

< 論文 >

著者名	タイトル	発表誌名	巻号	出版年	頁
岡部 卓	「ソーシャルワークによる脱-貧困への取組み」	ソーシャルワーク学会誌	第 19 号	2010. 1	27-42
岡部 卓	「生活保護制度の仕組みと支援」	更生保護		2009. 10	17-22
岡部 卓	「自立を促す生活保護制度の確立に向けて」	月刊地方自治職員研修	No. 587	2009. 5	15-17
岡部 卓	「生活保護における自立支援」	社会保障のモデルチェンジ	第 24 号	2009. 5	152-166
岡部 卓	「連載 自立支援プログラム実践講座 [最終回] 対談②実践力をさらに向上するために必要なこと」	生活と福祉	No. 637	2009. 4	22-25
岡部 卓	「生活保護制度の仕組みと支援」	更生保護		2009. 10	17-22
岡部 卓	「総括研究報告 「生活保護における自立支援の在り方に関する研究」「第 2 章 1 生活保護における自立支援方策—理念、制度・政策、方法をめぐる検討」「<調査研究> 第 1 章 1 自立支援の取組みにおける支援対象者の意識と支援者の役割—P 福祉事務所との「共同研究事業」の研究成果」	「生活保護における自立支援の在り方に関する研究」総括・分担研究報告書		2010. 3	1-12 74-85 150-153
岡部 卓	「平成 20 年度 第 4 回社	ウェルおおさか	Vol. 41	2009. 4	3-4

	会福祉講演会 生活保護 制度の動向と人材養成の 課題」				
岡部 卓	「記念講演 現代の貧困 を考える一連鎖を断ち切 るために」	全母協通信	No. 126	2009. 5	15-24
副田あけみ	「介護支援専門員と権利 擁護」	ケアマネジメント学	No. 8	2009	3-4
副田あけみ	「社会福祉実践を支える アセスメントの方法－高 齢者虐待事例を通して考 える」	社会福祉研究	104号	2009	66-75
石附敬・和 気純子・遠 藤英俊	「重度要介護高齢者の在 宅生活の長期継続に関連 する要因」	老年社会科学	第 31 巻第 3 号	2009	359-365
和気純子	「ソーシャルワークの演 繹的研究方法」	ソーシャルワーク研 究	Vol. 35 No. 2	2009	25-33
堀江孝司	「貧困の再生産・格差の固 定化と福祉国家」	生活保護受給有子世 帯の生活実態と養 育・教育支援および 就労支援方策に関す る研究		2009	37-47
長沼洋一・ 山村礎・長 沼葉月・加 藤千恵子・ 太田みど り・小林恭 子・中野隆	「大学保健センターにお ける精神保健サービスの 利用に至るプロセス要因 の検討」	こころの健康	24(2)	2009	57-67

史					
Koyama T・ Tachimori H・awamura K・Koyama A・aganuma Y・ Makino H・ Takeshima T	Mental health literacy of autism spectrum disorders in the Japanese general population	Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology	44	2009	651-657
槇野葉月	「大学生に対するメンタルヘルス支援体制に関する研究(2)大学生のメンタルヘルスとサポートネットワーク」	首都大学東京人文学報	409号	2009	105-122
姜恩和	「子どもの保護という側面からみた慣習の再考—『養児保護』に着目して」	社会福祉学	Vol. 50 (4)	2010	96-107
姜恩和	「韓国の養子制度における親の同意過程に関する考察—未婚母と子どもの分離過程を中心に」	首都大学東京人文学報	424号	2010	1-17

< 研究報告書 >

研究者名	出版年	内容
副田あけみ・山村礎・岡昌之・永井徹・岡部 卓・矢嶋里絵・稲葉昭英・和気純子・堀江孝司・槇野葉月・姜恩和	2009	『大学生のメンタルヘルス支援システム構築に関する研究』（平成 20 年度首都大学東京傾斜的研究費全学分戦略配分研究成果報告書）
副田あけみ	2009	『高齢者虐待防止事業に関する形成的評価研究 H19-20 年度科学研究費補助金基盤研究 (C) 研究成果報告書』
岡部 卓・和気純子・副田あけみ・石附敬・坂本陽亮・津久井康明	2010	『高齢者の生活支援プログラム等の策定に関する研究 研究成果報告書』（被保護者自立支援に関する調査研究・普及啓発事業報告・研究代表：岡部 卓）
岡部 卓・副田あけみ・矢嶋里絵・稲葉昭英・和気純子・堀江孝司・槇野葉月・姜恩和	2009	『生活保護受給有子世帯の生活実態と養育・教育支援および就労支援方策に関する研究 平成 20 年度総括・分担研究報告書』（厚生労働科学研究費補助金・政策科学総合研究事業 研究代表：岡部 卓）
稲葉昭英	2010	『第 3 回家族についての全国調査(NFRJ08) 第一次報告書』
和気純子	2010	『エビデンスに基づく高齢者福祉実践の在り方に関する研究』（平成 19 年度～平成 21 年度科学研究費補助金研究成果報告書 研究代表：和気純子）

< 学会発表 >

研究者名	発表年	タイトル
新保美香・根本久仁子・ 岡部 卓	2009.10	「生活保護の自立支援における支援対象者の意識と支援者の役割－P 福祉事務所との共同研究事業を通じて」 日本社会福祉学会第 57 回大会（法政大学）、2009 年 10 月 11 日．新保美香を報告者とする共同研究発表
根本久仁子・新保美香・ 岡部 卓	2009.7	「生活保護利用者の意識と支援者の役割に関する一考察－P 福祉事務所における就労支援プログラム利用者および支援者に対するインタビュー調査を通じて」日本社会福祉実践理論学会第 26 回大会（聖隷クリストファー大学）、2009 年 7 月 5 日．根本を報告者とする共同研究発表

IV. 研究成果の刊行物・別刷

生活保護制度の課題と展望

生活保護をめぐる近年の課題

近年注目されてきている生活保護をめぐる課題をあげると①経済停滞雇用悪化にともなう雇用・失業問題②都市部に多くみられるホームレス問題③国際化の進展に伴う困窮外国人問題④上級学校進学率の増加にともなう被保護世帯の教育問題等がある。

数年生活保護の受給世帯数の増加が顕著となっていることに注目する必要がある。これまで生活を支えてきた所得者が、失業

あるいは収入の低下により、十分な所得を得ることができない事態となっている。

そのことがまた、世帯内外の扶養機能すなわち子どもの養育や老親扶養あるいは親族に対する経済的支援をむすかしくする要因ともなっており、稼働世帯、非稼働世帯ともに増加として見れている。その極端な例が、所得を得られないために住居を確保することができず、また親族・地域・職域などのネットワークも十分得ることができない人が、ホームレス化している。

外国人については、社会保険に加入し給付を受けることはできるが、生活保護制度

は困難条件で適用できない仕組み採用となっている。すなわち、制度の枠内問題としてのホームレス問題、制度の枠外問題としての困窮外国人問題がある。

さらに、生活保護を受給している有子世帯の教育問題は、貧困の再生産（世代間による貧困の継承）につながるため、教育の機会をどのように保障していくかということが課題となる。

生活保護制度の新たな制度構築のために

こうした状況をふまえて、生活保護制度の理念・目的、制度の仕組みとそれに関わるアンパワ・実施体制についてどのようにするかという生活保護制度を支える運営実施体制に立ち入った改革が必要である。そこで、社会保障制度の根幹をなす生活保護制度の新たな制度構築のために、次のような観点から課題を提起したい。

①国民・住民にとって生活保護制度の理念となっている生存権保障、すなわち「健康で文化的な生活」とは何か（最低生活およびそのコストの問い直し）、生活保護制度の最低生活体系全体からの見直し、一般世帯との均衡だけに偏らず社会にとって承認

できない最低限度の生活とは何か、さらには新たな生活再建の基盤となる生活とは何かについての検討が必要がある。

②国民にとって「利用しやすく」また「生活再建につながる」制度の仕組みを構築していくには、制度の資格要件の緩和、スライダムの軽減・払拭の方策、生活再建を促すための生活扶助、住宅扶助をはじめとして能力開発、活用支援としての教育扶助、生業扶助等の各種扶助、在宅と並ぶ重要な生活拠点である保護施設のある方について検討が必要がある。

③利用者・国民が「安心」と「信頼」をもって相談でき「満足」が得られる給付、サービスが得られるような組織・業務・財政・人的各体制の確立と地域社会の生活課題の発見・相談・解決に貢献できるソーシャルワークのあり方の検討。この点に関して制度を担う行政において生活保護業務を支える人的体制の整備（量的充足、質的担保）や財政的に立ちゆかなくなっている財政上の問題、さらには、利用を抑制する制度運営が行われている問題等の改善策の検討が必要である。また地域のなかで孤立した奥に困窮している要保護者へアウトリーチ等の体制を組むことも課題として求

められている。

④利用者の自立支援（日常生活自立支援、社会生活自立支援、就労自立支援）の仕組み、運用・体制・方法の構築。生活保護行政においては、「自立＝経済的自立」という考え方が支配的であった。しかし、今日、自立の考え方は、大きく変わってきている。障害者や高齢者の自立をどう考えるかという議論のなかで、自立の考え方の方向性として、広く自分のおか

れた地域のなかでさまざまな社会資源を活用して、自分が選び取って自分の生活を表現していくという意味で使われるようになってきている。地域のなかで経済的扶助や対人サービスを利用しながら自分決定、自己選択に基き生活をおく「精神的自立」援助（受給付自立）という考え方も自立をどう捉える必要があり、またその支援を行っていく必要がある。以上のように、公的扶助

制度の中核に位置する生活保護制度が、国民・住民生活のナショナル・ミニマムを保障するとともに最後のセーフティネットとして機能していくことが必要であり、またそのような制度構築や運営実施体制を構築していかなければならない。生活保護制度の利用によって生活の回復・安定、そして新たな生活意欲と生活再建のステップとなるような制度へ改めて設計すべきであろう。

世帯	世帯(1カ月平均)									
	704,785	704,785	690,980	750,181	1,098,570	1,092,945	100,000	100,000	100,000	100,000
世帯	29,936	27,637	21,761	15,230	36,740	51,226	544,017			
世帯	62,466	34,454	43,281	34,454	32,821	18,859	612,007			
世帯	37,546	9,318	6,960	9,921	18,509	660,522				
世帯	45,582	15,302	6,526	12,184	25,039	909,026				
世帯	105,505	16,233	6,781	12,090	25,944	961,262				
世帯	90,644									
世帯	4.3	3.9	2.8	2.2	5.2	7.3	77.2			
世帯	8.0	2.8	1.8	3.2	3.2	5.5	78.7			
世帯	6.2	1.5	1.2	1.7	3.0	3.0	86.4			
世帯	6.1	1.2	0.8	1.3	2.5	2.5	88.0			
世帯	6.9	1.5	0.6	1.2	2.4	2.4	87.4			
世帯	7.1	1.5	0.6	1.1	2.4	2.4	87.2			
世帯	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
世帯	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
世帯	110.5	122	208.7	78.7	66.7	84.5	126			
世帯	85.3	58.2	123.4	31.8	28.0	34.9	95.5			
世帯	106.4	65.0	152.2	41.6	27.0	36.1	121.4			
世帯	147.5	96.3	238.8	42.8	33.2	48.9	167.1			
世帯	156.6	105.7	269.4	58.7	32.9	50.6	176.7			

岡部 亨 小の首都大学東京教授、福祉事務所ソーシャルワーカー、日本社会事業大学、日本社会事業学校教員を経て、福祉事務所ソーシャルワーカー、2001年より現職。主な著書に、「改訂・福祉事務所ソーシャルワーカー必携・生活保護における社会福祉実践」（全国社会福祉協議会）、「公的扶助制度」（全国社会福祉協議会）、「生活保護の相談援助活動実践ガイドブック」（中央法規出版）など

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、救貧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通し、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。

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、広辞苑によると「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。私的扶助は、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、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、貧困は個人の業行等の道徳的問題としてとらえる権民観に立脚した消極的な施策が展開されていた。ここでは、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へのみ国家が救済を行っていた。しかし、社会の進展に伴い、貧困が個人のレベルでは解決できない広がりや深さを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という社会の仕組みができあがるようになる。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つてよいであろう。

1) 新内出版『広辞苑 第6版』岩波書店、2008。

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「救済法に『無情と絶望の運想』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険、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始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)から補給給付(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とは、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、韓国では国民基礎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」と翻訳し使用している。

次いで、1948(昭和23)年7月アメリカ社会安全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、秋田成誠訳『福祉国家への歩み——イギリスの辿った途』法政大学出版局、314頁、1984。

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を建前としている。

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ないが、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資力調査（ミーンズ・テスト、資産調査とも呼ぶ）が必要となる。

⑦ 受給資格

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

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ているという事実によって扶助が開始される。つまり、社会保険は防下（以下に落ち込んでいくという事実）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「報告」では、公的扶助を「公共扶助」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し、また1950（昭和25）年10月、同審議会による「社会保障制度に関する報告」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

社会保障制度は、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。社会保障制度では、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、次のようになっているであろう（表1-1）。

① 適用条件

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	申請 国民・住民一般（貧困者）
2 対象	主として労働者・家族 無償（公費負担）
3 費用	有償（本人拠出あり） 最低生活費（差額不足分）
4 給付水準	賃金比例・均一額 無期
5 給付期間	おおむね有期 困窮の事実（資力調査）
6 給付の開始	事故の発生（自動的） 資力調査を受け、貧困の事実認定がなされた者
7 受給資格	被保険者本人（およびその家族） 救済的
8 機能の相違	防貧的

資料：在口章「社会保障概説 第2版」光生館、14～15頁、1991。をもとに作成（同部一部修正）

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必要（ニード）に対応する個別的給付・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貧対策である。

◎参考文献

小倉襄二「公的扶助——貧乏とその対策」ミネルグア書房、1962。
 福山京・江口英一・田中寿「公的扶助制度比較研究」光生館、1968。
 佐口卓「社会保険概説 第2版」光生館、1993。
 社会保険研究所編「日本社会保険資料1」至誠堂、1981。
 福祉士養成協議会編「改訂社会福祉士養成課程⑤ 社会保障論 第2版」中央法規出版、1992。
 モーリス・ブルース、秋田成教訳「福祉国家への歩み——イギリスの辿った道」法政大学出版局、1984。
 伊村賢一「社会福祉著作集第1巻 社会福祉の原理」旬報社、2003。

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、法運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」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4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れている。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援護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にある生活保障制度がそれに相当し、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。

2 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、社会保険とともに国民・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、まず社会保険が貧困を予防する制度として存在しており、社会保険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、社会保険をはじめとする社会保障各制度（公的扶養）の補充、私的扶養の補充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、社会保障制度を根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、さまざまな機能を持ち、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（労働に応じた収入）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（稼得世代）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・住民に対して最低限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）、社会保険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、防貧のレベルで張るか、救済の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（防貧的）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々に対して事後的（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、防貧的ナショナル・ミニマムか救済的ナショナル・ミニマムか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・減少を防ぎ、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、景気の回復時には社会保険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す。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、社会保険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している。

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、公的扶助にとって最も重要な機能が、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

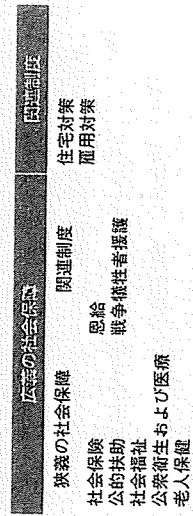
全制」と訳される。これを、社会保障や他の分野にも援用し、困難な状況に陥ったとき、またはそのような事態になることを防ぐようにする仕組みのことを指して使用されている。

セーフティネットと公的扶助制度

旧・社会保障制度審議会の分類に沿って社会保障制度体系を見れば、「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」を狭義の社会保障、それらに恩給と競争犠牲者援護を加えたものを広義の社会保障としている。さらに住宅対策と雇用対策を社会保障関連制度として位置づけている(表1-2)。

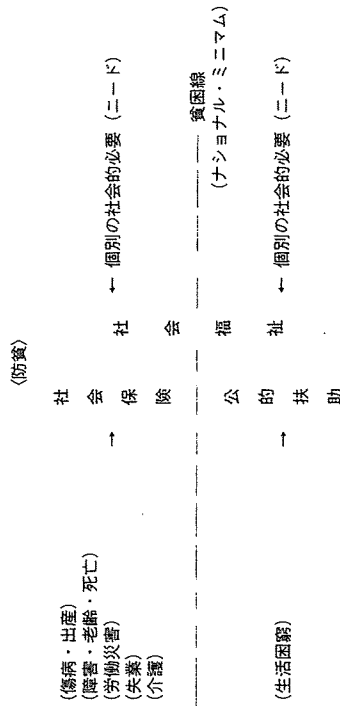
- 1 社会保障は、被保険者があらかじめ保険料を拠出し、生活上の困難がもたらす一定の事由(保険事故)が生じた場合に給付を行う公的な仕組みである。
- 2 公的扶助は、貧困・低所得者に対し、国家が一般租税を財源とし、最低限度の生活あるいはそれに近い生活の生活需要の不足分を補う目的として、資力あるいは所得調査を課し、申請あるいは請求をもって、給付・貸付を行う制度である。生活保護制度ならびに低所得者対策がこれに該当する。
- 3 社会福祉は、個別の必要(ニード)に対応して、主として対面的・個別的サービス(対人サービス)を提供する仕組みである。
- 4 公衆衛生および医療は、疾病を予防し健康増進を図る公衆衛生制度と、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、社会保障制度を、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 社会保障制度の体系(旧・社会保障制度審議会)



4) 2001(平成13)年廃止。経済財政諮問会議および社会保障審議会に引き継がれた。

図1-1 公的扶助・社会保険・社会福祉の関係



社会福祉(福祉六法)

傷病・出産	医療保険	高齢者	老人福祉法
障害・老齢	年金保険	知的障害者	知的障害者福祉法
労働災害	労働者災害補償保険	身体障害者	身体障害者福祉法
失業	雇用保険	母子及び孤児	母子及び孤児福祉法
介護	介護保険	児童	児童福祉法
		貧困	生活保護法

※生活保護法は公的扶助として範疇化される。

出典：岡部卓「改訂」福祉事務所ソーシャルワーカー必携—生活保護における社会福祉実践」全国社会福祉協議会、18頁、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張られている。これは、前記の社会保障関連制度にあたる。

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・老齢・死亡に対応する「年金保険」、傷病・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張られている。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、主として稼働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、社会保障制度のなかでは貧困を予防する防貧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難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

困窮策（生活保障制度）に分かれる。

とりわけ生活保障制度は、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、この生活保障制度の制度的枠組みが今後どのように設定されてくるかにより、国民・住民生活がどの範囲でどの程度保障されてくるかが決まってくる。また生活保障制度は、セーフティネットとしての労働保障、住宅保障、所得保障、保健医療保障、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障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障制度は、国民に最低限の生活を保障するナショナル・ミニмум機能と、本人の収入・資産・労働能力、家族・親族等のインフォアーマルな社会資源や他法他施策等のフォア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）となる機能をもっている。

今日、生活保障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読みとることができる。

3 | ナショナル・ミニмум機能

ナショナル・ミニмумとは何か

「ナショナル・ミニмум」(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мум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一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мум」(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мум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мум（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мум

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мум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мумの概念は、18世紀末イギリスにおいてウェッブ（S. & B. Webb）によって初めて提唱された。ウェッブは、『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мумを使用していた。その後ウェッブは、『大英社会主義国の構成』（1920）のなかで、ナショナル・ミニмум概念を、労働者（とりわけ苦勞^{シビ}料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мумをその柱としている。そこでいうナショナル・ミニмум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мумと生活保障制度

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мум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」と定められている。これを受け、第2項では「国は、すべての生活部面について、社会福祉、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мум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ぬこと、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。

この生存権を具現化した生活保護制度は、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、生活保障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ない」（生活保護法第3条）とされ、人間としての尊厳と体裁が維持できる社会的・文化的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
 大前明明『社会保障とナショナルミニマム——イギリスを中心に——増補版』ミネルヴァ書房、1983。
 岡部卓『求められる新たな「セーフティネット」——生活保障制度を中心に——』『ガバナンス』第66号、2006。
 岡部卓『改訂 福祉事務所ソーシャルワーカー必修——生活保障における社会福祉実践』全国社会福祉協議会、2003。
 福祉士養成講座編集委員会編『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。

貧困・低所得者問題と社会的排除

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。

そこで以下では、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、ここでの学習のポイントは、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。

1 貧困・低所得とは何か

貧困をめぐるいくつかの「問い」

「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」をめぐるいくつかの「問い」がある。

それは、例えば、①「貧困」は、個人の怠惰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原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「問い」は、社会福祉研究および関連分野において、④個人的問題を越えて、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とならえ方となっている。

それらにとらえ方を念頭に、貧困・低所得者を規定する頁面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。

労働と生活の面からとらえた貧困・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、

個人もしくは家族が保持する生活資源の欠乏状態を「古典的貧困」、道路や下水道、公園など社会生活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欠乏状態を「新しい貧困」として整理することがある。宮本善一は、たとえ人々の所得が上昇したとしても、それが連なる個人的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（宮本善一『社会資本論 改訂版』有斐閣、1976.）。

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」は労働力の崩壊をもたらし、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」概念を使用し説明すれば、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の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、その最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ない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に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」（ボーン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。



第2章 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、国、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す考え方であり、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こう。

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物費をあげている。そして家計調査から飲食物費が家計支出に占める割合 (エンゲル係数³⁾) 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. I. Poverty, 1903.) という全18巻に及ぶ報告書にまとめられた。ここでは労働者を、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 (最下層の臨時的日雇労働者・浮浪者・準犯罪者)、B (臨時的な稼得者)、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

2) ドイツ出身の社会統計学者エンゲル (1827~1896.) により考案された係数。家計の消費支出に占める飲食物費の割合などで、生活の程度を測る指標として使用する。エンゲルは、『ザクセン王国の生産と消費』(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、さらには一國の国民福祉の測定も可能とする利点があるとしている。

表2-1 ロンドン貧困調査の結果

階級区分	人員 (人数)	構成比 (%)	構成比 (%)
A (lowest)	37,610	0.9	貧困 (In poverty)
B (very poor)	316,834	7.5	30.7
C & D (poor)	938,293	22.3	
E & F (working class, comfortable)	2,166,503	51.5	裕衆 (In comfort)
G & H (middle class and above)	749,930	17.8	69.3
総計	4,209,170	100.0	100.0
施設収容者 (Inmates of Institutions)	99,830		
ロンドン全人口	4,309,000		

出典: Poverty series, II, Macmillan, p. 21, 1902. の表を一部改変

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、体裁を整えた独立の生活には不十分の人々」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ツリー (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、単なる肉体的能率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) 単なる肉体的能率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、肉体の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、計画性のない支出さえな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%、

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)、1936年 (1941年発行)、1950年 (1951年発行) と三次にわたって、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な影響を与えている。

「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、ロンドンとは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、老齢、失業、低賃金、多子にあることを明らかにしている。

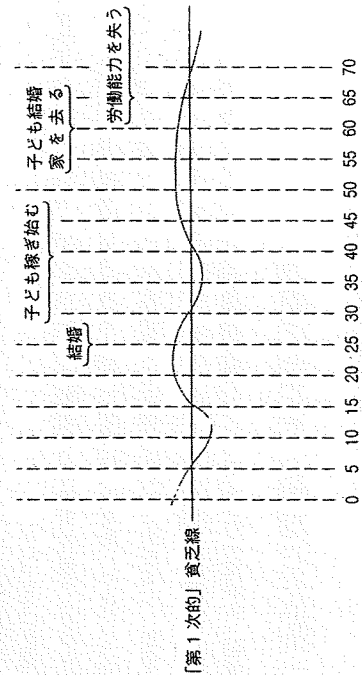
なお、カウントリーは、「第一次貧困」を設定するにあたり、栄養学の知見を導入し、必要カロリー量から飲食物費を計算し、さらに諸経費を積み上げて最低生活費とし、これに基づいて貧困線を設定している。同方式はその後応用され、「マーケット・バスケット方式」(87頁参照)として最低生活費の算定に採用されている。

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)。

このようなブースとカウントリーの貧困調査を通して、貧困は個人的原因に基づくとする考え方から、社会的原因に基づくとする考え方へと、貧困観の転換がもたらされた。

その他、ウェップ夫妻(S. & B. Webb)は、『窮乏の防止』(The Prevention of Destitution, 1911.)において、「窮乏とは、生活必需品のあれこれ欠如することによって、健康や体力を損ない、気力さえも衰えて、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況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・住居の欠如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。

図2-1 労働者のライフサイクル



出典：B・S・カウントリー、長沼弘毅訳『貧乏研究』ダイアモンド社、1952頁、1969。

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

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、ブース、カウントリー、ウェップ夫妻が、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剥奪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。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らす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

2-2-2 タウンゼントの剥奪指標

- 1 過去12か月の間、家庭外で、1週間の休日をとっていない。
- 2 大人のみ。過去4週間に、親類または友人を家庭に招かれ食事または軽食をとっていない。
- 3 大人のみ。過去4週間に、親類または友人の家で招かれ食事または軽食をとっていない。
- 4 15歳以下の子どものみ。過去4週間に、友人と遊ぶまたはお茶を飲むことを全くなかった。
- 5 15歳以下の子どものみ。誕生日を全くなかった。
- 6 過去2週間、娯楽のため午後または夕方に外出することがなかった。
- 7 1週間に4回以上、家庭あるいは外食で新鮮な肉を食べなかった。
- 8 過去2週間に1回以上、料理された食事をとらなかった。
- 9 1週間のうち大半、料理された朝食をとらなかった。
- 10 家庭に冷蔵庫がない。
- 11 家庭で4回以上、日曜日に集まりがない。
- 12 家庭で4回以上、単独で使用できる次の生活に利便な室内用品がない。
：水洗トイレ、流しあるいは洗面台と冷水の栓(蛇口)、固定された風呂またはシャワー、ガスまたは電気レンジ

出典：Townsend, P., Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standard of Living, Allen Lane and Penguin Books, p. 250, 1979. の表を一部改変

- 5) (Peter Townsend) 1928~2009, イギリスの研究者。戦後イギリスの社会保障、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。また「貧困の再発見」の決定的論議を与えた調査報告書『貧困と極貧層』エイベル・スミス(B. 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.

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⁷⁾としていられる。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の参加、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⁸⁾。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、これまでみだり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、生産場面では、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、また消費場面では、電話、銀行口座、住宅などからの排除をあげている。二つ目には、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。三つ目には社会的排除。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たちを結びつけて、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、「社会のなかで十分なつながりをもつことができない層」または「社会的に抑圧されている層」であり、心身の障害あるいは不安(社会的ストレス、アルコール依存等)、社会的排除や摩擦(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

7) 前出6), p. 31

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

におかれていると類型化し、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たちに対して、「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、国連の開発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かたちで行われてきた、発展途上国における貧困問題の解決への取り組みがなげうまうま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、また何をもって貧困なのか、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とよいてよいであろう。

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こう。

9) ある人がなし得ることができる、またなり得ることができる「機能」(functionings) の組み合わせをいう。

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

戦後の耐乏期を背景として、籠山京、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、エンゲル曲線の変局ないし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、籠山京は『籠山京著作集』(全8巻)(1981~1985)でその研究成果を著わしている。

また、大河内一男ら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の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。

そして1990年代以降には、岩田正美が非定住貧困を素材として『戦後社会福祉の展開と大都市最低辺』(1995)、『ホームレス/現代社会/福祉国家——「生きていく場所」をめぐる』(2000)等を著わしている。

近年、貧困・低所得者問題の拡大・深化により、多くの研究者から、貧困概念、貧困形態、貧困測定等をめぐり、欧米の貧困研究の紹介・研究が多く出されるようになって

5 | その他海外における貧困研究

——主としてアメリカにおける貧困研究を中心に

アメリカにおける貧困研究の文脈は、「貧困の文化」論から「アンダー・クラス」論へと進んでいる。

人類学者ルイス(O. Lewis)は、「貧困の文化」(culture of poverty)について、その著書『貧困の文化——メキシコの〈五つの家族〉』(Five Families: Mexican Case in the Culture of Poverty, 1959.)において、メキシコに住む五つの家族の生活を通して、貧困な状態にある人々は長期にわたり形成された共通の生活様式をもって生活しているという姿を描写している。ここでは、貧困が世代的に継承(再生産)されていると述べている。また、別の著書『サンチェスの子供たち——メキシコの一家族の自伝1・2』(The Children of Sanchez: Autobiography of a Mexican Family, Random House, 1961.)において、ラテンアメリカの都市下層家族が、姻戚関係や同郷関係等を通して共同体意識や相互扶助によって生活を維持していることを指摘している。

ルイスは、貧困な状態にある人々にある文化的側面に着目しているが、その後この「貧困の文化」論の考え方は、貧困は貧困者個人の価値、態度、行為等によってもたらされることを強調する「アンダー・クラス」論へと引き継がれることになる。そこでの主張は、大都市中心部のアンダー・クラスに位置する多くの貧困層はアフリカ系アメリカ人等であり、ここでは少年非行率や学校中退率の高さ、未婚の母子の増加、労働意欲の低下・喪失、福祉依存等がみられ、それらの人たちが貧困から脱却できないのは、貧困者自身に問題があるとしている。このような考え方の出てくる時代背景に注目する必要がある。

アメリカにおいては、ガルブレith(J. K. Galbraith)が『ゆたかな社会』(The Affluent Society, 1958.)で、貧困は生産の増大により解消し大多数から少数の人たちの問題に限られたとしたが、『貧困の再発見』の契機となるハリントン(M. Harrington)の『もう一つのアメリカ——合衆国の貧困』(The Other America, 1962.)では、当時の全人口の4

10) [Oscar Lewis] 1914~1970.

11) 高山智博訳『貧困の文化——メキシコの〈五つの家族〉』思泉社、1985.

12) 柴田修彦・行方昭夫訳『サンチェスの子供たち——メキシコの一家族の自伝』みすず書房、1969。(1986年に合本発行)

13) [John Kenneth Galbraith] 1908~2006.

14) 鈴木哲太郎訳『ゆたかな社会』岩波書店、1960。/決定版、岩波現代文庫、2006.

15) [Michael Harrington] 1928~1989.

16) 内田滿・青山保訳『もう一つのアメリカ——合衆国の貧困』日本評論社、1965.