

【研究ノート】

社会福祉制度における利用者の位置づけに関する一考察

—生活困窮者自立支援制度に焦点を当てて—

Positioning and Issues of Users in the Social Welfare System :
Focusing on the Act on the Indigent Independent Support

飯村 史恵
IIMURA Fumie

要約

社会福祉基礎構造改革の主要眼目は、「措置から契約へ」のスローガンに象徴されるように、利用者と事業者の対等な関係の構築にあったとされてきた。しかしながら、契約制度に移行したことで、利用者の位置づけがどのように変化し、如何なる効果を挙げているのかについては、必ずしも詳細に検討されてはいない。

このような中で、昨今創設され、早くも改正された生活困窮者自立支援制度を取り上げ、利用者の位置づけを、主体性という観点から考察することを本研究の目的とした。

研究の結果、生活困窮者自立支援制度においては、創設時の議論では利用者の主体性が重要との指摘があったが、主体性を発揮する素地は、極めて脆弱であることが判明した。また、法改正によって地域社会との関係が強化されており、この点から、今後社会福祉協議会の役割が重要になることが示唆された。

キーワード：生活困窮者、自立支援、利用者、主体性、社会福祉協議会

Abstract

The basic social welfare system structure's primary reform was building an equal relationship between users and service providers, as suggested by the slogan "from measures to contracts." However, due to a shift in the contract system, the position of the user changes and their effects have not been studied in detail.

Therefore, the purpose of this research was to investigate the recent revised Act on the Indigent Independent Support and to consider the users' position from the viewpoint of autonomy.

The autonomy of the user was important in the discussion at the time of its creation. However, the foundation of the users' autonomy was extremely vulnerable. The relationship with the local community has been strengthened by the amendment of the law, which suggested that the role

of the council of social welfare is important for the future.

Key words : indigent, support for independence,user,autonomy,the council of social welfare

1. 問題の所在と本稿の目的

2000年6月の社会福祉法改正に象徴されるいわゆる社会福祉基礎構造改革の主要目的は、戦後形成された社会福祉事業、社会福祉法人、福祉事務所など社会福祉の基礎構造ともいえる諸制度の基本的枠組みが、50年にも渡り変更が加えられておらず、これを抜本的に改革し、強化を図っていく必要が指摘されたことが背景にあった。これを受けて具体的な改革の方向性として(1)個人の自立を基本とし、その選択を尊重した制度の確立、(2)質の高い福祉サービスの拡充、(3)地域での生活を総合的に支援するための地域福祉の充実が示され、具体的な法改正の内容として謳われたのは、利用者の立場に立った社会福祉制度の構築であり、そのために、行政処分により決定される措置制度を原則廃止し、利用者が事業者と対等な関係に基づきサービスを選択する利用契約制度へと転換するという基本路線が固められた(厚生省1997、1999)。

このように社会福祉基礎構造改革は、福祉事務所を含む社会福祉の基礎構造を改革することを眼目としていたにも関わらず、福祉事務所や生活保護制度は、2000年の社会福祉法改正には盛り込まれなかった。そこからさらに10年を経過し、加速する生活困窮者の増大や子どもの貧困問題が深刻な社会問題であるという認識が深まる中で、他方、「生活保護バッシング」¹の影響も色濃く受けつつ、2013年ようやく生活保護法は改正された。生活困窮者自立支援制度(以下、自立支援制度、生活困窮者自立支援法は自立支援法)は、この生活保護法改正作業と共に創設されており、表裏一体の関係になっている。

自立支援制度に対する評価は、研究者間においても、実践者のレベルにおいても、賛否両論が混在している。前述した生活保護法改正に対しては、厳しい批判が寄せられた(吉永2013、生活保護問題対策全国会議2013他)ことに比べ、生活保護に陥る以前の生活困窮者に対する支援を制度化したこと、経済的困窮につながる困難を横断的・可変的・状況的にとらえていること、各地のNPO法人等が地道に蓄積してきた生活困窮者への支援策をモデルとして取り込んだこと、さらに国は法的な枠組みを示しただけで、具体的な実施は自治体に委ねられていること等については一定の評価がなされた(宮本2017他)。

一方で、包括的支援の名の下に曖昧な責任体制、生活保護の前提として設けられた自立支援法が結果的に生活保護から利用者を遠ざける運用に加担する危惧、任意事業²の多さと地域間格差への懸念等、上述のプラスの評価と表裏一体をなす「走りながら考える」制度の危うさを指摘する見解も、決して少なくない(渡辺2015他)。

いずれにしても、生活保護法がほぼ半世紀ぶりに改正されることに伴い、「第2のセーフティネット」として創設された自立支援制度は、これを利用する人々、或いは未だ利用するに至っていない潜在的なニーズを有する人々などを含め、利用者の視点から考えた時、現実にはどのような制度として存在し、運用されているのだろうか。本稿では、文献研究により、自立支援法創設の論議に立ち返り、法の対象となる人々が制度上どのような人々として捉えられているか主体性の観点から明らかにすることを目的とする。さらにセーフティネットの名にふさわしく、安心し

て生活できる環境が整えられるための課題を、地域社会との関係に着眼して論じていくこととする。

II. 生活困窮者自立支援法の創設と利用者の実像

1. 自立支援法創設までの背景

自立支援法は2015年に成立したが、制度創設の萌芽は、リーマンショックに遡る。もとより如何なる制度政策においても、創設の背景には諸要因があり、あるとき突然提案されるわけではない。しかし本制度の創設の背景には、他の法律とは異なる特異な事情が存在してきた。既に前章で触れた通り、生活保護法の改正という大問題と併せて論じられ、生活保護法では定義づけをしてこなかった対象者に一定の定義を与えた。しかも生活保護に至る以前の状況にある生活困窮者を初めて法制度として対象に含め、その生活再建を目指す仕組みとして創設したものであると言える。以下、順を追って創設の経緯を振り返ってみたい。

「年越し派遣村」の後、緊急雇用対策事業としてワンストップ・サービス・デイが施行された。その後、2010年の「新成長戦略」においてパーソナル・サポート・サービスというモデル事業が開始された。「新成長戦略」には失業をリスクに終わらせず、新たなチャンスに変える社会、長期失業などで生活上の困難に直面している人々を個別的・継続的・制度横断的に支えるとある。

2012年8月に成立した社会保障制度改革推進法には、生活保護制度の見直しとして附則第2条に以下の項が記載されている。「1不正な手段により保護を受けた者等への厳格な対処、生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行うこと。2生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組み、保護を受けている世帯に属する子どもが成人になった後に再び保護を受けることを余儀なくされることを防止するための支援の拡充を図るとともに、就労が困難でない者に関し、就労が困難な者とは別途の支援策の構築、正当な理由なく就労しない場合に厳格に対処する措置等を検討すること」である。

生活保護受給者は、2011年7月に、制度創設以来過去最高の受給者を数え、2013年7月には216万人に達することになった。その中で、生活保護受給者層に稼働世代が含まれていること、被保護世帯の1/4が生家に保護受給歴がある調査（道中2009）等により貧困の連鎖が指摘されたこと、被保護世帯を支援する生活保護ケースワーカーの一人当たり担当件数が増加傾向にあること等が議論を呼び、生活保護制度を取り巻く環境は、複合的な課題を抱えてきた。

こうした中で2012年4月に社会保障審議会は、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて一体的に検討するため、専門部会として「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」（以下特別部会）を設置するに至った。特別部会は欧州等の比較政策研究で知られる宮本太郎が部会長を務め、部会長代理には社会保障法学者の岩村正彦が就任した。委員には、学識経験者やケースワーカーを含む地方自治体関係者の他、ホームレス支援や若者支援等に取り組むNPOの実践家、社会福祉協議会（以下社協）、社会福祉法人、民生委員、医師、社会福祉職能団体、企業、

労働組合、精神障害当事者等を含む25名の多彩な顔ぶれが揃った。

2013年1月に取りまとめられた特別部会報告書では、生活保護受給のみならず幅広い生活困窮者の社会的経済的自立と生活向上を目指し、新たな生活支援体系として、以下の4つの基本的視点が示された。(1) 自立と尊厳、(2) つながりの再構築、(3) 子ども・若者の未来、(4) 信頼による支え合いである。これらの中で、(1)、(2)には、生活困窮者自身の主体性の重視や主体的な参加の重要性が記載されている。その上で、包括的・個別的、早期的・継続的、さらに分権的・創造的な支援の必要性が指摘された。(特別部会2013:5-7) 具体的な生活困窮者支援制度の基本的な考え方には、現に生活保護を受給している受給者も活用でき、困窮状態からの早期脱却する機能も期待されていた。アウトリーチの実施やアセスメント、社会資源の開発など、方法論も含めた基本的な相談支援の流れがイメージ図と共に示され、これらは自立支援法に概ね引き継がれている。(特別部会2013:12)

生活保護を所管する福祉事務所と、自立支援制度の実施機関の関係については「新たな相談支援事業の実施に当たり、生活保護の要否の決定等について、既存の福祉事務所との権限関係に係る議論があった。この点、生活保護の要否等の決定をはじめ、生活保護受給者に対する支援の責任はこれまでどおり、生活保護制度の実施機関たる福祉事務所が担うことが適当であると考えられる。」(特別部会2013:13)とされ、議論があった点が明記されている。

なお、自立支援相談事業の対象者については「生活困窮者のための相談を全て受け付けるとなると、入口が相当広く、その全てを地方自治体で担当するということは、相当の財源や人員が必要であり現実的ではない。」(特別部会2013:14)と既に及び腰とも受け取れる記載があり、現実的問題として「生活保護受給に至る前の段階にある経済的困窮者を中心に検討すべきである。」(特別部会2013:15)と述べている。この段階で既に、前述した基本的視点にある利用者の主体性の視点が殆ど欠如していることは、注目すべき点であろう。すなわち、総論としては報告書に書き込まれる合意形成がなされても、具体的な制度構築の段階では削ぎ落とされ、運用レベルになれば尚更財源等現実の壁に阻まれ、利用者は操作される「対象」としてしか考えられていない実態が窺える。

同時期に策定された社会福祉制度改革推進法の底流にある考え方は、家族並びに国民相互の助け合いを強調し、公的責任を後退させるという批判があるが、こうした潮流は、昨日今日に始まったことではなかった。生活保護制度の濫給と漏給のせめぎ合いも、1981年の123号通知に象徴される「適正化」や「不正受給増加論」の一方で、「すべり台社会」³に対峙した湯浅等の活動は、直前まで正職員として就労していた人々が、リストラ等により仕事も収入も家も失い、社会から排除され、一挙にホームレスにまで成り得るという現実を浮き彫りにし、社会に大きな衝撃を与えた。報道されないものを含めて、憲法で保障されているはずの最低限度以下の生活を余儀なくされている人々の漏給問題もまた、生活保護の最前線で取り沙汰される問題であり続けている。

2013年5月、生活困窮者自立支援法案は、生活保護法の一部を改正する法律案と共に国会に提出されたが、衆議院通過後、参議院で審議未了の上、一旦廃案となっている。その後10月の臨時

国会において再提案され、同年12月可決・成立をみている。

では、自立支援法が成立して、こうした漏給の状況にある人々の生活向上や、自立に向けた支援に、少しでも寄与したと言える状況になったのだろうか。そもそも自立支援制度の対象者は、どのような人と想定されて制度化されたのだろうか。次節では、この点から、改めて制度の内容を詳細に検討することとする。

2. 自立支援制度における利用者像と相談員

創設時の自立支援法2条1項は、制度の対象者について「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」と規定した。この「現に経済的に困窮する」記載により、自立支援法には生活保護受給者は含まれておらず、しかも生活困窮を経済的困窮状態に限定する制度との批判を浴びた。すなわち、生活保護法の目的を規定した第1条は「この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。」と、生活困窮の定義を示さず、原因も問わず、ただその困窮の程度に応じて必要な保護を行い、国家が最低限度の生活保障をすることを法の目的としている。ここから、自立助長も、いわゆる経済的自立に限定せず、社会的自立や身辺自立を含めた自立概念があり得ると解釈されてきた。

これに比べて自立支援法は、確かに「自立」を経済的自立に限定していると読める。さらにこの対象規定は、生活保護制度が内包してきた防貧機能を遮断し、生活保護制度を回避するという極めて狭い領域の救貧政策として創設されたとの批判がある。このような法の条文により、自立支援法は「膨大な漏給層も支援対象から外している」(布川2015:18)と指摘されているのである。

こうした対象設定は、どのような意図で誕生し、どのような対象者がこの制度を利用しているのだろうか。布川は、実際の対象者は最低限度の生活水準以下の生活を強いられていると指摘する。例えば預貯金等があるため、生活保護受給に至らない世帯であり、収入も預貯金もなく、にもかかわらず、要保護世帯の認定がされない世帯がこれに加わる。実質的に最低限度の生活以下の暮らしをしていても、生活保護受給ではない状態はまさに漏給状態である。さらに、個々の事業をしてみると、対象者のプレはさらに増幅する。自立相談支援事業及び家計相談支援事業は、具体的な対象要件を限定していない。しかし、学習支援等支援事業では、要保護世帯の子どもたちが、対象となっている。

国の質疑応答集⁴によれば、「モデル事業では生活保護受給者も対応する」が、「相談事業においては、できる限り幅広く対応することが必要」、「一方で、自立相談支援機関において対応可能な範囲を超えないようにすることが必要」と述べ、対象者がどの範囲に設定されているのか、事業ごとの矛盾は増大している。さらに「自立には、経済的な自立のみならず、日常生活における自立や社会生活における自立も含まれる」、「生活困窮者からの相談を排除することなく対応することを前提に、とりわけ制度の立ち上げ当初においては、地域の実情に応じ、より重点的に対応

する者を設定する」と資源整備なくして対応できない無理な要求を行っていると考えざるを得ない。なお、最後のフレーズの前段は、相談を「断らない」ことが殊更強調され、利用者の「抱え込み」の危惧が懸念されている。

特別部会での議論においても、当初福祉制度からの排除や当事者の参加問題が論議されたにもかかわらず、報告書にその点が盛り込まれていないことに対する疑義が示された。貧困問題研究者である岩田正美は、「…最初は、自立ということだけではなくて、参加と自立という表現で書かれていたのですけれども、参加というのが全部落ちてしまっていて、供給側の視点という感じが非常に強いですね。(中略) 尊厳という言葉がありましたけれども、困窮者自身が自尊感情を非常に失ってしまっていることがしばしばあるわけですね。ですから、現場で支援されている方は、その回復ということを非常に重く考えていらっしゃると思うのですけれども、そういうプロセス等を含むのだということ、どこかに書かれた方がいいかなと思います。…」⁵と発言している。

また、同部会でNPO法人ほっとプラス理事長の藤田孝典は、生活困窮者支援事業にあたる組織の権限に言及し、「このまま法的な決定権がないまま進めるのであれば、福祉事務所の機能を上げていかないとどうにもならないのではないかと感じています。例えば現場では、水際作戦と言われるものが現にこれだけあるのだと、新聞報道等でも明らかになっておりますし、それ以降も、自治体の名前を出していて申しわけないのですけれども、不適切な改善指導が現場でなされたり。支援というよりは、福祉制度から排除するといった自治体は、特殊な自治体ではないかと思われがちですけれども、特殊なことではなくて、私たちが日々かかわっている福祉事務所でも、日常的に支援ではなくて、排除が実際に行われています。そこでNPOがやっていることは、一緒に支援してくださいということなのです。なので、この福祉事務所の現状を改善することなくして、支援センターの創設ということはありませんのではないかと個人的には思っています。」⁶と述べている。

法制度上、生活保護の要否等の決定権限は福祉事務所に置くという結論に達し、その点は前述の通り特別部会報告書に明記された(特別部会2013:13)。それでは、新たに創設された自立相談支援事業は、どのような介入根拠に基づき、何をどこまで支援する機能を有するのだろうか。

自立支援法が「枠組み」だけを示し、具体的な支援のあり方が、実施主体に任されているという構造を、敢えてプラスに受け止めるとすれば、運用の質を左右する職員一必須事業で言えば自立相談支援相談員一に対する期待は必然的に高くなる。法施行依頼、実際に自立支援事業の研修会が行われており、成果が評価されつつある。新保等は、「生活困窮者自立支援制度における自立支援の肝は支援に従事する『人』にあると言われており、本制度における人材養成研修は、極めて重要である。研修は、受講者にとって単に支援に必要な知識や技術を習得する場となるだけでなく、あらたな課題を発見したり、優れた実践を知ったり、実践者同士のネットワークを構築する機会になるなど、多くの意義を持つ。」と研修の必要性と意義を強調している(新保等2018:37)。確かに、対人援助のスキルは、一朝一夕に身につくものでもなく、継続的な研修は重要で

あり、地域の状況が異なり、効果的な資源が不足しているからこそ、実践を通じて困難な支援に取り組む従事者へのエネルギーを注入し続けていく必要性は高いと言える。問題なのは、このような研修を受講した相談員が支援の結果、利用者にとどのような変化を及ぼし、あるいは変化を及ぼし得なかったのかという「成果」をどのような指標で測定するのかという点であろう。

このことに関連して朝比奈は、モデル事業で公表されている自立相談支援に携わる相談員が記載する「アセスメントシート」の項目と、これらを用いてみずほ情報総研が実施した調査集計分析結果を踏まえて、自立支援事業でいう「生活困窮者」の実像を明示することを目的とした分析を行っている。それによれば、生活保護制度が、世帯単位の原則（10条）を基にしているのに反して、自立支援法は個人に焦点をあて、その結果「生活困窮の断片を捉えるにすぎず、なぜ生活困窮を引き起こしているのかという把握には至らない」と指摘する（朝比奈2017：7）。しかも現行の「アセスメントシート」では、家族状況の把握は自由記述が主で、相談員の主観的把握に留まり、不完全であるとしている。

析出された対象者像は、基本的な生活基盤が不安定で生活困窮に陥り、半数以上が複数の生活課題を抱えている。一方で、この事業の対象ではない者が相談に訪れているか、想定していない生活課題を有する者が訪れている可能性を示唆している。注目すべきは、相談の結果、全体で3割、経済的に困窮しているものでも4割、さらに複数の生活課題を抱え、生活困窮状況が厳しい状況の者の5割がプランに繋がらず、相談のみで終了しているという実態である。朝比奈は、この分析を通じて「この制度で対象とすべき者は、幅広い生活困窮者であると強調されているものの、相談に訪れている者の多くは、生活に必要な不可欠な基本的な基盤に問題を抱えているか、不安定な要素を含んでいるために生活困窮に陥っている者たちである」と結論づけている（朝比奈2017：10）。

朝比奈のような分析は、今後も経年調査する必要があるだろうが、それにしても何故深刻な状況にある人々が「相談のみ」で終了してしまうのだろうか。想定しているプランとニーズにギャップがあることがうかがわれ、自立支援相談を利用する人々が求める支援とは何かを見極めていくことが重要である。

3. 自立支援法における介入の根拠と利用者の権利

そもそも、自立支援法において、相談員は何を根拠に支援を行い得るのだろうか。この点は、制度創設時に生活保護法といわばセットで論議されたが故に、殆ど触れられていない問題であった。吉永は、「支援法が憲法25条に基づく生存権を根拠にしていることは自明であろう」（吉永2015：98）と述べているが、果たしてそれが自明と言えるだろうか。

法案が示された時点で、日本弁護士連合会は、「生活困窮者自立支援事業を利用することの権利性を明確にして、自己決定に基づく主体的な参加の下、全国どこでも等しく事業を利用できる体制を整え、不服申立制度を設けるべきである。」との意見書（日弁連2013）を提出している。日弁連の意見書には、生活困窮者支援が国の責務であり、生活困窮者の権利である旨が明記さ

れ、本人の自己決定に基づく主体的な参加が支援計画の前提にあることが述べられている。また意見書は、自立支援事業の対象者についても言及しており、経済的困窮に限定せずに、幅広い生活の困難に直面する市民全体を対象にすることを明記すべきとしている。この他、日本社会福祉士会も生活困窮者自立支援法案に対する声明⁷を出してはいるが、利用者の主体性や権利性に関する記載は一切見当たらず、A4で僅か1枚の短い内容に留まっている。

特別部会で豊中市社協の勝部麗子は「総合相談というのは、権利擁護の視点があって、先ほど堀田委員のお話でいけば、尊厳を持った支援をしていく。福祉事務所が尊厳を持っていないという話ではありませんが、そういうことで言うと、民の側にしっかり掘り起こしをして、アウトリーチをしていくという側をつくっていったら、そこが福祉事務所と対等に今の生活困窮についての議論がいろいろできる場をセットしていくことがなければ、水際作戦とかでいろいろ問題が起きていることを、今まではNPOの方々が個別にやっていたような問題を、しっかりそれぞれの自治体のところで議論できるような場を持つことが、先ほどの官民協働の支援体制につながるのかなと思います。」⁸と述べている。

ここで述べられている「権利擁護」の内容も定かではないが、この用語は、特別部会報告書では、家計相談支援において登場する。「家計に関する支援は、生活困窮者の生活全般に関わりを持つものとなることから、権利擁護の視点も踏まえることが必要である」(特別報告書:27)。「権利擁護」とは、誰の如何なる権利を、誰がどのように擁護するのであろうか。家計相談に権利擁護が登場するのは、社協が担ってきた旧地域福祉権利擁護事業との関係があるものと推察される。しかし、生活に困窮する当事者が、権利の主体者として、自らの家計を管理するという観点は、残念ながらここには見い出せない。

自立支援法は、全ての条文が23条という極めてシンプルな条文で当初構成されたが、後半の殆どの条文は、この制度唯一の給付である住宅確保給付金(有限)に関係する条文-それも罰則規定などで占められている。自立支援法が従来の金銭給付を超えて、新たなサービス給付を目指す法制度として構成されるのであれば、そこにおける利用者と支援者(実施主体)の関係は如何なるものであるべきか、不服申立を含めて、利用者の権利関係をどのような法律構成で位置づけるのかについては、十分に検討がなされるべきであったと考えられる。

しかし実態はそうではなく、それどころか創設時には理念すら明記されなかったため、2018年の改正時に、改めて基本理念と対象の定義が明確化されることになった。今回の法律改正も創設時と同様、生活保護法の改正を伴うものであり、厚生労働省から示された資料のみで、十分内容を把握し、問題点を理解することが難しい点があることは否めない。紙幅の都合もあるため、基本理念と本稿に関係する対象設定の変更についてのみ、触れることとする。なお改正に当たっては、特別部会の委員を若干入れ替え、新たに「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」(以下論点整理検討会)が2016年に設けられている。

法改正で示された基本理念は、①生活困窮者の尊厳の保持、②就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立といった生活困窮者の状況に応じた包括的・早期的な支援、③地域における

関係機関、民間団体との緊密な連携等支援体制の整備（生活困窮者支援を通じた地域共生社会の実現に向けた地域づくり）であり、新第2条は基本理念として、「生活困窮者に対する自立の支援は、生活困窮者の尊厳の保持を図りつつ、生活困窮者の就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立の状況その他の状況に応じて、包括的かつ早期に行われなければならない。2生活困窮者に対する自立の支援は、地域における福祉、就労、教育、住宅その他の生活困窮者に対する支援に関する業務を行う関係機関（以下単に「関係機関」という。）及び民間団体との緊密な連携その他必要な支援体制の整備に配慮して行われなければならない。」という条文が加えられた。

さらに生活困窮者の定義には、新たな文言が加筆され、「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、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」（下線新規追加部分）であると再定義された。

今回の改正では、とりわけ地域社会との関係がクローズアップされたと言える。この背景と問題点については、次章で詳しく述べる。

III. 自立支援法の解釈と運用：利用者の主体性獲得をめざして

1. 自立支援法改正と「地域づくり」との関係

厚生労働省による説明資料によれば、生活保護法等を含めた改正の概要は、以下の3点にまとめられている。(1)生活困窮者の自立支援の強化（生活困窮者自立支援法）、(2)生活保護制度における自立支援の強化、適正化（生活保護法、社会福祉法）、(3)ひとり親家庭の生活の安定と自立の促進（児童扶養手当法）である。

このうち(1)は、①就労準備支援事業・家計改善支援事業を実施する努力義務を創設し、両事業を効果的・効率的に実施した場合の家計改善支援事業の国庫補助率を1/2から2/3に上げることを含めた自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業の一体的実施を促進、②都道府県等の各部署で把握した生活困窮者に対し、自立相談支援事業等の利用勧奨を行う努力義務の創設、③都道府県による市等に対する研修等の支援を行う事業を創設から構成されている。

次いで(2)としては、学習支援のみならず、生活習慣・育成環境の改善に関する助言等も追加し、「子どもの学習・生活支援事業」として強化し、(3)はシェルター等の施設退所者や地域社会から孤立している者に対する訪問等による見守り・生活支援を創設した。

2月に厚生労働省によって示された「我が事・丸ごと」地域共生社会の実現と親和性を持つ制度改正である。従来の社会福祉制度の「縦割り」を地域で包括的に支援するというもののみならず、「支え手」と「受け手」の分断を超えて、地域のあらゆる住民が相互に役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティ、すなわち「地域共生社会」を創りあげるという構想である。

厚生労働省の資料によれば、これらの背景には、「高齢化や人口減少が進み、地域・家庭・職場という人々の生活領域における支え合いの基盤が弱まって」おり、「暮らしにおける人と人と

のつながりが弱まる中、これを再構築する」必要があるとし、さらに「人生における様々な困難に直面した場合でも、誰もが役割を持ち、お互いが配慮し存在を認め合い、そして時に支え合うことで、孤立せずにその人らしい生活を送ることができるような社会としていくことが求められて」いるとされている。しかし、支え合いの基盤が弱体化しているには理由があり、国が掛け声をかけても自然に再構築できるものではない。何よりも日々の最低限の生活を送る手立てのない人々が、しかも地域・家庭・職場の何れからも支援を受けられず孤立せざるを得ないという厳しい現状に置かれているのが、生活困窮者の実態であろう。

こうした中で、「地域づくり」の意図を把握するために、先に挙げた論点整理検討会におけるまとめを検討することにしよう。冒頭には「法施行により改めて見えてきたこうした人々に対する支援に当たっての基本的な姿勢は、制度の対象が極めて多様であるにもかかわらず、ほぼ共通である。すなわち、世帯が抱える複合的な課題をときほぐし、活動的な参加と就労を含めて生活向上を図り、自己肯定感を回復していくとともに、地域の活力、つながり、信頼を強めていくことである。法の施行においては、『生活困窮者の自立と尊厳の確保』と『生活困窮者自立支援を通じた地域づくり』の2つを目標としている。」(論点整理検討会2017:2)とある。前段では、特別部会以降、法制定の過程で削ぎ落とされたと思われた生活困窮者自身の参加や主体性に関わる記載も見られ、一定の評価ができよう。だが、最後に掲げられた2点の目標のうち、特に後者は、法創設からの経緯を考えると唐突感が否めない。続いて「こうした理念を具現化した支援が全国でスタートし、この2年で、新規相談者は約45万人、プラン作成により継続的に支援した人は約12万人となる見込みである。継続的に支援した人は、意欲や社会参加、家計、就労といったそれぞれの課題を着実に乗り越え、ステップアップしている。その先に、就労や増収といった段階を経て自立に向かっている人も約6万人に達する。生活困窮の深刻化を予防する法の支援効果が、着実に現れてきている。」(論点整理検討会2017:2)と自立支援事業の成果を強調している⁹。だが、前段に朝比奈の分析により述べた通り、プラン作成よりも、相談だけに留まった人の方が圧倒的に多く、プラン作成者は相談者の半数にも満たない現実には、何ら言及がない。とりわけ注目すべきは、「こうした視点を中心に据えて法のあり方を見直しつつ、地域社会に目を向ければ、この間、子ども食堂やフードバンクといった民間の発意による取組が各地で生まれている。『自分たちができることをすれば、困っている人や子どもの支援につながるのではないか』という意識は、生活困窮という課題を『他人事』にせず、地域で受け止めていく力の萌芽ではないだろうか。」(論点整理検討会2017:4)という記述である。まさに「我が事・丸ごと」の真骨頂なのであろうが、地域づくりとは、果たしてこのような捉え方で推進されるものなのだろうか。

子ども食堂等の実践を発案し、実践しているのは、紛れもなく地域住民や民間のボランティアな組織であろう。しかし、子ども食堂に象徴される地域住民の「善意」だけでは、子どもが抱えている困窮状態は、おそらく解消しないであろう。地域住民によって任意に担われる事業は、パイロット事業や時限的なモデル事業として実施するならいざ知らず、継続的で安定的な資源とす

るには、一定のマネジメントが必要となる。何よりも、子どもの貧困を、権利の剥奪として捉え、それを引き起こしている構造的な問題を分析し、社会的に対策を講じることこそが重要であり、厚生労働省の施策の優先順位上、最も重視すべき事項ではなかろうか。

生活困窮の状況に陥っている人々は、子どもも含めて、日々厳しい状況にありつつも、一人ひとりが尊厳と主体性を有する存在である。岡村重夫は40年以上前に、「社会福祉サービスにおける『住民参加』は、サービス対象者、すなわちサービスいかんによって最も直接的な影響をうけるものを、サービスの計画の立案・実施に参加させるという近代的な社会福祉運営の最も基本的な原則によって正当化されるものである」¹⁰と述べている。当時と時代状況が大きく変わっている現代だからこそ、再度吟味したい指摘である。

2. 寄り添い／伴走する支援者と利用者の位置

先に挙げた特別部会並びに論点整理委員会には、生活に困窮する利用者に長年寄り添い、伴走して支援してきた実績を持つ全国各地のNPO法人、社協、自治体職員等が複数参加していた。この点も、過去の政策立案過程には殆どみられなかった現象の一つである。

伴走型支援を社会に広めた奥田知志は、「自立支援のためにこちらがいろいろ処遇を考えて、それを提示してどんどん進めていく。そうではなくて、伴走型支援という言葉を今回重んじたと思うのです。その割には、伴走型支援とは何かということが余り書いていないのです。(中略)プランを立てながら本人主体の中で選択を本人がしていく。そこを寄り添い型でやっていくとともに、本人が選択できる選択肢を地域でどうつくるかというコーディネート、もしくはそこを起こしていく担当者でもあると思います。ですから、伴走支援というのは、対個人であり、対社会である。社会に対しては、社会資源の創造までできるという踏み込みがないと、カードが切れない。だから、結局はお話を聞いても、カードが切れなかったら気休めなのです。(中略)伴走支援とは何かという概念をぜひ盛り込んでいただきたい。そこが新しい一歩になるのではないか。特に、対社会です。個人に問題があるだけじゃない。社会に問題があるから個人が苦しんでいるわけだから、社会が生み出したものを社会自体が解決しないと、その社会に戻すだけだったら同じことの繰り返しになる。」¹¹と述べ、生活困窮者本人が主体性を発揮するための選択肢の必要性と共に、社会問題としての貧困問題の捉え方が重要であり、そこが伴走型支援の真髄であると述べていた。しかし、部会の最終回の議事録では、奥田が伴走型支援の理念、システムと本人同意の関係等もまだ不十分であり、コーディネート機能や地域における情報共有のあり方も、今後、現場の中で煮詰めていく必要性について語っている。

特別部会の議論においても、就労事業、家計相談事業など各論になればなるほど、利用者を「主体」と捉える視点よりは、制度の「対象」として如何に規定するのか、という点が顕著になる様相がみて取れた。

「伴走型支援」や「寄り添い型支援」¹²は、自立支援法制定前のモデル事業の中で、大きな注目を集めるキーワードとなった。奥田が理事長を務めるホームレス支援全国ネットワークによ

る報告書には、その内容が、以下の7つの理念によって説明されている。(1) 3つの縁(地縁、血縁、社縁)をモデルとした支援、(2) 個別的であり包括的な人生支援、(3) 存在の支援、(4) 多様な自立概念をもつ可変的・相互的な支援、(5) 当事者の主体性を重視する支援、(6) 日常を支える支援、(7) 参加包摂型の社会を創造する支援である。これらの内容は、相互関連性があり、重複も多々あるが、本稿のテーマに直結しており、従来の「支援」に欠落しがちであった視点は、(5)と(7)であろう。これについて前者については「伴走型支援は、当事者の主体性を重視する。生活困窮者を生活の当事者と位置づけ、本人の自己決定権のもと、当事者と支援者との対話と合意、そして何よりも当事者の自己決定を通して多様なニーズと可能性を実現していく支援の形を当事者主体の支援と考える。」との記載が、後者に関しては、「伴走型支援は、個人に寄り添いつつ新しい社会を創造する。それは伴走型支援によって構築される参加包摂型の社会である。誰もが参加でき、排除されることがなく必要な社会資源が整った地域社会を構築することは伴走型支援の役割である。支援者は、当事者に寄り添い、当事者と共に社会資源を開拓・創造する。同時に差別や排除が起こる地域社会が社会的排除を克服するための意識やしくみを構築し参加包摂型社会を創造する。」(ホームレス支援全国ネットワーク2014: 137、139)とも述べられている。

ホームレス支援全国ネットワークは、独自に伴走型支援士の資格認定を行っている。これらと自立支援事業の相談に当たる人々が受講する研修等がどのような関係にあるのかについては、十分な検討が必要であろう。何れにしても、自立支援事業においては、相談を担う相談員が、どのような視点で事業展開をし、如何に包括的で継続した支援を行えるか否かが、自立支援制度の真贋を問うことになるであろう。さらに、これらの評価に当たり、単に実施件数やプラン策定/終了件数などを単純に量的に把握するのみならず、相談記録の解析や実際に事業を利用した当事者のインタビュー調査を実施する等、効果測定の開発もまた必要になるであろう。

IV. 結論と今後の課題：社協と生活困窮者支援

以上、自立支援法に関わる論議を検討してきたが、改めて、制度の利用者の位置づけが曖昧であり、介入の根拠も不明確であることが判明した。しかも、自立支援法が創設以前のモデル事業の時代から実践してきた従来ないアプローチは、財源や権限の壁に阻まれ、益々混迷度を深めているようにもみえる。

今後の展開を考える際には、一見遠回りにも思えるが、奥田や藤田等が特別部会で度々問題提起してきたように、自立支援制度の「対象」となる人々と社会との接点を再度考え、生活困窮問題が、決して個人の責任で生じている問題ではないことを、広く市民と共に共有化していく取り組みを地道に続けていく必要があるだろう。

その上で、支援を必要とする人々に対して、国家責任の下、社会保障制度として整備すべき事項と、地域社会の中で、市民がボランタリーに関わるべき問題とを、グレーゾーンはあるにせよ、一定程度切り分けておく必要があるのではないだろうか。とりわけ後者の点については、

自立支援制度改正でも、改めて強調された地域づくりの観点から、社会福祉協議会の役割が重要になってくるであろう。

特別部会報告書の冒頭には、「生活困窮者の増大によって、この国の基盤が揺らいでいる」と現代社会のあり様そのものに、強い警鐘が鳴らされた。次いで、「成熟した経済社会に舵を切るにあたって、国民大多数が参加し、力を発揮できる国と社会のかたちを継承していくことは、ますます重要になってきている」（特別部会2013：2）と続けられている。

社協が自立支援事業を受託する意味とは、このような事業を入口として、社協が実施してきた、あるいは地域に存在する多様な機関・人々と共に問題解決に繋いでいくと共に、解決できない問題を組織内に抱え込むのではなく、社会問題として提起し、関係機関と協働してアクションを起こすことなのではないか。すなわち、生活困窮者を地域社会で包摂していく役割を果たすことであり、単に社協の事業を充実させることが目的でもなく、ましてや地域住民の制度利用を「予防」する役割を担うわけではない。

筆者はこれまで科研費研究等により、社協が行う日常生活自立支援事業や生活困窮者自立支援事業に従事する職員インタビューを実施してきた経験を有する。そこで得られた職員の声からは、現場で出会う利用者は、地域の中で深刻な状況にあることが少なくなく、周囲の地域住民とは情報共有すらできない実態や、現行システムや資源の不在の中で、早期発見ができていればという焦燥感にも似た思いが表明されてきた。その概要は、以下の通りである。

- ①地域において利用者を支援するには、本人との信頼関係構築が必要であり、前提として双方向によるコミュニケーションが求められる。ところが実際には、本人が周囲の地域住民にだけは知られたくない深刻な様々な事情を抱えていることが少なくない。守秘義務を課された行政や専門職が知り得る情報と、地域住民が知って良い情報には差異があり、その識別を行わないと混乱が生じる。
- ②制度が創設されても、利用するための手続きが複雑で、生活に困窮している本人だけでは、どこにアプローチしたら良いのかわからない状況に置かれている。従来の広報活動を超えた周知を工夫することにより、幅広い市民が制度を理解し、困りごとを抱えた際に滞りなく制度を利用することができるような仕組みを整える必要がある。
- ③地域は必ずしも福祉サービスが行き届いていない人々に寛容な存在ではない。一方で、地域住民が見るに見かねて支え合ってきた関係が、福祉サービスの利用が開始された途端に切断されてしまう現実もある。このような現実をみると、現代の福祉サービスの制度そのものが、生活に困窮する人々の実態に合っていないのではないかと（飯村2016、2018）。

このような点からも、現代の貧困問題が、益々見えづらく、深刻化・複雑化している現状が理解できる。専門職が行うべきことと、地域住民が行えることの識別をしなければ、事態はより深刻な状況に陥ってしまうことが懸念される。こうした実態を、少しずつでも地域住民と共有しつつ、生活困窮を抱える本人自身が、社会を構成する一員として主体的に生きるためには、地域住民として何ができるのか、一部のマスメディア等で喧伝される「問題に満ちた」対象者

像ではなく、同じ地域住民として安心して生活していくには何が必要なのか、改めて議論する場をつくる必要があるのではないだろうか。

これまで見てきたように、自立支援法の創設や改定にあたり、当事者はもとより、多くの市民は、その策定過程に殆ど直接的に参加する機会を持ち合わせてはいない。こうした状況を、如何に克服していくのかについても、地域福祉推進の中核となる市町村社協には、今一度その役割が問われていると考えられる。

つまりこうしたことを通じて、地域住民が参加できる場を創り、住民意識の転換を図ることが、地域づくりのゴールとなるのである。一例を挙げれば、一人ひとりの地域住民が、今後の社会保障の充実を真剣に考えるのであれば、昨今盛んに推奨される子ども食堂やフードバンクの実施に関与するだけでなく、社会保障給付の配分を抜本的に捉え直し、今後の社会を担う子どもの貧困問題に財源を投入するという社会全体の合意形成に向けて、社協が息長く地域を耕すことを意味するのではなかろうか。このような事柄に対して、社協は、如何に貢献できるのだろうか。今後も地域という現場での研究を継続して、考察を重ねたいと考えている。

¹週刊誌による貧困報道のレトリックを、生活保護受給者の社会からの排除というコンテキストから分析したものとして、中村：2016は示唆に富む。

²自立支援制度は、自立相談支援事業と住居確保給付事業が必須事業で、その他就労準備支援事業や家計相談支援事業等5つの任意事業で構成されている。

³その構造は、年越し派遣村の村長で、後に内閣府参与も務めた湯浅誠2008に詳しい。

⁴ https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokuyoku-Shakai/201510319_shitsugi.pdf 2018年8月31日最終閲覧

⁵ 2012年11月14日第10回社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会議事録

⁶ 前掲5

⁷ https://www.iacsw.or.jp/05_seisakuteigen/files/013/0131101.PDF 2018年8月31日最終閲覧

⁸ 前掲5

⁹ もっともこうした成果の強調は、検討会構成員の発案によると思われる。(2017年1月23日第6回生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会議事録)

¹⁰ 岡村1974 = 2009 : 93 岡村はこの指摘を福祉コミュニティ機能における対象者参加に位置づけしている。

¹¹ 前掲5

¹² 伴走型支援と寄り添い型支援は、本人を中心にしながら、継続的に側面的に支援を行うことを強調する点で類似性が認められ、特別部会報告書等でも明確な区分がされずに使用されていると考えられる。本稿でもほぼ同義として扱うこととする。特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワークでは、生活困窮者等の支援を行う人材育成として、2011年度より伴走型支援士の講習会開催と民間資格認定を行っている。

参考・引用文献

- 朝比奈朋子 (2017) 「生活困窮者自立支援法における対象者把握に関する一考察—平成26年度モデル事業報告書及びアセスメントシート項目の分析から—」『東京成徳大学紀要—人文学部・応用心理学部—』24号 pp.1-12。
- 布川日佐史 (2015) 「生活保護法改正と生活困窮者自立支援法」大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』第85集 pp.74-107。
- 布川日佐史 (2016) 「生活困窮者自立支援法改革の課題」『季刊公的扶助研究』241号 pp.17-20。
- ホームレス支援全国ネットワーク (2014) 「生活困窮状態に置かれた者に対する新たな相談支援事業の実施に携わる人材の育成・確保・専門性の向上に関する調査・研究事業報告書」(厚生労働省平成25年度セーフティネット支援対策等事業費補助金社会福祉推進事業)。
- 飯村史恵 (2016) 「日常生活自立支援事業に関する研究—利用者の自己決定とコミュニティワークからの考察」(JPSP25590145報告書)。
- 飯村史恵 (2018) 「地域福祉計画における参加論再考—しょうがい当事者の「声」に焦点を当てて」『神奈川法学研究年報』。
- 岩永理恵 (2015) 「生活保護と生活困窮者自立支援法の行方」『社会福祉』56号 pp.25-47。
- 厚生労働者「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部 (2017) 「『地域共生社会』の実現に向けて」(当面の改革工程)
- 厚生省中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会 (1998) 「社会福祉基礎構造改革について (中間まとめ)。
- 厚生省 (1999) 「社会福祉基礎構造改革について (社会福祉事業法等一部改正法案大綱)。
- 道中隆 (2009) 『生活保護と日本型ワーキングプア—貧困の固定化と世代間継承』 ミネルヴァ書房。
- みずほ情報総研株式会社 (2016) 「生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関における支援実績、対象者像等に関する調査研究事業報告書」。
- 宮本太郎 (2017) 「生活困窮者自立支援制度の課題」『市民と法』No.106, pp.29-35。
- 森川清 (2013) 「生活困窮者自立支援法は、生活困窮者を支援するのか」『賃金と社会保障』No.1590, pp.4-9。
- 中村亮太 「『生活保護パッシング』のレトリック—貧困報道にみる<家族主義を纏った排除>現象—」『Core Ethics』Vol.12, pp.261-274。
- 日本弁護士連合会 (2013) 「生活困窮者支援法案に対する意見書」。
- 岡部卓 (2015) 「生活困窮者自立支援制度をどうみるか—事業の観点から」『都市問題』106, pp.44-51。
- 岡村重夫 (1974 = 2009) 『地域福祉論』光生館。
- 生活保護問題対策全国会議 (2013) 『間違いだらけの生活保護「改革」』明石書店。
- 生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会 (2017) 「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」。
- 社会保障制度審議会 (2013) 「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」。
- 新保美香、志村久仁子、籾本奈津子 (2018) 「生活困窮者自立支援制度における人材養成研修の現状と課題—自立相談支援事業の従事者養成研修に着目して—」『明治学院大学社会学部付属研究所年報』48号 pp.31-38。
- 湯浅誠 (2008) 『反貧困—「すべり台社会」からの脱出』岩波書店。
- 吉永純 (2013) 「生活保護法改正法案の検討:「水際作戦」の法制化、扶養の復古的強化、ワークファースト、不正受給対策の強化等による、最後のセーフティネットの弱体化」『賃金と社会保障』1591・1592, pp.4-17。

- 吉永純（2015）『生活保護「改革」と生存権の保障～基準引下げ、法改正、生活困窮者自立支援法～』明石書店。
- 渡辺寛人（2015）「生活困窮者自立支援法は貧困問題解決に資するか」『都市問題』106,pp.52-59。