

生活保護を考える

2012年6月21日(木)

大学院法学研究科

稲森 公嘉

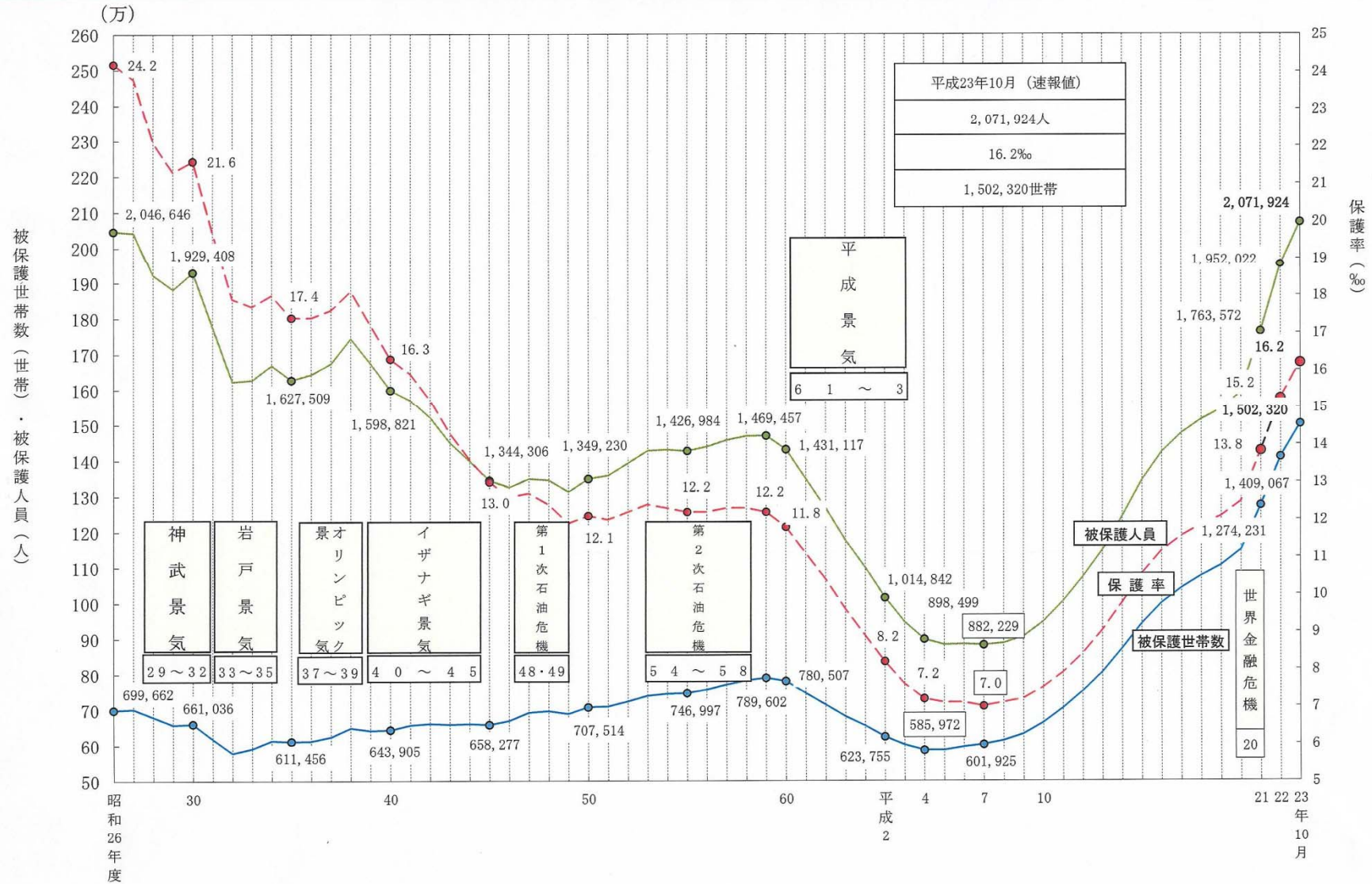
1. 生活保護の現状

生活保護受給状況(2012年3月)

- ・被保護世帯数 1,528,381世帯
- ・被保護実人員 2,108,096人

(出典:厚生労働省「福祉行政報告例(平成24年3月分概数)」)

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

世帯類型別の保護世帯数と世帯保護率の推移

10年前と比較すると、各世帯類型ごとにみた保護世帯数、世帯保護率ともに増加しているが、特に、稼働年齢層と考えられる「その他の世帯」の割合が大きく増加している。

◆10年前(平成12年度)

	被保護世帯 総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者 世帯	その他の 世帯
世帯数 (構成割合(%))	750,181 (100)	341,196 (45.5)	63,126 (8.4)	290,620 (38.7)	55,240 (7.4)
世帯保護率(‰)	16.5	43.9	106.1	9.3	

◆現在(平成22年度)

	被保護世帯 総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者 世帯	その他の 世帯
世帯数 (構成割合(%))	1,405,281 (100)	603,540 (42.9)	108,794 (7.7)	465,540 (33.1)	227,407 (16.2)
世帯保護率(‰)	28.9	59.1	153.7	18.4	

4倍強の
増加

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

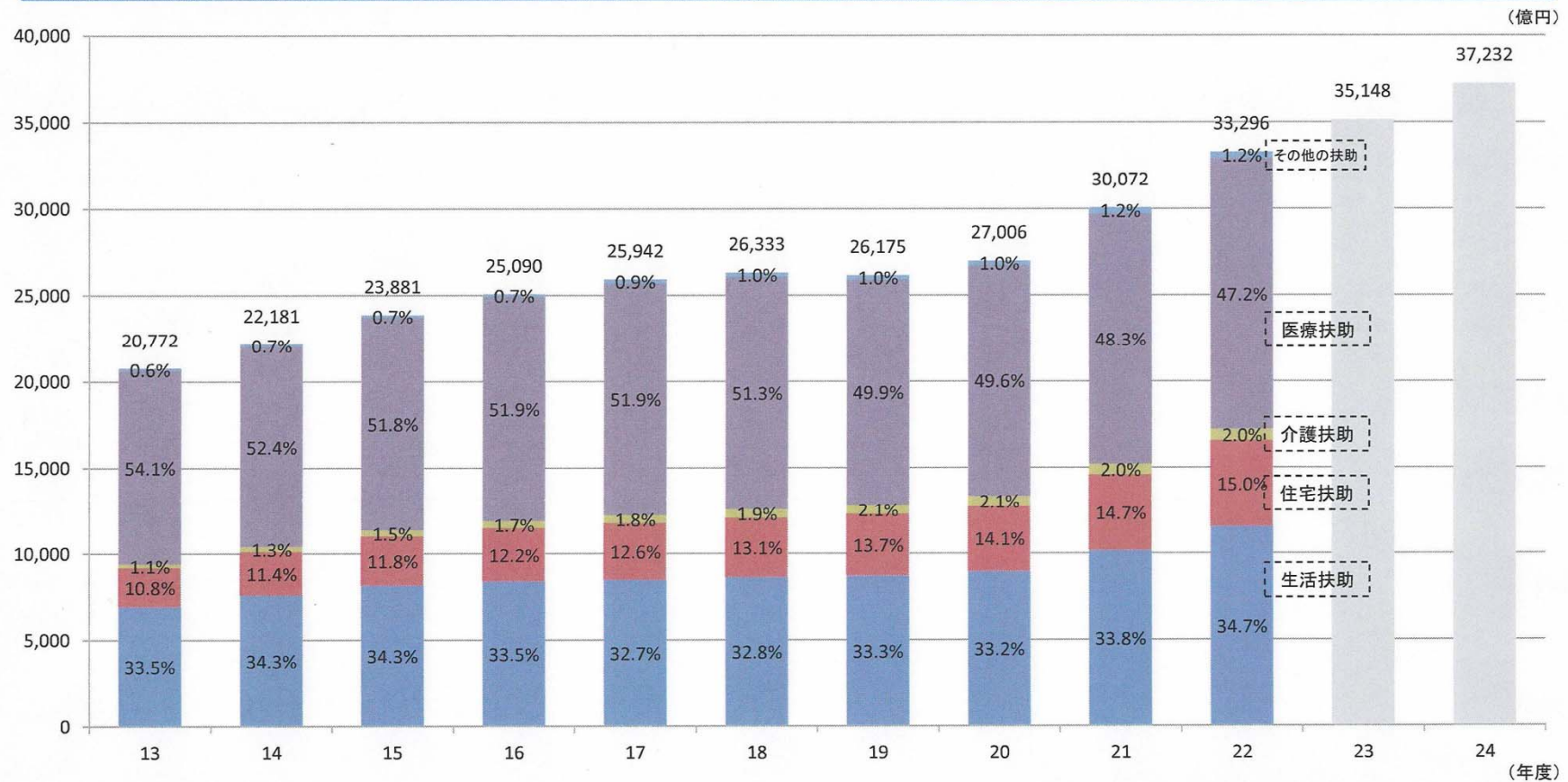
傷病者世帯: 世帯主が入院(介護老人保健施設入所を含む。)しているか、在宅患者加算を受けている世帯、若しくは世帯主が傷病のため働けない者である世帯

その他の世帯: 上記以外の世帯

資料出所: 福祉行政報告例
国民生活基礎調査

生活保護費負担金(事業費ベース)実績額の推移

生活保護費負担金実績額(事業費ベース)は平成21年度に3兆円を突破し、さらに急伸する勢いである。全体の約半分は医療扶助が占めている。



資料：生活保護費負担金事業実績報告

※1 施設事務費を除く

※2 平成22年度までは実績額、23年度は補正後予算額（前年度精算交付分除く）、24年度は当初予算額

※3 国と地方における負担割合については、国3/4、地方1/4

1. 生活保護の現状

生活保護受給者はなぜ増えているのか？

→さまざまな要因が考えられる

「その他世帯」について言えば、

- ①雇用の不安定化
- ②経済情勢の悪化
- ③制度運用の変化

1. 生活保護の現状

制度運用上の変化

- 「職や住まいを失った方々への支援の徹底について」(平成21年3月18日社援保発第0318001号保護課長通知)
 - 「失業等により生活に困窮する方々への支援の留意事項について」(平成21年12月25日社援保発1225第1号保護課長通知)
- 稼働年齢層にも保護を実施

生活保護制度の概要

○ 生活保護制度の目的

○ 最低生活の保障

⇒ 資産、能力等すべてを活用してもなお生活に困窮する者に対し、困窮の程度に応じた保護を実施

○ 自立の助長

最低生活の保障

- ① 資産、能力等あらゆるものを活用することが保護の前提。また、扶養義務者による扶養などは、保護に優先される。

- ・不動産、自動車、預貯金等の資産
- ・稼働能力の活用
- ・年金、手当等の社会保障給付
- ・扶養義務者からの扶養 等



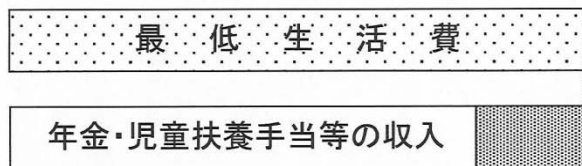
◇保護の開始時に調査

(預貯金、年金、手当等の受給の有無や可否、傷病の状況等を踏まえた就労の可否、扶養義務者の状況及び扶養能力等)

◇保護適用後にも届出を義務付け

- ② 支給される保護費の額

- ・厚生労働大臣が定める基準で計算される最低生活費から収入を差し引いた差額を保護費として支給



収入としては、就労による収入、年金等社会保障の給付、親族による援助等を認定。

預貯金、保険の払戻し金、不動産等の資産の売却収入等も認定するため、これらを消費した後に保護適用となる。

自立の助長

- ・ケースワーカーの月1回の家庭訪問等による就労指導
- ・福祉事務所とハローワークの連携強化
- ・福祉事務所への就労支援員の増配置

2. 保護の受給要件

生活保護を受けるには

- ①日本国民であること(1条、2条)
- ②利用し得る資産、能力その他あらゆるものを活用していること(4条1項)

が必要。

これらの要件を満たすとき、世帯単位で算定された最低生活費と収入等の差額が保護費として支給される。

2. 保護の受給要件

活用すべき資産・能力等

→「保護の実施要領」その他の通知等で詳細な基準が定められており、各年度版の『生活保護手帳』『生活保護手帳別冊問答集』に収載されている。

資産：不動産、自動車、生活用品、預貯金等

能力：稼働能力

その他：公的年金給付、損害賠償請求権等

2. 保護の受給要件

保有が認められる資産

- ・不動産：居住用不動産（処分価値が利用価値に比して著しく大きくない場合）
- ・自動車：①障害者、公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住する者又は勤務先がある者、深夜業務に従事する者の通勤用自動車、②障害者、公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住する者の通院・通学・通所用自動車
- ・生活用品：利用の必要があり、保有を認めても当該地域の一般家庭との均衡を失しないもの（70%の普及率が目安）
- ・預貯金：保護開始時には、家計上の繰越金程度（1ヵ月の最低生活費の5割まで）。保護費のやり繰りによって生じたものは、使用目的が保護の趣旨目的に反しない場合のみ

2. 保護の受給要件

能力活用要件の判断枠組（名古屋高判平成9.8.8 など）

- ①稼働能力
- ②稼働能力を活用する意思
- ③稼働能力を活用する就労の場

・東京地判平成23.11.8（新宿ホームレス訴訟）

「当該生活困窮者が、その具体的な稼働能力を前提として、それを活用する意思を有しているときには、当該生活困窮者の具体的な環境の下において、その意思のみに基づいて直ちにその稼働能力を活用する就労の場を得ることができると認めることができない限り、なお当該生活困窮者はその利用し得る能力を、その最低限度の生活の維持のために活用しているものであって、稼働能力の活用要件を充足するということができる」

2. 保護の受給要件

不正受給

受給要件を満たさないのに、不実の申請等により不正に保護を受けた場合



- 保護費の徴収(78条)
- 罰則(85条)
 - : 3年以下の懲役又は30万円以下の罰金

20 不正受給の状況

不正受給件数は毎年増加しており、そのうち6割は稼働収入の無申告や過少申告である。福祉事務所による課税調査等の照会・調査により、約9割が発見されている。

【不正受給件数、金額等の推移】

年度	不正受給件数	金 額	1件当たり金 額
	件	千円	千円
15	9,264	5,853,929	632
16	10,911	6,203,506	569
17	12,535	7,192,788	574
18	14,669	8,978,492	612
19	15,979	9,182,994	575
20	18,623	10,617,982	570
21	19,726	10,214,704	518

資料：監査実施結果報告

【不正内容(平成21年度)】

内 訳	実数	構成比
	件	%
稼働収入の無申告	9,891	50.1
稼働収入の過小申告	1,983	10.1
各種年金等の無申告	4,022	20.4
保険金等の無申告	742	3.8
預貯金等の無申告	483	2.4
交通事故に係る収入の無申告	292	1.5
その他	2,313	11.7
計	19,726	100.0

資料：平成21年度監査実施結果報告

【不正受給発見の契機の状況(平成21年度)】

照会・調査	通報・投書	その他	計
17,621件	1,266件	839件	19,726件
(89.3%)	(6.4%)	(4.3%)	(100.0%)

資料：平成21年度監査実施結果報告

(出典) 第14回生活保護制度に関する

国と地方の協議

(平成23年5月30日)

資料3「生活保護制度の現状
等について」

- (注) 1. 「照会・調査」とは、福祉事務所が被保護世帯、勤務先、生命保険会社、税務官署、社会保険事務所等の関係先に
対する照会や訪問調査を行ったもの及びに監査指摘等によるものである。
2. 「通報・投書」とは、他の福祉事務所、一般住民、民生委員等からの通報及び投書である。
3. 「その他」とは、新聞報道等によるものである。

2. 保護の受給要件

急迫保護

- ・急迫した事由がある場合には、補足性要件の確認を待たず、必要な保護を行う(4条3項)
- ・職権による保護の開始(25条1項)



保護費の返還(63条)

- ・資力があるにもかかわらず保護を受けたときには、すみやかに、受けた保護金品相当額の範囲内で実施機関の定める額を返還する。

3. 扶養との関係

民法上の扶養義務

752条

「夫婦は同居し、互いに協力し扶助しなければならない。」

877条

- 「①直系血族及び兄弟姉妹は、互いに扶養をする義務がある。
②家庭裁判所は、特別の事情があるときは、前項に規定する場合のほか、三親等間の親族間においても扶養の義務を負わせることができる。」

3. 扶養との関係



- 1) 生活保持義務(夫婦間及び未成年の子に対する親)
: 自分の生活と同質・同程度の生活を確保
- 2) 生活扶助義務(その他の一定親族間)
: 自分の生活に余裕のある場合にその限度で

879条

「扶養の程度又は方法について、当事者間に協議が調わないとき、又は協議をすることができないときは、扶養権利者の需要、扶養義務者の資力その他一切の事情を考慮して、家庭裁判所が、これを定める。」

3. 扶養との関係

扶養義務者の存在と生活保護受給

旧生活保護法3条

「扶養義務者が扶養をなし得る者には、急迫した事情がある場合を除いては、この法律による保護は、これをなさない。」



現行生活保護法4条2項

「民法に定める扶養義務者の扶養・・・は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。」

3. 扶養との関係

「優先」の意味

- ・「現実には扶養義務者による扶養が行われれば、その範囲で保護が縮減すること」(西村健一郎『社会保障法』504頁)
- ・「公的扶助に優先して私法的扶養が事実上行われることを期待しつつも、これを成法上の問題とすることなく、単に事実上扶養が行われたときにこれを被扶助者の収入として取り扱うもの」(小山進次郎『生活保護法の解釈と運用』120頁)

→扶養義務者による扶養義務の履行は、生活保護の受給要件ではない。

3. 扶養との関係

もともと、保護の実施は、扶養義務者の扶養義務を軽減するものではない。

扶養義務者からの費用徴収(77条)

- ①被保護者に対して民法の規定により扶養の義務を履行しなければならない者があるときは、その義務の範囲内において、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の全部又は一部を、その者から徴収することができる。
- ②前項の場合において、扶養義務者の負担すべき額について、保護の実施機関と扶養義務者の間に協議が調わないとき、又は協議をすることができないときは、保護の実施機関の申立により家庭裁判所が、これを定める。

3. 扶養との関係

- ・岡山地判平成4.5.20

親からの扶養を積極的に受けようとしなかった原告からの保護申請を却下した福祉事務所長の処分を適法とした。

- ・大阪地判平成13.3.29

「民法上の扶養義務者による扶養が現実に期待できる場合にこれが生活保護法による保護に優先すべきであり、「扶養義務者の扶養を受けることに対する要保護者の意見も判断の一要素として考慮されるべき事項ではあるが、要保護者が扶養を受けない意思を持っていることから直ちに扶養が現実に期待できないということとはでき」ない。

扶養義務者との関係は多様(ex.虐待被害者)

※生活保護の見直しをめぐって

自民党の生活保護見直し案

- ・平成21年12月25日保護課長通知の撤回
- ・生活保護水準の10%引き下げ
(勤労者の賃金水準や基礎年金とのバランスに配慮)
- ・医療費扶助を大幅に抑制
(自己負担の導入、医療機関の指定、重複診療の厳格なチェック、ジェネリック薬の使用義務化)
- ・現金給付から現物給付へ
(生活扶助(食費・被服費)、住宅扶助、教育扶助等について、自治体の判断に委ねる)
- ・働ける層(稼働層)の自立支援、公的機関での採用等の就労支援
(自立支援プログラムの提供、就労の指導強化、凍結貯蓄の制度化)
- ・ケースワーカー業務の改善、調査権限の強化で不正受給を防止
(ケースワーカーの民間委託、自治体の調査権限の強化)
- ・中期的な取り組み(就労可能者の区分対応と貧困の連鎖の防止)
(就労困難者と就労可能者の区分、就労可能者について就職あっせん拒否の場合の給付減額や有期制の導入)