

大都市の貧困・低所得層の生活問題と社会的排除に関する研究

松本, 一郎 / MATSUMOTO, Ichiro

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

科学研究費補助金研究成果報告書

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

6

(発行年 / Year)

2011-06

様式 C-19

科学研究費補助金研究成果報告書

平成 23 年 6 月 16 日現在

機関番号：32675

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2008～2010

課題番号：20530538

研究課題名(和文) 大都市の貧困・低所得層の生活問題と社会的排除に関する研究

研究課題名(英文) Study on life problem and social exclusion of poverty and lower-income group in big city

研究代表者

松本 一郎 (MATSUMOTO ICHIRO)

法政大学・現代福祉学部・助教

研究者番号：30459961

研究成果の概要(和文)：大都市の貧困・低所得層は、労働および居住形態の不安定性により、貧困状態が持続していることがマスメディアで指摘されているが、先行研究を検討すると、研究の対象から外れてしまうことが多いこともあり、必ずしも十分な調査・研究がなされているとはいえない。そこで本研究では、大都市の貧困・低所得層が抱える生活問題と社会的排除に焦点をあて、文献研究および実態調査に基づき、理論的・実証的に明らかにし、社会福祉の課題を探究した。

研究成果の概要(英文)：Poverty and lower-income group in big cities, due to instability of the forms of work and residence, has been pointed out in the media that poverty persists, and to consider previous studies that fall outside the studied sometimes often, and have always been enough research is hard to be good. In this study, focusing on life problem and social exclusion faced by poverty and lower-income group in big cities, based on documents research and investigation, to clarify theoretically and empirically, and explore issues of social welfare.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	800,000	240,000	1,040,000
2009年度	900,000	270,000	1,170,000
2010年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
総計	2,600,000	780,000	3,380,000

研究分野：社会福祉学、貧困問題、社会政策、社会保障

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：社会福祉関係、貧困、社会的排除、生活問題

1. 研究開始当初の背景

1990年代以降の日本社会では、大量失業、労働者の非正規化、働く貧困層(ワーキングプア)などの社会問題が現われ、生活問題を引き起こし、既存の政策枠組みでは対応に限界があることが露わになった。他方で、家族

関係の崩壊、社会関係・人間関係からの排除など、低所得、階層性とは一定切り離して考えるべき問題群がある。アルコール依存、薬物依存、ギャンブル依存、引きこもり、児童虐待、ドメスティックバイオレンスは、その例といえる。

こうした中、2000年12月、「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」は、「近年、社会福祉の制度が充実してきたにもかかわらず、社会や社会福祉の手が社会的援護を要する人々に届いていない事例が散見される」という現状認識を示した。「制度論からではなく、実態論からのアプローチ」によって「現在生起している課題の実態を踏まえ、個別具体的な解決の方法を考え、それらを総合化していくという検討方法」で行われた。いわば社会福祉が対象を見失いつつあることを反省し、社会問題が及ぼす実態に立ち戻って検討している。

社会福祉の対象は、貧困に加え、「心身の障害・不安」（社会的ストレス問題、アルコール依存、等）、「社会的排除や摩擦」（路上死、中国残留孤児、外国人の排除や摩擦、等）、「社会的孤立や孤独」（孤独死、自殺、家庭内の虐待・暴力、等）といった諸問題の重複・複合化として捉えるべきとしており、こうした新しい座標軸をあわせて検討する必要があるとした。その上で、「新たな福祉課題への対応の理念」として、「今日的な『つながり』の再構築」を目指すことを提言したのであった。

このような研究の背景のもと、文献研究、各種の実態調査を行う。

2. 研究の目的

本研究は、現代日本の大都市貧困・低所得層が抱える生活問題と社会的排除の状況把握および基本構造を、実証的に明らかにし、社会福祉の課題を探ることを主な目的としている。

近年、貧困、格差・不平等、ワーキングプアなどの諸問題が社会的に注目されている。とりわけ大都市においては、その規模が大きく、問題性が鋭く現れている。野宿者、日雇

労働者といった従来型の貧困層、またネットカフェ宿泊者などの新しい型の貧困層は、労働形態・居住形態の不安定性により、貧困状態が持続していることが指摘されているが、先行研究では研究の対象となっていないか、または必ずしも十分な調査研究がなされているとはいいがたい。とはいえ、低所得リスクを抱え、住居不安定化を被っている層という点で共通性をもつものである。

しかし一方で、近年の社会問題は、貧困・低所得といった収入レベルの問題にとどまらず、複雑化している。「心身の障害・不安」「社会的排除や摩擦」「社会的孤立や孤独」といった諸問題の重複・複合化として捉えるべきであり、社会的つながりの回復をも視野に入れて、研究する必要がある。そこにある課題としては、新しい社会福祉政策の枠組みを作り出す必要があることを示唆する。

そこで文献研究および実証的調査により解明する。

3. 研究の方法

文献研究においては、研究目的に即して、「貧困と社会的排除」に関する国内、国外の先行研究、関連する研究の文献研究を行った。

調査研究では、関連する諸資料を収集した上で、横浜を中心的事例として首都圏で各種の実態調査などを行った。

4. 研究成果

主要な研究成果は以下の通りである。

(1) 先行研究の検討結果

住居不安定層は、貧困・低所得層の典型であるが、国内および海外において、住居不安定層に対する大都市の貧困対策の歴史的変遷に関する実証的研究、および住居不安定層に対する福祉事務所での相談内容の実態に関する実証的研究には一定の蓄積があり、これらの研究の共通点は大都市における住居

不安定層への貧困対策の中に、独特の行政慣行、法外援護等の特別対策の存在が指摘されていることである。だが、歴史的な政策の展開過程を検討した上で、実態調査に基づいた面接-相談過程における給付の構造的特徴、貧困対策による地域社会への影響についての考察は極めて少ない。また、横浜市の住居不安定層に対する貧困対策に関する実証的研究は、部分的検討に止まっている現状があった。

(2) 具体的研究成果

1980年代までの横浜においては、歴史的にみれば、アパート、マンションでの一般賃貸住宅や公営住宅での居宅保護が回避され、公設の宿泊所、バウチャー方式の給付、簡易宿泊所での保護を活用することによって、次第に自治体独自の特別対策が拡大していった。したがって、横浜市は住居不安定層の貧困に対して、法外援護策とドヤ保護という方法で、一貫して特別対策として対応してきたといえる。むしろ、保護施設や一般賃貸住宅での保護は、例外となっていた。こうして、1990年代以降の住居不安定層に対する特別対策の拡大の基礎は、1980年代には完成することになった。

1990年代になり、日雇求人が激減し、日雇労働者の高齢化が進み、さらに条件付き求人が増えていったために、横浜で困窮する日雇労働者が増えていった。

日雇労働市場の冷え込みは、日雇労働者や失業者の生活問題に波及し、一部は福祉事務所への相談者となり、一部は路上生活をせざるをえなくなったため、福祉政策は、労働政策の不備・不在、廃止された失業対策事業の代替・補足的役割を果たさざるをえなかった。

一方で、福祉事務所への相談者の増加はパン券宿泊券発行数の増加に直結し、他方で、野宿者の増加は入所施設の野宿者枠の拡大、新設、入所斡旋の全市化となった。これらの

対策は、1980年代までに基礎が作られていたため、横浜市は事業を再編、拡大するだけでよかった。

実態調査によって、被調査者の長期にわたる被調査者の職種および従業上の地位（最長職、野宿直前職、現在職）を検討した。法外給付利用者の給源は、全ての階層でみられるが、大きく4つのケースに分けられる。第1に、一般階層から貧困・低所得階層を経て、極貧層へと階層移動する場合、第2に、貧困・低所得階層から極貧層へと階層移動する場合、第3に、長期に極貧層にある場合、第4に、少ないが一般階層から一気に極貧層へと階層移動する場合である。

被調査者は、こうした階層移動を経て相談に訪れているが、手持金が1,000円未満の生活困窮状態にある失業者、半失業者であった。過去3ヶ月の間に収入が得られる仕事をしたかどうかについては、無職を含めると仕事日数が5日未満の人が92.4%にのぼり、多くの人が雇用機会に恵まれていないことがわかる。被調査者の86.8%は生活に困っていると意識しており、被調査者の困窮が継続する原因は、雇用機会に恵まれていないこと、傷病を抱えていることによる。

住居不安定層に対しては、シェルターを含む法外給付が優先されていた。法外給付は、1日単位であり、給付の柔軟さがあり、貧困に対する行政手段としては簡便であり緊急援護に適した制度であった。しかしながら、問題は、生活困窮状態が一時的なものから恒常的なものへと変化した場合、そうした状況に適した支援制度へ移行されなければ、給付の長期化が続き、生活水準が低いまま固定されてしまうことである。この場合シェルターを含む法外給付の利用者の生活は、生活保護基準以下の生活水準とならざるをえず、受給が長期化すれば、生活保護制度の選択肢の提示、要否判定が行われる必要がある。あるいは、法外給付水準が、生活保護基準を日割計

算した扶助額に合わせない限り、生活水準は被保護層よりも低くなる。これに対して生活保護制度は運用面で硬直的であり、居住の安定性に関わらず、稼働層に対しては、稼働能力要件が厳しく問われる。疾病が比較的軽度であれば、医療扶助単給が「例外的に」適用されていた。

非稼働層に対しては、稼働能力要件は住居安定層、住居不安定層ともに厳しく問われることはなく、疾病の重さ、高齢による「要保護性」が認められれば、法外給付からドヤ保護による併給へと切り替えが行われていた。

このように、法外給付、医療単給、ドヤ保護による併給は、住居不安定層への生活保護の特別な運用の結果、一般の困窮者に対する生活保護適用を「一般包摂」と規定するならば、それとは異質な「特別包摂」として規定することができよう。この「特別包摂」は、《部分的特別包摂》と《全面的特別包摂》に分けて抽出した。

住居不安定層に対する特別対策は、機関委任事務の時代に形成され維持され、その後も大きな変化は無かった。つまり、一方で、機関委任事務としての生活保護制度は、国の監督と指示のもと国の事務を自治体に実施させながら、他方で、住居不安定層への特別対策が自治体レベルで形成されていた。「保護の実施要領」に基づき、他法他施策の活用その他施策に、法外援護、シェルターなどの特別対策が位置付いた。2002年以降は、ホームレス自立支援法による給付も、事実上、この「他法他施策」に極めて曖昧に位置づけられた。その意味では、現在においても、住居不安定層に対する貧困対策は、制度的な不整合を残している。

住居不安定層への特別対策は、生活保護を始めとして、労働対策、防貧策である社会保険や低所得対策が、その役割を果たせない状況で、法外援護事業として動き出している。その時に、生活保護の要件を満たし保護が適

用されるならば、生活保護基準の給付水準が保障され、大きな問題は生じない。だが、実際には、特別な行政慣行と連動しながら、生活保護基準よりも低い水準の法外援護の給付が優先されてきた。調査結果によれば、ほとんどの利用者が法外援護の廃止に対して困ると回答しており、他の生活保障制度が利用できないため、法外援護の必要性を最も実感しているのは、制度を利用する人々であり、この点に制度が形成・存続される背景の1つがあった。

しかしながら、《部分的特別包摂》としての法外援護は、貧困状態にある住居不安定層を救済したとはいえ、一時的貧困対策であるところに効果があり、他方で潜在的には限界や矛盾を内包していた。つまり、法外援護は短期的には一時的困窮に対する生活保障として一定程度有効性を持ちうる。これは、行政機関の意図に適合した顕在的な正機能であった。

しかしながら、法外援護の存在は、生活保護制度が稼働層を排除する、ないし稼働層に対する生活保護適用を回避する、戦後“静かに進行してきた”行政慣行と表裏一体であり、法外援護が常態化する1990年代には、結果的に生活保護制度が稼働層を排除するという構造を再生産する様相が顕在化した。

本来的に、法外援護は生活保護適用の回避を内包しており、長期的には、稼働・非稼働を問わないことを本質とする一般扶助主義や最低生活保障がより遠ざかり、稼働層は保護基準未達の貧困状態が固定化し、貧困政策そのものが住居不安定層を作り出し固定化する構造をも再生産してしまうことになった。これは、行政機関の意図を超えた効果であり、法外援護の制度は、潜在的な逆機能の状況が現出した。住居不安定層に対する法外援護制度は、このような構造や性質を内包する給付ということができらるであろう。

一方で、住居不安定層はまず法外援護が優

先されて適用されるが、その中の非稼働層はドヤ保護によって救済され《全面的特別包摂》に移行していた。簡易宿泊所は、保証人や入居一時金が不要であるため、その日の内の居所設定が容易な点で、生活保護運用上の有効な政策手段である。何よりも、相談者は野宿を回避することができる。しかしながら、アパート、マンション、公営住宅の選択肢が無く、旅館という本来長期的居住に適しない場所で長期的に暮らすことになった面もある。給付水準の面で見ると、一般被保護層よりも居住水準において格差が固定された。その意味では、《全面的特別包摂》においても、長期的には潜在的な逆機能の状況を生み出した。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計9件)

①松本一郎、戦後横浜における住居不安定層への貧困対策の始まり-終戦から1950年代までを中心に、法政大学『現代福祉研究』11号、査読無、2011年、143-164頁。

②岩田正美、岩永理恵、鳥山まどか、松本一郎、村上英吾、「流動社会」における生活最低限の実証的研究2-高齢世帯と母子世帯の家計状況の報告-、貧困研究会編『貧困研究』Vol.5、査読無、明石書店、2010年、49-58頁。

③岩田正美、岩永理恵、鳥山まどか、松本一郎、村上英吾、「流動社会」における生活最低限の実証的研究-若年単身者の家計と生活状況調査による検討-、貧困研究会編『貧困研究』Vol.4、査読無、明石書店、2010年、67-79頁。

④松本一郎、福祉政策、貧困研究会編『貧困研究』Vol.4、査読無、明石書店、2009年、

156-159頁。

⑤松本一郎、福祉政策、貧困研究会編『貧困研究』Vol.3、査読無、明石書店、2009年、138-143頁。

⑥松本一郎、福祉政策、医療・介護政策、貧困研究会編『貧困研究』Vol.2、査読無、明石書店、2009年、148-151頁。

⑦松本一郎、ネットカフェ生活者の実態-首都圏・九州合同調査から見えてきたこと-、日本住宅会議『住宅会議』75号、査読無、2009年、4-5頁。

⑧松本一郎、福祉政策、貧困研究会編『貧困研究』Vol.1、査読無、明石書店、2008年、128-130頁。

⑨松本一郎、東京のネットカフェ生活者(1)、『月刊東京』295号(東京自治問題研究所)、査読無、2008年、26-30頁。

[学会発表] (計1件)

①岩田正美、岩永理恵、松本一郎、村上英吾、「流動社会」における生活最低限の実証的研究、社会政策学会第120回自由論題(貧困と生活最低限)、2010年6月20日、早稲田大学。

[図書] (計8件)

[博士(社会福祉学)学位論文]

①松本一郎、大都市における住居不安定層への貧困対策の展開過程と構造的特徴-1990年代以降の横浜市の事例を中心として-、学位授与機関：東京都立大学大学院社会科学研究所。

[一般図書]

①松本一郎、ネットカフェ生活者の状況と福祉政策の課題-実態調査結果から-、日本住宅会議編『格差社会の居住貧困~住宅白書2009-2010~』、査読無、ドメス出版、2009年、60-65頁。

②松本一郎、(1)「保護の機関と費用、被保

護者の権利義務、不服申し立てと行政訴訟」

(2)「保護施設」(3)「ホームレス自立支援政策」岩田正美・杉村宏編『公的扶助論—低所得者に対する支援と生活保護制度—』ミネルヴァ書房、査読無、2009年、(1)81-89頁(2)89-98頁(3)184-196頁。

③松本一郎、(1)「生活保護基準と保護の種類・方法」(2)「最低生活費の体系—8つの扶助と勤労控除」(3)「標準世帯の生活扶助基準額の年次推移」杉村宏・岡部卓・布川日佐史編『よくわかる公的扶助』、査読無、ミネルヴァ書房、2008年、(1)84-93頁(2)195頁(3)196頁。

④松本一郎、貧困・低所得問題と社会福祉—格差拡大の先にあるもの—、牧野富夫・村上英吾編『格差と貧困がわかる20講』、査読無、明石書店、2008年、53-65頁。

[調査報告書]

①松本一郎、生活安定化総合対策事業を利用する単身世帯の家計と生活状況、『「流動社会」における生活最低限の理論的・実証的研究』(科学研究費補助金2008-2010年度研究報告、研究代表者：岩田正美)、査読無、2011年3月、45-55頁。

②松本一郎、退所前後の状況とその後野宿生活へ至るまでの過程、就労問題研究会自立支援事業聞き取り調査チーム『都区自立支援センター利用経験者聞き取り調査報告書』、査読無、2009年、79-120頁。

③松本一郎、(1)「第I章 ホームレス等対象施設プレ調査(第1調査)報告」(2)「第II章 ホームレス等対象施設職員調査(第2調査)報告」(3)「第III章 就労支援モデルA」(4)「調査対象施設リスト」、査読無、2009年、(1)特定非営利活動法人ジャパンマック『ホームレスのアルコール依存症者調査とアルコール依存症者就労支援プログラム開発モデル事業報告書』5-12頁(2)同書13-28頁(3)

同書58-60頁(4)同書71頁。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

松本 一郎 (MATSUMOTO ICHIRO)

法政大学・現代福祉学部・助教

研究者番号：30459961

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：