

# 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〈相補性〉に着目して——

野田博也

## I. はじめに

2000年代後半以降、社会経済状況を背に社会運動やメディア、政治活動のなかで貧困という用語の使用が目立つようになった。この貧困は多様な集団や原因と関連づけられ、最低賃金、公的年金、公的医療保険、住宅、治安等の公共政策におけるアジェンダとして位置づけられている。このような公共政策のなかに、生活問題を包括的に扱う社会福祉政策も含まれる。もともと社会福祉政策は戦後に広がった貧困を中心的なアジェンダにして形成されたが、近年生じた貧困に対しては十分に対応できず様々な見直しが進められている。

貧困に関わる社会福祉政策のなかで、その動向が最も活発な政策は公的扶助であることに異論はないだろう。公的扶助は、何らかの貧困証明を要件として利用料負担なく税収から給付を支給する政策であり、貧困に陥った後の事後的な救貧策となる。公的扶助を管轄する厚生労働省関連の近年の審議会等を概観すると、社会保障審議会では福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（2004年4月～同年12月）、「生活保護基準部会」（2011年4月～現在に至る<sup>1)</sup>）、「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」（2012年4月～現在に至る）が続き、その間に協議会や研究会として「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」（2005年4月～同年11月）、「生活扶助基準に関する検討会」（2007年10月～同年10月）、「生活保護制度に関する国と地方の協議」（2008年11月～2009年3月、2011年5月～同年12月）、「無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム」（2009年10月～2010年3月）、「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会」（2010年4月～同年7月）等が開催されている<sup>2)</sup>。これらの議論は、生活保護だけでなく生活福祉資金貸付制度や「第

二のセーフティ・ネット」関連事業等にまで範囲を広げ、その内容は貧困調査や生活保護の捕捉率、最低生活費水準、サービスの在り方や政策実施における民間非営利セクターの活用、生活保護受給者の社会関係の構築等と多岐にわたる。また、このような検討のなかで地方や民間団体の意見が重視されているが、2000年以降に進められた行政改革の一環で生活保護においても地域の特徴ある展開が期待されている。特に都市の地域ではホームレス対策や「第二のセーフティ・ネット」関連事業がそれぞれに展開されている。

これらの公的扶助に加え、地域福祉の取り組むべき課題としても貧困が位置づけられるようになっている（平野 2008：15-41）。従前より地域福祉を主導する社会福祉協議会は低所得対策としての貸付制度を運用してきた。しかし、戦後形成された社会福祉が十分に応じることができない問題を地域福祉の課題として捉え直すなかで、社会福祉法（2000年成立）に規定された地域福祉計画の作成指針や「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉の在り方に関する検討会」報告書のなかでも貧困について言及されるようになった（ex. 厚生労働省 2000；社会保障審議会福祉部会報告 2002）。1990年代後半以降に顕在化したホームレス問題に対しては一部の社会福祉協議会が先駆的に取り組んでいる（全国社会福祉協議会 2002；岡部 2003）。その後、「新たな地域福祉のあり方に関する研究会」（2007年10月～2008年3月）報告書においても社会的排除（及び社会的包摂）への注目とともに、地域福祉に関わる問題として何らかの貧困現象が問題として認識されており、この点は2010年末に全国社会福祉協議会がまとめた「全社協 福祉ビジョン 2011：ともに生きる豊かな福祉社会をめざして」においても確認できる。実際に国の政策形成においては「セー

フティ・ネット支援対策等事業」(2006年)のように予算が計上され始めている(平野 2008: 26-28)。これらと平行して、増加する特定非営利活動法人等の民間非営利セクターが貧困に取り組むようになっており、この活動を地域福祉の実践として理解しようとする傾向もある。このような活動は、貧困が集中する特定の地区(例; 寄場地区、同和地区、都市部の特定区域)だけでなく、貧困が散在している地区でも展開されている。(ex. 稲田 2010; 日置・宮崎・穂坂他 2011)。

このように、戦後形成された社会福祉政策が十分に応じられない貧困現象に対して、公的扶助と地域福祉それぞれの領域で政策・実践が改めて検討され、新しい政策の一部が実施されている。そして、一方では地域福祉(として日本の社会福祉領域で括られる政策・実践)が公的扶助の主な対象であった貧困を扱い、他方では中央集権的な生活保護に代表される公的扶助が地域福祉の特徴である地域性や民間活動を重視しており、両者の対象と手段が共有されているようにみえる。

かかる動向において、各領域での議論や政策・実践に対する見解は様々だが、貧困解決に対して公的扶助と地域福祉が併存していることに表立った批判はないように思われる。しかし、そもそも、戦後福祉国家形成以降のなかでは公的責任に基づく最低限生活保障の実施を地域の互助に代替させることに対しては国内外問わず強い警戒があったはずである(ex. Lister 2011: 112)。問題は、このような警戒が発せられた事由や経緯について十分な議論を交えないまま、公的扶助と地域福祉の併存が進展していることにある。本来であれば、公的扶助の最低限保障機能を肩代わりしない地域福祉の在り方に留意しながら、公的扶助と地域福祉の関係を再検討し、その関係を踏まえたうえでそれぞれの関わり方を論考することが求められるのではないだろうか。

このような問題意識をもち、本稿では、ともに貧困解決を目指す公的扶助と地域福祉の关系到注目し、両者の有機的関係の在り方を考察する。このために、第一の目的として、貧困解決に関する公的扶助と地域福祉がこれまでどのように関係づけられてきたのか、その関係の特徴について説明する。これを踏まえ、第二の目的として、両者が有機的に関係づけられる基礎的枠組みを考察する。

以下では、まず、公的扶助と地域福祉の関係を規定する政策規範を導出し、本稿の視点として提示する(II)。次に、この規範を念頭に、これまでの公的扶助と地域福祉がいかに関係づけられてきたのかを説明・解釈する(III)。それを踏まえて、公的扶助と地域福祉の有機的な

併存関係の在り方を理論的に説明する(IV)。最後に、本稿で明らかにした議論を整理し、解決すべき理論的課題に言及する(V)。

## II. 視点

### 1. 政策関係：政策対象と政策手段

冒頭でも触れたように、貧困現象は様々な問題を内包しているため、貧困と直接的・間接的に関わる政策は多様となる。それぞれの政策は貧困現象に関わることで共通するが、貧困現象のどの側面を政策対象とし、どのような手段を講じるかは必ずしも同じでない。そして、多様に形成された貧困対策は、各政策のあいだで互いに何らかの関係をもち、貧困現象に影響を与えることになる。このときの関係性は各政策の特徴によって一様ではないが、政策対象と政策手段の組み合わせからいくつかのパターンを考えることができる(図1)。

	同じ手段	異なる手段
同じ対象	①	②
異なる対象	③	④

図1 政策関係のパターン(筆者作成)

パターン①は、同じ対象に対して同じ手段が採用される政策関係になる。この場合、政策の機能が重複するために、政策コストに対する貧困解決への効果は低くなり政府機能の効率性からみて正当化することは難しい。例えば、アメリカの貧困対策は利益集団の働きかけ等により数多くの公的扶助事業が増えて「断片化」しているが、同じ問題に対して同じ手段(同じ給付種別)が採用されていることは事業運営の財源となる税収の無駄な使用にあたるとして問題視されている(野田 2009)。

パターン②は、同じ対象に対して異なる手段が採用される政策関係になる。例えば、稼働年齢層の貧困に対して同じ利用資格を設定し、一方の政策では食糧給付を、他方の政策では住宅給付をそれぞれ支給する場合が該当する。食糧給付と住宅給付は政策手段の類型ではともに「直接給付」になるため、このような政策関係では累積的な効果が期待できる。

パターン③は、異なる対象に対して同じ手段が採用される政策関係になる。例えば、異なる社会集団に対して、それぞれ同様の貸付や教育・訓練サービスが支給される場合に該当する。

パターン④は、異なる対象に対して異なる手段が採用される政策関係になる。例えば、社会保険と公的扶助の直接的な対象は異なり、政策手段においても保険技術の活用の有無等によって異なるが、それぞれ「防貧」と

(事後的)「救貧」として貧困現象の軽減に関わっている。また、公的扶助と最低賃金の関係もここに該当する。

このように貧困対策における政策関係を単純化できるが、どの関係であれ貧困解決につながるような有機的関係となることが要請される。ここでいう有機的関係とは、それぞれの政策対象の範囲や政策手段の機能が共通の目標達成に向けて互いに効果を高めるように作用する関係性を意味する。公的扶助と地域福祉の関係においても、それぞれの対象と手段が貧困解決にとって有効に作用する在り方が目指される。

## 2. 政策規範：〈反代替性〉と〈相補性〉

(1) 〈反代替性〉 しかし、「有機的」な関係の在り方は所与でない。先のパターン①は有機的関係とはいえないが、それは効率性という規範から判断しているためである。このように、政策関係の在り方には政策関係に関する何らかの規範が反映されている<sup>3)</sup>。何をもちて「有機的」とみなすのかは何らかの規範に依る。

この点について、貧困解決に関する公的扶助と地域福祉において警戒されていた関係を振り返ると、その関係は同じ対象に対して異なる手段が採用されているにもかかわらず、一方の手段が他方の手段の機能を担うことが要請される関係(パターン④)といえる。そして、この関係に反対する政策規範が主張されてきた。本稿ではこの政策規範を〈反代替性〉と呼ぶ。公的扶助と地域福祉の関係における〈反代替性〉は、公的扶助の対象に応じる直接給付を地域の互助に委ねるべきではないことを意味する<sup>4)</sup>。ただし、この〈反代替性〉は、「あってはならない」関係に対する規範であるが、「あるべき」関係の展望を積極的に設計するものではない。

(2) 〈相補性〉 他方で、公的扶助と地域福祉が互いに補足し合う関係形成を要請する規範を本稿では〈相補性〉と呼んでおきたい。先の〈反代替性〉との関連を言えば、〈相補性〉は両者の有機的関係を求める特徴があるが、〈反代替性〉では片方が存在しなくともよく、また両者が併存する場合には代替的であってはならないことを要請する。〈反代替性〉は〈相補性〉を必ずしも含意しないが、〈相補性〉は〈反代替性〉を含意する<sup>5)</sup>。

貧困解決を目指す公的扶助と地域福祉の関係における〈相補性〉については、これを推測させる言及がこれまでの地域福祉研究のなかで確認できる。その言及を参考にし、先に取り上げた政策対象と政策手段から〈相補性〉を反映する2つの関係を仮定できる。

第一は、地域福祉には社会保障および自治体の社会的共同消費手段に関する諸策などを補充し、これらの施策

の充実強化を求める特徴あるとする見解に基づくような関係である(井岡 2008: 16)。この見解は公的扶助の不備を地域福祉が補う補足関係といえるが、敷衍すれば地域福祉を機能させる前提として公的扶助の充実があることを暗黙の了解としており両者の関係は相補的となる。この場合、同じ対象に対して異なる手段を採用する関係(パターン②)になるものと考えられるが、異なる手段の機能が分業しあうことが想定されており代替的關係とは異なる。

第二は、「地域住民の価値観に働きかけ、貧困を地域住民にかかわりのある問題として認識させるという、社会政策とは(異なる)独自の役割」(柴田 2007: 13 括弧内は筆者挿入)があるとする見解に基づくような関係である。こうした見解を敷衍すると、一方の公的扶助は生活資源の不足を充足させる役割があり、他方の地域福祉は(生活資源の不足ではなく)人々の意識といった文化的領域に接近する役割があるといえる。このように考えると、貧困現象の解決にとって公的扶助と地域福祉が併存することは望ましく、その関係性は互いに補足し合うべきであるという規範を立てることができる。この場合、異なる対象に対して異なる手段を採用する関係(パターン④)に該当するものと考えられる。

なお、論理的に導出される関係として、異なる対象に対して同じ手段が採用される関係(パターン③)も考えられる。しかし、この関係は公的扶助と地域福祉に対する特徴としてはあまり適当ではないとみなされるかもしれない。なぜなら、ともに政策・実践のあり方が変容しうることを踏まえてもなお、例えば地域福祉の主要な手段が直接給付となることはなく、公的扶助の主要な手段が(直接給付から離れて)地域活動の「誘導」になるとは考え難いためである。

このように貧困解決を目指す公的扶助と地域福祉の関係を規定する政策規範として、〈反代替性〉と〈相補性〉を設定することができる。

以下では、このように定義し関連づけた〈反代替性〉と〈相補性〉の規範から、貧困解決を目指す公的扶助と地域福祉の関係の在り方を考察する。

## III. 支配的な規範の構築

### 1. 最低限生活保障の文脈

代替的關係を非とする〈反代替性〉の政策規範は戦後の最低生活保障が形成されるなかで強化されてきた。この文脈は日本に特徴的なものだけでなく国内外で共通するものもあるが、大きく3つの議論に分けることができる。

第一は、貧困に対する再分配政策を重視する立場からの主張であり、政策イデオロギーに関する議論もかかわっている。国内外問わず、「地域」や「コミュニティ」の強調が、社会サービスの公的責任を曖昧にして「共同体の自助 community self-help」のみを強化するとの懸念はいまだに残る (Warren 2001 et al. : 2; Lister 2010: 201)。支出抑制を基調とする方針のもと経済的保障にかかる費用を削減するために地域住民同士の互助が利用されることへの警戒は根強い。「(地域コミュニティ政策は) 幅広い構造的な貧困の原因に取り組むマクロ政策の代替物として使われることがあってはならない」のである (Lister =2011: 112、括弧内は筆者付記)。

第二に、地域性を払底してきた公的扶助の史的経緯がある。「ナショナル」ミニマムを具現化した特徴のある公的扶助は、現在の地域福祉において重視される近隣住民や小地域における互助の限界から生まれてきた。日本の経緯では「脱地域性を特色とする権利要求型市民運動」(岡村 2009 : 32-3) による支持もあったことはよく知られている。公的扶助体制は国によって異なるが、中央集権的に社会保障を整備した戦後日本では公的扶助(具体的には生活保護法)における国の第一義的責任が重視され、その過程で「脱地域性」も求められてきた。

第三の文脈は、より間接的だが、公的扶助の地域較差に関する見解においてみられる。地域(行政区)ごとに公的扶助の給付水準や利用資格の寛厳が異なる場合、経済合理性から考えると貧困状態にある者は給付水準が比較的に高く、また(あるいは)利用資格が寛容な地域へ移動することが予測される。そして、比較的に寛容な地域では扶助利用者が増加し、その支出も増加することが懸念される。このため、扶助利用を目的とした地域移動を防ぐために、各地域は公的扶助の利用資格や給付水準を他の地域よりも厳格に設定しようとする。したがって、全国共通の下限(最低基準)が設定されておらず、その費用負担の一部もしくは全部が各地域に委ねられている場合には、「底辺への競争 race to the bottom」(Schram & Beer eds. 1999) が引き起こされ各地域の公的扶助は極めて限られたものになる。

以上のように、国家の責任のもと全国的な仕組みによって特徴づけられる公的扶助は、地域性を重視した互助活動を重視する地域福祉と対立的な側面があるものとして理解されやすい<sup>6)</sup>。この対立的側面は、公的扶助を擁護する議論や運動のなかで強調され、地域福祉との関係に関する〈反代替性〉の政策規策が強化されてきたものと解釈できる。

## 2. 地域福祉不在の消極的な容認

他方の地域福祉は、冒頭(Ⅰ)にて言及したように、近年にわかに貧困をアジェンダに位置づけるようになったが、こうした貧困への注目は2000年前後から確認できるものの、1970年代以降に社会福祉全般の普遍主義化が図られる経緯においては、在宅ケアや小地域の福祉組織化といった地域福祉戦略のなかで貧困が積極的に取り上げられることはなかった(森川 2010 : 29-30)。また、地域福祉を主導してきた社会福祉協議会による生活福祉資金貸付制度も「地域福祉(政策)」として十分に検討されてきたとはいえず、「地域福祉」を主題とする研究書や教科書において全く言及されないか、言及されたとしても社会福祉協議会ないし民生委員の活動を紹介する程度に留まる。別の言葉を借りれば、これまで地域福祉論は、コミュニティ・ソーシャルワークや地域トータルケアシステム、住民参加、利用者主体に関する理念や手法を形成することによって「主流化」の道を進んできたが(武川 2006 : 38-42)、これらの理念や介入方法を貧困解決に応用するための議論は一部の例外を除けばほとんどなかったといえる。戦前戦後のセトルメント等の地域活動では貧困が中心的な対象であったが、経済先進国となり将来の人口構造の変化を見据えて整備基盤を見直し始めた1970年代以降、つまり「非貨幣的ニード」を中心に据え始めた時期から、「地域福祉」の概念化は(経済的な問題としての)貧困を中心的な対象から周辺的な対象に置き換えるなかで進展してきた側面があるといえる。先の公的扶助が「脱地域性」を特色としていたのであれば、地域福祉は「脱貧困性」を特色としていたと表現できる。

それでは、なぜ地域福祉は貧困を積極的に取り上げなくなっただろうか。その理由のひとつは、対象別の社会福祉と同じように、貧困は公的扶助が積極的に扱う問題であって、地域福祉の主な対象ではないと捉えられていたことが推測される。もうひとつの理由は、近年の貧困と地域福祉との相性の悪さになる。岩田によると、近年の貧困が個別化・分散化され地域性を失っているために、そのような貧困状態にある者は「地域への帰属という意味で常に疑いをもたれ、それゆえ地域福祉を主導する行政や一般市民の関心の外に置かれがち」(岩田 2010 : 19)となるのであり、そこに「地域福祉の限界」があると指摘する。帰属にかかる規範は、「政策としての地域福祉」(平野 2010)が進展するほど、当該地域の政策による給付の利用資格としての居住要件やその証明手続きを通して、より強まるようにも推測される。

このような事情にのみ注目すると、地域福祉が貧困を

積極的に扱わないことはやむをえないことであり、地域福祉が不在となることを消極的に容認することの了解・見解が導かれる。これらの見解は、地域福祉が公的扶助を代替することはできないことを支持するものである。換言すると、地域福祉は貧困を対象とすることは難しいため、公的扶助と地域福祉の併存関係も生じず、地域福祉が公的扶助を代替することも想定し難い。そのような警戒は杞憂に過ぎない、ということになる。その意味で〈反代替性〉の規範に親和的である。

### 3. 貧困形態による違い

しかし、地域福祉が貧困を積極的に扱わないことには一定の理由があるにもかかわらず、冒頭で言及したように、貧困解決を目指そうとする地域福祉の先駆的展開が一部で見られることも事実である。実際に貧困に関わる地域福祉の事例や調査研究が扱う貧困の特徴をみると地域福祉が全ての貧困形態におしなべて応じられないというよりも、目を向けやすい貧困とそうではない貧困があることを指摘できる。

岩田も論じるように、近年の社会的排除論は空間的次元を強調する（岩田 2008：28-30；107-34）。この観点から貧困地区の再発見が促され地域問題として貧困が再認識される可能性は否定できない。例えば、いくつかの同和地区や寄せ場地区の問題を地域福祉の対象として語ろうとすることはできる（稲田 2010）。

これとも関連するが、在宅福祉サービス等の地域福祉関連事業は貧困状態にある者を特段強調してこなかったものの、積極的に除外していたわけでもなく、「高齢者」「障害者」等の対象別地域福祉の展開では貧困状態ないし生活保護受給者も対象となりうる<sup>7)</sup>。また、近年改めて注目された社会的孤立は地域福祉の重要な課題と認識されるが、この社会的孤立の背後に貧困が関連しているとの指摘がある（ex. 河合 2010）。このような議論では社会的孤立という人間関係の問題を地域福祉は直接扱うが、その社会的孤立に影響する一因として貧困も問題視する。これらは、当該地区に潜在していた定住民の貧困であって、地域福祉はこのような形態の貧困を間接的あるいは一因として対象の一部に組み入れやすいといえる。

しかし、森川が指摘するように、たとえ定住民であっても、高齢ではない稼働能力者は労働政策の対象として扱われるきらいがあり、他の社会福祉同様に地域福祉の対象としては積極的に扱われてこなかった（森川 2010：29-30）。近年問題化した日本の貧困現象は地域を移動する流動的な労働者に関わる特徴がある。特定地区に集住しない不定住的貧困であってもホームレス等の可視化さ

れた貧困は地域内での摩擦を引き起こしやすく地域の問題としてとらえられやすいが、一定の住居があり移動的な生活を送る稼働能力者の貧困に対して地域福祉は及び腰となる。先の岩田の帰属に関する「地域福祉の限界」は、これらの人々に特に当てはまるだろう。

このようにみると、もともと地域福祉には、定住的な貧困に対しては社会意識の変化や他問題との関連付けによって介入し得る特徴があった。その反面、可視化しない非定住的な稼働能力者の貧困形態については介入の困難性が増す。つまり、公的扶助との併存関係が成立するか否かは貧困形態に依っている、ということがいえる。

ただし、対応しやすい貧困形態に限って応じる地域福祉の展開をみると、先駆的な事例に注目は集まるが、管見の限り、それが全国的に展開されているとは言い難く、公的扶助の代替を強く警戒するほどではないように思われる。いずれにしても、限られた貧困形態に応じるのであれば、それは対象別地域福祉の政策・実践ないし理論であって、普遍主義的ではなく、一部の人は除外されることになる。

## IV. 〈相補性〉を反映した併存関係

しかし、このような現状を是とせず、「地域福祉の限界をも突破するような、実践や研究を必要としている」（岩田 2010：19）のであれば、貧困一般の解決を目指す地域福祉の積極的な役割を模索することが求められる。

### 1. 対象の始点

第Ⅱ節では〈相補性〉を反映した関係における政策対象について、同じ対象を採用する場合と異なる対象を採用する場合の2つのパターンがあることを示した。この政策対象は現象の一部を切り取って構築される。そこでまず、貧困現象それ自体を扱う貧困概念を検討し、設定すべき各対象について考察する。

一般的に、貧困とは基礎的な必要を充足する生活資源に欠く状態であるとみなされてきた。この貧困を積極的に解消すべき問題とみなす場合、貧困を物的状態に限定せず「必需品の欠乏がついには心身の荒廃状態を招くことまでを含んだ概念」として理解し（江口 1966：319；岩田 1999：154）、「そうした状況を招く原因あるいはその状況から引き起こされる結果との連鎖構造」についても議論がなされる（岩田 2008：15）。貧困は資本主義社会形成以降の労働問題、特に賃金・所得の不足として認識され、経済的な部分に焦点が置かれていた。

公的扶助と地域福祉に関する議論においても、一部の例外を除けば、それらが対象とする貧困は経済的な資源の不足を想定していた。〈反代替性〉の規範は、経済的

な貧困という同じ対象を公的扶助と地域福祉が共有することで構築されてきた側面がある。しかし、近年の貧困概念に関する議論は、貧困は経済的問題としてのみ扱うべきではなく、その多様な側面を認識し、多様な側面に対して介入することを求めている (Spicker =2008; Lister =2011)。

イギリスの代表的な貧困研究者の一人であるリスターによると、貧困の概念は物質的側面だけでなく非物質的側面があるとする<sup>8)</sup>。一方の物質的側面 (物質的中核) を生活資源の不足として「許容できない辛苦」と特徴づけ、他方の非物質的側面は「許容できない辛苦」を負う人々によって経験される「意見表明の欠如」「軽蔑、侮辱、尊厳と自尊心の侵害」「恥とスティグマ」「権限の欠如」「権利の否認と市民権の限定」などを含み、「貧困の关系的・象徴的側面」とも呼ぶ。そして、それぞれの側面を車輪のハブとリムの関連にたとえ、両者は社会的関係と文化的関係によって形成されるとしつつ、それ自体社会的・文化的領域となる关系的・象徴的側面によって物質的側面は解釈されると説く (Lister =2011: 21-3)。この物質的側面と关系的・象徴的側面は分断できるものではなく、「相互依存」(interdependence) しており、「同等の価値」(parity) がある。

さらにリスターは、この「概念」の特徴を示すために、「概念」と「定義」を区別して論じる。「概念」は一般的に貧困の意味を示し、必ずしも貧困だけに該当しない抽象的な領域 (ex 人権の剥奪など) を含む。これに対して、「定義」は貧困と非貧困を区別するものであり、所得や生活水準等に基づいて貧困と貧困ではない状態との境界を明示する特徴がある<sup>9)</sup>。ここで注目すべきは、「概念」と「定義」に対する貧困の物質的側面と关系的・象徴的側面の対応関係である。リスターは、貧困と非貧困を混同しないために「定義」に关系的・象徴的側面を含めず物質的側面 (である資源) に基づく理解を示している (Lister =2011: 29)。このような定義を採用することのもう一つの理由として、政策が資源の分配をとどめようと、その分配の代わりに非物質的側面の改善策をあてるおそれがあることを指摘している (Lister =2011: 38-9)。他方で、「概念」(意味) のレベルにおいては物質的側面だけでなく关系的・象徴的側面を不可欠の要素として位置付けている。

繰り返すが、リスターが「概念」と「定義」に応じて物質的側面と关系的・象徴的側面の対応を変える理由は、政策における資源の分配を貧困対策として最も重視しているためであり、そうであるからこそ政策対象は物質的側面でなければならないと論じる。ここで重要な点

は、再分配政策における物質的側面は対象すべての範囲を指すのではなく対象の始点であって、車輪のたとえにあったように、始点となる物質的側面から关系的・象徴的側面へ移行する、という認識があることにある (図2)。ここから、この貧困概念の枠組みにおける政策対象は、限定的・静態的でなく、移行的・動的な特徴があることを導出できる。

このような政策対象の理解を踏まえると、再分配政策である公的扶助の対象は、始点 (図2; A) としては物質的側面であるが、それが移行 (影響) する关系的・象徴的側面までを範囲 (図2; A-A') としている。これを援用して地域福祉の対象を仮定すると、その対象は、始点 (図2; B) としては关系的・象徴的側面になり、その移行 (影響) する物質的側面までが範囲 (図2; B-B') となる。つまり、公的扶助と地域福祉の対象は、範囲としては同じであるが、始点や移行の方向としては異なることになる<sup>10)</sup>。

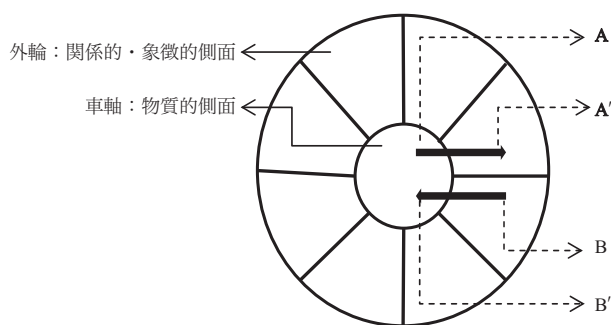


図2 貧困の車輪図 (Lister =2011: 22) をもとに筆者作成

注) 「A」: 公的扶助の対象の始点、「A'」: 公的扶助の対象の終点  
「B」: 地域福祉の対象の始点、「B'」: 地域福祉の対象の終点

## 2. 手段の関係

(1) 公的扶助の限界 第II節では〈相補性〉を反映した関係における手段については、公的扶助と地域福祉がともに異なることを示した<sup>11)</sup>。この手段同士の関係を考える場合、特に再分配政策としての公的扶助はその対象の始点とする物質的側面を改善する一方で、关系的・象徴的側面に対しては肯定的な影響を与えないことに注目しておきたい。この公的扶助による非物質的側面への影響は、何の影響もないのではなく、むしろ負の影響を積極的に与えてきたために問題視されてきた。このことは、かつての救貧法体制ではより顕著であった。救貧法では給付支給による所得獲得と引き換えに、公民的権利・義務および政治的権利・義務を剥奪し、市民をコミュニティから引き離してスティグマを付与した (Marshall =1992: 30-1)。労役場の処遇によって私的生活の自由は

奪われ、貧困者は被救恤民である限り自らの意見を表明することは認められなかった。

このような救貧策の側面は「劣等处遇原則」(Webb & Webb 1910: 260-3)として象徴的に表現されたが、現在でも形を変えて貧困対策に適用されている(Alcock 2006: 212)。そして、この継続は公的扶助の「給付条件 conditionality」(Fitzpatrick 2010: 208)にみとれる。具体的には、給付水準や給付期間、帰属(ex. 国籍; 居住歴)、給付を支給するための場所(ex. 施設; 居宅)、行動の条件(ex. 就労条件)、人的介入(ex. ケースワーカーの指導)などを挙げることができる。資本主義体制において労働市場を介さずに所得(給付)を得る限り、この仕組みを完全に取り除くことはできず、公的扶助は利用者の「自由・自立への介入の問題を常に残し」(岩田 1995: 6)ている。このように、たとえ給付の支給によって貧困の物質的側面を改善できたとしても、関係的・象徴的側面に対する否定的な影響は完全に払拭できない(Lister =2011: 152; 236-7)<sup>12)</sup>(図3)。

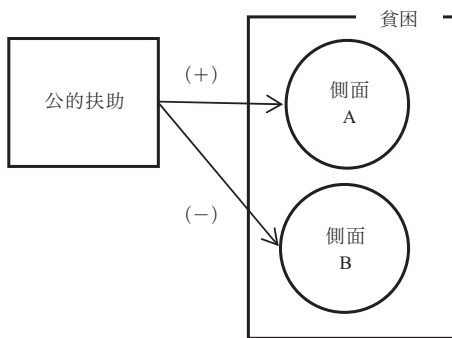


図3 貧困に対する公的扶助の影響(筆者作成)

注1) 側面 A は物質的側面を示し、側面 B は関係的・象徴的側面を示している。

注2) 貧困の側面 A と側面 B の分離は作図上の便宜的な設定に過ぎない。

(2) 公的扶助の再検討と地域福祉の位置 貧困対策の新たな構想は、このような再分配政策自体の問題を緩和する方向で検討されることになる。また、従前は、その時代その社会の政策主体が「中心のとみなした貧困の性質」に対して一元的な政策を用いることで貧困を一網打尽にしようと試みてきた(Spicker =2008: 254)。しかし、「貧困は多次元的であるので戦略も多次元的でなければならない」(Spicker =2008: 278)。先に論じたような公的扶助の限界を克服する構想も、多次元的な政策関係から論じることができる(図4)。

1つ目は、貧困の関係的・象徴的側面に対して公的扶助それ自体の改善・変革を図る戦略である。例えば、給付条件の程度を絶対的条件から優先的条件へと緩和することや、公的扶助の給付場所を「非貧困者」と同様の在宅にすること、あるいは施設であっても個室に近い環境にすること等によって、「貧困者」と「非貧困者」の境遇の差を縮減することである。

2つ目は、公的扶助以外の政策による見直しであり、最初に公的扶助以外の所得再分配政策を挙げることができる。社会保険による防貧策を充実させている国では公的扶助の役割が比較的に小さくなっていることはよく知られている。また、給付条件を可能な限り「無」条件に近づける基本所得の構想もここに位置づけられ、このような構想は公的扶助の負の側面を縮減する方策としてかねてより注目されていた(Marshall =1989: 181)。しかし、たとえどれほど社会保険が充実し、あるいは基本所得が導入されたとしても、何らかの事由により貧困状態に陥る者は生じるため事後的な公的扶助は残り続ける。このため、公的扶助それ自体の改善は必要となる。

3つ目は、「貧困者」を選定・限定する再分配政策以外の政策や取り組みにおいて、「貧困者」の積極的な参加を促すものである。上述したように公的扶助は物質的

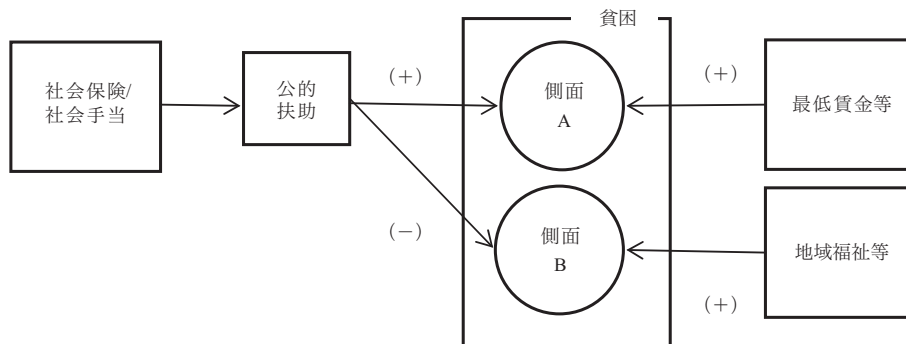


図4 貧困に対する公的扶助の影響と他政策の影響との関係(筆者作成)

注1) 側面 A は物質的側面を示し、側面 B は関係的・象徴的側面を示している。

注2) 貧困の側面 A と側面 B の分離は作図上の便宜的な設定に過ぎない。

側面に重点が置かれるため（そうでなければならぬ制度として主張されてきたため）、生活の自助原則を規範とする資本主義社会においては、労働を通さずに得られる生活資源すなわち給付の条件は緩和されることはあっても完全に無くなることはない。このため、こうした制約のある制度とは別に、「貧困者」が計画作成に参加し、その経験を活かして発言を主張することが重要となる。物質的側面に焦点を置く公的扶助の改善についても、当該制度の給付一支給の関係から外れて、改善に関する意見表明や意義申し立てをすることが可能となる。この取り組みは、自治体の政策立案への参加や反貧困運動（福祉権運動）、（公的扶助とは関連しない）NPO等での居場所づくりなどを挙げることができ、地域福祉の政策や実践もここに含めることができる。公的扶助の「受給者」はその政策対象となることによって「他者化」<sup>13)</sup>される側面を完全に払拭できないが、「公的扶助受給者」カテゴリとは別の文脈における社会関係を増やし強化することで「他者化」に抵抗する。

(3) 再分配と承認 また、先のリスターは貧困の再概念化における「ポリティクス」の理論として再分配と承認 (recognition) を示している。後者の承認とは「人間にとって不可欠な必要 (a vital human need)」とされる (Taylor =1996: 39)。承認概念はもともと、異なる国籍や民族性への配慮を求める多文化主義の議論 (ex. Taylor =1996)、女性運動や障害者運動などの新しい社会運動において強調され、各集団のアイデンティティを基盤とした差異の尊重を求めてきた (ex. Young 1990)。

こうした差異は、政治哲学や社会運動の新たな旗になったものの、しばしば構造的不利益とは関連のない文化的差異のみを扱い、構造的不利益から生じる「境遇上の差異 positional difference」を軽視してきた (Young 2008)。この境遇上の差異に貧困は含まれる。しかし、差異の承認に関する論理を貧困へそのまま当てはめることは、貧困と非貧困の差異の維持を認めることになり、適当ではない。「貧困者」にとっての文化的市民権とは、異なっていることの権利・義務ではなく、同じであることの権利・義務を意味する (cf. Lister 2011: 180)。このように、貧困にかかる承認とは、同等の地位ないし市民権を認めることになる (Lister 2011: 269)<sup>14)</sup>。この解釈は、『自己責任』論を内面化したアイデンティティの変容を迫るもの (坪 2010: 116) ともいえる。また、同等の地位ないし市民権を認めることは物質的な基本的必要の充実を条件とする。このため、貧困解決にかかる承認は、差異の承認とは異なり、中核となる生活資源の必要を充足するための (再) 分配政策の充実を不可決とす

る。これは、貧困の物質的側面を切り離して非物質的側面のみを改善できないことを意味する。公的扶助と地域福祉の関係でいえば、公的扶助が再分配に応じ、地域福祉が承認に応じるものと明確に分離するのではなく、公的扶助も再分配だけでなく承認に応じる側面があり、また、地域福祉も承認だけでなく再分配に寄与する側面がある、ことになる。

以上のように、解決を目指す貧困現象に対して、公的扶助と地域福祉は始点となる対象に違いがあり、その移行の方向も異なるが、終点を含めた範囲としては同じものになる。また、それぞれの中核的な手段は、一方では直接給付であり他方では誘導となり異なるが、その手段の影響は各々の手段に肯定的な影響を与えるように補完しあう。地域福祉は貧困の物質的側面に対して十分に応じることには限界があるが、それは公的扶助の手段が補足する。同様に、公的扶助は貧困の关系的・象徴的側面に対して負の影響を与えるが、その部分は地域福祉の手段によって補足する。リスターの見解を参考にして、このような有機的な相補的關係の基礎的枠組みを構想することができる。

## V. おわりに

本稿では、貧困解決を目指す公的扶助と地域福祉の関係性に着目し、〈反代替性〉と〈相補性〉という政策規範から、かかる関係性の経緯を説明・解釈し、さらに有機的な併存関係の在り方を考察した。

第一の目的は、貧困解決に関する公的扶助と地域福祉のこれまでの関係を説明することであった。これまで貧困現象を目指す公的扶助と地域福祉の関係は積極的に議論されてなかったが、その理由として戦後最低限生活保障の形成において主張された、国の責任で全国的に展開する公的扶助を地域の互助に委ねてはならないという〈反代替性〉の規範が支配的に続いていることを指摘した。貧困に関わる地域福祉の理論的な限界や一部の貧困形態にとどまる地域福祉の展開は、このような〈反代替性〉の規範の枠内に収まるものであった。この規範が支配的となるなかで、貧困解決を目指す公的扶助と地域福祉の有機的な併存を要請する〈相補性〉の規範は構築されてこなかったものと解釈した。

第二の目的は、新たな構想の展望として、〈相補性〉の規範から両者が有機的に関係づけられる基礎的枠組みを考察することであった。このために、リスターによる貧困概念の研究成果をもとに対象と手段の在り方を考察した。まず、対象の理解として、対象の動態的特徴を重視し、対象の始点と移行という認識の仕方を提示した。



公的扶助の始点となる対象は貧困の物質的側面であり、その移行先に貧困の关系的・象徴的側面がある。また、地域福祉の始点となる対象は貧困の关系的・象徴的側面であり、その移行先に貧困の物質的側面がある。つまり、始点としての対象は異なるが、その範囲は同じものになる。また、手段については、公的扶助が关系的・象徴的側面に対して不可避的に与える負の影響を考慮し、その影響を緩和することに地域福祉の手段の重要な役割があることを指摘した。他方で、地域福祉は貧困の物質的側面を改善する十分な手段を組み込んでいないため、この側面に対する公的扶助の役割があることを指摘した。このような対象と手段との相補的な関係が、両者の有機的な関係の基礎的枠組みになることを示した。

以上が本研究から得た知見である。本稿では貧困解決を目指す公的扶助と地域福祉の相補的な関係の構想に関する輪郭を描いたが、この構想に関する包括的な議論を進めるためには多くの課題が残されている。理論研究に限って言えば、まず地域福祉の定住性に基づく限界を克服するためには「地域」の概念を再解釈することが求められる。この点についてはコミュニティ概念や帰属概念から検討する余地がある。また、公的扶助と地域福祉における議論に共通する参加の理解については、その相補的な関係を発展させるために重要となるように思われる。さらに、近年ではそれぞれの領域において長期的展望にたったストックの重要性が指摘されており、このアイデアを政策手段においてどのように具体化し関係づけるのかも今後の課題になる。もちろん、貧困対策を構成する政策は公的扶助と地域福祉の二者関係に限定されるものではないため、たとえば地域福祉の限界に公的扶助が応じられなくても、その他の第三、第四の政策が補足する可能性もある。このように幅広い政策関係を射程に入れることも求められる。

本稿は日本地域福祉学会第25回大会（2011年6月5日；東洋大学）における口頭発表の一部をもとに執筆したものである。なお、本稿は科研費（課題番号22830088）の研究成果の一部になる。

#### 注

- 1) 「現在に至る」とは2012年5月末日までを指す（以下に同じ）。
- 2) この他「生活保護制度に関する国と地方の協議（事務会合）」（2011年6月～2011年11月）、「ホームレスの実態に関する全国調査検討会」（2006年7月～2007年9月、2011年10月～2012年3月）、「ナショナルミニマム研究会」（2009年12月～2010年6月）、「社会保障制度の低所得対策の在り方に関する研究会」（2012年5月～現在に至る）がある。また、「第二のセーフティ・ネット」関連事業は労働政策審議会において、「パーソナル・サポート」関連事業は内閣府において検討されている。

- 3) 歴史的に貧困現象への対応には対立的な規範が反映されてきた。このため、例えば貧困状態にかかわる行為に対し、強制的規制を手段とする治安政策が採用され、同時に、貧困に関わる生活水準に対しては直接給付を手段とする福祉政策が採用される場合がある（野田 2008）。この関係はパターン④に該当するが、一方では制度設計の秩序からみれば「有機的」とみなされる可能性もあり、他方では政策実施が与える当事者の承認要求からみれば容認できない矛盾した関係ともみなされる。
- 4) なお、公的扶助に関わる〈反代替性〉の規範は、地域の互助だけでなく、私的な互助（私的扶養）や個人の行為・意識も含まれることがある。特に後者に関する側面は「文化」として括られることがある。地域福祉は何らかの文化的側面（価値や意識を含む）への働きかけを含む場合があるため、公的扶助と地域福祉の関係における〈反代替性〉には地域の互助だけでなく行為・意識も一緒に含まれる。この点については、「貧困文化」論の構築として別稿にて論じたい。
- 5) 換言すると、代替的でない関係の成立は必ずしも相補的な関係を条件としないが、相補的な関係の成立は代替的でない関係を条件とする。
- 6) この他、貧困地区に対する政策それ自体が「対象地域のステイグマを強化してしまう危険」があるとの指摘もある（Lister =2011: 112）。
- 7) 貧困状態にある者へ実際に関わってきた程度は過小評価されるべきではなく、より詳細な検討を要する。
- 8) リスターに着目する理由として、第一に、日本においてリスターの見解に対する注目が高まっており、比較的に理解されやすいと判断したためである（岩田 2008；坪 2010）。第二は、より重要だが、リスターは貧困の非概念化・反概念化の状況に対して概念化への対抗策を論じているが、その多くが日本でいう地域福祉の理念（例えば参加や主体等）と共通する部分が多く、今後の更なる議論の展開につなげることが可能となる見通しをもてるためである。
- 9) リスターは「概念」と「定義」だけでなく「測定基準」も区別している。この「測定基準」は「定義」を量的に測定可能な変数へ操作化したものになる（Lister =2011: 19-20）。
- 10) なお、対象に関する別の見方について付記しておく、公的扶助はその利用資格の範囲に規定される側面があることに、地域福祉の対象は公的扶助の利用資格や実際の利用によって厳格に規定されず範囲の曖昧さを保つことができる違いがある。
- 11) 本稿では、同じ手法を採用する公的扶助と地域福祉の関係を検討対象から外している。この理由の1つとして地域福祉が直接給付の手段を採用することが想定し難いことを挙げた（第II節）。しかし、社会福祉協議会の生活福祉資金貸付制度には所得要件があるため広義の公的扶助にも含むことも論理的には可能であり、その手段は貸付の技法を導入した直接給付にあたり公的扶助と同様である。また、マイクロファイナンス等も貸付型の直接給付にあたる。このような仕組みが「地域福祉」として広がるのであれば、公的扶助との関係を改めて検討する必要があるだろう。なお、マイクロファイナンスについては小関（2011）に詳しい。
- 12) 拙稿（野田 2011）では、現代アメリカの主要な公的扶助事業を対象として、給付条件が扶助利用者にも与える影響を考察した。
- 13) リスターは「さまざまな面で社会の他の成員と違った」ように扱われる進行中のプロセスを「他者化 Othering」と表現している（Lister =2011: 149）。
- 14) リスターは「貧困者」が用いる言葉を反映させるために、承認に「敬意 respect」を加えている（Lister =2011: 268）。

## 参考文献

- Alcock, Pete (2006) *Understanding Poverty. 3rd ed.* Palgrave Macmillan.
- Fitzpatrick, Tony (2010) Conditionality. Fitzpatrick, Tony et al. eds. *International Encyclopedia of Social Policy. Volume 1 A-M.* Routledge. 208.
- Fraser, Nancy (1997) *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition.* Routledge. (仲正昌樹監訳 =2003. 『中断された正義：「ポスト社会主義的」条件をめぐる批判的省察』御茶の水書房.)
- Lister, Ruth (2004) *Poverty.* Polity Press. (=2011. 松本伊智朗監訳・立木勝訳 『貧困とは何か：概念・言説・ポリティクス』明石書店.)
- Lister, Ruth (2010) *Understanding Theories and Concepts in Social Policy.* The Polity Press.
- Marshall, T. H. and Bottomore, T. (1992) *Citizenship and Social Class.* Pluto Press. (=1993. 岩崎信彦・中村健吾訳 『シティズンシップと社会的階級：近現代を総括するマニフェスト』法律文化社.)
- Sanford F. and Beer, Samuel H. eds. (1999) *Welfare Reform: A Race to the Bottom?* Woodrow Wilson Center Press.
- Spicker, Paul (2007) *The Idea of Poverty.* The Polity Press. (=2008. 坪洋一監訳 『貧困の概念：理解と応答のために』生活書院.)
- Taylor, Charles (1994) *The Politics of Recognition.* Gutmann, Amy ed. (1994) *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition.* Princeton University Press. 25-73. (佐々木毅・辻康夫・向山恭一訳 =1996 『マルチカルチュラルイズム』岩波書店.)
- Warren, Mark R., Thompson, J. Phillip, and Saegert, Susan (2001) *The Role of Social Capital in Combating Poverty.* Saegert, Susan, Thompson, J. Phillip and Warren, Mark R. eds. (2001) *Social Capital and Poor Communities.* Russell Sage Foundation. 1-28.
- Webb, S. and Webb, B. (1910) *English Poor Law Policy.* Longmans, Green and Co.
- Young, Iris Marion (1990) *Justice and the Politics of Difference.* Princeton.
- Young, Iris Marion (2008) *Structural Injustice and the Politics of Difference.* Craig, G., Burchardt T. and Gordon, D. eds. *Social Justice and Public Policy.* The Policy Press.
- 坪洋一 (2010) 「第3章 社会的排除と社会運動：包摂政治のゆくえ」北川隆吉・浅見和彦編 『社会運動・組織・思想』日本経済評論社. 87-120.
- 新たな地域福祉のあり方に関する研究会 (2008) 『地域における「新たな支え合い」を求めて：住民と行政の協働による新しい福祉』.
- 井岡勉 (2008) 「地域福祉とは何か」監修・牧里毎治・山本隆編 『住民主体の地域福祉論：理論と実践』法律文化社. 11-21.
- 稲田七海 (2010) 「和歌山県新宮市における地域福祉活動と生活困窮者支援」『貧困研究』貧困研究会. 5. 32-41.
- 岩田正美 (1995) 『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』ミネルヴァ書房.
- 岩田正美 (1999) 「低所得者福祉」一番ヶ瀬康子・高島進・高田真治・京極高宣編 『戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 I 総括と展望』ドメス出版. 153-70.
- 岩田正美 (2008) 『社会的排除：参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣.
- 岩田正美 (2010) 「序論」岩田正美監修・編 『リーディングス日本の社会福祉 2 貧困と社会福祉』日本図書センター. 3-20.
- 江口英一 (1966) 「貧困研究の視角」『大河口一男先生選集記念論文集 第I集 社会政策学の基本問題』有斐閣. 319-56.
- 岡部卓 (2003) 「地域福祉と社会的排除：ホームレス支援の課題と展望」『人文学報』東京都立大学. 339. 69-94.
- 岡村重夫 (2009) 『地域福祉論』新装版. 光生館.
- 河合克義 (2010) 「ひとり暮らし高齢者の貧困と社会的孤立」『貧困研究』4. 明石書店. 80-7.
- 厚生労働省社会・援護局 (2000) 『「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉の在り方に関する検討会」報告書』.
- 小関隆志 (2011) 『金融によるコミュニティ・エンパワーメント：貧困と社会的排除への挑戦』ミネルヴァ書房.
- 柴田謙治 (2007) 『貧困と地域福祉活動：セツルメントと社会福祉協議会の記録』みらい.
- 社会保障審議会福祉部会報告 (2002) 『市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について』.
- 全国社会福祉協議会 (地域福祉部) ホームレスへの市民福祉活動の開発に関する実践研究委員会 (2002) 『ホームレス支援と地域福祉：ホームレスを支援する市民福祉活動と社会福祉協議会』.
- 全国社会福祉協議会 (2010) 「全社協 福祉ビジョン2011：ともに生きる豊かな福祉社会をめざして」.
- 武川正吾 (2006) 『地域福祉の主流化：福祉国家と市民社会III』法律文化社.
- 野口定久 (2008) 『地域福祉論：政策・実践・技術の体系』ミネルヴァ書房.
- 野田博也 (2007) 「アメリカにおけるホームレス状態への福祉政策と治安政策の『併存』に関する一考察」『社会福祉学』日本社会福祉学会. 48 (1). 17-29.
- 野田博也 (2009) 「アメリカの貧困対策における『政府の失敗』：公的扶助の『断片化』に着目して」『賃金と社会保障』1488. 18-29.
- 野田博也 (2011) 「アメリカにおける貧困への視座と政策」『海外社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所. 177. 4-14.
- 日置真世・宮崎隆志・穂坂光彦他 (2011) 「座談会：釧路市の自立支援プログラムの実践にみる『地域福祉とセーフティネット』」『日本の地域福祉』日本地域福祉学会. 24.1-19.
- 平野隆之 (2008) 『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣.
- 平野隆之 (2010) 「地域福祉の推進をめぐる政策課題：新たなパラダイムの意味」『社会福祉研究』108. 40-8.
- 森川美絵 (2010) 「第2章 低所得支援における社会福祉のアプローチの方向：生活福祉資金貸付事業を入口として」『低所得者に対する総合援助機能の強化に関する研究』厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業. 平成21年度総括・分担研究報告書 研究代表者森川美絵. 29-41.

## The Relationship between Public Assistance and Community Welfare against Poverty

— Focused on the policy norms of “anti-replacement” and “complementarity”—

NODA Hiroya

The purposes of this paper are to explain the characteristic of the constructed relationship between public assistance and community welfare against poverty in Japan, and create the basic framework of the new relationship between the two. This paper presents two policy norms: the norm of “anti-replacement” means community welfare should not take the place of public assistance which provides material resources for “the poor”; the norm of “complementarity” means public assistance and community welfare needs to be complement to each other.

It is concluded that the norm of “anti-replacement” has been constructed strongly through the discourse on advocating the national minimum system since World War II. It’s because the system of national minimum has developed to overcome the limitations of informal mutual aid, which community welfare bases on.

Also, the basic theory of the relationship between public assistance and community welfare was created based on the norm of “complementarity”, considering the concept of poverty by Ruth Lister which has the physical aspects and the relational/symbolic aspects. Both policies have targets on different aspects of poverty as a starting point, but they have the same scope of all aspects of poverty. Public assistance traditionally has negative impacts on relational/symbolic aspects of poverty through some conditions on the recipients, restricting their freedom and autonomy. It’s important that community welfare has the positive impact on the relational/symbolic aspects of poverty, as public assistance is able to provide basic material resources for “the poor”.