

社会保障審議会生活保護基準部会報告書（案）

令和 4 年 月 日

社会保障審議会生活保護基準部会

I はじめに

- 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保障する最後のセーフティネットの役割を果たす社会保障制度であり、最低限度の生活保障を具
体化するものが生活保護基準である。
- 生活保護の基準については、生活保護法に基づき厚生労働大臣が定めることとされており、このうち、生活扶助基準については、昭和 59 年度以降、一般国民の消費実態との均衡上妥当な水準を維持するよう設定されている（水準均衡方式）。
- 生活扶助基準については、平成 16 年の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」による提言を受け、平成 19 年以降、消費実態に係る統計調査のデータ等を用いて定期的に検証が実施されてきた。
- 生活保護基準部会（以下「本部会」という。）は、生活保護基準の定期的な評価・検証について審議する専門の部会として平成 23 年 2 月から社会保障審議会の下に設置され、生活扶助基準について、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否かを見極めるため、専門的かつ客観的に検証を実施することとしている。
- 5 年に 1 度実施される全国家計構造調査（旧 全国消費実態調査）の 2019 年調査の結果が取りまとまったことを受け、令和 4 年は、同調査のデータ等を用いて生活扶助基準の検証を実施する時期に当たる。
- このため、令和 3 年 4 月から令和 4 年●月まで、本部会を●回開催し、平成 29 年 12 月 14 日付の本部会報告書（以下「平成 29 年報告書」という。）において検討課題とされた事項や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（以下「基準検討会」という。）における「これまでの議論を踏まえた検討課題と論点整理」（令和 3 年 3 月 2 日。以下「論点整理」という。）を踏まえつつ、下記 a)～c) の検証等に関する議論を重ねてきた。

- a) 生活扶助基準の水準等の妥当性の検証
- b) 生活保護基準の体系に関する検証
- c) 過去の生活保護基準見直しの影響分析

○ 令和4年度における検証作業として、上記c)の影響分析を行った上で、今般、a)に関する検証結果を取りまとめたので、これを報告する。また、上記b)に関しては、生活保護基準における級地区分の検証を行い、令和3年9月に分析結果をまとめたので、本報告書においては当該分析結果のまとめを改めて掲載する。

II 過去の生活保護基準見直しによる影響分析

(1) 平成 30 年度以降に実施された生活保護基準見直しの概要

○ 生活保護基準は、平成 29 年に本部会において検証を実施して以降、平成 30 年 10 月には、当該検証結果を踏まえて下記の見直しが実施された^{*1}ほか、令和元年 10 月には、消費税率の引上げ等の影響を含む国民の消費動向等の社会経済情勢が総合的に勘案され、+1.9%（ただし、生活扶助本体は軽減税率を加味して+1.4%）の基準改定^{*2}が行われた。

- ・ 生活扶助の第 1 類及び第 2 類の基準体系について、級地、世帯人員数及び世帯員の年齢階級^{*3}別の消費実態と基準額の較差の乖離を是正する見直し^{*4}を実施。
- ・ 児童養育加算について、「子どもの健全育成のための経費」として、学校外活動費のうち生活扶助基準本体でカバーされない分を基準額とする見直しを実施。これに伴い、加算の支給対象が「中学生以下」から「高校生以下（又は 18 歳未満の者）」に拡大。
- ・ 母子加算について、「ひとり親世帯のかかり増し経費」として、ひとり親世帯がふたり親世帯の生活水準と同程度の生活水準を送るために必要な費用に対してひとり親世帯の生活扶助本体では不足する分を基準額とする見直しを実施。
- ・ 教育扶助及び高等学校等就学費の基準額については、一般家庭の平均的な学校教育にかかる費用の実態を踏まえた基準額とする見直しを実施。
また、学習支援費については、家庭内学習費用などの学校外活動費を児童養育加算で評価することに整理されたことから、教科外活動費用であるクラブ活動費を実費で支給することとする見直しを実施。

^{*1} 平成 29 年の検証結果を踏まえた見直しにあたっては、基準額の減額幅を 5%以内に止め、平成 30 年 10 月から 3 回に分けた段階実施とするといった激変緩和措置が講じられた。

^{*2} 消費税率の引上げ等の影響を踏まえた令和元年 10 月の改定は、平成 30 年 10 月から段階的に実施された生活扶助基準（生活扶助本体、母子加算、児童養育加算の一部）の見直しの 2 年目にあたることから、令和元年 10 月の基準額の改定はこれらを合わせたものとなった。

^{*3} 生活扶助基準の第 2 類については、年齢差が設けられていないことから、年齢階級別の検証及び基準較差の見直しは第 1 類についてのみ。なお、生活扶助基準における第 1 類の年齢階級の区分は、平成 29 年報告書の内容を踏まえ、基本的に 0～5 歳、6～11 歳、12～17 歳、18～64 歳、65～74 歳、75 歳以上の 6 区分とする見直しが行われた。

^{*4} 生活扶助基準全体の水準については、夫婦子 1 人世帯（モデル世帯）の基準額が一般低所得世帯の消費水準と均衡しているとの検証結果を踏まえ、平成 30 年 10 月には据え置きとされた。

(2) 検証方法

○ 過去の生活保護基準の見直しによる影響について下記 a)～e)の分析のため、それぞれ①～⑦の状況を確認することとした。①～④は、これまでの検証手法を踏襲して行うこととしたものであり、加えて、基準検討会の論点整理を踏まえ、③の状況確認を世帯類型別に行うこととしたほか、⑤の集計を追加的に行った。

また、平成30年に見直しが行われた有子世帯の扶助・加算のうち、生活扶助の加算である「児童養育加算」及び「母子加算」の見直しによる影響額の把握については、a)の中で一体的に行うものとなるが、「教育扶助」及び「高等学校等就学費」の影響額については、下記①と同様の手法で把握（下記⑥）を行うほか、運用の見直しも併せて行われた「学習支援費」に関しては、福祉事務所からの報告により当該支給状況を把握（下記⑦）することとした。

a) 生活扶助基準見直しによる影響額^{*5}の把握

① 生活扶助基準見直しによる基準額の変化の状況

平成30年度被保護者調査の個別世帯のデータを用いて、基準見直し前後の基準額表に基づいて個々の世帯の世帯構成に対応した生活扶助基準額（生活扶助本体基準額＋各種加算）を推計。

② 生活扶助基準見直しによって金銭給付がなくなる世帯の推計

①の推計結果を基に、当該基準見直しによって金銭給付がなくなる（最低生活費が収入充当額より低い状態となる）世帯数を推計する。

b) 生活保護受給世帯の家計に与えた影響の把握

③ 生活保護受給世帯の収支の状況及び一般世帯の消費支出の状況

「社会保障生計調査」のデータを用いて、生活保護受給世帯における平成29年度から令和元年度にかけての各年度の消費支出額を集計。また、同時期における一般世帯の消費動向との比較を行うため、「家計調査」のデータを用いた同様の集計を併せて行う。

c) 生活保護受給世帯の生活実態及び生活意識に与える影響の把握

^{*5} 生活扶助基準の見直しによる影響額は、平成30年度以降、令和3年度までの改定に係るものであり、これには、令和元年10月の消費税率の引上げ等の影響を踏まえた改定分を含む。このため、平成30年10月の見直しにあたって見込まれた影響と比べ、減額となった世帯が少ないことが想定される。

④ 生活保護受給世帯と一般世帯の社会的必需項目の不足状況

「家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」のデータを用いて、平成 22 年、平成 28 年及び令和元年における生活保護受給世帯の社会的必需項目の不足割合^{*6}を集計。また、同時期における一般世帯の状況との比較を行うため、一般世帯についても同様の集計を行う。

d) 保護の開始・停止・廃止の状況の分析

⑤ 保護の開始・停止・廃止世帯数の推移

e) 有子世帯の扶助・加算の見直しによる影響分析

⑥ 教育扶助及び高等学校等就学費に係る基準額の変化の状況

平成 30 年度被保護者調査の個別世帯のデータを用いて、基準見直し前後の基準額表に基づいて個々の世帯の世帯構成に対応した教育扶助額及び高等学校等就学費の基準額を推計。

⑦ 学習支援費の支給状況等

福祉事務所からの各管内での教育扶助、高等学校等就学費及び両扶助の学習支援費の支給状況に係る報告を基に、実績を積み上げたものだけでなく、日々の業務の中で把握されている運用実態の概況を含め、令和 2 年度の支給状況等をまとめる。

(3) 検証結果

① 生活扶助基準見直しによる基準額の変化の状況^{*7}

○ 平成 30 年 10 月以降の生活扶助基準（生活扶助本体及び加算）の見直しによる基準額の変化の状況は、以下のとおりであった。

- ・ 高齢者世帯では、約 35%の世帯が増額、約 65%の世帯が減額となり、増減率「マイナス 4%以上マイナス 3%未満」であった世帯が約 3 割を占めた。
- ・ 母子世帯では、減額となった世帯は 2 割未満であり、8 割以上の世帯が増額となり、増減率「プラス 5%以上」の世帯が 3 割強を占めた。
- ・ 傷病者・障害者世帯では、約 4 割の世帯が増額、約 6 割の世帯が減額

^{*6} 社会的必需項目について経済的な理由により「保有していない」、「実施していない」と回答した世帯の割合を集計。なお、社会的必需項目は、先行研究「2011 暮らしに関する意識調査」による。

^{*7} 生活扶助基準見直しによる基準額の変化についての集計結果は、別紙資料 1 参照。

となり、増減率「マイナス4%以上マイナス3%未満」の世帯が約4分の1を占めた。

- ・ その他の世帯では、約4割の世帯が増額、約6割の世帯が減額となり、増減率「マイナス4%以上マイナス3%未満」が約4割を占めた。

② 生活扶助基準見直しによって金銭給付がなくなる世帯の推計^{*8}

- ①の見直しにより最低生活費が収入充当額を下回ることによって金銭給付がなくなる世帯の規模を推計したところ、全体では0.18%程度、高齢者世帯では0.23%程度、母子世帯では0.03%程度、傷病者・障害者世帯では0.08%程度、その他の世帯では0.21%程度であった。

③ 生活保護受給世帯の収支の状況及び一般世帯の消費支出の状況

- 平成29年度から令和元年度にかけての生活保護受給世帯の消費支出の状況の確認を行ったが、生活保護受給世帯における消費支出については、様々な要因により変化することから、必ずしも生活保護基準の見直しによる変化を示すものではなく、また、集計結果には一定程度の誤差が生じることもあり、平成30年10月以降の生活保護基準の見直しによる家計への影響を明確に確認することはできなかった。

④ 生活保護受給世帯と一般世帯の社会的必需項目の不足状況^{*9}

- 平成22年、平成28年及び令和元年における生活保護受給世帯の社会的必需項目について世帯類型毎に確認を行ったが、生活保護受給世帯における社会的必需項目の不足状況は、様々な要因により変化することから、必ずしも生活保護基準の見直しによる変化を示すものではなく、また、世帯類型によっては、集計世帯数が限られる部分も多いことから、相当程度の幅をもって数字を評価する必要があり、平成30年10月以降の生活保護基準の見直しによる影響を明確に確認することは難しい結果となったできなかった。

- なお、世帯類型によっては、不足状況が過去から有意に変化している項目もあったことから、こうした点について、生活保護基準の見直しによる

^{*8} 生活扶助基準見直しによって金銭給付がなくなる世帯の推計結果は、別紙資料2参照。

^{*9} 生活保護受給世帯の社会的必需項目の不足状況の変化に係る集計結果は、別紙資料3参照。なお、一般世帯における社会的必需項目の不足状況との比較に関しては、「Ⅲ-5（3）生活の質の面からみた生活実態・意識の分析」において後述する。

影響がある可能性も懸念されるという意見もあった。

⑤ 保護の開始・停止・廃止世帯数の推移

- 平成 24 年度から令和 2 年度までの保護の開始・停止・廃止の状況を確認したが、これまでの生活保護基準の見直しによる影響を評価するまでには至らなかった。

⑥ 教育扶助及び高等学校等就学費に係る基準額の変化の状況^{*10}

- 平成 30 年 10 月以降の教育扶助及び高等学校等就学費の見直しでは、教育扶助の基準額が小学生について 390 円の増額、中学生について 810 円の増額、高等学校就学費の基準額が 150 円の減額となっており、小学生・中学生・高校生の子どもの人数が 1 人の世帯では約 7 割の世帯が増額、2 人の世帯では約 9 割の世帯が増額、3 人の世帯では約 10 割の世帯が増額となった。

⑦ 学習支援費の支給状況等^{*11}

- 令和 2 年度末現在の教育扶助、高等学校等就学費の受給人員数に対する学習支援費の受給実人数の割合は、小学生が 2.6%、中学生が 18.7%、高校生等が 16.2%であった。
また、学習支援費の支給状況については、1 回当たりの支給額の平均額は小学生で 4,993 円、中学生で 8,711 円、高校生等で 1 万 1637 円となっており、平成 30 年 10 月の見直し前の月額水準を超える頻度がおおむね 2 回に 1 回であった。
- 福祉事務所における学習支援費の実際の運用状況について確認したところ、
 - ・生活保護受給世帯への学習支援費に関する事前の案内（周知）については、行っている福祉事務所が 86%であった。
 - ・学習支援費を支給する際の生活保護受給世帯からの物品等の購入前の相談の頻度については、約 3 割の福祉事務所が「ほとんどない」、約 2 割が「10 件中 1～2 件」と回答した一方、約 1 割が「10 件中半数」、約 1 割が「全部」と回答した。

^{*10} 教育扶助及び高等学校等就学費に係る基準額の変化についての集計結果は、別紙資料 4 参照。

^{*11} 学習支援費の支給状況等についての集計結果は、別紙資料 5 参照。

- ・ 学習支援費の支給のうち事前給付により支給した頻度については、6割弱の福祉事務所が「ほとんどない」、2割弱が「10件中1～2件」、残りの2割程度がそれ以外の回答となった。
- ・ 生活保護受給世帯から、事前給付ではなく、精算給付の方法で申し出があった要因として考えられるものについては、「事前に必要額を把握することが困難」、「物品が高額ではなく事前に見積りを入手する手間をかけない」という回答が、それぞれ約7割の福祉事務所からあった。

Ⅲ 生活扶助基準の水準等の妥当性の検証

- 現行の生活扶助基準については、一般国民の消費実態との均衡上の妥当な水準を維持する「水準均衡方式」の考え方により設定されていることから、生活扶助基準の水準に関する評価・検証に当たっては、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検証を行うことが基本となる。

Ⅲ－１ 2019 年全国家計構造調査の取扱い

(1) 生活扶助相当支出品目

- 生活扶助基準について消費実態との比較検証を行うにあたっては、これまでも生活保護制度上の取扱いを踏まえ、消費支出項目のうち生活扶助によるべき需要に相当する項目を生活扶助相当とし、また、第1類相当・第2類相当^{*12}に区分して、その消費支出額を検証に用いてきた。
- 2019 年全国家計構造調査では、平成 26 年全国消費実態調査から支出品目の分類変更があったことから、当該変更箇所について検証作業上の取扱いをあらかじめ整理し、生活扶助相当の品目及び第1類相当・第2類相当の区分については別紙資料6のとおりとした。
- なお、収支項目分類の制約から、これまで生活扶助相当支出の対象外品目としてきた「男子用学校制服」及び「女子用学校制服」^{*13}が把握できなくなったため、この影響を確認する観点から、令和元年10月・11月の家計調査により当該項目に係る消費支出額の程度を確認したところ、夫婦子1人世帯^{*14}のうち年収階級第1・十分位及び第1・五分位における令和元年10月・11月の「男子用学校制服」及び「女子用学校制服」に係る消費支出額は0であった。
したがって、今回の生活扶助基準の検証にあたっては、生活扶助相当支出として、「男子用学校制服」及び「女子用学校制服」が含まれた額を用いることとなるが、当該支出額を用いることに特段の問題はないものと考えられる。

^{*12} 基準生活費の構成として、第1類の経費は、飲食物費や被服費のように個人単位に算定できる生計費となり、第2類の経費は、家具什器費用や光熱費等のように世帯共通的な経費となる。

^{*13} 学校制服は、「一時扶助」または「生業扶助」の対象範囲となる事項であり、生活扶助相当の対象品目ではない。

^{*14} 本報告書における「夫婦子1人世帯」の定義は、別紙資料7参照。

(2) 標本規模

- 2019 年全国家計構造調査では、平成 26 年全国消費実態調査から単身世帯の標本規模が拡大され、統計精度の向上が図られたが、一方で、2 人以上世帯については標本規模が小さくなったことには留意が必要である。

(3) 調査対象期間

① 検討課題

- 調査対象期間が令和元年 10 月・11 月であることに関しては、下記 a)・b)の観点から、月次の消費動向を把握できる家計調査により、夫婦 1 人の低所得世帯における令和元年 10 月・11 月前後の生活扶助相当支出の動向を確認し、検証にあたって留意することとした。
 - a) 令和元年 10 月に消費税率が改定されたことに伴ういわゆる駆け込み需要の反動による影響等を受けている可能性があることについての評価
 - b) 当該調査の対象期間が 10 月・11 月の 2 か月間^{*15}であることに関して、消費支出の季節性の観点からの評価

② 確認結果^{*16}

- a) 消費税率引上げ等の前後の消費支出の動向
生活扶助相当支出の状況を見ると、全年収階級では、消費税率引上げ等の実施される直前の令和元年 9 月には支出額が過年度対比で増加し、実施直後の同年 10 月には支出額が過年度対比で減少する（又は増加率が縮小する）動きが見られた。
一方で、夫婦 1 人世帯でも 2 人以上世帯全体でも、低所得世帯（特に年収階級第 1・十分位の世帯）では、同年 10 月に支出額が過年度対比で減少する動きは見られず、低所得世帯の生活扶助相当支出の動向としては、いわゆる駆け込み需要の反動による影響は確認できなかった。

^{*15} 2019 年全国家計構造調査では、2 人以上世帯の調査対象期間は、平成 26 年全国消費実態調査の 3 か月間（9 月～11 月）から 2 か月間（10 月・11 月）に変更された。

^{*16} 令和元年 10 月・11 月前後の生活扶助相当支出の動向についての集計結果は、別紙資料 8 参照。

b) 令和元年における10・11月の消費支出の水準

2019年全国家計構造調査の対象期間である令和元年10・11月の生活扶助相当支出の状況を確認したところ、これまで検証にあたって参照してきた9～11月平均と大きな水準の差は見られなかった。

一方、夫婦子1人の低所得世帯（年収階級第1・十分位、第1・五分位）では、同年5～9月平均^{*17}を上回っていた。

③ 調査対象期間に関する留意事項

- 上記の確認結果を踏まえ、一方で、こうした集計結果については誤差の程度を考慮して幅をもってみる必要があるほか、世帯類型によってその傾向が同様ではない部分があることに留意し、2019年全国家計構造調査により一般低所得世帯の生活扶助相当支出の分析を行うにあたって、
 - ・ 令和元年10月に消費税率が改定されたこと
 - ・ 当該調査の対象期間が10月・11月の2か月間であることに関する具体的な数字の調整等は行わないこととした。

- なお、2019年全国家計構造調査の集計世帯には、家計調査世帯が「家計調査世帯特別調査」の対象世帯として含まれることから、こうした家計調査による結果^{*18}が2019年全国家計構造調査の結果にも一定程度反映されていることには留意が必要である。

(4) 調査対象世帯

- 2019年全国家計構造調査の集計世帯には、6か月の継続調査である家計調査の対象世帯が「家計調査世帯特別調査」の対象世帯として含まれることとなる。
- このため、「Ⅲ－2 生活扶助基準の水準の検証」及び「Ⅲ－3 生活扶助基準の較差の検証」における2019年全国家計構造調査による主な集計値については、「家計調査世帯特別調査」の対象世帯を除いた場合として、「基本調査」の対象世帯に限った集計結果を併せて確認することとした。^{*19}

^{*17} 10月～4月については、制度上、検証の対象とする生活扶助基準本体に加えて冬季加算や期末一時扶助といった季節的な需要増加に対応する支給があることから、生活扶助基準本体と比較され得る消費水準を捉える観点から、当該加算等の対象期間とならない5～9月平均との比較を行った。

^{*18} 家計調査による令和元年11月の夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位の生活扶助相当支出額について、特異的に高い可能性を懸念する意見があった。

^{*19} 基本調査による集計結果は、別紙参考資料に掲載。

Ⅲ－２ 生活扶助基準の水準の検証

(1) 検証方法

○ 生活扶助基準の水準の検証については、基準設定の基軸とされる「標準世帯」が33歳、29歳、4歳の3人世帯であることを踏まえ、これまでも夫婦子1人世帯をモデル世帯として消費実態との比較検証を実施しているところであり、引き続き夫婦子1人世帯をモデル世帯として検証を行うこととした。

○ この比較検証にあたって消費実態を参照する所得階層については、直近の平成29年検証時に変曲点理論を用いた消費の変動分析^{*20}が行われ、その結果、「夫婦子一人世帯の生活扶助基準については、年収階級第1・十分位を比較対象とする所得階層と考えることが適当である」とされたところであり、これまでの歴史的経緯やその継続性は尊重されるべきとの意見もあったことから、引き続き、夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位を対象とした。^{*21}

具体的には、2019年全国家計構造調査により、夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位における生活扶助相当支出額の平均を算出し、生活扶助基準額と比較することにより評価・検証を行うこととした。

○ ただし、この際、消費実態を参照する集団の状況について、平成29年検証時に参照した集団の状況と大きく変化していないかを確認する観点から参考とすべき指標について議論を重ね、下記(2)の指標により確認を行うこととした。

なお、年収階級第1・十分位が生活扶助基準と比較する一般低所得世帯として相応しい所得階層であるかについては、こうした方法によらず検証を行うべきとする意見もあった。一方で、今回の議論においては、これまでの変曲点分析に関して、その理論は認められるが、現代社会において消費実態の調査から消費構造が変化する点が明確に読み取れるかという課題

^{*20} 平成29年検証では、夫婦子一人世帯及び高齢夫婦世帯のそれぞれについて、消費支出階級・年収階級別のデータを用いて、消費構造（固定的経費の支出割合）の変化に関する分析及び消費支出の変動（変曲点）に関する分析を実施。

結果として、「夫婦子一人世帯の生活扶助基準については、年収階級第1・十分位を比較対象とする所得階層と考えることが適当である」とされた。一方、高齢夫婦世帯については、消費構造の変化に関する分析と消費支出の変動に関する分析の結果に、大きな乖離が生じ、これは貯蓄を年収換算する方法等に何らかの課題があることに起因するものと考えられ、課題が残る結果となった。

^{*21} 水準均衡方式が導入された以前にまで遡れば、年収階級第1・十分位は、その消費実態の変化率に着目する形で参照されていた。

があるとの指摘があったほか、近年の経済学における研究に照らせば、折れ線回帰分析を用いた前回同様の変曲点分析を必ずしも行う必要はないという意見もあったことを踏まえ、参照する集団の変化の状況を確認することとしたものである。

(2) 確認する指標^{*22}

- 夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位の状況が、平成29年検証時に参照した集団の状況と大きく変化していないかを確認する観点から、下記a)～c)の指標について、それぞれ以下に続く考え方により確認を行い、状況の評価をすることとした。
 - a) 中位所得層に対する消費水準の比率^{*23}
中位所得層の消費実態を基準として、低所得層の消費実態が相対的に減少（格差が拡大）していないかを確認する。
 - b) 固定的経費割合^{*24}
食費や光熱水費などに代表される固定的経費の支出割合については、エンゲル係数（食費の支出割合）と同様の側面を持つものとして、低いほど厚生水準が良い状態を示すとも考えられることから、その変化の状況を確認する。
 - c) 年間可処分所得の中央値に対する比率^{*25}
年間可処分所得の中央値を基準として、年収階級第1・十分位の年間可処分所得が相対的に減少して（貧困の度合いが高くなって）いないかを確認する。
- 併せて、下記d)～f)については、その変化が直接的に評価に結びつくものではないが、状況として大きな変化がないかを確認することとした。
 - d) 世帯属性（配偶者の就業状態、子供の就学状態、貯蓄・負債 等）
 - e) 所得額・貯蓄額の分布
 - f) 社会的必需項目の不足状況^{*26}

^{*22} 消費実態を参照する集団について確認した指標の詳細は、別紙資料9参照。

^{*23} 中位所得層に対する消費水準の比率は、夫婦子1人世帯における「年収階級第1・十分位の平均消費支出額」÷「年収階級第3・五分位の平均消費支出額」により算出。

^{*24} 固定的経費割合は、平成29年検証における消費構造の変化に関する分析にあたって用いた指標。2019年全国家計構造調査の収支項目分類の制約から、平成29年検証と同一の方法により算出することができなくなったため、今回、その算出方法を改めて検討した。

^{*25} 年間可処分所得の中央値に対する比率は、収入ではなく可処分所得の動向を確認するべきという意見のほか、相対的貧困との関係を懸念する意見があったことから、当該指標の形で確認することとした。

^{*26} 社会的必需項目の不足状況の集計に使用する「家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」

(3) 固定的経費の算出方法

① 固定的経費の判定を行う支出項目の単位

- 平成 29 年検証においては、用途分類による小分類の各支出項目について、固定的経費、変動経費にそれぞれ分類したが、2019 年全国家計構造調査の収支項目分類は、品目分類が基本とされ、用途分類による値は基本的に大分類（費目）のみに限られることとなった。
- 分析の考え方としては、同一の品目であっても社会参加を維持するための支出を切り分ける観点から、用途分類による支出項目で判定することが望ましいが、この場合、データの制約上、大部分が大分類の支出項目で判定されることとなる。
- 実際には、同じ大分類の項目の中であっても固定的なものの変動的なものが相当程度混在している可能性があるため、きめ細やかに分析する観点から、今回、品目分類による小分類の支出項目^{*27}で判定を行うこととした。

② 固定的経費の判定方法

- 平成 29 年検証において用いられた各支出項目の固定的経費・変動経費の判定方法による場合、支出する世帯が少ない支出項目については、多くの世帯で当該項目の支出額の対数が 0 となる^{*28}ために、支出の内容によらず固定的経費として判定される可能性があった。
- 今回、一時点の支出構造を分析するものであることを踏まえ、被説明変数を各支出項目の支出額の対数とするのではなく、各支出項目の支出額の消費支出額に占める割合とすることとした。

は、基準額と消費水準の比較検証時に使用する全国家計構造調査（全国消費実態調査）とは、調査時点、標本世帯、対象範囲等が異なるため、直接的な評価はできないものとなる。

^{*27} 固定的経費・変動経費の判定を行うにあたって、2019 年全国家計構造調査の集計項目が中分類以上に限られる部分については、中分類の支出項目を用いた。判定に用いた支出項目分類と品目分類の小分類項目の対応表は、別紙資料 11 参照。

^{*28} 平成 29 年検証においては、固定的経費・変動経費の判定を行うにあたって、個別の支出項目について、その支出額が 0 円である場合に、当該支出額の対数を 0 として扱っていた。

- さらに、こうした回帰式では、内生性の問題^{*29}が生じることから、これをコントロールするために、年収額を操作変数とする下記の方法により判定を行うこととした。

【固定的経費・変動的経費の判定方法】

夫婦子1人世帯の個別世帯のデータを用いて、各支出項目 C_i について、次式による回帰分析^{*30}を行い、

- ・ 係数 γ_i が有意（水準5%）で、0を下回る場合、固定的経費に、
- ・ 係数 γ_i が有意（水準5%）で、0を上回る場合、変動的経費にそれぞれ分類する。

$$C_i / Y = \text{const}_i + \gamma_i * \ln(\hat{Y})$$

$$\left(\begin{array}{l} C_i : \text{第 } i \text{ 支出項目の消費額} \\ Y : \text{消費支出額} \\ \hat{Y} : \text{次の回帰式}^{*31} \text{による消費支出額の理論値} \\ \\ Y = a + b * Z \quad (Z : \text{世帯年収}) \end{array} \right)$$

- なお、上記の判定については、夫婦子1人世帯に限った分析となるため、当該判定方法でもよいが、本来は、世帯属性等をコントロールした上で、世帯年収による効果を捉えることが望ましいとの意見のほか、教育費の違いとして子どもの就学状況を考慮した場合に判定結果に変化がないか確認しておく必要があるとの意見があった。
- また、平成29年検証においては、回帰係数により判定できなかった支出項目について、上位項目の固定的経費・変動的経費の格付で代替していたが、この場合、個別の支出項目の傾向と異なる判定結果となる^{*32}可能性があることから、今回、上位項目の格付けでの代替は行わないこととした。

^{*29} 被説明変数である個別の支出項目の支出額に関する変数が増加する場合に、消費支出額の対数も増加することとなるため相関が生じる。

^{*30} 判定を行うための回帰分析にあたっては、2019年全国家計構造調査の集計用乗率により重み付けを行う。

^{*31} 操作変数に関する回帰式については、回帰分析結果の係数を代入すると、理論値(円) = 137,028(円) + 195.44 * Z(万円)となる。当該回帰分析の結果は別紙資料12参照。

^{*32} 例えば、「学校給食」に係る回帰分析の結果として消費支出の係数は0より小さいが、有意ではないため、仮に上位項目である「外食」の格付に合わせると「変動的経費」となる。

③ 固定的経費・変動的経費の判定結果

食料	穀類	固定	保健医療	医薬品	-		
	魚介類	-		健康保持用摂取品	-		
	肉類	固定		保健医療用品・器具	固定		
	乳卵類	固定		保健医療サービス	-		
	野菜・海藻	固定		交通・通信	交通	変動	
	果物	-			自動車等	自動車等購入	-
	油脂・調味料	固定			関係費	自転車購入	-
	菓子類	固定				自動車等維持	固定
	調理食品	-		通信	通信	固定	
	飲料	固定		教育	授業料等	変動	
	酒類	-			教科書・学習参考教材	-	
	外食	一般外食			変動	補習教育	変動
		学校給食		-	教養娯楽	教養娯楽用耐久財	変動
	贈い費	-		教養娯楽用品		-	
住居	家賃地代	固定	書籍・他の印刷物	変動			
	設備修繕・維持	設備材料	工事その他のサービス	-			
光熱・水道	電気代	固定	教養娯楽サービス	宿泊料	-		
	ガス代	固定		バック旅行費	-		
	他の光熱	固定		月謝類	変動		
	上下水道料	固定		他の教養娯楽サービス	-		
家具・家事用品	家庭用耐久財	家事用耐久財	その他の消費支出	諸雑費	理美容サービス	変動	
	耐久財	冷暖房用器具			理美容用品	-	
		一般家具			身の回り用品	-	
		-			たばこ	固定	
	室内装備・装飾品	-			他の諸雑費	-	
	寝具類	-		こづかい（使途不明）	固定		
	家事雑貨	-		交際費	贈与金	-	
	家事用消耗品	固定			他の交際費	変動	
	家事サービス	-		仕送り金	変動		
		-					
被服及び履物	和服	-					
	洋服	変動					
	シャツ・セーター類	変動					
	下着類	-					
	生地・糸類	-					
	他の被服	-					
	履物類	変動					
	被服関連サービス	変動					

※ 「-」は、固定的経費・変動的経費のいずれとも判定されないもの、または、夫婦子1人世帯のいずれの世帯でも当該支出項目についての支出がないもの。

(4) 検証結果

- 生活扶助基準の消費水準との比較検証にあたって、参照する夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位の状況について上記(2)の指標により確認したところ、平成29年検証時に参照した集団と比較して、
- ・消費支出額は7.7%増加し、年収階級第3・五分位対比では72.0%から84.5%に上昇
 - ・固定的経費割合は、58.6%から54.3%に低下
 - ・年間可処分所得は12.8%増加し、夫婦子1人世帯の中央値対比でも49.8%から51.3%に上昇
- となっており、状況が概ね改善していることが見込まれる。

指標の算出結果^{*33}（夫婦子1人世帯 年収階級第1・十分位）

	今回検証 対象世帯	前回検証 対象世帯	増減
消費支出額の平均（円）	217,863	202,240	+7.7%
年収階級第3・五分位対比	84.5%	72.0%	+12.6%pt
固定的経費割合	54.3%	58.6%	▲4.3%pt
（参考）酒類・学校給食含む	55.5%	59.7%	▲4.2%pt
年間可処分所得の平均（万円）	283	251	+12.8%
夫婦子1人世帯の中央値対比	51.3%	49.8%	+1.5%pt
（参考）夫婦子1人世帯の中央値（万円）	551	504	+9.4%

※ 網掛けの指標は、確認の考え方に沿って評価することとしたもの。

※ 「（参考）酒類・学校給食含む」は、固定的経費の判定にあたって、世帯属性として子どもの就学状況（小学生ダミー、中学生ダミー、高校生ダミー）をコントロールした場合、酒類及び学校給食が追加的に固定的経費として分類される結果となったことから、参考として当該支出項目を含む割合を示したもの。

※ 年間可処分所得の中央値は、夫婦子1人世帯の全年収階級における中央値。

○ こうした中で、夫婦子1人世帯における生活扶助相当支出額は140,514円となっており、生活扶助基準額137,790円を2%程度上回っている。

基準額と消費水準の比較結果（夫婦子1人世帯 年収階級第1・十分位）

①生活扶助基準額（円／月）	137,790
②生活扶助相当支出（円／月）	140,514
[標準誤差]	[4,572]
年収階級第3・五分位対比	71.1%
②／①	1.020

※ 生活扶助基準額には、児童養育加算等の各種加算は含まない。

※ 平成29年検証で参照した集団では、年収階級第3・五分位対比での生活扶助相当支出の水準は70%。

^{*33} 夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位における世帯属性、所得額・貯蓄額の分布、社会的必需項目の不足状況についての集計結果は、別紙資料13参照。

Ⅲ－３ 生活扶助基準の較差の検証

(1) 検証方法

- 生活扶助基準は、「標準世帯」に係る基準額を基軸として級地、世帯人員数及び世帯員の年齢階級（以下「基準体系」という。）の別に基準額が設定されていることから、この体系別の基準較差について、これまでも級地、世帯人員数及び世帯員の年齢階級ごとの消費実態の較差との比較による検証を行ってきたところであり、今回も、過去の検証手法を踏襲して同様の検証を行うこととした。^{*34}
- これは、具体的には、2019年全国家計構造調査の個別世帯のデータを用いて、低所得世帯を対象として、第1類相当支出及び第2類相当支出のそれぞれについて回帰分析を行い、その結果を基に消費実態の較差（指数）を推計し、当該推計結果と現行の生活扶助基準における較差を比較することにより評価・検証を行う方法となる。

この際、手法の改善の観点から、参照する所得階層や具体的な説明変数の設定等についての検討を行い、下記（2）の方法（以下「今回の方法」という。）により消費較差の指数を算出することとした。
- また、今回の方法による消費較差指数の算出にあたっては、平成29年検証において用いられた消費較差指数の算出方法^{*35}（以下「従前の方法」という。）による結果を併せて確認するとともに、下記a)～c)の確認を行った。
 - a) 従前の方法による算出結果との比較において、第1類の年齢別較差指数について特に差異が見られたことから、その要因等の確認を行った。
 - b) 世帯の人員数だけでなく年齢構成によっても較差を設ける第1類の費用について、今回の方法と従前の方法のそれぞれにより算出した消費較差指数が、多様な世帯類型の消費実態の較差を反映したものとなっているかを確認する観点から、複数の世帯類型における第1類相当支出の平均による較差との比較を行った。
 - c) 今回の方法における回帰式では、持ち家が否か及び住宅ローン支払いの有無について、ダミー変数によりコントロールすることとしたが、家

^{*34} 個人単位の生計費である第1類の経費は、級地、世帯人員数及び年齢階級の別に基準額が設定され、世帯共通的な経費である第2類の経費は、級地及び世帯人員数の別に基準額が設定されていることを前提に、それぞれの体系に沿って検証を行うこととした。

^{*35} 平成29年検証において用いられた方法による消費較差指数の算出方法及び算出結果については、別紙資料14参照。

賃や住宅ローンの金額の程度を考慮した場合の影響の確認を行った。

(2) 消費実態の較差の算出方法

① 基準体系の構成要素に関する説明変数

- 従前の方法では、基準体系の構成要素のうち年齢別と級地別の消費較差指数は同一の回帰式から算出されていたが、世帯人員別の消費較差指数は、対象サンプルの平均による方法（実データによる方法）または別の回帰式の係数から算出する方法（回帰分析による方法）を採っていた。
- 今回、透明性の観点から各要素の係数は同一の回帰式によることが望ましいとの指摘があったことから、基準体系の各要素の消費較差を同一の回帰式から算出するとともに、より精緻に年齢別の消費較差を捉えるため、
 - ・世帯人員別の較差指数を算出するための世帯人員数に関する説明変数
 - ・年齢別の較差指数を算出するための各年齢階級の構成割合を同時に説明変数として設定することとした。
- この際、世帯人員別の較差が特定の関数に従うことを前提としないよう、世帯人員数に関する説明変数については、世帯人員数ごとのダミー変数を用いた。なお、多人数世帯については、サンプルサイズが小さいことから、分析の対象範囲を5人以下の世帯^{*36}とすることとした。

② 回帰分析の対象世帯の範囲

- 回帰分析の対象とする世帯については、従前の方法では、生活保護を受給していると推察される世帯を除く世帯のうち、世帯員1人あたり年収による第1・十分位に属する世帯を対象としていた。
- 一般に、世帯年収を世帯人員数で調整して考慮する場合、世帯員1人あたり年収によって捉える方法だけでなく、等価尺度についての様々な考え方がある。しかし、回帰分析により世帯人員別の平均的な効果を捉える以上、等価尺度の考え方によって対象範囲が変われば、較差指数の

^{*36} 過去の生活保護基準部会報告書においても、世帯人員別の較差指数は、5人以下の世帯について示している。

算出結果に大きな影響を及ぼす可能性がある。

- もとより等価尺度について何が正解かを決めるのは難しいものである中で、本検証にあたっては、
 - ・世帯人員別の較差を捉える観点から世帯人員数ごとの対象となる世帯の割合を考慮し、
 - ・従前の方法による対象範囲が、結果的に概ね世帯人員数ごとに下位10%を参照していたこと^{*37}との継続性も踏まえ、単身世帯、2人世帯、3人世帯、4人世帯、5人世帯のそれぞれにおいて年収階級第1・十分位を対象とすることとした。^{*38}

③ 年収に関する説明変数

- 従前の方法では、年齢別の消費較差と級地間の消費較差を算出するにあたっては、基となる回帰式において $\ln(\text{世帯年収})$ が説明変数としてコントロールされていた。一方、世帯人員別の消費較差指数は、「実データによる方法」の場合には年収の違いはコントロールされず、「回帰分析による方法」の場合には、基となる回帰式において $\ln(\text{世帯員1人あたりの年収})$ が説明変数としてコントロールされていた。
- 本来、世帯間の厚生水準を揃える観点から年収等を説明変数として考慮することは望ましい考え方であるが、基準体系の構成要素である世帯人員数についての説明変数を設定する以上、年収に関する説明変数を設定する場合には、計算の構造上、等価尺度の調整自体が世帯人員数に関する説明変数の係数に直接的に影響^{*39}することとなり、世帯人員数の違いによる効果を捉える上で問題がある。
- このため、年収に関する説明変数を設定する場合には、こういった等価尺度を用いるかの判断があることが前提となるが、もとより等価尺度について何が正解かを決めることは難しい問題である。
今回の回帰分析にあたっては、対象範囲を低所得世帯に限っているこ

^{*37} 従前の方法では、世帯員1人あたり年収第1・十分位を回帰分析の対象範囲としており、この場合、単身世帯では下位8.6%、2人世帯では下位8.2%、3人世帯では下位11.4%、4人世帯では下位12.9%、5人世帯では下位22.2%のサンプル世帯が対象となる。

^{*38} 世帯人員数ごとに年収階級第1・十分位を対象とすることについては、各世帯類型の分布の中で下位10%は概ね同程度の貧困の度合いであるという仮定を置くことにあたるが、これにより世帯人員数ごとの厚生水準が一致することを学術的に保証するものではなく、規模の経済に関して理論的な前提を置かずに対象範囲を設定したものとなる。

^{*39} 年収の等価尺度の調整による世帯人員数の係数への影響については、別紙資料15参照。

とも踏まえ、等価尺度の考え次第で算出結果を大きく左右することを回避するため、年収に関する説明変数は設定しないこととした。

④ 住居・資産に関する変数

○ 従前の方法において家賃に関する説明変数として設定していた $\ln(\text{家賃} \cdot \text{地代支出})$ は除外し、消費行動に影響が見込まれる持ち家か否かについて、ダミー変数を設定することとした。

○ 資産に関する説明変数については、対象範囲を低所得世帯に限ったとしても、収入のみでなく資産の取り崩しを生活に充てる世帯もあることから、資産に関する説明変数は引き続き設定することとした。

ただし、負債現在高の8割以上は住宅ローンであり、実際にはそうした負債額に見合う住宅を資産として保有していることが見込まれることから、資産に関する説明変数は、従前の方法のようにネット資産額（貯蓄現在高－負債現在高）を用いるのではなく、 $\ln(\text{貯蓄現在高})$ によることとした。

一方で、住宅ローンの支払い負担があることで消費行動への影響が見込まれることから、住宅ローン支払いの有無についてダミー変数を設定することとした。

⑤ 外れ値の取扱い

○ 従前の方法では、被説明変数である第1類相当支出、第2類相当支出について、99%tile 値を超える観測値については、99%tile 値に置き換える処理（トップコーディング）を行っていた。

しかし、この点に関しては、頻度の低い消費支出の状況を反映できなくなってしまう可能性があることから、被説明変数の消費支出についてトップコーディングは行わないこととした。

⑥ 消費実態の較差の分析に用いる回帰式

○ 上記①～⑤を踏まえ、消費実態の較差の分析には下表の回帰式を用いることとした。

	第1類	第2類
被説明変数	ln(第1類相当支出)	ln(第2類相当支出)
説明変数	2人世帯ダミー	2人世帯ダミー
	3人世帯ダミー	3人世帯ダミー
	4人世帯ダミー	4人世帯ダミー
	5人世帯ダミー	5人世帯ダミー
	0～5歳の構成割合	
	6～11歳の構成割合	
	12～17歳の構成割合	
	65～74歳の構成割合	
	75歳以上の構成割合	
	1級地2ダミー	1級地2ダミー
	2級地1ダミー	2級地1ダミー
	2級地2ダミー	2級地2ダミー
	3級地1ダミー	3級地1ダミー
	3級地2ダミー	3級地2ダミー
	ln(貯蓄現在高)	ln(貯蓄現在高)
	持ち家ダミー	持ち家ダミー
住宅ローン支払いダミー	住宅ローン支払いダミー	
対象範囲	生活保護を受給していると推察される世帯を除く世帯のうち、単身世帯、2人世帯、3人世帯、4人世帯、5人世帯のそれぞれにおいて年収階級第1・十分位に属する世帯。	

- ※ 便宜的に、単身世帯ダミー、18～64歳の構成割合、1級地1ダミーは設定しない。
- ※ 自然対数ln(*)による指標は、もとの値が1未満の場合はln(*)=0とする。
- ※ 回帰分析にあたっては重み付けを行わない(集計用乗率を加味しない)。
- ※ 第1類相当支出、第2類相当支出のいずれかが0円の世帯は分析の対象としない。

⑦ 消費実態の較差指数の算出方法

- 基準体系ごとの消費較差指数については、上記⑥による回帰分析の結果の係数を用いて下表のとおり算出することとした。

【第1類】

年齢別較差指数	0～5歳	$\exp([0\sim 5\text{歳の構成割合の係数}])$
	6～11歳	$\exp([6\sim 11\text{歳の構成割合の係数}])$
	12～17歳	$\exp([12\sim 17\text{歳の構成割合の係数}])$
	18～64歳	1
	65～74歳	$\exp([65\sim 74\text{歳の構成割合の係数}])$
	75歳以上	$\exp([75\text{歳以上の構成割合の係数}])$
級地間較差指数	1級地1	1
	1級地2	$\exp([1\text{級地2ダミーの係数}])$
	2級地1	$\exp([2\text{級地1ダミーの係数}])$
	2級地2	$\exp([2\text{級地2ダミーの係数}])$
	3級地1	$\exp([3\text{級地1ダミーの係数}])$
	3級地2	$\exp([3\text{級地2ダミーの係数}])$
世帯人員別較差指数	単身世帯	1
	2人世帯	$\exp([2\text{人世帯ダミーの係数}])$
	3人世帯	$\exp([3\text{人世帯ダミーの係数}])$
	4人世帯	$\exp([4\text{人世帯ダミーの係数}])$
	5人世帯	$\exp([5\text{人世帯ダミーの係数}])$

【第2類】

級地間較差指数	1級地1	1
	1級地2	$\exp([1\text{級地2ダミーの係数}])$
	2級地1	$\exp([2\text{級地1ダミーの係数}])$
	2級地2	$\exp([2\text{級地2ダミーの係数}])$
	3級地1	$\exp([3\text{級地1ダミーの係数}])$
	3級地2	$\exp([3\text{級地2ダミーの係数}])$
世帯人員別較差指数	単身世帯	1
	2人世帯	$\exp([2\text{人世帯ダミーの係数}])$
	3人世帯	$\exp([3\text{人世帯ダミーの係数}])$
	4人世帯	$\exp([4\text{人世帯ダミーの係数}])$
	5人世帯	$\exp([5\text{人世帯ダミーの係数}])$

(3) 消費較差指数の算出結果の確認

① 消費較差指数の算出結果^{*40}

【年齢別較差指数】

	0～5歳	6～11歳	12～17歳	18～64歳	65～74歳	75歳以上
第1類相当支出	0.95	1.01	1.10	1.00	1.03	0.83

【級地間較差指数】

	1級地1	1級地2	2級地1	2級地2	3級地1	3級地2
第1類相当支出	1.00	0.97	0.93	0.89	0.88	0.83
第2類相当支出	1.00	1.01	1.00	1.08	1.03	1.04

【世帯人員別較差指数】

	単身世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯
第1類相当支出	1.00	1.74	2.24	2.61	2.91
第2類相当支出	1.00	1.37	1.61	1.76	1.77

※ 消費較差指数の推定結果には、一定程度の誤差を生じることから幅をもってみる必要がある。

② 年齢別較差指数の差異の要因についての確認

- 算出した消費較差指数のうち、第1類の年齢別較差指数については、従前の方法による算出結果との間に一定程度の差異が生じたところであるが、これには、説明変数として年齢階級別の構成割合と世帯人員数ごとのダミー変数を設定したことが特に影響したものとみられる。^{*41}
- また、今回の方法では、年齢に関する説明変数の係数が有意でない部分が多く生じたが、これは、年齢階級別の説明変数の設定方法として、
 - ・従前の方法では、年齢階級別の人数を説明変数としていたことから、1つの変数が年齢の違いによる効果と人数の違いによる効果を持っていた一方、
 - ・今回の議論を踏まえた方法では、年齢階級別の構成割合を説明変数と

^{*40} 回帰分析結果は、別紙資料14参照。

^{*41} 年齢別較差指数の差異の要因の確認のための各集計結果は、別紙資料16参照。

して、年齢の違いによる効果のみを切り分けて設定していること
によるものと考えられる。^{*42}

第1類の年齢別較差指数の算出に用いる回帰式

	今回の方法	従前の方法
被説明変数	ln(第1類相当支出)	ln(第1類相当支出)
説明変数	2人世帯ダミー 3人世帯ダミー 4人世帯ダミー 5人世帯ダミー 0～5歳の構成割合 6～11歳の構成割合 12～17歳の構成割合 65～74歳の構成割合 75歳以上の構成割合	0～5歳人数 6～11歳人数 12～17歳人数 18～64歳人数 65～74歳人数 75歳以上人数 世帯人員数の2乗
	1級地2ダミー 2級地1ダミー 2級地2ダミー 3級地1ダミー 3級地2ダミー	1級地2ダミー 2級地1ダミー 2級地2ダミー 3級地1ダミー 3級地2ダミー
	ln(貯蓄現在高) 持ち家ダミー 住宅ローン支払いダミー	ln(世帯年収) ネット資産額 ln(家賃・地代支出)
対象範囲	世帯人員ごとに第1・十分位 (世帯人員5人以下)	世帯員1人あたり年収 第1・十分位

- ※ 自然対数 ln(*)を用いる指標については、もとの値が1未満の場合は ln(*)=0 とする。
- ※ ネット資産額 = 貯蓄現在高 - 負債現在高。
- ※ 対象範囲は、生活保護を受給していると推察される世帯を除く世帯のうちの年収階級による。
- ※ 回帰分析にあたっては重み付けを行わない（集計用乗率を加味しない）。
- ※ 第1類相当支出、第2類相当支出のいずれかが0円の世帯は分析の対象としない。

③ 年齢別較差指数の算出構造についての確認

(i) 確認方法

- 第1類の年齢別較差指数について、今回の方法と従前の方法で算出結果に差異がみられたことに関して、2つの算出方法が統計的な性質として一致性をもった推計方法であるかの確認が必要との意見があり、テストデータを用いた確認を行うこととした。

^{*42} 従前の方法の年齢階級別の人数については、人数の違いによる効果もあり係数が有意となっていることが考えられるが、この場合、年齢別較差の有意性を示すものではない。

- 具体的な確認方法としては、あらかじめ設定した較差指数により個々の世帯属性に応じて支出額を設定したテストデータを用い、今回の方法と従前の方法のそれぞれにより年齢別較差指数の算出を行い、算出した較差指数と事前に設定した較差指数との乖離の程度を確認する方法を採った。^{*43}
- このテストデータには、2019年全国家計構造調査のデータのうち「第1類相当支出」に代えて、あらかじめ設定した較差指数により個々の世帯属性に応じて支出額（指数）を設定したものをを用いることとし、下表の2つのケースを用意した。

【テストデータ1】

《年齢別較差》		《級地間較差》		《世帯人員別較差》	
0～5歳	1.00	1級地1	1.00	単身	1.00
6～11歳	1.00	1級地2	0.95	2人	2.00
12～17歳	1.00	2級地1	0.90	3人	3.00
18～64歳	1.00	2級地2	0.85	4人	4.00
65～74歳	1.00	3級地1	0.80	5人	5.00
75歳以上	1.00	3級地2	0.75	:	:

※ 年齢別較差を一律、級地間較差を0.05刻み、世帯人員別較差を世帯人員数比例として機械的に設定したケース。

※ 個別の標本世帯について、級地、世帯人員数、年齢構成に応じて上記の較差による支出額（指数）を設定する。例えば、1級地2に居住する3人世帯は、 $3.00 \times 0.95 = 2.85$ のように設定。

【テストデータ2】

《年齢別較差》		《級地間較差》		《世帯人員別較差》	
0～5歳	0.94	1級地1	1.00	単身	1.00
6～11歳	0.96	1級地2	0.97	2人	1.71
12～17歳	1.01	2級地1	0.92	3人	2.15
18～64歳	1.00	2級地2	0.92	4人	2.40
65～74歳	0.96	3級地1	0.86	5人	2.84
75歳以上	0.86	3級地2	0.83	:	:

※ 現行の生活扶助基準の第1類基準額の較差を用いるケース。

※ 個別の標本世帯について、級地、世帯人員数、年齢構成に応じて上記の較差による現行の第1類基準額を設定。

- なお、このテストデータの支出額（指数）は、収入や資産、住居の状況によって変化することを前提としないため、回帰分析にあたっては、これらに関する説明変数は設定しないこととなる。

^{*43} 仮に、消費支出が基準体系の要素である級地、年齢、世帯人員のみによって決まっていた場合、それぞれの要素の効果を正確に捉えられる手法となっているかについて、テストデータを用いて確認するものとなる。

このため、当該確認作業は、今回の方法と従前の方法の算出結果の差に特に影響したとみられる「年齢階級別の構成割合と世帯人員数ごとのダミー変数を説明変数として設定したこと」に関する確認にもあたる。

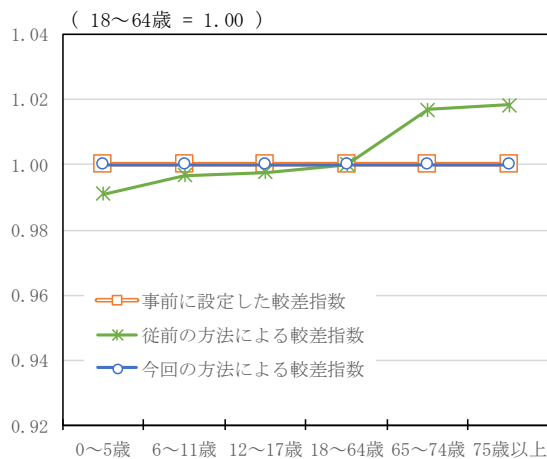
(ii) 確認結果

○ 上記(i)による確認の結果、今回の方法による算出結果は、従前の手法による算出結果と比べ、事前に設定した較差との乖離が小さい結果となった。

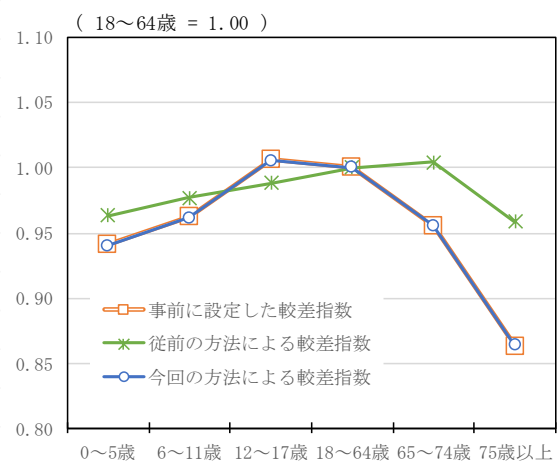
○ ~~これは、~~今回の方法において、年齢階級別の構成割合と世帯人員数ごとのダミー変数を説明変数として設定したことにより、算出構造として、より精緻に消費較差を捉えられるようになったことを示しているものである。

~~ただし、もとより~~実際の消費実態については、前提とした基準体系の要素以外にも、年収や資産、住居等の様々な要因によって変化することには留意しなければならない。

【テストデータ 1 による算出結果】



【テストデータ 2 による算出結果】



④ 世帯類型間の消費較差（第1類）の反映状況の確認結果

- 今回の方法による世帯類型間の較差は、若年単身世帯を起点とした場合、従来の方法と比べ、概ね支出平均による世帯類型間の較差との乖離が小さい状況となっている。

	支出平均 (第1類)	較差指数（第1類）			
		今回の方法	従前の方法		
			実データ	回帰分析	
若年単身 (18～64歳)	1.00	1.00	1.00	1.00	
高齢単身 (65～74歳)	1.00	1.03 (+0.02)	1.01 (+0.01)	1.01 (+0.01)	
高齢単身 (75歳以上)	0.88	0.83 (-0.05)	0.91 (+0.03)	0.91 (+0.03)	
若年夫婦 (18～64歳2人)	1.90	1.74 (-0.16)	1.71 (-0.19)	1.53 (-0.37)	
高齢夫婦 (65～74歳2人)	1.91	1.79 (-0.12)	1.73 (-0.17)	1.55 (-0.36)	
高齢夫婦 (75歳以上2人)	1.46	1.44 (-0.02)	1.56 (+0.11)	1.40 (-0.06)	
夫婦子1人 (18～64歳2人・0～5歳)	2.28	2.20 (-0.07)	2.17 (-0.10)	2.12 (-0.16)	
夫婦子2人 (18～64歳2人・0～5歳・6～11歳)	2.62	2.59 (-0.03)	2.52 (-0.10)	2.73 (+0.11)	
夫婦子2人 (18～64歳2人・6～11歳・12～17歳)	2.50	2.68 (+0.18)	2.55 (+0.05)	2.77 (+0.27)	

※ 「支出平均」は、各世帯類型の第1類相当支出の平均による較差。ただし、第1類相当支出の対数について、今回議論した算出方法において回帰分析の説明変数とした要因のうち、年齢構成と世帯人員数以外の要因（級地、資産額、持ち家か否か等）による影響を除去した上での平均。平均を算出する対象範囲は、回帰分析の対象範囲による。

※ 「較差指数」は、算出した消費較差指数による各世帯類型の「年齢別較差指数の平均×世帯人員別較差指数」による指数。()内は、支出平均との差。

⑤ 家賃・住宅ローンの金額の程度による影響の確認

- 今回の方法による回帰式では、持ち家か否か及び住宅ローン支払いの有無について、ダミー変数によりコントロールすることとしているが、更に家賃や住宅ローンの金額の程度によっても生活水準に影響がある懸念が指摘されたことから、家賃・地代支出額や土地家屋借金返済額の程度を考慮する説明変数を追加した場合の回帰分析結果を確認した。^{*44}

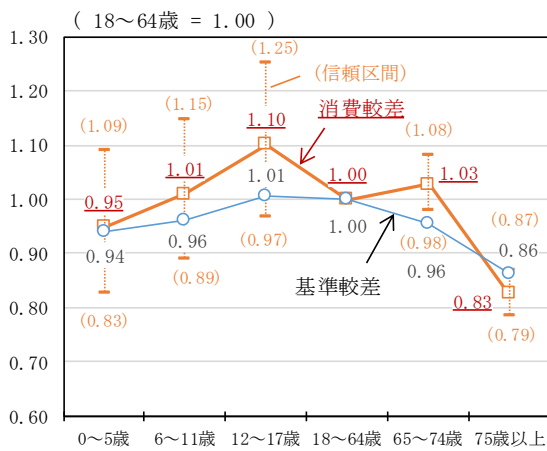
^{*44} 家賃・住宅ローンの金額による影響の確認のための回帰分析結果は、別紙資料17参照。

- この結果、基準体系の各要素の係数にはほとんど影響がなかったことから、持ち家や家賃支払いの状況については持ち家か否かのダミー変数により、住宅ローン支払いの状況についてはその支払い有無のダミー変数によりコントロールすることとして問題ないと考えられる。

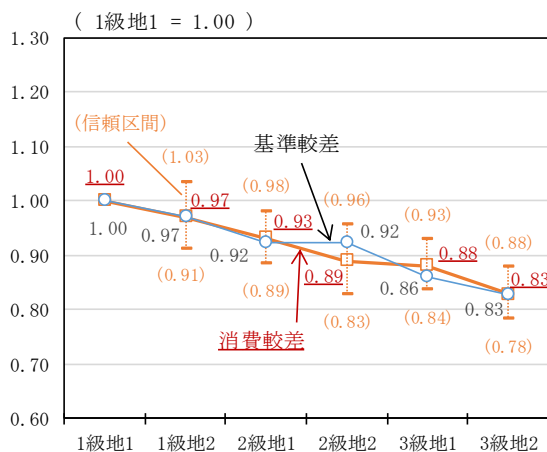
(4) 検証結果

① 今回の方法による消費較差指数と基準較差指数の比較結果

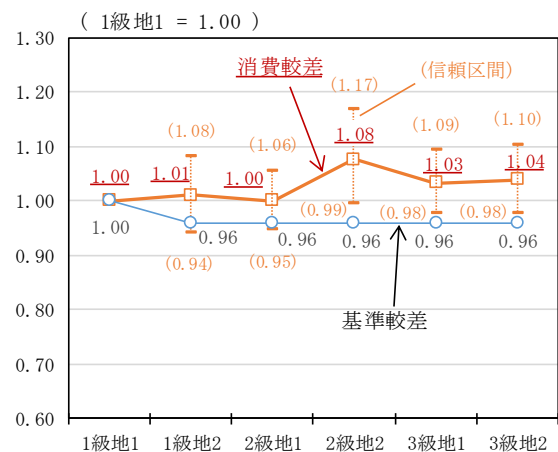
【第1類 年齢別較差指数】



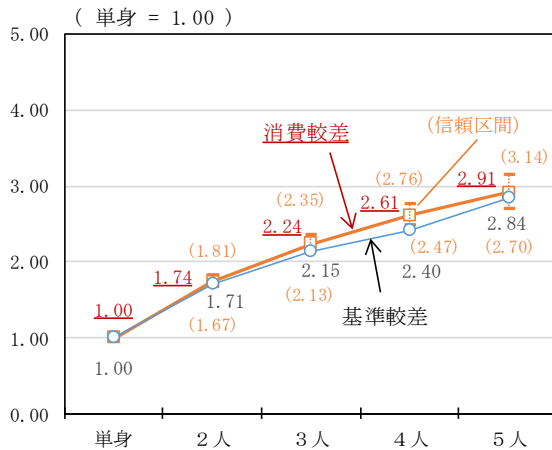
【第1類 級地間較差指数】



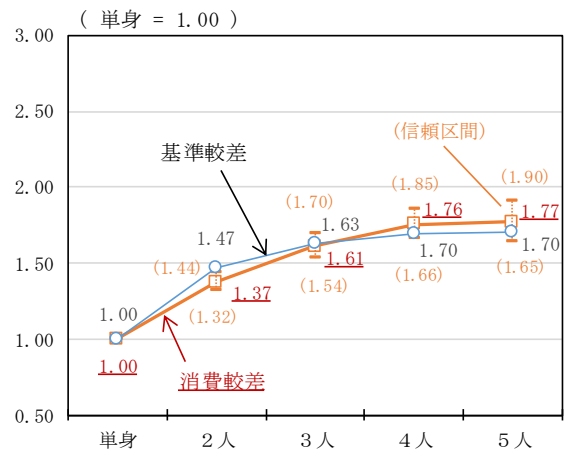
【第2類 級地間較差指数】



【第1類 世帯人員別較差指数】



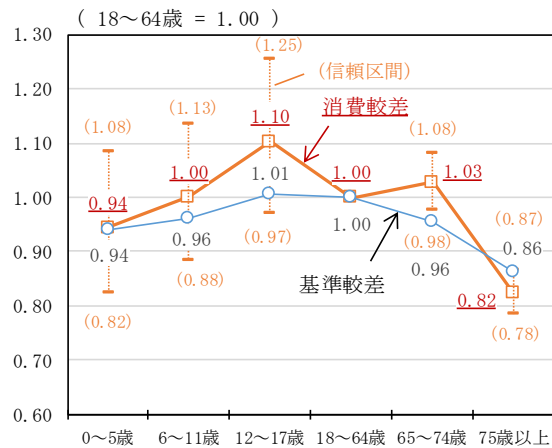
【第2類 世帯人員別較差指数】



※ 信頼区間は、回帰分析結果の係数に基づく95%信頼区間。

② 級地区分を3区分とした場合の算出結果^{*45}

【第1類 年齢別較差指数】

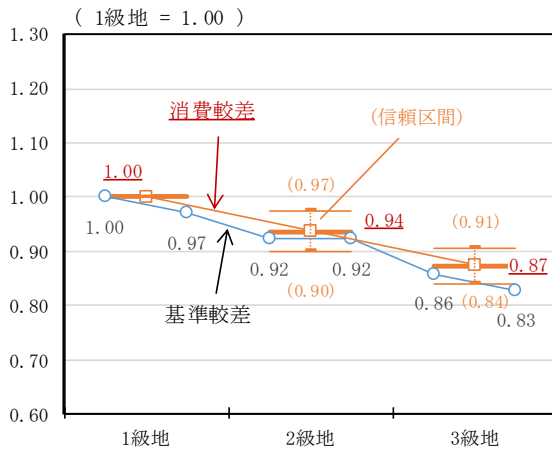


^{*45} 生活扶助基準における級地区分については、今後、厚生労働省による検討の結果、その見直しが行われる場合には、見直し後の区分を前提として基準が設定されることとなるため、検証時点で見込まれる級地区分（階級数及び個別の級地指定）を踏まえた消費較差指数の算出についても併せて行った。

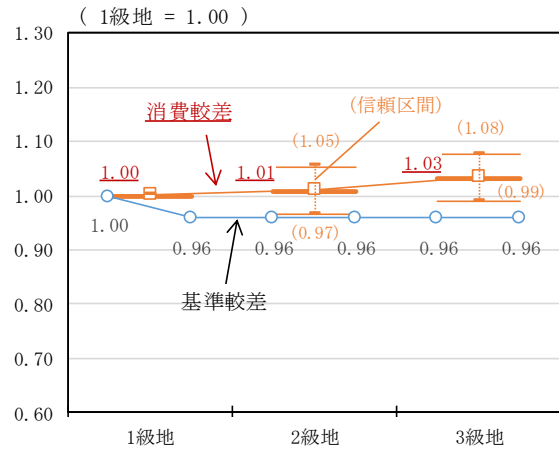
級地区分の見直しについては、「生活保護制度に関する国と地方の実務者協議におけるこれまでの議論の整理」（令和4年4月22日）において「各階級における枝番を廃止し、1～3級地の3区分とする方向性は妥当なものと考えられる」とされていること、また、「個別の市町村の級地指定については、変更すべき積極的な根拠がない限り、現行の級地指定を維持すること」が基本とされていることから、個別の市町村の現行の級地指定は維持しつつ、各階級における枝番を廃止して1～3級地の3区分とした場合の消費較差指数の算出を行った。

級地区分の見直しの検討状況を踏まえた算出方法及び回帰分析結果は別紙資料14参照。

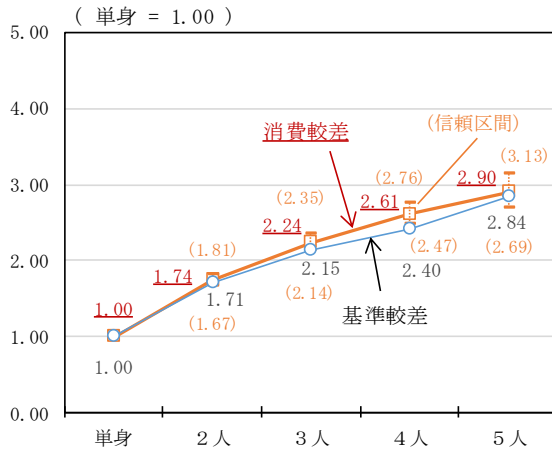
【第1類 級地間較差指数】



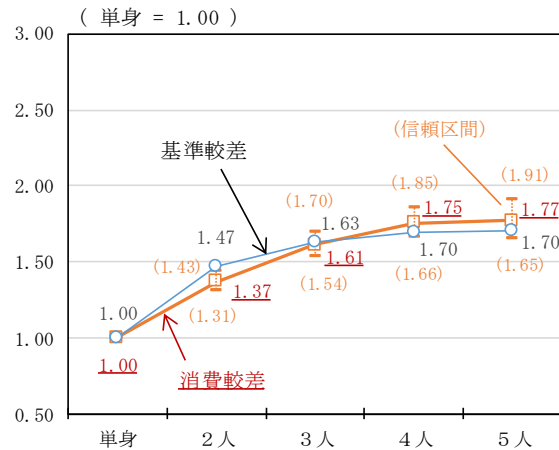
【第2類 級地間較差指数】



【第1類 世帯人員別較差指数】



【第2類 世帯人員別較差指数】



※ 信頼区間は、回帰分析結果の係数に基づく95%信頼区間。

③ 検証結果に係る留意点

- 今回の方法では、算出構造として、より精緻に消費較差を捉えられるようになったところであるが、一方で、実際の消費支出のデータは、サンプルサイズが限られていることや、特に年齢別較差に関しては、消費支出が世帯単位のものであって年齢別の個人の消費を直接捉えられるものではないなど、利用可能なデータ上の制約があることには引き続き留意が必要であり、消費実態の較差指数の算出結果は幅をもって見る必要がある。

- 推定結果の統計的有意性については、帰無仮説^{*46}の立て方次第で決定されるもので、その帰無仮説が棄却されるか否かを意味するものとなる。

例えば、基準の較差を今回の点推定値に一致させることについては、帰無仮説を点推定の値に置くこととなり、これが科学的に否定されるものではない。このほか、厚生労働省が、政策的な判断として、現行基準における値を帰無仮説として有意性を確認することも、帰無仮説の立て方として否定されるものではない。

ただし、帰無仮説の立て方として一定の合理性が必要であることに留意すべきである。

- 級地区分は、生活に要する費用の全体について地域差を設ける観点から区分されていることから、特定の費用に関して議論するものではないものの、第1類相当支出の級地間較差については、上位級地が高く下位級地が低い結果となり、隣接する階級間でも3級地-1と3級地-2の間では有意な差がみられた一方、第2類相当支出については、必ずしも上位級地が下位級地よりも高くない状況であることには留意が必要である。^{*46}

第1類及び第2類の費用の級地間較差の有意性

【第1類相当支出に係る回帰分析結果の係数】

	起点とする区分					
	1級地1	1級地2	2級地1	2級地2	3級地1	3級地2
1級地1ダミー		0.030	0.071 *	0.117 *	0.127 *	0.188 *
1級地2ダミー	-0.030		0.041	0.087 *	0.097 *	0.158 *
2級地1ダミー	-0.071 *	-0.041		0.046	0.056 *	0.117 *
2級地2ダミー	-0.117 *	-0.087 *	-0.046		0.010	0.071 *
3級地1ダミー	-0.127 *	-0.097 *	-0.056 *	-0.010		0.061 *
3級地2ダミー	-0.188 *	-0.158 *	-0.117 *	-0.071 *	-0.061 *	

【第2類相当支出に係る回帰分析結果の係数】

	起点とする区分					
	1級地1	1級地2	2級地1	2級地2	3級地1	3級地2
1級地1ダミー		-0.010	0.000	-0.074	-0.033	-0.039
1級地2ダミー	0.010		0.010	-0.064	-0.023	-0.029
2級地1ダミー	0.000	-0.010		-0.075 *	-0.034	-0.039
2級地2ダミー	0.074	0.064	0.075 *		0.041	0.036
3級地1ダミー	0.033	0.023	0.034	-0.041		-0.005
3級地2ダミー	0.039	0.029	0.039	-0.036	0.005	

※ 今回の方法において、ダミー変数を設定しない級地区分を入れ替えた場合の回帰分析結果。

※ 表中「*」は、係数のt値の絶対値が1.96を超えるもの。

^{*46} 帰無仮説は、統計的観点から棄却するか否かを判断する対象となる仮説。

^{*46} 第1類及び第2類の費用の級地間較差の有意性については、別紙資料17参照。

Ⅲ－４ 新型コロナウイルス感染症による影響等

- 今回、2019 年全国家計構造調査を用いて生活扶助基準の検証を行ったが、当該調査の実施時点以降、新型コロナウイルス感染症による影響等で社会経済情勢が変化している可能性があったことから、より直近の生活扶助基準の評価に資するよう、月次の消費動向を把握できる家計調査により、令和元年以降の消費動向の確認を行った。^{*47}
- その結果として、令和元年以降、令和3年にかけて、夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位及び第1・五分位における生活扶助相当支出額は、新型コロナウイルス感染症の影響等もあって減少していることを確認した。
- 費目別には「食料」が増加する一方で「交通・通信」が減少に寄与するなど、消費行動に変化があったものとみられるが、新型コロナウイルス感染症の影響による減少は、一時的なものである可能性に留意する必要がある。
特に、交際費やこづかい（使途不明）等の減少は、一時的なものである可能性が高いとの指摘があった。
- さらに、足下では、新型コロナウイルス感染症による影響等だけでなく、物価が上昇していることにより消費の実態が変化していると考えられることにも留意が必要である。
- したがって、令和元年以降の新型コロナウイルス感染症による影響や物価上昇等を含むこうした社会経済情勢の変化については、2019 年全国家計構造調査による検証結果に、家計調査等による経済指標の動向により機械的な調整を加えて消費実態との均衡を評価することは難しいと考えられるが、足下の実態を捉えるにあたって考慮しなければならない重要な事項である。

^{*47} 令和元年以降の生活扶助相当支出の動向についての集計結果は、別紙資料 18 参照。

Ⅲ－５ 新たな検証手法に関する検討

(1) 検討事項

- 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うことについては、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ひとつの妥当な手法であるが、平成 29 年の生活保護基準部会報告書において「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の設定について考える必要がある」という指摘がなされていたことから、今回、消費実態との比較によらない検証手法についての検討も行うこととした。

- 具体的には、「M I S 手法^{*48}による最低生活費の試算」及び「主観的最低生活費^{*49}の試算」（以下「調査研究」という。）について、調査研究結果が、必ずしも基準額の設定の直接的な根拠となり得るものではないことに留意しつつも、消費実態に基づく検証結果との関係において、補完的な参考資料として、どのように参照することが可能かの検討を行った。

- また、消費実態だけでなく生活の質も踏まえた検証を行う観点から、基準検討会における論点整理も踏まえ、生活保護世帯における生活の質の面からみた生活実態・意識の分析を行った。

^{*48} 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。

^{*49} 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（①K 調査、②T 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。

(2) 各調査研究における試算結果の参照方法の検討

① 各調査研究における試算結果

a) MIS手法による最低生活費の試算結果^{*50}

	MIS手法による 最低生活費 (試算結果)		消費実態		
			一般世帯		被保護世帯
	男性	女性	年収階級 第1・十分位	全年収階級	
若年単身世帯	[32歳] 220	[32歳] 247	[65歳未満] 131	[65歳未満] 177	[65歳未満] 106
高齢単身世帯	[71歳] 162	[71歳] 170	[65歳以上] 109	[65歳以上] 164	[65歳以上] 95

※ 「MIS手法による最低生活費（試算結果）」は、「MIS手法による最低生活費の試算に関する調査研究事業（2019年）」による。若年単身世帯は足立区在住、高齢単身世帯は町田市在住を仮定した試算結果。

※ 一般世帯の消費実態は、2019年全国家計構造調査の特別集計による。民間借家・貸間世帯の全級地平均。

※ 被保護世帯の消費実態は、2019年度社会保障生計調査の特別集計による。全級地平均。

b) 主観的最低生活費の試算結果^{*51}（一部抜粋）

（単位：千円）

	主観的最低生活費 (試算結果)		消費実態		
			一般世帯		被保護世帯 〔その他 3人世帯〕
	K調査	T調査	年収階級 第1・十分位	全年収階級	
夫婦子1人世帯	[30～39歳] 288	[30～39歳] 333	[30～59歳] 226	[30～59歳] 313	[65歳未満] 189
	[40～49歳] 315	[40～49歳] 370			
	[50～59歳] 354	[40～49歳] 426			

※ 表中〔〕内は、世帯主の年齢区分。

※ 主観的最低生活費の試算は、「主観的最低生活費の試算に関する調査研究事業（2019年）」による。いずれも1級地-1の調査結果。

※ 一般世帯の消費実態は、2019年全国家計構造調査の特別集計による。民間借家・貸間世帯の全級地平均。

※ 被保護世帯の消費実態は、2019年度社会保障生計調査の特別集計による。その他3人世帯の全級地平均。その他世帯は、高齢者世帯・母子世帯以外の世帯であり、傷病者・障害者世帯を含む。

^{*50} MIS手法による最低生活費の試算結果と消費実態等との比較は、別紙資料19参照。

^{*51} 主観的最低生活費の試算結果と消費実態等との比較は、別紙資料20参照。

② 試算結果の評価

- 予算制約の影響を受ける一般低所得世帯の消費実態との比較では、必要な最低生活費が算定できない懸念があるため、こうした研究は意義があるとの意見があった一方で、実際の一般市民の生活はそれぞれの予算制約の中で営まれており、予算制約を外した各調査研究の試算結果をどのように取り扱うかは慎重に検討する必要があるという意見があった。
また、各調査研究の試算結果は、いずれも一般市民が最低生活費について判断した結果をまとめたものとなるが、一般世帯の平均的な消費支出額以上の水準となる試算結果も見られることから、一般市民が考える「最低限の生活」が、平均的な人並みの生活を思い描くものとなっていないか留意する必要があるとの指摘があった。
- 最低生活費を考えるに当たっては、費目によっては、必要な単位で積み上げるべきものもあるという意見があった一方、生活扶助本体は、生活の費用全体を扶助し、支出する費目の選択の自由を認めているので、費目別に水準を見る前提で検証を行うのは望ましくないのではないかという意見があった。
- このほか、MIS手法については、その内容から一般市民が何を最低生活のために必要としているかを捉えることにつながるという意見や、主観的最低生活費については、K調査とT調査のそれぞれによる試算結果と基準額を世帯類型ごとに比較をすることで、基準が不足している可能性を探ることにつながるという意見があった。

③ 検討結果

- 今回、各調査研究の報告を受け、その試算結果の参照方法について検討を行ったが、様々な意見があり、部会として結論を得るには至らなかった。
- 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、消費実態との比較によらない手法によって、その下支えとなる水準を明らかにする取組は重要である。

○ 一方、一般国民の消費実態との相対的な関係によらず社会的な最低生活の水準を規定しようとする、各調査研究の結果を含めて様々な定義が考えられることから、国民の理解が得られるかという課題もある。

こうした絶対的貧困の概念は、探索的な部分があり、現時点では、それにより多くの人の納得を得て、貧困水準を規定するというところまでは至っていないと考えられる。

○ 最低生活費の水準を議論するに当たっては、引き続き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うことを基本としつつも、消費実態に基づく手法以外に、理論的根拠に基づいた、複雑ではない生活扶助基準の検証方法を開発することについて、今後も議論を重ねていくことが重要である。

(3) 生活の質の面からみた生活実態・意識の分析

○ 消費実態だけでなく生活の質も踏まえた検証を行う観点から、「家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」等を用いて、生活保護受給世帯及び一般世帯の生活実態・意識について分析を行った。

具体的には、「家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」において調査された社会的必需項目にあたる下記の13項目について、生活保護受給世帯と一般世帯（全世帯）の不足状況の比較を行った。^{*52}

- ・ 食事の頻度（1日2回以上）
- ・ 肉・魚・豆腐などたんぱく質の摂取の頻度（毎日）
- ・ 野菜の摂取の頻度（1日1回以上）
- ・ 新しい下着の購入頻度（1年に1回以上）
- ・ 必要な時に医者にかかること
- ・ 必要な時に歯医者にかかること
- ・ 炊飯器の保有
- ・ 電気掃除機の保有
- ・ 電話（固定電話）の保有
- ・ 携帯電話（スマートフォン、PHSを含む）の保有
- ・ 親族の冠婚葬祭への出席
- ・ 急な出費への対応
- ・ 生命保険等への加入（死亡・障害・病気など）

^{*52} 生活保護受給世帯と一般世帯における社会的必需項目の不足状況は、別紙資料 21 参照。

- 生活保護受給世帯は、一般世帯と比較して、社会的必需項目が不足している割合が高く、特に、「急な出費への対応」ができない、金銭的な余裕がないために「親族の冠婚葬祭への出席」ができない、「生命保険等の加入」ができないと回答した割合が高かった。

このほか、世帯類型によっては、「1年に1回以上の新しい下着の購入」はしていない、金銭的な余裕がないために「毎日のたんぱく質の摂取」、「1日1回以上の野菜の摂取」はしていないと回答した割合なども、生活保護受給世帯の方が一般世帯より高い部分がみられた。

- また、同程度の収入階級における生活保護受給世帯と一般世帯を比較した場合でも、生活保護受給世帯の方が一般世帯よりも社会的必需項目が不足している結果となった。

- このような差がみられた要因としての中には、例えば、
 - ・「急な出費への対応」や「親族の冠婚葬祭への出席」に関しては、生活保護受給世帯は預貯金等が少ない状況にあること、
 - ・「生命保険等の加入」に関しては、生活保護受給世帯は貯蓄性の高い保険への加入が認められていないことなどの影響も考えられる。

- なお、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もから、金銭給付によるべき費用の水準として評価することは難しいものの、生活保護受給世帯は平均的な一般世帯と比べて、社会的活動を行う上での制約がある可能性については留意する必要がある。

Ⅲ－6 生活扶助基準の水準等の妥当性の検証結果の総括及び留意点

(1) 検証結果の総括

- 生活扶助基準の消費水準との比較検証にあたって参照する夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位の状況は、平成29年検証時に参照した集団と比較して概ね改善していると見込まれる状況であった。こうした中で、夫婦子1人世帯における生活扶助相当支出額は、生活扶助基準額を2%程度上回る結果となった。
- 生活扶助基準の較差の検証にあたっては、より精緻に実態を捉えられるよう消費較差の算出方法を改善した。その上で、当該方法による分析結果から、基準体系ごとの消費較差の実態と現行の生活扶助基準の較差との乖離の状況を確認した。
- 新たな検証手法に関する検討については、今回、各調査研究の報告を受け、その試算結果の参照方法について検討を行ったが、様々な意見があり、部会として結論を得るには至らなかった。消費実態との比較によらない手法については、下支えとなる水準を明らかにしていくために今後も議論を重ねていくことが重要である。

(2) 検証結果を踏まえる上での留意点

- 厚生労働省において、今回の検証結果を踏まえて、具体的な基準の見直しを検討する際には、検証作業に用いた集計結果等を機械的に適用するのではなく、各検証結果に係る留意点を十分に踏まえて対応するよう強く求めるものである。
- 特に、生活保護を受給する個々の世帯の生活に急激な変化を生じさせないように十分配慮することが必要である。
- 較差検証の結果については、各集計値の統計的な信頼性に照らして慎重に受け止める必要があり、検証結果を踏まえて基準較差の見直しを行うに当たっては、集計結果を反映することが基本となるとしても、急激な変化に配慮した対応が考えられる。
- 基準体系ごとの消費較差のうち、特に年齢別較差に関しては、消費支出が世帯単位のものであって年齢別の個人の消費を直接捉えられるものでは

ないなど、利用可能なデータ上の制約からも幅をもってみる必要がある。そうした中で、機械的に反映させた場合には現行の基準較差から大幅な変更となることを考慮すれば、検証結果と矛盾のないよう信頼区間から外れない範囲で、激変緩和のための一定の政策的配慮はあり得るものと考えられる。

ただし、こうした政策的な対応については、信頼区間から外れないというだけでなく、政策的配慮に一定の合理性が必要であることには留意すべきである。

○ また、世帯類型や地域によって消費実態が低い水準となっている場合には、下限となるべき水準についても配慮する必要がある。

○ このほか、第2類の費用の級地間較差に関しては、必ずしも上位級地が下位級地よりも高くない状況であるため、これを機械的に反映した場合には、これまでの制度と矛盾が生じることにも留意が必要である。

○ 加えて、生活扶助基準の検証に用いた2019年全国家計構造調査の実施時点以降、新型コロナウイルス感染症だけでなく足下の物価上昇を背景として、消費実態等の社会経済情勢が変化していることについては、適切に配慮する必要がある。

○ また、生活扶助基準を参照する他制度について、一般低所得世帯の生活への影響に配慮することも重要である。

IV 生活保護基準における級地区分の検証

(1) 検証の背景

- 生活保護制度においては、地域における生活様式等の違いにより生活に要する費用に地域差が生じることを踏まえ、各地域において同一の生活水準を保障する観点から、級地制度により基準額の地域差が設けられてきた。
- 現行の級地区分については、昭和 62 年度に、当時、級地間における一般世帯の生活実態に相当の較差が認められたことを踏まえ、従前の 3 級地制から現行の 6 級地制に級地区分を細分化する見直しが行われて以降、市町村合併による上位級地への統合以外の見直しは行われていない。
一方で、地域における生活水準の実態は、昭和 62 年度当時から変化しており、自治体等からも級地区分の見直しの要望があることから、級地区分について、現在の実態を把握し、検証を行う必要があった。
- 本部会においては、令和 2 年度に実施された厚生労働省の委託事業「生活保護基準における級地制度に係る調査研究等」（以下「級地調査研究」という。）の報告を踏まえ、下記 a)～c) の検討事項について議論し、令和 3 年 9 月に分析結果のまとめを行った。^{*53}
 - a) 地域の生活水準を示す指標
 - b) 級地の階級数
 - c) 各市町村の級地区分の**指定**
- なお、現行の級地の指定単位が市町村単位であることについては、平成 29 年報告書では「実際の生活の営みが行政区域にとどまらないことを踏まえると、生活実態からみた圏域を検討していくことも考えられる。」とされたが、
 - ・市町村単位よりも細かい地域区分での利用可能な統計データが限られる可能性があること
 - ・制度運用上、級地の指定単位を現行の市町村単位から細分化等を行うことは、各自治体内におけるその具体化の難しさや、制度運用がさらに複雑になること、現状の運用等を踏まえれば現時点では困難と考えられることから、級地の指定単位は市町村単位であることを前提に分析を行ったものと

^{*53} 生活保護基準における級地区分に関しては、極めて地域的な問題でもあるため、厚生労働省において本部会における検証結果等を踏まえた見直しを検討する場合には、現場の実態を把握し保護の実施責任を持つ自治体等と十分な期間を設けて調整することが必要となること等から、本報告書のとりまとめに先立って「級地区分に関する分析結果のまとめ」を示すことが求められた。

なる。

(2) 地域の生活水準を示す指標

- 地域の消費実態の分析にあたっては、平成 26 年全国消費実態調査のデータを用いることとするが、当該調査において十分な標本世帯数のある市町村は一部に限られることから、生活扶助相当支出についての回帰分析を行い、その結果を用いて、サンプル世帯の抽出のない市町村も含めた全市町村の消費実態を分析することとした。
- 回帰分析にあたっては、級地調査研究における検討結果を踏まえ、消費支出の地域差に影響を与えと考えられる因子である「地域要因」に関する説明変数に加え、前回見直し時の重回帰分析では考慮されなかった「人員数・年齢構成・収入等の世帯単位の因子が世帯支出に及ぼす影響」をコントロールする観点から「世帯要因」に関する説明変数を設定した。
- この際、地域要因の説明変数については、「物価水準は、最低生活に必要な金額に、直接的に影響する」という考えから「消費者物価地域差指数（家賃を除く総合）」を設定したほか、当該指数は、県庁所在市・政令市以外では都道府県単位の数値となるため、都道府県内の物価差をもたらすと考えられる変数として、
 - ・「人口が密な地域では、高い地価が物価に反映され、必要な生活費が増えやすい」という考えから「可住地面積当たり人口（自然対数）」を設定し、
 - ・また、「失業率が高い地域では、物価が低くなりやすい等のために、必要な生活費が減りやすい」という考えから「完全失業率」を設定した。
- 上記の回帰分析の結果を基に各市町村における「平均的な世帯に係る生活扶助相当支出の理論値^{*54}」（以下「市町村理論値」という。）を評価指標として算出することとした。
- これは、級地区分の検討に係る市町村別の分析方法としては、世帯要因を考慮した上で地域差を分析しているという点で、過去の級地区分の検討にあたって用いられた手法と比べ、より精査された方法と考えられる。

^{*54} 世帯要因の説明変数には全国消費実態調査における全国平均値を代入し、地域要因の説明変数には各市町村の値を代入することにより理論値を算出した。

(3) 級地の階級数

○ 級地の階級数が現行の6区分であることの妥当性の検証にあたっては、級地調査研究において検討された手順に沿って分析を行うこととし、当該分析にあたって、まず、市町村理論値に基づいて、下記手法(a)～手法(c)の各手法により市町村単位での地域の階層化を行った。

・ 手法(a) 閾値を等間隔に設ける階層化

同一階層内の市町村理論値の差を大きくしない観点から、各階層間の閾値を等間隔に設けることにより地域を階層化する方法。ただし、この際、最も高い閾値と最も低い閾値は、最上位階層に属する人口規模と最下位階層に属する人口規模が、階層数で人口を等分したものとなるよう閾値を設ける。^{*55}

・ 手法(b) クラスタリングによる階層化（人口ベース）

人口ベースでの市町村理論値の分布の粗密に応じて階層を設ける観点から、市町村理論値を指標としたクラスタリングにより階層化する方法。この際、指定単位が市町村単位であることから、同一の市町村内の各個人は同一の地域差の水準（市町村理論値）であることを前提として、各個人を1サンプルとしてクラスタリングを行う。

・ 手法(c) クラスタリングによる階層化（市町村数ベース）

市町村数ベースでの市町村理論値の分布の粗密に応じて階層を設ける観点から、市町村理論値を指標としたクラスタリングにより階層化する方法であり、各市町村を1サンプルとしてクラスタリングを行うものとなる。

^{*56}

○ 級地の階級数に係る検証のひとつとして、「級地を6区分に細分化した昭和62年度における級地間の較差と比較して、現在でも相当程度の地域較差が認められるか」という観点から、各階層化手法により6区分に階層化した場合の階層間の最大較差（第1位階層と第6位階層の較差）について、昭和62年度当時の生活扶助基準における級地間の最大較差（1級地－1と3級地－2

^{*55} 手法(a)によりN区分に階層化する場合、最上位階層の市町村の人口規模と最下位階層の市町村の人口規模が、それぞれ総人口のN分の1となるように、最も高い閾値と最も低い閾値を設け、その間をN－2等分するよう閾値を設ける。

^{*56} クラスタリングにあたってのクラスター間距離は、ユークリッド平方距離を用いたワード法によることとした。手法(b)は、人口で重みづけをしてクラスター距離を計測することに相当し、手法(c)は、すべての市町村を同一の重み「1」としてクラスター距離を計測することに相当する。なお、東京特別区は、23区で1市町村とみなしている。

の較差)との比較を行ったところ、いずれの階層化手法を用いた場合も、昭和62年度当時の生活扶助基準における級地間の最大較差と比べて有意に小さいという結果となった。^{*57}

○ 次に、「級地の階級数をいくつに設定することが妥当か」という観点から、各階層化手法について、階層化の手順に従って階層数を6区分から減らしていった場合に、隣接階層間に有意な較差が認められるかを確認したところ、~~階層間較差が有意であるか否かとそれぞれの階層化手法の考え方が一致するものではないこと^{*58}には留意が必要であるものの、~~

- ・手法(b)、手法(c)による場合は、階層数を3区分まで減らした際に、初めてすべての隣接階層間で有意な較差が認められ、
- ・手法(a)による場合は、設定可能な最小の階層数(4階層)まで減らしても、隣接階層間に有意な較差が認められない箇所が生じる結果となった。

なお、当該分析については、階層間較差の有意性とそれぞれの階層化手法の考え方が一致するものではないことには留意が必要であるとの指摘があった。^{*58}

		手法(a)	手法(b)	手法(c)
階層数 6区分	第1位階層]†]]*]]]**]]**]]*]*]**]]]]*
	第2位階層			
	第3位階層			
	第4位階層			
	第5位階層			
	第6位階層			
階層数 5区分	第1位階層]*]]*]*]]**]]**]*]]]*
	第2位階層			
	第3位階層			
	第4位階層			
	第5位階層			
階層数 4区分	第1位階層]**]]**]]**]**]**]]*
	第2位階層			
	第3位階層			
	第4位階層			
階層数 3区分	第1位階層]**]**]**]**
	第2位階層			
	第3位階層			

※ 較差の有意水準 ***: p<0.1%, **:p<1%, *:p<5%, †:p<10%

^{*57} 階層間較差の分析方法は、別紙資料24参照。

^{*58} 例えば、階層間較差の有意性が高くても、クラスター間距離が小さいという場合があり得る。

(4) 各市町村の級地区分の指定

- 級地研究事業においては、上記までの結果に関して「実際に個別の市町村の級地指定の見直しを判断していくにあたっては、回帰分析による理論値やそれに基づく階層化結果について一定の幅をもって参照する必要があること」が指摘されていた。
- このため、市町村理論値の誤差の程度を一定の前提の下で評価し、3区分に階層化した場合における個別の市町村に係る階層化結果の有意性^{*59}の検証として、「他の階層と有意な差があるか^{*60}」という観点から検定を行ったところ、個別の市町村に係る階層化結果については、ほとんど有意な結果とならなかった。

階層結果（3階層）別・現行級地（3級地）別市町村数

階層化手法(b)				階層化手法(c)			
階層化結果	現行級地			階層化結果	現行級地		
	1級地	2級地	3級地		1級地	2級地	3級地
第1位階層	65 [0]	13 [0]	1 [0]	第1位階層	91 [0]	67 [0]	30 [0]
第2位階層	41 [0]	118 [0]	228 [0]	第2位階層	16 [0]	119 [0]	565 [0]
第3位階層	1 [0]	69 [0]	1,176 [4]	第3位階層	0 [0]	14 [0]	810 [0]

- ※ []内は、階層化結果が有意な市町村数。
- ※ 東京都区部は1市町村として計上。1～3級地は令和3年4月1日時点の区分。
- ※ 震災後の避難に伴い2015年時点で人口の大半が不在となっている福島県内の7市町村は、分析対象外としたことから上記に含まない。

(5) 分析結果のまとめ（令和3年9月21日）

- 令和3年9月21日に取りまとめられた生活保護基準における級地区分の検証に係る分析結果のまとめは以下のとおりである。

○ 級地の階級数に関しては、令和2年度に実施した委託事業「生活保護基準における級地制度に係る調査研究等」のとりまとめによれば、「一般低所得世帯の生活扶助相当支出額の階層間較差と1987年当時の基準額の級地間較差とを比べると、地域間の較差が小さいことや、級地の階級数

^{*59} 個別の市町村に着目し、階層化の結果としてA市が第1位階層に区分された場合に、A市が第1位階層に区分されたことが有意か（「本来は第2位階層以下だった」という可能性が低い）を確認することを意図するもの。

^{*60} 例えば、第2位階層に区分された市町村については、第1位階層の平均と有意な差があり、かつ、第3位階層の平均とも有意な差がある場合に、有意な結果とみなす。

を4区分以上とした場合には、隣接級地間で有意な較差が認められないことを踏まえると、級地の階級数を3区分程度にまで減らすことも検討されるべきではないか」とされている。

本部会では、この調査研究事業でとりまとめられた結果を基に審議を行った結果、階層化結果を用いた分析手法に留意点はあるものの、少なくとも階級数については6区分とする必要があるという結果は得られなかったことを確認した。

- もとより級地制度は極めて地域的な問題でもあるので、厚生労働省において級地のあり方を検討するにあたっては、本部会における審議内容を踏まえ、また、その基となった分析内容と矛盾のないように留意し、被保護世帯の生活実態を考慮しつつ、現場を把握し保護の実施責任を持つ福祉事務所を管理する自治体等と適切かつ丁寧に調整されたい。

V 今後の検証等に関する意見

(1) 生活保護基準の検証作業に関する意見

○ 生活水準が維持されているかについては、生活の質の観点から、社会的剥奪状況として必需品項目の不足の状況を確認することも重要であるという意見があった。また、こうした生活実態及び生活意識の分析をより精緻に実施していくことが必要であるとの意見もあった。

このほか、生存水準に関わる観点として、栄養摂取基準などからみて最低生活が満たされる水準となっているか確認する必要があるとの意見もあった。

○ 最低生活費の水準を議論するに当たっては、引き続き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うことが基本となる。

一方で、一般低所得世帯の消費実態との均衡のみにより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場合に絶対的な水準を割ってしまう懸念があることから、その下支えとなる水準を明らかにしていくため、消費実態との比較によらない手法について、今後、議論の場を設けるべきとの意見があった。

○ 本部会では、生活扶助基準の定期的な検証を行うことを基本としつつ、過去、平成 26 年には住宅扶助基準等の検証、平成 29 年には母子加算、児童養育加算等の検証も実施したところであり、今回の検証作業においては、生活扶助基準の定期的な検証のほかに級地区分の検証を行ったところである。

今後、他の扶助や加算の基準について検証を行う際には、各扶助等により賄うべき需要に対応するための費用を捉える観点からデータの収集及び整理を適切に行っていく必要がある。

(2) その他の意見

○ 今回、過去の生活保護基準の見直しの影響の分析の中で、

・「被保護者調査」については、学習支援費の支給実績が把握できないことや保護廃止の理由が明らかでない部分が多いこと

・「社会保障生計調査」及び「家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」については、サンプルサイズの小さい世帯類型が生じてしまうことなどのデータ上の制約があったことから、調査項目や標本の抽出方法など、各調査の改善に向けた課題があるとの意見があった。

○ 今回の検証作業においてまとめられた学習支援費の支給状況等についての福祉事務所からの報告を踏まえると、生活保護受給世帯への事前周知も含めて、福祉事務所の支援体制が不十分である可能性がある。

学習支援費の更なる活用を図るため、福祉事務所から学習支援費の支給対象世帯に対して制度の活用に向けた周知が適切に行われるよう改めて徹底するとともに、支給対象となり得る子育て世帯等に対する制度の事前の周知・広報にも積極的に取り組んでいくことも必要である。

<参考 1 >

MIS 手法による最低生活費の試算に関する調査研究事業について

<参考 2 >

主観的最低生活費の試算に関する調査研究事業について

<参考 3 >

本部会資料 URL

https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho_126702.html

社会保障審議会生活保護基準部会

委員名簿

阿部 彩 東京都立大学人文社会学部教授

宇南山 卓 京都大学経済研究所教授

岡部 卓 明治大学公共政策大学院教授

(部会長) 小塩 隆士 一橋大学経済研究所教授

新保 美香 明治学院大学社会学部教授

(部会長代理) 栃本一三郎 放送大学客員教授

山田 篤裕 慶應義塾大学経済学部教授

(敬称略、五十音順)

専門委員名簿

渡辺久里子 神奈川大学経済学部助教

(敬称略)