

# 生活保護及び児童扶養手当の 見直し案

厚生労働省

平成17年11月4日

# 生活保護制度における国と地方の役割

## 地方の主張

○ 憲法25条に基づく国の責任  
それに応じた高率の国庫負担

○ 全国一律が公平

○ 生活保護の基本は現金給付。  
業務の性格上裁量の余地がない

○ 保護率の地域間較差は、失業や高齢化など社会経済要因の寄与が大

## 厚生労働省の考え方

○ 憲法25条に基づく他の社会保障制度も、国・都道府県・市町村が重層的に役割・責任を分担し、それに応じて費用負担

○ 地域事情の的確な反映こそが公平  
※地方にできることは地方に

○ 他法他施策を活用し、自立を助長することこそ生活保護の要  
※公助から共助、さらに自助へ

○ 被保護者の実情把握や評価、自立させるための支援・指導の方法は、自治体毎の工夫  
○ 自立助長に活用できる社会資源やネットワークは地域ごとに様々

○ 地域の産業育成、若者定着は街づくり政策として地域にも責任

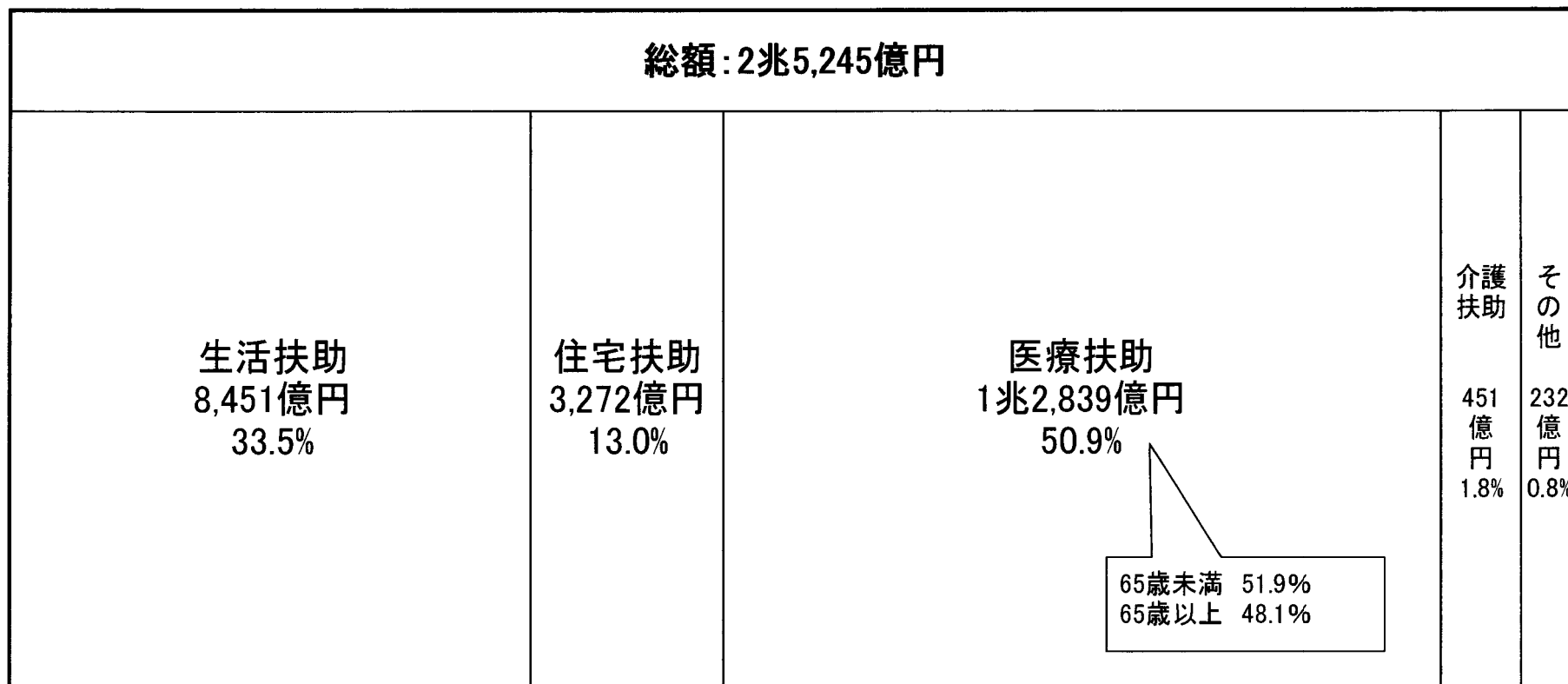
## 今後の生活保護の方向

○ 都道府県や保護の実施自治体への権限委譲や役割・責任の拡大

○ 地方への権限委譲や役割・責任の拡大と併せ、地方の財政負担の拡大

保護費の構図(平成17年度)

保護費の総額及び扶助の種別等の構成



# 生活保護の課題と今後の方向

## 課題

○ 生活保護を適正・的確かつ公平に実施するためには、国・都道府県・保護の実施自治体が重層的に役割・責任を分担することが必要

- ・ 保護基準等は、地域事情を的確に反映したものであるべき

※ 地方にできることは地方に

○ 他法他施策を積極的に活用し、被保護者の自立を助長することこそ生活保護の要

- ・ 被保護者の実情把握や評価、自立のための支援・指導の方法は自治体毎の工夫
- ・ 自立助長に活用できる社会資源やネットワークは地域ごとに様々

※ 公助から共助、さらに自助へ

## 今後の基本方向

### ～生活保護の抜本的改革～

○ 都道府県や保護の実施自治体への権限委譲や役割・責任の拡大

○ これと併せ、地方の財政負担の拡大

- ・ 権限や役割・責任に応じた負担
- ・ 他法他施策の国庫負担率・補助率との整合

#### 【具体的方向】

- ・ 生活扶助基準や住宅扶助基準の設定権限の地方への委譲
- ・ 国庫負担率 3/4 → 1/2
- ・ 住宅扶助の一般財源化
- ・ 都道府県負担の導入

## 三位一体の改革

「地方にできることは地方に」

- ・ 税源移譲
- ・ 地方の裁量拡大

これにより、国と自治体が一体となった適正な保護行政の実施が可能に

# 生活保護及び児童扶養手当の国と地方の役割と財政負担の見直し案

## 現行

## 見直し案

生活保護

<p><b>生活扶助</b> 8360億円<sup>*1</sup> (国 6270億円) <small>*1 一時扶助除く</small></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 国が生活扶助額の基準を設定</li> <li>○ 国3/4、保護の実施自治体<sup>*2</sup>1/4の財政負担(*2 市部は市、郡部は都道府県)</li> </ul>
<p><b>住宅扶助</b> 3270億円 (国 2450億円)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 国が住宅扶助額の基準を設定</li> <li>○ 国3/4、保護の実施自治体1/4の財政負担</li> </ul>
<p><b>医療扶助</b> 1兆2840億円 (国 9630億円)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 国3/4、保護の実施自治体1/4の財政負担</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 都道府県が生活扶助額の基準を設定</li> <li>○ 国1/2、都道府県1/4、保護の実施自治体1/4</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 保護の実施自治体が住宅扶助額の基準を設定</li> <li>○ 保護の実施自治体の一般財源化 <small>※一時扶助、教育扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助も同様</small></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 都道府県の負担を導入</li> <li>○ 国1/2、都道府県1/4、保護の実施自治体1/4 <small>※介護扶助も同様</small></li> </ul>

生活保護費総額 2兆5250億円  
国 1兆8930億円

## 児童扶養手当

- 国3/4、手当の実施自治体1/4の財政負担

- 国1/2、手当の実施自治体1/2の財政負担

児童扶養手当総額 4330億円  
国 3250億円

※平成17年度予算ベース

# 生活扶助の現状と今後の方向

## 現状

○ 現行の生活扶助は、国が、全国の市町村を6区分し、6つの基準を設定

- 他法他施策を活用し、自立を助長することが生活保護の要
- ・ 被保護者の実情把握や評価、自立させるための支援・指導の方法は、自治体ごとの工夫
  - ・ 自立助長に活用できる社会資源やネットワークは地域ごとに様々
  - ・ 他法他施策の国庫負担率は、生活保護より低い

○ 国 3/4、  
保護の実施自治体 1/4の財政負担

## 方向

○ 地域事情をよりの確に反映させた基準を設定するため、都道府県が、地域を区分して、それぞれの地域ごとに基準を設定

○ 地方の役割・責任を重視するとともに、他法他施策の国庫負担率と整合

○ 国 1/2、都道府県 1/4、  
保護の実施自治体 1/4 の財政負担

**現状**

**【設定方法】**

- 一般低所得世帯の消費水準と均衡のとれる水準に設定

生活扶助基準額	一般低所得世帯の生活扶助相当支出額
143,409円	143,807円
・3人世帯(夫婦子1人) ・6つの級地別、年齢別分布により加重平均 ・平成8～12年の生活扶助基準額の平均	・勤労3人世帯(夫婦子1人) ・全国における年間収入階級第3～第5/50分位の平均額 ※ 第a/50分位とは、調査対象世帯を収入の低い方から高い方へと順番に並べ、それを50等分して作ったグループのうち、収入の低い方からa番目のグループ ・平成8～12年「家計調査特別集計」の平均

※ 社会保障審議会生活保護制度の在り方に関する専門委員会(平成15～16年)による検証

**【地区別の基準】**

- 一般世帯の消費水準等の地域差により全国の市町村を6区分。各区分の間差は4.5%等差で設定  
(昭和62年度から)

区 分	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
生活扶助基準額	162,170円	154,870円	147,580円	140,270円	132,980円	125,680円
指 数	100.0	95.5	91.0	86.5	82.0	77.5
市町村の例	東京都23区 大阪市	札幌市 福岡市	金沢市 高知市	長岡市 佐世保市	弘前市 今治市	結城市 宇和島市

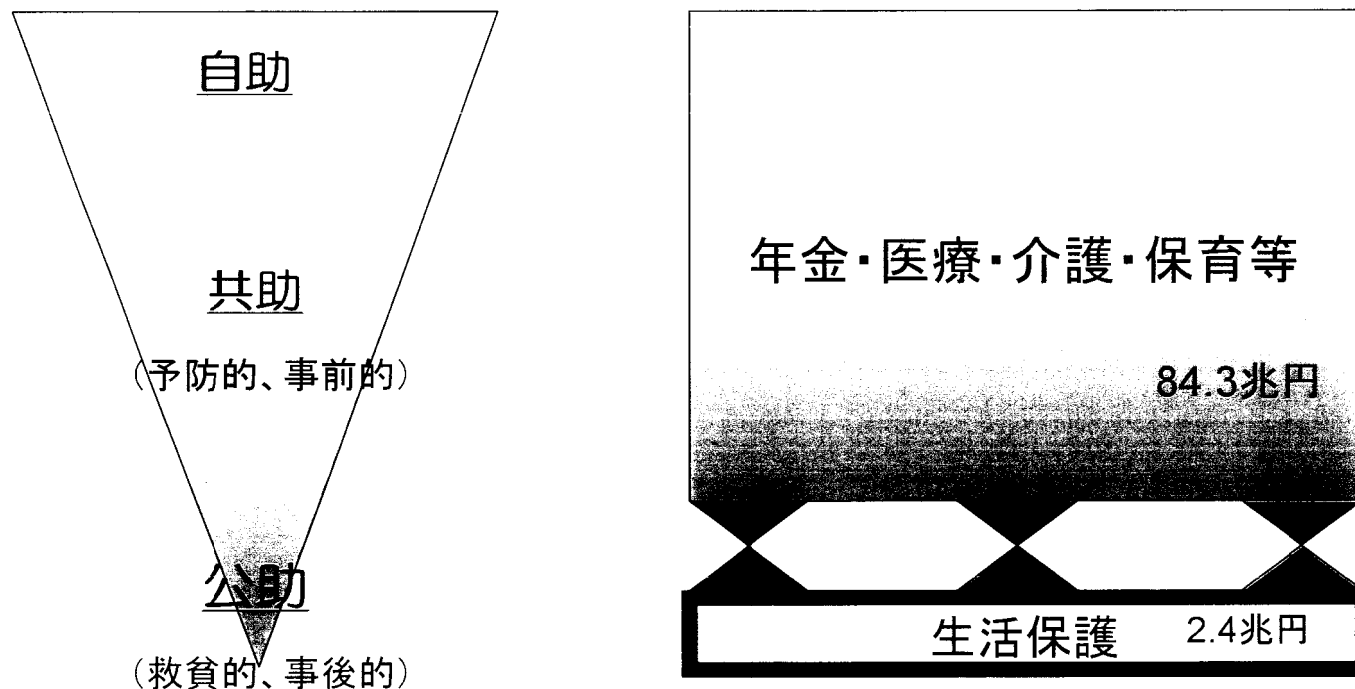
※平成17年度・月額・標準3人世帯(33歳、29歳、4歳)

**【外部の指摘】**

- 級地別の基準については、地域の実態的な生活水準と比較して、過大又は過小となっていないか

**方向**

- 都道府県において、地域を区分して、それぞれの地域ごとに基準を設定
  - ・ 市町村や市町村内をさらに区分した地域ごとの一般低所得世帯の消費水準のデータなどを用いて、きめ細かく、地域において妥当と考える水準に設定



○ 他法他施策を優先して適用し、その足らざるところを生活保護がカバーすることが原則であるが、現行の制度の建て方には、以下のような問題。

- ・ 医療扶助は10割額を生活保護で負担(被保護者は国民健康保険に加入しない)。  
※介護扶助は介護保険の1割負担と保険料のみを生活保護で負担。
- ・ 他法他施策と比較して、生活保護制度は国庫負担率が高く、整合を欠く。



[参考資料]

生活保護と関連する他法他施策の費用負担

保育	公立保育所	保育所の設置者である自治体の一般財源		
	民間保育所	国1/2	都道府県1/4	市町村1/4
		政令市、中核市1/2		
介護保険		保険料1/2	国1/4	都道府県1/8 市町村1/8
支援費 (施設訓練等支援費)		国1/2	都道府県1/4	福祉事務所を設置しない町村1/4
		市、福祉事務所設置町村1/2		
支援費 (居宅生活支援費)		国1/2	都道府県1/4	市町村1/4
		政令市、中核市1/2		
国民健康保険		保険料等1/2	国43/100	都道府県7/100
老人医療		保険者拠出金1/2	国1/3	都道府県1/12 市町村1/12
身体障害者の更生医療		国1/2	都道府県1/4	市町村1/4
精神通院医療		国1/2	都道府県、政令市1/2	

※一部負担等を除いた費用負担割合

## 住宅扶助の現状と今後の方向

### 現状

- 現行の住宅扶助基準は、家賃、敷金・礼金等の地域差を踏まえ、国が、都道府県・政令市・中核市ごとに設定
- 被保護者の住居の持ち家・借家・公営住宅等の利用割合にも地域差

- 借家、公営住宅等に被保護者が家賃を支払って居住することを前提とし、その実費を支給（現金給付）
  - ・ 生活指導や自立支援とのリンクが不十分
  - ・ 高齢者や障害者施策等、他の社会保障・福祉施策においては支援機能付き住宅・施設を活用する方向

- 国3／4、保護の実施自治体1／4の財政負担

### 方向

- 地域事情を的確に反映させ、実質的公平を期すため、保護の実施自治体が基準を設定（現金給付）

- 今後は、家賃の支給に加え、自立支援・就労促進のための機能を備え、地域資源を活用した住まいをも提供（現物給付）

- 保護の実施自治体の一般財源化
  - ※ 一時扶助、教育扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助も住宅扶助と同様の方向

家賃・敷金・礼金等の地域差

○ 専用住宅の1畳当たり家賃・間代

- ・ 全国平均: 2, 879円
- ・ 札幌圏: 2, 227円、関東圏: 4, 075円、京阪神圏: 2, 970円

○ 敷金、礼金

- ・ 関東圏: 家賃の3～4ヶ月分程度
- ・ 関西圏: 家賃の5～6ヶ月分程度

○ 住居の種類別被保護世帯割合

- ・ 全国平均  
持ち家: 9. 1%、公営住宅: 21. 6%、  
貸家貸間: 55. 6%、その他(入院・入所等): 13. 7%
- ・ 秋田県  
持ち家: 30. 9%、公営住宅: 12. 9%、  
貸家貸間: 41. 7%、その他: 14. 5%
- ・ 東京都  
持ち家: 1. 9%、公営住宅: 19. 8%、  
貸家貸間: 62. 0%、その他: 16. 2%

現行の住宅扶助基準

○ 47都道府県・14政令指定都市・35中核市ごとに、さらに1・2級地と3級地等に区分して408の額を設定

$$40^{(*)1} \times 3^{(*)2} \times 2 + 56^{(*)3} \times 3^{(*)2} = 408$$

- ※1 1・2級地と3級地に区分している自治体の数
- ※2 通常の場合、やむを得ないと認められる事情がある場合(1. 3倍)及び7人家族以上の場合(1. 2倍)の3通り
- ※3 1・2級地又は3級地のみの自治体の数

東京都(最も高い基準額)  
53, 700円

富山県(最も低い基準額)  
21, 300円

東京都内の全地域の家賃の平均値をベースとして算定しているため、この額では

- ・ 新宿区では6畳間未満となるのに対し、
- ・ 八王子市では12畳間以上の間取りも賃貸可能。

※平均家賃

新宿区	: 居室5. 9畳以下	49, 894円/月
同	: 同 6. 0畳~11. 9畳	69, 066円/月
八王子市	: 居室5. 9畳以下	40, 490円/月
同	: 同 6. 0畳~11. 9畳	49, 319円/月
同	: 同 12. 0畳~17. 9畳	50, 564円/月

- ・ 家賃に差があるにもかかわらず、同一の基準にすると、借りることのできる住宅に実質的な不公平が起こりうる
- ・ 地域の住宅事情を的確に反映しない基準は、相対的に高い基準の地域への被保護者の流入を招く

## 医療扶助の現状と今後の方向

### 現状

- 生活保護費の半分は医療扶助
  - ・ 介護扶助は1.8%
  - ・ 医療扶助は10割額を生活保護で負担。被保護者は国民健康保険に加入せず、他法他施策を優先していない
  - ・ 介護扶助は介護保険の一割負担と保険料のみを負担
- 国民健康保険や老人医療、介護保険は、都道府県も負担
  - ・ 国民健康保険の国庫負担率は1/2以下であり、医療費の適正化や低所得者への保険料軽減等の財政安定化への役割に応じて都道府県も費用負担
  - ・ 老人医療や介護保険も、国保と同様



### 方向

- 医療扶助において、都道府県の負担を導入
  - ・ 医療扶助の状況と医療提供体制には相関がある
  - ・ 平均在院日数の短縮、病院から在宅への復帰促進等に関しては、都道府県の役割・責任が大きい(医療計画、介護保険事業支援計画など)
  - ・ 国民健康保険や老人医療、介護保険との負担の整合

- 医療扶助は、国3/4、  
保護の実施自治体1/4の財政負担

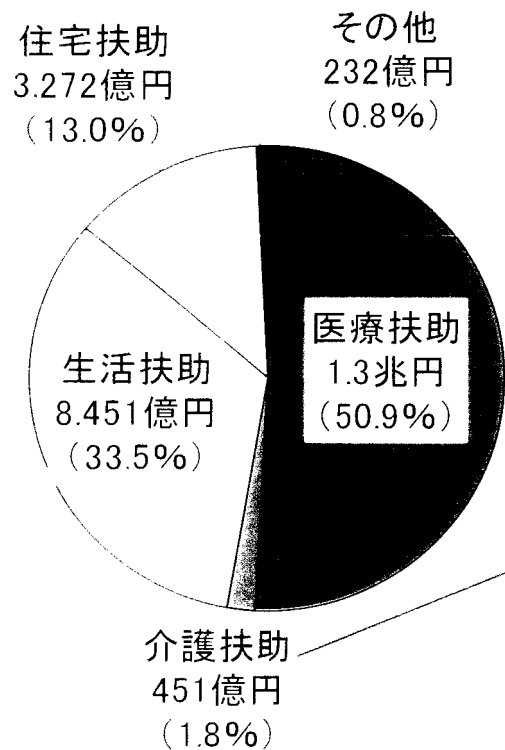


- 国1/2、都道府県1/4、  
保護の実施自治体1/4の財政負担  
※ 介護扶助も同様

### [医療扶助と介護扶助の比較]

#### ○ 生活保護費の半分は医療扶助

※平成17年度予算ベース



生活保護費 計2兆5250億円

#### 【国民全体の医療費と介護】

※平成17年度予算ベース

医療は27兆円  
介護は5兆円

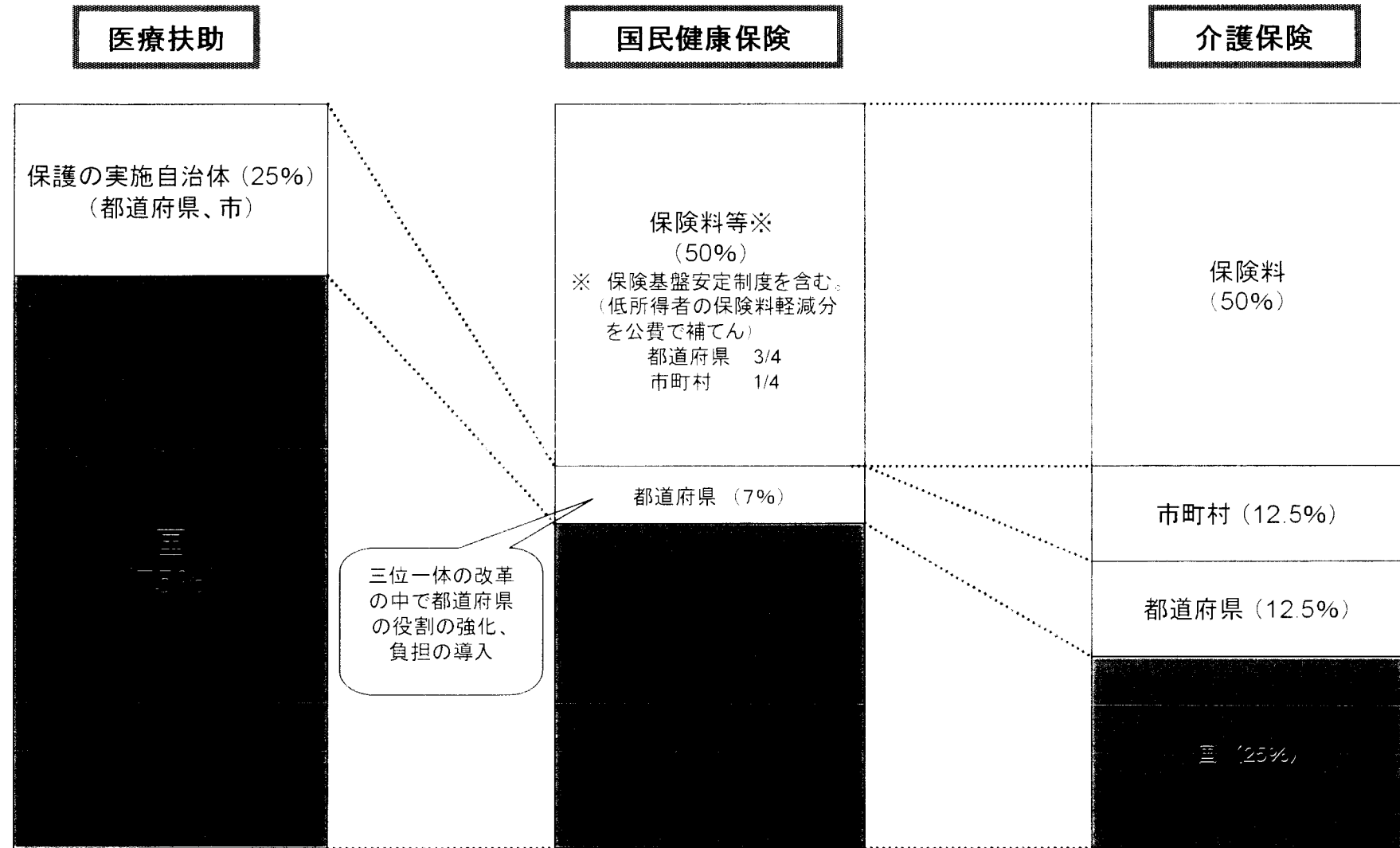
5
..
1

医療扶助:介護扶助=28:1

- 医療扶助は10割額を生活保護で負担(被保護者は国民健康保険に加入しない)。介護扶助は介護保険の一割負担と保険料のみを生活保護で負担。

[参考資料]

### [医療扶助と国民健康保険・介護保険の負担割合]



公費負担10割・自己負担0割

公費負担7割・自己負担3割

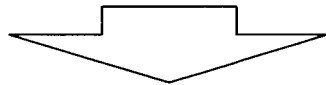
公費負担9割・自己負担1割

# 母子家庭の自立支援の課題と今後の方向

## 課題

### 《政策の転換》

- ①「児童扶養手当中心の支援」から「就業・自立に向けた総合的な支援」へと転換  
(平成14年法改正)
- ②地方自治体における就業支援事業の実施  
(平成15年度～)
- ③児童扶養手当の支給制限(平成15年度～)  
(受給期間が5年を超える場合、手当の一部減額を行うこととし、平成20年度から開始)



○子育て支援、就業支援策を積極的に活用することが母子家庭の自立に直結

- ・自立のための支援方法は自治体ごとの工夫、自立支援に活用できる社会資源やネットワークは地域ごとに様々
- ・個々の母子家庭の状況に応じて経済的支援と子育て・就業支援とを有機的に組み合わせるなど、総合的なコーディネートが不可欠

## 今後の基本方向

### ～児童扶養手当の見直し～

#### ○就業・自立に向けた総合的な支援に関する地方の役割・責任の拡大

- どの自治体に住んでも、就業・自立支援策を享受できるようにする。
- 地域の様々な資源を活用し、経済的支援と就業・自立支援とをバランス良く実施。

#### ○これと併せ、地方の財政負担の拡大

- ・役割・責任に応じた負担
- ・他法他施策の国庫負担率・補助率との整合

#### [具体的方向]

- ・児童扶養手当事務と就業・自立支援との連携強化
- ・国庫負担率 3/4 → 1/2

## 三位一体の改革

「地方にできることは地方に」

- ・ 地方の役割・責任の拡大
- ・ 税源移譲

## 〈母子家庭の現状〉

### 急増する母子世帯

- ・123万世帯(H15)
- (5年前に比べ28%増)

### 母子の若年化の進行

- ・母子家庭となった時の平均年齢
- 母33.5歳、子4.8歳
- (子が18歳に達するまで約13年)

### 就業率は高いが、不安定な地位で就業

- ・8割を超える就業率
- ・うちパート49%、
- 常用雇用39%

### 不就業の者でも、高い就業意欲

- ・不就業者のうち、約86%が「就職したい」と回答

母子家庭の自立に向けた総合的なサービスの提供が不可欠

### ①子育て・生活支援

- ・保育所への優先入所等、子育て支援サービスの提供
- ・日常生活支援サービスの提供
- ・各種生活相談(養育費の確保等)

### ②就業支援

- ・就業相談、就業に関する情報提供
- ・職業能力開発等への支援
- ・雇用・就業機会の増大

### ③経済的支援

- ・児童扶養手当
- ・母子寡婦福祉貸付金

## 〈あるべき方向〉

自治体による自立支援のための総合的なコーディネートが不可欠

### ○総合的な相談窓口

- ・手当事務と他の就業・自立支援策との連働

### ○母子家庭の個々の状況に応じた自立支援プログラム(メニュー)の作成と実施

- ・地域の各種社会資源の活用

保育所、学校、子育てNPO、児童福祉施設、母子寡婦福祉団体、民生委員・児童委員、ハローワーク など



[参考資料]

児童扶養手当と関連する他施策の費用負担

民間保育所・母子生活支援施設の運営費	国1/2	都道府県1/4	市町村1/4
		指定都市、中核市1/2	
放課後児童クラブ	国1/3	都道府県1/3	市町村1/3
		指定都市、中核市2/3	
ファミリーサポートセンター事業（※）	国1/2	市町村1/2	
子育て短期支援事業（※） （ショートステイ、トワイライトステイ）	国1/2	都道府県1/4	市町村1/4
		指定都市、中核市1/2	
日常生活支援事業	国1/2	都道府県1/4	市町村1/4
		都道府県、指定都市、中核市1/2	
ひとり親家庭生活支援事業	国1/2	都道府県1/4	市町村1/4
		都道府県、指定都市、中核市1/2	
母子家庭等就業・自立支援センター事業	国1/2	都道府県、指定都市、中核市1/2	
公共職業訓練	国1/2	都道府県1/2	
母子家庭自立支援給付金	自立支援教育訓練給付金	国3/4	都道府県、指定都市、中核市、市、福祉事務所設置町村1/4
	母子家庭高等技能訓練促進費	国3/4	都道府県、指定都市、中核市、市、福祉事務所設置町村1/4
	常用雇用転換奨励金	国3/4	都道府県、指定都市、中核市、市、福祉事務所設置町村1/4
(参考)児童扶養手当の支給	国3/4	都道府県、指定都市、中核市、市、福祉事務所設置町村1/4	

注:一部負担等を除いた費用負担割合

(※)17年度から市町村への交付金化

# 生活保護及び児童扶養手当の見直し案

## 【生活保護】

項目	考え方	権限委譲等	国庫負担等	財政負担変化 (注)
生活扶助（一時扶助以外）	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域事情をよりの確に反映させるため、扶助基準の設定権限を都道府県に委譲するとともに、役割・責任の拡大に伴い、財政負担を見直し</li> <li>自立助長に関する保護の実施自治体の役割・責任を重視するとともに、他法他施策の国庫負担率と整合</li> </ul>	生活扶助基準の設定権限 国 → 都道府県	国 1/2 都道府県 1/4 保護の実施自治体 1/4	国 ▲2,090億円 市 ± 0億円 都道府県 +2,090億円
住宅扶助	家賃の地域差等を的確に反映させるため、扶助基準の設定権限を保護の実施自治体に委譲するとともに、役割・責任の拡大等に伴い、財政負担を見直し	住宅扶助基準の設定権限 国 → 保護の実施自治体	保護の実施自治体の一般財源化	国 ▲2,450億円 市 +2,330億円 都道府県 + 120億円
生活扶助の一時扶助、教育扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助	住宅扶助と同様	住宅扶助と同様	住宅扶助と同様	国 ▲ 240億円 市 + 210億円 都道府県 + 30億円
医療扶助	医療提供体制等に関する都道府県の役割・責任や国民健康保険等との財政負担の整合にかんがみ、都道府県の負担を導入		国 1/2 都道府県 1/4 保護の実施自治体 1/4	国 ▲3,210億円 市 ± 0億円 都道府県 +3,210億円
介護扶助	医療扶助と同様		医療扶助と同様	国 ▲ 110億円 市 ± 0億円 都道府県 + 110億円

## 【児童扶養手当】

項目	考え方	権限委譲等	国庫負担等	財政負担変化 (注)
児童扶養手当	自立助長に関する手当の実施自治体の役割・責任を重視するとともに、他法他施策の国庫負担率と整合		国 1/2 手当の実施自治体 1/2	国 ▲1,080億円 市 + 890億円 都道府県 + 190億円

(注1) 平成17年度当初予算ベース。ただし、一時扶助の額及び市・都道府県の負担額の算定割合については、平成15年度実績ベース。

(注2) 財政負担変化は、満年度で計算。