

生活保護行政における EBPM実現にむけた更なる データ整備に関するメモ

林 正義

東京大学大学院経済学研究科・経済学部

2016年11月18日(金)15:00-17:00

生活保護に関するデータ

- 市町村レベル

- 被保護者調査(基礎調査票・月別調査票) [平成23年度まで福祉行政報告例(生活保護部分)]
- 福祉事務所現況調査(中止)
- 地方公共団体定員管理調査(現業員数等)
- 市町村決算状況調(生活保護費→性質別に分類可能)

- 被保護者レベル

- 被保護者調査(個別調査票)：被保護世帯全数 [平成23年度まで被保護者全国一斉調査(個別調査票)：被保護世帯の10分の1を抽出]
- 社会保障生計調査：都道府県・指定都市・中核市の被保護世帯1,110世帯を抽出
- 医療扶助実態調査：平成23年から全レセプト対象
- 家庭の生活実態及び生活意識に関する調査【平成22年と28年】：社会保障生計調査の調査世帯(一部除く)と国民生活基礎調査の対象約32,000世帯

データの不備をみる視点

- 【橋本先生による類型】生活保護関係では①と②は、<ほぼ>クリア。
 - ① データがそもそも収集されていない
 - ② 収集されているが技術的に使えない状態
 - ③ 技術的には使えるがアクセスの許可がない
 - ④ アクセスできるのに利用されていない
- その他、以下のような問題がある。
 - ✓ [①～④に加えて]⑤データは収集されているがその質が悪い
 - ✓ ウェブサイトなどで広報される情報と実態に乖離がある (←④)
 - ✓ 容易に利用するための工夫がない (←④)

具体例を用いた事例

「生活保護費および児童扶養手当に関する関係者協議会」における共同作業を例にとって

「生活保護費および児童扶養手当に関する関係者協議会」

- 少なくとも形式的にはデータを用いた検討であり，EBPMとなるべき一例として画期的．
- 平成16年の政府・与党による文書「三位一体改革について」に基づき開催
 - 「生活保護・児童扶養手当に関する負担金の改革は，地方公共団体関係者が参加する協議機関を設置して検討を行い，平成17年秋までに結論を得て，平成18年度から実施する」．
- 平成17年4月20日に関係者によるワーキンググループが設置され「**共同作業**」を開始．
- 同年11月25日に厚労大臣によって「時間切れ」として閉会．

何がなされたのか

- 生活保護に関する**複数の論点**に対し、厚生労働省側と地方公共団体（+総務省）が、それぞれ独立してデータ解析を行い議論を戦わせた。
- ワーキンググループの議論の内容は『**共同作業における議論のまとめ**』としてまとめられている。

[http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/ef55f59e5bbaff70492570a0002aa3ce/\\$FILE/siryou4-seikatsu.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/ef55f59e5bbaff70492570a0002aa3ce/$FILE/siryou4-seikatsu.pdf)

「共同作業」の評価

- EBPMと呼ぶには不十分な内容.
- 地方側と厚労省側の議論はかみ合わず(一種の「水掛論」)
 - 自己に有利な結果をもたらすデータ(つまり異なったデータ)を利用.
- 利用できるデータが十分に利用されなかった
 - 都道府県集計のデータや政令指定都市のみのデータが利用された.
 - より適切なデータ(市町村単位・福祉事務所単位・個票・レセプトデータ)は利用されず.
- 不十分な分析
 - 相関係数を用いた分析が大部分で、本来用いられるべき数量分析はなされず.
 - 生活保護データが利用しにくいこともあって(?), 適切な数量分析の技量をもつ研究者が生活保護に関心をもっていなかった.
 - したがって、短期間で対応できるほどの既存研究や研究者が存在しなかった.

実際の論点ごとの具体例

- 具体的な論点とそこでの議論をみることで、生活保護のデータ整備・提供に望まれる点を確認したい。
- 「共同作業」での4つの論点
 - ① 生活保護率に対する地域的な社会経済要因の影響
 - ② 生活保護以外の社会保障制度の影響
 - ③ 地方公共団体における実施体制の影響
 - ④ 医療扶助費に対する病床数の影響

論点

- ① 生活保護率に対する地域的な社会経済要因の影響

地域的な社会経済変数の影響

- 検証する命題：保護率の地域差は失業率などの経済情勢や高齢化率などの社会経済要因によってどれだけ影響をうけるのか？

概ね合意



「生活保護は多様な要因から影響をうける」

データと分析

- データ形式：都道府県および政令指定都市レベルの集計データ
- 用いられた変数（地域要因）：完全失業率，共働き世帯割合，高齢単身世帯割合，高齢単身借家割合，3世代同居率，持ち家比率，離婚率，助成離別率，女性就業率，母子世帯比率，民事訴訟比率，国民年金未納率，低所得世帯に占める被保護世帯割合
- 分析手法
 - ① 上記それぞれの変数と保護率の(単)相関係数
 - ② 失業率，個人所得，高齢単身借家世帯率，女性離別率，低所得者に占める被保護世帯割合を用いた保護率の(重)回帰モデル

どんなデータが必要だったのか？

- 集計の単位が粗い。
 - 都道府県や政令指定都市ではなく、生活保護を実施している単位(例えば市単位)のデータが望ましい
- 変数が限られている。
 - 考察された要因に加え、他にも考察すべき変数は数多くある。
 - 公的年金カバー率、公的年金受取額
 - 学歴（中卒者比率）など
- 地域における多様な要因を表すデータを市町村単位で総合的に整備しているデータベースとして「**社会人口統計体系(SSDS)**」が存在するが、あまり利用されていない(?)

社会人口統計体系(SSDS)

- 社会人口統計体系(SSDS)
 - 都道府県データ(約2,900項目)
 - 市区町村データ(約720~740項目)
- E-Stat(政府の統計窓口)で自由に利用できるのは上記のごく一部。(最新版は『統計でみる市区町村のすがた 2016』掲載分の100項目のみ)
- 他のデータに関して部外者が利用する場合、公益財団法人統計情報開発センターから購入しなければならない。
 - **全国分揃えると31万円以上の費用がかかる**
(<http://www.sinfonica.or.jp/datalist/08/0801/PSshajin.html>)
 - 大学の研究者にとってはかなりの費用負担
- 税金で作成されたデータをCD-Rにコピーするだけなのに、どうしてそれほど高価なのか？ E-Statから全項目をダウンロードできるようにはできないのか？ ← **容易に利用するための工夫がない**

SSDSにおける生活保護関連データ

- 生活保護関連のデータは途中から掲載されていない（なぜか?）
- データがあっても欠損が多かったり，桁がずれていたりする。

項目 ID	項目符号	項目名	所在源又は 参考資料等	周期	市区町村 対象年度	単位
	J1	生活保護等	厚生労働省大臣官房統計情報部			
	J11	生活保護	「社会福祉行政業務報告」			
4215	J1101	生活保護被保護実世帯数	<毎年>	毎年	1980 ~ 2007	世帯
4221	J1103	保護開始世帯数		毎年	1980 ~ 2007	世帯
4225	J1104	生活保護扶助世帯数		毎年	1980 ~ 2007	世帯
4233	J1105	生活保護被保護実人員		毎年	1980 ~ 2009	人
4243	J110702	生活保護被保護高齢者数（65歳以上）		毎年	1980 ~ 2009	人
	J2	社会福祉施設	厚生労働省大臣官房統計情報部			
	J21	社会福祉施設	「社会福祉施設等調査」			
4285	J2101	社会福祉施設数		毎年	1997 ~ 2007	所
	J22	保護施設				
4287	J2201	保護施設数（医療保護施設を除く）		毎年	1997 ~ 2013	所
	J23	老人福祉関係施設				
4297	J2300	老人福祉関係施設数		毎年	1997 ~ 2007	所
4298	J2301	老人福祉施設数		毎年	1997 ~ 2013	所
4299	J230111	養護老人ホーム数		毎年	1997 ~ 2013	所
4300	J230112	養護老人ホーム定員数		毎年	1997 ~ 2013	人
4301	J230113	養護老人ホーム在所者数		毎年	1997 ~ 2013	人

論点

③ 地方公共団体における実施体制の影響

検証したい命題

- 保護率と実施体制は関連しているのか？
- 保護率が高いのは濫給（人員が足りないので十分な審査をせずに保護決定）によるものなのか，漏給（現業員数が足りないので給付を抑制）によるものなのか？
- 保護世帯数が増えるから現業員（ケースワーカー）数が増えるのか，現業員（ケースワーカー）が増えるから保護世帯数が増えるのか？

データと分析

- 都道府県単位や政令指定都市単位の集計データ
- 現業員充足率（標準数と実際的人员数の比率）と保護率との相関
- 実施状況を表す諸変数と保護率との相関
 - 申請1件当たり関係先調査件数
 - 年間訪問回数
 - 不正受給発見数など
- 互いに自己の主張（地方＋総務省＝相関なし；厚労省＝相関あり）に有利なデータを利用
 - 標準数1人の福祉事務所を含むか含まないか（標準数1人の福祉事務所が多いのは農村部でそもそも保護率が低い）
 - 伸び率を利用するか
 - 互いのデータの不備を互いに指摘

どのようなデータが必要だったのか

- 最低必要とされるデータ
 - ① 都道府県単位や政令指定都市単位といった粗い単位ではなく、市単位もしくは福祉事務所単位での「現業員数」と「保護世帯数」
 - ② 生活保護に影響を与える多様な社会経済要因 [既述]
- このようなデータの入手に関しては、いくつかのハードルがある

データの問題1

- 保護世帯数(技術的に利用可能だが便利性の向上が望まれる)
 - E-Stat (政府の統計窓口)で公表されているデータは都道府県, 政令指定都市および中核市単位のみ. 他の市や郡部のデータは提供されていない.
 - SSDSに掲載されているが, 既述のとおり, ①高価 (31万円), ②一部の県のデータがない, ③2007年以降のデータがない, ④桁数が間違ったデータがある.
 - 市単位のデータは各都道府県のいわゆる統計要覧の各年度版に存在 (一部ウェブ公開). そこから時間をかけて拾うこともできる (揃わない一部都道府県あり).
 - 統計法にもとづき, 福祉行政報告例(生活保護部分)[~平成23年度]と被保護者調査(基礎調査票) [平成24年度~]の個票(福祉事務所単位)は入手可能
 - **【体験談】**福祉事務所が一つしか無い市もあるので, 当該統計を市単位で集計したデータ一覧表を第三者に開示・提供してはならないらしい.
- 市町村単位のデータならE-Stat (政府の統計窓口)で公表しても良いのではないか.
 - 一部の都道府県では既にウェブサイト上などで公表している情報である (上記の通り)

データの問題2

- 現業員数(技術的に利用可能だが便利性の向上と質の上昇が望まれる)
- 福祉事務所現況調査の個票(福祉事務所単位)
 - E-Stat (政府の統計窓口)で集計値が得られるのは平成16年と平成21年分のみ
 - ウェブページでは同調査の時期として「毎年10月1日」と記されているが、平成27年に当該調査の中止が決定された(同表記はなし).
- 地方公共団体定員管理調査
 - 毎年4月1日時点の現業員数を生活保護担当分と5法担当分に分け市町村単位で掲載。ウェブサイトからダウンロード可能.
 - 総務省(旧自治省系)の地方財政系のデータ公開に対する姿勢は非常に優れているが、現業員に関するこの統計に限っては信頼しがたいデータが散見.

データの問題： 現業員数

地方公共団体定員管理調査 (H.19年度)

		生保担当	五法担当			生保担当	五法担当			生保担当	五法担当
北海道	小樽市	0	0	茨城県	小美玉市	0	0	福井県	あわら市	0	0
青森県	黒石市	0	0	栃木県	下野市	0	0	福井県	越前市	0	0
岩手県	久慈市	0	0	群馬県	渋川市	0	0	福井県	坂井市	0	0
岩手県	八幡平	0	0	群馬県	安中市	0	0	山梨県	北杜市	0	0
宮城県	石巻市	0	0	千葉県	勝浦市	0	0	山梨県	中央市	0	0
宮城県	名取市	0	0	千葉県	袖ヶ浦市	0	0	長野県	東御市	0	0
宮城県	登米市	0	0	千葉県	富里市	0	0	岐阜県	中津川市	0	0
宮城県	東松島市	0	0	千葉県	山武市	0	0	岐阜県	山県市	0	0
秋田県	北秋田市	0	0	東京都	清瀬市	0	0	岐阜県	飛騨市	0	0
秋田県	にかほ市	0	0	東京都	稲城市	0	0	岐阜県	本巣市	0	0
山形県	村山市	0	0	新潟県	見附市	0	0	岐阜県	郡上市	0	2
福島県	田村市	0	0	新潟県	妙高市	0	0	岐阜県	下呂市	0	0
福島県	伊達市	0	0	新潟県	佐渡市	0	0	岐阜県	海津市	0	0
福島県	本宮市	0	0	新潟県	魚沼市	0	0	静岡県	裾野市	0	0
茨城県	鹿嶋市	0	0	新潟県	胎内市	0	0	静岡県	湖西市	0	0
茨城県	那珂市	0	0	富山県	滑川市	0	0	静岡県	伊豆市	0	0
茨城県	稲敷市	0	0	富山県	射水市	0	0	静岡県	御前崎市	0	0
茨城県	桜川市	0	0	石川県	かほく市	0	0	静岡県	菊川市	0	3
茨城県	鉾田市	0	0	石川県	能美市	0	0	静岡県	伊豆の国市	0	0
茨城県	つくばみらい市	0	0	福井県	敦賀市	0	0	静岡県	牧之原市	0	0

データの問題:現業員数

地方公共団体定員管理調査(H.19年度)

		生保担当	五法担当			生保担当	五法担当			生保担当	五法担当
愛知県	高浜市	0	0	岡山県	赤磐市	0	0	山梨県	大月市	1	1
愛知県	日進市	0	0	岡山県	美作市	0	0	岐阜県	瑞浪市	1	0
愛知県	田原市	0	0	岡山県	浅口市	0	0	愛知県	津島市	1	0
愛知県	愛西市	0	0	広島県	竹原市	0	0	愛知県	東海市	1	2
愛知県	清須市	0	0	香川県	観音寺市	0	0	兵庫県	宍粟市	1	0
愛知県	北名古屋市	0	0	高知県	香南市	0	0	福岡県	うきは市	1	0
滋賀県	甲賀市	0	0	福岡県	柳川市	0	0	岩手県	遠野市	2	1
滋賀県	野洲市	0	0	福岡県	豊前市	0	0	宮城県	白石市	2	0
京都府	南丹市	0	0	長崎県	西海市	0	0	宮城県	角田市	2	0
兵庫県	加古川市	0	44	熊本県	上天草市	0	0	宮城県	岩沼市	2	0
兵庫県	高砂市	0	0	熊本県	宇城市	0	0	山形県	新庄市	2	1
兵庫県	篠山市	0	0	熊本県	阿蘇市	0	0	山形県	長井市	2	0
兵庫県	加東市	0	0	鹿児島県	曾於市	0	0	山形県	天童市	2	2
奈良県	生駒市	0	0	鹿児島県	志布志市	0	0	山形県	尾花沢市	2	0
奈良県	葛城市	0	0	岩手県	大船渡市	1	0	福島県	相馬市	2	4
和歌山県	岩出市	0	0	岩手県	陸前高田市	1	1	茨城県	下妻市	2	2
島根県	出雲市	0	0	栃木県	真岡市	1	0	茨城県	牛久市	2	7
島根県	安来市	0	5	群馬県	富岡市	1	1	茨城県	守谷市	2	6
岡山県	高梁市	0	0	東京都	羽村市	1	2	栃木県	那須烏山市	2	2
岡山県	瀬戸内市	0	0	石川県	珠洲市	1	1	群馬県	藤岡市	2	0

論点

④ 医療扶助費に対する病床数の影響

検証したい命題

- 医療扶助費と病床数（or 医療機関数・医師数）との相関
- 医師誘発需要の検証(?)
 - 医療扶助には自己負担がないため、病床数が余っている地域の病院ほど医療扶助を乱用.

データと分析

- 医療扶助費と病床数（or 医療機関数・医師数）を利用
 - 都道府県別の集計データを利用
- 互いに自己の主張に有利なデータを利用
 - 地方＋総務省：「被保護人員1人あたり医療扶助費」を利用→プラスの値でも，ほぼ相関がないか，弱い相関
 - 厚労省：「人口1人あたり医療扶助費」を利用→強いプラスの相関.
 - それぞれの定義の是非を互いに批判

どのようなデータが必要だったのか

- ここでも都道府県単位ではなく、「医療扶助実態調査」のレセプトデータ(個票)を利用すべきであった。
- 世帯特性(疾病分類, 個人特性)や地域特性(複数の社会経済要因)の効果を加味した上で, 地域における病床数の効果をみるべきであった。
- 最低必要とされるデータ
 - 「医療扶助実態調査」のレセプトデータ
 - 社会経済変数の効果を加味するための多様な複数の地域特性を表すデータ(SSDS)
 - 地域の医療機関の特性を利用するため, レセプトデータには市町村を記すコードが存在する必要がある。

データの問題

- 「医療扶助実態調査」と「被保護者調査(個別調査票)」の個票レベルでの接続は可能か？
 - 接続可能でなければレセプトデータだけでは世帯属性に関する詳しい情報を得ることは難しい。
- 個票が属する市町村コードはあるか。
 - 医療圏等のデータと接続できるように、市町村レベルの位置情報が必要。
 - 市町村コードは存在しないようだ
 - 社会福祉事務所番号は開示してもらえるか(?)

「共同作業」からの教訓1

- その後の10年間，新たな展開なし。
 - 実質的に放置されたまま
 - 重要な政策課題であるにも関わらず研究者の関心も低い
- 以下のような問題のため，半年間という短期間では十分な分析・検討ができなかったのではないか。
 - 部外者には生活保護に関するデータを容易に入手することが困難であった。
 - それゆえ，十分な技量をもった研究者が生活保護に関心を有しておらず，すぐに利用できる研究成果も十分に累積していなかった。

「共同作業」からの教訓2

- 当該対象に対する実証研究が進んでいけば、このような案件が発生したときに迅速に対応でき、EBPMとぶべき実りある検討が可能であっただろう。
- そのためには次のような条件が必要ではないのか。
 - 分析に必要とされるデータの**使いやすい形での提供**.
 - それを通じた、外部の研究者による**実証研究の蓄積**.
- 必要となるデータが外部の研究者によって容易に利用できることが、EBPMの定着と推進にとっての**必要条件**.

さいごに

- 生活保護関連データを含む，多様な地域・市町村データの重要性
 - 生活保護は多様な地域要因に影響をうけるため多様な地域データが適切に整備されている必要がある。
 - **地域データの充実**は地方創生のためにも重要。
 - RESAS(地域経済分析システム)もよいが，SSDSの規模・質・内容を充実させることと，SSDSの利用を容易にすることにもリソースを割くべき
 - 生活保護関連のデータは都道府県・政令指定都市・中核市だけでなく，市町村(もしくは市・郡部)単位でウェブ上に開示すべき(大部分の都道府県では行われているし，総務省の地方財政関連データを見習うべき)
- 個票データと地域(特に市町村)データの接続の重要性。
 - 個票データには必ずしも市町村コードが付されていない。
- レセプトデータ(医療扶助実態調査)と世帯・個人データ(被保護者調査個別調査票)との接続の重要性