

生活保護制度の見直しについて

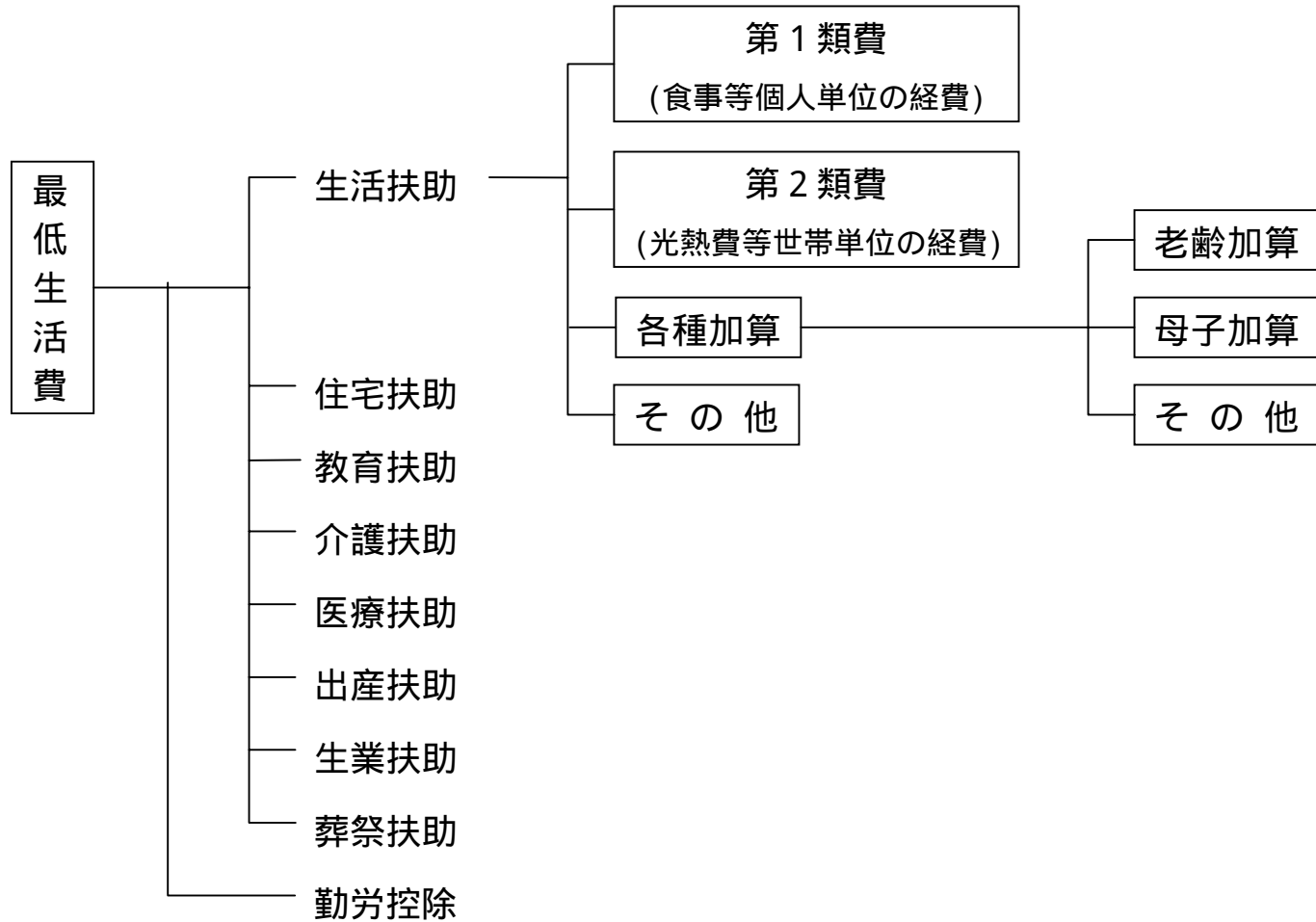
生活保護制度の在り方についての中間取りまとめのポイント

生活保護基準について	1
生活扶助基準について	2
老齢加算・母子加算について	4
その他	6
生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ	7
(平成15年12月16日 生活保護制度の在り方に関する専門委員会)	
生活保護制度の在り方に関する専門委員会名簿	10

生活保護基準について

最低生活費の体系

最低生活費を計算する尺度となる保護基準は、厚生労働大臣が、要保護者の年齢、世帯の構成、所在地等の事情を考慮して扶助別に（8種類）に定める。



生活扶助基準について

最低生活の水準の検証には、年間収入階級の第1 / 10分位の世帯の消費水準に着目することが適当

今回、第1 / 10分位の消費水準と生活扶助基準額とを詳細に比較（勤労3人世帯で比較）

第1 / 10分位（第1～第5 / 50分位）全体 一般低所得世帯 < 生活扶助基準額

第1～第2 / 50分位 一般低所得世帯 < 生活扶助基準額

（食費、教養娯楽費等の減少が顕著な分位）

第3～第5 / 50分位 一般低所得世帯 生活扶助基準額（勤労控除額を除く）

一般低所得世帯 < 生活扶助基準額（勤労控除額を含む）

生活扶助基準額及び勤労控除額の評価については、引き続き議論

家計調査特別集計（平成8年～12年平均）

（単位：月額・円）

年間収入階級	全体平均	第1～10 /50分位平均 (第1 / 5分位)	第1～5 /50分位平均 (第1 / 10分位)	第3～5 /50分位平均	第1～2 /50分位平均
消費支出額	311,619	224,400	210,769	220,925	195,535
生活扶助相当支出額	207,013	146,126	137,708	143,807	128,559
食料費	66,170	50,605	48,893	50,241	46,871
(エンゲル係数)	21.2%	22.6%	23.2%	22.7%	24.0%
教養娯楽費と交通・通信費と交際費の合計	51,118	33,439	30,769	32,755	27,789

（単位：月額・円）

生活保護基準（平成8年～12年平均）	
生活保護基準額	186,444
生活扶助基準額と勤労控除額との合計	164,008
うち生活扶助基準額	143,409
うち勤労控除額	20,599

勤労控除は就労に伴う必要経費を控除するものであり、控除額は就労収入によって異なる。

（15年度上限額：33,260円・収入額8,000円までは全額控除）

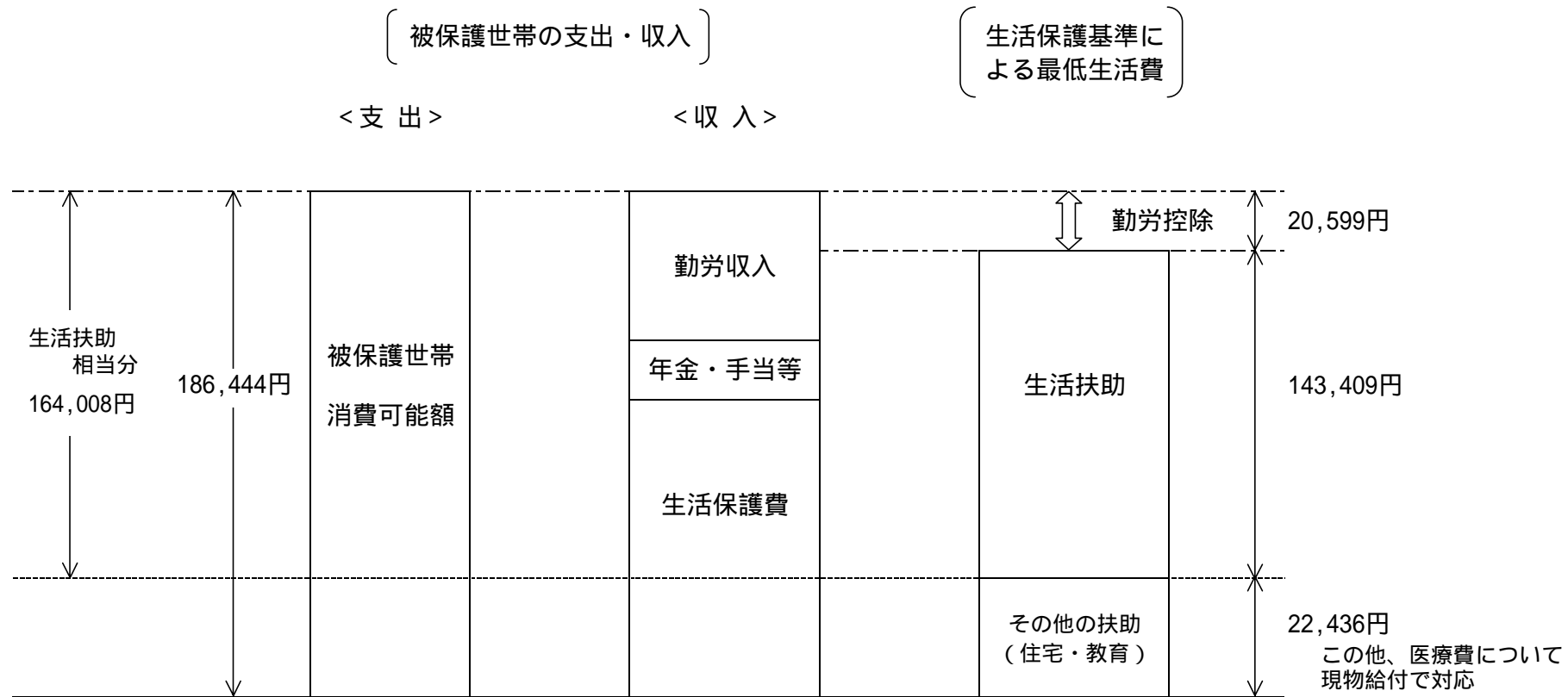
なお、上記の勤労控除額20,599円は、平成8年～12年までの平均控除額である。

注1 生活扶助相当支出額とは、消費支出額の全体から、生活保護制度中の生活扶助以外の扶助に該当するもの（家賃・地代等＝住宅扶助、教育費＝教育扶助、医療診療代＝医療扶助等）、生活保護制度で基本的に認められない支出に該当するもの（自動車関連経費等）、被保護世帯は免除されているもの（NHK受信料）、最低生活費の範疇になじまないもの（家事使用人給料、仕送り金等）を除いたものである。

注2 交際費は「その他の消費支出」の一部である。

(参考)

被保護世帯の支出・収入と生活保護基準との関係



老齡加算・母子加算について

一般低所得高齡単身世帯の消費水準 60歳～69歳の者 > 70歳以上の者
 老齡加算そのものについては廃止の方向で見直すことが必要
 ただし、高齡者世帯の社会生活に必要な費用への配慮や激変緩和の措置が必要
 一般低所得母子世帯の消費支出額 < 被保護母子世帯の生活扶助基準額
 母子加算の見直しについては、母子世帯の生活実態、自立支援の在り方等を検証・検討した上で、更に検討

(老齡加算・母子加算の対象者等について)

	老 齡 加 算	母 子 加 算
対 象 者	70歳以上の者	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（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）を養育しなければならない場合に養育に当たる者
適 用 件 数	270,146件（被保護者全国一斉調査：平成14年7月1現在）	80,168件（被保護者全国一斉調査：平成14年7月1日現在）
基 準 額	17,930円（1級地）	23,310円（1級地）

(参考)

(高齢単身世帯における消費実態と生活扶助基準との比較について)

単身世帯 (全国、第 - 5 分位)

(月平均・単位: 円)

	60歳~69歳	70歳以上
	無職世帯	
生活扶助相当支出額	76,761 円	65,843 円
消費支出額 (全体)	121,360 円	90,848 円

41歳~59歳	
全世帯	勤労世帯
生活扶助相当支出額	74,846 円
消費支出額 (全体)	110,233 円

	生活扶助基準額		
	41歳~59歳	60歳~69歳	70歳以上
生活扶助	76,410 円	74,509 円	88,112 円
加算			16,922 円
再掲: 除加算	76,410 円	74,509 円	71,190 円

資料: 全国消費実態調査特別集計 (平成11年)

(母子世帯における消費実態と生活扶助基準との比較について)

一般世帯 (全国、第 - 5 分位)

(月平均・単位: 円)

	全世帯	
	母子・子供1人	母子・子供2人
生活扶助相当支出額	85,999 円	103,839 円
消費支出額 (全体)	123,581 円	153,647 円

勤労世帯	
母子・子供1人	母子・子供2人
生活扶助相当支出額	104,049 円
消費支出額 (全体)	151,456 円

	生活扶助基準額	
	母子・子供1人	母子・子供2人
生活扶助	138,084 円	179,274 円
加算	21,998 円	23,747 円
再掲: 除加算	116,086 円	155,527 円

母子世帯 (全国、第 - 5 分位)

(月平均・単位: 円)

	全世帯	
	母子・子供1人	母子・子供2人
生活扶助相当支出額	130,299 円	131,302 円
消費支出額 (全体)	215,224 円	200,532 円

勤労世帯	
母子・子供1人	母子・子供2人
生活扶助相当支出額	128,859 円
消費支出額 (全体)	198,357 円

	生活扶助基準額	
	母子・子供1人	母子・子供2人
生活扶助	138,084 円	179,274 円
加算	21,998 円	23,747 円
再掲: 除加算	116,086 円	155,527 円

資料: 全国消費実態調査特別集計 (平成11年)

(参考)

年間収入5分位階級の平均収入額について

(単位: 円)

	年間収入5分位階級				
	第1	第2	第3	第4	第5
夫婦2人世帯 (全世帯)	2,803,746	4,435,570	5,736,527	7,676,809	12,970,186
母子2人世帯 (全世帯・子ども1人)	1,268,998	2,189,092	3,205,964	5,065,477	9,113,701

資料: 全国消費実態調査特別集計 (平成11年)

(単位: 円)

	年間収入5分位階級				
	第1	第2	第3	第4	第5
夫婦2人世帯 (勤労世帯・有業1人)	2,913,076	4,449,991	5,750,619	7,662,307	11,771,730
母子2人世帯 (勤労世帯・子ども1人)	1,304,304	2,175,779	2,895,912	4,507,179	8,762,476

資料: 全国消費実態調査特別集計 (平成11年)

その他

以下の点についても、生活扶助基準の在り方として議論

- ・ 生活扶助基準第1類費及び第2類費の設定の在り方
- ・ 生活扶助基準の改定方式の在り方

今後、以下の点について議論

- ・ 自立支援の在り方
- ・ 相談体制の在り方
- ・ 保護の要件等の在り方
- ・ 保護施設の在り方
- ・ 地域間調整の在り方その他生活保護の適正な制度・運用の在り方

生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ

平成15年12月16日
生活保護制度の在り方に関する専門委員会

生活保護制度については、平成12年のいわゆる「社会福祉基礎構造改革法案」に対する附帯決議等において、見直しや検討が必要との指摘がなされていることから、本専門委員会は、社会保障全般の動向を踏まえつつ、生活保護制度における最低生活保障の体系と生活保護基準の在り方について、主に生活扶助基準を中心に、国民の一般的消費動向、特に一般低所得世帯及び被保護世帯の生活実態等を検証しながら議論を重ねてきた。

本中間取りまとめは、本年8月以来6回にわたる議論を踏まえて、生活保護制度の見直しをにらみつつ、本専門委員会の生活扶助基準についての考え方をさしあたり示したものである。

1 生活扶助基準の評価

生活扶助基準の評価については、勤労控除額を含めた生活扶助基準額を検証したところ、昭和58年の中央社会福祉審議会意見具申において、当時の基準が一般国民の消費実態との均衡上、ほぼ妥当な水準に達しているとの評価を受けたところであるが、今般、生活保護基準の在り方を検討する上で、近年、社会経済情勢が著しく変化している状況も踏まえ、改めて生活扶助基準の水準の評価を行った。

生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連においてとらえられるべき相対的なものであり、具体的には、年間収入階級第1/10分位の世帯の消費水準に着目することが適当である。

このような考え方にに基づき、第1/10分位の勤労者3人世帯の消費水準について詳細に分析して3人世帯(勤労)の生活扶助基準額と比較した結果は次のとおり。

- ・ 第1/10分位の消費水準と生活扶助基準額とを比較すると、後者が高い。
- ・ 第1/10分位(第1~第5/50分位)のうち、食費、教養娯楽費等の減少が顕著な分位である第1~第2/50分位の消費水準と生活扶助基準額とを比較すると、後者が高い。
- ・ 第1/10分位のうち、残りの第3~第5/50分位の消費水準(結果として第1/5分位の消費水準に近似)と勤労控除額を除いた生活扶助基準額とを比較すると均衡が図られている。しかし、被保護世帯の消費可能額である勤労控除額を含めた生活扶助基準額と比較すると、後者が高い。

なお、生活扶助基準額及び勤労控除額の評価については、自立支援の在り方等についての議論を踏まえて、本専門委員会において引き続き議論することが必要である。

2 生活扶助基準第1類費及び第2類費の設定の在り方

標準3人世帯を基準として具体的な世帯類型別にこれを展開してみると、いくつかの問題がみられる。

(1) 第1類費の年齢別格差

マーケットバスケット方式時の栄養所要量を基準として設定されている現行の

第1類費の年齢別格差について、直近の年齢別栄養所要量及び一般低所得世帯の年齢別消費支出額と比較して検証したところ、概ね妥当であるが、年齢区分の幅についてはもう少し大きく取るべきだという意見もあるなど、その在り方については引き続き検討することが必要である。また、0歳児については、人工栄養費の在り方を含めた見直しが必要である。

(2) 世帯人員別生活扶助基準

生活扶助基準額は、個人消費部分(第1類費)と世帯共同消費部分(第2類費)によって構成されているが、この両者の割合は一般低所得世帯の消費実態と比べると第1類費が相対的に大きい。また、このように相対的に大きな第1類費が年齢別に組み合わせられるために、多人数世帯ほど基準額が割高になることが指摘されている。

これを是正するために、3人世帯の生活扶助基準額の第1類費と第2類費の構成割合を一般低所得世帯の消費実態に均衡させるよう第2類費の構成割合を高めることが必要である。

また、世帯人員別に定めた第2類費の換算率については、一般低所得世帯における世帯人員別第2類費相当支出額の格差を踏まえ、多人数世帯の換算率を小さくする方向で見直しを行うことが必要である。

(3) 単身世帯の生活扶助基準

単身世帯の生活扶助基準における第1類費及び第2類費の構成割合については、現在の3人世帯を基軸とする基準設定では、必ずしも一般低所得世帯の消費実態を反映したものとはなっていない。

したがって、一般に単身世帯数が増加している中で、とりわけ被保護世帯の約7割が単身世帯であること、単身世帯における第1類費と第2類費については一般世帯の消費実態からみて、これらを区分する実質的な意味が乏しいことも踏まえ、単身世帯については、一般低所得世帯との均衡を踏まえて別途の生活扶助基準を設定することについて検討することが望ましい。

3 生活扶助基準の改定方式の在り方

昭和59年度以降、生活扶助基準については、一般国民生活における消費水準との比較において相対的なものとして設定する観点から、当該年度に想定される一般国民の消費動向に対応するよう、毎年度の政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びを基礎とする改定方式が採られてきた。

この改定方式については概ね妥当であると認められてきたが、最近の経済情勢はこの方式を採用した当時と異なることから、例えば5年間に一度の頻度で、生活扶助基準の水準について定期的に検証を行うことが必要である。

また、定期的な検証を行うまでの毎年の改定については、近年、民間最終消費支出の伸びの見通しがプラス、実績がマイナスとなるなど安定しておらず、また、実績の確定も遅いため、これによる被保護世帯への影響が懸念されることから、改定の指標の在り方についても検討が必要である。この場合、国民にとってわかりやすいものとする必要があるため、例えば、年金の改定と同じように消費者物価指数の伸びも改定の指標の一つとして用いることなども考えられる。

なお、急激な経済変動があった場合には、機械的に改定率を設定するのではなく、最低生活水準確保の見地から別途対応することが必要である。

4 老齡加算及び母子加算の在り方

加算は被保護者の特別の需要に対応する方策の一つであり、必要即応の観点、実質的最低生活の確保の上から検討する必要がある。しかし、歴史的な経緯で設けられてきた加算には現在の状況に合わないものもある。

母子加算は、母子世帯における母親の特別需要に対応するものとして昭和24年に創設され、また、老齡加算は、昭和35年の老齡福祉年金制度発足を踏まえ、高齢者の特別需要に対応するものとして同年に創設されたものであるが、これらの加算の必要性について、次のとおり検証を行い、意見を集約した。

(1) 老齡加算

単身無職の一般低所得高齢者世帯の消費支出額について、70歳以上の者と60歳～69歳の者との間で比較すると、前者の消費支出額の方が少ないことが認められる。

したがって、消費支出額全体でみた場合には、70歳以上の高齢者について、現行の老齡加算に相当するだけの特別な需要があるとは認められないため、加算そのものについては廃止の方向で見直すべきである。ただし、高齢者世帯の社会生活に必要な費用に配慮して、生活保護基準の体系の中で高齢者世帯の最低生活水準が維持されるよう引き続き検討する必要がある。

また、被保護世帯の生活水準が急に低下することのないよう、激変緩和の措置を講じるべきである。

(2) 母子加算

一般低所得母子世帯の消費支出額との比較において、母子加算を加えた被保護母子世帯の生活扶助基準額が高いことが認められる。

しかしながら、母子加算の見直しについては、これがひとり親世帯等における子供の養育への特別需要に対応していることも踏まえ、ひとり親世帯等の生活実態を把握した上で検討することが必要であり、その際には、ひとり親世帯等に対する自立支援の在り方、勤労控除や他の扶助の在り方、他の母子福祉施策等との連携の在り方について議論した結果を踏まえることが適当である。

5 今後の議論の進め方

生活保護基準の在り方については、生活扶助以外の扶助の検討など、積み残された議論があることから、引き続き検討するとともに、今後次のとおり、生活保護制度の理念に照らして、自立支援の在り方などについても更に議論を行い、本専門委員会の考え方を取りまとめていくこととする。

- ・自立支援の在り方について
- ・相談体制の在り方について
- ・保護の要件等の在り方について
- ・保護施設の在り方について
- ・地域間調整の在り方その他生活保護の適正な制度・運用の在り方について

社会 保 障 審 議 会 福 祉 部 会
生活保護制度の在り方に関する専門委員会名簿

(敬称略、五十音順)

氏 名	役 職
あそ う としま さ 麻 生 利 正	栃木県保健福祉部長
いしばし としろう 石 橋 敏 郎	熊本県立大学総合管理学部教授
いわ た まさ み 岩 田 正 美	日本女子大学人間社会学部教授
おおかわ あきひろ 大 川 昭 博	横浜市福祉局ソーシャルワーカー
おかべ たく 岡 部 卓	東京都立大学人文学部教授
きょうごく たかのぶ 京 極 高 宣	日本社会事業大学学長
ごとう れいこ 後 藤 玲 子	国立社会保障・人口問題研究所総合企画部第二室室長
たなか りょうじ 田 中 亮 治	全国救護施設協議会会長
ねもと よしあき 根 本 嘉 昭	神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部教授
はった たつお 八 田 達 夫	東京大学空間情報科学研究センター教授
ふかわ ひさし 布 川 日佐史	静岡大学人文学部教授
まつうら としあき 松 浦 稔 明	全国市長会社会文教委員会委員長 (坂出市長)