



厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）

総合研究報告書／平成 16 年度総括研究報告書

研究課題名：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

< 目 次 >

第 1 部 総合研究報告

生活困難母子世帯の調査結果と自立支援の課題 杉村 宏 (1)

第 2 部 平成 16 年度総括研究報告

- 1 生活困難母子世帯の生活支援課題 吉浦 輪 (59)
- 2 生活困難世帯の子どもに対する学習支援活動の意義と課題
.....野村 智 杉村 宏 (79)
- 3 生活保護受給母子家庭に対する民生児童委員のまなざし.....土居まゆみ (141)

参考) 平成 14 年度・平成 15 年度研究報告書目次

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 14-政策-026)

第1部 総合研究報告

生活困難母子世帯の調査結果と自立支援の課題

杉村 宏

序章 生活困難母子世帯調査の課題と視点

1 生活困難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 生活困難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と認識され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、要約すると以下のようなものであった。

ア 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。

イ 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。

ウ 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。

エ 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

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)

題、育児や子育てをめぐる課題、子どもの就学や進路を巡る問題など、生活課題が山積しており、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ヴな調査を行うのは、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、本来保持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必要があるのかというように、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なければならない。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む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だからである。

(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

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)

ことが問題なのである。

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、その極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。⁷

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。

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ら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を強いられるのである。

本来的には、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、子ども達にとってこのことは二重の「ハンディキャップ」として機能することが少なくない。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、「生活保護を受けている母子世帯に育ったからではないのか」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。

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—費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

⁷ 主任研究者杉村宏「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 貧困の世代的再生産の緩和・解消のための支援に関する基礎的研究」p 4

② 生活困難母子世帯の自立プロセス

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。

生活困難の末家族生活が崩壊するような状況の下で、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契機を求めようとすることであり、児童虐待やドメスティッ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こと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、稼働可能な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べきであろう。

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のである。

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べきであろう。

私達はかねてから、「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。離別母子世帯の場合、夫との離別は往々にして居住地の変更を伴い、それは新たな住居や仕事の確保、子どもの学校への適応、保育所の確保など母親一人の手に余る問題を短期間に解決しなければならず、適切な親族や近隣の支援を不可欠にしている。しかしながら生活困難層の社会関係の中には必ずしも頼りになる親族や近隣が存在しないことがあり得るから、社会資源としての第三者の支援が不可欠なのである。

第2には、そのような地域社会の人々の協力は、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るから、その除去のためにも重要である。

地域社会とりわけ近隣社会は、個々の世帯の生活実態相互に知りうる立場にある。しかしながら現代社会ではかつて近隣同士がある意味ではプライバシーに踏み込むほどの緊密な関係で形成されていた時代とは異なり、相互の関係は希薄化し、また個人のプライバシーがかつてに比べれば格段に尊重されるようになり、個別の世帯の生活実態を正確に知ることは困難になってきている。したがって近隣社会でわかっているはずのことが実は不正確な情報に基づくものであったり、実態とかけ離れたものとなっている場合が少なくない。

支援や援助は、何が課題なのか、当事者はどのような解決を望んでいるのかといった基本的な事柄に関する正確な実態の把握に基づいて行う必要があるから、支援者と当事者の間に一定の信頼関係が存在しない限り、事実に基づく支援や援助はありえないのである。

したがってプライバシーに配慮し、こうした世帯に付与されがちな「ラベル」に左右されることなく接する、地域社会に基盤を持った支援者・援助者が必要となる。このようなボランティアであれ専門職であれ、半ば公共的サービスの担い手が地域社会に形成されることに

よって、支援や援助が効果的に機能するとともに、地域社会の中で生み出されるハンディキャップや「ラベル」を除去することになると思われる。

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、子供の就学に「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の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はなく、繰り返し指摘す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。

それにもかかわらず生活困難母子世帯は生活保護母子世帯を含めて、その母親の多くは多くの困難を抱えながらもかなり就労をしている。しかしその就労は、そもそも就労形態がパートや日雇いなど不安定であるために賃金も低水準である。そればかりではない。母親自身が子育て、健康などで難しい問題を抱えているために就労日数や時間も制限される場合が多く、経済的自立に結びつかない場合が多い。したがってこのような就労は生活再建の一步であるかもしれないが、それで自立したと考えるわけにはいかない。このような就労状況をよく検討して本人の就労上の適性を判断するとか、資格やライセンスの取得など、どのような条件を付加することによって安定的な就労に結びつくのか、支援者はもとより就労を斡旋する立場の人々や雇用側の人々も参加する、自立に向けた就労支援の「しくみ」を地域社会の中につくることであろう。

「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急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。このような観点の有効性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供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ことになる。

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供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。子供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) 生活困難母子世帯への自立支援の視点

このような視点にたつ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で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の場合、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

活保護を受けないで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、できるだけ余力を残して生活保護を受け、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ほ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、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

1. 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をとりたいと考え、調査地域の選定にあたって、地域社会のありようが異なる地点を候補地として設定することを試みた。

候補地域は、匿名性が高く地域の社会関係も希薄な大都市を代表するような地域、その対極に位置する過疎化した地域の中にあっ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、基幹産業が衰退し、長期にわたって構造的不況・雇用不安が継続している地方都市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、相対的に公営住宅が多く立地し、家賃が周辺地域より幾分かでも安い地域には、生活困難層が集積すると考えられる。実際に首都圏でも埋立地などの臨海部や中心地から30 Km以上はなれた丘陵地帯などでは、地価が安く公営住宅周辺部では家賃も相対的に安い。

生活困難母子世帯に焦点を当てて調査研究を行うため、こうした下町地域か多摩周辺部を第1の候補地として想定した。

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、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、雇用の場も限定され、又教育・保育などの施設も少なく、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であろう。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。

第2の候補地は、このような過疎地域としての特徴を持ちながらも、一定の人口規模を有し近隣地域の中核的位置にある地域を想定した。

地域基幹産業衰退地帯の典型は旧産炭地であるが、鉄・製紙・造船・繊維などのいわゆる企業城下町の中には、ここに分類される地域も少なくない。これらのどちらかといえば重厚長大型の産業の衰退は、単に地域の雇用の場が失われるだけではなく、産業とともに立地していた医療・教育機関や商業施設などの生活関連の社会資源の多くも失われるという地域生活そのものの衰退が振興したといえる。長期にわたる地域的な構造的な不況・雇用

不安は、貧困層・生活困難層を蓄積し、その世代的な再生産が進むと考えられるであろう。第3の候補地は旧産炭地の中核的都市であった地域を想定した。

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ら家族に対する支援・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条件も存在する。

さまざまな要件を加味した結果、首都圏のA区と北海道後志支庁管内のB町、九州旧産炭地のC市を候補地として選定し、折衝を重ねることとした。

地域社会の特性については、調査分析の中で述べることとするが、行政と民生委員をはじめとする関係者の理解と協力により、この3地域を調査地とすることができた。

それぞれの地域的特徴を表わすために、A区は「下町区」、B町は「山麓町」、C市は「炭都市」と仮に命名した。

(2) フィールド調査の準備

自治体の担当部局、地元民生委員児童委員協議会に調査の意図と協力依頼を行い、個人のプライバシー保護にかかわる誓約書を提出するなどして、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。

実際の調査実施は、2003年8月に下町区、同9月に山麓町の調査を行ない、2004年10月に炭都市の調査を行なった。

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は「母子世帯の生活と子どもの教育－自立支援に関する－調査」票に基づき実施したが、調査項目は以下のとおりである。

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、再婚等に関すること）

であるが、母子世帯の形成と援助課題について、できるだけ詳しく聞き取る様にすることを心がけた。

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 世帯程度を選定していただくことようにお願いした。

しかし実際には地域の実情によって、調査世帯の選定と調査方法は若干修正せざるを得なかった。それぞれの地域の選定と調査方法は以下のとおりである。

ア 下町区においては、平成 15 年度報告書に記載したとおり、区と研究代表者で協議の上、「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。生活保護ケースワーカーが生活保護を受けている母子世帯から候補世帯を選定し、当事者にケースワーカーを通じて、「女性の就労と子育て支援に関する調査協力をお願い」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録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。
イ 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。

したがって山麓町の対象世帯は、生活保護を現に受けている世帯もあるが、かつて受けたことがあり現在は受けていない世帯や生活保護の受給を経験していない母子世帯も含まれることとなった。しかしながらいずれも民生委員児童委員とかかわりを持っている世帯であり、われわれが対象としている生活困難母子世帯の範囲に入る世帯であるといえる。

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。

ウ 炭都市では、同和問題など地域の特別の事情があり、自治体としてプライバシー保護の観点から、生活保護ケースワーカーが秘密保持に責任を持てる範囲での情報提供にとどめるということで了解をいただき、ケースワーカーの自立支援のあり方を中心に聞き取りを行う中で、自立支援を検討する上で必要となる情報だけの提供を受けるという形態をとった。したがって調査項目も大幅に簡素化し、ケースワーカーの意見と並行して聞き取ることにした。

(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、「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」票に基づいて実施した。

調査の大項目は、以下のとおりである。

1. フェースシート（属性、職業・民生委員歴等の経験、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

民生委員児童委員アンケート調査は、日程等の関係で下町区と山麓町の2地域で以下の通り行った。

ア 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もよいと回答してくだ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。

イ 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、下町区と炭都市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、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、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。

ア 下町区ケースワーカー・アンケート

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。下町区のケースワーカー有志は、生活保護世帯の子どもを中心に、高校進学をめざす学習ボランティアを組織しており、この点の検討は今後の研究課題であるが、その点も勘案して今回フリートークの形で聞き取り調査をおこなった。

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

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、1課42人、2課32人、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、密封して各課ごと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95.9%であった。

イ 炭都市ケースワーカー聞き取り調査

炭都市における調査は、生活保護母子世帯の自立支援の在り方を聞き取る過程で並行して行った。

① 調査項目

1. 担当地区の様子
2. 担当世帯数
3. 訪問日数
4. 訪問活動に関する意見・感想
5. 生活保護を担当しての意見・感想
6. 困ったことなどへの対処
7. 自立支援に関する意見・感想
8. 生活保護制度全般に関する意見・感想

② 調査対象と調査の方法

生活保護母子世帯の自立支援に関する聞き取りを行ったケースワーカーを対象としたために、4名の方の聞き取りにとどまった。

調査の設計と実施状況は以上のとおりであるが、下町区民生委員調査、同ケースワーカー調査結果については、平成 15 年度報告書に掲載しているので、本報告書では、第 1 部では生活困難母子世帯調査結果を中心してまとめ、第 2 部では母子世帯の子ども達の自立をめざす取組みの事例研究の報告を中心にまとめることとした。

第2章 下町区生活保護母子世帯のライフヒストリーと生活課題

1. 分析の視点

(1) 母子世帯の形成

これまでの社会統計が示すところによれば、母子世帯の所得分布は低所得階級に偏在している。前章でも触れているが、所得五分位階級分布は、第Ⅰ・第五分位階級が過半数の52.2%を占め、1世帯あたりの平均所得額は、子どものいる世帯の727.2万円に対してその3分の1の243.5万円に過ぎない。しかしだからといって低所得階級のみというわけではなく、第Ⅳ、第Ⅴ・第五分位階級にも3.5%の世帯が分布しているから、少数のゆとりのある層と圧倒的大部分の低所得階級に分化しているということができる。

なぜ多くの母子世帯が、貧困という生活困難に直面しながら日々の生活、子育て、人生を送らなければならないのか、そのような状況を少しでも変えて生活再建につながるような支援・援助のあり方はいかにあるべきかを課題にする場合、これまでの生活の全体に視野を広げて検討する必要がある。

すでに序章で、母子世帯の形成に関する視点と仮説を提示しているから繰り返すことはしないが、母子世帯化し生活保護を受給するプロセスとともに、母親（妻）と父親（夫）がどのような家族の下で生活し成長してきたのかということも注目したいと思う。

これからの生活の建て直しの大事な柱の一つが子どもたちの成長にあるから、親たちの成長過程から引き継ぐべきもの、改善すべきもののヒントを得るためにも、両親の生活史にある程度目配りすることが必要である。しかしながら生活史はさまざまなプライバシーに触れる事柄を含んでいるから、その扱いには細心の配慮が欠かせない。

そこで、できるだけプライバシーを保護するような聞き取り調査の分析方法が講じられなければならないから、調査に協力してくださった世帯を全体としては把握するような手法で分析をしたい。母子世帯を特徴付ける「社会的不利」について構造的に把握できるように情報の処理を行う。

しかし実態を浮き彫りにし、生活再建のプロセスでの自立支援・援助のあり方を具体的に検討するためには、事例に即して検討することが必要になるであろう。

現実から自立支援のあり方を学ぶために、できるだけありのままの事例を素材にする必要がある場合には、情報を専門職集団内部でのみ共有し、不特定多数の人々には公開しないという方法もあるが、政策課題研究という性格上できるだけ多くの人々で情報を共有することが望ましいから、公開してもなお個人情報が保護されるためには、一定の要件を設定して事例を加工することが必要になる。

最も一般的な加工は、匿名ないし仮名とすることであるが、このような方法では今回のように20世帯という少数事例の場合には、個人が特定される恐れがある。フィクションにならないような情報の加工は、その研究目的との関係で慎重に検討されなければならない。この点に関しては今後の研究課題としていくことにするが、本稿では、分析の元となった

事例について、できるだけ具体的に記述することとした。ただし個人が特定されることのないように、聞き取り調査結果を項目ごとに分解し、しかもその事例が特定されるような特徴については事実を損なわない程度の加工を加え、かつ年齢や世帯ナンバーなどを伏して記述することとした。

(2) 生活保護の受給要件

ある世帯類型の世帯全体に対する、その類型の被保護世帯の割合を世帯保護率というが、母子世帯保護率は 117.3%で、全体の人員保護率の 9.0%に比べると 10 倍以上の高率であることがわかる。それほど高率であっても、母子世帯の 90%は生活保護を受けていないから、もちろん母子世帯化が生活保護受給に直結しているわけではない。

生活保護を受けるためにはミーンズテストによって、保護を申請しようとする世帯や個人が、活用できる資産、能力などを動員して最低生活を維持するために努力していると認定されなければならない。したがってフローとしての所得が過少であっても、換金可能で最低生活維持のために動員できる資産があれば、急迫状況にない限り保護の受給はできない。このような資産があるために所得はないが生活保護を申請しないという母子世帯もいるかもしれないが、それはごく一部に限られるであろう。

むしろミーンズテストに関しては、たとえば自宅がある場合には、たとえば居住のために必要不可欠なものとして保有の認められる資産であり、生活保護受給要件に抵触しない場合であっても、一般にはそのような情報は住民特に低所得階級には行き届いていないために受給できないと思いついでいるのではないだろうか。

さらに生活保護の受給に関しては、健康であれば稼働能力がある限り受給できないとおもわれている。これは 1980 年以降の不適切な生活保護の運用の結果、生産年齢人口にあり、重度の障害や傷病でもない限り稼働能力があるものとされて、それを活用していないから保護の申請はできないという誤解が、ホームレスの保護などの報道をめぐって広がったかもしれない。

したがって生活保護を受給する母子世帯は、稼働能力の活用が現状では困難であるという事情が、生活困窮と重なって生じている、もしくは稼働能力の活用ができないために生活困窮に陥り生活保護の受給にいたった世帯といえることができる。具体的には母親自身の健康や心身の障害と母親が保育や養育をしなければならない子どもいる場合の 2 通りが想定される。あるいはその両方が必要な場合である。

これらの事情は、おそらくは生活保護を受給する直接的原因であり、実はそのような事態が生じると直ちに生活保護の受給以外に生活のすべがない環境—たとえば離別した夫（子どもにとっての父親）をふくむ親族の支援を受けられないとか、傷病手当金などの休業保障や一定期間収入がなくとも持ちこたえるだけの貯えがないなど—のもとでこれまでの生活が営まれてきたことが間接的原因ないしは遠因としてあったと思われる。

これらの視点を仮説として念頭に置きながら聞き取り調査世帯の分析を行うが、今回の

報告は、先にも触れたようにプライバシーの保護を優先しながら行うための事例の加工を、研究協力者との集団討議で行いながら確定したうえで分析をする前段階の検討であり、中間的・概括的なものである。

2. 調査分析の留意点

(1) 「社会的不利」の内実

表1-1は、今回聞き取り調査に協力していただいた世帯の総括表である。「社会的不利」の状況として*マークしか付していないので、この表の説明からはじめたい。

この表は母親の年齢段階と子ども成長段階を指標に3グループに分けて表示をしている。ただし、最後の「その他」世帯は、母子世帯で育ち、54歳まで未婚の障害を持つ寡婦世帯あり、母子世帯の範疇には入らないが聞き取りに協力をしていただいたので参考までに掲げてあるケースである。

「小学生段階Ⅰ」は、母親が20歳代～30歳代までで、子どもの少なくとも一人は小学校就学段階にある世帯群であり、「小学生段階Ⅱ」は、母親の年齢がおおむね40歳代であるが子どもの少なくとも一人は小学校段階にある世帯群である。「中学生段階」は、母親は30歳代～50歳代までを含むが、少なくとも子ども一人は中学校就学段階にある世帯群である。

次に表頭は、母親の現状と父親の離別前の状況を表す「母親の状況」、「父親の状況」欄とそれぞれの出身家族の状況を表す「母親の家族」、「父親の家族」欄、そして子どもの現状を表す「子どもの状況」の5つに区分されており、さらにそれぞれが小区分されている。小区分にそって*マークの意味を説明したい。

・ 「母親の状況」

「就労」欄の*マークは、不就労を表している。

「結婚」欄の*マークは、20歳以下で結婚した場合を表している。

「修学」欄の*マークは、中学卒業と高校中退を表している。

「健康」欄の*マークは、慢性的疾患によって受診している場合を表している。

「その他」欄には、2回以上の離別経験のある場合が「2」、本人自身が浪費や仕事上の失敗で多額の借金をつくり離婚原因となった場合が「借金」、本人が少年院入所経験のある事例が「院」、母親本人が外国人である場合「外」と表示した。

・ 「父親の状況」

「飲酒」欄の*マークは、飲酒による暴力と怠業のある場合を表している。

「DV」欄の*マークは、妻子に暴力を振るう場合を表している。

「GB」欄の*マークは、ギャンブルのために怠業と借金を行った場合を表している。

「債務」欄の*マークは、生活の破綻を招くような借金があった場合を表している。

「その他」欄は、離婚の原因が夫(父親)の女性関係にあると妻が証言している場合に「F」、離別利用が死別の場合が「死別」、父親が外国人の場合が「外」、父親自身が子どもの養育にあたっている場合を「扶養」とした。