

# 生活扶助基準の設計について 標準世帯と世帯規模の考慮を中心に

慶応義塾大学

駒村康平

# 貧困研究の概要

- ” 1: 貧困概念
- ” 2: 貧困世帯の生活状況(剥奪、社会的排除、住宅、教育、健康等)
- ” 3: 貧困率の推計(所得・消費・資産、地域・変動)
- ” 4: 生活保護制度(公的扶助)の機能評価(捕捉率)、制度評価(公的扶助の実効性・手続き)
- ” 5: 最低生計費・貧困ライン
- ” 6: 貧困状態の継続性
- ” 7: 貧困の世代間連鎖

# 生活保護(公的扶助)の機能評価研究について

INPUT	PRODUCTION	OUTPUT	OUTCOME
指標			
-社会保障(social protection)支出に占める公的扶助支出の割合 -全人口に占める公的扶助受給者の割合	-法律(法令, 目的) -資格要件(国籍, 居住期間, 年齢ほか) -受給要件(ミーンズテスト, 稼働能力テスト)	-住居費を含めた場合と含めない場合における給付額 -平均収入に対する相対的水準	-公的扶助の防貧効果 -公的扶助受給者の受給前後の貧困率
データ			
定量的集計データ(e.g. 政府統計)	定性的データ	定量的データ(e.g. 標準世帯のデータ)	定量的データ

出典: KUIVALAINEN, SUSAN (2004)

## 2つの設問

- ” 1: 標準世帯の意義とは
- ” 2: 生活扶助の給付設計はどうあるべきか。  
1) 世帯規模の経済性の考慮のありかた、2)  
子どもへの評価
- ” \* 水準そのものの議論ではなく、評価方法と  
構造について議論

# 生活扶助の構造

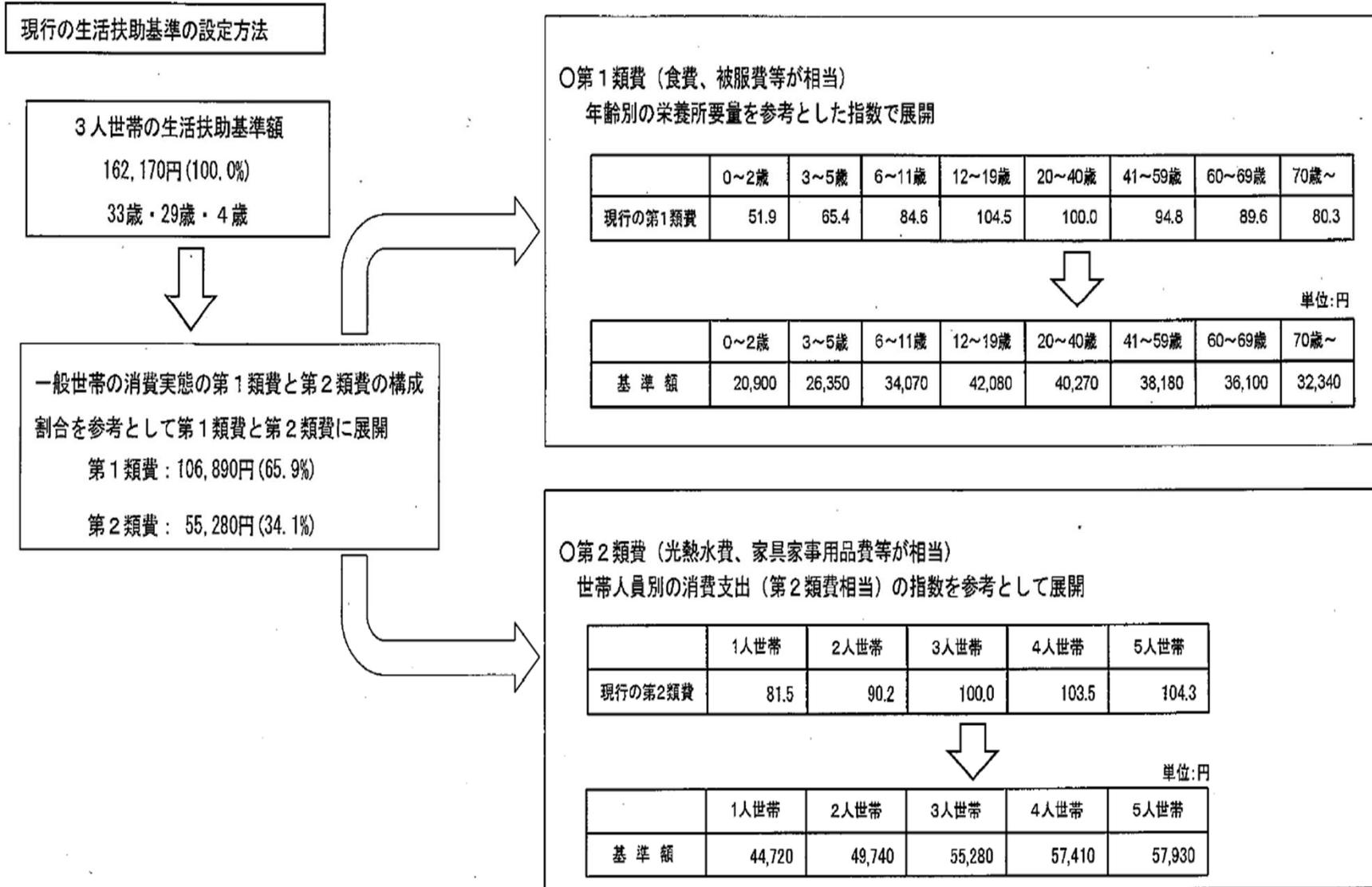
- “ 世帯人員別及び年齢別の基準額を組み合わせるものとなっているが、これら相互の関係の**基軸**になっているのは、標準3人世帯(33歳、29歳、4歳)の基準額である。具体的には、まずは**標準3人世帯の基準額を定め**、これを個人的経費の第1類費と世帯共通経費の第2類費に**一定の割合(A)**で分けた上で、第1類費は**年齢階級別に一定の割合で1人当たりの基準額に分解する**とともに、他の年齢階級の基準額を算出し、一方の第2類費も世帯人員3人の場合に対する**一定割合(B)**で他の世帯人員の基準額を算出している。
- “ キーワード1:3人標準世帯を基準の軸にする。
- “ キーワード2:一般世帯のデータから作成された、A(1類費と2類費の構成比)、B(2類費は世帯人数で調整)は、扶助額体系を決めるパラメーターとして、どのような意義があり、所得階層・時系列に安定しているのか、世帯規模の経済性を反映しているのか？

# 扶助基準設定の根拠

- 〃 現行の生活保護基準は、3人世帯を基準として算定
- 〃 一般世帯の第1類費(食費と被服費等が相当)と第2類費(光熱水費、家具家事用品等が相当)の構成割合を参考として、第1類費と第2類費に展開
- 〃 第1類費については、年齢別の栄養所要量を参考として指数で展開
- 〃 第2類費については、一般世帯における世帯人員別の消費支出を参考として指数で展開

出所：生活保護基準部会第2回資料

# 資料 標準3人世帯からの展開プロセス



出所：生活扶助基準部会第二回資料より

# 生保基準の基軸としての標準世帯の 意義は何か？

- “ 「標準世帯」の意味について考えてみると、
- “ (a)生活扶助基準の改定に際して生活扶助基準の**基軸**となる世帯として利用するもの、
- “ (b)国民に生活保護の基準を**分かりやすく説明する際にモデル**として利用するもの、という2つの役割がある。
- “ (b)については、生活扶助基準を説明する際、すでに、単身世帯、複数人員世帯など標準3人世帯以外のモデルも利用していることから、実質的には(a)の意味合いが強い。(平成19年生活扶助基準に関する検討会)

# 生活扶助基準の検証について

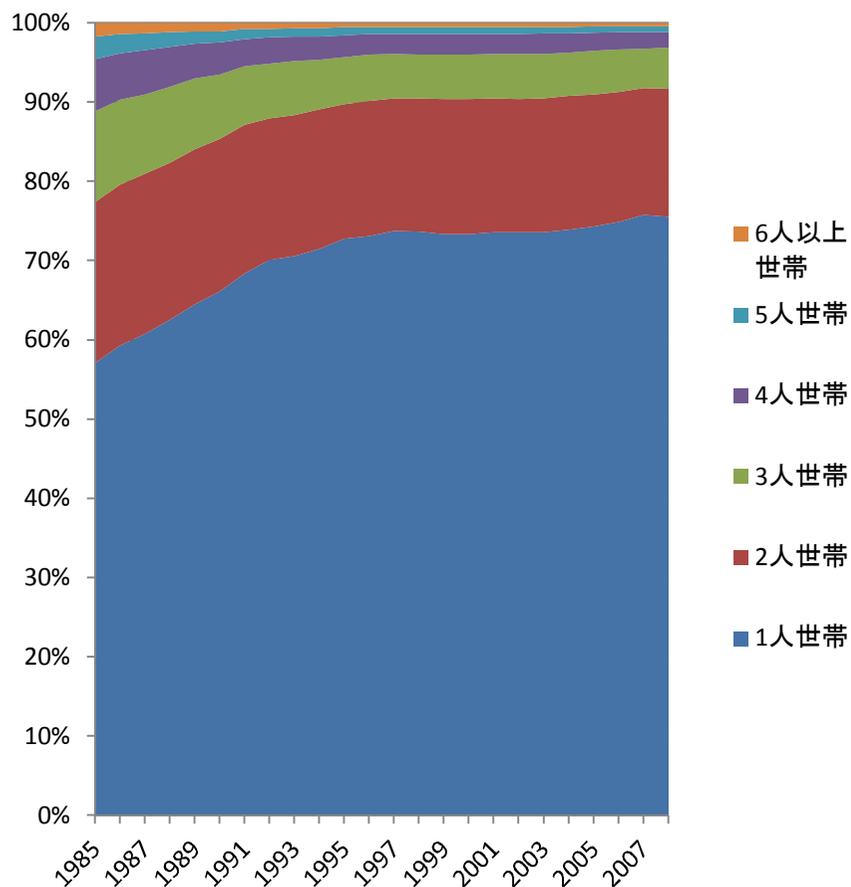
- “ 現在の検証方法は標準3人世帯類似の低所得層の扶助相当支出と扶助基準を比較する。
- “ 「夫婦子1人(有業者あり)世帯の年間収入階級第1・十分位」における生活扶助相当支出額と、「それらの世帯の**平均**の生活扶助基準額」を比較
- “ 前回の検証では、扶助基準額がやや上回った。
- “ また、「夫婦子1人世帯の第1・十分位の消費水準」は、第3・五分位の7割程度である。

# 標準3人世帯の意義

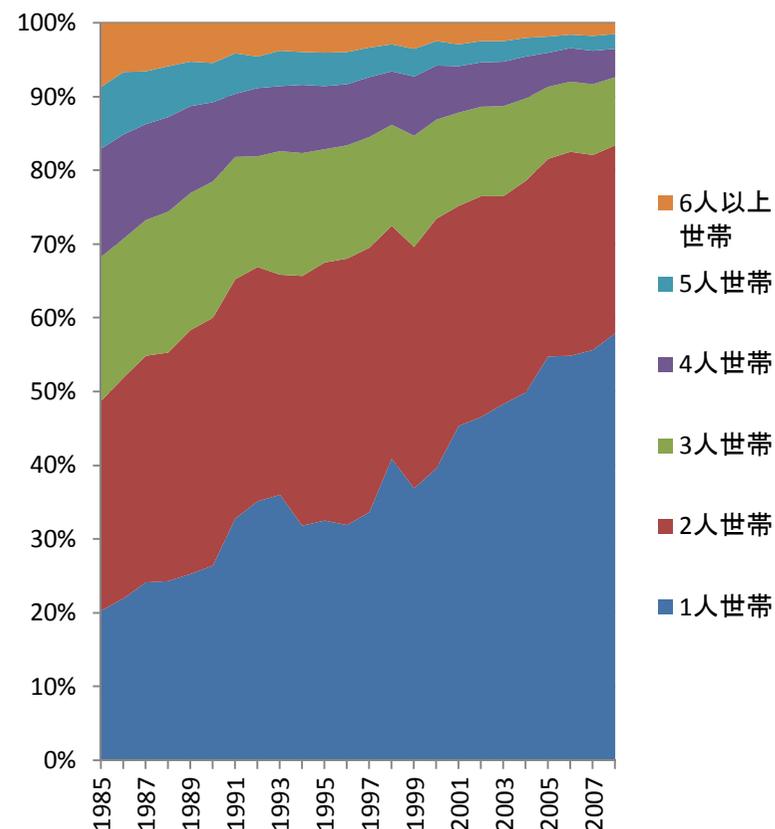
- “ 設問1: 標準3人世帯の水準を決めて、そこからの展開方法がよいか。展開における各係数の意義と安定性・精度。
- “ 設問2: 「標準世帯」の選択とその意義は何か。
- “ この「標準世帯」とは、昭和25(1950)年当時は「標準5人世帯(64歳男、35歳女、9歳男、5歳女、1歳男)」のことであったが、昭和36(1961)年からは「標準4人世帯(35歳男、30歳女、9歳男、4歳女)」となり、昭和61(1986)年以降は、「標準3人世帯(33歳、29歳、4歳)」となり現在に至っている。
- “ →この標準世帯変遷の理由は何か？受給者のモデルか、一般国民のモデルか？すでに一般世帯も単身世帯が最も多く、被保護世帯でも単身世帯が最も多いなかで、水準の検証対象の世帯を標準3人世帯にする意味はなにか？

# 被保護世帯の世帯人員数

## 被保護世帯総数



## その他世帯



資料：国立社会保障・人口問題研究所生活保護」に関する公的統計データ一覧より作成。<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>

# 標準モデルの取り扱いかた

「生活扶助基準の基軸」としての役割に関していえば、仮に生活扶助基準の体系が消費実態と整合性が取れているのであれば（これ自体を検証する必要がある）、現行のように、必ずしも標準3人世帯を基軸として基準額を設定する方式をとる必要はなく、また、要保護者の保護の基準の設定という点では、複数人員世帯より単身世帯に着目して生活扶助基準を設定することが可能である。

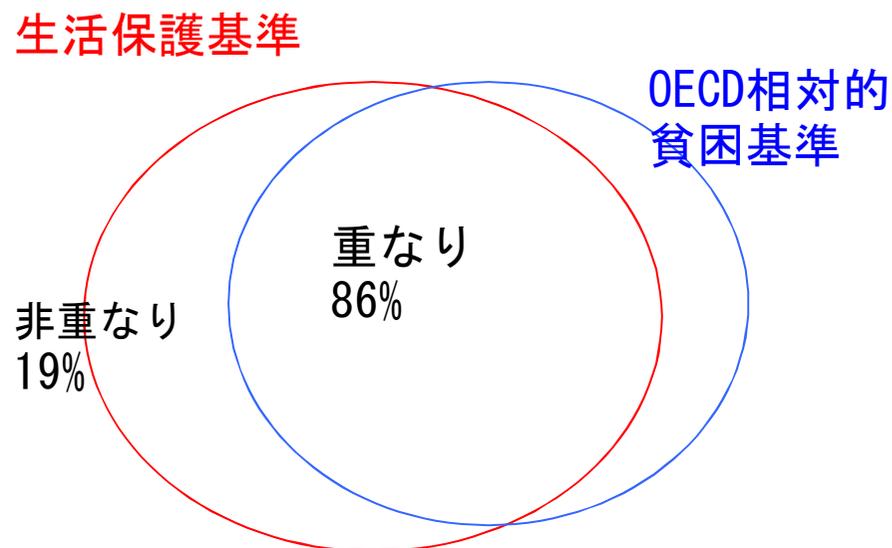
（平成19年生活扶助基準に関する検討会）

# 世帯規模の経済性をどのように調整するか？

- ” 世帯規模が大きくなると、消費において規模の経済性が機能する。
- ” 2人世帯の必要消費が1人世帯の2倍ではなく、2倍以下になるはずである。
- ” 各所得保障制度が、想定している世帯規模の調整係数
- ” 規模の経済性を示す尺度として等価尺度がある。「世帯人数の $\sqrt[n]{n}$ 」で調整するOECD尺度が、国際比較する際になっている。
- ” 例：大人2人世帯の一人あたり可処分所得は、世帯の可処分所得を約1.414で割って求める。
- ” OECD貧困基準：一人あたり可処分所得の中位50%を貧困ラインとする。

# OECD基準と生活保護基準との重なり

全国消費実態調査を使い、それぞれの基準で貧困世帯と分類された世帯の状況を確認

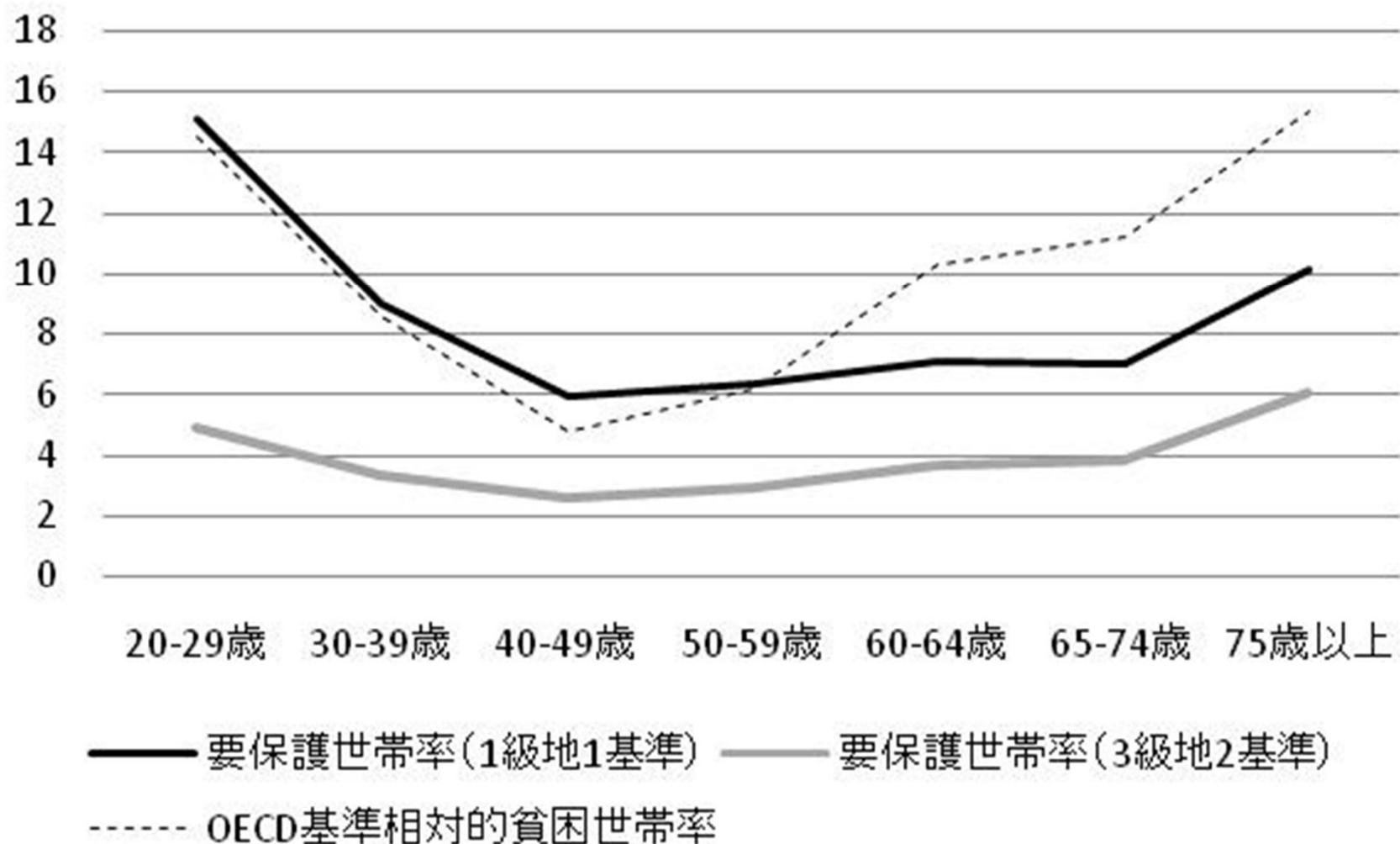


OECD貧困のうち生活保護基準貧困と重なる部分は86%  
生活保護基準貧困のうちOECD貧困と重ならない部分は19%

資料：2004年全国消費実態調査  
出典：山田・四方・田中・駒村(2010)

# OECD貧困基準と生活保護貧困基準のギャップ

高齢者にギャップが発生：1) 生保基準との差か、2) 規模の経済性の調整方法によるか



# 等価尺度の区分

目的別	①統計的尺度 (statistical scale)	統計的目的のためのみに開発された尺度。
	②制度的尺度 (program scale)	社会保障制度の所得保障給付水準・体系を構築することを目的とした尺度。
推計方法・ データ別	③消費上の尺度 (consumption scale)	実際の消費支出データから推計された尺度。
	④主観的尺度 (subjective scale)	所得水準の評価に関するアンケートデータから推計された尺度。

出所 : Buhmann et al.(1988), Atkinson et al.(1995)より作成

# OECDの等価尺度

- ” Atkinson et al.(1995)による研究
- ” 4種類(①-④)の等価尺度に関する、欧米・オセアニア各国の研究から、

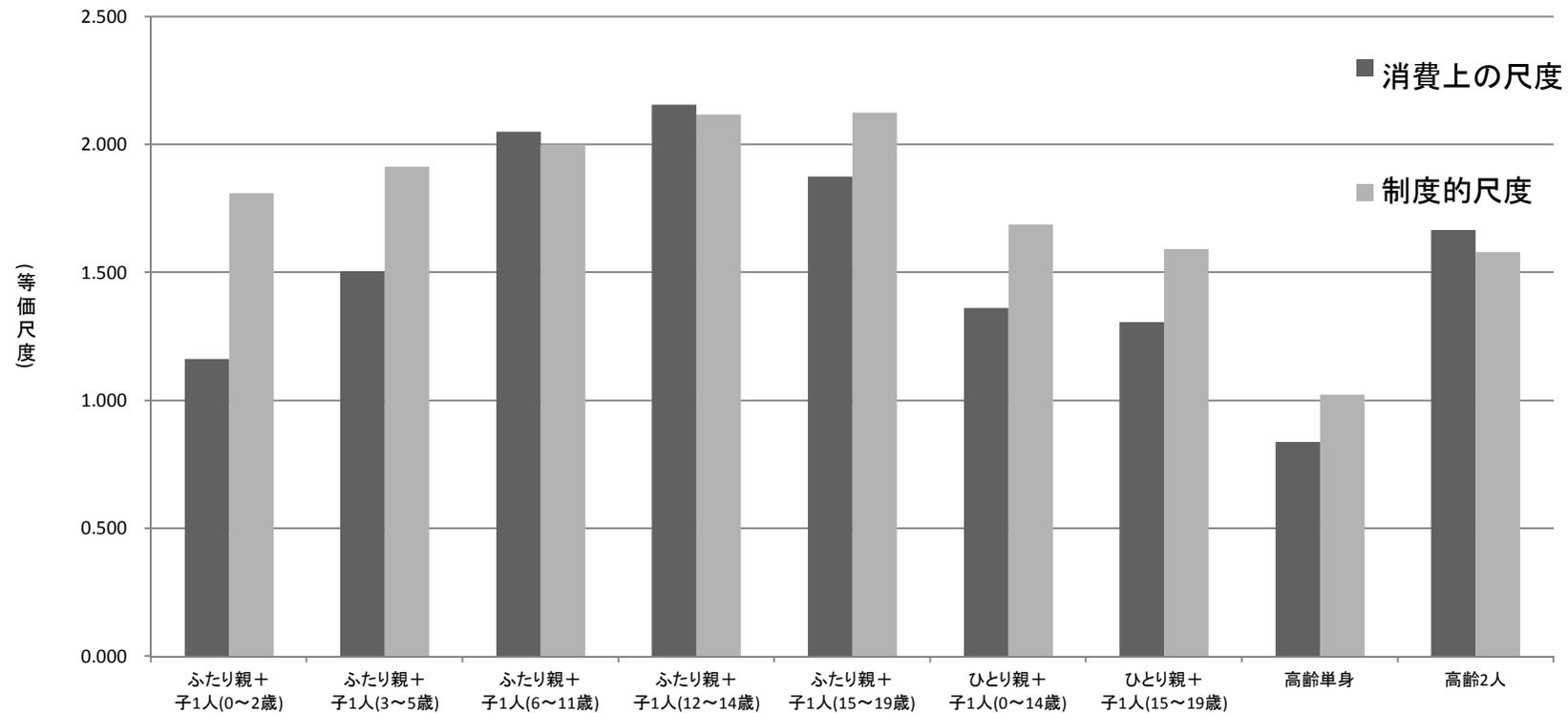
$$\text{等価尺度} = \frac{\text{?}}{\sqrt{\text{世帯人員数}}}$$

で近似できるとし、OECD尺度を開発  
⇒日本の相対的貧困率の推計にも利用

## ②の制度的尺度の意義：所得保障を巡る世帯規模を巡る問題（OECD尺度が正しい変換方法と仮定すると）

- “ 例1) 基礎年金水準を巡って：夫婦合計で13.2万円で基礎的支出がまかなえるとしても、1人世帯の場合は、 $13.2 / 1.4142 = 9.3$ 万円程度の支出になるのではないか（個人単位の基礎年金課題）
- “ 例2) 基礎年金6.6万円×2＋夫の厚生年金10万円＝22.2万円の夫婦で、夫が死亡した場合、以前と同等の消費を維持するために必要な年金はどの程度か？  
 $22.2 / 1.4142 = 15.7$ 。15.7-6.6＝9.1万円の遺族年金が必要（遺族年金の給付率の課題）
- “ 例3) 子ども手当：子どもが一人増えた時、増加する家計支出とは？（子ども手当、児童扶養手当）
- “ 例4) 多人数世帯の生活扶助の基準はどうあるべきか。（生活保護）

# 生活扶助基準(②制度的尺度)と実態消費の等価尺度(③消費的尺度)



注1: 基準は単身世帯

注2: 消費上の尺度は総務省「平成16年全国消費実態調査」匿名データより推計。消費支出は生活扶助相当に項目を揃えている。

注3: 制度的尺度は2004年の1級地-1における生活扶助基準の第1, 2類費および冬季加算Ⅵ区×5/12、母子加算、老齢加算から算出

出所: 渡辺(2011)より作成

## ②の制度的尺度の国際比較 公的扶助制度の等価尺度(2000年)

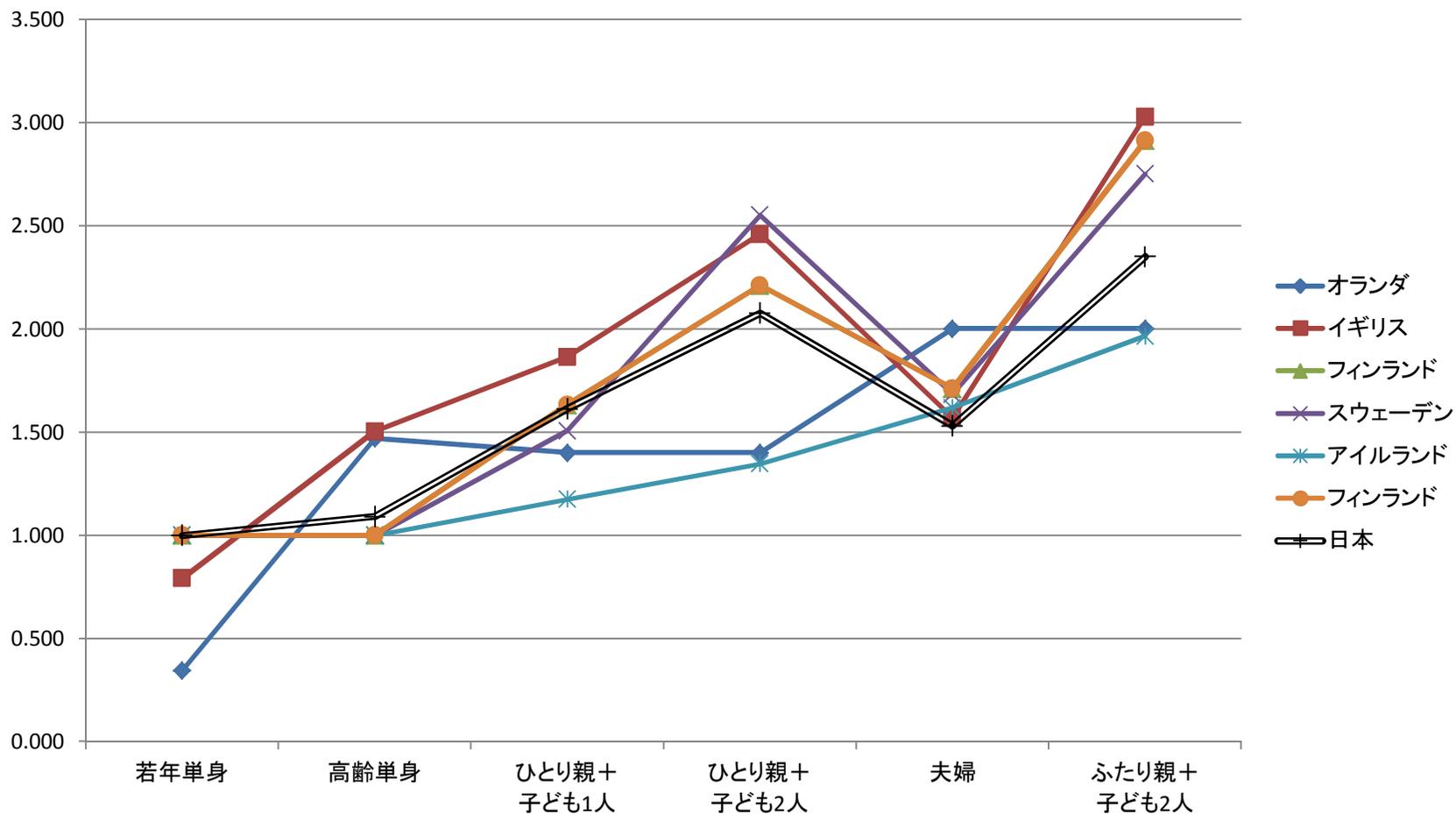
	フィンランド	スウェーデン	ドイツ	オランダ	アイルランド	イギリス	日本
大人1人	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
大人2人	0.85	0.84	0.80	1.00	0.62	0.79	0.53

出所: KUIVALAINEN, SUSAN (2004)。日本は1級地1の生活扶助基準(第1, 2類費および冬季加算VI区×5/12)から算出。

- 計算方法: 大人二人世帯扶助額 / 大人一人分の扶助額 (大人=40歳)
- 数字が大きいくほど、規模の経済性を評価していない。
- 各国で大人一人あたりの追加扶助額は異なる。オランダのみ完全個人単位
- 日本の大人については、等価尺度が小さく、規模の経済性を「強く」評価している。

# モデル世帯毎による公的扶助体系の比較(単身大人を基準)

\* 日本の構造は標準的であるが、夫婦二人はやや低い。

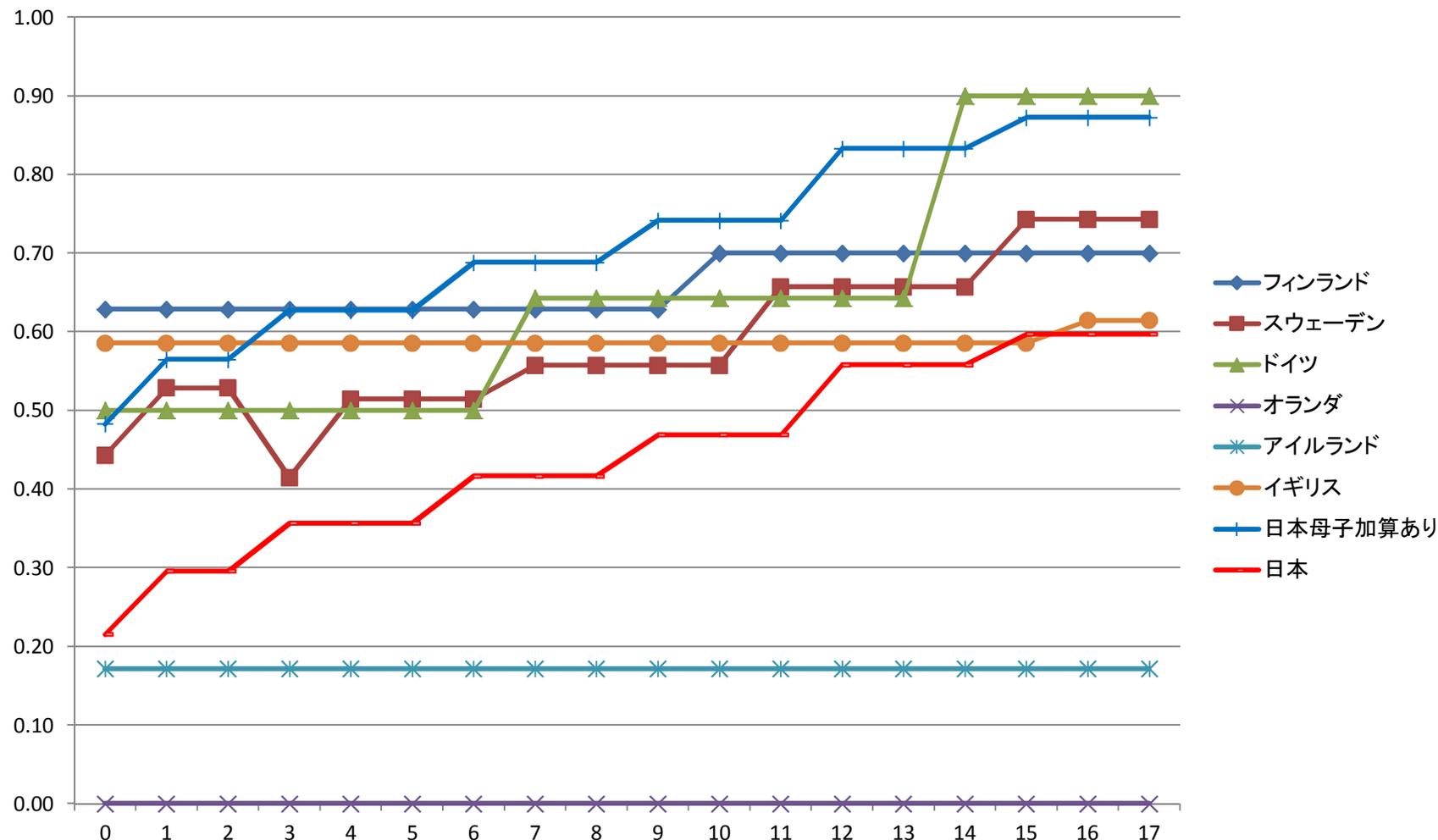


出典 KUIVALAINEN, SUSAN (2004)

日本については、2000年度の生活扶助基準からを駒村が算出(1級1、加算含む)

# 年齢別子どもへの等価尺度

日本は、母子加算がないと子どもへの評価は低い。



出典 KUIVALAINEN, SUSAN (2004)

日本については、2000年度の生活扶助基準からを駒村が算出(1級1、加算含む)

# 消費的な等価尺度と制度的尺度（生活扶助）の比較と国際比較

- ” 1) 全消データから見ると、生活扶助の等価尺度は高い（規模の経済を評価していない）
- ” 技術的課題：すべての所得階層の消費データから推計した等価尺度と低所得者層を対象とした扶助のあり方を直接比較できるか？ → 所得階層で規模の経済性が異なっている可能性はあるかもしれない（十分な検証なし）
- ” 2) 国際比較から見ると、生活扶助の等価尺度は低くない。
- ” 他国では、世帯規模の経済性について、公的扶助制度ではどのように評価しているのか？水準の高低の影響は？
- ” 国際比較の場合、1) 所得保障政策体系（住宅手当）や公共サービスの窓口負担額の違い、2) 家族構造・機能の違いなど、に留意する必要がある。

# 資料：消費データから等価尺度を推計する方法について

- “ 等価尺度の推計方法は、①食費シェア法、②成人財法、③需要理論に忠実な方法
- “ 食費シェア法では、異なる世帯規模の世帯間でも食費シェアが同じであれば、同程度の厚生水準にあると仮定
- “ 総務省「平成16年全国消費実態調査」個票データを利用
- “ 生活扶助が対象とする消費項目に揃えた消費支出から、消費上の等価尺度を推計

# 資料 各国の公的扶助制度の概要

	フィンランド	スウェーデン	ドイツ	オランダ	アイルランド	イギリス
最低所得水準決定機関	国/地方	国/地方	連邦政府/州	国/地方	国/地方	国
地域差	あり	あり	あり	あり	なし	なし
水準の根拠	1998年に施行された公的扶助法に基づく公的年金水準と同額	消費および物価統計に基づいて政府が決定	統計的基準	純最低賃金	消費者物価指数に基づいて政府と議会が決定	政府と議会の決定
世帯類型	単身, ひとり親, 夫婦, 18歳以上の子と同居する親世帯	単身, ひとり親, 夫婦	単身, ひとり親, 夫婦	単身, ひとり親, 夫婦	単身, ひとり親, 夫婦	単身, ひとり親, 夫婦
子ども用の基準	あり	あり	あり	なし	あり	あり
加算の有無	なし	なし	高齢者, ひとり親, 障がい者, 妊婦	なし	なし	年金受給者, 介護者, 障がい者, 子どものいる世帯

出所 : Kuivalinen(2004)

## 資料 国際比較に使われた世帯類型の定義

大人単身	40歳単身
若年単身	20歳単身
高齢単身	70歳単身
ひとり親+子ども1人	40歳大人+5歳子ども
ひとり親+子ども2人	40歳大人+5歳子ども+7歳子ども
夫婦	40歳大人2人
ふたり親+子ども2人	40歳大人2人+5歳子ども+7歳子ども

出所: Kuivalinen(2004)

## 資料 世帯類型別別公的扶助額(ユーロ、2000年)

	フィンランド	スウェーデン	ドイツ	オランダ	アイルランド	イギリス	平均
大人単身	348	355	281	472	418	371	374
若年単身	348	355	281	163	418	294	310
高齢単身	348	355	337	694	418	558	452
ひとり親+子ども 1人	568	535	549	661	491	692	583
ひとり親+子ども 2人	770	906	704	661	563	913	753
夫婦	596	598	506	945	677	583	651
ふたり親+子ども も2人	1014	977	787	945	822	1124	945
平均	570	583	492	649	544	648	581

出所: Kuivalinen(2004)

## 資料 世帯類型別等価公的扶助額(ユーロ、2000)

	フィンランド	スウェーデン	ドイツ	オランダ	アイルランド	イギリス	平均
大人単身	348	355	281	472	418	371	374
若年単身	348	355	281	163	418	294	310
高齢単身	348	355	337	694	418	558	452
ひとり親＋子ども1人	379	357	366	441	327	462	388
ひとり親＋子ども2人	385	453	352	331	282	456	376
夫婦	351	352	298	556	398	343	383
ふたり親＋子ども2人	376	362	291	350	304	416	350
平均	362	370	315	429	367	414	376

出所 : Kuivalinen(2004)

# 資料 最近の諸外国における公的扶助の給付体系

	ドイツ 社会扶助 (単位：ユーロ)	韓国 生計給付 (単位：ウォン)		スウェーデン 全国標準額 (単位：クローナ)					
年	2008年	2009年		2006年					
給付基準	単身者/未成年者を単身で 養育する者：351	1人世帯	321,227	個人 単位	子ども	年齢区分	給付額		
		2人世帯	550,467			1歳未満	1,540		
		3人世帯	713,581			1歳～2歳	1,740		
		お互い18歳以上の同居の 生活パートナー：316	4人世帯			876,694	3歳	1,430	
			5人世帯			1,039,808	4歳～6歳	1,740	
			6人世帯			1,202,922	7歳～10歳	1,950	
	世帯員(14歳以上)：281					大人	11歳～14歳	2,230	
							15歳～18歳	2,510	
	世帯員(14歳未満)：211						単身	2,600	
					カップル	4,690			
							世帯 単位	1人	820
								2人	920
								3人	1,140
4人				1,320					
5人				1,510					
6人	1,710								
7人	1,880								

出所：渡辺(2010)

# 参考文献

- Atkinson, A. B., L. Rainwater and T. M. Smeeding (1995), "Income distribution in OECD countries: Evidence from the Luxembourg Income Study", *OECD Social Policy Studies* No. 18, Paris
- Buhmann, Brigitte, L. Rainwater, G. Schmaus, T. M. Smeeding (1988) "Equivalence Scales, Well-being, Inequality, and Poverty: Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using the Luxemburg Income Study(LIS) Database, *The Review of Income and Wealth*, vol.34, No.2, pp.115-142
- Kuivalainen, Susan (2004) A Comparative Study on Last Resort Social Assistance Schemes in Six European Countries. Research Report 146. Stakes, Gummerus, Saarijärvi
- 山田篤裕、四方理人、田中聡一郎、駒村康平(2010)「貧困基準の重なり—OECD相対的貧困基準と生活保護基準の重なりと等価尺度の問題—」『貧困研究』第4巻, pp.55-66
- 渡辺久里子(2010)「生活扶助基準における「世帯規模の経済性」の検討」駒村康平編『最低所得保障』岩波書店
- 渡辺久里子(2011)「等価尺度の推計と比較-全国消費実態調査と生活扶助基準から-」『低所得者、生活困窮者の実態把握及び支援策の在り方に対する調査研究』平成22年度 厚生労働科学研究費報告書(研究代表者 駒村康平)