

級地制度の在り方の検討

級地制度の現状

級地制度の目的

- 生活保護法第8条第2項に基づき、各地域における生活様式や物価差等による生活水準の差を踏まえ、最低限度の生活を保障する観点から、生活保護基準に地域差を設けているもの。

(生活保護法)

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。

級地区分及び級地間較差

- 現行の級地は、「1級地－1」から「3級地－2」までの6区分。
- 現行の生活扶助基準の各級地間の較差は、一般低所得世帯の消費実態を踏まえ、平成25年1月にとりまとめられた社会保障審議会生活保護基準部会の検証結果を踏まえて設定。

1級地－1	1級地－2	2級地－1	2級地－2	3級地－1	3級地－2
100. 0	95. 7	90. 4	88. 3	84. 4	80. 8

級地指定の現状(昭和62年度～)

- 現行の級地指定は市町村単位となっており、市町村合併が行われた場合は、合併の対象となる市町村のうち最も高い級地を合併後の市町村に適用することとしてきている。

		1級地－1	1級地－2	2級地－1	2級地－2	3級地－1	3級地－2
市町村の例		東京23区 横浜市 大阪市	札幌市 千葉市 福岡市	秋田市 静岡市 高知市	長岡市 三島市 佐世保市	弘前市 福知山市 今治市	結城市 篠山市 宇和島市
市町村数 (平成28年4月1日現在)	1,719 (100.0%)	58 (3.4%)	49 (2.9%)	121 (7.0%)	79 (4.6%)	557 (32.4%)	855 (49.7%)
被保護者世帯数 (平成26年7月31日現在)	1,583,211 (100.0%)	641,053 (40.5%)	263,536 (16.6%)	309,817 (19.6%)	65,698 (4.1%)	201,062 (12.7%)	102,045 (6.4%)

※ 東京都区部は1市として計上している。

昭和62年度級地指定見直しの手法について

- 昭和62年度に行った現在の級地指定は、地域における生活水準の差は生活様式や物価差等によるもので、その差は消費に反映されているという考えに基づき、全国消費実態調査を基礎資料として設定している。

① 昭和59年の「全国消費実態調査」では一部の町村が調査対象となっていなかったことから、回帰分析により全市町村の1人当たり生活扶助相当消費支出額の「理論値」を算出

【参考】昭和62年改定時の回帰方程式

$$Y = 17.992X_1 - 3,026.6X_2 + 40.459X_3 - 3,564.6$$

【目的変数】: 1人当たり生活扶助相当消費支出額(Y)

【説明変数1】: 1人当たり課税対象所得(X_1)

【説明変数2】: 平均世帯人員(X_2)

【説明変数3】: 消費者物価地域差指数(X_3)

※季節商品、家賃を除く

② 主成分分析により、各市町村の総合特性値(都市化度指標、大都市圏指標)を求め、①の理論値を補完

「人口・世帯」、「産業・職業」、「所得」、「物価」などの各種市町村別データから、主成分分析という分析手法により都市化の度合いを示す総合特性値を算出し、①の理論値を補完。

【補完方法】

①②のうちいずれか1つが上位枝番の範囲であれば上位枝番とし、いずれも下位枝番の範囲であれば下位枝番として級地指定見直し案を作成。

※ 上記①②により作成した級地指定見直し案を基に、地方自治体からの意見を考慮して総合的に判断し、最終案とした。

1. 見直しの内容

- 3級地制を維持しつつ、各級地を2区分し計6区分に細分化。
- 級地の最上位と最下位間の較差を、平成3年度までの5年間で18%から22.5%に段階的に拡大。
- 6区分の各級地間の較差を、平成3年度までの5年間で9%から4.5%に段階的に縮小。
- 保障水準の急激な変化を緩和する観点から、各市町村の級地間移動は行わない。

2. 見直し前後における級地別市町村数

	総数	1級地		2級地		3級地	
		1－1	1－2	2－1	2－2	3－1	3－2
昭和61年度	3,254	111		215		2,928	
昭和62年度	3,254	60	51	128	87	752	2,176

<中央社会福祉審議会意見具申(昭和60年12月17日)>

国民生活の変化等に対応した生活保護制度のあり方についての意見具申(要旨)

1 級地制度のあり方

- (1)生活保護制度における級地区分は、各地域における生活水準からみた最低生活需要に即応すべく設定されているが、これは各地域における生活様式及び物価差等による生活水準の差を踏まえ、所在地別の基準を設定するという基本原則に基づくものであり、現在、市(区)町村を単位に3級地制となっている。今回、級地制度のあり方について、総務庁家計調査をはじめとする各種データを総合的に分析・検討した結果、次のような所見を得た。
- (2)級地間における一般世帯の生活実態に相当の格差が認められ、これとの均衡を確保するという見地から現行1～3級地の最大格差(18%)を拡大する方向で検討すべきであること。
- (3)また、本来、級地制度による各級地間の保障水準格差は、なだらかであるほど望ましいものであるため、国民の日常生活圏が拡大する方向にあることから、現行級地区分を細分化し、隣接市(区)町村間で、より実態に則した指定を行う方向で検討すべきであること。
- (4)級地の指定単位としては、地域の生活水準検討のための各種資料及び地方行政組織の現状から、原則として現行どおり市(区)町村を単位とせざるを得ないこと。
- (5)級地制度は極めて地域的な問題でもあるので、その指定について各都道府県・指定都市等地方公共団体の意見を十分聴取する必要があること。
- (6)なお、級地の見直しについては、被保護世帯の生活実態を考慮し、現行保障水準に急激な変化のないよう配慮する必要があること。

級地制度における課題

- 現行の級地指定については、
 - ・見直しから約30年が経過していること
 - ・いわゆる「平成の合併」等の市町村合併が行われたため、多くの市町村が広域化したこと等から、各地域の生活水準の実態と乖離している可能性がある。
- 前回の級地指定見直しの手法に関しては、
 - ・「1人当たり生活扶助相当消費支出額」を目的変数とした回帰分析を行っているが、地域の消費水準を把握する手法として現在も妥当なものか
 - ・「1人当たり生活扶助相当消費支出額」の理論値を算出するための説明変数として、「1人当たり課税対象所得」、「平均世帯人員」及び「消費者物価地域差指数」を用いているが、当時と比べ、所得水準の地域差の拡大、世帯構成の変容、物価の地域差の縮小等が生じていることを踏まえ、現在の消費水準を算出する説明変数として妥当なものか
 - ・「1人当たり生活扶助相当消費支出額」の理論値の補完のあり方についても、社会・経済状況が変化していることから、補完の方法や補完に用いる指標が現在も妥当と言えるか等の課題があると考えられる。

(参考) 平成25年1月18日生活保護基準部会報告書抜粋

「生活扶助の年齢区分や級地区分のあり方についても検討すべきとの意見があった。」

級地制度の在り方の検討にあたっての論点①(案)

1. 基本となる考え方

最低限度の生活の保障の基礎をなす生活扶助基準における級地設定について、まず検討することとしてはどうか。その上で、今回の検証において、一般国民の消費水準との比較を中心に生活扶助基準の検証を行う方針であることから、生活水準の地域差についても、各地域の「消費水準の差」に着目して検証することとしてはどうか。

2. 消費水準を推定する地域の単位

現行の級地指定は市町村単位となっているが、実際の生活は行政区域にとらわれず営まれているとも考えられることから、どのような地域を単位として消費水準の地域差を推計すべきか検討する必要があるのではないかと。

3. 消費水準の地域差の推定方法 ①

昭和62年度の見直しの際は、全国消費実態調査は全市町村が調査対象となっていないことから、回帰分析により全市町村の消費水準の「理論値」を算出したところ。

今回の検証に当たり、回帰分析を用いるとした場合、どのようなデータを基に各地域における消費水準の理論値を算出するか検討する必要があるのではないかと。

4. 消費水準の地域差の推定方法 ②

昭和62年度の見直しにおいては、全国消費実態調査データに基づく回帰分析による消費水準の理論値では十分に表れない地域の生活水準の差を考慮する観点から、都市化の度合いを示す指標等を算出して理論値の補完材料としたところ。

今回の検証に当たっては、回帰分析による理論値を何らかのデータや方法を用いて補完する必要があるのか、また、そのデータや方法の具体的内容について検討する必要があるのではないかと。

級地制度の在り方の検討にあたっての論点②(案)

5. 級地区分及び級地間較差の設定

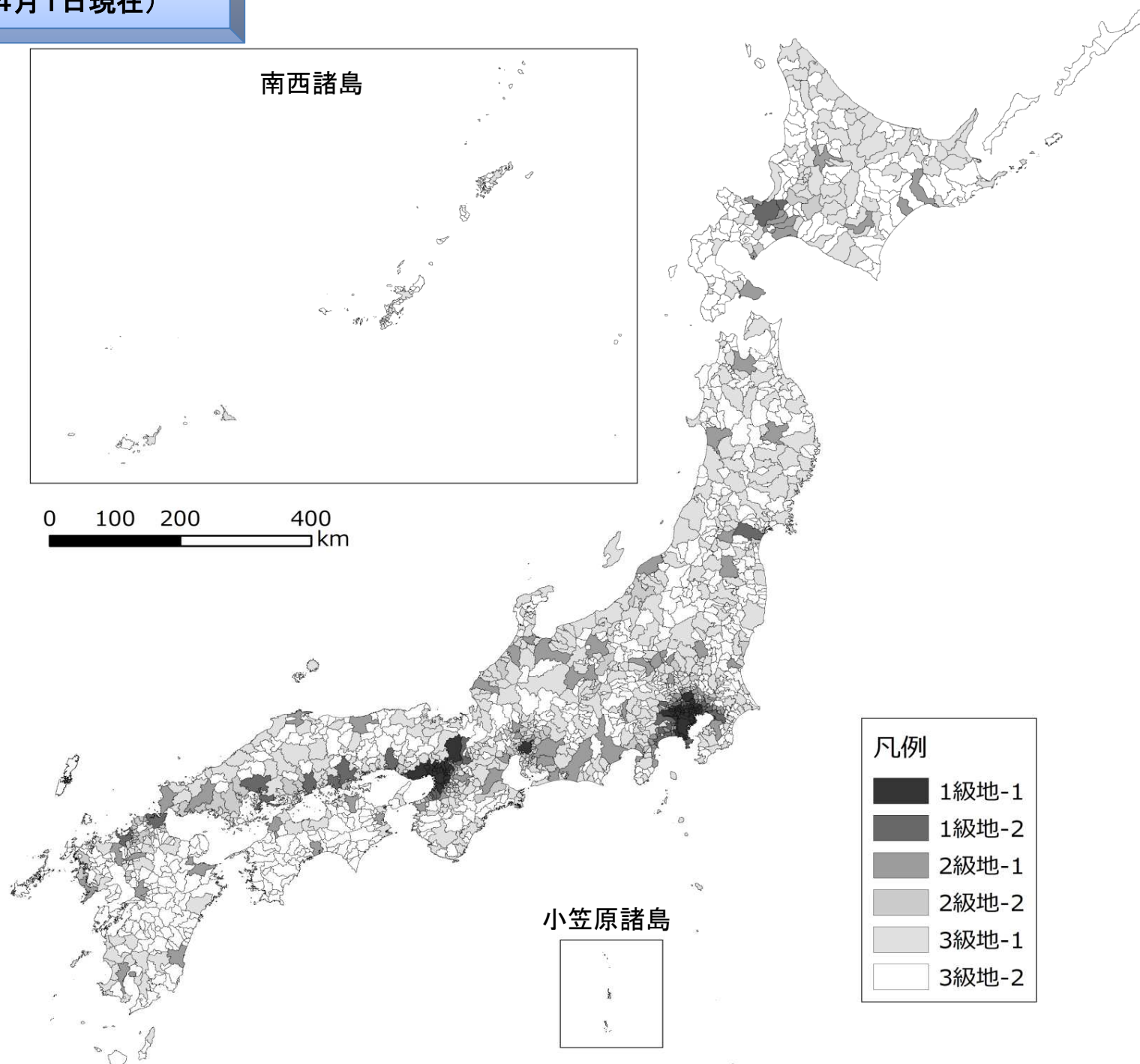
上記により推定した消費水準の地域差を級地区分として具体化するためには、級地区分の階層数や各級地間の較差の程度について検討する必要があるのではないか。また、合併等、地域の単位に変更が生じた場合等における級地指定の変更ルールについても検討する必要があるのではないか。

6. 今後の検討の進め方

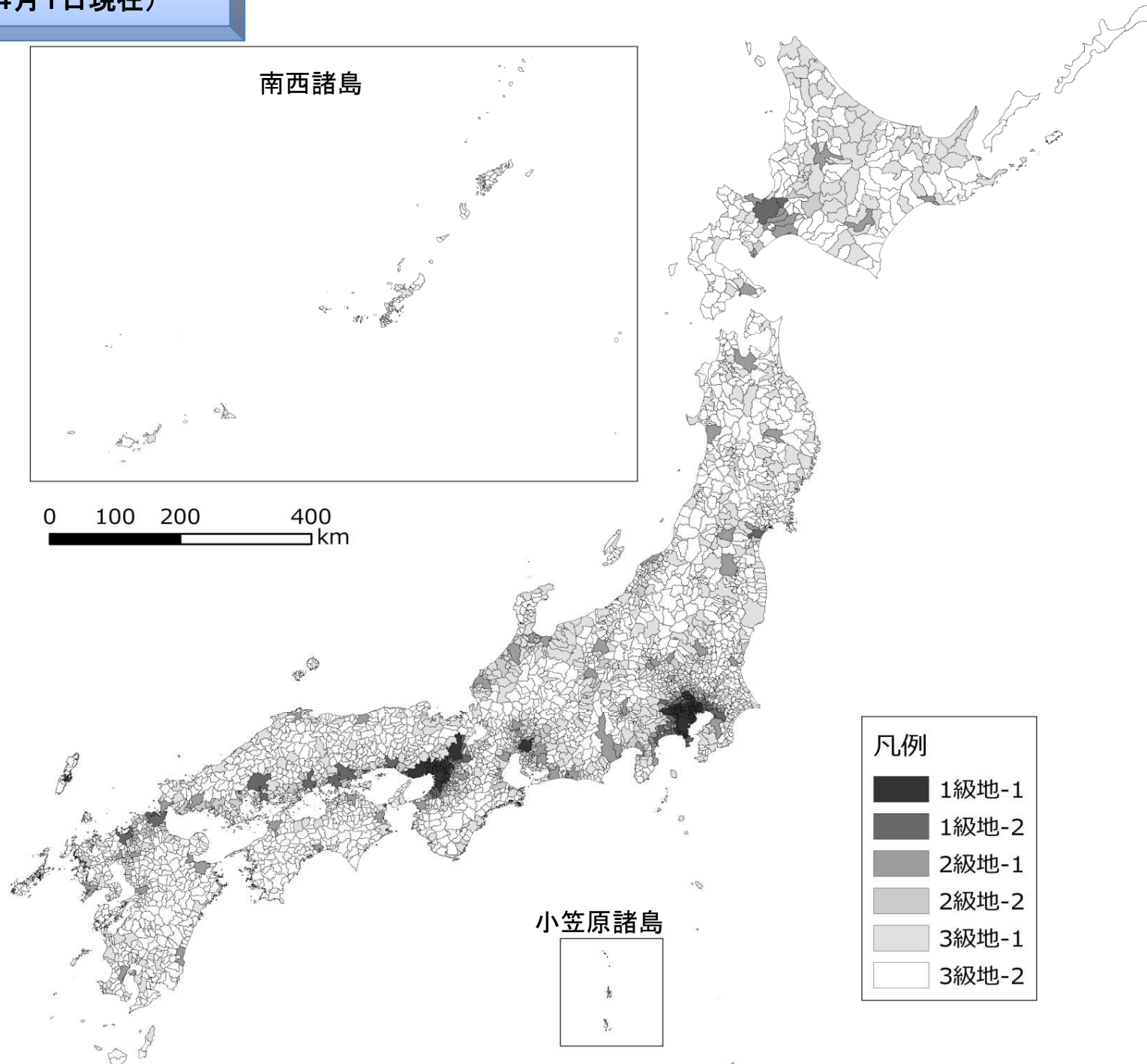
級地制度の在り方については

- ・これまで議論の蓄積が少なく、エビデンスが不足していること
- ・活用できる指標について、様々な地域単位や消費水準の地域差の推定方法を組み合わせて試行する必要があることから、まずは、調査研究事業を実施すること等により、議論の基礎となるデータの整備や、消費水準の地域差を推定するための手法の候補を見い出す作業を行うこととしてはどうか。

市町村別級地指定状況
(平成28年4月1日現在)



(参考)市町村別級地指定状況
(昭和62年4月1日現在)

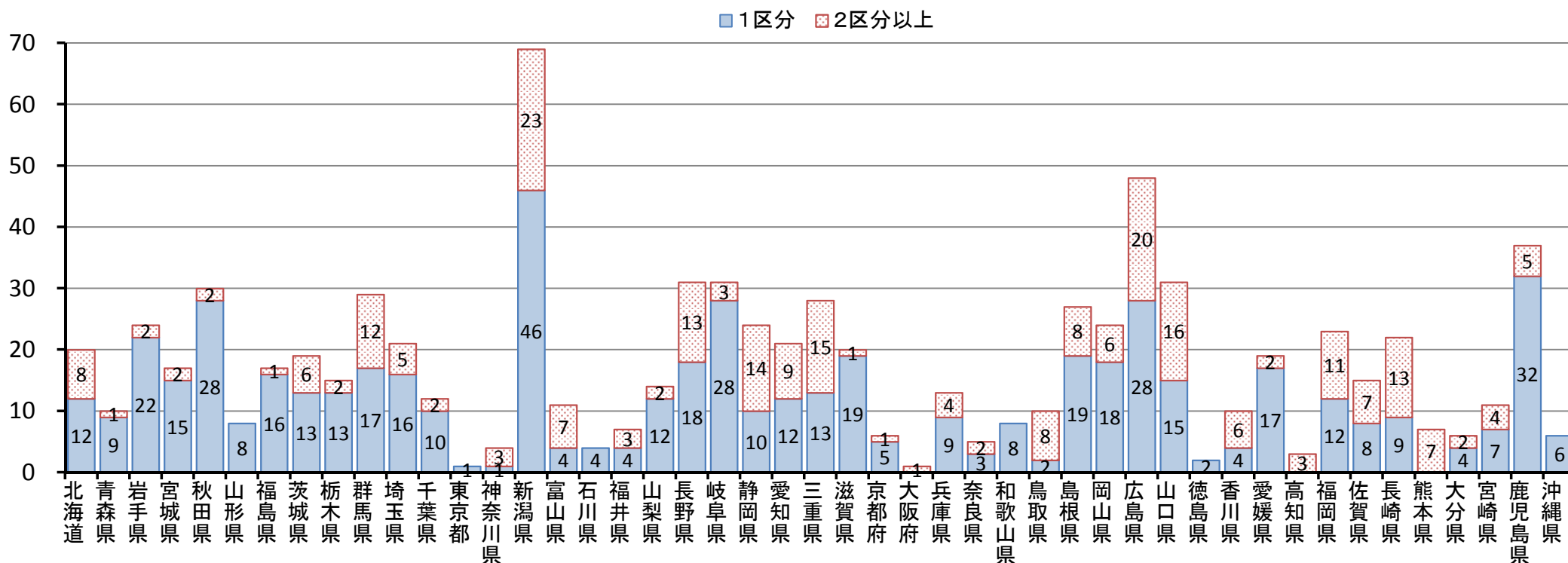


市町村合併による級地指定区分変更の状況

○ 昭和62年度以降の市町村合併による各市町村の級地指定変更の状況をみると、昭和62年度時点の市町村のうち、約25%の市町村において級地指定区分の変更を行っている。

	昭和62年度時点の 市町村総数	昭和62年度以降、級地指定 区分の変更が無かった市 町村数(市町村合併が行わ れなかった市町村を含む)	昭和62年度以降の市町村合併で級地指定区分が合併前より上位に変更とな った市町村数		
			計	1区分	2区分以上
市町村数	3,253	2,432	821	559	262
構成割合	100.0%	74.8%	25.2%	17.2%	8.1%

昭和62年度以降市町村合併により級地指定が変更となった都道府県別市町村数



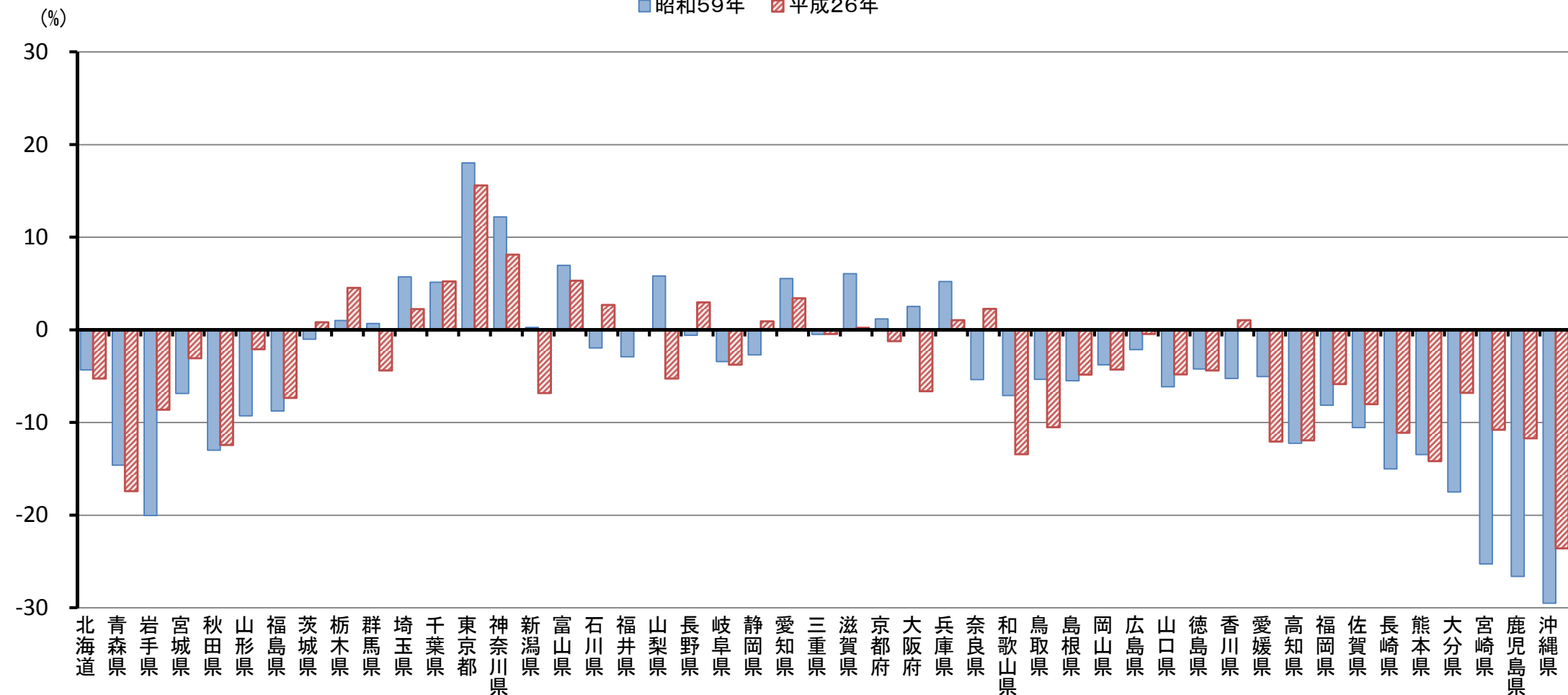
資料: 保護課調べ

消費支出額の地域差の年次比較

○ 都道府県別の1人当たり消費支出額について、昭和59年と平成26年で比較すると、全体的に都道府県間の差が縮小する傾向にある。

都道府県別 1人当たり消費支出額の全国平均との差の年次比較

■ 昭和59年 ■ 平成26年

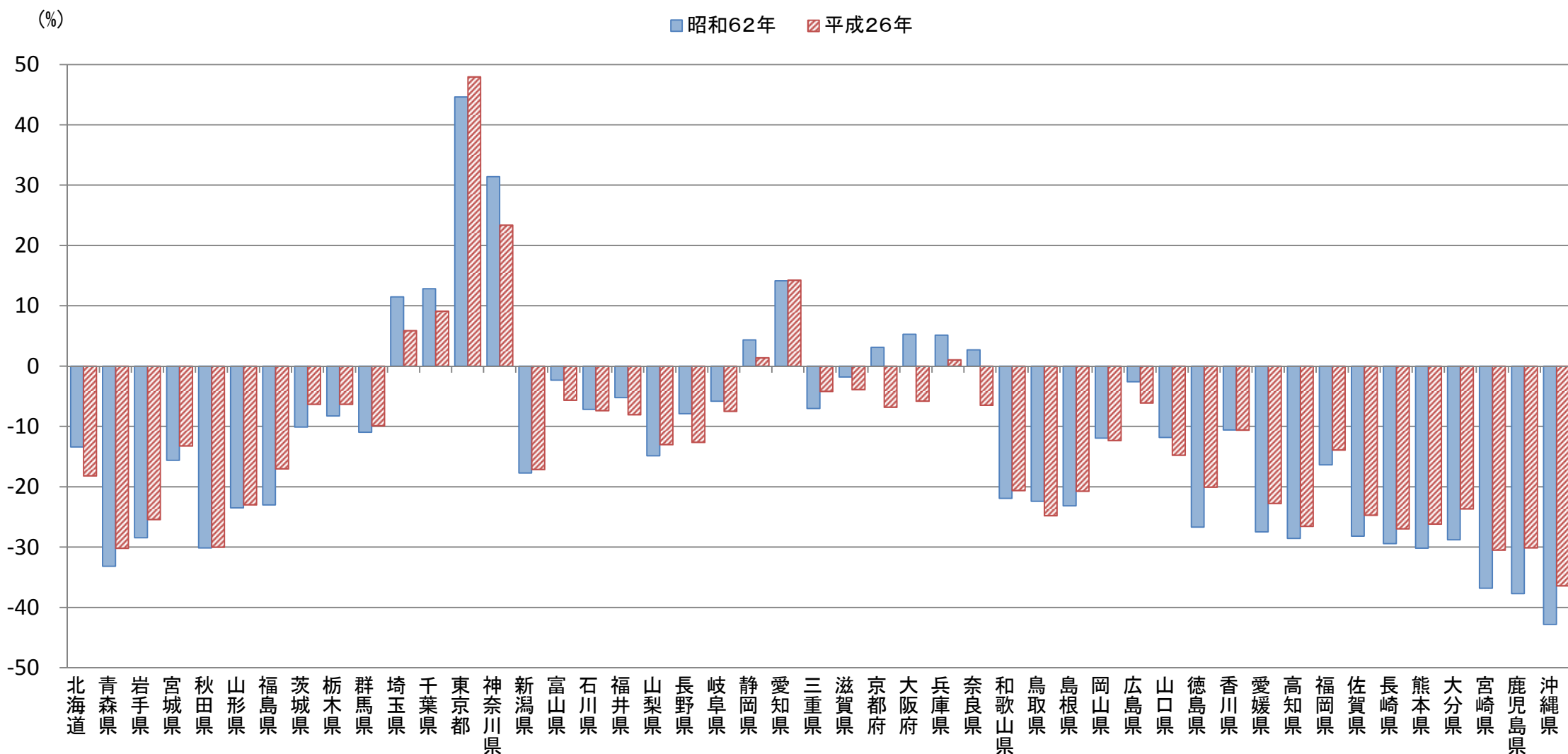


資料:「全国消費実態調査」(総務省)より保護課作成

課税対象所得の地域差の年次比較

○ 都道府県別の1人当たり課税対象所得について、全国平均との差を昭和62年と平成26年で比較すると、東京都がより突出して高くなっており、全国平均を下回る都道府県は増加している。

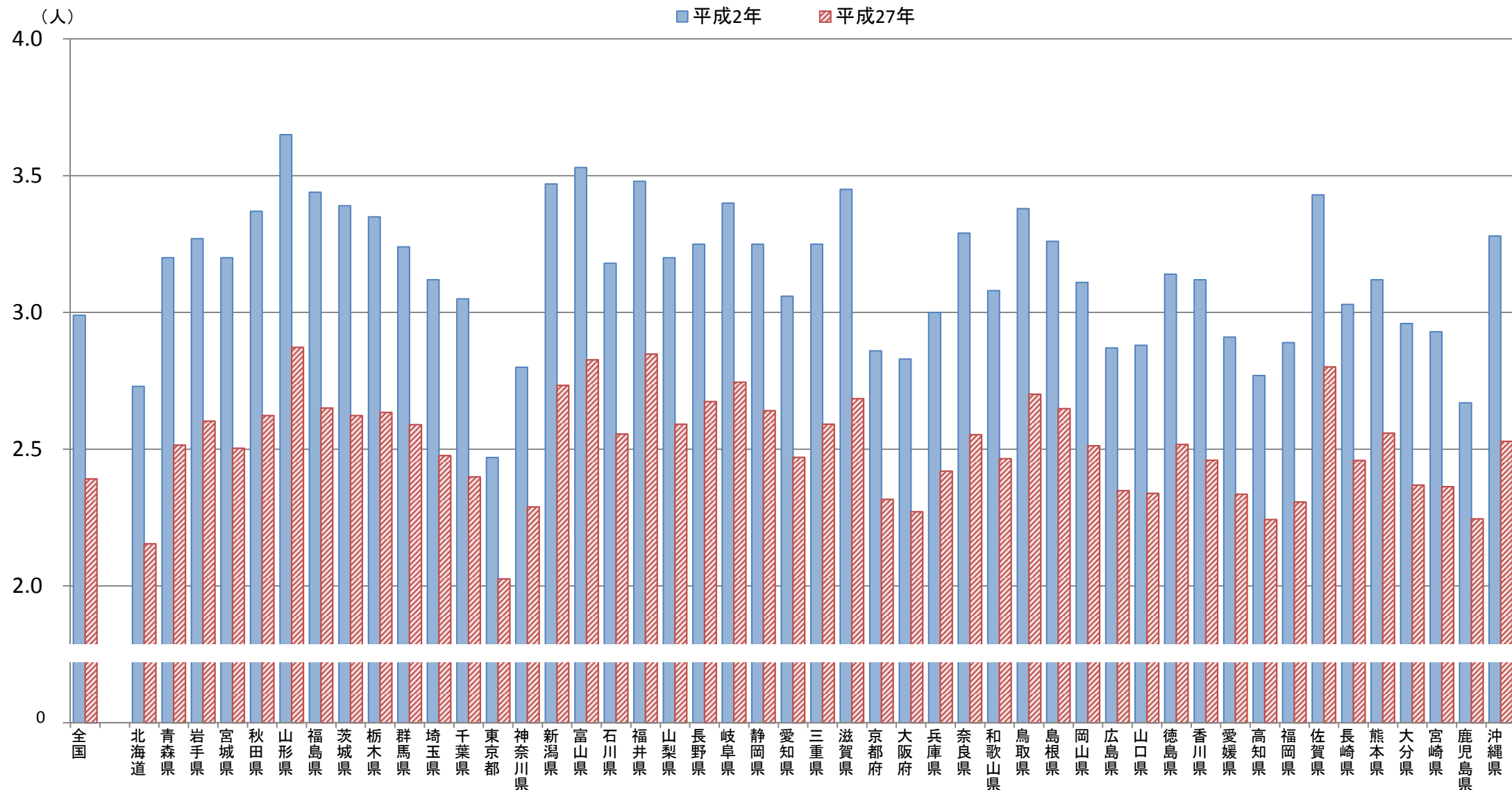
都道府県別 1人当たり課税対象所得の全国平均との差の年次比較



平均世帯人員数の地域差の年次比較

○ 都道府県別の1世帯当たり平均世帯人員数について、平成2年と27年で比較すると、全ての都道府県で減少している。

都道府県別平均世帯人員数の年次比較



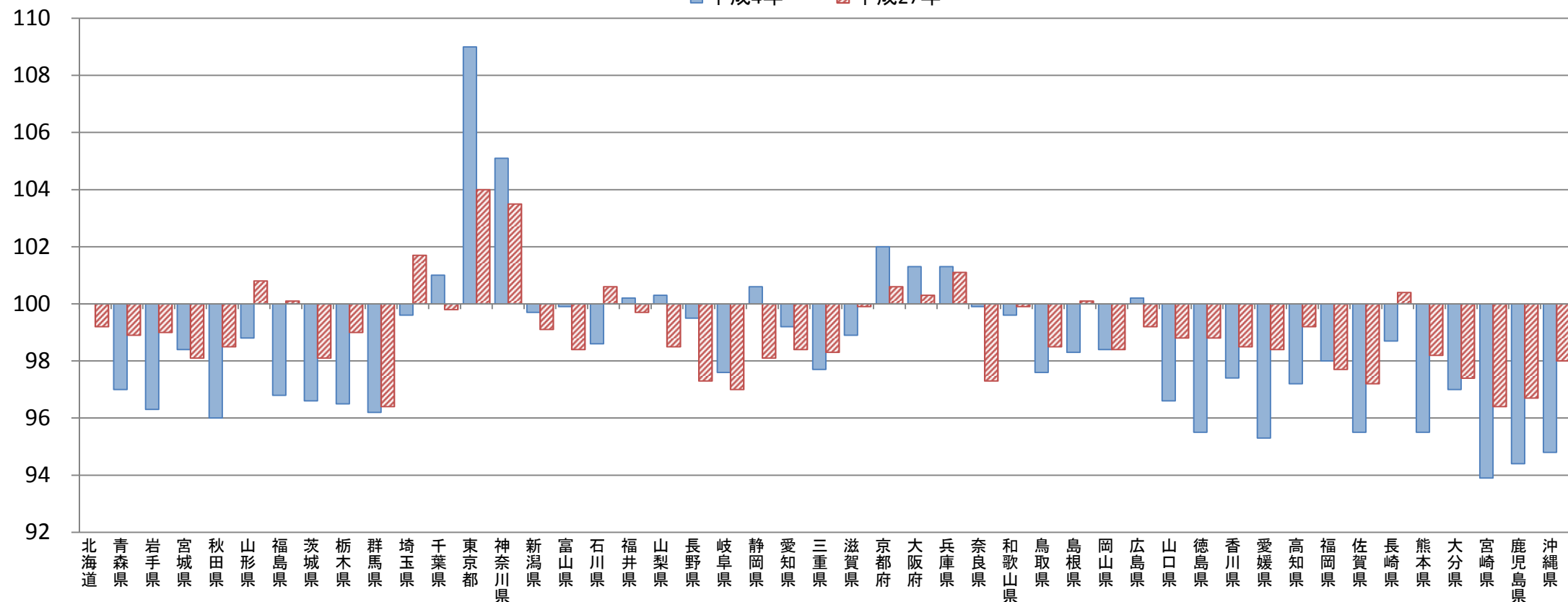
資料: 国勢調査(総務省)(平成27年は速報値)

消費者物価地域差指数の年次比較

- 都道府県別の消費者物価地域差指数について、平成4年と27年で比較すると、最高値と最低値の差が平成4年は15.1、平成27年は7.6となっている。また、全国平均(100)との差の平均値が平成4年は2.4、平成27年は1.6となっており、都道府県間の差は縮小傾向にある。

都道府県別消費者物価地域差指数の年次比較(全国平均＝100)

■ 平成4年 ■ 平成27年



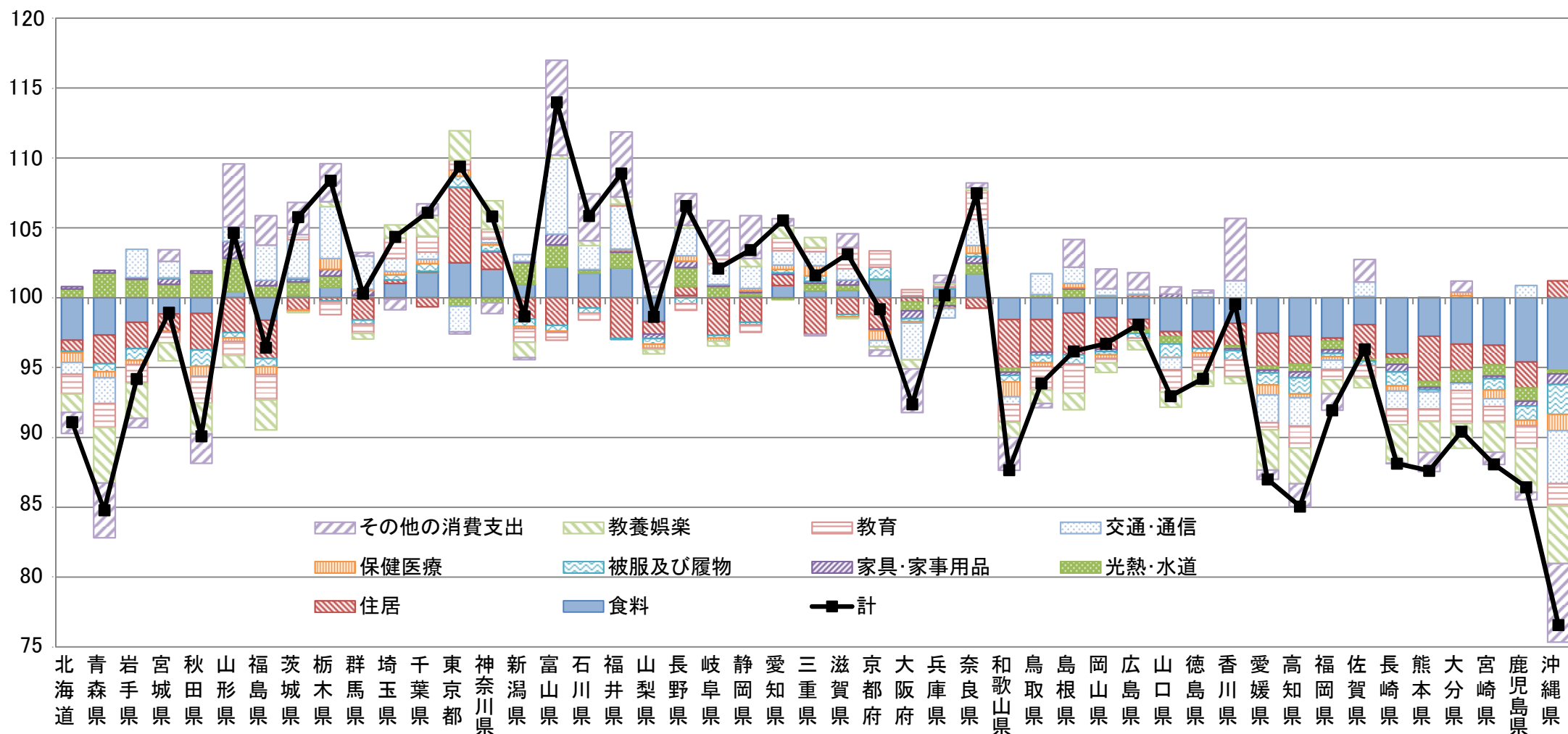
資料：(平成4年)全国物価統計調査、(平成27年)小売物価統計調査(構造編)(総務省)

	最高値	最低値	最高値と最低値の差	地域差指数と全国平均(100)の差の平均値
平成4年	109.0(東京都)	93.9(宮崎県)	15.1	2.4
平成27年	104.0(東京都)	96.4(群馬県、宮崎県)	7.6	1.6

消費支出を費目別にみた地域差の状況

○ 総世帯における都道府県別の1世帯当たり消費支出を主な費目別にみると、食費、住居費及びその他の消費支出による影響が大きい。

都道府県別 1世帯当たり消費支出の全国平均との差(費目別・総世帯)
(全国平均を100とした指数)

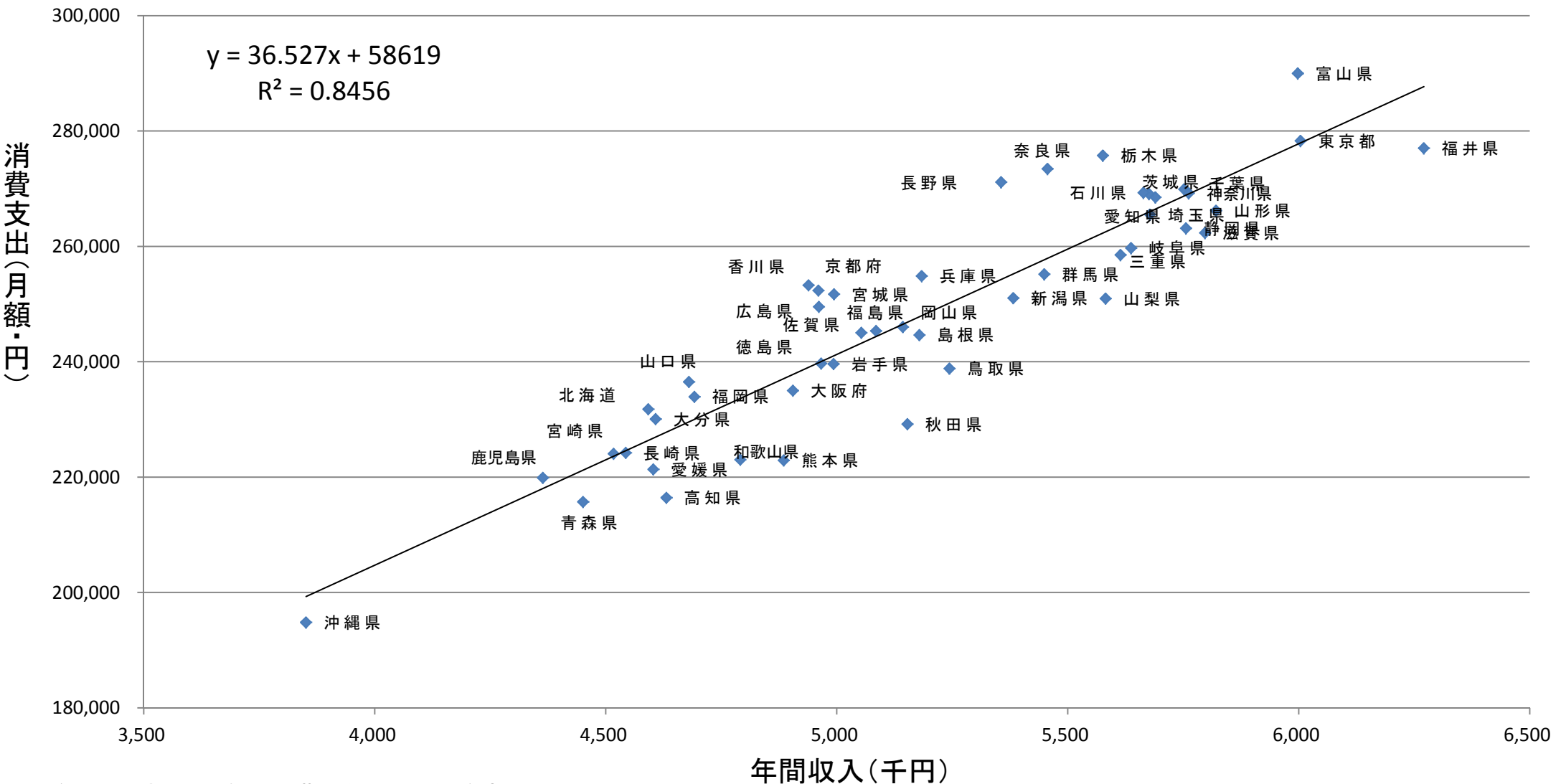


資料:平成26年全国消費実態調査(総務省)

消費支出と収入の相関関係

○ 総世帯における都道府県別1世帯当たりの消費支出と年間収入の相関をみると、強い相関がみられる。

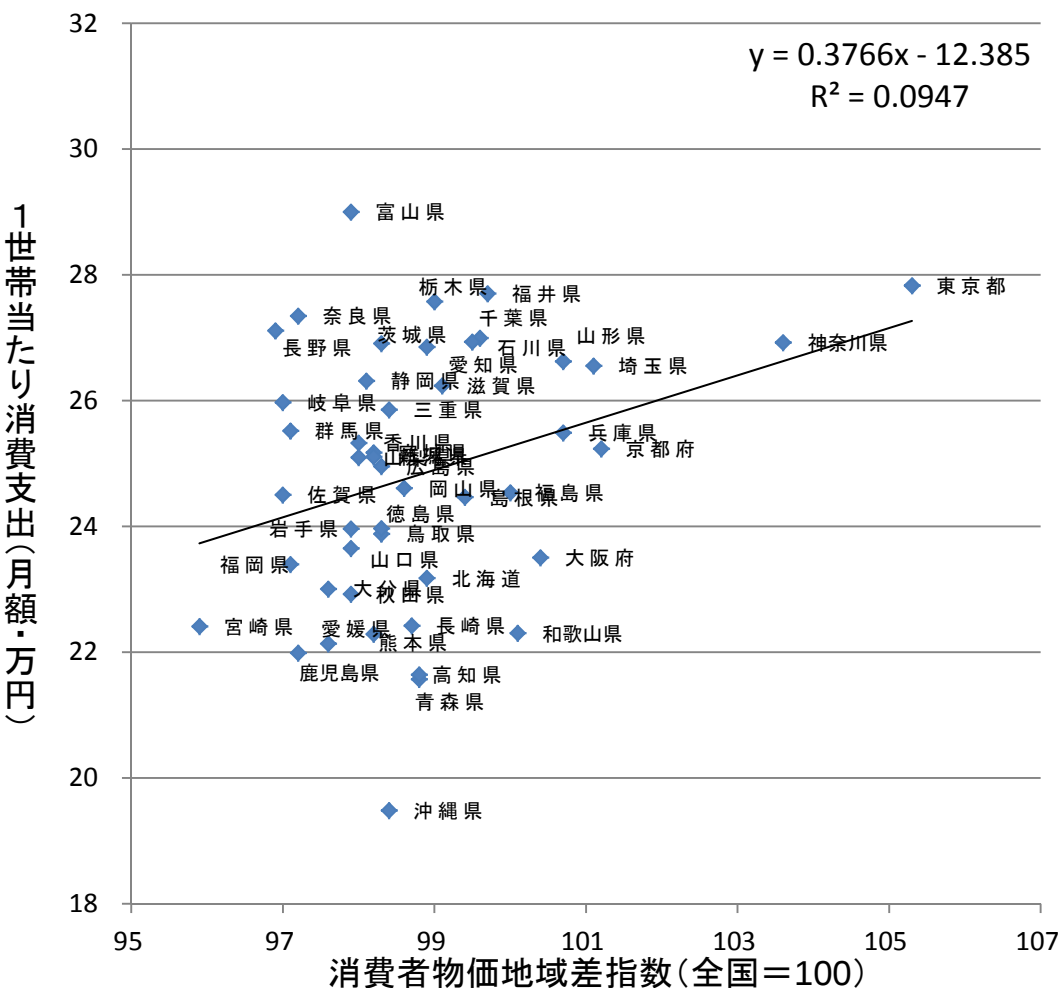
1世帯当たりの消費支出(月額)と年間収入の相関(総世帯)



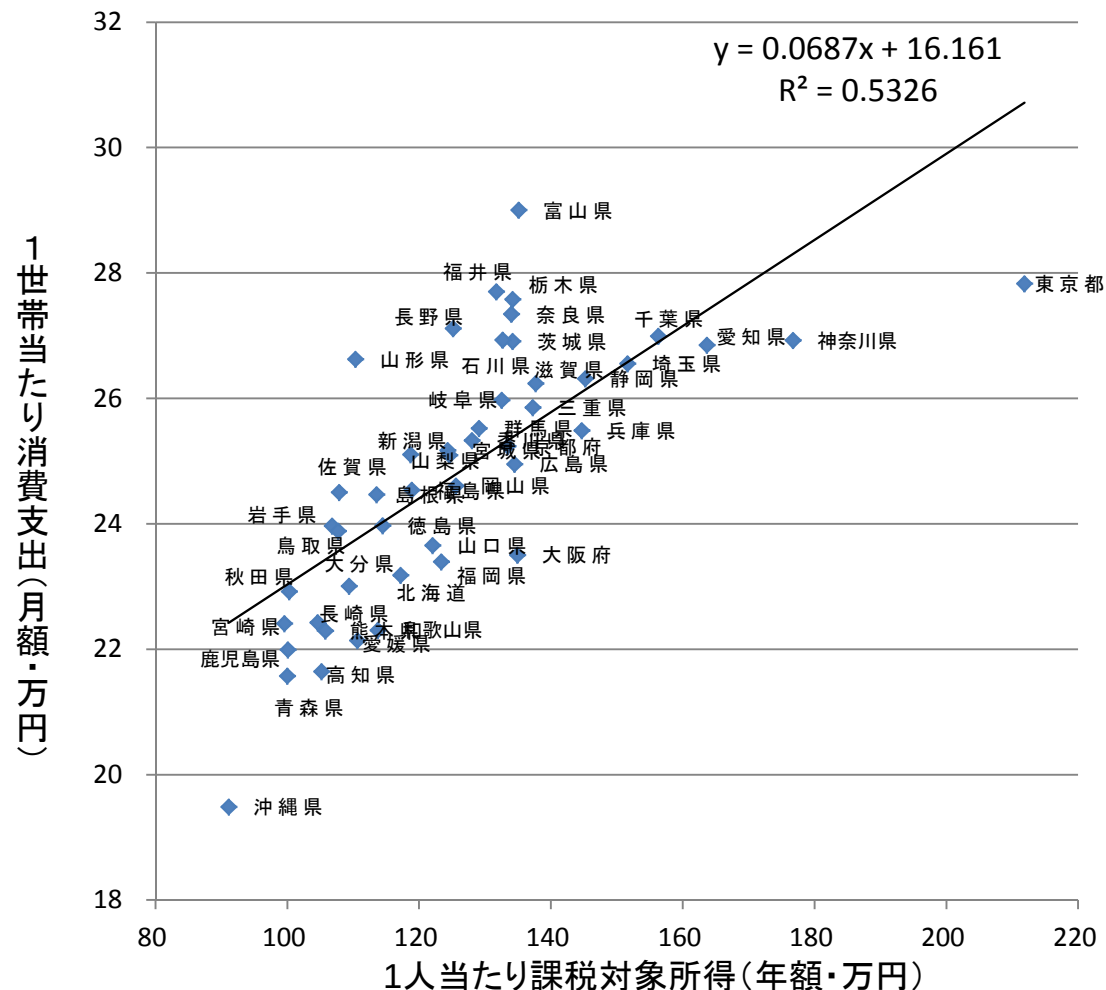
消費支出と各種指標との相関関係

○ 総世帯における都道府県別1世帯当たり消費支出と、昭和62年度の級地指定見直し時の理論値の回帰分析に使用した消費者物価地域差指数及び1人当たり課税対象所得との相関係数は、それぞれ0.31、0.73となっている。

○ 1世帯当たり消費支出(総世帯)と消費者物価地域差指数(持ち家の帰属家賃を除く総合)との相関



○ 1世帯当たり消費支出(総世帯)と1人当たり課税対象所得との相関



既存の統計調査等における地域単位の例 ①

■ 市町村単位より大きい区分

○ 大都市圏・都市圏(国勢調査(総務省))

全国に「中心市」とその「周辺市町村」からなる「大都市圏(10箇所)」「都市圏(4箇所)」を設定したもの

・ 中心市:(大都市圏)東京都区部、政令指定都市

(都市圏)大都市圏に含まれない人口50万人以上の市(宇都宮市、松山市、熊本市、鹿児島市)

・ 周辺市町村: 中心市への15歳以上通勤・通学者数の割合が当該市町村の常住人口の1.5%以上であり、かつ中心市と接続している市町村及び、前記の条件を満たさないが「周辺市町村」の条件を満たす市町村に囲まれている市町村

・ その他の市町村:「中心市」、「周辺市町村」のいずれにも該当しない市町村

※ 大都市圏及び都市圏合計で面積の22.4%、全人口の69.2%をカバー

○ 経済圏(都市雇用圏)(経済産業省)

全国に、主に通勤率をもとに複数の市町村からなる「経済圏(都市雇用圏)(233箇所)」を設定したもの
いわゆる「3大都市圏」(東京都特別区経済圏、名古屋経済圏、大阪経済圏)等が該当

※ 経済圏合計で全人口の約95%をカバー

○ 都道府県内経済圏(全国消費実態調査(総務省))

都道府県内の市町村を、経済活動の状態あるいは産業の状態などにより区分したもの。

※ 平成26年全国消費実態調査においては、全国で203の経済圏に区分

○ 地域手当の等級(人事院)

国家公務員に支給する地域手当の支給割合を決めるために、人事院規則9-49(地域手当)において市町村ごとに定めた等級。
俸給、扶養手当等を合わせた金額に支給割合(1級地(20%)~7級地(3%))を乗じた金額が地域手当として支給される。

介護保険法に基づく介護報酬の地域区分も地域手当の等級に準拠している。

○ 二次医療圏(厚生労働省)

各都道府県において、医療法(昭和23年法律第205号)に基づき、一体の区域として一般の入院に係る医療を提供するのが相当である単位として設定するもの。地理的条件等の自然的条件及び日常生活の需要の充足状況、交通事情等の社会的条件を考慮して設定することとされている。

※ 平成25年4月現在、全国で344医療圏が設定

■ 市町村単位より小さい区分

○ 人口集中地区(DID)(国勢調査(総務省))

国勢調査基本単位区等について、「人口密度が1平方キロメートル当たり4,000人以上の基本単位区等が同一市町村内で互いに隣接しており、合計人口が5,000人以上」の条件を満たす地域を「人口集中地区」とするもの。

※ 平成22年国勢調査に基づき829市町村に合計1,319カ所設定、全人口の67.3%をカバー

○ 旧市町村(国勢調査(総務省))

いわゆる「平成の大合併」前の数値と比較できるようにするため、一部の統計表について平成12年10月1日現在の都道府県及び市町村に合わせた数値を公表しているもの。

○ 日常生活圏域(厚生労働省)

介護保険法(平成9年法律第123号)に基づき、各市町村において介護保険事業計画を策定するに当たって、住民が日常生活を営んでいる地域として設定することとされている地域単位。地域包括支援センターは日常生活圏域を想定して設置されるなど、介護保険事業整備の単位となる。

小学校区、中学校区、旧行政区など、面積や人口だけでなく、地域の特性などを踏まえて設定することとされている。

(参考)昭和62年度の級地指定見直しに用いた主な統計調査の概要

統計調査名	調査頻度 (直近)	目的	調査実施範囲	調査対象
全国消費 実態調査 (総務省)	5年おき (平成26年)	家計の収入・支出及び貯蓄・負債、耐久消費財、住宅・宅地などの家計資産を総合的に調査。全国及び地域別の世帯の消費・所得・資産に係る水準、構造、分布などを明らかにする。	(平成26年) 平成26年1月1日現在の全ての市(791市。東京都区部は1市とみなす。)及び平成26年1月1日現在の929町村から212町村を選定	約56,400世帯 (うち単身は約4,700世帯)
市町村税課税 状況等の調 (総務省)	毎年	市町村税の納税義務者、税額の把握並びに税制改正の基礎資料とする。	全市町村	約55,000,000人 (市町村税納税義務者全数)
国勢調査 (総務省)	5年おき (平成27年)	国内の人口・世帯の実態を把握し、各種行政施策その他の基礎資料を得る。	全国	約52,000,000世帯 (全世帯)
小売物価 統計調査 (総務省)	○動向編 毎月 ○構造編 隔月	国民の消費生活において重要な商品の小売価格及びサービスの料金について調査し、毎月の動向及び地域別、事業所の形態別等の物価を明らかにする。	○動向編 全ての都道府県庁所在市、政令指定都市を含む167市町村 ○構造編 全ての都道府県庁所在市を含む135市	○動向編 約27,000力所 (店舗、事業所) 約28,000力所 (民営借家) 約320力所 (旅館、ホテル) ○構造編 約3,000力所 (店舗)