

論文

生活保護行政の財政的課題と自立支援¹⁾ —東京都板橋区の事例を中心に—

八木原 大

本論文では生活保護行政における地方公共団体の財政的課題および地方公共団体に期待されている自立支援プログラムの構築とその効果について東京都板橋区を事例として考察した。板橋区においては、ここ数年、被保護世帯の増加には若干の歯止めがかかっているが、依然として一般会計における歳出総額の約6割を福祉費が占めている。福祉費のうち、とりわけ生活保護費の割合は児童福祉費に次ぐ高い水準であり、近年の傾向は社会保障関連の給付の主軸を占める医療・介護・年金ではなく、どちらかと言えば低所得者向け給付や家族給付が中心となっているということを指摘できよう。生活保護費を財政的な観点から考えれば、東京都の場合、当該費用は国と東京都から財源保障される。しかし、必ずしも必要額が交付税措置されているわけではなく、経常的に必要額に足りない状況が窺えた。そのため、少しでも生活保護費の内容を見直していくことが今後の安定的な財政運営には欠かせないであろう。すなわち、生活保護受給者のうち就労できる者、就労することを希望する者に対して行われる就労支援プログラムの運用の有効性を検討することが必要である。現状、板橋区では生活保護受給者の自立を促進するための自立支援プログラムはさまざまな取組がなされ、成果を上げている。その一方、稼働年齢層である40代の就労と就労後の定着率、就労先の雇用形態などは検討することが求められている。

キーワード：都区財政調整制度 生活保護費の財源保障、自立支援プログラム

1. はじめに

生活保護制度は国民の健康で文化的な最低限度の生活を保障する制度であり、国民生活の最後のセーフティネットとしての役割がある。昭和25年の旧生活保護法の改正以降、その後の大きな改正もなく、半世紀以上もの間生活困窮者に対して国家責任による所得保障及び自立助長の機能を担ってきた。しかし平成25年に就労による自立の促進、不正受給対策及び扶養義務の強化などの観点から本格的に改正され、生活保護法改革は現在も進行中である。

本論文の研究対象である板橋区的生活保護受給者数は平成29年度で17,942人であり、平成26年度の19,230人をピークに減少傾向にある。しかしながら、依然として平成30年度一般会計における歳出総額2,111億円の約6割にあたる1,211億円を福祉費が占めている。福祉費のうち、とりわけ生

活保護費の金額は351億円であり、児童福祉費に次ぐ高い水準にある。これに対して歳入に目を向ければ、自主財源としての特別区民税は約465億円に留まり、歳入の多くは特別交付金、国庫支出金、都支出金といった依存財源である。

財政的な観点から考えれば、板橋区の場合生活保護費をはじめとした福祉費の内容を少しでも見直していくことが今後の安定的で持続可能な財政運営には欠かせないであろう。そのためには、安定的という観点からは交付金や補助金と生活保護費の充足率の検討が必要であり、持続可能性という観点からは生活保護受給者のうち就労できる者、就労することを希望する者に対して行われる就労支援プログラムの運用の有効性を検討する必要がある。

そこで本論文の構成は以下のとおりである。まず第2節においては制度の現状を理解するため、生活保護制度の事務配分と財源を整理する。そこでは国庫支出金のみならず都支出金、都区財政調整制度の仕組みについて言及し、国や東京都の財源保障額と実際の生活保護費の比較をおこなう。次いで第3節においては、近年積極的な取組が期待される自立支援プログラムについての取り組みとその効果を検討する。そして最後に論稿を締めくくることとする。

2. 生活保護制度の事務配分と財源保障

2-1 生活保護にかかる事務配分

生活保護にかかる事務は国の法律である生活保護法に規定されているが、その執行は地方公共団体の役割である²⁾。具体的には、厚生労働大臣は生活保護基準額の設定を行い³⁾、地方公共団体は保護の開始および変更⁴⁾、保護の停止および廃止⁵⁾、資力調査および健康健診⁶⁾等に関わる事務、被保護者の指導・指示⁷⁾および相談・助言⁸⁾の事務を執行する。この生活保護法に規定されている事務を担当する行政機関は福祉事務所であり、社会福祉法においては「福祉に関する事務所」として規定されている。社会福祉法では都道府県、特別区、市においてはその設置が義務付けられている⁹⁾。

また、地方自治法第2条では行政における事務の性格が規定されており、地方公共団体の事務を法定受託事務¹⁰⁾と自治事務¹¹⁾に区分している。生活保護関連でいえば、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に加え、被保護者の指導・指示等が法定受託事務として列挙されている。一方、指導・指示以外の要保護者への相談・助言等の援助事務（生活保護法第27条の2）と被保護者就労支援事業（生活保護法第55条の7第1項）は自治事務として位置付けられる。

東京都では特別区が実施するこれらの事務については、国庫負担金と都支出金および都区財政調整交付税の3種類の財源保障がある。以下ではそれぞれの性格について事務の性格を意識しつつ概観する。

2-2 国庫支出金と都支出金

東京都を含む地方公共団体が実施する生活保護に関わる事務は、地方財政法第10条によって「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」とみなされている。このような事務は国庫支出金¹²⁾による財源

保障の対象となり、生活保護の場合はその保護費（東京都板橋区の場合、保護の実施に要する費用で生活扶助費、医療扶助費、介護扶助費）の一部（3/4）が国によって負担される。

都支出金は生活保護法第73条に規定する「都道府県が費用負担するケース」に該当する支出金である。例えば、生活保護法第73条第1号に記載がある住所不定者等については国3/4・東京都1/4の負担となる。これは板橋区を含む特別区の負担とはならないが、受給者への支給は板橋区が実施するため、板橋区は当該金額を都支出金として東京都から受領している。

2-3 都区財政調整制度の概要

生活保護費の場合、その負担額の3/4は前述の国庫支出金によって国の財源保障の対象とされるが、この国庫支出金の補助対象外である福祉事務所の人件費等に関しては地方公共団体が負担する。そのため、一定規模の財源がない場合、生活保護に関する事務が十分に実施されない可能性がある。この問題に配慮するのが、東京都においては都区財政調整交付金である。この交付金は用途を限定しない一般補助金として位置付けられる。

この都区財政調整交付金の前提として、東京都と特別区の間には都区制度という大都市制度¹³⁾がある。都区制度は東京都の特別区の区域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から、特別区が一般に基礎自治体である市町村の事務をおこない、東京都は府県事務のおこなう事務の他に、市町村がおこなっている事務のうち特別区の区域を通じて一体的に処理する必要のある事務（上下水道、消防等）もおこなう（地方自治法第281条の2第1項）。そのため、それに見合う市町村の財源を東京都にも配分する必要がある（財源配分機能）。すなわち、通常は市町村の財源である税目の一部を東京都が都税として徴収し、都区間及び特別区間の財政調整をおこなっている。この仕組みを都区財政調整制度という¹⁴⁾。

また、前述のような事務配分の観点のみならず、個々の特別区の間には著しい税源の偏在があり、特別区の区域の行政が大都市地域としての行政水準の均衡を保つためには、特別区間の財源調整を行い、必要な財源を保障する必要がある（財源保障機能および財政調整機能）。そのため、都区財政調整の目的は、(1) 都と特別区間の財源の均衡化を図ること、また、(2) 特別区相互間の財源の均衡化を図ること、さらに、(3) 特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保することにある（自治法第282条第1項）。

2-4 都区財政調整制度の仕組み

東京都から特別区に対する都区財政調整交付金の総額は、基本的には地方交付税の算定方法に準じた方法で計算される。具体的には、東京都が特別区内で賦課・徴収する市町村税のうち、固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税の3種類の税目の収入金額¹⁵⁾に条例で定める一定割合を乗じた額であり、現在の配分割合は55%である（地方自治法施行令第210条の10、都と特別区及び特別区相互間の財政調整に関する条例第3条第1項）。具体的な算式は以下のとおりである。

$$\text{交付金の総額} = (\text{固定資産税} + \text{市町村民税法人分} + \text{特別土地保有税}) \times \text{一定割合}(55\%)$$

この交付金総額の95%が普通交付税として財源不足額が生じている特別区に対して交付されるが、

このとき、財源不足額は以下の算式のとおりに計算する。

$$\text{財源不足額} = \text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額}$$

基準財政需要額は各特別区の支出実績（決算額）でもなければ、実際に支出しようとする額（予算額）でもない。すなわち、特別区が標準的な行政を賄うのに必要な経費について、国庫支出金等の特定財源を充てる分を除き、一般財源で対応すべき額である。より簡潔には、その団体の財政需要の見積額であり、その団体が担う全ての事務一つ一つについて標準的な水準で遂行した場合に必要とされる費用である。また、基準財政収入額は基準財政需要額に対応する歳入として各特別区が通常確保し得る税収見積額である。

具体的には基準財政需要額は以下の算式により計算される。

$$\text{基準財政需要額} = \text{単位費用} \times \text{測定単位} \times \text{補正係数}$$

測定単位とはそれぞれの行政の種類ごとに設けられ、かつ、この種類ごとにその量を測定する単位をいう。また、単位費用とは測定単位1単位あたりに必要とされる費用である。この単位費用に各特別区の測定単位の数値を掛け合わせて、各特別区の必要額を算出することになるが、これはあくまでも理論値であるため実際の姿とかけ離れた算定にならないよう、補正係数を乗じる。すなわち、各特別区における単位当たりの費用は、各特別区の社会的、経済的、地理的諸条件の相違等によって差異がある。このように各種の要素によって当該特別区と標準的団体との間に、質的・量的差異があるとき、この差異を基準財政需要額に反映させるために、測定単位の数値に一定の係数を乗じて補正する方法が補正係数である。測定単位の数値を補正する事項として、「種別補正」、「段階補正」、「密度補正」、「態容補正」の4種類がある。

2-5 生活保護制度と都区財政調整制度

生活保護費の基準財政需要額も測定単位、単位費用、補正係数の積で算出されるが、板橋区における当該経費の測定単位は被保護者数に基づいており、平成30年度では54,892人である。

生活保護費の単位費用は「標準団体」における測定単位1単位当たりの生活保護費となる。平成30年度の単位費用は一人当たり生活保護総務費と扶助費の合計として184,396円と見積もられている。その算出過程における生活保護総務費はケースワーカー等の福祉事務所職員の人件費などを含めた運営費で構成される。そして標準団体における福祉事務所の職員数を39.05人と仮定し、その給与総額を303,497千円と見積もり、これに生活保護事業管理事務費（嘱託医報酬、時間外勤務手当、旅費、需用費等）を加え、341,176千円を生活保護総務費としている。これは計算上、全額地方公共団体の負担である。

次に扶助費（狭義の「生活保護費」）に関しては、8つの扶助があるが、基準財政需要額を算定する際には生活扶助費、住宅扶助費、教育扶助費、医療扶助は入院分と入院外分に分け、介護扶助費の6つの区分を設けている。これら各区分につき標準区の行政規模の被保護者数7,600人が各扶助を受給していると仮定して、1カ月の被保護者1人当たり扶助額を推計し、それらを用いて年間扶助費総額

4,474,411千円を算定する。この扶助費総額は特定財源である国庫支出金(3/4)の支給対象であるため、年間扶助費総額から特定財源分である3,073,001千円を控除して、残りの1,401,410千円が計算上、地方公共団体の負担となる。これら生活保護総務費341,176千円と扶助費の地方公共団体負担分1,401,410千円の合計値を標準団体の被保護者数7,600で割ると、生活保護の単位費用184,396円が求められる。

前述の測定単位に補正係数を乗じ基準財政需要額を計算するが、補正係数は下記の算式により計算される。

$$\text{補正係数} = \text{段階補正係数}^{16)} + (\text{密度補正係数}^{17)} - 1) + (\text{態容補正係数}^{18)} - 1)$$

2-6 都区財政調整交付金にみる財源保障の動向

このように算出される生活保護費の基準財政需要額は国庫支出金(国庫負担金及び国庫補助金)とともに実際の生活保護費¹⁹⁾を保障できているであろうか。ここでは平成26年度から平成30年度の板橋区の決算統計資料を利用して、実際の生活保護費とそれに充当されると見込まれる金額を控除することで過不足額と充足率の算出を試みる。

板橋区で発生した実際の生活保護費は、国庫支出金と都支出金により一部保障される。さらに、生活保護費弁償金は「当期」の生活保護費のうち不正受給などが発覚し、回収予定の金額であるため実際の生活保護費からは控除する。また、交付金における財源不足額の算定上、基準財政収入額は基準財政需要額から控除されるが、各経費項目別の基準財政収入額は明らかではない。そのため、便宜的に基準財政需要額×(1-財政力指数)を用いて基準財政収入額を推計し控除する。財政力指数は基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値であるため、(1-財政力指数)は都区財政調整交付金として充当されると見込まれる金額と理解できる。

このような前提のもと、各年度の決算額を基準としたときの実際の支出額と収入額の水準をみると、平成26年度から平成30年度のいずれの年においても実際の生活保護費と国庫支出金、都支出金、生活保護弁償金及び基準財政需要額×(1-財政力指数)の合計額は見合った水準に達していない。各年度によりばらつきはあるものの、板橋区では国庫支出金や都区財政調整交付金等による生活保護費の財源保障は実際の生活保護費と比較すると約3%から8%程度不足していると考えられる。この点は板橋区的生活保護に関する行政が地域特性に応じた施策に制限が課せられている状態と指摘できるかもしれない²⁰⁾。

しかし、その一方で実際の生活保護費の縮小に伴い、不足額自体は減少しており、最近では徐々に板橋区における生活保護費の財源不足は解消される傾向にある。これは実際の生活保護費の縮小に連動して基準財政需要額が変化したことによる効果ではなく、むしろ実際の生活保護費と基準財政需要額が変化していないことによる効果であり、都区財政調整交付金や国庫支出金による生活保護費の保障には一定の限界があることが示唆される。

図表1 板橋区における生活保護費に関する財源保障の状況

(単位：千円)

年度	支出額(A)	収入額(B)				過不足額 =(B)-(A)	充足率 =(B)/(A)
	生活保護費 (扶助費等)	国庫支出金 (国庫負担金+ 国庫補助金)	都支出金	生活保護費 弁償金	基準財政需要額 × (1-財政力指数)		
平成26年度	37,200,810	26,840,930	885,650	1,435,210	5,157,480	▲ 2,881,540	92.3%
平成27年度	36,489,894	26,940,210	855,080	1,591,195	5,315,278	▲ 1,788,131	95.1%
平成28年度	35,894,909	26,010,070	776,310	1,747,203	5,459,990	▲ 1,901,336	94.7%
平成29年度	35,821,367	25,912,240	1,032,960	1,810,127	5,779,747	▲ 1,286,293	96.4%
平成30年度	35,153,840	25,797,130	789,770	1,858,458	5,761,595	▲ 946,887	97.3%

出典)「東京都板橋区各会計歳入歳出決算書」及び「東京都板橋区各会計歳入歳出決算審査意見書 東京都板橋区各基金運用状況審査意見書」各年度より筆者作成。

3. 板橋区における自立支援プログラムの推進

3-1 自立支援プログラムと生活困窮者自立支援制度についての整理

自立支援プログラムとは従来の被保護者に対する経済給付（最低限度の生活保障）に加え、効果的な自立支援策を実施する制度への転換の必要性の観点から、自立支援策（就労・日常生活・社会生活の自立）といった就労の支援を充実させ、被保護者の自立を促進することを目的として地方公共団体を中心に策定・実施されるプログラムである。その制度の出発点は厚生労働省による平成 16 年度第 16 回社会保障審議会「福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会」による報告書（平成 16 年 12 月 15 日）であり²⁰⁾、当該報告書により社会経済情勢、家族形態の変貌等に対応するため、生活保護基準や制度・運用の在り方と自立支援の見直しが平成 17 年度から順次提案された。これを背景として、平成 17 年度に示された「平成 17 年度における自立支援プログラムの基本方針」（厚生労働省社会・援護局長通知（社援発第 0331003 号））に基づき、自立支援プログラムを「実施機関が管内の被保護世帯全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立阻害（支援課題）要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容及び実施手順等を定め、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するもの」と位置づけ、日常生活自立、社会生活自立、経済的（就労）自立の 3 つの自立概念が示された。その際、自立支援プログラムにおける自立が、従来からの就労による自立としての「経済的自立」のみならず、自分で自分の健康・生活管理ができるという「日常生活自立」、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ができるという「社会生活自立」についての整理も行われたのは特徴的である。この自立支援プログラムの導入により、地方公共団体が生活保護受給者の実情に応じた多様な自立支援の推進を実施していくことが期待され、現在定着している。

この自立支援プログラムを含む就労援助活動は生活保護法第 27 条（指導及び指示）と生活保護法第 27 条の 2（相談及び助言）に基づいておこなわれてきた。これは、平成 12 年 4 月 1 日に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（いわゆる地方分権一括法）」により、機関委任事務が廃止されたことに伴い、地方公共団体の事務が法定受託事務と自治事務に再編され、生活保護法第 27 条の 2 が新設されたことによる。その後、生活保護法の一部を改正する法律（平成 25 年

法律第 105 号) の施行により、平成 27 年 4 月 1 日から就労支援については生活保護法第 55 条の 7 で一つの事業として位置づけられるようになった。しかし、自立支援の根拠が自治事務に区分され、生活保護法第 27 条の 2 を法的根拠とすれば、実施の範囲はあくまで「相談及び助言」に基づくことになり、それは本人からの求めに応じたの実施になる。すなわち、自立支援プログラムへの参加を本人に対して強制することはできず、また参加を拒む者や誠実に取り組まない者に対して、法第 27 条の 2 を根拠に指導・指示等の不利益変更をおこなうことはできない²²⁾。

このように自立支援プログラムは自治事務として整理され、要保護者及び被保護者に対して運営されてきたが、平成 20 年 9 月のリーマンショックを契機として、最後のセーフティネットである生活保護制度及び生活保護に至る前の段階での自立を支援する生活困窮者支援制度により、生活に困窮する者に対して重層的なセーフティネットが構成された。すなわちリーマンショックにより日本経済は大きく景気後退し、また派遣労働者の雇止めが増加するなど労働市場が悪化したこともあり、生活困窮者への対応が喫緊の課題となったのである。そこで政府は雇用保険と生活保護の間に位置する「第二のセーフティネット」とよばれる生活困窮者への自立支援策を整備した。生活保護法は、被保護者（現に保護を受けている者（生活保護法第 6 条第 1 項）をいう。）及び被保護者ではない要保護者（現に保護を受けているとしないとかかわらず、保護を必要とする状態にある者（生活保護法第 6 条第 2 項）をいう。）が対象であるが、生活困窮者自立支援法は生活困窮者（就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者）を対象としている²³⁾。

また、「社会保障と税の一体改革」において平成 24 年 8 月に制定された社会保障制度改革推進法の附則には「生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組む」とされ、さらに平成 25 年 1 月に『社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書』において、新たな生活困窮者支援制度の構築の具体的な提案がなされた。このような背景から平成 25 年 12 月に生活保護法が改正され、新たに生活困窮者自立支援法が制定されることとなった。

この生活困窮者自立支援制度の実施主体の中心は自治体の福祉事務所である。制度の対象者は生活困窮者自立支援法第 3 条第 1 項において、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」と規定されている。支援の対象となる事業は「必須事業」と「任意事業」に区分される（生活困窮者自立支援法第 4 条第 1 項②など）。必須事業として①自立相談支援事業、②住居確保給付金の支給がある。一方、自治体の任意事業には、③就労準備支援事業、④一時生活支援事業、⑤家計相談支援事業、⑥子どもの学習・生活支援事業がある。なお、それらの支援事業は自治体が直接実施するだけでなく、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO 法人などの外部機関に委託することも可能である（生活困窮者自立支援法第 5 条第 2 項）。

3-2 板橋区における自立支援プログラムの取り組み

生活保護受給者の就労支援に関する事業は主に「被保護者就労支援事業」、「被保護者就労準備支援事業」、「生活保護受給者等就労自立促進事業」に分類される。板橋区が策定している自立支援プログラムは以下、13 件 18 種ある。

1. 就労支援プログラム²⁴⁾

(A) 就労支援プログラム (B) 無料職業紹介事業活用プログラム (C) 求職活動支援プログラム (D) 就労準備支援プログラム (E) 社会参加支援プログラム (F) 生活保護受給等就労自立促進事業活用プログラム

2. 次世代育成支援プログラム 3. 精神障がい者在宅生活支援プログラム
4. 精神科等受診支援プログラム 5. 精神障がい者退院支援プログラム
6. 人工透析患者支援プログラム 7. 介護サービス利用支援プログラム
8. 成年後見制度利用支援プログラム 9. 金銭管理支援プログラム
10. 住宅情報提供支援プログラム 11. ホームレス居宅生活移行支援プログラム
12. 多重債務解消支援プログラム 13. 日本語コミュニケーション支援プログラム

特に1. 就労支援プログラムでは(E)が就労意欲、社会性がともに低い被保護者を対象としたプログラムであり、次いで(D)→(B)(A)(F)→(C)の順に就労意欲、社会性が高い被保護者を対象とするプログラムになっていく。さらに、このプログラムでは目標確認シート、援助方針策定シート、経過記録票、振り返りシートを用いたPCDAサイクルによる循環型の就労支援を行っている点で板橋区は特徴的である。例えば振り返りシートには支援前、(支援)6か月後、(支援)12か月後の欄が設けられており、ケースワーカーによる支援結果が数値化できるようになっており、被保護者がプログラムに取り組んでからの改善状況の把握が可能となっている。また、このプログラムは支援期間が1年以上長期化した場合や求職活動を行わない等のような場合には、支援の中止がありえる²⁵⁾。

図表2 生活困窮者自立支援法と生活保護法の整理

段階	生活困窮者・直ちに一般就労が困難な者（中間的就労）	要保護者・被保護者		
事業	1. 自立相談支援事業 2. 家計相談支援事業 3. 子どもの学習・生活支援事業（生活保護受給者も対象） 4. 住居確保給付金の支給 5. 一時生活支援事業 6. 就労準備支援事業 7. 認定就労訓練事業（社会福祉法第2条「第2種社会福祉事業」）	就労指導・指示（法第27条）	自立支援プログラム（局長通知） 就労相談・助言（法第27条の2）	1. 就労支援プログラム (A) 就労支援プログラム(法55条の7) (B) 無料職業紹介事業活用プログラム（法55条の7） (C) 求職活動支援プログラム (D) 就労準備支援プログラム (E) 社会参加支援プログラム (F) 生活保護受給者等就労自立促進事業活用プログラム
				2. 次世代育成新プログラム等
内容	支援	指導・指示	相談・助言	支援
主体	当事者	支援者	当事者	
事務区分	自治事務	法定受託事務	自治事務	
対象となる法律	生活困窮者自立支援法	生活保護法		

注) 厚生労働省HP、「板橋区福祉事務所自立支援プログラム実施要領（令和元年5月20日改訂版）」等を用いて、筆者作成。

3-3 就労支援プログラムの実績と効果

就労可能な生活保護受給者に対して行われている就労支援プログラムの実績はどのような結果になったのであろうか。以下では、板橋区福祉事務所の資料に基づきプログラムの実績を確認する。図表3は平成26年から平成30年までの就労支援プログラムの参加者数、達成者、就職者、生活保護の受給廃止に至った人数²⁶⁾、定着率、効果額を示している。

まず、近年板橋区の生活保護受給者は18,000人前後であるから、プログラムの参加率は毎年、6～7%程度である²⁷⁾。特にプログラムの効果額が大きかった平成28年度では生活保護受給者のうち、就労可能な人数は1,831人であったことを考慮すると、自立もしくは生活保護受給廃止の第一歩が生活保護受給者の就労意欲を引き出す、すなわち、プログラムに参加させることから始める必要があることがわかる。さらに、就業可能な者(1,831人)の中からプログラムに参加(平成28年度であれば1,183人)し、プログラムを達成した者(平成28年度であれば703人)は半数程度である。プログラムを達成し、就職した者は9割を超える水準であることから、プログラムの達成が就職決定のポイントになることが示唆される。

最終的に生活保護の受給が廃止された者は参加者全体の6%程度に過ぎず、また、就職者のうちでも12%程度であり、プログラムへの参加や就職決定が即座に生活保護の受給廃止に至るのではないことが確認できる。さらに、近年は定着率が年々低下している傾向にあり、就職後6カ月以降も就職先に定着することが困難である傾向が強まっている。このことから板橋区の就労支援事業は保護からの脱却を目指しつつ、まずは就職先を見つけるということには効果があったが、その一方で就職者を就職先に定着させるという点では課題があったと言える。

図表3 就労支援プログラムの効果

年度	参加者 (人数)	達成者 (人数)	就職者 (人数)	受給廃止 (人数)	定着率(%)		効果額 (千円)
					3か月	6か月	
平成26年度	1,080	523	450	40	53.2	40.5	97,255
平成27年度	1,196	694	627	96	43.5	23.0	135,141
平成28年度	1,183	703	647	66	45.9	22.6	139,765
平成29年度	1,125	610	574	73	47.9	21.4	129,748
平成30年度	1,189	588	559	61	28.4	20.8	111,601

(出典) 板橋区就労支援の実績を基に筆者作成。

次いで、図表4では就労支援プログラムの参加者と就労決定者の年齢構成を示している。ここで注目すべきは、年齢別の就労支援の対象者の約7割が30代から50代の稼働年齢層である点である。また、基本的にはどの年齢層もプログラム参加後、就労決定の全体割合を増加させているが、40代は就職決定者の全体に占める割合が減少している(網掛け部分)。このことは稼働年齢層である40代の就労には困難が伴うことを表していると言える。

図表 4 就労支援プログラムの参加者と就労決定者の年齢構成（平成 28 年度）

年齢	就労支援事業参加者		就労決定者		増減
	人数	割合（A）	人数	割合（B）	(B)-(A)
10代	20	1.69%	12	1.85%	0.16%
20代	114	9.64%	63	9.74%	0.10%
30代	178	15.05%	99	15.30%	0.25%
40代	351	29.67%	176	27.20%	-2.47%
50代	349	29.50%	197	30.45%	0.95%
60代	154	13.02%	91	14.06%	1.05%
70代以上	14	1.18%	9	1.39%	0.21%
不明	3	0.25%	0	0.00%	-0.25%
合計	1,183	100%	647	100%	-

（出典）板橋区就労支援の実績を基に筆者作成。

次に図表 5 を確認すると、就労支援事業参加者の学歴であるが最も多いのが中学校卒および高等学校等の卒業生であり、全体の 8 割を超える水準である。これらの層は就労支援事業参加後、就職決定者の全体割合を増加させている（例えば中学校卒業であれば 3.17 ポイント増加）。その一方で、大学等卒も 1 割弱が就労支援事業に参加しているものの、就職決定者全体に占める大学等卒の割合は 0.4 ポイント低下しており（網掛け部分）、例え高学歴であっても就労機会を得て、自立に向かうのは容易ではないことが確認できる。

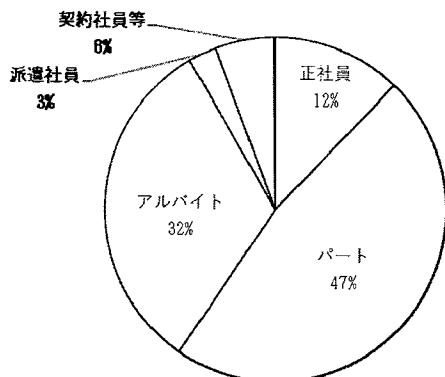
図表 5 就労支援プログラム参加者の学歴（平成 28 年度）

最終学歴	就労支援事業参加者		就職決定者		増減
	人数	割合(A)	人数	割合(B)	(B)-(A)
中学校卒	394	33.31%	236	36.48%	3.17%
高等学校等卒	583	49.28%	323	49.92%	0.64%
大学等卒	109	9.21%	57	8.81%	-0.40%
その他（各種学校卒）	14	1.18%	6	0.93%	-0.26%
不明	83	7.02%	25	3.86%	-3.15%
合計	1183	100%	647	100%	-

（出典）板橋区就労支援の実績を基に筆者作成。

図表 6 では就労支援プログラムによる就職決定者の雇用形態を確認している。就労決定者のほとんどが非正規労働者（パート、アルバイト、派遣社員、契約社員・嘱託、その他）であり、全体の約 9 割である。通常、非正規社員の雇用が不安定なのは、雇用契約の期間が短期であることによる。しかし、現実的には非正規雇用の多様化が進む中にあるのは、例え短期的な雇用契約であっても雇用から次の雇用への繋ぎができる限り途切れることなく、安定させることが非正規社員の正社員化と同時に必要であろう。

図表 6 就労支援プログラムによる就職決定者の雇用形態



(出典) 板橋区就労支援の実績を基に筆者作成。

4. おわりに

本論文では第2節において生活保護制度の事務配分と財源保障の仕組みに言及し、さらに国や東京都の財源保障額と実際の生活保護費の比較を行った。次いで第3節においては、自立支援プログラムの取り組みとその効果を検討した。そこでは第1に板橋区では国庫支出金や都区財政調整交付金等による生活保護費の財源保障は実際の生活保護費と比較すると経常的に不足していることを明示し、板橋区の地域特性に応じた施策に制限が課せられているかもしれないことを指摘した。また、実際の生活保護費の縮小に伴い不足額自体は減少しており、近年、板橋区における生活保護費の財源不足は解消される傾向にあることが分かった。このことは同時に実際の生活保護費の減少に連動して基準財政需要額が変化していないことを表しており、都区財政調整交付金や国庫支出金による生活保護費の保障には一定の限界があることも指摘した。

また、第2に板橋区においては被保護者を中心とした自立支援プログラムの運用が定着しつつあり、一定の効果を上げていることも確認した。自立もしくは生活保護受給廃止の第一歩が生活保護受給者の就労意欲を引き出す、すなわちプログラムに参加させることから始める必要があることを指摘し、プログラムの達成が就職決定のポイントになることが示された。また、プログラム参加や就職決定が即座に生活保護の受給廃止に至るのではないことも確認できた。さらに、就職先での定着率は年々低下している傾向にあり、就職後6カ月以降も就職先に定着することが困難である傾向が強まっていることを指摘した。このことから板橋区の就労支援事業は保護からの脱却を目指しつつ、まずは就職先を見つけないということには効果があったものの、就職者を就職先に定着させるという点では課題となっていることも明らかとなった。

<注>

- 1) 本論文の作成にあたり、都区財政調整制度の概要、基準財政需要額データは板橋区財政課から、就労支援実績に関する資料は板橋区板橋福祉事務所を通じて入手することができた。また、財政課、板橋福祉事務所には細かい制度上の仕組みを照会した。この場を借りてお礼を申し上げたい。
- 2) 生活保護法第19条
- 3) 生活保護法第8条
- 4) 生活保護法第24条および第25条
- 5) 生活保護法第26条
- 6) 生活保護法第28条および第29条
- 7) 生活保護法第27条第1項
- 8) 生活保護法第27条の2
- 9) 社会福祉法第14条第1項
- 10) 法定受託事務とは国が本来果たすべき役割に係る事務であって、国から都道府県・市町村あるいは都道府県から市町村に委託された事務をいう。国において適正な処理を確保する必要がある事務（第一号法定受託事務）と都道府県において適正な処理を確保する必要がある事務（第二号法定受託事務）がある。
- 11) 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事務をいう。
- 12) 国庫支出金は国が使途を指定して地方公共団体に交付する資金であり、特定財源として扱われる。地方公共団体が担う個別の任務について、それぞれが十分な水準で行われるよう財源保障することを目的としている。国庫負担金、国庫委託金、国庫補助金に大別される。
- 13) 日本の地方自治制度は原則として市町村と府県とによる二層制を採用している。しかし、大都市特有の行政需要である交通、環境、防災・安全、インフラ整備などは市町村、都道府県という画一的な事務配分のもとでの的確な対応をすることは困難である。そこで、現在の地方自治法は大都市制度として指定都市、中核市の各制度と特別区制度を採用している。
- 14) 平成12年に施行された都区制度改革によって、従来政令に委ねられていた都区財政調整制度は、地方交付税と並ぶ法律上の財源保障制度として特別区の財政自主権を支えるものとなった。この制度は地方交付税において都区が合算で算定されている代わりに、特別区全体及び個々の特別区の財源保障をおこなう役割を果たしている。都区財政調整制度の先行研究としては星野（2009、2016）がある。
- 15) この3税を調整税という。平成12年4月に施行された改正地方自治法において、この調整税が地方自治法第282条第2項で市町村税である「固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税」と規定されたことから、調整税の一定割合は特別区の固有財源であるとの性格が明確になった。
- 16) 段階補正は測定単位の数値の増減により単位当たり経費が通減又は過増するものについて、超過累進又は超過累退の方法により補正する目的がある。
- 17) 密度補正は各種扶助件数の増減により、生活保護費の割増又は削減の補正をする目的がある。
- 18) 態容補正には生活保護法第73条の規定による被保護者の当該特別区人口に占める割合の増減による経費の差補正する目的がある。
- 19) 今回は人件費を考慮することができなかった。この点は今後の研究課題となろう。
- 20) 林(2011)では2006年度および2007年度の生活保護費の財源不足度について分析し、沼尾(2009)ではある指定都市の決算書を利用して1998年度から2006年度までの生活保護費の基準財政需要額とそれに相当する地方負担部分を比較している。
- 21) 厚生労働省HPを参照（2019年12月1日取得<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html>）
- 22) 「板橋区福祉事務所自立支援プログラム実施要領（令和元年5月20日改訂版）」を参照。
- 23) 生活困窮者自立支援制度の導入背景と経緯については田中（2017）を参照。
- 24) 生活保護受給者の就労支援に関する事業である「被保護者就労支援事業」は板橋区では主にAおよびBが該当する。また、「被保護者就労準備支援事業」は板橋区ではDおよびE、「生活保護受給者等就労自立促進事業」は板橋区ではFに分類される。
- 25) 「板橋区福祉事務所自立支援プログラム実施要領（令和元年5月20日改訂版）」を参照。
- 26) 図表3では、受給廃止（人数）と記載している。
- 27) 平成26年度の生活保護受給者19,230人、平成27年度の生活保護受給者は19,072人、平成28年度の生活保護受給者は18,537人、平成29年度の生活保護受給者は17,942人である。

<参考文献>

- 田中総一郎, 2017, 「生活困窮者自立支援制度はどのようにスタートしたか? : 実施初年度の支援状況と課題」『社会保障研究』1(4) : 748-761.
- 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』, 159 - 178.

- 林正義, 2008, 「地方財政と生活保護」『生活保護の経済分析』東京大学出版会, 239-268.
- , 2011, 「生活保護と財源保障」CIRJE Discussion Paper Series CIRJE-J-236.
- 星野菜穂子, 2009, 「生活保護費を対象とした地方交付税の財源保障」『自治総研』367:37 - 71.
- , 2016, 「都区財政調整制度の区間財政調整」日本地方財政学会編『自治体政策の課題と展望』勁草書房, 55-77.

＜参考資料＞

- 板橋区「板橋区福祉事務所自立支援プログラム実施要領（令和元年5月20日改訂版）」
- 板橋区「東京都板橋区各会計歳入歳出決算書」各年度
- 板橋区「東京都板橋区各会計歳入歳出決算審査意見書 東京都板橋区各基金運用状況審査意見書」各年度
- 特別区長会「都区制度に関する参考資料(2012.3.16)」
- 東京都総務局行政部「都区財政調整」各年度
- 東京都総務局行政部「特別区財政調整交付金区別交付額」各年度

The Public Assistance System and Employment Support Program in Japan

YAGIHARA, Dai

In this paper, I discuss the public assistance program in Japan, particularly focusing on Itabashi ward.

Itabashi ward is a local governmental ward in Japan. Local governments that administer public assistance in Japan face financial difficulties. Public assistance is a national program that is financed by taxes. In particular, grants to local governments to support public assistance programs are roughly divided into two types. The first type is a grant from the Tokyo Metropolitan Government to a local government. The second type is a subsidy from the central government. However, local governments do not receive enough grants to support particularly low-incomed individuals. In other words, such a severe fiscal situation is not sustainable. The purpose of this study is twofold. First, I measure how central grants fall short of covering actual public assistance spending. Second, I discuss the effectiveness of the employment support program. Regarding the first issue, I indicate that local governments have been 3% to 8% short on funds. Considering these results, local governments may not have enough to support particularly low-incomed individuals. Regarding the second issue, I have shown that the employment support program is effective for people who want to work and need support. However, I also note that the problem of this program is the high turnover of labor.

Key words : public assistance program, employment support program,
Intergovernmental fiscal transfers