

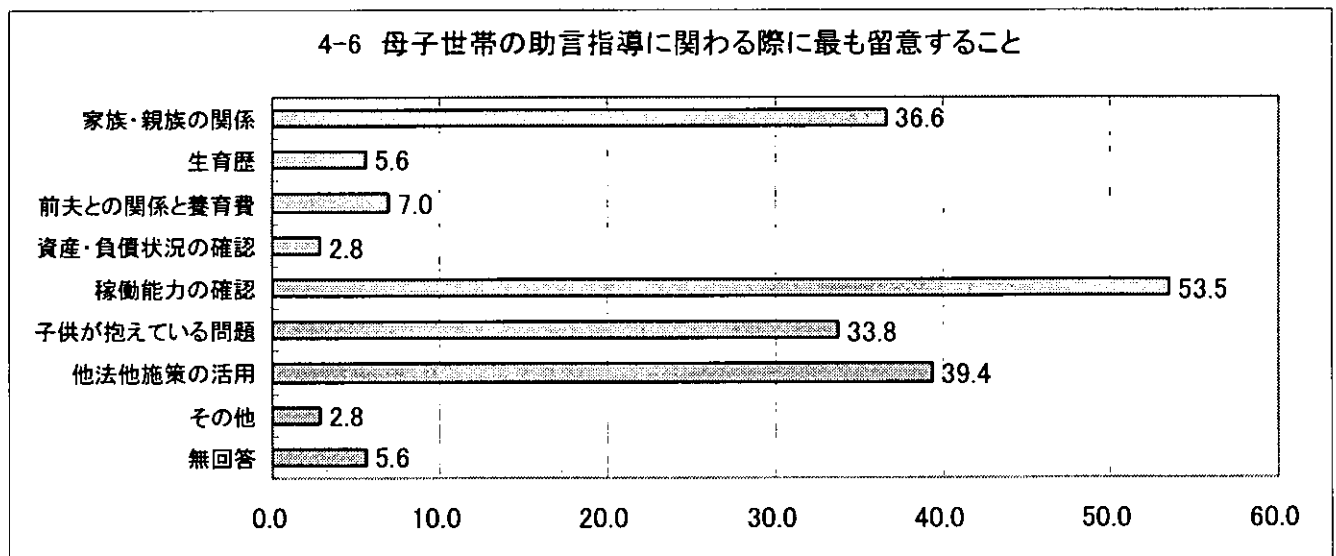
で53.5%と最も多く、次いで「他法他施策の活用」が28人で39.4%、「家族・親族の関係」が26人で36.6%、「子供が抱えている問題」が24人で33.8%、「前夫との関係と養育費」が5人で7.0%、「生育歴」が4人で5.6%、「資産・負債状況の確認」が2人で2.8%である。また、「その他」は2人で2.8%である。なお、無回答は4人で5.6%である。

本項の「稼働能力の確認」の割合は過半数である。これを前項 1-1-1「生保母子世帯の処遇方針を決定する時に優先するもの」としての「母親の就労支援」(54人・76.1%)の回答率や、前項 1-5-1「就職や求職活動の助言指導」についての「必要のある世帯には積極的に」(34人・47.9%)「必要があればある程度」(36人・50.7%)の回答率に照らすと、本調査の回答者は「稼働能力」と「就労支援」を一貫して強く意識していることがわかる。

また、本項の「前夫との関係と養育費」の割合は、前項 1-7-2「前夫に関する助言指導時の留意点」(複数回答)の「養育費・慰謝料等」(47人・66.2%)の割合と大きく異なっているが、これは母子世帯の助言指導全般においては他の留意点が相対的に優先されていることを意味している。なお、前夫については、前項 3-2-2「結婚時の前夫の就労状況」の「安定した就労」(3人・4.2%)の割合が極めて低くことからわかるように、前夫からの経済的な支援への期待はさほど高くないであろうと推測される。

以下に、本項の「その他」で述べられた記述を記載しておく。

- ① 助言指導内容によって、①～⑦まで、ケースバイケースである(注：①～⑦は、「その他」以外の回答項目全てを指す)。



#### 4-7 ケースワーカーにとって最も必要な資質

回答者が考えるケースワーカーにとって最も必要な資質については、「社会資源などを活用して自立支援をすること」が23人で32.4%と最も多く、次いで「法律や制度を理解し運用できること」が20人で28.2%、「人間の行動や心理について理解し指導できること」が18人で25.4%である。また、「その他」は5人で7.0%である。なお、無回答は5人で7.0%である。

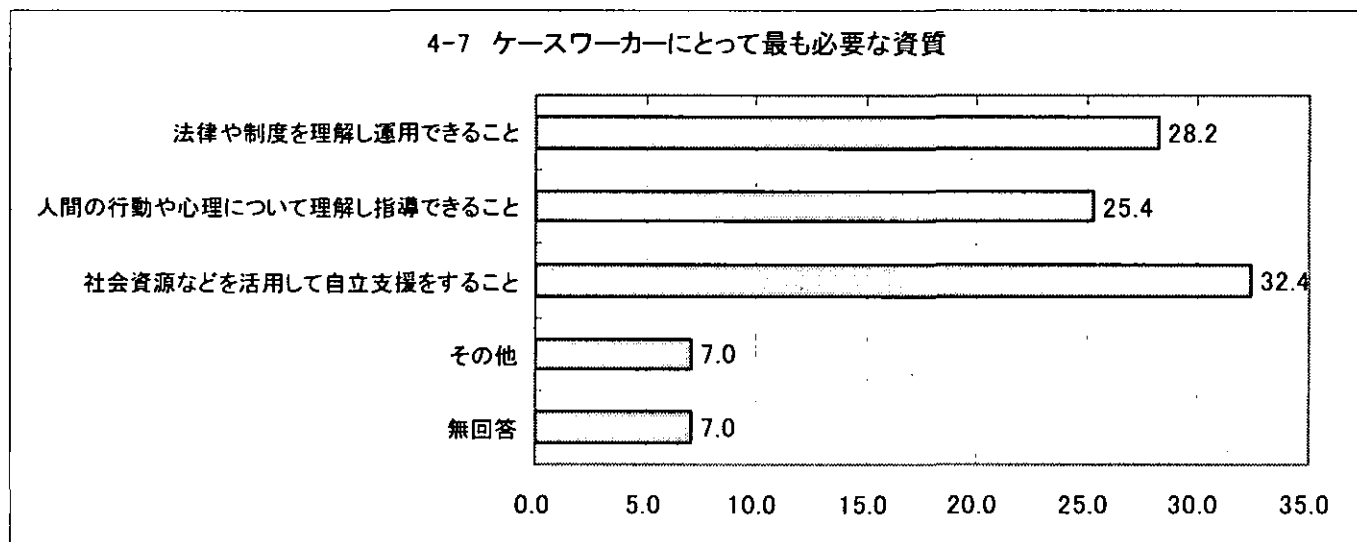
それぞれの回答の割合に大差はない。しかし、断定はできないが、「社会資源などを活用して自立支援をすること」が最も多いことは、現在のソーシャルワークやケアマネジメントにおいて「法律や制度」よりも実際に活用可能な広義での社会資源を重視している文脈に沿っていると解釈できよう。

以下に、本項の「その他」で述べられた記述を記載しておく。

- ① 相手の話をよく聞くこと。相手を嫌いにならないこと。
- ② やる気！←どの仕事でも同じ。観察力。
- ③ 来所者の話しを先入観や自分の価値観を入れずに聴くことができること。
- ④ 折衝能力。
- ⑤ 全て。

以下に、本項の自由記述欄に記されたコメントを記載しておく

- ① 有資格者に限って、任用すべきである。
- ② 法を正しく積極的に理解し、運用できれば素晴らしいと思います。されば、おのずと②にも③にも適用されると思います（注：②は「人間の行動や心理について理解し指導できること」、③は「社会資源などを活用して自立支援をすること」）。
- ③ 法律など全ての常識を知らなければならず、毎日が勉強である。
- ④ 公的扶助万能病はCWの視野を狭くする<3-4-1～3-4-3について>。訪問の趣旨不明。地域の人の生活水準をCWは把握していない。



#### 《自由回答》

- ① <4-3に>ワーカーの差が大きすぎるため。(自分がやってきたことが、担当が変わって、何にもならなくなってしまうことが多い)。
- ② 母子世帯は特に子供の人数分だけ保護基準額高く、自立を妨げていると思うことが常にある。同収入を保護のかかってない一般世帯で得ることは大変である。このことはいつも疑問を感じる。

- ③ 補足性の原理が就労意欲をなくさせている（月初めに保護費を渡すことに限って）場合があるのではないかと思ったことがあります。
- ④ このアンケートの回答に苦しみました。作成者はCWの経験のある方なのでしょうか？人間は千差万別であり、言葉の定義についても1人1人違ったものを持っていると思います。その定義も不明確のため、答えにくかったです。ご参考までに、統計が大変かと思いますが、頑張ってください。アンケートの結果がどのようにできるのか、事務所にご返答いただけるのでしょうか。拝見してみたいです。
- ⑤ 生活保護受給者の数が増えているとともに、ケースの状態が多様化している。他機関の連携や利用しやすい環境条件がほしい。
- ⑥ 働ける場所を提供すること。
- ⑦ 他機関の連携が困難（⑦-1）。保護費額を超える収入を得る仕事が少ない。自立をはばんでいると思う（⑦-2）。
- ⑧ 保護世帯とボーダーラインの金銭面等の較差に矛盾を感じる。本当に必要な人を保護できる制度なのか。本当は不要な人を保護している制度なのか。
- ⑨ 母子に限って言えば（母子でなくてもかも）、子供を預けて働きたくても小さい子供がいるということで仕事の方が断られたり、預け先の方は、仕事が決まらなと預けさせてくれないという、どっちもどっちという間で挟まれて苦しんでいると思う。基本的に生保から自立しようとしている人にはお金を与えられるより、よほど仕事ができる環境を与えることが重要であり、彼ら、彼女らのプライドを傷つけない。
- ⑩ 福祉事務所は福祉の仕事なのか地方自治体の事務所なのかといつも考える。自立助長という言葉も必要な援助を提供すると思いつつも自立意欲の低い世帯を訪問し、「尻たたき」をする監視という役割を制度として担わされているようにも感じる。地方自治体の機関として健全財政化の議論の中、生活保護行政も例外でないとされ、最低生活を保障することよりも、「ムダ」な支出を抑えることを重要視するようになってしまっている。「福祉」の理念を持たない組織の中では、自分の良心との闘いだなと感ずることが多い。
- ⑪ 金銭面での問題が主であるならば、自立へ向けた働き掛けも可能ですが、病気が主な問題となった場合、付け焼刃のケースワーカーではお手上げです。日々綱渡りでの対応ですが、大きな問題が起きないことを願うばかりです。専門的な対応を出来る体制作りが必要と教えておきます。
- ⑫ 現在の生活保護制度は一度かかってしまうと丸抱えの状態になってしまい、なかなか自立できるケースがない。国レベルで就労先の確保ができるように取り組んでほしい。
- ⑬ 本当に保護を受けなければならない人が受けなくて、不必要な人が保護を受けていることが多い。特にアルコールや覚せい剤による精神病者の保護については、特に問題が多いので都や国がやるべき。

自由回答への記述は17人で23.9%である。それぞれの記述を分類すると、「就労」に関するものが③・

⑥・⑦-2・⑨・⑫、「ケースワーカーの力量」に関するものが①・⑪、「他機関との連携」に関するものが⑤・⑦-1、「生活保護制度に対する疑問」に関するものが⑧・⑬、「保護基準と自立助長」に関するものが②、「行政機関と生活保護」に関するものが⑩、「本調査票」に関するものが④に該当する。

そのなかで最も多い「就労」に関する記述では、被保護者の生活状況や能力に合う就労先の確保の必要性などについて言及されている。

(野田 博也)

## II 研究報告

## 日本における貧困と社会的排除

杉村 宏

### はじめに

この小論は、日本における低所得・貧困問題を、社会的排除という視角から検討することである。社会的排除はそれ自体が新しい概念ではないにもかかわらず、今日では多義的に用いられ貧困概念の拡大として受けとめられている。<sup>(1)</sup>

失業は労働市場からの社会的排除といえるが、もともと労働市場は不特定多数の人々を、雇用を通じて包括しようとする社会統合のシステムである。したがって失業に見られるような社会的排除とは、社会的統合のしくみからの排除ということの意味している。

ここでは日本における社会的排除の問題を考察するにあたって、何から、どのようにして排除されているのかということを中心とする。その結果としての低所得・貧困の蓄積の問題を検討し、このような状況に置かれている人々に対する支援のあり方を社会再統合の問題として考えたい。また再統合を困難にするいわゆる福祉依存イデオロギーが、どのような現実のもとで成立しているのかという点についても検討する。

### 1. 低所得・貧困階層の増大

今日の低所得・貧困問題は、生活保護受給層の増加に見るように深刻な状況にある。その現代の特徴は単に量的に拡大しているだけではなく、拡大要因が複合的で社会病理的な現象として顕れていることである。私たちは、ある程度民主的で自由な政治・経済システムのなかで、社会福祉・社会保障制度によって生活が守られる社会に生きている。しかしそのようなシステムから排除され、ナショナル・ミニマムさえ享受することのできない貧困問題が存在しているのである。

#### (1) 低所得・貧困問題の現状

バブル経済の崩壊後すでに10数年が経過しているにもかかわらず、経済・生産活動の長期停滞が続いている。<sup>(2)</sup> このような状況の下における低所得・貧困問題の拡大要因を、企業倒産、失業、自己破産件数でみると、負債額1,000万円以上の企業倒産件数は、1990年には6,468件であったが、2002年度には18,928件、負債総額は13兆3099億円余に上っている。<sup>(3)</sup> また、この間の完全失業者も136万人、(完全失業率2.1%)から395万人(5.4%)と約3倍増となっている。多重債務によって自己破産を申し立てた件数は、'91年度40,616件であったが'02には214,634件と5倍の伸びを示している。<sup>(4)</sup> このような就労機会の喪失は、社会生活の基礎である所得の不安定化をもたらす最大の要因である。

つぎに低所得・貧困階層の状況をみると、生活保護世帯数は、1991年度には60万世帯(94万6千人)で人口に占める割合7.6%であったが、2001年度は77万6千世帯(114万8千人)で、9.0%と増加している。

2002年1月に公表された厚生労働省の「低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクト」報告書によると、「低所得者の状況」として表1-1を掲げている。高齢単身者、障害者、母子世帯に低所得世帯が多いこと、また新たな低所得者としてホームレスの問題があること

表 1 - 1 低所得者の現状

○高齢単身者、障害者、母子家庭に低所得が多い。ホームレスなど新しい問題も生じている。

国民生活基礎調査	所得 200 万円未満 所得第一四分位 (低所得者世帯)  基礎的所得  貯蓄	<ul style="list-style-type: none"> <li>・母子世帯の 48%、高齢者世帯の 41%が該当(全体では 15%)</li> <li>・3分の1は高齢者世帯、半数は単身世帯(高齢者世帯の消費支出は現役世代より低いことに注意)</li> <li>・高齢者世帯は 81%が年金収入</li> <li>・母子世帯は 75%が雇用収入</li> <li>・高齢者世帯の 37%が 300 万円以上</li> <li>・母子家庭の 73%が 100 万円未満</li> </ul>
福祉行政報告例 被保護者全国一斉調査	生活保護の受給者  保護受給期間  保護開始理由	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者世帯 45% (うち 89%が単身)</li> <li>・傷病・障害者世帯 40%</li> <li>・母子世帯 8%</li> <li>・高齢者世帯の 42%が 10 年以上</li> <li>・母子世帯の 52%が 3 年未満</li> <li>・高齢者世帯は傷病・老齢による収入の減少が 45%</li> <li>・母子世帯は働いていた者の離別等が 41%</li> </ul>
身体障害者実態調査	生活実態	<ul style="list-style-type: none"> <li>・所得税非課税 49%、市町村民税非課税 39%</li> <li>・年金受給 68%</li> <li>・就業者 29%</li> <li>・生活保護受給者 3%</li> </ul>
精神薄弱者実態調査	生活実態	<ul style="list-style-type: none"> <li>・仕事をしている者 44% (うち作業所半数)</li> <li>・年金・手当受給 78%</li> </ul>
母子世帯等調査	生活実態	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平均年収 229 万円 (一般世帯 658 万円)</li> <li>・離死別直前は無就業 38%→離死別直後にはパート就業 37%・正社員 30%→その後パート 30%・正社員 37%</li> <li>・児童扶養手当受給 61%</li> </ul>
ホームレスに関する調査	東京都・大阪府・ 神奈川県など	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大半が独身男性</li> <li>・7 割以上が求職活動をしている</li> <li>・仕事を失うことがホームレスになる大きな要因</li> </ul>

(注) 出典：厚生労働省「低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクト」報告書

を指摘している。低所得世帯の指標としては、年間所得 200 万円未満の水準と所得税・住民税の非課税水準を上げている。住民税非課税世帯の所得水準は、65 歳未満では 35 万円（収入換算で約 100 万円）、65 歳以上では 125 万円（収入換算で約 204 万円）であり<sup>(5)</sup>、おおむね年収 200 万円が低所得世帯の所得基準であることがわかる。

表 1-1 から年収 200 万円以下の世帯を推計すると、母子世帯は 99 万 5 千世帯（98 年単親調査）の 48%にあたる 47 万 8 千世帯、高齢者世帯 626 万 1 千世帯（2001 年度）の 41%にあたる 256 万 6 千世帯で、あわせて約 305 万世帯（世帯人員に換算すると推計 600 万人前後）になる。身体障害者については世帯数では把握されていないが、身体障害者数 293 万 3 千人（1996 年実態調査）の 39%にあたる 114 万 3 千人が住民税非課税者である。これらの結果から公式統計による推定でも、低所得者数は 700 万人を超えるとみられる。

## （2）「社会病理」の顕在化

このような低所得・貧困問題に関連したいわゆる「社会病理」が深刻化している。警察庁の統計によれば、国民がより強く不安を感じる殺人・強盗・放火などの重要犯罪は、1989 年上半期（1～6 月期）4,000 件弱であったが、2003 年同期は 11,304 件になっている。<sup>(6)</sup> また 1998 年以降、自殺者 30,000 人時代といわれるようになったが、2002 年度には 32,100 人の人々が自殺で亡くなっている。このうち経済生活問題が原因で自殺した人は、1997 年には 4,000 人程度であったが 2002 年度には 7,940 人となり、この 5 年間でほぼ倍増している。

さらに注目すべきは、リストラや失業による生活困難が原因で自殺する人々がいる一方で、法外な時間外労働などによる過労死が労災認定された事例で 143 件、過労自殺・精神障害と認定されたケースが 70 件（いずれも 2001 年度）あった。この国では、命を奪うリストラと過労自殺にまで追い込む労働強化が同時に進行しているのである。また顕在化した極限的な貧困としてのホームレスや餓死なども近年増加している。

## 2. 貧困と社会的排除の構造

このような社会病理現象を伴った低所得・貧困問題を、社会的排除という視点から見ていきたい。

### （1）日本における社会的排除の構造

社会的排除という概念は多義的であいまいな面があるにもかかわらず、その効用は本来社会統合をめざすべき諸社会制度から排除されるという側面が強いために、なぜそれぞれの社会制度が特定の人々を排除するのかという原因に人々が目を向けることを可能にし、その解消、緩和の方向も考え易くすることにある。

現代の生活者の中心は雇用労働者である。彼らの社会生活は、通常、諸福祉的機能を有する最小の生活単位としての家族とともに、地域社会の中で営まれている。また社会生活のためのさまざまなニーズを満たすために、雇用労働によって得た所得によって必要な消費財・サービスを商品市場で購入する。しかしながら今日では、市場や家族・地域社会は万能ではなく、むしろ近代以降の社会ではその限界が明らかになり、そのセーフティネットとして社会保障を含む広義の社会福祉が発展してきた。このような広義の社会福祉は、社会的統合ないし社会的包摂の主要な制度として、労働者諸階層の生活を長期的に安定させるために必要



不可欠なものとなっている。

広義の社会福祉制度の中で、他の制度がうまく機能しないために生活困窮に見舞われる状態に陥った人々を、ミーンズテストを条件にナショナル・ミニマムを保障する制度として公的扶助制度がある。いわば生存権のセーフティネットであり、すべての国民をナショナル・ミニマムの保障を通じて統合する制度である。

このように国民生活は、いく層にもわたる社会的統合のシステムの中で営まれているから、社会的排除もその重層構造の中で起こるものと考えられる。社会的排除が貧困とどのようなプロセスの中でかかわりあうのかを図示したものが、図 1-1 である。以下、各レベルにおける社会的排除についてみていく。

## (2) 家族・市場・地域社会から排除

かつて家族は公的領域から私的領域を分かち「小宇宙」のような存在であった。しかし現在では家族の形態や機能が一方では多様化し、他方では単純化した。家族構成員の減少に伴う小規模家族化とともに、離婚率の上昇や母子世帯の急激な増加（1994 年から 1998 年までのわずか 5 年間で 21%、165,000 世帯も増加し 100 万世帯に迫っている）など、いわゆる家族解体が進んでいる。

しかし同時に注目すべきことは、いわゆるパラサイトシングルと呼ばれる、ポスト青年期の若者の親族同居に伴う生活全般の家族依存が進行していることである。一説によるとその数は 1000 万人と推定されていて、彼らの多くがフリターに代表される不安定就労の給源にもなっている。<sup>(7)</sup> パラサイトシングルの存在は、社会的排除とは関連がないように見えるが、彼らは就労に伴う社会参加が中途半端であるために労働と結合した社会保障システムからは排除されている。パラサイトしている親世代にトラブルが生じると、「若者が社会的弱者に転落する」<sup>(8)</sup> 不安定な存在である。

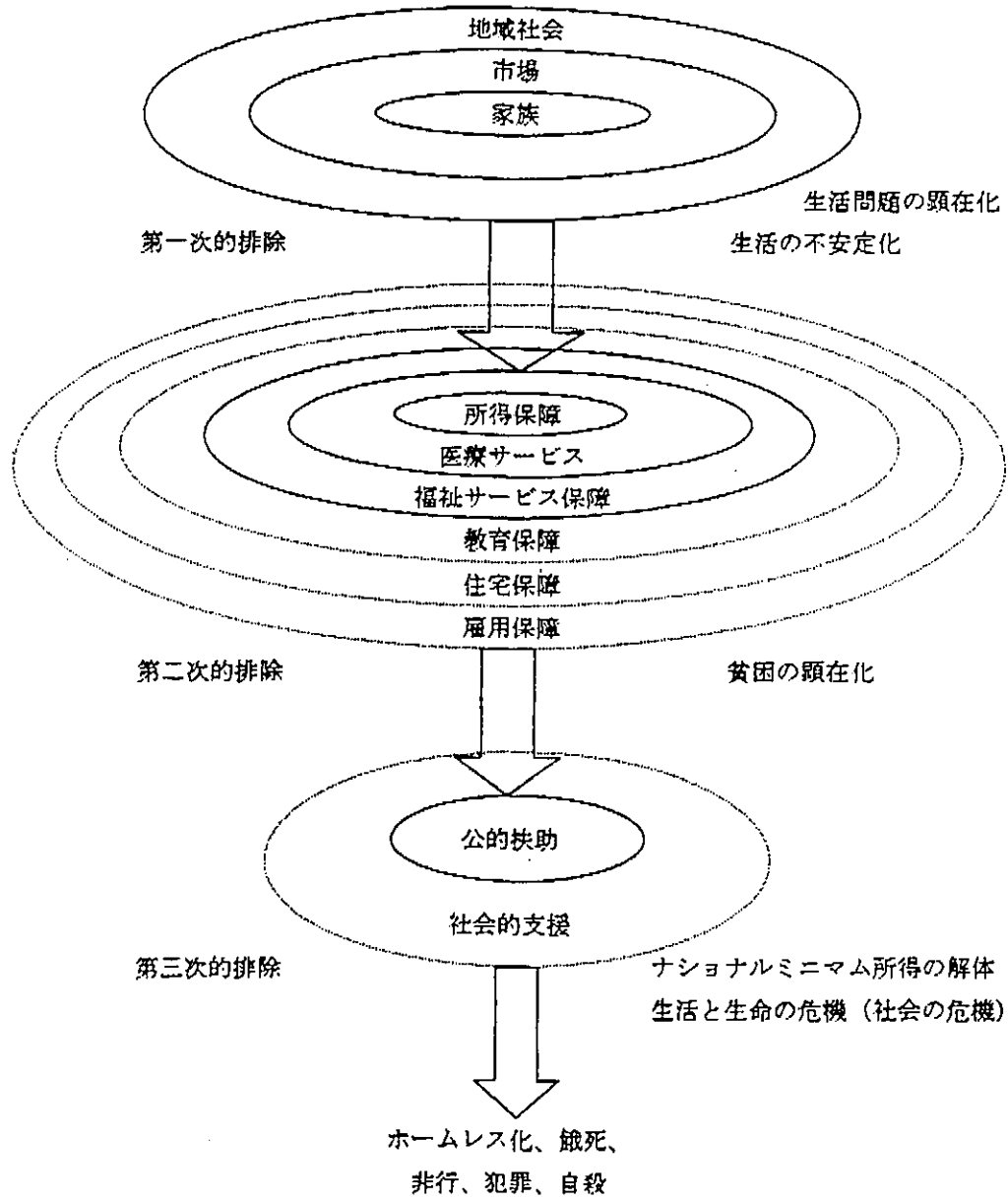
われわれが市場経済の中で生活をしているという場合、消費生活に直結する商品市場をまず思い浮かべるが、社会生活を営む上で身近な市場として、労働市場や土地住宅市場、金融市場などある。これらの市場はできるだけ広く国民を包摂し、支配しようとする大きな力が働いており、多くの国民はその支配に従属することを余儀なくされている。とりわけ「規制緩和」政策は、市場における国民の立場をいっそう従属的な地位に置くこととなった。

ここでは労働市場のみを取り上げるが、近年では労働基本権に基づく規制が大幅に緩和された結果、先に見たようにリストラによる排除が容易になり、完全失業者の増加を招いているばかりか、終身雇用制と年功序列賃金制の解体を口実に、正規雇用から若者をはじめとする多くの労働者を排除している。

このような家族や市場からの排除は、社会的な孤立状態に追いやることが多い。社会生活を営む上で地域社会からも排除された存在となり、その生活基盤は不安定なものになる。家族や市場からの排除を、仮に「第 1 次的排除」とすると、この段階では、生活の不安定化・孤立化という貧困の特質の一端が現れるが、まだ直ちに低所得・貧困問題に直結しているわけではない。

今日では家族の福祉的機能には限界があり、また市場も万能ではなく、これらの限界や失敗を補う広義の社会福祉が、セーフティネットの役割を担っている。社会的に排除された人々の生活を支えるとともに、所得の再分配を通じて再統合をはかる機能も発揮している。しかし

図1-1 日本における社会的排除の重層構造



今日の社会的排除の深刻さは、このような社会的統合ないしは再統合のシステムとしての広義の社会福祉が、選別的な排除を強めている点にある。

### （３）広義の社会福祉制度からの排除

ここでいう広義の社会福祉制度とは、雇用保障、教育保障、住環境保障、医療保障、所得保障、福祉サービス保障などの生活保障システムである。しかし日本では雇用、教育、住宅保障を公的責任に基づく広義の社会福祉制度と考える土壌はあまり育っておらず、むしろ雇用、住宅および教育は自己責任によって調達すべきものという風潮が強い。自助努力による高い教育水準の獲得とそれを土台にした「よい企業」への就労、質の高い住環境獲得のために行なわれる、家族ぐるみの総力戦がわが国の活力を生み出す原動力となってきた。こうした競争では常に敗退し、脱落し、競争から排除される人々がいる。それは決して公正な競争の結果ではなく、むしろ教育を受ける以前から社会的不利を負った人々がこうした競争によっていっそう不利を状況におかれるということである。

広義の社会福祉制度からの排除をここでは「第２次的排除」とよぶ。市場や地域社会で被る社会的不利を軽減し、社会統合のシステムとして発達してきた社会福祉制度からの排除は、社会的不利をいっそう深刻なものにする。彼らの社会生活は不安定な状況から困窮状態へと下降することが避けられないからである。

日本における広義の社会福祉は、その機能から見ると所得保障、医療保障、保健・福祉サービス保障が主なものであり、その保障のための主な方法は、（介護保険の導入にも見られるように）社会保険である。したがって第２次的排除の問題を検討するに当たって、国民健康保険問題を例にして考察する。<sup>(9)</sup> なぜならば現在の国民健康保険制度は、その理念と現実が乖離していて、社会的排除の問題が最も鮮明になっている制度だからである。

### （４）国民健康保険制度における社会的排除の実態

現行の国民健康保険制度は、雇用労働者以外のすべての国民を包括する「皆保険」制度として1950年代末に成立した。成立当初は、給付期間が3年に限定され、給付率も5割と雇用者の健康保険に比べると著しく公平を欠くものではあったが、無職者を含めてすべての国民を包括したために、保険料支払い問題は当初から想定されていたのもかわらず、保険証を加入者全員に無条件で交付する画期的な制度であった。その後1960年代の半ばまでに給付期間制限の撤廃、全世帯員に対する7割給付の実現などの改善が進められた。

しかし臨調「行革」路線への転換に伴い、1984年に国庫負担を医療費全体の45%から38.5%へ削減したことを皮切りに、相次ぐ保険料（税）の引き上げが行なわれた。1986年、国は保険料（税）滞納世帯に対する保険所未交付は違法という見解<sup>(10)</sup>を転換して、滞納世帯に対する制裁措置を導入した。保険証に代えて「短期保険証」や「資格証明書」の交付に踏み切り、排除のしくみを保険制度の中に組み込むこととなった。

また2000年の介護保険制度の導入は、それまでの制裁措置が自治体の任意の措置であったものを義務化することとし、1年以上の滞納者に対して「段階的・機械的」<sup>(11)</sup>に制裁措置が発動されることになった。社会的排除が強化され、文字通り「国保が人を殺すとき」<sup>(12)</sup>が現実化した。2001年6月現在の国保加入世帯数は2,033万世帯であるが、そのうちの滞納世帯は19%の389万6千世帯にのぼり、「短期保険証」「資格証明書」の発行数はそれぞれ

れ 81 万件と 19 万件である。<sup>(13)</sup>

国保加入者の内訳をみると、(零細企業) 労働者 30.2%、自営業者 11.4%、農業 3.0%、その他の事業者 3.7%、年金などの所得者 27.3%、無所得者 24.4%であった。<sup>(14)</sup> この結果、国保加入者世帯のうち年間所得額が 200 万円以下の世帯は 1451 万 1 千世帯で、全体の 68.6%にのぼる。

国民皆保険というシステムは、もともとこのような低所得・貧困者がそれまで社会保障の枠外に排除されていた状態を解消するために作り出されたものである。医療に対する国民的ニーズを充足するために、保険料の負担能力の有無にかかわらず、保険証を交付する制度と出発した。しかも国保制度は地域保険として市町村が保険者となっているため、保険料の雇い主負担がないから、それに匹敵する負担を国家が上乘せして負担する必要がある。さらに保険料の負担能力がとぼしい世帯が多いために、保険料の減免を行なわなければならない場合が多いから、減免分に相当する公的資金の投入も上積みしなければならない。

ところが国庫補助の削減に象徴される皆保険の理念を変質させる動きは、低所得・貧困層を再び社会保険制度から排除することになる。「市町村における国保財政の悪化→保険料の引き上げ→滞納者の増加→財政の(いっそうの)悪化→保険料の(度重なる)引き上げ→滞納者の(雪だるま式の)増加という悪循環」<sup>(15)</sup>が、たえず「短期保険証」「資格証明書」交付者を増加させ、1 年半滞納すると保険給付そのものの一部あるいは全部が差し止められ、医療を受けることができなくなる。この結果、病気が悪化しても医療にかかることができなかつたり、救急医療によって病院に担ぎ込まれた段階ですでに手遅れであったりして、死に至る事例が数多く報告されるようになった。<sup>(16)</sup>

#### (5) ナショナル・ミニマムからの排除

国民健康保険の例でもわかるように、社会保険制度は適切な公的補助がなければ、選別的であり排除する性格を内蔵している。このためいずれの国においても、ナショナル・ミニマム保障としての最後のセーフティネットである公的扶助制度を持っている。

日本の公的扶助の中心的制度である生活保護は、他の先進工業国がカテゴリー別に構成されているのとは異なり、生活に困窮するすべての国民に対して、法律の要件を満たす限り無差別平等に保障する一般扶助法である。現に生活に困窮しているかぎり、なぜ生活困窮に陥ったのかという理由を問わないで、保護が行なわれることに特徴がある。したがってたとえ継続して就労していたとしても、その収入が生活保護基準以下であり世帯のニーズを充足するには不十分である場合には、保護の対象となる。

しかしながら、生活保護制度こうした基本理念は「保護適正化」という名の抑制政策によってゆがめられている。とくに臨調「行革」以降そのやり方は組織的になり、保護の相談に訪れた要保護者に、保護申請書の交付をしないで申請を抑制する「水際作戦」<sup>(17)</sup>や世帯収入が生活保護基準以下であるにもかかわらず「保護辞退届」を提出させて保護を打ち切るなどのやり方が横行している<sup>(18)</sup>。この結果 1980 年代半ば以降、生活保護受給者は急激な減少を示し、代わって「餓死・衰弱死」事件の出現やホームレスが増加するなどの新たな社会問題が生み出された。

最後のセーフティネットがこのように要保護者を排除することを第 3 次的排除と呼ぶとすると、それによってナショナル・ミニマム保障が崩壊し、日本社会そのものが不安定化する

要因になる。国民健康保険の空洞化とナショナル・ミニマム崩壊の危機に警鐘を鳴らし、これに抵抗し回避する活動を行なっているのは生活保護者などの当事者組織等であるが、その活動はまだ限定的である。<sup>(19)</sup>

### 3. 「福祉依存」イデオロギーの基盤

#### (1) 「家族依存」型の社会福祉

わが国の広義の社会福祉は、「家族依存」を特徴としている。社会生活を営む上での基盤的条件である教育や住環境を整えることは、全面的に家族の総力戦に依存していることはすでに触れた。社会保険制度は、伝統的に性別役割分業による生計中心たる夫と専業主婦としての妻、子どもの扶養という夫婦家族をモデルとしており、妻と子どもは夫に従属して社会保険の扶養親族として扱われてきた。今日でも医療保障については、生計中心者の社会保険に依存している場合が多い。年金に関しても一連の年金改革の中で主婦の年金権が確立したとはいえ、主婦が国民年金に加入するのは任意であり、多くの主婦は夫の年金に依存している。

さらに、社会福祉サービスを利用する場合も、介護保険の成立により介護の「社会化」が進んだとはいえ、家族が施設探しに奔走せざるを得ない状況にある。また例えば介護保険の保険料や利用料の減免に際して、減免基準に世帯員全体の子どもの含む収入の合算をし、預貯金や土地・住宅などの資産制限や仕送りなどの扶養制限を要件にするなどの「家族依存」が強要される。

生活保護では、要保護者の扶養義務者の範囲は親兄弟から3親等の親族にまでおよぶ。とくに保護抑制政策の下で、このような扶養義務者に対する扶養の可否や程度に関する調査が機械的に行なわれ、保護受給の「抑止力」の一つとなっている。

予測を超えた生活上のリスクに対してもともと家族の福祉的機能はそれほど頼りになるものではなく、むしろ限定的なものであった。さらに現代社会においては、家族のあり方が多様化し、福祉機能はますますもろいものであることが明らかになってきたために、それを補完し代わるものとして社会福祉の急速な発展が見られたのである。

それにもかかわらずわが国の社会福祉が家族依存の傾向を強めている理由は、結局貧困や社会福祉サービスを必要とする状態に陥るのは、個人や家族に責任のある問題であるという19世紀的な貧困観が、まだ世論を支配しているからであろう。最近、自民党の少子化対策検討委員会の責任者である森元首相は、ある地域の幼児教育の集会で「子どもを生んで社会に貢献したものには老後の褒章として福祉を行なうのはよいが、子どもを生まないで好き勝手にしてきたものに、老後の福祉を行なうのはおかしい」と発言したという。

このように社会福祉発展の歴史的を無視する傾向は、広義の社会福祉の利用を「福祉依存」として問題視する傾向を生む。とりわけ生活保護の受給に対しては、財源がすべて税によるためこのような見方が根強く存在している。社会福祉サービスについても、自己負担を伴うサービスの提供については「福祉依存」とは言わないが、自己負担が減免されて利用する場合には、「ただ乗り」として非難されることが少なくない。税の占める割合が高い社会福祉制度ほどその利用に関して「福祉依存」という非難を受け易い理由は、課税と社会福祉利用のあり方と関連していると思われる。

## (2) ナショナル・ミニマムと課税最低限

表 3-1 は、1987 年の生活保護基準改定の際に厚生省が作成した資料である。<sup>(20)</sup> 当時、所得税の課税最低額に対する生活保護基準額の割合は 88.7%であり、住民税の課税最低額に対する割合は 97.9%であった。この数字をどのように解釈するかはその立場によって異なるが、生活扶助基準や生活保護基準を、課税される所得水準の下限と比較していたという事実が重要である。その後このような比較表は公表されなくなった。

ところが最近、住民税均等割非課税基準と生活扶助基準、住民税所得割非課税基準と生活保護基準とを比較するようになってきたという(表 3-2)。この表は、標準世帯を実態に近い 3 人世帯ではなく 4 人世帯にすることによって課税最低限の設定を実態より高く見せる意図があり、逆に生活扶助基準と生活保護基準は、表注にもあるとおり実際に適用されているものより低い金額が用いられているという。<sup>(21)</sup> しかしそれにもかかわらず A-B も C-D もほとんど差がないから、もしも標準世帯の現実に合わせて 3 人世帯にすると、非課税標準額はこの数値より小さくなる。他方、生活扶助基準や生活保護基準の算定も住宅扶助の特別基準額を設定し、勤労控除や社会保険料などを参入するなど現実に合わせてこの数値より大きくなるから、A-B も C-D も逆転することになる。

つまり日本の税制では、生活保護基準以下の所得でも課税される人が圧倒的に多いということである。すでに述べたように低所得層に属する人々の多くは、生活保護基準以下の所得しかないにもかかわらず生活保護から排除されているだけでなく、住民税や所得税を課税されていることになる。ある推計によれば、日本の平均的家計モデルに基づいて算定した生活保護基準生活費は月額で 30 万 4 千円弱になり、社会保険料や税金などを引く前の一般所得(税込み年収)に換算すると年収 440 万円に相当するという。<sup>(22)</sup> ちなみにこの所得水準の場合、扶養家族を 2.5 人と想定していて、所得税の源泉徴収額は月額 8 千円になる。扶養家族が減れば所得税の支払いは多くなるし、ここでは省略されているが所得税を上回る住民税が課税されるはずであるから、実際の税負担はもっと多くなる。

「福祉依存」イデオロギーはタックスペイヤーに多かれ少なかれ影響を与える。生活保護受給者を差別的な目で見ると「福祉依存」=「税依存」の考え方は、課税最低限を低く抑えて低所得階層からも徴税しようとする意図を、国民の目から覆い隠すためのカーテンの役割を果たしている。日々の生活にも不自由するほどの所得しかないにもかかわらず税を徴収される低所得階層からすると、その税を財源とする生活保護受給者への目が厳しくなることは避けられない。こうした事態を放置しておくことは社会的排除をますます強めることになるが、その最大の被害者は生活保護受給者だけではなく、広義の社会福祉から排除されるこうした低所得階層の人々である。

社会保険料さえ納められない状態で、憲法が保障する「健康で文化的な」生活の最低限さえ守られない状態を改善するための戦略が今必要になっている。

## むすびにかえて

社会福祉が社会参加と自己実現を旗印にしてから久しいが、社会福祉の今日的課題は社会統合の基礎的なシステムであるはずの社会福祉・社会保障制度が、それらによる支援を必要としているにもかかわらず、そこから排除しているという問題に立ち向かうことである。

それは言葉の上だけの「社会統合」などというものではない。現代社会における「社会的

表3-1 課税最低限と生活扶助基準の比較（夫婦子2人）

年	課税最低限		生活保護基準(注2)		C/A (%)	C/B (%)	参 考	
	所得税A (円)	(注1) 住民税B (円)	生活扶助C (円)	(参考) 生活,住宅, 教育,期末 D(円)			D/A (%)	D/B (%)
1980	2,015,000	1,757,000	1,460,560	1,623,060	72.5	83.1	80.5	92.4
81	2,015,000	1,885,000	1,586,660	1,753,430	78.7	84.2	87.0	93.0
82	2,015,000	1,885,000	1,694,520	1,864,510	84.1	89.9	92.5	98.9
83	2,075,000	2,000,000	1,767,360	1,938,920	85.2	88.4	93.4	96.9
84	2,357,000	2,021,000	1,822,330	1,995,240	77.3	90.2	84.7	98.7
85	2,357,000	2,135,000	1,875,200	2,049,470	79.6	87.8	87.0	96.0
86	2,357,000	2,135,000	1,915,510	2,090,610	81.3	89.7	88.7	97.9
87	2,615,000	—	1,947,930	2,123,840	74.5	—	81.2	—

(注) 1. 住民税は非課税限度額で表示している。また、課税ベースは前年所得であることから、課税ベースとなる前年の欄に記入して比較している。

2. 1級地-1の夫婦子2人世帯(35歳男, 30歳女, 9歳子, 4歳子)の暦年額である(米価補正を含み、臨時措置一時金は除く)。

出典: 河合幸尾編著『「豊さのなかの貧困」と公的扶助』1994年、法律文化社

表3-2 大蔵省（現財務省）試算の個人住民税均等割及び所得割の  
非課税限度額の推移 (夫婦子2人の給与所得者)

区分	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度
A 均等割の非課税限度額 (千円)	2,457	2,457	2,514	2,514	2,514	2,514
対前年度比 (%)	100.9	100.0	102.3	100.0	100.0	100.0
B 生活扶助額 (千円)	2,421	2,439	2,483	2,512	2,523	2,527
対前年比 (%)	100.3	100.7	101.8	101.2	100.4	100.2
A-B=差額	3.6万円	1.8万円	3.1万円	0.2万円	△0.9万円	△1.3万円
C 所得割の非課税限度額 (千円)	2,628	2,628	2,685	2,700	2,716	2,716
対前年度比 (%)	100.8	100.0	102.2	100.6	100.6	100.0
D 生活保護基準 (千円)	2,602	2,620	2,664	2,694	2,705	2,709
対前年比 (%)	100.3	100.7	101.7	101.1	100.4	100.1
C-D=差額	2.6万円	0.8万円	2.1万円	0.6万円	1.1万円	0.7万円

(注) 1. 現行の住民税非課税基準は、次のとおりである。

- (1) 均等割…所得金額 $\leq$ 35万円 $\times$ (本人、控除対象配偶者及び扶養親族の合計数)+18万円 (02年度24万円)
- (2) 所得割…所得金額 $\leq$ 35万円 $\times$ (本人、控除対象配偶者及び扶養親族の合計数)+32万円 (同36万円)  
※18万円および32万円は、控除対象配偶者又は扶養親族を有する場合のみ加算される。

2. 各年度の生活扶助額及び生活保護基準額は、生活保護法の規定による1級地における前年の生活扶助額及び生活保護基準額である。
3. 生活扶助と保護基準額は、実際に適用されているものより低い金額が用いられている。

出典：島田務「貧困とナショナル・ミニマムをめぐる問題」  
相沢興一編『社会保障構造改革』より



統合」は、そもそも誰をどのような目的や意図に基づいて包摂するのかという、それ自体が排除の構造を内包しているから、本当の意味における社会統合とは、排除するしくみをそのままにした社会に統合する＝もどすといった単純なことではないはずである。社会の構造自体を、ナショナル・ミニマムを無差別平等に保障するものに再構成することを通じて、低所得階層のニーズに沿った社会的統合を公的責任に基づいて行なわせることである。

今求められていることは、社会的排除を失業問題に特化し、その社会的統合を「Welfare to Work」というように矮小化することではない。

社会統合をめざす活動は、すべての人々の生活にナショナル・ミニマムを実現する社会運動の一環であり、それはまた隠されている社会的排除の実態を暴露し、告発する運動と結合して取り組まれるべきものである。

(この論文は、本科学研究費の助成による昨年度の研究成果に基づくものである。また昨年9月2日・3日に北海道大学大学院教育学研究科で開催された「貧困と不平等・社会的排除に関する日米シンポジウム」で報告を行った要旨を加筆修正したものである。)

- (1) 2000年以降、わが国でも「社会的排除」の議論が盛んになってきている。最近では「海外社会保障研究」141号(2002年 Winter)で特集をくみ、海外の社会的排除に関する議論のレビューを行なっている。日本における貧困問題の議論で社会的排除を論じたものとしては、岩田正美「新しい貧困と『社会的排除』への施策」三浦文夫監修宇山勝儀・小林良二編著『新しい社会福祉の焦点』(光生館, 2004.)がある。
- (2) 金子勝著『長期停滞』(筑摩書房, 2002.)
- (3) 帝国データバンク、ホームページ参照
- (4) 「国民生活白書 2002年度版」参照
- (5) 島田務「貧困とナショナル・ミニマムをめぐる問題」相澤與一編『社会保障構造改革』(大月書店, 2002.8)
- (6) 2003年8月8日付、新聞各紙の報道による
- (7) 山田昌弘著『パラサイトシングル』(筑摩書房, 1999.)
- (8) 宮本みち子著『若者が社会的弱者になる』(洋泉社, 2002.)
- (9) 国民健康保険と並立している制度として国民年金があるが、問題の性格が共通しているので、ここでは国民健康保険問題のみを取り上げている。
- (10) 島田務「全生連・生活と健康を守る会運動における国保など保健医療要求運動の50年間を振り返って」『月刊生活と健康』No.845(全国生活と健康を守る会連合会, 2001)
- (11) 井上英夫「国民健康保険料滞納者への『制裁措置』と健康権保障」『月刊生活と健康』No.840(2001)
- (12) 西館静夫著『国保が人を殺すとき』(あけび書房, 1989.)
- (13) 生活と健康を守る会新聞「2003年6月1日付、「短期保険証」「資格証明書」発行数は、同時期の最大値である。
- (14) 前掲「貧困とナショナル・ミニマムをめぐる問題」参照
- (15) 前掲 井上論文
- (16) 矢吹紀人・相野谷安孝『国保崩壊』(あけび書房, 2002.)
- (17) 寺久保「福祉が人を殺すとき」(あけび書房, 1988.3)
- (18) 杉村宏『公的扶助—生存権のセーフティネット—』(放送大学教育振興会, 2002.)
- (19) 例えば生活困難者の当事者団体である「全国生活と健康を守る連合会」や社会保障の改

- 
- 善を求める社会運動団体の「中央社会保障推進協議会」などがある。
- (20) 河合幸尾編著『『豊かさの中の貧困』と公的扶助』（法律文化社，1994）
  - (21) 前掲「貧困とナショナル・ミニマムの問題」
  - (22) 大田のりこ、大山典宏監修「プチ生活保護のススメ」（クラブハウス，2003）

# 民生委員制度の役割変化と地域における相談・支援の機能

六波羅 詩朗  
(国際医療福祉大学)

はじめに

本稿においては、民生委員制度の役割について、その歴史的な経緯を概観しながら基本的特徴を整理する。さらに、民生委員の役割について、民生・児童委員協議会（以下民協）の活動方針や資料等を参考としながら述べていくこととしたい。また、社会福祉法制定後は、民生委員法の改正を踏まえて、いくつかの指針が出されており、近年の民生委員及び児童委員としての役割とその強化についても簡単に触れることとしたい。

また、本稿では、民生委員の新しい役割あるいは機能として最近重視されている相談・援助機能について、どのような点に留意して両者や地域住民と関わりを持っていく必要があるのかについて具体的に整理・検討することとしたい。

## 1. 民生委員制度の歴史とその役割

### (1) 民生委員制度の歴史的意義

知られるように、民生委員制度は、戦前における我が国特有の制度として大正期に確立し、全国各地に方面委員という名称の民間篤志家による救貧・防貧活動の中心的役割を担っていくことになる。その発端は、大正6年（1917）年5月に岡山県で創設された済世顧問制度であり、翌年10月には、大阪府に方面委員制度が創設され、これが現在の民生委員制度の原型とされている。前者の済世顧問制度は、当時の笠井信一知事によって提唱され、住民の防貧をその活動の中心に置いたものであった。また後者の方面委員制度は、当時の林市蔵知事が小河滋次郎の研究をもとに作られ、方面員の担当区域を定め、区域内の生活状況の調査や要救護者の調査と救済に関わる役割を果たしていた。

このような活動は、昭和2（1927）年の第1回方面委員大会を通して生活困窮者のための救護法の制定に大きな役割を果たし、救護の補助機関としての役割をもつにいたり、昭和11（1936）年には、勅令として「方面委員令」（昭和11年1月15日施行）の制定に至る。

第2次大戦後は、昭和21位（1946）年名称が変更され「民生委員令」へと代わり、昭和23（1948）年には、勅令から「民生委員法」へと受け継がれていくこととなった。戦後には、旧生活保護法の制定により、民生委員は、生活保護の補助機関として位置づけられるとともに、昭和22（1947）年に制定された児童福祉法では、民生委員は「児童委員」を兼務することとなった。

戦後における民生委員の役割は、戦前の法制度の不備を生活困窮者の救済や調査という形で民間活動の担い手として果たされてきたものが、昭和20年代の福祉三法の確立、社会福祉事業法の制定などを通して、法制度に位置づけられた活動として新たな活動と役割を担っていくことになる。しかし、ここ重要なのは、当時のGHQから出されたSCAP IN 775 で提起された国家責任無差別平等、公私分離、支給金無制限の各原則に関わって、

社会福祉主事や児童福祉司などの専門職と民間活動を主体とする民生委員の従来の役割との分担関係を通して、戦後の民生委員の役割は新たな位置づけを求める必要が生じていった。生活保護制度においては、戦後の新任民生委員の増加と最低生活の考え方の導入により、被保護者の増加とマーケットバスケット方式の採用が、従来の「勘や恣意性」に頼った保護運営の限界を指摘され、1950年に全面改正される現行生活保護法では、補助機関の役割を社会福祉主事に譲り、民生委員は協力機関として新たな役割へと変化することになった。

## (2) 民生委員の役割の変化

福祉三法体制の確立は、法律に規定された民生委員の役割の変化とも相まって、最初に取り組みされた自主的活動として民生委員の低所得者に対する新たな役割を担うこととなった。「世帯更生運動」（現在の生活福祉資金貸付制度）へと展開されていった。

現在の生活福祉資金制度の前身である世帯更生資金貸付制度は、前述のように、現行生活保護法制定時、補助機関から協力機関へと民生委員の役割が変化したプロセスの中からもたらされた。この時期は、被保護世帯だけではなくこれらの世帯に隣接した貧困・低所得層の増加が大きな課題となっており、これらの人々に対する制度の必要性が叫ばれた。昭和26年には、岡山県の「民生委員一人一世帯自立更生運動」が最初に取り組みられ、全国各地で自立更生を目的とした民生委員活動が展開された。大阪では、低所得者階層対策として「民生委員家庭訪問実施要綱」に基づく活動も展開されるようになった。これらの活動は、民生事業委員会が自主的活動の展開への呼びかけに応える形で行われ、「世帯更生運動」へと発展していった。

昭和27年8月の第7回民生・児童委員大会において、「世帯更正運動実践申合決議」（滋賀県大津市）を採択し、戦後急激に増加した低所得者階層に対する生活基盤の確保や生活保護を受けなくても生活できるような予防的役割、適切な生活指導と援助の必要性を強調し、全国的な世帯更生運動の展開が目指された。さらに、翌年の第8回全国民生・児童委員会議では、「世帯更生資金貸付法（仮称）制定要望決議」を採択し、国や関係機関への働きかけを積極的に行い、新たな民生委員活動の柱としてその方向を位置づけることとなった。

運動として着実な成果を上げた世帯更生運動は、経済的支援を必要とするいわゆるボーダーライン層などに代表される低所得者への援助であるが、ここでの大きな課題は、貸付を行う資金をどのように調達するかということであった。国は、当時低所得者対策の社会的な要望の高まりと世帯更生運動の進展に対し、昭和30年度の予算に国と都道府県が2分の1ずつ補助（各1億円を負担）することを決め、制度の具体化が図られることとなった。貸付制度は、この補助金を原資として都道府県社会福祉協議会（以下社協と略す）へ資金を補助し、「世帯更生資金運営要綱」（昭和30年8月）に基づき進められることになった。

## (3) 民生委員・児童委員の基本的性格の確立

昭和42（1967）年の民生委員制度創設50周年には、「民生委員・児童委員活動教科要綱」が採択され、民生委員の基本方針と当面の重点活動が定められた。ここでは、