

生活保護率における地域間格差の 原因分析のための調査

釧路市	・・・	1
大阪市	・・・	9
高知市	・・・	14

平成 17 年 7 月

全 国 市 長 会

生活保護率における地域間格差の原因分析のための調査

(回答都市：釧路市)

1 釧路市の概要（平成17年4月現在）

- (1) 面積： 222.10Km²
- (2) 人口（人）： 186,409人(4月末住民基本台帳)
- (3) 世帯数（世帯）： 87,663世帯(4月末住民基本台帳)
- (4) 主な産業： 水産、石炭鉱業、紙パルプ製造業
- (5) 完全失業率（H16年 北海道・%）： 5.8%
- (6) 高齢化率（H12年国勢調査・%）： 16.7%
- (7) 単身高齢者世帯比率（H12年国勢調査・%）： 18.1%
- (8) 離婚率（H12年人口動態統計・‰）： 2.8‰
- (9) 母子世帯比率（H12年国勢調査・%）： 2.5%

(備考)

※単身高齢者世帯比率は、H12年国勢調査における、高齢単身世帯数/65歳以上人口

※母子世帯比率は、H12年国勢調査における、母子世帯数/全世帯数

2 釧路市における生活保護率等の状況（平成17年4月現在）

- (1) 生活保護率（‰）： 41.2‰
- (2) 被保護人員（人）： 7,680人
- (3) 被保護世帯数（世帯）： 4,791世帯
- (4) 被保護世帯における高齢者世帯数及び構成割合（世帯・%）： 1,707世帯・35.6%
- (5) " 傷病・障害者世帯数及び構成割合（世帯・%）： 1,889世帯・39.5%
- (6) " 母子世帯数及び構成割合（世帯・%）： 820世帯・17.1%
- (7) " その他世帯数及び構成割合（世帯・%）： 375世帯・7.8%
- (8) 生活保護相談件数（H16年度）： 739件(来所件数 1,505件)
- (9) 新規生活保護申請件数（H16年度）： 766件

3 釧路市の生活保護率を高めている要因について

(1) 保護率の全体的推移

本市の生活保護率は平成元年度から減少を続けて来たが、景気の後退や地域経済の悪化などを背景に平成9年度より増加に転じ、平成14年には地元炭鉱の閉山の影響も加わり、さらにその深刻度を増したことから、今日まで上昇している現状にある。

年 度	H元	H6	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16
保護率	26.9	23.2	23.4	25.4	27.0	28.5	30.6	33.9	37.5	40.0

(2) 保護率上昇の主な要因

- ア 景気の後退・低迷と地域経済及び雇用環境の悪化
- イ 高齢化、核家族化の進展による高齢者世帯の増加
- ウ 高い離婚率と母子世帯の増加
- エ 医療機関の集中化状況(精神科含め)
- オ 人口の減少、稼働人口の減・流出

(3) 個別要因の状況

① 景気の後退・低迷と地域経済及び雇用環境の悪化

(ハローワーク釧路数値)

年 度	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16
有効求人倍率	0.52	0.41	0.47	0.41	0.38	0.39	0.54	0.43	0.38	0.39	0.47

極端に冷え込んだ経済・雇用情勢が続く中、倒産、事業縮小などによる失業、減収が増加するとともに求人自体が少なく再就職が極めて困難であることや、求人もパートの比率が高く(有効求人数の35%がパート～H16)、就労出来た場合でも就労収入額が低額あるいは不安定であることなどから年毎にその生活体力が落ちてきており、このことが保護受給世帯の増加につながっている。

とりわけ、当市の基幹産業の一つである太平炭鉱の閉山(H14.1.30)は関連業種も含め幅広く市内企業の業況に大きな影響を与え、結果として同年、翌年の保護率の伸びに反映したものと考えている。(雇用指標の悪化から幾分遅れながら保護率にその影響が出ている)

○ 保護開始理由の状況

世帯、()内は構成割合

年 度	傷 病	主死亡離別	就労収入減喪失	不就労収入減	その他	合 計
H 6	158(60%)	44(17%)	20(7%)	23(9%)	19(7%)	264(100)
H16	265(38%)	111(16%)	136(20%)	123(18%)	55(8%)	690(100)
増 減	107(▲22)	67(▲1)	116(+13)	100(+ 9)	36(+1)	+426世帯

開始理由として、この10年間の中で「就労収入減・喪失」が一番大きく増えており、ここにリストラ等の影響が見て取れる。次に増えたのが「不就労収入減」で、高齢単身世帯の増と最低生活基準を下回る年金受給者の増が関係していると思われる。

②高齢化、核家族化の進展による高齢者世帯の増加

釧路市においては、全国平均より、これまで被保護世帯に占める高齢者世帯の割合が低かったが、近年、高齢化の進行とともに本市においては子どもとの同居割合が低く高齢単独世帯の保護の増加が顕著に現れるようになって来た。

前記保護開始理由の変化からも年金受給層の保護受給の増加傾向が現れている。

この傾向は本市の年齢分布から、今後、さらに強まるものと思われる。

○世帯類型別の変化の状況

世帯、()内は構成割合

年 度	高齢者世帯	母子世帯	障害・傷病世帯	その他世帯	合 計
H 6	973(36.3)	594(22.2)	938(35.0)	174(6.5)	2,679 世帯
H 16	1,863(40.0)	831(17.8)	1,617(34.7)	350(7.5)	4,661 世帯
比 較	+890(3.7)	+237(▲4.4)	+679(▲0.3)	+176(1.0)	+1,982 世帯
増加世帯中の割合	45%	12%	34%	9%	
世帯伸率	1.9 倍	1.4 倍	1.7 倍	2.0 倍	H16/H6

保護・高齢者世帯が年々増加している。

○65歳以上人口・単独世帯の推移

区 分	平成 2 年	平成 12 年	増 減
65歳以上人口	20,118人(9.8%)	32,016人(16.7%)	11,898人・1.6倍
65歳以上高齢単身世帯	2,957世帯(3.98%)	5,783世帯(7.25%)	2,826世帯・1.9倍
全国・高齢単身世帯	1,623,433世帯(3.96%)	3,032,140世帯(6.44%)	1,408,707・1.8倍

国勢調査数値、()内は総人口、総世帯数に占める割合

③高い離婚率と母子世帯の増加

釧路市においては、過去から離婚率が高く(全国の1.4倍程)、保護受給の母子世帯の割合も大変高くなっている。現在でも全国平均(母子世帯は全被保護世帯の9%程度)の2倍近い状態が続いている。

○釧路市の世帯類型構成の特徴

(H16年度、全国数値はH17.2数値)

区 分		高齢者世帯	母子世帯	傷病障害世帯	その他世帯	合 計
釧路市	世帯数	1,863	831	1,617	350	4,661
	割合(%)	40.0	17.8	34.7	7.5	100
全 国	世帯数	472,293	90,121	355,682	96,440	1,014,536
	割合(%)	46.5	8.9	35.1	9.5	100

○離婚率の状況

(人口動態統計)

区 分	平成7年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年
釧路市	2.40	2.85	3.14	3.32	3.18
全 国	1.60	2.10	2.27	2.30	2.25

④医療機関の集中化状況(精神科含め)

北海道東部圏域の拠点都市として釧路市内に公的医療機関の総合病院や精神神経科の入院施設が集中しており、管内・圏域から障害、傷病者が流入することとなるが、この中で扶養義務者との関係が途絶し保護申請に至る事例が多くなっている。

○人口 10 万人対病床率：釧路市 2,112.3 釧路管内 8 町 1 村計 955.3

(H15.10.1 現在 北海道保健統計)

⑤人口の減少、稼働人口の減・流出

釧路市の人口は昭和 60 年以降減少を続けているが、近年においてもこの傾向は変わらず、人口減、流失に歯止めがかかっていない。(国勢調査)

区 分	平成 2 年	平成 1 2 年	増 減
釧 路 市・人口	205,639 人	191,739 人	▲13,900 人・▲6.8%
全 国・人口	123,611,167 人	126,925,843 人	3,314,676 人・2.7%

(国勢調査)

区 分	平成 2 年	平成 1 2 年	増 減
労働力人口・就業者 [主に仕事]	男 57,246 人	男 51,844 人	男 ▲5,402 人
	女 23,798 人	女 25,009 人	女 1,211 人
	計 81,044 人	計 76,853 人	計 ▲4,191 人

就業者人口が減少しているが、特に男の就業者数の減少が大きい。

※保護世帯の増に加えて、分母となるこの人口減が保護率の上昇に影響を与えていると考える。

[参考資料]

水産業の推移

国際的漁業規制、漁業資源の変化により水揚げが激減

区 分	平成 6 年	平成 16 年	増 減
水揚げ量(t)	255,123	155,782	▲ 99,341
水揚げ金額	357.7 億円	142.3 億円	▲215.4 億円

石炭鉱業の変化

H14.1.30 太平洋炭鉱閉山
同年 4 月釧路コールマイ
ン規模を大幅縮小し稼行

区 分	平成 6 年度	平成 16 年度	増 減
出炭量(万 t)	216.7	74.0	▲ 142.7
従業員数	1,501 人	500 人	▲ 1,001 人

製造業の状況

水産加工の生産縮小、紙
パルプの合理化努力

区 分	平成 6 年	平成 15 年	増 減
工業出荷額	3,135.7 億円	2,283.5 億円	▲852.2 億円
従業者数	8,145 人	5,789 人	▲2,356 人

- 4 生活保護率を高めている要因が解消されれば、釧路市の生活保護率はどのように変化すると想定するか。

(1) 地域経済の回復、地域の雇用環境の改善が何より求められる。

① 現状認識

前記の通り、全国的な景気の低迷に加え、これまで地域経済を牽引してきた基幹産業が厳しい環境に置かれており、堅調な一部産業も人員合理化努力を継続していることから、地域において雇用の受け皿が極端に冷え込んでいる現状にある。

② 改善想定

この改善が図られ、有効求人倍率が1に近づく水準まで上昇した場合は、保護率の低下、抑制に確実につながるものと考えている。具体的には、これまでの経過の中でも、有効求人倍率が0.8台だった平成元年～4年の雇用環境を受け、平成元年から保護率は平成8年の22.9%まで8年間減少(この間の保護率は平均23.9)しており、高齢者世帯や傷病・障害世帯を除く世帯の保護からの自立と新規申請の減少が図られるものとする。

(生活保護受給者の場合、就職努力をしながらも競争倍率が高い状態では、他の求職者よりも経験や資格、年齢等において競争力が劣る傾向が強く、就職が数字以上に困難となっている。)

(2) 高齢者世帯・母子世帯に対する対策

① 高齢者世帯対策

高齢化と核家族化の同時進行により高齢単独世帯が今後も増加すると考えるが、老齢基礎年金水準の問題など年金制度と生活保護制度の関係について検討が必要ではないか。現行のままでは高齢者世帯の保護受給率の上昇は避けられない。また、年金担保貸付制度の見直しを速やかに求めるものであるが、この改善によって具体的に(件数はまだ多くはないが～現在当市で15件程度)保護世帯が減らすことが出来る。

② 母子世帯対策

経済状況の好転により離婚件数、母子世帯の増加傾向に変化を与えられると考えている。(離婚母子のうち、理由に経済的問題をあげた割合～H16 釧路市母子家庭実態調査で34.1%と一番多かった)

それとは別に子どもの養育環境の整備という課題もあるが、雇用環境が改善された場合、比較すると就労自立につながる可能性の高い世帯であり、その分、保護の抑制が図られるものと思う。

又、養育費の実効ある確保対策が具体的に図られた場合、その効果はストレートに出てくるものと思われる。釧路市は母子世帯の割合が高いことから、これらの改善は保護率、保護費(合わせて児童扶養手当)の抑制に寄与すると考える。

5 釧路市において、生活保護の適正な実施にあたり、努力してきた点。

(1) 保護費適正化事業としての各種特別事業(H16年度・10事業)実施

[平成16年度取組特別事業]

扶養能力調査事業、資産状況把握徹底事業、収入認定適正実施事業、年金資格調査事業、就労指導促進事業、日用品費支給適正化事業、診療報酬請求書点検事業、医療扶助適正化事業、関係機関連携事業、母子世帯自立支援モデル事業
(不正受給の是正指導等に努力～釧路市の被保護世帯千世帯当たり不正受給発見件数：15年度・15.6件、全国平均は9.8件)

(2) 就労支援事業の強化

- ・平成15年度・就労指導促進事業の強化(対象者への継続的指導とフォローの徹底)
- ・平成16年度・同上、就労指導員(1名)の配置とその指導

[実績] 16年度は重点指導した者の内、44%が就労開始し、51人が自立(保護廃止) (人)

区分	就 労 指 導 促 進 事 業			左のうち就労指導員・実績		
	指導対象者	就労開始者	うち自立者	指導人員	就労開始者	うち自立者
15	223	79(35.4%)	14(6.3%)			
16	372	165(44.4%)	51(13.7%)	161(延280)	57(35.4%)	13(8.0%)

○保護廃止世帯の理由別内訳・推移

世帯、()内は構成割合

年 度	傷病治癒	死亡失踪	就労収入増	不就労収入増	その他	合 計
H11	5(1.7)	76(25.8)	48(16.3)	52(17.6)	114(38.6)	295(100)
H12	4(1.3)	81(25.2)	81(25.2)	25(7.8)	130(40.5)	321(100)
H13	5(1.5)	109(32.5)	66(19.6)	35(10.4)	121(36.0)	336(100)
H14	3(0.9)	85(25.0)	62(18.2)	29(8.5)	161(47.4)	340(100)
H15	4(0.9)	118(26.9)	97(22.2)	36(8.2)	183(41.8)	438(100)
H16	5(1.1)	117(25.8)	119(26.2)	25(5.5)	188(41.4)	454(100)

就労支援の強化に取り組んだことにより「就労収入増」で保護の廃止となった件数(世帯)が15年度、16年度(119世帯は過去最大)と確実に増加した。

※16年度の「就労収入増」で保護廃止世帯数の被保護世帯千世帯当たり：25.5世帯

○保護世帯の稼働状況

釧路市：17年4月 全国：17年2月数値

区 分	稼働世帯(割合)	非稼働世帯(割合)	合 計
釧 路 市	733(15.3%)	4,058(84.7%)	4,791(100)
全 国	126,970(12.5%)	887,566(87.5%)	1,014,536(100)

就労指導事業の強化等により、就労自立(廃止)に至らないまでも、就労開始により、結果として、保護世帯の稼働(就労)割合を高めることとなった。

(3) 医療扶助・レセプト点検及び医療機関、受給者への個別指導の強化／医療情報データベース化事業実施

①レセプト点検員を配置し医療扶助の過誤調整業務に当たり医療費支払額のチェック・減額に努めてきた。

(H15年度は3,800万円程の減額、過誤調整率は0.82%：全国平均14年度0.75%)

②受給者の受診・療養状況の把握並びに資格確認、頻回受診・重複受診の把握と適切な指導を行うため、医療情報データベースシステムを平成16年度構築。17年度から稼働を開始した。今後、蓄積された医療情報のチェックを通じ医療扶助のより適正な執行が確保されるよう運用を計画している。

(4) 母子世帯自立支援モデル事業の実施

離婚率が高く、保護世帯に占める母子世帯の割合が高いという当市の地域実態を踏まえ、母子世帯の就労自立とその前段階たる社会生活の自立、日常生活の自立を段階的に図る支援事業の構築に向けて、「母子世帯自立支援モデル事業」を16年度、17年度の2ヵ年事業として取り組んでおり、今年度は就業体験研修事業、自立支援母親教室事業などを試行実施する。

同事業は当市として本格的な自立支援プログラム事業実施の先駆けと捉えており、今後の全体的・組織的な保護の適正運営、自立支援の取組につなげていきたいと考えている。

(5) 組織、指導體制の強化努力

①組織体制の充実を図るため、平成16年度より2名の経験者を面接相談員(嘱託職員)として配置し、生活保護法制度の説明とその相談に対応することとした。このことにより、現業員のケースワーク業務への集中をより図り、保護の適正運営を目指したものである。

②当市の平成16年度の現業員(CW)の配置状況は充足率87.5%に留まっているが、市としては行財政改革として職員の定員適正化(削減)計画を推進しながらも、生活保護行政担当職員については毎年度増員を図り対応に努めてきたところである。その中で、事務処理の合理的集約化、電算化(16年度・全面的な生活保護システム導入)、嘱託職員等の活用なども積極的に図りながら、総体として査察指導員(全員現業員経験者)を中心に適正な運営に努力して来たところである。

	平成10年度	平成16年度	
保 護 率	27.0%	40.0%	→ 1.48倍
被 保 護 世 帯 数	3,270世帯	4,661世帯	→ 1.42倍
被 保 護 人 員	5,761人	7,495人	→ 1.42倍
現業員も含めた総職員数	50人	75人	→ 1.50倍

6 釧路市の生活保護率を高めている要因の解消に繋がる方策として、国に求めること。

- (1) 総合的な経済・雇用対策の強化と特に当市のような地域経済が深刻な状態にある地域への強力な地場産業支援及び地域振興の特別対策。
- (2) 生活保護制度に関する課題については、5月27日の第2回関係者協議会で岡崎高知市長が提起した11項目の「検討すべき課題」の整理が早急に求められていると考えます。

〔参考：岡崎高知市長提起・検討課題〕

生活保護費に関する課題

- ①年金未加入者、年金保険料未納者対策
- ②生活保護基準額を下まわる老齢基礎年金の問題
- ③年金担保貸付制度の適正な在り方
- ④医療扶助、介護扶助の現物給付の在り方
- ⑤高齢者世帯に対する生活保障制度の在り方

自立支援等に関する課題

- ⑥福祉行政と労働行政との連携を図る法制度の未整備
- ⑦傷病、障害、子育てと就労阻害要因を抱えた世帯への対応
- ⑧ホームレスやDV被害者に対する支援施策はあるが経済的自立は生活保護制度しかない現状
- ⑨保護から自立した時の各種福祉サービス等の優遇措置の対象外扱い

実施体制に関する課題

- ⑩生活保護法の諸調査における金融機関との協力関係
- ⑪不正受給者に対する罰則規定はあるが、適用要件、基準が不明確

生活保護率における地域間格差の原因分析のための調査

(回答都市：大阪市)

1 貴市の概要についてご教示ください。(平成17年4月現在)

- (1) 面積：221.96Km²
- (2) 人口(人)：2,632,801人
- (3) 世帯数(世帯)：1,231,280世帯
- (4) 主な産業：サービス業、卸売・小売業・飲食店、製造業等
- (5) 完全失業率(H16年都道府県別・%)：6.4%
- (6) 高齢化率(H12年国勢調査・%)：17.1%
- (7) 単身高齢者世帯比率(H12年国勢調査・%)：24.7%
- (8) 離婚率(H12年人口動態統計・%)：3.0%
- (9) 母子世帯比率(H12年国勢調査・%)：1.7%

(備考)

※単身高齢者世帯比率は、H12年国勢調査における、高齢単身世帯数/65歳以上人口

※母子世帯比率は、H12年国勢調査における、母子世帯数/全世帯数

2 貴市における生活保護率等についてご教示下さい。(平成17年4月現在)

- (1) 生活保護率(%)：39.0%
- (2) 被保護人員(人)：102,616人
- (3) 被保護世帯数(世帯)：77,307世帯
- (4) 被保護世帯における高齢者世帯数及び構成割合(世帯・%)：36,954世帯47.8%
- (5) " 傷病・障害者世帯数及び構成割合(世帯・%)：24,060世帯31.2%
- (6) " 母子世帯数及び構成割合(世帯・%)：5,993世帯7.8%
- (7) " その他世帯数及び構成割合(世帯・%)：10,222世帯13.2%
- (8) 生活保護相談件数(H16年度)：65,879件
- (9) 新規生活保護申請件数(H16年度)：23,629件