

生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書

平成 1 6 年 1 2 月 1 5 日
生活保護制度の在り方に関する専門委員会

第 1 生活保護制度の見直しの方向性について

1 制度見直しの背景

生活保護制度は、国民の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制度である。同時に、生活、医療・介護、住宅、教育、就労といった人間の生活全般を総合的にその守備範囲として、他の社会保障制度の不足部分や制度間の谷間を補っている。こうして、生活保護制度は、国民に最終的な「安心」を保障する、日本社会の最後のセーフティネット（安全網）としての役割を果たしてきた。

しかし、今日の国民生活を取り巻く状況は、現行制度が成立した 1950 年頃の状況はもとより、高度経済成長を経て多くの人々が「中流」生活を実感した時代の状況とも大きく様相を異にしている。特に、バブル経済崩壊後の日本の社会経済に生じている産業構造の変化、絶えざる技術革新や情報革命、雇用の流動化、そして家族形態の変貌等は、個々人の自己実現への機会を拡大する反面で、失業の増加や収入の低下、ストレスの増加、地域社会からの孤立や孤独、「ひきこもり」、自殺、虐待等多様な生活不安や問題を大きくさせている。

このような時代にあって、生活保護制度が国民の最低限度の生活を保障する最後のセーフティネットとしての役割を果たし続けるために、今、どのような制度の在り方や生活保護基準の水準が妥当であるかが問われている。

他方で、これまで、社会保障や社会福祉の他制度の改革が随時進められてきたが、現在は社会保障全体の在り方の見直しが課題となっており、それらとの関連においても生活保護制度見直しの必要が指摘されてきている。具体的には、平成 1 2 年のいわゆる「社会福祉基礎構造改革法案」に対する国会附帯決議、平成 1 5 年の社会保障審議会意見、財政制度等審議会建議等の指摘がある。

本報告は、以上を背景として、先に報告した中間取りまとめ以降引き続き行った生活保護基準の妥当性の検証・評価、及び自立支援等生活保護の制度・運用の在り方に関する検討を踏まえ、その改善の方向を示したものである。

なお、委員から検討が必要な点として指摘されたが、議論を尽くすことができなかつた点については、最後に項目のみ掲載した。

2 近年の生活保護の動向

(1) 保護率の上昇と被保護世帯の特性の変化

平成 7 年度以降、保護率は急激に上昇し、平成 1 5 年度には保護率が 1 0. 5 % となって、第 2 次石油危機時（昭和 5 4 ~ 5 8 年）の水準に近づ

いている。また、被保護世帯数は過去最高の94万1,270世帯に達している。ただし、世帯数の急増は単身世帯の急増の影響が大きいことに留意する必要がある。

世帯類型別では、高齢化の影響により高齢者世帯、特に高齢単身世帯が増加しているほか、母子世帯や障害や傷病のないその他世帯も増加している。

(2) 被保護世帯の抱える問題の多様化等

今日の被保護世帯は、傷病・障害、精神疾患等による社会的入院、DV、虐待、多重債務、元ホームレスなど多様な問題を抱えており、また相談に乗ってくれる人がいないなど社会的なきずなが希薄な状態にある。さらに、被保護者には、稼働能力があっても、就労経験が乏しく、不安定な職業経験しかない場合が少なくない。これが就労への不安を生じさせ、また雇用の機会を狭めるなど、就労に当たっての一つの障害となっている。

また、高齢者、傷病障害者世帯以外の世帯であっても保護受給期間が10年を超える世帯が10%を超え、受給期間が長くなるほど保護廃止率が低下するなど、保護受給期間が長期にわたり、自立が困難となっている世帯が少なくない。

他方、地方自治体における生活保護担当職員(※)の不足数が近年大幅に増加している、査察指導員のうち現業員経験がない者が4分の1以上を占めるなど、職員の量的確保や質的充足の面において、地方自治体の実施体制上の問題も見られる。

※ 現業員(被保護世帯への各種調査や自立支援等を行う職員)及び査察指導員(現業員を指導監督する立場の職員)をいう。

このような状況の中、①現在の生活保護の制度や運用の在り方で生活困窮者を十分支えられているか、②経済的な給付だけでは被保護世帯の抱える様々な問題への対応に限界があるのではないか、③自立・就労を支援し、保護の長期化を防ぐための取組が十分であるか、④組織的対応を標榜しつつも、結果的に担当職員個人の努力や経験等に依存しやすくなっている実施体制に困難があるのではないか、という現在の生活保護制度の問題点が浮き彫りとなってきている。

3 制度見直しの基本的視点

生活保護制度の見直しに際しては、上に述べた制度見直しの背景及び近年の生活保護の動向を十分踏まえた上で、大きく変貌しつつある今日の国民生活に適合した制度の在り方を検討することが必要である。

その際、本委員会は、「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方向の下に検討を進めてきた。すなわち、生活保護制度の在り方を、国民の生活困窮の実態を受けとめ、その最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直すこと、つまり、被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への「再挑戦」を可能とするため

の「バネ」としての働きを持たせることが特に重要であるという視点である。この結果、被保護者は、自立・就労支援施策を活用することにより、生活保護法で定める「能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努める義務」を果たし、労働市場への積極的な再参加を目指すとともに、地域社会の一員として自立した生活を送ることが可能になる。なお、ここで言う「自立支援」とは、社会福祉法の基本理念にある「利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」を意味し、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものである。

他方、生活保護制度の「最後のセーフティネット」としての独自の役割は、自らの能力・資産の活用及び他法他施策を優先してもなお最低生活を維持できない者に対して保護を適用するという生活保護法上の「補足性の原理」と表裏一体である。また、生活保護は、日常生活のほか、住宅や医療等の各分野を一体的に最低生活として保障する制度である。このことから、保護の適用前や保護からの脱却直後の低所得者が、個別の分野の支援を必要とする場合については、他の低所得者施策の充実強化に依るべきところが大きいと考える。

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 加算の在り方について

加算は、被保護世帯の特別の需要に対応する方策の一つとして、歴史的な経緯で設けられてきたものであり、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が、国民生活を取り巻く状況の変化の中で、その必要性を検証した上で廃止や要件等の見直しを行う必要がある。老齢加算については、既に中間取りまとめにおいてその廃止の方向での見直しを提言したところであるが、母子加算について全国消費実態調査等による一般母子世帯の消費水準、消費実態との比較検証を行った結果は以下のとおりであった。

① 消費水準

- 母子加算を加えた被保護母子世帯の生活扶助基準額は一般母子世帯の消費支出額よりも高い。また、母子加算を除いた生活扶助基準額は、一般勤労母子世帯の生活扶助相当消費支出額と概ね均衡している。

② 消費実態

- 一般勤労母子世帯の消費支出額と一般勤労夫婦子供世帯の消費支出額の比較においては、外食費や被服及び履き物費等について母子世帯の方が支出額が多い。
- ひとり親勤労世帯の消費支出額とひとり親勤労以外世帯の消費支出額との比較においては、外食費、洋服費等に関し勤労世帯の支出額の方が多。

これらの結果より、一般母子世帯の消費水準との比較の観点からは、現行の母子加算は必ずしも妥当であるとは言えない。しかし、母子世帯は一般的に所得が低いことや①の統計調査における一般母子世帯の客体数の少なから、一般母子世帯の消費支出額との単純な比較により被保護母子世帯の基準の妥当性を判断することはできないのではないかという指摘があった。また、一般勤労母子世帯において、勤労しているが故に生じる追加的な消費需要があることにも留意する必要がある。

これに関し、社会生活に関する調査及び全国母子世帯等調査等により把握された一般母子世帯の生活実態として、家計、子の教育やしつけ等の悩みを抱える世帯が少なくなく、暮らし向きの意識についても、多くが何らかの形で就労しているにもかかわらず、約8割が苦しい状況にあると回答しており、このように、一般母子世帯も苦しい生活状況にあることから、養育のための追加的支出にも対応する必要がある、との意見も見られた。また被保護母子世帯においては交際費や子供との外出等の充足が低いなどの特徴もあったことから、これらの点も考慮する必要があるとの意見もあった。

以上を考え合わせれば、母子加算の見直しの方向性としては、現行の一律・機械的な給付を見直し、ひとり親世帯の親の就労に伴う追加的な消費需要に配慮するとともに、世帯の自立に向けた給付に転換することとし、これに沿って支給要件、支給金額、名称・支給名目等を見直すことが考えられる。これに際し、特に職業訓練等就労に向けた取組や、母子世帯の就労以外の地域的活動への取組の必要性に配慮する必要があるとの意見があった。

ただし、この見直しに当たっては、①子供が大きくなるにつれ、養育に係る手間が減少し、また子供が家事を行うことが可能になることから、就労可能性や就労可能時間が拡大するとともに、勤労しつつ子育てをすることに伴う支出（外食費等）も減少し、世帯としての自立の可能性が増すこと、②後述のとおり、生活保護制度において高等学校の就学費用への対応を検討することとすることなど、子供の成長に伴って養育に必要な費用が変化すること、③後述の自立支援プログラムの実施状況、④前述の生活扶助基準設定方法の見直しなどの要素をも十分勘案して検討する必要がある。