

# 生活保護制度の抜本改革に向けての提案（概要）

## 生活保護制度

憲法の理念に基づき、国の責任においてすべての国民に最低限度の生活を保障し、あわせて保護を受ける者の自立を助長することを目的とするもの

### 現状

- ・被保護世帯の増加
- ・扶助費の半分以上を占める医療扶助

### 課題

- ・自立困難な高齢者層の拡大
- ・稼働年齢層の受給期間の長期化
- ・医療費等にかかる費用負担意識の希薄さ

## 制度改革に向けての提案

### < 国の財政責任の堅持 >

平成18年度以降も現行の国庫負担率を堅持

### < 高齢者層に対する生活保障制度の創設 >

最低年金制度の創設や、医療保険制度、介護保険制度の再編整理により実現

### < その他の改革 >

生活保護基準の見直し

- ・年金支給額との整合性
- ・一般低所得層との整合性
- ・加算のあり方
- ・多人数世帯の保護基準のあり方
- ・級地の見直し

医療費、介護給付費に対する一部負担の導入

有期保護制度の創設

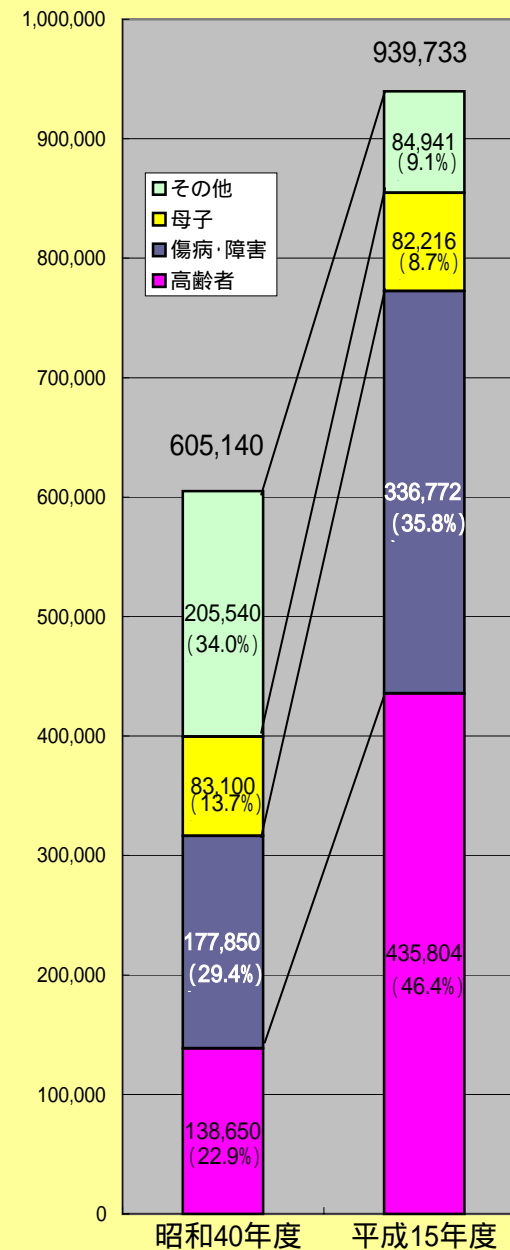
年金担保融資制度の廃止

死亡廃止時の保有資産からの強制徴収

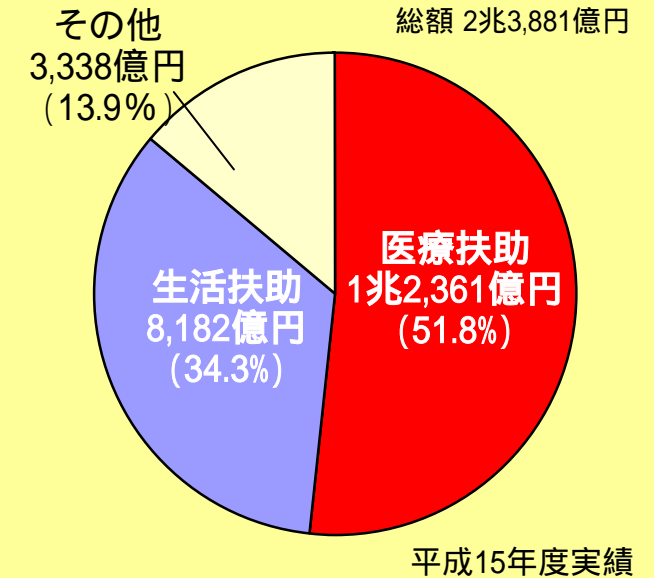
不正受給に対する徴収金の取り扱いの改善及び罰則の強化

調査権限の強化

世帯類型別保護者世帯数の推移 (全国)



生活保護扶助費の状況 (全国)



### 年金支給額との整合性

(月額・17年度)

老齢基礎年金 (40年加入者)	66,208円
生活扶助 (65歳単身)	79,530円 (1級地 1)
	75,960円 (1級地 2)

(別途、住宅扶助・医療扶助・介護扶助等あり)

### 一般低所得者層との整合性

(月額・15年度)

母子世帯平均勤労収入	135,000円
(別途、収入に応じ、児童扶養手当あり)	
2人世帯 (1) 生活扶助	149,500円 (1級地 1)
	142,440円 (1級地 2)
3人世帯 (2) 生活扶助	183,120円 (1級地 1)
	179,790円 (1級地 2)

(1は母35歳、子9歳、2は母35歳、子9歳、5歳)  
(別途住宅扶助・医療扶助・教育扶助等あり)

## 平成17年度予算 生活保護費国庫負担金

	現行 (国庫負担率 3/4)	2/3 の場合	影響額
(全国)	約 1兆9,230億円	約 1兆7,093億円	2,137億円
(指定都市)	約 5,992億円	約 5,326億円	666億円

## 生活保護制度の抜本改革に向けての提案

指定都市市長会では、生活保護費が著しい増加傾向を示しているのは、雇用状況の悪化や扶養意識の変化、年金・医療保険制度を始めとする他の社会保障政策の動向と、その影響を最も受けやすい高齢者世帯等の増加によるものであり、生活保護制度が制度創設後半世紀以上を経過し、制度疲労を起こしていることに大きな問題があると考え、制度を時代に即したものに改善することを提案してきた。

国においては、生活保護制度の在り方に関する専門委員会の報告を受け、「自立支援プログラム」の導入を決定したが、もとより生活保護受給の多くを占める高齢者世帯等の生活保護からの脱却につながるものではなく、保護費の執行の適正化のためには制度自体の抜本的な改革が必要であることは言を待たない。

今般、「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」が設置され、議論がなされているところであるが、この際、指定都市市長会として改めて、生活保護制度の抱える問題点と改善策について提案するものである。

なお、こうした提案の趣旨をより確実にするため、「緊急アピール」を行うものである。

平成 17 年 7 月 27 日

指 定 都 市 市 長 会

( 抜本的改革策の骨子 )

## 1 国の財政責任の堅持

平成 18 年度以降も現行の国庫負担率を堅持

## 2 高齢者層に対する生活保障制度の創設

最低限の所得保障を行う最低年金制度を創設するとともに、医療保険制度や介護保険制度の再編整理により、現行の「自立助長」を目的のひとつとする生活保護制度とは別立てで新たに低所得高齢者の生活保障制度を創設する（生活保護制度の対象は稼働年齢層の者のいる世帯に限る）。

## 3 その他の抜本的改革策

生活保護基準の見直し

- ・ 年金支給額との整合性
- ・ 一般低所得者層との整合性
- ・ 加算のあり方
- ・ 多人数世帯の保護基準のあり方
- ・ 級地の見直し

医療費、介護給付費に対する一部負担の導入

有期保護制度の創設

年金担保融資制度の廃止

死亡廃止時の保有資産からの強制徴収

不正受給に対する徴収金の取り扱いの改善及び罰則の強化

調査権限の強化

## ( 抜本的改革策の具体提案 )

### 1 国の財政責任の堅持

生活保護制度は、憲法第 25 条の理念に基づき国民に健康で文化的な最低限度の生活を全国一律に保障する重要な役割を担っており、社会保障の根幹をなす制度であることから法定受託事務と位置付けられている。そもそも、このような国民生活の基盤を支える基礎的な行政サービスは、本来はその財政責任のすべてを国が負い、経費の全額を負担すべきものであり、少なくとも平成 18 年度以降も現行の国庫負担率を堅持すべきである。

### 2 高齢者層に対する生活保障制度の創設

近年の急速な高齢化の進展の中で、生活保護受給世帯に占める高齢者世帯の割合が半数を占めるにいたっている。高齢者世帯は一度生活保護受給にいたると、「自立支援プログラム」を適用しても経済的な自立、生活保護からの脱却は望みがたい。

生活保護制度の目的は、生活保護法第 1 条に規定されているとおり「最低限度の生活保障」と「自立の助長」であるが、一般的に「経済的な自立」の見込みがたい高齢者にとって必要なのは「最低限度の生活保障」であり、現行の「自立助長」を目的のひとつとする生活保護制度とは別立てで新たに低所得高齢者の生活保障制度を創設する（生活保護制度の対象は稼働年齢層の者のいる世帯に限る）。

- ・最低限の所得保障を行うため、無拠出制で受給要件を一定年齢の到達とする最低年金制度を創設する
- ・現在、国において 75 歳以上の高齢者の新しい医療保険制度が検討されているが、低所得高齢者でも利用できる医療保険制度や介護保険制度とする

### 3 その他の抜本的改革策

#### 生活保護基準の見直し

- ・生活保護制度は制度創設以来半世紀以上を経過し、現状にそぐわなくなっている

#### [ 具体例 ] 年金支給額との整合性

(平成 17 年度)

- \* 老齢基礎年金 (40 年加入者) 月額 66,208 円
  - \* 生活扶助 (65 歳単身) 月額 79,530 円 (1 級地 1)
  - 月額 75,960 円 (1 級地 2)
- (別途、住宅扶助・医療扶助・介護扶助等あり)

#### [ 具体例 ] 一般低所得者層との整合性

(平成 15 年度)

- \* 母子世帯平均勤労収入 (全国母子世帯等調査)
  - 月額 135,000 円
  - (別途、収入に応じ、児童扶養手当あり)
  - \* 2 人世帯生活扶助 (母 35 歳、子 9 歳)
  - 月額 149,500 円 (1 級地 1)
  - 月額 142,440 円 (1 級地 2)
  - \* 3 人世帯生活扶助 (母 35 歳、子 9 歳、5 歳)
  - 月額 183,120 円 (1 級地 1)
  - 月額 179,790 円 (1 級地 2)
- (別途、住宅扶助・医療扶助・教育扶助等あり)

#### ・加算のあり方

- \* 社会経済状況等の変化を踏まえ、加算そのものの必要性から再度見直す

#### ・多人数世帯の保護基準のあり方

- \* 現行の積み上げ方式による生活扶助の算定では、多人数世帯ほど生活扶助が割高となり一般世帯の実態に即していないことから、算定方法自体を見直す

#### ・級地の見直し

- \* 現行級地制度は 6 区分制とされているが、地域差が縮小する傾向にあり市町村合併の動向にも配慮しつつ、級地制度全般について見直しを検討する

## 医療費、介護給付費に対する一部負担の導入

- ・医療扶助は扶助費の半分以上を占めており、介護扶助の伸びも著しいが、一切自己負担がないことが保護受給者の過剰受診、過剰受給と医療機関等の過剰給付につながっている可能性があるため、外来医療費、在宅介護給付費等に一部負担を導入する
- ・具体的な手法としては、自己負担相当額として生活扶助に一定額を算入しておく、または、医療保険への加入などが考えられる

## 有期保護制度の創設

- ・稼働年齢層については適用期間を限り、更新制とする
  - \* 稼働年齢層で保護受給期間が長期化しているものは少ない。

高齢者世帯・傷病障害者世帯を除く世帯の保護受給期間別の世帯割合

～1年	1～3年	3～10年	10～15年	15年～
24.4%	30.8%	34.1%	5.5%	5.2%

(平成15年度・生活保護制度のあり方に関する専門委員会資料)

- \* また、長期化すると保護からの脱却が困難になる。

高齢者世帯・傷病障害者世帯を除く世帯の受給期間別保護廃止世帯率

12年時の受給期間	2年未満	2～4年	4～6年	6～8年
2年間の廃止率	22.8%	20.3%	18.7%	15.5%

(平成12年～14年・生活保護制度のあり方に関する専門委員会資料)

- \* 例えば、求職活動中の保護受給者については、雇用保険の「求職者給付(基本手当)制度」に準じた生活保護基準額とし、離職理由等により保護適用期間を段階的に決定する。

## 年金担保融資制度の廃止

- ・現行法で適法とされている年金担保の借り入れと生活保護受給の繰り返しを防ぐため、年金担保の融資を廃止する

## 死亡廃止時の保有資産からの強制徴収

- ・被保護者が死亡した時点で資産が残っている場合、扶養義務者が相続することが社会的公平の観点から問題であるため、物納も含め、支払った保護費相当額を返還するよう法律に明記する

## 不正受給に対する徴収金の取り扱いの改善及び罰則の強化

- ・支給する保護費から直接徴収できるようにするため、法第78条の徴収金分を収入充当可能とし、その際、法第58条に規定される差し押さえに当たらないとするなど実効性のある運用を規定する
- ・不正受給を行ったものに対する罰則を強化する

## 調査権限の強化

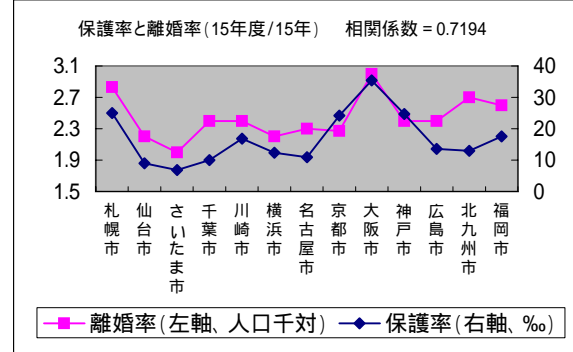
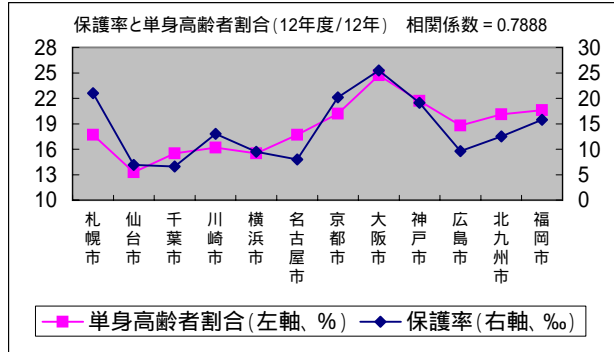
- ・資産と収入の状況以外にも、保護の実施に必要な情報にも調査権限を認める
  - \* 求職活動の状況、出入国の状況、前住地での保護受給状況、債務の状況など
- ・調査対象機関に対し、調査協力を法律で義務付ける
  - \* 資産調査は、同意がないとできないものではないが、実際には、調査対象本人との関係で調査先が本人の同意書を求めるため、実施機関が同意書の徴取ができずに調査ができないという支障が生じている

# 保護率の地域較差にかかるとる要因分析

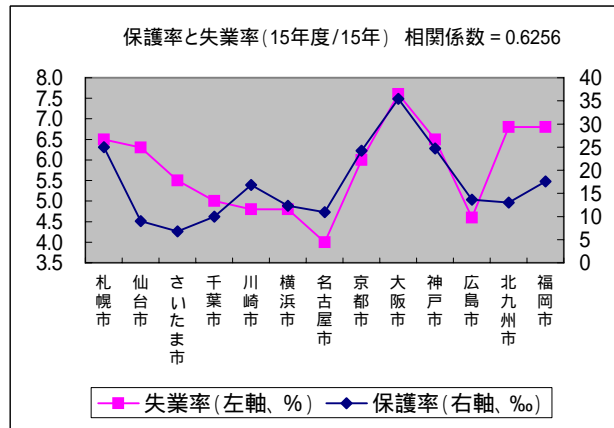
## 地域較差の要因

次のような各種の地域要因により、保護率に大きな差が生じている。

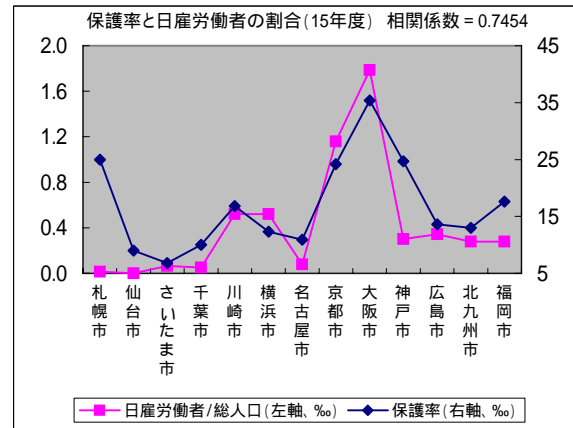
### 社会的要因



### 経済的要因

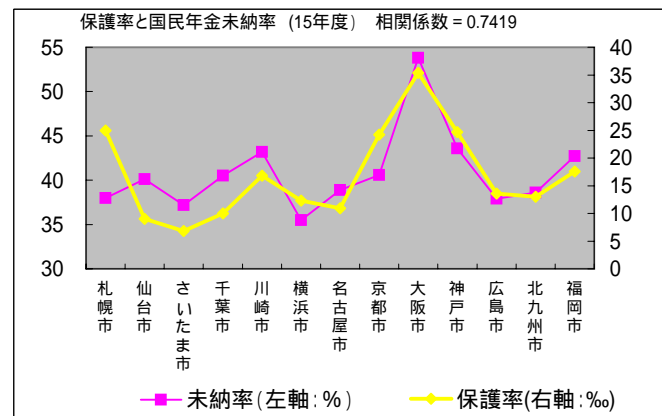


### 歴史的要因



日雇労働者数/総人口は、その市が所在する府県での日雇労働被保険者手帳(白手帳)発行数をその府県の人口で除したものである。

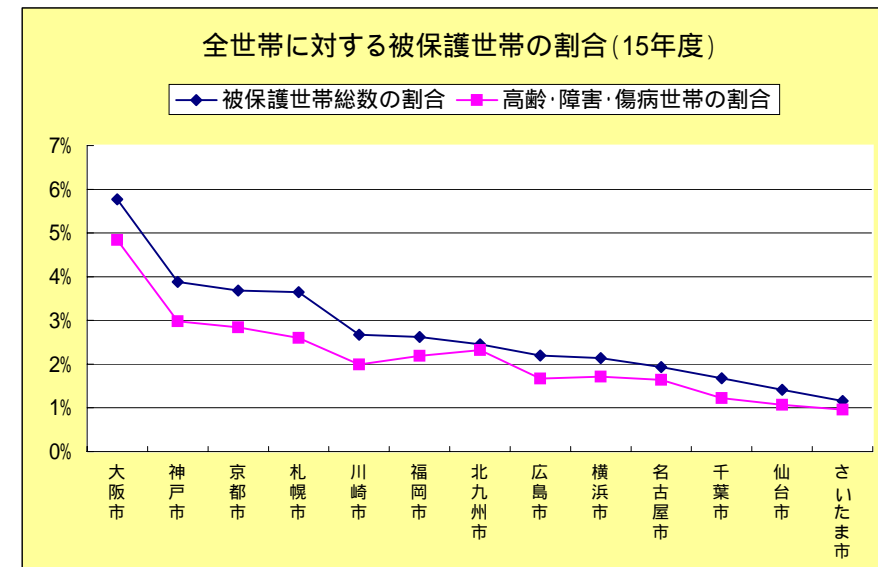
国が行う国民年金収納事務についても、地域要因による同様の傾向が見られる。



## 指定都市と富山県との生活保護等の比較

事項	指定都市	富山県	指定都市/富山県	備考
保護率	18.7‰	2.1‰	8.9倍	15年度
(除富山市)		1.7‰	11.0倍	15年度
申請率	0.403%	0.035%	11.5倍	15年度
不服審査請求件数	9件	0件		15年度
国民年金未納率	41.1%	27.3%	1.5倍	15年度
<b>社会的要因</b>				
離婚率	2.5‰	1.7‰	1.5倍	15年
単身高齢者割合	19.0%	9.1%	2.1倍	12年国勢調査
三世帯同居率	4.7%	18.8%	0.3倍	12年国勢調査
持家率	48%	79%	0.6倍	12年国勢調査
住宅延面積	72m <sup>2</sup>	146m <sup>2</sup>	0.5倍	12年国勢調査
<b>経済的要因</b>				
完全失業率(府県)	5.8%	3.8%	1.5倍	15年府県数値

\*さいたま市、静岡市は12年国勢調査時に指定都市でなかったため除外。



被保護世帯割合の差の大部分は、「高齢者世帯」や「傷病障害世帯」の多寡によるものであり、「自治体間の運用の幅」よりも、これらの被保護世帯の母数となる世帯数や経済的に困窮する可能性などが影響しているものと考えられる