

生活保護制度の見直しについて

平成16年11月8日
厚生労働省

1. 生活保護制度の概要

生活保護制度の目的

最低生活の保障

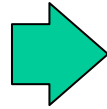
資産、能力等すべてを活用してもなお生活に困窮する者に対し、困窮の程度に応じた保護を実施

自立の助長

最低生活の保障

資産、能力等をすべて活用することが保護の前提

- ・不動産、自動車、預貯金等の資産
- ・稼働能力の活用
- ・扶養義務者からの扶養
- ・年金、手当等の社会保障給付 等



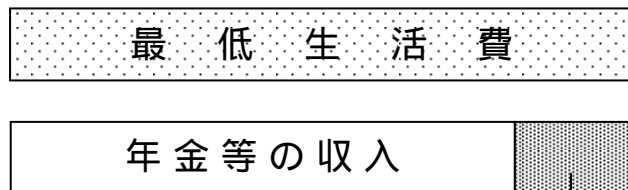
保護の開始時に調査

(預貯金、扶養義務者の状況及び扶養能力、年金、手当等の額、傷病の状況等を踏まえた就労の可否等)

保護適用後にも届出を義務付け

支給される保護費の額

- ・厚生労働大臣が定める基準で計算される最低生活費から収入を差し引いた差額を保護費として支給



収入としては、就労による収入、年金等社会保障の給付、親族による援助等を認定。

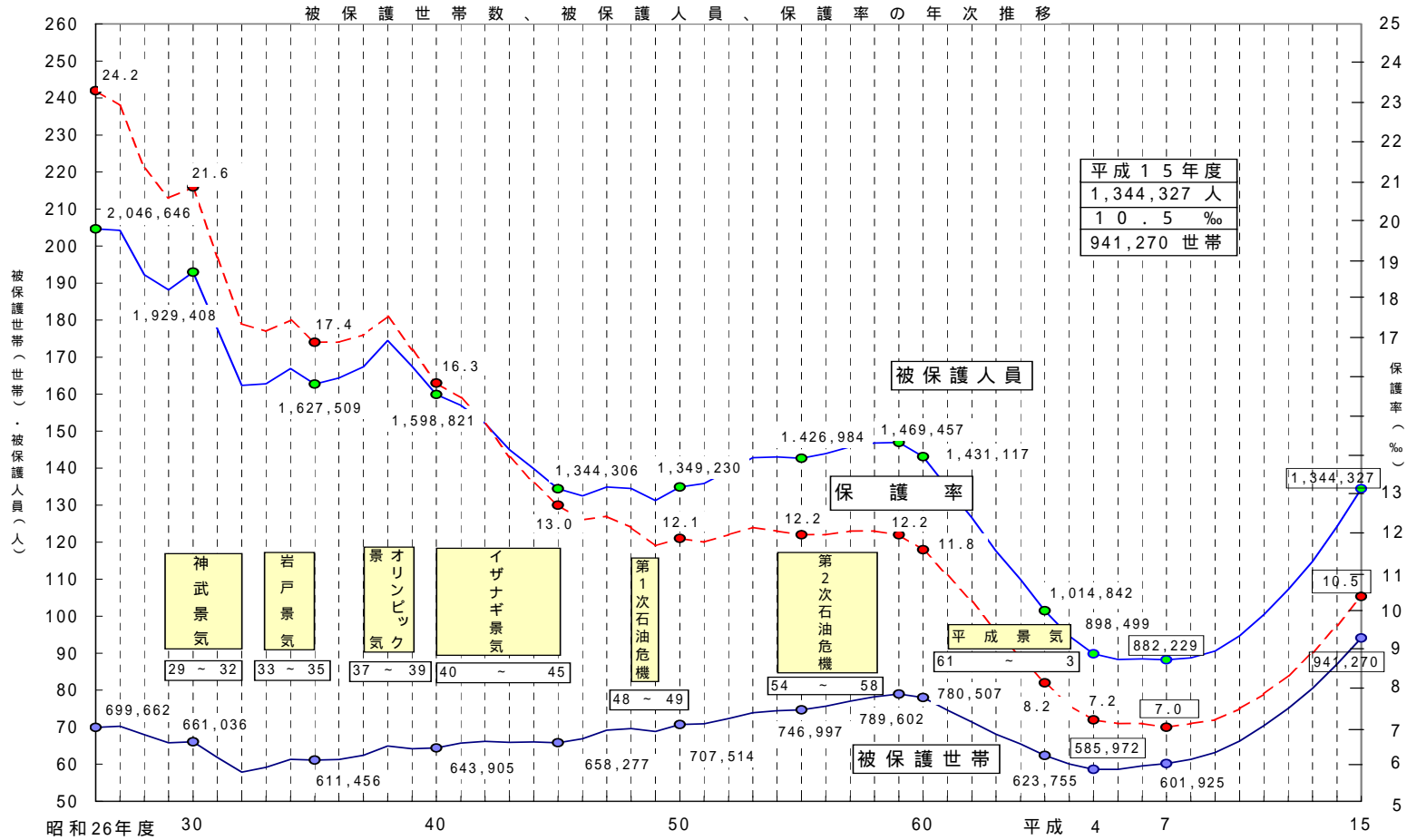
預貯金、保険の払戻し金、不動産等の資産の売却収入等も認定するため、これらを使い尽くした後に初めて保護適用となる。

自立の助長

- ・世帯の実態に応じて、年数回の訪問調査
- ・就労の可能性のある者への就労指導

2. 生活保護の動向

生活保護の被保護者は平成16年7月現在で140万9千人。保護率は人口千人あたり11.0人(11.0‰)
 被保護者数は昭和60年以降減少傾向にあったが、高齢化の進展や景気後退の影響等を受けて、平成7年以降増加傾向

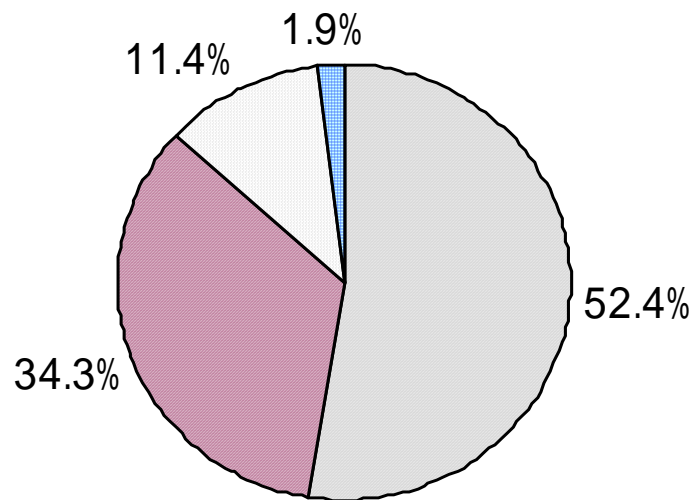


資料：福祉行政報告例

3. 生活保護の保護費の内訳

生活保護費は平成14年度で約2兆2,181億円。52.4%は医療扶助費、34.3%は生活扶助費。

- 医療扶助
- 生活扶助
- 住宅扶助
- その他の扶助



(億円)

| | 平成14年度 |
|---------|--------|
| 生活保護費総額 | 22,181 |
| 医療扶助 | 11,622 |
| 生活扶助 | 7,602 |
| 住宅扶助 | 2,521 |
| その他の扶助 | 436 |

資料:生活保護費国庫負担金事業実績報告

4. 保護率の地域格差について

生活保護の保護率の地域格差は、都道府県単位では約10倍

【都道府県別の保護率(平成15年度)】
最高 北海道 22.0‰ } 10.5倍
最低 富山県 2.1‰ }

保護率は、それぞれの地域の経済・雇用情勢や家族関係のあり方等社会的な要因に大きく影響を受けるもの

【保護率の地域格差の要因】

経済・雇用情勢 (失業率・第2次産業就業者比率)

家族関係及び家計 (高齢単身世帯割合・3世代同居率・離婚率・共働き世帯割合・低所得世帯割合)

その他の要因 (日雇労働者集中地区・旧産炭地域)

しかし、地方自治体の実施上の問題も地域格差の一因

【実施体制上の問題】

・担当職員の配置数・その経験の不足

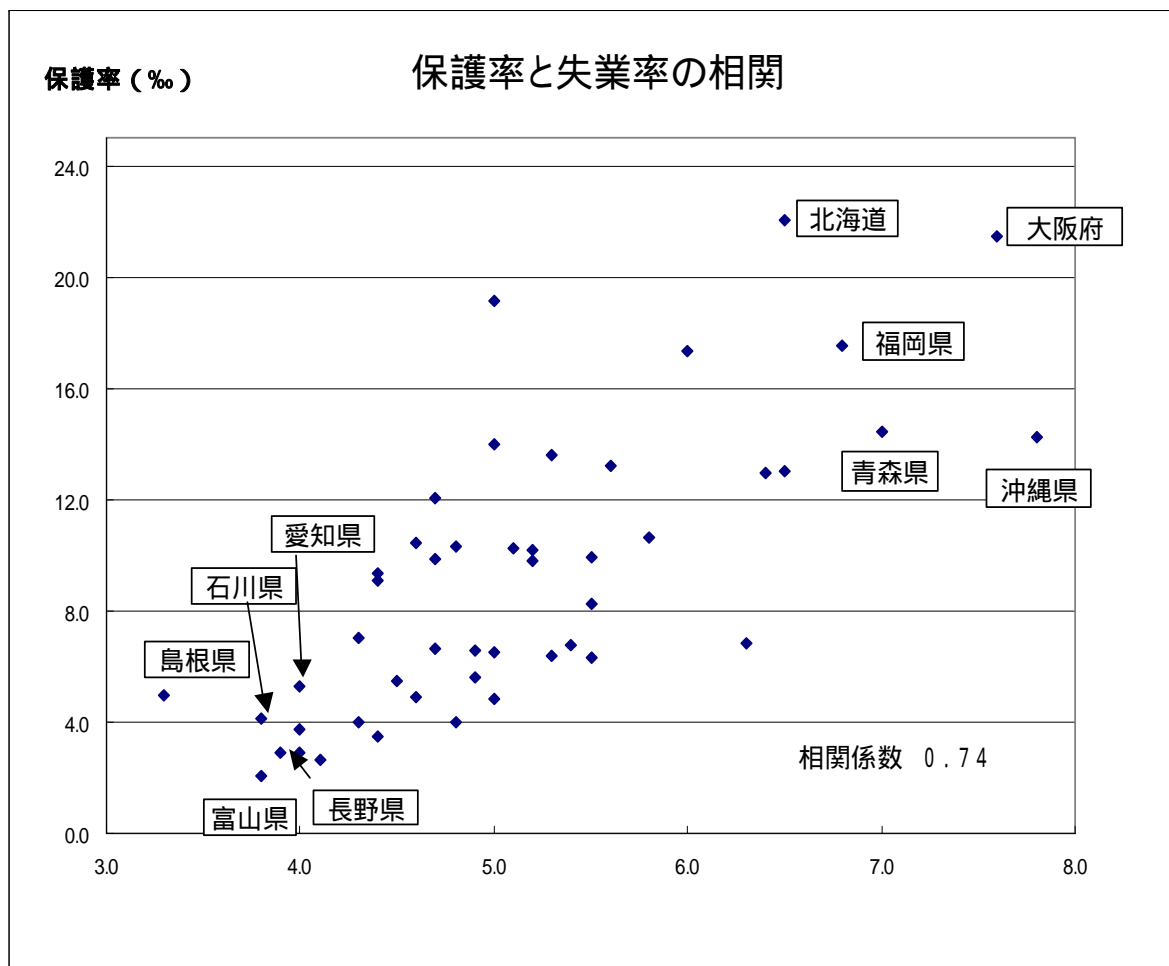
- 生活保護担当職員の配置状況(平成15年度) 全国 11,408人(1,089人不足)

(参考)生活保護担当職員の不足数の年次推移

| H12 | H13 | H14 | H15 |
|------|------|------|--------|
| 354人 | 576人 | 858人 | 1,089人 |

- 指導監督担当職員のうち、担当職員経験がない者
全国平均 26.1%(平成15年度)

(参考) 都道府県別にみた保護率と経済・雇用情勢指標(失業率)との相関



失業率の高い5県と保護率

| | 失業率(%) | 保護率(%) |
|-------|--------|--------|
| 1 沖縄県 | 7.8 | 14.2 |
| 2 大阪府 | 7.6 | 21.5 |
| 3 青森県 | 7.0 | 14.5 |
| 4 福岡県 | 6.8 | 17.6 |
| 5 北海道 | 6.5 | 22.0 |

失業率の低い5県と保護率

| | 失業率(%) | 保護率(%) |
|--------|--------|--------|
| 43 愛知県 | 4.0 | 5.3 |
| 44 長野県 | 3.9 | 2.9 |
| 45 富山県 | 3.8 | 2.1 |
| 46 石川県 | 3.8 | 4.1 |
| 47 島根県 | 3.3 | 5.0 |

(注) 保護率及び完全失業率は都道府県別(指定都市・中核市を含む)

資料: 保護率は福祉行政報告例(平成15年度(速報値))、完全失業率は労働力調査(総務省試算値)(平成15年)

5. 生活保護制度の見直しの概要

社会経済情勢、家族の在り方等の変化に対応するため、生活保護基準や自立支援等制度・運用の見直しを実施

一般(低所得)世帯との不均衡が生じているのではないか

生活保護制度の目的の1つである「自立助長」が達成されていないのではないか

- ・被保護世帯の問題の多様化
- ・保護受給期間が長期にわたる



生活保護基準の見直し

・老齢加算の段階的廃止

| 平成15年度 | 平成16年度 | 平成17年度案 |
|---------|--------|---------|
| 17,930円 | 9,670円 | 3,760円 |

(東京都区部等の額)

自立支援等制度・運用の見直し

- ・自立支援プログラムの導入
- ・事務実施体制の整備

経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004(抄)

(平成16年6月4日閣議決定)

(生活保護の見直し)

・社会経済情勢の変化等を踏まえ、加算等の扶助基準の見直し、保護の適正な実施に向けた地方公共団体の取組の推進など、制度、運営の両面にわたる見直しを行い、平成17年度から実施する。特に、雇用施策と連携しつつ、就労及び自立を促す。

6. 自立支援プログラムについて

1. 現状と見直しの方向性

現状

被保護世帯が抱える問題は多様

- ・精神疾患等の傷病(社会的入院を含む)、DV、虐待、若年無業者(NEET)、多重債務、元ホームレス等
- ・社会的きずなが希薄
- ・相談に乗ってくれる人がいない 38.3% (平成15年)
- ・高齢者世帯(特に単身世帯)の増加
 - 平成9年度の世帯数を100とした割合 (平成16年7月)
高齢者世帯 166.5 高齢者単身世帯 164.7

保護受給期間が長期にわたる者が少ない

- 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 (平成15年度)

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

- 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 (平成12年 14年)

| | | | | |
|-----------|-------|-------|-------|-------|
| 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% |

実施体制上の問題

- ・担当職員の配置数・その経験の不足
 - 生活保護担当職員の配置状況(平成15年度)
全国 11,408人(1,089人不足)
 - (参考)生活保護担当職員の不足数の年次推移

| | | | |
|------|------|------|--------|
| H12 | H13 | H14 | H15 |
| 354人 | 576人 | 858人 | 1,089人 |

- 指導監督担当職員のうち、担当職員経験がない者
全国平均 26.1%(平成15年度)

被保護者

地方自治体の運用

問題点

経済的な給付のみでは被保護者の抱える様々な問題への対応に限界

保護の長期化を防ぐための取組が不十分

担当職員個人の経験等に依存する実施体制にも限界

見直しの方向性

多様な対応

早期の対応

システムの対応

が可能となるよう、
経済的給付に加え、
自立支援策を充実

自立支援プログラムの導入

2. 自立支援プログラムの内容

1 実施機関は、自主性・独自性を生かして被保護者の実状に応じた多様な支援メニューを整備

(例1) 稼働能力を有する者 就労阻害要因を段階的に克服し、就労を実現するためのメニュー

- ・ 「ひきこもり」、無気力等の場合のグループカウンセリングを通じた日常生活自立支援
- ・ 福祉等における社会参加活動を通じた社会生活自立支援
- ・ 職業訓練や履歴書の書き方、面接の受け方等の具体的就職支援活動を通じた就労自立支援

(例2) 社会的入院患者(精神障害者) 居宅生活への復帰やその維持・向上のためのメニュー

- ・ 居宅生活等への移行の支援及び居宅生活の支援を通じた日常生活自立支援
- ・ 福祉等における社会参加活動を通じた社会生活自立支援
- ・ 福祉的就労や職業訓練等を通じた就労自立支援

(例3) 高齢者 健康的な自立生活を支えるためのメニュー

- ・ 筋力向上トレーニング、転倒骨折予防等の介護予防を通じた日常生活自立支援
- ・ 福祉等における社会参加活動を通じた社会生活自立支援

2 被保護者に対して実状に応じたプログラムへの参加を指導するとともに、プログラムに沿った早期かつシステム的な支援を実施

3 被保護者がプログラムへの参加を拒否する場合などには、最終的に保護の停廃止等も考慮

国はプログラムのモデルの提示等により実施機関を支援

7. 事務実施体制の整備

地方自治体による自立支援プログラムの支援メニューの策定・実施に当たっては、以下のような地域の様々な社会資源の活用により、その独自性を生かした実施体制を構築

アウトソーシングの推進(社会福祉法人、民間事業者等)
就労支援等に関する知識・経験を有する非常勤職員の活用
救護施設等の社会福祉施設との連携

国においても、労働行政、福祉行政とも連携しつつ、地方自治体の取組を支援

8. 生活保護と公的年金の役割の違い

生活保護

資産、能力等すべてを活用しても、なお生活に困窮する者に対する最低生活の保障及び自立の助長

基準：最低生活を保障する水準として設定。この水準で生活を営むことを想定。

給付：就労収入、年金収入等を差し引いた不足分を給付。

資産、能力等を活用しているかどうかにつき、預貯金等の調査を厳格に実施。

公的年金

高齢による稼得能力の減退を補てんし、老後生活の安定を図るもの

水準：現役時代の収入の一定割合を保障するとともに、老後生活の基礎的な費用に対応することにより、現役時代に構築した生活基盤や老後の備えと合わせて自立した生活を可能とするもの。

給付：他の収入や資産の有無にかかわらず、現役時代の保険料納付実績に基づいた年金を支給。

(参考) 基礎年金月額と生活扶助基準額

生活保護と公的年金の役割が異なることから、
生活保護の基準と公的年金の給付額は単純に比較できるものではないことに留意

基礎年金月額 66,208円 (夫婦合計：132,416円) (平成16年度月額)

生活扶助基準額 (平成16年度月額、単位：円)

| 世帯 | 構成 | 生活扶助基準額 (3級地 - 2 ~ 1級地 - 1) | <参考> 2級地 - 1 [県庁所在地等] |
|----|-----------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| 単身 | 65歳 | 62,640 ~ 80,820 | 73,540 |
| 夫 | 夫65歳、妻65歳の 場合の1人平均 | 47,250 ~ 60,970 | 55,480 |
| 婦 | 夫婦合計額 | 94,500 ~ 121,940 | 110,960 |

(注1) 家賃、地代を支払っている場合は、これに一世帯当たり月額13,000円を限度(一般基準)として住宅扶助が加算される。

(注2) なお、70歳以上の高齢者には経過的に老齢加算が支給される。

(70歳の者：3,080円 ~ 3,760円 71歳以上の者：7,920円 ~ 9,670円 [平成16年度月額])