

都市部の生活保護率に影響を与える要因について

関根 美 貴

Miki SEKINE

家政教育講座

1. はじめに

生活保護制度は、最低限度の生活の保障と自立の助長を図ることを目的とした公的扶助の中核であり、国民生活の最終的なセーフティ・ネットである。

現行の生活保護法は1950年に制定施行された。図1に示すように、施行直後の1952年度には、23.8%であった人口に対する生活保護受給者数の割合を示す生活保護率は、その後急激に低下し、1960年度には17.4%となった。その後も低下を続け、1975年度には12.1%となり、1985年度ごろまでほぼ横ばい状態を示していた。その後再び低下をはじめたが、1995年度の7.0%を底に上昇に転じ、2004年度には11.1%と10%を超える値となっている。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、葬祭扶助の8種類の扶助からなっているが、2種類以上の扶助を同時に受ける併給も、1種類だけを受ける単給も可能である。種類別に1か月平均の扶助人員をみると、2004年度の総数1,423,388人のうち、最も多いのが生活扶助で1,273,502人、次いで医療扶助が1,154,521人、住宅扶助が1,143,310人と続く。また1975年度の各扶助の扶助人員を100として比較すると、2004年度は生活扶助は109.8、医療扶助は147.1、住宅扶助は162.3となっており、医療扶助、住宅扶助が大きく増大していることがわかる。

このような近年の生活保護率の上昇を背景の1つとして、2003年8月、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」が設置され、2004年12月に報告書が提出された。これを受け審議会生活扶助基準の5年に1度の定期的検証、老齢加算の段階的廃止、母子加算の見直しなどの生活保護基準の在り方の見直しや、自立支援プログラムの導入などの制度・運用の在り方と自立支援の見直し等が検討された。

またこれまでの先行研究においても、生活扶助基準のあり方や生活保護の捕捉率等については多くの議論がなされている。しかし、生活保護率の決定要因につ

いて分析がなされたものは筆者の知る限りあまり多くない。平成17年版厚生労働白書(2005)では、都道府県データを用いて生活保護率と完全失業率、第2次産業就業者比率、社会福祉事務所の現業員充足率などの相関について個別に分析している。また、牛沢・鈴木(2004)は、同じく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ていることを明らかにしている。牛沢らが指摘しているように生活保護率がどのような要因によって影響を受けるのかを知ることは、低所得に陥り、生活保護受給にいたる原因そのものを解決する横断的な施策を講じていくためにも重要なことであると考えられる。

また、図2からも明らかのように、生活保護率の推移は市部と郡部において大きな違いがみられる。このことは市部と郡部では生活保護率に影響を与える要因が異なる、要因は類似していても影響の大きさが異なる、要因の動きが異なるなどが関係している可能性があることを示している。このことを知るためには、市部及び郡部を別個に分析し比較する必要がある。そこで本稿ではまず都道府県データではなく市データを用い、都市部における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ことをその目的とする。

2. 分析方法と資料

(1) 計測モデル1

生活保護率を被説明変数とした計測モデルは以下のとおりである。

$$y_{1i} = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \beta_4 X_{4i} + \beta_5 X_{5i} + \beta_6 X_{6i} + \beta_7 X_{7i} \quad (i = 1, 2, 3)$$

各変数は下記のとおりである。

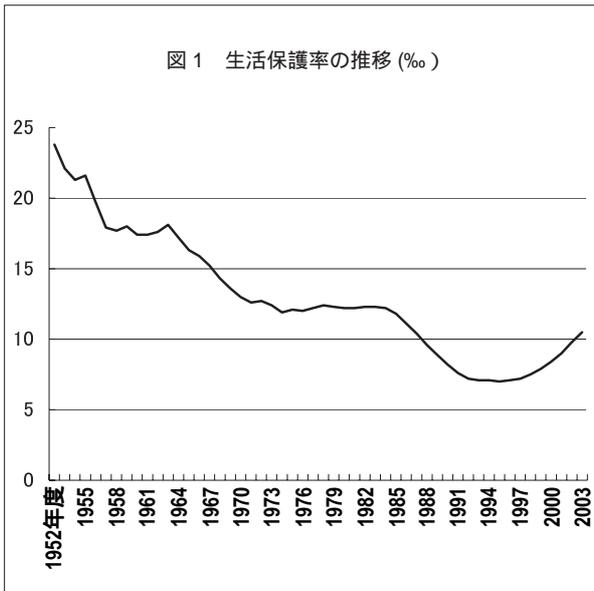
y_{1i} : 生活保護率(%)

X_{1i} : 完全失業率(%)

X_{2i} : 第2次産業就業者比率(%)

X_{3i} : 1世帯当たり実質課税対象所得(百万円)

X_{4i} : 持ち家率(%)



資料)厚生労働省「社会福祉行政業務報告」、総務省人口推計(各年10月1日現在)
注)生活保護の動向編集委員会「生活保護の動向」より抜粋。

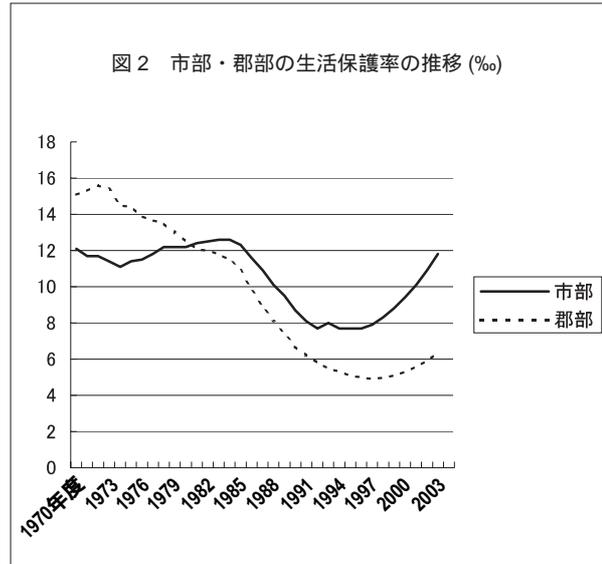
- x_{51} : 65歳以上人口比率(%)
- x_{61} : 高齢単身世帯比率(%)
- x_{71} : 離婚率(%)

なお、 β_{ij} 及び γ_{ij} は推定すべきパラメータである。また*i*は都市の種類を示している。

資料の制約上分析の対象年は2000年度で、対象とした市は2000年度における指定都市12市及び中核市27市の計39市である。なお計測は指定都市と中核市を合わせた(以下都市総計とする)場合、指定都市のみの場合、中核市のみの場合の3つに分けて行った。資料の都合上、東京都区部は対象としていない。

被説明変数としては各市の生活保護率を用いた。資料は厚生労働省「社会福祉行政業務報告」の年度保護率である。

経済・雇用情勢を示す説明変数として、完全失業率、第2次産業就業者比率、1世帯当たり実質課税対象所得を取り上げた。完全失業率は総務省「国勢調査報告」の当該市の完全失業者数を労働力人口で除したものをを用いた。第2次産業就業者比率は同じく総務省「国勢調査報告」の当該市の第2次産業就業者数を就業者総数で除したものをを用いた。課税対象所得は各年度個人の市町村民税の所得割の課税対象となった前年の所得金額で、各所得控除を行う前のものである。本稿では資料の制約から2002年度の課税対象所得(2001年度の所得を示す)を使用した。資料は総務省「統計でみる市町村のすがた」に記載されている総務省「市町村税課税状況等の調」によるデータである。これを総務省「国勢調査報告」の一般世帯数で除して1世帯当たりとした。なお実質化に際してのデフレータとして、総務省「消費者物価指数年報」の2001年の平均消費者物価地域差指数(東京都区部=100・総合)を用いた。同資



資料)厚生労働省「社会福祉行政業務報告」、総務省人口推計(各年10月1日現在)、「全国市町村要覧」
注)図1に同じ。

料にない市については総務省「社会生活統計指標」に記載されている指数を用いた。これにも記載されていない市については、同一都道府県の都道府県庁所在市の指数を用いることとした。また資産保有を示す変数として持ち家率についても取り上げた。資料は総務省「国勢調査報告」である。

人口・世帯の状況を示す説明変数として、人口の高齢化を示す65歳以上人口比率、さらに高齢者の世帯類型の変化の影響をみるために、高齢単身世帯比率を取り上げた。また、近年大きな伸びを示している生別母子世帯となるきっかけである離婚率についても取り上げた。資料はいずれも総務省「国勢調査報告」で、65歳以上人口比率は人口総数に占める65歳以上人口の比率であり、高齢単身世帯比率は65歳以上の親族のいる一般世帯に占める単身世帯(以下単身世帯とする)の比率である。離婚率は各市の離婚件数を人口総数で除して算出した。

(2) 計測モデル2

本稿ではさらに詳しく知るために、被説明変数として、生活保護率だけでなく、扶助の種類別にみた扶助人員比率についても取り上げることとした。

計測モデルは下記のとおりである。

$$y_{2ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j}x_{11} + \beta_{2j}x_{21} + \beta_{3j}x_{31} + \beta_{4j}x_{41} + \beta_{5j}x_{51} + \beta_{6j}x_{61} + \beta_{7j}x_{71} \quad (j = 1, 2, 3, 4)$$

y_{2ij} : 当該扶助の扶助人員比率(%)

なお、 β_{ij} 及び γ_{ij} は推定すべきパラメータである。また*j*は扶助の種類を示している。

被説明変数は各扶助の1か月平均の扶助人員数の人口総数に占める比率を用いた。資料は厚生労働省「社会福祉行政業務報告」及び総務省「国勢調査報告」で、都市総計を対象に分析を行った。

なお、扶助は先述のように全部で8種類あるがここでは、扶助人員数や費用の大きさを考慮して、生活扶助、住宅扶助、教育扶助、医療扶助の4種類を取り上げることとした。

3. 分析結果と考察

計測モデル1の結果は表1-1~1-3に示すとおりである。

表1-1で都市総計の計測結果についてみていこう。

経済・雇用情勢を示す説明変数のうちパラメータに0との有意差(以下有意差とする)が認められたのは、1世帯当たり実質課税対象所得のみで、その値は負を示していた。都道府県データを用いた先行研究においては有意差が認められ正値を示していた完全失業率のパラメータは、有意差が認められず、所得変数のパラメータのみに有意差が認められる結果となった。つまり本稿が対象とした都市部では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ことを示している。これは生活保護要件においてごく少額の預貯金等の資産保有しか認められておらず、失業してすぐには生活保護受給には至らないこと、当該市の1世帯当たり実質課税対象所得の平均が低額であることは結果として生活保護対象世帯割合が高くなることにつながることに関連しているためと考えることもできる。また最近着目されはじめた、仕事をしていても生活保護基準以下の収入しか得られない、いわゆるワーキング・プアが多く存在し、生活保護受給者となっていることを示しているのかもしれない。

また、実質課税対象所得については人口1人当たり、課税対象者1人当たりに換算したのも分析に使用したが、1世帯当たりに換算したものが最も当てはまりがよく、これを取り上げることとした。このことは生活保護の実施上の原則の1つである「世帯単位原則」と関係しているのであろう。

人口・世帯の状況を示す説明変数についてみていこう。

65歳以上人口比率に関するパラメータは、都市部を対象とした本研究では有意差が認められなかった。これは都道府県データを用いた先行研究とは異なる結果である。一方、高齢単身世帯比率のパラメータは有意差が認められ、正の値を示していた。従来人口の高齢化率が高くなるほど生活保護率が高いといわれていたが、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結果となった。これは現在の高齢単身世帯の多くが夫と死別した後期高齢者の女性であるため、年金等の受給額が少ない場合が多数見受けられることと関連している

可能性もあるだろう。本稿はクロスセクションデータを用いているため、そのまま当てはめることには留意が必要であるが、都市部において高齢単身世帯比率は今後ますます上昇すると考えられ、生活保護受給にいたる人々がさらに増加する可能性を示唆している。離婚率に関するパラメータも有意差が認められ、正の値を示していた。これは他の条件が同じならば、離婚率が高い都市ほど生活保護率が高いことを示している。高齢単身世帯比率と同様に離婚率は今後上昇傾向がみられると予想され、母子世帯の母親に対する自立支援の有効な施策がなされなければ、生活保護受給者がさらに増加する可能性がある。

次に表1-2でいわゆる大都市である指定都市のみを対象とした分析の計測結果をみよう。なお自由度の制約上説明変数の影響をすべて同時に考慮することは行えず、説明変数を最大3つまでとして組合せを考慮しながら計測を行った。指定都市のみを対象とした場合には、都市総計と異なり、1世帯当たり実質課税対象所得や離婚率の影響はみられず、高齢単身世帯比率についてののみ有意差が認められ、正の値を示していた。母子世帯や、低所得世帯に比べて、高齢単身世帯については就労支援等の自立のための施策が有効に働く可能性は高くなく、大都市の生活保護率を低下させることはより難しいものであると考えられる。

表1-3で中核市のみを対象にした計測の結果をみよう。指定都市を対象にした分析と異なり、都市総計と同じく、1世帯当たり実質課税対象所得、高齢単身世帯比率、離婚率の各パラメータに有意差が認められた。そのうち、高齢単身世帯比率に関するパラメータ(非標準化係数)は、他のパラメータに比してやや小さな値を示していることがわかる。

計測モデル2の結果は表2-1~2-4に示すとおりである。教育扶助を除くいずれの扶助も、計測モデル1の都市総計と同様に1世帯当たり実質課税対象所得、高齢単身世帯比率、離婚率のパラメータにおいて有意差が認められた。いずれの扶助においてもその方向と値に大きな違いは認められない結果となった。住宅扶助においても、持ち家率のパラメータについて有意差は認められなかった。医療扶助についても65歳以上人口比率に有意差が認められることはなかった。これは被説明変数が扶助人員比率であることが影響しているかもしれないが、教育扶助を除き、いずれの扶助もより強く影響している特別な要因があるわけではなく、同様な事由により受給されていることが示唆される結果である。

表1 - 1 計測結果（都市総計）

	非標準化係数	標準化係数	t 値
定数	0.7593		
完全失業率（％）	-	-	-
第2次産業就業者比率（％）	-	-	-
1世帯当たり実質課税対象所得（百万円）	- 2.8697	- 0.2932	- 2.9174 ^{***}
持ち家率（％）	-	-	-
65歳以上人口比率（％）	-	-	-
高齢単身世帯比率（％）	0.4885	0.4465	3.4983 ^{***}
離婚率（‰）	4.7639	0.3035	2.8063 ^{***}
自由度調整済決定係数	0.7594		

注) t検定で***は1%水準で、**は5%水準で、*は10%水準で0との有意差があるものを示す。

表1 - 2 計測結果（指定都市）

	非標準化係数	標準化係数	t 値
定数	- 16.8055		
完全失業率（％）	-	-	-
第2次産業就業者比率（％）	-	-	-
1世帯当たり実質課税対象所得（百万円）	-	-	-
持ち家率（％）	-	-	-
65歳以上人口比率（％）	-	-	-
高齢単身世帯比率（％）	1.1711	0.7888	4.0577 ^{***}
離婚率（‰）	-	-	-
自由度調整済決定係数	0.5844		

注) 表1 - 1に同じ。

表1 - 3 計測結果（中核市）

	非標準化係数	標準化係数	t 値
定数	5.0708		
完全失業率（％）	-	-	-
第2次産業就業者比率（％）	-	-	-
1世帯当たり実質課税対象所得（百万円）	- 3.3437	- 0.3671	- 2.6710 ^{**}
持ち家率（％）	-	-	-
65歳以上人口比率（％）	-	-	-
高齢単身世帯比率（％）	0.3957	0.3768	2.2858 ^{**}
離婚率（‰）	4.4411	0.3171	2.5518 ^{**}
自由度調整済決定係数	0.7578		

注) 表1 - 1に同じ。

都市部の生活保護率に影響を与える要因について

表 2 - 1 計測結果（生活扶助）

	非標準化係数	標準化係数	t 値
定数	- 3.8957		
完全失業率（％）	-	-	-
第 2 次産業就業者比率（％）	-	-	-
1 世帯当たり実質課税対象所得（百万円）	- 2.1144	- 0.2345	- 2.2787 ^{**}
持ち家率（％）	-	-	-
65歳以上人口比率（％）	-	-	-
高齢単身世帯比率（％）	0.4140	0.4108	3.1432 ^{***}
離婚率（‰）	5.6166	0.3884	3.5075 ^{***}
自由度調整済決定係数	0.7477		

注) 表 1 - 1 に同じ。

表 2 - 2 計測結果（住宅扶助）

	非標準化係数	標準化係数	t 値
定数	- 5.0647		
完全失業率（％）	-	-	-
第 2 次産業就業者比率（％）	-	-	-
1 世帯当たり実質課税対象所得（百万円）	- 1.7766	- 0.2086	- 1.9887 [*]
持ち家率（％）	-	-	-
65歳以上人口比率（％）	-	-	-
高齢単身世帯比率（％）	0.4076	0.4281	3.2139 ^{***}
離婚率（‰）	5.2576	0.3848	3.4102 ^{***}
自由度調整済決定係数	0.7381		

注) 表 1 - 1 に同じ。

表 2 - 3 計測結果（教育扶助）

	非標準化係数	標準化係数	t 値
定数	0.3474		
完全失業率（％）	-	-	-
第 2 次産業就業者比率（％）	-	-	-
1 世帯当たり実質課税対象所得（百万円）	- 0.3826	- 0.3369	- 2.7597 ^{***}
持ち家率（％）	-	-	-
65歳以上人口比率（％）	-	-	-
高齢単身世帯比率（％）	-	-	-
離婚率（‰）	0.9790	0.5374	4.4019 ^{***}
自由度調整済決定係数	0.4992		

注) 表 1 - 1 に同じ。

表2 - 4 計測結果(医療扶助)

	非標準化係数	標準化係数	t 値
定数	- 3.6989		
完全失業率(%)	-	-	-
第2次産業就業者比率(%)	-	-	-
1世帯当たり実質課税対象所得(百万円)	- 1.9263	- 0.2388	**
持ち家率(%)	-	-	-
65歳以上人口比率(%)	-	-	-
高齢単身世帯比率(%)	0.3362	0.3729	*** 2.8697
離婚率(‰)	5.5342	0.4277	*** 3.8853
自由度調整済決定係数	0.7507		

注)表1 - 1に同じ。

4. おわりに

本稿では、都市部を分析対象として、都道府県データではなく、市データを用いて生活保護率の要因分析を行った。

その結果、都道府県データを用いたいくつかの先行研究において影響が認められた完全失業率や人口の高齢化率ではなく、都市部の生活保護率には、1世帯当たり実質課税対象所得が負の影響を、高齢単身世帯比率及び離婚率が正の影響を与えていることがわかった。さらに大都市である指定都市のみを対象とした分析では高齢単身世帯比率のみが正の影響を与えていることがわかった。

これらの都市部における結果からは、生活保護受給にいたる原因そのものを解決するためには、最低賃金制度の見直しや、所得の上昇を図るような就労・転職のための支援、母子世帯の母親を対象とした就労のための支援が必要であると考えられる。しかし、高齢単

身世帯については就労のための支援は現実的でなく、別の制度による支援等が必要なのかもしれない。高齢単身世帯に対する施策のあり方は大都市の生活保護率の高低にかなり大きな影響を与えると考えられる。

今後、郡部との比較、被説明変数及び説明変数のさらなる精査、比較静学分析等を行い、より分析を深めていくこととする。

引用・参考文献

- 平成17年版厚生労働白書(2005),ぎょうせい,pp.124-138
 城戸喜子(2005),生活保護制度の改革,城戸喜子,駒村康平編著『社会保障の新たな制度設計 - セーフティ・ネットからスプリング・ボードへ - 』,慶應義塾大学出版会,pp.275-296
 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,Vol.48, No.3, pp.107-126
 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,産業能率大学紀要,Vol.24, No.2, pp.19-30

(平成18年9月19日受理)