

表 6-2 公的扶助の歴史に関する年表(日本)

年	事 項	年	事 項
1871(明治4)	行状病人取扱方規則(～1882)	1922(大正11)	社会事業調査会
1872(明治5)	養老費支給令(～1929)	職業紹介法	
1873(明治6)	養老費支給令(～1929)	少年法・矯正院法	
1874(明治7)	養老費支給令(～1929)	労働者災害扶助法	
1876(明治9)	養老費支給令(～1929)	社会事業調査会設置	
1877(明治10)	養老費支給令(～1929)	労働者災害扶助法施行	
1882(明治15)	行状病人取扱方規則(～1899)	公益實業法	
1882(明治15)	行状病人取扱方規則(～1899)	不良住宅地区改良法	
1890(明治23)	行状病人取扱方規則(～1899)	教育法公布(1932年施行、～1946)	
1896(明治29)	行状病人取扱方規則(～1899)	教育法施行(～1946)	
1897(明治30)	行状病人取扱方規則(～1899)	労働者災害扶助法	
1899(明治32)	行状病人取扱方規則(～1899)	労働者災害扶助法	
1900(明治33)	行状病人取扱方規則(～1899)	労働者災害扶助法	
1902(明治35)	行状病人取扱方規則(～1899)	労働者災害扶助法	
1904(明治37)	行状病人取扱方規則(～1899)	労働者災害扶助法	
1908(明治41)	行状病人取扱方規則(～1899)	労働者災害扶助法	
1912(明治45)	行状病人取扱方規則(～1899)	労働者災害扶助法	
1917(大正6)	行状病人取扱方規則(～1899)	労働者災害扶助法	
1918(大正7)	行状病人取扱方規則(～1899)	労働者災害扶助法	
1919(大正8)	行状病人取扱方規則(～1899)	労働者災害扶助法	
1920(大正9)	行状病人取扱方規則(～1899)	労働者災害扶助法	

は、母子保護法(1937=昭和12年)、医療保護法(1941=昭和16年)といった法律が次々と制定されるなかで相対的に低下していった。

### 3 生活保護法の成立と展開

1945(昭和20)年8月、日本は第二次世界大戦の終結をむかえた。それにとりわけ、戦争被災者、引揚者、難民、遺族などの生活は困窮を極め、その対策を緊急に講じなければならぬ状況にあった。そこで占領軍は、「救済並びに福祉計画の件」という覚書で、日本政府に公的救済に関する方向性を示しその考えのもとに包括的な計画を樹立していくよう求めた。同年12月、政府は生活困窮者の臨時的応急措置として

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保護を内容とした「生活困窮者緊急生活保護要綱」を閣議決定し、翌年4月から実施した。

1946(昭和21)年2月、占領軍から「社会救済」(SCAPIN775)が政府に出された。この覚書には、国家責任による無差別平等の保護、公私分離の原則、必要な保護費に制限を加えないという原則などが示されていた。それをもとに新たな統一公的扶助立法の制定についての検討がなされ始め、1946(昭和21)年9月法律第17号として生活保護法が公布、同年10月から実施されるに至った。同法(以下「旧法」といふ)は、現行生活保護法が制定された1950(昭和25)年5月までの3年8か月の間、統一公的扶助法として機能することになる。旧法は、要保護者に対し無差別平等に国家責任によって扶助を行うことを初めて示したものであり、これまでの伝統的な救済思想がかなり払拭されたものであった。

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、葬祭扶助の5種類、保護に要する費用は、国が8割、都道府県1割、市町村1割にするなどが規定されていた。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・不服申立て権を認めない(その後1949年5月に認められる)などの問題があった。また旧法では民生委員(それまで方面委員と呼ばれていた)が、実施機関である市町村長を補助して保護事務に当たった。この点では救護法下の体制をそのまま踏襲していたといえる。

その後、民生委員法の制定(1948=昭和23年)などを通じて、民生委員制度の整備強化が図られた。しかし、旧法の運営実態が複雑化する中で、生活保護の実施を無給非専任である民生委員の職務としておくことが適当でないとする意見が出されるようになってきた。1949年10月には有給専門吏員を補助機関とし、民生委員は協力機関とするようになった。さらに、保護基準について、旧法では「保護の程度及び方法」は法令で定められていたが、1948(昭和23)年8月の第8次改定に当たっては、最低生活費算定方式の新たな科学的な方法であるマーケット・バスケット方式を採用し、改善を図るようになった。

その後も、新憲法(1946年11月公布、1947年5月施行)下における社会保障制度の在り方についてさまざまな議論が行われた。生活保護制度については、現実の社会情勢のもとで、困窮者や要援護階層に対する施策として十分な役割を果たすことができよう、これを拡充強化すべしという意見が出てきた。1949(昭和24)年5月より審議活動を始めていた社会保障制度審議会も、同年9月には「生活保護制度の改

#### □ 占領軍

連合国最高司令官兼最高司令部の長官、General Supreme Commander for the Allied Powers の英文をよみとり、GHQ(またはGHOSCAP)という。

#### □ 補助機関、協力機関

生活保護の事務の執行について、社会福祉事業を補助機関、民生委員も協力機関とするとも、現行の生活保護法は次の通り規定している。

#### □ (補助機関)

第二節 社会福祉法に定める社会福祉事業は、この法律の施行については、都道府県知事又は市町村長の事務の執行を補助するものとする。(民生委員の協力) 第二節 民生委員法に定める民生委員は、この法律の施行については、市町村長、福祉事務所長又は社会福祉事業の最又は社会福祉事業の最期の執行に協力するものとする。

□ 生活保護制度の改善強化に関する動き……高齢者生活費の社会的文化的な生活水準への引き上げ、不服申立請求権の確立、不服申立請求権の必要性、民生委員の協力機関化、扶助の追加等を行い、旧生活保護法の不備を改善するよう求められている。

強化に関する動き」を行った。また、1949(昭和24)年11月占領軍と厚生省の間で厚生行政に関する次の諸点で合意された(「体系整備のための6項目」)。その内容は、①民生委員を公的扶助責任から排除すること、②社会福祉主事制度を創設すること、③福祉地区と福祉事務所を設置を行うこと、④公私分離、責任分離の措置をとること、⑤社会福祉協議会を創設すること、⑥有給専門吏員の現任訓練と査察指導の実施である。

このような背景のもとに、現行生活保護法が1950(昭和25)年5月公布施行されることになる。現行生活保護法は旧法を全面的に改め制定され、そこでは次のような主要な改正点がみられる。①生活保護制度を憲法25条の生存権理念にもとづく制度として明記したこと、②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ものとしたこと、③保護の水準が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ことを規定したこと、④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とどめたこと、⑤保護の種類として新たに教育扶助および住宅扶助を加えたこと、⑥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こと、⑦医療扶助のための医療機関指定制度を創設し、診療方針、診療報酬等についての規定を置いたこと、⑧不服申立制度を設けたことである(ここでも表6-2に年表としてまとめられた)。その後、現行生活保護法は、以下のような主要な改正を行い現在に至っている。

① 生活保護法にもとづいて設置されていた社会福祉主事が、広く社会福祉各法にもとづく業務に携わる職員として、社会福祉主事の設置に関する法律(現在の社会福祉法)によって設置されることになったこと(この改正は生活保護法制定とほとんど同時になされた)。

② 福祉事務所制度の発足(1951=昭和26年6月)にもない、保護の実施機関を市町村から都道府県知事、市長、福祉事務所を設置する町長に改め、福祉事務所長を第一級機関とする実施体制に改めたこと。

③ ②にもなっていない、保護を要する費用の負担割合が国8、都道府県1、市町村1となっていたのを国8、都道府県または市町村2に改めること。なお、その後、1985(昭和60)年度には「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」により、1986(昭和61)～1988(昭和63)年度は「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」により、国庫負担率10分の7の暫定的措置がとられた。また、1989(平成元)年度以降、「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時

特例等に関する法律」により保護を要する費用の負担割合が、国4分の3、都道府県または市町村4分の1に恒久化されることになった。

④ 行政不服審査法の制定(1962=昭和37年10月)により生活保護法独自の不服申立制度が改正されたこと。

⑤ 老人福祉法の制定(1963=昭和38年8月)にもない、保護施設として規定されていた養老施設が老人福祉法に移管されたこと、などが挙げられる。

そして、近年では、関係法の改正により、以下のような変更を行っている。①介護保険法の制定(1997=平成9年12月)にもない、生活保護法に現行法制定以来八つ目の扶助となる介護扶助が創設された。このことにより、保険の1割負担部分と入所者生活費(従来の施設入所への入院患者日用品費に相当するもの)は介護扶助、保険料は生活扶助でそれぞれ対応する仕組みに変更された(2000=平成12年4月)。②地方分権一括法の制定(1999=平成11年7月)にもない、機関委任事務が廃止され、新たに法定受託事務、自治事務に分類された。それによって、最低生活保障にかかわる部分が法定受託事務、相談援助部分(自治事務)となった。また、国・都道府県による生活保護の指導監査が廃止(事務監査は存続)されることとなった(2000=平成12年4月施行)。③社会福祉事業法等の改正(2000=平成12年5月、社会福祉法制定)にもない、従来生活保護法において、保護施設への入所を「取容」という用語で規定していたが、他の福祉各法と同様に「入所」へと変更された。その他、低所得対策制度の一つである公益質置法が廃止(2000=平成12年6月)となっている。

また2002(平成12)年7月には「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が10年の時限立法で成立(8月公布・施行)している。さらに2003(平成14)年8月には社会保障審議会福祉部会に「生活保護の在り方に関する専門委員会」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検討が行われ、2004(平成15)年12月に最終報告書が出された。それを受け、老齢加算の段階的廃止(2004年度～2006年度)、生活扶助基準第1期年額区分の簡素化(2005年度～)、人工栄養費の廃止(2005年度～)、母子加算の見直し(2005年度～2007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～)等の制度改正が行われた。

□ 養老施設……生活保護法制定にもない、保護施設の一つとして設け、入所要件として設置のため独立して日常生活を営むことができない要保護者としていた。しかし、1963(昭和38)年老人福祉法の制定、施行により、保護施設が老齢施設に改称され、保護法による救済施設の一つの責務である。

- (1) 都留民子『フランスの貧困と社会保障——参入最低所得への道とその経緯』法律文化社、2000年。

### 引用 参考文献

- 1 節
  - Cootes, R. J. *The Making of the Welfare State*, Longman, 1966 (クーツ、R. J. / 星野政明訳『イギリス社会保障史——福祉国家の形成』風媒社、1977年)
  - Bruce, M., *The Coming of the Welfare State*, Batsford, Fourth edition 1968, First published 1961. (ブルース、M. / 秋田成雄訳『福祉国家への歩み——イギリスの違った道』法政大学出版局、1984年)
- 2 節
  - 都留民子『フランスの貧困と社会保障——参入最低所得への道とその経緯』法律文化社、2000年
  - 社会保障研究所『アメリカの社会保障』東京大学出版会、1989年
  - 国立社会保障・人口問題研究所編『平成12・13年版社会保障統計年報』法研、2002年
- 3 節
  - 藤本武『アメリカ貧困史』新日本出版社、1998年
  - 小山達次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』（復刻版）全国社会福祉協議会、1975年
  - 吉田久一『全訂版 日本社会事業の歴史』勁草書房、1994年
  - 一書々澤康子・高島進編『講座社会福祉2 社会保障の歴史』有斐閣、1981年

### 読者のための参考図書

- 江口英一編『生活分析から福祉へ——社会福祉の生活理論』光生館、1998年
  - 社会福祉のニーズの発生原因を、国民生活というトータルな視点からとらえた書。
- 尾崎謙喜・松崎喜良・吉永純編著『これが生活保護だ——福祉最前線からの検証』高音出版、2004年
  - 生活保護の現場でいま何が起きているか、ケースワーカーはどう対応すべきか、を具体的に明らかにした本。
- ブルース、M. / 秋田成雄訳『福祉国家への歩み——イギリスの違った道』法政大学出版局、1984年
  - イギリスにおける貧困問題への対応について、救済法から改正救済法、そしてベグアレッジ体制が確立する第二次世界大戦以降までを著わしている。公的扶助と社会保障がどのように結びつき今日の福祉国家がつけられたのかを明らかにしている。

日本社会事業大学救済制度研究会編『日本の救済制度』勁草書房、1950年  
 ——わが国の明治以降の主要制度である恤救規則、救済法、旧生活保護法、現行生活保護法について、それぞれの時代状況と制度の関係について論じている。戦前・戦後を通し救済問題がどのように対応されてきたのか理解できる。

厚生省社会保障課編『生活保護三十年史』財団法人社会福祉調査会、1981年  
 ——現行生活保護法制定30年を記念し出版された救済利行物である。生活保護制度の歩みについて保護の動向、基礎、実態体制等の変遷を通して明らかにしている。生活保護制度理解の資料として重要である。

## 公的扶助の概念

公的扶助を学ぶ目的は、現代社会に暮らすわれわれが、貧困・低所得という状態に陥ったときに、どのような対応方策（制度・政策およびソーシャルワーク実践）がとられているのかを学ぶことにある。

そこで本章では、はじめに、公的扶助とは何か、その概念について明らかにする。その手順として、まず、各国に共通する公的扶助の制度的特徴を概観する。次いで、救済制度にあたる公的扶助制度と、防貧制度にあたる社会保険制度の違いについて説明する。そして、狭義の公的扶助・広義の公的扶助というとらえ方を渡し、公的扶助の範囲をどのように考えたらよいかについて言及する。

さらに、公的扶助の意義と役割・機能についても整理を行っていく。とりわけ、そのなかでも最も重要な機能とされているセーフティネット機能とナショナル・ミニマム機能について、詳しく説明する。

このように、ここでの学習のポイントは、公的扶助の概念と範囲ならびにその役割・機能を明らかにすることにより、公的扶助の基本的性格とその特質についての理解を図ることにある。

■ 公的扶助概念の使用例

海外

公的扶助という言葉は、英語の「Public Assistance」の訳語であり、そもそもは、イギリスにおいて、1909年の「救貧法および貧困救済に関する王立委員会」(Royal Commission on the Poor Laws and the Relief of Distress)の多数派報告(The Official Majority Report)のなかで、公的に登場してきたのが最初である。同報告書では「救貧法に『無情と絶望の連想』がつきまとうことを認め、したがって、救貧法を『公的援助(Public Assistance)』と改名」すべきと提案している。

またその後、国の法律として公的扶助を国民の最低生活保障として最初に位置づけたのは、アメリカの「社会保障法」(Social Security Act) (1935年)においてであった。同法において、連邦政府が実施する老齢保障、失業保険と並んで、公的扶助については、州の実施する扶助事業に連邦政府が補助金を支出することを定めている。それ以降、先進諸国において公的扶助が国の法律として制定されてくる。

公的扶助は、各国でさまざまな名称でいわれているが、その概念・制度内容は統一されたものではない。例えば、先述した公的扶助の起源である救貧法が早くから成立したイギリスにおいては、第二次世界大戦以降、国家扶助(National Assistance)から補足給付(Supplemental Benefit)、そして所得補助(Income Support)、求職者手当(Job-seeker's Allowance)、社会基金(Social Fund)へと変遷を遂げている。また、アメリカの公的扶助に当たる制度は、現在、補足的保障所得(Supplemental Security Income; SSI)、フード・スタンプ(Food Stamp)、貧困家庭一時扶助(Temporary Assistance for Needy Families; TANF)などが、ドイツでは社会扶助と求職者基礎保障が、さらにフランスでは社会扶助、家族給付、社会ミニマムが、スウェーデンでは社会扶助が、韓国では国民生活保障などが公的扶助制度として機能している。

日本

わが国において、「Public Assistance」という用語が公式文書として最初に登場したのは、1945(昭和20)年12月に日本政府が連合国軍総司令部(GHQ)に提出した「救済福祉に関する件」に対する、翌1946(昭和21)年2月のGHQ「社会救済」と題する回答書である。そこで日本政府は、原題である「Public Assistance」を「社会救済」と翻訳して用いている。

次いで、1948(昭和23)年7月アメリカ社会保障制度調査団報告書「社会保障制度へ

2) モーリス・ブルース、林田源蔵訳「福祉国家への歩み——イギリスの辿った道」法政大学出版局、314頁、1984。

# 第1節 公的扶助の概念と範囲

## 1 | 公的扶助の概念

■ 公的扶助という言葉

まず最初に、「扶助」とは何か、「公的扶助」とは何かについて、説明しておこう。扶助とは、広辞苑による「助けること」を意味し、それは、一般的に、経済的に困難な生活状態にある者(以下、貧困者)に対し、経済的援助・支援を行うことを指して使用している。そしてその扶助は、援助・支援を行う者(援助・支援者)とそれを受けられる者(被援助・支援者)の援助・支援関係によって成立する。この援助・支援関係は、援助・支援主体が誰かによって、「私的扶助」と「公的扶助」に分かれている。私的扶助が、個人・私的団体が主体となり貧困者に対して行う扶助を指しているのに対し、公的扶助は、<sup>3)</sup>公、公、とりわけ国家が主体となり貧困者に対して行う扶助を指している。いうまでもなく、扶助の成立する前提には貧困の存在があり、それをどのように個人あるいは国家が認識するかによって、私的扶助あるいは公的扶助の対象、方法、水準などが変わってくる。

公的扶助においては、当初、貧困は個人の素行等の道徳的問題としてとらえる市民観に立脚した消極的な施策が展開されていた。そこでは、個人・私的団体が貧困救済を行い、そこで救済されないやむを得ない事情を抱えている人にも国家が救済を行っていた。しかし、社会の連環に伴い、貧困が個人のレベルでは解決できない広がりとなってきた。もってきたことが社会の共通認識となってくる。それが人権意識の醸成と相まって国家の積極的な介入を生み、その責任のもとに国民すべてに最低限の生活を保障していくこととする社会の仕組みができていくことになる。これが公的扶助として結実し、国民の権利として定着していくことになる。すなわち、当初、国家が主観的・恣意的・慈善的に行ってきた扶助は、今日では、国家責任のもと、客観的・無差別平等・権利としての扶助として内実化を目指しているといえるであろう。

3) 新村出版「広辞苑 第六版」岩波書店、2008。

社会保険は強制加入であるのに対し、公的扶助は保護を必要とする者がすべて申請することによって行われる。

- ② 対象  
社会保険は主として労働者・家族を中心としているのに対し、公的扶助は国民・住民一般のなかの貧困者に限られている。

- ③ 費用  
社会保険は有償であり、定められた保険料を納入しなければならぬが、公的扶助は無償であり、公費（租税）で賄われている。

- ④ 給付水準  
社会保険は賃金に応じた比例制または均一額であるのに対し、公的扶助は客観的に定められた一定の基準により最低生活のラインが定められており、それを下回る場合に、差額不足分が保障される。

- ⑤ 給付期間  
社会保険はおおむね有期であるが、公的扶助は無期であり、必要な条件を満たす限り、その給付は継続する。

- ⑥ 給付の開始  
社会保険は、あらかじめ定められた保険事故が発生すれば自動的に給付が開始されるが、公的扶助においては、貧困という事実が制度的要件にて認められれば給付開始となる。ここでは、貧困の事実認定を行う努力調査（ミーンズ・テスト、資産調査とも呼ぶ）が必要となる。

- ⑦ 支給資格  
社会保険は保護に加入し、所定の保険料を納付することにより支給資格が発生するのに対し、公的扶助は努力調査を受け、貧困の事実認定がなされることにより保護の支給資格が生じる。

- ⑧ 機能の相違  
社会保険は、保険事故が発生するとただちに給付が開始され生活の保障が行われ困りになることを予防できるのに対し、公的扶助は、すでに定められた最低生活ライン以下に落ち込んでいいるという事実によって扶助が開始される。つまり、社会保険は防衛的機能を、また公的扶助は事後的に貧困という事実を救済することから救済的機能をもっているといえる。

3) 公的扶助を適用する要件である要保護（貧困）状態にあることを確認するため、資産や所得（収入）等の状態を把握するための調査。

の通告」では、公的扶助を「公的扶助」という用語で、またそれに相当する制度として生活保護制度をあげている。さらに1949（昭和24）年9月社会保険制度審議会報告「生活保護制度の改善強化に関する件」（第21巻参照）では、「公的扶助」という用語で使用する。また1950（昭和25）年10月、同審議会による「社会保険制度に関する報告」では、公的扶助を前述のイギリスの国家扶助と同様の名称である「国家扶助」という表現で、生活保護制度を指して表現している。

### 各国共通の制度的特徴

- 公的扶助は、各国において、以下の共通した制度的特徴をもっているといわれている。
- ① 貧困という事実に応じて、給付が行われていること。
  - ② 国民が、申請あるいは請求権をもっていること。
  - ③ 財源は、国家の歳入によって全額賄われていること。
  - ④ 国家自らの責任において、行政機関を制度化し組織化していること。

## 2 | 制度概念としての公的扶助と社会保険

社会保険制度は、国家が主体となり広く国民・住民生活を保障する制度的仕組みである。そしてそれは、主として貧困者に対して生活を保障する「救済制度」と、主として労働者が貧困に陥ることを予防する「防貧制度」の二大制度を中心に構成されている。社会保険制度では、前者の救済制度にあたる制度を「公的扶助制度」、後者の防貧制度にあたる制度を「社会保険制度」と呼んでいる。

ここで、社会保険制度と対比して公的扶助制度の特徴をみていけば、次のようなことがいえるであろう（表1-1）。

- ① 適用条件

表1-1 社会保険と公的扶助の違い

社会保険	公的扶助
①適用条件 強制加入	申請
②対象 主として労働者・家族 有償（本人拠出あり）	国民・住民一般（貧困者） 無償（公費負担）
③費用 賃金比例・均一額	最低生活費（差額不足分） 無期
④給付水準 おむね有期	無期
⑤給付期間 事故の発生（自動的）	困難の事実（努力調査） 努力調査を受け、貧困の事実認定がなされた者
⑥給付の開始 被保険者本人（およびその家族）	防衛的
⑦支給資格 防衛的	救済的

資料：佐口暲『社会保険概説 第2版』光生館、14～15頁、1991。をもとに作成（一部一部修正）

これらにより、公的扶助制度を、「国家が、最低生活保障を目的として、貧困状態にある者を対象に、貧困の事実認定を行うための資力調査を課し、公費を財源として行う制度」として規定することができる。わが国の場合、これに相当する制度として、生活保障制度があげられる。

### 3 | 公的扶助の範囲

——狭義の公的扶助・広義の公的扶助

わが国を例にして、公的扶助の範囲について説明すれば、次のようになる。

① 前記の特徴に相当する公的扶助制度は、生活保障制度となる。この生活保障制度では、法適用上の基本原理として「国家責任の原理」「無差別平等の原理」「最低生活の原理」「保護の補足性の原理」の四つを、また基本原則として「申請保護の原則」「基準及び程度の原則」「必要即応の原則」「世帯単位の原則」「世帯単位の原則」の四つをあげ、資力調査を要件としてその要否が決定され、給付（最低生活保障）と対人サービス（自立助長）が行われている（第1章第1節参照）。

② 資力調査に代えて所得調査（所得制限）を要件とするならば、社会手当制度が、公的扶助の範囲に入ってくる。具体的には、児童手当法に基づく児童手当、児童扶養手当法に基づく児童扶養手当、特別児童扶養手当等の支給に関する法律に基づく特別児童扶養手当などがあげられる（第7章第2節参照）。

③ 直接的に生活困窮の救済を目的としないが、公的給付を提供することによって自立した生活を保障することにつながる制度も、公的扶助の範囲に入っている。具体的には、障害者自立支援法に基づく補装具費の給付、戦傷病者戦没者遺族等補償法による年金の給付、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律など保健衛生立法による医療費の給付、母子及び寡婦福祉法に基づく母子福祉資金の貸付などがある。

④ 低所得者対策の一環として行われている施策も、公的扶助の範囲に入ってくる。具体的には、低所得者を中心として各種資金の貸付けを行う生活福祉資金貸付制度、低所得者を中心に住宅を提供する公営住宅制度、ホームレスを対象に労働・住宅・生活など総合的な施策を行うホームレス対策などがあたる（第7章第1節・第3節・第4節参照）。以上のことから、公的扶助は、狭義にとらえるならば①にある間接的に寄与する制度相当し、広義にとらえるならば②にある社会手当制度、③にある間接的に寄与する制度である各種制度、そして④の低所得者対策の一環として行われている各種施策が、公的扶助の範囲に入ってくる。社会福祉における制度概念においては、貧困対策として①を、低所得者対策として②③④を位置づけているのが通例である。

### 4 | わが国における公的扶助のとらえ方

これらの狭義・広義の公的扶助を念頭において、公的扶助の特徴を整理すれば、次の六つにまとめることができる。

- ① 公的責任のもとで行われていること。
- ② 生活困窮状態にある者（貧困者）、またはそれと同等あるいはそれに近い生活水準にある者（低所得者）を対象としていること。
- ③ 生活困窮状態にある、またはそれと同等あるいはそれに近い状態にあることを確認するため、一般的には資力調査（ミーンズ・テスト）あるいは所得調査（インカム・テスト）が給付要件・貸付条件に先立ち実施されること。
- ④ その給付・貸付は、一般的には、申請者あるいは請求者の個別的需要（ニード）に対応する個別給付・貸付であり、国が設定する最低生活保障水準（ナショナル・ミニマム）またはそれと同等あるいはそれに近い生活保障水準に不足する生活需要に対応していること。
- ⑤ その財源は、国や地方公共団体の一般歳入にて全額賄われていること。
- ⑥ 家族、親族等の私的援助や他法他施策等の活用などを行うも生活困窮状態にある、またはそれと同等あるいはそれに近い状態にある者の最終的生活保障制度として機能していること。

これらの点を踏まえて、公的扶助の概念を規定するならば、次のように定義することができる。

公的扶助とは、国家責任のもと、最低生活保障水準あるいはそれに近い生活保障水準の不足に対する生活需要を補う目的として、貧困・低所得者を対象に、資力調査あるいは所得調査を課し、貧困・低所得者の請求あるいは申請をもって、給付・貸付を行う制度であり、それは、公費を財源として行う救済策である。

#### ◎参考文献

- 小倉肇「公的扶助——基本とその発展」ミネルヴァ書房、1982。  
 小倉肇・山口英一・田中寿「公的扶助制度比較研究」光生館、1988。  
 佐川卓「社会保障制度」第2版、光生館、1993。  
 社会政策研究所編「日本社会政策資料1」至誠堂、1981。  
 福祉士養成所編「福祉士養成所編『公的扶助』」至誠堂、1981。  
 モーリス・アールズ、林田昭彦「福利国家への歩み——イギリスの道った道」法政大学出版局、1984。  
 神村隆一「社会福祉事件集第1巻 社会福祉の原理」旬報社、2003。

## 第2章 公的扶助の意義と役割

### 1 | 公的扶助の意義と役割

公的扶助は、社会保障とともに国民・住民生活を保障する社会保障の二大制度として位置づけられている。ここでは、まず社会保障が貧困を予防する制度として存在しており、社会保障をはじめとする社会保障各制度あるいは家族・親族等の私的扶養が十分機能しない場合に、貧困に陥った人びとを救済する制度として公的扶助制度がある。このように公的扶助は、社会保障をはじめとする社会保障各制度（公的扶養）の補完、私的扶養の補完という制度として位置づけられることができよう。つまり公的扶助は、社会保障制度を基底から支える制度として存立しているのである。

さて、社会保障制度は、さまざまな機能をもち、国民・住民生活の回復・維持・安定に寄与している。主な機能として、以下の機能があげられる。

#### ■ 所得再分配機能

所得の第一次分配（労働に志じた収入）の結果（所得格差・不平等など）に対して是正を行う機能であり、再分配には、所得の多い階層から少ない階層へ所得移転する「垂直的再分配」、同一所得階層内で所得移転を行う「水平的再分配」、収入のある世代（稼働世代）から収入の少ない世代（退職世代）へ所得移転を行う「世代間再分配」などがある。このなかで公的扶助は、垂直的再分配機能と最もかかわりの深い制度である。

#### ■ ナショナル・ミニマム機能

国家が国民・住民に対して最低程度の保障を行うことであり、一般的には、社会保障などの公共政策において、国家が国民・住民に保障する最低限度の生活水準のことを指している。わが国においては、賃金の水準（最低賃金）、社会保障の給付水準ではなく、生活保護基準がその機能を果たしている。

#### ■ セーフティネット機能

国民・住民生活の困難な事態への対応として、セーフティネット機能が位置づけられている。セーフティネットをどのレベル（水準）で張るかによって異なってくるが、そ

れは大きく、防衛的レベルで張るか、救済的レベルで張るかの二つが考えられる。

前者は、年金などを含む保障を予防的（防衛的）に行い、国民・住民が安定した生活を送れるようにすべきとする社会民主主義的な考え方に立っている。そして後者は、主に市場における自由競争にて十分な収入を得ることができない、あるいは競争に参加できない人たちに對して事後の（救済的）に保障すべきとする経済の市場化を主張する新自由主義的な考え方に立っている。それは、前述のナショナル・ミニマムと関連させるならば、「防衛的ナショナル・ミニマム」か「救済的ナショナル・ミニマム」ということになるであろう。

#### ■ 生活と経済の変動安定化機能

国民・住民生活の困難な事態、具体的には、生活上のリスクである老齢（退職）、傷病、失業、出産・保育等による所得の喪失・中断・減少を防止、生活水準の低下を緩和し、生活の安定を図る機能をもつ（生活の変動安定化機能）。また、失業等による所得の減少を緩和させることにより、不況や景気後退に伴う消費需要の低下を緩和し、景気の回復時においては社会保障給付を減少させる経済変動安定化効果（ビルト・イン・スタビライザー効果）や、社会保障の運営に必要なマンパワーの育成・雇用・設備投資などによって景気回復を促す機能があるとしている（経済の変動安定化機能）。

#### ■ 社会的統合機能

これは、政治・社会の安定化機能ともいえる機能である。階級・階層間の対立や経済的・社会的格差、不平等の拡大などは、社会的・政治的不安定をもたらし、そこで、公的扶助による最低生活保障により格差の緩和解消を図ったり、社会保障などを通じ国民の社会連帯意識を高めていくことが、社会的統合につながると思っている。

以上の主な機能は、社会保障全般の機能として位置づけられる。そのなかでも、公的扶助にとっても重要な機能が、セーフティネット機能とナショナル・ミニマム機能である。以下に、詳しく説明していく。

## 2 | セーフティネット機能

#### ■ セーフティネットとは何か

「セーフティネット」(safety net)とは、もともとは、サーカスの空中ブランコなどで落下してもけがをしないように床の上に張られた網（ネット）のことを指しており、「安



図1-1 公的扶助・社会保険・社会福祉の関係



全額」と誤される。これを、社会保険や他の分野にも適用し、困難な状況に陥ったとき、またはそのような事態になることを防ぐようにする仕組みのことを指して使用されている。

■ セーフティネットと公的扶助制度

旧・社会保険制度審議会が分類に沿って社会保険制度体系を見てみれば、「社会保険」「公的扶助」「社会福祉」「公衆衛生および医療」「老人保健」を扶養の社会保険、それに恩給と戦争犠牲者保護を加えたものを広義の社会保険としている。さらに住宅対策と雇用対策を社会保険関連制度として位置づけている(表1-2)。

狭義の社会保険である5分野は、それぞれ次のような特徴をもっている。

- 1 社会保険は、被保険者があらかじめ保険料を拠出し、生活上の困難がもたらす一定の事由(保険事故)が生じた場合に給付を行う公的仕組みである。
- 2 公的扶助は、貧困・低所得者に対し、国家が一般租税を財源とし、最低限度の生活あるいはそれに近い生活の生活需要の不足を補う目的として、資力あるいは所得調査を課し、申請あるいは請求をもって、給付・貸付を行う制度である。生活保護制度ならびに低所得者対策がこれに該当する。
- 3 社会福祉は、個別の必要(ニード)に対応して、主として対面的・個別的服务(対人サービス)を提供する仕組みである。
- 4 公衆衛生および医療は、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。
- 5 老人保健は、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である。さらには、社会保険制度を、国民・住民生活のセーフティネットの観点から見れば、次のように位置づけられる。

図1-2 社会保険制度の体系(旧・社会保険制度審議会)

広義の社会保険		関連制度
扶養の社会保険	関連制度	住宅対策 雇用対策
社会保険	恩給	
公的扶助	戦争犠牲者保護	
社会福祉		
公衆衛生および医療		
老人保健		

4) 2001(平成13)年修正。経済財政諮問会議および社会保険審議会に引き継がれた。

社会保険	(社会的リスク別)	社会福祉
健康・出産 障害・高齢・死亡 労働災害 失業 介護	医療保険 年金保険 労働者災害補償保険 雇用保険 介護保険	高齢者 知的障害者 身体障害者 母子及び寡婦 児童 貧困 生活保護法 生活保護法は公的扶助として整備される。

出典：岡部厚(改訂)福祉事務所ソーシャルワーカー必修—生活保護における社会福祉実践(全国社会福祉協議会、1987、2003、を一部修正)

第一のセーフティネットとしては、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図られている。これは、前記の社会保険関連制度にあたる。

第二のセーフティネットは、日常生活のなかで生活の困難が生じた場合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る。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・高齢・死亡に対応する「年金保険」、婚嫁・出産に対応する「医療保険」、介護に対応する「介護保険」の五つの社会保険が図られている。この第二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、主として養育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、社会保険制度のなかでは貧困を予防する防衛的機能をもつものとして位置づけられる。そして、最後の第三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者対策(社会手当制度、生活福祉資金貸付制度など)と資力調査を課す貧

とりわけ生活保護制度は、第三のセーフティネットの最後に位置しているだけでなく、社会保障制度全体のなか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いくかにより、国民・住民生活がどの程度保障されていくかが決まってくる。また生活保護制度は、セーフティネットとしての労働保障、住宅保障、所得保障、健康医療保障、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られるかによって、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。

そして社会保障制度をはじめとする他法他施策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。前述したように生活保護制度は、国民に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）となる機能もっている。

今日、生活保護受給世帯のほとんどが「高齢者世帯」「傷病・障害者世帯」となっているが、その大半は老齢年金、障害年金、児童扶養手当などの対象世帯である。これら他制度の資格要件、制度運用、給付水準の低位性などから、他法他施策は、防貧的機能を十分に果たしていないと認めざるを得ない。

### 3 | ナショナル・ミニマム機能

#### ■ ナショナル・ミニマムとは何か

「ナショナル・ミニマム」(national minimum)とは、国家が国民・住民すべてに対して保障すべき必要最低限度の生活水準のことを指しており、「国民最低限」と訳されている。それは、社会保障制度の根幹を基礎づける概念の一つであり、それぞれの国や社会において、その生活水準に対応した最低限度の生活保障水準があることを示している。

ナショナル・ミニマムは、前述のように、社会保障・社会福祉の特定領域に限定して使用している場合もあれば、広く社会保障をはじめ国民・住民生活にかかわる公共政策全般において用いられる場合があることに留意する必要がある。

またこのことと関連して「シビル・ミニマム」(civil minimum)という用語があるが、これはわが国において1960年代に起きた公害問題をはじめとする地域問題に対応する住民の生活水準を、ナショナル・ミニマムを上回る自治体独自の高い基準に設定しよう

とする考えから提言された概念である（政治学者松下圭一が提唱）。ミニマム（最低限）のレベルを、ナショナル（国家）レベルにするか、シビル（自治体・地域）レベルに設定するかという地理的範囲の違いがある。

#### ■ 社会保障とナショナル・ミニマム

ここで、社会保障・社会福祉領域において使用されているナショナル・ミニマムがどのように考えられてきたのかについて、少し言及してみよう。

ナショナルミニマムの概念は、18世紀末イギリスにおいてウエップ(S. & B. Webb)によって初めて提唱された。ウエップは、『産業民主制論』(1897)のなかで、労働者を生産者などと肩を並べられる程度の国民として必要な最低限度の生活水準を保障する、という意味でナショナル・ミニマムを使用していた。その後ウエップは、『大英社会主義国の構成』(1920)のなかで、ナショナル・ミニマム概念を、労働者（とりわけ苦行制度に従事する労働者）から国民一般までその対象を拡大し、その保障の範囲についても、労働者の労働・生活から保健医療、住宅、教育、自由時間（余暇）に至る国民生活全般にわたる諸領域まで包括してとらえるようになる。

この考え方は、戦後イギリスの福祉国家建設のベースとなった報告書『ベヴァリッジ報告：社会保障および関連サービス』(1942)に引き継がれていく。ベヴァリッジ(W. H. Beveridge)は、その報告書のなかで社会保障計画の具体的政策目標としてナショナル・ミニマムをその柱としている。そこでは「ナショナル・ミニマムとは、最低限度の所得保障を行う内容に限定し、そのための施策として社会保障を中心とした社会保障制度を構想している。この構想をもとに、戦後イギリスにおいていち早く、福祉国家が形成・成立・展開することになる。」

#### ■ ナショナル・ミニマムと生活保護制度

わが国においては、日本国憲法（以下、憲法）第25条において謳われた生存権保障の規定が、ナショナル・ミニマム概念を示す規範的概念として提示されている。憲法第25条第1項では「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と定めている。これを受け、第2項では「国は、すべての生活部面について、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」としている。すなわちここでは、ナショナル・ミニマム概念の内容を、国民・住民は、肉体的生存だけでなく社会的・文化的生活を維持するに足る水準を権利として有していること、またそれは、国家により保障しなければならないこと、さらには、それは社会福祉、社会保障、公衆衛生のことを示しており、その後の社会保障・社会福祉制度の法的根拠となっている。

## 貧困・低所得者問題 と社会的排除

この生存権を具現化した生活保護法第1条に規定されているように、「最低生活保障」と「自立助長」を法の目的としており、その最低生活保障は生活保障基準として設定されている。それは、生活保護制度の最低生活保障水準を表しているだけでなく、国民・住民にどの程度の生活レベルを国家が保障していくのかという、ナショナル・ミニマム、いわば社会保障制度の根幹にかかわる機能を有している。

またこの水準は、「健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならぬ」（生活保護法第3条）とされ、人間としての尊厳と体面が維持できる社会的・文化的な生活が充足される水準でなければならない。

この最低生活保障水準（生活保障基準）は、生活困窮（貧困）かどうかを判断する貧困線（poverty line）の役割を果たしていると同時に、収入が最低生活保障水準を下回る場合にその不足分を支給するための尺度ともなっている。

この最低生活保障水準は、要保護者の生活需要に応じて8種類の扶助（生活、教育、住宅、医療、介護、出産、生業および葬祭）があり、年齢別、世帯人員別、所在地域別などで設定されている（第4章、第5章参照）。

### ◎参考文献

- 大原利明『社会保障とナショナルミニマム——イギリスを中心として』増補版 ミネルヴァ書房、1983。  
 原部章『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』第66号、2006。  
 原部章『改訂 福祉事務所ソーシャルワーカー必修——生活保護における社会福祉実践』全国社会福祉協議会、2003。  
 『福祉士業に携わる者委員会編『新版社会福祉士養成講座⑤ 社会保障論』第5版』中央法規出版、2007。

公的扶助制度は、貧困・低所得者への対応方策（制度・政策およびソーシャルワーク実践）として位置づけられる。そこでは、公的扶助の対象とする貧困・低所得とは何を指しているのかについて、明らかにしておく必要がある。

ここで以下では、はじめに、貧困・低所得について基本的な理解を、次いで、貧困の定義とそれにつながる社会的排除について、そして最後に、貧困・低所得者を取り巻く社会情勢と貧困・低所得者の生活課題について、それぞれ明らかにする。

このように、ここで学習のポイントは、公的扶助が対象とする貧困・低所得とは何か、また、貧困などに関する学説、さらには貧困・低所得者問題の動向についての理解を図ることにある。

# 第1節 貧困・低所得とは何か

## ■ 費用をめぐりつつかの「間い」

「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（または生活資料）を欠く状態を指している。

そして、この「貧困」をめぐっては、いくつかの「間い」がある。

それは、例えば、①「貧困」は、個人の感情や能力の低さなど個人的問題から生ずる個人的原因に帰するとする考え方に立つのか、あるいは経済環境や雇用状況など個人の努力では回避できない社会問題から生ずる社会的要因に帰するとする考え方に立つのか、また、②生理的レベル（生存）でとらえるのか、あるいは社会的文化的レベル（生活）でとらえるのか、さらには、③所得水準や雇用といった直接的レベルで考えるのか、あるいはそれだけでは解釈できない、社会的インフラや安全のための諸費用の節約から起こる自然環境・都市環境の悪化を通して現れる貧困といった間接的レベルまで含めて考えるのか、などがその代表的なものである。

そこで、今日、これらの「間い」は、社会福祉研究および関連分野において、④個人的問題を超えて、あるいは一見個人的問題としてとらえられる事象についても社会問題が直接・間接に起因しているとする社会的要因によって、また、⑤生理的（生存）だけでなく社会的文化的なレベルまで、さらには、⑥所得水準・雇用レベルに関連するだけでなく環境も含めて、貧困を考えていくのが支配的なとならえ方となっている。

それらのとらえ方を念頭に、貧困・低所得者を規定する「貧困」あるいは「低所得」とはそれぞれ何を指しているのかについて、以下、説明していきたい。

## ■ 労働と生活の間からとらえた貧困・低所得者問題

まず、はじめに、労働と生活の関係について述べていく。私たちの社会は、その構成員の大半が給与生活者とその家族により占められており、労働することにより給与を得、

それにより生活に必要な物・サービスの購入をして生活を営むことになる。したがって私たちの日常的な営みは、生活に必要な物・サービスを購入するために働く労働の側面と、それを消費する生活の側面とに分けて考えられよう。前者を「労働力の消費過程（労働過程）」、後者を「労働力の再生産過程（生活過程）」と言い換えることができる。

ここでは、生活に直接かわる「貧困」とは、さしあたり、最低生活水準以下の状態、すなわち、「労働力再生産の不可能な状態」を指しており、それは、同時に「貧困」は労働力の前導をもたらし、また精神的荒廃・肉体的摩滅のみならず、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を指すものとして使用される。すなわち貧困は、基本的な生活資料（物・サービス、例えば衣食住など）の不足のみならず、労働にみられる非人間的な条件、その結果としてもたらされる精神的荒廃・肉体的摩滅や社会的諸関係の喪失をも含んだ概念として考えることができよう。

## ■ 社会階層としての貧困・低所得者問題

さらに、ここで述べる「貧困」あるいは「低所得」な状態にある人々の集合体について、「社会階層」概念を使用すれば、次のことがいえるだろう。

一般に「社会階層」とは、職業・所得・社会的威信などの共通性を有した集団をいい、何らかの要因により階層内で生活維持ができなくなれば上位階層から下位階層へ階層移動が起こり、その後後に位置しているのが「貧困層」となる。これは、別な言葉で言い換えるならば、フローとしての所得とストックとしての資産がともに不十分であるために、社会生活を維持していくことができずに階層としてとらえることができる。

また低所得とは、所得というフローの側面に視点を当てた概念である。所得とは、収入から必要経費を差し引いた額を指し、低所得とは、所得の高低という観点から相対的に低位にある状態にあることを指している。要するに、所得の源泉となる収入が十分でないことから生じてくるものであり、「低所得層」は、低所得によって社会生活が十分維持できない階層としてとらえることができる。

社会福祉の制度概念においては、最低生活水準以下の生活状態にある層を「貧困層」（これは要保護層に相当）、また要保護層と同等あるいはそれに近い生活水準にある層を「低所得層」（ボーダーライン層と呼ぶこともある）と限定して使用しているのが一般的である。このように貧困・低所得層とは、社会階層の最底辺に位置している階層であるといえよう。

1) 個人もしくは家族が保持する生活資源の不足状態を「古来の貧困」、道路や上下水道、公園など社会システムにおいて他人と共同で利用する財を指す社会的共同消費手段の不足状態を「新しい貧困」として整理することがある。宮本第一は、たとえ人々の所得が上昇したとしても、それら単なる個人の消費の拡大にとどまり、社会的共同消費手段の整備がなされていない都市問題を貧困として指摘した（宮本第一「社会資本論 改訂版」有斐閣、1976）。

## 2 貧困と社会的排除

### 1 絶対的貧困と相対的貧困

「貧困」を定義するにあたっては、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、地域、生活様式などを超え絶対的・普遍的なものとして貧困が定義づけられると考える考え方であり、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定義づけられるとする。以下では、両者の貧困のとらえ方を説明していく。

#### ■ 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・生物学的レベルを指標として貧困をとらえようとするところに特徴がある。例えば、エンゲル(E. Engel)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料費をあげている。そして家計資料が家計支出に占める割合(エンゲル係数)が家計収入の減少に伴い増大するという法則(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(C. Booth)は、イギリスの東ロンドンに居住する労働者を対象として調査を行っている。その結果は「ロンドン市民における民衆の生活と労働」(Life and Labour of the People in London, Vol.1, Poverty, 1903.)という全18巻に及ぶ報告書にまとめられた。そこでは労働者を、職業、生活水準などで総合的に判断し、次の八つの社会階層、すなわち、A(最下層の臨時の日雇労働者・浮浪者・準犯罪者)、B(臨時の稼得者)、C(不規則な稼得者)、D(低賃金の規則的稼得者)、E(標準的な規則的稼得者)、F(上級労働者)、G(中産階級の下)、H(中産階級の上)に区分している。その

?) ドイツ出身の社会統計学者エンゲル(1821~1896)により考案された指数。家計の消費支出に占める飲食料費の割合のことで、生活の程度を測る指標として使用する。エンゲルは、「イギリス王国の生産と消費」(1857)という論文でこれを発表した。エンゲル係数は、生活の単位である家族単位、さらには一団の国民階級の測定も可能とする利点があるとしている。

うち、A、Bを「極貧」、C、Dを「貧困」としている。なお、ここでいう「極貧」とは、「その資産がこの国の通常の生活水準によれば、体裁を整えた独立した生活には不十分な人々」であり「継続的な欠乏状態に苦しんでいる人々」と規定し、また「貧困」とは、「その資産は十分だが体裁を整えた独立した生活に辛うじて足りるもの」「生活必需品を得るため、そして他の目的をも達成しようとして苦闘している人々」と規定している。

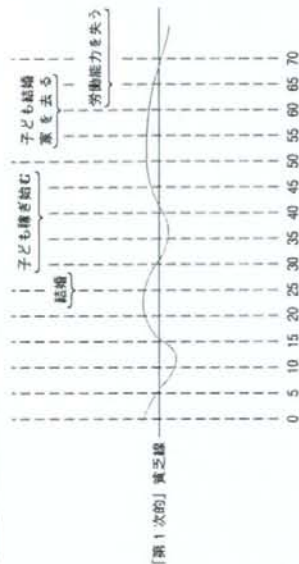
調査結果によれば、ロンドンの労働者の約3割(30.7%)が貧困線以下(D以下)の生活をしており、その原因が、不規則労働、低賃金、疾病、多子にあることを明らかにしている。

この調査に影響を受けたラウントリー(B. S. Rowntree)は、ヨーク市において貧困調査を行い、その結果を「貧困——都市生活の研究」(Poverty A Study of Town Life, 1901.)として発表している。ここでは、ブースの貧困線をより明確にした貧困概念を提示している。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、単なる肉体的能力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に——有用無用を問わず——振り向けられぬ限り)単なる肉体的能力を保持するに足る家庭」としている。すなわち、「第一次貧困」とは、肉体的維持さえも困難な状態の貧困を、また「第二次貧困」とは、飲酒、賭博、家計上の無知、計画的でない支出さえなければ肉体的維持が可能な状態の貧困を指している。同市の調査結果では、「第一次貧困」にあたる者は9.91%、「第二次貧困」にあたる者は17.93%で合わせて約3割弱(27.84%)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、またその原因も、疾病、失業、低賃金、多子に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」を設定するにあたり、栄養学の知見を導入し、必要カロリー量から飲食料費を計算し、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」(85頁参照)として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」とが順次5回訪れ、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得ないと指摘し、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(図2-1)。

3) (Benjamin Seebohm Rowntree) 1871~1954。イギリスの地方都市ヨークを舞台に、1899年(1901年発行)、1926年(1941年発行)、1950年(1951年発行)と三回にわたって、同市の労働階級の生活実態、とりわけ貧困状態にある人々の生活調査を実施している。第一次調査(1899年)は、以後のほとんどすべての貧困研究に多大の影響を与えている。



【図1】賃金曲線

出典：B・S・ラウンズリー、長沼弘毅訳『貧乏研究』ダイヤモンド社、152頁、1989。

このようなブーンとラウンズ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はなく、社会的要因に基づくものと考えられるようになった。

その他、ウェット夫妻 (S. & B. Webb) は、『貧乏の防止』(The Prevention of Destitution, 1911.)において、「貧乏とは、生活必需品の欠乏が原因で起こることであり、健康や体力を損ない、気力も衰えて、ついに生命を失う危険にある状態をいう。それは単に肉体的状態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・住居の欠乏を意味するだけでなく、精神的荒廃を意味する」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のことを指している。この点について、先述したように、エンゲル、ブーン、ラウンズリー、ウェット夫妻が、貧困の定義を行っている。絶対的貧困は、現代社会においても消滅していない。その例として、第三世界における飢饉、そして先進国におけるホームレスなどをあげることができる。

■ 相対的貧困

相対的貧困では、特定の社会における標準的な生活様式との比較において、許容できない状態を決定するため、その状態は時代や国、社会において異なることになる。この相対的貧困は、絶対的貧困とは異なり、生活する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状態を生み出す状態を指している。

タウンゼント (P. Townsend) は、貧困の概念とその指標を次のように提示している。

4) 『貧乏の防止』(Webb, S. & B., The Prevention of Destitution, Longmans, Green and co., p.1, 1911.)

貧困を、「相対的剥奪」概念の視点から定義づけられるとし、「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たたりするために必要な社会資源を欠いているとき、全人口のうちでは貧困な状態にあるとされる。つまり、「貧困な人々の生活資源が、平均的な個人や家族が自由にできる生活資源に比べて極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。そして、物質的剥奪として、食物、被服、居住、家庭用品、環境、地域、労働などのそれぞれの剥奪を、そして社会的剥奪として、雇用の権利、家族活動、コミュニティに対する統合、社会機構における公式的参加、余暇、教育などのそれぞれの喪失あるいは剥奪をあげ、それぞれに複数の質問項目を作成している。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・低所得者の生活問題の多様性・広汎性・複合性を提示している。

2 | 社会的排除としての貧困

これらの「貧困」に代わる言葉として、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。この社会的排除の概念についても統一した見解があるわけではなく、これまでさまざまな貧困概念と重複する側面もある。

ギデンズ (A. Giddens) 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」を指し、「貧困そのものとは異なる」とし、それは、次の三つの観点から見ることができるとする。一つ目は、経済的排除。これは、生産と消費からの排除である。具体的には、生産現場では、雇用と労働市場への参入、常勤の職場、就職情報などからの、また消費現場では、電話、銀行口座、住宅などからの排除をあげている。二つ目は、政治的排除。これは、政治過程からの排除である。具体的には、政治過程に関与するために必要な資源・情報・機会からの排除があげられる。三つ目は社会的排除。これは、主として地域社会からの排除である。具体的には、公共施設、社会

5) (Peter Townsend) 1987、イギリスの研究家、戦後イギリスの社会的偏見、社会学などに多大な影響を与えた。貧困研究の領域では、生活資源と生活様式という基本的概念を基礎とする「相対的剥奪」という広範な貧困概念を提示し、また『貧困の再発見』の決定論的論議を与えた調査報告『貧困層と他層層』エイベル・スミス (E. Abel-Smith) との共著) や、貧困の国際比較、高齢者と貧困の関係など多岐にわたって著述している。

6) Townsend, P. Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living, Allen Lane and Penguin Books, p.31, 1979.

7) 同上、p. 31

8) Townsend, P., The International Analysis of Poverty, Harvester Wheatsheaf, pp.71-74, 1993.

的ネットワークからの排除があげられる。

わが国においては、厚生労働省から出された「社会的な保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(平成12)年12月)において、家族、地域、職域から排除されている人々を社会が包摂していくこと、すなわち、社会的に排除されている人々を結びつけて、つながりのある社会をつく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々とは、「社会のなかで十分つながりをもつことができないうち」または「社会的に抑圧されている層」であり、心身の障害あつたり不安(社会的ストレス、アルコール依存等)、社会的排除や摩滅(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)などの状態におかれていますと類型化し、これら社会でうまく生活することができないさまざまな人々に対して、「公的制度の柔軟な対応を図り、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。

### 3 | ケイパビリティの欠如としての貧困

近年、関連の研究指標などにも採用され、注目されているのが、セン(A. Sen)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ケイパビリティ(潜在能力; capability)と呼び、その潜在能力の欠如、あるいは獲得の失敗として貧困をとらえている。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。

センのこの考え方は、これまで多くの国際機関や諸国からの援助によってさまざまな国で行われてきた、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、大きな影響を与えた。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なかでも、徐々にその重要性が認識されるようになっていく。

### 4 | わが国における貧困研究

わが国における貧困研究は、貧困の実態に接近する実証研究を中心として展開されて

9) あるいはなり得ることである、またなり得ることである(「機能」(functioning)の組み合わせをいう)。

いる。これは、貧困がどのような構造から生み出されているのか、また何をもちいて貧困なのか、さらには、その量と質の計測について、貧困調査を通して明らかにしていくことについてよいであろう。

この貧困の実態に接近するにあたって、当初は、貧困者は誰か、またそこではどのような労働や家計状況におかれているのかを重点に研究が進められていた。その後、労働調査や家計調査を通して、労働と生活の関係や家計構造に着目し、貧困の構造や概念の特徴などを明らかにする方向へと進んだ。

以下、明治以降のわが国における貧困研究を、戦前と戦後に分け紹介しておく。

#### ■ 戦前の貧困研究

横山源之助が『日本之下層社会』(1899)で貧民の生活実態をルポルタージュ形式で描写している。また農商務省が『職工事情』調査(1903)を、そして大正期には、高野岩三郎等の『東京に於ける二十職工家計調査』(1916)、内務省衛生局の『東京市京橋区月島に於ける実地調査』(1921)などの貧困調査が行われている。

また、最低生活費をめぐる研究としては、森本厚吉『日本における標準生活費』(1918)、日本女子大学校『生活費の標準』(1928)、神原平八『労働者標準生活』(1941)、労働科学研究所『最低生活費の研究』(1938)、安藤政吉『国民生活費の研究』(1944)などがある。その他、河上肇が『貧乏物語』(1916)を出し、貧困問題の解明と解決方策を提示している。

#### ■ 戦後の貧困研究

戦後の窮乏期を背景として、龍山京、中鉢正美などが家計構造の分析を通して、貧困の究明を行っている。ここでは、家計費目の構造を分析し、エンゲル曲線の変曲点もしくは湾曲を通して生活構造の理論化を図っている。このことについて、中鉢正美は『生活構造論』(1956)、『現代日本の生活体系』(1975)などで、また、龍山京は『龍山京著作集』(全8巻)(1981~1985)でその研究成果を著わしている。

また、大河内一男が東京大学社会科学研究所の研究成果を継承する江口英一は、社会階層論からのアプローチから労働市場の実証的分析を通して、階層間の移動や階層構成の変動などから、雇用の不安定性や生活の不安定性などを明らかにしている。このことを『現代の「低所得層」——「貧困」研究の方法』(上・中・下)(1979~1980)のなかで著わしている。

### 第3章 貧困・低所得者問題の現代課題

貧困・低所得者の生活課題は、所得あるいは資産が十分に備わっていないといった経済的問題が基底となり発生する。それは、雇用の不安定・低賃金・失業・失業者といった労働にかかわる側面にとどまらず、経済的基盤の不安定さからくる消費の萎縮、家族関係の破綻、住環境の悪化といった生活諸側面に多岐にわたって現れるのが特徴である。

つまりそれは、直接的には経済的問題という形で現れるが、非経済的問題にも影響を与え、問題をより重層化させるという側面をもっている。したがって、その問題には量的広がりとともに、質的深さを伴っているのが一般的傾向である。

さて、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。このような事態は、大きくは、経済停滞や景気後退に伴う労働市場の吸引・反発から生じる。それは、これまで正規雇用・自営などにて生計を維持してきた非正規雇用（派遣、パート、フリーター、日雇などの非正規雇用）などにより、世帯の経済的基盤である労働収入が十分得られない状態をもたらす、収入の喪失・低下などを招いていることによる。そのため、預貯金・資産といったストックを取り崩し、あるいは現行の生活を維持するために、生計中心者以外の世帯員も総出で何とか世帯の生計を支えようとする。しかし、それも難しい事態となれば、世帯の生計を維持することができず、家族規模の縮小化や単身化の事態が現出する。

このことは、稼働世帯だけの問題でなく、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（親族）への支援が行えない事態をも意味する。すなわち、稼働・非稼働世帯ともに、生活維持が困難な状況に陥ることになるのである。さらには、それは単に経済的問題だけでなく非経済的問題も招来し、世帯員それぞれにさまざまな生活課題となって現れてくることにも注目しておくことが必要である。そのような雇用・失業問題の究極の形の一つとして、家族、地域、職域（労働市場）からも切り離され都市に集積

10) 所得自体の高低については議論する場合には、社会全体における所得分布を示すことがある。ここでは、社会全体において所得が低いのか高いのか、どのくらいの違いがあるのかについて、「所得」格差」や「不平等」という言葉で表現される。

したホームレスを見る事ができる。すなわち、ホームレスとは、雇用されていないかかったり、あるいは日雇といった不安定な雇用関係、また居住の喪失や一時高宿といった不安定な居住、稼働収入の喪失・低賃金などによって、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のである。これは、貧困と社会的排除の極限的な形ともいえよう。

また、このような状態に至らないまでも、次のようなさまざまな貧困と社会的排除の問題・課題として現れている。前述したように、労働市場を経由して現れる貧困として、働いても生活がでないワーキングプアなどの問題がある。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・障害者・高齢者は、貧困・低所得に陥る可能性が高いといえる。これは、健康、障害、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、就労と養育両面での環境が十分でないことから、貧困・低所得に陥る可能性が高い。その他、国際化の進展に伴う困難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、障害、高齢、女性、国籍・文化などと貧困の関係を、どのように考えるかという課題を提示しているともいえる。

#### 参考文献

江上英一 現代の「低所得層」——「貧困」研究の方法（上・中・下） 丸善社、1979—1980  
 藤田京 労働市場（第8巻）ドメス出版、1981—1985  
 中津正美 『生活課題論』 丸善社、1975  
 中津正美 『現代日本の生活体系』 ミネルヴァ書局、1975  
 橋本徳治・浦田邦夫 『日本の貧困問題』 東京大学出版会、2006  
 日本社会福祉学協会 『日本の貧困——ボーン・ブレイク・ライン階層の調査』 有斐閣、1968  
 宮本善一 『社会福祉論』 有斐閣、1976  
 アンソニー・ギブソン、『文化論文はるか』 『社会学』 第4巻、而立書房、2004  
 Townsend, P. 『Poverty in the United Kingdom: A survey of household, 1979』  
 Townsend, P. 『The International Analysis of Poverty』 Harvester Wheatsheaf, 1993  
 小正 『貧困——その測定と生活保護』 第2巻 東京大学出版会、1980  
 有田久一 『有田久一著作集』 日本福祉史 交信社、川島書店、1993  
 岩田正美 『社会的排除——労働の欠如、不確かな雇傭』 有斐閣、2008  
 ボーン・ブレイク・ライン——『貧困の真実——理解と克服のために』 生活書院、2008



# 第10章

## 生活保護における 自立支援

2003（平成15）年8月、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専門委員会」が設置され、生活保護制度に関する全面的な見直しの議論が行われた。そのなかで、これまでの自立および相談援助活動をより発展させた「自立支援」の考え方が提示され、それを具体化させるために「自立支援プログラム」実施の必要性が述べられた。これを踏まえ、厚生労働省は、自立支援プログラム策定に向けて新たな方向性を打ち出すこととなった（平成17年度より実施）。

ここでは、生活保護法の目的である「最低生活保障（所得保障）」と「自立助長（自立に向けた相談援助活動＝援助者主体）」、そこに「自立助長（自立に向けた支援活動＝利用者主体）」も併せて行うという考え方の転換が図られた。生活保護受給者・世帯の自立に対して、より有効な支援が求められるようになったといっていであらう。

そこで本章では、はじめに、生活保護における自立とは何を指すのか、次いで、自立支援プログラムの導入がこれまでの対人援助活動のなかにもどどのように位置づけられるのか、そして最後に、自立支援プログラムの策定方法について、それぞれ明らかにしていく。

このように、ここでの学習のポイントは、生活保護における自立ならびに自立支援プログラムの理解を図ることにある。

# 第1章 自立とは何か

## 1 | 一般社会における自立の概念

生活保護における自立支援を検討するうえで「自立」をどのようにとらえるかは、支援を受ける者（被支援者、以下、要保護者）と、支援を行う者（以下、支援者）の双方にとって、重要な事柄である。

「自立 (independence)」については、これまで、他人の力を借りずに生活をするといい考え方が一般的には支配的であった。そして今日的にも、非常に強い支配的な考え方としてこの言葉が使用されている。それは、自分が働いて得た収入で生活するという「経済的自立」から、その前提として自分の身の回りのことが自分でできるという「身体的自立」に至るまで、さまざまなレベルでとらえられてきた。他人の力を借りない、こればかりはつまり、公的な制度による支援を受けない、あるいは家族、親族の援助を受けずに生活をすることを目指すということが求められてきたといえる。

この自立概念のとらえ方を、社会福祉制度のなかでいち早く位置づけてきたのが、生活保護制度である。

## 2 | 生活保護法における自立の二つの見解

生活保護法における「自立」については、二つの見解があった。一つは、現行法制定時の厚生省社会局長（当時）木村忠二郎が著わした、生活保護法のコンメンタールである『生活保護法の解説』にみることができ、ここでは自立について、「自立を助長するという自力更生をはかることを明らかにしているのであるが、これは、国の道義的責務からいっても当然のことというべく、この種の制度に伴いがちの市民の養成といった弊害を生ぜしめないようにしようとするものである」としている。

そしてもう一つは、同じく現行法制定時の厚生省社会局長（当時）小山次郎が著わした、生活保護法のコンメンタールである『生活保護法の解説と運用』である。

1) 著者であるかどうかかわからず、要保護（生活困難）状態にある人  
2) 木村忠二郎『生活保護法の解説』商事出版社、117頁、1950（初版）、1958（第2次改訂版）

このなかでは、その人の内在的な可能性を発見して、それを助長育成する、それが自立であり、経済的な自立と狭くとらえるべきではない、としている。また、市民防止ということを目的として、「自立の助長」を謳ったわけではない、ということも強調しており、生活保護における「自立」の趣旨は、経済的自立を超えて広く社会的自立というものを考える必要がある、と述べられている。

このように、これら二つの見解は、前者は主に「自立＝経済的自立」として、後者は主に「自立＝社会的自立」として考えられていたといえよう。

### 【生活保護法における自立】

生活保護法制定に関わった小山次郎は自立助長について、以下のように述べている。「最低生活の保障と共に、自立の助長ということを目的の中に含めたのは、『人をして人たるに値する存在にたらしめるには単に最低生活を維持させるというだけでは十分でない。凡人はすべてその中に何等かの自主独立の意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、そして、その人をしてその能力に相応しい状態において社会生活に適応させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である。社会保障の制度であると共に、社会福祉の制度である生活保護制度としては、当然此処迄を目的とすべきであるとする考えに不出るものである。従って、兎角誤解され易いように市民防止といふことは、この制度がその目的に従って最も効果的に運用された結果として起ることはない。自立の助長を目的に講じた趣旨は、そのような調子の低いものではないのである」

## 3 | 他の福祉領域における自立の考え方

その後、「自立」をめぐる考え方は、障害者の自立生活運動や高齢者の自立をどう考えるかという議論において、広く自分の置かれた地域のなかでさまざまな社会資源を活用しながら、自分で選び取って自分の生活を実現していく、という意味内容で使われるようになる。

このように考えられた大きな理由としては、例えば、就職の可能性がない、身体的自立を図ることができない状態にある重度の障害者や高齢者にとっての「自立」（＝経済的自立）については、答えが出ないことになってしまっているからである。すなわち、経済的

3) 小山次郎『改訂増補 生活保護法の解説と運用』（復刻版）、全国社会福祉協議会、92～93頁、1975。  
4) 同上、92～93頁

るいは身体的支援を受けている人たちは、経済的自立、身体的自立というゴールにたどりつけない存在として、とらえることとなってしまふ。そこで、他域のなかで経済的自立や対人サービスを受けながら、自己決定・自己選択に基づいて生活を営む「精神的自立」「援助（支援）付自立」という考え方によって、自立がとらえ返されることとなるのである。

障害者福祉や高齢者福祉領域でいう「自立」とは、「依存」の対極にある「自立」ではなく、「自律（autonomy）」という意味で使用されていると考えることができる。すなわち、自律とは、他者の決定にて自己の生活が営まれる「他律」ではなく、主体的、自律的に自分が運び取る、という考え方に立っているものとしてとらえてよいであろう。

## 4 | 自立概念の新たな展開

社会福祉の基本法である社会福祉法においては、この自律の概念のもとにサービスをを行うことが明記されている。社会福祉法第3条（福祉サービスの基本的理念）では、「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身とも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として、良質かつ適切なものでなければならない」と規定し、同法のコンメンタールである『社会福祉法の解説』では、上記条文について次のような解説を行っている。

それは、『個人の尊厳の保持』が、まず福祉サービスにおいて第一に考えられなければならない旨を明らかにし、次いで『福祉サービスの利用者』は、自らの意思と選択により『自立』していく主体としてとらえられることとなり、福祉サービスは、利用者の自己決定による『自立』を『支援する』ものでなければならない、そして『自己決定による自立とは、自らの意思に基づいて、本人らしい生き方を選択するものといえる』と説明している。

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』（第3章第3節）報告書では、上記の社会福祉法の理念をもとに、自立支援について、「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」として、自立概念として「就労自立」「日常生活自立」「社会生活自立」の三つを掲げている。

これら三つの自立は、並列の関係にあるものである。このことは、就労自立のために日常生活自立、社会生活自立があるのではないこと、また就労自立が進められたとしても、日常生活自立、社会生活自立が果たされているわけではないことを意味している。つまり、それぞれの人がおかれている状況のなかで、日常生活レベル、社会生活レベル、就労レベルで自分の可能性を追求していくこと、要保護者自身が決定・選択し自ら人生を切り開いていくこと、これらを支援していくことが重要となるのである。

## 1 | 自立支援プログラム導入の背景

生活困窮状態にある要保護者の生活課題は、経済的問題が基底となり発生し、それは労働にかかわる問題から、生活にかかわる問題まで多岐にわたっているのが特徴である。今日では、以下のような多様な生活課題を抱える要保護者が増えている。具体的には、アルコール・薬物等の依存症、多重債務、DV、児童虐待、元ホームレス、地域のなかで孤立しネットワークをもたない高齢者・障害者、精神疾患等による社会的入院、貧困の世代間継承（再生産）などがあげられる。さらに要保護者のなかには、生活保護の受給が長期化している人も増えており、経済給付は行っているものの、それだけでは自立が十分に図られないという実態もみられるようになってきている。

生活保護の実施機関である福祉事務所においても、これら要保護者の生活課題や保護の長期化への対応に対して苦慮している現状がある。援助・支援者であるソーシャルワーカー（以下、生活保護ワーカー）の個人的努力や経験による取組みがなされているが、かかわる生活保護ワーカー個々の対応にバラツキがあるなど、必ずしも十分な対人援助となっていないのが実態である。

こうしたなか、前述の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」報告書では、要保護者と直接かかわっている地方自治体が、要保護者の現状や地域の社会資源を踏まえ、自主性・独立性を生かして「自立支援プログラム」を策定し、それに基づいた支援を実施すべきである、との提言を行った。ここでいう自立支援プログラムとは、実施機関である福祉事務所が、管内の生活保護利用者全体の状況を把握したうえで、要保護者の状況や自立支援を阻害する要因（自立に向けた課題）について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的な内容および実施手続などを定め、これに基づいて個々の要保護者に必要な支援を組織的に実施していくというものである。

この指摘を踏まえ、平成17年度より、国や自治体、福祉事務所が連動し、各自自治体ごとに自立支援プログラムによる支援活動に取り組み、いくこととなった。具体的には厚生労働省から、「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」（平成17年3月31日社務発第0331003号）（第21巻参照）ならびに「自立支援プログラム導入

のための手引（案）」（平成17年3月31日社務連発）（第21巻参照）という通知が発出されている。

## 2 | 生活保護における対人援助

生活保護の実施機関である福祉事務所では、要保護者の最低生活を保障しながら、経済的な自立のみならず、広く社会的な自立に向かっての相談援助・支援活動を行っている。

この相談援助・支援活動は、「生活保護実施過程」ともいわれ、「受付→申請→取り調べ→要否判定→決定（開始・却下）→支給（変更・停止）→廃止」という段階を経る。これら一連の過程は、福祉事務所からみれば生活保護給付過程、逆に、要保護者からみれば生活保護受給過程となる。と同時に、ソーシャルワーク（生活保護法においては「指導・指示」および「相談・助言」など）を通して行われる相談援助・支援活動によって、要保護者の生活全体を援助・支援していく社会福祉実践過程であるともいえる。

この生活保護の実施過程が、単に経済給付を行う過程にとどまらず、実際に果たした要保護者の社会的な自立に向けての相談援助・支援活動になるかどうかは、実際に福祉事務所において、どのような活動が行われているかにかかっている。

また、生活保護における相談援助・支援活動の範囲と内容は、生活保護の対象となる要保護者に対するこれら一連の相談援助・支援活動だけを指しているのではなく、生活相談や支援ということで福祉事務所にかかわってくる、すべての相談を含めて考えられている。そしてここで相談援助・支援活動は、それぞれの相談に応じた課題の解決に寄与する機能をもっていないといけない。

そのため、生活保護における相談援助・支援活動とは、①生活困窮ということで直接・間接にかかわってくるすべての相談を含めていること、②生活保護の対象とならない相談者の相談援助・支援も含められていること、③生活保護廃止後の相談援助・支援も含められていること、ということになる。

## 3 | 相談援助と支援の関係

—生活保護法における法的な位置づけ

生活保護法のなかで、「相談援助」と「支援」はどのように位置づけられるのだろうか。2000（平成12）年の地方分権一括法に伴う生活保護法の改正において、最低生活保障とそれに伴う指導・指示にかかわる業務は「法定受託事務」、要保護者への相談・助言と