

社会保障（生活保護制度）を通じた論点（案）

I 現状と課題

1 我が国の生活保護制度 【資料 1-2~5、参考 1-①参照】

- 生活保護制度は、憲法第25条の「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」との規定を根拠とする国民の最低生活（ナショナル・ミニマム）を保障する制度である。
- 生活保護法第1条は、「憲法第25条に規定する理念に基づき、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」と規定。
- 国は、ナショナル・ミニマムとして全国一律の保護基準（各地域における生活様式や物価差による生活水準の差を反映させるため、級地制度(6区分)を設定)を定めている。
- 地方自治体（都道府県、市及び福祉事務所を設置する町村※）は、法定受託事務として、国が定める基準に従い、全国統一的に生活保護を実施。
- 都道府県は、福祉事務所を設置し、市を除く町村区域（福祉事務所を設置する町村を除く。）において生活保護を実施するとともに、広域自治体として、保護施設の設置の認可、医療機関の指定等の他に、他の実施機関である市町村への指導監督を行う。
- 保護費については、国が3/4、地方自治体が1/4を負担。
地方負担分（ケースワーカー等の人件費を含む福祉事務所費など）は、地方交付税の基準財政需要額に算入されることで財源措置されている。
- 近年、失業による生活保護受給者が増大していることから、地方自治体ではハローワークやNPOなど関係機関と連携した就労・自立支援対策に取り組んでおり、国は生活困窮者が生活保護にいたる前の就労・自立支援のための新法の制定も予定している。

※福祉事務所を設置している町村は、全国で42町村(平成25年4月1日現在)

2 諸外国との比較 【資料 1-6参照】

- いわゆる公的扶助の対象となる生活困窮者は、主に①稼働年齢層で稼働能力がない又は制限されている者（障害者等）、②稼働年齢層で稼働能力のある者（失業者等）、③高齢者に分かれる。我が国ではこれらを単一の公的扶助制度（生活保護制度）により最低生活を保障しているが、諸外国ではこうした稼働能力の有無や年齢等の相違により複数の公的扶助制度が設けられていることが多い。
- 公的扶助の実施機関は、イギリスは国の機関（ジョブセンタープラス）で

あるが、他の国（フランス（県等）、ドイツ（州、郡・市）、スウェーデン（市）、アメリカ（州））では我が国と同様に地方自治体となっている。また、財源は、イギリスは全額国費負担、フランスとスウェーデンは全額地方負担、アメリカとドイツは州等が主に負担しながらも連邦政府が一部を負担している。

3 国と地方の役割分担について

- 国と実施機関である地方との間では、「三位一体の改革」における国庫補助負担金の廃止・縮減の議論のなかで、国から、保護率の上昇や地域差は実施機関（地方自治体）による保護行政の水準（事務能力）に要因があり、濫給を防止するためには、地方の財源負担を増やし、保護基準も地方が独自に設定することで、保護行政を実施すべきとの主張もあった。

一方、地方は、自治体の保護行政に問題があるのではなく、主に地域における失業率や高齢化など社会的要因によるものであり、生活保護制度は、国がナショナル・ミニマムとして制度の運営に関しては国が責任を持ち、保護基準も国が全国一律で定め、保障すべきものと反論した経過がある。

- 生活保護の適正化については、近年、保護費の増加や不正受給の問題が社会的に大きく取り上げられる。一方、要保護者の申請が不当に拒否されているのではないかと指摘もある。そのようななかで、被保護者への個別の就労・自立支援や受給要件の調査強化により、実施機関である地方自治体の事務負担が過重になるのではないかと懸念がある。

II 論点

1 国と地方の役割分担

- 引き続き国が担うべき役割とは何か。
 - 生活保護制度は生活困窮者を対象に最低生活に必要な現金給付を公費（租税）から支給する所得再分配による最低生活保障制度であり、公的年金や失業保険など他の社会保障制度を優先的に利用してもなお最低生活を維持することができない場合のみ利用することのできる、いわゆる「最後のセーフティネット」であることから、国（中央政府）がナショナル・ミニマムとして、引き続き制度設計や基準設定にあたるべきではないか。
 - 日本国民である以上、最低限度の生活は一つだと考えるのか否か。基準設定を含め地方の裁量権を増した場合、地域間格差が一定生じると思われるが、国民の理解を得ることは可能か。
 - 生活困窮者のうち、例えば稼働年齢層で稼働能力のある者（失業者等）については、就労支援や他の福祉施策をあわせた総合的な支援を行うことがで

きるよう現行制度から分離した上で、地方に対して制度設計や基準設定に関する裁量を一定与えるべきではないか。

○ 道州と基礎自治体の役割分担や関係をどうするのか。

- 現在、都道府県が担っている役割のうち、広域自治体としての役割（保護施設の設置の認可、医療機関の指定、市町村への指導監督等）は道州が、実施機関としての役割は基礎自治体が担うべきか。
- 都道府県が担っている広域自治体としての役割も含め、基礎自治体に事務・権限の多くを委ねるべきではないか。
- 道州が広域自治体としての役割や、現在国が行っている役割の一部（基準設定等）を担う場合、現在の府県より、許可・指導監督等の区域が広大となり、府県単位で支所を置くなどの必要はないか。
- 基礎自治体へ都道府県から人員や財源を移譲したとしても、小規模の町村が単独で福祉事務所を設置し、生活保護を実施することは却って非効率となるのではないか。その場合、更なる市町村合併を想定しないなら、広域連携や道州による垂直補完など何らかの具体的な対応を考える必要があるのではないか。
- 大都市の役割・機能については、特例を想定するのか（大都市は道州の役割も合わせて担うなど）。

2 税財源・財政調整のあり方

- 生活保護は最低生活の保障（ナショナル・ミニマム）である以上、保護の水準や内容が地方の財政力によって格差が生じないように、引き続き、国庫負担により財源保障すべきか。
- 基準の設定を含めて地方の裁量や増やし、地方の財源で実施すべきか。（所得の再配分を地方の単位で行うのか）
- 生活保護の水準や内容については、一定の基準を国が定める一方、地方の財政力格差は地方交付税等の財政調整でならすことを前提に、地方の一般財源で手当することとするのか。