

◆特集◆

特別報告

大都市における

生活困窮者への支援の現状

—生活保護の申請率の視点から—

名古屋市立大学大学院人間文化研究科 准教授 桜井 啓太

一 はじめに

(一) 保護率の地域間格差

名古屋市立大学大学院人間文化研究科の桜井です。本日は、「貧困と都市政策」における特別報告として、大都市における生活困窮者支援の現状をテーマに、特に生活保護の申請率の都市間比較についてお話しさせていただきます。

「生活保護制度」というのは、いわずと知れた日本における社会福祉制度であり、憲法二五条「すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」を具現化するため、貧困・低所得者を対象に所得保障を行う仕組みです。生活保護制度をよく知らない方でも、生活保護のイメージというのはニュースなどであるのか、「働けない人がもらう制度」、「暴力団などの不正受給が多い」といった誤ったイメージだった

りします。正確には、働いていても収入・資産が基準に満たなければ利用は可能ですし、不正受給というのも〇・五%前後にすぎません。

そのような生活保護制度ですが、生活保護率（以下、「保護率」）の地域間格差が大きい制度になっています。保護率というのは、人口（世帯）比あたりの被保護者（世帯）数の比率であり、いわゆる制度利用率と考えてください。表1は、平成二八年の国の統計から出したもので、都道府県・（政令）指定都市・中核市別に保護率順に並べたものです。もっとも保護率が高いのが大阪市五・三五%であり、もっとも低いのが富山県〇・二七%です。両者の間には、二〇倍近い差があるといえます。

生活保護制度自体が、貧困・低所得世帯のための社会福祉制度です

で、地域の貧困率と大きく関連します。例として、政令・中核市ではないので、この表には出てきませんが、旧産炭地などは非常に貧困率が高く、生活保護率も高くなる事で知られています。この表ですと、関西圏や北海道の都市に高い保護率の市が多くみられます。一方で、愛知県内は保護率が全体的に低いです。名古屋市こそ二・一三%になっているものの、豊橋市〇・六一%、愛知県〇・五九%、豊田市〇・五八%、岡崎市〇・五二%といずれも下位グループに位置しています。また、日本の中央に位置している岐阜県や富山県、石川県、長野県などの地域において、非常に保護率が低いことも目立ちます。

さて、今回の報告で取り上げたいのは、この保護率の地域間格差について、貧困率だけではなく、「生活保護制度のアクセス問題」にも焦点を当てながら視覚化しようということです。この「アクセス問題」なのですが、馴染み深い用語で表すと生活保護の「水際作戦」とも言います。地方自治体に福祉事務所が設置されており、福祉事務所が生活保護制度の実施主体となっていますが、この福祉事務所の担当者が、違法、あるいは不適切な方法で生活困窮による相談に来た人びとの保護の申請を抑

都道府県・指定都市・中核市別保護率

		平成28年度	
			%
全	国		1.89
大	阪	市	5.35
府	府	市	4.63
東	府	市	4.06
京	府	市	3.99
神	府	市	3.89
奈	府	市	3.86
北	府	市	3.77
海	府	市	3.72
道	府	市	3.11
東	府	市	3.10
北	府	市	3.09
海	府	市	3.08
道	府	市	3.05
東	府	市	2.83
北	府	市	2.62
海	府	市	2.62
道	府	市	2.59
東	府	市	2.57
北	府	市	2.49
海	府	市	2.44
道	府	市	2.41
東	府	市	2.41
北	府	市	2.24
海	府	市	2.22
道	府	市	2.21
東	府	市	2.21
北	府	市	2.19
海	府	市	2.17
道	府	市	2.16
東	府	市	2.16
北	府	市	2.15
海	府	市	2.15
道	府	市	2.13
東	府	市	2.11
北	府	市	1.97
海	府	市	1.97
道	府	市	1.94
東	府	市	1.90
北	府	市	1.89
海	府	市	1.87
道	府	市	1.83
東	府	市	1.83
北	府	市	1.74
海	府	市	1.73
道	府	市	1.70
東	府	市	1.70
北	府	市	1.69
海	府	市	1.68
道	府	市	1.68
東	府	市	1.66
北	府	市	1.64
海	府	市	1.63
道	府	市	1.63
東	府	市	1.59
北	府	市	1.59
海	府	市	1.57
道	府	市	1.53
東	府	市	1.49
北	府	市	1.47

資料：平成28年度被保護者調査(月次調査)
注)都道府県の数値は、指定都市及び中核市分を除いたもの。
※保護率の高い順である。

表1 都道府県・指定都市・中核市別保護率

出所：厚生労働省 社会・援護局保護課 (2018)「生活保護関係全国係長会議資料 平成30年9月4日」:57

制する行為を総じて「水際作戦」と言います。先に述べたとおり、保護率自体は、地域の貧困状況(貧困率)に関連しているはずですが、この水際作戦の状況も影響している可能性があります。

(二) 生活保護の低捕捉率

私は、専門は「生活保護」なのですが、もし日本の生活保護制度の問題を一点挙げるように尋ねられれば、躊躇なく「超低捕捉率」を挙げます。不正受給でも、福祉依存でもなく、生活保護を受けている人びとの数が、貧困の実態に比べて少なすぎる。これこそが問題です。公表されている保護率はもちろん制度利用率ですが、推測される貧困者(世帯)のうち、

制度を利用している者(世帯)の占める割合については、日本が低すぎることはこの領域の専門家たちが何人も指摘しており、実証研究も存在します(駒村(二〇〇三)、週刊東洋経済(二〇一五)、戸室(二〇一六))¹⁾。なかでも近年の戸室の成果は、都道府県別の貧困率・捕捉率等を「就業構造基本調査」のマイクログデータを用いて算出しているという点で非常に重要です。就業構造基本調査の都道府県ごとですので、サンプル数の問題等もあるものの、彼の研究成果によって、日本各地における貧困率と、生活保護制度の捕捉率を視覚化することができます。

図1が、戸室(二〇一六)で得られた生活保護の都道府県別捕捉率を、私がマッピングしたものになります。捕捉率が高いのが、大阪、北海道、福岡、東京となっています。大阪、北海道などは保護率が高い地域でしたが、制度がカバーしている率も高いということがわかります。もちろん、高いと行っても、トップの大阪で二三・六%ですから、生活保護水準以下の生活をしている人びとの四分の一しか利用していないというわけであり、これを「高い」と言ってしまうてよいのかは疑問があります。あくまで相対的な話です。

一方で、注目していただきたいのが、捕捉率が極端に低いグループです、下位四件が岐阜県、山梨県、長野県、富山県になっています。先ほどの保護率の低い都道府県と被って

注…この捕捉率は、「生活保護世帯数」／「貧困世帯数」（推計した最低生活費に満たない世帯数。戸室（二〇一六）参照）であり、相対的貧困率とは異なる。

出所…戸室（二〇一六）表九「都道府県別捕捉率の推移」を基に作成。

全国	15.5%	大分	14.1%	岡山	11.1%
大阪	23.6%	愛媛	13.4%	滋賀	10.3%
北海道	21.6%	埼玉	13.2%	福島	10.3%
福岡	20.0%	愛知	12.9%	岩手	10.3%
東京	19.7%	和歌山	12.8%	新潟	10.2%
高知	18.7%	栃木	12.6%	宮城	9.8%
青森	17.5%	鹿児島	12.3%	静岡	9.7%
神奈川	16.3%	山口	12.0%	鳥取	9.6%
長崎	16.2%	鳥取	11.9%	福井	8.8%
広島	16.0%	佐賀	11.8%	群馬	8.6%
京都	15.8%	茨城	11.7%	石川	8.1%
徳島	15.5%	香川	11.6%	山形	8.1%
兵庫	15.5%	沖縄	11.5%	岐阜	7.9%
秋田	15.1%	宮崎	11.5%	山梨	7.1%
奈良	14.4%	熊本	11.3%	長野	6.6%
千葉	14.4%	三重	11.3%	富山	6.5%



図1 都道府県別捕捉率（2012年就業構造基本調査）

いるような気がします。マップを見ても、日本の中央にある山間地方部のみ色が極端に薄い状況になっていきます。ここから、保護率が低いということが、単純に「地域として貧困ではない」というだけではなく、「生活保護が必要にもかかわらず利用できていない」という要因が存在する可能性が推測されます。

（三）捕捉率の地域間格差の要因

「生活保護の水際作戦」という形で、マスコミなどでも時々使われるような言葉ですが、生活保護の捕捉率の地域間格差を、申請抑制の側面から理解しようとするならば、三つの要因が考えられます。まず、一つめが「①行政窓口の要因」です。要保護者を行政窓口にて違法または不適切な方法により、申請をためらわせ制度利用から排除する。「水際作戦」という狭義の定義であり、この言葉の本来的な用法といえるでしょう。二つめが、②「文化的要因」です。行政窓口が排除するのではなく、それ以前の段階、生活困窮状態でも行政機関に相談したり、保護申請を行わない。理由はいくつか考えられますが、代表的なものとして、生活保護制度に対するステイグマが強いような地域・文化であれば、生活相談や保護申請をためらうことになり

ます。三つめが、③制度的要因です。貧困率や捕捉率というのは、あくまで所得ベースの推定ですので、資産要件までは加味しきれていません。資産といっても、莫大な財産や高級マンションというわけではありません。よく知られているように、現行の生活保護制度は自動車保有に相当厳しいですから、地方などでは自動車がないと生活できないので、自動車を手放したくないから困窮していても生活保護を申請しない、という話はよく聞きます。これらは違法でも不適切でもないのですが、制度自体が、制度利用をためらわせ、申請を抑制するような要因となっていると言えるでしょう。今回は、特に①と②に着目します。もちろん、③制度的要因を明らかにすることは重要ですが、なかなか適したデータもなく、現状では難しい状況にあります。さて、①と②に注目するとしました、この①の行政窓口の要因というのは、顕在的な抑制であるとも言えます。形としては、行政窓口相談に「来て」いますので、違法・不適切な形で追い返していたとしても、相談件数という形では残っています。反対に、②「文化的要因」による申請抑制というのは、潜在的な抑制です。相談・申請という形に残りませんから、それを視覚化するには少し

工夫がいります。

(四) 相談率、申請率

まず、「①行政窓口の要因」です。「水際作戦」と言いますが、生活困窮状態の相談者に対して、行政機関が違法な又は不適切な方法により生活保護の相談・申請の場から排除することを指します。近年の代表例として、二〇〇〇年代に三年連続で三件の餓死事件（小倉北餓死事件・門司餓死事件・八幡東餓死事件）と一件の自殺・自死事件（小倉北自殺事件）を起こした北九州市の例が有名です。

図2は、札幌市白石区で起きた姉妹孤立死事件の際の、福祉事務所の面接受付票です。この事件の詳細は寺久保（二〇一三）が詳しいですが、何度か福祉事務所に足を運んでおり、生活相談していたにもかかわらず、

氏名	性別	年齢	住所	相談日時
〇〇〇 〇〇	女	〇〇	〇〇〇〇 〇〇〇〇	〇〇年〇〇月〇〇日

図2 相談面接受付票

出所：寺久保光良（二〇一三）『また、福祉が人を殺した―札幌市姉妹孤立死事件を追う―あけび書房』

最終的には生活保護を利用せずに孤立死したということで、行政側の責任も指摘されていました。

福祉事務所は、このように生活相談があった場合は、すべて書面に残しています。そして相談件数というものについて統計を取っています。ここから地域の申請件数（申請があった件数）と相談件数（相談があった件数）に着目し、それぞれの「申請率」「相談率」から水際作戦、申請抑制の地域差を分析していきます。ここでは申請率、相談率を次のように定義します。

申請率：福祉事務所への相談数のうち、実際に生活保護申請に至った割合

相談率：福祉事務所への相談数を入り口規模等で統制したもの⁽²⁾

たとえば、この「申請率」の場合、先に挙げた三年連続で餓死事件が発生した北九州市では、一部の区で申請率の抑制を組織全体の業務目標としていたと言われています（北九州市は「目標」ではなく「目安」だと説明）。北九州市の当時（H16）の申請率は「二五・四％」であり、これは福祉事務所へ一〇人の市民が生活相談に赴いたとき、実際に申請にまで至ったのは二から三

人であるということです。ちなみに、三つの餓死事件の一つ、門司餓死事件が起きた平成一七年度の門司区の申請率は二・八％となっています⁽³⁾。

そして、「相談率」は、福祉事務所へのアクセス（相談しやすさ）の代理指標として設定しました。土地・文化的な影響で、生活保護の制度利用に対してスティグマが強い地域ですと、そもそも生活困窮状態でも、福祉事務所へ足を運んで相談に行きません。ただ、相談件数自体は数を集計しているわけですから、人口規模や、貧困率からその影響を考えると自体は可能です。もちろん、相談率自体はスティグマ要因以外に、地域の貧困率や経済状況によって増減します。本来は、これらの諸要素からそれぞれの諸要素の相関等を調べるところなのですが、ここではその前段階として、集計値の視覚化に絞って報告します。

二 分析編①（全国状況から）

(一) 申請率

まず、申請率の経年変化を見てみます。図三は二〇一一年と二〇一六年の政令市の申請率の推移です。政令市合計ですと、申請率は四七・九％（二〇一一）→五七・二％（二〇一六）と一〇％近く改善していることがわかります。だいた

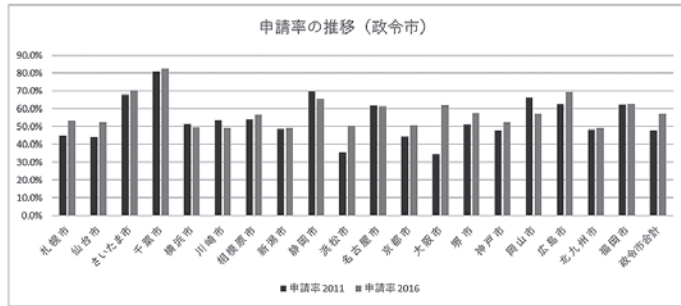


図3 政令市の状況
注：熊本市は除外（政令市移行が2012年のため）。
出所：厚労省各年度監査資料より作成。

この政令市が過去五年のなかで申請率が増加しており、申請抑制傾向については改善傾向が見られましたが、政令市のなかで申請率ももっとも低いワースト一の自治体は、先ほどの北九州市で、申請率は四九・〇%（二〇一六）になっています。餓死事件の起きた当時に比べると改善しているとはいえ、以前として政令市のなかでは申請抑制が強い自治体であることがわかります。他に比較的申请率が低い政令市では、横浜市四九・六%、川崎市四九・二%、新

潟市四九・三%（いずれも二〇一六年度）などが挙げられます。政令市ではなく、都道府県で表したのが図4になります。福祉事務所での保護申請の受け付けは、市の場合と、町村の場合で申請プロセスがやや違いますので（※町村の場合、都道府県設置の郡部事務所等が管轄）、町村を含めた分析は困難です。今回は四七都道府県の全「市」（町村を外す）の分析になっています。同じく、申請率（全国）は四九・七%（二〇一六）↓五五・四%（二〇一六）と五年間で改善しています。全体的に五〇%を上回る申請率の都道府県が多いなかで、やはり先に挙げた県の低さが目立ちます。富山県三一・六%、滋賀県、三五・六%、長野県三八・八%、石川県三九・〇%となっており、これらの県では依然として四割未満の申請率にとどまっています。実際の相談件数のなかの、四割しか生活保護申請として受けつけられていないという事です。

最近話題となっているある財政学者の方の新書で、富山県を評価して「富山型福祉」というのが一部で話題になっています。本の帯には、「生活保護率が一番低い」という点も誇張しげに書かれていましたが、生活保護（率）が少ないがゆえに、生活保護

率が低いのであれば良いですが、それだけではなく、申請抑制も行なっているという意味では、あまり褒められた話ではないことが、ここからわかります。

（二）申請率×相談率（四七都道府県：二〇一二年度）

都道府県	2011年度	2016年度	都道府県	2011年度	2016年度	都道府県	2011年度	2016年度
全国	49.7%	55.4%	千葉県	55.6%	59.9%	山形県	48.5%	53.1%
香川県	56.0%	74.3%	和歌山県	55.1%	59.1%	東京都	51.3%	53.1%
高知県	74.9%	73.3%	静岡県	46.9%	58.3%	京都府	43.9%	52.6%
熊本県	63.9%	67.5%	大阪府	39.8%	58.3%	秋田県	55.0%	52.2%
愛媛県	44.7%	66.6%	鳥取県	49.3%	57.9%	三重県	44.9%	52.2%
鳥取県	44.3%	65.2%	福岡県	56.3%	57.4%	兵庫県	42.8%	51.4%
青森県	65.2%	64.7%	北海道	50.7%	57.1%	神奈川県	52.1%	51.3%
鹿児島県	57.3%	64.4%	奈良県	55.8%	56.2%	長野県	56.9%	50.1%
徳島県	67.4%	64.3%	愛知県	53.9%	55.7%	新潟県	46.8%	48.5%
福井県	44.5%	63.5%	埼玉県	54.3%	55.6%	群馬県	50.9%	47.6%
沖縄県	57.5%	62.2%	山梨県	47.9%	55.6%	栃木県	50.8%	46.1%
岡山県	62.7%	62.2%	長崎県	60.4%	55.5%	茨城県	50.9%	46.0%
広島県	58.8%	62.1%	福島県	41.2%	55.5%	滋賀県	33.1%	46.0%
大分県	60.2%	61.2%	山口県	55.1%	55.4%	富山県	36.2%	45.8%
佐賀県	56.9%	61.1%	岩手県	49.2%	53.7%	岐阜県	48.3%	42.2%
宮崎県	55.5%	60.5%	宮城県	44.3%	53.2%	石川県	38.7%	39.9%

図4 都道府県の状況

出所：厚労省各年度監査資料より作成。
注：右図は2012年度の申請率による。



	相談件数 (A)	申請件数 (B)	申請率 (B/A)
名古屋市	122032	39843	32.6%
豊橋市	5261	1244	23.6%
岡崎市	7052	1356	19.2%
一宮市	3295	2027	61.5%
瀬戸市	1226	356	29.0%
半田市	853	550	64.5%
春日井市	6597	1926	29.2%
豊川市	3336	882	26.4%
津島市	866	469	54.2%
碧南市	723	364	50.3%
刈谷市	2788	547	19.6%
豊田市	7460	1793	24.0%
安城市	2202	569	25.8%
西尾市	2147	381	17.7%
蒲郡市	1029	317	30.8%
犬山市	442	206	46.6%
常滑市	791	214	27.1%
江南市	824	312	37.9%
小牧市	1931	740	38.3%
稲沢市	1489	536	36.0%
新城市	256	120	46.9%
東海市	1413	519	36.7%
大府市	873	335	38.4%
知多市	954	341	35.7%
知立市	920	357	38.8%
尾張旭市	684	190	27.8%
高浜市	376	135	35.9%
岩倉市	417	228	54.7%
豊明市	530	304	57.4%
日進市	272	111	40.8%
田原市	206	116	56.3%
愛西市	362	185	51.1%
清須市	812	455	56.0%
北名古屋	788	306	38.8%
弥富市	469	225	48.0%
みよし市	760	123	16.2%



出所：愛知県社会保障推進協議会のweb（自治体キャラバンまとめ資料）を基に作成。

以下の（市）町村は除外（あま市、長久手市、東郷町、豊山町、大口町、扶桑町、大治町、蟹江町、飛鳥村、阿久比町、東浦町、南知多町、美浜町、武豊町、幸田町、設楽町、東栄町、豊根村）。

注意：相談件数は、厚労省資料とは微妙に異なる（おそらく「延べ件数／実件数」「職権保護を含める／含めない」の差）。

図6 愛知県 相談率・申請率

差はあるはずですが、愛知県の市別の相談率のデータは、行政データとしては公表されていませんが、愛知県社会保障推進協議会が実施している自治体キャラバンの結果をwebで公表していますので、そこから数値を取りました。残念ながら、愛知県内の市単位での貧困率というのは、推計がありませんので、相談率は出すことができません、申請率のみとなります⁴。申請率の数値の算出方法

が、述べ件数・実件数の差があるので、先ほどの結果とは単純に比較はできません。

図6が愛知県内の申請率をマッピングしたものになります。県内でも相当地域差があることがわかります。名古屋市は比較的申請率が高いですが、岡崎市一九・二％、刈谷市一九・六％、西尾市一七・七％、みよし市一六・二％と非常に低い申請率の自治体があります。

四 まとめ

生活保護の申請率・相談率という視点から、全国状況、愛知県の状況を取り上げました。経年変化で言えば、二〇一一年から二〇一六年にかけて、申請率は全国的には改善傾向にあります。二〇〇〇年代の北九州市での連続餓死事件などもあって、マスコミなどでも度々報道されましたし、それら効果もあって、現在からさまざまな行政窓口での水際作戦は全国的には少なくなっているといえます。一方で、地域間格差は依然として深刻です。特に、申請抑制傾向は都市部よりも地方において深刻とみられます。地方・地域部においては、顕在的な要因（水際作戦）と潜在的な要因（ステイグマによる自主抑制）が二重にかかっています。その代表例が、富山、岐阜、長野などの地域でしょう。結果としてこれらの地域では、生活保護より下の困窮状態のまま、生活保護を利用しない世帯が多く存在する可能性が高いといえます。

愛知県内においても、岡崎市・刈谷市・西尾市・みよし市は低い申請率であり、適切な生活保護運営が必要で、これらは引き続き注視していく必要があると考えられます。私からの報告は以上です。ご清聴ありがとうございました。

〔付記〕

本シンポジウム及び本報告については、名古屋市立大学 平成三〇年度 特別研究奨励費 ③ 地域貢献型共同研究等推進事業(名古屋市における生活保護の経済分析)の研究助成を受けたものです。

〔注〕

(1) 駒村康平 (二〇〇三) 『低所得世帯の推計と生活保護制度』『三田商学研究』46 卷3号

週刊東洋経済 (二〇一五) 『独自推計 貧困のない県も！広がる地域格差』『週刊東洋経済』4月11日号

戸室健作 (二〇一五) 『拙稿「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討」の基礎データ』山形大学人文学部法経政策学科学部 Discussion Paper Series No. 2015-E02

戸室健作 (二〇一六) 『都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討』『山形大学人文学部研究年報』第13号 pp.33-53

(2) 今回は、相談率 \parallel 相談件数 \parallel 貧困世帯数としており、貧困世帯数は、戸室 (2015,2016) の推計値を用いた。

(3) 竹下・吉永編著 (二〇〇六) 『死にたくない！…いま、生活保護が生きているか』青木書店：pp.40-42

(4) なお、相談件数の数値が国の資料とは異なる点に注意が必要。「延べ件数 \parallel 実件数」、「職権保護」による違いと考えられる。