

目 次

第1 生活保護制度のあらまし	1
1 わが国の公的扶助制度の歩み	1
〈一口メモ〉公的扶助	2
2 生活保護制度の目的	3
3 生活保護制度の基本原則	4
〈一口メモ〉自立支援プログラム	4
〈一口メモ〉扶養義務者に関する規定	12
〈一口メモ〉公的年金と生活保護	14
4 生活保護実施上の原則	14
〈一口メモ〉生活困窮者自立支援制度	17
〈一口メモ〉生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者 自立支援法等の一部を改正する法律の概要	19
第2 保護とはどのようなものか	20
1 保護の要否	20
2 保護の種類と範囲	21
〈一口メモ〉わが国の社会保障制度	22
3 保護施設と日常生活支援住居施設	28
〈一口メモ〉貧困ビジネスの規制と日常生活支援	29
4 保護の申請	30
〈一口メモ〉生活保護の手続きの流れ	31
第3 保護の要否判定の仕方	32
1 世帯認定の仕方	32
〈一口メモ〉生活保護の実施機関	35
2 保護基準の考え方と現状	36
3 収入認定の考え方	48

4	最低生活費と収入認定の具体的計算の方法	50
5	就労自立給付金	51
6	被保護者就労支援事業	52
	〈一口メモ〉被保護者就労準備支援事業	52
第4	被保護者の権利と義務	54
1	被保護者の権利と義務	54
	〈一口メモ〉生活保護受給者の健康管理支援について	55
2	保護の費用の返還と徴収	56
3	行政上の不服申立て・行政事件訴訟	57
第5	生活保護制度における最低生活費の算出方法	58
第6	収入認定額の計算の仕方	62
	[参考]	
1	市町村の級地一覧表	64
2	最低生活保障水準（月額）の具体的事例（令和4年7月時点）	70
	【資料】	
	被保護世帯数、人員及び保護率の年次推移	71
	都道府県・指定都市・中核市別保護率・被保護人員・世帯数 （令和2年度）	72
	保護施設の種類別施設数及び在所者数の推移	73

※本書は令和4年7月4日現在に公表された資料に基づいて作成しています

第1

生活保護制度のあらまし

1 わが国の公的扶助制度の歩み

わが国の公的扶助制度は、大宝律令（701年）の中にその萌芽をみることができます。また、徳川時代前期にも御救金、御救米といった窮民救済の制度がありましたし、後期には、町会所による救済がありました。

しかしながら、近代的公的扶助の姿は、明治期以降になってからみることができます。つまり、明治7年の「恤救規則」を経て、昭和4年に救護法が制定されたことによって、わが国においても法制的に整備された救護制度が確立したといえます。

しかし、この法律は救護における国家責任の明確な規定を欠いており、また、この制度においても失業による困窮は救護の対象とはしないというように差別的、制限的であったため、当時の要保護者の救済に十分な対応ができなかったことから、その後、母子保護法、軍事扶助法、医療保護法などの制定をみ、終戦を迎えるに至りました。

昭和20年8月、第2次大戦の終結によって戦災者、引揚者、失業者などが急増し、旧来の制度では、これらの人々に対し適切な対応ができませんでした。そのため臨時応急の措置として、昭和20年12月15日、宿泊、給食、医療、衣料、寝具、その他の生活必需品の給与、食料品の補給などの保護を行うことを内容とした「生活困窮者緊急生活援護要綱」が決定され、昭和21年4月から実施されました。

しかし、この措置は、あくまで臨時的、応急的な対策であったことから、昭和21年9月、旧生活保護法が制定され、同年10月から施行されました。これに伴って従来の救護法、母子保護法、軍事扶助法、医療保護法などは廃止されました。

この旧生活保護法において、はじめて要保護者に対する生活保護が国家責任を原則とすることが明文化されました。

その後、社会保障制度のあり方に関して各方面で議論が行われ、また、現実の社会情勢から、生活保護制度の拡充強化の必要性が生じたため、昭和25年5月、旧生活保護法が全文改正され、現在の生活保護法が制定施行されています。

生活保護受給者数は平成20年の世界金融危機以降、失業等により生活保護に至る世帯を含む「その他の世帯」が増加するとともに、就労による経済的自立が容易でない高齢者等が増加しました。こうした生活保護受給者への就労・自立支援をより一層強化するとともに、不正受給事案に厳正に対応するため、平成25年12月には生活保護法が改正されました。

また、生活保護受給者の増加に加え、非正規雇用の労働者や年収200万円以下の給与所得者等、生活に困窮するリスクの高い層も増加している状況にあり、生活保護受給に至る前の段階から生活困窮者の就労・自立を促進すべく、平

<一口メモ>

公的扶助

公的扶助とは、生活に困窮する者に対し、その者の資力と需要を調査した上でその必要に応じて、公的な一般財源から支出される経済給付（現金または現物給付）を意味することばとして用いられています。わが国の公的扶助の中核をなすのが生活保護制度です。

なお、諸外国の公的扶助制度としては、社会扶助、所得扶助などと呼ばれるものがあります。

成25年12月に生活困窮者自立支援法が公布されています(平成27年4月施行)。

さらに、生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律が平成30年6月に公布されています。

生活保護受給者数の近年の動向については、平成27年3月をピークに減少に転じ、令和4年3月には約204万人となっています。

一方、高齢者世帯は増加傾向にあり、その要因は、社会全体の高齢化の進展と単身高齢世帯の増加が背景となっていると考えられます。

2 生活保護制度の目的

わが国では、現在の憲法が制定されるまでは、国民の生存権の保障という考え方はありませんでした。

しかし、日本国憲法は、国民に基本的人権のひとつとして生存権を保障し、だれでも最低生活の保障を権利として主張することができます。すなわち、日本国憲法第25条に「国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と規定されたことにより、国民に健康で文化的な最低限度の生活を保障することは、国の義務とされたわけです。

この憲法によって保障される生存権を実現するための制度のひとつとして制定されたのが生活保護法です。このことは、生活保護法第1条に、「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、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」とうたっているところからも明らかです。

つまり、それまでの救護法などと違い、現在の生活保護制度は、保護を国民の権利として認め、しかもその内容としては、健康で文化的な最低限度の生活を保障しています。

また、生活保護制度は、単に生活に困窮している国民に対して、最低限度

の生活を保障するというだけでなく、さらに積極的にそれらの人々の自立の助長を図ることを目的としています。そして、この自立の助長は、最低限度の生活の保障とともに、この制度をつらぬく大原則となっています。

3 生活保護制度の基本原則

生活保護法には生活保護制度を運用するに当たって、国民が等しく理解し、

<一口メモ>

自立支援プログラム

生活保護制度は、最低限度の生活を保障するとともに自立の助長を図ることも目的としています。被保護世帯の中には、傷病・障害、精神疾患等による社会的入院、DV、虐待、多重債務、元ホームレス、相談に乗ってくれる人がいないため社会的なきずなが希薄であるなど多様な問題を抱えている場合もあり、担当職員の個人的な努力や経験等に依存した取組だけでは、そうした世帯の自立に向けた十分な支援を行うことはできません。

このようなことから、平成17年度より実施機関が組織的に被保護者の自立を支援することを目的として、自立支援プログラムを導入し、推進しています。

自立支援プログラムとは、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な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です。

実施機関は、就労による経済的自立のためのプログラムのみならず、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及び社会的つながりを回復・維持し、地域社会の一員として充実した生活を送ることを目指すプログラムを幅広く用意し、被保護者の参加を求めるものとしています。

遵守しなければならない原理が明記されています。

すなわち、「国家責任による最低生活保障の原理（法第1条）」、「保護請求権無差別平等の原理（法第2条）」、「健康で文化的な最低生活保障の原理（法第3条）」、「保護の補足性の原理（法第4条）」の4つの基本原理です。

このうち「国家責任による最低生活保障の原理」、「保護請求権無差別平等の原理」、「健康で文化的な最低生活保障の原理」は、いわば国の守るべきことがらを定めたものです。「保護の補足性の原理」は、保護を受ける側の、いわゆる国民の側に要請されているものです。この4つの原理は、この制度の基本的な仕組みを定めたもので極めて重要なものです。

(1) 国家責任による最低生活保障の原理

この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、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（法第1条）と規定しているとおおり、この原理は、生活保護法という法律の目的を規定した、最も根本的な原理であり、具体的には、生活に困窮する国民の保護を、国がその直接の責任において実施すべきことを規定したものです。

また、これは単に生活困窮者の最低限度の生活を保障するだけでなく、積極的に保護を受ける者の将来における自立の助長を図ることを目的としていることも規定しています。

(2) 保護請求権無差別平等の原理

かつての救護法や旧生活保護法などでは、素行者しく不良な者あるいは勤労を怠る者については、救護や保護は行わないと定めていました。したがって、当時は、生活困窮に陥った原因の如何によって保護するかしないかを定め、差別した取扱いをしていました。

しかし、現在の生活保護法では、すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を無差別平等に受けることができ