

有子世帯の扶助・加算について

平成26年10月21日

厚生労働省社会・援護局保護課

目 次

- 有子世帯の扶助・加算に関する論点及び検証方法について P 3
- 子供の貧困対策に関する大綱について P 4
- ≪参考≫平成26年度予算執行調査結果(平成26年7月1日財務省公表) P 8
- ≪参考≫平成26年5月30日財政制度等審議会報告書(抜粋) P11
- 児童養育加算の概要 P14
- 母子加算の概要 P15
- 母子加算の経緯について P16
- 教育扶助の概要 P17
- 高等学校等就学費の概要 P18

有子世帯の扶助・加算に関する論点及び検証方法について

- 有子世帯の最低生活保障及び自立助長（子どもの貧困解消、貧困の連鎖の防止）の観点から、有子世帯の扶助・加算の水準や在り方は、どのようにするべきか。
- 有子世帯の扶助・加算は、一般世帯における消費実態と均衡がとれるものとなっているか。

<児童養育加算>

生活扶助基準（第1類・第2類）及び児童養育加算の合計額は、一般の夫婦子世帯における生活扶助相当支出額と均衡がとれるものとなっているか、子どもの人数別・年齢別に検証。

検証に使用するデータ：平成21年全国消費実態調査（総務省） ※ 夫婦子1人世帯のサンプル数は約4千世帯

（参考）大人が2人以上の有子世帯（現役世帯）の相対的貧困率（等価可処分所得が中央値の半分に満たない世帯員の割合）は、12.4%（平成24年国民生活基礎調査）となっている。

<母子加算>

生活扶助基準（第1類・第2類）、児童養育加算及び母子加算の合計額は、一般のひとり親世帯における生活扶助相当支出額と均衡がとれているか、子どもの人数別・年齢別、就労の状況別に検証。

○ひとり親世帯であることによる増加需要は、どのようなものか。

- ・ 夫婦子世帯の支出額と比較して、ひとり親世帯の支出が多くなっている支出があるのではないか。
 - ・ 母子加算は、児童の年齢や就労の状況にかかわらず、一律の額となっているが、児童の年齢や就労の状況により、増加需要は異なるのではないか。
 - ・ ひとり親世帯の所得は、相対的に低位であることを踏まえて検証する必要があるのではないか。
 - ・ 検証にあたってひとり親世帯のサンプル数をどのように確保するか。
- 全国消費実態調査2回分、家計調査5年分で検証してはどうか。

検証に使用するデータ：平成16年・21年全国消費実態調査（総務省）、平成21年～25年家計調査

※ 母子世帯のサンプル数は、全国消費実態調査で約600世帯、家計調査で約100世帯

○ 母子加算は、子どもの貧困解消を図ることが目的とされているが、その趣旨をより活かすための給付の在り方はどのようなものが考えられるか。

（参考）ひとり親世帯（現役世帯）の相対的貧困率（等価可処分所得が中央値の半分に満たない世帯員の割合）は、54.6%（平成24年国民生活基礎調査）となっている。

<教育扶助基準・高等学校等就学費>

○ 教育扶助基準額と一般世帯における義務教育関連支出額は、均衡がとれるものとなっているか。

○ 高等学校等就学費基準額と一般世帯における高校就学のための支出額は、均衡がとれるものとなっているか。

検証に使用するデータ：子どもの学習費調査（文部科学省）

子供の貧困対策に関する大綱について（平成26年8月29日閣議決定）

目的・理念

- 子供の将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、また、貧困が世代を超えて連鎖することのないよう、必要な環境整備と教育の機会均等を図る。
- 全ての子供たちが夢と希望を持って成長していける社会の実現を目指し、子供の貧困対策を総合的に推進する。

基本的な方針

- 貧困の世代間連鎖の解消と積極的な人材育成を目指す。
 - 第一に子供に視点を置いて、切れ目のない施策の実施等に配慮する。
 - 子供の貧困の実態を踏まえて対策を推進する。
- など、10の基本的な方針

子供の貧困に関する指標

- 生活保護世帯に属する子供の高等学校等進学率 90.8%
(平成25年)
 - スクールソーシャルワーカーの配置人数 1,008人 (平成25年度)
 - ひとり親家庭の親の就業率
 - ・母子家庭の就業率:80.6%
(正規39.4% 非正規47.4%)
 - ・父子家庭の就業率:91.3%
(正規67.2% 非正規 8.0%)
 - 子供の貧困率 16.3% (平成24年)
- など、25の指標

指標の改善に向けた当面の重点施策

<教育の支援>

- 学校をプラットフォームとした子供の貧困対策の推進
 - ・ きめ細かな学習指導による学力保障
 - ・ スクールソーシャルワーカーの配置充実
- 教育費負担の軽減
 - ・ 幼児教育の無償化に向けた段階的取組
 - ・ 高校生等奨学給付金等による経済的負担の軽減
 - ・ 大学等奨学金事業における無利子奨学金の充実、より柔軟な『所得連動返還型奨学金制度』の導入
- 貧困の連鎖を防止するための学習支援の推進
- 学習が遅れがちな中学生を対象とした学習支援など

<保護者に対する就労の支援>

- ひとり親家庭の親の就業支援
 - ・ 就業支援専門員の配置による支援等
- 生活困窮者や生活保護受給者への就労支援
- 保護者の学び直しの支援
- 在宅就業に関する支援の推進

<子供の貧困に関する調査研究等>

- 子供の貧困の実態把握
- 子供の貧困に関する新たな指標の開発
- 子供の貧困対策に関する情報の収集・蓄積、提供

<生活の支援>

- 保護者の生活支援
 - ・ 保護者の自立支援
- 子供の生活支援
 - ・ 児童養護施設等を退所した子供のアフターケアの推進、子供の居場所づくりに関する支援等
- 関係機関が連携した支援体制の整備
 - ・ 生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関、児童福祉関係者、教育委員会等の関係機関が連携してネットワークを構築
- 支援する人員の確保
 - ・ 社会的養護施設の体制整備、相談職員の資質向上等

<経済的支援>

- 児童扶養手当と公的年金の併給調整見直し
- ひとり親家庭の支援施策に関する調査研究
- 母子福祉資金貸付金等の父子家庭への拡大
- 養育費の確保に関する支援 など

<施策の推進体制等>

- 対策会議を中心とする政府一体となった取組
- 地域の実情を踏まえた自治体の取組の支援
- 官公民の連携プロジェクト・国民運動の展開 など

全ての
子供たちが
夢と希望を
持って成長
していける
社会の
実現

子供の貧困対策に関する大綱のポイント①

目的・理念

- 子供の将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、また、貧困が世代を超えて連鎖することのないよう、必要な環境整備と教育の機会均等を図る。
- 全ての子どもたちが夢と希望を持って成長していける社会の実現を目指し、子供の貧困対策を総合的に推進する。

基本的な方針

- 1 貧困の世代間連鎖の解消と積極的な人材育成を目指す。
- 2 第一に子供に視点を置いて、切れ目のない施策の実施等に配慮する。
- 3 子供の貧困の実態を踏まえて対策を推進する。
- 4 子供の貧困に関する指標を設定し、その改善に向けて取り組む。
- 5 教育の支援では、「学校」を子供の貧困対策のプラットフォームと位置付けて総合的に対策を推進するとともに、教育費負担の軽減を図る。
- 6 生活の支援では、貧困の状況が社会的孤立を深刻化させることのないよう配慮して対策を推進する。
- 7 保護者の就労支援では、家庭で家族が接する時間を確保することや、保護者が働く姿を子供に示すことなどの教育的な意義にも配慮する。
- 8 経済的支援に関する施策は、世帯の生活を下支えするものとして位置付けて確保する。
- 9 官公民の連携等によって子供の貧困対策を国民運動として展開する。
- 10 当面今後5年間の重点施策を掲げ、中長期的な課題も視野に入れて継続的に取り組む。

子供の貧困に関する指標

- 生活保護世帯に属する子供の高等学校等進学率 90.8% (平成25年)
- 生活保護世帯に属する子供の高等学校等中退率 5.3% (平成25年)
- 生活保護世帯に属する子供の大学等進学率 32.9% (平成25年)
- 生活保護世帯に属する子供の就職率 (中学校卒業後の進路:就職率 2.5% / 高等学校等卒業後の進路:就職率 46.1%) (平成25年)
- 児童養護施設の子供の進学率及び就職率 (平成25年)
(中学校卒業後:進学率 96.6%、就職率 2.1% / 高等学校等卒業後:進学率 22.6%、就職率 69.8%)
- ひとり親家庭の子供の就園率 (保育所・幼稚園) 72.3% (平成23年度)
- ひとり親家庭の子供の進学率及び就職率 (中学校卒業後:進学率 93.9%、就職率 0.8% / 高等学校卒業後:進学率 41.6%、就職率 33.0%) (平成23年度)
- スクールソーシャルワーカーの配置人数 1,008人 (平成25年度) /
スクールカウンセラーの配置率 小学校 37.6%、中学校 82.4% ※その他教育委員会等に1,534箇所配置 (平成24年度)
- 就学援助制度に関する周知状況 (平成25年度)
(毎年度の進級時に学校で就学援助制度の書類を配付している市町村の割合 61.9%)
(入学時に学校で就学援助制度の書類を配付している市町村の割合 61.0%)
- 日本学生支援機構の奨学金の貸与基準を満たす希望者のうち、奨学金の貸与を認められた者の割合 (無利子・有利子) (平成25年度実績)
(無利子:予約採用段階 40.0%、在学採用段階 100.0% / 有利子:予約採用段階 100.0%、在学採用段階 100.0%)
- ひとり親家庭の親の就業率 (平成23年度)
(母子家庭の就業率 80.6% (正規 39.4%、非正規 47.4%) / 父子家庭の就業率 91.3% (正規 67.2%、非正規 8.0%))
- 子供の貧困率 16.3% (平成24年)
- 子供がいる現役世帯のうち大人が一人の貧困率 54.6% (平成24年)

子供の貧困対策に関する大綱のポイント②

指標の改善に向けた当面の重点施策

教育の支援

- 「学校」をプラットフォームとした総合的な子供の貧困対策の展開
 - ・学校教育による学力保障 / 学校を窓口とした福祉関連機関等との連携 / 地域による学習支援 / 高等学校等における就学継続のための支援
- 貧困の連鎖を防ぐための幼児教育の無償化の推進及び幼児教育の質の向上
- 就学支援の充実
 - ・義務教育段階の就学支援の充実 / 「高校生等奨学給付金（奨学のための給付金）制度」などによる経済的負担の軽減 / 特別支援教育に関する支援の充実
- 大学等進学に対する教育機会の提供
 - ・高等教育の機会を保障するような奨学金制度等の経済的支援の充実 / 国公立大学生・専門学校生等に対する経済的支援
- 生活困窮世帯等への学習支援
- その他の教育支援
 - ・学生のネットワークの構築 / 夜間中学校の設置促進 / 子供の食事・栄養状態の確保 / 多様な体験活動の機会の提供

生活の支援

- 保護者の生活支援
 - ・保護者の自立支援 / 保育等の確保 / 保護者の健康確保 / 母子生活支援施設等の活用
- 子供の生活支援
 - ・児童養護施設等の退所児童等の支援 / 食育の推進に関する支援 / ひとり親家庭や生活困窮世帯の子供の居場所づくりに関する支援
- 関係機関と連携した包括的な支援体制の整備
- 子供の就労支援
 - ・ひとり親家庭の子供や児童養護施設等の退所児童等に対する就労支援 / 親の支援のない子供等への就労支援 / 定時制高校に通学する子供の就労支援 / 高校中退者等への就労支援
- 支援する人員の確保
 - ・社会的養護施設の体制整備、児童相談所の相談機能強化 / 相談職員の資質向上
- その他の生活支援
 - ・妊娠期からの切れ目ない支援等 / 住宅支援

子供の貧困対策に関する大綱案のポイント③

指標の改善に向けた当面の重点施策

保護者に対する就労の支援

- 親の就労支援
- 親の学び直しの支援
- 就労機会の確保

経済的支援

- 児童扶養手当の公的年金との併給調整に関する見直し
- ひとり親家庭の支援施策についての調査・研究の実施に向けた検討
- 母子福祉資金貸付金等の父子家庭への拡大
- 教育扶助の支給方法
- 生活保護世帯の子供の進学時の支援
- 養育費の確保に関する支援

子供の貧困に関する調査研究等

- 子供の貧困の実態等を把握・分析するための調査研究 / 子供の貧困に関する新たな指標開発に向けた調査研究 / 子供の貧困対策に関する情報の収集・蓄積、提供

施策の推進体制等

- 国における推進体制
- 地域における施策推進への支援
- 官公民の連携・協働プロジェクトの推進、国民運動の展開
- 施策の実施状況等の検証・評価
- 大綱の見直し

《参考》平成26年度予算執行調査結果(平成26年7月1日財務省公表)

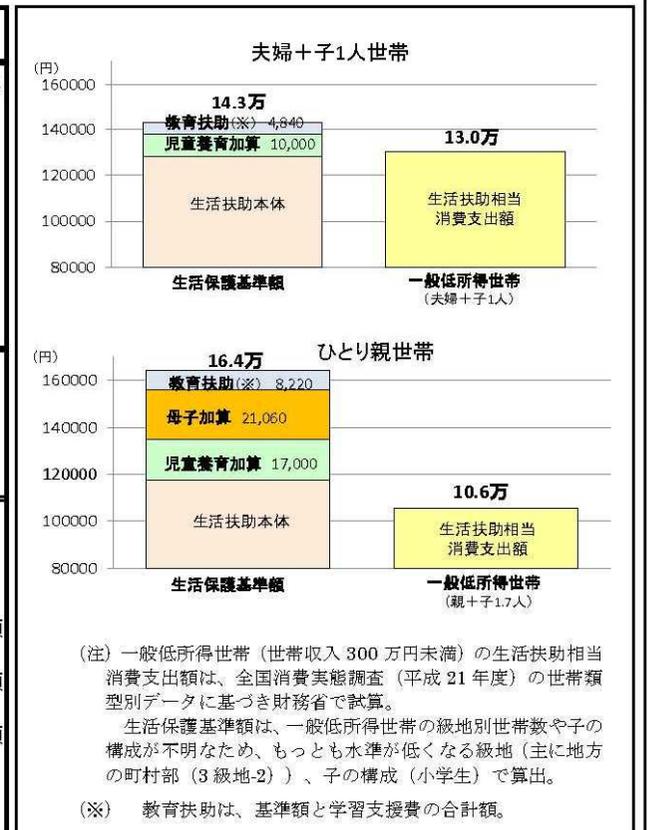
総括調査票

事案名	(28)生活保護費負担金 (子を有する世帯及び母子世帯への給付)			調査対象 予算額	平成25年度：927,407百万円の内数 平成26年度：939,770百万円の内数		
所管	厚生労働省	組織	厚生労働本省	会計	一般会計	調査区分	共同調査
						取りまとめ財務局	(東北財務局)

①調査事案の概要

- 生活保護制度において、子を有する世帯に対しては通常の生活費に加え「児童養育加算」「教育扶助」「高等学校等就学費」が支給され、母子家庭に対してはそれらに加え「母子加算」が支給される。
- 各種加算・扶助を加えた有子世帯の生活保護水準は、低所得の一般有子世帯の消費水準を上回っている。
- 交付先：都道府県、政令市、中核市、一般市及び福祉事務所設置町村 負担割合：国3/4、地方自治体1/4

	母子加算	児童養育加算	教育扶助	高等学校等就学費
趣旨	一方の配偶者が欠ける状況にある者が、児童を養育しなければならないことに伴う特別な需要に対応するもの	児童手当が支給される一般世帯との不均衡が生じないよう、生活保護基準で保障する最低生活においても加算を設け、児童の教育文化的経費、健全なレクリエーション経費等の特別な需要に対応するもの	義務教育に伴い必要となる費用について給付を実施 平成21年度には、貧困世帯に属する子供の増加という「子供の貧困」「貧困の連鎖」が社会問題化したことも踏まえ、学習支援費を創設	高等学校等への就学に伴い必要となる経費について給付を実施 生活保護を受給する有子世帯の自立を支援する観点から、平成17年度に創設 平成21年度には、貧困世帯に属する子供の増加という「子供の貧困」「貧困の連鎖」が社会問題化したことも踏まえ、学習支援費を創設
対象者	父母の一方もしくは両方が欠けているか、これに準ずる状態にあるため、父母の他方又は父母以外の者が児童を養育しなければならない場合の児童を養育する者	中学校修了までの児童を養育する者	小学生・中学生の児童を養育する者	高等学校等に就学する児童を養育する者
基準額	在宅者 1級地 23,170円 2級地 21,560円 3級地 19,940円 入院・入所 19,310円	児童手当と同額 第1子及び第2子 3歳未満 15,000円 3歳以上 10,000円 第3子以降 小学校修了前 15,000円 中学生 10,000円	基準額 小学校 2,210円 中学校 4,290円 学級費等 小学校 700円以内 中学校 790円以内 教材代 実費支給 学校給食費 実費支給 校外活動 参加費 実費支給 通学交通費 実費支給 学習支援費 小学校 2,630円 中学校 4,450円	基準額 5,450円 学級費等 1,960円以内 教材代 実費支給 授業料 公立高等学校 授業料相当額 入学科 公立高等学校 入学料相当額 入学考査料 公立高等学校 入学考査料相当額 通学交通費 実費支給 入学準備金 63,200円以内 学習支援費 5,150円



総 括 調 査 票

事案名 (28) 生活保護費負担金（子を有する世帯及び母子世帯への給付）

②調査の視点

(1) 母子加算

母子加算の必要性等についての検証。また、親の就労の有無や子供の年齢に関係無く一定額を支給する現在の制度の妥当性を検証。

③調査結果及びその分析

(1) 母子加算

母子加算は、二人親世帯と比較して、ひとり親世帯（父子家庭も含む）の特別な需要に対応するものであるが、その特別な需要が何であるかは明らかではない。また、加算額は、ひとり親の就労状態や、子供の成長段階に関係無く一定額となっているが、それらの違いが、ひとり親世帯の特別な需要に影響を与えるかどうかは必ずしも明らかではない。

そのため、二人親の生活保護世帯と比べ、ひとり親の生活保護世帯の場合に、ひとり親であることが原因で、やむを得ず、支出が多くなる事例があるか（問1）、また、支出が多くなる場合、ひとり親の就労状態や子供の成長段階で違いが見られるか（問2、問3）について調査を行った。

④今後の改善点・検討の方向性

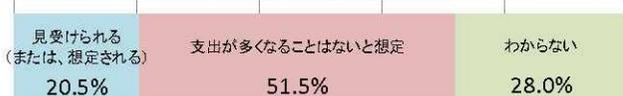
(1) 母子加算

今回の調査結果を踏まえ、ひとり親の就労状態や、子供の成長段階に関係なく一定額を支給する現行の仕組みを早急に見直すべきである。特に、今回調査した自治体の過半数が、二人親世帯に比べ、ひとり親世帯に特別な需要があると考えていないことや、特別な需要があると考えている自治体においても、ほとんどがひとり親が就労している場合に限定されると考えていること、また、そもそも、生活扶助で最低生活費が保障されているなか、就労していないひとり親世帯に対してまでも母子加算を支給する理由は乏しいと考えられること等を踏まれば、支給の対象を就労している場合に限定する方向で見直しを検討すべきである。また、その際、現行の加算額についても、ひとり親が就労している場合に限り生じる特別な需要を踏まえ、見直すべきである。

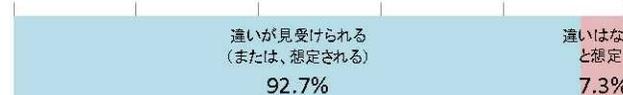
また、母子加算を含む有子世帯の加算・扶助が就労意欲を低下させ、自立の妨げになっているという意見が多数自治体から提出されたことを踏まえ、母子加算等が就労行動に与える影響についても検証すべきである。

現在、生活困窮者自立支援や子供の貧困の連鎖防止のための保護者の就労支援の強化など、就労・自立に向けた支援が強化されるなか、生活保護制度に、就労意欲を低下させる仕組みが温存されていないか検証し、適正な見直しを行うことは、これらの就労・自立に向けた支援が有効に機能するためにも必要不可欠である。

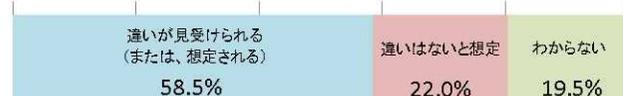
問1 ひとり親であることが原因で、やむを得ず家計の支出が多くなってしま事例が見受けられますか。



問2 ひとり親が就労している場合と、就労していない場合を比べた場合、家計の支出が多くなってしま事例に違いがみられますか。



問3 子供の成長段階によって、家計の支出が多くなってしま事例に違いがみられますか。



全調査先（200）のうち、51.5%（103）の自治体が、「支出が多くなることはない想定」と回答した。また、あわせて母子加算等について様式自由の意見を提出してもらったところ、提出のあった自治体のうち、多くの自治体から、母子加算を含む有子世帯の加算・扶助により最低生活費が高くなるのが就労・自立の妨げになっている事例が見受けられる等、母子加算による弊害を問題視する意見が多数提出された。

他方、20.5%（41）の自治体が「支出が多くなる事例が見受けられる（または、想定される）」と回答しているが、そのうち、92.7%（38）の自治体が、ひとり親の就労状態によって、また、58.5%（24）の自治体が、子供の成長段階の違いによって、「支出の違いが見受けられる（または、想定される）」と回答した。

ひとり親の就労状態による支出の違いについて具体的な支出内容や理由についても調査したところ、違いがあると答えた38の自治体のうち、大宗の32自治体が、ひとり親が就労している場合に限り支出が多くなると回答している。なお、具体的な支出項目等についての詳細は下表の通り。

また、子供の成長段階による支出の違いについても同様に調査したところ、子供の成長に伴い、食料費や保育費等が不要になるという趣旨の回答が大宗であった。

支出項目	具体的な内容・理由	自治体数
食料	ひとり親が就労している場合、子どもの夕食が用意できないため、やむを得ず、自炊より割高となる外食やお弁当の購入等に対応	28
保育・サービス料	ひとり親が休日に就労している場合の休日保育の利用や、子どもが急に病気になった際の一時託児サービスの利用等	6
交通・通信費	ひとり親が就労している場合、子どもを留守番させることになるため、連絡手段として子どもに携帯を持たせる必要がある等	2
その他	ゲーム機(1)、習い事(1)、被服費(1)、クリーニング(1) 他	

総括調査票

事案名 (28)生活保護費負担金（子を有する世帯及び母子世帯への給付）

②調査の視点

(2) 児童養育加算
児童養育加算の必要性等についての検証。

(3) 教育扶助・高等学校等就学費（基準額・学習支援費）

教育扶助・高等学校等就学費の「基準額」や「学習支援費」は本来の目的通り適切に使われているか。

調査の概要

【予算執行調査】

日頃から生活保護世帯の生活実態を見ている地方公共団体（200団体）に対するアンケート調査

【社会保障生計調査】

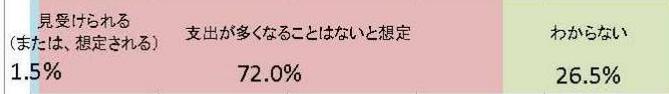
厚生労働省が福祉事務所を通じ、全国の生活保護世帯（1,110世帯）の生活実態（家計簿）を調査。毎年実施。

③調査結果及びその分析

(2) 児童養育加算

生活扶助費によって、子供の最低生活費が保障されているなか、児童養育加算が必要とされるには、一般の低所得の有子世帯と比べ、生活保護を受けている有子世帯に、児童養育加算の趣旨である児童の教養文化的経費、健全なレクリエーション費等の経費の上乗せが特別に必要であることが示される必要がある。そこで、そのような支出がやむを得ず多くなる事例があるかについて調査を行った。

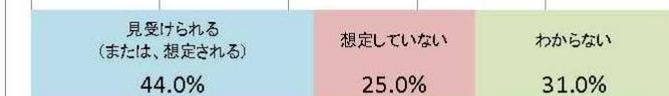
問 児童の教養文化的経費、健全育成に資するためのレクリエーション等の経費に対する支出が、生活保護を受けていない低所得の有子世帯と比べ、やむを得ず多くなってしまふ事例は見受けられるか。



(3) 教育扶助・高等学校等就学費（基準額・学習支援費）

教育扶助・高等学校等就学費の「基準額」、「学習支援費」は、用途が限定されておらず、有子世帯に一律に支給されている。そこで、本来の目的に充てられず、生活費等の別の用途に使われる事例があるか調査を行った。

問 教育扶助・高等学校等就学費の「基準額」「学習支援費」は、用途が限定されていないため、生活費等の別の用途に使われてしまう恐れもあるが、実際に教育費以外に使われている事例は見受けられるか。



教育扶助費に対する教育支出の割合



資料：平成23年度社会保障生計調査(特別集計)

全調査先（200）のうち 72%（144）の自治体が、「支出が多くなることはない」と想定」と回答した。その中には、加算があることで、一般の低所得の有子世帯の世帯収入以上の最低生活費になることにより、就労意欲の低下につながり自立を阻害している事例があると思われるという回答をする自治体も存在した。

全調査先（200）のうち 44%（88）の自治体が別の用途に使われている事例が「見受けられる（想定される）」と回答した。具体的には、30の自治体から、実際に学校に納付すべき費用が滞納され、生活費等に流用されている事例を把握しているとの回答があったほか、世帯訪問等により、ドリルや学習帳等を購入している実態がない事例を把握しているという回答があった。

また、上記の調査結果を検証するため、社会保障生計調査を用い、子が小・中学生の有子世帯を対象に教育扶助と教育費の関係を調査したところ、教育費支出の実績が教育扶助費の20%未満に止まる世帯が2割程度存在していた。

これらの調査の結果、教育扶助・高等学校等就学費が生活費等に流用され、実質的に「生活扶助」化しているおそれがある実態が明らかとなった。自治体からは、教育扶助や高等学校等就学費が生活扶助とともに支給されるため、そもそも教育にあてるものだという意識が低い、また、理解が乏しい受給者が見受けられるとの指摘もあった。現状のままでは、実質的に生活扶助費の上乗せが行われているのに近い状態となっており、一般低所得世帯との均衡の観点からも問題である。

④今後の改善点・検討の方向性

(2) 児童養育加算

一般の低所得の有子世帯と比べ、生活保護を受けている有子世帯に対して、特別に措置しなければならない理由は乏しいと考えられるため、少なくとも、生活扶助費と児童養育加算を加えた水準について、一般低所得世帯の消費支出額（生活扶助相当分）との均衡を図るよう、調整すべきである。

(3) 教育扶助・高等学校等就学費（基準額・学習支援費）

子供の貧困の連鎖防止のためにも、教育扶助・高等学校等就学費が、確実に本来の目的に充てられるようにする必要がある。有子世帯であれば、用途を限定せずに一律に定額を支給するという現行の仕組みを改め、生活扶助との役割分担を見直すとともに、支給対象を明確化し、用途を限定したうえで、実費支給（可能なものは現物支給）とするよう支給方法の見直しを早急に検討すべきである。また、学校に納付すべきものは、自治体による直接代理納付を原則とすること等も合わせて検討すべきである。

財政健全化に向けた基本的考え方 (抜粋)

③生活保護

生活保護の受給者数は、リーマン・ショック後の厳しい経済情勢の影響もあって、依然増加が続いており、足元では約 217 万人と、制度創設以来最高を更新している。生活保護費も増加しており、26 年度予算ベースでは事業費約 3.8 兆円（国費約 2.8 兆円）に達している。

生活保護は、最後のセーフティネットとしての機能を有し、自立の助長を趣旨とする制度であるが、生活費が公費によって保障されているがゆえに、給付水準や制度運用のあり方によっては、モラルハザードを生じかねず、かえって被保護者の自立を阻害する結果ともなりかねない。また、近年は不正受給が増加傾向にあり、不適正受給の事例と相まって、制度自体に対する国民の信頼感が損なわれかねない状況にある。

こうした状況に対応するため、昨年来、生活扶助基準本体の適正化や不正受給対策の強化、後発医薬品の使用の原則化等を柱とする生活保護法の改正が実施された。今後は、改正生活保護法の下で後発医薬品の使用の促進など運用の適正化を着実に進め、その効果を検証するとともに、引き続き、生活保護制度の見直しに取り組む必要がある。とりわけ、27 年度予算編成においては、生活扶助基準本体以外の各種の扶助・加算制度について、下記の課題の検討を行い、適正化する必要がある。〔資料Ⅱ-1-10 参照〕

イ) 住宅扶助

住宅扶助は、地域別、世帯人数別に定められた基準の範囲内で家賃等の実費が支給される仕組みとなっている。その水準が一般低所得世帯の家賃実態と乖離すると、住宅とともに生活サービスを提供し、その対価として生活保護費を搾取する、いわゆる「貧困ビジネス」の誘因となりえるほか、一般低所得世帯との不公平感をもたらす。現に、会計検査院の調査や 25 年の予算執行調査では、同一の住居群であるにもかかわらず生活保護世帯が一般世帯よりも高額の家賃を支払っている事態が散見されている。事務局の試算によると、住宅扶助基準が一般低所得世帯の家賃実態を上回っており、住宅扶助基準の水準について、一般低所得世帯との均衡を図る観点から検証し、引下げの方向で適正化すべきである。

「貧困ビジネス」については、生活サービスを規制する法的根拠が無いことや、社会福祉法上の届出対象である無料低額宿泊施設以外の施設は法的位置付けがなく、実態把握すら困難である状況を踏まえ、実効性のある規制の枠組みの検討が必要である。

また、住宅扶助基準の改訂方式は、現在、a.前年度基準額、b.家賃の消費者物価指数（家賃 CPI）の伸びを勘案した額、c.生活保護世帯の 97% の家賃をカバーできる額のうち、上から 2 番目のものを当該年度の基準としている。結果として、近年は家賃水準の下落傾向にもかかわらず、住宅扶助基準が据え置かれている。一般低所得世帯の家賃実態との均衡を継続的に図る観点から、住宅扶助基準と家賃 CPI との連動性を高めるべきである。

ロ) 有子世帯の加算・扶助

有子世帯向けの加算・扶助には、児童養育加算、教育扶助・高等学校等就学費（基準額・学習支援費）があり、ひとり親世帯の場合はこれに母子加算が加わる。これらの加算・扶助は、生活扶助費本体として子どもの基本的な生活費が支給されるのに加えて、世帯属性に応じて一律に用途の限定なく支給される。各加算・扶助の支給根拠の明確化を図ると

ともに、加算・扶助を合わせた水準が一般低所得世帯の消費水準との間で均衡が図られているか、検証する必要がある。事務局の試算では、有子世帯の生活保護水準が低所得の一般有子世帯の消費水準を上回る結果となっており、有子世帯向けの加算・扶助のあり方や水準について検討し、総合的に見直す必要がある。

具体的には、児童養育加算は、「児童の教養文化的経費、健全なレクリエーション経費等の特別需要に対応するもの」と位置付けられているが、基本的な生活費ではカバーされない特別な需要が何であるかについて、これ以上の具体的な根拠は明らかではない。児童養育加算の支給根拠の明確化を図るとともに、生活扶助費本体と合わせた水準の適切性について検証のうえ見直すべきである。

次に、母子加算は、二人親世帯と比較して、ひとり親世帯の特別な需要に対応するものであるが、その中身は「貧困の連鎖の防止や子どもの教育機会の確保に係る特別な需要に対応するもの」と説明されているのみであり、これ以上の具体的な根拠は明らかではない。加算の水準は、昭和51年に老齢加算（18年度に廃止）の1.3倍に設定され、16年の検証を契機に一旦廃止されたが、21年に廃止前と同水準で復活したため、結果として見直しは行われていない。また、母子加算の廃止の際に、世帯の自立に向けた新たな給付に転換するとの考えに基づき、学習支援費、高等学校等就学費が創設されたが、その後母子加算が復活したにもかかわらず継続している。これらの点を踏まえ、やはり生活扶助費本体と合わせた水準の適切性について検証し、あり方や水準を見直すべきである。

更には、教育扶助・高等学校等就学費の基準額は学用品等の経費、学習支援費は学習参考書、課外クラブ等の経費に対応するものとして定められた額が支給される。母子加算の復活後も見直しが行われていないうえ、基準額、学習支援費の対象支出は、生活扶助費本体でカバーされている部分があるため、これらの扶助のあり方についても見直しの必要がある。また、用途が限定されないため、教育関連支出に充てられていないおそれがあることから、支給方法についても検討が必要である。

ハ) 冬季加算

冬季加算は、冬季（11月から3月）に増加する暖房費などに対応するものとして、地域別、世帯人数別に定められた額が支給される。事務局の試算では、支給額が実際の光熱費の増加分を上回り支給額が過大と考えられる地域があったほか、沖縄、九州を含む全国を支給対象とすることに疑問が生じる結果となった。各地域の支給水準について検証を行い、水準の引下げや対象地域の限定等の見直しを行う必要がある。

【課題】

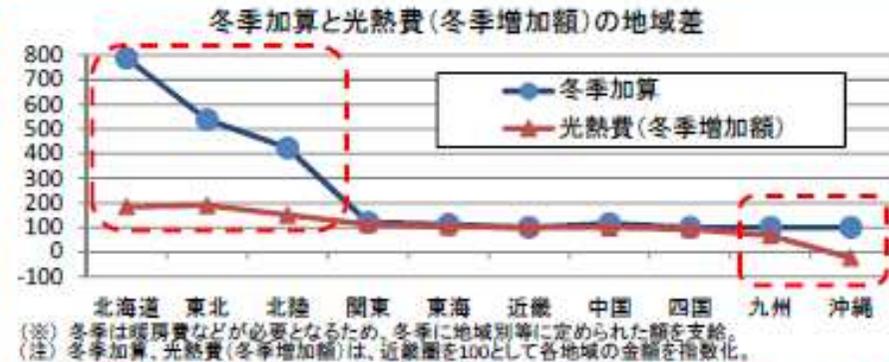
住宅扶助

○ 住宅扶助は低所得者世帯の家賃実態を上回っている。住宅扶助の水準の適正化と改定方式の見直しが必要。



冬季加算

○ 光熱費の地域差に対し、冬季加算の地域差は過大。冬季加算の水準の適正化と対象地域の限定が必要。



有子世帯の加算・扶助

○ 各種加算・扶助を加えた有子世帯の生活保護水準は、低所得の有子世帯の消費水準を上回っている。有子世帯の加算・扶助のあり方・水準について総合的な見直しが必要。



(※) 一般低所得世帯(世帯収入300万円未満)の家賃実態、消費支出額は、全国消費実態調査(平均21年度)に基づき、光熱費(冬季増加額)は、家計調査(平成25年度)に基づき財務省で試算。

児童養育加算の概要

○ 加算の目的

- ・ 児童手当制度の創設により一般世帯において児童の健全育成のための養育費が支給されることとなったことに伴い、生活保護においても児童の教養文化的経費、健全育成に資するためのレクリエーション経費等の特別需要に対応するものとして、昭和47年創設。
- ・ 昭和47年以降、児童養育加算は、児童手当の効果が生生活保護受給世帯の子どもにも等しく及ぶよう、その額及び支給対象者を児童手当と同一となるよう改定してきたもの。
- ・ なお、児童手当は全額収入認定されるもの。

(参考) 児童手当法の目的

この法律は、父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下に、児童を養育している者に児童手当を支給することにより、家庭等における生活の安定に寄与するとともに、次代の社会を担う児童の健やかな成長に資することを目的とする。(法第1条)

○ 基準額（児童1人当たり、月額・平成26年度）

- 15,000円（3歳未満）
- 10,000円（3歳以上小学校修了前、第1、2子）
- 15,000円（3歳以上小学校修了前、第3子以降）
- 10,000円（中学生）

※児童手当の支給額と同一

母子加算の概要

母子加算は、ひとり親世帯(母子世帯・父子世帯等)の生活保護受給世帯に対し、児童1人の場合で月額23,170円(在宅・1級地)を支給する。

○ 加算額(月額・平成26年度)

		児童1人	児童が2人の場合に加える額	児童が3人以上1人を増すごとに加える額
在宅者	1級地	23,170円	1,830円	940円
	2級地	21,560円	1,710円	870円
	3級地	19,940円	1,600円	800円
入院患者又は社会福祉施設 もしくは介護施設の入所者		19,310円	1,550円	770円

○ 対象要件

父母の一方若しくは両方が欠けているか又はこれに準ずる状態にあるため、父母の他方又は父母以外の者が児童を養育しなければならない場合

※ 「これに準ずる状態」とは、父母の一方又は両方が

- ①常時介護又は監護を要する身体障害者又は精神障害者である場合
- ②引き続き1年以上にわたって入院中又は法令により拘禁されている場合
- ③おおむね1年以上にわたって行方不明の場合や、引き続き1年以上遺棄していると認められる場合

※ 「児童」とは、18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある者又は20歳未満で障害等級表1～3級若しくは国民年金法施行令別表に定める1～2級に該当する障害のある者をいう。

※ 当該養育に当たる者が父又は母である場合であって、その者が児童の養育に当たることができる者と婚姻関係(婚姻の届出をしていないが事実上婚姻と同様の事情になる場合を含む。)にあり、かつ、同一世帯に属するときは、該当しない。

母子加算の経緯について

1 母子加算創設の経緯

- 昭和24年、一人で子育てをする母親に対する飲食物費等の追加的需要に対応するものとして創設。

2 専門委員会における検証

- 平成16年「社会保障審議会生活保護制度の在り方に関する専門委員会」報告書において、次のとおり提言。

- ① 母子加算を含む保護基準は、平均的な一般母子世帯の消費水準より高い
- ② 一律・機械的な給付から世帯の自立に向けた給付に転換すること

(参考) 一般母子世帯と被保護母子世帯の消費水準の比較

【母子世帯(子1人)の生活扶助相当支出額】

第1・5分位所得の世帯	第3・5分位所得の世帯	平均
78,626円	118,136円	121,061円

【生活扶助基準(子1人)】

基準額	116,086円
母子加算額	21,998円
合計	138,084円

(平成11年度)

3 母子加算の見直し

- 一般母子世帯と被保護母子世帯の公平を図るとともに、被保護母子世帯の自立を促進するため、
 - ・16歳以上の子に係る母子加算は、平成17→19年度にかけて段階的に廃止。一方、高等学校等就学費を創設。
 - ・15歳以下の子に係る母子加算は、平成19→21年度にかけて段階的に廃止。一方、就労や職業訓練等を受けて自立に向けて努力している母子世帯を支援のための給付を創設。(母子加算復活の際に廃止)

4 母子加算の復活

民主党、社会民主党、国民新党による「三党連立合意書」を踏まえ、子どもの貧困解消を図るため、平成21年12月に復活。

※「三党連立政権合意書」(抄)(平成21年9月9日)

- 「子どもの貧困」解消を図り、2009年度に廃止された生活保護の母子加算を復活する。母子家庭と同様に、父子家庭にも児童扶養手当を支給する。

- H22.3.31 厚生労働大臣と全国生存権訴訟原告団及び弁護団で母子加算訴訟に係る基本合意を取り交わし

国(厚生労働省)は、母子家庭の窮状にかんがみ、子どもの貧困解消を図るために復活した母子加算については、今後十分な調査を経ることなく、あるいは合理的な根拠もないままに廃止しないことを約束する。

教育扶助の概要

教育扶助は、義務教育（小学校・中学校）に伴って必要となる費用（学用品、通学用品、学校給食その他義務教育に伴って必要となるもの。以下参照。）について給付を行うもの。

区分	内 容		基準額(月額)
基準額	学用品費	その他の教育費	小学校:2,210円 中学校:4,290円
	鉛筆、ノート、消しゴム、定規、書道道具、ハーモニカ、笛、裁縫用具、体育用靴等の購入費	遠足、社会見学、展覧会等の校外活動費及び通学用靴、上履き、帽子等の通学用品等の購入費	
学級費等	学級費、児童会又は生徒会費及びPTA会費等		小学校:700円以内 中学校:790円以内
教材代	正規の教材として学校長又は教育委員会が指定するもの(副読本的図書、ワークブック、和洋辞典)の購入費		実費支給
学校給食費	保護者が負担すべき給食費		実費支給
校外活動参加費	宿泊費、施設利用料、交通費等		実費支給
通学交通費	通学に必要な最小限度の額		実費支給
学習支援費	学習参考書(教材代に含まれるものを除く。)購入費、課外クラブ活動費		小学校:2,630円 中学校:4,450円

※ 上記のほか、入学準備に必要な入学時の学童(学生)服、ランドセル、鞆、靴などについて、一時扶助として入学準備金が給付される(小学校:40,600円以内、中学校:47,400円以内)。

高等学校等就学費の概要

高等学校等就学費は、高等学校等就学に伴って必要となる費用（学用品、交通費、授業料その他高等学校等就学に伴って必要となるもの。以下参照。）について給付を行うもの。 ※ 生業扶助として支給

区分	内 容		基準額(月額)
基本額	学用品費	その他の教育費	5,450円
	鉛筆、ノート、消しゴム、定規、裁縫用具、楽器、体育用靴等の購入費	校外活動費、通学用品費等の購入費	
学級費等	学級費、生徒会費及びPTA会費等		1,960円以内
教材代	正規の授業で使用され、当該授業を受講する全生徒が必ず購入するもの(教科書、副読本的図書、ワークブック、和洋辞典)の購入費		実費支給
授業料	授業料		公立高校授業料相当額
入学料	入学料		公立高校入学料相当額
入学考査料	入学考査料		公立高校入学考査料相当額
通学交通費	通学に必要な最小限度の額		実費支給
入学準備金	学生服、通学用カバン、靴、ワイシャツ等の購入費		63,200円以内
学習支援費	学習参考書(教材代に含まれるものを除く。)購入費、課外クラブ活動費		5,150円

※ 授業料については「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律」(平成22年法律第18号)第2号第1項各号に掲げるものに通学する場合(いわゆる高校無償化制度の対象者)は給付対象外。