

最低限度の生活に関する検討

最低限度の生活に関する検討

- 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年以降、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。
- 平成29年検証においては、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、その報告書においては、
 - ・ 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
 - ・ 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といった指摘がされたところである。
- このため、生活保護法の理念に照らして、今日における「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あるべきか、改めて考える必要がある。

生活保護法（抄）

第1条

この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

第3条

この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な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。

第8条

保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。

2 前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない。

	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。

生活扶助基準の改定方式及び検証手法等の整理

これまでの資料等を参考に
事務局において作成したもの

	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>○ M I S (注) 手法による最低生活費</p> <ul style="list-style-type: none"> 何が最低必要かを定めるだけでなく、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) M I S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M I S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。

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

- 貧困等の概念（絶対的貧困・相対的貧困等）やこれまでの関係審議会等による検証・検討の過程やその結果等を踏まえ、今日における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。
- 最低限度の生活を送るために必要な水準を検討するにあたり、かつての審議会等において言及されているように、必要な栄養量を確保すれば十分というのではなく、社会的経費についても必要最低限の水準が確保されるべきであるとする考え方を基本として据えることについて、どのように考えるか。
- 上記の論点と関連して、「これ以上下回ってはならないという水準」について、価値観が多様化した今日の状況を踏まえて、どのように考えるか。
- どのような人が貧困であるかを測定するためにこれまで用いられてきた貧困等の概念については、最低生活費を実際に算定するにあたって、どのように考慮すべきか。
特に、所得や消費による金銭的な貧困指標の問題点を補うとされる「相対的剥奪」や「社会的排除」等の概念について、どのように考えるか。

最低限度の生活に関する検討に係る論点

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1による「最低限度の生活を送るために必要な水準」について、具体的な検証・検討を行うにあたり、これまでの検証手法との継続性等も踏まえた上で、どのような手法が考えられるか。
- これまでの基準部会において、基準部会委員より報告のあった「MIS手法による最低生活費」「マーケット・バスケット方式による試算」「家計実態消費アプローチ」「主観的最低生活費」について、今日における最低限度の生活を送るために必要な最低生活費の算出方式として、どのように考えるか。
- それぞれの検証・検討手法について、どのようなデータが必要となるか。
- 2018年度に実施した調査研究の成果も踏まえつつ検討してみてはどうか。
 - ・ 既存の調査データを用いて、生活保護世帯の家計の状況を量と質の観点から分析。
 - ① 生活保護世帯における生活の質の面からみた消費支出の分析による家計内容の把握
 - ② 等価所得別にみた社会的必需項目の不足に関する指標等における一般世帯と生活保護世帯との比較分析
 - ・ 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、参考とすべき点があるかどうかも含めて検討。

第1回検討会における主な意見 ①（検討課題1に関する意見）

- セーフティネットとしての役割と、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整理して、データも含めて議論して行く必要がある。
- 貧困基準というときにいくつか種類があるが、例えば、相対的貧困率の算出に用いる貧困線については、国民全体の貧困の動向を測定するための数値であり、最低生活の保障水準と必ずしも同じものにはならないのではないかと。
- OECDの相対的貧困率は、国際比較のための指標としては簡便であるし、日本が諸外国と比べてどのような位置づけにあるのかを検証するという意味では有用であるが、完全に所得分布に依存して統計的に貧困線が出てくるものであり、所得分布が左にシフトすると、その分貧困線も下がることになるなど機械的に貧困線を導き出しており、そこには最低限度の概念は含まれていないことを踏まえると、今回の最低限度の生活を検証するという観点からは少し離れたところにある。
- 相対的剥奪指標など生活の質ではかることにより、生活保護受給者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、だからといって適切な支援なしに生活保護基準を上げることのみによって生活保護受給者の生活の質が上がるかどうかはわからない。
- 社会的排除等の概念は、どのような人が貧困であるか特定するためのものである。貧困というのは金銭的なものだけではなく様々な影響を受けており、そのような方々がよりディスアドバンテージな状況にあるということを知るためのものではないかと、そのような概念と生活保護基準の最低生活費とは別のものではないかと。
- 最低生活費をより上回る所得を得ている人であっても社会的排除の状態にある方はいるのであって、様々な貧困の議論が一緒くたになると混乱してしまう。あくまでも最低生活費をどのように算出するのかという論点からぶれずに議論を行っていく必要がある。
- 議論にあたっては、人間らしい生活をするために必要なものは何であるかということ点からぶれずに検討することが非常に重要である。例えば、MIS手法はそのような点を考慮しているものであって、貧困を測ったり、どのような人が貧困であるかを特定するものではないが、一般市民が最低限必要であると思う生活にはどの程度の費用がかかるのか観点で行っている手法の一つである。

- 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はないか。
- これまでに行われてきた方法や、今まだ使われていない方法も考慮に入れつつ、いくつかの方法を組み合わせながら最低生活費を検討して算出していくということしかないのではないか。
- 現行の水準均衡方式については、定期的な水準検証がセットになっているものであって、毎年度の改定方式と定期的な水準の検証は別のレベルの議論であることを認識する必要がある。
- 消費支出に連動して水準を捉えていくというのは、高度経済成長のとき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いう心配がある。
- 唯一絶対の方式がないということで、悩みながら議論していかなければいけない。探索的な方向で進めざるを得ないということではないか。