

CIRJE-J-264

2000年代後半の生活保護と地方財政  
－市単位データによる分析－

東京大学大学院経済学研究科  
林 正義

2014年10月

CIRJE ディスカッションペーパーの多くは  
以下のサイトから無料で入手可能です。  
[http://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/03research02dp\\_j.html](http://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/03research02dp_j.html)

このディスカッション・ペーパーは、内部での討論に資するための未定稿の段階にある論文草稿である。著者の承諾なしに引用・複写することは差し控えられる。

【資料】

# 2000年代後半の生活保護と地方財政\*

## — 市単位データによる分析 —

林 正義

東京大学 大学院経済学研究科・経済学部

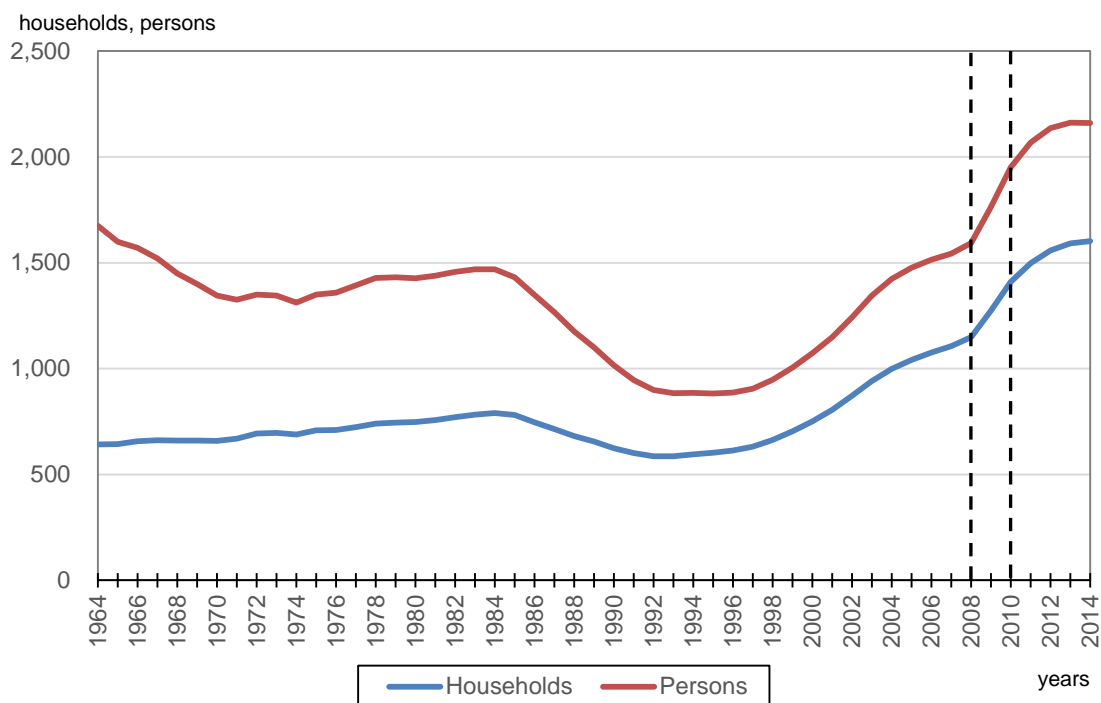
---

\* 本稿は、科学研究費補助金基盤 (B) 20330064 (研究課題名「生活保護と地方行財政のあり方に関する経済学的研究」2008-2010) および科学研究費補助金基盤 (C) 23530360 (研究課題名「日本における地域保険に関する経済学的研究」2011-2013) における研究で入手・利用した生活保護統計を利用して、地方財政における生活保護制度とその現状を解説するものである。生活保護世帯および人員に関するデータは、厚生労働省から提供をうけた福祉行政報告例に係る調査票情報 (平成 25 年 2 月 26 日 0226 第 4 号)、各都道府県が毎年編纂する統計年鑑や類似の福祉統計年鑑等、ウェブサイト e-Stat「社会福祉行政業務報告」掲載の政令市および中核市データ、ならびに散発的に各種ウェブサイトアップロードされている福祉事務所別データに拠っている。また、生活保護費にかかる市別データは、基準財政需要額データは総務省自治財政局交付税課から、市町村決算状況調における市別の民政費のクロス表については総務省自治財政局調整課を通じ入手した。なお、生活保護費にかかる市別の基準財政需要額データは総務省自治財政局交付税課から、市町村決算状況調における市別の民政費のクロス表については総務省自治財政局調整課を通じ入手することができた。データ入手に協力頂いた関係組織・関係者の方々には心から感謝いたします。

# 1. はじめに

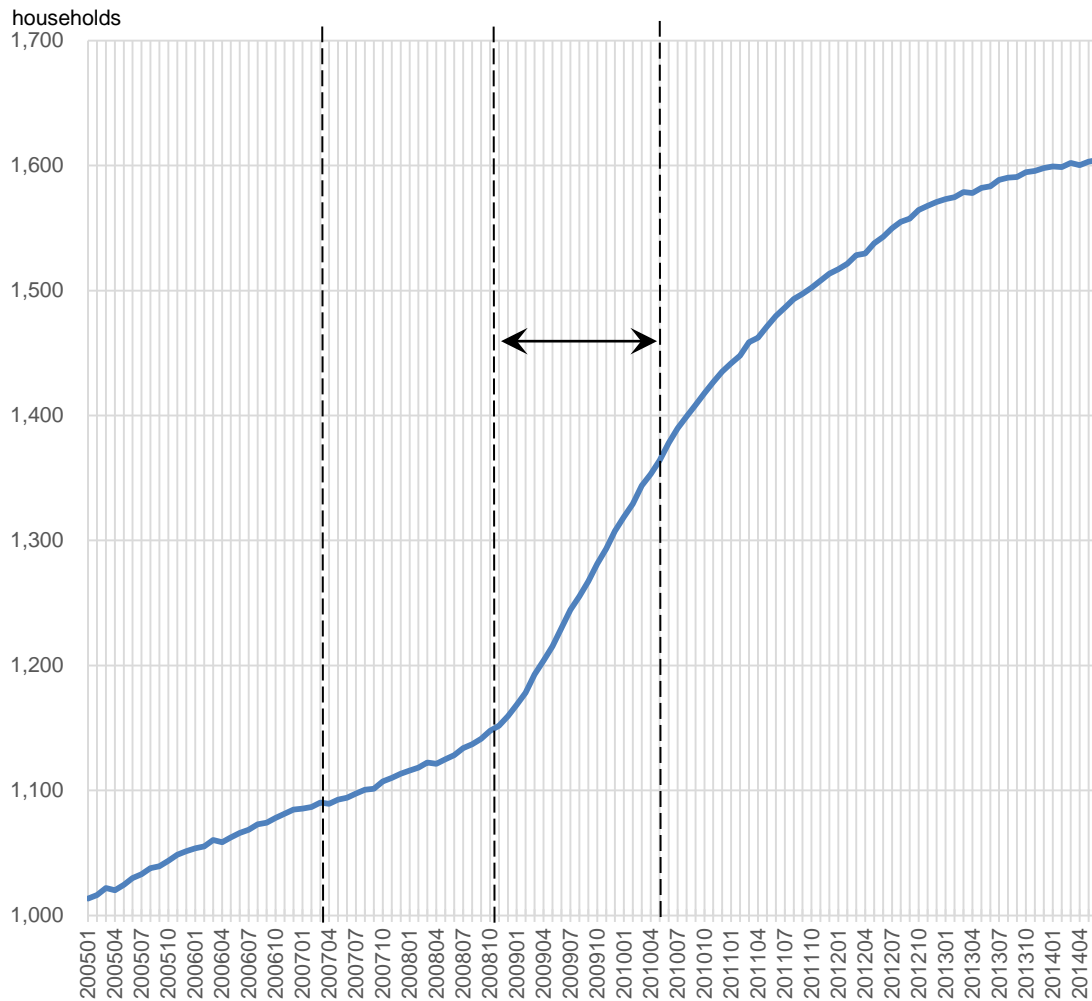
生活保護の規模は、図 1 の保護世帯数と人員数の動きによって示されているように、日本の高い経済成長と生活保護以外の福祉制度の充実により 70 年代には安定をみせ、80 年代後半のいわゆるバブル経済期には急速に低下した。しかし、このバブル経済が止む 1990 年代前半から生活保護規模は再び増加し、現在まで増加をつづけている。図 1 が示すように、90 年代初めには 60 万程度であった保護世帯数は、2000 年代半ばには 100 万を超え、2010 年以降になると倍以上の 150 万世帯を超えている。特に近年で顕著な動きが見られるのは、いわゆるリーマンショック発生後にあたる 2008 年から 2010 年にかけてである。図 2 は、この時期における保護世帯数の動きを月別で示しているが、同図によると 2008 年の 10 月を境に保護世帯数上昇の勾配が変化し、その動きは 2010 年の 4 月辺りまで続いている。それ以降は、世帯数は増加しているものの、その増加率は減少に転じており、2014 年初頭以降は、保護規模の増加は一息ついたように見える。

図 1. 保護世帯数および保護世帯人員数の推移（年平均）



出典: e-Stat「社会福祉行政業務報告」(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000001034573>)  
2012 年度以降のデータは厚生労働省「被保護者調査」(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/74-16.html>)

図 2. 保護世帯数の推移（月平均）



出典: e-Stat「社会福祉行政業務報告」(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000001034573>)  
 2012年度以降のデータは厚生労働省「被保護者調査」(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/74-16.html>)

ここから分るように 1990 年代から持続的に保護規模は増大し続けているが<sup>1</sup>, 特に 2008 年以降の生活保護をめぐる環境は大きく変化し, 同年から数年間の時期は生活保護にかかる行財政にとって激動の時期であったと推測される. 日本の生活保護は, 他国の類似制度が典型的に対象とする若年・壮年層の所得保証機能に加え, 他国では別の制度が対象とする低所得者の医療保障と高齢者の所得保証をも同時に担っているだけでなく, そのような複合的な機能を地方が丸抱えしている (林 2006, 2008, Hayashi 2010). つまり, 日本の地方は生活保護制度を通じて公的扶助の大部分を担っているため, この期における変動が日本の

<sup>1</sup> 保護世帯数の将来推計については Hayashi (2014) を参照せよ.

地方行財政に与える影響は甚大であったと推測される。このような問題意識をもって、本稿では2008年を挟む00年代後半にあたる2006年から2010年までの生活保護の状態と変化を市単位のデータを用いて整理・俯瞰する<sup>2</sup>。林(2010)では2007年度の市データを用いて同様の作業を行っているが、本稿では同様の分析を他年度まで拡張することで経年的な動きも特徴付ける。本稿の構成は以下の通りである。つづく第2節においては、生活保護制度の概要を説明する。第3節では生活保護の執行体制を扱い、保護率の動向と市毎の分布の概観とともに、ケースワーカー数に関わる数値が整理される。そして第4節では、地方財政における生活保護費の位置について議論する。特に、地方歳出に占める生活保護費のウエイトや、国における財源保障の実態などについて概観する。そして第5節をもって本稿は締めくくられる。

なお本稿は上記のように、生活保護に関する広範囲のデータを利用し議論を進めるが、それらデータの出典は以下の通りである。まず生活保護世帯および人員に関するデータは、厚生労働省から提供をうけた福祉行政報告例に係る調査票情報(平成25年2月26日0226第4号)、各都道府県が毎年編纂する統計年鑑や類似の福祉統計年鑑等、ウェブサイトe-Stat「社会福祉行政業務報告」掲載の政令市および中核市データ、ならびに散発的に各種ウェブサイトにアップロードされている福祉事務所別データに拠っている。つぎに生活保護費にかかる市別データは、一般会計データについては総務省のウェブサイトから入手できる市町村決算状況調による。一方、基準財政需要額データは総務省自治財政局交付税課から、市町村決算状況調における市別の民政費のクロス表については総務省自治財政局調整課を通じ入手した。なお、生活保護費にかかる市別の基準財政需要額データは総務省自治財政局交付税課から、市町村決算状況調における市別の民政費のクロス表については総務省自治財政局調整課を通じ入手することができた。以下では、これらから作成した市別データを用いて複数の図表が提示するが、上記でのデータ出典をもって、各図表のデータ出典の記述にかえるものとする。

---

<sup>2</sup> つまり、以下では町による福祉事務所と都道府県の福祉事務所による生活保護行政はデータに含まれないが、市部だけで全国の生活保護世帯の93.20%、生活保護世帯人員数の93.04%を占める(2007年度実数値)ことを鑑みると、この点は大勢を見る上では大きな問題はないであろう。

## 2. 生活保護制度<sup>3</sup>

終戦に伴い大量の戦災者・引揚者・離職者が発生した 1946 年、(旧)生活保護法が制定される(同年 9 月公布・翌月実施)。戦後初めての福祉法制である同法は、日本で初めて保護の無差別平等を明示した画期的な法ではあったが、社会保障審議会によって次のような不備の指摘とその是正勧告が行われた(「生活保護制度の改善強化に関する勧告」1949 年)。第 1 に、旧生活保護法で社会権に関する言及していない点を改め、国家がその責任で保障する最低生活水準を日本国憲法 25 条にある「健康で文化的な水準」とするよう勧告された。第 2 に、国民の当然の権利として生活に困窮した場合に保護を請求できる点を明示し、不服がある場合の権利保障措置を明らかにするよう求められた。第 3 に、旧生活保護法に設けられた判断基準が曖昧な欠格条項を改め、欠格条項を明確・具体的にすることで恣意的な制度運用を防止することが要請された。これら勧告に答える形で 1950 年に生活保護法が改正され、現行の(新)生活保護法が誕生する<sup>4</sup>。

### 2.1. 生活保護制度の原理と原則

生活保護法には同制度が基づく思想およびその運用での判断基準として 3 つの原理が示されている。第 1 は無差別平等の原理(2 条)である。この原理の元では、生活保護を請求する権利(保護請求権)は全国民に無差別平等に与えられており、困窮原因、人種、信条、性別、社会経済的地位などによって保護請求者は優先的または差別的な取り扱いを受けない<sup>5</sup>。第 2 は最低生活の原理(3 条)である。保証される最低限度の生活は、「健康で文化的な生活水準を維持することができるもの」され、単なる衣食住に足りる水準を超える。第 3 は補足性の原理(4 条)である。この原理の下では、資産があるものは資産を(資産活用)、稼働能力があるものは労働を(能力活用)、家族・親類の援助があるものは当該援助を(扶養義務の履行)、そして、他の扶助制度が利用できるならば当該制度を(他法活用)優先的に活用しなければならない。そして、これらの手段を用いて

---

<sup>3</sup> 本節の記述は表におけるデータを最新版に更新した以外は林(2010)によっている。

<sup>4</sup> その 1 条は「この法律は、日本国憲法第 25 条に規定する理念に基づき、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」とされ、憲法 25 条に基づく国家責任として生活保護が行われることが明示された。また旧生活保護法では品行が著しく粗悪な者は保護されないと規定され、恣意的な欠格条項の運用が可能であったが、新法ではそのような欠格条項は存在しない。

<sup>5</sup> これは、旧生活保護法における欠格条項が放棄されたことを意味する。

も最低限の生活が不可能な場合に限り、生活保護が給付される。

これらの原理に加え生活保護法には、保護を実施するための手順として 4 つの「原則」が規定されている。第 1 は申請保護の原則である（7 条）。保護請求権は無差別平等に認められているが、要保護者による保護申請ののちに受給が可能となる<sup>6</sup>。第 2 は基準及び程度の原則である（8 条）。これにより、厚生労働大臣（国）が「健康で文化的な生活水準」を別途金額で設定し<sup>7</sup>、この金額のうち要保護者が自ら稼得できない程度が給付額として移転される。第 3 は必要即応の原則であり（9 条）、要保護者の年齢、性、健康等の違いによる個別的な必要に応じて保護が行われる。第 4 は世帯単位の原則であり（10 条）、世帯単位で保護の要否や給付額が決定される。

## 2.2. 生活保護給付額の算定

要保護者への給付額は世帯単位で算出される（世帯単位の原則）。ただし、世帯原則を厳密に適用すると必要な保護ができない場合、実際は同居していても書類上は当該世帯員を別世帯とみなすこと（世帯分離）もできる。なお、世帯毎に保証する消費額は生活保護基準額として国が算定し、同基準額から収入を差し引いた値が給付額となる（基準及び程度の原則）。

生活保護給付は世帯単位で現金で移転される。ただし、医療扶助と介護扶助では直接サービス提供者に経費が支払われ、また必要に応じ、住宅扶助を現金で給付する代わりに、救護施設や更生施設等へ入所させる場合がある<sup>8</sup>。

生活保護基準額は保護世帯の困窮程度に対応するように（必要即応の原則）、複数の扶助や特別加算の合計額として決定される。特に、①生活扶助（日常生活に必要な衣料費、食料費、光熱費等）、②教育扶助（義務教育に必要な学用品等）、③住宅扶助（家賃、補修など住宅維持費）、④医療扶助（治療費、薬剤費、治療材料費等）、⑤介護扶助（介護保険の自己負担部分）、⑥出産扶助、⑦生業扶助（生業に必要な資金、職業能力開発校等の費用）、⑧葬祭扶助（要保護者死亡時の葬

---

<sup>6</sup> 場合により、要保護者の扶養義務者や他の同居の親族も申請することは可能である。また、急を要する場合は、本人の申請が無くとも保護の実施機関が職権として保護できる。

<sup>7</sup> 生活保護基準額は一般消費水準額を睨みながら設定され（これを「水準均衡方式」という）、前者は後者の大凡 6～7 割程度といわれている。

<sup>8</sup> 保護施設には、救護施設（身体や精神の著しい障害をもつ要保護者）、更生施設（身体や精神の理由により養護及び生活指導を必要とする要保護者）、医療保護施設（医療を必要とする要保護者）、授産施設（身体や精神上の理由や世帯の事情により就業能力の限られている要保護者）、および、宿所提供施設（住居のない要保護者）がある。

祭経費)の扶助については、被保護世帯の特性を考慮して金額が算定される。特に生活扶助には8つの加算(妊産婦加算, 母子加算, 障害者加算, 介護施設入所者加算, 在宅患者加算, 放射線障害者加算, 児童養育加算, 介護保険料加算)がある。また, 生活扶助, 住宅扶助, 葬祭扶助には, 地価を含む地域の物価差を考慮して, 地域別に基準が設定されている。当該地域区分は「級地」と呼ばれ, 市町村を単位とした3つの区分と, 各区分内の下位2区分の全6区分からなる。表1は世帯構成や級地にしたがった生活保護基準額を示している。

表 1. 世帯類型別生活保護基準額 (2014 年度) 月額

(単位: 円)

	夫婦子2人世帯 (35歳・30歳・ 9歳・4歳)	障害者を含む2 人世帯(65歳・ 25歳障害者)	老人2人世帯 (68歳・65歳)	母子2人世帯 (30歳・4歳)
1級地-1	221,680	189,230	135,380	160,980
1級地-2	213,420	183,860	130,050	155,990
2級地-1	205,140	175,760	123,860	148,590
2級地-2	196,830	172,110	120,290	145,210
3級地-1	183,590	160,130	110,230	133,840
3級地-2	176,430	155,330	105,480	129,370

出典: 生活保護制度研究会, 2014. 『生活保護の手引き平成26年度版』 第一法規.



## 3. 地方事務としての生活保護

### 3.1. 生活保護行政<sup>9</sup>

生活保護法では、都道府県知事、市長、および福祉事務所を設置する町村長が保護を実施すると定めている。地方事務は、保護の開始および変更、保護の停止および廃止、資力調査および健康健診等の給付に関わる事務、並びに、被保護者の指導・指示および相談・助言などのケースワークに関わる事務に分けられる。

生活保護の開始および変更（福祉事務所をもたない町村による緊急保護を除く）、保護の停止および廃止、資力調査および健康健診等の給付に関わる事務、および、被保護者の指導・指示等は、地方自治法によって第1号法定受託事務に分類される。法定受託事務とは「法律又はこれに基づく政令により処理することとされる」事務であり、うち第1号法定受託事務は「国が本来果たすべき役割」に関わり、「国においてその適正な処理を特に確保する必要がある」事務である。一方、（既述の指導・指示以外の）相談・助言等のケースワークは地方自治法によって自治事務とされる。自治事務とは「地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のもの」と残余的に定義される。なお、「自治」事務は必ずしも国から自由に地方が行う事務ではない。国の法律や政令は多くの自治事務の内容を規定しており（いわゆる「法定自治事務」）、既述のように生活保護法が地方に既述のケースワークを行うように規定している。

生活保護法は、保護の実施機関（都道府県知事、市長、および福祉事務所を設置する町村長）は、その「保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部」をその管理下の行政機関に委任することができるとしている<sup>10</sup>。この保護の委任先が福祉事務所<sup>11</sup>である。福祉事務所は生活保護法を含む福祉六法<sup>12</sup>が定める援護・育成・更正に関わる事務を一元的に実施する機関あり、社会福祉法が都道府県と市（東京都特別区を含む）にその設置を義務付けている。多くの市はひとつ

<sup>9</sup> 本項の記述は林（2010）によっている。

<sup>10</sup> 都道府県や市においては民生部に保護課・厚生課・社会課等が設置され、福祉事務所に委任した事務に対する指揮監督、保護施設の運営指導が行われる。

<sup>11</sup> 社会福祉法の表記は「福祉に関する事務所」とあり、その具体的な名称は設置する地方が条例で決定する。したがって、「福祉事務所」のほか地方によっては「社会福祉事務所」、「福祉センター」という名称も存在する。また保健所を併設し、「保健福祉センター」や「健康福祉センター」という呼称もある。さらに、小規模の市ではその内部組織（例えば「福祉課」）が看板上「福祉事務所」とされ、市役所が実質上の窓口となっている場合もある。

<sup>12</sup> 生活保護法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法の6つの法をさす。

の福祉事務所に全市域を管轄させているが、人口が多い市では市域を複数に分割し、各々に福祉事務所を設置する場合もある。町村による福祉事務所の設置は任意であり、福祉事務所を設置する町村は2014年4月現在で合計43ある<sup>13</sup>。福祉事務所を設置しない町村に対しては、緊急時以外は、都道府県が対応する。都道府県は町村部全域を複数に分割し、区分毎に福祉事務所を設置している<sup>14</sup>。

社会福祉法は、福祉事務所に所の長（「所長」）、指導監督を行う所員（「指導監督員」）、現業を行う所員（「現業員」＝「ケースワーカー（CW）」）、および、現業以外の庶務・事務を行う所員（「事務員」）の配置を義務付けている。所長は、都道府県知事又は市町村長（特別区の区長を含む）の指揮監督のもと所務を掌理し、指導監督員は所長の指揮監督のもと現業事務を指導監督する。なお所長は、業務に支障がない限り指導監督員を兼ねられる。一方、現業員は、所長の指揮監督のもと、「援護・育成・更生の措置を要する者等の家庭を訪問し、又は訪問しないで、これらの者に面接し、本人の資産や環境等を調査し、保護その他の措置の必要の有無及びその種類を判断し、生活指導を行う」。指導監督員と現業員は社会福祉主事でなければならない<sup>15</sup>。

### 3.2. 保護率の分布

生活保護を実施するのは地方公共団体であるから、団体別の保護率の分布を考察することは重要である。以下では「市」（東京都特別区を含む。以下同じ）別の保護率（人員保護率）の分布をみる。図3aは2006年から2010年までの市別保護率の都市別の分布である。大半の市の保護率は一定の範囲内に収まるものの、その値域は1%未満から6%超までと広く、市によっては保護率が極端に異なる。その分布は2008年以降大きく右側へ移動し、全般的に保護率は増加している。図3bは図3aの分布を「箱髭図（box plot）」で表している<sup>16</sup>。この箱髭図の経年推移からも、特に2008年以降から保護率が上昇していることが理解できる。なお外れ値が無視できないほど存在するのも特徴的である。

---

<sup>13</sup> 厚生労働省ウェブサイト（[http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/fukusijimusyo/index.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/fukusijimusyo/index.html)）。

<sup>14</sup> なお都道府県の地方事務所に福祉課を設置すれば福祉事務所に代替できるため、都道府県の地方事務所が福祉事務所の仕事を代行している場合もある。

<sup>15</sup> したがって所長が指導監督員を兼ねる場合は社会福祉主事である必要がある。ただし、大卒者であれば指定科目から3科目を履修すれば社会福祉主事の資格を得られるため、「3教科主事」と揶揄されるように、福祉分野における高い専門性を示すことにはならないという指摘もある。

<sup>16</sup> 詳しい説明は補論1を参照せよ。

圖 3a. 市別保護率 (生活保護世帯人員÷住民基本台帳人口)

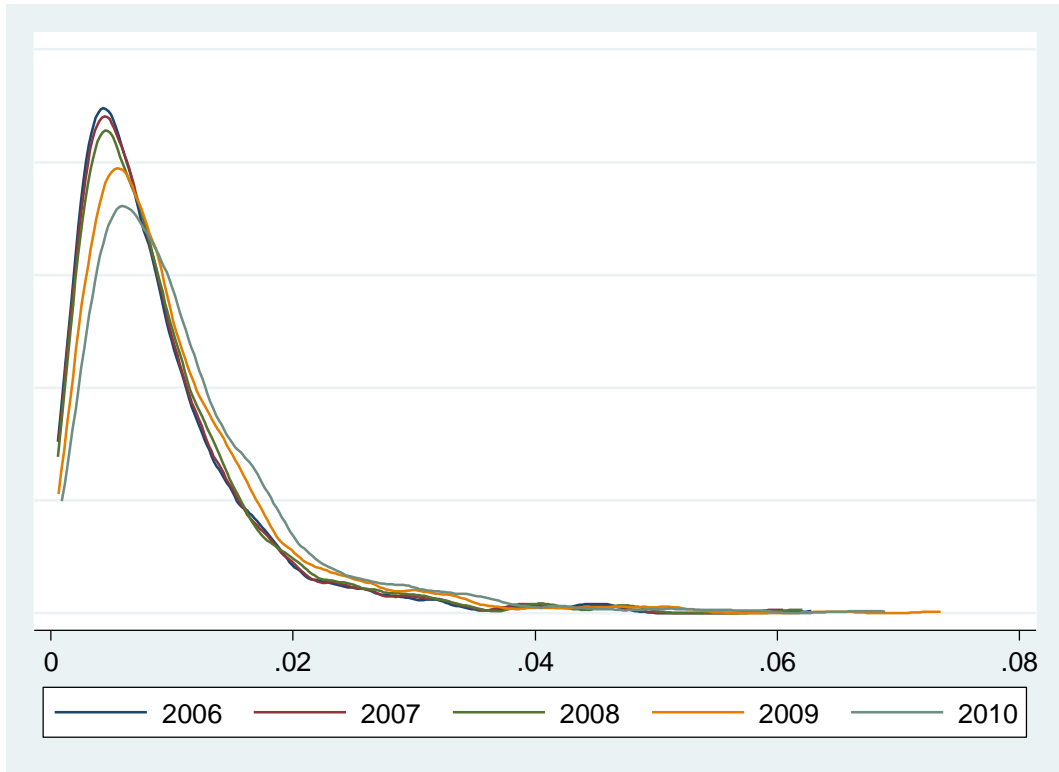
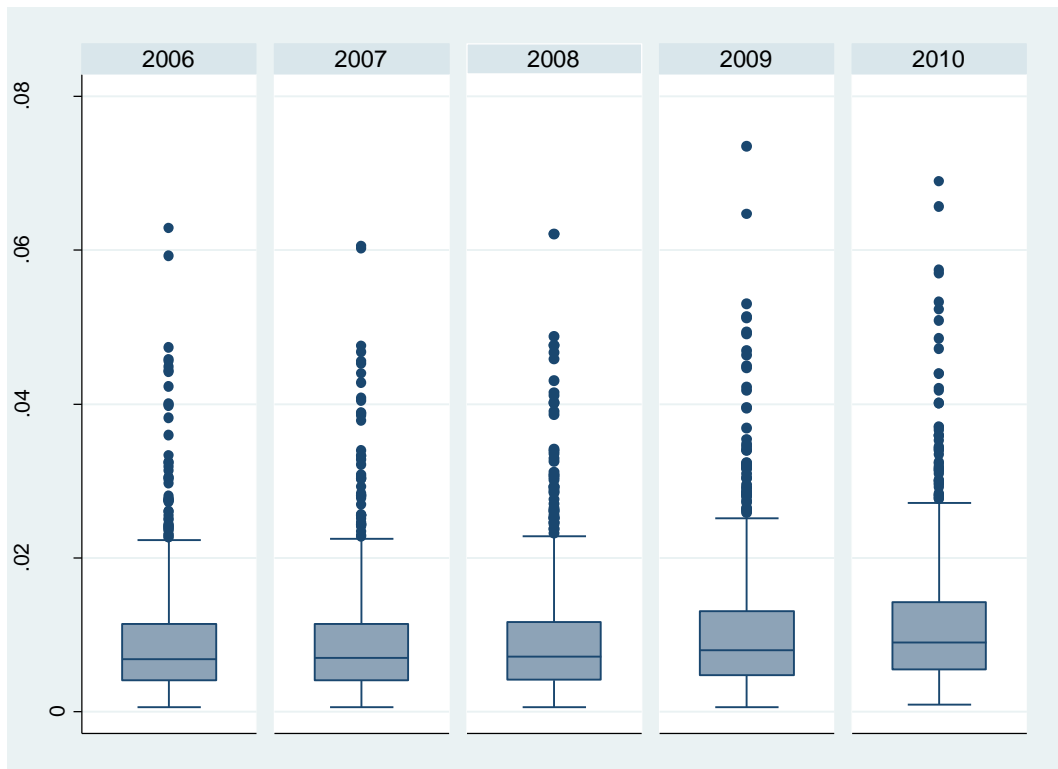
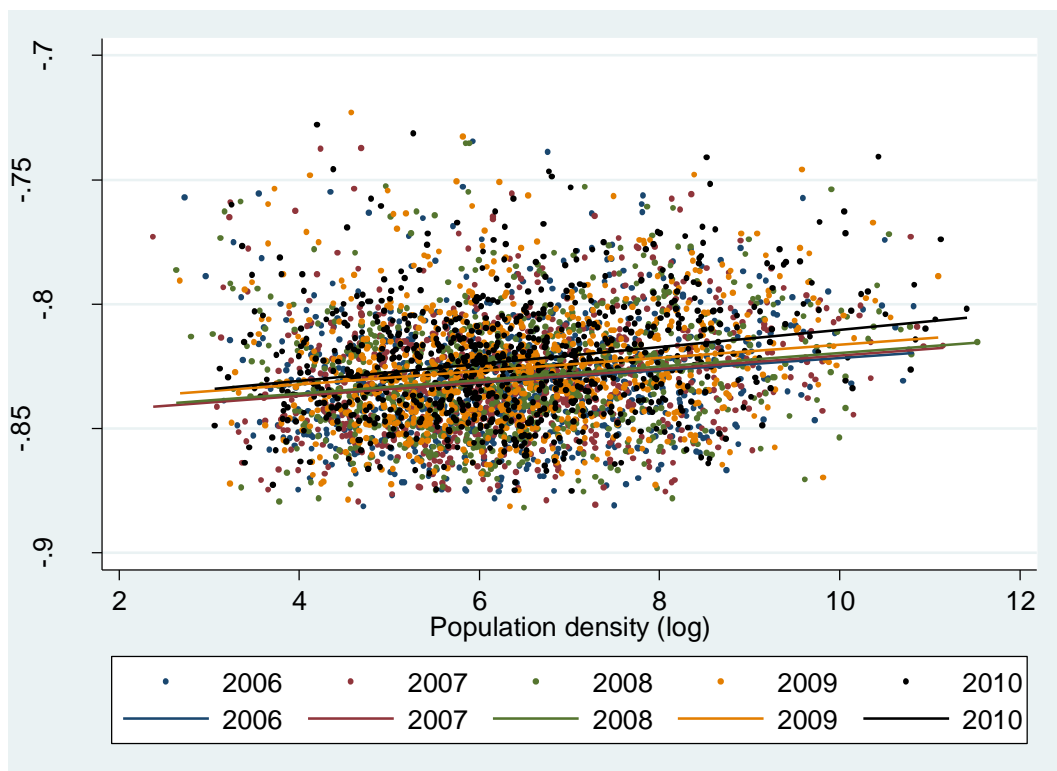


圖 3b. 市別保護率 (箱髭図)



しばしば、都市部では生活保護の規模が大きく、保護費が都市財政に大きな負担を強いていると議論される（木村 2008）。ここでは人口密度が増えると「都市度」も増加すると仮定し、保護率と人口密度（対数值）の関係をみる。図 4 は散布図とそこから推定した線形回帰線を年別に異なった色で示している。なお同図では、保護率  $Y$  にはロジット変換 ( $y=\ln(Y)-\ln(1-Y)$ )、人口規模  $N$  には自然対数に変換 ( $n=\ln(N)$ ) を施している。図 4 の散布図と回帰線からは都市的要素と保護率に穏やかな正の相関がみられ、都市度が強い市ほど保護率が高くなる傾向が存在することが分る。2008 年以降は年を経るにつれ回帰線が上方に移動し、同じ「都市度」を有している市では 2008 年以降は年が経つほど保護率が増加している。特に 2010 年の両変数の相関関係から得られる回帰線の傾きは急になっており、都市度が保護率に与える影響は増加していることが示唆される。つまり、都市的要素を統制しても保護率の増加が進んでおり、直近の 2010 年のデータからは都市度に応じ保護率が高くなる度合いは増しているようだ。

図 4. 保護率（ロジット変換）と人口密度（自然対数）



### 3.3. 保護世帯変化率の分布

図 2~3 より、2000 年代後半は多くの市で保護率が増加したことが示唆される。図 5a-b では保護率を示した図 3a-b のように分布図と箱髭図の経年変化を表している（変化率を算定しているため 2006 年数値は提示していない）。図 5a-b からは次の点が理解できる。第 1 に、全ての市で保護世帯数が増加している訳ではないことが分かる。第 2 に、そうはいつても、2008 年を挟んで分布は大きく右にシフトし（図 5a）、高い保護世帯増加率を示す市の割合が大きく増えるとともに、保護世帯数が減少する市の割合は大きく減少している。第 3 に、2008 年以降は外れ値となる保護世帯増加率が極端に大きい市の数が増大している。第 4 に「率」からみると、2007 と 2008 年、および、2009 と 2010 年の 2 つの組に分けられ、それぞれの組の中では分布は安定している。

既に、都市部では生活保護の規模が大きく保護費が都市財政に大きな負担を強いているという議論について言及したが、これに加えて、生活保護規模の増加も都市部が大きく、それにより都市部のほうが財政負担の増加も大きいという議論もある（木村 2008）。この点を確認するため保護世帯数の変化率と人口密度（都市度）の関係を 2006~10 年についてみたのが図 6 である。

なおここで  $t$  年の増加率というときは、 $t-1$  年から  $t$  年にかけての変化率をさす。図 6 でも図 4 のように、人口密度が大きくなるにしたがい「都市的要素」が大きくなると仮定し、また、散布図とそこから推定した線形回帰線を年別に異なった色で示している。なお同図では増加率は負の値をとる市もあるため、ロジット変換や対数変換は施していない。ただし、人口密度については自然対数をとっている。

図 6 でも図 4 のように散布図と回帰線からはゆるやかな右上がりの関係を示している。つまり、都市的要素と保護世帯増加率が緩やかに正の相関をもっていることが示される。また 2009 年と 2010 年の回帰線は 2007 年と 2008 年の回帰線よりも上方に位置しており、同じ「都市的要素」を有している市でも、リーマンショックの影響が現れる 2009 年以降の増加率（2008 年から 2009 年にかけての増加率と 2009 年から 2010 年にかけての増加率）は、それ以前の増加率より都市度と大きな相関を示している。つまりここからも、平均的には、都市部ほど急激な保護世帯数の増加に直面し、かつ、その度合いはリーマンショック以降増加していることが示されている。

図 5a. 保護世帯数増加率の分布

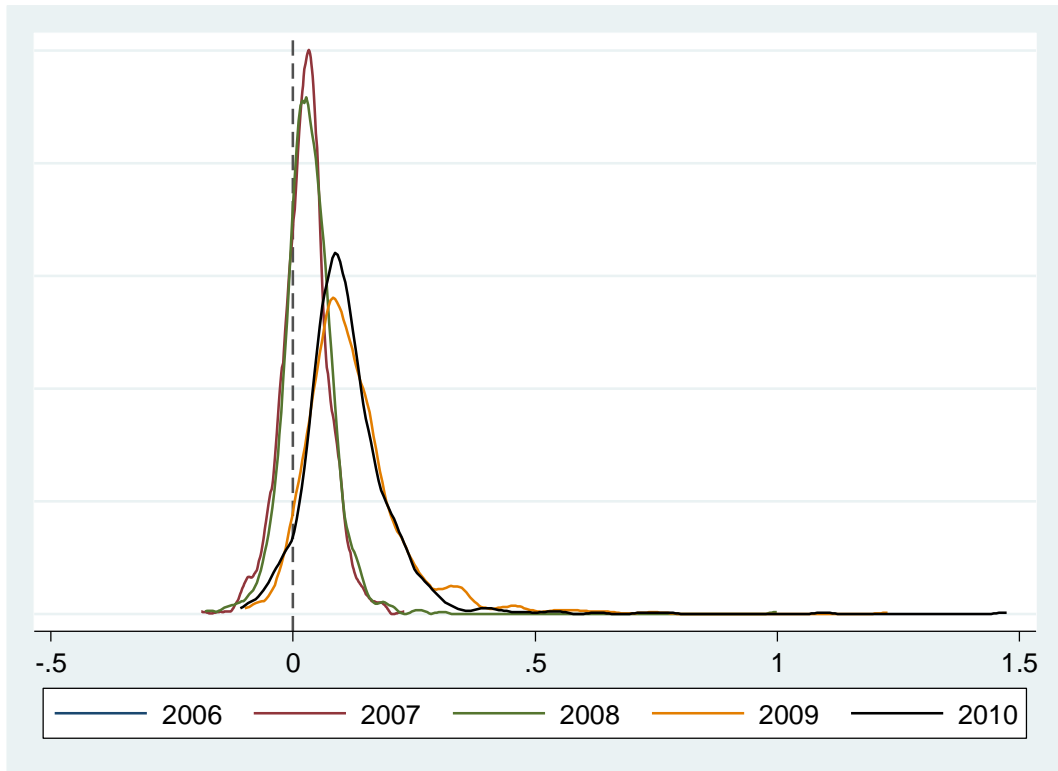


図 5b. 保護世帯数増加率（箱髭図）

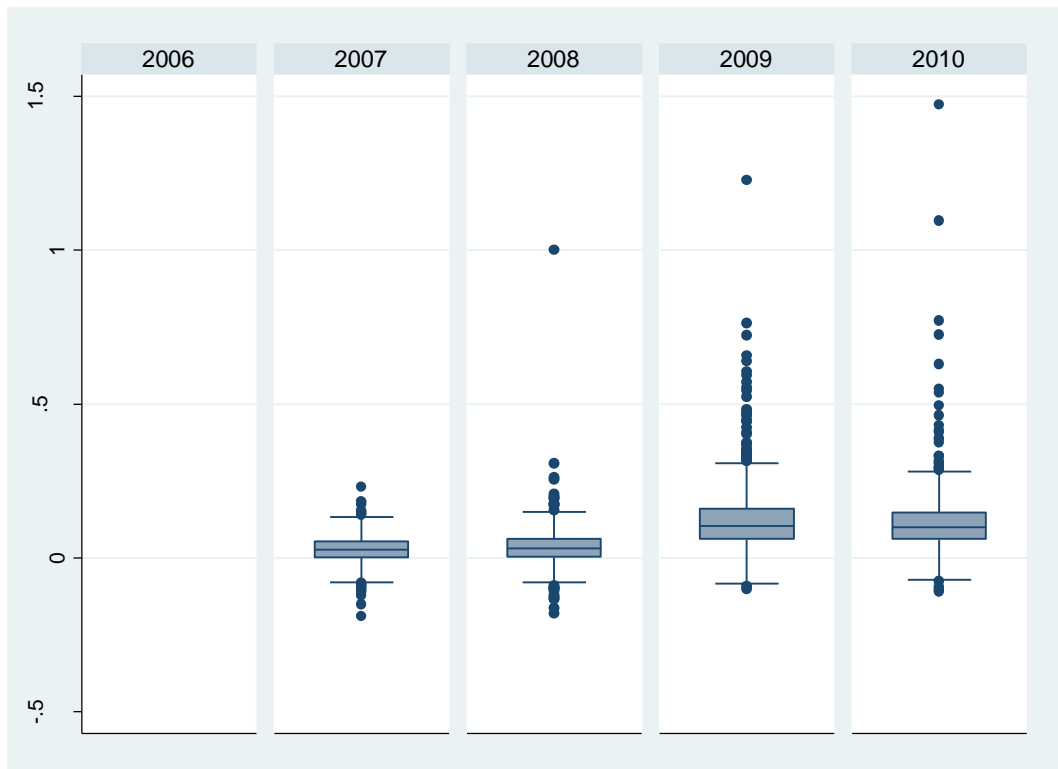
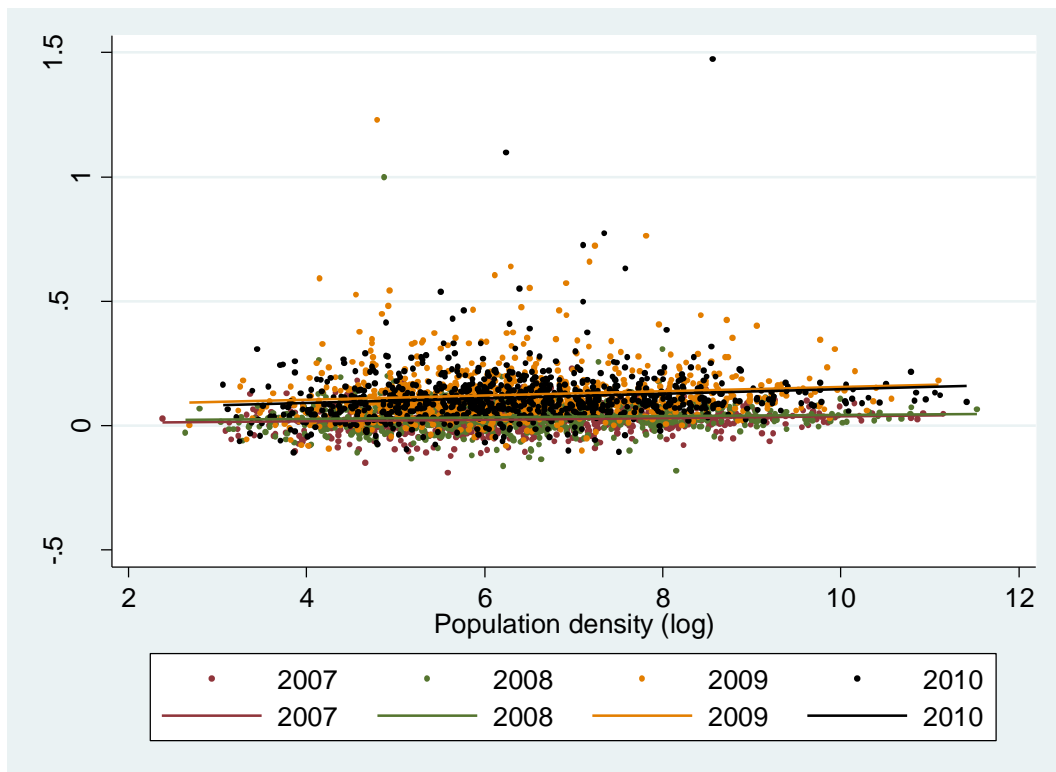


図 6.保護世帯人員増加率と人口密度



### 3.4. 現業員（ケースワーカー）

旧社会事業法では生活保護法の適用を受ける保護世帯数を用いて福祉事務所のCW数に関して、表2の通りの「法定数」を定めていた。しかし2000年度に社会福祉事業法からかわった社会福祉法では、同表の数値は拘束力の強い法定数から目安としての「標準数」に変更された。なおこの標準数は、生活保護世帯数を用いて規定されているが、その数自体は、生活保護担当CWだけではなく、他の福祉5法（児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法）を担当するCWを加えた全CW数であることに注意したい。以下では、この標準数（CW当たり80世帯）を念頭に、CW1人当たりの保護世帯数を市別に算定し、2006年以降の分布をみていく。

なお、ここでのCW数には地方公共団体定員管理調査によるCW定員数（毎年4月1日現在）を用いている。定員管理調査は業務を兼務する職員を相対的に業務量が大きな職種の定員として計上しており、CW業務を行っていてもCW

として計上されない場合がある。実際、一部の市では CW 数がゼロとなっている。以下ではそのようなデータの不備があること、また、CW1 人当たりの数の算定には、そのような市は除かれていることに留意されたい。

表 2. 福祉事務所現業員数（最低数）

都道府県	保護世帯数 390 世帯以下	65 世帯増す毎に
	6 人	1 人
市（特別区含む）	保護世帯数 240 世帯以下	80 世帯増す毎に
	3 人	1 人
町村	保護世帯数 160 世帯以下	80 世帯増す毎に
	2 人	1 人

図 7a-b では CW 当たり保護世帯数の分布（図 7a）と箱髭図（図 7b）の経年変化を表している。図 7a-b からは次の点が理解できる。第 1 に、どの年に於いても半数以上の市が標準数以下の世帯数で済んでいる。第 2 に、そうではあるが、今までの指標と同様、2008 年を挟んで分布は右にシフトし（図 7a）、標準数を超える市の割合は増加している。第 3 に、ただしそのような変化は、他の指標ほど大きくなく緩やかである。箱髭図（図 7b）をみれば理解できるように、外れ値の大きさはむしろ小さくなっている。このことは多くの市に於いて保護世帯数の増加を十分に相殺するほどではないが、世帯数の増加に応じて CW を増員してきたことが理解できる。

しばしば大都市部では CW 数が不足していると議論される（沼尾 2009）。図 8 ではこれを確認するため、CW 当たり保護世帯数と人口密度（対数表記）の散布図と回帰線を年別に記した。ここから都市度が高い市では CW 当たり保護世帯数も大きくなる傾向が読み取れる。なお 2009 年と 10 年の回帰線は他の年の回帰線より上方に位置しており、ここから 2008 年後では都市度（人口密度）が同じでも CW 当り世帯数は平均的に増加していることが分る。



図 7a. ケースワーカー1人当たり生活保護世帯数の分布

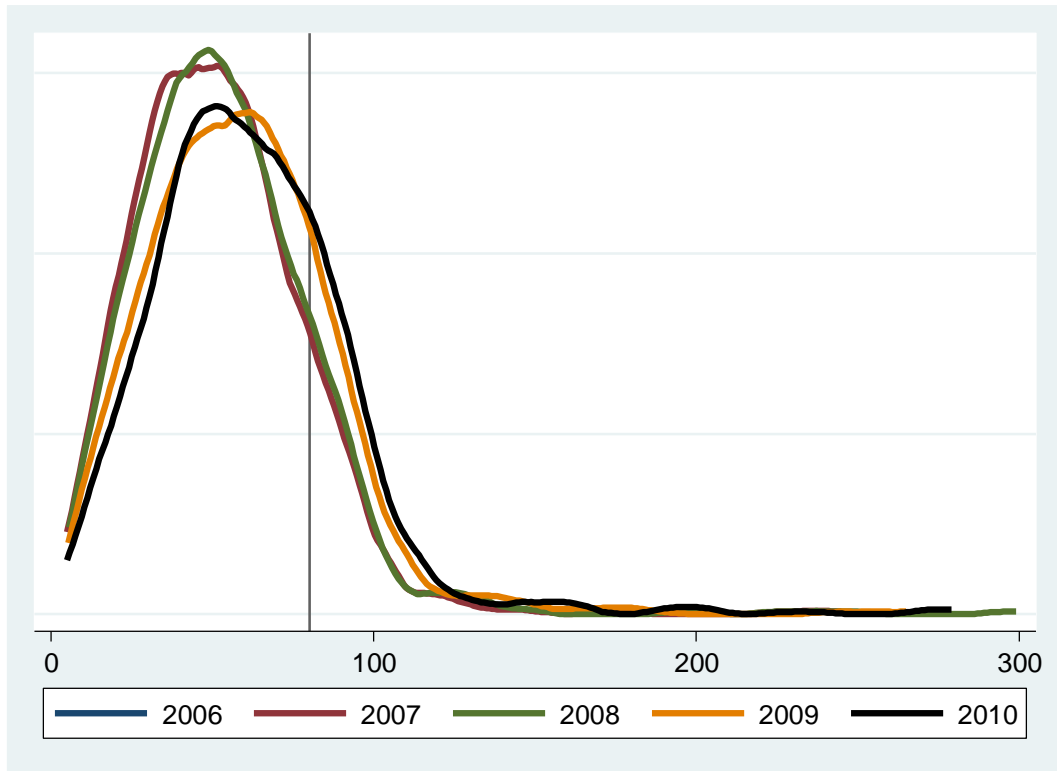


図 7b. ケースワーカー1人当たり生活保護世帯数（箱髷図）

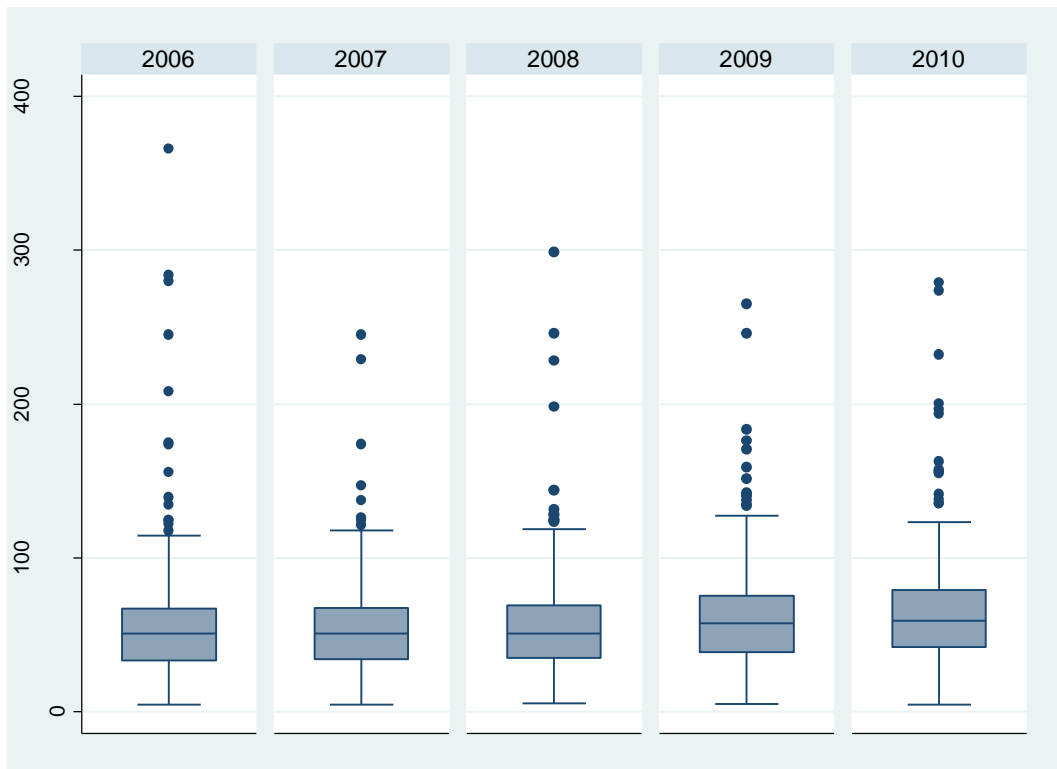
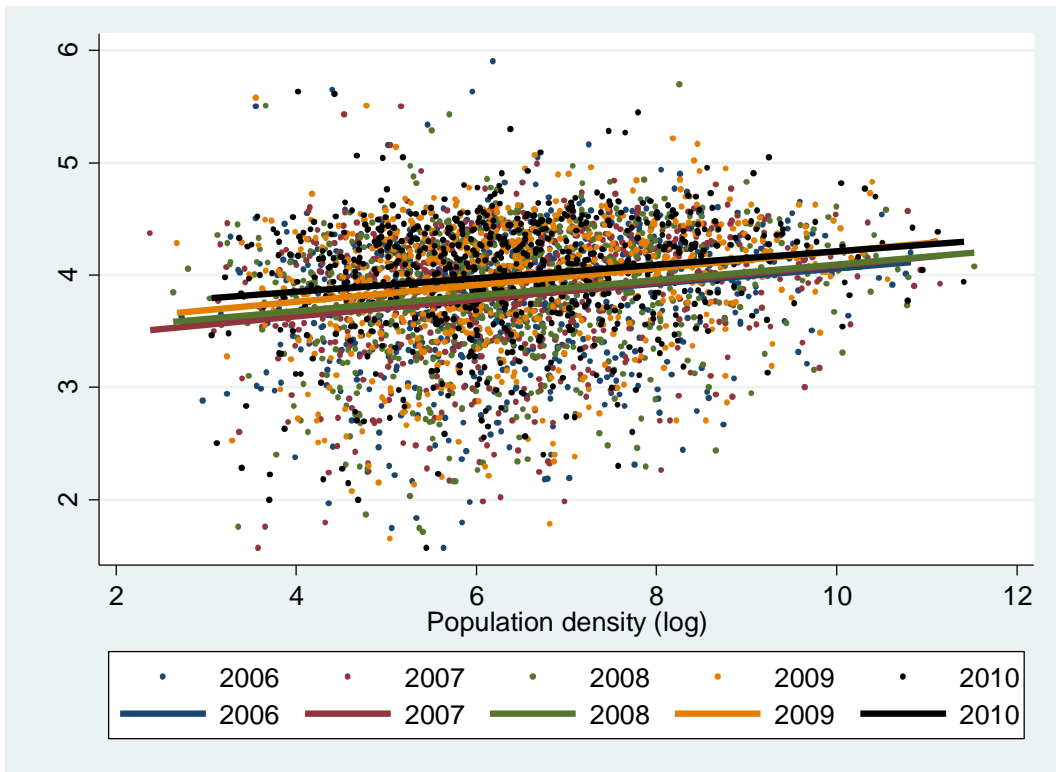


図 8. ケースワーカー1人当たり生活保護世帯と人口密度

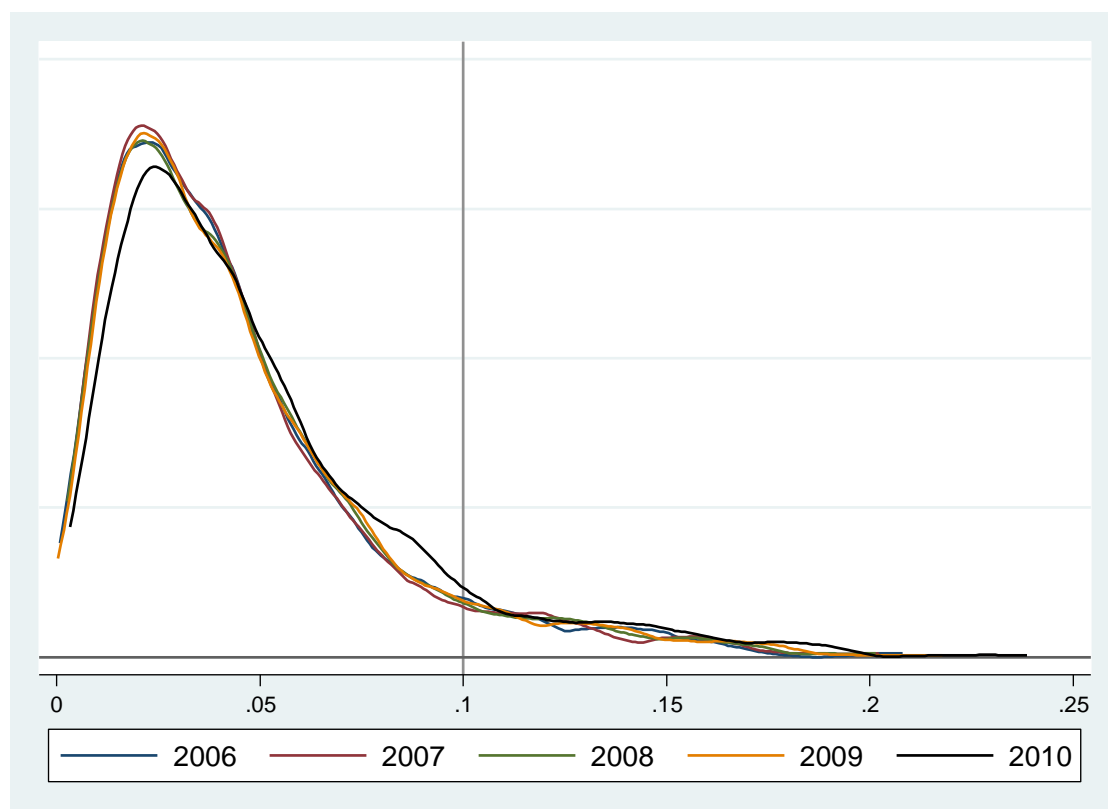


## 4. 地方財政における生活保護費

### 4.1. 生活保護費

まず「市町村別決算状況調」のデータ<sup>17</sup>を用い、生活保護費が市（東京都特別区を含む）の一般会計歳出に占める割合（以下、「保護費比率」と略）をみる。この生活保護費には、保護給付額に加え、CW 人件費を含む福祉事務所費も含まれる。2006年から2010年までの保護費比率を示す図9aから明らかのように、保護費比率に関しても地方間で大きな差が存在する。なお前節までの他指標の分布は2008年を挟んで顕著な変化をみせていたが、保護費比率の分布では2010年のみに大きな変化がみられている。保護世帯数の増加は保護費の増加を示唆するはずであるが、この保護費比率の効果は2009年ではなく2010年から顕現する点には更なる考察が必要であろう。

図 9a. 一般会計歳出における生活保護費比率の分布



<sup>17</sup> 総務省ウェブページ ([http://www.soumu.go.jp/iken/kessan\\_jokyo\\_2.html](http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_jokyo_2.html)) より入手可能。

図 9a. 普通会計歳出における生活保護費比率の分布（箱髷図）

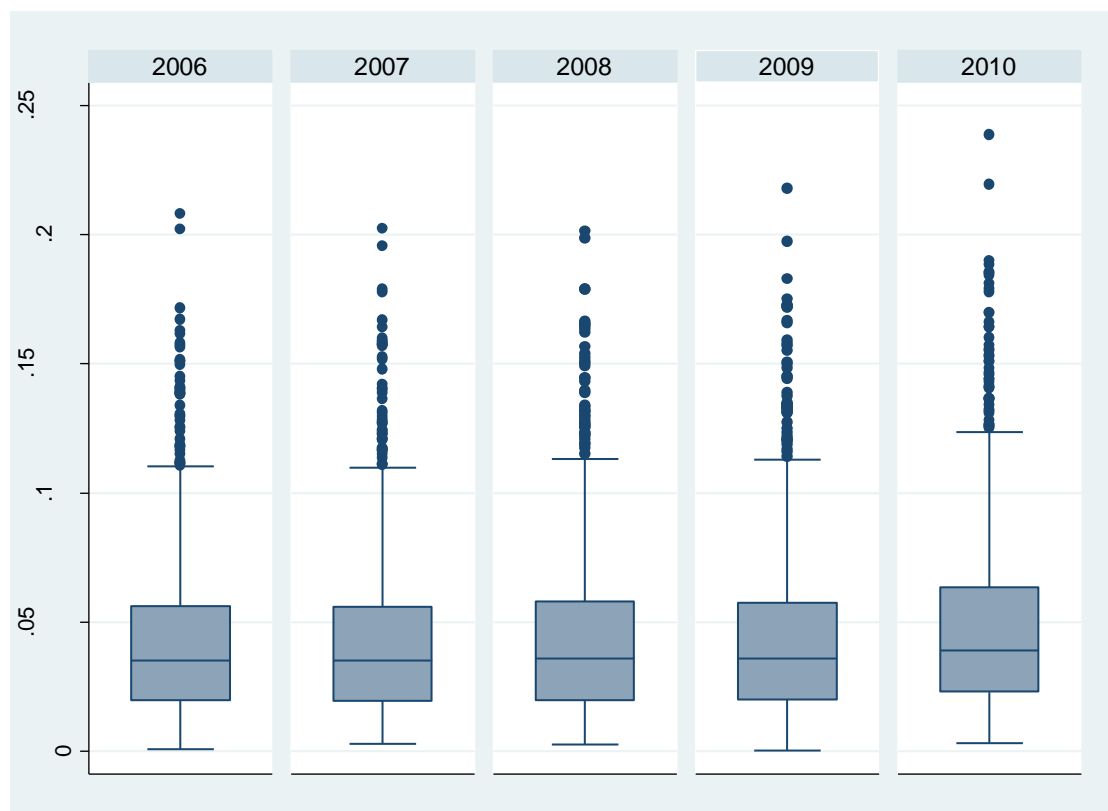


表 3 は保護費比率が高い上位 40 の市を列挙している。最大値は東京都台東区の 23.9%，一般の市に限れば大阪府門真市の 22.0%と、ともに歳出の 2 割以上を生活保護費が占める。東京都特別区は消防等の一部の歳出を東京都が肩代わりするため、他の市と比べ生活保護費の割合は高くなる傾向があるが、それを考慮しても、台東区の値は顕著である。なお大阪市は 4 位（18.8%）であるが、政令指定都市である大阪市は大部分の都道府県事務も兼ねるため、保護費比率は他の市と比べ低くなる傾向にあることに留意したい。表 3 の殆どが、東京都特別区<sup>18</sup>、大阪府内の市<sup>19</sup>、九州の旧産炭地<sup>20</sup>、および北海道の中心都市<sup>21</sup>のいずれかである。

<sup>18</sup>台東区、板橋区、足立区、新宿区、豊島区、荒川区、墨田区、北区、江戸川区、大田区、中野区、練馬区

<sup>19</sup>門真市、東大阪市、大阪市、守口市、八尾市、寝屋川市、堺市、藤井寺市、豊中市

<sup>20</sup>嘉麻市、飯塚市、田川市、中間市、大牟田市

<sup>21</sup>函館市、小樽市、札幌市、旭川市、釧路市、室蘭市、苫小牧市

表 3. 歳出に占める生活保護費の割合が上位 40 位以内の市および東京都特別区

都道府県	都市名	生活保護費割合	都道府県	都市名	生活保護費割合
東京都	台東区	23.9%	福岡県	中間市	15.3%
大阪府	門真市	22.0%	東京都	江戸川区	15.1%
大阪府	東大阪市	19.0%	東京都	葛飾区	15.1%
大阪府	大阪市	18.8%	高知県	高知市	14.8%
東京都	板橋区	18.5%	東京都	大田区	14.7%
福岡県	嘉麻市	18.5%	大阪府	八尾市	14.6%
東京都	足立区	18.4%	北海道	札幌市	14.4%
福岡県	飯塚市	18.1%	福岡県	大牟田市	14.4%
福岡県	田川市	17.9%	北海道	旭川市	14.3%
大阪府	守口市	17.8%	北海道	釧路市	14.2%
大分市	別府市	17.0%	東京都	立川市	14.1%
北海道	函館市	17.0%	大阪府	寝屋川市	14.1%
東京都	新宿区	16.6%	沖縄県	那覇市	13.7%
北海道	小樽市	16.4%	東京都	中野区	13.7%
東京都	豊島区	16.4%	北海道	室蘭市	13.7%
東京都	荒川区	16.0%	大阪府	堺市	13.6%
東京都	墨田区	15.7%	大阪府	藤井寺市	13.6%
鹿児島県	奄美市	15.6%	大阪府	豊中市	13.4%
東京都	北区	15.5%	東京都	練馬区	13.3%
兵庫県	尼崎市	15.4%	北海道	苫小牧市	13.2%

(出所) 総務省「平成 22 年度市町村決算状況調」より作成.

## 4.2. 財源保障

上記のように地方によって保護費比率は大きく異なる。そうであっても効果的な生活保護事務が展開できるように、地方の生活保護費には国庫負担金と地方交付税を通じた財政支援が行われている。

### 4.2.1. 国庫負担金

地方の生活保護事務は国庫負担金の対象となり<sup>22</sup>、具体的には表 4 に示す負担率に従い、保護費（保護の実施に要する費用）、保護施設事務費（被保護者の入

<sup>22</sup> なお地方財政法は国庫負担金が対象とする地方事務を「国と地方公共団体相互の利害に関係のある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要がある事務」とみなしている。

所や利用に伴う保護施設の事務費)、委託事務費(被保護者の施設入所や私人家庭での保護委託に伴う事務費)、および、保護施設整備費<sup>23</sup>(社会福祉法人及び日本赤十字社による保護施設の新築・取得・増築・補修等の経費)の一部が厚生労働省の予算を通じて地方に支払われている。つまり、国は、生活保護費の大部分を占める保護費、保護施設事務費、委託事務費に関して **75%**の負担をし、地方は **25%**の負担をする。一方、社会福祉法人等による保護施設整備費に対し、国は **50%**の負担をするが、ここには当該社会福祉法人等による **25%**の負担が存在し、地方の負担は都道府県・政令指定都市・中核市の場合に限り **25%**となる<sup>24</sup>。

表 4. 生活保護事務に係る財源措置

		経費負担主体	負担率
保護費・施設事務費・委託事務費		国	3/4
		都道府県又は市町村	1/4
保護施設整備費	社会福祉法人及び日本赤十字社設置	国	1/2
		都道府県・政令指定都市・中核市	1/4
		事業者	1/4

#### 4.2.2. 地方交付税

国庫負担や国庫補助がカバーしない費用は地方が自ら負担する。また福祉事務所の人件費等はそもそも国庫負担金の対象ではない。これらの経費は地方自らの財源に依存するため、地方に十分な財源が存在しない場合、生活保護が適切に実施されないおそれがある。この点に配慮するのが地方交付税である。地方交付税は地方が自由に利用できる一般補助であり、総額の **94%**を占める普通交付

<sup>23</sup> 市町村が支弁する保護施設整備費に関しては **2005** 年度までは、都道府県・政令指定都市・中核市設置の場合は国が **1/2** の負担を、政令指定都市・中核市以外の市町村の場合は国が **1/2**、都道府県が **1/4** の負担をしていたが、**2006** 年度から、地方公共団体設置の場合に限り一般財源化される(=地方交付税による保障) ことになった。

<sup>24</sup> 国庫負担金の他にも国庫補助の対象になる地方事務がある。**2004** 年に自立・就労支援事業として創設され、翌 **2005** 年に「セーフティネット支援対策等補助金」に組み込まれた「自立支援プログラム策定実施推進事業」である。そのうち実施体制事業には全額、自立支援サービス整備事業には **50%**の国庫補助がある。また同事業の「生活保護適正実施推進事業」における生活保護適正化事業には全額、生活保護法施行事務監査等事業(県のみの事業)には **50%**の国庫補助が与えられる。

税と残り 6%を占める特別交付税からなる。前者は地方の行政需要のうち自主財源だけでは足りない部分を補填し、後者は前者の算定時には予測できない突発的な行政需要に対応するものとされている。生活保護との関連で重要なのは普通交付税である。

普通交付税は地方の標準的な自主財源がその標準的な行政需要に足りない部分を補填するように交付されるため、後者が増加すると地方交付税交付額も増大する。この標準的な行政需要額は基準財政需要額と呼ばれる<sup>25</sup>。基準財政需要額は生活保護費を含む複数の歳出項目毎に算定される。特に生活保護費の基準財政需要額は、国庫負担の対象となる生活保護給付額等の国庫負担の対象にならない部分（25%）と、国庫負担の対象ではない福祉事務所の標準的な運営費（CW 人件費を含む）の推計値となる。

歳出項目毎の基準財政需要額は、項目毎の測定単位（受益者数等を用いて表される行政需要の単位）、単位費用（測定単位 1 単位当たりの経費）、および補正係数（地域特性による経費の大小を調整する係数）の積として算定される。生活保護費の基準財政需要額は、当該団体の直近の国勢調査人口を測定単位とし（都道府県の場合はその町村部人口）、単位費用を人口 1 人当たりの数値として算定する。団体毎に被保護者の特徴や生活保護率は異なるから、特定の団体の生活保護費の基準財政需要額は測定単位×単位費用とは異なる。この点を調整するのが生活保護費に適用される補正係数で、その値は市部の場合、

$$\text{補正係数} = \left( \begin{array}{c} \text{段階補} \\ \text{正係数} \end{array} \right) \times \left( \begin{array}{c} \text{普通態容} \\ \text{補正係数} \end{array} \right) \times \left( \begin{array}{c} \text{寒冷補} \\ \text{正I係数} \end{array} + \begin{array}{c} \text{寒冷補} \\ \text{正II係数} \end{array} - 1 \right) + \left( \begin{array}{c} \text{密度補正} \\ \text{係数} \end{array} - 1 \right)$$

と与えられる。ここで、段階補正係数は人口規模の効果を調整し、態容補正係数は都市化の程度や行政事務の権能の違いによる福祉事務所費の差異と級地による生活保護基準の差異を調整する。寒冷補正 I 係数は寒冷地手当の差による福祉事務所職員の給与差を、寒冷補正 II 係数は生活扶助の冬期加算による地域差を補正する。最後に密度補正係数は、当該団体の人口に占める生活保護受給者数ならびに福祉事務所の人員数の違いを補正している。

<sup>25</sup> 一方、標準的な自主財源は「基準財政収入額」と呼ばれる。基準財政収入額は地方公共団体毎に推計された標準的な地方税収の 75%に地方譲与税を加えた値である。標準的な税収とは、地方税法における税目と標準税率により算定され、実際の地方税額とは一致しない。基準財政収入額に計上されない標準的税収の 25%は「留保財源」と呼ばれ、後述の基準財政需要額で捉えられない行政需要に対応する財源として、また、地方に税源を涵養する誘因として位置づけられる。

### 4.2.3. 財源保障の度合い

このように算定される生活保護費の基準財政需要額が国庫負担金と共に実際の生活保護費を保障できる度合いを確認するために、次の財源不足度を表す指標を考える。

$$DFC = \frac{EXP}{CGS + SFD} \quad (1)$$

ここで、**EXP** は生活保護費、**CGS** は生活保護負担金、および **SFD** は生活保護費の基準財政需要である。まずは簡易的に、**EXP** には「生活保護費」（市町村決算状況調）、**CGS** には「都市別歳入内訳-国庫支出金内訳-生活保護負担金」（市町村決算状況調）、ならびに、**SFD** は「基準財政需要額内訳-生活保護費」（総務省自治財政局交付税課より入手）を用いる。財源不足度 (1) が 1 より小さければ、当該団体の生活保護財源は保障され、1 より大きければ生活保護財源は保障されていないと考える。

図 10. 財源不足度の分布

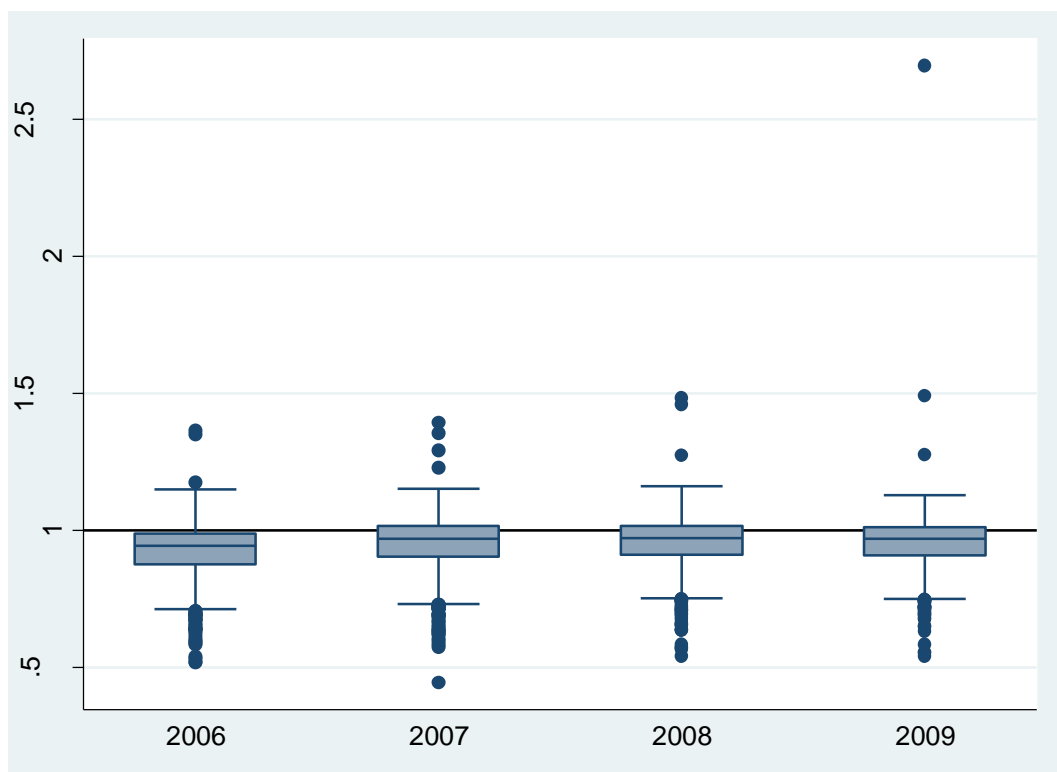




図 10 は、このように算定された財源不足度の経年変化を表した箱髭図である。2010 年からの項目別の基準財政需要額は入手できていないため、2009 年までの算定値しか得られていないが、2009 年の外れ値の最大値を除き、財源不足度が他の指標のように 2008 年を挟んで大きく変化したとみることは難しい。むしろ 2006 年の分布とそれ以降の分布の差のほうが顕著である。いずれにせよ 2008 年以降の変化に限定する限り、一部の外れ値を除き生活保護費に対する国の補助は効果的であったと考えられよう。

ただし、既述のように簡易的に作成された図 10 の EXP の値は、分母の CGS と SFD が保障しようとする金額とは一致しない<sup>26</sup>。Hayashi (2011) では、(1) 式分子と分母の平仄を合わせるために EXP と SFD に調整を施し<sup>27</sup>、(1) を 2007 年に限って算定している<sup>28</sup>。その算定値から作成した箱髭図を既述の簡易計算による箱髭図と比較したのが図 11 である。同図にみるように、図 10 でみている財源不足度は調整済の財源不足度と比べ小さくなっている。ここでは調整済み

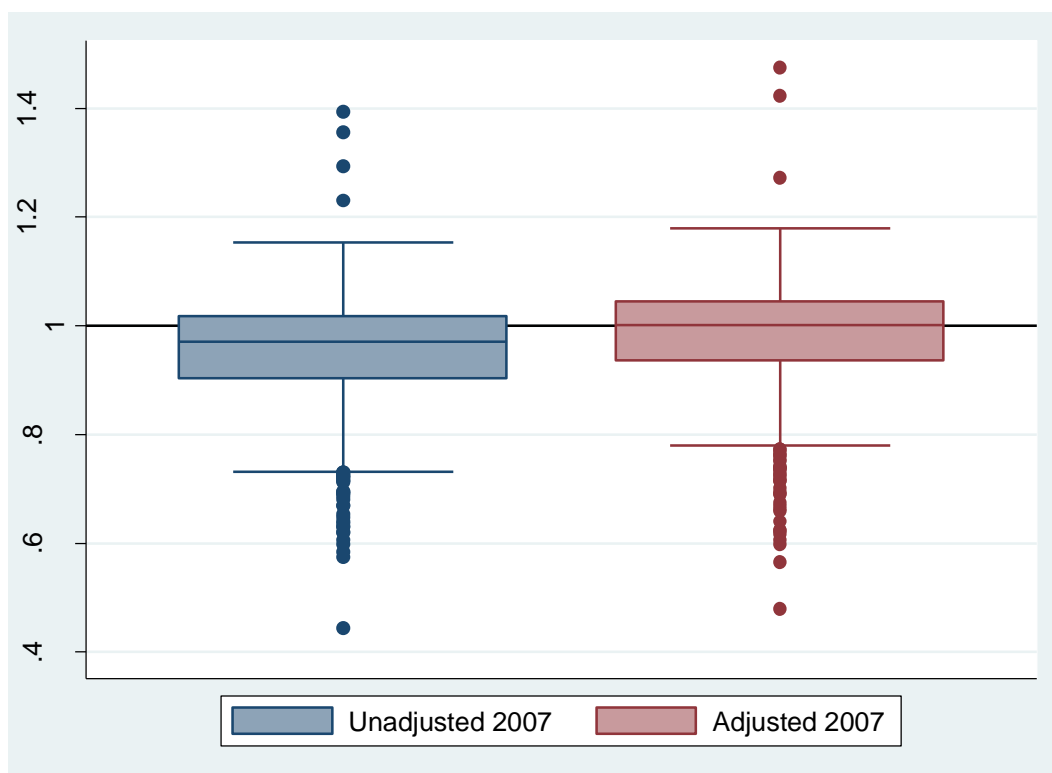
<sup>26</sup> 決算状況調の生活保護費に含まれ財源保障の対象とならない項目は以下の通りである。第 1 に、「セーフティネット支援対策等補助金」にかかる、自立支援プログラム策定実施体制事業と生活保護適正化事業には全額、そして、自立支援サービス整備事業には 50%の国庫補助が与えられるが、それらは CGS（「国庫支出金内訳-生活保護負担金」）ではなく「国庫支出金内訳-その他」に計上される。第 2 に、保護施設整備費は生活保護費に含まれるが、CGS にも SFD にも含まれない。2006 年度から保護施設整備費は一般財源化されており CGS の補助対象から外れ、基準財政需要額に含まれているが、その項目は 2007 年度から「包括算定経費」に含まれている。これは社会福祉法人等が保護施設を整備する際に地方公共団体（都道府県、政令指定都市および中核市に限る）が負担する経費についても同様である。第 3 に、生活保護費には地方が独自に行う上乗せ扶助等の単独事業費が含まれるが、CGS と SFD には含まれない。

<sup>27</sup> 公開されていないデータを用いれば決算統計における生活保護費を、人件費（職員給以外も含む）、物件費、維持補修費、扶助費、補助費等（国や他の地方公共団体に対する補助費は除く）、普通建設事業費、積立金、貸付金、および繰出金へと細分化できる。そこで可能な限り CGS と SFD がカバーしない費目を EXP から取り除くため、CGS と SFD による財源保障の対象ではないと考えられる、維持補修費、普通建設事業費、積立金、貸付金、および繰出金を EXP から除いた。なお、生活保護費にかかる基準財政需要額には福祉事務所費が含まれ、その福祉事務所費は生活保護以外の福祉業務にも充てられるが、市町村決算状況調における生活保護費には実際に生活保護に充てられた人件費のみが計上される。生活保護費の単位費用は、所長 1 名、指導員 2 名、現業員 16 名を前提として算定されている。この現業員数のうち半分が生活保護担当であるから（実際現業員 16 名のうち、生活保護関係が 8 名、老人福祉関係が 1 名、家庭児童対策関係が 1 名、その他福祉 5 法関係が 6 名）、現業員の人件費以外の社会福祉事務所費も丁度半分が生活保護に充てられると想定した。つまり、2007 年度の標準団体の福祉事務所費は 176,754 千円÷2 = 88,377 千円となり、これを扶助費の地方負担分 481,553 千円に加えた生活保護費の合計は 569,930 千円となる。この値を標準団体の人口 100,000 で割ると、市部における人件費調整済みの生活保護の単位費用 5,699 円となる。基準財政需要額は、単位費用×調整係数×測定単位という積で与えられるため、基準財政需要額に人件費調整後と前の単位費用の比率 5699/6580 をかけると、生活保護に充てられるべき SFD の金額が算定される。

<sup>28</sup> Hayashi (2011) では実際には (1) から 1 を引いた値を財源不足度（transfer deficits）としている。

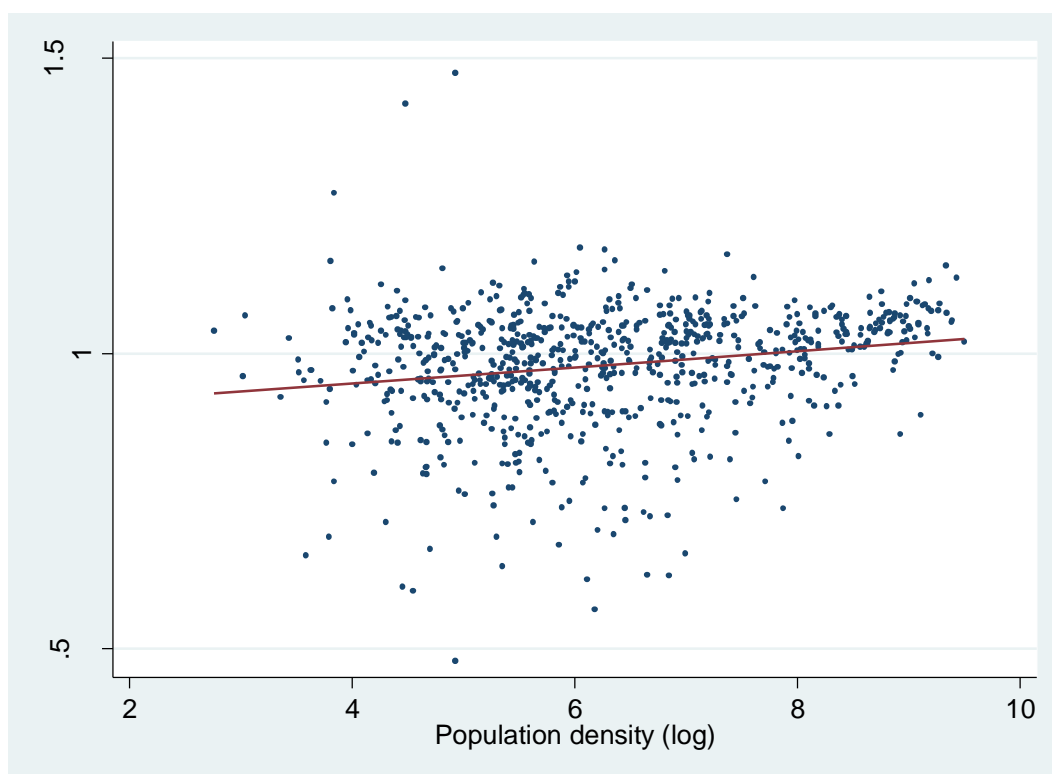
の財源不足度を用いると、中央値と不足度がゼロになる（つまり指数が 1 となる）目盛りが大凡等しくなるが、簡易的な方法による指標では中央値は 1 よりちいさく、むしろ第 3 四分位が 1 の値に近い。つまり、現行の簡易的な算出では財源不足度が過小になり、生活保護の財源が足りている（不足している）市の割合が過大（過小）になる傾向にあると考えられる。ただし、両者の指標の経年変化の傾向については、2000 年代後半には大きな制度変更はないと考えられるため、大きな違いはないと考えられる。

図 11. 財源不足度の比較（2007）



前節では幾つかの指標を用い都市部ほど生活保護規模が大きくなると議論した。同様に図 12 は 2007 年の調整された財源不足度を利用して、財源不足度と人口密度（対数値）の相関関係を、散布図と線形当てはめ線を用いて表している。生活保護規模が大きくなれば財源不足度も大きくなると考えられるため、やはりここでも、都市度（人口密度）が大きい市ほど財源不足度が大きくなる傾向にあることが理解できる。

図 12. 財源不足度と人口密度 (2007)



## 5. さいごに

本稿は日本の公的扶助を考察する一資料として、市単位データを用いて 2000 年代後半の生活保護の現状と推移を特徴付けた。第 2 節で生活保護制度を概観したあとに、第 3 節で保護率の変化とともに CW 数に関わる数値を吟味した。第 4 節では地方財政における生活保護費について、生活保護比率や生活保護費に関する財源保障について議論した。これらの議論では市別の保護率、保護世帯員増加率、CW 当たり保護世帯数、生活保護費比率、そして、生活保護費の財源不足度を用いた分布の経年変化と、それら指標と（人口密度で表した）都市度との関連を確認した。多くの指標について 2008 年を挟んで急速な悪化の傾向がみられた。また、どの指標も人口密度と正の相関にあり、都市部ほど 2008 年以降の生活保護の増大の影響が大きいことが示された。本稿の結果からは、2000 年代後半の生活保護変化は大きなものがあり、殆どの地方がその変化に対し、多大な人的・財政的な対応を迫られ、実行したことがうかがわれる。

## 参考文献

- 宇山勝儀（編）2005.『福祉事務所運営論』ミネルヴァ書房.
- 木村陽子. 2008.「大都市財政は生活保護を担いきれるか」『都市問題研究』60(3), pp. 28-55.
- 沼尾波子. 2009.「自治体の生活保護行政をめぐる現状と課題」『社会政策研究』9, pp. 159-178.
- 林正義, 2006.「国と地方の役割分担: 再分配的歳出を中心にした国際比較」『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況: 総論・連邦国家4カ国編 (3分冊の1)』財務省財務総合政策研究所, pp.1-59.
- 林正義, 2008.「地方財政と生活保護」阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義『生活保護の経済分析』東京大学出版会, pp.239-268. 15.
- 林正義, 2010.「生活保護と地方行財政の現状: 市単位データを中心とした分析」『経済のプリズム』(78), 1-30.
- 林正義, 2012.「地方は生活保護をどのように実施してきたか: 生活保護費に関する関係者協議会における議論をめぐって」井堀利宏・金子能宏・野口晴子(編)『新たなリスクと社会保障: ライフサイクルにおける支援策の再構築』東京大学出版会, 273-291.
- Hayashi, M., 2010. Social protection in Japan: Current state and challenges. In: Asher, M.G. Oum, S, Parulian, F. (Eds.) *Social Protection in East Asia: Current State and Challenges* (Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, Jakarta) 19–54,.
- Hayashi, M., 2011. The effects of medical factors on transfer deficits in Public Assistance in Japan: A quantile regression analysis. *International Journal of Health Care Finance and Economics* 11(4), 287–307.
- Hayashi, M., 2014. Forecasting welfare caseloads: The case of Public Assistance programs in Japan. *Socio-Economic Planning Sciences: The International Journal of Public Sector Decision Making* 48(2), 105–114.

## 補論 1

箱髭図はデータのばらつきを表現するためのグラフである。本稿では縦方向に描いているが、横方向の場合、同図は長方形と水平線で描かれ、それが両側に出た「髭 (whiskers)」のように見えることから「箱髭図」と呼ばれる。縦方向の本稿の図では、長方形の上辺が第 3 四分位、長方形内の水平線が中央値 (第 2 四分位)、そして長方形の底辺が第 1 四分位を表している。上方垂直に伸びた直線に乗る水平線はデータ (ここでは保護率) の最大値、長方形の縦の長さ (第 3 四分位と第 1 四分位との差 = IQR(interquartile range)) の 1.5 倍の値を第 1 四分位に足した値のうち小さい値を示している。図 3b の場合は、データの最大値が  $IQR \times 1.5 + \text{第 1 四分位}$  より大きい。この上側の「髭」から飛び出している点はデータのうち「外れ値」とみなされる。一方、長方形から下方垂直に伸びた直線にぶら下がっている水平線の位置はデータの最小値か、長方形の縦の長さ (第 3 四分位と第 1 四分位との差) の 1.5 倍の値を第 3 四分位から引いた値のうち大きい値を示している。図 3b の場合は、データの最小値が  $\text{第 3 四分位} - IQR \times 1.5$  より大きいため、この下側の「髭」は最小値を表している。なお、最小値が  $\text{第 3 四分位} - IQR \times 1.5$  より小さいデータがある場合、つまり、データを表す点の下側の「髭」より下に存在する場合、そのようなデータも「外れ値」とみなされる。

## 補論 2

図 A1 は福祉事務所単位データを用いた全保護世帯数に占める世帯類型別比率の分布である。2007 年、2009 年、2011 年についての分布が描かれ、経年変化を示している。「比率」でみた場合年を経るに従い「その他世帯」の比率の増加が顕著であり、その影響で他の 4 つの類型 (高齢者、母子、障害者、傷病者) が経年的に減少していることが分かる。2000 年代後半を世帯類型でみた場合、高齢化によって高齢者世帯比率が徐々に増加するという構造的な要因ではなく、本来ならば生活保護を受給しにくいその他世帯比率が急激に増加するという、それ以前の傾向とはことなった様相を見せていることが分かる。

図 A1. 属性別世帯比率分布の変化

