

氏名(本籍)	道中 隆(大阪府)	
学位の種類	博士(法学)	
学位授与研究科	法政策研究科	
学位記番号	甲第21号	
学位授与年月日	2014年3月25日	
学位授与の要件	学位規則(昭和28年4月1日文部省令第9号) 第4条第1項該当	
学位論文題目	生活困難層における社会的不利益の世代的連鎖に 関する研究	
論文審査委員	主査 帝塚山大学教授	中 川 幾 郎
	委員 帝塚山大学教授	関 静 雄
	委員 帝塚山大学准教授	青 田 テル子

目 次

(1)	論文内容の要旨	10
(2)	論文審査結果の要旨	15

〔論文内容の要旨〕

新自由主義の世界潮流は、わが国においても1990年代から2000年代前半にかけて市場原理に基づく規制緩和として、集中的に促進された。1979年のサッチャー（Thatcher）首相の誕生から1997年のブレア（Tony Blair）首相に政権交代するまでは、英国の硬直した厳しい経済状況の中、この経済再生と閉塞社会からの脱却が政策目標であった。国内では数々の経済改革を断行し不況からの脱却を果たし、英国の社会経済は息を吹き返した。しかし、格差が拡大しアンダークラスでは働いているのに貧困であり、とりわけ子どもの貧困率が3倍となった。

サッチャー（Thatcher）前首相の政策を引き継いだブレア（Tony Blair）政権は、失業、貧困問題と向き合わなければならず再配分政策の失敗は許されない中、貧困家庭への新たな介入政策をとっている。ただ福祉・教育予算を拡充し、サッチャー政権下で荒廃した病院や教育を立て直すことを目指したものの、理念として提示した社会的公正の実現もさほど成功しなかった¹⁾という評価もある。

日本では、子どもの貧困は専ら親の責任論に終始し、貧困は家庭の問題としてとらえられ、政府が介入すべき問題とは認識されてこなかった。

近年、わが国では、格差が拡大しワーキングプアやボーダーライン層、生活保護受給層など貧困の裾野が広がっている。戦後最大の被保護者数を更新し続けている保護動向に対し、セーフティネット機能だけでなく受給者の自立を果たす自立支援機能の強化が喫緊の政策課題となっている。

政府は、2005年度より生活保護受給者に対する自立支援プログラム（以下、「プログラム」という。）を示し、自治体にプログラムの樹立を要請し施策展開を指示している。高齢化と人口減少のなか、日本の社会保障は大きな制度的転換点にある。経済困窮や医療、介護、子育てなどさまざまな生活困難を抱える人たちが増え、生きづらい社会となっている。これまでの社会保障が、現代社会にマッチしなくなっているのである。

厚生労働省は、新たな対策として生活支援戦略の報告書²⁾（2013）をまとめている。報告書は、低所得者対策の生活困窮者支援制度と救貧的対策である生活保護制度改革に限定したものである。

前者は、保護の前の段階で支援を行い困窮状態からの早期脱却を図るものである。ここでは、①相談支援、②就労支援、③多様な就労機会の提供、④居住確保支援、⑤家計相談支援、⑥健康支援、⑦子ども・若者の支援の7分野となっている。

後者は、①切れ目のない就労・自立支援とインセンティブの強化、②健康・生活面等に着目した支援、③不正・不適正受給対策の強化等、④医療扶助の適正化、⑤地方自治体が行う適切な支援のための体制整備などの政策を掲げている。しかし、報告書は、国民生活のセーフティネットを再構築するという「支援戦略」であるはずなのに、未来志向の姿勢や制度間の横断的な社会保障全体から踏み込んだ政策的理念が見受けられない。生活保護制度改革は、ほかならぬ社会保障制度改革とパラレルな関係にあるからである。

1) 貧困層の割合は1997年の25%から2005年の14%へと減少したが、2006年には2005年の1210万人（14%）から1270万人（14.7%）へと再び増加した。若年者（18～24歳）失業率は、1998年の12%から7.9%減少したが、現在では12.6%に上昇。ニートも40万人を切ったが現在は50万人を超えている。一方、最低賃金の導入などで格差の拡大の速度を落とすことに成功しているが、高所得者への増税など所得再配分の強化はほとんど行っていない（東洋経済新報社、pp.47-49）。

2) 社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書（2013）

社会保障のセーフティネット機能は、働き方や働かせ方といった雇用や保険原理を中心とした年金、医療、介護などの一次的セーフティネットと、そこからこぼれ落ちた場合に救済する公的扶助制度の二次的セーフティネットの2つがある。生活保護は、こうした社会保障制度がカバーできないところを最後に救済する制度である。防貧的な社会保障が機能不全に陥っているために、生活保護の守備範囲が増大している。すなわち、一次的セーフティネットの社会保障が充実し、機能すれば、生活保護の役割は限定的となる。逆に社会保障が貧弱であったり、機能不全に陥っていれば、生活保護の守備範囲は広く大きなものとなる。また、保護の受給を余儀なくされる人々も生活保護制度以外の中間的ネットがほとんどなく、支援策が弱いことから保護からの脱却が困難となっている。

・他方、社会保障の劣化は、そこからこぼれ落ちる貧困層や生活保護受給者層などの社会的弱者をターゲットとした貧困ビジネスや不正受給事犯の介入を許すこととなる。生活保護制度の趣旨を踏みにじるような事案は増加する実態にある。それは制度自体をおとしめ、社会の不信感、公平感を損なうものとなる。最終的には制度そのものが成り立たなくなれば、真に保護を受けなければならない人が排除されてしまうことになる。そうならないためにも、悪質な不正受給、貧困ビジネス事犯を遮断し、保護を受ける国民の権利、全国民の制度への安心感を守ることが重要であろう。真に保護を要する人は保護し、不正については厳正な対応が必要となる。反社会的勢力、暴力団等の関係の関与があるものは関係機関と連携を強化し、不正を暴き、ビジネスモデルを解体して資金源を断っていく姿勢が必要である。本論は、このような観点から社会に警鐘を鳴らし、行政機関、取締り側、一般国民の共通認識の形成にいささかなりとも資することを意図している。

戦後最大値を更新し続ける保護動向に対し、受給者の自立を果たす自立支援機能の強化が重要な政策課題となっている。生活困窮者の増大は、日本社会に深刻な亀裂を生み、その活力と持続可能性を危うくする。貧困が子どもや若者にもさまざまな影響を及ぼす困難な実態は日本社会の将来にとって大きな損失である。

本論は、このような今日的状況から貧困問題を基底とする格差やその固定化、教育格差、子どもの貧困の世代間継承の論議を一層深める契機となることを意図したものである。ここでは既に発表したいくつかの論文の中から政策的インプリケーション（連関）のあるものに修正を加えたものである。また、新たな視点からの調査研究の取り組みの結果を体系的に整理したものである。一部において論文の内容や論点の重複があることを留意願いたい。そのため、本論で用いた統計諸表はそれぞれの論文の一時点における数値であり、調査結果の分析に用いた数値と異なる場合があることを予めお断りしておかなければならない。

研究方法のアプローチは、生活困難者層を対象とした3つの実態調査で構成している。1つ目は生活保護受給層における「被保護母子世帯の実態調査結果」の分析である。2つ目は新たな公共サービスの展開としての「学習支援事業」の取り組みの調査結果分析であり、3つ目は「ホームレス者の自立支援事業」の調査結果分析である。それぞれの実態調査では、一部の自治体を取り上げたケース事例にすぎないものである。しかし、これらの事例を通して、具体的なケース実態を活写し、日本社会の現在の貧困の片鱗を描くことができた。本論は、生活の困難さや貧困にかかわる誘因およびその影響を探り、生活困難層における社会的不利益の世代的連鎖を断つための要因に関する実証的な分析手法により、政策的インプリケーションを示唆することを目的とする。

本論の構成は、はじめに、第1章から第12章、おわりにとなっている。はじめに、と第1章の社

会的資本の再構築では、生活困窮者の増大によって、日本社会の基盤の揺らぎ、その揺らぎが社会保障システムそのものにかかわる制度設計上の課題として顕在化している。社会保障における社会的コストの議論から展開し再配分をめぐる政策課題に言及している。

すなわち、社会保障のセーフティネット機能は、雇用、年金、医療、介護などの一次的セーフティネットと、そこからこぼれ落ちた場合に救済する公的扶助の二次的セーフティネットがある。生活保護はこうした社会保障制度がカバーできないところを最後に救済する制度である。生活保護は縁の下の力持ちの「最後の砦」であり、揺らぐ社会保障を支え、補完しているのである。社会保障と税の一体改革が議論されているのはまさに社会的コストと再配分を巡る議論であり、ここでは一定の整理を試みている。

第2章の社会保障としての貧困認識では、生活保護受給者が増加する社会的背景を踏まえつつ、貧困問題を捉え直さなければならないことを指摘し、最も基本的な生存権と生活保護の役割およびその位置づけを明確にしている。

第3章の社会保障と生活保護では、社会保障と生活保護制度改革への視座を示しつつ、生活支援戦略と生活保護との関連について論述している。また、生活保護の動向とその特徴では、戦後最大の生活保護受給者数となっていることの背景や、被保護世帯が非稼働世帯から稼働世帯化へと変容する様相の変化を指摘する。こうしたことを踏まえて「生活支援戦略」のセーフティネットを本格化させ、利用しやすく出やすい、多層的なセーフティネットへの整備が急がれることを指摘している。生活困窮者の増大は、日本社会に深刻な亀裂を生み、その活力と持続可能性を危うくする。貧困が、子どもや若者にもさまざまな影響を及ぼす困難な実態は日本社会の将来にとって大きな損失である。戦後最大値を更新し続ける保護動向に対し、経済的給付だけでなく、受給者の自立を果たす自立支援機能の強化が喫緊の政策課題となっている。

第4章は、生活保護制度の基本的なしくみと、その意義を再確認する必要性並びに国民生活の「最後の砦」としてのセーフティネット機能の重要性について言及している。第5章の保護の決定実施と制度運用については、最後のセーフティネットの機能不全として、「水際作戦」といわれる保護の制度運用の問題とコンプライアンスの課題を指摘するとともにその課題を論じている。多くの福祉事務所の現場では、保護の制度運用面で、不当もしくは不適切な取り扱いが組織的かつ無意図的に行われてきた。こうした問題の社会的背景としては、保護費が一般会計歳出予算対比率の20%を超えるなど、逼迫する財政問題がある。膨張する保護費負担は、自治体の都市経営を困難にし、福祉事務所の所要の職員配置が確保されず、慢性的な実施体制の弱体化の影響となって表れている。

第6章では、貧困が社会問題化する中で、社会的不利益を被る被保護母子世帯の貧困の世代間継承を取り上げている。調査結果の一次的資料から多変量解析を行ない、データに基づく実証的分析を行っている。ここでは貧困問題を基底とする格差やその固定化、教育格差、子どもの貧困の世代間継承の論議を一層深める契機となることを意図した。生活保護を受給している世帯主の25%が生活保護を受給する世帯で育っており、貧困の世代間連鎖を明らかにするなど、受給母子世帯の生活実態とその貧困実相を浮かび上がらせている。子どもの社会的不利益が幾重にもかさなり、負の相乗作用として重くのしかかる世代的な連鎖が確認された。こうした現状が放置されれば、子どものみならず日本の将来の大きな損失となる。

第7章の新たな公共サービスとしての学習支援では、A市の社会的な居場所づくり支援事業（学

習支援事業)を取り上げている。子どもの貧困問題については、その要因をマクロ的に解明する必要がある。同時に教育や福祉のプラクティスとして必要な政策とは何か、貧困の連鎖を断ち切るためにはどのように対応すべきかを明らかにすることが課題であり、優先度の高い政策と位置付けられる。こうした中、生活保護を受ける家庭の子どもを対象に、自治体やNPOが開く学習教室への関心がたかまっている。次世代を担う子どもの貧困は世代間継承される可能性が高い。生活保護受給世帯で育った子どもが、大人になって再び生活保護を受ける『貧困の連鎖』を防止するため、厚生労働省は、平成21年度から子どもの進学に関する支援等を行う「こどもの健全育成支援事業」を実施している。さらに平成23年度からは「社会的居場所づくり支援事業」として再編され事業内容が充実された(事業導入自治体数35(平成22年度))。

A市社会的な居場所づくり支援事業(学習支援事業)(以下、「学習支援事業」という)では、こうした背景および現状を踏まえた中で、問題意識が醸成され実施された。今般の社会保障審議会生活保護基準部会の報告(2013年1月17日)を受けた厚生労働省は、保護費削減を打ち出し、2013年8月から保護費の削減が実施されることとなったが、そのあおりを受けて保護世帯が子どもへの教育費を削ることも懸念される。生活保護費の削減は、子どもを抱える世帯においては直接的に子どもの教育諸経費の削減につながる。こうした子どもへの潜在的能力を高める教育への先行投資に抑制がかかるといった深刻な事態は回避しなければならない。特に生活保護受給層の子どものいる世帯への教育的配慮として、削減は限定的にとどめるべきであろう。

学習支援は、保護費の削減ベクトルの中で、これまで以上に最優先で取り組まなければならない喫緊の政策課題となっている。中学卒業者の進路状況については、標本サイズ(N=18)が小さいため、結果がぶれている可能性がある。しかし、実施結果では94.4%の高校進学率を達成し、全国の生活保護受給世帯の87.5%を上回る。また、A市全体の一般高校進学率86.0%をも上回っている。

第8章は、ホームレス者の自立支援である。厚生労働省は、2003(平成15)年の全国実態調査の結果を踏まえ、「自立の意思がありながらホームレスになることを余儀なくされた者」に対して、国の責任において、「安定した雇用の確保」や「職業能力の開発による就業機会の確保」、「住居への入居支援」等により生活全般にわたる支援を行い、社会復帰を目指すことを目標として掲げた。即ち、ホームレス支援策の基本方針は、ホームレスの就労率は金額の多寡は別として60%を超える求職率など就労意欲は高いとされることから就労の機会や雇用に向けた支援があればかなりの割合のホームレスが自立できるという考え方にに基づき政策立案されてきた。特に入所者の属性に着眼して、低学歴、健康問題、就労支援の困難性、払拭し難いスティグマなどに焦点を絞り調査し、どのような問題や課題を抱えているのかを把握しようとするものである。ホームレスのなかには年齢の高い者、深刻な健康問題を抱えている者、労働市場から排除されている者など、必ずしも自立支援センターの就労支援の対象として適さないとして政策から「取り残されたホームレス」の現状がある。今後、自立支援センターに入所しても自立が困難な者が増加することも考えられる。その上で現在のホームレス支援の効果的なあり方や問題点、課題を明らかにしている。

第9章および第10章では、貧困ビジネスと不正受給をめぐる問題、不正受給と社会経済的影響について論説している。生活保護を取り巻く課題は多い。なかでも不正受給や貧困ビジネスをめぐる事象は、メディアでもヒートアップし、繰り返し取り上げられ社会問題化した。これらは生活保護制度を揺るがしかねない喫緊の課題として対応を迫られており、予防的視点からの不正受給対策と制度改革

正の必要性を示唆している。不正受給や自立支援に向けた自治体による適正化の取り組みをどう評価するか。すなわち、単に財政だけの問題でなく、制度への国民の信頼を強める取り組みの必要性を指摘する。不正受給について論じると、ともすれば「生活保護（受給者）全体へのバッティング」「締め付け」と受け止められ、両極論の議論に陥りがちとなる。その点では、①故意・計画的・悪質な「不正受給事犯」、および犯罪組織等の資金源として、生活保護を始めとする社会保障制度が悪用される「貧困ビジネス」の実態を対象とすべきものと、②漠然と「不正受給」として語られがちな事象について整理しなければならない。真に保護を必要とされる人々を偏見やバッティングから守るため、生活保護が複雑で解りにくい制度であることを念頭に、ていねいに説明する必要がある。③犯罪に該当する「不正受給」事犯は、犯罪であることから毅然とした措置を講じるとともに速やかに告発することが重要である。不正受給事犯は制度を揺るがせかねないものとして厳正に対処し、制度への信頼を回復させる必要がある。

第11章では、生活保護受給層の自立支援プログラムについて論じている。近年、欧米の先進諸国を中心に、公的扶助受給者に対する就労自立への圧力が強まっている。これは一般的には「ワークフェア」と呼ばれており、世界的な潮流となっている。ここではワークフェア＝「雇用志向型社会政策」として、公的扶助受給者に対して労働を通じて福祉への依存を軽減させる政策の一環として捉える。生活保護受給者に対して就労を促そうとする動きが、ここ数年強調されてきており、①増大する福祉財政の削減、②フリーライダー、福祉依存に対する批判、③長期的な失業状態から労働市場への包摂などから、その政策上の必要性が訴えられている。

布川（2009）は、自立支援の協調を新自由主義の自助・自己責任のながれ、生活保護受給者は保護に依存しているというモラルハザード言説に対するわかり易いアンチテーゼ、受給期間の長期化を防ごうとする財政縮減対策、社会への再統合をはかるソーシャル・インクルージョンの流れを指摘する。これに加えて、道中（2013）³⁾は、増大する保護費の抑制、不正受給や不適正受給をめぐる生活保護に対する制度不信、生活保護費に対する不満からのバッティングなど、社会的経済的な事由を指摘している。社会福祉の目的は、限定的な対象者の救済にとどまらず、国民全体を対象として、問題が発生した場合に個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、その人らしい生活を送れるよう自立支援することが重要である。

第12章およびおわりにでは、社会保障に関する考察と今後の研究課題について論述している。各章において抽出された課題を論点整理し、制度改正への視座として概念の重要性に関する総括を試みるとともに発展的考察を加えている。生活困難層の社会的不利益の世代間継承を断つためには、公共財の投入が不可欠であることを指摘している。再配分は、小学校就学を1歳早め6歳から義務教育とすることなど、早期の介入政策や、高等学校の義務教育化など優先度の高い政策課題に対応すべきである。他方、生活保護制度における医療扶助をめぐる課題も多く、制度設計にない予防的概念を視座とした、ヘルスプロモート政策への転換が急がれる。生活保護受給者の自立を促す一方で、低所得者が生活保護受給に至らないようにすることが重要である。誰もがわかり易く、使いやすい制度の中間的なセーフティネットを整備しなければならない。きめ細やかな支援を行う体制整備の重要性を指摘し、ファイナルセーフティネットの在り方について今後の研究課題として整理した。

3) 道中（2013）「不正受給・貧困ビジネス」と社会経済的影響』『警察学論集』警察大学校編第66巻第5号，立花書房。

〔審査結果の要旨〕

本論文「生活困難層における社会的不利益の世代的連鎖に関する研究」は、日本の社会保障制度の最終的な受け皿である、生活保護制度の現状とその諸課題を取り上げる。特に母子家庭、貧困家庭等の脆弱な経済環境にある者は、社会的不利益の世代的連鎖に陥りやすく、その連鎖を断ち切るためには「自立助長」から「自立支援」に転換する必要がある、と説く。

第1章は、社会保障システムとしての生活保護の位置づけが、現代社会特に新自由主義的政策の状況に照らして揺らいでいることを指摘し、警鐘を鳴らしている。第2章は、生活保護者がこの10年で急増してきた時代背景を示すとともに、更なる急増をもたらす予備軍的階層がその数倍も存在することを指摘し、もはや国民的課題であることを示唆している。第3章は、制度疲労の感がある生活保護制度の改革に向けた視座を提示し、保護の態様と水準のみならず、積極的な生活支援戦略が必要であることを主張する。第4章はそのような問題意識を踏まえての現行生活保護制度の分析と、最終的なセーフティ・ネットとしての生活保護制度の位置づけを再び強調する。そのためには、第5章で述べられている矛盾を現場に押し付けるかのような生活保護制度の運用に問題があること、特に扶養義務に関しての一般的誤解と現場での適用誤りがあることを指摘している。

第6章では、被保護母子世帯の貧困が世代間で継承されていくことを統計的に実証している。従って、より若い子ども世代の自立とエンパワーメントに向けた学習支援事業が重要となり、また有効であることを第7章で論証している。第8章は、貧困者であり、保護制度の枠からも漏れがちなホームレスの自立支援に問題意識をあて、その就労自立支援策が有効であることを論証している。

第9章及び第10章は、一方で大きな課題となっている不正受給の現状に視点を当て、それを防止するための法システムの防止措置に考察を加える。第11章は「3つの自立」の意義を確認したうえで、総括的な自立支援プログラムのあり方を強調している。以上を全体的視野におさめつつ、第12章は生活保護の制度改正と“ファイナル・セーフティ・ネット”であり続けることの重要性を政策提言としてまとめている。

本論文は、制度的・構造的な生活保護制度への考察が詳細に加えられており、先行研究の多くに勝るとも劣らない理論的説得力を持つ。それら多くの先行研究が、先験的な価値概念に基づく理論研究になりやすく、また、ニッチな実証分析やともすると専門的かつ狭小な視野に陥りがちな面を超えて、価値中立的に理論を述べかつ実証的に論を構成している。それらの論拠、分析、政策的示唆にはきわめて説得力がある。すなわち、理論・実証・政策の3点がつながり、バランスの良さを感じさせた。以上をもって、本論文を「合格」と判断したものである。