

増加する 生活保護世帯



経済調査部門 石川 達哉

ishikawa@nli-research.co.jp

1——被保護世帯数の動向

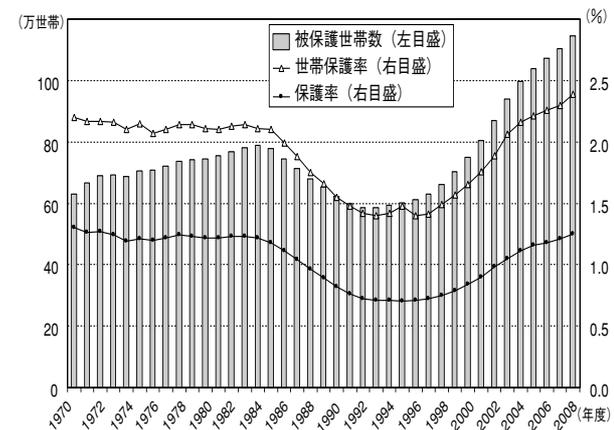
1 | 1970年代よりも高い現在の世帯保護率

厚生労働省の「社会福祉行政業務報告」によると、2008年度に生活保護を受けている世帯（以下、「被保護世帯」と表記）は平均1,145,909世帯、保護を受けている人員（以下、「被保護人員」と表記）は同じく1,592,625人と、それぞれ世帯総数（4,795.7万世帯）の2.39%、総人口（12,769.2万人）の1.25%を占めている^(注1)。生活保護を必要とする世帯、人員は近年大幅に増加しており、二度の石油危機に見舞われた1970年代と現在を比較すると、総人口に対する被保護人員の割合（以下、「保護率」と表記）はほぼ同水準、世帯総数に対する被保護世帯の割合（以下、「世帯保護率」と表記）については現在の方が高水準である。

他の社会保障制度からの給付も含めた世帯全体の収入と保有資産を充当しても最低生活資金に満たない場合に、それを補う「最後のよりどころ」^(注2)として、世帯単位で適用されるのが生活保護制度である。このため、被保護世帯の数や世帯保護率には、生活保護給付の水準だけでなく、他の社会保障制度の給付規定、世帯に

おける人員構成の趨勢、高齢化の進展や雇用情勢などが複雑に影響することになる。現行の生活保護法が制定されたのは1950年であり、その後、高度経済成長の時代を経て社会保障制度の充実がはかられ、1970年代前半には、児童扶養手当法、老人福祉法、知的障害者福祉法（制定時の名称は精神薄弱者福祉法）などの公布によって、援護が必要な世帯を支える社会福祉制度が生活保護制度のほかにも創設された。

〔図表－1〕 被保護世帯数と世帯保護率の推移



（資料）厚生労働省「社会福祉行政業務報告」「国民生活基礎調査」
総務省「推計人口」に基づいて作成

図表－1に示すとおり、その1970年代における世帯保護率は横ばい圏での推移にとどまったが、日本経済が石油危機の後遺症から脱却するとともに低下し、1980年代半ばになって失業率が下がると世帯保護率は着実に低下した。その傾向は、平成景気時に一層顕著となり、バブル崩壊と日本経済の長期低迷が始まった後も、1990年代半ばまでは世帯保護率の低下が続いた。ボトム時（93年度、96年度）の世帯保護率は1.40%であったが、それ以降は上昇へと転じ、わずか12年ほどの間に、24年かけて実現した低下幅を上回る上昇が生じ、今日に至っている。

2 | 被保護世帯に占める高齢者世帯の意味

現在の被保護世帯の内訳は、高齢者世帯（厳密な定義については、後述）46%、傷病者世帯・障害者世帯36%、母子世帯8%、その他の世帯11%という構成になっている。被保護世帯に占める高齢者世帯の割合が高いのは、世帯総数に占める高齢者世帯の割合が高いうえ、高齢者世帯が被保護世帯となりやすいから、すなわち高齢者世帯の世帯保護率が高いからである。

【図表-2】 被保護世帯数の内訳（2008年度）

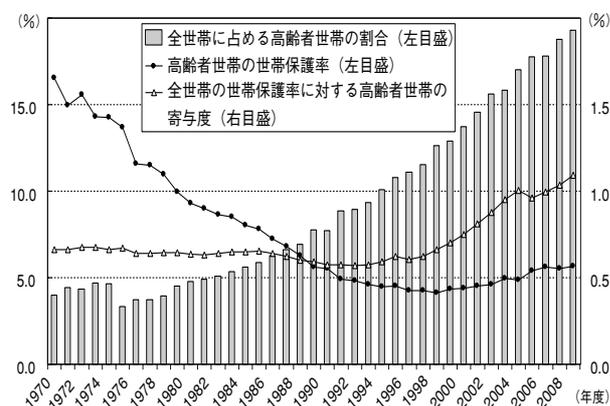
	全世帯	高齢者世帯	母子世帯	傷病者世帯・障害者世帯	その他の世帯
①世帯総数	47,957	9,252	701	-	-
②被保護世帯数	1,146	524	93	407	122
③世帯保護率	2.39	5.66	13.33	-	-

（注）単位：①、②は千世帯、③は%。③＝②÷①

（資料）厚生労働省「生活保護速報」「国民生活基礎調査」に基づいて作成

しかし、1970年度における被保護世帯の構成は、高齢者世帯31%、傷病者世帯・障害者世帯36%、母子世帯10%、その他の世帯22%であり、全世帯の世帯保護率に対する高齢者世帯の寄与度（全世帯の世帯保護率の実績値のうち、高齢者世帯に帰せられる部分）が最初から高かったわけではない。そこで、世帯総数に占める高齢者世帯の割合、高齢者世帯の世帯保護率と対比して寄与度の推移を見たのが図表-3である。

【図表-3】 全世帯の世帯保護率に対する高齢者世帯の寄与度の推移



（資料）厚生労働省「社会福祉行政業務報告」「生活保護速報」「国民生活基礎調査」に基づいて作成

まず、高齢者世帯の世帯保護率を見ると、1970年度の16.52%からボトム時の4.14%まで大幅に低下している。そのボトムは全世帯の世帯保護率のボトムより後の1998年度に到来しており、この時点までは全世帯の世帯保護率を押し下げる方向に働いていたことが分かる。

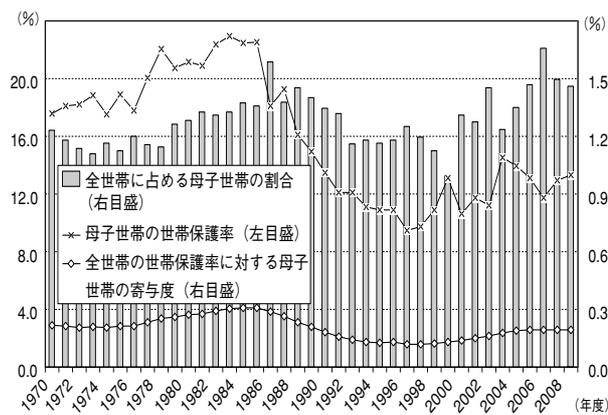
一方、世帯総数に占める高齢者世帯の割合は1975年度以降上昇を続けており、全世帯の世帯保護率を一貫して押し上げる方向に働いている。つまり、1998年度までは両方の力が逆方向に働き、しかも、1975年度以降1995年度までは拮抗していたために、全世帯の世帯保護率に対する高齢者世帯の寄与度はほとんど変化しなかった。その関係が崩れたのが1995年度であり、全世帯の世帯保護率が低下から上昇へと転じたのもこの頃からである。1998年度からは高齢者世帯の世帯保護率も上昇に転じ、世帯総数に占める高齢者世帯の割合と同様に押し上げ方向に働くようになったため、全世帯の世帯保護率に対する高齢者世帯の寄与度は顕著に上昇することとなった。その傾向は現在も続いている。

2008年度における高齢者世帯の世帯保護率(5.66%)は、20世帯のうち1世帯以上という高い割合で生活保護が行われていることを示しているが、1970年度と比べれば、水準自体は低い。しかし、世帯総数に占める高齢者世帯の割合が大幅に上昇したため、全世帯の世帯保護率に対する高齢者世帯の寄与度は1970年度の0.66%をはるかに上回る1.09%に達している。

一方、母子世帯に関しては、1980年代半ばまでは世帯総数に占める割合と世帯保護率がともに上昇基調を辿り、全世帯の世帯保護率に対する寄与度も緩やかに上昇していた（図表-4）。その後は、ともに下落へと転じ、世帯保護率は1996年度、世帯総数に占める割合は1999年度まで低下傾向が続いたため、1997年度の寄与度は0.12%まで下がった。母子世帯とは18歳以上60

歳未満^(注3)の母と18歳未満の子のみから成る世帯のことで、近年は離婚の増加によって総世帯に占める割合が再び上昇し、2008年度の寄与度は0.19%まで戻っている。

【図表-4】 全世帯の世帯保護率に対する母子世帯の寄与度の推移

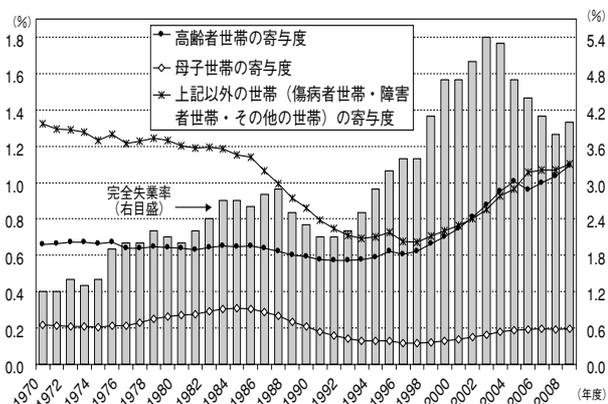


(資料) 厚生労働省「社会福祉行政業務報告」「生活保護速報」「国民生活基礎調査」に基づいて作成

母子世帯の世帯保護率が最も下がった時でも9.45%という高水準にあったことは、生活保護制度だけでなく、母子世帯を社会的に支援する仕組みが欠かせないものと言える。ただし、世帯総数に占める母子世帯の割合はさほど高くないため、1970年度以降の寄与度は0.12~0.31%の範囲にとどまり、全世帯の世帯保護率に対しては高齢者世帯ほどの影響は及ぼしていない。

被保護世帯のうち高齢者世帯と母子世帯を除く世帯の大半は、傷病者世帯・障害者世帯である。「その他の世帯」には、世帯主が失業中の世帯や高齢者世帯に準ずる中高年の世帯が含まれていると考えられる。これらの世帯保護率データが得られないため、全世帯の世帯保護率に対する寄与度を、高齢者世帯と母子世帯の寄与度の残差として一括して求め、これらの推移と失業率の推移を対比させたのが、図表-5である。

【図表-5】 全世帯の世帯保護率に対する各種世帯の寄与度と失業率の推移



(資料) 厚生労働省「社会福祉行政業務報告」「生活保護速報」「国民生活基礎調査」総務省「労働力調査」に基づいて作成

「傷病者世帯・障害者世帯・その他の世帯」の寄与度が顕著に低下した時期は、1980年代半ば以降1990年代初頭までの期間で、一部は失業率が低下した期間と重なっている。ただし、1986、87年度は障害基礎年金の創設によって、保護を受ける障害者世帯が減少したことも影響している。しかも、1980年代前半、1990年代半ば、2002~2004年度は、全世帯の世帯保護率に対する寄与度は失業率とは逆方向に変化していた。1990年代半ばから2000年代半ばまでの間は、むしろ、高齢者世帯と同様の動きをしており、高齢者世帯に準ずる中高年の世帯が公的年金給付等に影響された結果だと推測される。

ここで注意が必要なのは、「社会福祉行政業務報告」や後述の「被保護者全国一斉調査」における「高齢者世帯」とは、「男65歳以上、女60歳以上^(注4)の者だけで構成されているか、またはこれらの者に18歳未満の者が加わった世帯」を指すことである。言い換えると、「夫65歳以上、妻50歳代後半の夫婦世帯」、「夫婦ともに60~64歳の世帯」や「高齢者夫婦に、18歳以上の無職、ないしは低所得のこどもが加わった世帯」、さらには「60~64歳の男子単身世帯」などは、ここでの「高齢者世帯」には含まれない。かつては、これらの世帯は、就業機会などの面で狭義の

「高齢者世帯」と比べて、好ましい環境にあったと考えられるが、近年はそれが当てはまらなくなっている可能性がある。

もうひとつ留意すべきことは、世帯人員の観点から被保護世帯の内訳を見ると、全体の75%が単身世帯であり、「高齢者世帯」に限れば、89%が単身世帯だという事実である。つまり、生活に困窮するリスクが高いのは、狭義の「高齢者世帯」の中でも単身世帯ということになり、近年の被保護世帯の増加を考える際には、調査統計上の世帯区分にとらわれることなく、中高年の単身世帯にも目を向けることが重要であろう。

3 | 年齢階層別に見た単身被保護世帯の動向

厚生労働省では、毎月公表する「社会福祉行政業務報告」とは別に、被保護世帯の受給状況や世帯構造などを把握する目的で、7月1日時点での詳細な調査、「被保護者全国一斉調査」（「基礎調査」と「個別調査」）を毎年実施している。

【図表-6】 世帯人員別・年齢階層別に見た世帯保護率（2006年）

	単身世帯	2人以上世帯
全体	6.48	0.76
19歳以下	0.19	5.60
20～24歳	0.16	1.49
25～29歳	0.41	0.79
30～34歳	1.19	0.80
35～39歳	2.33	1.01
40～44歳	3.68	0.93
45～49歳	5.19	0.63
50～54歳	7.47	0.53
55～59歳	10.16	0.54
60～64歳	13.86	0.63
65～69歳	13.54	0.73
70～74歳	11.25	0.94
75～79歳	8.33	0.90
80歳以上	8.65	1.01
再掲		
60歳以上	10.90	0.81
65歳以上	10.32	0.87

（注）単位：％。単身世帯と二人以上世帯について、世帯主の年齢階層別被保護世帯数をそれぞれの年齢階層別世帯総数で除すことにより算出

（資料）厚生労働省「被保護者全国一斉調査（個別調査）」「国民生活基礎調査」に基づいて作成

現在の最新データは2006年度に実施された第60回調査の結果であり^{（注5）}、「個別調査」の結果をもとに世帯人員別・年齢階層別に世帯保護率を算出したものが、図表-6である。

すでに述べたように、生活保護の適用は、世帯構成員の収入や保有資産を利用したうえで最低生活資金に満たないケースに限られるため、他に世帯構成員がいない単身世帯ほど適用の可能性が高くなるのは、制度上当然のことと言える。別居している家族があって、その家族と同居することで生活に困窮する状況から脱却できるのならば、生活保護を受けずに、ひとり暮らしをやめるであろう。それが可能な人は単身世帯から外れ、そうではない人が単身世帯を続けて生活保護を受ければ、観測される単身世帯の世帯保護率は高めの値になるはずである。

そうした事情はあるにせよ、単身世帯と2人以上世帯の世帯保護率の間には著しい格差がある。世帯主が60歳以上、ないしは65歳以上の世帯のうち、2人以上世帯の世帯保護率が0.8%台にとどまっているのに対して、単身世帯では10%を超えている。しかも、単身世帯の世帯保護率は、50～54歳が7.47%、55～59歳が10.16%、60～64歳が13.86%と、「高齢者世帯」には該当しないケースでも非常に高い数値を示している。特に、すべての年齢階層の中で最も世帯保護率が高いのは、60～64歳である。

図表-7は、世帯保護率が高い55歳以上の単身世帯に着目して、1989年以降の推移を見たものである。まず、単身世帯保護率が最も低かった年次は、60歳以上ないしは65歳以上で見ると、1998年である。全年齢階層の中で60～64歳の世帯保護率が最も高いという構造が観察されるようになったのは、1995年以降である。1994年以前は、世帯保護率が最も高い階層は、概ね80歳以上であった。しかも、1991年を除けば、65歳以上の階層においては、年齢階層が高いほど世

帯保護率も高いという関係が成り立っていた。その関係が崩れ、1998年以降は、65歳以上の階層においても、年齢が低い方が世帯保護率は高いという関係に変わっている。

[図表-7] 中高年の単身世帯保護率の推移

	55~59歳	60~64歳	65~69歳	70~74歳	75~79歳	80歳以上	60歳以上	65歳以上
1989年	11.6	10.2	10.0	10.3	11.7	13.7	10.9	11.1
1990年	11.4	11.0	10.1	10.3	11.0	14.2	11.0	11.0
1991年	10.8	10.1	8.6	10.1	10.3	10.2	9.8	9.7
1992年	10.8	10.1	9.1	9.1	9.8	11.0	9.7	9.6
1993年	10.1	9.4	7.9	9.2	9.9	11.2	9.3	9.3
1994年	10.4	10.6	8.5	8.9	9.0	10.7	9.4	9.1
1995年	10.4	10.7	8.8	8.7	8.5	9.7	9.3	8.9
1996年	9.6	9.6	8.3	8.5	8.7	9.3	8.9	8.6
1997年	8.6	10.8	8.6	8.3	8.9	8.9	9.1	8.7
1998年	9.3	10.2	9.1	8.4	7.9	8.0	8.8	8.4
1999年	10.1	10.9	10.5	9.0	8.4	8.9	9.6	9.2
2000年	9.9	11.3	9.4	8.5	7.9	8.6	9.1	8.6
2001年	10.2	11.1	10.3	9.2	8.2	8.5	9.5	9.1
2002年	10.4	12.4	11.3	9.7	8.2	8.4	10.0	9.4
2003年	11.8	13.2	12.9	10.9	7.9	9.3	10.8	10.2
2004年	11.3	12.5	13.3	10.4	7.9	8.9	10.5	10.1
2005年	10.4	12.2	12.1	10.9	8.0	8.2	10.2	9.7
2006年	10.2	13.9	13.5	11.2	8.3	8.6	10.9	10.3

(注) 単位：％。

(資料) 厚生労働省「被保護者全国一斉調査（個別調査）」「国民生活基礎調査」に基づいて作成

男女間でも構造の違いがあり、最も世帯保護率が高い年齢階層の趨勢は、男子単身世帯の場合は、1989年以降1998年までは60～64歳、1999年以降は65～69歳であるのに対して、女子単身世帯の場合は、2001年までは80歳以上、2002年以降は60～64歳である。生活保護を要する状況に陥りやすい年齢階層が、性別や年次によって、このように異なるのは、生年が1年度違うだけで公的年金給付の算式が異なることや、生年が2年度違えば支給開始年齢が異なること、男子は女子よりも5年先に支給開始年齢引き上げが適用されたことなどが複雑に影響した結果と考えられる。

[図表-8] 男女別単身世帯における世帯保護率の高い年齢階層の推移

	単身男子				単身女子			
	60~64歳	65~69歳	70~79歳	80歳以上	60~64歳	65~69歳	70~79歳	80歳以上
1989年	16.5	16.5	14.1	12.3	8.1	8.8	10.3	13.8
1990年	18.9	17.0	14.0	15.9	8.4	8.6	9.8	13.9
1991年	17.3	16.7	14.8	9.4	7.7	7.3	9.4	11.1
1992年	16.2	16.4	13.5	10.8	7.7	7.5	8.9	11.0
1993年	13.8	13.0	14.4	10.7	7.5	6.6	8.6	11.2
1994年	16.6	14.4	12.2	11.9	8.1	6.8	8.2	10.5
1995年	17.5	15.0	13.7	9.1	8.0	7.0	7.8	10.1
1996年	14.7	14.3	14.4	9.4	7.0	6.5	7.6	9.6
1997年	18.7	15.2	13.1	7.9	7.4	6.7	7.6	9.4
1998年	17.2	16.7	14.6	8.5	7.1	6.6	6.9	8.2
1999年	16.6	20.2	14.5	9.1	7.9	7.3	7.1	9.0
2000年	17.6	17.7	14.7	7.8	7.8	6.6	6.6	8.9
2001年	17.0	18.3	15.5	8.4	7.8	7.3	7.0	8.7
2002年	18.0	21.5	16.1	8.5	8.6	7.7	6.9	8.3
2003年	18.5	23.8	17.4	8.8	9.4	8.4	7.1	9.3
2004年	17.6	22.1	15.8	8.9	8.9	8.7	7.1	8.9
2005年	17.3	18.8	16.3	9.2	8.4	8.6	7.1	8.1
2006年	19.9	20.5	17.2	9.4	9.5	9.3	7.5	8.4

(注) 単位：％。男女合計の被保護世帯数は、前掲表で用いた「被保護者全国一斉調査（個別調査）」の数値とは一致しない。

(資料) 厚生労働省「被保護者全国一斉調査（基礎調査）」「国民生活基礎調査」に基づいて作成

2—生活保護費の動向

1 | 被保護世帯から見た生活保護費

世帯保護率に大きな影響を与えられられる生活保護給付には、生活扶助、住宅扶助、教育扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助の8種類があり、それぞれの扶助毎に金銭扶助か現物給付かという扶助の方法と扶助の基準額などが定められている。現物給付による場合も含め、地域、世帯員の年齢、人員など世帯の状況に応じて、「最低限度の生活を維持する」うえで必要な費用と充当すべき収入額が認定され、両者の差額が支給される。

このうち、生活扶助は食費・光熱水道費・被服費などの日常生活費に、教育扶助は義務教育を受けるときの学用品費に対応し、定額が支給される。医療扶助と介護扶助では、医療機関に対して制度が直接支払いを行う。家賃を対象とする住宅扶助など、残りの扶助では一定範囲で実費が支給される。具体的な金額や詳細なルールは「生活保護基準・生活保護実施要領」とし

て定められ、毎年改正されている。例えば、東京23区など物価の高い地域「1級地-1」の「33歳男、29歳女、4歳子」からなる世帯に適用される2009年度の生活扶助基準額は、162,170円である。

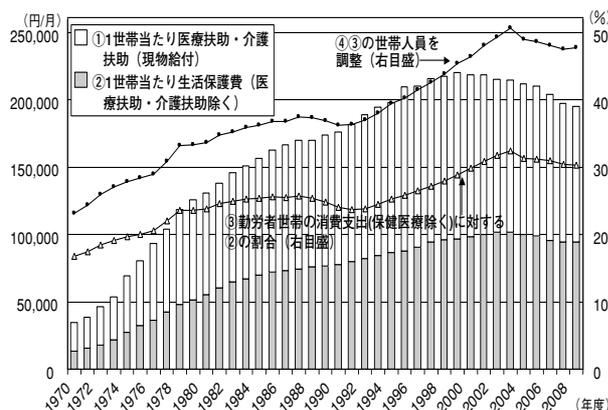
[図表-9] 8種類の扶助費の実績 (2008年度)

	①適用世帯の平均扶助額 (円/月)	②適用世帯の割合 (%)	③扶助総額に占める割合 (%)
扶助費全体	195,380	100.0	100.0
医療扶助費	110,204	87.6	49.4
生活扶助費	74,120	87.8	33.3
住宅扶助費	34,379	80.5	14.2
介護扶助費	25,177	16.4	2.1
教育扶助費	11,235	7.6	0.4
生業扶助費	21,328	2.8	0.3
葬祭扶助費	199,925	0.2	0.2
出産扶助費	192,338	0.0	0.0

(注) ①は当該扶助に関する平均値。③=①×②÷195,380
(資料) 厚生労働省「生活保護速報」に基づいて作成

もっとも、扶助総額の97%は医療扶助、生活扶助、住宅扶助の3つで占められている(図表-9)。なかでも、医療扶助が総額の49%も占めているのは、生活保護を受けると国民健康保険からは外れることと、医療ニーズの高い傷病者世帯・障害者世帯や高齢者世帯が被保護世帯の81%を占めていることが理由である。

[図表-10] 1世帯当たりの生活保護費の推移



(資料) 厚生労働省「生活保護速報」総務省「家計調査」に基づいて作成

2008年度における1世帯当たりの生活保護費は月額195,380円であり、現物支給される医療扶助・介護扶助(図表-10の①)を除外すると、

94,739円(同②)が支給されている。この金額は勤労者世帯1世帯当たりの消費支出(保健医療除く)の30%にとどまっている(同③)。ただし、被保護世帯は勤労者世帯より世帯人員が少ないので、双方の世帯人員の平方根で除したうえで勤労者世帯の消費に対する被保護世帯の扶助額の割合(同④)を求めると、48%となる。

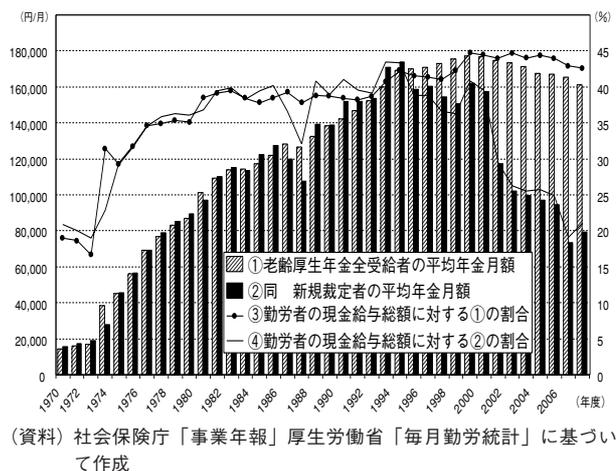
いずれのベースでも、勤労者世帯の消費に対する相対的な割合が1980年代初頭まで上昇を続けた後、1980年代を通じて緩やかな伸びにとどまったのは、1965~1983年度における生活扶助基準の算定方式が、一般世帯の消費水準との格差是正に重きを置いて、消費の伸び以上に生活扶助基準を上げる「格差縮小方式」に基づいていたが、1984年度以降は一般世帯の消費実績に対する相対的な水準を維持する「水準均衡方式」へと移行したためである。

その後は算定方式が変更されたわけではないが、被保護世帯が現金で受け取る生活保護費の相対的な水準は1990年代初頭から2000年代初頭にかけて再び上昇を続けた。理由の1つとして考えられるのは、生活保護費は扶助基準額と被保護世帯の収入の差額として決まるため、公的年金以外に収入がない高齢の被保護世帯が増えれば、扶助基準額が変わらない場合でも、実際に生活保護を受ける世帯への支給額は増え得ることである。そして、生活保護を必要とする広義の高齢者世帯の割合も公的年金、特に老齢年金の水準から大きな影響を受けるはずである。

図表-11は、こうした観点から、老齢厚生年金の全受給者と新たに支給が開始(新規裁定)された者の平均年金月額及び勤労者の現金給与総額に対する割合の推移を示したものである。これらの数値は、「福祉元年」の1973年度から上昇が始まったが、現金給与総額に対する割合は1980~1992年度の間は安定していた。全受給者の年金額は1993年度に再び上昇した後、1999年

度にピークに達した。この頃までは、全受給者と新規裁定者の年金額に大きな差はなかったが、以後は新規裁定者分が大きく低下した。基礎年金部分（特別支給の老齢厚生年金の定額部分）の支給開始年齢の引き上げとそれに伴う実質的減額が、男子は2001年度から、女子は2006年度から始まったためである。これを反映して、全受給者の平均受給額もやや低下している。

【図表-11】 老齢厚生年金受給者の年金額の推移



逆に言えば、制度加入年数に基づいて算定される老齢厚生年金額は、バブル崩壊後も1999年度までは上昇しており、高齢単身世帯の世帯保護率がこの時期まで低下を続けてきたことと符合する。そして、支給開始年齢の引き上げに伴う実質的な減額が始まってからは、60歳代を中心に単身世帯の世帯保護率が上昇している。

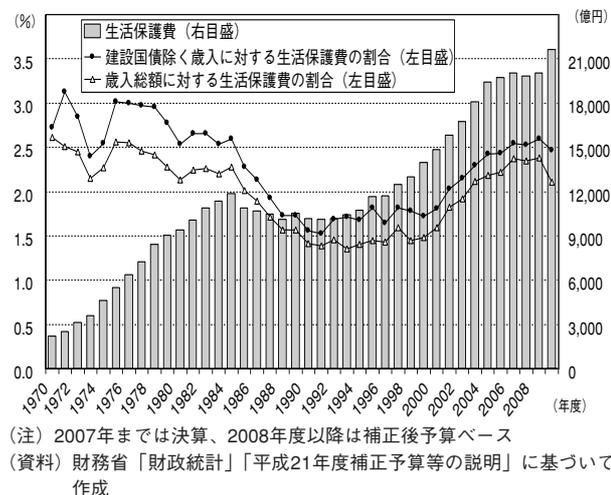
老齢年金の受給権を新たに得る者に対する支給開始年齢の引き上げは2025年度まで段階的に実施されるうえ、受給中の者に対するマクロ経済スライドによる給付削減も早晚始まるため、引退した者の所得水準の低下と世帯保護率への押し上げ圧力は今後も続くと考えられる。

2 | 国家財政、地方財政から見た生活保護費

2007年度の扶助費総額は2兆6,594億円であり、これを国3/4、地方1/4という割合で分担し

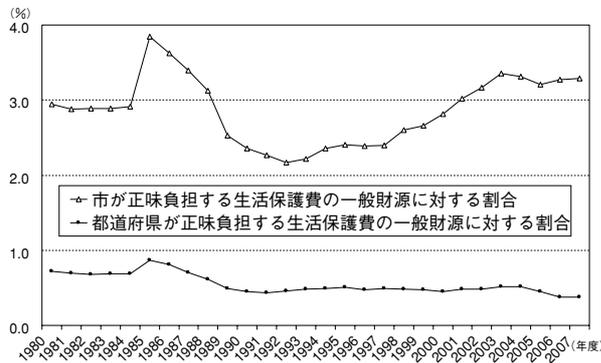
ている。国の負担分は、一般会計における社会保障関係費の構成項目である生活保護費に計上され、地方自治体はこの金額を国庫支出金として受け取る。国の一般会計における歳入総額に対する生活保護費の割合は2.3%である。後述の自治体負担と比較するため、資金使途が公共事業に限定される建設国債発行額を除外した歳入に対する割合で見ても、2007年度実績は2.5%にとどまっているが、被保護世帯の増加を反映して、1990年代半ば以降上昇傾向にあることは留意すべきであろう（図表-12）。

【図表-12】 国の一般会計における生活保護費



生活保護の実務を担当するのは各地域の福祉事務所であり、市町村のうち町村の多くは福祉事務所を設置していないため、当該地域は都道府県がカバーする。経費については、福祉事務所を所管する自治体が国から受け取る扶助費3/4相当額の国庫支出金と、自らの一般財源から捻出する1/4相当額とを合わせて、扶助費、いわば狭義の生活保護費を賄っている。これに施設費の一部と生活保護行政の遂行過程で生ずる人件費などを合わせた広義の生活保護費が自治体負担となる。

〔図表-13〕 地方財政における生活保護費



(注) ①決算ベース。自治体の負担割合は1984年度までは20%、1985～1988年度は30%、1989年度以降は25%。この割合を扶助費総額に乘じ、人件費等と合算して正味の生活保護費とした。一般財源には、地方税・地方交付税等のほか臨時財政対策債も含めた。②市町村の生活保護費はすべて市のものとみなした

(資料) 総務省「都道府県決算状況調」「市町村決算状況調」「地方財政白書」に基づいて作成

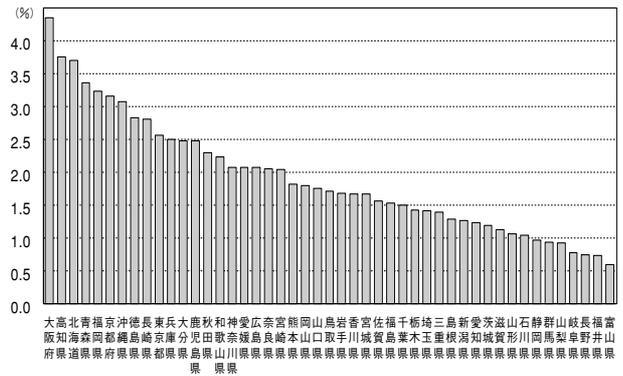
地方自治体の歳入の約4割は資金使途が限定された特定財源であり、地方税や地方交付税など使途が限定されない一般財源に対する広義の生活保護費の割合を見ると、市の方が都道府県の5倍以上も負担が重いことが分かる(図表-13)。市の生活保護費負担は1993年度を底にして上昇を続けてきたが、この数年はほぼ横ばいで推移し、2007年度は3.4%である。ただし、実績データは地方税収が大きく増えた時点までしか捉えられていない点、注意が必要である。また、ひとくちに地方自治体といっても、高齢者世帯の割合、単身世帯の割合、失業率の水準は地域によって異なるため、世帯保護率にも著しい格差が存在し、世帯保護率の高い地域では、重い保護費負担がかかっているはずである。

3 | 世帯保護率と自治体負担の地域間格差

すべての都市に関する被保護世帯数は開示されていないが、都道府県庁所管分と市所管分を合わせた都道府県単位の世帯保護率ならば、算出可能であり、図表-14に示すとおり、著しい地域間格差が見られる。例えば、2008年度においては、大阪府の世帯保護率4.35%が最も高く、続いて高知県、北海道、青森県、福岡県の順と

なっており、東京都も10番目に位置している。一方、最も低いのは富山県の0.59%であり、大阪府とは3.76%もの差がある。

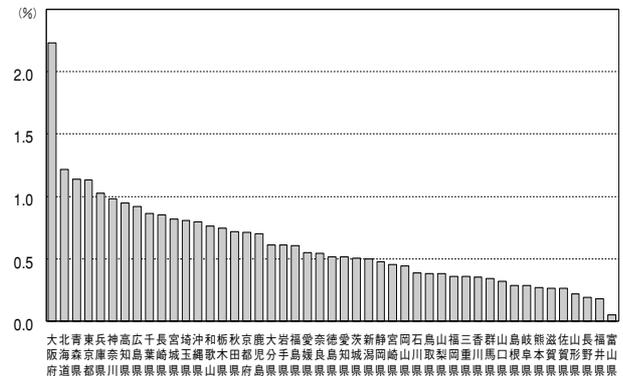
〔図表-14〕 都道府県別の世帯保護率(2008年度)



(注) 保護停止中の世帯も含む。原資料における政令市・中核市の被保護世帯数も属する都道府県に含めて算出。

(資料) 厚生労働省「社会福祉行政業務報告」総務省「住民基本台帳に基づく世帯数」に基づいて作成

〔図表-15〕 都道府県別の世帯保護率の変化幅(1995～2008年度)



(注) 保護停止中の世帯も含む。原資料における政令市・中核市の被保護世帯数も属する都道府県に含めて算出。

(資料) 厚生労働省「社会福祉行政業務報告」総務省「住民基本台帳に基づく世帯数」に基づいて作成

また、全国ベースの世帯保護率が最も低かった時期、1995年度と2008年度を比較すると、すべての地域において世帯保護率の上昇が見られる(図表-15)。しかし、上昇幅にも格差があり、2.23%ポイントの大阪府が突出し、北海道、青森県、東京都、兵庫県が1%ポイント台で続いている。上昇幅が最も小さいのも富山県で、0.05%ポイントの上昇にとどまっている。

このような世帯保護率の地域間格差をもたら

す要因として、地域固有の雇用情勢が挙げられる。公的年金の給付規定は全国共通だが、失業率の水準は地域によって異なり、失業率が高い地域ほど世帯保護率も高くなるはずである。

[図表-16] 都道府県別世帯保護率と都道府県別失業率の間の相関係数の推移

年度	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08
相関係数	0.68	0.66	0.59	0.73	0.79	0.77	0.78	0.79	0.73	0.77	0.76	0.72

(注) 世帯保護率は年度計数、失業率は暦年計数
 (資料) 厚生労働省「社会福祉行政業務報告」総務省「住民基本台帳に基づく世帯数」「労働力調査」に基づいて作成

[図表-17] 都道府県毎に見た1997～2008年度における世帯保護率と失業率の相関係数

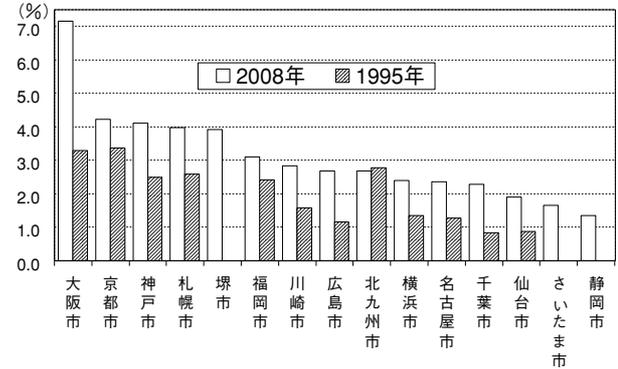
相関係数	0.0未満	0.0～0.2	0.2～0.4	0.4～0.6	0.6～0.8	0.8以上
都道府県数	17	10	9	8	3	0

(注) 世帯保護率は年度計数、失業率は暦年計数
 (資料) 厚生労働省「社会福祉行政業務報告」総務省「住民基本台帳に基づく世帯数」「労働力調査」に基づいて作成

実際、都道府県別世帯保護率と都道府県別失業率との間には、2000年度以降高い相関係数が観察される(図表-16)。失業率には地域固有の部分と循環的に変動する部分があり、同一時点の世帯保護率の地域間格差には固有部分の違いが反映されていると考えられる。他方、地域を固定して、世帯保護率の時系列的変化と失業率の循環的な変化の関係を見ると、高い相関係数が観察される都道府県は少ない(図表-17)。

さらに詳しく検討するため、都市単位でのデータが利用可能な政令市の世帯保護率を比較した結果が、図表-18である。2008年度の世帯保護率は、大阪市が7.16%という非常に高い値を示す一方、静岡市は1.35%にとどまるなど、大都市の代表である政令市の中にも大きな差が見られる。1995年度から2008年度にかけての上昇幅についても、比較可能な12政令市の中では、3.87%ポイントの大阪市が最も大きい。

[図表-18] 政令市の世帯保護率(1995年度、2008年度)



(注) 保護停止中の世帯も含む。1995年度の堺市、さいたま市、静岡市は政令市に指定されていない(誕生していない)ため、データが存在しない
 (資料) 厚生労働省「社会福祉行政業務報告」総務省「住民基本台帳に基づく世帯数」に基づいて作成

このように、全国値(2008年度2.39%)からは想像もできないほど世帯保護率の高い地域は確実に存在する。当該地域の自治体にとっては、生活保護に係る財政負担は非常に重いものである。

[図表-19] 歳入総額に対する生活保護費の割合と市の正味負担額の一般財源に対する割合で分類した都市の分布状況(2007年度)

	0.0 ～ 2.5	2.5 ～ 5.0	5.0 ～ 7.5	7.5 ～ 10.0	10.0 ～ 12.5	12.5 ～ 15.0	15.0 ～ 17.5	17.5 ～ 20.0
生活保護費÷歳入総額	275	296	123	45	22	9	10	3
市が正味負担する生活保護費÷一般財源	628	122	29	4	0	0	0	0

(注) 単位: 1行目は%、2,3行目は都市数。人件費等の内訳が都市別には把握できないため、正味負担は生活保護費の25%とした。
 (資料) 総務省「市町村決算状況調」に基づいて作成

こうした観点から、世帯保護率が利用可能ではない場合も含めて、2007年度の歳入総額に対する生活保護費の割合と市の正味負担額の一般財源に対する割合を全783都市について算出し、その水準の分布状況を示したのが、図表-19である。これを見ると、生活保護のために歳入総額の15%超が費やされている都市が13もある。

一般に、自治体が被保護世帯の自立再生を支

援することはできても、当該世帯に困窮をもたらした原因を元から断つことは難しいであろう。したがって、高い世帯保護率と自治体の重い財政負担が続けば、生活保護行政を担う自治体自身が疲弊してしまう懸念がある。

3—おわりに

115万もの世帯が生活保護を受けている事実からは、生活保護制度というセーフティーネットが機能することで、115万もの世帯が救済されていると言える一方、「最後のよりどころ」とされる制度に頼らざるを得ない世帯が115万世帯も存在するという言い方も可能である。その結果として、一部の地域では生活保護費が自治体財政を既に圧迫しつつある。

厚生労働省は、「生活保護の在り方に関する専門委員会」による検討結果などを踏まえて、「根拠ある保護基準の確立」、「保護適用の適正化を通じた濫給や漏給の防止」、「被保護世帯の自立支援」を重要課題として掲げ、実践もしている。被保護世帯が急増しているといっても、制度の内容や運営に大きな問題があるとは考え難い。

困窮の理由は問わないが、収入や保有資産を利用した上で最低生活資金に不足することを要件とするため、厳格な資力調査は制度発足時から励行されているとも言える。そうした仕組みの下で高齢者世帯や傷病者世帯・障害者世帯が一旦制度の適用を受ければ、被保護状況から脱することは容易ではない。他方、申請に基づいて生活保護が行われる性格上、申請をしていない世帯の中に、受給資格があっても給付がなされない「漏給」が生ずる可能性をゼロにすることは難しいであろう。工夫と努力は必要だが、福祉事務所の数や人員が限られている面もある。

むしろ、問題の所在を生活保護制度だけに求めるのではなく、生活保護制度の守備領域に影

響する他の社会保障制度の機能状況を検証することが必要であろう。今後、生涯未婚や離婚の増加で高齢期を単身で迎える世帯の割合が一層高まることが予想されており、潜在的な被保護世帯はさらに増える可能性が高い。実態として、他の制度が十分救済できていないことを是認する限り、「最後のよりどころ」としての生活保護制度がそれをすべて引き受けることになり、生活保護制度に対する財政資金の投入増加、究極的には国民の税負担の増加は避けられない。

反対に、生活保護制度にこれ以上多くを負わせ過ぎないためには、他の制度の運営を改めることが必要である。特に、高齢者に対して公的年金制度が担う役割、世代内の所得再分配機能については再考の余地が十分にあるだろう。

例えば、基礎年金部分（定額部分）と報酬比例部分のウェイトを変えて基礎年金部分に傾斜する、傷病などで働けずに保険料免除された場合でも満額の年金が給付されるルールへと変更するなどの案は考えられる。これらは保険料支払いの個人履歴を重視する現行制度の考え方にはなじまないかもしれない。しかし、保護申請をしない世帯を含むすべての世帯に一定水準の金額が行き渡るうえ、生活保護制度への負荷が下がって、資力調査をさらに厳格化することに伴う社会的費用も不要になるという長所がある。

現行の仕組みを維持するにせよ、改めるにせよ、何らかの変革は不可欠である。生活保護制度に何を望み、何を是とするのか、国民一人ひとりが自問することが、まず必要だろう。

(注1) 速報値。なお、世帯保護率、保護率の単位は千世帯、千人に対する割合（%、パーミル）で表示されることが多いが、すでに水準が上がっているため、当レポートでの単位はパーセント表示で統一した。

(注2) 例えば、2008年度版「厚生労働白書」P.7。

(注3) 2005年度からは「65歳未満」。

(注4) 2005年度からは「男女ともに65歳以上」。

(注5) 当レポート執筆時点（2009年6月29日）。