
■ 政策論の観点から 貧困に政策はどうかかわるか

岡部 卓（首都大学東京）

社会福祉学は、人びとのよりよき状態（福祉）を追求する学である。言い換えれば、人びとの生活上の諸課題の軽減・解決を図る方策（政策およびソーシャルワーク実践）を通し人びとの幸せ（福祉）をつくることにある。それは、人びとの生命、生活、生涯にかかわる。

人は、誰もがよりよい生を生きようとする。しかしながら、どのような社会に生を受けるのか、また社会の中でどのような地位・状態に置かれるかによっても、その願いを押し上げられることもあれば下げられることもある。

人びとのよりよき生から遠ざけられている状態、とりわけ生そのものが立ち行かなくなる状態（貧困）に対して、私たちはどのように考え、方策を立てたらよいのか。

本報告においては、はじめに、貧困問題をどのようにとらえるか、次いで、貧困問題にどのように対処するか、そして最後に現行の政策はどのような方向に向かっているか、について言及する。

具体的には、次の内容の報告を行なう。

はじめに一課題提起

- (1) 社会への問い、貧困への問い
- (2) ワーキングプア問題が突きつけたもの
- (3) ナショナルミニマムへの問いかけ—生活扶助基準引き下げ問題が突きつけたもの—

1 貧困問題をどうとらえるか

- (1) 貧困問題は、個人の問題か - (A)
- (2) 貧困問題は、社会の問題か - (B)

2 貧困問題にどのように対処するのか

(1) 貧困問題は個人が解決する問題か-(C)

(2) 貧困問題は社会が解決する問題か-(D)

3 現行の方策をどう見るか

(1) 問題と方策の組み合わせ

- ① (A) + (C) 自助強要
- ② (A) + (D) 社会防衛
- ③ (B) + (C) 社会環境への適応支援
- ④ (B) + (D) 社会環境の整備

(2) 現行の方策をどうみるか

(3) 今後の展望

【参考資料1】『社会政策研究』第9号（東信堂）2009年3月所収
「脱-貧困への道筋」

【参考資料2】論稿：「生活保護制度の現状と課題」月刊『自治フォーラム』2010年8月
号 総務省自治大学校 所収 抜粋

【参考資料1】『社会政策研究』第9号（東信堂）2009年3月所収

< 巻頭言 > 脱-貧困への道筋

岡部卓（首都大学東京 都市教養学部教授）

1 社会への問い、貧困への問い

出口の見えない閉塞した時代状況がそうさせるのだろうか。私は、最近、よく人びとが苦況に陥った時の行動様式やその結果について考える。そこでは、幾つかの視点や指標を通し、現在、社会（政治・経済・社会）がどのような状態にあるのかを推し量っている。ここでは、その中の一つ、社会という視点から3つの指標を提示してみたい。一つは、非-社会に向うベクトル。これは、人びとの苦境が人びとの社会的諸関係を断ち切る方向に作用していることを指し、具体的に、家族、地域、職域の絆（きずな）が希薄化され、最終的にはそれら領域からも排除され都市空間を漂流するホームレスと呼ばれている人たちにその典型をみる。二つには、脱-社会へ向うベクトル。これは、人びとの苦境が社会的存在としての自己を保持できなくなる方向に作用していることを指し、具体的には、主として労働-生活を通しての心身の負担に耐えかえ自己麻痺や自己消滅を図るしかない状況を指し、それはアディクションをはじめとする心の病や自殺にその典型をみる。三つには、反-社会へ向うベクトル。これは、人びとの苦境が社会的ルールを越える方向で作用していること、具体的には違法・不当な行為を通して自己保全や社会へ意義申し立を行う犯罪にその典型をみる。その例の一つとして近年話題となった社会に居場所がなく刑務所で生活することを余儀なくされている累犯障害者などがある。

しかしながら、いずれの人間も苦境に陥った時に同じ行動をとるわけではない。人びとは、自己がとり得るあらゆる方法を懸命に駆使し、苦境に立ち向かおうとする。人びとを取り巻く社会の有り様は、個人のよりよく生きようとする願いを押し上げることもあれば下げることもあるのである。どのような社会に生を受け存在しているのか、また社会の中でどのような地位・状態に置かれるかによって、人は、「非-脱-反」社会的存在になり得るのである。

この人びとの苦境には、いろいろな様態があろうが、その中でもとりわけ自分の生活が立ち行かなくなる貧困という事実は、究極には人びとをホームレス（非-社会へ）、自殺者（脱-社会へ）、犯罪者（反-社会へ）へと駆り立てていく。

このような貧困という不幸な事態に対して、人びとは、懸命に格闘し、少しでも幸福な事態（貧困からの脱却）を図ろうと企図する。

そこでは、二つのまなざしが社会から投げかけられる。一つは、問題（貧困）であることを隠蔽するか、また暴き立て個人のふるまい（行ない、態度）として社会的制裁を加え

るかである。これは、一般的には、貧困という事実をないものとして無視するか、個人の行為を非難しその者を排除するか、あるいは消極的な政策を施すかである。もう一つは、問題（貧困）という事実を明らかにし社会として解決すべき課題であるという認識のもと積極的に貧困解消を図る政策を展開していくかである。これら認識とその方策は、基本的に認識に関わってくる。このように問題（貧困）を語ること（どのように語られるか）とその対応策（どのように対処するか）には、以上のような二つの機能が働いているのである。

2 ワーキングプア問題が突きつけたもの

前世紀末から今世紀にかけ、わが国において格差・不平等とともに貧困問題が俎上に挙がり警鐘を鳴らしている。そしてこれら問題の広がりや深さは、これまで貧困について積極的に関わってこなかった社会に対し改めてその上記二つの機能のいずれかの対応を迫っている。それは、戦後復興期に曲がりなりにも行っていた貧困問題への積極的関与が、高度経済成長期から低成長期においてその関与も退潮しほとんど看過される社会事象と見なされてきたことが、前世紀末を境として変わってきたことによる。その前兆として、これまで特定の地域に囲い込まれ隠蔽されてきたホームレス・日々雇用の問題が可視化されてきたことであり、今世紀に入り大きく取りあげられるようになった非正規雇用で代表されるワーキングプア問題である。日本型雇用（終身雇用、年功序列、定年制）が崩壊し、働いても十分な収入を上げることができず十分な生活を享受できない労働者が労働市場に多数を占めるようになってきているのである。このワーキングプア問題が、ホームレスという貧困の極限形態にある人たちの問題を越えて「彼ら・彼女たち」の問題から「われわれ・私たち」の問題として位置づけるようになってきている。

この点、欧米とわが国の貧困認識と貧困戦略は、大きな差異がみられる。

欧米においては、1960年代にすでにワーキングプア問題を「貧困の再発見」と積極的に位置づけ、理論的・実証的側面から検証し政策課題として政府内外に提起し、アクション（運動、政策）を起こしている。蛇足となるが、この当時、ワーキングプアを家族の貧困（family poverty）、児童の貧困（child poverty）などという用語を使用しとりあげられたりもしている。

わが国において、新自由主義政策により、格差・不平等・貧困問題をより促進させてきた。しかし、そのことだけが貧困を問題化させてきた理由とするには十分ではない。これまでも、ワーキングプアといわれる貧困問題が「彼ら・彼女たち」の問題としてあったが、「われわれ・私たち」の問題として取り挙げられることは少なかった。

この点、ワーキングプア問題をはじめとして貧困問題には、上記の新自由主義政策や日本型雇用に加えて、家族扶養、企業福利が社会保障制度の前提あるいは代替・補完を果たしてきたことが問題を潜在化させてきたことが挙げることがある。しかし、それだけでは

説明がつかない以下の諸理由が考えられるのではないかと考える。

一つは、貧困をどうとらえるかという認識について。欧米とりわけヨーロッパでは、貧困を生存することが不可能な状態だとする「絶対的貧困」から社会において標準的な生活様式の比較において許容できない状態だとする「相対的貧困」へ、そして社会の関わりから遮断されている関係性の貧困としての「社会的排除」、さらには財を用いて何かをなし得る「潜在能力」（ケーパビリティ）の欠如あるいは獲得の失敗としての貧困へととらえる考えへと変化している。貧困を、単なる物質的充足だけにとどまらず人びとの生き方の幅に眼を向けるところまで延びてきているのである。このような認識の変化の線上に「貧困の再発見」が行われたのである。60年以降の国民の生活水準が上昇するなかで、貧困問題を「絶対的貧困」ではとらえるのではなく「相対的貧困」（あるいは「相対的剥奪」）や「社会的排除」の概念をとり入れることによって貧困を社会問題化し、その指標の開発や測定をおこなう方向へ進んでいる。そのことがあり、ワーキングプアに代表される貧困問題の量や質の提示や政策提言・立案・実施を行うことができたのである。このことを考えるならば、わが国におけるワーキングプアに代表される貧困問題については、「相対的貧困」以降の貧困認識を持たなければ、その問題を把握することが難しいといえよう。われわれの観念の中には、まだ「絶対的貧困」としての貧困認識からの脱却ならびに社会的・文化的に容認できないとらえ方としての（単に相対化した不平等の尺度としてではない）「相対的貧困」以降の貧困認識が十分醸成（あるいは普及・浸透）されてこなかった。このことが、貧困問題解消の取組みを大きく遅れる一因になったのではないだろうか。

二つは、貧困の量的・質的の把握について。欧米において政府統計等が整備されており、そのデータを通して貧困の量・質の測定や対策の検討を行うことが可能となる。わが国においては、貧困問題を把握することを目的とした政府統計がない。また貧困の定義においても政策的基準である生活保護基準がある程度であり、そこで被保護者・世帯の実態を把握しているに過ぎない。しかしながら生活保護制度の対象となっている貧困層（被保護層）は「制度によって切り取られた」層であり、貧困層の一部と考えるのが妥当であろう。そこには制度対象とならない厩大な貧困層が存在していることを認識しなければならない。そのためにも、貧困を定義づけ、また貧困量や質を正確にまた多面的にとらえる測定をしていくことが必要不可欠である。政府等が調査を実施するなど、貧困問題の緩和・解決につながる基礎的データの収集・分析に努めていく必要がある。

三つは、貧困対策について。貧困問題については労働者の生活保障である賃金制度の確立、社会保障制度の確立（防貧制度である雇用保険、公的年金、そして救貧制度である生活保護等の所得保障制度）が十分機能していくことが重要である。わが国の救貧対策は、これまで欧米の救貧法規に見られるような労働能力のある者（稼働年齢層）を含めて貧困問題の緩和・解決を図るのでなく、稼働年齢層の排除、扶養義務者のいる者を排除し貧困救済を行ってきた長い歴史がある。そのため貧困救済の対象は、身寄りのない非稼働層に限定し展開されてきたといつてよい。しかし、現行生活保護法が制定・施行され、労働能力

を有する者、扶養義務者の有する者の別なく生活困窮の事実をもって保護を適用する一般扶助主義の考え方のもとに制度適用されることとなった。しかしながら、生活保護法第4条の補足性の原理において能力活用を保護の要件とし、また扶養を優先するという規定を置いた。これらをどう解釈し運用するかにより生活保護を受給する対象層が大きく変わってくる。この点、現行法で採用された一般扶助主義が、生活保護行政において極めて厳格な解釈・運用が行われているため、旧生活保護法まで長らく採用されていた制限扶助主義と事実上同じような運用実態（この点、社会保険等防貧制度の不備も指摘される）となっていると指摘できよう。すなわち、生活保護受給世帯では非稼働世帯化が進み、失業あるいは働いても低賃金で不安定な雇用形態にあるワーキングプアやホームレス状態にある者・世帯が含まれている割合が極めて少ない実態にある。非正規化が進行する中で、「能力の活用」をどのように考えるかについて、労働政策と社会保障政策とりわけ生活保護政策の大きな課題ともいえよう。

3 ナショナルミニマムへの問いかけ—生活扶助基準引き下げ問題が突きつけたもの—

上述のワーキングプア問題と同じあるいはそれ以上のインパクトをもって貧困低所得層を直撃したものに、生活扶助基準の引き下げ問題がある。

いうまでもなく生活保護制度によって保障される生活水準は、最低生活水準として設定されており、それは生活保護制度の保障水準を表しているだけでなく、国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・ミニマム機能を有している。この水準は、憲法第25条に明記されているように「健康で文化的な最低限度の生活水準でなければならない」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としている。この最低生活水準(生活保護基準)は、生活困窮(貧困)であるかどうかを判断する貧困線の役割を果たしている。そして、最低生活保障は生活需要に応じて8種類の扶助から構成されており、その中でも最も基本となる扶助が生活扶助である。その基準の妥当性を検証するために「生活扶助基準に関する検討会」（厚生労働省社会・援護局長 私的研究会、2007年10月～11月）が開催された。厚生労働省は、同検討会の報告を受け、一般世帯の均衡の観点から抑制の方向（引き下げ）へ進めようとした。同検討会では、現行の算定方式である水準均衡方式が前提としている生活保護世帯と一般低所得世帯を比較検討し、一定妥当性を持っているかどうかの議論が交わされている。現行算定方式では、生活扶助基準を一般低所得世帯との均衡で考える相対化したとらえ方に立つものである。この方式は、所得・消費水準が上昇することを前提に設計された方式であり、90年代以降のわが国の経済・労働環境下では、生活扶助基準の低下傾向が免れない。そのため、生活扶助基準を低所得世帯との均衡で考える相対化したとらえ方ではなく/だけでなく、もう一つのとらえ方、すなわち健康で文化的な最低限度の生活を保障するための絶対的水準で/も、考えるべきである。また、新たな算定方式/既存算定方式の組み合わせが必

要であることも検討に入れて置く必要がある（現行水準均衡方式の陥穽—相対的基準だけでなく社会的文化的に容認できない生活保障としての絶対的基準の欠落）。

このことは、改めて国民・住民にとって生活保護制度の理念である生存権保障、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）、一般世帯との均衡だけに偏らず社会にとって容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、という「問い」を改めて突きつけているといえよう。

福祉国家において、生活保護基準は、ナショナルミニマム機能と所得再分配機能、とりわけ格差不平等と貧困の是正・解消に関わってくる。

貧困を語ること（どのように語られるか）とその対応策（どのように対処するか）によっては、貧困の拡大にも縮小・消滅につながってくる。

貧困という問題を背負いながら、生きていくことを大変なことである。どの人間も生きる権利があり、そのためにもよりよい生を全うできるようにしていかなければならない。それぞれの領域で貧困脱却への道筋をつける発信をしていくことがその大きな原動力の一つとなる。その力を信じたい。

【参考資料 2】 「生活保護制度の現状と課題」月刊『自治フォーラム』2010年8月号 総務省自治大学校 所収 抜粋

<省略>

2. 貧困・低所得者対策をめぐる政策動向

<省略>

さて、近年、経済・雇用環境の諸変化は、国民・住民生活の経済的基盤を揺るがし、貧困と社会的格差の拡大・深化をもたらしている。その中でも、とりわけ、働いているにもかかわらず生活が立ち行かなくなるワーキングプアに代表される稼働年齢層の貧困が社会の耳目を集めている。その他にも、貧困・低所得者の中に多様な生活課題を抱える人たち、具体的には、DV、児童虐待、ホームレス、地域の中で孤立しネットワークをもたない高齢者・障害者、貧困の世代間継承（再生産）などが、増加していることが挙げられる。

これらは、貧困の予防策として位置していた社会保障・社会福祉諸制度が十分機能しなくなっていることを意味しており、救貧対策である貧困・低所得者対策が政策課題として取りあげられることが多くなってきている。以下では、近年の政策的動向を概観する。

①2002年～2005年の政策動向

2002年7月には、「ホームレスの自立の支援等に関する特例措置法」が10年の時限立法で成立（8月公布・施行）、2003年8月には、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検討委員会」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て検討が行われた。その結果、2004年度から老齢加算の段階的廃止、2005年度から生活扶助基準第1類年齢区分の簡素化、人工栄養費の廃止、母子加算の見直し、生業扶助による高等学校等就学費の対応、自立支援プログラムの導入等が実施された。また、三位一体改革における生活保護費の負担金の見直しについては、2004年11月の政府与党の合意を踏まえ、地方団体関係者が参加する協議機関を設置して制度の在り方について幅広く検討を行い、2005年秋までに結論を得て、2006年度から実施することとされた。しかし、国と地方との協議で、2005年12月、生活保護負担金の補助率削減は見送りとなった。

②2006年～2007年の政策動向

2006年には、国より要保護者のうち自宅を保有している者についてはリバースモーゲージを利用した貸付を優先させるとする要保護者向けの長期生活支援資金制度が創設・実施された。2006年10月には、「新たなセーフティネット検討会」（全国知事会・市長会）より稼働世帯に対する有期保護制度、高齢者のための新たな制度、ボーダーライン層の生活保護移行防止策を柱とする「新たなセーフティネットの提案」報告書が提出され、2007年10月から、12月にかけて生活保護基準の妥当性を検討する「生活扶助基準に関する検討会」（厚生労働省）が開催された。「ホームレスの自立の支援等に関する特例措置法」は10年の時限立法であることから、2007年には2度目の全国調査を実施しそれを基にしてこれまでのホームレス政策の見直しの検討が行われた。

上記の政策動向の特徴は、①生活保護水準においては、一般世帯との均衡の観点から抑制の方向へ、②給付においては、稼働年齢層に対する就労支援とセットで考えるワークフェアの方向へ、非稼働層（高齢者）に対しては資産活用と別制度で、③国と自治体の財政負担は今後の先送りへ、などと要約できる。

③2008年～現在の政策動向

2008年に起きたリーマンショックを契機とする世界経済金融情勢の悪化は、国民・住民の雇用と生活に大打撃を与え、多くの失業者・生活困窮者を生み出すに至った。その結果、2008年末から2009年にかけて民間支援団体等が「年越し派遣村」を開村し、住居を失った離職者などに炊き出しなどを行う（12.31～1.2）とともに、国・自治体に雇用と生活保障対策を要望し厚生労働省庁舎内講堂の一時期に解放（1.2～1.5）、その後、都内4施設に居所を確保（1.5～1.12）、一部は日本青年会館に居所を確保（1.12～）し、1.5以降、ハローワ

ークによる職業相談、生活保護の相談、緊急小口資金の貸付相談（出張）等を実施している。その後、「住居を失った離職者を支援する新たなセーフティネット」（第2のセーフティネット）といわれる住宅確保の支援、生活相談・支援、生活費の貸付等が2009年10月1日より実施されている。

また子どもの貧困、女性の貧困解消の観点から母子加算が2009年12月に復活した。

さらに国の委員会において、生活保護基準（最低生活保障）をはじめとする各種基準の検討を「ナショナルミニマム研究会」（2009年12月～）で、また生活保護受給者の生活再建（自立助長）に向けた支援の在り方について「生活保護受給者の社会的居場所づくりと新しい公共に関する研究会」（2010年4月～）等が開催されている。

上記政策の特徴は、①雇用のネットから漏れた労働者・生活困窮者への緊急対応、②こどもの貧困解消、③ナショナルミニマムの新たな見直し、④自立支援への取組の再構築へ、などと要約できる。

<以下、省略>