

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 6 月 8 日現在

機関番号：24402

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26380746

研究課題名(和文)生活保護の給付水準に関する研究：国際比較の視点から

研究課題名(英文)Comparative study on social assistance system

研究代表者

所 道彦(TOKORO, MICHHIKO)

大阪市立大学・大学院生活科学研究科・教授

研究者番号：80326272

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、国際比較を通じて日本の生活保護制度の水準を相対的に把握し、今後の生活保護をめぐる議論の材料を得ることを目的とした。現地調査を通じて、食費、日用品の共通のパッケージを作成し、家族モデル別の社会扶助の給付額と比較した。イギリスと日本を比較した場合、イギリスの方が社会扶助の水準が高いという結果が得られた。現実の生活の多様化・差異を踏まえてさらなる検討が必要である。EU離脱後のイギリスの社会保障政策の見通しについての知見やEU諸国において「レファレンスバジェット(reference budgets :RBs)」の研究が進んでいることなど学術的な動向を確認した。

研究成果の概要(英文)：This study aims to compare social assistance system by budget standards method. First, the field research have been conducted to obtain information of living costs. Secondly, living costs index is constructed by selected items such as a particular foods and daily goods, and then it employed against social assistance provision which is set by model families, including two parents with two children, the elderly couple, and single parent with a child. As a result, the Japanese social assistance level is higher than Britain in the all cases above, in the first findings.

This study also conducted the interview surveys on the academics in Britain to obtain information on social security policies and research developmens. It is interesting to note that the Reference Budgets (RBs) project has developed in EU and this would involve Japan in near future.

研究分野：社会政策学

キーワード：社会扶助 国際比較

## 1. 研究開始当初の背景

日本の公的扶助・生活保護制度をめぐる研究動向の特徴として、生活保護の給付水準についての研究・分析が不十分であることがあげられる。戦後の生活保護制度の歴史の中で、給付水準は、方式を変更しつつ引き上げられてきた。これは、高度経済成長期に、社会全体として生活水準が上昇していく流れに沿っていったものであった。安定した雇用と強固な家族・親族ネットワークの存在を前提に、そこから漏れた「例外的なケース」を主要な対象とした生活保護制度の運用が行われてきたが、社会全体の生活水準に合わせて給付を引き上げていくことでコンセンサスを得ることが可能であった。

また、生活保護制度に関する研究の多くが、生活保護制度の運用や窓口での対応や手続きについて焦点を当ててきた。ようやく、近年、生活保護制度改革が進行し、生活保護水準にも焦点が当てられるようになってきた。さて、日本の生活保護給付水準を議論するためには国際比較研究が有益であるが、ようやく海外の動向を踏まえての議論が始まりつつあるものの(たとえば、貧困研究 Vol.10 2013年)、まだその具体的な方法を巡っては試行錯誤の状況が続いている。イギリス、ドイツ、フランスなど各国の制度についての研究はあるものの(たとえば、所、都留、森、斉藤、原田などいずれも 2013) 国際比較研究としての一定の形式を備えたものは近年行われてこなかった。

## 2. 研究の目的

そこで、本研究では、バジェット方式(マーケットバスケット方式)による給付水準の比較を試みることにした。

それに先立って、現地の生活の状況、食費、日用品、住宅の状況を直接視察することにした。また、現地の専門家に対して政策動向と学術動向についてヒアリング調査を行うことにした。

## 3. 研究の方法

### (1) 現地調査：生計費推定のための資料収集

2016年3月にイギリスにおいて現地調査を行い、マーケットバスケット方式による生計費を推定するための資料を収集した。当初予定から、イングランド北部、中部、南部と調査ポイントを多く設定し、物価の実態などを調査した。

次に、2016年9月には、ドイツの3つの州の大小5つの都市において、生活費推計のためのマーケット調査を実施し、基礎的な資料を収集した。

さらに、2017年3月には、イギリスにおいて再調査を行った。特に、2016年の国民投票によってEU離脱を決定したことによる生活

の影響を確認するとともに、ヒアリング調査によって今後の政策動向等を確認した。

### (2) バジェット方式を簡略化した社会扶助水準の比較

経済だけでなくライフスタイルの面でも国際化が急速に進行しているものの、各国においてどのような食品を購入するかは、その国の文化によって規定されることになる。たとえば、日本における家計調査では、刺身や納豆といったアイテムに対する消費支出のデータが収集されているが、それに該当するものを他国で見出すことは難しい。同様に、他国において重要なアイテムであっても、日本では考慮する必要のないものも存在する。国際比較だけではなく、国内の消費でも個人差を大きく、家計から生活を把握する場合、主観的な消費行動のパターンを標準化することは難しい。バジェット方式(マーケットバスケット方式)による最低生活費を把握する場合の大きな課題である。

本研究では、現地で収集した食材等のアイテムを整理し、そのうち、共通化できるものから32アイテムを抽出し、数量を調整した上で共通のパッケージとして取り扱うこととした。例えば食費の場合、週3回程度の食事は、共通のものを摂取しているという前提にたち、その部分だけを比較することになる。

次に社会扶助の水準を比較するにあたり、世帯のモデルを設定した。これに関しては、日本でよく用いられるモデルを基準とすることとした。これまでの国際比較研究では、その世帯モデルが、個々の国において一般的であるのかどうか議論されてきた。たとえば、子どもが3人以上の世帯は、日本では一般的ではなく、この世帯に焦点を当てて社会保障給付の水準を比較することの意義自体が問われることにもなる。その一方、各国の社会保障政策を踏まえ、「子育て世帯に手厚い」あるいは「就労インセンティブを高めるために稼働年齢層への給付水準を抑える」といった方針を踏まえている場合もある。また、日本の場合は、社会支出の配分が、高齢者に手厚いといった批判もあり、受給者グループ間での格差も重要な検討課題である。本研究では、夫婦+子ども2人の世帯、高齢者夫婦世帯、ひとり親+子ども1人の世帯を設定した。

## 4. 研究成果

### (1) 現地調査結果

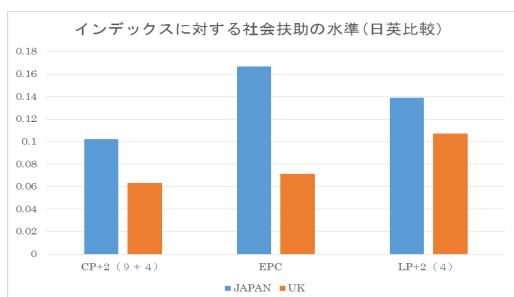
イギリスでは、地域において住宅費の状況が大きく異なっている一方、食費などの実勢価格に大きな差異は見られなかった。生鮮食料品などでも輸入食品が大きな割合を占めており、大手の流通企業が価格をコントロールしていることがその背景にある。総じて、食品価格は、日本と比べて非常に安い(本来20%の消費税は、食品には非課税)が、品目

によっては異なる場合がある。これらは、消費水準によって、各国の生活保護・社会扶助の水準を測定する上で重要な点となることを確認した。

ドイツでも、食料品や日用品の価格は、都市間において差がほとんどみられなかったが、品揃えについては、北部と南部で異なっていた。また、環境問題への対応が日本よりも徹底しており、特に容器のデポジット制は、ドイツ人の日常生活に定着しており、今後、生活費を推計する上で重要なポイントとなることが確認できた。住宅コストについては、都市間での差異があり、特にデュッセルドルフは高いと指摘されている。また、今回訪問した都市においては、いわゆる日本的な戸建よりも集合住宅が多く、この点は都市部において労働者階層向けのセミデタッチド住宅を多数建設したイギリスと対照的な印象を受けた。また、大都市部においては、周辺部に大規模な集合住宅が展開されている。フランクフルトの中心から1駅の周辺部は、社会住宅の地域にマイノリティのコミュニティが形成されていた。公園などは整備されているが、バンダリズムの痕跡も多数確認できる。難民問題や社会的排除問題への対応が求められているドイツの現状を確認した。

#### (2) 社会扶助の給付水準について

イギリスと日本の社会扶助水準を比較した場合、3つの世帯モデルのすべてにおいて、イギリスの方が高い結果となった。夫婦+子ども二人の世帯(CP+2)のケースでは、「日本0.10、イギリス0.06」、高齢者夫婦世帯では、「日本0.17 イギリス0.07」、ひとり親+子ども1人の世帯では、「日本0.14 イギリス0.11」となった。



住宅費を除く食費・日用品によるインデックスであるが、持ち家でローンがない場合には、この数字が実質的な社会扶助の水準となる(なお、数字は理論最低生活費に対する比率、あるいは、生活上のニーズ充足の割合を示すものではないことに注意)。

特徴的なのは、日英両国で、高齢者の差が大きく、ひとり親世帯の差が小さい点である。日本の場合には、高齢者に対する社会扶助の給付額の価値が、ひとり親に対する給付額の

価値よりも相対的に高く設定されているということが推定される。

#### (3) 今後の政策動向

イギリスの社会扶助制度の現状、特に各種手当の統合による新制度(ユニバーサル・クレジット制度)の実施が依然として困難を極めており、完全実施のリスケジュールが行われていることとその背景、異なる制度の利用者の情報を一元管理する上で技術上の問題が解決されないままであり、本当の全国で導入が可能なのかまだ不安視されている。一方、2016年6月には、国民投票によってEU離脱を決定するとともに、キャメロン首相が退陣し、メイ新政権が誕生している。当初の予想に反して、イギリスの景気は堅調で、生活水準等の変化は見られない。イギリスの今後の貧困対策については、これまでのキャメロン政権の路線が維持される見込みである。2000年代の労働党政権が実施した施策は大幅に削減されており、子どもの貧困対策などに影響が出ている。社会扶助制度の支給額は凍結されており、物価水準の上昇分だけ、実質目減りしている。受給資格等の制限などが強化される見込みである。

#### (4) 今後の学術的課題

このバジェット方式の研究自体は、イギリスなどにおいて長い伝統をもつものである。20世紀初頭のラウントリーのヨーク市における貧困研究もそうであるし、1990年代には、ブラッドショーらのヨーク大学の研究グループがこの方式によって、社会扶助の水準の妥当性について議論を行っている(Bradshaw 1993, 2000)。

ここから派生した研究として、ミニマム・インカム・スタンダード(Minimum Income Standard: MIS)の研究がある。MIS法は、フォーカスグループなどを通じ、一般市民と専門の研究者とのやり取りの中で最低生活の水準を探索する方法であり、日本において、岩田、岩永、重川、山田、卯月らによって、試みられてきた(岩田、岩永、重川、山田、卯月 2012)。MIS法は、市民参加型によって算出していく点にその特徴があり、経済的指標に依拠して、専門家が決定する貧困ラインの測定とは異なり、また、その妥当性について、現実の市民感覚に近づけていく上での重要な参照データとなるが、それ自体が最低生活費を示しているわけではない。また、MISという手法が、相対的所得基準以下の人々の具体的生活内容を示すものであるかは議論の余地があり、貧困についてのある種の質的調査として理解することができるという指摘もある(岩田・岩永 2012)。また、近年は、EU諸国において「レファレンスバジェット(reference budgets :RBs)」の研究が進んでいる(Storms 他:2014)。

これらの先行研究は、所得や消費水準のデ

ータだけでは測ることができない貧困を可視化し、市民的なコンセンサスを得て政策につなげていく上で優れている。その一方、手続きには時間がかかり、また、市民の合意を形成する上でのフォーカスグループなどの客観性にも課題が残る。地域性や地域住民の学歴や知識、政治的態度などについては、平準化することは困難である。

ラウントリー以来の貧困研究で重視されてきたのは、生活上のニーズが何かという点であり、それを充足するのにどれだけ費用がかかるのかという点であった。国際比較研究においても、それぞれの国の生活上のニーズの充足率によって比較を行うということになる。一方、国際比較に求められているもう一つの役割は、むしろ単純な社会扶助の給付額と実際の生活費の相対的価値ではないかと思われる。

#### <参考文献>

Rowntree, B.S (1901) Poverty: A Study of Town Life Macmillan

Bradshaw, J(1993)Budget standard for the United Kingdom, Studies in Cash and Care, Avebury

Bradshaw, J (2000) Preface for the Centennial Edition of Poverty: A Study of Town Life, Policy Press

Bradshaw, J and Sainsbury, R (eds) (2000) Researching poverty, Ashgate

CPAG (2016) Welfare Benefits and Tax Credits Handbook, CPAG London

Storms, B, Goedeme,T, et al (eds) (2014) Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe, APPLICA University of Antwerpen <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q=node/4597>

卯月 由佳(2012)「ミニマム・インカム・スタンダードの日英比較 -MIS法による最低生活費とその含意-」『社会政策』,4(1),pp.85-96

重川純子・山田篤裕(2012)日本におけるミニマム・インカム・スタンダード(MIS法)の適用とその結果、『社会政策』,4(1),pp.71-84

岩田正美・岩永理恵(2012)ミニマム・インカム・スタンダード(MIS法)を用いた日本の最低生活費試算、『社会政策』,4(1),pp.61-70

#### 5. 主な発表論文等 〔雑誌論文〕(計 3 件)

所道彦：子どもの貧困に社会的に取り組むイギリスから学ぶ日本の課題』『教育と医学』(査読無)No.765、pp.52-59 2017年

所道彦：「社会保障改革と地方自治体」『社会政策』社会政策学会誌(査読無) ミネルヴァ書房、第7巻3号 pp.3-12 2016年

所道彦：「イギリス：子どもの貧困対策の到達点」埋橋孝文、矢野裕俊編『子どもの貧困/不利/困難を考える』(査読無)ミネルヴァ書房、pp.189-203, 2015年

#### 〔学会発表〕(計 2 件)

Michihiko Tokoro : Analysis of Japanese Social Security Policy under the Coalition Government: Muddling in the Social Division, Foundation for International Studies on Social Security(FISS) 22nd FISS International Conference, 7-9 June 2015, The Chinese University, Hong Kong

所道彦：「日本の子どもの貧困問題の現状と家族政策の課題」、社会政策学会総合福祉部会、2017年3月25日 京都府立大学(京都市)

#### 〔図書〕(計 件)

〔その他〕  
ホームページ等

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

所道彦(TOKORO, Michihiko)  
大阪市立大学 大学院生活科学研究科・教授  
研究者番号：80326272

##### (2)研究分担者

( )

研究者番号：