新たなセーフティネットの提案

「保護する制度」から

「再チャレンジする人に手を差し伸べる制度」へ

平成18年10月

『新たなセーフティネット検討会』

（全国知事会・全国市長会）

目　次

第１編　現行制度の問題点 ……………………………………………1
　第１章　戦後 60 年間の変化に対応できていない現行生活保護制度 ……1
　　第１節　戦後 60 年間に生じた経済社会構造の大変化とは …………1
　　第２節　戦後 60 年間の被保護世帯の変化 ………………………3
　　第３節　現在の貧困の特徴 …………………………………………4
　第２章　現行生活保護制度の問題点 ………………………………7

第２編　新たな制度の創設 ……………………………………………10
　第１章　稼働世代のための有期保護制度 ………………………10
　　第１節　就労自立のための有期保護制度の創設 ………………10
　　第２節　有期保護制度の目的 ……………………………………11
　第２章　高齢者のための新たな生活保障制度 …………………16
　　第１節　高齢者のための新たな生活保障制度とその目的 ………16
　　第２節　給付の内容 ………………………………………………16
　第３章　ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する ……18
　　　　就労支援制度の創設
　第４章　共通問題について ………………………………………19
　　第１節　年金担保貸付制度について ……………………………19
　　第２節　調査や制裁等について …………………………………20
　　第３節　養育費問題について ……………………………………21
　　第４節　財政問題について ………………………………………21

第３編　未来に向けて ……………………………………………………21

【資　料】

図１－１　年齢階層別男子非正規雇用者の動向
　　　　（平成 12 年、平成 17 年：万人）
図１－２　年齢階層別女子非正規雇用者の動向
　　　　（平成 12 年、平成 17 年：万人）
図２－１　年齢階層別男子完全失業率の推移
　　　　（昭和 60 年、平成７年、平成 17 年：％）
図２－１　年齢階層別女子完全失業率の推移
　　　　（昭和 60 年、平成７年、平成 17 年：％）
図３　　　生活保護基準額（生活扶助＋住宅扶助、平成 17 年度）と非正規雇用者の年収の比較
図４　　　自立助長推進効果の推移（1975-2004）（対被保護世帯総数）
図５　　　新たなセーフティネットのイメージ
表１　　　被保護世帯の世帯類型別状況の推移
表２　　　世帯類型別にみた被保護世帯と一般世帯の推移

【参考資料】

参考資料１　最大保護率（世帯）、最小保護率（世帯）、全国保護率（世帯）の推移（1951-2004）
参考資料２　保護率（世帯）の最大最小比率と変動係数の推移（1951-2004）
参考資料３　保護世帯率の要因（平成 12 年）

○　新たなセーフティネット検討会 開催経過

○　新たなセーフティネット検討会 委員名簿

○　これまでの経緯

第1編　現行制度の問題点

第1章　戦後60年間の変化に対応できていない現行生活保護制度

生活保護制度は、憲法第25条の理念に基づき、国が国民に健康で文化的な最低限度の生活を保障するための制度であり、その目的は生活保護法第1条にあるように、「最低限度の生活保障」と「自立の助長」である。また、生活保護は包括的制度であり、高齢者世帯や母子世帯等のさまざまな世帯類型を単一の制度で包括している。

現行制度は1950年（昭和25年）に制定（1951年（昭和26年）施行）され、以来56年が経過したが、抜本的な法改正はこれまでなされていない。国民の関心の高い公的年金や公的医療保険が、日本が第2次大戦後に経験した未曾有の構造変化に対応するために、数度の大改正を経てきたことと対比すれば、生活保護制度の特異性がよくわかる。

結果として、現行生活保護制度は、少子高齢・人口減少社会の到来、家族の変容、就業形態の変化、ワーキングプア[1]の広がり等、戦後の日本の社会経済構造の大変化に十分に対応できず制度疲労を起こしているだけではなく、国民の自助自立の精神とも調和しない制度となっている。今、まさに、新たな改革が必要な時期に来ている。

第1節　戦後60年間に生じた経済社会構造の大変化とは

（1）少子高齢・人口減少社会の到来

戦後60年間に、日本はアジアの奇跡といわれる経済復興を成し遂げた。2005年では名目GDPは505兆3,608億円でOECD諸国中米国に次いで第2位、世界のGDPに占める比率は1割を超え、世界屈指の豊かな社会を実現した。

現行生活保護法が制定された1950年(昭和25年)当時の平均寿命は男子が58歳、女子が62歳であったが、経済成長に伴い平均寿命も伸び始め、2005年（平成17年）では男子は79歳でアイスランドに続き世界第2位、女子は86歳で世界第1位である。長い高齢期を過ごすことがごくあたりまえのことになったのである。これは

---

[1] ワーキングプアの定義は必ずしも明確ではないが、一般には、働いても貧しさから抜け出せない勤労低所得者層を指す。ここでは、働いても生活保護基準以下の収入しか得られない世帯をいう。ただし、何日以上働いたかという労働時間に対する定義をしていない。

人生の大変化である。

（2）家族は変わった一家族の相互扶助機能の弱体化

1950 年(昭和 25 年)当時の生涯未婚率[2]は、男子、女子ともに1％強であり「皆婚社会」であった。その後年々上昇し、2005 年には男子で 15％、女子で7％に達した。男子の生涯未婚率はもはや欧米なみである。

未婚率の上昇とともに、離婚率も上昇した。有配偶者に対する離婚率（男子・女子それぞれの有配偶人口千対）は、1950 年（昭和25 年）で夫と妻ともに 3.3‰であったが、1960 年（昭和 35 年）には 1.9‰に低下し、2000 年（平成 12 年）には 6.0‰に上昇した。まさに大幅増である。

一方、世帯構成を見てみると、1954 年（昭和 29 年）では単身世帯は9％、核家族世帯は 46％、三世代世帯は 45％であった。ところが、核家族化の進展に伴う扶養意識の変化、年金額の上昇等により、2005 年（平成 17 年）では単身世帯は 28％、核家族世帯は 59％と増加し、三世代世帯は9％と減少した。

少子高齢化、三世代世帯の減少、離婚率と未婚率の上昇が同時に起きると、高齢者世帯、母子世帯、父子世帯、中年シングルの子と高齢の親の世帯がこれまでよりも大幅に増加する。これらの世帯は、おおむね、働き手がゼロ、あるいは1人の世帯であり、経済基盤が脆弱であることが多い。とくに、高齢者世帯の場合は、扶養意識が変化した今日、無年金、あるいは年金受給額が低ければ経済基盤が脆弱になりがちである。

（3）非正規雇用者の増加一ワーキングプアの広がりと質的変化

戦後、就業者のうち雇用者[3]の割合が増加し、なかでも非正規雇用者の割合が増加した。全就業者に占める雇用者の割合は 1950 年(昭和 25 年)当時には 39％であり、短時間労働者の割合は 1960 年(昭和 35 年)でも6％に過ぎなかった。これらは年々上昇し、デフレ不況を経験した 2005 年では、全就業者に占める雇用者の割合は85％に達し、うち非正規雇用者の割合は、男子でおよそ2割、女子

[2] 50 歳までに一度も婚姻経験がない者の割合。
[3] 一般には被雇用者ともいうが、「労働力調査」の用法に従い、雇用者とした。

で5割以上となった。非正規雇用者の割合は、1995 年(平成7年)で男子が9％、女子が39%であったことを考えると、この10年間で急速に伸びたことになる。

なかでも、35歳以上55歳未満の年齢層で男子非正規雇用者の割合が急増した。2000年では3.5%程度であったのに、2005年ではおよそ8％が非正規雇用者である。35歳以上55歳未満の男子は、従来、日本経済の中枢を担う年齢であり、完全雇用に近く、正規雇用者であり、経済的に安定した暮らしができた者である。

それが、図1－1、図1－2、図2－1、図2－2に示すように、1995年頃から、失業率が急上昇する一方で、1999年、2000年頃から、雇用形態に大きな構造変化が生じている。非正規雇用で働く収入の低い「お父さん達」が出現し始めたのである。

ごく最近まで、非正規雇用の問題は、中年女性、あるいはいずれ正規雇用の職に就く確率が高い若年労働者の問題であり、ワーキングプアの問題は、非正規雇用で生計を支える母子世帯の問題であったことを考えると大きな変化である。職種や雇用形態による経済格差が拡大する社会が到来したということである。

第2節　戦後60年間の被保護世帯の変化

ここで戦後60年間の被保護世帯の変化を見てみよう。

（1）今や高齢者世帯が5割、うち9割は単身者

被保護世帯では、一般世帯よりも高齢化と単身化が進んでいる。現行制度が制定された1950年（昭和25年）当時の被保護世帯は、高齢者世帯が2割であったが、2004年（平成16年）には5割弱[4]となった。そして被保護高齢者世帯の9割弱が単身である。なお、一般世帯に占める高齢者世帯の割合は17%、うち単身者の割合は2割である（表1を参照のこと)。

---

[4]・平成16年7月1日現在で被保護世帯数推計総数が97万世帯であった。
・平成17年度の1か月平均の被保護世帯は104万世帯となった。
なお、平成17年度から高齢者世帯の定義が、従来の男65歳以上、女60歳以上から男女とも65歳以上となった。この定義に従えば、平成17年度の高齢者世帯は全体の43%である。

（2）世帯保護率[5]が高いのは母子世帯、被保護母子世帯の就労率は5割

母子世帯の世帯保護率はもともと高かった。1950年(昭和25年)当時には、戦争や結核等の病気によって配偶者を失った母子世帯が多かったからである。母子世帯は、現在でも他の世帯類型と比較して世帯保護率が高いが、死別母子世帯ではなく離別母子世帯が増えている。

2004年（平成16年）では、母子世帯の被保護世帯に占める割合は9％であり1割に満たないが、世帯保護率は他の世帯類型と比較して非常に高い。2004年（平成16年）の世帯保護率は、全世帯平均が22‰、高齢者世帯が49‰、その他世帯が11‰であるのに対し、母子世帯は140‰である。そして、就労者がいる被保護母子世帯はおよそ半数である（表2を参照のこと）。

第3節　現在の貧困の特徴

（1）高齢期と稼働期では、貧困原因およびその対策が明確に違う

2005年(平成17年)では、平均寿命が男子79歳、女子が86歳であり、高齢期は稼働期のほぼ半分の長さにあたる。雇用者が増え、また、社会保障制度とくに公的年金が成熟した今日、高齢期と稼働期では、貧困原因およびその対策が大きく異なる。高齢期の貧困は年金額と、稼働期の貧困は就労と大きく関係する。

①高齢期の貧困と対策－「金銭給付」が中心

高齢期は、一般には、公的年金、企業年金、貯蓄等、本人の老後への備えによって生活する時期である。現在では、公的年金制度が成熟期にあり、『平成17年国民生活基礎調査』によると、高齢者世帯1世帯あたり平均所得金額の7割を公的年金・恩給が占め、その受給額はおよそ206万円である。このように、今日の高齢期の貧困は、高齢期の所得を支える柱である年金額の多寡と大きく関係し、受給する年金額が低い、あるいは無年金の者が貧困に陥りやすい。

したがって、高齢期の当面の貧困対策としては、就労自立をめ

[5] 同じ世帯類型1,000世帯のうちどれだけ生活保護を受給しているかという割合をいう。

ざすのではなく、収入や資産が一定額未満であることを要件として、不足する部分を補填する救貧的な「金銭給付」が中心とならざるを得ない。

同時に、個々人の老後に備える生活設計を支援する給付の仕組みに変えることが望ましい。たとえば、現行公的年金制度の下では、国民年金（基礎年金）保険料を納めた者が報われるような給付構造にすることが大切である。そして、将来的には、現行生活保護制度とは別の生活保障制度を創設するべきである。

②稼働期の貧困と対策―就労自立支援が最重要

母子世帯にとどまらず、父子世帯、介護が必要な老親を抱えたシングル等にも、失業やワーキングプアは広がりつつある。中年期の失業者やワーキングプアは、家族責任を持つ場合が多い。とくに慢性的貧困世帯は、これまでの経験からも明らかなように、複合的な就労阻害要因を持つことが多い。

稼働世代の貧困対策の中核は就労自立であり、このような慢性的貧困世帯が就労自立するためには、後述する複合的な就労阻害要因等を除去する対策を講じ、それを実施するにあたっては、労働政策、教育政策、福祉政策等と一体的に連携し協働しなければならない。

（２）ワーキングプアの広がりは、被保護世帯の生活保護基準額と最低賃金、非正規雇用者の収入等との均衡を図る必要があること、また、ボーダーライン層[6]の生活保護への移行防止のための対策が必要であることを明らかにした

①被保護世帯の生活保護基準額と最低賃金、非正規雇用者の収入との均衡が必要

現在の生活保護基準は一般世帯の消費水準の一定水準とさ

6 ボーダーライン層対象の制度設計をする場合には、ボーダーライン層について、たとえば収入が生活保護基準の一定以内とする等の基準設定が必要である。本報告でいうボーダーライン層とは、基本的に、収入が極めて低く、生活保護基準の境界線近辺にある者を意味する。後述するボーダーライン層対策においては、生活保護申請に至らないワーキングプアや失業者も対象となる。

れており、3人世帯が標準となっている。たとえば、生活保護基準額は、都市部の場合、生活扶助と住宅扶助の合計額が、世帯員3人の世帯でおよそ268万円、世帯員4人の世帯ではおよそ310万円、世帯員6人の世帯ではおよそ413万円[7]となる（図3を参照のこと）。

一方、近年増加しつつある非正規雇用者については、8割強が月収24万円未満(平成15年9月の税込賃金総額)、4割以上が主な生活源を自身の収入としている（厚生労働省『平成15年就業形態の多様化に関する総合実態調査報告』）[8]。年収で見ると、8割強が300万円未満である[9](21世紀職業財団『パートタイム労働者実態調査結果概要（平成17年9月）』、厚生労働省『平成13年パートタイム労働者総合実態調査報告』)。

こうした状況は、被保護者を含む低所得者層の就労意欲を阻害するおそれが強く、被保護世帯の生活保護基準額と最低賃金、非正規雇用者の収入水準との均衡が必要となる。

②ボーダーライン層の生活保護への移行防止策－職業訓練等が必要

ボーダーライン層、被保護世帯とある程度似通った収入および資産状況にあるが、生活保護受給要件を満たすには至っていない層のことをいい、そのまま事態が深刻になると生活保護に移行する可能性が強い。

また、ボーダーライン層は、就職準備教育、職業訓練、職業紹介が必要である等被保護世帯と似通ったニーズを持っていることが多い。したがって、生活保護に移行する前に、被保護者が受けるプログラムの一部に参加して技能を磨き、早期に確固たる自立を図ることが重要である。

---

7 数値は平成17年度。住民税をはじめとする税なし、社会保険料なし、医療等も自己負担なしの手取り数値である。平成17年度の生活保護基準額は平成12年度を僅かに下回る。

8 非正規雇用者のうち男子では86%、女子は26%が主な生活源を自身の収入としている。

9 非正規雇用既婚男子の平均年収はおよそ211万円、単身男子はおよそ147万円、既婚女子はおよそ114万円、単身女子はおよそ144万円である。

③被保護者とボーダーライン層との均衡

被保護者と、収入や資産の状況が生活保護受給要件に近いボーダーライン層との間で、それぞれが利用できるサービスの料金や補助金額等に調和・整合性をもたせなければならない。これも後述する「貧困の罠[10]」に陥らず、就労意欲を阻害せず、公平性を図るためである。

（３）同時に非正規雇用者の待遇改善策が必要

貧困対策では、複合的な要因をもつ慢性的な貧困を救うことが重要である。そしてこのことは、非正規雇用者の待遇の悪さを正当化するものではない。国は、「同一労働、同一賃金」の原則のもと、非正規雇用者の賃金、社会保険加入、病気休暇等の改善に努め、また、年金の空洞化対策に取り組む必要がある。

なお、規制緩和による非正規雇用の増加は、一方で雇用機会を増大させたことも事実である。

第２章　現行生活保護制度の問題点

これまで述べてきた事柄を含めて、ここで改めて現行生活保護制度の問題点を要約したい。

（１）ライフステージに応じた貧困対策になっていない

日本の生活保護は範疇別扶助[11]ではなく、包括的一般扶助である。したがって、高齢者世帯、母子世帯、障害者・傷病者世帯、その他の世帯も単一の制度のもとで扱われる。

介護や医療、健康づくり等一般の高齢者対策のなかでかなりのものが実施可能であり、「金銭給付」に重点を置くべき高齢期にある貧困層と、「自立」を促進するために持ち家をある程度認め、労働政策等との一体的連携・協働が必要な稼働年齢にある貧困層とは貧困対策が異なり、同一の制度で対応するのは、制度運営上非効率でさえある。

---

10 「貧困の罠」とは、通常は、勤労収入を得ても給付が削減されるために手取り収入が伸びず、結果として貧困状態にとどまることをいう。本報告では、①被保護者の勤労収入、②生活保護費およびその他の諸給付、③生活保護を脱却するとかかり始める税・社会保険料・医療費等の諸経費の３者の関係によって、被保護者が容易に生活保護から脱却できない状況をいう。

11 対象者や給付種別ごとに分立している扶助の仕組み。

たとえば、現行ケースワーカーの配置基準（標準数）は都市部では被保護世帯 80 世帯に 1 人、郡部では被保護世帯 65 世帯に 1 人であり、世帯類型にかかわらず同じである。これは、効率的な資源の配分ではない。

（2）老後の生活設計に対する国民の自助努力の精神と調和しない

現行生活保護制度の在り方が、国民の老後への自助努力を阻害しかねないと指摘される。国民年金（基礎年金）額の設計が最低生活を保障することを前提としておらず、ゆえに単純に比較することには限界があるものの、たとえば、高齢者世帯に対する生活保護支給額が国民年金（基礎年金）支給額よりも高い場合があり、国民の年金保険料納付意欲を阻害しかねないと危惧されている。「生活保護をもらえばよいから、国民年金(基礎年金)保険料を払わない」という声があると聞く。

（3）稼働世代にとって、自立へのハードルが高い制度

稼働世代にとって、現行の生活保護制度は自立へのハードルが高い制度となっている。最低限度の生活を保障する制度が、一方で、被保護者を貧困状態にとどめる要因になることは決して望ましいことではない。

たとえば、生活保護を受給している母子世帯では、生活保護を脱却するのに、手取りで月額 25 万円程度の収入を得なければならず、現状では極めて厳しいと言わざるを得ない。さらに生活保護制度の適用を受けることによって、社会保険料や住民税といった負担を免除されているが、こうした政策的な措置が生活保護を脱却すると、低所得者に対する配慮があるとはいえ、一定の負担を求められることとなる。

（4）複合的な要因を解決するための体制が十分でない

制度発足以来、実施機関は被保護世帯の就労支援に取り組んできた。その努力にもかかわらず、この 30 年間の実績を見ると、図 4 に示すとおり、必ずしも芳しい効果が上がっていない。その理由として、被保護世帯のうち自立支援対象となる世帯が少なく、また、本報告で提案するような複合的な問題に取り組むための体

制が整備できていなかったこと等が考えられる。

人が慢性的貧困に陥る場合には、複合的な就労阻害要因が同時に働いている。こういった要因の除去に本格的に取り組むためには、たとえば、アルコール依存等に対するセラピー、職業教育、職業訓練等複数のプログラムが不可欠である。１人の被保護者が就労自立するために、当然、生活保護部門だけではなく、医療・社会福祉部門、労働部門、教育部門等との一体的連携・協働が必須である。

（５）貧困の連鎖を断ち切れない制度

三世代にわたって生活保護費を受給する世帯が、産業構造の大きな転換を経験した生活保護率の高い旧産炭地だけにとどまらず、全国的に出現している。三世代にわたって生活保護費を受給する世帯が全国各地に見られるということは、現行の生活保護制度が貧困の世代間連鎖を断ち切れず、経済的自立に十分に役立っていないことを示している。

（６）ボーダーライン層の生活保護への移行防止策が十分でない[12]

（７）このままでは、被保護者が急増するおそれがある

日本における低所得者層に占める被保護者の割合は 10～20％と推計されている。日本の生活保護制度はその割合の低さに、ある意味支えられている。似通った制度を持っていたイギリスでは、当該割合は 80～90％と高く、たとえば、1995 年では全世帯の 14％が日本の生活保護にあたる所得補助を受給していた。この年の経済成長率は 2.5％で、決して不況ではなかった。

ワーキングプアの広がりやボーダーライン層の増加傾向が今後も続くならば、日本の被保護者は格段に増加するであろう。国民の多くが公的扶助に頼って生きるという状況は国家として望ましいことではない。今こそ、就労自立対策を確立することが大切である。

[12] この点については、すでに第１編第１章第３節(2)で言及した。

第2編　新たな制度の創設

新たな制度の目的は、日本国民の「勤労を尊ぶ自助自立の精神」に基づき、個人が貧困と戦うことを、国が積極的に支援する制度を創設することである。そして、ライフステージに応じた貧困対策を実施することである。

具体的にいえば、高齢者世帯と稼働世代の制度を分離し、高齢者世帯に対しては、第2章で述べるが、年金保険料納付努力が反映される制度とする。

稼働世代に対しては、高齢期に入るまでに、最大限5年間利用可能な有期保護制度を創設し、「金銭給付」だけではなく、複合的な就労阻害要因等を除去し、就労自立を支援することとする。稼働世代に対しては、憲法第25条とともに、憲法第27条第1項の勤労の権利と義務が尊重される。

制度改革案は行政機構の見直しにまで及ぶ抜本的なものである。複合的な就労阻害要因等の除去は労働部門等生活保護以外の各部門との一体的な連携がなければできないからである。

また、ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度を創設する。

第1章　稼働世代のための有期保護制度

第1節　就労自立のための有期保護制度の創設

稼働世代において、制度適用の期間を最大限5年間に限定する。5年間は、文字通り最大限を示すものであり、有期保護制度を利用して1年で生活保護から脱却できた者は、後に再び貧困に陥った時に、残りの4年間を利用できることとする。この期間は月単位（あるいは日単位）に分割して、合計して5年以内であれば何度も使うことができる。また、制度を適用する期間を1回2年までとすることも可能とする。

最大限5年間とするのは、1年程度の職業教育の必要がある場合等を考慮してのことである。また、制度適用期間を限定すること、プログラムに真剣に参加することを条件として給付が行われることにより、被保護者並びに福祉事務所および関係機関が共に明確な目標を持ち、それに向けて限られた資源を有効に投入し、就労を促進

することをめざす。
制度適用期間は、「金銭給付」だけではなく、福祉事務所および関係機関が積極的に被保護者と共に、就労自立のために目標を定め、プログラムを組み、複合的な就労阻害要因の除去、職業紹介等、一連の行動を伴う期間である。こうした体制を組むことによって、初めて複合的な就労阻害要因を持つ貧困者の対策を行うことができる。
なお、現金給付・現物給付およびプログラムについては、国が基準を定める。

第2節　有期保護制度の目的

有期保護制度は、日本国民の勤労を尊ぶ精神に基づいた制度であり、貧困から抜け出すために、働くことを基本にするプログラムを提供し、人々が職を得、経済的に自立して生活することを支援する制度である。
被保護者本人が主となって策定した自立計画に基づき、福祉事務所および一体的に協働する関係機関が、育児や介護等の家族的支援、基本的生活訓練、各種のセラピー、求職活動、職業経験活動、短期の教育訓練等を通じて、できるだけ早く福祉依存から抜け出し、就労できるようにプログラムを策定・管理する。また、被保護者は、有期保護期間中においてはこのようなプログラムに参加しなければならない。
さらに、すでに職を得ている者が、より良い職を得ることができるように職業訓練等を行う。被保護者が、賃金が支払われる仕事に就くことをめざし、それを可能にするプログラムを実施するよう努める。
つまり、高齢期に入るまでに最大限5年間、貧困状態に陥った世帯が、再チャレンジをするためにプログラムを提供して支援する「再チャレンジする人に手を差し伸べる制度」を創設する。

重度の障害・慢性的な疾患を有する等により働くことができない者については、適用除外として、5年の期限およびプログラムが適用されず、最低生活が保障される。
なお、有期保護は徹底して自立を促進するための仕組みであり、憲法第25条に定める健康で文化的な最低限度の生活は、有期保護の

終了後も適切に保障されていくものであって、本報告による改革案においても、国家責任によるセーフティネットの機能が堅持されていることは言うまでもない（図５を参照のこと）。

以下、支援策の具体的なイメージを例示する。今後、こうした支援策については、さらなる検討が必要である。

【例　示】

１　有期保護制度の対象者

（１）18歳以上から高齢者（現状では65歳）に達するまでの者が対象である。シングル、子供を抱える母または父、高齢の親と同居する未婚者、ホームレス等さまざまな環境に置かれている者が対象になる。この制度の受給要件を満たす、失業中あるいはワーキングプアで、より良い職に就きたいと願う者も含まれる。

（２）所得および資産が一定額未満であること。

・所得および貯蓄は、一定額未満であることが必要である。

・持家は、評価額が一定額未満であり、なおかつ近隣との調和が保てれば、生活再建を容易にするために認める。

（３）プログラムへの参加は、週一定時間を義務づける。

（４）期間中プログラムへの参加を免除されるのは、たとえば、乳児を持つ親、重度の障害・慢性病を持つ者、重度の障害・慢性病を持つ子の親、全く稼働できない等重篤な疾患を持つ者、そのほか稼働できない者である。

２　プログラムの内容

プログラムは被保護者が職を得、それを維持し、さらにはその職よりも良い職を得ることにより、貧困から抜け出すことを目的とする。こうした取組が、ひいては日本経済の活性化にも資する。各種の就労阻害要因を除去するためのプログラムは、育児・介護等の家族的支援、就労に至るまでの基本的準備や職業経験、職業訓練、職業教育、就労プログラム、その他の支援に分類される。

これらのプログラムの提供に先立ち、福祉事務所が中心となり、医療・福祉部門、労働部門、教育部門等とともに、被保護者の希望や家族状況、健康状況等を把握する。そして、被保護者が主となり自立計画を策定し、福祉事務所等各実施部門はそれを支援する。

（１）育児・介護等の家族支援

まず、被保護者が活動しやすくなるように、保育や介護が必要な者には、そのサービスを提供する（育児・保育サービス、介護サービス等と連携する。たとえば、放課後児童クラブ等を活用し、ひとり親が子育てしながら、働きやすい環境をつくる）。

（２）就労に至るまでの基本的準備

①アルコール依存、麻薬依存、薬物依存、ギャンブル依存等に対しては、一定期間継続してセラピーを提供する。

②家庭内暴力等に対してもセラピーおよび家族分離等適切な措置を行う。

③基本的な生活習慣が欠如している者に対して、基本的な生活訓練を行う。

④義務教育程度の基本的学力（読み・書き・そろばん）を身につけていない者には一定期間教育を行う。

⑤借金を背負っている者には、借金処理を行う。

（３）職業経験、職業訓練、職業教育

①短期の職業教育（奨学金等があれば、長期に結びつけることも可能）

②短期の職業訓練（１年以内）

③職業経験に欠ける者については、民間の職場、公共部門等で職業経験を積む（インターンシップ）。

④職場内教育（on the job training）

（４）就労プログラム

①就労準備訓練を提供し、希望する職域にあった履歴書の書き方、面接の仕方等を訓練する。

②就労斡旋活動

③求職活動を行っても良い結果が得られなかった者については、

一定期間に限り、補助金付の仕事を提供する（民間の職場、公共部門等）。

④一定期間、就労後のフォローアップを行う。

3　「貧困の罠」を避けるための給付設計の工夫

（1）有期保護期間において、勤労控除額を割増するが、その増額分は月々支給せずに寄託扱いとし、自立の際に一括支給するものとする。ただし、自立できなかった場合は無効とする。

（2）被保護者が受け取っている生活保護費以外の給付・特典を整理して、生活保護から脱却した者の受ける低所得者向け給付・特典と調和がとれるようにし、生活保護が「貧困の罠」になることを回避する。

（3）生活保護基準額は、非正規雇用者の収入や最低賃金とも均衡を保つようにする。それがなければ、就労自立を阻害することになる。同時に、就労支援するためのプログラムを現物給付で支給する。

4　就労支援プログラムによって就労自立した元被保護者に対する配慮

就職して生活保護を脱却した者については、職場に根付いているか、問題がないか、就職後の一定期間（たとえば1年間）、フォローアップを行う。

5　5年間の有期保護の適用除外

5年間の有期保護の適用が除外されるのは、以下に示すような特別の困難に直面する者である。この分類に該当する者は、プログラムへの参加が適用されず、最低生活が保障される。

（例）乳児を持つ親、重度の障害・慢性病を持つ者、重度の障害・慢性病を持つ子の親、全く稼働できない等重篤な疾患を持つ者、そのほか稼働できない者である。

6　5年間の有期保護期限が来ても、就労自立できない者に対する

配慮

稼働世代において、5年間の給付期限が来れば、原則保護を廃止する。ただし、5年間の期限が切れた後再申請を行い、一定の条件を満たす困窮状態にある者については、適用が認められる。再申請後については、地域の雇用情勢、個人の稼働能力等に応じた処遇を行う。

7　新たな制度を実施するための体制

上記のプログラムは生活保護部門、とくに福祉事務所だけでは実施することができない。新たな制度の実施機関は、生活保護部門、医療・社会福祉部門、労働部門、教育部門等からなり、とくに福祉事務所と労働部門との一体的な連携なくしては実施することができず、新たな体制づくりが必須である。そのためには、まず国が強力に推進する体制を構築するとともに、地方も関係機関が連携する体制を築き上げなければならない。

主要な連携軸は生活保護部門および労働部門であり、各部門は個々の被保護者に関する情報を共有して支援を行う。

（1）生活保護部門

①福祉事務所のケースワーカーは全体を統括するコーディネーター、政策の推進および監査等の役割を果たす。

②福祉事務所は、個々の被保護者に関する情報を関係機関と共有し、管理する。

③個々の被保護者に対して、プログラムの割当てや進捗状況を見守る。

（2）医療・社会福祉部門

①日常生活訓練、②アルコール依存等に対するセラピー、③保育、④介護、⑤家庭内暴力、⑥その他

（3）労働部門

①就労斡旋活動、②企業に対する職場開拓、

③補助金付き仕事の開拓(民間あるいは公的部門の補助金付き仕事)、④職業教育、職業訓練の実施、⑤その他

（4）教育部門

①職業教育、職業訓練の実施、②義務教育程度の基本的学力の確保、③放課後教育の実施、④その他

（5）その他－借金の処理等

実施主体としては、公共部門だけではなく、民間企業、NPO、大学、職業訓練校等がある。

第2章　高齢者のための新たな生活保障制度

第1節　高齢者のための新たな生活保障制度とその目的

65歳以上の高齢者世帯に対する新たな制度を設ける。国民皆年金のもと、年金受給額の上昇に応じて、高齢者世帯の貧困は大幅に改善されてきた。1956年（昭和31年）当時の高齢者世帯の4分の1が被保護世帯であったが、現在では、100世帯に4～5世帯が被保護世帯である。

新たな高齢者制度の目的は、所得および資産が一定額未満の貧困状態にある65歳以上の高齢者世帯に対して、国が最低生活を保障することである。有期保護で、就労による自立を要請される稼働世代とはこの点が異なる（有期保護制度は稼働年齢層のいる者の世帯に限る）。これだけ年金額と老後の貧困の関係が強くなった今日、老後に対する国民の自助努力が促される給付設計とする。

当面は現行制度内で高齢者世帯を分離することとし、将来は生活保護制度とは別の高齢者対象の生活保障制度に移行することをめざす。

第2節　給付の内容

（1）生活扶助に相当する部分については、長年の国民年金（基礎年金）保険料の納付が報われる給付構造とする。現行年金制度を前提にする限り、限界があるとはいえ、国民年金（基礎年金）保険料の納付は、国民の老後に対する自助努力の現われであると考えられる。

したがって、高齢者制度から給付金を受ける場合の収入認定において、長年支払ってきた国民年金（基礎年金）の受給額全てが認

定されるのではなく、一部を控除するように制度設計を行う。老後に備えた自助努力が生活保護制度においても報われるようにする。

（２）生活扶助に相当する部分は、国が基準を決め、現行の級地制度については維持しつつも、区分および水準を見直す。生計費は家賃ほどには全国的な格差はない。

また、稼働世代の生活保護基準額、最低賃金、非正規雇用者の収入とも均衡を図る必要がある。住宅扶助に相当する部分の基準も、現行制度のように国が地域に応じて決める。

（３）支給に際しては、所得調査および資産調査を行う。

（４）現行生活保護制度において実施している高齢者世帯に対するケースワーカーを原則配置しない。基本的には「金銭給付」に徹する。現在、被保護世帯に対しては、基準として年に２回ほどケースワーカーが訪問しているが、高齢者世帯は所得等の経済的変動が少なく、むしろ、医療や介護、健康づくり等の高齢者政策のなかで、現在行っている見守り等のケアは実施できると考えるからである。

（５）稼働世代には、自立を容易にするために一定額未満の持ち家を認めるが、高齢者世帯では、原則その資産を活用し、保護費に充当することとする。

現状では、被保護者の扶養義務者が被保護者に対して何の援助もしないのに、土地・家屋等だけは相続する場合もあり、国民の理解が得られない。

厚生労働省では、地方の提言を受けて、来年度、高齢者世帯について、リバースモーゲージの導入を進めているところであるが、その実効性について検証する必要がある。私たちは、資産を活用する手段として、以下の方策を検討すべきであると考える。

①関係行政機関へ所有権を移転し費用徴収する方法

たとえば、高齢者が所有する自宅資産（土地・家屋）につい

て、関係行政機関が固定資産評価額により買取り、所有権を移転し、保護費の費用に充てる。被保護者が死亡または保護廃止までに支出した保護費より、所有権移転時の固定資産評価額が多い場合は、差額を相続人に支払う。

②住宅担保貸付

貸付対象となる物件について、たとえば固定資産評価額を緩和し、貸付限度額を生活保護基準額相当に制限すること等を行う。

③扶養義務者等への方策

保有資産について、扶養義務者に生前贈与する場合、保護開始前の贈与であれば、関係行政機関が必要に応じて、家庭裁判所に扶養義務者の負担すべき額について申立てを行う。

また、保護受給中の贈与であれば、費用返還債権を確保した上で、保護の停止・廃止を行う。

第3章　ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度の創設

ワーキングプアの広がりは、生活保護基準よりもわずかに収入が多いボーダーライン層の厚みを増す。というのは、同じ者が、ある時は生活保護基準以下の収入、ある時はそれ以上の収入というように、境界線を行ったり来たりするからである。ボーダーライン層が慢性的貧困に陥り、ひいては被保護世帯に陥らないために、さまざまな支援体制が必要である。その柱として、ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止するための就労支援制度を創設する。

（１）ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度の創設

ボーダーライン層に関しては、たとえば、職業紹介や職業訓練等、有期保護の適用者が利用するプログラムのいくつかを共に利用することにより、就労支援をする。ただし、期間を１年間と限定する。ボーダーライン層は、被保護世帯と重なる問題が多いと考えられるため、同じプログラムを利用することは有効である。また、自立を進めていく上での生活を安定させる支援が必要である。

この制度は、生活保護申請に至らないワーキングプアや失業者

等も利用することが可能である。

なお、プログラム・その他の給付については、国が基準を定める。

（２）その他のボーダーライン層の生活保護移行防止策

①特定目的の給付の充実

子育てや教育等、支出を増加させることが見込まれる、特定の時期や目的に特化した給付を充実する。ボーダーライン層は、年齢に応じて賃金が上昇するわけではない非正規雇用者が多い。たとえば、低所得の子育て世帯に対する給付金である児童扶養手当は、父子世帯にも平等に支給する。

②非正規雇用者の待遇改善

第１編第１章第３節(3)に記したように、非正規雇用者の待遇改善が必要である。

なお、一般的に、ボーダーライン層に必要なのは医療や介護、保育サービス等の保障であるが、日本では医療保険、介護保険が皆保険であること、支払いに関しては高額療養費制度等が整備されており、ボーダーライン層が、医療サービスを受けることができないということは基本的に回避される仕組みとなっている。また、保険料や利用料についても、通常所得の低い者には配慮されている。この点はボーダーライン層対策を考える場合には重要である。

第４章　共通問題について

第１節　年金担保貸付制度について

年金担保貸付制度は、年金受給者の利便に資する制度であるが、年金担保貸付を受け、借入金を全て借金の返済や遊興費等により費消した後、生活に困窮したとして、生活保護受給を繰り返す例が見られることがある。この場合には、年金が担保となっているため、原則と異なり収入認定されない。

現在、各自治体は被保護者の情報を、厚生労働省を通じて独立行政法人福祉医療機構に提供し、生活保護受給中は貸付を受けられないようにしているが、情報提供は被保護者のうちのごく一部に過ぎない。また、国民生活金融公庫が行っている恩給と共済年金の年金

担保貸付は制限の対象になっていない[13]。対象となる情報を全件情報提供したいという一部自治体の希望に対して、厚生労働省は対応しかねると回答している。そのために、「生活保護行政を適正に運営するための手引き（平成 18 年3月)」に書かれた生活保護適用中の貸付制限が機能していない。

この事実に鑑み、情報提供が徹底できない場合には、年金担保貸付制度を廃止することも視野に含めて検討する必要がある。

第２節　調査や制裁等について

（１）調査権限の強化

現在は、「調査すること」は義務づけられているが、「調査に回答すること」は義務づけられていない。国民の税金を使う事業であることから、回答も法律で義務づけるべきである。あわせて、資産と収入以外にも、保護の実施に必要な情報、求職活動の状況、出入国の状況、前居住地での保護受給状況、債務の状況等にも調査権限を認めるべきである。生活保護制度を円滑かつ公平に実施するためには、情報の共有化が不可欠である。

（２）制裁の明文化・法定化（例）

・正当な理由なしに、被保護者が労働、あるいは就労活動を拒否する場合には、その程度に応じて受給額を一定額、一定期間減額する（100％減額も含む)。

・受給後に、虚偽の情報提供があった場合には、受給額を一定額、一定期間減額する（100％減額も含む)。

・生活保護法第 77 条の活用、同法第 63 条及び第 78 条[14]を強化するため、地方税の滞納処分の例による処分に関する条文を追加する。

・被保護者からの分割による同法第 63 条及び第 78 条の費用返還・費用徴収について、最低生活扶助額の 1 割程度まで、職権で保護給付費から返還・徴収することができるようにする。また、返還・徴収の長期化を防ぐため、相応の利子を徴収できるようにする。

[13] 恩給受給者と共済年金の受給者は多額の年金を担保に入れても、従来どおりの生活保護が受給できる。

[14] 各条文については、巻末の資料を参照のこと。

（3）不服の申立て

申請者および被保護者が不服がある時は、不服を申し立てることができる。

第3節　養育費問題について

養育費を受け取っている受給世帯の割合は、2003年（平成15年）で18％に過ぎない。養育費は生活保護制度の問題だけではない。したがって、生活保護制度とは別に、養育費取立ての制度を整備するべきである。

第4節　財政問題について

生活保護制度は、憲法第25条の理念に基づき、国の責任において、生活に困窮する全ての国民に対し、健康で文化的な最低限の生活を保障する制度であり、国民の最低限の生活を保障される機会や最低限の生活水準の内容については、地域あるいは個人によって実質的な差が生じることはあってはならない。

したがって、こうした制度の趣旨に鑑みれば、生活保護の財源については、本来、国が全額負担すべきものである。しかしながら、これまでの経緯もあることから、国庫負担率については、他の国庫負担率とは違って、1989年度（平成元年度）に4分の3に恒久的に措置された現行の水準を維持するものとする。

また、ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度については、生活保護申請に至らないワーキングプアや失業者等を対象に含める。したがって、この制度の対象者は生活保護のそれにきわめて近く、当該制度がひいては将来の生活保護の負担増を回避することになることから、財源は生活保護における現行国庫負担率が適用されなければならない。

第3編　未来に向けて

日本人の勤労を尊び、自助自立を尊重する精神に立てば、ワーキングプア等新たな貧困が広がりつつある今日こそ、貧困に陥ったとしても、就労自立できるよう再チャレンジを本格的に支援する制度が必要である。この56年間改革がなかった日本の生活保護制度は変わらなければならない。

私たちが提案するのは、セーフティネットをしっかり守ることを前提に、①稼働世代に対する適用期間を最大5年間とする有期保護制度の創設、②高齢者世帯対象制度の分離、③ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度である。

慢性的貧困は、複合的な要因によって生じる。そうした要因により、貧困に陥った者が就労自立できるようにするため、必要ならばアルコール依存や薬物依存に対するセラピー、基本的生活訓練、職業訓練、職業教育等による就労阻害要因の除去等、プログラムをしっかり組んで目標を定めた就労支援を行う制度を提案する。

プログラム実施の前提条件として、生活保護部門だけではなく、医療・社会福祉部門、労働部門、教育部門等と一体的に連携協働できる体制をつくりあげること、生活保護基準についても、就労自立を促進する方向で設計すること、適正な情報の取得並びに権限を強化すること、および実施機関を始め携わる職員の技能をさらに開発すること等、条件整備をしなければならないこともいくつかある。

私たちの提案は、こうした体制整備等を含めた抜本的改革であり、貧困との戦いにおいてより効果を発揮するものである。そして、これによって培われた知恵と力が、ニートの増大等、日本が抱える生活保護以外の今日的で複合的な問題に対しても生かされると確信する次第である。

【参照条文】

〈生活保護法〉

（費用返還義務）

第63条　被保護者が、急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けたときは、保護に要する費用を支弁した都道府県又は市町村に対して、すみやかに、その受けた保護金品に相当する金額の範囲内において保護の実施機関の定める額を返還しなければならない。

（費用の徴収）

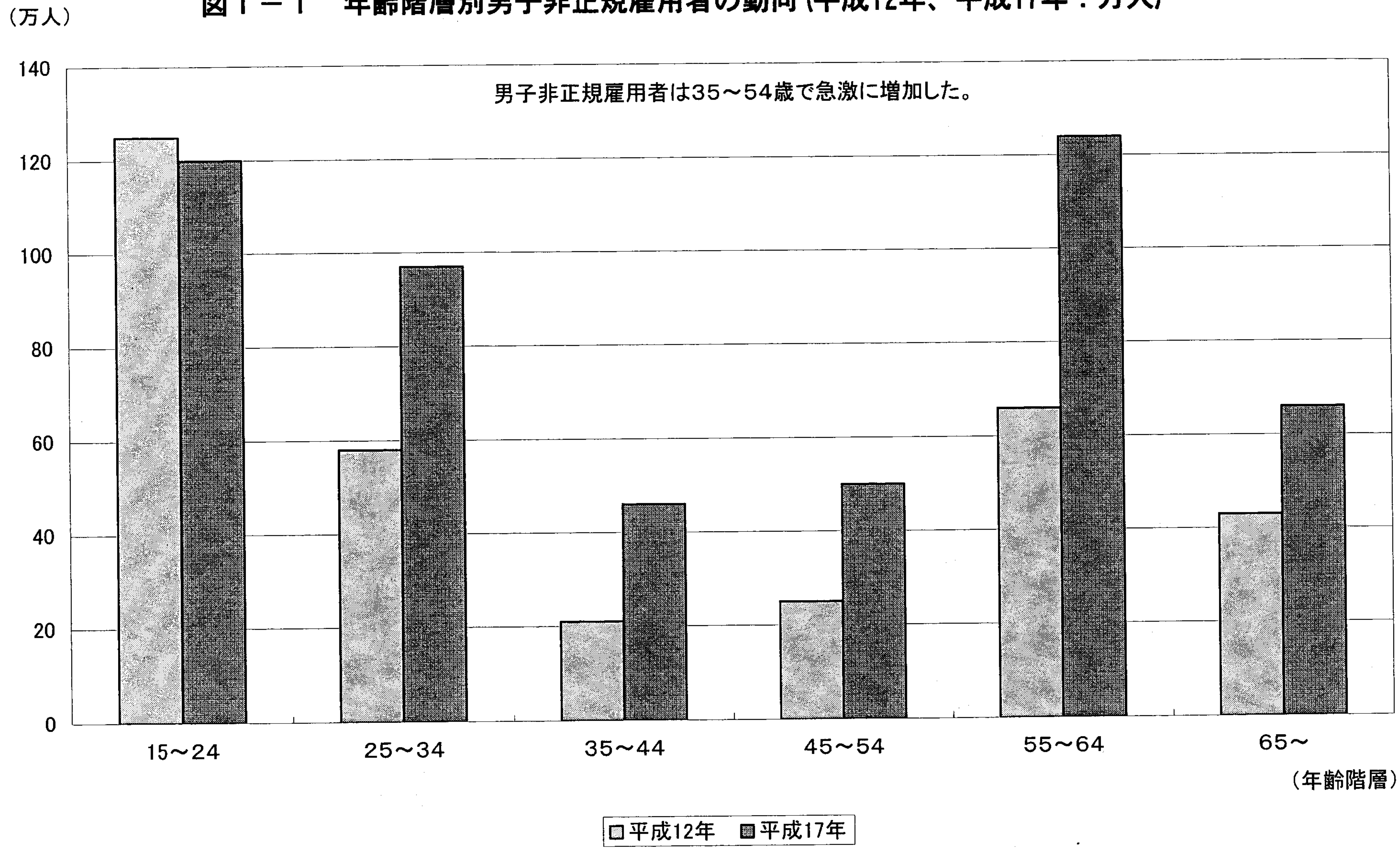
第77条　被保護者に対して民法 の規定により扶養の義務を履行しなければならない者があるときは、その義務の範囲内において、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の全部又は一部を、その者から徴収することができる。

2　前項の場合において、扶養義務者の負担すべき額について、保護の実施機関と扶養義務者の間に協議が調わないとき、又は協議をすることができないときは、保護の実施機関の申立により家庭裁判所が、これを定める。

3　前項の処分は、家事審判法 の適用については、同法第九条第一項乙類に掲げる事項とみなす。

第78条　不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者があるときは、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の全部又は一部を、その者から徴収することができる。

図１－１　年齢階層別男子非正規雇用者の動向（平成12年、平成17年：万人）



（注）数値は、「労働力調査」による。図1-2、図2-1、図2-2についても同様。

図１－２　年齢階層別女子非正規雇用者の動向（平成12年、平成17年：万人）

平成12年から平成17年で、中年期の女子非正規雇用者は中年期の男子非正規雇用者ほど増加しなかった。

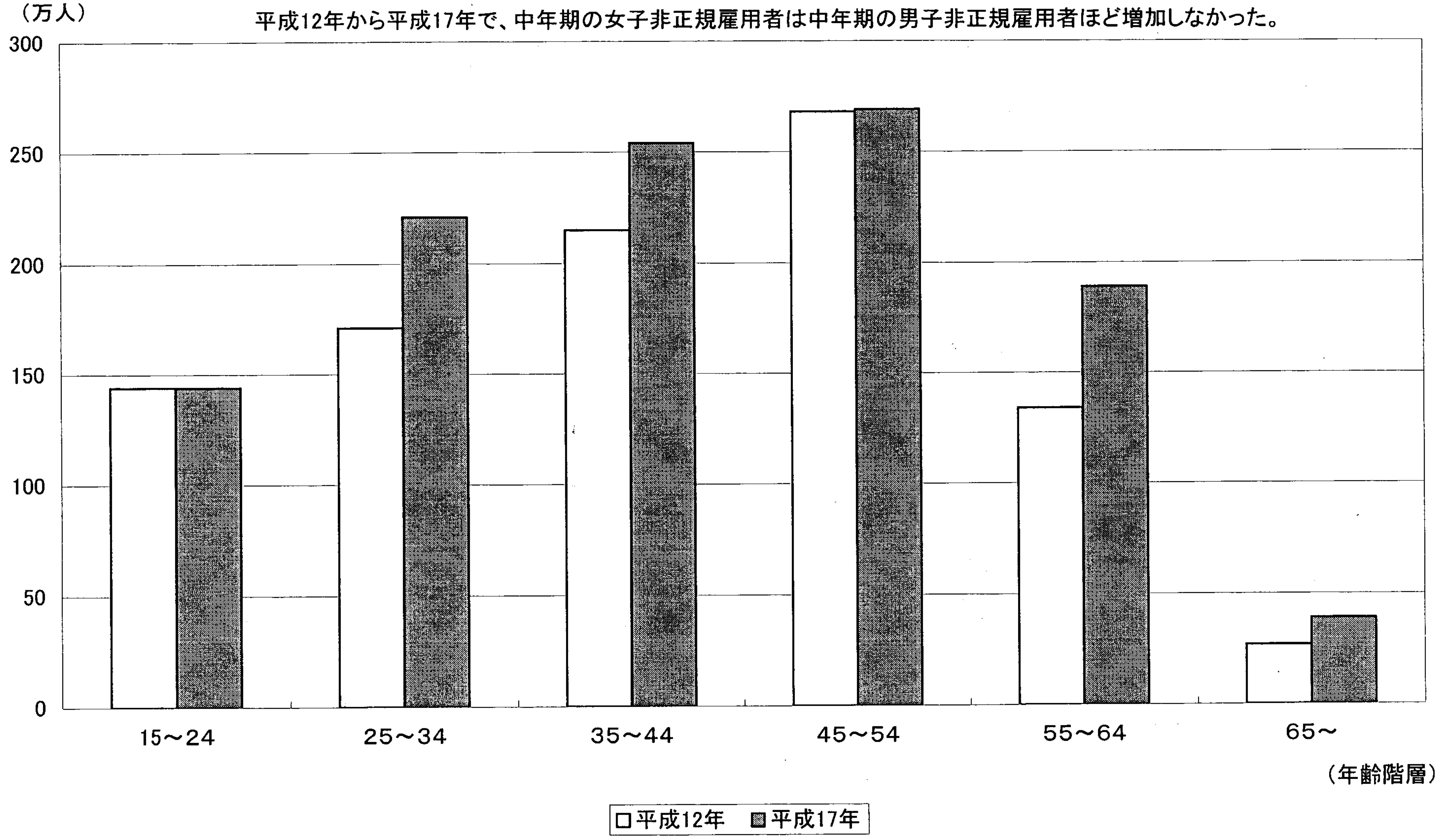


図２－１　年齢階層別男子完全失業率の推移
（昭和60年、平成7年、平成17年：%）

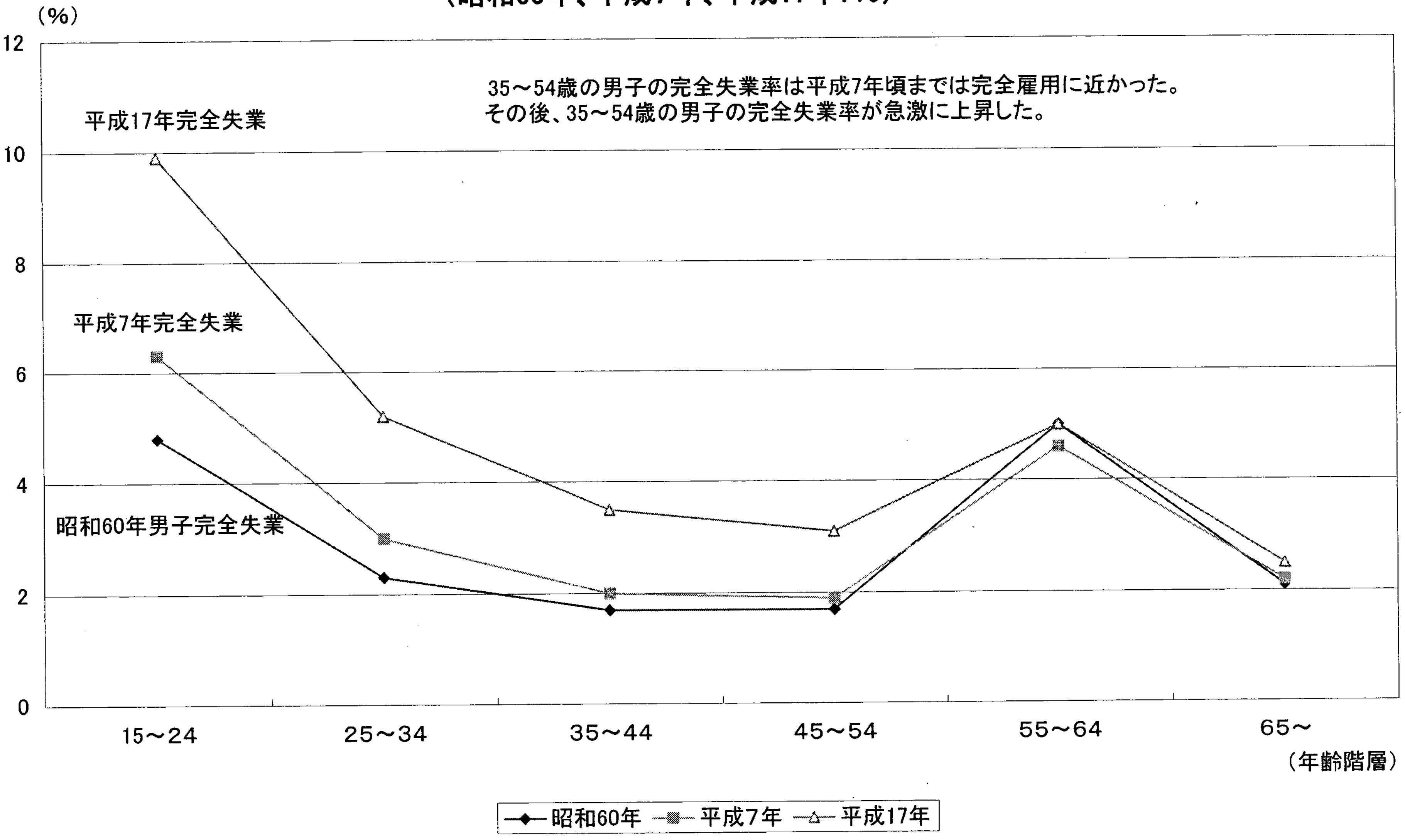


図２－２　年齢階層別女子完全失業率の推移（昭和60年、平成７年、平成17年：％）

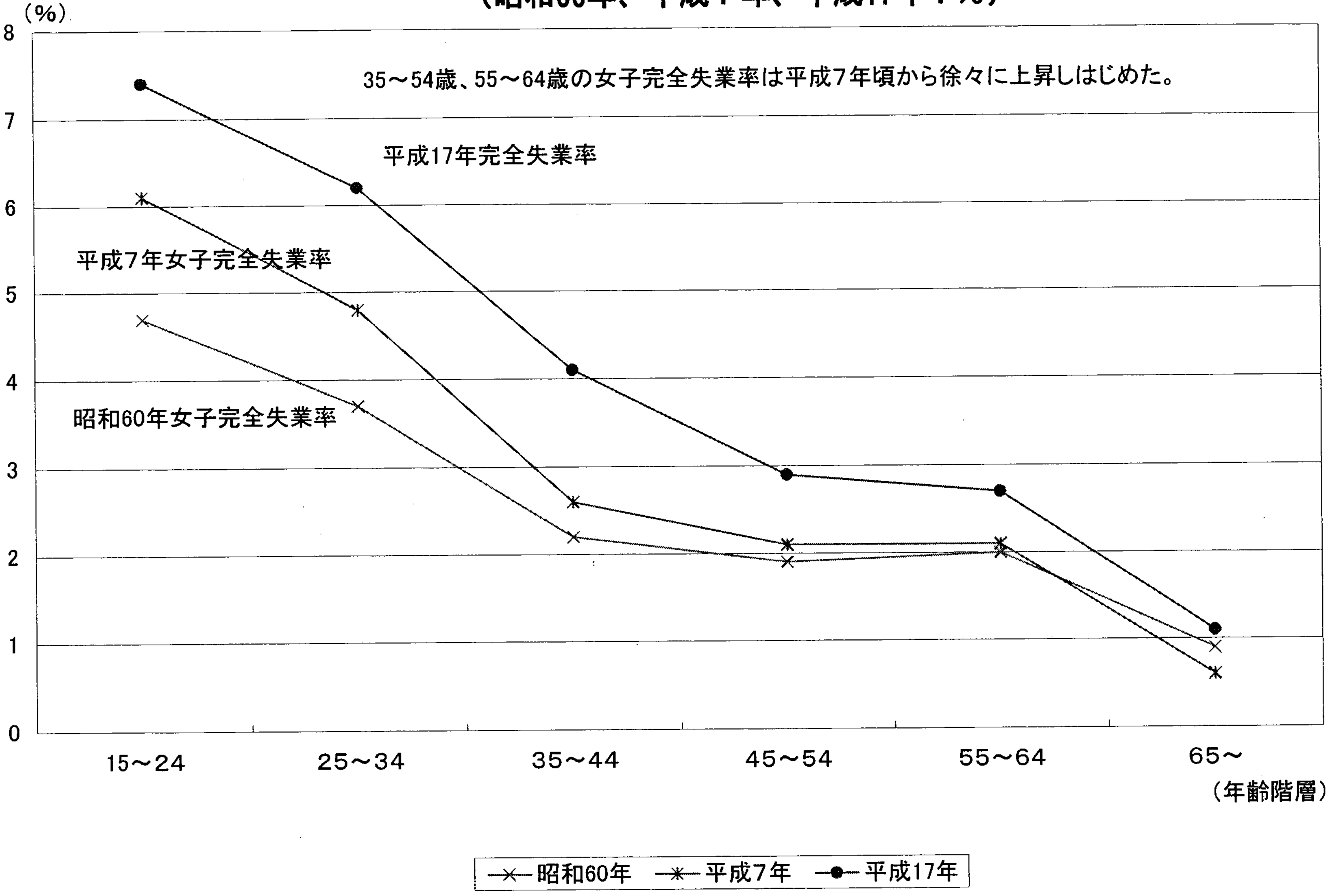
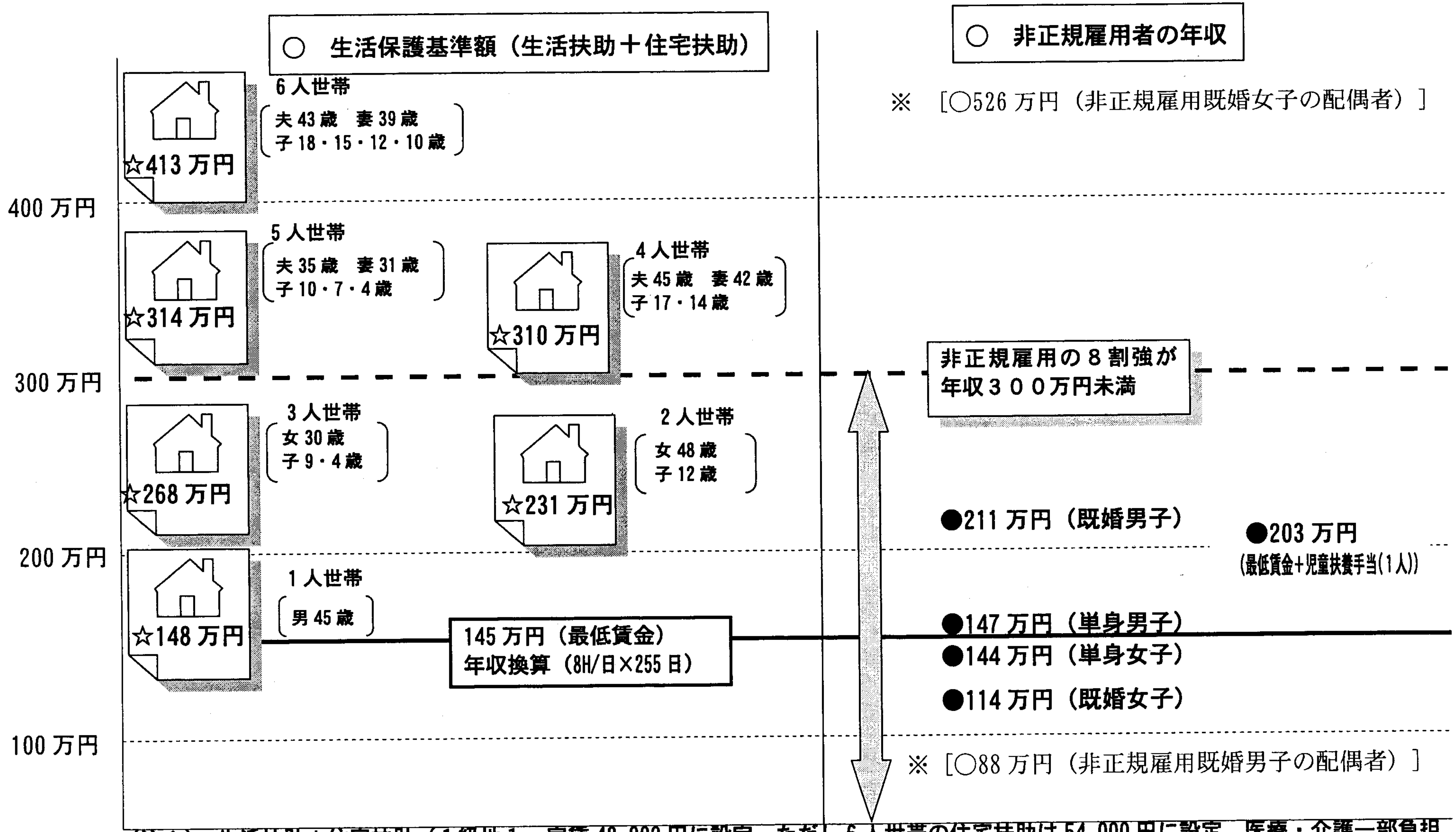


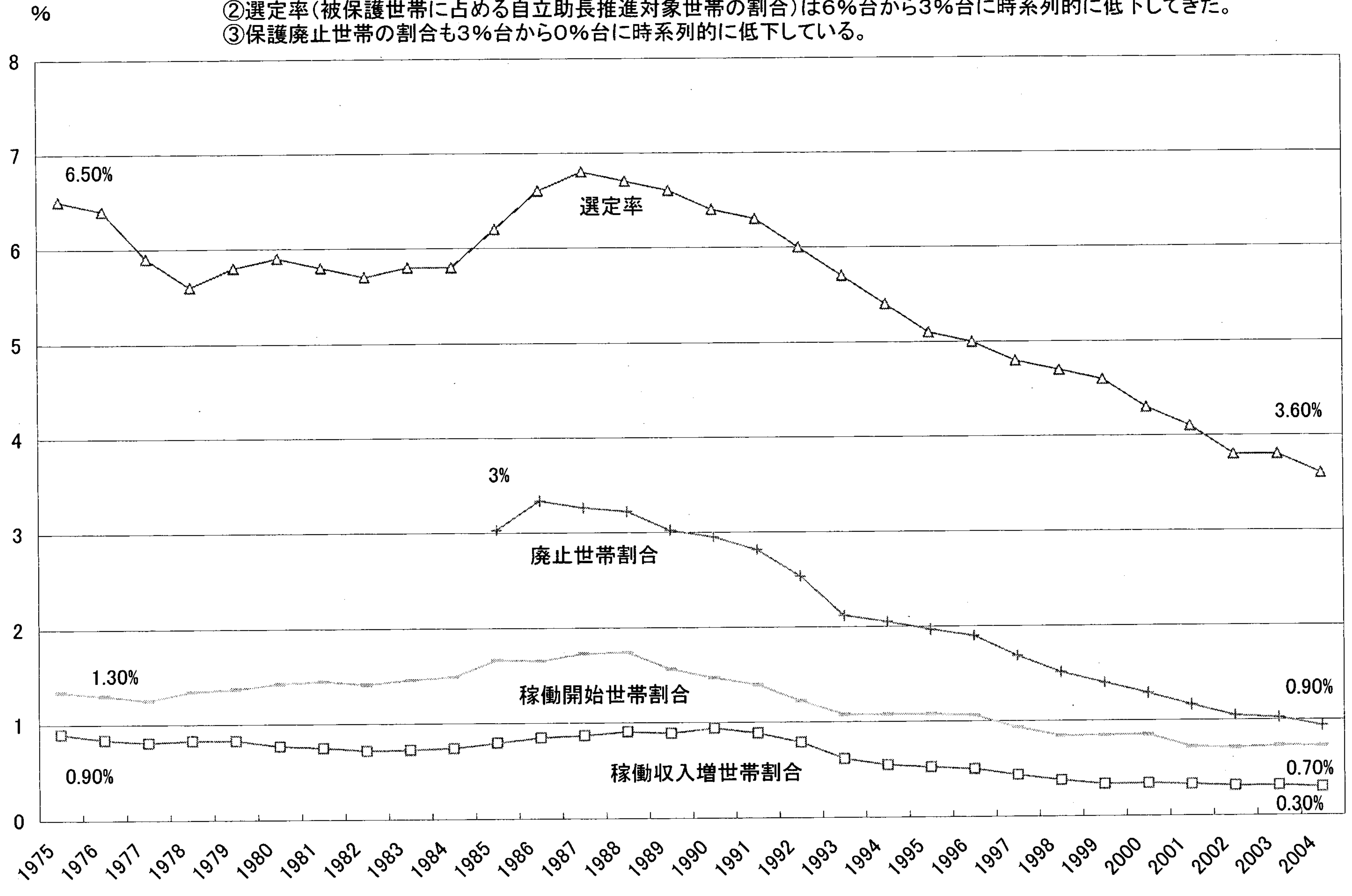
図３　生活保護基準額（生活扶助＋住宅扶助、平成 17 年度）と非正規雇用者の年収の比較



（注１）　生活扶助＋住宅扶助（１級地１、家賃 42,000 円に設定。ただし６人世帯の住宅扶助は 54,000 円に設定、医療・介護一部負担なし、非課税、教育扶助を含む）
（注２）生活扶助、住宅扶助、教育扶助以外に、医療扶助、介護扶助、葬祭扶助、出産扶助、生業扶助がある。
（注３）非正規雇用者の平均年収（平成 12 年）〔『平成 13 年パートタイム労働総合実態調査報告』による〕
（注４）単身とは、配偶者がいない者。
（注５）最低賃金の時間額は、710 円に設定。
（注６）平成 17 年度の生活保護基準額は、平成 12 年度を僅かに下回る。

図4　自立助長推進効果の推移(1975－2004)(対被保護世帯総数)

①自立助長推進は少なくとも1975年以来実施してきた。
②選定率(被保護世帯に占める自立助長推進対象世帯の割合)は6%台から3%台に時系列的に低下してきた。
③保護廃止世帯の割合も3%台から0%台に時系列的に低下している。



(注)厚生労働省資料による。

図５　新たなセーフティネットのイメージ

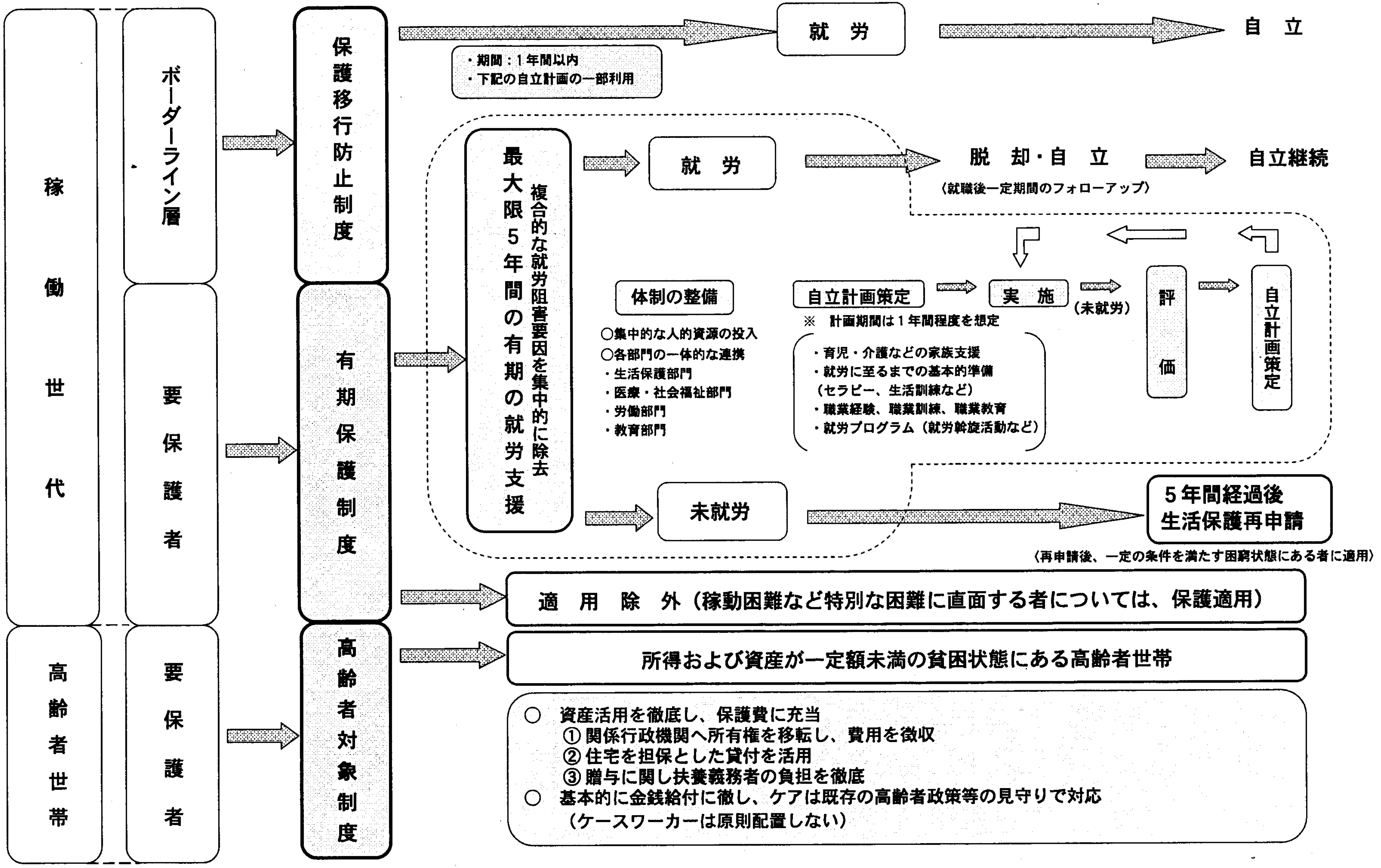


表１　被保護世帯の世帯類型別状況の推移

	総数	高齢者	母子	傷病・障害者	その他
	世帯数（１ヵ月平均）				
昭和46年度（' 71）	666, 051	204, 293	65, 894	272, 274	123, 590
50（' 75）	704, 785	221, 241	70, 211	322, 458	90, 875
55（' 80）	744, 724	225, 341	95, 620	342, 777	80, 986
60（' 85）	778, 797	243, 259	113, 979	348, 881	72, 678
平成 2（' 90）	622, 235	231, 609	72, 899	267, 091	50, 637
7（' 95）	600, 980	254, 292	52, 373	252, 688	41, 627
12（' 00）	750, 181	341, 196	63, 126	290, 620	55, 240
13（' 01）	803, 993	370, 049	68, 460	303, 554	61, 930
14（' 02）	869, 637	402, 835	75, 097	319, 302	72, 403
15（' 03）	939, 733	435, 804	82, 216	336, 772	84, 941
16（' 04）	997, 149	465, 680	87, 478	349, 844	94, 148
	指数（46年度=100）				
昭和46年度（' 71）	100. 0	100. 0	100. 0	100. 0	100. 0
50（' 75）	105. 8	108. 3	106. 6	118. 4	73. 5
55（' 80）	111. 8	110. 3	145. 1	125. 9	65. 5
60（' 85）	116. 9	119. 1	173. 0	128. 1	58. 8
平成 2（' 90）	93. 4	113. 4	110. 6	98. 1	41. 0
7（' 95）	90. 2	124. 5	79. 5	92. 8	33. 7
12（' 00）	112. 6	167. 0	95. 8	106. 7	44. 7
13（' 01）	120. 7	181. 1	103. 9	111. 5	50. 1
14（' 02）	130. 6	197. 2	114. 0	117. 3	58. 6
15（' 03）	141. 1	213. 3	124. 8	123. 7	68. 7
16（' 04）	149. 7	227. 9	132. 8	128. 5	76. 2
	単身世帯割合（％）				
昭和46年度（' 71）	51. 9	76. 3	…	58. 0	25. 8
50（' 75）	55. 1	77. 1	…	59. 9	27. 0
55（' 80）	55. 1	79. 5	…	61. 5	25. 1
60（' 85）	57. 2	82. 1	…	65. 1	26. 3
平成 2（' 90）	64. 9	85. 9	…	70. 9	30. 9
7（' 95）	71. 8	88. 1	…	76. 5	34. 3
12（' 00）	73. 5	88. 1	…	78. 1	42. 8
13（' 01）	73. 5	87. 9	…	78. 3	45. 2
14（' 02）	73. 4	87. 8	…	78. 3	47. 3
15（' 03）	73. 2	87. 6	…	78. 4	50. 0
16（' 04）	73. 4	87. 6	…	78. 6	51. 7

（注）　保護停止中の世帯を含まない。

資料：「国民の福祉の動向」

表２　世帯類型別にみた被保護世帯と一般世帯の推移

	総数	高齢者	母子	その他		
				総数	傷病・障害者	その他
	被保護世帯構成割合（％）					
昭和45年（' 70)	100.0	31.4	10.3	58.3	35.9	22.4
50　（' 75)	100.0	31.4	10.0	58.7	45.8	12.9
55　（' 80)	100.0	30.3	12.8	56.9	46.0	10.9
60　（' 85)	100.0	31.2	14.6	54.1	44.8	9.3
平成 2　（' 90)	100.0	37.2	11.7	51.0	42.9	8.1
7　（' 95)	100.0	42.3	8.7	48.9	42.0	6.9
12　（' 70)	100.0	45.5	8.4	46.1	38.7	7.4
13　（' 01)	100.0	46.0	8.5	45.4	37.7	7.7
14　（' 02)	100.0	46.3	8.6	45.0	36.7	8.3
15　（' 03)	100.0	46.4	8.7	44.8	35.8	9.0
16　（' 04)	100.0	46.7	8.8	44.5	35.1	9.4
	一般世帯構成割合（％）					
昭和45年（' 70)	100.0	4.0	1.2	94.8	…	…
50　（' 75)	100.0	3.3	1.1	95.6	…	…
55　（' 80)	100.0	4.8	1.2	94.0	…	…
60　（' 85)	100.0	5.9	1.4	92.7	…	…
平成 2　（' 90)	100.0	7.7	1.3	91.0	…	…
7　（' 95)	100.0	10.8	1.2	88.0	…	…
12　（' 00)	100.0	13.7	1.3	85.0	…	…
13　（' 01)	100.0	14.6	1.3	84.1	…	…
14　（' 02)	100.0	15.6	1.5	82.9	…	…
15　（' 03)	100.0	15.8	1.2	83.0	…	…
16　（' 04)	100.0	17.0	1.4	81.6	…	…
	世帯保護率（‰）					
昭和45年（' 70)	21.0	165.2	175.9	13.0	…	…
50　（' 75)	21.4	136.7	189.2	13.4	…	…
55　（' 80)	21.1	93.0	211.5	13.1	…	…
60　（' 85)	20.9	78.2	225.3	12.5	…	…
平成 2　（' 90)	15.5	55.2	135.0	8.9	…	…
7　（' 95)	14.7	45.3	108.7	8.5	…	…
12　（' 00)	16.5	43.9	106.1	9.3	…	…
13　（' 01)	17.6	45.2	117.4	9.9	…	…
14　（' 02)	18.9	46.2	112.3	10.7	…	…
15　（' 03)	20.5	49.6	145.3	11.6	…	…
16　（' 04)	21.5	48.7	139.7	12.3	…	…

（注１）保護停止中の世帯を含まない。

（注２）国民生活基礎調査の世帯類型は平成９年度から定義変更が行われている。
また、平成７年の数値は、兵庫県を除いたものである。

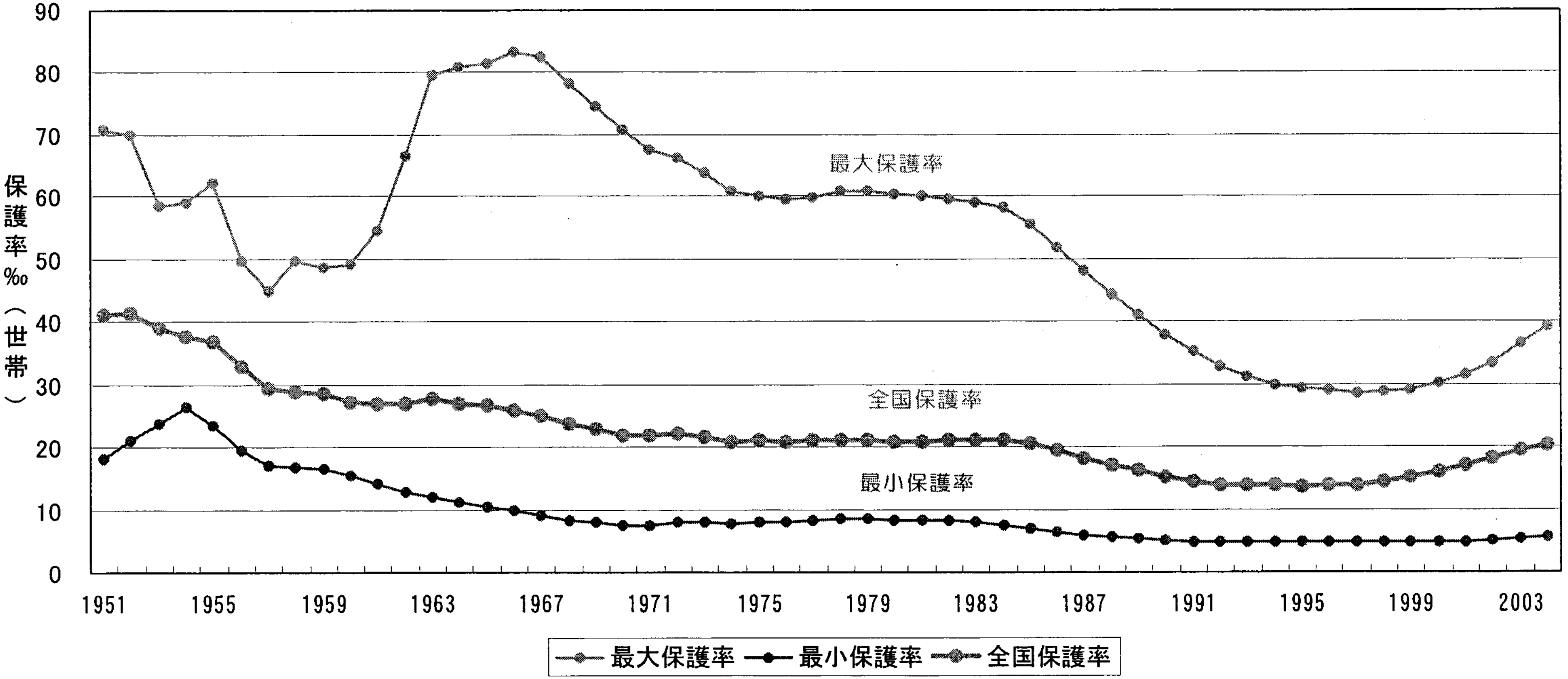
資料：表１と同様

[参考資料1]

最大保護率は、現在上昇傾向にあるが、かつてに比べれば低い水準にある。

最大保護率（世帯）、最小保護率（世帯）、全国保護率（世帯）の推移（1951-2004）

・保護率は昭和27年(1952年)をピークとして低下傾向にあったが、平成7年(1995年)の13.7‰を底として上昇し始め、平成16年(2004年)は20.4‰。
・大きく変動したのは最大保護率。昭和41年(1966年)の83.3‰をピークとして、平成9年(1997年)の28.7‰まで低下傾向にあったが、その後上昇し、平成16年(2004年)は39.2‰。

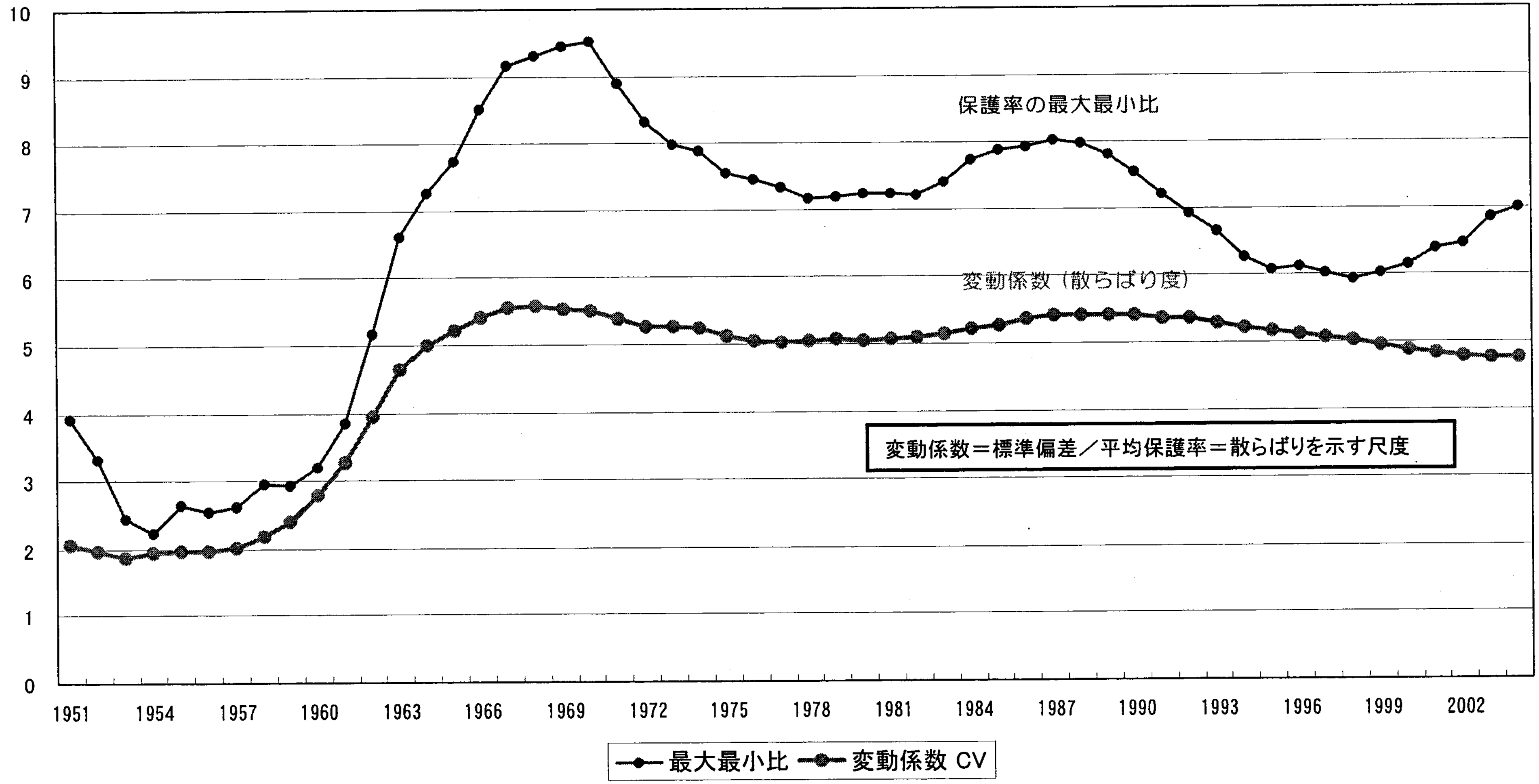


[参考資料2]

保護率の地域較差は、昔から存在するが、全体としての散らばり度は均衡状況にある。

保護率（世帯）の最大最小比率と変動係数の推移　(1951-2004)

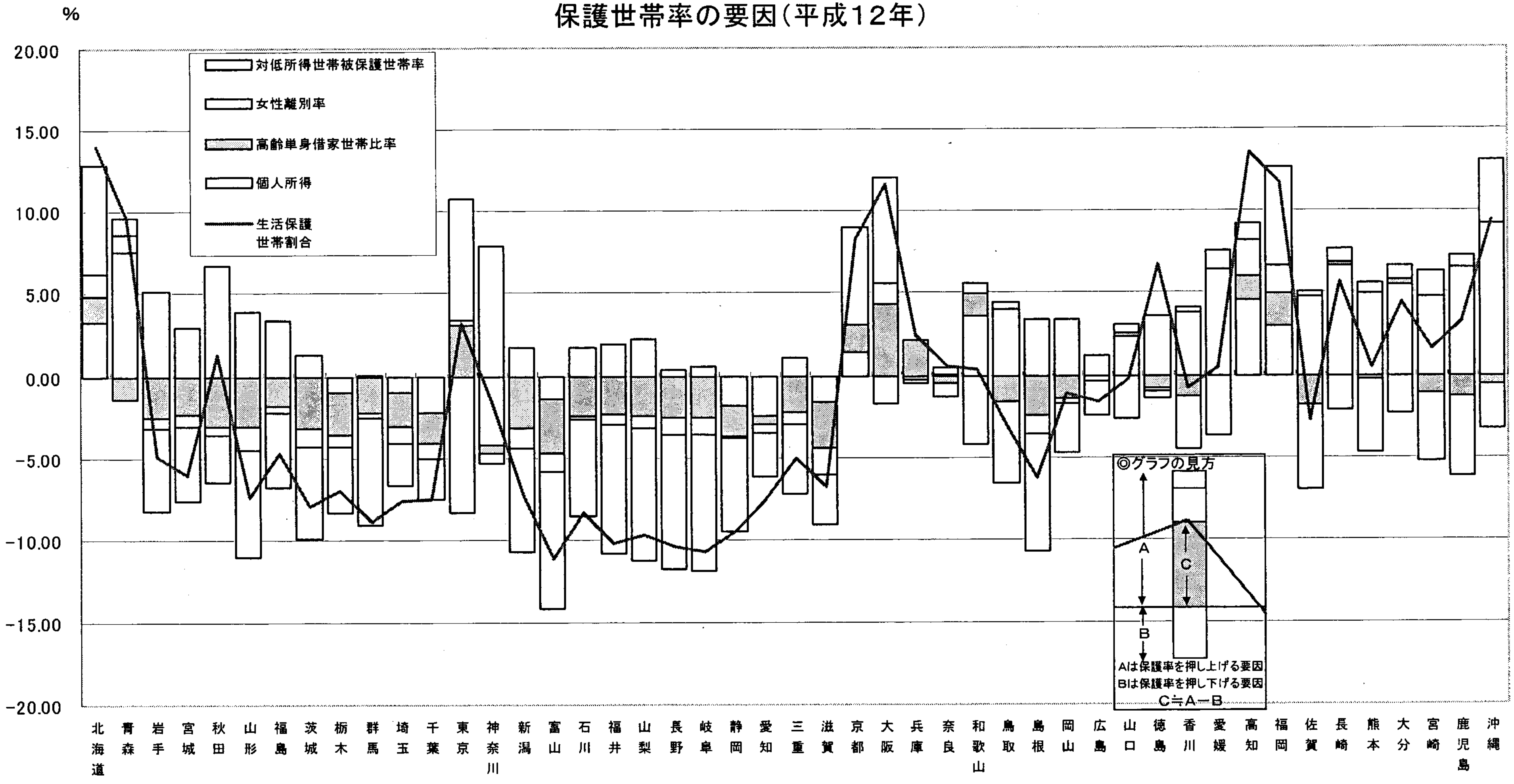
・最大と最小比率は循環的に推移。現在、拡大期。
・しかし、保護率の散らばり度を表す変動係数は、昭和40年(1965年)以降ほぼ一定で、<u>地域較差は拡大していない</u>。



[参考資料3]

「経済・雇用情勢や社会的要因は保護率の地域間格差に極めて大きな影響を及ぼしている。」（協議会における中間とりまとめ）→統計学上、個人所得・高齢者単身借家世帯比率・女性離別率・対低所得者被保護世帯率の4つの指標で、保護率の地域較差の要因を9割程度説明できる。→<u>地域較差の要因をほとんど全て説明し尽くすレベル</u>。

保護世帯率の要因（平成12年）



○　新たなセーフティネット検討会　開催経過

◆第１回（平成 18 年１月 30 日）
・今後の進め方について

◆第２回（平成 18 年２月 17 日）
・有識者からのヒアリングについて

◆第３回（平成 18 年２月 28 日）
・現行制度の運用改善の方策について
（１）資産処分方策（リバースモーゲージ）
（２）年金担保貸付制度の在り方
（３）金融機関等の調査協力の義務付け

◆第４回（平成 18 年４月 14 日）
・給付水準の在り方の見直しについて
（１）年金制度等との均衡
（２）生活保護基準

◆第５回（平成 18 年５月 29 日）
・自立就労支援の更なる推進について
（１）有期保護制度の創設
（２）自立就労に向けた取組み（有期保護制度以外）及びハローワーク等との緊密な連携の確立

◆第６回（平成 18 年６月 27 日）
・セーフティネットの在り方について(高齢者世帯の生活保障)

◆第７回（平成 18 年８月９日）
・これまでの議論の整理について

◆第８回（平成 18 年 10 月 13 日）
・セーフティネット検討会報告書（案）について

○ 新たなセーフティネット検討会　委員名簿

（平成 18 年 10 月現在）

座　長	地方財政審議会委員	木　村　陽　子
委　員	花園大学・大学院講師(非常勤)	門　脇　光　也
〃	国際基督教大学教授	八　田　達　夫
〃	石川県健康福祉部少子化対策監付課長	普　赤　清　幸
〃	東京都福祉保健局生活福祉部計画課長	小　林　秀　樹
〃	福岡県保健福祉部次長	牛　尾　長　生
〃	稲城市福祉部生活福祉課長	佐　伯　　　彰
〃	豊島区保健福祉部生活福祉課長	峰　田　和　幸
〃	川崎市健康福祉局地域福祉部保護指導課長	菊　地　正　己
〃	大阪市健康福祉局生活保護制度担当部長	野　田　　　誠
〃	守口市福祉部生活福祉課長	中　村　又　一
〃	高知市企画財政部企画調整課長	宇都宮　孝　志

（12 名）

○　これまでの経緯

○「三位一体改革に関する政府・与党合意(H16.11.26)」に基づき、生活保護制度等の在り方について幅広く検討するとともに、給付の適正化に資する改革を推進するため、平成17年4月20日、国と地方による「生活保護費等に関する関係者協議会」が設置された。委員は、谷本・石川県知事、岡崎・高知市長のほか、厚生労働大臣、財務大臣、総務大臣および学識経験者2名で構成され、同年11月末までの間に9回の協議を重ねた。

○その間、「保護率および保護費の上昇についての原因分析」、「地域間格差についての原因分析」、「実施体制・認定と保護率の相関関係」等について科学的に分析することとし、学識経験者、厚生労働省、財務省、総務省および地方公共団体の実務者等による共同作業を行い、議論のまとめを行った。

○11月25日の第9回協議会において、地方側は第6回協議会で提出した「生活保護制度等の基本と検討すべき課題～給付の適正化のための方策～(提言)」について、本格的に検討を行う必要があり、今後、協議会の下に専門的な場を設けて継続して議論を行っていくべき旨の強い主張を行った。これに対し、厚生労働省は、地方の主張を無視した「見直し案」を提示した上、「平成17年秋までに結論を得て…」としている上記「政府・与党合意」を理由に、一方的に協議を打ち切った。

○政府・与党は、同年11月30日、平成18年度までの三位一体の改革に係る国庫補助負担金の改革及び税源移譲について合意したが、生活保護費負担金については、地方側の主張が尊重され、国庫補助負担金改革の対象には盛り込まれなかった。

○同年12月1日、麻生・全国知事会会長、山出・全国市長会会長、川崎・厚生

労働大臣、安倍・内閣官房長官の四者は、「生活保護の適正化について真摯に取り組む」などを内容とする確認書に署名した。

○こうした状況を踏まえ、全国知事会・全国市長会は、本年１月、関係者協議会の委員であった木村陽子氏（地方財政審議会委員）を座長とし、地方自治体の実務者並びに学識経験者をもって構成される「新たなセーフティネット検討会」を共同設置した。

○この検討会では、全国知事会・全国市長会が昨年の関係者協議会において提言した８項目を中心に更に議論を深め、新しい制度改革を提案しようとするものであり、本年１月から 10 月までに８回の会議を開催し、議論を重ねてきたところである。