

義する。

よって、保護率は、

$$a = \frac{A}{L} = \sum_i \frac{A_i}{L_i} \frac{L_i}{L} = \sum_i a_i l_i$$

と、世帯類型別保護率と世帯割合の積の総和と表すことができる。2時点間の保護率の差を以下に定義する。

$$a_2 - a_1 = \sum_i (a_{2i} l_{2i} - a_{1i} l_{1i})$$

ここで、

$$\Delta a = a_2 - a_1$$

とおくと、

$$\Delta a = \sum_i (\Delta a_i l_i + \Delta l_i a_i - \Delta a_i \Delta l_i)$$

となる。

そして、交差項を消去するために、右辺の交差項を2等分して第1項と第2項に加えると

$$\Delta a_i l_i + \frac{\Delta a_i \Delta l_i}{2} = \frac{\Delta a_i}{2} (2l_i + \Delta l_i) = \frac{\Delta a_i}{2} (2l_i + l_{2i} - l_{1i}) = \Delta a_i \bar{l}_i$$

$$\text{但し、} \bar{l}_i = \frac{l_{1i} + l_{2i}}{2}$$

同様にして、

$$\Delta l_i a_i + \frac{\Delta l_i \Delta a_i}{2} = \Delta l_i \bar{a}_i \quad \text{但し、} \bar{a}_i = \frac{a_{1i} + a_{2i}}{2}$$

よって、

$$\Delta a = \sum_i (\Delta a_i \bar{l}_i + \Delta l_i \bar{a}_i)$$

となる。

これにより、保護率の変化分(Δa)を、世帯類型ごとの保護率の変化分(Δa_i)と各世帯類型の比率の変化分(Δl_i)に、それぞれ各世帯類型の時点間平均(\bar{l}_i)とそれぞれの世帯保護率の時点間の平均(\bar{a}_i)でウェイト付けしたものに分解することが出来る。

表1-1 80年から95年にかけての保護率の変化に関する世帯類型の寄与度(%ポイント)

	保護率の 寄与度	世帯割合 の寄与度	保護率の 変化分	世帯割合 の平均	世帯割合 の変化分	保護率の 平均
	$\Delta a_i \bar{l}_i$	$\Delta l_i a_i$	Δa_i	\bar{l}_i	Δl_i	\bar{a}_i
高齢者	-0.511	0.462	-5.583	0.092	0.062	7.504
母子	-0.139	-0.008	-12.568	0.011	0.000	17.267
その他	-0.447	-0.062	-0.498	0.897	-0.061	1.019
計	-1.097	0.392				
保護率の変化		-0.705				

表1-2 95年から00年にかけての保護率の変化に関する世帯類型の寄与度(%ポイント)

	保護率の 寄与度	世帯割合 の寄与度	保護率の 変化分	世帯割合 の平均	世帯割合 の変化分	保護率の 平均
	$\Delta a_i \bar{l}_i$	$\Delta l_i a_i$	Δa_i	\bar{l}_i	Δl_i	\bar{a}_i
高齢者	0.009	0.139	0.066	0.137	0.029	4.745
母子	0.000	0.016	-0.040	0.012	0.001	10.963
その他	0.093	-0.025	0.109	0.851	-0.031	0.824
計	0.102	0.130				
保護率の変化		0.231				

表1-3 00年から05年にかけての保護率の変化に関する世帯類型の寄与度(%ポイント)

	保護率の 寄与度	世帯割合 の寄与度	保護率の 変化分	世帯割合 の平均	世帯割合 の変化分	保護率の 平均
	$\Delta a_i \bar{l}_i$	$\Delta l_i a_i$	Δa_i	\bar{l}_i	Δl_i	\bar{a}_i
高齢者	0.195	-0.008	1.290	0.151	-0.001	5.423
母子	0.027	0.022	2.012	0.013	0.002	11.948
その他	0.268	0.000	0.321	0.836	0.000	1.040
計	0.490	0.014				
保護率の変化		0.503				

出所:『社会福祉行政業務報告例』(各年版)、『国勢調査』(各年版)から筆者作成

表 1-1、表 1-2、表 1-3 は、総世帯の保護率の変化を、世帯類型ごとの保護率の変化 ($\Delta a_i \bar{l}_i$) と総世帯に占める世帯割合の変化 ($\Delta l_i a_i$) に寄与度分解したものである。表 1-1 は保護率の低下局面である 80 年から 95 年、表 1-2 と表 1-3 はそれぞれ保護率の上昇局面である 95 年から 00 年と 00 年から 05 年を分析対象期間としている。上昇局面を二つに分けた理由は、05 年から『社会福祉業務報告例』の生活保護受給の高齢者世帯の定義が、「男 65 歳以上、女 60 歳以上の者のみで構成されている世帯もしくは、これらに 18 歳未満の者が加わった世帯」から「男女とも 65 歳以上の者のみで構成されている世帯もしくは、これらに 18 歳未満の者が加わった世帯」への変更があったためである。その変更にあわせて、2005 年の保護率の分母となる『国勢調査』における高齢者の定義も変更を行った。その定義の変更により、05 年以降高齢者世帯の範囲が狭まることで、高齢者世帯割合に低下の影響が出ると考えられる。そこで、95 年からの上昇局面では、95 年から 00 年および 00 年から 05 年への変化と 2 つに区切り考察を行う。

まず、保護率の低下局面(80~95年)における保護率の変化とその要因の寄与度について

て検討する。図 1-1 が指し示すように、総世帯の保護率の変化は、0.705%ポイントの低下である。これを、世帯類型ごとの保護率の変化と世帯割合による寄与度によってみてみれば、高齢者世帯の保護率の低下が総世帯の保護率を 0.511%ポイント低下させるが、高齢者の世帯割合が上昇したことにより高齢者の世帯割合の変化によって 0.462%ポイント全体の保護率を上昇させている。その結果、高齢者世帯の保護率と世帯割合の変化により全体の保護率を 0.049%ポイント低下させている。母子世帯の保護率の低下は総世帯の保護率を 0.139%ポイント低下させるが、母子世帯の世帯割合の変化は 0.008%ポイントの低下とほとんど変化を与えていない。そして、その他世帯の保護率の低下により、総世帯の保護率は 0.447%ポイント低下しており、その他世帯の保護率と世帯割合の変化により、全体の保護率は 0.51%ポイント引き下げられている。全体の保護率の低下の多くがその他世帯の変化によることがわかる。こうしてみると、80年から95年にかけて、高齢者世帯の保護率の低下は人口の高齢化による高齢者の上昇により相殺されており、高齢者世帯の保護率全体への寄与は小さい。母子世帯は、総世帯にしめる割合が、1%強にしか過ぎないにもかかわらず、母子世帯の保護率の低下による全体の保護率への寄与は約 0.15%ポイントとかなり大きい。そして、この間保護率を下げた最も大きい理由は、相対的に世帯割合の高いその他世帯における保護率の低下による寄与が大きいことが理解される。

次に、保護率上昇局面における保護率を 95年から00年の推移と00年から05年の推移とに分けて世帯類型による要因の検討を行う。図 1-2 が示すように、95年から00年にかけては、総世帯の保護率の変化は、0.231%ポイントの上昇となっている。これを、世帯類型ごとの保護率と世帯割合の変化による寄与度によって検討すれば、高齢者世帯の保護率の上昇は 0.009%ポイント、高齢者の世帯割合の上昇は 0.139%ポイント総世帯の保護率を上昇させている。母子世帯の保護率については、0.000%ポイント、母子世帯の世帯割合の上昇は 0.016%ポイント総世帯の保護率を上昇させており、母子世帯は保護率の変化より世帯割合の変化による寄与度が大きい。その他世帯の保護率の上昇は、総世帯の保護率を 0.093%ポイント上昇させている一方で、世帯割合の低下により 0.025%ポイント保護率を低下させている。このように、95年から05年の保護率の上昇に関しては、高齢者世帯の世帯割合の上昇による寄与が大きいことが理解される。

表 1-3 は 00年から05年の保護率の推移についての世帯類型による寄与度分解である。00年から05年にかけての総世帯の保護率が 0.503%上昇しており、その前の5年の倍以上の上昇幅となっている。世帯類型ごとにみると、高齢者世帯の保護率の上昇は 0.195%ポイント総世帯の保護率を上昇させている。しかし、05年に高齢者世帯の定義の変更で高齢者世帯の定義が狭まったことにより高齢者世帯割合は低下しており、総世帯の保護率を低下させる方向に寄与している。母子世帯については、保護率の変化の寄与と世帯割合の変化の寄与がそれぞれ 0.027%ポイントおよび 0.022%ポイントとなっている。そして、その他世帯については、世帯割合の変化の寄与は観察されないが、そ

の他世帯の保護率の上昇により 0.268%ポイント全体の保護率を上昇させている。したがって、00年から05年においては、高齢者世帯とその他世帯の保護率の上昇による寄与度が大きくなっていることがわかる。

これまで、保護率の上昇に関して、保護受給世帯にしめる高齢者世帯の上昇から高齢化の影響を強調する議論が多かったが、95年から00年にかけては高齢化の影響が強いが、00年から05年にかけては高齢化それ自体より高齢世帯の保護率の上昇の影響が大きいことがわかった。また、保護率の上昇そのものの主因は、その他世帯の保護率の上昇である。その他世帯には、傷病・障害者世帯や稼働年齢層の世帯などが混在しているため、そのことからはっきりとしたイメージを打ち出すことが難しいが、保護率の上昇にその他世帯の保護率の上昇が大きな要因となっており、今後もその動向が、保護率の変化に対して影響を持つことが予想される。

IV. 保護率のフロー分析—開始率と保護継続期間の寄与度分解

保護率は、保護の開始率と保護継続率と人口増加率の経年の累積により決定されている(曾原 1977)。しかし、実際に保護率を開始率と保護の継続率および人口増加率で表すためには、長期間の連続的な情報が必要となる。そこで以下では、各時点における保護の開始率と保護継続期間が長期間一定に保たれた場合を仮定した定常保護率を算出する。フローデータから定常保護率を推計することにより、各時点のフローデータが持つ意味を考察することができる。すなわち、そのフローデータの値が一定期間継続した場合に到達する保護率およびその保護率に対するフローデータの寄与度の分析が可能となる。

ここで、用いるフローデータは開始率と保護継続期間である。開始率は(2-2)でみたように、保護開始数を総世帯数で除した値である。保護継続期間は、被保護世帯数を廃止世帯数で除した廃止率の逆数であり、この値は各年の廃止率の場合における平均的な保護受給期間である。たとえば廃止率が年間 10%だとすると保護継続期間は 10 年と考える。そして、この開始率と継続期間は一定の値を継続すると保護開始数と保護廃止数が一致する。この状態における理論上の保護率をここでは定常保護率と呼び、以下に示すよう「開始率×保護継続期間＝定常保護率」となる³。

先に定義したように、 A を保護世帯数、総世帯数を L 、定常保護率を \tilde{a} 、保護開始世帯数を S 、保護開始率を s 、保護廃止世帯数を D 、廃止率を d とおく。

$$\text{定常保護率 } \tilde{a} = \frac{A}{L}, \quad \text{開始率 } s = \frac{S}{L}, \quad \text{廃止率 } d = \frac{D}{A} \quad \text{となる。}$$

³ この定常保護率、労働統計のフローデータから求められる「定常失業率」もしくは「自然失業率」と呼ばれる理論上の失業率の分析を応用したものであり、本研究での「保護継続期間」は「期待完結失業期間」と呼ばれる失業期間の考え方による(労働省 1987 など)。

そして、定常状態では $D = S$ となる。この場合、 $dA = sL$ となり、そこでの定常保護率は、

$$\tilde{a} = \frac{s}{d}$$

となる。したがって、定常保護率は開始率と廃止率の逆数の積となる。

ここで、前述したよう開始率の逆数は保護継続期間と考えることができ、 $b = \frac{1}{d}$ とおくことで、前節と同様に寄与度分解を行う。すなわち、2 時点の増加分をそれぞれ $\Delta \tilde{a} = a_2 - a_1$ 、 $\Delta s = s_2 - s_1$ 、 $\Delta b = b_2 - b_1$ とおくと、以下のように定常保護率の増加分を寄与度分解することができる。

$$\Delta \tilde{a} = \Delta s \bar{b} + \Delta b \bar{s}$$

$$\text{ただし、} \bar{b} = \frac{b_1 + b_2}{2} \quad , \quad \bar{s} = \frac{s_1 + s_2}{2}$$

となる。

このフローデータから求めた定常保護率は現実の保護率と一致するわけではない。だが、実際の保護率と比較してみると 1995 年の全国の世帯保護率は 1.44% であったが、この定常保護率は 1.36% とかなり近い値となる。1995 年の各都道府県の世帯保護率とこの定常保護率の差の絶対値が平均して 0.12% となっている。

前述したようにこの定常保護率は、開始率と保護継続期間の積で算出されるため、2 時点間の変化 (Δ 定常保護率) は、開始率の変化 (Δ 開始率) と保護継続期間の変化 (Δ 保護継続期間) に寄与度分解することができる。以下では、1980 年から 1995 年の保護率の低下局面と 1995 年から 2005 年の保護率の上昇局面ごとに、定常保護率の変化分を開始率と保護継続期間の変化分で寄与度分解を行う。

図3-1 1980年と1995年の保護率の差に関する開始率と保護期間の寄与度分解
(都道府県別、%ポイント、理論値)

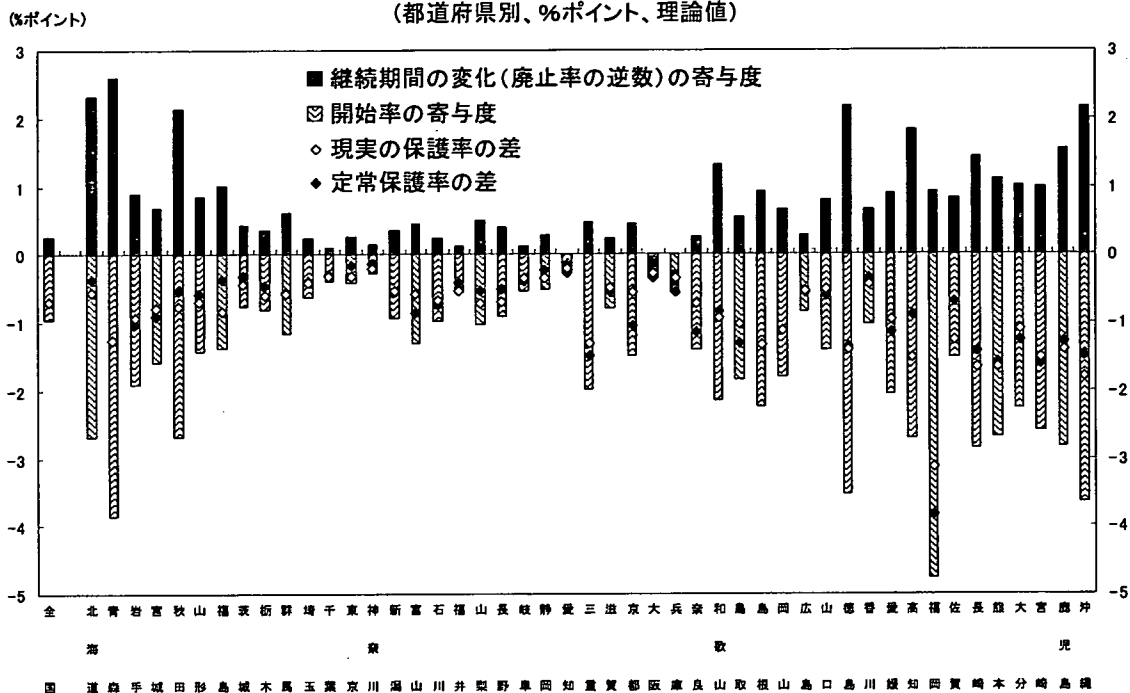


図3-1は、80年から95年にかけての各県における定常保護率の変化および開始率の変化と保護継続期間の変化の寄与度である。開始率の変化と保護継続期間の変化のそれぞれの寄与度を合計すると定常保護率の変化分と一致する。80年から95年にかけての定常保護率の変化は、全国で-0.69%ポイントとなっており、この間の現実の保護率の低下の度合いとほぼ一致している。そして、全国においては、この間の定常保護率の低下は、すべて開始率の低下によるものであり、保護継続期間の寄与度は定常保護率を押し上げている。地域別にみると、ほとんどの地域において、開始率の低下により定常保護率が引き下げられており、逆に保護継続期間の長期化によって定常保護率が押し上げられている。

地域差については、開始率の低下が大きかった東北地方と九州地方において同時に保護期間の大幅な長期化が生じていることである。すなわち、これらの地域では開始率の低下の寄与が突出して大きい、同時に保護期間の寄与による定常保護率の上昇分も大きくなっており、定常保護率の変化自体は他の府県との差が小さい。

図3-2 1995年と2005年の保護率の差に関する開始率と保護期間の寄与度分解

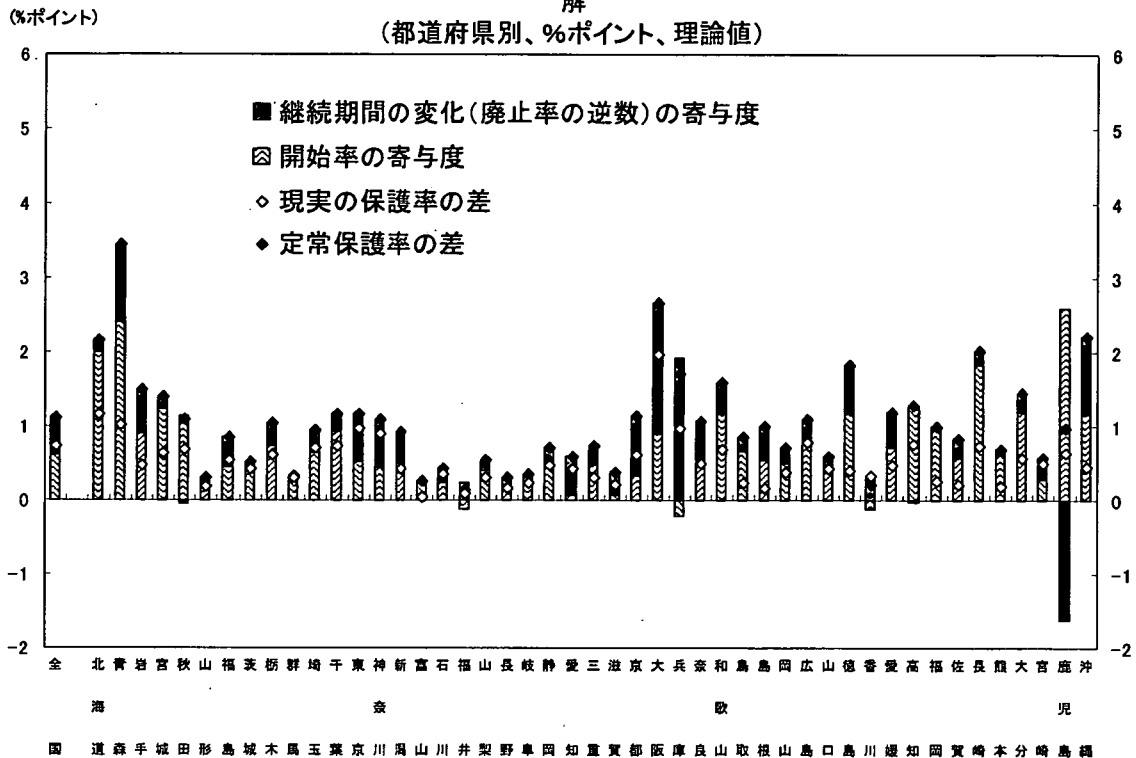


図3-2は、95年から05年にかけての各県における定常保護率の変化および開始率の変化と保護継続期間の変化の寄与度である。

95年から05年にかけて、どの県においても定常保護率は上昇している。現実の保護率との比較においては、定常保護率の上昇が若干高くなっている。このことは、現在の開始率の水準と保護継続期間の水準が継続すれば、今後どの都道府県においても保護率が上昇することを意味する。全国では、80年から95年にかけて開始率は定常保護率低下させる一方、保護継続期間は定常保護率を上昇させる影響を与えていた。しかし、95年から05年では、保護継続期間と開始率はほぼ同程度定常保護率の上昇に寄与していることがわかる。この定常保護率にたいする寄与度のパターンはほとんどの都道府県で観察され、開始率の上昇と保護期間の長期化が同時に起こることで保護率が上昇したと考えられる。

では、以上の分析の解釈を試みる。まず、80年から95年では開始率の低下により保護率が引き下げられた。だが、大きく開始率を低下させた地域ほど、保護の継続期間の長期化が同時に進んだ。これは、保護を受けさせる人々を絞ることにより、保護受給者の集団が保護を抜けにくい生活困難者に絞られている過程ではないかと考えられる。だとすると、95年から05年にかけての保護率の上昇においては、保護から脱出し難いこ

れまでに滞留していた集団と同質の世帯が開始世帯として入ってきたのではないかと考えられる。それにより、95年以降において開始率が上昇することにより、多くの新しい世帯が入ってきたにもかかわらず、廃止率が上昇せず保護継続期間が延びたと考えられる。よって、80年代から90年代前半の開始率の低下による生活保護に「入ってこられなかった」世帯と、90年代後半以降の開始率の上昇による生活保護に「入ってきた」世帯とは異質であり、この間の被保護世帯の増加は、生活困窮で保護からの脱出が難しい世帯によるものではないだろうか。

V. おわりに

本報告で確認した事実は、以下のとおりである。

第1に、世帯類型別の開始率・廃止率を見てみると、80年代の母子世帯における開始率の低下が顕著である。この時期の実施された、生活保護行政運営における「適正化」は、母子世帯の生活保護の支給開始を妨げたと考えられる。廃止率に関しては、高齢者世帯・母子世帯ともに景気変動に関係なく低下傾向にあることが確認された。80年代から開始率が大幅に低下し保護率も低下していることから、廃止率の低下は、被保護世帯における脱出困難な生活困窮者が集中したことの表れと考えられる。一方、90年代後半に開始率が上昇し、かつ保護率が上昇しているのにも関わらず廃止率が減退していることは、被保護世帯において、脱出困難な生活困窮者が流入していると考えられる。

第2に、保護率の下降局面である80年から95年にかけての変化は、母子世帯とその他世帯の保護率の低下が主因であることが明らかになった。そして、保護率の上昇局面では、95年から00年にかけては高齢者世帯の世帯割合の上昇の影響が強く、00年から05年にかけては高齢者世帯の保護率の上昇の影響が強いことがわかった。また、この間の保護率の変化については、その他世帯の保護率の上昇による寄与が最も大きい。

第3に、1点目の被保護世帯における脱出困難な生活困窮者の集中の過程が、地域別の開始率と保護継続期間による定常保護率の寄与分解からも確認される。80年代から90年代前半にかけて、大幅に開始率を引き下げることにより定常保護率を引き下げた地域において、同じ期間に大幅な保護継続期間の上昇による定常保護率の上昇があった。だが、90年代後半以降の保護率の上昇の局面においては、ほとんどの地域において開始率と保護継続期間は同じ方向に定常保護率を引き上げている。このことも新しく開始される被保護世帯においても、脱出困難な生活困窮者が増加していることの現われではないだろうか。

以上、本研究における暫定的な結論としては、現在の被保護世帯の特徴として、保護の開始の絞込みにより、保護からの脱出困難な世帯がより集中しているのではないかと推測される。今後に残された課題として、稼働世帯の開始率や保護期間に対して、各自治体の医療体制や地域労働市場がどのような影響を与えているのか、考えなくては

ならない。また、今回、得られた基礎データと人口学的・政策的・社会経済的な関連を検証しなくてはならない。これらは今後の課題である。

参考文献

- 青木紀 (2003) 『現代日本の「みえない」貧困：生活保護受給母子世帯の現実』 青木書店
- 新たなセーフティーネット検討会 (全国知事会・全国市長会) (2006) 『新たなセーフティーネットの提案』
- 埋橋孝文・所道彦・田宮遊子(2004) 「生活保護制度見直しの論点と視点」 『季刊社会保障研究』 39(4)
- 鈴木亘(2006) 『大阪市の保護率要因分析調査事業報告書』
- 周燕飛・鈴木亘(2007) 「生活保護率の上昇と労働市場、人口構造の変化要因」 JILPT WP(0715)
- 生活保護制度の在り方に関する専門委員会(2004) 『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』
- 関弥三郎(1992) 『寄与度・寄与率』 産業統計研究社
- 曾原利満 (1977) 「都道府県別にみた生活保護率の地域差について」 『季刊社会保障研究』 13(3)
- 駒村康平 (2003) 「低所得世帯の推計と生活保護制度」 『三田商学研究』 46(3)
- 田多英範(2007) 『現代日本社会保障論-第2版-』 光生館
- 林正義 (2007) 「国庫補助と生活保護率」 『自立的な地方行財政制度のあり方に関する研究』 地方自治研究機構
- 布川日佐史(2005) 「自治体間格差と自立のための生活保護改革」 『都市問題』 96(10)
- 労働省 (1987) 『昭和 62 年 労働経済の分析』
- データ
- 『社会福祉行政業務報告例』 (各年版)
- 『生活保護動態調査報告』 (各年版)
- 『国勢調査』 (各年版)
- 『国民生活基礎調査』 (各年版)

第7章 自治体の生活保護行政をめぐる現状と課題

沼尾 波子

(日本大学経済学部 准教授)

I. はじめに

生活保護制度は国民に健康で文化的な最低限度の生活を無差別平等に保障する制度であり、最後のセーフティネットとも呼ばれている。生活保護法では、最低限度の生活の保障と、自立の助長の2つが、その目的として掲げられている。このうち、自立支援については、一人ひとりの実情に応じたきめ細かいサービスが求められることから、地方自治体にその役割を果たすことが期待されてきた。

近年、被保護者の自立支援を促すための施策の推進が国政上の課題として打ち出され、これを受けて、自立支援に向けた様々なプログラムが各地で実施されることとなった。しかしながら、歳出・歳入一体改革や三位一体改革を通じて、福祉サービスをめぐる自治体の行財政は厳しい状況に置かれている。自立支援の推進という課題に対し、国はどのような支援を行い、また自治体はどのような対応をしているのだろうか。

本章では、近年の財政状況や行政改革の動きを踏まえながら、自立支援を含めた、自治体の生活保護行政分野における現状と課題を整理する。具体的には人員配置や財政支出の現状についてみたく、国から地方への財政支援の状況について整理する。さらに、自立支援プログラムの推進に向けた国と地方自治体の課題について考え、その論点を整理する。

II. 行財政改革と自治体の生活保護行政

2000年4月は、地方分権に向けて、関連する475本の法律改正が一括施行された時期でもあった。機関委任事務の廃止により、自治体を実施する事務は法定受託事務と自治事務とに区分けされた。生活保護の分野をみると、被保護者に対する最低生活保障およびそれに伴う指導・指示は法定受託事務に区分されたが、要保護者に対する助言・指導、および被保護者に対する相談・助言は自治事務とされた。そして、地方の自己決定・自己責任による行財政運営の推進が掲げられるとともに、分権の第2ステージとして、国から地方への税源移譲を通じた財政上の分権が課題とされた。

しかしながら、その後の行財政改革により、地方財源の充実は事実上棚上げされてしまう。2000年度末に国の長期債務残高は500兆円に迫る勢いとなり、財政再建に向けた歳出抑制型の改革が推進されることとなった。また「三位一体の改革」による国から地方への移転財源縮小という動きが自治体財政にも影響を及ぼすこととなった。

1. 社会保障給付費の抑制と三位一体改革

まず直接的な国の財政運営の方針として、社会保障給付費全体の抑制が挙げられる。2002年の

経済財政諮問会議で打ち出された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」（骨太の方針 2002）では、社会保障関係費の抑制が打ち出され、2003 年度からの 5 年間で、当初見込みに比して、総額 1.1 兆円程度、国と地方を合わせて 1.6 兆円程度の削減目標が打ち出された。その後、社会保障の各分野で「適正化」の名の下で、歳出の伸びの抑制が求められた。生活保護費についていえば、2003 年度より老齢加算の見直しが行われている。またその後の骨太方針 2006 では、生活保護制度の見直しが掲げられた。給付費抑制はその後も続いており、2007 年度より母子加算の見直しも進められている。さらに 2007 年度には「福祉から雇用へ」として、成長底上げ戦略としての就労支援戦略が掲げられ、各種の政策が提起されている。

他方で、「三位一体の改革」により、国から地方への移転財源が大幅に削減されたことは、自治体の行政サービス供給に大きな影響を与えている。「三位一体の改革」とは、国庫補助負担金の廃止縮減、税源移譲、地方交付税の見直しの 3 つを一体的に進める改革とされていた。地方分権による地方の自立とは、国から地方への移転財源の縮小により、自前で財源を調達することとされ、国庫補助負担金の廃止縮減とともに、それに見合う財源を国から地方へ税源移譲するというものであった。しかしながら、最終的に、この改革を通じて、国から地方への税源移譲は 3 兆円に留まったのに対し、国庫補助負担金や地方交付税の削減額は 8 兆円以上も及んだ。地方自治体は、複雑で多様化する地域の課題に対応することを求められながらも、限られた財源での厳しい行財政運営を迫られていくこととなった。

さらに、2003 年度より、国と地方とで 5 年間で 5 % 程度の公務員の人員削減が掲げられ、地方交付税の基準財政需要額の算定に際しても、人件費相当分が縮小している。福祉を始めとした地域密着型の行政サービスにはマンパワーの確保が必要である。しかしながら、現実には人件費の削減を含めた「小さな政府」が要請されているのである。

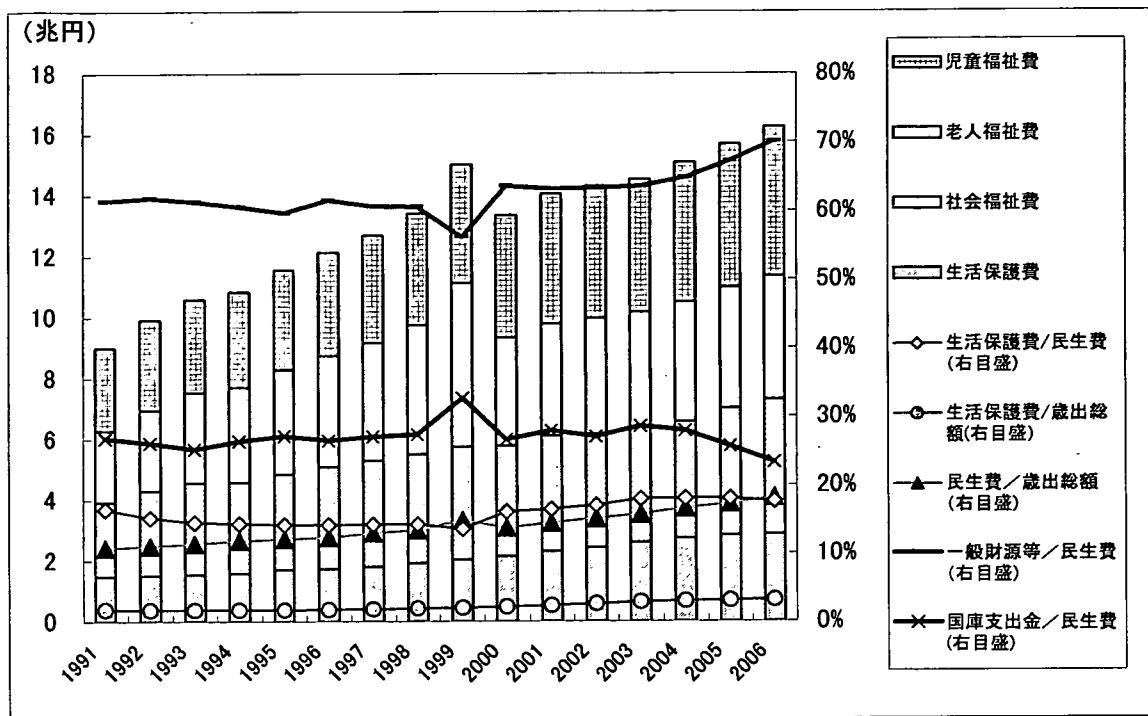
これに加えて、市町村合併の推進や、財政健全化法の制定など、自治体を取りまく行財政環境はめまぐるしく変化し、その環境は厳しいものになっている。

2. 1990 年代以降にみる自治体の民生費の動向

図 1 は 1990 年代以降における自治体の民生費の動向とその財源を示している。これを見ると、2000 年の介護保険制度の導入の影響を除けば、民生費は年々増大している。2000 年以降、歳出総額に占める民生費の割合も増大している。生活保護費についても同様であり、一般会計歳出総額に占める生活保護費の割合は 2005 年に 3 % を突破し、その後も増加している。被保護世帯割合の高い自治体の中には、この値が 10 % に達するところも出ている。また、三位一体改革を通じた国庫補助負担金の廃止・縮減や見直しの影響も見られる。2003 年度以降、民生費の財源構成として、国庫支出金の割合が下がるとともに、一般財源による割合が年々上昇している。

このように、近年、歳出総額に占める民生費の割合は増大する傾向にあるが、その財源をみると、国庫支出金の割合が年々縮小し、地方税や地方交付税等の一般財源による割合が高まっている。しかしながら、改革を通じて 2003 年度以降、地方交付税の総額は毎年 1 兆円規模で削減が進んでいる。福祉サービスの財源確保も、厳しい状況に置かれているといえる。

図1 地方自治体の民生費の推移



注: 2000年に介護保険制度が導入されたことにより、高齢者介護サービスに関する支出の大半が特別会計移管されたため、一般会計の老人福祉費は減少している。
 出典: 総務省(各年度)『地方財政統計年報』をもとに作成。

3. 自治体の人件費の動向

次に自治体の歳出構造、とりわけ福祉サービスの質・量に大きく影響する人件費の動向を見ておくことにする。

図2は市町村の人件費の動向について示しているが、2002年度以降、急激に人件費が縮小している。その背景には国主導による行政改革の推進が挙げられる。地方自治体の行政改革についても、職員の定員管理や給与水準の適正化を図ること、そして民間委託等の推進が掲げられた。地方財政計画に計上される人件費にも削減目標が掲げられ、目標達成に向けた努力が求められてきた。さらに、市町村合併を通じた職員数減少なども、その背景にある事情のひとつと考えられる。

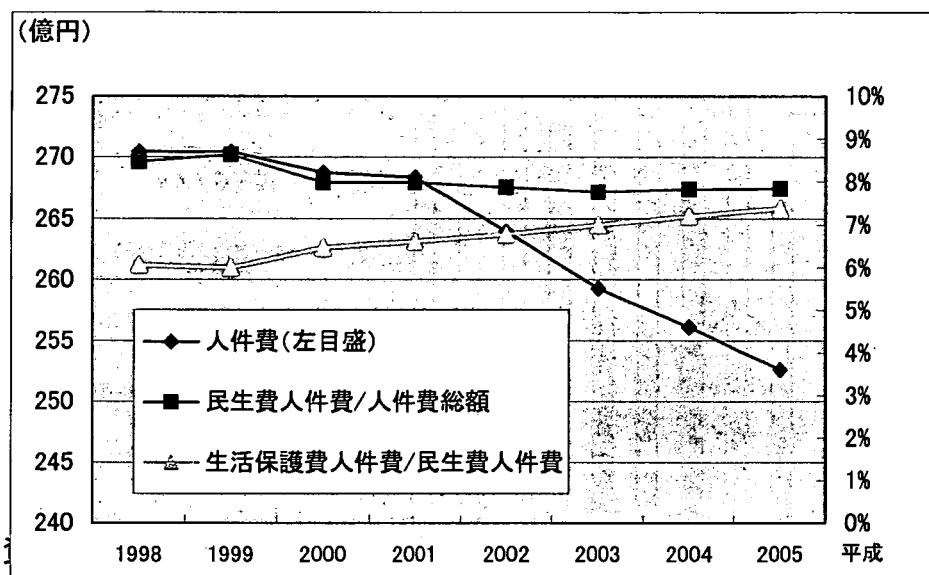
人件総費が縮小されるなか、福祉分野では、どのような状況になっているのだろうか。図2にはまた、人件費総額に占める民生関係の人件費割合を示した。これをみると、その割合は8%程度でほぼ横ばいとなっている。ここから、福祉分野においても、総額の減少とほぼ同じ割合で人件費の縮小が進んでいる¹ことが窺える。

しかしながら、民生部門の人件費のうち、生活保護に関する人件費の割合をみると、その値は2000年度以降、徐々に上昇していることがわかる。ここから、生活保護については、他の部署と同様に人件費を削減するのではなく、できる限り一定の人数を維持・確保しようと対応が図られ

¹ とくに保育所の民営化による人員の削減が進められている。

てきたことが見て取れる。

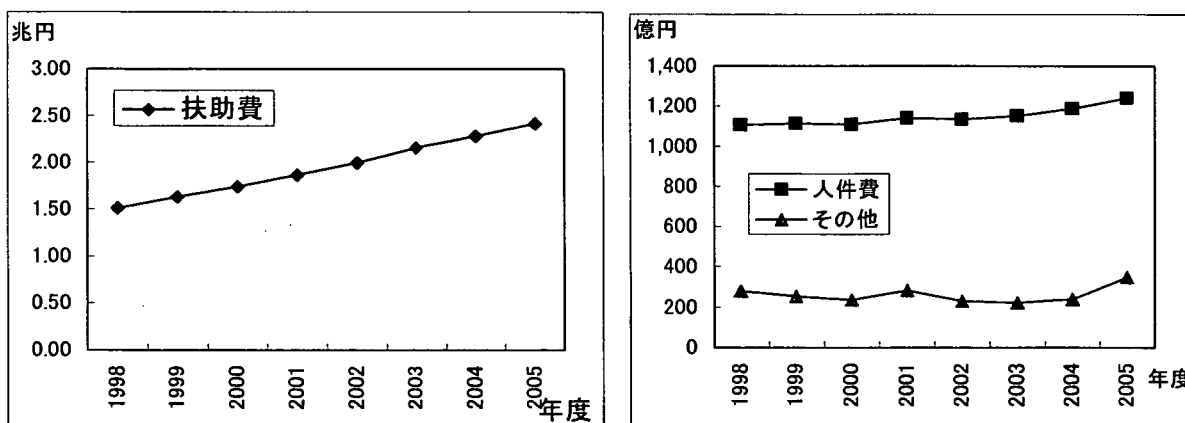
図2 市町村の人件費（総額）の推移と、福祉等分野での人件費支出の割合



資料：総務省（各年度）『地方財政統計年報』をもとに作成。

その背景には、この時期における被保護世帯の増大がある。被保護世帯数（月平均）は1998年度の66万3,060世帯から2005年度には104万1,508世帯へと1.57倍に増加している。これに伴って扶助費の額も大きく増大する。図3は、1998年度以降の市町村生活保護費について扶助費・人件費・その他に分けて示したものである。扶助費は1998年度から2005年度のあいだで1兆円近く増大しており、それに伴って人件費も増大を見せている。

図3：性質別にみた市町村生活保護費の動向（扶助費・人件費・その他）



資料：総務省（各年度）『地方財政統計年報』をもとに作成。

生活保護行政は、被保護者のプライバシーに関わる問題もあることから、助言・指導等の業務

をそのまま民間事業者に委託することは難しい。こうしたこともあり、被保護世帯の増加に対して、職員増による対応が図られたと見るができるだろう。

4. 地方交付税の基準財政需要額算定にみる財源保障の動向

こうした状況に対し、地方交付税を通じた自治体への財源保障の水準はどの程度なのだろうか。ここで2000年度以降の普通交付税の基準財政需要額算定についてみておくことにする。

表1は、地方交付税の単位費用算定にあたり、人件費部分の需要額算定に用いられた生活保護に関する職員配置を示している。これは人口10万人程度の標準的な団体(市)についてのもので、現実にある特定の都市の状況を示したものではない。ただ、これらの職員配置や給与水準等の数値は、自治体に対する調査の結果に基づいて算定されている。

表1：普通交付税の生活保護費の財政需要額算定における職員配置数(人口=10万人) (人)

区分 年度	所長 (職員A)	指導員 (職員A)	現業員			事務員			合計		
			職員A	職員B		職員A	職員B		職員A	職員B	
2000	(1)	2	17	16	1	2	1	1	21	19	2
2001	(1)	2	17	16	1	2	1	1	21	19	2
2002	(1)	2	17	16	1	2	1	1	21	19	2
2003	(1)	2	17	16	1	2	1	1	21	19	2
2004	1	2	15	13	2	3	2	1	21	18	3
2005	1	2	16	11	5	3	2	1	22	16	6
2006	1	2	16	11	5	3	2	1	22	16	6
2007	1	2	16	11	5	3	2	1	22	16	6

同(人口=100万人) (人)

区分 年度	所長 (職員A)	指導員 (職員A)	現業員			事務員			合計		
			職員A	職員B		職員A	職員B		職員A	職員B	
2000	8	19	147	130	17	16	10	6	190	167	23
2001	8	19	147	130	17	16	10	6	190	167	23
2002	8	19	147	130	17	16	10	6	190	167	23
2003	8	19	147	130	17	16	10	6	190	167	23
2004	7	20	147	97	50	26	12	14	200	136	64
2005	7	20	157	72	85	26	12	14	210	111	99
2006	7	20	156	71	85	25	12	13	208	110	98
2007	7	20	156	71	85	25	12	13	208	110	98

出典：地方交付税制度研究会編(各年度)『地方交付税制度解説(補正係数・基準財政収入額編)』をもとに作成。

表1をみると、10万人規模の都市では、2000年度以降、職員総数はほぼ横ばいで算定されており、削減されているというわけではない。しかしながら、その配分をみると、2004年度に大きな改定が行われている。具体的には、相対的に給与水準が高い「職員A」の人数が減少し、給与水準が低い「職員B」へとシフトしており、その結果、後の表2にあるように、保護費にかかる

人件費の額が引き下げられている。また人口 100 万人規模の都市の場合には、2004 年度以降、人員の数は 10 人以上増員されているが、ここでも「職員 B」の割合が大幅に増えており、2005 年度以降、現業員数では、「職員 B」の人数が「職員 A」を上回ってさえいる。

実際に 2004 年度の地方公務員給与実態調査結果をみると、2004 年度にはラスパイレス指数の全国平均が 97.9 と、それまでの最低となり、初めて全自治体での平均値が 100 を下回ることとなった。また、普通交付税の基準財政需要額の人件費については、公務員給与実態調査結果に基づいて算定を行っているとするれば、現場においても比較的経験の浅い若手職員が保護課に配属される割合が増えていることの表れとみることもできる。いずれにしても、2000 年度以降の保護人員の急激な増加を考えるなら、現場の状況が厳しいものになっているといえるだろう。

次に表 2 は、これらの人員配置を踏まえて計算された、標準団体（人口 10 万人）の財政需要額とその内訳の推移を示したものである。これをみると、保護人員の増大に伴い、扶助費²の値が増大していることが分かる。問題となるのは、人件費を含めた、社会福祉事務所に要する費用である。その値は 2002 年度ピークに、年々減少をしている。また給与改善費や追加的財政需要額も縮減されており、人件費を含む一連の運営経費の算定額は縮小している。この傾向は人口 100 万人の大都市のケースについても同様である。大都市の場合、先の表 1 にあるように、算定上の配置職員数は 2004 年度以降 10 名以上増やされているが、社会福祉事務所費の需要額をみると 2004 年度以降、その値は減少している。

表 2 普通交付税の生活保護費に関する財政需要額の推移（人口＝10 万人のケース）（千円）

	生活保護費(扶助費)	社会福祉事務所費	給与改善費	追加財政需要額	その他	一般財源計
2000	320,742	180,788	903	4,855	2,853	510,141
2001	331,792	182,028	909	4,780	2,863	522,372
2002	349,101	183,838	0	4,846	2,852	540,637
2003	383,394	183,648	0	4,951	2,851	574,844
2004	438,306	176,521	0	2,154	2,851	619,832
2005	480,233	175,325	——	2,488	2,842	660,888
2006	499,391	173,825	——	2,484	2,834	678,534
2007	483,673	171,807	——	——	2,827	658,307

同（人口＝100 万人のケース）（千円）

	生活保護費(扶助費)	社会福祉事務所費	給与改善費	追加財政需要額	その他	一般財源計
2000	3,205,989	1,618,318	8,069	43,413	22,830	4,898,619
2001	3,316,499	1,629,488	8,126	42,740	22,904	5,019,757
2002	3,489,753	1,645,668	0	43,330	22,816	5,201,567
2003	3,832,698	1,643,998	0	44,270	22,808	5,543,774
2004	4,382,813	1,563,251	0	18,984	19,957	5,985,005
2005	4,802,120	1,534,147	——	21,661	19,894	6,377,822
2006	4,994,210	1,508,954	——	21,456	19,841	6,544,461
2007	4,836,497	1,493,542	——	——	12,057	6,342,096

出典：地方交付税制度研究会編（各年度）『地方交付税制度解説（補正係数・基準財政収入額編）』をもとに作成。

² 表 2 に計上されている扶助費は、扶助費の総額ではない。扶助費のうち 4 分の 3 は国庫負担金で賄われることから、地方税や地方交付税等の一般財源で負担する必要のある 4 分の 1 の金額が示されている。

生活保護行政の分野では、2000年3月まで、ケースワーカー1人当たり受け持ち件数が80件という国の規準により職員を配置することが規定されていた。それに対し、2000年4月以降、この値はあくまでも国が示した標準値とされ、人員配置については自治体の裁量で決めることができるとされた。それ以来、普通交付税の基準財政需要額の算定においても、職員数の実情を踏まえながら、人件費の需要額が算定されており、1人当たり80ケースの基準値が用いられていないことがわかる。

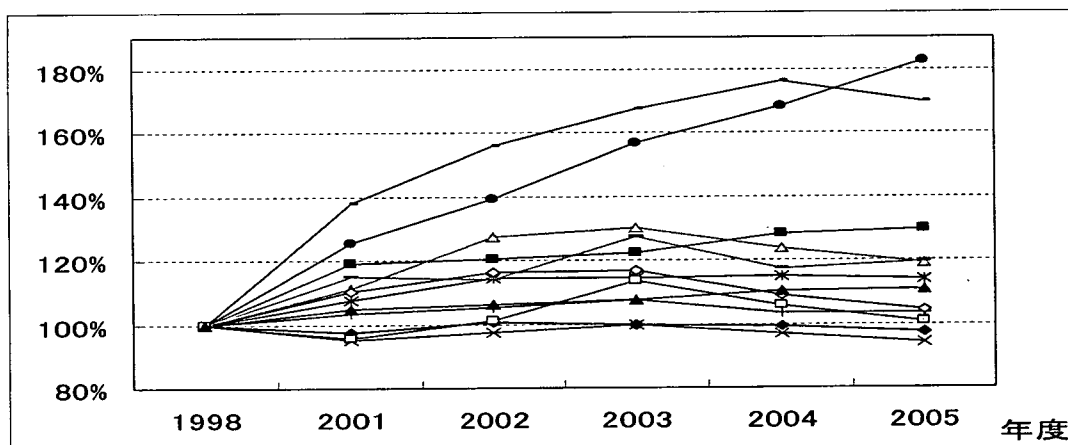
5. 人員配置の状況

実際に、2000年度以降の職員数はどのようになっているのだろうか。東京都(2006)によれば、ケースワーカー1人当たりの受け持ちケース数(=被保護世帯数/ケースワーカー数(面接相談員含む))をみると、都内市部では2000年度に86.6だったものが2005年度には99.5まで値が上昇している。またケースワーカーの経験年数をみると、経験1年未満が2割程度となっており、ベテラン職員ばかりではないことが示されている。

一方、指定都市³の動向をみたのが図4である。1998年度を100としたときの、ケースワーカー1人当たり被保護世帯数の伸びをみると、2001年度以降、殆どの市で100%を上回っている。

1998年の時点では、必置規制に基づく国基準により定員が定められていたことを考えるなら、ケースワーカー1人当たりでみた被保護世帯数は、2000年度以降、図の殆どの都市で増えていること、またその増え方にはばらつきがあることが分かる。

図4：指定都市におけるケースワーカー1人当たりでみた被保護世帯数の伸び(1998年=100)



注：被保護世帯数は各年10月1日現在の数値。ケースワーカーは正規職員数であり、非常勤職員は含まれていない。

資料：横浜市都市経営局調査・広域行政課編(各年度)『大都市比較統計年表』などより作成

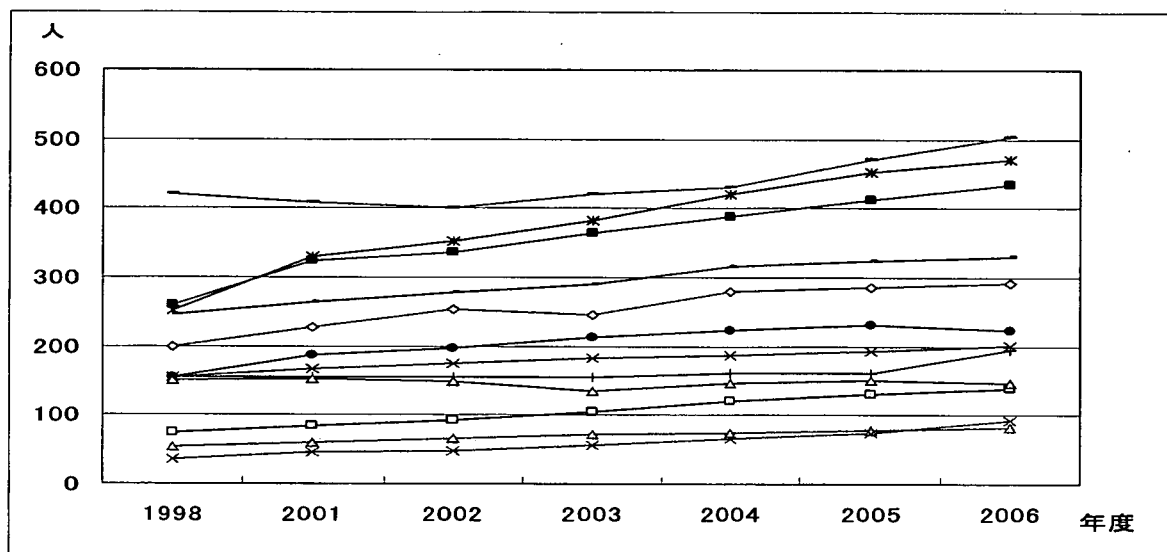
次に、ケースワーカー数の推移をみたのが図5である。ここから指定都市の殆どが、公務員制度改革の中であっても、ケースワーカーについては増員を図っていることが分かる。

このように、多くの指定都市ではケースワーカー数の増員を図っているものの、被保護世帯数

³ 2000年の時点で既に政令指定都市となっていた都市のみを対象とした。

が増える中で、ワーカー1人当りてみた被保護世帯数も増加する傾向にある。ただし、統計上は数字に表れない非常勤職員の雇用によって増員を行うケースや、生活保護行政分野における各種の事務の効率化を目指すケース、さらにはワーカー以外の職員の増員により、サポート体制強化に力を入れた組織体制を構築するケースもある。従って職員数の確保について、サービスの質の向上という視点とあわせて議論を深めようとするれば、更なる詳細な分析が必要となる。

図5：指定都市（11市）におけるケースワーカー数の推移

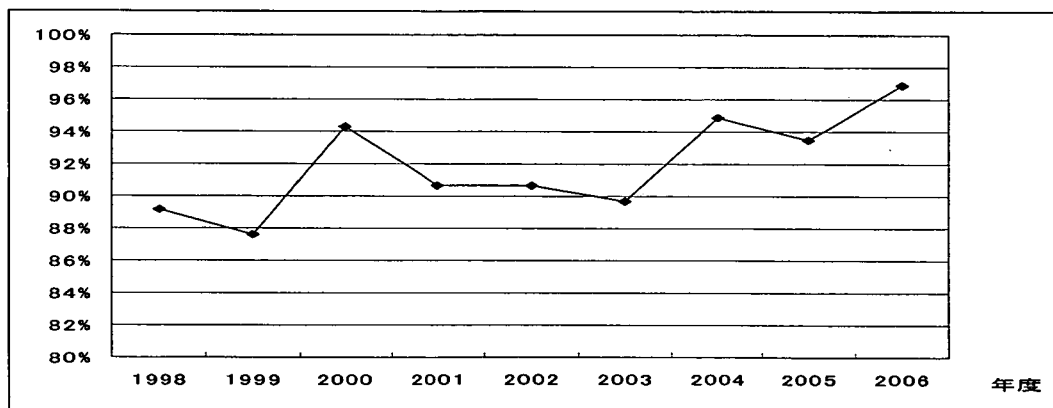


注：各年5月1日の数値。なおこれは非常勤職員などが含まれていない。

資料：厚生労働省資料により作成。

では実際に、地方交付税の基準財政需要額において、生活保護費の必要額をどの程度まで保障されているのだろうか。これについても本来なら詳細な分析が必要となるが、ここでは、特定の都市（A市）における決算額と基準財政需要額について単純な比較をしてみたい。

図6：A市における生活保護費をめぐる基準財政需要額と決算額との乖離
(決算額の水準を100としたときの基準財政需要額の水準)



出典：A市決算書ならびに普通交付税算定資料により作成

図6はA市の決算書から、生活保護費のうちの扶助費と総務費にあたる支出を抽出し、その歳出決算額⁴と、普通交付税における生活保護費の基準財政需要額とを比較したものである。決算額を基準(=100)としたときの、普通交付税の基準財政需要額で算定された保護費の水準を示している。

A市の例をみる限りでは、1998年度から2006年度のいずれの年においても、普通交付税の生活保護費の基準財政需要額は、実際の扶助費ならびに人件費等総務費支出額にみあった水準に達していない。この例を見る限りでは、普通交付税による生活保護費の財源保障は実態と比較すると3~10%程度不足しているということになる。

生活保護費全体のうち、扶助費については、国庫負担金と地方交付税の基準財政需要額とで手当てされることになっている。従って単純に考えれば、乖離分は、福祉事務所の運営経費や、自立支援など自治体の独自施策に関連する支出によるものとみることも出来るかもしれない。

しかしながら、この差額部分をもって、国による生活保護行政をめぐる人員確保や、自立支援など独自施策に必要な財源保障が不十分であると、すぐに結論付けることはできない。普通交付税の基準財政需要額算定では、被保護者数の増加による扶助費の増分について、後年度の交付税額で調整する方式を採用している。したがって、保障の水準について論じるには、こうした年度間調整を考慮に入れながら、より詳細な分析を行う必要がある。またこれはあくまでも1つの都市のケースに過ぎず、他の都市の事例についても分析を深める必要がある。

6. 自治体の個別事例から

これまで見てきたように、多くの自治体には、厳しい財政状況のなかで、行政改革を推進することが求められている。こうしたなかで、年々増大する被保護者に対して適切なサービスを提供するため、各地で様々な取組みが推進されている。

今年度実施した都市自治体へのヒヤリング調査から、以下のようなことが浮かび上がっている。

まず、行政改革に向けた取組みの1つとして職員数削減が進められるなか、調査を行った市の多くでは、保護課について、2000年以降、ケースワーカー1人当たり80件という必置規制が外れたあとも、他の部署と同様に定員を削減するのではなく、保護課だけの基準を設けて職員配置を行っているという点である。

第二に、行政職の職員を全庁でのジョブローテーションの中で配置していくためには、未経験職員の配置や、3~4年での配置換えを行う必要が生じる。そのため、調査を行った市の多くでは、専門的な知識と経験を備えた職員が、経験によって培われたノウハウを新人に伝承するための研修プログラムの開発や情報共有が課題とされていた。

既に多くの自治体では、人員削減のなかで効率的な職員配置を行うため、福祉職採用を廃止・縮小する傾向にある。ただし、横浜市のように、ケースワーカーなど100%福祉職員を配置する市や、大阪市などをはじめとして福祉職採用を復活させる自治体も出ている。

このほか、大阪市のように、それぞれの特性に応じたケース処遇を行うため、被保護世帯を一般世帯と高齢者世帯に分類する方式を採用した自治体もある。一般世帯には自立助長のための就

⁴ 比較を行う決算額とは、扶助費のうち一般財源で賄う必要のある25%部分と、人件費や事務経費を合わせた金額である。

労指導を重点的に実施し、他方、高齢者世帯に対しては訪問・見守りの強化のための嘱託職員を配置している。また、業務の円滑化を図るために、2003年度に独自のシステムを導入するとともに、2004年度にはケースワーカー業務にチーム制を導入し、新人職員をサポートする体制を構築している。次節で詳しく述べるように、非常勤職員、嘱託職員の活用や、民間事業者との連携・協力による対応により、効率的にマンパワーを確保するための取組みも見られる。

このように、行財政改革のなかで、自治体では、人員配置において、全庁的な基準とは別に、生活保護行政分野における固有の基準や方法を定めるなど、他の部署とは異なる対応をしていることが窺える。

III. 自立支援プログラムの推進と自治体の対応

これまで見てきたように、生活保護に関する地域の現場では、被保護世帯が増加するなかで、限られた財源と人員によって対応が求められてきた。ところが、こうした状況に加えて、更に近年では、自治体の創意工夫により、被保護者に対する自立支援施策を実施することが求められている。本節では、その経緯とともに、各地域での自治体の対応状況ならびに補助金の動向についてみていくこととする。

1. 自立支援プログラム導入の経緯

2003年7月に、社会保障審議会福祉部会において、生活保護制度の在り方に関する専門委員会が立ち上がり、2004年12月にその報告書が取りまとめられた。報告書では、「①被保護世帯が抱えるさまざまな問題に的確に対処し、これを解決するための『多様な対応』、②保護の長期化を防ぎ、被保護世帯の自立を容易にするための『早期の対応』、③担当職員個人の経験や努力に依存せず、効率的で一貫した組織的取組を推進するための『システムの対応』の3点を可能とし、経済的給付に加えて効率的な自立・就労支援策を実施する制度が必要である」と記載されている。そして、「被保護世帯と直接接している地方自治体が、被保護世帯の現状や地域の社会資源を踏まえ、自主性・独立性を生かして、自立・就労支援のために活用すべき『自立支援プログラム』を策定し、これに基づいた支援をすべき」とまとめられている。

また、自立支援プログラムをめぐる地方自治体の役割について、自立支援プログラムの策定のほか、個別の自立支援メニューを所管する他の部局との調整や、ハローワーク、保健所、医療機関等の関係機関との連携を深めること、就労支援、カウンセリング、多重債務問題、日常生活支援等に関する経験や専門知識を有する人材活用、社会福祉法人、民間事業者、民生委員、社会福祉協議会等との協力強化やアウトソーシングなど、部局を超えた行政内部での連携や、地域の様々な主体との連携協力を求めるものとなっている。

一方、国の役割として、自治体を支援すべく、労働行政や、保育・母子福祉施策等との連携をはかりつつ自治体が関連施策を自立支援プログラムとして活用できるように努めることや、ハローワークとの連携による就労支援、被保護世帯の類型ごとに支援メニュー、プログラム策定の指針を提示すること、モデルとなる事業を支援、自治体として必要となる体制の検証、補助金を使いやすいものとし、実施体制強化の視点からの財政支援を実施することが掲げられている。

報告書ではさらに、自立支援プログラム導入にともない、所要の財源を確保することが必要であるとの提起もなされている。

自立支援が「人としての可能性を発見し、これを助長育成し、その人の能力にふさわしい状態において社会生活に適応させること⁵⁾」であるとするなら、支援内容も個々の状況に応じた多様なものになる。実際の自立支援メニューにおいても、経済的自立を目指した就労自立支援、健康や生活管理に関わる日常生活支援、そして社会との繋がりの回復を目指す社会生活支援のプログラムが提起されている。

プログラムの具体化に際し、自治体には、①被保護者の状況や自立阻害要因の類型化、②自立支援の具体的内容と手順の設定、③組織的な支援、④庁内の関係部署や保健所、医療機関、福祉施設、ハローワーク、NPO等との外部機関との連携が求められてきた。厚生労働省2006年5月15日「全国福祉事務所長会議資料」では、「生活保護行政が、地方自治の総合力を発揮しつつ、能動的・創造的なものとなり、かつ、福祉事務所が活性化するための梃子」となることが期待される旨、記載されている。

2. 自立支援プログラムの策定状況とその財源

厚生労働省資料（表3）によれば、大半の自治体で既に個別プログラムの策定が行われていることが分かる。ただ、その内容は経済的自立に関するものや日常生活自立に関するプログラムが比較的多く、社会生活自立に関するプログラムを策定する自治体はそれに比べると少ない。

表3：自治体による自立支援プログラムの策定状況

	平成17年12月		平成18年12月	
	数	割合	数	割合
福祉事務所設置自治体数	828	100%	857	100%
個別支援プログラム策定済み自治体数	285	34%	685	80%
平成19年度1月～3月策定予定自治体数	—	—	152	18%
未策定自治体数	543	66%	20	2%

	平成17年12月		平成18年12月	
	数	割合	数	割合
策定済個別支援プログラム数	585	100%	1,638	100%
経済自立に関するもの	311	53%	675	41%
日常生活自立に関するもの	214	37%	808	49%
社会生活自立に関するもの	60	10%	155	9%

資料：厚生労働省資料より作成。

しかしながら、前節でみたように、行政改革推進のなかで、手厚い人員配置を行うことが難しい状況にあるうえ、2000年以降、ケースワーカー1人当たりでみた被保護世帯数は増大傾向にある。そこで更に自立支援事業を新規の個別プログラムとして体系化しようとするれば、システム構築は勿論のこと、更なる人員や財源の確保が必要となるだろう。

自立支援施策推進のための財源手当てとして、2004年度には、国の自立・就労支援等事業が創

⁵⁾ 小山進次郎『生活保護法の解釈と運用』より。