

NPO 法人 EABuS

## 生活保護制度適正化検討部会報告書

2015.8.20

# 目 次

第1章	生活保護制度の目的と仕組み	3
1.	生活保護制度の目的	3
2.	生活保護制度の仕組み	4
2-1	生活保護扶助の種類と給付額の算定	4
2-2	生活保護の流れ	10
第2章	生活保護制度の現状と課題	13
1.	生活保護被保護者の傾向	13
1-1	最近の生活保護者の状況	13
1-2	世帯類型からみる被保護者の状況	14
1-3	地域別に見る生活保護の状況	14
1-4	都市区分別被保世帯・人員・人口・保護率について	17
1-5	生活保護と社会環境等に関する指標との相関分析の試み	18
2.	生活保護費の推移とその内訳	21
3.	生活保護制度における政府・自治体の動き	23
4.	諸外国における公的扶助制度との比較	26
5.	生活保護制度における課題	30
5-1	護被保護者の抱える問題の多様化への対応	30
5-2	福祉事務所の事務効率化と関係機関との連携強化の必要性	30
5-3	扶助費の給付とその客観的評価の必要性	31
第3章	生活保護制度適正化に向けた考察	33
1.	当部会における論点	33
1-1	被保護者支援体制と情報共有および活用	33
1-2	被保護者の要件と官民関係機関との情報連携	33
1-3	扶助費の給付とその成果の客観的評価	34
2.	自立更生・就労支援体制と情報共有に関する考察	34
2-1	福祉事務所の体制と情報共有の重要性	34
2-2	福祉事務所における情報共有	36
2-3	共有する情報に関する考察	38
3.	官民関係機関との情報連携に関する考察	43
3-1	保護の開始、停止および廃止の決定に関わる調査	43
3-2	保護要件に関わる官民関係団体等との情報連携	44
4.	生活保護費給付の方法に関する考察	46
4-1	生活扶助に関する考察	46
4-2	医療扶助に関する考察	51
5.	生活保護制度における情報連携と情報共有の総括	53

第4章 生活保護制度適正化に向けた提言 ..... 55

## 第 1 章 生活保護制度の目的と仕組み

### 1. 生活保護制度の目的

第 2 次大戦後に日本国憲法が制定され、憲法第 25 条に「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と国民の権利が規定されており、同 25 条の 2 に「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と国の義務が規定されている。

生活保護制度は、昭和 21 年 10 月に施行された「旧生活保護法」を、日本国憲法の規定に基づき、全文改正を行い昭和 25 年 5 月に現在の「生活保護法」が制定施行されている。

生活保護制度の目的は、生活保護法第 1 条に「この法律は、日本国憲法第 25 条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」と規定されている。また、最低限度の生活を保障するだけでなく、「その自立を助長することを目的とする」とあるとおり、積極的に自立の助長を図るとされている。

なお、生活保護法には、第 1 条の法律の目的を補完する意味で第 2 条に「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護（以下「保護」という。）を、無差別平等に受けることができる。」とあるとおり、日本国民であつて要件を満たす限り誰でもが差別なく保護を受ける権利があると規定されており、外国人に関しては、日本国民に準じた保護を行うとされている。

また、第 3 条に「この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。」とあり、これは憲法第 25 条の内容であり、第 4 条に「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」とあり、保護を受けるための要件が規定されている。

つまり、生活保護制度の目的は、生活保護法第 1 条のとおりであるが、すべての国民は保護を受ける権利はあるのだが、同時に自立に向けていかなければならない義務があることになる。

これは、法第 60 条に「被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、自ら、健康の保持及び増進に努め、収入、支出その他生計の状況を適切に把握するとともに支出の節約を図り、その他生活の維持及び向上に努めなければならない」と規定されていることからいえる事である。

## 2. 生活保護制度の仕組み

### 2-1 生活保護扶助の種類と給付額の算定

#### (1) 生活保護の扶助の種類

生活保護は、内容によって、①生活扶助、②教育扶助、③住宅扶助、④医療扶助、⑤介護扶助、⑥出産扶助、⑦生業扶助及び⑧葬祭扶助の8種類の扶助に分けられている。

社会生活を営む上では、食べるだけでなく、いろいろな経費が必要となるため、扶助もこれに応じて区分されている。

この各々の扶助については、内容がどのようなものであるかについては、法律によって規定されている。また、その基準額については厚生労働大臣が定めることになっている。

#### ① 生活扶助（基準）

生活扶助基準は、衣食などのいわゆる日常生活に必要な基本的、経常的経費についての最低生活費を表示したもので、大きくは、第1類費と第2類費に分けられ、特別の需要のある者にはさらに各種加算が合算されるという構成になっている。

#### (参考) 生活保護法

**第12条** 生活扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 1 衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの
- 2 移送

**第30条** 生活扶助は、被保護者の居宅において行うものとする。ただし、これによることができないとき、これによっては保護の目的を達しがたいとき、又は被保護者が希望したときは、被保護者を救護施設、更生施設若しくはその他の適当な施設に入所させ、若しくはこれらの施設に入所を委託し、又は私人の家庭に養護を委託して行うことができる。

(2、3 略)

**第31条** 生活扶助は、金銭給付によって行うものとする。但し、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、現物給付によって行うことができる。

- 2 生活扶助のための保護金品は、一月分以内を限度として前渡するものとする。但し、これによりがたいときは、一月分をこえて前渡することができる。
- 3 居宅において生活扶助を行う場合の保護金品は、世帯単位に計算し、世帯主又はこれに準ずる者に対して交付するものとする。但し、これによりがたいときは、被保護者に対して個々に交付することができる。

また、生活扶助は1か月分を金銭給付（現金での支給）で前渡しすることが原則となっているが、場合によっては現物給付することも可能とされている。

生活扶助基準の第1類費とは、地域別、年齢別により個人別に定められており、第2類費は、世帯を単位として地域別、人員別に定められている。

生活扶助基準には、他に各種加算という、個人や世帯の特別な事情により、障害者加算、母子加算などが生活扶助基準に加算される仕組みになっている。さらに、季節により冬季加算、期末一時扶助などの支給や、も生活扶助基準に含まれており、臨時的な需要に必要な一時扶助も支給される。

## ② 教育扶助（基準）

教育扶助基準は、義務教育（小中学校）に伴って必要とされる、学用品、通学費用、学校給食費などを給付することとなっている。

また、原則的に支給方法は生活扶助と同様に金銭給付（現金支給）となっているが、給食費等については、学校長へ直接交付することも認められている。

最近では、一般家庭との均衡を図るため、学習支援費として参考書代やクラブ活動費等に使用するための費用を支給している。

### （参考）生活保護法

**第13条** 教育扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 1 義務教育に伴って必要な教科書その他の学用品
- 2 義務教育に伴って必要な通学用品
- 3 学校給食その他義務教育に伴って必要なもの

**第32条** 教育扶助は、金銭給付によって行うものとする。但し、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、現物給付によって行うことができる。

- 2 教育扶助のための保護金品は、被保護者、その親権者若しくは未成年後見人又は被保護者の通学する学校の長に対して交付するものとする。

## ③ 住宅扶助（基準）（平成27年7月改正）

住宅扶助基準は、都道府県の級地毎（政令指定都市と中核市はそれぞれ）に、厚生労働大臣が定める基準額（限度額）の範囲内で支給されることになっている。

ただし、自立助長の観点から当該住宅への居住が必要と認められる場合等は、床面積別上限額を適用しない。また、上記の一般基準によりがたい家賃・間代等であって、世帯員の状況、当該地域の事情によりやむを得ないと認められるものについては、特別基準額の設定があったものとして必要な額を認定して差し支えない。

なお、平成27年7月より改定後の基準額を適用することになるが、改定前の基準に比べ減額になる場合は、自立助長の観点、契約期間の満了、転居等の準備等の理由がある場合には経過措置として、改定前の基準額を適用できることがある。

住宅扶助は、原則的に金銭給付（現金支給）となっているが、公営住宅や民間住宅について、現在代理納付が認められており、被保護者に直接交付しないで、家主に対して福祉事務所が代理納付を行うようになっている。この事により、家賃の滞納等が抑制されている。

なお、平成27年7月改正の厚生労働大臣が定める基準額（限度額）および特別基準額については巻末別に示す。

(参考) 生活保護法

第 14 条 住宅扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 1 住居
  - 2 補修その他住宅の維持のために必要なもの
- 第 33 条 住宅扶助は、金銭給付によって行うものとする。但し、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、現物給付によって行うことができる。
- 2 住宅扶助のうち、住居の現物給付は、宿所提供施設を利用させ、又は宿所提供施設にこれを委託して行うものとする。
  - 3 第 30 条第 2 項の規定は、前項の場合に準用する。
  - 4 住宅扶助のための保護金品は、世帯主又はこれに準ずる者に対して交付するものとする。

④ 医療扶助

医療扶助は、入院、入院外、歯科、訪問看護、調剤、施術（はりきゅう、あんまマッサージ）、柔道整復、治療材料などが必要な場合に、医療機関等で受けることができる。この場合、福祉事務所では医療券（給付券）を発行し、被保護者に手渡しするか、医療機関に直接交付を行っている。

他の扶助とは違い、原則的に現物給付（医療行為を受けること）となっており、移送費等で金銭給付（現金支給）する場合もある。

医療に要した費用は、医療機関が支払基金に請求することで、福祉事務所がまとめて支払いを行う。なお、一部の被保護者を除き一般的に被保護者は医療保険に加入をしていないため医療費の 10 割を医療扶助として支払することとなる。また、医療保険に加入している被保護者の場合は、自己負担分を生活保護で支払うことになる。

また、従来から、後発医薬品の利用については利用を促進することとされていたが、平成 25 年の法改正により、さらに後発医薬品の利用を促すように法改正された。

(参考) 生活保護法

第 15 条 医療扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 1 診察
- 2 薬剤又は治療材料
- 3 医学的処置、手術及びその他の治療並びに施術
- 4 居宅における療養上の管理及びその療養に伴う世話その他の看護
- 5 病院又は診療所への入院及びその療養に伴う世話その他の看護
- 6 移送

第 34 条 医療扶助は、現物給付によって行うものとする。但し、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、金銭給付によって行うことができる。

2 前項に規定する現物給付のうち、医療の給付は、医療保護施設を利用させ、又は医療保護施設若しくは第 49 条の規定により指定を受けた医療機関にこれを委託して行うものとする。

3 前項に規定する医療の給付のうち、医療を担当する医師又は歯科医師が医学的知見に基づき後発医薬品（医療品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律（昭和 35 年法律第 145 号）第 14 条又は第 19 条の 2 の規定による製造販売の承認を受けた医薬品のうち、同法 14 条の 4 第 1 項各号に掲げる医薬品と有効成分、分量、用法、用量、効能及び効果が同一性を有すると認められたものであって厚生労働省令で定めるものをいう。以下この項において同じ。）を使用することができるものと認めたものについては、被保護者に対し、可能な限り後発医薬品の使用を促すことによりその給付を行うよう努めるものとする。

（4～6 略）

## ⑤ 介護扶助

介護扶助も、医療扶助と同様に居宅介護、介護予防、施設介護や福祉用具、住宅補修等で、介護サービスを介護機関で受けることができる。介護扶助は、医療扶助と同様に現物給付（介護サービスを受けること）となっており、介護移送費等は、金銭給付となる事もある。被保護者は、介護保険の第1号被保険者であるため、一般の被保険者と同様に1割の自己負担となるが、自己負担分を生活保護の介護扶助費として国保連を通じて支払いしている。なお、介護保険料については、年金からの特別徴収か、年金が無いか少ない場合には、普通徴収されるが、被保護者には介護保険料加算として支払う（ほとんどが代理納付となっている）こととなる。

### （参考）生活保護法

**第15条の2** 介護扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない要介護者（介護保険法（平成9年法律第123号）第7条第3項に規定する要介護者をいう。第3項において同じ。）に対して、第1号から第4号まで及び第8号に掲げる事項の範囲内において行われ、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない要支援者（同条第4項に規定する要支援者をいう。第6項において同じ。）に対して、第5号から第8号までに掲げる事項の範囲内において行われる。

1 居宅介護（居宅介護支援計画に基づき行うものに限る。） 2 福祉用具 3 住宅改修 4 施設介護 5 介護予防（介護予防支援計画に基づき行うものに限る。） 6 介護予防福祉用具 7 介護予防住宅改修 8 移送

（2～6 略）

**第34条の2** 介護扶助は、現物給付によって行うものとする。ただし、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、金銭給付によって行うことができる。

2 前項に規定する現物給付のうち、居宅介護、福祉用具の給付、施設介護、介護予防及び介護予防福祉用具の給付は介護機関（その事業として居宅介護を行う者及びその事業として居宅介護支援計画を作成する者、その事業として介護保険法第8条第13項に規定する特定福祉用具販売を行う者（第54条の2第1項において「特定福祉用具販売事業者」という。）、地域密着型介護老人福祉施設、介護老人福祉施設、介護老人保健施設及び介護療養型医療施設、その事業として介護予防を行う者及び地域包括支援センター並びにその事業として同法第8条の2第13項に規定する特定介護予防福祉用具販売を行う者（第54条の2第1項において「特定介護予防福祉用具販売事業者」という。）をいう。以下同じ。）であって、第54条の2第1項の規定により指定を受けたもの（同条第2項の規定により同条第1項の指定を受けたものとみなされた地域密着型介護老人福祉施設及び介護老人福祉施設を含む。）にこれを委託して行うものとする。

（3 略）

## ⑥ 出産扶助

出産扶助は、出産に必要な分べん費（前後の処置料を含む）及び脱脂綿・ガーゼ等の衛生材料費を金銭給付することが原則となっている。

### （参考）生活保護法

**第16条** 出産扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 1 分べんの介助
- 2 分べん前及び分べん後の処置
- 3 脱脂綿、ガーゼその他の衛生材料

## ⑦ 生業扶助

生業扶助は、生業費（自営業のための設備費や運転資金）、技能習得費（仕事に就くために必要な技能や資格を身につけるための費用）、就職支度費（衣服等の購入費等）を支給することになっている。平成17年からは、被保護者の自立を支援するため、これに高等学校就学費用も技能修得費として支給されるようになった。

(参考) 生活保護法

第 17 条 生業扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。但し、これによって、その者の収入を増加させ、又はその自立を助長することのできる見込のある場合に限る。

- 1 生業に必要な資金、器具又は資料
- 2 生業に必要な技能の修得
- 3 就労のために必要なもの

⑧ 葬祭扶助

葬祭扶助は、被保護者が無くなった時に葬祭に必要な最低限の額が支給される。単身者の場合で葬祭を行う者がいない場合には、民生委員や自治体に支給されることもある。

(参考) 生活保護法

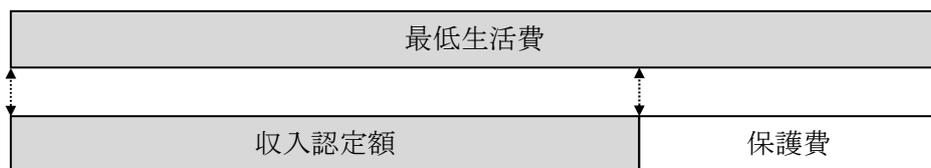
第 18 条 葬祭扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 1 検案
  - 2 死体の運搬
  - 3 火葬又は埋葬
  - 4 納骨その他葬祭のために必要なもの
- 2 左に掲げる場合において、その葬祭を行う者があるときは、その者に対して、前項各号の葬祭扶助を行うことができる。
- 1 被保護者が死亡した場合において、その者の葬祭を行う扶養義務者がいないとき。
  - 2 死者に対しその葬祭を行う扶養義務者がいない場合において、その遺留した金品で、葬祭を行うに必要な費用を満たすことのできないとき

(2) 給付額の算定

生活保護の基準額は、(1) で述べたとおり、8種類の扶助に分けられて定められているが、このままの額で支給されるわけではない。実際には、表 1 に示す基準額を計算した額から世帯の収入を引いた額が、保護費として支給される。

最低生活費は、経常的に認定される生活扶助、住宅扶助、教育扶助などを合計する。



収入認定額は、稼働して得た額の場合は、勤労控除を差し引いた額を収入とし、年金や手当などは、そのままの額を収入とし、世帯全体の額を合計する。支給される保護費は、最低生活費から収入認定額を差し引いた残りの額となる。

表 1 級地毎の生活保護扶助費基準額（例示）

1. 3人世帯【33歳、29歳、4歳】		(月額：単位：円)					
		1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
生活扶助	(注1)	160,110	153,760	146,730	142,730	136,910	131,640
住宅扶助	(注2)	69,800	44,000	56,000	46,000	42,000	42,000
合 計		229,910	197,760	202,730	188,730	178,910	173,640
就労収入が手元に残る額（勤労控除）	(注3)	23,600	23,600	23,600	23,600	23,600	23,600
医療扶助、出産扶助等		上記に加えて、医療、出産等の実費相当が必要に応じ給付される。					
注1 生活扶助の額には、冬季加算（Ⅵ区の月額×5/12）、児童養育加算を含む。							
注2 住宅扶助の額は、1級地-1：東京都区部、1級地-2：福山市、2級地-1：熊谷市、2級地-2：荒尾市、3級地-1：柳川市、3級地-2：さぬき市とした場合の27年度における上限額の例である。							
注3 就労収入が10万円の場合の例。							
注4 学齢期の子どもがいる場合には、教育扶助として学用品費、教材代等が別途支給される。							

表 1 の例で、東京都区部の場合

$$\text{最低生活費} = 160,110 + 69,800 = 229,910$$

$$\text{収入認定額} = 100,000 - 23,600 = 76,400$$

$$\text{保護費支給額} = 229,910 - 76,400 = 153,510 \text{ 円/月 となる。}$$

勤労収入（稼働して得た収入）に対する基礎控除は就労努力に対するインセンティブともいえるもので、勤労収入額に応じて図 1 の赤色部分の額が収入から控除される。

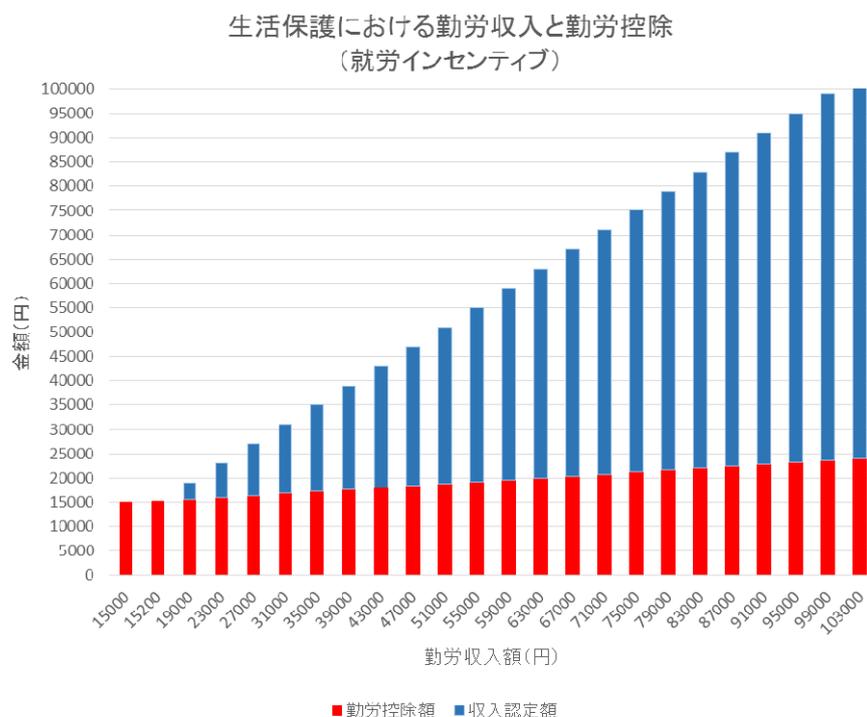


図 1 勤労収入に対する基礎控除の状況

## 2-2 生活保護の流れ

生活保護は、国民の権利として誰でもが要件を満たす限り、受給することができる。しかし、受給するためには申請が必要（生活保護法第24条）となっており、法改正により申請に必要な書類を提出しなければならないとされている。ただし、申請書類を提出できない事情がある場合はこの限りではないとされている。また、申請保護の原則ではあるが、意識不明の単身者等については急迫を要するため、職権で保護を行うことができるとされている。

生活保護に関する相談から廃止に至るまでの流れの概要は図2のとおりである。



図2 生活保護の流れの概要

### ① 生活保護の事前相談と申請

生活保護を受けるためには、住民登録をしている地域を所管している福祉事務所の窓口に行って相談を行う。福祉事務所では、生活保護制度の説明を行うとともに、困窮に至った経緯を聴取すると共に、他制度の活用や扶養義務者の有無等についても検討し、その内容を面談記録として保存<sup>1</sup>する。その上で、生活保護の申請意思の確認を行い、申請書類を交付して保護申請を受け付けることになる。

<sup>1</sup> 生活保護法による保護の実施要領（昭和38年厚生省社会局長通知第246号）第9 保護決定実施上の指導指示及び検診命令 <http://www.iupiter.sannet.ne.jp/to403/hourei/s38sh246.html>

## ② 生活保護の決定と保護開始

申請を受け付けた福祉事務所では、要否判定に必要な各種調査（預貯金、保険、資産、年金、扶養義務者）、また要保護者の訪問調査などを行って保護の要否を決定することになる。要否判定の結果で、保護を開始するか保護を却下することになる。この、決定までの期間は申請受理後 14 日以内、特別な理由がある場合は 30 日まで延長することができる」とされている。

## ③ 保護費の支給

生活保護が開始された場合、現金給付分の扶助費は月初め（1 日～5 日）に月額が支給され、保護開始初月分は日割りで支給される。支給時に、収入等生活が変わったことがあった場合は福祉事務所に申告をしなければならない。つまり、毎月の収入が安定していない場合には、毎月収入申告書を提出することになる。また、福祉事務所ではケースワーカーが自立のために働けるのに働いていない場合などは、就労支援を行うことになる。

このように、扶助費を金銭で支給することには被保護者の現況を聴取し、適切な支援・指導を行う機会でもあるが、現実には事務効率の観点から被保護者の口座への振込による支給が多く福祉事務所で行われている。

## ④ 生活保護の停止と廃止

生活保護の原理原則として、自立の助長がある。つまり、稼働収入が増加したことにより、生活保護を受給しなくても生活ができるようになったら、保護の停止又は廃止を行う。

保護の停止とは臨時的な収入の増加等により一時的に保護の必要がないと認められ、概ね 6 か月以内に再び保護の必要が予想できる場合の措置である。保護の廃止とは概ね 6 か月を超えて経常的な収入の増加がある場合の措置である。いずれの場合でも、福祉事務所の審査会等で措置の妥当性を評価して決定する運用が一般的である。

以上の流れのうち、事前相談から保護開始までの手順を整理すると図 3 のようになる。ただし、これ等の手順は調査期間等の状況により必ずしも逐次的に行われるものではなく、現実には調査困難等の理由で省略されるケースもあるのが実態である。

図 3 の部分は生活保護制度の課題の一つであり、第 3 章で深く考察するが、その概要は次のとおりである。

- 収入認定は給与等の収入や年金受給資格等の有無を住民税課税庁（市町村）や年金事務所に照会・調査する。
- 資産調査は居宅の他の不動産や預貯金残高等を固定資産税課税庁（市町村）や金融機関に照会・調査する。本人の申告漏れの可能性もあり、ある程度悉皆的な調査も必要となる。

- 扶養義務者の被保護者への支援意思を確認するために、本人の戸籍から扶養義務者を特定する。扶養義務者が同一戸籍に属するとは限らないので、戸籍の閲覧は複数回必要なことが多い。
- 他法他施策受給資格の調査は収入認定の一環であるが、約 40 種類の他法他施策への適用可能性を調査し、必要であれば受給申請手続きを支援する。

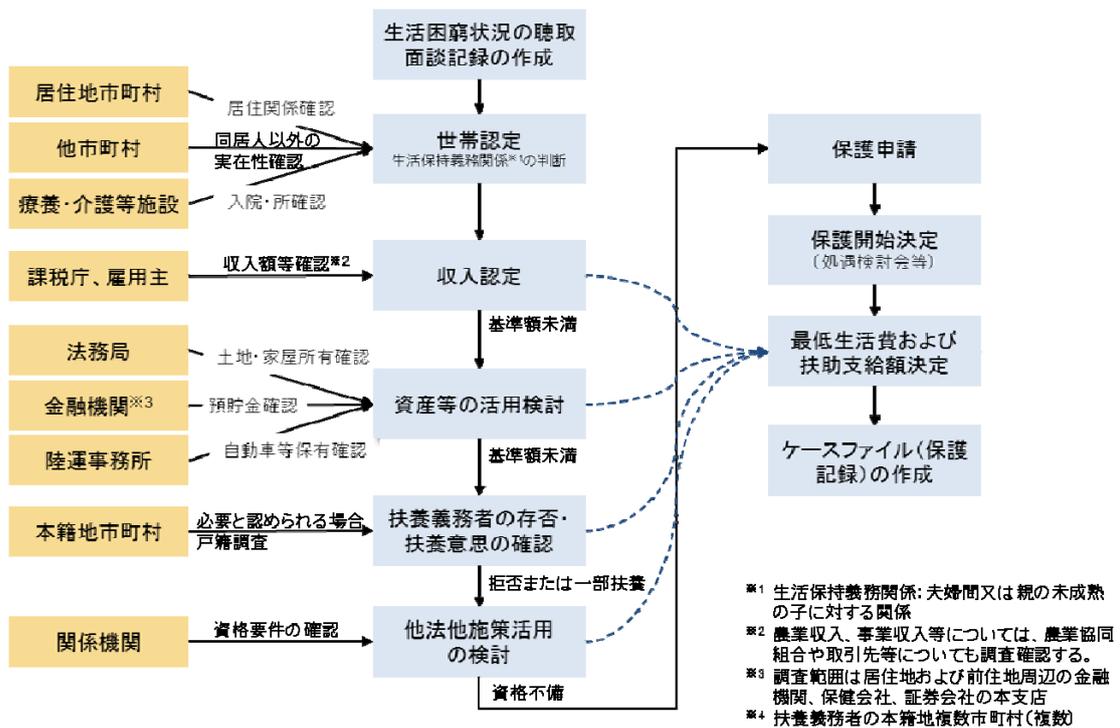


図 3 生活保護の事前相談から保護決定・開始までの流れと関係機関への照会

## 第2章 生活保護制度の現状と課題

### 1. 生活保護被保護者の傾向

#### 1-1 最近の生活保護者の状況

厚生労働省によれば、平成27年1月時点の生活保護受給者数は約217万人(生活保護受給世帯数・約162万世帯、保護率:1.71%)となっており、平成23年7月に現行制度下での過去最高を更新して以降増加傾向が続いている。(図4)

ただし、対前年同月伸び率は0.1%となっており、平成22年1月の12.9%をピークに減少傾向にある(世界金融危機直前(平成20年10月)の伸び率は3.0%)。

リーマンショック後、特に稼働年齢層と考えられる「その他の世帯」の割合が大きく増加したが、近年、景気回復等の影響により、「その他の世帯」は減少傾向となっているが、高齢化により「高齢者世帯」のみ増加傾向にある。年代別にみると60歳以上の受給者数の伸びが大きく、生活保護受給者の過半数(約52%)は60歳以上の者となっている。

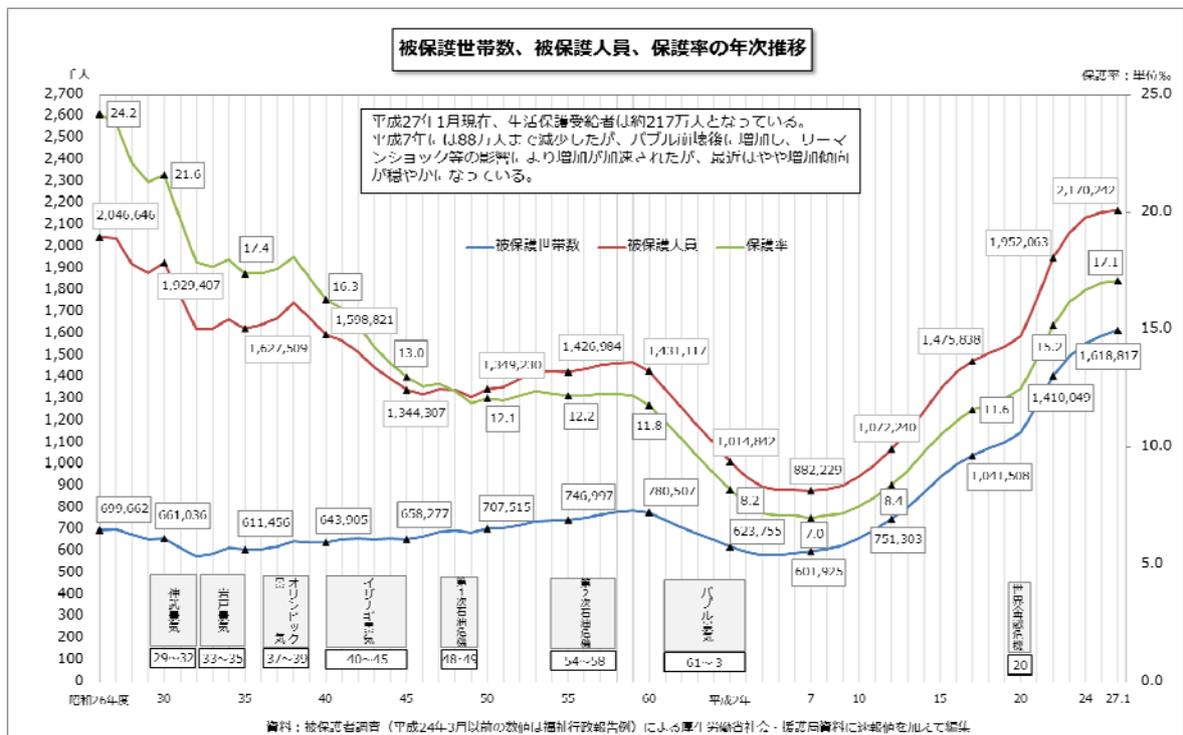


図4 生活保護被保護者世帯・人員・保護率の推移

生活保護受給者は、景気に影響を受けると言われている。上記のグラフを参考にすれば、昭和50年頃から第1次石油危機、第2次石油危機の影響で若干保護者が増加し、最大の影響はバブル景気により生活保護受給者は平成7年に過去最低数を記録した後、バブル崩壊後からは急激に増加している、さらに平成20年のリーマンショックによる影響がさらに増加を加速させていることがうかがえる。

### 1-2 世帯類型からみる被保護者の状況

生活保護者の世帯類型別の統計によれば、平成 27 年 1 月現在で高齢者世帯が 47.5%、その他世帯 17.3%と全体に占める割合が多くなっている。割合だけを見ても分かりづらいため、世帯数での把握をしてみると、高齢者世帯数とその他世帯数の伸びが見えてくる。

(図 5)

他の、障害・傷病世帯や母子世帯については、さほど大きな変化はしていない。

高齢者世帯については、高齢化社会に向けて増加は避けられないが、その他世帯については、リーマンショック後の失業等の理由による若年層の増加も、被保護者の増加における影響を及ぼしている。

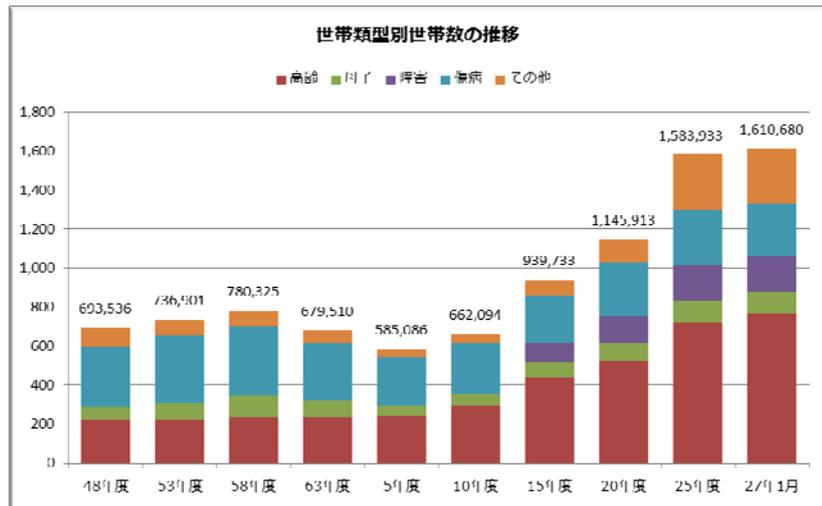
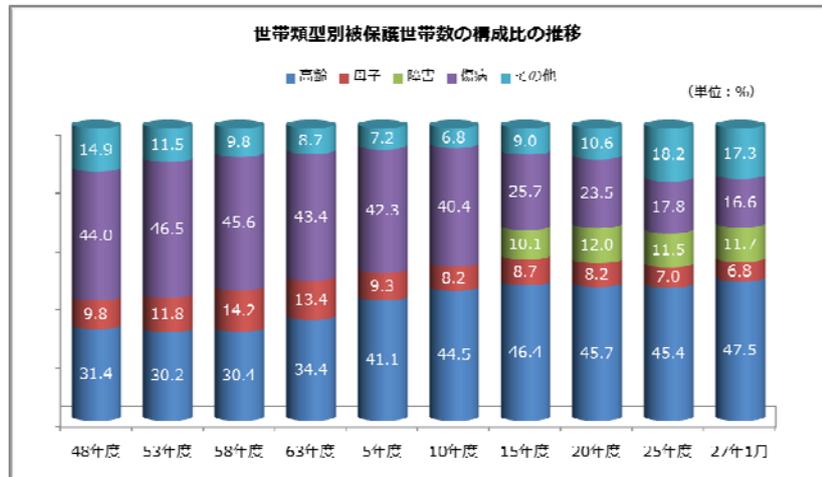


図 5 生活保護・被保護世帯類型別推移

(参考) 世帯類型の定義

- ・ 高齢者世帯：男女とも 65 歳以上の者のみで構成されている世帯か、これらに 18 歳未満の者が加わった世帯
- ・ 母子世帯： 死別や離婚等により配偶者がいない 65 歳未満の女子と 18 歳未満の子（養子を含む。）の世帯
- ・ 障害者世帯：世帯主が障害者加算を受けているか、心身上の障害のため働けない世帯
- ・ 傷病者世帯：世帯主が入院または介護老人施設入等に入所、若しくは世帯主が傷病のため働けない世帯
- ・ その他世帯：上記以外の世帯

### 1-3 地域別に見る生活保護の状況

都道府県別の被保護世帯・人員・保護率の状況は表 2 のとおりである。

表 2 都道府県別被保護者世帯、人員の状況（平成 27 年）

全 国	被保護世帯数	被保護人員	推計人口	保護率 (%)
	1,618,817	2,170,242	127,105,466	17.1
北海道	123,409	170,967	5,422,873	31.5
青森	23,807	30,480	1,321,863	23.1
岩手	10,658	14,295	1,284,384	11.1
宮城	20,267	27,963	2,327,993	12.0
秋田	11,664	15,416	1,037,060	14.9
山形	5,939	7,449	1,130,659	6.6
福島	13,063	16,765	1,936,630	8.7
茨城	20,181	26,255	2,921,184	9.0
栃木	16,264	21,440	1,980,960	10.8
群馬	11,663	14,760	1,977,013	7.5
埼玉	70,353	96,724	7,237,734	13.4
千葉	61,581	81,790	6,197,784	13.2
東京	229,674	295,772	13,378,584	22.1
神奈川	116,191	158,092	9,098,984	17.4
新潟	15,851	21,193	2,313,820	9.2
富山	3,025	3,504	1,070,070	3.3
石川	6,399	7,680	1,155,450	6.6
福井	3,223	4,127	789,633	5.2
山梨	5,272	6,758	840,139	8.0
長野	9,025	11,583	2,108,441	5.5
岐阜	9,641	12,134	2,041,690	5.9
静岡	23,652	30,528	3,697,651	8.3
愛知	60,615	79,475	7,444,513	10.7
三重	13,176	17,560	1,820,491	9.6
滋賀	8,153	11,660	1,416,500	8.2
京都	43,350	62,215	2,613,594	23.8
大阪	224,654	301,446	8,850,607	34.1
兵庫	78,233	108,018	5,541,205	19.5
奈良	14,726	20,742	1,376,466	15.1
和歌山	12,220	15,184	970,903	15.6
鳥取	5,566	7,716	574,022	13.4
島根	4,674	6,138	697,015	8.8
岡山	24,159	33,653	1,924,556	17.5
広島	28,976	40,516	2,833,673	14.3
山口	12,871	16,697	1,408,938	11.9
徳島	10,863	14,526	763,873	19.0
香川	8,456	11,409	980,936	11.6
愛媛	17,521	22,294	1,395,609	16.0
高知	15,642	20,865	737,761	28.3
福岡	95,827	132,198	5,092,513	26.0
佐賀	6,334	8,059	835,016	9.7
長崎	22,188	30,909	1,385,570	22.3
熊本	20,031	26,944	1,794,623	15.0
大分	15,973	20,508	1,171,702	17.5
宮崎	13,943	18,180	1,113,974	16.3
鹿児島	24,062	32,456	1,668,273	19.5
沖縄	25,802	35,199	1,422,534	24.7

※世帯数人員は被保護者調査被保護者調査平成 27 年 1 月報告より集計

※推計人口は、平成 26 年 10 月現在

※保護率は千分率（人口 1,000 人に対する被保護者数）

また、保護率上位および下位の 10 都道府県を抽出すると表 3 のようになる。

表 3 保護率上位および下位 10 都道府県

順	都道府県	被保護世帯数	被保護人員	推計人口	保護率%
1	大阪	224,654	301,446	8,850,607	34.1
2	北海道	123,409	170,967	5,422,873	31.5
3	高知	15,642	20,865	737,761	28.3
4	福岡	95,827	132,198	5,092,513	26.0
5	沖縄	25,802	35,199	1,422,534	24.7
6	京都	43,350	62,215	2,613,594	23.8
7	青森	23,807	30,480	1,321,863	23.1
8	長崎	22,188	30,909	1,385,570	22.3
9	東京	229,674	295,772	13,378,584	22.1
10	兵庫	78,233	108,018	5,541,205	19.5

順	都道府県	被保護世帯数	被保護人員	推計人口	保護率%
47	富山	3,025	3,504	1,070,070	3.3
46	福井	3,223	4,127	789,633	5.2
45	長野	9,025	11,583	2,108,441	5.5
44	岐阜	9,641	12,134	2,041,690	5.9
43	山形	5,939	7,449	1,130,659	6.6
42	石川	6,399	7,680	1,155,450	6.6
41	群馬	11,663	14,760	1,977,013	7.5
40	山梨	5,272	6,758	840,139	8.0
39	滋賀	8,153	11,660	1,416,500	8.2
38	静岡	23,652	30,528	3,697,651	8.3

全国の保護率を地図で色分けしてみると図 6 のとおり、保護率の低い都道府県は北陸方面を中心としている。

また、保護率の高い都道府県は分散しているが、関西、北海道、関東、九州地区が高いことが分かる。

	保護率（%）千分比	保護率の状況	表示色
1	6.9以下	非常に少ない	
2	7.0～9.9	少ない	
3	10.0～14.9	やや少ない	
4	15.0～17.1	平均以下	
5	17.2～19.9	平均以上	
6	20.0～29.9	多い	
7	30.0以上	かなり多い	

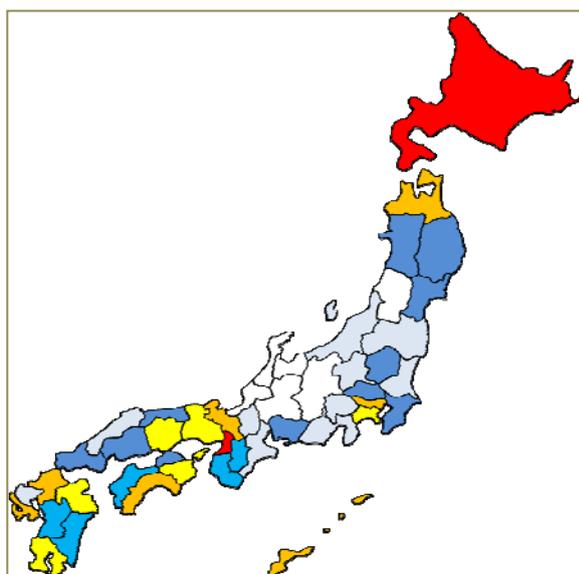
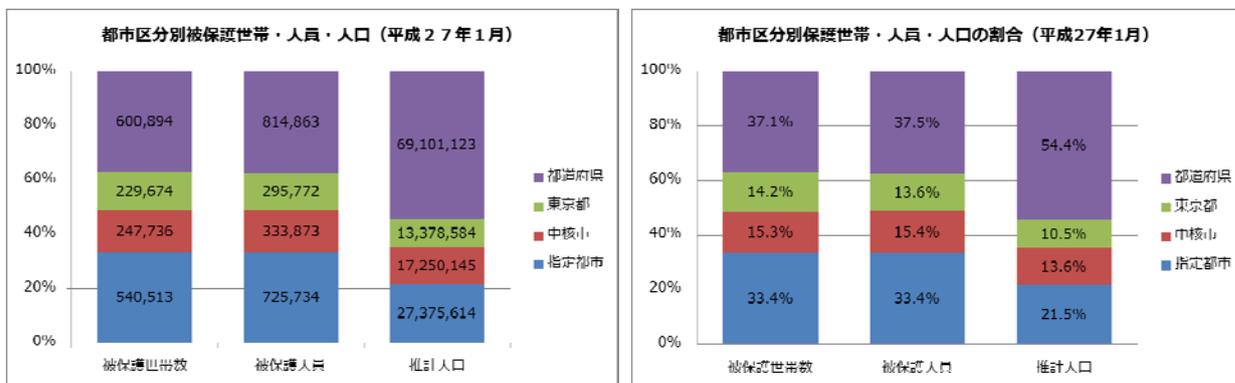


図 6 生活保護・保護率の分布

### 1-4 都市区分別被保世帯・人員・人口・保護率について

被保護世帯・人員・人口・保護率について、都市区分で分類すると図 7 の様になっている。これは、指定都市、中核市と東京都を合わせると、推計人口では、全体の 45.6%だが被保護者の数では、全体の 62.5%を占める事になる。



※ 図中の都道府県はその他の意味（指定都市、中核市、東京都を除いた全国値）

被保護者は、一般的に都市部に集中していることが言える。これは、地方においては働く事もできずに、都市部に転出していることや、同一都道府県内の級地が上位であることとも関係している。

北海道は、全国で2番目に保護率(31.5%)が高いが、その中でも指定都市の札幌市、中核市の旭川市、函館市といった都市部が被保護者全体の6割近くを占めている。さらに、郡部においては人口が約100万人に対し、被保護者は約2万人であり、全国平均よりも高い保護率となっているが、それでも都市部に比較すると半分近く低くなっていることが分かる。

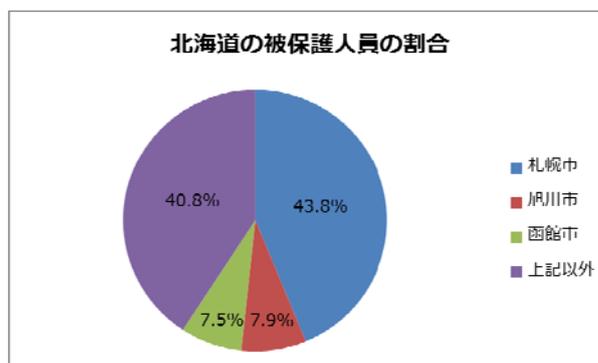
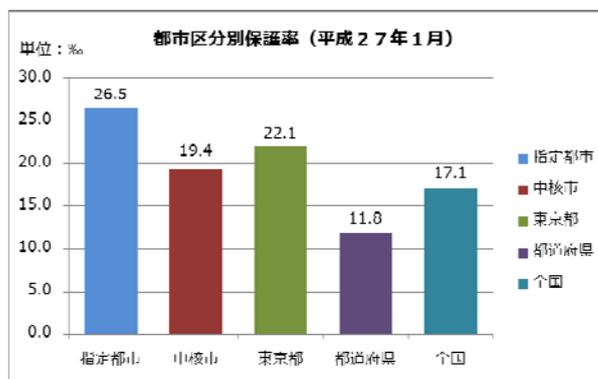


図 7 都市区分別被保護世帯等の状況

### 1-5 生活保護と社会環境等に関する指標との相関分析の試み

上記(4)で見るとおり、生活保護の保護率には都市部とその他の地域では明らかに格差があり、各地域の地域特性や環境に何らかの関わりがあると考えられる。そこで、地域の特性等を表すいくつかの指標について当該地域の保護率との相関の検証を試みた。この試みはあくまでも相関の有無を見るものであって、生活困窮の原因や因果関係を検証するものではない。

相関の検証は生活保護の地域別保護率と次の社会的指標によって試みた。

- 雇用環境との相関：指標＝完全失業率および有効求人倍率
- 地域コミュニティとの相関：指標＝人口の社会異動率
- 生活の安全、利便等住みよさとの相関：東洋経済新報による住みよさ偏差値

#### ⑤ 雇用環境との相関（都道府県別）

生活困窮に至る主要な要因の一つと言われる雇用環境の指標である有効求人倍率<sup>2</sup>と完全失業率<sup>3</sup>と保護率の相関を都道府県別に見ると図8のとおりである。

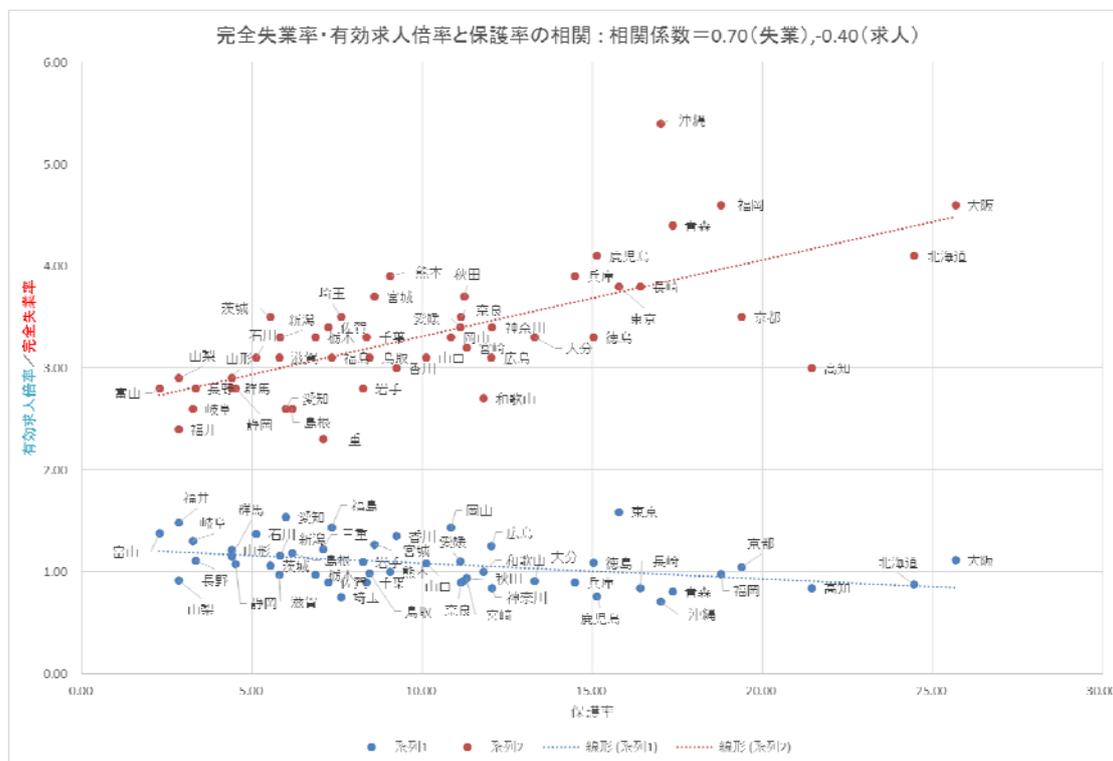


図8 完全失業率および有効求人倍率と保護率の相関

図8において、赤色ドットは完全失業率との相関を示し、相関係数は約0.7とかなり高い。また、青色ドットは有効求人倍率との相関を示し、相関係数は失業率ほど高くはないが約-0.4(逆相関)となっており、ある程度の相関は認められる。しかし、大阪府ように求

<sup>2</sup> 有効求人倍率：厚生労働省 職業安定業務統計(2014年度月平均)

<sup>3</sup> 完全失業率：厚生労働省 労働力調査2014年(基本集計)

人倍率は1.0以上であるにも関わらず、保護率は全国で最も高いケースもあり、必ずしも求人と被保護者の就労が単純なジョブ・マッチングだけでは解決し難いことを示しているともいえる。

#### ⑥ 地域コミュニティとの相関（都道府県別）

被保護者の自立更生には行政と共に安定した地域コミュニティの互助作用も何らかの役割を果たしているという仮説の下に、地域人口の社会異動率<sup>4</sup>を地域コミュニティの安定性の指標として都道府県別に保護率との相関を見た。（図 9）

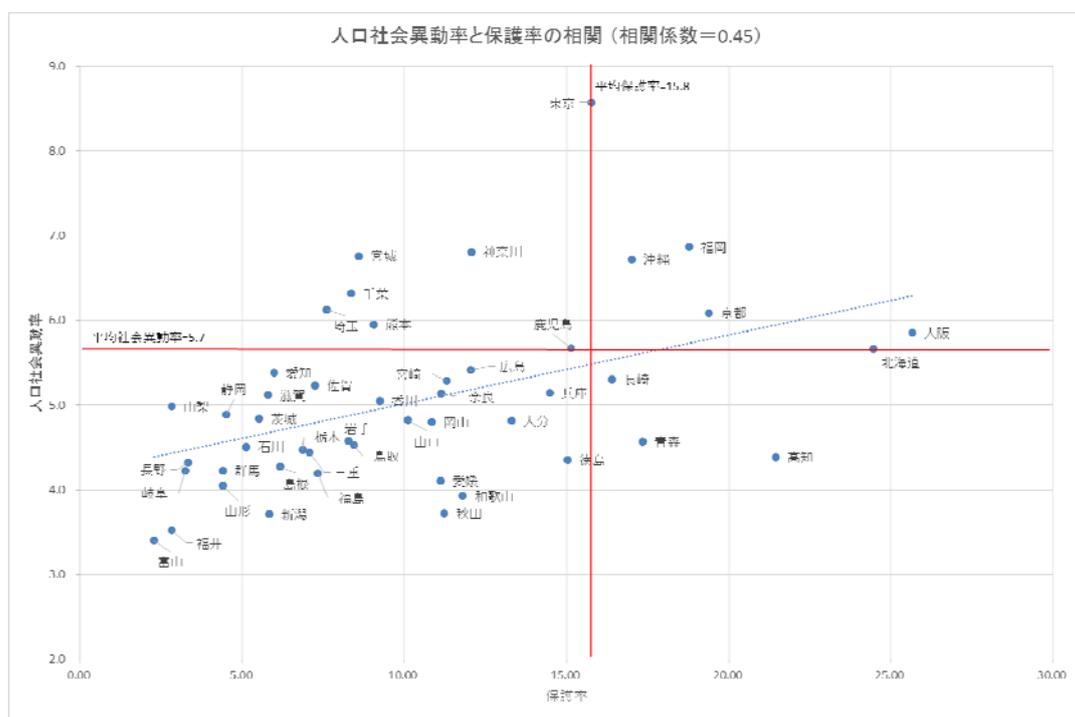


図 9 人口社会異動率と保護率の相関

全体の相関係数は0.45であり一定程度の相関が認められる一方、特に社会異動率が高い首都圏4都県においては保護率が平均以下であることは、社会異動率だけでは説明が難しく注目すべき点である。（図 9 の左上領域）

#### ⑦ 住みよさとの相関（都市別）

地域コミュニティと生活保護の関係について、さらに、地域の住みよさの視点から都市別の分析を試みた。地域の住みよさについては東洋経済新報社の都市住みよさランキングの住みよさ偏差値<sup>5</sup>を指標とした。全国791都市についての相関は図10のとおりであり、

<sup>4</sup> 人口社会異動率は都道府県間の転入出件数と都道府県内市町村間の転出入件数の和を都道府県人口で除した人口の流動性を表す本検討部会独自の指標。（人口の社会増減率を表すものではない）

<sup>5</sup> 東洋経済新報社・都市データパック2014年度版：全国791都市について安心度、利便度、快適度、富裕度、居住度を政府統計等から算出し、その平均値を50とした偏差値の単純合計。詳細は <http://tovokeizai.net/articles/-/40139?page=5> を参照。



特異性を指摘するに留める。

なお、首都圏の都市の中で千葉県印西市はすみよさ日本一、保護率も首都圏では最低であるが、これは労働年齢層の転入者が多い新興ニュータウンの中核となる都市の特性とも考えられる。

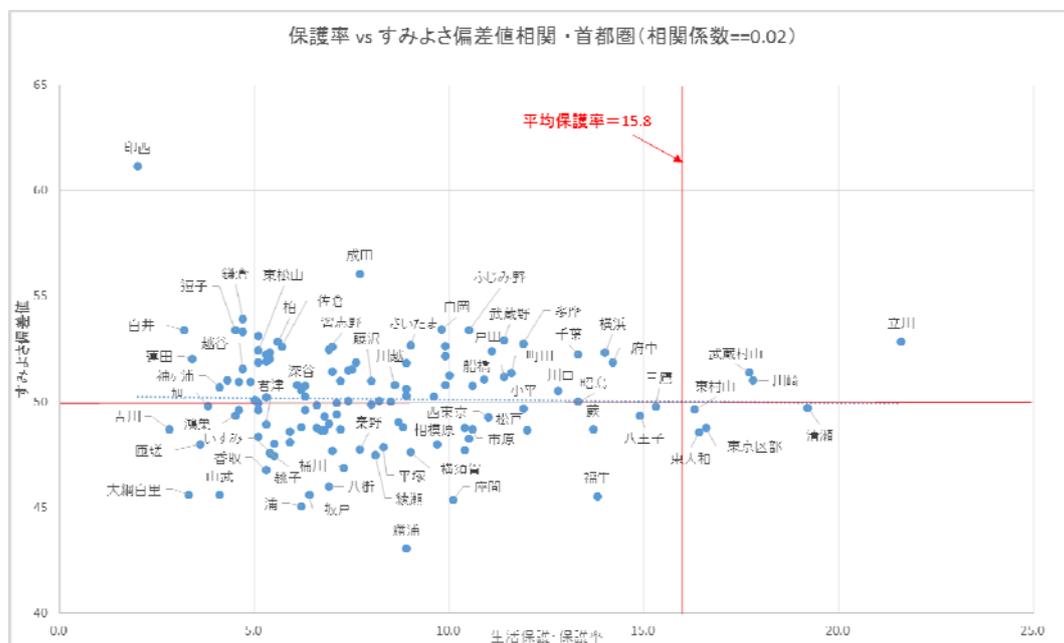


図 12 すみよさ偏差値と保護率の相関（首都圏）

以上、いくつかの社会的指標と保護率の相関を見てきたが、いうまでもなく、生活保護に至る原因は複合的であり、個別の指標だけで説明できるものではない。

しかし、生活困窮の原因や被保護者の自立更生に社会的環境や地域特性等が与える影響の傾向を客観的に検証する方法の一つとして、このような試みを深めることも重要であると考えられる。

## 2. 生活保護費の推移とその内訳

生活保護費負担金（事業費ベース）は、平成 27 年度予算案では 3 兆 8180 億円となっており、年々増加している。（図 13）このうち、生活保護費の約半分近くを医療扶助（平成 25 年度で 47%）が占めている。他の扶助では、生活扶助は約 33%で 10 年近く割合は変わっていない。住宅扶助が 10 年間で 4%弱増加している。また、医療扶助に比較して介護扶助が少なく見えるのは、生活保護の医療扶助は医療保険に加入していないため、全額（10割）負担が原則だが、介護扶助は原則介護保険に加入しているため、一部（1割）負担となっているためである。

昭和 45 年からの保護費の推移は図 14 のとおりであり、図 4 の被保護者数の推移と同様に石油ショックやバブル景気等の経済情勢に大きく影響を受けていることが分かる。

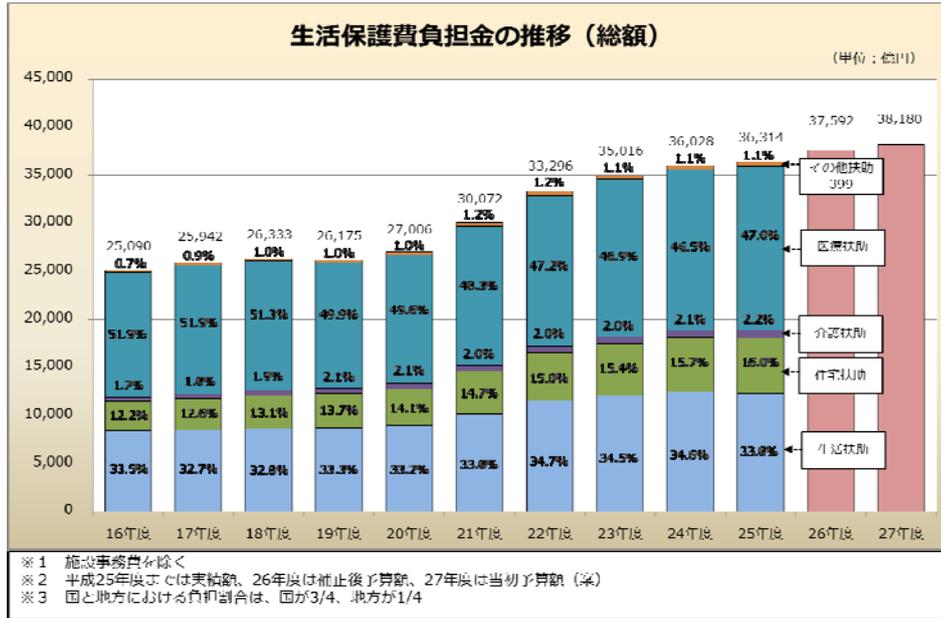


図 13 生活保護費負担金の推移

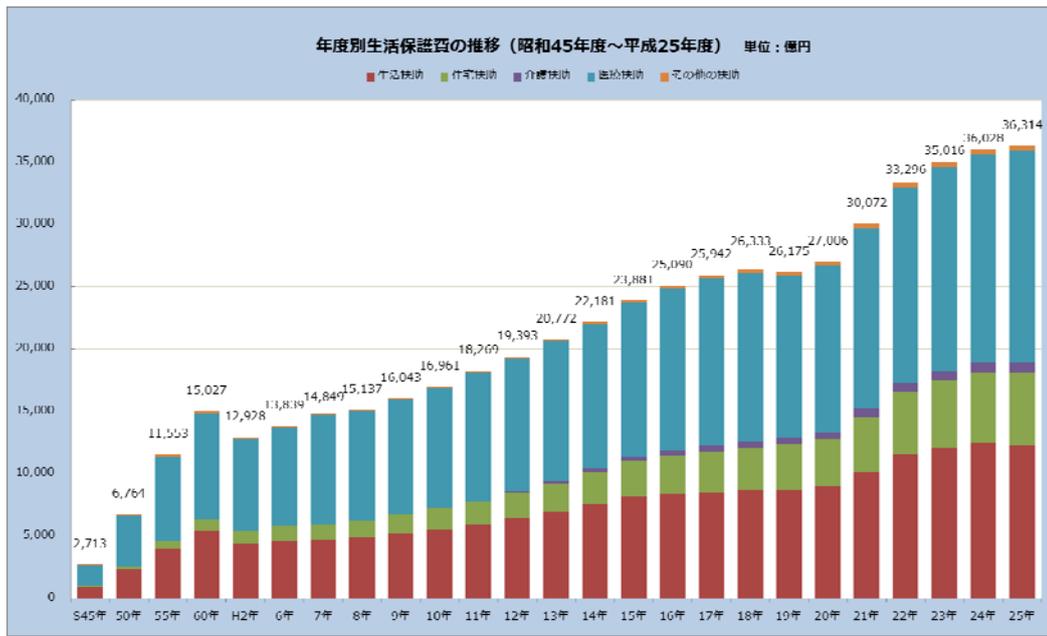


図 14 過去からの保護費の推移（昭和45年から5年ごと、平成6年から毎年）

また、生活保護費負担金は、国が3/4、地方が1/4の負担となっており、福祉事務所のある自治体では、一旦保護費全体を歳出し、国庫負担金の精算でその3/4が歳入となる。

表4を参考にすると明らかであるが、平成16年から保護費総額と保護人員は増加しているが、被保護者1人当たりの保護費（年額170万前後）は、ほぼ横ばいである。これは、生活保護の扶助費基準額が最近まで横ばいかやや減少していることが要因となっている。

表 4 被保護世帯・人員当り保護費給付額の推移

年度	保護費 億円	世帯数 世帯数	保護費/世帯 千円	人員 人	保護費/人員 千円	人員/世帯 人
平成 16 年	25,090	998,887	2,512	1,423,389	1,763	1.42
17	25,942	1,041,508	2,491	1,475,838	1,758	1.42
18	26,333	1,075,819	2,448	1,513,892	1,739	1.41
19	26,175	1,105,274	2,368	1,543,321	1,696	1.40
20	27,006	1,148,765	2,351	1,592,620	1,696	1.39
21	30,072	1,274,131	2,360	1,763,572	1,705	1.38
22	33,296	1,410,049	2,361	1,952,063	1,706	1.38
23	35,016	1,498,375	2,337	2,067,245	1,694	1.38
24	36,028	1,558,510	2,312	2,135,708	1,687	1.37
25	36,314	1,591,804	2,281	2,161,606	1,680	1.36
26	37,592	1,618,196	2,323	2,170,161	1,732	1.34

### 3. 生活保護制度における政府・自治体の動き

#### (1) 近年の生活保護制度の動き

生活保護制度は、昭和 25 年 5 月に現在の生活保護法の施行以来、核家族化や高齢化等の国民生活環境や雇用等の経済環境の大きな変化に対応した抜本的改正は行われてこなかったが、平成 25 年に生活保護法の大幅な改正と新たに生活困窮者自立支援法が成立し、平成 26 年度より一部施行されることとなった。

生活保護は生活困窮者にとって最後のセーフティネットと呼ばれているとおり、社会保障・福祉に関わる他の法律や施策の適用が優先され、またその動向に影響される。このため、介護保険法による介護サービスが開始された平成 12 年には、介護扶助の創設などで生活保護法が改正されたことはあるが、平成 25 年の改正はそれ以来の大改正となる。

生活保護の基準額については、法改正によらず厚生労働省が決定し各実施機関の長に通知しているが、昭和 59 年からは現在の水準均衡方式と呼ばれる方式で現在まで改定を行っている。平成 16 年に社会保障審議会福祉部会で生活保護制度の在り方に関する専門委員会による報告書<sup>6</sup>で、生活扶助基準の水準は基本的に妥当であると評価するとともに、今後、生活扶助基準と一般低所得の消費実態との均衡が図られているかを定期的に見極めるために、5 年に 1 回検証を行う必要があると提言している。その後、平成 23 年 4 月に常設の社会保障審議会生活保護基準部会第 1 回会議が開催され、平成 25 年 1 月にその結果による報告書<sup>7</sup>がまとめられ、さらに今までで議論されていなかった、他の扶助についても機論を重ねた結果、平成 27 年 1 月に報告書<sup>8</sup>がまとめられ、平成 27 年度からの住宅扶助基準の見直しや冬季加算の見直しが施行されることとなった。

<sup>6</sup> 社会保障審議会（福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会）

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126701>

<sup>7</sup> 社会保障審議会生活保護基準部会報告書 <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002szwi.html>

<sup>8</sup> 社会保障審議会生活保護基準部会報告書平成 27 年 1 月 <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000070810.html>

(2) 生活保護法の大幅な改正について

平成 25 年 12 月に、生活保護法の改正が行われ、平成 26 年 7 月（一部は平成 26 年 1 月）から施行となった。

今回の改正の主な狙いは次の点にある。

- 被保護者世帯数増加の経常化、特に労働年齢層の多い「その他世帯」の急激な増加<sup>9</sup>を抑制するための就労・自立指導の強化。
- 被保護者の増加にともない増加する生活保護費負担金、特にその半数近くを占める医療扶助（図 13 参照）の適正化。
- 明らかになっただけでも保護費総額の 0.5%を占める不正受給を防止し、生活保護制度の透明性を高め、不公平感を払拭。

今回の法改正に至るまでの経緯は表 5 のとおりである。また、改正生活保護法の要点を「生活保護法の一部を改正する法律について」（次頁枠内）に示す。

表 5 生活保護制度の見直しに関わる最近の動き<sup>10</sup>

年月	制度見直しの検討	その他	備考
22 年 10 月	指定都市市長会「社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案」		自治体からの抜本改正の提案
23 年 4 月		社会保障審議会「生活保護基準部会」設置	基準見直しの議論スタート
5 月	社会保障審議会「生活保護制度に関する国と地方の協議」を開催		国と地方の議論スタート
12 月	「生活保護制度に関する国と地方の協議」中間とりまとめ	生活保護受給者数が過去最高を更新	①運用改善（速やかに実施） ②制度見直し（引き続き検討）
24 年 4 月	社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」設置		制度見直しの審議会議論スタート
8 月		社会保障制度改革推進法成立	生活保護制度の見直しを早急 に実施すべき旨を規定
25 年 1 月	生活困窮者の生活の支援の在り方に関する特別とりまとめ	生活保護基準部会報告書とりまとめ	ほぼ同時期にとりまとめ
5 月	生活保護法の一部を改正する法律案及び生活困窮者自立支援法を第 183 回通常国会に提出		衆議院では可決するも、参議院では審議未了により廃案
10 月	2 法案を第 185 回国会に再提出		
12 月	2 法案成立		

今回の大幅な法改正の生活困窮者対策における位置づけは、厚生労働省援護局も資料によれば次のように説明されている。

<sup>9</sup> 過去 10 年間の被保護者世帯の年間平均伸率（CGR）は全体で 5.5%であるが、「その他世帯」は同時期 13.0%。（国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ」資料 3）

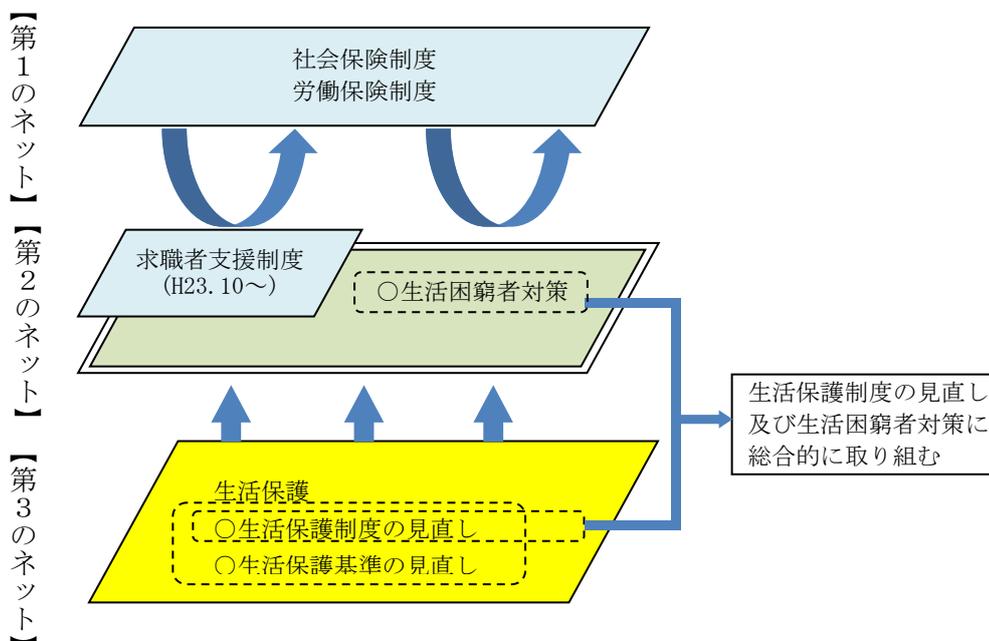
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000046422.pdf>

<sup>10</sup> 資料「改正生活保護ほうについて」（厚生労働省社会・援護局）

<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000046422.pdf>

## 生活保護制度の見直しと生活困窮者対策の全体像

生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しについては、平成 24 年 8 月に成立した社会保障制度改革推進法において、総合的に取り組むこととされている。



### 【社会保障制度改革推進法】（平成 24 年法律第 64 号） 抜粋

（生活保護制度の見直し）

附則第二条 政府は、生活保護制度に関し、次に掲げる措置その他必要な見直しを行うものとする。

- 一 不正な手段により保護を受けた者等への厳格な対処、生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行うこと。
- 二 生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組み、保護を受けている世帯に属する子どもが成人になった後に再び保護を受けることを余儀なくされることを防止するための支援の拡充を図るとともに、就労が困難でない者に関し、就労が困難な者とは別途の支援策の構築、正当な理由なく就労しない場合に厳格に対処する措置等を検討すること。

資料：社会・援護局関係主管課長会議保護課資料（平成 26 年 3 月）

## 生活保護法の一部を改正する法律について

必要な人には確実に保護を実施するという基本的な考え方を維持しつつ、今後とも生活保護制度が国民の信頼に応えられるよう、就労による自立の促進、不正受給対策の強化、医療扶助の適正化等の措置を講ずる。

(主な改正内容)

1. 就労による自立の促進
  - 安定した職業に就くことにより保護からの脱却を促すための給付金を創設する。
2. 健康・生活面等に着目した支援
  - 受給者それぞれの状況に応じた自立に向けての基礎となる、自ら、健康の保持及び増進に努め、また、収入、支出その他生計の状況を適切に把握することを受給者の責務として位置づける。(※)
3. 不正・不適正受給対策の強化等
  - 福祉事務所の調査権限を拡大する(就労活動に関する事項を調査可能にし、官公署の回答義務を創設する。
  - 罰則の引上げ及び不正受給に係る返還金の上乘せをする。
  - 不正受給に係る返還金について、本人の事前申出を前提に保護費と相殺する。
  - 福祉事務所が必要と認めた場合には、扶養義務者に対して報告をするよう求めることとする。
4. 医療扶助の適正化
  - 指定医療機関制度について、指定(取消)に係る要件を明確化するとともに、指定の更新制を導入する。
  - 医師が後発医薬品の使用を認めている場合には、受給者に対し後発医薬品の使用を促すことになる。(※)
  - 国(地方厚生局)による医療機関への直接指導を可能とする。

(施行期日)

平成26年7月1日(一部(※)平成26年1月1日)

資料：社会援護局関係主管課長会議生活困窮者自立支援室資料(平成26年3月)

## 4. 諸外国における公的扶助制度との比較

生活保護制度のような生活困窮者に対する公的扶助の在り方を考える上で、視野を広げるために諸外国の制度との比較を以下に試みた。

韓国では2000年以前は原則65歳以上の生活困窮者を対象とした公的扶助制度があり、当時の未成熟な年金制度を補填するものであったが、生活困窮者の大きな部分を占める勤労貧困層に対応するために年齢制限のない国民基礎生活保障制度が施行された。この制度は保護の対象や内容も我国の生活保護制度と類似しているが、保護開始要件の一つである扶養義務の考え方が大きく異なる。我国では扶養義務者の意思が優先されるが、韓国では扶養義務者の所得や資産が扶養能力を満たしていれば、その意思に関わりなく原則扶養義務が強制される<sup>11</sup>。

更に、雇用環境の悪化により急増する勤労貧困層に対する所得補填制度として2008年に勤労奨励税制が施行された。この制度は所得補填と同時に勤労意欲を高めるインセンティブとなるもので、給付付き税額控除の考え方が導入されている。日本の生活保護制度でも第1章で述べたように、就労に対するインセンティブとして収入認定をするうえで勤労収入に対する基礎控除の制度(図1)があるが、ある程度の収入に達すると余り強いインセンティブとはならない。また、2015年より施行された日本の生活困窮者自立支援制度とは、趣旨は類似しているが手法が異なっている。

国民基礎生活保障制度と勤労奨励税制を比較すると表6のようになる。また、両制度は併給されない<sup>12</sup>

<sup>11</sup> 高安雄一「厳しい韓国生活保護制度の扶養義務：日経ビジネスオンライン 2014年7月」  
<http://business.nikkeibp.co.jp/article/world/20140725/269244?P=3>

<sup>12</sup> 金明中「韓国における勤労奨励税制(EITC)の現況：ニッセイ基礎研究所レポート2011年」  
<http://www.nli-research.co.jp/report/report/2011/11/repo1111-4.pdf>



図 15 の公的扶助のうち社会扶助または所得補助について制度の適用要件等を比較すると表 7 のようになる。日本の生活保護と大きく異なる要件はドイツを除いて制度適用には年齢制限があり、概ね生産年齢層を対象とした制度である点である。また、扶助内容についても日本の生活保護の生活扶助に相当する扶助が主要であり、医療扶助や介護扶助は別制度が適用される。

このように見てくると、日本の生活保護制度はオールインワンであり、被保護者に親切な制度といえるが、受給資格の審査や運用が複雑となり、行政コスト増の原因ともなっている。

各国の制度	フランス 参入最低所得 (RMI)	ドイツ 社会扶助	スウェーデン 社会扶助	イギリス 所得補助 (IS)	日本 生活保護
対象年齢	25歳～64歳	年齢制限なし	18歳～64歳	16歳～59歳	年齢制限なし
給付内容	生活費は現金給付 住宅・医療・介護は他制度	生活費、住宅費は現金給付 医療・介護は現物給付	生活費、住宅費は現金給付 医療・介護は他制度	生活費は現金給付 住宅・医療・介護は他制度	生活費、住宅費は現金給付 医療・介護は現物給付
機関	所管：労働・社会関係・家族・連帯・都市省 給付：家族手当金庫	所管：連邦労働・社会省 給付：州、郡・市	所管：社会省 給付：コミューン（市）	所管：雇用年金省 給付：ジョブセンタープラス（国の機関）	所管：厚生労働省 給付：都道府県、市等
財源	全額県負担	連邦政府：6%、州：15.5% 郡・市：78.5% （2008年度実績）	全額コミューン（市）負担	全額国庫負担	国：3/4負担 都道府県、市等：1/4負担
基準設定	全国统一基準 ※政府が基準改定 ※地域差なし	連邦政府は全国標準を示す 州・市は独自基準を設定 ※法令に規定	食費、衣料費等は政府の定めた全国统一基準 住宅費、電気代等相当額は各コミューンが設定	全国统一基準 ※法令に規定 ※地域差なし	全国统一基準 ※政府が基準改定 ※級地を通じて地域差を反映
所得調査	有	有	有	有	有
資産調査	無	有	有	有	有
扶養義務の範囲	配偶者間及び未成年の子に対する親	配偶者間、親子間及びその他の家計を同一にする同居者（注3）	配偶者間及び未成年の子に対する親	配偶者間及び未成年の子に対する親	配偶者間、親子間、兄弟姉妹間及びその他の3親等内の親族
資産の保有限度	資産の保有状況は問わないが、資産収入は収入認定	家具備品や居住用の土地・家屋等は限度額内で保有可 原則1600ユーロまでの貯蓄は保有可	家具備品や居住用の土地・家屋等は限度内で保有可 貯蓄については、原則収入認定（高齢者、子について一部保有可）	世帯の合計資産が16,000ポンド以下は保有可 6000ポンドを超える場合は超過分250ポンドにつき1ポンドを減額。 資産とみなされるのは、預貯金、配偶者、子の資産、土地・家屋（居住用は除く）、給与収入等	・家具備品や居住用の土地・家屋は限度内で保有可 ・貯蓄については、原則収入認定（保護の要否判定にあたっては、最低生活費の一月分まで保有可（注4））
<p>（資料出所）野村総合研究所「諸外国における公的扶助制度等の調査研究報告書」（平成20年度厚生労働省社会・援護局委託研究）  UFJ総合研究所「我が国の生活保護制度の諸問題にかかる主要各国の公的扶助制度の比較に関する調査報告書」（平成15年度厚生労働省社会・援護局委託研究）</p> <p>（注1）フランスにおいては、2009年6月より「参入最低所得（RMI）」がひとり親手当（API）などとともに「積極的連帯所得（RSA）」に統合された。</p> <p>（注2）1ユーロ＝131円、1ポンド＝146円として換算。（内閣府「月例経済報告（平成22年1月）」記載の平成21年12月の為替レートを参照した）</p> <p>（注3）高齢者、障害者に対する扶養義務は、年10万ユーロ（約1,310万円）を超える収入がある親又は子</p> <p>（注4）生活保護が必要と判定された世帯の開始月における支給額の算定に当たっては、最低生活費の半月分までの貯蓄は収入とみなさない取扱いとなっている。</p>					

表7 諸外国の公的扶助制度の比較

## 5. 生活保護制度における課題

### 5-1 護被保護者の抱える問題の多様化への対応

前節の「生活保護の被保護者の傾向」で述べられているが、リーマンショック後、特に労働年齢層と考えられる「その他の世帯」の割合が大きく増加した。近年、景気回復等の影響により、「その他の世帯」は一時的に減少傾向とはなっているが、非正規雇用などによってスキルアップの機会に恵まれず、失業後に仕事探しが困難で、やむを得ず生活保護受給申請に至っているという状況が増加している。その他、ニート、多重債務あるいはDV被害等生活困窮の抱える問題は多様化している。

一方、高齢化により「高齢者世帯」は依然として増加傾向にある。現在でも「高齢者世帯」は大きな割合（45%）を占めており、高齢化の更なる進展により今後も増加が懸念される。高齢者については、保護廃止の事由で最も多いのは被保護者の死亡であり、「生活困窮者自立支援制度」による自立更生も難しい。むしろ、いったん保護が開始されると、被保護者には受給を当然の権利とする意識があり、終身被保護者状態が恒常化している。

さらに、生活保護費のうち医療扶助費の割合が47%と最も大きく、一般世帯の医療費の家計費に占める割合は4.5%<sup>14</sup>であり、仮に全額自己負担するとしても8.3%となる<sup>15</sup>ことと比較しても医療扶助費が生活保護費全体を大きく圧迫していることが分かる。

以上のような状況から、今後は被保護世帯を一律に処遇するのではなく、「その他世帯」「高齢者世帯」「障害者世帯」等の類型化をさらに被保護者の生活環境や必要な保護の内容に応じて細かく類型化し、それぞれの類型毎に個別の支援・指導を深掘りして議論することが必要である。

### 5-2 福祉事務所の事務効率化と関係機関との連携強化の必要性

では、生活保護を支える関係部門はどのような状況であるのか。当部会では、生活保護を支える現場の状況把握のため、某総合福祉事務所の状況についてヒアリング等も含めて検討した。

#### (1) 相談・申請受付時の状況

前節の「生活保護受給に向けた流れ」で述べたように、福祉事務所では、生活保護に関する相談から申請受付を行うが、その際、複数の関係先機関に対し多岐にわたる調査・照会を行っており、実際に1件の申請に対する調査・照会は平均23回行われている<sup>16</sup>。しかし、このような多くの調査を経て法定期限の14ないし30日<sup>17</sup>の間に保護開始を判断することはかなりの困難をともなうことが多く、相談に来る生活困窮者は「待ったなしの状況」である場合、調査・照会を省略して申請者の申し出をそのまま受入れることもあるのが実

<sup>14</sup> 総務省統計局家計調査（平成21年）

<sup>15</sup> 健康保険の自己負担率を30%として試算

<sup>16</sup> 厚生労働省第2回生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会 平成17年5月  
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/05/s0527-9c.html>

<sup>17</sup> 生活保護法24条5項

態といわれている。

その他、関係機関への調査・照会については第 2 章でも考察するが、個別に調査員が関係機関に出向くか照会状を送付する等の方法で調査を行っているが、関係先機関の協力は必ずしも十分でなく関係強化が望まれる。

## (2) 保護開始後の状況

支給開始後については、受給者の自立を支援するため、就労支援等の各分野専門員による指導および家庭訪問等による観察や聴き取り内容から、受給者の生活実態の把握や居住実態等の確認を行い、顔つきや身振り等も専門員はおおよその推測をしている。また、民生委員・児童委員、近隣の方からの情報提供等も参考にして、被保護者の状況変化を随時確認しているが、関係者間での情報の連携と共有は十分でない。

## (3) 福祉事務所のバックオフィスの状況

指導方針や訪問計画の立案、指導経過や訪問の状況などの記録・入力、生活保護支給決定・変更処理の入力等は担当ケースワーカーにより行われており、繁忙期以外では概ね勤務時間内に行われている。なお、ある事務所では一人のケースワーカーが 90 世帯程度、高齢世帯専門のケースワーカーは 240～250 世帯を担当し、厚生労働省基準の 80 世帯から程遠いのが現状である。

### 5-3 扶助費の給付とその客観的評価の必要性

生活保護扶助の中で、生活扶助は、1 か月分を金銭給付（現金での支給）で前渡しすることが原則であるが、大半の被保護者は生活保護費を銀行振込にしているため、支給時に対面で被保護者の状態を確認する機会が少なくなっている。そのため、保護決定後は扶助費の使途の適正さを確認し、被保護者の心身や生活の状態を客観的に評価して自立更生を支援・指導を実施するという PDCA サイクルが十分に機能していない。

また、高齢者あるいは精神および行動の障害がある被保護者が医療扶助を受給するケースでは入院の長期化や短期頻回転院が多く、扶助費を圧迫する大きな要因となっている。特に被保護者の入院患者の内、統合失調症等精神および行動の障害のある者の割合は 47.8% となっており、被保護者でない入院患者における割合が 18.7% であることと比較すると異常に高く<sup>18</sup>、医療扶助費全体の 25% を占めている。このような医療扶助の状態はレセプトを精査し、その結果を実施機関の嘱託医と指定医療機関が共有することによって、患者の状態を適正に評価し、早期退院等の措置をとることが望まれる。

---

<sup>18</sup> 「生活保護に関する実態調査結果に基づく勧告」平成 26 年 表 3-(6)-⑨（総務省行評価局）  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000305400.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000305400.pdf)

以上の課題をまとめると、生活保護適正化に向けた三つの課題が抽出できる。

## 生活保護制度の課題

### 1. 多様化する被保護者の問題への対応

#### 【現状の問題】

被保護者の自立就労支援・指導のためには、単なる高齢化や失業だけでなく、核家族化、ニート、多重債務、DV等多様な問題への理解と専門知識が必要となり、現状では量的にも、質的にも十分な対応ができない。

### 2. 多岐にわたる保護資格審査と決定プロセスの効率化

#### 【現状の問題】

生活保護相談・申請の量的増加と共に、他法・施策や扶養義務優先の原則等による保護要件審査が複雑、多岐にわたり、関係他機関との連携や生活保護事務の非効率性が顕在化している。

### 3. 扶助費の公正な給付とその成果の客観的評価による自立更生支援

#### 【現状の問題】

給付された生活、医療、介護扶助等の被保護者自立更生・就労への効果を客観的に把握することが困難であり、支援・指導の実効性を評価して次のアクションにつなぐPDCAサイクルが機能してない。

## 第3章 生活保護制度適正化に向けた考察

### 1. 当部会における論点

生活保護に関する以上のような理解と現状、課題の把握から、当検討部会では論点を次の3点に整理して解決策等を考察した。

#### 1-1 被保護者支援体制と情報共有および活用

被保護者の保護開始から廃止までの情報は保護世帯単位のケースファイルとして記録・保存されている。通常ケースファイルは各被保護者の担当ケースワーカーが管理し、査察指導員や各専門員は必要な都度閲覧するという運用が一般的である。また、ケースファイルは被保護者のプライバシーに関わる機微情報が含まれることから、福祉事務所内であっても情報拡散を防止するため、それぞれの担当ケースワーカーの責任で保管されることが多く、属人的性格の強い情報である。

しかし、近年被保護者の急増とケースの多様化により、ケースワーカーの個人プレーだけでは対応できない状況になっており、各種専門員を交えた福祉事務所全体でのチームプレーや関係他機関との連携の必要性が高まり、そのために、ケースファイルの情報共有が重要なテーマとなる。

本論点では、福祉事務所の支援体制とケースファイルを中心とした被保護者情報の蓄積・活用について情報共有の観点から検討し、被保護者の抱える問題をよりきめ細かく類型化したチームプレーによる自立更生支援のための積極的な情報活用について考察する。

#### 1-2 被保護者の要件と官民関係機関との情報連携

生活保護の開始・廃止等の決定や被保護者に対する自立支援・指導においては、被保護者本人の申し出と共に、その裏付けや漏れを確認するために官民の関係機関が管理する被保護者に関する個人情報の連携が必要となる。

他の行政手続と異なり生活保護の手続においては、これ等の情報を添付書類等によって申請者本人から取得することは困難なケースが多く、福祉事務所から関係機関へそのための照会や関係書類の閲覧によることが必要となる。そのため、福祉事務所の調査専門員が関係機関へ出向いて職権で照会、閲覧することになるが、関係機関の管轄事務所等の特定が困難、あるいは該当者特定までに数回の閲覧が必要等の調査の非効率性に問題がある。

また、今回の法改正で関係行政機関はこのような生活保護に関わる照会等に対する回答が義務付けられ、関係機関の調査協力は得られ易くなったが、調査そのものの非効率性は変わらない。

本論点では、このような問題解決の手段としてマイナンバーの導入と年金や戸籍等の行政機関および金融機関等の民間機関との情報連携の可能性について考察する。

### 1-3 扶助費の給付とその成果の客観的評価

生活保護の扶助費は各扶助項目の目的に沿って現金または現物によって給付されるが、現在はその用途等が適正であるか否かを客観的に評価する仕組みはない。特に生活扶助は現金で給付されるため、その用途を把握するためには被保護者の記録した家計簿や保存された領収書等を確認する方法しかないが、それさえも現場では敬遠されがちである。今回の法改正で、被保護者には家計簿等の支出を記録する努力が義務付けられたが<sup>19</sup>、あくまでも自己管理の手段であり、福祉事務所への報告義務はない。

一方、現物支給を原則とする医療扶助では、レセプト情報が診療・投薬の記録として利用できるが、統計や監査等の目的での利用が多く、被保護者個人の診療状況の把握や健康指導のための利用は進んでいない。

本論点では、生活扶助については電子マネー等の支払記録がトレースできる手段による給付方法について考察し、その支払記録および医療扶助のレセプトの分析により被保護者の生計や健康の状態を評価する仕組みについて考察する。

## 2. 自立更生・就労支援体制と情報共有に関する考察

### 2-1 福祉事務所の体制と情報共有の重要性

多くの地方公共団体における生活保護事務監査で指摘されるのはケースワーカー（生活保護現業員）の過重な業務負担である。1人のケースワーカーが担当するケースの基準は概ね80世帯とされているが、現実には全国平均で約127世帯を担当している<sup>20</sup>。

また、過去10年間の保護世帯総数の年間増加率は約6%であるが、世帯類型別では「その他世帯」の年間増加率が約15%と群を抜いて急増している<sup>21</sup>。この「その他世帯」や母子世帯には稼働年齢層の被保護者が多く含まれており、失業、多重債務、引きこもりあるいはDVからの避難等多様な事情が複合的に重なったことが原因で生活保護受給に至っているケースが多い。このことは就労・自立更生の支援・指導のために多岐にわたる専門的能力を必要とするケースが増加し、1人のケースワーカーが全てのケースを担当することが困難であることを意味している。実際に、いくつかのケースワーカーに関する実態調査によれば、「ケースワーカー個人が問題を抱え込み個人で悩む典型的な個人ワーク」<sup>22</sup>や「ケースワーカーは燃え尽き症候群」<sup>23</sup>といった表現が見られる。

また、福祉事務所におけるケースワーカー（現業員）およびケースワーカーを統括する

---

<sup>19</sup> 改正生活保護法60条「生活上の義務」

<sup>20</sup> 2013年度全保護世帯数約165万世帯を全国ケースワーカー数約1万3千人で除した値

<sup>21</sup> 世帯類型別被保護世帯数及び世帯保護率の年次推移（国立社会保障・人口問題研究所）

<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>

<sup>22</sup> 「生活保護担当職員の資質向上に関する提言」（生活保護担当職員の資質向上様討委員会）

[http://www.kobe-fuyu.sakura.ne.jp/homeless-legal-support/0303\\_sisitu-kojo.pdf](http://www.kobe-fuyu.sakura.ne.jp/homeless-legal-support/0303_sisitu-kojo.pdf)

<sup>23</sup> 「生活保護ケースワーカーのあるべき姿について」（早稲田大学文化構想学部岡部耕典研究室渡辺千晶 2011年）

[http://www.f.waseda.jp/k\\_okabe/semi-theses/11chiaki\\_watanabe.pdf](http://www.f.waseda.jp/k_okabe/semi-theses/11chiaki_watanabe.pdf)

スーパーバイザー（査察書動員）の経験等の状況は図 16 のとおりである。（なお、図中ではケースワーカーを CW、スーパーバイザーを SP と略記している）

生活保護の専門的知識を要するケースワーカー、スーパーバイザーは社会福祉主事の資格が求められるが、約 20%の職員は無資格のままであり、また、約 40%のケースワーカー、スーパーバイザーの経験は 3 年未満で一般行政職のローテーションに組み込まれている。このほかに、表 8 に示すような各分野の専門員が配置されている福祉事務所もあるが、その多くは非常勤の嘱託<sup>24</sup>であり、員数も十分ではない。

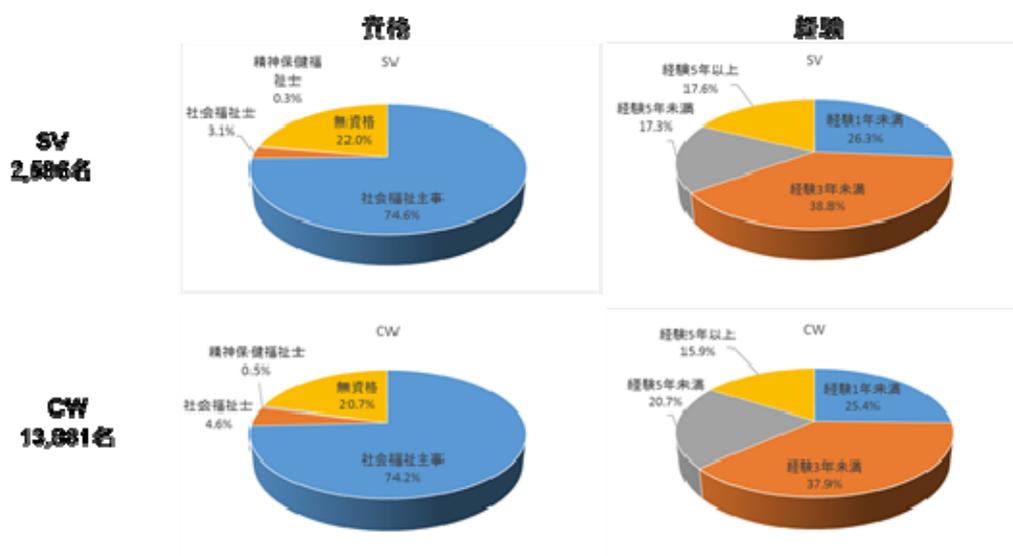


図 16 生活保護職員の状況<sup>25</sup>

表 8 生活保護制度における代表的な専門員（例示）

専門員	主な役割	資格・経験等
資産調査	預貯金、土地家屋等の保有状況調査	行政書士、税理士、社労士等
年金調査	年金受給資格調査、請求手続支援	年金機構 OB 等
相談支援	事前相談、面談等の支援	警察 OB、企業人事担当 OB 等
債務整理	多重債務、過払い請求相談支援	金融機関 OB、消費者センターOB 等
就労支援	就職活動、職業訓練等支援	公共職業安定所 OB 等
自立支援	心身の健康管理、療養支援	看護師等
心療支援	精神疾患、ニート等の支援	精神保健福祉士
嘱託医	指定医療機関の指導・連携	医師
介護支援	介護認定手続支援、要介護者支援	介護保険 OB、包括支援センターOB

<sup>24</sup>身分は地方公務員法 3 条 3 項の特別職

<sup>25</sup>全国 1,242 福祉事務所平均 2009 年福祉事務所現況調査 <http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/75-16a.pdf>

このように、急激に増加、多様化する被保護者世帯に対応する福祉事務所の体勢は必ずしも十分ではなく、これまでの、ケースワーカーの個人プレーから、各種専門員を含めた福祉事務所全体のチームプレーが必要となり、そのためにはケースファイル等の被保護者に関する情報共有が重要となる。

## 2-2 福祉事務所における情報共有

福祉事務所の組織体制は地域や業務規模によって様々であるが、代表的な体制として大阪市の事例を示すと図 17 のとおりである。

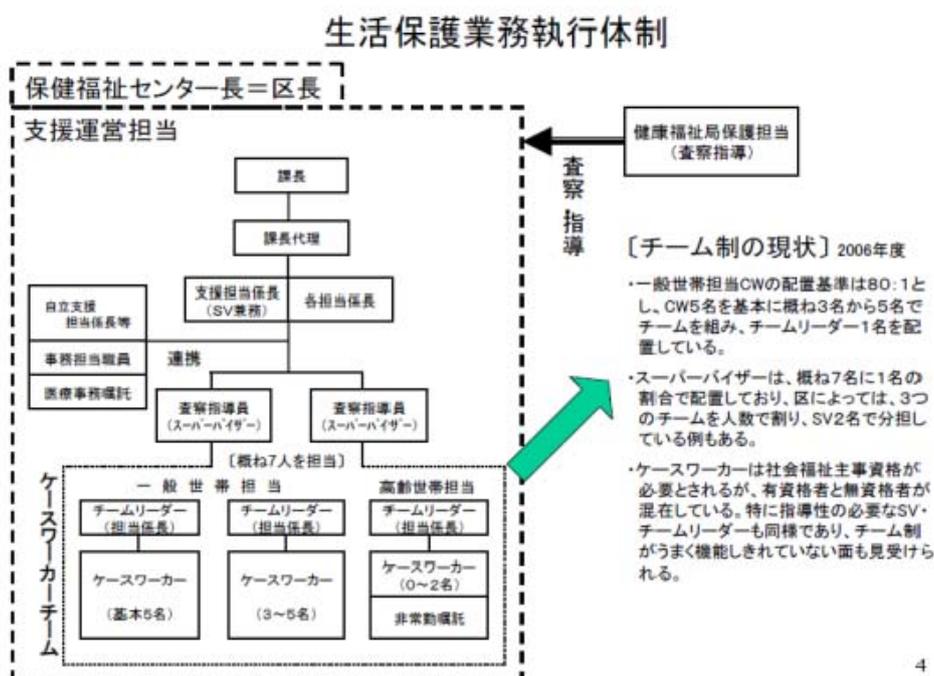


図 17 大阪市の福祉事務所の体制<sup>26</sup>

大阪市区単位に福祉事務所を設置しておりその規模も大きく、査察指導員（スーパーバイザー）とは別に担当係長（チームリーダー）が配置されているが、一般的には査察指導員と係長は兼務しているケースが多い。各種専門員はスタッフとして位置付けられケースワーカーをスポットでサポートする体制になっている。

個々のケースワーカーの負担を軽減し、効果的に被保護者の支援・指導を行うためにはケースワーカー相互にケースを共有するチームプレーが望ましいと考える。チームプレーでは、チーム全員で被保護者に対応し、1対1の対応でしばしば生じる不適切な対応や被保護者の状況変化の見逃し等の諸問題を解消できる。現在でもスーパーバイザーを交えたケース診断（検討）会議が開催されているが、ケースの報告会にとどまっている事例が多く、必ずしも活性化しているとはいえない。

<sup>26</sup> 「生活保護業務にかかる現場改善について」（2007年10月健康福祉局市政改革本部）  
<http://www.city.osaka.lg.jp/shiseikaikakushitsu/cmsfiles/contents/0000009/9707/11.pdf>

また、ケースワーカー・チームに各種専門員も参加し、恒常的なサポートを得られることが望ましいが、専門員の員数や非常勤嘱託という勤務の条件があり、恒常的にチームに参加することは物理的に難しい。そのために、モバイル端末等でケース情報を共有してリモート支援するサイバー・チームやサイバー・コンファレンス（ケース検討会）という形態も考えられる。

このチームプレーのイメージを模式的に描くとどのようなようになる。

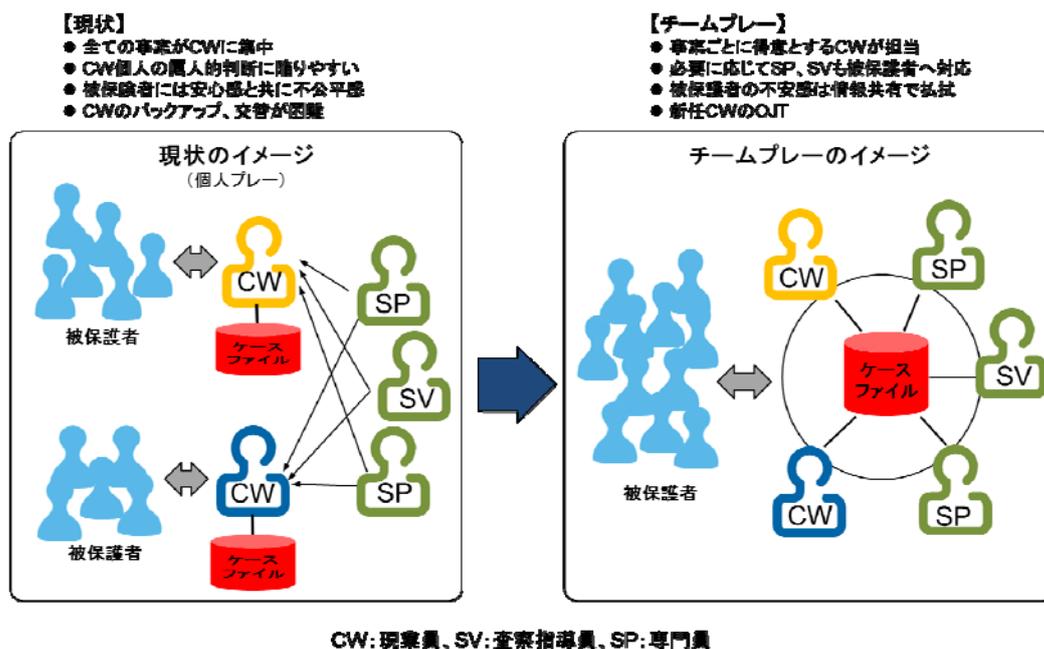


図 18 福祉事務所におけるチームプレーのイメージ

現状では各ケースワーカーが複数の被保護者を担当し、そのケースファイルはケースワーカーが個人的に保管している。専門員の支援はケースワーカーが必要とする時にスポットで提供される。一方、チームプレーでは福祉事務所管内の全被保護者のケースファイルをチームで共有し、チームのケースワーカーと各専門員は全員で被保護者の支援に対応する。

この考え方の範囲をさらに拡大すれば、類似したケースについて福祉事務所間で情報共有したケース・コンファレンスによる相互補完、あるいは各種専門員のスキルの共有も可能になる。そのためにはケースを共通理解するためのケースの類型化、特に「その他世帯」の類型化を進める必要がある。

福祉事務所間の情報共有は福祉事務所の管轄をまたいで被保護者が転出入する場合のケース移管にも役立つ。ケース移管には次のような情報あるいは資料の申し送りが必要であり、これ等の情報を関係福祉事務所間で共有することは確実に効率的なケース移管を可能にする。

【ケース移管時の申し送りに必要な資料】

- 面接記録
- 保護台帳
- 保護決定通知書
- 保護金品支給台帳
- ケース記録
- その他、必要に応じて転出証明書（住基）等

さらに、就労・自立支援では公共職業安定所、社会福祉協議会および地域の支援団体との連携支援にも役に立つと考えられる。地域の支援団体には中間的就労のためのインターンシップを受け入れる地域事業者も含まれる。

特に、就労支援の公共職業安定所との連携については福祉事務所と公共職業安定所の間で2005年から就労支援事業活用プログラムが実施されており、福祉事務所には就労コーディネーター、公共職業安定所にはナビゲーターが配備され、就労を目指す被保護者を個人化した就労プログラムにもとづいて支援している。このプログラムをより効果的に運用するためにも福祉事務所におけるチームプレーとケースファイルの共有が有効と考えられる。

2-3 共有する情報に関する考察

福祉事務所において共有すべき情報には保護開始以降のケース記録と保護開始前の相談時の面接記録が主体となり、それぞれの位置付けは図19のとおりである。その他にも心身の健康、就労活動、生計管理等の状態を客観的に把握するための外部データも共有する情報として有効であると考えられる。

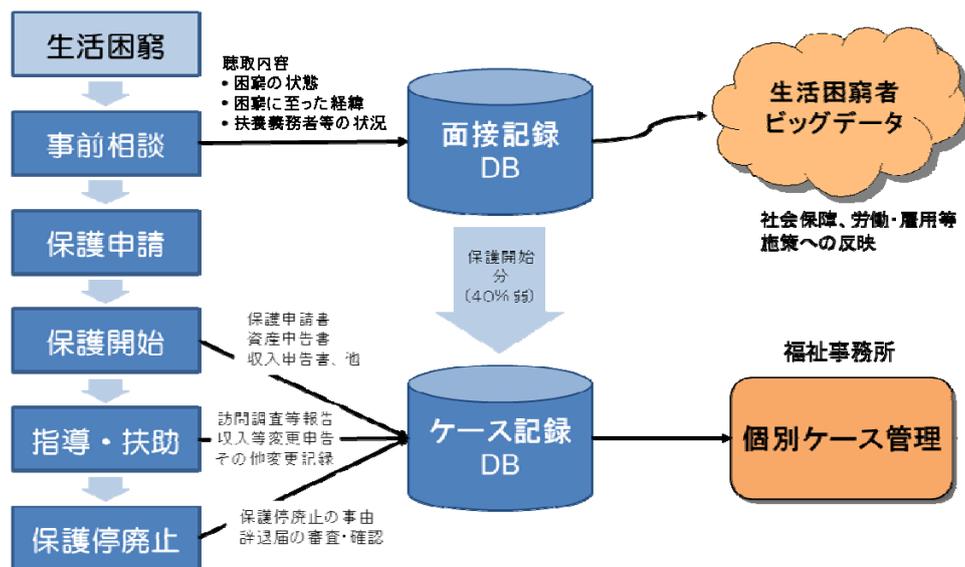


図 19 ケース記録と面接記録の位置付け

## (1) ケース記録の情報

ケース記録は保護開始決定時に起票され、保護廃止まで変更の履歴を記録する。記録項目や様式は生活保護法施行規則の細則として各実施機関で定められる。したがって、実施機関によって多少の相違はあるものの、概ね厚生労働省のガイドに準拠している。

主な記載項目は以下のとおりであり、ほとんどの項目は記述式である。

①	申請受理・調査等の経過
②	主訴
③	申請に至るまでの経過
④	生活歴（出生関係、婚姻歴、職歴、住所歴、問題の多い家庭の場合状況）
⑤	衛生の状況（生活用給排水設備、住居、被服、住居周囲の環境）
⑥	社会的環境（地勢、交通、その他特記事項）
⑦	関係者の意見（民生委員、社会福祉協議会等）
⑧	世帯の認定／世帯分離の認定状況（分離の適否、理由、分離または解除予定時期）
⑨	居住地の認定／認定の根拠（実施責任の問題あるとき）
⑩	世帯員の心身の状況（稼働者の氏名、職業等／病弱者等の氏名とその状況／その他の状況）
⑪	資産の状況（動産、不動産の保有についての問題／生命保険加入の状況と取扱い方針）
⑫	他法他施策の関係（医療に係る給付／年金等の給付／貸付金等）と取扱い方針
⑬	扶養義務関係について
⑭	問題と思われる事項
⑮	自立への意欲
⑯	保護の要否判定
⑰	保護開始年月日（申請受理日との相違の理由）
⑱	世帯類型（高齢者、母子、傷病、障害、その他）労働力類型（世帯主、世帯員）
⑲	決定が法定期限を過ぎた理由
⑳	当面必要とされる指導、援護措置等
㉑	保護開始後の世帯の出来事、問題点、処遇方針、見通し等

ケース記録は保護決定調書（扶助の種別、給付額等の決定）、世帯台帳等と共にケースファイルとして世帯単位に管理される。ケースファイルの識別子は福祉事務所独自のケース番号および世帯主氏名である。

## (2) 事前相談の面接記録

多くの福祉事務所では、生活保護申請の前に事前相談を実施して、生活困窮者に生活保護制度を説明すると共に、生活困窮に至るまでの経緯や、血縁者等による扶養や他法制度適用の可能性を検討している。事前相談から申請に至る件数の割合は約 40%で、半数以上は相談の結果保護の申請を取りやめている。申請しなかった理由に関する調査資料はないが、保護要件を満たさないことや相談者の問題解決にならないという判断が主な原因と考えられる。

事前相談実施後は申請の有無にかかわらず、面接記録を残し、再相談や現況調査等の資料とすることとされているが、多くの福祉事務所では申請に至らなかった約 60%の面接記録は短期間で破棄されている。しかし、この記録は生活保護監査において保護開始の要否の判断の正当性を評価する資料であり軽々と破棄すべきではない。また、表 9 で示すように生活困窮に至る事情を記録した貴重な情報であり、生活困窮事前予防のための保護施策立案等の基礎資料として分析・活用することが望ましい。

表 9 面接で確認すべき事項の事例（札幌市）<sup>27</sup>

	分野	着眼事項	確認事項
全世帯共通事項	生活	世帯構成	家族構成、年齢、別居者の有無、行方不明者(期間、理由、心当たり)
		世帯員の状況	心身の状況、稼働者有無、就学者有無、保育の状況、非行、薬物依存等の状況
		日常生活	生活維持能力(金銭管理、家事能力、火気取扱、その他)、食事の状況
	収入	稼働収入	安定性、稼働実態、金額、継続性、収入増減要素(心身の状況等)
		非稼働収入	公的年金(受給の有無、受取額、更新手続きの有無)、生命保険、配当金、仕送り、その他
		無収入	原因
		手持ち金等	現金、預貯金、借金残高
	支出	生計状況	家賃・光熱水費・電話料等の支払状況、その他一般生活費(食費、衣服費、嗜好品費等)
		特別な経費	医療費、介護費、託児費、借金の返済
	負債		住宅ローン残高、公的貸付金返済残、借金残高、利率、多重債務、返済の見込み等
	心身状況	傷病	入院(病状、転・退院の見込み)、入院以外(病状、通院状況、入院可否、治療見込)
		障害	程度(身障者手帳、療育手帳)、日常生活(在宅の可否、利用施設、介護者等)
	稼働	稼働年齢者	資格・技能有無、経歴、求職状況、失職事由、雇用保険受給状況、その他
		稼働実態	勤務先、勤務内容(職種、時間)、継続性、能力活用機会、稼働意欲等
	資産	動産	所有有無、種類(貴金属、有価証券、生命保険、自動車、その他)
		不動産	居住用土地・家屋、その他の不動産(面積、所在地、評価額、地目等)
	他法施策	加入状況	健保、各種医療助成制度、公的貸付、各種損害補償、各種生活相談、各種福祉手当受給
		給付停止	社保給付の停止(停止理由、給付補填)、雇用保険(停止理由、給付補填)
	扶養	扶養義務者	扶養義務者有無、本人との関係、居所、交流状況、扶養履行可能性)
住居	居住実態	持家・借家、公営住宅、諸施設、家賃(金額の妥当性)、居住期間、世帯員以外の同居人、居住環境等	

【出典】札幌市生活保護面接員の手引き

	分野	着眼事項	確認事項
高齢者世帯	生活	日常生活	現在の生活状況、今後の生活設計、子供の状況、心身の状況、社会参加の状況・意思
	収入	稼働収入	稼働実態、収入内容、社保加入状況
	心身状況	健康	傷病の有無、入退院の経過、医療費、他法の利用状況
	扶養	扶養義務者	扶養履行の状況、引取り、同居の可能性
	資産	不動産	種類、規模、評価額、利用状況、相続権者と扶養義務者の関係
	住宅	居住状況	持家、借家、公営住宅、諸施設、家賃、入所料
		介護	諸施設 在宅介護
片親世帯	生活	生活歴	片親世帯に至った経緯
		日常生活	養育の状況・能力、親子関係、児童相談所に関わる状況、前配偶者との関係
	収入	稼働収入	収入の内容、金額、不安定収入の要因(臨時雇用、季節雇用等)
		非稼働収入	公的年金、遺族年金等の状況、児童手当・児童扶養手当の状況
扶養	扶養義務者	前配偶者からの養育料、慰謝料の履行有無、金額	
障害者世帯	障害	生活歴	障害の原因と各種給付受給資格
		日常生活	家族介護の有無、生活維持能力の状況、バリアフリーの状況
	施設等	施設等	入所、通所の状況、救護施設入所の意思
		在宅支援	ホームヘルパー、在宅障害者相談、
その他	浮浪		浮浪に至った経緯、現在の生活状況(滞在箇所、所持金、行先)、居住していた住所、扶養義務者等
	処遇困難		暴力団との関係、脱退の経緯、正業就労意思の確認、

【出典】札幌市生活保護面接員の手引き

<sup>27</sup> 参考資料：札幌市生活保護面接員の手引き

### (3) 健康・疾患等に関する情報

現行では医療扶助に関わる医療機関からのレセプト情報が唯一健康・疾患に関係する情報であるが、主目的である診療報酬の支払い以外には支援・指導には余り活用されてない。しかし、今後はレセプト情報を被保護者の予防医療のために活用することにより、一般の医療保険者が行っているような様々な健康促進のためのプログラムへの参加や検診命令の積極的活用等によって被保護者の健康維持と疾患の早期発見を可能にし、ひいては医療扶助費の抑制を目指すべきである。

特に糖尿病や肝炎等の重症化すると完治が困難な疾患が医療扶助費を圧迫している傾向があり、生活習慣の改善指導に力点を置くことが効果的である。そのためには、嘱託医に加えて医療専門員等の指導体制の整備<sup>28</sup>と指定医療機関との連携強化を図る必要がある。

また、このレセプト情報を前述のような福祉事務所間での情報共有の仕組みに適用することにより、短期頻回転院のような不適切な診療行為を防止することも可能になる。

### (4) 生計に関する情報

生活扶助は原則として衣食・光熱費等の日常生活を維持する需用の範囲で現金給付される<sup>29</sup>。生活指導ではこの法の趣旨に従って計画的に生計を営んでいることの確認が重要である。2015年1月から施行された改正生活保護法では、この点に重点の一つが置かれ、改正法60条では「・・・自ら健康の保持及び増進に努め、収入、支出その他生計の状況を適切に把握する・・・」と言いう文言が追加され、具体的には被保護者支出の領収書の保存整理と家計簿の記帳を助言し、必要に応じてその提示を求めることができることとされている<sup>30</sup>。しかし、被保護者による家計簿等の記録は客観性や正確性が十分ではないケースがあり、生活指導の基礎情報としては客観的とはいえず、適当でない。

したがって、生活扶助を電子マネー等で給付し、その支払記録をトレースすることにより生活指導することが望ましい。この給付方法については後述する。

上記(3)健康・疾患等に関する情報と(4)生計に関する情報の共有のイメージは図20のようになる。

<sup>28</sup> 体制整備の財源は2013年度より地方交付税にて措置されている。

<sup>29</sup> 法12条「生活扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。一 衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの二 移送」

<sup>30</sup> 社会・援護局関係主管課長会議資料(2014年3月)

<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyo-Shakai/0000039309.pdf>

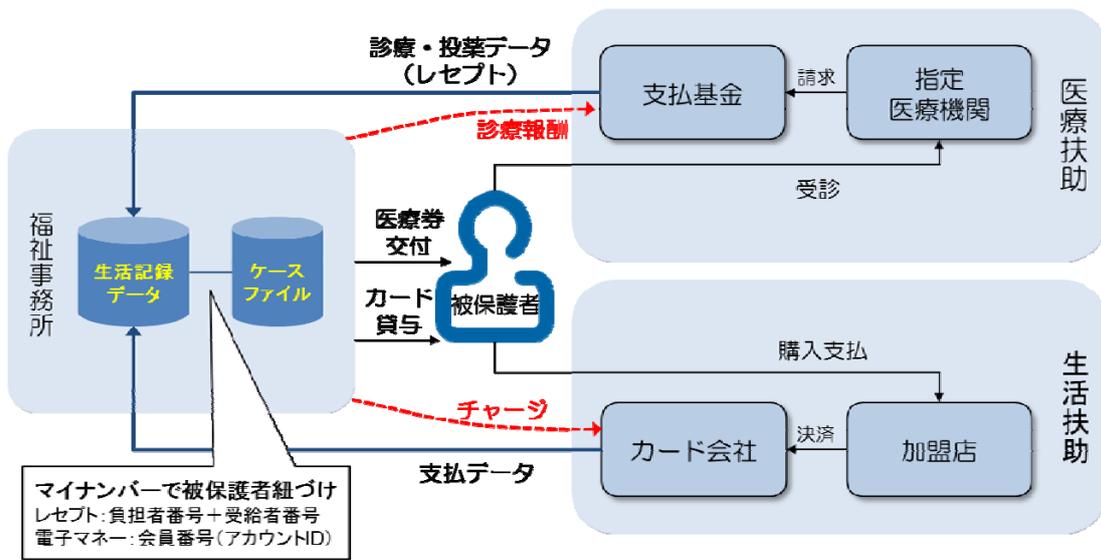


図 20 扶助給付と支払・診療等の実績データ収集のイメージ

### 3. 官民関係機関との情報連携に関する考察

#### 3-1 保護の開始、停止および廃止の決定に関わる調査

保護開始・停廃止等の決定において保護要件の確認のために調査すべき主な情報には表 10 のように多岐にわたる。

表 10 生活保護開始等に必要の情報収集に関わる困難性

	収集する情報	対象機関	連携の目的	連携に関わる困難性
行政機関	住民票	居住地市町村	実在性の確認	居住地不定の場合
	戸籍	本籍地市町村	扶養意思の確認	扶養義務者 <sup>31</sup> の本籍地特定
	固定資産税課税	所在地市町村	資産調査	物件所在地特定
	相続税	所管税務署	資産調査	
	自動車保有	陸運事務所	資産調査	自動車登録地の特定
	住民税課税	1/1 居住地市町村	収入認定	収入の現況は確認不能
	公費医療	都道府県	収入認定	
	福祉資金等	都道府県	収入認定	
	年金給付	年金事務所等	収入認定	年金手帳紛失等
	医療保険	医療保険者	医療保険資格	被保険者証紛失等
	雇用保険給付	公共職業安定所	収入認定	
	労災保険給付	労働基準監督署	収入認定	
民間事業者	預貯金残高	金融機関	資産調査	調査対象金融機関の特定
	生命保険加入	生命保険会社	資産調査	調査対象保険会社の特定
	有価証券等	信託・証券会社	資産調査	調査対象信託会社等特定
	給与等	(元) 雇用者	収入認定	無申告の場合確認不能
	不動産賃貸契約	不動産業者等	家賃確認	

保護申請に伴う関係先に対するこれ等の情報の調査は、前述のとおり保護申請 1 件当たり 23.1 件（全国平均）要している。特に、調査すべき情報の所在の特定が困難なケースがあることや、必ずしも関係機関の協力が十分でないこと等から、保護申請から決定まで 14 日乃至 30 日以内という法定期間で必要な情報を調査することには相当の困難がある。そのため、現実には事後言照会や照会省略といったケースも見受けられる。例えば、東京都大田区の監査資料<sup>32</sup>によれば、戸籍簿閲覧により扶養義務者を特定し扶養意思の照会率は

<sup>31</sup> 民法第 877 条第 1 項：直系血族及び兄弟姉妹は、互いに扶養をする義務がある。

<sup>32</sup> 東京都大田区平成 23 年度包括外部監査結果報告書

[http://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/ota\\_plan/hyouka\\_gaibukansa/gaibukansa/23gaibukannasahoukoku.files/23dai2dai3no02.pdf](http://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/ota_plan/hyouka_gaibukansa/gaibukansa/23gaibukannasahoukoku.files/23dai2dai3no02.pdf)

40%、資産調査のための預貯金残高調査率は 14%であり十分な調査が実施されているとは言い難い。(表 11 参照) 特に資産調査は要保護者本人が申出た口座に加えて生活圏内および取引の可能性があると推定される金融機関等への悉皆的な照会が求められ、このような照会を行っている大阪府堺市の例<sup>33</sup>では保護申請 1 件当たりの平均照会回数は金融機関 13 回、生命保険会社 17 回となっており、照会する側にもされる側にも大きな作業負担がかかる。

表 11 法 29 条調査の実施状況 (事例)

福祉 事務所	申請件数	サンプル		扶養調査			資産調査	
		数	調査件数	調査率(%)	照会件数	照会率(%)	調査件数	調査率(%)
大森	310	40	31	77.5	15	37.5	4	10.0
調布	163	20	14	70.0	10	50.0	1	5.0
蒲田	622	40	39	97.5	20	50.0	14	35.0
糀谷	185	40	20	50.0	12	30.0	1	2.5
合計	1,280	140	104	74.3	57	40.7	20	14.3

- 2013 年度上半期 (4~10 月) 分の申請からサンプリング

- 資産調査は金融機関への預貯金残高照会のみ

これ等の調査において共通する問題は照会・収集の対象とする機関の担当組織が一意に特定できないことであり、照会に時間がかかる原因となっている。

### 3-2 保護要件に関わる官民関係団体等との情報連携

#### (1) 行政機関との情報連携

保護要件の確認には表 10 で示した行政機関が管理する個人情報の連携による照会が必要となる。これ等の情報の多くは今後マイナンバー導入時に「特定個人情報」となり、原則として情報提供ネットワークを経由して連携することになる。このことにより被保護者のマイナンバーが判明している場合は照会・調査の効率が向上し表 10 の「連携に関わる困難性」が緩和されることが期待される。

また、生活保護法 29 条 2 項の改正により生活保護実施機関の調査権が強化され、照会先の行政機関に回答義務が課されることも情報連携の強化につながると考えられる。

しかし、年金手帳等の書類の紛失あるいは本籍地や固定資産所在地等が不確実で照会先が特定できない場合等では悉皆的な複数の照会が必要となることがあり、マイナンバー導入だけでは解決されない課題も残る。例えば、扶養義務調査では扶養義務者面談のための旅費等コストは得られた支援金額 100 円に対して約 2,300 円という調査<sup>34</sup>もある。

特に、生活保護制度では他法他施策優先の原則があり、被保護者が得られるべき給付を

<sup>33</sup> 平成 21 年度大阪府堺市包括的外部監査結果報告書「堺市における保護開始決定及び開始後の調査」  
[https://www.city.sakai.lg.jp/shisei/sonota/kansa/kansakajokyo/hokatsu/22326kansa15.files/hk220326\\_04.pdf](https://www.city.sakai.lg.jp/shisei/sonota/kansa/kansakajokyo/hokatsu/22326kansa15.files/hk220326_04.pdf)

<sup>34</sup> 総務省行政評価局・生活保護行政評価監視報告書(平成 20 年)  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000254172.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000254172.pdf)

全て収入として認定し扶助額を決定する必要がある。しかし、確認すべき他法他施策は例外的なケースを含めると 40 以上あるといわれているが、代表的なものは表 12 のとおりである。これ等の他法他施策を全てケースワーカーが判断することには限界がある。また、申請者本人に可能性ある他法制度について手続を課することは「盥回し」の誹りを免れない。したがって、他法他施策の確認のためには、生活保護相談時あるいは申請時の申請者の個人情報に関係先機関と連携・共有して各機関の判断を得ることが必要と考えられる。

表 12 主要な他法他施策適用の確認事項

法・施策	確認事項	確認先機関
国民年金法	60 歳以上あるいは障害者世帯で老齢基礎年金受給資格の有無および給付状況	年金事務所
厚生年金法	65 歳以上で老齢基礎年金受給資格の有無および給付状況	年金事務所
各共済年金法	65 歳以上で老齢基礎年金受給資格の有無および給付状況	共済組合
恩給法	旧軍人等の公務員およびその遺族で恩給受給資格の有無および受給状況	恩給担当（総務省）
健康保険法	日雇特例被保険者資格（123 条）取得の有無 傷病手当金（99 条）受給状況	協会けんぽ
国民健康保険法	傷病手当金（58 条 2 項）受給状況	市町村
障害者自立支援法	自立支援医療受給者証（58 条）の適用状況	市町村
雇用保険法	離職者の雇用保険受給資格および受給状況	公共職業安定所
労働災害保険法	労災保険受給状況	労働基準監督署
介護保険法	要介護認定および介護費等給付状況およびみなし 2 号被保険者に対する自立支援給付状況	市町村
老人福祉法	養護老人ホームもしくは特別養護老人ホームへの 入所状況	市町村
児童扶養手当法	受給資格の有無および給付状況	地方公共団体
生業資金貸付制度	貸付、返済状況	社会福祉協議会

## （２） 民間事業者等との情報連携

生活保護開始等の審査に当たっては表 10 に示したとおり民間事業者等との情報連携・照会も必要になる。特に金融機関への預貯金残高や生命保険会社等への保険金の状況の確認は資産要件審査の重点である。

前述のように、このような照会は各福祉事務所が被保険者口座のある金融機関の各支店に対して個別に行っているが、口座の有無や口座のある支店等が不明確、あるいは被保護

者による口座の隠ぺい（未申告）等があることから、照会の範囲は広範囲となる。また、今回の法 29 条改正によっても民間事業者である金融機関等には回答の義務がなく、金融機関にとって煩雑な調査であり、顧客情報守秘義務等を理由に回答を拒否されるケースもあり照会の実効性は少ない。

そのため、厚生労働省では全国銀行協会へ要請し、2012 年 12 月から各金融機関の本店一括照会を実施することになった<sup>35</sup>。このことにより、各福祉事務所は各金融機関支店へ個別に照会するのではなく、本店への一括照会で被保護者口座の状況を全支店について確認することが可能になっている。

今後は口座名義人のマイナンバーの導入によりこのような照会はより効率的に行われることになると考えられるが、民間事業者は情報提供ネットワークを利用できないため、特定個人情報の情報連携のためのルールと手段が課題である。

#### 4. 生活保護費給付の方法に関する考察

論点 1－3 で述べたように、現在は給付された生活保護費が適正に使われているか否かを客観的に評価する仕組みはない。特に生活保護費の約 80%を占める生活扶助費と医療扶助費（図 13 参照）の使途等の評価は生活保護費の費用対効果を把握するためだけでなく、被保護者の自立更生支援のためにも重要である。

本章 2-3 「共有する情報に関する考察」の（3）および（4）では扶助費の使途等に関する情報共有の視点から生活扶助費および医療扶助費の情報について考察したが、ここではこれ等の給付方法とその使途記録収集の視点から考察する。

##### 4-1 生活扶助に関する考察

###### （1）生活扶助費の現金給付に関わる課題

第 1 章 2-1 「生活保護扶助の種類と給付額の算定」（1）①で述べたように生活扶助費は金銭給付によって行うこととされている。（法 31 条）

しかし、大半の被保護者は生活保護費の受取りを銀行振込にしており、福祉事務所も前渡金処理等の会計手続上の煩雑さや現金取扱いにともなうリスク等を避けるために銀行振込を原則としている。そのため、現場では次のような不都合が起きている。

- 支給時に対面で生活実態を確認することができない。
- 計画的な生計管理が不得手なことから、結果的に自立の妨げになってしまう
- 住宅扶助費まで使い込んでしまい家賃滞納に陥ってしまう
- 生活扶助費の不正受給や組織的犯罪の温床につながる

改正生活保護法を受けて、客観的なデータによる生活指導の必要性が見直されている。

<sup>35</sup> 厚生労働省 PressRelease2012 年 5 月「生活保護法第 29 条に基づく調査の金融機関本店等への一括照会の実施について」<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r985200002bwu1-att/pdf.pdf>

論点 1－3 で述べたとおり 2014 年 7 月に施行された改正生活保護法では、第 60 条で健康の保持及び増進に努め、収入・支出その他生計の状況を適切に把握することは受給者の責務であるとして位置づけており、福祉事務所が本人の自立支援の観点から必要と判断した者については、受給者の状況に応じてレシート又は領収書の保存や家計簿の作成を求めることも可能とされている。しかし一方では、個々の受給者の生活習慣にまで立ち入った指導は困難であるのが実態でもある。限られたケースワーカーでは、被保護者の生活状態を把握するためには戸別訪問に頼らざるを得ないケースが多く、改正法に書かれたような「自立支援の観点から必要と判断」すること自体が難しい状況にある。

このような生活扶助の現金給付の問題を解決するために、使途明細が電子的に記録される電子マネーの活用について以下のように考察を行う。

## (2) 電子マネーによる給付方式の考え方

電子マネーには、クレジット方式、デビット方式、プリペイド方式の 3 種類が存在するが、生活扶助費の支給にあたってはプリペイド方式が最も望ましい方式と考えられる。その理由は表 13 のとおりである。

表 13 生活扶助給付のための電子マネーの要件

要件	クレジット	デビット	プリペイド	備考
利用明細の収集・記録	可能	可能	可能	
与信審査	必要	口座の有無	不要	被保護者と信に疑問
預貯金口座の開設・登録	必要	必要	不要	扶助費専用口座
利用可能店舗の普及度	多い	少ない	多い	
利用限度額の設定	契約の範囲	口座残高	柔軟性あり	1 日当り利用限度額等

なお、想定するプリペイド方式はチャージ残高をサーバーで管理する記名式汎用プリペイド方式であり、残高をカードで記録する無記名式のクローズド・ループ方式に比較して安全性が高い。

一般的な汎用プリペイド方式電子マネーの概念は図 21 のとおりである。電子マネー事業者にはイシュアとアクワイアラー<sup>36</sup>の機能があり、同一事業者が両機能を持つケースとそれぞれ別の事業者に分かれているケースがある。生活扶助費をプリペイドによって給付する場合は図 21 においてイシュアと利用者（被保護者）の間に福祉事務所が介在し、カードの被保護者への貸与や扶助費のチャージを行うことになる。また、福祉事務所はカード利用者毎の利用明細記録を収集し、イシュアが付番した利用者番号と被保護者識別番号あるい

<sup>36</sup> イシュア：カードの発行、電子マネーチャージ等の利用者管理機能／アクワイアラー：利用金額の決済等の加盟店管理機能。

はマイナンバーとの対応付けをして、被保護者の生活扶助費使途記録として管理する。

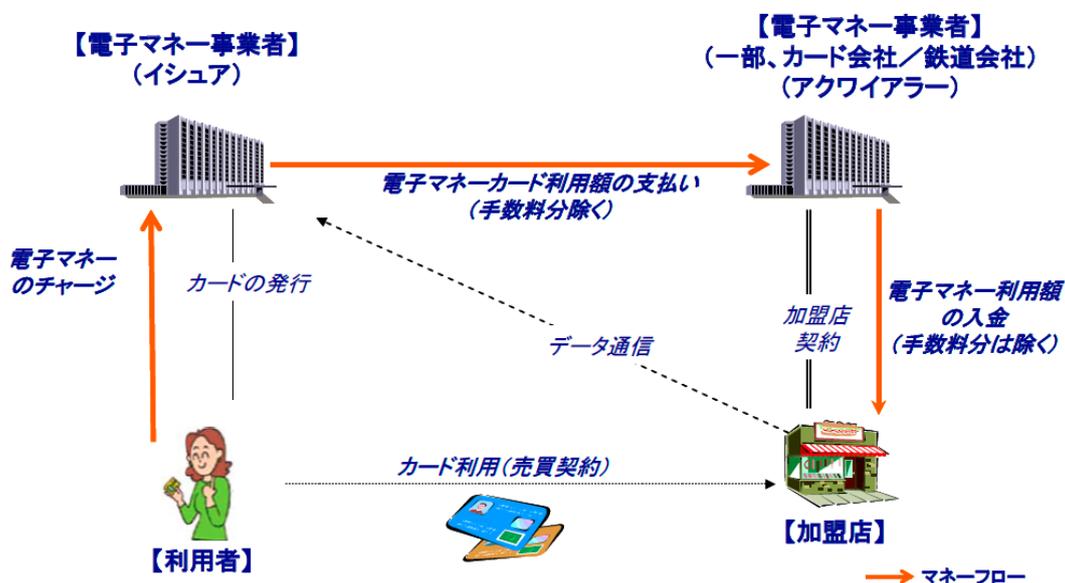


図 21 汎用プリペイド方式電子マネーの概念

出典：非接触 IC カードの情報システム基盤構築による資金決済事業の国内普及及び海外展開に関する調査報告書（株式会社日本総合研究所 平成 22 年） [http://www.meti.go.jp/meti\\_lib/report/2010fy01/E000825.pdf](http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2010fy01/E000825.pdf)

プリペイドカードによる生活扶助費の給付は大阪市のモデル事業<sup>37</sup>が 2015 年 5 月から 2016 年 3 月末まで図 22 のようなスキームで実施されており、その成果が期待される。



図 22 大阪市のプリペイド方式による生活扶助費給付モデル事業のスキーム

出典：payment navi <http://www.paymentnavi.com/paymentnews/46901.html>

<sup>37</sup> モデル事業の詳細は大阪市福祉局ホームページ <http://www.city.osaka.lg.jp/hodoshiryo/fukushi/0000293229.html>

(3) 電子マネーによる生活扶助費給付のメリットと検討課題

生活扶助費を電子マネーによって給付することで、次のようなメリットが期待できる。

**【市町村等生活保護実施機関のメリット】**

① 生活保護費の使途状況が確実に把握できる

電子マネーを導入することで、電磁的方法により自動的に記録された利用明細を被保護者毎に管理することにより、法 12 条の趣旨に沿った使途がなされていることを確認することが可能になる。また、この記録を被保護者と共有することにより計画的な家計支出を指導し、規律ある自立した生活への支援が可能となる。

② 自治体や福祉事務所の業務負荷軽減につながる

福祉事務所におけるバックオフィスの会計事務や現金取扱い等の業務が大幅に効率化し、とりわけ被保護者の急増で事務量の増大が問題視されている政令指定都市や中核市等における事務運用を円滑に行うことが可能になる。

③ 不正受給や組織的犯罪の防止につながる

プリペイド方式は現金や銀行口座を媒介しない記名式給付方法であるため、カード使用者を特定し、生活扶助費の使途が確実に把握できるため、搾取や組織的な犯罪の温床でもある不正受給を防止することができる。

④ 保護期間の適正化により生活保護制度の長期的維持につながる

上記①により早期の自立を可能にして保護費財源の最適化することにより、より効果的で公平な生活保護制度運用を可能にできる。

**【被保護者のメリット】**

⑤ 生活保護費の計画的利用が可能になる

計画的な規律ある生活が困難な被保護者については、生活扶助費の利用限度額を日次や週次で設定することにより、生計管理の習慣づけができる。

⑥ 一般の電子マネー利用者と同等のサービスを受けることができる

電子マネー事業者等が提供する各種特典やサービスを受けることも考えられ、自立更生の具体的動機付けにもなり得る。

⑦ ネットショッピングの利用が可能になる

近隣に利用可能な店舗がない場合、あるいは就労時間の都合や障害・高齢等で店舗が利用できない場合等には電子マネーによるネットショッピングの利用も可能である。

一方で、電子マネーによる生活扶助費の支給を実現する上では、以下のような課題に対する対応が必要となる。

① 電子マネーが法 31 条の「金銭をもって給付する」に該当することの確認

現金給付は銀行振込による方法が認められており、必ずしも通貨・紙幣による窓口祓いに限定されていない。電子マネーも現金給付の方法の一つとして考えることができるが、現時点では正式の見解は示されていない。また、プリペイドにチャージする場合、支出負担行為上の債権者の取扱い等会計処理上の課題も解決される必要がある。

政府では公金出納のキャッシュレス化に向けたアクションプランを推進しており、「徴収」と「調達」については進捗があり、「給付」についても今後検討が進められると考えられる。

② 光熱費等で電子マネー（プリペイド）が利用できない費用の支払い

生活扶助の用途には光熱費や通信費等の公共料金が含まれており、プリペイド方式による電子マネーでは支払ができないケースがある。この場合住宅扶助や介護扶助等で認められている代理納付による支払が考えられる。あるいは、公共料金等支払いのために ATM による一定限度額までの現金化を認めることも考えられる。

③ より詳細な利用明細（使途記録）の必要性

現行の電子マネーの利用明細のデータは利用日時、利用店舗、支払金額が含まれるケースが多いが、購入品目等は含まれてない。しかし、生活指導のためには購入品目あるいは品物の種類が分かることがより効果的な指導ができる。そのためには既存システムの変更も伴うと考えられるが、その費用対効果を含めて検討する必要がある。

④ 電子マネー利用可能な店舗の拡大

生活扶助費をチャージした電子マネーは一般利用者と同様の店舗での利用を想定しており、特定の店舗を指定したり、特別な条件を付けることはない。加入店舗の拡大は電子マネー事業者の営業戦略に負うところであり、生活保護のための拡大は期待できない。したがって、既存加入店舗数の多い都市部等を中心に地域的な優先度を付けて段階的に電子マネー給付を拡大すべきである。

⑤ システム構築・更改および運用コストの検討

基本的には既存の電子マネー・システムと運用体制の範囲で電子マネーによる給付を実現すべきであるが、上記メリットの実現と課題の解決のために何らかの更改は必要と考えられる。その詳細は今後の検討事項であるが、前述の大阪市モデル事業の評価も大いに参考になると期待できる。

電子マネーによる生活扶助費の支給は、市町村等の生活保護実施機関に留まらず、被保護者に対しても一定のメリットが考えられるが、生活保護制度の範囲内だけで電子マネーの定着を図ることは困難であろう。海外では、育児支援金や貧困世帯に対する補助金の給付で電子マネーが使われている事例が存在するが、これらの事例は、電子マネー自体が社会生活に一定の普及がなされていることが前提になっている。

電子マネーの普及が全国的には未だ過渡期にあるわが国では、地域の特性に合わせた段階的な導入に向けた考え方が必要となる。

## 4-2 医療扶助に関する考察

### (1) 医療扶助の給付の流れと診療情報のフィードバック

医療扶助は概ね図 23 のような流れで給付される。診療を受ける被保護者は原則として (1) 福祉事務所に申請し、(2) 医療券の発給を受けて (3) 指定医療機関で診療を受ける。新たに保護を開始する等で医師の意見を要する場合は、(4) 福祉事務所が指定医療機関に送付した医療要否意見書による回答によって医療券を交付する。

医療券は、有効期間（通常発行日から 1 ヶ月）と傷病名、指定医療機関、診療科、入院要否等が記載され、健康保険の被保険者証とは性格が異なる。また、医療扶助を受給する被保護者には福祉事務所によって受給者番号が採番され、レセプトでは公費負担者（福祉事務所）番号と受給者番号で個人を識別する。

指定医療機関の診療報酬は一般の健康保険と同様に支払基金にレセプトを提出して審査を受けて支払われる。更に支払基金は審査済みのレセプトを福祉事務所に送付し診療報酬を決済する。

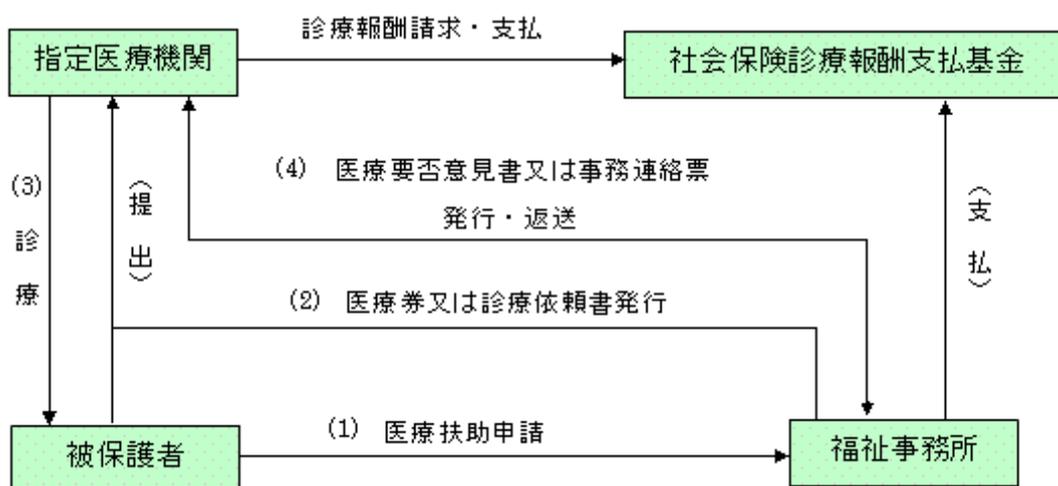


図 23 医療扶助給付の流れ（神奈川県事例）

出典：神奈川県ホームページ【生活保護について】<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f152/p2911.html>

このように、医療扶助として給付された診療の情報はレセプトとして福祉事務所にフィードバックされるが、その内容の妥当性は支払基金で審査され、福祉事務所では資格返戻等事務的なチェックが行われるのが現状である。

### (2) 医療扶助給付の診療情報に関わる課題と解決の方向

#### ① 指定医療機関との連携と情報共有

被保護者の自立更生には健康の維持と疾病の予防が基本であり、そのためには指定医療機関から福祉事務所にフィードバックされるレセプトは重要な情報であるが、その内容は必ずしも十分でないのが現状である。ある調査によれば医療扶助の外来分レセプトの 60%

強の傷病名が空白であり、入院分の 30%強が統合失調症という曖昧な傷病名であるというデータもある。

このようなレセプトは支払基金に審査返戻とする必要があるが、同時に診療した指定医療機関とのより密な連携によって被保護者の傷病の実態を把握することも必要である。そのためには、例えば医療要否意見書による頻繁な情報交換、診療情報を共有したりリモート・コンファレンス等の方法を検討すべきである。また、医師の判断によっては統合失調症による長期入院被保護者に関して、地域の支援団体と連携して在宅で社会との接点を保った治療等も考えられる。

## ② 福祉事務所間での診療情報の共有

本章 2-1 でも述べたように、福祉事務所間の情報共有は被保護者の転出入によるケース移管時の申し送りに効果的であるが、同時にレセプト情報も移管することによって医療扶助の継続的なフォローが可能となる。この場合、被保護者は福祉事務所毎の受給者番号で識別されるので、マイナンバーの利用を検討すべきである。

また、最近問題となっている福祉事務所をまたがった短期頻回転院のチェックにもマイナンバーによる福祉事務所間情報共有が有効である。

## 5. 生活保護制度における情報連携と情報共有の総括

本章では、生活保護制度における被保護者に関わる情報の関係諸機関・団体との連携と共有について考察した。そして、その核になるのが福祉事務所内におけるケースワーカー、各分野の専門員および査察指導員の情報共有によるチームワークであることについても考察した。そのイメージは図 24 に示すとおりである。

### ① 保護要件に関わる情報連携

生活保護制度を適正かつ公平に運用するための保護要件に関わる基本的情報を官民の関係機関・団体と連携・照会する。保護開始時や変更時におけるケースワーカーの照会・調査に要する膨大な労力と時間を軽減できる。

### ② 自立・就労情報共有

被保護者の自立更生のための就労活動計画と状況に関する情報を公共職業安定所、職業訓練施設等と共有し就労支援事業活用プログラムを効果的に実施する。また、地域の就労支援団体や事業者等との情報共有によりインターンシップや中間的就労の実効性を高める。

### ③ 健康・家計管理情報収集

自立更生の基本である被保護者の健康維持・疾病予防と規律ある生活のための適正な家計管理指導の客観的基本データであるレセプトと電子マネー利用明細を電磁的に収集・分析し指導の効果を高める。

### ④ 福祉事務所間情報共有

福祉事務所間での被保護者移管における継続的な支援・指導および各分野の専門員の貴重な知見の共有や情報交換のためにケースファイル、面談記録等の被保護者情報を福祉事務所間で共有する。

### ⑤ 匿名化データ蓄積

より効果的な生活保護制度運用のためのケース類型化や支援指導プログラムの策定等のためにケースファイルや面談記録を匿名化して蓄積・分析する。

生活保護制度におけるこのような情報連携と共有を実現するためには、各関係分野でのマイナンバー導入が必須である。

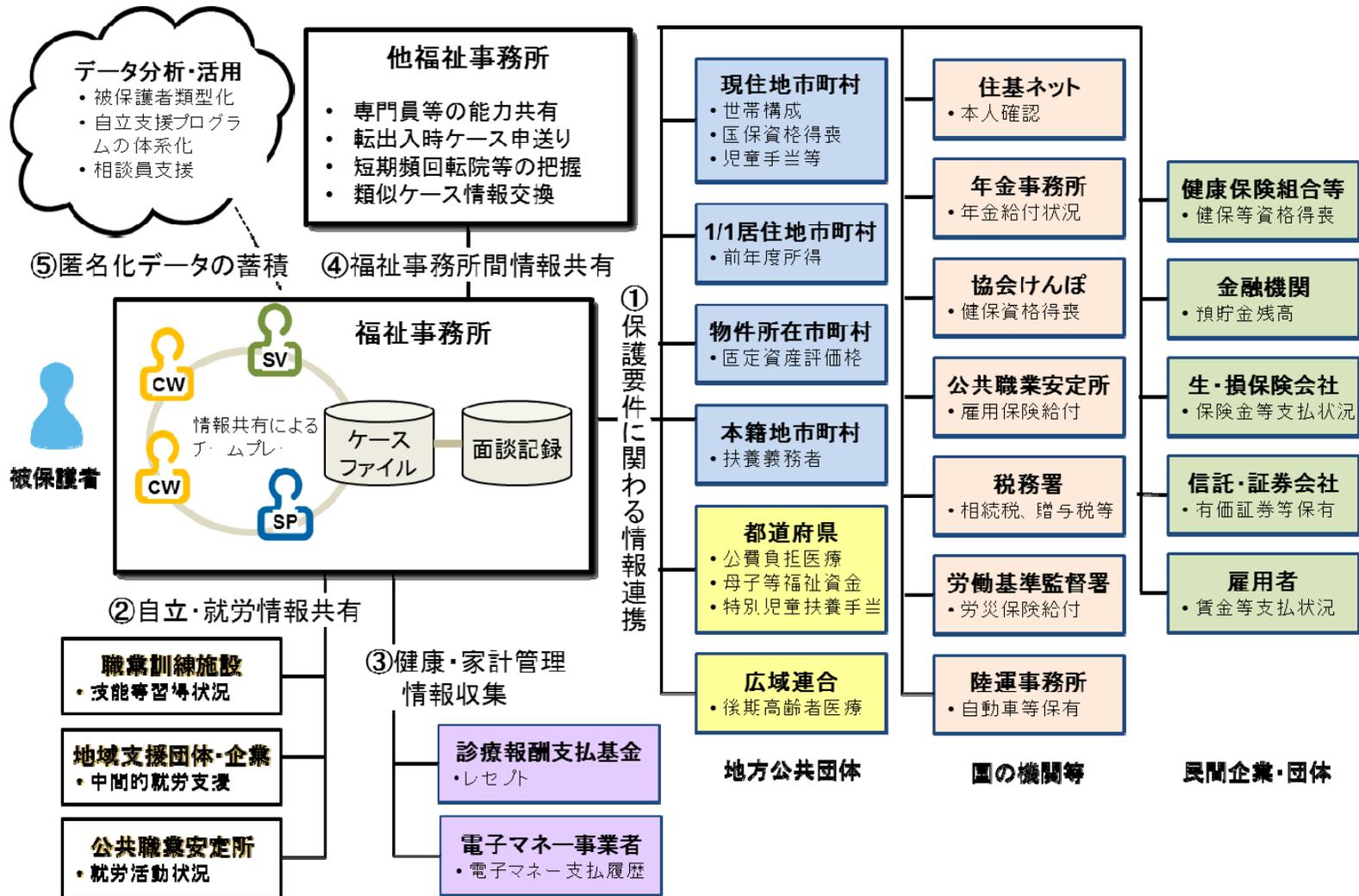


図 24 生活保護制度におけるマイナンバーによる情報連携・情報共有のイメージ

## 第4章 生活保護制度適正化に向けた提言

以上のように生活保護の開始および自立支援等の実施における被保護者に関する情報の視点から考察したが、この中で特に留意すべきことは2016年から施行されるマイナンバー制度の導入である。考察で述べたように生活保護制度におけるマイナンバーの導入によって被保護者の収入や資産の状況等の保護要件の確認を効率的かつ確実に行うことが可能となる。さらに、マイナンバーは生活保護制度の公平性を担保し、制度の本来の目的である被保護者の自立更生を促進するための基盤となり得るものである。

このような視点から、本検討部会では生活保護制度におけるマイナンバーの利用に関して次のように提言する。

### 提言1 マイナンバーによる関係機関・団体への保護要件調査範囲の更なる拡大を図る

#### 【提言】

生活保護の保護決定過程における特定個人情報の活用は、番号法別表2項番26にて規定されているが、生活保護法29条別表1で示される全ての調査項目が網羅されている訳ではない。そのため、必要な保護要件調査においては、番号法施行後も依然として人海戦術に依存する部分が残る。

生活保護法29条では、保護の実施機関及び福祉事務所長は、保護の決定若しくは実施等に必要な情報を、別表第1の上欄に掲げる官公署の長、日本年金機構、共済組合等に請求することとされていることから、それら情報の迅速かつ正確な確保は必須であり、さらに預貯金口座や戸籍等の調査情報も効率的な入手が可能な仕組みを検討すべきである。

さらに、生活保護申請者の預貯金口座や動産・不動産などの資産調査などは、調査先機関が特定できず複数機関への情報照会が伴うケースが発生しているが、その際の調査先窓口を極力集約することも併せて検討すべきである。

#### 【効果】

要保護者は保護申請から決定までの期間が短縮されると共に、より公正かつ適切な保護の実施が期待できる。

同時に、福祉事務所は調査のワークロードと経費を削減できると共に、より正確な調査結果を得られる。

### 提言2 福祉事務所のチームプレーおよび福祉事務所間、官民関係機関、支援団体等との協業の実現

#### 【提言】

被保護者に関する情報を関係者で共有することは、生活保護制度の適正な運用と言う観点だけでなく、被保護者の自立に向けた支援体制の強化と言う観点でも極めて重要な対策である。そのためにも、ケースファイルや面接記録等被保護者に関する情報を標準化して、マイナンバーによる情報共有可能な仕組みを構築し、福祉事務所内のケースワーカー、査

察指導員および各分野の専門員で共有しチームプレーを可能にすることが重要である。

また、福祉事務所間や生活困窮者自立支援制度実施主体、および支援団体等で保護及び支援を必要とする者の情報を共有し、支援体制の連携を密にした自立支援活動体制の構築を図るべきである。

#### 【効果】

被保護者は多様な専門的な知見により個人の事情に寄り添った効果的な支援指導を受けられる。

ケースワーカーは多様化する担当被保護者の問題を個人で抱え込まず、支援チーム全体で解決策を提供できる。

### 提言 3 ケースファイルや面接記録等被保護者情報の生活保護施策等への活用

#### 【提言】

要保護者の面接記録や被保護者のケースファイルの情報は生活困窮実態を把握し、より実態に即した生活保護施策策定の基礎情報としても貴重である。例えば、多様化する要保護者の抱える問題をケースファイルや面接記録から分析し、より詳細に類型化された支援プログラムのガイドラインを策定することが考えられる。

被保護者に関するケースファイルは生活保護開始時に作成されているが、生活保護申請前の相談時に行われる面接記録も、ケースファイルとして重要な情報である。現状では、生活保護に至らないケースでの面接記録は棄却されているのが運用の実態であるが、生活困窮者の実態に即した支援プログラムの策定においては重要な情報が含まれている。これら相談時の面談記録等もケースファイルとして蓄積し、生活困窮実態のよりの確な把握が可能な仕組みを導入すべきである。

#### 【効果】

被保護者は類型化された支援プログラムにより自分の抱える問題をより客観的に整理し、自立への自発的努力につながる。

また、管轄する行政機関では、生活保護および生活困窮者自立支援制度関連の体制と財政の全体最適化につながる。

### 提言 4 自立就労の具体的インセンティブの導入

#### 【提言】

現行の生活保護制度では勤労収入に対する収入認定控除が就労インセンティブとされているが、必ずしも勤労の成果が実感できる程度の額とはいえない。具体的には、第 1 章の図 1 (9 ページ) で示したように勤労収入認定に対する基礎控除額はほぼ横ばいの状況にあり、勤労による手取り額増の実感は少ない。

生活保護制度の狙いが、被保護者の自立にあることから勘案しても、自立就労意欲の積極的な喚起は、制度目的から見ても極めて重要な施策である。

そこで、上記収入認定控除の考え方を、より就労意欲を喚起し得る金銭面でのインセン

ティブ措置を講じる必要がある。一方、過度のインセンティブ措置を講じた場合には、生活保護費の増加をもたらすだけでなく、インセンティブの枠組みの範囲で収入を得つつ生活保護を受け続けるような事案も想定され、却って自立の妨げにもなりかねない。そのため、被保護者のケースファイルから得られるデータや就業状況(職種、日当の額、就業日数等)のデータ等を分析することによって、最適なインセンティブのレベルを把握した上で、インセンティブ措置を講じる必要がある。

また、当該インセンティブ措置を向上させるにあたって、将来的にはマイナンバーの活用を活用して、就業日数・時間数などを収入認定控除に加味する方策についても検討していく必要もあると考える。現行制度では、就労時間を把握する仕組みはないが、企業と福祉事務所との間で就労時間のデータが共有できれば、生活保護者の労働意欲を高めるような指導ができると考えられる。

**【効果】**

被保護者にとって、勤労収入に応じた実収入増が見込まれることから、就労への具体的なインセンティブとなり、自立への動機づけにつながる。

**提言5 被保護者に関する就業支援体制の一本化**

**【提言】**

生活保護被保護者の自立に向けた就職斡旋は、福祉事務所の業務管轄外とされており、被保護者の実態を熟知する福祉事務所が行うことは認められていない。しかしながら、福祉事務所によっては、被保護者の生活環境等に寄り添った的確な就職斡旋が可能となりケースも考えられることから、この部分はより柔軟な体制を可能にすべきと考える。そのため、福祉事務所によっては、その職掌に就職斡旋を加え、職業訓練及び就業支援・就職斡旋の一体的な対応も可能とすべきである。

**【効果】**

被保護者に対し、福祉事務所による一体的な自立支援が可能となる。