

# 現実には研究より奇なり

— 貧困とセーフティネットを追いかけて

岩田 正美

---

はじめに

- 1 福祉国家における貧困克服とセーフティネット設定の「夢」
- 2 現実生活の多様性とさまざまな生活戦略
- 3 セーフティネットのあり方

はじめに

本日は、社会科学を志している者としては名前を聞いただけで背筋が伸びる「大原社研」の総会でお話をする機会をいただきありがとうございます。数年前に倉敷中央病院で岡山県の医療ソーシャルワーカーの集いがあり、講演を頼まれてうかがったことがあります。病院に入るとすぐ「院是」「本院は平等主義にして治療本位とす」という堂々とした書がありました。何よりも「医は平等」という、その簡潔な宣言に圧倒されました。病院自体も素晴らしく、待合室が広々とした温室になっており、美しいものでした。病院に付属した保育所もまた非常に先進的なものだったことを伺って、感動したことも忘れられません。

社会政策や福祉国家というものの「理想」や「夢」を、いろいろな人たちが日本でも追い求め、多くの実践や研究の積み重ねがあり、私たちの“今”はその延長上にあります。この21世紀になって、再び、その原点に戻る必要があるのではないかと、最近あらためて思っています。

私は、いわゆる「調査屋」としてかなりの時を過ごし、いろいろなタイプの調査をしてまいりました。そのときに感じたのは、現実、とくに人間の生活というのは、私たちが想定することよりも、もっと「変わっている」というか「多様である」、あるいは「先を行っている」ということです。本日はそういった、さまざまな驚きや困惑を含めて、これまでの研究で感じてきたことをお話ししていきたいと思います。

## 1 福祉国家における貧困克服とセーフティネット設定の「夢」

### 貧困線、最低限、セーフティネット

最初に、貧困線をどのように設定していくか、という話からはじめたいと思います。なぜなら、社会のセーフティネットを設定するというのは、福祉国家のはじめから今日までの、いちばん根幹にある「夢」であり「理想」だからです。この貧困線が、日本において、どのようになってきたのか、何がいちばんの問題になっているか、ということを考えてみたいと思います。

私は2013年から厚生労働省の社会保障審議会にかかわり、生活保護の生活扶助基準改定の作業を担うことになりました。概ね、加算や扶助基準の引き下げです。下げたのは政府ですが、審議会が一種の証拠資料のようなものをつくることになります。最近では、生活扶助だけでなく住宅扶助や冬季加算の改定もありました。このような場での議論に際して、問題になるのは、根拠資料やその妥当性についてです。

たとえば、国土交通省に社会資本整備審議会というのがありまして、そこに住宅地分科会というのがあります。私は、この臨時委員も務めまして、昨日、最終の分科会があり基本計画の案が一応できました。この計画の基本スタンスは、住宅政策の根幹は少子高齢化対策であるということで、単身世帯という言葉もデータもひとつも出てこないのです。こんなに単身化が進んでいるのに、単身世帯に対する住宅政策をやらなくていいのかと不思議に思いましたが、現政府の政策重点が少子高齢化対策、つまり、結婚・出産奨励という方向なので、単身世帯によい住宅をということが書けないというのです。政策ですから、政治的な「データ無視」はありえます。他方で、セーフティネットという観点からいいますと、国交省には単身世帯を含めて最低居住水準および誘導居住水準の設定があり、これは生活保護の住宅扶助を議論したときに、とても重要な根拠資料となりました。

### 居住最低基準、公正家賃という考え方

ただ、国交省の基準は、広さと、専用設備に関する最低限と誘導すべき水準を定めているのですが、そうした水準を満たす住宅が、住宅市場の中で、どのような価格で提供されているかという資料はないのです。現実には、最低水準以下の住宅もたくさんあります。とくに首都圏や関西圏に多くあるのですが、そういった住宅も含めて住宅の質と価格の関連について調査資料をつくり、適切でない不良住宅を長期的になくしていきながら、水準以上の良質住宅を育てていく。公営住宅はこれ以上建設できないとするならば、そういった良質の賃貸住宅を準公営住宅として積極的に位置づけて、そこに家賃補助をしていく。そういった条件が整えられると、住宅扶助の基準も決めやすくなるのです。

たとえば、イギリスやアメリカは、このような fair rent, 「公正家賃」という考え方があります。イギリスは、地域ごとに rent officer が存在して、家賃の情報を収集しています。それが住宅手当の根拠となるわけです。そういったものがないところで、住宅扶助の金額を決めることは困難です。そのことは厚労省でも国交省でもずいぶん言いましたが、残念なことです。そういった方向へ行きそうな感じではありません。

### 介護費用調査における平均値と最頻値

適切な方法であるかどうかは別として、政策立案に際しては、必ず、何らかの数字が必要になります。それも、国民を納得させる数字、つまり、全国的で、ある程度の規模の調査が、財政的にも可能な数字を出してくれると、やりやすくなる。ですから、何らかの政策を行うにあたっては、必ず何かの調査をしますし、何かの数字を出してきます。

たとえば、介護保険ができる直前ですが、私は厚生省から頼まれて、要介護高齢者を抱えた世帯の家計調査を大急ぎで全国いくつかの市でやりました。つまり、根拠となる介護費用の額が欲しかったわけですね。厚生省はそのとき、介護保険給付の目安を、だいたい5万円と考えていたようです。なぜ5万円なのかを聞いたら「うーん」と言葉を濁しましたが、年金の場合も夫婦で10万円（一人5万円）の基礎年金を掲げましたし、あまり根拠はないけれど、アバウトにそのぐらいかと考えたのかもしれない。

そこで、私たちは家計調査をしたのですが、どうも介護にかけているお金は、平均値では3万円ちょっとなのですが、最頻値（モード）は1万円から1万5,000円のところ、つまり多くは「お金をかけていない」ということが非常にはっきりしました。つまり、お金をかけないで介護をしている。そのことが意味するのは、家族にしわ寄せがいつているか、要介護高齢者にしわ寄せがいつているか、どちらかなのです。民間の介護サービスを購入している世帯はほんの一握りで、その場合は介護者がフルタイムの仕事があるとか、家業の専従者であるようなケースでした。多くの世帯はおむつとか衛生用品ぐらいしかお金を出していないわけです。私たちににとっては非常に面白い発見でしたし妙に納得がいったのですが、当時、社会福祉のパラダイム転換、つまり社会保険という仕組みの中で、民間のサービス事業者も取り込んで介護サービスを拡大しようという意気込みで燃えていた厚生官僚たちは、その数字に非常にがっかりしたようでした。結局、その調査は使われなかったのではないかと思うのですが、そんなエピソードもありました。

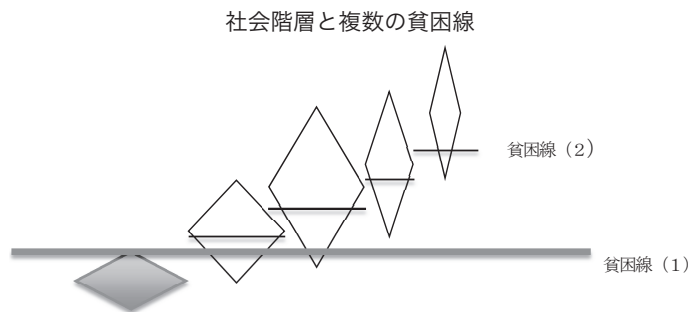
### 貧困線という「近代の幻想」

他方で、先ほど申しましたように、政策批判をする場合も、何を根拠として批判するかということが求められてきます。貧困政策の場合、生活扶助基準とか住宅扶助基準といったような生活の最低限ということになりますけれども、貧困線やナショナルミニマムの決め方については、いまだに、どこの国でも、何の合意もできていない。何が最低限か、セーフティネットかということは、明確になりにくいといえますが、非常に難しいことなのです。

ブースやラウントリーの時代からもう100年以上たった今日でも、いまだに、「ひとつの貧困線」という合意もできていないとなると、結局、貧困線というのは、近代社会の「幻想」なのではないか、という気もしてきます。前提として、標準化された市民社会におけるモデルとしての「市民の生活像」というのがあります。あるいは生活は標準化へ向かおうとするベクトルがあると考えます。つまり、貨幣経済、民主主義によって、そうした標準化への収斂が達成されるという前提があつて、したがって、そのモデルとしての生活像の最低限が、貨幣で表示可能になる。お金でつかまえられる。そのように私たちは考えてきました。全体として貧困線の研究というのは、そういった方向で進められてきたわけです。

ところが、本当にそうだったかという点、実際はそうでもないのではないかと。たとえば、ブースとラウントリーの古典的な貧困調査をみましても、ブースは、生活水準と職業階層のクロス表で貧困の割合を計算しています。しかも、それだけではなくて、ロンドンの街区ごとに生活水準階層を色分けした非常に詳細な貧困マップをつくっています。LSE (London School of Economics and Political Science) のホームページにブースのアーカイブがあるのですが、そこでこのマップを見ることができます。しかも、このアーカイブのすごいところは、その街区と現在のロンドンの地図を比較できるようにしているのです。イギリスのソーシャルポリシーの執念の深さというか、すごいですね。

ここからわかるのは、生活水準は一本というより、職業階層と空間の中に分布しているということが、ブースの頭の中にあったということです。ラウントリーは貧困線を2つ引いて、第1次貧困と第2次貧困を区別したというのも皆さんご存じだと思います。とくに2本目の貧困線というのは、今日の「子どもの貧困」として言われているようなことを考えますと含蓄のある線だと思います。いろいろな批判はできるのですが、現実的に考えますと、今からみても非常に興味深い線なのです。



私の恩師である江口英一先生は、氏原正次郎先生たちと一緒に、東大社研で社会科学的な方法による貧困計測として、複数の貧困線と社会階層という仮説で分析されました。上の図は私が書いたものですが、貧困線は2種類ありまして、貧困線 (1) は社会全体の中の標準的な市民、すなわち国民の全体として引かれる貧困線です。貧困線 (2) は、それ自体が序列を持ち、異なった様式や生活水準をそれぞれ持った社会階層の中の最低限であり、それを貧困線 (2) と位置づけて (1) とは区別したのです。

その後、高度経済成長を経て、社会階層それ自体が非常に変質しました。それゆえ、いまはもう貧困線は1本なのではないですかという議論もずいぶんしたことがあるのですが、最近はまだ階層はあるのかなという感じもします。この社会階層という議論は、日本では近代化が遅れているために、階層分解の途上なのでこうなるのだというのが、江口先生たちの理屈でした。けれども、近代化が進んでも、たとえば今日の非正規労働にさまざまなタイプがあるように、それ自体があたかもひとつの身分のような社会階層をつくっているというような感じがあります。それは今後実証されるべき対象かもしれないと思っています。

この社会階層という仮説を前提にすると、貧困化とは、階層内での生活水準の低下“下降”と、より下位の階層への移動“転落”という移動で説明できる。貧困化の当初は、自分の階層の中で落

ち込む(下降)こととなります。さらに、より下位の階層へ移動(転落)していき、最終的にはいちばん下の、生活保護層になる。このあたりはやや教条主義的なのですが、被救恤的窮民がいちばん下位にあるという仮説であって、現代ではもしかしたら違っているかもしれません。

私は近年、社会学者ゲオルク・ジンメルをあらためて読んだのですが、ジンメルがまったく同じことを言っています。江口先生の時代もまだ近代化が未熟な段階という生活実態が理論の背景にありますので、期せずしてジンメルと同じようなことを言ったのかもしれないのですが、近代化が進み、旧社会階級が完全に分解すれば、こういった社会階層はなくなるかという、私はそうでもないような感じもするわけです。それゆえ、社会階層という道具が、現在どのように使えるかということは、若い方がチャレンジされるべき問題だと思っているのですが、ここで重要なのは、貧困線が複数あるということです。

### 幻想から現実へ——多様な手法による貧困計測の模索

貧困線を1本引くのか、何本引くのかということは別にしましても、その貧困線の設定には、実に多様な手法があります。近年では、より相対的な手法へといった流れになってきていますが、同時に、ある人のライフコースをずっと追いかけていって、貧困状態にあるかそうでないかを判定していくという貧困ダイナミックス(動態)と呼ばれる手法も開発されてきています。ラウントリーのやったライフサイクルに基づく測定を実際にやってみるような試みで、これがいまのヨーロッパやアメリカにおける貧困研究の主流になっています。

日本は現在、パネル調査を厚労省が3種類やっていますが、このような貧困計測に使えるパネル調査はありません。それゆえ、比較的小さなサンプルでのパネル調査を使った分析はあるのですが、まだこうしたことから貧困政策を導き出すまでにはなっていません。アメリカとヨーロッパは、国をあげて、あるいはEUレベルで、パネル調査が行われていますので、とくに、ある政策が誰にどういった影響を与えたかという分析が、やろうと思えば完全にできます。こういったことが日本ではなされていないし、厚労省がやっている3つのパネル調査も現時点では私たちは使えない。いずれどこかの大学に付託されてオープンになる可能性はあると思いますが、そういったパネル調査という財産がオープンに使えるよう働きかける必要があります。

パネル調査からわかること、つまり貧困ダイナミックス(動態)を把握するメリットは、ある個人にとって、単なる一時的な貧困なのか長期的な貧困なのかの識別が可能になることです。一時的であれば問題ないかどうかは私もわかりませんが、やはり、特定の個人や世帯、地域や階層に、長期的貧困が生じるということが、いちばん問題になるわけです。こういったことが識別されないで、貧困率が何%かといった今日の日本のような貧困議論のあり方は、政策のあり方を誤った方向へ導いていくのではないかという危機感があります。

貧困ダイナミックス(動態)という貧困計測の方法のほかに、もうひとつ、面白い貧困計測の方法があります。それは、客観的な調査ではなく、主観的な最低限、主観的な最低生活費調査です。日本では慶應義塾大学の山田篤裕先生たちが手掛けられていて、面白い結果が出ています。これは、物量の積み上げではなく、おおまかな消費分野ごとの支出額を書き込んで、ぎりぎりの生活費と、少しは余裕がある生活費を自己判断していくというやり方ですが、自動計算できるようになっ



ているので、合計額を見てから調整できるというメリットがあります。経験値が反映しやすいですね。また、イギリスのラフバラ大学が主体になって開発された Minimum Income Standard（最低所得標準）という手法もあります。これは、市民参加のワークショップを何段階か重ねて、マーケットバスケット方式による理論生活費を、市民が決めていく方法です。段階によって市民グループは交代し、後のグループが前のグループの補正をする。また変わったらまた補正する。間に専門家が入って、栄養の計算をしたり、価格調査をしたりしていく。私も参加しましたが、社会保障・人口問題研究所のプロジェクトとして東京の三鷹市でやりました。非常に面白い調査であり、注目すべき貧困計測の手法なのですが、やるのはとても大変でした。たいてい調査というのは、やるとくたびれてしまって、きちんと発信できる力が残らないというのが困った点です。この取り組みも、多様な手法による貧困計測の模索といえます。

調査の苦勞でいいますと、非正規労働者の家計調査はさらに大変でした。非正規労働者となると無作為抽出のようなきちんとしたサンプリングはできないため、非正規の労働組合の主要メンバーの友だちの友だちというようなルートで協力者を募って実施しました。この調査もものすごい努力をして苦勞した割にはきちんとした成果を発信できていないのですが、単身で不安定な労働をして首都圏で暮らしている若者が、何をいちばんベースに考えて生活しているかというのはわかりました。まず家賃ですね。次に光熱水費と携帯電話。この3つでだいたい6万円から7万円はかかるのです。それ以外は所得によって変動し、食費などは後回しになってきます。交通費も、会社から出る場合と出ない場合がありますし、掛け持ちで二重就業をしている人も少なくない。この調査をして思ったのは、生活費といっても、伝統的なマーケットバスケットやエンゲル方式のような食費中心の生活費ではないということです。もう少し、生活基盤費用のようなものを中心に考えたほうがいいのではないかと考えたりしました。

### 貧困測定と政府統計

今日の話の参考資料としてお手元にお配りしたのは、2015年12月18日に内閣府・総務省・厚生労働省の三者が共同で出した声明「相対的貧困率等に関する調査分析結果について」です。日本での相対的貧困率は、2つの政府統計から算出しており、それぞれ異なった数字になっています。資料は、総務省「全国消費実態調査」と厚生労働省「国民生活基礎調査」です。この声明は、この2つの調査のサンプルの特徴や相対的貧困率が違うのはなぜかなどについて説明したものです。

いずれも、それほど多いサンプルではないのですが、「全国消費実態調査」は5年ごとに行われるもので、毎月行っている「家計調査」よりは大きな調査です。この総務省「全国消費実態調査」と厚生労働省「国民生活基礎調査」で相対的貧困率の結果が違うのは、当然といえば当然なのですが、「どっちが本当ですか」という質問をされてしまった。そこで、調査のそれぞれの特徴があるので同じ結果にはなりませんという説明をしたのが、この声明です。こういったものが出されることになったのは、数字のエビデンスということに関して、少しは国民の関心が高まったからかもしれませんが、なぜ違うのか、どうして1個ではないのかという素朴な疑問が生まれたわけですね。

私たちが生活保護の保護基準の妥当性を検証する際に、これまで使ってきたのは、「全国消費実態調査」です。「国民生活基礎調査」は家計調査ではなく単なる所得調査ですので、たとえば生活

扶助相当額を計算したり、エンゲル係数などを出したりするときに使えないのですね。それゆえ「全国消費実態調査」を使うか、「家計調査」をプールデータとして使うしかありません。光熱費を把握する場合は「家計調査」でした。なぜなら、「全国消費実態調査」は、9月、10月、11月の3か月しかやらないわけです。しかも単身世帯は9月と10月だけです。さらに統計センターで聞いてみると、たった1か月だけでもデータに入れているらしいのです。どうしてかということ、入れないとサンプル数が確保できないからです。つまり、家計調査の実施それ自体が非常に難しくなっている。表向きに出ているイメージよりも、実際の中身は脆弱なのですね。しかも9月は敬老の日もあり、11月は七五三などの行事や祝日もありますので、やはり特定の月の調査であるという限界がある。しかも光熱費を把握する場合は、北海道など東北地方の場合は、たとえば10月から翌年の5月ぐらいまでやらないと、いちばん熱源の必要な時期の費用がどのくらいかかるかわからない。それゆえ「全国消費実態調査」ではなく「家計調査」を使って把握しました。

個票を借りてやる場合は、時期が遅れるという問題も出てきます。たとえば「全国消費実態調査」を使う場合も、調査を実施した年から結果が公表されるまでが長いです。しかも、個票を借りられるのはその後になりますので、それを使用するとなると、次の調査が始まっているのに前の調査を使用しているという矛盾がどうしても出てくるわけです。

### 家計調査王国日本の「没落」

家計調査データの信頼性は、最近とみに脆弱化しています。日本は「家計調査王国」と呼ばれてきました。高野岩三郎の「東京ニ於ケル二十職工家計調査」以来、日本は家計調査の水準が非常に高い国でした。おそらく高度経済成長期くらいまでの家計調査の精度は高かったと私は思っています。ところがいま、家計調査自体が困難になっている。ほかの社会調査もそうですが、とりわけ家計調査は敬遠されがちです。しかも、調査しなければならない層、したほうがよい層ほど、調査から落ちます。「全国消費実態調査」は上の層と下の層が落ちているといわれているのですが、比較的真ん中の層をおさえており、生活保護の検証に使うのは悪くはないのです。それに対して「国民生活基礎調査」は一時点の調査なので、相対的に下の層を拾いやすい。そういった点でも2つの調査にはそれぞれの特徴があり、性質が少し違うのですが、いずれにしても一般の方々が考えているほど、きちんとしたデータがつくられているかということ、残念ながらそうではないということです。

そうすると、政策立案はevidence basedなものでなければならないのに、そこで出されるevidenceとしての統計調査には限界があるという、矛盾が生じます。この矛盾の中で、政策が決められているわけです。政策批判はこの矛盾をもっと突かなければいけないのですが、かなり甘い批判になっていると感じることがあります。

政府統計の信頼性が弱体化してきた背景には、いくつかの理由があると思います。政府だけでなく、都道府県のほうが顕著だと思いますが、かつては「調査部」という組織がそれぞれにあって、とりわけ戦前には非常に大きな役割を果たしていますし、戦後もいい調査がたくさん行われました。どのあたりから悪くなっていたのかわかりませんが、おそらく1970年代の終わりぐらいからでしょうか、省庁内の調査部の機能が弱くなって行って、シンクタンクへ丸投げすることが増えてきました。生活保護の検証のときも、私たちは設計をしますが、計算はシンクタンクがやる。だ

から、率直に言いますと、本当かなというデータが出ることもあるのです。これは検証しようと思えばできます。「全国消費実態調査」は個票レベルで借りられますので、やろうと思えばできます。でもお金と労力がかかる。それゆえ、二の足を踏んでいる研究者も多いことでしょう。

政策の evidence としての統計調査の問題として、平均主義があります。先ほど介護保険ができる前の介護費用調査の話をしました。最頻値（モード）は1万5,000円ですから、平均値の3万円にはほとんど意味がないのです。たとえば「全国消費実態調査」で生活扶助費の検証をやる時も、生活扶助相当額の下から10%、第1・十分位の平均値との比較をするのですが、使われるのは各分位の平均値です。政策立案をする役人というのは、こういったことについては鈍感で、平均主義が徹底している。疑問に思わない。でも平均値とはいったい何だろうと、こういった検証をやるたびに苦い思いをしています。

### 政策による貧困の定義・再定義

貧困は、政策によって定義され、もちろん再定義を繰り返しているわけですが、日本には、明確な一つの貧困線があるわけではないのです。生活保護基準というのは組み合わせ方式であって、その中心である生活扶助も組み合わせ方式です。生活扶助基準は、第1類費と第2類費に分けられ、特別の需要のある者にはさらに各種加算が合算されます。第1類費は年齢別で、第2類費は世帯人員別で、その組み合わせです。今回の基準改定ではかなり補正をしました。スケールメリットが第1類費にも及んでいることから、単身に有利な補正をしました。結果的にデフレの影響で全部下げられたので、私たちが行った補正の効果は実感されていないかもしれません。いずれにしても、貧困線は、具体的な世帯にあてはめてみないとはっきりしないのです。他方で、たとえばイギリスでは、現時点ですと、25歳以上の大人は、Income Supportの個人給付でも、Jobseeker's Allowanceでも、「一人週73.1ポンド」という線がはっきりあり、その上に個人状況による上乘せがあります。日本の場合は、世帯ごとに計算してみないとわからないし、他の所得保障と連動した貧困線を形作っていません。

それから、2013年にできた生活困窮者自立支援法は、対象を経済困窮者（現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者）と定義しました。でも、経済困窮者とは何かという定義はしていないんですね。かつて、低所得者基準というのは、生活保護基準の1.4倍ないし1.2倍～1.6倍ぐらいのところにつくって、たとえば世帯更生貸付資金（生活福祉資金）などの対象世帯として使われたことがあります。これはエイベル-スミスとタウンゼントがかつて行った調査で、扶助を受けている人たちの実際の生活水準は、免除など無料のものもあつたりするので、基準の1.4倍ぐらいだろうということが明らかになりましたが、日本でもそのあたりが低所得者基準のベースにされたようです。1.4倍水準は、一時期、社会福祉の世界では結構使われていたのですが、最近ほとんどが税制基準が使われるようになりました。市民税非課税、あるいは均等割の基準などが使われることが多く、生活保護基準は使っていない。いずれにせよ、こういった内実のない生活困窮者自立支援法における経済困窮者とは何だろうという疑問があります。

ところで、生活扶助が最低賃金より高くなったという批判を受けて、2007年の最低賃金法改正で、最低賃金の決定に生活保護費を考慮することが求められるようになりました。しかし、基礎年



金の水準、最低賃金の水準、生活扶助の基準、あるいは課税最低限といった、いろいろな“最低限”というのは、先のイギリスの「一人週 73.1 ポンド」という共通水準とは異なって、相互に参照循環しているだけなのです。循環をつくってしまうので、参照はしているのですが、どれがいちばんベースかということは言っていない。それゆえ、循環しているうちに、みんなで下がりましたよということになってしまう可能性もあるわけです。

課税最低限とは何かという点も大変に難しく、要するに現状は、ただ控除を全部足し上げただけの金額です。それでいいのでしょうか。課税最低限とは何か、という議論を、もっとしたほうがいいわけです。福祉サービスの利用では課税最低限が使われることが多いため、非常に重要なことなのですが、あまり議論されていません。

私も年金生活になってよくわかりましたが、年金は税制上は非常に有利です。年金は、保険料それ自体が税金のようなものだと考えれば、課税されないというのも合理的な話です。ただし、介護保険料と国民健康保険料は、基礎年金から源泉で引かれます。全体として引かれるのはいいですが、基礎年金から源泉徴収というのは不合理であり、このことを知ったときは驚きました。先日、昨年の所得の確定申告をしましたが、確かに税金は公的年金に関してはほぼゼロです。「最低限」「セーフティネット」「貧困線」というものを考えるためには、こういった問題も含めて考えなければなりません。

### マスメディアの不勉強

これはちょっと嫌味かもしれませんが、貧困問題に関するマスメディアの不勉強は、目に余ります。何も勉強していない記者が、「いくらから貧困になるのですか?」と聞きたがる。生活保護の仕組みは難しいので無理もないですが、他の制度についても勉強していません。最近は連日のように「子どもの貧困」と「女性の貧困」の記事が載ります。私は、こういったものにスポットライトが当たるのは遅すぎたと思いますので、そのこと自体については何の不満もないのですが、マスメディアの記事というのは、政府発表の数字をただ紹介するか、事例なんですね。センチメンタルにすぎる事例を紹介したりなど、どうかなと思うこともあります。ねつ造ではないかという疑惑も生じないでもありません。

政治の場でもマスメディアは同じです。たとえば民主党が政権を取る直前に、長妻昭衆議院議員を委員とする委員会が、生活保護の母子加算、老齢加算を下げたことについて糾弾する勉強会というのがありました。下げたときの担当者ではなく、そのときの保護課長と私が呼ばれてまして、しかもマスメディアが詰めかけていて、会が終わってから2時間ぐらい吊るし上げられたことがありました。マスメディアは私に、「あれは無理やりやられた」と言わせたいわけです。その勉強会には、ある母子家庭のお母さんが呼ばれていて発言されました。事実は非常に多様ですから、そのお母さんの置かれた状況やその世帯の貧困の現実、ひとつの事実であることは確かです。でも生活保護という制度の議論をするには、ややレアケースではないかと推察したようなご家庭でした。

生活というのは、非常に多様です。ラウントリーの言うように、第2次貧困に該当するようなケースもたくさんあります。でもそれを追及すると個人攻撃のようになってしまいますから、できないわけで、どのあたりに政策基準を置くのかというのは、そういった点も勘案して考えていかな

いといけない。生活扶助の問題なのか、児童扶養手当の問題なのか、障害サービスの問題なのか、医療の問題なのか、いずれの問題なのかというのは、そのお母さんのケースの場合、複合していると察せられましたが、マスメディアはそのようにとらえないわけです。あんなに可愛いそうじゃないかと言われました。何とも思わないのかとも言われました。何も思わないということはもちろんないわけですが、そういうときは反論しても仕方がないので、黙っていました。NPOが寄付金を集めるときはそういったセンチメンタルな事例をあげるのも効果的かもしれませんが、政治的な戦略として、政治課題や政策をくつがえすには、難しいと思います。

もちろんマスメディアの中には、とてもよく調べて、的確な事例で、報道する記者も、かつては、いました。いまは、あまりいないのではないのでしょうか。最近の出来事として、あるテレビ局のディレクターから私のところに来たメールは、「菊池桃子さんがお使いになって話題の『社会的排除』について、先生どう思われますか?」でした。「私も『社会的排除』という本を書いておりますので、お読みになってからもう一回メールをください」と返信したら、それから音沙汰がなくなりました。こういった状況です。私がかつてホームレス調査をはじめた頃は、何人か、お互いに勉強し合うような記者の方がいたのですが、最近は残念な状況です。またとくに、テレビは画を狙いますから、突然電話をかけてきて、「先生、いま多摩川の川べりを走っている車の中なんです、ホームレスはどの辺にいますか」と聞かれたこともあります。「そんなものはあなた、自分で探さない」とガチャンと切りましたが。

### 福祉国家の政治課題、生命線としてのセーフティネット

貧困線の話や政策の議論をするとき、とくに生活保護については、バッシングか同情か、両極に振れます。ある新聞がバッシングの記事を書く。翌日同じ新聞の違う紙面が、可愛いそうな子どもの貧困のことを書く。こういった大揺れをします。仕方がないといえば仕方がないのですが、こういったことを研究者がどのように正していくかということが問われているのだと思います。なぜなら、では「もうやめた」「貧困線やセーフティネットの議論はやめよう」という国家はあるかという、ないのです。貧困線やセーフティネットというのはやはり福祉国家の生命線なのです。だから、政治課題にならざるをえない。その穴がうんと開いてしまうと、その政権にとっても、おそらく非常にまずいことになるというぐらいの嗅覚はあるのだらうと思います。

## 2 現実生活の多様性とさまざまな生活戦略

### 標準労働者家族が描けるか——現実生活の多様性

先ほど申しましたように、ある人の事例でみますと、人々の生活というのは、標準形ではとらえられないほどの多様な姿を持っています。私も社会調査から研究者としての生活をスタートさせましたけれども、そのとき、江口先生から、事実というのはいろいろな側面があるから、どこに光を当てるかによって、同じ事実でも見え方が違うということを、繰り返し教えられました。

先ほどお話した平均値主義ということとも重なりますが、標準労働者家族というものが、すでに描けない今日的状況の中で、しかしまだ政策の側は、標準労働者家族というものを仮定していま

す。さらに言うと、三世同居のような伝統的家族が何とか復活してくれないかという期待が非常に高い。これは驚くべきことですけれども、そういった政治状況の中で、政策が引っ張られている。これだけ家族や世帯のありよう、雇用環境の変化、引退後の生活の長期化という、私たちの生活状況が変わってきた中で、生活の標準形を描くという試みを、どうとらえていけばよいか。

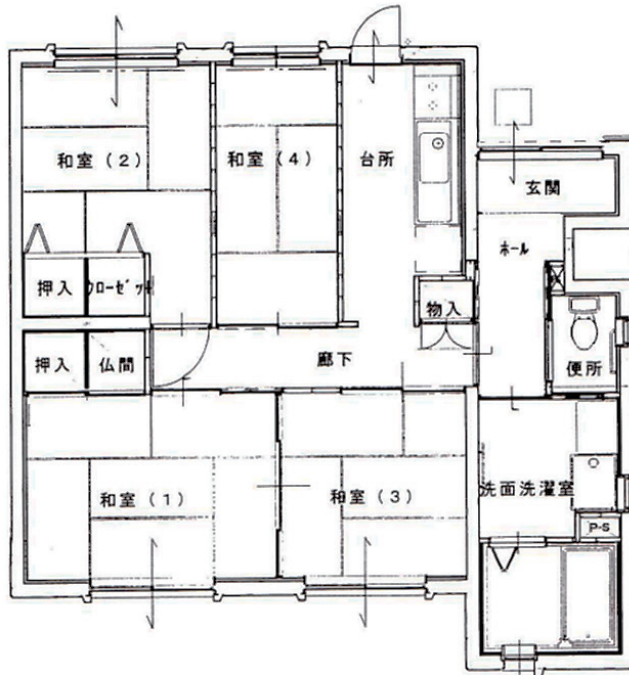
もうひとつ、意識しておきたいのは、そういった外部環境だけではなく、個々の生活には、それぞれの「生活戦略」があるということです。もともと生活というのは、その人なりの戦略のようなものがありまして、ホームレスの人たちも、どうやって路上で生きていくかということについて、それぞれの戦略を持っています。新宿の西口が火事になって、そこにいた人びとを収容する施設が作られた際、しょっちゅう顔を合わせていた70代後半ぐらいのおじいさんに施設に入るよう勧めたことがありました。でもおじいさんは「絶対嫌だ」と言います。「嫌だといっても、ここにいらなくなったら、どうするの」と私が言ったら、ただ一言「生活の知恵」と答えてニヤッとされたことがありました。路上の生活であっても、いつどこで段ボールが捨てるかとか、新聞紙を段ボールの下に敷くのはなぜかとか、みな理屈があります。それはまさに「生活の知恵」。生活は毎日生きていくことなので、私たちの頭よりは柔軟でないと続かないのです。私たちはどうしても、やはりモデルとか、理論とか、仮説というものに縛られてしまうわけですが、個々の生活はもっと多様であり、驚くようなことがある。生活の実態は、研究者の頭より柔軟なのです。

#### ある市民参加型プロジェクトにおける「家族」

ひとつの例として、神戸大学の平山洋介先生がかかわっておられた住宅建替えプロジェクトの話をご紹介します。ある同和地区の改良住宅を建替えるというプロジェクトで、10年がかりで進めたものです。古い改良住宅（集合住宅）なのですが、近隣の協同関係はゼロ、自治会はない、窓からモノを捨てる、それゆえゴミ溜めのような空間になっていました。この集合住宅群を10年がかりで道路をひとつ隔てた地区に完全に作り直そうというプロジェクトでした。

私はその10年のうち5年間程度ですが、調査やインタビューなどで現地に入りました、このプロジェクトは市民参加型で、各世帯から代表が1人出まして、どういった間取りにしたいかなど、毎月ワークショップを行って議論を進めていました。家賃を滞納していないとか、届出登録した人が住んでいるとか、いくつか入居条件があるのですが、ワークショップのハイライトは、水回りなどの基礎的な部分は別として、希望する間取りを世帯ごとに考えていいということだったのです。賃貸住宅なのに間取りが自分たちで作ることができるわけで、みんな非常に嬉しい。賃貸でそんなことができること自体が奇跡的ですし、そういったことを考える機会もなかった人たちですから、大変に喜ばれた、画期的なプロジェクトでした。

次頁の図は、そのプロジェクトで出された、ある3人世帯の家族の希望間取り図です。この世帯には夫婦と中学生の息子がいるのですが、このワークショップに出てきていた世帯代表者は、中学生の息子さんでした。その息子さんが持ってきた家族の案がこれです。これが出たあと、平山先生が私に、「大変なことが起こりました」と教えてくれたのです。この間取りはこのプロジェクトの報告書で公表されています（平山洋介『住まいの改善を目指して——島団地再生事業の経験とその意味』御坊市、2002年3月）。ご覧になってわかるとおり、右上に玄関があって、玄関ホールが



あって、そのとなりに台所がある。玄関ホールの奥には、トイレとお風呂場がある。そのほか、この家には和室が4つあります。北側に2つ、南側に2つです。この住宅の特徴は「居間がない」ということです。しかも、お父さんが非常に強権的で、南側の2部屋は夫の部屋だそうです。息子の部屋が北側の奥の和室、「籠れる部屋」です。北側の4畳という小さい和室は、妻の部屋とされていました。

このお母さんには精神障害があって、通院している。福祉事務所の人たちもちろん知っているわけで、福祉事務所はこの間取りは受け入れられないと言いました。お母さんの状況を考えると、福祉としては受け入れられない。もちろん、設計する人たちも、こんなに世帯員が孤立した、居間のない家庭というのはいえないうとして、抵抗したそうです。しかし、このプロジェクトの主催者である対策室は、市民参加のワークショップで間取りを自由に作れるということを市民に約束していたので、もしこの間取りを変えろといったら息子がお父さんからどんな仕打ちにあうかわからない。もうワークショップにも出てこなくなるかもしれないので、これでいこうと決めたそうです。

このエピソードからわかることは、家族でありながら、家族ではないということがありうるということです。私は以前、名古屋の市営住宅の家賃滞納世帯の調査にも参加したことがあるのですが、家賃滞納世帯の特徴は、比較的多人数世帯である。しかも誰も「自分が家賃を払わなければならない」ということを自覚していない。つまり、家というものに寄り集まってはいるけれども、それだけという家族が、案外、多かったのです。先の改良住宅でも、このプロジェクトが立ち上がったら、急に戻ってきた家族がいました。なぜなら、家族の人数が多いと、大きなスペースを選べるので、家族を呼び寄せるのですね。この市民参加型建替えプロジェクトも、非常に意欲的で画期的なプロジェクトだったのですが、家族の脆弱性といったものも表面化してしまいました。



### 高齢単身生活者の「生活の知恵」

三鷹市で行った Minimum Income Standard 調査のエピソードもご紹介したいと思います。高齢単身世帯の男女を分けてワークショップをやったときの事です。女性高齢者の暮らしは私からみると「普通」です。交友関係もいいし、どこで調査しても、高齢女性というのはあまり問題のないような印象ですが、男性の一人暮らしというのは、女性とはかなり違います。三鷹市の調査で、驚いたと同時に、見習おうかなとも思ったことなのですが、ある男性が「ガスの契約をしていない」というのです。電気の場合は契約アンペアを下げるという節約の方法がありますが、ガスはそうはいきません。でも、ガスを使わずに、生活できるのでしょうか。「お風呂はどうするんですか」と聞いたら、たまたま近くに銭湯がまだある。料理もたいしたものをつくらないのだから、レンジのチンでいい。お湯も電気で沸く。だから、ガス契約を解除した、というのです。

先ほど光熱水費は基礎的な生活費だと言いました。私もそう思ってますし、家計調査をみると平均的な金額が出てくるのですが、個別的にみると、そもそも契約さえしていないという生活がある、ということです。このワークショップでは、どういった部屋がいいかという話もしたのですが、男の人はみんな「ワンルームで十分、どうせ死んでいくんだし」と言いました。ある男性は、スーパーが近いところがあるので、何回も毎日行って、ジャガイモ1つ、豆腐1つという具合に買い物をしています。運動にもなるし、節約にもなる、と言っていましたね。このように、あまり積極的に社会参加はしていないのですが、それでも、個々の「生活の知恵」で生きているのです。

### ホームレス生活の仁義

ホームレスの人たちの生活も「生活の知恵」という点では同じであって、何らかの生活戦略を持つのですが、改良住宅や三鷹の例に比べると、ずっと“浪花節”です。私が出会った1990年代後半のホームレスの、私と同年代ぐらいの男性というのは、田中角栄が大好きだし、義理人情の世界ですね。たとえば、たき火にあたる場合、何も持たないであたってはいけないなど、彼らなりの仁義があります。ここで今日寝ようとか、座っていようと思うと、「ここにいていいか」と必ず周りに聞いています。ホームレスは、みんな自由に気ままだという世間の思い込みがあるのですが、全然そうではありません。気を遣っています。

多摩川の土手のホームレス調査をしたときに、誰といちばん毎日出会おうか、会話をするかと聞いたら「おまわりさん」でした。福祉事務所の人は全然ダメですね。おまわりさんは毎日巡回してきます。そして、おまわりさんも、いろいろなことをホームレスに頼むそうです。あるときは、自殺未遂をした夫婦が助けられて、そこ（河川敷）で暮らすようになったから、「よく見ていてやってくれ」とか、「犬猫の世話をしてくれてくれ」だとか。そして、ホームレスの人たちもそれを引き受けている。そういった事例やエピソードを並べて考えると、生活戦略や多様性というのは、本当にどう考えたらいいのだろうと思うことがあります。

### 生活戦略と制度依存

生活戦略という面からみますと、制度に依存するということも、一種の生活戦略です。たとえば生活保護の不正受給など、いろいろなことがバッシングされますが、なぜ長期的な制度依存が生ま



れるかは、そこに生活戦略があるからだとは私は考えています。制度の狙いを外して、自己の生活戦略へ読み替える。なぜなら「生きていかねばならないから」。ほかに選択肢がない場合は、そういった戦略でいくしかないわけです。

先ほどの改良住宅の話で、もうひとつエピソードを申し上げますと、中学を卒業してから大都市に就職して、20代で身体を壊して出身地に戻ってきた男性がいました。おばあちゃんが福祉事務所に来て、孫が戻ってきたからよろしくと挨拶をする。20代でどんなふうにも身体を壊したかというところ、飲酒で肝臓が悪くなり、高血圧で、腎臓にもきた。腎透析が必要だという診断結果が出ました。するとその人が「やった！」と言った。「やった」というのはどういった意味なのか。「これで生活保護が受けられる」ということだとすると、いわば、自分の健康や寿命を犠牲にして、それとトレードオフで制度に依存するということです。おそらく彼にとって生活モデルは生活保護しかない。自分の親も、おばあちゃんも、みんなそうだから、それしかない。こういった場合には、たとえば生活困窮者自立支援法や求職者支援法といった、近年の自立生活支援による短期介入というのは、ほとんど意味を持たないように思います。長期の制度依存を回避する効果はあまり期待できません。短期介入という政策は、短期介入を見越した制度利用が増えるだけであり、「なんちゃって自立」が増えるだけです。

東京に「TOKYO チャレンジネット」という事業があります。住居を失って、インターネットカフェや漫画喫茶などで寝泊りしながら不安定な就労に従事している人や離職者に対して、生活支援・居住支援・資金貸付といったサポート付きの就労支援によって、自立した安定的な生活を送ってもらうことを目的とした制度です。その中に「TOKYO チャレンジ介護」といって介護ヘルパーさんを養成する仕組みがあります。男性であろうと、年を取っていようと、若かろうと、すべて介護へ振り向けるということで、介護分野への就労をかなり促していく雰囲気があります。私のゼミにいた大学院生が、その登録者の20代のお兄ちゃんにインタビューをするというので私も同席したことがありました。その方は、どう見ても介護という感じではない。そのインタビューも2度ほどドタキャンして、何でドタキャンしたかというところ、「いや、おれパクられてて」という感じです。自転車を盗んでしまったらしくて、留置されていたと。そんな感じなので、「本当に介護をやらうと思っているの」と聞いてみたのですが、「思っていない」という。「じゃ、何がやりたいの」と聞くと「ラーメン屋」という答えでした。「ああ、そうね。ラーメン屋のほうがあっているね、きつ」と私も思いました。しかも、これから前にアルバイトをしていたラーメン屋の店長に会いに行くというのです。「だけど、チャレンジのほうはどうするの」と聞いたのですが、「あれは、あれ」でした。「あれは、あれ」という意味は、チャレンジネットの制度を利用すると、一時的な住宅の設定ができます。そうすると、住居が安定しますので、就労活動が容易になる。それはすごく望ましいわけです。だから、介護ヘルパーの仕事などまったく興味がなくても、そういった制度のつまみ食いをしていくわけです。

だったら、もっと幅広い職業紹介の機会があり、一時的でも構わないので住宅斡旋という仕組みがあれば、このお兄ちゃんも無理に介護ヘルパーの養成訓練など受けなくて済みます。制度のほうは、制度の側の理屈だけで、一生懸命いろいろなことをやるのですが、制度利用者は、自己の生活戦略でそれをつまみ食いするので、制度の効果は限定されてくるということになるわけです。

### 生活の多様性を越えたセーフティネットの規範づくりは可能か

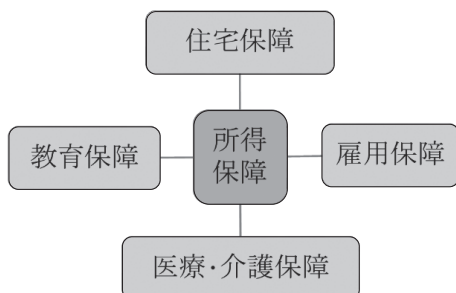
もともと現実の生活というのは多様であり、人びとはこういったさまざまな生活戦略の下で生活しています。それゆえ人びとの生活の多様性はますます深まるわけです。では、こういった生活の多様性を前提に、セーフティネットという一種の規範のようなものを設定することは可能なのか。そういった規範のようなものを構想できるか、ということが、おそらく今後の大きな課題になっていくだろうと思います。標準労働者世帯モデルのような、一種の標準を設けることはすでに限界であることは事実でしょう。それでも何らかの共通理解や規範としてのセーフティネットは、ある程度、形成できるのではないかと。

なぜなら、階層としては多様であっても、ライフサイクルにはいくつかの共通点があります。やはり「子ども時代」とか「高齢期」といったものは、時代を超えて、階層を超えて、あるわけです。さらに、世帯の多様性ですが、私はやはり、ひとりで生きていけるというモデルが大切だと思います。最小単位であるひとりでも生きていけるモデルから出発するという点で、共通項を見いだせないだろうか。

なぜ日本はそのモデルをつくらないのでしょうか。少子化問題を背景として、出生率を上げようとしているわけですが、その出生率にしても、事実婚や移民などさまざまな選択を混ぜていかないと無理であることは明らかなわけです。それなのに、なぜ若者に普通の法律婚をさせて出生率を上げようとするのか。大切なのは、ひとりで生きている人たちへの支えです。事実婚と子育ての承認とか、ひとりで死んでいくことの了解と、その支えが大切なのです。それがセーフティネットのいちばんの基礎であり、そのためには、ひとりで生きていくための労働と報酬が必要です。その最低限の住居が必要です。こうした意味での共通理解としてのセーフティネットというのは構想しうるのではないかと。逆に言えば、こういったことが規範の共通了解事項としてないと、セーフティネットというのはやはり難しいだろうと思います。

## 3 セーフティネットのあり方

### 所得保障とその前提—位置づけの確認



その場合の生活保障、すなわち「雇用保障」「教育保障」「医療・介護保障」「住宅保障」などの位置づけについて、確認したのが左の図です。所得保障以外の外側にある住宅、雇用、教育、医療・介護というのは、サービスやモノそれ自体の供給に意味があります。私はこれらを「非柔軟資源」と呼んでいます。「非柔軟資源」というのは、そこに予算が組まれても、柔軟に提供できない資源です。たとえ

ば、保育士さんがいない、保育所が建てられない、土地がない、施設がない、学校の先生が少ない、職業紹介に必要な適切な訓練や助言が制度化されていない、そういった場所が近くにない、といった、場所と人の確保が必要となる資源です。このような性格の資源確保のためには、予算が急

に増えてもダメなのです。

所得保障は大切です。所得保障は、市場があることを前提に、市場で必要なものを入手できる、貨幣で秤量可能です。でもそれだけではなく、所得保障とは違う4つの分野、この「非柔軟資源」も生活保障には不可欠であり、それをどのように了解するかが重要です。保育所をいくら作りますといっても、人と場所がなければ難しい。これが、セーフティネットを考える場合の最後の課題だと思います。

### 所得保障の外側にある非柔軟資源、その利用のための費用保障

この非柔軟資源のためには、所得保障とは別の考え方を立てる必要がある。そこで「費用保障」という考え方が生まれたのが、ヨーロッパなどで考えられている方法です。たとえば、先ほどお話しした公正家賃と家賃補助という仕組みもそうですし、教育においても費用保障として出していくというやり方です。

補足して申しますと、生活というのは、最低生活費だけでは回らなくて、一種の運転資金としての預金が必要です。最低生活費に「余白」がないと、実際の運営はできません。しかし現在の生活保護制度では、この「余白」は考えられていない。手持ち金＝預金の増額について、これまでも問題にしたことがあります。このテーマはまったく乗り越えられていません。「現実に貯金している人もいますよ」で終わりですね。そのあたりも大きな課題です。

つまり、原理的には、所得保障と、これとは異なった4つの分野の組み合わせで、セーフティネットを張る必要がある。所得保障、すなわち狭い意味での生活費は、市場を前提に、貨幣で秤量可能です。でもこの所得保障の外側は、非柔軟資源と結びついている。「住宅保障」は物的環境的最低限と家賃保障の二重構造で構築されなければならない。「雇用保障」は失業給付と職業紹介・訓練・助言の二重構造です。「教育保障」は教育機会と具体的なサービス、そして教育費の保障が必要です。「医療・介護保障」は医療・介護サービスが標準的に供給されることとその費用保障が必要です。これらの4つは、物的資源（土地、施設など）と人的資源（サービス人材）を不可避としており、なおかつ、これを利用できる費用保障を条件としています。物的資源も人的資源も、希少な資源であり、すぐに増減させられるといった対応ができません。そう考えますと、いわゆる所得保障だけでなく、その外側にある非柔軟資源の確保と、そして非柔軟資源を利用するための費用保障という考えを立てる必要があるだろうと思います。

こういったやり方があれば、現行の生活保護は「解体」が望ましいことになります。私の、昔から今に至る生活保護についての考えは、基本的には「個別的な扶助に解体」していくということです。それは生活保護という所得保障と、その外側にある非柔軟資源の利用、その利用のための費用保障を、それぞれ別個に位置づけるということになります。最後のセーフティネットとか、第2のセーフティネットではなく、こうしたセーフティネットのあり方がありうるだろうと考えています。

ご清聴ありがとうございました。(拍手)

(いわた・まさみ 日本女子大学名誉教授)