

社会保障審議会生活保護基準部会報告書（案）

平成29年12月●日
社会保障審議会生活保護基準部会

I はじめに

- 生活保護基準については、平成23年2月から常設部会として社会保障審議会の下に生活保護基準部会（以下「本部会」という。）を設置し、本部会において、専門的かつ科学的な見地から生活保護基準の評価及び検証を行っている。
- 本年は、5年に1度実施される全国消費実態調査のデータ等を用いて、生活扶助基準の検証を行う年に当たる。
- このため、平成28年5月から平成29年12月まで、本部会を●回開催し、平成25年1月18日付けの本部会報告書及び平成27年1月9日付けの本部会報告書で検討課題とされた事項を中心に議論を重ねてきた。
- 主な検討事項は以下のとおりである。
 - ① 生活扶助基準に関する検証
 - ② 有子世帯の扶助・加算に関する検証
 - ③ 勤労控除及び就労自立給付金の見直し効果の検証
 - ④ 級地制度に関する検証
 - ⑤ その他の扶助・加算に関する検証
 - ⑥ これまでの基準見直しによる影響の把握
- 今般、上記⑥の影響把握を行った上で、①及び②を中心に、一定の検証結果をとりまとめ、ここに報告する。とりまとめに至らなかった課題については、今後、継続的に議論を行う必要がある。

II これまでの基準見直しによる影響の把握

- これまで本部会では、平成24年に生活扶助基準の検証を行い、その検証結果等を踏まえて、厚生労働省において、平成25年8月から平成27年度にかけて生活扶助基準見直しが行われた。

- また、平成 26 年には住宅扶助及び冬季加算の検証を行い、その検証結果を踏まえ、厚生労働省において、平成 27 年 7 月に住宅扶助を見直し、平成 27 年 11 月（一部 10 月）に冬季加算の見直しが行われた。
- このほか、厚生労働省において、平成 25 年 8 月に勤労控除（基礎控除）の見直しが行われ、平成 26 年 7 月には生活保護法を改正し、就労自立給付金が創設された。
- 今回の検証に当たり、これまでの基準見直しによる影響の検証を行った。

1 生活扶助基準の見直し影響

(1) 検証に用いる統計データ

- 生活保護受給世帯のデータについては、「平成 25 年度被保護者調査（年次調査）」及び「平成 24 年度から平成 26 年度の社会保障生計調査」の個票データを用いた。
- 一般世帯のデータについては、「平成 24 年度から平成 26 年度の家計調査」の個票データを用いた。

(2) 検証方法

ア 生活扶助基準見直しによる影響額の把握

- 平成 25 年度被保護者調査（年次調査）の個票データを基に、生活扶助基準見直し前の平成 24 年度生活扶助基準額表と見直し後の平成 27 年度生活扶助基準額表を用いて、当該個票データの世帯の基準額の見直し前後の増減額を推計した。

イ 生活保護受給世帯の家計に与えた影響の把握

- 生活保護受給世帯及び一般世帯について、平成 24 年度から平成 26 年度の 8 月から 3 月までの間の世帯平均収支を世帯類型毎に集計し、各支出費目の比較を行った。
- また、冬季加算の見直しの影響を把握するため、生活保護受給世帯について、加算見直し前後の冬季期間（「平成 26 年 10 月から平成 27 年 3 月」

と「平成 27 年 10 月から平成 28 年 3 月」) の各支出費目の比較を行った。

(3) 検証結果

ア 生活扶助基準見直しによる影響額の把握

- 平成 25 年 8 月から平成 27 年度の生活扶助基準見直しに伴う生活扶助基準額（生活扶助本体及び加算）の影響について、影響額の割合を世帯類型毎にみてみると、以下のとおりとなった。（第 29 回部会資料参照）
 - ・ 高齢者世帯では「- 1 %以上 - 2 %未満」が約 4 割を占めた。
 - ・ 母子世帯では「- 6 %以上 - 7 %未満」が約 4 割を占めた。
 - ・ 傷病者・障害者世帯及びその他の世帯では「- 1 %以上 - 2 %未満」が約 3 割を占めた。

イ 生活保護受給世帯の家計に与えた影響の把握

- 生活保護受給世帯と一般世帯における平成 24 年度から平成 26 年度にかけての各支出費目の比較については、支出割合が生活保護受給世帯と一般世帯との間では異なるものの、経年の支出割合の推移は大きな差が見られず、生活扶助基準の見直しによる家計への影響を評価するまでには至らなかった。（第 29 回部会資料参照）
- また、生活保護受給世帯における平成 26 年と平成 27 年の冬季期間の各支出費目の比較については、平成 27 年の光熱水費の支出割合に低下が見られたが、その料金の下落や季節要因の影響も考えられ、冬季加算の見直しによる家計への影響を評価するまでには至らなかった。（第 29 回部会資料参照）

2 住宅扶助基準の見直し影響

(1) 検証に用いる統計データ

- 地方自治体に対して、住宅扶助基準見直しによって住宅扶助限度額が減額となった生活保護受給世帯及び床面積が 15 m²以下の住居等に居住する単身の生活保護受給世帯を対象に、平成 28 年 10 月 1 日時点における居住状況の調査を実施した。

(2) 検証方法

ア 住宅扶助基準見直しによって住宅扶助限度額が減額となった世帯の状況

- 住宅扶助基準見直し前（平成 27 年 6 月 30 日）から保護を受けている世帯のうち、住宅扶助基準見直しによって住宅扶助限度額が減額となった世帯を対象に、以下の項目について調査した。

（主な調査項目）

- ・ 転居状況の件数
- ・ 転居困難の理由による経過措置の適用状況の件数

イ 床面積が 15 m²以下の住居等に居住する単身世帯の床面積別減額の適用状況

- 床面積が 15 m²以下の住居等に居住する単身世帯に対して適用される床面積別減額の適用状況について、以下の項目について調査を行った。

（主な調査項目）

- ・ 床面積別減額の適用件数
- ・ 転居困難等の理由による経過措置の適用状況

（3）検証結果

ア 住宅扶助基準見直しによって住宅扶助限度額が減額となった世帯の状況

- 住宅扶助基準見直しによって住宅扶助限度額が減額となった世帯（607,287 世帯）のうち、実家賃が限度額を超えたため転居等の影響を受けた世帯は 270,308 世帯（44.5%）であった。また、転居等の影響を受けた世帯のうち、19,002 世帯が転居、251,306 世帯は未転居であった。（第 29 回部会資料参照）

- 未転居世帯の内訳をみると、やむを得ない理由により転居困難と認められ、自立助長の観点から旧基準額を適用している世帯が 155,450 世帯（61.9%）であった。（第 29 回部会資料参照）

イ 床面積が 15 m²以下の住居等に居住する単身世帯の床面積別減額の適用状況

- 15 m²以下の床面積の住居等に居住する単身世帯は37,392世帯であり、そのうち床面積別の減額が適用されている世帯が13,292世帯（35.5%）、適用されていない世帯が24,100世帯（64.5%）であった。（第29回部会資料参照）
- 床面積別の減額が適用されていない理由の内訳としては、「高齢者、身体障害者等の自立阻害等」、「無料低額宿泊所等」がいずれも約4割を占めた。（第29回部会資料参照）

3 勤労控除等の見直し影響

- 基礎控除の見直しの影響に関する集計データや就労自立給付金受給者等に対するアンケート調査結果について、本部会に対し厚生労働省から資料の提出がなされたので、これを参考されたい。（第26回、第31回部会資料参照）

III 生活扶助基準の検証

1 生活扶助基準の検証方針

- 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」の考え方を探ってきている。
- この点に関しては、平成25年報告書において、「これまで生活扶助基準検証の際参考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」と指摘したところである。
- このため、今回の生活扶助基準の検証については、改めて生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として相応しい所得階層の検証を行った上で、生活扶助基準の給付水準の検証を行うとともに、平成24年検証を踏襲して、年齢、世帯人員、級地別にみた一般低所得世帯の消費実態との関係について検証を行うこととした。

2 検証に用いる統計データ

- 「平成26年全国消費実態調査」の個票データを用いた。

3 検証方法

(1) 生活扶助基準の水準の検証方法

ア 基本的な考え方

- 生活扶助基準の水準の検証については、全国消費実態調査の消費支出データを基に、変曲点の理論（注1）を用いて、消費支出の変動について分析を行った。
- 消費支出の変動の分析に当たっては、消費に与える決定要因には所得や貯蓄など様々な要因が考えられることを踏まえ、貯蓄の影響は消費そのものに反映されているとの考えに立った消費支出階級別の分析と、従来通りの年収階級別の分析の両面から分析を行い、生活扶助基準の比較対象として適切な一般低所得世帯を設定することとした。

イ モデル世帯の設定

- 消費支出は、世帯人員数や年齢構成などによって消費の特性等が異なると考えられることから、モデル世帯を設定して、その消費支出の変動について分析を行った。
- モデル世帯の設定については、
 - ・ 稼働年齢期にある世帯と、高齢期の世帯では、家計構造や消費の特性が異なると考えられること、
 - ・ 生活保護受給世帯の半数以上が高齢者世帯であること、
 - ・ 子どもに係る消費の状況を把握する必要があること、
 - ・ 平成19年検証において、夫婦子1人世帯と高齢単身世帯の2つのモデル世帯が設定されていたこと、等を踏まえ、夫婦子1人世帯と高齢者世帯の2つの世帯類型をモデル世帯として設定した。
- 高齢者世帯については、平成19年検証においては高齢単身世帯がモデル世帯に設定されているが、高齢単身世帯は生活様式が様々であるが、全国消費実態調査における高齢単身世帯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、今回の検証においては、高齢夫婦世帯について分析対象とした（高齢者2人から構成される世帯。以下同じ。）。

（注1）所得の減少に伴って、消費支出は減少するものであるが、それまでの生活を維持しようとするために、所得が減少しても一定の消費水準を保とうとして消費支出の推移に抵抗が生じる。それが限界点に達する点を変曲点と解釈するもの。水準均衡導入時の昭和58年の検証において、この考え方に基づいて検証を行っている。

ウ データサンプルの抽出

① 夫婦子1人世帯

- 夫婦子1人世帯については、サンプル・サイズを一定程度確保する観点から、年齢区分は広く設定し、親の年齢は65歳未満、子どもの年齢は18歳以下(18歳は高校生に限る。)で構成される世帯を対象とした。
- データの均質化を図る観点から、就労世帯に限定することとした。さらに、自営業世帯の場合は、一般的に、年間収入を正確に捕捉することが困難との指摘があることを踏まえ、自営業世帯は除いた「勤労者世帯」に限定した。

② 高齢者世帯

- 高齢夫婦世帯の年齢設定については、年齢別の就業状況や消費水準等を勘案し、65歳以上で構成する世帯を対象とした。

エ 消費支出階級五十分位別の消費支出データ分析

- 消費支出のデータ分析を行うに当たり、特に高齢者世帯は、他の年齢層に比べて貯蓄を取り崩して生活費を賄う世帯が多いと想定されることから、貯蓄が消費に与える影響を考慮した分析が必要である。また、消費の最大の決定要因が所得であるとする考え方に対して、消費は期待又は予想される収入を反映しており、一時点の所得や貯蓄を加味した年収階級別の分析よりも、消費水準別の分析の方が適しているとする考え方もある。このため、サンプル世帯の消費支出データを消費支出額の規模順に並べた上で、五十分位の集団ごとの消費支出の変化を分析した。
- その上で、消費支出の変化を構造的に捉えるため、各消費支出費目の支出弾力性(注2)を計算し、
 - ・ 支出弾力性が1未満の消費支出費目を「固定的経費」、
 - ・ 支出弾力性が1以上の消費支出費目を「変動的経費」と整理した上で、固定的経費の支出割合が急激に変化する点を検証した。

(注2) 消費支出額が1%変化する際に、財・サービスの各費目の消費が何%変化するかを示す指標。この指標の算出に当たっては、個票データを用いて推計して算出している。具体的な算出方法は、V参考資料を参照されたい。

- この分析に際しては、消費構造の変化をできる限り統計学的かつ客観的に捉えるため、統計的分析手法である折れ線回帰分析を採用した。

才 年間収入階級五十分位別の消費支出データ分析

- イの消費支出階級五十分位別の消費支出データ分析は、貯蓄や期待又は予想される収入の影響を考慮できる一方、低分位には中高所得層が現れる可能性があることや、これまでの検証との連続性を考慮して、従来通り、年収階級五十分位別の消費支出データの分析を行い、変曲点（消費支出が急激に変化する点）を検証した。
- 月々の家計においては、急な支出や月々の収入では賄えない支出が発生した場合、一般的には貯蓄等の資産を活用して遣り繰りされるが、特に高齢者世帯では、年金等のフローの収入だけでなく、これまでに形成した貯蓄などの資産を取り崩して消費していることが想定されることから、高齢者世帯の年収階級の設定に当たっては、貯蓄額を考慮することとした。（注4）
- 年収階級別の消費支出分析を行うに際しても、消費動向の変化をできる限り統計学的かつ客観的に捉えるため、統計的分析手法である折れ線回帰分析を採用した。

（注3）固定的経費の支出割合が急激に変化する点は、以下のとおり解釈できる。

- ・ 食費や光熱水費などに代表される固定的経費の支出割合は、通常、収入（支出総額）の低下に伴い緩やかに上昇するが、ある階層以下になると、それまでの緩やかな上昇傾向と離れて、顕著な上昇傾向を示す分位があると想定される。
- ・ 被服費や教養娯楽費などの社会的（変動的）経費について、ある一定の社会活動に必要不可欠な費用の水準があると仮定すると、所得が減少した場合、固定的経費の水準を抑制しても、社会的（変動的）経費の消費水準を維持しようとするが、所得が一定の水準を超えて低くなると、固定的経費の支出が優先され、社会的（変動的）経費の支出が急激に低下することにより、固定的経費の支出割合が急激に上昇すると考えられる。

（注4）高齢者の貯蓄の考慮方法については、平成19年検証の方法と同様に、貯蓄額を平均余命で除して1年間当たりの貯蓄額を推計し、その額を年間収入に加える方法を採用した。平均余命は、第22回完全生命表（厚生労働省）を参照した。

（高齢者世帯の貯蓄額を考慮する方法）

年間収入 + (資産 - 負債) / 平均余命 = 貯蓄を考慮した年間収入

(2) 生活扶助基準の年齢、世帯人員、級地別の検証方法

ア 基本的な考え方

- 平成 24 年検証においては、年齢階級別、世帯人員別、級地別に設定されている生活扶助基準について、それぞれの体系別に、第 1 ・十分位に属する世帯における消費支出を指数化し、基準額の指標との乖離を検証した。
- その際、第 1 類費の年齢別の指標の算出に当たっては、全国消費実態調査の調査客体には 10 歳代以下の単身世帯がほとんど存在しないため、統計的分析手法である回帰分析を用いた。
- 今回の検証においては、平成 24 年検証の手法に改善を加えつつ踏襲し、年齢別、世帯人員別、級地別に消費支出を指数化して、現行基準額の指標との乖離を検証した。

① 指標を算出する際に用いる所得階層データ

- 今回の検証においてどの所得階層に属する世帯のデータを用いるかについては、平成 24 年検証と同様に第 1 ・十分位に属する世帯のデータを用いる案と、標準的な家計構造を捉えることが可能な全所得階層のデータを用いる案の 2 案を検討した。
- 検討の結果、以下の点を考慮し、年収階級第 1 ・十分位（注 5）に属する世帯の生活扶助相当支出を用いて指標を算出した。
 - ・ 一般低所得世帯の実態を捉えることが可能であること。
 - ・ 平成 24 年検証との連続性があること。

② 指標を算出する際の回帰分析

- 平成 24 年検証において、第 1 類費における年齢別の指標の算出に当たっては回帰分析を用い、世帯人員別及び級地別の指標の算出に当たっては実データを用いた。

（注 5）具体的には、世帯人員別 1 人当たり年収階級第 1 ・十分位の所得階層を採用した。なお、世帯人員別 1 人当たりに換算する年収は、世帯に働く規模の経済性が全く働かないと考えられている。

- 今回の検証においては、第1類費の年齢別の指数と級地別指数の相互の影響を補正するために、年齢別の指数の算出に加え、級地別の指数の算出に当たっても、回帰分析を用いることとした。
- また、級地別の指数については、平成24年検証において、第1類費生活扶助相当支出額と第2類費生活扶助相当支出額の合計額を用いて算出したが、第1類費の年齢別の指数をより精緻に算出するためには、級地別の指数を第1類費と第2類費それぞれに分けて算出することとした。
- さらに、世帯人員別の指数の算出については、平成24年検証と同様に、実データを用いる場合と回帰式を用いる場合の2つの方法により検証した。

③ 第1類費の年齢区分

- 第1類費の年齢区分については、これまで、0～2歳、3～5歳、6～11歳、12～19歳、20～40歳、41～59歳、60～69歳、70歳以上の8区分としてきた。
- そのうち、17歳以下の子どもの年齢区分については、子どもの就学状況等により必要な生活費にも変動が考えられることから、未就学時期の0～5歳、小学生6～11歳、中高生12～17歳の区分とすることとした。
- 18歳以上の成人期については、
 - ・ 身体機能や社会活動の状況や実際の消費支出の差については、年齢による差よりも個人のライフスタイル等による影響が大きく、年齢差を考慮しないことがより妥当と考えられること、
 - ・ 60～64歳については、老齢年金支給開始前の年齢で、近年就業率も上昇しており、成人期と同等に取り扱うことが適当であることから、18～64歳までを一つの区分としてまとめることとした。
- 65歳以上の高齢期については、身体機能や社会活動の状況の変化に伴い、消費支出も65歳の前後及び75歳の前後を境にしてそれぞれ変化がみられることから、65～74歳、75歳以上の2つの区分とすることとした。

4 検証結果

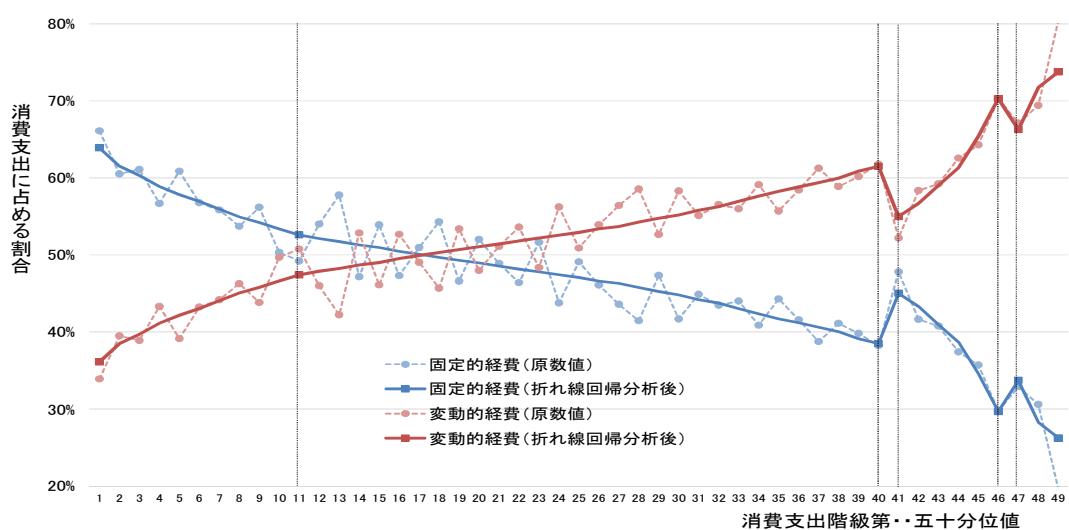
(1) 生活扶助基準の水準の検証結果

ア 夫婦子 1 人世帯の検証結果

① 消費構造の変化に関する分析

- 消費支出階級五十分位別における固定的経費の支出割合の上昇傾向について、その傾向が有意に変化する点を折れ線回帰分析により分析を行った結果、消費支出階級第 11・五十分位値（第 11・五十分位と第 12・五十分位の境界値）で、固定的経費の支出割合が、有意に上方に変化していることが確認された。
- 消費階級第 11・五十分位値の消費支出額（第 11～12 五十分位の平均消費支出額）は、約 19 万 8 千円（197,762 円）となっている。

折れ線回帰分析による固定的経費・変動的経費の割合（夫婦子 1 人世帯）

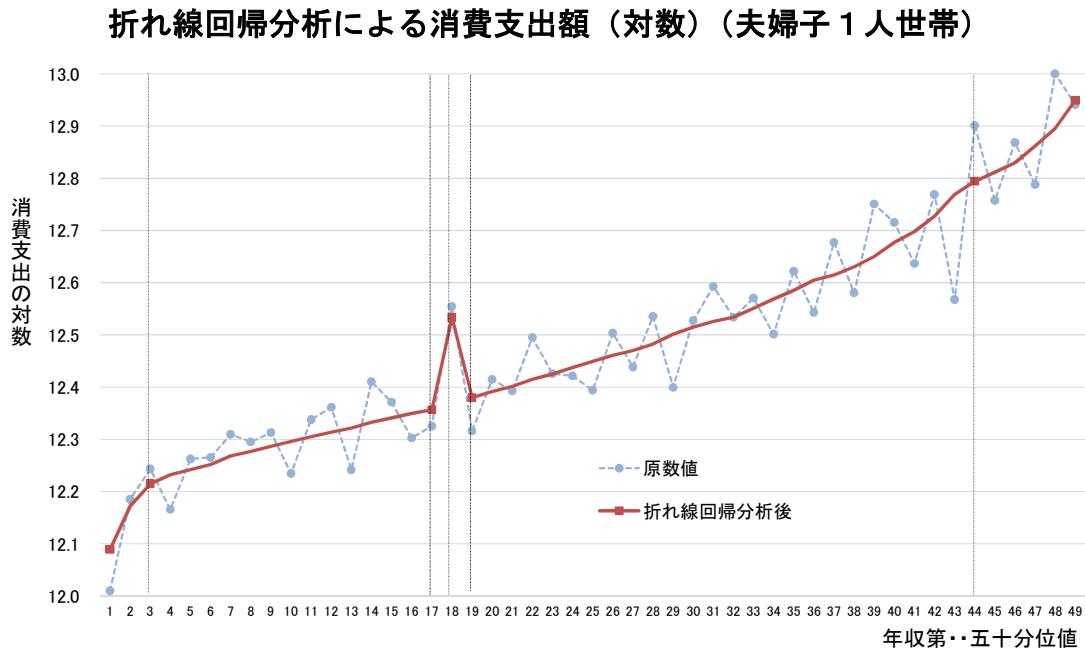


② 年収階級別の消費支出の変化に関する分析（変曲点分析）

- 年収階級五十分位別の消費支出について、消費支出が急激に減少する分位について、折れ線回帰分析により検証した。
- 折れ線回帰分析の結果、第 2～6・五十分位値の間で、消費支出額が有意に変化していることが確認されたが、変曲点がいずれの分位に存在するか

判然としなかったため、消費支出額の対数をとることによってデータを補正した結果、第3・五十分位値を境として、第1～3・五十分位の回帰直線の傾きと第4～17・五十分位の回帰直線の傾きに、有意な差があることが認められた。

- 上記の折れ線回帰分析から得られる第3・五十分位値の消費支出額の理論値は、約20万2千円（201,841円）であった。



③ 夫婦子1人世帯の比較対象とする所得階層

- ①及び②における分析の結果をまとめると、
 - ・ 消費構造（固定的経費の支出割合）の変化に関する分析においては、消費支出階級第11・五十分位値付近で、固定的経費の支出割合が有意に上昇している点が確認された。
 - ・ 消費支出の変動（変曲点）に関する分析においては、年収階級第3・五十分位値付近で、消費支出が急激に低下する点（変曲点）が確認された。
 - ・ 上記の2点における消費支出の金額は、①消費支出階級第11・五十分位値の場合、約19万8千円（197,762円）、②年収階級第3・五十分位値の場合約20万2千円（201,841円）と、ほぼ近似している結果となった。

- 一方、従前から比較対象分位として参照してきた年収第1・十分位の平

均消費支出額は、約 20 万 2 千円（202,240 円）となっており、上記の分析結果に基づいた消費支出額と同等の水準となっている。

- これらを総合的に勘案すると、夫婦子 1 人世帯の生活扶助基準については、夫婦子 1 人世帯の年収階級第 1 ・ 十分位の世帯を比較対象とする所得階層と考えることが適当である。

④ 夫婦子 1 人世帯における現行の生活扶助基準の妥当性

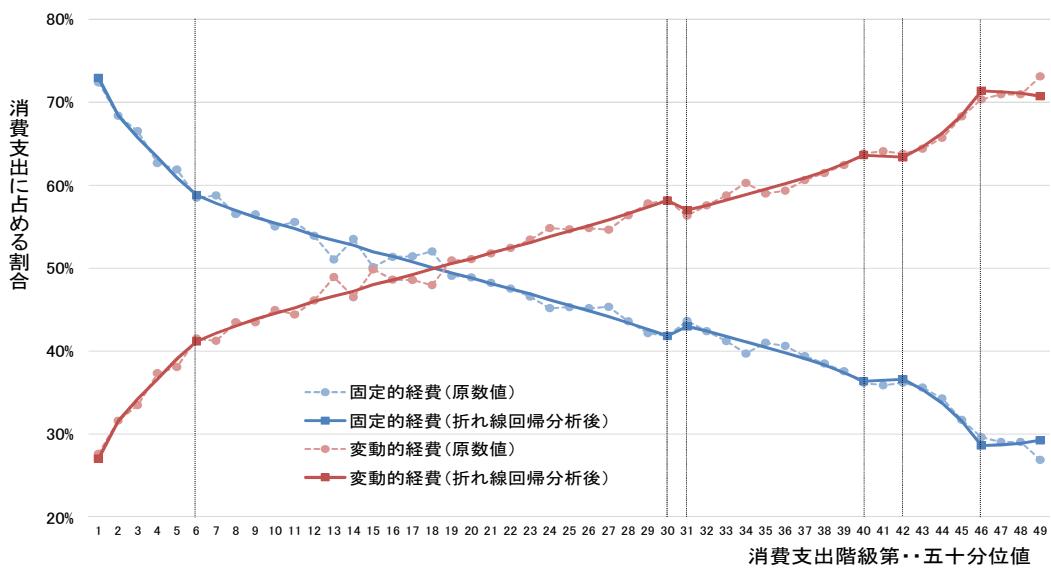
- 夫婦子 1 人世帯の年収階級別及び消費支出階級別の折れ線回帰分析の結果を基に、現行の生活扶助基準額と年収階級第 1 ・ 十分位の生活扶助相当支出額との比較を行った。
- その結果、夫婦子 1 人世帯の現行の生活扶助基準額 136,495 円に対して、夫婦子 1 人世帯の年収階級第 1 ・ 十分位の生活扶助相当支出額は、外れ値 $\pm 2\sigma$ の場合 134,254 円、外れ値 $\pm 3\sigma$ の場合 136,638 円となり、概ね均衡していた。

イ 高齢者世帯の検証結果

① 消費構造の変化に関する分析

- 高齢夫婦世帯については、消費支出階級第 6 ・ 五十分位値（第 6 ・ 五十分位と第 7 ・ 五十分位の境界値）で、固定的経費の支出割合が、有意に上方に変化していることが確認された。
- 高齢夫婦世帯の消費支出階級第 6 ・ 五十分位値（第 6 ~ 7 ・ 五十分位の平均）における消費支出額は、約 12 万 5 千円となっている。

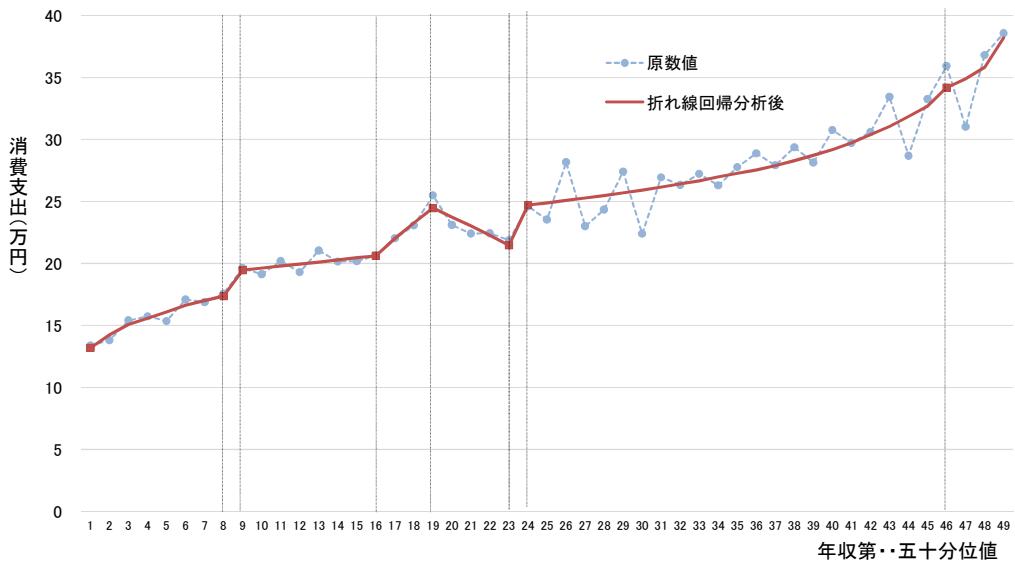
折れ線回帰分析による固定的経費・変動的経費の割合（高齢夫婦世帯）



② 年収階級別の消費支出の変化に関する分析（変曲点分析）

- 年収階級五十分位別の消費支出について、消費支出が急激に減少する分位について、折れ線回帰分析により検証した。
- 折れ線回帰分析の結果、第9・五十分位値を境として、第9・五十分位の回帰直線の傾きと第10~26・五十分位の回帰直線の傾きに、有意な差があることが認められた。
- 上記の折れ線回帰分析から得られる第9・五十分位値（第9・五十分位と第10・五十分位の平均）における消費支出額は、約18万5千円となっている。

折れ線回帰分析による消費支出額（高齢夫婦世帯）



③ 高齢者世帯に関する分析結果の取扱い

- ①及び②における分析の結果をまとめると、
 - ・ 消費構造（固定的経費の支出割合）の変化に関する分析においては、高齢夫婦世帯については、消費支出階級第6・五十分位値付近で、固定的経費の支出割合が有意に上昇している点が確認された。
 - ・ 消費支出の変動（変曲点）に関する分析においては、年収階級第9・五十分位値付近で、消費支出が低下する点が確認された。
 - ・ 上記の2点における消費支出の金額は、①消費支出階級第6・五十分位値の場合、約12万5千円（124,792円）、②年収階級第9・五十分位値の場合約18万5千円（184,532円）となり、両者の分析結果に乖離が見られた。
 - ・ この年収階級第9・五十分位値に相当する消費支出額は、消費支出階級第18・五十分位付近に相当し、消費構造の変化に関する分析結果と大きく乖離している。これは、貯蓄を年収換算する方法等に何らかの課題があることに起因するものと考えられ、高齢夫婦世帯の年収階級別の分析の評価については、課題が残る結果となった。

ウ 生活扶助基準の水準の検証結果（まとめ）

- 夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位の生活扶助相当支出と生活扶助基準が概ね均衡することを確認し、生活扶助基準と比較する一般低所得世帯として、夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位を設定した。

(2) 生活扶助基準の年齢、世帯人員、級地別の検証結果

- 生活扶助基準の水準の検証について、夫婦子1人世帯と高齢夫婦世帯の2つのモデル世帯を設定したところであるが、展開の基軸として用いるモデル世帯としては、
 - ・ 若年者と高齢者で基軸を分けることについては、現行の体系では第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世帯で展開することを検討する場合、子どもの費用など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、
 - ・ 従来から、基準の展開については、夫婦子1人世帯（標準3人世帯）を基軸してきたこと
- から、今回の検証においても夫婦子1人世帯を基軸とすることとした。
- 高齢夫婦世帯における生活扶助基準の水準の検証結果については、夫婦子1人世帯を基軸として展開を行った上で、展開後の高齢夫婦世帯の基準額との乖離がないか確認を行った。

ア 年齢階級別（第1類費）の基準額の検証

- 全年齢平均の生活扶助相当支出額を1とした場合の各年齢階級別の指數は以下のとおりである。

年齢	0-5	6-11	12-17	18-64	65-74	75 —
消費の 実態	0.97	0.99	1.04	1.03	0.98	0.89
生活扶 助基準 (現行)	0.78	0.94	1.07	1.06	1.00	0.92

イ 世帯人員別（第1類費及び第2類費）の基準額の検証

- 世帯人員別の指數については、実データを用いる場合と回帰分析を用いる場合の2つの方法により算出した。

① 実データを用いる場合

- 単身世帯の生活扶助相当支出額を 1 とした場合の世帯人員別の指數は以下のとおりである。

第 1 類費

世帯人員	単身	2 人	3 人	4 人	5 人
消費の実態	1.00	1.71	2.15	2.40	2.84
生活扶助基準(現行)	1.00	1.77	2.51	3.07	3.57

第 2 類費

世帯人員	単身	2 人	3 人	4 人	5 人
消費の実態	1.00	1.47	1.63	1.70	1.70
生活扶助基準 (現行)	1.00	1.23	1.45	1.51	1.61

② 回帰分析を用いる場合

- 単身世帯の生活扶助相当支出額を 1 とした場合の世帯人員別の指數は以下のとおりである。

第 1 類費

世帯人員	単身	2 人	3 人	4 人	5 人
消費の実態	1.00	1.52	2.11	2.70	3.15
生活扶助基準(現行)	1.00	1.77	2.51	3.07	3.57

第 2 類費

世帯人員	単身	2 人	3 人	4 人	5 人
消費の実態	1.00	1.28	1.56	1.81	2.00
生活扶助基準 (現行)	1.00	1.23	1.45	1.51	1.61

③ ①実データと②回帰分析による結果の比較

- 第 1 類費については、2 人世帯の指數の結果に着目すると、現行の基準の指數と比べて、①の実データの結果は近似するのに対して、②の回

帰分析の結果は指数に開きがある。

- 第2類費については、現行の基準の指数と比べて、①の実データ、②の回帰分析共に、全般的に消費の実態に基づく指数が高い結果となっているが、①の実データでは2人世帯及び3人世帯の指数の差が大きいのに対して、②の回帰分析は4人以上の多人数世帯の差が大きい。

ウ 級地別（第1類費・第2類費）の基準額の検証

- 全級地平均の生活扶助相当支出額を1とした場合の級地別の指数は以下のとおりである。

第1類費

級地	1-1	1-2	2-1	2-2	3-1	3-2
消費の実態	1.09	1.06	1.00	1.00	0.94	0.90
生活扶助基準（現行） (第1類費・第2類費共通)	1.11	1.06	1.00	0.98	0.93	0.89

第2類費

級地	1-1	1-2	2-1	2-2	3-1	3-2
消費の実態	1.03	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99
生活扶助基準（現行） (第1類費・第2類費共通)	1.11	1.06	1.00	0.98	0.93	0.89

(3) (1)と(2)を総合的に勘案した場合の基準額の水準

ア 夫婦子1人世帯から展開した各類型別の生活扶助基準額

- 夫婦子1人世帯における水準の検証結果を基に、代表的な世帯類型について年齢階級別、世帯人員別、級地別の指数を反映した場合の影響を機械的に計算すると、以下のとおりとなった。

なお、世帯員の年齢、世帯人員、居住する地域の組み合わせにより、各

世帯への影響は様々であることに留意されたい。

①世帯人員別の指標を実データで算出する場合

世帯類型	検証結果を機械的に反映する場合の生活扶助基準額への影響		
	1級地の1	2級地の1	3級地の2
夫婦子1人世帯	-2.4%	0.2%	5.0%
夫婦と18歳未満の子2人世帯	-13.7%	-11.4%	-3.8%
高齢単身世帯(65歳)	-8.3%	-4.9%	-0.3%
高齢夫婦世帯(共に65歳)	-0.8%	2.7%	7.3%
若年単身世帯(50代)	-6.1%	-2.7%	1.9%
母親と18歳未満の子1人世帯	4.9%	8.6%	13.4%

※ ①の検証結果を完全に反映する場合の高齢夫婦世帯の基準額は、高齢夫婦世帯の折れ線回帰分析により確認した分位（消費支出階級第6～7・五十分位の平均）の生活扶助相当支出額109,245円と概ね均衡する。

②世帯人員別の指標を回帰分析で算出する場合

世帯類型	検証結果を機械的に反映する場合の生活扶助基準額への影響		
	1級地の1	2級地の1	3級地の2
夫婦子1人世帯	-3.4%	0.6%	5.4%
夫婦と18歳未満の子2人世帯	-3.3%	0.5%	9.1%
高齢単身世帯(65歳)	-6.8%	-1.7%	3.2%
高齢夫婦世帯(共に65歳)	-11.1%	-6.5%	-2.3%
若年単身世帯(50代)	-4.7%	0.4%	5.2%
母親と18歳未満の子1人世帯	-6.1%	-1.3%	3.1%

※ ②の検証結果を完全に反映する場合の高齢夫婦世帯の基準額は、高齢夫婦世帯の折れ線回帰分析により確認した分位（消費支出階級第6～7・五十分位の平均）の生活扶助相当支出額109,245円と比べて-7.8%程度下回る。

イ ①実データと②の回帰分析の比較

○ ①の実データによる方法と②の回帰分析による方法には、それぞれ以下の特徴があると考えられる。

① 実データ

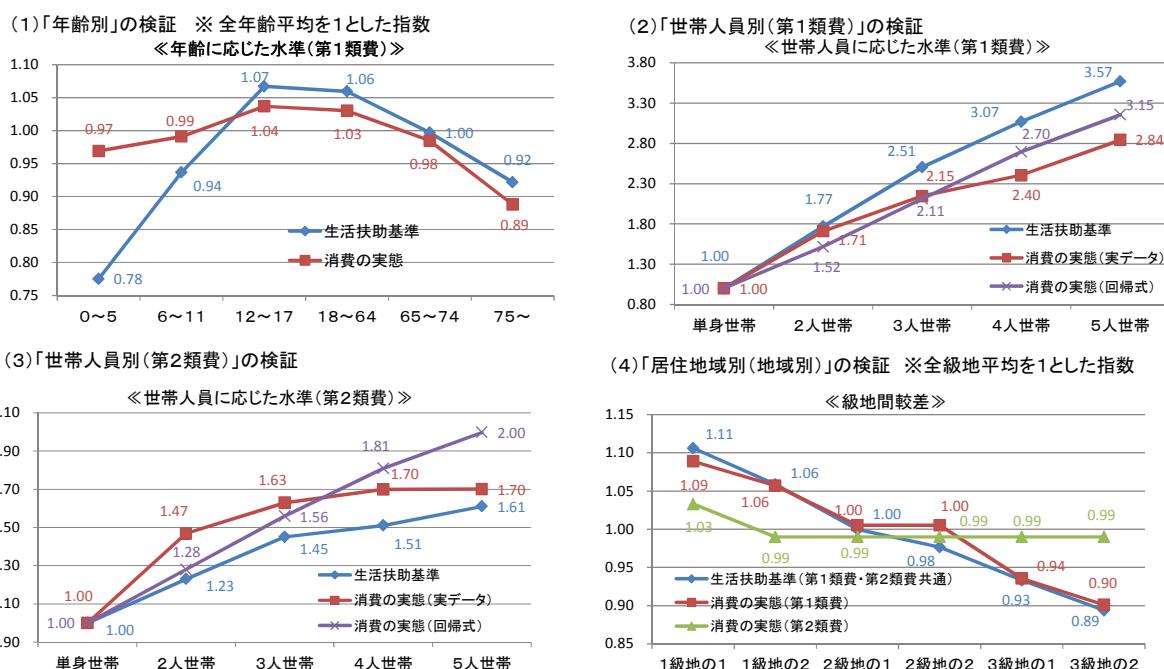
- ・ 実データは平成 24 年の検証で用いていること。
- ・ 高齢夫婦世帯の基準額が高齢夫婦世帯について行った検証結果に近似すること。
- ・ 実データでは、全国消費実態調査の特性上、単身世帯と多人数世帯の指標が小さく出ている可能性があること。

② 回帰分析

- ・ 理論値であり、人員数が増える影響を均質的に捉えていること。
- ・ 第 1 類費のみならず、第 2 類費についても人員数の増加に伴う指標の伸びが大きいこと。
- ・ 2 人世帯の指標が①の実データよりも小さく、高齢夫婦世帯の基準額が高齢夫婦世帯について行った検証結果と乖離していること。

○ なお、夫婦子 1 人世帯や高齢者世帯について、展開により機械的に得られる基準額をそれぞれの世帯別の年収階級第 3 ・ 五分位の平均生活扶助相当支出額と比較すると、①及び②に共通して、夫婦子 1 人世帯の展開後の基準額は中間所得層の消費水準の 6 割を超える見込みの一方で、高齢者世帯の展開後の基準額では 5 割台になってしまふことが見込まれることに留意が必要である。(第 36 回部会資料参照)

【参考】



(4) 検証結果の総括

- 今回の生活扶助基準の検証においては、一般低所得世帯の消費水準との均衡を図る水準均衡方式を前提に、夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位の生活扶助相当支出と生活扶助基準額が概ね均衡することを確認した。
- 上記のとおり、生活扶助基準の水準は一般低所得世帯の消費水準と概ね均衡したことを確認したが、それに加えて、生活扶助基準額表は年齢、世帯人員、級地別の三要素で構成されることに着目し、その三要素別にみた生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費水準について、回帰分析を用いて指数化した上で比較を行った。
- これらの指数の算出に当たり、年齢及び級地別の指数は回帰分析を用いることとしたが、世帯人員別の指数については、①の実データと②の回帰分析の二通りの方法が考えられる。
- 上記の①の実データと②の回帰分析による結果の違いは、理論値を導き出すための回帰式の立て方に起因するものと考えられるが、今回の検証においては、その原因等について十分に解明には至らなかった。

(5) 検証結果に対する留意事項

- 今回の検証手法は、一つの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ものではない。
- 今後、厚生労働省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、同時に検証方法には一定の限界があり、以下の課題が残されていることに留意して、検証結果を機械的に当てはめることのないよう、強く求めるものである。

ア 世帯人員別の指数について

- 全国消費実態調査による消費実態の捕捉に限界があることや、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ことなど、算出した指数

が必要な消費水準を十分に反映していない可能性も否定できない。このため、子どもの健全育成のための費用が確保されない恐れがある。

イ 展開後の基準額の評価について

- 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。
- この意味することは、単に消費水準との均衡を図ることが最低生活保障水準を満たすものと言えるのか、水準均衡方式のあり方が問われる本質的な課題であることに留意する必要がある（5(3)において後述）。

ウ 展開後の基準額が及ぼす影響について

- 今回の検証では、世帯人員別の指数の算出方法について複数の方法を示しているが、理論的にみていずれかの方法のみに絞り込めなかったことに鑑みると、従前からの検証方法やその結果を踏まえつつ、個々の世帯の生活に急激な変更を生じさせない視点からみた配慮が重要である。このような視点を含めて、現在生活保護を受給している世帯や一般低所得世帯への影響に十分配慮することはもとより、生活扶助基準を参照する他制度への影響にも配慮することが重要である。
- なお、平成25年の生活扶助基準見直しにおける他制度影響の把握については、対象の制度が広範囲に及ぶことから、本部会で行う検証にも限界があり、十分な検証を行うことができなかった。

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探る場合、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、国民の消費実態を見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も、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。

イ 水準の検証に用いるモデル世帯について

- 生活扶助基準の水準の検証に当たっては、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當なのか、引き続き検討を重ねる必要がある。

(2) 現行の基準額の体系

ア 級地について

- 級地については、地域によって消費構造に違いがあると考えられるが、生活様式や環境の違いが全て消費支出に現れるものではなく、それらの違いを1つのデータによって把握することには限界がある。また、これまでの市町村合併などの影響から、同一の級地区分内であっても消費実態に差が生じていることなども懸念される。
- 今後、級地制度のあり方に関する検討に当たっては、級地指定の見直しだけではなく、どのような指標により地域別の生活水準の違いを評価することができるのか、生活水準の地域差の要因分析など、調査研究事業を速やかに開始した上で、今後も引き続き本部会において議論を重ねていく必要がある。

イ 第1類費及び第2類費の区分

- 現行の生活扶助基準については、個人的経費である第1類と世帯共通経費である第2類に区分して設定しており、第1類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するとともに、世帯人員数によるスケールメリットも考慮して遞減率を設定している。
一方、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、本部会では、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。

(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、それにあ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。
- 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も考える必要がある。
- このことは、生活保護基準を指標として一般低所得世帯の消費水準の改善が図られる効果も期待される。

イ 新たな検証手法の開発

- 全国消費実態調査のデータ分析に見られる課題を勘案すると、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。

- 例えば、全国消費実態調査のデータ分析から得られた結果が、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。
- また、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（注6）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とは大きく異なる結果となった。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。いずれにしても、新たな検証方法の開発に、早急かつ不斷に取り組むために、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斷に検討を進めていくことを強く求めたい。

IV 有子世帯の扶助・加算の検証

1 児童養育加算の検証

(1) 検証方針

(注6) 最低生活の中身について、専門家ではなく、属性の近い一般市民に決断を委ね、その合意形成に基づいて最低生活費を算出する手法。平成24年に実施されたMIS手法を用いて推計された各世帯類型別の最低生活費の推計額（厚生労働科学研究費補助金「貧困・格差の実態と貧困対策の効果に関する研究」研究代表者 阿部 彩）から、機械的に生活扶助相当支出額を分類した結果では、夫婦子1人世帯（子どもの条件は小学5年生女子）では、310,542円、母子世帯（子どもの条件は小学5年生女子）では、230,863円、高齢単身世帯では、男性が103,166円、女性が87,135円となっている。（第36回部会資料参照）

- 児童養育加算の検証については、当該加算が子どもの教養文化的経費や健全育成に資するための経費等の特別な需要に対応するものとして設定されていた経緯や子どもの貧困対策を踏まえ、一般低所得世帯との均衡だけでなく、子どもがいる世帯全体の平均的費用に対応する観点から、子どもの健全育成にかかる費用に着目して検証した。
- 具体的には、子どもの健全育成のためには、教育だけでなく、社会的又は文化的活動の機会の幅を広げることが重要であるが、学校外活動にかかる費用は所得の多寡と比例する傾向が見られるため、生活保護受給世帯においても学校外活動費用が十分に捻出できるよう、学校外活動にかかる費用について検証した。

(2) 検証に用いる統計データ

- 「平成 26 年全国消費実態調査」の個票データを用いた。

(3) 検証方法

- 生活扶助基準本体に係る検証のモデル世帯として設定した夫婦子 1 人世帯の年収階級十分位別の学校外活動費用を集計した上で、年収階級第 1 ・ 十分位の水準と中位階層の水準を比較して、その差を検証した。

(4) 検証結果

- 夫婦子 1 人世帯の年収階級第 1 ・ 十分位の学校外活動費用の平均額が約 6 千円であるのに対し、中位階層（年収階級第 5 ~ 6 ・ 十分位の平均）の平均額は約 1 万 6 千円であり、1 万円の差が確認された。
- なお、現行の児童養育加算の対象者は児童手当制度に倣い、中学生までとしているが、子どもの健全育成にかかる需要については、高校生にも必要であると考えられる。

2 母子加算の検証

(1) 検証方針

- 母子加算については、ひとり親世帯のかかり増し費用に着目して検証を行うことを基本として、ふたり親世帯とひとり親世帯の消費実態の差を検証し

た。

(2) 検証に用いる統計データ

- 「平成 26 年全国消費実態調査」の個票データを用いた。

(3) 検証方法

- ひとり親世帯において、ふたり親世帯と同程度の生活水準を送るために必要な消費支出を検証する。具体的には、子どもの費用に関する先行研究（注 7）を参考に、ひとり親（子 1 人）世帯が夫婦子 1 人世帯の固定的経費の支出割合と同じ割合で生活する場合の消費支出額について回帰分析を用いて算出した上で、実際のひとり親（子 1 人）世帯の消費支出に相当する額との比較を行い、その差額をひとり親世帯のかかり増し費用と捉えて検証した。

(4) 検証結果

- 生活扶助基準の水準の検証に際して、夫婦子 1 人世帯の消費支出階級別における折れ線回帰分析により確認した消費構造が変化する分位は、消費支出階級第 11・五十分位であり、回帰分析を用いて算出したその固定的経費の支出割合は、52.6%であった。
- そこで、ひとり親（子 1 人）世帯が、上記の固定的経費の割合 52.6%の水準を満たすために必要な生活扶助相当支出額について回帰分析を用いて算出した結果、約 13 万円となった。
- 上記の約 13 万円が、ひとり親（子 1 人）世帯が夫婦子 1 人世帯と同程度の生活水準の生活を送るために必要な費用と考えると、その約 13 万円とひとり親（子 1 人）世帯の生活扶助相当支出額（第 1 類費及び第 2 類費）との差額がひとり親世帯のかかり増し費用と考えられる。

(注 7) 「エンゲル係数を用いた分析」

子どもにかかる費用分析に用いられる手法。同程度のエンゲル係数（食費のシェア）の世帯は、同程度の厚生水準（生活水準）であると仮定して、子どもがいる世帯の消費支出について、子どものいない世帯のエンゲル係数を当てはめた場合の消費支出を計算した上で、実際の消費支出との差を子どもにかかる費用としてみなしてその費用の分析を行うとされている。

3 教育扶助及び高等学校等就学費の検証

(1) 検証方針

- 教育扶助及び高等学校等就学費の検証については、義務教育や高校学校等の就学に必要な費用が十分に賄われているかという観点から、平均的な学校教育にかかる費用を検証した。
- なお、学校外の教育にかかる費用についても議論したが、児童養育加算の検証において、子どもの健全育成にかかる費用として学校外活動費用を対象としたことから、教育扶助及び高等学校等就学費の検証については、学校外活動費用除いた教育関連費用を対象として検証した。

(2) 検証に用いる統計データ

- 「平成 26 年子供の学習費調査」の個票データを用いた。

(3) 検証方法

- 現行の教育扶助及び高等学校等就学費においては、教材代や校外活動費用などについては実費支給をしているほか、以下の 3 つの費用については、金銭給付を行っている。
 - ・ 全生徒が共通して日常的に必要と考えられる費用（基準額）
 - ・ 家庭内学習に必要な費用やクラブ活動に要する費用（学習支援費）
 - ・ 制服などの入学時に必要となる費用（入学準備金）
- 今回の検証では、上記の金銭給付の費目について、対象範囲や給付水準の妥当性を検証するとともに、効果的な支給方法の在り方についても検討した。
- また、高等学校等就学費については、自立助長の観点から、高校への進学支援に資する効果的な給付方法について検証した。

(4) 検証結果

ア 基準額部分

- 文房具などの日常的に必要な費用については、平均的な費用を金銭給付として支給する現行の方法が適当である一方、体操服や楽器など、購入時

にまとめた一定の額が必要となる費用については、実費で支給することが考えられる。

イ 学習支援費

- 子どもの健全育成にかかる費用について、家庭内学習費用などの学校外活動にかかる費用への対応を児童養育加算において評価すると整理する場合には、学習支援費においては、学校教育費用のうち、教科外活動費用であるクラブ活動費用として、活動の状況に応じて必要な費用が貰える水準を、実費で支給することが考えられる。
- なお、実費支給を行う場合は、福祉事務所において必要な費用の支給が適切になされるよう、厚生労働省においては、申請方法など十分に検討した上で、地方自治体に対して周知徹底されたい。

ウ 入学準備金

- 入学準備金については、支給上限額を設けて、実費相当を支給することとされているが、入学時に必要な費用がその時点では十分に貰えないとの指摘があり、入学準備にかかる費用の実態を踏まえて支給することが考えられる。
- また、現行では、入学時の1回限りの支給としているが、制服などの入学時に揃えるものは個々の子どもの成長によって耐用年数が変化するものであり、就学中に買い換えが必要な場合が想定されることから、福祉事務所が必要やむを得ないと認めた場合は複数回支給することを認めることが考えられる。

エ 高校の就学費用

- 高等学校等就学費については、一般世帯との均衡や他法他施策との関係を踏まえて、公立学校に相当する費用を支給対象の範囲として設定している。
- 私立高校の就学費用については、教育施策において様々な対応が検討されているところであり、生活保護制度では、それ以外の部分への対応として、高校受験に際して、入学考查料の支給回数が1回限りとなっている現行の取扱いを改め、複数回の支給を認めることが考えられる。

4 検証結果に対する留意事項

- 有子世帯の扶助・加算の見直しに当たっては、生活扶助と合わせた子育て世帯の家計の全体像を評価する必要がある。こうした視点から、児童養育加算及び母子加算の変更が子どもの貧困対策や子どもの健全育成に逆行することのないよう、十分配慮することを求めたい。
- 子どもの健全育成のためには、食費や被服費などの学校外活動以外の費用も必要であり、その部分について一般低所得世帯との均衡だけで考えてしまうと、学校外活動以外の子どもの健全育成に必要な費用が十分に手当されない恐れがあると懸念する意見があった。また、児童養育加算や母子加算については、子どもに係る一般制度の理念と照らし合わせて考える必要があるとの意見があった。

V その他

- 今回行う基準額の見直しによる影響について、その実態を継続的に把握し、今後の検証の際には参考にする必要がある。
- 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。
なお、社会経済情勢や制度が大きく変化した際においても、最低生活保障の水準が急激に低下することがないよう、必要な措置を講じることは当然である。
- また、その他の扶助・加算については、まずは厚生労働省において、検証に必要なデータの収集・整理や検証手法の開発を、データが利用可能となる時期を踏まえて、適切に行っていくことを求めたい。
- 特に、各種加算については、生活扶助基準（第1類費及び第2類費）では賄いきれない特別な需要に対応するためのものであり、特別な需要（生活課題）は何か、その特別な需要に対応するためにはどのような費用が必要かという観点から、他法他施策との関係にも留意しながら検証を行う必要がある。

<参考 1>

社会保障審議会生活保護基準部会報告書参考資料（平成 29 年検証）

・別紙参照

<参考 2>

本部会資料

・以下の厚生労働省ホームページの URL を参照

<http://www.mhlw.go.jp/> · · ·

社会保障審議会生活保護基準部会 委員名簿

阿 部 彩 首都大学東京都市教養学部教授

岩田 正美 日本女子大学名誉教授

岡部 卓 首都大学東京都市教養学部教授

小塩 隆士 一橋大学経済研究所教授

(部会長) 駒村 康平 慶應義塾大学経済学部教授

柄本一三郎 上智大学総合人間科学部教授

宮本みち子 放送大学副学長

山田 篤裕 慶應義塾大学経済学部教授

(敬称略、五十音順)