

20030048

平成15年度厚生労働科学研究費補助金

政策科学推進研究事業

貧困の世代間再生産の緩和・解消
のための支援に関する基礎的研究

(課題番号 H14-政策-026)

主任研究者 杉村 宏

(法政大学現代福祉学部)

目 次

I 生活保護母子世帯の自立支援のあり方に関する研究（第1報）

序章	生活保護母子世帯の自立支援の考え方とその方向	杉村 宏	(1)
第1章	調査の計画と方法	杉村 宏	(9)
第2章	母子世帯と貧困・社会的排除	大岡 華子	(47)
第3章	「社会的不利」の重層構造 —下町区生活保護母子世帯のプロフィール—	杉村 宏	(65)
第4章	生活保護母子世帯の生活問題と援助課題 —低年齢児を抱える世帯の事例調査から—	吉浦 輪	(79)
第5章	民生委員・児童委員の地域福祉活動 —下町区民生委員・児童委員アンケート調査結果（第1報）—	土居まゆみ	(89)
第6章	公的扶助ケースワーカーの意識と実践— —下町区公的扶助ケースワーカー調査結果（第1報）—	岡部 卓, 松本 一郎 野村 智, 野田 博也	(113)

II 研究報告

1.	杉村 宏 「日本における貧困と社会的排除」	(165)
2.	六波羅詩朗 「民生委員制度の役割変化と地域における相談・支援の機能」	(179)
3.	吉浦 輪 「貧困の世代的再生産にアディクションはどのように 関わっているのか—その問題構造に関する演繹的接近—」	(205)

III 資料編

1.	下町区関係資料	(219)
2.	山麓町民生委員児童委員アンケート集計表	(243)

I 生活保護母子世帯の自立支援の
あり方に関する研究（第1報）

序章 生活保護母子世帯の自立支援の考え方とその方向

—生活保護母子世帯調査を実施するにあたって—

杉村 宏

(法政大学現代福祉学部)

1. 生活保護母子世帯の何が課題か

(1) 自立支援を考える前提として

① 生活保護母子世帯が抱える課題

われわれは生活保護層とその周辺層である生活困難層の自立支援を考えるに当たって、このような階層が社会の底辺に堆積し固定化する傾向を、「貧困の世代的再生産」という概念を用いて、そのような状態を生み出す構造とその存在形態について検討をしてきた。¹

これまでの考察に基づいて、青木は貧困の世代的再生産を「社会的不利が不利を呼ぶ構造」と捉えたが²、これはまた生活困難層を社会から排除し、孤立させる構造でもあることを明らかにした。さらにその底辺部を構成する生活保護層は、現代のスティグマとも言うべき「福祉依存」という社会的偏見にさらされ、ますます孤立し排除された存在と見られ勝ちであること、また生活困難層の中で母子世帯はとりわけこうした対象として生活保護の受給を抑制された存在であることなどを明らかにした。

このような中で、生活保護世帯の自立支援にあたる公的扶助ケースワーカーの聴き取り調査によれば、生活保護母子世帯の抱える生活問題は多岐にわたり、かつ複雑な様相を呈していることが見て取れる。昨年度実施した北海道 B 市におけるケースワーカーの聞き取り調査で、生活保護母子世帯に対する共通する回答は、以下のようなものであった。

すなわち、①生活保護母子世帯の母親のうち、少なくとも 20～30%の人はその子ども時代を生活保護世帯か母子世帯の中で送っており、社会生活を営む上での生活上のスキルなどに欠けている場合が多い、②母親自身の多くが健康問題を抱えているが、健康障害は多岐にわたり慢性化している場合が少なくなく、精神的な傷病で受診している人も多い、③子どもも総じて喘息などのアレルギー性疾患、内臓疾患で受診している場合が多く、また「引きこもり」や不登校などが見られる家庭が少なくない、④これらのいくつかの要因が重なり、母親が就労して生活を立て直すことを困難にしているだけでなく、家族全体が社会から孤立した存在になっていくと捉えられる。³

生活保護母子世帯をステレオタイプ的に捉えることは避けなければならないが、総じて生活保護母子世帯は、母親の健康と就労の問題、前夫も含めた親族との関係の調整に関わる問題、育児や子育てをめぐる課題、子どもの就学や進路をめぐる問題など、生活課題が山積し

¹ 平成 14 年度厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業「貧困の世代間再生産の緩和・解消のための支援に関する基礎的研究」2003, (研究代表者杉村宏) 参照

² 青木紀「貧困の世代的再生産」庄司洋子ほか編集『貧困・不平等と社会福祉』1997, (有斐閣)

³ 杉村宏「貧困家族の自立支援とケースワーカー」青木紀編著『現代日本の「見えない」貧困』2003, (明石書店)

ており、どこに焦点をあてて自立支援をしていくのかがわかりにくくなっている。

② 稼働能力活用をどう見るか

しかしながら、貧困母子世帯に対する生活保護の運用のあり方は、母親が稼働年齢層にあるという一つの事実のみ着目し、自立支援を安易に「就労指導」に矮小化してしまう傾向が顕著になっている。就労することが生活再建の一步となることはそれ自体間違いではないとしても、その実現可能性を客観的に検討することなしに「就労指導」を強要するならば、長期的に見て決して好ましい結果を生み出すことはできず、適切な支援とはいえないであろう。

母親自身が就労を前向きに取り組めるような環境の整備こそが自立支援を行う前提であって、そのためにはなによりも就労できない原因に関して生活保護母子世帯の何が問題であり、検討すべき課題は何かを明らかにすることからはじめなければならない。

今回、現に生活保護を受けている母子世帯を対象にしてインテンシブな調査を行うのは、生活再建の一步となる就労を阻害している要因を、その家族の生活全体を対象にして探求することにある。

その際就労を阻害している直接的要因は、現象的にはそれほど複雑ではないかもしれないが、家族全体が抱えている課題の関連性と、本来有していなければならない社会関係の断絶と孤立化の原因に着目し、それぞれの課題に対して家族員各人が主体的に取り組むための中心的な課題はなにかを見出すことが重要になる。

庄谷が指摘している「就労指導ではなく就労支援ではないか」という問題提起は、単に「指導」を「支援」と置き換えるだけの問題ではなく、中長期的に見て、就労を視野に入れた生活の建て直しのために、当事者自身がどのような支援を望んでいるのか、ケースワーカーや民生委員、雇用主、支援者などがどのような協力をすることが必要なのかというように、当事者の主体的努力に寄り添い支援することから、真の自立支援の方向が見えてくるのではないか。⁴ しかしそれは、今は就労すべきではないという判断をも許容する支援のあり方ではない。たとえ母親に物理的な稼働能力が備わっているとしても、家族全体が抱える課題との関係で、稼働能力を就労に結びつけるのがよいのか、今は別の問題解決のために振りうけるのがよいのかは、当然考慮されなければならない問題である。

(2) どのような視点で課題を捉えるべきか

① 母子世帯化と生活保護

生活保護母子世帯はいうまでもないことではあるが、生活保護受給世帯であり母子世帯であるという二重の側面を持つ世帯である。あるいは母子世帯になったために生活保護を受給している世帯であるということもできる。

生活保護を受けることや母子世帯であることそれ自体が問題なのではなく、それが世帯員、とくにその世帯の中で育つ子どもにとって、結果的に二重のハンディキャップになっていることが問題なのである。

⁴ 庄谷怜子「“就労指導”か、就労支援ではないのか」『季刊公的扶助研究』2003,第189号(全国公的扶助研究会)

この構造は、母子世帯になるプロセスと生活保護を受給するプロセスが深くかかわっていると考えられる。生活保護を受給する母子世帯のうち死別によるものは極めて少なく、また離婚率の上昇に伴ない生別母子世帯も増加しているから、生活保護を受給している母子世帯は、そのごく一部ということになる。しかしながらそれにもかかわらず、世帯類型別の生活保護を受けている世帯の割合である世帯保護率を見ると、母子世帯はどの世帯類型よりもその率が高く、経済的困難が多くの母子世帯にのしかかっていると見なければならぬ。⁵

これまでの先行研究によれば、生別母子世帯の場合、現象的には離別したことによって生活困窮に陥り、生活保護の受給に至るように見えるが、生活保護を受給する母子世帯のそれまでの生活史を検討すると、母子世帯になってはじめて生活に困窮して生活保護に結びつくというよりは、前夫との世帯形成時から生活状態は不安定であり、そのような中で子どもの出産・育児などに追われて共働きもできず、やがて生活破綻に陥り世帯が解体するという経過をとる場合が多い⁶。もちろん逆の経過をとる場合もあるであろうが、現代の生活問題、家族問題の根底に生活困窮・困難が横たわっていることを見落としてはならない。

今日の児童虐待やDVが家族関係の社会問題としてクローズアップされているが、これらの報道で印象的なことは、重大な結果を招いている事例や事件に巻き込まれた家族は、ほぼ例外なく家族の解体化が進んでいるケースであったり、多重債務の返済に追われるといった深刻な生活問題のただなかでおきているようにみえる。たとえば1999年4月から2000年5月までの1年2ヶ月間に新聞報道された虐待事例をまとめると表0-1の通りであった。

これらの事例に共通しているのは、家族構成や虐待理由からわかるようにいずれの場合も生活に困窮し、破綻に直面していたと推測できることである。しかもこれらの報道記事を仔細に読んでも、生活保護を受給していたとか福祉事務所のケースワーカーがかかわっていたというようなことは一切触れられていない。報道されなかっただけかどうかはわからないが、おそらくこのような困窮状態にありながらも生活保護や福祉事務所と接点を持っていなかった推測される。

この点については生活保護母子世帯調査の分析の際に、再度検討したいが、いずれにしてもこのような事実に基づいて生活保護母子世帯の課題を仮説的に示せば、夫の暴力、失業や多重債務などによって破綻した家族生活から逃れるようにして母子世帯化し、生活保護を受給した世帯であるとみなすことができる。さらにそのような家族の中で暮す子どもの視点に立ってみると、子ども自身にとってはいかんともしい難いことではあるが、「別れたほうがよかったかもしれない父親」と離別した母子世帯であり、しかも生活保護によって維持される生活のもとで日々を送っているということになる。

本当は母子世帯になることも生活保護を受けることもそれ自体がハンディキャップでないにもかかわらず、子ども達にとっては二重の「ハンディキャップ」として受け取られる。しかもこのハンディキャップは、ほんの少しでも子ども達に「問題行動」があると、たちまち

⁵ 2001年度の世帯保護率は、全体で14.1%、高齢者世帯の42.5%に対して母子世帯は97.6%であった。1980年代前半の世帯保護率は、たとえば1982年度はそれぞれ21.2、86.6、223.5であり、いずれの場合も高齢者世帯の倍以上の世帯保護率である。

⁶ 大友信勝著「母子世帯調査—被保護母子世帯調査を中心に—」同著『公的扶助の展開』（2002、労旬社）、杉村宏「子ども・家族・貧困」白沢久一他編著『生活関係の形成』（1987、ミネルヴァ書房）など

好ましくないラベルを補強する道具となる。問題行動を起こすのは、「生活保護母子世帯に育ったからでは」というラベルは、子どもから母親、親族にまで拡大していく。

表0-1 新聞報道された虐待事例

時期	場所	家族構成()内年齢	虐待の事実	虐待の理由等
99・3	北海道	母(22),長女(1)	母親による放置・凍死	消費者金融の借金返済に困り二日間暖房のない床に寝かせ凍死
99・3	秋田県	父(31),長女(0)	父親による殴打・死亡	母親借金をとがめられ家出、泣き止まない子どもをかつとして殴打
99・4	茨城県	父(?),母(?),長男(5)	両親による殴打・死亡	無断でカレーを食べてしまったことに立腹
99・4	静岡県	?	母親による海中投棄・救助	育児に悩み岩場に投棄,通行人の通報で救助
99・5	千葉県	母(18),長女(2)	母親の保護遺棄・餓死	離婚後飲食店員として働くが、1ヶ月前から長女の世話を放棄
99・5	千葉県	父(34),母(24),長男(2) 次男(0)	母親の監護放棄・窒息死	夫出張中に二晩男友達と遊び帰宅したら次男窒息死していた
99・7	千葉県	同居女性(26),男児(5)	同居女性による殴打・死亡	夜、外で遊ばぬよう命じたのに遊んでいたため
99・7	静岡県	?	母親による車中放置・死亡	エンジンを切って駐車し,パチンコに熱中し放置
99・8	香川県	父(25),母(?),長女(0)	父親による殴打・死亡	母親外出中、子どもが泣き止まないため
99・9	茨城県	父(?),母(33),長女(6) 母親の知人(女性)	大人3人で殴打,縛り上げ 外傷性ショック死	リサイクル販売業,半年前に転入,いうことを聞かないため折檻
99・9	宮城県	父(30代),三男(3)	幼児家の中に放置・一時保護	いつも子ども一人家にいるという近所の通報で
99・10	東京都	内縁夫(35),母(29) 長男(7)	母と内夫による殴打・熱湯 かけ,重傷	いう事をきかないことに腹を立てて
99・12	愛知県	父(64),母(57),次男(?) 次女長女(?),三男(?),次女(11)	体調不良の次女を放置 敗血症で死亡	母精神障害,父状況認識なし,経済的余裕なくを放置
00・5	静岡県	母(35),男(35),次男(6)	母と男が殴打・火傷死亡	5年前離婚,生活窮乏,二ヶ月前に知り合った男と生活する上で子どもが邪魔になり

資料：1999年4月～2000年5月、東京版3大紙による

しかしながら先に示した仮説から、次のように考えることも可能である。

母親が子どもを連れて、そのような生活と決別をしようと決断したことは、多重債務をはじめとする生活の経済面での破綻から立ち直ることの決断であり、児童虐待やドメスティック

クバイオレンスなどの被害から子どもと自分を守ろうとする家族であると見ることもできる。

さらに生活保護制度の運用の実態からみれば、たとえ生活が危機的な状況にあったとしても夫が世帯内にいるかぎり生活保護を受けることは事実上難しい現状にあり、母子世帯になったからこそ辛うじて生活保護を受給することができたと見ることもできる。

そうであるならば、生活保護を受給している期間こそ生活を立て直すまたとないチャンスであり、効果的な自立支援が行われるならば、生活の再構成を図る千載一遇の機会となるかもしれない。

課題は山積しているかもしれないが、さまざまな人々の自立支援を受けながら、ラベルを一つ一つ取り去りながら、地域社会に溶け込んで生活をしていける状況を作り出すことに、自立支援の課題を設定するべきであろう。

私達がかねてから、「不利が不利を生む」構造を緩和・解消するためには、地域ぐるみの取り組みが重要であると考えている。それは主に次の2点からである。

第1には、自立支援が生活保護に関わるケースワーカーや民生委員・児童委員に留まらず、広く地域社会の存在する社会資源を動員することが必要であるからである。第2には、そのような地域社会人々の協力は、すでに述べたハンディキャップやラベルが地域社会と深く関わって形成されているものであり、その除去とともに自立支援を考える必要があるからである。

2. 生活保護母子世帯の自立支援の方向

(1) 就労指導から就労支援のしくみづくりへ

生活保護母子世帯の自立が長期的に安定したものとなるためには、安定した就労が基本となり、このために母親はもとより、生活保護担当ケースワーカーも努力している。

しかしながら安定した就労状況を獲得するためには、求職に先だってさまざまな課題をクリアする必要がある。

母親自身の問題として、健康がどのような状態にあるのか、これまでの職業経験と資格や技能を含めてどのような就労を希望しているのか、子どもの保育が学童保育を含めて必要な状況かどうか、子どもの就学に引きこもりなどの心配はないか等の課題が検討されなければならない。

就労の可否を判断するために検診命令を行い、子どもの保育申請を指導し、ハローワークへの求職指導を行い、その上で毎日の就労と収入、求職活動状況の報告を求める求職活動状況申告書を提出させるなどの一連のプロセスを就労指導と呼ぶこともあるが、このような指導が安定的な就労に結びつくことは稀である。

とくに長期におよぶ構造不況化で、一般の雇用情勢を厳しい状況の下で、通り一遍の指導で就労に結びつかせることは難しく、逆に相手を追い詰めることにしかならない場合も多い。母子世帯の母親の多くは、健康である限り安定した就労先を得たいと思う気持ちは人一倍強いはずである。それにもかかわらず、雇用情勢が厳しいだけでなく、繰り返し指摘しているように家族の中で解決しなければならない課題が山積していて、何から手をつけるべきか、その優先順位を含めて考えあぐねていて、相談相手を求めているというのが実情ではないだろうか。

「就労支援のしくみづくり」という一見迂遠な方法を提起する含意は、就労できる環境を

整えるという程度のことである。やや抽象的な言い方になってしまうかも知れないが、そのためには家族が抱える課題を相談できる信頼関係を築くといったソーシャルワークの基礎となる実践にはじまり、複雑に絡まりあい重層化しているように見える問題を解きほぐし、専門家の援助を得ながら解決に踏み出すプロセスで、活用できる社会資源を組織化することであろう。

今回の調査では、そのようなプロセスに求められているものは何かを、当事者はもとより民生委員、公的扶助ケースワーカー等への聞き取りによって明らかにしたいと考えている。

(2) マイナスイメージの払拭

生活保護を受ける生別母子世帯に対する社会的評価が厳しい理由は、さまざまな要因が複合しているように思われる。

社会的評価の厳しさは、離婚などによる生別というその形態に関係しているかもしれない。離婚という個人の選択の結果なのであり、責任は個人的に取るべきであるというわけである。このような批判は十分留意しなければならないが、離婚を選択した結果貧困まで選択したということではなく、生活の破綻と困窮が離婚を選択させたのであるとすると、それを個人の責任として済ますことはできない。

とくにこれらの家族に属する子どもの立場・視点から見ると、自分としてはいかんともし難い責任を負わなければならないことになり、さらに単親家庭で経済的にも窮迫し物質的に追い詰められている上に、このような社会的評価によって彼らを精神的に追い詰めていくことにもなる。家族の形態が母子世帯であることと生活保護を受けていることが二重のハンディキャップになることについてはすでに触れたが、そのような状況の下で子どもが引きこもりや不登校などになると、マイナスイメージはさらに増幅される。このような状況を支援・援助する側はなんとしても打開しなければならない。

困難なことではあるが、苦境にありながらもそのような状況を克服するための目標を持って当事者が主体的に努力する時、それがどのようにささやかなものであったとしても、周囲に変化を与え、マイナスイメージを、薄皮をはぐように払拭していく可能性が生まれるのではないだろうか。

たとえば、母子世帯で生活保護を受けているが、そのような中であっても子どもたちが勉学に励み兄弟みなが公立高校に進学できたとか、奨学金の給付を受けて大学に進学したというようなことがあるとするならば、困難にめげず努力したことが評価されるであろうし、母親が子育てをしながらホームヘルパーの資格を取得し、ヘルパーとして地域福祉に参加するということがあるならば、地域住民の評価も変わってくるにちがいない。このような視点についても今回の聞き取り調査の中で、意識的に追究していきたい。

(3) 貧困の世代的再生産と生活保護

われわれはともすると、貧困の世代的再生産の問題を2世代以上にわたって生活保護を受けている世帯と重ねあわせて見がちである。確かに生活保護を2世代にわたって受けるということの中に、貧困が世代的に受け継がれたと見ることも可能であるが、その際留意しなければならないことは、貧困の世代的再生産の鎖は断ち切らなければならないが、そのことと親世代が生活保護を受けていて子ども世代も生活保護を受けていることを同一視してしまわ

ないことである。

つまり基本的人権保障としての生活保護の受給権を行使することは、貧困であれば当然のことであるし、生活保護を受けることによって生活の立て直しを図ろうとするという点に着目するならば、それは貧困の世代的再生産を断ち切ろうとする努力の一環であるという見方もできる。

今日、自殺者3万人時代という暗い世相の中で、母子世帯心中という痛ましい事件が少ないのは、母子世帯に対する児童扶養手当や生活保護制度が曲がりなりにも有効に機能しているからに相違ない。経済的に追い詰められ、生活が破綻の危機に瀕しているときに、保護請求権を行使できるかどうかは、人間が生きていくうえでの基本的な知恵が備わっているかどうかの試金石といっても過言ではない。

その際、権利行使という主体的な行為という側面は大切な点であるが、保護請求権という人間の生命や健康に直接かかわる可能性を秘めた権利行使の場合には、主体的・能動的に行うべきであると機械的に捉えるだけでは不十分である。つまり他者の援助やアドボケートがないと権利行使さえおぼつかないという場合もありうるということを、援助をする側や地域社会は念頭においておく必要がある。

私たちは、親の世代に生活保護を受けていて子ども世代も生活保護を受けているという事実を持って、単純に貧困が世代的再生産されているという見方は取らない。子ども世代が生活保護受けなければならない経過の中で、生活保護を受けることについて、家族中でどのように受け止めているのか、また生活を立て直す道筋をどのように考え、その中で生活保護における支援をどのように活用しているのかという点を明らかにすることを通じて、むしろ貧困の世代的再生産の鎖を断ち切る糸口を見つけ出したいし、そのための効果的な支援・援助の方向性を探りたいと考えている。

(4) 母子世帯への自立支援の視点

このような視点にたって母子世帯の自立支援を考える場合、さらに留意しなければならないことは、生活保護を受けていない母子世帯のかなり広範な底辺部分は、生活保護を受けている母子世帯の生活より不安定かもしれないということ、少なくとも当事者や地域社会とともに暮らしている人々の中ではそのように認識されている可能性があることが、生活保護母子世帯に対する社会的評価を一層厳しくしていると考えられる点である。

つまり問題は生活保護を現に受けている母子世帯の側にあるというより、生活保護母子世帯と同じ程度かそれよりも低い生活水準にありながら生活保護を受けずに、困窮の中で日々生活をしている生活保護非（未）受給の低所得貧困階層の存在そのものにあると考えないわけにはいかない。

低所得層が多い地域では、生活保護世帯に対する非難・中傷が日常茶飯であるという。個人の努力不足であるにもかかわらず生活保護を受給しているとか、保護を受けながら働いている、果ては生活保護を受けているのに贅沢をしているなどの匿名の投書・電話などが福祉事務所に頻繁に届けられるという。これらの投書や電話の真実は、投書をしている当事者の生活が、生活保護を受けている世帯の生活より不安定で困難を極めているところにある。

生活保護を受給している世帯は、こうした世帯の中で、生活が不安定で困難を極めている

上に家族員に重篤な病気のものがあるとか、多重債務を抱えて、他者の適切な支援や援助なしには、日々の生活を継続することも困難であるなどの急迫した状況が積み重なった世帯であるのかもしれない。

生活保護制度はなるほど補足性の原理に基づいて、最大限の自助努力を保護の要件として掲げているが、決して丸裸にならなければ受けることができないという制度ではない。むしろ生活の自立と再建を念頭において対処しようとするならば、できるだけ再建のための余力のあるうちに、生活保護の支援を受けてできるだけ早く脱却できるならば、そのほうが望ましい。

生活保護世帯の自立という場合、高齢者や重い障害を持つ人々で年金水準が最低生活費を大きく下回るような状況があるとすると、生活保護費がそれを補足するとしても、生活保護を受けずに自立するということはなかなか難しく、むしろ生活保護制度を利用しつつ社会参加や自己実現を図る方向での自立を追求する場合が多い。

これに対して母子世帯の場合、子どもの養育段階や家族の健康状態にもよるが、可能ならば余力を残して生活保護を受給しソーシャルワーカーなどの支援を受けながら、できるだけ早く生活再建計画を立ててそれに沿って努力を重ね生活保護から脱却できるならば、そのほうが望ましい方向であることは自明である。つまり母子世帯の場合はとりわけ早期の対処が、その後の自立計画も立てやすいということであると思われる。

その際課題となることは、このような母子世帯の保護と同時に、生活保護水準を下回るような生活を強いられている低所得貧困階層を発見し、接触し、積極的な支援を展開することである。必ずしも生活保護の受給だけが唯一の支援の方法ではなく多様な対応が考えられるが、肝心なことは、低所得貧困階層と生活保護層が対立し、いがみ合う状況を払拭する取り組みをどのようにして行うべきか、その方向性を探り出すことである。

この問題は、低所得貧困階層の存在とその支援は地域全体の課題であることを認識し、地域ぐるみで改善の方策を見出していくことでしか解決の方向を見出すことはできない。こうした課題を地域社会に提起し、地域ぐるみの支援を組織化していく実践は、福祉事務所のソーシャルワーカーであり、民生委員・児童委員であり、当事者を支援するさまざまな NPO 活動によって担われるに違いない。今回の聞き取り調査が、こうした課題解明の第一歩になるように努力したい。

第1章 調査の計画と方法

杉 村 宏

(法政大学現代福祉学部)

1. 今年度の調査計画

(1) 調査地域の設定

生活保護母子世帯の自立支援のあり方に関する研究を組織する場合、私たちは地域社会との関係を重視する立場から、調査地域の選定にあつたて地域社会のありようが異なるところを最低限2地点設定したいと考えた。

候補地域のひとつは、匿名性が高く地域関係も希薄な大都市を代表するような地域、もうひとつは過疎化した地域の中にあつても一定の人口規模を擁しており、地域社会の関係が維持されている地域を対象として想定した。

大都市の場合、雇用や子どもの保育・教育、医療など、生活問題に対応する社会資源が身近に豊富に存在する反面、地域社会における人間関係は機能的な側面が強く、それ以外のいわゆる地縁・血縁などの地域社会における人間関係が希薄であろう。またこうした傾向を一層強める要素として、居住環境がある。狭隘な住環境でありながら、地代、家賃をはじめとする住宅関連費用が高いために、集合住宅での生活が一般的で、近隣との挨拶さえ行われなような状況が生み出されている。このような状況の下で、地域福祉の担い手である民生委員・児童委員の活動も、さまざまな制約を受けていると考えられる。

これに対していわゆる過疎地域の場合、生活問題に対処する社会資源が制約されていて反面、地域社会における人間関係は比較的維持されており、顔の見える関係が近隣関係においても形成されているかもしれない。しかしこのような地域では高齢化・少子化が、比較的人口が集中する地方中核都市などに比べると格段に進んでおり、そのことが子育てをしながら生活の自立を図ろうとする母子世帯にとっては厳しい条件となっていること、また地域社会が狭く顔の見える関係が、かえって母子世帯のプライバシーの保護などで問題を生じる可能性のあることなどが懸念される。民生委員・児童委員活動に代表される地域福祉活動は、このような有利な側面と不利な側面を抱えながら展開されている可能性がある。

こうした地域的な違いは、生活保護母子世帯の自立支援のあり方にどのような影響を与えており、「生活保護母子世帯に代表される生活困難を抱える家族に対する、支援・援助における地域的な課題は何か」を比較検討することが可能になると考えられる。

しかしながら生活保護世帯を直接訪問して聞き取り調査を行うという場合、地方自治体の理解と協力が不可欠であり、また地域社会における生活保護世帯や母子世帯の支援の中核を担う民生委員・児童委員の協力も必要となり、これまでのフィールド調査での協力関係の蓄積などを勘案して検討せざるを得ないという現実的要件も存在する。

さまざまな要件を加味した結果、首都圏の下町区（仮名）と北海道後志支庁管内の山麓

町（仮名）を候補地として選定し折衝を重ねた結果、行政と民生委員・児童委員をはじめとする関係者の理解と協力により、両地域を調査地とすることができた。

（２） フィールド調査の準備

地方自治体の担当部局、地元民生委員・児童委員協議会に別紙資料 1-1 および資料 1-2 により、調査の意図と協力依頼を行い、資料 1-3 に示した個人のプライバシー保護にかかわる誓約書を提出し、調査への協力をお願いした。

このプロセスで民生委員・児童委員協議会との意見交換も頻繁に行い、民生委員を通じて調査対象世帯の選定と当事者の調査協力の意思確認を依頼した。

研究分担者の研究会・打ち合わせ会以外の調査準備のための日程計画は資料 1-4 のとおりである。実際の調査・研究会の開催状況は資料 1-5 に示したとおりである。

対象地域の様子は、個人情報保護の観点から概要にとどめる。

下町区（仮名）は、「男はつらいよ」の映画シーンを彷彿とさせるような風景を残す、政令指定都市の下町に位置する特別区である。人口は約 60 万人、この数年転入者が転出者をごくわずかに上回っており、若い夫婦世帯が多く、したがって子どもも多い地域である。

東西の区境を大河がしきり、北部が古くから栄えた町並みで、南部は新たに開発された新興住宅地域が広がっている。水と緑を生かした快適環境の街づくりをめざし、健康づくりや福祉の充実を区の行政のメインにすえており、歳出予算の 34% を福祉費が占めている。

山麓町（仮名）は、「東洋のスイス」にたとえられる、北海道の南部山岳地帯のふもとに広がる農業と観光の町である。支庁の所在地にもなっており、役所、医療機関、社会福祉施設などがあり、交通の要衝にもなっている。この地域の中核的な市街地でもあり、人口は約 1 万 6 千人で、地域福祉活動が比較的盛んな地域である。

2. 調査の方法

（１） 生活保護母子世帯聞き取り調査

① 調査項目

生活保護母子世帯を対象とする聞き取り調査の調査票は、別紙資料 1-6 「母子世帯の生活と子どもの教育－自立支援に関する－調査」の通りである。

調査項目の大項目は、

0. フェースシート（家族構成、住居の状況、社会保障給付の状況、生活保護申請時の状況）
1. 母親の健康と就労の状況（健康状況、就労の状況、求職状況）
2. 子育て・育児の状況（就学状況、将来の進路、子どもとのコミュニケーション、子育て支援の状況）
3. 結婚・離別の状況（結婚時の状況、離別の状況、離別後の援助の状況、生活史、）
4. 生活の現状（近隣との交流、再婚等に関する事）である。

この調査票の特徴は、第1に、生活保護を利用するにいたった経緯をやや長期の時間経過でうかがうことによって、生活困難の形成過程を生活史に沿って明らかにしようとする点にある。健康状況や就労、離別の原因などと現在の生活状況の連関について検討するうえで重要であると考えたからである。

第2に、本人と離別した夫の育った出身世帯の状況を、特に彼らが20歳前後の状況に焦点を当てて聞き取るようにしている点である。20歳前後という時期は、本人自身の自立の時期であり、それまでの家庭生活がどのようなであったかということによって、修学、就労、出身世帯から他出、結婚、新たな家族形成にいたる経過にさまざまな影響を与えたと考えられ、現状における支援のあり方を考える上で重要な時期であると思われるからである。

第3に、子どもと子育ての状況についてできるだけ詳しく聞き取るように心がけたことである。これまでの調査の経験からして、公的扶助ケースワーカーや民生委員・児童委員などが最も実態把握の難しいのが子どもの状況だからである。子どもの健康、親子関係、友人関係、就学の状況などを中心に聞き取りをする。

第4に、地域社会との関係について、いつから現在地もしくは当該行政区に居住しているか、親族との交流、近隣との交流などから、どのような社会資源が必要とされているのかを含めて明らかにすることが重要であると考えた。

② 調査対象世帯の選定と調査方法

調査対象世帯については、地域全体から選定していただき、地域的な偏りがないようにすること、できれば子どもの年齢段階によって a 学齢前世帯、b 小学生・中学生世帯、c 高校生以上を含む世帯の3類型を念頭において、20世帯を選定していただくことようにお願いした。

下町区においては、区と研究代表者で協議の上、先に示した「個人情報の保護に関わる誓約書」を提出し、この誓約書に基づいて調査を実施することとした。また、下町区では生活保護ケースワーカーが候補世帯を選定し、当事者にケースワーカーを通じて、資料1-7「女性の就労と子育て支援に関する調査協力のお願ひ」に基づいて調査の趣旨を説明して、協力についての同意の有無を確認していただいた。

聞き取り調査はケースワーカーが職務上行う訪問に、研究参加者および事前に提出した調査員名簿に登載されたものが同行し、ケースワーカーの立会いのもとで行った。

山麓町では、民生委員・児童委員が生活保護世帯の実情と自立支援にもかかわっているということもあって、民生委員・児童委員に候補世帯の選定と趣旨説明、協力の可否を確認していただき、調査協力世帯20世帯を選定した。調査は、民生委員・児童委員が職務上行う訪問に同行し、聞き取り調査の方法で行った。

(2) 民生委員・児童委員調査

① 調査項目

アンケート調査表は、資料1-8「民生委員・児童委員の自立支援活動に関するアンケート調査」のとおりである。調査の大項目は、

1. フェースシート（属性、職業・民生委員歴等の経歴、担当地域の特徴、担当世帯数等）
2. 子どもに関する相談と対応
3. 民生委員、社会福祉利用者に関する地域社会の理解
4. 母子世帯に関する相談活動
5. 生活保護母子世帯への支援・援助のあり方

② 調査対象と調査方法

* 下町区民生委員・児童委員

下町区の民生委員・児童委員数は、420名（2003.08現在）であり、アンケート調査については、全員を対象にして協議会を通じて調査票および回収用封筒を配布し、研究代表者の本務校に郵送で返送してもらう方式をとった。返送されたものは252件で、回収率は60%であった。

さらにアンケート調査用紙に、住所・氏名を記載して面接聞き取り調査に応じてよいと回答して下さった民生委員から20名ほどの方に、補足的な聞き取り調査を行った。

* 山麓町民生委員・児童委員

山麓町の民生委員・児童委員数は、52名（2003.08現在）であり、アンケート調査については、全員を対象にして協議会を通じて調査票および回収用封筒を配布し、研究代表者の本務校に郵送で返送してもらう方式をとった。返送されたものは43件で回収率は83%であった。個別の聞き取り調査は、今年度は日程の関係で行わなかったが、生活保護母子世帯調査の前後に役員を中心に地域特性などについて聞き取りを行った。

（3）公的扶助ケースワーカー調査

公的扶助ケースワーカー調査は、今年度は下町区の生活保護担当者を対象として行い、山麓町に関しては実施しなかった。山麓町の生活保護を担当する福祉事務所は北海道後志支庁福祉課であり、山麓町とは別に協力依頼を行う必要があること、また支庁は管内全体の生活保護等の業務を担当しており、山麓町内の生活保護担当者は限定されているため、アンケート調査を主体とする今回の調査は実効性に乏しいことなどが主な理由である。

下町区については、アンケート調査を基本としながらも、アンケート項目を中心にした聞き取り調査をケースワーカー有志にお願いをしたが、以下の記述は、アンケート調査に関してのものである。

① 調査項目

調査票は資料1-9であり、主な項目は以下のとおりである。

1. フェースシート（属性、経験年数、研修・教育経験、世帯類型別担当世帯数）
2. 生活保護母子世帯の自立支援に関する留意点（訪問、助言指導、連携する職種）
3. 子どもへのケアと援助（子どもに関する心配事、課題別の連携職種）
4. 生活保護母子世帯に関する意見（結婚・離別、生活管理、生活状況）
5. 生活保護ケースワーカーとしてのやりがいと悩み

② 調査対象と調査の方法

下町区の生活支援課（福祉事務所）は2ヶ所に分かれており、それぞれ1課、2課を構成していて、生活保護担当ケースワーカー数は、総数74人である。アンケートの対象者は、生活保護担当の現業員全員とし、課ごとにアンケート用紙および回収用の封筒を配布し、密封して課毎に回収するという方法をとった。71件の回答があり、回収率は96%であった。

資料1-1

平成15年度厚生労働科学研究補助金（政策科学推進研究事業） に関わる研究計画書

1. 研究課題

貧困の世代間再生産を緩和・解消をするための支援に関する基礎的研究

2. 研究組織（研究参加者）

杉村 宏	法政大学現代福祉学部	社会福祉論，公的扶助論（代表）
岡部 卓	都立大学人文学部	生活問題論，社会保障論
六波羅詩朗	国際医療福祉大学医療福祉学部	社会保障論，公的扶助論
新保 美香	明治学院大学社会学部	生活保護制度論
宮永 耕	東海大学健康福祉学部	社会福祉援助論
吉浦 諭	法政大学現代福祉学部	社会福祉援助技術論
この他，法政大学，都立大学大学院生		

3. 研究目的

生活保護世帯など低所得・貧困層に属する世帯の中で，2世代以上にわたって貧困の中にいる人々の問題に関心が集まっているが，そのような世帯の子どもに焦点を当てながら，その自立と世帯の安定した生活の再建のための援助のあり方を考える。

その際，貧困の世代的継承のように見える現象を特殊な問題として見るのではなく，地域社会における「社会的不利を負っている人々」の問題として捉え，地域ぐるみの対応について研究するという立場をとりたい。

4. 研究の概要

- 1) 生活保護ケースワーカー，民生委員・児童委員さんを対象にして，生活困窮世帯特に貧困母子世帯に対する支援のあり方や地域社会としての取り組みに関して，聞き取り調査、アンケート調査を実施する。
- 2) 子どもを扶養している生活保護世帯（母子世帯）の50世帯ほどに対するインタビュー調査を，A区の協力を得て，家庭訪問をして実施する。親御さんの生活再建に対する取り組みの状況とともに，生活困難の子どもさんへの影響や子どもさんの自立のために必要な援助などについてうかがう。
- 3) これらの調査は福祉事務所，民生委員・児童委員協議会のご理解と協力のもとに進めなければならないので，ご了解をいただき次第実施させていただきたい。

5. 具体的な研究計画

1) 生活保護ケースワーカー・アンケート調査

- ① 協力依頼先：福祉事務所生活保護第1・第2課生活保護担当ワーカー全員
- ② 調査時期：（希望）2003年 月 日～ 月 日
- ③ 調査方法：自記式アンケート

- ④ 配布と回収の方法：援護第1課・第2課に依頼
- ⑤ 調査項目：別紙「生活保護担当ケースワーカー・アンケート調査」票の通り

2) 民生委員・児童委員さんのアンケート・聞き取り調査

(i) アンケート調査

- ① 協力依頼先：区民生委員・児童委員協議会所属の民生委員・児童委員さん全員
- ② 調査時期：2003年 月 日～ 月 日
- ③ 調査方法：自記式アンケート
- ④ 配布と回収の方法：福祉推進課に依頼
- ⑤ 調査項目：別紙「母子世帯の自立支援に関するアンケート調査」票の通り

(ii) 聞き取り調査

- ① 協力依頼：聞き取り調査にご協力いただける民生委員・児童委員20名位
- ② 調査方法：聞き取り調査法
- ③ 調査員：別紙調査員名簿の通り
- ④ 調査時期：(希望) 2003年8月25日(月)～8月30日(土)
- ⑤ 調査場所：調査員宿舎付近

3) 母子(生活保護)世帯聞き取り調査

- ① 調査協力先：事前に区職員が調査内容等を説明して同意が得られた被調査世帯
- ② 調査対象数：20～30世帯
- ③ 調査方法：区職員の訪問時に調査員が同行し、区職員立会いのもとに他記式聞き取り調査法に基いて行う。
- ④ 調査項目：別紙「母子世帯の生活と子どもの教育－自立支援に関する調査－」票の通り
- ⑤ 調査員：別紙調査員名簿の通り

6. 人権・プライバシーへの配慮

このような調査は個人の人権やプライバシーへの配慮を要するものであるために、地名や氏名などについてはとくに慎重に扱い、調査にあたっては権利や個人的な利益に関して十分配慮をする。また研究成果のまとめや公表をする場合でも、同様の配慮を行う。また事前に法政大学現代福祉学部における研究倫理審査を受ける。

7. その他、問い合わせ先など

杉村 宏 法政大学現代福祉学部教授
〒042-0298 町田市相原町4342 法政大学現代福祉学部
電話・FAX 042-783-2851

資料1-2

「民生委員児童委員の自立支援活動に関するアンケート調査」
ご協力のお願い

時下ますますご清祥のことと存じます。

突然のご依頼で恐縮ですが、このたび私が研究代表者を務めます研究プロジェクトが、厚生労働省の研究費の配分を受けまして、困窮母子世帯等の自立支援に関する研究調査を行うことになりました。つきましてはその一環として、標記のアンケート調査を民生委員・児童委員の皆さんのご協力により実施いたしたく、お願い申し上げる次第です。

平成12年度から民生委員児童委員の役割が、これまでの行政への協力機関から住民の立場に立った自立支援活動を行なうものへと大きく変わりました。そのような中で、高齢者の方々への支援活動などとともに、最近とくに子育て相談や育児支援などへと活動が目立つようになりました。

そこでこのアンケートでは、子育て支援などを通じて地域福祉を充実していくために、どのような活動をされているかをおうかがいするものです。日常活動の経験に基づくご意見をおうかがいすることが目的ですから、個人のお名前がでることはありませんし、アンケート結果は統計的に処理し研究目的にのみ使用いたします。お忙しい中まことに恐縮ですが、趣旨をお汲み取りいただきご協力賜りますようお願い申し上げます。

2003年 月 日

プロジェクト研究代表者
法政大学現代福祉学部教授

杉村 宏

地区民生委員児童委員協議会 御中

個人情報の保護に係る誓約書

「貧困の世帯間再生産を緩和・解消をするための支援に関する基礎的研究」を実施するに当たり、個人情報保護の観点から、当該調査に係る調査票等の資料及び調査結果の取扱いについて十分留意し、個人情報を漏洩することのないよう、下記に掲げる事項を遵守して行うこととします。

記

1 個人情報の収集、保管及び利用

個人情報は、上記研究テーマの範囲内でのみ収集、保管及び利用するものとします。

なお、職員（以下「区職員」といいます。）及び区民生・児童委員に対するアンケート調査（以下「アンケート調査」といいます。）並びに調査の対象となった生活保護世帯（以下「被調査者」といいます。）に対する聴き取り調査（以下「聴き取り調査」といいます。）に使用する調査票については、個人名等の直接個人が特定される情報は記載しないものとします。

2 秘密保持

研究組織（研究参加者）以外の第三者に対し、聴き取り調査等で知り得た個人情報は一切伝達しないこととします。

3 個人情報の目的外使用及び第三者への提供の禁止

アンケート調査及び聴き取り調査の結果については、上記研究テーマ以外で使用しないものとします。また、調査票の管理については、第三者に漏洩することのないよう厳格な取扱いを行います。

4 被調査者の事前同意

被調査者への聴き取り調査に際しては、事前に、当該世帯員全員に調査目的、調査内容及び調査結果の利用方法等について、区職員を通じて詳しく説明し、同意を得ることを前提とします。

5 区職員への同行

聴き取り調査の実施に当たっては、区職員が職務上行う訪問に、研究参加者又は調査員が同行し、区職員の立会いのもとで行うこととします。

6 調査結果の公表等

被調査者本人の氏名を伏しても、第三者に対してその個人が特定されるおそれのある情報については公表しないものとします。

また、調査結果の公表に際しては、事前にその内容について区の承諾を得るものとします。

7 研究組織（研究参加者）

聴き取り調査においては、被調査者の人権やプライバシーに深く関わる個人情報を取り扱うため、研究参加者及び調査員については、責任のある者に限るものとし、事前に区に名簿を提出することとします。

8 損害賠償

この誓約書に定める個人情報保護に関する事項について、違反し、又は怠った場合において、当該違反等により損害が生じたときは、その賠償の責任を負うものとします。

9 その他

本書によらない事項については、区と協議のうえ定めることとします。

平成15年 月 日

法政大学現代福祉学部教授

杉村 宏