

## 第3節 ナショナルミニマムの構築

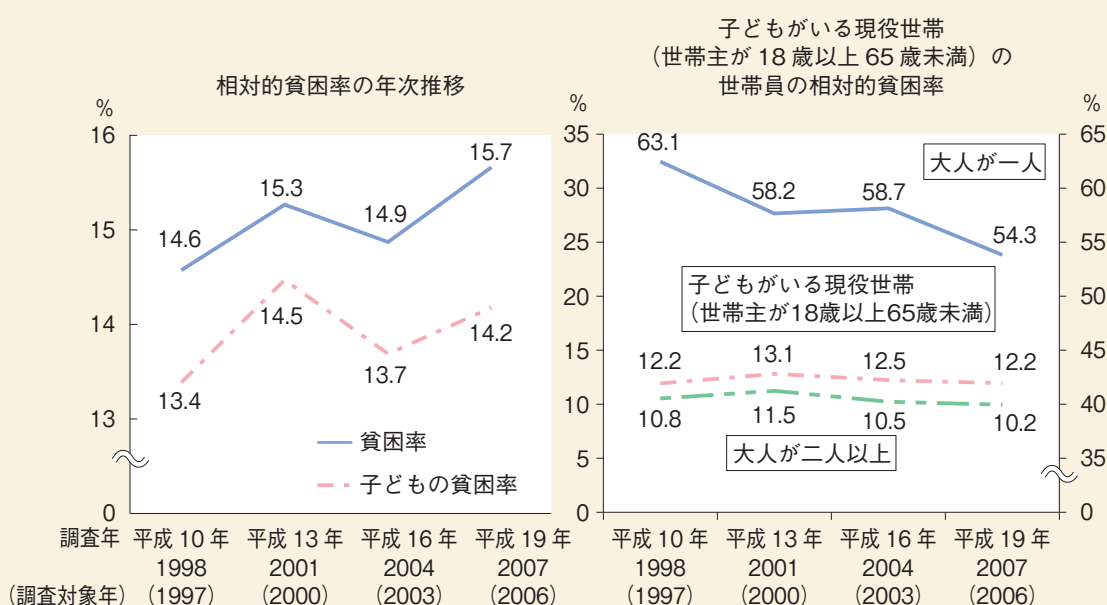
### 1 我が国の相対的貧困率

厚生労働省では、我が国の抱える貧困問題を直視するため、2009（平成21）年10月に相対的貧困率の公表を初めて行った。その際に公表した2007（平成19）年の相対的貧困率は、全体で15.7%、子どもで14.2%となっている。一方、子どもがいる現役世帯の最新の相対的貧困率は、12.2%であり、そのうち、大人が1人いる世帯の相対的貧困率は54.3%、大人が2人以上いる世帯の相対的貧困率は10.2%となっている。これまでの全体の相対的貧困率の推移をみると上昇傾向となっており、「大人が一人」の子どもがいる現役世帯については低下してきているが非常に高い水準になっている（図表2-3-1）。

この相対的貧困率は、諸外国と比較可能な数字とするという趣旨から、経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development：OECD）に提出しているものと同様の計算方法で算出したものであり、厚生労働省「国民生活基礎調査」に基づき、等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得）の中央値の半分に満たない世帯員の割合を算出したものである（図表2-3-2）。なお、絶対的な貧困水準を表すものではなく、所得の中央値の半分を下回る所得の者の割合を示す相対的な指標であり、預貯金や不動産等の資産は考慮していない。また、現物給付や間接税も考慮されていない。

OECDでは、2000年代半ばまでのOECD加盟国の相対的貧困率を公表しており、日本の相対的貧困率は2004（平成16）年の数字であるが、OECD加盟国の中でも高い水準となっている（図表2-3-3）。

図表 2-3-1 相対的貧困率の推移について

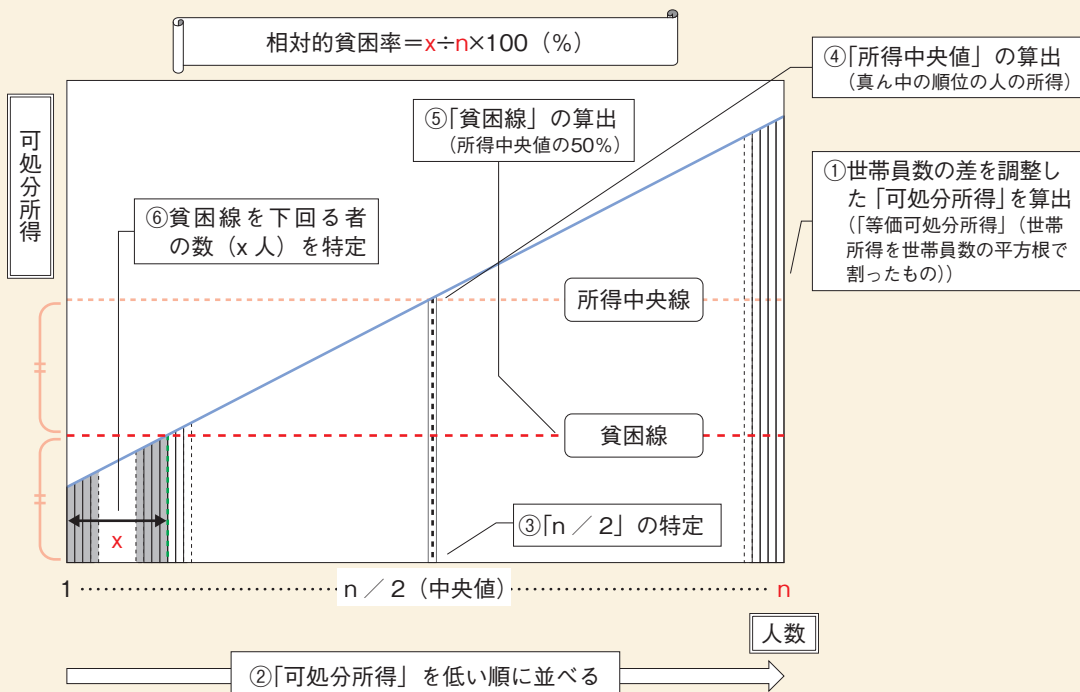


全体の相対的貧困率は上昇傾向。「大人が一人」の子どもがいる現役世帯については低下するも非常に高い水準。

資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「国民生活基礎調査」より厚生労働省大臣官房統計情報部作成。  
 (注) 「所得」は、調査対象年1年間(1月～12月)の所得である。調査対象年は( )で表示している。

図表 2-3-2 相対的貧困率について

「相対的貧困率」…所得中央値の一定割合（50%が一般的。いわゆる「貧困線」）を下回る所得しか得ていない者の割合。



※「可処分所得」とは、収入から直接税・社会保険料を除いたものであり、資産や社会保障給付の現物給付を考慮していない。

図表 2-3-3 相対的貧困率の国際比較（2000年代半ば）

	相対的貧困率		子どもの貧困率		子どもがいる現役世帯（世帯主が18歳以上65歳未満）の世帯員の相対的貧困率					
	割合	順位	割合	順位	合計		大人が一人		大人が二人以上	
					割合	順位	割合	順位	割合	順位
オーストラリア	12.4	20	11.8	16	10.1	16	38.3	19	6.5	12
オーストリア	6.6	4	6.2	5	5.5	5	21.2	8	4.5	5
ベルギー	8.8	15	10.0	10	9.0	12	25.1	10	7.3	14
カナダ	12.0	19	15.1	21	12.6	21	44.7	27	9.3	18
チェコ	5.8	3	10.3	13	7.7	9	32.0	15	5.5	7
デンマーク	5.3	1	2.7	1	2.2	1	6.8	1	2.0	1
フィンランド	7.3	9	4.2	3	3.8	4	13.7	4	2.7	3
フランス	7.1	6	7.6	6	6.9	7	19.3	7	5.8	8
ドイツ	11.0	17	16.3	23	13.2	22	41.5	25	8.6	16
ギリシャ	12.6	21	13.2	18	12.1	18	26.5	13	11.7	23
ハンガリー	7.1	6	8.7	8	7.7	9	25.2	11	6.8	13
アイスランド	7.1	6	8.3	7	7.3	8	17.9	5	6.2	10
アイルランド	14.8	26	16.3	23	13.9	23	47.0	28	10.1	21
イタリア	11.4	18	15.5	22	14.3	25	25.6	12	14.0	27
日本	14.9	27	13.7	19	12.5	19	58.7	30	10.5	22
韓国	14.6	24	10.2	12	9.2	13	26.7	14	8.1	15
ルクセンブルク	8.1	11	12.4	17	11.0	17	41.2	24	9.7	20
メキシコ	18.4	30	22.2	29	19.5	29	32.6	16	18.7	29
オランダ	7.7	10	11.5	15	9.3	14	39.0	20	6.3	11
ニュージーランド	10.8	16	15.0	20	12.5	19	39.1	21	9.4	19
ノルウェー	6.8	5	4.6	4	3.7	3	13.3	3	2.1	2
ポーランド	14.6	24	21.5	28	19.2	28	43.5	26	18.4	28
ポルトガル	12.9	22	16.6	25	14.0	24	33.4	17	13.3	24
スロヴァキア	8.1	11	10.9	14	10.0	15	33.5	18	9.2	17
スペイン	14.1	23	17.3	26	14.7	26	40.5	23	13.9	26
スウェーデン	5.3	1	4.0	2	3.6	2	7.9	2	2.8	4
スイス	8.7	14	9.4	9	5.8	6	18.5	6	4.9	6
トルコ	17.5	29	24.6	30	20.3	30	39.4	22	20.0	30
イギリス	8.3	13	10.1	11	8.9	11	23.7	9	6.1	9
アメリカ	17.1	28	20.6	27	17.6	27	47.5	29	13.6	25
OECD平均	10.6		12.4		10.6		30.8		5.4	

※国名は、アルファベット順に並べた。

資料：OECD「Growing Unequal? INCOME DISTRIBUTION AND POVERTY」

日本の相対的貧困率はOECD加盟30カ国中下から4番目、「大人が一人」の子どもがいる現役世帯に限ると最下位

## 2 ナショナルミニマムの基準作り

憲法第25条第1項には「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と規定されている。

ここでいう、「最低限度の生活」、すなわち、ナショナルミニマムとは何か必ずしも明らかになっておらず、検証が必要ではないかとの問題意識から、厚生労働省では、2009（平成21）年12月に、すべての社会保障制度の出発点となるナショナルミニマムの考え方を整理するととも

に、その基準・指標の研究を行うため、「ナショナルミニマム研究会」を開催した。10回にわたる議論を重ね、2010（平成22）年6月には中間報告を取りまとめたところである。

図表 2-3-4 ナショナルミニマム研究会中間報告（平成22年6月）のポイント

ナショナルミニマムの考え方	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ナショナルミニマムとは、国が憲法25条に基づき全国民に対し保障する「健康で文化的な最低限度の生活」水準。</li> <li>○ 主に所得や資産等の経済的指標で捉えられてきたが、人間関係や社会参加等の社会的指標との関連を見ることが重要。</li> <li>○ 生活ニーズは多様であり、実態を正確に把握するためには、複数の指標を複合的に参照することが必要。</li> </ul>
ナショナルミニマムの基準	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 最低生活費については、水準均衡方式を基本としつつ、マーケットバスケット方式も含め新たな手法による多角的な検証が必要。</li> <li>○ 最低生活費は、生活扶助基準のみならず、最低保障年金、最低賃金、社会保険料、自己負担等の設定にも活用される社会保障制度等の共通の基準となる。</li> </ul>
ナショナルミニマムの保障のための施策	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ライフサイクル中の様々なリスクに対応して、生活保護のみならず、年金、最低賃金、雇用保険、医療保険、子ども手当等の社会保障・雇用施策によってナショナルミニマムを保障。</li> <li>○ 就労促進の強化によるトランポリン型の生活保護制度、住宅手当等の第二のセーフティネットの拡充などが課題。</li> </ul>
ナショナルミニマムの保障責任、国と地方の関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ナショナルミニマムの最終的な保障責任は国が負う。国民の生命・生活に重大な影響を及ぼす場合などは、国が規定するナショナルミニマムの考え方が、地方との役割分担の議論の前提となる。</li> <li>○ 地域主権は積極的に実現するべきだが、ナショナルミニマムに上乗せされる形で地方の独自性が発揮されるべき。</li> </ul>
貧困・格差是正と経済成長	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 社会保障により多くの人々が挑戦できる環境を整備し、広く国民全体の能力を活かすべき。貧困・格差の是正と経済成長には、現金給付に加え、現役世代に対する社会サービス給付の充実が必要。</li> </ul>

※専門的検証を深めるべき課題（①低所得者の消費実態から見た最低生活費の分析、②貧困・格差に起因する経済的損失の推計）について別途作業中。

中間報告では、ナショナルミニマムに関するこれまでの議論が整理され、例えば、ナショナルミニマムの考え方については、①ナショナルミニマムとは、国が憲法25条に基づき全国民に対し保障する「健康で文化的な最低限度の生活」水準であること、②これまで主に所得や資産等の経済的指標で捉えられてきたが、人間関係や社会参加等の社会的指標との関連を見ることが重要であること、③生活ニーズは多様であり、実態を正確に把握するためには、複数の指標を複合的に参照することが必要であることなど示されている。<sup>\*1</sup>

中間報告では、①低所得者の消費実態から見た最低生活費の分析や、②貧困・格差に起因する経済的損失の推計といった引き続き専門的検証を深めるべき課題についても検証状況が報告されている。特に後者については、高卒者について2年間の集中的な職業訓練<sup>\*2</sup>により就労した場合、約460万円の経費に対し、最大1億円を超える効果があるとの推計が示されている（図表2-3-5）。

\*1 EUでは単に経済的指標だけでなく健康や学歴などを含めた貧困状況を表す「社会的保護と社会的包摂に関する指標」が示されている（図表2-3-6）。

\*2 アメリカにおける若者向け職業訓練プログラム（Job Corps プログラム）を参考とした集中的な職業訓練を想定している。

図表 2-3-5 貧困層に対する積極的就労支援対策の効果の推計

若い頃に集中的に職業訓練を行えば最大で1億円を超える効果も

\*高卒者について、「2年間集中的に職業訓練を実施し（約460万円：アメリカにおける若年者向け職業訓練プログラム（Job Corps プログラム）を参考とした）、正規雇用で就労し続けた場合」と、「職業訓練を受けずに生活保護を受給し続けた場合」の行政経費の差を推計したもの。

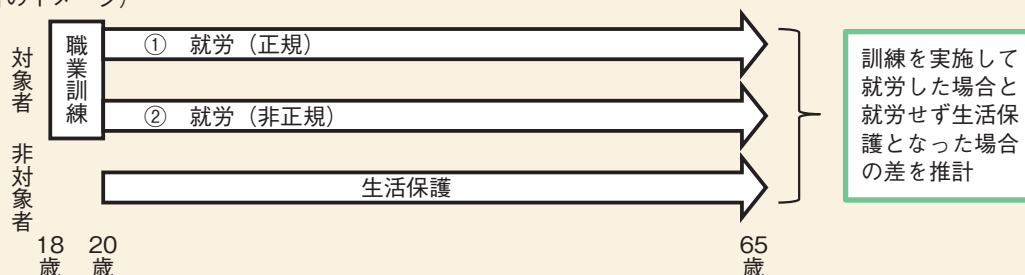
○職業訓練プログラムによる効果\*の推計

\*（就労により納付される社会保険料・税金納付額）+（就労しなければ生涯に受給した生活保護費）-（職業訓練プログラム費用）

	男性	女性
①プログラム後正規就労	9,374～11,005 万円 (21,317～23,105 万円)	7,226～8,722 万円 (14,998～15,239 万円)
②プログラム後非正規就労	7,188～8,580 万円 (13,232～13,591 万円)	5,592～7,591 万円 (8,514～9,849 万円)

※（ ）内は、就労により納付される所得税額及び社会保険料額の推計の基になった生涯稼働所得

（推計のイメージ）



資料：2010年6月10日第10回ナショナル・ミニマム研究会における国立社会保障・人口問題研究所阿部彩部長報告「[「貧困・格差に起因する経済的損失の推計」作業チーム中間報告「貧困層に対する積極的就労支援対策の効果の推計」]に基づき厚生労働省社会保障担当参事官室において作成。

図表 2-3-6 EUにおける社会的保護と社会的包摂に関する指標（2008年）

①a	貧困率	再分配後世帯等価所得が中央値の60%以下の世帯に属する人数の割合
①b	貧困ギャップの相対的中央値	貧困線以下の所得の者の中央値と貧困線の差異
①c	貧困の継続	過去3年のうち少なくとも2年において、世帯等価所得が中央値の60%以下の世帯に属する人数
②	所得分配率	所得五分位階級で最下層に対する最上層の所得の比率
③	健康寿命	0歳、45歳、65歳の者が健康な状態で生活することが期待される年数
④	低学歴率	18-24歳の者のうち、セカンドエデュケーション以下で、最近4週間以内に教育・訓練をうけていない者の割合
⑤	1人も就労者のいない世帯に属する人数	1人も就労者のいない世帯に住む0-59歳の割合
⑥	公的社會支出の見積もり	GDPに占める全公的社會支出（年金、医療・介護、教育、失業者）の年齢ごとの見積もり（現在のレベル、見積もられる変化）
⑦a	高齢者所得の相対的中央値	65歳以上の所得の中央値を65歳未満の所得の中央値で割った率
⑦b	総合代替率	50-59歳までの個人の労働収入の中央値と比較した年金以外の公的扶助を除いた65-74歳までの個人の年金収入の中央値
⑧	医療における自己申告の対処されていない必要性	所得5分位階級ごとの、金銭的問題、待ち時間の問題、距離の問題を理由とした、医療における自己申告の対処されていない必要性。最近12カ月の間の一般医や専門医への訪問数とともに分析。
⑨	時期を固定した貧困リスク	インフレを調整した、2004年の収入から積算した貧困線以下の収入の者の割合
⑩	中高年の雇用率	55-59歳及び60-64歳の年代に占める被用者の割合
⑪	労働者の貧困リスク	被用者に分類され、貧困リスクがある者
⑫	雇用率	15-64歳までの被用者と失業者の割合
⑬	地域結束度	加重国家平均による地域の就職率の標準偏差
⑭	一人当たり総医療支出	一人当たり総医療支出

EUでは、貧困を測る上で収入だけではなく様々な指標によっている

※社会的包摂：貧困や社会的排除の状態にある人々が、経済、社会及び文化的な生活に参加し、当該地域社会において一般的だと考えられる標準的な生活水準及び福祉を享受するために必要な機会や資源を得ること、及び生活に影響を与える意思決定に参加を進め、基本的人権が保証される状況

資料) EU (2008) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions

### コラム 相対的貧困率とは？

OECDが発表している2000年代半ばの相対的貧困率によると、日本の相対的貧困率は  
全体 14.9% (OECD 30か国中 27位)  
子ども 13.7% (OECD 30か国中 19位)  
と先進国の中では下位のグループに属しているということが明らかになっています。

では、相対的貧困率はどのような状況を表現していることになるのでしょうか？

まず、相対的貧困率の計算方法を見てみましょう。相対的貧困率は、

- ① 世帯の可処分所得（収入から税金や社会保険料を除いた所得）を算出し、
- ② 世帯人数の差を調整した1人当たりの所得（世帯所得を世帯人員の平方根で割ったもの）を計算して世帯に属する各人の所得（等価可処分所得といいます）とする。
- ③ ②で算出した等価可処分所得にそってすべての人を所得の低い順に並べ、その真ん中の人の等価可処分所得（中央値）を決定し、
- ④ ③で求めた中央値の半分を貧困線と定め、
- ⑤ 貧困線を下回る等価可処分所得の人の割合を相対的貧困率と決める。

として算定されます。相対的貧困率という指標

の特徴は、資産（貯金や土地など）や現物給付（医療保険や介護保険の給付や保育に係る給付など金銭以外のサービスとして支給される社会保障給付）を含まない可処分所得にのみ注目し、代表的な所得を基準としてその基準から一定程度（貧困ライン）を下回る所得しか得ていない人を相対的に貧困であるとするところにあります。従って、所得のみで計算出来ることから比較的試算が容易であり、各国比較や年次推移を行いやすい指標となっています。<sup>1</sup>

一方で、税金や社会保険料を除いた可処分所得の中央値を用いることから、中位所得者の税や社会保障負担と、低位所得者の税や社会保障負担の相対関係によって、高くなったり低くなったりする指標であること、また、日々の生活においては資産の有無や人間関係などの様々な生活環境の違いによっても生活水準のとらえ方が異って感じられるため、相対的貧困率では分からない状況があることにも留意する必要があります。

貧困の実態を把握することは多くの困難を伴いますが、相対的貧困率はその手がかりとなるものです。様々な政策が指標に与える影響も踏まえながら、貧困問題に対応していくことが重要です。

<sup>1</sup> この他、貧困を測る指標には、生活の必需品を基準としてそれを満たさない状況にあることを貧困とする「絶対的貧困率」というものもありますが、各国によって生活水準や生活必需品が異なることが指摘されており、先進諸国間の比較を行う場合には相対的貧困率が用いられています。