

現時点におけるこれまでの議論と 今後の検討課題の整理（案）

- 本資料は、検討会におけるこれまでの議論を踏まえ、検討事項ごとに、その現状や各委員からの意見及び今後の検討課題等を事務局においてまとめたもの。
- 今後、次回の基準検証に向けて、さらに検討を要する課題等について議論を重ね、令和2年度内を目処に検討内容の取りまとめを行うこととしてはどうか。

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1参照 (P15)]

- 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2参照 (P16)]

- 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2参照 (P16)]

- 生活扶助基準の水準検証については、昭和58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

【これまでの主な意見】

- 経済成長に伸び悩みがあって、消費水準が低下することになった場合における下支えについて、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のを改め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のを把握することはできる。ただ、生活保護受給者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。
- 社会的排除指標は、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のを測るためのものではあるが、そこから生活保護基準の最低生活費を算出することは難しい。
- 最低生活費よりも上回る所得を得ている人でも社会的排除の状態にある方はいるので、様々な貧困の議論が一緒くたになると混乱する。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。
- 生活保護が保障する生活水準というのは保護基準だけでなく、最低生活費にもある程度の幅があると考えべきである。生活保護世帯の実際の生活を考える上では、生活保護法の運用、つまり収入認定や資産要件、資産保有の限度というものが生活水準に大きく関係してくる。
- 何も資産がない、家具も何もないという状況で、フローのインカムだけが入っても、最低限度の生活は成り立たないとか、突発的な支出に耐えられないということも考えると、やはり資産要件についても、最低限度の生活にどれくらい必要なのかという観点から考えなければいけない。
- これまでの基準部会や社会保障審議会の中で議論されてきた社会生活の必要性や社会参加が必要であるという議論を踏まえた上で検討していくのではないかと。
- 社会とのつながりや親族とのつながりをどのように保障していくのかという点を考慮していくということも新しい機軸としてはあり得る。
- 価値観がどのように多様化しても、やはり憲法第25条の趣旨から健康で文化的な最低限度の生活を保障していかなければいけない。

1 最低限度の生活を送るために必要な水準

今後の検討課題

- 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ける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、消費水準が低下することになった場合の下支えについて、
 - 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の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う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、生活保護受給者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。

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2参照(P16)]

- 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とモデル世帯の水準検証の結果の概要は別紙2(P16)のとおりである。
- 平成24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。

【これまでの主な意見】

- 消費支出に連動して水準を捉えていくのは、高度経済成長の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いう心配がある。
- 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。
- 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明確にするのは難しいのではないか。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。
- 例えば、MISは消費実態ではなく理論生計費から入るという方法なので、現行の手法の考え方とは全く異なるものであるが、そのような手法を、おそらく全てに取り入れることはできないまでも一部において取り入れるかという議論ではないか。生活扶助本体は今までと同様に、第1・十分位等の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、そのような対応も可能ではないか。
- 前回の検証では、児童の健全育成という観点で、子どもに対する様々な加算について検証を行ったが、そこでは第1・十分位との比較という考え方は入っておらず、平均値による検討や実費相当分は上限を設けて全額支給を行うなどの考え方になっている。
- 検討会における一つの解き方として、一般扶助方式の本体部分については、一般低所得のモデル世帯の消費水準との均衡を図るといった考え方を採用しつつも、各種加算の部分については、実質的にカテゴリー別の扶助を考えるために、何らかの理論的なあるいは政策的な意図を持った加算というものがあってもいいのではないかということだと思ふ。

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

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、従来の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た。

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。

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】

- 消費動向についてはある程度均衡がとれているようにも見えるが、一方で、剥奪指数を見るといろいろと差が見られる。これ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。
- 消費支出の割合や剥奪指数の状況を見ると、生活保護制度に制約されて生活していることが色々なところで見とれる。剥奪の度合いは生活保護世帯の方が高いように思うが、これが最低生活費の問題なのか、生活保護制度の運用の問題なのかは解釈が難しい。
- 消費支出については、生活保護世帯の場合、交際費や教養娯楽費がとて低くなっているが、これは一般世帯においても個人の差が大きいところであるので、どのように見るのかが非常に難しい。
- 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であると思う。これは、生活の脆弱さみたいなものが剥奪指標の結果として現れているということではないか。
- 剥奪指標については、衣食住のうち食と住については、生活保護世帯も低い数値にはなっていないが、衣については、一般世帯でも見られるが、新しい下着の購入の頻度でやや足りなくなっているということが見てとれる。
- 一般世帯と比べて剥奪指標が高い項目はどれかというのがはっきりわかってきた。冠婚葬祭や下着の購入などが、現在の保護費の中で賄われていないものと解釈するべきではないかと思う。
- 冠婚葬祭に出席できないというのは、特に高齢の方などは機会も増えてくるでしょうから、人間関係が維持できないという意味でつらい状況であることが推測できるが、これから議論を深めていかなければいけない。
- 急な出費については、生活保護世帯にとっての急な出費の意味するものと、一般世帯にとっての急な出費の意味するものと同じなのかどうかも考えなければいけない。
- 生活保護世帯の場合、葬式なども急な出費になり、それが保護費から別途出るものではないので回答率が高くなっていると思うが、一般世帯でも急な出費に対応できないという回答率が高いので、これがどういうものか考える必要がある。
- 急な出費への対応が、一般世帯でも生活保護世帯でもかなり難しいというのがわかったが、生活保護についてはその余裕の持たせ方を制度の中でどのように行うのかというのは非常に難しいと思う。
- 生活保護世帯について、急な出費と生命保険の加入というのが制度的に制約があるために対応できないと回答しているのであれば、この2つは厳密な意味では剥奪項目とは言えないと思うので、分析を行う際にはこの2つの項目を抜いて考えなければいけない。
- 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、これは比較的うまく生活保護基準が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のだという解釈について、そのように考えてよいかどうかというのは、今後の検討課題の中で見ていかななくてはならないところだと思う。

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) 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。

【これまでの主な意見】

- 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、制度の作り方も異なるので、単純に日本の生活保護をイメージして比較はできない。また、各種の統計も国によってその作り方が異なるので、その辺りも注意をしておかなければいけない。
- そもそも諸外国の制度が、日本のように最低生活を保障するという考え方による制度であるかということが問題であり、参考とするならば、そのような考え方の違いにも留意することが必要ではないか。
- 国によっては、一般扶助ではなく、カテゴリ別の扶助であるとか、制度の運用について、どの部分から自治体に任せているかという点などが異なっており、各国で行っている手法を直ちに直接参照することは難しいと思う。
- 他国との比較においては、制度の組み立て方が、給付水準や資産保有の要件に影響を与えており、日本の場合は、現役・高齢関係なく、生活が厳しい人に対する一般扶助である一方、他国はカテゴリ別の扶助となっている。一般扶助の場合、モデル世帯を決め、そこから指数を決めて展開しているが、多様な世帯へ適用する際にきつい部分が出ると思う。ただ、一般扶助とカテゴリ別の扶助でそれぞれメリット、デメリットがあると思うし、必ずしもカテゴリ別の扶助がよいのかどうかという点も難しい。
- ドイツや韓国では統計データに基づいて給付水準を設定しており、日本も統計データに基づく消費実態を踏まえて設定しているが、日本の難しさは、中位所得や第1・十分位の所得が低下した場合にどのようにするのかということであって、所得が全体として低下する中でどのように給付水準を決めるかということは難しい問題であると思う。
- 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のは、年金の改定方法に並んでいるのかもしれないが、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も興味深い。
- 同じ生活費の中でも費目によって異なる基準で決められている国もあり、例えば、アメリカは全て違うプログラムにしているので、費目により給付水準の設定の方法も異なり、受給資格も異なっている。日本では、生活扶助の中で様々な需要の全てに対応しているが、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ことは興味深い。
- 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、年齢で分けていたり、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、日本とは年金制度もそもそも異なるので、これを直接生活保護に参照するのは難しいけれども、他国における状況を確認しておくのは重要であると思う。

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

今後の検討課題

- 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ということについて、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。
- 今年度の調査研究として実施している「MIS手法による最低生活費」や「主観的最低生活費」の研究成果を今後の検証・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。
- 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。

[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。

[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

次年度の検討課題（案）

- MIS手法による最低生活費の試算や主観的最低生活費の試算の研究成果等を踏まえた検討
 - ・ これまでの基準部会において報告のあった最低生活水準の検証手法のうち、今年度の調査研究として実施中である「MIS手法による最低生活費の試算」及び「主観的最低生活費の試算」の研究成果（試算の結果と分析）を踏まえ、現行の生活保護基準の水準や体系などに関する評価を行う。
- 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を踏まえた検討
 - ・ 平成29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、今年度の調査研究として実施している「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」の研究成果を踏まえ、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ていくことにより、最低限度の生活を送るために必要な水準に関する検討を進める（社会的経費や栄養摂取量を考慮した食費の取扱い等）。
- 級地制度の現状と課題
 - ・ 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年度以降、基本的な枠組みは変わっていない。
 - ・ 平成29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検討に向けて、消費支出等に関する地域差の現状分析等に関する調査研究を実施しているところであり、次回の基準検証を見据えつつ、その研究成果も含め、級地制度の現状と課題について検討する。

3 現行の検証手法

- 平成29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 比較対象とするモデル世帯

- 生活扶助基準の改定においては、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

【これまでの主な意見】

- 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負荷がかかるようになってきた。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という観点から、高齢者部分を少し工夫して、高齢者世帯の検証にトライしたが、貯蓄の扱いというとても難しい問題が出てきた。
- 高齢者世帯については、前回の検証と同様、標準世帯という意味ではないモデル世帯として設定する必要があると思う。
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はきちん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難しさがある。ただし、高齢者世帯についてもあるべき最低生活費は把握した方がよい。
- 内閣府において、高齢者世帯の消費構造を分析し、どのように資産を取り崩しているかという研究を行っていたが、前提としては、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が、実際は寿命をかなり長く見込み、取り崩しのペースを抑えて消費を抑えているというレポートを出している。その抑えられた消費が保護基準の水準等に影響を与えてくる。
- 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。基準検証にあたっては、生活扶助基準の本体の話が出てから加算の話になるので、その点も考えて行く必要があると思うが、ただし、カテゴリー別に考えていく場合、それに耐え得るようなデータをどうするのかを検討することも必要になる。

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類費と世帯共通的経費である第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、今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。

【これまでの主な意見】

- 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、これは比較的うまく生活保護基準が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のだという解釈について、そのように考えてよいかどうかというのは、今後の検討課題の中で見ていかななくてはいけないところだと思う。（再掲）
- 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と思う。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際にとっても大きな参考になるのではないかと。
- これまで使用していた全国消費実態調査が見直されて、調査方法と調査対象が変わるとなると、これまでの傾向と変わる可能性もある。統計が変わるということに関して何らかの考えを整理しておく必要がある。

3 現行の検証手法

3) 基準見直しの影響把握の方法

- 平成29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年8月から平成27年度にかけて行った生活扶助基準の見直し及び平成27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。

【これまでの主な意見】

< 第4回検討会において議論 >

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年の基準部会において検証を行っている。
- 平成29年検証は平成26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年から当時把握可能であった直近の平成28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年の生活扶助基準への反映は行わないこととした。

【これまでの主な意見】

< 第4回検討会において議論 >

3 現行の検証手法

今後の検討課題

(水準検証における比較対象の設定)

- 平成29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、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。
- 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。

(基準見直しの影響把握の方法)

- 平成30年10月より実施中の今回の基準見直しによる影響を把握する方法について、平成29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。

(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、その時々为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。

	貧困等の概念
「絶対的貧困」に関する概念	<p>○ ラウンドリーの一次貧困・二次貧困</p> <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	<p>○ タウンゼントの相対的剥奪</p> <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。 <p>(相対的剥奪の概念)</p> <p>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。</p> <p>○ OECD等の相対的貧困</p> <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	<p>○ ソーシャル・エクスクルージョン（社会的排除）</p> <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。 <p>○ センのアプローチ（潜在能力アプローチ）</p> <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「変曲点」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) 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。

