

生活扶助基準に関する検討会報告書

平成19年 11 月 30 日
生活扶助基準に関する検討会

1. 検討の趣旨・目的等

(1) 本検討会の設置の背景

- 生活保護制度は、資産、能力等を活用してもなお生活に困窮する者に対して、憲法第25条に規定する理念に基づき、健康で文化的な最低限度の生活を無差別平等に保障する最後のセーフティネットである。生活保護制度における給付には、食費、被服費、光熱水費などの日常生活費に関する「生活扶助」、家賃などの住居費に関する「住宅扶助」、医療に要する費用に関する「医療扶助」など8種類の扶助があるが、住宅扶助、医療扶助等は特定の需要に対する給付であるのに対して、生活扶助は日常生活費に対する金銭給付であるとの意味で最も基本的な給付であるといえる。
- 生活保護の基準は、扶助ごとに厚生労働大臣が定めているが、現行の生活扶助基準は、大きくは、食費や被服費など個人単位に消費するものとされている「第1類費」と、光熱水費など世帯単位で消費するものとされている「第2類費」からなり、第1類費は年齢別に、第2類費は世帯人員別に基準額が定められている。また、それらの基準額は、それぞれ全国の市町村を生活様式や物価の違いなどを考慮して6つに区分された「級地」ごとに地域差がつけられている。なお、生活扶助として世帯単位で支給される額は、この第1類費と第2類費を合算した生活扶助基準額と、その世帯の収入について一定の方法で算定した額(収入認定額)との差額である¹。
- この生活扶助基準の水準の妥当性については、社会保障審議会福祉部会に設けられた「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が平成16(2004)年12月にとりまとめた報告書(以下「前回の報告書」という。)において、「いわゆる水準均衡方式を前提とする手法により、勤労3人世帯の生活扶助基準について、低所得世帯の消費支出額との比較において検証・評価した結果、その水準は基本的に妥当であったが、今後、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため、全国消費実態調査等を基に5年に一度の頻度で検証を行う必要がある。」とされた。

¹ これは最も単純な場合であり、この他、生活扶助基準に加算がある場合、生活扶助以外の扶助が出る場合など、実際に支給される額は、それぞれの世帯の実際の必要に応じて算出される。

- また、生活扶助基準に関しては、これとは別に、平成18(2006)年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」において、「低所得世帯の消費実態等を踏まえた見直し」及び「級地の見直し」を行うこととされている。
- 今般、5年に一度実施されている直近の全国消費実態調査²の結果を用いて検証・評価する準備が整ったことから、学識経験者によって専門的な分析・検討を行うため、本検討会が設置されたものである。

(2) 本検討会における検討項目

- 本検討会では、前回の報告書において提言された定期的な検証のほか、前回の報告書において生活扶助基準に関し指摘のあったもののうち、引き続き課題として残っている項目についても検討した。
- 本検討会における主な検討項目を整理すると、以下のとおりである。
 - ① 水準の妥当性
生活扶助基準の水準が、保護を受給していない低所得世帯における消費実態との均衡が適切に図られているかどうかに関する評価・検証
 - ② 体系の妥当性
生活扶助基準は、個人的経費として年齢階級別に表示された第1類費と、世帯共通経費として世帯人員別に表示された第2類費に分けて定められているが、これらの合算によって算出される基準額が消費実態を反映しているかどうかに関する評価・検証
 - ③ 地域差の妥当性
現行の級地制度においては、最も高い級地と最も低い級地の基準額の較差が22.5%となっているが、これが地域間における生活水準の差を反映しているかどうかに関する評価・検証
 - ④ その他
働いて得た収入がある場合に、その収入の額に応じて一定額が手元に残る仕組みである勤労控除が妥当なものとなっているかどうかに関する検討

² 直近に実施された平成16(2004)年の全国消費実態調査は、平成17(2005)年7月以降、随時公表され、最終の公表日は、平成18(2006)年11月である。なお、本検討会では、この全国消費実態調査を平成19(2007)年3月以降特別集計作業を行い、使用している。

(3) 報告書の位置付け等

- 本検討会は、本年10月19日から11月30日までの間、5回にわたり、集中的に検討を重ねた。
- 本検討会では、それぞれの検討項目について、直近の全国消費実態調査の結果等を用いて、主に統計的な分析をもとに、専門的、かつ、客観的に評価・検証を実施した。
- 厚生労働省において生活扶助基準の見直しを行う場合には、本報告書の評価・検証の結果を参考とされるよう期待するものである。

2. 生活扶助基準の評価・検証

(1) 評価・検証の方法

- 生活扶助基準の評価・検証を適切に行うにはどのような方法がよいか検討するため、まずは、生活扶助基準がこれまでどのように設定されてきたかその変遷を振り返ると、
 - ① 現在の生活保護法が施行された昭和25(1950)年当時の設定方式は「マーケットバスケット方式」と呼ばれ、最低生活に必要なと思われる食費、被服費などを個々に積み上げて基準額が算出され、
 - ② 昭和36(1961)年からは、当時の基準栄養量(栄養所要量)を満たしうる食費を理論的に積み上げ、別途にこの食費を支出している世帯のエンゲル係数を求め、これらから逆算して基準額が算出される「エンゲル方式」が行われていたが、これらの設定方式では基準額が低い水準にとどまることから、
 - ③ 昭和40(1965)年から、国民の消費水準との格差を縮めるため、民間最終消費支出の伸び率を基礎に、その伸び率以上に基準額を引き上げる「格差縮小方式」を導入し、
 - ④ その結果、国民の消費実態との均衡上、ほぼ妥当な水準に達したことから、昭和59(1984)年からは、その均衡した水準を維持・調整する「水準均衡方式」となり、現在に至っている。
- こうした経緯の中で、生活扶助基準の評価・検証を適切に行うためには、国民の消費実態を詳細に分析する必要があり、そのためには、全国消費実態調査を基本とし、収入階級別、世帯人員別、年齢階級別、地域別などの様々な角度から詳細に分析することが適当である³。

³ 実際の生活扶助基準の設定に当たっては、実情に応じて、全国消費実態調査以外のデータ等も適時適切に参照することも必要であるとの指摘があった。

(2) 生活扶助基準の水準

① 基本的な考え方

- 生活扶助基準の水準は、健康で文化的な最低限度の生活を維持することができるものでなければならないが、その具体的内容は、その時代の経済的・文化的な発達程度のほか、国民の公平感や社会通念などに照らして総合的に決まるものである。実際の生活扶助基準の設定に当たっては、水準均衡方式が採用されていることから、その水準は、国民の消費実態との関係、あるいは本人の過去の消費水準との関係で相対的に決まるものと認識されている⁴。したがって、生活扶助基準の水準に関する評価・検証に当たっては、これらの点を総合的にみて妥当な水準となっているかという観点から行うことが必要である。
- なお、本検討会では、生活保護の基準の設定に当たっては、健康で文化的な最低限度の生活を維持するという観点から、それを下回ることでできない絶対的な水準があり、それは国民の安心を確保する上で重要ではないかとの指摘があった。しかし、現在の基準額は、かつて基準額の設定に用いられていた食費などを個々に積み上げる方法による水準より高く⁵、仮に現時点でこうした絶対的な水準に準拠したとすると生活保護基準は現行より引き下げられるものと見込まれるとともに、現時点では国民的に合意された絶対的な水準が明示されているものではない状況にある。
- 前回の報告書では、生活扶助基準額を改定する際に従前から3人世帯(33歳、29歳、4歳)を標準としてきたことを踏まえ、夫婦子1人の勤労3人世帯の年間収入階級第1・十分位の消費水準と生活扶助基準額を比較し、均衡が図られているかどうかの検討が行われた。
- 本検討会では、被保護世帯のうち3人世帯は5.5%(平成18年度平均)に過ぎないことを踏まえ、夫婦子1人世帯だけでなく、被保護世帯の74.2%(同)を占める単身世帯にも着目し、同様に評価・検証を実施した。

⁴ 人々が必要とする消費水準は、過去の消費水準の影響を受けており、そうした意味で、時系列でみた相対的な性格もある。なお、耐久消費財の普及状況については、一時点のみではなく、時系列でもみる必要があるのではないかとの指摘もあった。

⁵ 今回の評価・検証に用いた全国消費実態調査の結果においては、例えば、夫婦子1人(有業者あり)世帯の年間収入階級第1・十分位におけるエンゲル係数(消費支出額に占める食料費の割合)は0.21(平均的な世帯(第3・五分位)は0.20)、また、単身世帯の第1・十分位のエンゲル係数は0.27(平均的な世帯(第3・五分位)は0.23)となっている。

② 消費実態との比較による評価・検証

- 夫婦子1人(有業者あり)世帯の年間収入階級第1・十分位における生活扶助相当支出額は、世帯当たり148,781円であったのに対して、それらの世帯の平均の生活扶助基準額は、世帯当たり150,408円であり、生活扶助基準額がやや高めとなっている。なお、第1・五分位で比較すると、前者が153,607円、後者が150,840円であり、やや低めとなっている。
- 単身世帯(60歳以上の場合)の年間収入階級第1・十分位における生活扶助相当支出額は、世帯当たり62,831円であったのに対して、それらの世帯の平均の生活扶助基準額は、世帯当たり71,209円であり、生活扶助基準額が高めとなっている。なお、第1・五分位で比較すると、前者が71,007円、後者が71,193円であり、均衡した水準となっている。
- 生活扶助基準額は、これまで第1・十分位の消費水準と比較することが適当とされてきたが、
 - ア. 第1・十分位の消費水準は、平均的な世帯の消費水準に照らして相当程度に達していること
 - イ. 第1・十分位に属する世帯における必需的な耐久消費財の普及状況は、平均的な世帯と比べて大きな差はなく、また、必需的な消費品目の購入頻度は、平均的な世帯と比較しても概ね遜色ない状況にあることから、今回、これを変更する理由は特段ないと考える⁶。なお、これまでの給付水準との比較も考慮する必要がある。

(3) 生活扶助基準の体系

① 基本的な考え方

- 生活扶助基準の体系に関する評価・検証に当たっては、世帯構成などが異なる生活保護受給者の間において実質的な給付水準の均衡が図られる体系としていくべきとの観点から行い、その上で、必要な見直しを行っていくことが必要である。

⁶ ただし、これまで比較の対象としてきた夫婦子1人世帯の第1・十分位の消費水準は、第3・五分位の7割に達しているが、単身世帯(60歳以上)については、その割合が5割(第1・五分位で見ると約6割)にとどまっている点に留意する必要がある。

- 現行の生活扶助基準の体系は、世帯人員別及び年齢別の基準額を組み合わせるものとなっているが、これら相互の関係の基軸になっているのは、標準3人世帯(33歳、29歳、4歳)の基準額である。具体的には、まずは標準3人世帯の基準額を定め、これを個人的経費の第1類費と世帯共通経費の第2類費に一定の割合で分けた上で、第1類費は年齢階級別に一定の割合で1人当たりの基準額に分解するとともに、他の年齢階級の基準額を算出し、一方の第2類費も世帯人員3人の場合に対する一定割合で他の世帯人員の基準額を算出している。

- 前回の報告書では、消費実態との比較において、世帯人員別にみた課題として、次のような指摘がされている。
 - (i) 人数が増すにつれ第1類費の比重が高くなり、割高となっていること
 - (ii) 単身世帯については、消費実態を反映したものとなっておらず、第1類費と第2類費に区分する実質的意味が乏しいことも踏まえ、別途の基準を設定することについて検討することが望ましいこと

- これらの指摘を受けて、すでに平成17(2005)年度より、第1類費について4人以上の世帯の場合に、一定程度、規模の経済(スケールメリット)を考慮に入れて設定しているところであるが、本検討会では、見直し後の世帯人員別、年齢階級別の基準額について、改めて消費実態を反映しているか評価・検証を実施した。

② 消費実態との比較による評価・検証

(ア) 世帯人員別の基準額の水準

- 世帯人員別に設定された生活扶助基準額の評価・検証を行うため、第1・五分位における世帯人員別の生活扶助相当支出額と比較すると、仮に世帯人員が1人の世帯の生活扶助基準額及び生活扶助相当支出額を、それぞれ1としたときの比率で、4人世帯は生活扶助基準額が2.27と、生活扶助相当支出額の1.99に比べて相対的にやや高め、5人世帯でも生活扶助基準額が2.54と、生活扶助相当支出額の2.14に比べて相対的にやや高めとなっており、世帯人員4人以上の多人数世帯に有利であり、世帯人員が少ない世帯に不利になっている実態が見られる。

(イ) 年齢階級別の基準額の水準

- 年齢階級別に設定された生活扶助基準額の評価・検証を行うため、単身世帯の第1～3・五分位における年齢階級別の生活扶助相当支出額と比較すると、仮に60歳台の生活扶助基準額及び生活扶助相当支出額を、それぞれ1としたときの比率で、20歳～39歳では生活扶助基準額が1.05と、生活扶助相当支出額の1.09に比べて相対的にやや低め、40歳から59歳では生活扶助基準額が1.03と、生活扶助相当支出額の1.08に比べて相対的にやや低めになっている。一方、70歳以上では生活扶助基準額が0.95と、生活扶助相当支出額の0.88より相対的にやや高めであるなど消費実態からやや乖離している⁷。

(ウ) 第1類費と第2類費の区分

- 現在の生活扶助基準は、年齢階級別に設定された個人的経費の第1類費と、世帯人員別に設定された世帯共通経費の第2類費に分けられているが、実際の消費実態がこうした考え方に当てはまるか評価・検証を行った。
- その結果、個人的経費である第1類費相当の支出額についても世帯人員によるスケールメリットがみられ、また、世帯共通経費である第2類費相当の支出額についてもその世帯員の年齢階級別で差がみられた。したがって、第1類費と第2類費に区分された基準額が実際の消費実態を反映しているとはいえない状況となっているといえる。
- このため、世帯人員別のスケールメリットを消費実態に合わせて反映させるためには、必ずしも第1類費、第2類費に区分する必要性はないと考えられる。
また、仮に第1類費と第2類費の区分を廃止した場合には、単身世帯を基礎において世帯人数に応じて増加額が逡減する体系とすることにより、世帯の消費実態を生活扶助基準に反映させることが可能である。

⁷ 稼働年齢層の生活扶助基準額については、勤労控除との関係も考慮する必要がある。

(エ) 標準世帯

- 生活保護制度においては、しばしば「標準世帯」が取り上げられてきた。この「標準世帯」とは、昭和25(1950)年当時は「標準5人世帯(64歳男、35歳女、9歳男、5歳女、1歳男)」のことであったが、昭和36(1961)年からは「標準4人世帯(35歳男、30歳女、9歳男、4歳女)」となり、昭和61(1986)年以降は、「標準3人世帯(33歳、29歳、4歳)」となり現在に至っている。
- 改めてこの「標準世帯」の意味について考えてみると、(a)生活扶助基準の改定に際して生活扶助基準の基軸となる世帯として利用するもの、(b)国民に生活保護の基準を分かりやすく説明する際にモデルとして利用するもの、という2つの役割があるが、(b)については、生活扶助基準を説明する際、すでに、単身世帯、複数人員世帯など標準3人世帯以外のモデルも利用していることから、実質的には(a)の意味合いが強い。
- (a)の「生活扶助基準の基軸」としての役割に関していえば、仮に生活扶助基準の体系が消費実態と整合性が取れているのであれば、現行のように、必ずしも標準3人世帯を基軸として基準額を設定する方式をとる必要はなく、また、要保護者の保護の基準の設定という点では、複数人員世帯より単身世帯に着目して生活扶助基準を設定することが可能である。

(4) 生活扶助基準の地域差

① 基本的な考え方

- 現行の級地制度は、地域における生活様式や物価差による生活水準の差を生活保護基準額に反映させることを目的としたものである。
- 前回の報告書において、「一般世帯の生活扶助相当消費支出額をみると、地域差が縮小する傾向が認められ」、「今後詳細なデータによる検証」を実施する必要があるとされたことから、今回、改めて消費実態について評価・検証を実施した。

② 消費実態との比較による評価・検証

- 現行の級地制度における地域差を設定した当時(昭和59(1984)年)の消費実態と、直近(平成16(2006)年)の消費実態を比較すると、地域差が縮小している傾向がみられる。
- 世帯類型、年齢階層などで実際の生活様式は異なるとしても、平均的には、現行の地域差を設定した当時と比較して、地域間の消費水準の差は縮小してきているといえる。

(5) 勤労控除の在り方

① 基本的な考え方

- 現行の勤労控除は、最低生活費から収入認定額を差し引いた差額を支給する生活保護制度において、勤労収入に応じて一定程度を控除することにより、生活保護受給者の手元に残る金額を増やすことを目的とするものである⁸。
- 勤労控除としては、基礎控除のほか、特別控除⁹、新規就労控除¹⁰、未成年者控除¹¹があるが、このうち基礎控除が基本となる控除である。基礎控除は、(a)勤労に伴う必要経費の補填に充てること、(b)勤労意欲の増進及び自立の助長を図ること、を目的として、勤労収入 8,000 円までは全額控除し、それを超える収入については、級地別の上限額(1 級地で月額 33,190 円)での範囲で、収入に比例して控除額が増加する収入金額比例方式が採用されている。¹²
- 勤労控除については、現行の趣旨・目的に照らして、勤労に伴う必要経費は認められるか評価・検証を行うとともに、現行の仕組みが勤労意欲を効果的に高めるものであるか議論した。

⁸ 「勤労控除」という表現は、生活保護受給者をはじめ一般的に分かりにくい名称となっている。「手元に残る金額」などのように、生活保護受給者等にとって分かりやすい表現とすることが望まれる。

⁹ 「特別控除」は、就労に伴う収入を得ている者について年間を通じて一定の額(上限額 150,900 円)までを控除するもの。

¹⁰ 「新規就労控除」は、中学校や高等学校を卒業して初めて継続性のある職業に就いた場合などに一定の額(月額 10,400 円)を就労から6ヶ月間に限り行うもの。

¹¹ 20歳未満の者が就労収入を得ているときは、一定の額(月額 11,600 円)を控除するもの。

¹² 例えば、収入が5万円であれば控除額は15,220円、収入が10万円であれば控除額は23,220円となっている。

② 消費実態との比較による評価・検証

- 勤労控除について①の「(a)勤労に伴う必要経費の補填に充てる」という役割については、就労に関連する経費(外食費、被服費、クリーニング代等、就労に伴うと考えられる支出費目)の実態をみると、収入の1割程度となっている。

③ 勤労意欲に関する議論の整理

- 勤労控除について①の「(b)勤労意欲の増進及び自立の助長を図る」という役割については、
 - ア. 収入の増加に伴ってその分保護費が減額されるとすると勤労意欲を阻害すると考えられることから、一定程度の手元に残る金額を増加させる必要があり、
 - イ. 特に、保護からの脱却に資するような仕組みを検討するべきであるが、
 - ウ. どのような仕組みが勤労意欲を高めるかについては、実証的に検証する必要がある。
- 一方、生活保護受給者について勤労控除を引き上げると手元に残る金額を増加させることになり、生活保護を受けずに働いている低所得者層との間で所得の逆転が起きるなどの問題がある。また、法の目的に自立の助長が含まれていることからその目的の範囲内であれば勤労控除により給付額が引き上がることにも正当性があるという考え方も示された。
- また、現行制度では、勤労控除で手元に残る金額が増えた場合、生活保護から脱却しにくくなる側面もある。他方、生活保護を受けながら自立を図る世帯を想定した場合、勤労控除には就労を継続するという役割があるという指摘があった。
- したがって、勤労意欲を一層増進する工夫を図るべきであるが、どのような工夫が可能かについては、上記の点を踏まえた検討を行うべきである。

生活扶助基準に関する検討会委員名簿

(敬称略、五十音順)

岡 部 卓 首都大学東京都市教養学部教授

菊 池 馨 実 早稲田大学法学学術院教授

駒 村 康 平 慶應義塾大学経済学部教授

根 本 嘉 昭 神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部教授

(座長)樋 口 美 雄 慶應義塾大学商学部教授