



大阪市の地域福祉等の向上のための有効性実証検証報告

大阪市立大学
公共データ解析プロジェクトチーム

大阪市立大学地域連携センター
2017年7月

第 I 部 福祉のマグネット、トランポリン仮説を検証する —3期間の受給開始者を対象にした分析—

I-1章 福祉のマグネット、トランポリンをめぐる研究
動向と本分析の狙い

I-2章 3期間生活保護受給開始者の基本的特徴

I-3章 福祉のマグネット機能の検証

I-4章 福祉のトランポリン機能の検証

都市研究プラザ 教授

水内 俊雄

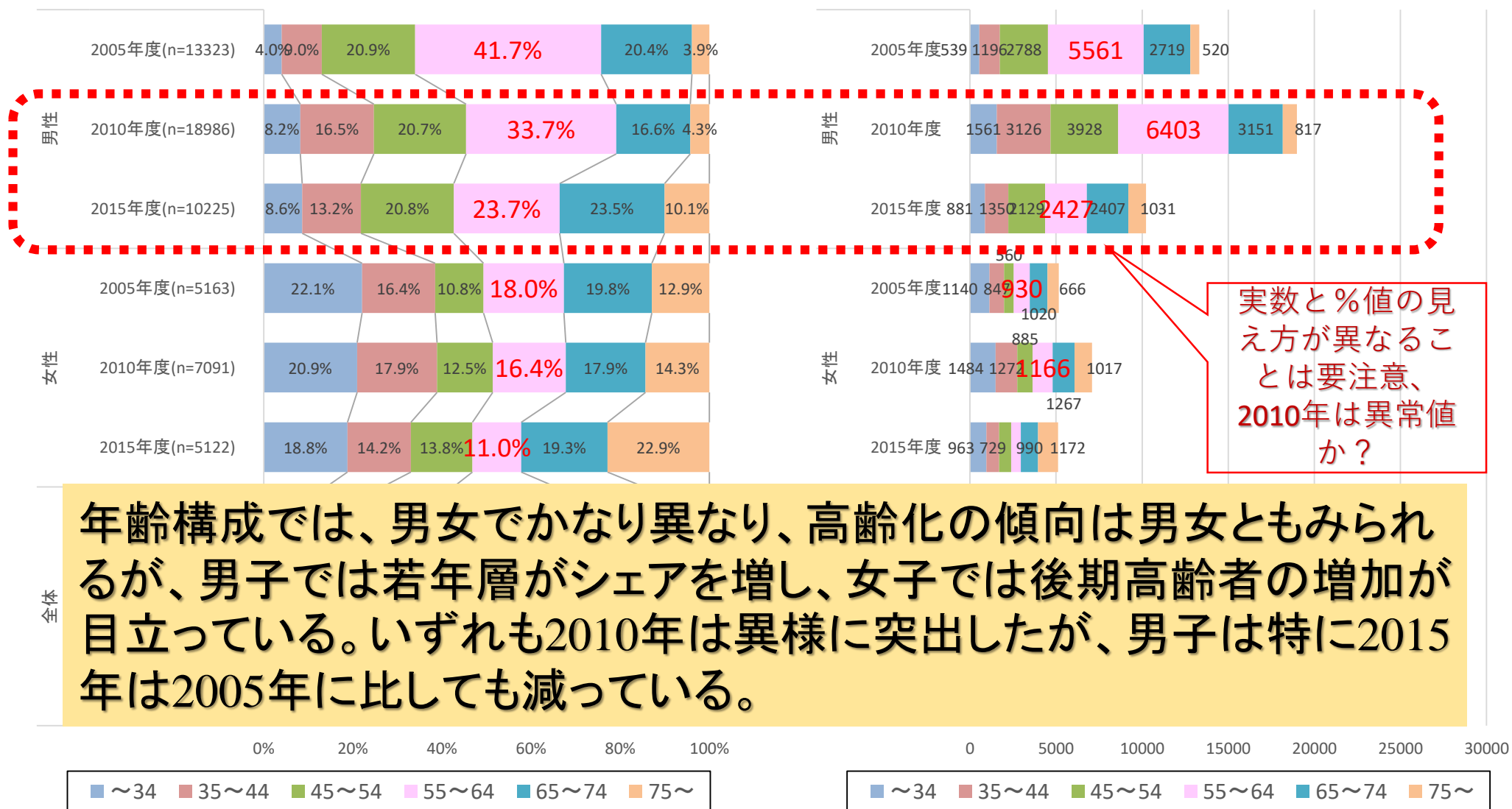
I - 2章 3期間生活保護受給開始者の基本的特徴

分析対象である母集団の取り方について

2005年	全体男	15,946ケースのうち13,323ケース
	全体女	8,179ケースのうち 5,163ケース
2010年	全体男	22,210ケースのうち18,986ケース
	全体女	11,202ケースのうち 7,091ケース
2015年	全体男	11,853ケースのうち10,225ケース
	全体女	7,321ケースのうち 5,122ケース

世帯主だけを抽出し、世帯員データは今回の分析には使用していない

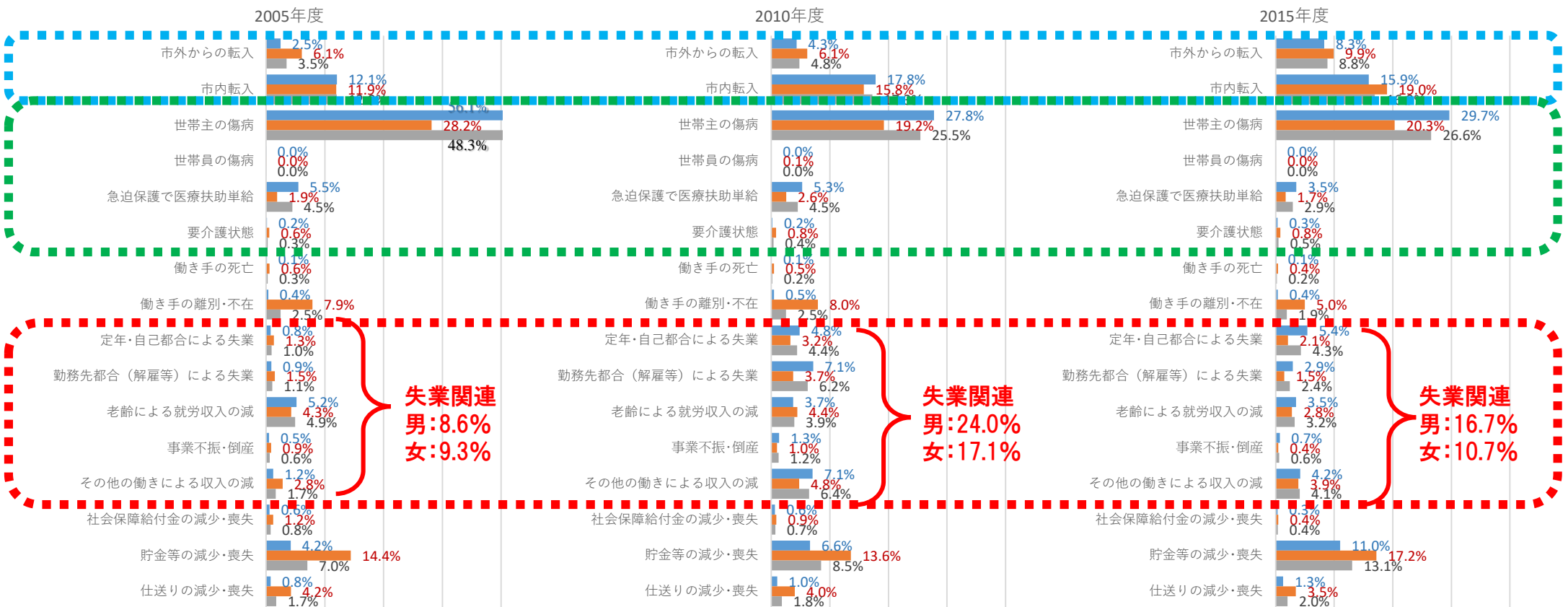
2-1) 男女別・年度別 年齢構成の特徴と推移



年齢構成では、男女でかなり異なり、高齢化の傾向は男女ともみられるが、男子では若年層がシェアを増し、女子では後期高齢者の増加が目立っている。いずれも2010年は異様に突出したが、男子は特に2015年は2005年に比しても減っている。

図表 I-2-1 年度・性別ごとの年齢構成

2-(3) 保護開始理由別の特徴と推移

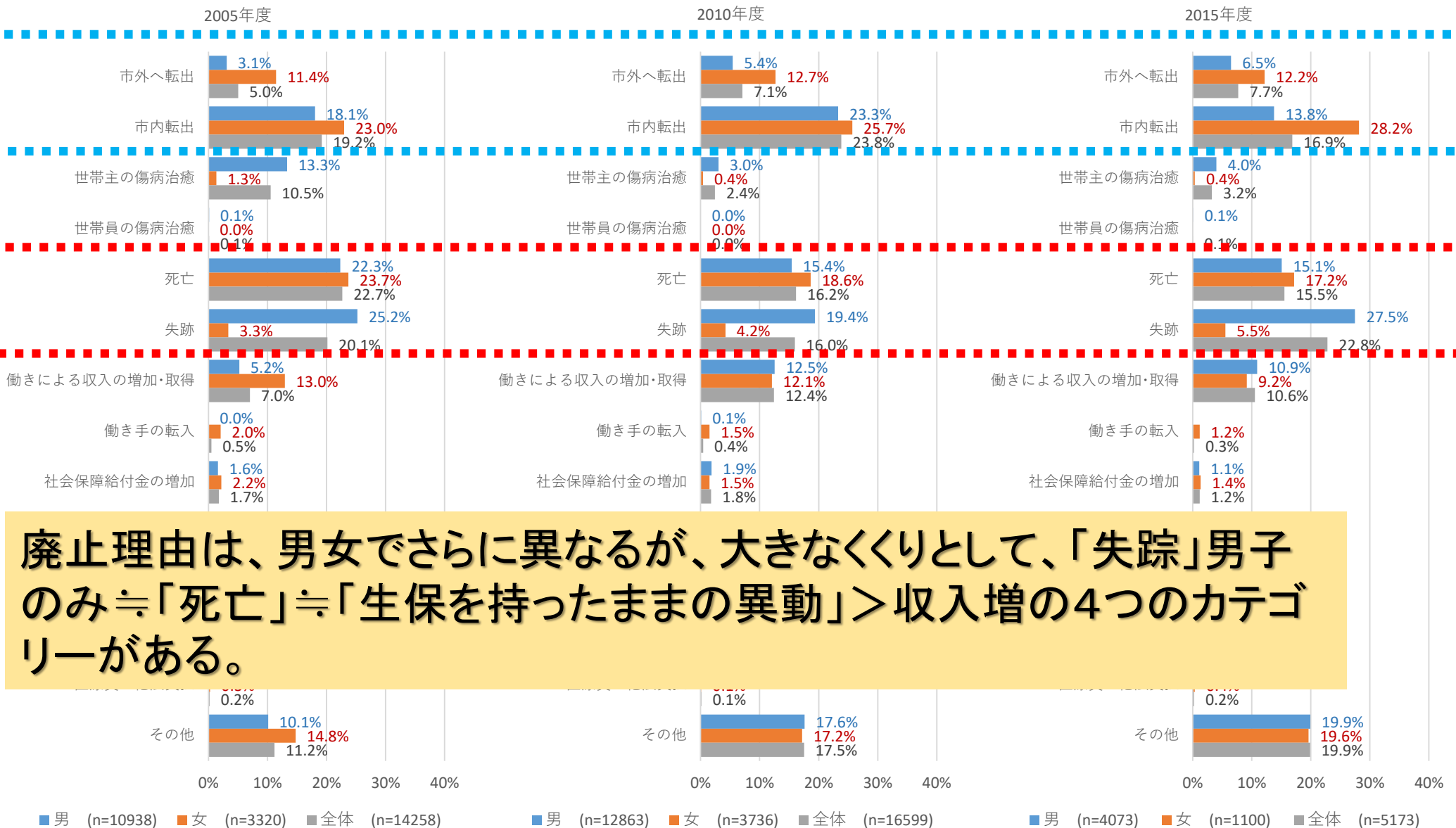


開始理由は、男女で相当異なるが、大きなくりとして、「傷病・介護」>「生保を持ったままの異動」≒「失業関連」>「健康上の困難」、の4つのカテゴリーがある。

■ 男 (n=13323) ■ 女 (n=5163) ■ 全体 (n=18486) ■ 男 (n=18986) ■ 女 (n=7091) ■ 全体 (n=26077) ■ 男 (n=10225) ■ 女 (n=5122) ■ 全体 (n=15347)

図表 I -2-3 男女別の保護開始理由

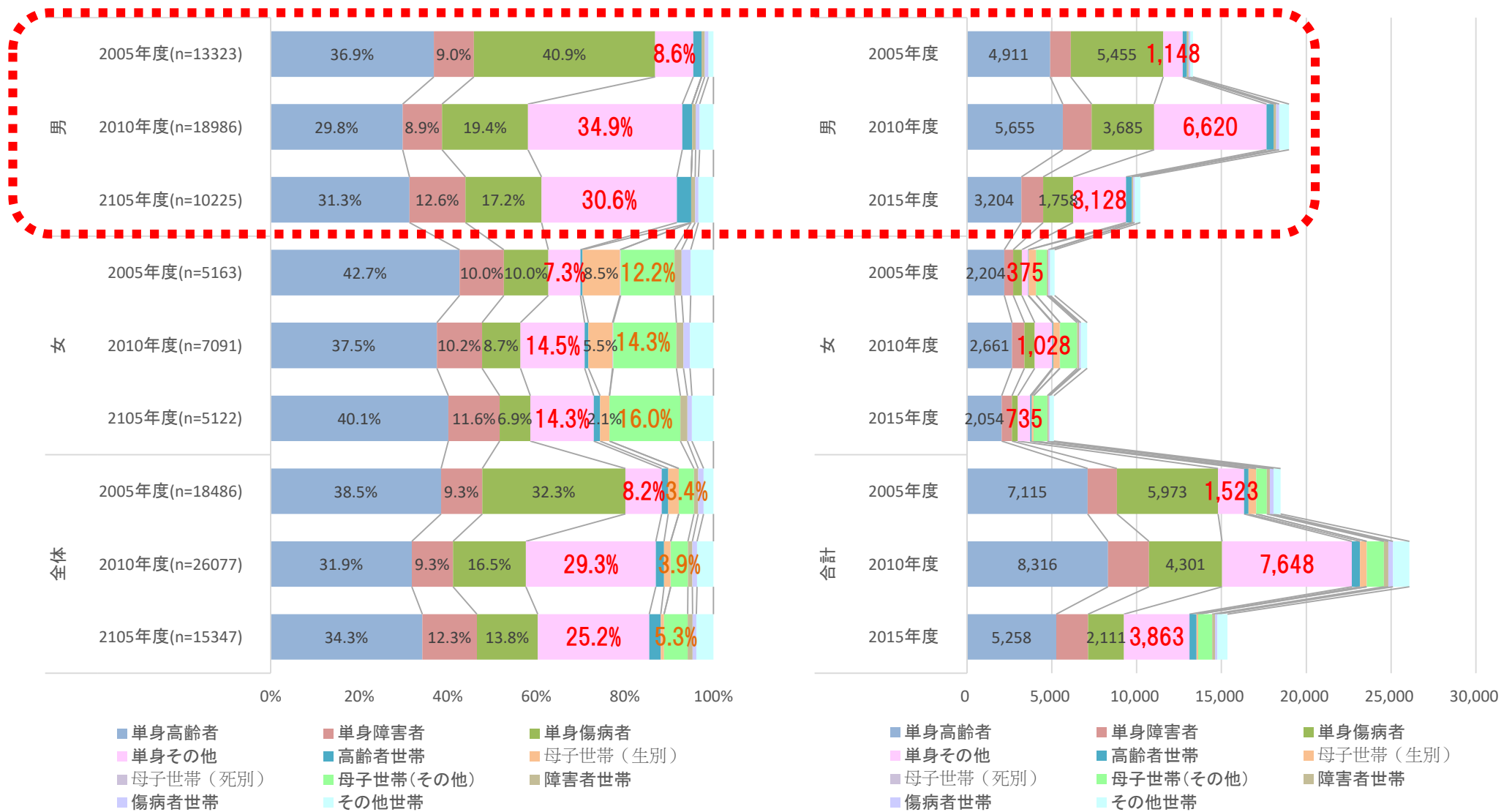
2- (4) 保護廃止理由別の特徴と推移



廃止理由は、男女でさらに異なるが、大きなくりとして、「失踪」男子のみ≧「死亡」≧「生保を持ったままの異動」>収入増の4つのカテゴリーがある。

図表 I-2-4 男女別の保護廃止理由

2-(5) 世帯類型別の特徴及び推移



男性・女性の「単身その他」、女性の「母子世帯その他」の動きが変化の要因となっている

I-3章 福祉のマグネット機能の検証

仮説1.「福祉のマグネットが、大阪市の生活保護世帯の増加要因となっている。」

今回の分析で初めて新たに利用可能となった変数は、 $[\text{生保受給開始日}] - [\text{市民日}] = t1$ である。

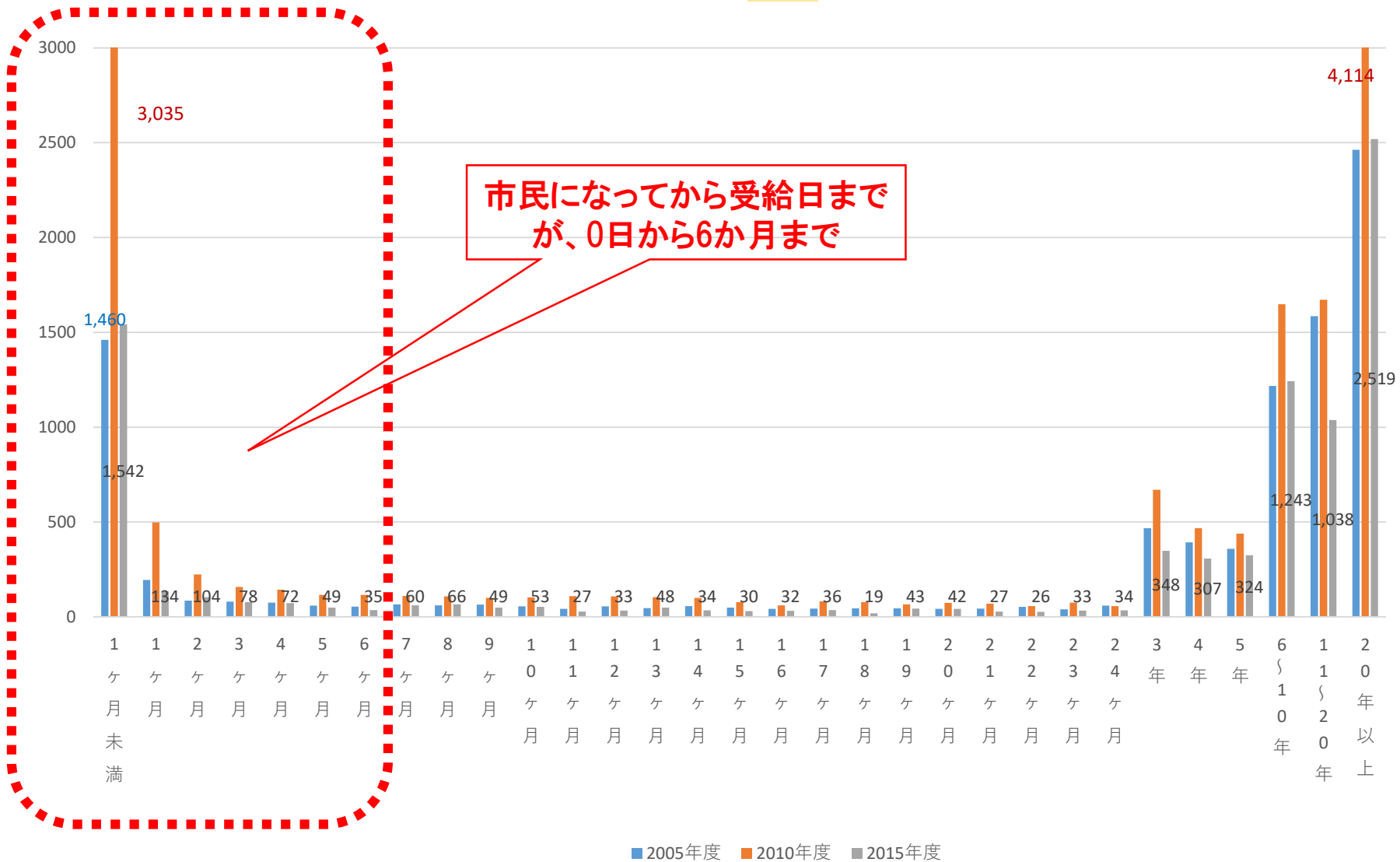
	他市から転入 市民日	大阪市に転入して直ちに受給開始 福祉の磁石が当てはまりやすい (福祉のマグネット)
	生保開始日	
	他市(他区)からの移管 市民日	他市町村で生保を受けていたが、 受給状態のまま大阪市に転入 (傷病などでの移管) 施設系
	生保開始日	

「福祉のマグネット」率 = rm を、 $t1 < 0$ 日のケース数を $n0$ 、 $0 \leq t1 < 31$ 日のケース数を $n1$ 、母集団全体ケース数を n とした場合、 $rm = (n0 + n1) / n$ と定義する。世帯類型や開始理由、実施機関などを加味して、 rm の値が ≥ 0.1 を目安に、福祉のマグネットがどのように働いているのか、マグネットは相対的に生活保護の増大や変動にどのように効いているのかを明らかにする。

また、「福祉のマグネット」は、その後の受給者の受給期間の長期化を招くことも仮説として立てられる。**福祉のマグネットで吸い寄せられたと想定される層は、そうでない層よりも受給期間は長くなる、という仮説も検証する。**

3-(2) マグネット層に関わる市民日から受給日までの期間及び推移

男性

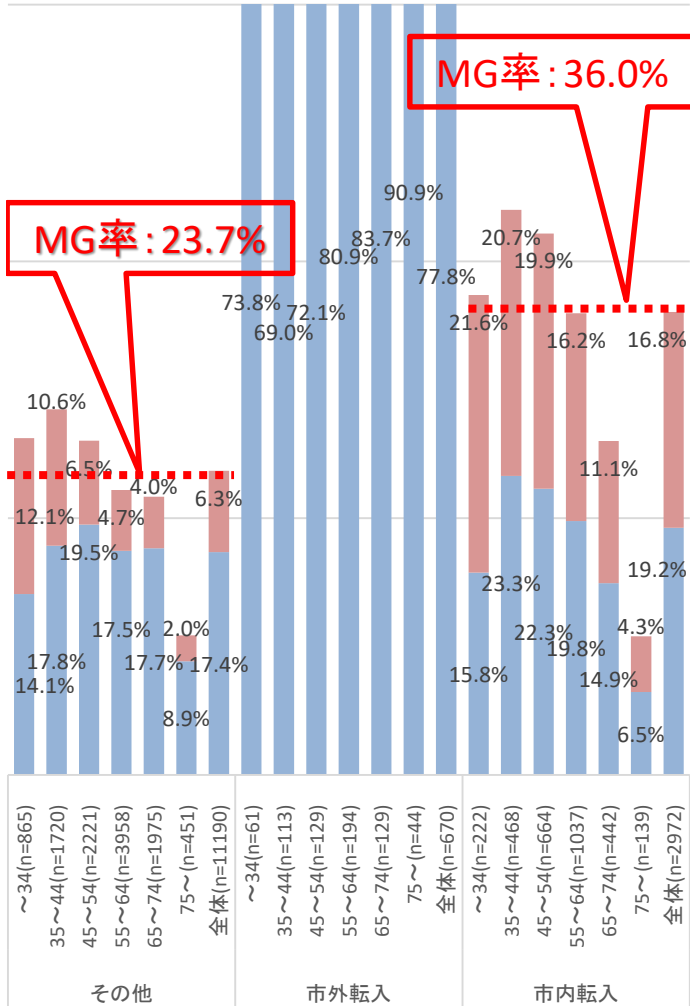


注) 1ヶ月未満に

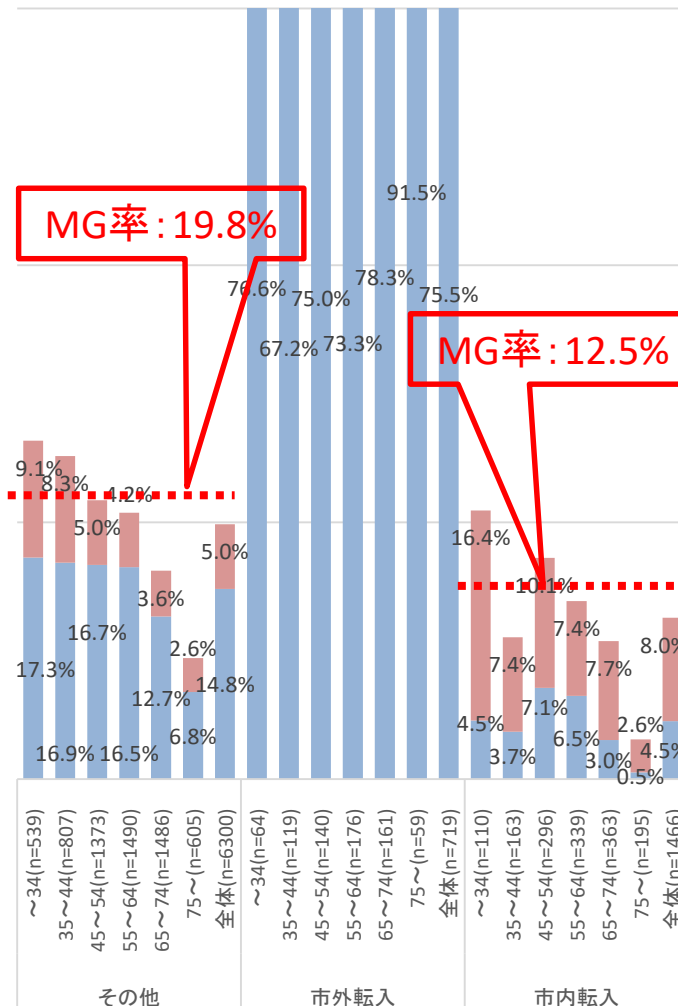
初めて算出できた市民日から受給開始日までの期間の分布であり、福祉のマグネット機能の計測に、6か月未満を採用した。(男性のみ)

3- (4) 年齢別のマグネット機能率及び推移 男性・女性

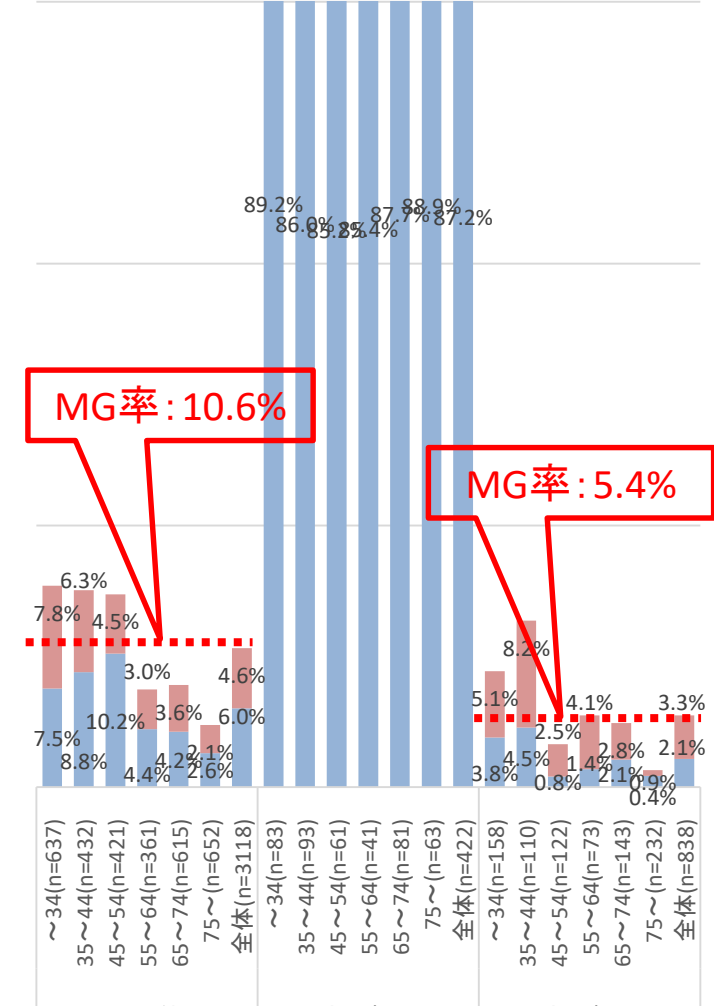
2010年度 男性



2015年度 男性



2015年度 女性



■ 1ヶ月未満(市民日前を含) ■ 1~6ヶ月

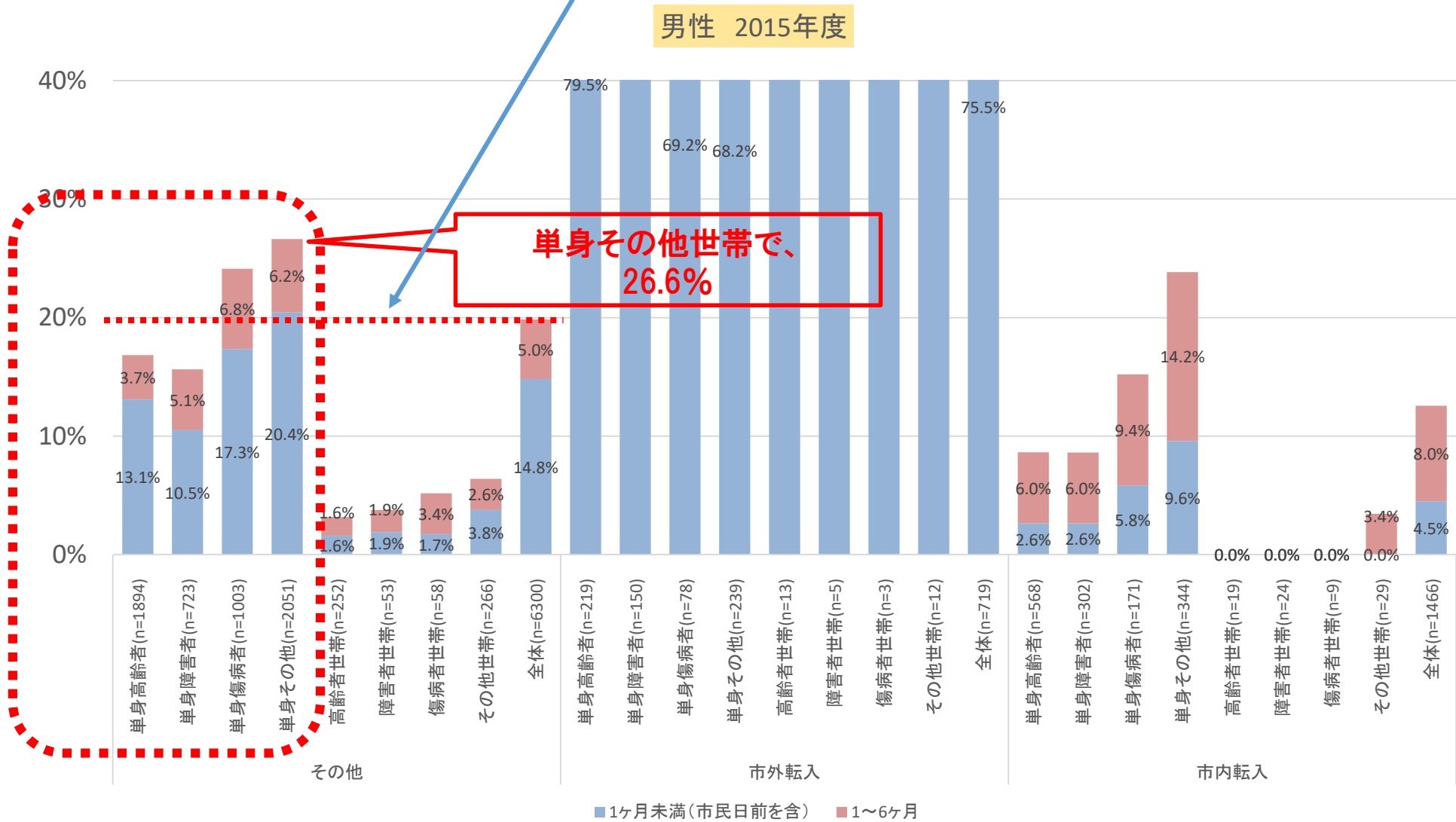
■ 1ヶ月未満(市民日前を含) ■ 1~6ヶ月

■ 1ヶ月未満(市民日前を含) ■ 1~6ヶ月

注)「その他」は、市内・市外転入以外の理由で受給を開始したグループ

男性は2010年度に高く、2015年度は落ち着いたが、若年層のマグネット機能率は高い。女性は男性の半分程度である

3-(5) 世帯類型別、男性のマグネット機能率及び推移

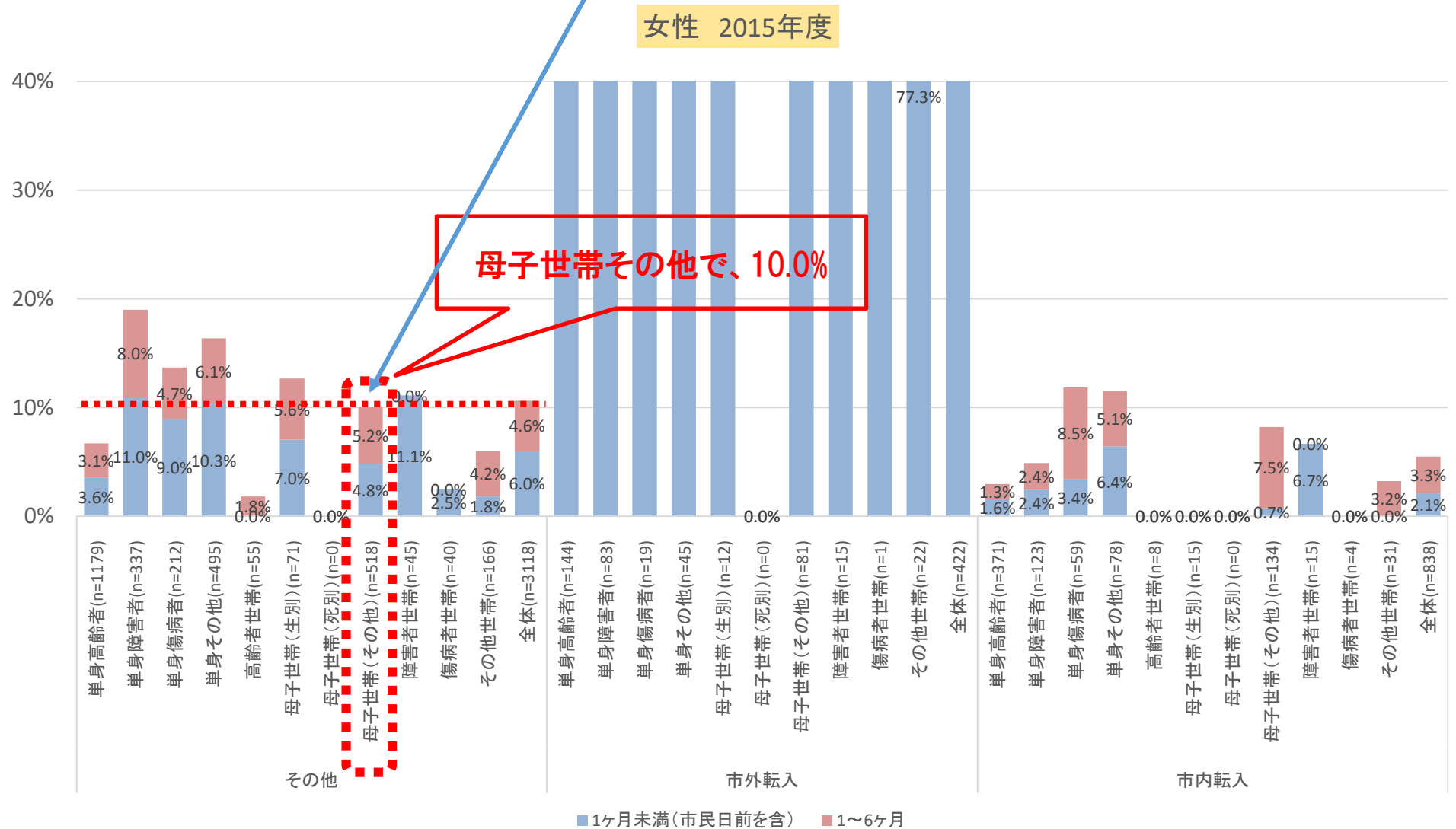


図表 I-2-14 世帯類型別のマグネット機能率(男性、2015年度)

注)「その他」は、市内・市外転入以外の理由で受給を開始したグループ

2015年度だけであるが、「单身その他」世帯が最も高い。市内転入も同じ傾向にある。単身が圧倒的に高い

3-(6) 世帯類型別、女性のマグネット機能率及び推移



図表 I-3-17 世帯類型別のマグネット機能率 (女性 2015年度)

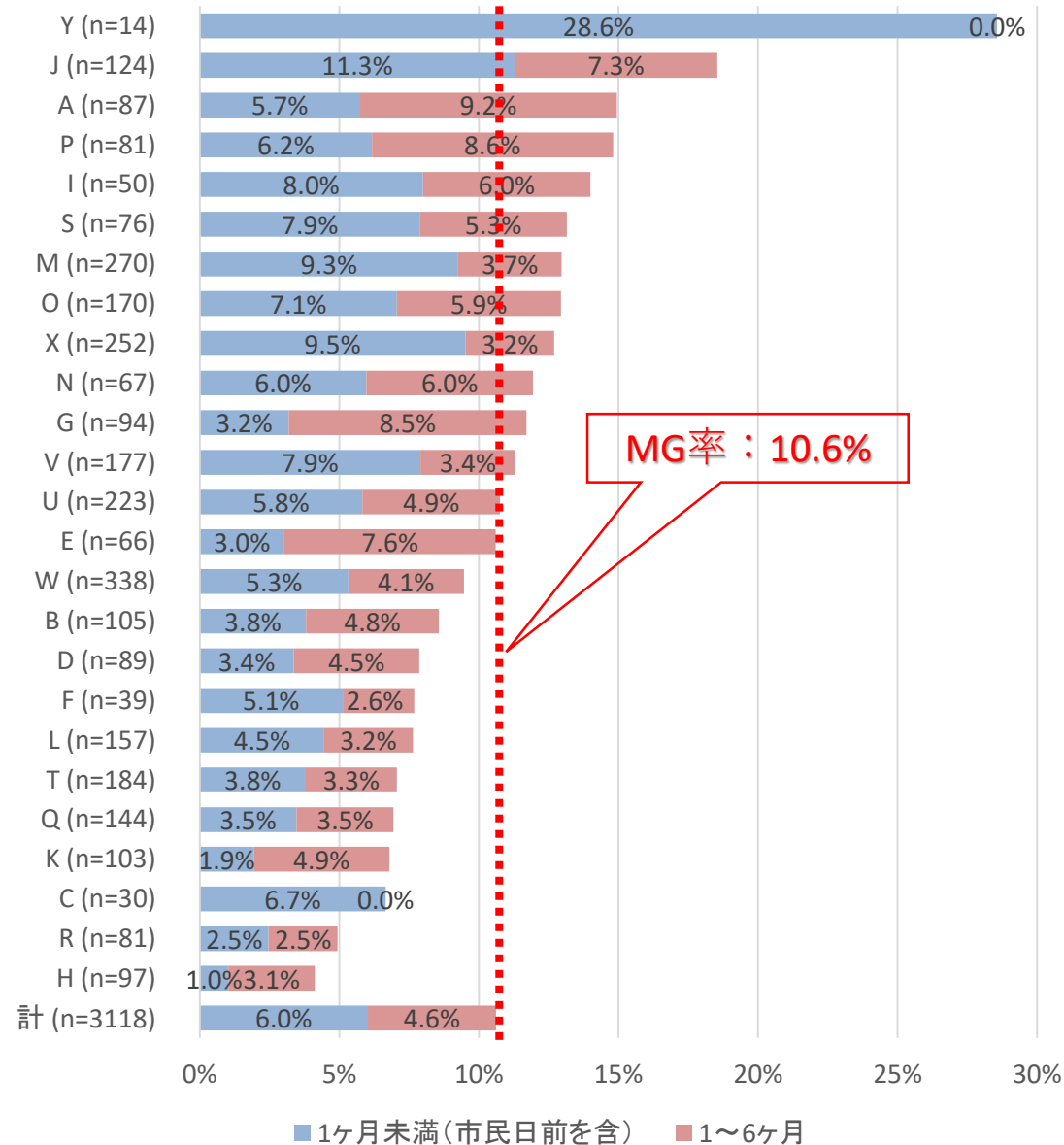
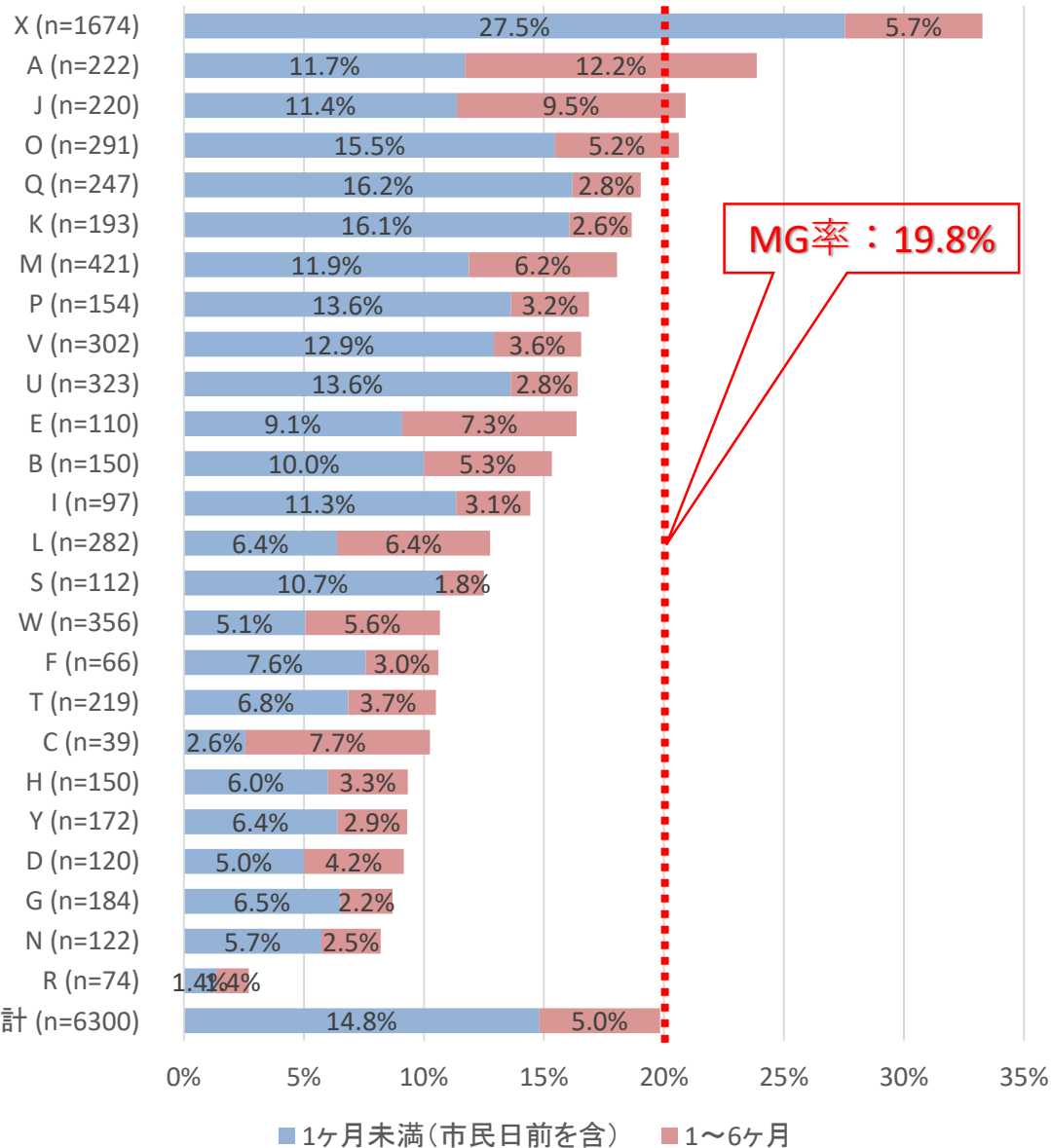
注)「その他」は、市内・市外転入以外の理由で受給を開始したグループ

2015年度だけであるが、単身が相対的に高いが、「母子世帯」のMG率は高くない。

3-(7) 実施機関別、男性のマグネット機能率及び推移

2015年度(男性)その他

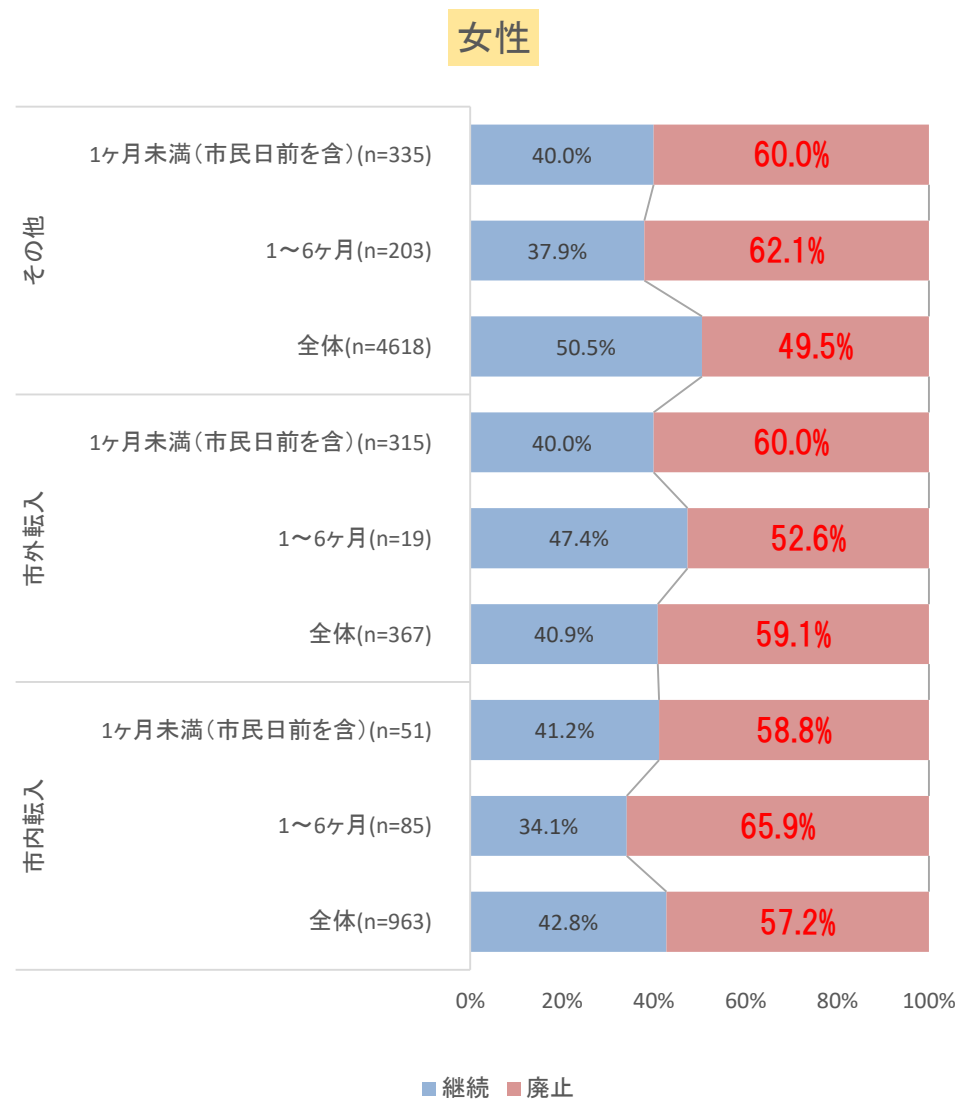
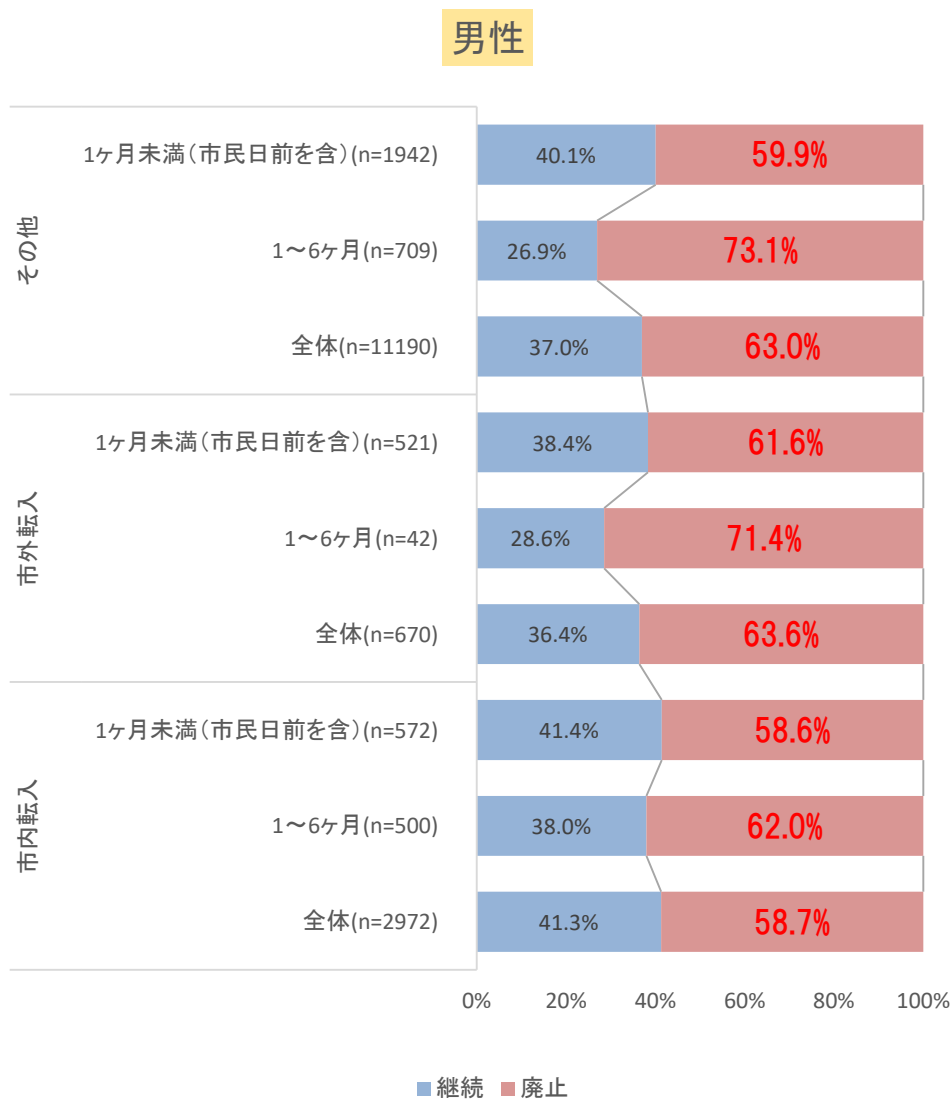
2015年度(女性)その他



図表 I-3-20 実施機関別のマグネット機能率 (男性 2015年度)

図表 I-3-20 実施機関別のマグネット機能率 (女性 2015年度)

3-(9) マグネット層の保護継続と廃止の割合及び推移

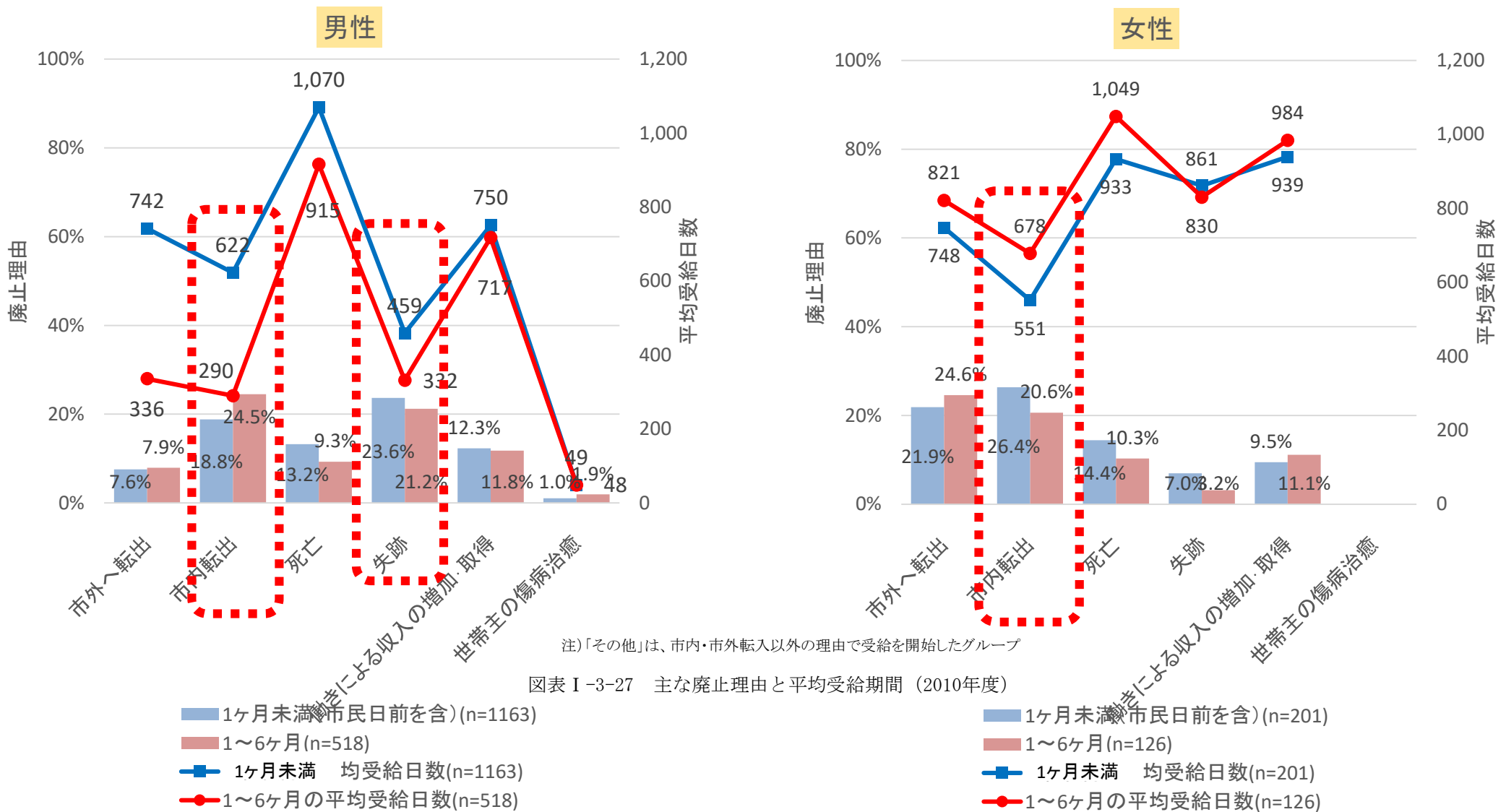


図表 I-3-25 保護の廃止・継続区分 (2010年度)

注)「その他」は、市内・市外転入以外の理由で受給を開始したグループ

2010年開始者の廃止状況は、マグネット層、非マグネット層ともあまり変わらず3分の2は廃止となっている

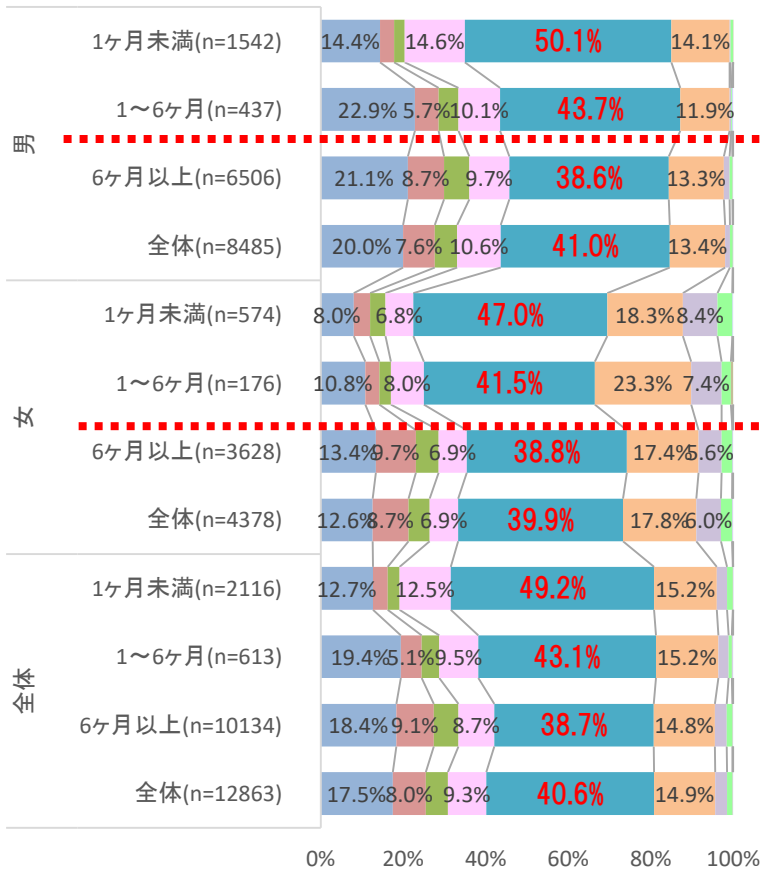
3-(10) マグネット層の主な廃止理由、受給期間の特徴と推移



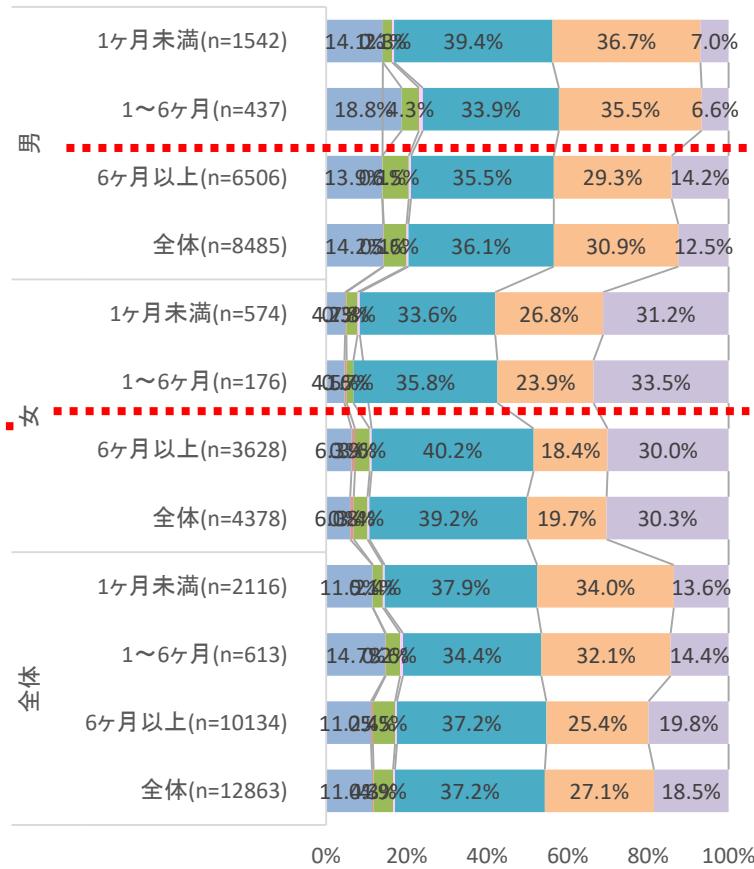
マグネット層の2区分において、廃止理由は何であったか？ 受給期間の長短を見たものである。男性は、「市内転出」と「失跡」の割合が高く、受給期間は短い

3-12) マグネット層に関わる転入層の住宅扶助、生活扶助、医療扶助の特徴

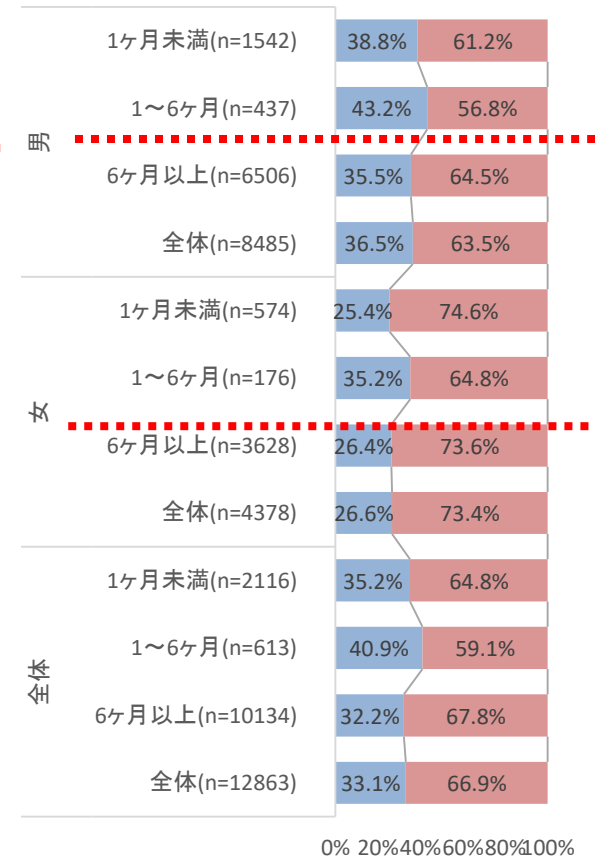
住宅扶助 2015年



生活扶助 2015年



医療扶助有無 2015年



■ 0円 ■ ~2.8万円 ■ ~3.2万円 ■ ~3.6万円
 ■ ~4万円 ■ ~4.8万円 ■ ~5.2万円 ■ ~5.6万円
 ■ ~6.2万円 ■ 6.2万円以上

■ 0円 ■ 1円-2万円未満 ■ 2万円-4万円未満
 ■ 4万円-6万円未満 ■ 6万円-8万円未満 ■ 8万円-10万円未満
 ■ 10万円以上

■ 無 ■ 有

マグネット層の、住宅扶助、生活扶助、医療扶助の有無については、非マグネット層と違いはほとんど見られない

3-(13) まとめ —「仮説1. 福祉のマグネットが、大阪市の生活保護世帯の増加要因となっている」の検証

仮説1の福祉のマグネット効果について、全国でも初めて数値としてはじき出したので、比較事例はない。2015年度において、6ヶ月を区切りとして、それ未満の市民日から受給日の期間を、マグネットで引きよされた対象者とする、男性で19.8%、女性で10.6%となった。

性別、男女別、年齢別でかなり大きな違いが出ているが、男性34歳以下で26.4%、45-54歳で21.7%、65-74歳で16.3%台に、75歳以上だと9.4%、これが女性だと54歳以下までは15-16%、それ以上は3-6%台となっている。

さらにマグネットで想定しやすい男性単身のその他世帯でみると、26.6%となる。総じて単身ではその比率が高く、単身傷病者も24.1%、単身高齢者で16.8%、単身障害者も15.6%となっている。それにひきかえ、一般世帯は5%を切る。女性の場合はたとえば母子その他世帯で10%、その他世帯で6%なので、マグネットはやはり男

性単身の問題である。

これを区別でみると、男性の場合は、最大の区で33.2%、次区23.9%、次々区20.9%となり、対照的に数区で10%を切っている。女性の場合は、区の構成が男性と異なり、最大の区が18.6%、次区が14.9%、次々区が14.8%となり、一方で5%に満たない区も複数存在する。

この値が大都市特有の問題でもあり（他大都市や地方都市での検証も試みたいが、今のところ入手は不可能）、全国からの困窮者を受け入れているのであれば、この層の負担だけでも、全額国庫負担を求めても良い数値的根拠になるかもしれない。

3-(13) まとめ —「仮説1. 福祉のマグネットが、大阪市の生活保護世帯の増加要因となっている」の検証

確かに引き寄せ効果はあるが、では引き寄せられてのその後となると、継続率は男性では2005年からの10年でみて20%前後で、2010年からの5年で40%前後となり、全体とあまり変わらない、また廃止理由において（2005年）、トランポリンの働く就労復帰は、1ヶ月未満で5.6%、逆に死亡が29.0%、失踪が23.4%と高くなっている。2010年においても、1ヶ月未満で見ると、就労復帰は12.3%であるのに対し、失踪が23.6%、死亡が13.2%となる。受給期間は死亡で両年でそれぞれ、1,982日、1,070日となり、失踪は短くなり512日、459日と短くなる。1~6ヶ月で見ると、それぞれ21.6%、21.2%のシェアを占める失踪の場合の受給期間は、さらに短く、317日、337日となり、失踪による離脱期間が短い。医療のかかり方は58%と、ほかの層よりやや低くでている。

この事実からして、マグネット層が他地方から押し出されてくるといふ負担感が生まれやすく、確かに数は4分の1

と多いが、その後の継続がいい意味でも、悪い意味でも短く、受給が長引かないという実態もある。同時に死亡や失踪での廃止が多く、就労でのトランポリン的な離脱はかなり低いと言わざるを得ない。

フロー的にみれば仮説1は実証されるが、ストック的には短期に廃止にいたることも多いので、必ずしも生保の増加要因を形成しているとは言い難い。ただ往還の事例を今後追跡することで、マグネット効果の実態をさらに深く追究する必要がある。

I - 4章 福祉のトランポリン機能の検証

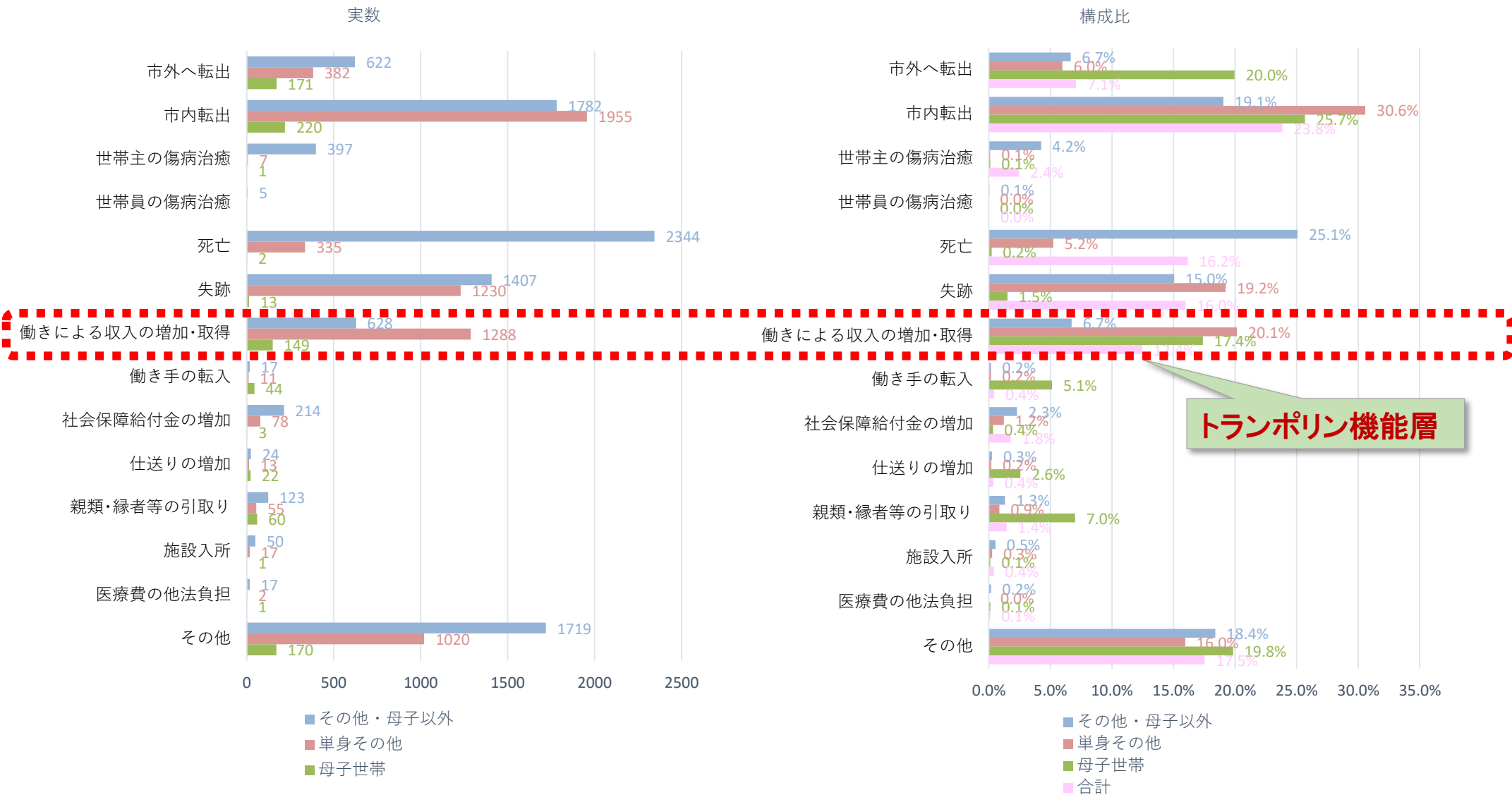
仮説2. 生活保護のトランポリン的な機能が、2010年に激増した「その他世帯」に働くことによって、その後の生活保護率の減少に効を奏した。

今回の分析で**初めて新たに利用可能となった変数は、受給期間=[生保受給開始日]-[生保受給廃止日]= t_2** である。

「トランポリン」機能率= rt を、開始世帯類型の「その他世帯」を対象に、年齢、廃止理由をもとに推計、実施機関別に rt を算出する。どのような受給者のプロフィールのなかで、受給期間がどれくらいで、就労などにつくことができたが、その機能率を明らかにする。逆に、得られる廃止理由で、非機能の出現率、死亡、失踪⇨往還の可能性が、継続率の実態も明らかにできる。

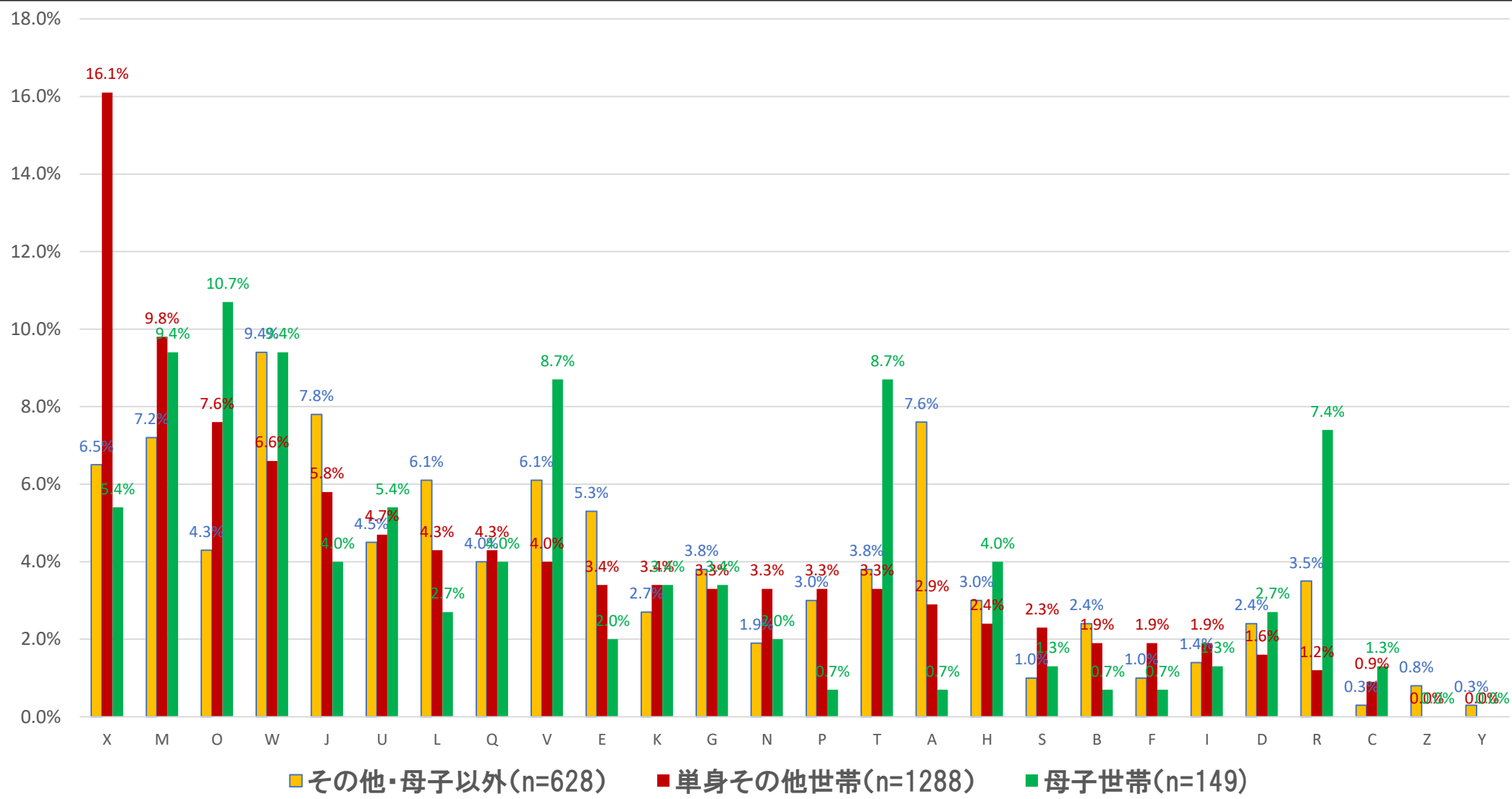
→ 受給期間の長短 →	廃止理由、移管
	就労or失踪or死亡
生まれも育ちも大阪市内で、 その後生保受給に (その後の区内移管あり)	生
大阪市内に働きに来て、収入を得ていたが その後生保受給に (その後の区内移管あり)	保
大阪市内を拠点に働きながら、 その後生保受給の際に市民に 大都市の宿命？	廃
大阪市内に転入して直ちに受給開始 福祉の磁石が当てはまりやすい (福祉のマグネット)	止
	or
	移
	管

4-(1) 廃止理由の比較とランポリン機能率



「働きによる収入増加、取得」を廃止理由としたケースをランポリン機能層と定義、2010年に開始した事例を分析対象とする

4-(2) 実施機関別のランポリン機能層の実数とシェア及びランポリン機能率

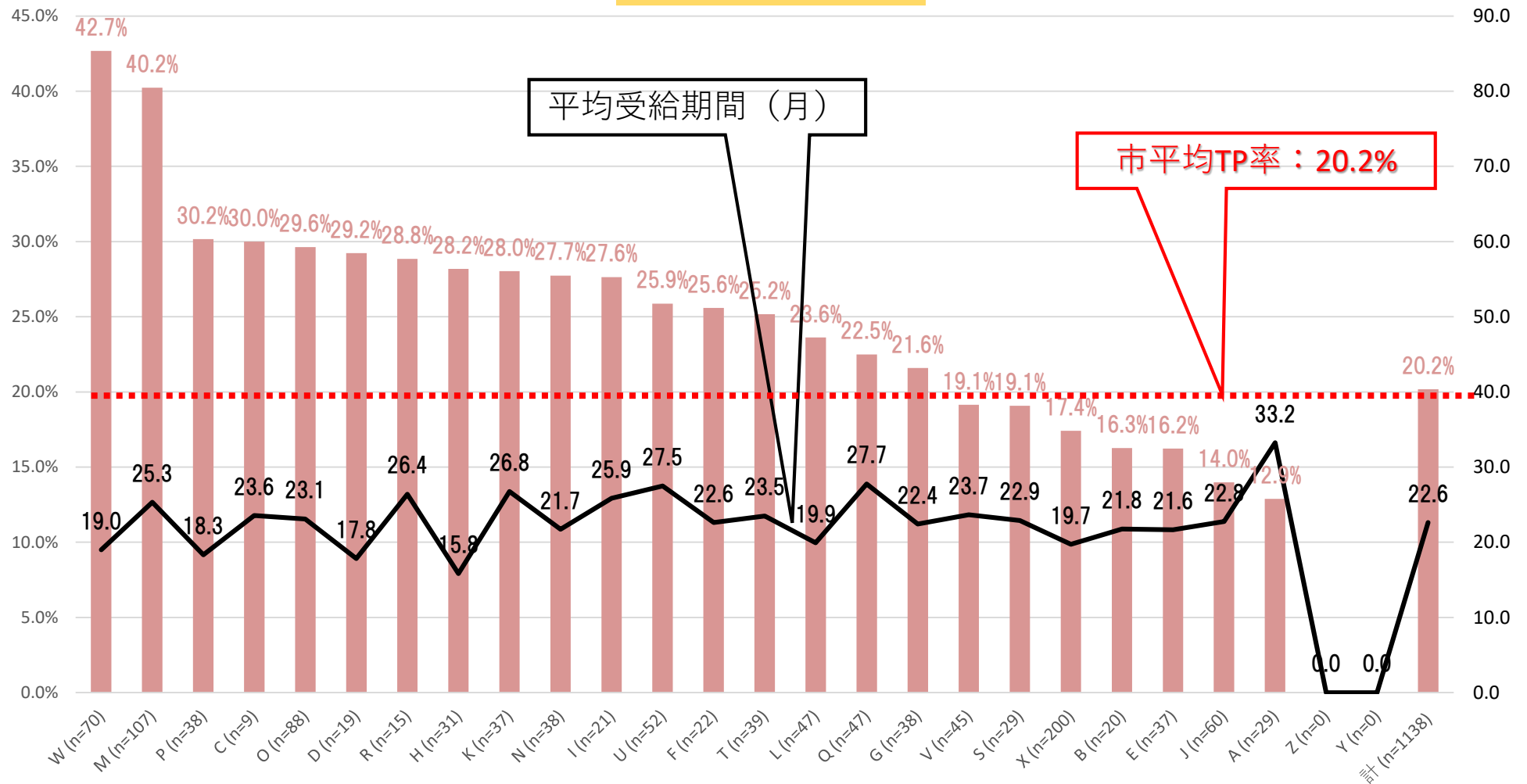


図表 I-4-4 世帯類型・実施機関別のランポリン機能層（＝廃止理由「働きによる収入増加・取得」の）のシェア（2010年度）

市合計を100%とした場合の各区のシェア。3つの開始世帯類型において、分布のありようが大きく異なる

4-(4) 実施機関別の平均受給期間とランポリン機能率—「男性単身その他」

男性の単身その他

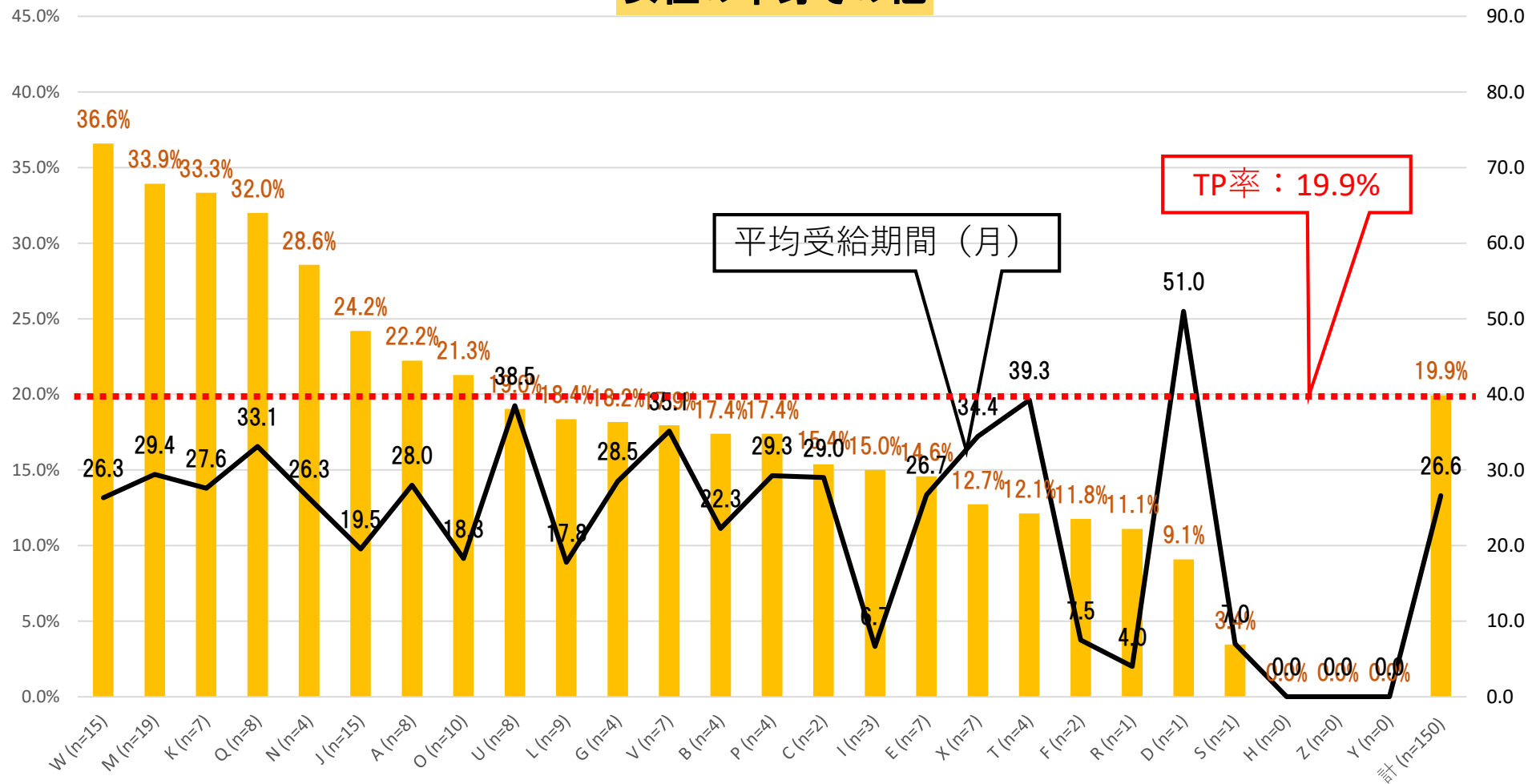


図表 I-4-10 男性の単身その他の実施機関別のランポリン機能率（=廃止理由「働きによる収入増加・取得」）と受給期間（2010年度）

区によって相当TP率に相違が出ている。実数では少々異なる分布になるが、就労支援の目標値として、30%あたりを想定してよい。離脱には2年弱

4-(4) 実施機関別の平均受給期間とランポリン機能率—「女性単身その他」

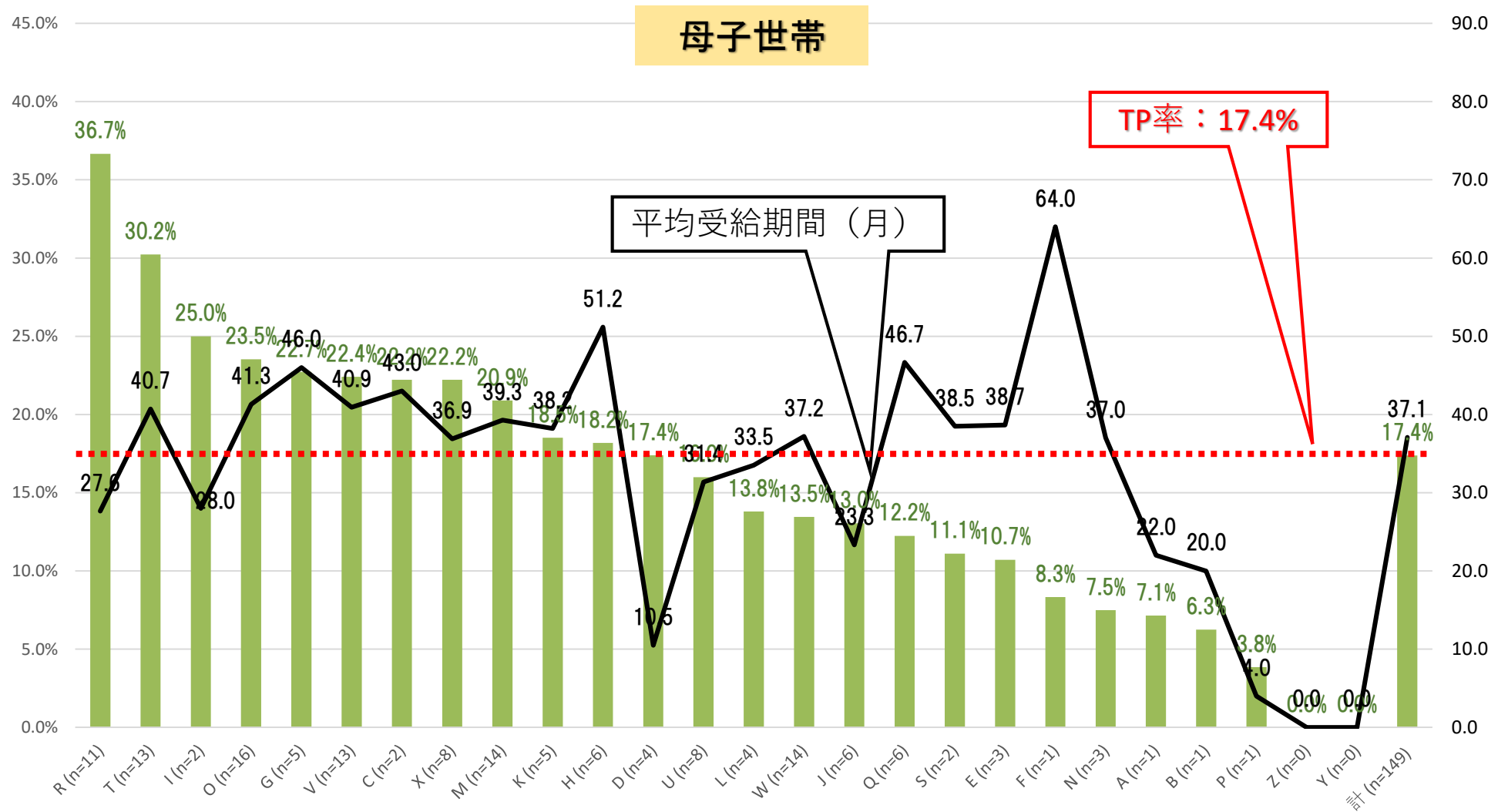
女性の単身その他



図表 I-4-11 女性の単身その他の実施機関別のランポリン機能率 (=廃止理由「働きによる収入増加・取得」) と受給期間 (2010年度)

区によって相当TP率に相違が出ている。実数がかなり少ないので一般化は危険であるが、男性と同じく、就労支援の目標値として、30%あたりを想定してよい

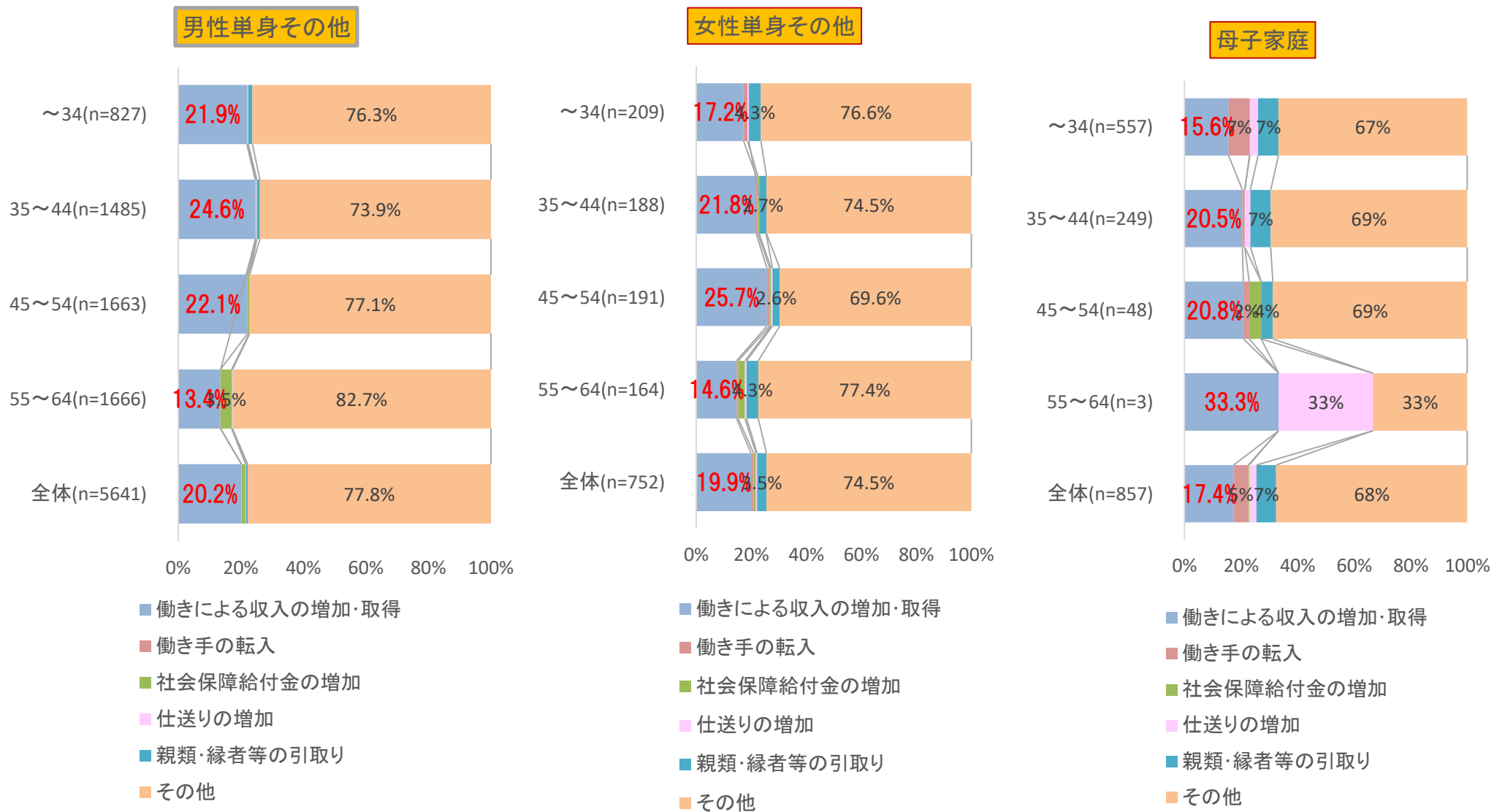
4-(4) 実施機関別の平均受給期間とランポリン機能率— 「母子世帯」



図表 I-4-12 母子世帯の実施機関別のランポリン機能率 (= 廃止理由「働きによる収入増加・取得」) と受給期間 (2010年度)

区によって相当TP率に相違が出ている。実数がかなり少ないので一般化は危険であり、その他の収入増要因が効く事例が多いので、参考値とする。

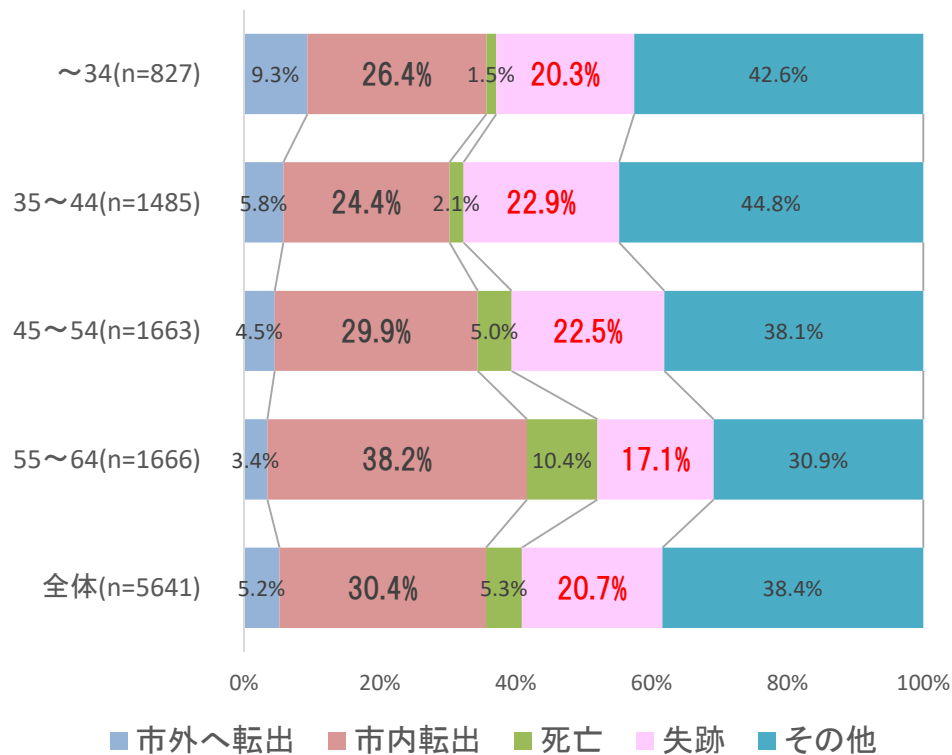
4-(6) 年齢別のランポリン機能率



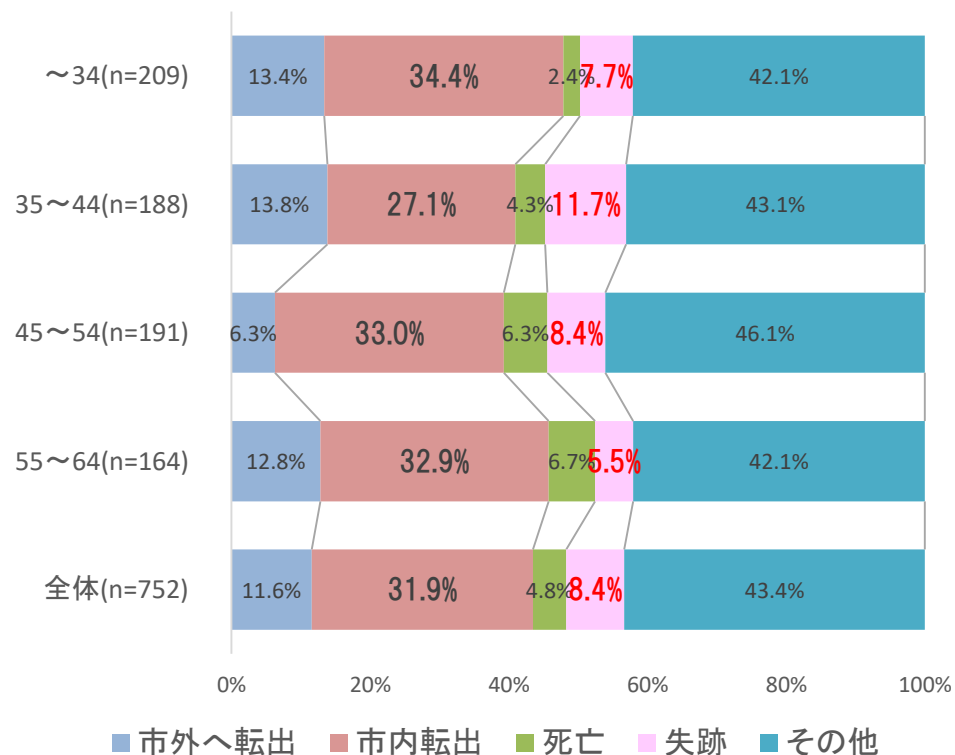
年齢別で大きな特徴は、若年層でのTP率がトップにならないこと。各年代層のTP率はあまり変わらず、若年だからと言ってランポリンが効きやすいわけではない

4-(9) 年齢別のトランポリン非機能層の廃止理由の構成

男性の単身その他のトランポリン非機能層の



女性の単身その他のトランポリン非機能層の比



トランポリンが効かない層が、「失跡」にて生保廃止となる事例が、男性に高くて2割強あり、「市内転出」の事例も男女とも多い。市内転出の意味合いについての分析は、生保を往還する層の分析も含めて、今後の課題である。

4-(10)まとめ

—仮説2. 生活保護のトランポリン的な機能が、2010年に激増した「その他世帯」に働くことによって、その後の生活保護率の減少に効を奏した

2010年度に受給開始した世帯のみの分析であるということ
をまず前提に、トランポリン機能の効果を端的に表す指
標として、廃止理由における、「働きによる収入増加・取
得」をトランポリン機能率として、**全体では、
12.4%という値**を得た。ただしこれは世帯類型別にみ
る必要があり、高齢、障害、傷病を含む**「その他・母子
以外」6.7%、「単身その他」については
20.1%、「母子世帯」17.4%**となった。この稼働
年齢層を含む**「単身その他」の20.1%という値
が、今回の調査で得られた稼働年齢層のトラ
ンポリン機能率**である。この値が高いか低いかについ
ては、さまざまな比較を行う必要があるが、一応の目安値
と知見としておきたい。

その上で実施機関別にまず見てみると、トランポリン機
能率のもっとも高く出ると予想される「単身その他」の中
で、**最大区の41.9%、次区の39.1%という値
は特筆**されよう。その次に25%台から30%台の、20.1%

という平均値以上の区が9区入っている。一方低い所では、
15%前後で6区存在している。なお**実数では17.2%と
低い区が207であり、最大区は85**ということは
注記しておく必要がある。また受給期間について、その長
短はトランポリン機能率の高低とあまり相関はなく、最短
区で15.9月、最長区で32.1月となり、**平均は23.1ヶ
月である。多くの区はこの平均値のところに
分布しており、おおよそ2年弱というのが、就
労自立に必要な受給期間**であるといえる。このよ
うに稼働世帯のトランポリン機能率は、高低で2.5倍ほど
の差はあるが、受給期間は2年前後で就労を果たしているこ
とを指摘しておきたい。

4-(10)まとめ

—仮説2. 生活保護のトランポリン的な機能が、2010年に激増した「その他世帯」に働くことによって、その後の生活保護率の減少に効を奏した

年齢別でトランポリン機能率は男性単身その他で見ると、34歳以下で21.9%、35-44歳で24.6%となりこの値が最高で、45-54歳で22.1%となる。この年齢別のトランポリン機能率が必ずしも若年が高いという結果の出なかったことは注意しておきたい。

一方、トランポリン非機能の状況については、**男性の単身その他に限ると、継続は38.4%となっており、34歳以下では42.6%、35-44歳では44.8%と高くなる**。また失踪も平均で20.7%であり、年齢層に関わりなく20%前後と、他の世帯類型より高くなる。平均30.4%を占める受給を継続したままの市内転出も多く、年齢の若い層25%となり、トランポリンの回路になかなか乗れない層が、年齢に関係なく存在することが判明する。

そうした層の実施機関別の特徴については、トランポリ

ン非機能層については、A所管轄が「市内転出」ということで、最も多く、その次に次区が続き、大きく差がついて次々区という順になる。その内訳も失踪や死亡の割合の高いことが特徴となる。

仮説2の検証についてであるが、最も高い上位2区で40%近いトランポリン機能率を出していると同時に、年齢別でみると、34歳以下や35-44歳層で20%前半の値にとどまっている。阻害要因として、若年層の失踪の多さとか、市内転出という事由が考えられる。一部の区で、高い機能率を出していることから、全体としてその半分程度の率にとどまっているというところで、一部の区を除き、トランポリン機能はよく働いたとは言い難いところがあるという結論となる。

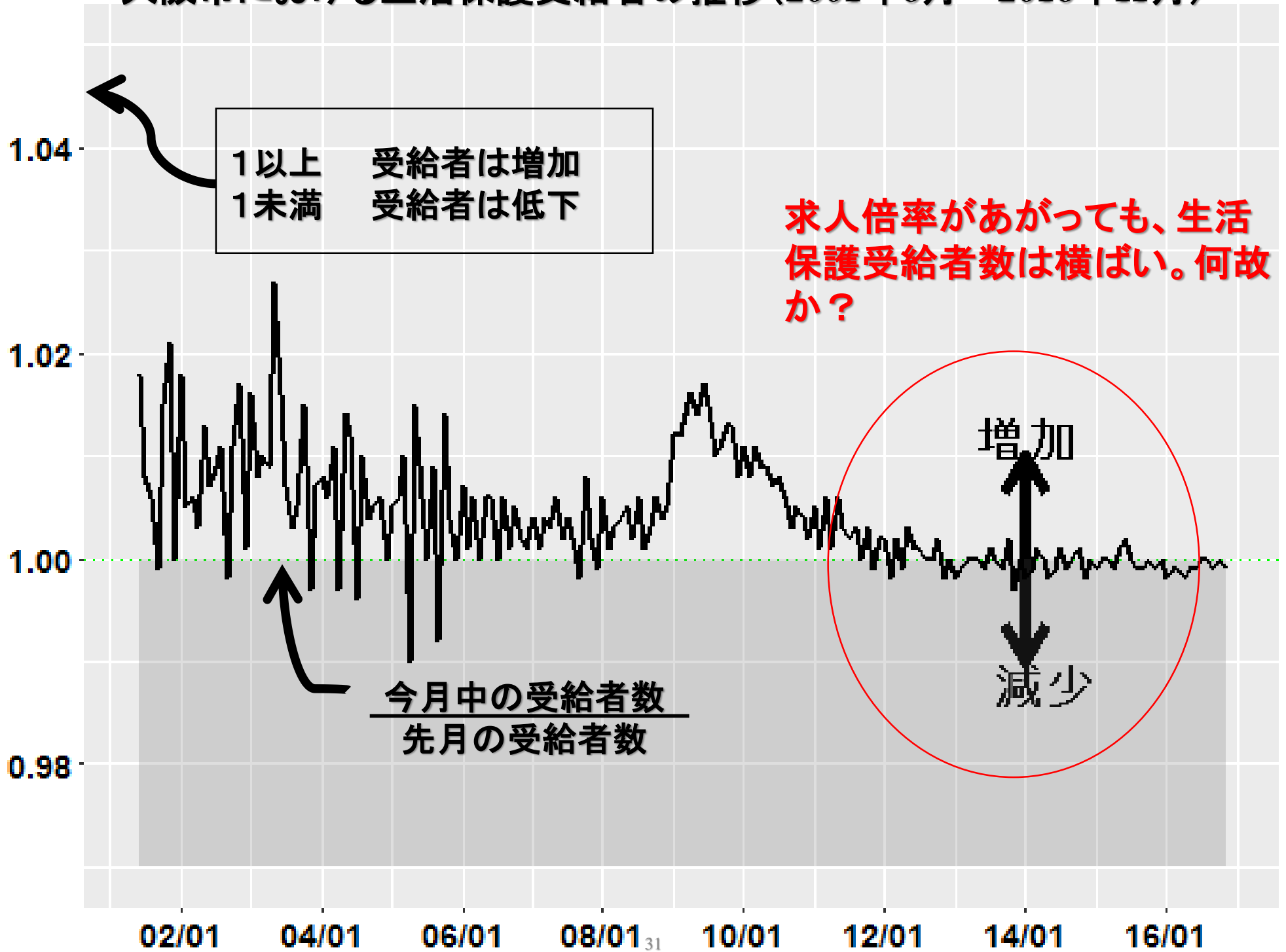
第Ⅱ部 期間分析による生活保護受給者数増加要因の検証

創造都市研究科 准教授 五石 敬路

なぜ、生活保護受給者数は減らないのか？

入口と出口、どちらに課題があるのか？

大阪市における生活保護受給者の推移(2001年6月～2016年11月)



保護廃止数のみの影響

(保護開始数が一定だった場合、受給者数はどう変化するか?)

保護廃止数の影響が拡大

1.04

1.02

1.00

0.98

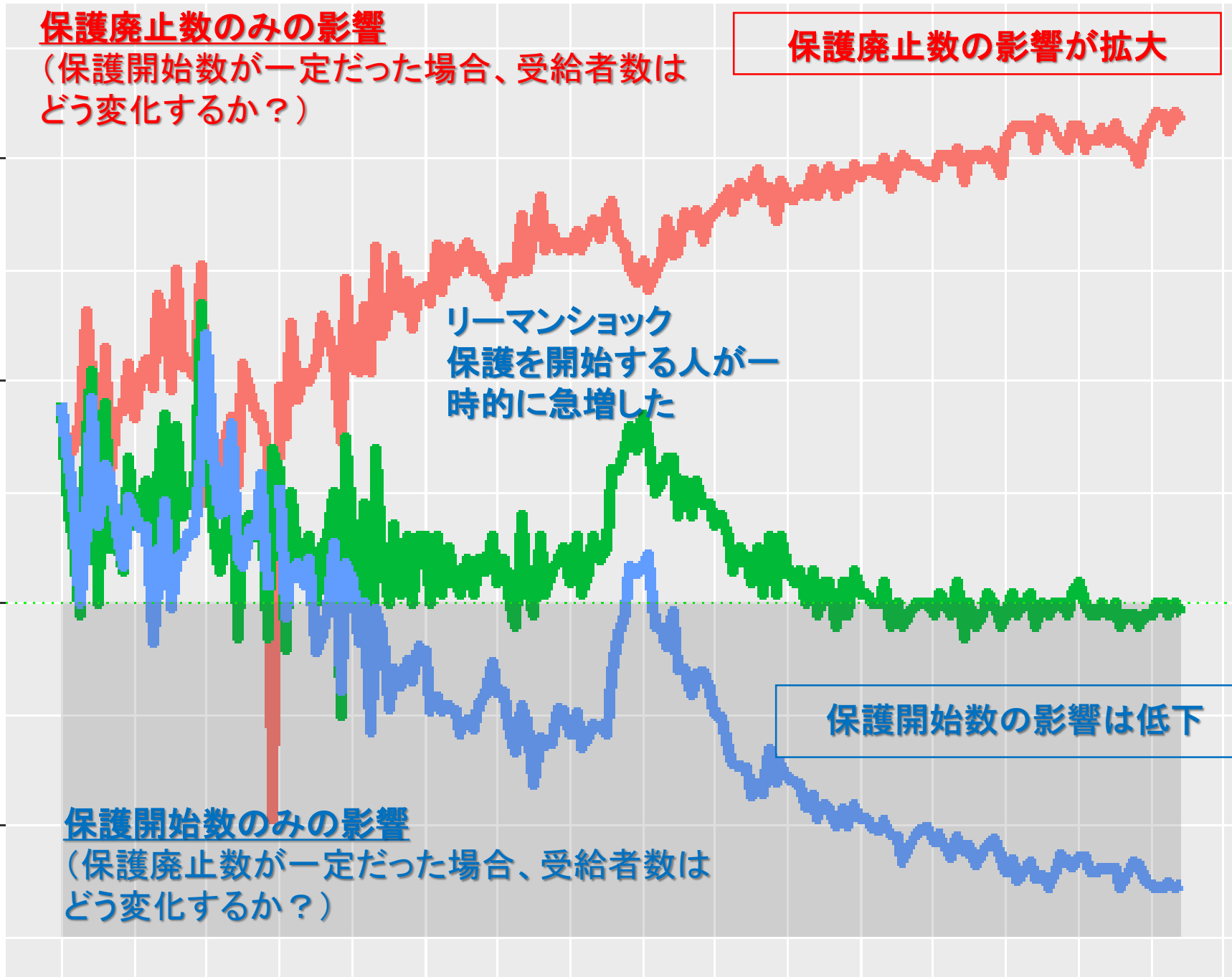
リーマンショック
保護を開始する人が一時的に急増した

保護開始数の影響は低下

保護開始数のみの影響

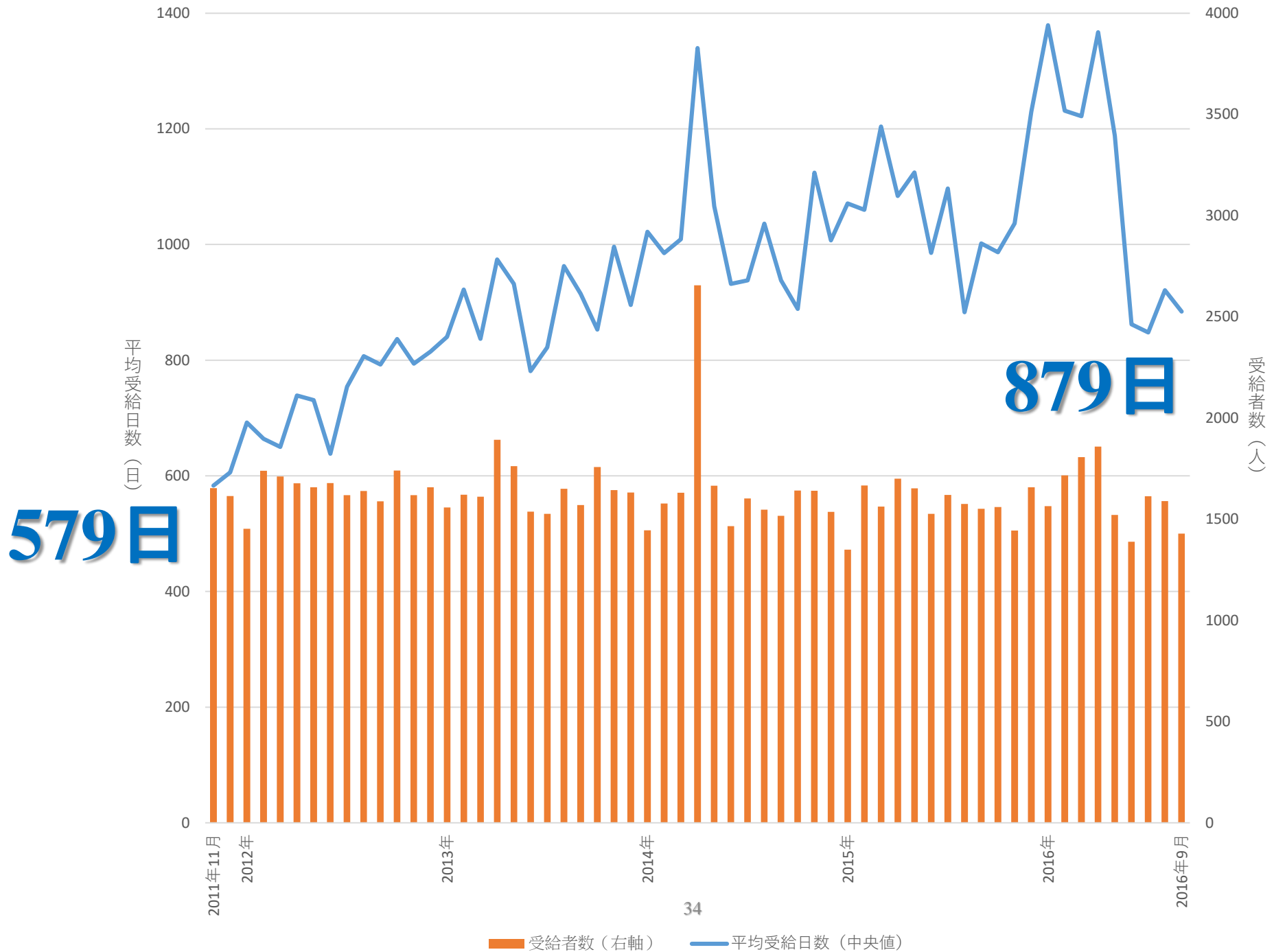
(保護廃止数が一定だった場合、受給者数はどう変化するか?)

02/01 04/01 06/01 08/01 10/01 12/01 14/01 16/01



保護を受けると、受給期間が長期化するケースが多い。これが生活保護受給者数が減らない原因。

平均受給日数と受給者数(全被保護者)



平均受給期間の比較

過去20年間、他先進諸国では、公的扶助の受給期間長期化が問題視され、抜本的な改革が実施されてきた。

大阪(日本)の受給期間は顕著に長い。

北欧諸国の受給期間は2~3か月程度と短い。先進諸国では、比較的長い国でも1年程度。

受給期間(月)

30

20

10

0

オランダ

スウェーデン

ノルウェー³⁵

ラトビア

ルクセンブルグ

大阪

9

2

2

3

15

29

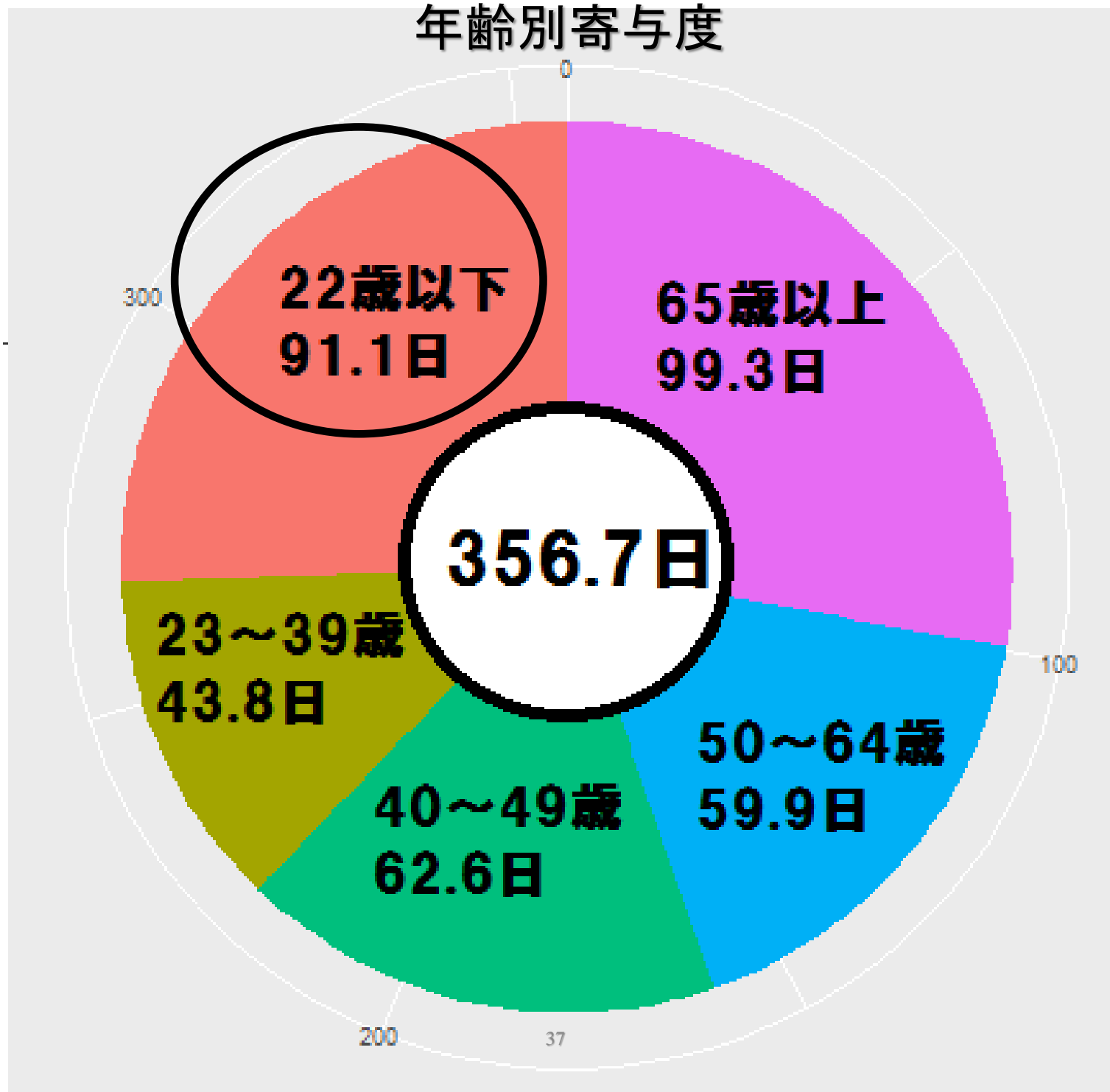
海外のデータは、稼働年齢層（25～59歳）の公的扶助受給者を対象にしている一方、日本のデータは高齢者や子供も含まれているので、日本の受給期間はその分長めにでている。

しかし、後に見るように、稼働年齢層の受給期間も海外に比べ長く、また長期化する傾向ある。

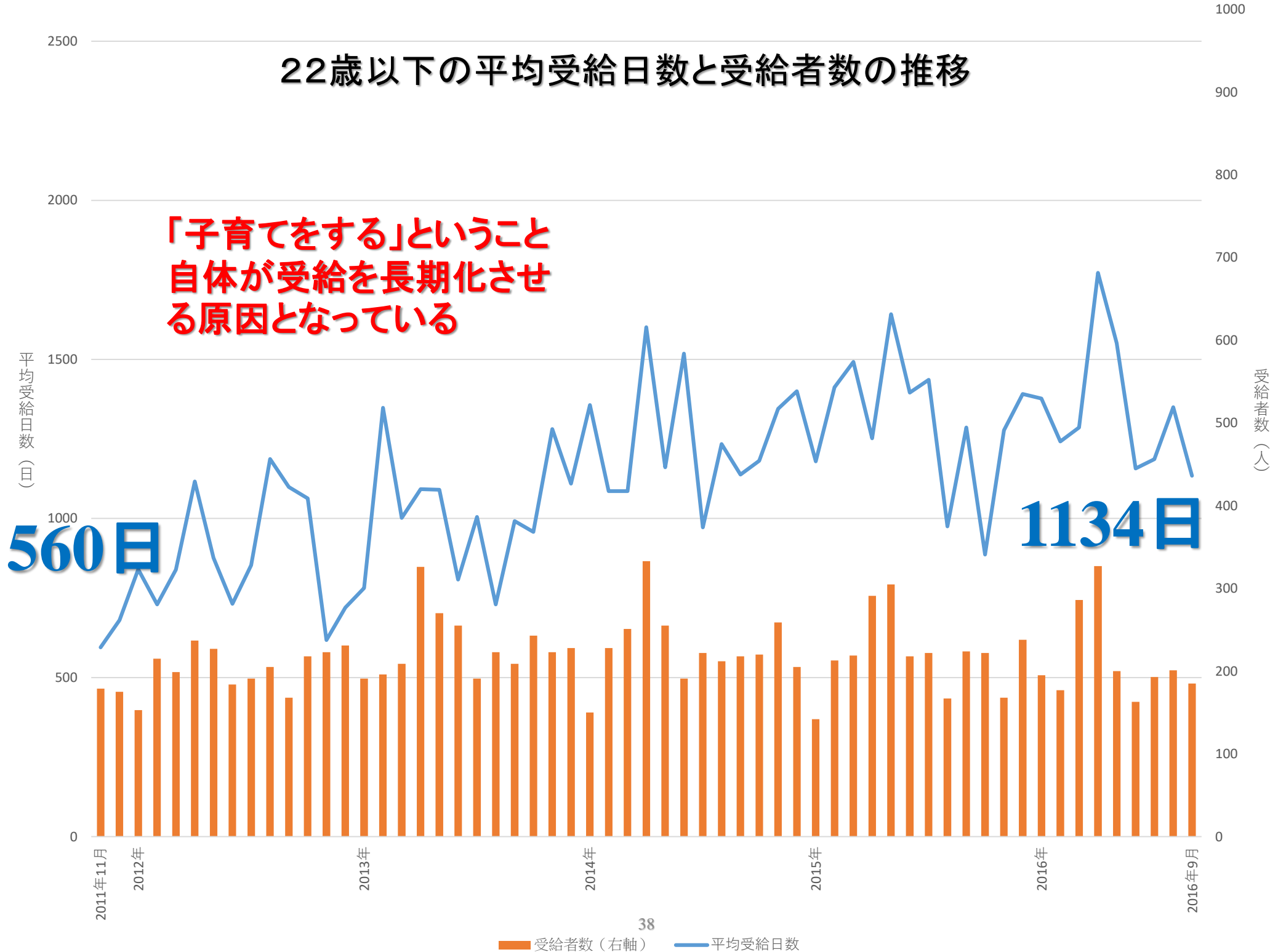
海外のデータは以下を参照した。ネットでダウンロード可能。

Immervoll, H., S. P. Jenkins and S. Konigs (2015), 'Are Recipients of Social Assistance 'Benefit Dependent'?': Concepts, Measurement and Results for Selected Countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 162, OECD Publishing.

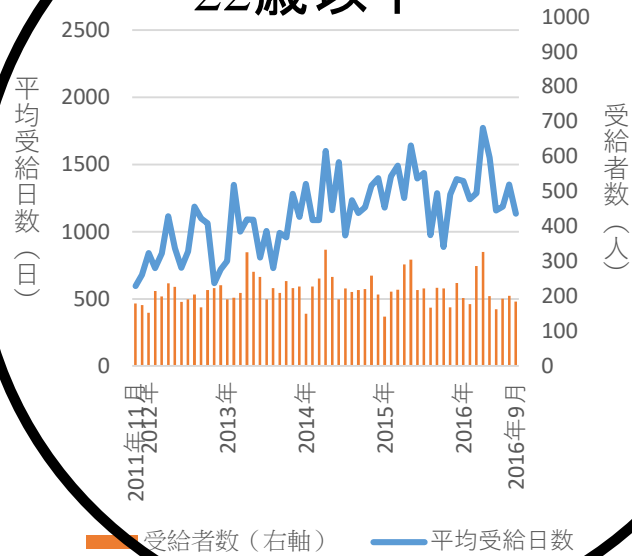
分析期間中に平均受給期間が長期化した日数(356.7日)のうちの 年齢別寄与度



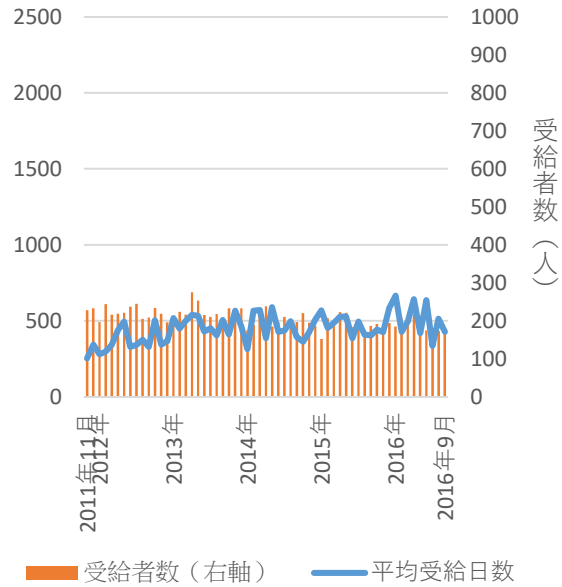
22歳以下の平均受給日数と受給者数の推移



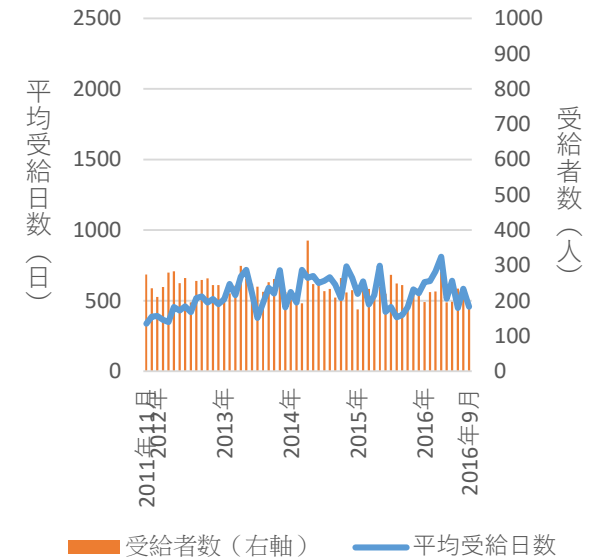
22歳以下



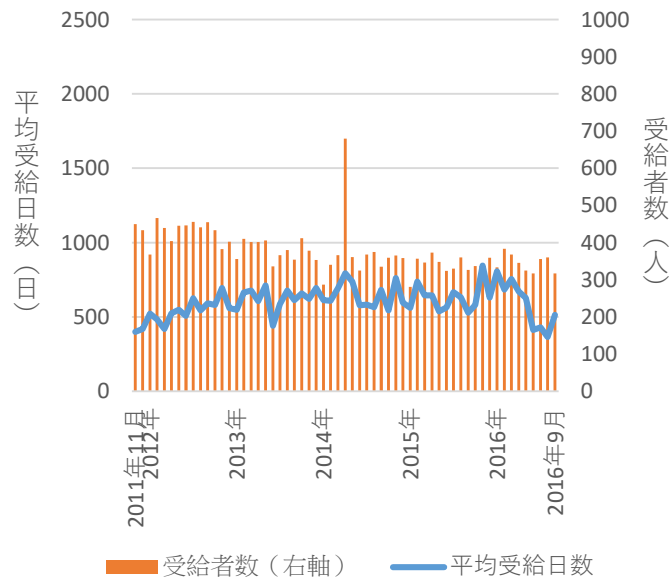
23~39歳



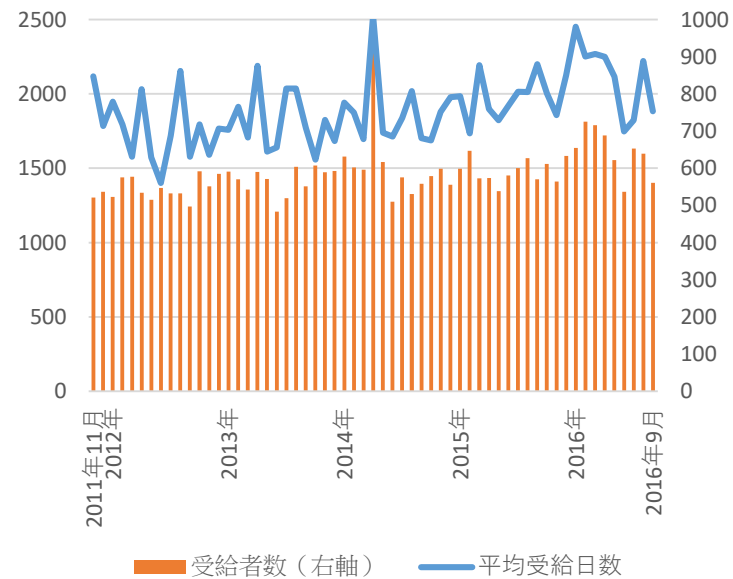
40~49歳



50~64歳



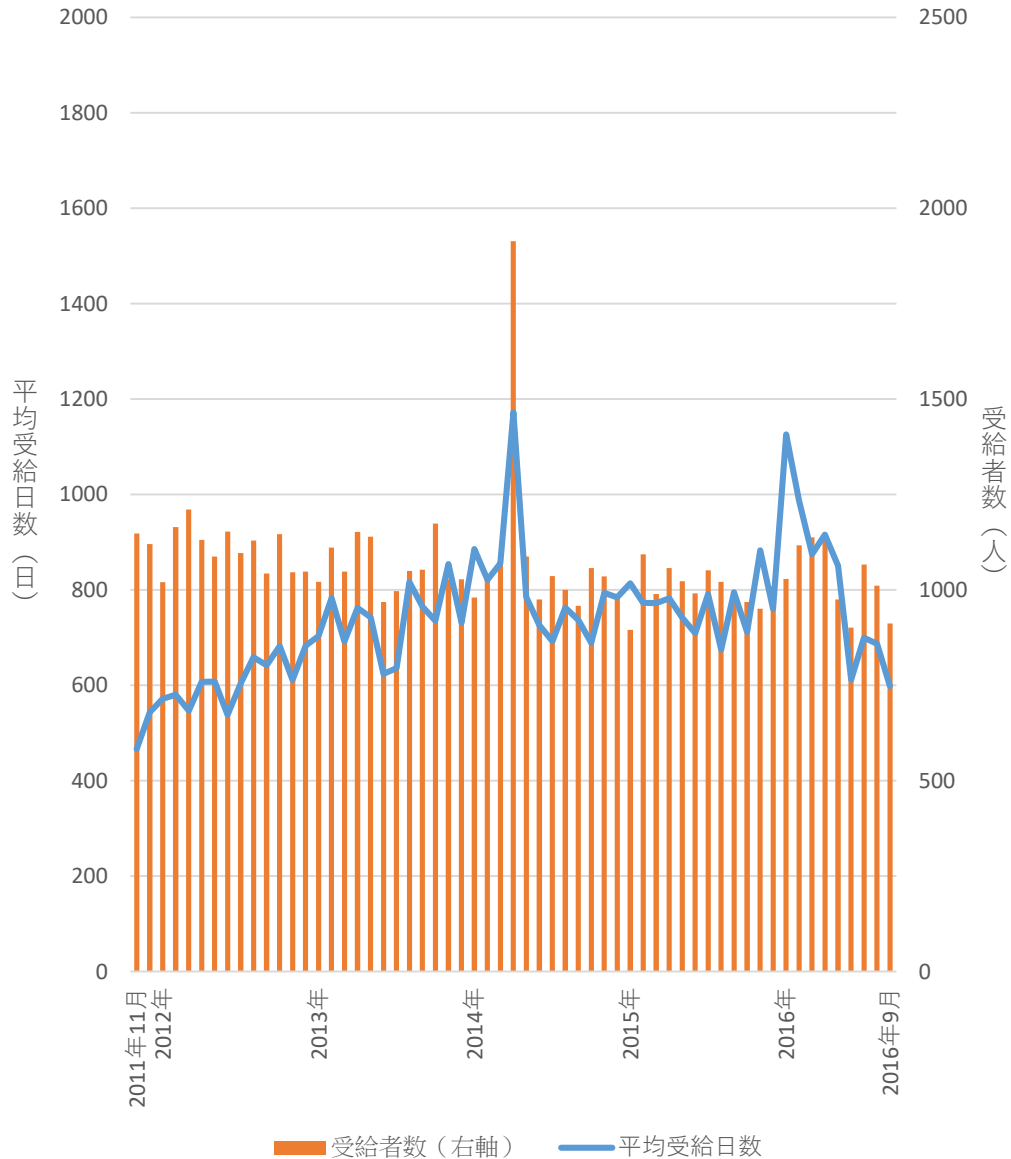
65歳以上



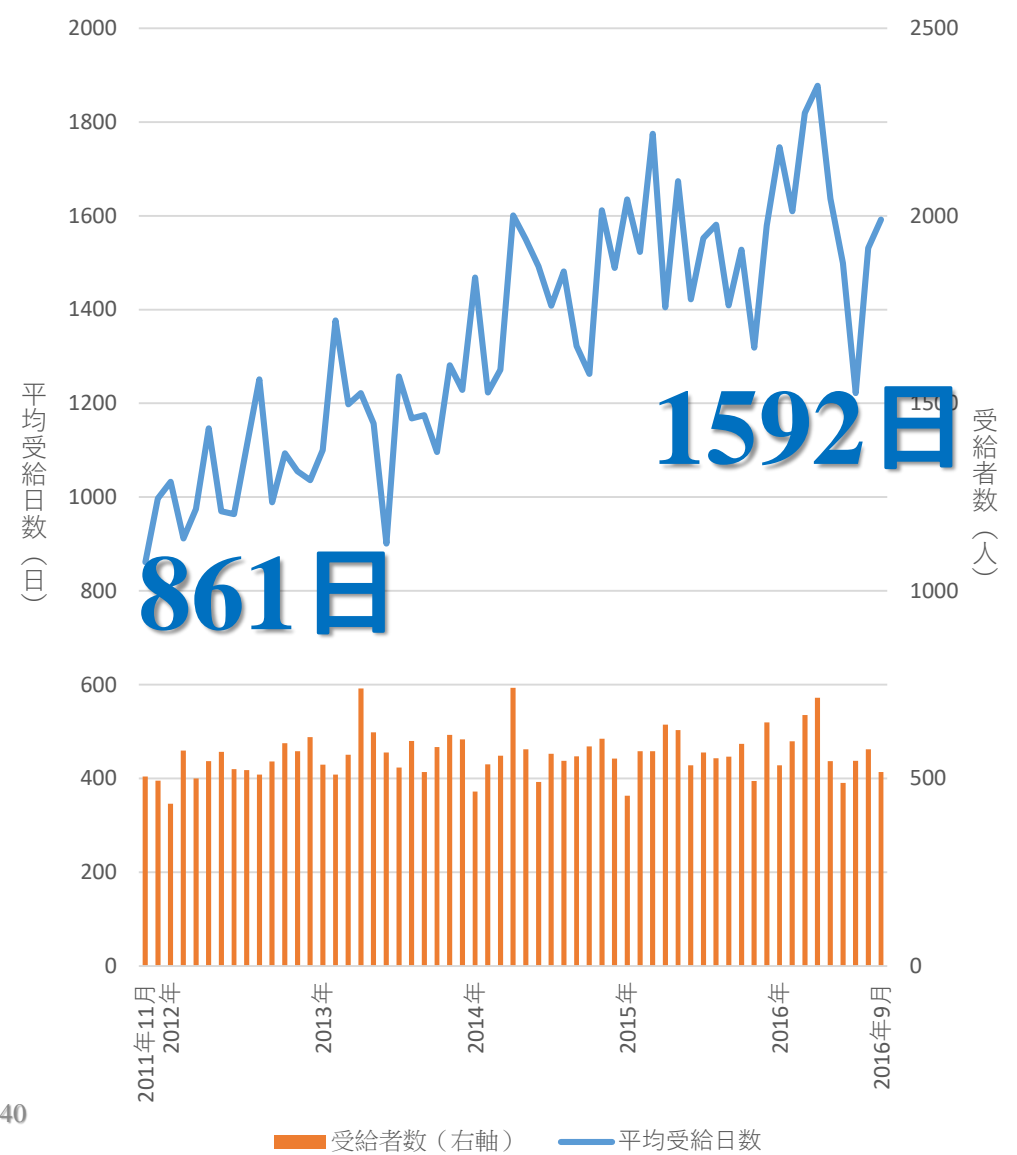
平均受給日数と受給者数(性別)

労働市場での賃金格差等、社会的な要因による男女格差が受給を長期化させる原因となっている

男性

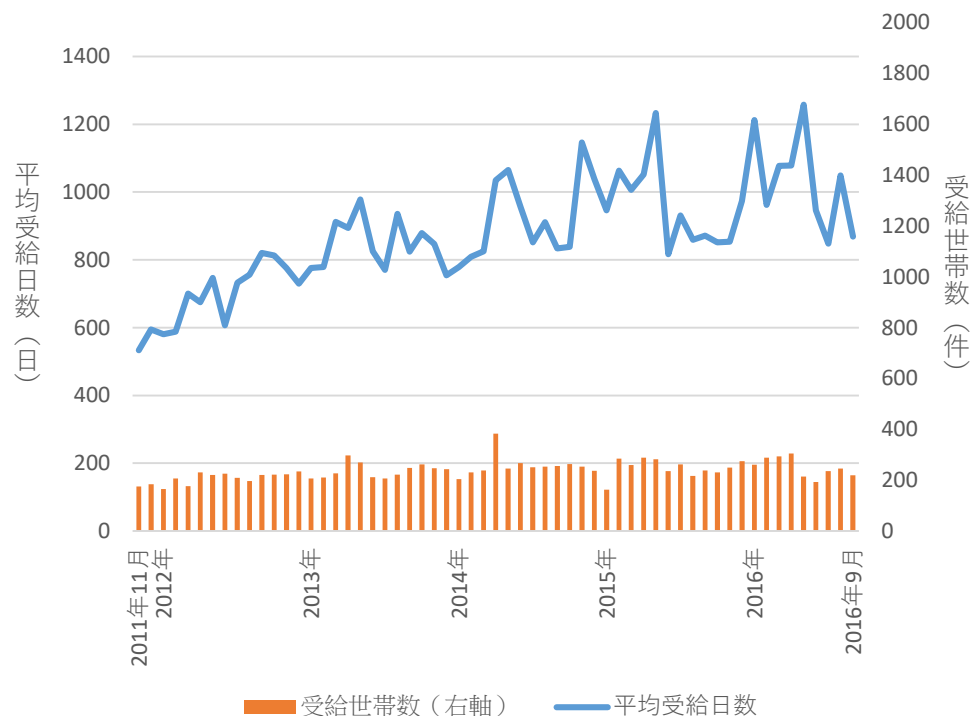


女性

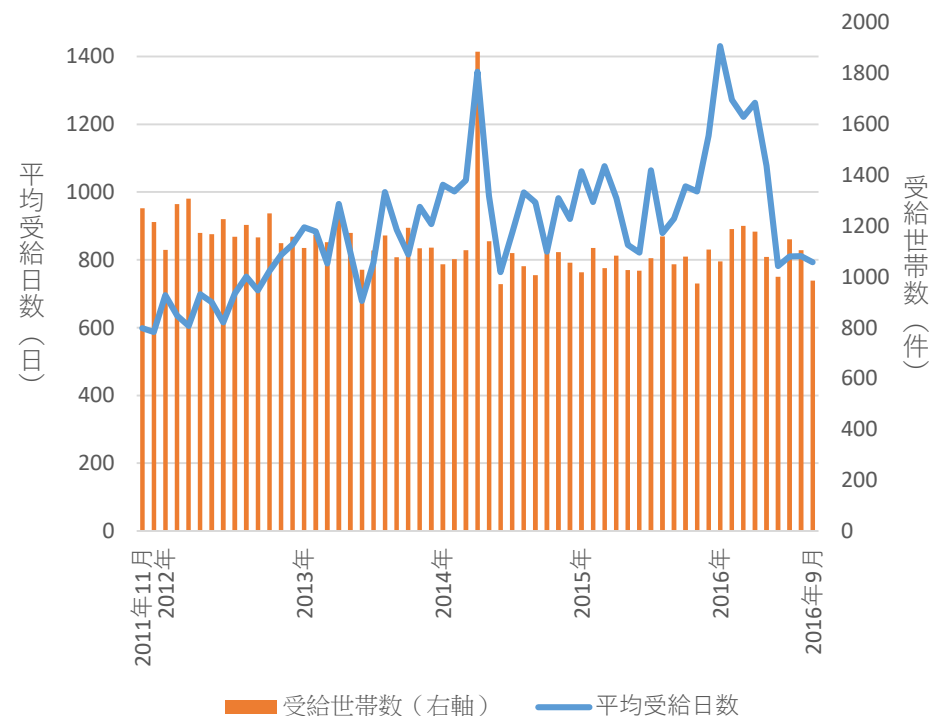


平均受給日数と受給者数（稼働・非稼働世帯別）

稼働世帯



非稼働世帯



**「働いているか、働いていないか」に関わらず、
受給は長期化している。**

生活保護受給者数が減らない＝受給長期化の理由

● 貧困の子ども化

子どもの養育費、教育

貧困の長期化にともなう子どもへの影響

● 貧困の女性化

労働市場における女性の不利（非正規の格差）

● 貧困の高齢化

高齢者の所得保障

政策分野横断的な対応が必要

大阪市の地域福祉などの向上のための有効性実験検証 報告書

編集 大阪市立大学地域連携センター

発行日 平成29年3月31日

大阪市立大学公共データ解析プロジェクトチーム

リーダー 都市研究プラザ 教授 水内俊雄

サブリーダー 創造都市研究科 准教授 五石敬路

機器及びデータ管理者 文学研究科 准教授 木村義成