

級地区分の検証に関する主な意見と補足

1 第39回生活保護基準部会における主な意見

1 第39回生活保護基準部会における主な意見

【地域の生活水準を示す指標について】

- 昭和21年に地域区分を設定しており、これは人口規模に応じて自治体の区分を設定する考え方を採っていた。その後、何回かその方向に進んできたが、これは、人口規模と地域の実情に応じて自治体単位で決めてきたということであり、それに加えて世帯要因を考慮して検証したというのは、より精査されたものとする。
- 市町村別の理論値の算出に用いている3つの地域要因の指数のうち「消費者物価地域差指数」は、データの制約上、政令市と県庁所在地以外は都道府県で同じ値となっていることには留意が必要。

【級地の階級数について】

- 市町村別の理論値の算出に用いている3つの地域要因の指数のうち「消費者物価地域差指数」は、データの制約上、政令市と県庁所在地以外は都道府県で同じ値となっていることには留意が必要。そのため、理論値に差がないからまとめていいということにはならないと考える。(一部再掲)
- クラスタリングによる階層化を用いた分析では、回帰分析によるダミー変数の係数を用いて統計的に有意な差があるかを確認しているが、これはクラスタリングの考え方と異なる手法であるという部分には注意した方がよい。
- 委託調査研究の結果として、6階層設定時には隣接階層間の差が有意でない部分が多く、5階層にしても4階層にしても隣接階層間の差が有意でない部分が存在しているというところに注目すべきである。3階層であれば、人口重みづけをしても、しなくても有意に差が生じる。この結果からは、枝番を取るかどうかという具体案はともかく、級地の階級数を3区分とすることが適切と理解すべきと考える。
- 階層間較差のグラフを見ると、第1位階層と第2位階層の間で落ちているが、その後は横ばいになっている。また、第1位階層から第6位階層までの差については、今まであったような差はなくなっている。どのように区分するかというのは議論があるところではあるが、少なくとも6区分である必要があまりないとは言えるのではないかと。

1 第39回生活保護基準部会における主な意見

【各市町村の級地区分の指定について】

- 級地区分の階級数をいくつにするべきかという議論と、どの市町村をどの階級に区分するかという議論が異なるデータに基づいて行われているが、後者については、昨年度の調査研究ではあまり議論されなかったため、もう少し詳細な議論が必要なのではないか。
- 級地の階級数について今回実施した分析により階層数が3区分程度という結果が得られたことをもって、1～3級地の各階級の枝番を廃止して統合するということには論理としてつながらない。市町村規模を勘案しないクラスタリングによる階層化を用いた分析では、6階層設定時に第1位階層と第2位階層の間に統計的に有意な差が見られている等、1級地-1と1級地-2の間には有意な差があると見込まれることから慎重に考えた方がよい。
- 階層を区分することを前提としたクラスタリングで作ったグループを、階層間の差が有意となるところで再度区分するという考え方は、前提とする考え方の異なる方法を混同するもので適切とは思わない。委託調査研究の結果として、6階層設定時には隣接階層間の差が有意でない部分が多く、5階層にしても4階層にしても隣接階層間の差が有意でない部分が存在しているというところに注目すべきである。3階層であれば、人口重みづけをしても、しなくても有意に差が生じる。この結果からは、枝番を取るかどうかという具体案はともかく、級地の階級数を3区分とすることが適切と理解すべきと考える。(一部再掲)
- 枝番を廃止して級地を統合することについては、厚生労働省の判断による部分であり、分析結果のデータからはそうした結果にならないと考えている。これを前提とした以降の議論を切り分けることも難しいと思う。生活保護基準部会として枝番の廃止を前提とした議論はできないのではないか。
- 3階層設定時のクラスタリングによる階層化の結果と現行級地の1級地、2級地、3級地の市町村数と人口の対応関係を示した方が説得力があるのではないか。これらの区分の設定はかなり近いと思われるが、参考資料にある対応関係を見ると、第1位階層で1級地、第2位階層で2級地、第3位階層で3級地とはならない市町村もそれなりにあるため、そこに統計的な意味があるのかを検証する必要があると理解するのがよいと考える。
- 仮に枝番を廃止して区分を統合する場合に、新たな1～3級地の基準額を、枝番が1の区分と2の区分の単純平均により設定すると、枝番が1の区分の基準額が引き下がり、枝番が2の区分の基準額が引き上がることとなる。枝番が1の区分の方が圧倒的に人口規模が大きいことを勘案すれば、全体として大きな影響を生じることとなることに注意が必要。

1 第39回生活保護基準部会における主な意見

【その他】

- 約35年の間、級地区分は変更されてこなかったが、社会の進展によって人々の生活の実態も変化してきている。その中で、今回級地区分の検証を行うことは大変意義があると思う。
- 検証結果を踏まえて個別の市町村の級地の在り方を判断するということが、平成の大合併によって町村が市に編入され、自治体が相当広域化しているということもあり、同じ級地でも相当幅があるため、自治体個々の関係者からヒアリングすること等を検討していただきたい。
- 全国市長会を含め自治体等から様々な要望があったというのは、多分に感性論だけではなくて、実態から見た懸念や意見であると考える。
- 統計的に有意な差がないからといって現実に差がないとは言い切れない。級地区分の変更は、人々の生活に直結するものであるため、少し慎重にあらねばならない。
- 級地区分に関して、ここで我々が何か決めてしまうと、今後の基準検証の議論を縛ってしまうことに注意する必要がある。

2 主な意見に関する補足

2 主な意見に関する補足

【地域の生活水準を示す指標について】

- 市町村別の理論値の算出に用いている3つの地域要因の指数のうち「消費者物価地域差指数」は、データの制約上、政令市と県庁所在地以外は都道府県で同じ値となっていることには留意が必要。

《補足》

- ・ 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」（以下「調査研究事業」という。）においては、地域要因の説明変数について、「ある（低所得の）世帯を、収入や世帯構成等の世帯条件を変えずに、他の市町村に移転させた場合に、必要な生活費がどのように変化するか」という観点から選択されている。
- ・ 『消費者物価地域差指数（家賃を除く総合）』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」という考えにより説明変数として選択しているが、その際に「県庁所在市・政令市以外では、都道府県単位でしか数値が得られないため、都道府県内の物価差をもたらすと考えられる変数を、追加で投入する必要がある」ことが既に指摘されているところ。
- ・ これを踏まえ、このほかの地域要因の説明変数として、「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」という考えにより『可住地面積当たり人口（自然対数）』を、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」という考えにより『完全失業率』を選択したものとなる。
- ・ したがって、調査研究事業において採用した回帰式は、こうした点も考慮したものとなるが、その報告書においては、「このような回帰式を採用してもなお、3つの地域要因で生活に要する消費支出の地域差がすべて説明されるわけではないことには留意が必要である」ことが指摘されている。

2 主な意見に関する補足

(参考) 調査研究事業 報告書 抜粋

- <地域要因>の説明変数については、「ある（低所得の）世帯を、収入や世帯構成等の世帯条件を変えずに、他の市町村に移転させた場合に、必要な生活費がどのように変化するか」という観点から選択した。
- これにあたり、「必要な生活費」は、物価や（当地域で暮らすにあたっての外生的な）生活様式の違いによって変化すると考え、「生活コストに影響を与える周辺環境」に関する変数を採用した。但し、住宅価格の違いは住宅扶助によって、気候条件の違いは冬季加算によって手当されると考えられるため、これらの変数は採用しないこととした。
- 各市町村の<地域要因>の変数の値は、可能な限り市町村単位のデータに基づくこととしたが、消費者物価地域差指数については、データの制約により「都道府県」および「政令市・都道府県庁所在市」の単位での値となるため、「政令市・都道府県庁所在市」以外の市町村の値については、「都道府県」の値から「政令市・都道府県庁所在市」分を除去する調整を行った値を用いた。

<p>S_1 : 消費者物価地域差指数 (家賃を除く総合)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>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考えられる。</u> ・ 現行の公表統計で値を得ることができ、かつ「持ち家の帰属家賃・通常の家賃がともに除外された」指数として、「S_1 : <u>消費者物価地域差指数(家賃を除く総合)</u>」を採用。 ・ 但し、県庁所在市・政令市以外では、都道府県単位でしか数値が得られないため、都道府県内の物価差をもたらすと考えられる変数を、追加で投入する必要がある。
<p>S_2 : 可住地面積当たり人口 の自然対数</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>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考えられる。</u>一方、店舗の選択肢が多い、公共交通を利用しやすい等の要因から、必要な生活費が減る可能性もある。 ・ 上記を評価するため、人口密度を採用。但し、都市的地域と広大な山地を併せ持つ市（例：仙台市、静岡市）の密度が過小評価されやすいことを踏まえ、これを補正する観点から、分母を可住地の面積に限定した「可住地面積当たり人口」を採用。 ・ 右すそが広い分布であることを踏まえ、「S_2 : <u>可住地面積当たり人口の自然対数</u>」をとった。
<p>S_3 : 完全失業率</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>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考えられる。</u> ・ 上記を評価するため、国勢調査により市町村の値がとれる「S_3 : <u>完全失業率</u>」を採用。

2 主な意見に関する補足

【各市町村の級地区分の指定について】

- 級地の階級数について今回実施した分析により階層数が3区分程度という結果が得られたことをもって、1～3級地の各階級の枝番を廃止して統合するというには論理としてつながらない。市町村規模を勘案しないクラスティングによる階層化を用いた分析では、6階層設定時に第1位階層と第2位階層の間に統計的に有意な差が見られている等、1級地-1と1級地-2の間には有意な差があると見込まれることから慎重に考えた方が良い。

《補足》

- ・ 1級地-1と1級地-2の間の消費支出の差の有意性など、現行の級地区分に係る隣接級地間較差については、調査研究事業において分析を実施していない中で、当該内容についての指摘があったことから、事務局において改めて集計し、確認を行った。
- ・ これには、指摘の背景とされた分析と同様に、調査研究事業において階層間較差の有意性の確認に用いた回帰分析（参考資料2 P14）によって、現行級地の隣接階級間の較差の有意性を判定した。その結果、1～3級地の各級地内における枝番1の区分と枝番2の区分は、いずれも有意な差があるとはいえなかった。

生活扶助相当支出の級地間較差の状況

《現行級地》

	較差	差の有意水準
1級地1	100.00	□
1級地2	98.65	
2級地1	93.88	□ **
2級地2	96.90	
3級地1	90.43	□ **
3級地2	89.10	

《2級地の枝番区分を統合した場合》

	較差	差の有意水準
1級地1	100.00	□
1級地2	98.65	
2級地1	94.41	□ *
2級地2		
3級地1	90.42	□ ***
3級地2	89.10	

《有意な差が認められない区分を統合した場合》

	較差	差の有意水準
1級地1	100.00	□
1級地2		
2級地1	94.98	□ ***
2級地2		
3級地1	90.46	□ ***
3級地2		

【差の有意水準欄の凡例】 *** : p<0.1%, ** : p<1%, * : p<5%, † : p<10%

2 主な意見に関する補足

【各市町村の級地区分の指定について】

- 枝番を廃止して級地を統合することについては、厚生労働省の判断による部分であり、分析結果のデータからはそうした結果にならないと考えている。これを前提とした以降の議論を切り分けることも難しいと思う。生活保護基準部会として枝番の廃止を前提とした議論はできないのではないか。

《補足》

(枝番を廃止して級地を統合することを分析の前提とすることについて)

- ・ 級地のあり方については、統計的な分析結果のほか、「前回の見直しから30年以上経っていることや各自治体に居住する生活保護受給者等への影響等を考慮する観点、前回の見直しでは既存の級地内で区分した経緯など」を踏まえて、保護の実施責任を持つ自治体等と調整しつつ、厚生労働省において適切な選択肢を検討するものとなり、客観的な根拠の整理も含めて、厚生労働大臣の責任において決定することとなる。
- ・ その中で、統計的な分析にあたって「枝番を廃止して級地を統合すること」を前提とすることについては、厚生労働省の判断による部分である。

(枝番を廃止して級地を統合することを前提としない統計的な分析について)

- ・ ご指摘を踏まえて、「各市町村の級地区分の指定について」の分析のうち、こうした厚生労働省の判断を前提としない形で統計的な分析に関する部分を切り分けるとすれば、次頁に示す内容となる。
- ・ これは、調査研究事業の報告において「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」が指摘されたことを受け、市町村の消費支出の理論値に係る標準誤差を一定の仮定の下で評価し、個別市町村の階層化結果に係る統計的な有意性についての示唆を得ることを試みるものである。

2 主な意見に関する補足

- 回帰分析による各市町村の理論値の対数について、標準誤差を評価する場合、ひとつには次の方法によることが考えられる。

地域の消費実態に関する回帰分析（参考資料2 P9）の結果を用いて標準誤差 σ を次式により算出。

$$\sigma = \sqrt{\frac{1}{h-k-1} \cdot \frac{m}{h} \cdot \sum_i u_i^2}$$

$$\left[\begin{array}{l} u_i = \text{サンプル世帯}i\text{の残差} \\ h = \text{サンプル世帯数} = 56,056 \\ m = \text{サンプル世帯のある市町村数} = 1,003 \\ k = \text{回帰式の変数の数} = 13 \quad (\text{世帯要因}10、\text{地域要因}3) \end{array} \right]$$

- 個別の市町村について、階層化結果（3階層設定時）の有意性の検証として「結果的に区分されなかった階層（例えば、第2位階層に区分された市町村については、第1位階層と第3位階層）と有意な差があるか」という観点から、次式による検定を行った場合、結果は下表のとおりとなる。

$$| [\text{市町村の理論値の対数}] - [\text{階層平均値}] | > 1.96 \times [\text{標準誤差}]$$

「階層平均値」は、階層（クラスター）における理論値の対数の質量中心。

$$[\text{標準誤差}] = \sigma * \sqrt{1 + \sum_i (w_i)^2 / (\sum_i w_i)^2}$$

$$\left[\begin{array}{l} \sigma : \text{各市町村の理論値の対数に係る標準誤差} \\ w_i : \text{クラスタリングにおける市町村} i \text{の重み} \end{array} \right]$$

個別の市町村に係る区分されなかった階層との差の検定結果

《クラスタリングによる階層化》

	市町村数 (総数)	各階層の質量中心との間に 有意な差が認められる市町村		
		第1位階層	第2位階層	第3位階層
市町村の 階層化結果	第1位階層	79	0	0
	第2位階層	387	0	0
	第3位階層	1,246	49	4

《市町村規模を勘案しないクラスタリングによる階層化》

	市町村数 (総数)	各階層の質量中心との間に 有意な差が認められる市町村		
		第1位階層	第2位階層	第3位階層
市町村の 階層化結果	第1位階層	188	0	1
	第2位階層	700	0	0
	第3位階層	824	14	0

※ 東京都区部は1市町村として計上。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。

2 主な意見に関する補足

(参考) 検定に係る標準誤差の算出過程

$$\begin{aligned} Y &: \text{検定の対象とする市町村の理論値の対数} \\ X_i &: \text{検定の対象とする階層に含まれる市町村 } i \text{ の理論値の対数} \\ w_i &: \text{クラスタリングにおける市町村 } i \text{ の重み} \\ X = \sum_i (w_i * X_i) / (\sum_i w_i) &: \text{階層平均値 (クラスターの質量中心)} \end{aligned}$$

Y 及び各 X_i が独立に分散 σ^2 の分布に従う (各理論値が独立な誤差 σ を生じる) 場合、 $Y - X$ の分散は

$$V(Y - X) = V(Y - \sum_i (w_i * X_i) / (\sum_i w_i)) = V(Y) + \sum_i (V(X_i) * (w_i)^2) / (\sum_i w_i)^2 = \sigma^2 * (1 + \sum_i (w_i)^2 / (\sum_i w_i)^2)$$

となることから、 $Y - X$ の標準誤差は $\sigma * \sqrt{1 + \sum_i (w_i)^2 / (\sum_i w_i)^2}$ により表される。

2 主な意見に関する補足

【各市町村の級地区分の指定について】

- 3階層設定時のクラスタリングによる階層化の結果と現行級地の1級地、2級地、3級地の市町村数と人口の対応関係を示した方が説得力があるのではないか。これらの区分の設定はかなり近いと思われるが、参考資料にある対応関係を見ると、第1位階層で1級地、第2位階層で2級地、第3位階層で3級地とはならない市町村もそれなりにあるため、そこに統計的な意味があるのかを検証する必要があると理解するのが良いと考える。

《補足》

- ・ 3階層設定時の階層化結果と現行級地の対応関係は下表のとおりとなり、また、各市町村の級地区分の検証について、ご指摘の解釈に沿って整理すると次の枠内のとおりとなる。

- 3階層設定時の階層化結果について、現行の1～3級地との関係を見ると下表のとおりとなっている。
- 「1級地で第1位階層、2級地で第2位階層または3級地で第3位階層」とならない市町村（下表で対角線から外れるもの）について、P10の方法による検定を行った場合、いずれの階層化による場合にも、いずれの市町村についても、階層化結果が有意であるとはいえない。

階層化結果(3階層設定時)と現行級地(1～3級地)の関係

《クラスタリングによる階層化》

		1級地	2級地	3級地
市町村数	第1位階層	65	13	1
	第2位階層	41	118	228
	第3位階層	1	69	1,176
人口 (万人)	第1位階層	3,509	156	6
	第2位階層	1,744	2,213	1,234
	第3位階層	12	910	2,925

《市町村規模を勘案しないクラスタリングによる階層化》

		1級地	2級地	3級地
市町村数	第1位階層	91	67	30
	第2位階層	16	119	565
	第3位階層	0	14	810
人口 (万人)	第1位階層	4,405	901	162
	第2位階層	860	2,304	2,369
	第3位階層	0	75	1,634

※1 東京都区部は1市町村として計上。人口は2015年時点の人口に基づく。1～3級地は令和3年4月1日時点の区分。

※2 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。

2 主な意見に関する補足

【各市町村の級地区分の指定について】

- 仮に枝番を廃止して区分を統合する場合に、新たな1～3級地の基準額を、枝番が1の区分と2の区分の単純平均により設定すると、枝番が1の区分の基準額が引き下がり、枝番が2の区分の基準額が引き上がることとなる。枝番が1の区分の方が圧倒的に人口規模が大きいことを勘案すれば、全体として大きな影響を生じることとなることに注意が必要。

《補足》

- ・ 今後、生活保護基準部会において、級地間較差のほか、年齢区分による較差や世帯人員数による逓減率などを含め、その基準額の検証について議論され、令和4年12月をめどに検証結果がまとめられる予定となる。
- ・ 級地間較差を含めた今後の生活扶助基準額の設定については、令和4年の報告を踏まえて、厚生労働省において検討するものであり、仮に級地区分を見直すとしても、現時点で各級地に係る基準額にどのような影響があるのかを示すことはできない。

2 主な意見に関する補足

【その他】

- 統計的に有意な差がないからといって現実に差がないとは言い切れない。級地区分の変更は人々の生活に直結するものであるため、少し慎重にあらねばならない。

《補足》

- ・ 級地間の保障水準較差は、本来、なだらかであるほど望ましいものとなるため、その観点からは、級地区分を粗くすることについては慎重に検討しなければならない。
- ・ 一方で、消費実態に基づいて基準額を設定するという前提に鑑みれば、「現行の区分数を設けるには、消費水準に相当程度の地域差が認められない」あるいは「区分間で統計的に消費水準の差が認められない」という場合には、「合理的根拠に基づく較差の設定が困難となる可能性があること」や「不必要に制度が複雑化されている可能性があること」には留意が必要である。
- ・ また、生活保護基準は人々の生活に直結するものであるとともに、同基準における級地制度は極めて地域的な問題を有する部分もあるため、その見直しにあたっては統計分析の結果だけではない様々な地域の実情を踏まえる必要があり、厚生労働省が生活保護基準における級地制度のあり方を検討するに当たっては、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に調整することが重要となる。