



# Public Assistance and Work Incentives: Evidence from Japan

松本, 広大

---

(Degree)

博士 (経済学)

(Date of Degree)

2022-03-25

(Date of Publication)

2025-03-25

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲第8260号

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1008260>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



## 論文内容の要旨

氏名 松本 広大  
専攻 経済学

### 論文題目

Public Assistance and Work Incentives: Evidence from Japan (生活保護と就労インセンティブー日本のデータによる分析ー)

### 要旨

生活保護が低所得者の就労インセンティブに与える影響について、これまで研究がされてきた。標準的な静学的労働供給モデルでは、生活保護制度のもとで最低生活費が増加すると、所得効果や代替効果の結果として、必然的に受給者の就労インセンティブが損なわれると予測される。海外の実証研究では、経済理論で予測されるように、給付水準の変化が労働供給に負の影響を与えることが論じられている (Danziger et al., 1981; Moffitt, 1992; Lemieux and Milligan, 2008; Bargain and Doorley, 2011; Borjas, 2016)。一方、生活保護に内在する「貧困の罠」に対応して、低所得世帯に手厚い税額控除を適用している国もある。例えば、アメリカの研究では、Earned Income Tax Credit (EITC) が非労働者の労働市場への参加を促すことがわかっている (Eissa and Liebman, 1996; Blank, 2002)。さらに、ほとんどの国では、受動的な給付金の支払いから脱却し、雇用の促進と福祉依存度の低減を目的として、生活保護受給者に対してより強い求職・就労要件を課している。この積極的労働市場政策の効果については、特に欧米諸国で多くの研究が行われている。その結果、求職支援や訓練、助成金などのプログラムは、短期的には就業率を上げないが、3年程度の長期的には正の効果があるとされている (Card et al., 2018; Vooren et al., 2019)。

しかし、日本における生活保護受給者に関する分析は、欧米諸国に比べて乏しい。そこで、本博士論文では、日本のデータを用いて、生活保護受給者の労働インセンティブを実証的に検証することを目的としている。

日本の生活保護制度は、受給世帯の所得の増加が生活保護費の減少につながるため、就労インセンティブを阻害すると言われている。リーマンショック以降、高齢者、障害者、傷病者、母子のいずれの世帯でもなく、働く能力があると考えられる「その他の世帯」が増加していることから、生活保護受給者の就労インセンティブを議論することが重要になっている。

近年、日本では、生活扶助基準額の変更や勤労控除の見直しなどの政策変更が行われた。具体的には、2013年8月以降、生活扶助の減額、基礎控除の増額、特別控除の廃止などが行われており、いずれも就労インセンティブに影響を与える変更である。加えて、日本では2014年に、生活保護制度を脱退した後に支給される就労自立支援給付金が創設され、2015年には、生活保護受給者を直接支援する地方自治体が、受給者の早期就職を目的とした新たな就労支援事業を開始した。

日本における先行研究とその課題は以下のようにまとめられる。リーマンショック以前の生活保護受給者の就労インセンティブを扱った研究は、母子世帯のみを対象としたものが多い (道中 2009; 藤原・湯沢 2009; 駒村ほか 2011)。リーマンショック以降にパネルデータを使用して分析した研究はいくつかあるが (玉田 2007; 四方・田中 2011; 山田・駒村 2018)、2010年代以降の政策変化を扱った文献は少ない。また、「その他の世帯」に焦点を当てたものとしては、主に就労支援プログラムの成果を報告した研究があるが (四方 2013)、データの制約から厳密な定量分析は存在しない。

生活保護受給者に対する就労支援プログラムの評価は、特定の地域のデータに基づいて行われている (玉田・大竹 2004; 道中 2009; 四方 2013)。しかし、先行研究では、地域単位の集計データ、あるいはプログラム参加者のみのマイクロデータを用いており、個人の観察可能な属性や観察不能な異質性がプログラムの成果に与える影響を考慮していない。これは、行政データの入手が困難な日本では、治療群と対照群のマイクロデータを用いた

準実験的手法による政策評価がほとんど蓄積されていないためである。

日本以外の先行研究にも課題がある。Blank (2002)が指摘するように、歴史的な好景気と福祉改革の実施が重なり、相互に影響しあっていること、複数の政策変更が同時に実施されているため、福祉改革の就労インセンティブへの効果を評価することは困難である。このような評価の困難さを克服するために、欧米諸国の研究では、社会扶助プログラムで採用されている年齢を基準とした福祉手当の受け取りの可否を利用した回帰不連続デザインを用いて、福祉給付が労働市場のアウトカムに与える影響を調べている (Lemieux and Milligan, 2008; Bargain and Doorley, 2011)。しかし、推定された効果は特定の年齢層に限られており、一般化することは困難である。

本博士論文は、上述の課題を克服する。第2章では、母子世帯だけでなく「その他の世帯」にも焦点を当て、生活扶助の金額や勤労控除の変更など、近年の政策変更について検証する。本研究の貢献は、サンプルを就労可能な世帯に限定することで、先行研究が行っていない2013年以降の生活扶助の減額と特別控除の廃止の影響を検証したことにある。結果として、生活扶助の減額や特別控除の廃止は、受給者の就労にほとんど影響を与えないことがわかった。

第3章では、ある自治体から入手した個人の属性を含むマイクロデータを用いて、就労支援プログラムの効果を検証する。本研究の貢献は、準実験的手法を用いて、生活保護受給者に対する積極的労働市場政策の因果効果を日本で初めて検証したことにある。分析の結果、いくつかの重要な知見が得られた。第1に、就労支援プログラムは生活保護受給者の就業率を向上させた。第2に、ロックイン効果はほとんどのケースで有意に観察されなかった。第3に、就労支援プログラムによって生活保護から脱却できるほど効果は大きくなかった。

第4章では、2000年代半ばに日本で実施された市町村合併を自然実験として、生活保護給付額が労働供給に与える影響を明らかにしている。本研究の貢献は、福祉改革自体を研究することではなく、市町村合併後に発生した外生的な保護費の増加の影響を評価することである。また、年齢を

基準としたサブグループの平均的な効果だけでなく、より広いグループの平均的な効果を検証したことも貢献している。分析の結果、給付水準の上昇は、生活保護受給率の低いプライムエイジ世代の就労にはほとんど影響を与えなかったが、生活保護水準の影響を受けやすい死別・離婚した女性の就業率を1.4~1.7ポイント低下させた。

最後に、本論文の残された課題について言及する。第2章では、生活扶助額や勤労控除の変更が労働インセンティブにほとんど影響を与えないことを示した。しかし、特別控除の廃止による影響は、受給者が労働市場から完全に撤退したわけではなく、労働時間を減らした可能性が考えられる。したがって、今後は生活保護受給者の勤労収入額や労働時間など、より詳細な情報を含むマイクロデータを用いた分析が望まれる。さらに、地域の労働市場が生活保護受給者の雇用に与える影響は、統計的に有意でないことが多く、また、係数が予測と逆になるケースもあった。これは、玉田(2007)や四方・田中(2011)などの先行研究と同様の結果であり、受給者を労働市場に移行させることの難しさを示唆している。今後の研究では、受給者の能力、すなわち教育的背景、健康状態、年齢などを考慮した詳細な分析が必要である。

第3章では、就業支援プログラムによって生活保護受給者の就業率が上昇したが、生活保護から脱却するには不十分であることを示した。しかし、サンプル数が少なかったため、プログラムの効果についてより詳細な結論を出すことができなかった。特に、労働者の属性(母子世帯、年齢、性別など)による異質性が考えられるので、詳細な分析が必要である。さらに、中間就労支援事業とボランティア就労事業のそれぞれの事業の効果を分析することはできなかった。Card et al. (2018)によると、人的資本が蓄積しやすい研修や教育などのプログラムは、ロックイン効果が大きく、長期的にはより効果的であるという。したがって、今後の研究では、大規模で多様なサンプルを用いた分析を行う必要がある。

第4章では、生活保護の給付水準の引き上げが、死別・離婚した女性の就業率を低下させることを示した。しかし、この調査結果にはいくつかの理由で限界がある。第1に、詳細な自治体データがないため、給付水準の

限界的な上昇に対する労働参加の弾力性を明らかにすることができなかつた。第2に、低賃金労働者は必ずしも生活保護を受給していないことや、日本では65歳未満のワーキングプア世帯における生活保護受給率が極めて低いことが先行研究で指摘されている(Komamura 2008)。したがって、生活保護給付水準の変化に対する労働参加の反応を個人レベルでさらに検証する必要がある。また、生活保護受給者のマイクロデータを使用していないため、今後は大規模なデータに基づいて、就労の選択(extensive margin)と労働時間の選択(intensive margin)への影響を検証することが課題となる。

指導教員



松本広大氏の学位請求論文審査報告要旨

論文：Public assistance and work incentives: evidence from Japan

論文内容の要旨

本論文は、日本の生活保護受給者の労働供給行動に焦点を当て、地域別の集計データを用いて、生活保護制度が定める最低生活費や勤労控除の変更が被保護者の就業選択や保護からの離脱に与える効果を検証するとともに、市町村合併という福祉制度改革以外の要因による最低生活費の変動が地域の就業率に及ぼす効果を検証している。また、ある地方自治体における全ての生活保護受給者のマイクロデータを用いて、生活保護受給者に対する地方自治体の就労支援策が対象者の就業と保護からの離脱に与える因果効果について実証的に明らかにしている。

本論文は、導入と結論を含めた5つの章から構成されている。

第1章“Introduction”では、公的扶助が就業インセンティブに与える影響に関する国内外の理論的、実証的研究の蓄積を踏まえて、本論文の目的と貢献として、第1に、生活保護受給者の中でも就業可能性が高い世帯類型を対象として、福祉制度改革が労働市場参加に与える影響を検証すること、第2に、生活保護受給者に対する地方自治体の就労支援策が対象者の就業や福祉からの離脱に及ぼす影響を検証すること、第3に、福祉制度改革自体を目的としない市町村合併に伴う生活保護費の変動が就業インセンティブに与える影響を評価することで、稼働能力が有すると考えられる世帯に対する生活保護制度のあり方を検討するための示唆を得ることを述べている。

第2章“The Impact of the Standard Amount of Livelihood Assistance and the Earned Income Deductions on the Employment of Public Assistance Recipients: Evidence from Municipal Panel Data in Japan”では、生活保護の被保護世帯の中でも稼働率が高い世帯として先行研究が目撃してきた母子世帯に加えて、近年は不況期に増加傾向がみられる「その他の世帯」にも焦点を当て、特に2013年以降に実施された生活扶助額や勤労控除の変更が、これらの世帯の就業率や保護の廃止率に与える影響について、中核市ならびに政令市別のパネルデータを用いて検証している。その結果、(1)生活扶助の減額率や特別控除廃止の影響を受ける被保護者の割合の地域間の変動は、生活保護を受給している母子世帯や「その他の世帯」の就業率に統計的に有意な影響を与えていないこと、(2)生活扶助の減額は、保護受給者のうちの母子世帯や「その他の世帯」の保護の廃止率に対しても統計的に有意な影響をもたないことを明らかにしている。

第3章 “The Effects of Employment Support Programs on Public Assistance Recipients: The Case of a Japanese Municipality Program”では、ある地方自治体における、全ての生活保護受給者のマイクロデータを用いて、自治体による就労支援事業が、生活保護を受給している母子世帯や「その他の世帯」の労働市場への移行と、福祉からの離脱に与える効果の検証を目的としている。地方自治体と公共職業安定所（ハローワーク）が連携した職業紹介事業等の就労支援事業について、生活保護受給者のうちの事業参加者を処置群、非参加者を対照群としている。その上で、一般に就労支援事業への参加はランダムではないという先行研究の知見を踏まえて、個人の就業能力の評価等の豊富な情報を含むマイクロデータを用いて、Rosenbaum and Rubin(1983)の傾向スコアマッチングならびに Heckman, Ichimura and Todd (1997)の DID マッチングの手法により、処置群と対照群の観察可能な属性を揃えた上で、就労支援事業への参加が労働市場への移行等に及ぼす効果を検証している。その結果、(1)就労支援事業の中でも、特に参加者の多いハローワークと連携した職業紹介事業は、参加者の有給労働の確率を引き上げること、(2)支援の効果は事業への参加から半年程度の期間で現れることから、いわゆる「ロックイン効果」はみられないこと、(3)一方で、生活保護からの離脱に足るほどの高い収入の仕事への移行や、保護からの離脱には統計的に有意な影響を与えないことなどを明らかにしている。

第4章 “Welfare Benefits and Labor Supply: Evidence from a Natural Experiment in Japan”では、生活保護制度と就業インセンティブの関係を考察するため、居住地域毎に定められる最低生活費の変動が、個人の就業確率に与える影響を検証することを目的としている。福祉制度改革の政策評価の文献において指摘されてきた、制度変更の内生性や複数の制度変更の混在といった課題を踏まえて、市町村合併という福祉制度改革自体を目的としないイベントが引き起こした最低生活費の変動に着目している。具体的には、2000年代半ばの「平成の大合併」における合併自治体のうち、最低生活費の基準額が上昇した自治体を含む場合を処置群、基準額の変更がない場合を対照群として定義し、DID（Difference in Differences）推定法により、扶助額の増加が地域の就業率や被保護率に与える影響を検証している。その結果、(1)扶助額が増加した地域を含む合併自治体では、25～49歳の死別・離別女性の就業率が1.4～1.7ポイント低下すること、一方で、(2)扶助額の増加は、25～54歳の働き盛り世代の就業率に統計的に有意な効果を与えないこと、(3)扶助額が増加した地域では、65歳未満における生活保護の被保護率が上昇していることなどを明らかにしている。

第5章 “Conclusion”は、第2章から第4章までの分析結果の要約と今後の課題について述べている。

本論文は、日本の生活保護受給者の就業問題に焦点を当て、特に、2000年代以降に進められた生活保護制度改革による生活扶助額や勤労控除制度の変更や、市町村合併という福祉制度改革以外の要因による生活扶助額の変動が、母子世帯や「その他の世帯」といった生活保護受給者の中でも、稼働率が高いグループにおける就業促進や保護からの離脱に与える影響について、静学的労働供給モデルの含意などを政策評価の手法を用いて丁寧に検証するとともに、生活保護受給者に対する就労支援事業の効果について準実験的手法を用いて分析し、支援策が対象者の労働市場への部分的な移行を促すことを明らかにした労作である。従来、公的扶助制度の中には、制度設計の性質上、受給者の就業意欲を減退させ、福祉の受給状態からの離脱を難しくする「貧困の罟」の問題が内在する可能性が指摘されており、諸外国では膨大な実証研究が蓄積されている。しかしながら、日本の生活保護制度については、戦後から高度成長期までの期間を除くと、母子世帯や「その他の世帯」などの稼働率が高い世帯類型における被保護率の上昇が比較的最近のことであることもあって、本論文のように労働市場の観点から、生活保護の就業インセンティブの問題を定量的に検証した研究の蓄積は乏しい。また、生活保護制度改革の一環として、2000年代半ば以降、地方自治体において実施されている就労支援事業については、利用可能なデータの制約により事業参加者に関する記述的な分析に止まってきたこともあり、本論文のように非参加者を含めた個人のマイクロデータを用いて、標準的な政策評価の手法によって政策効果を検証した例はなく、その意義は極めて高い。

本論文の主な貢献点は次の通りである。

第1は、1990年代後半以降、勤労世代における生活保護受給者の増加という観察される事実を受けて、母子世帯や「その他の世帯」という稼働率が高い保護受給者を対象として、近年の生活扶助額や勤労控除の変更が、それらの世帯の就業行動に与える影響を検証したことである。その結果、2010年代に実施された生活扶助の減額や勤労特別控除の廃止ならびに勤労基礎控除の変更は、これらの世帯の就業率や生活保護の廃止率には影響をもたないことから、生活保護受給者には人的資本の面などでみた就労阻害要因があり、就業インセンティブの変更では、労働市場への移行や保護からの離脱が進まない可能性を示唆する結果を得ている。

第2は、公共職業紹介等の積極的労働市場政策の政策評価に関する諸外国の研究の知見を踏まえて、日本のある地方自治体が発行した生活保護受給者に対する職業紹介事業等の就労支援事業が、母子世帯や「その他の世帯」の就業確率や保護の廃止（離脱）率に与える因果効果を検証したことである。その結果、事業への参加者と非参加者の観察可能な属性

や、時間を通じて変わらない観察不可能な属性を考慮しても、就労支援事業への参加は事業への参加から半年程度を経過した後には有給の就業確率を引き上げる効果があること、その一方、生活保護から離脱できるほどの高い収入の仕事への移行確率や保護からの離脱確率には統計的に有意な影響を及ぼさないことから、分析対象とした就労支援事業の就業促進効果は、保護から離脱できるほどは大きくないことを示唆する結果を得ている。

第3は、福祉制度改革の政策評価の文献において指摘されてきた、制度変更の内生的問題や複合的な制度変更の評価の問題を克服するため、市町村合併という、福祉制度改革自体を目的としないイベントに伴う保護基準の変更が、影響を受けた地域内の個人の就業に及ぼす因果効果を検証したことである。その結果、市町村合併に伴う地域の最低生活費の上昇は、働き盛り世代の男女の就業率には統計的に有意な影響を与えないものの、死別・離婚女性の就業率に負の効果を持つこと、さらに65歳未満の被保護率を引き上げる効果が確認されたことなどから、生活扶助額の増加が生活保護の受給を通じて就業インセンティブに与える負の効果は、潜在的な低所得グループにおいて大きいとする従来の知見と一致する結果を得ている。

本論文に望まれるのは以下の点である。

第1は、生活保護受給者の労働供給行動の検証に関わる課題である。本論文では、利用可能な統計データの制約もあり、生活保護制度による最低生活費の変動が労働供給に与える効果については「働くか否かの選択」(extensive margin)に着目している。しかしながら、保護受給者の労働供給の反応は、労働市場の参加者における労働時間の選択(intensive margin)の変化として現れる可能性がある。今後は、労働時間の情報を含むマイクロデータを用いるなどして労働供給の反応についてより詳細に検討することが望まれる。

第2は、生活保護受給者を対象とした就労支援事業の効果の異質性についてである。本論文では、分析対象の自治体における事業参加者数の制約により、主に、ハローワークと連携した職業紹介事業が「その他の世帯」の受給者の就業に与える効果を検証している。しかしながら、諸外国の研究が明らかにするように、施策の効果は参加者の属性によって異なる可能性がある。また、参加者数が極めて少ないために単独では評価されていない「中間的な就労支援事業」や「ボランティア就労支援」は、必ずしも短期的かつ直接的な労働市場への移行を目標としていない面がある。今後は、大規模かつ多様な属性の個人を含むデータを用いてこれらの事業の効果を分析することが望まれる。

しかしながら、これらの点は論文提出者の今後の研究に待つべきものであり、本論文の意義をいささかも損なうものではない。

以上を総合して、下記の審査委員は一致して本論文の提出者が博士(経済学)の学位を授与される資格があるものと判定する。

令和4年3月7日

審査委員

主査 教授 勇上 和史

副査 教授 難波 明生

副査 准教授 佐野 晋平