



Title	生活保護における都市間格差の態様と地方財政の持続可能性
Author(s)	石井, 吉春; Ishii, Yoshiharu
Citation	年報 公共政策学, 2, 83-108
Issue Date	2008-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/43255
Type	departmental bulletin paper
File Information	APPS2_002.pdf



生活保護における都市間格差の態様と 地方財政の持続可能性

石井 吉春*

1. はじめに

生活保護は、憲法の定める生存権を守るために、国が最低生活の保障を行うとともに自立の助長を行う制度であり、2000年の地方分権一括法により、基本的には法定受託事務¹⁾として位置づけられている。その実施は、市及び都道府県（町村部を担当）が福祉事務所²⁾を設置して担当しており、費用負担は、保護費の4分の3を国、4分の1を地方が負担しているほか、人件費などは地方が負担している。

保護率は、1995年度の7.0人/千人をボトムに増加を続けており、持続的な景気回復が明確になった2005年度においても11.6人/千人に高止まっている。その結果、国の財政はもとより、地方財政にも深刻な影響が生じており、地方全体の生活保護費は98年度の1兆9千億円から2005年度には2兆9千億円へと1.42倍に増加している。この間の増加をみると、国庫負担金の対象となる保護費の伸びに対し、地方負担経費の伸びは低位にとどまっているほか、地域間の保護率の格差拡大により、大阪市や札幌市など、特定の市における財政悪化が深刻化している。また、積極的な自立支援が求められる中であって、福祉事務所の現業員充足率の低下や経験年数の短期化などが課題となっているほか、制度運用に著しい不公平が生じている可能性なども指摘されており、ナショナルミニマムとしての適切な業務執行にも支障が生じているとみられる。

法定受託事務の位置づけについては、地方分権の推進過程で、財源関係の調整に先んじる形で、権限関係の調整を優先させて法定化したとも言える経緯にあり、国の事務に関する費用負担をどのように担うべきかなどについて、十分整理されたとは言いきれない実情にある。小泉政権における三位一体改革の議論においても、生活保護国庫負担金が狙上に乗る過程で、厚生労働省が負担率の引き下げを持ち出したのに対し、地方からは全額国庫負担といった意見も出された経緯は記憶に新しい。その際には、結局、地方の強い反対によって、負担率の引き下げは見送られたが、財政制約

* 北海道大学公共政策大学院教授
E-mail:fwic5708@mb.infoweb.ne.jp

- 1) 2000年の地方分権一括法により、生活保護の実施に係る事務が、機関委任事務から法定受託事務に変更されるとともに、要保護者の自立助長のための相談及び助言の事務が、新たに自治事務に位置づけられている。また、こうした変更に伴い、厚生労働大臣の包括的な指揮監督権が廃止されたほか、現業員の配置が法定数から標準数に変更されている。
- 2) 2006年4月現在で、全国に1,233か所が設置され、所長、査察指導員及び現業員（ケースワーカー）という体制で、当該業務を担っている。

がさらに強まっていくとみられる中で、折に触れ再燃する論点の一つになっていると認識する必要があるのだろう。いずれにせよ、現行制度は、制度疲労を起こしていると言え、抜本的な制度見直しが不可欠と考えられるが、地方分権が進展する中、国と地方の役割分担を抜本的に見直していく必要があるほか、制度の効率的な運用のみならず、公平性の確保、さらには執行体制における専門性確保や多面的な機能発揮などが求められている。

本研究では、今後の制度改革の議論に資するために、被保護者の44%が集中し、都道府県別にみても格差が大きく、都道府県内でも保護率が突出して高い場合が多い、政令市及び中核市を主な対象に、保護率の地域間格差に加え、これまであまり取り上げられてこなかった、延相談件数、申請件数、開始件数、さらに、種類別の扶助費などの地域間格差についても、その実態と背景要因について検討する。また、都道府県内における都市集中の現況とその背景となる年齢別人口移動の状況、さらには、地方財政における生活保護費の位置づけ、財政悪化による制度運用面への影響などについても検討を試み、主に都市が担う現行の役割分担の妥当性についても考察する。

2. 生活保護制度をめぐる主な論点と本研究の位置づけ

現行の生活保護制度に関しては、多くの研究者、実務者などから様々な論点が提起されているが、関連する主要な論点を整理した上で、本研究の位置づけについて整理していく。

2.1 保護対象をめぐる論点

保護対象は、原則として生活に困窮する日本国民とされているが、「保護の補足性」によって、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が保護の要件とされているほか、民法に定める扶養義務者の扶養などを保護に優先すべきことが定められている。

しかしながら、運用面をみると、あらゆる資産を処分し生活費充当することを保護の前提とすることで、かえって、自立のハードルが高くなり、保護から抜け出せない状況をつくっているのではないかと、という批判も多い。また、資産保有に関し、例外的に保有が認められている居宅などが結果的に相続対象となってしまうことにより、被保護者間の公平性が損なわれ、扶養義務との均衡という意味でも問題なこと³⁾や、扶養についても、民法において夫婦や直系血族及び兄弟姉妹について扶養義務が定められ、保護手続き上も、開始決定前に扶養義務者に対する義務履行が求められているものの、強制規定がないことなどもあり、扶養に応じているのは扶養親族がいる中の

3) こうした批判を受けて、制度の見直しで、今年度から一定の要件の下でリバースモゲージの制度が導入された。

2～3%⁴⁾にとどまっていること、などについても問題が指摘されている。

生活保護を対象とする包括外部監査結果⁵⁾においては、合規性の観点から、扶養義務履行に関する取り組みが不十分との指摘が多くなされる一方、実務関係者の聞き取り⁶⁾からは、規定上の制約や事務工数の増加などを理由に、これ以上の取り組みが難しいとの声も聞かれる。駒村(2007)は、「成人した親族に対する扶養義務については、撤廃すべき」と主張しているが、現実の費用対効果なども考えると、特に高齢者において被保護者の財産処分を前提とした制度設計を徹底すれば、モラルハザードをいま以上に助長する可能性は小さいと思われる。

また、保護の無差別平等という定めも、差別的扱いをしないという意味では当然のことと言えるものの、それでも、遊興で借金を重ねたような事案などに対し、自己責任を問う必要があるといった指摘もなされており、法曹関係者からは、例えば、人権でさえ一定の条件下では制約されることがあることとの均衡から、こうした扱いを問題視する意見もある。

2.2 他制度との調整に関する論点

扶助の種類としては、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、⑧葬祭扶助が用意され、要保護者の必要に応じ、単給又は併給として行われることとなっている。

関連領域との制度面の調整に関しては、年金との関係について、支給金額も含めてより整合的な制度設計が必要との意見が多く出されている。また、介護扶助については、介護保険の加入を前提に扶助の設計がなされているのに対し、医療扶助では、国民健康保険加入者が扶助を受けた場合には、全額が生活保護からの支給となることに対し、制度間の分担の不整合を指摘する意見もある。実態的には、市町村が保険者となっている現行国民健康保険制度で、多くの市町村で赤字が生じていることへの配慮といった側面が強いと言われているが、指定医療機関での受診と全額公費負担という枠組みそのものが不要不急な支出の誘因になっているといった見方もあり、財政の持続性確保という視点からの検討が必要になっている。

-
- 4) 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」に提出された生活保護法施行業務監査資料によれば、扶養能力調査件数のうち、義務履行件数は1999年度3.2% (1,048件)、00年度2.5% (730件)、01年度2.1% (737件)と報告されている。
 - 5) 岡山市の2006年度包括外部監査報告(監査人は小林裕彦弁護士)などで、最も的確な指摘がなされていると思われる。
 - 6) 札幌市、松山市などにおいて、制度全般について聞き取りを実施している。

2.3 地域間格差に関する論点

保護率の地域格差については、多くの分析が、高齢化の進展や経済環境の変動などが保護率に強い影響を与えていることを示唆している。牛沢・鈴木（2004）は、都道府県データを用いた重回帰分析によって、「完全失業率、離婚率、高齢化率が大きな影響を与えている」と指摘しているほか、関根（2007）は、都市データを用いた分析によって「都市部の保護率には、1世帯当たりの実質課税対象所得（負）、高齢単身世帯比率、離婚率が影響を与えている」と指摘⁷⁾している。その他、居住地選択に関して、玉田（2005）は、消費実態調査個票を用いた時系列分析により、「都道府県間では生活保護の受けやすい地域への移動は行われていない」と指摘している。

一方で、経済社会的な要因以外に、人為的な要因が保護率に大きな影響を与えていると指摘する意見も少なくない。谷沢（2006）は、実際の保護率と各種の推計捕捉率⁸⁾との乖離幅の拡大について、1950年の新法制定直後の第1次適正化⁹⁾、60年代半ばの第2次適正化、80年代初頭からの第3次適正化の影響によるところが大きいとの見方を示している。これまで推計された捕捉率自体が、統計上の制約もあり、かなり幅のある数値となっていることなどから、信ぴょう性に疑義をはさむ見方もある¹⁰⁾が、足下でも一部団体の行き過ぎた適正化の動きを指摘する声もあるほか、今後についても、強い財政効率化要求などと結び付けば、人為的な操作が行われやすい制度的な枠組みとなっている点是否めないように思われる。

本研究では、前述したとおり、格差の大きい政令市及び中核市を対象に、これまでの先行研究の成果も踏まえながら、保護率の地域間格差の要因分析を行うほか、これまであまり取り上げられなかった、延相談件数、申請件数、開始件数、種類別の扶助費などについても地域間格差の要因分析を行っている。

また、都市と農村の保護率の格差について、京極（2007）は「被保護世帯のウェイ

7) 都道府県データを用いた先行研究で有意とされた完全失業率は、同分析では有意とはならなかったとしている。

8) 通常は、最低生活水準以下の世帯比率を表す貧困率を求めた上で、保護率との対比で捕捉率を求めている。資産状況などが反映されていないことも多いが、少なくとも、保護率との乖離幅の変動には一定の意味があると思われる。

9) 第1次では、54～56年にかけて医療扶助などに対する受給制限が行われ、第2次では、64～65年に要否判定の強化が行われ、第3次では、総務庁の行政監察（84年）や会計検査院の検査（86～88年）などもあり、補足性原理の厳格な運用が行われたとされている。

10) 捕捉率の推計結果をみると、駒村（2003）が18.5%（1999年）、橋木・浦河（2006）も19.7～16.3%（1995～2001年）となっているほか、いずれも20%を下回る水準となっている。橋木・浦河は、地域的にも「生活保護基準未達の割合は「人口5万人未満の市・郡部」に居住する世帯の方が高いにもかかわらず、実際の生活保護受給世帯は「大都市」の方が多い」とも指摘しているが、少なくとも、所得の捕捉率格差における論点の一つになっている、農業者や自営業者の自家消費などの要素が考慮されるべきと思われる。このうち、農業の自家消費について、荒井（2007）は「農業の特徴のひとつとして、農業生産に占める自家消費の比重が大きいことが挙げられる」と指摘している。

トは、高度成長期を境に全体としては都市化との関係で郡部から市部（生活保護費の8割）へ移り、農村の潜在的過剰人口を都市部が吸収する結果となったようにみえる」と人口移動による結果との見方を示しており、脚注に示した橋木・浦河（2006）とは異なった見方を示している。

この点も、本稿における分析対象の一つとなっており、都道府県内の拠点都市への人口移動が都市と農村の保護率の格差につながっている可能性について検討を試みている。因みに、国民健康保険では、入院主体の医療に依存する都道府県において、医療需要の偏在に伴う財政負担の不均衡化が進んでおり、札幌市などで多額の赤字計上といった問題が生じている。

2.4 国と地方の役割分担に関する論点

従来の地方分権論議は、いわば、国の統一的な業務執行が不可欠との立場に対し、地方は地域の実情に対応したきめ細かな対応が必要との立場を主張してきたように整理できると思われるが、昨年の三位一体改革における生活保護の議論では、国が、従来の主張を翻し、地方に負担増を迫った経緯にある。

地方分権を推進する過程は、あらためて国と地方の役割分担を検証する機会とも言えるが、この点に関しては、実に様々な主張がなされている。2006年10月に公表された全国知事会と全国市長会が設置した「新たなセーフティネット検討会」は、①地方が主体となった、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国による、ケースワーカーを原則配置せず、資産活用を前提として、国民年金保険料の納付が報われる給付構造とした、高齢者世帯を対象とする最低生活を保障する新たな制度の創設などを提案している。一方で、生活保護の適切な運営のためには、法定受託事務を自治事務として、地域の実態に合った意思決定をしていくしかないといった意見も出されている。

また、福祉事務所の現業員の状況については、森川ほか（2006）が、福祉事務所の現業員の9割弱が「ケースが複雑」「業務量過多」「専門性不足」といった負担感を感じていることを明らかにしている。

本稿では、制度改革に向けて議論を活発化させるための材料として、地方財政における生活保護費の位置づけ、財政悪化による制度運用面への影響などについても検討を試みている。

3. 政令市・中核市にみる地域間格差の現況と課題

3.1 保護率の都市間格差

保護率の全国平均の千人当たり11.6人に対し、政令市は19.4人、中核市は12.5人となっており、総じて都市部の保護率が高くなっており、両者を合わせて2005年度の

被保護人員は650千人と、全国の44%¹¹⁾にも相当している。さらに、政令市・中核市の中でも、下図のとおり大阪市の40.2人から岡崎市の2.4人までの差異があり、変動係数¹²⁾でも、都市別が2.9と都道府県別の1.8を大きく上回っており、その分だけ格差が大きくなっている。

こうした状況を踏まえ、ここでは、政令市・中核市における生活保護受給に係る格差の態様を検討しながら、生活保護制度の課題などについて検討していく。

保護率の地域間格差については、これまでの研究成果などにより、経済的社会的要因が深くかかわっていることが実証されてきており、上述のとおり、より格差の大きい政令市・中核市を対象に、順次、背景要因について分析を行っていく。

まず、類型別世帯数をそれぞれ被説明変数とし、一定の説明力が見いだせる説明変数を洗い出していく。その結果、高齢世帯数については、単身高齢世帯数が決定係数

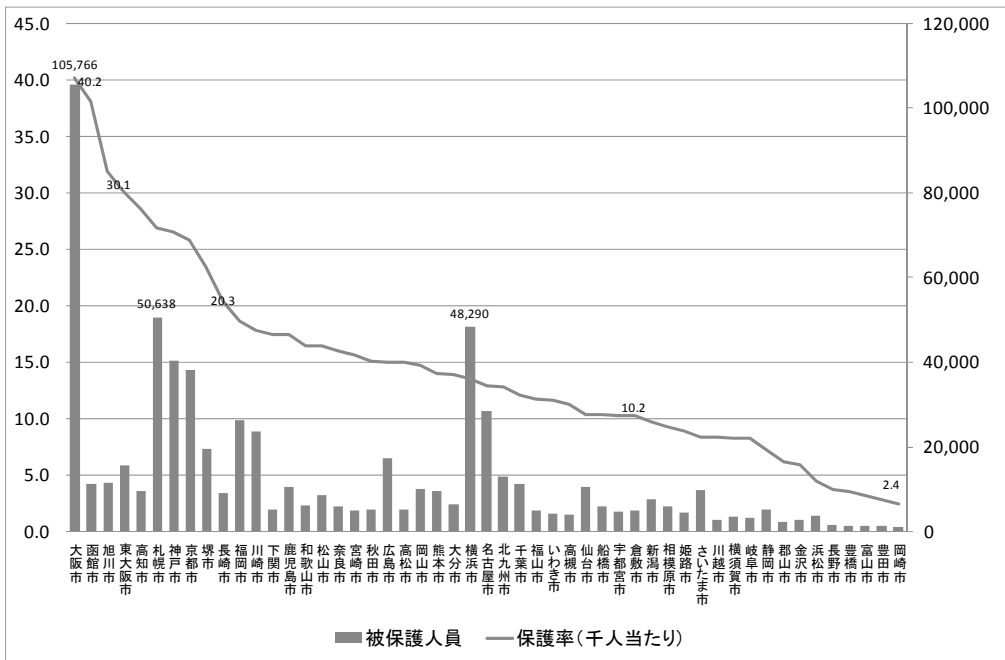


図1 政令市・中核市における被保護人員と保護率 (2005、%、人)

(資料) 厚生労働省「社会福祉行政業務報告」をもとに作成。

- 11) 東京23区は、被保護世帯数109千世帯、被保護人員143千人（保護費2,885億円、いずれも2005年度）で、保護率も千人当たり16.8千人になっている。政令市・中核市にこれを含めれば、被保護人員は全国の54%に相当するが、データが取れないものが多いため、本項では、やむを得ず除外して分析している。そのため、数字が明らかな部分については、適宜参考値として引用している。また、同様の理由から、一部分析で対象から外した都市がある点にも留意する必要がある。
- 12) 変動係数は平均値÷標準偏差で求められ、値が大きいほどデータのばらつきが大きい。

(R2) 0.906となったほか、母子世帯数については、離婚件数が決定係数0.727、その他世帯数については完全失業者数が決定係数0.888となった。

次に、上記関係を踏まえて、人口100人当たり被保護者数 (y) を被説明変数とし、①高齢単身世帯比率 (x₁)、②人口100人当たり離婚件数 (x₂)、③同完全失業者数 (x₃) を説明変数として、重回帰分析を行った。その結果をみると、2000年で $y = -2.17969 + 0.405572x_1 + 8.580157x_2 + 0.167379x_3$ という推計式が得られる。決定係数も0.793となり、人口100人当たり完全失業者数を除き、高齢単身世帯比率、人口100人当たり離婚件数がともに1%有意となっている。

次に、2005年についても同様の推計を行うと、決定係数 (R2) は0.803となり、3変数全てが1%有意となっている。 $y = -2.9099 + 0.3851x_1 + 8.7167x_2 + 0.3913x_3$ との推計式が得られ、3変数ともに係数が上昇しているが、なかでも失業率と保護率の関係がより強まっていることが見て取れよう¹³⁾。

これまで、利用しうる資産、能力などあらゆるものを活用することが、保護の前提とされ、失業率と保護率とは、必ずしも有意な関係を持っていなかったものの、90年代以降の経済環境の変化による構造的な失業者の増加に加え、権利意識の浸透などもあり、生活保護受給の実態が、ここ数年をみても大きく変わってきていることが、こうした試算結果によって明らかになったものと考えられる。

表1 人口100人当たり被保護者数を被説明変数とする重回帰分析の結果

	決定係数R2	t	P-値
(2000年、市町村数51)			
高齢単身世帯比率 (2000)		5.355344	0.000003
人口100人当たり離婚件数 (1999)	0.792594	3.904511	0.000300
人口100人当たりi完全失業者数 (2000)		1.191270	0.239529
(2005年、市町村数51)			
高齢単身世帯比率 (2005)		4.123914	0.000151
人口100人当たり離婚件数 (2004)	0.803470	3.452289	0.001186
人口100人当たりi完全失業者数 (2005)		2.806060	0.007275

さらに、05年データを用い、重回帰式から得られる保護率と実際の保護率の差異をみていくと、京都市、東大阪市、札幌市、川崎市の4都市で、実際の保護率が重回帰式から得られる保護率より0.5ポイント以上高くなっている。一方、北九州市、横須賀市、いわき市、姫路市、和歌山市の5都市で、実際の保護率が重回帰式から得られる率よりも0.5ポイント以上低くなっており、なかでも、北九州市のかい離幅が際立って大きくなっている。

13) 東京23区を含めた分析も行っており、数字は省略するが、ほぼ同様の結果となっている。

人口当たりの延相談件数、同申請件数、同開始件数の変動係数をみると、それぞれ1.17、1.65、1.63となり、申請段階の差異が最も大きくなっている一方で、相談段階の差異が最も小さくなっている。相談から申請に至るまでの間に、都市間での運用の差異が顕著に表れているものと考えられる。

表2 人口当たり述べ相談件数ほかの基本統計量

	人口100人当たり 延相談件数	人口100人当たり 申請件数	人口100人当たり 開始件数
平均	0.505	0.166	0.149
標準誤差	0.061	0.014	0.013
中央値(メジアン)	0.327	0.147	0.124
標準偏差	0.433	0.100	0.091
分散	0.188	0.010	0.008
最小	0.090	0.036	0.031
最大	2.297	0.579	0.514
変動係数	1.167	1.653	1.630
標本数	51	51	51

次に、図3では05年度の申請率（申請件数÷延相談件数×100）と開始率（開始件数÷申請件数×100）、02年度からの申請率の増減を示している。申請率は最も高い和歌山市の86%から、最も低い横須賀市の8%まで大きな差がある。前述した要素なども考慮すると、実体的な格差幅は縮小する可能性が高いが、それでも、無視できないほどの大きな格差が存在することは否めない。因みに、図2でみた実際の保護率が回帰式を大きく下回っている5都市をみると、北九州市、横須賀市は申請率が最下位にある一方で、姫路市、いわき市は中位、和歌山市は最上位にあり、多様な表われ方となっている。こうした数値の意味を考えると、即断はできないものの、運用面の強弱が申請率に直接反映しているという側面に加えて、本来、経済社会環境に即して決まってくると思われる入り口の相談件数が、意識の差異などによって増減するといったことが重なりあっている可能性などが考えられよう。

また、申請率については、05/02の増減率に、より着目すべきと思われる。この間、失業率などの状況はむしろ悪化しており、政令市、中核市ともに人口当たり延相談件数も増加しているが、51都市のうち37都市で申請率が低下しており、政令市平均で△3.3ポイント、中核市平均でも△1.5ポイントとなっており、運用面で入口対応の強度がむしろ強まっている可能性が高いとみられる。

表3 人口当たり延相談件数などを被説明変数とする重回帰分析の結果—その1—

	延相談件数			申請件数			開始件数		
	決定係数 R2	t	P-値	決定係数 R2	t	P-値	決定係数 R2	t	P-値
人口100人当たり 高齢単身世帯数増減		0.489923	0.626468		1.438081	0.157037		1.437425	0.157222
人口100人当たり 離婚件数 (04)	0.622183	2.493159	0.016240	0.665927	2.653737	0.010827	0.660493	2.847913	0.006508
人口100人当たり 完全失業者数 (05)		4.341122	0.000075		4.526957	0.000041		4.266914	0.000095

さらに、前述した保護率を被説明変数とする重回帰式から得られる保護率から実際の保護率を引いた数値を実際の保護率で割った数値¹⁴⁾を④意識・保護スタンスなどの差異として説明変数に加えると、延相談件数段階では決定係数(R2)はさほど向上せず、新たに加えた④のP-値も5%有意水準にとどまっている。これに対し、申請件数、開始件数では、決定係数がそれぞれ0.793、0.781に向上し、④の説明力も1%有意となっている。

表4 人口当たり延相談件数などを被説明変数とする重回帰分析の結果—その2—

	延相談件数			申請件数			開始件数		
	決定係数 R2	t	P-値	決定係数 R2	t	P-値	決定係数 R2	t	P-値
人口100人当たり 高齢単身世帯数増減		0.234512	0.815628		1.214610	0.230713		1.209109	0.232799
人口100人当たり 離婚件数 (04)	0.669340	2.805133	0.007346	0.792976	3.689778	0.000592	0.781162	3.844755	0.000369
人口100人当たり 完全失業者数 (05)		4.808544	0.000017		6.157506	0.000000		5.702373	0.000001
意識・保護スタ ンスなどの差異		2.561312	0.013772		5.313189	0.000003		5.036346	0.000008

以上の分析から、程度の大きさは別として、相談から申請に至る過程で、各都市の運用面の強弱が、人口1人当たりの申請件数の差異を形成する一要因となっており、さらに、その積み重ねが保護率の差異の形成につながっている可能性がある、と結論づけることができる。

14) 例えば、札幌市の場合、実際の保護率2.69%に対し、重回帰式から得られる保護率は2.11%で、差引0.58%を2.69%で割ったものを%表示すれば21.5(%)となる。この数字は、要すれば運用面の差異などによる保護率の増減率を表している。

3.3 1人当たり扶助費の都市間格差

保護率に加え、相談件数などの都市間格差の状況やその背景要因などについてみてきたが、次に、1人当たり扶助費について、都市間格差の状況やその背景要因などについて検討する。図4が、2005年度の政令市及び中核市に東京区部を加えた52都市の1人当たり扶助費の状況となっている。総額でみると、北九州の2,254千円が最も高く、金沢市、岡崎市、大阪市、豊橋市などがそれに続いている。一方、奈良市が1,537千円で、北九州市の7割弱の水準と最も低く、旭川市、岡山市、新潟市、長崎市などがそれに続いている。

基本的には、最低生活費のうち、生活扶助費、住宅扶助費が住居地の級地¹⁵⁾によって定められている上に、年金や給与などの収入が控除された上で支給額が決まってくるために、当然に地域的な差異が生じる仕組みになっていると言えるが、以下では、金額の大きい生活扶助と医療扶助について格差の要因などについてみていく。

まず、①稼働世帯比率、②母子世帯比率、③世帯当たり人員数などと、1人当たり生活扶助額との関係性をみていくと、③の世帯当たり人員数との弱い負の相関が認め

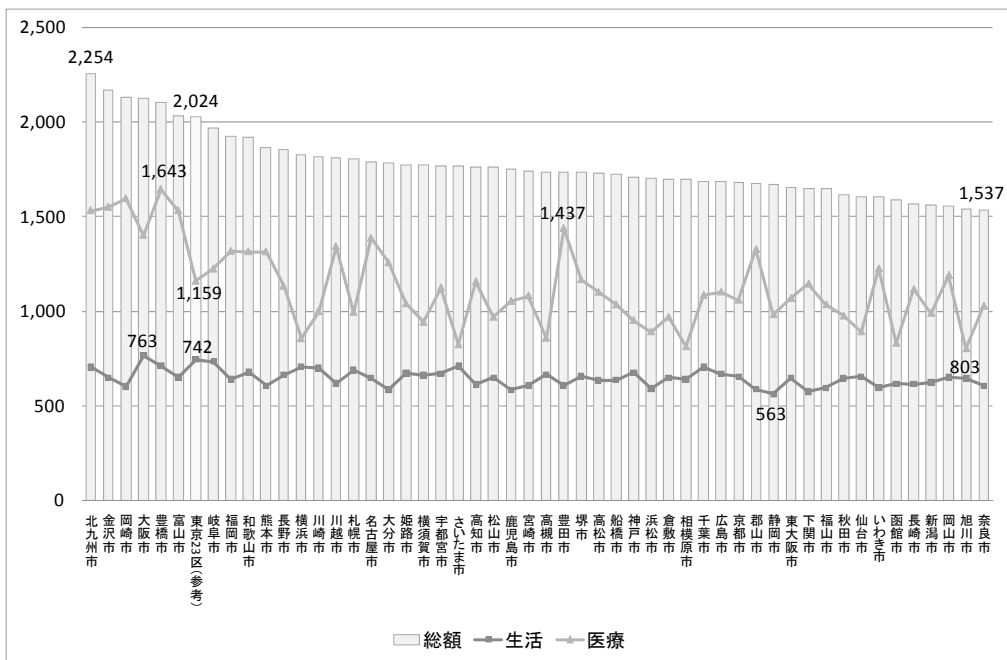


図4 被保護人員1人当たりの扶助費（2005、千円）

(資料) 各市統計などをもとに作成。

(注) 生活扶助、医療補助については、扶助費別の被保護人員を用いて算出している。

15) 全国が、東京23区、横浜市、大阪市などが含まれる1級地-1、札幌市、千葉市、広島市などが含まれる1級地-2、多くの県庁所在地が含まれる2級地-1のほか、2級地-2、3級地-1、3級地-2に6区分されている。

られる程度で、他には明確な関係性は見出せなかった。これは、生活扶助の仕組みが上述したように人為的に決められていることに加え、収入認定された金額が最初に控除される扶助であること、様々な加算などが加わっていることなどによるものと考えられる。

したがって、次に、「被保護者全国一斉調査」を用いて、各都市別に第1類費、第2類費、加算額を積み上げて1人当たりの生活扶助基準額を推計した上で、支給額実績を控除して、収入認定額のうち生活扶助から控除されている金額（以下では単に収入認定額と言う）を試算し、生活扶助の全体像にアプローチする。なお、データの制約から、年齢構成、加算件数などは2004年7月1日時点の数値を用いているため、数字は概数として受け止める必要があるが、この種のデータはこれまで全く公表されておらず、試算自体に一定の意味があるものと考えられる。

試算結果は表5となるが、生活扶助基準額は、級地設定とほぼ連動した動きとなっている一方で、支給実績は収入認定額の大きさによって、大きなバラツキが生じていることがわかる。

生活扶助基準額は、名古屋市及び横浜市の894千円を筆頭に、大阪市（893千円）、川崎市（882千円）などが上位となる一方で、実際の支給額は、大阪市（763千円）、岐阜市（730千円）、豊橋市（710千円）、さいたま市（708千円）などが上位となっており、順位が大きく入れ替わっている。因みに、生活扶助支給実績の基準額に占める同金額の比率をみると、岐阜市（89.0%）、大阪市（85.4%）、千葉市（84.6%）、豊橋市（84.5%）が上位となる一方で、静岡市（68.0%）、岡崎市（70.5%）、浜松市（71.4%）、福山市（72.3%）などが下位となっており、後者の方が収入認定額の比率が高いという属性を持っていることになる。

なお、収入認定額を被説明変数とし、都市別の稼働世帯比率、年金受給比率などを説明変数として回帰分析を行ったが、必ずしも明確な関係性は見出せなかった。おそらく、それぞれの比率が高いことよりも、収入水準が比較的高い人の多寡などがより強い影響を与えていると思われるが、データ制約により分析を行うことはできなかった。因みに、概況を聞くことができた松山市の例では、稼働世帯比率が3.2%と政令市・中核市の中でも低い方から8位（この分析の対象数は48都市）となっており、収入額も総じて低額にとどまっている一方で、国民年金などの受給者の比率が7.3%¹⁶⁾（主要年金ベース）と最上位にあることから、年金収入を中心に、収入認定額もまずまずの水準を保っている。

16) このほか、熊本市（6.6%）、名古屋市（6.4%）、鹿児島市（6.3%）、岡崎市（6.1%）、仙台市（6.1%）が6%を超える一方で、川崎市（3.5%）、高松市（3.4%）、千葉市（3.3%）、横浜市（3.3%）、岡山市（3.3%）、川越市（3.2%）、神戸市（2.8%）などが低位にとどまっている。こうした背景には、高齢世帯の占める割合が一定程度影響していると考えられるが、それだけでは説明できないような差異が生じている。

生活扶助については、収入による控除の多寡によって、級地による本来の差異が支給段階で大きく変動している実態がある程度明らかになったが、その背景要因となっている年金収入、稼働収入などの実態について、適切な情報の収集・開示を図ることが、生活保護制度見直しの前提条件として不可欠となっていると思われる。生活水準の比較がこと細かく行われる一方で、こうした情報が開示、評価されていないことは、国民の視点からの制度理解などを妨げているとも考えられ、早急な改善が望まれる。そして、自立支援の取り組みについても、こうした実態開示の延長上で、具体的な数字の改善目標を含む取り組みが必要になってくると考えられる。

次に、医療扶助について状況を見ていく。まず、需要面の要因になりうると考えられる①高齢者比率、②障害者比率、③傷病者比率、④その他世帯比率、⑤精神病院入院比率、供給面の要因になりうると考えられる⑥人口10万人当たり病床数と、1人当たり医療扶助との関係を個別にみていく。その結果をみると、①の高齢者比率（決定係数R2は0.336）、⑤精神病院入院比率（決定係数R2は0.468）は、比較的強い正の相関関係にあり、④のその他世帯比率（R2は0.192）は弱い負の相関関係にあるものの、他の指標との明確な関係性は見出せなかった。

表5 政令市・中核市における生活扶助基準額などの試算結果（千円／人・年）

級地	都市名	生活扶助 基準額計a	年金ほか 収入認定	生活扶助 支給実績b	同比率 a÷b×100	級地	都市名	生活扶助 基準額計a	年金ほか 収入認定	生活扶助 支給実績b	同比率 a÷b×100
1-1	名古屋	894	247	646	72.3	2-1	岡崎	852	251	601	70.5
	横浜	894	189	705	78.9		長野	841	179	662	78.8
	大阪	893	130	763	85.4		豊橋	840	130	710	84.5
	川崎	882	185	697	79.0		松山	836	188	648	77.5
	さいたま	880	171	708	80.5		浜松	828	237	592	71.4
	京都	875	223	652	74.5		静岡	828	265	563	68.0
	神戸	872	197	675	77.4		宮崎	827	220	608	73.5
	高槻	866	202	663	76.6		熊本	825	220	605	73.4
	堺	863	208	655	75.9		岐阜	821	91	730	89.0
1-2	北九州	863	162	702	81.3	和歌山	815	139	676	82.9	
	広島	857	190	667	77.8	高知	813	199	613	75.5	
	横須賀	849	188	661	77.8	旭川	804	160	644	80.1	
	仙台	843	190	653	77.5	新潟	803	179	624	77.7	
	札幌	843	157	686	81.4	鹿児島	801	218	583	72.8	
	福岡	841	203	638	75.9	長崎	801	188	614	76.6	
	姫路	838	166	672	80.2	宇都宮	801	133	668	83.4	
	千葉	829	127	702	84.6	秋田	801	156	645	80.5	
	相模原	825	185	640	77.6	川越	800	182	617	77.2	
	福山	822	228	594	72.3	奈良	796	191	605	76.0	
	倉敷	818	171	647	79.1	豊田	796	189	606	76.2	
	岡山	816	167	648	79.5	大分	791	206	585	73.9	
2-1	船橋	815	180	635	77.9	高松	778	145	633	81.4	
	金沢	881	233	648	73.5	3-1	郡山	731	144	587	80.4
	富山	857	206	651	75.9		いわき	709	112	597	84.2

（資料）各市統計、厚生労働省「被保護者全国一斉調査」をもとに作成。

さらに、これらの関係性を踏まえて、1人当たり医療扶助を被説明変数とする重回帰分析を行うと、高齢者比率と精神病入院比率を説明変数としたときに、最も高い説明力（R²は0.534）となり、精神病入院比率は1%有意、高齢者比率も5%有意となっている。

表6 1人当たり医療扶助を被説明変数とする重回帰分析

	決定係数R ²	t	P-値
高齢者比率	0.534608	2.533833	0.014834
精神病入院比率		4.378630	0.000070

さらに、医療扶助に関して、2004年度の地域別の医療費決定金額、同年7月1日現在の年齢別扶助者数（ただし医療扶助を含む全体数）、同年6月1か月の年齢別医療費点数（一定割合を抽出）が公表されているので、これらを用いて、年齢別の1人当たり医療扶助額を推計した上で、より詳細に地域間格差の態様についてみていくこととする。

表7は、政令市・中核市、その他地域別にみた、年齢別の1人当たり医療扶助額となっている。年齢の上昇とともに金額が増加していくのは、国民医療費の推移と同様の動きとなっているものの、扶助額の方が、平均でみても国民医療費の1.85倍に達するほか、特に15-59歳で国民医療費の5.8倍にまで達していることがわかる。国民医療費が2003年度の数字となっている点には留意を要するが、病気をきっかけに受給するケースが極めて高いことなどを考え合わせると、上記数値は、一義的には、被保護者に占める健常者の比率が相当低いことを意味していると言えよう。地域別にみると、70歳以上の年齢層で、政令市・中核市の扶助費がその他地域に比して10ポイント以上上回っていることが特記されるが、後に別途分析しているとおり、高度医療施設の集中などによる影響とみられる。

表7 地域別・年齢別にみた1人当たり医療扶助費の推計（千円/年）

	0-5	6-14	15-59	60-64	65-69	70-74	75-	計
政令市・中核市	194	80	779	1,099	1,028	1,087	1,268	858
その他地域	191	83	834	1,178	1,016	985	1,137	871
全国平均 ^a	191	82	811	1,146	1,020	1,025	1,187	865
1人当たり国民医療費 ^b	172	86	139	349	468	610	809	468
格差（ $a \div b \times 100$ ）	111.6	95.5	583.2	328.4	217.9	168.0	146.7	184.9

（資料）厚生労働省「医療扶助実態調査」「福祉行政業務報告」などをもとに作成。

次に、1人当たりの医療扶助の都市間の差異について、ここでは、各都市の扶助単価の全国平均値とのかい離を、年齢構成の違いによる要因と各年齢層における単価の違いによる要因とに区分して、要因分析を行っている。

その結果をみると、富山市から高知市までの1人当たり医療扶助の上位16位までで、年齢別単価の差異による影響が60~139%に分布しており、罹病率の高さなどが扶助費の主な押し上げ要因になっているものと考えられる。因みに、年齢別にみた単価差の変動係数は、5歳以下は1.48、6~14歳は1.22と低位にとどまっているが、15~59歳で3.09となっているほか、60~64歳で3.38などと、年齢が上がるほどに大きくなっており、格差が広がっている。こうした格差の背景要因には、精神病入院比率の差異などがあると考えられる。

医療費全体の地域間格差については、人口当たりの病床数が大きく影響していると言われているが、生活保護における医療費扶助では、供給面からの影響はさほど見出せず、需要面でも高齢者比率と精神病入院比率以外は一定の説明力を有する変数を特定することはできなかった。この点については、さらなる分析が必要と思われる一方で、都市ごとのばらつきをみていくと、合理的な要因以外の例えば受診に対する意識の地域差といったものが存在する可能性も考えられる。こうした点も踏まえて、執行の適正化を考えていくと、例えば、被保護者全員を国民健康保険に加入させ、一旦一

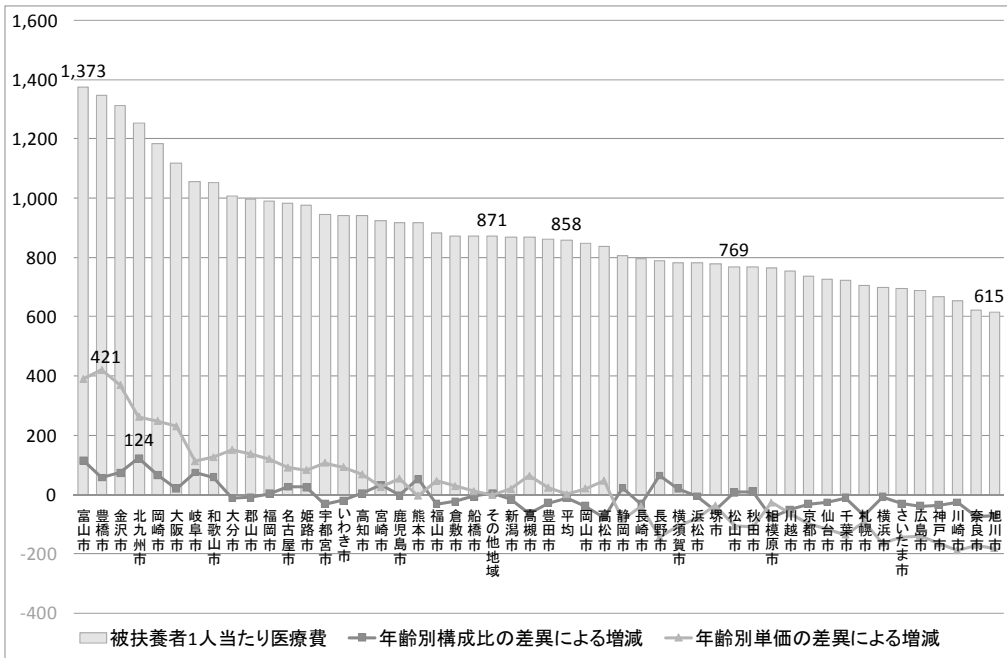


図5 1人当たり医療扶助費の変動要因分析 (千円/人)

(資料) 同上。

部自己負担の上返金するといった手続きにより、医療費使用に関する意識をはっきり持ってもらうことが、いま最も求められている改革の第一ステップなのかもしれない。

3.4 政令市・中核市への集中状況

次に都道府県全体と当該都市を比較した保護率の特化係数と保護率の差異を求め、各都道府県における当該都市への保護の集中状況についてみていく。

就業機会、医療福祉施設の集中などに加え、都市の匿名性や権利意識の強まりなどを背景に、都市における保護率が周辺地域よりも高くなる傾向が指摘されてきているが、同表は都道府県別にその状況をみたものである。岐阜市、いわき市、名古屋市など、むしろ保護率が低いところが上位に名を連ねている点が特徴的になっているが、岐阜市の252.6から岡崎市の39.8まで6倍を超えた格差が生じている。

実際の年齢別の人口の動きと重ね合わせて検討するために、図7及び図8で、1975～2000年までの国勢調査をもとに、政令市、中核市別に、各年齢における5歳階級別の対全国シェアの推移をみている。なお、シェアを用いたのは、中高年齢層に入っていくほど実人員の減少の影響が生じるため、実数でとらえるよりもより相対的な動きが理解できるものと考えられることによる。同図をみていくと、中高年齢者のシェア上昇の動きが政令市、中核市ともに明確に見て取れ、例えば、政令市・中核市全体で

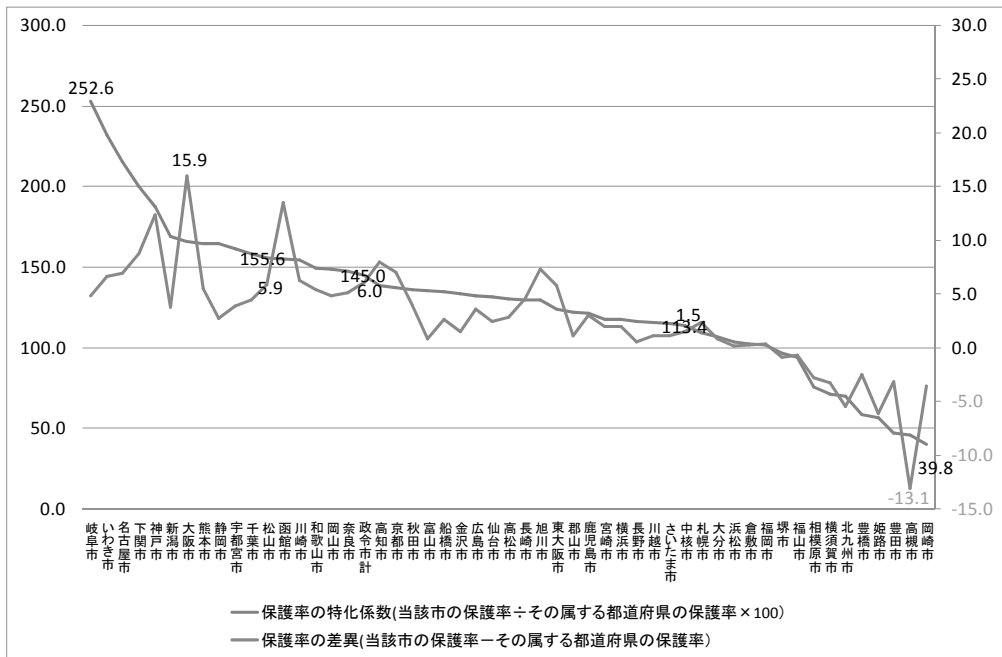


図6 保護率の特化係数ほか

(資料) 厚生労働省「社会福祉行政業務報告」をもとに作成。

1915～1920生まれの人の全国シェアは、55～59歳時には22.8%だったものが、75～80歳時には23.7%と0.9ポイント増加している。中でも、札幌市、金沢市、奈良市、松山市、熊本市、大分市などで集中傾向が顕著となっており、その分だけ相対的な福祉負担が重くなってきていると言える。因みに、北海道内における札幌市とその他市町村における扶助費の分担状況の変化についてみているのが図9となる。札幌市の場合は、扶助を要する人口の集中傾向が際立って高いと考えられるが、1997年度を100として、2005年度の扶助費は、札幌以外の道内市町村が全国平均を大きく下回る117にとどまっているのに対し、札幌市は156にまで増加しており、際立った集中状況が窺えよう。

いずれにせよ、医療・福祉施設や就業機会の集中などを背景に、中高年齢層の集中傾向が強まり、こうした人口の動きが多くの政令市・中核市の保護率を押し上げる一要因になっているものと考えられ、財政制約により地方交付税の位置づけが大きく揺らぐ中であって、地方財政における適切な受益と負担という関係からも制度改革を検討する必要性を示唆していると言えよう。

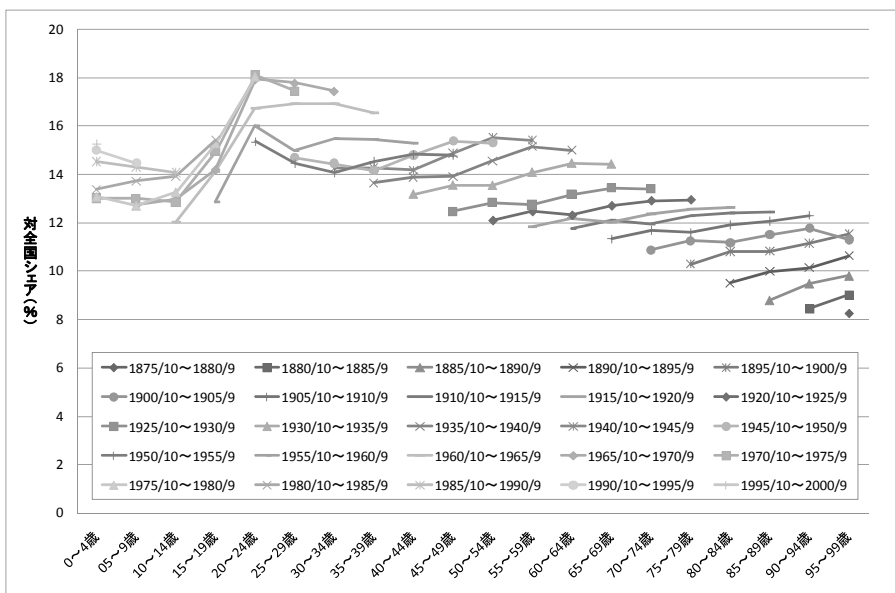


図7 政令市全体の5歳階級別人口の対全国シェアの推移（1975～2000）

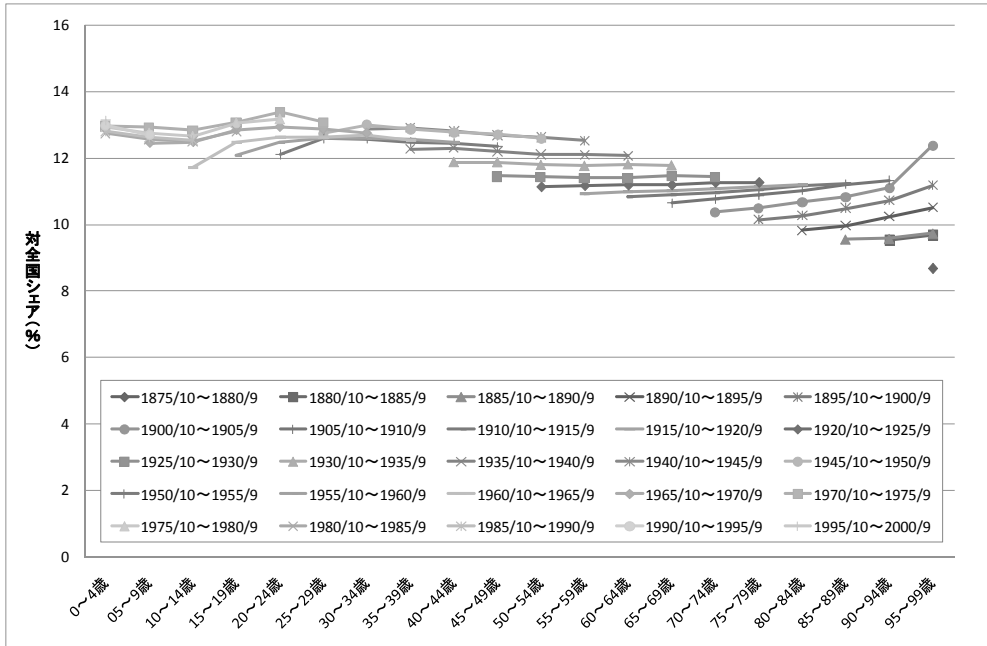


図8 中核市市全体の5歳階級別人口の対全国シェアの推移（1975～2000）

（資料）総務省「国勢調査」をもとに作成。

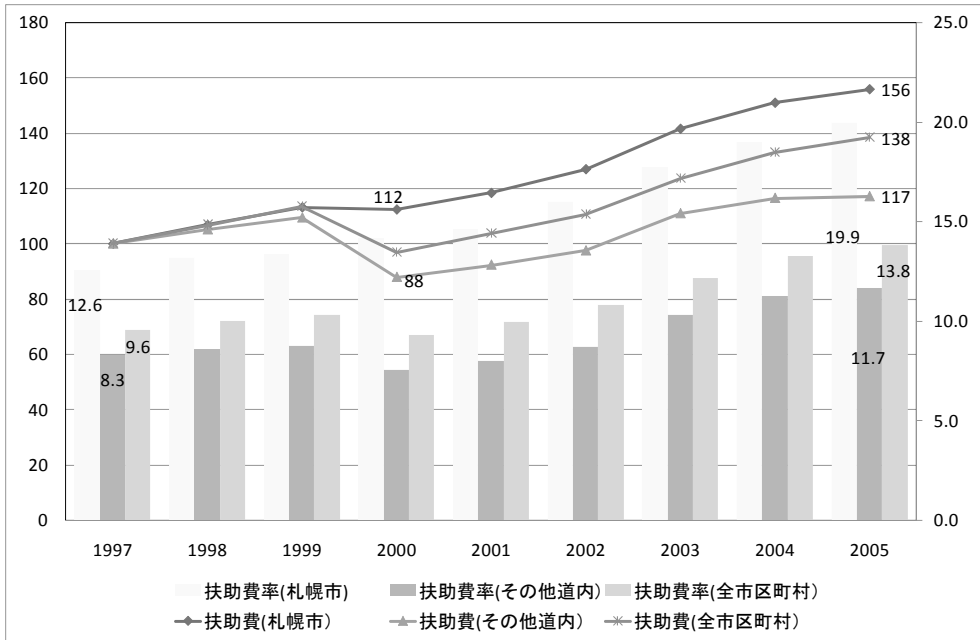


図9 近年の北海道における扶助費の推移（1997=100の指数）

（資料）総務省「市町村決算状況調」をもとに作成。

4. 政令市・中核市における財政調達の現況と課題

4.1 生活保護費の状況

生活保護費については、国庫負担金で直接的な保護費など¹⁷⁾の75%が措置されるほか、地方交付税における基準財政需要額の算定においても、地方の一般財源負担分について、実際の保護率に応じた経費¹⁸⁾が措置されている。

図10では、保護率と歳出に占める保護費の関係をみているが、極めて高い相関関係が見て取れよう。上方にいくほど、保護費が財政の圧迫要因になっていると言えるが、保護費率は最小の豊田市（1.4%）から最大の東大阪市（15.5%）まで15.1ポイントもの格差が生じている。また、近似直線の上方にいくほど、相対的な保護費負担が重いということになるが、保護費の執行スタンスのみならず、主に1人当たり歳出規模の差異が反映されたものと思われる。因みに、1人当たり歳出額は、下位から横須賀市、船橋市、東大阪市となっている一方、上位には神戸市、大阪市、北九州市と続いており、いずれも、近似直線からのかい離幅は大きくなっている。

表8では、2005年度の数字を用いて、都市別に生活保護費に対する国庫支出金及び基準財政需要額を整理した上で、財源過不足額を算出している。個別的な数字をみる限りでは、ほぼ需要額を満たす形で基準財政需要額の算定が行われており、過不足額自体は少額にとどまっている。しかしながら、前述したとおり、交付税総額の削減が進んでいることに加え、交付税依存率が低い大都市部での保護率が高まっていることなどから、都市の財政悪化は深刻になっている一方で、財政面の格差は拡大してきていると言える。交付税との関係だけで保護費の地方負担分の位置づけをみると、不交付団体を含む数字とは言え、政令市で交付税の4割を超える水準に達しているほか、中核市でも2割近い水準となっており、都市財政全体として、硬直化が進む大きな要因になっているとみられる。

さらに、主な自主財源として地方税及び地方交付税を取り上げ、2000年度と2005年度の2時点と比較して、生活保護の地方負担分の増減に対し、どのように調達されているのかを確認して、変化の動きをみていく。

図11をみると、05/00で、財源総額はほとんどの都市で減少しているにもかかわらず、保護費の地方負担分は大幅に増加しており、義務的経費確保のためのやり繰りはそれだけ厳しいものとなっていることが明確に読み取れよう。従来は、交付税制度が実効的に機能してきたことなどから、必ずしも役割分担論までつながるような議論はほとんどなかったように思われるが、今後については、前述した高齢者を中心とした拠点

17) 生活保護法第75条において、「国は、政令の定めるところにより、市町村及び都道府県が支弁した保護費、保護施設事務費及び委託事務費の4分の3を負担しなければならない。」と定められている。

18) 単位費用は、05年度で人口1人当たり6,790円と定められているが、実際の保護率の差異などに応じた密度補正などを行った上で決定されている。

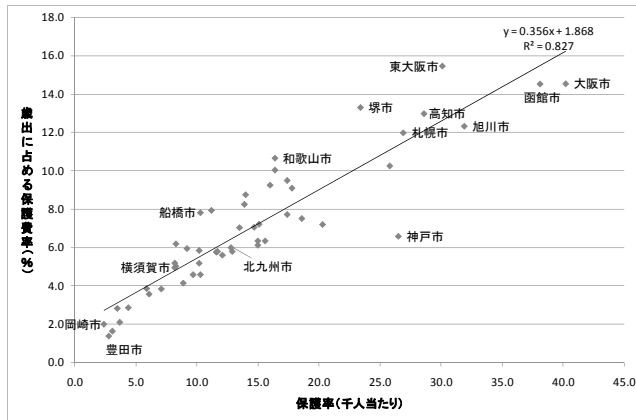


図10 政令市・中核市における保護率と歳出に占める保護費比率

表8 生活保護に係る財源調達状況 (2005)

団体名	住民基本台帳登録人口a	被保護人員b	保護率(千人当たり) b/a × 1000	地方税収入c	普通交付税d	歳出総額e	生活保護費			国庫負担金g	地方負担f-g	同比率 h+f/x 100	一般財源の状況			地方負担の普通交付税との対比
							実額f	歳出総額に占める比率 f/e × 100	1人当たり保護費 f/b				基準財政需要算入額	財源不足額h-i	歳出総額との対比	
川崎市	1,294	23.6	17.8	2,628	0	5,063	460	9.1	1,951	319	141	30.6	124	-17	-0.3	-0.6
宇都宮市	453	4.7	10.2	823	0	1,477	86	5.8	1,843	61	25	29.0	29	4	0.2	0.4
豊橋市	361	1.3	3.5	598	1	1,044	29	2.8	2,256	20	9	30.5	11	2	0.2	0.4
名古屋市	2,145	28.5	12.9	4,735	37	9,603	555	5.8	1,948	385	170	30.6	158	-12	-0.1	-0.3
船橋市	570	5.9	10.3	840	10	1,373	107	7.8	1,826	75	32	29.6	33	2	0.1	0.2
川崎市	328	2.8	8.3	484	6	850	53	6.2	1,884	38	15	28.5	17	2	0.2	0.4
さいたま市	1,173	9.8	8.3	1,947	30	3,642	182	5.0	1,869	127	55	30.3	60	5	0.1	0.2
相模原市	653	5.8	9.2	1,003	17	1,757	104	5.9	1,802	74	30	29.2	33	2	0.1	0.2
千葉市	905	11.2	12.1	1,636	37	3,555	199	5.6	1,778	141	58	29.2	58	0	-0.0	-0.0
大阪市	2,506	105.8	40.2	6,286	598	16,647	2,420	14.5	2,288	1,683	737	30.4	526	-211	-1.3	-3.4
横浜市	3,544	48.3	13.5	6,677	314	13,429	943	7.0	1,953	658	285	30.2	280	-5	-0.0	-0.1
岡崎市	357	0.9	2.4	1,007	7	995	20	2.0	2,274	14	6	29.4	9	3	0.3	0.3
東大阪市	494	15.5	30.1	752	176	1,732	268	15.5	1,733	192	76	28.3	71	-4	-0.3	-0.6
大分市	462	6.4	13.9	738	83	1,459	120	8.2	1,880	86	35	28.7	36	2	0.1	0.2
政令市計	21,525	427.9	19.4	40,420	6,397	101,525	8,566	8.4	2,002	5,985	2,580	30.1	2,260	-321	-0.3	-0.8
堺市	830	19.5	23.4	1,203	275	2,689	357	13.3	1,835	253	105	29.2	96	-8	-0.3	-0.7
和歌山市	385	6.2	16.4	571	110	1,195	127	10.7	2,066	89	38	29.7	32	-6	-0.5	-1.0
大阪市	1,352	26.1	18.6	2,505	495	7,039	528	7.5	2,021	375	153	28.9	141	-12	-0.2	-0.5
横須賀市	431	3.5	8.2	631	72	1,334	66	4.9	1,884	47	19	28.8	21	2	0.2	0.4
札幌市	1,869	50.6	26.9	2,611	1,104	8,028	962	12.0	1,899	682	279	29.1	262	-17	-0.2	-0.7
奈良市	369	5.9	16.0	515	125	1,112	103	9.2	1,738	71	32	30.7	30	-1	-0.1	-0.3
京都市	1,393	38.0	25.8	2,421	933	6,720	689	10.3	1,811	478	211	30.6	191	-20	-0.3	-0.8
松山市	514	8.5	16.4	620	243	1,587	159	10.0	1,883	110	49	31.1	48	-2	-0.1	-0.3
高松市	422	5.1	15.0	620	135	1,456	92	6.3	1,819	65	27	29.4	28	1	0.0	0.1
高知市	328	9.5	28.6	423	257	1,363	177	13.0	1,858	126	51	29.0	49	-2	-0.2	-0.5
広島市	1,141	17.3	15.0	1,962	460	5,078	310	6.1	1,793	219	91	29.5	87	-3	-0.1	-0.2
静岡市	713	5.0	7.1	1,184	155	2,398	92	3.8	1,832	61	30	33.2	30	0	0.0	0.0
高崎市	355	3.9	11.2	465	112	924	73	7.9	1,858	52	22	29.5	23	2	0.2	0.3
岐阜市	413	3.3	8.2	632	104	1,315	68	5.2	2,079	48	20	29.4	25	5	0.4	0.7
倉敷市	470	4.8	10.2	820	137	1,678	87	5.2	1,818	61	26	29.9	28	2	0.1	0.2
福山市	463	4.9	11.7	753	152	1,551	90	5.8	1,830	61	29	31.9	26	-3	-0.2	-0.4
神戸市	1,499	40.4	26.5	2,568	1,192	11,182	735	8.6	1,818	515	221	30.0	206	-15	-0.1	-0.3
鹿児島市	602	10.5	17.4	762	335	2,086	198	9.5	1,885	138	60	30.3	61	1	0.0	0.1
中核市計	16,843	211.3	12.5	24,939	6,154	56,359	3,848	6.8	1,821	2,788	1,060	27.5	1,194	34	0.1	0.1
姫路市	533	4.3	8.9	902	131	1,915	79	4.1	1,845	57	22	28.1	24	2	0.1	0.2
函館市	295	11.2	38.1	319	325	1,296	188	14.5	1,679	134	55	29.1	54	-1	-0.1	-0.3
仙台市	996	10.5	10.3	1,677	325	3,955	181	4.6	1,718	126	55	30.2	59	4	0.1	0.3
旭川市	358	11.3	31.9	366	325	1,494	184	12.3	1,628	130	54	29.4	54	-1	-0.0	-0.2
藤本市	663	9.4	14.0	845	327	2,088	183	8.7	1,944	130	53	28.8	53	1	0.0	0.1
岡山市	660	9.9	14.7	1,015	295	2,335	164	7.0	1,654	119	46	28.0	46	-3	-0.0	-0.3
北九州市	990	12.8	12.8	1,584	715	5,187	310	6.0	2,432	216	94	30.4	78	-10	-0.3	-1.0
豊田市	398	1.2	2.8	602	49	1,575	22	1.4	1,846	15	6	28.2	10	4	0.2	0.6
浜松市	787	3.5	4.4	1,231	162	2,407	68	2.8	1,931	49	19	28.2	25	5	0.2	0.4
秋田市	331	5.0	15.1	431	218	1,196	86	7.2	1,714	61	25	29.2	27	2	0.2	0.5
いわき市	359	4.1	11.6	457	188	1,204	69	5.7	1,683	48	21	30.1	22	1	0.1	0.3
宮崎市	370	4.8	15.6	425	238	1,396	88	6.3	1,826	63	26	29.2	26	0	0.0	0.1
長崎市	455	9.0	20.3	522	402	2,064	148	7.2	1,646	106	43	28.8	46	3	0.1	0.5
新潟市	805	7.6	9.7	1,093	456	2,809	128	4.6	1,693	88	41	31.6	44	3	0.1	0.3
金沢市	441	2.7	5.9	748	205	1,596	61	3.8	2,299	44	18	28.7	20	3	0.2	0.4
郡山市	335	2.1	6.1	457	136	1,022	36	3.6	1,751	26	10	28.4	13	3	0.3	0.6
長野市	379	1.4	3.7	545	207	1,352	28	2.1	1,999	19	9	30.9	12	3	0.2	0.5
富山市	418	1.3	3.1	681	220	1,774	29	1.6	2,230	21	8	28.4	12	4	0.2	0.6

(資料) 総務省「市町村決算状況」などをもとに作成。

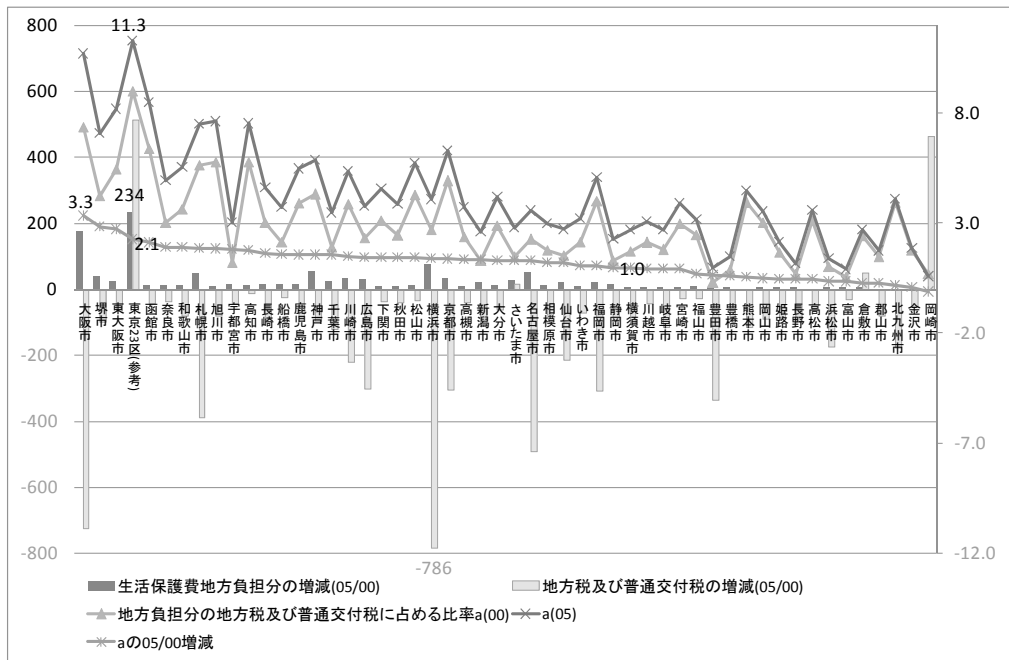


図11 生活保護費地方負担分の主要自主財源に占める位置づけの変化 (05/00)

(資料) 総務省「市町村決算状況」などをもとに作成。

都市への人口移動の動きが加速化する可能性も考えられる上に、大都市で本格的に高齢化が進展する見通しにあり、否応なく受益と負担の均衡についての論議が強まっていくのは避けられないとみられる。

4.2 財政悪化による制度運用への影響

財政悪化・硬直化が生活保護制度運用にどのように影響しているのかについて、まず05/00で、保護率と経常収支比率の関係がどのように変化しているかをみていく。図12が都市ごとの状況をプロットしたものとなっているが、2時点ともに、比較的強い相関関係が見出せる。この間、経常収支比率はほとんどの都市で悪化しているが、同比率が高い都市は、同比率が低い都市に比して、生活保護率の上昇に対して同比率の上昇度合いが総じて小さくなっていることが確認できる。このことだけで直接的な関係を指摘するのはやや無理があるとしても、経常収支比率の悪化が歳出抑制の誘因となっていることについては、明確な傾向が表われている。

次に、経常収支比率の変化と人口当たり申請率の変化との関係をみていく。X軸に05/02の経常収支比率の増減率、y軸に同時期の人口当たり申請率の増減率をプロットしたのが図13となる。全体では明確な傾向は見出せないため、05年度の経常収支比率が90%以上の都市と、90%未満の都市に区分して関係をみると、90%以上の都市に関

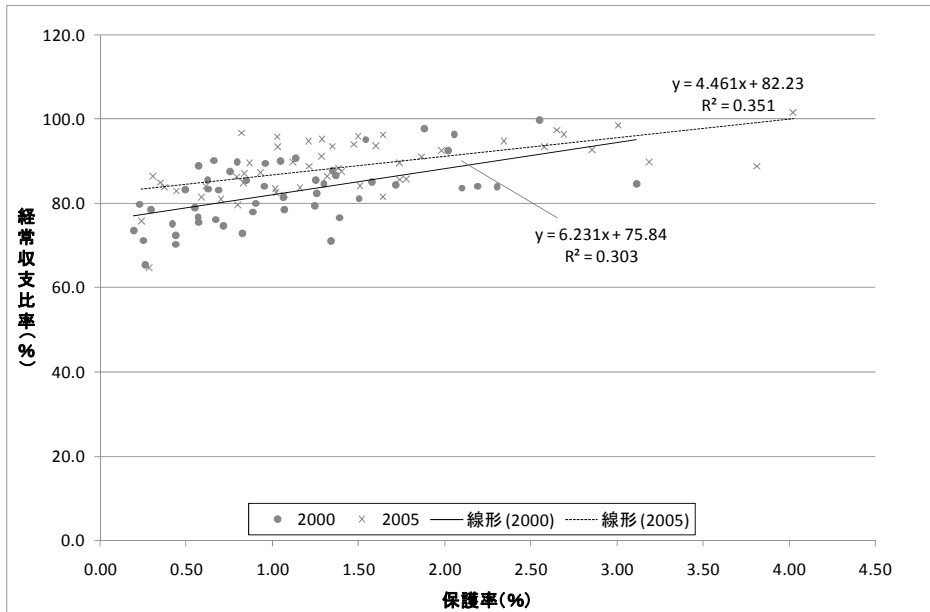


図12 保護率と経常収支比率の経年変化 (05/00)

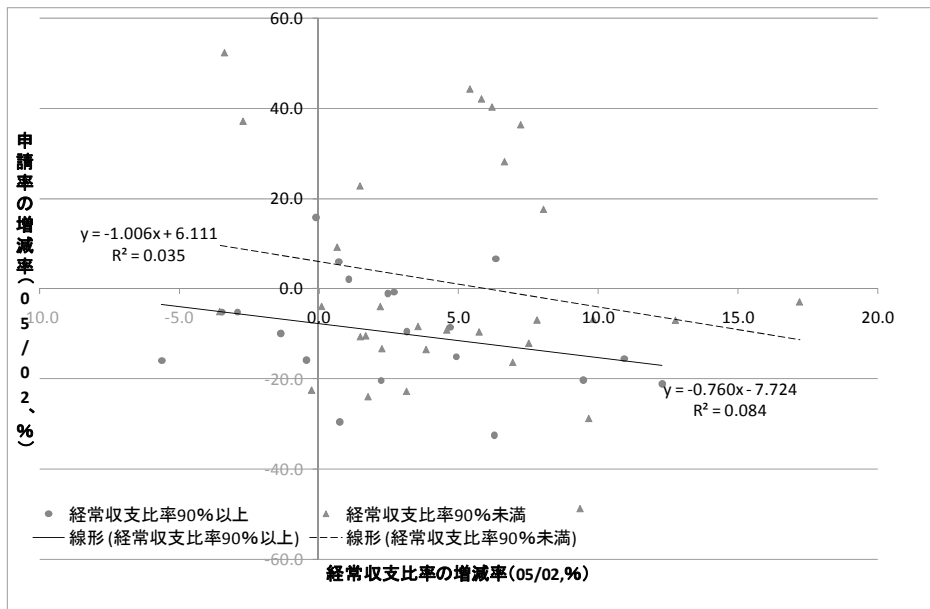


図13 経常収支比率の増減率と人口当たり申請率の増減率 (05/02)

(資料) 上記2図ともに総務省「市町村決算状況」などをもとに作成。

して、弱いながらも、経常収支比率の悪化度合いの大きい都市ほど、申請率の増減率が小さくなっているという関係が見出せる。バラツキが大きいため、一様には言えないものの、財政悪化が保護率抑制の誘因となりうる点については確認できたように思われる。そして、このことから、財政悪化の進展が制度の根幹となる保護の公平性をさらに揺るがせにする要因となりかねないこと、強く認識する必要がある。

5. まとめと今後の課題

地方財政の持続可能性という問題意識から、生活保護の現状と課題について、検討を進めてきた。

まず、政令市・中核市を中心に、様々な切り口で地域間格差の態様とその背景要因について検討を試みた。保護率については、①高齢単身世帯比率、②人口100人当たり離婚件数、③人口100人当たり完全失業者数といった経済社会条件の差異が高い説明力を有していること、近年、③の完全失業者数と保護率の関係がより強まっていることなどが確認された。一方、これまでほとんど行われていなかった、延相談件数、申請件数、開始件数を用いた分析では、延相談件数などを被説明変数とする回帰分析などを通じ、程度の大きさは別として、相談から申請に至る過程で、各都市の運用面の強弱が、人口1人当たりの申請件数の差異を形成する一要因となっており、さらに、その積み重ねが保護率の差異形成につながっている可能性があることも確認できた。

さらに、医療・福祉施設や就業機会の集中などを背景に、中高年齢層などの集中傾向が強まり、こうした人口の動きが多くの中核市・政令市の保護率を押し上げる一要因になっている可能性についても、実際の年齢別人口移動の動きなどから、ある程度示唆できたと思われる。この点については、可能性の指摘にとどまっている面もあり、なお詳細な分析が必要なことは言うまでもない。

生活保護費については、制度上は、国庫負担金及び地方交付税における基準財政需要額の算定において、所要経費を措置することとされているが、交付税総額が削減される中で、自主財源に占める保護費地方負担分の比率は大幅に上昇しており、特に保護率の高い都市では財政悪化が深刻化している。こうした中で財政悪化が顕著な都市において、弱いながらも、経常収支比率の悪化度合いが高くなるほど申請率の増減率が低下する傾向が確認され、一様には言えないものの、財政悪化が保護率抑制の誘因となる可能性が強いことも、明らかになった。

以上、主な分析結果を概観したが、経済社会条件の差異では説明できない意識の差異や都市ごと制度運用の差異がすでに存在し、さらに、適正化指導や財政制約の強まりなどによって、近年都市間格差がさらに拡大してきたとみられ、憲法の定める生存権に由来する、ナショナルミニマムとしての制度運営は、公平性や統一性という観点から、危機的な状況にあると考えられる。また、都市を中心とする制度運営の枠組みも、直接的な財政悪化のみならず、高齢者などの人口移動や、都市間の制度運用強度

の差異などによって、適正な制度運営に対する誘因を大きく損ねていく可能性もより強まっていると考えられる。

こうした論点を踏まえれば、生活保護については、むしろ国が事務執行を担い統一的な制度運用を確保することこそ、制度改革の前提条件になってくると考えられる。もちろん、これまでの経緯や自立支援の本来のあり方なども踏まえると、地方側も一定の役割を担っていくべきと思われるが、ハローワークとの密接な連携方策などについても視野に入れながら、抜本的な制度改革の中で役割分担を再構築していく必要がある。

なお、今回は推計によった被保護者の年金や就労による収入の実態把握や、自立支援の現況と課題、さらには、年金制度や医療制度などとの整合的な制度設計などについては、十分な検討ができておらず、今後のさらなる研究課題としたい。

参 考 文 献

- 六波羅詩朗 (2007) 「生活保護制度改革に向けた論点」『月刊福祉』2007年5月号p20-25
- 駒村康平 (2007) 「新しい生活保護制度を考える」『公明』2007年3月号p26-32
- 京極高宣 (2007) 「社会保障と日本経済」慶応義塾大学出版会
- 牛沢賢二・鈴木博夫 (2004) 「生活保護率の地域格差に関する研究」『Sanno University Bulletin』Vol.24 No.2 p19-30
- 関根美貴 (2007) 「都市部の生活保護率に影響を与える要因について」『愛知教育大学研究報告』56 p63-68
- 玉田桂子 (2005) 「生活保護と低所得者層の居住地選択」『福岡大学経済学論叢』第49巻第3・4号p255-281
- 橘木俊詔・浦川邦夫 (2006) 「生活保護制度の貧困削減効果」橘木俊詔・浦川邦夫『日本の貧困研究』p111-149
- 谷沢弘毅 (2006) 「方面委員から民生委員へ」『札幌学院商経論集』第23巻第1号
- 森川美絵・増田雅暢・栗田仁子・原田啓一郎・谷川ひとみ (2006) 「生活保護原業員の困難経験とその改善に関する研究」『厚生指針』第53巻第5号p15-22
- 大森 彌 「生活保護における国・地方関係のあり方」『ガバナンス』2006年10月号p23-25
- 木村陽子 (2007) 「生活保護と自治体財政」『地方財務』2007年9月号p39-47
- 藤井 功 「シビル・ミニマムとしての生活保護」『年報自治体学』第18号p150-174

Public Assistance Allowances and the Sustainability of Local Public Finances

ISHII Yoshiharu*

Abstract

Rapid escalation of expenditure for public assistance by the increase in the recipients had serious influence on local public finance. Furthermore, the fiscal deterioration in specific municipalities is aggravating by difference expansion of the protection rate between municipalities. The aim of this paper is to provide an outline of Japan's present public assistance system which plays one of central roles in the nation's welfare system, and to summarize the actual circumstances of the difference between municipalities.

This paper observes the major cities (large cities and core cities, mainly), and focuses the per capita difference of a protection rate, the consultation number of cases, and public assistance allowances. Especially the following matters were clarified about the influence which it has on system management. 1. Urban centralization of recipient in all prefectures. 2. Positioning of welfare allowances in local public finance. 3. Fiscal deterioration. From these results, the validity of the present role assignment that a municipality bears is considered.

Keywords

Public Assistance, Local Public Finances

* Hokkaido University Public Policy School