

これまでの議論を踏まえた 検討課題と論点の整理

はじめに

1 本検討会の設置に至る経緯

- 現在、生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民生活における消費水準との比較における相対的なものとして設定されている。
- 生活保護基準のうち、生活扶助基準の改定については、昭和59(1984)年以降、一般国民の消費実態との均衡を図る水準均衡方式の考え方を採るとともに、平成16(2004)年以降においては、その水準について、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定期的に検証を実施している。(消費水準が上がれば最低生活の水準も上がり、消費水準が下がれば最低生活の水準も下がるという「強い相対的貧困線」の考え方に基づく。)
- 平成29(2017)年に実施した検証(以下「平成29(2017)年検証」という。)においては、モデル世帯(夫婦子一人世帯)について、一般低所得世帯の消費水準と生活扶助基準とが概ね均衡していることを確認する一方、
 - ・ 一般低所得世帯との均衡のみで生活保護基準の水準を捉えていると、比較する消費水準が低下すると絶対的な水準を割ってしまう懸念があることから、これ以上下回ってはならないという水準(下支えとなる最低生活の水準)の設定について考える必要がある
 - ・ 最低限度の生活を送るために必要な水準とは何か、本質的な議論を行った上で、単に消費の実態に合わせるとの考え方によらず、理論的根拠に基づいた複雑ではない検証手法を開発することが求められる
 - ・ 新たな検証方法の開発に、早急かつ不断に取り組むために、データの収集・分析や新たな検証手法の検討を継続的に行う体制を厚生労働省として整備する必要があり、そのために、年次計画を立てて計画的かつ不断に検討を進めていくことを強く求めたいとの指摘がなされた。
- 本検討会は、平成29(2017)年検証での指摘を踏まえ、次回の基準検証に向けた当面の検討の場として、社会・援護局長の下での私的検討会として設置されたものである。

2 本検討会での議論の経過

1) 主な検討事項の整理及び検討事項についての議論

《第1回検討会(平成31(2019)年3月18日)～第3回検討会(令和元(2019)年9月30日)》

- 第1回検討会において、平成29(2017)年検証において指摘された課題を検討するために、調査研究の分析等を通じて
 - ・ 「最低限度の生活」に関する考え方の整理
 - ・ 生活保護基準の検証に資する統計データの収集・分析方法の検討
 - ・ 現行の検証手法の課題及びその改善に向けた論点整理を主な検討事項とし、このほか、級地制度の在り方等についても必要に応じて検討を行うことについて合意を得た。

はじめに

- 第1回検討会において、新たな検証手法の開発に向けた検討課題が示され、各検討課題について順次検討を行った上で、その検討内容を取りまとめ、次期生活保護基準部会（以下「基準部会」という。）における議論につなげることとされた。
 - ・ 検討課題1 最低限度の生活を送るために必要な水準について
 - ・ 検討課題2 最低限度の生活を送るために必要な水準を検証・検討するための手法について
 - ・ 検討課題3 現行の生活扶助基準の基本的な枠組みと展開後の基準額の評価について
 - ・ 検討課題4 現行の検証手法の課題に対する改善方法について
- 第2回検討会(令和元(2019)年6月21日)においては、最低限度の生活に関する検討が行われるとともに、生活保護世帯における生活の質の面からみた消費支出や生活実態等の分析について議論が行われた。また、諸外国における公的扶助制度の概要が報告された(ドイツ、韓国、アメリカ)。
- 第3回検討会においては、第2回に引き続き、生活保護世帯における生活の質の面からみた消費支出や生活実態等の分析についての議論が行われ、諸外国における公的扶助制度の概要(スウェーデン、イギリス、フランス)が報告された。また、現行の検証手法の課題についての議論が行われた。

2) 検討課題の整理

《第4回検討会(令和2(2020)年3月3日)》

- 第1回から第3回検討会での議論を踏まえ、第1回検討会で示した検討課題について、以下のとおり整理した。
 - ・ 最低限度の生活を送るために必要な水準(P6)
 - ・ 最低限度の生活を送るために必要な水準を検証・検討するための手法(P11, 17)
 - ・ 現行の検証手法(P22, 25, 27~28)

3) 各調査研究成果の報告

《第5回検討会(令和2(2020)年10月25日)》

- 前回の生活保護基準部会において、基準部会委員から報告のあった最低生活水準の検証手法について、令和元(2019)年度に厚生労働省が調査研究事業として、以下の3事業を実施した。[別紙1参照(P29)]
 - ・ M I S手法による最低生活費の試算に関する調査研究事業
 - ・ 主観的最低生活費の試算に関する調査研究事業
 - ・ マーケットバスケット方式による諸外国の最低生活費の算出事例に関する調査研究事業
- 第5回検討会において報告された3事業の研究結果を基に、それぞれの手法が抱える課題等も含めて、新たな検証手法にどのように反映していくかについて議論が行われた。
- なお、級地制度についても平成29年度、平成30年度、令和2年度において調査研究事業が実施されており、経過報告がされたところ。

4) 各検討課題についての論点整理に向けた議論 《第6回検討会(令和2(2020)年12月18日)》

- 第4回検討会で整理した検討課題に基づき、論点整理に向けた議論が行われ、第7回検討会において、検討課題と論点整理を行うこととした。

3 本資料の位置づけ

- 本検討会では、各検証手法に係る調査研究、諸外国の公的扶助制度等を基に、専門的かつ客観的な見地から生活保護基準の新たな検証手法等について検討を行った。
- 本資料は、検討会におけるこれまでの議論を踏まえ、検討課題及びその論点を事務局において整理したものである。今後、次期基準部会において、本資料を基に、新たな検証手法の開発や現行の検証手法の改善について円滑な議論が図られることを期待するものである。

1 最低限度の生活を送るために必要な水準

1) 貧困の概念 [別紙2参照 (P30)]

- 貧困の概念には、大きくみると絶対的貧困と相対的貧困という二つの軸がある。
 - ・ 絶対的貧困に関する概念の一例としては、ラウントリーの一次貧困・二次貧困がある。これは、肉体上の健康保持に必要な栄養量を確保するための食費に着目して、これに家賃や衣服費などを加えた水準に満たないものを貧困と捉えている。
 - ・ 相対的貧困に関する概念の一例としては、タウンゼントの相対的剥奪がある。これは、標準的な生活様式からの物理的な剥奪や社会的な剥奪の度合いに着目して、この度合いが著しく高まる所得水準を貧困と捉えている。
- さらに、近年使われている貧困の概念として、ソーシャル・エクスクルージョン（社会的排除）やセンのアプローチ（潜在能力アプローチ）があり、これらは、生活の状況に着目して貧困を捉えているものである。
- このように、貧困の概念を見ると、衣食住に必要な費用に着目して貧困を捉えるという考え方から、社会参加や健康状態なども含めた生活の質という点に着目して貧困を捉えていくという考え方に変遷してきている。すなわち、最低限度の生活を送るために必要な所得や消費という量的な観点に加え、社会との関係も含む生活の質的な観点も踏まえて多面的に貧困を捉えてきている。

2) 生活扶助基準の改定方式 [別紙3 (P31) 参照]

- 生活扶助基準の具体的な改定方式の変遷を見ると、生活保護制度の創設当初は飲食物費や衣類などを個々に積み上げて算出するマーケットバスケット方式（昭和23年～35年）やエンゲル方式（昭和36年～39年）が採用されており、ラウントリーの一次貧困・二次貧困と同様に絶対的基準として算定されてきた。
- その後、昭和30年代から40年代にかけての高度経済成長に伴って、生活保護基準が依然低位におかれていたことを踏まえて、一般低所得世帯との消費支出格差を縮小するため、それまでの積み上げによる絶対的基準から一般国民の消費水準の伸びに着目して改定を行う相対的基準として算定されることとなった。具体的には、格差縮小方式（昭和40年～58年）を経て、水準均衡方式（昭和59年～現在）へ移行して現在に至っている。
- 水準均衡方式に至る審議報告においては、生活保護基準に関する基本的な考え方に言及しており、貧困の概念と同様、衣食住に要する経費のみでなく、社会的経費にも着目する必要性が指摘されるに至っている。

3) 生活扶助基準の水準検証の考え方 [別紙3 (P31) 参照]

- 生活扶助基準の水準検証については、昭和58(1983)年に検証を実施して以降しばらく行われていなかったが、平成15年～16年(2003～2004年)にかけて、約20年ぶりに検証が行われ、これ以降は概ね5年に1度の頻度で定期的に検証を実施している。
- この水準の検証については、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るという基本的な考え方を踏まえて、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という観点から検証を行っている。

1 最低限度の生活を送るために必要な水準

4) 「標準世帯」及び「モデル世帯」の定義 [別紙4 (P32~34) 参照]

○ 「標準世帯」とは、生活扶助基準の改定に際し、生活扶助基準の基軸として想定する具体的な世帯のことである。
生活扶助基準の改定は、

① 「標準世帯」の生活扶助基準額を算定し、

② ①を基軸として、年齢区分・世帯人数別に設定している指数により基準額を算定（展開）するという手順で行われている。

○ 標準世帯の変遷は次のとおり。

- ・ 昭和23(1948)年～昭和35(1960)年 標準5人世帯(64歳男、35歳女、9歳男、5歳女、1歳男)
- ・ 昭和36(1961)年～昭和60(1985)年 標準4人世帯(35歳男、30歳女、9歳男、4歳女)
- ・ 昭和61(1986)年～現在 標準3人世帯(33歳、29歳、4歳) (※)

※ 現行の標準3人世帯は、「国民生活の変化等に対応した生活保護制度のあり方について（意見具申）」での指摘を受け見直したものである。

(参考) 国民生活の変化等に対応した生活保護制度のあり方について（意見具申）（昭和60(1985)年12月17日）(抄)

「生活保護においては、昭和36年度から一貫して標準4人世帯モデルを設定してきたところである。しかしながら、一般世帯の平均世帯人員の動向をみると、昭和35年の4.13人から58年では3.19人に減少しており、また、被保護世帯についても3.15人から2.03人と相当減少してきていることから、その傾向に適切に対応した標準世帯モデルの設定について検討する必要がある。」

○ 「モデル世帯」とは、生活扶助基準の水準検証を行う際に、比較対象として用いる世帯のことである。

これまでの水準検証では、標準世帯が、33歳、29歳、4歳の夫婦子1人世帯であることを踏まえるとともに、検証用のサンプルデータを一定程度確保する観点から、年齢を限定しない「夫婦子1人世帯」を「モデル世帯」として、その消費水準と生活扶助基準との比較を行っている。

また、生活保護世帯に高齢者世帯が多いことや、高齢者と若年者の生活状況の特性が異なることを踏まえ、過去の水準検証では、「高齢者世帯」についてもモデル世帯として、その消費水準と生活扶助基準を比較することを検討したことがある。

(参考1) 社会保障審議会生活保護基準部会報告書（平成29(2017)年12月14日）(抄)

夫婦子1人世帯については、サンプルサイズを一定程度確保する観点から、年齢区分は広く設定し、親の年齢は65歳未満、子どもの年齢は18歳以下(18歳は高校生に限る。)で構成される世帯を対象とした。

(参考2)

- ・ 平成19年検証 夫婦子1人世帯・高齢単身世帯
- ・ 平成29年検証 夫婦子1人世帯・高齢夫婦世帯(検討の結果、夫婦子1人世帯のみをモデル世帯に設定(P19参照))

1 最低限度の生活を送るために必要な水準

検討課題 1

- 生活保護において保障すべき最低生活の水準について、基本的には、一般国民の消費水準との比較において、消費水準が上がれば最低生活の水準も上がり、消費水準が下がれば最低生活の水準も下がるという相対的なものとして設定されるという考え方に立つと、経済の変動によって参照する一般国民の消費水準が低下すれば、これに連動して最低生活費が低下していくこととなるが、その場合の下支えとなる最低生活の水準について、
 - ① セーフティーネットの役割を果たせる水準
 - ② 国民からの信頼と納得を得られる水準という2つの観点から検討することについて、どのように考えるか。
- 前者の「セーフティーネットの役割を果たせる水準」という観点から考えた場合、現行の生活保護基準が健康で文化的な最低限度の生活を実質的に保障しているのかを検討・検証していくことについて、どのように考えるか。
その際、貧困は金銭的なものだけではなく、様々な影響を受けることも踏まえ、生活の質的な観点から貧困を捉える相対的剥奪など貧困概念との関係について、どのように考えるか。
- 貧困の概念を見ると、衣食住に必要な費用に着目して貧困を捉える考え方から、社会参加や健康状態等も含めた生活の質に着目して貧困を捉える考え方への変遷が見られ、また、過去の審議報告の生活保護基準に関する基本的な考え方においても、衣食住に要する費用のみでなく、社会的経費にも着目する必要性について言及している。これらの点を踏まえ、最低限度の生活を送るために必要な水準について、どのように考えるか。
- また、生活保護制度が保障する生活水準は保護基準だけで決まるものではなく、生活保護世帯の実際の生活を考える上では、資産の保有限度などを含めた制度の運用と密接に関係することから、自立へ向けた支援なども含め、総合的に検討していく必要性について、どのように考えるか。
- 一方、後者の「国民からの信頼と納得が得られる水準」という観点から考えた場合、生活保護制度が公費を財源として運営されていることやこれまでの検証結果との整合性等を踏まえて、一般低所得世帯の消費実態との均衡を図るといふこれまでの考え方を基本とすることについて、どのように考えるか。
- 社会的経費については、一般世帯においても個別性が高い経費であり、必要となる経費も様々であることを踏まえて、どのように考えるか。
- また、生活保護世帯の社会生活自立を図っていくためには、金銭給付のみならず、適切な支援が必要であることについて、どのように考えるか。

1 最低限度の生活を送るために必要な水準

これまでの主な意見

- 経済成長の伸び悩みや格差の拡大によって、参照する消費水準が低下することになった場合における下支えとなる最低生活の水準について、セーフティネットの役割と国民からの信頼と納得を得られる水準はどのような水準なのかということを変更して考えておく必要がある。
- 経済学における所得の定義として、資産の中には人的資本、健康資本及び金銭的資本が含まれており、それらの資産を維持しつつ消費可能な額ということになるので、単純に消費支出額だけを見ていいのかという点、例えば、人的資本や健康資本をすり減らして消費している人と比べてはいけないという点も考えなくてはならない。
- 相対的剥奪指標など生活の質ではかることにより、生活保護世帯と一般市民との生活がどれくらい違うのかということ把握することはできる。ただ、生活保護世帯の生活の質を上げるためには、金銭給付も含め、適切な支援が必要。
- 消費実態に連動して水準を捉えていくと、高度経済成長時には消費水準と扶助水準がともに上昇する傾向となっていたが、現在のような社会の中では下がり続けてしまうのではないかと心配がある。
- 大きな視点で見ると、基礎年金の給付水準がスライド改定、マクロ経済スライドで引き下げられた場合、高齢期で国民年金しか収入がない人たちの中には、生活保護を受給する可能性のある人が潜在的に増えることとなる。そういったことも踏まえて、単なる一般低所得世帯との均衡ということだけではなく、社会保障全体も考えつつ、最低限度の生活を送るために必要な水準について考えるべきではないか。
- 最低限度の生活を送るために必要な水準の検討に当たり、社会経済活動に加わるための最低限のニーズである「社会的包摂ニーズ」を含めた最低生活費について議論することが必要である。
- 下支えとなる最低生活の水準を検討するに当たっては、費目ごとに水準設定の考え方を分ける方法もある。例えば食費、子どもの教育費、最低限の社会的経費については、最低限の生活を守るという意味での理論生計費的な考え方を取り入れていき、それら以外の費目、例えば娯楽費について国民的な納得が得られないのであれば、低所得者との均衡を図るという考えもあるのではないか。
- 最低生活費の水準について検討する場合、費目ごとに必要な水準を検討することが重要である。消費実態と比較するだけでは生活扶助基準は下がっていく。一方で、食費などの中には数量が不足すると用をなさないものもあり、一般世帯の何%でいいというようなことは言えない。費目の一部に理論生計費を持ち込むというのは、今後検討すべき手法である。
- 理論生計費は、社会の実態から相対的に決まる側面がある。M I S手法による最低生活費の試算結果も5年後、10年後に行えば金額も変わってくる。理論生計費も経済成長、社会との関係により変わるものであり、固定されるものではない。
- 資産も家具もないという状況でフローの収入だけでは、最低限度の生活が成り立たない、あるいは突発的な支出に耐えられないという事態が生じ得る。最低限度の生活に資産がどの程度必要なのかについて考えるべきである。

1 最低限度の生活を送るために必要な水準

これまでの主な意見（前ページからの続き）

- MIS手法は、モデル世帯が何も持っていないという前提で最低生活費を計算するため、生活扶助基準より高い金額となっている。理論生計費を取り入れるのであれば、ストックも踏まえる必要があるのではないか。
- 「社会参加」は、それを実現する段階では相対的に金額が決まるものであるが、絶対的に必要なものである。

検討課題に係る論点

- 消費支出の中には数量が不足すると用をなさないものもあることを踏まえれば、一般低所得世帯の消費実態との相対的な関係により最低生活の水準を検証する場合にも、生活扶助相当支出を全体として評価するだけでなく、食費、通信費、教養娯楽費等の費目ごとに必要な水準を検討する必要があるのではないか。
- 社会参加の状況や健康状態を含めた生活水準は、金銭給付の水準のみによって評価されるものではなく他の支援と相まって確保されるものであることに留意しつつ、保護基準で踏まえるべき社会的経費の水準については、生活の質を確保する観点からも検討する必要があるのではないか。

2 最低限度の生活を送るために必要な水準を検証・検討するための手法

1) これまでの生活扶助基準の検証手法・生活保護基準部会において報告のあった検証手法 [別紙3参照(P32)]

- 生活扶助基準の検証については、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という観点から実施している。これまでに実施した生活扶助基準の水準検証の手法及び結果の概要は別紙3(P32)のとおりである。
- 平成24(2012)年検証は基準体系に着目した検証を実施しているが、併せて、委員から最低生活水準の検証方法について報告があり、報告書において将来の検証手法の開発について言及されている。
- その後の報告書において、生活保護基準が実質的に最低生活を保障しているかを検証・検討していく必要があるという指摘がなされたことを踏まえて、平成29(2017)年検証においては、質的な観点からの検証も取り入れた。新たな検証手法の開発については、この平成29(2017)年検証における報告書においても重ねて言及されている。
- 生活保護基準部会においては、これまでに最低生活水準を検証する手法に関する研究成果の報告があった。

2) 生活保護世帯における生活の質の面からみた消費支出や生活実態等の分析

- これまでの指摘を踏まえると、一般低所得世帯との比較を行うにあたっては、消費支出の額のみに着目するのではなく、消費の内容やその構造、生活実態等にも着目する必要があると考えられる。実際に、平成29年検証においては、比較対象とする所得階層を検討するにあたり、生活の質の観点も取り入れ、従来 of 年収階級別の変曲点分析に加え、消費支出階級別の消費構造の分析も行った。
- そこで、最低限度の生活に関する検討を行うにあたって一つの試みとして、「社会保障生計調査」(生活保護世帯に対する家計簿調査)や「家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」の個票データを用いて、生活保護世帯における生活の質の面からみた消費支出や生活実態等の分析を行い、これを一般世帯及び一般低所得世帯と比較するという質的な観点からの分析を行った。

(主な分析結果)

1 10大品目別の消費支出割合における生活保護世帯と一般世帯との比較

- 10大品目別の消費支出割合について、生活保護世帯(全世帯)と一般世帯(全世帯・年収階級第1・十分位)の状況を比較すると、
 - ・ 「食料」及び「住居」については、生活保護世帯の支出割合の方が高く、
 - ・ 一方、「保健医療」「交通・通信」「教養娯楽」及び「その他の消費支出」については、一般世帯の支出割合の方が高い。
- 各品目の内訳をみると、生活保護世帯では、概ね以下の傾向が見られた。
 - ・ 食料：「調理食品」の支出割合がやや高い一方、「外食」はやや低い。
 - ・ 住居：「家賃・地代」の支出割合が高い一方、「設備修繕・維持」は低い。
 - ・ 保健医療：「保健医療サービス」の支出割合が低い。 交通通信：「自動車等関係費」の支出割合が低い。
 - ・ 教養娯楽：「教養娯楽サービス」の支出割合が低い。 その他の消費支出：「交際費」の支出割合が低い。

2 社会的必需項目の不足世帯数・割合の分析

- 社会的必需項目の不足世帯数・割合を必需項目・不足数別に全世帯で見ると、生活保護世帯では「急な出費への対応」「生命保険等の加入」「親族の冠婚葬祭への出席」「新しい下着の購入の頻度」の不足割合が高くなっていった。
- 一方、一般世帯では「急な出費への対応」「生命保険等の加入」「新しい下着の購入の頻度」「必要な時に歯医者にかかること」の不足割合が高くなっていった。

2 最低限度の生活を送るために必要な水準を検証・検討するための手法

3 等価収入階級別にみた社会的必需項目の不足に関する指標に係る生活保護世帯と一般世帯の比較分析

- 生活保護世帯と一般世帯（持ち家無）における社会的必需項目の剥奪指数（平均値）を世帯類型別にみると、障害者・傷病者世帯を除いて、生活保護世帯の剥奪指数の方が高くなっている。
- これを等価収入階級別みると、
 - ・ 「10万円未満」では、その他の世帯を除いて一般世帯の剥奪指数の方がやや高くなっている一方、
 - ・ 「10万円以上」の収入階級では、障害・傷病者世帯を除き、生活保護世帯の剥奪指数の方が高い。
- 生活保護世帯の剥奪指数は実収入の増加に伴う変化に一定の傾向が見られない一方、一般世帯（持ち家無）の剥奪指数については、可処分所得の増加に伴って概ね減少する傾向が見られるため、収入が増加するほどその較差が大きくなる傾向が見られた。
- 生活保護世帯と一般世帯（持ち家無）における社会的必需項目の剥奪指数（平均値）を世帯人員別にみると、いずれの世帯人員においても生活保護世帯の剥奪指数が高くなっている。

3) 諸外国における公的扶助制度の検討

- 最低限度の生活に関する検討を行うにあたり、諸外国の公的扶助制度の現状（給付基準額の設定の考え方など）を把握した上で、今後参考とすべき点があるかどうかも含めて検討することとした。（第2回検討会資料3、第3回検討会資料2参照）

2 最低限度の生活を送るために必要な水準を検証・検討するための手法

検討課題 2-1

【各検証手法について】

- 最低生活費の算定については、これまでも時代の変遷に合わせて様々な方法が採られているが、唯一この方法が正しく、何でも説明できるというような方法はないことから、これまでの検証手法も含め、多角的な観点からの検証を行い、いくつかの考え方や方法を組み合わせながら、算定していくことを基本的な方向性とするについて、どのように考えるか。
- 最低限度の生活を考えるにあたり、どの年齢階級やどの世帯類型にも通じるものを明確にするのは難しいことを踏まえ、どのような検証・検討手法が考えられるか。
- 「MIS手法による最低生活費」や「主観的最低生活費」に関する調査研究の成果を今後の検証・検討に活用する方法について、これらの検証手法の特徴を踏まえつつ、どのように考えるか。これまでの意見を踏まえて、例えば、
 - ・ 総体としては、これまでの検証結果との整合性等を踏まえて、一般低所得世帯の消費実態との均衡を図るというこれまでの考え方を基本としつつ、
 - ・ 特定の年齢階級や特定の世帯類型における生活実態から見られる需要等については、消費実態のみではなく、今回の調査研究で実施しているような理論生計費の考え方も部分的に取り入れることについて、どのように考えるか。
- 平成29(2017)年の基準部会報告書の中で指摘されている「これ以上下回ってはならないという水準の設定」について考えるにあたり、「国内外におけるマーケットバスケット方式による最低生活費の算出事例の収集とその算出方法の分析」に関する調査研究の成果を踏まえ、このような算出方法を採用している国における算出の考え方や算出にあたって勘案されている具体的な品目等を分析し、この分析結果を最低限度の生活を送るために必要な水準に関する検討に活用する方法についてどのように考えるか（社会的経費や栄養摂取量を考慮した食費の取扱い等）。
- 併せて、研究成果の活用方法を検討するにあたり、各検証手法の抱える課題（恣意性の排除（調査対象者の選定・選定する最低生活品目）・調査対象者数・調査対象地域など）について、どのように考えるか。

【諸外国における公的扶助制度の検討】

- 諸外国の公的扶助制度について、公的扶助の制度設計や社会保障制度上の位置づけが国によって様々であり、生活保護制度との単純比較ができない中で、参考とすべき点があるかどうかも含め、どのように考えるか。

2 最低限度の生活を送るために必要な水準を検証・検討するための手法

これまでの主な意見

【各検証手法について】

- 予算制約に関しては、マーケットバスケット方式においても、ある所得階層を参照世帯に設定した上で算定する場合には、参照世帯の所得という予算制約を受けていることとなり、参照世帯の設定方法によって、予算制約を受ける場合と受けない場合があると考えられる。
- MIS手法は、検討段階ごとにメンバー（各8名程度）を入れ替えるなど、個人の価値判断による影響を可能な限り排除する工夫をしつつ、一般市民が最低限必要と考える消費費目を積み上げた結果であり、MIS手法による結果と生活保護世帯の家計費目との差について、どう理解して生活扶助基準に反映していくのかということを議論しなくてはならない。
- 絶対的貧困は栄養や健康といったところから客観的に把握できる一方、相対的貧困はどう感じるかといった主観の問題であると捉えられることがある。一方、主観的に貧困である場合には、ストレスを示すコルチゾールという物質の水準が上がるという研究もあり、「主観的」といっても客観的な生理学上の問題として捉えることも可能である。こうしたことから、主観的最低生活費調査について、単に「主観的」という文言だけで「あてにならない」という判断をされるべきではない。
- MIS手法と主観的最低生活費の活用については、ひとつの新しい方向として、生活費の全体ではなく、例えば、食費だったら7割でいいか、娯楽費だったらどうかといったように、その費目別に議論することが考えられる。おそらく、家計を縮小するときには全ての費目と同じ率で収縮していくものではない。
- 費目毎に検討する際、ある世帯の70%という基準設定をする場合にも、70%では用をなさない品目があることに留意しなくてはならない（例：乳幼児のミルクを参照世帯の70%と設定した場合、乳幼児にとって最低限必要な量に不足する）。費目ごとに最低限必要なベンチマークについて検討することが非常に重要である。
- 必要最低限というものを考えるにあたり、どの年齢階級やどの世帯類型にも通じるものを設定するのは難しいのではないかと。特に、子どもに関するものは別途考えていく必要があるのではないかと。
- MIS手法による最低生活費と主観的最低生活費の結果を消費実態と比較するにあたっては、年齢等の対象者の属性別に見なければならぬ。
- MIS手法は、消費実態ではなく、理論生計費を基に設定する手法であるため、現行の手法の考え方とは全く異なるものである。全ての基準額の検証にこの手法を取り入れることはできなくても、一部に取り入れる考え方もある。例えば、生活扶助本体は今までと同様に、消費実態による相対的な比較によって検証を行う一方で、各種加算は理論生計費による検討を行うなどの対応も可能ではないか。この際、各種加算については、理論的又は政策的な意図のある加算を設けることも検討すべきではないか。

2 最低限度の生活を送るために必要な水準を検証・検討するための手法

これまでの主な意見（前ページからの続き）

- 下支えとなる最低生活費の水準について検討する場合、費目ごとに必要な水準を検討することが重要である。消費実態と比較するだけでは生活扶助基準は下がっていく。一方で、食費などの中には数量が不足すると用をなさないものもあり、一般世帯の何%でいいというようなことは言えない。費目の一部に理論生計費を持ち込むというのは、今後検討すべき手法である。（再掲）
- 現行の水準均衡方式の場合、「強い相対的貧困線」の考え方では、消費が上がっている局面では最低生活費の水準が上がり、消費が下がっている局面では最低生活費の水準がゼロに向かっていく。こういうことを防ぐために、社会参加のニーズを取り入れ、下支えとなる最低生活の水準を導入するという「弱い相対的貧困線」の考え方で、下支え（フロア）を設ける必要がある。中位所得が下がってもこれ以上下がらない水準を作るために、費目ごとの検証という考え方はある。
- 下支えとなる最低生活費の水準について費目ごとに検討する場合、標準3人世帯以外に展開の基軸となる世帯をいくつか設定することもあり得る。
- 標準3人世帯から離れることは、一部、相対基準としての理論が残るが、これまでの水準均衡方式ではなくなるのではないか。
- 下支えとなる最低生活費の水準について費目ごとに検討することが水準均衡方式ではなくなるかどうかについては、今後議論を深めていく必要がある。
- 理論生計費は、社会の実態から相対的に決まる側面がある。M I S手法による最低生活費の試算結果も5年後、10年後に行えば金額も変わってくる。理論生計費も経済成長、社会との関係により変わるものであり、固定されるものではない。（再掲）
- 「社会参加」は、それを実現する段階では相対的に金額が決まるものであるが、絶対的に必要なものである。（再掲）
- M I S手法は、モデル世帯が何も持っていないという前提で最低生活費を計算するため、生活扶助基準より高い金額となっている。理論生計費を取り入れるのであれば、ストックも踏まえる必要があるのではないか。（再掲）
- 貯蓄についての留意点が2つある。まず、一点目として、一般低所得世帯のうち、特に高齢世帯は、将来の不安から貯蓄の取り崩しのスピードを抑え、消費を無理して抑えている世帯があるということ。こうした世帯と丈比べするのは気をつけなくてはいけない。二点目は、貯蓄を全て取り崩したことを理由に生活保護を受給開始した世帯については、その背景を把握したほうがいいのではないかとということ。
- 生活扶助相当支出を費目ごとに見る場合、第1類費、第2類費及び加算について整理すべきではないか。本来の推計方法を変える場合、どの部分を加算とするかは次の基準部会で議論が必要。
- 加算について議論する場合、検証に耐えうるデータがあるかどうか、理論生計費的な方法で積み上げるか本体に組み込むかなど課題はあるのではないか。

2 最低限度の生活を送るために必要な水準を検証・検討するための手法

これまでの主な意見（前ページからの続き）

- 次の検証で使うこととなる全国家計構造調査については、これまで使用してきた全国消費実態調査からの変更点等を踏まえた影響について、事前に確認しておくべきではないか。
- 理論生計費の考え方を一部取り入れ、複数のモデル世帯を設定する場合、第1類費・第2類費・加算という分類が不要となるのではないか。その場合、高齢世帯、有子世帯などカテゴリー別に基準額を設定する方法もあり得るのではないか。
- 平成29(2017)年検証において、高齢世帯と標準世帯の生活扶助基準を展開によって間を埋める作業は、技術的に制約があった。さまざまな世帯類型に基づき多くの標準世帯を設定することにより、間を埋める作業の難しさは軽減される可能性はあるが、さまざまな世帯類型についての計算方法については課題がある。
- 複数のモデル世帯を設定して検証を行った結果、標準世帯から展開した水準が低かった場合には、埋め合わせのための加算を設けるという方法もあるのではないか。世帯類型がたくさんある中ですべてを加算で埋めていくのは現実的ではないが、経済的に弱い属性の個人に加算をつけることはそこまで複雑ではないのではないか。
- 現行の第1類費、第2類費の設定から考えると、複数の標準世帯を設定して展開する場合、間を埋める作業が難しいが、現行の方法では、ゆがみが出る世帯もあると思うので、基準検証の方法について、次の基準部会で議論する必要があるのではないか。
- モデル世帯を複数設定することに反対するつもりはないが、生活扶助基準の改定方法は、標準3人世帯の改定率を決めて、そこから展開するという方法であるため、複数のモデル世帯による検証結果に基づき、複数の標準世帯を設定した場合は展開の手法が変わってくる。
- 仮に、高齢世帯とそれ以外の世帯という2つの標準世帯を設定する場合、高齢世帯を設定する意義について、どのように説明するのか。高齢世帯を基軸とすることにより、その基準額が年金の水準と比較されるおそれがある。また、高齢世帯といっても、単身、夫婦世帯以外に孫との2人世帯など、様々な世帯があるが、どこまでを「高齢世帯」とするのか議論が必要である。

【諸外国の公的扶助】

- 公的扶助の制度設計、制度上の位置づけは国によって様々であり、制度の組み立て方も異なるので、単純に日本の生活保護をイメージして諸外国の公的扶助と比較することはできない。また、各種の統計も国によってその組み立て方が異なる点にも留意すべきである。
- 他国では制度の組み立て方としてカテゴリー別の扶助となっており、給付水準や資産保有要件のあり方に影響を与えている。また、カテゴリー別の扶助であることで、扶助の水準を設定する際に、扶助の対象となる世帯のイメージがしやすく（現役世帯、高齢世帯等）、水準の設定がしやすいのではないか。一方、日本の場合は、生活が厳しい人に対する一般扶助という形で、現役、高齢者といった世帯類型に関係なく、一つの標準世帯を決め、そこから展開しているが、多様な世帯類型の中には、消費実態と生活扶助基準が一致しないというような展開が困難な例があるのではないか。

2 最低限度の生活を送るために必要な水準を検証・検討するための手法

これまでの主な意見（前ページからの続き）

- ドイツの給付水準の改定方法について、物価上昇率と手取り賃金の上昇率を7対3で合算してスライドさせるという手法をとっている。水準検証を行わない間の時期について、物価と実質賃金の動向を合わせてウェイト付けをするという方法は、年金の改定方法に並んでいるということかもしれないが、興味深い。
- 同じ生活費の中でも費目によって異なる方法で基準を決めている国もあり、例えばアメリカでは費目によって給付水準の設定の方法が異なり、受給資格も異なっている。一方で、例えば、ドイツのように、子どもの食費と大人の食費を同じに考えて、乳幼児の食費を成人の食費の70%に設定してもよいのかという議論もある。
- どの国もある程度の資産保有を認めていることは共通しているのではないかと考える。急な出費への対応という点を考えると、例えば、イギリスではユニバーサル・クレジットと年金クレジットでは資産の保有要件が異なっており、また、年齢で制度を分けていたり、資産保有の限度も分けている。他制度との関係でこのような仕組みになっている可能性もあり、他国の状況を確認しておくことは重要である。
- 最低生活費の算定については、これまでも様々な方法がとられてきており、歴史的に見ても、諸外国を見ても、唯一この方法が正しく何でも説明できるというような方法は残念ながら見つかっていないということが共通の理解である。

検討課題に係る論点

【各検証手法について】

- 「MIS手法による最低生活費」及び「主観的最低生活費」については、今回具体的な試算結果が示されたところである。消費支出の中には数量が不足すると用をなさない支出費目があるとの指摘を踏まえ、これらの結果を生活扶助基準と全体として水準比較をして検証するのではなく、食費、通信費、教養娯楽費等の費目ごとに、
 - ・ 一般低所得世帯の消費実態との均衡を図る際の基礎データとなる「全国消費実態調査（全国家計構造調査）」の結果と比較するほか、
 - ・ 現行の生活保護基準の下での生活保護世帯の消費支出の状況である「社会保障生計調査」の結果と比較することにより生活扶助基準の検証に活用することが考えられるのではないかと。
- 検証において複数のモデル世帯を設定する場合、生活扶助基準の本体と加算との関係も踏まえるとともに、検証に耐えうるデータの有無を確認する必要があるのではないかと。また、検証結果を踏まえて複数の標準世帯を設定する場合、各標準世帯から展開される水準同士に齟齬が生じないように留意する必要があるのではないかと。
- 「マーケットバスケット方式による最低生活費」については、今回具体的な試算結果が示されておらず、今後、今日の社会に即した形での算出可能性や、代替される手法を含めて、引き続き検討を行うことが必要ではないかと。

2 最低限度の生活を送るために必要な水準を検証・検討するための手法

検討課題に係る論点（前ページからの続き）

【諸外国の公的扶助】

- 諸外国における公的扶助制度については、その制度設計や社会保障制度上の位置付けが国によって様々であり、我が国の生活保護制度との単純比較ができないが、今後、マーケットバスケット方式等の手法による最低生活費の算出を検討するに当たり、部分的に諸外国の手法を採用すること等も考えられるのではないか。

2 最低限度の生活を送るために必要な水準を検証・検討するための手法

検討課題 2-2

【生活保護世帯における生活の質の面からみた消費支出や生活実態等の分析】

- 基準部会報告書の指摘を踏まえて、昨年度実施した「生活保護世帯における生活の質の面からみた消費支出や生活実態等の分析」の結果を踏まえ、現在の生活保護基準の水準や体系について、どのように考えるか。
- また、生活保護世帯や一般低所得世帯の生活実態を多角的に把握する観点から、このような調査・分析を継続的に実施し、今後の検証・検討に活用していくことについて、どのように考えるか。

これまでの主な意見

【生活保護世帯における生活の質の面からみた消費支出や生活実態等の分析】

- 消費動向についてはある程度、一般低所得世帯と生活保護世帯との均衡がとれているようにも見える一方、剥奪指数に見られる差をどのように評価するか。複数の尺度、評価軸で見ていく必要があるのではないか。
- 生活保護世帯の剥奪指数が高いのは、生活の基盤となる基礎的な資産を所持していないことが要因と考えられるが、基礎的な資産を所持していないのは、生活保護基準の水準によるものか生活保護制度の運用によるものかという解釈が難しい。
- 生活保護世帯の場合、等価実収入が増えても剥奪指数は下がらないという点に関して、生活保護基準が比較的うまく設定されているから、世帯の規模によって等価実収入を調整しても指数は落ちないという解釈について、今後の検討課題の中で見ていくべきである。
- 生活保護世帯の支出における交際費や教養娯楽費はとても低いですが、これらの費目は一般世帯においても個人差が大きいところであるため、評価が非常に難しい。
- 一般世帯と比べて剥奪指数が高い費目を見ると、冠婚葬祭や下着の購入が生活保護費で賄われていないものと解釈すべきである。
- 冠婚葬祭への出席について、特に高齢世帯では機会も増えることが考えられ、出席できないことが人間関係を維持できないことにつながるという意味で、辛い状況であることが推測できる。
- 「急な出費」の意味するものが、一般世帯と生活保護世帯で同じかどうかを考えなければいけない。また、生活保護制度の中で急な出費に対応できるという余裕をどのように設けるのかというのは非常に難しい。
- 「家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」のユニークな点は、生活保護世帯も調査をしているため、一般世帯と生活保護世帯の比較ができること、そして諸外国を見ても比較できる調査はないこと。定期的の実施して状況を把握するのがよい。

2 最低限度の生活を送るために必要な水準を検証・検討するための手法

検討課題に係る論点

- 過去の生活保護基準の見直しのなかで、生活保護世帯において生活の質が維持されているかについては、今後も本検討会で報告のあった「生活保護世帯における生活の質の面からみた消費支出や生活実態等の分析」（※第3回検討会資料1）と同様の分析を行っていくべきではないか。
ただし、一般世帯においても個々の世帯の差が大きい交際費や教養娯楽費の支出について、生活保護世帯の支出が少ない等の結果が出ているが、この評価が非常に難しいことに留意が必要である。
- 「家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」について、調査を実施する福祉事務所及び調査対象となる世帯の負担に留意しつつ、本分析に資するよう、これまで不定期の実施とされていたものを定期的な（3年ごとの）実施とするほか、社会的必需項目に関する調査項目を充実する等の見直しをすることが考えられるのではないか。

3 現行の検証手法

- 平成29(2017)年検証における手法については、基準部会において、「今回の検証手法は、これまでの検証方法との継続性、整合性にも配慮した透明性の高い一つの妥当な手法である」と評価されている一方、様々な課題も指摘されている。
- このため、次回の基準検証へ向けて、現行の検証手法について、これまでの指摘も踏まえて、その検討課題を整理する。

1) 水準検証における比較対象の設定

ア 比較対象とする所得階層

- 昭和58(1983)年の検証結果において、年収階級第2.99・五十分位に変曲点が見られたところであり、これ以降の検証では、年収階級第1・十分位（年収階級第1～5・五十分位）における平均消費水準を生活扶助基準の比較対象としてきた。
- 平成29(2017)年検証では、従来の変曲点分析に加えて、質的な観点からの分析として、消費の内容やその構造を確認するため、新たに消費階級別の消費データを用いて、家計の消費構造が変化（固定的経費の支出割合が上昇）する点の分析を行った。

イ 比較対象とする世帯（「モデル世帯」）

- 生活扶助基準改定の基軸が標準世帯であることを踏まえ、比較対象として用いる「モデル世帯」を夫婦子1人世帯としてきた。
- 平成29(2017)年検証では、夫婦子1人世帯（勤労者）をモデル世帯とすることに加えて、
 - ・ 消費動向や就労状況等の生活状況を年齢階級別にみると、高齢者と若年者では特性が異なると考えられること
 - ・ 生活保護世帯の半数以上が高齢者世帯であることなどを踏まえ、高齢者世帯もモデル世帯とし、比較対象とすることを試みた。
- その結果、夫婦子1人世帯（勤労者）については、変曲点分析等の結果を参照することができたが、高齢者世帯については、他の年齢階層に比べて貯蓄を取り崩して生活費を賄う世帯が多いものと想定されることを踏まえて、年収階級別の分析において貯蓄額を年収に換算した上で分析を試みたが、分析結果にバラツキが見られ、高齢者世帯の変曲点分析の結論は得られなかった。

ウ 展開後の世帯類型別の基準額と一般世帯の消費水準との格差

- 水準均衡方式への移行のきっかけとなった昭和58(1983)年の基準検証においては、当時の生活扶助基準を「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」と評価しているが、これは「変曲点」という概念を用いた検証結果に基づくものであった。
- 一方、近年の検証では、年収階級第1・十分位の消費水準を比較対象とする妥当性を確認する方法の一つとして世帯類型別に、それぞれの年収階級第1・十分位の世帯の消費支出額や検証結果を反映した生活扶助基準額と一般世帯（年収階級第3・五分位）の消費支出額の格差の確認を行っている。

3 現行の検証手法

2) 年齢・世帯人員・級地別の体系検証

ア 指数展開による検証手法

- 年齢、世帯人員及び級地別における一般低所得世帯の消費実態と生活扶助基準との比較に当たっては、水準の高さそのものを比較するのではなく、年齢間、世帯人員間、級地間のバランスの比較を目的としており、指数換算によって比較を行っている。
この指数の算出に当たっては、統計的分析手法である回帰分析も用いることによって、比較する要素以外の影響を可能な限り捨象している。

イ 第1類費と第2類費の区分

- 生活扶助基準については、個人的経費である第1類費と世帯共通の経費である第2類費とに区分しており、現在、第1類費の基準額は、個人の年齢による消費の差に着目して年齢別に設定し、第2類費の基準額は、世帯人員数によるスケールメリットを考慮して世帯人員別に設定している。

ウ 検証に使用する統計データ

- 現在、生活扶助基準の検証にあたっては、主に、一般国民の消費の実情に関する大規模な統計調査である「全国消費実態調査」を用いている。全国消費実態調査は、令和元(2019)年度の調査において実施方法・内容が見直されたところであり、これに伴い、調査の名称が「全国家計構造調査」に変更された。

3) 基準見直しの影響把握の方法

- 平成29(2017)年検証においては、これまでの基準見直しによる影響の把握を行った上で、生活保護基準の検証を行った。
具体的には、平成25(2013)年8月から平成27(2015)年度にかけて行った生活扶助基準の見直し及び平成27(2015)年11月(一部10月)に行った冬季加算の見直しによる影響把握について、
 - ① 生活保護世帯に適用される基準額に与えた影響
 - ② 生活保護世帯の家計(消費支出の内容)に与えた影響
 - ③ 生活保護世帯の生活実態及び生活意識に与えた影響という3つの観点からのその影響の把握を行った。

3 現行の検証手法

4) 生活扶助基準の定期検証年以外の年における社会経済情勢の反映方法等

- 生活扶助基準の改定については、昭和58(1983)年の中央社会福祉審議会意見具申に基づき、政府経済見通しの民間最終消費支出の見通し等を踏まえ、その時々の社会経済情勢を総合的に勘案して改定を行っている。
- また、この生活扶助基準の給付水準については、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、定期的に検証することとしており、直近では平成29(2017)年の基準部会において検証を行っている。
- 平成29(2017)年検証は平成26(2014)年全国消費実態調査のデータを用いて検証を行ったが、調査の実施年以降(平成26(2014)年から当時把握可能であった直近の平成28(2016)年まで)の社会経済情勢の変化については、消費支出、物価及び賃金の動向に一貫性がないことから、政府の判断として、平成30(2018)年の生活扶助基準への反映は行わないこととした。

3 現行の検証手法

検討課題 3 - 1

【水準検証における比較対象の設定】

- 平成29(2017)年検証における分析手法の評価も含め、比較対象とする所得階層の設定方法について、どのように考えるか。
- 水準検証において比較対象とするモデル世帯について、これまでのモデル世帯の設定の考え方や平成29(2017)年検証における試みとして行った高齢者世帯をモデル世帯とした検証結果を踏まえて、どのように考えるか。
- あらゆる世帯に適用できる基準体系とするために、標準世帯を基軸とした展開によって基準額を設定するという、現行の生活扶助基準の基本的な枠組みについて、どのように考えるか。
- また、展開後の世帯類型別の基準額と一般国民の消費水準との格差の検証について「最低限度の生活を送るために必要な水準」との関係上、どのように考えるか。
- 一般国民の消費水準との格差を確認するにあたって、世帯類型によって母集団の収入等の状況が異なることに留意しつつ、その格差をどのように捉えるべきか。

【年齢・世帯人員・級地別の体系検証】

- 年齢、世帯人員、級地別の3要素で構成される現行の基準体系との関係に留意しつつ、回帰分析も用いるこれまでの指数展開による検証手法について、細部における改善すべき点の有無も含め、どのように考えるか。
- 第1類費と第2類費の支出費目の区分の方法及びその必要性について、どのように考えるか。
- 全国家計構造調査（これまでの全国消費実態調査）を補完するデータや補完方法の検討を含めて、検証に使用する統計データについて、どのように考えるか。

3 現行の検証手法

これまでの主な意見

【水準検証における比較対象の設定】

- 高齢者世帯については、前回の検証と同様、モデル世帯として設定すべきではないか。高齢者世帯は、生活保護世帯の中で大きな割合を占めるので、高齢者世帯がどのように生活しているかということ把握しておくべきであるし、標準世帯からの展開という議論にも関わるので、高齢者世帯をきちんと見ておくことはとても重要である。
- モデル世帯として新たに高齢者世帯を設けるのは概念的には可能だと思うが、技術的に考えると、その他の世帯と接合させる面で、高齢者世帯を標準世帯とすることは難しい。したがって、標準世帯から展開した結果、高齢者世帯の生活扶助基準額が一般低所得高齢者世帯の消費実態と均衡しているかなど、別途、高齢者の最低生活費を見ていくことは重要である。
- 内閣府の研究レポートによれば、高齢者世帯は、自分の寿命から逆算してある程度のペースで取り崩そうとしている前提ではあるものの、実際は自分の寿命を長く見込んだり、将来の不確実性に備え、取り崩しのペースを抑えて消費を抑えていることが判明している。その抑えられた消費が保護基準の水準等に影響を与えることも考慮すべき。
- 貯蓄についての留意点が2つある。まず、一点目として、一般低所得世帯のうち、特に高齢世帯は、将来の不安から貯蓄の取り崩しのスピードを抑え、消費を無理して抑えている世帯があるということ。こうした世帯と文比べするのは気をつけなくてはならない。二点目は、貯蓄を全て取り崩したことを理由に生活保護を受給開始した世帯については、その背景を把握したほうがいいのではないかと。 (再掲)

【年齢・世帯人員・級地別の体系検証】

- 現在の基準体系を考えると、展開に用いる指数の検証にかなり難しい部分がみられるようになった。前回の検証では、現在の展開方式によるひずみが生じていないかを確認する観点から、少し工夫して、高齢者世帯の検証にトライしたが、貯蓄の扱いをどうするかという難しい問題が出てきた。
- カテゴリー別扶助と一般扶助という観点でみた場合、日本の場合、一般扶助の形はとっているが、実際には、各種加算という形でカテゴリー的な要素も組み込んでいる。前回の基準検証では基準の本体と加算を分けているので、その点も考えていく必要があると思うが、カテゴリー別に考えていく場合、それに耐えうるデータについての検討も必要。
- 前回の有子世帯の扶助・加算の検証において、生活扶助（第1類費・第2類費）の中でどこまでみるのか、どこの部分を加算に移すのかという検討を行った。そのような議論を整理しておく、次の基準部会における検討の参考になるのではないか。
- これまで使用していた全国消費実態調査が見直されて、全国家計構造調査が実施された。調査対象や調査方法が変わるとこれまでの傾向と変わる可能性もある。統計が変わることについての対応等について整理しておく必要がある。
- 生活扶助基準の設定にあたり、検証作業において推計した展開指数を踏まえる場合には、推計結果に一定の幅があることにも留意する必要がある。

3 現行の検証手法

検討課題に係る論点

- 高齢者世帯については、生活保護世帯の中で大きな割合を占めていることを踏まえ、平成29(2017)年検証と同様、その生活実態を把握する観点から、モデル世帯として設定を検討するべきはないか。なお、高齢者世帯の生活実態の把握に当たり、収入だけでなく資産の状況も踏まえて、生活保護基準との比較対象とする世帯の範囲を検討する必要があり、その際、高齢者世帯では自分の寿命を長く見込んだり、将来の不確実性に備え、資産の取り崩しのペースを抑えて消費していることが指摘されていること等に留意する必要があるのではないか。
- これまで検証に使用していた全国消費実態調査が見直され、全国家計構造調査が実施されたことによる調査対象や調査方法の変更がこれまでの傾向に影響を与える可能性もあることから、使用する統計が変わることに関しての対応は整理する必要があるのではないか。

3 現行の検証手法

検討課題 3 - 2

【基準見直しの影響把握の方法】

- 平成30(2018)年10月より実施した基準見直しによる影響を把握する方法について、平成29(2017)年検証で行った影響把握の方法やその結果を踏まえ、これまでに実施している調査に加えて把握すべき事項の有無も含め、どのように考えるか。
- 今回の基準見直しのうち、有子世帯の扶助・加算（児童養育加算・母子加算・教育扶助・高等学校等就学費）の見直しによる影響の把握については、どのような方法が考えられるか。

これまでの主な意見

【基準見直しの影響把握の方法】

- 生活保護世帯をパネル化して分析することは、保護基準が変わったとしても生活保護世帯になる確率が変わらない、ということのひとつの前提として置いているが、大きな目で見れば、基準が変われば生活保護世帯になる確率や保護廃止になる確率にも影響があるため、基準見直しによってどのように出入りが変化したかということが見えず、影響把握としては不完全にしかならない。
（生活保護世帯に限らない）全体の調査において、質問項目を工夫して生活保護への出入りの状況を把握しなければ、基準見直しの影響の全体像が把握できていないのではないか。
- 「家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」のユニークな点は、生活保護世帯も調査をしているため、一般世帯と生活保護世帯の比較ができること、そして諸外国を見ても比較できる調査はないこと。定期的実施して状況を把握するのがよい。（再掲）
- 有子世帯の扶助加算の変化について、例えば扶助額自体が総額で変わったのかということを見るのが一番簡単な方法。もう一つは、例えば家庭の生活実態調査のように、定期的に子どもの生活の質の中身を聞いていく方法もある。
- 例えば、前回の改定時に就学援助の受給状況に変化があったかなど、保護基準が変わったときの他制度への影響が非常に懸念される。本来だったら就学援助を受けられていたかもしれない世帯が、改定によって受給できなくなったケースがどれくらいあるのかなどを知りたいが、データが取れない。他省庁との間のことであり、難しいことは承知しているものの、他制度への影響を把握できないか。
- 基準見直しの影響把握の一つの選択肢として、社会保障生計調査を月次パネルデータ化して把握ができるのではないか。

3 現行の検証手法

検討課題に係る論点

- 平成30(2018)年10月より実施した基準見直しによる影響を把握する方法については、平成29(2017)年検証で行った影響把握の3つの方法に加えて、
 - ・ 「被保護者調査」により保護の開始・停止・廃止の状況の分析を行うこと
 - ・ 「社会保障生計調査」により生活保護世帯の消費支出の変化の分析を行うこと
 - ・ 統計調査による影響把握が困難な部分を補完するため、福祉事務所のケースワーカーへのヒアリングを実施することが考えられるのではないか。

3 現行の検証手法

検討課題 3-3

【生活扶助基準の定期検証年以外の年における社会経済情勢の反映方法等】

- 政府経済見通しの民間最終消費支出の見通し等を踏まえ、その時々社会経済情勢を総合的に勘案して行う現行の生活扶助基準の改定方法について、どのように考えるか。
- また、生活扶助基準の定期的な水準の検証に用いる調査の実施年以降の社会経済情勢の変化の検証結果への反映について、どのように考えるか。

これまでの主な意見

【生活扶助基準の定期検証年以外の年における社会経済情勢の反映方法等】

- 経済の先を見通しているような指標というのが、民間最終消費支出（民最）の見通ししかないと理解している。（民最以外の）別の指標というのがあるのかどうかというのが一番のネックであり、毎年度改定の手法の改善は難しいのではないか。
- マクロ経済スライドのように高齢世帯に影響を与えるようなものがあり、一般の低所得高齢世帯にも大きな影響を与えるので、そういった見通しとの兼ね合いも見る必要があることから、全世帯に当てはまる指標があるかどうか最大の問題点ではないか。
- ドイツの給付水準の改定方法について、物価上昇率と手取り賃金の上昇率を7対3で合算してスライドさせるという手法をとっている。水準検証を行わない間の時期について、物価と実質賃金の動向を合わせてウエイト付けをするという方法は、年金の改定方法に並んでいるということかもしれないが、興味深い。（再掲）

検討課題に係る論点

- 生活扶助基準の定期検証年以外の年における社会経済情勢の反映方法等については、現時点では実施可能な手法がないことから、今後更に議論を深めていく必要があるのではないか。

3 現行の検証手法

検討課題 3 - 4

【級地制度】

- 生活保護基準においては、基準額に地域差を設けており、市町村ごとに級地を指定しているが、昭和62(1987)年度以降、基本的な枠組みは変わっていないところであり、平成29(2017)年検証においても、級地制度に関する検討を行ったものの、級地指定の見直しを含む級地制度のあり方については、今後も引き続き議論を重ねていく必要があるとの指摘がなされている。

この基準部会の指摘を踏まえて、各自治体の級地を指定するにあたっての適切な指標や手法の在り方も含め、級地制度の現状と課題についてどのように考えるか。

検討課題に係る論点

- 級地指定の見直しを含む級地制度のあり方については、昭和62(1987)年度以降、基本的な枠組みは変わっていないところであり、平成29(2017)年検証において、「今後も引き続き議論を重ねていく必要がある」との指摘がなされていることから、級地制度に関する調査研究の成果を踏まえつつ、次期基準部会においてその適切なあり方の検討を行うべきではないか。

各検証手法の概要

	マーケットバスケット方式	MIS手法	主観的最低生活費
算出方法	専門家が、最低生活に必要なもの(細かな品目)を選定し、それを積み上げて最低生活費を算出する方法。	属性に近い一般市民が、最低生活に必要なもの(細かな品目)を複数回議論して選定し、それを積み上げて最低生活費を算出する方法。	一般市民を対象に、2つの質問(①切り詰めるだけ切り詰めて最低限いくら必要か、②つつましいながらも人前で恥ずかしくない社会生活を送るためにいくら必要か)により食費等の費目ごとに最低限必要な額に関するアンケート調査を行い、その調査結果を基に主観的な最低生活費を算出する方法。
個人の価値判断の影響	どの品目を採用するか、少人数の専門家が判断するため、その専門家の知見に基づく判断の影響を受ける可能性がある。	どの品目を採用するか、少人数(8人程度)の議論により判断していくため、その参加者の価値判断の影響を受ける可能性がある。	約2万人のインターネット調査による結果を用いることから、特定の者の価値判断の影響を受けにくい。
予算制約	なし	なし (ただし、最終段階で合計額を見た上での調整が入る余地有り)	なし (ただし、回答者は自身の生活水準を前提とした回答となる可能性がある)
判断者	専門家	一般市民	一般市民
その他	品目を選定する専門家によって結果が異なる可能性がある。	地域の選び方、参加者の選び方によって結果が異なる可能性がある。	調査事項が主観的なものであるため、回答者の属性や調査票の設計によって結果が異なる可能性がある。

	貧困等の概念
「絶対的貧困」に関する概念	<ul style="list-style-type: none"> ○ ラウンドリーの一次貧困・二次貧困 <ul style="list-style-type: none"> ・ 「一次貧困」は「その収入が、単なる肉体上の健康だけを保持するのに必要な最小限度にも足りない家庭」を指し、栄養科学に基づいたカロリー、タンパク質などを摂取できる献立を価格計算して食費を算出し、これに家賃と家計雑費（衣服、燈火燃料など）を加えたもの。 ・ 「二次貧困」は「その収入が、もし収入の一部が他の支出に振り向けられぬ限り、単なる肉体的効率を保持するに足る家庭」を指すもので、つまり、所得は第一次貧困線以上であるが「飲酒、賭博、家計上の無知または不注意、その他計画性のない支出」により、実質的に貧困線以下の生活水準になっている状態を指す。
「相対的貧困」に関する概念	<ul style="list-style-type: none"> ○ タウンゼントの相対的剥奪 <ul style="list-style-type: none"> ・ ある社会の標準的な生活様式からの剥奪度合いを、食事内容、耐久消費財の保有、社会関係や活動などの剥奪指標から計測し、この度合いが著しく高まる所得水準を貧困線としたもの。 （相対的剥奪の概念） 人々が社会で通常手に入れることのできる栄養、衣服、住宅、居住設備、就労、環境面や地理的な条件についての物的な標準にこと欠いていたり、一般に経験されているか享受されている雇用、職業、教育、レクリエーション、家族での活動、社会活動や社会関係に参加できない、ないしはアクセスできない状態。 ○ OECD等の相対的貧困 <ul style="list-style-type: none"> ・ 世帯所得を等価所得に調整した上で、その中位数の一定割合（50%、60%、40%など）を貧困線とするもの。
その他	<ul style="list-style-type: none"> ○ ソーシャル・エクスクルージョン（社会的排除） <ul style="list-style-type: none"> ・ 現代社会で普通に行われている社会関係から、特定の人々が排除されている状態に焦点をあてた概念。 例えば、職業や様々な社会活動、住宅、教育、健康、社会サービスへのアクセスの権利からの排除が、複合的に生じている状態を意味する。 ○ センのアプローチ（潜在能力アプローチ） <ul style="list-style-type: none"> ・ 財を用いて何かを成し遂げる能力を「潜在能力」とし、潜在能力の欠如を貧困とするもの。潜在能力は「機能」の集合から成るとした。 ※ 「機能」には、基本的なもの（適切な栄養状態にあるか、健康であるか等）から複雑なもの（自尊心を保てるか、社会生活に参加しているか等）まであり、達成可能な機能の組合せが潜在能力を表す。 ・ 生活の「機能」を実現する所得や財・サービスは、時代や社会によって異なる点で「相対的」であるが、機能が満たされているかどうかという点では、時代や社会に関係なく「絶対的」な基準となる。

	毎年度の改定方式	近年における定期的検証の手法	基準部会委員より報告のあった最低生活水準の検証手法
絶対的基準	<p>○ マーケットバスケット方式 (昭和23年～35年)</p> <ul style="list-style-type: none"> 最低生活を営むために必要な飲食物費や衣類、家具什器及び入浴料といった個々の品目を積み上げて最低生活費を算出。 <p>○ エンゲル方式 (昭和36年～39年)</p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 	<p>(基本的な考え方)</p> <p>○ 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</p> <p>(モデル世帯の水準検証の手法)</p> <p>○ 昭和58年検証 (家計調査)</p> <ul style="list-style-type: none"> 変曲点分析による検証 → 第2.99・50分位の生活扶助相当支出と均衡 <p>○ 平成15～16年検証 (家計調査)</p> <ul style="list-style-type: none"> 食費や教養娯楽費等の減少に着目 → 第3～5・50分位の生活扶助相当支出と均衡 ※ 別途、社会生活に関する調査(平成13年度実施)結果から作成した社会生活指標と実収入及び消費支出の分析によって「変局点」を算出する試みを行ったが、明確に見出すことができなかった。 	<p>○ MIS (注) 手法による最低生活費</p> <ul style="list-style-type: none"> 何が最低必要かを決めるだけでなく、なぜそれが最低必要かを話し合い、納得することを異なるグループで複数回行うことで、合意形成を促す。また、個人単位でニーズを考える、架空の人物を設定する、どこでどのように入手するかも事例に基づき参加者が決定する、などの特徴がある。 <p>注) MISとは、A minimum income standard (最低所得水準)の略</p> <p>○ マーケットバスケット方式による試算</p> <ul style="list-style-type: none"> 「持ち物財調査」や「生活実態調査」、「価格調査」を実施。 教養娯楽耐久財、教養娯楽用品、身の回り用品などについては、「持ち物財調査」で原則7割以上の保有率の物を最低限必要な必需品と考えた。
相対的基準	<p>○ 格差縮小方式 (昭和40年～58年)</p> <ul style="list-style-type: none"> 一般国民の消費水準の伸び率以上に生活扶助基準を引上げ、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る方式。 <p>○ 水準均衡方式 (昭和59年～現在)</p> <ul style="list-style-type: none"> 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方式。 	<p>○ 平成19年検証 (全消調査)</p> <ul style="list-style-type: none"> 年収第1・10分位の消費水準に着目 → 第1・10分位の生活扶助相当支出よりやや高い ※ 高齢単身世帯(60歳以上)の水準検証も実施 → 第1・10分位の生活扶助相当支出より高い <p>○ 平成24年検証</p> <ul style="list-style-type: none"> ※ 基準体系に着目した検証を実施した。 <p>○ 平成29年検証 (全消調査)</p> <ul style="list-style-type: none"> 年収階級別の変曲点分析と消費支出階級別の家計の消費構造の2つの分析を行い、量と質の両面から検証した結果、年収第1・10分位の消費水準に着目 → 第1・10分位の生活扶助相当支出と均衡 ※ 高齢夫婦世帯(65歳以上)の水準検証も実施 → 消費支出階級第6～7・50分位の生活扶助相当支出と均衡 ※年収階級別の結果は参照せず ※ 別途、モデル世帯の年収階級50分位別に黒字世帯割合の検証を行ったが、高齢者世帯の貯蓄の取扱い等に課題が見られ、参照するには至らなかった。 ※ また、先行研究であるMIS手法を用いて試行的に生活扶助相当支出額を算出したところ、検証結果による支出額を大きく上回る結果となった。 	<p>○ 家計実態消費アプローチ</p> <ul style="list-style-type: none"> 最低生活費や貧困基準には唯一正しいものがあるのではないという観点から、異なるデータ・手法(複数のアプローチ)に基づき算出した最低生活費を比較。 具体的には、 <ol style="list-style-type: none"> 消費水準の抵抗点：家計がそれまでの消費パターンを維持しようと消費低下に抵抗する水準 可処分所得と消費水準の赤字黒字分岐点に注目して算出。
その他	<p>※ 格差縮小方式以降は、生活扶助基準を一般低所得世帯との均衡で捉えるという相対的な考え方に立っている。</p> <p>※ 格差縮小方式・水準均衡方式は、毎年度の改定率を定めることに意味はあるが、最低生活とは何かという概念が不明確な手法であるとする意見もある。</p>		<p>○ 主観的最低生活費</p> <ul style="list-style-type: none"> 専門家ではなく一般市民が合意できる最低生活費を模索するため、インターネット調査による市民参加型の簡易な測定方法を試行。 インターネット上で、「①切り詰めるだけ切り詰めて最低限いくら必要か」「②つつましいながらも人前で恥ずかしくない社会生活をおくるためにいくら必要か」という2種類の調査を行い、主観的な最低生活費の幅を検証。

2 生活扶助基準について

[別紙4] 第2回社会保障審議会生活保護基準部会（平成23年5月24日）
資料3（抜粋・一部修正）

標準世帯の考え方

1 基準額の説明に用いる世帯

生活扶助を受給した場合の具体的金額を例示するために用いる世帯。

2 基準改定の際に用いる世帯

基準の改定に際しては、「標準世帯の基準額」に改定率を乗ずることにより、基軸となる新基準額を設定し、これを各世帯類型別に展開。

※ 「生活扶助基準に関する検討会」（平成19年）においては、現行の「標準3人世帯」を踏まえた「夫婦子1人世帯」だけでなく、高齢単身世帯についても、水準の評価・検証が行われた。

生活扶助基準に関する検討会報告書（抄）（平成19年11月30日）

(I) 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。**

○生活保護における標準世帯の推移と世帯人員別構成割合

標準世帯の推移	年度	被保護世帯の世帯人員別構成割合					
		1人	2人	3人	4人	5人	6人以上
標準5人世帯	年度	%	%	%	%	%	%
	昭和35	35.1	14.6	13.0	12.9	10.7	13.6
標準4人世帯	昭和36	37.1	14.8	12.9	12.6	10.1	12.5
	昭和60	57.3	20.2	11.5	6.6	2.7	1.7
標準3人世帯	昭和61	58.5	20.1	11.1	6.2	2.5	1.5
	平成21	75.6	16.0	5.1	2.1	0.7	0.4

※ 当時、国勢調査報告（昭和55年）等に基づき、
①全国の3人世帯（男性、女性、子）における性別、年齢別人員の最も高い割合を示すグループを選定。（30～34歳の男性、25～29歳の女性、15歳未満の子）
②選定された男性及び女性における配偶者の最も多い年齢を選定。（33歳の男性、29歳の女性）
③選定された男性の年齢から、その平均初婚年齢を差し引き、その年数から結婚して第1子が生まれるまでの平均出生間隔年数を差し引いた年数を子の年齢とした。（33歳－27.8歳－1.67歳≒4歳）

資料：被保護者全国一斉調査（基礎）

- 現行の生活扶助基準は、標準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
- 被保護世帯の8割近くを単身世帯が占める現状において、3人世帯を基軸として基準を設定することについてどう考えるか。

現行の生活扶助基準の設定方法

標準3人世帯の生活扶助基準額
162,170円
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
第2類費：55,280円

○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

生活扶助基準額の年次推移

(抜粋) 2 某標準世帯の標準世帯回1回 [別紙4]

実施年月日	標準世帯基準額 (1級地)	生活扶助基準の考え方			近年の定期的検証 (参考)
		標準世帯(モデル世帯)	改定方式	基準額体系	
昭和 21. 3.13	199.80				
21. 4. 1	252				
21. 7. 1	303				
21.11.1	456				
22. 3. 1	630				
22. 7. 1	912				
22. 8. 1	1,326				
22.11.1	1,500				
23. 8. 1	4,100				
23.11.1	4,535				
24. 5. 1	5,200				
26. 5. 1	5,826				
27. 5. 1	7,200				
28. 7. 1	8,000				
32. 4. 1	8,850				
34. 4. 1	9,346				
35. 4. 1	9,621				
36. 4. 1	10,344				
37. 4. 1	12,213				
38. 4. 1	14,289				
39. 4. 1	16,147				
40. 4. 1	18,204				
41. 4. 1	20,662				
42. 4. 1	23,451				
43. 4. 1	26,500				
44. 4. 1	29,945				
45. 4. 1	34,137				
46. 4. 1	38,916				
47. 4. 1	44,364				
48. 4. 1	50,575				
49. 4. 1	60,690				
50. 4. 1	74,952				
51. 4. 1	84,321				
52. 4. 1	95,114				
53. 4. 1	105,577				
54. 4. 1	114,340				
55. 4. 1	124,173				
56. 4. 1	134,976				
57. 4. 1	143,345				
58. 4. 1	148,649				
59. 4. 1	152,960				
60. 4. 1	157,396				
	(124,487)				
61. 4. 1	126,977				
62. 4. 1	129,136				
63. 4. 1	130,944				
64. 4. 1	136,444				
平成 元. 4. 1	140,674				
2. 4. 1	145,457				
3. 4. 1	149,966				
4. 4. 1	153,265				
5. 4. 1	155,717				
6. 4. 1	157,274				
7. 4. 1	158,375				
8. 4. 1	161,859				
9. 4. 1	163,316				
10. 4. 1	163,806				
11. 4. 1	163,970				
12. 4. 1	163,970				
13. 4. 1	163,970				
14. 4. 1	163,970				
15. 4. 1	162,490				
16. 4. 1	162,170				
17. 4. 1	162,170				
18. 4. 1	162,170				
19. 4. 1	162,170				
20. 4. 1	162,170				
21. 4. 1	162,170				
22. 4. 1	162,170				
23. 4. 1	162,170				
24. 4. 1	162,170				
25. 8. 1	156,810				
26. 4. 1	155,840				
27. 4. 1	150,110				
28. 4. 1	150,110				
29. 4. 1	150,110				
30. 10. 1	148,900				

生活扶助基準の考え方

基準額体系

近年の定期的検証

(参考)

級地

改定方式

標準世帯(モデル世帯)

標準世帯基準額 (1級地)

実施年月日

昭和

平成

元

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49

50

51

52

53

54

55

56

57

58

59

60

61

62

63

64

元

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49

50

51

52

53

54

55

56

57

58

59

60

61

62

63

64

元

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49

50

51

52

53

54

55

56

57

生活保護基準の新たな検証手法の開発等に関する検討会

構成員名簿

氏名	所属
阿部 彩	東京都立大学人文社会学部 教授
岩永 理恵	日本女子大学人間社会学部社会福祉学科 准教授
駒村 康平	慶應義塾大学経済学部 教授
山田 篤裕	慶應義塾大学経済学部 教授

(敬称略・五十音順)

(オブザーバー)

氏名	所属
渡辺 久里子	国立社会保障・人口問題研究所 研究員

(敬称略)