

## 第4回 生活扶助基準に関する検討会

日時：平成19年11月20日（火）  
19：00～  
場所：商工会館 6階 G会議室

### － 議事次第 －

#### 1. 開会

#### 2. 議題

- (1) 生活扶助基準の評価・検証に関する議論の整理について
- (2) その他

#### 3. 閉会

#### 配付資料

- 資料 1 前回委員より求めがあった資料
- 資料 2 生活扶助基準の評価・検証に関する議論の整理

## 前回委員より求めのあった資料

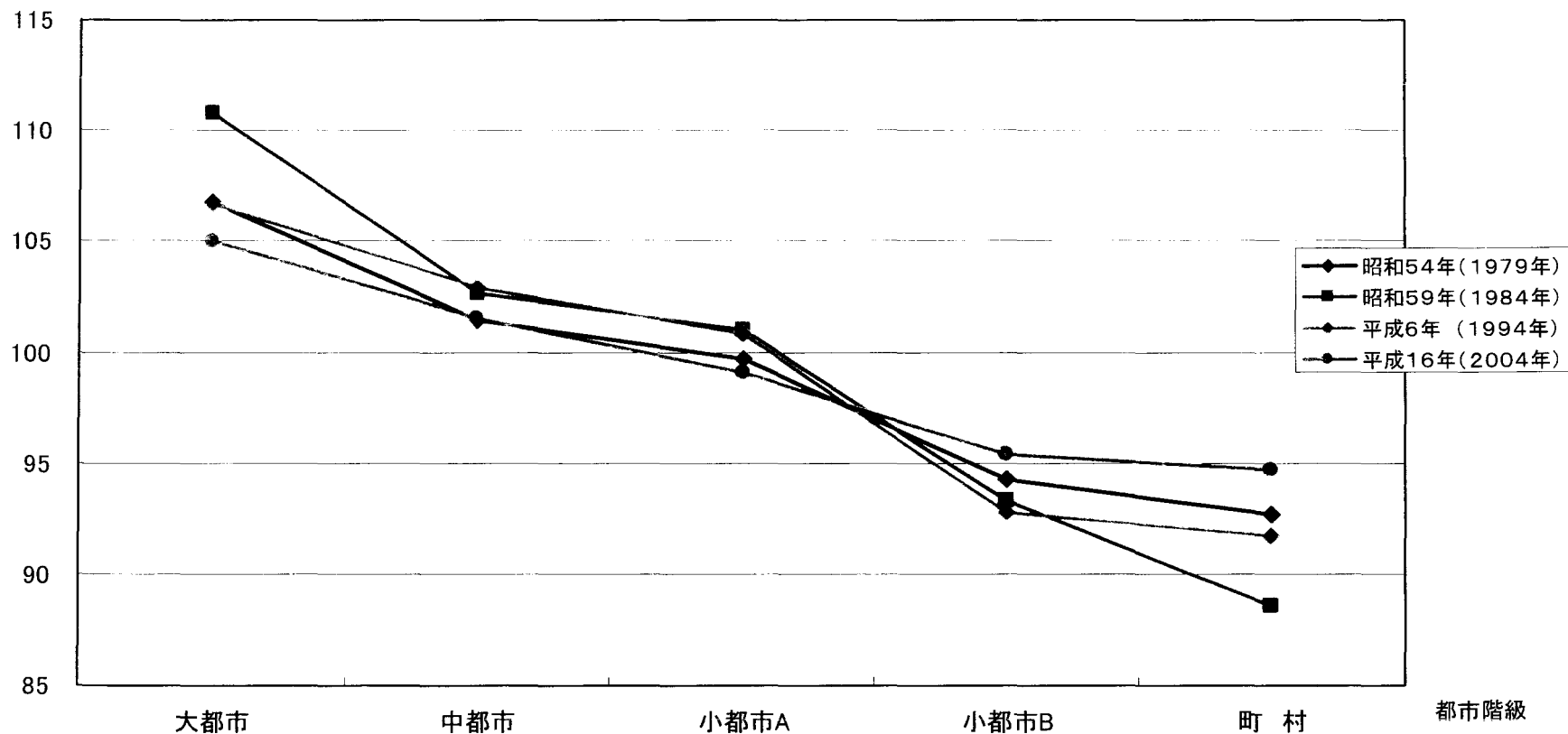
### － 目 次 －

	頁
I 一般世帯における消費支出額の地域差の推移(中間年等を追加したもの) .....	1
II 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(第1・五分位) .....	3
III 被保護世帯における消費実態の地域差について .....	4
IV 単身世帯における消費実態の地域差について .....	5
V 市町村合併による級地変更の影響について .....	9
VI 勤労控除の拡大に当たって留意すべき点 .....	10

# I 一般世帯における消費支出額の地域差の推移(中間年等を追加したもの)

## 1人あたり消費支出額の推移(2人以上全世帯)

指数(全国平均=100)



### 消費支出額

	各年の全国平均を100とした指数					10年前の指数との差(※)				
	大都市	中都市	小都市A	小都市B	町 村	大都市	中都市	小都市A	小都市B	町 村
昭和54年	106.8	101.4	99.7	94.3	92.7	-	-	-	-	-
昭和59年	110.8	102.7	101.0	93.3	88.6	4.0	1.3	1.3	-1.0	-4.1
平成6年	106.7	102.9	100.8	92.8	91.7	-4.1	0.2	-0.2	-0.5	3.1
平成16年	105.0	101.5	99.1	95.4	94.7	-1.7	-1.4	-1.7	2.6	3.0

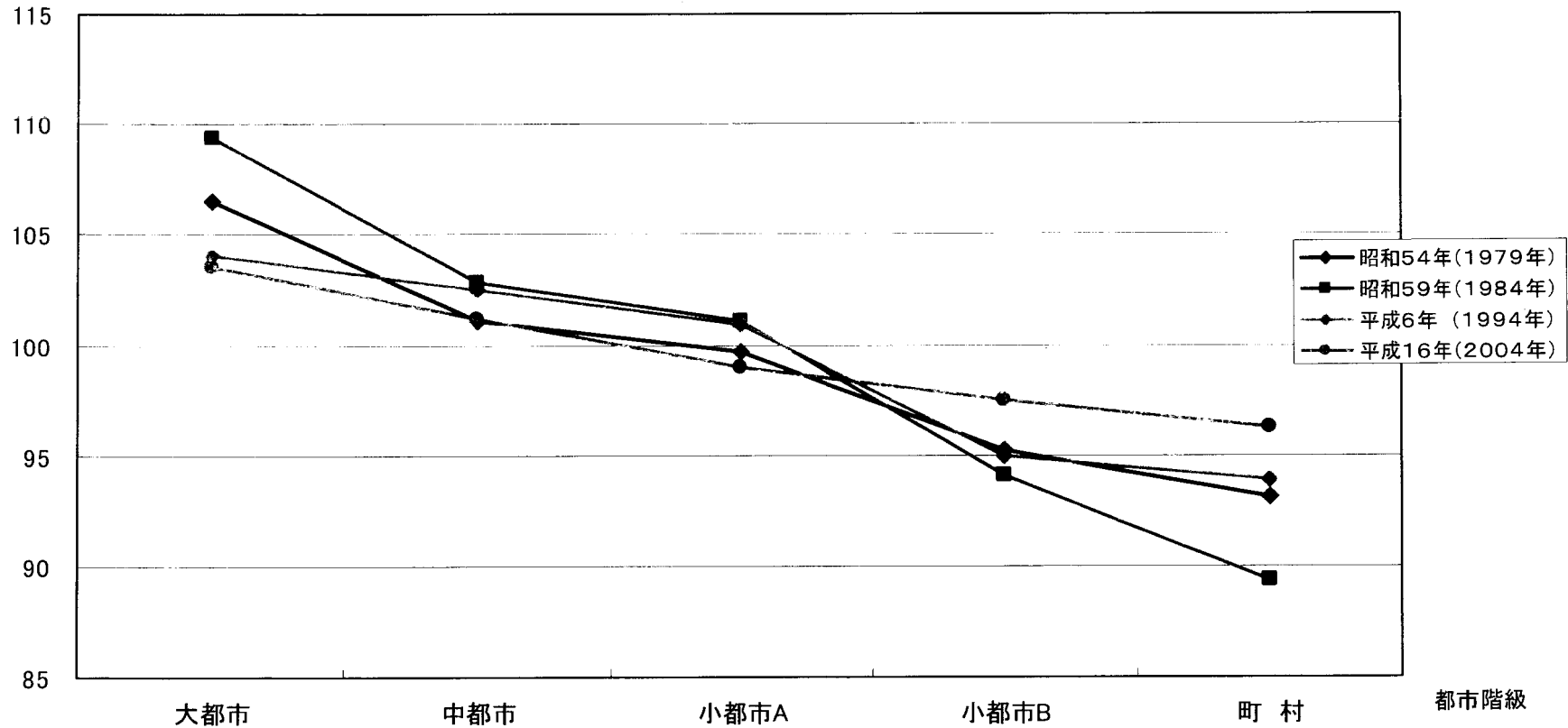
※昭和59年は昭和54年との差

資料: 全国消費実態調査

注) 1人あたりの消費支出額は「1世帯あたりの消費支出額」÷「平均世帯人員の平方根」で算出した。

### 1人あたり生活扶助相当支出額の推移(2人以上全世帯)

指数(全国平均=100)



#### 生活扶助相当支出額

	各年の全国平均を100とした指数					10年前の指数との差(※)				
	大都市	中都市	小都市A	小都市B	町 村	大都市	中都市	小都市A	小都市B	町 村
昭和54年	106.5	101.1	99.7	95.2	93.1	—	—	—	—	—
昭和59年	109.4	102.8	101.1	94.1	89.4	2.9	1.7	1.4	-1.1	-3.7
平成6年	104.1	102.5	100.9	95.0	93.9	-5.3	-0.3	-0.2	0.9	4.5
平成16年	103.5	101.2	99.0	97.5	96.3	-0.6	-1.3	-1.9	2.5	2.4

※昭和59年は昭和54年との差

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。

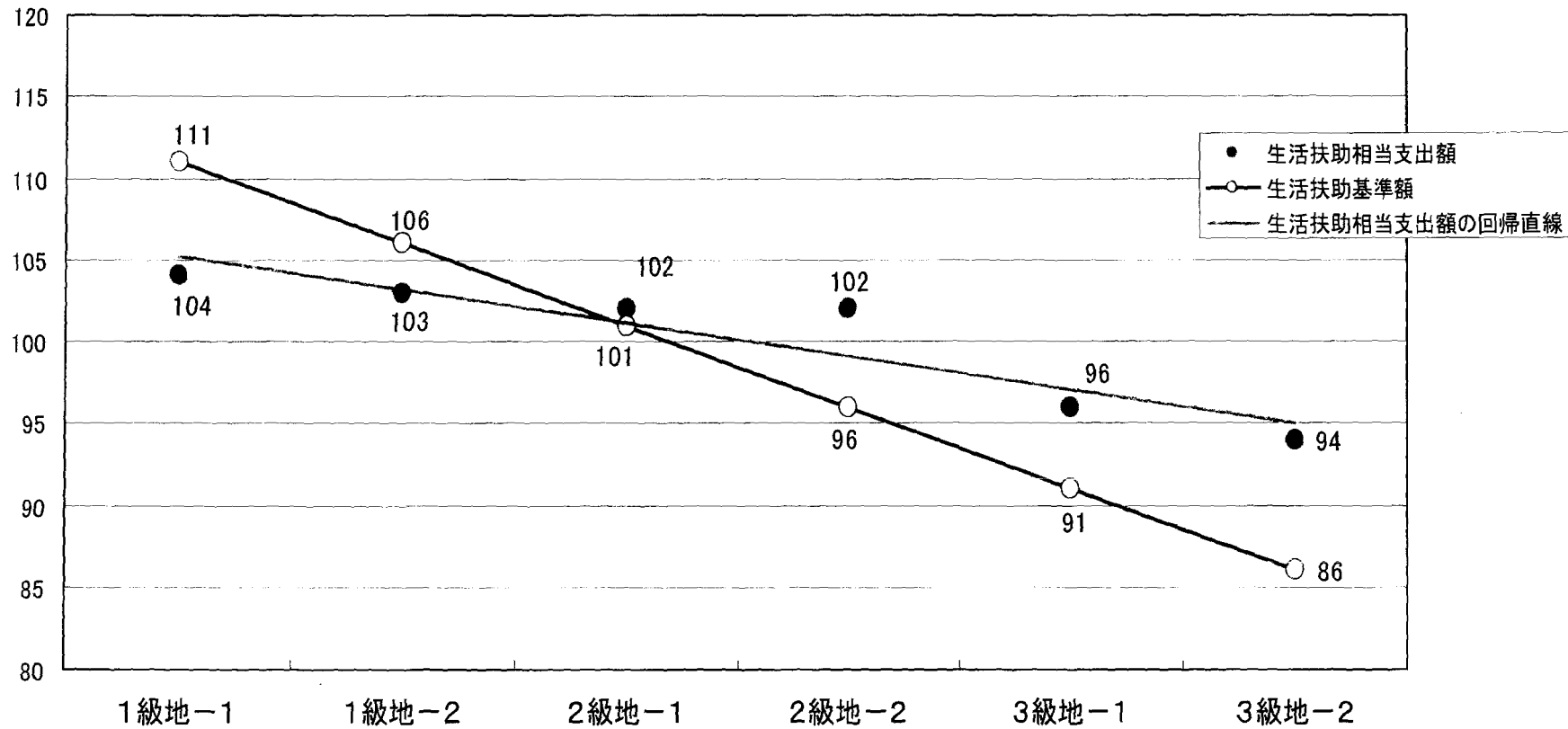
注2) 1人あたり生活扶助相当支出額は「1世帯あたり生活扶助相当支出額」÷「平均世帯人員の平方根」で算出した。

## II 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(第1・五分位)

○ 2人以上全世帯(1人あたり)、年間収入第1・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: 全国消費実態調査特別集計(平成16年)

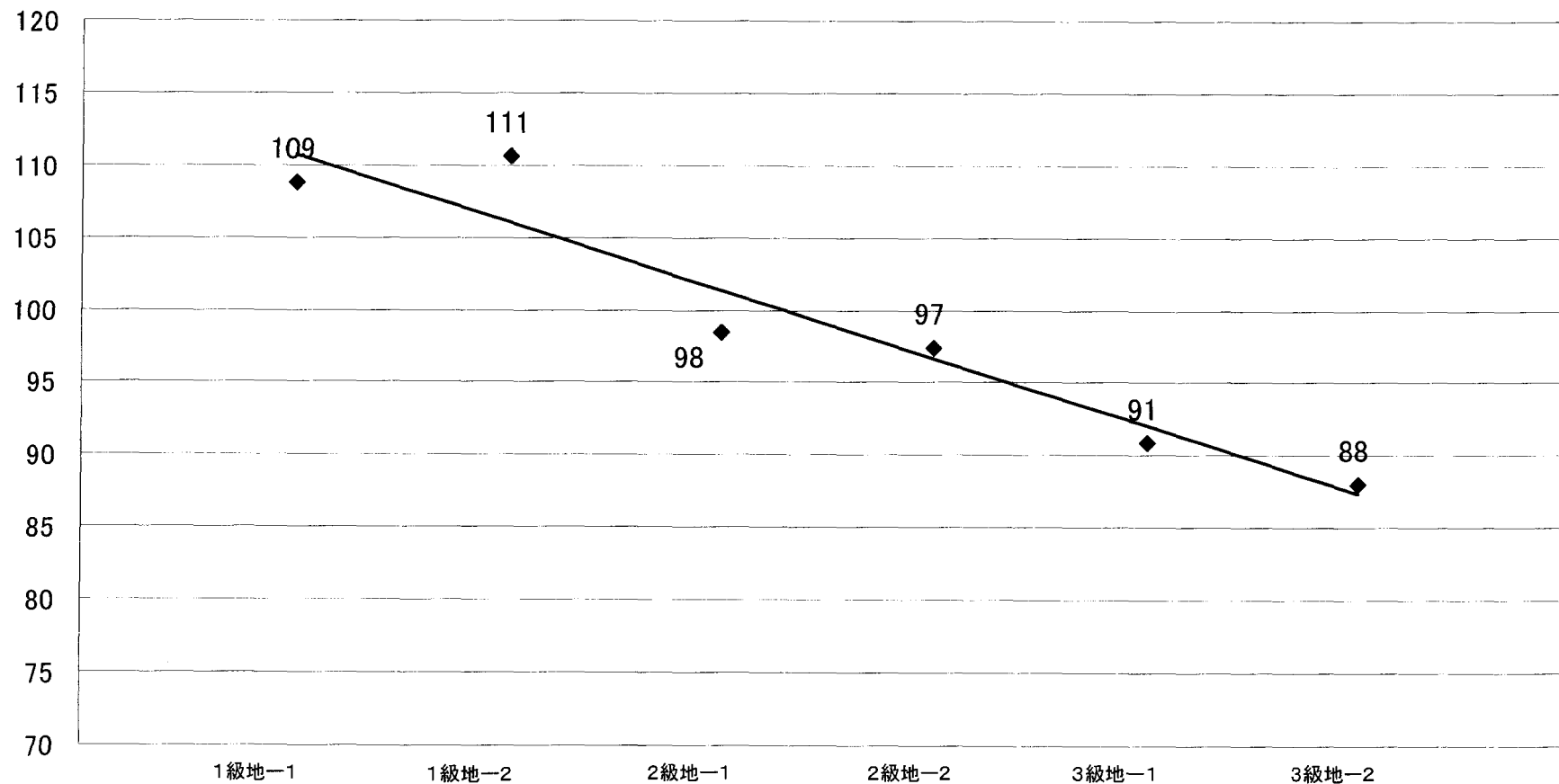
注1) 1人あたりの生活扶助相当支出額は「1世帯あたりの生活扶助相当支出額」÷「平均世帯人員の平方根」で算出した。

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。

### Ⅲ 被保護世帯における消費実態の地域差について

#### 1人あたり生活扶助相当支出額(2人以上世帯)

指数(全国平均=100)



資料: 社会保障生計調査(家計簿)

注1) 平成14~16年の平均値である。

注2) 生活扶助相当支出額は消費支出額-(住居+保健医療+教育)で算出した。

注3) 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。

#### IV 単身世帯における消費実態の地域差について

### 単身世帯(60歳以上)と夫婦子1人世帯の比較

単身世帯(60歳以上)と夫婦子1人世帯について、生活扶助相当支出に占める品目分類の構成割合を比較すると(図表1)、大きな差はみられないが、単身世帯の方が構成割合の大きい品目であり、かつ、構成割合の約半分を占める食料及び光熱・水道の地域差の推移をみてみると(図表2)、地域差が縮小する傾向にあることから、単身世帯においても2人以上世帯と同様に、地域差は縮小しているのではないかと考えられる。

(図表1) 生活扶助相当支出に占める品目分類の構成割合

○ 第1・十分位

	単身(60歳以上)	夫婦子1人
生活扶助相当支出計	100.0%	100.0%
食料	36.0%	30.0%
住居	1.7%	0.1%
光熱・水道	13.7%	9.8%
家具・家事用品	4.3%	4.1%
被服及び履物	3.4%	6.0%
保健医療	2.2%	2.7%
交通・通信	8.0%	11.8%
教育	0.0%	0.5%
教養娯楽	9.2%	10.3%
その他の消費支出	21.3%	24.6%

○ 第1・五分位

	単身(60歳以上)	夫婦子1人
生活扶助相当支出計	100.0%	100.0%
食料	34.5%	30.3%
住居	0.8%	0.1%
光熱・水道	12.5%	9.7%
家具・家事用品	4.5%	4.2%
被服及び履物	3.8%	5.7%
保健医療	2.9%	2.6%
交通・通信	8.2%	10.9%
教育	0.0%	0.5%
教養娯楽	10.9%	10.6%
その他の消費支出	21.9%	25.4%

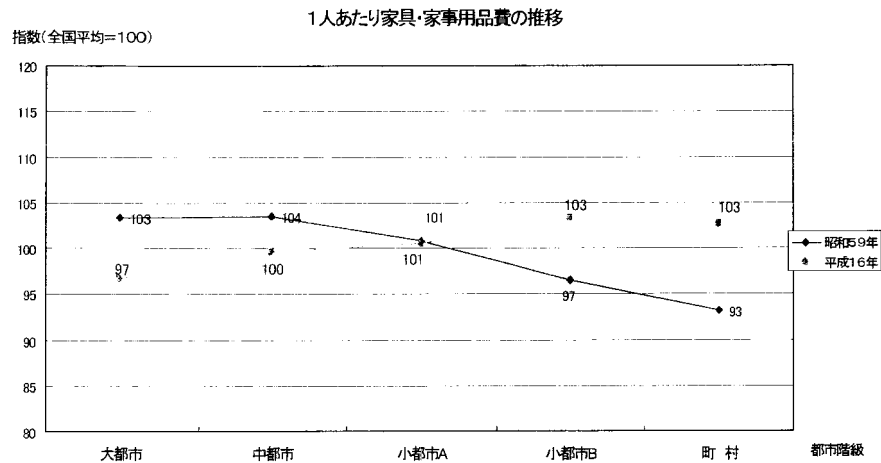
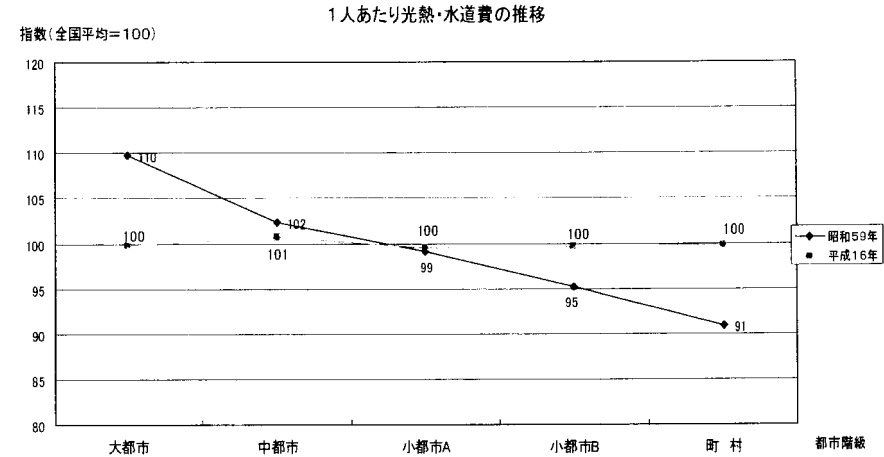
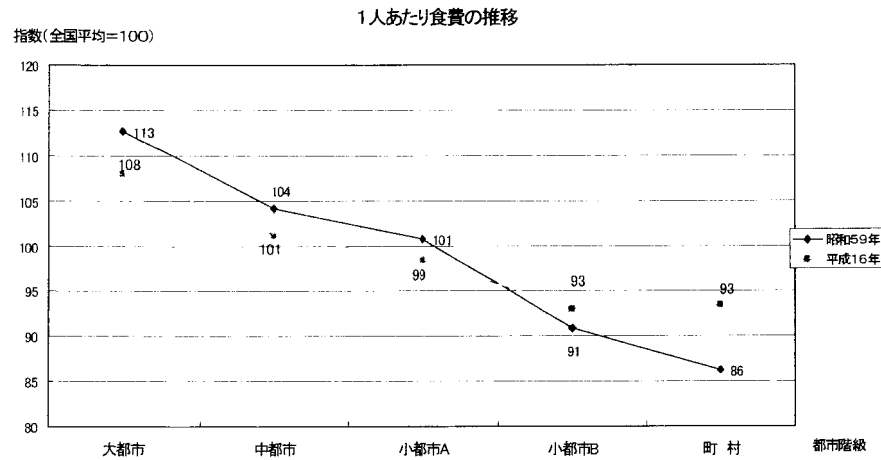
資料：全国消費実態調査特別集計(平成16年)

## (図表2) 費目別消費支出額の地域差の推移

地域差が縮小する傾向にある費目 → 食費、光熱・水道費、家具・家事用品費

地域差に大きな変化が認められない費目 → 被服及び履物費、交通・通信費、教養娯楽費

### ○ 地域差が縮小する傾向にある費目

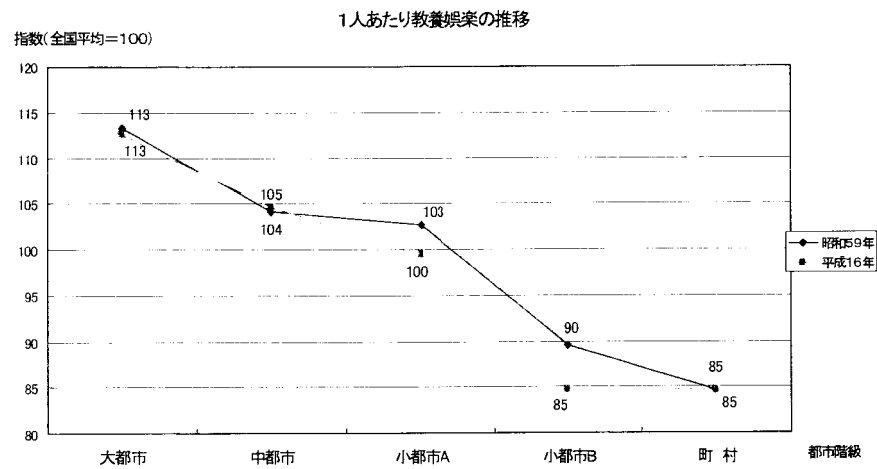
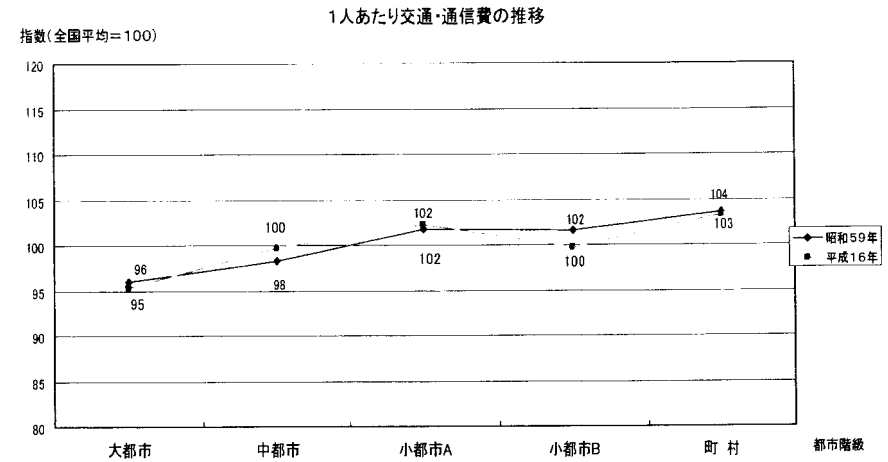
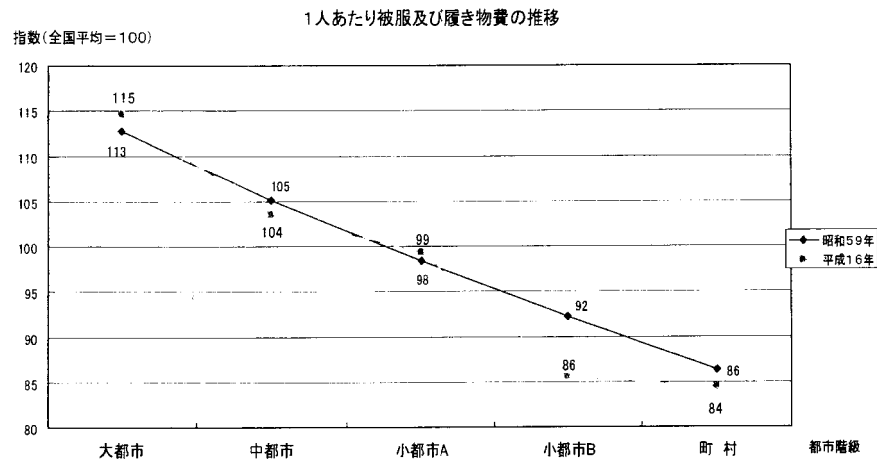


資料: 全国消費実態調査

注) 1人あたりの費目別支出額は「1世帯あたりの費目別支出額」÷「平均世帯人員の平方根」で算出した。



## ○地域差に大きな変化の認められない費目



資料:全国消費実態調査

注)1人あたりの費目別支出額は「1世帯あたりの費目別支出額」÷「平均世帯人員の平方根」で算出した。

(参考)一般世帯における消費支出額の地域差の推移

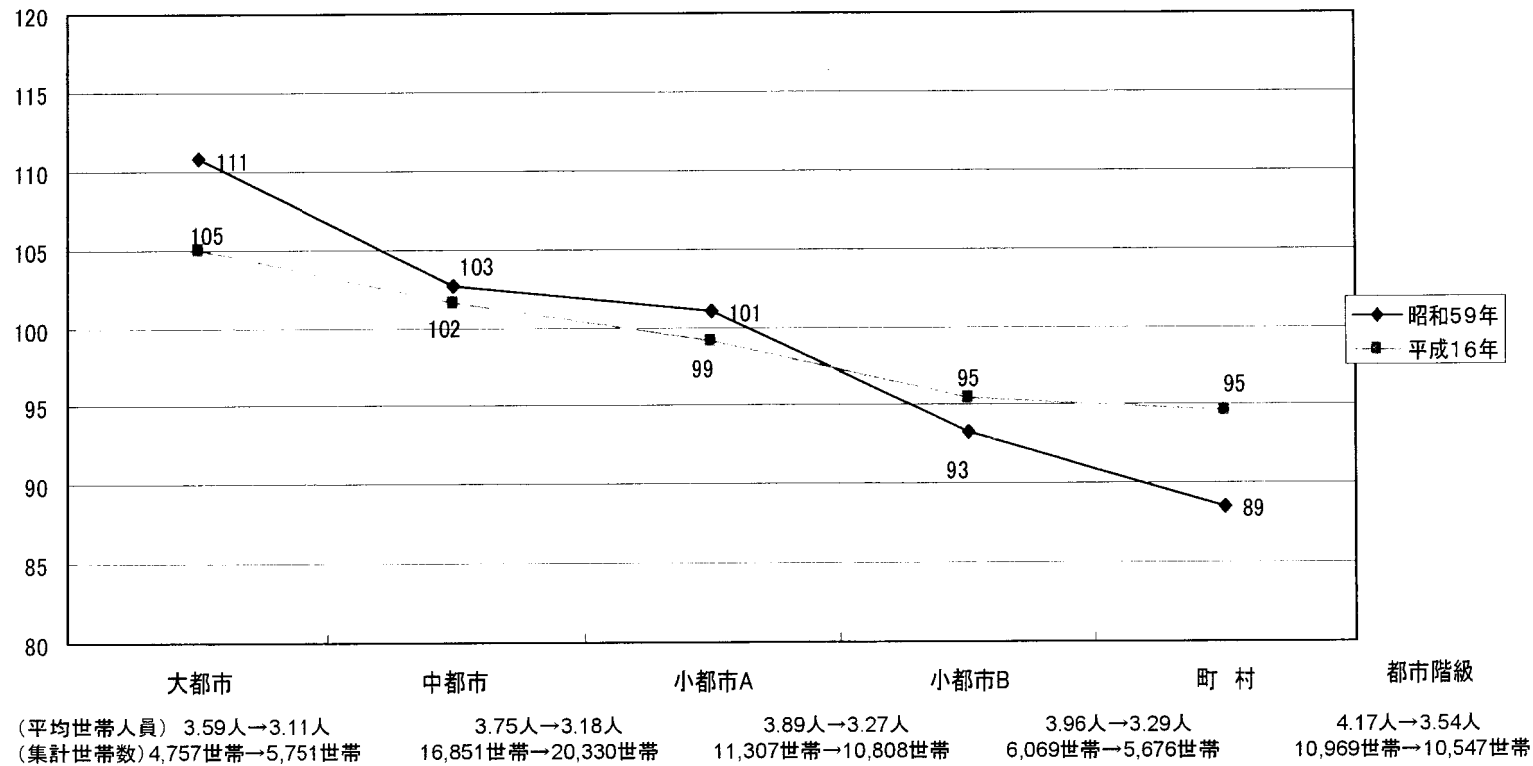
一般世帯における都市階級別1人あたり消費支出額等の推移(2人以上全世帯の昭和59年と平成16年の比較)

一般世帯における消費支出額及び生活扶助相当支出額の地域差は共に縮小する傾向

①消費支出額

1人あたり消費支出額の推移(2人以上全世帯)

指数(全国平均=100)



資料: 全国消費実態調査

注1) 都市階級 大都市: 政令指定都市及び東京都区部、中都市: 人口15万以上100万未満の市(大都市除く)、小都市A: 人口5万以上15万未満の市、小都市B: 人口5万未満の市

注2) 1人あたり消費支出額は「1世帯あたりの消費支出額」÷「平均世帯人員の平方根」により算出した。

## V 市町村合併による級地変更の影響について

### 市町村合併による級地変更のあった人口等の推計

表の見方

上段：級地変更のあった自治体数(H12→17)

中段：級地変更のあった人口の割合

下段：級地変更のあった被保護人員の割合

		平成17年における級地					
		計	1-1	1-2	2-1	2-2	3-1
平成12年における級地	計	525	4	16	118	37	350
		3.9%	0.2%	0.1%	1.2%	0.4%	2.0%
		2.8%	0.2%	0.1%	0.9%	0.3%	1.3%
	1-2	1	1				
		0.1%	0.1%				
	2-1	2	2				
		0.1%	0.1%				
	2-2	3			3		
		0.0%			0.0%		
	3-1	44	1	7	30	6	
		0.7%	0.0%	0.1%	0.6%	0.1%	
	3-2	475		9	85	31	350
3.0%			0.0%	0.6%	0.3%	2.0%	
2.1%			0.0%	0.4%	0.2%	1.3%	

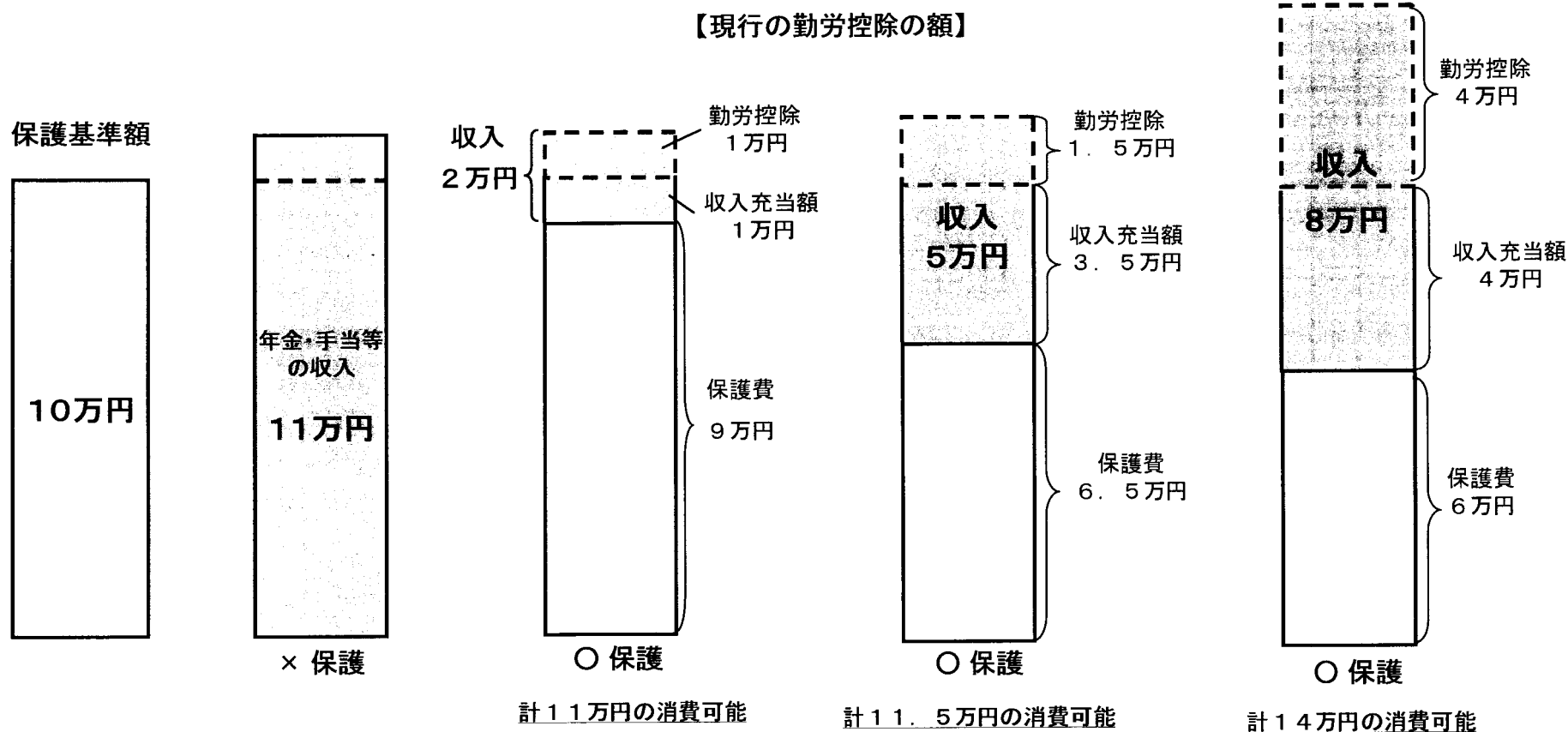
資料：国勢調査、福祉行政報告例。級地変更のあった人口、被保護人員は平成17年における推計値。

推計方法：市部と郡部別に、人口を平成12年から平成17年の増加率で推計し、平成17年の保護率を乗じることで被保護人員を推計した。

## VI 勤労控除の拡大に当たって留意すべき点

- 生活保護は、最低限度の生活費を支給するものであるが、就労収入の一部を手元に残す勤労控除については、保護を受けていない者との公平性なども考慮することが必要。
- また、確かに被保護者の手元に残る金銭は増加するが、単なる金銭的インセンティブだけで被保護者の自立促進に資するのかどうか検討が必要。

【収入の5割を勤労控除とする場合】



## 生活扶助基準の評価・検証に関する議論の整理

※この資料は、これまでの議論を事務局においてまとめたものである。

【備考欄の凡例】

（報）H16.12の報告書

（中）H15.12の中間取りまとめ

事項	これまでの主な議論	議論の整理	備考 (前回の専門委員会の報告等)
1. 評価・検証の方法	○ 前回の専門委員会でとりまとめられた課題である基準の水準、基準の体系、級地差の妥当性について、消費実態を詳細に分析した資料を基に議論したらどうか。	○ 生活扶助基準の評価・検証については、消費実態を詳細に分析する必要があり、全国消費実態調査を基本とすることが適当ではないか。	「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。」(報)
2. 水準の妥当性			
①水準の在り方	○ 裁判所が判断する健康で文化的な最低限度の生活とは、その時代の経済的、文化的な状況との関係で変わりうるものであり、1円でも下回れば憲法違反になるような絶対的な基準があるという理解には立っていないと思う。  ○ 生活扶助基準が絶対的な貧困ラインを超えていることは先進国である我が国では当然として、相対的な貧困ラインをどこに求めるかは経済学的には難しく、国民の公平感や適正感で決められるものと思う。  ○ 水準均衡方式で相対的に基準を設	○ 生活保護の基準は、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、その具体的な内容は、その時代の経済的・文化的な発達の程度や国民の公平感などから、相対的に決まるものではないか。	「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、(※下記につづく)」(中)

	<p>定していると、例えば実際の消費水準が低下していくと生活扶助基準も下がっていく。その際、健康で文化的な最低限度の生活を保障するための絶対的な基準があるのではないか。</p>		
<p>②水準の評価・検証</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 生活扶助基準を相対的に決めていく場合、その水準はどうあるべきか。</li> <li>○ 夫婦子1人世帯の基準の水準は、概ね妥当なものとなっているのではないか。</li> <li>○ 夫婦子1人の第1・十分位の消費水準は、第3・五分位の7割に達しており、第1・十分位を基準の目安とすることの根拠となるのではないか。しかし、同様に単身世帯を見ると5割となっており、もう少し精査が必要ではないか。</li> <li>○ 第3・五分位との関係では、6割から7割という範囲が国民から一定の支持を得られるのではないか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 夫婦子1人世帯の基準額は、第1・十分位よりやや高めとなっている。なお、第1・五分位ではやや低めの水準となっている。</li> <li>○ 単身世帯の基準額は、第1・十分位より高めとなっている。なお、第1・五分位では均衡した水準となっている。</li> <li>○ 評価・検証に当たっては、勤労基礎控除額の影響も考慮する必要があるのではないか。</li> <li>○ 生活の質的側面という点で、第1・十分位における耐久消費財の普及率は一般世帯と比べて大きな差はなく、また、一般的な費目の購入頻度は一般世帯と比べて概ね遜色ないと考えられるがどうか。</li> </ul>	<p>「(※上記につづき)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。」(中)</p> <p>「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。」(報)</p>
<p>3. 体系の妥当性</p>			

①体系の在り方	○ 体系の議論は、水準の議論とは違って、生活保護受給者の間で不公平がないかをみる作業である。	○ 生活保護受給者の間で不公平がない体系としていく必要があるのではないか。	
②世帯人員別の傾斜	<p>○ 世帯人員別にみると、多人数世帯に有利になっている実態はみられる。</p> <p>○ 世帯人員別の傾斜については、1類費と2類費に分けてそれぞれでみると、基準と消費実態との間に大きな乖離がみられるが、合計でみると乖離があまりみられない。</p> <p>○ 世帯人員別の消費実態をみたときに、消費支出計だけを近づけるだけでいいか、それとも、1類費、2類費ともに近づける必要があるか議論すべき。</p>	<p>○ 生活扶助基準額の世帯人員別の傾斜は、多人数世帯に有利になっているなど、消費実態から乖離しており、均衡を図る必要があるのではないか。</p> <p>○ 消費実態を、第1類費相当支出と第2類費相当支出にわけても大きな差はみられないことから、第1類費と第2類費を区分せず、それぞれの世帯人員ごとに、生活扶助相当支出の合計額で均衡を図ればよいのではないかと。</p>	<p>「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。」(報)</p> <p>「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になっていない。また、被保護世帯の7割は単身世帯が占めること、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。」(報)</p> <p>※ (中)でも類似の記述あり</p>
③年齢階級別の傾斜	○ 年齢階級別の傾斜については、仮に60歳代を1と置いた場合、70歳以上は基準より消費実態がやや低め、20歳代から50歳代まではやや高めとなっている。	○ 生活扶助基準額の年齢階級別の傾斜は、消費実態からやや乖離しており、より公平性を図る必要があるか。	

④ 第1類費・第2類費の区分

- 生活扶助基準には、年齢別の第1類費と世帯人員別の第2類費との区分を必要とする必然的な理由があるのか。
- 現行の基準と消費実態を比較したときに、多人数世帯にギャップがあるとして、それを解決する方法には、体系を変える方法と変えない方法とがある。第1類費と第2類費に分けている理由が時代に合わなくなっているなら体系を変えてもいいが、一貫した思想があるなら変えられないのではないか。
- 消費の費目のうち、どれが第1類費でどれが第2類費かという分類表をみてもおかしいものもある。第1類費が65%というのは高すぎる。第1類費と第2類費の区分をすることによる弊害が大きくなっており、あえて区分しなくてもいいのではないか。
- 第1類費、第2類費という考え方は、標準世帯の考え方とも関わるのではないか。複数人員世帯をイメージすると第1類費と第2類費を分けるイメージになる。個人を基礎において人数に応じて逓減する発想のほうが時代に合うのではないか。

- 消費の費目を第1類費と第2類費とに区分することについては、現行の第1類費でも世帯のスケールメリットがあり、また現行の第2類費でも年齢による差があるなど問題があり、世帯構成別の消費実態の違いを正確に反映させる必要があるが、そのためには、必ずしも第1類費と第2類費に区分する必要はないのではないか。
- 第1類費と第2類費の区分を廃止した場合には、個人を基礎において世帯人数に応じて増加額が逓減する体系でいいのではないか。

「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。」(報)



## ⑤標準世帯

- 「標準世帯」の意味、機能を明確にする必要があるのではないか。
- 所得格差の問題を研究していると、近年は雇用形態の多様化とともに、世帯類型の多様化が大きな影響を及ぼしている。夫婦子1人、単身世帯などいくつかの形態をみて基準を考えていくことが必要ではないか。
- 標準5人世帯の時は戦争未亡人を想定しており、明らかに生保受給者のモデルを念頭に置いていたが、標準4人、3人のところでは、一般勤労世帯をイメージして策定されており、考え方に転換がある。これらを整理する必要がある。
- これまで標準世帯は、国民が将来生活保護を利用することを想定した場合の分かりやすさで決まってきたと思うが、今後は、基準体系の分かりやすさということを考えてもいい。単身世帯を基準にするというのは分かりやすい。
- 受給者間の相対的な関係を見るだけなら、どこを基準としようが結果は同じ。基準の算出を手計算でしていたとすれば、標準世帯を基軸として世帯人数や

- 生活保護受給者間の相対的な関係を見るのであれば、必ずしも標準3人世帯を基軸として展開する方式をとる必要はないのではないか。
- これまで「標準3人世帯」のような標準世帯を基準額の説明や基準改定の際に用いてきたが、要保護者の保護の基準という点では、世帯というより個人に着目して設定することのほうがいいのではないか。

(再掲)

「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。」(報)

	<p>年齢で調整するという方法をとることは合理的だったかもしれないが、コンピューターがこれだけ発達した現代においては、世帯人数と年齢を全部クロスさせて基準を作ることも可能ではないか。</p> <p>○ 法第8条第1項では保護は「要保護者」の需要を基にすると規定し、また保護の受給権は個人に帰着するという裁判例もあることから、法律上、基準に関しては個人がベースになっていると考える。</p>	
--	--	--

<p>4. 地域差の妥当性</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 大型スーパーや通販など日常生活圏が拡大し、全国的に同じような生活様式が広まっている。地域差が接近してきていることがきれいに出ている。</li> <li>○ 消費実態が地域間で縮小していることと、近年の「地域格差の拡大」と言われるものとは、賃金や消費の動向と、雇用の動向とが対応していないことが原因ではないか。</li> <li>○ 市町村合併があった場合、その中の一番高い級地に合わせてきた影響もあるのではないか。</li> <li>○ 2人以上世帯のデータで分析されているが、単身世帯も2人以上世帯と同様の傾向を示していると推測できるのか。</li> <li>○ 一般世帯の行動は最適化されている可能性がある。高齢者は消費までのアクセスに様々な障害があるかもしれないが、考慮すべではないか。</li> <li>○ 地域間の格差は縮小の方向であるとは思いますが、世帯類型、年齢階層などで生活様式は異なるので、それらも含めた平均的な姿であると説明するのが適切ではないか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 世帯類型、年齢階層などで生活様式は異なるとしても、平均的には、現行の地位差を設定した当時と比較して地域間の消費実態の差は縮小しているといえるのではないか。その背景としては、地域間での生活様式の差の縮小があるのではないか。</li> </ul>	<p>「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」(報)</p>
-------------------	--	--	---

<p>5. 勤労控除</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 今回のデータから推定すると、現行の勤労控除は、約3割の控除率のうち、1割が必要経費で、2割がインセンティブという理解でいいか。</li> <li>○ 勤労控除の性格のうちインセンティブのほうに比重を置くべきではないか。</li> <li>○ 収入の増加に伴う控除率の下がり方が急なために保護廃止の阻害要因になっているのではないか。</li> <li>○ 就労期間に応じて控除率が逡減していくというのはひとつの考えではないか。</li> <li>○ 公平性の観点から自立支援プログラムとの関連で勤労控除を適用する考え方はできないか。</li> <li>○ 勤労控除の性格のうち必要経費相当は是認できるが、インセンティブ相当は生活保護廃止後に支給するなどしないと平等性が担保できないのではないか。</li> <li>○ 長年就労しているのは勤労控除が自立阻害になっているからというのは逆で、インセンティブが効いているからずっと働いているのではないか。そうした生活保護を受けながら自立する形を前提とした勤労控除の役割は残すべきでは</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 収入の増加に伴って就労関連経費が1割程度認められることから、一定の収入比例的な勤労控除は必要ではないか。</li> <li>○ 勤労控除のうち、就労インセンティブを高める工夫ができないか。</li> <li>○ 勤労控除を引き上げると手元に残る現金が増えることとなるが、生活保護を受けてない者との公平性をどう考えるか。</li> <li>○ 現行制度では、勤労控除で手元に残る現金が増えた場合、生活保護から脱却しにくくなっているが、これをどう考えるか。</li> </ul>	<p>(再掲)</p> <p>「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。」(報)</p>
----------------	--	--	---

	<p>ないか。</p> <p>○ 新規の就労控除をもっと押し上げるようなことは考えられないか。しかし、インシャルコストを軽減することは大事だが、あまり高くなると繰返し受給を引き起こし安定した雇用につながらないことに留意が必要ではないか。</p>		
6. その他			
①自立の助長	<p>○ 健康で文化的な最低限度の生活水準が絶対的な線ではなく幅のある基準であるとすれば、そこに、例えば、勤労控除の在り方などについて、法の目的である自立の助長を見込んだ基準にしていく余地があるのではないか。</p> <p>○ 自立には、就労自立、社会生活自立、日常生活自立の3つがあり、就労自立には生業扶助があるが、残り2つに関しては、生活扶助の中の被服費や教養娯楽費、交際費などが関係している。生活保護世帯には、就労以外の自立を目指す世帯のほうが多いので、基準設定においてどう考えるか。</p>		

<p>②他制度との関係</p>	<p>○ 生活扶助基準は、他の社会保障制度にも影響する貧困ラインになっているので重要である。</p> <p>○ 生活扶助基準は、最低賃金や課税最低限にも関係があることに留意する必要がある。</p>		
<p>③その他</p>	<p>○ かつて中央社会福祉審議会に生活保護専門分科会が常設されていたが、現在はない。今回のような議論を行う常設の場が必要ではないか。</p>		