

生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい
公共に関する研究会（第1回）資料

平成22年4月5日（月）

○ 生活保護の動向

(1) 近年の保護動向

被保護人員・保護率については、平成7年度を底に増加している。被保護人員の対前年同月比をみると、近年減少傾向にあったのが、平成19年10月から増加傾向に転じている。平成21年12月の被保護人員の対前年同月比は112.7%となっている。

○平成7年度 被保護人員 約88万2千人 被保護世帯数 約60万2千世帯 保護率 7.0%	→	○平成21年12月(速報値) 被保護人員 約181万1千人 被保護世帯数 約130万7千世帯 保護率 14.2%
--------------------------------------------------------	---	-------------------------------------------------------------------

雇用関係指標及び被保護人員対前年同月比の推移

	完全失業者数	完全失業率	有効求人倍率	被保護人員	被保護人員対前年同月比
	千人	%	倍	人	%
平成20年度平均	*2,650	*4.0	*0.88	1,592,620	103.2
平成21年1月	2,810	4.2	0.65	1,618,529	104.0
平成21年2月	2,960	4.4	0.58	1,633,012	104.7
平成21年3月	3,170	4.8	0.53	1,654,616	105.6
平成21年4月	3,300	5.0	0.48	1,664,892	106.8
平成21年5月	3,400	5.1	0.46	1,679,099	107.6
平成21年6月	3,510	5.3	0.45	1,698,869	108.6
平成21年7月	3,690	5.6	0.43	1,719,971	109.4
平成21年8月	3,580	5.4	0.42	1,735,211	110.2
平成21年9月	3,520	5.3	0.43	1,752,802	110.8
平成21年10月	3,440	5.2	0.43	1,773,257	111.5
平成21年11月	3,490	5.3	0.43	1,790,653	112.2
平成21年12月	3,440	5.2	0.43	1,811,335	112.7

資料:労働力調査(総務省)、職業安定業務統計、福祉行政報告例(平成21年4月以降は速報値)

※完全失業者数、完全失業率及び有効求人倍率の月別推移は季節調整値である。

※*は平成20年平均

(2) 近年の保護動向の特徴

ア 世帯類型別被保護世帯数の状況

構成割合で見ると、4割以上(43.6%)が高齢者世帯であるが、稼働能力がある者を含むその他の世帯の伸び率が顕著になってきており、平成21年12月の構成割合は14.3%で、平成7年(6.9%)の2倍以上となっている。

世帯類型別被保護世帯数

	平成7年度		平成21年12月(速報値)		伸び率(21.12/7) (%)
	世帯数	構成割合(%)	世帯数	構成割合(%)	
総数	600,980	100.0	1,303,546	100.0	116.9
高齢者世帯	254,292	42.3	568,527	43.6	123.6
母子世帯	52,373	8.7	102,821	7.9	96.3
傷病者・障害者世帯	252,688	42.0	446,284	34.2	76.6
その他世帯	41,627	6.9	185,914	14.3	346.6

資料:福祉行政報告例

※保護停止中の世帯を除く。※平成17年度より世帯類型の定義を一部変更。

イ 世帯員別被保護世帯数の状況

被保護世帯に占める単身世帯の割合が増加しており、平成21年12月の単身世帯の割合は75.5%となっている。特に高齢者世帯においては約9割となっている。

また、その他の世帯においては、平成7年度には約3割であったが、平成21年12月では約6割となっている。

世帯類型別被保護世帯数

		総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病者・障害者世帯	その他世帯
世帯	平成7年度	600,980	254,292	52,373	252,688	41,627
	うち 単身世帯	431,629 (71.8%)	224,104 (88.1%)	-	193,235 (76.5%)	14,290 (34.3%)
数	平成21年12月	1,303,546	568,527	102,821	446,284	185,914
	うち 単身世帯	983,769 (75.5%)	508,115 (89.4%)		357,530 (80.1%)	118,124 (63.5%)

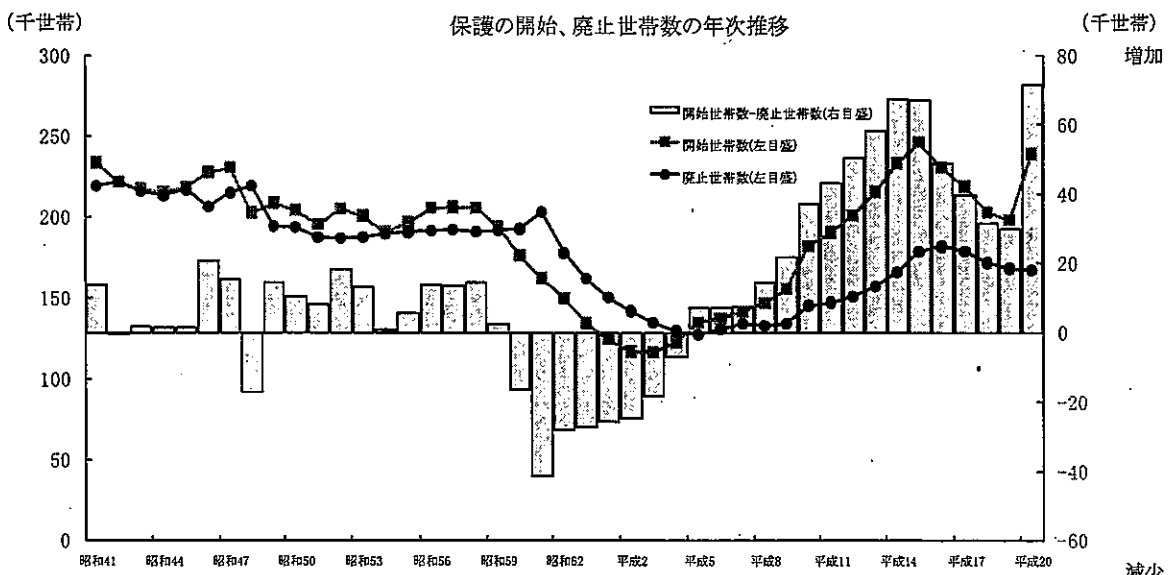
資料：福祉行政報告例(平成21年12月は速報値)

※平成17年度より世帯類型の定義を一部変更。

※保護停止中の世帯を除く。※括弧内は単身世帯割合。

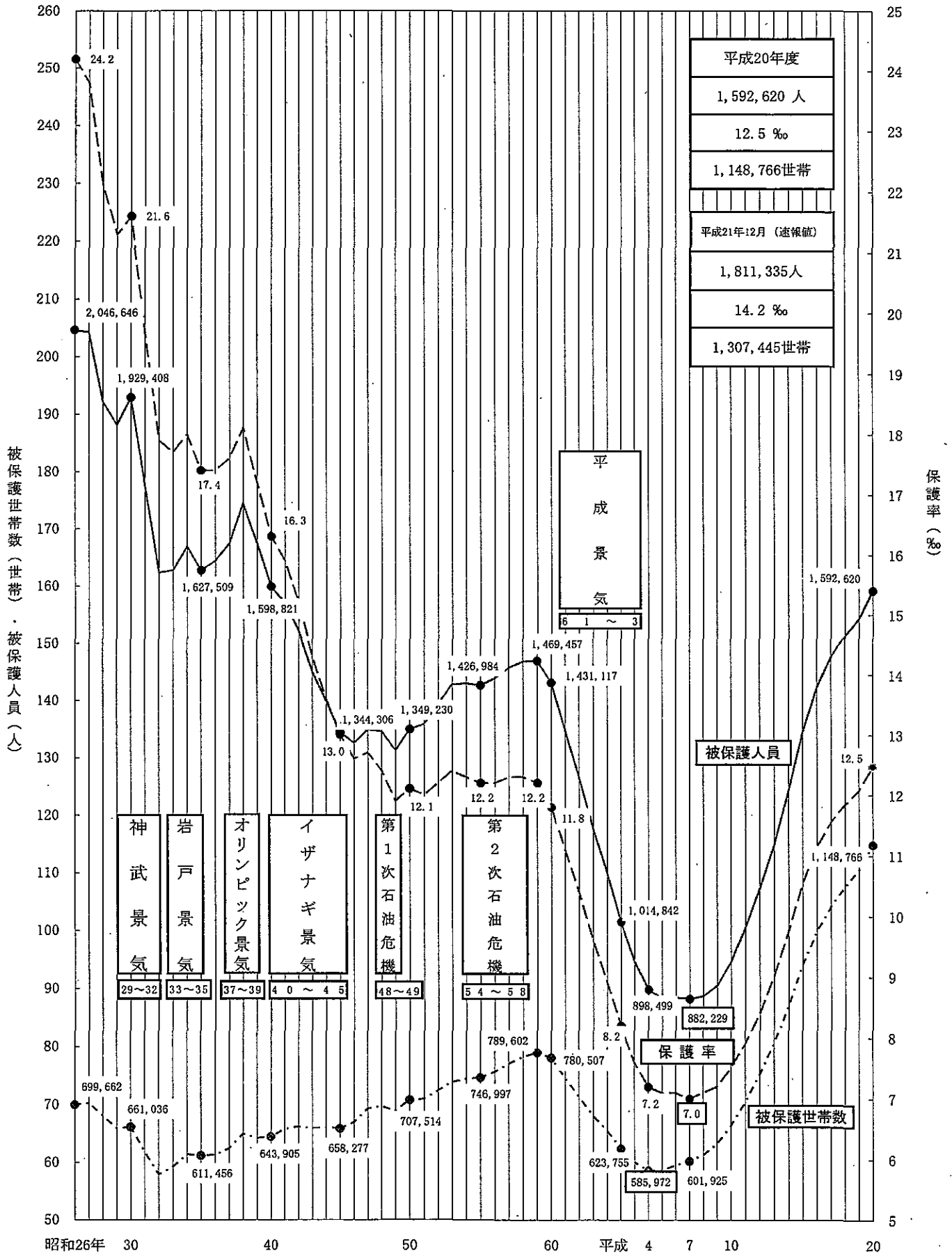
ウ 保護の開始及び廃止世帯数の状況

保護の開始世帯数については、平成16年度以降減少傾向となっていたが、平成20年度は前年度より大幅に増加している。廃止世帯数については、平成17年度以降、減少傾向となっている。開始世帯数－廃止世帯数については、平成15年度以降減少傾向となっていたが、平成20年度は前年度より大幅に増加し、約7万2千世帯となっている。



資料：福祉行政報告例

(万) 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移

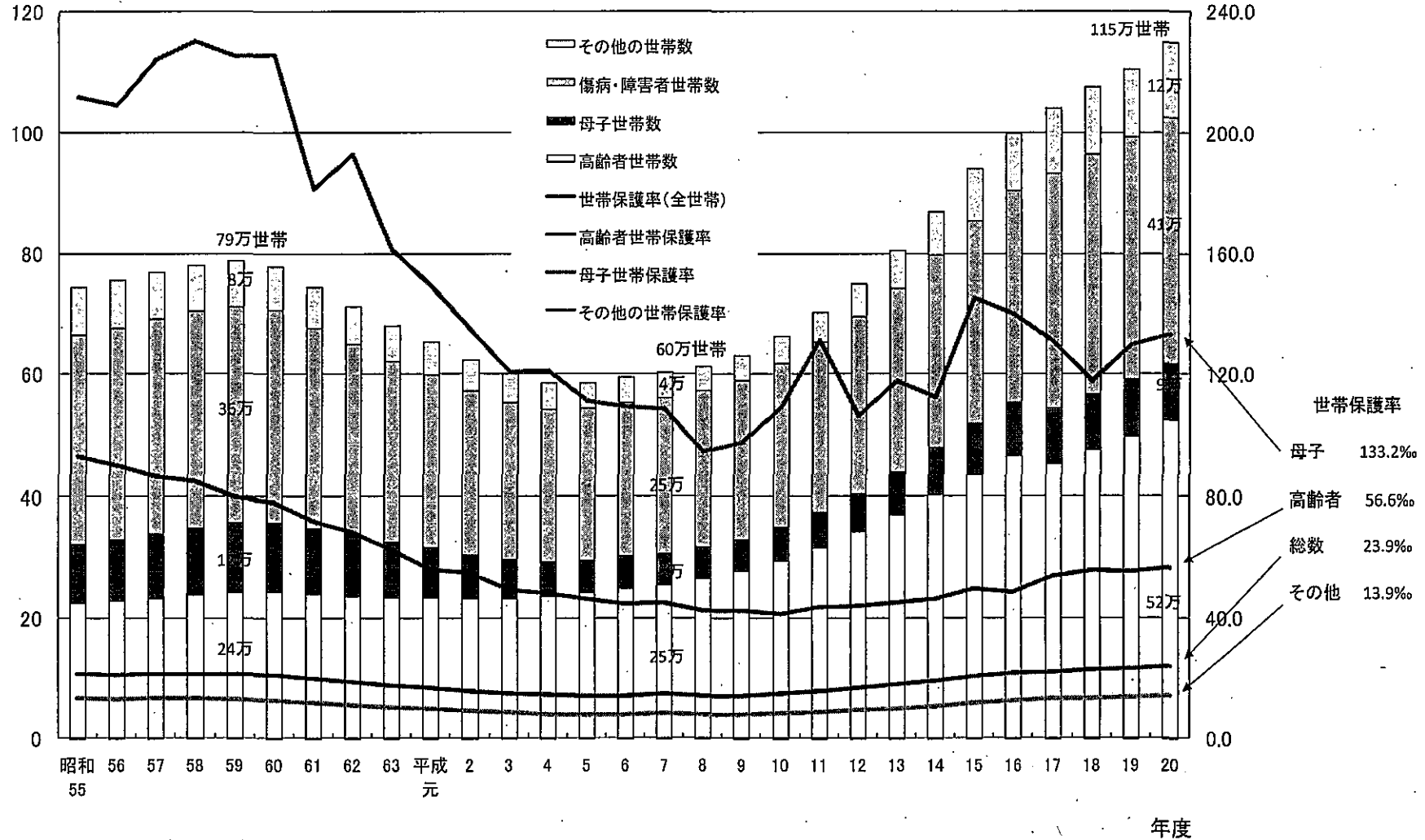


資料：福祉行政報告例より保護課にて作成

万世帯

世帯類型別の保護世帯数と世帯保護率の推移

世帯保護率(%)



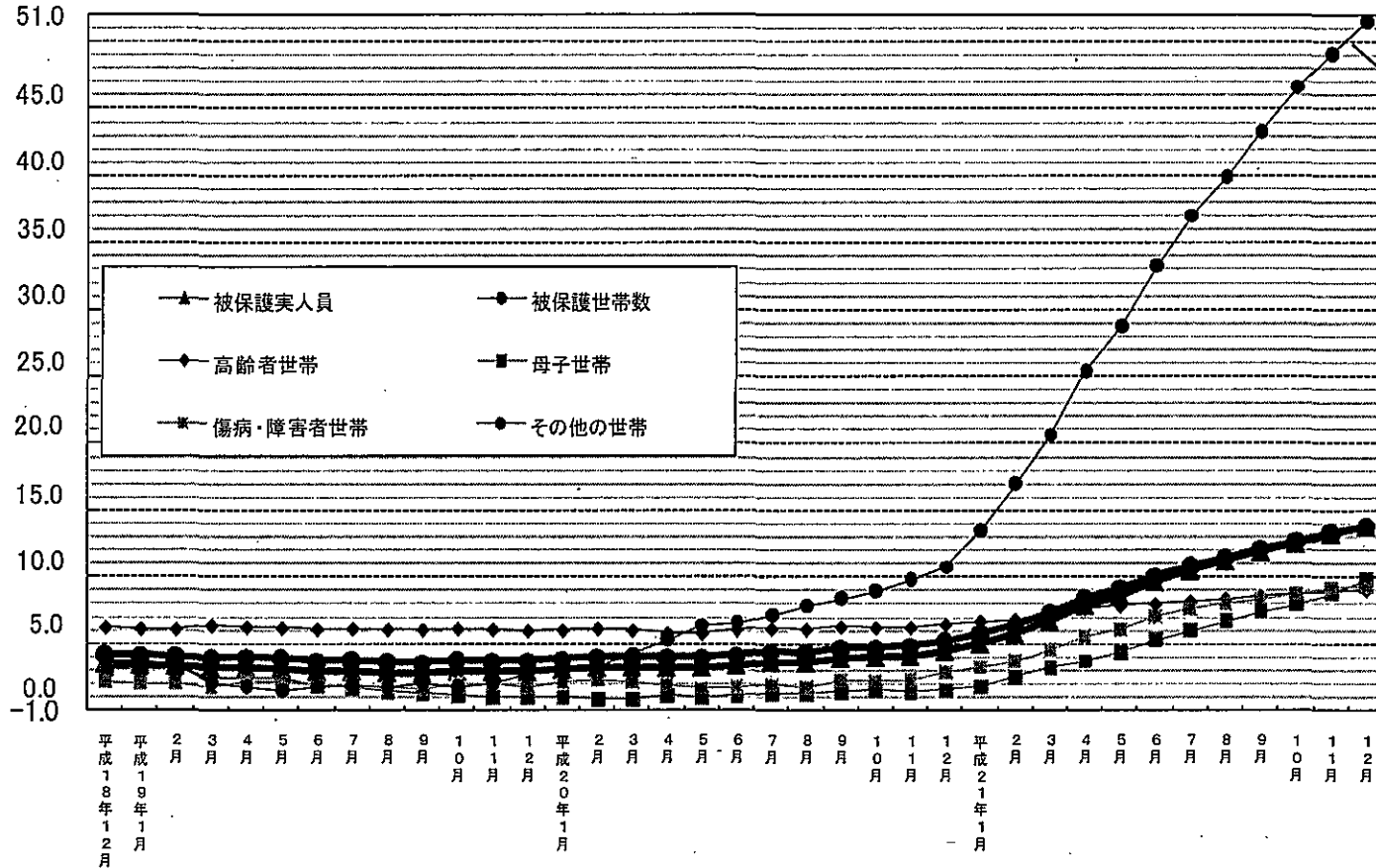
資料: 福祉行政報告例

世帯類型の定義

高齢者世帯: 男女とも65歳以上(平成17年3月以前は、男65歳以上、女60歳以上)の者のみで構成されている世帯か、これらに18歳未満の者が加わった世帯
 母子世帯: 死別、離別、生死不明及び未婚等により、現に配偶者がいない65歳未満(平成17年3月以前は、18歳以上60歳未満)の女子と18歳未満のその子(養子を含む。)のみで構成されている世帯
 障害者世帯: 世帯主が障害者加算を受けているか、障害・知的障害等の心身上の障害のため働けない者である世帯
 傷病者世帯: 世帯主が入院(介護老人保健施設入所を含む。)しているか、在宅患者加算を受けている世帯、若しくは世帯主が傷病のため働けない世帯
 その他世帯: 上記以外の世帯

被保護実人員、世帯類型別被保護世帯数の対前年同月伸び率の推移

対前年同月
伸び率(%)



《その他世帯》
 19歳以下: 19.7%
 20代 : 4.9%
 30代 : 7.7%
 40代 : 12.8%
 50代 : 24.7%
 60代 : 21.1%
 70代 : 5.7%
 80歳以上: 3.5%
 平均年齢: 46.0歳

資料:平成20年被保護者全国一斉調査個別調査より

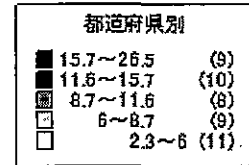
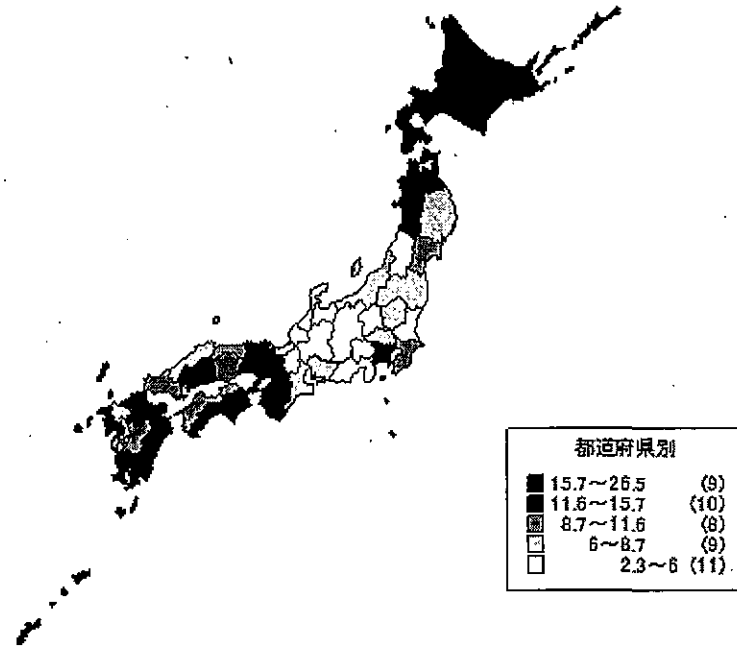
資料:福祉行政報告例(平成21年4月以降は速報値)

都道府県別保護率の状況

	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
全国	10.5	11.1	11.6	11.8	12.1	12.5
1 北海道	22.0	22.9	24.6	24.2	24.7	25.5
2 青森県	14.5	15.3	16.2	17.0	17.5	18.0
3 岩手県	6.7	7.3	7.8	8.1	8.3	8.7
4 宮城県	6.8	7.3	7.8	8.2	8.6	9.1
5 秋田県	9.9	10.6	11.1	11.1	11.3	11.6
6 山形県	4.0	4.2	4.2	4.2	4.4	4.5
7 福島県	6.4	6.8	7.0	7.2	7.4	7.5
8 茨城県	4.8	5.2	5.4	5.4	5.5	5.9
9 栃木県	5.6	6.0	6.3	6.6	6.8	7.1
10 群馬県	4.0	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5
11 埼玉県	6.3	6.9	7.2	7.5	7.6	8.0
12 千葉県	6.5	7.1	7.6	8.1	8.4	8.7
13 東京都	14.1	14.9	15.2	15.6	15.8	16.2
14 神奈川県	10.3	11.1	11.5	11.8	12.1	12.4
15 新潟県	4.9	5.2	5.5	5.7	5.8	6.0
16 富山県	2.1	2.2	2.3	2.3	2.3	2.4
17 石川県	4.1	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7
18 福井県	2.6	2.6	2.6	2.7	2.8	3.0
19 山梨県	3.5	3.7	3.8	4.0	4.1	4.3
20 長野県	2.9	3.1	3.2	3.3	3.3	3.5
21 岐阜県	2.9	3.0	3.1	3.2	3.3	3.4
22 静岡県	3.7	4.0	4.3	4.4	4.5	4.7
23 愛知県	5.3	5.7	6.0	6.0	6.0	6.3
24 三重県	6.6	6.8	6.9	7.0	7.1	7.2
25 滋賀県	5.5	5.6	5.7	5.7	5.8	5.9
26 京都府	17.3	18.3	18.8	19.1	19.4	19.7
27 大阪府	21.5	23.2	24.3	25.1	25.7	26.5
28 兵庫県	13.0	13.7	14.1	14.4	14.5	14.7
29 奈良県	10.2	10.6	10.8	11.1	11.3	11.7
30 和歌山県	9.8	10.5	11.0	11.4	11.8	12.2
31 鳥取県	7.0	7.5	7.7	7.9	8.5	9.0
32 島根県	5.0	5.2	5.6	5.8	6.1	6.4
33 岡山県	9.3	9.7	9.9	10.0	9.9	10.0
34 広島県	10.4	11.0	11.4	11.7	12.1	12.5
35 山口県	10.2	10.5	12.2	10.4	10.2	10.2
36 徳島県	13.0	13.7	14.1	14.6	15.0	15.7
37 香川県	9.1	9.3	9.3	9.4	9.4	9.6
38 愛媛県	9.9	10.2	10.6	10.8	11.1	11.5
39 高知県	19.1	19.9	20.6	21.1	21.8	22.7
40 福岡県	17.6	18.1	18.3	18.5	18.8	19.6
41 佐賀県	6.5	6.7	7.0	7.2	7.2	7.4
42 長崎県	13.6	14.5	15.2	15.8	16.4	17.0
43 熊本県	8.2	8.2	8.5	8.8	9.1	9.6
44 大分県	12.1	12.6	13.0	13.3	13.3	13.7
45 宮崎県	10.6	11.1	11.2	11.2	11.3	11.7
46 鹿児島県	13.2	13.8	14.3	14.8	15.2	15.6
47 沖縄県	14.1	14.2	15.1	16.3	17.0	17.7

資料：福祉行政報告例
 ※各都道府県の保護率は指定都市・中核市を含む数値

地域別にみた保護率（平成20年度）



上位10県・市の状況

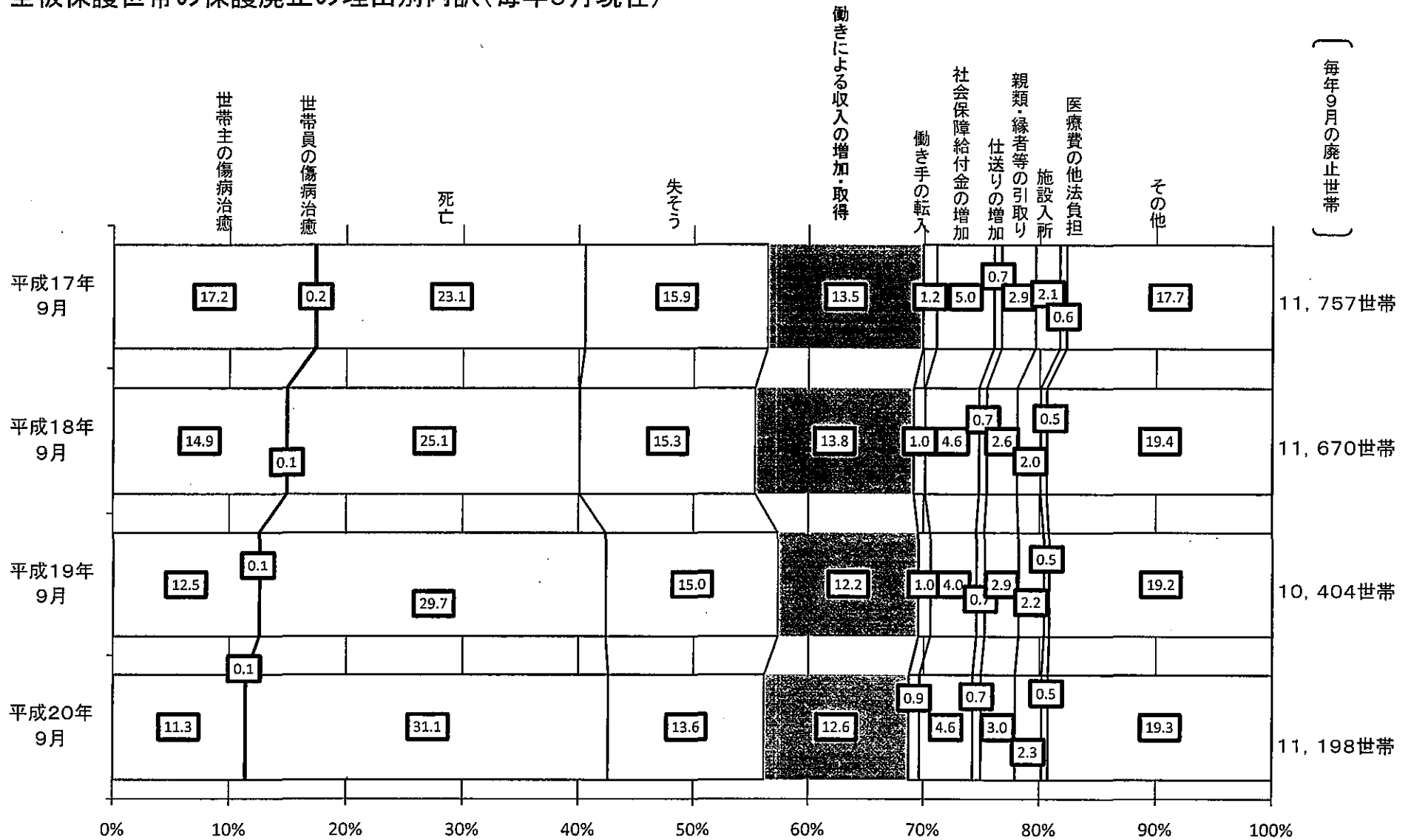
順位	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
1 大阪市	35.4%	大阪府 38.1%	大阪市 40.2%	大阪市 41.8%	大阪市 42.9%	大阪市 44.4%
2 旭川市	28.4	旭川市 29.5	函館市 38.1	函館市 38.2	函館市 38.8	函館市 40.2
3 高知市	27.4	高知市 28.1	旭川市 31.9	旭川市 32.6	旭川市 32.9	旭川市 33.5
4 札幌市	25.0	札幌市 26.2	東大阪市 30.1	東大阪市 31.4	東大阪市 32.0	東大阪市 32.7
5 神戸市	24.7	神戸市 25.8	高知市 28.6	高知市 29.4	高知市 30.1	高知市 30.3
6 京都市	24.2	京都市 25.3	札幌市 26.9	札幌市 27.4	札幌市 27.8	札幌市 28.9
7 堺市	21.2	堺市 23.0	神戸市 26.5	神戸市 26.7	京都市 26.6	京都市 27.0
8 北海道	19.7	北海道 20.5	京都市 25.8	京都市 26.2	神戸市 26.4	神戸市 26.5
9 福岡県	19.2	福岡県 19.8	堺市 23.4	堺市 24.1	堺市 24.3	堺市 24.5
10 長崎市	17.8	長崎市 19.6	長崎市 20.3	青森市 22.8	青森市 23.3	青森市 23.6

下位10県・市の状況

順位	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
1 富山県	1.7%	富山県 1.7%	富山県 1.8%	富山県 1.7%	富山県 1.8%	富山県 1.9%
2 岐阜県	1.8	岐阜県 1.9	岐阜県 2.0	岐阜県 2.0	岐阜県 1.9	岐阜県 2.0
3 岡崎市	2.3	岡崎市 2.4	岡崎市 2.4	岡崎市 2.4	岡崎市 2.5	岡崎市 2.9
4 福井県	2.6	福井県 2.6	福井県 2.6	福井県 2.7	福井県 2.8	福井県 3.0
5 愛知県	2.7	愛知県 2.9	豊田市 2.8	豊田市 3.0	愛知県 3.0	富山市 3.1
6 静岡県	2.8	静岡県 3.0	愛知県 3.0	愛知県 3.0	富山市 3.1	長野県 3.1
7 長野県	2.8	長野県 3.0	富山市 3.1	富山市 3.1	長野県 3.1	愛知県 3.2
8 豊田市	2.9	豊田市 3.0	長野県 3.1	長野県 3.1	豊田市 3.3	豊田市 3.3
9 富山市	2.9	富山市 3.2	静岡県 3.3	静岡県 3.4	静岡県 3.5	石川県 3.6
10 新潟県	3.3	新潟県 3.4	石川県 3.5	石川県 3.5	石川県 3.5	静岡県 3.7

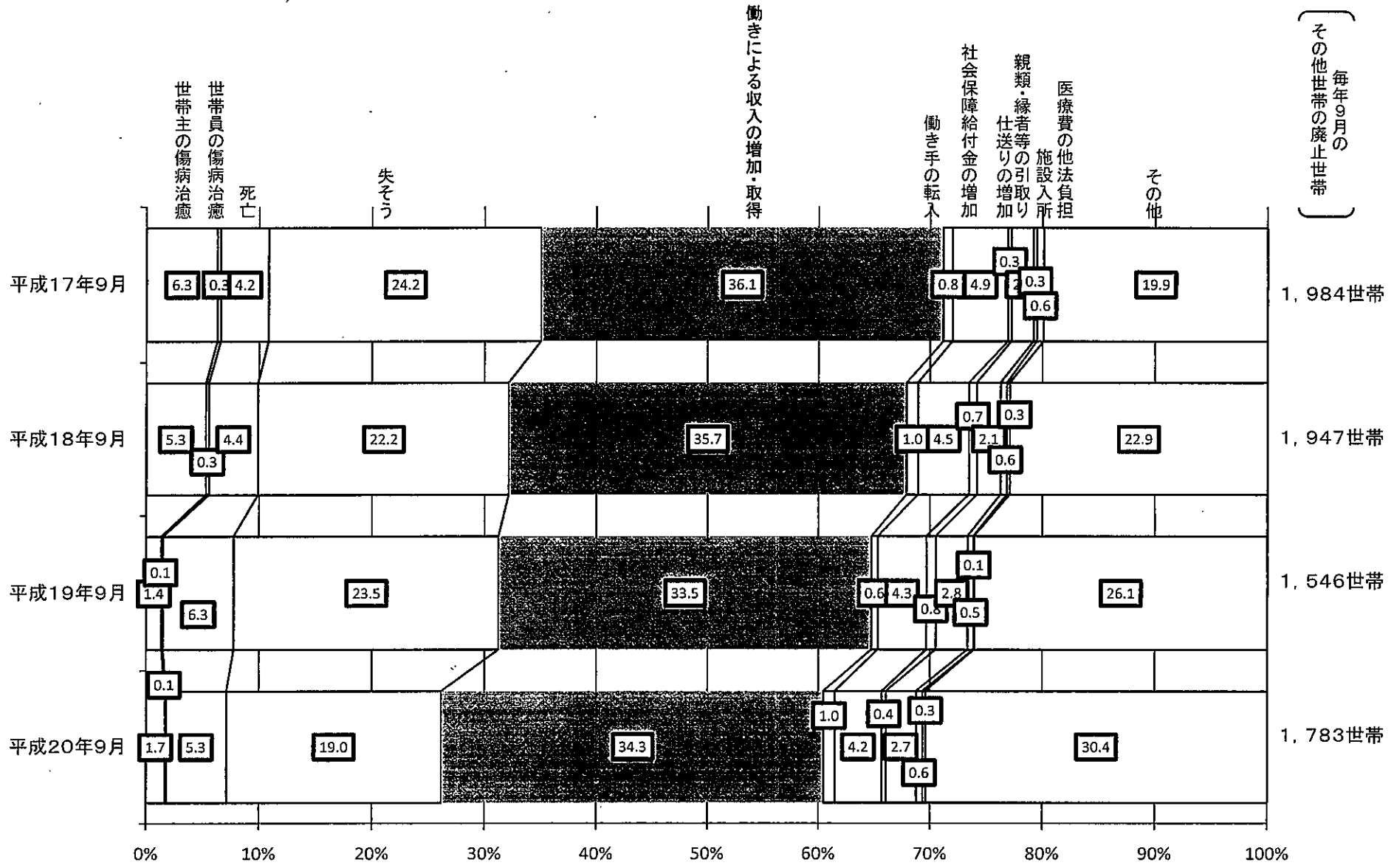
資料：福祉行政報告例
 ※都道府県(指定都市・中核市を除く)・指定都市・中核市別の保護率

全被保護世帯の保護廃止の理由別内訳(毎年9月現在)



出典:厚生労働省 福祉行政報告例

「その他世帯」の保護廃止の理由別内訳(毎年9月現在)



出典:厚生労働省 福祉行政報告例

○ 自立支援プログラム導入(平成17年度)の背景

当時の状況

○被保護世帯が抱える問題は多様

- ・ 精神疾患、高齢者等の傷病(社会的入院を含む)
- ・ DV、虐待
- ・ 若年無業者(NEET)、多重債務、元ホームレス等
- ・ 高齢者世帯(特に単身世帯)の増加
 -平成7年度の世帯数を100とした割合(平成15年度)
 高齢者世帯 171.4 高齢者単身世帯 170.3
- ・ 社会的きずなが希薄
 -相談に乗ってくれる人がいない 38.3%(平成15年)

【被保護者】

○実施体制上の問題

- ・ 担当職員の配置数・その経験の不足
 -生活保護担当職員の配置状況(平成16年度)
 全国 11,944人(1,198人不足)
 (参考)生活保護担当職員の不足数の年次推移
- | H12 | H13 | H14 | H15 | H16 |
|------|------|------|--------|--------|
| 354人 | 576人 | 858人 | 1,089人 | 1,198人 |
- ・ 指導監督担当職員のうち、担当職員経験がない者
 全国平均 23.8%(平成16年度)

【地方自治体の運用】

問題点

- ①経済的な給付のみでは被保護者の抱える様々な問題への対応に限界
- ②保護の長期化を防ぐための取組が不十分
- ③担当職員個人の経験等に依存する実施体制にも限界

見直しの方向性

①多様な対応

②早期の対応

③システムの対応

が可能となるよう、
 経済的給付に加え、
 自立支援策を充実

自立支援プログラムの導入

※生活保護法第1条 この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

○ 自立支援プログラムの基本方針

1 自立支援プログラムの策定

- ① 管内の被保護世帯全体の状況を把握
- ② 被保護者の状況や自立阻害要因を類型化し、それぞれの類型ごとに対応する自立支援の具体的内容と手順を定めた個別の支援プログラムを策定
- ③ これに基づき個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施

2 自立の概念

- 経済自立… 就労による経済的自立
(例) 稼働能力を有する者→就労に向けた具体的取組を支援し、就労を実現するプログラム
- 日常生活自立… 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こと
(例) 精神障害者→長期入院を防止・解消し、居宅生活の復帰・維持を目指すプログラム
- 社会生活自立… 社会的なつながりを回復・維持し、地域社会の一員として充実した生活を送ること
(例) 高齢者→傷病や閉じこもりを防止し、健康的な自立生活を維持するプログラム

3 実施体制の充実

- 他法他施策や関係機関(保健所、ハローワーク、精神保健福祉センター等)の積極的活用
- 民生委員、社会福祉協議会、社会福祉法人、民間事業者等への外部委託(アウトソーシング)の推進や非常勤職員の積極的活用
- セーフティネット支援対策等事業費補助金や生業扶助の積極的活用

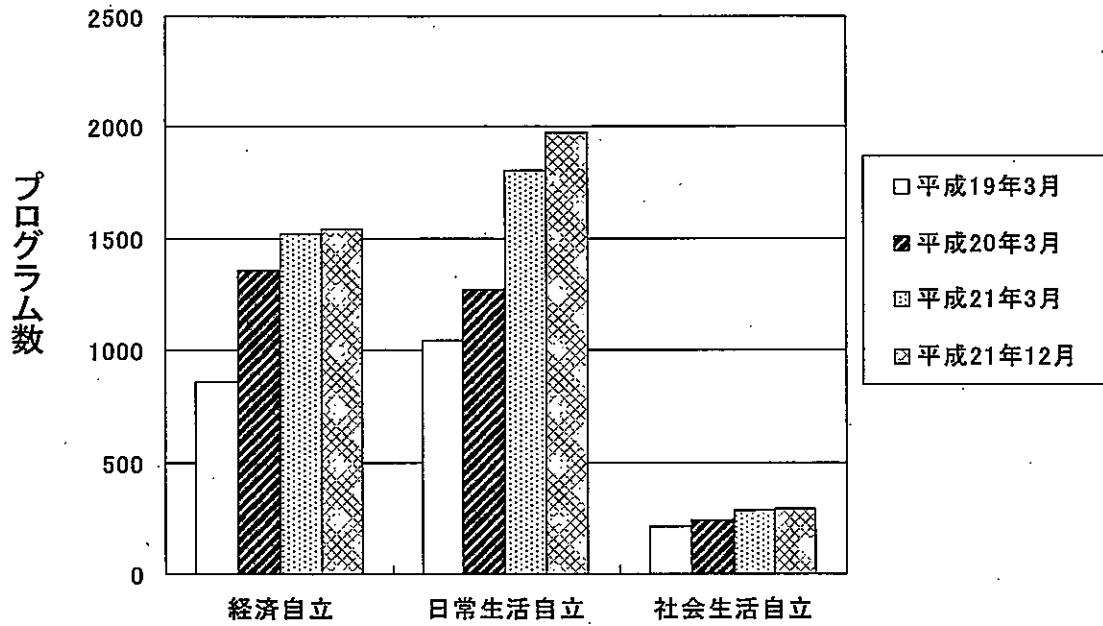
4 自治体に対する財政的支援とこれまでの取組等

- セーフティネット支援対策等事業費補助金により自治体の取組(支援専門員等の配置、協力事業者への委託等)を支援。
- これまでの取組方針(例示)
 - 平成18年度：全自治体で自立支援プログラムを少なくとも1つ策定
 - 平成19年度：全自治体で就労支援に関するプログラムを策定
 - 平成20年度：全自治体で債務整理に関するプログラムを策定
 - 平成21年度：就労意欲の低い者に対する就労支援、子どもの健全育成に関する支援

5 その他自立支援にかかる費用及び支援員

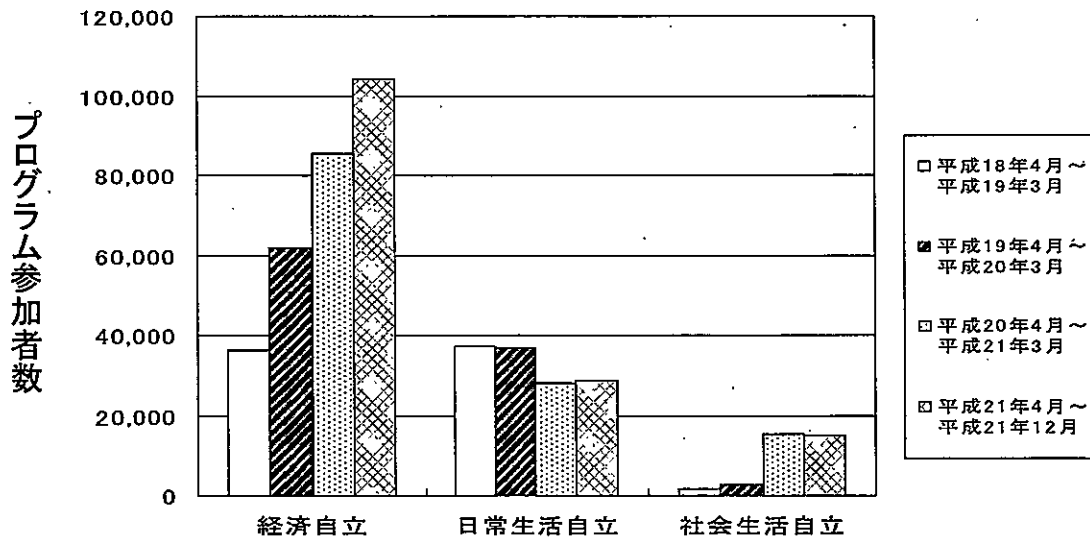
- 各種自立支援プログラムを実施するために専門職員等(嘱託等)を配置したり、自立支援のためのサービスを整備する場合は、補助金により支援している(全額又は一部を国庫負担)。
- 専門職員等(嘱託等)は平成21年12月末現在、約1,000名(うち就労支援員は666名)
- 平成19年度の事業費は約21億円(うち就労支援約15億円)
- 平成20年度の事業費は約26億円(うち就労支援約17億円)
- 平成21年度の事業費は約30億円(うち就労支援約18億円)

○ 自立支援プログラムの策定状況



	平成19年3月	平成20年3月	平成21年3月	平成21年12月
経済自立に関するもの	860 40.6%	1,360 47.4%	1,517 42.1%	1,538 40.4%
日常生活自立に関するもの	1,047 49.4%	1,269 44.2%	1,801 50.0%	1,977 51.9%
社会生活自立に関するもの	212 10.0%	240 8.4%	287 7.9%	293 7.7%
計	2,119 100.0%	2,869 100.0%	3,605 100.0%	3,808 100.0%

○ 自立支援プログラムの実施状況



	平成18年4月～平成19年12月	平成19年4月～平成20年3月	平成20年4月～平成21年3月	平成21年4月～平成21年12月
経済自立に関するもの	36,342	61,728	85,583	104,290
日常生活自立に関するもの	37,430	36,814	28,114	28,854
社会生活自立に関するもの	1,619	2,690	15,441	15,027
合計	75,391	101,232	129,138	148,171

※平成20年度より、ホームレスに関するプログラムを日常生活自立から社会生活自立に組み替えるなど、集計上の変更を行っている。