

表6 推計貧困率（2004年全国）

ミーンズテストを考慮した生活保護基準による世帯保護率の推計 (2004年)			
	1級地の 1基準	3級地の 2基準	
1	生活保護基準未達(保護)	7.91%	3.92%
2	(保護)かつ純貯蓄が貯蓄基準以下(貯蓄)	2.12%	0.87%
3	(保護)かつ純貯蓄がゼロ以下(ゼロ純貯蓄)	1.21%	0.51%
4	(保護)かつ貯蓄が貯蓄基準以下(貯蓄)	1.17%	0.48%
5	(保護)かつ持ち家なし(持ち家)	3.86%	1.70%
6	(保護)かつ車なし(車)	3.31%	1.79%
7	(保護)かつ(持ち家)かつ(車)	1.88%	0.90%
8	(保護)かつ(純貯蓄)かつ(持ち家)	1.33%	0.53%
9	(保護)かつ(貯蓄)かつ(持ち家)	0.97%	0.39%
10	(保護)かつ(純貯蓄)かつ(車)	0.86%	0.39%
11	(保護)かつ(貯蓄)かつ(車)	0.70%	0.30%
12	(保護)かつ(純貯蓄)かつ(持ち家)かつ(車)	0.70%	0.29%
13	(保護)かつ(貯蓄)かつ(持ち家)かつ(車)	0.61%	0.26%
注 貯蓄基準=生活保護基準/2+葬祭扶助の合計			
出所:『全国消費実態調査』より筆者作成			

表7 ブロック別推計貧困率（1級地1のみ）

ミーンズテストを考慮した生活保護基準による世帯保護率の推計：1級地1基準（2004年）								
	北海道・ 東北	関東	北陸・ 東海	近畿	中国・ 四国	九州・ 沖縄	全国計	
1	生活保護基準未達(保護)	9.46%	5.87%	5.67%	9.36%	8.60%	12.56%	7.91%
2	(保護)かつ純貯蓄が貯蓄基準以下(貯蓄)	2.52%	1.32%	1.44%	2.67%	1.88%	4.39%	2.12%
3	(保護)かつ純貯蓄がゼロ以下(ゼロ純貯蓄)	1.55%	0.78%	0.86%	1.37%	1.18%	2.39%	1.21%
4	(保護)かつ貯蓄が貯蓄基準以下(貯蓄)	1.33%	0.70%	0.62%	1.56%	0.83%	2.86%	1.17%
5	(保護)かつ持ち家なし(持ち家)	4.19%	2.53%	2.43%	5.29%	4.04%	7.09%	3.86%
6	(保護)かつ車なし(車)	2.78%	2.64%	2.14%	5.52%	2.52%	4.94%	3.31%
7	(保護)かつ(持ち家)かつ(車)	1.26%	1.51%	1.01%	3.70%	1.12%	2.92%	1.88%
8	(保護)かつ(純貯蓄)かつ(持ち家)	1.44%	0.80%	0.83%	1.74%	1.06%	3.08%	1.33%
9	(保護)かつ(貯蓄)かつ(持ち家)	1.02%	0.56%	0.54%	1.33%	0.71%	2.41%	0.97%
10	(保護)かつ(純貯蓄)かつ(車)	0.74%	0.54%	0.65%	1.49%	0.43%	1.68%	0.86%
11	(保護)かつ(貯蓄)かつ(車)	0.67%	0.41%	0.37%	1.23%	0.36%	1.55%	0.70%
12	(保護)かつ(純貯蓄)かつ(持ち家)かつ(車)	0.52%	0.47%	0.46%	1.24%	0.33%	1.42%	0.70%
13	(保護)かつ(貯蓄)かつ(持ち家)かつ(車)	0.50%	0.38%	0.37%	1.09%	0.29%	1.33%	0.61%
地域別保護率(2005年)								
注 貯蓄基準=生活保護基準/2+葬祭扶助の合計								

3. ヒアリング調査からわかった生活保護制度の現状と課題

(1) 生活保護統計の分析

本年度は、『生活保護の現状と課題』（厚生労働省）の長期データを整備し、生活保護行政現場における取り組みが保護率に与える影響等に関する分析の準備を行った。実際の分析結果は次年度に取りまとめることとする。今年度の自治体と生活保護行政に関する分析は、第7章沼尾論文が行っている。

今後を行政データの収集を続け、捕捉率を左右する要因についての研究を進めることとする³¹。

³¹ こうした研究を展望した資料としては、Moffitt, Robert (1983) "An Economic Model of Welfare Stigma", The American Economic Review, Vol. 73, No. 5 (Dec., 1983), pp. 1023-1035 さらに、Moffitt, Robert, Citations for "An Economic Model of Welfare Stigma" (<http://ideas.repec.org/r/aea/aecrev/v73y1983i5p1023-35.html>) がある。

(2) 福祉事務所・自治体調査

1) ヒアリング調査

本年においては、政令都市および生活保護被保護率が高い郡部のヒアリングと各自治体が独自にまとめている生活保護統計の収集を行った。ヒアリング内容は、①地域の生活保護受給者の動向と特性、②自立支援プログラムの進捗状況である。今年度において、すべての政令都市等のヒアリングが完了したわけではなく、2年度も引き続き自治体ヒアリングを行う。

①について、まず、政令指定都市などであるが、収集した詳細行政データを解析する必要があるが、ヒアリングの成果として、確認できたことをまとめる。

・生活保護被保護率は、年齢人口の構成、景気循環などの経済状況の影響と年金制度改革（障害年金）、所得保障制度改革（児童扶養手当）の影響を受ける。しかしながら、自治体間での違いの一つに各自治体の首長の考え方、自治体の考え方も大きな影響を与えている可能性が強いことも確認できた。

・被保護率については、自治体内部で、各行政区分（政令指定都市の場合は区別）あるいは福祉事務所別に大きな差があることが確認できた。保護率の高い自治体では、保護率の高い上位の区・福祉事務所が全体を引き上げている傾向にある。こうした自治体内の保護率格差については、1) 地域の過去の履歴、2) 住宅政策（公営住宅建設）の影響、3) 産業構造・年齢構造の影響、が確認できた。また一定以上の保護率を超えると、地域の保護率が高止まりしていく傾向があり、捕捉率にも影響を与える可能性がある。この原因としては、生活保護受給に伴うスティグマ（Stigma）³²の低下が考えられる。また、貧困が世代間で継承され、親子にわたり生活保護を受けている世帯も少なくないという報告もあったが、こうした貧困の世代間の継承については、実証研究の蓄積を待つ必要がある。この部分は、②の自立支援プログラムにも密接に関連する。

郡部についても、収集した地域別行政データの解析を行う必要があるが、1) 一部の地域については、炭坑・漁業などのかつての基幹産業の衰退が、福祉依存文化(Dependency

フィンランドにおける所得保障に関する捕捉率に関する研究としては、Bargain, Olivier, Immervoll, Herwig and Viitamäki, Heikki (2007). "How Tight Are Safety-Nets in Nordic Countries? Evidence from Finnish Register Data," IZA Discussion Papers 3004, Institute for the Study of Labor (IZA)<http://ideas.repec.org/s/iza/izadps.html> 参考。

³² スティグマとは、1) 給付やサービスを申請することに対する恥辱感（ティトマス1968年）、2) 社会的地位の放棄（ピンカー1971年）、3) 不名誉な特性（Goffman1963年）、4) 社会的排除・孤立のパターン（Scott1972年）とされている。また、社会的関わりや将来展望の喪失がスティグマを感じにくくさせると研究もある。Hilke Almut Kayser and Joachim R. Frick, 2000. "Take It or Leave It: (Non-) Take-up Behavior of Social Assistance in Germany," Discussion Papers of DIW Berlin 210, DIW Berlin, German Institute for Economic Research. <http://ideas.repec.org/p/diw/diwwpp/dp210.html>

Culture)³³を生み出した可能性もある。一部受給者の受給期間の長期化³⁴についての研究も重要な課題である。2) ヒアリングを行った四国の郡部においては、生活保護受給者の7割程度が高齢者であり、公共事業削減の影響を受けて高齢者の生活保護受給者が急増しているという報告を受けた。こうした農業・漁業という第一次産業を中心とした地域の高齢者は国民年金・基礎年金のみの受給であり、また満額受給も多くない。それでも、自宅に近接する農地からの収穫と少ない年金、公共事業からの現金収入で生活保護を申請しなくてもよい世帯が多いという。しかし、公共事業の削減により減収や体調の悪化(疾病・要介護)がきっかけに生活保護を申請するという。受給者の増加に対し、ケースワーカーの人員確保が困難になっている自治体が多く、十分なケースワークができないという指摘があった。また、年金担保貸付制度をつかった生活保護制度のモラルハザードの問題や高齢者に対する生活保護受給の前段階としてリバース・モーゲッジ制度を組み込んだ要保護世帯向け長期生活支援資金の必ずしも十分に機能していないという指摘があった。前者の点については、(6)生活保護制度以外の低所得者向け施策で検討するが、後者のリバース・モーゲッジについては、1)大都市においては、対象者がいるものの、受給中の被保護者に納得を得られない、2)家族の同意が得られないといった障害がある。この点については、全国消費実態調査により対象世帯や期待される効果の検証が必要である。

②について確認できたことをまとめる。

1) 就労支援については、福祉事務所とハローワークの連携が必要不可欠で、一部の大都市で連携が進んでいる。特に二つの行政機関を接続する人材が重要であるが、一部の都市では、民間企業に特別な職業紹介制度として、就労先・求人開拓などを外注化しているところもあるが、ほとんどの自治体では十分な資金や対象者がいないことからハローワークのOBなどが非常勤職員として担当しているケースを多いということである。また就労支援についても、1)初年度には対象はいたものの、次第に意欲の高い候補者が少なくなり、成果が上がらなくなっていること、2)就労しても非正規が多く生活保護の廃止になるのはごくわずかであること、3)給付水準の比較から就労意欲を持ちにくいこと、4)郡部などでは高齢者受給者が圧倒的であり、対象者が存在しない、といった指摘があった。一方、日常生活支援、社会生活支援は、自治体間の取り組みの差が大きい。多くの自治体で見られるのが、精神障害者在宅及び退院生活支援、多重債務解消支援などである。なかに

³³福祉依存文化(Dependency Culture)は、ベンジャミン・フランクリンが1766年に英国の救貧法の弊害を指摘したとして有名であり、1)就業意欲の低下、2)依存期間の長期化などを意味している。しかし、社会政策の研究のなかでは、この現象はあくまでもエピソード的なものに過ぎず、根拠のあるものではないという見方が強い。Walker, Robert and Ashworth, Karl (1994) *Poverty Dynamics*, Avebury. や Buhr, P. and Leibfried, S. (1995) "What a Difference a Day Makes: the Significance for Social Policy of the Duration of Social Assistance Receipt", in G. Room (ed.) *Beyond the Threshold*, pp. 129-145: Policy Press.

³⁴ドイツにおいても、社会扶助の受給者に関する動学的な分析はそのデータ制約のためにそれほど多くはなく、唯一のデータベースは Longitudinal Social Assistance Sample (LSA) である。the German Socio-Economic Panel (GSOEP) を組み合わせて行った研究として Voges, Wolfgang and Rohwer, Gütz (1992) "Receiving Social Assistance in Germany: Risk and Duration Voges and Rohwer", *Journal of European Social Policy* 1992; 2: 175-191

は、板橋のように高校進学支援プログラムを積極的におこない貧困の連鎖を食い止めようとする自治体もあるが、決して多くはない。

自立支援プログラムは重要な政策であるが、不十分である。自立支援を伴わないで、生活保護受給の長期化することは、受給世帯にとっても決して好ましくない。まさに早期の支援の開始と自立への制度整備が、生活保護制度持続可能性の鍵になると考える。

自立支援について、特にホームレスの就労支援については、第8章 道中論文が分析をしている。また自立支援政策の意義、評価については、第9章 菊池論文が議論をしている。

2) 福祉事務所職員アンケートによって確認できたこと

ここでは、関東近傍の X 都道府県の福祉事務所等の職員研修会でおこなったアンケート 38名でに基づいて、現場職員は現行生活保護制度にどのように考えているか、現場ではどのような問題に直面し、どのような考えを持っているのか、見てみよう。なお、回答者は、無作為抽出によって得られたものではなく、特定の研修参加者であるため、必ずしもケースワーカー全体の意見を反映したものではない。ひとり一人のご意見は非常に真摯であるが、ここで、確認できた事柄はあくまでも参考資料と考える。なお、アンケート対象者の属性は下記の通りとなる。

男女比：男性55%、女性45%

年齢：平均年齢40歳

経験年数：3.4年

調査日：2008年2月18日

質問票：参考資料

①現行生活保護制度についての評価（表8）

「現行生活保護をどのように評価していますか」という問いについては、「うまく機能していない」「全くうまく機能していない」という回答が7割を超えた。その理由を自由回答で見てみると「自立助長」を刺激する仕組みがないことや長期の受給でより自立の意欲を失っている受給者の問題が指摘された。その他、以下のような指摘あった。

・「医療扶助、介護扶助、教育扶助など全く自己負担がないのは普通の社会人の生活とかけはなれている。そのため税金を使っているという自覚がなく、保護制度に浸りきって抜け出せなくなっている被保護者が多すぎる。・・・中略・・・まともに働くより、保護を受けていたほうが手取りが高いのでは、安易に保護を受け続ける結果になる。」

・「生活困窮者を種類別（高齢者、障害者、母子、その他等）に対応すべき。医療関係での不正受給への対応が不十分。」

・「生活破たんの原因究明と、その予防策について学ぶということが抜け落ちている。」

・「山村地域では、持ち家、山があると生保基準に引っかからない。しかし、財産でありながら全く使えない財産を財産とされ支給決定されない現実がある。申請者にリバースモーゲージの話をするとう申請取下げをしてしまう。」

・「生活保護を受けている高齢者とそうでない高齢者の差を感じる人が多い。生活保護を受けないでギリギリのところでごんばっている人や、一応の年金収入はあるけど（課税世帯）家族の入院等で多額の出費を余儀なくされている人の苦悩に直面する。」

・「年金のみで生活している高齢者世帯とのアンバランスが生じてきている（特に医療費）。自立を助長するための機能が働いていない（若年被保護世帯に目立つ）。」

・「税金、保険も免除になっているが、現金支給により、本人に支払わせ滞納した者についてはペナルティを課し本人に自覚をもたせる制度が良いと思う。」

・「現金給付に力点がおかれ、自立助長の側面への対応が不十分。」

②現場から見た生活保護制度上改善すべき・取り組むべき点

医療扶助の見直し、勤労控除の拡大、年金制度の立て直し、年金控除の導入、CWの業務と配置基準の見直しについての指摘があった。

・「医療扶助を抑制する手段を考えるべき。」

・「国が責任を持って実施すべき事務でありながら、財政措置等、自治体の負担部分が多い。自治体の力量の差が大きくなりつつある。」

・「年金収入への控除導入。無収入であろうが年金収入であろうがメリットがないのが現状。」

・「年金収入のある受給者とそれ以外の支給額、最低基準額は変えるべき。」

・「年金だけで生活していける額でないと、高齢者の受給者が増えてくる。適正な年金額の受給が必要である。医療扶助も介護扶助と同じように自己負担のみ、医療扶助を支給して、国保が優先するように、又、受給者も100円でも自分で払うようにして、病院に行くにもお金がかかることを意識するようにしないと、かかり放題である。」

・「自立不可能な高齢世帯や障害者世帯については別の制度で生活維持を行えないか。」

・「母子世帯等に対する保護の連鎖の対策（子どもに対する教育支援等）。」

・「CW1人に対する担当ケースが多すぎる。現行の「ケース80人」でも多すぎる。現制度施行当時と現在では社会状況が異なる。」

・「リバースモーゲージは、年齢層のしぼり込みをゆるめるべき。」

・「CWの平均経験年数が低いことから、その点に配慮した人員配置基準を明確にすべき。」

・「精神失患のケースに対するスーパーバイザーをもっとおくべき。」

・「高校生への支援をもっと多くすべき。未成年者控除増加が必要。」

・「医療扶助については、生保被保護者でなければ受けられないような回数で、内容でさまざまな医療を受け高額な医療を受けている。」

・「生保受給者の80%（注：当該地域）ぐらいが高齢者世帯である点を考えると、年金制度に問題があると思う。」

・「就学支援対策。未成年者を養育している保護者への生活指導。」

・「生活保護の受給者を種類別にし、専門性、担当世帯数を考慮すべき。」

・「最低基準を引き下げ、各種加算を引き上げるなど、頑張っている人を応援するような制

度に変更すべき。』

③生活扶助の水準について単身と3人モデル世帯についてそれぞれどのように評価するか
(表9、表10)

単身向けの生活扶助の水準については、51%が妥当と判断し、高いというのは25%程度であった。一方、3人モデル世帯向けの生活扶助の水準については、妥当という回答は30%に止まり、非常に高い・高いという回答が5割近くあった。もちろん、このことから、ただちに扶助水準の高低を評価することはできないが、相対的には、現場のCWの多くが3人モデル世帯より単身世帯向けへの給付水準が低いと判断しているといえる。

- ・「世帯員が増加すると生活に余裕ができ、就労意欲を減退させる傾向にある。」
- ・「障害加算について基準の見直しが必要。単に障害等級のみではなく、介護状態等の基準が必要。」
- ・住宅扶助を上げるべき(特に東京区部)。住宅扶助を理由に23区から市部へ移る人がいる。」
- ・「母子家庭の多くは生活保護基準以下で生活している。もっと低い人がいるから低くてよいという議論に賛成するものではないが、CWの経験から、生保受給者が十分に能力活用していない(あるいは活用できる制度になっていない)現状では国民全体の就労と収入の常識からはかけ離れている。」

表8 生活保護制度は機能しているか。

	%
非常にうまく機能している	0.0
機能している	2.6
普通	23.1
うまく機能していない	56.4
全く機能していない	15.4
無回答	2.6
合計	100.0

表9 生活扶助水準単身に対する評価

生活扶助水準単身世帯向け	%
非常に高すぎる	2.6
高い	23.1
妥当	51.3
低い	2.6
低すぎる	2.6
その他	10.3

無回答	7.7
合計	100.0

表 1 0 生活扶助水準世帯に対する評価

生活扶助水準モデル世帯向け	%
非常に高すぎる	10.3
高い	38.5
妥当	30.8
低すぎる	2.6
回答保留	10.3
無回答	7.7
合計	100.0

③業務の内容および研修の必要性について（表 1 1）

CW の業務内容については、きわめて属人的な技術であるという見方と全くのマニュアル業務であるという見方は少数に止まっている。工夫次第ではマニュアル化³⁵は可能という回答者が多い。この点について、調査後、生活保護の業務は本質的にマニュアル性の強い部分と職人的な技能・経験が重要な部分から構成されており、本調査においては、その識別ができていないという指摘を受けた。この点については今後の課題としたい。

また、CW の技術的な研修については、基礎的な部分についてあるいは実践的な部分、専門的な技術についての研修の機会が必要であるという意見が多かったが、一部に、現場で身につく性格がつよく体系的に研修することには向いていないという意見もあった。

- ・「新任で少なくとも 40 時間位の体系的研修が必要。」
- ・「福祉の対人サービス、援助技術というのは学校でも教えてくれませんでした。」
- ・「受けたが、十分なものではなかった。ワーカーをしながら、ベテランに聞きながら対処していく中で蓄積されたものの方が多い。十分な研修は必要であると思うが、難しいであろう。」
- ・「常に 90 世帯前後を担当しながらの研修は、走りながら学んでいく形になります。システムの導入により事務量削減にはつながっています。」
- ・「十分なものは受けてない。実務が忙しいので追われてしまうので、仕事の能率を上げるためにも別の機会をきちんと設けてほしいと思った。」
- ・「行政職に CW に関する能力開発が必要かは、職員の希望による。対人を面倒と思い CW を嫌う者は多い。研修の機会は必要ですが、上司も繁多でほとんど所内研修はありません。」
- ・「ある程度の専門能力開発は必要だと思う。」

³⁵ ここでのマニュアルとは、ケースワークの際のタイプ別のケアレファレンスという意味で使用した。

- ・「査察指導員に小講義を受けたが、有用であったかどうかは疑問。十分な研修機会の確保は必要と思われる。」
- ・「研修は受けたが、どのように考えても、不足している。専門職採用などを考えるべき。」
- ・「事前研修は勿論重要ですし、当市でも行っています。しかし、業務状況から「体系立った十分な研修」は不可能です。CW 担当後、1 年間は実務研修と考え、SV が直接指導をするスタイルです。」

表 1 1 CW のケースワーク業務全般に必要なノウハウ

きわめて属人的	10.3
工夫次第でマニュアル可能	56.4
全くマニュアル業務	5.1
その他	17.9
無回答	10.3
合計	100.0

(3) 対人社会サービスとしての生活保護制度・福祉事務所の役割

現在の生活保護制度とその実施主体である福祉事務所の役割は、所得保障制度としての機能・比重が依然として大きく、低所得者向け対人社会サービスとしてのウェイトは低い。この背景には、生活保護制度の中心が、所得保障・現金給付であり、対人社会サービス給付部分は周辺的な役割となっているからである。こうした現金中心とした生活保護制度は、ケースワーカー（CW・現業員）やスーパーバイザー（SV・査察指導員）の持つ技能・資格にも影響を与えている。すでに、1971 年の新福祉事務所運営指針において、福祉事務所の役割は、単なる事務処理機関ではなく、ソーシャルワークを行う機関として、その専門性を追求すべきとされている³⁶。しかしながら、福祉事務所の現状は、1) ケースワーク（ソーシャルワークの中の個別援助技術）を行うことのできる専門職の採用は制限されており、実際に本格的なケースワークを行うことのできる、社会福祉士の配置は 2% 程度に過ぎない、2) 異動が多い職場であり、十分な経験を積んだ職員を配置できない、3) 受給者の増加により職員一人あたりの負担が重くなり、十分なソーシャルワークの時間を配分できない、という問題がある。こうした技術的・人間的な制約のため、ヒアリング調査でも確認できたように、自立支援プログラムなどの厚生労働省の主導する新事業についても十分対応できていない。こうした状況が、ケースワーカー（CW・現業員）やスーパーバイザー（SV・査察指導員）による生活保護制度への低い評価につながっていると考えられる。

十分な技能蓄積や経験を積む機会がないなかで、現場では部内での経験者と未経験者を組み合わせたチーム編成の工夫を行い、部内の情報共有を行っている。また、要保護世帯

³⁶ 岩田正美(2003) p216

に対し、ケースワークの必要性から数段階の評価を行い、ケースワーク頻度やCW配置に濃淡をつけている福祉事務所もあった。しかし、実際には、適切な行政手続きや資料の作成の時間が多く、十分な人的能力開発の機会はほとんどなく、ケースワーク技術の改善・継承は属人的な努力の中で行われている。こうした現状を考えると、1) ケースワーク・レファレンスの開発³⁷、2) 実践的なケースワーク研修の機会確保が必要³⁸、3) 外部のソーシャルワーク専門家への一部業務外注、といった対応が必要であろう。

(4) 低所得者向けの生活資金貸付制度と資産の問題

年金担保貸付制度、生活福祉資金貸付事業（長期生活資金貸付）³⁹、要保護世帯向け長期生活支援資金⁴⁰、母子福祉資金及び寡婦福祉資金貸付といった制度がある。従来から問題となっていた年金担保貸付制度を利用し、年金の減額中に生活保護を利用するというモラルハザードの問題については、生活保護受給中の利用やこれまでに年金担保貸付を受けながら生活保護を受給した場合の給付制限が2005年9月に導入され、年金担保貸付件数が大幅に減少した（図5）。この一方、生活福祉資金貸付事業の回収率は低下傾向にあり、71.5%に止まっている。生活保護制度を補い低所得者向けの生活資金貸付制度と資産保有に関する研究については、次年度の課題とする。

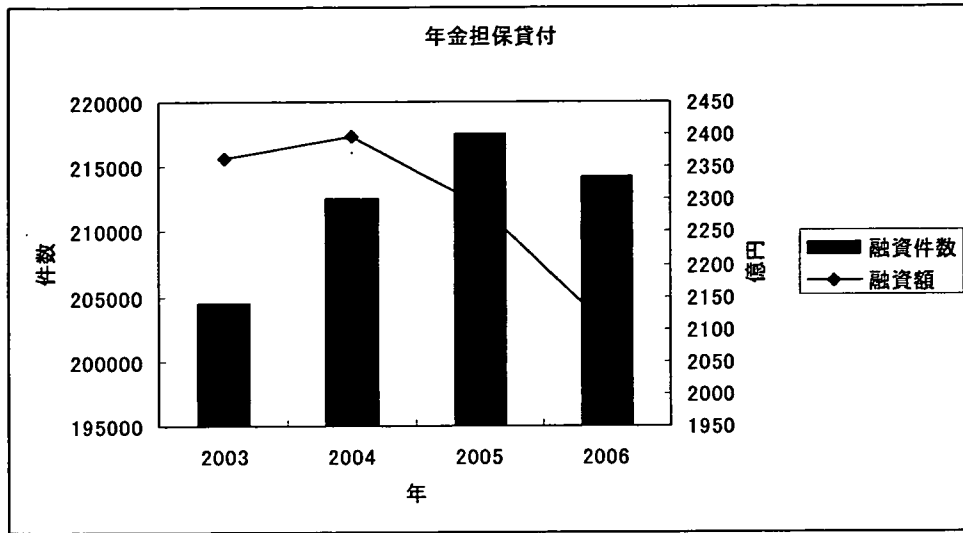
³⁷ フェリックス・バイステックの『The Casework Relationship(ケースワークの原則)』にあるように「同じ問題(ケース)は存在しない」という原則にもとづき、ケースワークにおいては、クライアントに対するラベリングやカテゴライズは不適切とされている。実際に、CWにヒアリングを行っても、同じケースは存在しないと断言する。しかし、この一方で、経験や知識のないCWが何も参考を持たずに、ケースワークをしている現状を考えると、十分な根拠・分析に基づくケースガイド、ケース・レファレンスの開発が必要と考える。この点については、EBSW(根拠に基づくソーシャルワーク)の考えも生まれつつある。EBSWとは「実証的に検証された文献や論文を体系的に収集し系統立て、そこで得た知識と手順が、援助目的に最も適切で効果的な結果をもたらすように、実践者に介入法の選択と実施を支援するものである」三島亜紀子(2007) P188。生活保護におけるケースワークにおいても、膨大なケースを十分に分析することにより、年齢・性別・家族構成・その他の要因により適切なケースワークの指針をレファレンスとして作成できないか研究を進めるべきと考える。なお、レファレンスがマニュアルやガイドラインとして、CWの裁量・判断を画一的に制限するものでない。生活支援プログラムについて具体的な支援プログラムをまとめたマニュアル・ガイドラインのような性格を持ったものとしては、東京都板橋区と首都大学東京の共同研究がある。(東京都板橋区・首都大学東京共編(2007))

³⁸ ヒアリングの中で、自室支援プログラム(日常生活自立)として、家計簿作成を指導している自治体があった。実際には対象世帯はほとんど存在しない(拒否感が強い)ということであるが、初歩的であるが、重要な取り組みである。英国のソーシャルワークの機能のなかの一つに、こうした家計簿作成支援がある。家計簿支援が低所得者の自立の鍵になるということについては、『家計経済研究』第9号(1991.1)「特集 現代消費社会におけるマネープロblemと社会的援助」第1章 日本における借金カウンセリング(平野隆之)、第2章 フランスにおける消費生活ソーシャルワーカーによる家計管理援助(石黒由美子)、第3章 英国における「借金カウンセリング」(平野隆之)参照せよ。

³⁹ 対象者は低所得者世帯(世帯収入が生活保護基準のおおむね1.5倍程度の世帯)、障害者世帯(「身体障害者手帳」「療育手帳」「精神障害者保健福祉手帳」の交付を受けた人がいる世帯)、高齢者世帯(65歳以上の高齢者がおられる世帯で、収入が生活保護基準のおおむね2.5倍程度の世帯)

⁴⁰ 平成19年度より、生活保護が必要であると福祉事務所が認めた高齢者で、一定の居住用不動産を持っている場合、その不動産を担保にして生活資金を貸し付ける制度。

図5 年金担保貸付の動向



出典：医療福祉事業団資料による。

4. 1年目の総括

以上、1から4で見たように、本研究の1年度目は、基礎的研究のサーベイ、実証分析のための準備という目的は十分に達成した。

参考文献（日本語文献のみ。欧文文献は本文中）

岩田正美(2007)『現代の貧困』ちくま新書

岩田正美(2003)『貧困問題とソーシャルワーク』有斐閣

沓澤隆司、山鹿久木、水谷徳子、大竹文雄(2006)「犯罪発生の地域的要因と地価への影響に関する分析」www-cres.senda.hiroshima-u.ac.jp/gakkai/region/D2.1.pdf

沓澤隆司、山鹿久木、水谷徳子、大竹文雄(2007a)「犯罪と地価・家賃」『住宅土地経済』No. 66

2007. 10、沓澤隆司、山鹿久木、水谷徳子、大竹文雄 (2007b)「犯罪発生 of 地域的要因と地価への影響に関する分析」『日本経済研究』No. 56、2007年3月。

沓澤隆司(2007)「学校の成績が家賃に与える影響」

www.sse.tottori-u.ac.jp/hp-koukyou/arsc2007/thesis/B2-1.pdf

杉村宏(2007)「国民生活の不安定化と低所得問題研究の課題」『現代の貧困と不平等』明石書店。

東京都板橋区・首都大学東京共編(2007)『生活保護自立支援プログラムの構築』ぎょうせい

林正義(2008)「地方財政と生活保護」阿部彩・国枝繁樹・鈴木亘・林正義『生活保護の経済分析』東大出版会。

三島亜紀子(2007)『社会福祉学の<科学>性 ソーシャルワーカーは専門職か?』勁草書房.

山口恵子(2005)「大都市における貧困の空間分析」岩田正美・西澤晃彦(2005)『貧困と社会的排除』ミネルヴァ書房.

労働政策研究・研修機構(2004)『「労働者」の法的概念に関する比較法研究(労働政策研究報告書 No.67)』<http://www.jil.go.jp/institute/reports/2006/067.htm>.

生活保護・自立支援プログラムに関するアンケート 2008年2月18日

慶應義塾大学 駒村康平 厚労科研プロジェクト「貧困と社会保障のあり方に関する研究」
お願い。今後の研究と政策提言のため、現場の皆さまのご意見を参考にさせていただきたく、アンケートにご協力ください。回答結果は、あくまでも学術論文のために参考にさせていただきますので、日頃のお考えを率直に御回答いただくと幸いです。なお、本アンケートについて、回答者は特定されません。また、研究などで引用させていただく場合は、下記のように表記し（データ引用時の表記方法参照）、棒グラフ、クロス集計などに集計処理し、回答者、回答グループが特定化されないように十分配慮します（自由回答欄については、引用）。また、回答者が少ない場合には、データの正確性が下がるため、分析・報告対象にしません。

データ引用時の表記方法：データについては、関東近傍の市町村部における福祉事務所等の職員研修会でのアンケートに基づく。回答者は、無作為抽出によって得られたものではなく、特定の研修参加であるため、必ずしもケースワーカー全体の意見を反映したものである。参考資料と考えるべき点を留意する必要がある。

本報告書は本年4月以降に初年度版が作成されます。ご関心のあるかたは下記アドレスにご一報いただければ、PDFにしたものを送信いたします。また、研究のための皆様のご自由な様々なご意見もいただければ幸いです。

連絡先 駒村康平（慶應義塾大学）

以下、アンケート欄。該当箇所を記入してください。

性別： 男・女 年齢： 歳 生活保護行政経験年数： 年※ ご所属部署：
役職： ※2

※元ケースワーカーの方は在籍年数を、未経験者の方は空欄で結構です。※2現在の部署・役職をご記入下さい。

問1 現在、生活保護行政（現業員、査察指導員）を担当されておりますか。○をつけてください。

A. 現在担当している。B. かつて（5年以内）担当していた。C. 担当していない。D. その他（ ）

問2 現行生活保護制度について

小問1. 現行生活保護をどのように評価しておりますか。○をつけてください。

A. 非常にうまく機能している。B. うまく機能している。C. 普通。D. うまく機能していない。E. 非常にうまく機能していない。F. その他（ ）

自由記述欄（回答理由など）

--

小問2-1. 全国市長会・知事会の平成18年10月の新たなセーフティネットに関する報告、提案について、をご存じですか。ご存じの場合にそれに対するご意見はありますか。

A. 知っている B. 知らない。

小問2-2. 知っていると回答した方に。

A. 非常によい。B. よい。C. 普通。D. よくない。E. まったく良くない。F. その他 ()

自由記述欄 (例: 高齢者向け制度の確立、有期制度の導入、ボーダーライン層への支援強化)

小問3. 現場から見た生活保護制度上改善すべき・取り組むべき点

自由記述欄 (例: 人員配置、予算、年金制度、勤労控除、リバースモーゲージ制度など)

問3 現在の実施体制・財政運営についてのご意見を教えてください。

自由記述欄 (例: ベテランCWの減少、業務量の増加や財政的プレッシャーの有無など)

問4 現行の生活扶助(加算を考慮しないで、1、2類部分のみ)の水準についてお聞きします。(○をつけてください)

Q1 単身世帯について A: 非常に高すぎる B: 高すぎる C: 妥当 D: 非常に低すぎる E: 低すぎる F: その他 G: 回答を保留する。

Q2 標準三世帯について A: 非常に高すぎる B: 高すぎる C: 妥当 D: 非常に低すぎる E: 低すぎる F: その他 G: 回答を保留する。

自由記述欄(回答の理由、そのほか各種加算や級地について見直すべき点)

問5. 生活保護行政に関するその他のご意見

小問1 CWのケースワーク業務全般で必要なノウハウについてお聞きします。

A：経験が重要で、他人に伝えにくい非常に属人的な技能を必要とし、マニュアル化できない。

B：属人的な技能であるが、多くのケースデータを分析し、被保護世帯の類型化・パターン化を行い、標準化したノウハウ、マニュアルを開発できれば、経験の少ないものでも担当可能である。

C：基本にはマニュアル的な業務である。

D:その他（ ）

小問2 上記で A を選択した方に、お聞きします。どのように初任者の技能開発をすればよいでしょうか。自由記述

小問3 最後の質問です。CW に関する能力開発について、初任のころに研修等をうけましたか。あるいは体系立った十分な研修機会の確保は必要と思いますか。自由記述

第1章 貧困基準の重なり¹

— OECD 相対的貧困基準と生活保護基準の重なり —

山田篤裕(慶應義塾大学経済学部)・四方理人(慶應義塾大学経商連携 COE プロジェクト)

田中聡一郎(慶應義塾大学経済学研究科)・駒村康平(慶應義塾大学経済学部)

要旨

所得分配状況の国際比較で多用される経済協力開発機構(OECD)の相対的貧困基準と、最低限度の文化的で健康的な生活水準の具体化としての生活保護基準の重なり、および貯蓄を考慮した場合の要保護世帯の変化を計測し、OECD の相対的貧困基準の汎用性について全国消費実態調査(2004年)個票を用いて検討した。その結果、容易に計算可能な OECD の相対的貧困率でも、煩雑な計算が必要な生活保護基準による要保護世帯率の傾向を把握するには代用可能であることが明らかになった。

また、各種大規模統計と比較すると全消データでは低所得層(年収200万円未満)の世帯比率が7%ポイントから9%ポイント低くなっており10%程度である。全消データを政策評価に用いるには低所得層の把握が低くなっている可能性に十分配慮する必要がある。

I. はじめに

本稿の目的は、国際比較で多用される OECD の相対的貧困基準と最低限度の文化的で健康的な生活水準の具体化としての生活保護基準の重なり、および貯蓄を考慮した場合の要保護世帯の変化を計測することの2点にある。

OECD の相対的貧困基準とは、中位等価可処分所得の50%の水準²のことである。等価可処分所得とは、世帯可処分所得を世帯人員の0.5乗で割ったものであり、世帯可処分所得をその世帯に属する世帯員の享受する経済的厚生に変換した概念である。たとえば、4人家族で400万円の可処分所得がある場合、その世帯で各世帯員が享受する経済的厚生(=等価可処分所得)は $400 \text{万円} \div \sqrt{4} = 200 \text{万円}$ という計算になる。こうした計算方法は暗黙に2つの仮定を置いている。第一は、世帯に働く規模の経済の存在である。これは2人で暮らすのに必要な所得は1人で暮らすのに必要な所得より、共通経費などがあるので少なくて済む、ということの意味している。第二は世帯所得が世帯員間で平等に分配されている、というものである。

こうした仮定を置く相対的貧困基準は比較的容易に計算でき、かつ国際比較にはとくに便利である。各国の複雑な公的扶助基準の計算や給付水準の調整を必要としないからである。図表1で

¹ 本研究は、一橋大学経済研究所附属社会科学統計情報研究センターで提供している全国消費実態調査(2004年)の秘匿処理済マイクロデータを用いて行いました。関係者各位に厚く御礼申し上げます。なお本稿における数値はまだ暫定的段階のものであり、数値についてのご引用はご遠慮願います。

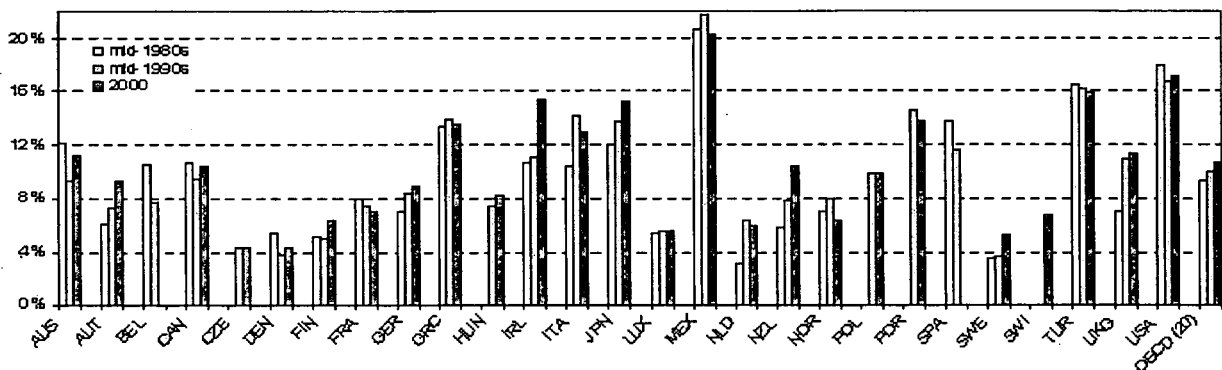
² EUでは中位等価可処分所得の60%が相対的貧困水準として用いられている。

は Förster and Mira d'Ercole (2005)による OECD 加盟国の相対的貧困率が示されている。たとえば日本(JPN)の相対的貧困率はトルコ(TUR)やメキシコ(MEX)などの新興 OECD 加盟国や、アメリカ等に続いて高くなっている。

このように国際比較において相対的貧困基準は明確で簡便であるという利点がある一方、各国独自の公的扶助基準との関係はあまり明確ではなかった。我が国の制度に即して言えば、OECDの相対的貧困基準と生活保護基準がどれほど重なっているのかについての検討はこれまで筆者たちの知る限り行われていない。その結果、OECDの相対的貧困基準に基づく数値は、生活保護基準と結び付けられず、日本の相対的貧困率が先進国の中で高いという事実はさして政策的にも問題視されてこなかった。本稿では、全国消費実態調査を用いて、この重なりを計測し、OECDの相対的貧困基準と生活保護基準の近さについて明確にしたい。

なお全国消費実態調査の個票データ(マイクロデータ)に基づく、生活保護基準未満の世帯に関する分析は、星野(1995)や駒村(2003)ですで行われている。本稿の貢献は、生活保護基準ばかりでなく相対的貧困基準との重なりを詳細に検討することである³。この検討により、比較的簡単に計算できる相対的貧困基準と比較して、相対的に複雑な計算を要する生活保護基準をどの程度代替できるのかを明らかにすることができる。

図表 1: OECD 相対的貧困率の国際比較



出所: Förster and Mira d'Ercole (2005)

本稿のもう一つの目的は資産の取り扱いについてである。生活保護基準と資産額を組み合わせ、要保護世帯がどれほど存在しているのか確認した最近の研究として山田(2000)や山田(2006)が挙げられる。これらは国民生活基礎調査を用いたものであるが、より詳細に資産状況を把握している全国消費実態調査により、同様の検討を行う。これによって、資力調査が緩められた場合、どれほど要保護世帯が増減するのかが明らかになった。

本稿の構成は以下のとおりである。次節で、公表統計を用いて本稿で用いられる全国消費実態調査の所得分布の特徴を把握し、本稿の分析結果の留保条件についてあらかじめ言及した上、

³ ただし府川(2006)はOECDの相対的貧困基準と生活保護について言及している数少ない既存研究である。府川(2006)では、「OECDの相対的貧困ライン以下の世帯における生活保護率が高い」こと、一方で生活保護世帯のおよそ半数はOECDの相対的「貧困ラインより上である」ことが示されている(府川(2006) pp.153-154)。

第3節では全国消費実態調査(2004年)の個票データを用いOECDの相対的貧困水準と生活保護基準の重なりを明らかにし、第4節では資力調査を緩めた場合、所得のみで要保護世帯を把握した場合に比べ、どれほど多くなるのか検討する。第5節で結びにかえて本稿の発見事実に関する簡単なまとめを述べる。

II. 全国消費実態調査における相対的貧困と低所得層

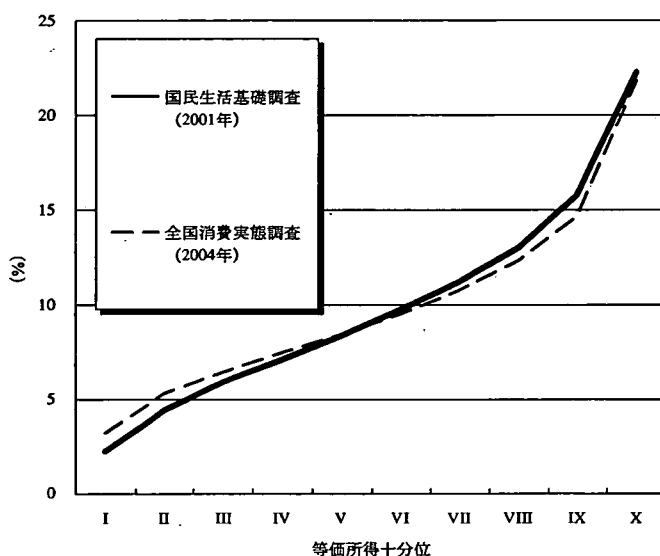
まず本稿で用いられる、全国消費実態調査(以下「全消」と略す)の所得分布の特徴を把握しよう。OECDの国際比較に用いられた日本の基礎データは厚生労働省の国民生活基礎調査(以下「国生」と略す)である。調査年度が異なっていることに注意する必要があるが、全消および国生に基づく相対的貧困基準(=中位等価可処分所得の50%)と相対的貧困率は以下の通りである。なお、参考に全消に基づくEUの相対的貧困基準(=中位等価可処分所得の60%)と相対的貧困率も参考までに掲げている。

- ・ 国生(2001年)中位等価可処分所得50%=年138万円:相対的貧困率15%
- ・ 全消(2004年)中位等価可処分所得50%=年146万円:相対的貧困率9%
- ・ 全消(2004年)中位等価可処分所得60%=年175万円:相対的貧困率15%

国生データに基づく貧困線は年138万円(月11万5千円)で15%である。一方、調査年度は異なるが、全消データに基づく貧困線は年146万円(月12万2千円)で9%である。2001年から2004年までの間に経済状況が改善しているため、その影響である可能性も否めないが、全消の貧困線の方が高く、貧困率は逆に全消の方で低くなっている。なお、全消データに基づき、相対的貧困線を中位等価可処分所得の60%(年175万円、月14万6千円)に引き上げると、国生の相対的貧困率と等しい値(15%)になる。

このように、全消の方で貧困線が高いのにも関わらず、相対的貧困率は低くなる理由として、所得分布の中央が厚い形状(=所得分布の両端が薄い形状)になっている可能性が考えられる。図表2では等価総所得の十分位毎シェアを全消と国生とで比較している。もし所得分布が完全平等であるなら、定義により各所得十分位は全所得にたいして10%ずつのシェアをもつはずである。しかし、実際の所得分布は完全平等からはほど遠く、所得十分位の低い方では所得シェアが小さく、高いほうでは所得シェアが大きくなっている。国生と全消の等価総所得の十分位毎のシェアの相違に注目すると、国生では第Iから第IV所得十分位まで所得シェアが全消より低く、全消は第VIから第X所得十分位において所得シェアが国民生活基礎調査よりも低くなっている。この観察結果は、国生と比較して全消の方が所得分布の両端が薄い形状となっているという松浦(2002)の指摘とも一致している。

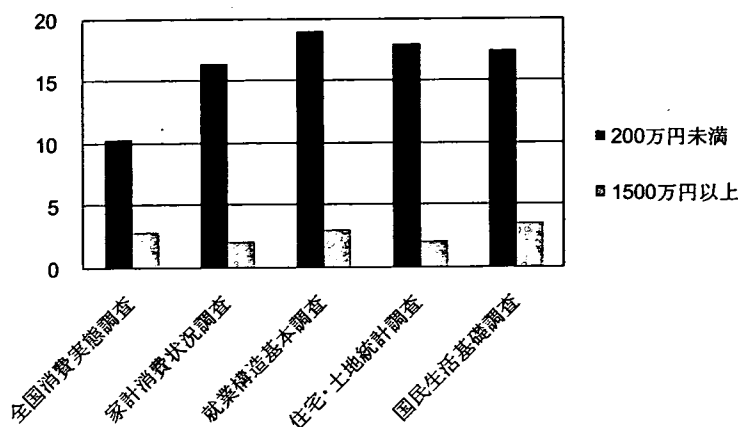
図表 2: 各所得十分位が占める等価総所得のシェア



出所: 金子他(2005)附属表、全国消費実態調査(2004)から筆者ら作成。

さらに図表 3 は、国生と全消を含む各種大規模統計に基づき、年間世帯収入が 200 万円未満と 1500 万円未満の世帯割合を示している。公表統計の年次は、住宅・土地統計調査の 2005 年を除き、すべて 2004 年次に揃えている。全消を含めて総務省統計局が公表した統計資料(国生のみ厚生労働省公表)に基づき作成している。この図表から明らかなように、全消は他の統計と比較して年収 200 万円未満世帯の割合が小さくなっている。全消では年収 200 万円未満の世帯は全世帯の 10%であるが、他の調査では、最も比率の高い就業構造基本調査で 19%、最も比率の低い家計消費状況調査でも 17%と、全消と比較して 7%ポイント以上もの大きな開きがある。一方、1500 万円未満以上の世帯に関しては、もともと比率が低いために各調査間で 200 万円未満世帯ほどの大きな差は開いていない。とはいえ、1500 万円以上世帯の比率は国民生生活基礎調査で 4%と最も高く、住宅・土地統計調査で 2%と最も低くなっている。全消の 1500 万円以上世帯の比率は 3%となっており、両者の中間的な値となっている。

図表 3: 各調査における年収 200 万円未満・1500 万円以上世帯の比率(2004 年)



出所: 各統計 2004 年版(住宅・土地統計調査のみ 2003 年版)より筆者ら作成。

このような相違が何からもたらされているのか、各調査対象者の細かな相違やサンプリング方法、調査拒否世帯の傾向など検討する課題は多く、本稿の分析目的の範囲を超えている。しかし、少なくともこの単純な比較に基づけば、全消データは低所得層の把握が低くなっている可能性に十分留意する必要があると言えよう。より具体的にいえば、たとえば全消の第1所得十分位の平均所得や消費などは、他の調査と比較して相対的に高めに出る可能性があるため、これらを生活保護基準の検討などに利用する際には細心の注意が必要である。

そこで次節以下では、相対的貧困世帯率や要保護世帯率の絶対値に注目するのではなく、世帯主年齢、世帯員数、世帯類型別のそれらの重なり具合や傾向の相違に注目して分析する。

III. 相対的貧困基準と生活保護基準の重なり

(1) 生活保護基準の算出方法

冒頭でも述べたように、OECD の相対的貧困基準は計算が比較的容易であるため、これまで国際比較などで多用されてきたが、我が国の生活保護基準とどれほど重なっているのかについては筆者らの知る限り、これまであまり詳しく検討されることはなかった。本節では、以下、世帯主年齢、世帯員数、世帯類型別に OECD の相対的貧困基準による貧困世帯と、生活保護基準による要保護世帯がどれほど重なっているかについて定量的に把握する。

なお、本節で用いられる生活保護基準は 1 級地の 1 基準(最も高い基準)と 3 級地の 2 基準(最も低い基準)の両方を用いる。筆者らが利用した全消データは個人情報保護の観点から秘匿処理が行われており、県単位より上位の地域レベルでしか地理情報がないため、各世帯を各級地に割り当てることができない。そのため、2 基準を併用し、各世帯が実際に居住している本来の級地とは無関係に、全世帯に 1 級地の 1 基準と 3 級地の 2 基準を当てはめた場合の要保護世帯率を各々算出した。実際の要保護世帯率はこの 2 基準で算出された 2 つの要保護世帯率の間にあるはずである。

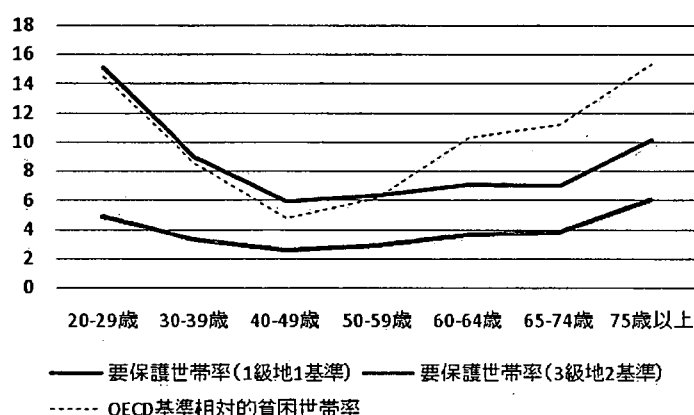
各世帯の生活保護基準の計算には、居宅第 1 類と第 2 類以外に、勤労控除、老齢加算、母子(養育)加算、児童養育加算を考慮した。その他の加算としては妊産婦加算、障害者加算、在宅

患者加算、放射線障害者加算などがあるが、これらは考慮していない。

(2) OECD 基準相対的貧困世帯率と要保護世帯率の動きの類似性

図表 4 はこうして求められた生活保護基準(1 級地 1 基準と 3 級地 2 基準)未達の世帯率(要保護世帯率)と OECD 基準による相対的貧困世帯率を、世帯主年齢階級毎に示している。この図表から明らかなように、いずれの比率も世帯主年齢 40-49 歳を最小値とする U 字型となっている。興味深いことに 1 級地 1 基準による要保護世帯率と OECD 基準による相対的貧困世帯率は 20-59 歳世帯主ではほぼ重なっている。両比率のかい離は、60 歳以上世帯主で生じており、この世帯主年齢階級では OECD 基準による相対的貧困世帯率の方が高い値を示している。

図表 4: OECD 基準相対的貧困世帯率と要保護世帯率(世帯主年齢別)



出所: 全国消費実態調査(2004) 個票に基づく筆者たちの計算。

一方、3 級地 2 基準は、定義により 1 級地 1 基準よりも低いので、その基準によって計測された要保護世帯率は他の 2 つの世帯比率と比較してかなり低いものとなっている。注目すべきは、1 級地 1 基準による要保護世帯率(以下、「要保護世帯率 A」と略す)と 3 級地 2 基準による要保護世帯率(以下、「要保護世帯率 B」と略す)は 40 歳以上世帯主ではほぼ 3%ポイントほど上下に平行移動した位置関係にあるが、40 歳未満世帯主で、そのかい離が大きくなっていることである。

図表 5 は図表 4 と同様の折れ線グラフを世帯員数別に示したものである。世帯員数別に、各基準による貧困あるいは要保護世帯比率の最低値は異なっている。OECD 基準による相対的貧困世帯率は 2 人世帯で最低値を取るのに対し、要保護世帯率 A(1 級地 1 基準)は 6 人世帯で、要保護世帯率 B(3 級地 2 基準)は 4 人世帯で最低値を取っている。また最低値が各々の基準で異なることと関連して、OECD の相対的貧困世帯率と要保護世帯率 A は交差しており、2 つの折れ線には重なりがない。OECD の相対的貧困世帯率は、4 人世帯までは要保護世帯率 A よりも低いが、4 人世帯以上では要保護世帯率 A の方が高くなっている。これは、OECD 基準と生活保護基準(1 級地 1)では、世帯人員が増える毎に同じ生活水準を維持するために、追加的所得がどれほど必要かを評価する「等価尺度」が異なっているためと考えられる。すなわち、相対的な位置関係でいえば、OECD 基準では少人数世帯で追加的的必要所得は高く見積もられており、その結果として少人