

現行の検証手法の課題について

現行の検証手法の課題について

- 生活扶助基準については、これまでに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、専門的かつ客観的な見地から定期的に検証を行ってきたところ。
- 直近の平成29年検証における生活保護基準部会報告書においては「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」と評価された一方、その検証手法については様々な課題が指摘されているところ。
- 現行の検証手法について、これまで課題とされてきた以下の事項について、どのような改善方法が考えられるか、また、その改善のために必要なデータとしてどのようなものが考えられるか、改めて検討する必要がある。

【現行の検証手法に関する主な課題】 ※ 第1回検討会「資料3」参照

1 水準検証における比較対象の設定について

- (1) 比較対象とする所得階層
- (2) 比較対象とするモデル世帯と一般世帯との消費格差
※ 指数展開後の様々な世帯の消費水準の検証を含む。
- (3) 比較対象とするモデル世帯について
※ 現行のモデル世帯（夫婦子1人世帯）及び高齢世帯モデルの検討を含む。

2 年齢・世帯人員・級地別の体系検証等について

- (1) 指数展開による検証手法について
- (2) 第1類費と第2類費の区分について
※ 第1類費と第2類費の区分の必要性の検討を含む。
- (3) 検証に使用する統計データ（全国消費実態調査等）

3 基準見直しの影響把握の方法について

- ※ 使用する統計データ（社会保障生計調査・家庭の生活実態及び生活意識に関する調査）の検討を含む。

4 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 等



今回の資料

1 水準検証における比較対象の設定について

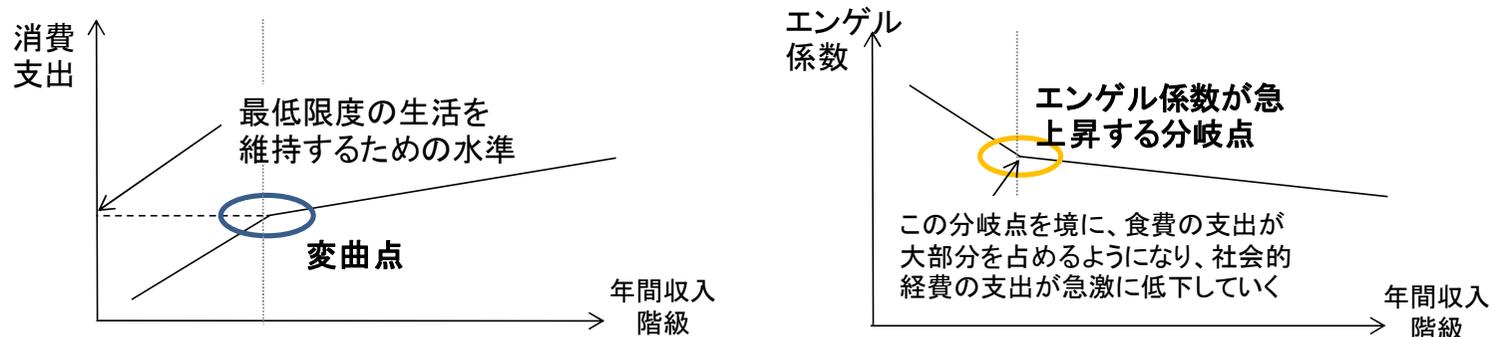
(1) 比較対象とする所得階層について

(平成29年検証の部会報告書の指摘)

- 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。

(現 状)

- 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おり、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どうか定期的に検証を実施している。
- 水準均衡方式への移行のきっかけとなった昭和58年の検証においては、当時の生活扶助基準が一般国民の消費水準と比較して妥当かどうかを検証するため、「変曲点」の概念を用いて検証を行った。【参考資料P 1～2】
 - ※ 「変曲点」とは、ある所得以下になると急激に消費支出が低下する点であり、この点を大部分の国民が維持してきた生活様式が保たれる限界点として、変曲点以下の水準では最低生活を営むことが困難と解釈される。
 - ※ 変曲点の消費水準が最低生活水準であることの傍証として、変曲点以下になると、交際費等の社会的経費の支出が急激に低下していることを確認した。
 - ※ 変曲点以下の世帯では、社会的経費の支出が困難になるため、エンゲル係数が急激に上昇するとされている。
- 昭和58年の検証結果では、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、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。



1 水準検証における比較対象の設定について

(1) 比較対象とする所得階層について (続き)

(現 状) ※続き

- 平成29年検証においては、変曲点の分析に加えて、消費の内容面を確認するために、新たに消費支出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。

※ 平成24年検証の部会報告書において、これまで生活扶助基準の検証の際に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旨指摘されたことや、平成26年検証の部会報告書において、水準均衡方式では経済変動によって基準の低下が起こりえることから、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か検証する必要があると指摘されたことを踏まえたもの。

※ 「固定的経費」とは、食費や光熱水費、通信費などの生活に必需的な費目、一方「変動的経費」とは、被服費や教養娯楽費、交通費などの消費支出額の状況によって比較的変動しやすい費目であり、支出弾力性（消費支出総額が1%変化する時に各財・サービスが何%変化するかを示した指標）の考え方を基に費目を分類したもの。

- その結果、モデル世帯である夫婦子1人世帯（勤労者）については、変曲点（年収階級第3・五十分位値）の消費支出額（約20.2万円）と家計の消費構造が変化する点（消費支出階級第11・五十分位値）の消費支出額（約19.8万円）がともに、年収階級第1・十分位の世帯の平均消費支出額（約20.2万円）と同水準であることを確認したことを踏まえ、平成29年検証においても、年収階級第1・十分位の消費水準を生活扶助基準との比較対象とすることとした。【参考資料P3】

- このような検討過程を経た上で、モデル世帯（夫婦子一人世帯）について、一般低所得世帯（年収階級第1・十分位）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、部会報告書においては、
 - ・ 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という指摘がされたところである。

(検討課題)

- 平成29年検証の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。

1 水準検証における比較対象の設定について

(2) 比較対象とするモデル世帯と一般世帯との消費格差について

(平成29年検証の部会報告書の指摘)

- 今回は、夫婦子1人世帯について、生活扶助基準額と年収階級第1・十分位の生活扶助相当支出額の均衡を確認しただけであり、そこから展開した様々な世帯類型における生活扶助基準額と一般低所得世帯の生活水準の均衡を確認するまでには至らなかった。
- 夫婦子1人世帯では、展開により機械的に得られる基準額が年収階級第3・五分位の生活扶助相当支出額の6割を超える見込みである一方、高齢者世帯では、この割合が5割台となる見込みであり、一般低所得世帯の消費水準との均衡をどう考えるのか留意が必要である。

(現 状)

- 生活扶助基準の改定については、昭和40年から昭和58年までは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生活保護世帯との消費水準の格差を縮小する「格差縮小方式」が採られていた。
- 水準均衡方式への移行のきっかけとなった昭和58年の検証においては、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、前述のとおり、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。
- 近年の検証においては、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。
- 平成29年検証においては、夫婦子1人世帯（勤労者）では、生活扶助基準額が年収階級第3・五分位の生活扶助相当支出額の6割を超えている一方、高齢単身世帯では5割台となることを確認した。【参考資料P4】

1 水準検証における比較対象の設定について

(2) 比較対象とするモデル世帯と一般世帯との消費格差について（続き）

（検討課題）

- あらゆる世帯に適用できる基準体系とするために、モデル世帯の消費実態を基にした展開作業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。
- その際、展開後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は、「最低限度の生活を送るために必要な水準」との関係において、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り、世帯類型によって母集団の収入等の状況が異なっていることに留意しつつ、その割合をどのように捉えるべきか。

1 水準検証における比較対象の設定について

(3) 比較対象とするモデル世帯について

(平成29年検証の部会報告書の指摘)

- モデル世帯から展開することにより様々な世帯類型における消費の実態に生活扶助基準額を合わせるという平成24年検証及び今回の検証の考え方についても、今後議論が必要である。
- 比較対象とするモデル世帯の設定に際して、貯蓄等の資産の考慮方法、世帯構成や就労の状態など、どのような世帯と比較することが適当なのか、今回の検証で用いた高齢者のモデル世帯の設定のあり方も含め、引き続き検討を重ねる必要がある。

(現 状)

- 生活扶助基準の改定においては、従来より、一般家庭における標準的な世帯をモデル世帯（標準世帯）として設定し、このモデル世帯の消費水準を基軸とし、年齢、世帯人員及び級地別の基準額を算出（展開）している。
現在は、夫婦子1人世帯をモデル世帯とし、この夫婦子1人世帯の消費水準を基軸として基準額表を設定するとともに、基準検証における比較対象としている。
- 平成29年検証においては、夫婦子1人世帯（勤労者）をモデル世帯として設定することに加えて、
 - ・ 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、高齢者世帯についてもモデル世帯として設定し、基準検証における比較対象とすることを試みた。
- 高齢者世帯については、平成19年検証において、高齢単身世帯をモデル世帯として設定し、その水準の検証を行ったところであるが、平成29年検証においては、高齢単身世帯は生活様式が様々であり、全国消費実態調査のデータのサンプルサイズが相対的に小さいことなどを踏まえ、高齢単身世帯と高齢夫婦世帯の2種類を分析対象としたところである。

1 水準検証における比較対象の設定について

(3) 比較対象とするモデル世帯について (続き)

(現 状) ※続き

- 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ものの、分析結果にはバラツキが見られ、高齢者世帯の変曲点分析の結論は得られなかった。【参考資料P5~6】
- 特に、高齢単身世帯については、高齢夫婦世帯よりもサンプル数が少ないことなどの統計データの課題や多様なライフスタイルなどが起因して、分析結果によりバラツキが見られた。
- このため、高齢者世帯の検証については、高齢夫婦世帯における家計の消費構造が変化する点の分析結果を参照することとした。【参考資料P7】
 - ※ 高齢夫婦世帯の家計の消費構造が変化する点(消費支出階級第6・五十分位値)の生活扶助相当支出額(約10.9万円)が、夫婦子1人世帯から展開した高齢夫婦世帯の基準額(約11.1万円)(世帯人員別の指数を実データで算出した場合)と近似することを確認した。
- 以上の検討を経て、展開の基軸として用いるモデル世帯については、
 - ・ 若年者と高齢者で基軸を分けることは、現行の体系では2類費について年齢差を設けていないことや、若年者と高齢者との組み合わせの世帯に関する基準額設定の考え方等について課題があること
 - ・ 夫婦子1人世帯と高齢夫婦世帯のいずれかのモデルで展開する場合については、子どもの費用等も含んでいる夫婦子1人世帯から展開することが妥当であると考えられることから、夫婦子1人世帯を基軸としたところ。【参考資料P8】

(検討課題)

- 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。

2 年齢・世帯人員・級地別の体系検証等について

(1) 指数展開による検証手法について

(平成29年検証の部会報告書の指摘)

- モデル世帯から展開することにより様々な世帯類型における消費の実態に生活扶助基準額を合わせるという平成24年検証及び今回の検証の考え方についても、今後議論が必要である。
- 全国消費実態調査による消費実態の捕捉には限界があることや、多人数世帯は子どもがいる世帯が大部分を占めていることなどが起因して、単身世帯と多人数世帯の指数が小さく出ている可能性がある。
- 特に、中学生や高校生のいる世帯については、家計が教育費等に圧迫されるために生活扶助相当支出が縮小している可能性がある。

(現 状)

- 平成19年検証の報告書において、年齢別、世帯人員別、居住地域別などの様々な角度から詳細に分析することが適当であると指摘されたことを踏まえ、平成24年検証では、年齢、世帯人員、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の間に、どの程度の乖離が生じているのか一体的に検証を行ったところであり、平成29年検証においても、平成24年検証と同様の検証を行った。
- 年齢、世帯人員、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いるため、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。

(検討課題)

- あらゆる世帯に適用できる基準体系とするために、モデル世帯の消費実態を基にした展開作業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。(再掲)
- 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、これまでの指数展開による検証手法について、どのように考えるか。

2 年齢・世帯人員・級地別の体系検証等について

(2) 第1類費と第2類費の区分について

(平成29年検証の部会報告書の指摘)

- 第2類の基準額については、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基準額を設定しているが、年齢による消費の差は考慮していない。
- この第2類については、平成19年検証の報告書において年齢による消費の差がみられると指摘されていることを踏まえ、第1類費と第2類費に分類する必要性や、分類する場合における消費支出費目の仕分けの方法等について議論を行ったが、見直すべき方向性の結論を得るには至らなかった。
- 今後、第1類費と第2類費の区分の在り方について議論を深めていく必要がある。

(現 状)

- 生活扶助基準については、個人的経費である第1類費と世帯共通的経費である第2類費に区分しており、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。
- このうち、第1類費については、平成16年検証において、世帯人員が増すにつれて第1類費の比重が高くなり、スケールメリット効果が薄れ、多人数になるほど割高であるため、世帯規模の経済性を高めるような設定について検討すべきとの指摘がなされたことから、平成17年度から第1類費の3人以上の基準額に逓減率を導入し、さらに平成24年検証では、第1類費相当の生活扶助相当支出額の世帯人員別のスケールメリットについて検証して、その検証結果を踏まえて、第1類費の2人以上の基準額に世帯人員に応じたきめ細やかな逓減率を導入した。
- 一方、第2類費については、当初より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ところ、平成19年検証の報告書において、第1類費と同様、年齢による支出額の差がみられるとの指摘がなされたことを踏まえ、平成29年検証において、まずは第1類費と第2類費の支出費目を精査することとして、支出費目の再分類を検討したが、具体的な分類方法の結論を得るまでには至らなかった。【参考資料P9～10】

(検討課題)

- 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。

2 年齢・世帯人員・級地別の体系検証等について

(3) 検証に使用する統計データ（全国消費実態調査等）について

（平成29年検証の部会報告書の指摘）

- 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。
- 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。

（現 状）

- 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」（総務省）を用いて、検証を行っている。
 - ※ 全国消費実態調査は5年毎に実施される抽出調査であり、直近の平成26年調査のサンプル数は約56,400世帯で、そのうち二人以上世帯は約51,700世帯、単身世帯は4,700世帯。調査月は二人以上世帯が調査年の9月から11月の3か月、単身世帯は調査年の10月から11月の2か月。
 - ※ なお、モデル世帯の水準の検証において、全国消費実態調査を主として使用したのは、平成19年の検証からであり、平成16年検証以前は、モデル世帯の水準の検証には家計調査（3年～5年程度の平均値）を用いていた。
- 平成29年検証では、平成26年全国消費実態調査のデータを用いたが、部会報告書において、全国消費実態調査は国民の消費実態を捕捉することには限界もあるとの指摘がなされている。
- なお、全国消費実態調査については、今年度の調査において実施方法・内容が見直される所であり、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。【参考資料P11～13】
 - ※ 今年度の調査では、①二人以上世帯における調査月を3か月から2か月に短縮する、②家計簿を記入する調査客体数を約56,000世帯から約40,000世帯（二人以上世帯：33,300世帯・単身世帯：6,700世帯）とする（別に家計調査の調査客体6,000世帯等を組み込む）、③耐久財等調査票を廃止するなどの見直しを行っている。

（検討課題）

- 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、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。