

# 博 士 論 文

## 生活保護制度の研究

—全国都道府県および大阪市区別分析を手掛かりに  
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—**

桃山学院大学大学院経済学研究科

任 琳 (Ren Lin)

2014 年 1 月 10 日

# 目次

序章.....	1
1. 問題意識	1
2. 研究目的	2
3. 本研究の意義	2
4. 本研究の章概要	3
第1章 先行研究および論文の構成.....	4
1. 先行研究のサーベイ	4
1.1 様々な角度からの生活保護制度に関する先行研究	4
1.2 生活保護率の実証分析に関する先行研究	8
2. 論文の構成	11
第2章 日本の生活保護制度.....	14
はじめに	14
1. 生活保護について	14
1.1 生活保護制度	14
1.2 「相対的貧困率」と生活保護基準	16
1.3 生活保護給付の算定	19
1.4 社会保障の歴史的推移（世界と日本）	21
1.4.1 イギリスの社会保障の展開	21
1.4.2 社会保険の誕生—ドイツ	22
1.4.3 社会保障の誕生—アメリカ	22
1.4.4 日本戦後の歩み	23
2. 生活保護の実態	24
2.1 生活保護の動向	24
2.1.1 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移	25
2.1.2 生活保護費類別比率の年次推移	26
2.1.3 生活保護受給世帯数の年次推移	27
2.1.4 保護の開始理由別被保護世帯数の年次推移	28
2.2 生活保護の現状	28
3. 47都道府県の生活保護の実証分析	29
3.1 基本統計量	30
3.2 計測結果	32

3.3	政策的含意	33
4.	生活保護制度の問題点について	34
4.1	生活保護基準	35
4.2	高齢者の医療扶助	36
4.3	生活保護受給期間の長期化	37
4.4	生活保護の捕捉率	38
4.5	生活保護費の不正化	40
4.6	生活保護率の地域格差の存在	40
5.	結び	41
<b>第3章 大阪市の生活保護</b>		<b>43</b>
	はじめに	43
1.	大阪市の生活保護の実態	44
1.1	先行文献・資料	44
1.2	全国の生活保護の現状について	44
1.3	大阪府及び大阪市の生活保護の現状	47
1.4	大阪市の各区の生活保護の現状	49
2.	大阪市生活保護率が高い原因について	51
2.1	経済の低迷による失業率の増加	51
2.2	離婚率が高い	53
2.3	高齢化の進展	54
2.4	あいりん地域の影響	55
3.	大阪市区別の実証分析	56
3.1	レーダーチャートによる観察	56
3.2	基本統計量及び相関係数	59
3.3	重回帰分析	60
4.	大阪市の国への政策提案について	62
4.1	大阪市プロジェクトチームの改革提案について	62
4.2	プロジェクトチームの改革提案についての検討	64
5.	結び	66
<b>第4章 生活保護制度の改善・改革</b>		<b>69</b>

はじめに 69

1. 生活保護制度の歴史的経緯 70
  - 1.1 1950年代～ 70
  - 1.2 1960年代～ 71
  - 1.3 1970年代～1980年代前半 71
  - 1.4 1980年代後半～2000年代初頭 72
2. 諸外国の経験について 73
  - 2.1 イギリスの公的扶助制度の展開と課題 73
  - 2.2 フランスの公的扶助について 75
  - 2.3 ドイツの最低生活保障制度 75
  - 2.4 スウェーデンの社会扶助 77
3. 全国および大阪市区分析からの生活保護制度への示唆 78
  - 3.1 47都道府県の分析について 79
  - 3.2 大阪市区の分析について 80
  - 3.3 日本47都道府県と大阪市の分析の比較 81
    - 3.3.1 共通点について 81
    - 3.3.2 相違点について 82
4. 日本の生活保護制度の改善・改革について 84
  - 4.1 諸外国の経験からの示唆 84
  - 4.2 47都道府県の分析結果からの政策含意 86
  - 4.3 大阪市の提案および市区別分析からの政策含意 87
  - 4.4 生活保護制度の問題について 90
    - 4.4.1 生活保護基準の妥当性 90
    - 4.4.2 医療扶助の保険化 91
    - 4.4.3 受給期間の長期化を防ぐ 92
    - 4.4.4 保護すべき範囲内で救済する制度の改善 93
    - 4.4.5 不正受給に対する提案 94
    - 4.4.6 生活保護の地域格差の是正提案について 94
  - 4.5 一応のまとめ 94
5. 「生活保護法改正案」と「生活困窮者自立支援法案」について 96

**第5章 結び..... 97**

はじめに 97

1. 本研究の概要および結論 97
2. 本研究の独自性と改善・改革の方向性について 99

3. 本研究で残された課題 101

参考文献および資料..... 103

あとがき..... 109

## 図表目次

図表 1-1	社会保障関係費と生活保護費の年次推移（1998 年度～2013 年度）	12
図表 2-1	世帯類型別の最低生活水準の具体的事例（2012 年度）	18
図表 2-2	生活扶助基準額の年次推移（1946 年～2010 年）	19
図表 2-3	世界の社会保障の歴史推移	21
図表 2-4	社会保障総費用の国庫支出比率（構成比）	24
図表 2-5	被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移（1951 年度～2010 年度）	25
図表 2-6	生活保護費類別比率の年次推移（1951 年～2009 年）	26
図表 2-7	生活保護受給世帯数の年次推移（1958 年～2010 年）	27
図表 2-8	保護の開始理由別被保護世帯数の年次推移（1960 年～2010 年）	28
図表 2-9	47 都道府県の基本統計量	30
図表 2-10	生活保護率と関連諸指標の相関行列	31
図表 2-11	47 都道府県的生活保護率の分析結果	33
図表 2-12	日本の非正規労働者の年次推移（1984～2013*年）	35
図表 2-13	正社員・正職員と正社員・正職員以外の平均賃金（2012 年）	36
図表 2-14	世帯別の生活保護受給期間の構成比（2010 年）	37
図表 2-15	捕捉率の比較	39
図表 2-16	「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計」調査結果概要	39
図表 2-17	生活保護率と地域保護率の変動係数と地域所得変動係数	41
図表 3-1	被保護実人員数・保護率の年次推移（1952 年度～2010 年度）	45
図表 3-2	全国生活保護の世帯類型別の構成比の年次推移（1995 年度～2010 年度）	45
図表 3-3	被保護世帯の世帯類型別状況の単身者世帯の割合の推移	46
図表 3-4	生活保護率の(近年)上位 5 都道府県と全国平均の年次推移（1970 年～2010 年）	47

図表 3-5	大阪市、大阪府および全国平均の年次推移（1975 年～2010 年）	48
図表 3-6	大阪市生活保護の世帯類型別構成比（2011 年度）	49
図表 3-7	大阪市生活保護の世帯類型別構成比の年次推移（2005 年度～2010 年度）	49
図表 3-8	平成 23 年大阪市及び各区の被保護実人員数と生活保護率	50
図表 3-9	大阪市及び各区の 60 歳以上の被保護世帯人員の割合	50
図表 3-10	域内総生産（名目）の推移	52
図表 3-11	大阪市、大阪府と全国の完全失業率の推移	52
図表 3-12	全国、大阪府と大阪市の離婚率の推移	53
図表 3-13	全国、大阪市及び各区の 65 歳以上高齢者及び高齢単身者の割合(2010 年)	54
図表 3-14	西成区の被保護世帯類型別(2012 年 3 月)	56
図表 3-15	大阪市区別の総合的データ（2005 年、2010 年）	56
図表 3-16	全国と大阪市との総合的比較(全国を 1 とする)	58
図表 3-17	大阪市の生活保護率の上位 3 区の比較(全国を 1 とする)	59
図表 3-18	大阪市区の変動係数と相関関係	60
図表 3-19	生活保護率の分析結果	61
図表 4-1	全国の基本統計量	82
図表 4-2	大阪市区の基本統計量	82
図表 4-3	全国都道府県の相関関係	83
図表 4-4	大阪市区別の相関関係	83
図表 4-5	医療扶助と国民健康保険の受診率の比較	92

# 序 章

## 1. 問題意識

日本憲法第二十五条では「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」と明記している。この基本方針に基づき、様々な最低生活保障制度が定められる。例えば、社会保険、社会手当、年金制度、公的扶助などである。社会保険は保険料を払って、様々なリスクを事前に回避するシステムである。社会手当は税金を主な財源として、特定の集団(一定の条件を満たした人々)に給付する仕組みである。日本における公的扶助は生活保護制度が中心であり、その財源は税金であり、生活に困窮している国民に無差別で対応する制度である。いわゆる、日本の生活保護制度は社会保障制度の最後の岩盤となる。生活保護費の社会保障関係費に占める割合は年金、医療、介護保険給付費と比べ低い<sup>1</sup>、近年、生活保護率の上昇とともに、生活保護費の割合も上昇傾向にある。少子高齢化の進展につれて、生活保護受給世帯・受給人数の増加、生活保護費の増加は予測される。このように、生活保護費、年金、医療、介護保険を含め、社会保障費の増加は更なる財政赤字を招く。近年、政府は日本財政健全化のため、「社会保障・税の一体改革」という方針を示している。日本の社会保障制度は高度経済成長期に、当時の経済構造および年功序列・終身雇用システムを前提に構築され、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、今他制度の不備のため、現行の生活保護制度は他制度から漏れた人々の受け皿となっている。このような背景下で、日本の生活保護制度の抜本的な改革も求められる。

岩永(2010)は、「生活保護が社会状況の変化に合った最低生活保障としての役割を果たすために、保護基準の再検討が不可欠であること」<sup>2</sup>を強調している。近年、最低生活保障の基準について、年金制度や最低賃金制度や医療保険制度など様々な分野との「整合性」をどうつけるかを研究課題として多くの学者は指摘する。日本における生活保護制度の本来の役割は何だろうか。現状では、最低限度生活を保障する生活保護制度がどのような問題を抱えているか。そして、生活保護基準の問題はどのような歴史経緯の中で表れているか。近年、上昇している生活保護率<sup>3</sup>にはどのような指標が関連するのか。各指標間の関連性はどのぐらいか、実証分析は生活保護制度の改善・改革にどのような示唆を与えるか。また、生活保護制度に関する改革について、先進国での動きは日本にどのような示唆を与えるか。

<sup>1</sup> 日本財務省平成25年度財政報告によって、年金医療介護保険給付費は218,475億円で、社会保障関係費の75%であり、生活保護費は28,614億円で、社会保障関係費の9.8%を占める。

<sup>2</sup> 岩永(2010)、P.31を引用。

<sup>3</sup> 生活保護率について、小塩(2013、P.209)は、「生活保護を受けている世帯や個人が、全世帯あるいは全人口に占める比率を『保護率』と指摘する。生活保護率はパーミル(‰)で表示するのが一般的である。つまり、千世帯(人)当たりどれだけの世帯(人)が生活保護を受けているかを示す。

このような疑問に答えるために、本論文は生活保護制度について研究を行う。

## 2. 研究目的

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、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、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、本研究では日本の生活保護制度の改善・改革の方向性を探ることが研究目的である。

このような目的を明確にしたうえで、まず、日本の生活保護の歴史を踏まえ、実態と問題点を明らかにする。それに対して、どのような改善・改革をするかを考える。その際に、日本全国および大阪市の実証分析によって、政策含意を求める。さらに、諸外国における公的扶助制度に対する改革の経験から日本への示唆を検討する。以上の3つのアプローチから生活保護制度に関する改善・改革の方向性を総合的に論じる。

## 3. 本研究の意義

本研究の意義について、次のように挙げる。

第1に、生活保護に関する先行文献（研究）は年金、医療保険に比べると少ない。さらに、計量分析による生活保護制度の改善・改革文献はもっと少ない。生活保護問題が突出している大阪市に関する文献は極めて少ない。このような状況の中で生活保護に焦点を当て、実証分析を含め総合的に分析しようとする本研究の意義は大きい。

第2に、近年、日本では生活保護率が上昇し、その要因について、高齢化、離婚率、失業率などが一般的にあげられているが、実際に諸要因のモデル説明力がどのくらいあるかについて、本論文は全国47都道府県別のデータを用いて明らかにする。このように現状および分析結果を踏まえ、現行の生活保護制度の問題点を総括的に取り上げる。

第3に、生活保護問題が集中して大阪市で表れ、大阪市の生活保護問題の改善・改革提案は日本の生活保護問題の改善・改革提案に有力な材料となる。「大阪市プロジェクトチーム」の資料を手がかりに研究を行った上で、本論文ではレーダーチャートで特徴を示すとともに、生活保護率の大阪市区別実証分析（重回帰分析）を行う。本論文の特徴の一つである。

生活保護率の市区別分析によって、大阪市の市区別変動係数は非常に突出していることが明らかになり、実証分析によって市区別の特徴を掴むことの必要性を示す。全国一律の運営・管理の必要性とともに、実証分析の結果から大阪市区の特徴に合わせて適切な対策を講じることを必要とする根拠を示す。実証分析の結果に基づいて、生活保護制度の改善・改革の方向性を示すのは独自の特徴である。

第 4 に、日本の生活保護の歴史に遡って、生活保護率上昇に関する実証分析、および諸外国の経験を踏まえ、本論文では以下の問題を総括的に提起する。1)生活保護基準、2)高齢者の医療扶助、3)生活保護受給の長期化、4)捕捉率が低い、5)生活保護の「不正化」、および6)生活保護率の地域格差である。これらの問題についての改善・改革を検討する。

第 5 に、本研究の目的は日本の生活保護制度に関する改善・改革の方向性を示すことである。この目的のために、本論文では、まず、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。

#### 4. 本研究の章概要

本論文の構成は次の通りである。まず、序章では本研究の背景、目的、意義と概要について述べる。

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うえで、先行研究をサーベイする。本論文の研究方向を示し、論文の性格について述べる。研究目的を明らかにし、論文の構成を示す。

第 2 章では、生活保護の制度、実態を明らかにする。次に生活保護率の影響要因を探求するために、実証分析を試みる。その分析結果に基づき、生活保護制度の改善・改革のための政策含意を示す。そして日本の生活保護制度の問題点を明らかにする。

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研究する。日本全国的生活保護の問題は大阪市で集中的に表れ、大阪市区別分析は重要な意義を持つと思われる。その実証分析結果を踏まえ、政策含意を示す。

第 4 章では、日本の生活保護制度の改善・改革を検討するために、三つの視点からアプローチする。第 1 に、歴史的な経緯をたどり、生活保護制度の問題点を論じる。第 2 に、47 都道府県および大阪市区別の実証分析を行う。その分析結果に基づき、政策含意を明らかにする。第 3 に、近年諸外国における公的扶助の改革を検討した。

第 5 章は、本研究の結びである。各章の要約をするとともに、本論文の要点と一応の結論を述べる。残された課題について言及する。

## 第1章 先行研究および論文の構成

### 1. 先行研究のサーベイ

日本における生活保護についての研究文献は年金・保険などと比べると少ない。大阪市の生活保護に関する研究文献は極めて少ない<sup>4</sup>。以下は先行研究の紹介である。便宜上生活保護の問題を制度にかかわらせて論じる研究とこれを計量的に分析する研究とに分ける。

#### 1.1 様々な角度からの生活保護制度に関する先行研究

橘木・浦川（2006）は、日本の貧困について、貧困の歴史、概念、現状、原因、国際比較、政策、など様々な角度から包括的に論じている。生活保護制度は所得再分配政策の一つであり、その貧困削減効果について第4章で分析している。生活保護率（1965年～2003年）および生活保護世帯（1975年～2003年）の推移を参照し、現状を明らかにする。稼ぐ能力がある層「その他の世帯」あるいは低所得世帯が生活保護制度によって十分にカバーされていないことを指摘している。生活保護受給がほとんどなされていない理由について以下のように3点を指摘する<sup>5</sup>。①雇用保険制度に加入している失業者には失業給付という所得補償制度が用意されている。②稼ぐ能力を持つ者に対しては、「まずは仕事を見つけなさい」と説得を重ね、申請が難しい。および③若年層には扶養義務を優先されるため、「家族・親族からの経済支援を受けることが可能な人を排除している。」<sup>6</sup>である。

第2節では、厚生労働省の「所得再分配調査」のデータに基づいて、各世帯の最低生活費を算出し、「可処分所得が最低生活保障水準未満である世帯割合」を求め、日本で貧困が拡大している現状<sup>7</sup>を指摘する。さらに、橘木・浦川は生活保護の捕捉率<sup>8</sup>を独自に計算し、先行研究を踏まえて、日本の生活保護の捕捉率が低いことを指摘する。特に、「高齢者世帯」、「母子世帯」以外の「その他世帯」の捕捉率は極めて低いことが明らかである。従って、日本の生活保護制度は一般世帯に対してセーフティー・ネットの機能を果たしていないと指摘する。

第3節では、プロビット分析によって、「主に若年層や自営業において、生活保護基準未満の収入でありながら、生活保護支給を受けていない世帯が多数存在すること」<sup>9</sup>が明らかであることを示す。第4節では、データを用いて、生活保護に関する水平的効率性<sup>10</sup>と貧困

<sup>4</sup> 鈴木（2006）が、政令指定都市の中で大阪の特色を見出そうとしている例を、筆者は知るのみである。

<sup>5</sup> 橘木・浦川（2006）、第4章 生活保護制度の貧困削減効果、P.115 参照。

<sup>6</sup> 橘木・浦川（2006）、第4章 生活保護制度の貧困削減効果、P.115 を引用。

<sup>7</sup> 橘木・浦川（2006）、表4-4（可処分所得が最低生活保障水準未満である世帯の割合）からの推定結果を参照。

<sup>8</sup> 橘木・浦川（2006）は、捕捉率について「最低生活費未満の収入しか得ていない世帯のうち、実際に公的な生活保護を受給している割合である」と指摘する。

<sup>9</sup> 橘木・浦川（2006）、P.147 を引用。

<sup>10</sup> 橘木・浦川（2006）によると、水平的効率性は、「政府の移転によって実現した貧困層の貧困量の減少額」が「移転を

削減の効率性<sup>11</sup>について論じている。日本の生活保護に関する水平的効率性効果は低いことを示す。最後に、生活保護制度の改革について、まず、橘木・浦川は高齢者の最低保障年金の給付を提唱し、さらに、「傷病者、高齢者中心である現状の生活保護制度から、若年、壮年、中年の低所得労働者層などを包括的にカバーした制度への改革が必要である。」<sup>12</sup>と展望する。次に、都会では家賃が高く、貧困の深刻化が予測されるため、「住宅扶助の支給対象を拡大させる政策の導入も検討に値する」と述べる。

阿部ほか(2008)は、「生活保護制度は貧困から人々を救い、すべての国民に対して健康で文化的な生活を保障する最後の安全網とされている。現行の生活保護は1950年に制定されて以来、半世紀以上その原型を保ったままであり、高齢化の進行や格差顕在化と言った社会経済状況の変化の中で、以前に増して制度疲労を起し、抜本的な改革が必要であると議論されるようになってきている。」<sup>13</sup>と指摘している。貧困研究や経済理論に基づいて生活保護制度を検討するための理論的枠組みを提供し、それから、第Ⅱ部では、生活保護制度の実際に重点を移し、生活保護制度に隣接する社会保障・行財政制度との関連から生活保護制度の在り方を考察する。第1章では、日本の貧困の実態を明らかにし、日本の貧困率の上昇とその要因について人口高齢化の影響、世帯構造の変化、所得の悪化および社会保障と税制の貧困削減効果の減少という四点を指摘している。第2, 3章は公的扶助の経済理論についての展開である。さらに、生活保護制度との関連領域である国民年金、医療、就労支援、ホームレス対策および地方財政と生活保護をそれぞれ論じている。

京極(2008)は、「国と地方の役割分担に焦点をおいて、地方分権化との関連で生活保護制度の抜本的改革に向けての視点と枠組を提示すること」<sup>14</sup>が研究の目的であると述べる。そのために第一部では生活保護の目的と役割を改めて見直し、第二部で「三位一体改革」における生活保護制度の見直しを総括し、第三部で扶助の体系と基準のあり方を検討、第四部で福祉事務所のあり方等の見直し、補論では岩田氏との対談という順序で議論を深めた。

本田(2010)は、現在の日本の生活保護の現状を踏まえ、「雇用、教育、年金制度など社会の様々な矛盾が貧困の連鎖を生み、厳しさを増す地方財政がその困難な生活に拍車をかける」<sup>15</sup>と指摘している。第一章では、生活保護の定義、四つの原理、四つの原則および8種類の扶助について説明し、さらに、生活保護の歴史をたどって、最後に、生活保護制度の制定以来、制度疲労を起しているという制度が抱える問題を指摘している。第二章では母子家庭と貧困の連鎖について論じている。第三章では生活保護の補足率が低いため、「最後のセーフティー・ネット」からこぼれ落ちている人々が多いことを示す。第四章では格

---

必要とする貧困層の貧困量の総和」に占める割合を示した指標であると定義している。図 4-4 生活保護に関する水平的効率性(貧困ラインを中央値の50%に設定したケース)によると、2001年の水平的効率性は全世帯が13.2%、高齢者世帯が16.9%である。

<sup>11</sup> 橘木・浦川(2006)によると、貧困削減の効率性とは、政府の移転がどれだけ移転を真に必要なとする層へ適切に行われているかを示す指標である。図 4-5 生活保護に関する貧困削減の効率性(貧困を中央値の50%に設定したケース)によると、2001年の貧困削減の効率性は全世帯が87.0%、高齢者世帯が91.8%である。

<sup>12</sup> 橘木・浦川(2006)、P.146を引用。

<sup>13</sup> 林(2008)、P.1を引用。

<sup>14</sup> 京極(2008)は序章で研究の目的について概括に述べる。P.Vを引用。

<sup>15</sup> 本田(2010)のまえがきを引用。

差と貧困についての論議を行う。さらに、第五、六章で様々な問題点を取り上げ、最後の第七章ではそれぞれの側面から処方箋を考える。

生存権を最低限保障するという意味で社会保障の最後の受け皿である生活保護は、1946年の旧生活保護法によって制定され、約半世紀以上にわたって運用されてきた。岩永(2011)は、なぜいまだに、高い相対的貧困率や低い捕捉率の背景の下で多様な貧困状況が起きているかを明らかにするために、旧生活保護法の制定から現在の生活保護までの歴史的展開を時系列的に分析する。この制度が保障すべき最低限度の生活がどのように構想されてきたか、あるいは実現されてこなかったかを検討する。生活保護の運用には、その時々厚生大臣、厚生省事務次官、審議会などによるさまざまな措置や運用上の論理が重層的に絡み合っているため、現行の生活保護は相当に複雑化している。その複雑な実態を丹念に解明し、生活保護制度の中で形成されてきた貧困概念とはどのようなものかについて、核心に迫っている。

内藤(2012)は、生活保護制度の沿革、概要について説明し、次いで被保護世帯数、被保護人員、給付額等の側面から生活保護の現状と課題を明らかにする。最後に、生活保護制度が直面している課題及びその見直しの動向について説明し、現在行われている見直し議論の財政影響について言及している。

埋橋(2013)は、「生活保護」に対して様々な角度からアプローチし、生活保護に関する現状と問題点を解明し、これからの政策議論に示唆を与えることを目的とする研究である。三部から構成され、執筆者は総勢21名である。第Ⅰ部は、経済学、法学、社会学、社会福祉学などの広い分野をわたって生活保護を多面的に検討している。第Ⅱ部は、大きく分けて二つの柱からなる。一つの柱は、母子世帯、ホームレスを代表とする住宅困窮者、障害者世帯、および「その他の世帯」というように受給者を区別して検討している。もう一つの柱は、「地域での先進的取り組みに注目し、行政の第一線で日々奮闘する生活保護担当者(ケースワーカー)執筆の論稿を配置したことである」<sup>16</sup>。第Ⅲ部は、海外の公的扶助(生活保護を中心に)に焦点を当てている。ヨーロッパにおいて、生活保護改革に二つの方向性がみられる。一つは稼働能力を持ってないと考えられる高齢者、障害者には生活保護と別に、年金制度で対応する方向である。もう一つは、失業者や母子世帯の母親という稼働能力がある者には、「生活保護制度から外し、これまで以上に就労による自立を要請していく」<sup>17</sup>という方向である。一見逆方向のようにみられるが、稼働能力の有無の判断によって対応するのは共通であろう。日本の生活保護制度の改革議論に示唆を与えるものと期待される。

八代(2013)は、財政赤字拡大の要因である社会保障費の改革は日本経済の回復の「第四の矢」と指摘している。このような背景下で、「社会保障制度改革国民会議」の最終報告書(2013年8月に公表)に対して8章に分けて論じる。第1章は、日本財政の現状と報告書について検討する。人口構造の変化への対応が遅れ、現実には厚生労働省が主張する「課税

---

<sup>16</sup> 埋橋(2013)、P.3を引用。

<sup>17</sup> 埋橋(2013)、P.3を引用。

権」について「現実には十分に行使できていないことが、今日の国債債務の増大を招いている大きな要因となっている」<sup>18</sup>と指摘する。第2章は、2004年に日本政府の「100年安心年金」という年金制度改革について検討し、年金基金の積立金の取り崩しによって、現在年金財政は脆弱化が進行していると指摘する。第3章は、社会保険料の未納付問題について、国民年金を含む基礎年金の保険料を年金目的の消費税とすることを主張している。第4章は、医療サービスの提供体制の改革について検討する。第5章は、日本の高齢化によって、医療保険財政に及ぼす問題について検討している。第6章は、介護保険の改革についての検討である。第7章は、日本の少子化対策についての考えである。第8章は、生活保護制度の改革についての検討である。他制度の機能不全によって、「最後のセーフティー・ネット」である生活保護制度が医療保険や雇用保険で処理すべき問題まで押しつけられていると指摘し、「日本の社会保障の所得再分配機能の弱さの主因は、住宅保障も含めた生活保護の役割の乏しさにもあること」を強調している。生活保護水準と最低賃金の「逆転現象」について、地域ごとの労働市場の需要と供給の均衡を図るための最低賃金と、生活保障の必要性から定められた生活保護とは比較すべきものではないと指摘している。

#### [本論文への示唆]

貧困との関連で橘木・浦川(2006)は貧困率を測定し、生活保護基準以下の貧困層をカバーする捕捉率を独自に計算し、日本の生活保護の捕捉率が低いことを示す。本論文で提起する問題点の一つの根拠となる。さらに、生活保護の改革について、橘木・浦川は「傷病者、高齢者中心である現状の生活保護制度から、若年、壮年、中年の低所得労働者層などを包括的にカバーした制度への改革が必要である。」と指摘する。これは本論文で取り上げる「ワークフェア国家」と一致する方向性である。高齢者に対する全額税方式の最低保障年金を給付することを提唱するが、現実には財政の制約があることも認識している。本論文では、生活保護を受給している高齢者の最低所得保障について検討する。

阿部ほか(2008)は生活保護制度を検討するための理論的枠組みを提供し、生活保護制度と関連する年金、医療、就労支援(母子世帯、ホームレス)、ホームレス対策、および地方分権化などの様々な問題について論議している。本論文はこれらの議論を踏まえ、生活保護制度と年金、医療との一体的改革への示唆とする。

岩永(2011)生活保護制度について歴史的な経緯を整理し、生活保護基準の「整合性」の課題に言及する。生活保護制度の歴史的変遷について本論文が参考にした文献である。内藤(2012)は生活保護の制度、概念、現状および近年の動向について、概括的にまとめており、生活保護に関する定義、現状の把握には有意義な資料である。

埋橋(2013)は諸外国の公的扶助について総括的に検討しており、本論文で諸外国の経験について主として参考にした文献である。八代(2013)は社会保障の中で生活保護制度はどう改革すべきかを論じる。日本の政治の動きの方向を把握するために有意義な文献であり、

---

<sup>18</sup> 八代(2013)、P.7を引用。

生活保護基準と最低賃金との比較についての議論の参考となる。

## 1.2 生活保護率の実証分析に関する先行研究

牛沢・鈴木(2004)は、47都道府県データ(主に2001年)を用いて、生活保護率の重回帰分析を行い、完全失業率、離婚率、高齢化率が大きな影響を与えることを明らかにしている。47都道府県の生活保護率の地域格差の要因については「生活困窮の直接的な原因」を指摘し、さらに、各指標の関連性を個別に見るだけでなく、重回帰分析を適用して総合的に地域格差を説明するモデルを検討する研究である。

生活保護に関する地域格差の問題は複雑であるため、直接的な原因と考えられる指標(失業、離婚、高齢化)以外に地域文化や社会関係に関連する間接的原因(持家率、3世代同居率)および地域の産業構造に関連する指標(建設業生産額比率)などを挙げる。分析結果は、牛沢・鈴木が3つのモデルを設けて検証した結果である。失業率、離婚率、高齢化率は保護率の地域格差の約80%を説明できると指摘している。持家率と3世代同居率の相関関係が強いため、択一で十分説明できると指摘している。最後に、建設業生産額比率を加える結果も有意な説明力を持つ。このような結果から、生活保護率の地域格差に影響する主な要因とは失業率、離婚率、高齢化率である結論する。失業に対して、早急の景気対策が望まれると指摘している。離婚率に対して、母子家庭の母親に働く環境の整備や母子世帯に対する加算引上げなどの検討が必要と指摘している。高齢化に対しする総合的な対策を講じていくことが指摘されるが、具体的には触れてない。さらに、地域産業構造の影響要因に対して産業構造の転換など地域経済の自立を計ることも重要であると述べる。

関根(2007)は、生活保護率に影響を与える要因について、都道府県のデータではなく市(指定都市12市及び中核市27市)のクロスセクションデータを用いて、生活保護率の決定要因及びその影響の方向や大きさを明らかにする。分析結果によると、生活保護率の高さに影響するのは完全失業率の高さではなく、所得額の低さのみである。また、「都市部において生活保護率は人口の高齢化そのものではなく、高齢単身世帯比率が高くなるという、高齢者をめぐる世帯構造の変化が影響を与えている」と指摘している。

鈴木(2006)は、大阪市健康福祉局保護課の委託による「研究報告書」である。鈴木は、日本の生活保護率の上昇要因について、47都道府県別データと政令指定都市別のデータを用いて、統計的な分析を行っている。47都道府県別データ(1997～2003年)の分析結果について、報告書では「国民年金収納率は有意ではなかったために、変数から除いている。生活保護率の決定には失業率や高齢化率、離婚率などが同時に影響していることが分かった。」と報告している。

12政令指定都市別データ(平成10～15年)の分析結果については、①「保護率と統計的に有意な関係を持つ要因は、高齢化、失業率、離婚率、国民年金収納率である。実施体制側の問題であるCW(ケースワーカー)一人当たりのケース数は、有意な関係を持っていない」という。②大阪市のダミー変数を加えると、「大阪市独自の要因によって大阪の保護率が高

くなっていることが分かる」。③日雇労働者/総人口比率を説明変数に加えた結果は「高齢化率や国民年金収納率が有意ではなくなるが、失業率や離婚率は依然として有意な関係を保っている。」と述べる。④大阪市ダミーを加えると、日雇労働者/総人口比率のデータを用いて、日雇労働（あいりん地域）が大阪市独自の要因と判断できる。

最後に、補論で生活保護の改革について提案している。保護基準見直しについて、基本的な方針・原則、資産調査の認定の2段階化、自立支援プログラムの地方分権化、負の所得税の導入、基礎年金の改革、医療扶助の保険化などのきめ細かい改革提案をしている。鈴木・周(2007)は、長期時系列分析(1960年4月～2006年10月)を用いて、近年の生活保護率の上昇原因が恒常的要因(人口構造、離婚率、人々の価値観など)によるものなのか、それとも一時的要因(景気変動要因)によるものであるかを検証する。

その結果について、以下のように指摘する。まず、時系列の分析結果をまとめると、主に2点ある。①1992年～2006年の生活保護率の上昇要因は予想外であり、恒常的要因の影響であると指摘する。②分析によると、一時的ショック(たとえば、不景気や大地震などの天災)の影響期間が非常に長い、つまり、一時ショックがあっても、「生活保護率が完全に元の水準に戻るには、約8-9年の時間がかかる。」ことを示す。

次いで、都道府県のパネルデータ(1995年～2004年)の分析結果について、以下の2点が明らかである。①生活保護率には、労働市場環境(失業率、最低賃金および自治体の財政力指数)、人口構造(高齢化)および福祉プログラムの実施体制等から同時に影響を受けているが、高齢化の要因は特に大きい。②年齢階層別の保護率データの結果を見ると、60歳代の保護率は近年急速に上昇しているが、70代以上の後期高齢者の保護率は高齢人口シェアが大きく伸びていることが生活保護率を押し上げている要因である。このように、高齢化が生活保護率に大きな影響をもたらすことから、日本の公的年金制度には大きな問題があると指摘している。

鈴木・周(2012)は、鈴木・周(2007)の論文の長期時系列分析の期間を拡大し、近年の生活保護率の上昇について、時系列データによる要因分解を試みたものである。用いられたデータは、1963年1月から2012年3月までという長期の生活保護率の時系列データである。彼らは、生活保護率の上昇要因については景気循環による一時的要因と、それ以外による恒常的要因に分けて、どちらの要因の方がより大きいかを検証している。そこでは、恒常的要因とは、「リーマンショック以前から続く高齢化や離婚率増加、労働市場の非正規化の進展といった構造的要因や、リーマンショックを機に変更された政策・制度的要因」<sup>19</sup>を指す。鈴木・周(2012)の分析結果は、「1996年3月以降の生活保護上昇は、それ以前の情報では説明できないほど上方に乖離しており、その乖離の大部分を恒常的要因が説明することが分かった。特に、2008年9月に起きたリーマンショック以降の急増は、一般に信じられている景気変動による一時的要因ではなく、そのほとんどを恒常的要因が説明する。」<sup>20</sup>と

<sup>19</sup> 鈴木・周(2012)、P.199を引用。

<sup>20</sup> 鈴木・周(2012)、P.213を引用。

述べる。しかし残念ながら、具体的な恒常要因については今回の分析手法から示すことは不可能と指摘している。そこで、「恒常的要因の他の有力な候補として考えられるのが、厚生労働省による生活保護行政の制度的変化である」<sup>21</sup>と主張している。

#### [本論文への示唆]

生活保護率の上昇要因に関する実証分析については主に鈴木・周の研究が参考になる。しかし、生活保護率の時系列分析は難しい。というのは鈴木・周も述べるように、中長期的には、制度的要因の影響が大きいと考えられるからである。本論文もこの点を実証分析では念頭に入れる必要がある。

牛沢・鈴木(2004)は生活保護率の地域格差の要因分析によって、失業率、離婚率、高齢化率の影響を主な要因として挙げる。本論文も生活保護率格差の要因を参考し、生活保護率の47都道府県の地域格差の問題点を検討する際、念頭に置く必要がある。生活保護率格差の是正に関して、牛沢・鈴木は具体的な政策に触れず概括的に述べるにとどまることに対して、本論文では具体的な政策含意について論議する。

関根(2007)は指定都市12市及び中核市27市のデータで生活保護率を被説明変数として、クロスセクションデータを用いて重回帰分析を行っている。関根の都市部の統計分析では生活保護率、完全失業率、離婚率、高齢化率などの要因を説明変数としている。本論文の実証分析にはこのような点も参考とする。

日本の生活保護の問題は、日本の年金、保険問題と比べかつてあまり注目されていなかった。近年の生活保護基準と最低賃金との逆現象は、国民に不公平感をもたらし、制度に対する不信感を感じさせることになっている。また、生活保護の現状を見ると、近年の生活保護率が上昇し続け、生活保護費の社会保障関係費に占める割合が増えている。その結果、政府において生活保護制度の検討が進められ、平成22年11月には「生活保護制度に関する国と地方の協議<sup>22</sup>」が行われた。平成24年2月17日に「社会保障・税一体改革大綱<sup>23</sup>」が閣議決定された。生活保護基準の見直しを目的として、平成25年1月18日には「社会保障審議会生活保護基準部会」で生活保護基準の「報告書<sup>24</sup>」がまとめられた。この生活保護基準部会の検討結果を踏まえ、「生活保護基準(生活扶助基準額)の見直しは、平成25年8月から27年度まで、3年程度をかけて段階的に実施する」<sup>25</sup>こととなった。

<sup>21</sup> 鈴木・周(2012)は2003年～2009年の期間における生活保護行政の主要行政の政策をまとめる。2003年8月に、厚生労働省の社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」において、50年ぶりとなる生活保護法改正の議論がスタートした。その後、2005年4月に生活保護基準について抑制的なスタンスに向け、2005年12月生活保護適正化に関する確認書が締結され、2006年3月に申請基準の適正審査が強化されるようになった。2009年3月以降「その他世帯」の生活保護受給の基準が、大幅に緩和される状態となっていると指摘する。P.213 参照。

<sup>22</sup> 内藤(2012, P.91)によると、この協議は平成20年11月および平成21年3月にも行われ、「自立支援の在り方、医療扶助の在り方、漏給・濫給防止対策の在り方について、運用面の見直しを中心に検討がなされた。」と指摘する。

<sup>23</sup> 内藤(2012, P.91)によると、社会保障・税一体改革大綱を受け、厚生労働省は、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて一体的に検討するため、「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」が設置された。

<sup>24</sup> 厚生労働省(2013b)によると、「生活保護基準に関しては、社会保障審議会生活保護基準部会で5年ごとの全国消費実態調査を基に生活保護基準の検証が行われる」。

<sup>25</sup> 参考32の資料2「生活保護制度の概要等について」、P.22を参照。

このように、近年、生活保護に関する問題への関心が高まっているにも関わらず、日本の生活保護に関する研究文献はそれほど多くない。全国生活保護に関する計量的実証分析はさらに少ない。生活保護率が突出している大阪市の生活保護に関する文献も極めて少なく、筆者の知る限り、鈴木(2006)のみであり、大阪市の市区別分析はこれまでのところ見られない。

大阪市の生活保護問題は市区別にどのような特徴があるかを明確するのは重要であろう。鈴木(2006)と違う角度から大阪市の生活保護問題をクローズアップして、最後に鈴木(2006)の補論に照らして、生活保護制度の問題点に対する改善・改革を示す。本論文では生活保護について、制度の変遷、現状の問題、生活保護率に関する実証分析など様々な角度から生活保護について総合的に論じる。最後に、生活保護の改善・改革の方向性を提示する。その際、全国47都道府県および大阪市区について、基本的な統計分析を行い、数量的な根拠を付けて改善・改革提案に役立たせることを意図している。

## 2. 論文の構成

本論文は日本の生活保護制度を中心に研究を行う。国民の最低限の生活を保障する最後のセーフティー・ネットはかつてあまり問題化されていなかった。なぜならば、毎年度の財政予算(一般会計)の社会保障関係費の内訳を見ると、年金医療介護保険給付費と比べ、生活保護費の割合は低い。しかし、1995年から生活保護の被保護人員数が生活保護率とともに上昇傾向になる。わずか15年間で被保護人員数(2011年、1か月平均2,067,244人)は戦後日本の大混乱時(1951年、1か月平均2,046,646人)の状況を超えた。特に、リーマンショック後、日本経済の低迷により医療、年金、失業保険という第2のセーフティー・ネットから零れ落ち、予算歳出の生活保護費の割合は増えてきた。図表1-1は社会保障関係費と生活保護費の年次推移である。特に2009(平成21)年後、社会保障関係費は大幅に増加し、生活保護費もともに増加傾向にある。生活保護費の社会保障関係費における割合は10.37%(平成24年データ)である。日本政府が国民の最低生活を保障するため、生活保護に関する負担が大きくなってきた。日本の芸能人の母親が生活保護を受けたことを契機として、生活保護制度に関する問題に注目が集まる。

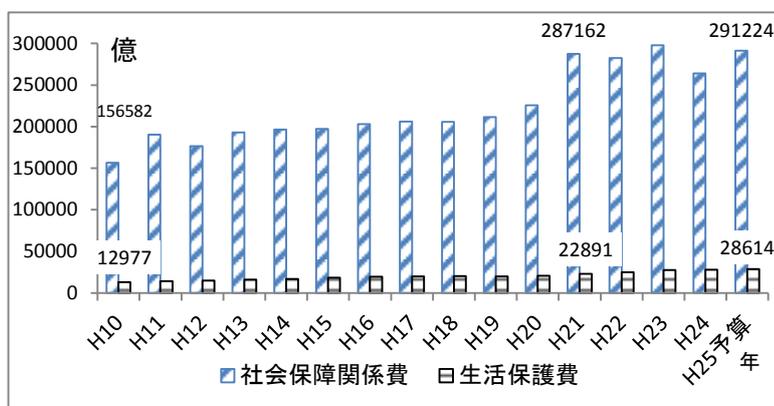
論文の構成は以下の通りである。序章では問題意識とともに、本論文の研究目的および研究意義を論述する。第1章では、生活保護に関する先行研究をサーベイし、博士論文の構成を示す。

第2章では、日本全国を中心に生活保護の概観である。

まず、第1節は生活保護制度の概念を整理する。イギリス、ドイツとアメリカの社会保障の歴史的な変遷を踏まえて、日本の生活保護を位置付ける。さらに、歴史的な角度から日本の生活保護はどのような性格を持つかを探求する。

図表 1-1 社会保障関係費と生活保護費の年次推移（1998 年度～2013 年度）

単位：億円



出所：財務省「毎年度の予算・決算」により作成。

[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/index.html](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/index.html)

第 2 節は、生活保護と社会保障の関係を明らかにした上で、全国の生活保護の現状と動向を図表、データで示す。現在の生活保護はどういう特徴を持っているか。実際に、生活保護を受ける世帯はどのような世帯であるかを明確にデータで示す。生活保護制度の改革にはどのようなヒントを与えられるかも念頭に入れる必要があるだろう。

第 3 節は、日本の生活保護の歴史と現状を踏まえ、近年、生活保護率の上昇について、47 都道府県の関連データを用いて、実証分析を行う。まず、基本統計量で生活保護率との相関関係を確認する。次に、生活保護率を被説明変数とする重回帰分析のモデルを測定し、47 都道府県の 2000 年、2005 年、2010 年のプール・データを用いて、近年の生活保護率の上昇について重回帰分析より検証する。最後に、分析結果の政策的含意を明らかにする。分析結果は生活保護制度の改善・改革提案への実証的な根拠を提供するものとなる。

第 4 節は、日本の生活保護制度を振り返り、生活保護制度に存在する問題点をまとめて論じる。これから、社会保障制度の改革の中で、生活保護制度はどういう役割を果たすべきか。統計的な分析結果を踏まえ、生活保護制度の改善・改革の方向性を示す。

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論じる。

第 1 節は、大阪市の生活保護の特徴を掴む。全国と大阪府との比較により、大阪市の生活保護の状況を明らかにする。大阪市の高い生活保護率を市区別データで示す。

第 2 節では、大阪市の生活保護率が高い原因に関して、先行研究・資料を参考し、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する。

第 3 節は、大阪市を中心に生活保護率が高い原因の検証を行う。まず、レーダーチャートにより大阪市区の生活保護率の影響要因を把握する。次に、2005 年、2010 年のデータを用いて、基本統計量及び相関関係で生活保護率との関連性を確認する。最後に、生活保護

率を被説明変数とする重回帰分析を行い、モデルの説明力を検証する。これらの分析結果により、大阪市の生活保護率が高い原因に関する重要な統計的根拠を提供する。日本の生活保護制度の改善・改革を考える場合にも有意義な材料を与えると考ええる。

第4節は、生活保護問題を抱えている大阪市の動きを掴むため、「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」の改革提案を整理する。実証分析の結果から大阪市の改革提案を評価し、大阪市区の特徴を踏まえて、生活保護制度に対する改革の方向性を示す。

第5節は、第2章の結びである。

第4章では、生活保護制度の改善・改革についてまとめて論じる。

第1節は、生活保護制度の歴史的経緯を整理したうえで、生活保護制度の設立の背景を把握する。過去の歴史の中で、日本の生活保護制度に関する政策の変化が生活保護率にどのような影響を与えるかを探求する。その歴史から日本の生活保護制度が抱える問題点を明らかにする。

第2節は、日本の生活保護制度の原点である欧米諸外国の公的扶助に注目する。かつてイギリス、フランス、ドイツなどの社会保障制度が参考にされてきたが、現在はそれぞれの国の公的扶助制度はどのように変化しているか。これらの諸国の経験から日本の公的扶助制度及び社会保障制度への示唆を探ってみる。また、今でも財政の健全性を保っているスウェーデンの「高負担・高福祉」型の社会保障制度を研究し、日本への提言の参考となるかをみる。

第3節は、日本全国と大阪市区別の実証分析の結果を活かして、それぞれに分けて検討し、生活保護制度の改善・改革の根拠を提示する。次に、47都道府県と市区別分析の共通点と相違点を論じる。生活保護の問題に対して、共通である点は国による一律の運営・管理で改善・改革を求める。一方、大阪市区別の顕著な特徴に対しては、大阪市区での改善・改革を検討する。

第4節は、日本の生活保護問題の6点について改善・改革への処方箋を検討する。その際に、歴史的経緯、諸外国の経験、および47都道府県と大阪市区の実証分析結果という3つのアプローチから改善・改革への示唆を示す。

第5節では、2013年12月6日に国会で成立された「生活保護法改正案」と「生活困窮者自立支援法案」について論じる。

第5章は、本論文のまとめである。これまでの諸章の分析を要約するとともに、日本の公的扶助の中心である生活保護制度の改善・改革の方向性を示し結びとする。最後に、この論文で残される課題について言及する。

## 第2章 日本の生活保護制度

### はじめに

本章は生活保護制度の抱える様々な問題を明らかにし、その解決のための方向性を示すことを目的とする。生活保護の概念を把握した上で、生活保護制度はどのような背景の下で形成されたかを探求するために、生活保護の歴史の変遷をたどる。次に、生活保護の実態をデータにより明らかにする。近年の生活保護率の急上昇に影響を与える要因を探求するために、計量分析(重回帰分析)を行う。最後に、生活保護制度はどのような問題点を抱えるかを示す。

本章の構成については以下の通りである。第1節では、まず、生活保護制度の概念、扶助種類、原理および原則を明確にし、生活保護給付の算定方式の変遷を整理する。次に、日本の生活保護制度の特徴を見るために、欧米の社会保障制度と日本の生活保護制度成立の歴史的背景を明らかにする。第2節では、生活保護の現状と動向を図表やデータなどで示す。生活保護の実態を掴むことによって、現在の生活保護に関する問題を探る。第3節では、47都道府県のデータを用いて、生活保護率に関連する影響要因を探ることを試みる。実証分析によって、生活保護制度の中に存在している問題を引き出す。この分析結果によって生活保護制度について改善・改革に向けての政策的含意を示す。第4節では、前節を踏まえ、総合的に生活保護制度の問題点を明らかにする。最後は本章のまとめである。

### 1. 生活保護について

#### 1.1 生活保護制度

自力では生活できない人の生活を支えるのが、社会保障制度である。日本の社会保障は「防貧」<sup>26</sup>の機能を持つ社会保険と「救貧」<sup>27</sup>の色彩が強い公的扶助からなる。日本の公的扶助の中心である生活保護制度は、日本国憲法二十五条「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」とする規定<sup>28</sup>に基づき制定された。生活保護制度とは、日本国民が資産や能力等すべてを活用しても、なお生活に困窮する者に対し、困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障し、その自立を助長する制度である(生活保護法1950年5月4日法律第144号)。生活保護制度では資産、能力などあらゆるものを活用することが保護の前提であり、扶養義務者による扶養などは保護に優先される。預貯金、保険の払い戻り金、不動産資産などの資産の売却収入なども認定

<sup>26</sup> 「防貧」とは生活の破綻を事前に防ぐという意味である。

<sup>27</sup> 「救貧」とは生活が破綻した人を事後的に救済するという意味である。

<sup>28</sup> 憲法第25条1項。

するため、これらを使い切った後にはじめて保護適用となる。また、最低限度の生活の保障だけでなく、「自立の助長」も目的としているため、世帯の実態に応じて年数回の訪問調査や、就労の可能性のある者への就労指導も行われている。

この制度の基礎に「国家責任」、「無差別平等」、「最低生活保障」、「補足性の原理」の四つの原理<sup>29</sup>がある。「国家責任の原理」は、生活に困窮する国民の最低生活保障を、国がその責任において行うことを規定したもの。つまり、国民の最低生活を保障するのは国の責任であることを明記している。「無差別平等の原理」は、生活困窮者の信条、性別、社会的身分、生活困窮に陥った原因などを問わず、無差別平等に保護を行うことを規定したもの。言い換えれば、日本のすべての国民、生活保護法の定める条件を満たす限り、この法律は国民の権利を保護し、無差別平等に受けることができる。「最低生活保障の原理」は、健康で文化的な最低限度の生活保護保障することを定めたもの。この原理について、埋橋(2013)は「法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならないことを意味する。」<sup>30</sup>と述べる。「保護の補足性の原理」は、生活困窮者が保護を受けるにあたっては、資産、能力等を最大限活用すること、扶養義務者の扶養や他法による扶助を優先することを規定したもの。このような規定に基づいて、生活保護を受ける前に資産、扶養義務について厳しいミーンズ・テストが課される。

さらに、制度を具体的に実施する場合の原則も四つある。「申請保護の原則」、「基準及び程度の原則」、「必要即応の原則」、「世帯単位の原則」である<sup>31</sup>。生活保護法によると、「申請保護の原則」とは、「保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基づいて開始するものとする<sup>32</sup>」である。生活保護は、生活に困窮した人からの申請を前提としている。ただし、急迫した状況の場合等は、保護の申請がなくても必要な保護ができる旨も記されている。「基準及び程度の原則」とは、次の生活保護法第8条による。保護は、厚生労働大臣の定める基準<sup>33</sup>により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。「必要即応の原則」とは、「保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする」ということである。最後に、「世帯単位の原則」とは、保護が必要な状態にあるか、どの程度の保護が必要であるかを判定する際の単位は個人単位ではなく世帯単位ときめられている。

以上は生活保護に関する概念、原理、原則である。市場原理に沿って、自由競争で人々が生活困窮に落ちる可能性はある。日本の生活保護制度は生活困窮者を事後的に救済する

<sup>29</sup> 一圓(2013)によると、生活保護制度の目的および四つの原理は生活保護法の第1条から第4条が該当する。以下は一圓(2013)の第2節各制度の概要、2.生活保護、P.46参照。

<sup>30</sup> 埋橋(2013)、P.5を引用。

<sup>31</sup> 埋橋(2013)、P.5参照。四つの原則は生活保護制度の運用上の原則となる。埋橋は「生活保護法第7条～第10条には保護の「原則」が挙げられている」と指摘している。

<sup>32</sup> 一圓(2013)、2)保護の原則(1)申請保護の原則(P.46)を引用。

<sup>33</sup> 厚生労働大臣の定める基準とは、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、かつ、これを超えないものでなければならない。

仕組みである。生活保護制度は低所得者に所得再分配の機能を果たしていると一圓（2013）は指摘する。すなわち、日本の生活保護制度は人々の生活水準が最低水準以下に陥った場合の最後のセーフティー・ネット（安全網）として機能している。貧困対策の一つとして最低生活を保障する生活保護制度は重要な役割を果たしている。

## 1.2 「相対的貧困率」と生活保護基準

貧困問題が社会問題化されたきっかけは小泉政権期の2006年6月、竹中平蔵総務大臣<sup>34</sup>は、朝日新聞のインタビューで、小泉構造改革の5年を振り返って格差が拡大したのではないかと問われ、「格差ではなく貧困の議論をすべきです。貧困が一定程度広がったら政策で対応しないとイケませんが、社会的に解決しないとイケない大問題としての貧困はこの国にはないと思います」と答えた（2006年6月16日付『朝日新聞』）。ところが、近年、日本では格差問題もさることながら、貧困問題も多くの人々の注目を集めている。特に、2008年、「リーマンショック」によって、アメリカ発の世界金融危機は世界中に広がった。日本でも金融危機が実体経済に影響を及ぼしており、相当深刻で長期的な景気後退が引き起こされる可能性が高い。多くの人々の仕事が失われ、派遣労働者の雇い止めが増えてきた。非正規労働者（パート、アルバイト、派遣労働者、契約社員など）の増加が近年の日本社会の特徴である。非正規労働者と正規労働者との格差が広がっており、貧困問題は様々な分野の研究者に注目されている。2006年7月のOECD（経済協力開発機構）の発表において日本の相対的貧困率15.7%は先進諸国の中ではアメリカに次いで第2位であることが報告され、子どもの相対的貧困率も14.2%であった。「相対的貧困率」とは、等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯員数の平方根で割った値）が、全国民の等価可処分所得の中央値の半分に満たない国民の割合のことと定義されている。一般的には、この貧困率以下で生活している人々は貧困者と認められる。岩田(2007)は「貧困は生活状態」<sup>35</sup>を問題提起する概念であり、その解決策が求められると述べる。

「相対的貧困率」に対し、日本の国内の貧困を把握する際には、もう一つの概念がある。これは「最低生活保障基準」あるいは「生活保護基準」である。日本の「相対的貧困率」の増加により、「生活保護率」の増加も予想されるが、しかし、「相対的貧困率」と「生活保護率」の基準は違う。「相対的貧困率」は前述しているように、全国民の等価可処分所得の中央値の半分に満たない国民の割合のことである。生活保護基準は「世帯単位」で設定され、「困窮」は最低生活費によって判断され、最低生活費の計算は「生活保護基準」により計算される。保護基準の中核になるのは、「標準世帯」（最低生活費算定の基礎となる世帯構成）の「生活扶助基準」である。日本の生活扶助基準はどう設定されているかについて、橘木・浦川(2006)は以下のように述べる。家計が最低限度の生活水準を満たすための収入額は、厚生労働省が毎年設定する生活保護基準をもとにして世帯類型別に設定する。

<sup>34</sup> 任期は2005年10月31日～2006年9月26日である。

<sup>35</sup> 岩田(2007)、P.9参照。

生活保護基準額は第1類費と第2類費からなる。飲食物や被服費など個人単位で消費する生活費について決められたのが第1類費である。そして、電気代、ガス代、家具什器費など世帯全体としてまとめて支出される生活費について決められたのが第2類費である。岩永(2010)<sup>36</sup>は、第1類費は個人的経費であり、第2類費は世帯共通的経費であるとする。さらに特別の需要がある者だけが必要とする生活費は「加算」として上積みされる。「加算」について橋木・浦川は、障害者、高齢者、妊産婦など特定の者に限って支給を行う障害者加算、介護保険料加算、妊産婦加算などの加算費があるため、世帯類型や世帯人数、世帯員の年齢によって最低生活基準額は変化することになる<sup>37</sup>と示す。さらに必要に応じた費用を支払うために各種加算や一時扶助を設け、また生活扶助以外に七つの扶助基準がある。7つは、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助及び葬祭扶助である。具体的な内容<sup>38</sup>は以下の通りである。

#### ① 生活扶助

生活扶助は扶助の中では基本的な扶助である。日常に必要な食費、衣服費、光熱費などが含まれる。生活扶助は1類費と2類費、さらに妊産婦、母子、障害者などの特別な需要に対する加算から構成される。

#### ② 教育扶助

教育扶助は、義務教育の修学に必要な費用を給付する。学用品や学校給食費などが含まれる。ただし、「塾やおけいこ事などの費用、高等学校、大学などの修学費用は対象外である」<sup>39</sup>。

#### ③ 住宅扶助

住宅扶助は借家の場合、居住地別に厳密に計算して家賃の実費が給付される。

#### ④ 医療扶助

日本の「医療保険制度が国民皆保険体制のなかで、生活保護受給者は国民健康保険の対象としているため、医療扶助が給付される」<sup>40</sup>。自己負担はないので、治療費、薬剤費、治療材料費などが含まれる。給付は、現物給付である。

#### ⑤ 出産扶助

駒村(2011)は「出産扶助は、出産前後の助産を内容としている。原則として、被保護者に対して現金給付が支給される」<sup>41</sup>と述べる。

#### ⑥ 生業扶助

生業扶助は、自立を助成するために、生業、就労準備に必要な資金や職業訓練などの費用を現金給付で支給される。

#### ⑦ 葬祭扶助

<sup>36</sup> 詳しくは岩永(2010)、P.23 参照。

<sup>37</sup> 橋木・浦川(2006)、P.117 参照。

<sup>38</sup> 8種類の扶助について、駒村(2011)、PP.300~301 参照。

<sup>39</sup> 駒村(2011)、P.300 を引用。

<sup>40</sup> 同上。

<sup>41</sup> 駒村(2011)、P.301 を引用。

葬祭扶助は被保護者死亡の場合、葬祭を行う葬祭経費に給付する。

#### ⑧ 介護扶助

介護保険制度の創設に伴い、介護保険の自己負担を負担できない者に対して、または、最低限度の介護需要にこたえるために設立された。「給付は、医療扶助と同様、指定介護機関（居宅サービス事業者、居宅介護支援事業者、介護保険施設）に委託して行われ、利用者負担分と入院・入所している者の食事代が現物給付される」<sup>42</sup>。

これらをまとめた基準額表があり、さまざまな基準を組み合わせることで個々の世帯の最低生活費を算定する。最低生活費はこの保護基準を用い、世帯を単位として計算するのが原則である。以下は代表的な世帯のタイプを想定した時の実際の最低生活保障水準の資料である(図表 2-1)。

図表 2-1 世帯類型別の最低生活水準の具体的事例(2012 年度)

	1 級地-I	1 級地-II	2 級地-I	2 級地-II	3 級地-I	3 級地-II
<b>1.標準3人世帯【33歳、29歳、4歳】</b>						
生活扶助	172,170	164,870	157,580	150,270	142,980	135,680
うち児童養育加算	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000
住宅扶助 <sup>1)</sup>	69,800	59,000	53,000	46,000	40,100	34,100
合計	241,970	223,870	210,580	196,270	183,080	169,780
就労収入が手元に残る額(勤労控除) <sup>2)</sup>	23,220	23,220	23,220	23,220	23,220	23,220
医療扶助、出産扶助等	上記額に加えて、医療、出産などの実費相当が必要に応じ給付される。					
<b>2.高齢者単身世帯【68歳】</b>						
生活扶助	80,820	77,190	73,540	69,910	66,260	62,640
住宅扶助 <sup>1)</sup>	53,700	45,000	41,000	35,400	31,000	26,200
合計	134,520	122,190	114,540	105,310	97,260	88,840
医療扶助、介護扶助等	上記額に加えて、医療、介護などの実費相当が必要に応じ給付される。					
<b>3.母子世帯【30歳、4歳、2歳】</b>						
生活扶助	192,900	186,470	178,310	171,880	163,730	157,300
うち母子加算	25,100	25,100	23,360	23,360	21,630	21,630
うち児童養育加算	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000
住宅扶助	69,800	59,000	53,000	46,000	40,100	34,100
合計	262,700	245,470	231,310	217,880	203,830	191,400
就労収入が手元に残る額(勤労控除) <sup>2)</sup>						
医療扶助等	上記額に加えて、医療などの実費相当が必要に応じ給付される。					

注：1) 住宅扶助の額は、1 級地-I：東京都区部、1 級地-II：千葉市、2 級地-I：高松市、2 級地-II：日立市、3 級地-I：輪島市、3 級地-II：八代市とした場合の上限額の例である。

2) 就労収入が 10 万円の場合の例。

資料：厚生労働省。

出所：厚生統計協会『国民の福祉と介護の動向』（2012/2013）, P. 184。

生活保護制度は日本国憲法第二十五条「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」との規定を根拠とする国民の最低生活の保障制度である。すなわち、日本の生活保護基準は二つの意味を持つ。「一つは生活保護制度で救済できる人を選ぶ具体的な

<sup>42</sup> 同上。

基準である。もう一つは日本の「貧困ライン」である<sup>43</sup>と本田(2010)は主張している。貧困者に対して所得を政府から移転する方法には様々な手段が考えられるが、日本における公的扶助政策としてもっとも代表的なものは生活保護制度であることが分かる。

### 1.3 生活保護給付の算定

生活保護給付基準の算定方式の変遷を研究することによって、今までの生活保護給付基準の変化が掴める。時代の変化に応じて今までどのような算定方式が行われたか。さらに、現行の生活保護給付基準にはどのような問題があるだろうか。図表 2-2 は 1946 年からの「生活扶助基準額の年次推移」である。

図表 2-2 生活扶助基準額の年次推移(1946 年～2010 年)

基準額単位：円

区分	実施年月日	基準額	標準世帯	算定方式	
第1回	1946年3月13日	199.8			
第1次	1946年4月1日	252	五人世帯	標準生計費方式	
第2次	1946年7月1日	303			
第3次	1946年11月1日	456			
第4次	1947年3月1日	630			
第5次	1947年7月1日	912			
第6次	1947年8月1日	1,326			
第7次	1947年11月1日	1,500			
第8次	1948年8月1日	4,100			
第9次	1948年11月1日	4,535			
第10次	1949年5月1日	5,200	標準五人世帯 一歳男 六四歳男 九歳男 三五歳女	マイケットバス ケット方式	
第11次	1951年5月1日	5,826			
第12次	1952年5月1日	7,200			
第13次	1953年7月1日	8,000			
第14次	1957年4月1日	8,850			
第15次	1959年4月1日	9,346			
第16次	1960年4月1日	9,621			
第17次	1961年4月1日	10,344			
第18次	1962年4月1日	12,213		エンゲル方式	
第19次	1963年4月1日	14,289			
第20次	1964年4月1日	16,147			
第21次	1965年4月1日	18,084			
第22次	1966年4月1日	20,662		格差縮小方式	
第23次	1967年4月1日	23,451			
第24次	1968年4月1日	26,500			
第25次	1969年4月1日	29,945			
第26次	1970年4月1日	34,137	標準四人世帯 九歳男 四五歳女		
第27次	1971年4月1日	38,916			
第28次	1972年4月1日	44,364			
第29次	1973年4月1日	50,575			
第30次	1974年4月1日	60,690			
第31次	1975年4月1日	74,952			
第32次	1976年4月1日	84,321			
第33次	1977年4月1日	95,114			
第34次	1978年4月1日	105,577			
第35次	1979年4月1日	114,340			
第36次	1980年4月1日	124,173			
第37次	1981年4月1日	134,976			
第38次	1982年4月1日	143,345			
第39次	1983年4月1日	148,649			
第40次	1984年4月1日	152,960			
第41次	1985年4月1日	157,396			
第42次	1986年4月1日	126,977		水準均衡方式	
第43次	1987年4月1日	129,136			
第44次	1988年4月1日	130,944			
第45次	1989年4月1日	136,444			
第46次	1990年4月1日	140,674			
第47次	1991年4月1日	145,457	標準三人世帯 四歳子 三三歳男 二九歳女		
第48次	1992年4月1日	149,966			
第49次	1993年4月1日	153,265			
第50次	1994年4月1日	157,717			
第51次	1995年4月1日	157,274			
第52次	1996年4月1日	158,375			
第53次	1997年4月1日	161,859			
第54次	1998年4月1日	163,316			
第55次	1999年4月1日	163,806			
第56次	2000年4月1日	163,970			
第57次	2001年4月1日	163,970	(据置)		
第58次	2002年4月1日	163,970	(据置)		
第59次	2003年4月1日	162,490	(据置)		
第60次	2004年4月1日	162,170	(据置)		
第61次	2005年4月1日	162,170	(据置)		
第62次	2006年4月1日	162,170	(据置)		
第63次	2007年4月1日	162,170	(据置)		
第64次	2008年4月1日	162,170	(据置)		
第65次	2009年4月1日	162,170	(据置)		
第66次	2010年4月1日	162,170	(据置)		

出所：岩永(2011)第2章図2-1を引用。

<sup>43</sup> 本田(2010)、P.121を引用。

1946年に旧生活保護法が実施された。当時は五人世帯という基準世帯を設計して、標準生計費方式<sup>44</sup>という公式で基準額が算定された。この計算方式は当時戦後1974年まで、第1回の基準設定を除き、戦後の諸物価の推移に伴って7次改訂された。戦後、老人と子供を抱える寡婦世帯の貧困を救済するのは旧生活保護法的前提であった<sup>45</sup>。旧生活保護基準が「絶対的貧困基準」として機能を果たしていたとも言える。

1948年の保護基準額の計算方式が検討され、憲法二十五条の生存権が認められ、「健康的文化的な最低限度の生活を保障する」ことが認識された上で、マーケット・バスケット方式が設計された。マーケット・バスケット方式は、経済統制下で最低生活費を算定する方式とも言える。マーケット・バスケット方式は飲食費以外に生活必需物資の面から生活内容が次第に標準化されたという相対的な方式<sup>46</sup>である。

1960年代は、全世界的に経済成長の時代であった。第2次大戦の敗戦国であった日本やドイツの成長は目覚しく、「奇跡」とされた。1960年2月に決定された「国民所得倍增計画」の背景の下で経済の成果を国民に示すために、厚生省は、生活扶助基準の26%引き上げの保護基準改定案をまとめた。その後、世帯基準は四人世帯という基準で消費支出階層別の飲食物費とエンゲル関数式を求めたエンゲル方式が採用された<sup>47</sup>。しかし、五年後に格差を縮小する主旨でエンゲル方式の代わりに格差縮小方式に移行した。経済成長とともに、基準額も毎年増加してきた。1984年から現在に至る生活保護基準額の算定方式は水準均衡方式と呼ばれる。林(2008)<sup>48</sup>によると、現行の水準均衡方式の生活保護基準額は一般消費水準額の約6割で均衡させる方法で算定されている。

以上の研究を踏まえ、日本の生活保護基準は国民の生活水準の上昇と共に上昇し続けてきたと言える。高度経済成長期において、生活保護基準も格差縮小方式に転換し、国民の所得分配の平等化を求めた。その後、日本の経済成長が安定期に入り、生活保護扶助基準も水準均衡方式によって、生活保護扶助基準を決めるものとなった。戦後の日本では生活保護制度が社会保障の最後のセーフティ・ネットとして重要な割を担っていた。しかし、日本経済成長が減速したにもかかわらず、生活保護扶助基準額は近年据置のままであった。近年、年収の少ない非正規労働者が急速に増加したことや生活保護基準が最低賃金水準を上回る例が生じているので、生活保護基準そのものの見直しが必要となってきている。

また、現在の日本の社会保障は、他の制度が十分に機能していないため、生活困窮状態に落ちてきた人々はこの生活保護制度に頼るものとなっている。一旦、生活保護を受けると、抜け出すことがなかなか難しい現状がある。このような問題を解明するのは、どのよ

<sup>44</sup> 岩永(2011)によると、この標準生計費方式は栄養学の基準ではなく、摂取可能なカロリー量で計算される。

<sup>45</sup> 岩永(2011)は、この時期の旧生活保護法の基準額が老人と子供を抱える寡婦世帯に合わせて算定されていると指摘する。PP. 52~57 参照。

<sup>46</sup> 第8次改定の基準について、岩永(2011)は実際の基準について「栄養学に必要な平均摂取熱量は1508キロカロリーーの89.29%を満たす飲食物費を算定する」と指摘する(P. 61を引用)。

<sup>47</sup> 岩永(2011)、PP. 119~123 参照。

<sup>48</sup> 林(2008)、P. 8 参照。

うな歴史的背景の下で日本の生活保護制度が成立したかをみる必要がある。そして社会保障制度の成立過程をたどる必要がある。以下では、イギリス、ドイツ、アメリカの社会保障の歴史の概要を示し、戦後日本の社会保障の特徴を明らかにするとともに、生活保護制度の特徴をつかみたい。

#### 1.4 社会保障の歴史的推移（世界と日本）

社会保障には、大きく分けて三つの役割がある。最低生活を保障すること、人々の生活を安定させること、そして社会的な統合を果たすことである。社会保障の仕組みは、各国が長い歴史の中で、相互に影響を与えながら積み重ねられてきたものである。日本の社会保障についても、イギリスやドイツなどの政策に学びながら発展してきた経緯がある。そこで、まず、欧米における社会保障の歴史についてポイントを絞って振り返った上で、日本の社会保障の歩みを考察する。そして、日本の社会保障と欧米の社会保障との違いに注目する（図表 2-3）。

図表 2-3 世界の社会保障の歴史推移

	イギリス	ドイツ	アメリカ	日本
17 世紀～19 世紀	救貧法の時代	疾病保険 (1883)、労災保険 (1884)、年金保険 (1889)		1874 年(明治 7 年)の恤救規則の施行で始まった
19 世紀後半～20 世紀初頭	学校給食法(1906)、学校保健法(1907)、無抛出の老齢年金法(1908)、職業紹介法(1909)、国民保険法(疾病と失業保険、1911)	労働者のための職域の社会保険制度が中心	公的扶助、社会福祉、失業保険、年金保険のような補助や制度を定めた法案の提出、1935 年に社会保障法が制定される	健康保険法 (1927)、国民健康保険法(旧法) (1938)
20 世紀半ば～	社会保障構想(ベバリッジ報告)が公表される (1942)			生活保護法 (1946)、「社会保障制度に関する勧告」(1950)、皆保険・皆年金 (1961)

出所：一圓(2011)『社会保障論概説』第 1 章の第 1 節より、著者作成。

##### 1.4.1 イギリスの社会保障の展開

イギリスの大航海時代では新大陸の発見などが世界貿易を発展させ、商業の一大変革をもたらした。この商業革命は毛織物工場を刺激し、イギリスの農業地帯はいつせいに羊を飼う牧場へ変わっていった。農地を囲い込み、中の農民を追い出して羊の牧場にしていった（いわゆる「囲い込み運動」「エンクロージャー・ムーブメント」）。この結果、追い出された農民たちは都市へ流れ込み、無産者（貧民）となった。それに対してまず、エリザベス救貧法は、教区の税金を用いて、労働能力のない高齢者や障害者を救済するために設けられた規定である。今日の社会保障の原点とも言える。18 世紀末に起こった産業革命の下

で、こうした救済の拡大は、急速に勢力を強めつつあった産業資本の側の自由な労働市場を求める考え方と対立した<sup>49</sup>。

イギリスでは、1870年代の経済不況以降、失業者も増加し、労働者や高齢者などの貧困が大きな社会問題となった。この背景の下で、20世紀に入ると学校給食法（1906年）、学校保健法（1907年）、無拠出の老齢年金法（1908年）、職業紹介法（1909年）、国民保険法（疾病と失業保険、1911年）など一連の改革が行われた。このような改革によって、イギリスでは社会保障制度の柱が構築された。すなわち、貧困を事前に回避する防貧政策が早い段階で用意されたことが分かった<sup>50</sup>。

#### 1.4.2 社会保険の誕生—ドイツ

「救貧法」は労働能力がなく生活できない人々等を対象として貧困について税により救済する仕組みだが、一方で、現に働いている商工業の同業者が集まり、病気やけが、障害、死亡などに備え合う仕組みは中世からあった。近代になって、大量に発生した工場労働者（労働者階級の中でも相対的に高い賃金を得ていた熟練労働者）たちも、労働組合、共済組合などを通じて相互扶助の仕組みをつくっていった。

1870年にドイツ統一を実現したビスマルクは、社会主義勢力を徹底的に弾圧する一方で、一連の社会保険制度を世界で初めて立法化した。疾病保険（1883年）、労災保険（1884年）、年金保険（1889年）の各制度が整備されていった（こうした取締りと福祉増進の両面の政策は「飴と鞭」の政策と呼ばれる）<sup>51</sup>。

#### 1.4.3 社会保障の誕生—アメリカ

世界で最初に社会保障という言葉が公式に使われるようになったのは、1935年のアメリカの社会保障法である。アメリカは自由主義的な伝統が強く、ヨーロッパで見られたような激しい労働運動や社会主義運動も起こらなかったが、1929年の世界大恐慌の背景の下で、大量の失業者を救済するため、フランクリン・ルーズベルト大統領によるニューディール政策が登場した。1935年雇用拡大策のほか、公的扶助、社会福祉、失業保険、年金保険のような補助や制度を定めた法案が経済保障委員会の名前を取って経済保障として提出されたが、法案の内容をより適切に表すため、「経済」は「社会」に書き換えられ、社会保障という言葉が生まれた。アメリカで社会保険が初めて導入されたが、医療保険は盛り込まれなかった。社会保障という言葉が第二次世界大戦後は大多数の国に普及するようになった<sup>52</sup>。

以上に述べたように、ヨーロッパでは19世紀末から20世紀にかけて、貧困防止につな

<sup>49</sup> 広井・山崎（2009）、第1章 第3節「救貧法について」、P.20 参照。

<sup>50</sup> 一圓（2011）、第1章 第1節によると、この救貧法の解体について「救貧行政による貧困対策の時代から、貧困にならないための制度整備による防貧政策の時代への大きな転換が生まれたととらえることができる。救貧法の解体は、社会保障の幕を上げ始めた」と述べる、参照。

<sup>51</sup> 広井・山崎（2009）、第1章 第3節「ドイツの社会保険について」、P.21 参照。

<sup>52</sup> 広井・山崎（2009）、第1章 第3節、P.23 参照。

がる様々な制度がうまれた。しかし、大陸型社会保障と北欧イギリス型社会保障に分けられ、職場の労働者と官吏の対立が激化した大陸諸国では、労働者や官吏に対する健康保険などという社会保険制度が中心となった。それに対し、階級対立がそれほど激化しなかった北欧やイギリスでは、老齢年金や自治体による医療制度のように、税財源を用いる制度が中心となった。

#### 1.4.4 日本戦後の歩み

1945年8月、日本は敗戦し、軍事占領下になった。日本は間接統治の形がとられ、基本的な改革の方針はワシントンでつくられたのである。マッカーサー総司令官は1945年9月10日に日本管理方針を公表した。「第4部、経済」を要約すると、①経済の非軍事化である。②民主主義勢力の助長である。③平和的経済活動の再開である<sup>53</sup>。敗戦後の日本は、徹底的に破壊され荒廃した状況にあった。住宅をはじめとする生活基盤が壊れ、生活の食糧もなく、仕事もないため、多数の人々が餓死に直面する状況に陥った。経済面においても、戦後の日本は急速にインフレーションが顕在化した。日本政府がこの混乱と困窮に対応した結果が、生活保護法である。戦前の不十分な救済制度を利用して緊急的対策をしながら、占領軍の指導の下に1946年に新しい救貧制度—旧生活保護制度—が作られた。

戦後から国民皆保険・皆年金の実現まで、「日本の社会保険の萌芽期」として解説される。この時期の保障制度はイギリスのベヴァリッジ報告に影響され、日本国憲法により社会保障に対する国の責務が規定され、1950年10月、社会保障制度審議会が「社会保障制度に関する勧告」を出し、これが日本の社会保障制度の基本的指針となった。社会保障の中心には社会保険制度があり、加えて公的扶助、社会福祉、公衆衛生により構成された。戦後福祉国家を構想したベヴァリッジ報告は、社会保険を貧困化の予防策とし、公的扶助を事後的救済策と位置づける貧困への対策を設計した。貧困に対する政策として、予防と救済という二つの方法がとられたことはよく知られている。このような構想にも関わらず、敗戦後の日本の状況に鑑み、まず制定し充実されたのは、公的扶助制度である生活保護であった。あらゆる状況の生活困窮者を受け止める建前を持つ生活保護から始まった。従って社会保障のしくみが整備されるにしたがい、生活保護費への国庫支出比率が減少することとなった<sup>54</sup>（図表2-4）。

「国民皆保険・皆年金」の時代は、高度経済成長期の背景の下で社会保障の重点が「救貧」から「防貧」にシフトし、またこの時期に大企業を中心に日本型雇用慣行が普及・定着し、これが日本の社会保障制度の前提となっている。さらに、医療保険制度や年金制度の対象ではない農家や自営業者などを中心に国民の多くを「国民皆保険・皆年金」の実現によって加入させることができた<sup>55</sup>。

第1次オイルショックにより日本の高度経済成長が終焉し、経済が安定成長に移行する

<sup>53</sup> 中村（2005）、第5章 第2節参照。

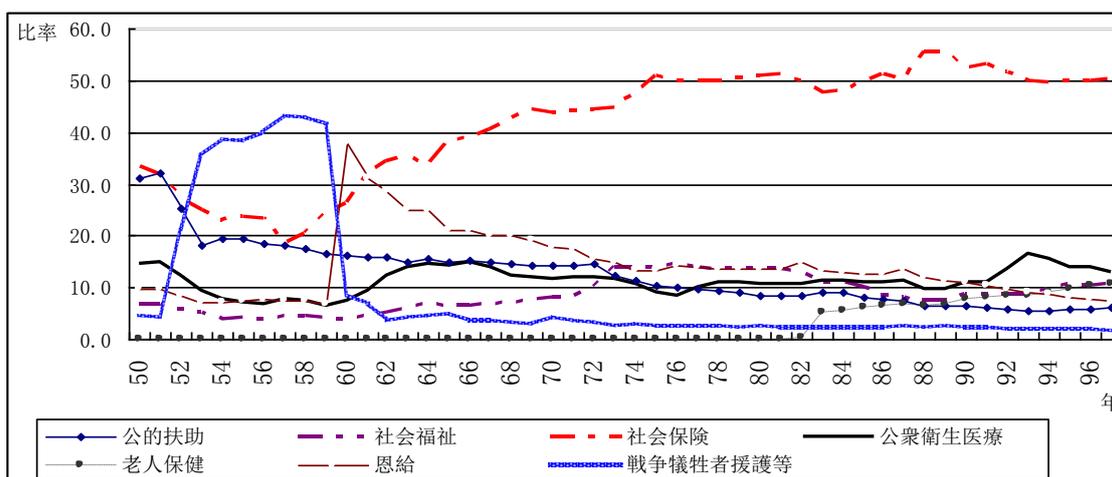
<sup>54</sup> 岩永（2011）、第1章 第3節参照。

<sup>55</sup> 厚生労働省（2011a）、第2章 第2節参照。

といった時代では、経済状況の変化によって、「財政再建」も重要な課題として提起された。社会保障制度の見直し期に入った。

図表 2-4 社会保障総費用の国庫支出比率（構成比）

（単位：％）



注：1. 1959年度以前は、国庫負担の予算額であり、1960年度以降は決算額である。

2. 1950年度～1959年度は軍人恩給を含む。

資料：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障統計年報」。

出所：総務省統計局(2006)「日本の長期統計系列 23-1-b表 社会保障関係総費用国庫負担(1950年度～1997年)」

日本の社会保障は、①社会保険（医療、年金、雇用、労災、家族手当）、②公的扶助（生活保護）、③社会福祉、④公衆衛生、⑤恩給・戦争犠牲者援護などで構成される。公的扶助の中核は生活保護である。生活保護は各種の扶助を取り揃えていて、他制度が充実すれば生活保護の役割が減少するのは当然である。逆に、他制度が十分に整備されないと、生活保護にかかる負担は大きくなる。現在、生活保護費の半分を示しているのは医療扶助である。医療扶助と医療保険の一体改革は現在の生活保護に関する重要な改革の一つである。

また、日本の社会保障は、戦後救貧性格を持っている生活保護を中心にスタートしたことを指摘した。一方、イギリスとドイツでは激しい労働運動の背景の下で防貧の機能も同時に起動した。日本の社会保障の保険制度の遅れによって、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ところにある。

## 2. 生活保護の実態

### 2.1 生活保護の動向

日本の生活保護の実態を明らかにするため、まず、日本の生活保護の動向を把握する。

図表 2-5 は厚生労働省が生活保護の長期傾向を説明する際に用いるものである。図表 2-5

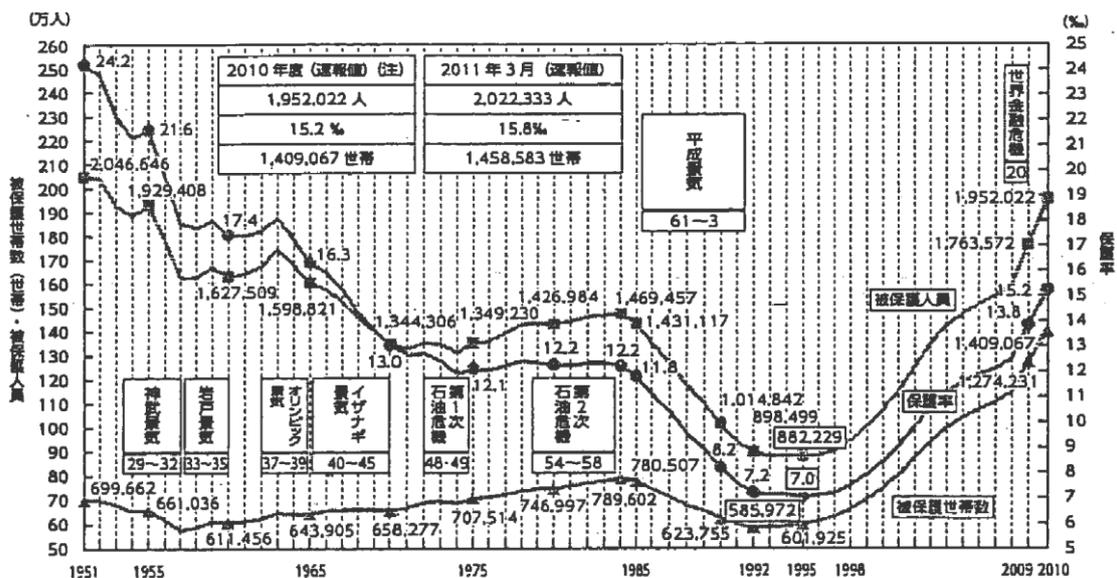
「被保護世帯数・被保護人員・保護率の年次推移」には、社会経済の発展に関するトピックが書き込まれていて、その影響が観察できる。

一般的論議では、景気がよく失業者が減れば被保護者も減少するという関係が想定される。日本経済の長期的発展による保護率の低下傾向や、最近の不況、失業者増加による保護率の上昇傾向が表れている。

### 2.1.1 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移

1950年から1960年まで新生活保護法が成立し実施された。1949年から1961年まで保護基準も徐々に引き上げられた（図表2-2）。図表2-5を観察すると、被保護世帯数・被保護人員・保護率は、新生活保護法制定後から低下傾向にあり、高度経済成長期を経て12%まで低下した。保護率は石油危機を経ても顕著な変化は見られない。90年代に入り保護率の低下傾向が続き、1995年（7%）を底に増加に転じた。以上の観察から社会経済状況が、生

図表 2-5 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移（1951年度～2010年度）



資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「福祉行政報告例」より厚生労働省社会・援護局保護課作成。

注：平成22年度（速報値）は、平成23年2月分においては、東日本大震災の影響により、郡山市以外の福島県を除いて集計した数値を用いている。

出所：厚生労働省（2011a）、図表9-1-1（P.353）を引用。

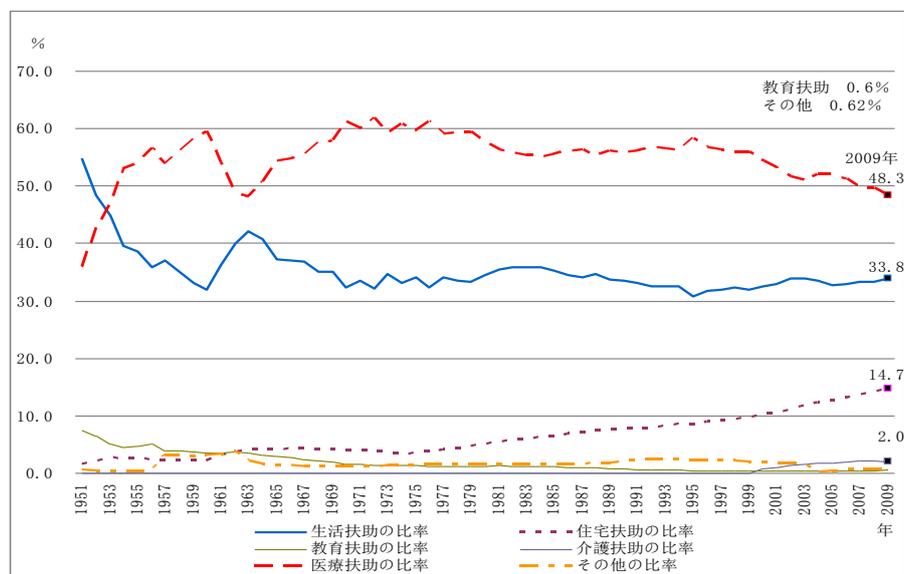
活保護の動向に、ストレートに影響するわけではないことがわかる。また、一世帯に当たり被保護実人数を計算すると、1951年には約3人（2.93）であったが、1970年には2人台に割り込み、1994年には1.49人になり、2010年には1.39人と減り続けてきた。これは、

高齢化の進展に伴い、生活保護を受給する高齢単身世帯<sup>56</sup>の増加による影響が大きい。2011年度のデータ（現に保護を受けた世帯類型）<sup>57</sup>によると、母子世帯を除き、生活保護を受けた傷病・障害者世帯の単身世帯（79.8%）、その他の世帯の単身世帯（66.8%）の割合が非常に大きいことが分かる。

### 2.1.2 生活保護費類別比率の年次推移

生活保護費類別比率の年次推移(図表 2-6)をみて頂きたい。1951年～1960年までの生活扶助は下がり続け、医療扶助は増加する一方である。この点がこの時期最大の問題となっている。生活保護費増加には、医療保障体制という他の社会保障制度の実施状況が関係していると思われる。

図表 2-6 生活保護費類別比率の年次推移(1951年～2009年)



資料：厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護費事業実績報告」、国立社会保障・人口問題研究所「社会保障統計年報」。

出所：国立社会保障、人口問題研究所（2011）『生活保護に関するデータ』表 22 国立社会保障、人口問題研究所（2011）『社会保障統計年報データベース』表 278、より著者作成。

医療扶助の増加の主因について、岩永は「1951年3月制定の結核予防法は、十分機能せず、結核療養患者に医療扶助が適用された。医療扶助による入院患者数が増加したこと」<sup>58</sup>と指摘している。実際に図表 2-6 を観察すると、戦後から高い比率を示していることが分かる。医療扶助の比率は最近の問題ではなく、戦後以降の問題である。生活保護法は戦後の混乱している経済状況の背景の下で「救貧」の目的でスタートし、複雑な実体をもって

<sup>56</sup> 厚生労働省（2011c）、統計表一覧 e6 の「現に保護を受けた世帯数、世帯区分、世帯類型」により、生活保護を受けた高齢世帯の単身世帯は 89.6% に占めることが分かる。

<sup>57</sup> 厚生労働省（2011c）、統計表一覧 e6 の「現に保護を受けた世帯数、世帯区分、世帯類型」により計算。

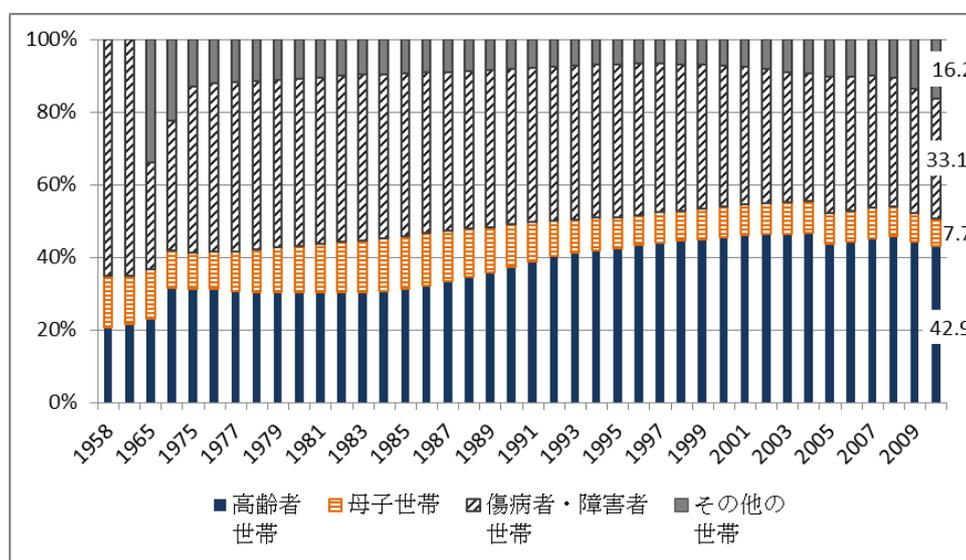
<sup>58</sup> 岩永（2011）、P. 32 参照。

いた。それから、「救貧」から「防貧」へシフトしたが、独立した低所得者の医療保障制度も高齢者扶助制度もなかった。これからの高齢化社会の進行に伴って、医療に関する問題が顕著な財政問題にもなるだろう。

### 2.1.3 生活保護受給世帯数の年次推移

2009年度の生活保護費は約3兆72億円である。そのうち約48.3%は医療扶助が占めている。33.8%は生活扶助費、14.7%は住宅扶助費となっている。生活扶助、住宅扶助という日常生活の費用は約48.5%と半分にも満たないことは明らかである。もう一つ留意すべきことは世帯類型別被保護世帯数構成率の年次推移（図表2-7）である。

図表2-7 生活保護受給世帯数の年次推移（1958年～2010年）



注：1）1か月平均である。  
 2）保護停止中の世帯を含まない。  
 3）世帯保護率は、被保護世帯数の各世帯数を「国民生活基礎調査」の各世帯数（世帯千対）で除したものである。  
 4）一部の年について、世帯類型別の数値とその総計とが総数と異なる場合が見られるが、これは毎月の数値の合計（4月～3月）を12で割って四捨五入するための誤差であるので、誤植ではない。  
 資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「社会福祉行政業務報告」（福祉行政報告例）、国民生活基礎調査。  
 出所：国立社会保障、人口問題研究所（2012c）『生活保護に関するデータ』表3より、著者作成。

<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>

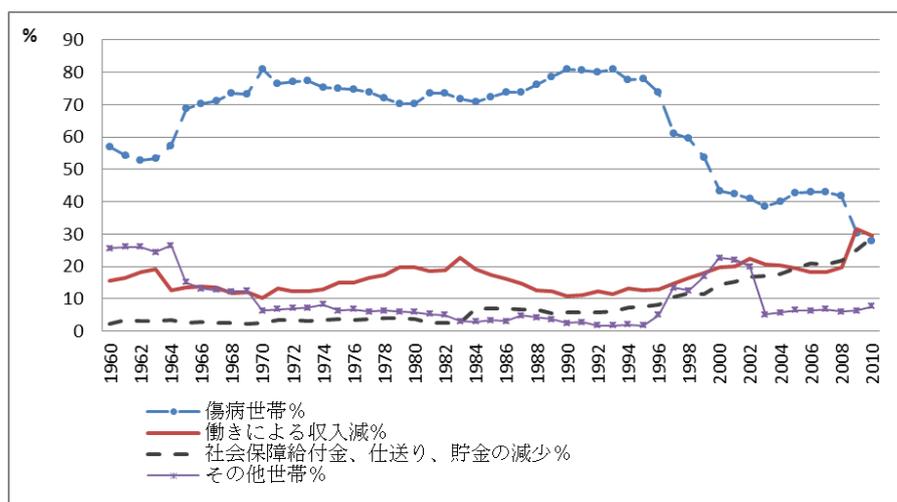
高齢化に伴って、高齢者世帯の比率が上昇している。高齢者世帯の割合は1958年から2010年の50年間にその割合が約20%から約43%へとほぼ倍になっている。母子世帯の割合は逆に漸減傾向にあり、2010年には母子世帯が約8%である。傷病者・障害者世帯約33%、その他の世帯は1995年以降増加に転じ、2010年には全体世帯数の約16%となっており、高齢者と傷病、障害者世帯で約8割を占めている。従って、受給世帯が拡大した原因としてまず挙げられるのは日本社会における高齢化の進展である。長期データを観察すると、1985年から高齢者世帯の占める比率は右上がりの傾向にある。これから超高齢化時代に入

ると生活保護にかかる費用がさらに大きくなるとみられる。日本の生活保護制度は最後のセーフティ・ネットとして機能しているが、他制度が十分整備されれば、生活保護にかかる負担は変化する可能性がある。

#### 2.1.4 保護の開始理由別被保護世帯数の年次推移

図表 2-8 は日本全国の生活保護の開始理由別被保護世帯数の年次推移である。図表 2-8 で示すように、バブル経済の崩壊で日本の経済が低迷することにより、90 年代以降「働きによる収入の減少・喪失」と「社会保障給付金、仕送り、貯金の減少」という理由で生活保護を受給し始める世帯が増えてきた。これに対して傷病という開始理由で生活保護を申請する世帯の割合の減少傾向が目立つ。それに関する解釈は以下のいくつかが考えられる。一つには、昭和末期に行われた福祉見直しの影響<sup>59</sup>により、生活保護世帯数は全体的に減少傾向になるが、傷病世帯の減少が少ないため、大きな割合を占める。その後、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数が増加し、被保護世帯数も急上昇し、少々減少している傷病世帯数の割合の減少傾向が目立つ。

図表 2-8 保護の開始理由別被保護世帯数の年次推移(1960 年～2010 年)



注：近年分類が開始された「要介護状態」（2000 年）及び「急迫保護で医療扶助単給」（2003 年）を除いている。

資料：1996 年以前は、厚生省大臣官房統計情報部「生活保護動態調査報告」。

1997 年以降は、厚生労働省大臣官房統計情報部「社会福祉行政業務報告」（福祉行政報告例）。

出所：国立人口問題 人口社会保障研究所（2013）「生活保護」に関する公的統計データ一覧表より、作成。<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>

## 2.2 生活保護の現状

生活保護給付額の年次推移(図表 2-2)から見ると、国民の生活水準の上昇に伴って、生活保護の基準額も継続的に引き上げられてきた。その算定方式も次々に検討され、最初の標準生計費方式から最後の水準均衡方式まで改善されてきたことが明らかである。但し、医

<sup>59</sup> 中村ほか（2010）、P.7 を参考。

療制度が不十分であったため、戦後当初から生活保護に頼るしかない被保護者が増加し、医療扶助の占める率が以前から高い水準を保ち続けており、医療に関する財政問題は日本政府が抱えている問題でもある。経済停滞、超高齢化が進んでいる今日の日本社会で、ますます大きな問題として論議の対象となるのは当然であろう。

被保護世帯数・被保護人員・保護率の年次推移(図表 2-5)を観察してみると、被保護人員数と保護率は 1951 年からバブル崩壊後の 1995 年まで全体的に右下がりの傾向にあり、その後急速に上がり続けている。2011 年の被保護人員数は 205 万人となり、1951 年の 204 万人を上回って、過去最多の記録を更新した。2011 年の生活保護率は 16.2‰(平成 23 年度の福祉行政報告例による)に達している。

日本の生活保護率の上昇に伴い、生活保護費の増加も注目された。図表 2-6 で示すように、医療扶助は約 50%近くを占めている。高齢社会の進展につれて、今後生活保護費の中の医療扶助の支出が増えていけよう。一方、これ以上の支出は日本の財政が維持できなくなるため、2014 年 4 月から消費税の増税が決定されている。この税金を全部社会保障に回すというのが政府の方針であるが、現在の社会保障のままではまだまだ足りない状況になっている。近年、日本の社会保障費が問題化され、日本の医療保険制度、年金制度の下では、貧困者は公的扶助に頼らざるを得ない。

高齢化社会の進行に伴って、高齢者世帯の増加が被保護人員数の増加の一つの要因として挙げられるが、もう一つ注目したいのは、若年層が含まれるその他の世帯の増加である。日本の雇用システムの変化によって、非正規労働者が増加してきた。雇用が不安定であるため、生活保護に陥る若年層も増加している。

まとめると、現在の生活保護費の 50%は医療扶助が占めている。受給世帯数の 8 割は高齢、傷病・障害者世帯であることが明らかになり、これから少子高齢化が進むと生活保護にかかる負担がさらに大きくなって行くであろう。これらの要因を含め、生活保護率と他の諸変数について基本的な計量分析で観察したい。

### 3. 47 都道府県的生活保護率の実証分析

上で述べたように日本の生活保護の受給者が増加傾向となっていることは明らかである。2011 年 7 月、生活保護受給者は約 205 万人となり、戦後の混乱の余波で過去最多であった昭和 26 (1951) 年度の 204 万を上回り、過去最多を更新した<sup>60</sup>。受給世帯は 150 万世帯に達している。その中に受給世帯の約 4 割以上を示すのは高齢者世帯である。その要因を分析すると、一つは歴史的な要因が考えられる。第 1 節で述べたように、戦後の日本の国内状況によって、救貧性格を持ってスタートした公的扶助(生活保護)とイギリスやドイツの防貧性格的な社会保険との違いを指摘したい。

第 2 節では、日本の生活保護の実態について論述した。データ(図表 2-5)によると、1995

<sup>60</sup> 社会保障入門編集委員会(2012)、P. 43 のデータ参照。

年以降全国の生活保護率が上昇傾向に転じた。近年、日本の生活保護率の上昇率が著しい。日本経済の長期不況による失業率の上昇は、生活保護率とどのような関連を持つだろうか。また、生活保護受給世帯数の年次推移（図表 2-7）では、高齢世帯の受給率が以前とほとんど変わらない状況で約 4 割強を占めていることも分かった。これは高齢化社会の進行で高齢単身者世帯の増加によって生じたものであろう。ほかに生活保護率の上昇に影響を与える要因は何であろうか。図表やグラフによって、日本全国の生活保護率が上昇していることが明らかであるが、以下では日本の 47 都道府県の生活保護率のデータを用いて、生活保護率について実証分析を試みる。

### 3.1 基本統計量

図表 2-9 は全国の 47 都道府県のプール・データ(2000 年、2005 年、2010 年)による基本統計量の計算結果である。このデータによって 47 都道府県の生活保護率の地域格差が非常に大きいことが分かる。他の項目は都道府県別のバラつきがあまりないことがわかる。全国的な核家族化の進展によって、平均世帯人数の減少が著しいが、都道府県間の差は小さい。2000 年、2005 年及び 2010 年の各年について計算した変動係数の値も大きく変わらず、安定していることが分かる。

図表 2-9 47 都道府県の基本統計量

	平均値	標準偏差	変動係数
生活保護率	10.13	5.99	59.13
高齢単身世帯比率	8.12	2.14	26.39
離婚率	1.94	0.25	12.77
平均世帯人数	2.67	0.23	8.53
母子世帯	7.18	1.01	14.12
借家率	34.12	6.88	20.16
単身世帯比率	26.92	4.37	16.25
失業率	5.65	1.45	25.72

出所：①生活保護率のデータは総務省「社会生活統計指標」の福祉・社会保障のデータにより作成。

②高齢単身世帯比率は国勢調査の時系列データの世帯データにより都道府県の高齢単身世帯総数/各都道府県の一般世帯総数\*100 である。

<http://www.e-stat.go.jp/SGL/estat/List.do?bid=000001007704&cycode=0>

③離婚率は『社会生活統計指標—都道府県の指標—2013』の人口・世帯のデータによる。

<http://www.e-stat.go.jp/SGL/estat/List.do?bid=000001046052&cycode=0>

④平均世帯人数は国勢調査の時系列データの世帯データ表 3 の一人世帯当たり人員による。

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001007704&cycode=0>

⑤母子世帯は国勢調査の時系列データの世帯データ表 8 による。

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001007704&cycode=0>

⑥借家率は国勢調査の人口等基本集計の 47 都道府県データの住居の状態より計算。

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001034992&cycode=0>

⑦単身世帯比率は国勢調査の時系列データ世帯表 3 のデータによる。

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001007704&cycode=0>

⑧失業率は総務省統計局の国勢調査 4 7 都道府県データにより計算。

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001007706&cycode=0>

図表 2-10 は生活保護率と関連諸指標の相関行列を示す。全国 47 都道府県のプール・データ (2000 年、2005 年、2010 年) による結果である。近年、核家族化により平均世帯人数は

図表 2-10 生活保護率と関連諸指標の相関行列

	生活保護率	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	失業率
生活保護率	1.00	0.65	0.55	-0.75	0.61	0.55	0.71	0.70
高齢単身世帯比率	0.65	1.00	0.15	-0.67	0.56	0.08	0.52	0.47
離婚率	0.55	0.15	1.00	-0.46	0.42	0.72	0.40	0.54
平均世帯人数	-0.75	-0.67	-0.46	1.00	-0.32	-0.64	-0.91	-0.48
母子世帯	0.61	0.56	0.42	-0.32	1.00	0.19	0.26	0.87
借家率	0.55	0.08	0.72	-0.64	0.19	1.00	0.75	0.36
単身世帯比率	0.71	0.52	0.40	-0.91	0.26	0.75	1.00	0.42
失業率	0.70	0.47	0.54	-0.48	0.87	0.36	0.42	1.00

出所：図表 2-9 のデータに基づいて作成。

減ってきて、平均世帯人数と生活保護率は-0.75 という相関関係が確認できる。家族内での介護などのサービス提供ができなくなり、高齢者は生活保護に落ちやすくなる。また、生活保護受給世帯数(図表 2-7)を見ると、その他の世帯の生活保護率の割合が上昇しており、単身世帯の比率と生活保護率との相関関係があることも確認できる。高齢単身世帯は、家族のさまざまなケアを欠き、生活面も精神的も貧困に落ちる可能性が高いであろう。超高

高齢化社会が進展し、特に高齢単身世帯比率と生活保護との相関関係は 0.65 となっている。日本の生活保護の受給者の割合を見ると高齢世帯の割合が大きいことが分かる。さらに、高齢で単身である世帯は収入の減少に加え、病気にもかかりやすくなるので、生活保護に頼らざるを得ない可能性が高い。失業率と生活保護率の相関関係は明らかである。経済状況の低迷により、家庭の経済を支える収入源が減少し、近年の生活保護の受給開始理由を観察すると(図表 2-8)、働きによる収入の減少で申請する件数が上昇する傾向にあることが分かる。

それぞれの関連指標の相関関係を確認したうえで、生活保護率との関連性を検証する。全国の 1980 年～2010 年の時系列の回帰分析を行った結果では説明力のある結果を得られなかった。47 都道府県の 2000 年、2005 年、2010 年のプール・データを用いて、近年の生活保護率の上昇について、重回帰分析によって推測モデルの説明力を検証したい。

### 3.2 計測結果

生活保護率を被説明変数とする計測モデルは以下のとおりである。

$$y_i = \alpha + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \beta_3 x_{3i} + \beta_4 x_{4i} + \dots + \beta_7 x_{7i} + u \quad (i=1, 2, 3, \dots)$$

$y_i$ :生活保護率(%)、 $x_{1i}$ :高齢単身世帯数の割合(%)、 $x_{2i}$ :離婚率(%)、 $x_{3i}$ :平均世帯人数、 $x_{4i}$ :母子世帯、 $x_{5i}$ :借家率(%)、 $x_{6i}$ :単身世帯比率(%)、 $x_{7i}$ :完全失業率(%)。その分析結果<sup>61</sup>は以下の図表 2-11 で示している。

高齢化は生活の困窮に直接影響を与える要因の一つである。厚生労働省の「福祉行政報告例」のデータにより観察すると、高齢被保護世帯のうち高齢単身世帯の比率は 89.6% (2011 年)である。特に無年金の高齢単身者は生活困難に落ちやすい。現状では、高齢単身世帯の数が多ければ多いほど生活保護率が高くなるであろう。離婚率が高いところでは母子世帯の数が増えると予測されることとともに、離婚男性も経済が安定していなければ、貧困状況に陥る。平均世帯人数が多い場合、家族内での共助で、生活を支えあう可能性もあろう。一方、平均世帯人数が少ない場合、育児や親の介護などの家族内のサービスを提供できなくなる可能性も増す。大多数の母子世帯の母親の収入が低いため、貧困に落ちやすい。母子世帯も重要な説明変数であろう。借家率は資産の困窮程度を測る尺度である。借家率と離婚率の相関関係(0.72)が大きいことも分かる。特に大都市では家賃が高いため、借家をしている世帯は家計の支出が大きくなり、生活が困難になる可能性が高い。

単身世帯数は高齢単身世帯を含む。近年、生活保護を受けるその他の世帯が増え、その他の世帯の単身世帯比率は 66.8% (2011 年)に上っている。単身者世帯は収入の減少による生活リスクが高まりやすい。完全失業率は経済の指標である。経済の低迷により、働きによる収入の減少で生活保護申請の件数も近年増え続けてきた。特に非正規労働者は賃金も低くて、生活に備える余裕はなく、貧困に落ちるリスクが高いであろう。

図表 2-11 は 47 都道府県の生活保護に関する重回帰分析の結果である。この分析の結果

<sup>61</sup> 分析の結果は桃山学院大学経済学部伊代田教授と共同研究の結果の一部である。

について、まず、高齢単身世帯はどのパターンでも有意であり、重要な変数であると指摘できる。鈴木（2007）は、生活保護率の都道府県パネルデータ（1995年～2004年）を用いた分析の中で、高齢化を恒常的影響要因としている。

次に、2000年、2005年、2010年をプールしたここでの結果から観察すると、ケース2（高齢単身世帯、母子世帯、離婚率及び単身世帯）の決定係数（0.744）は最も説明力が大きい。それぞれ年についてみると有意水準はあまり安定していない。これに対して、ケース1（高齢単身世帯、母子世帯及び借家率）の決定係数は0.717であり、それぞれの各年の有意水準もほとんど1%以下であることが確認できる。図表2-11の3つの組み合わせは、それほど差異はないが、プールした各年について回帰分析の結果を含めて、総合的に判断すると、第1（高齢単身世帯、母子世帯及び借家率）のケースがより安定していることが分かる。次が第3の組み合わせである。

図表 2-11 47 都道府県の生活保護率の分析結果

	定数項	自由度修正 済決定 係数	高齢単身 世帯	母子世帯	離婚率	借家率	平均世帯 人数	単身世帯 比率	失業率
プール (2000、 2005、2010)	-25.367	0.717	1.331 (8.767) ***	1.516 (4.654) ***		0.405 (10.142) ***			
プール (2000、 2005、2010)	-32.974	0.744	0.745 (4.338) ***	1.481 (4.304) ***	5.809 (4.545) ***			0.563 (7.390) ***	
プール (2000、 2005、2010)	28.241	0.719	0.467 (2.694) ***				-11.729 (-7.161) ***		1.666 (7.719) ***

注：\*\*\*は有意水準1%、\*\*は有意水準5%。( )はt値。

出所：図表2-9に同じ。

### 3.3 政策的含意

先行研究および生活保護の実態の統計的観察を踏まえて、生活保護関連諸指標を明らかにした。次いで、関連諸指標の基本統計量および相関係数を観察し、重回帰分析を行った。重回帰分析は決して因果関係を示すものではないが、以上の手続きから生活保護率への影響要因を示すことはできたであろう。以下は影響諸要因に係わる政策的論議である。

高齢化が保護率への影響要因であるが、「本来、公的年金がきちんと整備されていれば、高齢者の生活保障を生活保護が担う必要はなかったはずである。しかしながら、多くの高齢者が、公的年金というセーフティネットから滑り落ち、生活保護に頼ってということから、やはり公的年金制度には大きな問題があると言わざるを得ない」<sup>62</sup>と鈴木・周（2007）は述べる。公的年金制度の抜本的な改革を議論する必要がある。たとえば、無年金の高齢者には「最低年金保障」を創設するなどのような改革が考えられる。さらに、高齢単身世帯には所得の確保に加え、生活保護と別の医療制度および福祉サービスを設定すべきであ

<sup>62</sup> 鈴木・周（2007）、P.19を引用。

ろう。

また、日本全国の離婚率は2006年まで一貫して上昇を続けていた。離婚以外に未婚、その他により、シングルマザーとなる母子世帯もある。生別母子世帯(離婚、未婚、その他)では14.8%が生活保護の受給者である(厚生労働省(2011b)「全国母子世帯等調査結果報告」(平成23年度)のデータ)。日本の雇用システムでは、女性の所得収入は男性に比べて低いのが日本の現実である。日本の母子世帯が生活困窮になりやすいことに対して、田宮(2010)は日本のシングルマザーはパートタイム労働者として再就職する 경우가多く、その待遇や賃金は世帯を維持するのに十分でない<sup>63</sup>と指摘する。日本の男女賃金格差の是正やパートタイムの待遇の改善というような女性労働者に対する労働条件を向上させる支援策が必要である。また、生活保護に落ちてきた母子世帯の就労支援に加え、子供の貧困連鎖を止めるために児童扶養手当の制度の充実も求められる。田宮(2010)は現状の児童扶養手当は、年収130万未満という制限があるため、「低所得世帯に対して手薄な制度になっている」<sup>64</sup>と指摘する。母子世帯の貧困率が高い現状に対しては、男女賃金格差の是正やより手厚い社会手当によって、生活保護を受給する母子世帯を減少させるというのが本来の社会保障の姿であろう。

そのほか、借家率が生活保護率への影響要因であることも明らかだ。生活保護費に占める住宅扶助の割合が長期的上昇していることに注意を喚起したい(図表2-6)。また、日本の核家族化の進行により、平均世帯人数が減り続けてきた。家族内での両親の介護はできなくなり、社会(国)が代わりに行わなければならなくなった。これからも、少子高齢化及び世帯規模縮小が進み、国に高福祉を求める一方、国民の負担とのバランスも考慮する必要があるだろう。

ところで、時系列モデルについて、説明変数として65歳以上の割合、平均世帯人員、一人当たりGDP、一人当たり雇用者報酬(前年比)、完全失業率、有効求人倍率及び離婚率を用いて1980年~2012年について回帰分析を試みたが、説明力のある結果は得られなかった。さらに期間を例えば1980~1992、1992~2012に分けて試みたが、今のところよい結果は得られてない。先行研究について観察しても、説明力ある例は見られないようだ。例えば、鈴木(2012)<sup>65</sup>では、「保護率の動きを説明するには厚生労働省による生活保護行政の政策的スタンスの変化も考えられる」と述べている。この点については、今後更なる研究課題として残される。

#### 4. 生活保護制度の問題点について

生活保護制度の歴史的変遷、生活保護の実態、および47都道府県の生活保護の実証分析を踏まえ、先行研究を照らしながら生活保護制度の問題点として以下の6点を取り上げて

<sup>63</sup> 田宮(2010)、P.88参照。

<sup>64</sup> 田宮(2010)、P.94を引用。

<sup>65</sup> 鈴木・周(2012)、P.213参照。

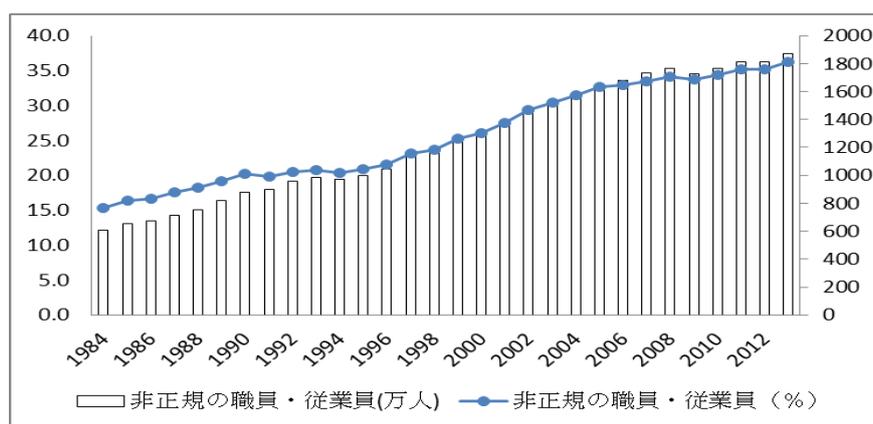
検討する。

#### 4.1 生活保護基準

生活保護の算定方式の歴史的変遷を観察すると、戦後国民生活水準の向上とともに、生活保護基準の算定方式は標準生計方式、マーケットバスケット方式、エンゲル方式、格差縮小方式、および水準均衡方式と変化してきた。算定方式の変化とともに、生活保護基準も上がり続けてきた。近年、日本経済の落ち込みにもかかわらず、生活保護基準が数年未改定であった。生活保護基準と最低所得保障基準との均衡の問題が指摘される。その背景としては以下のように考えられる。

日本は、1990年代のバブル経済崩壊後、長期にわたって経済不況が続いてきたので、企業は、終身雇用と年功序列賃金を崩壊させてきた。1995年に日本経営者団体連盟が発表した報告書<sup>66</sup>「新時代の『日本的経営』」は、従来型の定年まで長期に働く労働者を減らし、有期契約の、年俸制あるいは時間労働者を増やし、総人件費を抑制するという方針を打ち出している。それに伴って、2001年、わずか一年間で125万人の正規社員が大企業からいなくなった。日本の社会保障制度も雇用制度の変化に対応できていない。正社員が減少しているにもかかわらず、社会保険制度は相変わらず正社員中心の制度である。非正規労働者に対する社会保障が不十分である。低所得層は将来のリスクに備えるゆとりがないため、国民保険や国民年金の未納が発生しやすい。その結果、生活保護である最後のセーフティ・ネットが受け皿となる。図表2-12は総務省の「労働力調査」の長期統計データに基づいて作成したものである。

図表2-12 日本の非正規労働者の年次推移（1984～2013\*年）



注：2013\*は1月～3月の平均である。

出所：総務省統計局『労働力調査』、表9【四半期平均結果等—全国】のデータより作成。

<http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm>

<sup>66</sup> 新・日本的経済システムなど研究プロジェクト（1995）。

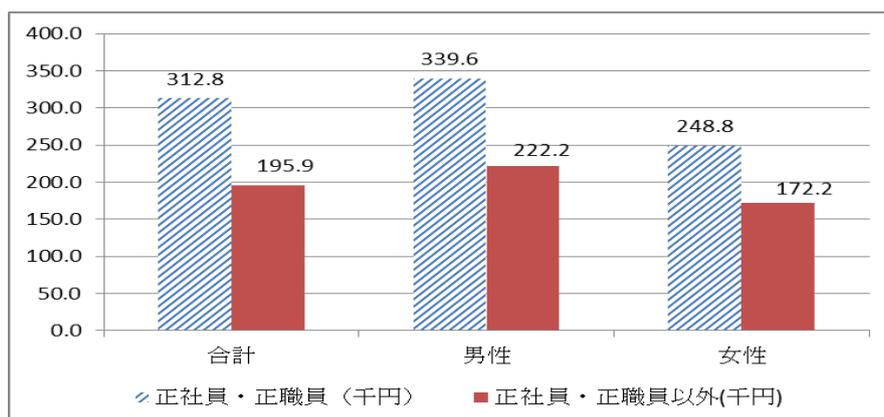
非正規労働者が 15.3% (1984 年) から 35.2% (2012 年) へと増加し続けてきたことがわかる。さらに、正規労働者と非正規労働者の賃金格差を観察すれば、日本では当然の結果であるが、非正規社員・職員の賃金は低い。図表 2-13 は平成 23 年厚生労働省の「賃金構造基本統計調査」の結果である。非正規社員・職員の賃金は正規社員・職員に比べて、男性も女性も明らかに低い水準である。男女それぞれ正社員・非正社員別に年齢階層でも、いずれも賃金の格差が大きい。男女とも非正社員・職員の賃金は年齢に関わらず横ばいであり、男女とも 30 代以降の格差が拡大している。非正規社員・職員はおおむね低所得者である。低賃金の非正規社員・職員の増加により、生活保護基準以下の層が増える可能性が高まる。現在の日本の社会保障の安全機能が問われる。

非正規労働者(非正規社員・職員)の増加の原因について、Iyoda (2010) はこう述べる<sup>67</sup>。90 年代のバブル経済の崩壊により、日本の経済と社会構造は世界的なグローバル化に対応できず、日本の経済が長期停滞期に入り始めた。日本の伝統的な雇用システムである終身雇用、年功序列制度の下では正規労働者を解雇することが難しい。企業のコストを削減することも難しく、国際市場での競争が厳しい。このような状況の中で非正規労働者が増加してきた。その制度的背景は労働者派遣事業法の施行(1986)、改定(1999、原則自由化)であり、政府の規制緩和推進策である。小泉内閣の規制緩和はこれを推進したといえよう。

このように、稼ぎ手である世帯主が非正規労働者の可能性も高く、現状の生活保護基準と最低賃金との間に最低所得保障基準をめぐる問題がある。

図表 2-13 正社員・正職員と正社員・正職員以外の平均賃金 (2012 年)

単位：千円



出所：厚生労働省「平成 23 年賃金構造基本統計調査(全国) 結果の概況データより作成。  
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2011/>

#### 4.2 高齢者の医療扶助

日本社会保障の成立の背景について、本章の第 1 節で述べたように、公的扶助の中心で

<sup>67</sup> Iyoda(2010)、PP. 91、93 参照。

ある生活保護制度は戦後の救貧政策として役に立った。しかし、国際比較すると社会保障の保険制度の成立が遅れたため、つまり、他制度が完備されていないため、現在の最後のセーフティー・ネットとして生活保護制度が受け皿となっている。

バブル崩壊後、生活保護に頼るしかない人々が増え、生活保護率が急上昇したと見られる。さらに、少子高齢化が進み、経済の停滞状況が続いている中で社会保障そのものの持続可能性が問題とされている。約 4 割以上は高齢者世帯が占めている生活保護費の財源を維持することも考えないといけない。生活保護における医療扶助も大きな負担となっている。

日本の生活保護を含む社会保障を国際的に比較すると、独立した形の低所得者の医療保障、高齢者の所得維持、および就業可能層のための制度が充実すれば、生活保護の対象範囲は小さくなるのがわかる。欧米諸国では、最後の安全網がこの 3 つの機能を同時に担うケースは珍しい。林(2011)によると、「医療保障に関しては、多くの国で租税方式による原則無料（もしくは少額の利用料）で医療が提供されている」さらに、「就業可能層に対しては、ほとんどの国で無抛出制の失業手当が存在する」。なぜ欧米諸国はそうできるか。日本の税・社会保険料負担は、ヨーロッパ先進国に比べ低水準といわれる。生活保護の改革は、その制度の中だけで論議すべきではない。それは社会保障全体の改革の中で考えるべきであり、一体的に見直すことが重要な課題になる。

#### 4.3 生活保護受給期間の長期化

生活保護の世帯類型別のデータを見ると、日本の生活保護受給世帯の特徴は高齢者世帯、障害・傷病者世帯の割合が 74.5% (2011) を占めることである。駒村 (2011) は「高齢者、障害者などの稼働所得を期待しにくい世帯が、生活保護を受給する率が高くなるにつれて、生活保護の受給期間の長期化という問題が生まれてきた」と述べる。図表 2-14 で示すよう

図表 2-14 世帯別の生活保護受給期間の構成比 (2010 年)

年構成比%	6 カ月未満	6 カ月～1 年未満	1 年～3 年未満	3 年～5 年未満	5 年～10 年未満	10 年以上
22 年						
高齢世帯	4.5	5.1	15.0	11.8	28.9	34.7
母子世帯	10.3	10.2	25.8	16.5	27.8	9.4
傷病・障害者世帯	7.6	8.8	23.4	14.2	24.9	21.1
その他世帯	19.6	18.0	27.7	9.5	15.1	10.2

出所：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、シート NO.6。

<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp> 2013 年 2 月 25 日 (更新)

に、生活保護の受給期間の長期化が明らかである。特に高齢世帯の10年以上の受給は34.7%を占め、高齢者の年齢につれて、体力なども弱めてきたことで、生活保護から脱出することも困難であろう。また、世帯実数のデータでは10年以上の受給が平成元年の94,670世帯から平成22年の211,050世帯まで増加し続けてきた。

近年、日本の社会保障の分野でも、就労意欲を高めるため、「負の所得税」、「給付付き税額控除」などの理論と実証が展開されている。「負の所得税」の長所について駒村(2011)は「貧困線から所得が増加した場合でも、生活保護のように増加分だけ生活保護が減額されず、可処分所得の増加につながるため、就労意欲が阻害されないという効果がある」<sup>68</sup>と述べる。一方、国枝(2008)は「負の所得税」の問題点について、「まず、「負の所得税」を実現するためには、巨額の財源が必要となること、また、現実の執行に当たっては、所得を低く申告し、不正還付を求めてくる者にどう対処するかという問題点」<sup>69</sup>を指摘している。公的扶助の依存の解消も重要な政策課題になっているので、後述の諸外国の経験から参考になるヒントがあるかどうかについて詳しく論じる必要がある。

#### 4.4 生活保護の捕捉率

生活保護制度とは、日本国民が資産や能力等すべてを活用しても、なお生活に困窮する者に対し、困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障し、その自立を助長する制度である(生活保護法1950年5月4日法律第144号)。市場原理に従った自由競争の結果、人々の生活水準が最低水準以下に陥った場合の最後のセーフティーネットとして機能している。この最後のセーフティー・ネットが生活困窮者をどのくらいカバーしているかを問題とするのが生活保護の捕捉率の問題である。

日本において所得が生活保護基準に満たない世帯の測定ができ、この低所得の世帯を捕捉している割合を示すのが捕捉率である。各研究は、貧困世帯の定義は多少異なるが、「生活保護基準未達の世帯」といった最低生活費未達のうち、実際に生活保護を受給している割合である捕捉率を推計している。この捕捉率はどの程度の水準なのであろうか。橘木・浦川(2006)によると図表2-15の通りである。これらの捕捉率の推計から明らかになるのは、生活保護が低所得世帯を捕捉する割合はきわめて低いことである。岩永(2011年)はナショナルミニマム研究会(2010年4月9日開催)に捕捉率の推計「生活保護基準未達の低所得世帯数の推計」を提出した(図表2-16)。

全国消費実態調査と国民生活基礎調査という資料の違いや、最低生活費の設定によって、推計値は様々である。捕捉率を見ると、「所得のみ」では、15~30%程度、「資産を考慮」すると32~87%程度であり、どの数値をとっても、相当数の貧困層が生活保護から漏れており、将来の生活保護の予備群として存在していることは間違いない。

橘木・浦川(2006)によると、捕捉率の低い原因の一つは「資産」に対する審査の厳しさ

<sup>68</sup> 駒村(2011)、PP. 307~308を引用。

<sup>69</sup> 国枝(2008)、P. 60を引用。

である。第二に、家族・親族に経済支援の能力があれば、生活保護の受給資格が認定されない。第三に、生活保護制度に対する十分な情報を低所得世帯は入手できない。第四に、恥の文化によるのか、なかなか権利を行使しない人が多い<sup>70</sup>。

図表 2-15 捕捉率の比較

推計者	貧困世帯の定義	用いた資料	捕捉率
和田由美子・木村光彦 (1998年)	生活保護世帯の平均消費額以下の世帯、最低生活費以下の世帯	国民生活基礎調査 (個票)	10%～9% (1988～1993)
小川宏(2000年)	生活保護基準未満の世帯	国民生活基礎調査 (個票)	9.8% (1995年)
駒村康平(2003年)	生活・住宅・教育扶助及び加算の積算額以下の世帯、級地は1級地-1で設定	全国消費実態調査 (個票)	18.5% (1995年)
橋木俊詔・浦川邦夫 (2006年)	生活保護基準未満の世帯。級地は3級地-1で設定	所得再分配調査 (個票)	19.7～16.3% (1995～2001年)

出所：橋木・浦川（2006年）「表4-5 『貧困』に関する先行研究」の一部を引用。

図表 2-16 「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計」調査結果概要（%）

	低所得世帯数に対する被保護世帯数の割合(保護世帯比)	
	所得のみ	資産を考慮
2004年全国消費実態調査 最低生活費1(生活扶助+教育扶助)	29.6	87.4
2004年全国消費実態調査 最低生活費2(最低生活費1+住宅扶助)	23.8	75.8
2007年国民生活基礎調査 (生活扶助+教育扶助+高等学校等就学費)	15.3	32.1

注：1)「資産」には、保有する住宅・土地等の不動産や、自動車、貴金属等の資産の評価額(換金可能額)は含まれない。

2)「資産考慮」とは、①貯蓄現在高が最低生活費ヶ月未満、②住宅ローンがない、の2つの条件を考慮することを意味する。全国消費実態調査では、①②両方、国民生活基礎調査では、②のデータがないため、①のみ充たすことを意味する。

出所：厚生労働省 第8回ナショナルミニウム研究会「資料3-1 生活保護基準未満の低所得世帯数の推計」を引用した。

厚生労働省の推計データも差が大きく、「保有する資産の評価額、親族からの扶養や稼働能力の有無など、受給要件を満たすかどうか判らないという技術的な問題があるため、いわゆる「捕捉率」を推計することはできない<sup>71</sup>と述べる。つまり、資産基準を適用すると、

<sup>70</sup> 橋木・浦川(2006)、第4章 第2節 P.126 参照。

<sup>71</sup> 参考資料31の「資料3-2 生活保護基準未満の低所得世帯数の推計と今後の対応について」に

捕捉率が高まることは資産基準の厳しさに拘わる。

#### 4.5 生活保護費の不正化

生活保護制度の運用については、生活保護を受けるべき者が保護を受けられることが重要である。これが生活保護法の生存権の主旨である。一方、生活保護受給者に対する自立支援、就労支援等の充実を図るとともに、保護を受けるべきでない者については保護を受けないことを徹底させることも重要であり、いわゆる「貧困ビジネス」や医療扶助の不正請求等の不正受給の防止も問題とされている。

「貧困ビジネス」とは悪質な無料あるいは低額宿泊施設など事業者による生活保護費の不適正な徴収をしたり、劣悪な処遇などのことである。<sup>72</sup> または、医療扶助を受給する被保護者については、自己負担が存在しないために、外来において頻繁に受診させたり、入院において医療的治療が必要なのに長期間入院させたりすることも以前から問題とされている。

生活保護の「不正化」について、後述のようにあいりん地域を抱える大阪市では不正受給の発生防止や貧困ビジネスに厳正に対応するために、国に「自治体に十分な調査権限が必要」と述べている。しかし、現状ではケースワーカーが足りないので、さらに警察などの警備をつけると人件費が増加することや人権問題などの問題が予測されるので、慎重に検討する必要がある。医療扶助の不正受給については、医療行為を審査するような仕組みを作り、加え、日本の社会保障の中で医療保険制度との統合が求められる。

#### 4.6 生活保護率の地域格差の存在

経済成長とともに、国民の所得水準も上昇した。高度成長期（特に、1960年代）には日本の所得分配も平等化した。一方、経済成長の陰（高度経済成長の下で恩恵を受けてない高齢者、傷病者など）の存在も忘れられない。国民所得水準の上昇に伴い、図表 2-16 で示すように、生活保護率は平成 7 年(1995 年)まで低下する傾向がみられる。Iyoda (2010)<sup>73</sup>はこのように所得分配は全国レベルでも、また地域レベルでも高度成長期に平等化したにもかかわらず、生活保護率の地域間格差は拡大していると興味ある指摘をしている（図表 2-17）。

図表 2-17 を観察すると、生活保護率が低下の傾向にあるが、地域保護率の変動係数が 60 年代に入ると急に増加（不平等化）し、現在に至るにも関わらず高い位置にあることが明らかである。変動係数はその後も 60%前後の値を示している。生活保護率の地域間格差拡大の原因は何であろうか。その原因として産業構造の変化によって、労働人口が都市部に集中していることなどが考えられる。近年、大阪市の生活保護率は全国的に注目されている。これらの問題を解明することが今後の課題である。

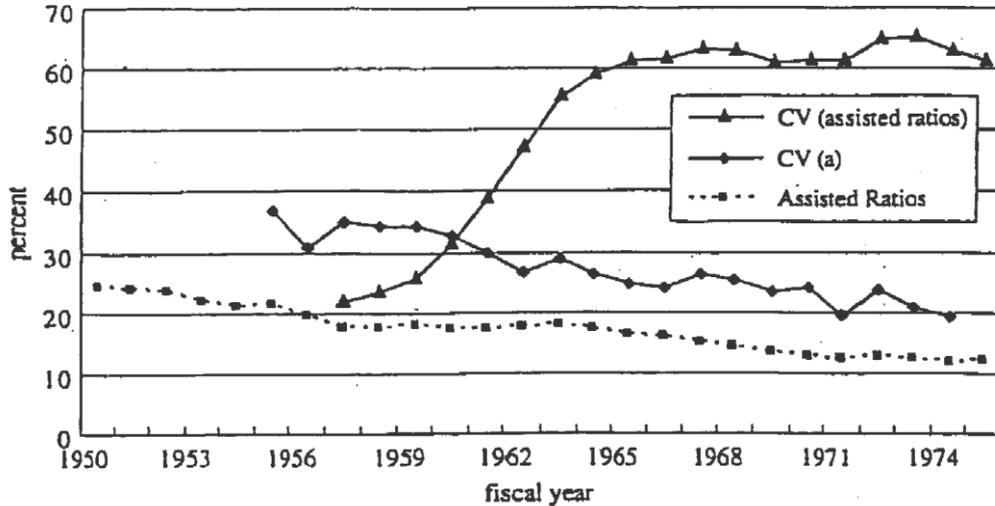
---

より引用。

<sup>72</sup> 厚生労働省(2011a)、第 9 章 第 1 節 P. 356 より引用。

<sup>73</sup> Iyoda(2010), chap. 6, sec. 4 および伊代田 (2011)、P. 207 参照。

図表 2-17 生活保護率と地域保護率の変動係数と地域所得変動係数



注：1. CV (assisted ratios) は都道府県別生活保護率の変動係数を示す。  
 2. CV(a)は都道府県別所得の変動係数を示す。  
 3. Assisted Ratios は生活保護率を示す。  
 4. 変動係数の増大は格差の拡大を意味する。  
 出所：Iyoda(2010)、Fig. 6.5を引用。

## 5. 結び

1942年にイギリスのベヴァリッジ報告に影響され、日本の憲法により社会保障に対する国の責務が規定され、1950年に社会保障制度審議会が「社会保障制度に関する勧告」を出したことで日本の社会保障が正式に確立した。戦後日本の貧困を救うために生活保護制度中心の公的扶助から社会保障制度が展開された。

第1節では、生活保護制度の概念、扶助種類、四つの原理、四つの原則及び「生活保護基準」を明確にした。生活保護と社会保障との関係についてはイギリス、ドイツとアメリカの社会保障の歴史を調べた。日本の生活保護給付の算定方式の歴史の変遷を整理した上で、日本の社会保障は、戦後救貧性格を持っている生活保護を中心にスタートしたことを指摘した。一方、イギリスとドイツでは激しい労働運動の背景の下で防貧の機能も同時に起動した。日本の社会保障の保険制度の遅れによって、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ところにある。

第2節では、生活保護の現状と動向を図表、データで示した。現在の生活保護費の50%は医療扶助が占めている。受給世帯数の8割は高齢、傷病・障害者世帯であることが明らかになり、これから少子高齢化が進むと生活保護にかかる負担がさらに大きくなって行くであろう。生活保護率の変化要因を歴史的要因に加え、人口構造（高齢化）、世帯構造、経済停滞（失業率）等に求めた。最後に、生活保護の改革は、その制度の中だけで論議すべ

きではない。それは社会保障全体の改革の中で考えられるべきであり、一体的に見直すことが重要な課題であろう。

第3節では、47都道府県の生活保護率について実証分析を行った。まず、生活保護率と関連諸指標の基本統計量および相関関係を測定した。次に、47都道府県の関連諸指標を説明変数とする重回帰分析によってモデルの説明力を検証した。最後に、分析結果によって生活保護制度について改善・改革に向けて影響諸要因の政策的含意について論じた。

第4節では、生活保護制度の問題点を明らかにした。まず、低賃金の非正規労働者が生活保護基準の以下であるケースの問題である。次に、高齢者の医療扶助の問題である。また、生活保護受給期間の長期化の問題である。さらに、資産基準の審査が厳しいため生活保護の捕捉率が低いことである。それから、「貧困ビジネス」や医療受診の過剰という生活保護費の不正化について述べた。最後に、制度発足より1995年まで生活保護率は低下したとはいえ、高度経済成長時代における地域間の保護率格差拡大の問題を提起した。

生活保護制度に対する改革の方向性は示すことができるが、社会保障制度の中で一体的な改革をすすめ、その中で生活保護が保障すべき範囲を再構築しなければならないと考えている。

## 第3章 大阪市の生活保護

### はじめに

「日本の生活保護制度は、昭和 25（1950）年の制度創設以来、抜本的な改革が行われていないことから、少子高齢化、人口減少社会の進展、就業形態の変容など、社会経済情勢の変化に対応できておらず、制度疲労を起こしている。」<sup>74</sup> と大阪市市政も日本生活保護制度の問題を指摘している。とりわけ、2008 年秋のリーマンショックに端を発した急激な景気の後退により、生活保護受給者は大幅な増加を続けており、保護率の高い大阪市においては、「生活保護に要する負担の増加が財政全体を圧迫し、行政運営に支障を来たしている。」<sup>75</sup>と述べる。さらに、日本経済新聞(2012年8月21日)<sup>76</sup>によると、大阪市の生活保護費 2970 億円(2012 年)の予算に占める割合は 17.8%である。統計データ(大阪市市政[2011a])によると、2011年に大阪市の生活保護の被保護世帯数は 117,374 世帯、人員数は 151,648 人であり、保護率は 56.8%である。全国平均の約 3.5 倍となっている(厚生労働省[2011c]のデータによると、全国生活保護率は 16.2%である)。大阪市の生活保護率は政令指定都市の中でもトップである。

本章は大阪市の生活保護率の実態を明らかにし、生活保護率に関する実証分析を踏まえ、改善・改革の方向性を探ることを目的とする。その際、大阪市および各区について関連諸指標の実証的裏付けを行うことを念頭に置く。生活保護問題を抱えている大阪市の生活保護率が高い原因を探求することは重要な意義を持っていると思われる。日本の生活保護制度の改革を考える場合、大阪市の生活保護率が高い原因の分析は、有意義な材料を与えると考えられる。

本章の構成は以下の通りである。第 1 節では、大阪市の生活保護に関連する先行文献・資料を整理し、全国の生活保護の現状を把握した上で、大阪市の生活保護の現状および実態を明らかにする。第 2 節では、先行研究・資料を踏まえ、大阪市の生活保護率に影響を与えそうな関連指標について論じる。第 3 節では、大阪市市政で上げられる生活保護率が高い要因について検証し、さらに先行文献では見られなく、市区に関する重回帰分析を試みる。第 4 節では、大阪市の「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」の委員会の資料を整理し、本章で行われた大阪市区別実証分析の結果を踏まえ、大阪市の提示する改革の方向性を明らかにする。第 5 節は本章の結びである。

---

<sup>74</sup> 参考資料 1 の「生活保護制度の制度疲労」から引用。

<sup>75</sup> 参考資料 29 から引用。

<sup>76</sup> 「大都市で生活保護費が膨らんでいる。」と指摘している。

## 1. 大阪市の生活保護の実態

### 1.1 先行文献・資料

すでに第1章の先行研究で述べたように、大阪市の生活保護に関する研究文献は非常に少ないことが明らかである。唯一、先行研究として挙げたのは鈴木(2006)の報告書である。大阪府市政の「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」委員会(2009年9月1日～2011年10月1日)の会議資料<sup>77</sup>と「生活保護適正化連絡会議」(2012年4月27日～2013年11月25日)<sup>78</sup>の資料は非常に有効な参考資料である。

鈴木(2006)は大阪府が12政令指定都市として他の都市と比較して、大阪府の生活保護を特徴付けようとする文献である。その際に、大阪府のダミーを加え、大阪府に独自の要因があるかどうかを判断する。次に、「大阪府の保護率の高さの要因分解(寄与度分解)」では、大阪府の他の都市に比べ高い高齢化率、失業率、離婚率、国民年金収納率を挙げ、それぞれの要因が何%説明するかを示す。そして、大阪府の独自の要因として日雇労働者/総人口比率を大きな説明要因として挙げる。大阪府区別の計量的な実証分析は行われていないため、本章では重回帰分析により生活保護率と関連する指標のモデルを計測し、そのモデルの適合度を検証する。

大阪府の生活保護の姿を明らかにするために、大阪府に焦点を絞って図表データを観察したうえで、大阪府の生活保護率と影響要因との相関関係を明確にする。「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」の議事録資料で確認したうえで、市区別のデータを用いて重回帰分析モデルを検証する。分析結果によって、大阪府市政の指摘の有効性を判断する。また、生活保護率が高い要因について、大阪府市政の会議資料に照らして、関連諸指標の基本統計量および相関係数を観察し、重回帰分析を行う。重回帰分析は決して因果関係を示すものではないが、以上の手続きから生活保護率への影響要因およびその説明力は明らかとなる。本章ではその分析結果に基づいて、生活保護制度の改善・改革提案に言及する。

### 1.2 全国的生活保護の現状について

図表3-1は昭和27(1952)年から平成22(2010)年までの全国の被保護実人員数と保護率の年次推移である。長期的傾向については第2章(2.1.1)で述べたように、石油危機まで被保護実人員数と保護率は低下していった。その後、石油危機を経ても顕著な変化は見られない。その間、「昭和35(1960)年まで新生活保護法が成立し実施され、保護基準も徐々に引き上げられた」<sup>79</sup>のである。90年代に入り保護率の低下傾向が続いて、平成7(1995)年日本の生活保護率(7%)は最低となり、そこから増加に転じた<sup>80</sup>。

近年、日本の生活保護率は上昇する傾向が見られる。特に平成20(2008)年以後、被保護

<sup>77</sup> 第1回～第23回までとなっている。

<sup>78</sup> 第1回～第6回「生活保護適正化連絡会議」までの会議資料を参考にしている。

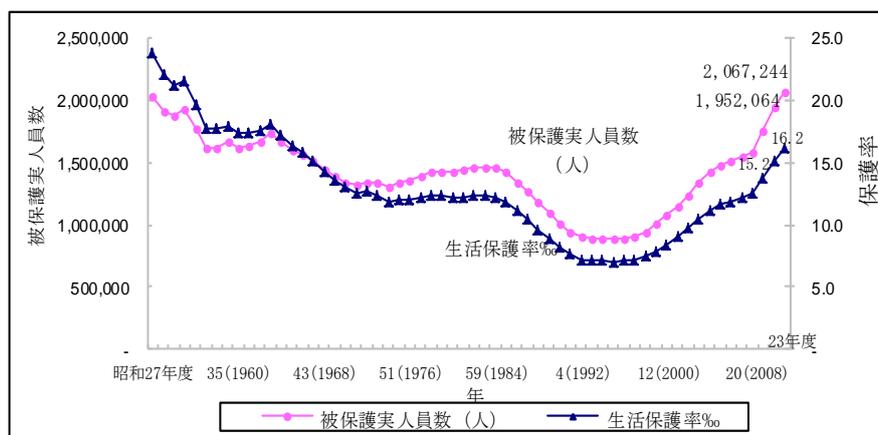
<sup>79</sup> 岩永(2011)、P.119参照。(第2章の2.1.1で示している)。

<sup>80</sup> 厚生労働省(2012a)、P.174参照。

実人員数も生活保護率も急に増加してきたことが分かる。「福祉行政報告例」（平成 23 年）のデータによると、全国平均の生活保護率が平成 23 (2011) 年は 16.2‰に昇った。全国の被保護実世帯数が平成 23 (2011) 年に 1,498,375 世帯となって、被保護実人員数が平成 23 (2011) 年に 2,067,244 人となっている。次に、世帯類型別に観察すれば、日本の高齢化の進展につれて、高齢者世帯が大きな割合(40%超)を占めていることが分かる。

図表 3-1 被保護実人員数・保護率の年次推移(1952 年年～2010 年度)

単位：‰



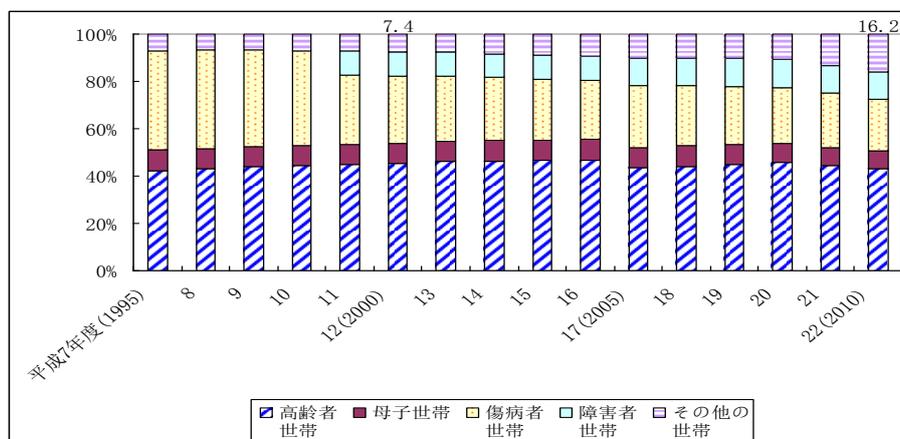
注：昭和 29 年度以前は、生活保護の動向編集委員会編集「生活保護の動向」平成 20 年版。

出所：国立社会保障・人口問題研究所の生活保護に関する公的統計データ一覧のシート

NO. 16 により作成。平成 23 年のデータは「福祉行政報告例」（平成 23 年）を参考。

図表 3-2 全国生活保護の世帯類型別の構成比の年次推移(1995 年度～2010 年度)

(単位：%)



出所：国立社会保障・人口問題研究所（2012）の生活保護に関する公的統計データ一覧

シート NO. 3 により作成。

もう一つ近年に注目が集まっているのは「その他の世帯」の増加である。平成 22 (2010) 年度の「その他の世帯」の割合が平成 12(2000)年度の倍増となった(図表 3-2)。国立社会保障・人口問題研究所 (2012) のデータによると、平成 12 年度の「その他の世帯」は 55,240 世帯であり、平成 22 年度の「その他の世帯」は 227,407 世帯へと約 4 倍増である。経済の景気後退により、失業等により生活保護に至る「その他世帯」の割合が大きく増加してきたと考えられる。

図表 3-3 の全国生活保護の世帯類型別の単身者世帯の割合の年次推移によると、高齢者世帯に占める単身者世帯の割合が高くなってきたことが分かる。生活保護を受けた傷病、

図表 3-3 被保護世帯の世帯類型別状況の単身者世帯の割合の推移

(1 カ月平均、%)

	総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病者世帯	障害者世帯	その他の世帯
昭和 50 年度	55.1	77.1	-	59.9	-	27.0
60(1985)	57.2	82.1	-	65.1	-	26.3
平成 7(1995)	71.8	88.1	-	76.5	-	34.3
12(2000)	73.5	88.1	-	80.0	77.4	42.8
17(2005)	73.7	88.4	-	81.4	78.1	54.2
21(2009)	75.5	89.4	-	82.8	78.6	62.5
22(2010)	75.5	89.4	-	83.0	78.4	65.8
23(2011)	75.7	89.6	-	83.3	78.0	66.8

注：現に保護を受けた世帯である。

出所：昭和 50 年度、60 年度、平成 7 年度のデータは「国民の福祉の動向・厚生指標 増刊・第 58 巻第 10 号」

第 6 章の表 9 を引用し、H12 年度～H23 年度のデータは厚生労働省「福祉行政報告例」より作成。

障害者世帯の単身世帯比率も高い数値を占めている。その他の世帯に占める単身者世帯の割合も増加する一方である。いずれにしても、母子世帯を除き、生活保護を受けた世帯の単身世帯比率が大きい。高齢者世帯、傷病・障害者世帯の高齢期の最低所得保障は生活保護制度とは別で処理すべきであろう。今後の生活保護制度の改革の方向性については自立が困難である高齢者世帯と稼ぐ能力を持っているその他の世帯とは分けて考慮すべきであるが、「その他の世帯」の内訳を観察すると、50～64 才の割合は 53.5% (平成 23 年)<sup>81</sup> である。また、「その他の世帯」の世帯員が傷病・障害の可能性も高い<sup>82</sup>。つまり、「その他の世帯」に対する自立支援策はこう言った点にも留意すべきであろう。

近年、日本の生活保護の現状についてみると、被保護世帯・人員、保護率は全国的に増

<sup>81</sup> 参考資料 32 厚生労働省 (2013a) のデータ参照。

<sup>82</sup> この点についてみわ (2013) は「その他の世帯の世帯員の約 27%が、傷病また障害を有していた。」と指摘している P. 13 参照。

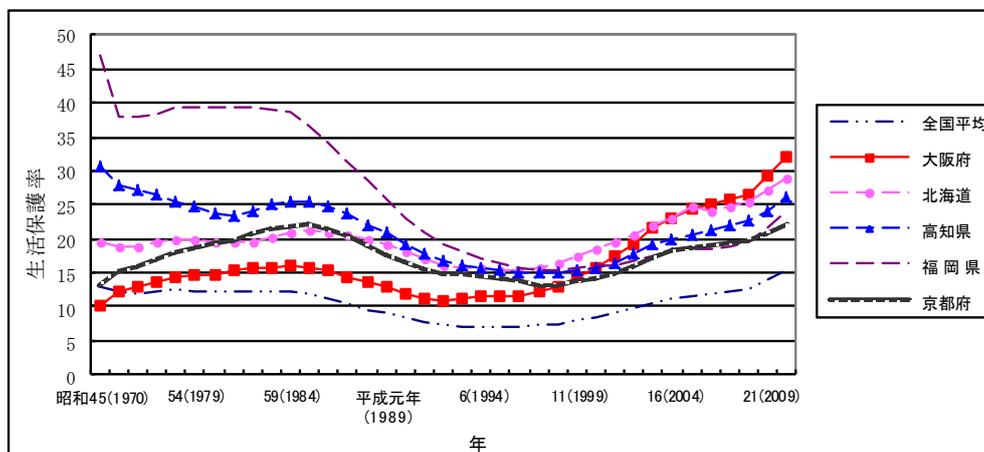
加していることが明らかである。それに伴い、予算も増加してきたが、2007 年度は景気の回復や母子加算の廃止などの制度改革により減少した。しかし、経済の落ち込みにより景気の低迷及び高齢化の進展等の要素を考えると、これからも増加する兆候にある。日本の生活保護制度は少子高齢化・人口減少社会の到来、家族の変容、就業形態の変化・ワーキングプア（働いても貧しさから抜け出せない勤労低所得者層）という日本の社会経済構造の変化に十分に対応できず制度疲労を起こしている。近年、厚生労働省の「生活保護の在り方に関する専門委員会」の報告によって、段階的に制度変更が行われてきたが、さらなる根本的改革が必要である。

### 1.3 大阪府及び大阪市の生活保護の現状

上述では日本の生活保護率が上昇していることをみた。次に全国と比較し、大阪府の生活保護の現状を明らかにしたい。図表 3-4 は平成 22 (2010) 年までの生活保護率の上位 5 都道府県と全国平均の長期的な動きを示す。その増加率が近年、もっとも大きいのは大阪府であることが分かる。平成 22 (2010) 年では生活保護率が 32.03‰ (全国平均 15.24‰) に達している。

図表 3-4 生活保護率の(近年)上位 5 都道府県と全国平均の年次推移 (1970 年～2010 年)

単位：‰



出所：総務省「社会生活統計指標」昭和 45 年～平成 24 年の福祉・社会保障のデータにより作成。

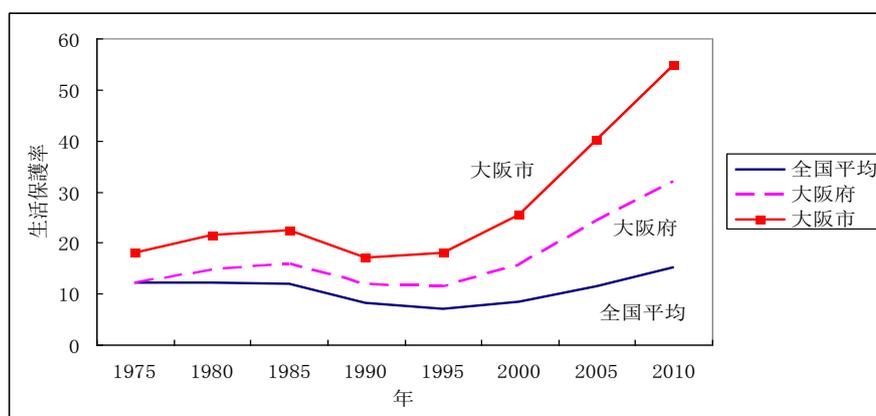
図表 3-4 を観察すると大阪府の生活保護率が 70 年代前半から全国平均を上回って、平成 7 (1995) 年まで全国平均の生活保護率は低下傾向が見られることに対して、大阪府の生活保護率には 1980 年代半ばまで緩やかな上昇傾向が見られる。そして、平成 18 (2006) 年から北海道を抜いて、大阪府の生活保護率が現在までずっとトップになっている。全国平均と大阪府の保護率の差がますます広がってきたことが明らかである。経済の低迷、少子高齢化の進行につれて、大阪府の生活保護の受給者が増加する傾向にあり、生活保護率が上

昇する。

大阪市、大阪府および全国平均を比較(図表 3-5)すると、大阪市の生活保護率が大阪府と全国平均より大幅に離れ、1995 年以後では大阪市の生活保護率の上昇が著しくなってきたことが分かる。前述のように、大阪市の生活保護率(56.8%)は都道府県の政令都市の中でもトップであることが分かる。第2位は札幌市(35.9%)である。第3位は京都市(31.3%)である。

図表 3-5 大阪市、大阪府および全国平均の年次推移 (1975 年～2010 年)

単位：‰



出所：全国平均と大阪府のデータは「社会生活統計指標」昭和 61 年～平成 24 年を参考。

大阪市のデータは「民生事業統計集」昭和 55 年版～平成 12 年版（1975 年～1999 年）

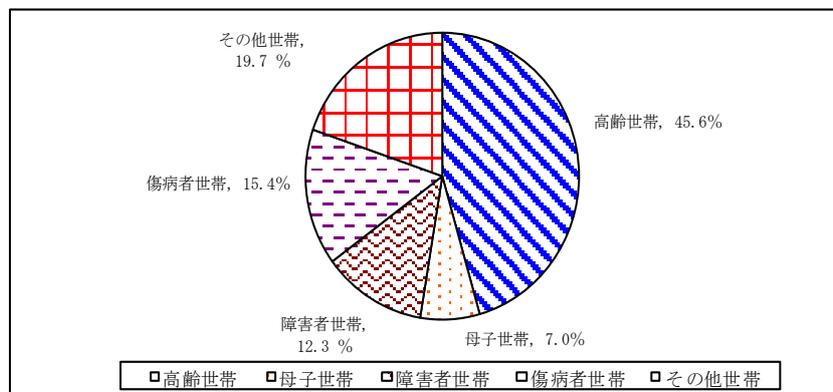
を参照。2000 年以後は大阪市市政長期データにより作成。

大阪市の生活保護受給者が急に増加することにより、大阪市の財政は圧迫され、大きな負担となってきた。大阪市の生活保護世帯類型別で大阪市の生活保護の現状を把握してみよう。図表 3-6 は大阪市の生活保護の世帯類型別の構成比（2011 年度）である。大阪市の市政（2011a）のデータによれば、被保護世帯の中では自立が困難と考えられる高齢者世帯の割合がもっとも大きく、半分弱（45.6%）を示す。傷病・障害者世帯は 37.7%を示す。母子世帯の占める率は低くて 7%である。その他の世帯は 19.7%を占める。ここで留意したいのは、実際では「その他の世帯」の世帯員が傷病・障害であるケースが多い点である。大阪市の生活保護受給世帯の内訳から、生活保護受給の長期化の解決に当たってはこの点を考慮に入れる必要がある。

長期的な動きを観察すれば（図表 3-7）、高齢化社会の影響で、近年、大阪市内で生活保護受給している高齢者世帯は約 50%を占めている。その他の世帯の割合が近年大きく増加していることが分かる。この点に関しては、全国的にもその他の世帯が増大している傾向が見られる。

図表 3-6 大阪市の生活保護の世帯類型別の構成比(2011 年度)

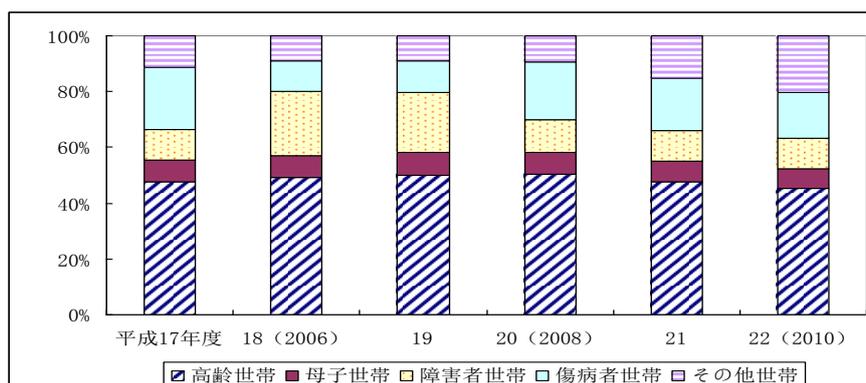
単位：％



出所：世帯類型の定義は厚生労働白書(平成 24 年版)図表 6-1-37 を引用。

大阪市の「健康福祉統計集(事業編)」平成 23 年版により、作成。

図表 3-7 大阪市生活保護の世帯類型別構成比の年次推移(%)



出所：大阪市の「健康福祉統計集(事業編)」平成 21 年～平成 23 年のデータより作成。

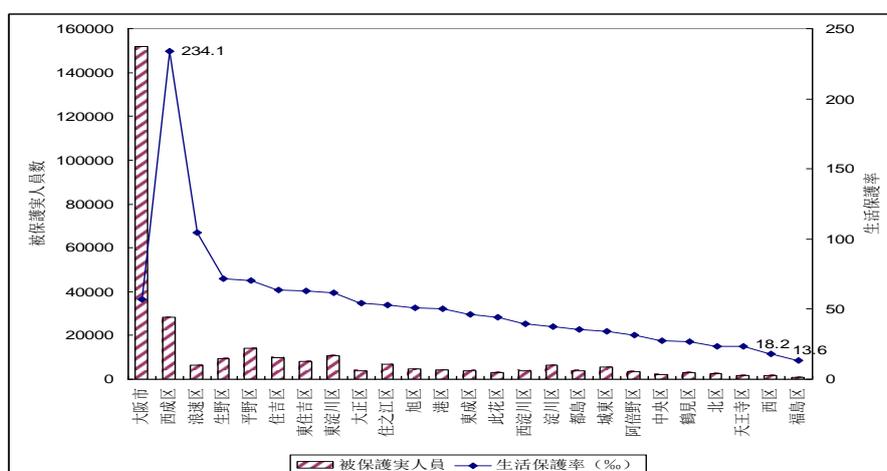
#### 1.4 大阪市の各区の生活保護の現状

2008 年のリーマンショックによって、日本の経済景気が急激に後退し、大阪市も大きなダメージを受けた。先に述べたように、生活保護受給者は急に増え、大阪市の財政を圧迫する大きな負担となっている。この背景の下で、平成 21 年 9 月 1 日に「第 1 回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会・幹事会合同会議」が開催された。突出した生活保護問題を抱えている大阪市の「社会保障制度全般を含めた抜本的な制度改革や財源措置を国へ求めるとともに、適切な業務執行体制の確保、不正受給や不正請求などの課題に対する市としての取り組みの一層の推進が求められている。」という課題を解決するために、委員長を平松市長として、生活保護行政の検証・改善を進めるプロジェクトチームが設置さ

れた<sup>83</sup>。

大阪市の生活保護率が高い現状は大阪市の各区の生活保護率によって示される。大阪市政（2011a）のデータを観察すると（図表 3-8）、生活保護の状況は行政区により大きな差があることが分かる。特に、大阪市西成区の生活保護率は 234.1%で、その次は浪速区の 104.3%である。一番低い区は福島区の 13.6%である。しかし、大阪市の中では福島区だけが全国平均（16.2%）より低い。全般的に生活保護率が高いことが明らかである。

図表 3-8 平成 23 年大阪市及び各区の被保護実人員数と生活保護率  
（単位：人、%）



出所：大阪市政（2011a）のデータより作成。

図表 3-9 大阪市及び各区の 60 歳以上の被保護世帯人員の割合（単位：%）

区名	60 歳以上の割合%	区名	60 歳以上の割合%	区名	60 歳以上の割合%	区名	60 歳以上の割合%
大阪市				此花	56.0	東淀川	42.7
平成 19	55.7			中央	47.6	城東	46.3
20	56.4			西	45.3	鶴見	44.3
21	54.9			港	55.5	阿倍野	56.2
22	53.9			大正	50.4	住之江	47.9
23	54.2			天王寺	48.9	住吉	48.5
北	55.0			浪速	55.5	東住吉	51.6
都 島	54.0	西淀川	50.1	平野	45.2	西成※	71.6
福 島	56.7	淀川	49.0	緊急入院保護業務センター			74.5

注：西成区は更生相談所を含む。

出所：「大阪市統計表」平成 23 年、労働・社会福祉の表－被保護世帯より抽出、作成。

<sup>83</sup> 参考資料 2 の「現状・課題、具体的な取り組み、体制図」により引用。

大阪市市政の統計資料により、大阪市の各区の年齢別被保護世帯人員の特徴を観察してみる。各区の60歳以上の割合を計算してみる(図表3-9)と、高齢者の割合が半分以上を超える区が多い。さらに、突出しているのは西成区であることが明らかになった。大阪市各区の生活保護率が福島区を除きすべて全国平均より上回っているが、各区の状況に大きな違いがあることもよく分かる。これから、大阪市の特殊なケースとして特定の区に注目して研究を進める必要があると考えられる。大阪市の財政の面から見ると、2011年度の決算において、生活保護にかかわる歳出は約2978億円である(平成23年度大阪市一般会計決算見込速報版)。一般会計に占める生活保護費の割合は17.6%である。被保護世帯数の増加に伴って、生活保護費が増加してきた。「大阪市の財政の現状」(平成24年9月)により、扶助費のうち約6割を占めているのは生活保護費であることが分かる。これから高齢化の進行によって、大阪市では生活保護にかかわる費用が増加する傾向が予測される。こういう背景の下で大阪市の社会保障の中の生活保護についての研究は極めて重要であると考えられる。

## 2. 大阪市生活保護率が高い原因について

近年、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が問題化した。生活保護率の傾向が右上がりであることも明らかになっている。特に大阪市の生活保護率は急上昇していることが観察できる。第1節で大阪市の生活保護率が全国の都道府県の政令都市の中ではトップであることを示した。なぜ大阪市の生活保護率が近年に高い値になってきたか。大阪市の生活保護率の実態の研究には大阪市各区の実態研究が必要であることが分かった。大阪市市政(2011a)の統計集データ(図表3-8)で、生活保護の状況は行政区により大きな差があることが分かる。特に、大阪市の西成区的生活保護率は234.1%で、その次は浪速区の104.3%である。一番低い区は福島区の13.6%である。西成区的生活保護率は福島区の約17倍である。全国平均(16.2%)の14.5倍である。日本の生活保護制度の改革を考える場合、大阪市の生活保護率が高い原因の分析は有意義な材料を与えると考えられる。

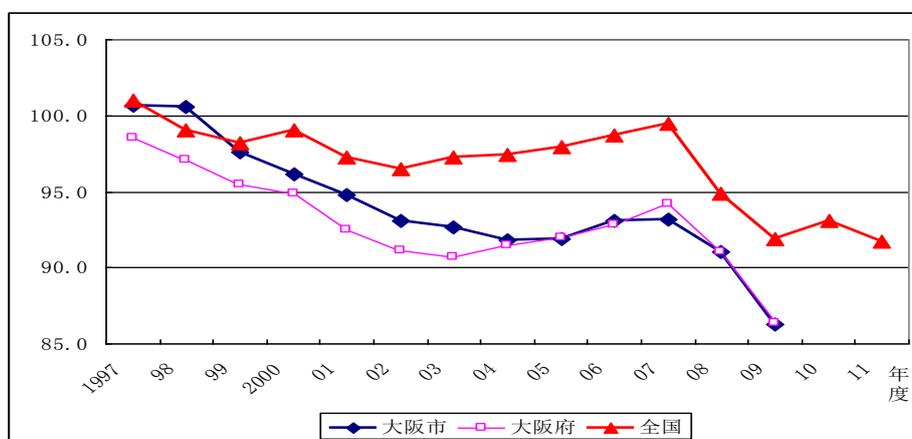
大阪市市政の「生活保護の適用状況など」<sup>84</sup>では、大阪市の生活保護率が高い主な原因について、以下の5点が挙げられている。1)失業率が高いこと、2)離婚率が高いこと、3)低所得者層が多いこと、4)高齢者世帯が多いことおよび、5)あいりん地域をかかえることである。以下ではこの指摘を参考にして、実証的裏付けを行うとともに、原因の総合的分析を行う。

### 2.1 経済の低迷による失業率の増加

<sup>84</sup> 参考資料1の「大阪市の保護率が高い主な原因」から引用。

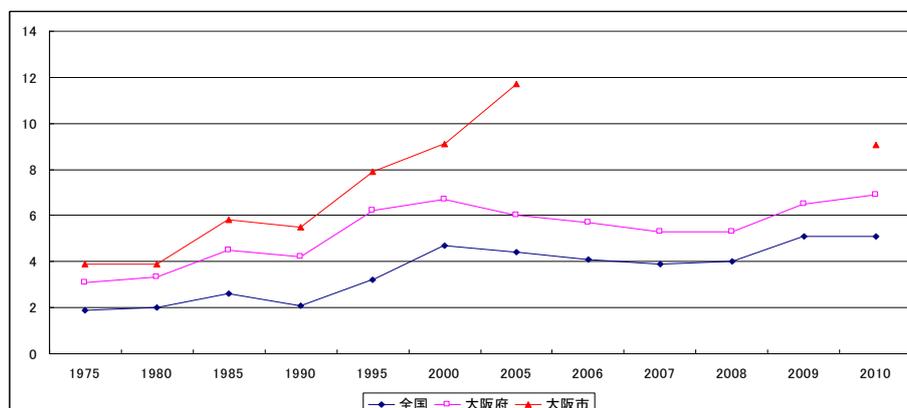
大阪市市政の「大阪市の経済」（2013年）のデータにより、2009年に大阪市の市内総生産（名目）は19兆7千億円で、国内総生産の4.15%を占めている。各国と比較すれば大阪市の世界第43位である<sup>85</sup>。大阪市、大阪府及び全国について地域内総生産（名目）の推移を見よう（図表3-10）。1997年度から右下がりになっており、2004年度の総生産は21兆円を割り込んだ。2008年のリーマンショックを受け、08、09年度は-2.3%、-5.2%とマイナス成長が続いたことが明らかである<sup>86</sup>。90年代以後の経済の落ち込みによって、経済的に落ち込む人々が増えたことが、大阪市の生活保護率に大きな影響を与えたと考えられる。経済の落ち込みとともに、大阪市の失業率が上昇したことも分かる（図表3-11）。

図表 3-10 域内総生産（名目）の推移（1996年度=100）



資料：大阪市「市民経済計算」、内閣府「国民経済計算」、大阪府は内閣府「県民経済計算」。  
出所：「大阪市の経済」（2013年）の図表データ I-1-3 を利用して作成。

図表 3-11 大阪市、大阪府と全国の完全失業率の推移（%）



出所：大阪市のデータについては大阪市市政ホームページ、大阪市時系列統計表＞第1編国勢調査＞人口、

<sup>85</sup> 大阪市市政(2013)、第1章 1 大阪市の経済規模、P.2 参照。

<sup>86</sup> 同上。

就業者数第2表労働状態から計算。大阪市2010年のデータは「統計でみる市区町村のすがた」2012年版を参考。大阪市の完全失業率は継続的に把握されていない。

<http://www.city.osaka.lg.jp/keikakuchosei/page/0000066885.html>。

全国の完全失業率のデータは総務省「日本の長期統計系列」の第19章 労働・賃金の19-6表を参考。

<http://www.stat.go.jp/data/chouki/19.htm> (2013年2月25日にダウンロード)。

大阪府の2000年～2010年のデータは総務省 統計局ホームページ 第6表 完全失業率。

<http://www.stat.go.jp/data/roudou/pref/index.htm> (2013年2月25日にダウンロード)。

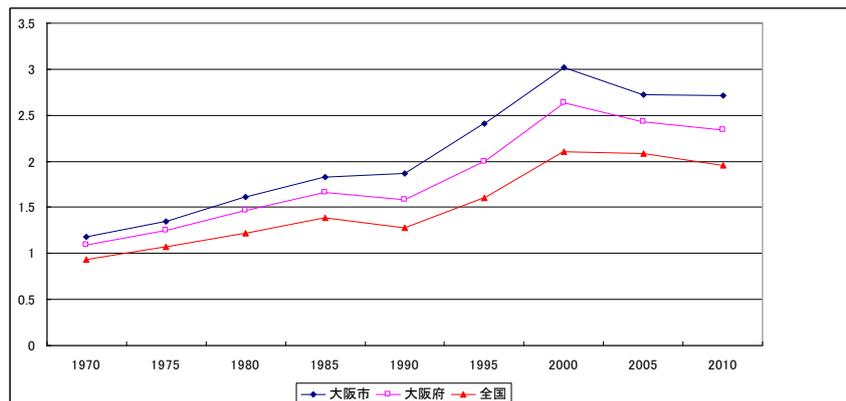
2000年以前のデータは社会生活統計指標-労働を参考。

図表3-11を観察すれば大阪市、大阪府の失業率が全国平均よりも高いことが分かる。1975年から2005年まで長期的には右上がりの傾向が見られた。2005年から2007年の大阪府と全国の趨勢は右下がりであった。2008年のリーマンショック以降再び上昇傾向が見られる。大阪市の完全失業率は以前から大阪府と全国の値より大きい。大阪市の高失業の原因は何であろうか。大阪市の産業構造の変化と関連付けて分析する必要があるであろう。大阪府は繊維産業や中小企業が多い。前者は総じて斜陽産業と言われている。また雇用吸収力の大きい製造業の比重は全国比約2分の1であり、逆に小売・卸売業の比重は全国比の約2倍である<sup>87</sup>。

## 2.2 離婚率が高い

図表3-12は全国、大阪府と大阪市の離婚率の推移である。

図表3-12 全国、大阪府と大阪市の離婚率の推移



出所：大阪府市の保健統計データの人口動態統計9離婚の動き1975年～2005年のデータより作成。2005年以後は「社会生活統計指標 婚姻・離婚」のデータより作成。

<sup>87</sup> 大阪府市政(2013)の図I-1-6のデータを観察すると、大阪市の製造業は10.1%(2009年)であり、全国は20.2%を占める。大阪市の小売・卸売業は30.4%(2009)であり、全国は15.5%を占めることが分かる。

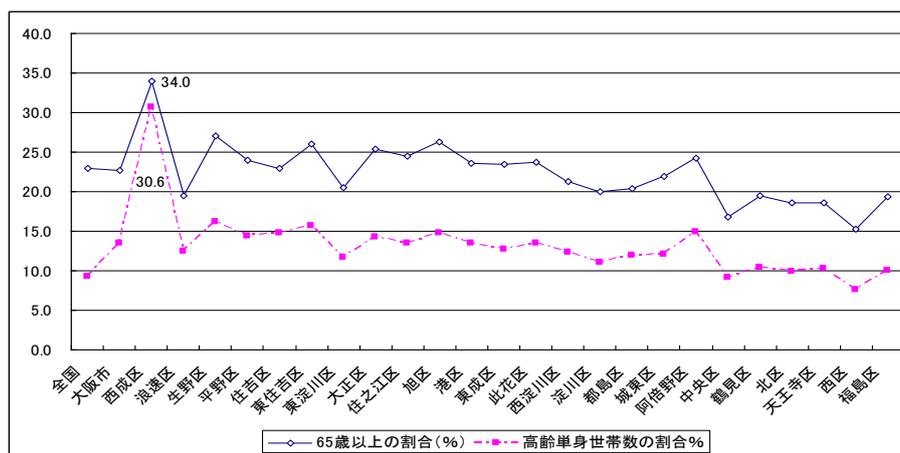
「大阪市市政の生活保護の適用状況など」によると、大阪市の離婚率が高い。大阪市の離婚率は 2.71%で、全国平均は 1.96%である(2010 年)。大阪府は 2.34%で全国の都道府県第 2 位となっている。健康福祉局の 2005 年のデータで見ても、大阪府は大都市で離婚率が最も高く、全国平均を大きく上回っている。そして、大阪市及び大阪府の離婚率が図表 3-12 のように、全国の平均水準より高いことが分かる。バブル崩壊後も急に離婚率が上がっていることで、離婚率は経済状況にも敏感であると考えられる。離婚により母子世帯と父子世帯が増え、社会の弱者グループに入り、特に、日本の雇用形態の現状では母子世帯が経済的には弱く、貧困に落ちやすくなる。生活保護率及び生活保護の被保護実人員数の増加に影響を与えている。

### 2.3 高齢化の進展

周知のように、日本社会は高齢化が進み、大阪市の 65 歳以上人口は総人口の 23.5%<sup>88</sup> を占めている(2010)。図表 3-13 は全国と大阪市及び各区のデータである。大阪市の高齢単身者の割合も全国の値を上回っている。大阪市の各区の中では西成区の 65 歳以上の割合および高齢単身世帯の割合は全国の値より突出していることが明らかである。生活保護の世帯類型別でも高齢者世帯の割合が 50%近くになっていることは第 1 節で明らかにした。

日本の長期的なデータを観察すると、近年、高齢化が進んでいることが明らかである。65 歳以上人口の割合をみると 1970 年では 7.1%であったが、2010 年は 23%に上昇している<sup>89</sup>。高齢化の進展によって、日本の高齢者にかかわる年金、医療、生活保護の支出が問題化していることが近年注目される<sup>90</sup>。

図表 3-13 全国、大阪市及び各区の 65 歳以上高齢者及び高齢単身者の割合(2010 年)



出所：大阪市市政「大阪市統計書」人口・国勢調査データ 3-9 年齢(各歳)、男女別

人口の全市と区別、3-17 年齢(5 歳階級)、男女別高齢単身世帯数より作成。

<sup>88</sup> 大阪市市政(2011b)、人口・国勢調査データの 3-9 年齢(各歳)、男女別人口の全市による。

<sup>89</sup> 国立社会保障・人口問題研究所(2012b)の詳細結果表の資料表-1のデータによる。

<sup>90</sup> 厚生労働省(2012a)は「社会保障を考える」を中心テーマとしており、この問題を指摘している。

大阪市の健康福祉局の「事業分析報告—生活保護」（2007年）では大阪市の高齢者人口の割合が他都市と比べて比較的大きいことが分かる。そして大阪市はこれからも高齢化が進むと予測される。さらに、国立社会保障・人口問題研究所によって、大阪市の区別の65歳以上の割合の将来推計を見ると、西成区は2035年には65歳以上の割合が半分弱(46.5%)を占めると予測されている（国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口・世帯数の参考表(3)-3）。

大阪市の高齢化の特徴のもう一つは、一般世帯に占める高齢単身世帯の割合（13.49%）が大都市で最も大きいことである。次は、北九州市(12.48%)であり、その次は神戸市(12.32%)である（大阪市の「大都市比較統計年表」による）。一般的には、高齢者は肉体的な衰えに加え、健康状態の悪さなどの理由から就労による収入の確保が困難であるので、公的年金、貯蓄など、老後の備えによって生活することになる。しかし、「高齢期の貧困は高齢期の所得を支える柱である年金額の多寡と大きく関係し、受給する年金額が低い、あるいは無年金の人が貧困に陥りやすい。」<sup>91</sup>と大阪市の健康福祉局は主張している。社会の発展につれて、高齢化が避けられない。少子化によって、日本の人口構成に大きな影響が生じ、このままでは日本の社会はますます高齢化社会に進む。国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計のデータで見ると、今後は少子高齢化社会であることが分かる。その背景の下で大阪市も少子高齢化が進むだろう。

#### 2.4 あいりん地域の影響

西成区は、生活保護率が全国でも飛び抜けて高いことで知られている。あいりん地域は大阪市の生活保護率の増加要因となっている。さらに、鈴木(2006)では、大阪市を含め12政令指定都市データの実証分析の結果から日雇労働者/総人口比率の高いことが大阪市独自の要因と判断できる。

西成区の被保護世帯類型別のデータを観察すれば、西成区では高齢世帯が58%と非常に高い割合を占める（図表3-14）。西成区の高い高齢化には歴史的原因が求められる。昭和40年代に、大阪万博により全国から集まった労働者で、あいりん地域内外に居住している人が多い。こういう人々は長年の肉体労働と生活習慣病などにより、55歳を過ぎると、極端に就労機会が減少し、稼働能力が減退し、生活保護に頼ることになるだろう。

なぜ、西成区のようなあいりん地域には生活保護受給者が多いのか。まず、日雇労働という不安定な労働形態であることが挙げられる。この日雇労働者の生活状況について鈴木<sup>92</sup>は、「あいりん地域には多くの生活保護受給者が存在し、その多くは日雇いで生計を立てていた単身の男性である。日雇いの仕事を終えると、外食またはお弁当の夕食である。基本的には3食共外食は例外ではない。」と述べている。あいりん地域での日雇労働者の高齢化

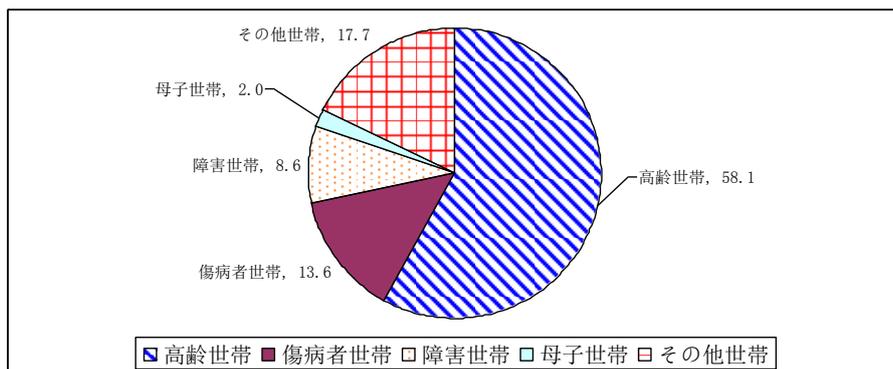
<sup>91</sup> 大阪市の健康福祉局(2007)、P.22を引用。

<sup>92</sup> 鈴木亘(学習院大学経済学部教授で、大阪市特別顧問であり、西成区特区構想プロジェクトチーム委員である。)参考資料30の報告書第7章参照。

や景気の低迷によるホームレス化で生活保護者が急増している。

次に、あいりん地域の労働者の高齢化である。日雇いは終身雇用ではないため、あいりん地域は貧困に陥りやすい。このあいりん地域の影響が西成区で生活保護率が高い重要な原因となっている。

図表 3-14 西成区の被保護世帯類型別 (2012 年 3 月)



出所：大阪市の西成区「第3回西成特区構想プロジェクトチーム会議報告書」第3章P.69の西成福祉・被保護世帯類型のデータを引用。

### 3. 大阪市区別の実証分析

年取、高齢化率、借家率、失業率などの総合分析について、前節で見たように大阪市の区別の生活保護率に大きな差があることは明らかである。そして、大阪市政で挙げられるいろいろな要因はそれぞれの区にどんな関連性を持つか。または、特殊な要因が考えられるかどうかについて分析する必要がある。生活保護率が高い要因は一つではない。いろいろな原因が総合的に影響を与えあっており、生活保護制度の改革もこの点を念頭に入れる必要がある。

#### 3.1 レーダーチャートによる観察

以下では先ずレーダーチャートによって全国対比で、大阪市および市区の状況を見ることにしたい。しかし、これによって各要因の相対的影響変化を示すことは困難であり、下の図表 3-15 で示しているように、大阪市中で挙げられる諸要因の影響はそれぞれの区によって異なる。

図表 3-15 大阪市区別の総合的データ (2005 年、2010 年)

	保護率		高齢化 1		高齢化 2		借家率		離婚率		失業率	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
全国	11.55	15.2	20.1	23.0	7.88	9.2	39.0	29.4	2.05	1.99	6.0	5.1

	保護率		高齢化1		高齢化2		借家率		離婚率		失業率	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
大阪市	40.2	54.9	20.4	22.7	12.0	13.5	58.8	58.2	2.72	2.75	11.7	9.1
西成区	159.1	218.5	29.6	34.5	26.7	30.6	71.2	70.5	2.36	2.34	22.4	17.9
浪速区	67.5	106.3	20.9	19.5	13.7	12.5	84.0	84.9	3.65	4.13	13.0	12.5
生野区	45.7	67.9	24.1	27.1	14.2	16.2	50.7	50.8	2.43	2.37	12.9	10.0
平野区	52.1	69.1	20.2	24.2	11.5	14.3	64.3	61.9	3.13	3.19	13.1	9.3
住吉区	43.4	60.6	21.6	24.2	12.8	14.7	64.2	62.6	2.97	2.71	13.6	8.8
東住吉区	41.2	60.0	23.1	25.8	13.3	15.6	52.4	51.1	2.49	2.68	11.0	8.4
東淀川区	41.3	58.0	17.2	20.5	9.2	11.7	71.7	70.4	2.59	2.68	12.2	10.1
大正区	27.6	50.2	20.9	25.4	11.6	14.2	54.3	52.4	3.28	2.86	13.6	9.8
住之江区	32.2	49.6	18.8	22.9	10.8	13.5	55.8	54.4	3.09	2.99	11.4	8.9
旭区	31.6	48.4	23.5	26.3	12.8	14.8	52.2	50.9	2.31	2.28	11.1	9.2
港区	33.8	48.5	20.7	23.6	11.3	13.5	59.7	57.8	2.57	2.79	12.3	8.5
東成区	26.5	43.8	21.6	23.4	12.1	12.7	49.1	51.9	2.20	2.52	11.5	8.2
此花区	29.5	42.6	21.4	23.7	12.1	13.5	57.4	53.3	2.88	3.03	12.4	9.0
西淀川区	26.3	38.5	19.0	21.3	10.5	12.3	45.9	46.8	2.48	2.55	10.5	7.9
淀川区	22.8	35.2	17.4	20.0	9.2	11.0	60.0	60.4	2.59	2.70	12.0	11.8
都島区	22.9	35.4	18.0	20.4	10.2	11.9	54.9	53.7	2.63	2.86	8.9	7.9
城東区	20.2	32.1	19.5	21.9	10.4	12.1	51.0	49.8	2.59	2.27	10.0	8.3
阿倍野区	22.2	30.3	22.8	24.2	13.6	14.9	47.7	45.6	2.06	2.25	12.2	7.0
中央区	17.7	26.4	18.3	16.8	10.8	9.1	66.0	63.5	4.16	4.64	7.7	7.0
鶴見区	18.1	24.5	17.0	19.5	8.8	10.4	54.0	51.0	3.07	2.56	8.8	7.7
北区	19.8	24.1	18.2	18.6	9.8	9.9	62.5	63.9	2.65	2.38	8.2	7.3
天王寺区	17.0	22.5	17.8	18.6	10.0	10.3	56.1	53.2	2.32	2.55	10.1	6.2
西区	10.2	18.0	17.0	15.2	9.7	7.6	51.0	59.9	3.10	3.52	7.9	6.4
福島区	9.6	13.1	19.0	19.3	9.6	10.0	53.6	53.9	2.23	2.18	8.4	6.5

注：高齢化1は65歳以上の人口割合であり、高齢化2は高齢単身世帯数の割合である。A:2005年、B:2010年。

出所：(1)生活保護率は大阪市健康福祉局の「健康福祉統計集（平成23年）、（平成17年）」による。

(2)65歳以上の人口割合は総務省の国勢調査の時系列データの男女、年齢、配偶関係のうち表5、6の全国、都道府県、市町村のデータを参考。

(3)高齢単身世帯数の割合の計算の基礎データは「統計でみる市区町村のすがた」2008年、2012年版、人口・世帯のデータによる。

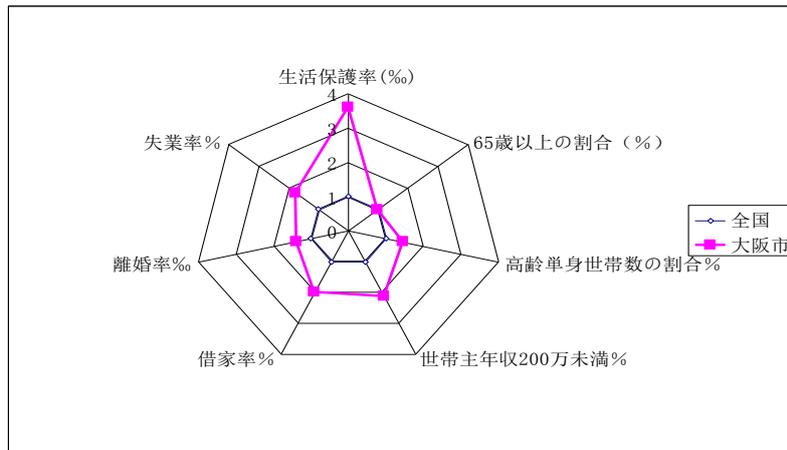
(4)離婚率＝年間離婚届出件数/市(区)総人口\*1,000 「統計でみる市区町村のすがた」2008年、2012年、人口・世帯により作成。(ただし、2012年版の離婚率は2009年のデータである)

(5)2010年の失業率のデータは平成22年国勢調査<産業等基本集計(大阪市)>統計表第3表 労働力状況

- (8 区分)、男女別 15 歳以上人口により計算。2005 年の失業データは「統計でみる市区町村のすがた」2008 年により計算。
- (6) 全国の失業率の値は大阪府のホームページの労働力調査地方集計結果（年平均）（平成 22 年平均）の参考表による。
- (7) 持ち家率のデータは平成 17、22 年国勢調査＜人口等基本集計＞都道府県データにより計算。
- (8) 世帯主年収 200 万未満は「全国消費実態調査」（2009）により計算。紙幅の制限のため、載せないが図表 3-18 では示す。
- (9) 性別高齢単身者の構成割合は「大阪市統計書」平成 23 年版 3-17 年齢、男女別高齢単身者数のデータにより作成。全国データは国勢調査の＜時系列データ＞世帯第 5 表年齢、男女別高齢単身者数－全国、都道府県（昭和 55 年～平成 22 年）を参考。紙幅の制限のため、載せないが図表 3-18 では示す。

各区の影響要因を観察することによって、その基礎となる原因を究明することは更なる課題として残る。図表 3-16 は全国と大阪市との比較である。大阪市の生活保護率が全国より大幅に高いが、種々の関連指標が考えられる。まず、世帯主年間収入 200 万未満という

図表 3-16 全国と大阪市との総合的比較(全国を 1 とする)



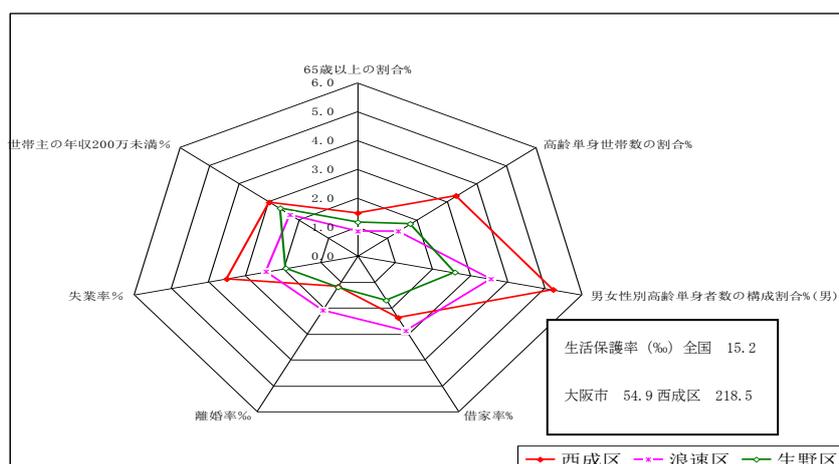
出所：図表 3-15 のデータをもとに作成。

低所得者層が多いことが挙げられる。次に借家率が高いことである。それから失業率の影響である。これらは全国比で見るとおよそ 2 倍である。最後に 65 歳以上の割合は大阪市と全国の状況がほぼ同じであるが、高齢単身世帯の割合が高いことが分かる。

図表 3-17 は大阪市の生活保護率の上位 3 区の総合的データである。全国を 1 として示している。西成区は比較した 7 関連要素のうち 5 要素で突出した特徴を示している。低所得、高失業率とともに高齢者、高齢者世帯および高齢単身者(男)割合が著しく高い。浪速区では離婚率と借家率が大阪市の他の区と比較してみると極めて高いことが明らかである。これらの突出している特徴は生活保護率に強く影響を与えていると考えられる。

既に明らかにしたことであるが、大阪市の高い生活保護率について次のような特徴がみられる。第1に大阪市の生活保護率は全国の平均より著しく高いことが明らかである。第2に市区ごとにみると、生活保護率が24区の中で福島区を除くすべての区で全国平均を上回っている。西成区、浪速区の生活保護率は全国の平均と比べ、突出していることが分かる。第3に大阪市の高い生活保護率の原因として次の5つの指標があげられる。①失業率が全国より高い。②離婚率が高い。③高齢化(高齢単身世帯の割合)の進展が全国より早い。④あいりん地域の影響がある。⑤低所得者層が多い。第4に高生活保護率の原因を市区ごとにみると、以上の④を除く共通関連要素のほか、それぞれの区では突出している特殊な要素が存在することも分かる。第5に、生活保護率が突出している西成区は、高齢単身者の割合が大きく、特に男性高齢単身者が多い。また、失業率の影響も大きいと考えられる。浪速区では男性高齢単身者の割合、借家率および離婚率の影響が大きいことが観察される。

図表 3-17 大阪市の生活保護率の上位3区の比較(全国を1とする)



出所：図表 3-15 のデータをもとに作成。

### 3.2 基本統計量及び相関係数

図表 3-18 は図表 3-15 のデータから求めた統計量および相関係数を示す。生活保護率の変動係数を観察すると、大阪市区の地域格差が非常に大きいことが明らかである(全国の変動係数は 51.4(2010)である)。高齢化より高齢単身世帯の割合の方が変動係数は大きい。生活保護率以外の変動係数は 2005 年より 2010 年にかけていずれも大きくなっており、大阪市区の地域格差が拡大していることが分かる。西成区を除くと 2005 年の 23 区の変動係数は 47.1 で、2010 年は 47.8 である。すなわち、突出している西成区を除いても、全国並みのバラツキがある。

大阪市区の生活保護率との相関関係を見ると、高齢化(65 歳以上)の割合の影響より高齢単身世帯の方が強い。また、失業率の相関も大きいことが分かる。ここでは、離婚率の相関関係はほとんど認められない。鈴木・周(2007)は説明力の弱さについて、「離婚率がフ

ローの数値なので、ストックの概念である母子世帯比率の適正な代理変数になっていないかもしれない」(P. 12)と解釈している。

図表 3-18 大阪市区の変動係数と相関関係

	基本統計量 A			基本統計量 B			相関係数		
	平均値	標準偏差	変動係数	平均値	標準偏差	変動係数	A	B	A, B プール
保護率	34.9	29.7	85.1	51.0	41.1	80.7	1	1	1
高齢化 1	20.3	2.9	14.3	22.4	4.0	18.0	0.76	0.74	0.76
高齢化 2	11.9	3.5	29.4	13.2	4.3	32.5	0.92	0.90	0.91
借家率	57.9	8.7	15.0	57.3	8.9	15.6	0.53	0.52	0.50
離婚率	2.74	0.48	17.6	2.79	0.6	21.2	-0.04	-0.002	-0.01
失業率	11.5	2.9	25.5	8.9	2.5	27.7	0.9	0.92	0.68
年収				29.5	16.3	55.1		0.09	
高齢化 3				33.5	8.0	23.8		0.93	

注：1) 高齢化 1 は 65 歳以上の割合であり、高齢化 2 は高齢単身世帯数の割合である、高齢化 3 は性別高齢単身者数の構成割合、年収＝世帯主の年収 200 万未満。A：2005 年、B：2010 年。

2) 生活保護率の平均値は 24 区の単純平均である。

### 3.3 重回帰分析

生活保護率を被説明変数とする計測モデルは以下のとおりである。図表 3-19 は図表 3-15 のデータにより行った重回帰分析の結果を示す。

$$y_i = \alpha + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \beta_4 X_{4i} + \dots + \beta_7 X_{7i} + u \quad (i=1, 2, 3, \dots, 24)$$

$y_i$ ：生活保護率（%）、 $X_{1i}$ ：65 歳以上の人口割合（%）、 $X_{2i}$ ：高齢単身世帯数の割合（%）、 $X_{3i}$ ：借家率（%）、 $X_{4i}$ ：離婚率（%）、 $X_{5i}$ ：完全失業率（%）、 $X_{6i}$ ：世帯主年収 200 万未満の割合（%）、 $X_{7i}$ ：性別高齢単身者数の構成割合（%）男。高齢化 3 指標（ $X_{1i}$ 、 $X_{2i}$  及び  $X_{7i}$ ）は択一的と考えられる。借家率  $X_{3i}$  と離婚率  $X_{4i}$  との相関関係（0.509）から両者は択一的と思われる。

大阪市で挙げている生活保護率への影響要因について、それぞれ図表により統計的に検証し、次いで（関連諸指標を含む）総合的データを市区别に示した。総合的データについて基本統計量および相関関係を観察し、重回帰分析を行った。低所得については残念ながら、使われている「全国消費実態調査」の集計サンプル数が少ないため信頼度も低い。また、大阪市の特徴としては、高齢単身世帯及び単身者が多いが、年収 200 万未満は単身世帯の生活保護基準より高い。この基準と生活保護率との相関関係も低い。生活保護制度は生活困窮者の困窮程度に応じて保障する制度であるので、高い生活保護率は低所得者層が多い結果であろうと考えられる。貧困世帯が生活保護に陥る原因の 1 つとして「借家率」を関連指標として加えた。

図表 3-19 は重回帰モデルを検証した結果である。①前述したように、大阪市の特徴として生活保護率と高齢単身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影響と考えられる。高齢単身世帯と借家率と失業率の分析結果では決定係数が 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、説明力を持つ結果が得られた。

図表 3-19 生活保護率の分析結果

	期間 (年) 2005, 2010	定数項	自由度修正 済決定係数	高齢単身 世帯割合	借家率	離婚率	失業率	ダミー
生活保護率 (プール)		-136.02	0.945	6.467 (11.03) ***	1.191 (7.14) ***	/	2.205 (2.38) **	13.582 (3.51) ***
生活保護率 (西成区、 浪速区を除く)	(プール)	-105.06	0.816	5.303 (7.77) ***	0.898 (4.93) ***	/	2.165 (2.83) ***	11.935 (3.71) ***
生活保護率 (プール)		-122.18	0.909	5.968 (7.95) ***	/	11.536 (3.69) ***	4.767 (4.54) ***	19.408 (4.06) ***
生活保護率 (西成区、 浪速区を除く)	(プール)	-72.58	0.735	4.150 (5.54) ***	/	5.627 (2.21) **	3.578 (4.21) ***	16.262 (4.42) ***

注：ダミー 0=2005年、1=2010年である。\*\*\*は有意水準1%、\*\*は有意水準5%。( )内はt値。

大阪市の生活保護の実態の統計的観察を踏まえて、生活保護率に関連する諸指標を明らかにした。関連諸指標の基本統計量および相関係数を観察し、重回帰分析を行った。データに制約があるため、時系列の分析が困難である。2005年、2010年のデータを用いる重回帰分析は決して因果関係を示すものではないが、以上の手続きから生活保護率への影響要因を示すことはできたであろう。

以上の分析結果から、大阪市への政策示唆は何であろうか。日本の高齢化社会の進展につれて、大阪市の高齢者及び単身高齢世帯の増加は避けられない。橘木・浦川(2006)では「全ての高齢者に対して全額税方式の最低保障年金を給付することを提唱する。」<sup>93</sup>と述べているように、生活保護と年金制度と医療保険制度との整合性が求められる。借家率の要因については、特に都会の家賃が高いことが、貧困世帯が生活保護に陥る主要原因の一つ

<sup>93</sup> 橘木・浦川(2006)、P.146参照。

であると考えられるので、「住宅扶助の受給対象を拡大させる政策の導入も検討に値する」<sup>94</sup>。また、大阪市の高離婚率は生活保護を受給する母子世帯の割合に大きく影響を与える。母子世帯への支援政策を充実させるのも急務である。さらに、児童手当のほかに、教育や精神的なケアなども重要である。これは世帯連鎖の貧困を歯止めするための支援政策である。

最後に、大阪市の高失業率は大阪市の経済構造の変化及び日本経済全体の低迷により深刻化し、大阪市はハロワークを通じて就労自立が可能な方に職業訓練などの就労支援サービスを提供している。しかし、大阪市が「失業者が、生活保護に至らずに、自立して再スタートができるよう、国が責任を持って雇用・労働施策を整備すべき」<sup>95</sup>と国へ提案している。生活保護制度は失業保険などの第二のセーフティー・ネットから落ちてくる人を「救貧」するだけではいけない。地域の活性化を促し、地域の企業の雇用環境を改善して、その人たちを再スタートができるような支援政策も重要である。

#### 4. 大阪市の国への政策提案について

2008年のリーマンショックの影響で大阪市および日本全国の生活保護実人員数と生活保護率の上昇が顕著となった。大阪市財政の面からみると、2011年度の決算において、生活保護にかかわる歳出は約2978億円である（平成23年度大阪市一般会計決算見込速報版のデータ）。一般会計に占める生活保護費の割合は17.6%である。被保護世帯数の増加に伴って、生活保護費が増加してきた。「大阪市の財政の現状」（平成24年9月）によれば、扶助費のうち約6割を占めているのは生活保護費である。2000年から歳出の金額が右下がり（2000年度1兆8700億円、2011年度1兆6917億円）であるのに対して生活保護費の割合は（同期間に8.2%から17.6%へと）大きく増加している。今後も生活保護率の上昇による生活保護費の伸びも続くと予測される。高齢化の進展や景気の後退によって増加傾向にあり、これが「生活保護に要する負担の増加が財政全体を圧迫し、行政運営に支障をきたしている。」と「大阪市財政の現状」は述べる。

##### 4.1 大阪市プロジェクトチームの改革提案について

上述で示したような現状と課題を踏まえ<sup>96</sup>、平成21(2009)年9月1日に「第1回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会・幹事会合同会議」が発足した。議事要旨によれば、会議では「生活保護の抜本的改革に向けた取り組み」、「業務執行体制のあり方の検討」

<sup>94</sup> 橋本・浦川（2006）、P.147引用。

<sup>95</sup> 参考資料25を参照。

<sup>96</sup> 参考資料2の会議資料「現状・課題、具体的な取り組み、体制図」では、以下のように現状と課題を指摘する。「極めて厳しい社会経済情勢の中で、真に生活に困窮する方へ適切な保護の実施に努める一方で、生活保護制度を取り巻く状況について市全体の共通の課題認識に立ち、社会保障制度全般を含めた抜本的な制度改革や財源措置を国へ求めるとともに、適切な業務執行体制の確保、不正受給や不正請求などの課題に対する市としての取り組みの一層の推進が求められている。」

および「生活保護行政の適正実施・市民の信頼確保に向けた方策の検討」がこの「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」の大きな課題として挙げられている。この課題に沿って議論は行われてきた。

委員会は23回を経て、大阪市の現状をデータで示し、生活保護の問題点についても明らかにした。それに基づいて、大阪府は「新たなセーフティネット」を提案した。2011年10月1日に「大阪市の生活保護行政について～プロジェクトチームの2年間の取り組みについて～」<sup>97</sup>が公表された。ここでは、主要な成果は「適正化について」、「就労支援について」、「実施制度について」および「制度改革について」の四つの部分に分けてまとめられている。

「大阪市の生活保護行政について～プロジェクトチームの2年間の取り組みについて～」は、「適正化について」以下の三点について述べる。①不正受給や貧困ビジネスへの対策の強化である。まず、平成21(2009)年11月にプロジェクトチーム内に適正化推進チームを設置し、その後、「悪質な事案の重点調査に取り組み、告訴や逮捕件数もふえている」と指摘している。さらに、「貧困ビジネスの実態など、社会的にも大きな問題提起ができた」と述べている。②生活保護費の約半分を占める医療の実態調査である。③入国直後の外国籍者の生活保護の集団申請への対応である。

次に主要な成果の二つ目は「就労支援について」である。ここでは、主に、「稼働年齢層の受給者の急増に対応するため、就労支援を拡充し、申請時を始め、早期の支援を強化する」という政策を取り込んでいる。

三つ目の「実施制度について」は「急激な受給者増に対応するため、ケースワーカーなどの補充、または、専門知識などを持つ嘱託職員も拡充し、効果的かつ適正に保護を実施する」。適正な保護の実施には実施体制の充実が不可欠である。

四つ目は大阪市の「制度の抜本改革」についてである。大阪市のプロジェクトチームは具体的制度改革案を作成して国へ提案している。

柱(1)制度の抜本的な改革 まず、失業が生活保護に直結しないように、かつ働ける者が実際に働ける社会の生活保護制度に優先する雇用・労働施策の拡充など、具体的に大阪府と国の分担を提案している。次に、「就労へのインセンティブが働くような制度設計し、自立支援の一環としてボランティアなどへの参加」が生活保護受給者で就労自立が可能な者への集中的かつ強力な就労支援として挙げられている。最後に、「高齢者層には、年金制度と整合する別の生活保護制度」を国に強く要求すると主張している。

柱(2)生活保護の適正化 生活保護法を改正し、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を求める。

柱(3)生活保護費は全額国庫負担に 生活保護受給者が大都市に集中し、地域間の負担が不公平であるため、生活保護費は全額国庫が負担すべきと国に提案する。

<sup>97</sup> <http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000141797.html>。

以上が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が2年間をかけて作成した研究成果、改革提案の概要である。以下、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検討したい。

#### 4.2 プロジェクトチームの改革提案についての検討

大阪市は2年間をかけて、プロジェクトチームの取り組みによって生活保護に関する改革提案を国へ提案する。以下では大阪市区別分析の結果を踏まえて、この改革提案を検討する。

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。筆者は、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のは重要であることも認識する。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年版大阪州市政の「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は多くを期待できないであろう。

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。国が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必要がある。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」と指摘しているが、具体的にはどのような制度か明確にしていない。この点については、大阪市および全国の無年金・低年金者には「最低年金保障制度」の導入が求められる。

②大阪市は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。大阪州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、今後の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、大阪州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、大阪州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州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<sup>98</sup>。

③大阪市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。ドイツと逆に、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・管理は一定の基準で保ったうえで、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。

上述は大阪市のプロジェクトチームの国への提案についての検討である。つまり、大阪市の現状を把握し、分析結果を明らかにしたうえで、大阪市の生活保護率の改善を図る必要がある。特に、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のは重要であるが、就労支援制度のほかに最低生活保障の設定基準などのきめ細かい政策も必要である。さらに、就労後に税・社会保険料などの負担が生じるため、再度保護に至らないように、日本社会全体の第2セーフティー・ネットの充実も不可欠である。しかし、失業保険、年金制度、医療保険の改革には相当時間がかかる。生活保護の適正化については、医療扶助の適正化について指定医療機関制度の見直し、指定医療機関に対する指導体制の強化など法律の改訂を医療保険の改革と並行して進める必要がある。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。最後に所得扶助、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る。

大阪市の現状はますます生活保護率が上昇する傾向にあり、生活保護の受給者数の増加も顕著である。日本の社会保障制度が揺らいでおり、特にリーマンショック以降、生活被保護者が急激に増加している。これは大阪市だけではなく、大都市圏に共通の状況である。終身雇用を前提として成り立ってきた雇用保険等の枠組では非正規雇用の拡大という現状に対応できなく、失業率の増加、雇用保険未適用者の増加により生活被保護者が増加する。また、厳しい雇用環境により、生活保護費以下の収入しか得られない世帯が増加し、自立意欲の低下で、生活保護の増加・長期化、および核家族化の進展などの家族形態や意識の

<sup>98</sup> 鈴木（2006）は生活保護の見直しについて（補論）医療扶助の問題を論じる。この点については「一般的な医療費の自己負担分を生活保護費に加算した上で、若者3割、老人1割の自己負担を課すことにすればモラルハザードを防ぐことができる」と述べる。P.37参照。

変化などで、国民年金のみで老後の生活を支えることが困難な状況となってきた。このような問題点を大阪市の「プロジェクトチーム」は指摘している。社会全体の保障制度の不備により、生活保護制度が生活困窮の受け皿となっているところに問題がある。「雇用や年金制度の再構築などには相当な時間もかかり、生活保護制度の抜本改革も並行して進めなければならない」と大阪市の「プロジェクトチーム」が指摘しているのは正しいと思う。また、高齢化の進展は日本社会の全体の傾向であり、高齢者世帯の受給者も増加傾向にあることは明らかである。「自立が困難と見られる高齢者への対応は生活保護制度と別で対応する」という大阪市の改革案には賛成である。具体的には最低賃金と年金の見直しについて議論する必要があると思われる。

大阪市のプロジェクトチームの国への改革提案<sup>99</sup>が実を結べば、大阪市の財政を改善することに効果があろう。しかし、大阪市の生活保護問題の研究を深めていくことが必要である。大阪市各区の生活保護の状況に大きな差があることについての具体的分析や対策案は「大阪市の生活保護行政について～プロジェクトチームの2年間の取り組みについて～」の中ではあまり触れられなかった。各区の影響要因を総合的に考える必要があるが、生活保護率の大阪市区別の変動係数が大きいため、共通要因とともに特殊要因を持っていることが推測される。その状況に応じたきめ細かい対策が求められる。これが大阪市の抜本的な改革につながるとと思われる。

橋下市長は西成区に力を注いでおり、平成24(2012)年2月15日に「第1回西成特区構想プロジェクトチーム会議」を開催した。同年4月から「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」に代わり、橋下市長の「区長の責任と権限において区長が決めていく」という方針に基づき、「生活保護適正化連絡会議」が設置された。生活保護についてきめ細かく分析し、西成区およびそれぞれの区の特徴を考慮する抜本的な改革案が求められる。

最後に、生活保護の改革は、その制度の中だけで論議すべきではない。それは社会保障全体の改革の中で考えられるべきであり、一体的に見直すことが重要な課題だということは言うまでもない。

## 5. 結び

2008年のリーマンショックによって、日本の経済景気が急激に後退し、被保護世帯・人員、保護率は全国的に増加していることが明らかとなった。経済の落ち込みにより景気の低迷および高齢化の進展等の要素を考えると、これからも増加する兆候にある。日本全国の現状を踏まえた上で、大阪市と大阪府の生活保護の現状を比較し、大阪市の生活保護問題を示した。大阪市の各区の生活保護率に大きな差が存在することを指摘した。これらが第1節で明らかにした点である。

第2節では、大阪市を中心に生活保護率が高い原因について、大阪市の指摘が参考

<sup>99</sup> 改革提案を国がどう判断するかが焦点となる。

になる。大阪市の「生活保護の適用状況など」では、大阪市の生活保護率が高い主な原因について、以下の5点が挙げられている。1)失業率が高いこと、2)離婚率が高いこと、3)低所得者層が多いこと、4)高齢者世帯が多いことおよび5)あいりん地域の問題である<sup>100</sup>。このような資料を踏まえ、5点の原因について、図表やデータで示す。それぞれについて論議した。

第3節では、前節を踏まえ、まず、レーダーチャートによって、大阪市区と全国比で大阪市の突出している関連指標を示した。次に、大阪市区別について実証的裏付けを行うとともに、基本統計量、相関関係および重回帰モデルを計測した。市区別のデータを用いる重回帰分析を踏まえて、生活保護率の改善策について論じる。それぞれの区によって、諸指標の影響が異なる。いろいろな原因が総合的に影響を与え合っており、生活保護制度の改革もこの点を念頭に入れる必要がある。

第4節では、大阪市の国への政策提案について、大阪市の「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」の委員会の報告をまとめた。景気の後退により、大阪市も大きなダメージを受け、生活保護受給者は急激に増え、大阪市の財政を圧迫する大きな負担となっている。その背景の下で、大阪市のプロジェクトチームの国への改革提案が実を結べば、大阪市の財政を改善することに効果があろう。しかし、大阪市の生活保護問題の研究を深めていくことが必要であろう。大阪市の各区の生活保護の状況に大きな差があることについての具体的分析や対策案は「大阪市の生活保護行政について～プロジェクトチームの2年間の取り組みについて～」の中ではあまり触れられなかった。各区の影響要因を総合的に考える必要があるが、大阪市各区は共通関連要因とともに、変動係数の観察は地域格差が大きいことを示す。その状況に応じたきめ細かい対策が求められる。これが大阪市の根本的な改革の方向性を見いだすことにつながると思われる。最後に、生活保護の改革は、その制度の中だけで論議するべきではない。それは社会保障全体の改革の中で考えられるべきであり、一体的に見直すことが重要な課題であることは言うまでもない。

本章では、まず、先行研究を踏まえ、日本の社会保障の中の生活保護の現状を明らかにした。大阪市の生活保護は突出していることが明らかである。終身雇用を前提として成り立ってきた日本の雇用保険等の枠組では非正規雇用の拡大という現状に対応できなく、失業率の増加、雇用保険未適用者の増加により生活被保護者が増加する。①厳しい雇用環境により、生活保護費以下の収入しか得られない世帯が増加、②自立意欲の低下で、生活保護の増加・長期化、③核家族化の進展などの家族形態や意識の変化、および④国民年金のみで老後の生活を支えることは困難等の問題点を挙げた。

次に、社会構造の変化および経済構造の変化の背景の下で、生活保護率が突出している大阪市の中心に高生活保護率の影響要因を探求し、大阪市および市区の失業率、高齢化、離婚率などのデータを利用して全国と比較をした。生活保護率に関して、本論文で重回帰分析の結果から大阪市の挙げる主要因の説明力を検証した。実証分析の結果が示唆する大

<sup>100</sup> 参考資料1「大阪市の保護率が高い主な原因」から引用。

阪市への改善政策を論議した。

最後に、生活保護の影響要因に対して、大阪市の「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」の改革提案を整理することによって、大阪市の実態を把握した。大阪市のそれぞれの区に対してきめ細かい対策が求められる。それが大阪市の抜本的な改革の方向性を見いだすことにつながると思われる。本論文で行った市区別分析は初めての試みであるが、その意義は大きい。生活保護率が突出している大阪市の市区分析が重要なのは、生活保護制度の問題点が最も明確に出ていると見られるからである。大阪市区別の実証分析では、大阪市政の示す生活保護率の原因を含め、これらの関連諸指標の基本統計量および相関係数を観察し、重回帰分析を行った。重回帰分析は決して因果関係を示すものではないが、以上の手続きから生活保護率への影響要因を示すことはできたであろう。

このように生活保護制度に対する改革の方向性を示すことができるが、根本的には社会保障制度の中で一体的な改革をすすめ、その中で生活保護が保障すべき範囲を再構築する必要があると考えている。生活保護制度は所得扶助、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に大きく分かれ、全国一律の運営・管理を求める一方、地方では地域の特徴に合わせた積極的な支援サービスの提供も必要であろう。つまり、大阪市区の実状に合わせて提供することも必要である。

## 第4章 生活保護制度の改善・改革

### はじめに

生活保護制度とは、日本国民が資産や能力等すべてを活用しても、なお生活に困窮する者に対し、困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障し、その自立を助長する制度である（生活保護法 1950 年 5 月 4 日法律第 144 号）。日本の公的扶助制度の中心である生活保護制度は、低所得者および貧困者の最低生活を保障する最後のセーフティー・ネット（安全網）と言われる。産業構造の変化や家族形態の変容や高齢化の進展などの経済構造と社会構造は時代の変化とともに変わりつつある。しかし、生活保護は半世紀以上を経て、根幹を変えずに施行されてきた。

近年、日本経済の落ち込みによる不況の長期化や高齢化の進展の背景下で、日本の財政赤字はもはやピンチになっている。財務省のデータによると 2013 年度の当初予算（一般会計）の歳出は 92.6 兆円となり、そのうち 42.85 兆円（約半分）は公債金収入（新規借金）で賄われる。日本の財政とともに社会保障にも危機が感じられ、高齢化の進展につれて、社会保障関係費は 29.1 兆円（2013 年度の一般歳出の 31.4%）となっている。日本の財政を健全化するため、「社会保障・税一体改革」が日本にとって重要な課題である。

社会保障関係費の内訳を見てみると、生活保護費は年金、医療、介護保険給付費と比べると割合が小さい。しかし、日本の公的扶助の代表である生活保護制度が日本の年金や失業保険や医療保険などの社会保障制度が不備であるため、生活保護は他制度から漏れた人々の受け皿となっている。近年、日本経済の落ち込みや少子高齢化の進みなどで生活保護費が上昇し、第 1 章の図表 1-1 で示すように生活保護費は平成 10（1998）年の 1.3 兆円から平成 25（2013）年の 2.9 兆円<sup>101</sup>まで上昇してきたことが分かる。このような状況の下で、生活保護の被保護世帯及び保護率の増加も注目されてきた。鈴木（2006）は「生活保護制度改革を焦眉之急の課題としている」<sup>102</sup>と述べる。また、少子高齢化などの人口構造の変化に伴って、家族形態も変容してきた背景の下で、林（2008）は「現行の生活保護は 1950 年に制定されて以来、半世紀以上その原型を保ったままであり、高齢化の進行や格差顕在化といった社会経済状況の変化の中で、以前に増して制度疲労を起し、抜本的な改革が必要であると議論されるようになってきている」<sup>103</sup>と述べる。

生活保護率上昇の原因は複雑である。生活保護率は経済的要因、人口構造の変化、家族形態の変容、産業構造の変化等から影響を受けるが、制度的要因の影響も大きい。これら

<sup>101</sup> 財務省（2013）によると、生活保護費は社会保障関係費の 9.8%（2013 年度予算）を占める。

<sup>102</sup> 鈴木（2006）は、生活保護制度改革の背景について、「1950 年以來産業構造の変化や家族の在り方、雇用の流動化、高齢化の進展、社会保障改革などの環境が著しく変化しているにもかかわらず、日本の生活保護制度の根幹は変えず」と指摘する。P.1 を引用。

<sup>103</sup> 林（2008）、P.1 を引用。

の点を念頭において、生活保護制度の改善・改革案を提示することが重要であろう。

本章の構成は以下の通りである。第1節は岩永(2011, 2013)によって、日本の生活保護制度の歴史的経緯を整理する。生活保護制度の設立の背景を把握したうえで、現在の日本の生活保護制度の問題点を提起する。第2節は、近年、諸外国の公的扶助の趨勢を中心に説明し、諸外国の経験から日本への示唆を求める。第3節は、日本47都道府県及び大阪市区の分析結果をまとめ、全国と大阪市の生活保護に関する分析結果について共通点、相違点を論じる。これらの研究を踏まえて、日本の生活保護制度の改善・改革への示唆を提示する。第4節は、前節を踏まえ、日本の生活保護制度の改善・改革について諸外国の経験を検討する。また、47都道府県と大阪市区の実証分析からの改善・改革への示唆を示す。最後に、日本の生活保護制度が抱える問題点に対してそれぞれの改善・改革について方向性を示す。第5節では、2013年12月6日に国会で成立された「生活保護法改正案」と「生活困窮者自立支援法案」について論じる。

## 1. 生活保護制度の歴史的経緯

本節の説明は主として岩永(2011, 2013)による。年代を分けて、日本の生活保護制度の歴史的変化を掴む。現在の生活保護制度の形成までどのような改善・改革が行われたか。歴史的経緯を知ることにより、生活保護制度の問題点も明らかになるだろう。また、生活保護率の上昇要因の長期時系列の回帰分析では計量分析に限界がある。その点については、鈴木・周(2012)では、「保護率の動きを説明するには厚生労働省による生活保護行政の政策的スタンスの変化も考えられる」<sup>104</sup>と述べている。ということで、生活保護制度の歴史的経緯に対する把握も重要である。過去の歴史の中では、生活保護に関する政策の変化は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るかを探求したい。

### 1.1 1950年代～

日本経済が全面的に崩壊し、戦後、生活困窮に陥る人々に緊急対策として生活保護法が設定された。「1946年9月9日法律第17号として公布、同年10月1日から施行された(旧法)」<sup>105</sup> 戦後の日本経済の復興に伴い、生活保護水準も継続して引き上げられた。しかし、保護基準をどう考えるかが旧法改正の契機であった。「1950年5月4日法律第144号として公布、即日施行されたのが、現行の生活保護法(新法)である。」<sup>106</sup> 生活保護新法では最低生活保障の理念が明確になったが、制度運営についてはほとんど旧法が継続された。

図表2-5 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、生活保護法の成立後、生活保護基準の引き上げの中で、日本全体の保護人員および保護率は減少傾向であ

<sup>104</sup> 鈴木・周(2012)は、リーマンショック後、生活保護率の上昇要因について不況要因だけでは説明できず、恒常的要因を加えて示唆する。ただし、具体的に特化することが現在の分析方法では不可能であることを指摘する。生活保護の適用条件の緩和などのような政策が、生活保護率の上昇の背景にある可能性もある。PP. 213～214 参照。

<sup>105</sup> 岩永(2013)、P. 68を引用。

<sup>106</sup> 同上。

ったことが分かる。ところが、1954年から55年までは生活保護率が急上昇した。1955年度に被保護人員と保護率が増加していることが読み取れる。保護費増加の背景には、医療扶助人員の増加があった。岩永(2011)のデータ(岩永(2011)の表3-1)では、医療扶助人員の推移を観察すると、1951年の26万8820人から1955年の38万1687人へ増加したことが分かる。それについて岩永(2011)は「増加したのは入院患者である。特に入院患者が増加した背景には、結核患者の療養があった。」<sup>107</sup>と述べる。これらの問題を注目した日本政府は、医療費の国庫負担削減案を通じて、保護の「適正化」を行った。生活保護被保護人員、被保護世帯数および保護率ともに激減した。

## 1.2 1960年代～

日本経済が高度成長期に入り、国民全体の生活水準が向上した。さらに、1961年に「皆年金・皆保険」制度(社会保障の充実)が発足した。この時期、日本の所得分配も平等化が進み、生活被保護人員数および保護率も急に下がる傾向にあったことが分かる(図表2-5)。しかし、この時期の生活保護率の全国の変動係数を観察すると(図表2-17 生活保護率と地域保護率の変動係数と地域所得変動係数)、増加していることが明らかになっている。これは生活保護率の地域間格差が拡大していることを意味する。つまり、高度経済成長期には日本全体の所得格差が縮小したにも関わらず、高齢者、傷病・障害者、母子世帯に対応する生活保護の地域格差は拡大している。

## 1.3 1970年代～1980年代前半

生活水準の向上に伴って、社会保障制度<sup>108</sup>が充実された。1970年代～1980年代前半の生活保護率の動きの特徴をみると、保護率はほぼ横ばいであることが分かる(図表2-5)。この時期の被保護人員と被保護世帯数を観察すれば、1世帯当たり世帯人数は1970年の2.04人から、1984年の1.86人へと減少している<sup>109</sup>。この点について岩永は「少人数世帯の増加と多人数世帯の減少、その他世帯の減少と高齢、傷病、障害世帯の増加があった」<sup>110</sup>と述べている。これらの変化に対して、当時厚生省は「1971年度の保護基準算定で『社会的弱者』<sup>111</sup>への傾斜的配分を行う新たな試みをした。」<sup>112</sup>と岩永(2011)は示している。しかし、生活保護基準は高齢者世帯、傷病・障害者世帯、母子世帯とそれ以外の生活困窮者の最低生活保護への配慮は明確になっていない<sup>113</sup>。このような背景の下で、石油危機を経ても生活

<sup>107</sup> 岩永(2011)、P.90参照。

<sup>108</sup> 岩永(2011)は、社会保障制度の充実について、「1971年は児童手当法制定、1973年は医療保険や年金保険の給付率引き上げ、老人医療費支給制度の創設等をし、整備拡充した。」と述べる。1973年は「福祉元年」と呼ばれる。P.17参照。

<sup>109</sup> 第2章 図表2-5により計算。

<sup>110</sup> 岩永(2013)、P.72を引用。

<sup>111</sup> 岩永(2011、P.180)は、「老人・母子・障害者・傷病世帯いわゆる社会的弱者世帯」(厚生省社会局[1970])を引用して指摘する。

<sup>112</sup> 詳しく、岩永(2011、P.180)は、65歳以上高齢者の生活扶助基準について、一般の引き上げ率を上回る17%の引き上げ、重度障害者を介護する家族に対して月額3200円の介護料が新設されたと指摘する。

<sup>113</sup> 岩永(2013)は、この点について「被保護対象が非稼働世帯に変質したのではなく、保護基準が依然絶対的な最低生

保護率の変化があまり見られない。

「1981 年いわゆる第二臨調が設置され、日本の行財政改革が課題となった。日本政府の『増税なき財政再建』の基本方針の下に、生活保護も重大な影響を受けた。」<sup>114</sup> その背景の下で、1984 年度予算編成では、国庫負担割合削減の行方に注目が集まった。1985 年より 10 分の 8 から 10 分の 7 に削減された。「このような状況下の生活保護行政で強調されるのは、当然、『適正化』である。」<sup>115</sup> どのグラフをみても、日本の生活保護率は 1985 年から下がり始めることが分かる。

#### 1.4 1980 年代後半～2000 年代初頭

上述の内容を踏まえ、1980 年代後半から「平成景気」「バブル経済」といわれる好景気が続いてきた背景の下に、生活被保護世帯数、保護人員および保護率が右下がり傾向になった。1995 年に生活保護率が 7%と最低値になった。もう一つの原因は「運用の厳しさである」<sup>116</sup>と岩永が指摘している。それから生活保護率が徐々に上昇し始めた。日本社会の貧困問題が新たな段階に入り、1992 年から「ホームレス」の問題に加え、「2000 年初頭には、厚生省社会・援護局長となった炭谷が「生活保護制度見直しの視点」を述べる。」<sup>117</sup>

以上が日本の生活保護制度の歴史的経緯である。日本政府は日本経済の状況の変化につれて、保護基準を中心に論議を行ってきた。1950 年代、政府が医療費の削減のために、生活保護の「適正化」を行ったことによって、生活保護率の激減に繋がった。1985 年より国庫負担の削減のために、生活保護行政は「適正化」を再び打ち上げた。生活保護率の増減には、生活保護「適正化」の緩和か厳格かという政策の方向性によって変化してきたことが、歴史的変遷の整理によって分かった。しかし、日本の社会保障が充実したにもかかわらず、生活保護率の地域間の格差が拡大し続けた(第 2 章の図表 2-17)。生活保護制度について抜本的な改革は行われていない。日本の高度経済成長の「奇跡」は「皆年金・皆保険」制度の導入により社会保障制度を大きく前進させる。その背景下で、日本の生活保護制度はあまり問題にされなく、生活保護制度に対する改革も行われないうままで今日に至ってきたのではないだろうか。

しかし、産業構造や人口構造の変化によって、現行の生活保護制度が問題を抱え、制度に対する抜本的改革が求められる。歴史から見ると諸外国では経済状況の変化に応じて、生活保護の改革がすでに行われてきた。これに対して、日本の生活保護制度の抜本的な改革が遅れている。現在日本の公的扶助の中心である生活保護にはどのような問題があるか。第 2 章で日本の生活保護制度の問題点について、以下の 6 点を指摘した。①生活保護基準の問題、②高齢者の医療扶助の問題、③生活保護受給期間の長期化の問題、④生活保護の捕捉率の問題、⑤生活保護費の不正化の問題及び⑥生活保護率の地域格差の問題である。

---

活水準の観念で決められているために、一般世帯のなかで保護を受けられるものが少なくなった」と指摘する。

<sup>114</sup> 岩永 (2013)、P. 72 を引用。

<sup>115</sup> 同上。

<sup>116</sup> 岩永 (2013)、P. 73 参照。

<sup>117</sup> 岩永 (2013)、P. 73 を引用。

これらの問題を解決するために、日本以外の先進国における改革の経験から何かヒントを得られるかどうかを検討する必要がある。

## 2. 諸外国の経験について

本節では諸外国の公的扶助制度の概要と近年の動向を明らかにする。日本は1960年代から高度経済成長を経て、先進国に躍進し、経済大国となった。かつて同じ経済体制であるイギリス、フランス、ドイツなどの社会保障制度を参考したが、現在はそれぞれの国の公的扶助制度はどのように変化してきたか。これらの諸国の経験から日本の公的扶助制度及び社会保障制度への示唆を探ってみよう。また、今でも財政の健全性を保っているスウェーデンの「高負担・高福祉」型の社会保障制度を研究する。ここでは埋橋（2013）所収の諸論文を中心に紹介し、日本への示唆を検討する。

### 2.1 イギリスの公的扶助制度の展開と課題

イギリスの公的扶助の源流は17世紀の救貧法であり、貧困を救う教区<sup>118</sup>から始められた。現在の各国の公的扶助制度の原型としてみる事ができる。18世紀末までに、救済対象が拡大されることにより、救貧財政の悪化と救貧税の増大という問題を抱えるようになる。所(2013)は「イギリスでは、200年以上前にワーキングプアと公的扶助の財政危機の問題を抱えていたことになる。」<sup>119</sup>と述べている。

イギリスの社会保障はベヴァリッジ報告書に基づいており、1942年、社会保険制度を中核とする所得保障制度が設けられた。しかし、戦後のイギリスの公的扶助はベヴァリッジの想定とは大きく異なり、受給者の増加という問題を抱えることとなる。その背景について、所(2013)は「①ナショナル・ミニマムの水準が低すぎる事、②選別主義の制度がもたらすスティグマの影響や手続きの複雑さなどのために補足率が低いこと、および③男性稼ぎ手モデルの家族前提であるベヴァリッジの計画は、現実の家族との間に大きなずれが生じたこと」<sup>120</sup>であるとまとめている。

この背景下で、イギリスの公的扶助制度の抜本的改革は、1985年にサッチャー政権下で実施された「ファウラー改革」である。「この改革は、複雑になった制度をシンプルにすることと、最も必要な人々を援助すること、貧困の罨の問題を改善することが狙いであったとされる。」<sup>121</sup>1990年代に入り、労働党政権は、福祉国家におけるイギリスの公的扶助の位置を大きく修正した。イギリスの公的扶助制度は福祉国家からワークフェア(就労国家)への転換を意味する。

<sup>118</sup> 一圓(2013)はエリザベス救貧法について、1601年に整備され、教区の税金を用いて、労働能力のない高齢者や障害者を救済する制度である。彼がこのような制度は今日の公的扶助や社会福祉などの社会保障の原型とも指摘する。P.1参照。

<sup>119</sup> 所(2013)、P.190を引用。

<sup>120</sup> 所(2013)、P.191参照。

<sup>121</sup> 所(2013)、P.191を引用。

現行制度の体系について、所(2013)は「所得補助」、「無抛出制求職者手当」、「雇用支援給付」、「就労タックスクレジット」、「年金クレジット」、および「住宅給付・カウンセル・タックス手当」に分けてそれぞれの概要を示す。所の概要によると、イギリスの社会保障制度全体の中で一般的な現金給付システムの役割が縮小したということが公的扶助制度の焦点であることが分かる。さらに、所は「2010年代のイギリスでは、就労支援が優先され、結果として公的扶助に極めてマイナーな役割だけがあたえられている。」<sup>122</sup>と述べている。イギリスの就労を強調する公的扶助制度について所は以下のように問題点を挙げる<sup>123</sup>。1) 適切な賃金が支払われるのかどうか。日本と同じようにイギリスではパートタイムで働いている女性が多く、賃金と労働時間の格差が存在するため、女性が貧困に陥る危険性が高い。2) 就労の強制により、受給者個人の自己判断や職業に対する選択の自由について十分な配慮が行われぬ可能性もある。3) ステイグマの問題である。ワークフェア国家はすべての人間は就労することを前提としているので、精神的、心理的問題を抱えている者の就労能力をどう判断するかが課題である。4) 対象者別制度への分化・分解に対する評価である。実際に、現行の公的扶助制度は対象者別に細かい給付が設定されている。専門家でない限り、どういう手当が利用できるかわかりにくい状況になっている。5) 就労強調は家族生活への影響が大きい。特に母子世帯も就労の義務が付けられる。「親に不規則な就労を強制することで、子供の生活にどのような影響が出るのか」<sup>124</sup>評価すべきである。6) タックスクレジットの主流化<sup>125</sup>である。また、「現金給付の位置」と「公的扶助の給付水準」の問題もある。「ワークフェア国家」を進める際に、日本もこのような問題点に留意すべきであろう。

上述のように、イギリスの公的扶助制度を整理した。救貧法以来、公的扶助制度の原型であるイギリスはもっとも古い公的扶助制度の歴史を持つ。今まで抜本的な改革が行われていない日本の公的扶助制度と比べて、イギリスの経験を学ぶことは有意義であると思われる。一方、日本の文化や公的扶助制度の歴史などと違うことで、イギリスの制度がどこまで生かせるかを慎重に論議すべきである。所(2013)は「イギリスの公的扶助制度の改革のテンポは非常に速く、キャッチアップすることは難しい。」<sup>126</sup>と述べている。福祉システムにおける「義務」と「権利」のバランスを取るべきである。そのバランスについて、所は「市民としての義務とは就労を意味するのか、生存権とは何か、社会権に条件がつくのか、日本でもこのレベルでの議論が必要であるように思われる。」<sup>127</sup>と述べる。また、イギリスでは包括的な公的扶助制度を分解することにより、所得補助の受給者数が減っている。それは「高齢者などが他の施策へと移ったからである。」<sup>128</sup>日本の生活保護制度の問題の一つ

---

<sup>122</sup> 所(2013)、P. 195を引用。

<sup>123</sup> 以下の問題点について所(2013)、PP. 195~198参照。

<sup>124</sup> 所(2013)、P. 196を引用。

<sup>125</sup> 詳しくは、所(2013)、P. 196参照。

<sup>126</sup> 所(2013)、P. 199を引用。

<sup>127</sup> 同上。

<sup>128</sup> 所(2013)、P. 196を引用。

は高齢者の医療扶助である。この問題に対して、イギリスでは基本的に税財源の医療保健制度で対応するため、日本の医療扶助のような問題は見られない。

## 2.2 フランスの公的扶助について

フランスの公的扶助は、日本の生活保護のように単一の制度ではなく、10種の扶助制度から構成されている。都留(2013)は、「フランスで、10種もの扶助制度があるのは、扶助は主として社会保険制度において保険給付の補足的あるいは代替的な無拠出給付として創設され、それぞれがカテゴリー別に最低限所得を保障していったからである。」<sup>129</sup>と述べる。フランスでは一番多くの受給者・世帯を抱える制度は「積極的連帯手当(RSA)」である。この「積極的連帯手当-RSA」は、①基本手当、②基本手当プラス就労手当、および③就労手当の三つカテゴリーからなる。現状のフランスの受給世帯数の構成では、基本手当の受給世帯が最も多くて、63.7%を占め、さらに、受給世帯家族構成では、単身(男性)は47.9%で、ひとり親(母子)は33%を示している(データは埋橋(2013)の第16章の表3, 4による)。このRSA制度では参入支援(日本の生活保護の自立助長そして自立支援に相当する)が強化された。しかし、都留(2013)は「参入契約率が高いが、現実では実行することが難しいことが分かる。」と述べる。

フランスの生活保護における生活扶助以外の扶助が果たしている役割は、貧困者だけに限定する給付ではないのである。したがって、都留(2013)は、「日本の生活保護による最低生活費とフランスのそれを比較することや、生活保護に費やされている費用(生活保護費総額のうち生活扶助への支出は3分に1に過ぎない)とフランスの社会的ミニマムの総額の単純な比較は慎まなければならない。」と述べる。

フランスの公的扶助の日本への示唆は何であろうか。フランスでは失業保険の最大給付期間は40代までは二年間であり、50代以降は三年間である。日本の事実上90日給付となっていることとは大きな違いである。都留(2013)は、「日本の完全失業者の二割にしか支給していない雇用保険とは雲泥の差の内容である」と述べる。フランスの完全失業率は日本のおよそ二倍であるが、失業給付と失業者への扶助の普及によって、貧困率を観察すれば、2009年の貧困率は7.5%であり、当時の日本は15.7%であった。つまり、日本では生活保護に至るまでの第2セーフティー・ネットを充実するのは日本の課題であろう。

## 2.3 ドイツの最低生活保障制度

ドイツの最低生活保障制度の特徴は稼働能力の有無による制度区分である。森(2013)は「ドイツの最低生活保障制度は社会扶助、求職者基礎保障、戦争犠牲者援護、庇護申請者給付の四つからなる」<sup>130</sup>と述べる。現在ドイツの最低生活保障制度の対象者は主に「社会扶助」と「求職者基礎保障」である。「社会扶助」制度の対象者は稼働能力を持たない者となる。

<sup>129</sup> 都留(2013)、P.201を引用。

<sup>130</sup> 森(2013)、P.214を引用。

社会扶助の給付もさらに 7 種類が存在し、詳しく言えば「生計扶助」、「高齢期および稼働能力減退時における基礎保障」、「医療扶助」、「介護扶助」、「障害者に対する統合扶助」、「特別な社会的困難の克服に対する扶助」、および「異なる生活状態における扶助」である。社会扶助の財源は自治体の税金で賄うこととなっている。

東西ドイツ統一と経済のグローバル化の影響で失業者が増大した上に、労働市場の柔軟化の影響により低賃金雇用者・非正規雇用者も増大し、1990 年代以降は日本と似たような問題を抱えている。まず、非正規雇用の増大により、失業手当の受給要件を満たさない失業者が増え、自治体が負担する社会扶助の受給者が増大してきたことである。次に、ドイツでも受給期間の長期化傾向が見られることである。最後に、当時は社会扶助と失業扶助それぞれにおいて稼働能力を持つ者への就労支援がなされており、非効率的であることが指摘される。

2005 年にドイツでは社会扶助に対する積極的な改革が行われた。稼働能力の有無を明確に区分し、これによって、稼働能力者は失業手当Ⅱで対応となり、一方、稼働不能者は社会扶助に整理されるのが改革の特徴の一つである。そういった制度の下で、就労可能な者に対する最低生活保障と就労支援一体の制度が構築される。この点について嶋田（2011）は「このシステムを簡単に言うと、金銭給付としては、かつての社会扶助を簡略化・近代化した仕組みを導入し、同時に、就労支援サービスとしては、第 3 編に基づく各種支援措置と周辺の支援を、労働市場への復帰という最終目標を達成するために、必要に応じて実施していく。」<sup>131</sup>と説明する。

一方、ドイツの稼働能力を持つ者に対する求職基礎保障制度は興味深い。稼働能力について森(2013)は、「就労する能力をさし、当面の間疾病または障害が原因で、一般的な労働市場の通常条件で毎日少なくとも三時間以上就労できる者は稼働能力を持つとされる。」と述べる。その稼働能力の有無は、連邦労働社会省所管の雇用エージェンシー（公共職業安定所に相当）の医務局が判定する<sup>132</sup>。日本の生活保護制度における稼働能力の有無の判断基準に関する法律の成立にはドイツの例が参考になるだろう。

つまり、日本も稼働能力の有無の判定についてドイツの経験を考慮すべきであろう。それについて森(2013)は、「日本においても、雇用保険と生活保護という二つの制度の狭間で取り残される者(雇用保険の基本手当の給付期間を終了した、または給付要件を満たさない者で、生活保護を受給していない者)の存在が問題視されている。彼らへの速やかな所得保障と効果的な就労支援を実施するには、稼働能力の有無による制度の区分は有効である。」と述べる。

また、日本では生活保護費の負担について、地方は国の全額負担を要求し、一方、国は地方の負担割合の引き上げを主張する。生活保護費の負担に関する論争は嶋田（2011）が「費用負担はそれが単独で問題なのではなく、実務の責任を誰がどのように負うのかとい

---

<sup>131</sup> 嶋田（2011）、P. 41 を引用。

<sup>132</sup> 森（2013）、P. 214 参照。

う議論との関連で本来は議論されるべきである。」と指摘する。公的扶助の本来の役割から考えると、受給者に最低生活を保障するために必要なサービスをしっかり提供することにより、受給者を貧困から脱却させることであろう。

最後に、日本の生活保護のミーンズテストが厳しいという指摘に対して、ドイツでの対応と比較すれば、日本の給付要件が厳しいことを森(2013)は指摘している。ドイツでは生計扶助を受ける際には、「資産調査がなされるが、適切な広さの持家、家具、老後資金は保有可能である」<sup>133</sup>と森(2013)は述べる。日本で生活保護を受給する前提はすべての資産を活用することであるので、一旦、生活保護を受けると抜け出すことは困難であろう。

#### 2.4 スウェーデンの社会扶助

日本では1990年代以降経済が低迷し、経済成長率の低下につれて、社会保障機能が低下、財政赤字の累増などの現象が目立っている。日本の状況と対照的に、スウェーデンはリーマンショック以降、「中国など新興国への輸出市場を開拓していたことから外需主導で予想外に早い回復が見られている」<sup>134</sup>。世界厚生労働データ(2013)によれば、スウェーデンの2010年の経済成長は6.6%であった。2011年も3.7%の経済成長率を維持した。財政状況では、2008年の世界経済危機を受け、2009年、2010年とも財政赤字となったものの、2011年には財政黒字に転じた。なぜスウェーデンでは好調な経済成長が続き、加えて、堅調な財政状況が維持できるのだろうか。積極的な経済財政運営はもちろんであるが、「高負担・高福祉」の社会保障モデルの功を見逃せない。

スウェーデンでは1990年代に経済環境、雇用環境が大きく変化した背景の下で、1998年に「社会扶助から就労へ」という方針に基づいて公的扶助制度の改革が行われた。スウェーデンの「高負担・高福祉」の社会保障モデルには「就労第一主義」という特徴がある。「労働市場における結果に応じた所得、すなわち従前所得を保障することを主たる目的として制度が設計されている」<sup>135</sup>。基本的に、労働市場からレイオフになった者は職業訓練、職業教育、職業紹介を通じて労働市場に戻し、獲得した所得水準によって社会保障を受給する。すなわち、スウェーデンの社会扶助は貧困に陥る者に対して一時的な扶助という観点である。一方、「社会保険には高齢者や障害者など就労が困難である低所得層に対して、国が所得を保障する制度も含まれる。それは国の租税を財源とした最低保障年金や障害手当などの制度である」<sup>136</sup>。日本では公的扶助の生活保護として分類されるが、スウェーデンでは、社会保険に含められている。従って、スウェーデンでは最低保障年金という社会保険の枠組みから漏れている高齢者はごくわずかである。

スウェーデンの受給世帯の状況について、岩名(2013)は「世帯類型においては、単身男性、次いで単身女性の受給者数が多くなっている。また、シングルマザーの受給世帯が多

<sup>133</sup> 森(2013)、P.215を引用。

<sup>134</sup> 翁ほか(2012)、P.18を引用。

<sup>135</sup> 岩名(2013)、P.224を引用。

<sup>136</sup> 岩名(2013)、P.225参照。

い点も特徴的である。」<sup>137</sup>と述べる。シングルマザーは社会の中では最も弱い集団である。シングルマザーの受給の長期化、シングルマザーの子供の連鎖貧困などの問題に対して、就労支援の社会扶助に加え福祉支援も求められる。このため、ソーシャルワークの知識や技術などの体系的見直しと開発は、今後、スウェーデンの福祉課題となる。

もう一つ、スウェーデンの「高負担・高福祉」社会保障モデルの特徴は地方分権化である。岩名(2013)がスウェーデンでは「労働政策および社会保険が国の管轄であるのに対して、社会扶助は基礎自治体(都道府県に相当)であるコミューン(市町村に相当)が財源や実施方法について責任と権利を有している。」<sup>138</sup>と指摘している。従って、無年金・低年金の高齢者および稼働能力が低い人の所得保障は国の責任となっているが、基礎自治体は医療サービスを提供し、コミューンは、保育、教育、介護、福祉を提供する責任を持っている。この点については日本と大きく異なる。スウェーデンの場合、「社会保障の財源の大部分が地方所得税(日本の住民税に相当)で賄われていることである」<sup>139</sup>と翁ほか(2012)は述べる。こういった地方分権型の税・社会保障システムの構築により、国と地方の役割分担が明確である。福祉の最先端である地方自治体は住民の要求に応じて、税率を調整することによって、住民は「受益と負担の関係」を「見える化」している。こういう形でスウェーデンでは国民が「高負担・高福祉」の税・社会保障体制を納得するだろう。そして、受益の対象は高齢世代に偏ったシステムではなく、実際に現役世代もこの「高負担」の恩恵を受けている仕組みである。たとえば、「子ども手当や育児休業給付、失業給付など主として現役世代への給付は、従前賃金の8割という高い水準にある。」と翁ほか(2012)は述べる。

### 3. 全国および大阪市区分析からの生活保護制度への示唆

第2章では、生活保護率に関する実証的分析を行った。日本47都道府県の重回帰分析モデル検証し、説明変数として65歳以上の割合、平均世帯人員、一人当たりGDP、一人当たり雇用者報酬(前年比)、完全失業率、有効求人倍率および離婚率を挙げ、1980年~2012年について重回帰分析を試みたが、説明力のある結果は得られなかった。さらに、期間を例えば1980~1992、1992~2012に分けて試みたが、今のところ後者についてよい結果は得られてない。先行研究について観察しても、説明力ある例は見られないようだ。例えば、鈴木・周(2012)<sup>140</sup>では、データ期間を更新し、新たに試みた分析である。そこでは、恒常的要因の他の有力な候補として「保護率の動きを説明するには厚生労働省による生活保護行政の政策的スタンスの変化も考えられる」と述べている。

本論文における全国47都道府県のプール・データ(2000年、2005年、2010年)を用い

<sup>137</sup> 岩名(2013)、P.227を引用。

<sup>138</sup> 岩名(2013)、P.225を引用。

<sup>139</sup> 翁ほか(2012)、P.120引用。

<sup>140</sup> 鈴木・周(2012)、P.213参照。

て、重回帰分析を行った。その分析結果に基づいて、生活保護制度の改善・改革について政策含意を示す。

第3章では、大阪市を中心に生活保護率への関連指標について検討し、説明変数として65歳以上の割合、高齢単身世帯数の割合、借家率、離婚率、完全失業率、世帯主年収200万未満の割合、および性別高齢単身者数の構成割合（男）を挙げ、大阪市24区のプール・データ（2005年、2010年）を用いて、大阪市区の生活保護率と関連の高い諸指標を説明変数とする重回帰分析を行った。以下それぞれの分析結果を比較し、政策含意をまとめる。

### 3.1 47都道府県の分析について

先行研究を踏まえ、第2章で47都道府県に関する分析を行った。日本の生活保護率の上昇傾向が近年、著しくなってきたのはなぜか。生活保護率に影響を与えるのはどんな関連指標であるか。以下、予想される指標についてデータをもとに考察しよう。

まず、高齢化は生活の困窮に直接影響を与える要因の一つである。厚生労働省の「福祉行政報告例」のデータにより観察すると、高齢被保護世帯のうち高齢単身世帯の比率は89.6%（2011年）である。特に無年金の高齢単身者は生活困難に落ちやすい。

次に、離婚率が高いところでは母子世帯の数が増えることが予測されるとともに、離婚男性も経済的に安定していなければ、貧困状況に陥る。さらに、大多数の母子世帯では母親の収入が低いため、貧困に落ちやすい。田宮（2010）は低所得母子世帯に対応する「児童扶養手当」の水準が「遺族年金」よりも低いため、児童扶養手当の受給者の「生活保護依存度」が高いと指摘している。母子世帯は説明変数として重要である。また、平均世帯人数が多い場合、家族内での共助で、生活を支えあう可能性もあろう。一方、平均世帯人数が少ない場合、育児や親の介護などの家族内のサービスを提供できなくなる可能性も増す。そして、借家率は資産の困窮程度を測る尺度である。特に大都市では家賃が高いので、借家をしている世帯は家計の支出が大きくなり、生活が困難になる可能性が大きい。

また、単身世帯数は高齢単身世帯を含む。近年、生活保護を受けるその他の世帯が増え、その他の世帯の単身世帯比率は66.8%（2011年）に上っている。単身者世帯は収入の減少による生活リスクが高まりやすい。最後に、完全失業率は経済の指標である。経済の低迷により、働きによる収入の減少で生活保護申請の件数も近年増え続けてきた。特に非正規労働者は賃金も低くて、生活に備える余裕はなく、貧困に落ちるリスクが高いであろう。

上述の理由を踏まえて、日本の47都道府県のプール・データ（2000年、2005年、2010年）を用いて生活保護率との相関関係を比較した（図表2-12）。その結果、①核家族化により平均世帯人数は減ってきて、平均世帯人数と生活保護率は $-0.75$ という相関関係が確認できる。②その他の世帯の生活保護率の割合が上昇しており、単身世帯の比率と生活保護率との相関関係があることも確認できる。③超高齢化社会の進展につれて、特に高齢単身世帯比率と生活保護率との相関関係は $0.65$ となっている。④経済状況の低迷により、家庭を支える収入源が減少し、失業率と生活保護率の相関関係は明らかである。さらに、生活保護率に

影響を与える諸要素を挙げてみると、生活保護率と母子世帯の相関関係は0.61である。または、離婚率との相関関係は0.55という数値が得られた。最後に、借家率との相関関係を計算した結果は0.55である。借家率と離婚率の相関関係(0.72)が大きいことも分かる。

それぞれの関連指標の相関関係を確認した上で、生活保護率を被説明変数として、47都道府県のプール・データを用いて重回帰モデルを検証した。分析結果から観察すると、高齢単身世帯、母子世帯、離婚率及び単身世帯の決定係数(0.744)は説明力が大きいですが、それぞれの年についてみると有意水準はあまり安定していない。これに対して、高齢単身世帯、母子世帯及び借家率の決定係数は0.717であり、それぞれの各年の有意水準もほとんど1%であることが確認できる。図表2-13(47都道府県の生活保護率の分析結果)の3つの組み合わせ(①、高齢単身世帯、母子世帯、および借家率。②、高齢単身世帯、母子世帯、離婚率、および単身世帯。③、高齢単身世帯、平均世帯人数、および失業率。)には、それほど差異はないが、プールした各年についての回帰分析の結果を含めて、総合的に判断すると、第1(高齢単身世帯、母子世帯および借家率)のケースがより安定していることが分かる。次が第3の組み合わせ(高齢単身世帯、平均世帯人数および失業率)である。

### 3.2 大阪市区の分析について

日本における生活保護についての研究文献は年金・保険などと比べると少ない。大阪市に関する研究文献は極めて少ない。鈴木(2006)が、政令指定都市の中で大阪の特色を見出そうとしている例を、筆者は知るのみである。大阪市の生活保護問題の中に日本の生活保護制度の問題が集中して現れており、生活保護問題を抱える大阪市についての分析は極めて重要な課題であると考えられる。

第3章では、大阪市の生活保護問題の現状を把握したうえで、生活保護率に影響を及ぼすデータを集計した。大阪市市政の「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」が提出している影響要因に基づいて、重回帰分析を行なった。基本統計量及び相関係数を観察し、生活保護率への関連性を回帰分析によって検証した。日本の生活保護制度の改革を考える場合、大阪市の実証分析は有意義な材料を与えると思われる。

まず、変動係数から大阪市区別格差が大きいことが明らかになった。図表3-18の変動係数の観察によると、2005年の保護率の変動係数は85.1、2010年は80.7で、いずれも変動係数が大きく(西成区を除く結果は2005年が47.1で、2010年47.8である)、大阪市内の生活保護の格差が大きいことも確認ができた。なぜ、大阪市区別の生活保護の格差が大きいのか。それは、大阪市区のレーダーチャートにより説明できるだろう。実際に、大阪市区では生活保護率に影響を与える要因それぞれが突出していることが分かった。全国を1として示している。西成区は比較した7関連要因のうち5要因で突出した特徴を示している。低所得、高失業率とともに高齢者、高齢者世帯および高齢単身者(男)割合が著しく高い。浪速区では離婚率と借家率が大阪市の他の区と比較してみると極めて高いことが明らかである。これらの突出している特徴が生活保護率に強く影響を与えていると考えられる。

次に、大阪市の市政で挙げられた5要因(失業率、離婚率、高齢化、あいりん地域の影響、低所得者層が多い)を念頭に入れて、大阪市区別の実証分析を行った。基本統計分析により、諸要因の関連性、そして回帰分析により決定係数の説明力を示すことができた。これらの分析は重要である。これに基づいて生活保護制度の改善案を議論することができるからである。

大阪市区の生活保護率の実証分析の結果(図表 3-19)は、以下のようにまとめられる。①大阪市の特徴として高齢単身世帯の割合と生活保護率との相関関係は強い。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。高齢単身世帯と借家率と失業率の分析結果では決定係数が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という決定係数が得られ、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、説明力を持つ結果が得られた。鈴木・周(2007)の研究では離婚率の係数は負であったが、ここでは正の効果がみられる。

### 3.3 日本47都道府県と大阪市の分析の比較

#### 3.3.1 共通点について

日本では1961年に皆年金・皆保険制度が実現した。その後も高度経済成長を経て、年金保険、医療保険及び失業保険も日本型の雇用慣行を中心に行われてきた。しかし、グローバル化やIT革命などの経済状況の変化により、90年代以降日本の経済は低成長、高失業率、人口高齢化、そして人口減少社会になってきた。日本型の終身雇用・年功序列型賃金の弱体化により、日本の社会保障制度に限界があることが明らかになる。こういった背景の下で、公的扶助の中心である生活保護制度が近年注目されてきた。

日本全国と大阪市のデータを観察すると、生活保護の受給世帯の中で、高齢者世帯が全国は42.9%(2010年)で、大阪市は45.6%(2011年)である。47都道府県と大阪市の回帰分析の結果により高齢化、特に高齢単身者割合が生活保護率の影響要因の一つであることも明らかになった。生活保護の扶助別のデータを見ると、医療扶助(全国2009年,48.3%、大阪市2010年,44.4%)は相変わらず大きな役割を占めている。これからの改善・改革が求められる点である。または傷病・障害者世帯も多い。このような特別な世帯に対する「生活保護は無年金・低年金の障害者の所得保障の役割を果たしている」<sup>141</sup>と百瀬(2010)は述べる。無年金・低年金の障害者が対象となる最低生活保障というような社会手当の充実を検討する必要がある。

次に、その他の世帯に注目したい。近年、日本経済の不況により、稼働能力を持っている若い世帯が増え、その他の世帯の中で単身者割合が非常に高い(図表 3-3、66.8%)ことも明らかである。日本経済の長期低迷に伴って、生活保護受給の長期化も留意すべき点であ

<sup>141</sup> 百瀬(2010)、P.110を引用。しかし、生活保護では、親族の扶養が優先されるため、無年金・低年金であっても、受給できるとは限らないと指摘する。

ろう。

最後に、生活保護率に関する統計分析(回帰分析)の結果から、47 都道府県と大阪市区別とも高齢単身世帯、借家率、離婚率及び失業率は関連性があることが分かる。日本の生活保護制度の改善・改革についてもこれらの影響要因へのきめ細かい対策が必要となろう。

### 3.3.2 相違点について

大阪市レーダーチャート(図表 3-16)の観察では、高齢単身世帯の男性の割合が全国の平均より目立つ。統計的な分析でも、大阪市では高齢化(65 才以上の割合)よりも高齢単身世帯の割合の影響が大きいことが明らかである。

図表 4-1 と図表 4-2 を観察すると、全国高齢単身世帯の変動係数は 22.57 であり、一方、大阪市では 31.50 である。これには大阪市が抱えるあいりん地域の影響が大きい。鈴木(2006)では、大阪市を含む 12 政令指定都市データの実証分析の結果、日雇労働者/総人口比率が大阪市独自の要因と判断できると述べる。

図表 4-1 全国の基本統計量

プール(2005, 2010)	平均値	標準偏差	変動係数
保護率	11.45	6.32	55.23
65 才以上の割合	23.20	3.02	13.03
高齢単身世帯	8.77	1.98	22.57
借家率	33.93	6.74	19.86
離婚率	1.93	0.23	12.00
失業率	6.22	1.28	20.62

出所：第2章図表 2-11 データに基づき計算。

図表 4-2 大阪市区の基本統計量

プール(2005, 2010)	平均値	標準偏差	変動係数
保護率	42.96	36.42	84.78
65 才以上の割合	21.34	3.63	17.00
高齢単身世帯	12.54	3.95	31.50
借家率	57.59	8.83	15.33
離婚率	2.77	0.54	19.47
失業率	10.20	2.99	29.33

出所：第3章図表 3-15 に基づき計算。

生活保護率の変動係数を比較すると、日本 47 都道府県の変動係数が 59.13(プール・データ)であることに対して大阪市区別の変動係数は 84.8(プール・データ)である。このデー

タにより、大阪市区内の地域格差が非常に大きいことが明らかである。鈴木（2006）の分析は、平成8年4月から平成16年10月までの月次データを用いて、保護率と実施体制側の問題であるCW(ケースワーカー)一人当たりのケース数は、有意な関係を持っていないという結果を得ている<sup>142</sup>。

次に、保護率と高齢単身世帯以外の数字も大阪市と全国の違いが明らかである。離婚率と失業率の変動係数はそれほど高くないが、全国と大阪市の相対的差は大きい。大阪市の方がいずれもバラツキが大きいことが分かる。

図表4-3、4-4は全国と大阪市区別の相関関係を示す。生活保護率に影響を与えそうな関連指標の相関関係を計算してみると、全国では、離婚率と生活保護率は予測されるように正の符号であるが、大阪市区別では、マイナスの符号である。一般的に、離婚率が高い地域は母子世帯の増加をもたらすと予測できる。日本の男性稼ぎを中心に行われた雇用制度

図表 4-3 全国都道府県の相関関係

プール (2005, 2010)	生活 保護率	65才以 上の割合	高齢単身 世帯	借家率	離婚率	失業率
生活保護率	1	0.046	0.618	0.613	0.579	0.652
65才以上の割合	0.046	1	0.625	-0.527	-0.473	-0.036
高齢単身世帯	0.618	0.625	1	0.117	0.156	0.330
借家率	0.613	-0.527	0.117	1	0.704	0.419
離婚率	0.579	-0.473	0.156	0.704	1	0.649
失業率	0.652	-0.036	0.330	0.416	0.649	1

出所：第3章図表3-15に基づき計算。

図表 4-4 大阪市区別の相関関係

プール(2005, 2010)	生活保 護率	65才以 上の割合	高齢単 身世帯	借家率	離婚率	失業率
生活保護率	1	0.763	0.911	0.500	-0.007	0.684
65才以上の割合	0.763	1	0.919	-0.024	-0.352	0.489
高齢単身世帯	0.911	0.919	1	0.202	-0.232	0.655
借家率	0.500	-0.024	0.212	1	0.509	0.426
離婚率	-0.007	-0.352	-0.232	0.509	1	-0.102
失業率	0.684	0.489	0.655	0.426	-0.102	1

出所：第3章図表3-15に基づき計算。

<sup>142</sup> 鈴木（2006）、P.18 参照。

の背景下で、母子世帯が貧困に落ちやすい層であることも認められる。しかし、大阪市区では、こういう強い相関関係が得られなかった。それは経済学の分野を超え社会学など他分野の助けを借りて解明される問題であろう。

大阪市区の保護率の格差について、レーダーチャートから観察すれば、それぞれの区によって、影響を与える関連指標が違うことも明らかである。また、大阪市区の扶助別のデータを観察すれば、医療扶助の割合は西区以外ではほとんど40%以上を占めている。しかし、ここで留意すべき点は、それぞれの区の扶助別の割合と大阪市の平均との差である。たとえば、高齢単身世帯の相関関係が強い西成区の医療扶助割合(43.2%)は大阪市の平均(44.4%)より低く、生活扶助割合(36.3%)は大阪市の平均(35.4%)より高い。生活保護制度の改善・改革提案もこういう市区別の相違について考慮すべきであろう。

上述のように全国と大阪市の生活保護に関する共通点、相違点について論じた。これらの比較を踏まえて、日本の生活保護制度の改善・改革を提示する必要がある。さらに、改善・改革提案には他の先進国の経験からの示唆も参考になるであろう。

#### 4. 日本の生活保護制度の改善・改革について

本節では日本の生活保護制度の改善・改革提案に先立ってヒントを得るために、以下の検討を行う。(1)諸外国の経験からの示唆、(2)47都道府県の分析結果からの政策含意、(3)大阪市の提案および市区別分析からの政策含意、(4)生活保護制度の問題点について、日本の生活保護制度の改善・改革について、現行の制度を前提とする提案は改善と考え、それに対して、保険制度など制度の変更に係る提案は改革と考えている。改善・改革の区別は暫定的なものである。現行の生活保護制度を前提とした改善による問題の解決は難しい課題であろう。

##### 4.1 諸外国の経験からの示唆

近年、イギリス、フランス、ドイツおよびスウェーデンなどのヨーロッパ諸国では経済環境、雇用環境の変化につれて、公的扶助制度に対して改善・改革が行われた。以下、日本の生活保護制度の改善・改革という視点から、参考になり得ると思われる点をヨーロッパ諸国についてピックアップしてみよう。

イギリスでは、①高齢者の年金は年金制度の中で処理されており、医療費は医療制度の中で対応がなされている。②21世紀初頭から労働政権の下で、「福祉国家」から「ワークフェア国家」へと転換の方針が示された。稼働能力層には就労支援プログラムが提供され、所得保障の受給を受ける際に、積極的に就労支援を受けることが求められる。

フランスでは、③失業率が日本の倍くらいであるが、失業給付と失業者への扶助の普及によって、貧困が抑制される。④「ワークフェア」の意味で、就労支援が充実している。

政府と受給者の間で「権利」と「義務」を明確にするために、参入政策が導入される。⑤ RSA は稼働年齢層の低所得者まで受給対象を拡大している。

ドイツでは、⑥年金受給開始年齢の 65 歳（但し 2012 年以降段階的に 67 歳に引き上げられる<sup>143</sup>）以上の高齢者には社会扶助の「高齢期および稼働能力減退時における基礎保障」で生活が保障される。しかし、ドイツにおいては年金保険への加入が義務付けられ、低所得者にも公的年金の最低保障機能の強化により保障される。公的扶助の「高齢期基礎保障」で対応されるのは少ない。⑦公的扶助の受給者層の稼働能力の有無により制度を分けて提供する。稼働能力を持っていない者には自治体の税財源で社会扶助が実施される。一方、稼働能力を持つ者には国の税財源の「失業手当Ⅱ」で最低生活保障と就労支援を提供する。

スウェーデンでは、⑧1998 年に低年金・無年金者に対応する最低保障年金を創設し、全額国庫負担で 65 歳以上の高齢期の最低生活保障を行う。⑨職業訓練、教育、職業紹介という積極的な労働政策を通じて「社会扶助から就労へ」と実現する点である。⑩国と地方の役割分担につて、社会保険制度の枠外にいる人に対して国はそれぞれに合った制度で対応する。たとえば、言葉や生活習慣が違いのある移民・難民には個別性に依じてプログラムを設定する制度であり、低年金・無年金の高齢者には高齢者生計補助の制度である。こういった事業は国が責任を負う。一方、医療、介護、福祉、および教育などの実施主体である地方には、税率や社会保障サービスの決定権利の拡大によって、人々の就労可能性を高める。

それぞれの国によって、制度の設計が異なる。上述の②、④、⑥および⑨は「ワークフェア」という側面から、稼働能力者に向けて、積極的な支援政策を構築する。失業保険と生活扶助の間にも失業給付のような第 2 セーフティー・ネットを設ける。多くの国では就労支援サービスが充実し、受給対象を低賃金所得者まで拡大する。稼働能力者には公的扶助は一時的扶助として機能を果たす。

また、①と⑧は低年金・無年金者にはイギリス、スウェーデンのように最低保障年金制度で対応する。社会扶助における高齢受給者の問題に関して、スウェーデンは「特定の集団の恒常的な生活保障は国が社会保険を通じて行う」<sup>144</sup>という方針が明確になっている。

最後に、国と地方の役割分担について、ドイツとスウェーデンは異なるが、いずれの国もサービスの実施主体をきちんと決めて、その責任を負って、しっかりと最低生活を保障するために必要なサービスを提供する仕組みとなっている。

日本の生活保護制度の改革には、貧困に陥るそれぞれの層に合った制度で対応すべきであろう。たとえば、低年金・無年金者には、生活保護制度と別で最低年金保障制度との一体改革が求められる。また、医療扶助の問題に対して、イギリスにおける医療保険制度の中で処理されるように医療制度との一体的な改革を検討すべきであろう。生活保護制度の本来の役割を果たす視点から、稼働能力層に職業訓練、教育などの就労支援サービスをし

<sup>143</sup> 森 (2013)、P. 216 参照。

<sup>144</sup> 岩名 (2013)、P. 231 を引用。

っかり提供し、労働市場に戻った後の支援も行う。日本の現状では生活保護者の中の稼働能力層はそれほど多くない<sup>145</sup>が、「ワークフェア国家」の視点から、就労支援サービスの対象者は非正規労働者、低賃金労働者まで拡大すべきであろう。生活保護に至るまでの第2セーフティ・ネットの充実により、生活保護の負担を減らすことにつながるであろう。

#### 4.2 47都道府県の分析結果からの政策含意

上述のように生活保護率との関連諸指標を明らかにした。関連諸指標の基本統計量および相関係数を観察し、重回帰分析モデルを検証した。重回帰分析は決して因果関係を示すものではないが、以上の手続きから生活保護率への影響要因を示すことはできたであろう。このような47都道府県の回帰分析の結果からどのような政策的含意が得られるであろうか。

[高齢単身世帯] 高齢化が保護率の影響要因であるが、「本来、公的年金がきちんと整備されていれば、高齢者の生活保障を生活保護が担う必要はなかったはずである。しかしながら、多くの高齢者が、公的年金というセーフティ・ネットから滑り落ち、生活保護に頼ってということから、やはり公的年金制度には大きい問題があると言わざるを得ない」と鈴木・周(2007)は述べる。公的年金制度の抜本的な改革を議論する必要がある。たとえば、無年金の高齢者には「最低年金保障」を創設するなどのような改革が考えられる。さらに、高齢単身世帯には所得の確保に加え、生活保護と別の医療制度および福祉サービスを設定すべきであろう。

[離婚率]、[母子世帯] 第2章では示すように、日本の離婚率は上昇を続けていたことにより、母子世帯の上昇との関連が強く、離婚率と母子世帯が説明変数として有意である結果を得た。日本での男女間の賃金格差の縮小、女性の労働環境、待遇の改善に努力する必要がある。さらに、生活保護に落ちてきそうな母子世帯に生活の支援も考えるべきであろう。この点について田宮(2010)は「生活保護基準でみた母子世帯の貧困率は63.9%であり、この層の母子世帯が現状よりも手厚い社会手当によって生活保護の受給を免れるのであれば、生活保護への負担が軽減されることにもなる。」<sup>146</sup>と指摘する。このように生活保護の予備軍となりそうな層に対する改善政策は結果的に生活保護費の減少につながるだろう。

日本の生活保護制度及び社会保障制度は男性稼ぎのモデルを前提として設定しているので、日本では結婚した女性は扶養家族であるケースが一般的である。扶養家族である女性の収入も一定額に決められ、医療保険や年金は主人が負担となり、退職後も二人で年金を受給することである。一方、扶養家族である女性の収入も一定額を超える場合、女性は自ら医療保険や年金を負担しなければならない。退職後は一人の年金を受給することとなる。このような背景下では、非正規でパートで働いているシングルマザーが高齢期に入ると生活困窮に陥ることが多いので、シングルマザーの高齢期の貧困を防ぐための制度改革が必要

<sup>145</sup> 参考資料36の表3により、生活保護の受給世帯の割合を見ると、高齢者、障害・傷病者世帯は76%を占め、「その他世帯」の世帯員が障害・傷病である世帯は27%を占める(2010年度)。

<sup>146</sup> 田宮(2010)、P.94を引用。

であろう。

〔借家率〕 借家率と生活保護率の相関も高い。都会では家賃は高く、貧困層における貧困の深刻化が予想されるため、実態分析に基づく住宅政策および住宅扶助の検討が必要であろう。また、日本の核家族化の進行により、平均世帯人数が減り続けてきた。家族内での老親の介護はできなくなり、社会（国）が代わりに行わなければならなくなった。これからも、少子高齢化及び世帯規模縮小が進み、国に高福祉を求める一方、国民の負担とのバランスも考慮する必要があるだろう。

〔失業率〕 日本の高度経済成長期では、失業率が低い数値に留まったがその後次第に上昇した。90年代のバブル経済後、不良債権の問題が悪化し、経済の落ち込みにつれて、失業率が上昇した。特に2008年のリーマンショック以後、失業率が右上がり傾向となった。2009年と2010年の失業率は5.1%である。つまり、経済の回復は失業率の改善をもたらす。

日本経済はグローバル化の影響で、産業構造も変化してきた。日本全体の製造業が縮小している<sup>147</sup>。すなわち、労働力の吸収力が低くなっている。しかし、日本では終身雇用を前提として、社会保障・保険が構築されたので、このような産業構造の変化に対応できず、増加している非正規労働者に対する失業給付の普及は急務であろう。

先進国のイギリス、フランスおよびスウェーデンの失業率と比べると、日本の失業率は低い。しかし、先進国の例を見ると、失業保険から落ちこぼれるケースが少ないため、失業率から公的扶助への影響も小さい。先進国では、労働者は労働市場から落ちたら、職業訓練、技術教育および職業紹介を通じて労働市場に戻って、就労により獲得した所得水準に応じて社会保障を享受する。日本の公的扶助の中心である生活保護制度の改革は第2セーフティー・ネットである失業保険と一体的な改革を考えることが必要であろう。

#### 4.3 大阪市の提案および市区別分析からの政策含意

第3章では大阪市の生活保護の現状をまとめ、実証分析を行った。大阪市の生活保護率は全国でも突出していることが明らかである。このような現状を踏まえ、平成21（2009）年9月1日に「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」が開かれ、2年間をかけて、大阪市の問題を改善するために、日本の生活保護に関する改革提案を国に提示した。近年、日本の生活保護率の上昇に対して、生活保護の適正化という方針を強く主張する背景の下で、大阪市は不正受給や貧困ビジネスへの対策などに力を入れている。大阪市の高失業率の現状に対して、失業して生活保護に至る者には就労支援を拡充し、早期の支援を強化するという政策に取り組んでいる。また、大阪市の生活保護受給者の急増に対応するケースワーカーを補充し、あるいは、専門知識を持つ嘱託職員の拡充などにより、効果的かつ適正的に保護を実施することを目指している。

大阪市の「制度の抜本的改革」について、既に第3章3節で述べたように、「制度の抜

<sup>147</sup> 大阪府市政（2013）、図表I-1-6によると、1980年の製造業の割合は29.8%であり、2009年の割合は20.2%である。

本的改革」には三つの柱がある。まず、柱(1)の「抜本的な改革」に関して、①就労支援に努力しているが自治体の取り組みには限界があり、雇用・労働施策などを国の責任で整備するという国との分担の提案は妥当であろう。経済環境、雇用環境などの変化に応じて、失業者が直接に生活保護に至らないような、労働政策という第2セーフティー・ネットの制度設計が必要であろう。②生活保護受給者に、就労へのインセンティブを引き出すような制度設計を国に求める。先行研究でも求められているように制度改革が必要である。また、生活保護受給の長期化問題については次の「(4)生活保護制度の問題点について」の所で論じる。③自立が困難である「高齢者世帯には生活保護制度とは別で対応する」には、多くの研究者も指摘するように「最低保障年金」の制度設計などが今後の改善・改革の方向性であろう。次に、柱(2)の生活保護の適正化については、「(4)生活保護制度の問題点について」の所で不正受給と医療扶助の問題について論議する。柱(3)生活保護費の全額国庫負担については「地方分権化」との関連で議論すべきであろう。その際に、諸外国の経験を参考にして検討する必要がある。

大阪市の市区別分析から得られる政策示唆は何であろうか。大阪市の実証分析の結果から生活保護制度への示唆を考えると、以下のようである。

[高齢化] 日本の高齢化社会の進展につれて、大阪市の高齢者世帯の増加は避けられない。大阪市の提案では「高齢者への対応は生活保護制度と別で対応する」と主張するが、橘木(2006)は「全ての高齢者に対して全額税方式の最低保障年金を給付することを提唱する。」<sup>148</sup>と述べている。生活保護と年金制度と医療保険制度との一体的改革によって、大阪市の無年金・低年金である高齢者世帯の受給負担および医療扶助費は減少するであろう。

[高失業率] 大阪市の高失業率は大阪市の経済構造の変化及び日本経済全体の低迷により深刻化し、これに対して大阪市はハロワークを通じて就労自立が可能な者に職業訓練などの就労支援サービスを提供している。公的扶助の一時扶助の機能を果たして、生活保護に落ちてきそうな低賃金所得層の就労支援を拡充するべきであろう。また、大阪市が「失業者が、生活保護に至らずに、自立して再スタートができるよう、国が責任を持って雇用・労働施策を整備すべき」<sup>149</sup>と国へ提案しているが。生活保護制度は失業保険などの第二のセーフティー・ネットから落ちてくる人を「救貧」するだけではいけない。地域の活性化を促し、地域の企業の雇用環境を改善することに地方自治体も責任を背負うべきであろう。その人たちに再スタートができるような支援政策を講じる地方自治体からの努力が重要である。

[離婚率]、[母子世帯] 大阪市の高離婚率は生活保護を受給する母子世帯の割合に大きく影響を与える。大阪市の提案では「稼働能力層」について、「早期の支援を強化する」と主張しているが、母子世帯の就労支援についても慎重に検討すべきであろう。親の責任(養

---

<sup>148</sup> 橘木・浦川(2006)、P.146参照。

<sup>149</sup> 参考資料25参照。

育である)を尊重しつつ、社会は施策やサービスに協力しながら、母子世帯の親に労働義務を求める。また、児童手当のほかに、社会からの教育や精神的なケアなども重要である。これは世帯連鎖の貧困を歯止めするためにも必要な支援政策である。

[借家率]、実証分析により借家率が生活保護との関連性は明らかである。大阪市の提案の中では言及されなかったが、大阪市の家賃が高いことは、貧困世帯が生活保護に陥る重要な要因の一つであると考えられるので、国が財産形成や住宅所有促進制度の強化策の導入も検討する必要がある。

最後に、大阪市区の生活保護受給者の特徴に応じて、それぞれきめ細かい政策が求められる。「国家責任」と見られる医療政策、住宅政策、就労支援などは国がきちんと決めることを求める一方、市民および区民の「義務」と「権利」のバランスを取らなければならない。生活保護の最前線である福祉事務所の国の「下請け」の姿勢ではなく、稼働能力を持つ者に対する労働環境を積極的に提供する努力が必要であろう。

日本の生活保護制度の歴史、現状を把握した上で、生活保護制度に存在する問題点を提起した。生活保護率の影響要因について、日本 47 都道府県と大阪市区の回帰分析結果を比較した。両方の影響要因はおおむね共通である。大阪市区分析で明らかになったのは次の点である。①生活保護率の市区別格差が大きい。②突出した市区別格差は市区特有の要因によるところが大きい。従って、③市共通の対応と共に市区別に独自の対応が必要となる。その後橋下市長は市区別対応を指示しているが、これは一つの方向であると考えられる。

これらの点に留意することによって、日本のより適切な生活保護制度の改善・改革提案を提起することができるのでないかと考える。生活保護制度は社会保障制度の一部である。

「2009年(平成21年)における社会保障給付費は約100兆円、うち、生活保護は約3兆円である(国立社会保障・人口問題研究所 2011)。すなわち、生活保護費は社会保障給付費の約3%に過ぎない。」<sup>150</sup>と阿部(2013)が主張している。この点については、前述したように、国立社会保障・人口問題研究所の社会保障費用統計のデータの社会保障給付費の範囲は、ILO(国際労働機関)が国際比較上定めた社会保障の基準であるため、分母の社会保障給付費約100兆円という計算の下では、生活保護費の比率がわずかの3%となる。

しかし、日本の医療保険や年金保険や失業保険などの社会保障制度の不備のため、最後のセーフティー・ネットである生活保護への負担が大きくなっている。政府予算の中では、社会保障関係費が近年上昇し、2013年度の一般歳出では31.4%(生活保護費は社会保障関係費の9.8%(2013年度予算)を占める)に達している。社会、経済の効率かつ公平のため、急激な社会・経済の変化の中で、生活保護制度を含め社会保障制度は大きな改善・改革を迫られている。

#### 4.4 生活保護制度の問題について

<sup>150</sup> 阿部(2013)、PP.27-28を引用。

ここでは第2章第4節で提示した生活保護制度の問題点それぞれの改善・改革について対応策又はその方向性について論じる。

#### 4.4.1 生活保護基準の妥当性

90年代のバブル経済の崩壊後、日本の経済はグローバル化、情報化などのIT革命に対応できておらず、長期不況が続いてきた。こういう背景下では、日本の伝統的な雇用システムである終身雇用、年功序列賃金制度を前提に行われてきた社会保障、保険制度にも不備が生じている。最後の安全網である生活保護制度は落ちこぼれる者の受け皿となった。さらに、労働雇用制度の緩和、近年の雇用構造の変化の中で、非正規労働者が増加してきた。低賃金の非正規労働者の増加により、生活保護基準以下の層が増える可能性が高まる。たとえば2012年度では、全国の11都道府県で「逆転現象」が生じていた。その現象を解決するために、2013年度には、最低賃金が全国平均で763円と前年よりも14円の引き上げとなった。しかし、八代(2013)は「最低賃金と生活保護は、生活保障の代替的な手段として比較すべきものではない」と強く主張している。八代は最低賃金は地域ごとの労働市場の需要と供給の均衡を反映するため、大きく乖離すれば雇用機会が抑制されると根拠付ける。また、最低賃金で働く主な層は専業主婦や学生であるので、生活保護水準と無関係と述べる。さらに、「非正規労働者を含め最低賃金で働く世帯主の所得が不足するなら、その差額を雇用需要が減る可能性のある最低賃金の引き上げではなく、生活保護に求めるという補完的な関係が、制度の本来の姿である」<sup>151</sup>という対応策を指摘する。八代は最低賃金と生活保護基準について、最低賃金の引き上げよりむしろ生活保護基準の引き下げの方向を持論としている。

経済の落ち込みに対して、生活扶助基準額の年次推移を観察すると、2005年から2010年まで調整されなかった。一方、根本(2011)の研究では「最近気になることがある。それは生活保護受給者の消費支出が一般国民のそれと比較して80%近くにまで上昇してきていることだ」<sup>152</sup>と述べる。生活保護基準の見直しについて社会保障審議会の生活保護基準部会の報告書(2013年1月8日)では「生活保護制度が、今後とも、本来の役割を果たし続けられるよう、制度の在り方や生活保護基準の水準について適宜適切に見直していくことが必要である。」<sup>153</sup>とのべる。これからの生活保護基準について可能な限り科学的に算定することを期待したい。

上述の議論に対して、生活保護制度の見直しについて厚生労働省は、生活保護基準部会における検証結果を踏まえ、「生活扶助基準額の見直しは、平成25年8月から平成27年度まで、3年程度をかけて段階的に実施する」<sup>154</sup>という方針を示す。しかし、現在の生活保護を受給している者の実例を挙げて、生活保護基準の引き下げについては批判もある。最低

<sup>151</sup> 八代(2013)、P.216を引用。

<sup>152</sup> 根本(2011)、P.87を引用。

<sup>153</sup> 参考資料33、P.1を引用。

<sup>154</sup> 参考資料32参照。

賃金の引き上げで雇用は減るとする論議について、橘木・浦川(2006)は、『就業構造基本調査』(2002)の集計データを用いて、「カイツ指標」<sup>155</sup>で若年女性の雇用就業率に対して影響があるかどうか分析した結果、影響は観察されないと判断する。任(2011)はイギリスの例を参照して、最低賃金の引き上げで雇用が減少するというのは同意し難い結論であるとす。しかし、リーマンショック後の経済状況の落ち込みによって、これらの議論も再検討する必要がある。この点は、今後の課題として残る。

生活保護基準の引き下げについては議論する余地があろう。現行の生活保護制度の改革の方向性を観察すれば、早期脱却するための就労政策という「出口」を広げ、生活保護を受給する際に扶養義務者の責任を厳しくチェックするという「入口」が狭くなりつつある。一旦、生活保護から出ると、再度の利用は厳しくなる。本来、生活保護に至らないように社会保障制度の充実および生活保護から脱却後の自立支援の充実は生活保護制度の一時的な扶助の機能を果たす前提であらう。基準部会長の駒村康平氏も、「生活保護基準は全ての最低生活保障を下支えするために、安易に水準を引き下げることができない岩盤であり、最低賃金、最低保障年金などはその上に位置するように設計されるべき」<sup>156</sup>と指摘する。

#### 4.4.2 医療扶助の保険化

生活保護費で見ると医療扶助が約半分を占めていることは周知の通りである。生活保護の適正化の中でも、この医療扶助の不正化を是正する方針が指摘されている。「生活保護費の過半が医療扶助であり、その過半が入院患者の医療単給である」<sup>157</sup>と鈴木(2006)は述べている。現行の生活保護制度では、医療単給は自己負担額が無料であるためモラルハザードが生じ、過剰診療が問題化される。この点については、「一般的な医療費の自己負担分を生活保護費に加算した上で、若者3割、老人1割の自己負担を課すことにすればモラルハザードを防ぐことができる」<sup>158</sup>と述べている。過剰診療について、八代(2013)はデータにより直観的に論じる(図表4-5)。生活被保護者と国民健康保険の年齢別受診率の比較を観察すれば、「非高齢者について医療扶助の方が高い水準にあることが分かる」<sup>159</sup>と八代は指摘する。

このような問題を解決するために、本論文は医療扶助を保険化対応することを提案している。生活保護者についても国民健康保険で処理すべきであらう。具体的には生活扶助費を財源として被保護世帯の健康保険料を支払い、医療機関の窓口で3割負担を求める。その後、医療機関の診療書類によって、不正受給や過剰診療などがチェックできる。必要な場合は自己負担分の医療扶助を申請する。生活保護の医療扶助費が大きく減少することにつながるだろう。また、他の先進国の保険型社会福祉の視点から日本の生活保護制度の改善・改革にヒントが与えられるかどうかを検討する必要がある。たとえば、イギリス

<sup>155</sup> 橘木・浦川(2006)によると、カイツ指標とは、都道府県の最低賃金額をその地域の平均賃金で割った値である。

<sup>156</sup> 駒村(2010)、P.228を引用。

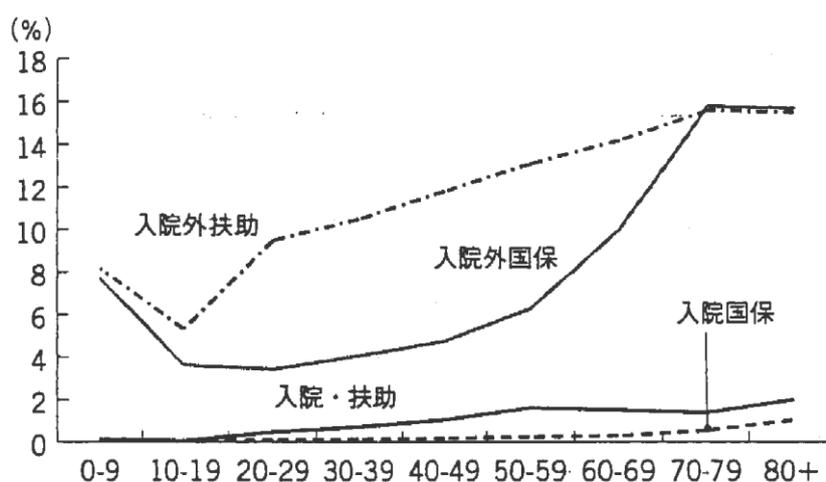
<sup>157</sup> 鈴木(2006)、P.36を引用。

<sup>158</sup> 鈴木(2006)、P.37を引用。

<sup>159</sup> 八代(2013)、P.220を引用。

の国民医療制度のように全額公費で行われるような国民医療制度(NHS)の導入なども検討すべきであろう。国民医療制度(NHS)のようにゲートキーパー医を設けることである。つまり、生活保護制度にも指定医療制度があり、生活保護受給者が医療機関で受診する前にゲートキーパーという主治医の受診を受けて、医師の判断によって専門的な医療機関で受診が可能となるシステムである<sup>160</sup>。

図表 4-5 医療扶助と国民健康保険の受診率の比較



出所：八代（2013）第8章「生活保護制度をどう変えるか」、図表 8-2 を引用。

#### 4.4.3 受給期間の長期化を防ぐ

生活保護受給の長期化問題は第2章で明らかにしている。一旦、生活保護を受けるとなかなか抜け出すことが困難となる。それとともに、生活保護費の増加を生むという悪循環になる。生活保護受給の長期化について、ドイツにおける最低生活保障制度では、まず稼働能力の有無を区別する。日本では稼働能力の有無を判断する機関は存在していないが、これから検討する必要があるだろう。稼働能力を持っている者に集中的に自立支援プログラムを設定し、受給者とケースワーカーはお互いに「権利」と「義務」を明確にする必要がある。それぞれの受給者に合わせるプランを計画し、可能な限り支援を提供する。一方、受給者も計画を契約し、積極的に就労支援に参加することを約束する。また、再度生活保護制度に落ちて来ないように、就労後も生活を安定させる支援政策を検討する。

第2章では就労インセンティブを引き出すために、「負の所得税」について論じた。「就労所得の増加を加えると生活保護世帯の方がそうでない低所得世帯よりも所得が上回ってしまう」という批判に対して、鈴木（2006）は「これは生活保護の枠組み内だけで制度改正を考えた場合の話であり、低所得者に対する税制自体を負の所得税を含むものに改正し、

<sup>160</sup> 鈴木（2008）、P.164 参考。

この点でのイコール・フットィングを図れば問題が生じない。」<sup>161</sup>と指摘している。あるいは、2013年度国会(第185回国会(臨時会))で提出された「生活保護法の一部を改正する法律案」(平成25年10月17日提出)では就労による自立を促進するため、「給付金」を創設することが本会議(2013年12月6日)で可決となった。これは就労所得の一部を生活保護返上の時まで保留しておく。生活保護の受給者は脱却後も生活が自立でき、再び生活保護に至ることも防げられる。いわゆる、生活保護制度の自立助長という目的を達成し、本来の役割を果たせるだろう。八代はこの制度に対して「事実上の『負の所得税』の考え方の応用といえる」<sup>162</sup>と指摘する。

#### 4.4.4 保護すべき範囲内で救済する制度の改善

生活保護の捕捉率が低い問題について現行の預貯金などの資産審査が厳し過ぎるとの指摘もある。これに対して、フランスでは扶養義務に関する認定を近年緩めてきた。この点について都留(2013)は「親と同居している20代の青年は親の所得制限という大きなバリアが設けられた。ただし、この場合も親の所得だけであり、預貯金・資産による制限はない」と述べる。日本はフランスと制度が違うため、フランスのようにそのまま適用するのは難しいと思うが、生活保護制度の本来の役割を果たすために、真の困窮者を助けて、それから、将来のためにはある程度の預貯金を認めることを検討すべきだろう。この点についてこれからの社会保障審議会に期待したい。

先行研究で述べたように、橘木・浦川(2006)は低所得世帯が生活保護制度によって十分にカバーされていないことを指摘している。その理由の一つは、雇用保険制度に加入している失業者には失業給付という所得補償制度が用意されている。現実では日本の失業保険制度に不備があるため、失業保険に未加入の非正規労働者が多いことも指摘する。このような現状からみると、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に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した。大阪市のような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。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、子供の貧困連鎖に歯止めるため、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。

<sup>161</sup> 鈴木(2006)、PP.34~35を引用。

<sup>162</sup> 八代(2013)、P.218を引用。

#### 4.4.5 不正受給に対する提案

生活保護の「不正化」について、あいりん地域を抱える大阪市では不正受給の発生防止や貧困ビジネスに厳正に対応するために、国に「自治体に十分な調査権限が必要」と述べている。しかし、現状ではケースワーカーが足りないのも、さらに警察などの警備をつけると人件費が増加することや人権問題などの問題が予測されるので、慎重に検討する必要がある。医療扶助の不正受給については、医療行為を審査するような仕組みを作る。この点については、電子レセプトの導入により改善されるだろう。電子レセプトを活用し、医療経済や医療統計に詳しい専門家の協力も得て分析する。過剰診療が多いとみられる医療機関を洗い出し、診療や請求の特徴を明らかにする。

#### 4.4.6 生活保護の地域格差の是正提案について

経済成長とともに、国民の所得水準も上昇した。高度成長期（特に、1960年代）には日本の所得分配も平等化した。一方、上述のように日本全国的生活保護率の変動係数が拡大していることが分かる。経済成長の影（高度経済成長の下で恩恵を受けてない高齢者、傷病者など）の存在も忘れられない。1960年代以降、日本の社会保障制度が充実され、皆年金・皆保険制度が設立されたにもかかわらず、生活保護率の地域格差は拡大し、高い水準が継続している。

この点については、生活保護制度の改革にかかわる問題になるだろう。国家責任を求めて、生活保護制度に関する政策を打ち出し、福祉事務所が国の「下請け」であることは問題だと京極(2008)は指摘している。「生活保護は福祉事務所の最前線で市民に対する有益な業務であり、地域福祉の原点と捉える必要がある。」<sup>163</sup>と京極(2008)は述べる。

さらに、自立支援プログラムの地方分権化を鈴木(2006)は提案している。いわゆる、自立プログラムは地方のインセンティブを考慮したうえで、財政的な措置や法律・法案を決めていくことである。詳しく言えば、「就労支援は公的機関よりも、民間の方がアイデアの面でも動機の面でも優れている可能性がある。」<sup>164</sup>と鈴木(2006)は主張している。

#### 4.5 一応のまとめ

以上のように日本の生活保護制度の改善・改革について述べた。振り返ってみると、経済環境や雇用環境の変化に応じてヨーロッパ諸国では貧困対策の一つである公的扶助に対して様々な改革が行われた。これらの諸外国の改革を見ると、「福祉国家」から「ワークフェア国家」への転換が近年の動向である。日本の生活保護制度においても自立助長を重点に置いて、生活保護の受給者に就労支援政策が打ち出されている。しかし、日本の生活保護受給者の内訳からすでに明らかであるように、高齢者世帯と傷病・障害者世帯の割合が

<sup>163</sup> 京極 (2008)、P.163 を引用。

<sup>164</sup> 鈴木 (2006)、P.34 を引用。

75.4% (国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する一覧表」の2011年のデータより)を占め、「その他世帯」の場合も世帯員が傷病・障害である可能性も高く、加えて「その他世帯」の50歳～64歳までの割合が53.5%である。このような日本の現状の下で、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進めることが望まれる。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。

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に影響を与える指標の関連性が明らかになった。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提供することができた。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、市区別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見られるであろうが、市区別の独自の要因に対する市区別にきめ細かい改善・改革も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。

最後に、日本の生活保護制度に関する問題点を総合的に論じた。①生活保護基準の妥当性、②生活保護費に占める医療扶助の割合が大きい問題、③受給者の受給期間の長期化問題、④生活保護の捕捉率が低い、⑤生活保護の「不正受給」、および⑥生活保護の地域格差と言った様々な問題点を解決するため、生活保護制度の改善・改革の処方箋を探求した。

日本の公的扶助の中心である生活保護に関する研究によって、日本の生活保護制度の本来の役割が明確となる。「福祉国家」から「ワークフェア国家」への転換を検討することは日本の課題であろう。その前提は社会保障制度の成熟と言えるだろう。駒村(2011)は「日本の社会保障制度は、皆年金・皆保険といったように社会保険を柱にしており、1960年代から1980年代にかけて現在の形になった。この当時は、高度経済成長、低失業率、若い人口構成、人口増加社会、終身雇用・年功賃金・企業別労働組合によって特徴づけられる日本型雇用慣行の定着期・安定期であり、社会保障制度もこういったいわばサラリーマン社会、高い経済成長に対応したものであった。しかし、1990年代の不況、低成長期を経験した後の21世紀の日本の社会・経済は、低成長、高失業率、人口高齢化、人口減少社会、急激な雇用の流動化という社会、経済の状況にある。こうしたなか、サラリーマンを中心とした社会保険の限界も明らかになってきている。年金、医療、介護、福祉といった分野をトータルで見直す21世紀型の社会保障制度の確立が急務になってきている。」<sup>165</sup>と述べる。つまり、生活保護制度に対する改革の方向性は示すことができるが、社会保障制度の中で一体的な改革をすすめ、その中で生活保護が保障すべき範囲を再構築しなければならないと考えている。

<sup>165</sup> 駒村(2011)、PP.9~10を引用。

## 5. 「生活保護法改正案」と「生活困窮者自立支援法案」について

厚生労働省は第 185 回国会(臨時会)で「生活保護法の一部を改正する法律案」(平成 25 年 10 月 17 日)と「生活困窮者自立支援法案」(平成 25 年 10 月 17 日)を提出し、平成 25 年 12 月 6 日に国会で成立した。生活保護制度の見直しについて、厚生労働省の第 14 回社会保障審議会生活保護基準部会が提案する<sup>166</sup>主な内容は、「生活保護法の改正」、「生活困窮者の就労・自立支援のための新法の制定」である。今回の「生活保護法の一部を改正する法律案」と「生活困窮者自立支援法案」については、本論文で提案する改善・改革と重なる部分があり、制度の改革の方向性は一致する。

「生活保護法の一部を改正する法律案」は就労による自立の促進について、「安定した職業に就くことにより保護からの脱却を促すための給付金<sup>167</sup>を創設する」と指摘する。稼働能力者の就労インセンティブにつながりかつ子供の貧困連鎖の歯止めに効果があるだろう。本論文では、生活保護受給の長期化問題の改善に役立つと考えられ、この点を評価する。

不正・不適正受給対策について、審議会は大阪市の「調査権限強化」の提案を認め、罰則を厳格にする方向であり、さらに、扶養義務者に報告するよう求める。本論文で筆者は、福祉事務所の負担、人件費の増加、および人権問題などの視点からも考慮する必要について述べる。扶養義務については、諸外国の経験から学べるかどうかを検討する必要があるだろう。

医療扶助の適正化については、審議会は「医療機関が受給者に対して後発医薬品の使用を促すことの法制化」を主張する。本論文で医療行為を審査するような仕組みの提案と同じ方向性を示している。

「生活困窮者自立支援法案」は生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図ることが目的となる。自立相談支援事業の実施について、審議会は就労に関する自立の相談支援、事業利用のためのプラン作成などを提案する。本論文で諸外国の経験から就労支援サービスの一つとして、「権利」と「義務」を明確にする提案と一致する。一方、それぞれの受給者の実情を考慮する点に留意すべきと主張し、そのため、福祉事務所のケースワーカーやソーシャルワークの知識や技術などの教育レベルもアップする必要があるだろう。

今回の改定は 1950 年に生活保護法施行以来の大幅な見直しとされている。これまでの生活保護制度について語られてきた問題点のいくつかに改善がみられるが、どこまで徹底するか見守っていきたい。

<sup>166</sup> 第 183 回国会において審議未了の廃案となったが、今回の第 185 回国会(臨時会)で成立になった。

<sup>167</sup> 厚生労働省社会・援護局保護課の「生活保護制度の見直しについて」資料 4-4 によると、就労自立給付金について、保護受給中の就労収入額の範囲で一定額を仮想的に積み立て、安定した職業に就いたことで保護廃止に至った場合に限り支給と説明する。

## 第5章 結び

### はじめに

本研究の目的は生活保護制度の実態と問題点を明らかにした上で、日本の生活保護制度の改善・改革の方向性を提示することである。その際、全国47都道府県についても大阪市区についても、基本的な統計分析を行い、改善・改革提案に役立たせることを意図した。また、本研究では、制度の歴史の変遷、生活保護現状の問題、生活保護率と諸変数との初歩的な分析、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。

### 1. 本研究の概要および結論

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、先行研究をサーベイし、生活保護に関する文献は年金、保険などと比べるとそれほど多くない。生活保護問題が突出している大阪市区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。さらに、実証分析に関連する研究文献は少なく、大阪市区別分析はこれまでのところ見られない。先行研究の分析を踏まえ、生活保護について、制度の変遷、現状の問題、生活保護率の上昇要因の分析など様々な角度から生活保護について総合的に論じるという趣旨の下に、論文全体の構成について述べた。

第2章は、生活保護制度について概観し、歴史的な経緯をたどった。日本の生活保護制度の特徴を掘むために、欧米の社会保障制度の成立過程まで遡った。イギリス、ドイツ、アメリカの社会保障の歴史と比較して、戦後日本の貧困救済の中心として形成された生活保護制度の問題は、社会保障の他の保険制度の遅れによって、社会保障制度不備の受け皿となっているという点を明らかにした。

現在の生活保護費の約50%は医療扶助が占めている。受給世帯数の8割は高齢、傷病・障害者世帯であることが明らかになり、生活保護制度の改革は医療保険や年金制度と一体的に見直すべきであることを示した。

47都道府県のデータを用いて、日本全国の生活保護率について重回帰分析を行った。

その結果、①高齢単身世帯は生活保護率に対して分析した説明変数の3つの組み合わせのいずれについても説明力を持ち、重要な説明変数であることが明らかである。

②2000年、2005年、2010年をプールしたここでの結果から観察すると、高齢単身世帯、母子世帯、離婚率及び単身世帯の決定係数(0.744)は説明力が大きい、それぞれの年についてみると有意水準はあまり安定していない。

③高齢単身世帯、母子世帯及び借家率の決定係数は 0.717 であり、それぞれの各年の有意水準もほとんど 1%であることが確認できる。

④分析した 3 つの組み合わせについて総合的に判断すると、高齢単身者世帯、母子世帯及び借家率がより安定していることが分かる。次が高齢単身世帯、平均世帯人数および失業率の組み合わせである。

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論議した。生活保護問題を抱えている大阪市の生活保護率が高い原因を探求することは重要な意義を持っている。生活保護制度にかかわる問題が大阪市内で顕著に現われていると考えられるので、日本の生活保護制度の改革を考える場合、大阪市の分析は有意義な材料を与えると考えられる。

レーダーチャートの結果について、①大阪市と全国の比較で大阪市の影響要因がいかにか突出しているかが明らかになった。②共通原因のほか、それぞれの区では突出している特殊な要因が存在することも分かった。

実証分析の結果について、①大阪市区別の変動係数から市区別地域格差が非常に大きいことが明らかである(全国の変動係数は 51.4(2010)に対して、大阪市内は 80.7 (2010)である)。

②大阪市区別分析で高齢単身世帯と借家率と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。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、説明力があることが分かった。

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。西成区と浪速区を除いた結果では決定係数の値がやや低いが、説明力を持つ結果が得られた。

第 4 章では、生活保護制度に関する改善・改革の検討を以下の 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。

結論をまとめると、①諸外国公的扶助の改革方向性を整理したうえで、日本の保護世帯の実情に合わせて、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。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。

②47 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の影響諸要因が明らかに

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係わる論議を行うことができた。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、市区別特有の影響要因に留意する点がある。すなわち、全国あるいは市の共通要因に対する改善・改革は一定の効果が見られるが、市区別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。

③日本の生活保護制度に関する問題点を総合的に論じる。1)近年、日本の雇用制度(終身雇用と年功序列賃金制度)は崩れつつある。社会保険制度で排除される非正規労働者の増加により、最低賃金と生活保護基準の問題が存在している。2)生活保護費の内訳を観察すれば、高齢者世帯の増加につれて、医療扶助の増加も著しい。医療保険制度の不備のため、生活保護における高齢者の医療扶助が大きな負担である。3)生活保護受給世帯類型別を見ると、高齢者世帯、傷病・障害者世帯の割合は76.0%(国立社会保障・人口問題研究所2010データ)を占める。このように稼働能力が低い高齢世帯、傷病・障害世帯の受給率が高く、生活保護の受給期間が長期化の問題もある。加えて、働く分は生活保護費から減額となる制度であるため、就労意欲が阻害され、生活保護受給の長期化につながると指摘される。4)生活保護制度は本来ならば、生活に困窮する人々の最後のセーフティー・ネットの機能を果たすべきであるが、実際、貧困に陥る人に対する捕捉率が低いといった問題がある。5)大阪市のように生活保護の受給者が多く、それに対するケースワーカーは足りないのが現状である。生活保護が悪質に利用される問題がある。いわゆる、「不正受給」、「貧困ビジネス」などである。6)生活保護率の地域格差について、本論文では近年の格差を指摘するとともに、実は日本の生活保護率の変動係数を観察した結果、戦後高度経済成長期以来、現在に至るまで生活保護率の地域格差は縮小せず、拡大したままである。このような様々な問題点を解決するため、生活保護制度の改善・改革の処方箋を検討した。

第5章は、本論文の結びである。ここでは、各章の概要をまとめ、それぞれの章で得た結論を簡潔に示した。また、本研究の独自性を示したうえで、本論文で得られる結論をまとめる。最後に、残される課題について言及する。

## 2. 本研究の独自性と改善・改革の方向性について

### [独自性]

生活保護の改善・改革について、本研究は、まず、歴史的な経緯をたどり、生活保護制度の問題点を明らかにした。次に、47都道府県および大阪市区別の実証分析で生活保護率の影響要因の関連性を示した。最後に、近年諸外国における公的扶助の改革を検討した。これら三つの視点から生活保護に関する改善・改革の示唆を得ようとする総合的な研究である。本論文の独自性は以下の通りである。

第1に、先行研究で明らかになった点である。生活保護に関する先行文献は年金、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 都道府県別および大阪市区別について行ったが、大阪市区別分析は唯一の試みであろう。

第 2 に、第 2 章における生活保護率の影響要因についてである。先行研究および生活保護の実態の統計的観察を踏まえて、予想される生活保護関連諸指標を提示した。その基本統計量および相関行列を観察して回帰分析を行った。生活保護制度の問題点を 6 点総括的に示した。

第 3 に、第 3 章で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現れることを検証した点である。市区別の実証分析によってそれぞれの諸指標が市区でどのように影響する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根拠となる。

第 4 に、第 4 章で、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からの政策提案に基づいて、3つの柱から生活保護制度への改善・改革の方向性を示す検討を行った。この点も本論文のユニークさを示すものであろう。

#### [改善・改革の方向性]

以上、各章の意義を示した上で、本論文では改善・改革の方向性について以下の結論を得た。

第 1 に、生活保護率の変動係数を観察すると、47 都道府県の地域格差が大きいことが分かった(変動係数は 55.23 である)。本論文では変動係数の歴史的推移を明らかにした<sup>168</sup>。生活保護率の影響要因については、少子高齢化や経済の低成長という日本の共通影響要因がある一方、それぞれの地域格差は人口構成や地域産業構造などの特徴に応じたきめ細かい対策が必要であることが明らかになった。

日本全国的生活保護率の地域格差に対して、大阪市区別の生活保護率の変動係数を観察した結果(変動係数は 84.78 である)、大阪市区別の格差が非常に大きいことが明らかである。このような結果から、大阪市の生活保護率のバラツキを縮小するために、それぞれの区の抱える問題に対して更なるきめ細かい政策が求められる。

大阪市の格差を是正するために、スウェーデンでの地方分権化は興味深い。スウェーデンでは無年金・低年金の高齢者および傷病・障害者の所得保障は国の責任となっている。地方では基礎自治体が医療サービスを提供し、コミュニケーションは、保育、教育、介護、福祉を提供する責任を持っている。このように、生活保護に関する責任をきちんと決めたいうで、社会保障制度の運営・管理を行うのが望ましい。国では高齢者、傷病・障害者に最低保障

---

<sup>168</sup> 本論文の図表 2-17 で明らかにしたように、地域保護率の変動係数が 60 年代に入ると急に増加(不平等化)し、現在に至るにも関わらず高い位置にあることが明らかである。

年金を税財源で賄う。地方では最低保障年金から漏れた高齢者や傷病・障害者に対する生活扶助の負担が減少するであろう。地方あるいは市町村ではそれぞれの地域で抱える問題に集中してきめ細かいサービスの提供を充実させるというのが生活保護制度の本来の役割であろう。例えば、離婚率が高い大阪市には母子世帯の母親に就労サービスの充実とともに子供の保育サービスを提供する。産業構造の変化に対して、低所得者に高所得を得るための新しい技術訓練・教育の支援のサービスを提供する。市区別の格差を縮小するために、指導する福祉事務所のケースワーカーの知識や技術の教育などの向上を図る運営が必要であろう。

第 2 に、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。

第 3 に、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に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を明らかにした。生活保護費に占める住宅扶助の割合が長期的上昇している点は注目を要する。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。この点に関連して、貧困層と借家率との実態解明がまず求められるところであろう。他に、子供の貧困連鎖を歯止めるため、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。

### 3. 本研究で残された課題

本研究では以下の課題が残される。1) 本論文では 47 都道府県に関する時系列分析について説明力がある結果を得られなかった。2000 年、2005 年、2010 年のデータを用いて生活保護率に影響を与えられ考えられる関連諸指標を説明変数とする重回帰分析を行い、モデルを検証したが、このような分析結果は決して生活保護率と諸関連指標との因果関係の検証とはならない。その更なる検証は今後の課題として残される。

2) 日本の生活保護制度は社会保障制度の最後のセーフティー・ネットである。最低賃金制度、基礎年金、社会保険、社会手当などというような重層的な最低所得保障体系の中でも最終的な手段として機能を果たすべきであろう。最低限度の生活を保障する意味で、

生活保護基準はどう設定すべきか。最低賃金が生活保護基準を下回る場合、どのように対処すべきかを問題とする場合、生活保護基準の算定に遡って、検討すべき課題である。

3) 本研究では広い意味で福祉の充実を提唱するが、新古典派経済学の主張によると、福祉の充実は経済の効率化、あるいは経済成長率への阻害となるという。この点について分析し明確な判断をすることは、今後の研究課題である。

4) 本研究ではヨーロッパを中心に公的扶助を検討したが、アジア諸外国については触れなかった。日本はアジアで先に経済成長を遂げて、早い段階で社会保障および公的扶助制度を設計した。今発展途上国に社会保障および公的扶助制度への示唆を求めるならば、アジア諸国は家族の絆が強い点であろう。アジア諸国では儒教や仏教などの宗教の影響で、家族内での福祉サービスを提供したり、貧困に陥る家族には家族内で助け合ったりしている。しかし、日本でもこのような伝統的な歴史があった。アジア諸国が高度経済成長に伴って、都市化や核家族化が進行し、かつての家族関係が崩れつつあるかどうかについて検証する必要があるだろう。今後経済の離陸に向けて、アジア諸国は日本の経験を学ぶところが多いだろう。また、人口構造、経済構造、社会構造が変化していく中国に注目して、日本の社会保障および公的扶助制度の経験がどのような示唆を与えるかが課題として残る。

## 参考文献および資料

### 参考文献

- 阿部彩・国枝繁樹・鈴木亘・林正義（2008）『生活保護の経済分析』、東京大学出版会。
- 阿部彩（2012）「セーフティネットを考える（上）―自立支援の徹底・強化急げ」（経済教室）、日本経済新聞、2012年7月24日。
- 阿部彩（2013）「第1章 生活保護への四つの批判―研究からの反論―」、埋橋孝文編『福祉+α④ 生活保護』所収、PP. 21～35、ミネルヴァ書房。
- 一圓光彌（2011）『社会保障論概説』、誠信書房。
- 一圓光彌（2013）『社会保障論概説』（第3版）、誠信書房。
- Iyoda, M. (2010) *Postwar Japanese Economy: Lessons of Economic Growth and the Bubbly Economy*, Springer.
- 伊代田光彦（2011）『マクロ経済学』（第3版）、法律文化社。
- 岩田正美（2007）『現代の貧困―ワーキングプア・ホームレス・生活保護』、筑摩書房。
- 岩名（宮寺）由佳（2013）「第18章 スウェーデンの社会扶助受給者像と今日的課題」、埋橋孝文編『福祉+α④ 生活保護』所収、PP. 224～243、ミネルヴァ書房。
- 岩永理恵（2010）「保護基準とはいかなる意味をもつ基準か」、『社会政策』（社会政策学会）、第2巻第2号、PP. 22～32。
- 岩永恵理（2011）『生活保護は最低生活をどう構想したか―保護基準と実施要領の歴史分析』、ミネルヴァ書房。
- 岩永理恵（2013）「第5章 生活保護の歴史を概観する―受給動向と雑誌記事から―」、埋橋孝文編『福祉+α④ 生活保護』所収、PP. 66～74、ミネルヴァ書房。
- 牛沢賢二・鈴木博夫（2004）「生活保護率の地域格差に関する研究」『産能大学紀要』、24(2), PP. 19～30。
- 埋橋孝文（2013）『福祉+α④ 生活保護』、ミネルヴァ書房。
- 大阪市市政（2007）『事業分析報告―生活保護』、健康福祉局。
- 大阪市市政（2009, 2010）『健康福祉統計集（事業編）』、健康福祉局。
- 大阪市市政（2011a）『健康福祉統計集（事業編）』、健康福祉局。
- 大阪市市政（2011b）『大阪市統計書』、大阪市計画調整局企画振興部統計調査担当。
- [http://www.city.osaka.lg.jp/shisei\\_top/category/1756-8-1-0-0.html](http://www.city.osaka.lg.jp/shisei_top/category/1756-8-1-0-0.html)
- 大阪市市政（2012）『大阪市の経済』、大阪市経済局。
- 大阪市市政（2013）『大阪市の経済』、大阪市経済局。
- 岡部卓（2012）「セーフティネットを考える（下）―失業と貧困、対策に『隙間』」（経済

- 教室)、日本経済新聞、2012年7月24日。
- 翁百合・西沢和彦・山田久・湯元健治 (2012) 『北欧モデル 何が政策イノベーションを生み出すのか』、日本経済新聞出版社。
- 小塩隆士 (2013) 『社会保障の経済学』(第4版)、日本評論社。
- 京極高宣 (2008) 『生活保護改革と地方分権化』、ミネルヴァ書房。
- 国枝繁樹 (2008) 「第2章 公的扶助の経済理論 I : 公的扶助と労働供給」、阿部彩ほか『生活保護の経済分析』所収、PP. 53~80, 東京大学出版会。
- 厚生省社会局 (1970) 「特集 昭和四四年度の生活保護」、『生活と福祉』、第169号、PP. 2~25。
- 厚生労働省 (2011a) 『厚生労働白書平成23年』  
[http://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/](http://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/)
- 厚生労働省 (2011b) 「平成23年度全国母子世帯等調査結果報告」  
[http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo\\_kosodate/boshi-katei/boshi-setai\\_h23/](http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/boshi-katei/boshi-setai_h23/)
- 厚生労働省 (2011c) 『福祉行政報告例の概況 平成23年度』。  
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/11/index.html>
- 厚生労働省 (2012a) 『厚生労働白書平成24年』。  
<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/12/>
- 厚生労働省 (2011d) 『国民の福祉と介護の動向』(2011/2012年版)、厚生労働統計協会。
- 厚生労働省 (2012b) 『国民の福祉と介護の動向』(2012/2013年版)、厚生労働統計協会。
- 厚生労働省 (2013a) 『国民の福祉と介護の動向』(2013/2014年版)、厚生労働統計協会。
- 厚生労働省 (2013b) 社会保障審議会生活保護基準部会「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」(平成25年1月8日)。  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002szwi.html>
- 国立社会保障、人口問題研究所 (2010) 『社会保障統計年報』。  
[http://www.ipss.go.jp/site-ad/index\\_Japanese/securityAnnualReport.html](http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_Japanese/securityAnnualReport.html)
- 国立社会保障、人口問題研究所 (2011a) 『社会保障統計年報データベース』  
<http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp>
- 国立社会保障、人口問題研究所 (2011b) 『社会保障給付費(平成21年度)』  
[http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/kyuhuhi-h21/kyuuhu\\_h21.asp](http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/kyuhuhi-h21/kyuuhu_h21.asp)  
(2013年10月22日 ダウンロード)
- 国立社会保障、人口問題研究所 (2012a) 『社会保障統計年報データベース』。  
<http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp>
- 国立社会保障、人口問題研究所 (2012b) 『将来推計人口』(全国)。  
<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Mainmenu.asp>
- 駒村康平 (2010) 『最低所得保障』、岩波書店。

- 駒村康平 (2011) 『福祉の総合政策』(新訂 5 版)、創成社。
- 財務省 (2013) 「財政法第 46 条に基づく国民への財政報告」(平成 25 年度)、6 予算の主な内容。[http://www.mof.go.jp/budget/report/46\\_report/fy2013/h25c.htm](http://www.mof.go.jp/budget/report/46_report/fy2013/h25c.htm)
- 社会保障入門編集委員会 (2012) 『社会保障入門 2012』、中央法則出版。
- 嶋田佳広 (2011) 「社会扶助の実施と給付—ドイツの動向および課題—」、『貧困研究』、vol. 7、明石書店。
- 新・日本的経済システムなど研究プロジェクト (1995) 『新時代の「日本的経営」：挑戦すべき方向とその具体策』、日本経営者団体連盟。
- 鈴木亘 (2006) 「大阪市の保護率要因分析調査事業報告書」未公開論文、PP. 1~47。
- 鈴木亘 (2008) 「第 5 章 医療と生活保護」、阿部彩・鈴木亘・国枝繁樹『生活保護の経済分析』所収、東京大学出版会、PP. 147~171。
- 鈴木亘・周燕飛 (2007) 「生活保護率の上昇と労働市場、人口構造の変化要因」、『労働政策研究・研究機構 (JILPT)』、ディスカッション ペーパー07-05, PP. 1~21。
- 鈴木亘・周燕飛 (2012) 「近年の生活保護率変動の要因分解：長期時系列データに基づく考察」『季刊社会保障研究』48(2)、PP. 197-215、国立社会保障・人口問題研究所。
- 関根美紀 (2007) 「都市部の生活保護率に影響を与える要因について」『愛知教育大学研究報告 (芸術・保健体育・家政・技術科学編)』、56, PP. 63-68。
- 総務省統計局 (2006) 『新版 日本長期統計総覧』第 5 巻、日本統計協会。  
<http://www.stat.go.jp/data/chouki/23.htm>
- 総務省 (各年 a) 『社会生活統計指標』、総務省統計局。
- 総務省 (各年 b) 『統計でみる都道府県のすがた』、総務省統計局。
- 総務省 (各年 c) 『統計でみる市区町村のすがた』、総務省統計局。
- 橘木俊詔・浦川邦夫 (2006) 『日本の貧困研究』、東京大学出版会。
- 田宮遊子 (2010) 「第 3 章 母子世帯の最低所得保障」、駒村康平編『最低所得保障』所収、PP. 75~99, 岩波書店。
- 都留民子 (2013) 「第 16 章 フランスの公的扶助—ワークフェア・積極的連帯手当(RSA)—」、埋橋孝文編『福祉+ $\alpha$ ④ 生活保護』所収、PP. 201~213, ミネルヴァ書房。
- 所道彦 (2013) 「第 15 章 イギリスの公的扶助制度の展開と課題」、埋橋孝文編『福祉+ $\alpha$ ④ 生活保護』所収、PP. 189~200, ミネルヴァ書房。
- 中村隆英 (2005) 『日本経済—その成長と構造』、東京大学出版会。
- 中村夏輝ほか (2010) 「生活保護世帯におけるすみやかな自立支援のための政策」、福井唯嗣研究会、京都産業大学、「ISFJ 日本政策学生会議」(2010 の論文)。  
[http://www.isfj.net/2010\\_article.html](http://www.isfj.net/2010_article.html)
- 内藤俊介 (2012) 「生活保護の現状と課題—より公正、公平な生活保護制度の構築に向けて—」、『立法と調査』(参議院事務局企画調整室編集) (2012. 8)、NO. 331, PP. 78-100。
- 日本経済新聞 (2012 年 8 月 21 日) 「生活保護費 10 年で 7 割増」。

- 根本嘉昭(2011)「社会福祉の原点をひもとく 生活保護制度②」『月刊福祉』、第 94 巻第 9 号、10 号、PP. 86～87、全国社会福祉協議会。
- 原田康美(2011)「フランスの社会ミニマム改革にみる貧困低所得対策の特徴」、『貧困研究』 Vol.7 (2011.11)、明石書店。
- 林正義(2008)「序章 生活保護制度の現状と本書の課題」、阿部彩ほか『生活保護の経済分析』所収、PP. 1～17、東京大学出版会。
- 林正義(2011)「セーフティネットを考える(上) —生活保護、対象範囲限定を—」、『経済教室』(日本経済新聞、2011年12月26日)。
- 広井良典・山崎泰彦(2009)『社会保障論』、ミネルヴァ書房。
- 本田良一(2010)『ルポ 生活保護』、中央公論新社。
- みわよしこ(2013)『生活保護リアル』、日本評論社。
- 森周子(2013)「第17章 ドイツにおける最低生活保障制度—社会扶助と求職者基礎保障を中心に—」、埋橋孝文編『福祉+α④ 生活保護』所収、PP. 214～223、ミネルヴァ書房。
- 百瀬優(2010)「第4章 障害のある人に最低所得保障を」、駒村康平編『最低所得保障』所収、PP. 101～123、岩波書店。
- 八代尚弘(2013)『社会保障を立て直す—借金依存からの脱却—』、日本経済新聞出版社。
- 任琳(レン リン)(2011)『日本の貧困について』、「桃山学院大学修士論文」。

## 参考資料

- 1) 大阪州市政に関する資料
  - 1 「生活保護の適正化」。  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000086801.html>
  - 2 「第1回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2009年9月1日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000053591.html>
  - 3 「第2回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2009年10月6日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000055564.html>
  - 4 「第3回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2009年11月9日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000060111.html>
  - 5 「第4回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2009年12月16日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000067272.html>
  - 6 「第5回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2010年2月9日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000070191.html>
  - 7 「第6回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2010年4月13日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000076471.html>

- 8 「第7回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2010年6月4日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000083610.html>
- 9 「第8回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2010年6月29日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000086213.html>
- 10 「第9回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2010年7月22日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000087507.html>
- 11 「第10回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2010年8月31日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000091117.html>
- 12 「第11回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2010年9月22日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000094770.html>
- 13 「第12回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2010年10月19日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000098403.html>
- 14 「第13回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2010年11月24日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000101942.html>
- 15 「第14回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2010年12月20日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000104300.html>
- 16 「第15回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2011年1月31日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000108717.html>
- 17 「第16回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2011年2月9日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000108719.html>
- 18 「第17回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2011年3月22日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000116096.html>
- 19 「第18回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2011年4月26日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000120772.html>
- 20 「第19回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2011年5月31日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000125810.html>
- 21 「第20回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2011年6月30日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000131052.html>
- 22 「第21回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2011年7月29日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000134969.html>
- 23 「第22回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2011年8月29日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000137579.html>
- 24 「第23回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」(2011年9月29日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000141369.html>
- 25 「大阪市の生活保護行政について～プロジェクトチームの2年間の取り組みについて～」(2011年10月1日)

- <http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000141797.html>
- 26 「第1回生活保護適正化連絡会議」(2012年4月9日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000165361.html>
- 27 「第2回生活保護適正化連絡会議」(2012年6月6日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000171442.html>
- 28 「第3回生活保護適正化連絡会議」(2012年11月22日)  
<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000193238.html>
- 29 「大阪市財政の現状」(平成24(2012)年9月)  
[http://www.city.osaka.lg.jp/shisei\\_top/category/889-6-5-0-0.html](http://www.city.osaka.lg.jp/shisei_top/category/889-6-5-0-0.html)
- 30 「西成特区構想プロジェクト 第3回 西成特区構想プロジェクトチーム会議」  
<http://www.city.osaka.lg.jp/nishinari/page/0000187570.html>

2) その他の資料

- 31 厚生労働省 ナショナルミニマム研究会第8回資料  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000005o1m.html>
- 32 厚生労働省(2013c)「第14回社会保障審議会生活保護基準部会」資料2、「生活保護制度の概要等について」(平成25年10月4日)。  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/0000025103.html>
- 33 国立社会保障、人口問題研究所(2011c)「生活保護」に関する公的統計データ一覧。<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>
- 34 国立社会保障、人口問題研究所(2012c)「生活保護」に関する公的統計データ一覧。<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>
- 35 国立社会保障、人口問題研究所(2013)「生活保護」に関する公的統計データ一覧  
<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>

## あ と が き

私は 2011 年に博士後期課程に入学してから、生活保護について研究してきた。修士論文では貧困問題に関する研究を行い、貧困を測る基準として生活保護基準を取り上げた。これが日本の生活保護制度に強い関心を持つきっかけであった。

この場を借りて、基礎知識から専門知識に学びの場を与えてくださった桃山学院大学の先生方、先輩、同級生、後輩の皆様にご心から感謝申し上げます。特にこの研究の道を導いてくださり、あたたかく見守ってくださった伊代田光彦先生の学恩なくしては、今の研究を続けてこれなかったであろう。

研究過程では、竹原憲雄先生が様々な角度から生活保護に関する視野を広げてくださり、特に、大阪市に関する研究、分析には先生からきわめて有益なコメントをいただき、感謝申し上げます。論文の構成や内容の全体に関しては、桂昭政先生にもたいへんお世話になり、論文指導小会議でも丁寧にご指導くださったことに感謝する。論文の分析に関して、荒木英一先生から計量学に関する貴重なご指摘をいただき、心から感謝を申し上げます。また、大阪市の実証分析に関しては井田憲計先生にも貴重なデータを頂き、困った時にはいつも親身に教えて頂くことなど前に進む元気をいただき、本当に感謝する。諸先生方のご指摘に精一杯答える努力をしたが、それに至らなかった点や、あり得べき誤りは著者自身が負うものであることは言うまでもない。そして、私の先生であり、先輩である唐成先生には、学習面、留学生活面を含め、たくさんのアドバイスをいただき、先生との出会いはとても幸いであった。

また、博士後期課程 2 回生から経済的に支えてくださった公益財団法人ロータリー米山記念奨学会にもお礼を言わなければならない。たくさんのロータリアンとの出会いで私にはたくさんの勇気をいただき、心から感謝申し上げます。

なお、本論文の第 3 章は以下の論文を改訂したものである。

「大阪市の生活保護」『桃山学院大学経済経営論集』第 55 巻第 3 号、2014 年 3 月 (PP.339~375)。日本経済政策学会第 70 回全国大会 (於：東京大学 駒場キャンパス)、2013 年 5 月発表要旨に基づく。

最後に、いつも見守ってくれる家族がいて、ここまで研究を進めることができたことに感謝したい。