

生活保護行政の重点事項

社会・援護局保護課

生活保護行政の重点事項

平成20年4月

厚生労働省社会・援護局保護課

生活保護行政の基本方針

生活保護は、国民の最後のセーフティネットとなる制度であり、その運用に当たっては、①保護を受けるべき人が保護を受け(漏給防止)、②保護を受けてはならない人が受けず(濫給防止)、③保護を受けている人もその人の能力に応じた自立を図る(自立支援)ことが求められている。

【福祉事務所(所長)の役割が重要】

国民から信頼される健全な生活保護制度の確立

批判・指摘を
真摯に受け止める

不断の努力を
積み重ねる

根拠ある保護基準
(検証作業のルール化)

漏給防止・濫給防止
(PDCAサイクル)

自立支援
(多様なプログラム)

生活保護制度の概要

○ 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活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

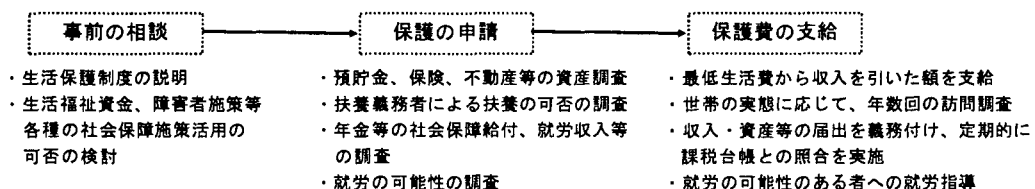
- ・世帯の実態に応じて、年数回の訪問調査
- ・就労の可能性のある者への就労指導

○ 生活扶助基準の例 (平成20年度)

	東京都区部等	地方郡部等
3人世帯(33歳、29歳、4歳)	167,170円	130,680円
単身世帯(68歳)	80,820円	62,640円
夫婦世帯(68歳、65歳)	121,940円	94,500円
母子世帯(30歳、4歳、2歳)	166,160円	132,880円

※上記額に加えて、家賃、医療等の実費相当が必要に応じ給付される。

○ 生活保護の手続



○ 保護の実施機関と費用負担

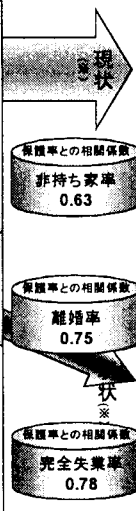
- 都道府県(町村部)・市(市部)が実施。
- 都道府県・市は、福祉事務所を設置し、被保護世帯に対して担当のケースワーカーを設定。
- 保護費については、国が3/4、地方自治体が1/4を負担。

生活保護世帯の類型別にみた現状と課題

【被保護世帯・人員の内訳】 (平成18年度)

高齢者世帯 44.1%	高齢者 世帯人員 35.4%
母子世帯 8.6%	母子 世帯人員 16.9%
傷病者・ 障害者世帯 37.0%	傷病者・ 障害者 世帯人員 36.4%
(傷病者世帯) 25.4%	(傷病者世帯) 23.2%
(障害者世帯) 11.7%	(障害者世帯) 13.2%
その他世帯 10.2%	その他 世帯人員 11.3%

計 1,075,820世帯 計 1,513,892人
全国の保護率11.8%(平成18年度)



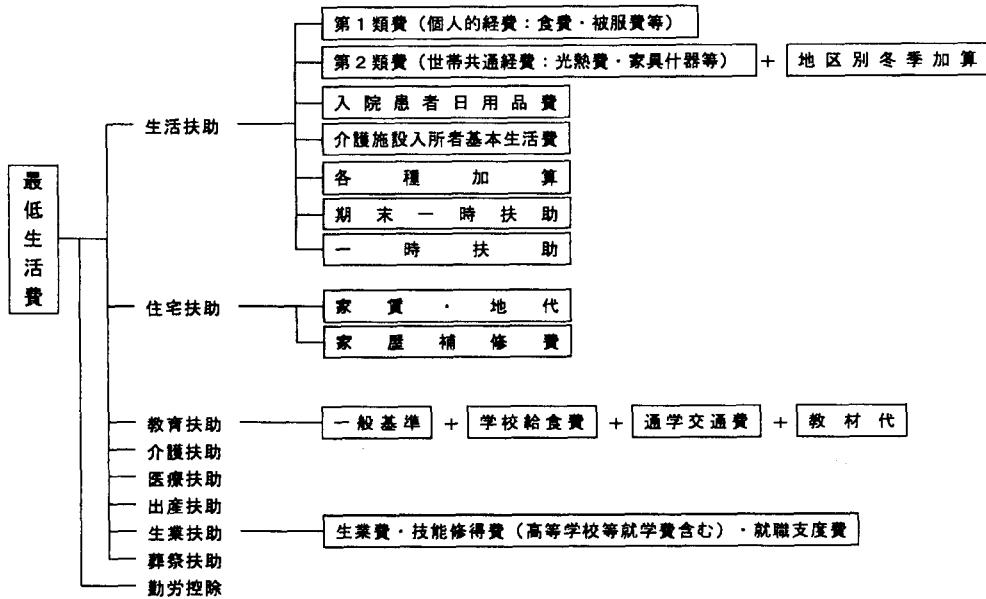
- 現状**
- 世帯数: 47万世帯=一般高齢者世帯の5.6%
 - 世帯人員数: 52万人=一般高齢者世帯人員の2.0%
 - 単身世帯率=89.2%
(cf.一般高齢者の単身世帯率22.4%)
 - 一人当たり年金受給額: 45,918円(平成17年度)
(cf.一般の一人当たり老齢基礎年金受給額: 53,012円(平成17年度))
 - 住宅扶助を受けている世帯割合: 75.6%
(高齢者の生活保護受給世帯の持ち家率: 6.4%)
 - 医療扶助を受けている世帯割合: 94.4%
 - 一人当たり医療扶助費: 1,115,275円(平成17年度、年額)
(cf.一般高齢者の一人当たり医療費: 655,700円(平成17年度、年額))
 - 入院者数割合: 8.8%
(cf.一般高齢者の入院者数割合: 3.6%(平成17年度))
 - 介護保険施設入所者数割合: 6.2%
(cf.一般の第1号被保険者における介護保険施設入所者数割合: 3.0%(平成17年度))
- 現状**
- 世帯数: 9万世帯=全国の母子世帯の11.8%
 - 就労率=47.4%(cf.一般の母子世帯就労率: 83.9%(平成17年度))
 - 住宅扶助を受けている世帯割合: 94.9%
(母子の生活保護受給世帯の持ち家率: 0.5%)
 - 医療扶助を受けている世帯割合: 95.9%
- (※ 別に記載がない場合は全て平成18年度)

【課題】

- ・入院から施設・在宅へ
- ・生活習慣病の管理へ
- ・高齢者のニーズに合わせた住宅の確保
- ・就労による自立へ
- ・日常生活・社会生活自立へ
- ・入院から施設・在宅へ
- ・施設から在宅へ
- ・就労による自立へ
- ・就労による自立へ

I 根拠ある保護基準

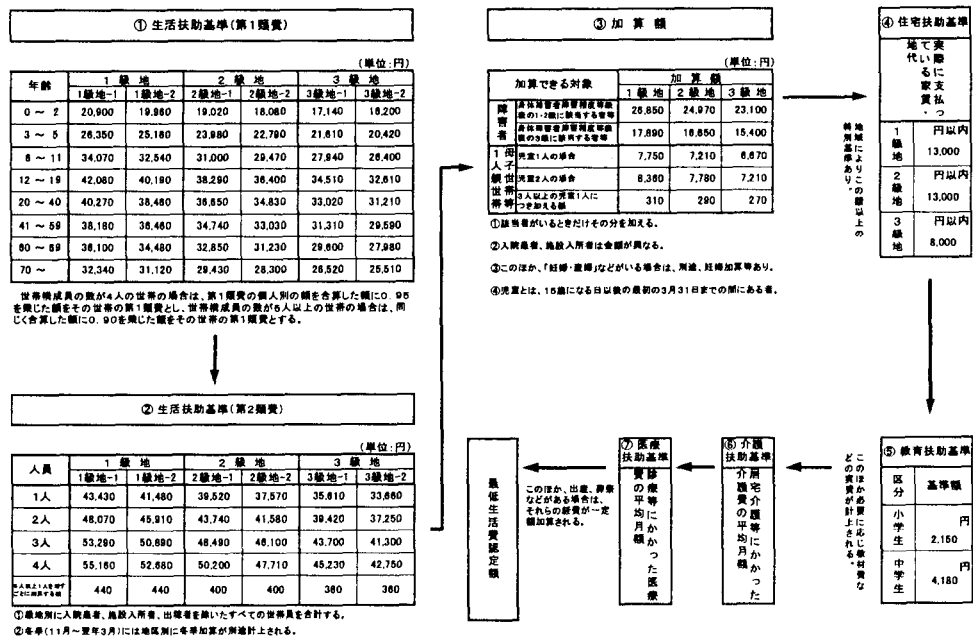
○ 最低生活費の体系



○ 最低生活費の算定例（平成20年度）

生活保護制度における最低生活費の算出方法（平成20年度）

【最低生活費=①+②+③+④+⑤+⑥+⑦】



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 横浜市 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）]

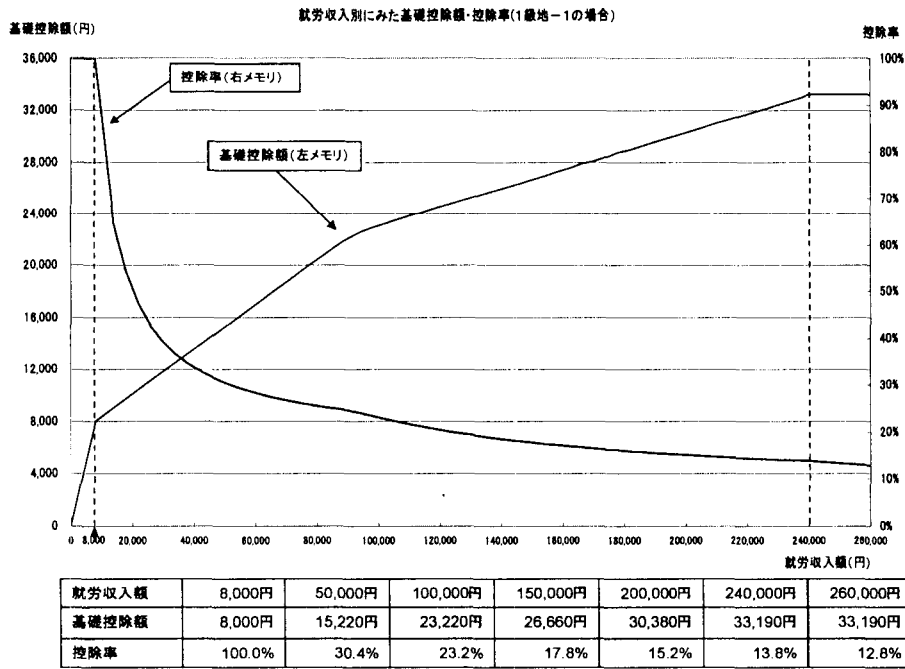
世帯類型別にみた勤労控除額

	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。



給付額の比較

制度名	イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン	アメリカ	日本			
	所得補助	参入最低額所得 (RM1)	社会扶助	社会扶助	TANF	生活保護			
給付基準	基本原則	全国統一基準 (地域差なし)	全国統一基準 (地域差なし)	州・市ごとに独自の基準を設定 (全国標準*あり)	市ごとに独自の基準を設定 (全国標準*あり)	州ごとに独自の基準を設定 (全国標準なし)	全国統一基準 (地域差あり)		
	以下の比較表で用いた給付額算出の元データ	全国統一基準	全国統一基準	全国標準の基準額	全国標準の基準額	イリノイ州	1歳地-1	2歳地-1	3歳地-1
現地通貨	単身者	週£ 64.65 月額換算約£ 242.10	月額 E411.70	月額 E339	月額 Kr3,255	月額 \$ 223 (シカゴ)	-	-	-
	カップル	週£ 87.75 月額換算約£ 379.87	月額 E617.56	月額 E613	月額 Kr5,455	月額 \$ 292 (シカゴ)	-	-	-
	カップル+子ども(4歳)	週£ 125.83 月額換算約£ 557.43	月額 E741.06	月額 E840 (但し 10歳の子ども)	月額 Kr7,210	月額 \$ 396 (シカゴ)	-	-	-
為替レート (対米ドル)	1.603	1.073	1.073	0.117	1.000	0.841			
為替レート	1ポンド=190.61円	1ユーロ=136.86円	1ユーロ=136.86円	1クローナ=13.91円	1ドル=118.91円	-			
日本円換算	単身者	46,146円	52,513円	43,240円	45,284円	26,356円	84,850	77,220	69,580
	カップル	72,407円	78,769円	78,189円	75,890円	34,511円	129,940	118,250	106,550
	カップル+子ども(4歳)	106,251円	94,523円	107,143円	100,306円	46,803円	162,490	147,870	133,240
価格インデックス (家賃除く) (東京=100)	ロンドン 91.5	パリ 83.7	フランクフルト 73.6	ストックホルム 85.4	シカゴ 91.1	東京 100.0	-	-	-
給付額インデックス (家賃除く) 日本円表記	単身者	50,433円	62,740円	58,750円	53,026円	28,931円	84,850円	77,220円	69,580円
	カップル	79,133円	94,109円	106,235円	88,864円	37,883円	129,940円	118,250円	106,550円
	カップル+子ども(4歳)	116,121円	112,931円	145,575円	117,454円	51,375円	162,490円	147,870円	133,240円
給付水準インデックス (東京=100)	単身者	59.44	73.94	89.24	82.49	34.10	100.0	-	-
	カップル	60.80	72.42	81.76	88.39	29.15	100.0	-	-
	カップル+子ども(4歳)	71.46	89.50	89.59	72.28	31.61	100.0	-	-

*全国標準あり：各自自治体等が基準を設定する際に、ガイドラインとして中央政府が提示する給付基準の提示がある場合。

出典：我が国の生活保護制度の諸問題にかかる主要各国の公的扶助制度の比較に関する調査報告 (平成 16年 3月 厚生労働省社会・援護局保護課)

「生活扶助基準に関する検討会」について

1. 趣旨

平成16年12月に報告された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」においては、「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」とされたところである。

また、平成18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」においては、「生活扶助基準について、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」を行うこととされたところである。

これらを踏まえ、級地を含む生活扶助基準の見直しについて専門的な分析・検討を行うため、学識経験者等による「生活扶助基準に関する検討会」を開催する。

2. 主な検討項目

直近の全国消費実態調査に基づき、以下の事項について評価・検証を行う。

- 生活扶助基準の全体水準
- 級地別基準
- その他

3. 検討会の構成員（敬称略 50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)橋口 美雄	慶應義塾大学商学部教授

4. 検討経過

- 第1回 10月19日(金) 制度概要・現状及び水準の評価・検証
- 第2回 10月30日(火) 基準体系の評価・検証
- 第3回 11月 8日(木) 地域差、勤労控除の評価・検証
- 第4回 11月20日(火) 生活扶助基準の評価・検証に関する議論の整理
- 第5回 11月30日(金) 報告書の取りまとめ

生活扶助基準に関する検討会報告書のポイント(平成19年11月30日)

背景

1. 生活保護は、生活困窮者に対して、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。
2. 生活保護には、「生活扶助」「住宅扶助」「医療扶助」など8種類の扶助があるが、「生活扶助」は日常生活費に対する金銭給付であり、最も基本的な給付。
3. 「生活扶助基準」については、
 - ① 平成16年の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」による報告書において、その水準は、基本的に妥当とされるとともに、今後は5年に一度の検証を行うべきことが提言
 - ② 平成18年の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」において、級地を含めた生活扶助基準の見直しを行うこととされた。
4. 今般、5年に一度実施されている全国消費実態調査の結果を用いて検証・評価する準備が整ったことから、学識経験者による専門的な分析・検討を行うために、本検討会が設置されたもの。

位置付け

1. 直近(平成16年)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。
2. 厚生労働省において生活扶助基準の見直しを行う場合は、本報告書の評価・検証の結果を参考とするよう期待。

主な検証結果：水準

(現行水準の設定方法)

- 現行の生活扶助基準の水準については、国民の消費実態との均衡を維持・調整する「水準均衡方式」を採用。

(検証方法)

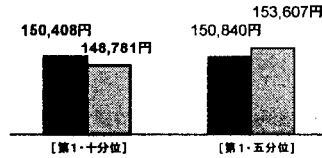
- 生活扶助基準の水準を評価・検証するに当たっては、低所得世帯である年間収入階級第1・十分位に着目して、その消費支出額(具体的には、生活扶助に相当する消費支出額(生活扶助相当支出額))の水準と生活扶助基準を比較。

(検証結果)

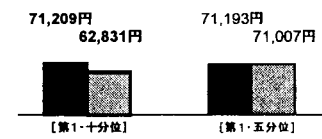
- 現行の生活扶助基準額(右図の赤色)の水準は、生活扶助相当支出額(右図の水色)の水準に比べ
 - ① 夫婦1人世帯では、やや高め
 - ② 単身世帯では、高め
 という結果。
- 生活扶助基準額は、これまで第1・十分位の消費水準と比較することが適当とされてきたが、今回これを変更する特段の理由はない。

現行の生活扶助基準額(■)と生活扶助相当支出額(□)との比較

① 夫婦1人世帯(有業者あり)



② 単身世帯世帯(60歳以上)



(資料) 平成16年全国消費実態調査特別集計(①、②共通)

主な検証結果：体系

(現行の体系)

- 現行の生活扶助基準は、世帯の個人的経費(第1類費)と世帯共通経費(第2類費)とを合算して算出。

(検証)

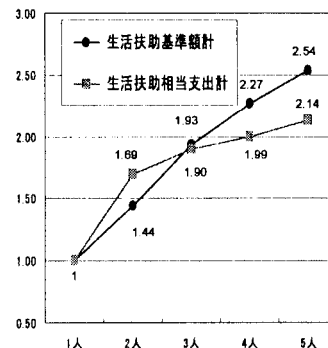
- 検証の結果、個人的経費とされている第1類費においても、世帯人員に応じたスケールメリットが生じていることが確認。
- 第1類費のスケールメリットを反映していない現在の世帯人員別の生活扶助基準額は、4人以上の多人数世帯に有利。

(提言)

- 生活保護受給者の3/4が単身世帯であることから単身世帯に着目した基準体系とすることが考えられる。

世帯人員別にみた消費支出額と生活扶助基準額の比較

(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を1とした場合の比率)



(注) 「生活扶助相当支出計」は世帯人員別の年間収入階級第1・五分位に属する世帯の平均額

(資料) 平成16年全国消費実態調査特別集計

主な検証結果：地域差

(現行の地域差)

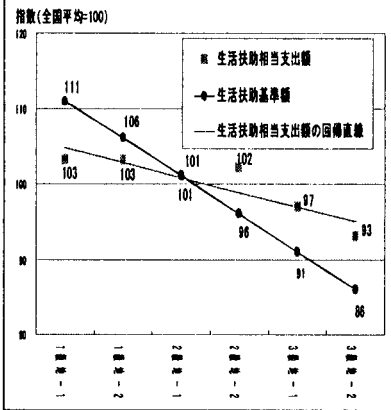
- 現行の級地制度は、地域における生活様式や物価差による生活水準の差を反映させるため設定。
- 現在は6区分で、1級地-1と3級地-2との間は、22.5%の差。

(検証)

- 検証の結果、現行の級地別の生活扶助基準額の地域差に比較して、地域間の生活扶助相当支出額の差は縮小。

級地別にみた消費支出額と生活扶助基準額の比較

2人以上全世帯(1人当たり)、年間収入第1~3・五分位



(注)「生活扶助相当支出額」は、年間収入階級第1~3・五分位に属する世帯の1人当たりの生活扶助相当支出額

(資料)平成16年全国消費実態調査特別集計

その他：勤労控除

(現行の勤労控除)

- 現行の勤労控除は、生活保護受給者が勤労収入を得ているときに、その一定程度を手元に残すものであり、
 - ① 勤労に伴う必要経費を補填するとともに、
 - ② 勤労意欲の増進及び自立の助長を図ることを目的とする制度。

(検証)

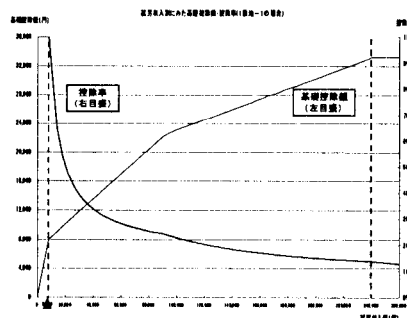
- 就労に関連する経費の実態をみると、収入の1割程度。

(勤労意欲に関する議論の整理)

- 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、次の点などを踏まえた検討を行うべき。
 - ① 収入増により保護費が減額されると勤労意欲を阻害するので、勤労収入の一定程度を手元に残すこと。
 - ② 特に保護からの脱却に資する仕組みを検討すべきこと。
 - ③ 勤労意欲を高める仕組みについての実証的な検証を行うこと。

現行の勤労控除の概要

- 就労収入8,000円までは全額控除
- 就労収入240,000円の基礎控除額33,190円が上限



就労収入額	8,000円	50,000円	100,000円	150,000円	200,000円	240,000円	280,000円
基礎控除額	8,000円	15,220円	23,220円	26,860円	30,360円	33,190円	33,190円
控除率	100.0%	30.4%	23.2%	17.8%	15.2%	13.8%	12.8%