

## 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