

生活保護制度に係る政策動向を考察する

Considering Policy Trends Related to the Public Assistance System

船水 浩行

Hiroyuki FUNAMIZU

要約

この20年ほどの、①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」、②社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」、「生活保護基準部会」、③社会保障審議会「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」での検討の結果としてどのようなことが行われ、制度や運用にどのような変化が生じさせているのか、考察する。

第1に指摘できるのは、保護基準等の見直しである。財政サイドからの圧力は強く、高等学校等就学費、進学準備給付金といった、前向き捉えることができる見直しよりも、生活扶助基準の実質引き下げといったことが中心となっているように見受けられる。

第2に指摘できるのは、生活保護法の改正は、どちらかという、抜本改正というよりは、不正、不適切な受給への対応が中心となっているように見受けられる点である。

第3は、生活困窮者自立支援制度の創設である。これは、生活困窮者対（低所得者対策）の拡充を意味しており、社会保険と生活保護の中間に位置づけ、低所得者対策の網を自治体・地域に広く張り、生活保護に至らない段階で防止し生活再建につながる方向を目指すものである。

Keywords : 生活保護、生活困窮者自立支援

Public Assistance, Independence support for the needy

はじめに

生活保護制度、現行生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号）により制度が確立されて以降、70 年以上を経過している。この間、①訴訟等を契機とする、基準等に関連する見直し（生活扶助基準算定方法や級地区分の見直し、各種加算の創設など）、②社会情勢の変容等による「実施要領」を改定しての運用の見直し（収入認定における控除の追加、資産保有を容認方針の変更など）を除き、制度のあり方そのものに関わるような検討は、殆ど見受けられなかった。

しかしながら、この 20 年ほどの間を見ると、①2003（平成 15）年から 2004（平成 16）年にかけて、社会保障審議会福祉部会に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」を設置しての制度全般にわたる検討と自立支援プログラムの導入等、②2011（平成 23）年の「生活保護制度に関する国と地方の協議」に係る中間とりまとめを踏まえての、社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」を設置しての検討（2012（平成 24）年 4 月から）による生活保護法の一部改正と生活困窮者自立支援制度の創設、さらに、③2017（平成 29）年には、社会保障審議会に常設の「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」が設置されての生活保護法と生活困窮者自立支援制度の引き続いての検討が進められている。また、生活保護基準等についても、5 年に 1 度の定期的検証を実施するに当たり、臨時の研究（検討）会を設置して検討することが多かったが、2012（平成 24）年に社会保障審議会に常設の「生活保護基準部会」を設置している。

こうした動向には、この間、①被保護者数、被保護世帯数とも高止まりしている、②単身高齢者が被保護層の中心であるなど、経済的援助性以外の多様な課題を抱える層が多い、③保護に要する費用も高止まりしている、一方で、④濫救、漏救の問題もしばしば指摘される等の課題が背景にあるものと考えられるが、一つ一つの会議体がどのような経緯で設置され、検討の結果としてどのようなことが行われ、制度や運用にどのような変化が生じさせているのか、考察する。

1. 生活保護制度全般に係る検討、検証の端緒～「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（以下「専門委員会」）設置の契機

この専門委員会設置には、いくつかの契機があると考えられる。一つ目は、国会の附帯決議である。いわゆる「社会福祉基礎構造改革」を具現化した「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」（平成 12 年法律第 111 号）が国会で成立した際、衆議院において、「社会福祉基礎構造改革を踏まえた今後の社会福祉の状況変化や規制緩和、地方分権の進展、介護保険の施行状況等を踏まえつつ、介護保険制度の施行後 5 年後を目途とした同制度全般の見直しの際に、…生活保護の在り方について、十分検討を行うこと。」との付帯決議が付された（参議院も同趣旨の付帯決議を付した）。1990 年代後半、橋本龍太郎内閣の掲げた、いわゆる「6 大改革の」一つであった「社会保障構造改革」は、介護保険制度の創設、医療制度見直し、年金制度改正に続き、四つ目の柱であった社会福祉基礎構造改革の具体化により一区切りとなることから、これまで、その在り方が検討されてなかった生活保護についての検討を決議した。

二つ目は、社会保障審議会が厚生労働大臣に提起した「21 世紀型の社会保障の実現に向けて」（2003（平成 15）年 6 月）である。ここでも、上記附帯決議と同様、「生活保護については、…今後その在り方についてより専門的に検討していく必要がある」とされた。

三つめは、閣議決定である。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」（いわゆる「骨太の方針 2003」平成 15 年 6 月）に「生活保護その他福祉の各分野においても、制度、執行の両面から各種の改革を推進する」「高齢加算等の扶助基準など制度、運営の両面にわたる見直しが必要である」と盛り込まれた。このような事項が「骨太の方針」に盛り込まれたのは、2002（平成 14）年度、2003（平成 15）年度と生活保護が「財務省予算執行調査」の対象となった。その際、財務省サイドから、「関係機関との連携不十分」「実地訪問活動が低調で実態把握不十分」「ケースワーカーに任せきりで福祉事務所組織としての対応不十分」「保護基準が高すぎる」「高齢加算、母子加算の必要性が乏しい」「多人数世帯の保護費が高額」「稼働世帯に対しては保護期間を設定すべき」などの執

行、基準に係る問題点が指摘された。これをふまえてか、財政制度等審議会の「平成16年度予算の編成等に関する建議」(2003(平成15)年6月)で、①生活扶助基準・加算の適正な引下げ・廃止、②各種扶助の在り方の見直し、③扶助の実施についての定期的な見直し・期限の設定、④国・地方の適切な役割分担による地方公共団体の執行の適正化に向けた取組みの促進、といった事項が提案されたことによると考えられる。

以上のように、専門委員会は、複数の方向性を含めつつ、2003(平成15)年8月から1年5か月ほどにわたり、生活保護制度全般にわたる検証を実施した。

2. 専門委員会の検証の残したも～保護基準等の見直しと自立支援プログラムの導入

(1) 保護基準等の見直し

「予算執行調査」に始まる保護基準のあり方や一部加算の妥当性等についての検討は、不可避であったようで、2003(平成15)年12月の「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」において、生活扶助基準の評価、生活扶助基準第1類費及び第2類費の設定の在り方、老齢加算及び母子加算の在り方等について言及されている。

これらを踏まえ、2004(平成16)年度から老齢加算の段階廃止が開始されたほか、翌2005(平成17)年度からは、母子加算の段階見直しと廃止(子の対象年齢を引き下げ後、廃止)、多人数世帯の生活扶助基準額の改定(4人以上の世帯の1類費に合計後、逓減率をかけることを導入)、人工栄養費の廃止、「予算執行調査」に始まる課題提起に対応した形での見直し対応がとられることとなった。さらに、2003(平成15)年度と2004(平成16)年度は、初の生活扶助基準のマイナス改定も実施された。

ただ、一方では、生業扶助に「高等学校等就学費」を位置づけるとともに、児童手当に連動して、児童養育加算の適用年齢拡大も実施した。

(2) 自立支援プログラムの導入

専門委員会は、2004(平成16)年12月の「生活保護制度の在り方に関する

専門委員会報告書」において、当時の保護率の急上昇、被保護世帯の抱える問題の多様化、そうした中で、地方分権推進の一方で、福祉事務所の現業員配置に係る社会福祉法の規定が「基準」から「標準」に規制緩和されたこともあり、実施体制上問題等も指摘したうえで、「(1)現在の生活保護の制度や運用の在り方で生活困窮者を十分支えられているか、(2)経済的な給付だけでは被保護世帯の抱える様々な問題への対応に限界があるのではないか、(3)自立・就労を支援し、保護の長期化を防ぐための取組が十分であるか、(4)組織的対応を標榜しつつも、結果的に担当職員個人の努力や経験等に依存しやすくなっている実施体制に困難があるのではないか」と課題点を整理している。

その上で、「本委員会は、「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方向の下に検討を進めてきた。すなわち、生活保護制度の在り方を、国民の生活困窮の実態を受けとめ、その最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直すこと、つまり、被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への「再挑戦」を可能とするための「バネ」としての働きを持たせることが特に重要であるという視点である。」とし、さらに「「自立支援」とは、社会福祉法の基本理念にある「利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」を意味し、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的つながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものである。」（下線筆者）と位置付けている。

以上を具体化する一つの手立てとして、生活保護の実施自治体ごとに「自立支援プログラム」を策定しての自立支援を提言し、2005（平成17）年度から導入することとなった。

各自治体の被保護世帯の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容及び実施手順等プログラムに定め、これに基づき個々の被保護者に必要

な支援を実施するものである。個々の担当職員の努力により培われた経験、他の実施機関での取組の事例等を具体的な自立支援の内容や手順等に反映させていくことができれば、経験等を組織全体として共有することが可能となり、自立支援の組織的対応や効率化につながるものと考えられた。

3. さらなる生活保護制度見直しへの提案、提言等

自立支援プログラムを導入した2005（平成17）年度以降も、被保護層は拡大傾向を継続した。こうした中で、保護率が比較的高く、従って生活保護に係る負担金の支弁が財政に影響大ということか、指定都市市長会は、2010（平成22）年10月「社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案」を提起した。

ここでは、1950（昭和25）年の制度施行以来、抜本的な改革が行われていないことから、社会経済情勢の変化に対応できていないのではないかとの問題の提起からはじまり、提案の要旨が以下3点に集約されている。

- 社会保障全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革に早急に着手すること
- 生活保護の適正化にむけて必要な生活保護法の改正等、制度の再構築を行うこと
- 生活保護は、ナショナルミニマムとして国の責任において実施すべきであり、その経費は全額国が負担すること

さらに、翌11月には、全国市長会が、理事・評議員合同会議で決定した「国の施策及び予算に関する重点提言」の「生活保護制度に関する重点提言」において、以下のとおり、ほぼ同内容の提言を提起した。

1. 社会保障の観点も含めた生活保護制度の抜本的な改革に早急に取り組むこと。
2. 国の責任において生活保護基準の明確化を図るとともに、生活保護の適正化に向けて必要な法改正等を行い、制度の再構築を図ること。
3. 生活保護に係る財源負担については、生活保護が憲法に基づき、国が保障するナショナルミニマムに関わる事項であることから、本来全額国庫負担とすべきであること。

このような提案を端緒として、2011（平成 23）年度となり、前記のとおり、「生活保護制度に関する国と地方の協議」を開始し、制度のあり方等に関する検討を進めると共に、基準等については、前記のとおり、「生活保護基準部会」を設置し、5年に1度実施される評価、検証を実施することとした。

国と地方の協議は、12月に「生活保護制度に関する国と地方の協議に係る中間とりまとめ」（図1）が整理されたが、これを受けつつ、政府は、「社会保障・税一体改革大綱」を閣議決定（2012（平成 24）年2月）し、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて、総合的に取り組むための「生活支援戦略」を、同年秋を目途に策定することにした。

そして、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて一体的に検討するため、社会保障審議会に「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」を設置した。

また、同年8月には、「社会保障制度改革推進法」（平成 24 年法律第 64 号）が成立し、付則第 2 条で以下が規定された。

（生活保護制度の見直し）

第二条 政府は、生活保護制度に関し、次に掲げる措置その他必要な見直しを行うものとする。

- 一 不正な手段により保護を受けた者等への厳格な対処、生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行うこと。
- 二 生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組み、保護を受けている世帯に属する子供が成人になった後に再び保護を受けることを余儀なくされることを防止するための支援の拡充を図るとともに、就労が困難でない者に関し、就労が困難な者とは別途の支援策の構築、正当な理由なく就労しない場合に厳格に対処する措置等を検討すること。

このこともふまえつつ、上記特別部会は、生活保護制度と新たな生活困窮対策二つの事項について審議し提言を行った（2013（平成 25）年1月）

生活保護制度の見直しに関連しては、

- ① 生活保護制度には、その後に国民の生活を保障する公的な仕組みはなく、いわゆる「最後のセーフティネット」としての役割を引き続き十分に果たしていくことが求められている。
- ② 生活保護の受給者に対して、就労等を通じて積極的に社会に参加し、個人の状態や段階に応じた自立ができるよう、本人の意欲を喚起しつつ、支援を行っていくことは、生活保護制度が目的とするところでもある。
- ③ 近年の生活保護受給者が急増する等の状況にあって、現在の生活保護受給者の自立を助長する仕組みが必ずしも十分とは言えない状況にある。このため、新たな生活困窮者支援体系の構築に併せ、これと一体的に生活保護制度の見直しも行い、両制度が相俟って、それぞれの生活困窮者の状態や段階に応じた自立を促進することが必要である。

と基本的考え方を提示した上で、具体的には、①切れ目のない就労・自立支援とインセンティブの強化、②健康・生活面等に着目した支援、③医療扶助の適正化、④不正・不適正受給対策の強化、⑤地方自治体が適切な支援が行えるようにするための体制整備を掲げている。

生活困窮者対策に関しては、

- ① 新たな生活困窮者支援制度は、生活困窮者に対し、生活保護受給に至る前の段階で早期に支援を行うとともに、必要に応じて生活保護受給者も活用できるようにすることにより、困窮状態からの早期脱却を図るものである。
- ② 生活困窮の問題については、地域により状況が様々であることに加えて、生活困窮者支援のための事業を担える人材や態勢にも差があることを踏まえ、それぞれの地域の実情に応じて柔軟に実施できる仕組みとすることが重要である。
- ③ また、新たな生活困窮者支援を体系化するに当たっては、モデル事業の効果・課題を十分に踏まえること、セーフティネット支援対策等事業補助金など、既存の施策の整理、統廃合などを十分に図ること、支援事業ごとの役割分担・重複排除を徹底すること、などが必要である。

図1 生活保護制度に関する国と地方の協議に係る中間とりまとめ

【別表】「生活保護制度に関する国と地方の協議」の中間とりまとめにおける対策(案)

第2回生活保護制度に関する国と地方の協議
平成23年12月12日 資料2

検討項目	運用改善等で速やかに実行する事項	引き続き検討を進める事項
①生活保護受給者に対する自立・就労支援及び第2のセーフティネットとの関係整理について	<ul style="list-style-type: none"> 国から地方自治体に対して、期間を設定して集中的な就労支援を行うこと等を含む就労支援の方針を明示（当該方針に基づく地方自治体の取組に対して、就労支援員の配置指標の見直し等の支援を検討） 「福祉から就労」支援事業の充実（平成24年度概算要求） <ul style="list-style-type: none"> ・ハローワークにおけるナビゲーターの増配置 ・生活保護申請段階からのハローワークによるアウトリーチ型支援（必要に応じ、ハローワークから福祉事務所への巡回相談を実施） ・就職後の職場定着に向けたフォローアップ支援 中山間地域の雇用確保のための、ハローワーク（農林漁業就職支援コーナー）による農業関係機関と連携した就職支援 生活保護に至らない又は一旦保護に至ったとしても保護から脱却できるようにするためのトランポリン機能を強化する取組の実施（例えば、就労意欲が低い等の生活困窮者を念頭に、以下のような取組を実施する地方自治体に対して、国からの必要な財政支援等を検討） <ul style="list-style-type: none"> ・就労に直接結びつきやすい技能習得訓練の実施（例：清掃、警備等） ・就労支援員の役割の拡充を通じた、低所得者へ特化した個別求人開拓 ・就労の際に求められる基本的な日常生活習慣支援 ハローワークから福祉事務所に対して、稼働能力の判定にあたり必要な情報（地域における職種別有効求人倍率や必要に応じ職業適性検査の結果等）を提供 社会福祉法人等の協力を得て実施する高齢者等の自立生活支援 子ども貧困対策として、受給者世帯の子どもやその親への養育相談・学習支援等を充実（24年度概算要求） 被災者の自立・就労に向けて、被災者生活再建サポーターの配置に係る国庫補助（23年度3次補正） 求職者支援制度による職業訓練を受講することが適当と判断されたにもかかわらず合理的な理由なく受講しない者に対して、指導指示の対象とし、必要に応じて、保護の停止も検討（実務上の詳細な取扱については、別途地方自治体の意見も踏まえ検討） 	<ul style="list-style-type: none"> 地域における計画的な自立支援の取組（社会的居場所づくり、子どもの貧困対策を含む） 低所得者等生活基盤が脆弱な方に対する伴走型支援を行うための地域拠点の整備 保護脱却に向けたインセンティブ強化（保護廃止時の一時扶助の創設や勤労控除の積極導入等） 就労活動や社会貢献プログラムへの参加者に対するインセンティブ 求職者支援制度以外の施策も活用した、第2のセーフティネット施策全体の機能強化

検討項目	運用改善等で速やかに実行する事項	引き続き検討を進める事項
②医療扶助や住宅扶助等の適正化	<ul style="list-style-type: none"> 23年度に新たに導入した電子レセプトの効果的活用を通じて、医療扶助適正化に向けた地方自治体の取組を支援 <ul style="list-style-type: none"> ・向精神薬の重複処方や頻回受診等、不適切な受診行動が見られる生活保護受給者への適正受診指導を行うため、電子レセプトに係るシステムについて、具体的な対象となり得る者を抽出する機能を追加する機能強化 ・電子レセプトを活用した効果的な取組を進める観点から、指定医療機関における医療扶助の状況（生活保護受給者に関する請求が突出して多い等）を総合的に勘案した、適正化対象選定の基準策定 ・後発医薬品の使用促進について、本人や医療関係者等への更なる働きかけ 医療扶助の適正化のための電子レセプトの活用方法に関するマニュアルを国が作成し地方自治体へ配布 電子レセプトに係るシステムの大規模改修の際に、地方自治体からの照会等に対応するヘルプデスクの設置 審査支払機関を通じて生活保護受給者に係るレセプトの重点審査の徹底や、健康保険との比較データの地方自治体に対する提供を実施 	<ul style="list-style-type: none"> 医療扶助の更なる適正化 地域における計画的な医療扶助適正化の取組 指定医療機関制度の指定の手続の見直し（保険医療機関の指定とのみならず規定） 指定医療機関への指率における国（地方厚生局）と地方自治体との連携規定の創設 医療扶助事務方式のあり方 住宅扶助の現物給付の拡大（公営住宅、民間賃貸住宅等） 指定介護機関制度の指定の手続きの見直し（居宅系介護サービス事業等の指定とのみならず規定） 生活保護受給者から不当に生活保護費を搾取する、いわゆる「貧困ビジネス」について、法規制を導入（議員立法を検討中）
③生活保護費の適正支給の確保	<ul style="list-style-type: none"> 金融機関に対する資産審査について、本店への一律照会が可能となるよう関係団体への要請 年金受給権等の確認や遡及して給付された年金等の確認に係る福祉事務所の負担軽減を図る観点から、関係機関との連携強化（福祉事務所から日本年金機構への照会・回帰の更なる迅速化を図る等） 国レベルでも、不正事象の発生の目安となる基準の策定等 暴力団員排除に向けて、保護申請時に暴力団員でないことの申告を新たに求める 受給者が暴力団員であることが判明した場合の法第78条に基づく返還請求の対象範囲を整理 本人確認や名義貸しによる就労収入の申告等の抑制のため、届出書類等に顔写真を添付 電気・ガスのライフライン関係事業者との連携等を通じた漏給防止の徹底 	<ul style="list-style-type: none"> 実施機関の調査権限の拡大（現行「資産及び収入の状況」となっている調査対象に、新たに稼働能力の活用状況等を加え、被保護者であった者も整理） 申請者の暴力団員該当性について、警察当局への照会のあり方 不正支給に係る罰則の引上げ等 社会保険各法の例に倣い、第三者求償権の創設 不正支給の返還金と保護費との調整規定の創設 国民目録から見て不適切な保護費の消費に対する指導のあり方や、刑務所出所者等への関係省庁と連携した支援についての検討
④実施機関の事務負担軽減	<ul style="list-style-type: none"> ケースワーカー業務の在り方の見直し（ケースワーカーが担うべき業務を踏まえたケースワーク業務の外部委託に向けた検討、一部の生活保護受給者に対する訪問調査回数の緩和等、ケースワーカーの負担軽減策を検討） 各種調査の重複の排除や生活保護業務データシステムの導入により、調査関係業務を基本的に不要とする等福祉事務所の負担軽減 広域地方自治体等就労支援員を雇用し、複数の福祉事務所への巡回が可能であることの明確化 	
⑤その他		<ul style="list-style-type: none"> 費用負担のあり方は中長期的な課題

と基本的考え方を提示した上で、具体的には、①新たな相談支援体制の構築、②就労準備支援事業の実施、③「中間的就労の場」の育成と支援、④ハローワークと自治体が一体となった就労支援体制の整備、⑤家計再建に向けた支援の強化、⑥住居の確保、⑦子ども・若者の貧困の防止をあげている。

4. 生活保護法の一部改正と生活困窮者自立支援法の創設

上記を踏まえつつ、生活保護法の見直しと生活困窮者自立支援法制定は、併せて法案が提出され、2013（平成25）年12月に成立した。

（1）生活保護法一部改正の概要

第1は、「就労自立給付金」の創設である。これは、被保護者が、保護受給中に就労し収入を得ていた場合、収入認定された額の範囲内で仮想で積み立てておいたこととし、保護廃止に至った時に支給するというものである。被保護者が積極的に就労に取り組むインセンティブを強化し、廃止後の不安定な生活を支え、再度保護に至ることを防止策としようとするものである。

第2は、「健康・生活面等に着眼した支援」である。被保護者の生活上の義務として「自ら、健康の保持・増進に努め、また、収入、支出その他生計の状況を適切に把握すること」を新たに規定した。

第3は、「不正・不適正受給対策の強化」である。具体的には、福祉事務所の調査権限の拡大、不正受給の罰則の引き上げ、不正受給に係る返還金の上乘せ、不正受給に係る返還金の保護費との相殺等である。

第4は、医療扶助の適正化である。具体的には、更新制採用による指定医療機関制度の見直し、指定医療機関への指導体制の強化、また、後発医薬品の使用の促進を図ることとした。

（2）生活困窮者自立支援法の概要

生活保護に至る前の段階の自立支援の強化を図るため、福祉事務所設置自治体ごとに実施する六つの事業が規定された（適切な団体があれば、自治体直営では無くてもよいとされている。）。①自立相談支援事業と②住居確保給付金の支

給は、必須の事業と位置付けられた。③就労準備支援事業、④一時生活支援事業、⑤家計相談支援事業、⑥学習支援事業は、任意事業とされた。

このほかに、都道府県知事等による就労訓練事業の認定を行うこととした。事業者が、生活困窮者に対し、就労の機会の提供を行うとともに就労に必要な知識と能力の向上のために必要な訓練等を行う事業を実施した場合、申請に基づき一定の基準に該当する事業であることを認定するものである。

5. 「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」での検討と生活保護法と生活困窮者自立支援法の見直し

上記の改正と制度発足後の施行状況、経済財政諮問会議による経済・財政再生計画の改革工程表を踏まえつつ、生活困窮者自立支援制度（自立相談支援のあり方、就労支援のあり方、家計相談支援のあり方、子どもの貧困への対応、一時生活支援のあり方、居住支援のあり方、高齢者に対する支援のあり方、制度理念、自治体等の役割等）と生活保護制度（就労支援のあり方、子どもの貧困への対応、健康管理のあり方、医療扶助の更なる適正化、無料低額宿泊所等の規制、単独で自立した生活が困難な者に対する生活支援の検討等）を検討するため、社会保障審議会に「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」を設置した（2017（平成29）年5月）。

同部会は、同年12月「生活困窮者自立支援及び生活保護部会報告書」をとりまとめた。制度見直しに向けての基本的な考え方（視点）として、「地域共生社会の実現」、「早期の予防的な支援」、「貧困の連鎖を防ぐ」、「高齢の生活困窮者に着目した支援」、「切れ目のない、一体的な支援」を掲げたうえで、①地域共生社会の実現を見据えた包括的な相談支援の実現、②「早期」「予防」の視点に立った自立支援の強化、③居住支援の強化、④貧困の連鎖を防ぐための支援の強化、⑤制度の信頼性の確保の各項目について具体策を提案している。

（1）生活保護法見直しの概要 主なもの

第1に、進学準備給付金の創設があげられる。被保護世帯の子どもが大学等に進学した際に、大学生活等の新生活の望むための一時金を給付することとし

た。

第2は、大学等進学後も、当該被保護世帯に同居して通学する場合、大学等に通学している期間に限り、子どもの分の住宅扶助額を減額しない措置をとることとした。

第3は、被保護者健康管理支援事業の創設である。被保護者に対する必要な情報の提供、保健指導、医療の受診の勧奨その他の被保護者の健康の保持・増進を図るためのものである。

第4は、医療扶助において、後発医薬品の使用を原則化したことである。

(2) 生活困窮者自立支援法見直しの概要 主なもの

一つ目は、生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化である。自立相談支援事業と就労準備支援事業と家計改善支援事業の三つの一体的実施を促進するため、任意事業の就労準備支援事業の家計改善支援事業を努力義務とする等を実施した。

二つ目は、子どもの学習支援事業の強化である。「学習支援」のみならず、生活習慣・育成環境の改善に関する助言等も追加し、「子どもの学習・生活支援事業」として強化することとした。

6. もう一つの流れ 保護基準見直し

生活保護基準部会での検討を踏まえての動向はどうであろうか。

上記の進学準備給付金の創設等を除くと、2013（平成25）年度から、物価動向等を考慮しつつとしているが、最大10%の範囲内で、生活扶助基準の実質引き下げを実施したことがあげられる。さらに、生活扶助基準については、2018（平成30）年度から、2013（平成25）年度から最大5%の引き下げが実施された。

7. 小括

以上、最近20年間ほどの生活保護制度のあり方を概観してきたが、第1に指摘できるのは、保護基準等の見直しである。

生活保護制度の場合、給付に要する費用すべて公費負担(原則として国庫 4/3、実施自治体 4/1)で、昨今の受給状況から、その総額は約 3 兆 7351 億円 (2022 (令和 4) 年度当初予算) と、最も受給層が少なかった 1995 (平成 7) 年度前後の約 1 兆 3000~5000 億円と比べると約 2.5 倍である。このためか、次年度予算編成に向け、毎年度 5~6 月に財務大臣に提起される財政制度等審議会の建議においても、生活保護についての言及がされない年度はないと言っても差支えない。直近数年間のみを見ても、①2017 (平成 29) 年度は、生活扶助基準や各種の扶助と加算についての検証と必要に応じての見直し、適正化に向けた取り組み等が求められた、②2018 (平成 30) 年度は、地方公共団体の事務の共同処理が期待できる制度の一つとして、福祉事務所における生活保護が掲げられた、③2019 (令和 1) 年度は、国民年金受給のみの方より、生活保護の水準が高くなる状況は改めるべき、また、被保護者の方が就労するよりも得とにならないような制度設計の必要性等が指摘された、④2021 (令和 3) 年度は、医療扶助適正実施の観点からの、被保護者の国民健康保険加入の検討が求められ、⑤2022 (令和 4) 年度は、引き続き、被保護者の国民健康保険加入の検討が求められた (2020 (令和 2) 年度は、新型コロナの関係で会合が開催できず、この時期の建議は見送られた。)

このように、財政サイドからの圧力は強く、高等学校等就学費、進学準備給付金といった、前向き捉えることができる見直しよりも、生活扶助基準の実質引き下げといったことが中心となっているように見受けられる。

生活扶助基準見直しの妥当性については、現在、2013 (平成 25) 年度分について、全国各地で訴訟が提起されているとともに、生活保護基準部会では、今年度 5 年に一度の定期的検証を実施しており、その動向にも注視していきたい。

第 2 に指摘できるのは、生活保護法の改正は、どちらかというところ、指定都市市長会、全国市長会の提言の抜本改正というよりは、不正、不適切な受給への対応が中心となっているように見受けられる点である。

事務監査で把握された不正受給は、2020 (令和 2) 年度で 32090 件、金額にして約 126 億円と決して少なくはないが、1 か月平均で被保護者数は約 200 万人、被保護世帯数は約 160 万世帯余りと、限られた一部の受給者の問題に過ぎ

ないにも関わらず、どうしても対応を取らざるを得なくなっている。

第3は、生活困窮者自立支援制度の創設である。これは、生活困窮者対（低所得者対策）の拡充を意味しており、社会保険と生活保護の中間に位置づけ、低所得者対策の網を自治体・地域に広く張り、生活保護に至らない段階で防止し生活再建につながる方向を目指すものである。

「全世代型社会保障」が提唱され、社会保障全体が、①雇用基盤の変化、②家族形態の変化、③地域基盤の変化、④生活・リスク基盤の変化、⑤企業基盤の変化の中で、大きな変革を必要としており、このような取り組みの果たす役割は、大きいのではないか。