

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年6月7日現在

機関番号：32670

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2010～2011

課題番号：22830088

研究課題名（和文）日米における公的扶助の諸条件とその正当性に関する研究

研究課題名（英文）

：Conditionality of Public Assistance and the Legitimacy in Japan and the U.S.A.

研究代表者

野田 博也 (NODA HIROYA)

日本女子大学・人間社会学部・助教

研究者番号：00580721

研究成果の概要（和文）：

近年経済先進諸国で貧困が再発見され、最低限生活保障の見直しが求められている。本研究の目的は、日米の公的扶助の支給に関する様々な条件（コンディショナリティ）の特徴を明らかにし、かかる条件をもつ公的扶助の正統性について考察することである。

公的扶助の条件は、利用者の自由や自律に制約を設け、スティグマ付与など貧困の質的側面に否定的な影響を与えている。この条件を構成する各要素や要素の組み合わせは日米で異なるが、十分に議論して計画されてはならず正統化することが難しい。また、自助や義務に関する規範の反映は、より広い貧困対策全般のなかでとらえ直す必要がある。

研究成果の概要（英文）：

Poverty has been rediscovered recently in developed countries and a revision of the social security for minimum income has been required. The study focuses on the conditionality of public assistance programs in Japan and the U.S.A. It examines the design of the conditionality and the legitimacy of such programs.

The conditionality is considered as way of hampering freedom and autonomy of the individuals who receive the benefits, and it has negative impact on the qualitative aspect of poverty, stigmatization for example. The conditionality has many elements, of which the combinations are different between Japan and the U.S.A. Both of countries, however, do not draw up a deliberate plan on the conditionality. Therefore, such policies have problems with legitimating. Also, the social norm of self-reliance or duty related to legitimacy should be reconsidered in more broad policy against poverty.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	350,000	105,000	455,000
2011年度	550,000	165,000	715,000
年度			
年度			
年度			
総計	900,000	270,000	1,170,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会福祉学

キーワード：公的扶助、条件、断片化

1. 研究開始当初の背景

戦後の「福祉国家」が前提していた社会経済状況や私的扶助等の在り方が崩れるかなかで、将来へ持続可能な最低限保障の再検討が日本でも進んでいる。この最低限保障のなかでも貧困状態にある人々に限った事後的・最終的な救済策が公的扶助になる。

公的扶助の見直しに関する議論の範囲は、保障すべき最低生活費の水準だけでなく、その最低生活費を保障する方法も含んでいる。たとえば、利用期間の制限や能力活用の厳格化、貸付の重視、一部の集団の切り離しによる制度の分立化、現物給付やバウチャー等の取り込み等があげられる。

これらの方法に関する議論は、福祉国家成立以前にもみられたが、近年の福祉国家再編期において再び注目されている。特にアメリカを中心に広がった就労重視の「ワークフェア」はよく知られているが、それは方法の一部であり、水準の議論とあわせてより包括的に公的扶助の在り方を見直す必要がある。

また、一国の政策手法が国境をまたいで伝播することが指摘されている。とりわけ公的扶助に関しては、上記の「ワークフェア」という用語が象徴するように、アメリカの影響が比較的強い。

このためアメリカの公的扶助に関する研究は近年日本でも増加している。しかし、これらの研究は、(アメリカで) 政治的争点となってきたひとり親家庭を中心とした事業に偏るため、研究単位を広げることが求められる。また、このようなアメリカの展開から抽出しうる公的扶助の論点を、近年日本の動向に沿って検討することで、日本での議論や政策の見直しに関する示唆を得ることが期待できる。

2. 研究の目的

冒頭で挙げた公的扶助の水準や方法の特徴は条件 (コンディショナリティ) と呼ばれる。本研究は、この条件に注目し、以下の3点を主な目的とした。

- (1) アメリカの展開として、稼働世帯と就労を強く求められない世帯 (以下、非稼働世帯) への公的扶助の条件の特徴を明らかにする。
- (2) 日本の展開として、条件の視点から生活保護の条件を考察するとともに、近年新設された低所得対策関連事業 (例: 第二のセーフティネット) に関する条件の特徴も明らかにする。
- (3) 公的扶助の条件の正統性について、いくつかの諸説を参考に検討する。

3. 研究の方法

本研究は、文献研究とする。公的扶助の制度については法規に加え公的報告書の調査結果等の二次資料を扱った。

4. 研究成果

- (1) アメリカの公的扶助体制について確認し、就労可能なひとり親の有子家庭、就労可能な成人のみの無子家庭、就労困難とみなされる成人の家庭、への公的扶助について検討した

① アメリカの公的扶助は、対象や給付内容ごとによって異なる事業で構成されている分立型である。他方で、法規の整合性がなく数多くの実施機関が担っているために併給が困難な断片化の問題に直面している。このような体制下で、公的扶助の利用は単給と併給の場合があり、それによって条件の在り方も異なっている。

② 就労可能なひとり親の有子家庭については、先行研究においてある程度は論じられている。本研究の視点との関連でいえば、州ごとに較差はあるものの、著名なTANF (困窮家庭一時扶助) が給付水準に占める割合は相対的に低下しており、その意味では「代表的」な事業ではない。その水準については、給付つき税額控除であるEITC (勤労所得税額控除) が代表的な地位を得るようになってきている。そのEITCの方法は就労を絶対条件としているものの、それ以外は現金の形態であり、ケースワーカー等による第三者の私生活への介入がほとんどない。

しかし、就労が十分にできない場合には方法がより厳格的となるTANFなどの事業に頼らざるを得なくなる。このように就労に応じて、複数の事業を介して、その条件の在り方が変化されることがわかっている。

③ 就労世帯のなかでは、有子世帯よりも無子世帯のほうが条件は厳格的となる。無子世帯への現金給付事業には、州などの地方政府が独自に運営する「一般扶助」が伝統的に位置づけられてきた。しかし、この「一般扶助」だけでなく、有子家庭で中心となっていた連邦政府主導のEITCの給付水準は低く、他の事業の給付と合わせても公式貧困線の水準を超えることが難しい。また、「一般扶助」にいたっては、事業それ自体が実施されていない州もあることがシンクタンクの全米調査から明らかとなっている。なお、本研究では、無子家庭に対する公的扶助の方法 (質的な条件) に

については十分に検討できなかつたが、事業の有無を含め、量的水準の程度が特徴的であることを確認できた。

- ④ 就労困難な成人で構成される家庭については、ひとり親家庭において中心的となっていたEITCの対象範囲から除外されていないものの、EITCは就労を前提とするために実質的な適用は比較的難しくなる。この反面、EITCと同様に連邦政府主導の補足的保障所得(SSI)が適用されることになる。この公的扶助事業は、州間較差はなく、「障害」「高齢」等の範疇要件を満たせば現金が直接支給されるものであり、方法についてはTANF等よりも比較的に寛容となる。

ただし、上記の範疇要件の審査手続きが厳格化されており、帰属や犯罪等の点から除外されることもある。この他、現金給付の支給方法では代理支給(本人以外の者に支給する)の是非が問われる等、稼働世帯とは争点となる条件の要素が異なる。
- (2) 日本の公的扶助は対象・給付ともに包括的な生活保護を中心としている。この公的扶助体制は、アメリカの分立型とは異なり、厚生労働省の管轄による一体型といえる。また生活保護のみに関して言えば、アメリカ公的扶助のような法規レベルでの断片化はみられない。
- ① 生活保護の条件は、無期制で、在宅保護での給付形態は現金を原則とするなど比較的寛容な側面がある。他方で、複数の種類の資源(生活扶助、医療扶助、住宅扶助など)がひとまとめになっており、一つの資源の利用を拒否すると他の資源の利用も認められないことも多く、給付を選択する自由については制約が比較的強い。こうした点は、特に施設保護ではより明確にあらわれる。

なお、非稼働世帯への公的扶助は、アメリカのような別建てではなく、同じ制度の枠で運用レベルによって条件の寛厳を調整している。
- ② 公的扶助の範囲を広くとらえると、近年新設された「第二のセーフティネット」と呼ばれる一連の事業は、先行研究がすでに指摘しているように、給付の内容や要件等の整合性が十分に図られておらず、また生活保護との関連も不明瞭である。この他、都市部で展開されているホームレス対策についても、旧来の寄せ場対策や自治体ごとの対応、国のホームレス自立支援政策との乱立が指摘されてい

る。

- ③ このように、日本においては、生活保護の利用はできないが所得水準は生保護世帯と同様か少し上の「低所得」世帯に対する政策においては、公的扶助の断片化が進んでいることを示している。

ただし、これらの新興事業は省庁レベルでみれば厚生労働省を中心としており、法律レベルで成立してないものも少なくないため、アメリカ公的扶助の断片化とは同一視できない。
- (3) 公的扶助の条件に関する正統性については、条件が利用者に与える影響を踏まえたうえで、手続きに関する議論と自助・義務論に関する議論を考察した。
- ① 公的扶助の条件は、貧困の量的側面を改善させる側面がある反面で、自由や自律に制約を設けてスティグマ付与など質的側面に否定的な影響を与える側面がある。このような否定的な側面は、賃労働による自助を基本原則とする資本主義社会において、賃労働を得ずに生活資源を獲得できる公的扶助の矛盾を緩和するために正統化されてきた。
- ② しかし、自由・自律の制約は、一般的な市民権を損なう。このような政策の正統性は、少なくとも十分な審議を得たうえで計画的に実施されることによって付与されるものと考えれば、こうした手続きは日米ともに確認できなかつた。特に水準論での議論に傾斜し、方法に与える影響についての議論が軽視されている。
- ③ また、このような政策の在り方は「介入的自由主義」等と呼ばれ、より一般的に議論されている。公的扶助に関する近年の義務論や「新しいパターナリズム論」では、利用者を自律・自立した個人にする目的のために介入するが、その介入過程において当該目的に抵触する手法を主張している。このような政策の強制性は公的社会保険にも当てはまるが、一部の限られた人々に特別な形で介入することが特徴的である。その意味では矯正政策等と類似する側面がある。このような正統化の論理は、貧困が逸脱であり矯正すべき特殊な問題とする認識を前提にしている。また、この認識は、かかる特質をもった政策の形成・実施によって強化されることも推測できる。
- (4) 手続き的な問題や対象認識の特徴を批判したとしても、資本主義社会である限り公的扶助の条件は何らかの形で残らざるをえない。このような条件の制約

を緩和させるために、公的扶助の利用者を公的扶助以外の政策に積極的に関係づけ、その存在を公的扶助対象者に同一視させないことが必要となる。

- ① 本研究では、貧困に関する政策をハードな財物の垂直的再分配を特徴とする公的扶助に限るのではなく、ソフトな資源の共有を特徴とする政策や実践との関連で検討することで展望を開くことを検討した。社会福祉領域でいえば、このような役割を地域福祉政策・実践に期待することが理論的には可能である。この場合、公的扶助の条件が助長する貧困の質的側面に対して、地域福祉は積極的に介入する役割を果たすことが期待できる。
- ② このためには、公的扶助と地域福祉の有機的な相補関係の構築が不可欠である。その基礎理論として、貧困概念論を下地として、政策対象の始点と終点への移行という考え方を提案した。すなわち、公的扶助の対象は貧困の物質的側面を始点としてから非物質的側面への移行し、地域福祉の対象は貧困の非物質的側面を始点としてから物質的側面へ影響を与える、構想になる。それぞれの対象の始点は異なるが範囲としては同一となる。この対象に対して、直接給付と誘導的介入の手法がそれぞれ採用される。
- ③ 実際の展開においても地域福祉が貧困に関わるべきことが強調されており、そのような見解を理論的に支持するものにもなる。しかし、地域やコミュニティ、帰属に関する原理的な議論や、参加等の手法に関する具体的な議論は課題として残されている。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計2件)

- ① 野田博也、貧困解決を目指す公的扶助と地域福祉の関係：〈反代替性〉と〈補足性〉に着目して、社会福祉研究、愛知県立大学教育福祉学部社会福祉学科、14号、2012年
- ② 野田博也、アメリカにおける貧困への視座と対策、海外社会保障研究、国立社会保障・人口問題研究所、査読無、177号、2011年、pp. 4-14

[学会発表] (計3件)

- ① 野田博也、貧困にかかる地域福祉の在り方に関する一考察：在宅福祉論に着目して、日本社会福祉学会関東部会、2011年7月31日、東洋大学
- ② 野田博也、公的扶助の条件：現代アメリカの展開に着目して、日本女子大学社会福祉学会、2011年7月2日、日本女子大学
- ③ 野田博也、地域福祉における貧困と帰属：貧困の関係／象徴的側面とコミュニケーション・コミュニティに着目して、日本地域福祉学会、2011年6月5日、東洋大学

6. 研究組織

(1) 研究代表者

野田 博也 (NODA HIROYA)
日本女子大学・人間社会学部・助教
研究者番号 00580721

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし