

平成17年10月19日

生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会

共同作業における議論のまとめ

[生活保護]

平成17年10月19日

生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会 共同作業における議論のまとめ

1 失業率等の経済・雇用情勢、高齢化等の社会的要因の影響について

保護率と、失業率や高齢化、離婚率等との相関は高く、経済・雇用情勢や社会的要因は保護率・保護費の上昇や保護率の地域間較差に極めて大きな影響を及ぼしている。

2 生活保護以外の社会保障制度や厚生労働省の制度運営の影響について

生活保護以外の社会保障制度における自己負担の増加や給付水準の上昇、低所得者施策の在り方や生活保護の適正実施に必要な厚生労働省の制度運営に係る通知等が保護の動向に影響を与えているという定性的な見方もあるが、定量的にはその具体的な影響の有無や程度を示すデータは示されていない。

3 地方自治体における保護の実施体制や取組状況等について

(1) 地方自治体における保護の実施体制や実施状況には地域間で較差があり、これらの指標と保護の動向の間の相関のあるデータ等も見受けられるが、相関のないデータもある。

なお、保護の実施体制や実施状況と被保護人員数等の保護の動向の因果関係については、保護の動向が実施体制の在り方に影響を与えるものの、実施体制の在り方が保護の動向に影響を与えているものではないことを示す統計的時系列分析が行われたが、これに対しては、この分析の有意性に関して問題があるとする反論も示された。

(2) 保護の適正化や就労自立支援、高齢被保護者や傷病・障害被保護者が入院せず、在宅や施設で暮らせるようにするための支援等に組織的に取り組むことは重要であり、これにより保護率低下や保護費削減に一定の成果を上げている自治体がある。

ただし、全国平均的には高齢者世帯や傷病・障害者世帯が8割を超えている現状においては、就労自立支援が保護率を低下させる効果は限定的であると考えられる。

4 その他

病床数と医療扶助費の相関については、一人当たり医療扶助費のデータの取り方によって、相関があるとするデータとないとするデータがある。

1 失業率等の経済・雇用情勢、高齢化等の社会的要因の影響について

(1) 保護率の上昇

- 保護率は現行法が始まった昭和26年の24.2%以降長期継続的に低下傾向にあったが、平成7年の7.0%を底として再び上昇に転じ、平成15年には10.5%に上昇した。

(2) 保護率の上昇や地域較差をもたらす要因

- 以下の社会経済的要因と高い相関がある。

① 失業率などの経済・雇用情勢（データ：保護率と各種指標との相関係数）

（都道府県）

- ・ 完全失業率： $r=0.74$ 、 0.70
- ・ 完全失業率と保護率（20～64歳）： $r=0.71$
- ・ 失業者人口比： $r=0.80$
- ・ 共働き世帯割合： $r=-0.76$

（指定都市）

- ・ 完全失業率： $r=0.70$

② 高齢化の進展、都市化の進展（データ：保護率と各種指標との相関係数）

（都道府県）

- ・ 高齢単身世帯割合： $r=0.80$ 、 0.59
- ・ 高齢単身世帯割合と保護率（65歳以上）： $r=0.79$
- ・ 高齢単身借家世帯： $r=0.77$
- ・ 単身世帯割合： $r=0.70$
- ・ 3世代同居率： $r=-0.69$ 、 -0.67
- ・ 持ち家比率： $r=-0.60$

（指定都市）

- ・ 高齢単身世帯比率： $r=0.82$
- ・ 高齢単身借家世帯比率： $r=0.77$

③ 離婚率の上昇などの家族の変容（データ：保護率と各種指標との相関係数）

（都道府県）

- ・ 離婚率： $r=0.75$ 、 0.73
- ・ 女性離別率： $r=0.77$
- ・ 女性就業率： $r=-0.66$
- ・ 母子世帯比率： $r=0.45$ 、 0.65

（指定都市）

- ・ 離婚率： $r=0.76$

④ その他の社会的要因（相互扶助の度合い等地域のコミュニティの状況や生活保護に対する意識の違い）

総務省・地方団体	厚生労働省
<ul style="list-style-type: none">○ 相互扶助の度合いといった地域のコミュニティの状況や生活保護に対する意識の違いなどによって、地域較差が生じていると認められる。 <p>【データ】</p>	<ul style="list-style-type: none">○ 民事訴訟件数、国民年金未納率、低所得世帯に占める被保護世帯割合が、それぞれ相互扶助の度合いといったコミュニティの状況や生活保護に対する意識の違いを説明するデータ（代理

<ul style="list-style-type: none"> ・ 民事訴訟件数 : $r = 0.62$ ・ 国民年金未納率 : $r = 0.56$ ・ 低所得世帯に占める被保護世帯割合 : $r = 0.82$ 	変数) とは言えない。
---	-------------

⑤ 保護率と社会・経済指標の相関 (重回帰分析)

総務省・地方団体	厚生労働省
<p>○ 経済・社会的要因を表す失業率 (又は個人所得)、高齢単身借家世帯比率、女性離別率の3つの指標で、保護率の地域較差の8割程度は説明でき、この3つの指標に、低所得者に占める被保護世帯の割合の指標を加えると、地域較差の9割程度は説明できる。</p> <p>○ なお、t 値及び多重共線性の検証から当該分析は有効。</p> <p>○ 低所得世帯に占める被保護世帯割合は、生活保護の受給要件を満たす世帯がどれだけ実際に生活保護を受けているか (いわゆる「捕捉率」) を示そうとするもので、相互扶助の度合いといったコミュニティーの状況や生活保護に対する意識の違いを説明するデータといえる。</p> <p>【データ】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 失業率 a、高齢単身借家世帯率 b、女性離別率 c : $R^2 = 0.76$ (係数と t 値 : a = 1.00 (1.25)、 b = 4.25 (4.63)、 c = 3.54 (3.33)) ・ 個人所得 a、高齢単身借家世帯率 b、女性離別率 c : $R^2 = 0.82$ (係数と t 値 : a = -0.01 (-3.76)、 b = 6.71 (6.77)、 c = 1.63 (1.58)) ・ 個人所得 a、高齢単身借家世帯率 b、女性離別率 c、低所得者に占める被保護世帯割合 d : $R^2 = 0.95$ (係数と t 値 : a = -0.01 (-9.03)、 b = 2.45 (3.62)、 c = 1.31 (2.36)、 d = 1.21 (10.29)) 	<p>○ 下記の低所得世帯に占める被保護世帯割合を含め、データの指標の取り方や標準化した係数値から説明変数に問題があること、定数項の有意性がないこと、係数の t 値に有意でないものがあること、説明変数相互間に相関がある (多重共線性) ことなどの統計学的な問題があり、左記の分析は有効でない。</p> <p>○ 低所得世帯に占める被保護世帯割合は、低所得者世帯割合以外の全ての要因を含んだ概念であり、保護の実施機関の体制や業務の運営の方針などの社会経済要因以外の要因も含むもので、相互扶助の度合いといったコミュニティーの状況や生活保護に対する意識の違いを説明するデータ (代理変数) とはいえない。</p>

- 完全失業者数の増減と被保護者数の増減との相関（都道府県、平成9→15年度）
： $r = -0.16$

2 他の社会保障制度や厚生労働省の制度運営の影響について

総務省・地方団体	厚生労働省
<ul style="list-style-type: none"> ○ 老人保健、介護保険等における自己負担の増加や、DV被害者やホームレスへの保護の適用方針等が保護率の上昇要因の一つとなっているというのが現場の感覚ではないか。 ○ 『生活保護の動向解析（保護課監修）』では、「昭和48年1月の老人医療費公費負担制度の発足に伴い、従来大きな割合を占めていた傷病による保護開始が減少し、（以下略）」と記述し、厚生労働省も老人医療費公費負担制度の導入が生活保護の動向に影響を及ぼしていることを認めている。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 生活保護制度は他法他施策を優先し、また、困窮に陥った原因を問わず最低生活を保障する制度であるが、他の社会保障制度や低所得者施策の在り方が保護率等に及ぼす具体的な影響の有無や程度の評価はできていないのではないか。 ○ 左記の記述は定量的な分析をしているものではなく、定性的な見方を示したに過ぎない。
<ul style="list-style-type: none"> ○ 国民健康保険料滞納者のうち生活困窮者への生活保護申請勧奨、生活困窮者把握のための情報収集等や、申請権の侵害の防止等に関する厚生労働省通知（別添）が、保護率・保護費の増加につながっているのではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ これらの通知は保護を受けるべき人に保護が適用されることを確保し、また、保護を適正に実施するために必要なものではないか。

3 地方自治体における保護の実施体制や取組状況等について

（1）保護の実施体制や実施状況に関する指標と保護の動向の相関

① 保護の実施体制及び実施状況に関する地域間較差

- 保護の実施体制・実施状況の較差の例
 - ・ 現業員充足率（都道府県別）
最高184.4%、最低68.4%（全国平均98.9%）
 - ・ 申請一件当たりの関係先に対する資産・収入調査件数（都道府県別）
最高43.4件、最低6.1件（全国平均23.1件）
 - ・ 被保護世帯一世帯当たり年間訪問調査活動回数（都道府県別）
最高6.91回、最低2.32回（全国平均3.86回）
 - ・ 新規保護申請件数に対する保護開始件数（都道府県別）
最高96.0%、最低70.1%（全国平均89.2%）
- これらに対する評価
 - ・ 調査件数、訪問件数の較差は、実施体制によるものではなく、対象となる世帯類型などに関係するものであり、件数の多さよりも効率性・実効性が重要である。
 - ・ 生活保護手帳に「生活圏内の関係先調査」と明記されており、較差が生じるのは当然。

② 保護の実施体制・実施状況と保護の動向の相関

項目	相関がないとするデータ	相関があるとするデータ
<p>ア 保護の実施体制と保護率の関係</p> <p>1) 現業員充足率と保護率の関係</p>	<p>○ 標準数2人以上の福祉事務所の保護率と現業員充足率(専任換算有): $r = 0.22$ (都道府県別) $r = -0.21$ (指定都市別)</p> <p>○ 標準数2人以上の福祉事務所の保護率と現業員充足率(専任換算無): $r = -0.26$ (都道府県別) $r = -0.19$ (指定都市別)</p> <p>※ 現業員の標準数1人の福祉事務所は、複数の配置を余儀なくされ、結果として現業員充足率は高くなる。標準数1人の福祉事務所が多いのは農村部であり、もともと保護率が低い。このような地域では、自ずから現業員充足率は高いこととなる。 【データ】現業員充足率と標準数一人の福祉事務所数の全福祉事務所数に占める割合との相関 $r = 0.79$</p> <p>※ 現業員数には、他の福祉関係業務を担当する兼務者を含んでおり、実態を反映していない。</p>	<p>○ 現業員充足率と保護率の相関(都道府県別・全福祉事務所) $*R^2 = 0.51$ ($y = 306737x^{-2.24495}$) (特徴) ① 現業員充足率が特に高い自治体においては保護率が低い ② 保護率が10%を超える自治体で現業員充足率が特に高いところはみられない</p> <p>○ 現業員充足率と保護率の相関(福祉事務所別): $*R^2 = 0.32$ ($y = 3665.2x^{-1.3181}$)</p> <p>○ 標準数2名以上の福祉事務所の現業員充足率と保護率の相関(都道府県別): $*R^2 = 0.31$ ($y = 387566x^{-2.3149}$)</p> <p>○ 現業員充足率が100%以上の福祉事務所が占める割合と、平成9年から15年の保護率の変化の相関: $r = 0.77$</p> <p>○ 現業員充足率と保護率の伸び率との相関(平成11年~15年度平均、指定都市別): $r = -0.60$</p> <p>○ 現業員充足率が100%以上の福祉事務所と100%未満の福祉事務所における保護率の比較: 前者は保護率の平均が7.63%であるのに対し、後者は16.76%であり、現業員充足率が100%以上の福祉事務所の方が、現業員充足率が100%未満の福祉事務所よりも、平均して保護率が低い。</p>
<p>2) 保護率の変化と現業員充足率の推移との関係</p>	<p>○ 現業員充足率と保護率の相関について、現業員充足率の低下は保護率の上昇に配置が追いつかないことから生じるものであり、現業員充足率が低いことが保護率が高い原因となっているわけではないのではないか。</p>	<p>○ 以下のデータから、現業員充足率の低下は保護率の上昇に伴い不可避免的に低下するものではなく、自治体により充足率の変化状況に較差があるのではないかと。 ・ 指定都市における現業員充足率を経年的に比較すると、保護率の上昇局面においても現業員充足率を維持し、保護率があまり大きく上昇して</p>

		<p>いない自治体と、保護率の上昇に伴い現業員充足率が低下し続け、保護率も大きく上昇している自治体がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> 平成15年度現業員充足率が100%以上の都道府県と100%未満の都道府県の平均保護率と平均現業員充足率の推移について見ると、昭和60年には双方とも保護率は12%、現業員充足率は110%前後であったが、平成7年から15年の保護率上昇局面には前者に比べて後者の保護率の上昇・現業員充足率の下落の幅がともに大きくなっている。 <p>(前者：保護率+2.1% 現業員充足率-20.1% 後者：保護率+5.0% 現業員充足率-28.4%)</p>
<p>イ 保護の実施状況と保護率との相関</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 申請一件当たり関係先調査件数と保護率の相関： $r = -0.03$ (都道府県別) $r = 0.11$ (指定都市別) ○ 年間訪問回数と保護率の相関 (都道府県別、平成15年度)： $r = -0.12$ ○ 不正受給発見数と保護率の相関 (都道府県別)： $r = -0.12$ ○ 過誤調整率と保護率の相関： $r = -0.04$ ○ 同じ実施体制で事務を行っている同一行政区域内の各実施機関ごとの保護率や同一の実施機関内の小学校区の保護率に大きな差が生じている。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 大阪市の実施機関の保護率較差 福島： 8.6% 西成：147.9% 約17倍 ・ 京都市の同一実施機関内の保護率較差 A学区： 9.7% B学区：176.7% 約18倍 ○ 関係先調査件数が増加しているにもかかわらず、保護の開始世帯が増加しているところがある。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 申請一件当たり関係先調査件数と保護人員の伸び率 (指定都市別、平成11~15年度平均)： $r = -0.73$ ○ 年間訪問調査回数と保護人員の伸び率の相関 (平成11~15年度平均)： $r = 0.49$ (都道府県別) $r = -0.46$ (指定都市別) ○ 申請件数に対する開始件数割合と被保護人員数の伸び率の相関 (都道府県別)： $r = 0.61$ ○ 左記の主張に関しては、大阪市の一部の区においてはホームレス等の偏在、京都市の同一実施機関内の一部学区については低所得者向け住宅の密集等の影響により保護率が突出して高くなっている可能性が高いが、このような特定の事情の保護率への影響をもって、保護の実施体制と保護の動向に関する相関の存在そのものが否定されるものではない。 ○ 左記と同じ調査において、関係先調査件数の増加に伴い、保護の開始世帯が減少しているところもある。