

< 講義 >

貧困問題の理解と支援方法

岡部 卓（首都大学東京 都市教養学部 教授）

はじめに

- 1 福祉をどうとらえるか 人の幸せに関わる・つくること
- 2 地域における利用者・住民の生活課題とどう向き合うか
生命、生活、生涯にかかわる
個別性・具体性
基本的な生活ニーズ充足と個々人に根ざした可能性の追求
（所得保障と対人サービス）

現在の貧困と福祉課題

- 1 貧困の原因をどこに求めるか
個人か 社会か
- 2 貧困・低所得層の概念
 - （1）貧困 （絶対的貧困・相対的貧困）
もの
生活様式と生活資源
 - （2）社会的排除
関係
 - （3）ケイパビリティの欠如としての貧困
ものと機能の組み合わせ

3 貧困・低所得層の生活問題

(1) 格差・不平等と貧困・社会的排除

(2) 生活問題の多様性・重層性・広汎性

(3) 生活問題の現代的課題

* 所得の喪失・低位性の固定化 生活諸部面への波及

* 物心両面への着目

生活状態の荒廃 意欲の減退

将来への展望（希望）が見いだせない

* 生活の規則性 労働の規則性

* つながりの希薄化 家族・地域・職域（仕事）

国民・住民生活と社会保障

1 現代社会と社会保障

(1) 国民生活と生活リスク

(2) 社会保障の役割・意義

(3) 所得階層と社会保障

・前提としての雇用対策・住宅対策

・所得階層と社会保障・社会福祉制度

一般階層 社会保険、福祉サービス

低所得階層 社会手当、生活福祉資金貸付等、福祉サービス

貧困層 生活保護、福祉サービス

2 公的扶助制度（貧困・低所得対策）の動向

（1）「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（2003年8月～2004年12月）

<1>給付水準 <2>制度構造 <3>解釈・運用 <4>体制 <5>方法と資源

前半は<1>が中心 後半は<2>～<5>

（2）制度改正と動向

制度改正

- ・老齢加算の段階的廃止（2004年度～2006年度）
- ・生活扶助基準第1類年齢区分の簡素化（2005年度～）
- ・人工栄養費の廃止（2005年度～）
- ・生業扶助による高等学校就学費の対応（2005年度～）
- ・自立支援プログラムの導入（2005年度～）

低所得者対策

- ・リバースモーゲッジ

低所得者対策と生活保護制度

高齢者

- ・ホームレス対策
- ・第二のセーフティネット（2009年10月～）
- ・公設派遣村（2009年12月～2010年1月）

自治体の動向

- ・「新たなセーフティネット」検討会（全国知事会・市長会）（2006年1月～2006年10月）

有期保護と高齢者保護

国の動向

- ・「生活扶助基準に関する検討会」（2007年10月～2007年12月）
- ・「ナショナルミニマム研究会」（2009年12月～）
- ・「生活保護受給者の社会的居場所づくりと新しい公共に関する研究会」（2010年4月～7月）

対人援助・支援活動をどうとらえるかー貧困・低所得者を中心として

1 相談者を援助・支援することとは

- (1) 生命・生活・人生にかかわる
- (2) 不幸ではなく幸福へ
- (3) 人びとの貧困・低所得（生活困窮）にかかわる
- (4) 生活保護制度・低所得対策を主要な社会資源としている

社会資源（公私の社会資源）の有限性と拡張

アウトリーチとアドボカシー

- (5) 引き算ではなく足し算
- (6) 相談者への肯定的評価

2 相談援助・支援活動の目標と留意事項

(1) 自立と自律

自立 公私の援助を受けないこと 依存

自律 選択と決定に基づく生き方の選択 他律

(2) 相談者との関係

- ・ 権威性・並列性・一過性
- ・ できること・できないこと
- ・ 社会資源をもつこと
- ・ 課題解決への志向

(3) 援助・支援活動の着眼点

利用者の意向の尊重と個別性の着目

相談者の生活需要の多様性に着目

制度・サービスの理解と活用

関係機関・関連専門職との連携

おわりに

- ・ 個人つながり・家族つながり・地域とのつながりを求めて
- ・ 地域におけるセーフティネットの担い手
- ・ 貧困・低所得者の「相談支援」の担い手
相談と公私資源のマッチング

<エッセー> 関わることの大切さ

東京都立大学人文学部教授 岡部 卓

人と関わることの難しさに随分悩んだことがある。教育・研究職の仕事に就く前の話である。私は、ある自治体でソーシャルワーカーとして働いていた。

そこでいろいろな利用者と出会うことができた。そのうち、ここでは2人の単身高齢者との関わりを紹介したい。

一つは、「火事を出すおそれがあるため何とかして欲しい」と地区の民生委員からの申し出があり関わった事例である。利用者宅に出向いたが、ドア越しの応対で家に上げてくれなかった。その後、何度も出向き、やっと足の踏み場のないほど物が散乱し悪臭がする室内に招き入れてもらい、面談することができるようになった。うちとけて話すことができるようになるまでには多くの時間を要した。しかし、最後には、私の来訪を「楽しみにしている」と言われ、福祉・保健サービスの適用するまでになった。

またもう一つは、「海に投げ出されるおそれがある」「安全確保のため福祉で保護して欲しい」との行政（港湾当局）からの要請であった事例である。高齢者は、港湾ふ頭にバラック小屋を建て住んでいた。コンテナが集積される場所でフォークリフトが行き交っていた。出向いたが「立ち退かない」の一点張りで強行な姿勢であった。それでも何度も足を運んだ。結局は、当面は立ち退かず同所で生活保護の適用をしたことを覚えている。

いずれも頻繁に足を運んだこと、そのなかで関係性ができコミュニケーションをとることができたこと、そして何よりもホームヘルパー、保健士といった福祉・保健関係者が同行あるいは個々に関係構築を行い生活・健康管理に目を配ってくれたことが大きかったと考える。彼らも生きていれば、100歳を有に超える年齢になっている。今も元気になっているのか、すでに物故されているのか定かでない。しかし、あの頑なに援助を拒んだ物言いや行動が、今となっては妙に懐かしく感じる。

拒否という行為を通してその背後にある彼らのこれまでの人生、そしてそこからわきあがる感情や息づかいが聞こえてくる。援助者は、拒絶されながらも足を運びつづけることで、利用者との関係性が紡がれていく。その中で援助者の思いが確かなものになり、利用者のかげがい人生に関わるこの仕事の大切さや重さを実感していくように思われる。

【参考資料 2】

日本精神保健福祉士協会誌・『精神保健福祉』84号(2010年12月号)・へるす出版

貧困問題をどうとらえ、立ち向かうか

岡部卓(首都大学東京大学 都市教養学部 教授)

1 はじめに

21世紀も10年が過ぎようとしている。前世紀末から今世紀にかけてのこの20年間、人びとの経済生活にかかわる幾つかの言説が社会の耳目を集め、消費され、そして徐々に関心の外に置かれていく。それは、「格差・不平等」、「ワーキングプア」、「貧困」、「子どもの貧困」、そして、「無縁社会」へと移ってきている。これら言説は、人びとの社会的関心を呼び起こし、社会運動と政策形成を促すという積極的な側面・様相を持つ一方、政治・経済の停滞により一向に人びとの暮らしが改善しない状況で生きざるを得ない現実に対し諦観・自己防衛と他者・社会への反発・攻撃を強めるという消極的な側面・様相を呈してきている。ここでは、派遣村に象徴される労働者・貧困者の反乱とその次に現れる公務員・貧困者パッシングにみられる納税者の反乱が起き始めている。これら言説の根底には人びとの生きづらさを示す貧困問題が横たわっている。私たちの社会は、どこへ向かおうとしているのか。

そこで、小稿では、はじめに、貧困をどうとらえればよいのかについて貧困概念を整理し、次いで、貧困が人びとの生活にどのように現れてくるのか、またを貧困と疾病/障がいの関係について、説明する。そして最後に、私たちは貧困の広がりや深さが進行する社会に対しどのように立ち向かったらよいのか、について言及していく。

2 貧困をどうとらえるか

2-1 貧困をどうみるか

「貧困」とは、一般的には、個人もしくは家族が社会生活を営むために必要な資源(モノ、サービス)を欠く状態を指している。それは、一般的に、収入・所得あるいは資産の不足という経済的原因により発生する。このことについて労働と生活の関係を手がかりに説明すれば、次のことがいえよう。私たちは、一般的に、労働することにより収入を得てそれにより生活に必要なモノ・サービスを購入して日常的生活を営んでいる。すなわち、私たちの日常的生活は、生活に必要なモノ・サービスを購入するために働く労働の場面(労働力の消費過程=労働過程)と、それを消費する生活の場面(労働力の再生産過程=

生活過程)の二つから構成されている。私たちの日常的な営みはこれら両過程を通して、人間の最も基本的な営みである生命を生産・維持・発展させる一連の過程、すなわち、自己の生命と次代の生命の再生産、そして、そのことを通して生産・再生産される人と人の関係性を時間軸と空間軸の中でとらえることができよう。

そこで「貧困」とは、労働と生活の両過程のなかで生活が立ち行かなくなる事由(たとえば、失業、労災、老齢、傷病、障がい、多子等)により生活維持できない事態となることを指している。それは、言い換えれば、労働力再生産が不可能な状態と同時に労働力の崩壊をもたらし、また精神的苦痛・肉体的消耗のみならず社会的諸関係を喪失させるような労働と生活の両面にわたる非人間的状態とである、と考えることができよう。

2-2 貧困の概念

「貧困」をめぐるはいくつかの考え方があるが、それは、大きくは、貧困を絶対的にとらえる「絶対的貧困」と、相対的にとらえる「相対的貧困」という二つの軸で考えるのが一般的である。前者は、時代、国、地域、生活様式などを超え、絶対的・普遍的なものとして規定する考え方であり、後者は、ある時代、国、地域における標準的な生活様式として比較し、許容できない状態を貧困としてとらえる考え方である。以下、これらに関するいくつかの学説を紹介していこう。

(1) 絶対的貧困

絶対的貧困は、一般的には生存が可能な最低限度の生活、すなわち生理的・生物学的レベルをメルクマールとして貧困をとらえようとするところに特徴がある。

エンゲル(Engel.E.)は、労働者家族の生活費の構造に着目し、労働力維持に不可欠な生活資料が家計支出に優先されるとし、その第一順位に飲食物費を挙げている。そして家計調査より、家計支出に占める飲食物費の割合(エンゲル係数)が家計収入の減少に伴い増大するというエンゲルの法則を発見している。さらに生存最低限を「限界数字」とし試算している。

また、ブース(Booth.C)は、イギリスの東ロンドンに居住する労働者を職業、生活水準、その他を総合的に判断し、8つの社会階層に分け調査を行っている。この調査結果によれば、貧困を「貧困」(poor)と「極貧」(very poor, lowest)に分け、ロンドン市民の約3割(30.7%)が貧困線以下の生活(「貧困」+「極貧」)をしており、その原因が不規則労働、低賃金、疾病、多子にあることを明らかにしている。

同調査に影響を受けたラウンTREE(Rowntree.B.S)は、ヨーク市において貧困調査を行っている。ここでは貧困を「第一次貧困」(Primary Poverty)と「第二次貧困」(Secondary Poverty)に区分し、前者を「その総収入が、単なる肉体的能率を維持するのに必要な最小限度にも足りない家庭」、後者を「その総収入が(もし、その一部が他の支出 有用無用

を問わず（ふり向けられぬ限り）単なる肉体的能率を保持するに足る家庭」としている。同市の調査結果では「第一次貧困」と「第二次貧困」に当たる者が合わせて約3割弱(27.6%)とロンドンとほぼ同様の者が貧困線以下の生活をしており、そこには疾病、老齡、失業、低賃金、多子の原因があることを明らかにしている。

なお、ラウントリーは、「第一次貧困」を設定するに当たり、栄養学の知見を導入し、必要カロリー量から飲食物費を計算し、さらに諸経費を積み上げて最低生活費とし、これに基づいて貧困線を設定している。同方式はその後応用され、マーケット・バスケット方式と呼ばれ、最低生活費の算定に採用されている。さらに、労働者の生活は、「困窮」と「比較的余裕のある生活」との交替によって5回が違った生活様相に直面する、そのうち、3度（少年期、中年期の初期、老年期）は第一次貧困線以下の生活をせざるをえない、と指摘し、その一生において貧困の浮沈があるという生活周期（ライフサイクル）を明らかにしている。

ブースとラウントリーの貧困調査を通して、貧困は個人的原因に基づくものであるという考えから、社会的原因に基づくものであるという考え方へと、貧困観の転換がもたらされた。

その他、ウェブ夫妻(Webb S&B)は、『窮乏の防止』(The Prevention of Destitution, 1911)において「窮乏とは、生活必需品のあれこれが欠如することによって、健康や体力をそこない、気力さえもおとろえて、ついに生命それ自身を失う危険にある状況をいう。それは単に肉体的状況にあるだけではない。近代都市社会での困窮は、まさに、食物・衣服・住居の欠如を意味するだけでなく、精神的荒廃を意味する。(『窮乏の防止』(The Prevention of Destitution, T Longman, 1911, p 1) とし、絶対的貧困について規定している。

このように絶対的貧困とは、生存することが不可能な状態を指しており、先述のエンゲル、ブース、ラウントリー、ウェブ夫妻の貧困の定義もこの考え方に立っていると言える。絶対的貧困は、現代社会においても消滅していない。開発途上国における飢餓や先進国におけるホームレスの存在などがそれを証明する。

(2) 相対的貧困

相対的貧困は、特定の社会における標準的な生活様式との比較より許容できない状態で決められるため、その状態は時代や社会において異なることになる。すなわち相対的貧困は、絶対的貧困のように単なる衣食住のみが足りた状態ではなく社会の標準的な生活様式や慣習、活動に参加することができない剥奪を生み出す状態を指す。

この点についてタウンゼント(Townsend.P)は、貧困を「相対的剥奪」という視点から次のように定義している。すなわち「個人、家族、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、全人口のうちでは貧困な状態にあるとされるのである」、つまり、「貧

困る人々の生活資源が平均的な個人や家族が自由にできる生活資源に比べて、きわめて劣っているために、通常社会で当然と見なされている生活様式、慣習、社会的活動から事実上締め出されているのである」としている。このようにタウンゼントは、相対的剥奪という視点から貧困・低所得層の生活問題の多様性・広汎性・複合性を提示している。

2-3 貧困をめぐる新しい考え方

(1) 社会的排除としての貧困

これらの「貧困」に代わる概念として、近年の欧州を中心に注目されているのが「社会的排除」である。社会的排除の概念については統一した見解はなく、これまでみたような貧困の概念と重複する側面がある。

社会学者であるギデンス(Giddens.A)によれば、「社会的排除とは、人々が社会への十分な関与から遮断されている状態」であり、「貧困そのものとは異なる」とし、それは次の3つの観点から見ることができるとする。1つは、経済的排除。これは、生産と消費からの排除、具体的に、生産場面では雇用と労働市場への参入、常勤の職場、就職情報網などからの、また消費場面では電話、銀行口座、住宅などからの排除を挙げている。2つには、政治的排除。これは、政治過程からの排除、具体的に政治過程に関与するために必要な資源・情報・機会からの排除が挙げている。3つには社会的排除。これは、主として地域社会からの排除、具体的には公共施設、社会的ネットワーク等からの排除を挙げている。

我が国においては、厚生労働省から出された「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報告書」(2000年12月)において、家族、地域、職域から排除されている人たちを社会が包み込み包摂していくこと、すなわち、社会的に排除されている人たちを結びつけ、つながりのある社会を作っていくことを提唱している。ここでいう社会的に排除されている人たちとは、「社会のなかで十分な繋がりをもつことができない層」または「社会的に抑圧されている層」であり、心身の障がいあるいは不安(社会的ストレス、アルコール等)、社会的排除や摩擦(ホームレス、外国人、中国残留孤児等)、社会的孤立(孤独死、自殺、家庭内虐待、暴力等)などの状態に置かれていると類型化し、これらの人たちに対して、「公的制度が柔軟な対応を図り、地域社会での自発的支援の再構築が必要である」と述べている。

(2) ケイパビリティの欠如としての貧困

近年、国連(UN)の開発指標などにも援用され、注目されているのが、セン(Sen.A.)の理論である。センは、財を用いて何かを成し遂げる能力を「潜在能力」(capability)とし、その潜在能力の欠如、又は獲得の失敗を貧困としてとらえている。すなわち、センは、福祉ニーズを充足する必要不可欠な前提条件として「潜在能力」を位置づけている。センの考え方は、これまで多くの国際機関や諸国からの援助によって様々なかたちで行われてき

た、発展途上国における貧困問題の解決への取り組みがなぜうまくいかなかったのかに対する理論的な再検討を迫るうえで、大きな影響を与えている。また、貧困問題や人々の福祉ニーズの内容を論じるうえで、単なる物質的充足や欠乏にだけでなく、各人の生き方の幅にまで目を向けることを強調する彼の理論は、いわゆる先進諸国の中でも、徐々にその重要性が認識されるようになっている。

3 現代社会における貧困の態様

貧困者が抱える生活問題の根底には、所得や資産が十分に備わっていないといった経済的問題がある。それは労働にかかわる側面(雇用の不安定、低賃金、失業など)にとどまらず、経済的基盤の不安定によりもたらされる消費の萎縮、家族関係の破綻、居住環境の悪化など生活の様々な側面にわたって現れるのが特徴である。

つまり、貧困者の生活問題は、直接的には経済的問題という形で現れるが、その影響は非経済的側面にまで広がり、問題をより重層化させていく側面をもっている。そのため生活問題は量的広がりとともに、質的深さを伴うのが一般的であると言える。

近年、雇用・失業問題は国民・住民生活の経済的基盤を揺るがし、貧困と格差の拡大・深化をもたらしている。これまで正規雇用・自営業などで生計を維持してきた稼働世帯が、失業や不安定雇用(派遣、パート、フリーター、日雇など)などにより、世帯の経済的基盤である稼働収入の喪失・減少の状況におかれる。そこで現行生活を維持するために預貯金や資産といったストックを取り崩し、あるいは生計中心者以外の世帯員も稼ぎに出て何とか生計を支えようとする。もしそれも難しい事態となれば、世帯の生計維持は困難となり、家族規模の縮小化や単身化の事態が現出することになる。

このことは稼働世帯だけの問題ではない。これまで仕送りなどで経済的支援をしてきた非稼働世帯(家族、親族)への支援が困難となる事態をもたらす。すなわち稼働・非稼働世帯ともに生活困難の状況に陥ることになるのである。さらに、それは単に経済的問題のみならず非経済的問題としても出現し、結果的に世帯員それぞれに様々な生活課題となって現れてくることも注目しなければならない。

一方、雇用・失業問題の究極の形の一つとして、家族、地域、職域からも切り離されて都市に集積したホームレスをみることができる。ホームレスは、失業や日雇といった不安定な雇用関係、また居住の喪失や一時寄宿といった不安定な居住、稼働収入の喪失・低位性などによって、心身状態が悪化していき、最終的に社会的諸関係(社会的つながり)から排除されてしまった存在としてとらえることができる。これは貧困と社会的排除の究極的な形とも言えよう。

このような状態に至らないまでも、現代社会においては次のような様々な問題が貧困問題として現れている。まず、労働市場を経由して現れる貧困として、働いても生計維持ができないワーキングプアなどの問題があげられる。また、労働市場を経由しない、すなわち十分な雇用機会が得られない傷病者・障がい者・高齢者は貧困に陥るリスクが高いと言

える。これは疾病、障がい、高齢を理由として、労働市場から遠ざけられていることを意味する。さらには労働市場において男性に比べ雇用機会や労働条件が低位におかれている女性、とりわけひとり親世帯においては、就労と養育の両面での環境が十分でないことから、貧困に陥る可能性が高い。その他、国際化の進展に伴う困窮外国人などの問題があげられる。これらの問題は、労働、健康、障がい、高齢、女性、国籍などと、貧困の関係をどのように考えるかという課題を示しているとも言える。

4 貧困と疾病/障がい

4-1 貧困と疾病/障がいの関係

貧困と疾病/障がいの関係については、21世紀初頭に貧困の原因が疾病・障がいの結果をもたらし、それがまた貧困の原因となって循環するとしたハリー（Harry.J）の「貧困の悪循環」説を想起される。疾病/障が貧困をもたらし、また疾病/障が貧困を招き貧困からの脱出を困難とするこの説は、何を貧困の原因とするかについては議論が分かれるところであるが（卵と鶏の関係）、貧困と疾病/障がいとが密接不可分の関係にあり人々の生活困難をもたらしていることを指摘していることには違いない。また、これは上述の、絶対的貧困、相対的貧困、社会的排除としての貧困、ケーパビリティの獲得の失敗としての貧困でも述べたように、生存レベル、生活レベル、社会的関係レベル、潜在能力レベルそれぞれのレベルにおいて、疾病/障がいのある人の生命・生活・生涯を脅かすことになると言える。

これについて、もう少し具体的説明を加えるならば、疾病/障がいにより、教育・技能習得等の機会が十分提供されない、労働市場にて雇用される機会が少ない（またはない）、それにより十分な給与・賃金を得ることができない、さらには疾病/障がいにより治療や日常生活・社会生活の支障が生じることなどが挙げられる。また、疾病/障がいに対する社会的偏見が当事者およびその家族を追い込み、社会から孤立させる状況をつくっていく。このように教育・技能習得等の機会、労働市場へのアクセス、疾病/障がいに起因する生活のしづらさ、疾病/障がいに対する無理解などが、疾病/障がいのある人たちの経済的基盤の脆弱性や活動・社会参加の途を狭めていく。

5 貧困にどう立ち向かうか

貧困と疾病/障がいの関係について問うのは、貧困に立ち向かう社会に対し、貧困が経済に関わる事象であるとともに政治的・社会的・文化的事象として取り扱わなければならないことを示唆している。これは、貧困に至る原因と結果の関係をどのように考えるかに行き着く。貧困の原因を個人の問題として考えるならば、社会との関わりについての意味合いが薄くなる。

それは、これまで遺伝や育て方に問題があるとし、また自傷他害のある危険な存在・治療

効果の薄い存在とし、さらに社会統制の手段のために保安処分・治療処分の対象としてラベリングされ対応してきた。しかし、現在は、コミュニティケアやノーマライゼーション、そしてICFの障がい概念にみられるように、地域社会で当事者の生活を支える、社会的差異の尊重、個人と環境の相互作用のなかで疾病/障がいをとらえていくという方向へ進んでいる。これらを、貧困に引きつけて考えるならば、個人の資質・能力やふるまいに貧困の原因と対応を帰するのではなく（無視や社会的制裁を加えるのではなく）、貧困を社会が解決すべき課題であると認識し、積極的に解決の方策（ソーシャルワーク実践とソーシャルポリシー）を探っていくことが必要となる。

現在、家族・学校・地域・労働・国家それぞれが張るネットが十分機能しないため、社会のなかで排除・孤立した疾病/障がいのある貧困者が増大している。彼ら/彼女たちの生きづらさは、私たちの生きづらさに繋がっており、それは社会のなかで生を受けた者すべての生きづらさでもある。

そのため、援助者・支援者は、次の二つの方向で関わっていく必要がある。一つは、疾病/障がいのある貧困者の発見と医療・保健・福祉をはじめとする各種領域へのアクセス度を高めていくこと、そして当事者・利用者に寄り添い当事者・利用者の意向に即した自律・自立に向けた政策的・実践的取り組みを強化すること、もう一つは、社会に対し疾病/障がいと貧困に対する理解と協力を積極的に求めていく活動を促進・展開していくこと、である。

精神保健福祉士（PSW）をはじめとするソーシャルワーカーが、当事者・利用者に寄り添い活動の輪を広げていくことが今ほど求められる時代はない。

参考文献

- ・岡部卓（2008）「生活保護制度と社会保障制度」『都市問題研究』687号 ぎょうせい
- ・岡部卓（2009）「脱 貧困への道筋」『社会政策研究』Vol.9 東信堂
- ・岡部卓（2010）「貧困・低所得問題と社会的排除」『低所得者に対する支援と生活保護制度 公的扶助論』中央法規出版

【参考資料3】公的扶助解説

1 公的扶助の概観

(1) 公的扶助の特徴

公的扶助は、社会保障制度体系の一つとして、国民の健康と生活を最終的に保障する制度として機能している。

大きな特徴

- 貧困・低所得者を対象としていること
- 最低生活の保障であること
- 公的責任で行われること
- 資力調査あるは所得調査を伴っていること
- 租税を財源としていること
- 事後的対策であること

(2) 制度の概要

公的扶助制度は、後述する資力調査を要件とする生活保護制度と所得調査・所得制限を要件とする低所得対策がある。

後者の低所得対策は、主として次の制度がある。

会手当制度

公的扶助と社会保険の中間的性格をもち、児童扶養手当、特別児童扶養手当、特別障害者手当、児童手当などがあげられる。

活福祉資金制度

1955年生活保護制度ぎりぎりのボーダーライン（低所得）階層を対象とする世帯更生資金制度から出発している。民生委員の相談援助活動を通して、資金の貸付を行い経済的自立と生活意欲の助長を目的とした。1990年には社会状況の変化に伴う利用者の生活需要に対応するため見直しが行われ、名称も生活福祉資金に変更され、在宅サービスの積極的活用、貸付の弾力的運用が図られている。

営住宅制度

低所得者を対象に住宅を提供することを目的としており、母子、高齢者、心身障害者等を対象とした住宅や低家賃住宅等がある。1996年の公営住宅法改正により、所得制限別の第一種、第二種の区分の撤廃、事業主体の民間住宅の買い取り借り上げが可能になったこと、事業主体が社会福祉法人に公営住宅を住宅として使用できるようにする等その内容も変わってきている。

その他

これまで低所得対策の一環を担ってきた公営質屋制度は、社会福祉基礎構造改革の中で廃止されることとなった。

2 わが国における公的扶助の歴史

(1) 恤救規則

近代的公的扶助制度の始まりは、明治以降に成立した1874年の「恤救規則」である。同法は、救済を家族および親族、ならびに近隣による扶養や相互扶助にて行うべきであるとし、どうしても放置できない「無告の窮民」（身寄りのない貧困者）だけはやむをえずこの規則により国庫で救済してよいとされ、その施行にあたっては政府にうかがいを出させるものであった。貧困の社会性や国家責任は否定され、救済には強い制限主義と中央集権制をとっていた。

(2) 救護法

その後1929年に「救護法」が制定された（施行は1931年まで延期）。同法は、救済を国家の義務とする建前を初めてとり、費用負担については、高率の国・都道府県の補助義務を定め、方面委員の補助や救護施設を規定するなど、恤救規則より前進した内容を示している。しかし、その救貧に対する考え方は、依然として家族制度や隣保相扶の淳風美俗のもとに行われるべきであるとし、保護請求権を認めず、救済対象を限定（高齢者・児童の年齢制限、扶養義務者のいる者の排除労働能力者の排除）、被保護者の地位に何ら保障の規定が定められておらず、補助機関として名誉職の方面委員を置いているなど問題・課題は残されていた。

(3) 生活保護法（旧法）

戦後においては、1945年12月、これらの生活困窮者に対する臨時的応急的な措置として、宿泊、給食、医療、衣料、寝具その他生活必需品の給与、食料品の補給などの生活援護を内容とした「生活困窮者緊急生活援護要綱」を決定し、翌年4月から実施した1946年9月には、生活保護法（以下、「旧法」という）が制定（同年10月より実施）された。旧法は、生活困窮状態にある者に対し国家責任によって無差別平等に扶助を行うことを初めて示したものであり、恤救規則や救護法にみられる伝統的な救貧思想がかなり払拭されたものとなった。旧法では、保護の種類は生活扶助、医療扶助、助産扶助、生業扶助、埋葬扶助の5種類と定め、保護に要する費用は、国が8割、都道府県1割、市町村1割にするなどを規定されていた。しかし、素行不良者、怠惰者、扶養義務者を有する者は排除、保護請求権・不服申立権を認めないなどの問題は引き続き残された。また、民生委員は方面委員から改称されたが、実施機関である市町村長を補助して保護事務に当たることとしており、この点でも救護法下での運営実施体制をそのまま踏襲していたといえる。

(4) 生活保護法(新法)

現行生活保護法は、1950年5月に旧法を全面的に改め、次のような改正を行った。生活保護制度を憲法第25条の生存権理念に基づく制度として、明文化した。国民は一定の要件を満たす場合は保護を受ける権利を有するとした。保護の水準は健康で文化的な最低限度の生活維持に足るものであるべきとした。保護の実施は社会福祉主事という専門職員によって遂行するものとし、民生委員を協力機関にした。保護の種類として新たに教育扶助と住宅扶助を加えた。保護の実施事務について国や都道府県が実施機関を指揮監督、監査することを規定した。医療扶助のための医療機関指定制度を創設し、診療方針、診療報酬などについての規定を置いた。不服申立制度を設けた。

3 生活保護制度の目的・原理・原則

(1) 目的

生活保護法は、憲法に定める生存権を実現するための制度として制定されている。このことは、生活保護法第一条に、「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」として明記されている。すなわち、生活に困窮している国民に対して、健康で文化的な最低限度の生活を保障するだけでなく、さらに積極的にそれらの人々の社会的自立を促進する相談援助活動(自立助長という)を行うことにある(法第1条)。

(2) 原理

同制度では、次の3つの基本原理(その他、法1条の国家責任による最低生活保障を入れ4つとする考えもある)を定めている。

無差別平等の原理(法第2条)

すべての国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を無差別平等に受けることができる。

最低生活保障の原理(法第3条)

保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持でなければならない。

補足性の原理(法第4条)

保護は、生活に困窮する者がその利用し得る資産、能力(労働能力を指す)その他あらゆるものを、その最低限度の生活のために活用することを要件とし、また、民法に定める扶養義務者の扶養および他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われなければならない。

(3) 原則

申請保護の原則 (法第 7 条)

法は申請行為を前提としてその権利の実現を図ることを原則としている。
一方、保護の実地機関は、要保護者の発見、あるいは町尊重などになる通報があった場合適切な処置をとらなければならない。

基準及び程度の原則 (法第 8 条)

厚生労働大臣の定める基準により測定した、要保護者の需要を基に、そのうちその者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行う。現行の保護基準は、最低生活に必要な費用を各種の扶助ごとに金額で示しているが、この基準は保護が必要かどうかを判定するという機能も有している。つまり、保護基準は、保護の支給基準であると同時に保護の要否の判定基準ともなっているのである。

必要即応の原則 (法第 9 条)

保護が要保護者の年齢別、健康状態といった個々の事情を考慮した上で有効適切に行われなければならない

世帯単位の原則 (法第 10 条)

4 生活保護制度の実際

(1) 保護の種類と方法

生活保護は、その前提要件として、資産、能力を活用し、さらに私的扶養、他の法律による給付を優先して活用し、それでもなおかつ生活に困窮する場合にはじめて保護が適用される仕組みとなっている。

保護の種類は、8種類の扶助に分けられる。必要に応じて1種類（単給という）から2つ以上の種類の扶助が受けられる（併給という）。給付は金銭給付を原則とし、それにより難しい場合現物給付を行う。

また生活保護は居宅保護を原則としているが、それにより難しい場合施設にて保護を行う。生活保護法で規定されている保護施設には、救護施設、更生施設、医療保護施設、授産施設、宿所提供施設の5種類がある（法第38条）。

(2) 生活保護の実施機関としての福祉事務所

福祉事務所は、社会福祉法において「福祉に関する事務所」と規定されている。1951年10月創設。生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、老人福祉法、知的障害者福祉法、母子及び寡婦福祉法のいわゆる福祉六法を中心に援護、育成または更生の措置に関する業務を行う第一線の総合的な社会福祉行政機関。すなわち、生活保護の実施機関という側面と、福祉各法（福祉五法）の実施機関としての側面を併せもつ。都道府県、指定都市、市及び特別区においては義務設置、町村は任意設置である。職員として福祉事務所長のほか、査察指導員、現業員及び事務職員を置くことになっており、対人援助に当たる職員は、社会福祉主事資格を有する者が当たることになっている。

(3) 保護の決定・実施

保護の決定実施過程は、受付 申請調査 要否判定 決定（開始・却下）支給（変更・停止） 廃止のプロセスをとる。すなわち、原則として要保護者（生活困窮状態にある者）が申請を行い、保護の実施機関が、保護の要否の調査、保護が必要な場合その種類、程度および方法を決定し給付を行う。

保護の要否を判定し決定・実施する機関は、申請者の居住地または現所在地（居住地がないか明らかでない場合）の福祉事務所を管理する知事、市町村長でその権限を福祉事務所長に委任されている。

福祉事務所では、申請を受けつけると、地区を担当しているソーシャルワーカー（社会福祉主事）が家庭訪問などを実施し、保護の要否を調査する。これが、補足性の原理を満たしているかどうかを確認するためのミーンズ・テスト（資力調査）である。

この調査結果に基づいて、原則として世帯を単位に保護の要否を決定し、それを申請者に文書で通知する。この通知は、申請があった日から14日以内に行ななければならないとなっているが、特別な理由がある場合は延長し30日以内

に行うこととなっている。

保護の要否や程度は、保護基準によって定められたその世帯の最低生活費と収入認定額とを対比させることによって決められる。そこで認定された収入が保護基準によって定められたその世帯の最低生活費を満たしていない場合に、その不足分を保護費として給付する。

(4) 被保護者の権利と義務

被保護者の権利

不利益変更の禁止（法第56条）

正当な理由がない限り、既に決定された保護を不利益に変更されることがない。

公課禁止（法第57条）

保護金品を標準として租税その他の公課を課せられることがない。

差押禁止（法第58条）

既に給付を受けた保護金品又はこれを受ける権利を差し押さえられることがない。

被保護者の義務

譲渡禁止（法第59条）

保護を受ける権利を譲り渡すことはできない。

生活上の義務（法第60条）

常に、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならない。

届出の義務（法第61条）

収入、支出その他生計の状況について変動があったとき、または、居住地もしくは世帯の構成に異動があったときは、速やかに、福祉事務所長にその旨を届け出なければならない。

指示等に従う義務（法第62条）

福祉事務所長が行う生活の維持、向上、その他保護の目的達成に必要な指導に従わなければならない。

(5) 保護の費用の返還と徴収

資力がありながら保護を受けた場合の費用返還（法第63条）

急迫した事情などにより、資力があるにもかかわらず保護を受けた場合には、受けた保護金品に相当する金額の範囲内の額を返還しなければならない。

不正受給の費用徴収と罰則（法第78条）

収入、支出、その他生計の状況に関する届出の義務を、故意にこれを怠ったりあるいは虚偽の申告をした場合など、不正な手段により保護を受けた場合には、保護のために要した費用の全部または一部を徴収されることとなっている。なお、不正受給については、単に費用徴収にとどまらず、そ

の理由によっては、生活保護法の罰則規定（法第 85 条）あるいは刑法の規定に基づき処罰を受けることもある

扶養義務者からの費用の徴収（法第 77 条）

扶養義務者が十分な扶養能力を有しながら扶養しなかった場合などには、その扶養義務者の扶養能力の範囲内で、保護のために要した費用の全部または一部を徴収されることがある。

（ 6 ）不服の申立て

当然受けられるはずの保護が正当な理由もなく行われなかった場合は、行政上の不服申立てによる救済の途が認められている。それは、次の二つの段階がある。

審査請求（法第 64 条）

福祉事務所長の行った保護開始・申請却下、保護停止・廃止などの決定に不服がある者は、都道府県知事に対し、審査請求を行うことができる。

再審査請求（法第 66 条）

都道府県知事の裁決に不服のある者は、さらに厚生労働大臣に対して再審査請求を行うことができる

（ 7 ）行政事件訴訟

都道府県知事の裁決を経た後は、裁判所に対して訴訟を提起することができる。

【参考資料4】『都市問題研究』2008年3月号（大阪市市問題研究会、ぎょうせい）所収

生活保護制度と社会保障制度

岡部卓（首都大学東京都市教養学部教授）

1 現代社会と社会保障制度

（1）社会保障制度の役割・機能

現代社会では、国民・住民の大多数が労働することによって収入を得、それによって生活に必要な物・サービスを購入している。しかし、この労働と生活といった一連の過程の中でさまざまな生活困難が生起する。たとえば、傷病になった場合には治療が必要となり、また、高齢、障害、失業、労災となった場合には、稼働収入の減少・喪失によりそれに代わる収入の途が必要となる。さらには、人によっては身体機能の低下による介助支援や何らかの事由で子どもの養育支援など個別の生活支援が必要になってくる場合がある。このように人びとが直面する生活上の諸困難に対し、国民生活の維持・安定・向上を図る公的システムを社会保障制度と呼んでいる。

さてわが国における社会保障制度は、日本国憲法（1946年）の第25条1項において生存権保障を規定し、第2項において生存権保障の一環として社会福祉、社会保障、公衆衛生を挙げその法的根拠としている。そしてそれを具体化する方向で、1950年社会保障制度審議会が「社会保障制度に関する勧告」を発表しその基本的体系を提示している。同勧告は、社会保険、公的扶助、公衆衛生および社会福祉の4つを体系とし、その後の社会保障制度の指針とした。それは、貧困からの救済（救貧）と貧困に陥ることを予防（防貧）を基調にわが国の社会保障制度の骨格としたものであった。その後の社会保障制度の発展によりその制度的枠組み（理念・目的・機能・範囲・水準）は変容し、今日では、「広く国民に健やかで安心できる生活を保障すること」（「社会保障体制の再構築に関する勧告—安心して暮らせる21世紀の社会を目指して—」1995）としている。このように現在では、社会保障の目的は、救貧または防貧という範囲にとどまらず広く国民生活を保障する方向に進んできている。

さて社会保障制度審議会の分類に添い社会保障制度体系をみてみれば、制度別では、社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生及び医療、老人保健を狭義の社会保障、それに恩給と戦争犠牲者援護を加えたものが広義の社会保障としている。さらに住宅対策と雇用対策が社会保障関連制度として位置づけている。

狭義の社会保障である5分野は、それぞれ次のような特徴もつ。社会保険は、生活上の困難がもたらす一定の事由（保険事故）に対して、保険技術を用い、被保険者があらかじめ保険料を拠出し、保険事故が生じた場合に保険者が給付を行う公的な仕組みである。

公的扶助は、生活困窮（要保護）者に対し、国家が一般租税を財源とし最低限度の生活

を保障するため、最低生活費の不足分を扶助費として金品を支給する制度である。生活保護制度がこれに該当する。社会福祉は、個別の必要（ニード）に対応して主として対人的なサービス（個別的な対人サービス）を提供する仕組みである。公衆衛生及び医療は、疾病を予防し健康増進を図る公衆衛生制度と、医療従事者の養成や医療機関の整備など医療サービスを支援する医療制度がある。老人保健－高齢者の健康の保持と適切な医療の確保を図るための制度がある。

さらには、社会保障制度を、国民・住民生活のセーフティネットの観点から見ていけば、次のように位置づけられる。

第1のセーフティネットは、国民・住民の大多数が給与生活者であることから雇用の確保としての雇用対策、居住の確保としての住宅対策が第一のセーフティネットとして張られている。これは、上記の社会保障関連制度に当たる。第2のセーフティネットは、通常生活していく中で生活の困難が生じたときに対応するものであり、それは、国民・住民が強制加入する社会保険制度であり、これには、失業・労災に対応する労働保険（雇用保険・労災保険）、障害・老齢・死亡に対応する年金保険、傷病・出産に対応する医療保険、介護に対応する介護保険の5つの社会保険が張られる。この第2のセーフティネットは、雇用されているか自営であるかを問わず、主として稼得者およびその家族を中心に組み立てられている制度であり、社会保障制度の中では貧困を予防する防貧的機能を持つものとして位置づけられる。そして最後の第3のセーフティネットは低所得あるいは貧困であるかどうかという生活困窮の事実認定としての経済的要件が課せられるものであり、それは所得調査を課する低所得対策（社会手当制度、生活福祉資金貸付制度等）と資力調査を課す貧困対策（生活保護制度）に分かれる。

とりわけ生活保護制度は、第3のセーフティネットの中で最後に位置しているだけでなく、社会保障制度全体の中でも最後のセーフティネットとしての役割・機能を担っている。そのため、この生活保護制度の制度的枠組みが今後どのように設定されてくるかにより、国民・住民生活がどの範囲でどの程度保障されるかが決まってくる。生活保護制度は、セーフティネットとしての所得保障、医療保障、対人サービスとしての最終的施策として位置づけられており、この国民・住民生活を守るネットがどのように張るかによって国民の信頼と安心をもって生活していけるかどうかの分岐となる。

（2） 社会保障制度の課題

しかし、社会保障制度は、今日、以下の理由から国民・住民の十分な生活保障とはなっていない。

わが国の社会保障制度は、夫が就労し妻が家事・育児・介護を行うという性別役割分業、フルタイムで雇用されている正規労働者、住民登録や安定した住居をもつ定住者、日本国籍を有する者等を前提に制度設計されている。そのため、家庭外で就労や社会的活動を行う女性、パートタイマー、フリーターなどの非正規労働者、安定した住居を持たないホー

ムレスなどの非定住者、外国人登録や就労のため日本に来ている外国人等に対する生活保障が十分になされない制度構造となっている。

また、わが国における社会保障制度は、家族、企業が制度の前提としてあるいは代替・補完となっている。たとえば、家族扶養においては、対人サービスにおける養育・介護機能など、また企業においては扶養手当や保険料の事業主負担などがそれである。しかし、今日では、家族、企業がこれまで果たしてきた役割・機能を行えなくなっている。すなわち、家族、企業が変容する中で、依然として、扶養、企業の役割・機能を制度構造に組み入れているため国家として国民・住民の生活保障を担うだけの制度構造となっていない。さらには、わが国における社会保障制度は、大きくは職域、地域の二つのチャンネルを通して制度に加入し給付を受ける仕組みとなっている。公務員・一般被用者およびその家族という比較的安定した職域（特殊職域・一般職域）にいる者・家族に対しては給付水準が比較的高いが、不安定な雇用状態にある者や地域にて加入する者・家族については低位あるいは保障されない構造にある。

そして社会保険制度が十分機能しない場合には、国民・住民の生活保障は生活保護制度を中心とする公的扶助制度が対応することになる。上述したように生活保護制度は、国民最低限の生活を保障するナショナルミニマム機能と、本人の収入・資産・労働能力、家族・親族等のインフォーマルな社会資源や他法他施策等のフォーマルな社会資源を活用したとしても収入が最低生活以下となる場合、最後のセーフティネット（安全網）となるセーフティネット機能をもっている。このセーフティネット機能の例示として、生活保護受給世帯の構成割合からとらえると理解しやすい。現在、生活保護受給世帯は、約 5 割が「高齢者世帯」、約 4 割が「傷病・障害者世帯」、そして残りの 1 割が「ひとり親世帯」と「その他世帯」となっている。その大半が老齢年金、障害年金、児童扶養手当等の対象世帯である。しかし、資格要件、制度運用、給付水準の低位性から他法他施策は防貧的機能を果たしていないと読みとることができる。

2 生活保護制度の現状・課題

(1) 構造・運営・世論

しかし、その生活保護制度においても、制度構造および制度運営（行政）の障壁から「利用しにくく出にくい」制度となっており、国民・住民の最後のセーフティネットとなりえていない。制度設計（理念・目的、原理・原則、扶助の種類・方法、権利義務関係、権利救済等）が貧困に対応する構造になっているのか。また法制度に適った運用がされているのか。法制度を支える運営実施体制になっているのか等を考えてみる必要がある。

制度的制約から生活保護制度の対象となっている貧困層は「制度によって切り取られた」層であり、それ以外は制度から排除されている。生活保護制度では、特定の対象層を「生活保護受給層」とし、制度展開してきている。すなわち、本来の貧困層と制度対象として

の貧困層 = 「生活保護受給層」は乖離している。これは、一般扶助主義に立つ生活保護制度が、制限扶助主義的傾向を強めているとも解釈できる。具体的には、稼働層等（外国人・ホームレス・稼働層）を排除し非稼働層の中の特定層（高齢・障害・ひとり親等）を被保護層として同定しているのである。すなわち、制度対象とならない龐大な貧困層が存在していることを認識しなければならない。

上記のようないろいろな課題があるにせよ、社会保障制度の展開は、貧困・低所得層を中心とする救貧対策（公的扶助制度）から一般階層を中心に貧困を予防する防貧対策（社会保険制度・社会福祉制度等）へと政策の軸足を移している。

これは、被用者を中心として社会保険・社会福祉制度が一般階層対策として定着していくプロセスでもあり、そのなかで、上記のわが国の社会保障制度の課題（社会保障制度関連制度として位置づけている住宅対策や雇用対策の不備も含めて）について究明・解決することなく、貧困層 = 「生活保護受給層」を「自立した市民」から脱落した特殊な層としての層」という位置づけがされてくる。その結果、「生活保護受給層」はステイグマ（社会的恥辱感）が付与され、一般市民には生活保護 = 福祉依存という世論形成がされていくことにもなってくるのである。

（２）問題・課題

ここで、近年、注目されてきている生活保護をめぐる問題を挙げると、都市部に多く見られるホームレス問題、国際化の進展に伴う困窮外国人問題、上級学校進学率の増加に伴う被保護世帯の教育問題、経済停滞に伴う雇用・失業問題、等がある。

このことに関連してここ数年生活保護の受給者数が、増加傾向にあることを注目する必要がある。このことは、これまで生活を支えてきた稼働者が、失業あるいは収入の低下（経済環境・雇用環境の変化具体的には経済停滞・雇用悪化）によって十分な所得を得ることができない事態が生み出されていることで挙げられる。またそのことと関連して、世帯内・世帯外の扶養機能、すなち、子どもの養育・老親扶養あるいは親族に対する経済的な支援がなかなか難しくなってきたことが、稼働世帯、非稼働世帯ともに受給世帯として増加していることになっているのではないかと考える。極端な例では、所得を得られないために住居を確保することができず、また親族・地域・職域などのネットワークも十分得ることができないような人が、ホームレス化しているのではないかと考える。

また、外国人については、社会保険に加入し給付を受けることはできる。しかし、それが十分機能しない場合になると、生活保護制度は国籍要件があり適用できない仕組みとなっている。すなわち、制度の中の問題としてのホームレス問題、制度の外の問題としての外国人問題として挙げることができる。さらに、生活保護を受給している有子世帯の教育問題は、貧困の再生産（世代間継承）につながるため、教育の機会をどのように保障していくかということが問題となる。

このような状況のなか、生活保護制度においては、以下のような課題が表面化しているといっていよいであろう。

制度および制度運用上の課題として、形式と実態の乖離が問題となっている。それは、制度利用に伴うスティグマ、補捉率の低位性、一般生活水準と比較した保護水準の妥当性、保護の要件（失業・居住要件の有無、国籍条項の是非）、資産保有の範囲と程度、扶養意識と扶養範囲・程度などの問題である。このことと関連して、手持金保有、ホームレス等をめぐる訴訟などが起きている。

実践的課題としては、被保護世帯の中には多様な生活課題を抱える利用者があり、その対応に苦慮している現状がある。とりわけ、精神障害やアルコール・薬物等の依存症、あるいは多重債務を抱えた利用者であったり、地域の中で孤立しネットワークをもたない高齢者・障害者などが増えてきている。より有効な援助方法と社会資源の開発・活用が望まれる。

これらのことから、生活保護制度の理念、目的、制度の仕組み、それに関わるマンパワー・実施体制についてどのようにするかという生活保護制度それを支える運営実施体制に立ち入った改革が必要であると考えられる。

3 今後の展望

(1) 貧困・低所得対策めぐる政策動向

2002年7月には「ホームレスの自立の支援等に関する特例措置法」が10年の時限立法で成立（8月公布・施行）、さらには2003年8月には社会保障審議会福祉部会に「生活保護制度の在り方に関する検討委員会」が設置され、1年余にわたり給付水準・制度の仕組み・運営実施体制など生活保護制度の在り方に関して検討が行われた。その結果、2004年度から老齢加算の段階的廃止、2005年度から生活扶助基準第1類年齢区分の簡素化、人工栄養費の廃止、母子加算の見直し、生業扶助による高等学校等就学費の対応、自立支援プログラムの導入等が実施された。

また三位一体改革における生活保護費の負担金の見直しについては、2004年11月の政府与党の合意を踏まえ、地方団体関係者が参加する協議機関を設置して制度の在り方についての幅広く検討を行い、2005年秋までに結論を得て、2006年度から実施することとされていた。しかし、国と地方との協議で、2005年12月、生活保護負担金の補助率削減は見送りとなった。

その他、<1>2006年、国より要保護者において、自宅を保有しているものについてはリバースモーゲージを利用した貸付を優先させるとする要保護者向け長期生活支援資金制度の創設の提案・実施、<2>2006年10月、「新たなセーフティネット検討会」（全国知事会・市長会）より稼働世帯に対する有期保護制度、高齢者のための新たな制度、ボーダーライン層の生活保護移行防止策を柱とする「新たなセーフティネットの提案」報告書を提出、<3>2007年10月から12月にかけて生活保護基準の妥当性を検討する「生活扶助基準に関する検討会」（厚生労働省）を開催、<4>「ホームレスの自立の支援等に関する特例措置法」は

10年の時限立法であることから、2007年には2度目の全国調査を実施しこれを基にこれまでのホームレス政策の見直しの検討、等が行なわれtげている。

上記の政策動向の特徴としては、生活保護水準においては一般世帯の均衡の観点から抑制の方向へ、また給付においては稼働年齢層においては就労支援とセットで考えるワークフェアの方向へ、非稼働層（高齢者）においては資産活用と別制度で、国と自治体の財政負担は今後へ先送り等という形となっている。

（2）今後の検討課題

このような状況のなかで、以下の諸点について確認していく必要がある。

社会保障制度は、国家責任、ナショナル・ミニマム、無差別平等という考え方のもと行われなければならないこと。

わが国の社会保障制度を支える前提や条件が変容しているなかで、これまで通りの社会保障制度の維持・存続は困難であり、新たな制度構築をしていく必要があること。

貧困・低所得問題の究明は経済的側面だけでなく非経済的（文化的）側面も検討していく必要があること。とりわけ、貧困低所得問題に関する認識を、制度利用者、一般市民という二つのチャンネルから考えていく必要があること。

その上で、次のような観点から、社会保障制度を根幹をなす生活保護制度の新たに制度構築のための問題提起を行う。

国民・住民にとって生活保護制度の理念となっている生存権保障、すなわち「健康で文化的な生活」とは何か（最低生活およびそのコストの問い直し）、生活保護制度の最低生活体系全体からの見直し、一般世帯との均衡だけに偏らず社会にとって容認できない最低限度の生活とは何か、さらには新たな生活再建の基盤となる生活とは何かについての検討。この点に関しては、最低賃金制度や年金・手当制度の低位性を看過し生活保護制度が提供する給付水準に疑義を呈する意見もあり、福祉国家としてのナショナル・ミニマム機能をどの制度が担うのかを真剣に議論する必要がある。

国民にとって「利用しやすく」また「生活再建につながる」制度の仕組みを構築していくには、制度の資格要件の緩和、スティグマの軽減・払拭の方策、生活基盤確立を図るための生活扶助・住宅扶助をはじめとして能力開発・活用支援としての教育扶助・生業扶助等の各種扶助、在宅と並ぶ重要な生活拠点である保護施設の在り方の検討。この点に関して「利用しにくく出にくい」制度構造となっている。国民・住民にとって「利用しやすい」「生活再建につながる」制度改革をしていく必要がある。

利用者・国民が「安心」と「信頼」をもって相談でき「満足」が得られる給付・サービスが得られるような組織・業務・財政・人的各体制の確立と地域社会の生活課題の発見・相談・解決に貢献できるソーシャルワークの在り方の検討。この点に関して制度を担う行政において利用を抑制する制度運営が行われていることが問題となっている。また地域のなかで孤立した真に困窮している要保護者へアウトリーチ等の体制を組むことも求められ

ている。

利用者の自立支援（日常生活自立支援、社会生活自立支援、就労自立支援）の仕組み・運用・体制・方法の構築。この点に関しては、生活保護行政においては、「自立＝経済的自立」という考え方が支配的であった。今日的に非常に強い、支配的な考え方ではないかと考える。では、今でもこういう考え方が妥当性を持つか。今日、自立の考え方は、大きく変わってきている。障害者や高齢者の自立をどう考えるかという議論の中で、自立の考え方の方向性として、「広く、自分の置かれた地域の中で様々な社会資源を活用して、自分が選び取って自分の生活を実現していく」という意味で使われるようになってきている。このように考えなければ、例えば、就職の可能性がない、身辺自立が図ることができない状態にある重度の障害者や高齢者の人たちにとっての「自立」について、答えが出ない。すなわち、経済的あるいは身体的支援を受けている彼ら・彼女たちは、経済的自立、身辺自立というゴールにたどりつけない存在としてとらえることになってしまう。そこで、地域の中で経済給付や対人サービスを受けながら自分決定・自己選択に基づき生活を営む「精神的自立」「援助（支援）付自立」という考え方で自立をとらえ返す必要があり、またその支援を行っていかなければならない。

以上のように、公的扶助制度の中核に位置する生活保護制度が、国民・住民生活のナショナル・ミニマムを保障するとともに最後のセーフティネットとして機能していくことが必要であり、またそのような制度構造や運営実施体制を構築していかなければならない。生活保護の利用が、生活の回復・安定、そして新たな生活意欲と生活再建のステップとなるような制度設計にすべきである。

*本稿は、拙稿『生活保護行政を考える』（『マッセ大阪 研究紀要 第10号』（財）大阪市町村振興協会おおかさ市町村職員研修研究センター、平成19年3月を修正加筆したものである。

参考文献

- ・岡部卓「貧困問題と社会保障 生活保護制度『再検証』」『社会福祉研究』83号、鉄道弘済会 2002
- ・岡部卓「求められる新たな『セーフティネット』 生活保護制度を中心として」『ガバナンス』66号、ぎょうせい、2006
- ・岩田正美・岡部卓・清水浩一編『貧困問題とソーシャルワーク』有斐閣、2003
- ・板橋区・首都大学東京共編 岡部卓 執筆代表『生活保護自立支援プログラムの構築 官学連携による個別支援プログラムのPlan・Do・See-』（株）ぎょうせい、2007