

# 母子家庭の救済策としての生活保護<sup>1</sup>

---

同志社大学 八木匡研究会 社会保障政策B

大杉亮介 石川純也 上條沙也香 熊中礼  
児玉真一 八田秀樹 松永裕司 三浦正嗣  
宮部麻友美 宮岸良次 吉田絵里加

2007年12月

---

<sup>1</sup> 本稿は、2007年12月1、2日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2007」のために作成したものである。本稿の作成に当たっては、八木匡教授(同志社大学)をはじめ、多くの方々から有益かつ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任は言うまでもなく、筆者たち個人に帰するものである。

## 要約

日本は現在、様々な問題に直面している。まず第一に、日本は高齢者社会に向け、高齢者寄りの施策に偏りがちであると考え。若者を軽視しているということに着目し、日本は飢餓といったような絶対的貧困はないものの、相対的貧困に陥っているという現状に関連づけて論文を進めていこうと思う。日本は絶対的貧困の問題をほとんど解決した、世界では例外に属する国だと言っても過言ではないが、ありとあらゆる貧困の問題が全て解消されているとは到底言えない。

日本の生活保護で、もう一つ問題になるのは「貧困者の何割が生活保護制度によってカバーされているか」という点である。この点については先駆的な試みがいくつかあるものの、共通の理解と言えるものは今のところ研究者の間においてさえないと言われている。

まずは生活保護制度、生活保護制度の現状、母子家庭の現状を貧困率と交えて考察していく。その際、支援のあり方について、現状の問題点を整理、現実にあった自立支援の方法を模索することに焦点をおいた議論を進める。

生活保護制度は、憲法第 25 条の理念に基づき、国が生活に困窮する全ての国民に、その困窮の程度に応じて保護を行い、最低限度の生活を保障すると共に、自立を助長することを目的としている。仕組みとして生活保護は、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助の 8 種類からなる。各扶助により、健康で文化的な生活水準を維持することができる最低限度の生活を保障している。扶助の基準は、厚生労働大臣が設定する。保護施設には、救護施設、更生施設、医療保護施設、授産施設、宿所提供施設の 5 種類がある。日本では、「正当な理由で日本国内に住む外国籍の者に対しても、生活保護法を準用する」を根拠として保護を実施している。被保護者の権利と義務として、不利益変更の禁止、公課禁止、譲渡禁止、生活上の義務、届出の義務、指示等の義務などがある。厚生労働大臣が定める基準で測定される最低生活費と収入を比較して、収入が最低生活費に満たない場合に保護を適用する。最低生活費から収入を差し引いた差額を保護費として支給する。また、保護適用後の訪問調査なども行っている。

生活保護の現状として、日本の生活保護受給者が年々増加していることが報告されている。2006 年度の生活保護世帯は、107 万 5280 世帯で過去最高の世帯数となっている。さらに 2007 年度の件数は日本経済新聞によると 108 万件となっていたことが記述されていた。

現状の生活保護の問題点としては、生活保護の現状としてやはり 1 番の問題点は年々増え続ける生活保護受給率であるが、日本の生活保護の現状はそれだけではない。ここではそれ以外に不正受給の問題と、朝日訴訟までもを引き起こした地方の福祉事務所による水際作戦問題について代表的にとりあげることにする。他にも地方格差の問題やホームレスの問題、ケースワーカーの配置実態の問題など様々な問題がある。

現実の実態を探る中で、母子家庭における貧困問題が極めて重要であることが明らかとなってきた。そこで、本研究では、生活保護問題の中で、母子家庭が直面する問題と母子家庭に対する生活保護のあり方を取り上げる。母子家庭が抱える問題は離婚率が圧倒的に高い。生活保護受給母子世帯の場合、「お金の問題」が差し迫った困難であると同時に自力で立て直すことが困難な問題が「お金」「仕事」「子供」の問題の裏側に存在し、相互に関連しながら原因と結果を構成していると考えられる。母子世帯は高齢者世帯よりも 1 世帯あたりの平均所得金額及び世帯人員 1 人当たりの平均所得金額が低い。自立を阻害する要因は、仕事の問題に代表されるような、雇用情勢や就労環境等の社会的要因と、母親の健康や子供の養育や就学上の問題など、個人的ないしは家族内の要因にわけて考えることはできるが、こうした要因をそれほど簡単に分離することはできない。母子家庭の生活意識は、現在の暮らし向きについて、総合的に見て一般

世帯と高齢者世帯に比べ、苦しいと感じている者の比率が高い。さらに、母子家庭の支援策の柱になっている児童扶養手当の一部削減が、来春から実施される。福田政権発足にあたり、自公両党は削減凍結で合意したが、全面凍結にはならないとみられる。国の財政難を背景にした「自立」の2文字が母子家庭に重くのしかかる。

日本の貧困分析として母子家庭に掘り下げて検証する。その際、プロビット分析を用いて、貧困世帯になる確率がどの程度増変するかを導き出し、分析結果から政策提言を考察したい。

## 目次

### はじめに

## 第1章 生活保護について

第1節(1.1)生活保護制度とは何か？

第2節(1.2)生活保護の仕組み

## 第2章 生活保護の現状

第1節(1.1)生活保護の受給者数・世帯数の推移

第2節(1.2)現状の生活保護の問題点

第3節(1.3)問題意識

## 第3章 生活保護における母子家庭

第1節(1.1)母子家庭の現状

第2節(1.2)母子家庭の生活意識

## 第4章 母子家庭の貧困分析

## 第5章 政策提言

第1節(1.1)分析結果と提言への考察

第2節(1.2)我々の政策提言

## 参考文献・データ出典

## はじめに

日本の経済は高度成長から低成長への変化、工業製品の大量生産・大量消費のオールドエコノミーから情報やサービスを重視するニューエコノミーへの変換、IT化、グローバル化により、企業の求める社員像は、「多数の熟練社員(多数の学生を採用し、OJTによって育て上げ、熟練職員にしていく)」から、「少数の創造的な社員と、多数の単純労働社員」とに変化していった。この流れは、バブル崩壊による長期不況及び、1997年の山一証券の破綻に端を発した金融不安に対応する社会経済の構造改革などによって加速した。年功序列制度の廃止、正社員のベアゼロなどの給与抑制や採用抑制、人員削減が行われ、パート・アルバイトや契約社員などの賃金が安い非正規雇用者が増加した。全雇用者にしめる非正規雇用者の割合は、1980年代から増加傾向で推移しており、2005年には全雇用者の約3割を占めている日本の経済格差について、経済格差はジニ係数で計測されるケースが圧倒的に多い。ジニ係数は完全乖離度を測る指標である。社会を構成する者のうち高所得の人(1人)の所得が増え、他のすべての人の所得が不変にとどまる場合、ジニ係数ではかった経済格差は拡大することになる。しかし、このような経済格差は直ちに社会的にも経済的にも問題とはならないだろう。

したがってジニ係数の値が上昇したとしても、その原因を究明する必要がある。貧困者の割合が増大しているか否か、生活安定のリスクが増大しているか否か、のいずれかを直接計測することのほうがむしろ社会的には重要かもしれない。ジニ係数の値がたとえ低下していても、貧困者割合や生活安定のリスクが増大することがありうるからである。「生活安定のリスク」をどのように計測するのか。この点についての研究の必要性は大きいと判断する。日本における社会保障制度は社会保障を通じて従前の社会保障水準を維持することを、一つの目的としている。その政策効果を的確に計測することはジニ係数ではできない。新指標を開発することが待たれている。

日本の生活保護基準は現在、一般世帯の生活基準との格差を意識しながら設定されており、絶対的貧困(餓死状態)とは無縁の基準である。日本は絶対的貧困の問題をほとんど解決した、世界では例外に属する国だといわれている。

日本の生活保護制度は最低生活の保障という本来機能とは別の側面を持つ。医療からの脱落者を救済する機能と心身障害者救済機能である。ちなみに最近では医療扶助が非保護世帯の5割強を占め、また障害者世帯が非保護世帯の3分の1強を占めている。日本の生活保護で、もう一つ問題になるのは「貧困者の何割が生活保護制度によってカバーされているか」という点である。この点については先駆的な試みがいくつかあるものの、共通の理解と言えるものは今のところ研究者の間にはないといわれている。

相対的貧困の問題ではOECDが2004年に発表した計測結果がしばしば引用されている。ただ、なぜ最頻値ではなく中央値を基準として利用するのか、世界規模の経済性は適切に処理されているのか、なぜ消費支出ではなく所得に着目するのか等、疑問も少なくない。

日本の再分配政策はこれまで総じて高齢者向けの施策に偏重しており、若者を軽視してきた。このままでは世代間格差が拡大していくおそれがある。日本の経済格差に関するコメントとして高山憲之氏は、再検討が必要であるとしめしており、出産・子育て支援策を抜本的に強化すること、若者の雇用対策に本腰を入れて取り組むこと、年金や医療・介護等において負担の構造改革に取り組むこと等、すべきことは多い。と述べている。

なお、いわゆる負け組の発生が単なる偶然の結果なのか、格差対策もどのような方向性が変わってくる。日本において、負け組に再チャレンジの機会をなかなか与えようとする背景には、それが単なる偶然の結果ではないという考え方があるのではなかろうか。先ほどにも述べたが、日本は高齢者向けの施策に偏っていて、若者を軽視しているということに着目し、重きをおいて、日本がいま飢餓という絶対的貧困はないものの、相対的貧困ということに関連づけて論文を進めていこうと思う。日本はこれから高齢化社会に突入することは仕方のないことだとは思いますが、若者を育てている母子に論点をおいて論述していく。高齢者世帯に論点をあてるよりも、母子家庭に論点をあてて日本の生活保護制度が少しでも良い方向に進むように政策提言を考える。

先日の朝日新聞にも書いてあったが、母子家庭への児童扶養手当を減らす代わりに厚生労働省が力を入れるとしていた就業支援事業の利用が進んでいない。06年度の実施状況を朝日新聞社が都道府県などに聞いたところ、正社員化を促す企業への助成金は予算見込みの約1割、資格取得のための給付金も半分以下しか使われていない実態が浮かび上がった。母子家庭を支援している生活保護制度と貧困は密接に関わっている。詳しいことは後から述べていくが、まずは生活保護制度、生活保護制度の現状、母子家庭の現状を貧困率と交えて考察していく。その際、現実と援助者の認識や指導援助方法に「ずれ」が生じている場合、なぜそのような「ずれ」が生じるのか、またその「ずれ」をどのように修復し、現実にあった自立支援を展開できるのかという点に留意したい。

# 第1章 生活保護について<sup>1</sup>

---

## 第1節 生活保護制度とは何か？

### 生活保護制度とは

憲法第 25 条の理念に基づき、国が生活に困窮する全ての国民に、その困窮の程度に応じて保護を行い、最低限度の生活を保障すると共に、自立を助長することを目的としている。

## 第2節 生活保護の仕組み

### 生活保護のしくみ

生活保護の受給は、世帯全員の収入と国の定める保護の基準によって計算された最低生活費とを比較して決定される。下記のようなあらゆる努力を可能な限り行っても、収入が最低生活費を下回っている場合に、その不足分を補う形で保護費が支給される。

#### 【能力の活用】

働ける人は、能力に応じて働くことが義務付けられる。

#### 【資産の活用】

土地、家屋、預貯金、生命保険、自動車などの資産がある場合、それを金銭に換えて生活費にあてる必要がある。ただし、保有が認められる場合もある。

#### 【扶養義務の履行】

親子、兄弟等の扶養義務者から、その方の生活に支障のない範囲でできる限りの援助を受ける必要がある。

---

※ <sup>1</sup>第一章の出典

厚生労働省HP <http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/seikatuohogo.html>

Wikipedia <http://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%94%9F%E6%B4%BB%E4%BF%9D%E8%AD%B7>

国立市HP [https://www.city.kunitachi.tokyo.jp/~fukushi/04fukushi/045\\_sonota/0450/045009\\_seikatsuhogo.html](https://www.city.kunitachi.tokyo.jp/~fukushi/04fukushi/045_sonota/0450/045009_seikatsuhogo.html)

この章は以上の出典に多く依っている。

## 【他の法律、他の制度の活用】

年金、手当等、他の法律や制度で受けられるものはすべて受ける必要がある。

## 生活保護の種類

生活保護は次の8種類からなる

### ①生活扶助

生活困窮者が、衣食、その他日常生活の需要を満たすための扶助であり、飲食物費、光熱水費、移送費などが支給される。主として第一類と第二類に分け計算され、第一類が個人ごとの飲食や衣服・娯楽費等の費用、第二類が世帯として消費する光熱費等となっている。

### ②教育扶助

生活に困窮する家庭の児童が、義務教育を受けるのに必要な扶助であり、教育費の需要の実態に応じ、原則として金銭をもって支給される。

### ③住宅扶助

生活困窮者が、家賃、間代、地代等を支払う必要があるとき、及びその補修、その他住宅を維持する必要があるときに行われる扶助である。原則として金銭をもって支給される。

### ④医療扶助

生活困窮者が、けがや病気で医療を必要とするときに行われる扶助である。原則として現物支給（投薬、処置、手術、入院等の直接給付）により行われ、その治療内容は国民健康保険と同等とされている。なお、医療扶助は生活保護指定医療機関に委託して行われるが、場合により指定外の医療機関でも給付が受けられる。予防接種などは対象とならない。

### ⑤介護扶助

要介護又は要支援と認定された生活困窮者に対して行われる給付である。原則として、生活保護法指定介護機関における現物支給により行われる。介護保険とほぼ同等の給付が保障されているが、現在普及しつつあるユニット型特養、あるいは認知症対応型共同生活介護、特定施設入所者生活介護は利用料（住宅扶助として支給）の面から制限がある。

### ⑥出産扶助

生活困窮者が出産をするときに行われる給付である。原則として、金銭により給付される。

### ⑦生業扶助

生業に必要な資金、器具や資材を購入する費用、又は技能を修得するための費用、就労のためのしたく費用等が必要なときに行われる扶助で、原則として金銭で給付される。平成17年度より高校就学費がこの扶助により支給されている。

### ⑧葬祭扶助

生活困窮者が葬祭を行う必要があるときに行われる給付で、原則として、金銭により給付される。



これらの扶助は、要保護者の年齢、性別、健康状態等その個人または世帯の生活状況の相違を考慮して、1つあるいは2つ以上の扶助を行われる。

- 各扶助により、健康で文化的な生活水準を維持することができる最低限度の生活を保障している。扶助の基準は、厚生労働大臣が設定する。

(平成16年度生活扶助基準の例)

	東京都区部等	地方郡部等
標準3人世帯(33歳、29歳、4歳)	162,170円	125,690円
高齢者単身世帯(68歳)	80,820円	62,640円
高齢者夫婦世帯(68歳、65歳)	121,940円	94,500円
母子世帯(30歳、9歳、3歳)	158,650円	122,960円

### 保護の実施機関

- 都道府県知事及び市町村長により設置される福祉事務所の長。

### 実施機関

生活保護の実施機関は、原則として、都道府県知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長であり、これらの事務は法定受託事務である。なお、福祉事務所を管理していない町村(ほとんどの町村)においては、その町村を包括する都道府県知事がこの事務を行う。

また、都道府県知事、市町村長の下に社会福祉主事が置かれ、知事・市町村長の事務の執行を補助し、民生委員は市町村長、福祉事務所長又は社会福祉主事事務の執行に協力するものとされる。

社会福祉法では、生活保護を担当する現業員、いわゆるケースワーカーを市部では被保護世帯80世帯に1人、町村部では65世帯に1人を配置することを標準数として定めている(社会福祉法第16条)。

これら実施機関では原則として厚生労働省が示す実施要領に則り保護を実施しているが、厚生労働省は実施要領を示すだけであって個別の事例の判断は一切行わない(監査を除く)。そのため、法及び各種通達等において定めることができない事例については、法の趣旨と実施機関が管轄する地域の実情などを勘案して判断される。

### 保護施設

都道府県・市町村は、生活保護を行うため、保護施設を設置することができる。なお、市町村が保護施設を設置する場合、都道府県知事への届出が必要である。また、保護施設が設置できるのは、都道府県・市町村のほか、社会福祉法人と日本赤十字社だけである。

## 保護施設の種類

保護施設には、次の5種類がある。

- 救護施設
- 更生施設
- 医療保護施設
- 授産施設
- 宿所提供施設

## 生活保護の対象者

1946年の旧生活保護法においてはすべての在住者を対象としたが、1950年の改訂で国籍条項が加わり、日本国内に住む日本国籍を持つ者のみが対象とされた。その後1954年の厚生省社会局長通知「正当な理由で日本国内に住む外国籍の者に対しても、生活保護法を準用する」を根拠として保護を実施している。判例上もこの条項を適法とする判断が多いが、先進国で外国籍の者を生活保護対象にしている国は少ない。(米国は外国籍の者に生活保護は支給されない)外国籍の者は生活保護法上の行政処分に対する行政不服審査法に基づく不服申し立てはできない。

## 被保護者の権利と義務

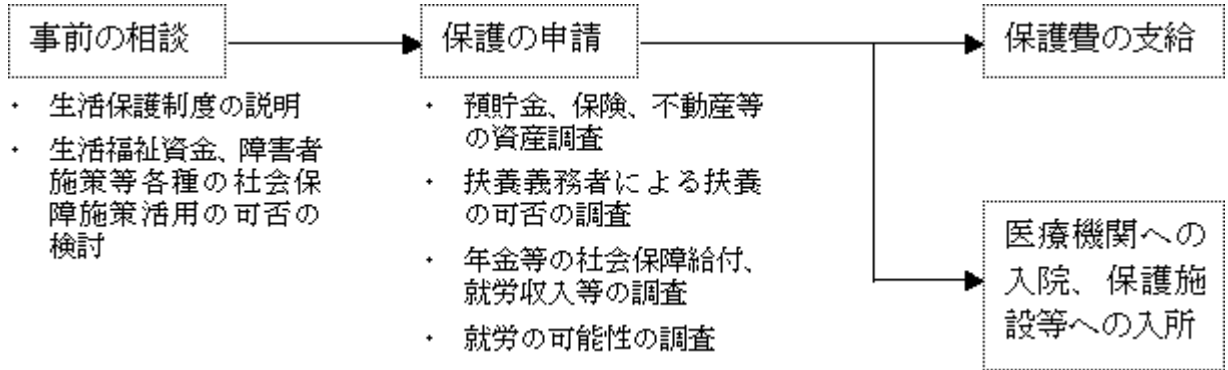
審査の結果、生活保護費を受給できると認められた者を被保護者という。被保護者は次のような権利を得るとともに、いくつかの義務を負う。

- 不利益変更の禁止 - 正当な理由がない限り、すでに決定された保護を不利益に変更されることはない(生活保護法第56条)。
- 公課禁止 - 受給された保護金品を標準として租税やその他の公課を課せられることはない(生活保護法第57条)。
- 譲渡禁止 - 保護を受ける権利は、他者に譲り渡すことができない(生活保護法第59条)。
- 生活上の義務 - 能力に応じて勤労に励み支出の節約を図るなどして、生活の維持・向上に努めなければならない(生活保護法第60条)。
- 届出の義務 - 収入や支出など、生計の状況に変動があったとき、あるいは居住地または世帯構成に変更があったときは、速やかに実施機関等へ届け出なければならない(生活保護法第61条)。
- 指示等に従う義務 - 保護の実施機関が、被保護者に対して生活の維持・向上その他保護の目的達成に必要な指導や指示を行った場合(生活保護法第27条)や、適切な理由により救護施設等への入所を促した場合(生活保護法第30条第1項但書)は、これらに従わなければならない(生活保護法第62条)。

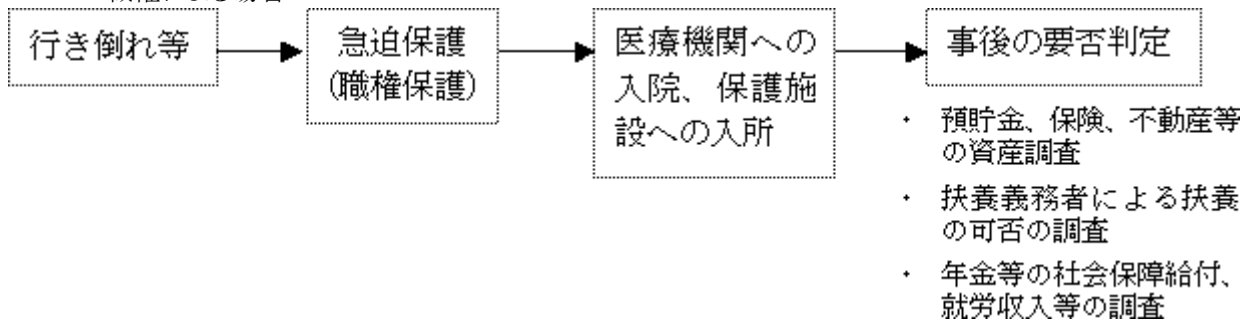
費用返還義務 - 緊急性を要するなど、本来生活費に使える資力があっても関わらず保護を受けた場合、その金品に相当する金額の範囲内において定められた金額を返還しなければならない(生活保護法第63条。主に、支給されるまでに時間がかかる年金などが該当する)。

保護受給に至る手続

申請による場合



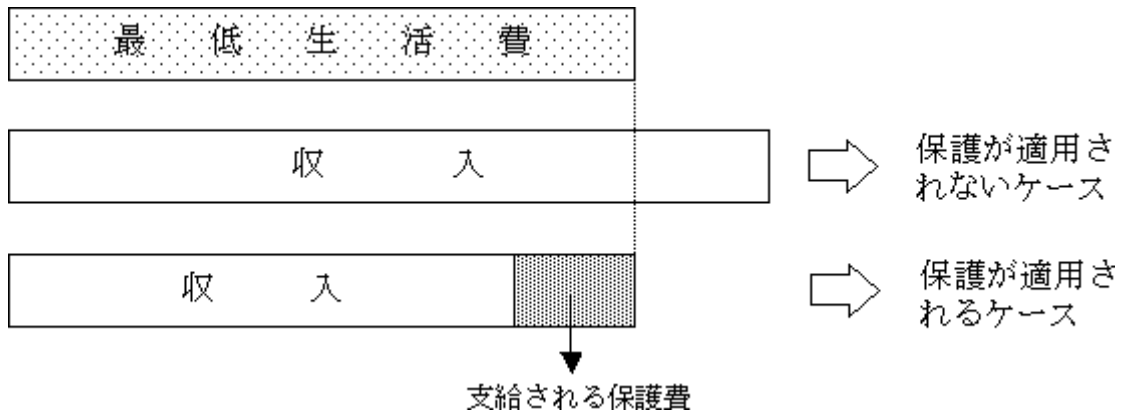
職権による場合



保護の要否の判定と支給される保護費

厚生労働大臣が定める基準で測定される最低生活費と収入を比較して、収入が最低生活費に満たない場合に保護を適用する。最低生活費から収入を差し引いた差額を保護費として支給する。

※収入：就労による収入、年金等社会保障の給付、親族による援助、交通事故の補償等を認定。

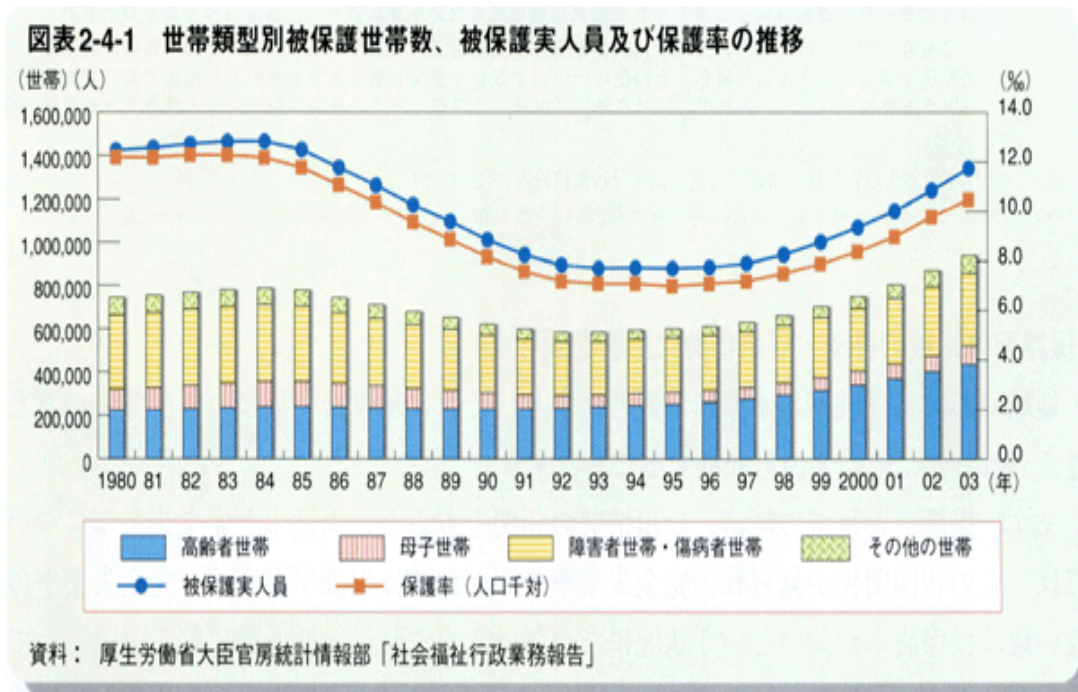


#### 保護適用後の調査及び指導

- 世帯の実態に応じ、年2～12回の訪問調査を行う。
- 収入・資産等の届出を義務付け、定期的に課税台帳との照合を実施する。
- 就労の可能性のある者への就労指導を行う。

## 第2章 生活保護の現状

### 第1節 生活保護の受給者数・世帯数の推移



※平成 17 年版 厚生労働白書 第一部 第二章「地域によって様々な国民生活の姿と地域の取組み」<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpax200501/b0047.html> 参照

日本の生活保護の世帯類型別被保護世帯数、非保護実人員及び保護率の推移の資料だが、この資料をみて分かるとおり、生活保護世帯数は1995年から年々増え続けている。2003年までのデータであるが、2005年の厚生労働省のデータによると生活保護世帯数は100万件を突破し2006年度の生活保護世帯が、107万5280世帯で過去最高となってしまった。さらに、2007年度の件数は日本経済新聞によると108万件となっていたことが記述されていた。

## 被保護実世帯・被保護実人員・保護率

区 分	平成 12 年度 (2000)	13 (2001)	14 (2002)	15 (2003)	16 (2004)	17 (2005)
被保護世帯数						
年度合計	9,015,632	9,662,022	10,451,173	11,295,238	11,986,644	12,498,099
1か月平均	751,303	805,169	870,931	941,270	998,887	1,041,508
被保護人員						
年度合計	12,866,887	13,777,056	14,912,681	16,131,921	17,080,661	17,710,054
1か月平均	1,072,241	1,148,088	1,242,723	1,344,327	1,423,388	1,475,838
保護率(人口千対)	8.4	9.0	9.8	10.5	11.1	11.6
総人口(千人)	126,926	127,291	127,435	127,619	127,687	127,768

(注) 保護率の算出は、1か月平均の被保護実人員を総務省統計局発表による各年10月1日現在の推計人口(総人口)で除した。

平成12年度については、国勢調査統計表による人口で除した。

資料:厚生労働省大臣官房統計情報部「社会福祉行政業務報告(福祉行政報告例)」

被保護実世帯・人員・保護率のデータであるが、これは、国立社会保障・人口問題研究所ホームページからとったデータである。この表からも見てわかるように、被保護実世帯・被保護実人員・保護率は年々増加傾向にある。

## 第2節 現状の生活保護の問題点<sup>1</sup>

生活保護の現状としてやはり1番の問題点は年々増え続ける生活保護受給率であるが、日本の生活保護の現状はそれだけではない。ここではそれ以外に不正受給の問題と、朝日訴訟までも引き起こした地方の福祉事務所による水際作戦問題について代表的にとりあげることにする。他にも地方格差の問題やホームレスの問題、ケースワーカーの配置実態の問題など様々な問題がある。

### ・増加傾向にある不正受給

何らかの方法によって、実際に支給されるべき金額以上の保護費を不正に受給すること。代表的な不正受給の例として、不正就労をはじめとした収入の申告違反を伴ったものがある。所得税の源泉徴収による申告をしない雇用主の下での現金払いによる就労や、友人の名義を借りた不正就労による賃金の受給、オークションや中古リサイクル店などへの売却金、仕送りの受け取り、主ではな

<sup>1</sup> この節はWikipedia <http://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%94%9F%E6%B4%BB%E4%BF%9D%E8%AD%B7>を参考

い未成年受給者(主に高等学校在学学生)のアルバイト収入、生命保険解約返戻金や事故などによる賠償金、ギャンブルによる配当金など、これらは本来、全て収入として福祉事務所に申告すべきものであり、通常はその収入分を減額した金額で保護費が支給される。もともと、申告した収入が正当な労働による収入である場合の必要経費や、事故賠償金の一部を治療費に当てるなど、生活費に用いる資産ではないことが明らか場合は、その分を収入認定から控除することができる。ただし、その判断は福祉事務所で行うため、あらゆる収入は必ず福祉事務所に届け出なければならない。過失によりこの申告を怠ったため、結果的に保護費が過剰に給付される場合もあるが、この型の不正受給者の多くは、故意に収入申告を怠って保護費の不正受給をはかっているとの指摘がある。また、世帯単位の原則を悪用し、偽装離婚等によって同一世帯で暮らしながら個々に受給をはかるなどのケースも多い。不正受給が過失によるものであるなど、再犯の可能性が低いものについては、生活保護法第63条による不正受給金額の返還命令が行われ、悪質な場合は同78条による徴収の実施や同85条に基づく罰則規定が適用されることとなる。また、保護の廃止が検討されることもある。

(2006年度の生活保護の不正受給90億で過去最高)

### ・横行する水際作戦

水際作戦とは、保護申請の受付窓口である福祉事務所が、申請を無条件で受けて保護の要否についての審査をするのが生活保護法の根本原則であるにもかかわらず、違法に申請自体を拒否すると言う申請者側が主張する福祉事務所の行政態度について、生活保護者の保護を目的の一つとする市民団体等が名づけたものである。生活保護扶助費用の1/4および現業員の給与が地方自治体予算からの支出となるため、財政状況が厳しい自治体に強く見受けられると言われている。特に有名となったのは、北九州市で行われていた、保護開始・廃止件数の事実上の数値目標を各福祉事務所に課す手法である。申請権は絶対で、福祉事務所は必ず申請を受けて審査しなければならないが、申請自体を拒むことは違法であるにもかかわらず、申請されてしまうと多くの場合保護を開始しなければならないことから、違法に申請を拒否しているとの主張を、全国生活と健康を守る会連合会や日本弁護士連合会などが行っている。最後の頼みとして相談に来た相談者に、「稼働能力がある」、「扶養義務者がいる」「ホームレスである」(申請時に住所を有していないことが保護しない理由にならないことは言うまでもない)、「現住居の家賃が高すぎる」などを理由に窓口で申請自体を断念させているという事例が多いとされている。また、2007年には北九州市が「就職した」と市職員に虚偽報告を強いられた生活保護を打ち切られた結果、「おにぎり食べたい」と書き残して餓死してしまった男性がいたことが発覚し、問題となっている。

例(1957年岡山県における朝日訴訟)

ここで次の章へ入る前に生活保護と母子家庭の関連性について論じたい。母子家庭で、生活保護受給者の半数が就労しながら受給している。しかし母子世帯の大半は生活保護を受けず生活保護基準以下で暮らしている。これは日本の場合生活保護受給者に対するスティグマが強いこと、扶養義務者への照会が前夫や親兄弟に行われること、預貯金の規定が厳しいことなどが理由として考えられる。生活保護を受けない母子家庭が多く存在することにより、生活保護受給者に対する母子加算の是非が問われている。しかし、生活保護以下の収入で暮らす母子家庭が多いことを理由に、母子加算を廃止することへは、異論が大きい。実際、ドメスティックバイオレンスや離婚や母子家庭になるまでの経緯で精神的にもダメージを受けている母にとっては、すぐ自立への活動はできない。まさに解決すべき申請時の問題、自立指導の問題など、さまざまな問題がある。

### 第3節 問題意識

OECD(経済協力機構)により、2006年7月、先進諸国の中で、日本の貧困率(18~65歳の勤労世帯を対象とした2000年時点の相対的貧困率)は、アメリカの13.7%に次いで第2位の13.5%の高さであるということが、「対日経済審査報告書2006版」の中で示された。日本は貧困に関して、国際機関から警鐘を鳴らされる時代ともなってしまった。貧困は日本の一大社会問題となっていると言える。(橘木俊詔・浦川邦夫(2006)「日本の貧困研究」より)

このように貧困率が拡大している今、私たちは誰を本当に守らなければいけないのかということに着目した。そこで、世帯類型別、世帯主年齢階級別に見た貧困指標の推移を見たところ、母子家庭の貧困率が1995年では55.3%、2001年では53.0%と非常に高いことに気が付いた。

母子家庭の貧困率はなぜ多いのか。母子家庭が一般家庭の水準よりも低いことはなぜ問題か。私たちは後者の疑問に着目した。母子家庭が貧困であることは、子供の教育に大きな影響を与えてしまう。すべての母子家庭に当てはまるとは言えないが、子育てや子供の教育に割くことができる費用も少なくなる可能性がある。このままでは貧困層の母子家庭で育った子供の教育の機会が失われかねない。そして一般家庭で育った子供との教育の格差が生じ、格差の再生産が生まれるかもしれない。

子供は育つ環境を選ぶことはできない。そこで私たちは、教育の格差をなくすためにも子育ては社会的な責務であると考えた。子供の不平等を最小限にとどめなければならない。しかし、今の生活保護制度は母親の就労での自立に重点をおいた制度でしかない。そこで、私たちは母子家庭で育つ子供のことを最大限に配慮した政策を提言したい。

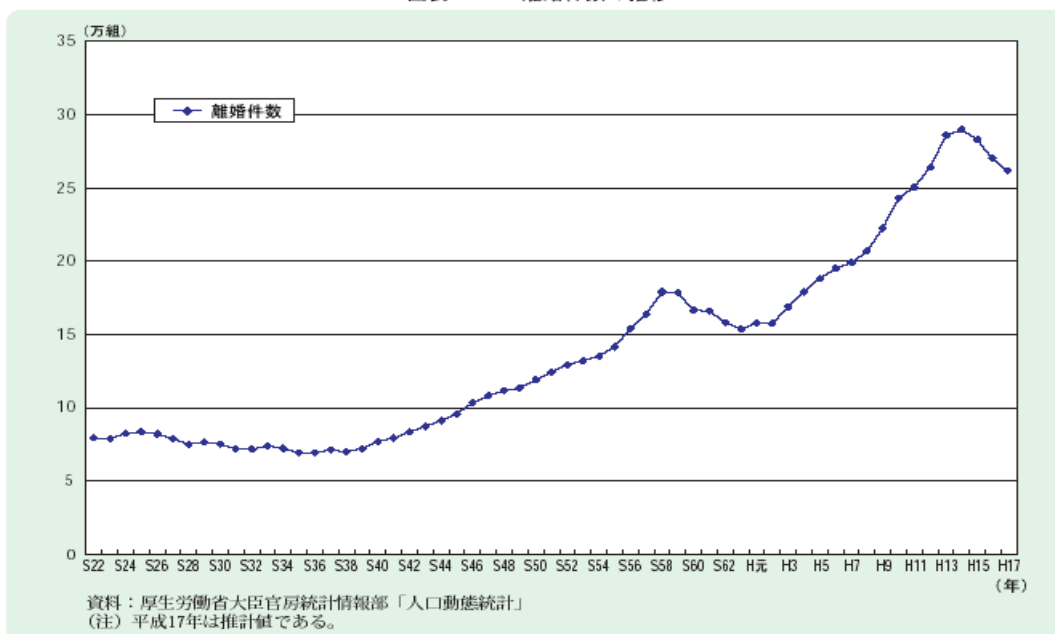


## 第3章 生活保護における母子家庭

### 第1節 母子家庭の現状

例をあげて現状を説明したい。35歳で5歳の男の子を連れてきたシングルマザーの話によると、生活保護には自由がないと述べている。この人は寿司屋でバイトしており、週に4～5日の勤務で11～17時間の時間、年収160万。格差社会についてどうか？と尋ねると、「たしかに、すごく稼いでいる人は稼いでいますが、生活に苦しんでいる貧乏な人もいて、いわゆる格差が激しいと本当に感じます。努力しても勉強しても、夢や目標に到達できない矛盾。運がよければお金持ちになれるかもしれないけど、運だけでもだめだろうし」と答えている。生活保護では8～10万の収入だが、車を持ってない、引越しできない、職を変える際には区役所に届けなければならないなど、生活保護にはいろんな制約があり、贅沢しなければ今でも暮らせるけど、早く自立したいと述べている。

図表1-1-1 離婚件数の推移



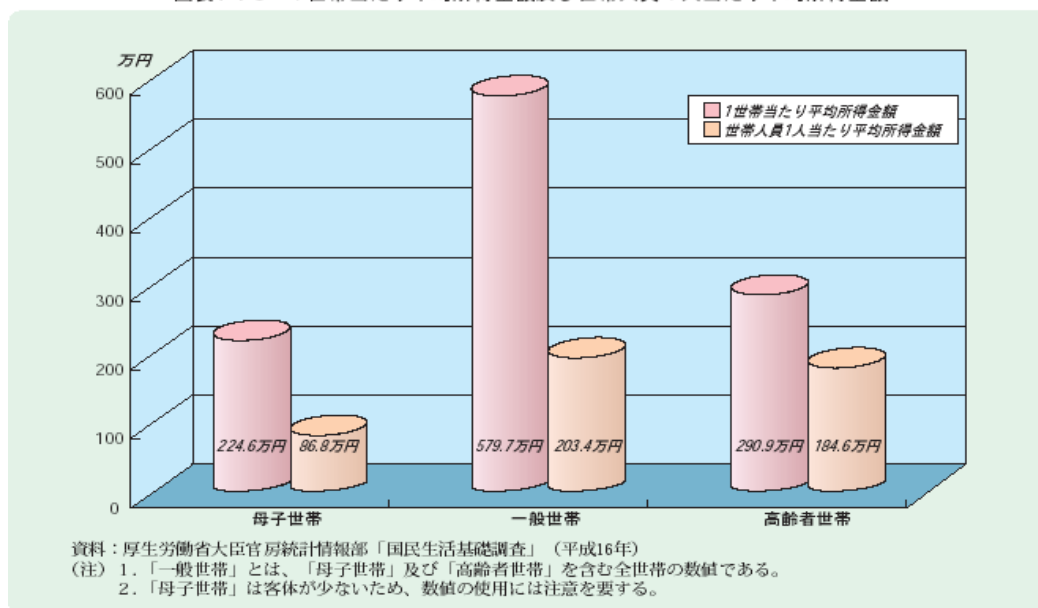
※ 「平成18年度版 母子家庭の母の就業の支援に関する施策の実施の状況報告」

<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/npab200601/b0001.html> 参照

次に離婚率のデータであるが、母子家庭が抱える問題は離婚率が圧倒的に高い。この図表を見て分かる通り離婚率は年々と増加傾向にある。当然の事ではあるが離婚した母子が「お金の

問題」を抱えるとは言え、全ての母子世帯が生活保護を受けるわけではない。離婚に伴って不安定化する所得や仕事、子供の養育・教育環境などを建て直し、生活保護による所得の保障を受けるまでも無く、母子世帯として自立した生活を再構築している家族も少なくない。そうであるとする、生活保護受給母子世帯の場合、「お金の問題」が差し迫った困難であると同時に自力で立て直すことが困難な問題が「お金」「仕事」「子供」の問題の裏側に存在し、相互に関連しながら原因と結果を構成していると考えられる。

図表1-1-3 1世帯当たり平均所得金額及び世帯人員1人当たり平均所得金額



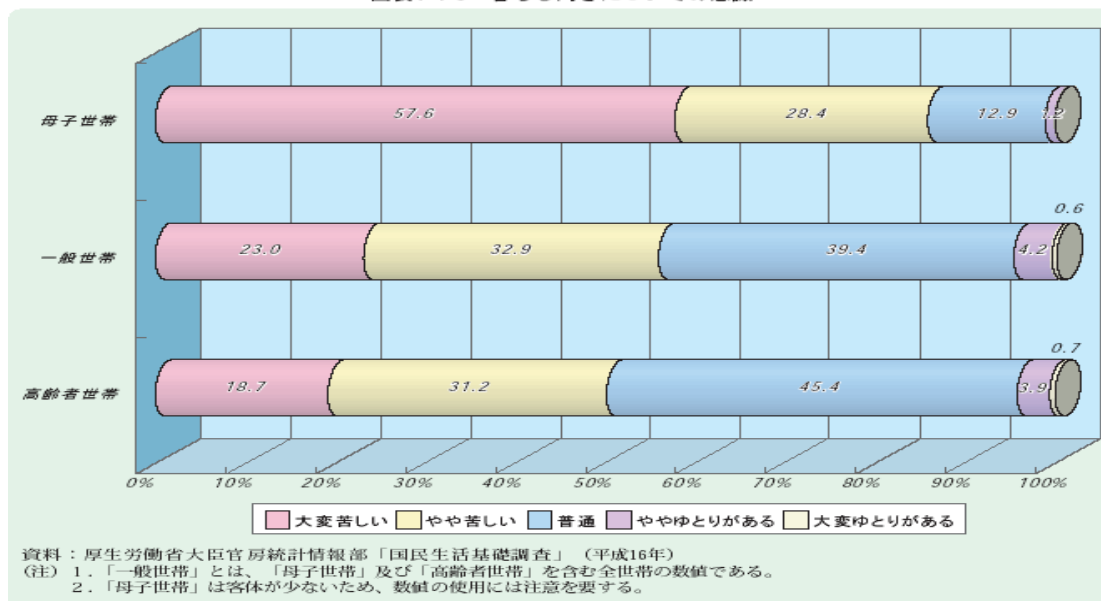
※ 「平成18年度版 母子家庭の母の就業の支援に関する施策の実施の状況報告」  
<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/npab200601/b0002.html> 参照

これは、母子世帯と一般世帯と高齢者世帯の1世帯あたり平均所得金額及び世帯人員1人あたり平均所得金額を比較したデータであるが、母子世帯は高齢者世帯よりも1世帯あたり平均所得金額及び世帯人員1人あたり平均所得金額が低いことは問題意識せざるを得ない。生活保護受給母子世帯の自立支援のあり方を検討する際に、現実このような世帯の自立を阻害している要因は何かということを出発点にして、第一には、自立を阻害する要因は、仕事の問題に代表されるような、雇用情勢や就労環境等の社会的要因と、母親の健康や子供の養育や就学上の問題など、個人的ないしは家族内の要因にわけて考えることはできるが、こうした要因をそれほど簡単に分離することはできない。健康問題という個人的な問題も、母親がおかれている環境要因と不可分に結びついており、また雇用という問題にも密接に関連している。したがって便宜的に社会的要因と個人的要因に区分して観察することがあっても、それらが相互に関連しあっている。状況に対して、どのように対応すべきかを検討したい。

第二には、既に生活保護受給世帯を含む生活困難母子世帯の現状が明らかにされているから、そのような状況を踏まえて、援助を行う人々の阻害要因の捉え方、指導や援助方法を現実と照らし合わせながら検討するという方法で行う。その中に母子世帯側と指導や援助側に「ずれ」があるかどうかも見えていく。

## 第2節 母子家庭の生活意識

図表1-1-5 暮らし向きについての意識



※ 「平成 18 年度版 母子家庭の母の就業の支援に関する施策の実施の状況報告」  
<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/npab200601/b0003.html> 参照

現在の暮らし向きについて、総合的に見てどのように感じているかをみると、「大変苦しい」が 57.6%と「やや苦しい」が 28.4%と合わせると、86.0%。「普通」が 12.9%、「ややゆとりがある」が 1.2%と非常に少ない。一般世帯と高齢者世帯に比べ、苦しいと感じている者の比率が高い。

さらに、母子家庭の支援策の柱になっている児童扶養手当の一部削減が、来春から実施される。福田政権発足にあたり、自公両党は削減凍結で合意したが、全面凍結にはならないとみられる。国の財政難を背景にした「自立」の2文字が母子家庭に重くのしかかる。14日、東京、大阪、福岡など各地で行われた手当削減の凍結、撤回を訴える緊急行動。東京では約30人のシングルマザーが参加し、かわるがわるマイクを握り、「子どもが小さく、これ以上無理に働けない」「生活が苦しく、子どもを高校にさえやれない」ー夜勤の経験もあるが、帰りの遅い母親を心配して子どもたちが不安定になり、自分も無理がたたって体調を崩した。女性は「働いていても、手当をもらわないで生活できる人は少ない。手当を削減するのは、国がさらなる貧困を作るようなものだ」などと窮状を訴えた。〔毎日新聞 2007年10月20日 東京朝刊〕

また、国立社会保障・人口問題研究所の研究員、阿部彩さんが06年に行った調査(対象・347母子世帯)によると、母子家庭となってからの勤労所得の変化は、伸び率が大きいのは3年目までで、その後は伸び悩む。阿部さんは「離婚後、所得が増えるかどうかは雇用形態の差が大きい。正規雇用でないと、ほとんど上昇しない。何年たったかはさほど関係がないのに、手当の支給期間を制限するのは望ましくない」と分析する。厚労省が昨秋実施した「全国母子世帯等調査」で、母子家庭の母親の常用雇用者の割合は42.5%と、前回03年調査に比べ 3.3 ポイント増加した。ただ98年調査では、50.7%の母親が常用雇用者として働いており、雇用状況は依然厳しい。国は、資格取得の給付金制度など、就労や養育費確保などの自立支援策を用意してはいる。これに対し、NPO法人Winkの新川てるえ理事長は「スキルアップはいいが、高額な初期投資が必要だったり、取れる資格が限定され使い勝手が悪く、有効に利用できたという声をあまり聞かない。支援策を知らない人も多い」と批判する。言うなれば、貧困ということである。このことについて、貧困のデータを用いて分析したい。

## 第4章 母子家庭の貧困分析<sup>1</sup>

---

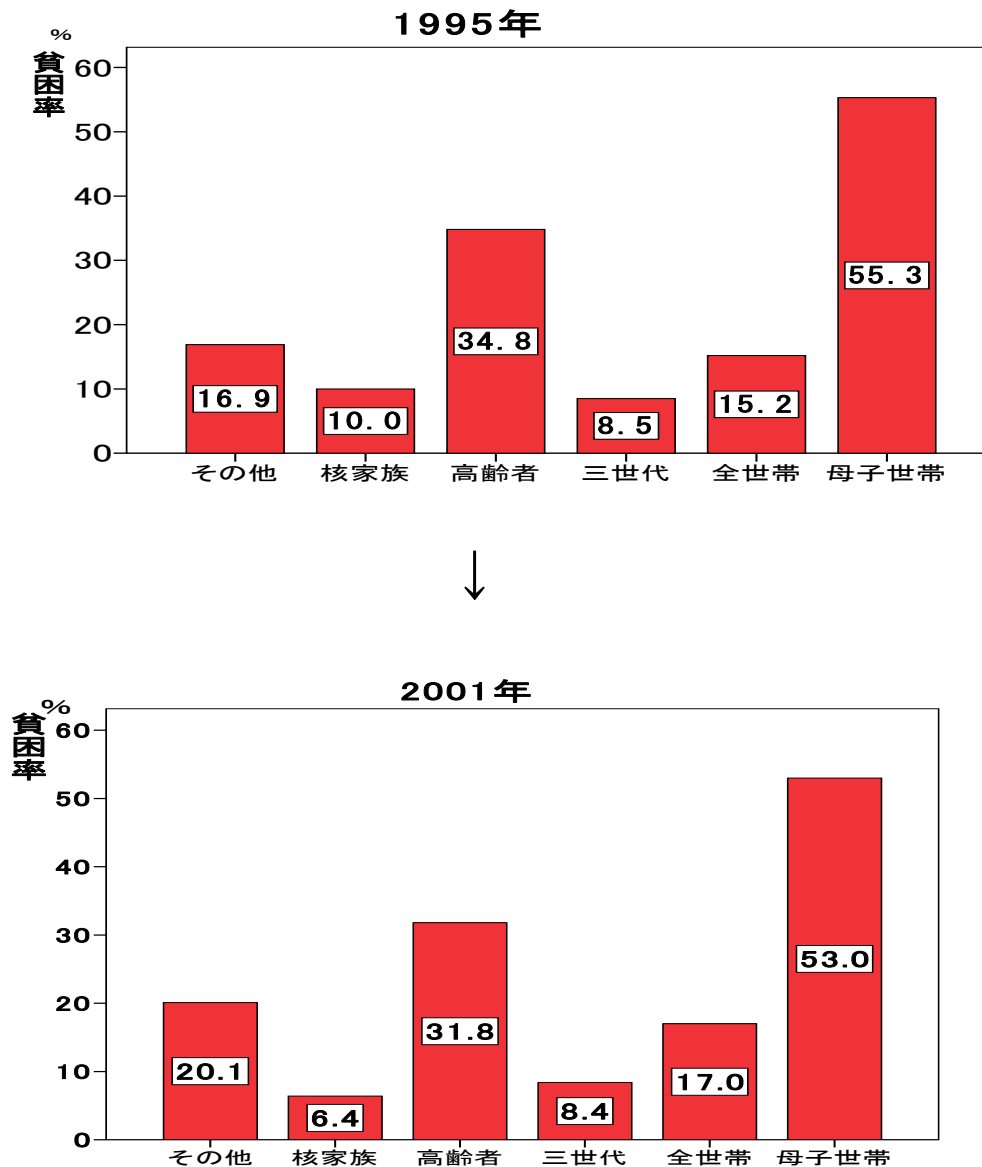
橘木俊詔・浦川邦夫(2006)の先行研究によると、日本の貧困率は1960年代から1980年代にかけてそれほど高い値をとっておらず、5～10%程度であった。高度成長の恩恵は貧困世帯の減少にも相当寄与したと見てもよい。安定成長期である80年代前半には生活保護受給者数の増加も見られたが、その後の保護に関する「適正化」政策により、80年代半ばから生活保護受給者数は急減し、90年代半ばには88万人大まで減少した。50年代初頭には200万人台だった生活保護受給者が半減したわけである。

しかし、この状況は、90年代半ばに入ってから大きく変わる。まず、95年に60万人台だった生活保護需給世帯が2005年に100万を超え、貧困世帯に顕著な増加が見られるようになってしまった。また、貯蓄をまったく保有していない無貯蓄世帯が、2003年に20%を突破した。低所得者世帯においてその傾向をより強く、年収150万円未満の世帯の30%が金融資産を保有していない。さらに、2004年のOECDの報告書によると、可処分所得が中央値の半分以下しかない人の割合を示す貧困率は、90年代前半は1桁台であったが、2000年時点のデータでは15.3%にまで上昇している。これは、アメリカに次いで先進諸国中2番目である。

ではなぜ、貧困は増加しているのだろうか。そして、貧困に陥っている世帯にはどのような特徴が見られるのであろうか。また、貧困の削減に向けてどのような方策が有効であろうか、貧困ラインの設定に等可処分所得を用いることにより、日本の貧困を相対的に把握することを試みたり、年次推移を示して貧困の度合いをはかるなど母子家庭に掘り下げて着目していきたい。

---

<sup>1</sup> この章は、橘木俊詔・浦川邦夫(2006)「日本の貧困研究」を中心に整理し、考えた。



(このグラフは、橘木俊詔・浦川邦夫(2006)「日本の貧困研究」の中の、世帯類型別、世帯主年齢階級別に見た貧困指標の推移より作成。)

貧困生態の特徴をより詳しく考察するため、世帯類型別に分類した場合に、それぞれのグループの貧困レベルにどのような特徴が見られるかを分析する。この図は、95年から01年にかけての世帯類型別の貧困指標の推移をグラフ化して示したものである。(貧困線は、等可処分所得「 $e=0.5$ 」の中央値の50%に設定している。)

この図を参照すると、母子世帯の貧困レベルが一貫して非常に高いことが分かる。母子世帯の貧困率は、55.3%(1995年)、53%(2001年)である。また貧困ギャップ率は18.7(1995年)、18.3(2001年)である。これは相当に高い数字を示している。このことから母子世帯の半数以上が、貧困層に陥り苦しい生活を余儀なくされていることが理解できる。

さらに日本の離婚率は、他の先進諸国と比べると比較的低いものとなっているが、近年は上昇傾向にあるため、今後も離別を原因とした母子世帯の増加が懸念される。「国勢調査」によると、89

年以降、離婚率は一貫して上昇しており、98年には1.94(24万3000件)となっている。89年の1.26から比べると急激な増加と言えるだろう。

表: 貧困に影響を与える指標の年次推移

	完全失業率 (%)	実質 GDP 成長率 (%)	ジニ係数	高齢化率 (%)	単身世帯率 (%)	母子世帯率 (%)	世帯主・ 非正規率 (%)
全世帯(1993)	2.5	0.2	0.342	13.6	17.0	1.2	1.5
全世帯(1996)	3.4	3.4	0.341	15.1	16.0	1.3	1.7
全世帯(1999)	4.7	0.4	0.358	16.8	18.0	1.0	2.5
全世帯(2002)	5.4	-0.3	0.368	18.5	20.8	1.5	3.0

注)ジニ係数、単身世帯率、母子世帯率、世帯主・非正規率は「所得再分配調査」(平成5年、8年、11年、14年)より計算。

世帯主・非正規率は、世帯主が非正規労働者である世帯の全世帯に占める割合を示す。

完全失業率は、総務省「労働力調査」(各年版)に基づく。

実質 GDP 成長率は、内閣府「国民経済計算年報」(各年版)に基づく。

高齢化率は、65歳以上の人口が全人口に占める割合を示しており、厚生労働省「社会保障年報」(各年版)に基づく。

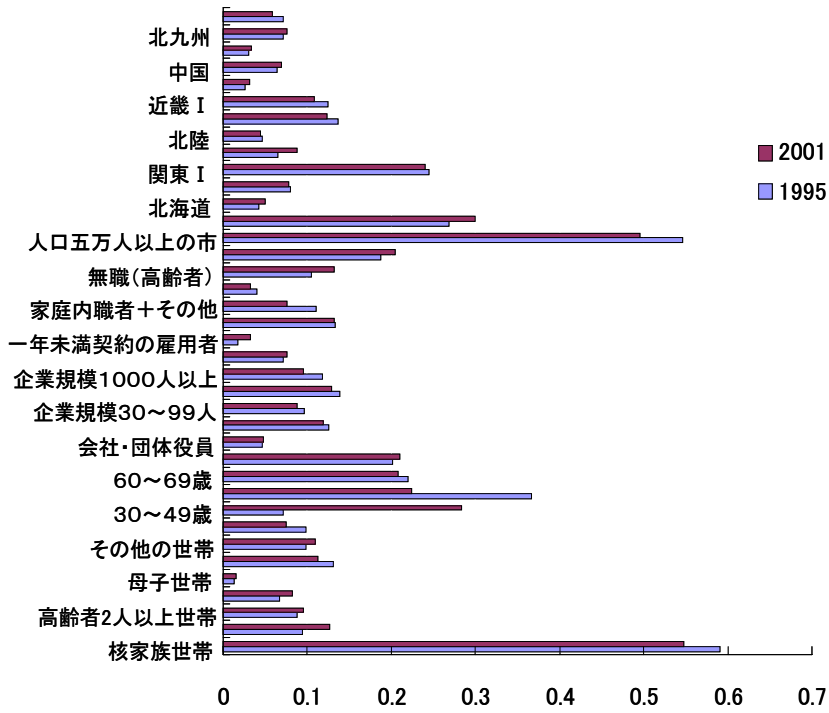
(表は、浦川邦夫・橘木俊詔「分配感応的な貧困指標による日本の貧困分析」よりデータ参照・作成)

尚、この表は貧困に影響を与える指標の年次推移を示したものであるが、これによると、失業率の上昇、所得格差の増大、経済成長率の鈍化、高齢化の進展、正社員採用の抑制などの複合的要因によって、日本全体の貧困度が増しているということが伺える。

そこで、私たちは生活保護基準を下回った世帯(貧困世帯)や生活保護受給世帯が、一般世帯に比べてどのような世帯属性を特徴としているかを詳しく考察するために、橘木・浦川(2006)の「日本の貧困研究」で推定したプロビット推計の結果を検討する。まず、プロビット推定のモデルは次式で与えられる。

$$\begin{aligned}
 Prob(Y = 1) &= \int_{-\infty}^{\beta' \mathbf{x}} \phi(t) dt \\
 &= \Phi(\beta' \mathbf{x})
 \end{aligned}$$

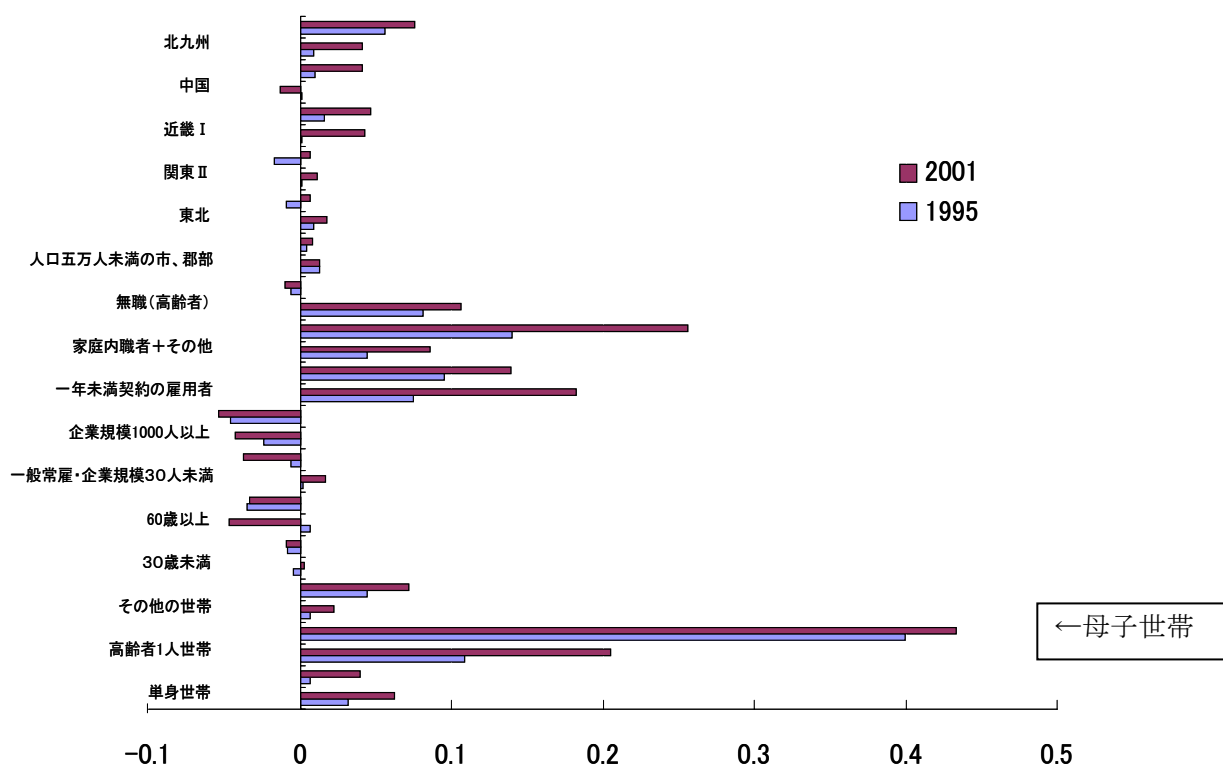
被説明変数は、可処分所得が生活保護基準額未満の世帯であれば1、そうでなければ0をとる離散変数である。



グラフ1. 使用変数の記述統計量

出典: 橋木俊詔・浦川邦夫(2006)「日本の貧困研究」

プロビット推定によって、生活保護基準を下回った世帯(貧困世帯)や生活保護受給世帯が、一般に比べてどのような世帯属性を特徴としているのかを詳しく見る事ができている。分析に使用したダミー変数の記述と統計量はグラフ1に示している。



グラフ2. 貧困の要因に関するプロビット分析(限界効果)

出典: 橋木俊詔・浦川邦夫(2006)「日本の貧困研究」

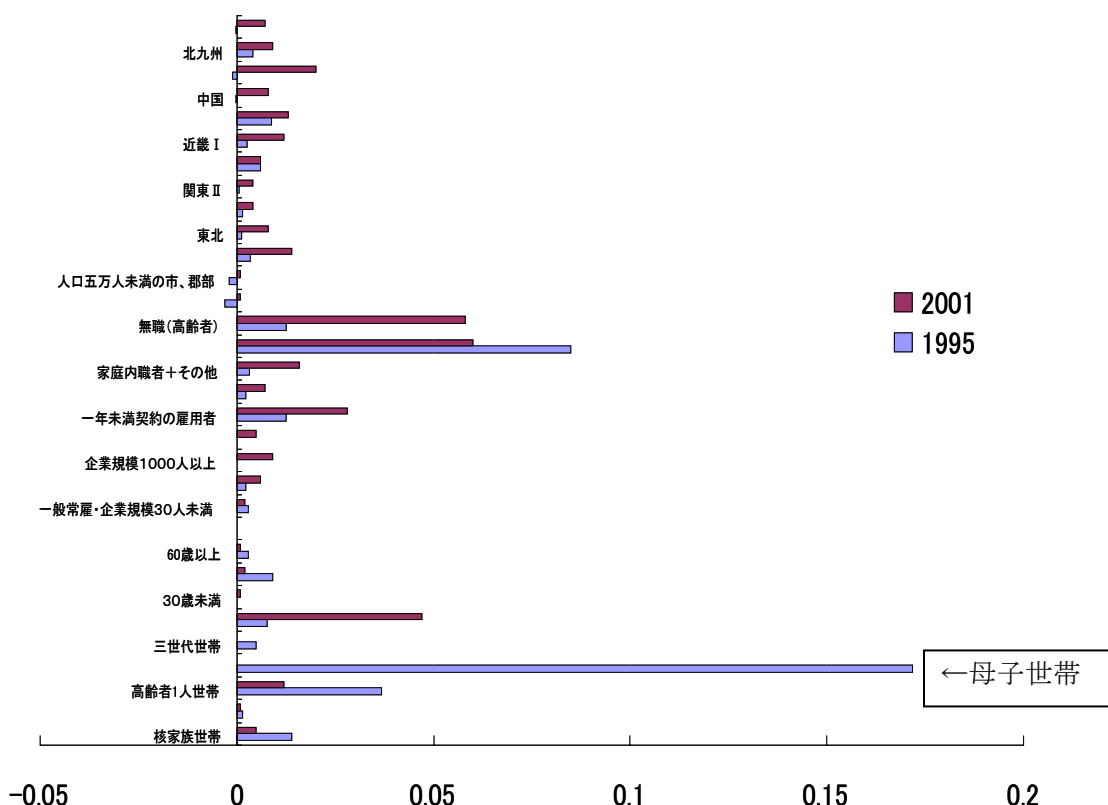
このグラフ2は、生活保護基準未満の世帯にどのような特徴があるのかということに関するプロビット推定の分析結果を示したものである。

被説明変数は、可処分所得が生活保護基準額未満の世帯であれば1、そうでなければ0を取る離散変数である。生活保護基準額の推定は、厚生労働省が毎年設定する生活保護基準額をもとにして世帯別に行っている。

また、説明変数は世帯類型、世帯主の年齢階層、世帯業態、世帯の居住地域など、世帯のさまざまな属性を表すダミー変数である。母子世帯の限界効果は、他のコントロール変数を固定した場合に、核家族世帯に比べて貧困世帯になる確率がどれほど変化しているのかを表している。

このグラフ2の推定結果によると世帯類型では95年、01年の双方において「母子世帯」、「高齢者一人世帯」、「単身世帯(高齢者除く)」が有意水準1%で正に有意であり、他の要因をコントロールした場合でも、貧困世帯に落ち込む可能性が非常に高いことが伺える。一方、「30歳未満」のダミー変数は、95年、01年ともに有意ではない。世帯主が若年であることを示す変数が正に有意とならなかったのは、世帯類型で単身世帯をコントロールしているためであると予想される。世帯主が30歳未満の若年世帯における単身世帯の割合は、01年では57.9%にのぼっており非常に高い。





グラフ3. 生活保護受給の要因に関するプロビット分析(限界効果)

出典:橋本俊詔・浦川邦夫(2006)「日本の貧困研究」

次に、生活保護受給の要因に関してプロビット推定を行ったグラフを見ていく。被説明変数は、生活保護受給世帯であれば1、それ以外は0をとる離散変数である。また説明変数は貧困の要因に関するプロビット推定と同様に、世帯の様々な属性を表すダミー変数群である。推定結果によると、世帯類型では母子世帯が95年、01年ともに有意水準1%で正に有意である。

以上の分析結果から、母子世帯は非常に貧困層に陥りやすく、また、母子世帯が直面する問題、例えば子供の教育や教育関係物資に関する出費、これらの負担を軽くすれば、母子家庭の生活が改善されていくのではないかと我々は考えた。我々の見解では、今の生活保護制度は、貧困層に陥った母子世帯の十分な救済策、セーフティネットにはなっていない。前にも述べたように、母子世帯は高齢者世帯、障害者世帯に比べて改善の余地が大いにある世帯である。母子家庭にスタンスを置いて、政策提言に移っていきいたいと思う。

## 第5章 政策提言

### 第1節 分析結果と提言への考察

生活保護受給母子世帯の実態と自立支援計画の方向の「ずれ」を無くしていく事が第一の課題であろう。就労によって自立をすることを難しくしている要因を整理すると、本人の健康状態、就労経験、技能や資格など個人的な要因だけでなく、事実上母親の手一つで行わざるを得ない育児や子育ての重圧等の家族的要因、雇用情勢の悪化や就労条件の厳しさなど、外的・社会的要因が存在していた。もちろんそのそれぞれの問題をケースワーカーがやるべきであると言っているわけではなく個別の問題に応じた専門職や専門機関と協議し、連携を計りつつ、可能な支援・援助を具体的に計画することである。

今、自立を困難にしている要因はさまざまである指摘したが、そうであるからといって生活保護受給母子世帯に何の共通点もないと言っているのではない。むしろ困難の現われ方や問題の深刻な影響などには共通点が多い。生活保護受給母子世帯の場合、自立を阻害している問題の現実と、援助・指導の「ずれ」影響をもっとも強くうける存在として、子供たちに注目する必要がある。「子供の最善の利益」の確保が、必然的に育児・子育てを伴う母子家庭の場合もっとも留意すべきことであることを、援助実践の中で獲得されたのだと思う。

「子供の最善の利益」の視点から見れば、母親が現状では就労しないほうがよいという場合もあれば、就労することが利益に叶う場合もあるであろう。このような視点から自立支援を考えようとするならば意識的に子供と接する機会を持つとするし、子供を含んだ母子世帯全体の自立を視野に入れることになる。現状と支援・援助の「ずれ」の克服は、親子の「ずれ」や母子世帯と社会の「ずれ」をも克服することになる。

### 第2節 我々の政策提言

最終的に我々としては、不平等のスパイラル(再生産)を防ぐために、貧困層の母子家庭の自立を促し、生活困窮世帯の子供達に助成金を与えるといった政策提言のスタンスをとる。つまりこれは「母子家庭における生活の保護」という目的と同時に、昨今政府が重きを置いている「教育の格差を是正する」という目的も兼ねている政策提言である。その例として、我々は教育関係の物資の支援や義務教育以外の高等学校と大学等のローンシステムの導入を挙げる。つまり、貧困層の母子世帯の子供達に教育の補助を行うと言うことである。本来、子育ては最大の社会的な責務であり、親と同等に社会で守られるべきである。貧しい家庭に生まれたというだけで、しっかりとした教育を受けられないというのは、全くもって正論ではなく、ますます教育格差が広がってしまい、世代間の不平等が連鎖していき、経済格差も広がってしまう。前でも触れたが、今の生活保護制度は、本来の目的を逸脱しているのではないだろうか。生まれてきた子供には責任はなく、そういう点を踏ま

えた意味でも格差の拡がり、不平等の連鎖を喰い止めるために、貧困に当たる母子家庭への公的な補助を優先的にすすめるべきである。

## 参考文献・データ出典

### 《先行論文》

杉村 宏(2003)「生活保護受給母子世帯の自立支援課題」

### 《参考文献》

- ・門倉 貴史(2006)「ワーキングプア」宝島社新書
- ・橘木 俊詔・浦川 邦夫(2006)「日本の貧困研究」東京大学出版会
- ・今村 雅夫(2004)「これが生活保護だ」高菅出版
- ・中川 健太郎(2001)「生活保護の挑戦」高菅出版
- ・寺久保 光良(2002)「大失業時代の生活保護法」かもがわ出版

### 《データ出典》

- ・大阪府 HP 「生活保護統計」  
<http://www.pref.osaka.jp/shakaiengo/toukei.html>
- ・厚生労働省 HP 「生活保護と福祉一般:生活保護制度」  
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/seikatuhogo.html>
- ・国立社会保障・人口問題研究所 HP  
<http://www.ipss.go.jp/>
- ・Wikipedia 「生活保護」  
<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%94%9F%E6%B4%BB%E4%BF%9D%E8%AD%B7>
- ・国立市 HP 「生活保護」
- ・毎日 jp  
<http://mainichi.jp/>
- ・NPO 法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ
- ・平成 17 年版 厚生労働白書「地域とともに支えるこれからの社会保障」  
<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpax200501/b0047.html>
- ・平成 18 年度版 母子家庭の母の就業の支援に関する施策の実施の状況報告  
<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/npab200601/b0001.html>  
<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/npab200601/b0002.html>  
<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/npab200601/b0003.html>