

低所得者への財政支援 ～生活保護制度の見直し～

上村敏之ゼミ

鞍谷早紀、内樋優一、奥野真帆、川谷 愛、
塚田圭裕、新美貴文、蛭川勇太、松原実沙、山本佳宜

はじめに

現在、日本経済の成長が停滞していることもあり、生活を営む上で十分な所得を稼得できない世帯が増えている。生活が苦しい世帯の増加に対応するため、生活保護制度は低所得者に対する重要な政策となっている。

生活保護制度とは、生活保護法により憲法第 25 条に規定する理念（生存権）に基づき、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、その最低程度の生活を保障するとともに自立を助長すること」とされている。「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」という憲法第 25 条に基づき、保護を国民の権利として認め、健康で文化的な最低限度の生活を保障する制度である。困窮する人々の自立の助長を積極的に図ることを目的としており、この自立の助長は、最低限度の生活保障とともに、この制度を貫く大原則である。

しかしながら、この大原則が、現在の生活保護制度に貫かれているかどうかは定かではなく、逆にこの制度に生活保護世帯が依存傾向にある可能性が考えられる。また、財政面での生活保護費の急増問題、法律の後進性から現在の社会状況に柔軟に対応できていないこと、それに伴っての現場のケースワーカーの権限の低下、制度の不透明性など多岐にわたる問題点があげられる。

そこで本稿では、生活保護世帯の実態を浮き彫りにして、そこから低所得者への財政支援のあり方について考察する。また低所得者の定義は明確になっていないため、本稿では低所得者の基準を生活保護基準で見るとする。低所得者世帯の実態を把握するため、生活保護行政を担当する大阪市健康福祉局生活福祉部へのヒアリングを実施し、さらには政令指定都市の生活保護率の要因を説明するための回帰分析を行う。これらの調査と分析から見えた母子世帯の問題を改善するための考察を行う。

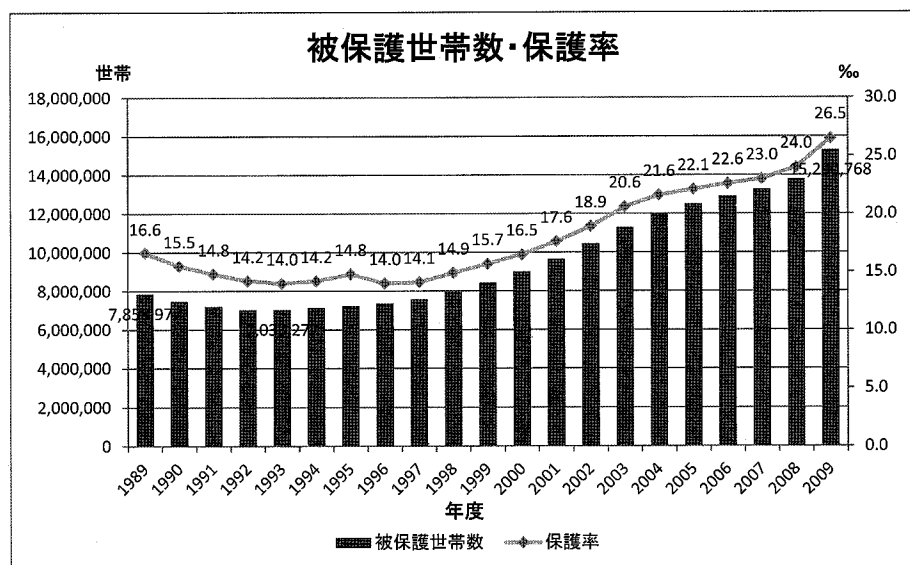
生活保護制度の大原則を、現在の生活保護制度にも貫くべく、基礎控除の見直しから生活保護受給者の就労インセンティブを向上させることで自立を助長させる可能性を探って

いく。これらの調査・分析を踏まえた上で、本稿では政策提言として問題点を改善する方法を提案していく。

第1章 生活保護制度の現状

現在、日本経済の成長が停滞していることもあり、生活を営む上で十分な所得を稼得できない世帯が増えている。その結果として、図1が示すように生活保護世帯が増加している。生活が苦しい世帯の増加に対応するため、生活保護制度は低所得者に対する重要な政策となっている。生活保護制度は低所得者支援で最も重要なセーフティーネットである。最後の安全網としてとらえられることもある。

図1 被保護世帯数・保護率



出所) 国立社会保障・人口問題研究資料より作成

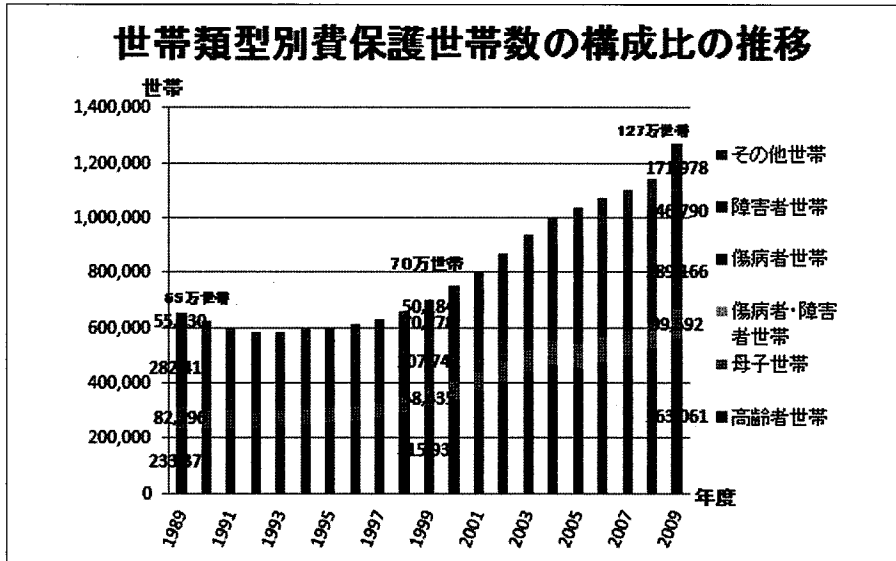
第1節 生活保護制度と生活保護世帯の現状

生活保護制度とは、「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」という憲法第25条に基づき、保護を国民の権利として認め、健康で文化的な最低限度の生活を保障する制度である。困窮する人々の自立の助長を積極的に図ることを目的としており、この助長は、最低限度の生活保障とともに、この制度を貫く大原則と言える。とはいえ、大原則が現在の生活保障制度に貫かれているかどうかは、検証の必要があると言えよう。

生活保護世帯の実態は以下の通りである。まず、図2の世帯類型別被保護世帯数の構成

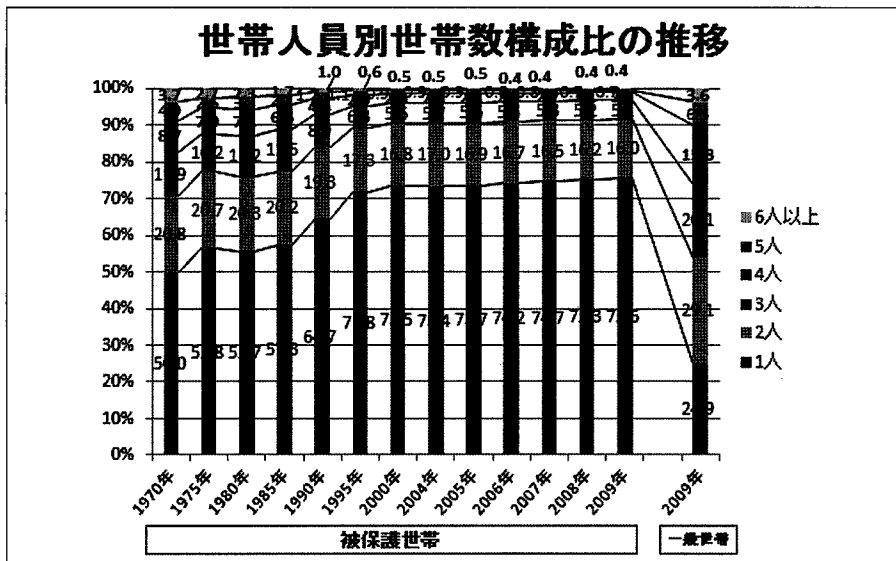
比の推移を見ると、「その他・傷病者世帯・障害者世帯・母子世帯・高齢者世帯」が項目として挙げられている。一般的に、失業が生活保護世帯の要因になっていることは、容易に想像がつく。また、図3の世帯人員別世帯数の構成比の推移によれば、単身世帯の生活

図2 世帯類型別費保護世帯数の構成比の推移



出所) 福祉行政報告例より作成

図3 世帯人員別世帯数構成比の推移

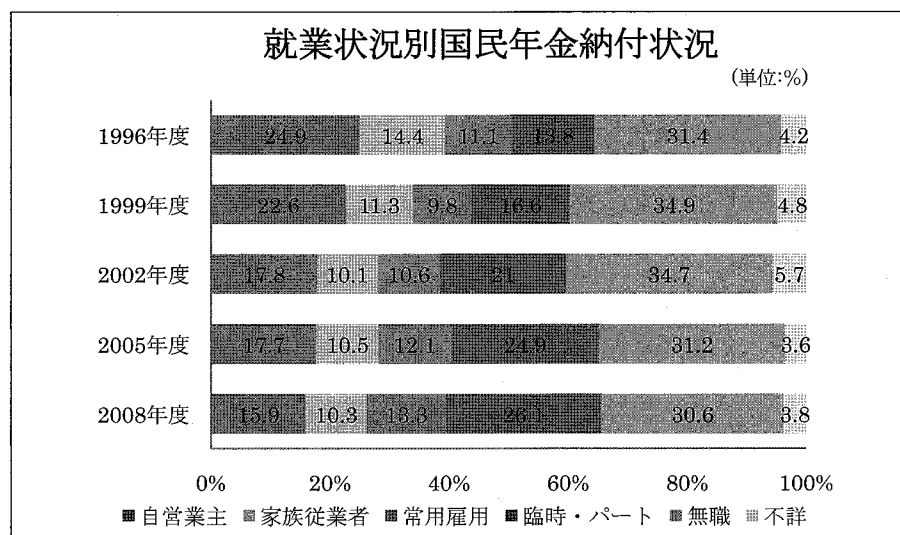


出所) 国民生活基礎調査より作成

保護率が上昇している。つまり離婚率から母子世帯の増加、高齢者の単身世帯が多いことが予測される。

高齢者の増加も、生活保護世帯の増加に寄与しているといえるだろう。特に、公的年金に加入せずに無年金となっている高齢者や、加入していたとしても低年金となってしまう高齢者は、日々の生活に困窮し、生活保護世帯となる可能性が高い。一般的に、高齢者世帯は働くことが難しい非稼働世帯であるから、自立をうながすことは難しい。そのような人々の予備軍としては、日雇い労働者が挙げられるだろう。図4からも分かるように、そのような人々の公的年金や失業保険に加入する割合は低く、働くことができなくなったときに、生活が困窮することになる。

図4 就業状況別国民年金納付状況



作成) 国民年金被保険者実態調査より作成

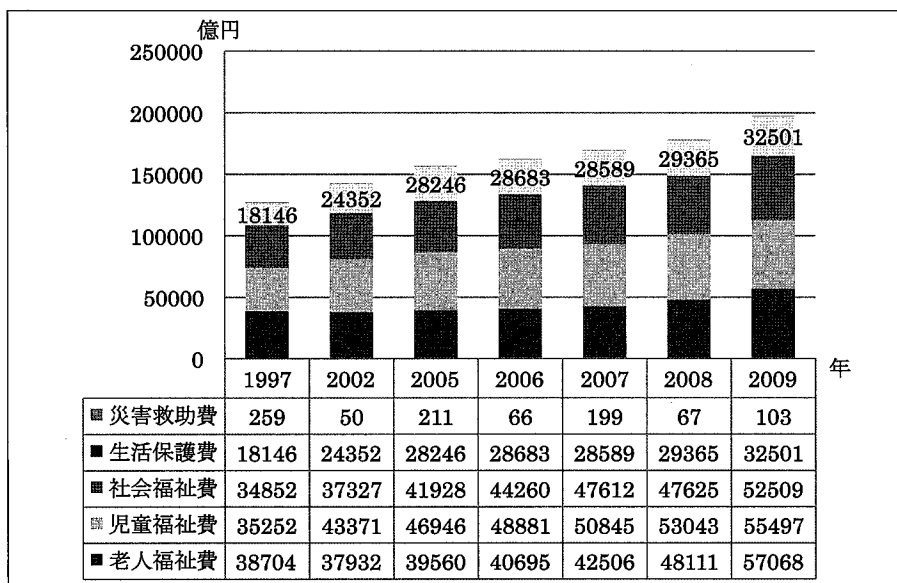
第2節 問題点

これらのことから挙げられる問題点として、まず生活保護費の急増が挙げられる。

現在、生活保護世帯の増加に連動し、生活保護費の急増が財政面での問題となっている。国の社会保障でも地方自治体の民生費においても、図5のように生活保護費は増加している。さらに、社会保障関係費もしくは民生費に占める生活保護費の占める割合も、上昇している。

次に、公的年金制度との整合性である。生活保護制度に似た所得保障政策として、公的年金制度が挙げられる。この2つの制度は、広い意味では同じ所得保障という目的をもっている。しかしながら、公的年金制度は社会保険として保険原理を基礎とする制度であり、

図5 地方自治体の民生費の推移



出所) 地方財政白書より作成

生活保護制度は国民の最低生活を保障する制度として位置付けられている。

保険原理を基礎とする現在の公的年金制度は、必ずしも最低限度の所得保障を行っているわけではなく、さらには高齢者しかカバーしないという意味で、生活に困窮する世帯の救済には限界がある。また現状として、40年間加入の満額支給の国民年金の給付額は、高齢者1人世帯の平均的な生活保護費の半分ほどしかない（下記参照）。

〈満額の国民年金と生活保護の比較〉

- ・ 国民年金支給額（40年間加入の満額支給の単身世帯の場合）

年額 788,900 円 ÷ 12 月 = 月額 65,741 円

- ・ 生活保護基準額（65歳単身の場合）

生活扶助 79,530 円 + 住宅扶助 42,000 + 医療扶助等 $a = 121,530 + a$

ただし、生活保護を受給するには、資力調査を受けることが必要であり、原則的に貯蓄をもつことが許されない。したがって、公的年金と生活保護を同列に比較することには、注意が必要である。生活保護制度と公的年金制度については、整合性をとることが重要だが、先にも述べたように、公的年金に加入せずは無年金となっている高齢者や、加入していたとしても低年金となってしまった高齢者がいることから貧困者の救済のためには生活保護制度が必要となる。

生活保護世帯を、生活保護制度のような財政支援によって救済することは重要であるが、その財源は租税などの公費であることを忘れてはいけない。しばしば、不正に生活保護を受給している世帯についての報道を見かけることがある。不正は生活保護世帯に限らず、医師などが結託することで、医療扶助を不正に受けとることもある。生活保護制度の財源が公費であるが故に、不正に対しては厳しい目が向けられることもある。

以上のように、生活保護制度の論点は多岐にわたるものの、本稿では生活保護世帯の実態を浮き彫りにして、そこから低所得者への財政支援のあり方について考察する。

第2章 先行論文及び本稿の位置づけ

本稿と同様に、生活保護制度に対する問題意識をもつ先行研究には次がある。

第一に、駒村（2003）がある。駒村（2003）は、年齢や就業形態、世帯人数などでみた生活保護受給者の傾向の推移などにも目を向けることにより、最低所得水準の見直しなど、新しい生活保護制度の設計が必要であることを主張している。

駒村（2003）は、1984年から1999年にわたる総務省『全国消費実態調査』の個票データを用い、生活保護基準に基づいて低所得世帯の推計を行った。総世帯数に占める低所得世帯率については、(1) 性別・就業形態、(2) 年齢別、(3) 有業者人数別、(4) 世帯人数別、(5) 金融資産・通貨性預金保有、(6) 住宅状況、(7) ローン返済状況、(8) 耐久消費財の保有差状況など、資産面にも考慮する点から分析している。さらに、生活保護捕捉率については、地域間格差の問題にも考慮して分析している。

駒村（2003）の分析結果によれば、日本における低所得世帯率は1989年のバブル期を境に上昇した。世代別にみれば、低所得世帯は若年者層で増加していることが分かった。

第二に、星野（1995）がある。星野（1995）は、日本が福祉国家として、中流階層化に後れを取ったため、福祉サービスが量的にも質的にも低い水準にとどまっていることを指摘する。その反面で、中流階級化が片隅に置き去りにした貧困対策、生活保護の現状について検討している。

星野（1995）は、総務省『全国消費実態調査』の個票データにより、ケースごとに生活保護基準を計算し、どれほどの世帯が生活保護基準以下ないしそれに近い生活レベルにとどまっているのかを世帯類型別に推計している。

ただし、世帯の資産の状況は、それが財産収入に反映しているもの以外、いっさい考慮されていない。この点は駒村（2003）とは異なっている。全体および世帯類型別にケースごとの生活保護基準を、第一に『全国消費実態調査』の「年収」を月額計算したものと、第二に『全国消費実態調査』の「消費支出」との比較検討を行っている。

星野（1995）の分析結果によれば、世帯人員別に年収との対比を見ると、生活保護基準

の100%未満の世帯は、単身世帯で10.9%、2人世帯5.0%、3人世帯2.8%、4人世帯2.2%、5人世帯3.6%、6人世帯4.4%、そして7人以上世帯で6.8%、世帯合計で4.15%、人員ベースの合計では3.71%となっている。生活保護基準を貧困線だと仮定すれば、これらの数字は日本における貧困世帯の推計値といえる。

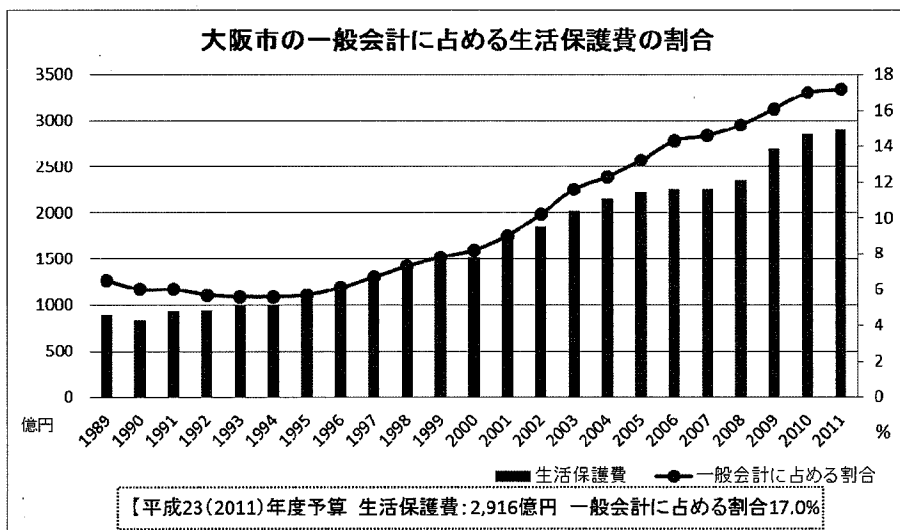
これらの先行研究は、双方とも個票データを用いて、生活保護世帯ないし低所得世帯の実態を把握しようとするものである。その背景には、日本において、低所得世帯のデータが十分に研究などに利用可能な形で存在していないことにある。また、低所得者の定義も完全に定まっているわけではない。これらの理由によって、低所得者の把握自体が難しいという実態を生みだしている。

この問題意識を受けて本稿でも、生活保護世帯の実態に迫り、そこから必要な政策を提言したい。そこでヒアリング調査や都市を対象にした計量分析によって、おおまかに生活保護世帯の動向を把握する。そこから見えた母子世帯の問題の改善、さらには大原則を貫くべく基礎控除の見直しから就労インセンティブを向上させ、自立の助長を図っていく方法を考察していく。

第3章 生活保護世帯の調査・分析

前章の先行研究のサーベイにより、日本では低所得世帯の実態を把握することが難しいことが分かった。そこで本稿では、低所得者世帯の実態を把握するため、生活保護行政を担当する大阪市健康福祉局生活福祉部へのヒアリング、さらには政令指定都市の生活保護

図6 大阪市の一般会計に占める生活保護費の割合



出所) 大阪市保健福祉局資料により作成

率の要因を説明するための回帰分析を行い、そこから見えた母子世帯の問題の改善、基礎控除の見直しから生活保護受給者の就労インセンティブを向上させ、自立を助長する方法を考察していく。

第1節 大阪市保健福祉局へのヒアリング調査

大阪市をヒアリング調査の対象に選んだ理由は、次の通りである。

本研究を進めていく過程で、大阪市の生活保護率が、他の政令指定都市に比べて突出して高いことを知った。図6のように大阪市の財政においても、生活保護費は増加傾向にあり、一般会計に占める生活保護費の割合も増加している。また、大阪市役所は、その事態を受け、生活保護行政への改革を行おうとしている。

これらを踏まえて、大阪市役所の健康福祉局生活福祉部に実際に出向き、インターネットや新聞などで得られない現場の声を聞くことで、実態を把握することが重要だと思われた。大阪市健康福祉局生活福祉部へのヒアリングは、2011年8月12日（金）に行われた。以下では、大阪市健康福祉局生活福祉部へのヒアリング調査によって得られた情報について、箇条書き的に述べてゆく。

表1 生活保護の状況

生活保護の状況

	2008年8月			2011年3月		
	世帯数	人員	保護率	世帯数	人員	保護率
大阪市	88,985	116,492	44.1	115,772	150,051	56.3
全国	1,136,993	1,575,132	12.3	1,458,583	2,022,333	15.8
政令指定都市	354,528	491,285	—	479,161	661,109	—

保護率(%)

出所) 大阪市保健福祉局資料より作成

第一に、生活保護率の状況として、表1より2011年では、全国では15.8%なのに対し、大阪市では56.3%という状況である。大阪市の生活保護率が、全国的にみて突出して高いのは、失業率、離婚率、高齢者の割合が大きく関与しており、全国最大の日雇い労働者の街（あいりん地域）があることなどが、要因として挙げられる。

第二に、大阪市は増え続ける生活保護費に対して、具体的に以下のような対策を行っている。たとえば、稼働可能世帯への就労支援の強化（総合就職サービスとして、民間委託による一括支援や支援規模の充実と、早期の支援強化に対応する支援スタッフの拡充）、医療扶助の適正化（医療機関の不正請求等への審査・調査の強化）、実施体制の充実、貧

困ビジネス・不正受給対策（ケースワーカーの重点配置による比較的若年の層に対する自立支援の強化・保健福祉センターへの警察官OBの増員：12人を25人へ）がある。

第三に、社会福祉法では、80世帯に対して1人のケースワーカーを配置することが定められている。大阪市では、2011年度からは、59歳以下のケースワーカーの配置の比率を70世帯に1人から60世帯に1人とし、きめ細やかな生活支援等を行うことによって自立に向けた支援を重点的に実施している。

その一方、60歳以上は、高齢ケース（65歳以上）と同様に380世帯あたりケースワーカー1人と288世帯に臨時職員1名による支援体制としている。稼働世帯には手厚く、高齢世帯には見守り中心とし、ケースワーカーを民間委託し、成功報酬を与えることで、支援強化している。

大阪府がケースワーカーに重点を置いている一例として、2009年9月1日に設置した「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」が挙げられる。ここでは生活保護の根本的改革に向けた取り組みや、生活保護行政の適正実施と市民の信頼の確保に向けた方策の検討のほか、業務執行体制の在り方について検討を行っている。社会保障制度全般を含めた制度の根本的改革は不可欠であり、国に対して強く要望をしていく一方で、被保護世帯数の急増に伴うケースワーカーの業務量増加への対応として、任期付き一般職員（原則3年間）として生活保護のケースワーカーを募集する意向を明らかにしている。

第四に、大阪市民からの要求として、(1)生活保護受給者には不利益（パチンコや酒の禁止）を与える、(2)ボランティアへ強制的に参加させる、などがあげられることがある。しかし、現行制度上では、行政として生活保護費の用途や制限はできないため、それがどう使われるかは本人に任せるしかないというのが現状である。また、ボランティアへの参加は強制労働にあたるため、現在は認められていない。

第五に、生活保護の申し込みがあった場合は、資産、収入、その他の働ける能力、扶養義務者の扶養、また、他の法や他の施策等あらゆるものを生活の維持にあてなければならない。そのため、生活保護の申請者に収入・資産に関する報告を求めるとともに、預貯金や生命保険等の資産調査等を行っている。

さらに、年に1回「税務調査」を実施し、収入状況の確認も行っており、資産や収入状況等について厳正に調査・確認しているが、年に1回の確認のため、1年間の不正受給はあり得てしまう。また、生活保護に関する資産等の調査には回答義務が無く、本人の同意書無しでは回答いただけない場合もあるなど、調査権に限界があるのが現状である。

第六に、以上のことから、失業率、離婚率、高齢者の割合が大きく関与しており、大阪市の場合は、全国最大の日雇い労働者の街（あいりん地域）があることなどが、生活保護世帯が多い要因として挙げられる。生活保護費を抑制するためには、稼働可能世帯への就

労支援の強化、医療扶助の適正化、実施体制充実による適正化、貧困ビジネスや不正受給に対する厳格な対応などが挙げられるが、生活保護法が昭和 25 年から改正されていないため、地方自治体の行政が滞り、さらに国との連携がうまくいっていないため、これらの改善策を上手く活用しきれていないのが現状である。

以上、大阪市へのヒアリングで浮かび上がってきた問題点の中に法律の問題が挙げられる。生活保護制度に深く関わる法律は生活保護法と個人情報保護法である。

生活保護法についてだが、この法律は、日本国憲法第 25 条に規定する理念に基づき、1950 年に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ことを目的とするものである。そして、この法律により保障される最低限度の生活とは、健康で文化的な生活を維持できるものでないとされている。制定後、基本的な考え方は変わっておらず、社会保障のセーフティーネットといわれ、制度の枠組みもほぼ原形のままである。

この法律の問題点としては、上記の通り 1950 年の制度発足以来、抜本的な改訂がおこなわれていないことがある。改訂が行われない理由として、法律を改正するには衆議院、参議院の各議員の 3 分の 2 以上の賛成で国会が議決し、国民投票により過半数の賛成を必要とするなど、二つの段階を踏まなければ改訂できないなど、現在まで多くの難点が存在したことが挙げられる。しかし今日の社会情勢に対応した制度とするため、被保護者の社会的自立の助長を促進し、生活保護の適正化を図るために、制度の見直しを細部にわたって考え、法律の改正を行うべきである。

具体的な改正項目としては以下が考えられる。職業訓練、職業紹介など、新たに被保護者に就労インセンティブの働く就労支援の条約を、現行の生活保護法 29 条では回答の義務が明記されていないため、不正受給を防ぐことが出来ない。そこで、不正受給防止、並びに調査権限の強化のため回答を義務化すべきである。義務化するメリットとしては、本人同意書も不必要になり、個人情報保護法とも接触せず、それを理由に回答を拒否できないなどがあげられる。

次に個人情報保護法である。正式名称は「個人情報の保護に関する法律」である。2004 年 5 月に公布・一部施行され、2005 年 4 月 1 日に全面施行され、個人情報の適切な取り扱いが実現されるよう、行政に対して必要な措置を求めているほか、一定以上の件数の個人情報を体系的、継続的に保有する業者に対し、取得や保存・利用に関する義務や、違反時の罰則などを決めている。

個人情報というのは、氏名や住所、電話番号、生年月日、電話番号などの基本的な情報のほか、顔写真やメールアドレス、ID など、他の情報と組み合わせれば個人を識別・特定できる情報やデータが含まれる。個人情報保護法ではまず、個人情報の保護に関する国

および地方自治体は保有する個人情報の保全を必要とし、区域内の事業者、民間団体、個人に対して必要な措置を講じると定めている。また、国は地方自治体の活動に対し、必要となる指数の策定、助言などを行う。

個人情報保護法の背景としては、仕事や日常生活において、パソコンやインターネットは切っても切り離せない存在となっている。企業では、顧客情報や人事情報といった情報の全てをパソコンで管理する時代である。データは知識があればコピーできるので、企業の管理体制が不十分だと、悪意ある第三者によって簡単に持ち出されてしまう。その結果、個人情報が悪用され、迷惑な勧誘電話やダイレクトメール、架空請求通知など、悪質な広告・宣伝や詐欺などの被害に苦しむことになる。

このような状況を阻止するため、個人情報保護法がつくられた。個人情報の取得については、アンケートや顧客名簿の作成など、顧客の個人情報を取得する際に、利用目的を具体的に特定し、本人へ通知する必要がある。また、顧客の家族や第三者から聞き出すといった方法も認められていない。

ここで発生している問題が、個人情報保護法に対する社会の過剰反応がある。事業者における情報漏洩対策が進んだことや、漏洩事件の発生当事者による発表が速やかに実施されていることを見ると、この立法が有効に機能していると思われる例も存在する。しかし、文字面からの条文の形式理解によって、過剰に反応している例も同時に存在している。事実、国民生活センターに寄せられた苦情・相談の例としては2005年に発生したJR宝塚線の事故において、家族による病院への問い合わせに答えてもらえなかった等が挙げられる。

この様に、情報を得られない場合もあれば、取得できる場合であっても具体的に利用目的を通知して本人の同意を得るといったことが必要となってくる。これはまだ施行されて間もないため、うまく地方公共団体との連携がとれておらず不安定であることがある。それにより、生活保護法の問題とも相まって、生活保護受給者の実態・情報を把握することが非常に困難になっていると言える。

第2節 政令指定都市における生活保護率の回帰分析

上記の大阪市健康福祉局生活福祉部へのヒアリング調査によって、特に都市部にて生活保護の問題が大きいことがわかった。なかでも、離婚率、高齢化率、失業率が、生活保護に与える影響が大きいとの示唆を得た。このことについて、以下では生活保護率の決定要因を回帰モデルによって分析する。

大阪市をヒアリング対象とした経緯もあり、ここでは政令指定都市のデータを利用する。厚生労働省『福祉行政報告例』より、1996年から2006年の政令指定都市別の生活保護率

(%：パーミル、千分率) データを被説明変数として取得する。

回帰分析における説明変数は以下のとおりである。『政府統計の総合窓口』ウェブサイトより、政令指定都市別の離婚率 (%)、高齢化率 (%)、失業率 (%) のデータを取得した。ただし、すべて5年おきのデータであるから、線形補完を行うことで、1年ごとのデータに修正した。

分析対象となる政令指定都市は、札幌市、仙台市、千葉市、横浜市、川崎市、新潟市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市、広島市、北九州市、福岡市である。これらの都市については、1996年以降の生活保護率データを取得できたが、それ以前はいくつかの都市について取得ができなかった。また、さいたま市については、2003年以降のデータしか入手できない。そのため、全体のサンプルからさいたま市を除外した。

回帰分析のモデルは以下のとおりで、推計結果は表2である。

モデル1)	生活保護率 = $a + \beta \times \text{高齢化率}$
モデル2)	生活保護率 = $a + \gamma \times \text{失業率}$
モデル3)	生活保護率 = $a + \delta \times \text{離婚率}$
モデル4)	生活保護率 = $a + \beta \times \text{高齢化率} + \gamma \times \text{失業率}$
モデル5)	生活保護率 = $a + \beta \times \text{高齢化率} + \delta \times \text{離婚率}$
モデル6)	生活保護率 = $a + \gamma \times \text{失業率} + \delta \times \text{離婚率}$
モデル7)	生活保護率 = $a + \beta \times \text{高齢化率} + \gamma \times \text{失業率} + \delta \times \text{離婚率}$

表2 政令指定都市の生活保護率の回帰分析の推計結果

	モデル1	モデル2	モデル3	モデル4	モデル5	モデル6	モデル7
α 切片	0.7777 (0.2364)	-8.6647 (-7.0262)	-14.1385 (-5.7939)	-10.2997 (-4.9949)	-22.127 (-6.9086)	-13.6318 (-7.5934)	-16.0735 (-6.4417)
β 高齢率	0.7952 (3.9014)	-	-	0.1257 (0.9865)	0.5704 (3.6783)	-	0.1730 (1.4046)
γ 失業率	-	3.9961 (18.6344)	-	3.2939 (17.4746)	-	3.3186 (11.9827)	3.2007 (11.0897)
δ 離婚率	-	-	12.4430 (11.4675)	-	11.9457 (11.3183)	3.9312 (3.6796)	4.0827 (3.8130)

備考) 上段は係数、下段の () 内は t 値

モデル1、モデル2、モデル3は、生活保護率に対する単回帰分析である。推計結果は、高齢化率、失業率、離婚率のそれぞれについて、プラスで有意な係数となっている。モデル4、モデル5、モデル6は、2つの説明変数による重回帰分析である。モデル4による

と、高齢化率は有意ではなくなるが、モデル5では高齢化率は有意となる。すべての説明変数を網羅したモデル7によると、高齢化率は有意でなくなる。

以上の結果から、政令指定都市の生活保護率は、失業率と離婚率が大きな要因となっていることがわかる。高齢化率については、単回帰分析では有意だが、失業率を含めた重回帰分析だと有意ではなくなってしまう。これは、失業率と高齢化率に相関があるからだと考えられる。

したがって、政令指定都市の生活保護率を抑制するためには、失業率と離婚率によって起こる問題を解決することが必要となる。

離婚率については、次の様な考察を行った。まず、離婚して母子家庭となった家庭の生活保護制度利用者が多いことが離婚率の上昇へとつながる。つまり母子家庭の生活保護受給者の生活改善が重要となる。

稼働世帯に対しては、就労インセンティブを与えることによって稼働率を上げる。そもそも生活保護受給者を大きく分けると、稼働世帯・非稼働世帯に分かれる。非稼働世帯とは高齢者（65歳以上）や怪我などで働けない事情がある人のことである。また稼働世帯については、働きたいのに働けない人もしくは働いていても世帯を養うだけの稼ぎができない人と働きたくないから働かない人の2つに分けることができる。そのような稼働世帯をどうすれば稼働に結び付けることができるのだろうか。

働きたいのに働けない人に対しては、より就労しやすくなるよう就労支援、つまり就労プログラムの充実が重要である。ここでのターゲットとして、特に挙げられるのが母子世帯である。母子世帯の多くは働きたいのに働けない、もしくは正規雇用率がきわめて低い。この点から母子世帯は生活困窮に追い込まれるため生活保護率に離婚率が要因となってくると考えた。

第3節 母子世帯への就労支援

そこで本稿では、直接的に離婚率を下げるのは難しいと考え、離婚後の母子世帯に対する就労支援の在り方を考えることによって離婚率が生活保護率の要因であることの改善を図るべく考察を行っていく。

ここで母子世帯の現状であるが、母子のみにより構成されている母子世帯数は約75万世帯（2005年『国勢調査』）。母子以外の同居者がいる世帯を含めた全体の母子世帯数は120万世帯（2006年度『全国母子世帯等調査』からの推計）。その中で生活保護を受給しているのは9.6%である。就労の状況は2006年度『全国母子世帯等調査』によると母子世帯の約85%が就労である。ただし就労家庭のうち常時雇用は43%、臨時・パートは44%である。

母子世帯で不就業の者のうち、「就職したい」とする者が78.7%と就業に対して意欲的であることがうかがえる。また収入の状況は母子世帯の平均年収は213万円である。それに比べ父子世帯は平均年収421万円、全世帯の平均年収は564万円と実際に母子世帯の収入が低いことがわかる。このことから母子世帯については正規雇用率がきわめて低い点から働いていても生活費が不足している。つまり母子世帯の就労と雇用体制の改善について考察する必要があるといえる。

表3 不就業中で就労したいものについて、就職していない（できない）理由

	総数	求職中	病気(病弱)で働けない	子供の世話をしてくれる人がいない	年齢的條件の合う仕事がない	時間について条件に合う仕事がない	職業訓練・技能習得中	収入面であう仕事がない	その他	不詳
2003年	100	33.5	24	12.5	(*)	11.5	3.5	3.5	11.5	(-)
2006年	100	33.3	25.9	12.6	5.7	5.7	4	2.3	8	2.3

%

出所) 厚生労働省『平成18年度全国母子世帯調査結果報告』より作成

そこで表3は不就業中で就職したい者について、就職していない（できない）理由についてである。ここからなぜ就職できない理由を分析し、就労インセンティブについて考察する。

問題点としては、先ほども挙げたように母子世帯の常時雇用者がまだ少ないことである。また、母子世帯の平均年収が全体・父子平均と比べて低く、そしてデータより母子世帯ならではの問題点として、時間についての条件が合わないこと、子供の世話をしてくれる人がいないことがあげられる。では実際にこどもの世話をしてくれることになる保育所がどれほど存在し、また待機児童が存在するかを大阪市に焦点を当てて見て行き、改善策を考察する。

大阪市では、認可保育園が359ヶ所存在している（2009年厚生労働省発表『保育所の状況等について』）。また、認可保育園の中には公立と民間での運営に分かれており、入所児童数の約7割を民間保育所が担っている。ここ認可保育所である公的保育所と民間保育所の特徴や認可外保育所について考える。

民間保育所は、地域に根ざした保育所運営を行い、それぞれが独自性のある多彩な保育

を展開できることが特徴に挙げられる。近年では、待機児童の問題が深刻化する中において、その解消に向け、保育所の新設、駅前分園の設置など、その柔軟性や機動性を発揮し、入所枠の拡大に貢献し、利用者の保育ニーズに対応する効果をあげている。

一方、公立保育所は、都市の急激な発展に伴う保育ニーズの増大に対応するため整備を進めてきた経緯がある。また、障害の種別や程度に関わらず、障害児の受け入れを積極的に進め、アレルギー症児や福祉ニーズの高い児童など、特に配慮が必要な児童に対して、個々の状況に応じた保育を行ってきた。

そしてこの2つの認可保育所の他にも認可外保育所が存在する。認可外保育所とは、園庭の保育所の広さなどさまざまな設置基準の関係で、国の認可を得ていない保育所のことで、各自治体に申請をし、保育士の人数・保育面積・設備等で一定の基準を満たしている必要がある。これにはベビーホテルや深夜に開かれている保育所も含まれ、企業や官庁・大学等がその職員や学生専用開設している保育施設も該当する。また、この認可外保育所の料金設定は各保育施設が行うことになっている。公的補助がない独立の施設では、保育所と同様に利用した場合、月額10～15万円程度の保育料になることがある。これは大幅な公的資金援助のある認可保育所の月額の保育料が2～4万円にあるため、この保育料の負担の大きさが認可外保育所を利用する人々にとっては大きな負担となる。

行政は認可保育所である公的保育所、民間保育所の2つの特徴の違いを組み合わせ、保育所を新設していくことで待機児童の解消を図っている。事実、大阪市は認可保育所を2006年度の345ヶ所から2009年度には359ヶ所に増加させることで、待機児童数を846人から608人に減少させている。

しかし、全国的に見ると認可保育所数は2006年度の17,375ヶ所から2009年度には16,899ヶ所に減少している。それに伴い、待機児童数も12,798人から16,899人に増加している。これにより各自治体で保育体制についての差があることが見て取れる。そして、保育所を増やし保育を充実させていくことで、それまで入所を諦めていたために存在が分からなかった潜在的待機児童が浮き彫りになることが待機児童数を著しく減少させることができない理由として考えられる。

この様に待機児童が多く存在していることは女性、特に母子世帯にとっては大きな障害になっていることがわかる。

ここまでは母子世帯について焦点を当てたが、次は稼働世帯全体を見て、生活保護の大原則である自立を促す方法は無いのか考察を行っていく。

第4節 基礎控除の見直し

生活保護費を抑制するためにも必要なのが稼働世帯の就労である。そこで就労インセン

タイプを高めるために、基礎控除額の見直しが必要であると考えた。就労インセンティブを高めるためには、手取り収入額を増やすことが第一である。手取り収入額は給与総額と生活保護支給額の総額であり、下記の式は現行の生活保護支給額の決定方法である。

$$\text{手取り収入額} = (\text{A}) \text{ 給与総額} + (\text{B}) \text{ 生活保護支給額}$$

$$(\text{B}) \text{ 生活保護支給額} = (\text{C}) \text{ 最低生活費} - (\text{D}) \text{ 収入認定額}$$

$$(\text{D}) \text{ 収入認定額} = (\text{A}) \text{ 給与総額} - (\text{E}) \text{ 勤労控除} - \text{実費控除}$$

生活保護支給額は、最低生活費が収入認定額を上回った場合にその差額として計算される。ここにおける最低生活費は生活扶助、住宅扶助に医療扶助等その他の扶助を合算して計算される。また収入認定額は、家計の収入から勤労控除などを差し引いた金額とする。勤労控除とは勤労に伴う必要経費であり、収入・世帯人数に応じて金額が決定され、基礎控除に含まれる。

生活保護制度においてはさまざまな扶助があるが、生活扶助以外はその家計の事情により金額が左右されるため、ここでは生活扶助を取り上げる。

生活扶助とは、食費、被服費、光熱水費等日常生活に必要な費用に対して適用されるものであり、世帯の構成員の人数と年齢、居住地域によって金額が決められる。生活扶助基準額算出方法は下記の通りである。

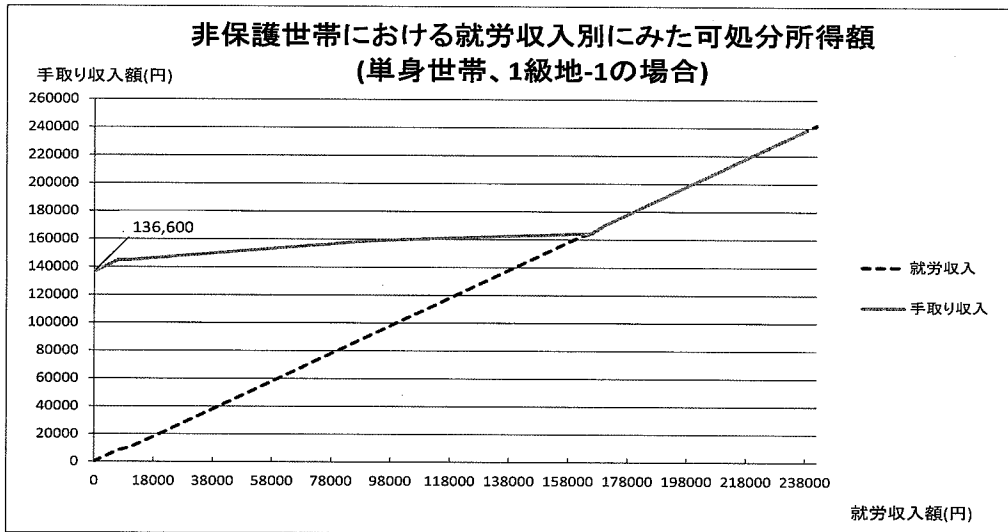
$$\begin{aligned} &\cdot \text{生活扶助基準額} = \text{生活扶助基準 (第1類費)} + \text{生活扶助基準 (第2類費)} + \text{加算額} \\ &\text{第1類費} : \text{食費} \cdot \text{被服費等個人単位に係る経費で年齢階層別} \cdot \text{級地別に基準額を設定} \\ &\text{第2類費} : \text{光熱費等世帯単位の経費で冬季 (11月} \sim \text{翌年3月) には地区別に冬季加算} \\ &\quad \text{が別途計上される} \end{aligned}$$

先にも述べたように就労インセンティブを高めるためには働けば働くほど手取り収入額が増加する環境を作り出さなければならない。しかし現状は、働けば働くほど (A) 給与総額が上がり (D) 収入認定額が上がる。(D) 収入認定額が上がると (C) 最低生活費は一定であるから (B) 生活保護支給額は下がる。つまり単純に考えると (A) 給与総額があがっても (B) 生活保護支給額が下がるので、結果手取り収入額の増加率は低下するのである。つまりは多く働いたことにより生活保護支給額が減り、多く働いたのに結局手取り収入額があまり変わらないという状況によって、労働インセンティブの低下につながるのではないだろうか。

以上のことから問題の解決策として働くほど手取り収入額の増加額が増していく政策が必要であると考えられる。手取り収入額の増加率を上げるためには (A) 給与総額の増加率よ

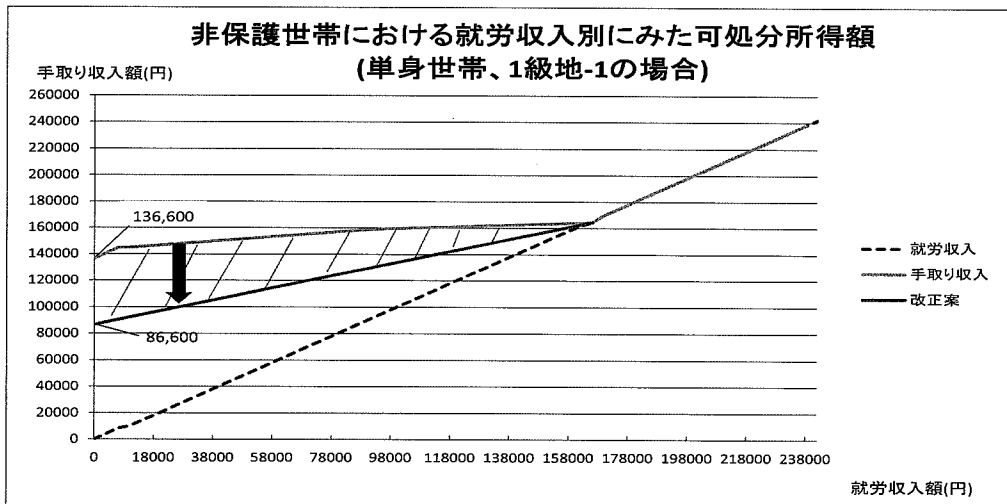
り (B) 生活保護支給額の低下率を下げなければならない。(C) 最低生活費が一定であることから (B) 生活保護支給額へは (D) 収入認定額が影響を与える。つまり (D) 収入認定額の増加率を下げることで (B) 生活保護支給額の変動を抑える。そこで (E) 勤労控除額の増加率を上げることによって (A) 給与総額が増加しても (D) 収入認定額の低下を抑制することができるのではないかと考える。

図7 非保護世帯における就労収入別にみた可処分所得



出所) 厚生労働省社会・援護局資料より作成

図8 非保護世帯における就労収入別にみた可処分所得



出所) 厚生労働省社会・援護局資料より作成

そこで勤労控除についてだが、現在の基礎控除額については図7の通りである。図7の改善の余地として、切片をそのまま角度を変える案と、切片を下げる案が挙げられる。

しかし切片をそのまま角度を変える案では、追加的な給付のための財源が必要となるため、財政面でさらに問題となる。次に切片を下げる案では、困窮者に厳しい制度となり、最低限の生活という面で問題が浮かび上がる。

ここで切片を下げる分、浮いた財源を職業訓練にまわすと仮定しよう。そうすると、生活扶助の額は減るが、職業訓練に従事できるため、就労へつながるとともに、生活保護費の使い道が明確になるため、市民からの不満の解決策となり得る、と考えられる。また受給者には、働いて収入を得ると保護費が減らされるという意識があるため、保護費の算定における勤労控除の段階的拡大は就労インセンティブになるであろう。

では実際に、図7のグラフの切片にあたる最低生活費をどの程度下げるかについて考察

表4 家計調査における消費支出(1)

単位: %												
	世帯人員 (人)	消費支出 (円)	食料	住居	光熱・水道	家具・家 事用品	被服及び 履物	保健医療	交通・通信	教育	教養娯楽	その他
2005	3.46	329,499 -100	21.5	6.6	6.5	3.1	4.5	3.7	14.3	5.6	10	24.2
2006	3.43	320,231 -100	21.7	6.3	6.9	3.1	4.5	3.6	14.3	5.8	9.8	24
2007	3.45	323,459 -100	21.7	6.2	6.7	3.1	4.6	3.6	14.3	5.9	10.3	23.6
2008	3.45	324,929 -100	21.9	5.9	7	3.2	4.4	3.6	14.9	5.8	10.3	23.2
2009	3.43	319,060 -100	22	6.1	6.7	3.2	4.3	3.8	14.8	6.1	10.4	22.6
2010	3.41	318,315 -100	21.9	6.5	6.8	3.3	4.3	3.6	15.1	5.7	10.7	22.1

※消費支出を100とする

出所) 総務省「家計調査」より作成

表5 家計調査における消費支出(2)

単位: %												
	世帯人員 (人)	消費支出 (円)	食料	住居	光熱・水道	家具・家 事用品	被服及び 履物	保健医療	交通・通信	教育	教養娯楽	その他
北海道	3.21	301,475	21	7.3	8.1	3.3	4	3.6	15.3	4.4	10.2	22.8
東北	3.57	311,691	21.5	4.7	8	3.2	3.7	3.4	16	5.2	9.7	24.6
関東	3.34	331,534	22.3	7.5	6.5	3.3	4.5	3.9	14.4	6.3	11.5	19.9
北陸	3.55	341,995	21.3	3.4	7.5	3.4	3.8	2.9	14.1	4.4	10.5	28.7
東海	3.52	331,883	21	5.6	6.6	3.6	4.2	3.2	17.3	5.7	10.7	22.1
近畿	3.42	302,838	23.2	6.2	6.8	3.2	4.4	3.5	13.7	6.5	10.9	21.5
中国	3.44	296,671	21.9	6.5	7.3	3.8	4.1	3.4	15.6	4.7	10.4	22.4
四国	3.32	320,362	20.2	4.2	6.5	3.5	3.8	3.4	16.3	5	10.1	27.1
九州	3.43	301,377	20.8	7.3	6.4	3.4	4.3	3.5	16	4.6	9.4	24.3
沖縄	3.6	251,456	21.7	9.5	7.4	2.7	2.9	3.2	14.9	4.9	7.5	25.4

出所) 総務省「家計調査」より作成

していく。ここでは・単身世帯（41歳～59歳、1級地—1）の場合と・単身世帯（40歳、1級地—1）の場合を例にとって具体的に、どの程度切片をさげるべきかを考察する。総務省による家計調査のデータに基づき各一般家庭の消費支出のうち、生活扶助に関係のある食料費・光熱・水道費・被服費を算出する。（表3と表4参照）

①単身世帯（41歳～59歳、1級地—1）

現状では最低生活費は136,600円（医療扶助等は除いた生活扶助及び住宅扶助（上限額53,700円の場合））である。ここで生活扶助は82,900（136,600 - 53,700）円である。

（年度別、2010年）

$$\{318,315 \times (21.9+6.8+4.3)/100\}/3.41 \doteq 27,538$$

（年代別、50～59歳）

$$\{360,139 \times (20.7+6.6+4.1)/100\}/3.28 \doteq 34,477$$

（地域別、近畿）

$$\{302,838 \times (23.2+6.8+4.4)/100\}/3.42 \doteq 30,461$$

一般的な家庭に必要な生活扶助額は、これらの結果を平均して、単身世帯で31,914円となる。したがって、最低生活費を生活扶助、住宅扶助にしぼり、さらに住宅扶助を除いた生活扶助で考えると、現状より5万円相当削っても生活は可能であると考えられる。（図9）

②単身世帯（40歳、1級地—1）

この場合、生活扶助の上限である86,790円と住宅扶助の上限である42,000円を足した128,790円が最低生活費である。

総務省の家計調査のデータに基づき、上記の条件の場合と同様に計算する。

（年度別、2010年）

$$\{318,315 \times (21.9+6.8+4.3)/100\}/3.41 \doteq 27,538$$

（年齢別、40～49歳）

$$\{328,376 \times (22.7+6.9+4.6)/100\}/3.77 \doteq 29,789$$

（地域別、近畿）

$$\{302,838 \times (23.2+6.8+4.4)/100\}/3.42 \doteq 30,461$$

これらの結果を平均して、30,352円となる。よってこの条件化においても、生活扶助は現状よりも5万円相当削っても生活可能であると考えられる。

第5節 問題点

以上の分析を踏まえたうえで、改めて問題点をあげる。

- ・生活保護世帯の増加に連動し、生活保護費の急増による財政面。
- ・大原則が現在の生活保護制度に貫かれているのか明確でない。
- ・高齢者の増加と生活保護世帯の増加の関連。
- ・生活保護制度と現行の法律の問題

以上の4点が大きな問題点であり、これらを改善すべく政策提言を行っていく。

第4章 政策提言

第1節 高齢者の見守りのための制度設置

まず、財政面の問題点からも生活保護費の増加は問題視されている。その中で割合的に高齢者が多いこと、また回帰分析のモデル7より、高齢化率を除くことでより他の増加原因の改善策をあげられると予測された。そして何よりも高齢者は非稼働世帯であるため自立支援を行うことが難しくなる。つまり大原則である自立の助長から外れることになる。そして大阪市のヒアリング調査からもケースワーカーの割合を稼働世帯と非稼働世帯では比重を変え、高齢者には見守り中心であるという現状が明らかになっている。つまり現状では稼働世帯も非稼働世帯も同じ基準で生活保護を受け取っているが、稼働世帯と非稼働世帯では大きく生活環境も変わってくるため、別制度にし、支援形態を再度見直すことで、本当に必要とする支援だけを行うことができるようになる。その結果、受給者への支援強化につながるだけでなく、費用の見直も行われる。

このことから高齢者は生活保護制度に入れるのではなく、別制度にすることで、生活保護費の予算の低下、年齢に見合った支援が可能になると考える。

第2節 生活保護法・個人情報保護法の改正—地方と国の連携強化

これは問題点でもあった生活保護法第29条を改正する。具体的には国や地方自治体からの調査に対する回答を義務付けることで生活保護受給者の実態をより明確に把握する。それに伴い銀行口座の中身を明確に把握し、金銭の流れを掴むことで、不正受給や生活保護の適切な使用が行われているかどうかを確認する。

そして個人情報保護法にも生活保護受給者には国・地方自治体に対しての個人情報の開示は例外的に認めるとすることも明記することで問題の解決を図っていく。また低所得者世帯の実態のより詳細な実態を把握するためにケースワーカーの権限強化も必要と考える。現在現場では様々な対応策、改善策を試行錯誤しているものの、国との連携が不十分で実現できていない政策が多くあることも事実である。だからこそこの生活保護法・個人

情報保護法の改正を行い明確になった低所得者の状況を受け、随時浮かび上がる問題に対して柔軟に対応していくためにも、現場である地方と国の連携強化は必須である。

第3節 基礎控除の見直し

図8の分析に基づき、5万円相当の最低生活保護費を引き下げることが可能と考え、単身世帯（41歳～59歳、1級地—1）の世帯においては、最低生活費を現状の136,600円から86,600円へ引き下げ、単身世帯（40歳、1級地—1）の世帯においては、最低生活費を現状の128,790円から78,790円まで引き下げることが可能であると考え。それによって発生した財源によって失業者に対する職業訓練等に活用でき、生活保護に依存傾向にある人々の就労インセンティブを引き上げることになり、大原則である自立の助長につながる。また生活保護費の使い道が明確になるため、市民からの不満の解決策となり得ると考える。

第4節 母子家庭の就労支援

上記の母子世帯の分析から見て考える就労支援としてはさらに三点ある。

一つは母子家庭の公的制度の利用または今後の利用を考えている人が少ないことである。いくら充実した就労支援制度を築き上げたところで、それを使用していかなければ意味が無いため、利用を促していくように積極的な広報活動を行っていくことが挙げられる。

二つ目は不就業者の理由のうち改善可能な理由のうちで最も大きな理由の「子供の世話をしてくれる人がいない」を改善することである。具体的には福祉関係の公的制度の利用状況が今後の利用を考えているものも含めても低いことから、積極的に利用するに当たる費用が低い公的である認可保育所の増設することがある。特に認可保育所の内、ニーズをくみ取り、柔軟に対応できる民間保育所を中心に増設を図る。またそこに対しての母子家庭の優先的な入所の促進、初等教育時における学童保育等の授業後に子供を見守る制度の充実、義務教育または高校教育までのより積極的な支援等がある。

三つ目は企業やNPOや企業に民間に母子家庭の母の就業を促進させるようなインセンティブを持たせる。具体的にはこれを積極的に行う企業・NPOに対しての表彰を大々的に行い、企業であればこの表彰を受けたことを示すマークを作り、それを商品に記載を認めることでより良いブランドイメージを与えられるようにすること。そしてこの活動を積極的に行う企業・NPOに対しての税制面からの経済的援助を行っていく。また企業に対して母子家庭の母を一定数以上常時で雇用するように義務づけるようにし、母子世帯全体の収入の安定を図っていく。

第5節 医療扶助の見直し

これについては医療費の乱用を防ぐことが重要となる。現在この医療扶助が大変大きな割合を占めており、これが適切に行われているか調査・審査を行っていくことが重要である。

またこの医療費全額支給の改善としては現在の高度医療との区別に加え、病状に応じての細分化を行っていくことで費用の無駄を省き、限度額自体の見直しも行っていく。さらにこの不正請求を撲滅していくためにも、診断を行う医師自身が不正に係わらないよう、モラル教育と医師に対する調査・審査をより積極的に行い、不正に対する取り締まりを強化していく。しかし現在の時点で医療扶助の具体的な改善策は見いだせていないため、今後の研究課題としたい。

おわりに

低所得者支援の重要な政策である生活保護制度において、制度の充実と生活保護費抑制を実現させるためには生活保護制度見直しと生活保護からの自立を促さなければならない。まず生活保護制度の見直しを行うためには低所得者世帯の実態を把握する必要がある。次に生活保護からの自立のためには、稼働世帯の就労インセンティブを高めることが重要であると考えた。そこで本稿では調査分析を通し生活保護世帯の現状について把握しそこから問題点を見出すことにより改善策を導き出した。

生活保護制度の見直しとしてまず非稼働世帯である高齢者を別制度におくことで、生活保護制度の大原則の徹底と生活保護費の抑制につなげる。そして稼働世帯については基礎控除の見直しと母子家庭への就労支援、児童委託施設の充実などで就労インセンティブを高め、その結果自立の助長へつなげる。また児童委託施設の充実によって新たな雇用機会が発生し、稼働世帯の就労へとつながる。しかしこれらの実現するためには足枷となっている個人情報保護法・生活保護法の改正が必要である。改正を行うことにより生活保護受給者の実態をより明確に把握でき、地方と国の連携を強化することで不正受給などを防ぐことができる。生活保護制度の見直しにおいてはなによりも現状の明確化が重要であり、根本からの改善が必要である。

なお上記の通り医療扶助の見直しについては具体的な改善策を見いだせていないため今後の課題としたい。また本稿では生活保護制度の見直しについて議論を進めてきたため、政策提言である高齢者の別制度については公的年金制度との整合性や費用についてなど新たに研究を行う必要がある。

【参考文献】

- 安部彩・國枝敏樹・鈴木亘、林正義（2008）「生活保護の経済分析」『就労と生活保護』第Ⅱ部、第6章、pp.173-197。
- 岩村治・村上雅俊（2007）「Working Poorの規定と推計」『統計学』p.p13-24。
- 駒村康平（2003）「低所得世帯の推計と生活保護制度」『三田商学研究』第46巻第3号、pp.107-126。
- 駒村康平（2007）「ワーキングプア・ボーダーライン層と生活保護制度改革の動向」『日本労働研究雑誌』第49号第6号、pp.48-60。
- 橋木俊詔・浦川邦夫（2007）「日本の貧困と労働に関する実証分析」『日本労働研究雑誌』第49号第6号、pp.4-19。
- 立花直樹・田中秀和（2010）「低所得者の現状と社会福祉的課題」『関西福祉科学大学紀要』第13号、pp.145-158。
- 星野信也（1995）「福祉国家中流階級に取り残された社会福祉」『東京都立大学人文学報』261号、p26-83。

生活保護制度研究会編（2008）『保護のてびき 平成20年度版』

大阪福祉局「生活保護に関するヒアリング資料」

厚生労働省社会・援護局資料

厚生労働省『平成18年度全国母子世帯調査結果報告』

厚生労働省『国民年金被保険者実態調査』

厚生労働省『福祉行政報告例』 <http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/38-1.html>

厚生労働省『国民生活基礎調査』 <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa10/>

国立社会保障・人口問題研究所 HP <http://www.ipss.go.jp/>

「政府統計」 <http://www.e-stat.go.jp/estat/html/>

総務省『家計調査』

『地方税制白書』 http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/23data/index.html

