

令和 3 年 8 月 19 日現在

機関番号：22702

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2020

課題番号：17K04212

研究課題名(和文) 貧困削減と捕捉率に関する日英比較研究

研究課題名(英文) A study on Japan and the UK comparative research of poverty reduction and benefits take-up

研究代表者

山本 恵子 (Yamamoto, Keiko)

神奈川県立保健福祉大学・保健福祉学部・教授

研究者番号：20309503

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：定例研究会で貧困削減と捕捉率に関する日英比較研究を進めた。英国の研究者のヒアリングは次の通りである。2017年10月14日、C.ゲールデン氏(ラウンツリー財団副所長)、2019年11月4日、K.ステュワート准教授(ロンドン大学)、2020年10月18日、D.ケンプ氏(チェルシー&サウスケンジントン区上級ソーシャルワーカー)。主な学術成果は次の通りである。共著「英国の最貧困地域の挑戦」『賃金と社会保障』、2017年、共著「子どもの貧困調査と対策の動向」『賃金と社会保障』旬報社、2018年、共編著『貧困プログラム 福祉行財政計画の視点から』2019年。

研究成果の学術的意義や社会的意義

[学術的意義]第一の知見:英国の捕捉率の高さは、中央と地方の行財政関係の原理が作用している。すなわち、中央政府が経費負担する社会保障給付について、地方自治体は完全実施に努め、その過程で捕捉率の向上に努めている。第二の知見:福祉権への市民の意識づけは社会教育で醸成されるが、福祉国家の看板である国営医療に従事する医師が地域に働きかけて、権利意識の向上で一役買っている。[社会的意義]コロナ禍で、日本では生活保護受給が焦眉の課題となっているが、政府も受給の奨励を行っている。扶養照会がより弾力的に運用されるなど、将来捕捉率は向上すると思われる。コロナ対策として社会扶助の拡大は社会的容認を得つつある。

研究成果の概要(英文)：At the regular session, I conducted Japan and England comparative study on the poverty reduction and take up rate. I gained valuable information from the British researchers. The main interviews are (1) on October 14, 2017, with Mr. Chris Goulden (Deputy Director of the Joseph Rowntree Foundation), (2) on November 4, 2019, with Associate Professor Kitty Stewart (LSE), (3) on October 18, 2020, with Ms. Dee Kemp (Chelsea & South Kensington Senior Social Worker). Academic Achievements are (1) Co-authored, the paper under the title of the Poorest area fighting poverty in Britain, Wages and Social Security No.1686, Junposha, 2017, (2) Co-authored, the paper under the title of the Trends in Child Poverty Survey and Countermeasures, Wages and Social Security No.1709, Junposha, 2018, (3) Co-edited, the book under the title of Poverty Program: From the Viewpoint of Administrative and Financial Planning, Kwansai Gakuin University Press, 2019.

研究分野：社会福祉学

キーワード：貧困 貧困削減政策 捕捉 捕捉率 福祉権

1. 研究開始当初の背景

本研究は、貧困削減と福祉給付の捕捉率の關係に着目し、捕捉率が格段に高い英国の捕捉サービス、福祉権活動、社会的投資に焦点を当て、社会理論および経済理論から日英比較研究を行うものである。英国との比較研究の意味は、日英ともに社会扶助では資力調査を重視し、制限的な施行をしている点にある。生活保護制度では、不正受給対策が優先されがちで、福祉事務所の現場では適正な給付事務の処理に追われている。これは英国でも同様の傾向にあり、不正や誤給に対策が練られている。さらにワークフェアの一環としてジョブセンター・プラス(Jobcentre Plus)では、就労活動を証明できない場合には支給は停止される。

2. 研究の目的

貧困政策の費用負担と捕捉向上アプローチ

(1) 制度の構造上の差異

費用負担に着目すると、英国では社会扶助がほぼ全額国庫負担であるのに対し、日本では国負担 75%、地方負担 25%といった分有体制にある。地方負担は地方交付税交付金で措置されるため、財政関係はきわめて複雑である。英国の最低生活保障では、狭義には社会扶助として所得補助やタックス・クレジット(給付付き税額控除)があり、広義には社会保障、児童手当、医療ケア、教育、環境、雇用、対人社会サービスといった包括的な社会政策、また無抛出制給付では児童手当や付添手当などが整備されている。これに対し、日本の生活保護制度は 8 種類の扶助があり、医療扶助を除いて単給は行われない。社会扶助の本質を考えると、それは全額公費によって賄われ、そのうえで給付が困窮の程度に応じて行われるべきである。捕捉の低さを考えると、日本はきわめて制限的な慣行が貫徹している。

(2) 日本における生活保護運用の新たな動き

最近では新たな動きが出ている。第一は、2021 年 2 月 22 日、大阪地方裁判所は画期的な判決を示したことである。2013 年以降の生活保護費引き下げ決定は、生存権を保障した憲法に反するとして、大阪府内の受給者 42 人が自治体と国に減額取り消しや慰謝料を求めた。その訴訟の判決で、大阪地裁は地方自治体の減額決定を取り消した。生活保護基準は、保護を受ける条件を定めた生活保護法に基づいて決められ、就学援助や住民税非課税などの他の制度の支給対象の指標にもなっている。引き下げの正当性が否定されれば、国の政策に影響を与える可能性がある。第二は、「扶養照会」の弾力的な運用への動きである。菅義偉首相は 2021 年 2 月 8 日の衆院予算委員会で、生活保護の申請時に福祉事務所が本人の配偶者や親子など親族に対して援助の確認をするが、その扶養照会についてより弾力的に運用できるように検討する旨を述べた。新型コロナウイルス感染拡大によって困窮者が増えている事態を配慮したもので、厚労相がすでに緩和方針を示しており、政府として見直しを改めて表明したのである。ただし、照会手続きの撤廃自体は否定している(東京新聞 <https://www.tokyo-np.co.jp/article/84760>)。

3. 研究の方法

捕捉率の把握方法

(1) 捕捉率のデータの確認

捕捉率のデータは定期的に公開されていない。古くなるが、2004年の全国消費実態調査（住宅扶助考慮）では所得のみ23.8%、資産を考慮したものの75.8%、2007年の国民生活基礎調査では所得のみ15.3%、資産を考慮したものの32.1%という捕捉率の推計であった。これらの数字からも、資産の有無によって、捕捉率の差は2倍以上の開きがあり、所得のみで考えると、捕捉率は2割前後にとどまっている。英国の捕捉はどのような状況にあるのか。その捕捉実態は長年研究されているが、3分の1が申請を控えていると推測されている。2009年度では、給付資格を持つ人々の3分の1が申請をしなかったとされる。受給者しない場合には、学校給食からボランティア(voluntary 非営利)団体の支援プログラムに至るまで、他のサービスが肩代わりする。

表1 英国における給付の捕捉率

2009年10月時点

給付	捕捉率	支出総額に占める捕捉率
所得補助・雇用支援手当	77～89%	82～92%
求職手当	60～67%	61～70%
住宅給付	78～84%	84～90%
カウンスル税福祉給付	62～69%	64～71%
年金クレジット	62～68%	73～80%
基礎国家年金	97%	97%
児童給付付き税額控除	79～83%	82～92%
就労世帯給付付き税額控除	59～63%	79～86%

出典 Finn, D. Take-up of Benefits and Poverty Reduction Strategies: an evidence and policy review, the role of local government and other intermediaries in the UK, the lecture at Kwansai Gakuin University, 12 June 2016

資料 DWP 2011

(2) 捕捉の隘路と捕捉向上に向けた支援環境

英国でも、捕捉を高める際に大きな壁がある。申請に対するスティグマ(stigma 恥の意識)は今も大きな課題である。給付の申請者には受給資格の意識が低く、また不適格であると誤認することがある。制度の理解が十分でない状態で、行政は状況の変化に応じて申請者に通知を交付する。他方、給付行政の対応の不適切さがあり、誤った判断で申請を却下することがある。現在、緊縮財政の下で、国の福祉給付のカットは厳しさを増している。地方の関係部署は、さまざまな関連補助金を一元化して、貧困対策事業やサービスに充当しており、捕捉向上の戦略を展開している。¹

その際の政策目標のレトリックは現金給付での包摂(inclusion)、財務インクルージョン(fiscal inclusion)である。低所得・貧困状態にある者への給付で不利な環境を取り除く措置を意識している。他には、子どもセンターや、GP(general practitioner 一般医)が相談を受けつける医療ケア、就労時の増収に関する相談もある。例えば、ロンドンのランベス区役所内には、Every Pound Counts(たとえ1ポンドでも大切)という部署があり、福祉権を周知させ、申請を促すために住民に働きかけている。ランベス区のソーシャルワーカーによれ

ば、地方自治体に給付のコスト負担はなく、その財政責任は国にあり、給付を受けることは住民の権利であるとのことであった(2017年度および2018年度のヒアリング調査から)。

日本では貧困問題は生活保護と生活困窮者自立支援制度で対応しているが、何よりも漏救が大きすぎる。ワーキングプアは対象となっておらず、母子家庭の最低生活保障も不十分なままである。また就労支援については、日本の労働市場が抱える二重構造(大手と零細企業の雇用市場)の問題がある。

4. 研究成果

貧困の捕捉と階級からみた貧困の実相

(1) 『7つの階級 英国階級調査報告』が指し示す実態

ロンドン大学のサヴィジ(Savage, M.)は、今日の不平等、格差が社会階級に根差すものとして社会調査を行った。調査結果から、「意識としての階級」(人々が不平等による社会の分断をどのように受け止めているか)を明らかにしている(マイク・サヴィジ 『7つの階級 英国階級調査報告』)。この調査は、経済資本、社会関係資本、文化資本などの資本を豊富に所有する「エリート」と、逆にすべてが乏しい「プレカリアート」という両極の間に、各資本の多寡の組み合わせから成る、「中流階級」「技術系中流階級」「新富裕労働者」「伝統的労働者階級」「新興サービス労働者」が存在を量的に明らかにしている。「プレカリアート」は固定化の傾向があり、生活、教育、雇用で最も不利な立場にある。

サヴィジによるプレカリアートに関する見解は以下の通りである。

- ・最貧困層における生活不安定の原因が社会構造にある。
- ・「怠け者」でも「仕事嫌い(work shy)」でもなく、低賃金、質の悪い、不安定、短期またはゼロ時間契約による労働が幅をきかせている。
- ・一般社会で階級のアイデンティティが曖昧で複雑になっていることが、最下層にいる人々への嫌悪や憎悪を助長している。このような事態を鑑みて、社会扶助を充実させて、包括的な社会保障の整備を進める必要がある。

表2 英国7つの階級

1 エリート	(すべての資本を多く持つ、人口の6%)
2 中流階級	(エリートの次に3つの資本が多い、同25%)
3 技術系中流階級	(比較的裕福で、社会関係資本が少ない、同6%)
4 新富裕労働者	(比較的裕福で、文化資本が少ない、同15%)
5 伝統的労働者階級	(3資本どれも少ないがバランスはいい、同14%)
6 新興サービス労働者	(若く貧しいが残り2つの資本は豊か、同19%)
7 プレカリアート	(すべての資本に恵まれない、同15%)

出典 サヴィジ(2019) p.157

(2)ベーシックインカムの議論に引き寄せて

新型コロナウイルス感染症対策が模索される中で、世界各国でユニバーサル・ベーシックインカム(Universal Basic Income, UBI)に対する関心が高まっている。ユニバーサル・ベーシックインカムは、全ての個人を対象に現金を無条件に支給する制度である。支給資格

の審査を伴わないため、迅速かつ包括的な支給が可能となる。

ベーシックインカムは貧困を削減する最も有効な方法であり、直接的で透明性が高く行政コストも縮減できる。スイスでは、2016年に、ベーシックインカムの実施の是非をめぐる国民投票が行われたが、残念ながら結果は否決であった。フィンランドでも導入実験が行われて、さらに議論が活発になった。社会保障の充実を望む人々は、現行の制度では真に困窮する人たちを救えていないとして、ラディカルな社会保障の導入を求めている。その一つがベーシックインカムである。すでに言及したように、日本の生活保護制度の申請では、厳しい審査や条件があるために、保護基準以下の所得層でも保護を受けられないという漏給の問題があり、低位の捕捉率につながっている。ベーシックインカムが導入されれば、貧困者はすべて捕捉されることになる。

英国はすでに限定的な自動給付スキームを導入していた。それがタックス・クレジット(給付付き税額控除)である。労働党(ニューレイバー)政権時に、当時の財務大臣ゴードン・ブラウン(Brown, G)が、タックス・クレジットの給付内容を充実させて、貧困削減を目指した。タックス・クレジットは日本で実現しておらず、捕捉率を向上させる意味で一考に値する。

¹ 参照 Finn, D. and Goodship, J. (2014) 'Take-up of benefits and poverty an evidence and policy review', *Inclusion*.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 山本恵子・山本隆	4. 巻 No. 1774
2. 論文標題 日英の若者就労支援の動向	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 賃金と社会保障	6. 最初と最後の頁 11-24
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 山本恵子	4. 巻 No. 1744
2. 論文標題 試論 都市コモンズから「共」を問う 英日の動向を踏まえて	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 賃金と社会保障	6. 最初と最後の頁 47-66
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 山本恵子・山本隆	4. 巻 第12巻第1号
2. 論文標題 福祉コモンズと社会的企業	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 Human Welfare	6. 最初と最後の頁 29-44
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 山本恵子・山本隆	4. 巻 No. 1709
2. 論文標題 子どもの貧困調査と対策の動向	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 賃金と社会保障	6. 最初と最後の頁 45-66
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 山本恵子・山本隆	4. 巻 No.1686
2. 論文標題 英国の最貧困地域の挑戦	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 賃金と社会保障	6. 最初と最後の頁 34-44
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計2件

1. 著者名 山本恵子・神野直彦・山本隆共編著	4. 発行年 2019年
2. 出版社 関西学院大学出版会	5. 総ページ数 248
3. 書名 貧困プログラム 福祉行財政計画の視点から	

1. 著者名 山本恵子・山本隆・八木橋慶一・正野良幸	4. 発行年 2021年
2. 出版社 敬文堂	5. 総ページ数 186
3. 書名 福祉社会デザイン論 日英の都市	

〔産業財産権〕

〔その他〕

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究 分担者	山本 隆 (Yamamoto Takashi) (90200815)	関西学院大学・人間福祉学部・教授 (34504)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------