

生活保護基準における 級地区分の検討について

1 級地区分見直しに係る検討の背景

1 級地区分見直しに係る検討の背景

(1) 生活保護基準における級地制度の概要

- 生活保護制度においては、生活保護法第8条2項に基づき、地域における生活様式等の違いにより生活に要する費用に地域差が生じることを踏まえ、各地域において同一の生活水準を保障する観点から、級地制度により基準額の地域差を設けてきたところ。
- 現行の生活扶助基準の級地間の較差は、一般低所得者世帯の消費実態を踏まえて設定されている。

生活扶助基準における現行級地制度の概要

	1級地－1	1級地－2	2級地－1	2級地－2	3級地－1	3級地－2
人口(万人)	3,515	1,751	2,555	724	2,854	1,310
被保護人員数(万人)	81.4	35.6	40.5	8.5	25.9	12.8
市町村数	58	49	121	79	557	855

※1 人口は、総務省「平成27年国勢調査」による集計。

※2 被保護人員数は、令和元年被保護者調査による令和元年7月時点の人数。

※3 市町村数は、令和3年4月1日現在。東京都区部は1市として計上。

(参考) 生活保護法(昭和25年5月4日法律第144号)抄

第8条 保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。

2 前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない。

1 級地区分見直しに係る検討の背景

(2) 級地区分に関する検証の背景

- 現行の級地区分については、昭和62年(1987年)に見直し(以下「前回見直し」という。)を行って以降、市町村合併による上位級地への統合以外の見直しは行われていない。
- 地域における生活水準の実態は、昭和62年(1987年)当時から変化しており、自治体等からも級地区分の見直しの要望がある。
- こうしたことから、級地区分見直しに係る検討にあたって、現在の実態を把握するため、生活保護基準部会において級地区分に関する統計的な検証を実施。その際、市町村単位よりも細かい地域区分での利用可能な統計データが限られることもあり、市町村単位での地域差の分析が行われた。

(参考) 昭和62年度(1987年度)の級地制度見直しの概要

- ・ 昭和62年度の級地見直しでは、それまでの3級地をそれぞれ2つに区分し、計6区分に細分化。
- ・ 基準額の級地間の較差を9%から4.5%へと段階的に縮小し、最上位と最下位の間での較差を18%から22.5%へと段階的に拡大。
- ・ ただし、保障水準の急激な変化を緩和する観点から、級地間の指定地域の変更は行わなかった。

	1級地		2級地		3級地	
市町村数	111		215		2,928	
[生活扶助基準較差]	[1.00]		[0.91]		[0.82]	
	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
市町村数	60	51	128	87	752	2,176
[生活扶助基準較差]	[1.000]	[0.955]	[0.910]	[0.865]	[0.820]	[0.775]

※ 施行同日に合併された市町村については、合併前の市町村数で計上。東京都区部は1市として計上。

自治体等からの要望

- 級地区分について、地域の実情に即したものにすること。
- 生活保護基準については、級地の見直しも含め、国民の生活水準の実態を勘案し、消費動向を的確にとらえたものにすること。
- 生活保護における級地指定は、昭和62年4月に級地制度が改定されて以降、約30年にわたり級地の指定替えが行われずに今日に到っているが、各地域の消費動向等に即応するよう、必要に応じて級地の見直し、指定替えを行う必要がある。
- 生活保護制度の級地区分について、指定が実態とかけ離れているところが見られるため、実態に見合うよう級地の引き上げを図るなど、地域の実情を十分勘案した見直しが必要である。
- 生活保護法第8条第2項に基づく級地区分は、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。その基準が同等の水準と思われる自治体間で級地区分に差が生じ、保護費にも格差が生じている。ついては、このような現象を改善するため、生活実態に即した級地区分の見直しを行うよう強く要望する。
- 生活保護法の級地区分については、都市化の進展により、指定時と現在の実態と著しい乖離が認められる地域が生じている。また、各市町村の級地の位置付けについては、市町村合併や経済状況の悪化等、様々な要因により、一部で生活実態から乖離している面もあり、早急な改正が必要である。特に乖離の著しい自治体等からは、改正を強く要望されており、早急な改正を要望する。
- 基準生活費の算定根拠となる市町村の級地区分及び基準額を市町村における目下の物価水準の実態に即したものに是正し、社会保障制度全体のあり方を含む生活保護制度の更なる改革を行われたい。
- 現行の級地を設定した当時（昭和59年）と比較して、地域間の消費水準の差は縮小の傾向。市町村合併により、3級地-2であった旧町村部が、2級地-1になるなどの不均衡が発生。級地の見直しについては、級地指定の見直しだけでなく、どのような指標により地域別の生活水準の違いを評価するのかなど、社会保障審議会生活保護基準部会においても継続的に議論を行う必要があるとされている。

※ 上記は、令和元年度以降、自治体等から厚生労働省に提出のあった要望のうち、生活保護基準の級地制度に関する部分を抜粋したものの。

(参考) 生活扶助基準における級地較差

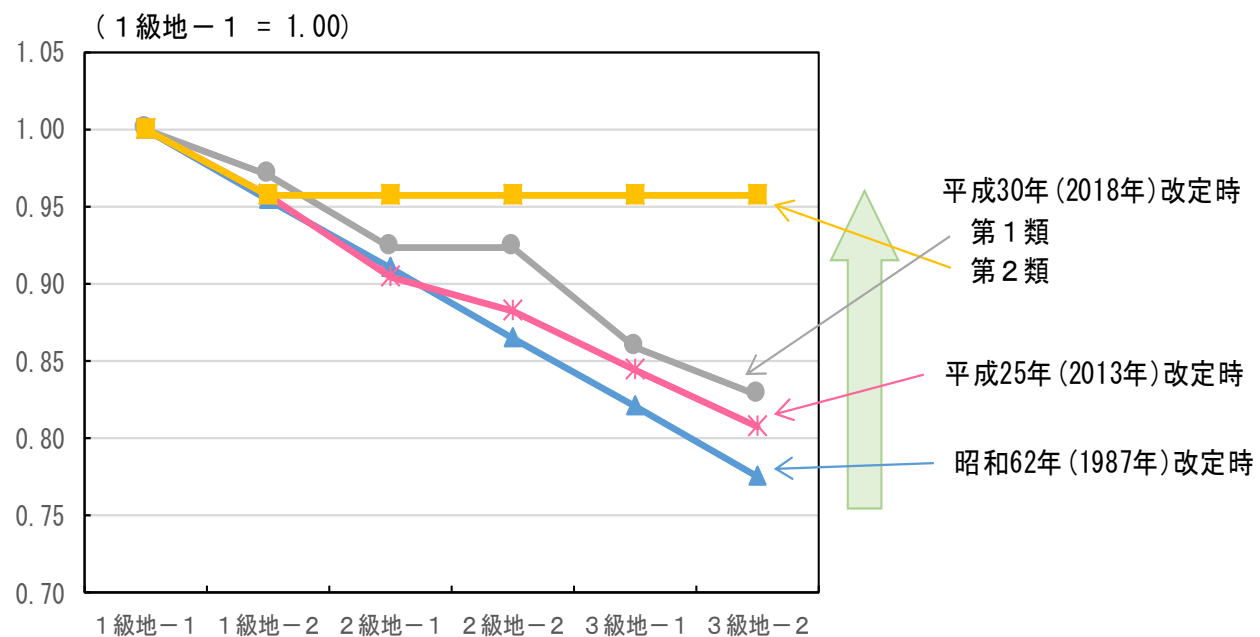
		1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
昭和62年(1987年)改定時(※1)		1.00	0.96	0.91	0.87	0.82	0.78
平成25年(2013年)改定時(※2)		1.00	0.96	0.90	0.88	0.84	0.81
平成30年(2018年)改定時(※3)	第1類	1.00	0.97	0.92	0.92	0.86	0.83
	第2類	1.00	0.96	0.96	0.96	0.96	0.96

※1 段階的に較差の見直しを実施されたため、当該較差が適用されたのは平成3年度(1992年度)。

※2 平成25年(2013年)8月から平成27年(2015年)4月まで3段階に分けて見直しを実施。

※3 平成30年(2018年)10月から令和2年(2020年)10月まで3段階に分けて見直しを実施。

平成30年(2018年)10月の見直しにおいて、第1類と第2類の別に級地間の較差を設けることとした。



2 生活保護基準部会における分析結果

2 生活保護基準部会における分析結果

(1) 生活保護基準部会の分析結果のまとめ（報告）

生活保護基準における級地区分の検証に係る分析結果のまとめ (社会保障審議会生活保護基準部会 令和3年9月21日)

- 級地の階級数に関しては、令和2年度に実施した委託事業「生活保護基準における級地制度に係る調査研究等」のとりまとめによれば、「一般低所得世帯の生活扶助相当支出額の階層間較差と1987年当時の基準額の級地間較差とを比べると、地域間の較差が小さいことや、級地の階級数を4区分以上とした場合には、隣接級地間で有意な較差が認められないことを踏まえると、級地の階級数を3区分程度にまで減らすことも検討されるべきではないか」とされている。
本部会では、この調査研究事業でとりまとめられた結果を基に審議を行った結果、階層化結果を用いた分析手法に留意点はあるものの、少なくとも階級数については6区分とする必要があるという結果は得られなかったことを確認した。
- もとより級地制度は極めて地域的な問題でもあるので、厚生労働省において級地のあり方を検討するにあたっては、本部会における審議内容を踏まえ、また、その基となった分析内容と矛盾のないように留意し、被保護世帯の生活実態を考慮しつつ、現場を把握し保護の実施責任を持つ福祉事務所を管理する自治体等と適切かつ丁寧に調整されたい。

※ 上記における令和2年度実施の委託事業「生活保護基準における級地制度に係る調査研究等」を、以下では「調査研究事業」という。

2 地域の生活水準を示す指標についての検討

(2) 生活保護基準部会で示された分析の概要 (1 / 4)

① 地域の生活水準を示す指標についての検討

- 消費実態の分析にあたっては、平成26年(2014年)「全国消費実態調査」のデータを用いた。当該調査において十分なサンプル世帯数のある市町村は一部に限られることから、前回見直しの際と同様に「生活扶助相当支出額」についての重回帰分析を実施。
- 当該回帰分析の結果から、各市町村における「平均的な世帯に係る生活扶助相当支出額の理論値」(以下「理論値」という。)を算出し、これを用いて分析を行った。

生活扶助相当支出(円/月)の自然対数

$$Y = a + \alpha_1 X_1 + \alpha_2 X_2 + \dots + \beta_1 S_1 + \beta_2 S_2 + \beta_3 S_3 + u \text{ (誤差項)}$$

<世帯要因>

X_1 : 0-5歳人員数 X_2 : 6-11歳人員数
 X_3 : 12-17歳人員数 X_4 : 18-64歳人員数
 X_5 : 65-74歳人員数 X_6 : 75歳以上人員数
 X_7 : 世帯人員数の2乗 X_8 : ネット資産
 X_9 : 持家ダミー X_{10} : 世帯年収の自然対数

<地域要因>

S_1 : 消費者物価地域差指数 (家賃を除く総合)
(総務省「2014年消費者物価地域差指数」)
 S_2 : 可住地面積当たり人口の自然対数
(2015年国勢調査、社会・人口統計体系)
 S_3 : 完全失業率 (2015年国勢調査)

➡ **[理論値]** = exp(定数項 + **全国平均値を代入(定数)** + **各市町村の値を代入**)

2 生活保護基準部会における分析結果

(2) 生活保護基準部会で示された分析の概要 (2 / 4)

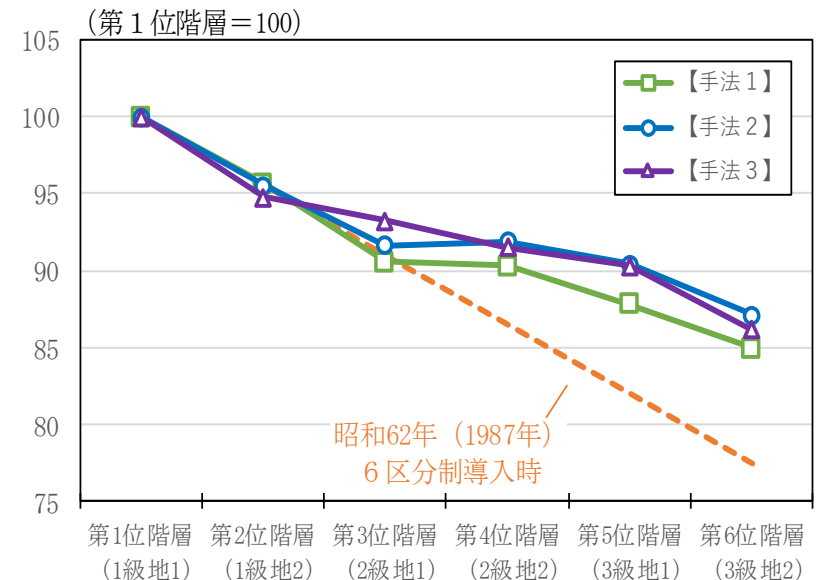
② 級地の階級数について

○ 前頁の通り算出した理論値を用いて、次の3つの方法により市町村の階層化し、分析を実施。

<p>【手法1】 クラスタリングによる階層化</p>	<ul style="list-style-type: none"> 理論値の分布の粗密に応じて階層を設ける観点から、理論値（対数ベース）を指標としたクラスタリングにより階層化する方法。この際、ユークリッド平方距離を用いたワード法によることとし、各市町村の規模を勘案する観点から、人口規模による重みづけを行う。 階層数をN区分とする場合、クラスター数がNとなるように実施。
<p>【手法2】 閾値を等間隔に設ける階層化</p>	<ul style="list-style-type: none"> 同一区分内での理論値の差を大きくしない観点から、各階層の閾値を等間隔に設ける方法。 階層数をN区分とする場合、最上位階層の市町村の人口規模と最下位階層の市町村の人口規模が、それぞれ総人口のN分の1となるように、最も高い閾値と最も低い閾値を設け、その間をN-2等分するよう（理論値の対数ベースで等間隔となるよう）閾値を設ける。
<p>【手法3】 市町村規模を勘案しないクラスタリングによる階層化</p>	<ul style="list-style-type: none"> 【手法1】において、市町村規模を勘案しないクラスタリングによって階層化を行うもの。

「級地を6区分制導入時（昭和62年）における級地間の較差」と「現在の一般低所得世帯の消費水準の地域較差」の比較（右図）

- ※1 右図は、生活保護基準部会（第39回・第40回）の資料を基に、厚生労働省において整理したもの。
- ※2 いずれの階層化手法を用いた場合も、階層間の最大較差（第1位階層と第6位階層の較差）が、1987年当時の基準額の級地間の最大較差（1級地-1と3級地-2の較差）と比べて有意に小さいという結果となっている。



2 生活保護基準部会における分析結果

(2) 生活保護基準部会で示された分析の概要 (3 / 4)

階層化結果と階層間較差

生活保護基準部会で示された分析

(参考)

		【手法1】			【手法2】			【手法3】			現行級地			
		市町村数	人口(万人)	較差	市町村数	人口(万人)	較差	市町村数	人口(万人)	較差		市町村数	人口(万人)	較差
階層数 6区分	第1	7	1,501]**	38	2,120]†	63	3,306]**	1級地1	58	3,515]**
	第2	72	2,170		56	1,836		125	2,161		1級地2	49	1,751	
	第3	174	2,816		122	2,058		193	2,498		2級地1	121	2,555	
	第4	213	2,376		198	2,329		507	3,035		2級地2	79	724	
	第5	715	2,946		371	2,258		505	1,322		3級地1	557	2,854	
	第6	531	901		927	2,108		319	387		3級地2	848	1,310	
階層数 5区分	第1	7	1,501]**	48	2,599]**	188	5,468]**				
	第2	72	2,170		86	2,115		193	2,498					
	第3	174	2,816		175	2,621		507	3,035					
	第4	213	2,376		374	2,829		505	1,322					
	第5	1,246	3,847		1,029	2,545		319	387					
階層数 4区分	第1	7	1,501]**	63	3,306]**	188	5,468]**				
	第2	72	2,170		145	2,585		700	5,533					
	第3	387	5,192		357	3,637		505	1,322					
	第4	1,246	3,847		1,147	3,181		319	387					
階層数 3区分	第1	79	3,671]**	※ 【手法2】は、最上位階層・最下位階層を除く中間段階を等間隔に区分するものとなるため、3区分以下の階層数を設定することができない。			188	5,468]**	1級地	107	5,266]**
	第2	387	5,192					700	5,533		2級地	200	3,279	
	第3	1,246	3,847					824	1,709		3級地	1,405	4,164	

※1 震災後の避難に伴い2015年時点で人口の大半が不在となっている福島県内の7市町村は、分析対象外としたことから上記に含まない。

※2 市町村数は、平成26年時点の市町村（東京都区部は1市として計上）。人口は、平成27年国勢調査に基づく人口。

※3 較差の欄は、階層間の一般低所得者世帯の消費水準の差の有意水準を示している。***: p<0.1%, **:p<1%, *:p<5%, †:p<10%

※4 上記は、生活保護基準部会（第39回・第40回）の資料を基に、厚生労働省 において整理したもの。

2 生活保護基準部会における分析結果

(2) 生活保護基準部会で示された分析の概要 (4 / 4)

③ 各市町村の級地区分の指定について

- 「実際に個別の市町村の級地指定の見直しを判断していくにあたっては、回帰分析による理論値やそれに基づく階層化結果について一定の幅をもって参照する必要があること」が、調査研究事業の報告において指摘されていたことを受け、市町村の消費支出の理論値に係る標準誤差を次式により評価。

地域の消費実態に関する回帰分析 (P8) の結果を用いて標準誤差 σ を次式により算出。

$$\sigma = \sqrt{\frac{1}{h-k-1} \cdot \frac{m}{h} \cdot \sum_i u_i^2}$$

$$\left(\begin{array}{l} u_i = \text{サンプル世帯}i\text{の残差} \\ h = \text{サンプル世帯数} = 56,056 \\ m = \text{サンプル世帯のある市町村数} = 1,003 \\ k = \text{回帰式の変数の数} = 13 \quad (\text{世帯要因}10、\text{地域要因}3) \end{array} \right)$$

- 個別の市町村の階層化結果 (3階層設定時) について「結果的に区分されなかった階層 (例えば、第2位階層に区分された市町村については、第1位階層と第3位階層) と有意な差があるか」という観点から検定を行った。

個別の市町村に係る区分されなかった階層との差の検定結果

《クラスタリングによる階層化》

		市町村数 (総数)	各階層の質量中心との間に 有意な差が認められる市町村		
			第1位階層	第2位階層	第3位階層
市町村の 階層化結果	第1位階層	79	0	0	0
	第2位階層	387	0	0	0
	第3位階層	1,246	49	4	0

《市町村規模を勘案しないクラスタリングによる階層化》

		市町村数 (総数)	各階層の質量中心との間に 有意な差が認められる市町村		
			第1位階層	第2位階層	第3位階層
市町村の 階層化結果	第1位階層	188	0	0	1
	第2位階層	700	0	0	0
	第3位階層	824	14	0	0

※ 東京都区部は1市町村として計上。震災後の避難に伴い2015年時点で人口の大半が不在となっている福島県内の7市町村は、分析対象外としたことから上記に含まない。

3 分析結果の受け止めと検討の方向性（案）

3 分析結果の受け止めと検討の方向性（案）

（1）級地区分の体系について

- 生活保護基準部会の分析結果のまとめでは「少なくとも階級数については6区分とする必要があるという結果は得られなかったことを確認した」とされている。
- その基となった分析内容をみると、複数の手法により地域の階層化を行った上で体系的な検証が行われており、いずれの階層化手法を採った場合にも
 - ・ 一般低所得世帯の生活扶助相当支出額の階層間較差と1987年当時の基準額の級地間較差とを比べると、全体として地域間の較差が小さいこと
 - ・ 級地の階級数を4区分以上とした場合には、隣接級地間で有意な差がない箇所が生じることが示されている。
- 級地間の保障水準較差は本来なだらかであるほど望ましいものであるという観点から、級地区分を粗くすることについては慎重に検討する必要があるが、一方で、消費実態に基づいて基準額を設定するという前提に鑑みれば、地域差の実態に照らして必要以上に多くの区分を設けることは、合理的根拠に基づく較差の設定が困難となることや不必要に制度が複雑となっている可能性があることにも留意が必要であると考えられる。
- このため、厚生労働省において、級地制度において設けるべき区分数についての検討を行うこととするが、具体的な級地の区分数については、生活保護基準部会の分析結果のほか、地域の実態を踏まえて検討することとし、その際、
 - ・ 前回見直しで1～3級地の3区分をそれぞれ2つに区分したという制度の経緯
 - ・ 現行の1～3級地の3区分を枠組みを変更する場合には、今回分析対象としていない生活扶助以外の扶助や、同級地区分を参照する他法・他施策にも影響があること
 - ・ 現行の1～3級地の3区分の各階級間では一般低所得世帯の消費水準に有意な差があることを考慮し、級地区分の体系については、まず、現行の各階級における枝番をそれぞれ廃止するか否かの範囲内で検討を行うこととしてはどうか。

3 分析結果の受け止めと検討の方向性（案）

（2）個別市町村の級地区分の指定について

- 生活保護基準部会において示された階層化結果に関しては、調査研究事業の報告で「実際に個別の市町村の級地指定の見直しを判断していくにあたっては、回帰分析による理論値やそれに基づく階層化結果について一定の幅をもって参照する必要があること」が指摘されていたところ。
- 同部会の資料では、個別市町村の階層化結果に係る統計的な有意性について示唆を得るための分析が示されたものの、理論値を用いた階層化結果によって現行級地指定を見直すべきという、統計的側面からの積極的な根拠は十分に得られていない。ただし、統計的な有意な結果が得られないことをもって、一切の級地指定の変更が否定されるものではないことには留意が必要である。
- 厚生労働省としては、個別の市町村に係る級地指定に関しては、被保護世帯を含む地域住民の生活への影響の観点から、変更すべき積極的な根拠がなければ現行の級地指定を維持することが基本と考えている。
- 同部会においても指摘があるように、級地制度は極めて地域的な問題でもあるので、今後、厚生労働省においては、現場を把握し保護の実施責任を持つ福祉事務所を管理する自治体等の意見を参考としつつ、分析結果に照らして個別市町村の級地区分の指定のあり方を検討していくこととしてはどうか。

4 今後の進め方（案）

4 今後の進め方（案）

級地区分の体系（階級数）について

- 地域の実態を踏まえる観点から、各都道府県に対し、都道府県内の指定地域間における生活に要する費用の較差についてのアンケート調査を実施する。
- その結果を参考としつつ、分析結果に照らして、厚生労働省において見直しの必要性の有無を含め級地区分の体系のあり方を検討する。
- 級地区分の体系の見直しを行う場合には、保護を実施する自治体に対して当該方向性を通知。

個別市町村の級地区分の指定について

- 変更すべき積極的な根拠がない限り現行の級地指定を維持することを基本としつつ、厚生労働省において、分析結果に照らして各市町村の級地区分の指定のあり方を検討する。
- 当該検討の結果、個別の市町村の指定を見直し得る場合には、被保護世帯の生活を含む地域の実態について福祉事務所を管理する自治体等の見解を聴取した上で見直しの判断をする。

生活保護制度の地域区分に関するアンケート調査

都道府県名

(都道府県名)

【A地域】

(1級地-1)に該当する地域

【B地域】

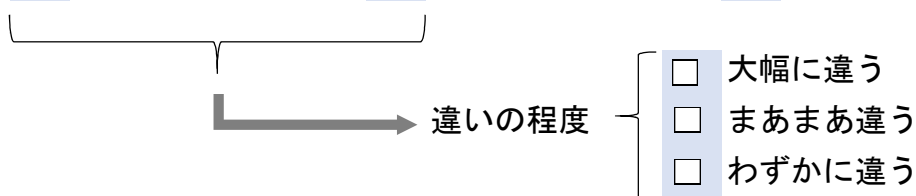
(1級地-2)に該当する地域

■質問

「A地域での平均的な生活」と「B地域での平均的な生活」を比較した場合に、「生活に要する費用に違いがあるか」という観点から、次のうち当てはまる項目にチェックを入れてください。

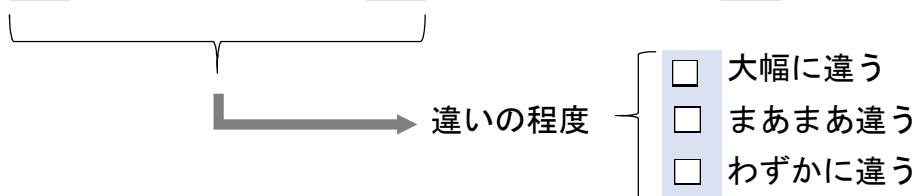
① 生活に必要な食料品の購入にかかる費用について

Aの方が高い Bの方が高い どちらともいえない・わからない



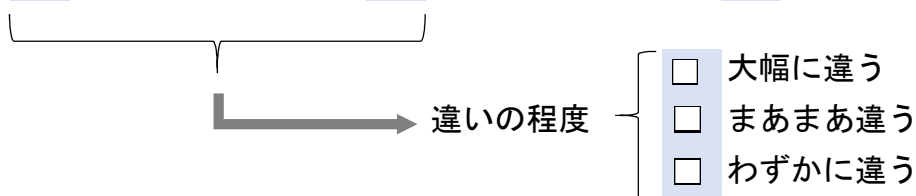
② 生活に必要な衣服や履物の購入にかかる費用について

Aの方が高い Bの方が高い どちらともいえない・わからない



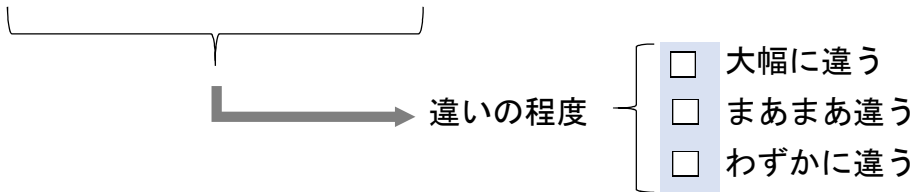
③ 生活に必要な光熱・水道の費用について

Aの方が高い Bの方が高い どちらともいえない・わからない



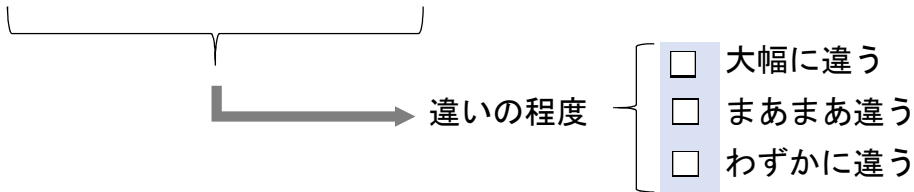
④ 生活に必要な**家具・家電製品**にかかる費用に較差について

Aの方が高い Bの方が高い どちらともいえない・わからない



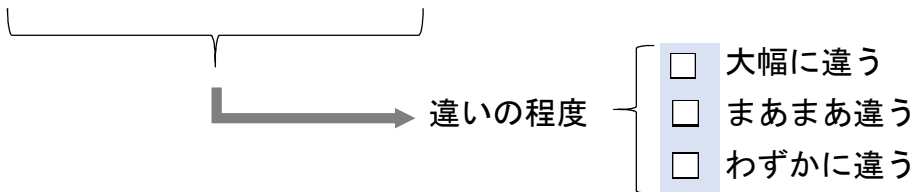
⑤ 生活に必要な**交通機関の利用**にかかる費用に較差について

Aの方が高い Bの方が高い どちらともいえない・わからない



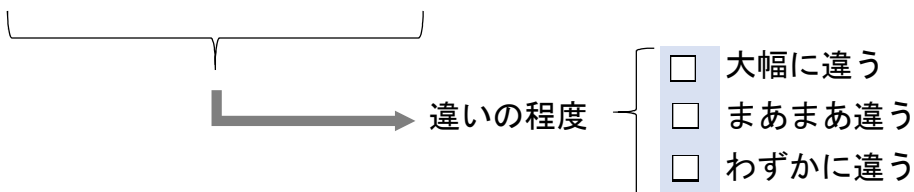
⑥ 生活に必要な**書籍や運動用具などの娯楽用品の購入**にかかる費用に較差について

Aの方が高い Bの方が高い どちらともいえない・わからない



⑦ 生活に必要な**理髪店の利用や理美容品の購入**にかかる費用に較差について

Aの方が高い Bの方が高い どちらともいえない・わからない



その他「A地域での平均的な生活」と「B地域での平均的な生活」について、生活に要する費用の違いに関する見解（自由記載）