

## 第5回 生活扶助基準に関する検討会

日時：平成19年11月30日（金）  
9：00～  
場所：東海大学校友会館 富士の間

### － 議事次第 －

#### 1. 開会

#### 2. 議題

- (1) 報告の取りまとめに向けた議論
- (2) その他

#### 3. 閉会

配付資料

資料 生活扶助基準に関する検討会報告書（案）

# 生活扶助基準に関する検討会報告書(案)

平成19年〇〇月〇〇日  
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、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<sup>1</sup>。
- 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。

<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>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

---

<sup>2</sup> 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日から〇〇月〇〇日までの間、〇回にわたり、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<sup>3</sup>。

<sup>3</sup> 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<sup>4</sup>。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、それを下回ることの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<sup>5</sup>、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。

---

<sup>4</sup> 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指摘もあった。

<sup>5</sup> 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<sup>6</sup>。なお、過去の給付水準との比較も重要であるとの指摘があった。

## (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。

---

<sup>6</sup> 一方、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・五分位でみると約6割)にとどまっている点に留意する必要があるとの指摘があった。

- 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<sup>7</sup>。

## (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。

---

<sup>7</sup> 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検証・評価を実施した。

## 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、被保護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<sup>8</sup>。
- 勤労控除としては、基礎控除のほか、特別控除<sup>9</sup>、新規就労控除<sup>10</sup>、未成年者控除<sup>11</sup>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。<sup>12</sup>
- 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。

<sup>8</sup> 「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。

<sup>9</sup> 「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。

<sup>10</sup> 「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。

<sup>11</sup> 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。

<sup>12</sup> 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り、また、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

## 生活扶助基準に関する検討会報告書参考資料

- 本検討会は、議事を公開するとともに、会議資料及び議事概要も公表している。
- 以下の参考資料は、この報告書に関連する一部の資料を抜粋したものである。全体の資料は、公表されている会議資料を参照されたい。

	頁
I. 生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書(抜粋) .....	1
II. 生活扶助基準の概要	
生活保護制度の概要 .....	3
最低生活費の体系 .....	4
最低生活費の算定例(平成19年度) .....	5
生活扶助基準の改定方式の変遷 .....	6
現行の生活扶助基準の設定方法について .....	7
級地の概要 .....	8
勤労控除の概要 .....	9
勤労控除(基礎控除)の仕組み .....	10
III. 評価・検証に用いたデータ	
一般低所得世帯の消費支出額について(全国消費実態調査結果) .....	11
世帯人数別の生活扶助基準額の検証 .....	12
年齢別の生活扶助基準額の検証 .....	13
一般世帯の生活扶助相当支出額と生活扶助基準額の地域差の比較 .....	14
一般世帯における生活扶助相当支出額の地域差の推移 .....	15
就労に関連する経費 .....	16

# I 生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書(抜粋)

## 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  
生活保護制度の在り方に関する専門委員会

### 第1 (略)

### 第2 生活保護基準の在り方について

#### 1 生活扶助基準の評価・検証等について

##### (1) 評価・検証

先の中間取りまとめにおいて報告したとおり、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。なお、生活扶助基準の検証に当たっては、平均的に見れば、勤労基礎控除も含めた生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費における生活扶助相当額よりも高くなっていること、また、各種控除が実質的な生活水準に影響することも考慮する必要がある。

また、これらの検証に際しては、地域別、世帯類型別等に分けるとともに、調査方法及び評価手法についても専門家の知見を踏まえることが妥当である。同時に、捕捉率(生活保護の受給要件を満たす世帯がどれだけ実際に生活保護を受けているか)についても検証を行う必要があるとの指摘があった。

##### (2) 設定及び算定方法

現行の生活扶助基準の設定は3人世帯を基軸としており、また、算定については、世帯人員数分を単純に足し上げて算定される第1類費(個人消費部分)と、世帯規模の経済性、いわゆるスケールメリットを考慮し、世帯人員数に応じて設定されている第2類費(世帯共同消費部分)とを合算する仕組みとされているため、世帯人員別にみると、必ずしも一般低所得世帯の消費実態を反映したものとなっていない。このため、特に次の点について改善が図られるよう、設定及び算定方法について見直しを検討する必要がある。

### ① 多人数世帯基準の是正

かねてより、生活扶助基準は多人数になるほど割高になるとの指摘がなされているが、これは人数が増すにつれ第1類費の比重が高くなり、スケールメリット効果が薄れるためである。このため、中間取りまとめにおいて指摘した第2類費の構成割合及び多人数世帯の換算率に関する見直しのほか、世帯規模の経済性を高めるような設定等について検討する必要がある。

### ② 単身世帯基準の設定

中間取りまとめで指摘したとおり、単身世帯の生活扶助基準についても、多人数世帯の基準と同様、必ずしも一般低所得世帯の消費実態を反映したものとなっていない。また、被保護世帯の7割は単身世帯が占めていること、近年、高齢化の進展や扶養意識の変化に伴って高齢単身世帯の増加が顕著となっており、今後もさらにその傾向が進むと見込まれる。これらの事情にかんがみ、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必要である。

### ③ 第1類費の年齢別設定の見直し

中間取りまとめにおいても指摘したとおり、人工栄養費の在り方も含めた0歳児の第1類費や、第1類費の年齢区分の幅の拡大などについて見直しが必要である。

## 2 (略)

## 3 級地

現行級地制度については昭和62年度から最大格差22.5%、6区分制とされているが、現在の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たところである。このため、市町村合併の動向にも配慮しつつ、さらに今後詳細なデータによる検証を行った上、級地制度全般について見直しを検討することが必要である。

## 4 その他

なお、1(1)で述べた定期的な評価を次回行う際には、今回行われた基準の見直しに係る事項についても評価の対象とし、専門家による委員会等において詳細な分析や検証を行い、被保護世帯の生活への影響等も十分調査の上、必要な見直しを検討することが求められる。

## 第3～第5 (略)

## Ⅱ. 生活扶助基準の概要

### ○ 生活保護制度の概要

#### 1 生活保護制度の目的

##### ○ 最低生活の保障

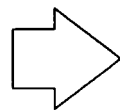
⇒ 資産、能力等すべてを活用してもなお生活に困窮する者に対し、困窮の程度に応じた保護を実施

##### ○ 自立の助長

#### 最低生活の保障

① 資産、能力等あらゆるものを利用することが保護の前提。また、扶養義務者による扶養などは、保護に優先される。

- ・不動産、自動車、預貯金等の資産
- ・稼働能力の活用
- ・年金、手当等の社会保障給付
- ・扶養義務者からの扶養 等



#### ◇保護の開始時に調査

(預貯金、年金、手当等の受給の有無や可否、傷病の状況等を踏まえた就労の可否、扶養義務者の状況及び扶養能力等)

◇保護適用後にも届出を義務付け

#### ② 支給される保護費の額

・厚生労働大臣が定める基準で計算される最低生活費から収入を差し引いた差額を保護費として支給

最低生活費

年金等の収入

↓  
支給される保護費

収入としては、就労による収入、年金等社会保障の給付、親族による援助等を認定。

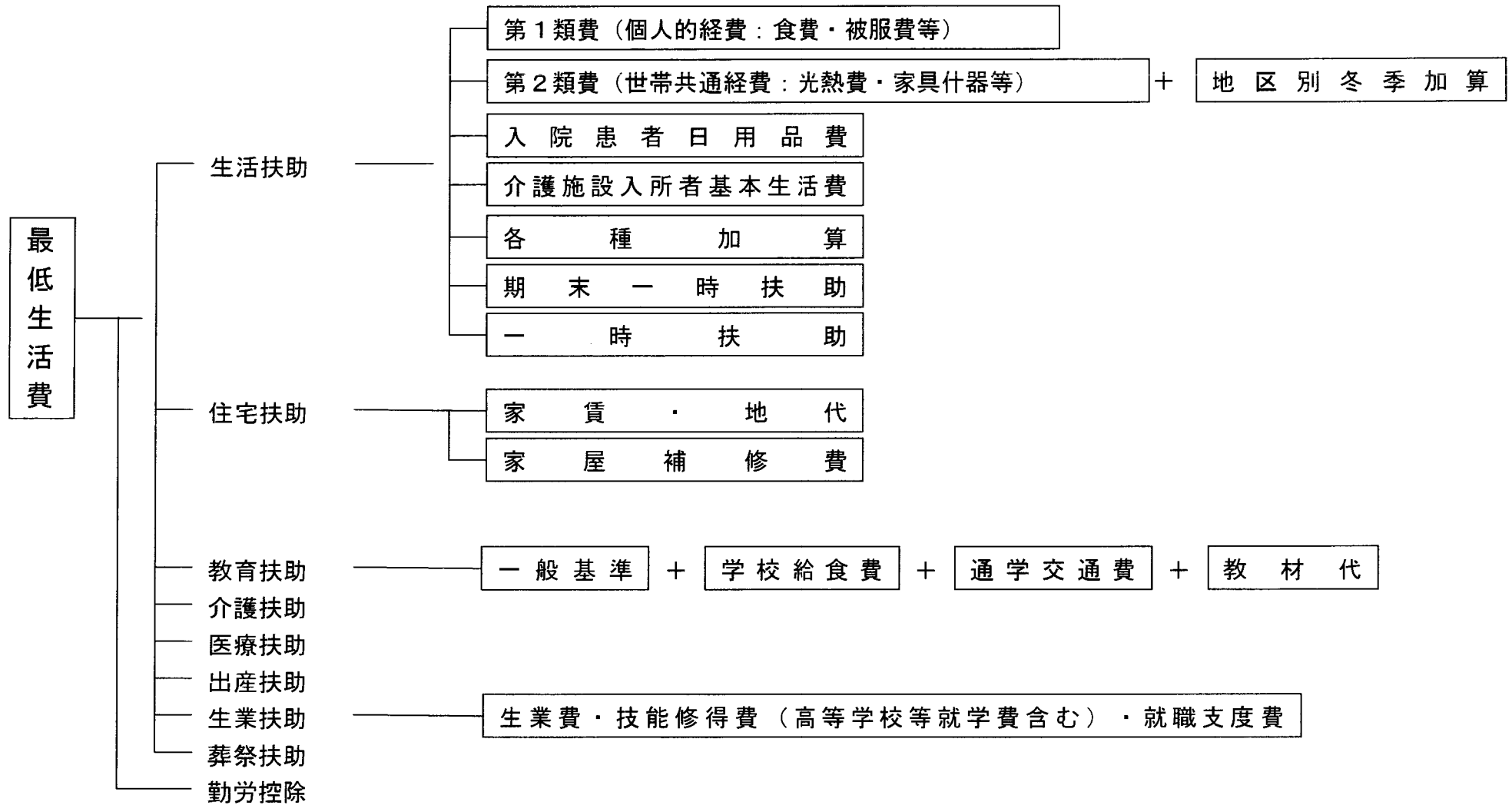
預貯金、保険の払戻し金、不動産等の資産の売却収入等も認定するため、これらを使い尽くした後に初めて保護適用となる。

#### 自立の助長

- ・世帯の実態に応じて、年数回の訪問調査
- ・就労の可能性のある者への就労指導



○ 最低生活費の体系



# ○ 最低生活費の算定例（平成19年度）

【最低生活費認定額＝①＋②＋③＋④＋⑤＋⑥＋⑦】

## ① 生活扶助基準(第1類費)

(単位:円)

年齢	1級地		2級地		3級地	
	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
0～2	20,900	19,960	19,020	18,080	17,140	16,200
3～5	26,350	25,160	23,980	22,790	21,610	20,420
6～11	34,070	32,540	31,000	29,470	27,940	26,400
12～19	42,080	40,190	38,290	36,400	34,510	32,610
20～40	40,270	38,460	36,650	34,830	33,020	31,210
41～59	38,180	36,460	34,740	33,030	31,310	29,590
60～69	36,100	34,480	32,850	31,230	29,600	27,980
70～	32,340	31,120	29,430	28,300	26,520	25,510

世帯構成員の数4人の世帯の場合は、第1類費の個人別の額を合算した額に0.95を乗じた額をその世帯の第1類費とし、世帯構成員の数5人以上の世帯の場合は、同じく合算した額に0.90を乗じた額をその世帯の第1類費とする。

## ② 生活扶助基準(第2類費)

(単位:円)

人員	1級地		2級地		3級地	
	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
1人	43,430	41,480	39,520	37,570	35,610	33,660
2人	48,070	45,910	43,740	41,580	39,420	37,250
3人	53,290	50,890	48,490	46,100	43,700	41,300
4人	55,160	52,680	50,200	47,710	45,230	42,750
5人以上1人を増すごとに加算する額	440	440	400	400	360	360

冬季(11月～翌年3月)には地区別に冬季加算が別途計上される。

## ③ 加算額

(単位:円)

加算できる対象	加算額			
	1級地	2級地	3級地	
障害者	身体障害者障害程度等級表の1・2級に該当する者等	26,850	24,970	23,100
	身体障害者障害程度等級表の3級に該当する者等	17,890	16,650	15,400
母子世帯等	児童1人の場合	15,510	14,430	13,350
	児童2人の場合	16,740	15,580	14,420
	3人以上の児童1人につき加える額	630	580	530

①該当者がいるときだけその分を加える。

②このほか、「妊婦・産婦」などがある場合は、別途、妊婦加算等あり。

③児童とは、15歳になる日以後の最初の3月31日までの間にある者。

## ④ 住宅扶助基準

実際に支払っている家賃・地代

## ⑤ 教育扶助基準

区分	基準額
小学生	円 2,150
中学生	円 4,180

このほか必要に応じ教材費などの実費が計上される。

## ⑥ 介護扶助基準

居宅介護費の平均にかかった

## ⑦ 医療扶助基準

費診療平均にかかった医療

このほか、出産、葬祭などがある場合は、それらの経費が一定額加算される。

## 最低生活費認定額

## 生活扶助基準の改定方式の変遷

- ① 標準生計費方式(昭和21年～22年)  
当時の経済安定本部が定めた世帯人員別の標準生計費を基に算出し、生活扶助基準とする方式。
- ② マーケットバスケット方式(昭和23年～35年)  
最低生活を営むために必要な飲食物費や衣類、家具什器、入浴料といった個々の品目を一つ一つ積み上げて最低生活費を算出する方式。
- ③ エンゲル方式(昭和36年～39年)  
栄養審議会の答申に基づく栄養所要量を満たし得る食品を理論的に積み上げて計算し、別に低所得世帯の実態調査から、この飲食物費を支出している世帯のエンゲル係数の理論値を求め、これから逆算して総生活費を算出する方式。
- ④ 格差縮小方式(昭和40年～58年)  
一般国民の消費水準の伸び率以上に生活扶助基準を引き上げ、結果的に一般国民と被保護世帯との消費水準の格差を縮小させようとする方式。
- ⑤ 水準均衡方式(昭和59年～現在)  
当時の生活扶助基準が、一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当であるとの評価を踏まえ、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費実態との調整を図るという方式。

## ○ 現行の生活扶助基準の設定方法について

- 現行の生活扶助基準は、3人世帯を基軸として設定。
- 一般世帯の消費実態の第1類費(食費、被服費等が相当)と第2類費(光熱水費、家具家事用品等が相当)の構成割合を参考として、生活扶助基準を第1類費と第2類費に展開
- 第1類費については、年齢別の栄養所要量を参考とした指数で展開
- 第2類費については、一般世帯における世帯人数別の消費支出を参考とした指数で展開

### 現行の生活扶助基準の設定方法

3人世帯の生活扶助基準額

162,170円(100.0%)

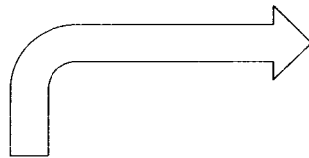
33歳・29歳・4歳



一般世帯の消費実態の第1類費と第2類費の構成割合を参考として第1類費と第2類費に展開

第1類費：106,890円(65.9%)

第2類費：55,280円(34.1%)



○ 第1類費(食費、被服費等が相当)  
年齢別の栄養所要量を参考とした指数で展開

	0~2歳	3~5歳	6~11歳	12~19歳	20~40歳	41~59歳	60~69歳	70歳~
現行の第1類費	51.9	65.4	84.6	104.5	100.0	94.8	89.6	80.3



単位：円

	0~2歳	3~5歳	6~11歳	12~19歳	20~40歳	41~59歳	60~69歳	70歳~
基準額	20,900	26,350	34,070	42,080	40,270	38,180	36,100	32,340

○ 第2類費(光熱水費、家具什器等が相当)  
世帯人員別の消費支出(第2類費相当)の指数を参考として展開

	1人世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯
現行の第2類費	81.5	90.2	100.0	103.5	104.3



単位：円

	1人世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯
基準額	44,270	49,740	55,280	57,410	57,850

○ 級地の概要

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に反映させることを目的としたもの。

○現行の級地間較差（昭和62年度～）

現行の級地は、1級地-1から3級地-2までの6区分のなかで、それぞれの較差を4.5%ずつとして設定している（計22.5%）。

級地間較差（1級地-1=100）

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
級地間較差	100.0	95.5	91.0	86.5	82.0	77.5

○現行の級地指定（昭和62年度～）

各市（区）町村ごとに指定している。

級地別市町村数（平成19年4月1日現在）

総数	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	金沢市 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
1,806	58	50	121	79	575	923

## ○ 勤労控除の概要

### ① 勤労に伴う必要経費を補填

勤労収入を得るためには、勤労に伴う被服費や知識・教養の向上等のための経費が必要となることから、勤労収入のうちの一定額を控除する。

### ② 勤労意欲の増進・自立助長

※現在の方式は「昭和60年12月17日 中央社会福祉審議会意見具申」における「自立助長を促進するという観点から勤労意欲の増進が効果的に図られるよう制度を見直す必要がある。」との指摘を踏まえて設定されたものである。

## ○ 基礎控除 [ 上限額 月額 33,190円 (1級地) 勤労収入額8,000円までは全額控除 ]

経常的な経費を対象とする基礎控除の控除額は、勤労収入に比例して増加させる方式 (収入金額比例方式) を採用している。

## ○ その他の控除

- ・ 特別控除 [ 年間勤労収入額の1割 上限額 年額 150,900円 (1級地) ]
- ・ 新規就労控除 [ 基準額 月額 10,400円 (各級地共通) 就労から6か月間 ]
- ・ 未成年者控除 [ 基準額 月額 11,600円 (各級地共通) ]

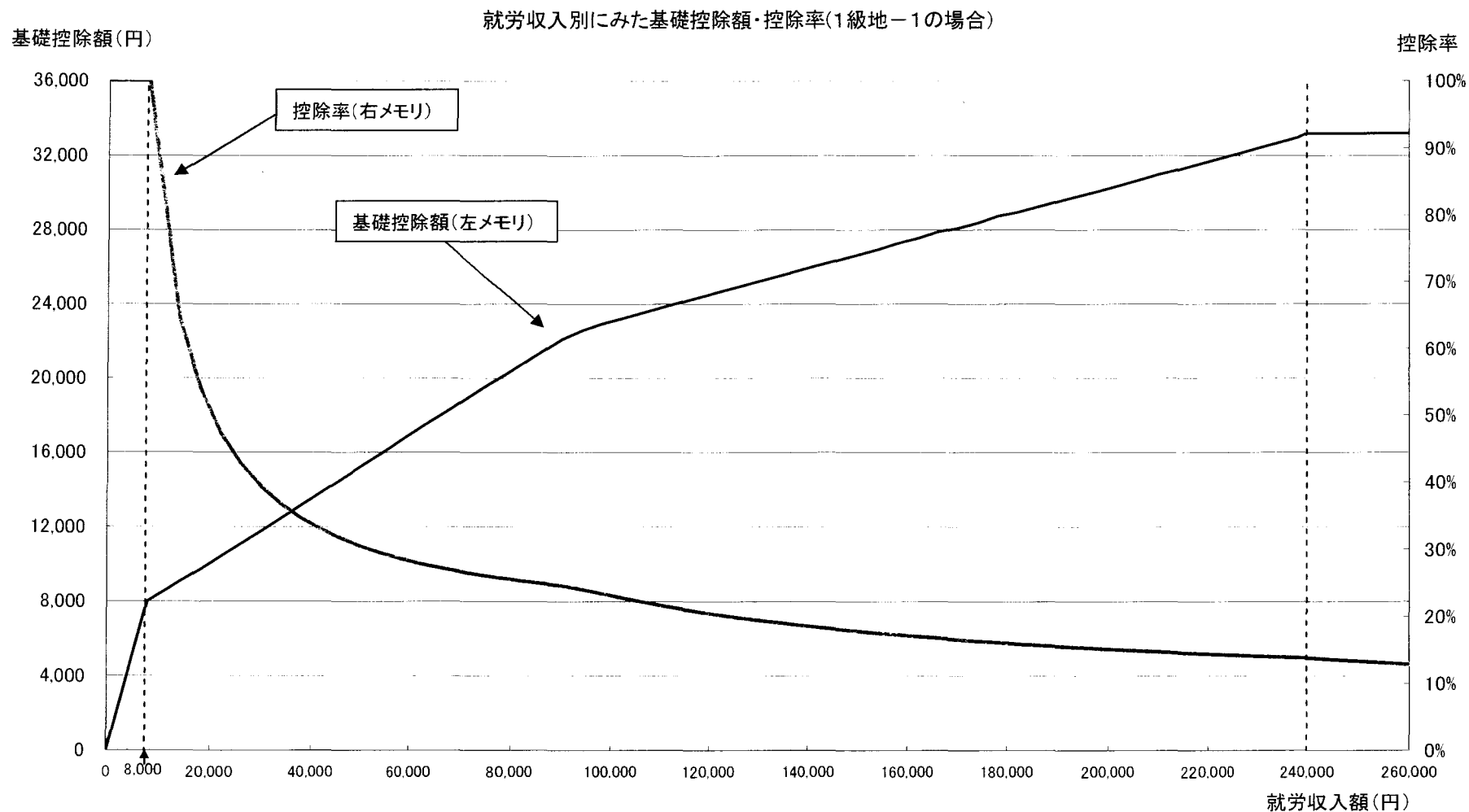
世帯類型別にみた勤労控除額

	総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害世帯	その他世帯
勤労控除適用世帯の平均控除額(実績) (1世帯あたり月額)	23,103円	13,742円	25,810円	20,593円	25,370円
就労世帯数	124,310	11,820	38,600	35,220	38,670
就労率	12.2%	2.7%	49.4%	8.9%	37.5%

資料: 被保護者全国一斉調査(平成17年7月1日時点)

## ○ 勤労控除(基礎控除)の仕組み

- 就労収入額に比例して基礎控除額が増える仕組み。
- 就労収入8,000円までは全額控除となっている。
- 就労収入240,000円で基礎控除額の上限額(33,190円)となっている。



就労収入額	8,000円	50,000円	100,000円	150,000円	200,000円	240,000円	260,000円
基礎控除額	8,000円	15,220円	23,220円	26,660円	30,380円	33,190円	33,190円
控除率	100.0%	30.4%	23.2%	17.8%	15.2%	13.8%	12.8%

### Ⅲ. 評価・検証に用いたデータ

#### ○ 一般低所得世帯の消費支出額について(全国消費実態調査結果)

##### ① 夫婦子1人(有業者あり)世帯の生活扶助相当支出額と生活扶助基準額との比較

単位:円

第1・十分位		第1・五分位	
生活扶助相当支出額	生活扶助基準額	生活扶助相当支出額	生活扶助基準額
148,781	150,408	153,607	150,840

##### ② 単身世帯の生活扶助相当支出額と生活扶助基準額との比較

(60歳以上の場合)

単位:円

年齢区分	第1・十分位		第1・五分位	
	生活扶助相当支出額	生活扶助基準額	生活扶助相当支出額	生活扶助基準額
60歳以上	62,831	71,209	71,007	71,193
60～69歳	68,666	72,956	79,110	72,913
70歳以上	57,553	69,628	64,838	69,884

※1 平成16年全国消費実態調査特別集計の結果。

※2 生活扶助相当支出額は、消費支出額から家賃、医療等の生活扶助に相当しないものを除いたもの。

※3 生活扶助基準額は、集計の対象となっている世帯のそれぞれの生活扶助基準額を算出し、その平均をとったもの。  
また、比較する基準額は平成16年度ベースのもの(ただし、平成16年度以降の制度見直しを反映したもの)。なお、別途、勤労控除により対応している就労に伴う必要経費は加えていない。

※4 ②の分位の設定は、年間収入に、「貯蓄残高－負債残高」/「平均余命」、を加えた指標を用いた。



## ○ 世帯人数別の生活扶助基準額の検証

- ほぼ全ての費目でスケールメリット(規模の経済)がはたらいている。
- 多人数世帯において、生活扶助基準額と消費支出額の乖離が大きくなっている。
- 世帯人数別の消費支出額の指数は、第1類費と第2類費とで大きな差はなく、同様のスケールメリットがはたらいている。

世帯人員別にみた消費支出額(有業者有り世帯)と生活扶助基準額の比較

	消費支出額(円)					指数(1人=1.00)					費目別構成割合				
	1人	2人	3人	4人	5人	1人	2人	3人	4人	5人	1人	2人	3人	4人	5人
集計世帯数	639	2,493	2,575	2,574	1,195										
生活扶助相当支出計	88,080	149,211	166,949	175,497	188,066	1.00	1.69	1.90	1.99	2.14	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
第1類費相当支出	44,875	71,736	86,580	96,057	104,712	1.00	1.60	1.93	2.14	2.33	50.9%	48.1%	51.9%	54.7%	55.7%
第2類費相当支出	43,205	77,476	80,370	79,441	83,354	1.00	1.79	1.86	1.84	1.93	49.1%	51.9%	48.1%	45.3%	44.3%
食料	28,425	47,427	55,073	59,308	66,862	1.00	1.67	1.94	2.09	2.35	32.3%	31.8%	33.0%	33.8%	35.6%
住居(修繕材料)	87	527	336	222	355	1.00	6.06	3.86	2.55	4.08	0.1%	0.4%	0.2%	0.1%	0.2%
光熱・水道	8,059	14,824	17,233	18,365	21,413	1.00	1.84	2.14	2.28	2.66	9.1%	9.9%	10.3%	10.5%	11.4%
家具・家事用品	3,567	6,540	7,096	6,932	7,347	1.00	1.83	1.99	1.94	2.06	4.0%	4.4%	4.3%	3.9%	3.9%
被服及び履物	6,423	6,429	7,764	9,050	9,026	1.00	1.00	1.21	1.41	1.41	7.3%	4.3%	4.7%	5.2%	4.8%
保健医療	1,956	3,898	3,900	3,884	3,897	1.00	1.99	1.99	1.99	1.99	2.2%	2.6%	2.3%	2.2%	2.1%
交通・通信	9,980	10,856	14,039	15,352	16,393	1.00	1.09	1.41	1.54	1.64	11.3%	7.3%	8.4%	8.7%	8.7%
教育	2	220	791	2,176	2,760	1.00	110	396	1,088	1,380	0.0%	0.1%	0.5%	1.2%	1.5%
教養娯楽	12,553	16,563	17,250	19,738	21,327	1.00	1.32	1.37	1.57	1.70	14.3%	11.1%	10.3%	11.2%	11.3%
その他の消費支出	17,029	41,927	43,468	40,471	38,686	1.00	2.46	2.55	2.38	2.27	19.3%	28.1%	26.0%	23.1%	20.6%
諸雑費	8,071	13,839	14,046	13,376	13,612	1.00	1.71	1.74	1.66	1.69	9.2%	9.3%	8.4%	7.6%	7.2%
こづかい(使途不明)	22	7,546	12,753	14,286	13,792	1.00	343.00	579.68	649.36	626.91	0.0%	5.1%	7.6%	8.1%	7.3%
交際費	8,131	18,186	13,803	11,201	9,510	1.00	2.24	1.70	1.38	1.17	9.2%	12.2%	8.3%	6.4%	5.1%
仕送り金	804	2,356	2,866	1,608	1,773	1.00	2.93	3.56	2.00	2.21	0.9%	1.6%	1.7%	0.9%	0.9%
生活扶助基準計(1類+2類)	75,393	108,216	145,354	171,350	191,377	1.00	1.44	1.93	2.27	2.54	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
第1類費	35,449	65,603	97,796	122,107	142,581	1.00	1.85	2.76	3.44	4.02	47.0%	60.6%	67.3%	71.3%	74.5%
第2類費	39,944	42,613	47,558	49,242	48,797	1.00	1.07	1.19	1.23	1.22	53.0%	39.4%	32.7%	28.7%	25.5%

資料：平成16年全国消費実態調査特別集計

注1 消費支出額は世帯人員別の年間収入第1・五分位に属する世帯の平均額

注2 生活扶助基準額は、全国消費実態調査の当該世帯のそれぞれの年齢、世帯人員、級地に対応した額を算出し、その平均を用いた。

## ○ 年齢別の生活扶助基準額の検証

単身世帯(20歳以上)の生活扶助相当支出額を「60歳～69歳」の額を1.00とした指数で見ると、「20～39歳」は1.09、「40～59歳」は1.08、「70歳以上」は0.88となっている。

単身世帯（20歳以上）の年齢区別にみた消費支出額

単位：円

	20歳～39歳	40歳～59歳	60歳～69歳	70歳以上	20歳～39歳	40歳～59歳	60歳～69歳	70歳以上
集計世帯数	971	520	704	940				
生活扶助相当支出計	117,687	116,198	108,001	95,407	1.09	1.08	1.00	0.88
第1類費相当支出計	65,000	57,435	47,982	41,245	1.35	1.20	1.00	0.86
第2類費相当支出計	52,687	58,763	60,019	54,162	0.88	0.98	1.00	0.90
食料	35,941	35,355	32,428	28,761	1.11	1.09	1.00	0.89
住居	189	503	615	178	0.31	0.82	1.00	0.29
光熱・水道	7,426	8,817	10,123	9,337	0.73	0.87	1.00	0.92
家具・家事用品	3,246	4,488	4,247	4,176	0.76	1.06	1.00	0.98
被服及び履物	12,547	8,419	5,717	4,270	2.19	1.47	1.00	0.75
保健医療	1,881	2,007	3,175	2,970	0.59	0.63	1.00	0.94
交通・通信	13,842	11,110	8,476	6,829	1.63	1.31	1.00	0.81
交通	4,646	3,663	3,008	2,552	1.54	1.22	1.00	0.85
通信	9,107	7,383	5,370	4,245	1.70	1.37	1.00	0.79
教育	1	0	3	0	0.32	0.11	1.00	0.11
教養娯楽	22,255	17,437	14,085	12,553	1.58	1.24	1.00	0.89
その他の消費支出	20,359	28,062	29,132	26,333	0.70	0.96	1.00	0.90
諸雑費	9,969	11,329	12,735	9,056	0.78	0.89	1.00	0.71
こづかい（使途不明）	206	137	53	138	3.89	2.59	1.00	2.61
交際費	9,315	14,486	16,031	16,767	0.58	0.90	1.00	1.05
仕送り金	869	2,111	312	372	2.78	6.76	1.00	1.19

資料：平成16年全国消費実態調査特別集計

注 『20～59歳における年間収入：第1～3・五分位の世帯』及び『60歳以上における「年間収入+（貯蓄残高-負債残高）/平均余命」：第1～3・五分位の世帯』を抽出して集計

単身世帯（20歳以上）の年齢区別にみた生活扶助基準額

単位：円

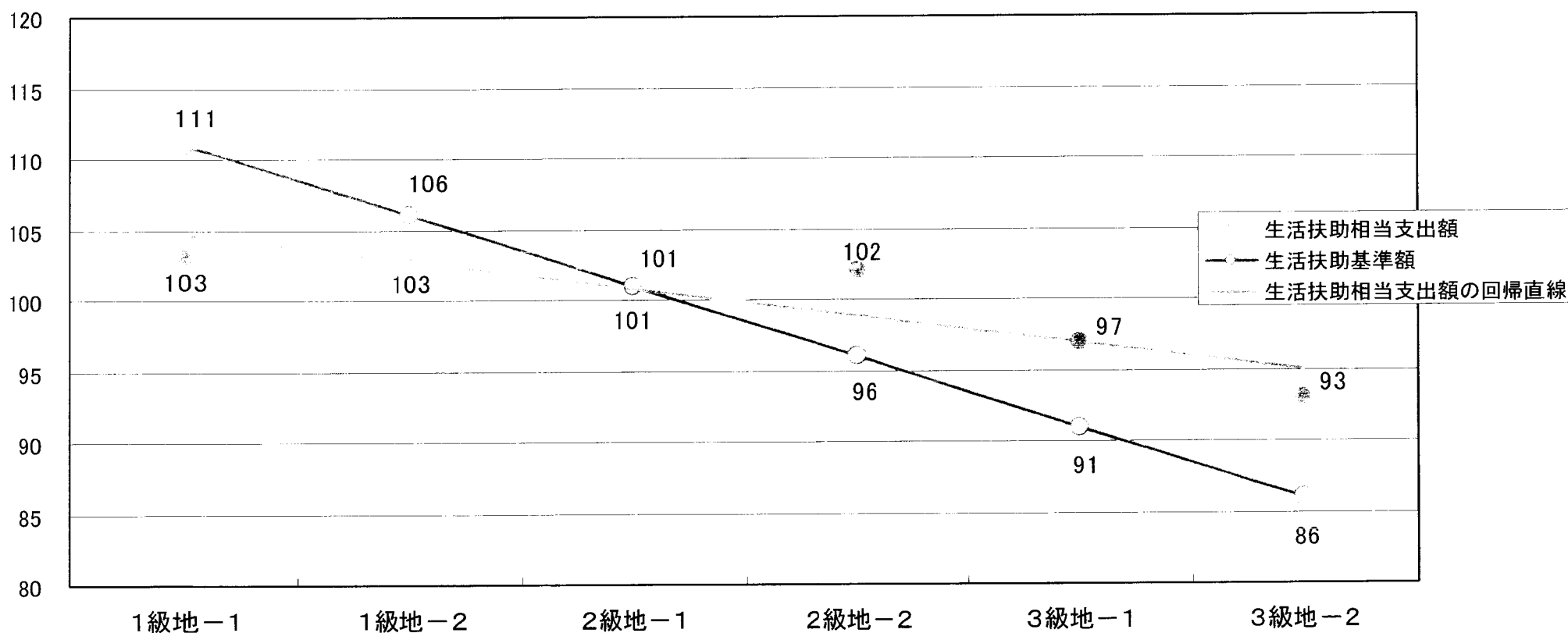
	20歳～40歳	41歳～59歳	60歳～69歳	70歳以上	20歳～40歳	41歳～59歳	60歳～69歳	70歳以上
生活扶助基準額	83,700	81,610	79,530	75,770	1.05	1.03	1.00	0.95
第1類費	40,270	38,180	36,100	32,340	1.12	1.06	1.00	0.90
第2類費	43,430	43,430	43,430	43,430	1.00	1.00	1.00	1.00

○ 一般世帯の生活扶助相当支出額と生活扶助基準額の地域差の比較

2人以上全世帯(1人あたり)、年間収入第1～3・五分位

一般世帯の生活扶助相当支出額と生活扶助基準額の比較

指数(全国平均=100)

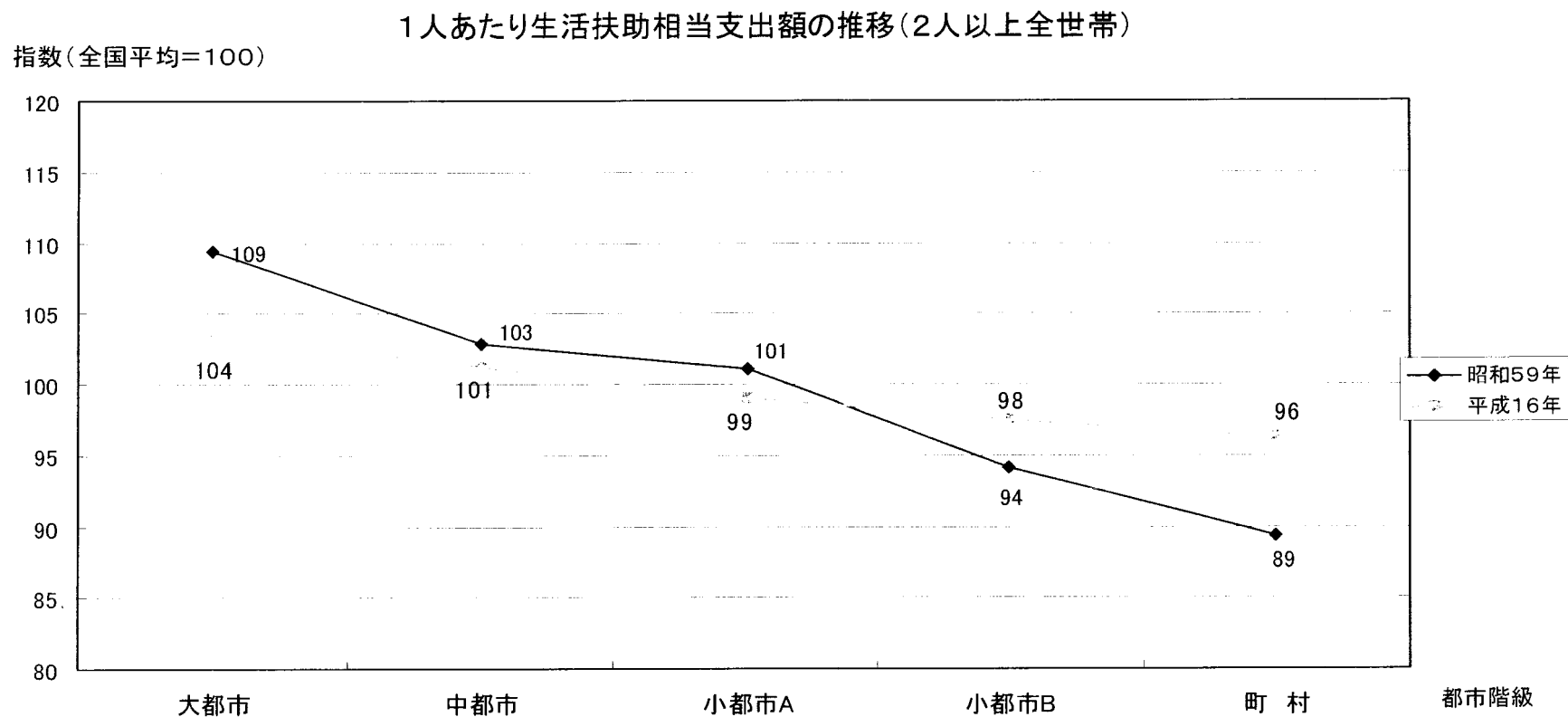


資料:平成16年全国消費実態調査特別集計

注1)1人あたりの生活扶助相当支出額は「1世帯あたりの生活扶助相当支出額」÷「平均世帯人員の平方根」で算出した。

注2)生活扶助基準の全国平均は、全国消費実態調査の級地別世帯数によるウェイトで加重平均して算出した。

○ 一般世帯における生活扶助相当支出額の地域差の推移



資料: 全国消費実態調査

注1) 生活扶助相当支出額は消費支出額-(家賃地代+保健医療+自動車等関係費+教育)で算出した。

注2) 1人あたり生活扶助相当支出額は「1世帯あたり生活扶助相当支出額」÷「平均世帯人員の平方根」で算出した。

## ○ 就労に関連する経費

○単身世帯における就労に関連する経費は、平均で就労収入の1割程度となっている。

○夫婦子1人世帯における就労に関連する経費についても、平均で就労収入の1割程度となっている。

※就労に関連する経費は、就労に伴う経費と考えられる支出品目を幅広く抜き出して集計しているものであり、実際には、就労とは関係がない支出が含まれることがあること、また、むしろ家事上の支出と見るべきものも含まれることがあることに留意する必要がある。

一般世帯における就労に関連する経費

単位:円

	単身有業世帯(60歳未満) 年間収入:第1・五分位	夫婦子1人世帯(有業1人) 年間収入:第1・五分位	(備考)就労に関連する経費として集計した品目
集計世帯数	415	756	
①外食費	8,735	8,346	一般外食
②スーツ、ワイシャツ、ネクタイ等の被服費	2,489	1,687	背広服、男子用コート、婦人服、婦人用スラックス、婦人用コート、ワイシャツ、ブラウス、ネクタイ、男子靴、婦人靴
③クリーニング代	180	283	洗濯代
④文房具等の事務用品	230	439	耐久性文房具、消耗性文房具
⑤雑誌、書籍	1,259	1,224	雑誌・週刊誌、書籍
⑥習い事の月謝	156	167	語学月謝、他の教育的月謝
⑦理美容	2,220	1,977	理髪料、パーマ、カット代、化粧品
⑧定期入れ、名刺入れ等の身の回り品	105	215	他の身の回り用品
⑨つきあい費(接待等会社関係のつきあい)	321	586	つきあい費
⑩こづかい	7	14,176	世帯主こづかい
就労に関連する経費合計(①~⑩) (A)	15,702	29,098	
就労収入 (B)	150,270	271,411	
(A) / (B)	10.4%	10.7%	

資料:平成16年全国消費実態調査特別集計