

病の人が多く、話を聞くと薬も殆ど飲んでいない状態で血圧 180/100 以上の人もいた。その理由としては以下のとおりである。①無保険であること、②経済的に困窮していること、③心理的抑制があるが考えられる。特に、③については、高齢者のなかには身体の不調を訴え病気に直面しているにもかかわらず、「税金もはらったことがないのにお上に世話になることはできん」、「国から世話を受け保護をもらうだけというのはわしにはできん。」とかたくなに律儀さを主張する者もいる。国民健康保険料の払えない人や生活保護の医療扶助の対象となっている人の中には、医療機関での受診が可能であるにもかかわらず、敢えて、そのアクセスを忌避する人がいる。アンビバレントな感情やせめてもの人間としての自尊感情とも受け取れる。しかし、こういった行動様式をとるにいたるまでのエピソードでは病院での受診時、関係者による差別、偏見により深く心情を傷つけられた被害体験を持つものもいた。いずれにしても医療アクセスや健康を維持する基盤となっている生活問題を放置したままでは、健康を守ることのみならず、就労して自立することは困難であろう。

3.3 自立支援の結果

自立支援による支援結果については、表 17 のとおり、①就労自立は都市部(S 市及び三都市)全体で 48.22%である。S 市の場合他都市と比較の時点が異なるものの名古屋市の 51.82%より 13.33 ポイント少なく、逆に生活保護の適用は 30.13%で名古屋市 12.50%より 17.63 ポイント高い。②の生活保護の適用による退所は、全体で 13.01%である。アセスメントの実施後の自立支援の結果、居宅保護、施設入所、入院の 3 類型の保護となっている。③自主退所及び④その他の退所は全体で 38.73%を占め、自立支援センターを退所後、再びホームレスに戻っている可能性がある。

表 17 都市別自立支援の結果

	区 分	S 市	東京 23 区	名古屋市	大阪市	計
		(2007.10 末)	(2005.3 末)	(2005.6 末)	(2005.6 末)	
①	就労自立	92	2,493	286	1,108	3,979
		38.49%	51.13%	51.82%	42.86%	48.22%
②	生活保護	72	715	69	221	1,077
		30.13%	14.66%	12.50%	8.55%	13.05%
③	自主退所	45	1,668	152	724	3,196
		18.83		27.53%	28.01%	
④	そ の 他	30	34.21%	45	532	38.73%
		12.55%	8.15	20.58%		
合 計		239	4,876	552	2,585	8,252
		100%	100%	100%	100%	100%

「厚生労働省全国調査報告書(2007)」によるホームレス数は、S 市(Block) 230 人、東京(23 区)4,213 人、名古屋市 741 人、大阪市 4,069 人である。

まず、①について検討してみるとS市以外の就労自立については、就労自立率が名古屋市51.82%、東京23区51.13%、大阪市42.86%と高いが、S市は38.49%にとどまっている。このことは一次的なホームレス緊急一時シェルターの有無の影響を強く受けているものと考えられる。要するにS市以外では1ヶ月程度のシェルターを経て、選別された形態の入所となっているため就労自立率は高く、逆にS市の自立支援センターでは地域に受入れ可能な社会資源がないためホームレスの受入れの間口を広くし、アセスメント的機能をも担っていることから就労自立率が低くなっていると言えよう。②の生活保護の適用による退所については、保護の実施機関へのアクセスと制度利用の入り易さがあれば、一部の人たちを除いて、本来的には自立支援センターに入所することなく、何らかの保護の対応がなされるべき人たちである。保護の方法としては居宅において保護が適用される。それ以外の施設入所の多くは生活保護の措置として実施され、入院は医療扶助の現物給付として行われている。③の自主退所とその他の退所は、38.73%でそのうち半数近くが無断退去で占められている。退所者全体では一部の年金受給、帰郷、遺産相続等を除いて、再び野宿の生活に戻らざるを得ない人たちである。以上のような調査結果が得られたが、就労自立した者の中でも短期的には就労が可能であっても見守りや何らかのサポートがなければ単身居宅生活の継続が困難ないわゆる社会的援護を要する者が相当数確認され実際の就労自立率は更に低下することが見込まれる。

図表 18 就労退所時の就労状況

雇用形態	人数	給与形態	賃金(円)		主な職種
			平均月額	単価	
正社員	31	月給	168,987		清掃員、調理員、製造業、酪農員、大工、運転手、警備員、病院清掃、麻雀店員等
	7	日給	153,714	6,987	空調機据付工、駐車場警備員、病院警備、建具製造、誘導警備
	12	時間給	137,632	782	清掃員、プレス工、建設警備、駐車場警備、フォーク運転手、調理員
小計	50		159,323		
派遣社員		月給			
	3	日給	183,326	8,333	築炉作業員、工具
	6	時間給	158,400	900	製造工
小計	9		166,708		
契約社員	3	月給	170,000		新聞配達勧誘員、電気架線金物製造業、火災報知器販売営業
	2	日給	142,120	6,460	倉庫内仕分工、清掃員
		時間給			
小計	5		158,848		
期間社員	4	月給	185,000		製造部品点検員、清掃員、倉庫内仕分工
	1	日給	220,000	10,000	土木作業員
		時間給			
小計	5		192,000		
アルバイトパート	6	月給	155,000		すし配達店員、廃棄物処理仕分工、ボール盤工、配送品仕分
	6	日給	179,300	8,150	交通誘導員、土木作業員、病院清掃員、水道工、ハウスクリーニング工
	11	時間給	151,712	862	部品製造工、箱詰作業員、清掃員、調理補助員、ヘルパー、廃棄物処理、食器洗浄
小計	23		159,766		
合計	92		161,906		

本表の「賃金」欄の平均月額は、日給の場合22日、時間給の場合8時間として換算した月額金額である。

3.4 就労自立支援の有効性

厚生労働省の全国実態調査によれば、路上生活になる前の職業と雇用形態は、約半数が土木・建設産業、12%が生産・製造業である。路上生活となった原因は、「仕事が減った」(31.4%)、「倒産・失業」(26.6%)、「病気・ケガ・高齢で仕事ができなくなった」(21.0%)となっている。調査結果では、70.4%が仕事をしているがその殆どは「廃品回収」であり、平均収入月額約4万円となっている。ホームレス数の減少について厚生労働省は「景気回復による就労状況の改善」及び「自立支援策の効果」として積極的に評価している。

S市の自立支援センターの自立支援事業について、就労自立率は38.49%で、福祉的援護による退所30.13%、無断退去等のその他の事由による退所31.38%となっている。就労というベクトルに限定した評価をすれば、就労自立率は38.49%と高くはない。退所者の就労状況は、就労収入の平均月額が16万1千円と低賃金であり、就労形態も約46%が不安定な非正規就労となっている。しかし、最終学歴や健康問題、ライフヒストリーなどを勘案すると就労者の絶対数は92人と少ないものの自立支援効果としては大きいものがある。

道中(2007a)¹⁰によると稼働阻害要因のない生活保護受給層を対象とした就労自立支援プログラムの支援結果が、就労収入月額の10万円未満が全体の68.5%、5万円未満39.1%となっていることと比較するとその有効性が確認されよう。自立概念を広い視野からとらえれば就労自立のみに拘泥する必要はない。要するに自立支援事業を財務指標のみでとらえることは妥当ではなく、社会評価として適切に評価することが重要である。既述の選別機能という批判はあるもののアセスメントとして、入所中の各種相談、技能修得のための支援や福祉的援護施策の居宅保護、施設入所、入院等の生活支援型の自立が推進されており、彼等一人一人の人間としての尊厳を取り戻すことができた点でその有効性を積極的に評価すべきであろう。一方、入所者の疾病構造から個別処遇の更なる充実を図ることから自立支援センターの設備構造やヘルスプロモーションを推進するための健康支援、生活支援型のプログラムの構築が急がれる。藤田(2005)は、名古屋市のアフターフォロー事業(地域生活支援巡回相談事業)を紹介し自立後の巡回相談により、自立生活が中断されず継続することに成果を挙げていることを報告している。再びホームレス生活に戻らないよう予防的な観点からも入所期間中に何らかの技能や免許等を取得させ、就労支援を行うことの必要性は異論のないところであるが、今後、特に退所後のアフターケアに力点を置いた取組みの重要性が指摘されよう。入所期間については就労自立者のうち約41%は就労までの期間が6ヶ月を超えており短期間での就労自立が困難となっている。また、最終学歴、病気等のハンディもあり就労継続が困難な場合が多く不安定な就労状況となっている。入所者の就労は、低賃金かつ不安定な非正規雇用で就労継続が困難な場合が多い実態が確認された。今後、入所者の加齢化が予測され必ずしも入所要件に適さない対象者の入所も否定できないことから事業運営上の課題として自立支援のプログラムや入所期間についての検証が必要となっている。就労による自立支援については、十分な稼働能力を有している「適

¹⁰道中隆(2007a)生活保護と日本型 Working Poor—生活保護の稼働世帯における就労インセンティブ・ディバイド」社会政策学会第114回(東京大学)報告。

格者」は限られてくることが予測され就労自立率は低下せざるを得ない。大切なことは就労自立支援以外の「取り残されたホームレス」や「みえないホームレス」への対応であり、そのための今後の自立支援の有効性やあり方が問われている。

3.5 住宅の問題

ホームレス状態であった人々が「住居」という新たな生活の拠点を得る場合には、次のような大きな困難な壁が立ちふさがる。1点目は1の(1)で述べてきたように「ホームレス状態」の意味はこれまでのすべての社会生活の喪失と社会関係からの切断であったことから、これらの関係を最初から再構築するという大きなエネルギーを伴うこととそのための緊張を強いられることである。「住居」を確保することは、住民として地域に参入し地域住民の資格を得ることを意味する。2点目は「住居」という新たな生活の拠点を確保した場合、家賃、高熱水費等生活上の経常的経費がかかることである。彼等は、安定した収入を得ることの難しさを誰よりもよく知っている。「住居」を確保しそれを維持するための固定的経費の継続的な捻出には自信がなく、不安・あきらめがある。それ故に「住居」での生活を望めないのである。そのことは自立支援センターの各種相談の状況をみると表13のとおり、住宅相談はわずか2.3%にとどまり、就職相談66.6%や医療相談27.9%に比べて極端に少ないことから理解されよう。

図表 19 就労退所者の住居の状況

雇用形態	人数			給与形態	月額平均(円)		主な居宅
	計	賃貸	無料・不明		賃金	家賃	
正社員	31	20	11	月給	168,987	34,045	アパート、マンション、公団、社員寮、住込み、本人名義宅、ハイツ、簡易宿所
	7	6	1	日給	153,714	36,350	アパート、マンション、公団、親戚宅
	12	11	1	時間給	137,632	30,027	アパート、マンション、社員寮
小計	50	37	13		159,323	33,224	
派遣社員				月給			
	3	0	3	日給	183,326	0	社員寮
	6	6	0	時間給	158,400	22,000	社員寮
小計	9	6	3		166,708	22,000	
契約社員	3	3	0	月給	170,000	30,333	社員寮、マンション
	2	2	0	日給	142,120	28,000	アパート
				時間給			
小計	5	5	0		158,848	29,398	
期間社員	4	3	1	月給	185,000	32,333	マンション、社員寮、内縁者宅
	1	0	1	日給	220,000	0	間借り
				時間給			
小計	5	3	2		192,000	32,333	
アルバイトパート	6	4	2	月給	155,000	35,750	アパート、社員寮、マンション、ケア付きアパート
	6	4	2	日給	179,300	31,000	アパート、社員寮、マンション、二男・実兄宅
	11	11	0	時間給	151,712	31,001	アパート、マンション、簡易宿所、社員寮、借家
小計	23	19	4		159,766	32,000	
合計	92	70	22		161,906	31,618	

就労退所者の住居の状況については、図表 19 のとおり、固定的経費の負担を避けるため住込み、社員寮などが散見される。生活保護基準の住宅扶助の基準額は下記のとおりであるが、退所者の家賃は平均月額3万1千円程度で生活保護の住宅扶助基準額を大きく下回っている。退所者の就労収入が月額 16 万円程度の低収入にとどまっていることを勘案すれば、敢えて生活保護基準以下の低家賃住宅を選択せざるを得ないものとなっている。

図表 20 住宅扶助と退所者の家賃(月額)

	住宅扶助の家賃等		退所者の家賃	備考
	東京都(1級地の1)	大阪府(1級地の1)		
単身者世帯	53,700 円以内	42,000 円以内	31,618 円	被保護世帯は住宅扶助として別途敷金が支給される
2人～6人世帯	69,800 円以内	55,000 円以内	—	
7人以上世帯	83,800 円以内	66,000 円以内	—	

- 1)生活保護の住宅扶助は 2008(平成 20)年度の基準額である。
 2)退所者の家賃は家賃の支払いを要する退所者の平均月額である。

IV. 考察

一般的にはホームレスに対する認識は、ホームレス状態にある人々が、もつとも厳しい貧困に喘いでいるとは捉えられておらず、支援する側ですら「コンビニの店員とも顔見知りとなり、賞味期限切れ前の弁当など食物はわれわれよりもいいものを喰っている。」などの声も聞かれ、貧困問題として捉えられにくい存在となっている。ホームレス問題は、社会病理として様々な問題を凝集した形で表出する。そのためホームレスを貧困問題として真正面から捉えた上で政策議論することが重要であり、ホームレス問題の対策を炊き出し、特別清掃の雇用、シェルター宿所等のみの依存から貧困問題へと政策転換する必要がある。社会問題として捉えられるホームレス問題は、当然、社会政策上の視点としては広範かつ多岐にわたるものとなり、総合的施策の展開が必要となる。ここでは以下の点について焦点化し問題点及び課題について述べる。

4.1 無年金という問題

既述の「年金未加入者の割合が高く無年金者予備軍を構成する」については、無年金者が保護受給することにより、非保護受給層の年金受給者や最低賃金法による最低賃金で就労する者のポバティラインとの均衡上、アンフェアといった課題を突き付ける。即ち、保護のナショナルミニマムが、最低賃金や年金のポバティラインよりも高く基準設定されている現行のポバティラインの順位の逆転は、非受給層からみて不公正感を抱かせ、保護を受給する無年金者への強いスティグマを助長しかねない。

また、無年金の問題は保護の受給層間においても同様のことがいえる。受給層の高齢者世帯においては、年金の受給者と無年金者とが混在するが保護費はナショナルミニマムとして同一に支給される。そのため長期間に亘って保険料拠出した年金受給者とそうでない無年金者とでは明らかに不公正というのである。年金保険料の未納といったモラルハザードを防ぐためにも保護受給する年金受給者に対しては、年金の一定額を収入認定しない取

扱いや年金控除、年金加算等基準生活費を再考する必要がある。

わが国は国民皆年金・国民皆保険を標榜している。公的年金を受給するためには最低加入期間は原則 25 年間必要で英国の 10～11 年の 2 倍以上で長い。さらにわが国では基礎年金を満額受給するには原則 40 年間に要し、英国の 30 年間と比べても長い。保険料の拠出期間の大幅な短縮など政策変更が必要であろう。このように保険原理を前提とする年金制度とはいえ、加入期間を満たさない場合の救済について一定、検討する余地はある。最低賃金や年金制度などとの適切なポバティラインのあり方、諸制度間と一体的かつ整合性のある社会保障として政策転換を図る必要がある。

4.2 無保険という問題

先に述べたとおりわが国は国民皆年金・国民皆保険制度を確立しているものの実態は無年金者とともにホームレスのように医療保険のセーフティネットからこぼれ落ちている無保険者の存在がある。一方、生活保護の被保護者のように介護保険では被保険者資格を付与しながら国民健康保険では被保険者資格を与えず保険制度から排除するなど整合性の欠如を露呈している。(この場合、医療扶助による救済が図られている)しかし、今回の実態調査によりホームレスが医療から排除され必要な医療が受けられないという実態が明らかとなった以上、保険原理での運用には限界があるのであれば、社会政策として例えば後で述べる公的扶助(生活保護)とか独自の医療制度の創設など保険原理以外の方法で医療のセーフティネットの制度構築を図る必要がある。

4.3 健康問題に内在化する自立支援の困難性

これまでの調査で深刻な健康問題とそこに内在するさまざまな生活課題が浮かび上がった。これまでのホームレスの自立支援は、就労による自立支援が中心で、自立支援センターの設置による就労支援の展開が殆どである。まずは健康を取り戻すための生活支援とともに健康学習プログラムが必要とされる。健康を回復してこそ就労が可能となるのであり、慢性疾患である糖尿病、高血圧症、アルコール依存症、認知症等に対する医療ケアとともに健康問題を解決しなければ自立支援は困難となる。従って、生活習慣の乱れによる健康を損なうような生活の改善や良好なライフスタイルへの変容など包括的な生活支援が重要となる。

4.4 住宅の問題

前述の健康問題を克服するためにも何よりも「住居」の確保が重要である。しかし、わが国においてはホームレス問題を正面から貧困問題として捉えられてこなかったことから住宅の問題は社会政策の対象とはされてこなかった。「住居」の喪失は、「社会的排除」の起点でもある。まずは路上生活からの脱却が最優先されるべき課題として認識されよう。また、生活の場が路上から居宅へと移っても、アフターケアとしてこころのケアを含めた支援がなければ生活を立て直すことができない。路上から居宅生活に移った人に、継続的

な関わりを保障する仕組みが必要である。K 施設長が、「再びホームレスに戻さないことが大切です。」、そのためには、「金銭管理、健康面、対人関係など生活課題を抱える人には、見守りのある住居が必要です。」と繰り返し力説されていたことが印象に残る。ケアは本人に理解された生活の場で、考え、悩み、行動の過程で協働と励ます努力が求められる。全国実態調査の平均年齢が 60 歳近くとなってきたことから「取り残されたホームレス」の人々の生活支援と社会参加ができるようにするためには「住居」が必要とされる。社会的な孤立化という点からは在宅生活を新たに始める単身高齢の路上生活経験者にとって住居があることで介護保険制度や身体障害者支援費制度による関わりが、地域や周囲との関わりの起点になり得るのである。

中高年のホームレスが増加するなか住宅政策として公営住宅の整備など住宅のセーフティネットだけでも保障されれば何とか稼働収入、年金等で生活を維持することができよう。

4.5 生活保護制度の課題

ホームレスの医療機関への受診については、「無料低額診療施設」での受診や行路病人としての急迫保護がある。「ホームレスの自立の支援に関する基本方針」の中の「保健及び医療の確保について」の項にはないが、今後、一般の医療機関でも受診できる生活保護制度の医療扶助単給が可能となるよう制度改正が切望される。当面、現実的な対応として、ホームレスの慢性疾患等に対する通院等受診の確保として、医療扶助単給など使いやすい生活保護制度の改革が有効と考えられる。S 市の自立支援センター入所者の約 30%が生活保護による退所となっていることを踏まえると保護の実施機関の役割、機能が問われるであろう。ホームレスのように貧困が深刻化する前の救済について再考する必要がある。

同時にホームレス支援が就労自立とともに福祉的支援への傾斜となることが考えられ、生活保護による医療や生活支援が多くなることから特定の自治体の負担とならないよう広域的な対応策や財政的措置を講じる必要がある。財政的な過重負担から福祉事務所の窓口での門前払いや強要とも受け取られかねない辞退等を防止するため全国的に統一的な対応が望まれ運用指針等の作成の必要性が指摘される。

自立支援のため医療受診の機会の保障とともに住居の確保の意味は大きい。この点、生活保護制度の住宅扶助に限定する必要は無いが、社会政策としての視点から住宅の問題を捉える必要がある。ホームレスに対する生活保護の運用において、居宅保護も可能であるものの 60 歳以上 65 歳未満の路上生活経験者が置き去りにされやすい現状がある。彼等の多くは高齢・病弱者として残存する「取り残されたホームレス」となっている。就労支援に限定化し疎外することなく、生活支援や社会参加の視点から自立支援に取り組む必要があることから、「住居」の確保について、住宅扶助のみの単独給付ができるような制度設計上の見直しも視野に入れて検討されるべきであろう。

4.6 払拭し難いスティグマ

彼等にはもう一つの自立への大きな壁がある。就労を阻害する要因として、社会に内在

化する「ホームレス」に対する根強い偏見の感情が考えられる。「ホームレス」は社会規範から逸脱した「怠惰な人」、「貧乏で卑しい人」であるという伝統的なものであろう。S市の自立支援センターの生活指導員や自立支援事業の巡回相談員からの聞き取りでは、「ホームレスは体力がない。うちは清掃の仕事でもプロの仕事で家庭の掃除ではない。」、「ホームレスは意欲がなくすぐ辞めるから採らない。」、「うちは信用が大事だから・・・」というような差別や偏見により面接をも拒絶する会社も多いという。求人、雇用者側の「ホームレス」、「最終学歴が中卒等」を事由とした払拭し難い強いスティグマが現実存在している。この点について、中山(2007)¹¹は、英国イングランド・ウェールズの野宿者対策室(Rough Sleepers Unit)の対策プログラムや野宿者(rough sleeper)問題を「社会的排除」(Social Exclusion)の問題として捉え社会的排除対策室(Social Exclusion Unit)を設置したうえでホームレス問題の一部としての政策がとられていることなどを紹介し、わが国のホームレス支援法以降の政策課題として重要な指摘をしている。彼等がこれまでの生活の中で受けてきた差別や偏見は、周囲の人に対する不信感にとどまらず、医療や行政に対する不信、社会に対する否定的な視点を増幅させる。同時に繰り返されてきた失敗体験は「どうせ、俺なんか何をやってもダメ」と自己評価が低い。子どもを持つ多くの親たちは、ホームレスの存在を否定的にとらえたり、見下したりするであろう。やがて子どもは強いスティグマを学習し、何のためらいもなくホームレスを社会的に排除するであろう。従って、人格の形成期の早い時期から人間の一人一人の尊厳を社会的に支えるための教育という視点からの取組みが大切である。

<参考文献>

- 1)高田敏・桑原洋子・逢坂隆子編(2007)『ホームレス研究—釜ヶ崎からの発信』,信山社.
- 2)道中隆(2007)『図解 生活保護ってなに—これが最後のセーフティネットだ』,小林出版.
- 3)道中隆(1992)『心理臨床プラクティス—保健福祉相談に取り組む』第6巻,星和書店,pp.65-80.
- 4)岩田正美(2006)「福祉政策の中の就労支援—貧困への福祉対応をめぐって」『社会政策おける福祉と就労』社会政策学会誌第16号,法律文化社,21-35.
- 5)岩田正美(2005)『ホームレス/現代社会/福祉国家「生きていく場所」をめぐって』明石書店.
- 6)青木紀編(2003)『現代日本の「見えない」貧困—生活保護受給母子世帯の現実』明石書店.
- 7)西尾祐吾(1994)『貧困・スティグマ・公的扶助—社会福祉の原点をさぐる』相川書房.
- 8)道中隆(2007a)生活保護と日本型 Working Poor—生活保護の稼働世帯における就労インセンティブ・ディバイド」社会政策学会第114回(東京大学)報告.
- 9)道中隆(2007b)「保護受給層の貧困の様相—保護受給世帯における貧困の固定化と世代的連鎖」『生活経済政策』 No.127,生活経済政策研究所,14-20.

¹¹ 中山(2007)『「ホームレス支援法」以降の野宿者支援策の展開と評価(1)』『社会問題研究』第56巻1・2併合号,社会問題研究1-9.

- 10)道中隆(2006)「生活保護受給母子世帯の関下稼得とワーキングプア—生活保護の稼働世帯における就労インセンティブ・ディバイド」日本社会福祉学会第54回全国大会(立教大学)報告.
- 11)道中 隆(2005)「生活保護における就労支援の有効性と関下稼得—被保護者の就労支援方策と就労自立の困難性について」日本社会福祉学会第53回全国大会(東北福祉大学)報告.
- 12)駒村康平(2007)「ワーキングプア・ボーダーライン層と生活保護制度改革の動向」『日本労働研究雑誌』No.563,労働政策研究・研修機構,48-60.
- 13)鈴木亘(2007)「ホームレスの労働と健康,自立支援の課題」 『日本労働研究雑誌』No.563,労働政策研究・研修機構,61-74.
- 14)松本保(2007)「ホームレス自立支援結果と残された課題—名古屋市を主体としての考察」社会政策学会第114回(東京大学)報告.
- 15)逢坂隆子(2006)「不健康都市大阪の処方せん—釜ヶ崎の現場から」 『大阪保険医雑誌』,No.469,大阪府保険医協会,9-15.
- 16)中山徹(2007)『「ホームレス支援法」以降の野宿者支援策の展開と評価(1)』『社会問題研究』第56巻
1・2併合号,社会問題研究1-9.
- 17)黒田研二(2005)「健康政策の視点からみたホームレス問題」 『都市問題研究』第57巻第11号,55-70.
- 18)新宿ホームレス支援機構(2006)「特集 自立支援事業の模索」『季刊 Shelter-less』No28.Spring.
- 19)新宿ホームレス支援機構(2006)「特集 自立支援事業の模索(その2)」『季刊 Shelter-less』No29.Summer & Autumn.
- 20)新宿ホームレス支援機構(2006)「特集 基本方針の見直しにむけて」『季刊 Shelter-less』No30.Winter.
- 21)厚生労働省社会・援護局地域福祉課(2007)『ホームレスの実態に関する全国調査報告書(19年度)』.
- 22)大阪府立大学社会福祉学部都市福祉研究会(2002)『大阪府野宿生活者実態調査報告書』.
- 23)藤田博仁(2005)「ホームレス施策の現状と課題—地方自治体における自立支援事業の展開」,『社会保障法』21号.

【Abstracts】

最も厳しい貧困状態にあるとみなされるホームレスは、都市部を中心にその集中化が進み現代社会における新たな貧困問題として捉えられる。即ち、都市への集中は公園、道路、駅舎、河川敷など公共施設の占有により、可視的な存在としての増大から直接、市民との接近が生じ、重要な社会問題として顕在化した。そのことは失業、低所得、低技能、住宅困窮、不健康、多重債務、家族との離別・家庭崩壊、犯罪などに絡んだ危険な環境などいくつもの問題が同時に重なり合う負の相乗作用として顕れている。これらは、ホームレスを生み出す現代社会が抱える構造的な社会問題として捉えられ社会政策上の重要な課題となっている。そこで、本研究では自立支援事業について施設入所者の自由記述のアンケート調査や個票データ、各種の行政資料並びに先行研究を通じて把握分析を行った。その結果、入所者の低位学歴、就労自立の困難性、疾病構造の特徴と医療アクセス、住宅問題、スティグマなど現在のホームレス支援の在り方及び問題点、課題が明らかになった。

Key Words : 低位学歴、健康問題、スティグマ、自立支援

第8章 社会保障の規範的基盤と生活保護制度

菊池 馨実

(早稲田大学法学学術院 教授)

I. はじめに

本章は、筆者の専攻分野である社会保障法学の観点から、生活保護の規範的基盤を改めて確認するとともに、生活保護を取り巻く近時の政策動向の一部をフォローし、生活保護法等低所得者施策のあり方を論じるにあたっての予備的考察を行うことを目的とするものである。

具体的には、IIで、これまで筆者が展開してきた「自律」を軸とする社会保障法理論の概略を述べた後、IIIで、こうした基礎理論に基づいた生活保護にかかる筆者の改革案を、「自律」とも親和的な「自立」の観点に絞って再論する。その上で、IVで、最近の生活保護をめぐる政策動向を、やはり「自立」との兼ね合いで政府関連報告書を手がかりにたどった後、V及びVIで、今後の検討課題を指摘することとしたい。

II. 社会保障の規範的基盤

わが国の通説は、社会保障の規範的基礎を憲法 25 条の生存権保障規定に求めてきた。現在でも、生存権が社会保障を支える規範的根拠であり、理念であることについてほぼ異論をみない。

これに対し、私見では、従来の通説とは別の角度から、社会保障の規範的基礎付けを行う必要があると考え、憲法 13 条を基軸とした基礎付けを行うに至った。その理由として、従来の生存権では、①給付の前提となる拠出のあり方まで見据えた規範的視座を提供し難いこと、②社会保障法関係の中心におかれるべき個人をともしれば「保護されるべき客体」として捉えがちになり、積極的能動的な権利義務主体と捉える契機が必ずしも十分でなかったこと、③社会保障をともしれば財の配分による静的ないし帰結主義的な意味での平等を志向するものと捉えがちになり、動的ないしプロセス的視点も加味した平等の捉え方が希薄であったこと、が挙げられる(菊池 [2006])。

憲法 13 条を究極的な規範的根拠とする社会保障法論の展開にあたって軸となるのが、社会保障の目的論である。すなわち、社会保障の目的を、従来の通説において捉えられてきた「国民の生活保障」ととどまらず、より根源的には「個人の自律の支援」すなわち「個人が人格的に自律した存在として主体的に自らの生き方を追求していくことを可能にする

ための条件整備」にあると捉える。ここから、尊重されるべき規範的価値としての①「個人」基底性、②「自律」指向性、③（ライフステージの各段階における）「生き方の選択の幅の平等」ないし「実質的機会平等」が導かれる。このうち①及び②は憲法 25 条を介さず、憲法 13 条から直接社会保障制度を規律するものであるのに対し、③は憲法 25 条を介して具現化される規範的価値である。③との関係で重要なのは、各個人による自主的自律的な生の構築を可能にするためには、単に財の配分における形式的平等を達成するだけでは十分でないということである。こうした視点は、最低生活に満たない個人に対して不足分の経済的給付を行えばよいといった、ある意味での帰結主義的（ないしは結果平等的）視点とは異なる（菊池〔2008a〕）。

ところで、障害者自立支援法や生活保護自立支援プログラムにみられるように、最近の社会保障政策動向の中で、「自立支援」がひとつのキーワードになっている。ここでいう「自立」の支援と「自律」の支援とは、以下のような関係にあるものと整理できる（菊池〔2008b〕）。

社会保障法関係において念頭におかれるべき個人の「自律」には、通常オートノミー（autonomy）の語が当てられる。これは、主体的かつ自由に自らの生き方を追求できることを指し、「自己決定」あるいは「人格的自立」といった概念とも親和的である。こうした意味での「自律」は、基本的には個人の人格や内面にかかわる次元の問題といえるものの、外的な諸条件により制約を受けざるを得ない。「自律」は所与の前提ではなく、目指されるべき「目標」である。外的な諸条件によって「自律」が大きく損なわれるような状況に陥るのを防ぎ、あるいはそうした状況に陥った場合にそこから回復することを可能にするための役割の一端（しかも、日常生活を送るために必要とされる主要な財・サービスを提供するという意味ではきわめて重要な役割）を果たすのが社会保障制度である。

他方、「自立」には、通常インディペンデンス（independence）の語が当てられる。それは、わが国の社会保障をめぐる議論状況を踏まえた場合、行為主体として独立できていること¹と言ってよいように思われる。そして「自律」が、目指されるべき「目標」であるとするれば、「自立」とは第一義的には行為主体の生活「状態」を示す概念である。ただし、留意すべきなのは、反対概念として位置づけられ得る「依存/ディペンデンス（dependence）」との対比において、他者への依存＝自立の欠如とみる用語法からすると異論があり得るかもしれないが、「自立」とはまったく他者に依存しないことを意味するものではないということである。実際、現行法上も様々な公的・社会的支援を受けながらの「自立」が想定されているものとみられる（たとえば、社会福祉法 3 条、障害者自立支援法 1 条）。

自立支援とは、人びとが経済的・身体的・精神的な側面からみた非「自立」状態にある場合、さまざまな施策を通じて「自立」した状態に至るべく公的・社会的なサポートを行うことである。先に述べたように、日常生活を送るために必要とされる金銭・サービスを給付するという意味で、自立支援における社会保障制度の役割はきわめて重要である。もちろん行為主体の「自立」のためのサポートは、教育・雇用など、狭義の社会保障制度に

¹ 秋元美世「社会保障法と自立」『社会保障法』22号（2007年）11頁。

とどまらない広がりをもっていることはいままでのまではない。たとえば、年金・社会手当・生活保護・雇用施策などを通じて経済的自立が、医療保障制度・介護保険・障害者福祉施策などを通じて身体的自立が、各福祉法制におけるソーシャル・ワークをはじめ、成年後見制度・地域生活自立支援事業などのサポートシステムを通じて精神的自立が図られる。そしてこれらの諸施策を通じて一定の自立した状態におかれることにより、真の意味で個人の主体的な生き方の追求が可能となる。すなわちここに至って、状態としての「自立」に向けた支援が、目標としての「自律」に向けた支援と重なり合う。こうした意味での自立支援は、社会保障制度改革を推進するにあたっての「規範的目標」であり、「政策策定指針」である。さらに法的観点からすれば、これらは一定範囲において、究極的には憲法 13 条に基づく国民の権利の問題として保障対象ともなり得る。

III. 生活保護のあり方

次に、II で述べたような基礎理論の下で、筆者が生活保護のあり方をめぐってどのような議論を展開してきたのかにつき、概観しておきたい。それは、IV で取り上げる政策動向以前から主張していたものである。私見の立場から最近の政策動向を踏まえた生活保護のあり方を論じる意味でも、ここに再掲する意義は少なくないと思われる。ただし詳細は（菊池〔2004〕）に譲り、以下では法目的との関連で若干の議論を紹介するにとどめておく。

生活保護法は、その法目的として、生活に困窮するすべての国民に対する①「最低限度の生活保障」と、②「自立の助長」を掲げている（同法 1 条）。これらは、直接的には憲法 25 条の理念に基づくものであるとしても、根源的には憲法 13 条に基礎を置くものであるから、むしろ②が本質的要素で、①はその手段的な性格をもつとさえ言い得る。その意味で第 1 に、「自立助長」の要請が十分尊重されねばならない。そこにいう自立とは、経済的自立のみならず、本来的には身体的自立や精神的自立を含むものと解釈されるべきものである。公的な制度から金銭給付を受けながら経済的に独立した行為主体として生活を営んでいくという意味でも用いられ得る経済的自立の概念と異なり、就労自立とは、そうしたサポートを受けずに自らの就労により自活した生活を営んでいくことを指す。他者に依存しないことを自立とみる立場に適合的な「自立」の用語法ということもできる。たしかに稼働能力がある以上、その能力の活用が求められるといわねばならない。生活自助原則が資本主義社会の基本原則であることに加え、就労による生計維持費の獲得が自律した個人の主体的な生の追求による人格的利益の実現にあたる行為でありそれ自体手段的価値を有し、またこうした自己実現により、社会保障に避け難い国家による個人生活への介入的契機が排除され得るからである。ただし、就労しながら補足的に公的給付を受給し続けることも、先に述べた「自立」の概念からすれば、ひとつの経済的自立のあり方といえる。

第 2 に、「自立助長」の要請とも関連して、「最低限度の生活保障」についても、単なる

帰結主義的ないし結果平等的観点ではなく「実質的機会平等」の観点から捉えることが要請される。このことは、憲法 25 条に淵源をもつ最低生活保障の要請を、基本的にそれ以上でも以下でもない「線」として捉えるのではなく、一定程度弾力的に捉える余地が生じることを意味する。こうした解釈により、保護開始時の要否判定基準と保護開始後の支給基準のそれぞれにつき、受給者の自立に向けた取り組みを支援するための制度設計を組み込むことが可能となる。具体的には、保護開始の消極要件としての「資産、能力」（生活保護法 4 条）の認定の柔軟化のほか、就職後給料が支払われ生活が安定するまでの当面の生活費・住居費の貸付・支給、就業後における弾力的な収入認定などが考えられる。また「実質的機会平等」の観点からは、教育扶助や生活扶助といった扶助の充実が求められる。

IV. 最近の政策動向

1950（昭和 25）年改正以後、大きな法改正もなく今日に至った社会保護法につき、ようやく本格的な見直しの検討が行われるに至った。そこで以下、本章でのこれまでの検討と関連する範囲で、Ⅱ及びⅢで論じた「自律」「自立」などに関わる視点に特に着目しながら最近の政策動向を概観しておきたい。

2004（平成 16）年 12 月に出された生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書（以下、「在り方委員会報告書」という）は、生活保護基準の妥当性の検証・評価、及び生活保護の制度・運用の在り方に関する検討を行った重要な報告書として位置づけられる。

ここでは、制度見直しの視点として、「利用しやすく自立しやすい制度へ」という報告の下に検討を進めてきたとして、「最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直すこと、つまり、被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への『再挑戦』を可能とするための『バネ』としての働きを持たせることが特に重要であるという視点」を指摘する。そして「自立支援」とは、「社会福祉法の基本理念にある『利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの』を意味し、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含む」ものであるとする。ここでは自立支援を、就労・日常生活・社会生活の三つの側面から捉えている。その上で、生活保護を経済的給付に加えて効果的な自立・就労支援策を実施する制度とするため、地方自治体による自立支援プログラムの策定とこれに基づく支援の実施を提案している。このほか、生業扶助の積極的活用のための支給要件等の見直し、高校修学費用への対応の検討などが提案されている。

なお報告書を通じて、「自立・就労支援」と両者を並列的に捉えている個所が少なくない

点が特徴的である。

次に、在り方委員会報告書で、「いわゆる水準近郊方式を前提とする手法により、勤労 3 人世帯の生活扶助基準について、低所得世帯の消費支出額との比較において検証・評価した結果、その水準は基本的に妥当であったが、今後、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため、全国消費実態調査等を基に 5 年に一度の頻度で検証を行う必要がある。」とされていたことを受けて、その検証の準備が整ったことから設置された「生活扶助基準に関する検討会」が、2007 (平成 19) 年 11 月、生活扶助基準の見直しに関する報告書をまとめた (以下、「検討会報告書」という)。ただし、自立との関連では、勤労控除につき、「法の目的に自立の助長が含まれていることからその目的の範囲内であれば勤労控除により給付額が引き上げることに正当性があるという考え方」や、「生活保護を受けながら自立を図る世帯を想定した場合、勤労控除には就労を継続するという役割があるという指摘」が示されているにとどまる。

V. 「自立支援」に向けた検討課題

IV で取り上げた最近の政策動向とりわけ「在り方委員会報告書」は、生活保護を単なる経済的給付と捉えるのではなく、「自立支援」を実施するための制度と捉える点などにおいて、基本的にその方向性を支持することができる。ただしそこにはなお、幾つか留意すべき点ないし検討すべき点があるように思われる。

第 1 に、先に「在り方委員会報告書」において「自立・就労支援」という表現が少なくないことを指摘したところであるが、文言上並列的に用いられている (経済的) 自立支援と就労支援との関係をどう整理すべきかが、それ自体重要な論点となり得る。先に述べたように、あくまで就労支援を通じて公的給付に依存しないという意味での経済的自立を目指すのか、公的給付を有効活用しながらの就労により経済的自立を目指すのかで、母子家庭等に対する施策のあり方が変わってくる可能性がある。

第 2 に、同報告書においては、就労自立支援と並んで日常生活自立支援と社会生活自立支援が掲げられている。たしかに、医学的・精神的な意味での判断能力を欠くとはいえないとしても、その人が生まれ育ち、生を営んできた境遇・環境の下で、社会生活を行っていく上で不可欠な生活様式が身に付いていない (そしてその重要性を認識し得ない)、あるいは社会生活を行っていく前提として他者との関係性を持つことが難しいなど、いわば社会的な意味での十分な判断能力 (ないし生活能力) を欠くという場合が考えられよう。こうした意味での自立の視点を、自立の社会的側面 (社会的自立) と呼ぶことができる。ただしそこでは、それが個人の生き方に対するパターンリスティックな国家的・社会的介入という側面や、国家による特定の「善き生」の押し付けにつながらないように十分留意する必要がある。

第 3 に、精神的自立能力の不十分・欠如に対するサポートシステムの整備という課題が

ある。同報告書では、その冒頭で、生活保護制度を、「国民の健康で文化的な最低限度の生活を無差別平等に保障する制度であり、「生活、医療・介護、住宅、教育、就労といった人間の生活全般を総合的にその守備範囲として、他の社会保障制度の不足部分や制度間の谷間を補っている」ものと位置づけている。子ども期を過ぎてなお精神的自立能力が不十分であるような場合、あるいは突発的な事故等のためこれを欠くに至ったような場合、所得の保障や医療・福祉・介護などのサービスの保障のほか、こうした精神的自立能力の不十分さを補うためのサポートが求められる。このことは、憲法 13 条と併せて重疊的に憲法 25 条などを背景とした「実質的機会平等」の理念の発現としての規範的要請といわねばならない。具体的には、成年後見制度や地域生活自立支援事業等の整備・充実がこれにあたる。もとよりこうした規範的要請は、生活保護制度のみによって充足されねばならないことを意味しない。しかし、これらのサポートシステムを資力の如何にかかわらず利用することを可能にするための制度の整備は未だになされておらず、欠落していると言って過言ではない状況にある。

VI. むすびにかえて

最後に、Vで指摘した事項に加えて、今後の生活保護制度のあり方を考えるにあたって重要と思われる点をいくつか指摘し、次年度以降の検討課題としておきたい。

第 1 に、従来の生活保護制度は、生活保護の目的のうち、最低限度の生活の保障に力点をおくものであった。このこと自体、否定されるべきものではないが、本章で指摘したように、今後はもう一つの目的である自立助長により一層目を向けた制度設計を行う必要がある。そのことは、最低限度の生活の保障を「実質的機会平等」の観点から見直すことにもつながる。その際、稼働能力がある限り就労自立を目指すことが基本であるとしても、それが常に保護からの完全な脱却を意味するものではない点に留意する必要がある。

第 2 に、今日的に言えば、最低限度の生活の保障については、「日常生活」「社会生活」自立支援などの観点も踏まえるならば、単に衣食住が確保されていれば事足りるわけではなく、一定の社会参加のための費用の保障も、社会的に孤立し排除されることなく、地域社会の一員として生活できるという意味で、その保障内容の一部となる可能性がある。

第 3 に、現在の生活保護受給者の約半数は、必ずしも就労に向けた支援を必要としない高齢者であることから、こうした稼働能力がないと定型的にみなされ得る人びとに対し、若年層と同じ制度の下で保護を行うべきか否かが検討課題となる。関連して、金銭給付事務とケースワークを分離し、後者につき介護・保健・福祉を含めた総合的ケースマネジメントを行う仕組みを設ける可能性についても検討の余地があろう。

第 4 に、現在、公営住宅等に偏った一部世帯への住宅給付の仕組みを改め、生活保護制度上、住宅扶助の単給の余地を広げるか、あるいは別途住宅手当の支給を行うことにより、住宅給付の拡充を図ることの可否につき検討する必要がある。

最後に、長期失業者に対する就労支援を軸に据えた生活保障を、生活保護受給に至る前段階として制度化することの可否につき検討する必要がある。

以上の諸点を含めた、「自立支援」の視点やその基底におかれるべき「自律」基底的社会保障法論の見地からの生活保護制度のあり方に関するさらなる検討は、今後の課題としてい。

<参考文献>

菊池馨実 (2000) 『社会保障の法理念』(有斐閣)

菊池馨実 (2004) 「公的扶助の法的基盤と改革のあり方」『季刊社会保障研究』39 卷 4 号

菊池馨実 (2006a) 「社会保障法制の将来構想 (1)」『民商法雑誌』135 卷 2 号

菊池馨実 (2006b) 「社会保障法制の将来構想 (2・完)」『民商法雑誌』135 卷 3 号

菊池馨実 (2008a) 「社会保障法における人間像」『法律時報』80 卷 1 号

菊池馨実 (2008b) 「自立支援と社会保障」(菊池編著『自立支援と社会保障』〔日本加除出版〕所収)

第3部 平成19年度 研究成果の刊行に関する一覧表

第3部 平成19年度 研究成果の刊行に関する一覧表

書籍

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の編集者名	書籍名	出版社名	出版地	出版年	ページ
山田篤裕 (共著:石井加代子)	「貧困の動態分析」	樋口美雄・瀬古美喜・慶應義塾大学経商連携21世紀COE編	『日本の家計行動のダイナミズム III』、	慶応大学出版会	東京都	2007年	

雑誌

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	ページ	出版年
駒村康平	「ワーキングプア・ボーダーライン層と生活保護制度改革の動向」	日本労働研究雑誌	49(6)	48-60	2007年
駒村康平	「貧困・所得保障に関する研究動向(解題)」	社会政策研究	9	未定	2008年発行予定
菊池馨実	「社会福祉の公共性とサービス供給体制の再編」	週刊社会保障	2447	54-59	2007年
菊池馨実	「社会保険被保険者資格取得届で義務の懈怠と損害賠償請求」	労働法律旬報	1656	30-37	2007年
菊池馨実	「社会保障法における人間像」	法律時報	80(1)	69-74	2008年
菊池馨実	「社会福祉の再編と公共性——社会福祉法人と社会福祉事業のあり方をめぐって」	法社会学	68	108-119	2008年
丸山 桂	「非正規労働者の公的年金適用問題と被用者年金の一元化問題—国際的な動向とフィンランドの改革」	成蹊大学経済学部論集	38(1)	165-189	2007年
山田篤裕 (共著:遠藤久夫)	「介護保険の利用実態と介護サービスの公平性に関する研究」	『医療経済研究』	第19巻2号	pp.147-167	2007年
Yamada, Atsuhiko	“Income Distribution of People of Retirement Age in Japan	<u>Journal of Income Distribution</u> ,	vol.16, No.3-4,	pp.31-54	2007年

山田篤裕・駒村康平・丸山桂	「就業形態の多様化に対応するための年金制度改革」	『年金学会誌』	第 28 号		2008 年
---------------	--------------------------	---------	--------	--	--------