

貧困問題をめぐる地域構造分析

宮 寺 良 光

Analyses about the Regional Structure of Poverty

MIYADERA Yoshimitsu

本稿の目的は、貧困問題の地域的特徴を分析し、生活困窮者支援のあり方について検討することにある。

貧困基準は今日、相対的貧困という観点から捉えることが主流である。わが国でもこの状態に置かれる人々が増加し、付随して社会的排除や潜在能力の欠如という問題に直面している。これらの貧困問題を地域別に分析し、地域課題を考察する。

キーワード：貧困問題 地域構造 相対的貧困 社会的排除 潜在能力

The purposes of this paper are to analyze the regional structure of poverty and to consider the method of support to needy persons.

It is the mainstream view to consider poverty from the perspective of relative poverty. In Japan, the people who are also in a state of relative poverty keep increasing, and they're faced with the problems of "social exclusion" and a lack of "capabilities". The targets are to analyze regional structures of these problems of the poor and consider regional issues.

Key Words: Problems of the poor, regional structure, relative poverty, social exclusion, capabilities

1. はじめに

本稿の目的は、貧困問題の地域構造の分析を通じて、生活困窮者支援における課題を整理することにある。

2015年4月に生活困窮者自立支援法が施行されたが、この法律に基づく生活困窮者自立支援制度には、生活保護に至る前の過程にある者に支援を実施することで生活保護受給者の増加を食い止めようとする意図が含まれている。同法第2条で「生活困窮者」の定義を「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」とし、同法施行規則第4条の規定を要約すると、65歳未満の者で、市町村民税非課税世帯等の低所得世帯が対象として想定されていることから、支援対象者がいわゆる「ボーダーライン層」に当たる低所得世帯になっているものといえる。また、2013年12月13日に厚生労働省か

ら地方自治体に通知された「生活困窮者自立支援法の公布について」において「最後のセーフティネットである生活保護制度の自立助長機能の強化に加え、生活保護に至る前の段階にある生活困窮者を支援する、いわゆる第2のセーフティネットの充実・強化を図ることが必要である」と示されたことからその意図がうかがえる。

しかし、こうした対象者の捉え方で貧困問題の根本的な解決に至るとは考えにくい点がいくつかある。

1つは、対象が限定的であるという点である。布川(2015: 3-4)が指摘しているように、予算ありきの対象者像が想定されており、潜在化している生活困窮者予備軍については想定されていない。つまり、現時点では低所得世帯とはいえないが、このまま一定の時間が経過した場合に顕在化する可能性のある生活困窮者

像が想定されていないということが課題としてあげられる。

もう1つは、対象者の把握方法についてである。生活困窮者自立支援制度は、福祉事務所を設置する自治体にその実施義務が課せられており、いわば「地域」単位での貧困問題への取り組みが期待されている。自治体あるいは受託機関のなかには、積極的にアウトリーチの要素を含む取り組みが実施されているところもあれば、受け身の姿勢で対象者が申し出てくるのを待っているところも見受けられる。わが国の諸制度は申請主義を前提としているため、後者のような「待ちの姿勢」になってしまうことはやむを得ない部分があるにせよ、この姿勢が問題をより深刻化させてしまう可能性もあるため、積極的な支援の展開が求められる。

以上の問題意識から、本稿では、生活困窮者に対する地域での支援効果を高めるための切り口として、貧困問題に関する地域的特徴の可視化を試みる。その前提として、貧困の概念に関するレビューをおこなうなかで分析視点を整理し、公表されている公的統計の資料を用いて分析を試みる。

なお、本稿において公表されている公的統計を用いるのは、地域単位で貧困問題に取り組むに当たって、どの程度数量的な実態把握ができるか、あるいは、どの程度の制約が加わるのかを示唆することも検討材料にするためである。また、使用している統計資料が主に2010年以前のものであるのは、直近の「国勢調査」の実施年であることに加えて、2011年3月に発生した東日本大震災の影響を避けるためであることを付記しておきたい。

II. 貧困問題の分析視点

1. 貧困研究のルーツ

貧困研究の大きな潮流は、貧困の状態に値する客観的な基準をどのように設定することが妥当であるか、という点であるといえよう。それは、貧困者を救済の対象とすることが社会制度¹として形成されてきたことと密接な関係があるものといえる。つまり、どのような条件に当てはまれば扶助の対象として適格であるのか、という受給条件をめぐる議論として展開してきたものといえよう。そのルーツは近代化過程にあったイギリスの救貧政策の変遷がもっとも象徴的ではないかと考える。

15世紀にはじまり16世紀に本格化した囲い込みに

よって浮浪貧民が大量に発生し、その貧民による犯罪や衛生上の課題、失火といった問題を生じさせていくが、働くことが困難な貧民（無能貧民）に対しては乞食（物乞い）を認めつつも、働くことができる貧民（有能貧民）への対処は処罰による浮浪や物乞いの抑制を試みるものの、問題の根本的な解決には至らなかった。むしろ、治安の悪化や餓死者の増加が顕著となり、新たに救済を目的とする制度がつくられることになる。その端緒が1601年の救貧法である²。この法律の施行により、有能貧民や貧民の児童に対しては職業の提供をおこない、無能貧民に対しては救済をおこなうことになったが、有能貧民の救済対象の判断基準は「自ら扶養する資力」や「生計をたつべき通常の職業」のない者が対象となった（榎原1973：27）。もっとも、この時期の貧民の多くが今日でいうところの「ハウスレス」であり、目にみえてわかる貧困の状態であったことは容易に想像できる。

18世紀の後半になると産業革命が進展し、新たな貧民層が生まれてくる。いわゆる低賃金労働者³の存在である。1975年に成立した、いわゆる「スピーナムランド制度」⁴は、パン価格と家族数によって標準生計費を算定し、賃金はその額に満たない場合には差額を救貧費から支給するという方式である（林1989：293）。この仕組みは、今日の公的扶助制度にみられる「最低生活保障」や「補足性の原理」につながる萌芽的な意味合いをもつものといえるが、金銭給付の端緒でもある。いいかえると、「金銭」という客観的な指標を用いて貧困の程度を定めた端緒ともとらえることができる。

イギリスではその後、1834年の救貧法（新救貧法）制定によって救貧政策が大転換をすることになる。劣等処遇原則とワークハウスシステムの導入により、有能貧民は事実上、救済の対象から排除されていくことになった。また、産業革命の成功によって貧民が徐々に工場に吸収されていき、「世界の工場」となったイギリスには、「もはや貧困は存在しない」という風潮が広がっていった。しかし、その裏側で「スウェッティングシステム」（苦汗労働）と呼ばれる不安定就業者の存在や19世紀終わり（1873～1893年頃）に起こった長期的・慢性的な不況のなかで発生した周期的な失業問題により、新たな貧困問題が確認されることとなる。ブース（C.Booth）とラウンツリー（B.S.Rowntree）による貧困調査の結果は、「貧困の発見」と呼ばれて

いるが、貧困研究の地位を科学的研究へと押し上げる
ことになった。

2. 「絶対的貧困」と「相対的貧困」

ブースとラウントリーによる貧困調査は、いずれも「科学的手法」を用いた調査の端緒であると評価されている。ブースの調査では「社会階層」という概念が用いられ、職業と貧困との関連性に着目したのに対して、ラウントリーの調査では必要食物量を中心に貨幣換算した最低生活費を算定して「貧困線」を設定するというものであった。しかし、阿部(1990:35)が「我国における両者に対する評価をみる時、両者に対する評価・取りあげ方には格段の差がある。ブースを『科学的』貧困調査の創始者であると評価しつつも、彼は常にいわば『前座』であり、ラウントリーが『真打』として常に後に控えているのである」と述べているように、ラウントリーの評価が高い。これには、ラウントリー方式が後に「マーケット・バスケット方式」といわれるように、わが国の当初の生活保護基準の算定に用いられた⁶ことなど、「貧困の概念」の規定のみならず、「社会制度の対象」を規定する意味においても有意義な方法であったことが評価をわけた要因であるといえよう。とはいえ、ラウントリーの方式もまた、「絶対的貧困」と解釈されるように、経済・社会状況の変化とともに貧困の定義としての限界が指摘されることになる。

第二次大戦後、先進諸国が「福祉国家」を目指す過程において貧困問題を政策課題に据え、戦前の貧困研究によって導き出された「貧困層=社会制度の対象」という図式のシステムとしての公的扶助制度が成立することになる。しかし、公的扶助制度の運用が進められるなかで、この図式の範囲に収まらない新たな問題が派生することになる。後に「貧困の再発見」と呼ばれるが、唐鎌(2012:106)が「福祉国家の成立によって貧困問題が解消されたというラウントリーの主張は、『神話』にすぎなかったことがこれによって証明された」というように、「相対的貧困」という視点からこの問題を提起したのがタウンゼント(P.Townsend)である。タウンゼント(1977:19)による「相対的取奪」⁷(relative deprivation)の定義については、「個人、家庭、諸集団は、その所属で慣習とされている、あるいは少なくとも広く奨励または是認されている種類の食事をとったり、社会的諸活動に参加したり、あるいは生活の必

要諸条件や快適さをもったりするために必要な社会資源を欠いている時」という説明が多く引用されるが、わが国の公的扶助制度である生活保護の基準にも影響を及ぼすことになる。これには「朝日訴訟」(1957年提訴)とこれを支援する運動による影響が大きかったといえる⁸が、生活保護基準の算定方式が当初のマーケット・バスケット方式(1948年～)からエンゲル方式(1961年～)、格差縮小方式(1965年～)を経て、水準均衡方式⁹(1984年～)という「相対的貧困」の考え方を取り入れていくことになった背景には、タウンゼントの功績との関連性は否定できない。

3. 相対的貧困と「社会的排除」

タウンゼントによって示された相対的貧困の概念は、既述のとおり、貧困量の測定においても公的扶助制度の基準としても一定の地位を得て、相対的[?]奪指標を用いた研究が広くなされ、改善もなされてきた。しかし、この相対的貧困の概念にもいくつかの課題が指摘されている(阿部2006:251-252)。これにはヨーロッパ諸国を中心に派生した「社会的排除」(social exclusion)の問題が関係している。

社会的排除の概念については議論が錯綜し、多様な捉え方がされている。貧困と社会的排除とを別物として捉える考え方や社会的排除を貧困の新しい概念と捉える考え方、その両者の中間に位置する捉え方などさまざまである。阿部(2002,2007)による社会的排除指標のレビューや分析がなされているが、社会的排除の概念と実態とが貧困をともなって関連しているかを実証的に明らかにしようとしている点では興味深い。この意味においては、岩田(2008:58-79)が「路上ホームレス」や「ネットカフェ・ホームレス」の例を取り上げて社会的排除の実態を説明している点も社会的排除問題を理解するうえでは有意義である。しかし、こうした研究成果を踏まえつつも、本稿では、この議論を深めることが課題ではなく、貧困と社会的排除との関連性の有無を確認することが分析の前提となる。この前提に従うと、杉村(2004)が提示した「日本における社会的排除の重層構造」(図1)が本研究の仮説にもっとも近接しているものといえる。



出所：杉村（2004：66）

図1 日本における社会的排除の重層構造

4. 相対的貧困と「潜在能力」

貧困問題を理解するうえでもう1つ欠かすことのできない概念は、セン（A.Sen）が提示した「潜在能力」（capabilities）である。既述の貧困概念とは少し性格の異なるアプローチであるが、経済学で用いられる「効用」（utility）という個人の主観的な満足感をベースにした指標とは異なる。つまり、人には効用のレベルが著しく低い状態に置かれると苦痛や不満といった心情があらわれ、これが貧困を規定する要素と考えられてきた。絶対的貧困にしても相対的貧困にしても、十分な栄養が摂取できない、他者と比べて著しく生活水準が低い、といった身体的・精神的苦痛を許容できない程度にあることを「貧困」の状態として規定している。このことが基本的な生活資源としての所得やサービスの獲得によって解決されるものと考えられてきた理由である。

しかし、センのいう「潜在能力」とは、「財を用いて何かを成し遂げる能力」を意味し、この能力がどのようにしてどれほど引き出されるかという程度を「機能」の集合としている。この「機能」という評価の指標は、個人的特性（年齢や性別、健康状態等）と社会的特性（生活環境を規定する社会性や社会制度）との

結びつきが前提条件となるが、この条件下での選択の自由度の高さが潜在能力を向上させるものと論じている。いいかえれば、「機会の平等」を可視化するための指標と捉えることができる（セン1988、1999、2000a）。こうした観点から、セン（1999：〇〇）は「貧困とは受け入れ可能な最低限の水準に達するために必要な基本的な潜在能力が剥奪された状態として見るべきである」と述べている。

一方で、タウンゼントが提起した「相対的剥奪」についてもセンは言及している。セン（2000b：22-23）は「剥奪の感情」と「剥奪の状況」という対比においてタウンゼントが後者を有効な使い途と捉えていることに批判的な見解を示している。それは、「剥奪の状況」も「剥奪の感情」からの影響を受けているというものであり、人々の生活を豊かにするためには経済的な貧困状態にあってはならないが、貧困状態にあった人々に所得やサービスを保障するだけでは貧困問題の解決にはつながらない可能性があることを示唆している。このことが「潜在能力」という新たな貧困概念の提起に寄与した側面があるものと考えられる。

Ⅲ. 地域における貧困問題研究の視点

1. 地域で貧困問題に取り組む際のアプローチ

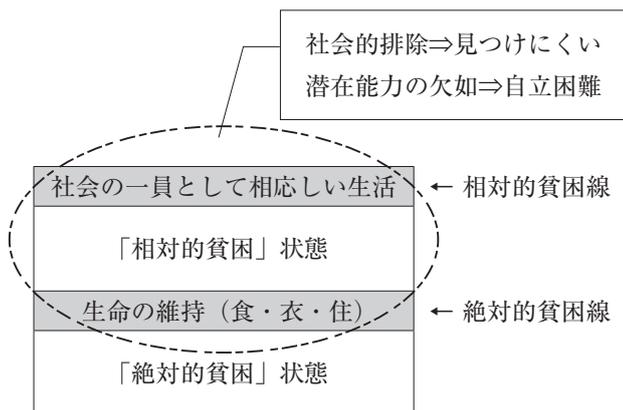
貧困研究の学術的な発展がみられたものの、その実態を把握するためには、社会、経済、文化等の可変的な要素に絶えず着目しながら分析していかなければならないことは理解された。とはいえ、先人たちが積み重ねてきた研究成果とその過程で確立されてきた理論的な側面は普遍的な価値を有しており、後人であるわれわれはいつもその理論的体系性と向き合いながら現実社会の態様とそこから派生する貧困問題に着眼していかなければならないことに貧困研究に取り組む意義があるものといえよう。

しかし、センが主張する「潜在能力」が充足されている社会が実現することが望ましいが、現実には欠如した状態が長く続いてきたといえる。現にホームレス（ネットカフェ難民も含めて）のように絶対的貧困状態のなかで生命を維持している人が多数存在している。また、厚生労働省が公表している相対的貧困率（「国民生活基礎調査」）が2012年で16.1%となっており、国民の6人に1人が貧困状態にあることが示されている。安易に比較することはできないが、2012年度の生活保護受給率（以下、保護率）が年度平均で1.67%

であることを考えると、要保護状態にある人が実際に生活保護受給者（被保護者）となっている割合（捕捉率）は10%程度という見方もでき、貧困状態にありながらも社会制度から排除されている状態が起きていることが懸念される¹⁰。

既述の貧困研究レビューと現実社会で起こっている貧困問題を加味して研究課題を整理すると、わが国には多数の相対的貧困者が潜在的に存在しており、社会的排除や潜在能力の欠如した状態のなかで暮らしていることが想起される。平たくいえば、個人差はあるにしても絶対的貧困の水準を下回ることがなければ生命の維持は一定程度担保されるため、「周りのみんなが豊かに暮らしているのに、自分だけが貧しい暮らしをしている」という状態が起ころうということである。このような状態にある人々は、セン（2000b）が指摘した「剥奪の感情」ともなって派生するものと想像される行為あるいは現象としては、社会関係（social network）と隔絶した状態を引き起こし、杉村（2004）が示した「第三次的排除」の結果として起こるであろう「ホームレス化、餓死、非行、犯罪、自殺等」につながる可能性が考えられる。また、こうした剥奪された状況のなかでは潜在能力の機能は極めて低い状態にあるものと想像される（図2）。

以上の考察を踏まえ、貧困問題の地域構造に関する分析を以下では進めていくことにする。



資料：筆者作成

図2 相対的貧困がもたらす弊害

2. 生活保護制度からの排除としての貧困率と捕捉率

生活保護を例にあげると、ここ数年で基準が引き下げられてきているものの、相対的貧困概念に即した基準設定がなされている。つまり、理論上は絶対的貧困

の水準は下回っていないことになるが、裏返すと、生活保護基準をやや下回る水準（絶対的水準に著しく食い込まないレベル）であれば、生活保護を受けなくても生命の維持は可能であり、生活保護受給のために費やす手続き上の苦難（スティグマ）を考えれば、苦しくても「我慢する」という選択をし、社会との関係が隔絶された生活を選択せざるを得ない状況が生まれてくる可能性がある。こうした要因が捕捉率を引き下げることにつながっているものと考えられる。本稿ではこれを「捕捉率問題」とする。

捕捉率問題に関しては、2010年に厚生労働省が32.1%（2007年）という数値を示しているが、地域別のもは示されていない。しかし、これまでに都道府県別に貧困率および捕捉率の推計を試みた例としては、駒村（2003）と戸室（2013）の研究成果が想起される。

駒村（2003）は総務省「全国消費実態調査」のマイクロデータを活用して都道府県別に貧困率および捕捉率の推計をおこなっている。マイクロデータを用いた推計は、推計方法としての信頼性が高く、結果の妥当性を担保するうえでも有意義である。また、資産に関するデータも加味して分析されているため、生活保護制度の趣旨により近い形で推計がなされているほか、これまでに提起されてきた貧困研究の課題（所得だけではない資力）を克服するものであるといえる。推計結果については、都道府県別の数値がグラフで示されているために数値が確認できないが、全国では、1984年が16.51%、1989年が25.22%、1994年が12.02%、1999年が18.47%となっており、概ね20%前後で推移していることが示されている（駒村2003：121-122）。

一方、戸室（2013）の推計は総務省「就業構造基本調査」のデータをオーダーメイド集計という形で貧困率および捕捉率の推計をおこなうためのデータ整理をしている。同調査の場合には資産に関するデータがないため、所得をベースにして集計がおこなわれているものの、サンプルの信頼性や世帯人数別の所得階級が細かく示されていることもあり、生活保護基準との比較がしやすいものといえる。推計結果については、都道府県別の数値は分析の都合上、表3に数値を掲載しているが、全国では、1992年が14.9%、1997年が13.1%、2002年が11.6%、2007年が14.3%となっており、15%をやや下回る水準で推移している（戸室2013：48）。

2007年の統計法改正もあって、研究者が公的統計

表1 東北6県における経済困窮世帯の状況

県	世帯総数 ①	困窮 世帯数②	生活保護 世帯数③	推定 貧困率④ (②/①)	推定 捕捉率⑤ (③/②)	保護率⑥	捕捉率： 戸室 (2013)
青森県	538,200	100,400	18,446	18.7	18.4	19.6	17.8%
岩手県	506,100	81,600	8,033	16.1	9.8	8.3	9.4%
宮城県	893,400	117,400	14,039	13.1	12.0	8.9	10.1%
秋田県	421,200	71,600	9,277	17.0	13.0	12.1	12.5%
山形県	408,500	56,900	4,164	13.9	7.3	4.4	7.5%
福島県	750,500	102,500	11,093	13.7	10.8	8.3	10.6%

資料：総務省「就業構造基本調査」(2007年)、厚生労働省「福祉行政報告例」(2007年)より作成

のマイクロデータを活用したり、オーダーメイド集計を関係省庁に依頼できるようになったりしたことで、統計が身近になってはきたものの、市民レベルで貧困の実態を把握するにはまだハードルが高いうえ、公表されているデータが必ずしも貧困の実態を把握できるレベルにあるとはいえない部分がある。こうした理由から、公表されている公的統計データのみを用いてどの程度まで貧困の実態に近接できるか、検討してみた。その結果、総務省「就業構造基本調査」には、所得に関する情報が、都道府県別に公表されていて、(すべてではないが)世帯類型が示されている、ということがわかった。そのため、東北6県に限定しているが、生活保護基準に照らして過小評価した最低生活費(大都市圏は2級地の2、その他は3級地の1)の算定をおこない、推計を試みた¹¹⁾。表1がその結果である。戸室(2013)と同じ統計を用いているため、どの程度の解離がみられるか確認してみたところ、ほとんど大きな差がみられなかった。

こうした方法にも資産の要素等、限界はあるにしても、公的統計を用いて地域の貧困問題を把握する方法がまったくないというわけではないが、非常に大きな制約があり、問題に取り組むための切り口は極めて小さなものであると考える。

IV. 貧困問題をめぐる地域課題の考察

1. 貧困問題の地域構造

既述の貧困研究レビューから、今日の貧困問題の可視化と生活困窮者支援の地域的な取り組みとを結びつけるため、都道府県というやや広範な地域という制約はあるものの、地域単位で貧困問題を分析するため、社会的排除の1つのモデルとしての仮説を立てて分析

を試みることにする。それは、「捕捉率が低い地域ほど、犯罪や自殺が多く発生する」というものである。表2のとおり、都道府県別の「自殺死亡率」と「窃盗検挙率」、「保護率」を対応分析にかけて、その分布状況を見ることにした。

対応分析の結果は図3のとおりである。分析レベルを整えるために保護率についても人口10万人比に置き換えて分析を試みたが、数値から考えても保護率は人口比に対してもっとも高くなっていることから、保護率の方に偏りが出てきてしまうのはやむを得ない。しかし、「窃盗検挙率」や「自殺死亡率」の方(右下)に寄っている楕円で囲んだ都道府県をみると、そのほとんどが戸室(2013)の示した捕捉率が10%未満の地域(熊本を除く)であることがわかる。

要因は別にして、最後のセーフティネットである生活保護が必要に応じて受給されていない地域では、自殺という形の現象があらわれたり、犯罪という形の現象にあらわれたりしている構造がみてとれる。地方別では、北陸・甲信越・中部地方での捕捉率の低さは犯罪や自殺の発生傾向を高めている可能性が考えられ、東北地方の一部での捕捉率の低さは自殺の発生傾向を高めている可能性があると考えられる。こうした傾向が社会的排除という現象のあらわれであるとする、その要因について探求し、理解していくことが生活困窮者支援における地域課題の1つになるのではないかと考える。

もちろん、こうした論調は、国家の責任を地方に転嫁するだけの結果につながる可能性が否定できないため、中央政府が地方政府の「潜在能力の機能」を高めるためにも、基盤整備や財政措置を講じ、地方政府の選択の自由度が高まることが求められる。

表2 自殺死亡・窃盗検挙・保護率 (2010)、捕捉率

都道府県	自殺死亡率	窃盗検挙率	保護率	捕捉率 (2007年)
全国	24.66	121.7	15.2%	14.3%
北海道	27.13	80.5	29.0%	20.7%
青森県	31.02	106.5	20.8%	17.8%
岩手県	32.64	69.0	10.9%	9.4%
宮城県	24.86	100.8	11.5%	10.1%
秋田県	32.66	98.9	13.7%	12.5%
山形県	27.53	91.7	5.5%	7.5%
福島県	26.13	119.7	9.2%	10.6%
茨城県	24.44	88.9	7.6%	10.2%
栃木県	26.59	136.6	9.2%	11.7%
群馬県	27.09	130.0	6.1%	6.8%
埼玉県	24.16	132.5	10.9%	12.5%
千葉県	22.91	136.3	10.8%	12.4%
東京都	23.39	134.1	19.5%	19.2%
神奈川県	21.35	95.4	15.3%	18.5%
新潟県	30.40	113.3	7.5%	8.9%
富山県	25.78	77.4	3.0%	5.4%
石川県	24.59	95.6	5.6%	7.3%
福井県	21.87	105.1	4.1%	5.2%
山梨県	28.12	115.8	5.7%	5.4%
長野県	24.33	112.7	4.9%	6.0%
岐阜県	22.85	97.5	5.1%	6.8%
静岡県	23.66	101.4	6.7%	9.5%
愛知県	22.16	114.3	9.4%	9.9%
三重県	18.44	115.3	9.1%	11.8%
滋賀県	23.44	132.0	7.4%	9.7%
京都府	24.18	153.2	22.2%	15.5%
大阪府	24.65	131.0	32.0%	20.5%
兵庫県	23.59	137.8	17.4%	14.6%
奈良県	19.69	122.3	13.7%	17.1%
和歌山県	27.01	152.8	13.8%	11.8%
鳥取県	26.88	128.9	11.2%	10.7%
島根県	27.79	93.0	7.6%	7.9%
岡山県	21.71	138.0	12.3%	11.5%
広島県	23.28	166.8	15.6%	14.5%
山口県	24.11	139.3	11.6%	11.0%
徳島県	20.71	133.0	18.1%	13.8%
香川県	23.01	169.3	11.1%	10.8%
愛媛県	22.84	164.4	13.9%	10.8%
高知県	27.06	171.4	26.1%	16.3%
福岡県	24.85	139.8	24.1%	17.8%
佐賀県	26.88	157.3	8.7%	8.9%
長崎県	26.69	103.3	20.0%	14.3%
熊本県	24.87	141.8	12.0%	9.1%
大分県	23.36	91.1	16.2%	13.1%
宮崎県	27.07	100.8	14.1%	9.8%
鹿児島県	26.82	104.2	18.0%	11.0%
沖縄県	25.03	137.2	20.8%	9.8%

資料：内閣府「自殺の統計」、法務省「検察統計」、厚生労働省「福祉行政報告例」より作成

注1：「自殺率」と「窃盗検挙率」は人口10万人比である。

2：「自殺率」は住居地による集計である。

3：「捕捉率」は戸室(2013)より掲載。

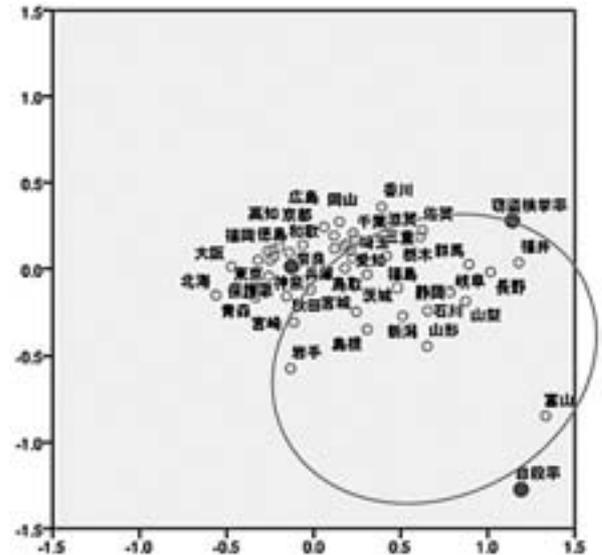


図3 自殺死亡・窃盗検挙・保護率による対応分析結果

V. むすびにかえて

貧困問題をめぐる地域課題については、第1に貧困問題に対する理解を広げていくことにあるとする見解を示したが、貧困問題の拡大はかつてのような体制を揺るがすようなムーブメントに発展するほどの力をもっているとは考えにくく、こうしたエネルギーが密かに蓄積される状況に社会が追い込まれることがないに越したことはない。かつての階級闘争のような力関係が均衡を保つことができずに歪んでいき、テロ行為や紛争のような形で治安悪化が進むのであるならば、潜在能力を引き出す機能を無条件に高めていく方が有益なのではないかと考える。そのためにも、社会保障制度による所得再分配の機能を高め、このような「見えない貧困」の克服が求められる。

しかし、所得保障が潜在能力を向上させる機能の役割を果たすためには、社会的特性としての社会性の見直しが必要であり、これが地域に求められる課題であるものとする。今日のが国の社会福祉政策は、「地域福祉」に重点を置き、インフォーマルなレベルでのコミュニティの活用や強化が推進されている。これを根本から否定するものではないが、社会の態様変化に即してそのあり方を柔軟に組み替えていけるような緩やかな関係性を重視したコミュニティの再編が必要なのではないかと考える。

マクロレベルでの分析に従えば「社会問題」という課題を突き付けられ、どこから着手してよいか手立が見いだせなくなる可能性がある。そのため、地域と

いう身近な問題として認識することの方が目標を設定しやすくと考えられるため、貧困問題に関する研究は、マクロとミクロの両面からアプローチしていくことが地域課題に向き合ううえでは重要な視点であるものと考えられる。しかし、マクロレベルでの実態把握も公的統計の限界等がともなうため、中央政府が実施する公的統計にかかわる調査において、貧困問題を把握するツールを可能な限り組み入れ、地域の実態をある程度容易に把握できるようなシステムの構築が求められる。こうした課題の克服のために、今後も公的統計を用いた多面的な分析に取り組んでいかなければならない。他方で、統計の数値を構成しているのはあくまでも1人ひとりの人間であるため、ミクロレベルでの人々の生活実態の把握についても輻輳させ、課題の克服に寄与することを今後の研究課題としてむすびにきたい。

注

- 1 概ね第二次大戦前後でその性格に差異があるものといえる。戦前においては「対策」としての要素が強いため「救貧制度」と呼ぶことが一般的で、戦後においては「権利」としての要素が付与されたことから「公的扶助制度」と呼ばれているものと解釈できる。
- 2 エリザベス救貧法は一般的に1601年の制定された法律として解釈されるが、榎原（1973：23）によれば、「1572年および1576年の法律でエリザベス救貧法は実質的に完成したといわれる。一般にはエリザベス救貧法といえは1597年法および1601年法を指している。1597年には法律は書き換えられ、行政的にも明確化されたことは事実である。しかし、1597年および1601年の法律は1572年および76年の法律をより簡潔な、そしてより体系的な形態で再制定したにすぎない」と説明している。
- 3 大河内（1949）は、産業革命の進行中およびその直後の時期における労働関係を「原生的労働関係」と名付けており、広く理解されている。
- 4 この制度の由来は、他の地域でも取り組まれていたものであったが、1975年、パークシャ州（教区）スピーナムランドの治安判事がペリカン・インで有能貧民に対する救済についての会合において体系化された制度である。翌年、ウィリアム・ヤング法によってこの制度の法的承認がなされた（榎原

1973：103-106）。

- 5 こうした評価は貧困研究者の間で共通の認識になっているといえる。榎原（1973：351）は「新しい科学的な社会調査を行ったが、それらは全くイギリスにおける新趣向の仕事であった。この調査以前に誰もイギリスの民衆の実情をかなりの的確さをもって述べる資料は持っていなかった」と述べている。
- 6 小山（1951）による生活保護法第3条の趣旨においても、「健康で文化的な最低限度の生活」の生活水準をラウントリーが規定した「第二次的貧乏線の上」（第二次貧困線）と説明している。
- 7 一般的には「相対的剝奪」と訳されているが、タウンゼント（1977）の訳語をそのまま用いた。
- 8 朝日訴訟がもたらした影響については広く認識されている。一例として、唐鎌（2012：144）は、「朝日訴訟支援をめぐって国民的な大運動が展開したことと、裁判の過程で旧厚生省が保護基準の引き上げを図ったことは、運動の大きな成果であった」と述べている。
- 9 岩永（2011：230-231）によると、「保護基準の水準がほぼ妥当とされたことを踏まえ、その水準を維持していくことを名づけたのが『水準均衡方式』であり、名称が確定したのは1985年度であった。水準均衡方式とは格差縮小方式の延長で、単に『格差縮小』を『水準均衡』に言い換えた、というのが適切である」と述べている。
- 10 厚生労働省社会・援護局保護課が審議会資料として提出した「生活保護基準未達の低所得世帯数の推計について」（2010年4月9日）によれば、資産を考慮した捕捉率を32.1%（2007年）と推計している。
- 11 宮寺（2013）を参照されたい。

文献

- 阿部彩（2002）「貧困から社会的排除へ：指標の開発と現状」国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』第141号
- 阿部彩（2006）「相対的剝奪の実態と分析—日本のマイクロデータを用いた実証研究—」社会政策学会編『社会政策における福祉と就労（社会政策学会誌第16号）』法律文化社
- 阿部彩（2007）「日本における社会的排除の実態とその要因」国立社会保障・人口問題研究所『季刊社

- 会保障研究』第43巻第1号
- 阿部實（1990）『チャールズ・ブース研究—貧困の科学的解明と公的扶助制度—』中央法規出版
- アマルティア・セン〔鈴木興太郎訳〕（1988）『福祉の経済学—財と潜在能力—』岩波書店
- アマルティア・セン〔池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳〕（1999）『不平等の再検討』岩波書店
- アマルティア・セン〔石塚雅彦訳〕（2000a）『自由と経済開発』日本経済新聞社
- アマルティア・セン〔黒崎卓・山崎幸治訳〕（2000b）『貧困と飢饉』岩波書店
- 布川日佐史（2015）「激動の中の生活保護制度と生活困窮者自立支援法」公的扶助研究会『季刊 公的扶助研究』通巻第236号
- 岩永理恵（2011）『生活保護は最低生活をどう構想したか—保護基準と実施要綱の歴史分析—』ミネルヴァ書房
- 岩田正美（2008）『社会的排除—参加の欠如・不確かな貴族—』有斐閣
- 樫原朗（1973）『イギリス社会保障の史的研究Ⅰ—救貧法の成立から国民保険の実施まで』法律文化社
- 唐鎌直義（2012）『脱貧困の社会保障』旬報社
- 駒村康平（2003）「低所得世帯の推計と生活保護制度」慶応大学『三田商学研究』第46巻第3号
- 宮寺良光（2013）「『多重債務問題』研究に取り組む意義（第Ⅰ章）」多重債務者支援研究会「『貧困を背景とする多重債務者等に対する新たな支援モデル構築』に関する研究報告書」
- 小山進次郎（1951）『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会
- 林達（1989）『重商主義と産業革命』学文社
- 大河内一男（1949）『社会政策（総論）』有斐閣全書
- ピーター・タウンゼント（1977）「相対的収奪としての貧困—生活資源と生活様式—」D. ウェッターバーン編著〔高山武志訳〕『イギリスにおける貧困の論理』光生館
- 杉村宏（2004）「日本における貧困と社会的排除」北海道大学大学院教育学研究科・教育福祉論分野『教育福祉研究』第10号
- 戸室健作（2013）「近年における都道府県別貧困率の推移について—ワーキングプアを中心に—」山形大学『山形大学紀要（社会科学）』第43巻第2号