

関係審議会等における生活扶助基準の水準に関する考え方、
検証手法及び改定方式に関するこれまでの主な指摘

(参考) 関係審議会等における生活扶助基準の水準に関する考え方、検証手法及び改定方式に関するこれまでの主な指摘

生活保護専門分科会審議状況の中間的取りまとめ(抄) [中央社会福祉審議会生活保護専門分科会(昭和55年12月)]

赤字：生活扶助基準の水準及び検証手法に関する指摘
青字：生活扶助基準の改定方式に関する指摘
緑字：モデル世帯に関する指摘

第1 生活保護の現行水準について

- 1 被保護世帯の消費支出水準については、昭和40年度以降、低所得世帯との消費支出水準格差を縮小することを目的とした格差縮小方式によって生活扶助基準が改定されてきた結果、当時の水準に比して相当の改善が図られた点は評価されるべきである。しかし、消費支出の内容を詳細に分析すると、栄養摂取の態様については主食の比率が高いこと等未だ貧困性が強く認められ、さらに、地域社会の成員としてふさわしい生活を営むために不可欠な交通費、教養費、交際費等社会的経費は一般世帯のみならず全国勤労世帯第1・10分位階級等の世帯と比較しても著しいひらきがあることなどを勘案すると被保護世帯の消費支出の水準は今後さらに改善を要するものと認められる。
- 2 被保護世帯に保障される生活水準は一般国民生活の動向に応じて質的にも変動するものであり、恒久的な目標水準値を設定することは難しいが少なくとも短期的には具体的な目標水準値を設定することが制度の運営上必要である。
- 3 上記の目標水準値を検討するに際しては、現時点における国民生活の水準との対比における最低生活保障水準の基本的な考え方を確立し、一方低所得世帯の生活実態の科学的把握・分析を行うことが要請される。そのためには、世帯人員別・性別・所得階級別等に消費実態を分析し、また特に社会的経費についての生活態度及び意識を把握することが考えられる。

第2 生活扶助基準改定方式について

- 1 生活保護の目的は国民の最低生活、即ち、最低限度の消費支出を保障することであり、その具体的保障水準を表わす生活扶助基準は、当該年度に予想される一般国民の消費生活の動向に対応して設定されなければならない。それ故、生活扶助基準改定方式としては、消費支出を指標とし、かつ、予想される生活水準に対応できるものであることが前提となる。
- 2 現在の生活扶助基準改定方式は、昭和39年の当分科会の意見に基づいて採用されたものであり、一般的な消費支出水準の平準化傾向に伴い、低所得層の消費支出が平均以上に高い伸び率を示していることに対応して、翌年度の政府経済見通しの民間最終消費支出の伸び率を基礎として、それに格差縮小分をプラスすることにより低所得世帯と被保護世帯の消費支出水準格差を縮小する、いわゆる格差縮小方式であり、前述のごとく、その格差縮小が十分でない現状においては、現行方式の考え方は妥当性を有するものと認められる。

生活扶助基準及び加算のあり方について(意見具申)(抄) [中央社会福祉審議会(昭和58年12月23日)]

1 生活扶助基準の評価

- (1) 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ことは、既に認められている。
- (2) 一般勤労者世帯のエンゲル係数が20%台に低下し、サービス関連支出が増大するなど、国民の生活水準が著しく向上した今日における最低生活の保障の水準は、単に肉体的生存に必要な最低限の衣食住を充足すれば十分というものではなく、一般国民の生活水準と均衡のとれた最低限度のもの、即ち家族全員が必要な栄養量を確保するのはもちろんのこと、被服及びその他の社会的費用についても、必要最低限の水準が確保されるものでなければならない。
- (3) このような考え方に基づき、総理府家計調査を所得階層別に詳細に分析した結果、現在の生活扶助基準は、一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達しているとの所見を得た。
しかしながら、国民の生活水準は今後も向上すると見込まれるので、生活保護世帯及び低所得者世帯の生活実態を常時把握しておくことはもちろんのこと、生活扶助基準の妥当性についての検証を定期的に行う必要がある。

2 生活扶助基準改定方式

- (1) 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すべきものであり、生活扶助基準の改定に当たっては、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水準との調整がはかられるよう適切な措置をとることが必要である。
- (2) また、当該年度に予想される国民の消費動向に対応する見地から、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びに準拠することが妥当である。
なお、賃金や物価はそのまま消費水準を示すものではないので、その伸びは、参考資料にとどめるべきである。

(参考) 関係審議会等における生活扶助基準の水準に関する考え方、検証手法及び改定方式に関するこれまでの主な指摘

赤字：生活扶助基準の水準及び検証手法に関する指摘
青字：生活扶助基準の改定方式に関する指摘
緑字：モデル世帯に関する指摘

生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ（抄） [生活保護制度の在り方に関する専門委員会（平成15年12月16日）]

1 生活扶助基準の評価

- 生活扶助基準の評価については、勤労控除額を含めた生活扶助基準額を検証したところ、昭和58年の中央社会福祉審議会意見具申において、当時の基準が一般国民の消費実態との均衡上、ほぼ妥当な水準に達しているとの評価を受けたところであるが、今般、生活保護基準の在り方を検討する上で、近年、社会経済情勢が著しく変化している状況も踏まえ、改めて生活扶助基準の水準の評価を行った。
- 生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連においてとらえられるべき相対的なものであり、具体的には、年間収入階級第1/10分位の世帯の消費水準に着目することが適当である。

3 生活扶助基準の改定方式の在り方

- 昭和59年度以降、生活扶助基準については、一般国民生活における消費水準との比較において相対的なものとして設定する観点から、当該年度に想定される一般国民の消費動向に対応するよう、毎年度の政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びを基礎とする改定方式が採られてきた。
- この改定方式については概ね妥当であると認められてきたが、最近の経済情勢はこの方式を採用した当時と異なることから、例えば5年間に一度の頻度で、生活扶助基準の水準について定期的に検証を行うことが必要である。
- 定期的な検証を行うまでの毎年の改定については、近年、民間最終消費支出の伸びの見通しがプラス、実績がマイナスとなるなど安定しておらず、また、実績の確定も遅いため、これによる被保護世帯への影響が懸念されることから、改定の指標の在り方についても検討が必要である。この場合、国民にとってわかりやすいものとする必要があるため、例えば、年金の改定と同じように消費者物価指数の伸びも改定の指標の一つとして用いることなども考えられる。

生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書（抄） [生活保護制度の在り方に関する専門委員会（平成16年12月15日）]

1 生活扶助基準の評価・検証等について

(1) 評価・検証

先の中間取りまとめにおいて報告したとおり、いわゆる水準均衡方式を前提とする手法により、勤労3人世帯の生活扶助基準について、低所得世帯の消費支出額との比較において検証・評価した結果、その水準は基本的に妥当であったが、今後、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。

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。

(2) 設定及び算定方法

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。このため、特に次の点について改善が図られるよう、設定及び算定方法について見直しを検討する必要がある。

② 単身世帯基準の設定

中間取りまとめで指摘したとおり、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となっていない。また、被保護世帯の7割は単身世帯が占めていること、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、今後も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。

生活扶助基準に関する検討会 報告書(抄) [生活扶助基準に関する検討会(平成19年11月30日)]

赤字: 生活扶助基準の水準及び検証手法に関する指摘
青字: 生活扶助基準の改定方式に関する指摘
緑字: モデル世帯に関する指摘

2 生活扶助基準の評価・検証

(2) 生活扶助基準の水準

① 基本的な考え方

- 生活扶助基準の水準は、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、その具体的内容は、その時代の経済的・文化的な発達の程度のほか、国民の公平感や社会通念などに照らして総合的に決まるものである。実際の生活扶助基準の設定に当たっては、水準均衡方式が採用されていることから、その水準は、国民の消費実態との関係、あるいは本人の過去の消費水準との関係で相対的に決まるものと認識されている。したがって、生活扶助基準の水準に関する評価・検証に当たっては、これらの点を総合的にみて妥当な水準となっているかという観点から行うことが必要である。
- なお、本検討会では、生活保護の基準の設定に当たっては、健康で文化的な最低限度の生活を維持するという観点から、それを下回ることはできない絶対的な水準があり、それは国民の安心を確保する上で重要ではないかとの指摘があった。しかし、現在の基準額は、かつて基準額の設定に用いられていた食費などを個々に積み上げる方法による水準より高く、仮に現時点でこうした絶対的な水準に準拠したとすると生活保護基準は現行より引き下げられるものと見込まれるとともに、現時点では国民的に合意された絶対的な水準が明示されているものではない状況にある。
- 本検討会では、被保護世帯のうち3人世帯は5.5%(平成18年度平均)に過ぎないことを踏まえ、夫婦子1人世帯だけでなく、被保護世帯の74.2%(同)を占める単身世帯にも着目し、同様に評価・検証を実施した。

② 消費実態との比較による評価・検証

- 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、
ア 第1・十分位の消費水準は、平均的な世帯の消費水準に照らして相当程度に達していること
イ 第1・十分位に属する世帯における必需的な耐久消費財の普及状況は、平均的な世帯と比べて大きな差はなく、また、必需的な消費品目の購入頻度は、平均的な世帯と比較しても概ね遜色ない状況にあること
から、今回、これを変更する理由は特段ないと考える。なお、これまでの給付水準との比較も考慮する必要がある。

0. はじめに

0-2 ナショナルミニマムとは、国が憲法25条に基づき全国民に対し保障する「健康で文化的な最低限度の生活」水準である。これまではややもすると、所得や資産等の経済的な指標だけで語られることが多かったが、これらと人間関係や社会活動への参加等の社会的な指標との関連を見ることが重要であり、国民生活を多面的・複合的に捉える中で、ナショナルミニマムを確定していく必要がある。

3. ナショナルミニマムの基準

(1) 生活保護基準

3-1 この生活扶助基準については、これまでマーケットバスケット方式、エンゲル方式、格差縮小方式とその改訂方式が変遷してきた。現在は、いわゆる水準均衡方式を前提とする手法により、一般低所得世帯との消費実態の均衡が適切に図られているか否かを検証して改訂している。

ただし、一般低所得者の家計支出との比較において、低所得者の中には将来に備えるために家計を切り詰める傾向もあるなどの指摘があった。単に家計支出の額だけではなく、家計構造、消費内容、生活実態等の比較分析も必要という意見もあった。

3-2 近年、最低生活費の算定方法については、マーケットバスケット方式の改良や手法の複合化に関心が高まっており、生活扶助基準の検証・評価に当たっては、これまでの水準均衡方式を基本としつつ、ナショナルミニマムとして充分かという観点からも、マーケットバスケット方式も含めた新たな手法による多角的な検証が必要ではないかとの意見がある。ただし、マーケットバスケット方式には、恣意性が排除できない、算定に時間がかかる等の問題があることに留意する必要がある。

(2) 今後の展開

3-4 前述のとおりナショナルミニマムの基準には、医療・介護等の社会サービスの直接給付への配慮や、人間関係・社会活動への参加等に係る質的側面からの評価も重要であるが、これらの質的な基準作りについては今後の検討課題である。日本では、諸外国に比べてこうした観点からの調査が質量ともに不十分であるとの指摘があり、今後充実させていく必要がある。

3-5 なお、OECD基準の相対的貧困率は格差指標の側面があり、国際比較や時系列把握の点では意味があるが、実際にどのような生活像なのかが分かりにくいという問題がある。

また、所得や消費による金銭的な貧困指標の問題点を補う概念として「相対的剥奪」や「社会的排除」等の指標が重要である。相対的剥奪は社会的に共有された生活様式(栄養、衣服、住宅等の物的標準だけでなく、雇用、教育、レクリエーション等の社会活動を含む)を充足できない所得レベルを貧困と捉える考えであり、社会的排除は貧困を社会関係からの排除を含めて把握する場合に、近年使われ始めた概念である。

6. 貧困、格差等の概念・指標、ナショナルミニマムの達成度の観測指標

(1) 貧困、格差等の概念・指標

6-1 貧困や格差の実態把握に当たっては、これまではややもすると、金銭所得や資産保有の状況など金銭換算可能な指標を中心に捉えられがちであったが、多面的な生活の実態をより正確に把握し「人間らしい生活」の内容をイメージできるためには、健康状態、社会的対面、家族関係や人間関係、社会活動への参加、社会サービスへのアクセス等の相対的剥奪や社会的排除にも、併せて目配りすることが重要である。

6-2 絶対的貧困や相対的貧困、格差等に係る様々な指標があるが、統計調査データの特徴等の影響を受けることは避けられない。また、国民の生活ニーズは多様であり、一つの指標のみでは捉えきれない側面がある。このため、ナショナルミニマムの状況に関する実態をできるだけ正確に把握し、国民にも分かりやすい政策目標にするためには、複数の指標を複合的に参照することが重要である。

(参考) 関係審議会等における生活扶助基準の水準に関する考え方、検証手法及び改定方式に関するこれまでの主な指摘

社会保障審議会生活保護基準部会 報告書(抄) [生活保護基準部会(平成25年1月18日)]

赤字：生活扶助基準の水準及び検証手法に関する指摘
青字：生活扶助基準の改定方式に関する指摘
緑字：モデル世帯に関する指摘

1 基準部会の役割と検証概要

(2) 今回の検証方法に至る経緯と今回の部会の役割

- 生活保護法の目的は最低限度の生活を保障することとともに、「自立」を助長することとされているが、その生活扶助基準の水準はその時々を経済的・文化的な生活状況や国民の社会通念などの影響を受けるものである。また、現在、生活扶助基準額の設定に当たっては水準均衡方式が採用されていることから、その水準は国民の消費実態との関係で相対的に決まるものと認識されている。

4 検証結果と留意事項

(1) 検証結果

- 厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、本報告書の評価・検証の結果を考慮し、その上で他に合理的説明が可能な経済指標などを総合的に勘案する場合は、それらの根拠についても明確に示されたい。なお、その際には現在生活保護を受給している世帯及び一般低所得世帯への見直し及びばす影響についても慎重に配慮されたい。

(2) 検証結果に関する留意事項

- 今回の本部会で採用した年齢、世帯人員、地域の影響を検証する手法についても委員による専門的議論の結果得られた透明性の高い一つの妥当な手法である一方、これまでの検証方法との継続性、整合性にも配慮したものであることから、これが唯一の手法ということでもない。
さらに、本部会の議論においては、国際的な動向も踏まえた新たな最低基準についての探索的な研究成果の報告もあり、将来の基準の検証手法を開発していくことが求められる。今後、政府部内において具体的な基準の見直しを検討する際には、今回の検証結果を考慮しつつも、同時に検証方法について一定の限界があることに留意する必要がある。
- 全所得階層における年間収入総額に占める各所得五分位及び十分位の年間収入総額の構成割合の推移をみると、中位所得階層である第3・五分位の占める割合及び第1・十分位の占める割合がともに減少傾向にあり、その動向に留意しつつ、これまで生活扶助基準検証の際参照されてきた一般低所得世帯の消費実態については、なお今後の検証が必要である。

社会保障審議会生活保護基準部会 報告書(抄) [生活保護基準部会(平成27年1月9日)]

はじめに

- 生活保護制度によって保障される生活水準は最低生活水準として設定されており、それは生活保護制度の保障水準を表すだけでなく、国家が国民に最低生活水準としてどの程度の生活レベルを保障していくかということの意味している。この水準は、憲法第25条に規定する理念に基づき、生活保護法第3条において「健康で文化的な最低限度の生活水準を維持することができるものでなければならない」とされており、これは人間としての尊厳と体裁が維持できる社会的文化的な生活水準が充足される水準と考えられる。
また、この最低生活水準(生活保護基準)は、最低限度の生活を保障する水準であるとともに、生活困窮(貧困)であるかどうかを判断する貧困線の役割を果たしている。
- 生活保護制度において、最低生活保障は生活需要に応じて8種類の扶助から構成されている。その中で生活扶助の基準の妥当性の検討・検証については、かつては社会保障制度審議会、中央社会福祉審議会等が、今日では社会保障審議会生活保護基準部会が行ってきた。生活扶助基準の改定方式は、マーケットバスケット方式、エンゲル方式、格差縮小方式と変更され、昭和59年度から現行算定方式である水準均衡方式が採用されている。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相対的な考え方に立っている。格差縮小方式による改定により、生活扶助基準と一般世帯の消費水準との格差が縮小し、生活扶助基準が一般世帯の消費実態との均衡がとれる水準となったことから、水準均衡方式に移行したところである。だが、この方式は、経済状況により一般世帯の生活水準が変動するとそれに合わせて変動する方式であり、経済変動によっては基準の低下ということも起こり得る。そのため、水準均衡方式を一定評価するものの、これからは生活扶助基準を一般低所得世帯との均衡だけで捉えるのではなく、それ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・検証していく必要がある。このことが、国民にとって生活保護制度の理念である生存権保障、すなわち「健康で文化的な生活」を真に保障しているということになる。

赤字：生活扶助基準の水準及び検証手法に関する指摘
青字：生活扶助基準の改定方式に関する指摘
緑字：モデル世帯に関する指摘

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

III 生活扶助基準の検証

5 今後の検証に向けた課題

(1) 現行の水準均衡方式を前提とした検証方法

ア 全国消費実態調査のデータに基づいた検証手法について

- 一般世帯との均衡を図る水準均衡方式の考え方からすれば、一般世帯の消費実態のデータに基づいて検証を行うことは一つの妥当な考え方であるが、そのような検証方法を採用する場合、使用するデータが検証の目的に照らして十分に国民の実態を捉えているという前提が必要である。
- 全国消費実態調査については、現在実施されている消費支出に関する調査の中ではサンプル数も多く、構造分析が可能な調査ではあるが、家計簿調査期間が3か月（単身世帯は2か月）などの点で、国民の消費実態をみる上では限界もある。
- 特に、生活保護受給世帯の約8割が単身世帯であることから、単身世帯の生活実態を把握することは極めて重要であるが、単身世帯のデータについては、全国消費実態調査においてもサンプルの確保などに課題があると指摘されている。
- 今後も消費データに基づいて生活扶助基準の検証を行っていくのであれば、厚生労働省としても、例えば、社会保障生計調査を発展させて家計の具体的な姿を確認できるようにするなど、独自の調査の実施等も含めて、データの整備や分析の精度向上に取り組むべきである。

(3) 新たな検証手法の開発について

ア 水準均衡方式の課題

- 現行の水準均衡方式については、一般世帯の消費水準が低下すると、それに合わせて変動する方式であり、それに伴い基準の低下が起こりうるものである。
- また、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、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。

- 例えば、栄養摂取基準などからみて最低生活保障水準を満たすものとなっているかという観点から、健康で文化的な生活を送ることができる水準なのか検証することも必要である。

イ 新たな検証手法の開発

- 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方法を開発することが求められる。
- 今回、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、水準均衡方式による分析結果から導き出される生活扶助相当支出額を大きく上回る結果となった。これは、検証手法によって最低生活費は変わり得ることを示唆している。
- 上記の先行研究に関連して、社会的必需項目の不足状況に関する分析を試みたところ、ひとり親世帯は他の世帯類型に比べて、生活水準が低い可能性があることを確認した。
- また、単一のデータの分析結果のみで判断するのではなく、最低生活費とはどのように考えるべきか、理論上の考え方の整理等を行った上で、その理論を他のデータも補完しながら検証していくことが重要である。
- いずれにしても、新たな検証手法の開発に、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。

V その他

- 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生活扶助基準への反映方法や、全国消費実態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は、議論を十分に尽くすことが出来ず、今回の検証における判断を見送ることとした。