

保護受給層の貧困の様相

—保護受給世帯における貧困の固定化と世代的連鎖—

道中 隆

堺市健康福祉局 理事

1. はじめに

生活保護の動向は、失業率など経済動向をかなり敏感に反映して推移し、2006年6月現在、被保護人員約150万1千人、被保護世帯約106万6千世帯、保護率11.8%と生活保護制度発足以来の高い増加率となっている。特に都市部において顕著な増加傾向を呈し世帯類型の単身高齢者世帯や稼働年齢層にある稼働者を含む母子世帯、その他世帯の増加など保護動向の様相に大きな変化が生じている。日本経済の長引く不況は、就業構造のビッグバンを加速させ雇用状況に劇的な変化をもたらした。正規雇用から非正規雇用への流動化による雇用のセーフティネットの結びは、生活基盤が脆弱で不安定な低所得者層

を直撃している。雇用のセーフティネットの結びとともに被用者保険以外の国保・介護の地域型社会保険のセーフティネットの結びも顕在化した。こうして生活保護受給に陥る危険が増している。応能負担から応益負担への転換など社会保障や社会福祉制度が後退を余儀なくされている昨今、低所得者層をとりまく環境は一段と厳しい。

2. 調査研究の視点

(1) 実態調査の着眼点

次の仮説に基づき、K市における保護受給層の世帯類型や属性、就労に関する「世帯類型別実態調査」並びに「就労自立支援プログラム事業調査」を実施した。

- ① 被保護世帯及び低所得者層をはじめとする貧困の裾野はみえないところで拡大を続け、日本型ワーキング・プア¹の固定化がある。
- ② 被保護世帯は、総じて低位学歴の可能性が高く就労に困難性がともなう。
- ③ 被保護世帯は、総じて低位学歴と仮定すれば就労の機会が限定され就労しても期待される稼働所得が収入見込月額を目安の可能性以下の闕下稼働の低賃金に止まる。
- ④ 保護受給の履歴率が高く（過去に生活保護を受給し一旦、保護からの脱却があっても生活基盤の弱さ等から、再び生活保護受給世帯となっている）

みちなかりゅう

1949年生。大阪府立大学大学院博士課程在。追手門学院大学卒業。大阪府庁をはじめ各自治体に勤務し保健福祉分野の政策運営にかかわる。厚生労働省「生活保護事例検証委員会」委員、桃山学院大学講師など歴任。現在、堺市健康福祉局理事。

専門は公的扶助論、社会福祉援助技術論他。

著書に「図解 生活保護ってなに」小林出版、2007、「ケースワーカーのための面接必携」小林出版、2006、「生活保護の基礎知識」小林出版、2006、「福祉心理臨床」第6巻（共著）心理臨床プラクティス、星和書店。

図表 1 世帯類型別実態世帯の調査対象ケース数

	世帯類型	小計	被保護世帯総数			抽出率 (%)	小計	調査対象被保護世帯数		
			NWO	OWO	HWO			NWO	OWO	HWO
1	高齢者世帯	1,625	501	783	341	5.60	91	18	59	14
2	母子世帯	631	237	270	124	16.79	106	34	54	18
3	障害者世帯	432	169	199	64	9.26	40	14	21	5
4	傷病者世帯	1,012	359	436	217	9.88	100	31	55	14
5	その他世帯	224	72	96	56	23.66	53	12	25	16
	総 計	3,924	1,338	1,784	802	9.94	390	109	214	67

- 1) 本表の被保護世帯総数欄の数値は、平成18年4月1日現在の被保護実世帯数である。
- 2) NWO,OWO,HWOとは調査を行った地域の福祉事務所の略称である。

図表 2 就労支援事業による就労支援状況の推移

年 度	就労支援 対象者数	就労率 (%)	就労開始者実数			常勤率 (%)
			小 計	常 勤	パート	
2003(H15)年度	303	20.79	63	5	58	7.93
2004(H16)年度	200	46.00	92	11	81	11.96
2005(H17)年度	291	37.11	108	21	87	19.44
合 計	794	33.12	263	37	226	14.07

- 1) 本表の就労開始者数の「常勤」欄の数値は、労働3法の対象とならない非正規就労を含むものである。
- 2) 本表の就労開始者数の「常勤」とは、形式のいかんを問わず1ヶ月以上の雇用契約によって常用で他人に雇われ、給料、賃金等を得ている場合をいう。

生活の脆弱性がある。

⑤保護受給という経済的貧困が次世代へと引き継がれ世代間継承（貧困の再生産）がある。

⑥稼働世帯の世帯類型、最低生活費の階層区分間で就労促進意欲の差異が生じている。

以上により、貧困の基本的な誘因や構成要素を探り、就労してもなお生活保護から離脱できない保護受給層の日本型ワーキング・プア及び貧困の固定化の実態や就労促進意欲²⁾の差異が生じていること等保護受給層の特徴的な属性や就労実態など貧困の様相を明らかにしたい。

(2)実態調査の方法

①世帯類型別実態調査

図表1のとおり、K市の被保護世帯数3,924世帯のうち、390世帯をランダム抽出し、世帯類型別、調

査項目別に調査した。調査は①世帯類型、②年齢、③性別、④最終学歴、⑤世帯人員数、⑥保護の受給期間、⑦稼働・非稼働、⑧就労形態、⑨稼働収入額、⑩扶養、⑪年金受給の有無・受給額等、⑫保護受給履歴、⑬保護の世代間継承、⑭10代出産の14基本項目とした。

②就労自立支援プログラム事業調査

被保護者の自立に向けたK市の組織的な取組みとして就労自立支援プログラム事業を行い、図表2に示す計794人の被保護者に対して就労支援を実施した。

3. 調査研究の結果と考察

(1)調査結果の概要

①深刻度を増す被保護世帯の日本型ワーキング・プア化稼働する保護受給層の世帯実数及び構成割合が

図表3 稼働・非稼働別世帯構成割合の推移 (単位：%)

	被保護世帯数				稼働世帯数					非稼働世帯数				
	総計	NWO	OWO	HWO	小計	NWO	OWO	HWO	構成	小計	NWO	OWO	HWO	構成
13	2,465	920	991	554	388	169	122	97	15.74	2,077	751	869	457	84.26
14	2,971	1,106	1,239	626	485	200	165	120	16.33	2,486	906	1,074	506	83.67
15	3,281	1,178	1,428	675	565	225	205	135	17.22	2,716	953	1,223	540	82.78
16	3,592	1,263	1,575	754	650	250	256	144	18.10	2,942	1,013	1,319	610	81.90
17	3,924	1,338	1,784	802	751	279	331	141	19.14	3,173	1,059	1,453	661	80.86

- 1) 本表はNWOおよびOWO、HWOの福祉行政報告例の数値である。
- 2) 本表の被保護世帯数は17年度を除いて年度平均の数値であり17年度の被保護世帯数は4月1月現在の実数である。

上昇し逆に非稼働世帯の占める割合は低下している。筆者のかかわってきた多くの自治体での実務経験から、数年前までは健康で稼働能力を有する稼働年齢層には、制度とは別に、実施機関の厳しい運用実態として稼働能力の活用が図られることを前提とする保護の抑制が行われ、生活保護の窓口から排除されてきたという認識がある。即ち、「一生懸命に探せば仕事は見つかる」、「仕事さえすれば何とか食って行ける」といった暗黙の了解すらあった。このような精神論に依拠する制度運営は平均値からの大きな逸脱した取扱いであるとは必ずしも言い難い状況があった。しかし、近年、その神話は崩壊した。雇用のビッグバンという潮流のなかで非正規就労が増え、低所得者層は厳しい労働市場にさらされるようになった。このことは就職できたとしても、正規雇用は望むべくもなく、低賃金で不安定な非正規就労を余儀なくされる「働いても最低生活が維持できない層」つまり、低賃金労働者層が増加し、保護の受給要件を具備する日本型ワーキング・プアが着実に増加していることを意味する。

世帯類型別では稼働年齢層にある稼働者をより多く含む母子世帯で稼働率 51.72%、その他世帯で稼働率 43.90% と高率となっており、稼働収入が最低賃金を下回る閾下稼働の日本型ワーキング・プアは特に母子世帯、その他世帯で確認された。(図表3)

②生活保護受給世帯は総じて低位学歴

仮説「②被保護世帯は、総じて低位学歴の可能性が高く就労に困難性がともなう。」については、図表4のとおり、保護受給層のうち世帯主が中学卒 58.2%、高校中退が 14.4% 双方をあわせると低位学歴は 72.6% となっていた。保護受給層の高齢者世帯の特徴としては、①無年金Aグループ 49.6%、年金受給Bグループ 50.4% と無年金者が半数を占めていること、②無年金のAグループのうち、低位学歴の中卒・高校中退のA-1が 92.5% で、高校卒以上のA-2の 7.5% を大幅に上回っていること、③低位学歴層の年金平均受給額が、高校卒業以上の者の平均受給額より低く、最終学歴が年金受給額の多寡にも強い影響を与えていることなどが明らかになった。保護受給層の学歴の低位性は、彼/彼女らが幾多の厳しい困難な条件を抱えた家庭での生育歴を持っており、「社会的排除」を受けた対象者であることが確認され、これまでの先行研究を裏付ける結果となった。多くの先行研究が最終学歴の下限を高校卒業としているのに対し、本調査は、「低位学歴」を最も厳しい最下層の中卒、高校中退に設定している。

③保護の受給層の稼働は閾下稼働の低賃金

被保護世帯は、図表5及び6のとおり、総じて低位学歴であり就労の機会が限定され、就労しても期待される稼働所得が見込月額の可能性以下の閾下稼働の低賃金に止まっている。

図表 4 世帯類型別実態調査総括表

	総世帯数	調査世帯数	世帯実人員	保護受給期間	平均年齢	低位学歴率 (%)				稼働収入 平均月額 (円)	稼働率 (%)	扶養 履行 件数	扶養履 行率 (%)	扶養1件 当り金額 (円)	
						中卒 件数	中卒 率 (%)	中退 件数	高校中 退率 (%)						
高齢	1,625	91	107	30.10	73.60	79.12	67	73.63	5	5.49	28,517	3.29	6	6.59	21,550
母子	631	106	312	32.65	37.46	66.04	41	38.68	29	27.36	74,475	37.73	16	15.01	27,381
障害	585	40	47	44.13	52.88	72.50	26	65.00	3	7.50	26,754	7.50	2	5.00	19,104
傷病	859	100	159	29.11	53.01	76.00	64	64.00	12	12.00	81,230	11.00	2	2.00	5,759
その他	224	53	132	31.08	53.77	67.92	29	54.72	7	13.21	74,831	56.60	0	0	0
計	3,924	390	757	32.11	56.11	72.56	227	58.21	56	14.36	72,221	22.31	26	6.66	23,735

④生活保護の受給履歴率が高率という生活基盤の脆弱性

仮説「④保護受給の履歴率が高く、生活の脆弱性がある。」については、社会福祉行政業務報告「保護歴有保護開始世帯数」の全国一斉調査の数値では申請17,050件のうち受給履歴のあるものが3,690件で保護受給履歴率は、21.6%となっている。調査の結果では、図表7のとおり、単純には比較できないものの現に生活保護を受給する世帯の多くが、過去においても生活保護を受給していたという受給履歴が全国のはば倍の42.8%となっていた。

⑤貧困が世代間に亘って継承していたという実態

仮説「⑤保護受給という経済的貧困が次世代へと引き継がれ世代間継承（貧困の再生産）がある。」については、図表7のとおり、現に生活保護を受給する世帯の世帯主が、過去に生育した家庭の出身世帯において保護を受けていたことが確認された世帯は、全体の25.1%で、高齢者世帯を除くと28.8%となった。また、母子世帯の保護の世代間継承は、図表8のとおり、中卒・高校中退の低位学歴者が72.1%、高卒以上は27.9%で保護の世代間継承は最終学歴、世帯類型とも深く関与していることが明らかとなった。

⑥10代出産という深刻な高いリスク母子の実態

調査過程において10代出産ママの事象が散見され項目追加を余儀なくされた。高校中退率と10代出産との関係性、10代出産は高校の就学阻害要因

として妊娠、出産という困難な事態から低位学歴と相関がある、また妊娠、出産は同時に就労阻害要因となり離職、転職や無職の空白期間を生じさせる、空白期間は就労構造として職種、機会の限定や低賃金といった形の水平移動が想定され貧困への誘因となる、母子世帯特有の何らかの基本的な特徴がある、貧困の世代間継承の一要素を構成するなどの疑いと新たな視点が生じた。結果は、図表7のとおり、10代出産は母子世帯において高率で抽出した母子世帯の26.4%が、10代出産であった。母子世帯の10代出産と最終学歴のクロスでは、図表8のとおり、10代出産の85.7%が中卒者若しくは高校中退者の低位学歴者で占められ、10代出産のうち高校中退者は39.3%にも及んでいる。

母子世帯では子どもへの支出が世帯の家計を圧迫する一方、子育てと就労との調和が難しく、母親の就労中断は即、世帯収入の減少となる。そのことから子どもの存在は、世帯の貧困リスクの大きな要因となっている可能性が指摘される。つまり、経済的に困難な家庭に生まれる子どもは、豊かな家庭で成長した子どもと同等の機会や発達条件、将来の可能性から排除される危険の高い生育環境にあることが、この調査結果において数量的に実証された。個別の具体的な母子ケースにおいては、貧困の負の相乗作用としての多様な事象が凝縮していた。

図表5 就労支援結果と保護状況の推移

(単位:世帯)

区 分			15年度		16年度		17年度		計	
			実数	構成比%	実数	構成比%	実数	構成比%	実数	構成比%
Aグループ	就 労	A1保護継続	56	18.5	65	32.5	92	31.6	213	26.8
		A2保護廃止	7	2.2	16	8.0	12	4.1	35	4.4
Bグループ	就労によらない保護廃止件数		0	0	8	4.0	3	1.0	11	1.4
Cグループ	就労支援継続中		240	79.2	111	55.5	184	63.3	535	67.4
合 計			303	100.0	200	100.0	291	100.0	794	100.0

図表6 就労収入月額および件数の推移

(単位:世帯)

級 間		収入月額	15	16	17	計	構成比%	
1	閏下 稼得	0 ~ 50,000円	22	34	38	94	36.20	69.88
2		50,001 ~ 70,000円	14	12	16	42	16.22	
3		70,001 ~ 100,000円	13	14	18	45	17.37	
4	稼得	100,001 ~ 150,000円	11	17	27	55	21.24	30.12
5		150,001 ~ 200,000円	2	10	4	16	6.18	
6		200,001円~	1	2	4	7	2.70	
計			63	89	107	259	100.00	100.00

注「閏下稼得」は、稼働収入の月額の目安として最低賃金（大阪府）時間給708円×7時間×21日＝100,000円（千円単位は四捨五入）とした場合、これを下回る稼働収入とし区分1～3と分類した。「稼得」は、それを超える稼働収入として区分4～6として分類した。

⑦母子世帯及びその他世帯の就労インセンティブの弛緩

図表4のとおり、全体の稼働率は、22.3%でその他世帯56.6%、母子世帯37.7%、次いで傷病世帯11.0%となっている。日本型ワーキング・プア層は、その他世帯と母子世帯に凝縮されている可能性が高い。世帯類型別の稼働収入では、高齢、障害を除き、その他世帯は74,831円、母子世帯74,475円で傷病世帯81,230円の約92%にとどまっている。筆者の実務経験によれば、その他世帯及び母子世帯は稼働率が高いものの多くの場合、低賃金で低収入にとどまっている。稼働率では、その他世帯56.6%、母子世帯37.7%であるのに対して、傷病者世帯の稼働が11.0%と著しく低い。その他世帯及び母子世帯の稼働率は高いものの内容は最低賃金もしくはそれ

を若干上回る程度の低賃金、短時間労働であり、稼働するその他世帯及び母子世帯の低収入が顕著となっている。子どもへのケアなどハンディを考慮したとしても保護を受けて稼働するその他世帯及び母子世帯において就労インセンティブが弛緩していることを示し、雇用環境の厳しさと相俟って稼働世帯の世帯類型間において就労促進意欲の差異が生じている可能性を示唆する。しかしながら、これらの事象は単に「自己責任」に留まらない政策から取り残された人々の姿であると捉えられ、社会的な構造化された問題として認識される。

4. おわりに

本論では保護の受給世帯というフィルターを通し

図表 7 世帯類型別の保護受給履歴、保護世代間継承及び 10 代出産の状況

区 分	抽出数	調査項目	調査の結果		
			構成比 (%)	該 当	非該当
1 高齢者世帯	91	保護受給履歴	35.2	32	59
		世代間継承	13.2	12	79
		10代出産	0.0	0	91
2 母子世帯	106	保護受給履歴	48.1	51	55
		世代間継承	40.6	43	63
		10代出産	26.4	28	78
3 障害者世帯	40	保護受給履歴	50.0	20	20
		世代間継承	35.0	14	26
		10代出産	0.0	0	40
4 傷病者世帯	100	保護受給履歴	42.0	42	58
		世代間継承	19.0	19	81
		10代出産	2.0	2	98
5 その他世帯	53	保護受給履歴	41.5	22	31
		世代間継承	18.9	10	43
		10代出産	1.9	1	52
被保護世帯合計	390	保護受給履歴	42.8	167	223
		世代間継承	25.1	98	292
		10代出産	7.9	31	359

高齢者世帯を除いた場合の数値は、保護受給履歴率45.2%、世代間継承率28.8%、10代出産率10.4%となる。

て、最低賃金と最低生活費の二元論的包摂としてとらえ、ワーキング・プアを「日本型ワーキング・プア」として暫定的に定義し、生活保護の受給層における貧困についてその様相を明らかにした。調査結果は、①低位学歴率の高さ、②保護受給履歴率の高さ、③保護受給世帯の世代間継承率の高さ、④高齢者世帯の無年金率の高さ、⑤高齢者世帯のAグループ-A1(無年金・中卒)の世代間継承率の高さ、⑥10代出産率の高さ、⑦学校教育から早期に離脱する母子世帯の高校中退率の高さ、⑧稼働収入の低さ、⑨専ら非正規就労で低賃金、不安定就労、⑩就労インセンティブの弛緩など10項目に集約することができた。これらのことから保護受給層において、「著しく不利な条件に置かれた世帯」、「社会的排除やジェン

ダー」、「取り残された人々」の実態を凝縮した形で浮き彫りにすることができた。

これまで議論されてきた貧困の普遍的な誘因なるものに数量的な根拠を与え、実証することができた。これらはいくつかの重要な知見と有益な示唆を与えてくれた。得られた知見は政策への手がかりを得ることになるだろう。なかでも保護受給層の母子世帯の置かれている社会的排除が焦点化され、これまでのような楽観論は払拭されよう。結果は、低位学歴率72.56%で彼/彼女らを取り巻く環境条件は最悪であった。そのことは「ゆらぎ」であり、鮮やかに保護受給層の現実認識を高める。この低位学歴の意味するところは、世帯の職業、収入などをはじめとする社会生活上の様々な困難に深く関与せしめ将来に計

図表 8 母子世帯の最終学歴別 10 代出産及び保護の世代間継承の状況

	母子世帯全体		10 代出産		保護の世代間継承	
	実数	構成(%)	実数	構成(%)	実数	構成(%)
中 卒	41	38.68	13	46.43	18	41.86
高校中退	29	27.36	11	39.29	13	30.23
高卒以上	36	33.96	4	14.28	12	27.91
合 計	106	100.00	28	100.00	43	100.00

り知れない影響を及ぼすであろうことは容易に想像できる。

最低生活費の母子加算の削除や通減率³の導入、さらには児童扶養手当の給付抑制等母子家庭を取り巻く子育て環境はこれまで以上に厳しい環境となっている。本調査により、就労インセンティブ政策の推進や被保護母子世帯の子どもへの直接的給付の方法等総合的な支援策としての政策形成のため調査研究はより優先度の高いものとして認識された。

以上、本調査の結果から、生活保護受給世帯において、「生活困窮」や「社会的排除」が世代を超えて引き継がれていることが浮き彫りされ、貧困の世代間連鎖を理論的にも実証することができた。■

【引用文献】

- 1) 道中隆「生活保護と日本型 Working poor —生活保護の稼働世帯における就労インセンティブ・ディバイド」社会政策学会第 144 回全国大会（東京大学）,2007 年
- 2) 久本貴志「アメリカにおける Working poor」社会政策学会第 67 回関西部会報告,2006,p.2Pena-Casas,Ramon and Mia Latta,Working Poor in the European Union, Denmark, The European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition,2004.p.8 ,Table1
- 3) 道中隆「生活保護における最低生活費と就労インセンティブ—被保護者の就労支援方策と就労自立の困難性」『帝塚山大学心理福祉学部紀要』第 2 号,2006 年,pp. 97-120
- 4) Fitzpatrick, Tony (1999) *Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate*,Macmillan

Press= 武川正吾・菊池英明訳『自由と保障—ベーシックインカム論争—』勁草書房,2005 年

- 5) 小西祐馬「子どもの貧困研究の動向と課題」『社会福祉学』第 46 巻第 3 号,2006 年
- 6) 道中隆「図解 生活保護ってなに—これが最後のセーフティネットだ」小林出版,2007 年,pp.122-127

《注》

- 1 筆者は日本型ワーキング・プアの定義として、最低賃金法に基づく地域別最低賃金の時間単価をベースにフルタイムで稼働した場合に得られる標準月額以下稼働の場合を「関下稼得（いきかかとく）」とし、これを超える就労収入がある場合を「稼得」として区分した上で、この「関下稼得」にある稼働者及びその家族を含む世帯を暫定的に「日本型ワーキング・プア」と定義した。
- 2 就労促進意欲の差異は、稼働者の就労意欲から生じる稼働者間の稼得格差に表出される。長期間の生活保護受給によって就労意欲が減退し、給付への依存状態から不就労や低収入といった事象に表出されることから自立支援プログラムとしてインセンティブ政策が必要とされる。
- 3 多人数世帯の生活保護基準額は、多人数(多子)ほど基準額が割高になっていることから、「通減率」という考え方が導入され、それに基づき平成 17 年度(2005)から平成 19 年度(2007)までの 3 年計画で実施された。「通減率」の導入により多人数世帯(4人以上)の生活扶助基準額が適正化された。生活保護基準は、第 1 類経費(個人的経費・人数分を単純に加算して算定)と第 2 類経費(世帯共通の経費・スケールメリットの効果が薄れる結果、多人数になるほど基準額が高くなる。)により算定されるが、「通減率」は第 1 類経費の算定に際して適用され、4人世帯は第 1 類経費を 3 年間で 5%削減、5人以上世帯は第 1 類経費を 3 年間で 10%削減された。