

大都市における生活保護の財政分析

——財源保障機能に着目して——

藤井 えりの

はじめに

- I. 近年の生活保護率と生活保護行政の動向
- II. 大都市自治体における生活保護と財政負担
- III. 大阪市の生活保護に関する財政需要
- IV. 大阪市の生活保護費の動向
- V. 生活保護行政と財源保障の方向性に関する検討

はじめに

近年、雇用状況の悪化や経済的に自立困難な高齢者世帯等の増加などを背景として、全国的に生活保護率が上昇傾向にあり、とりわけ大都市において1990年代後半以降、生活保護率の上昇傾向は顕著であり、その水準も平均で比較した場合、郡部や中核都市を大きく上回る。こうした生活保護率に関する地域間較差に関しては、「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」（以下、関係者協議会）をはじめとしたいくつかの分析において、高齢化率、離婚率、失業率を基本としてそれらに関連した単身高齢世帯割合や女性離別率といった経済・社会構造に関する指標との相関関係が指摘されている。また、こうした財政需要の地域間較差は、制度上は生活保護費に関する財源保障において反映されることとなっているが、実際には一般財源の超過負担が生じている自治体のみならず、超過負担の有無や規模についても自治体間の格差がきわめて大きい。

しかしながら、超過負担に自治体間格差のある実態に関しては、保護率との関係において自治体間の生活保護費の較差に関する議論が行われているものの、個別自治体の超過負担の実態とそれらを規定する要因に関する分析は行われていない。

そこで本稿においては、生活保護率の水準がきわめて高く、生活保護費に関する巨額の超過負担を抱える大阪府を事例に、他都市とは水準の異なる財政需要にみられ

る特徴と生活保護費の歳出動向との関係について分析することによって、超過負担の要因に関する検証を試みる。さらに現在の生活保護行政の動向をふまえ、自治体における財政需要の実態から求められる生活保護行政に関する施策の財源保障のあり方も含めた方向性について検討する際に必要な要件を示す。

I. 近年の生活保護率と生活保護行政の動向

1. 生活保護率の全国的な上昇と地域間較差

近年、雇用状況の悪化や経済的に自立困難な高齢者世帯等の増加などを背景として、全国的な傾向として生活保護率が上昇傾向にある。全国的には2000年度全国より生活保護率の上昇傾向が加速しているが、自治体の規模を都市部と郡部に大きく分類し比較した場合、都市部において郡部よりその傾向が強い。こうした傾向は、1980年代前半に都市部と郡部の生活保護率が逆転して以来見られる傾向であるが、特に1990年代後半以降の生活保護率の上昇傾向は、都市部の中でもとりわけ大都市においてその傾向が顕著にみられ、近年、政令指定都市の生活保護率は中核都市や全国の平均値を上回っている。つまり、生活保護率の上昇は全国的な傾向ではあるものの、大都市自治体において特に深刻な課題となっているといえる。

このような地域間較差のある実態については、関係者協議会における議論をはじめとしたいくつかの分析が

行われており、保護率と失業率や高齢化率、離婚率等との相関をはじめとして、これらの指標に付随する単身高齢者世帯割合、女性離別率といった指標との相関関係が指摘されており、経済的要因や社会的要因が保護率の地域間較差に与える影響が大きいといった議論が行われている¹⁾。また、自治体における保護の実施体制や実施状況といった行政的要因についても議論がある。しかしながら、最も保護率の高い大阪市をはじめとするいくつかの自治体の保護率は、理論値より低いことを指摘した鈴木亘による計量分析をはじめとして、いくつかの分析において行政的要因によるモラル・ハザード説が退けられている²⁾。

2. 生活保護行政の動向にみられる傾向と特徴

こうした全国的な生活保護率の上昇傾向に伴い生活保護費も増大傾向にあり、さらに都市部と郡部みられるような地域間の較差が拡大傾向にある実態において、生活保護行政に関しては、関係省庁、審議会等において制度運用や実施体制、財源に関する議論が進められてきた。こうした議論を経た、近年の生活保護行政の改革動向の基本的な方向性は、保護費の適正化の推進と就労支援策の拡充である。

(1) 適正化施策の強化

まず、保護費の適正化については、厚生労働省による保護率の較差が実施体制に起因するとの分析を根拠に、保護率の適正化と国庫負担率引き下げの議論がおこなわれたが、自治体の強い反対によって三位一体の改革における国庫負担率の引き下げについては見送られた。しかしながら、政府・与党は、今後生活保護費の適正化に取り組むことを各自治体に要求し、効果が上がらない場合には必要な改革を検討し実施するという方針が示された。その結果、地方自治体から適正化に関する施策が提言されており、さらに2006年3月には厚生労働省は「生活保護行政を適正に運営するための手引」を通知し、自治体における保護適正化の推進を図っている。

こうした改革動向の中で、本稿でとりあげる大阪市においても近年、診療報酬に関するレセプト点検や不正受給の摘発が進められ、さらに調査権限の強化やケースワーカーの業務の充実強化等の施策の強化を方針として掲げている。こうした施策展開は実際に、大阪市の申請率の推移にもあらわれている。1990年代初頭には90%

近い水準にあった申請率（相談件数にしめる申請件数の割合）は、1995年度に急激に低下して以来、生活保護に関する財政需要の増大傾向がみられる近年も申請率は約25～35%程度と低水準で推移している。また、近年の申請率の動向を比較すれば、北九州市の約16%（2004年度）を最低値として他の政令指定都市は22～72%（2004年度）³⁾と、政令指定都市間でも水準が異なる。したがって、政令指定都市間比較においても低い申請率の現状と、他都市とは異なる大阪市の急激な申請率の低下をみれば、1995年以降申請が抑制され、現在もなお申請が抑制されている可能性が推測される。つまり、大阪市の生活保護に関する財政需要が政策的に過少となっている可能性が考えられ、適正化施策においてこうした傾向が助長されていることが懸念される。

(2) 就労支援施策の拡充

一方、こうした保護費の適正化と同時に就労支援施策の拡充が推進されている。2004年12月には、厚生労働省社会保障審議会福祉部会「生活保護制度に関する専門委員会」（以下、専門委員会）によってまとめられた報告書において、「利用しやすく自立しやすい制度」へ改革するという基本方向が提起され、保護費抑制の目的も含んだ就労支援施策の積極的な展開が、一方針としてうちだされた。そして2005年度より各自治体の福祉事務所において自立支援プログラムが実施されることとなった。大阪市に関しても、厚生労働省が主導するハローワーク連携型就労支援プログラムの他に、就労阻害要因を抱える受給者に対してそれぞれのニーズに対応する独自の就労支援プログラム⁴⁾の拡充が図られてきた。こうした自治体における就労支援施策の展開をふまえ、2007年10月には、全国知事会・市長会によって公表された『新たなセーフティネットの提案「保護する制度」から「再チャレンジする人に手を差し伸べる制度へ」』において、自治体の実態に応じた施策の充実と改善に関する要望が示されている。

このような就労支援を軸とした改革動向は、1980年代より欧米先進諸国において進行したワークフェアの理論に基づいた政策動向にみられ、こうしたワークフェアには、福祉の給付条件として就労を重視するタイプと、福祉を就労に活用していくタイプがある⁵⁾。

日本の生活保護行政の改革動向においては、2004年度の専門委員会における報告書⁶⁾が発端であるが、これ

に関しては、「先進国に共通する福祉改革のワークフェアに沿ったものであるが、自立とは就労自立・経済的自立だけを意味するのではないとし、就労を促進し、生活保護から脱却させるという就労自立だけを前面に押し出したわけではない⁷⁾と評価されている。しかしながら、日本の公的扶助に関する支出自体が、国際的にみてきわめて低水準⁸⁾にあり、生活保護水準以下の所得で生活している世帯が多い⁹⁾点からも、給付水準や受給者増加の抑制を目的とした改革動向であるといった批判もみられる。

また、就労支援施策の保護費抑制の効果についても、生活保護の実態との適合に関して議論のある点である。まず、就労支援策の効果が疑問視される要因は、現状の生活保護制度においては、医療保険制度や年金制度といった他の社会保障制度によって充足すべき財政需要も含まれていることから、結果的に生活保護制度の主要な対象が、高齢者世帯・傷病者世帯といった就労が困難な受給者となっているという実態がある。一方で、就労支援施策の拡充の必要性に関しては、被保護世帯の動向に関しては、高齢世帯の増加と同時に、離婚の増加に伴う母子世帯の増加傾向や、ワーキング・プアとよばれる低所得層の拡大が社会問題化している現状に対し、自立を促進する必要性が根拠とされている。

しかしながら、厚生労働省によって2005年より開始された「働く意欲と能力がある」受給者を対象とした「就労支援事業」の効果については、読売新聞が47都道府県と17政令指定都市に実施した聞き取り調査¹⁰⁾によれば、2007年9月までに支援を受けた人のうち約42%が就職したが、保護廃止に至った人は全体の約8%に過ぎず、就労支援による保護廃止が容易ではない現状があらわれている。

先述したように、地域間においても財政需要の規模と傾向が異なる現状において、このような就労を軸とした施策展開と保護適正化の推進が、実際の財政需要の実態と適合するか否かについても、自治体の実情に関する分析をふまえた検討が必要である。そこで、以下では、このような生活保護行政の改革動向をふまえたうえで、生活保護に関する財政需要の増大傾向が深刻な大都市を対象に分析を行う。

Ⅱ. 大都市自治体における生活保護と財政負担

1. 大都市自治体における生活保護率の上昇傾向

先述したように、大都市においては近年の保護率の水準がきわめて高く、政令指定都市平均は19.1%（2005年

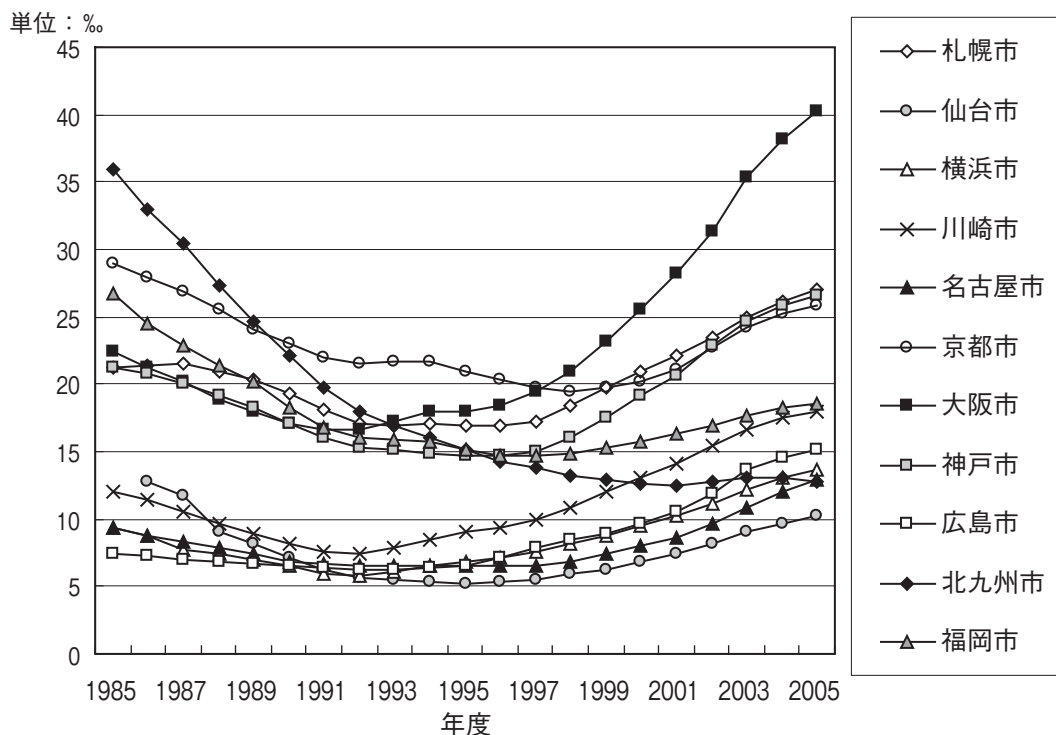


図1 政令指定都市における生活保護率の推移（1985～2005年度）

注) 1985年度時より政令指定都市である11都市を比較（出典）大阪市『生活保護事業統計』各年度版より作成

度)も都区部、中核都市の平均数値を上回り、全国平均の11.2% (2005年度)を大きく上回る。また、保護率の近年の伸び率が高いことも北九州市を除いた政令指定都市に共通した特徴であり、都道府県・政令指定都市間においても政令指定都市の伸び率が圧倒的に高位にある。

図1は1985～2005年度における政令指定都市(1985年時点で政令指定都市であった都市のみ)の生活保護率の推移を示したものである。北九州市を除いては、1995年度前後より上昇傾向にあるといった保護率の推移に共通した傾向があるが、その水準や伸張率に関しては相違がみられる。こうした傾向の相違に関しては、1980年代後半の時点で保護率が低位にあり増加傾向も小さい仙台市、名古屋市、横浜市、広島市といった都市と、大阪市、京都市、神戸市、札幌市といった保護率が高位にあり上昇傾向の大きい都市に大別でき、川崎市、福岡市に関してはやや異なる伸張傾向がみられる。

このような傾向において大阪市の保護率の上昇傾向は著しく、2005年度には40.2%と1985年度以降最高値を示し、その水準は政令指定都市間でも突出している。大阪市の1980年代より生活保護率が政令指定都市間にお

いても神戸市や京都市、札幌市と同様に高位にあったが、1990年代後半以降の急増傾向がきわめて特徴的である。

但し、北九州市の生活保護率の推移については、生活保護申請に対する、北九州市の保護の適正化という名目のもとに行われた申請拒否を露呈する餓死事件や抗議自殺が相次いでいるように、生活保護率や生活保護費等に財政需要が的確に反映されてない可能性が推測されることから、その点に留意して分析を行う。

2. 大都市自治体の生活保護に関する財政負担

こうした大都市における生活保護率の上昇傾向において、生活保護費も増大傾向にあり、一般会計に占める生活保護費の割合も上昇している。ただし、生活保護費に関しては、国庫支出金と地方交付税によって財源が保障される仕組みとなっており、制度上は自治体による実質的な財政負担は生じない。しかしながら、自治体における財源保障の実態については以下のような結果がみられる。

表1は、政令指定都市における生活保護費(経常的経費)に充当されている基準財政需要額と決算一般財源額(経常的経費)の比較を行った結果である。これをみれば、

表1 政令指定都市における生活保護費の地方交付税措置状況(2004年度)

	基準財政需要額 (単位：千円)	決算一般財源 (単位：千円)	差額 (単位：千円)	対需要額比	措置率
札幌市	26,020,867	25,193,712	827,155	3%	103%
仙台市	5,769,125	4,667,291	1,101,834	19%	124%
さいたま市	5,390,410	3,767,848	1,622,562	30%	143%
川崎市	12,375,808	12,580,830	△205,022	△2%	98%
横浜市	27,448,845	25,127,190	2,321,655	8%	109%
千葉市	5,291,402	5,184,922	106,480	2%	102%
名古屋市	14,863,874	13,467,705	1,396,169	9%	110%
京都市	18,910,353	19,728,058	△817,705	△4%	96%
大阪市	49,545,626	67,685,122	△18,139,496	△37%	73%
神戸市	20,675,500	20,868,155	△403,301	△1%	99%
広島市	8,644,561	8,311,559	333,002	4%	104%
福岡市	14,122,459	14,241,967	△119,508	△1%	99%
北九州市	7,976,864	8,747,503	△770,639	△10%	91%

出典)「市町村別地方交付税算定台帳」「市町村別決算状況調査表」「普通交付税、地方特例交付金及び臨時財政対策債発行可能額算出資料」より作成。

財源の過不足の状況が自治体間で大きく異なることに加え、特に大阪市において約180億円の巨額の決算一般財源と基準財政需要額の乖離が生じている。自治体間で格差の大きい乖離の状況については、地域間で異なる財政需要に対し、現行制度による財源保障は、個別自治体レベルにおいては自治体の実態に即した形で機能していないことが考えられる。

しかしながら、生活保護制度は生存権の保障に関わる制度であることから、財源保障がきわめて重要である。また、大都市財政と生活保護費に関しては生活保護費の約3割にあたる一般財源を充当している実態と、今後、大都市の一般財源に占める生活保護費充当一般財源割合が高まるという予測から、現在の生活保護の行財政制度の欠陥によって大都市財政の自由度が著しく犯される危険性を危惧する指摘¹¹⁾もある。

このように、超過負担に関して自治体間に格差がある実態がある一方で、超過負担の有無や規模を規定する要因に関する検討は行われていない。生活保護率の地域間較差がある実態については、先述したように、関係者協議会における議論をはじめとしたいくつかの分析が行われており、経済的要因や社会的要因が保護率の地域間較差に与える影響が大きいといった議論が行われている。

しかしながら、地域間較差に規定される財政需要に関わって生じる財源の充足状況にみられる格差については、その要因である扶助費についての自治体間較差とその要因についての分析にとどまり、自治体の超過負担を規定する要因の特定を試みる分析が行われていない。

そこで、本稿では、巨額の超過負担が生じている大阪市に着目し、財政需要と歳出動向を分析することによって、超過負担の要因である地方交付税の算定において反映されていない財政需要の構造について明らかにすることを試みる。

Ⅲ. 大阪市の生活保護に関する財政需要

まず、大阪市の財政需要に関して、大都市間における財政需要の量的、質的な比較も含めて分析を行う。大阪市の生活保護に関する財政需要にみられる特徴を整理すれば、全国的な傾向に加えて大都市特有の特徴が反映されており、さらに大阪市特有の経済・社会構造を背景とした特徴がみられる。

1. 大都市に共通した傾向と特徴

(1) 大都市の社会構造の変化と家族類型

まず、保護率の地域間較差に関するいくつかの分析において共通して指摘されているような失業率、離婚率、高齢化率と保護率の相関関係は間違いないが、特に、大都市において保護率が高い要因について注目すれば、大都市特有の経済・社会構造が生活保護に関する財政需要にも反映されていることがわかる。

全国的な傾向として高齢化の進行、離婚率の上昇といった社会構造の変化、さらに、長期にわたる景気低迷に伴う失業率の上昇による貧困層の拡大といった経済構造の変化にもなっており生活保護率が上昇した。また、こうした傾向と同時に核家族化が進行し、全国的な傾向として家族間の相互扶助機能の弱体化が生活保護率上昇の一因であるという指摘¹²⁾があるように、核家族化の進行が顕著であり、複合家族世帯割合が低い大都市においては、他地域以上に核家族化の傾向が進行していることが推測できる。そこで、具体的に、高齢化率、離婚率との関係において、こうした大都市特有の特徴を検証を行う。

1) 高齢化と単身高齢世帯割合

図2は、政令指定都市の高齢化率、高齢世帯割合（高齢夫婦世帯と高齢単身世帯の合計）、単身高齢世帯割合と生活保護率を、全国平均を基準として指数化したものである。被保護世帯の約半数近くを高齢世帯がしめる全国的な実態からも、高齢化は、生活保護率の上昇の重要な要素である。図2をみれば、多くの政令指定都市において、高齢世帯割合は高齢化率の水準を上回り、相対的に高齢者のみの世帯が多い点が大都市の特徴であるといえる。

特に、単身高齢者世帯割合については、大都市間でもその水準の格差が大きい。単身高齢者割合については、すでに生活保護率との相関関係が指摘¹³⁾されているように、高齢化の水準に対し、単身高齢世帯割合が極めて高い数値を示している大阪市、神戸市は生活保護率がきわめて高い。

つまり、大都市においては核家族化の傾向が顕著であり、高齢者のみの世帯が相対的に多いという傾向の一方で、大都市間でも個別自治体によってその様相に格差がある。図2に示したように高齢化率と高齢世帯割合、単身高齢世帯割合の水準は政令指定都市間においても異な

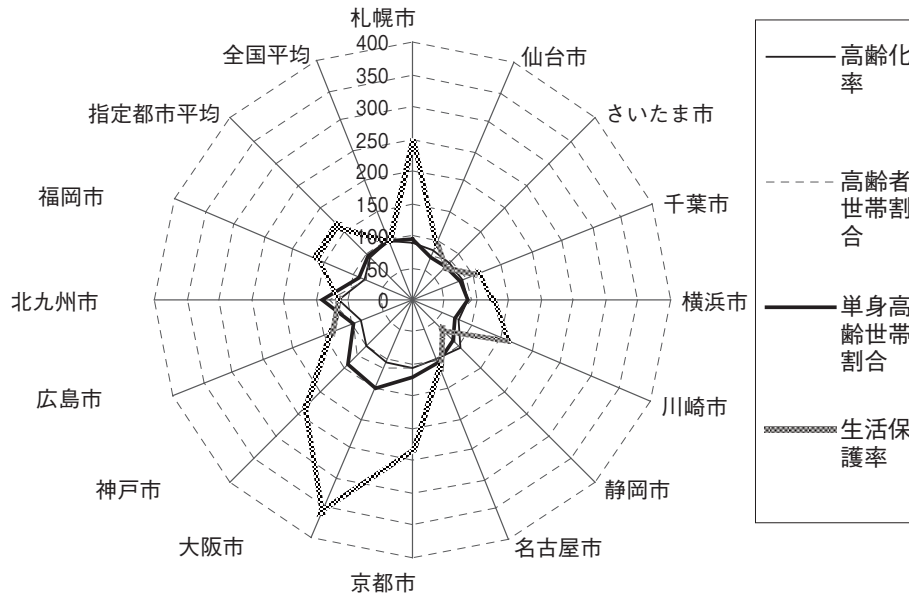


図2 政令指定都市における高齢化と世帯類型 (2005年度)

注) 指標はすべて基準を全国平均 (= 100) とする

出典) 国勢調査 (2005年度) より作成

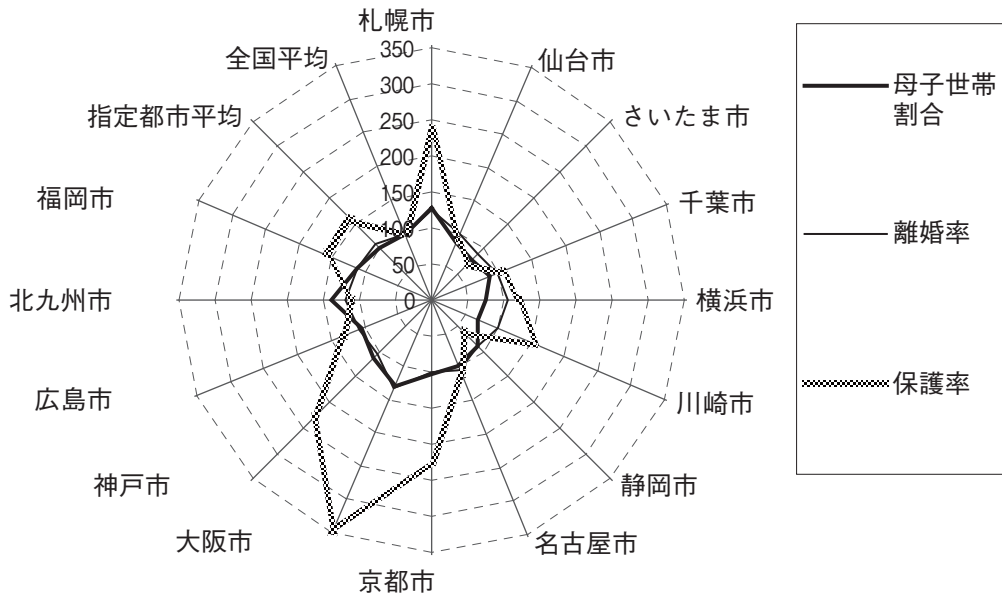


図3 政令指定都市における離婚率と世帯類型 (2005年度)

注) 指標はすべて基準を全国平均 (= 100) とする

出典) 国勢調査 (2005年度) より作成

るといった現状からも、高齢化の水準だけでなく単身高齢世帯割合といった家族類型に関する指標が、個別自治体の財政需要を規定する重要な要素となっていることがわかる。

2) 離婚率と母子世帯割合

次に、大都市における離婚率と家族類型の状況につい

て比較する。

図3は、離婚率、20歳以下を含む世帯に占める母子世帯割合と生活保護率をそれぞれ、全国平均を基準として指数化したものである。まず、大都市全体の傾向を全国平均と比較すると、離婚率の水準に対し母子世帯割合の水準が低い傾向がみられるものの、母子世帯割合と離

婚率には概ね相関関係がみられる。

しかしながら、個別自治体の母子世帯割合と離婚率の水準について比較すれば、離婚率の水準と母子世帯割合の水準の格差が大きい自治体と小さい自治体がみられ、離婚率の水準が同水準の自治体間の比較においても、母子世帯割合の水準が低い自治体の生活保護率は相対的に低位にあり、反対に母子世帯割合の水準が高い自治体の生活保護率は高位にある傾向にある。つまり、離婚率が母子世帯割合に反映されやすい大阪市、北九州市、京都市、神戸市といった都市と、首都圏の都市のように離婚率が母子世帯割合に反映されにくい都市との格差がみられる。

このように、全体的な傾向として高齢化、離婚件数の増加に付随する単身高齢者世帯割合、母子世帯割合といった家族類型を反映した指標が生活保護率に与える影響が強い。そのために、政令指定都市間においても、これらの指標の格差が高齢化率や離婚率以上に大きく、生活保護率の格差につながっているといえる。

2. 大阪市特有の傾向と特徴

(1) 社会構造の特徴と被保護世帯の動向

まず、大阪市は、図2にもみられたように、高齢化率が大都市の中でも著しく高く、かつ高齢世帯、特に単身高齢世帯の割合が他都市と比較してきわめて高い。また、図3でみたように離婚率についても大都市間においても突出した高数値をしめしていることに加え、他都市と比

べて、離婚率の水準と母子世帯割合の水準に近いことから、離婚に伴って母子世帯となる世帯が相対的に多いことが予測できる。つまり、他都市を上回る高齢化や離婚の増加に加え、大都市にみられる核家族化、すなわち複合家族世帯割合の低下という特徴が大阪市においては顕著であることが、高齢者を含む世帯、20歳以下の子供を含む世帯の家族世帯にあらわれているといえる。

そこで、こうした社会構造の変化と大阪市の家族類型にみられる特徴をふまえ、被保護世帯の世帯類型についてその変遷も含め分析を行う。

図4は、1985～2005年度における大阪市の主要な世帯類型別被保護世帯の推移と、高齢化率、女性離別率の推移を示したものである。これをみれば、まず、高齢世帯については、経年的にみても他都市平均より水準が高い高齢化率が、その進行が2000年度以降加速し、それに加えて高齢化の進行の度合以上に、被保護高齢者世帯が増加していることがわかる。その結果、2005年度における全世帯に占める高齢世帯の割合は約47.7%と全国平均（約43.5%）を上回るだけでなく、政令指定都市間で大阪市より高齢化率の高い静岡市（約46.6%）を上回る。つまり、特に2000年度以降、大阪市において高齢世帯の生活保護受給傾向が加速している現状がみられる。

次に、母子世帯の推移をみると、離婚率が政令指定都市間で最も高く全国平均を大きく上回る大阪市においては、女性離別率の上昇に伴って被保護母子世帯数が増加

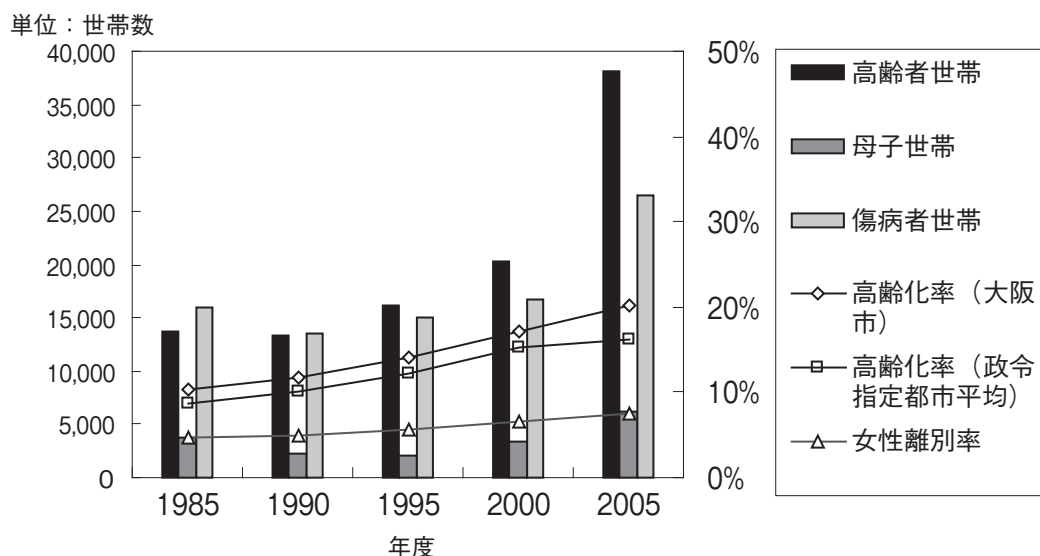


図4 大阪市における主要な世帯類型別被保護世帯推移
出典) 大阪市『生活保護事業統計』各年度版、『国勢調査』各年度版より作成

しており、特に2000年度以降その傾向が顕著である。但し、2000年度以降については、離婚率の上昇傾向以上に、被保護母子世帯の増加傾向が大きく、2000年度以前とはその傾向が大きく異なるといった特徴がみられる。

このように、大阪市においては、他都市を先行する高齢化と相対的に離婚が多いといった社会構造の特徴と生活保護受給の関係が2000年度以降強くなっているという傾向が見られる。実際に、高齢者世帯、母子世帯ともに、世帯保護率が他都市や全国平均を大きく上回り、特に、高齢者世帯の世帯保護率は約157.7%と全国平均(約54.1%)の約3倍とその水準が極めて高い。つまり、大阪市は、社会構造の変化が著しく、大都市特有の社会構造の変化と家族類型の関係が顕著に世帯構造にあらわれており、高齢者世帯、母子世帯といった相対的に経済的基盤が脆弱な世帯¹⁴⁾が多いだけでなく、これらの世帯が他都市以上に生活困窮につながりやすいという特徴がみられる。なお、高齢者世帯については、世帯保護率がきわめて高値を示し、その傾向がきわめて顕著であるだけでなく、被保護世帯の約半数をしめることから、高齢世帯の動向が、大阪市の生活保護に関する他都市と異なる財政需要の特徴を規定する重要な要素であるといえる。そこで、大阪市の高齢者世帯の生活困窮に関して、他都市と異なる要因と構造について分析を行う。

(2) 低所得世帯の高齢化

関係者協議会における議論をはじめとしていくつかの分析において、失業率と生活保護率の自治体間較差の相関関係が指摘されているが、全国的な生活保護率の上昇は、長期にわたる景気低迷に伴う失業率の上昇や、低賃金労働者の増加に伴う低所得層の増加が大きな要因である。生活保護率の極めて高い大阪市についても完全失業率は約6.0% (2006年度)と全国平均の4.1% (2006年度)を上回る。

しかしながら、大阪市における高齢者世帯の著しい生活困窮化傾向の要因は、こうした近年の傾向に加えて、他都市以上に歴史的にも低所得世帯が多く居住しているという特徴に起因する。低所得世帯の割合と生活保護率については、「社会保障費支出の現状に関する会計検査の結果について」¹⁵⁾によれば、1人当たり県民所得と生活保護率の相関は弱いものの、年間所得が200万円未満世帯の割合と保護率については一定程度相関がみられ、大阪市において年間所得が200万円未満世帯の割合は全国平均や政令指定都市平均を大きく上回ると分析されている。

このように、大阪市において低所得世帯が相対的に多いという点については、大阪市の都市構造にみられる種々の特徴を反映したものであるが、被保護世帯の状況には、特殊な歴史的背景を反映した他都市とは異なる財

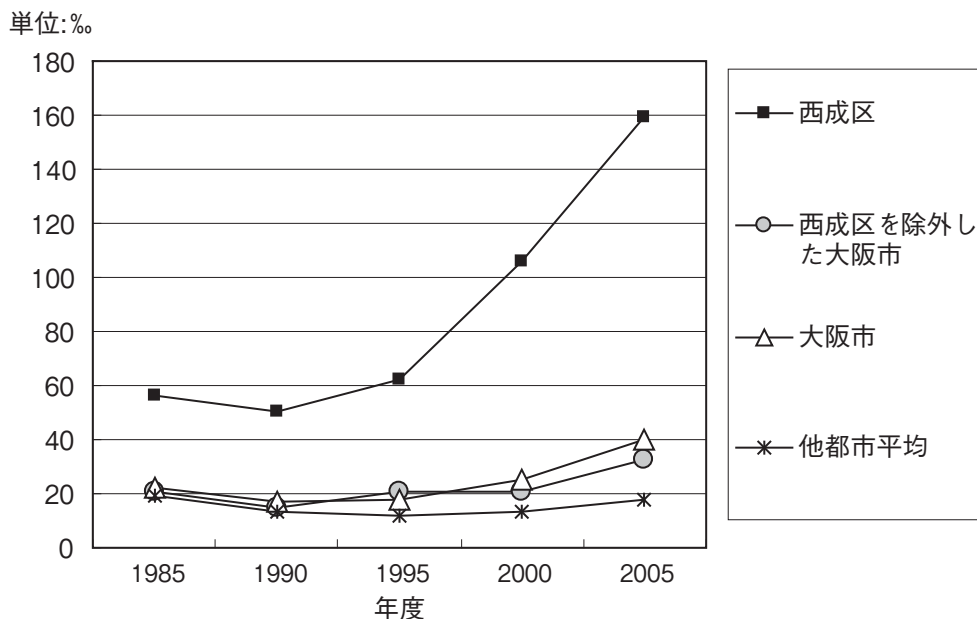


図5 西成区と大阪市の生活保護率の関係
出典) 大阪市『生活保護事業統計』各年度版より作成

政需要がみられる。具体的には、第1に西成区における「あいりん地域」を中心とした日雇い労働者の集住¹⁶⁾、第2に生野区をはじめとした大阪市域における他都市とは絶対的にも相対的にも規模が大きく異なる在日韓国・朝鮮人の集住に起因する。そこで、これらの世帯の高齢化と生活保護率の関係について経年変化も含めて分析を行う。

1) 西成区における日雇い労働者の高齢化

図5は1985～2005年度の生活保護率の推移を西成区と西成区を除外した大阪市、大阪市全体、他都市平均¹⁷⁾を比較したものである。これをみれば、西成区における日雇い労働者の集住に起因する特徴は、絶対数の増加傾向と、財政需要にみられる質的な傾向の大きく2点があげられる。

第1に、絶対数の増加傾向については、西成区における生活保護率の増加傾向は他の行政区に先行して増加したという特徴がみられる。西成区的生活保護率の上昇傾向は他の行政区平均とは傾向が異なり、1995年度～2000年度、2000～2005年度の区分で比較すると、他の行政区においては、2000～2005年度における増加が著しいのに対し、西成区においては両区分の増加傾向に相違がみられない。また、他の行政区における2000～2005年度における生活保護率の大幅な上昇に伴い、2005年度の被保護人員数にしろ西成区の被保護人員数の割合は低下している。

このような他の行政区より先行して進行した生活保護率の上昇の要因は、他の行政区を先行して進行した高齢化¹⁸⁾にあり、その結果が2005年度の西成区の被保護人員の年齢構成や、被保護世帯の労働類型にもあらわれている。具体的には、2005年度における西成区の被保護人員にしろ高齢者の割合は、約61%と大阪市全体（約48%）と比較して高く、被保護世帯にしろ非稼働世帯の割合も約96%と大阪市全体（約91%）を上回る。

つまり、西成区においては、景気低迷に伴う失業率の上昇傾向が深刻化する以前から、高齢化に伴う生活困窮世帯の増加がみられはじめ、全国的な傾向に先行して膨張した財政需要が、失業率の悪化傾向においては全体的な財政需要の増大傾向を加速させたといえる。

第2に、生活保護に関する財政需要が、量的に他都市より過大となっているだけでなく、財政需要の内容に見られる特徴として他都市との相違点として、急迫保護に

よる保護開始件数がきわめて多いことがあげられる。不安定就労者の多くが、野宿生活や簡易宿泊所に居住していることから、生活保護の保護開始件数にしろ「急迫による医療扶助単給」の割合は約49.2%（2005年度）¹⁹⁾ときわめて高く1%以下～約10%程度の範囲内である他都市とは大きく異なる。また、西成区における調査²⁰⁾において救急搬送による急迫保護に限定しても調査対象者（1245名）の約3割が経験しているという実態がみられ、大阪市の急迫保護件数が相対的に突出して多い要因となっていることがわかる。さらに、西成区においては、被保護人員数にしろ住宅扶助人員数の割合も約94%と他の行政区（約92%）と比較してやや高いことから、不安定就労者が多いために住宅保有率も低い傾向にある。

このように西成区特有の傾向と財政需要の特徴がみられ、被保護実人員数で比較しても全体の約20%ときわめて構成比が大きいことから、西成区の財政需要の特徴は、他都市と異なる大阪市の財政需要を量的にも質的にも規定する重要な要素となっているといえる。

但し、図3からもわかるように、2000年度以降は西成区以外の行政区における生活保護率の大幅な上昇傾向が、大阪市と他都市の生活保護率の乖離に与えた影響が大きいことがわかる。このことは、西成区を中心に高齢の生活困窮世帯が増加しただけではなく、他の行政区においても、失業率の上昇、高齢化、離婚率の増加等の影響を受け、生活困窮世帯が増加したといえる。このような傾向から、他の行政区においても相対的に低所得世帯が多いことと大阪市の都市構造との関連についても検証が必要な点である。

2) 在日・韓国朝鮮人世帯の高齢化

在日韓国・朝鮮人世帯が相対的に多く居住していることについても、低所得世帯が相対的に多いことと関連があるが、その相対的な財政需要の規模からも、大阪市と他都市の生活保護率の較差に大きな影響を与えている主要素とはいえない。ただし、他都市とはその人員規模がきわめて大きく特殊な要素であることから、その傾向と特徴を分析する。

図6は、大阪市の生活保護率の急激な上昇がみられる1996～2005年度における大阪市の外国人保護状況の経年変化をあらわしたものである。これをみれば、大阪市の外国人保護率（約63.3%）は、全国平均や他都市と比較して著しく高く、絶対数もきわめて多い。さらに、近

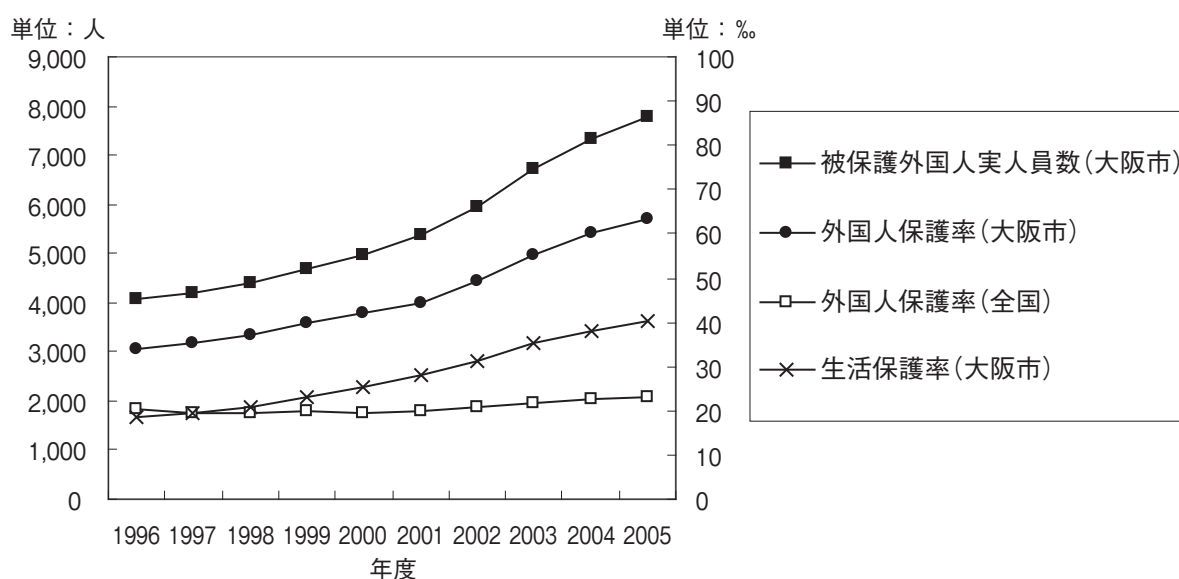


図6 大阪市の外国人保護率の推移

出典) 大阪市『生活保護事業統計』各年度版より作成

年の保護率の上昇傾向は著しく、全国平均とは全く異なる傾向にあり、政令指定都市における外国人被保護者合計の約40%、全国の被保護者の約15%以上が大阪市内に居住している。なお、このような大阪市の外国人被保護世帯については、その90%以上が在日韓国・朝鮮人世帯である点がきわめて特徴的な点であり、大阪市の在日韓国・朝鮮人世帯の生活保護率は、約95.3%以上²¹⁾と推計され、そのうち3割以上が生野区に居住している。つまり、在日韓国・朝鮮人世帯の生活困窮が近年進んでおり、被保護世帯のうち約75%が単身世帯である点、2000年度以降、高齢化の加速傾向と同様に著しく絶対数、保護率ともに上昇している点から、在日韓国・朝鮮人の高齢化は生活保護受給と密接な関係をもっていると考えられる。

このような実態から、大阪市内においては、全国的な社会構造の変化による影響を増大させている大都市特有の家族類型が特に顕著であることに加えて、大阪市のもつ他都市とは異なる歴史的な背景に伴って、他都市と量的にも質的にも異なる財政需要が生じているといえる。

IV. 大阪市の生活保護費の動向

1. 財源と歳出動向

(1) 大阪市の超過負担の動向

大阪市内においては、このような生活保護に関する財政需要の増加傾向に伴って、生活保護費も急増傾向にあり、1980年代後半と比較すると近年は約2.5倍の歳出規模となっており、一般会計に占める決算額の割合についても2002年度以降は10%を超過し、2005年度決算に占める割合は約13.3%と上昇している。こうした生活保護費については、制度上は国庫補助負担金と地方交付税によって財源が保障される仕組みとなっているが、実態は先述したように、大阪市のように巨額の一般財源の不足が生じている自治体もあり、自治体間の格差がみられる。そこで、大阪市の生活保護費に関する財源と支出の経年変化について分析を行った結果が以下のとおりである。

表2は生活保護費の歳出と財源の推移について、主要費目別にその推移を表し、大阪市の超過負担額の動向を示したものである。まず、超過負担の動向については、1998年度時点より生じており、1998年度以降は、扶助費すら、人件費も含めた生活保護費として(扶助費・人件費・物件費等)充当された財源で充足できない状態がみられる。ここで示している「超過負担」は、生活保護費総額で見た場合には、「その他収入」の規模によって、図1で示した決算一般財源と基準財政需要額の乖離額よ

表2 生活保護費一歳出と財源の推移（主要費目のみ）

単位：千円

	歳出		財源		財源総額－扶助費	超過負担
	人件費 物件費	扶助費	移転財源	その他 収入		
1988	9,655,776	90,038,425	91,975,208	2,290,236	4,227,019	11,797,434
1993	11,921,668	98,000,293	95,399,976	2,857,951	257,634	15,121,481
1998	15,379,016	130,212,972	125,122,960	4,328,576	△ 761,436	18,302,263
2003	16,583,039	202,852,260	191,703,753	3,324,984	△ 7,823,523	15,885,587
2004	16,963,908	215,128,091	210,928,968	3,371,863	△ 827,260	15,091,748
2005	16,438,674	225,101,407	221,542,378	3,601,710	42,681	13,418,022
2006	16,497,364	232,182,991	224,821,388	3,707,272	△ 3,654,331	11,835,456

注) 移転財源 = 「国庫負担金」 + 「基準財政需要額充当分」

その他収入 = 「財産収入」 + 「諸収入」 財源総額 = 「移転財源」 + 「その他収入」

出典) 『地方財政状況調査表』『地方交付税算出資料』より作成

り小さくなっているが、自治体の実際の超過負担額であり、一般財源の不足額を示している。但し、国庫補助負担金については扶助費の約4分の3にあたる金額が充当されており、超過負担の原因は地方交付税の算定にある。

また、扶助費の増大傾向に対し、人件費、物件費が抑制傾向にある。大阪市では、生活保護を実施する支援運営課におけるケースワーク業務のチーム制の導入や就労指導対象の拡大を目的とした非常勤職員の導入等の就労支援策の拡充を目的とした、人員体制転換の施策内容にも、人件費の相対的な抑制が図られてきた経過があらわれている。つまり、このような人件費関連（物件費も含む）については総額の構成比で見た場合小さいが、国庫負担金によって約4分の3が財源措置されている扶助費とは異なり、自治体によって裁量的な財政運営が可能な部分であることから歳出抑制が図られてきたのである。こうした現業員の人件費抑制は、就労支援施策充実のための手段とはいえ、膨張する扶助費とそれに伴う扶助費の超過負担の増加によって誘引された結果と評価することもできる。

このように、扶助費が生活保護費の財源によって充足されていない実態、扶助費の増大傾向に対する人件費・物件費の抑制傾向からも、超過負担が生じている要因として検討すべき点は扶助費の動向にある。そこで、以下では大阪市の扶助費に見られる傾向を分析したうえで、地方交付税の算定において反映されない大阪市の財政需

要と歳出動向の関係について検討し、超過負担の要因を明らかにする。

(2) 扶助費にみられる傾向と特徴

図7は1997～2005年度における大阪市の扶助別生活保護費の推移をあらわしたものである。大阪市の扶助費の推移にみられる主要な傾向と特徴を分析すれば、大きく2点あげられる。

第1に、医療扶助の構成比が高いという大都市に共通した特徴が、大阪市の場合、北九州市、名古屋市に次いできわめて顕著であり、さらに一貫した伸張傾向にある。これは、全国的にも共通しており指定都市市長会の議論²²⁾においても問題視されている点である。こうした傾向は被保護世帯にシメる高齢世帯割合が相対的に高い点に起因しているが、この点に関してさらにその構造を分析すれば、大阪市は実人員当たりの医療扶助費額が他都市の水準より高く、政令指定都市平均の約1.2倍の水準である。但し、2000年度以降の傾向として、政令指定都市に共通してやや減少傾向にあり、大阪市もその例外ではない。

また、医療扶助の延人員数の伸張傾向に関しても、大阪市については被保護実人員数の近年の伸張の伸張傾向に相違がなく、実人員数の伸張率を医療扶助人員（延人員数）の伸張率が上回る多くの他都市の傾向とは異なる。さらに、実人員数に対する医療扶助人員数（延人員数）の比率に関しては政令指定都市間で相違がないことか

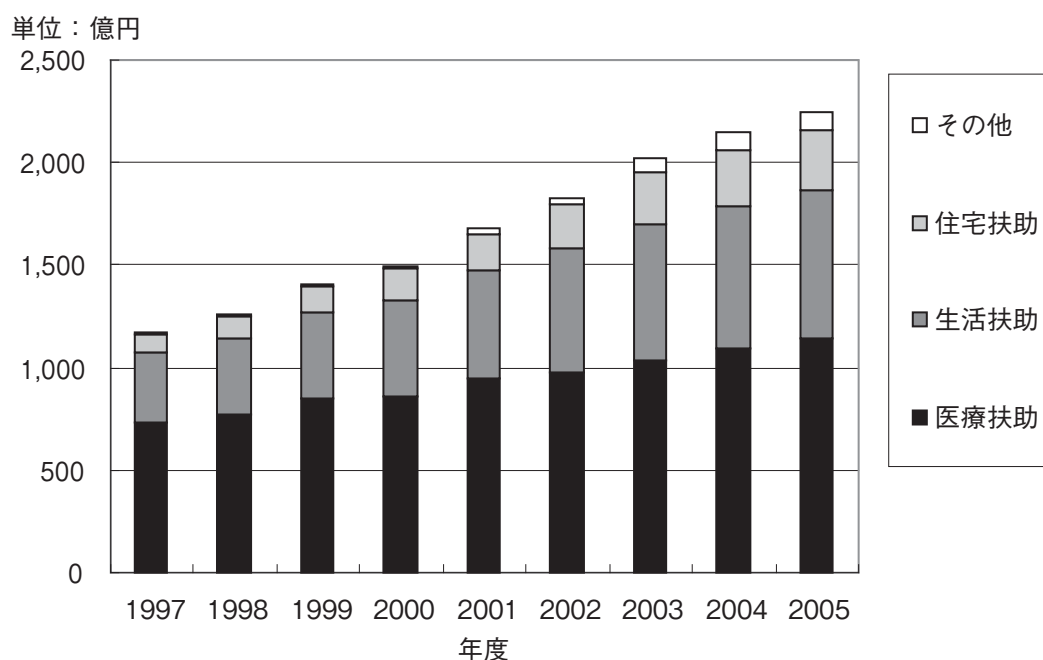


図7 大阪市の扶助別生活保護費の推移
出所) 大阪市『生活保護事業統計』各年度版より作成

ら、医療扶助に関する扶助件数が他都市と比較して過大となっている実態はみられない。

第2に、扶助費全体に占める構成比は小さいが、他の多くの政令指定都市の傾向と異なって大阪市においては、1997年度以降住宅扶助が急増しており、絶対額も大きくその構成比も高くなっている。このような住宅扶助費に関しては、近年の政令指定都市の傾向として、延人員当たり扶助費、人員数ともに増加傾向にあるが、大阪市の特徴として生活保護率の著しい傾向とも連動して、他都市よりも人員数の増加が著しいが、人員あたり扶助費の伸び率は他都市より小さい傾向にある点があげられる。つまり、大都市に共通した人員当たり扶助費の増加については、住宅単価の高騰や単身世帯の増加が要因として予測されるが、人員数の増加については、大阪市の場合、他の多くの指定都市の傾向とは異なり、被保護人員数の伸び率を上回ることから、近年、住居を保有しない被保護者の相対的な増加が予測される。この点に関しては、先述したように1998年度から進められたホームレスの居宅保護がすすめられたことも一因であると考えられる。

2. 超過負担の要因

扶助費の細目にみられる主要な傾向と特徴は以上であ

るが、こうした扶助費については、現行制度上、国庫補助負担金と基準財政需要額における充当によって財源保障され、自治体の実質的な財政負担は生じない。しかしながら、現実的には先述したように、基準財政需要額と決算一般財源額の乖離が生じており、大阪市においては約150億円規模の超過負担が生じている。そこで、以下では扶助費にみられる傾向と特徴をふまえ、財政需要と扶助費の歳出動向の関係を分析することによって超過負担の要因を検討する。

(1) 大阪市財政局の分析結果

こうした超過負担の実態に関しては、2001年度の大阪市の提言内容²³⁾においても地方交付税の算定に関する問題点として指摘されている点である。この分析結果(1999年度実績)によれば、大阪市の決算額と国の扶助費単価の乖離が大きく、月額扶助費単価に関する細目別の決算額の対需要額比は、医療扶助の約1.6倍を筆頭に、住宅扶助1.3倍、生活扶助は1.2倍となっている。さらに、医療扶助に関しては、入院については約1.5倍であるが、入院外は約2.3倍ときわめて高い数値を示している。

なお、扶助人員数に関しては、前年度人員に全国一律の伸び率を乗ずる算式であり、人員数に関する乖離分に

については、次年度の基準財政需要額に算入される仕組みとなっている。そのため、大阪市の分析において人員数の伸張率に関する国の基準と実態の乖離についても指摘がある。但し、実質的な超過負担は、扶助費単価に起因しているといえる。また、大阪市の扶助費単価に関する分析結果は、1999年度の数値であるが、表2でみたように1998年度より超過負担に大きな変化がない点、基準財政需要額と扶助費の伸張傾向、伸張率が概ね一致する点から、近年の傾向に関しても大阪市の分析結果と大きな相違はないと考えられる。

そこで、以下では、大阪市の分析にあるように国の扶助費単価と大阪市の実績の格差が大きく、なおかつ扶助費に占める構成比がきわめて高いことから超過負担の主因であると考えられる医療扶助費に着目して、超過負担が生ずる構造を明らかにする。

（2）医療扶助費の地域間較差と超過負担

このように乖離が生ずる要因は算定方式にあるが、算定に反映されない地域間較差については議論が行われている部分である。特に全体にしめる構成比が大きく、大阪市にみられる乖離の主因である医療扶助費に関しても、関係者協議会においても、都道府県における保護率

や医療扶助人員数と医療提供体制関係指標との相関に関する議論²⁴⁾がある。

そこで、本稿ではこれまでの議論をふまえたうえで、医療扶助費の政令指定都市間の格差について検討し、医療扶助費に反映されている大阪市の財政需要の実態について明らかにする。なお、本稿では、政令指定都市間における医療扶助費について「実人員当たり医療扶助費」を基本としていくつかの指標との比較を行う。

図8は2005年度の政令指定都市における「実人員当たり医療扶助費」と入院率（医療扶助人員数のうち入院を伴う人員の割合）、人口千人当たり病床数、高齢世帯割合（被保護世帯に占める高齢世帯の割合）について比較したものである。政令指定都市間の較差に注目しているため、すべての指標については政令指定都市平均を基準として指数化している。

まず、実人員当たり医療扶助費と高齢世帯割合について注目すれば概ね相関が見られ、北九州市、大阪市、福岡市といった都市は、高齢者の疾病の重篤化によって医療扶助費が高くなる傾向にあると推測できる。また、実人員当たり医療扶助費と入院率の相関については、概ね相関傾向があるが首都圏の都市においては傾向が異なる。つまり、全体の傾向として、入院率、高齢世帯割合

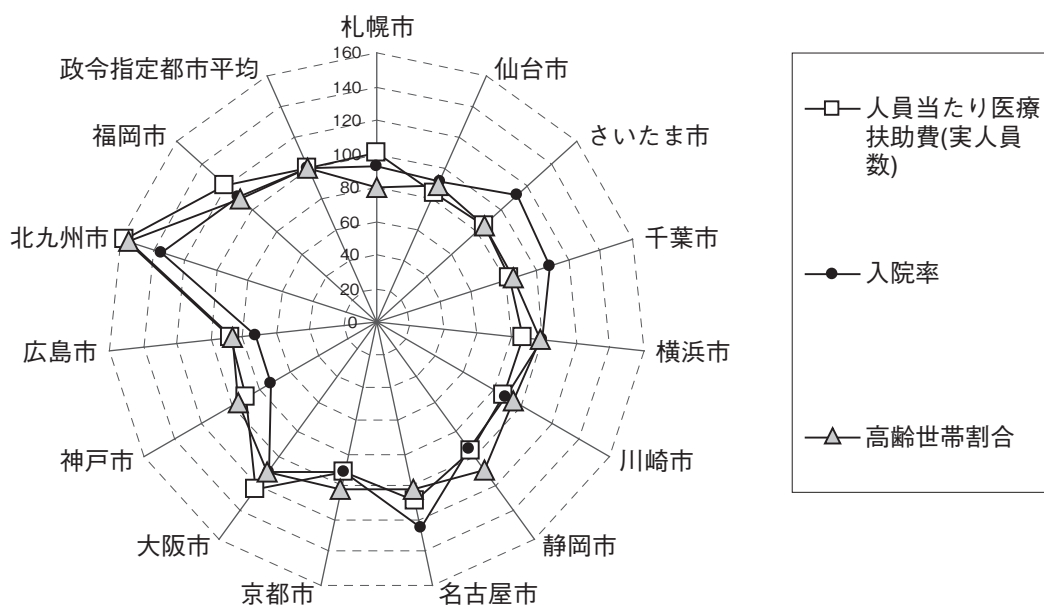


図8 政令指定都市間にみられる医療扶助費の格差（2005年度）

注）政令指定都市平均を基準（=100）としている。

出典）大阪市『生活事業統計（平成18年度版）』、国勢調査（平成17年度）より作成。

がともに全国水準より高値を示す自治体は、実人員当たり医療扶助費が相対的に高い傾向にある。

しかしながら、これらの指標が個別自治体における実人員当たり医療扶助費を規定する主要な要素とはいええず、大阪市に注目すれば名古屋市と比較して高齢世帯割合が高いにも関わらず入院率が低いが、実人員当たり医療扶助費の水準が名古屋市を上回るといった特徴がみられる。さらに、入院率が同水準のさいたま市や千葉市と比較すると、実人員当たり医療扶助費の水準は大きく異なる点からも、大阪市の実人員当たり医療扶助費を規定する入院率や高齢者世帯割合以外の要素があることが推測できる。

そこで、大阪市における実人員当たり医療扶助費の水準に関して大阪市の財政需要の最大の特徴である、低所得世帯、とりわけ野宿生活者に関する急迫保護と医療扶助費の関係に注目する。

図9は実人員当たり医療扶助費に関して、更正相談所、緊急入院保護業務センター、24区合計、大阪市、他政令指定都市平均に関して、図8と同様の比較を行ったものである。これをみれば、緊急入院保護業務センターにおける実人員当たり医療扶助費の水準が極めて高く、更正相談所（あいりん地区における行旅病人の保護）に関しても、政令指定都市平均の約2.5倍の水準である。また、保護開始件数にしめる急迫保護による医療扶助単給

件数が50%近くをしめることにもあらわれているように、急迫保護件数が極めて多く、それに伴って緊急入院保護業務センター、更正相談所における保護に伴う医療扶助費は総額の約20%をしめる。

なお、緊急入院保護業務センターについては2004年度より設置された機関であるが、行旅病人の発生地福祉事務所が保護を担当していたが、救急搬送された行旅病人については一括して保護を担当する機関である。そのため、約70%が入院を伴うことから、24区合計の医療扶助費水準と比較すると約4.6倍ときわめて高い数値をしめしており、入院を伴う被保護者が多いことを一因として、実人員当たりの水準が高くなっている。また、あいりん地区内に居住し、地区内で発生した行旅病人に対する保護を行っている更正相談所についても入院率が約20%と、入院を伴う保護が政令指定都市平均の2倍をこえる水準にある。つまり、行旅病人に対する急迫保護に関しては、疾病が重篤化して入院を必要とするケースが多いことに起因して、実人員当たりで医療扶助費の水準を比較するときわめて高水準となっている実態がみられる。

一方で、これらにおける保護を除外した24区の合計は、政令指定都市平均の水準との格差はきわめて小さいことから、緊急入院保護業務センター、更正相談所における急迫保護が相対的にきわめて多い実態が、大阪市全

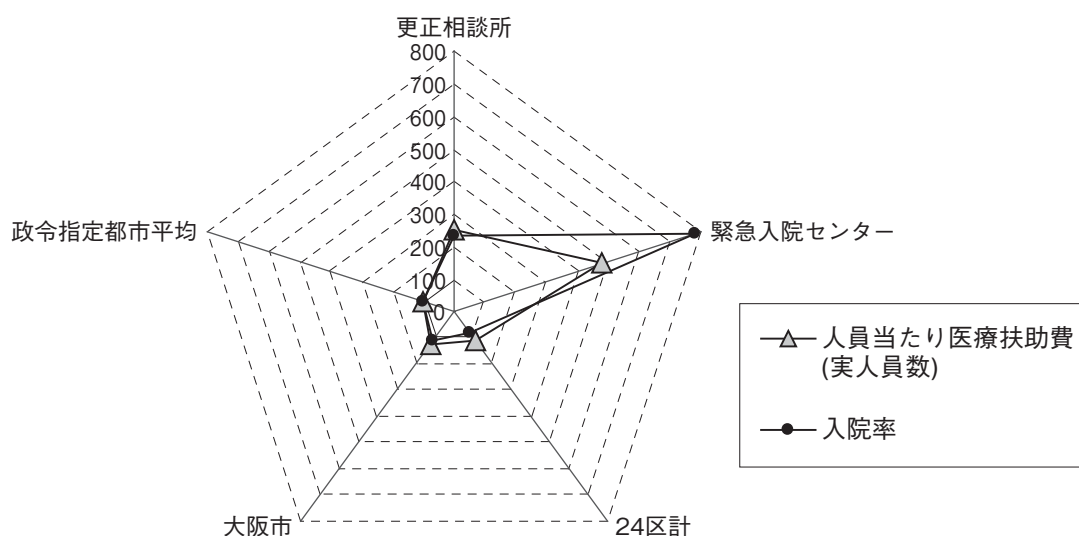


図9 実人員当たり医療扶助費 (2005年度)

注) 政令指定都市平均を基準 (=100) としている。

出典) 大阪市『生活事業統計 (平成18年度版)』、国勢調査 (平成17年度) より作成。

体の実人員当たり医療扶助費が高水準にあることの要因であるといえる。つまり、大阪市の実人員当たり医療扶助費が高水準にある要因として疾病の重篤化した被保護者が相対的に多いことがあげられるが、こうした傾向は単に高齢世帯割合が相対的に高いといった特徴を反映したのではなく、大阪市に全国の5分の1以上の野宿生活者が集積することを背景として、急迫保護が極めて多いといった大阪市の特殊な財政需要を反映している。

このように行旅病人に対する急迫保護が相対的に多いことによって、大阪市の医療扶助費の水準が上昇していることは明らかであり、入院率の高さからも疾病の重篤化によって入院を伴うケースが相対的に多いことに起因して医療扶助費が膨張していると推測されるが、こうした要因が医療扶助費に与える影響の大きさに関しては検討を要する部分である。実際に先述したように大阪市の分析によれば、医療扶助費の単価差については入院以上に入院外が上回ること分析されていることから、入院外の扶助費の単価差と財政需要の関係に関する現状分析が必要である。しかしながら、診療報酬支払額でみても入院に関しては1件当たり単価が、入院外の約20倍の水準にあり、総額の約60%を占めることから、入院に関する扶助費の単価差が医療扶助費総額の決算一般財源額と需要額の乖離に与える影響が入院外と比較して小さいとは判断しがたい。

最後に、関係者協議会においても議論のある病床数に関しては、政令指定都市間においては実人員当たり医療扶助費についても、人口当たり医療扶助費についても強い相関はみられない。但し、政令指定都市平均を基準とした単純な比較によって必ずしも病床数との人員当たり医療扶助費についての相関関係を否定することはできないが、入院率と病床数についても相関関係が弱いことから、病床数が相対的に多いことが入院を促進しているとは言いがたく、病床数の相対的な水準が医療扶助費に影響を与えている可能性は低いと考えられる。

V. 生活保護行政と財源保障の方向性に関する検討

1. 大阪市の財政需要と扶助費の構造にみられる傾向

大阪市の財政需要にみられる特徴は、扶助費の歳出動向にも反映されている。まず、他都市と比較して高齢化率や離婚率、失業率が高いといった傾向に加え、さらに

高齢世帯の生活困窮が著しい背景には、西成区を中心とした日雇い労働者をはじめとした低所得者の高齢化が特徴的であり、他都市と大きく異なる生活保護率の水準を規定する要素となっている。

さらに、こうした大阪市における低所得者の高齢化は、相対的にも著しい水準の住居をもたない野宿生活者を包含していることに起因して、被保護人員の水準以上に過重な生活保護費が生じている。具体的には、低所得者の高齢化が進行する状況において、こうした高齢世帯の構造が先述したように扶助費の約50%をしめる医療扶助費との関係に顕著にあらわれている。このような財政需要は、生活保護費に充当される基準財政需要額の算定において反映されておらず、結果として巨額の超過負担が生じているといった構造にある。

2. 実態に適合した施策と超過負担の解消の必要性

(1) 財政需要に適合した施策展開の必要性

大阪市においては高齢者の貧困が深刻であり、特に西成区を中心とした野宿生活者の高齢化に伴う貧困が他都市を上回る財政需要の主因であることから、高齢化した野宿生活者を中心とする高齢者に重点をあてた施策が必要とされている。

まず、現在展開されている個別事業に関して財政需要と事業内容の適合について分析を要するが、高齢者を大部分とする野宿生活者の就労自立が厳しい現状²⁵⁾をふまえて、施策の方向性を検討することが重要である。具体的には大阪市の財政需要と歳出動向から求められる一要件として、急迫保護の未然予防があげられる。大阪市においては、ホームレス自立支援特別措置法制定をうけて、2003年度には自立支援課が設けられ1998年度より強化されてきた施策のさらなる充実が図られた。こうした事業展開、雇用情勢の好転もあり、ホームレスの人数は減少²⁶⁾し、行旅病人発生件数も、更生相談所における生活扶助人員数についてもピーク時（1998年度）と比較すると、約半数まで低下している。しかしながら、更正相談所における被保護人員数、扶助費については、生活扶助に関しては大幅な減少傾向にあるのに対し、医療扶助については低下傾向がみられない。2004年度に設置された緊急保護入院業務センターに関しては経年変化の把握が難しいが、医療扶助費に関しては大阪市全体の約13%（2005年度）ときわめて大きい割合をしめる。つまり、ホームレス数の低下はみられるものの、野宿生活

者に関しては医療に関する需要が高いといった現状からも急迫保護の未然予防がきわめて重要である。したがって、ホームレスの自立支援に関しても、現在推進されているような就労支援施策が有効に機能する以前に保護抑制のみが進行する可能性に留意した自立支援施策のあり方の検討が重要である。

また、大阪市において先鋭的にあらわれている高齢者の貧困を背景として生活保護制度にあらわれている財政需要は、その水準からも高齢者に関する他の社会保障制度において充足すべき財政需要も包含している点に着目した総合的な施策の必要性を示している。この点に関しては、生活保護がカバーする範囲は他の社会保障制度がカバーする範囲によって残余的に決定される公的扶助の残余性から、生活保護制度を隣接する他の社会保障制度や行財政度との関わりを検討する重要性²⁷⁾が指摘されている。但し、その方向性を検討するに際しては、介護保険制度、国民健康保険制度、老齢年金制度と生活保護制度の関係における高齢者に関する財政需要と個々の制度による充足の実態を、地域間の相違も含めて分析することが必要である。

(2) 過大な超過負担の解消の必要性

大阪市の生活保護に関する財政需要の検討から施策の必要性は現状にみられるような大阪市の超過負担の実態を肯定するものではない。先述したように、扶助費に関して最も構成比が高く、大阪市が他都市の水準を上回る医療扶助費に関しては、高齢化した低所得世帯が多く、なおかつ野宿生活者が集積していることに起因して急迫保護が他都市以上に多いことを背景としている。またホームレスに対する居宅保護化や、自立支援施策は進行しているが、低所得世帯の高齢化が進行する中で、医療扶助費の抑制が困難な現状がみられた。したがって、扶助費に関しては生存権の保障と密接に関わる部分であることから、こうした特殊な財政需要に関しても国による財源保障に反映することが必要であり、現行地方交付税制度において反映されていないという現状をふまえ、財源保障のあり方を検討すべきである。

また、ホームレスの自立支援施策についても実態として国庫補助に対する超過負担が生じている。ホームレスの自立支援事業に関しては、大阪市の分析によれば、基準の積算方法や基準額が低い等、国庫補助金の経費に占める割合は、巡回相談事業は40%、公園仮設一時避難

所では24%にとどまっている。

このように、大阪市内に集積するホームレスをはじめとした低所得者世帯の高齢化といった財政需要が、生活保護制度においても地方交付税の基準財政需要額に反映されないことによって超過負担が生じていることに加え、扶助費の抑制の観点からも財政需要に対応した施策が必要であるにもかかわらず、ホームレス自立支援事業においても超過負担がみられる。こうした超過負担は自治体における施策展開を阻害する可能性も有していることから解消すべき実態である。このような超過負担の解消も含めた具体的な財源保障の制度設計の検討に際しては、大阪市内に先鋭的にあらわれている高齢者の貧困について、他の大都市自治体における財政需要と歳出に関する実態分析を行い、生活保護制度に包含されていない貧困に関する需要も含めて検討する必要がある。

注

- 1) 高齢化率、離婚率、失業率に関しては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」(2005年10月)会計検査院「社会保障費支出の現状に関する会計検査の結果について」(2006年10月)、鈴木亘による計量分析をはじめとするいくつかの他の分析においても、おおむね一致している。
- 2) この点については、八田達夫「就労意欲促す生活保護に」日本経済新聞、2006年11月28日朝刊において指摘されている。
- 3) 会計検査院、前掲「社会保障費支出の現状に関する会計検査の結果について」。
- 4) 布川日佐史は、生活保護受給者に就労をせまるのではなく、就労の前提として生活保護受給者が抱える多様な問題を解決する必要性を認識し、日常生活支援、社会生活自立支援を拡充する「働くための福祉」を重視していると評価している。
- 5) 宮本太郎『福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房、2002年、223頁。
- 6) 生活保護制度の在り方に関する専門委員会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」(2004年12月)。
- 7) 布川日佐史「生活保護における就労支援の可能性と課題」全労災協会『「所得保障システムから考える日本の将来」研究会報告書』2007年。
- 8) GDP比0.3%と、アメリカ(3.7%)やOECD平均(2.4%)を下回り、国際的な比較においてその水準がきわめて低い現状にある。対象者の総人口比も日本は0.7%とアメリカ(10%)やOECD平均(7.4%)と比較して極めて低い。
- 9) 生活保護水準以下の所得で生活している人口が総人口の13%と推計されている。橘木俊詔『格差社会』岩波書店、2006年、18頁。

- 10) 調査結果に関しては、「意欲あるが、厳しい自立……生活保護就労支援調査」読売新聞2008年1月7日朝刊。
- 11) 木村陽子「大都市財政は生活保護を担いされるか」『都市問題研究』（都市問題研究会、第60巻第3号）2008年。
- 12) 全国知事会・市長会『新たなセーフティネットの提案「保護する制度」から「再チャレンジする人に手を差し伸べる制度へ」』（2007年10月）。
- 13) この点に関する単身高齢者割合と生活保護率の相関関係については、生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会においても、政令指定都市に関する保護率と相関の強い指標として、高齢単身世帯借家率とともに指摘されている点である。
- 14) 先進国間の貧困率の比較分析においても、日本は高齢世帯、子供のいる一人親世帯の貧困率が突出して高いことが指摘されている。経済協力開発機構/高木郁朗『図表で見る世界の社会問題』明石書店、2006年参照。
- 15) 会計検査院、前掲「社会保障費支出の現状に関する会計検査の結果について」。
- 16) 厚生労働省による「生活保護制度の抜本改革に向けての提案」によれば、日雇い労働者割合は政令指定都市間においては生活保護率と相関の強い要因として分析されている。
- 17) 1985年度時点で政令指定都市であった都市のみの平均値の推移。
- 18) あいりん地域の高齢化率は、1995年度より、大阪市の水準を上回り2005年度についても29.1%と極めて高い。
- 19) 1998年度より開始された野宿生活者の居宅推進施策と、高齢や傷病を主たる理由として居宅保護を希望する野宿生活者の増加によって居宅保護の推進がすすみ、このことは職権保護件数や行旅病人の保護件数の全体に占める割合の経年変化にもあらわれており、生活保護開始件数にしろ「急迫保護による医療扶助単給」の割合は2000年度以降低下しているものの、他都市や全国平均と比べると依然としてきわめて高い。
- 20) 大阪市健康福祉局保護課・西成区保健福祉センター「大阪市西成区の生活保護受給の現状」2006年3月。
- 21) 大阪市『生活保護事業統計』（平成17年度版）2006年、137ページ、第8表「保健福祉センター別、国籍別外国人世帯数の状況」より推計。人員数＝世帯人数×世帯数として計算。但し「6人以上世帯」に関しては6人として推計。
- 22) 指定都市市長会、「生活保護制度の抜本改革むけての提案」（2006年10月）参照。
- 23) 大阪市財政局「地方交付税の算定方法について（提言）」（2001年9月）。
- 24) さらに、医療扶助費に関しては、「実人員当たり医療扶助費」「人口当たり医療扶助費」のどちらの統計を使用するかについて関しても議論がある。
- 25) 自立支援センターの入所者のうち、75%は、一旦は就職するが、最終的に就労自立するのは、再入所者を除くと40%、

- 再入所者は22%となっている。
- 26) 大阪市のホームレス数は、2003年1月～2007年1月までに6603人から4069人まで減少している。
 - 27) 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、2008年、15頁。

参考文献・参考資料

- 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、2008年。
- 伊東雅之「生活保護制度見直しの課題」『調査と情報』第494号、2003年。
- 岡部卓「生活保護制度と社会保障制度」『都市問題研究』（都市問題研究会、第60巻第3号）2008年。
- 木村陽子「大都市財政は生活保護を担いされるか」『都市問題研究』（都市問題研究会、第60巻第3号）2008年。
- 木村陽子「生活保護と自治体財政」『地方財務』（ぎょうせい、2007年9月号）、2007年。
- 京極高宣『生活保護改革の視点』全国社会福祉協議会、2006年。
- 経済協力開発機構/高木郁朗『図表で見る世界の社会問題』明石書店、2006年。
- 坂本忠次・和田八東・伊東弘文・神野直彦編『分権時代の福祉財政』敬文堂、1999年。
- 竹下義樹・布川日佐史・大友信勝・吉永純『生活保護「改革」の焦点は何か』あけび書房、2004年。
- 橘木俊詔『格差社会』岩波書店、2006年。
- 野田誠「大阪市における生活保護の現状と取り組み」『都市問題研究』（都市問題研究会、第60巻第3号）2008年。
- 平岡和久・森裕之「市町村における一般財源の機能分析—市町村における一般財源の機能分析をつうじて」（『高知論叢』第83号）2005年7月。
- 布川日佐史「生活保護における就労支援の可能性と課題」全労災協会『「所得保障システムから考える日本の将来」研究会報告書』2007年。
- 宮本太郎『福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房、2002年。
- 八田達夫「就労意欲促す生活保護に」2006年11月28日 日本経済新聞。
- 山本隆『福祉行財政論』中央法規出版、2002年。
- 湯浅誠『反貧困—「すべり台社会」からの脱出』岩波書店、2008年。
- 大阪市健康福祉局保護課・西成区保健福祉センター「大阪市西成区の生活保護受給の現状」2006年3月。
- 大阪市健康福祉局「事業分析報告：生活保護事業」2007年。
- 大阪市健康福祉局「事業分析報告：ホームレス自立支援事業」2007年。
- 大阪市経済局「大阪市の経済の現状と2007年度の展望」2007年3月。
- 会計検査院「社会保障費支出の現状に関する会計検査の結果について」2006年10月。

指定都市市長会「生活保護費の国庫負担率の見直しに関する要望」(2004年12月9日)。

指定都市市長会「生活保護制度の抜本改革に向けての提案」(2005年7月27日)。

指定都市市長会「生活保護事務の段階的返上についての緊急アピール」(2005年7月)。

指定都市市長会「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望(平成20年度)」(2007年9月)。

生活保護制度の在り方に関する専門委員会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書」(2004年12月)

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」(2005年10月)。

全国知事会・市長会『新たなセーフティネットの提案「保護す

る制度」から「再チャレンジする人に手を差し伸べる制度へ」』(2007年10月)

大阪市『大阪市統計書』2002～2006年度版。

大阪市『健康福祉事業統計』2003～2005年度版。

大阪市『生活保護事業統計』1985～2005年度版。

大阪市『民生事業統計』1985～2002年度版。

大阪市『健康福祉事業統計』2003～2005年度版。

大阪市『生活保護事業統計』1985～2005年度版。

各政令指定都市『地方財政状況調査表』2004年度版。

各政令指定都市『市町村分地方交付税算定台帳』2004年度版。

各政令指定都市『普通交付税、特例交付金及び臨時財政対策債発行可能額算出資料』2004年度版。