

生活保護の労働供給への影響

神戸大学 勇上和史

2017年5月22日

経済産業研究所ワークショップ

本日の内容

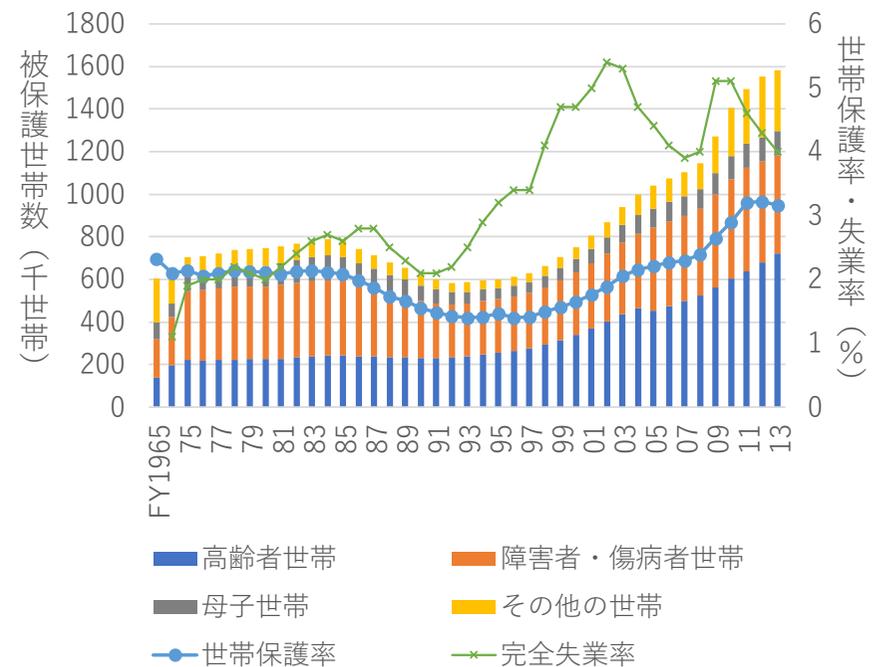
1. 研究の背景と目的
2. 制度的背景
3. データ
4. 分析結果
5. 結論

研究の背景

生活保護の受給状況

- 1990年代半ば以降の急増
 - 失業率，高齢化，政策変更
- 勤労世代の受給者も増加
 - 母子世帯およびその他の世帯
 - 9.3万(96年) → 40万世帯(12年)
- 15～64歳の受給者数
 - 46万人(96年) → 104万人(12年)

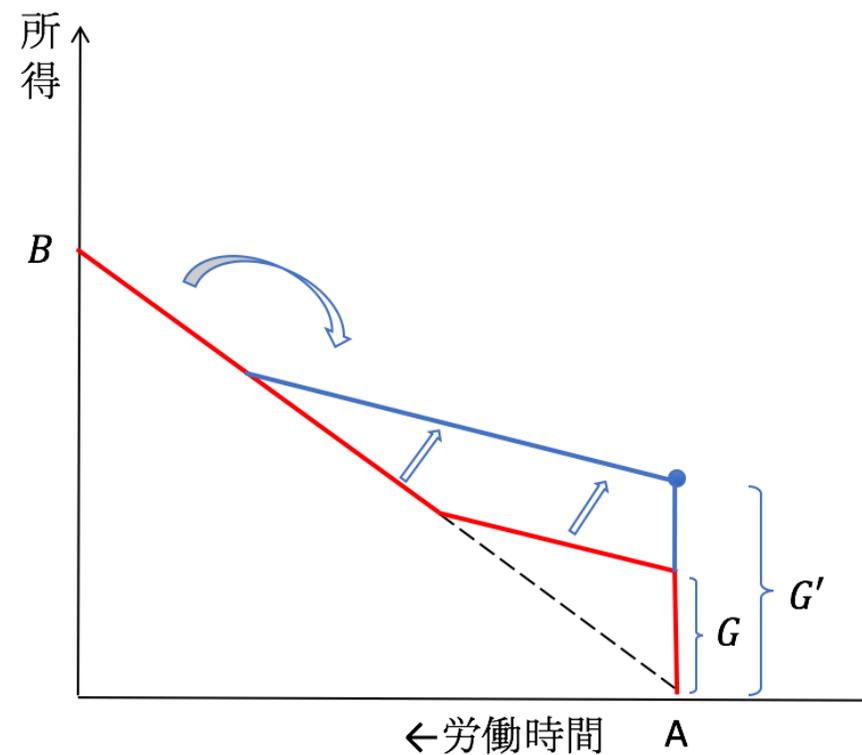
生活保護受給者の増加



福祉給付と労働供給

- 経済理論による予測
 - 個人は、予算制約の下で、所得と余暇時間の組み合わせを選択
 - 非勤労時の給付額の増加
例： $G \rightarrow G'$

→労働時間や労働参加は減少



実証研究／政策評価の難しさ

- 1990年代以降のアメリカにおける福祉制度改革の評価の蓄積
← 制度変更の真の効果の識別は難しい

- 州毎の制度変更は無作為ではない
- 景気の影響が分離できない
- 税制や給付制度，最低賃金等，関連する制度変更との相互作用が存在
- 全米レベルで導入された新しい福祉施策の効果が混在

近年の研究の特徴

- 特定グループのみに生じる政策変数の変化に焦点

例：Lemieux & Milligan(2008)

- カナダ・ケベック州の公的扶助における年齢特有の給付額
 - 30歳以上では，30歳未満の給付額の175%
- 独身低学歴男性の就業率は3～5パーセントポイント低下する。ただし，穏やかな効果

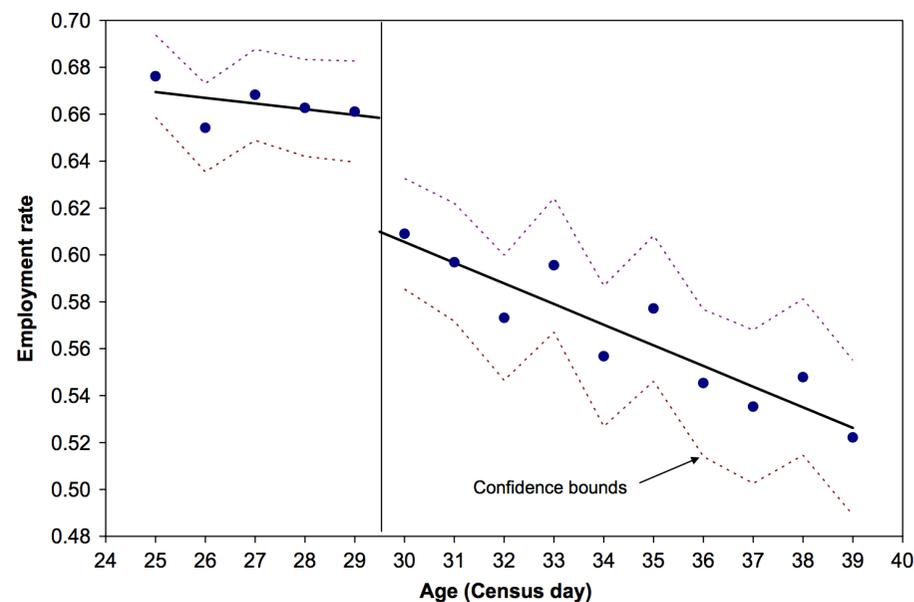


Fig. 3. Employment rate in Census week, Quebec 1986.

(出所) Lemieux & Milligan (2008), p. 816.

本研究の目的と概要

目的

- 市町村データを用いて、生活保護制度の生活扶助の外生的な増加が、様々なグループの労働供給に及ぼす影響を検証

特長

- 「平成の大合併」(1999年度-2005年度)における、**保護の基準の級地区分の変更**を「自然実験」として活用

結果

- 25～49歳の未婚男女、ならびに死別・離別男女の就業率を引き下げる効果

制度的背景

生活保護制度

- 憲法 25 条の生存権の保障
- 資力調査付き: 能力, 資産, 収入および扶養義務者
- 給付水準
 - 最低生活費 = 生活扶助 + 住宅 + 教育 + 医療 + 出産 + 生業 + 葬祭
 - 生活扶助: 年齢別, 世帯構成別および**地域別**
- 限界税率
 - 90% (勤労収入15,000円超) ~ 100%超 (保護廃止時)
 - 保護廃止時: 税・社会保険料, その他の諸施策の支給・不支給

自然実験としての市町村合併

生活扶助の地域差: 級地制度

- 1978年～：3級地制；1987年～：各級地を2区分＝計6区分
- 各級地間較差: 各 4.5 %→最大 22.5 %

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
市町村 の例	東京23区 横浜市 名古屋市 大阪市 神戸市 など	札幌市 千葉市 大津市 岡山市 広島市 福岡市 など	盛岡市 水戸市 静岡市 奈良市 松江市 那覇市 など	日上市 長岡市 三島市 加古川市 佐世保市 など 一部の町	弘前市 栃木市 彦根市 三木市 今治市 など その他町, 一部の村	結城市 篠山市 宇和島市 など その他の町 村

生活扶助の変動

- 一般国民の消費実態との調整: 2000 年度~05 年度に生活扶助の名目額は 1 %低下
- 老齢加算の廃止
- **これらは全国一律**

市町村合併と最低生活費の変動

昭和41年5月18日付保第160号各都道府県知事・各指定都市市長あて厚生省社会局長通知

1. 市町村の合体、編入又は境界変更により異なる級地の地域が、同一の市町村の区域に属することとなる場合は、当該市町村の全部の区域について、合体、編入又は境界変更が行なわれた日の属する月の翌月(合体等の日が月の初日であるときは当該月)から最も高い級地区分を適用すること。

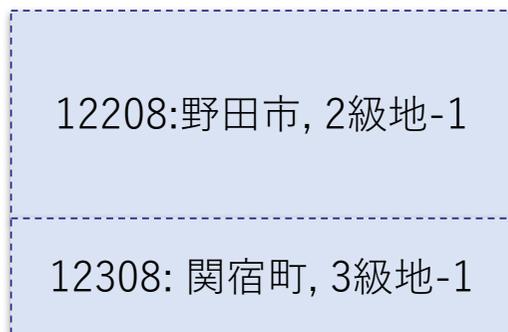
市町村合併と級地変更のパターン

2000年の 級地	合併後の2005年10月1日の級地						
	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2	合計
1級地-1	3	0	0	0	0	0	3
1級地-2	1	1	0	0	0	0	2
2級地-1	2	0	21	0	0	0	23
2級地-2	0	0	0	13	0	0	13
3級地-1	0	3	18	5	158	0	184
3級地-2	0	5	42	18	264	471	800

注：2000年10月1日単位の自治体単位。2001年4月1日～2005年4月1日にのみ合併した1,025の自治体

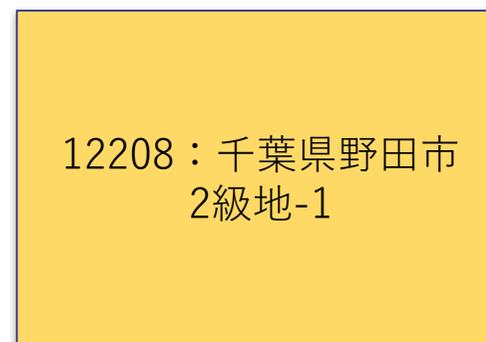
合併の例

2000年度



2003/6/6合併

2005年度



17362: 高松町, 3級地-1

17363: 七塚町, 3級地-1

17363: 宇ノ気町, 3級地-1

2004/3/1合併

17209 : 石川県かほく市
3級地-1

自然実験としての特長

1. 生活保護制度自体の改革を目的としていない
 - 市町村合併と約 40 年前の「通達」に基づく最低生活費の上昇
2. 全ての合併が級地の変更を伴った訳ではない
 - 処置群：合併かつ級地変更がなかった自治体
3. 級地変更は該当する自治体の全ての低所得者に影響を及ぼす
 - cf. 特定の年齢グループの平均処置効果
4. 2000 年代前半の地域間の variation の唯一の源泉
 - 2000 年代前半は最低賃金の地域間格差も安定的 cf) 2007 年最低賃金法改正

→合併に伴う級地変更が就業率に及ぼす効果を検証

データ

データの出所

- ① 市町村別の年齢別人口, 就業者数, 完全失業者数 : 『国勢調査』 1995年, 2000年, 2005年, 2010年
- ② 市町村別の級地区分: 『生活保護手帳』 各年版

データの調査時点

- ①は各年 10/1 時点, ②は(およそ)各年 4/1 時点

データの加工

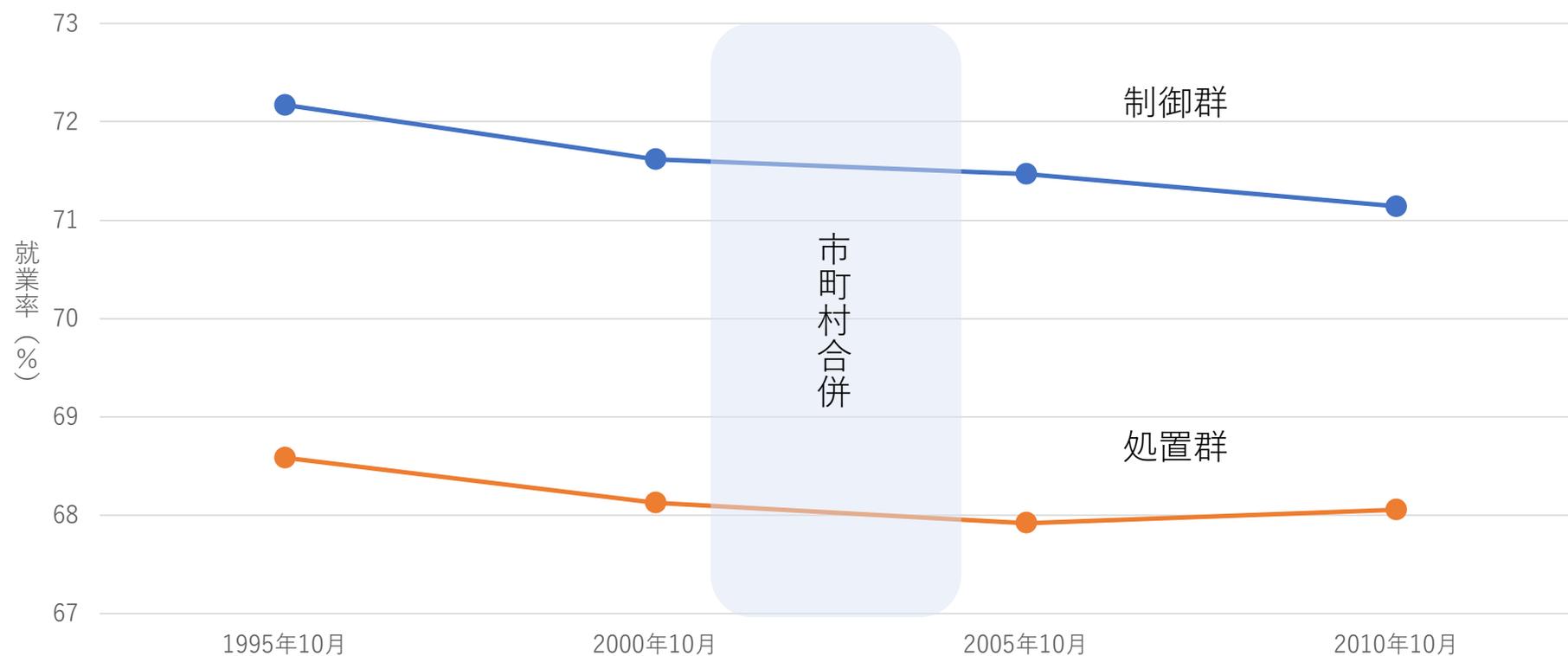
- **2010年度末現在の市区町村単位**で過去の自治体データを合併

分析サンプル

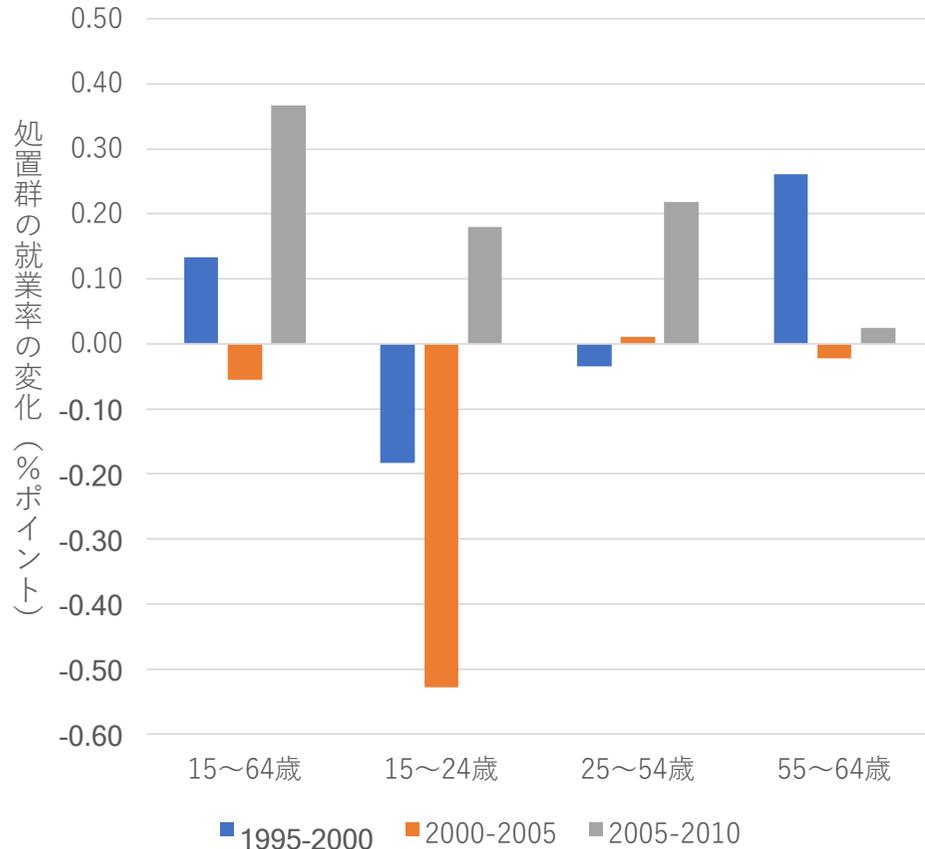
- 2001年4月1日～2005年4月1日に「のみ」合併して誕生した270 市町村
- 制御群 : 級地が変更したものを含まない市町村, 153
- 処置群 : 級地が変更したものを含む市町村, 117

分析結果

15-64歳の就業率の推移



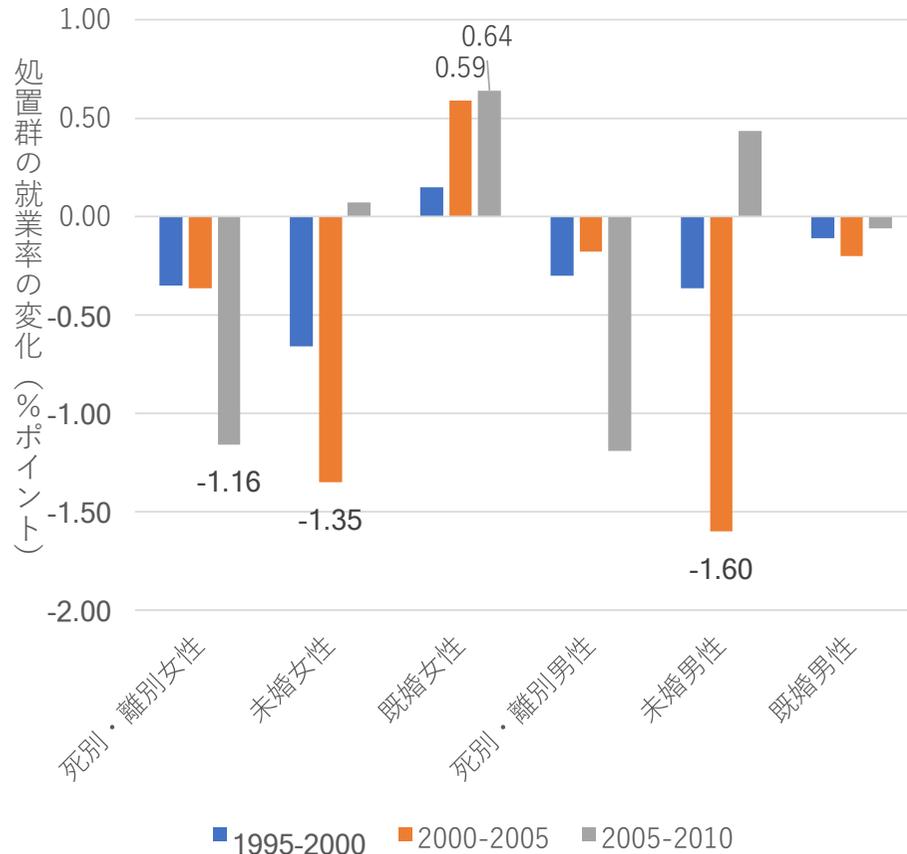
処置群の就業率の変化の推計結果（男女計）



- 2000～2005年（合併前後）の処置群の効果
- 15～24歳のみ，合併前後に就業率の低下が示唆されるが，誤差は大きい（10%有意）

注：推計には，働き盛り男性の失業率変化，当該グループの人口シェア変化，前期の公務部門就業者シェア，都道府県固有トレンド，級地固有トレンドを含む。数値は5%未満で統計的に有意な係数

処置群の就業率の変化の推計結果（男女計）



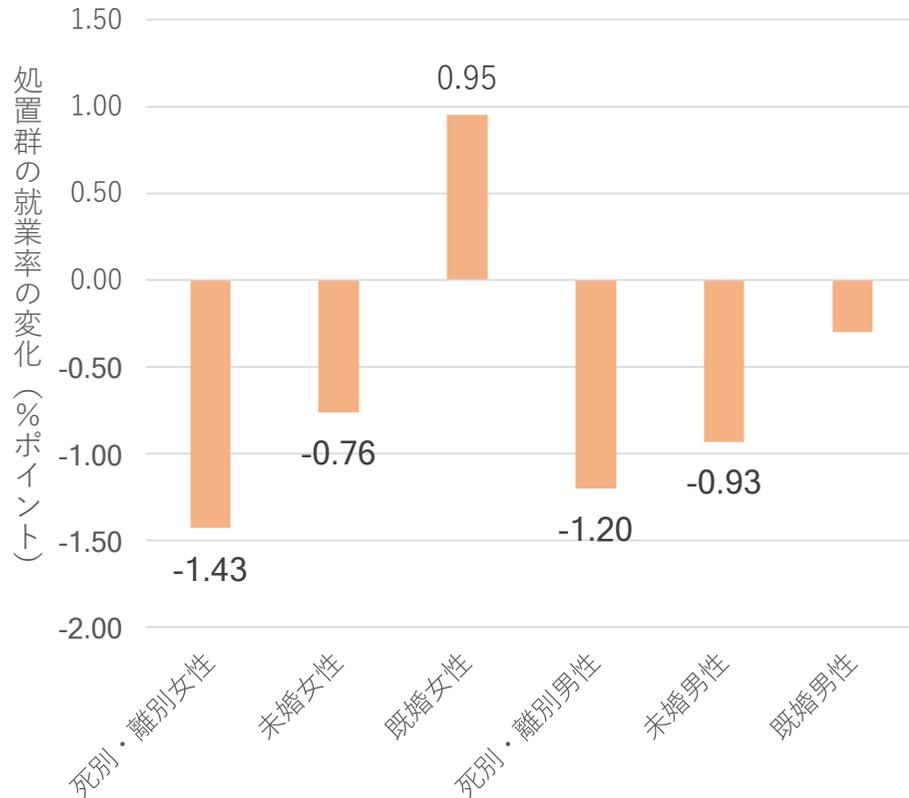
- 生活保護受給世帯の特徴（母子世帯，単身世帯）に照らして，働き盛り年齢の性別・配偶関係別に検討

- 未婚男女で負の効果：-1.6~-1.4%ポイント**

- 死別・離別男女は2005年～2010年に負の効果→ラグ？

注：推計には，働き盛り男性の失業率変化，当該グループの人口シェア変化，前期の公務部門就業者シェア，都道府県固有トレンド，級地固有トレンドを含む。数値は5%未満で統計的に有意な係数

2000年～2010年の処置群の就業率の変化の推計結果（男女計）



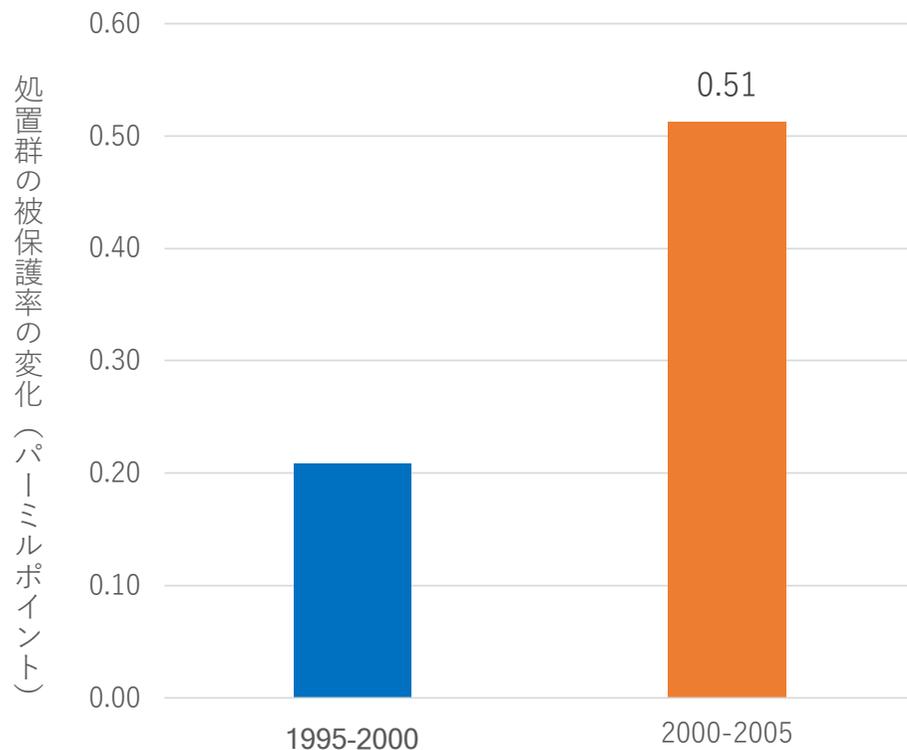
- 2004年4月1日～2007年4月1日までの合併自治体（N=490）を用いた推計

- **未婚男女：-0.9～-0.7%ポイント**

- **死別・離別男女：-1.4～-1.2%ポイント**

注：推計には、働き盛り男性の失業率変化、当該グループの人口シェア変化、前期の公務部門就業者シェア、都道府県固有トレンド、級地固有トレンドを含む。数値は5%未満で統計的に有意な係数

処置群の生活保護被保護率の変化（65歳未満）



- データ
 - 市町村別の被保護実人員(各年度月平均)←厚生労働省『社会福祉行政業務報告』各年度版
- 留意点
 - 町村別の保護状況のデータが得られない9道県の自治体を除外
 - 2010年もデータが存在しない
- **合併前後に0.5パーミルポイント上昇**

注：推計には、働き盛り男性の失業率変化、生産年齢人口の変化率、前期の公務部門就業者シェア、都道府県固有トレンド、級地固有トレンドを含む。数値は5%未満で統計的に有意な係数

結論

- 平成の大合併による級地変更に伴う最低生活費の上昇が働き盛りの男女の就業率に与える効果は、無視できない大きさ
 - 短期では未婚男女：-1.6～-1.4%ポイント
cf. 同期間のサンプル平均の変化率は-1.8%ポイント
 - 長期では死別・離婚男女：-1.4～-1.2%ポイント
cf. 同期間のサンプル平均の変化率は-6.0～1.9%ポイント
- 潜在所得が低い労働者ほど、給付による労働供給弾力性が大きいという、これまでの研究の知見とも整合的
- 勤労世代の低所得層に対する積極的労働市場政策とともに、就業インセンティブを考慮した所得保障策の検討の必要性を示唆