

に監視・管理体制が厳しく、不満だけが残る」と述べる。

また、後述するように、H市では、国で自立支援事業が定められる以前から、ホームレス対策が緊急課題となっており、生活保護の枠内で実施してきた実績があることも背景にある。さらに言えば、

(Aさん)「我々がホームレス対策で重視しているのは、住宅と電話問題です。就労に当たって、携帯電話では信頼・信用が非常に薄いため、固定電話を準備する必要があるわけです」

というように、自立支援を行う上で、施設収容の形では限界がある、との懸念があるためであるともいう。一方、いったんこの施策が開始されると、新たに家を失ったホームレスの人々が現れると、行政にも容易に把握できることになり、早期に居宅保護へと繋ぐことが可能になった、とのことである。

では、しばしば語られる「流入の危惧」について、実務に携わるケースワーカーはどのように捉えているのだろうか。以上で述べた条件が影響した可能性はあるが、少なくとも調査時において、H市では行政が財政上「危惧」する事態は生じていないという。

(Aさん)「最近の調査を見る限り、ホームレスの人々の移動の前提となる、雇用がないので、したがって移動はそれほど多くないと思われる。むしろ、「流入の危惧」が排除の論理として機能し、適切な施策が講じられなくなるリスクについても考慮しなければならない。」

(Bさん＝本庁管理職)「H市の場合、過去にそのような事例はあまり生じていない。」

(3)市民団体との連携―「夜回り」と、ケースワーカーの参加

生活保護法は、第7条で「申請保護の原則」を規定している（但し急迫時の職権保護の規定はある）。このため、要援護状態にあるにもかかわらず、行政に対しての申請に至らない場合（原因として、情報の欠如、ためらい等が想定できる）が考えられる。これに対して、公的施策の欠落している箇所を発見し、制度に繋ぐこと等を目的として、各地で市民団体が日夜活動を行っている。H市の場合、ホームレスの人々を公的施策に繋ぎ止めるために、市民団体と行政とが密接な連携を図っているところが特徴である。

前述の「住所不定者仮住居提供事業」は、市民団体による活動と、それに基づく市政への要求が背景にあったという。また、その後幾度かに渡って、複数の市民団体によるホームレスの調査が行われ、その調査結果等を踏まえて2001（平成13）年から、ホームレスの居宅保護を進めるべく、「ホームレス街頭相談事業」が開始されている。

調査に当たっては、行政の「ホームレス街頭相談」に同行した。これは市民団体の「夜回り活動」に合わせて、月に一度開催されるものである。調査当日、この団体では、日暮れ後に市内の教会に集合し、まずミーティングを開催していた。そこでは、先週の活動を、各班の代表者が報告し、本日の打ち合わせを行っていた。次いで、各班に分かれて、夜回りの活動に出発した。筆者らが同行したのは、H駅周辺及び市内の河川敷における活動であるが、それに当たっては、衣服や日用品の支給、困りごとの把握などが行われていた。また、駅構内では、ケースワーカーAさんが、最近ホームレスになったばかりの人と相談を行っていた。その上で、生活歴の把握・職や経済状況の把握・健康状態の綿密な把握を行っていたが、市内のある福祉事務所のワーカーに「相手にしてもらえなかった」との主訴であった。ケースワーカーAさんは、聞き取りを長時間にわたって念入りに行った上で、翌日の福祉事務所への来所を指示していた（地べたに座って、相談者の目線に合わせて話す姿勢

を徹底していたところが印象的であった)。ただし、その日に指示された福祉事務所は、Aさんが現在勤務しているのとは別のところであった。これは特定の福祉事務所に偏らないようにするため配慮であり、自分の福祉事務所ではない場合、翌朝速やかに申し送りをするとのことである。

(4)ホームレス施策が直面する諸困難－「自立助長」(自立支援)をめぐる－

それでは、居宅保護によるホームレスの自立支援は、どのような困難を抱えているのだろうか。聞き取りを通して、以下の三点が明らかになった。

①生業扶助の問題

生業扶助は、旧生活保護法に新設され、新生活保護法で拡充された給付である。いわゆる「社会保障」と「社会福祉」とを区別するロジックに即して言えば、生活保護の枠内で自立助長の側面を強調しており、当時の「七つの種類の保護の中最も社会福祉性の強い保護」である(小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』1951[1975]年、277頁)。加えて、新法では、「困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者に対して」という、困窮予防の視点も追加された。一方で、生業扶助の受給者は2001(平成13)年度において706名にとどまっており、自立助長・困窮予防の面からはより一層の活用するための方策が求められていると言える(そのために、近年、生業扶助の技能修得費が引き上げられたことは特筆すべきであろう)。

今回の聞き取りでは、生活保護法第17条の但し書き部分に関して、ケースワーカーから指摘があった。これは、生業扶助の適用を「但し、これによって、その者の収入を増加させ、又はその自立を助長することのできる見込のある場合に限る」と規定しており、小山進次郎は「生業の計画が成功の見込のないような場合に、この扶助が行われることは本法の目的に反する」(小山、前掲書、274頁)と説明している。

既にH市周辺の労働市場の概況について説明したが、(Aさん)「生業扶助の規定は、次の仕事が決まる状態を想定、ないしは要求しているが、そのような状態は、本市の場合、あまり現実的ではない」とのことである。具体的には、労働市場のジェンダー偏向の問題などがあり、女性の就業を想定したヘルパー等のいわゆる「ケア」関係の職種が大部分であり、特に男性のホームレスについては、活用する範囲が小さいとのことである。

②労働市場の問題

既に述べた通り、H市は自動車産業等を中心とする工業都市である。しかし、近年の不況が原因で、雇用難が深刻化している。また、市単独の失業対策事業も現在では行われていない。さらに学歴インフレにより、従来であれば職に就けていた、比較的高齢、ないしは低スキルの者が、職にあぶれる傾向にあるとのことである。ホームレスに対する雇用創出事業も、

Bさん「一般の方々が一生懸命に仕事を探してもなかなか見つからない状況で、ホームレスの方々に特別の事業を行うというのは、自治体のレベルではなかなか難しい面がある」

この場合、再度補足性原理の扱いが問題になる。しかし、

Cさん（ケースワーカー。現在は労組専従）「居宅で稼働能力があっても仕事がなく、今できる状態ではないとする。その状態で生活保護の適用にしなければ収入がなくなるから、家賃が払えず、路上に出ることになる。路上で生活されている方を救済しながら、一方でまた新たにそういう人を作るのは矛盾している」

との理由から、むやみに打ち切ることはせず、ねばり強く就労に向けたケースワークを続けているとのことである。

③組織の問題、及びマンパワーの問題

H市では、被保護者数が増加しており、類型でいえば、「その他世帯」、特に「稼働年齢層のホームレスの受給」の比率が増加していることは既に述べた。ケースワーカーは前年度までの実績をもとに増員されるために、このまま受給者が増加すると、年度末にはワーカーが大幅に不足する見込みとのことである。これに加えて、経験年数が少ないケースワーカーが多く（2003（平成15）年4月1日現在、新任職員28%、経験1～3年未満36%と、合わせて半数を超える。ちなみに、H市では、かつて1度だけ、3人ほど専門職（福祉職）を採用したことがあるが、現在では行われていない）、両者を合わせると、ケースワーカーの「燃え尽き」を起こしかねない状況である。これは、

（Aさん）「経験のない者も、一生懸命ケースワーカーの勉強をしているが、元々知識がないわけだから効率が悪く、コスト面で相当無駄が出ているのではないか。しかも数年で異動するため、同じ状況が繰り返されていく」

状況を生んでいるとのことである。また、H市では福祉と保健との連携を図っているが、調査時点では福祉事務所に医療の専門家がいないため、特にアルコール依存を抱えた受給者の処遇のため、保健師を配属してほしい、とのことである。

(5)小括

H市では、生活保護法を弾力的に運用し、ホームレスを居宅保護することを通して、自立支援を試みている。現時点では、住宅を確保した後の定着率が高いなど、一定程度の効果を上げているという。しかしながら、自立（ここでは「就労＝稼働能力活用」という意味に限定する）についていえば、途上にあるという。これは非常に難しい問題であり、

（Aさん）「稼働能力の問題は、突きつめると雇用契約の問題になる。私が自分の能力を活用するというのは、見方を変えれば相手（雇用者）が自分の能力を活用する関係になる。現在の経済状況で、あなたが雇用者だった場合に、果たしてこの人を雇うのだろうか。もし『雇わない』と答えるにも関わらず、『就職しなさい』と言うだけでは無責任ではないか。だからこそ、能力を高めて労働市場に送り出す責任があり、この点こそ、生活保護制度で最も機能を強めなければならないところだと我々は考えている」との意見があった。制度改革において、福祉給付と就労の関係について、幅広く考察する必要があるといえるだろう。

5. G市（特にS団地）

(1)G市における生活保護－歴史－

G市は、全国平均と比較して保護率が高い地域であったが、それは治安問題、住宅問題、コミュニティの衰退等と大きく関係しており、生活保護という所得保障のみで語ることの

できない歴史を抱えていた。特にその問題は、集積した公営住宅において顕著であり、後で述べるように、その典型例である S 団地を対象に、コミュニティの再構築を目指した施策が講じられることになる。

まず、前提として、G 市全体の生活保護の歴史と現況を見ていくことにする。G 市の保護率が高かった背景には、産業の不振（主力であった製材・木材産業の不況）と同和問題があったといわれる。聞き取りによれば、かつては「保護二世」の問題も多かったといい、そのような人々が、

(D さん=査察指導員)「若い時にきちんとした生活をしていなかったため、糖尿病等の生活習慣病にかかって稼働能力を失った者が多かった」

とのことであり、生活困窮を抱える人々に対する人生の早期からの支援の重要性を浮き彫りにしている。

また、G 市は、昭和 50～60 年代に暴力団関係者の生活受給をめぐって、全国で初めて報道された地域であった³。この問題に対しては、

(D さん)「暴力団員であるという理由だけで保護を打ち切るとは、法的には絶対はない。ただし現場のレベルとしては、マスコミに叩かれて苦勞したと言うよりもむしろ、マスコミの後押しがあったために、そのような問題を抱えた受給者に対するケースワークがやりやすくなった面もあった」という。

(2)G 市の生活保護の現況

G 市での保護率は全国平均よりは依然として高いものの、全体としては減少傾向にある(→表 3)。その理由は、残念ながら市でもつかみかねるとのことである。

表3 G市の生活保護

区分	各年度末現在			保護費										
	被保護 実世帯数	被保護 実人員	保護率	総額	生活	医療	住宅	教育	介護	出産	生業	葬祭	施設	
年度	世帯	人	%	千円	千円	千円	千円	千円	千円	千円	千円	千円	千円	
1996	428	714	25.01	1,033,616	343,790	629,588	42,778	4,950	-	1,363	300	1,768	9,079	
1997	429	689	24.12	1,058,341	353,883	642,995	43,256	4,532	-	813	183	2,520	10,159	
1998	428	655	22.97	953,525	337,102	557,231	46,021	3,274	-	290	93	1,664	7,850	
1999	420	621	21.88	979,302	320,721	599,209	45,522	2,283	-	912	217	1,344	9,094	
2000	409	595	20.94	1,049,398	303,126	671,076	47,224	2,218	9,507	663	155	1,226	14,203	
2001	410	587	20.94	1,005,717	288,505	635,179	50,553	2,436	13,085	278	375	1,886	13,420	
2002	403	586	20.95	1,065,858	294,487	689,266	50,853	2,668	16,113	251	62	2,271	9,887	

いずれも各年度末現在。資料：G市社会福祉課

近年の新規受給者には、稼働年齢層の暴力団関係者はおらず、高齢者（のうち子に扶養能力がない者）や、傷病・障害者が増えているとのことである。また、近郊にできたスーパー・ディスカウントショップとの競争に敗れて廃業した商店主からの申請や、サラ金からの借金を抱えて自己破産した者からの申請が増えていることも特徴であるという。さらに、市内にはホームレスはいない、とのことである。

傷病者が多いとのことで、近年は保健活動にも力を入れており、

(E さん=健康福祉課。ケースワーカー経験あり)「かつては福祉事務所（生活保護）と保健（生活環境課）が別の部署だったため、全く連携がなかった。現在は『高齢者障害者生活支援室』に保健師が 2 名

おり、生活保護との絡みで同行訪問する場合が増えてきた」という。この組織改変は介護保険（ちなみに、G市は施設依存が高いため、介護保険料が県で5番目に高いという）との絡みであり。従来は検診中心で動いていた保健師に、ケースワークの能力が身に付いて来たことも大きいようである。

(3)S 団地をめぐる状況－実態及び言説－

S 団地は、H 川沿いに 1959（昭和 34）～1969（昭和 44）年にかけて建設された、全 226 戸の市内で最大の住宅団地（公営住宅 66 戸、改良住宅 160 戸。詳細は表 4）である。

本団地を担当する「対策室」の資料によると、①戦後の（全国的な）住宅不足に対する住宅供給、②災害（台風・水害・大火災）の被災者に対する応急仮設住宅の供給とそれへの住宅地区改良事業の適用、③同和地区に多かった不良住宅、住宅困窮者に対する対策、の三つの理由から市内には公営住宅が集積しており、S 団地もその一つである。建築から 30 年を経た 80 年代の終わりには、建物の老朽化のみならず、住民の生活保護への滞留や全般的なコミュニティ機能の停滞等の現象が生じていた。これらの問題を、単にハコモノとしての住宅の老朽化に記することはできず、労働市場（不安定就労）や疾病など、様々な問題が複合している。S 団地を含む市営住宅をめぐる複合する問題は、主に昭和 40 年代以降、主に以下の三つの視点から言説化された。

表 4 G 市・市営住宅のストック状況

総管理戸数	816 戸	(内・S 団地 226 戸(27.7%))
改良住宅	543 戸	(S 団地内・改良住宅 160 戸)
公営住宅	273 戸	(S 団地内・同和向公営住宅 66 戸)

資料：S 団地「対策室」

①治安の問題－「ピーポー団地」「地獄谷」－

昭和 40 年代以降の地方紙には、市営団地をめぐる「ピーポー団地」（いつも緊急車両のサイレンが鳴りひびいている危険な団地、との意）、「地獄谷」といった見出しが並んでいる。具体的には暴力団関係者の居住や、いくつかの組事務所の設置、それによる抗争の勃発や、覚醒剤等の使用・売買の問題などが指摘されており、それを問題視した議会での質問や、地方紙でのキャンペーンがたびたび行われた。

②生活保護の問題

S 団地周辺は、G 市の中でも特に経済的基盤が脆弱な地域の一つであり、その限りでは同地における生活保護受給率が周辺に比べて多少高いことは、不自然なことではない。しかし、S 団地では、1970 年代半ばには世帯保護率 50%=500%に近くにもものぼった上に、稼働年齢層の被保護者の比率が高かったため、不適正な行政の象徴とされた。

③建物の管理の問題

インタビューによれば、当時の市民は、暴力団員のような「素行の悪い連中が住んでいるから立ち入るな」といった治安問題と絡む認識に加え、「汚い建物が目障りだ」「ごみだ

らけ」といった建物の維持管理（それは団地住民による不適切な住まい方とも関連する）についても問題視していたという。また、団地管理の面からすると、不正使用（不法改造、又貸し等）の問題があり、1981（昭和56）年7月1日に管財課に「住宅特別対策係」が設置され、適正化が開始された。

(4)S 団地「自立援助担当者会議」と「対策室」の創設

以上のように、問題は生活保護にとどまるものではなくコミュニティ全般の再構築とも絡むものであった。このような問題意識を踏まえ、1989（平成元）年にS 団地の「自立援助担当者会議」が関係機関（同和室・福祉事務所・管財課・生活環境課・隣保館・教育委員会社会教育課・学校教育課）により設置された。これがS 団地単独をターゲットにした、まとまった対応としては最初のもので、まず若手職員が集まり、実情把握のためのアンケートを行ったという。これは、団地内で歓迎されたが、「分析をしてみたが、思うように結果が出ず、学識経験者の力を借りなければならないと痛感した」（D氏）という。

その結果、1990（平成2）年度に、神戸大学による調査が行われ、「S 団地問題」の総合的・包括的な理解が進められた。その中では、①住民の生活基盤が不安定である、②住宅の劣化と増改築による居住空間が混乱している、③コミュニティ機能が減退し、自律性が弱まっている、等の問題点が指摘されたという。

以上のような問題を打開するために、まず1991（平成3）年に、行政組織であるS 団地「対策室」が団地の隣接地（もとは動力ミシンを何台も据え付けた作業所だった）に設置された。この組織は「ソーシャルワーク担当」「建築（ソフト）担当」「財政・庶務担当」などを担当する6名の職員からなる横割りを特徴としており、福祉・環境・教育などに秀でた職員が異動してきたという。

では、G市には他にいくつも団地があるにもかかわらず、なぜS 団地に対策室が創設されたのか。これについては職員の間でも議論があったようだが、

（D氏）「S 団地は県で最大級の公営団地であるとともに、H川の河川敷からよく見えるインパクトのあるエリアであり、これをG市の公営住宅・同和対策の成功事例の象徴としたかった」

とのことである。

ところで、「対策室」は、当初は建築そのものには手をつけないこととなっていたという。創設されて3年後に、建築の基本構想が示されたが、それはあくまでも計画に過ぎず、「建築（ソフト）」という表現を体現したものであった。この「建築（ソフト）」という表現は、「建築」という言葉をテコにして、社会福祉の方法をもって住民を動かし、コミュニティを再興するために考えられたものであるという。したがって単なるハコモノとしての団地の建て替え（「建築（ハード）」）とは異なり、基本計画の策定や補助金の獲得にとどまる。その過程では、対策室が住民からの信頼を得るよう、努力が重ねられた。たとえば、対策室は福祉事務所が作成したケース記録は見るものの、対策室が知り得た事項（住民にとって不利益なものもある）は一切福祉事務所に流さないことを住民に約束したという。

(5)建て替えの経緯と現状

では、団地の建物はどのような状況だったのだろうか。時代背景もあるが、一戸当たり平均で30㎡強で、狭隘だったこともあり、違法改造（無許可で隣室の壁を抜く、オーバーハン

グを作り、風呂を設置する、等)が横行していた。また、(コミュニティの問題とも関連するが)敷地内にゴミの山や不法投棄車両がいくつもあり、景観や悪臭の問題が発生していた。さらに、前述した通り、又貸しなどで賃借者と実際の使用者が乖離している場合もあった。

「対策室」発足当時のS団地はハードの面で老朽化が進んでいた。しかしながら同種の建物の耐用年数が70年とされることを考えると、まだ取り壊すには新しすぎると捉えられていた。1993年8月21日、大蔵・建設・厚生省の担当者が視察に訪れた際、「対策室」関係者はS団地の建て替えを訴えたという(対策室の目的は、建築の「ソフト面」(基本計画)を進めることに限定されていたから、逸脱した要望であった)。これに対して、当時の厚生省社会局課長補佐が好意的な反応を示したことには、一同大いに勇気づけられたという。

何の目的もなくコミュニティを作れ、と強制しても無意味であるため、その後、建築(ハード)にも手を伸ばすこととなったという。その過程では行政主導ではなく、住民と一緒に作る(参加型)ことが強調された。住民組織「みなおし会」が発足し、建築プランを作る上での2年間の対話の中で、相互のつながりがなかった住民同士が知り合い、住民の生活のトレーニングを行い、新しいコミュニティを作り、生活のルールを作る試みが続けられたという。より学術的な表現で言えば、「包括プログラム」の設置(①ソーシャルワークプログラム(個別世帯を対象)、②ハウジングプログラム(建て替え)、③コミュニティプログラム(地域社会形成支援))、「現地立地行政」(「対策室」の設置)、「アクション・ユニット」の設置(行政の取り組みに住民参加を促すこと)などの総合的な公営住宅団地再生事業が開始されたのである。

なお、全10年の建て替え計画が完了すると全240戸となり、そのうち前5年が新敷地内(104戸)、後5年が旧敷地内での建設となる(したがって仮設移転は行わない。また、2001年までに第5期までが完了した)。

今回、居住者のご好意で、建て替えが完了したあるお宅にお邪魔させて頂いた。そのお宅は二階部分にあり、内部は明るく、清潔で、生活に必要な面積がきちんと確保されていた。居住者の方(50代女性。重度の生活習慣病により稼働不能で、保護を受給している)は「非常に満足しており、ここにずっと住みたい」とするとともに、建て替え後は「健康管理と、身の回りの整理整頓・団地の清掃に以前よりも気をつかうようになった」と話していた。また、息子さんは現在は「親元を離れ、建築関係の仕事で資格を取り、頑張っている」とのことであり、行き来や連絡も密なようである。

(6)住民との信頼関係の構築－「対策室」と「福祉事務所」の関係

S団地の住民のうち、生活保護受給者の場合、福祉事務所もケースワークを行うこととなっている。このように、同一の対象に対して二つの行政機関が関与する場合、相互の連携が問題になるが、(前述したように)「福祉事務所で収集した記録を対策室は閲覧するが、その逆は行わない」との対応を取っているという。このような関係になっている背景として、「信頼関係の構築」を掲げる。対策室は、気が向いた時に気軽に立ち寄ることができ、ケースワーカーとの個別的な信頼関係をもとに重大な問題から「電球が切れた」というレベルの日常の小さな問題まで、ともに解決していこうとする「ドロップインセンター」をイメージしているとのことで、聞き取りに応じて頂いたFさん(対策室長)の評価では、「その目的がある程度充足されている」とのことである。

なお、「対策室」での聞き取り調査中にも、住民の方が日常のちょっとした問題の相談のために来室していたが、その都度ケースワーカーが懇切丁寧に応対しており非常に深い信頼関係が構築されているとの印象を受けた。

(7)S 団地と G 市の今後－生活保護行政と健康増進のための施策をめぐって－

それでは「対策室」の取り組みをどのように評価できるだろうか。まず、生活保護率は決して下がっていないとのことである（表 5）。

表 5 新・S 団地生活保護統計 2002（平成 14）年 1 月 25 日現在

	全世帯数	保護世帯数	保護人員数	世帯保護率(%)
新 1 号棟	15	5	14	33.3
新 2 号棟	30	10	12	33.3
新 3 号棟	13	7	15	53.8
新 4 号棟	23	13	22	56.6
新 5 号棟	25	9	13	36.0
計	106	44	76	41.5

出典：S 団地対策室による

しかし、「事業を始める前も必ずしも保護率が下がるとは思っておらず、『自立』ではなく『自律』をできるようにすることが目標であった。たとえば以前はゴミの散乱する土地であったが、現在では綺麗になり、コミュニティも構築されている」（D さん）とのことである。

現在のところ、新規居住者がいない（建て替え前の居住者がそのまま移転）ため、高齢化が進んでおり、子連れ世帯は必ずしも多くない。その意味でどの程度予防になるか分からないが、今後の居住者の入れ替わりとともに、より健全なコミュニティに向けた取り組みが維持され、長期的な意味での貧困・社会的排除の予防が達成される可能性もあるだろう。

6. 暫定的な結論

以上で調査結果の概要について述べてきたので、最後に今回の調査から引き出すことのできた暫定的な結論を述べる。ただし、その前提として、これらの施策に対する評価を完全な形で下すには機が熟していないことをお断りしなければならない。

第一に、H 市や G 市で行われている施策は、短期的な財政上のメリットを必ずしももたらすわけではない。一時的に生活保護受給者が増加することを覚悟の上で、生活基盤を再構築して、自立支援や貧困・排除の予防を図る戦略であり、これが成功すれば長期的には生活保護受給率の低下が期待できるかもしれない。その背景には、補足性原理の運用を強化して、生活保護への流入を抑制することでは、問題の根本的な解決にはならない、との判断がある。

第二に、行政機関が住民や市民団体との連携をうまく図ることで、施策の効果が高められていると思われる（H 市と市民団体、S 団地「対策室」と居住者団体）。行政は限られた資源と

法律上の諸制約をもとに活動せざるをえず、この意味で援助を必要とする人びとを公的施策につなぐためには、住民等の協力が不可欠であると思われる。

第三に、人間の生活をトータルに捉えて公的施策につなぐために、行政機構のあり方を見直す動きがあり、貧困・排除の「予防」を含む一定程度の効果を上げていると思われる。所得保障（生活保護等）、居住保障、医療保障等の政策が整備されていても、それを個人が十分に活用しうるとは限らない。S 団地「対策室」のように、福祉、教育等の分野に秀でた担当者が集まり、個別援助を行うことによって、事実、コミュニティの再構築が促進されている。

第四に、ある一時点における所得から計測される、従来の「貧困」認識を問い直すことが重要である。かつての S 団地で観測された「貧困の再生産」は、低所得のみで説明できず、また、公的扶助による補填のみでは解決できない。これらの「貧困」は、幼少時から諸条件（教育・健康・居住・地域社会・雇用等）が欠落し、それによる不利が累積していくことが原因であり、可能な限り早いうちから断ち切り、予防することが重要である。予防という視点は、社会福祉の固有性を説く岡村重夫の「予防的社会福祉」論（『地域福祉論』）の形で、既に昭和 40 年代に定式化されていたが、高齢者・障害者に対する施策の充実が叫ばれていた当時は、若年層や家族そのものに対する社会福祉的援助の視点は盛り上がらなかったと言って良い。しかし近年、主に欧州では「社会的排除」(social exclusion)の視点が注目されており、予防的社会福祉論と内容的に密接に関連している。反排除政策は、就労を直接目的とするものと、(広義の)社会参加を目的とするものとに大別されるが、前者の場合、将来の貧困予備軍（安定雇用に就けない可能性の高い者）である若年層への予防的介入が重視される（例えば英国の Social Exclusion Unit では、公教育からのドロップアウト、10 代の妊娠、等のテーマが設定された）。社会的排除の視点が注目されるあまり、貧困への事後的な介入（公的扶助等）が顧みられなくなることはあってはならないが、行政機関間の連携を深め、より早期に有効な介入を行う方向については、今後促進されるべきであろう。その意味で、S 団地「対策室」の介入は、反排除政策のさきがけとでも言いうる側面を持っていると思われる。

※謝辞

調査にご協力頂きました、H 市及び G 市の職員の皆様に、厚く御礼申し上げます。

1 調査時において、H 市のホームレスの「最終居住地」を見ると、市内 148 人、県内（市内除く）30 人、中国地方（県内・市内除く）11 人、九州 17 人、近畿 21 人、それ以外 8 人、不明 75 とのことである。市内・県内が大部分を占める傾向は、ホームレスの「出生地」について検討した場合も同じであるという。

2 住所不定者（ホームレス）の場合、保護費（地方負担分）は都道府県が支出するが、居住地が確定すると、その市区が支出することになる。このため、特に大都市部では、財政が厳しくなればなるほど、住所不定者が大量に流入することへの危惧が地方行政当局が高まることになる。

3 当時の厚生省監査指導課長は、後年以下のように回想している。「監査指導課がかかわる業務の面でも、今も記憶に残るいくつかの問題が発生した。その最大のものは、生活保護において、暴力団関係者が数多く保護を受給しているといった問題である。某市において数十名にのぼる暴力団関係者が保護受給しており、市民のひんしゆくをにかけているといった報道がある日なされた。国民の血税が、いわば無法者集団に費消されていることに対する批判である。警察の取締りの強化によって資金源を断

たれた暴力団関係者が、その生計の糧を生活保護に求めるに至ったとみることもできようが、なんとしても味の悪い問題である。早速県を通じて実態把握を指示したものの、相手が相手だけに個々人の生活の実相がなかなかつかみきれない。県、市が一体となって調査に当り、確か数か月を経て数十名の暴力団関係者の生計状況等を審かにし、保護の停廃止、継続の措置の振り分けが行われたと記憶しているが、これらのケースはその後どのようなようになっているか、今もって大変気になる案件の一つであった。そして、正直に言って、保護を要する状態に立ち至った原因の如何を問わず保護としている生活保護の大義名分と、不心得者には無下に血税を費消するなとする世論とのギャップを肌感ぜざるを得なかった。」
(児玉昭吾『不心得者に血税』の批判—大義名分とのギャップを肌感—『生活と福祉』363号, 1986.)

4 ただし、ワーカーの話によると、この描写には相当誇張があったようである。

(Dさん)「住民同士が切った張ったの撃ち合いをいつもしているように誇張されて、『映画村』と呼ばれたこともあったが、本当にそんな状態だったらワーカーは訪問ができない。年に一回の祭りの時に多少騒ぎがあった程度です」

第3回国際ケイパビリティ・コンファレンス報告
(イタリア・パピア大学)

国立社会保障・人口問題研究所

総合企画部 第2室長

後藤 玲子

旅行記録書
(実績報告書添付用)

研究課題名	公的扶助のあり方に関する実証的・理論的研究		
渡航者・所属機関名	国立社会保障・人口問題研究所総合企画部第2室長 後藤玲子		
主任研究者名・所属機関名	同上		
渡航目的及び成果(全体)	イタリア・ローマのパピア大学を拠点し、各国の研究者を構成メンバーとする「潜在能力アプローチに関する学際的研究会」を訪ねた。同研究会は、ノーベル経済学賞を受賞したアマルティア・センの潜在能力アプローチを、福祉や開発政策に応用する目的で3年前に結成されたものである。後藤玲子は、本年、同大学で開催される第3回コンファレンスで報告を行った他、潜在能力アプローチの応用に関する学際的研究の進め方について、同大学のスタッフたちと討議・研究の場をもった。		
日程 (実績)	出発地	到着地 (宿泊地)	訪問機関名等 用務の概要 (個別欄)
15.9.6	東京・成田	ミラノ	
9.7~ 9.9			イタリア・パピア大学 潜在能力アプローチ研究会 アマルティア・センの潜在能力アプローチを福祉政策に理論的・実証的に応用する方法について検討する。学際的・国際的な経験を交換し、方向性を明らかにする。
9.10	ミラノ	機中泊	
9.11	機中泊	成田	
旅費積算内容内訳	日当	① 5,200円×5日(甲地方) = 26,000円	
		② 3,800円×1日(機中泊) = 3,800円	
	宿泊地	③ 16,100円×4泊(甲地方) = 64,400円	
	航空運賃	326,000円	
	その他	鉄道賃(東京~成田) 2,560円	
		空港使用料 5,000円	
	計	427,760円	

※国際学会等において、当該研究の研究成果の発表を行った場合には、発表スケジュールの入ったプログラム等の写しを添付すること。
 ※到着地と宿泊地が異なる場合は、到着地の下に宿泊地を記入すること。
 ※旅費の積算内訳については、滞在地域により宿泊料及び日当の単価が異なるので厚生労働科学研究費補助金取扱細則に定める「旅費に係わる単価表」を必ず参照すること。

(Ⅲ). 理論研究

(1). 日本の最低賃金制度と公的扶助

京都大学

橘木 俊詔

厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業
「公的扶助のあり方に関する実証的・理論的研究」
分担研究報告書（総括 H15 年度）

日本の最低賃金制度と公的扶助
分担研究者 橋木俊詔 京都大学経済学部

研究要旨

日本における所得支持政策として、最低賃金制度を検討した。わが国の最低賃金制度は、最低賃金額、平均賃金と比較した場合の最賃額の位置、最賃以下の賃金しか受け取っていない人の比率、の3変数において、他の先進諸国より相当劣位にあることが示された。さらに、生活保護支給額よりも低い場合があり、様々な問題を抱えている。

A 研究目的

日本の所得支持政策の研究。

B 研究方法

既存のデータを駆使して、様々な方向から研究した。

C 研究結果

「日本の最低賃金制度と公的扶助」を執筆。

D 考察

E 結論

最低賃金制度の問題点を指摘した。

F 健康危険情報

なし

G 研究発表

1. 論文発表

『季刊社会保障研究』に出版予定。

2. 学会発表

H 知的所有権の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

1. はじめに

失業率が高まり、所得のない人、あるいは所得の低い人の数が増加している。それは職のある人でも、賃金や所得が低下している場合が多く、低所得者数の増加につながる。その証拠の一つは、生活保護を受けている人の数が激増し、2003年3月には129万人に達していることによってわかる。本稿の目的は、このように低所得者階級の人が増加しているわが国において、どのような政策措置があるかを論じる。失業保険制度、生活保護制度、最低賃金制度、等を手厚くする政策が考えられるが、必ずでてくる批判は、モラル・ハザードを生じさせ、勤労への意欲を喪失させる、雇用増にマイナス効果がある、できるだけ自助努力を促進させるのに役立たない、小さな政府の流れに反する、等である。これらの批判的な意見を検討するのも、本稿の目的の一つである。

2. 各種の所得維持政策の評価

人が失業したり、あるいは病気や障害者になって、所得がなくなった時、あるいは所得が大きく減少した時に、別のソースから所得を獲得する方策としては、大別して次の5つがある。

- (1) 失業保険給付を受ける。
- (2) 生活保護支給を受ける。
- (3) 家族や親類から経済支援を受ける。
- (4) 本人が過去に蓄えた貯蓄を切り崩す。
- (5) これは所得維持政策ではないが、生活水準を下落させることで対応する。

これら5種の対応策のうち、どの方策がもっとも採用されている政策であるか、あるいはその重要度のランクを明確にするようなデータを知らない。中年男性の失業者に限定すれば、(1)の失業保険給付と(4)の貯蓄の切り崩し策を比較すれば、(4)の重要度が(1)のそれよ

りもやや高い、ということが橘木(2001)によって示されている。ついでに言えば、(1)や(4)の方策と比較すればその重要度は相当劣るが、(3)の家族や親類の経済支援もかなりの重要度を示している。

一方、(2)の生活保護制度の役割はどうであろうか。人口が1億2000万人のわが国において、生活保護を受けている人の数が100万人を超えているだけであるから、比率にすれば1%にすぎない。低所得者階級への所得支持政策としての役割は非常に小さい。ただし、この1%の数字が多いか少ないかの判断は、貧困をどのように定義し、かつどのように判断するかによるので、慎重な分析を必要とする。

それ以上に重要なことは、橘木(2000)によると、わが国で生活保護制度の恩恵を受けている人は、約6割弱が傷病・障害者であり、約2割が高齢者、約1割弱が母子家計である。これ以外の人々の比率は約1割5分である。すなわち労働可能な年齢にいる人と考えられる人の割合はせいぜい2割5分前後であり、その比率は低いのである。

別の言葉でいえば、わが国の生活保護制度は、高齢者・傷病者に集中して支給されており、母子家庭や労働可能な世代への支給はきわめて限定されている。いわば勤労不可能な人のために生活保護制度が用意されている、といっても過言ではない。勤労可能な世代については、他の制度に頼ることが期待されているか、それともなるべく勤労によって所得を得るようにと、あえて所得維持政策を用意していない、と解釈されうる。

どの解釈が正しいかを後に議論するが、この段階ではわが国の生活保護制度は低所得者階級の所得維持政策として評価すれば、その役割は極めて限定的である、と主張できる。

最後に、(3)の家族や親類による経済支援について簡単に述べておこう。わが国ではある人が経済的な困窮に陥った場合、家族や親類がまず支援者となるのが伝統である。これに関して橘木(2002a)参照。これは生活保護法によっても、すなわち法律によって規定されている。法律を離れて実態からみても、高齢者や若者への経済支援は家族のなすところであり、これがわが国の特色であった。この伝統はやや重きを失いつつあるが、現在でも家族が重要なセーフティ・ネットの提供者という事実は残っている。

この分野においても一つ重要な制度は、最低賃金制度である。最低賃金法において、一時間あたり賃金をいくら以上支払わねばならないというのが、この法律の趣旨である。最低賃金の額を上げれば、低所得の人の所得を上げられる。しかし、わが国の最低賃金制度はさまざまな課題を抱えている。それを論じることも本稿の目的である。

3. 失業保険制度と生活保護制度の相違

公共部門が企画・運営する所得維持政策である、失業保険制度（わが国では雇用保険制度と呼ばれている）と生活保護制度を詳しく検討しておこう。特にその役割の相違と、経済学の見地からみた相違を明らかにしておこう。

(1)恩恵を受ける人の差：失業保険制度に加入するのは、被雇用者に限定されているが、生活保護制度は原則でいえば国民の全員にその支給の可能性が開かれている。ただし、橋木(2000,2002b)が明らかにしたように、わが国では前者に関していえば、被雇用者の約半数弱しか加入しておらず、カバレッジから判断すると制度の恩恵を受けられない人の数は相当多い。また労働者であっても自営業者は加入していない。生活保護制度についても既に述べたように、現実に支給を受けている人は高齢者、傷病者が中心であり、現役の労働可能な世代には開かれていない制度である、とあってよい。

(2)財政の運営方法の差：失業保険制度の財源は一般税収も約 2 割使用されているが、主たる財源は労使の負担による保険料拠出である。一方生活保護制度の財源は 100%税収である。

(3)給付の期間と給付の額：失業保険制度と生活保護制度の給付期間と給付の額は、それぞれ法律によって決められている。差がどこにあるかと言えば、失業保険の給付期間は有期であるが、生活保護制度は給付が必要であると判断される限り、給付は原則として有限ではない。

(4)資産テスト（ミーンズ・テスト）の存否：失業保険制度の給付の資格に関して言えば、過去に保険料を拠出していた条件を満たしておれば、いかなるミーンズ・テストも課されない。一方生活保護制度に関していえば、相当厳格なミーンズ・テストが課される。本人がいかなる財政負担をもしていないのであるから、ミーンズ・テストを行うことは当然であるとはいえ、わが国のミーンズ・テストは厳し過ぎるという指摘がある。

(5)制度を管理する官庁：失業保険制度は旧労働省であったが、生活保護制度は旧厚生省だったので、両制度間の関係はさほど強くなかったと想像される。現在はこれら 2 つの省が合併しているので、関係の程度は高まっていると期待される。

以上をまとめれば、わが国の失業保険制度と生活保護制度は所得保障政策という共通の目的はあるが、具体的な政策の目的、対象、条件、運営方法は水と油ほどの差がある。従って、両者に共通の制度改革案は次の一点を除いてさほどない。その一点とは、所得維持

政策、あるいはセーフティ・ネットの提供という目的からすると、わが国では両者ともその規模が小さいので、その規模を大きくする必要がある、ということである。

失業保険制度はわが国の失業率が低かったので、その必要性がさほど高くなかった。しかし、現在は失業率も5%台の高さになっているので、失業保険制度を充実することが期待される。生活保護制度は勤労可能な世代における所得のなさ、あるいは低所得者に対してもなんらかの所得の保障をする必要性は高くなっているため、これも充実が期待される。両制度に共通する理由として、セーフティ・ネットの提供者として家族の役割が低下していることから、公共部門が所得維持政策の肩代わりをする必要がある、があげられる。

各制度の具体的な改革案については、既に橘木(2001,2002b)で詳しく論じているので、ここでは外国の経験から学べることと、学べないことを中心に論じてみよう。特に各種の福祉政策の充実は、人々の勤労意欲にとってマイナスである、求職活動にモラル・ハザードを発生させる、小さな政府の方が民間活動を阻害しない、等々の理由によって批判されることが多い。これらの問題を次の節で検討してみよう。

4. 非勤労家計への所得支持政策

わが国における生活保護制度に似た制度が、欧米諸国においても用意されている。特に、アメリカでは激増している未婚の母子家庭の中で、勤労しないあるいはできない女性に対して、連邦政府や州政府が現金給付を行う制度が有名である。もとより、わが国のように傷病者への所得支持政策もあるが、母子家庭への支給が金額のみならず、人数の上でも多いので、最大の関心が政策の評価として向けられた。ついでながら、わが国ではまだ未婚や離婚による母子家庭の数は少なく、生活保護制度の中で母子家庭への給付は、そのウェイトは小さいので、アメリカとは大きく異なる。

アメリカでは1996年にPRWORA(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act : 個人の責任と勤労機会の調和に関する法)が成立した。法律の具体的な内容についてはBlank(2002)に詳しい。それを基に、重要な点を簡潔にまとめておくと、次のようになる。

最大の目的は、"Welfare to work," "Work first"で象徴されるように、各種の制度改革によって、働くことを第一義とすることを目指した。例えば、支持政策を最大5年の支給期間に限定、EITC(Earned Income Tax Credit : 稼得所得に対する減税策)の強化策、児童手

当の充実、最低賃金の増額、等の政策が導入された。具体的には、AFDC(Aid to Families with Dependent Children：子供をもつ家庭への支援)から TANF(Temporary Assistance for Needy Families：支援を必要とする家庭への一時的補助)への変換である。わが国での文献としては後藤(2000)が有用である。

1996年以前の制度においても、この種の福祉政策によって労働供給への阻害を避け、むしろそれを増加させることを目指していたが、Moffitt(1992)が述べるように、意外とその目的を達成することには成功していなかったのである。これに対して1996年の福祉政策の改革は、現実にもその制度を受ける人の数を減少させたばかりではなく、労働供給の増加に成功したと、Blank(2002)は主張している。

この成功に自信をもったのか、アメリカの経験を他国（特にヨーロッパやカナダ）においても参考にしてほしい、と主張している。例えば、Blank(2001,2003)参照。現にイギリスでは EITC をモデルとした WFTC(Working Families Tax Credit：勤労家庭での減税)が導入されたし、カナダでも同様な政策が導入されている。

アメリカの"Welfare to work," "Work first"を日本も学ぶべきだとする主張が多い。私はアメリカにおけるワークフェア、すなわち働くための福祉政策の成功によって、アメリカ流の福祉改革（あるいは福祉削減策）がそのまま日本の参考になるとは思えない。その理由をいくつか述べてみよう。

第一に、AFDC や TANF の制度による給付を受けている人の数が、1996年以降急激に下落したのは、当時のアメリカ経済の絶好調によって、給付への需要が減少したのが原因ではないかと思われる。母子家庭の労働供給の増加も、経済絶好調であったことが労働需要を増加させ、仕事があるから受給人数が減少したのではないか。

このことは Blank も可能性として示唆している。福祉政策の改革による効果と経済絶好調による効果を峻別することの難しさを指摘した上で、少なくとも過去のアメリカ経済の好調さによる労働供給の増加を経験した量以上に、今回の福祉改革は労働供給を増加させているので、純粹の福祉改革の効果は大きいとしている。でもその数量を具体的に示していないので、私の疑問はまだ残るのではないか。

第二に、アメリカの教訓をそのまま日本にあてはめるのは、早計と判断される。日本でも"Welfare to work," "Work first"の精神は非常に大切だと思うが、アメリカの事例は未婚ないし離婚による母子家庭を対象とした結果である。高い失業率で悩む高齢者や若年層、さらに女性一般に関することで、福祉制度の改革が労働供給の増加に寄与するかどうか、

対象の標本が異なるだけに速断はできないのではないか。

似たことはヨーロッパにもあてはまる。ヨーロッパの失業問題でもっとも深刻なのは、若年層の高い失業率と長い失業期間である。この問題に対して、アメリカ流の福祉改革が成功をもたらすかどうか不明である。

では逆に、アメリカの経験から学ぶことはないだろうか。それは母子家庭の女性の勤労を促すような福祉政策の導入、ということになる。わが国の生活保護の支給に占める母子家庭の比率はきわめて低いので、母子家庭への支給数を増加させる必要はある。その理由は、わが国でも離婚数は増加中であるし、未熟練者が多いだけに就労先を見つけるのに困難があるからである。

それよりも重要なことは、子育てをしながら就労することは、多大の困難が伴うので、子育て支援策の強化が必要である。アメリカでも子育て支援策（例えば補助金）が女性の就労数を増加させるのにもっとも役立ったとされているので、日本においても同様の政策が期待される。具体的にどのような政策がわが国において望ましいかは、少子化に悩む日本と未婚女性による子供の誕生に悩む（？）アメリカでは、状況が異なる。

わが国では、すべての児童に対して所得税控除や児童手当の額を増大させ、かつ母子家庭の児童に対しては、生活保護制度の枠内で付加的に税制優遇や児童手当を施すことが、望まれる政策であろう。ただしわが国では、育児は親の責任という考え方からなかなか脱却できないでいるし、現今の巨額の財政赤字の存在によって、政府は育児支援策にさほど熱心ではない。

生活保護制度におけるもう一つの改革は、失業保険制度による保険給付が期限を過ぎた失業者に、生活保護制度による所得補助の道を広げることである。もとより、失業保険制度において給付期間が延長されるような政策が導入されれば別であるが、現実には逆の政策が採用されているのでなおさらである。

わが国の生活保護制度は、既に強調したように、働くことのできる年齢層への支給は、傷病者でない限り非常に限られている。「なんとか就労せよ」という哲学と、「家族か親類から経済援助を受けろ」という哲学が、わが国で支配的だったので、失業者への支給は非常に限られていた。

前者の哲学に関しては、失業率の低かった時代ではともかく、現今ではどうしても職の見つからない人が少なからずいる。後者の哲学に関しては、家族のきずなが崩れつつあるので、公共政策の登場の必要性は高まっている。