

っている（限界有効税率は92.75～93%に上昇）。

そこで、医療扶助の場合の基礎控除額を引き上げる（限界有効税率を引き下げる）ことによって、生活扶助基準までへの生活水準切り下げを回避でき、「単給付（単給）の容易化」を達成できる。同じことは資産についてもいえる。

先に少しふれたように勤労控除は、収入を得るための必要な経費を控除するという目的と勤労意欲を助長するという2つの目的をもつ。単給の場合の基礎控除額を引き上げることは、それに加えて、一方で生活保護の間口をやや広くするとともに、保護から抜け出る力をつけることを目的とするわけである。もちろん、そうした収入や資産の限度額の緩和の度合い、あるいは基礎控除額をどの程度の水準に設定するかについては今後議論を積み重ねていく必要があるが、検討に値することは確かである。もっとも、この医療扶助の単給化の問題点は、国民健康保険の被保険者との公平性をどう図るかという点にあり、その点に配慮しつつ具体的な所得、資産の緩和の程度を決める必要がある。

なお、周知のように介護保険法施行後、65歳以上の第1号被保険者は生活保護受給者を含め同法の適用下に置かれた（保険料は生活扶助から支給、1割の自己負担分は介護扶助から支給）。それには特に要介護度重度の生活保護受給者にとっていくつかの問題を残しているが、「介護サービスの普遍的かつ平等な保障という見地から」前向きに評価し、医療保障の面でも同様の措置が必要であるとの主張がある（菊池2002年）。

たしかに、「共助」を旨とする保険への加入により、受給者の医療サービス利用にあたっての「権利性」は今より格段に高められる。具体的には健康保険証を持参して医療サービスを受けるといった形となり、問題点が多く指摘される福祉事務所での事務手続きは不要となる。こうした考えは介護や医療サービスの重要性を考慮して「サービスの供給」の枠組み（保険制度）と「財政」（生活保護）を分離する試みでもある。

ただし、上の試みで改善される点を決して軽視するわけではないが、問題は、それに留まれば、これまでふれてきた「単給の容易化」のもつ可能性を実現できないことである。（稼働能力のある者への）生活保護行政と雇用行政のすきまを埋めることが重要であるのと同様に、現状では生活保護を受けられない「ボーダーライン層」の人々の基本的なサービスへのニーズを充足する方途を探り、ギリギリのところまで「被保護層」にならないように援助の手を差し伸べることが肝要である。

IV 生活保護制度におけるソーシャルワーク的援助

近年の各国の公的扶助改革の方向性の一つに「福祉から就労へ」があげられるようになり、「雇用」の領域に焦点が当たることが多くなってきた。しかしながら、両者は二者択一なのではなく、むしろ「福祉」の部分、現在の生活保護制度の実施の最前線についての議論が重要であると考えられる。本節では、生活保護制度の自立助長の役割を担う相談援助活動をめぐる状況を整理し、今後の論点を抽出したい。

1. 生活保護制度における相談援助活動の位置

生活保護制度では、「最低生活保障」、「自立助長」の2つの目的が掲げられている。前者は、金銭給付にかかわる部分であり、後者は、ソーシャルワーク、ケースワークを通じたサービス給付である。生活保護制度をめぐる議論では、この両方に目配りする必要がある。

はじめに、生活保護の実施プロセスと援助プロセスとの関連づけについてみていきたい。保護の実施は、以下のような流れの手続きを経て行われる。

- ①受付（制度の説明、義務と権利、利用者の状況の把握、意思の確認）、
- ②申請（申請保護原則と相談）、
- ③調査（申請調査）、
- ④保護の決定（開始、却下）、⑤保護の実施（扶助費の支給、受給、訪問調査、訪問、チ

- ェック, 相談援助),
⑥廃止決定手続,

その一方で, 上記の生活保護の実施過程を, ソーシャルワークの援助の視点から位置づけることも行われてきた。たとえば, 岡部は, それらを次のように整理している(岡部 2003 年)。

- ①受付段階のインテーク(不安・緊張の緩和, 信頼関係の確立, 主訴の明確化, 制度の説明, 申請意思の確認),
- ②申請段階のアセスメント(生活歴の調査, 家族, 親族の確認, 資産, 労働能力, 他方他施策),
- ③要否判定後のプランニング(援助課題の設定, 援助プログラムの作成),
- ④保護の実施, 受給が行われた後のインターベンション(利用者本人への直接的な働きかけ, 利用を取り巻く環境への働きかけ),
- ⑤エヴァリュエーション(援助活動の評価, 援助課題, プログラムの再設定, 処遇方針の見直し),
- ⑥終結段階(収入と最低生活費の対比, 廃止後のフォローアップ),

援助面については, どの程度実践できているのかは明確ではないが, 福祉事務所でのやりとりには, 給付管理のプロセスと相談援助のプロセスを併せもっている点を認識する必要がある。

2. 相談援助活動の展開と現状

「公的扶助ケースワーク」の位置づけをめぐるのは, 1950年代の「仲村・岸論争」など, かねてより, ケースワーカーの役割や福祉サービスの本質も含めて議論が展開されてきた。

援助論の立場からみた場合には, 「援助者」であると同時に, 「ミーンズテスト」や「不正受給のチェック」などの「資源の管理者」の役割を併せもつストリートレベル官僚としての福祉事務所のワーカーと, 生活保護申請者・受給者との間で, ケースワークの大前提である信頼関係が成り立つのかどうか議論の余地がある。

これまで生活保護の手続きの過程については, さまざまな問題が指摘されてきた。

申請段階では, 説明が不十分, 書類の不備等で受理しない, 「包括同意書(社保123号)」の提出を義務付けることで申請者のスティグマを増幅するという問題も指摘されている。

調査の段階では, 資産, 能力, 扶養義務者, 他法・他の施策, 収入, 病状などについて, 世帯訪問調査(申請を受理した一週間以内に訪問する), 関係先調査, 書類調査などで把握することになる。ここでは, 遠方に住んでいる扶養義務者についての照会(扶養義務者の居住地の市町村長に調査依頼など), 収入, 資産等の調査のための官公庁, 銀行などに対する調査なども行われる。

これらは当然のことながら犯罪捜査ではなく, プライバシーや人権への配慮が必要とされているが, それでもスティグマを伴い, また家族に心配をかけたくない・知られたくないという理由で, 保護申請を取り下げる可能性もある。調査をもとに, 保護の決定は申請があった日から14日以内(特別な事情がある場合30日以内)に行うことになっているが, 金融機関や扶養の調査に時間がかかるなどの理由で, また事務処理上の事情で支給が遅れることも起こりうる。このように, 保護を受けるまでの複雑な手続きが, 生活保護制度全体が「使いにくい」制度として認識される一因となっているのに加えて, 1980年代以降の「適正化」の影響が現在も存在している(日比野 2002年)。

半世紀を経た日本の生活保護の到達点は, きわめて残余主義的セーフティネットということになるだろう。これは, 受給資格を得るのに所得などの基準が厳しいというよりも, 他国と比べて手続きの面の理由から結果として残余的なものであり, 制度へのアクセスをめぐる

て現場での対応も問われていることになる。いわゆる「不正受給」、「濫給（濫救）」の問題が取り上げられることが多いが、セーフティネットである以上、「漏給（漏救）」はさらに重要な問題である。生活保護制度の手続き簡素化の主張の背景には、スティグマの問題とあわせて、上記のように手続きをめぐる問題がある。

3. 地方分権をめぐる問題

生活保護改革については地方分権の問題と切り離して考えることはできない。実施要領という形で集権的なガイドラインは存在するが、実際の運用面では自治体の方針や現場のワーカーの判断に委ねられている部分が多いなど社会保険とは性格が大きく異なる所得保障制度である。先に述べた手続きをめぐる問題にしても、どの程度厳格に運用されているかは福祉事務所によって異なる。

そもそも、生活保護の実施状況には地域間で大きな格差がある。

たとえば保護率（1ヶ月平均）を見た場合、2002年の全国平均では人口千対で9.8であるが、東京都で13.1、神戸市で22.8、大阪市で31.3となっている。また、大都市だけでなく、旭川市で26.4、高知市で25.4となっている。これを被保護世帯数の実数（1ヶ月平均）で見た場合に、たとえば東京都で120,873世帯、大阪市の場合には62,182世帯という数になる。また、保護世帯数は増加しており、2001年から1年間に、東京都で約9000世帯、大阪市で約6000世帯の増加となった。これらは最終的にケース数となってワーカーの肩にかかってくることになる。

このように、最初に整理した「援助のプロセス」を実践することに関して、近年の高齢化や社会経済状態にともなう保護世帯の増加は状況を著しく困難にしているといえる。また、このような保護率や保護世帯数をめぐる状況は地方自治体の財政状況にも大きく影響する。生活保護に関しては、国の費用負担が定められており、市町村および都道府県が支弁した保護費、委託事務費の3/4、市町村および都道府県が支弁した保護施設の設備費の1/2を国が負担することになっている。しかしながら、この負担割合についても国側の負担を減らす方向で検討が行われている。

こういった中、近年の地方分権一括法（1999年）、社会事業法（現社会福祉法）などの改正（2000年）を受けて、生活保護の大部分は法定受託事務（1号）、すなわち国が本来果たすべき事務と位置づけられたが、福祉事務所における生活保護のワーカーの配置基準が緩和され、職員数が、「法定」が「標準」に改定され、「兼任」が認められるなど、実施体制について自治体の裁量に大きく委ねられることとなった（岡部2003年）。

福祉事務所の「現業を行う所員」の標準数は、社会福祉法16条によれば、都道府県の設置する福祉事務所において、被保護世帯の数が390以下は6人、被保護世帯が65増すごとに1人ずつ追加、市の設置する福祉事務所では、被保護世帯の数が240以下は3人、被保護世帯が80増すごとに1人ずつ追加という形で示されている。これらが、「法定」ではなく「標準」ということで、ケース数の増加や財政状況によって実質的な削減へとつながる可能性が高い。また、査察指導員、現業を行う所員についても、以前は「専任」でなければならなかったものが、「兼任」が認められるようになった。また、高齢者の被保護世帯については訪問調査を安否確認に限定し、ケースを嘱託職員に担当させるなど効率化を図る自治体も出ている。近年、生活保護法第27条2項が新設され、はじめて「相談」が「自治事務」として法的に位置づけられた。しかしながら、「相談援助」が法定化された点を評価しつつも、「被保護者から求めがあれば～できる」という規定が、「求めがなければなくてもいい」ことにつながるのではないかという懸念が示されている（岡部2003年）。

第一線ワーカーの専門性をめぐる状況も自治体によって異なる。福祉事務所の職員体制としては、福祉事務所長の下に、査察指導員、現業員などが置かれている。生活保護のワーカーとして職務に従事するには「社会福祉主事」の資格が必要である。社会福祉主事の要件としては、①20歳以上、②人格が高潔で思慮が円熟し、社会福祉増進に熱意、③専門知識、がある。このうち、問題となるのは3つ目の要件であるが、大卒で指定社会福祉科

目（34科目中3科目）を履修していれば満たすことになっているが、これに該当しない者は、厚生労働大臣の指定する講習会などの課程を修了することが義務づけられる。

社会福祉主事は福祉系の資格としては古いもので、大学卒が一般的でなかった時代においては現場への専門性の導入という点では大きな意味をもっていた。その後、大学進学率が高くなるにつれて、いわゆる「三科目主事」をめぐる状況も変化し、さらに1980年代末に社会保障、公的扶助、老人福祉、児童福祉、障害者福祉、現場実習など15科目の国家試験を課せられたジェネリックなソーシャルワーク資格である「社会福祉士」が導入された。大都市部を中心に「福祉職」として福祉系大学を修了し社会福祉士資格を有する職員を配置しているところがある一方で、一般職採用の者を配置する自治体も依然として多い。加えて「有資格」と「専門性」とは必ずしも一致するとは言えず、福祉事務所における専門職をめぐる状況は複雑になっている。自治体の裁量や権限が拡大することが、サービスの質の面でどういう影響があるか注目する必要があるだろう。

ところで、地域格差に関しては、保護率や保護世帯数だけでなく、ホームレスの問題をめぐる状況も大きく異なる。

近年、「ホームレス」の保護のあり方が居宅保護主義と関連して一つの転換点を迎えている。以前から野宿生活者のケースに対しては、住所不定あるいは稼働能力があるという理由で保護を適用しないという取り扱いが問題となっていた。また、施設に収容して保護を実施するという方法が取られる場合があるが、この「収容保護主義」については、相当数の路上生活者を保護の名目で施設収容することで施設が過剰収容となる、集団生活をなかば強制することで自立の助長が損なわれる、さらに、施設入所が保護の前提条件となってしまう、退所とともに保護が打ち切れ、再び野宿生活となり、結局通常の生活に結びつかないことなどが批判されてきた。これについて、生活保護は「居宅保護」が原則であり、自治体に対して収容措置に先立って居宅保護の可能性についての調査、説明を求める判例が出ている。また、野宿生活者に対して敷金等を支給して居宅保護を行うことが認められるようになっている（小久保2002年）。

4. 生活保護の基本問題と相談援助

ここまで、生活保護における自立支援をめぐる状況について述べてきたが、つまるところ、これは「貧困」、「生活困窮」についての理解に通じる問題といえる。すなわち、福祉国家以前の貧困理解が「個人問題」として捉えるものであり、それゆえに「劣等処遇の原則」が「惰民」への対策として容認され、その側面で貧困者への「教化」を試みた民間の慈善活動家（ソーシャルワーカーの源流）が活躍する時代があった。20世紀になって貧困を社会構造的な問題として捉え、社会主義的な思想の高まりを背景に、社会権の保障と社会統合的な視点から福祉国家が成立し、社会保険を補完するものとして公的扶助の制度が整備された。現在の生活保護制度の2つの要素である金銭給付による所得保障とワーカーによる自立支援は、これら2つの伝統を組み合わせ引き継ぐものである。以下では、今後の生活保護制度の改革の議論に関してのポイントを3つあげる。

1) ワークフェアの前提条件としての相談援助の位置づけの明確化

この「所得保障」と「自立支援」の2つは相反するものではない。所得保障は最終的な貧困問題の解決ではなく、就労という形につながることが求められる。「雇用」と「所得保障」との連携を強調する近年のワークフェア政策で出発点となるのは「相談援助」の位置づけの再確認である。たとえ「雇用」が増加し、保護受給者の周辺に仕事が提供されたとしても、実際にそれが、直ちに生活保護からの脱却につながるわけではない。家族や人間関係の構築に問題を抱えていたり、自信や自尊心の喪失、不安などを抱えているケースでは、「雇用」と個人とを結びつけるために、専門的な援助が必要になる場合がある。

現在、ワークフェア政策を推進しているイギリスでも、単なる職業技能の訓練だけでなく、「パーソナル・アドバイザー」とよばれる担当者が個人について援助を行う形がとら

れ、履歴書の書き方から面接での受け答えまでの助言なども含めた体制の整備が目指されている。

いわゆる「貧困の罟」について、生活保護の水準と最低賃金や非保護世帯の所得とを比較し、その相対的な格差を議論するだけでは、不十分といわざるを得ない。経済的な損得勘定だけで人間の行動が決まると考える「経済合理的な人間像」は、あまりに貧弱な問題理解と言えよう。ワークフェアの前提条件は「雇用」ではなくむしろ「生活能力」の再構築や支援であり、サービス部門での取り組みがなければ、成果をあげることはまず考えられない。

2) 成果の検証の困難であることの認識

生活保護の実施の場面での相談援助の重要性・必要性について異論はないとしても、自立にむけた援助や働きかけについては、その具体的な成果を必ずしも目に見える形で示すことはできるとは限らない点に留意しなければならない。

いうまでもなく、保護の廃止や辞退が自立の証明ではなく、就労の強制と自立の助長とは同じではない。また、被保護者への自立に向けた働きかけは地道な努力によるもので、スケジュール通りに着実に進展するものではない。

さらに、高齢化が進む中、保護受給者に占める高齢者の割合が増加しており、「自立」に向けた援助の取り組みについては、その目指すところを示すことはそれほど容易ではない。

加えて、生活保護における相談援助は、経済的な問題に限定されるものではなく、他の問題（子どもの教育、虐待、DVなど）と関連していることを忘れてはならない。「所得の不足」だけに注目し、現金給付を稼働所得で置き換えるという構図は一面的な問題把握であり、生活保護の現場が担ってきた役割をもう一度整理する作業が必要であろう。

3) 「分離論」と「一体論」をめぐる議論の重要性

相談援助の役割を誰が担うのかは大きな論点である。これについては、金銭給付の部分とケースワークの部分の「分離」の議論がある。すなわち、「相談援助は、保護決定とは別の機関が担当すべき」という考え方であり、制度が機能分化することによって貧困者の生活全体を把握し、体系的に援助していく視点が失われるとする「一体論」と対立する（阿部 2001 年、根本 2002 年、清水 2003 年など）。先にも述べた通り、「法定受託事務」と「自治事務」という区分が行われたことを「所得保障」と「相談援助」の分離の布石という見方も示されている。相談援助の部分を行政の外部へ委託し、それと引き換えに行政組織内の専門職の配置を削減するという展開も予想される。

自治体の置かれた状況はそれぞれ異なっており、その取りうる選択肢の幅が財政状況等によって大きく左右される。ナショナル・ミニマムをめぐる国と地方との関係が改めて問われることとなろう。さらに、近年の自治体の裁量の拡大が、自治体の人員削減の方向性と合致している点について注意が必要である。今後、生活保護の実施体制に関しては、単なる人員削減、合理化施策ではなく、相談援助の質や求められる成果の水準の観点も含めた「分離論」「一体論」の議論がきわめて重要となっている。

生活保護をめぐるのは、制度の簡素化、簡略化の議論に焦点が当たっている。たしかに、利用しやすい制度とすることが捕捉率を高めることにつながるの間違いはない。その一方で、財政状況が厳しい状況では、どのような形であれ「制度を使いやすくすること」には限界がある。また、生活保護に限らず資源が不足する場合には、資源を効果的、効率的に、そしてセーフティネットの役割を果たすべくニードに応じて慎重に配当しなければならず、保護決定の部分について専門的な判断が必要となるのも事実であることを再確認しておきたい。

V むすび

わが国でも戦後、その他の社会保障・社会福祉の制度の発展により、機能面でもまた予

算的にみても生活保護制度の占めるウェイトは小さくなっていった。しかし、先進諸国で公的扶助制度を廃止した国はない。このことは、「最後の拠り所」(the last resort)としての生活保護制度の固有の意義を再確認させるものである。ただし、それは時代の変化あるいはニーズの変化に即応して生活保護制度それ自身がフレキシブルに変わっていくことを排除するものではない。

本稿では、稼働能力のある者についてはエンプロイヤビリティの増進と生活能力の再構築という視点から、また、稼働能力のない者については自立支援サービスを含む各種サービス給付とを重視するという観点から考察を加えた。後者については、高齢化の進展に伴いサービス給付がナショナル・ミニマムのなかで占める比重を増しつつあるというのが私たちの認識である。

本稿でのわたしたちの主張点をまとめておけば、次のようになる。

第1に、稼働能力のある者については、生活保護受給の間口を広げると同時に、受給期間の短期化を導くために、労働インセンティブを高め、エンプロイヤビリティの向上を図る効果的なきめ細かい教育・訓練制度、各種支援を創設することが重要である。単なる保護の抑制ではない、真に有効な稼働能力の活用を図るための機能を生活保護制度の中で構築していくことが求められている。

第2に、現行の生活保護制度の問題点は行政上・運用上の問題も大きいですが、あえて制度の再設計に向けた提案を行えば、それは、たとえば医療扶助などのサービスの「単独給付(単給)の容易化」の仕組みを導入することであると考えられる。国民がライフサイクル上の危機に直面したときに「尊厳を剥奪された後に、晴れて生存権を獲得する」という事態を避けるためにこの方法が有効である。

第3に、生活保護制度における相談援助活動をめぐって重要なのは、生活保護制度の目的が何かという原点に戻り、自立支援に向けたシステムを再検討することである。ワークフェア施策については、就労と金銭給付の削減とを直接的に結びつけるのではなく、生活支援のプログラムの一環として位置づけ、ケースごとに長期的視点にたって運用することが現実的であると考えられる。「福祉から就労へ」という方向が出されても、福祉の役割がなくなることはないのである。

注

1) 表1 世帯類型別被保護世帯数の推移

	1997年度	構成割合(%)	2003年10月	構成割合(%)	増加率
総数	630,577	100.0	945,823	100.0	150.0%
高齢者世帯	277,409	44.0	437,187	46.2	157.6%
母子世帯	52,206	8.3	83,069	8.8	159.1%
傷病者・障害者世帯	258,558	41.0	339,256	35.9	131.2%
その他世帯	42,404	6.7	86,311	9.1	203.5%

資料) 福祉行政報告例(2003年10月分は概数値)

出所) 「2004年度全国厚生労働関係部局長会議(厚生分科会)」資料

2) 最近の具体的な事例については、尾藤(2001)や吉永(2003)などを参照のこと。

3) 共産党小沢和秋衆院議員は、2002年11月15日の衆議院厚生労働委員会において、1,000億円の予算枠のうち、2002年8月段階で26億円(貸付件数2,300件)の利用実績であったことを指摘している(http://www.mmjp.or.jp/jcp-ozawa/new_page_202.htm)。

2003年11月末現在の貸付決定件数は、7,945件、貸付決定金額は105億2,600万円であったことが報告されている(「2004年度全国厚生労働関係部局長会議(厚生分科会)資料」)。

4) 表2 生業扶助の適用状況の年次推移

	生業費	技能習得費	就職支度金	合計
--	-----	-------	-------	----

	件数	1件当たり (円)	件数	1件当たり (円)	件数	1件当たり (円)	件数	1件当たり (円)
1997年度	135	31,728	3,601	30,057	3,796	29,451	7,532	29,782
1998年度	111	34,850	2,493	26,907	3,086	29,524	5,690	28,482
1999年度	127	33,190	1,832	33,416	2,583	29,455	4,542	31,157
2000年度	114	37,739	2,223	41,261	2,365	29,545	4,702	35,283
2001年度	183	30,283	2,705	42,459	2,168	29,045	5,056	36,266

出所)「社会保障審議会福祉部会生活保護制度のあり方に関する専門委員会」第1回資料
5) 生業扶助の拡充・活用は、布川(2002年)、木下(2001年)、大沢(1999年)らも指摘している。

		1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	
		%	%	%	%	%	
構成比	総世帯	稼働	12.6	12.2	12.0	12.0	11.9
		非稼働	87.4	87.8	88.0	88.0	88.1
高齢者世帯	稼働	4.2	4.1	4.1	3.9	3.8	
	非稼働	95.8	95.9	95.9	96.1	96.2	
母子世帯	稼働	53.7	51.6	50.2	49.5	48.7	
	非稼働	46.3	48.4	49.8	50.5	51.3	
傷病・障害世帯	稼働	8.3	8.2	8.0	8.1	8.1	
	非稼働	91.7	91.8	92.0	91.9	91.9	
その他世帯	稼働	43.7	41.1	39.2	38.8	37.3	
	非稼働	56.3	58.9	60.8	61.2	62.7	

6) 表3 世帯類型別稼働・非稼働世帯数の構成割合の年次推移
資料)福祉行政報告例

出所)「社会保障審議会福祉部会生活保護制度のあり方に関する専門委員会」第1回資料
7) 今回の制度改正により、児童扶養手当の額が減額になるのは33万人(46%)、引き続き全部支給を受けられるのは37万人(51%)、増額になるのは2万人(3%)と推計されている。

8) JETについては、Kilkey(2000)、オーストラリア政府ホームページ
<http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/services/jet.htm>を参照した。

9) 単給の割合は、医療扶助を入院と入院外に分けた場合、入院では52.1%と多いが入院外では2.4%と低くなっている(2001年度、『平成15年版 生活保護の動向』による)。

<参考文献>

阿部和光(2003)「公的扶助法における権利と法の構造」日本社会保障法学会編『講座社会保障第5巻：住居保障法・公的扶助法』法律文化社

李 恵晃(2004)「金大中政府の「生産的福祉」—その歴史的意味と残された課題」『新しい社会政策の構想—20世紀的前提を問う—』(社会政策学会誌第11号)法律文化社

稲生久雄・大迫正晴・川村 幸子他(2002)「座談会 生活保護制度の課題と展望—現場から考える」『社会福祉研究』第83号

以元榮一(2003)「人を救う他法他施策活用」尾藤廣樹・木下秀雄・中川健太郎編著『生活保護法の挑戦—介護保険・ホームレスの時代を迎えて—』高菴出版

埋橋孝文(1997)『現代福祉国家の国際比較—日本モデルの位置づけと展望』日本評論社

埋橋孝文(1999)「公的扶助制度の国際比較—OECD24カ国のなかの日本の位置—」『海外社会保障研究』No.127

埋橋孝文(2003)「公的扶助をめぐる国際的動向と政策的含意—二つの要請の狭間にあつて

- 一)『比較のなかの福祉国家(講座・福祉国家のゆくえ第2巻)』ミネルヴァ書房
- 大沢真理(1999)「公共空間を支える社会政策—セイフティネットを張り替える」神野直彦・金子 勝編『「福祉政府」への提言』岩波書店
- 大友信勝(2002)「セイフティネットの社会福祉学—生活保護制度改革の課題—」『東洋大学社会学部紀要』第39-2号
- 岡部 卓(2003)「福祉事務所の業務と組織」岩田正美, 岡部 卓, 杉村宏編『公的扶助論』ミネルヴァ書房
- 加美嘉史(2002)「ホームレス自立支援事業における就労支援—実情と課題—」『賃金と社会保障』No. 1316
- 菊地英明(2003)「生活保護における『母子世帯』施策の変遷—戦後補償と必要即応原則—」『社会福祉学』第43巻第2号
- 菊池馨実(2002)「最低生活保障のあり方と公的扶助の役割—主として所得保障の側面から—」『週刊社会保障』No. 2195
- 木下秀雄(2001)「21世紀の社会保障と生活保護の役割」尾藤廣樹・木下秀雄・中川健太郎編著『生活保護法の挑戦—介護保険・ホームレスの時代を迎えて—』高菅出版
- 金 早雪(2001)「韓国／憲法請願が生んだ, 権利としての社会保障」『アジア研ワールド・トレンド』No. 65
- 小久保哲郎(2002)「野宿者に敷金支給・居宅保護の道開く」, 『賃金と社会保障』No. 1321
- 小久保哲郎(2003)「ホームレス支援は居宅保護が原則」, 『賃金と社会保障』No. 1358
- 清水浩一(1996)「生活保護法の硬直化とその本質的原因: 選別と差別の構造に関連させて」『季刊社会保障研究』32巻3号
- 清水浩一(2003)「社会福祉改革と生活保護法「改正」の展望: 新しいソーシャルワーカー像を求めて」『賃金と社会保障』No. 1355
- 杉村 宏(1991)「生活保護政策研究序説」『教育福祉研究』創刊号
- 澄川智広(2003)「ドイツ調査に参加して」『公的扶助研究』(32) 通号 190
- 武智秀行(1989)「生活保護行政と『適正化』政策(2)」『季刊・社会保障研究』Vol. 24, No. 4
- 橋本俊詔(2000)『セイフティ・ネットの経済学』日本経済新聞社
- 根本嘉昭(2003)「生活保護制度の『見直し』に関して」『社会福祉研究』第83号
- 尾藤廣樹(2001)「“ホームレス”問題と生活保護—林訴訟を契機として—」尾藤廣樹・木下秀雄・中川健太郎編著『生活保護法の挑戦—介護保険・ホームレスの時代を迎えて—』高菅出版
- 日比野正興(2002)「福祉事務所の実践はどこまで可能か」寺久保光良, 中川健太郎, 日比野正興編『大失業時代の生活保護法』かもがわ出版
- 裊 俊皓(2003)「韓国の生活保護制度の現状と政策課題」社会政策学会第107回大会報告レジュメ(於・下関市立大学)
- 布川日佐史(2002)『雇用政策と公的扶助の交錯—日独比較: 公的扶助における稼働能力の活用を中心に—』御茶ノ水書房
- 藤原千沙(2004)「女性の所得保障と公的扶助」大沢真理編『叢書現代の経済・社会とジェンダー第4巻 福祉国家とジェンダー』明石書店
- 堀 勝洋(1999)「国民保険」『先進諸国の社会保障1 イギリス』東京大学出版会
- 八代尚宏・菊池馨実・宇野 裕(2000)「鼎談これからの生活保護制度を展望する」『月刊福祉』83(10)
- 吉永 純(2002)「利用者本位の生活保護改革を—セイフティーネット再生のための視点—」『総合社会福祉研究』第21号
- 吉永 純(2003)「利用者本位の生活保護改革を—福祉現場からの問題提起①」『賃金と社会保障』No. 1360
- Esping-Andersen(1990)*The three worlds of welfare capitalism*(イエスタ・エスピン・アンデルセン(2001)岡澤憲英・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ

ア書房)

Kilkey, Majera (2000) *Lone mothers between paid work and care*, Ashgate

埋橋孝文 (うずはし たかふみ, 日本女子大学人間社会学部教授), 所 道彦 (ところ みちひこ, 大阪市立大学大学院生活科学研究科助手), 田宮遊子 (たみや ゆうこ, お茶の水女子大学大学院博士後期課程院生)

(Ⅱ). 調査研究

(1). 貧困の性格変化と社会生活の困難さ
—「社会生活に関する調査」の意義—

慶應義塾大学

中川 清

中川 清

1. 貧困をめぐる問題状況

これまで貧困は、主として所得の不足として把握され、その社会の政策的な課題とされてきた。現行の生活保護法でいわれる「最低限度の生活」も、実際には保護基準額として表され、生活保護の要否と程度は、最低生活費と当該世帯の収入とを対比して決定されている。日本の代表的な貧困研究が、低所得層の階層的な特徴を、職業階層との関連で精力的に分析してきたのも、それなりの実態的な背景があったからである[江口、1979~80]。

ところが今日の貧困は、高齢単身者、ひとり親世帯（とりわけ「母子世帯」）、中高年の失業世帯、生き難さに直面する若者たち、心身の障害や不安を抱える人々、相当数のホームレス、さまざまなマイノリティなど、多様な特徴を帯びて現象しつつある。これらの貧困に共通する生活構造を見出すことは、もはや極めて困難であり、今日の貧困は、所得や職業などの階層性にとどまらず、互に次元を異にした多様な性格において把握されねばならなくなっている。

貧困の把握をめぐることは、とくにヨーロッパ地域において、相対的剥奪から社会的排除へと議論が展開されている。相対的剥奪論の意義は、社会生活の多元的な剥奪指標を用いることによって、貧困を規定してきた低所得の意味を再定義したことである[Townsend、1979、ch6 - 7]。また社会的排除論は、必ずしもまとまった見解には達していないが、多元的な指標に加えて、社会関係や社会参加、動的なプロセスの分析に特徴があるとされている[Barnes et al.、2002、pp7 - 9]。これに対して、日本では貧困の把握について、必ずしも十分な検討が重ねられてこなかったのではないだろうか。

さらに加えて、1980年代半ばからのバブル経済と、90年代以降のバブル崩壊と長期停滞は、日本の貧困の性格をいっそう複雑にすることになった。80年代半ばから続く経済格差の拡大傾向、その後の雇用構造や雇用形態の変化は、「中流崩壊」や不平等化をめぐる議論を引き起こした。同時に、中高年の失業や若年層の就職難、自殺や自己破産の増加、各種の依存関係や偶発的リスクなどの現象は、それまでの貧困のあり方にも大きな影響を及ぼすことになった。

こうして、戦後ほぼ一貫して低下してきた保護率も、1995年の7パーミルをボトムに、ようやく上昇に転じて、2003年には月平均で10パーミルを上回っている（速報値）。7年以上にわたって保護率が上昇し続けるのは、生活保護制度史上はじめての経験であり、この点からも、現在の貧困をあらためて検討する必要があるのではないだろうか。しかも、近年の被保護世帯は、その70%以上が1人世帯で占められており、保護の対象となる貧困は、もはや家族的世帯が中心ではなくなっているのである。

以上のような状況を踏まえて、小論ではまず、貧困の性格がどのように変化してきたのかを簡潔に振り返る。なぜ貧困が所得によって捉えられるようになったのかを明らかにした上で、所得による貧困把握の揺らぎを考えたいからである。次に、なお所得との関連で貧困が捉えられるとすれば、そこに描き出される現代の貧困がどのような性格を帯びているのかを、「社会生活に関する調査」の結果にもとづいて考察する。日本の現状では、直ちに所得に代わる基準を持ち込むことはデメリットの方が大きく、何よりもまず一般的な社会生活との対比において、今日の貧困のあり方が探られねばならないからである。

2. 近現代における貧困の性格変化

ここでは、東京を中心とした都市下層のあり方をおして、貧困の性格変化を大きく捉え返してみたい。〈表1〉は、9つの視点から都市下層の性格変化を整理したものである。一見して、都市下層が沈殿した固定的な層ではなく、その性格を急速に変化させてきたことは明らかである。しかも、その性格変化が、例外的で特殊なものではなく、むしろ社会生活一般の変化と密接に関係していたことも見逃せない。以下、3つの時期に分けて、貧困がどのように把握されてきたのかを駆け足で検討したい。なお、注記はしないが、戦前の部分のはかつての作業〔中川、1985〕によっている。

1) 「下層社会」としての都市下層（1880年代から1910年代まで）

この時期の都市下層は、都市への短期滞留という性格を帯び、家族として定着できる生活構造が形作られていなかったため、「貧民窟」に代表される集住地区の濃密な共同性に依存して生活せざるをえなかった。エンゲル係数は60%台から70%にたっし、きわめて雑多なインフォーマル部門によって職業が構成され、成人男性以外の女性や子供も、何らかの形で就業することが多かった。このような都市下層のあり方は、当時、一般の都市社会とは区別される異質な生活世界として描かれたが、その内部においては、混沌とした未分化な独自のエネルギーを湛えていたことも事実である。

「下層社会」という言葉は、厳密には、以上のような集住地区に固有な過渡期の共同性を意味する。明治後期の都市下層は、木賃宿を中心とした集住地区に居住するか否かで判断され、明らかに目に見える存在として把握されていた。職業や所得の特徴は、集住地区に居住する結果として理解されていた。しかも、異質な世界への踏査や探訪として示される大きな距離感覚は、捉えた対象を自らの世界に引き入れようとする同質化（救貧）の姿勢を生みだすべくもなかった。そもそも、対象が貧困としては理解されておらず、貧困という概念そのものが成立していなかったのである。

2) 低所得層としての都市下層（1920年代から1960年代まで）

1920年代にはいると、職業構成において日雇などの力役型が増加して生活水準も急速に上昇し、都市下層をとりかこむ環境は大きく改善された。都市下層は、ようやく家族とし

て定着できる生活構造を形成して、かつての集住地区から分散し、次第に個別的な生活を営むようになるとともに、都市社会の内部に組み込まれていった。都市人口の約 10%に該当する都市下層は、1930 年頃になると、集住規定によってはその 10 分の 1 以下しか捕捉できなくなった。この事情は、膨大なホーダーライン層の存在が指摘されていた 1960 年頃でも変わらなかった〔日本社会福祉学会編、1958、および東京都民生局、1959〕。分散して見えなくなった都市下層は、収入の多少という抽象的な基準で捉えられるようになり、そのための地域的な組織が方面委員（戦後の民生委員）制度等として整備された。

こうして、所得によって一元的に定義される貧困概念が、すなわち低所得層としての下層把握が成立し、「要保護」という現在までつづく政策把握が形作られた。実際、都市下層においても、雇われて働く労働規律が受け入れられ、家事や育児にいそしむ女性、保護され教育される子供という生活規範が浸透して、家族の関係も「内縁」から法律婚へと移行した。異質で固有な存在であった都市下層は、一般社会と同質的な文脈（連続した尺度）で把握することが可能になり、その相対的な下方に低所得層あるいは要保護層として位置づけられた。このような都市下層の存在をすべて把握するために、1920 年代から 30 年代にかけて、主として地方行政によって数多くの要保護世帯調査が繰り返された。

戦後になると、公的扶助が制度化されたこともあって、行政の社会調査はほぼ定型化され、あらためて貧困の存在や性格を捉えようとする姿勢は希薄になる。かわって研究レベルで、貧困や低所得の社会階層としての特徴を把握するために、1960 年代前後には精力的に社会調査が実施された。そこでは都市下層が、社会変動に取り残された「不安定（就業）層」や「名目的自営業層」などとして、主として職業階層との関連で性格づけられた〔東京大学社会科学研究所、1966、東京都社会福祉協議会、1971、江口前掲書〕。また、国民生活白書や厚生白書などで、変動への対応能力が不足したいわゆる「不適應層」として、生活保護世帯や高齢者世帯、母子世帯や障害者世帯などが取り上げられたのも、60 年代にはいつてからであった。いずれにしてもこの時期には、都市下層は社会的な層として理解されていたのである。

なお、集住地区から分散した都市下層が、結果的には特定の地域に分布し、戦後においても 1970 年代初めまでつづく「木賃アパートベルト地帯」や「江東ベルト地帯」に示されるような〔東京都住宅局、1973A、日本建築学会関東支部住宅問題部会編、1978〕、はるかに密度の薄い広範な地帯（いわゆる貧困地帯）を形成していたことも見逃せない。

3) 多元化する都市下層—下層性の揺らぎ—（1970 年代は過渡期、1980 年代から）

高度成長が終焉する 1970 年代は、成長の影響が地域の隅々にまでいきわたり、いわゆる貧困地帯の輪郭も次第に失われ、都市下層の下層性そのものが揺らぎ始める時期であった。なお残存していた集住地区（「バタヤ部落」や「ドヤ地区」など）が、ほとんど消滅するか変質するのも 70 年代にはいつてからのことであった〔東京都住宅局、1973B〕。比喩的にいうなら、地区はもとより地帯の手がかりさえ失われ、都市下層は、社会平面における小

さな島さらには微かな点へと拡散していった。しかも、すでにみた 1980 年代以降の社会状況は、いわゆる正規雇用以外の多様な雇用形態をもたらすことによって、都市下層と特定の職業階層との結びつきを希薄化するとともに、雇用関係への参入そのものが困難な事態をも引き起こしつつある。

こうして 1980 年代にはいると、貧困をめぐる調査や研究の力点が変化し始める。都市部における高齢単身世帯や障害者世帯などに集中する貧困の様相は、所得の低さ以上に、職域や地域、そして家族などの関係からの「疎外」として理解された〔筧山編、1981〕。また、第 2 種公営住宅における高齢者世帯や単身世帯化の問題が、団地の外部との人間関係の「貧しさ」（希薄化）として指摘された〔東京都社会福祉協議会、1988〕。これらの調査対象が特定の属性を帯びていたとはいえ、社会生活における貧困への視点が、所得や職業の階層性にとどまらず、社会的な関係のあり方に注がれていたことは重要である。

1990 年代からの調査や研究は、対象や記述の力点をさらに変貌させ、都市下層の多面的な側面を取り上げることになる。紙幅の都合で個別に検討することはできないが、〔西澤、1995〕、〔岩田、1995、2000〕、〔青木、2000〕、〔中根編、2002〕などの作業には、共通した特徴が認められる。いずれもホームレス（「野宿者」あるいは「不定住的貧困」）や外国人労働者下層などの特殊で限定された対象が取り上げられ、家族の解体や社会関係からの孤立や排除に直面する状況が分析される。さらに、下層性一般の解明を目指すというよりは、事例をも含む個別的な状況の記述が重視され、明治期の「下層社会」の生活誌を思い起こさせるような、参与観察的な記述も取り入れられた。

このような高齢単身世帯、障害者世帯、ホームレス、外国人労働者などの、拡散し多元化した都市下層が抱える社会生活の困難さは、必ずしも所得や職業という階層性には還元できなくなっている。これらに共通する生活構造を見出すことは、ほとんど不可能であり、今日の都市下層は、次元の異なる多様な特性において捉えられねばならなくなっている。社会生活の困難さは、それぞれの世帯が抱える属性と、偶発的ともいえるべき要因が重なることによって、複雑かつ多様な形で発現せざるをえない。しかも、共通の生活目標が失われ、自らの生き方を絶えず選び取っていかなければならない社会生活一般の状況が、都市下層の多様な特性に強く影響している。自省的な達成課題を不断に設定し遂行しなければならない今日のあり方は、依存関係への後退や、社会関係からの孤立や排除と密接に結びついているからである。さらに、80 年という長い生涯の確実性は、近代が処理したはずの年齢や性などの属性的な要因を、新たな課題として浮かび上がらせる。

被保護世帯や低所得世帯の現状も、多元化する都市下層の一端を物語っている。被保護世帯をみると、1人世帯が 73.5%、2人世帯が 16.9%を占め（2002 年一斉調査値）、高齢者世帯が 46.6%、傷病・障害者世帯が 36.7%に達している（2002 年度平均速報値）。いわゆる低所得世帯の割合は、高齢単身世帯と母子世帯で高いが〔中川、2002B〕、若年層の世帯での増加傾向も指摘されている〔駒村、2003〕。歴史的に振り返って注目したいのは、1960 年には半数以上を占めていた 3 人以上世帯が極めて少なくなり、被保護世帯の大半が 1 人

世帯で占められていることである。救護法実施以前の扶助政策は、家族が解体した「独身」者のみを救助の対象としていたが、今日の扶助政策も少なくとも結果的には、似かよった実施状況に近づきつつある。しかも、明治期の都市下層が集住地区の濃密な共同性に依存していたのに対して、拡散し多元化した現在の都市下層は、多くの場合、家族関係の動揺や社会関係からの孤立や排除に直面している。これらの事情は、歴史的な対比をこえた新たな課題を示唆しているのではないだろうか。

以上、都市下層の性格変化を検討してきた。その結果、痛感されるのは次の課題である。これまで重要な役割を担ってきた低所得層としての把握と、現在の都市下層の多様な特性とを、具体的に関連づける基礎的な視点と作業の必要性である。多様な特性の記述的な分析が積み重ねられる一方で、多元化する都市下層が一般的な社会生活において、どのような困難に直面しているのかが明らかにされなければならない。社会関係の希薄化に示されるような社会生活の困難さを、総体として捉える調査がほとんど実施されてこなかったからである。その上で、社会生活の困難さが、所得とどのような相関関係にあるのかを検証する必要がある。所得による把握には長い伝統があり、また今日の生活保護の政策基準だからである。要するに、社会生活の困難さをどのように捉えるのかが、あらためて問われているといえよう。

3. 「社会生活に関する調査」と社会生活の困難さ

2002年2月に実施された「社会生活に関する調査」は、いくつかの制約があるものの、現代日本における社会生活の困難さを把握する試みとして位置づけることができる〔社会生活に関する調査検討会、2003〕。ここでは、この調査の特徴と制約について触れた上で、調査によって明らかにされた発見的事実を、社会生活の困難さがどのように現れているのかという視点から検討し、今後の課題にも言及したい。なお、調査の方法と結果の概要などについては、本特集の「報告ダイジェスト??？」を参照されたい。

1) 「社会生活に関する調査」の特徴と制約

都市下層と貧困把握の大きな性格変化のなかで、「社会生活に関する調査」がどのように位置づけられるかは、すでに検討してきたので繰り返さない。このような調査の背景としては、1970年代から社会階層を横断した基礎財の普及や消費支出の同質化が進行して〔原・盛山、1999、中川、2000〕、社会生活についての共通した了解枠組みが形成され、社会生活一般を参照基準に、貧困のあり方が検討できるようになった点にも留意しておきたい。なお、ここでは「排除」(exclusion)や「剥奪」(deprivation)ではなく、「社会生活の困難さ」という用語を使っている。排除や剥奪は、一般社会との距離や差異を強調することになるが(「下層社会」としての都市下層を想起されたい)、現在の日本に妥当するかどうかは十分には検証されていないからである。後述するような低所得層のプラトー化現象は、

一般社会の内部にとどまるための「困難な営み」を示唆しているのかもしれない。そもそも、排除された対象を調査する方法論が確立されていないのである。

さて「社会生活に関する調査」は、一言でいえば、現代日本において一般的に営まれる社会生活の諸領域の非充足度（社会生活の困難さ）に注目して、被保護世帯と低所得世帯（第Ⅰ・5分位階級）との相違を検証するとともに、低所得世帯における社会生活の困難さと所得の関係を明らかにすることが目的である。そのために、これまでの生活構造論の成果などを踏まえて〔青井他編、1971〕、社会生活の領域を6つ（子供の社会生活を含めると7つ）分類し、該当する質問項目を〈表2〉のように配置した。質問項目の作成段階での問題は、日本ではこのような指標の蓄積が皆無であるため、一般的な普及などを考慮しながらも、いわば恣意的に質問を作成せざるをえなかった点である。ヨーロッパでは指標自体の妥当性の検証も行われており〔阿部、2002〕、この点は今後の課題である。

調査の実施段階での大きな制約は、「社会保障生計調査」と並行して、同一世帯を対象として実施されたことがあげられる。そのため、実収入などの家計データについては正確を期することができたが、調査対象数が限られ、世帯類型別のサンプリングも必ずしも実態を反映したものとはなっていない。当初予定していた回収率が大幅に低下したことも、世帯の属性別の詳細な分析には制約となった（世帯類型別の回帰曲線の分析は第5章の補節としてまとめられたが）。また、質問の作成に際して、一般的な社会生活だけではなく、低所得層を念頭においた側面も否定できない。とはいえ、社会生活の非充足度（困難さ）によって「貧困」のあり方に接近しようとした本調査の目的はほぼ達せられており、以下の発見的事実の意義をいささかも減じるものではない。

2) 被保護世帯と低所得世帯の差異

本節と次節では、できるだけ社会生活に関する調査検討会の『報告書』の構成に即して、被保護世帯と低所得世帯の差異と、低所得世帯における社会生活の困難さの2つに論点を絞って、いくつかの発見的事実にもとづいて考察していきたい。まず、『報告書』では「生計簿」世帯と「家計簿」世帯として表記される被保護世帯と低所得世帯を、社会生活の困難さにおいて比較すると、どのような知見が得られるのかを検証したい。今回の調査は、2つの世帯群を対象に、社会生活に関する共通の質問を実施した、おそらく初めての調査だからである。

第2章ではすべての質問項目について、被保護世帯と低所得世帯の回答の比較分析が行われている。その結果、社会生活の全般において、両者の間には差異が認められる。とくに社会関係、生活活動、さらに子供の社会生活の領域においては、その差異は顕著である。被保護世帯において、社会生活の諸領域の充足度が明らかに低く、社会生活の困難さの度合いが高いのである。世帯人員別、世帯類型別にみても、一部例外が認められるものの（被保護母子世帯）、これらの事情は基本的には変わらない。主成分分析の結果も、被保護世帯と低所得世帯が、社会関係の領域において明確に区別されることを支持している。

第3章では両者の家計データを対比しているが、当然のことながら近年の「被保護者生活実態調査」や「社会保障生計調査」の結果や傾向を変更するものではない。ただし、今回の詳細な集計によって明らかになった、2つの事実注目したい。まず、実収入と実支出のバランスをみると、低所得世帯の3分の1以上が赤字世帯で、赤字幅も黒字の平均額を上回る大きさであり、傷病・障害世帯や高齢者世帯そして1人世帯では、半数以上が赤字となっている。これに対して、被保護世帯の場合は、赤字でのやりくりは制度上からも極めて限定されている。また、両者での非消費支出の開差は大きく、10倍をはるかに超えている。さらに住居の状況をも考慮すると、ストックを中心とする家計の条件は、両者において想像以上に異なっているのではないだろうか。

もう1つ注目されるのは、低所得の子供有り世帯や母子世帯の消費支出とくに食料費の低さである。低所得の子供有り世帯の食料費は、等価スケール補正前と補正後のいずれも、被保護の子供有り世帯より低くなっている。低所得の母子世帯においては、この事情がより顕著に認められ、補正後の食料費は、被保護のどの世帯類型よりも低い。これらのデータが、食料費を圧縮することによって社会生活一般の枠組みを維持している状態（いわゆる生活構造の抵抗）と理解することができるなら、子供のある低所得世帯（とりわけ母子世帯）は、社会生活のある種の困難さに直面しているといえよう。一方、被保護の母子世帯は、世帯規模や勤め先収入の大きさからすると、被保護世帯のなかでは家族的な性格を最も強く有している点に特徴がある。

第4章では、社会生活に関する質問項目と家計データとの相関が分析されているが、全体的にはそれほど強い相関が認められず、被保護世帯でその傾向が強い。とくに、社会関係や生活習慣の領域と、補正後の実収入や消費支出との相関は低い。このことは、社会生活あり方が、すでに現在までに形作られた生活枠組みによって大きく影響されていることを示唆している。その意味では、社会生活のあり方とフローの家計データの間には、時間的なズレが存在するが、にもかかわらず両者の関係がどのように表れるのかを、第5章ではいくつかの視点から検討する。したがって、その解釈に際しては、すでに存在する生活枠組みをある程度は想定することになる。断面的な調査では、ズレの全容を明らかにすることはできないからである。

本節の主題である被保護世帯と低所得世帯の差異に戻ると、これまでみた社会生活の困難さや家計条件の制約、さらに補章の2の分析結果も踏まえると、両者の間には異なった生活枠組みを想定せざるをえないのではないだろうか。保護にいたる過程でのストックの喪失や社会関係の縮小などを想起すると、被保護世帯において一般的な社会生活が営まれていると考えることはむずかしい。いずれにしても、低所得から保護にいたる具体的な過程の分析が、個別事例の記述的な分析を含め緊急の課題である。

3) 低所得世帯における社会生活の困難さ

第5章では、低所得世帯のみを対象としているが、保護基準以外の方法で社会生活の困

難さを把握することが試みられている。高齢者に限定した相対的剥奪の検討はすでに試みられているが〔平岡編、2001、2部2章〕、すべての世帯類型を対象に当初から社会生活の非充足度の解明を目指して実施されたのは、今回の調査が初めてであろう。ところで本章では、変局点という用語が使われているが、若干説明しておきたい。実態生計費にもとづく日本の貧困研究では、「変曲点」が大きな手掛かりとして論じられてきた〔中鉢、1956、竈山、1982、3-4章〕。そこではエンゲル線という単一の尺度のみが用いられ、その「変曲」が注目されたのである。それに対して、今回の調査では、社会生活の諸領域が組み合わせられた複合指標が用いられ、その（非）充足度の局面の変化に焦点が絞られている。そのため、社会生活一般とは異なった局面が表れる点という意味合いで、変局点という用語を採用している。また、局面の変化を点として確定するために、実収入や消費支出という尺度が用いられている。

初めての試みでもあるので、収入モデルだけではなく、一般流布、生活格差、包括的モデルという複数の視点から、それぞれダミー変数と各種スコアによって回帰分析が行われている。なお試行的には、有子および生活全般モデルも検討されている。注目されるのは、異なった指標によるそれぞれ分析が、ほとんど一致した結果を導きだしていることである。補正前の実収入と消費支出と各指標の関係をみると、上位の階層（実収入では約30万円以上）を除くと、実収入や消費支出の低下にともなって、生活指標の得点が低下し、社会生活の困難さが大きくなっていく傾向が認められる。この事実は、かつてのタウンゼントの調査やその後の関連調査の結果〔Bradshaw & Sainsbury eds. 2000、ch 3〕と共通した特徴を示している。けれども、今回の調査は、少人数世帯が多くしかも世帯類型間のバラツキが大きい低所得世帯を対象としており、この事実から直ちに「剥奪」や「閾値」(threshold)を論じるには、相当な無理がある。

したがって、ここでは等価スケールによる補正後の分析結果を中心に検討したい。各モデルによる分析結果の共通性も、補正後の方が明確に認められるからである。まず、補正実収入の変局点をみると、有子モデル以外のすべてのモデルでほぼ一致しており、いずれも40万円前後から指標得点が低下し、16~18万円でプラトー化している。『報告書』では「微弱」と表現したが、40万円から17万円前後にかけてダミー変数で2得点程度低下している事実は、イギリスでの調査結果と比べても、変局点としての意義を十分認めることはできよう。けれども、初めの変局点である40万円前後は、第15分位の平均実収入を大きく上回っており、イギリスでの議論のように、この点を「閾値」として直ちに貧困把握と結びつけることは困難であり、この点以下は、いわばグレイゾーン（かつてのボーダーライン層を想起されたい）として理解せざるをえない。

むしろ注目したいのは、プラトー化する17万円前後の変局点である。内外のこれまでの「剥奪」や「閾値」の研究では、プラトー化する第2の変局点は、ほとんど議論されたことがなかったからである。プラトー化水準以下の指標得点では、それまで営まれてきた社会生活が不可能になるため、実収入の減少にもかかわらず、あらゆる生活資源を動員して

(ストックの切り崩しによる赤字家計に代表される)、ようやく一定の社会生活が維持されているのではないだろうか。プラトー化の局面では、一般社会空間にとどまるために、緊張と無理をとまなう生活が営まれているのである。この状態は、前節で述べた、すでに形作られ内面化された生活枠組みの想定と深く関係している。以上のような事実と解釈が成り立つならば、現在の日本においては、なお一般的な社会生活の規範が、低所得世帯の下位層にまで作用していることになる。社会的な統合の問題とかかわる「排除」や「剥奪」ではなく、『報告書』では、「貧困」のあり方を社会生活の困難さと表現するゆえんである。もちろん以上の作業では、被保護世帯や一般的な世帯が含まれず、世帯類型別の精査も不十分である。にもかかわらず、プラトー化の局面における社会生活の困難さという現象は、生活保護にとどまらない政策的含意を示唆するとともに、日本における今後の「貧困」調査や研究に重要な課題(手がかり)を提示しているように思われる。

つぎに、補正後の消費支出と指標得点との関係にも言及しておきたい。実収入が社会生活の条件と関係し、政策的な議論になじみやすいのに対して、消費支出は生活行動の恣意性をも含むため、通常取り上げられることが少ないが、『報告書』では、社会生活の実態を多角的に検討するために(例えば Q10 の質問項目)、あえて分析を試みている。その結果、やはりどのモデルでもほぼ一致した回帰曲線が得られている。すなわち、30 万円前後で変局点が見出され、そこから指標得点が低下するが、21 万円前後でプラトー化して、16 万円前後の変局点から再び生活指標の充足度が低下している。最初の変局点が補正実収入と比べて低いのは、非消費支出をカウントしていないためである。また 16 万円前後から指標得点が低下しているのは、消費支出が社会生活の結果と関係しているためだと推測される。注目されるのは、21 万円前後から 16 万円前後の短い幅に微かなプラトー化が認められることである。このプラトー化の局面は、「30 万円前後から充足度が低下している」とバツサリと理解することも不可能ではなく、過剰な解釈といわれるかもしれないが、補正実収入の 16~18 万円の変局点との関連では、今後の検討課題である。なお『報告書』では大部分を省略したが、補正消費支出による世帯類型別の回帰曲線は、補正実収入のそれよりもバラツキが大きくなっていることも付け加えておきたい。

社会生活の基礎的な領域と選択的な領域の関係については、補正後の実収入や消費支出の低下にともなって、選択的領域から基礎的領域へと充足度が順位序列的に低下するのではなく、両者が明らかに混在して低下していくことが確認される。現代の社会生活は、必ずしも合理的な優先順位にしたがって形作られているのではなく、それぞれの領域が複雑に組み合わせられた枠組みとして構成されており、実収入や消費支出の低下の局面においては、組み合わせの調整が絶えず行われることになる。このような調整の臨界点が、今回の調査では補正実収入 16~18 万円の変局点(と関連した補正消費支出 16~21 万円の短いプラトー化)であり、それ以下のプラトー化の局面では、社会生活を維持するための調整が、緊張や無理をとまなう営みとなり、その期間の長期化や偶発的な要因によって、調整に失敗する可能性が急速に高まるのではないだろうか。いずれにしても、プラトー化の局面で

の社会生活の困難さは、合理的な優先順位や実収入の多寡のみでは十分に説明できない性格を帯びているのである。

最後に、多くの生活領域をカバーした生活全般モデルの補正実収入の図（『報告書』210頁下図）に、被保護世帯の平均値を打点してみよう。補正実収入約21万円、生活指標得点約12のあたりに位置することになる。この点は、図示された一般低所得世帯の回帰曲線からは明らかに外れている。

「社会生活に関する調査」についての以上の検討は、あくまでも個人的な見解であることを断っておきたい。

4. まとめにかえて

すでに与えられた紙幅をこえたので、残された課題をいくつか指摘することによって、まとめに代えたい。今回の調査によっても、興味深い発見的事実が見出されたが、その意味を明確にして社会的に共有できる事実にするとともに、時系列的な変化をも把握するには、何よりも、今後の継続的な調査の必要性が痛感される。そのためには、家計データを簡素化する代わりに、一般的な世帯を含むサンプリングを行い、調査対象数を拡大する必要がある。また質問項目の整備も不可欠で、質問作成段階での妥当性の手続きも含めて検討されねばならない。なお質問範囲を広げるのは好ましくはないが、現在に至る経過（とくに家族や職業）、動員可能な生活資源（とくに具体的なストック）に関する情報も望まれる。最後に、今回の調査では議論の末、OECD方式の等価スケールを用いているが、1人世帯を含む少人数世帯が対象の場合、なお調整と検討の余地を残している。

振り返ってみると、小論の前半では、低所得層としての都市下層から多元化する都市下層への性格変化を論じたが、「社会生活に関する調査」が明らかにした、プラトー化の局面での社会生活の困難さは、都市下層の2つの性格を切断するのではなく、丹念に関連づけて理解する可能性と必要性を示唆している。その上で、被保護世帯の性格も、あらためて位置づけられるのかもしれない。

——以上——