

# 生活保護制度改善に向けて<sup>1</sup>

---

## 生活保護率上昇の規定要因

京都産業大学 藤野敦子研究会

湯川晃成・幸田賢治・高平晴奈・田口輝・中山裕貴

2007年12月

---

<sup>1</sup>本稿は、2007年12月1日、2日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2007」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、松崎喜良准教授（神戸女子大学）藤野敦子准教授（京都産業大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

# 要約

---

生活保護とは、生活に困窮するすべての国民に対し、国が必要な保護を行うことによって最低限度の生活を保障するとともに、自立を促進する制度である。1950年に制定されたが、常に制度の見直しが議論されているように、現在、様々な問題点があると考えられる。

一つ目は、経済環境が激変する中で生活保護制度が国民にとって、セーフティーネット、及び再チャレンジのシステムとして、本来の機能をしているのかということである。生活保護受給者の中心は非稼働世帯で、稼働世帯の割合は年々減少を見せており、生活保護受給世帯が非稼働世帯に限定されている傾向がある。生活保護制度は労働市場の変化とともに、柔軟に対応していくものでなければ、構造改革の進展、グローバル化による競争の激化の中でのセーフティーネットにはなりえない。

二つ目は、生活保護の財源の問題である。生活保護制度の見直しに関して、生活保護の財源である国庫支出金の割合を減らし三位一体の名の下に地方へ移譲するということが議論されている。地方に移譲した場合、生活保護行政が本来の機能を維持していけるのかどうかは疑問である。わが国の財政赤字は膨大で、その問題が深刻化するなかで、生活保護財源を削減していくことは必須である。生活保護の財源を削減しつつも本来の機能を維持しつつ、制度が充実したものとなるためにはどのようなことが必要なのか十分に検討する必要がある。

本稿では、時系列、クロスセクションデータを用い、生活保護率上昇の規定要因を分析することによってこの二つの大きな問題点を考察したいと考える。

まず、1968年から2003年の時系列データによる生活保護率上昇の分析から、生活保護率の変化は、主に人々の実質所得水準の変化によるものと示された。また、1985年以降の急激な生活保護の変化に構造改革以降の経済環境の変化が関連している可能性がある。しかし、この分析から労働市場要因が生活保護率の変化に有意に効いておらず、景気変動による失業率の増加が生活保護率上昇には結びついていない可能性が示唆されている。

次に都道府県別クロスセクションデータによる生活保護率上昇の分析から、生活保護率は、高齢化率や離婚率、持ち家比率、失業率（45-54歳）、若年無業率などによって規定されていることが分かった。昨今の社会経済問題が顕著に現れている地域で生活保護率が高まっていることは、生活保護が国の問題であり決して地方だけで解決されるものではないことを示唆している。生活保護は国庫支出金による確実な財源により、すべての人に対して、最低限度の生活を保障すべきである。

これらのことから、政策提言として、まず従来通り100%国庫支出金による財源を提言する。しかし、同時に若年、中高年の就労支援に関する施策を提案し、生活保護率の上昇や固定化を防ぐ必要がある。生活保護制度が短期支援の制度として機能すれば労働市場の悪化による失業者の増加に対しても柔軟に対応することが可能となる。生活保護制度見直しをする場合には、雇用政策などの見直しも同時にする必要があるということである。

## 目次

### はじめに

## 第1章 生活保護の現状と問題

## 第2章 生活保護率上昇の規定要因—時系列データを用いて

- 第1節 分析の枠組みと方法
- 第2節 データ
- 第3節 分析結果

## 第3章 生活保護率上昇の規定要因—都道府県別クロスセクションデータを用いて

- 第1節 分析の枠組みと方法
- 第2節 データ
- 第3節 分析結果

## 第4章 分析結果からの知見

## 第5章 政策提言

- 第1節 国庫支出金による充実した保護を
- 第2節 自立助長のための政策

### おわりに

### 参考文献・データ出典

# はじめに

---

本稿の先行研究として、檜・福重（2004）牛沢・鈴木（2004）周・鈴木（2007）がある。

まず檜・福重（2004）生活保護率上昇の要因分析では都道府県別データを用いたパネルデータによって生活保護率上昇の規定要因を見たものである。分析結果としては、一人当たりの歳出が高い地域では被生活保護率が増加しており、一人当たり県民所得や有効求人倍率の高い地域では被生活保護率が減少している。被生活保護率の決定要因および被生活保護率と地方の政策との関係を分析した 1985 年までは経済的要因により、1985 年から 1995 年は社会的要因が被生活保護率を決定しているという結果が得られた。

近年では都市部での被生活保護率が高くなってきており、生活保護対象者が都市部へ流入している可能性も含めて、その要因分析は今後の生活保護に関する問題を考察する上で必要不可欠だと結論付けられている。

牛沢・鈴木（2004）では、都道府県のクロスセクションデータによって生活保護の規定要因を見ている。生活保護が必要となる原因である生活困窮に直接的な関わりを持つと考えられる 5 つの要因（高齢化率、失業率、離婚率、所得、預貯金残高）からなるモデルをモデル 1 とし、生活困窮だけでは説明できない 4 つの格差要因（文化、社会的つながりを表す指標、持ち家率、3 世代同居率）からなるモデルをモデル 2、そして最後に公共投資関連変数として、3 つの変数（公的資本形成、建設業従事者数、建設業生産額比率）を検討し、その結果、ここでは建設業生産額比率が選択された。これをモデル 3 とする。以上の 3 つのモデルを重回帰分析で検討した結果、失業率、離婚率、高齢化率が生活保護率に大きな要因があることが分かった。また、モデル 3 から経済活動の波及過程において各県の産業構造の影響があると考えられる。早急の景気対策が必要であり、母子家庭や高齢者でも働ける環境の整備が必要不可欠だと結論付けられている。

周・鈴木（2007）で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かどうかを検証すると同時に都道府県パネルデータを用いて分析している。恒常的要因の構成要因についても探っている。その結果、得られた結論は以下の通りである。近年の生活保護率の上昇は主に恒常的要因ものによるものである。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。60 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下げている要因であることなどが明らかになった。

我々の知る限りにおいて、生活保護についての実証分析はこれ以外にはほとんど無く、実証分析を元に議論される必要性を感じている。以上のことを踏まえ我々は生活保護について述べていきたい。

生活保護とは、生活に困窮するすべての国民に対し、国が必要な保護を行うことによって最低限度の生活を保障するとともに、自立を促進する制度であり、1950年に制定施行された。生活保護は、生活扶助・住宅扶助・教育扶助・介護扶助・医療扶助・出産扶助・生業扶助・葬祭扶助で構成されている制度である。

ところで、政府の方針として「骨太方針 2006」で生活保護基準の引き下げが進められている。これは「社会保障制度全般にわたり不断の見直しを行い、セーフティーネットとして求められる水準に配慮しつつ、給付の伸びを抑制」というものである。ナショナルミニマムは国家が国民に対して保障している最低限の水準であるにも関わらず、引き下げを強化することは貧困層への「締めつけ」を進行しかねない。

1985年以降、生活保護率は上昇してきているものの、生活保護受給条件を満たしている世帯の実際に生活保護を受けている割合である捕捉率が非常に低いと言われている。中川(2002)によると、近年では捕捉率が10%~40%であることが示されている。ワーキングプアの人々は稼働能力があるために生活保護を受給できていないということも捕捉率に影響していると考えられる。

生活保護法は困窮原因を問わず資産調査等を条件としてすべての国民に保障された権利である。そうであるにも関わらず「水際作戦」といわれる申請拒否なども問題化してきている。保護請求権や行政法第7条からも、「申請が到達したときには遅延なく当該申請の審査を開始しなければなら」と定められており、申請拒否は認められていない。しかし、行政側も歳出削減や生活保護の窓口ともなる公務員の定員削減の改革も求められており、不正受給をなくし増加する受給者を食い止めようとしている。

本来は、生活保護がなくても、国民すべてが幸せに暮らせる社会が理想である。しかし、誰しも病気になったり、高齢になったり、ときには失職する可能性があり、その現実を避けることができないのである。生活保護が、理想の社会に少しでも近づけるための「手助け」となり、セーフティーネットとして機能していくことが求められている。

ところが、そのセーフティーネットとしての生活保護の機能が現在、正常に働いているのか疑問をもたざるを得ない。本稿では、政府の生活保護制度見直しの観点が妥当なものなのか、検証するとともに生活保護制度がどのように改善されるのが望ましいのか考察したいと思う。特に従来、生活保護制度の見直しの際には、制度論を中心に議論されてきたように思うのだが、我々はデータに基づき、その上昇率の要因、及び、生活保護率の規定要因に関する実証分析を行い、その実証分析の結果から政策提言に結び付けたいと考えている。

本稿は、以下のように構成される。第1章は、生活保護の現状と問題意識について述べる。第2章では、生活保護率上昇の規定要因に関する実証分析を、時系列データを用いて行う。第3章では、同じく、生活保護率上昇の規定要因に関する実証分析を都道府県別のクロスセクションデータによって行う。第4章において本稿の結論及びそこから考察される政策提言を行いたい。

# 第1章 生活保護の現状と問題

1995年以降現在にいたるまで、生活保護率は高い水準で推移している。(図1)そして、生活保護費の総額も2006年度の生活保護費(予算ベース)は2兆6888億円<sup>2</sup>であり、毎年伸びている。景気は回復しているという反面、生活保護費の総額は伸びを示していることが見てとれる。

また、2004年の生活保護受給者の内訳を見ると、8割が、高齢者、障害者、傷病者などであり、世帯に就労者が存在しない、いわゆる非稼働世帯を中心としていることである。(図2)世帯に就労者がいる稼働世帯の割合は年々減少しており、生活保護が非稼働世帯に限定されていく傾向が見られる。(図3)

特に、財政赤字が顕著となってきた昨今、北九州の出来事が示すように、自立の可能性が少しでも見られたら、辞退届けを書かせ、生活保護をストップされるケース<sup>3</sup>や、申請書を提出しようと社会福祉事務所へ相談に訪れても、言葉巧みに「相談扱い」にするなどのケースが報告されている<sup>4</sup>。社会福祉事務所の民生委員は、資産調査など審査の結果、申請を取り下げることができても、その場で申請の受理を拒否したり、ましてや働ける体になったからといって生活保護の辞退を強要させたりする力などないのである。このように、生活保護を基に自立しようとしている人の芽を摘み取り、最低限度の生活保障もすることのできない日本の生活保護が本当に最後の受け皿といえるのであろうか。

そして、労働市場の環境が急変するなかで、就労していた人が失職した場合、再チャレンジのきっかけとなるべく、生活保護がうまく機能しているのだろうか。生活保護率は、1968年以降、1984年までにかけて緩やかに下降、その後、1995年までは大きく下降するとともに、その後、上昇に転じていることがわかる。(図1)このような変動は労働市場の動向と関連したものなのだろうか。我々は、生活保護上昇率が労働市場動向と関連していたものか検証しなければならないと考える。

特に、生活保護と最低賃金の関係が最近議論されている。我々は、厚生労働省のデータにもとづき、最低賃金で就労した場合の月収(最低賃金×8時間×22日一税、社会保険料)と生活保護月額(都道府県の県庁所在地を基準に生活扶助、住宅扶助等を計算したもの)をプロットした。そうすると、47都道府県とも、最低賃金で一ヶ月就労したときの月収が生活保護月額を下回るという結果を得た。つまり、非稼働世帯が、就労するインセンティブはなく、固定化してしまう可能性が示唆されていないだろうか。今、わが国では、就労している場合は困窮していても生活保護が受給できず、貧困に陥る一方で、生活保護受給世帯は、なかなか就労意欲が湧かないということになっている。生活保護制度が労働市場の変化とともに柔軟に対応できるシステムにはなっていない可能性がある。

また、最近、生活保護の財源を地方自治体の自主財源に任せ、国庫負担金を減らそうとする動きがあり、議論されている。生活保護の主たる財源が国庫負担金であると、地方自治体としては生活保護認定者の増減が、財源にあまり関係してこないこととなる。そうなれば、

<sup>2</sup> 毎日新聞社 7月11日より

<sup>3</sup> 北九州市で生活保護の「辞退届」を提出し保護が打ち切られた男性が餓死状態で発見された問題

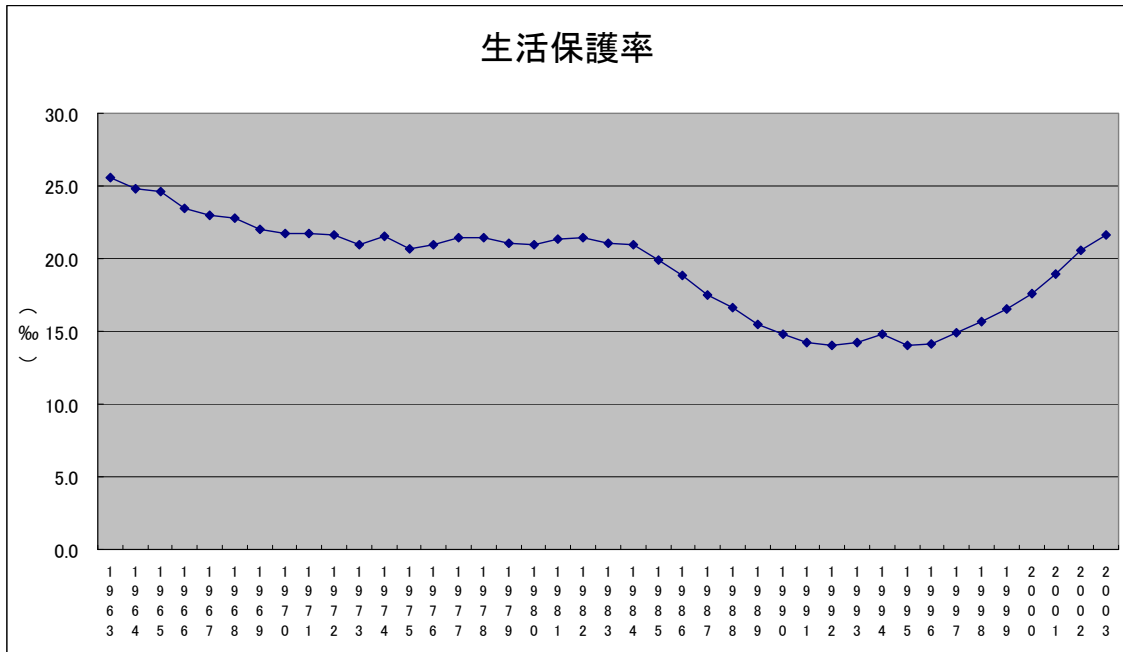
<sup>4</sup> 小林迪夫『改定生活扶助論』 建帛社 参照

民生委員のモチベーションが上がらず、不適切かついい加減な審査が行われる可能性がある。<sup>5</sup>

しかし、一方で生活保護の財源が地方の自主財源に任せられると、地域間格差により、生活保護受給額に大きな差が出る可能性がある。そうなれば、財政の苦しい地域では普及額が極端に少なくなったり、捕捉率<sup>6</sup>が極端に低くなったりする可能性がある。また受給額の大きい地域へ人々の移動と流入が考えられ、その地域の生活保護行政が破綻してしまうことも危惧される。そこで、生活保護が主に何によって決定されているのかということ进行分析することが非常に重要な課題になる。生活保護が、各自治体で本来の趣旨のごとく機能しており、地方自治体のモラルハザードを引き起こしていないということが明確にされる必要があるだろう。

2005 年の生活保護率を都道府県別に見ると、北海道、東京、大阪、京都、福岡で突出していることがわかる。(図 4) 構造改革が進展する中で、地方の格差が広がっていることが指摘されているが、生活保護率も都道府県別にみた場合、一様ではない。地方自治体の中には、生活保護率上昇の要因を都道府県別にみた場合、高齢化や離婚率、失業率との相関関係が強く、地方自治体のそのようなモラルハザードとの関連性はないものと反論している。

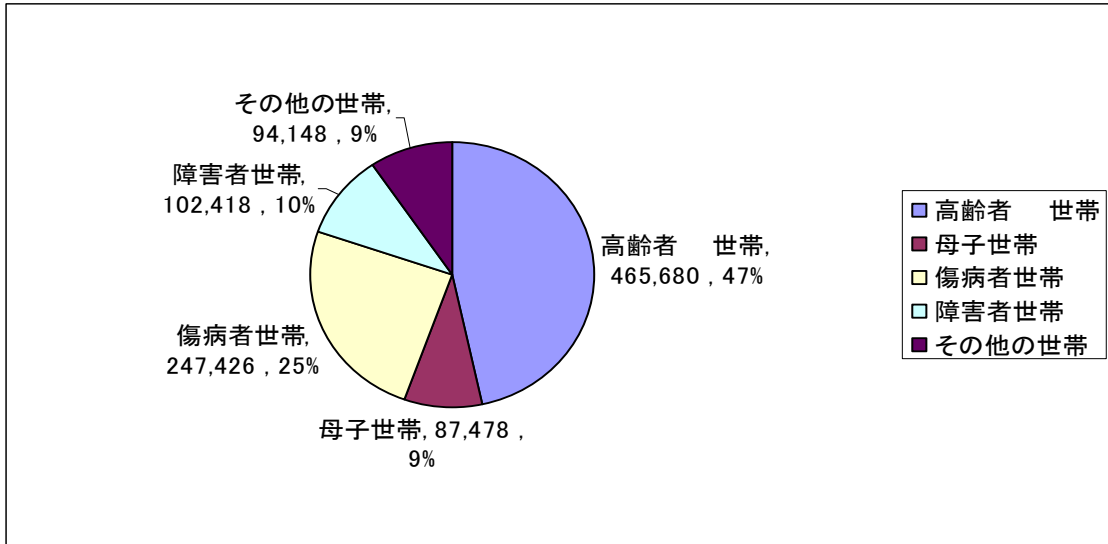
図 1 生活保護率の年次推移



※生活保護率とは人口 1000 人あたりの被生活保護者の割合  
資料出所：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』参照

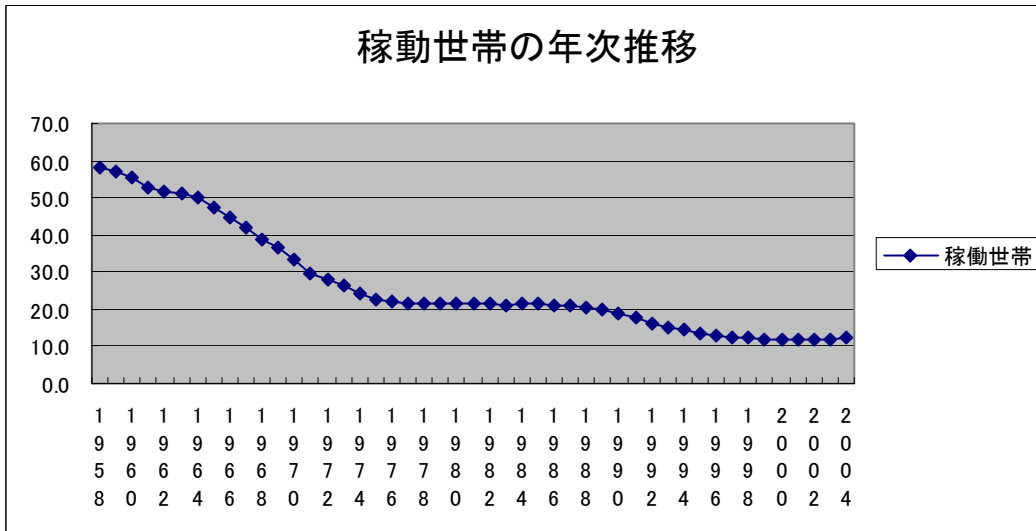
<sup>5</sup> 稲葉 (2005) 14~18 ページ参照。  
<sup>6</sup> 捕捉率 = 低所得者数 / 生活保護

図2 生活保護世帯の内訳



資料出所：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』

図3 稼働世帯の年次推移



資料出所：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』



図4 生活保護額と最低賃金との関係

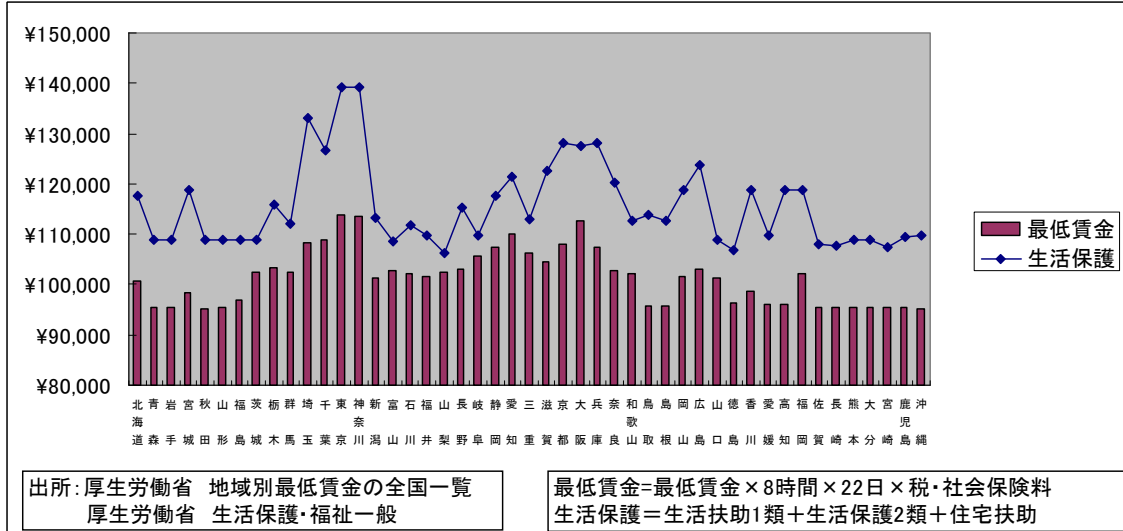
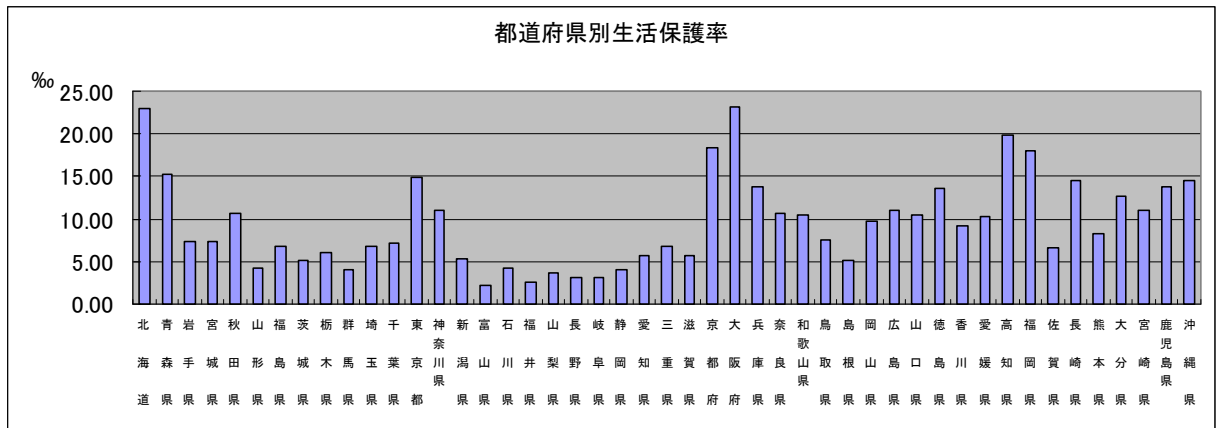


図5 都道府県別にみた生活保護率



※総務省統計局『統計で見る都道府県・市区町村』

本稿ではまず、わが国の生活保護率の上昇が今まで一体どのような要因によって決定されてきたのか、特に失業の増加など労働市場要因が生活保護率上昇に関連しているか時系列データを分析することによって検討する。失業者の増加が生活保護率を上昇する要因であったならば、生活保護がセーフティーネットとして機能している可能性を示唆すると考えられるだろう。

次に、構造改革が進展するなか、現在生活保護率はどういった要因と関連性が高いのかを都道府県別のクロスセクションデータを分析することによって考察する。これによって、社会経済的要因と生活保護との関連性が見出せるのか、またそうであれば、どのような要因であるか分析する。

これら分析を通して、生活保護制度が今後どうあるべきかまた、どのようにすれば有効活用されるかを検討していきたいと考える。

## 第2章 生活保護率上昇の規定要因 — 一時系列データを用いて

### 第1節 分析の枠組みと方法

まず、1968年から2003年までの時系列データを用いて、生活保護率の上昇がどのような要因で決定されているのか、分析する。生活保護率のグラフは図3に示されているように、1968年から1984年までは緩やかに下降している。1985年から1995年にかけて急激に下降するとともに、1995年ごろを底に、今度は急激に増加する傾向にある。約15年間の間に、生活保護率の変化には二局面、すなわち、安定している時期と急変動する時期に分けられることがわかる。ここで、この二期間で生活保護率の構造的な変化があるかどうか、チャウテスト (CHOW TEST) を行った。その結果、F値が3.652となり、5%水準で有意であることがわかった。つまり、この1984年前後で生活保護率推移に関して、なんらかの構造的な変化があったということである。そこで、データの制約が厳しくなるものの、この二期、すなわち1968年から1984年まで、1985年から2003年までに分けて回帰分析をすることにする。

ここで、我々は、生活保護率の変化要因として、完全失業率、一人当たりの実質国民所得、生活保護給付割合の3つを考える。完全失業率は、労働市場の要因、一人当たり実質国民所得は、所得要因として考える。<sup>7</sup> さらに生活保護給付割合とは、標準世帯における消費支出に占める標準世帯の生活扶助額のことであるが、これを制度要因として考える。すなわち、生活保護給付割合が増加する場合は、生活保護行政が緩和的に展開している場合であり、逆に減少する場合は、縮小している場合だということの意味する。

また、分析の際には、1974年におけるオイルショック以降の産業構造の変化、また2001年以降における小泉内閣の構造改革の進展も考慮する。

モデルは以下のように定式化される。

$$Y_i = \alpha + \beta_{1i} X_{1i} + \beta_{2i} X_{2i} + \beta_{3i} X_{3i} + \beta_{4i} X_{4i} + u_i \quad (i=1968-1984) \quad (j=1985-2003)$$

$$Y_j = \alpha + \beta_{1j} X_{1j} + \beta_{2j} X_{2j} + \beta_{3j} X_{3j} + \beta_{5j} X_{5j} + u_j$$

ここで目的変数  $Y_i$ 、 $Y_j$  は生活保護率を示している。生活保護率とは、千人あたりの生活保護受給者の割合を言う。 $X_{1i}$ 、 $X_{1j}$  は、完全失業率 (%)、 $X_{2i}$ 、 $X_{2j}$  は一人当たりの実質国民所得、 $X_{3i}$ 、 $X_{3j}$  は生活保護給付割合とする。 $X_{4i}$  オイルショックダミー、 $X_{5j}$  は構造改革ダミーと

<sup>7</sup> 一人あたり名目国民所得を消費者物価指数で除したものである。

する。 $\alpha$ は定数項、 $\beta_{1i}$ 、 $\beta_{2i}$ 、 $\beta_{3i}$ 、 $\beta_{4i}$ 、 $\beta_{1j}$ 、 $\beta_{2j}$ 、 $\beta_{3j}$ 、 $\beta_{5j}$ は、それぞれ回帰係数を示している。

ここで、完全失業率の上昇は、生活保護率に対して上昇する要因であると考えられ、(労働市場の要因)の係数 $\beta_{1i}$ 、 $\beta_{1j}$ はプラスになる。また、一人当たりの実質国民所得が上昇すれば、生活保護率に対して減少する要因であると考えられ、(所得要因)の係数 $\beta$ 、 $\beta$ はマイナスとなる。そして、生活保護給付割合の増加は、生活保護率に対して上昇する要因であると考えられ(制度要因)の係数 $\beta_{3i}$ 、 $\beta_{3j}$ はプラスになると思われる。オイルショックダミーに関してはオイルショック以降の産業構造の変化が生活保護率の上昇を引き起している場合にはプラスとなるため、係数 $\beta_{4i}$ はプラスとなる。また、2001年以降の構造改革が生活保護率の上昇を引き起こしている場合には、係数 $\beta_{5j}$ はプラスとなる。

## 第2節 データ

用いたデータの詳細は、表1のとおりである。

表1 基本統計量

	平均	標準偏差	データ出所
生活保護給付割合	0.49	0.007	※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』・総務省『家計調査』
生活保護給付水準1968-84年	0.4942	0.013	
生活保護給付水準1985-2003年	0.4863	0.008	
一人あたり実質国民所得	31.079	1.187	一人あたり実質国民所得=(一人あたり名目国民所得÷消費者物価指数)で算出。
一人あたり実質国民所得1968-84年	24.289	0.737	※内閣府『19年度経済財政報告書』
一人あたり実質国民所得1985-2003年	37.153	0.647	
完全失業率	2.6333	0.198	※総務省『労働力調査(長期)』
完全失業率1984年	1.8117	0.13	
完全失業率1985年	3.368	0.261	
オイルショックダミー	0.861	0.058	
構造改革ダミー	0.083	0.046	

## 第3節 分析結果

1968年から1984年までのデータ分析からは、生活保護給付割合の係数がプラスで、有意水準5%で有意となっており、また一人当たり実質国民所得の係数がマイナスで、有意水準1%で有意となっている。完全失業率、オイルショックダミーに関しては有意ではない。すなわち、この期の生活保護率の低下は、生活保護行政の縮小によるもの、また人々の実質所得水準の上昇によるものであることがわかる。

1985年から2003年までのデータ分析からは、生活保護給付割合、完全失業率の係数は有意ではないことが示された。一方で、一人当たり実質国民所得マイナスで有意、構造改革ダミーはプラスで有意となっている。(ともに有意水準1%) すなわち、この期の急激な生活保護率の変化は実質所得水準の変化であること、また、構造改革による格差拡大によるものである可能性が示されている。

どちらの期においても完全失業率は、有意でないことは興味深い。周・鈴木(2007)の論文によると、生活保護率上昇の要因について時系列データを用いて、一時的要因か恒常的要因であるかを分析しているが、恒常的要因が生活保護率上昇に関連しているとしている。ここでの分析結果からも完全失業率が有意でないことから、一時的な雇用環境の悪化、改善が生活保護率上昇、低下には、関連していない可能性も指摘できるのではないだろうか。むしろ生活保護率の変化は人々の実質所得要因との関連が強く、実質所得低下による貧困の増大などが生活保護率の上昇に関連していると考えられる。たとえ失職したとしても、当面は失業給付がもらえる。また、求職活動をしている場合には自立可能な人と判断され、生活保護を申請しても受給することが難しいのかもしれない。そこで、失業者の再チャレンジのために生活保護が利用されてきたとは言えない可能性がある。

また、ここ1985年以降のデータからは制度要因は関連していないようである。特に1995年以降の上昇には、構造改革推進による格差問題などに関連している可能性が指摘できるのではないかとと思われる。

表2

1968～1984年まで							
	標準化係数	有意確率	t	標本数	調整済みR2乗	DW	
(定数)		0.000	***	9.602	17	0.773	1.456
生活保護給付	1.369	0.046	**	2.229			
一人あたり実質国民所得	-1.554	0.003	***	-3.696			
オイルショックダミー	-0.339	0.163		-1.488			
完全失業率	-0.260	0.591		-0.551			
1985年～2003年まで							
	標準化係数	有意確率	t	標本数	調整済みR2乗	DW	
(定数)		0.000	***	10.483	19	0.941	1.819
一人あたり実質国民所得	-0.945	0.000	***	-13.474			
生活保護給付水準	0.031	0.747		0.329			
完全失業率	0.119	0.313		1.047			
構造改革ダミー	0.422	0.000	***	5.006			

# 第3章 生活保護率上昇の規定要因 —都道府県別クロスセクションデ ータを用いて

## 第1節 分析の枠組みと方法

ここでは、時系列分析の結果を踏まえ、特に構造改革が進んでおり、地域格差も広がる中で、昨今、こういった要因が生活保護率を上昇させる要因となっているかを 2005 年の都道府県別クロスセクションデータを用いて分析する。

クロスセクション分析での過去の研究である牛沢・鈴木 (2004) では、主に離婚率、高齢化率、失業率、所得、建設業生産額比率が主に生活保護率上昇の原因とされている。本分析では、特に時系列分析において、2001 年以降の構造改革要因が生活保護率を上昇している要因の可能性が高いという理由から構造改革以降、増加してきたと思われるニート比率、若年労働者の失業率、中高年のリストラの影響を確認するべく、それらの変数を中心に説明変数として組み込む。

説明変数としては、過去の分析に使用された、離婚率・高齢化率に加え、失業率は、若年、中高年などに分けて影響をより詳しくみるために階層ごとのものを用いる。すなわち、完全失業率 15 歳～24 歳・完全失業率 25 歳～34 歳・完全失業率 35 歳～44 歳・完全失業率 45 歳～54 歳・完全失業率 55 歳～64 歳・完全失業率 65 歳以上である。また、2005 年ごろまで増加傾向にあった若年無業者（ニート）比率も加える。さらに一人当たりの県民所得、最低賃金（名目）、財政力指数、持ち家比率も用いる。これらをステップワイズ法によって、モデル選択を行い、分析することにする。ステップワイズ法を使用する理由として、構造改革以降、何が生活保護率を上昇させる要因か、不確定なこともあり、モデルを特定化するよりもむしろ、探索的にモデルを選定した方がよいと判断したためである。

## 第2節 データ

離婚率・持ち家比率・15-34 歳の若年無業者（ニート）比率・調整所得・失業率 15 歳～24 歳・失業率 25 歳～34 歳・失業率 35 歳～44 歳・失業率 45 歳～54 歳・失業率 55 歳～64 歳・失業率 65 歳以上・高齢化率・最低賃金・財政力指数である。ただし、完全失業率・財政力指数のデータについては 2005 年のデータが存在しなかったため、2002 年のデータを使用した。

調整所得とは、一人あたり県民所得を地域物価指数で調整したものである。

表 3

記述統計量	データ出所			
	平均値	標準偏差	標本	
生活保護率	9.550638	5.303388	47	※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』2005
離婚率	2.05	0.239347	47	※総務省統計 局『社会生活 統計指標』
持ち家比率	66.82766	7.301569	47	※総務省統計 率『住宅・土 地統計調査』
若年無業者(ニート)比率	1.293191	0.228293	47	※総務省統計 局『国勢調 査』2005
調整所得	29.28316	4.0985	47	※総務省統計 局『消費者物 価指数』・内 閣府『SNA』
失業率15-24歳	9.846809	3.263557	47	※総務省統計 局『就業構造 基本調査 2002』
失業率25-34歳	6.023404	1.779743	47	
失業率35-44歳	3.897872	1.137023	47	
失業率45-54歳	3.902128	1.426075	47	
失業率55-64歳	5.33617	1.209999	47	
失業率65歳以上	1.629787	0.754959	47	
高齢化率	21.79362	2.81088	47	総務省統計局 『人口推計』 2005
最低賃金	642.7447	31.11023	47	※厚生労働省 『賃金・労働 時間対策』
2004財政力指数	0.411234	0.181455	47	

### 第3節 分析結果

ステップワイズ法によって6つのモデルが選定された。(表4)

モデル6からわかるように、高齢者割合が高い地域、45-54歳の完全失業率の高い地域、若年無業者(ニート)の高い地域に生活保護率が高くなっていることがわかる。また持ち家比率が高い場合には、生活保護率は低くなる。モデル1~4からは、離婚率の高い地域においても生活保護率は高まる傾向にあるようである。ただし、モデル5からわかるように、離婚率は若年無業者を説明変数に加え、コントロールされれば、有意でなくなることがわかる。離婚は若年に多いことから、若年無業者(ニート)に離婚をきっかけとした女性の無業者が多く含まれていることが影響している可能性がある。

2005年のクロスセクション分析では、45-54歳の失業率が有意である。すなわち、いわゆる中高年のリストラの多いと考えられる地域において生活保護率が高くなっているのではないかということである。また、昨今増加しつつある若年無業者の比率が高いところで、生活保護率が高まっているということも興味深い結果である。ただし、若年失業率は有意ではない。45-54歳以外の他の年齢層における失業率も有意ではない。45-54歳代は、教育費にも最もお金がかかる世代であり、また、年齢的に再就職が困難であると考えられる。そのことによって、生活保護受給に頼らざるをえないということでも有意に現れているものと考えられる。他の年齢層については、失業と生活保護の関連性はなく、この年齢層では逆に、同じような状況にあっても申請できない、または審査に落とされている可能性も推測される。

ところで、モデル6は、調整済みR<sup>2</sup>も高く8割に近くなっている。このような昨今問題視されている社会経済問題が顕著に現れている地域で生活保護率が高まっていることは、生活保護が国の問題であり、決して地方だけで解決されるものではないことを意味しているのではだろうか。生活保護は国庫負担金による確実な財源により、すべての人に対して、最低限の生活を保障すべきであるということが強調される。

表4

係数(a)

モデル		標準化係数 ベータ	優位水準	t値
1 (定数)			***	-4.847
	離婚率	0.717	***	6.903
2 (定数)			***	-3.695
	離婚率	0.440	***	3.695
	失45-54	0.437	***	3.670
3 (定数)			***	-5.144
	離婚率	0.491	***	4.514
	失45-54	0.514	***	4.664
	高齢化率	0.297	***	3.275
4 (定数)				-0.732
	離婚率	0.265	**	2.365
	失45-54	0.470	***	4.845
	高齢化率	0.453	***	5.085
	持ち家	-0.443	***	-3.807
5 (定数)				0.084
	離婚率	0.108		0.886
	失45-54	0.434	***	4.705
	高齢化率	0.358	***	3.915
	持ち家	-0.497	***	-4.466
	若年無業者(ニート)比率	0.234	**	2.564
6 (定数)				1.390
	失45-54	0.457	***	5.190
	高齢化率	0.350	***	3.857
	持ち家	-0.551	***	-5.923
	若年無業者(ニート)比率	0.275	***	3.491
a	従属変数: 生活保護被保護実人員			(ステップワイズ法)

上記のグラフが分析結果である。ステップワイズ法(F値が5%水準以上のものを挿入、10%を超えるものは削除される設定)を用いた結果6つのモデルが選定された。記述統計量で挙げた最低賃金・2004年財政力指数はモデルから外された。離婚率についてモデル5までは入っているがモデル6には除外された。



## 第4章 分析結果からの知見

生活保護率上昇の要因に関して、時系列データの結果からは、特に、実質所得水準の低下が生活保護率を上昇させる要因であることがわかった。また、1985年～2003年の分析からは、2001年以降の構造改革が生活保護率上昇に関連している可能性が示された。重要なことは、労働市場要因である完全失業率の上昇が生活保護率上昇に全く関連性していない可能性が示されたことである。

生活保護は、現在非稼働世帯（世帯主が全く働いていない世帯）を中心に給付されている。また、国立社会保障人口問題研究所による生活保護の公的統計によると生活保護受給期間が3年以上の長期受給者が受給者の5割程度を占めている。労働市場要因が関連していないならば、一時的な雇用悪化によって、失職した人、あるいは、非正社員として働き、貧困に陥っていると考えられるいわゆるワーキングプアが生活保護というセーフティーネットによって再チャレンジできていない可能性が高いということである。

OECD(2005)の調査では、日本の相対的貧困率は15.3%でOECD加盟国中第5位であった。岩田(2007)によれば、駒村氏はわが国の場合、現在求職中の世帯、非正社員で単身女性、シングルマザー世帯に貧困者が多いからとしているとのことである。

わが国においては、正社員と非正社員間の均等待遇が保障されておらず、賃金格差が大きい。そのため、非正社員として生計を立てる場合、貧困に陥りやすい。また、求職活動をしており、自立可能だと思われる場合には、生活保護を辞退せざるをえず、貧困に陥っているものと思われる。さらにわが国では、最低賃金が欧米と比べ低い水準であり、なおかつ、第1章でみたとおり、47都道府県において、最低賃金で一ヶ月働いたときの手取りが生活保護額を下回っている。

働いたとしても生活保護額に達さないために、現在生活保護を受けている人が就労意欲を持つことができない。生活保護を受けている人は自立する意欲がなく、生活保護を受け続けていかざるをえないこと、一方で、就労している人は生活保護を受けられず、貧困状態に陥り、その状況から脱することができないことが大きな問題であると考えられる。

都道府県別クロスセクションデータを用いて分析した結果、高齢化率、離婚率、失業率(45-54歳)が高い地域、若年無業者率の高い地域に生活保護率が高く、持ち家比率の高い地域に低くなっている。生活保護率は、これらの社会経済的要因で8割が説明されることが示された。先行研究においても、失業率、離婚率、高齢化率が生活保護率と強い相関があることが示されているが、特に我々の分析では、2005年のデータを用い、45-54歳の失業率、若年無業者率が失業率と相関があることが示された点で興味深い。すなわち、構造改革が進展する中で、昨今顕著になってきた中高年のリストラ、若年無業者の増加などが生活保護率と関連しているということは、生活保護率上昇が極めて、国家的課題と関連しているのではないかということである。ここで、国庫支出金による援助が重要になってくるのではないかと。生活保護費削減に関しては、むしろ、生活保護と関連している社会経済的要因に関して、施策を講じるべきだということが明らかとなった。

## 第5章 政策提言

### 第1節 国庫支出金による充実した保護を

現行の生活保護では、国庫支出金による負担 3/4、保護の実施自治体<sup>8</sup>に 1/4 という内訳で成り立っている<sup>9</sup>。憲法 25 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。国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」としている<sup>10</sup>。つまり、国はすべての国民に対し、健康で文化的な最低限度の生活を保障しなければならない義務がある、ということである。それを踏まえ、国庫負担と地方負担の比を見れば、憲法 25 条に基づき、国が高負担をしているが、地方にも「健康で文化的な最低限度の生活」の保障に努める責任はある。そうした考えから、地方にも 25%の負担が課されているのである<sup>11</sup>。

そんな中、国庫支出金負担を 2/3 または 1/2 に抑えて、保護の実施自治体負担を 1/3、1/2 に増やそうという議論がなされている。これは、「地方に出来ることは地方に」という三位一体改革の一環として提唱されたものである。また、この改正案の中には、都道府県別で生活扶助基準の決定や、保護の実施自治体別で住宅扶助基準の決定などをさせるという案が含まれている。果たして、これが生活保護を有効活用していくための政策といえるのであろうか。

そこで、我々は生活保護費を全額、国庫支出金でまかなうことを提案する。この確実な財源を使うことによりすべての人に対して最低限の生活保障をすべきである。

上でのクロスセクションデータ分析の結果、中高年のリストラや、若年無業者の増加などが生活保護率と関連しているということが判明した。このことは、生活保護率上昇が極めて、国家的課題と関連していることを証明している。そうであるならば、国の責任として国庫支出金による援助が最重要になってくるのではないか。また、憲法 25 条でも国民の健康で文化的な最低限度の生活は国が保障しなくてはならない義務として定めている。

現在、保護の実施自治体負担を引き上げ、都道府県別で生活扶助基準の決定や、保護の実施自治体別で住宅扶助基準の決定を任せる議論がなされているということには少し触れた。もしそうなれば、導入部分でも述べたように、地域間格差により生活保護受給額に大きな差が出る可能性がある。財政の苦しい地域では給付額が極端に少なくなったり、捕捉率が極端に低くなったりする可能性が考えられる。また受給額の大きい地域へ人々の移動と流入が考えられ、その地域の生活保護行政が破綻してしまうことも危惧される。

そこで、100%国庫支出金にすることにより、北九州のように、生活保護費を何としてでも抑えようとしているような財源の厳しい自治体は、無理な生活保護費削減に着手する必要

<sup>8</sup> 市部は市、郡部は都道府県

<sup>9</sup> 厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/11/s1104-3d.html>

<sup>10</sup> 日本国憲法 25 条

<sup>11</sup> 10 月 29 日 神戸女子大学 松崎喜良准教授との対談より

がなくなる。財源を心配しなくてすむ地方は、より適切な審査、充実した相談体制強化などに尽力することができるであろう。さらに、日本の低すぎる生活保護の捕捉率<sup>12</sup>の原因として、低所得者の生活保護制度に対する認知不足という点が上げられるという<sup>13</sup>。こういった、保護を受けることができるのにも関わらず、受けられていない生活困窮者を救うために、申請を待つというだけの受身的な体制を見直し、行政側から困窮者を探し出し、出来れば短期間の保護で救いの手を差し伸べ自立させる、といったような積極的対策を講じなければならない。そのためにも、保護費を全額国庫支出金で賄い、財政面では国が、実施面では地方がというような、役割分担をすることが必要不可欠であると考ええる。

## 第2節 自立助長のための政策

上記で述べた体制をとることで、地方は社会保障の最後の砦として、今以上に生活困窮者をなくすための政策に尽力しなければならない。それは、生活困窮者を見つけ出し、金銭的な保護を行うということも当然大切である。しかし、生活保護制度の大本は自立の助長であり、金銭的な保護も、生活を保護することで、自立を支援するという位置づけである。

しかし、現在、第1章でも述べたように、生活保護受給の8割が、高齢者、障害者、傷病者などであり、非稼働世帯（世帯に就労者が存在しない）であり、自立の助長のために生活保護が活用されているとは言い難い。生活保護の財源の問題を解決するためにも、生活保護制度が今以上に雇用政策と連携する必要があると考えられる。

特に生活保護受給者に対する就労支援、特に若年者に対する就労支援をする必要があることをここで主張したい。なぜならば、一つに若年の場合、「貧困の悪循環」という言葉があるように貧困に陥れば抜け出すのはかなり困難であり、後世の代にも引き継がれる可能性が高いからである。またもう一つの理由として、若者の場合、その貧困の悪循環を早い時期に断ち切ることが重要である。そして、短期の支援で自立できるようにすることで、財政面でも長期で生活保護費を与えるより格段に少なくすむ。その上、自立が実現すれば、生産行動を行なうようになるということを示し、長期的に見ても財政に優しい政策になりうるからである。

そこで我々は、短期扶助または貸付による短期的生活保護と徹底した就労支援とのコンビネーションにより自立の助長を促す政策を提言する。本来、この短期的扶助は失業保険が担うべき役目である。失業保険に6ヶ月以上加入していた人は失業給付金をもらうことができる。しかし、フリーターなどの職業体系ではほとんどの人が失業保険に入っておらず<sup>14</sup>、このような給付の対象外である。では、フリーターが正社員になるために就職活動を行おうとしたときの資金はどうするのか。貯金があればそれで良いが、なければ生活資金を稼ぎながら就職活動をしなければならない。そうなれば満足のいく就職活動ができず貧困生活から抜け出せないという負の悪循環がここでも生まれてくる。

その問題を解消するために、短期貸付、または給付による扶助により生活費を確保させ、就職活動に集中させる制度の充実を図るべきである。地方自治体レベルでは障がい者を中心にそういった制度が施行されているが、若年無業者やフリーターに対してはまだそういった

<sup>12</sup> 欧米では少なくとも 50%以上であるといわれており、ドイツでは 70%以上、イギリスでも 80%を超えている。これに対し、日本の行政はそもそも「補足率」を含む貧困調査を行っていないため正確な数値は不明だが、わが国の「補足率」について、駒村康平東洋大学教授は 1999 年で約 20%としている。また中川（2002）によると、近年では補足率は 10%~40%であることが示されている。

<sup>13</sup> 10 月 29 日 神戸女子大学 松崎喜良准教授との対談より

<sup>14</sup> 日本共産党 <http://www.icp.or.jp/seisaku/2003/030901-kovou-4teian.html> より

制度はなされていない。そこで、若年無業者やフリーターに対しても、短期の貸付、または給付といった制度を行うことで、就職活動の充実、自立の助長を促進することが可能になる。

同時に、実施要因を任された地方自治体や社会福祉事務所とハローワークの連携による、きめ細やかな地域密着の就労支援を行うことにより、就職の機会を増やすことで、就労を促す政策が求められる。また、平成 17 年度生活保護制度改正で見直され、現在少しずつ広まってきた、ハローワークに生活保護受給者のためのコーディネーター設置<sup>15</sup>の充実(今の段階では、コーディネーター数が少ないと思われ、こちらの方に力を注ぐ必要がある)による支援を行うことで、確実に自立の道を作り上げていくべきである。そして、不確実な自立の見込みが出来たからといって保護の打ち切りを行うのではなく、確実な自立の目途が立ってから打ち切りを行うというような、責任ある支援が求められる。

---

<sup>15</sup> 17 年度生活保護改正では全国で 100 人の設置を目指すとする。  
<http://www.mhlw.go.jp/topics/2005/bukyoku/syakai/1-j3.html>

## おわりに

---

本稿では、従来生活保護の制度論で議論されてきたことに対し、時系列、クロスセクション双方のデータを用い、生活保護率上昇の規定要因を分析することによって、政策提言へとつなげた。そこからは、現在の生活保護制度が労働市場変動に対して、柔軟に対応する制度ではなく、それよりもむしろ受給者が固定化していく可能性を示唆することができた。また、生活保護が高齢化率、若年無業率、中高年失業率などの要因と関連していることから、財源は国庫支出金で賄い、しかし、同時に自立就労支援制度を充実することにより、生活保護制度が短期支援として機能することで財源削減に導くことも提言することが可能となった。

しかし、本稿に以下のような残された課題がある。

特にデータ、分析手法についてである。今後、さらに詳しい分析をするためには、都道府県のパネルデータを使用する必要があると感じている。また、当初計画していたが、実現しなかった地方自治体の生活保護関連部署の職員への聞き取り調査である。様々な文献を読んでいく中で数量的なデータ分析では見えない部分に対する調査が必要であると感じている。

このようにまだ様々な課題が存在する。しかし、この論文によって、「全ての人が幸せに暮らせる社会」という理想に生活保護制度がどうあるべきか今後の方向性を導くことができたのは幸いである。

## 参考文献・データ出展

### 《先行論文》

- 檜康子・福重元嗣 (2004) 「生活保護率上昇の要因分析」 24 ページ  
牛沢賢二・鈴木博夫 (2004) 『産能大学紀要』 「生活保護率の地域間格差に関する研究」 24 巻 2 号、66 ページ  
周燕飛・鈴木亘 (2007) 「生活保護率の上昇と労働市場、人口構造の変化要因」 21 ページ

### 《参考文献》

- 岩田正美 (2007) 『現代の貧困』 ちくま新書  
小林迪夫ほか (2007) 『改訂公的扶助論』 建帛社  
日向咲嗣 (2007) 『若者就職支援 150%活用術』 同文館出版  
竹下義樹・吉永純 (2006) 『死にたくない！いま、生活保護が生きる時』 青木書店  
生活保護法規研究会 (2006) 『生活保護関係法令通知集』 中央法規  
野村銀市ほか (2005) 『都市問題』 96 号、14-18 ページ  
中川清 (2002) 「生活保護の対象と貧困問題の変化」 『社会福祉研究』 83 号、32-42 ページ

### 《データ出典》

- 日本弁護士連盟会 <http://www.nichibenren.or.jp/>  
社会保障・人口問題研究所 HP <http://www.ipss.go.jp>  
内閣府 HP <http://www.cao.go.jp/>  
総務省 HP <http://www.soumu.go.jp/>  
総務省統計局 HP <http://www.stat.go.jp/>  
厚生労働省 HP <http://www.mhlw.go.jp/index.html>  
統計データポータルサイト <http://portal.stat.go.jp/>