

# 大阪市の生活保護\*

任 琳

## 目次

### はじめに

#### 第1節 大阪市の生活保護の実態

#### 第2節 大阪市生活保護率が高い原因の分析

#### 第3節 大阪市の国への政策提案について

#### 第4節 結び

## はじめに

### 1 問題意識

「日本の生活保護制度は、昭和25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>1)</sup>。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。」と「大阪市財政の現状」(平成24年9月)は述

---

\* 本稿は日本経済政策学会第70回全国大会(於:東京大学,5月25~26日)での報告論文を改訂したものである。大会では、討論者の久下沼仁篤教授(京都学園大学)から貴重なコメントをいただいた。ここに記して、御礼を申し上げたい。

1) 大阪州市政の生活保護の適正化(2013年2月27日)「生活保護制度の制度疲労」より引用。

**キーワード**: 生活保護制度, 保護率の上昇要因, 大阪市区別分析, 高齢化, 社会保障制度

べる。「大都市で生活費が膨らんでいる。」<sup>2)</sup>さらに、日本経済新聞（2012年8月21日）によると大阪市の生活保護費は2970億円（2012年）の予算に占める生活保護費の割合は17.8%である。平成23年（2011年）の大阪市の市政の統計データ（健康福祉統計集（事業編）平成23年版）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（2011）「福祉行政業務報告例」のデータ）。大阪市の生活保護率は都道府県の政令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および影響諸要因を明らかにし、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諸要因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究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る。

## 2 先行研究

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<sup>3)</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) さまざまな角度からの生活保護制度に関する先行研究

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

2) 日本経済新聞「生活保護費10年で7割増」（2012年8月21日）。

3) 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。

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こし、抜本的な改革が必要であると議論されるようになっていっている。」<sup>4)</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、生活保護制度と隣接する社会保障・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。その構成について、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>5)</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>6)</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、制度疲労を起こした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捕捉率が低いた

---

4) 阿部ほか（2008）、P.1。

5) 京極（2008）、P.18。

6) 本田（2010）のまえがき。

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。第四章では格差と貧困についての論議を行う。さらに、第五、第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をし、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。

## （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都道府県的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。

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／総人口比率日雇労働者が大阪市独自の要因と判断できる。

最後に、鈴木（2006）は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、長期時系列分析を用いて、近年の生活保護率の上昇

原因が恒常的要因によるものなのか、それとも一時的要因によるものであるかを検証する。その結果、「①近年の生活保護率の上昇は主に恒常的要因（人口構造、離婚率、人々の価値観など）によるものである。②一時的ショックの減衰期間が非常に長く、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。③生活保護率の水準は、労働市場環境、人口構造及び福祉プログラムの実施体制等から影響を受けているが、最も大きな要因は高齢化である。④60歳台の前期高齢者の保護率は、近年急速に上昇しているのに対して、70歳以上の後期高齢者の保護率は、その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となどが明らかになった。」と述べている。

以上の問題意識と先行研究を踏まえ、本論文の構成は以下の通りである。第1節では、生活保護制度についての概念を整理し、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、大阪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、さらに市区の要因分析を行う。第3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、大阪市が提示する改革の方向性を明らかにする。第4節は論文の結びである。

## 第1節 大阪市の生活保護の実態

### 1 生活保護

日本では、国民の暮らしを支えるために、様々な制度がある。たとえば、公的年金、医療・介護保険、障害者や母子家庭を支援する社会福祉、生活困窮者を救助する公的扶助など、それらを社会保障制度という。社会保険は「防貧」の機能を持ち、公的扶助は「救貧」の色彩が強い。いわば社会保険は生活の破綻を事前に防ぎ、公的扶助は生活が破綻した人を事後的に救済する。日本の公的扶助の中心が生活保護制度である。

生活保護制度は日本国憲法第25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基準である。もう一つは日本の「貧困ライン」である。」<sup>7)</sup>と本田（2010）は主張している。この憲法第25条を受け、生活保護法第1条は「国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長する」としている。日本の生活保護適用基準は、世帯の収入だけでは最低限度の生活を営むために必要な費用に満たない場合で、資産、能力などあらゆるものを活用することが前提であり、扶養義務者による扶養などは保護に優先される。この制度の基礎に「国家責任による最低生活保障の原理」、「無差別平等の原理」、「健康で文化的な最低生活保障の原理」、「保護の補足性の原理」の四つの原理がある。さらに、制度を具体的に実施する場合の原則も「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」という四つがある。生活保護には日々の食事や衣服、光熱費など日常の暮らしに必要な費用をみる「生活扶助」、義務教育に必要な学用品や給食費などをみる「教育扶助」、家賃や住宅補修にあてる「住宅扶助」、病気やけがをした場合の「医療扶助」、介護保険の自己負担分を賄う「介護扶助」、出産に関係する経費をみる「出産扶助」、職業能力開発や資格取得、高校就学などのために支出される「生業扶助」、生活保護を受けていた人が亡くなった場合の葬儀代などにあてる「葬祭扶助」という8種類の扶助が存在する。生活保護の基準や必要性を判断する基準は国が定めている。国が法に基づき、都道府県知事及び市町村長を指揮して実施するものであり、国、都道府県、市及び町村がそれぞれの権限と職務分担に従って全国統一的に運営実施されている。扶助の費用の分担については、国が4分の3を負担して、政令市は4分の1を負担している。

## 2 全国的生活保護の現状について

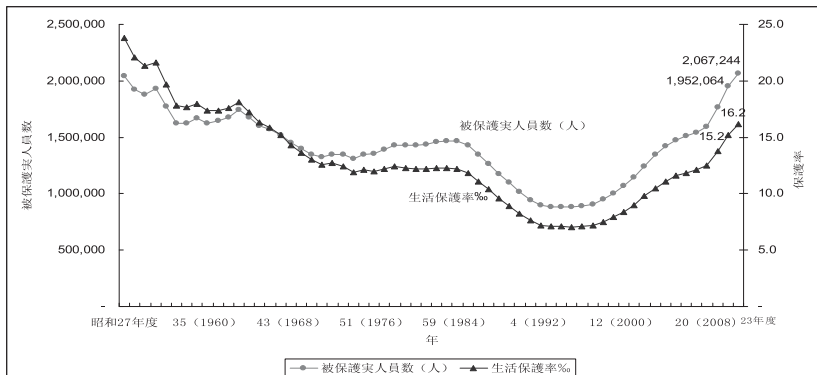
図表1は昭和27年から平成22年までの日本全国の被保護実人員数と保護

---

7) 本田（2010）、P.121を引用。

率の年次推移である。長期のデータでみると、石油危機まで被保護実人員数と保護率は低下していた。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」のである<sup>8)</sup>。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>9)</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。

図表1 被保護実人員数・保護率の年次推移(昭和27年～平成22年)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。

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。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

8) 岩永（2011），P.119 参照。

9) 厚生労働省（2012），P.174 参照。

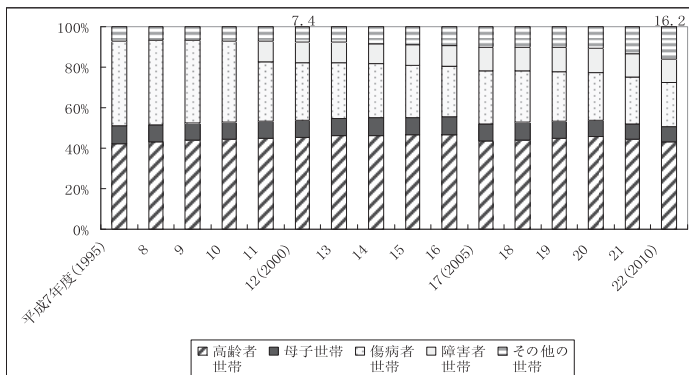


その他の世帯の割合が平成 12（2000）年度の倍増となった（図表 2）。国立社会保障・人口問題研究所の生活保護に関する公的統計のデータによると、平成 12 年度のその他の世帯数は 55,240 世帯であり、平成 22 年度のその他の世帯数は 227,407 世帯へと約 4 倍増である。経済の景気後退により、失業等により生活保護に至る「その他世帯」の割合が大きく増加してきたと考えられる。

さらに、厚生労働省の「福祉行政報告例」のデータ（図表 3）によって、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を見ていくと、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。その他の世帯に占める単身者世帯の割合も増加している一方である。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。

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正により減少した。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

図表 2 全国生活保護の世帯類型別の構成比の年次推移(単位: %)



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H 24 年データ一覧シートNO. 3 により作成。

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。

図表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ヵ月平均，%)

	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。

### 3 大阪府及び大阪市の生活保護の現状

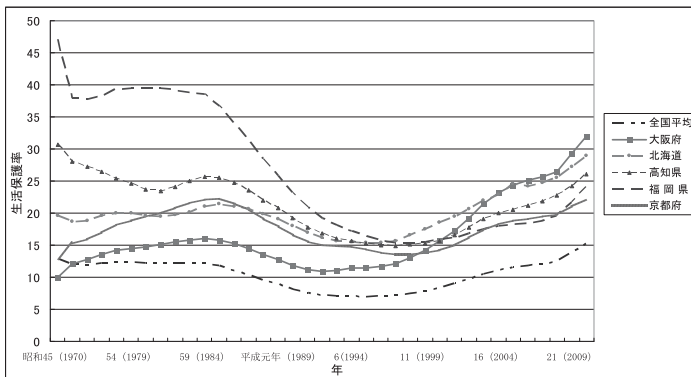
上述では日本の生活保護率が上昇していることをみた。次に全国と比較し、大阪府の生活保護の現状を明らかにしたい。図表4は平成22(2010)年までの生活保護率の上位5都道府県と全国平均の長期的な動きを示す。

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對して、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，このため生活保護率が上昇する。

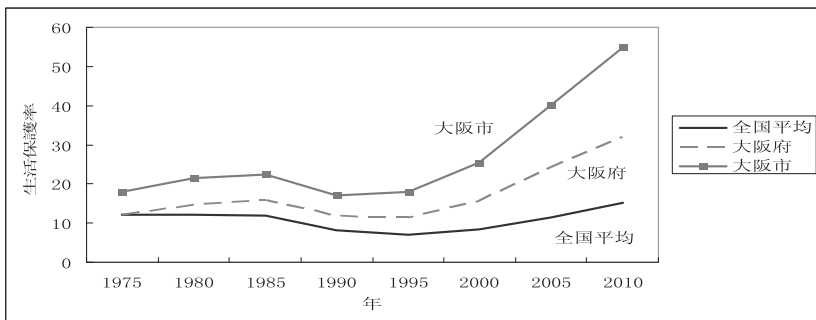
大阪市，大阪府および全国平均を比較（図表5）すると，大阪市の生活保護率が大阪府と全国平均より大幅に離れ，1995年以後では大阪市の生活保護率の上昇が著しくなってきたことが分かる。平成23（2011）年の大阪市

図表4 生活保護率の(近年)上位5都道府県と全国平均との年次推移(昭和45年～平成22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5 大阪市と大阪府と全国平均との年次推移(1975年～2010年)単位:%

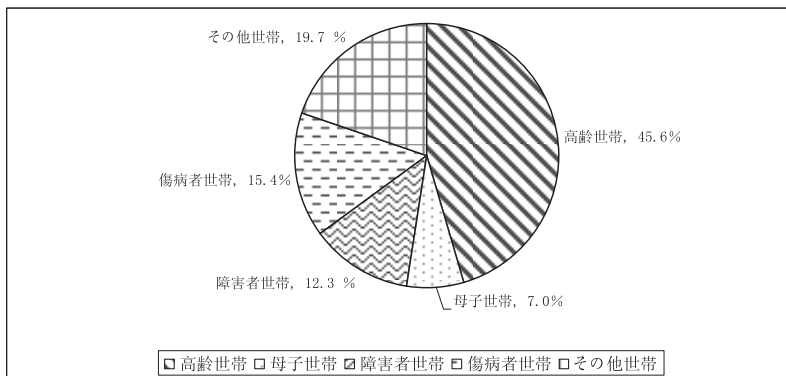


出所:全国平均と大阪府のデータは「社会生活統計指標」昭和61年～平成24年を参考。大阪市のデータは「民生事業統計集」昭和55年版～平成12年版(1975年～1999年)を参照。2000年以後は大阪市政長期データにより作成。

市政の統計データ（健康福祉統計集（事業編）平成23年版）によると、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（2011年「社会福祉行政業務報告例」のデータ）。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。

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6）。大阪市政の「健康福祉統計集（事業編）平成23年」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。長期的な動きを観察すれば、図表7のように高齢化社会の影響で高齢者世帯の占める率は約50%で、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6 大阪市の生活保護の世帯類型別の構成比（平成23年度、%）



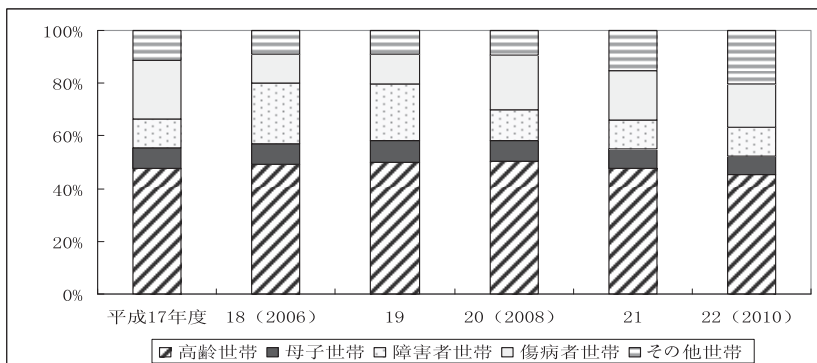
出所：世帯類型の定義は厚生労働白書（平成24年版）図表6-1-37を引用。  
大阪市政の「健康福祉統計集（事業編）」平成23年版より、作成。

#### 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시는「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>10)</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。大阪市健康福祉局の「健康福祉統計集（平成 23 年）」（図表 8）のデータを観察すると、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

図表 7 大阪市の生活保護の世帯類型別の構成比の年次推移（%）



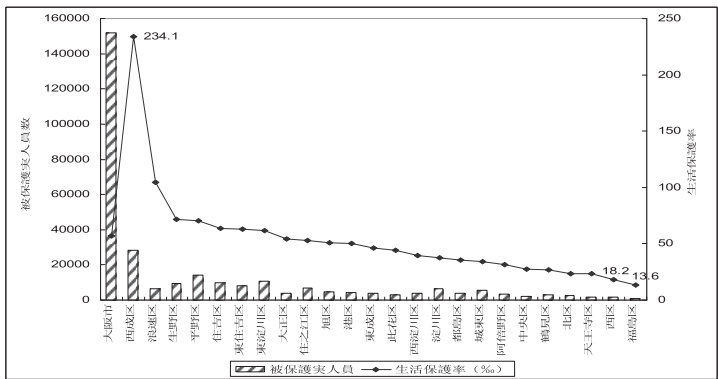
出所：大阪市の「健康福祉統計集（事業編）」平成 21 年～平成 23 年のデータより作成。

10) 「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」（平成 21 年 9 月 1 日）会議資料「現状・課題、具体的な取り組み、体制図」を引用。

では福島区だけが全国平均（16.2%）より低い。一般的に生活保護率が高いことが明らかである。

大阪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 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

図表 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:「福祉事業統計集平成 23 年」のデータより作成。

図表 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。

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、大阪市の特異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する。

## 第2節 大阪市生活保護率が高い原因の分析

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。大阪市健康福祉局の「健康福祉統計集（平成23年）」のデータで、生活保護の状況は行政区により大きな差があることが見られる。特に、大阪市の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。西成区の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一つの有意義な材料を与えると思われる。

大阪市政の「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) あいりん地域をかかえることである<sup>11)</sup>。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。

## 1 経済の低迷による失業率の増加

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は世界の第43位である<sup>12)</sup>。大阪府の「大阪市の経済」(2013年)のデータにより大阪市、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>13)</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11)。

図表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。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>14)</sup>。

11) 大阪府市政「生活保護の適用状況など」(2012年6月6日)の大阪市の保護率が最も高い主な原因を引用。<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000086901.html> (2012年2月21日にダウンロード)

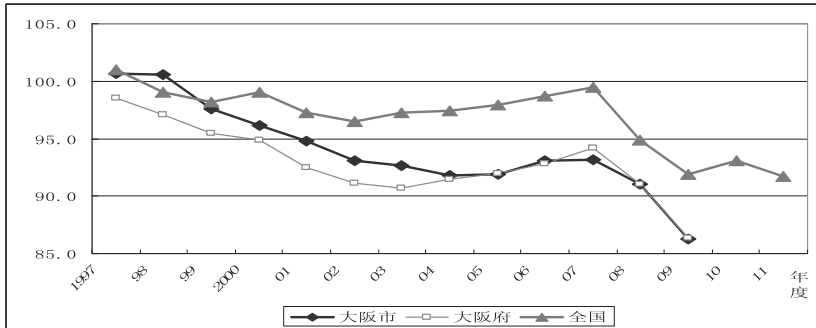
12) 大阪府市政(2013), 第1章 1 大阪市の経済規模, P. 2。

13) 大阪府市政(2013), 第1章 1 大阪市の経済規模図表データ I-1-3を引用。

14) 大阪府市政(2012), P. 4 参照。

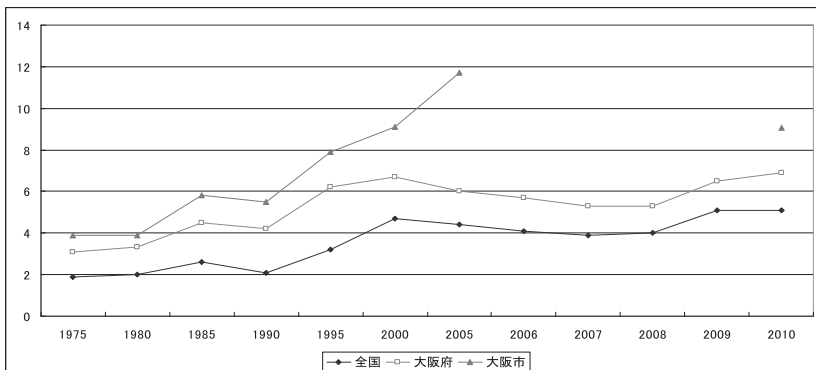


図表 10 域内総生産(名目)の推移(1996 年度=100)



資料:大阪市の「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 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,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。

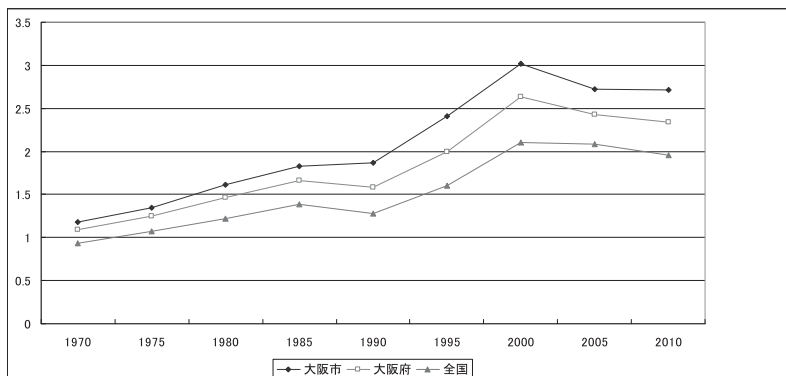
## 2 離婚率が高い

「大阪府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、大阪府及び大阪市の離婚率が図表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。

## 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>15)</sup>を占めている（2010）。図表13は全国と大阪府及び各区のデー

図表12 全国、大阪府と大阪市の離婚率の推移



出所：大阪府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。

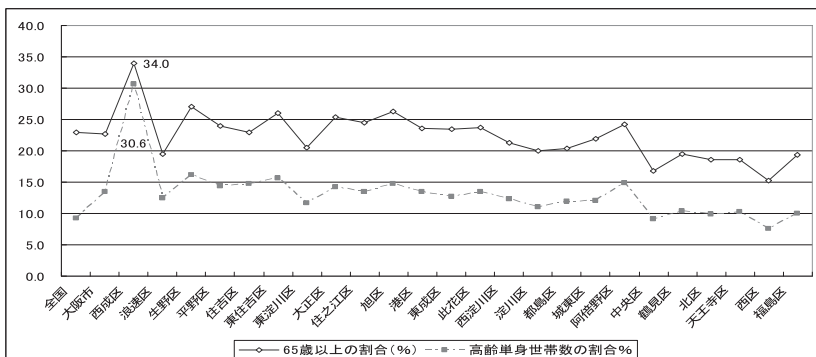
15) 大阪府の保健統計データの人口動態統計9 離婚の動き1975年～2005年のデータより作成。2005年以後は「社会生活統計指標 婚姻・離婚」のデータより作成。

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、23%（2010年）に上昇している（国立社会保障・人口問題研究所の資料表-1(2)）。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、平成24年の『厚生労働白書』は「社会保障を考える」というテーマの中で示されている。

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。そして大阪市の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）。

図表 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：大阪府市政「大阪府統計書」人口・国勢調査データ3-9年（各歳）、男女別人口の全市と区別、3-17年（5歳階級）、男女別高齢単身世帯数より作成。

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。」と大阪市の健康福祉局は主張している<sup>16)</sup>。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。

#### 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についても日雇労働者／総人口比率日雇労働者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14)。あいりん地域での日雇労働者の高齢化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。

なぜ、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。次に、あいりん地域の労働者の高齢化である。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

16) 大阪市の健康福祉局「事業分析報告—生活保護」(2007年6月)、P.22を引用。

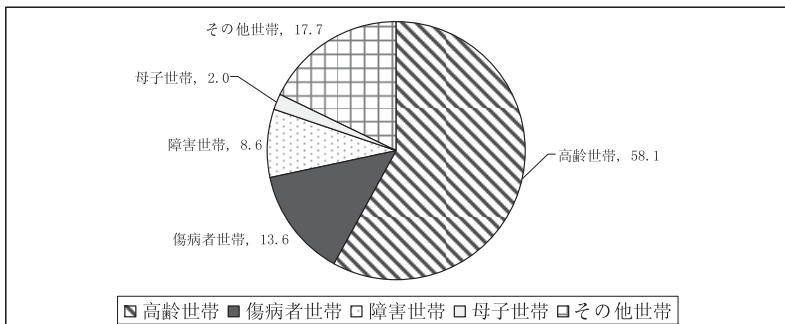
ぎると、極端に就労機会が減少し、稼働能力が減退し、生活保護に頼ることになるだろう。鈴木<sup>17)</sup>によると、「あいりん地域には多くの生活保護受給者が存在し、その多くは日雇いで生計を立てていた単身の男性である。日雇いの仕事を終えると、外食またはお弁当の夕食である。基本的には3食共外食は例外ではない。」と述べている。日雇いは終身雇用ではないため、あいりん地域は貧困に陥りやすい。このあいりん地域の影響が西成区で生活保護率が高い重要な原因となっている。

## 5 年収、高齢化率、借家率、失業率などの総合分析について

### (1) レーダーチャートによる観察

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影響を与えるか。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だろう。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

図表 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。

17) 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。)第3回西成特区構想プロジェクトチーム会議報告書第7章を引用。

頭に入れる必要があろう。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度を示すことは困難である。

下の図表15で示しているように、大阪市内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。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
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。
  - (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) 世帯主年間収入 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 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 18 では示す。

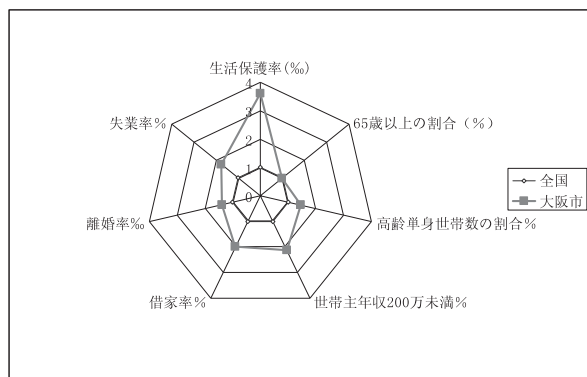
図表 16 は全国と大阪市との比較である。大阪市の生活保護率が全国より大幅に高いが、種々の要因が考えられる。まず、世帯主年間収入 200 万未満という低所得者層が多いことが挙げられる。次に借家率が高いことである。それから失業率の影響である。これらは全国比でみるとおよそ 2 倍である。最後に 65 歳以上の割合は大阪市と全国の状況がほぼ同じであるが、高齢単身世帯の割合が高いことが分かる。

図表 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 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

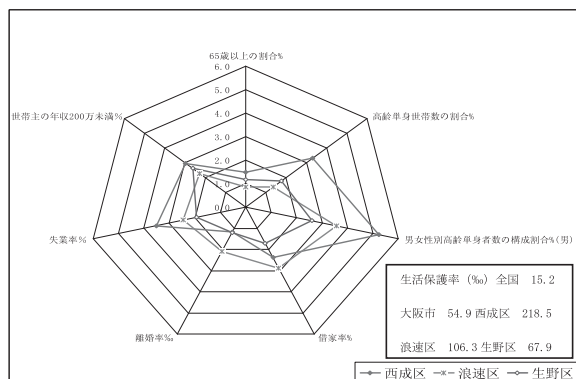
いことが明らかである。第2に市区ごとにみると、生活保護率が24区の中で福島区を除くすべての区で全国平均を上回っている。西成区、浪速区の生活保護率は全国の平均と比べ、突出していることが分かる。第3に大阪市の高い生活保護率の原因として次の5要因があげられる。①失業率が全国より高い。②離婚率が高い。③高齢化（高齢単身世帯の割合）の進展が全国より早い。④あいりん地域の影響がある。⑤低所得者層が多い。第4に高生活保護率の原因を市区ごとにみると、以上の④を除く共通原因のほか、それぞれ

図表 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 15 のデータをもとに作成。

図表 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 15 のデータをもとに作成。



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。

## (2) 基本統計量及び相関係数

図表 18 は図表 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。

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

図表 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。

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。

### (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 19 は図表 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 要因 ( $x_{1i}$ ,  $x_{2i}$  及び  $x_{7i}$ ) は択一的と考えられる。

①前述したように、大阪市の特徴として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説明変数の決定係数が 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く

図表 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。

ても 0.816 という決定係数を得られ、説明力がある。③借家率の代わりに離婚率を入れた場合も、説明力があることが分かった。④西成区と浪速区を除いた結果では決定係数の値が低いけれど、有意義な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。

生活保護率に影響を与える要因の重回帰分析の結果によって、大阪市で挙げている要因を計量的に示し、さらに、それぞれの影響度をデータで説明することができた。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。

以上の分析結果から得られる、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（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>18)</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、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であると考えられるので、財産形成や住宅所有促進制度の強化政策の導入も検討する必要がある。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、大阪市はハロー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

18) 橘木・浦川（2006）、P.146 に参照。

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>19)</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「救済」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。

### 第3節 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体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。

上で示したように、「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

---

19) 「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～」を参照。

められている。』<sup>20)</sup>との現状と課題を踏まえ、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」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、大阪市は「新たなセーフティー・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>21)</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。

20) 「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」（平成 21 年 9 月 1 日）会議資料「現状・課題、具体的な取り組み、体制図」を引用。

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

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、具体的に大阪市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。

上述は大阪市のプロジェクトチームの生活保護制度についての国への提案である。大阪市の現状を把握し、原因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。

以上が、大阪市の生活保護の問題を解決するために、2年間をかけたプロジェクトチームの改革案である。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との見直しを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>22)</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、大阪市各区は共通要因とともに特殊要因を持っていることが分かった。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。

#### 第4節 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、大阪市と大阪府と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。

22) 改革提案を国がどう判断するかが焦点となる。



第2節では大阪市を中心に生活保護率が高い原因の分析を行った。日本の生活保護制度の改革を考える場合、大阪市の原因分析は有意義な材料を与えると思われる。大阪市市政の「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>23)</sup>。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試みた。影響要因それぞれを分析し、改善策を講じる必要があるだろう。それぞれの区によって、諸要因の影響が異なる。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だろう。

第3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るだろう。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、大阪市各区は共通要因とともに特殊要因を持っていることが分かった。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議論するべきではない。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。

---

23) 大阪市市政「生活保護の適用状況など」(2012年6月6日)の大阪市の保護率が高い主な原因を引用。<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000086901.html> (2012年2月21日にダウンロード)

本稿では、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を中心に高生活保護率の原因を探求し、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。生活保護率の決定要因に関する回帰分析の結果、大阪市の挙げる主要因は説明力を持つことが確認でき、それぞれの影響度を示すことができた。実証分析の結果が示唆する大阪市への改善政策を示した。

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で影響要因が異なるため、共通要因と特殊要因を明らかにし、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。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。

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。

## 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）「セーフティーネットを考える（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。
- 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）：19-30。
- 岡部卓（2012）「セーフティーネットを考える（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。
- 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（2009，2010，2011）『健康福祉統計集（事業編）』，健康福祉局。
- 大阪市市政（2011）『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（2012，2013）『大阪市の経済』，大阪市経済局。
- 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。
- 京極高宣（2008）『生活保護改革と地方分権化』，ミネルヴァ書房。
- 厚生労働省（2011）『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）](http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/11/index.html)
- 厚生労働省（2012）『厚生労働白書平成24年』。  
[（http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/12/）](http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/12/)
- 国立社会保障，人口問題研究所（2012）『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）](http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp)
- 国立社会保障，人口問題研究所（2012）『生活保護に関するデータ』。  
[（http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp）](http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp)
- 国立社会保障，人口問題研究所（2012）『将来推計人口・世帯』。  
[（http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Mainmenu.asp）](http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Mainmenu.asp)
- 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。
- 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）』，デスクッション ペーパー 07-05。
- 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（2013年）『社会生活統計指標』，総務省統計局。

総務省（2013年）『統計でみる都道府県のすがた』，総務省統計局。

総務省（2013年）『統計でみる市区町村のすがた』，総務省統計局。

駒村康平（2010年）『最低所得保障』，岩波書店。

内藤俊介（2012年）「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」。

本田良一（2010年）『ルポ 生活保護—貧困をなくす新たな取り組み』，中央公論新社。

## 資料

大阪府市政の生活保護の適正化（2012年6月6日）「生活保護制度の制度疲労」。

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000086801.html>（2013年2月24日にダウンロード）

大阪府市政「第1～23回生活保護行政特別調査プロジェクトチーム委員会」

[http://www.city.osaka.lg.jp/shisei\\_top/category/893-16-0-0-0.html](http://www.city.osaka.lg.jp/shisei_top/category/893-16-0-0-0.html)

大阪府市政「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>

大阪府市政「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>

大阪府市政「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>

大阪府市政「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>

（れん・りん／経済学研究科博士後期課程／2013年10月2日受理）

## The Livelihood Protection in Osaka City

REN Lin

The Livelihood Protection Law of Japan was enacted in 1946 and revised in 1950. A livelihood protection system, which is a core of Japan's public assistance, has been applied for more than half a century. However, the livelihood protection system has never been effected a drastic reform. The system has not properly been adjusted to social changes such as aging population, declining birthrate, and structural changes in household and employment status. Due to the imperfection of Japan's social security system, the livelihood protection system has performed a function of all the last safety-net.

This paper aims at explaining actual conditions of the livelihood protection in Osaka City and its influencing factors. The analysis is carried out by using municipal district data. To explain the cause of the high rate of livelihood protection in Osaka City may have an important meaning for considering improvements and reform of the Japanese livelihood protection system.