

生活保護基準の検証における課題と 今後の検討の視点(案)

生活保護基準の検証について

- 生活扶助基準については、平成16年の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」による報告書において、今後は5年に一度の検証を行うべきことが提言されており、これまで平成19年及び平成24年に検証を行い、次回は平成29年に検証を行う必要がある。

生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書(平成16年12月15日) 一抜粋一
「 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。」

- なお、平成27年の骨太の方針において、平成29年の生活扶助基準の検証に合わせ、制度全般についても見直しの検討をするよう指摘されている。

経済財政運営と改革の基本方針2015(骨太の方針)(平成27年6月30日) 一抜粋一
「 平成29年度の次期生活扶助基準の検証に合わせ、年齢、世帯類型、地域実態等を踏まえた真に必要な保護の在り方や更なる自立促進のための施策等、その制度全般について予断なく検討し、必要な見直しを行う。」

平成29年検証における検討課題（案）

- ① 生活扶助基準の水準の検証手法及び今後の検証手法の開発に向けた検討
- ② 子どもの貧困対策も踏まえた有子世帯の扶助・加算の検証
- ③ 就労・自立インセンティブの強化を踏まえた勤労控除等の見直し効果の検証
- ④ 級地区分の在り方の検討
- ⑤ その他の扶助・加算における検証に必要なデータの収集・整理及び検証手法の開発に向けた検討
- ⑥ 基準見直しによる影響の検証

① 生活扶助基準の水準の検証手法及び今後の検証手法の開発に向けた検討

- 生活扶助基準については、一般低所得世帯との均衡を踏まえた水準均衡方式により改定を行ってきた。
 - 平成24年検証では、年齢、世帯人数、地域の3要素別に一般低所得世帯の消費実態と比較した検証を行った。
 - しかしながら、本部会の報告書において、水準均衡方式を一定評価するものの、将来の基準の検証手法を開発することも指摘されている。
 - また、これまで生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡を図るために比較対象としていた第1・十分位の所得階層についても、検証の余地があることも指摘されている。
- ※ 新たな検証手法の開発については、第16回の本部会において、これまで委員から報告された検証手法(実態消費アプローチ、マーケット・バスケット、MIS、主観的最低生活費)の概要をまとめたが、具体的な検証手法の検討には至っていない。

生活保護基準部会報告書の指摘①「新たな検証手法の開発」

(平成27年1月9日報告書抜粋)

「格差縮小方式による改定により、生活扶助基準と一般世帯の消費水準との格差が縮小し、生活扶助基準が一般世帯の消費実態との均衡がとれる水準となったことから、水準均衡方式に移行したところである。だが、この方式は、経済状況により一般世帯の生活水準が変動するとそれに合わせて変動する方式であり、経済変動によっては基準の低下ということも起こり得る。そのため、水準均衡方式を一定評価するものの、これからは生活扶助基準を一般低所得世帯との均衡だけで捉えるのではなく、それが健康で文化的な最低限度の生活を実質的に保障しているのかを検討・検証していく必要がある。」

(平成25年1月18日報告書抜粋)

「今回の本部会で採用した年齢、世帯人員、地域の影響を検証する手法についても委員による専門的議論の結果得られた透明性の高い一つの妥当な手法である一方、これまでの検証方法との継続性、整合性にも配慮したものであることから、これが唯一の手法ということでもない。さらに本部会の議論においては、国際的な動向も踏まえた新たな最低基準についての探索的な研究成果の報告もあり、将来の基準の検証手法を開発していくことが求められる。今後、政府部内において具体的な基準の見直しを検討する際には、今回の検証結果を考慮しつつも、同時に検証方法について一定の限界があることに留意する必要がある。」

生活保護基準部会報告書の指摘②「比較すべき一般低所得世帯の消費実態」

(平成27年1月9日報告書抜粋)

「一般低所得世帯と生活保護受給世帯との相対的な比較は考慮しなければいけないが、それに終始すると経済状況等によっては、より低い水準での縮小均衡を招くおそれがある。この問題があることは十分に認識しておく必要がある。」

(平成25年1月18日報告書抜粋)

「全所得階層における年間収入総額に占める各所得五分位及び十分位の年間収入総額の構成割合の推移をみると、中位所得階層である第3・五分位の占める割合及び第1・十分位の占める割合がともに減少傾向にあり、その動向に留意しつつ、これまで生活扶助基準検証の際参照されてきた一般低所得世帯の消費実態については、なお今後の検証が必要である。

とりわけ第1・十分位の者にとっては、全所得階層における年間収入総額に占める当該分位の年間収入総額の構成割合にわずかな減少があっても、その影響は相対的に大きいと考えられることに留意すべきである。

また、現実には第1・十分位の階層には生活保護基準以下の所得水準で生活している者も含まれることが想定される点についても留意が必要である。」

今後の検討の視点(案)

- ・ 基準の検証に当たっては、客観的なデータに基づいて行っていく必要があるため、どのようなデータをどう活用していくのか検討を行いつつ、これまでの水準均衡方式による検証手法を試しながら、新たな検証手法についても具体的な試算をするなど、その手法の活用が可能かどうか検討してはどうか。

② 子どもの貧困対策も踏まえた有子世帯の扶助・加算の検証

- 有子世帯の扶助・加算については、本部会において、児童養育加算、母子加算及び教育扶助・高等学校等就学費の論点整理を行うなど、議論を重ねてきた。
- しかしながら、本部会の報告書において、子どもの貧困対策等を踏まえ、慎重に検討すべきとの指摘がなされており、引き続き検討が必要である。

生活保護基準部会報告書の指摘

(平成27年1月9日報告書抜粋)

「本部会においては、平成26年5月に開催した第17回より、有子世帯の扶助・加算についても論点や検証手法について議論を進めてきた。

しかし、子どもの貧困対策については、政府として積極的に取り組んでいるところであり、子どもの貧困率とりわけひとり親世帯の貧困率自体が先進国の中でも高いことを考慮すると、有子世帯の扶助・加算の見直しについては、一般低所得世帯との均衡という考え方のみで見直すことは適切ではないとの意見があり、子どもの貧困対策の観点からより慎重に検討すべきとの意見が多かったことから、今回はとりまとめを見送った。

今後も引き続き本部会において、政府として取り組んでいる子どもの貧困対策を踏まえつつ、議論を重ねていく必要がある。」

今後の検討の視点(案)

- ・ 有子世帯の扶助・加算の在り方については、生活扶助基準本体の検証と合わせて、子どもの貧困対策の観点から、まずは子どもに係る特別な需要をどう評価するのか、またどういうデータが必要なのか検討してはどうか。

③ 就労・自立インセンティブの強化を踏まえた勤労控除等の見直し効果の検証

- 就労促進は生活保護制度における大きな課題となっており、就労・自立インセンティブを強化する観点から、平成25年に勤労控除のうち年間就労収入の1割を上限に控除する特別控除を廃止する一方、基礎控除の額を増額して合理化を図った。
- また、平成25年の法改正によって保護からの脱却を促すことを目的に、就労自立給付金を創設した。
- 本部会の報告書においても、制度見直し後の実態やその効果を把握した上で、データに基づき検証を行うことが指摘されている。

生活保護基準部会報告書の指摘

(平成25年1月18日報告書抜粋)

「就労・自立インセンティブを強化する観点から勤労控除制度の見直しが社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会(以下「特別部会」という。)において検討されている。特別部会における議論を踏まえ、制度を見直すことに異論はないが、制度見直し後の実態及び効果を把握した上で、本部会においても議論することが必要との意見があった。そのため、今後見直しが行われた場合には、その実施状況等を把握した上で、データに基づき検証を行うこととする。」

今後の検討の視点(案)

- ・ まずは前回講じた見直しの効果について就労実態がどのように変化したか検証してはどうか。

④ 級地区分の在り方の検討

- 級地については、平成24年検証において、生活扶助基準の級地間較差(最大22.5%差)と、一般低所得世帯の地域別の消費水準(地域間較差)とを比較して、その差を是正する見直しを実施した。
- 市町村毎の級地指定については、昭和62年度に各市町村の消費水準や都市化の度合いの指標等を用いて見直しをしたが、その後、級地指定の見直しは行っておらず、本部会において、級地区分の在り方について検討すべきと指摘されている。

生活保護基準部会報告書の指摘

(平成25年1月18日報告書抜粋)

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

今後の検討の視点(案)

- ・ 昭和62年度の見直しの経緯を踏まえながら、どのような考え方にに基づき、どのような指標を用いて最低生活費の地域差に反映させていくのか検討してはどうか。

⑤ その他の扶助・加算における検証に必要なデータの収集・整理及び検証手法の開発に向けた検討

- 生活扶助基準以外のその他の扶助・加算についても、本部会において、検証に必要なデータの収集・整理や検証手法の開発等を検討するよう指摘されている。
- 住宅扶助については、平成26年に地域の家賃実態の把握等を行い、検証を行った。また、冬季加算についても、冬季に増加する光熱費支出の地区別の実態の把握等を行い、合わせて検証を行った。

生活保護基準部会報告書の指摘

(平成25年1月18日報告書抜粋)

「加算制度及び他の扶助制度についても、統計データの収集方法、検証手法の開発等について本部会において速やかに検討を行うべきである。その際は他の社会保障制度のこれまでの見直しなどを踏まえながら、今日におけるその本質的な意義等を考慮することが必要である。」

(平成27年1月9日報告書抜粋)

「常設の本部会においては、その他の扶助や加算制度について、検証に必要なデータの収集・整理や検証手法の開発を、データが利用可能となる時期を踏まえて、適切に行っていく必要がある。」

今後の検討の視点(案)

- ・本部会において検証を実施していないその他の扶助・加算について、各扶助・加算が対応している特別な需要を把握した上で、内容及びその妥当性について検討してはどうか。

⑥ 基準見直しによる影響の検証

- 生活扶助基準について、平成24年検証の結果を踏まえ、平成25年から平成27年にかけて段階的に見直しを行った。
- 住宅扶助及び冬季加算について、平成26年に行った検証の結果を踏まえ、平成27年に見直しを実施した。
- 本部会の報告書において、生活保護基準の見直しを行った場合は、その影響を評価・検証するよう指摘されている。

生活保護基準部会報告書の指摘

(平成27年1月9日報告書抜粋)

「生活保護基準の見直しを行った場合は、生活保護受給世帯への影響を的確に把握し、本部会において、その影響の評価・検証を行う必要がある。」

今後の検討の視点(案)

- ・ 基準見直し前後における生活保護受給世帯の生活状況の実態把握を行い、見直しによる影響を評価・検証してはどうか。

参 考 资 料

1. 概要

- 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報告書』(平成25年1月18日)において、「将来の基準の検証手法を開発していくことが求められる。」とされている。
- このため、5年後の次の生活扶助基準の検証に向けて、どのような検証手法が考えられるか検討を進めていく必要がある。

2. 参考

- 過去の生活保護基準部会(第5回・第6回)において、数名の委員から最低生活水準を検証する手法について報告があった。その概要は以下のとおり。

①岩田委員報告

- 最低生活費や貧困基準には唯一正しいものがあるのではないという観点から、異なるデータ・手法(複数のアプローチ)に基づき算出した最低生活費を比較。
- 実態消費アプローチとしては、可処分所得と消費水準の赤字黒字分岐点と、消費水準の抵抗点(家計がそれまでの消費パターンを維持しようと消費低下に抵抗する水準)に注目して算出。
- 2008～2009年に実施された科学研究費助成事業「流動社会」における生活最低限の理論的・実証的研究」による20～40代の低所得単身者の家計簿データと、2004年の全国消費実態調査のデータを利用。

①の続き（参考：2008年に労働運動総合研究所で金澤誠一教授が行った試算）

- 最低限必要な物量を1つ1つ積み上げるマーケットバスケット方式。
- 労働者世帯の生活様式、慣習、社会活動を把握するために「持ち物財調査」や「生活実態調査」、「価格調査」を実施。
- 家具・家事用品、被服履物、教養娯楽耐久財、教養娯楽用品、身の回り用品などについては、「持ち物財調査」で原則7割以上の保有率の物を「人前に出て恥をかかないでいられる」ために最低限必要な必需品を考えた。
- 各費目については、様々な調査を基に金額を算出。例えば、住居費については、民間借家を想定し、居住面積は住生活基本計画による最低居住面積水準に基づき、家賃については、住宅情報誌に基づき家賃を調査し、その最低価格を採用。

②阿部委員報告

- 最低生活の中身や価格などについて、専門家ではなく、(属性が近い)一般市民が最低生活に必要なものを議論して決定する。(MIS手法)。
- 何が最低必要かを定めるだけでなく、なぜそれが最低必要かを話し合い、納得することを異なるグループで複数回行うことにより、合意形成を促す。また、個人単位でニーズを考える、架空の人物を設定する、どこでどのように入手するかも事例に基づき参加者が決定する、などの特徴がある。
- 課題として、事例の設定の妥当性や参加者の属性、定義の共有、特別な日の内容と費用決定の困難さ、など。

③山田委員報告

- 専門家ではなく一般市民が合意できる最低生活費を模索するため、インターネット調査による市民参加型の簡易な測定方法を試行。
- インターネット上で「①切り詰めるだけ切り詰めて最低限いくら必要か」「②つつましいながらも人前で恥ずかしくない社会生活をおくるためにいくら必要か」という2種類の調査を行い、主観的な最低生活費の幅を検証。①と②は、自分と家族にとっての最低限必要な生活費を考える場合の両極端と考えられる。
- 消費項目は、月単位での必要消費として15項目、年単位での必要消費として11項目。各消費項目ごとにいくら必要か回答。

各種統計調査の概要について

| 統計調査名 | 調査頻度 (直近) | 目的 | 調査対象 | 主な調査事項 | 直近の調査時期 |
|-------------------|--|--|------------------------------|--|---|
| 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。 | 約56,400世帯 (うち単身は約4,700世帯) | <ul style="list-style-type: none"> ・収入 ・支出 ・主要耐久消費財等 ・貯蓄 ・借入金残高 ・世帯 ・住居 | <ul style="list-style-type: none"> ○2人以上世帯 平成26年9～11月 ○単身世帯 平成26年10・11月 |
| 家計調査 (総務省) | 毎月 (平成26年) | 国民生活における家計収支の実態を把握し、国の経済政策・社会政策の立案のための基礎資料を提供する。 | 約9,000世帯 | <ul style="list-style-type: none"> ・収入 ・支出 ・購入頻度 ・貯蓄 ・負債現在高 ・世帯 ・住居 | — |
| 被保護者調査 (厚労省) | <ul style="list-style-type: none"> ○月次調査 毎月 (平成28年) ○年次調査 毎年 (平成26年) | 被保護世帯等の受給状況、実態、特に保護の決定状況、世帯員の状況を把握し、生活保護制度及び厚生労働行政の企画運営に必要な基礎資料を得る。 | 約1,600,000世帯 (生活保護受給世帯全数) | <ul style="list-style-type: none"> ○月次調査 世帯数、人員数、扶助の種類、世帯類型、保護の開廃等 ○年次調査 加算、控除、年金、保護の決定状況、世帯員の状況等 | <ul style="list-style-type: none"> ○月次調査 — ○年次調査 平成26年7月 |

有子世帯の扶助・加算の概要

| | 母子加算 | 児童養育加算 | 教育扶助 | 高等学校等就学費 |
|----------------------|--|---|---|--|
| 趣 旨 | 子どもの貧困の解消を図るため、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支給するもの。 | 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。 | 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。 | 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 |
| 基準額 (月額、28年度) | ○在宅 1級地 22,790円 2級地 21,200円 3級地 19,620円 ○入院入所 18,990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 670円以内 中学校 750円以内 教材代 実費支給 学校給食費 実費支給 校外活動費 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 1,670円以内 教材代 実費支給 授業料 公立高校相当額 入学料 公立高校相当額 入学考査料 公立高校相当額 通学交通費 実費支給 学習支援費 5,150円 |

勤労控除の概要

勤労控除は、就労収入のうち一定額を収入から控除し、収入の一部を手元に残すことにより、就労に伴う必要経費の補填や、就労インセンティブの増進・自立助長を図ることを目的とする制度。

1. 基礎控除

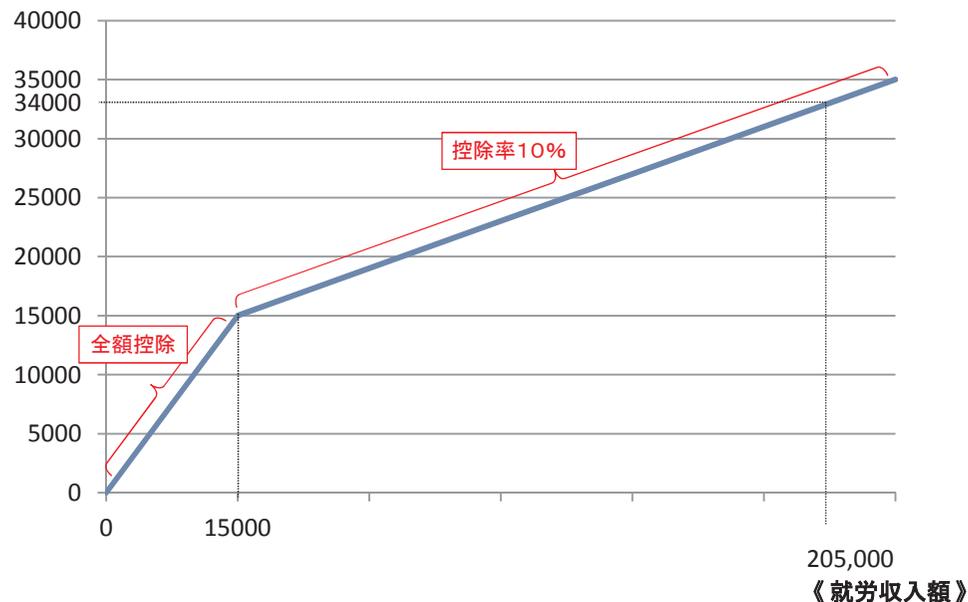
- 就労に伴い必要となる被服、身の回り品、知識・教養の向上等のための経費、職場交際費等の経常的な経費を控除するものであり、勤労意欲の増進、自立の助長を図ることを目的とする。
- 控除額は、就労収入に比例して増加。

【控除額(月額)】

- ・就労収入15,000円までは全額控除。
- ・就労収入15,000円超の場合は、15,000円に当該超える額の10%を合計した額が控除額となる(※)。

※ 実際には収入金額別に区分を設け、各区分ごとに控除額を定めている。

《控除額》



2. 新規就労控除

- 新たに継続性のある職業に従事した場合に、その就労収入から一定額を控除するもの。
(中学校等を卒業した者や入院その他やむを得ない事情のためおおむね3年以上の間職業に従事することができなかった者)

【控除額(月額)】 11,100円(就労から6か月間のみ)

3. 未成年者控除

- 20歳未満の者が就労している場合に、その就労収入から一定額を控除するもの。
(単身者や配偶者とのみで独立した世帯を営む者等の一定の条件にある者については認定しない。)

【控除額(月額)】 11,400円

※平成28年4月現在の控除額 15

就労自立給付金の創設

- ◎ 生活保護から脱却すると、税・社会保険料等の負担が生じるため、こうした点を踏まえた上で、生活保護を脱却するためのインセンティブを強化するとともに、脱却直後の不安定な生活を支え、再度保護に至ることを防止することが重要である。
- ◎ このため、保護受給中の就労収入のうち、収入認定された金額の範囲内で別途一定額を仮想的に積み立て、安定就労の機会を得たこと等により保護廃止に至った時に支給する制度（就労自立給付金）を創設した。【施行期日：平成26年7月1日】

制度概要

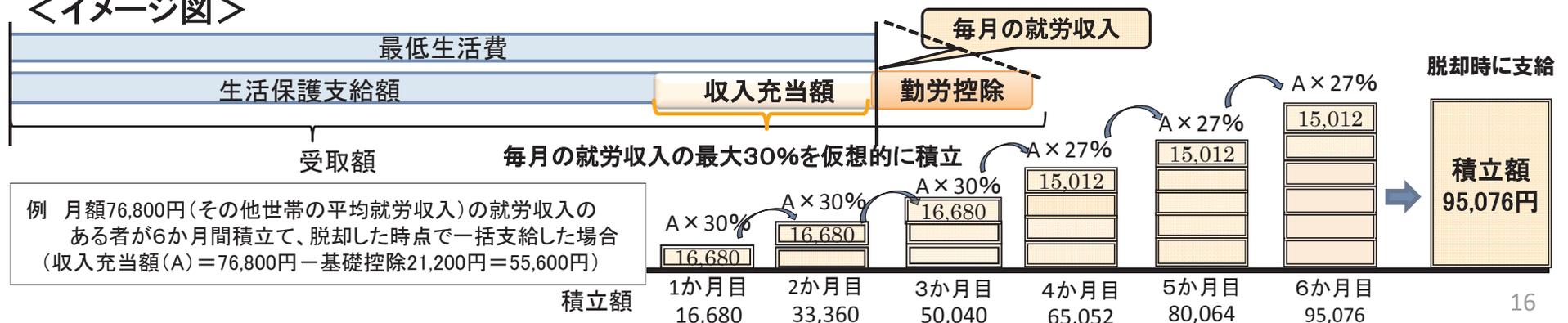
- 支給要件：安定した職業に就いたこと等により保護を必要としなくなったと認められたもの
- 支給時期：世帯を単位として保護廃止時に一括支給
- 支給額：上限額 単身世帯 10万円、多人数世帯 15万円
- 算定方法：算定対象期間(※1)における各月の就労収入額(※2)に対し、その各月に応じた算定率(※3)を乗じて算定し、上限額といずれか低い額を支給額とする。
- 再受給までの期間：原則3年間

※1 算定対象期間：保護を必要としなくなったと認められた日が属する月から起算して前6か月間。

※2 就労収入額：就労に伴う収入として収入充当した額

※3 算定率：保護の廃止に至った就労の収入認定開始月を起算点とし、1～3月目までは30%、4～6月目までは27%、7～9月目までは18%、10月目以降は12%

<イメージ図>



生活保護制度における級地制度の概要

級地制度の目的

- 生活保護法第8条第2項に基づき、地域における生活様式や物価差による生活水準の差がみられる実態を踏まえ、最低生活保障の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。

現行の級地間較差

- 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参考に設定。(基準見直しと同様段階的に実施)

| | 1級地－1 | 1級地－2 | 2級地－1 | 2級地－2 | 3級地－1 | 3級地－2 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 平成24年度(基準見直し前) | 100.0 | 95.5 | 91.0 | 86.5 | 82.0 | 77.5 |
| 平成27年度(基準見直し後) | 100.0 | 95.7 | 90.4 | 88.3 | 84.4 | 80.8 |

現行の級地指定

(昭和62年度～)

| | 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 | 東京都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 (4.6%) | 49 (2.8%) | 121 (7.0%) | 79 (4.5%) | 557 (32.0%) | 855 (49.1%) |
| 被保護世帯数 (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。