

# 博士論文の要旨および 博士論文審査結果の要旨

氏 名	任 琳
学位の種類	博士（経済学）
学位記番号	経済博甲第6号
学位授与の日付	2014年3月17日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
博士論文題目	<b>生活保護制度の研究</b> —全国都道府県および大阪市区分析を手がかり に改善・改革を検討— A Study on Social Assistance Schemes in Japan —Examining Schemes for the Improvement and Reform with Analysis by Prefecture and Osaka City Ward—
論文審査委員	主査 伊代田光彦 教授 副査 竹原 憲雄 教授 副査 桂 昭政 教授

## &lt;博士論文の要旨&gt;

## 生活保護制度の研究

—— 全国都道府県および大阪市区分析を手がかりに  
改善・改革を検討 ——

任 琳

## 1. 問題意識

近年、日本経済の落ち込み、少子高齢化の進行などの影響を受け、日本の生活被保護世帯数、保護率がともに上昇傾向である。特に、2008年の秋リーマンショック後、上昇率が著しくなってきた。日本経済の停滞により、国民が将来の年金、介護、医療などという福祉に対して様々な不安を感じる。日本の生活保護制度は公的扶助の中心であり、所得再分配政策の一つとも言える。何らかの理由で貧困で苦しんでいる人には、最低限度の所得保障を行う。社会保障の中で生活保護制度は最後のセーフティー・ネットとして機能を果たしている。しかし、近年、日本の生活保護制度は様々な問題を抱えている。例えば、経済の落ち込みにより、生活保護基準が最低賃金を上回る問題、高齢世帯の受給者が多いため生活扶助より医療扶助が生活保護費の半分近くを占める問題、一旦、生活保護を受給すると抜け出すのが難しいという受給期間の長期化問題、貧困対策の一つであるにもかかわらず、生活保護の捕捉率が低い問題、過剰診療や「貧困ビジネス」といった生活保護の「不正化」問題、および日本の国民生活水準の向上にもかかわらず生活保護率の地域格差が拡大したままである問題がある。生活保護制度の問題は歴史的、社会的、経済的など様々な分野と関連している。本論文では歴史的経緯に遡って、制度に関連する問題点を掘り下げる。そして、社会的、経済的要

素を考えた上で、日本全国と大阪市について生活保護率に関する実証分析を行う。さらに、生活保護の改善・改革の方向性について、諸外国の経験および実証分析を踏まえ、総合的に論じる。

生活保護率の影響要因を探求するために、日本47都道府県および大阪市区別のデータを用いて、実証分析を行う。本論文では、先行研究および生活保護の実態を踏まえ、生活保護への関連諸指標を提示し、その基本統計量および相関関係を確認した上で、重回帰分析を行った。本論文で行われた重回帰分析の検証は決して生活保護率との間の因果関係を示すものではないが、これらの分析結果は生活保護制度に関する改善・改革を検討する際に計量的な根拠として利用できる。さらに、生活保護制度に関する様々な問題は大阪府で集中的に表れている。従って、生活保護問題が突出している大阪府の研究は日本の生活保護制度の改善・改革に有意義な貢献をなすであろう。

## 2. 本研究の目的と意義

**【目的】** 社会保障の最後のセーフティー・ネットと言われる生活保護制度は、生活保護率の急上昇に伴って、生活保護費も増加してきた。現行の生活保護制度は人口構造、産業構造、および社会構造の変化に対応できておらず制度疲労が生じている。加えて、年金、保険、医療制度などの不備のため、他の制度から漏れてくる者の受け皿となっている。このような背景の下で、本研究は日本の生活保護制度の改善・改革の方向性を探ることを研究目的とする。

**【意義】** 本研究を通じて、先行研究の希薄な生活保護に関する分野に貢献できることを望んでいる。実際には、日本全国および大阪市区別のデータを用いて、生活保護率の影響要因に関する実証分析（重回帰分析）を行う。特に、生活保護問題が突出している大阪府に焦点を合わせ、生活保護制度に関する改善・改革への提案について論議する。また、生活保護制度に関する改善・改革の方向性を示す際には、日本の生活保護制度に関する歴史的経緯を遡って、生活保護に関する政策変化が生活保護率および生活保護制度にどの

ような影響を与えてきたかを探求する。生活保護に関する歴史的経緯の中で生じている問題に対する改善・改革提案を検討する。次に、諸外国の公的扶助に注目し、近年の諸外国の改革を踏まえて、今後の日本公的扶助の中心である生活保護制度の改善・改革提案を検討する。最後に、全国47都道府県と大阪市区別実証分析の結果から日本の生活保護の問題の改善・改革提案を検討する。以上のような三つの角度から日本の生活保護制度の改善・改革を検討し、総合的に論じるのも本研究の大きな意義であろう。

### 3. 本論文の構成

序章 問題意識（研究の目的および意義）

第1章 先行研究および論文の構成

第2章 日本の生活保護制度

第3章 大阪市の生活保護

第4章 生活保護制度の改善・改革

第5章 結び

### 4. 本論文の概要および分析結果

序章では、本研究の背景、目的および意義を示した。

第1章では、日本の生活保護に関する先行研究を整理した上で、日本の生活保護に関する先行研究は年金や保険などと比べるとかなり少ないことが明らかである。大阪市の生活保護に関する研究文献は極めて少ないことも明らかであった。このように先行研究をサーベイし、論文の研究目的および論文の方向性を示した。次に、研究目的を明らかにしたうえで、本論文の構成概要を示した。

第2章第1節では、生活保護制度の概念、扶助種類、四つの原理、四つの原則、および生活保護給付基準の変遷などの視点から生活保護について概観した。近年、日本の経済成長の低迷にもかかわらず、生活保護扶助基準は

2005年から2010年まで前年度と比べ、改定率はゼロであった<sup>1)</sup>。生活保護基準の在り方も検討する必要があることを指摘した。また、日本の公的扶助制度の中心である生活保護制度は社会保障の一部であるため、日本の社会保障の歴史的推移を整理した。日本の社会保障の特徴を掴むため、イギリス、ドイツ、アメリカと比較した。その結果、現在の生活保護制度の問題は社会保障制度不備の受け皿となっていることが分かった。

第2節は、近年の日本生活保護の動向について図表、データで示した。生活被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移を観察すると、1995年までは低下傾向にあり、あまり問題化されなかった。しかし、その後右上がりになり、2008年のリーマンショック後に著しく上昇している。次に、生活保護費類別で見ると、医療扶助が依然として高い割合を占めることも明らかである。さらに、生活保護の受給世帯を見ると、高齢化の影響で高齢者世帯が約半分を占めている。稼働能力を持ってない高齢者と傷病・障害者世帯で約8割を占めていることが特徴である。最後に、保護の開始理由から生活保護の受給者の特徴をみると、近年、日本経済の低迷により、収入が減少という他の理由で生活保護を受給する世帯が増えている。生活保護の現状、実態を踏まえ、現在の日本生活保護が抱える問題を明らかにした。

第3節は、実証分析によって、諸変数と生活保護率との関連性を検証した。まず、基本統計量および相関行列を示した。生活保護率と高齢単身世帯比率、離婚率、平均世帯人数、母子世帯、借家率、単身世帯比率、および失業率との相関関係が確認できた。次に、47都道府県の生活保護率を被説明変数とする重回帰分析を行った。その結果、組合せパターン [高齢単身世帯、母子世帯、および借家率]、[高齢単身世帯、母子世帯、離婚率、および単身世帯比率]、および [高齢単身世帯、平均世帯人数、および失業率] について、それぞれ説明力のある結果が得られた。

このような実証分析を踏まえ、生活保護の改善・改革に向けて、政策含意

---

1) 厚生労働省「国民の福祉と介護の動向・厚生指針」2013/2014版のデータによると、2005年から2012年まで162,170円に据え置きであった。

を以下のように論じた。(1) 日本では生活保護の受給世帯の割合でみると高齢者世帯が多く、さらに、高齢化が生活保護率に強く影響を与えることによって、無年金・低年金の高齢者には生活保護制度ではなく、年金制度、医療制度および福祉サービスで対応すべきであろう。(2) 離婚率の上昇によって母子世帯の上昇も予測され、日本では男性中心である雇用システムが崩れつつある背景下で、賃金の男女間格差の縮小を考慮すべきである。また、生活保護に至る母子世帯生活支援サービスの充実により、子どもの貧困連鎖を歯止めする必要があるだろう。(3) 借家率と生活保護率の分析から、低所得者層を含む住宅サービス提供の問題を検討する必要があるだろう。そのためには低所得層と居住実態の分析が望まれる。(4) 近年、核家族化の進展によって、日本ではかつて伝統的な家族の絆が崩れつつある。家族内で老親の介護はできなくなり、国が代わりに行わなければならなくなった。今後の社会福祉を含めて、改善・改革を行う必要があるだろう。(5) 経済の落ち込みにより、失業者が直接に生活保護に至らないように、社会保障制度の第2セーフティ・ネットを充実する必要があるだろう。

第4節は、生活保護制度、生活保護実態、および47都道府県の分析結果を踏まえ、日本の生活保護が抱える問題を総合的に6点指摘した。

**第3章**では、生活保護問題が突出している大阪市を中心に分析・論議した。近年、生活保護率の上昇によって、大阪市の財政は大きな負担を迫られ、日本の生活保護問題が集中的に大阪市の現れている。しかし、生活保護に関する参考文献は少なく、大阪市の研究文献は極めて少ないことが明らかである。これから、日本の生活保護制度の改善・改革には大阪市の生活保護率の分析が重要な意義を持っていると思われる。

第1節では、大阪市の生活保護の現状を明らかにした。生活保護率の上昇が日本全国より顕著である。さらに、大阪市区別の生活保護率を見ることによって、大阪市区の生活保護率に大きな格差が存在していることも明らかになった。大阪市生活保護の実態把握を通じて、大阪市では日本の生活保護問題も突出していることが明らかになった。

第2節では、大阪市の生活保護率が高い原因に関しては、先行研究・資料を参考にし、大阪市「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」で挙げられる諸要因を含めて、図表やデータで示した。そのうえで大阪市の生活保護率に関連する指標について検討した。

第3節では、関連指標が大阪市区別の生活保護率にどのような関連性があるか実証分析で明らかにした。先行研究の鈴木(2006)は12政令指定都市別のデータを用いて、大阪市の生活保護率の影響要因を掴み、大阪市の独自の影響要因を指摘した。それに対して、本論文では大阪市に絞って、さらに市区別分析によって、大阪市の生活保護の特徴を裏付けた。

大阪市および市区別の研究を通じて、レーダーチャートの分析によって生活保護率に影響する共通の関連指標のほか、それぞれの区では突出している特殊な指標が存在していることも分かった。次いで、大阪市区別のデータを用いて、生活保護率(被説明変数)について、高齢単身世帯割合、借家率、離婚率、および失業率を説明変数として重回帰分析を行った。モデルの説明力の高い結果を得た。

レーダーチャートの分析により、全国比でみると大阪市では65歳以上の単身高齢者世帯の割合が高いことが特徴的である。さらに、西成区では単身高齢者(男性)の割合が著しく高いことも明らかである。上述の検証により、大阪市政は生活保護率の影響について、高齢者世帯が多いと指摘したが、本論文では具体的に単身高齢者世帯に注目した。今後、高齢化の進行の中で、高齢者世帯の特徴に合わせてどのような福祉サービスを提供すべきだろうか問われる。

先行研究および大阪市政などの指摘を踏まえ、実証分析の結果について以下のように指摘した。①大阪市の特徴として生活保護率と単身高齢者世帯の割合の相関関係は強い。借家率は資産や困窮の程度を図る重要な要因と考えられる。単身高齢者世帯、借家率および失業率を説明変数とする場合の回帰係数は0.945であり、説明力が大きいことが明らかである。②突出している西成区と浪速区を除いても0.816という決定係数を得られ、説明力がある。③

借家率の代わりに離婚率を入れた場合も、説明力があることが分かった。④西成区と浪速区を除いた結果では決定係数の値が低いけれど、有意な説明力を持つ結果が得られた。

この分析を通じて、離婚率と完全失業率が生活保護率の重要な影響要因であることも明らかとなった。大阪市の離婚率と完全失業率のデータを観察すると、全国および大阪府より高いことも明らかであった。このような要因について大阪市区別分析により影響を確認することは重要な意義を持っている。市区別分析のもう一つの特徴であるのは、生活保護率と借家率の関連を示すことができた。借家率は資産や困窮の程度を図る重要な要因と考えられるので、更なる分析が求められる。これらの分析によって、大阪市の生活保護率の影響要因を明らかにした。さらに、大阪市の指摘を確認したうえで、高齢単身世帯と借家率も重要な影響要因であることを明らかにした。

第4節では、大阪市区別の分析結果を踏まえ、大阪市プロジェクトチームの政策提案について総合的に論じた。まず、生活保護の問題を解決するために、大阪市プロジェクトチームは2年間をかけて研究成果、改革提案をまとめた。それぞれの成果、改革提案について、本論文の分析結果を参考にし、大阪市への政策含意に係わる論議をした。

①大阪市の高失業率に対して、大阪市政府は地方と国の役割分担を求め、さらに、就労へのインセンティブについて国の制度設計を指摘している。また、高失業率の影響から、高齢者層には「年金制度と整合する別の生活保護制度」を国に要求している。本論文では、大阪市の高失業率に対して、生活保護受給者の就労へのインセンティブを引き出すことが重要であることも認識した。しかし、生活保護受給世帯の内訳を観察すれば、大阪市では高齢世帯、傷病・障害世帯は83.3%（平成23年版大阪市の「健康福祉統計集」のデータ）を示している現状から、就労インセンティブの効果が小さいと思われる。大阪市の高失業率に対して、失業して直接に生活保護に至らないように、失業保険と生活保護の間に第2のセーフティー・ネットの充実が求められる。国の一定の就労支援基準を定め、大阪市あるいは大阪府の産業



構造の変化に応じて、労働技術の訓練、教育などのプランを設定することが必要であろう。また、大阪市政府は高齢者層には「年金制度と整合する別の生活保護制度」を指摘しているが、具体的にはどのような制度が明確にしていな。この点について、本論文では無年金・低年金者には「最低年金保障制度」の導入を主張している。

②大阪市の生活保護の適正化について、生活保護法の改正を指摘し、自治体の調査権限の強化を求める。また、過剰な医療行為の審査や医療費の一部自己負担の導入なども求める。厚生労働省は「生活保護法の一部を改正する法律案」を第185回国会（臨時会）に提出し、国会で成立した（2013年12月6日）。これによってこれらの問題に対して一定の改善が図られている。大阪府市政が改革提案する自治体の調査権限の強化について、今回の生活保護法改正案は「福祉事務所の調査権限を拡大する」と明記している。不正・不適正受給対策の強化は、今後、日本の生活保護制度の見直しの方向性として示された。また、医療扶助の適正化については、大阪府市政は過剰な医療行為を審査するための電子レセプトの仕組みづくりや医療機関への指導を行う国の機関の創設や医療費の一部自己負担の導入などを国に求めている。医療扶助の不正受給について、大阪府市政の電子レセプトの仕組みづくりの活用も必要であろう。医療費の一部自己負担の導入については大阪府市政の提案もあったが、筆者は生活保護受給者の医療問題は医療保険制度の中で処理すべきであると考え。具体的には、生活保護費の生活扶助費に受給世帯の医療保険料を付加する。受給世帯は国民健康保険証で対応することが可能となる。病院の窓口では3割を自己負担して、その後、自己負担分を医療扶助として申請をする形で過剰な医療行為や医療費の不正などの問題もある程度防げると考えている。

③大阪府市政のプロジェクトチームの改革提案の生活保護費の国庫全額負担の主張について、日本ではここ数年、国は地方の負担を引き上げること、地方は国が全額負担をとお互いに主張している。諸外国の経験によると、ドイツでは稼働能力を持たないものに対する制度は社会扶助で対応し、自治体

の税財源で賄われる。一方、失業手当は失業保険料で、失業扶助が連邦負担となっている。ドイツと逆で、スウェーデンでは稼働能力を持たない高齢受給者などという「特定集団」は国の責任とし、稼働能力を持つ受給者の就労支援は基礎自治体が担当するのである。大阪市の実証分析によって、大阪市区別の生活保護率の変動係数が非常に大きいことが明になった。さらに、大阪市および市区別分析の結果、区により独自の突出した影響要因が存在することも明確であった。このような結果を踏まえ、生活保護対策については「地方分権化」の議論との関連で論議すべきであろう。生活保護に関する実務の責任を誰がどのように負うのかが本来の議論であろう。基本的な制度の運営・管理は一定の基準を維持したうえで、それぞれの地域の特徴や実状に合わせてきめ細かい対策は地方で担うべきであろう。

**第4章**では、上述の研究を踏まえ、生活保護制度の改善・改革について検討した。生活保護制度に関する改善・改革の検討は以下の3つの視点から行った。まず、日本の生活保護制度に関する歴史的経緯をたどる中で、生活保護に関する政策変化が生活保護率および生活保護制度にどのような影響を与えてきたかを探求した。生活保護に関する歴史的経緯の中で生じている問題に対する改善・改革提案を検討した。次に、諸外国の公的扶助に注目し、近年の諸外国の改革から今後の日本の公的扶助の中心である生活保護制度の改善・改革提案を検討した。最後に、全国47都道府県と大阪市区別実証分析の結果から日本の生活保護の問題の改善・改革提案を検討した。以上のような三つの角度から日本の生活保護制度の改善・改革を検討した。

第1節では、日本の生活保護に関する歴史的経緯の中で、年代別に生活保護制度の生活保護率への影響を確認できた。日本の生活保護率の説明要因分析(47都道府県実証分析)の結果に基づいて政策的含意を示した。生活保護率の影響要因として政府の政策を十分に考慮すべきであることが分かった。生活保護制度の政策提案は福祉思想に大きく左右される。例えば、代表的にはイギリスのウェッブ夫妻のナショナル・ミニマムから「ベヴァリッジ報告」、そして経済学者のケインズ(ベヴァリッジ案に対する強力支援)で

ある。日本は、諸外国の経験を学び、生活保護制度を構築してきた。生活保護制度に関する法律の改定、保護基準などを中心に議論されるばかりで、経済状況の変化に応じて、諸外国のような抜本的改革が行われていないことも指摘できるだろう。

第2節では、日本への示唆を求めるために、ヨーロッパを中心に諸外国の公的扶助に焦点を合わせ、近年の改革を概括する。ヨーロッパの動向を見ると、近年、「福祉国家」から「ワークフェア国家」への転換という意味が強い。それぞれの国の財政や経済状況が異なるが、就労支援政策は稼働能力層いわゆる低所得層までカバーするものとなっている。また、無年金・低年金者の高齢者に対してイギリスやスウェーデンのように最低保障年金制度で対応することが望まれる。しかし、「ワークフェア」の意味をどこまで浸透させるかについて注意すべきであろう。例えば、母子世帯の母親は家庭内で育児時間が就労に向けられると、本来の家族内のサービスが提供できなくなる。就労支援政策の一環として、それぞれの個人の実状を把握するのも重要である。従って、相談窓口のケースワーカーの知識・技術の体系を構築する必要がある。

第3節、47都道府県と大阪市区別の分析結果を踏まえ、その共通点と相違点を明らかにした。共通点、①日本の社会保障は日本型雇用システムを前提に年金、医療、失業保険が設計されている。しかし、経済構造および人口構造の変化により、無年金・低年金の高齢者が増え、中でも単身高齢者の場合、生活保護対象者となるケースが多い。②離婚率、失業率、および借家率については47都道府県分析も大阪市区別分析でも有意な関連を示す。日本の生活保護制度の改善・改革の際にこれらの指標も考慮すべきであろう。相違点では、全国と比べ大阪市区の特徴は高い生活保護率とそのバラツキの大きさである（2010年では24区の変動係数は80.6であり、西成区を除く23区の変動係数は47.8である）。このような結果に基づいて、国に一律の改善・改革を求める一方、市区別の相違についてはそれぞれの独自の要因に重点を置いたきめ細かい改善・改革を考慮すべきである。

第4節では、歴史的な視点、実証分析の結果、および諸外国の公的扶助に対する改革の経験を踏まえ、改善・改革について検討した。ヨーロッパ諸外国では、近年の経済状況の変化に伴う雇用状況の変化の中で、「福祉国家」から「ワークフェア国家」への転換が改革の動向である。日本ではかつて生活保護に関する論議は生活保護基準中心であった。高度経済成長期から社会保障制度が日本の雇用システムを中心に構築され、生活保護制度に関する問題はあまり顕著でなかった。しかし、近年の経済構造および人口構造の変化の中で、日本の公的扶助には抜本的な改革が必要となっている。生活保護の受給世帯を見ると、高齢者世帯が約半分を占める。高齢者の最低生活保障を生活保護で対応する例は諸外国ではあまり見られない。低年金・無年金者に対して、諸外国では生活保護制度と別に最低年金保障制度や医療保険制度で処理されている。

また、経済の落ち込みによって、日本の伝統的な雇用システムが崩れつつある。このような背景下で、低賃金所得者の貧困問題がある。この点に対して、諸外国における広い意味の「ワークフェア国家」により、就労支援サービスの対象者を非正規労働者、低賃金労働者まで含む視点は、日本への示唆となる。

実証分析の結果から、借家率の影響要因について、生活保護の予備軍となりそうな低所得者世帯への社会福祉サービスの充実が望まれる。例えば、住宅供給サービスなどの検討が必要となろう。離婚率、母子世帯という要因からみると、日本の男女賃金格差是正、女性の働く職場の処遇の男女格差の是正、離婚した男性の扶養義務の要求などという強い政策が必要であろう。

大阪市の生活保護率問題の改善・改革について、全国との共通問題は一律の政策で対応するとともに、市区別に独自の要因に対しては市区別に対応する。橋下市長は市区別対応を指示している。この方向性に対して、大阪市区別実証分析は有意義な示唆を与えるであろう。

最後に、日本の生活保護制度に関する6点の問題点を総合的に論じた。日本の生活保護制度に関する問題の解決には社会保障制度との一体的改革を進

める必要がある。日本の社会保障制度に関する改革を実現することは非常に困難な状況にある。生活保護率の低下、生活保護費の減少に関しては改善の積み重ねが有効であろう。

**第5章**では、生活保護制度の実態と問題点を実証的に明らかにし、改善・改革の方向性を提示するのが論文の目的である。全国47都道府県についても大阪市区についても、実証分析を行った。このような研究を通じて、改善・改革提案に役立たせることを意図している。このために本研究は生活保護について、制度の歴史的変遷、生活保護現状の問題、生活保護率の関連諸指標の検証、および諸外国における公的扶助の改革の検討など様々な角度から生活保護について総合的に論じた。

次に論文の各章の概要を示し、本論文の独自性と改善・改革の方向性について以下のようにまとめる。

**[独自性]** 第1に、生活保護に関する先行研究は年金、保険などと比べると少ない。実証分析による生活保護制度の改善・改革文献はさらに少ない。生活保護問題を抱える大阪市に関する文献は極めて少ない。本論文は生活保護について総合的に論じ、実証分析に関しては全国47都道府県および大阪市区別について分析した。第2に、生活保護率の影響要因について、実態分析および先行研究を参考にして、関連諸指標を挙げ、その基本統計量および相関行列を示した。それを踏まえて、重回帰分析によりモデルの説明力を検証した。日本の生活保護の現状、生活保護率に関する影響要因についての検証を踏まえ、生活保護制度の問題点を6点総括的にまとめた。第3に、大阪市の市区別分析によって、生活保護制度の問題が集中的に大阪市で現れていることを検証するとともに、市区別の実証分析によってそれぞれの関連指標が市区でどのような関連性を持つかが明らかになった。このような分析結果は大阪市の提案を評価するにあたって参考となるであろう。第4に、生活保護の6点の問題点の解決に答えるため、歴史的経緯に遡って、さらに諸外国の経験からの示唆を得て、最後に本論文実証分析結果に関わる政策論議に基づいて、3つの視点から生活保護制度への改善・改革の方向性を示すのは本

論文のユニークさであろう。

**[改善・改革の方向性]** ①47都道府県および大阪市区別の分析によって生活保護率上昇に関連する諸変数が明らかになった。これによって、日本の生活保護の改善・改革への政策的含意について論じることができた。大阪市区別の分析結果によると、大阪市区には大きな格差が存在するため、市区特有の影響要因に留意する必要がある。すなわち、全国あるいは市の共通要因に対する改善・改革には一定の効果が期待されるが、市区の独自の要因に対するきめ細かい改善・改革は市区別に検討すべきであろう。国と地方の役割分担を明確にしたうえで、効率かつ効果的な最後のセーフティー・ネットを構築することが望まれる。生活保護費の全額国庫負担については「地方分権化」との関連で論じる余地があるが、所得扶助、住宅扶助という所得サービスと介護、医療扶助という福祉サービスなどは大阪市区の実状に合わせて提供することも必要であろう。

②生活保護制度に関わる改善・改革には、高齢者、障害・傷病者の生活保障は年金制度の中で処理し、高齢者、障害・傷病者の医療は医療保健制度の中でカバーするという社会保障制度と一体的に改革を進めることが望まれる。年金、保険制度の改革についてである。生活保護受給する高齢者、傷病・障害者の状況が違うが、それぞれの最低保障年金を設定する。医療扶助の改善には、生活保護受給者は医療保険の対象となる前提で医療保険の3割を生活保護の医療扶助で負担する。労働市場から生活保護に直接に至らないように非正規労働者の失業保険の加入を強化する。すなわち、年金保険制度、失業保険制度、および医療保険制度と生活保護制度の間にきちんと第2セーフティー・ネットを整備したうえで、諸外国の「ワークフェア」を検討すべきであろう。

③生活保護制度は本来、低所得者および貧困者の最低生活を保障するという主旨である。生活保護予備群、低所得者に対する支援策を充実することが求められる。就労支援策を積極的に推進するのみならず、最低賃金と生活保護との基準問題を解決するとともに、年金保険に加入できない非正規労働者

対する制度の強化も必要であろう。

また、生活保護の予備群と呼ばれるシングルマザー、低所得者層に対する支援政策の充実も求められる。例えば、47都道府県および大阪市区別の分析結果から、「借家率」が影響要因であることも明らかになった。大阪市のよう大都市ほど土地の価値が高く、家賃も高いのは当然である。実態分析をまたねばならないが、低所得層の貧困化に関わる要因であろう。低所得層向けの住宅支援サービスの充実を検討すべきであろう。他に、子供の貧困連鎖を歯止めするため、幼い子供の育児サービス、子供の教育の実質無料化などのサービスの充実を生活保護の項目としてではなく、社会的サービスとして提供することを検討する必要がある。このような予防政策の実現は、結果的には生活保護費の減少につながると思われる。

**【残された課題】** 最後に、本論文で残される課題について述べる。1),生活保護率の上昇原因について本論文では、残念ながら時系列分析で説明力がある結果は得られなかった。今後、追加変数を加えて更なる研究をする必要がある。2),生活保護基準と最低賃金との「整合性」をめぐる議論については、今後検討すべき課題である。3),充実した社会保障が経済成長率への阻害要因になるかどうかについて、今後の統計データで影響度を確認する必要がある。4),経済の離陸を目指しているアジア諸国にとって、日本の生活保護制度あるいは社会保障制度の経験が参考になりうるかどうかを検討することも課題として残る。

**<博士論文審査結果の要旨>**

論文提出者：任 琳

論文題目：生活保護制度の研究

—全国都道府県および大阪市区分析を手がかりに改善・改革を検討—

学位申請の種類：甲（課程博士，経済学）

**審査報告書目次**

1. 論文の意図と構成
2. 各章の概要
3. 概評
4. 結論

**1. 論文の意図と構成****問題意識**

新生活保護法発足（1951年）以来，生活保護率は1995年まで長期的に減少傾向を示したが，その後上昇し，特にリーマンショック以後急上昇している。2012年には，制度発足後生活被保護人員は最高を記録している。保護率の急上昇とともに，近年，生活保護制度にかかわる様々な問題が生じている。生活保護制度は最後のセーフティ・ネットとして機能を担っている。特に大阪市は生活保護率が突出しており，深刻な財政社会問題となっている。2009年に，この問題に関するプロジェクトチームが結成され，2年余の検討を経て国への生活保護制度改善の要請がなされた。

しかし，この要請に対する評価をはじめ，実証分析を踏まえた生活保護制度の体系的な改善の方向は定まっていない。生活保護世帯が急拡大しながら，生活保護財政が圧縮されている現況からすると，生活保護制度の本来の機能回復・強化が急務となっている。



## 研究目的と意義

生活保護制度の実態と問題点を明らかにし、その改善・改革案の方向性を検討するのが本研究の目的である。その際、3つの視点からこの問題に総合的にアプローチする。第1は生活保護制度の歴史的経緯に遡って問題を明らかにする。第2に、諸外国の社会保障の制度改革について検討する。第3に、全国47都道府県別の分析、特に大阪市区別実証分析を手がかりとして分析する。

## 論文の構成

序章 問題意識（研究の目的および意義）

第1章 先行研究および論文の構成

第2章 日本の生活保護制度

第3章 大阪市の生活保護

第4章 生活保護制度の改善・改革

第5章 結び

## 2. 各章の概要

### 序章

序章では、研究の背景（問題意識）、目的および意義が説明されている（上記1）。

### 第1章 先行研究および論文の構成

第1章では、日本の生活保護に関する先行研究を、(1) 様々な角度からの生活保護制度に関するものと、(2) 生活保護率の実証分析に関するものに分けて示す。いずれも年金、保険等と比べてかなり少ないことが明らかであり、実証分析に関する研究はさらに少ない。先行研究をサーベイし、論文の研究目的と方向性を示したうえで本論文の概要を示す。

## 第2章 生活保護制度について

第2章では、第1に、日本の社会保障の歴史的推移を整理し、欧米（英独米）と比較しながら、現在の日本の生活保護制度の問題は社会保障制度の不備の受け皿となっていることを示す。第2に、近年の生活保護の動向について、図表、データで示すとともに、生活保護の現状、実態を踏まえ、日本の生活保護制度が現在抱える問題を明らかにする。

第3に、実証分析によって近年の生活保護率の影響要因を明らかにした。実態分析および先行研究を参考にして、生活保護率の関連諸指標を挙げ、その基本統計量および相関行列を示す。これらの観察を踏まえて重回帰分析を行う。その結果を踏まえて、関連諸指標についての政策含意について論じる。第4に、生活保護制度、生活保護実態および47都道府県の分析結果を踏まえ、日本の生活保護制度の抱える問題を総合的に指摘する。

## 第3章 大阪市の生活保護について

本章では生活保護問題が極めて深刻な大阪市の実態を研究する。

第1に、大阪市の生活保護率が高い原因の研究を行った。大阪市の「生活保護行政特別調査プロジェクト」が示す要因を含め、関連諸指標の基本統計量および相関行列を示し、これを踏まえて、回帰分析を行い、説明力を明らかにした。第2に、大阪市の市区別格差が大きい。そしてレーダーチャートによって、市区別特徴が相当異なることを確認した。（決定係数は0.945、突出した2区を除いても0.876）。

第3に、大阪市区別の分析結果を踏まえ、大阪市プロジェクトチームの政策提案について総合的に論じた。テーマは（1）失業率にかかわる地方と国との役割分担および就業インセンティブ、（2）生活保護の適正化、および（3）生活保護費の全額国庫負担についてである。

## 第4章 生活保護制度の改善・改革について

本章ではまず日本の生活保護の歴史的経緯の中で、年代別に生活保護制度

の保護率への影響を確認できた。政府の政策を十分に考慮すべきであることも分かったが、日本はヨーロッパのように経済状況の変化に応じて、抜本的改革が行われていないことを指摘できる。第2に、日本への示唆を求めるために、ヨーロッパを中心に諸外国の公的扶助に焦点を合わせ、近年の改革を概括する。ヨーロッパの動向をみると、「福祉国家」から「ワークフェア国家」への転換がみられる。第3に、47都道府県とさらに大阪市区別の分析結果を踏まえ、その共通点と相違点を明らかにする。その結果、国に一律の改善・改革を求める一方、市区別の相違についてはそれぞれ独自の要因に重点を置いた改善・改革を考慮すべきである。

第4に、歴史的経緯、実証分析の結果、および諸外国の公的扶助に対する改革の経験を踏まえ、改善・改革について検討した。①公的扶助の抜本的改革が必要である。低賃金、無年金者について、諸外国では生活保護制度とは別に最低年金保障制度や医療保険制度でカバーされている。②低賃金所得者の貧困問題がある。就労支援サービスの対象者を低賃金労働者まで含め、きめ細かい対策をとる必要がある。③生活保護率が突出し、市区別差異が大きい大阪市では特に市区別分権の対応が必要である。④日本の生活保護制度に関する問題点を総合的に論じた。社会保障制度と一体的改革を進める必要があるが、非常に困難な状況である。生活保護率、生活保護費の問題に関しては、社会保険制度や福祉サービスの改革と連携した着実な改善の積み重ねが当面は現実的な対処方向であろう。

## 第5章 結び

各章の概要を示し、論文の独自性について、以下の点を示す。

(1) 他分野と比べ生活保護制度に関わる先行研究は希薄である。(2) 日本の生活保護の現状、生活保護率への影響要因についての検証を踏まえ、生活保護問題の問題点を6点総括的に示す。(3) 市区別実証分析は大阪市の対応を考える場合参考資料となろう。(4) 3つの視点から生活保護制度への改善・改革の方向性を示すのは本論文のユニークさであろう。

**【改善・改革の方向性】** (1) 47都道府県および大阪市区別の分析によって生活保護率上昇に関連する変数が明らかになった。これによって、日本の生活保護の改善・改革への政策的含意を論じることができた。格差が大きいのでそれぞれの地域の特徴を考慮する必要がある。市区別格差が大きい。(2) 生活保護制度にかかわる改善・改革には、高齢者、障害・傷病者の生活保障は年金制度の中で処理し、高齢者、障害・傷病者の医療は医療保険制度の中でカバーするという社会保険制度と一体的に改革をすることが望まれる。任氏はこれに対して一定の案を提示している。(3) 生活保護制度は本来、低所得者および貧困者の最低生活を保障するという趣旨である。この点から生活保護予備軍、低所得者に対する支援策、非正規労働者、母子家庭、借家率などの問題について論議する。

**【残された課題】** ①生活保護率の時系列分析、②生活保護基準と最低賃金との「整合性」、③社会保障と経済成長との関連、および④日本の生活保護制度あるいは社会保障制度のアジア諸国への示唆である。

### 3. 概 評

本論文は、歴史的経緯、諸外国の経験および実証分析という3視点から生活保護制度の改善・改革を検討しその方向性を示すのが目的である。

第2章は、このテーマへの取り組み姿勢を示す。日本および世界の社会保障制度の歴史を素描する中で、現在日本が抱えている問題の源が示される。生活保護制度が抱える問題点を総合的に指摘する。広い視点からの議論や資料に基づく議論は慎重さの表れで評価に値する。

第3章は大阪市プロジェクトチーム会議録・資料を手掛かりに研究を進め、データを整備することによって問題点、特徴を明らかにしている。本章の実証分析に改善の余地があるとはいえ、先行研究の少ない大阪市しかも市区別分析は評価に値する。

第4章では先に示した3つの視点から改善・改革の検討が行われている。この方法的視点は評価に値しよう。これによって特にユニークな結論を導き

出しており、研究者に判断の根拠を提供することにはなろう。ここで一つ注目すべき点を挙げるならば、変動係数により、都道府県別、大阪市区別の保護率格差が大きい点に注目し、地域別、地区別にきめ細かい対応が必要であることを強調している点である。

第5章で任氏が提示する論文の独自性は認めうる点であろう。改善・改革に関する論議も多くは納得のいくところであろう。ユニークな点を含め、具体的な改善・改革案についてはさらに検討を加える必要があるが、幅広い視点から問題への方法論的接近、および3つの視点からの改善・改革の方向性の検討は正道といえよう。

残された課題に加え、第2章および3章での実証分析は基礎的なものであり、改善の余地があるとともに、計量分析の用語法についても不適切なものは改善されたが、なお改善の余地もなしとしない。

本論文は、解決を迫られている生活保護制度に対して、歴史的、実証的かつ国際的視点から改善・改革について検討し方向性を示したユニークな論文として、評価に値する。新規な大阪市区分析に加え、実証的および総合的分析は時宜を得た分析として関心を呼ぶ可能性がある。

#### 4. 結 論

学位申請者 任琳氏の本論文は、経済学分野において研究活動を行うに必要な研究能力およびその基礎となる学識を示しているものと判断できる。

このような判断の上に立ってさらに2014（平成26）年2月10日、最終試験を口頭試問で行った結果、合格と判定した。

以上の結果、学位申請者任琳氏は博士（経済学）の学位を授与される資格を有するものと認める。

審査委員（主査）	伊代田 光 彦
審査委員（副査）	竹 原 憲 雄
審査委員（副査）	桂 昭 政