

図1-1

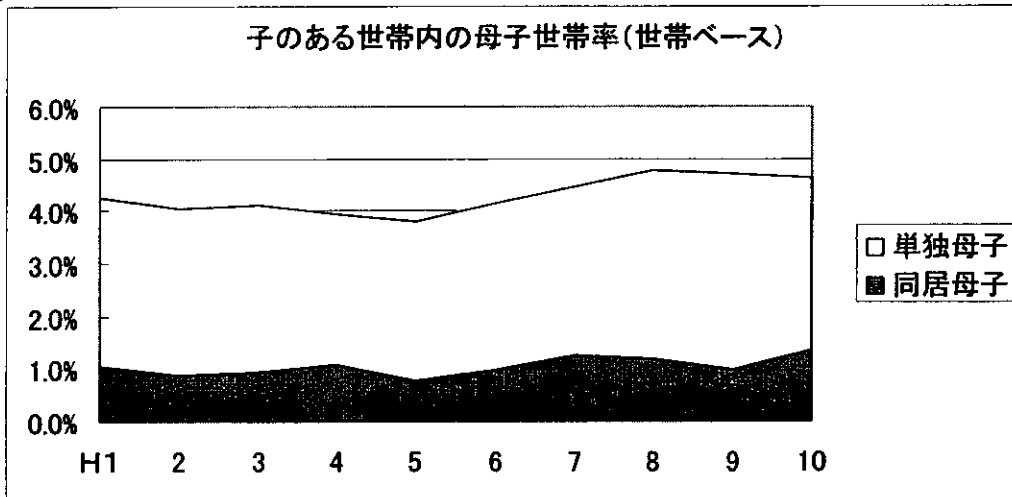


図1-2

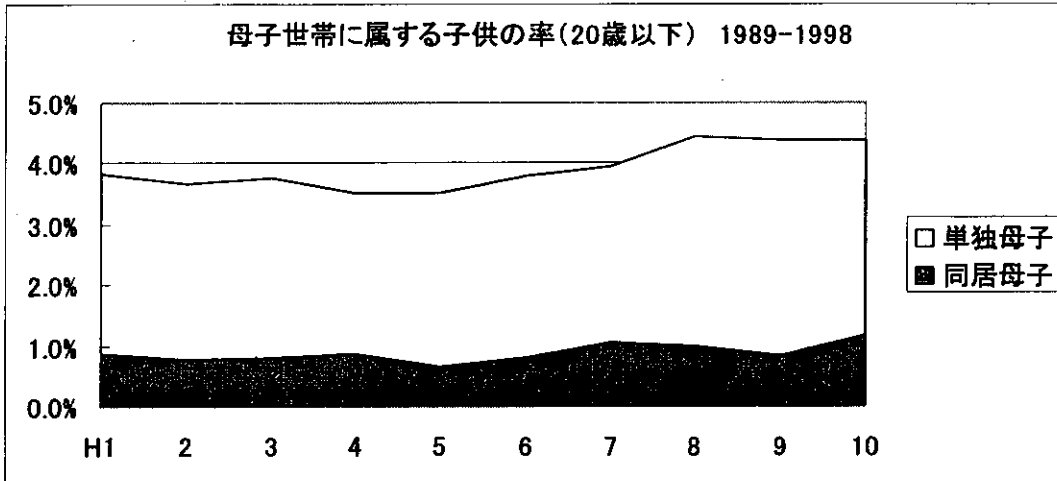
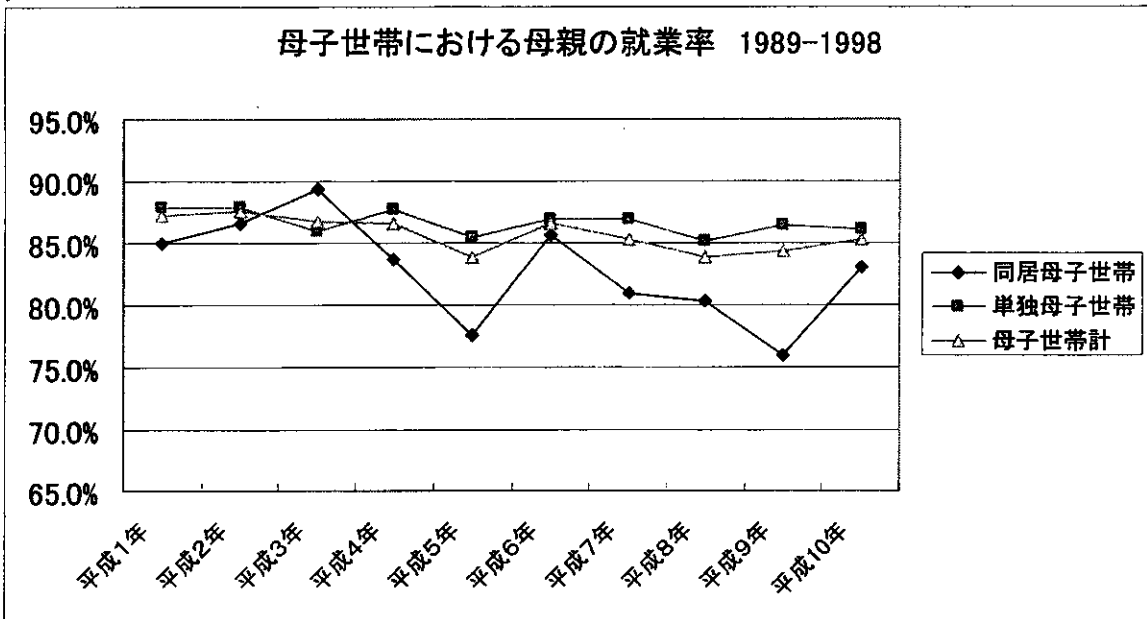
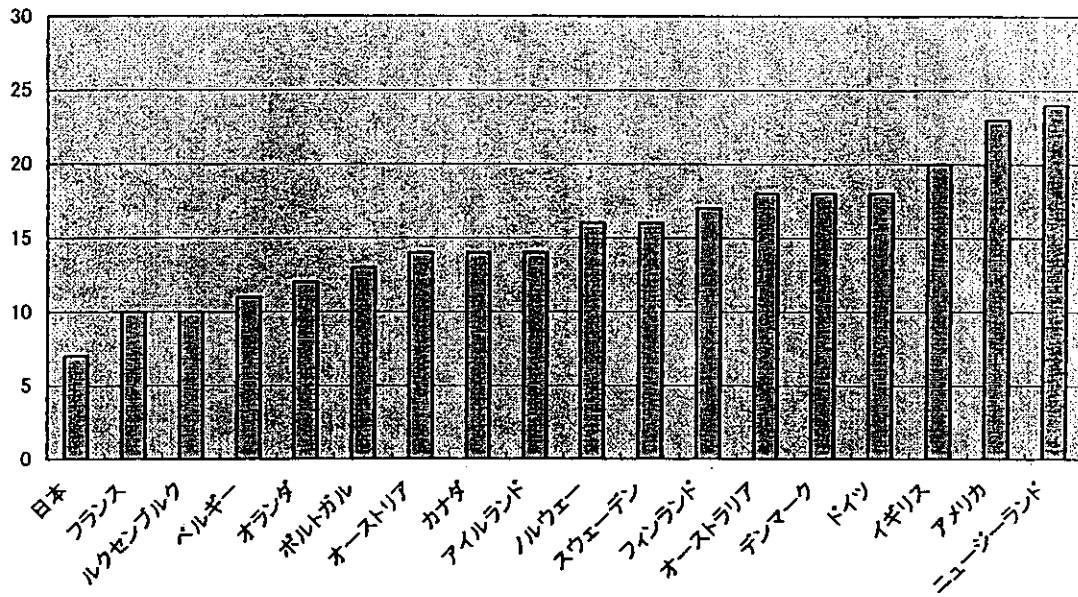


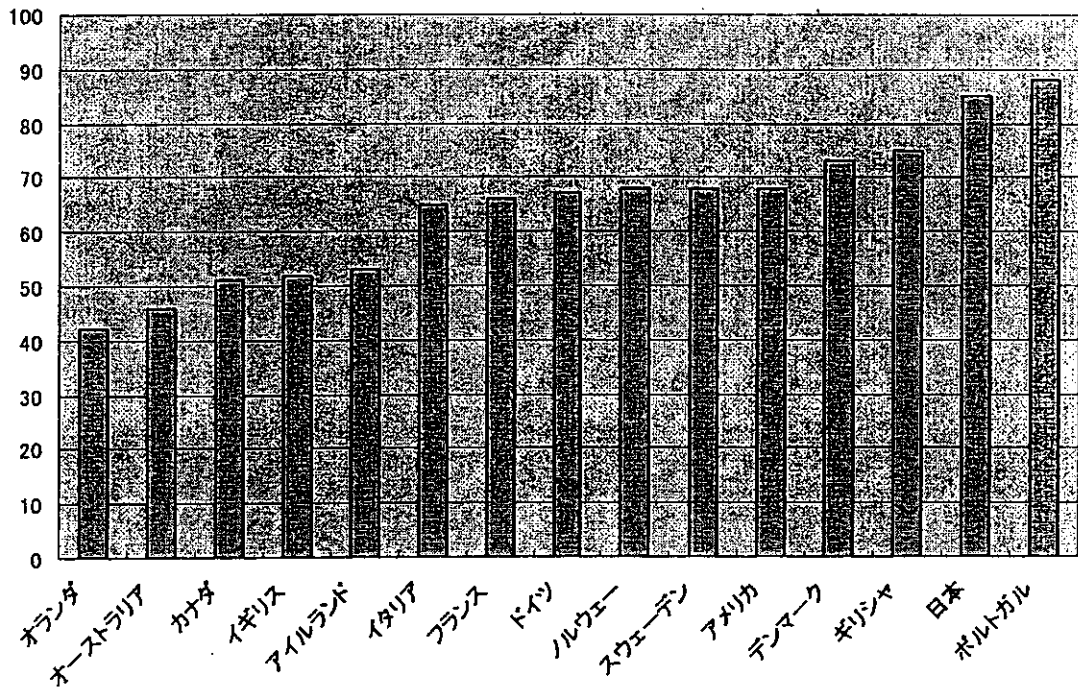
図2



有子世帯中の母子世帯の割合(%)



母子世帯の就労率



Bradshaw and Finch 2002

図3

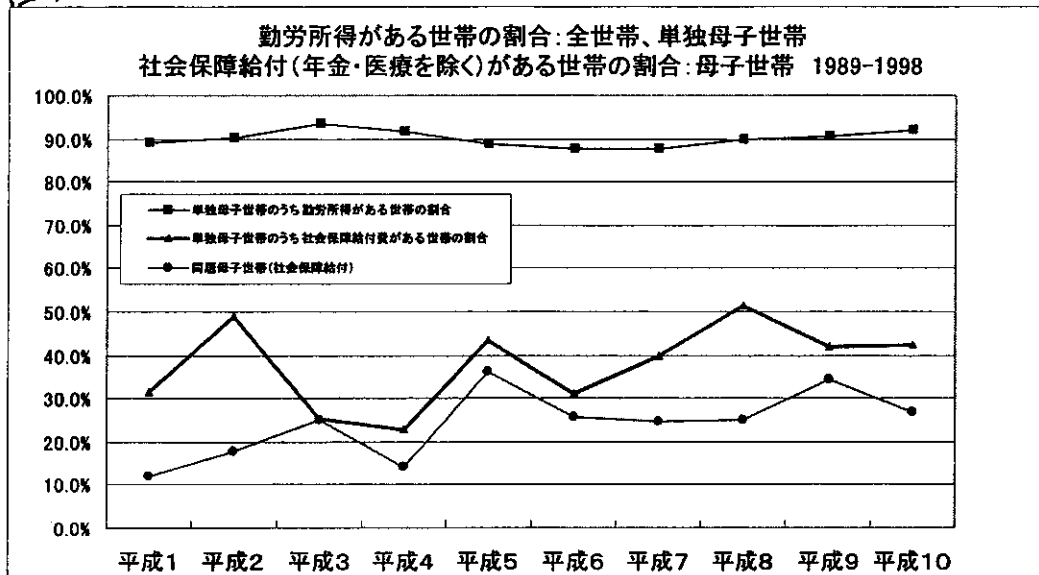


図4

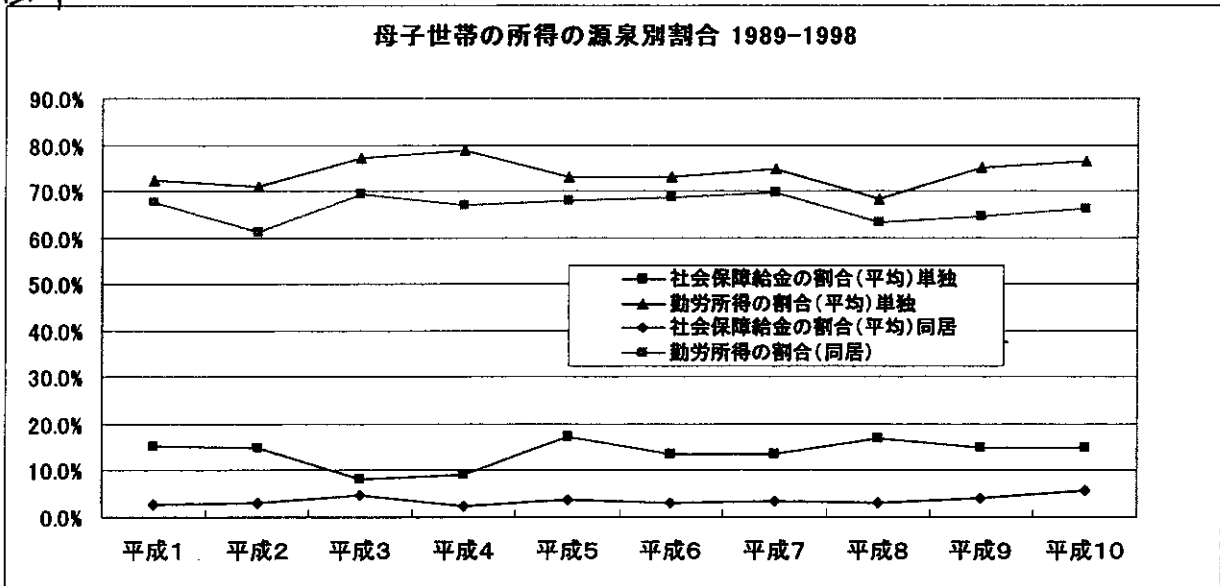
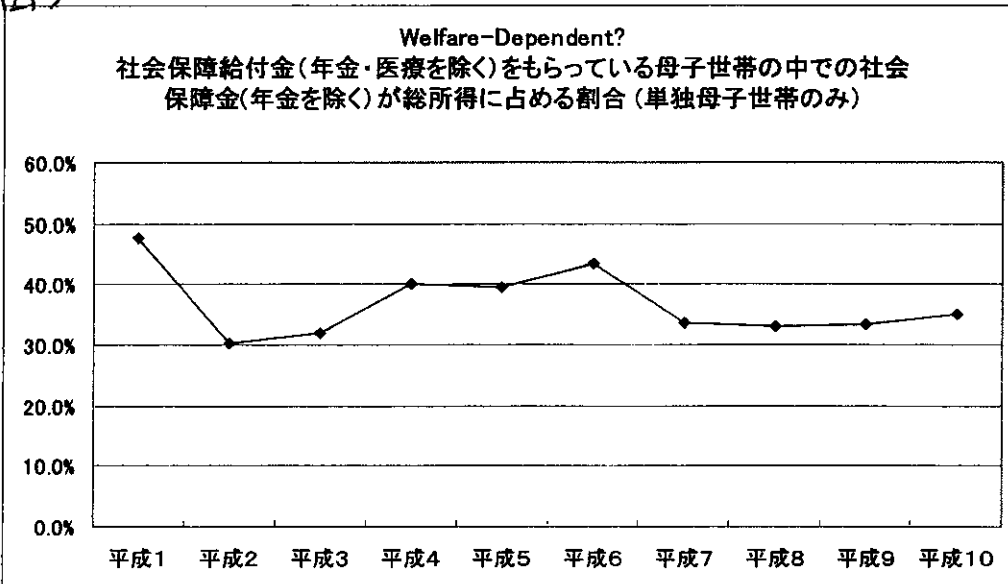
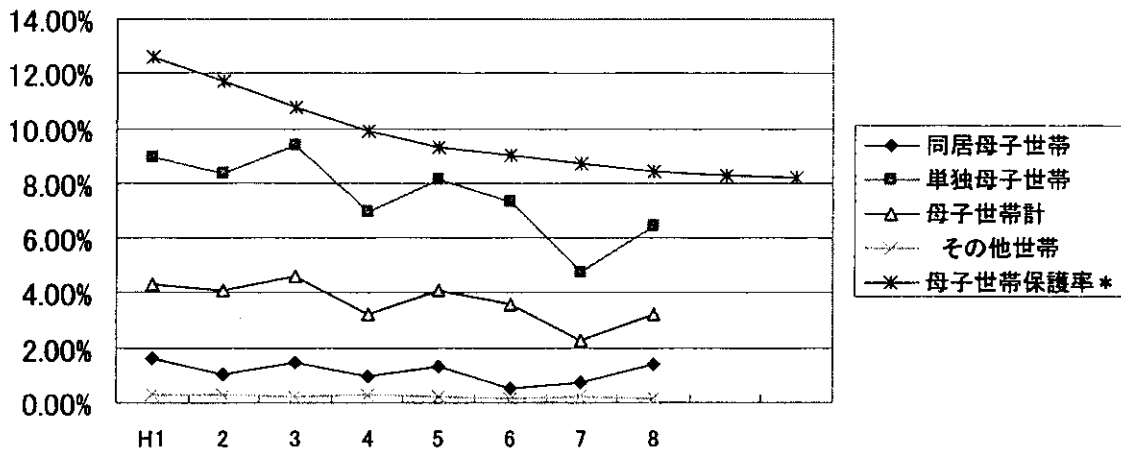


図5

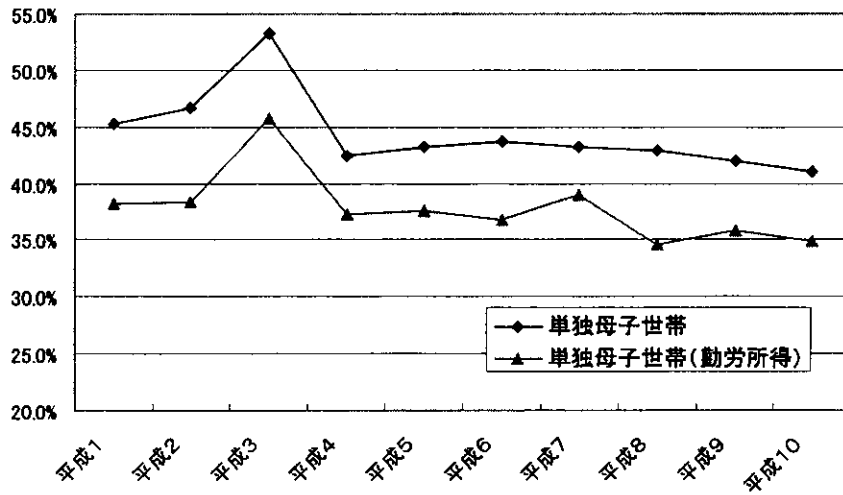


子供のいる世帯の生活保護率 1989-1996



母子世帯保護率\* 平成14年「生活保護の動向」より

単独母子世帯の平均総所得／全世帯の平均総所得



① Probit Estimate for Single Mother's working = 1, not working=0  
ア (平成9-10年)

	Probit Coeff.	dprobit co.
母親の就労		
同居	0.359518 ***	0.740348
母親の年齢	-0.018840 ***	-0.0042266
末子年齢	0.058116 ***	0.0130376
給付額	0.000016 **	0.00000348
平成10年D*	0.033426	0.0074987
Cons.	0.538681	
Pseudo R2	0.031	
Log Likelihood	-2109.268	
N	5175	

\*平成10年ダミー、ベース平成9年

(Pooled Sample)	Probit Coeff.	dprobit co.
母親の就労		
同居	0.266475 ***	
母親の年齢	-0.018996 ***	
末子年齢	0.055342 ***	
給付額	0.000020 ***	
失業率	-0.150564 ***	
所得制限(全)	-0.004738 ***	
所得制限(半)	-0.001327 ***	
Cons.	2.398810 ***	
Pseudo R2	0.0368	
Log Likelihood	-8149.1441	
N	22195	

② Biprobit Estimate for Single Mother's working = 1, not working=0  
and Dokyo = 1, not dokyo = 0

ア (平成9年10年のみ)

	Model 2
母親の就労	
同居	0.154022
母親の年齢	-0.013240 **
末子年齢	0.051407 ***
給付額	0.000013 *
平成10年D*	0.042958
Cons.	0.504994
親との同居	
母親の年齢	0.120971 ***
末子年齢	-0.130240 ***
給付額	-0.000049 ***
平成10年D*	0.314448 ***
Cons.	-3.078058 ***
rho	0.1272189
Log Likelihood	-3372.24
n	5175

\*平成10年ダミー、ベース平成9年

イ

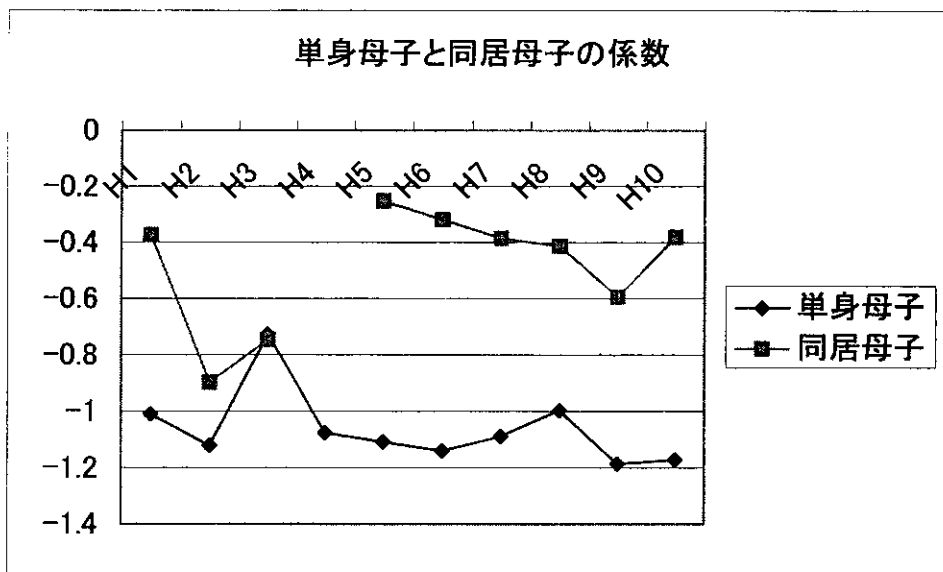
(Pooled sample)

	Model 2
母親の就労	
同居	0.102509
母親の年齢	-0.014528 ***
末子年齢	0.050301 ***
給付額	0.000019 ***
失業率	-0.147968 ***
所得制限(全)	-0.004510 ***
所得制限(半)	-0.001300 ***
Cons.	2.275487 ***
親との同居	
母親の年齢	0.113744 ***
末子年齢	-0.113513 ***
給付額	-1.79E-05 ***
所得制限(全)	0.003800 **
所得制限(半)	0.000110
Cons.	-4.806676 ***
rho	0.096753 *
Log Likelihood	-14172.454
n	22195

③ Tobit Estimate for Women's Earned Income (All women)

	平成1	平成2	平成3	平成4	平成5
単身母子	-1.0095 ***	-1.1209 ***	-0.7267 ***	-1.0768 ***	-1.1081 ***
同居母子	-0.3729 ***	-0.8987 ***	-0.7459 ***	0	-0.2525 *
年齢	-0.0006	-0.0037	0.0014	0.0019	0.0004
子供数	0.0098 *	0.0273 ***	0.0561 ***	0.0048	0.0142
Intercept	6.5439 ***	6.6809 ***	6.606 ***	6.681 ***	6.7461 ***
Log Likelihood	-26694.2	-6222.71	-6889.41	-26262.7	-5976.19
n	26801	5502	5984	22485	5309

	平成6	平成7	平成8	平成9	平成10
単身母子	-1.1404 ***	-1.0893 ***	-0.9965 ***	-1.1868 ***	-1.1718 ***
同居母子	-0.3179 ***	-0.3851 ***	-0.4121 ***	-0.5942 ***	-0.3803 ***
年齢	0.0026	0.0009	-0.0118 ***	0.0069 *	0.0056 ***
子供数	0.0075	0.0211 ***	0.0077 ***	0.0414 ***	0.0203 ***
Intercept	6.7523 ***	6.7716 ***	7.045 ***	6.6113 ***	6.6903 ***
Log Likelihood	-5672.49	-21882.5	-5377.98	-5741.08	-19644.8
n	5281	18309	4673	4865	16434



「公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究」  
平成14年度第六回研究会

## 議事録

日時： 平成15年3月12日（水） 10:00～15:00  
報告： ① 「公的扶助制度をめぐる国際的動向と政策的合意」 埋橋孝文  
② 「貧困意識調査の初期結果報告」 阿部 彩  
③ 「母子世帯の経済状況と母親の就労」 阿部 彩

---

### 【質疑応答】

#### 公的扶助制度をめぐる国際的動向と政策的合意 一二つの要請の狭間にあつて

- (橋木) 日本の場合、失業保険はモラルハザードの余地のないぐらい短い期間しか給付されない、一方、生活保護制度を受給するには高い敷居がある。そのような現状の中で、単純に米国などのワークフェアを根拠に日本の制度を考えるのは危険であり、生活保護制度のような公的扶助の役割を減少させるべきではないとする論旨は全体として賛成である。
- (菊池) 生活保護制度の運用レベルの話なのか、あるいは法改正を射程に入れたものになるのか。
- (埋橋) 長期失業者について稼働能力があれば原則として保護は適用されないという問題など、法的な限界もあるだろう。
- (菊池) 収入が水準に満たなくても資産がある場合、あるいは肉体的に健康でピンピンしている場合は、地域に稼働能力を活用する労働市場があるということであれば保護は適用されないということであるので、原則として適用されないといまでは言い切れないのではないか。とはいうものの、稼働能力の活用についての判例は上級裁判所ほど稼働能力を有効求人倍率など抽象的に扱う傾向があるところであり、実際の取扱い、すなわち補足性の原理にかかる稼働能力活用についての運用は、法が想定している以上に厳格であり、稼働能力者に対する生活保護の適用は難しい。
- (後藤) 引き籠もりであるなどコミュニケーション能力に難がある者は、経済情勢が良い時は雇用されていたが、今日の経済情勢で雇われることは難しい状況のようである。



- (後藤) この論文において論じられている国際的動向から日本が学ぶオルタナティブをどの様に考えているのか。
- (埋橋) オルタナティブを前面に提案するものではない。生活保護法の改正ありきではなく、その前に先にやることがあるといえるだろう。懸案のシングルマザーに対する問題や短い失業給付などを考慮せずに、そのまま日本に当てはめることは出来ない。
- (菊池) 限界有効税率を下げると同時に費用削減を図るといえる話のように聞こえる面もあったが。
- (埋橋) 公的扶助の役割を減少させるという議論について反論するために、限界有効税率と費用の議論に乗っているが、限界有効税率を費用削減の観点から考えるという意図はない。
- (菊池) 他の制度、ソーシャルサービスの充実との兼ね合いなど他のファクターとの関係はどの様になっているのか。
- (埋橋) 北欧では公的扶助は他の社会保障制度の残余的・例外的なものでモラルハザードは少ないが、オーストラリアのように社会保障制度全般が選別主義的なシステムであると、他の社会保障制度との境界線が曖昧であり公的扶助が普遍的なものとなりモラルハザードが発生しやすい。したがって、労働インセンティブの働く制度設計が必然なものとなる。
- (鈴木) インセンティブを働かす方法は、給付額を稼得に応じて減じるという方法だけではなく、給付額を上乗せする方法は考えられないか。すなわち、被保護者が就労する場合にスーツなど就労活動や実際に働くにあたり必要なものを給付するなど考えられないのか。
- (埋橋) 英国に典型が見られるものであろう。NGOは失業者の再就職を達成して報酬を得ることになる。
- (鈴木) 日本では行えないのか。
- (阿部) 法的な問題もあるが、日本の被保護者層の現状は様々な問題を抱えていることの考慮が必要である。
- (勝又) 母子貸付や生業手当は結構使われているが、インセンティブとしては規模が小さいから厳しい面もあるだろう。
- (菊池) 就労に準備に必要な準備の給付の拡張ということは、自立助長を同時に目的とすることから可能であろうが、就労に強いインセンティブとなる限界有効税率は原稿の生活保護法の中では難しいだろう。
- (後藤) 埋める制度が必要であるということか。
- (菊池) 手当などが必要であろう。
- (後藤) 例えば、米国のEITCのようなものか。
- (菊池) 最低限度の保障と分けて考える必要があるだろう。
- (埋橋) 勤労控除の幅を広げるといえる事と、保護水準が妥当であるかということ、議論

は別のものであろう。

(小笠原) ワークフェアと呼ばれるものの内容には、大きく二つに分けられると考えられる。第一は、いわゆる **Punishment** 的な側面のもので、フリーライダーの防止や、付加価値労働生産に結びつけるもので、給付を受ける者から財源を負担する者へと転化させるものである。第二は、英国の福祉のニューディールのような促進的なものでボランティアワーク・能力開発などにより失業給付の打ち切りが回避される。ここでは給付される者から負担するものへの転化は要求されない。すなわち、低所得者施策においてフリーライダーやモラルハザードに厳しく対応することと、低所得であることそのものが問題なのではなく、**Social Exclusion** の結果の現象であると捉えるものである。第一の視点は財政的視点であるが、第二の2はオルタナティブは財源との緊張関係だけでは考えられないものである。

(埋橋) 一定時間以上の労働を給付要件としたり、受給期間を制限するなどのハードなワークフェアとシングルマザーに対して、資格などを取得させるというようにエンプロイメントアビリティの向上をもたらすようなソフトなワークフェアとがあるが、特にハードなワークフェアは日本には適さないだろう。

(小笠原) 雇用関係の枠組みでのハードかソフトというところではなく、雇用関係を外れたボランティアセクターなどへの参加もワークフェアとして捉えられる。

(後藤) 日本の被保護世帯のうち稼働世帯は実質的にシングルマザーのみであるが、母子世帯以外にワークフェアを開くということだと思うが、社会的評価を具体的にどの様に行うかが課題となるだろう。

(鈴木) 教育訓練を行い、引き籠もりがボランティアへ参加するなどを通して、就労していくというようなことか。

(勝又) 教育・訓練などによって、就労・稼得による生活に戻れる人だけがいるわけではない。英国の例を教育等によって就労による生活にもどる、という所のみに着目すれば、二つはあまり違いのあるものではないだろう。ボランティアワークすることそのものに価値を見出すとすれば、社会的にどの様な形で評価することになるのか。

(小笠原) 必ずしも雇用関係の枠組みに戻ることを前提としていない。例えば、企業が教育にかけたコストを戻すという様な発想と、ボランティアワークを生活のなかで行うことに対して評価していくという発想とは基本的に違うのではないか。

(阿部) 米国では、刑務の代替の場合など政府の認定による評価などがあるが、英のボランティアワークは、社会的価値があるとすることについて線引きについてはどの様に行われているのか。

(小笠原) 具体的な手続についてはまだ不勉強なところであるが、団体について、地域性・社会貢献性などにより評価されるようである。

(阿部) **Participation Income** あるいは、**Basic Income** などによりが得られるということ

になるだろうが、コミュニティの参加しない者、たとえば、ホームレスの中でもホームレスのコミュニティに参加しない者についての支援をどうするかといったことが問題になるが。

(小笠原) 社会への参加に欠く状態は、低所得であるという特徴を除いても低所得者に共通して残る特徴であり、第二における問題意識はそこにある。

(後藤) 基本的に生活保護法を改正しないでも対応していけるということであるのか、あるいは、例えばカテゴリー別の制度にするなど改革が必要であるということか。

(埋橋) 現時点では結論的に述べる段階に至っていない。当プロジェクト参加当初は、制定から大きな改正のないまま 50 年を経た古いものであり、何らかの大きな改革が俄に必要なのではないかという認識であったが、現段階では、法を直ちに改正する他はないというものではない。また、シングルマザー、ホームレス等々各々に対する課題について現状の生活保護制度のみで対応しきれるということではない。

(後藤) 星野晋也氏のいうところの選別的普遍主義の方向性ということか。

(埋橋) 抜本的に改革するとすれば、カテゴリカル扶助といった方向性であろう。

(橋木) 行政は抜本的に改革ということには積極的にならないのではないか。

(勝又) 行政の立場にも、ケースワーカー等いわゆる現場での捉え方と政策としての捉え方は異なるものであるが、政策としての捉え方からすれば、中央レベルでは必要な予算を安定して確保できる制度であるということになろう。また、当然ソーシャルワークのあり方などの問題は認識されているが、地方分権化が進み権限の委譲とともに地方の費用の負担も増えるようになってきている中で、生活保護は費用負担が国費が 3 / 4 となっていることから地方公共団体にとっても財源の面では安定した制度となっている。

(埋橋) 今後、予算を減らされるのではないかという危惧を行政部局が持っていると思われるか。

(後藤) 保護水準が高いのではないかという主張もあるようだが。

(菊池) 生活保護法は 100 条に満たない条文で成り立っており、運用の細部まで規定されていないので、実務にかかる多くは通達によって対応されており、行政としては運用しやすい制度であり積極的に抜本的に改革することは望むものではないだろう。

保護水準については、福祉事務所のケースワーカーからは、単身世帯に比べて多人数世帯であるほど相対的に生活水準が高いのではないかと感じていることが共通して聞かれる。

(勝又) 保護の水準を下げる一方で、(厳しいとされる収入以外の) 適用の要件も緩和し受給者を広げるべきだ、という議論はあるようだが、保護費を総額で減らすべきだという議論はないだろう。

(菊池) 総枠は変更しないで受給者を多くするという方向はあるだろう。

(埋橋) 他の制度にまわすことを国は考えていると思われるのか。

(後藤) 国は低所得者の調査を行っているから、生活保護制度の射程となる者以外についても政策的な興味を持っているはずである。

(小笠原) 政策の動向に関してということでは、生活保護制度のいわゆる二分論、すなわち、目的規定として並列な、最低生活の保障という社会保障（所得保障）の側面と、自立助長についての方向性はどの様になっていると考えられるか。また、「低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクト」報告書は、どの様に解釈できるのか。ワークフェアの前段として、まず保険ということか。

(菊池) 報告書は、国民年金保険を柱にすえた低所得者に対する制度体系を検討しているものといえるだろう。

生活保護の実践—ワーカー調査から

東京都立大学 岡部 卓

1 ソーシャルワーカーが行う生活保護実践を考える前提として、制度運用、制度構造、実施体制の3つを峻別してとらえる必要がある。

(1) 制度運用—通知・監査等を通して生活保護をどのように運用していくかという問題であり、それは、国レベル、自治体レベルに分けて考えられる。

(2) 制度構造は、制度の仕組みの問題である。具体的には、制度目的・原理原則・権利義務・権利救済等をどのように考えるかという問題である。

(3) 実施体制は、生活保護の運営実施体制であることであり、具体的には組織・人的・業務・財源体制がどのようになっているかという問題である。

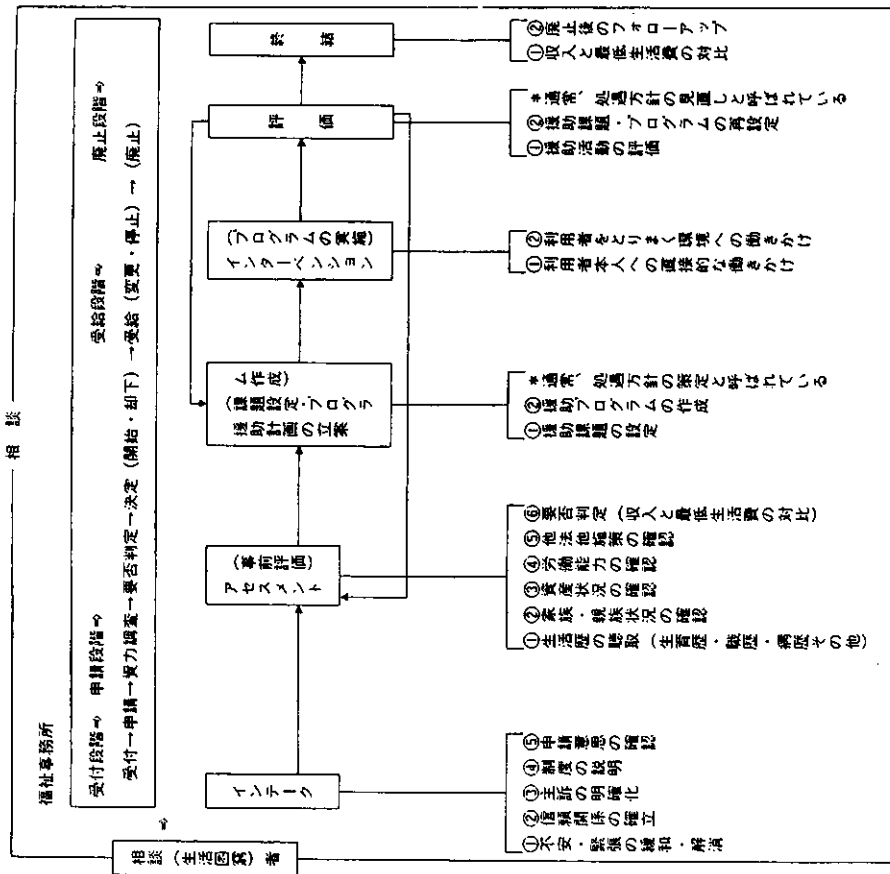
これら3つが相互に関連し、生活保護業務が展開されている。

本報告では、ソーシャルワーカーが生活保護制度をどうとらえ相談援助活動をとらえているかを中心として、その現状と課題について言及する。

キーワード

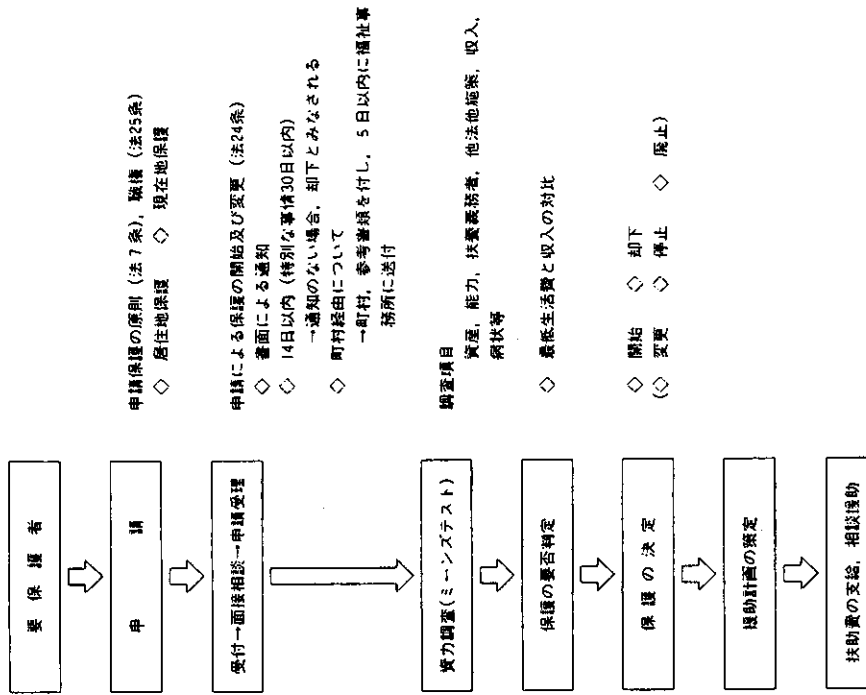
制度カテゴリーとしての貧困、稼働層と非稼働層、制度レベル・行政レベル、市民社会と資格要件、一般扶助主義と制限扶助主義、特殊なカテゴリーとしての貧困、貧困とマイノリティ、貧困と排除、外国人・ホームレス・稼働層、高齢・障害・疾病、福祉政策と社会保障政策

生活保護における相談援助活動の枠組み



資料 同部会「福祉事務所ソーシャルワーカー必携——生活保護における社会福祉実践——」全国社会福祉協議会、17頁、1998. の一部を改変。

生活保護決定の流れ図



資料 図7-1-1に同じ、31頁を一部改変。