

生活困窮者支援の現状と課題

志賀 文哉

The Support System for Poor and Needy Persons and the Problems

SHIGA, Fumiya

E-mail: fshiga@edu.u-toyama.ac.jp

キーワード: 生活困窮者, 経済的困窮, 社会的孤立, ソーシャルアクション, アウトリーチ

keywords: Poor and Needy Persons, Economic Poverty, Social Isolation, Social Action, Outreach

I はじめに

2013年12月生活困窮者自立支援法が公布され、2015年4月から施行されることになっている。本法は子どもの貧困対策法および生活保護法改正と合わせ、日本における現代の貧困状況の深刻さを示すものである。「自立相談支援事業」と「住居確保給付金の支給」を必須事業としながら、就労準備支援や子どもへの学習支援を任意事業として含めるなど、生活保護法や子どもの貧困対策法から求められる支援に関連する設計が示されている。

このような骨子部分が定められるためには、これまで法律が定められる前から取り組まれてきた国や自治体の取り組み等を振り返り、「生活困窮者」として必要な支援のあり方を模索してきた経緯がある。

本稿では、来年度の施行に向けて準備が進められる生活困窮者支援の現状と課題について、これまでの取り組みとの関連にも触れながら述べる。

II 生活困窮とは何か

「生活困窮」という状態を捉える場合に、その状態が抱える困難として「経済的困窮」と「社会的孤立」の2つが指摘され、厚生労働省が支援の枠組みを検討する中でこの2つの課題が念頭に置かれた。困窮と言えば、経済的に乏しい状態を想起するが、この2つの言葉が共通に含意するのは、社会的な関係の欠乏である。そこには、単に今まさに経済的に苦しいというクロスセクショナルな状態だけでなく、そのような状態にいたるプロセスへの視線があり、根本的な解決を目指す場合にはその構造的な問題に取り組む必要があることを示すものである。

また、経済的困窮は社会関係の希薄化や社会参加の縮小をもたらし、社会的孤立を引き起こすことは調査や研究で明らかにされてきており、また、逆に社会的孤立化が生活意欲を失わせ、経済的困窮につながることも示唆される(稲月, 2014)。このことは2つの困難が密接でありどちらかだけを解決するというアプローチではなく、両方に効果的な方法で解決を模索する必要性があるということである。

III 生活困窮者支援

III-1 生活困窮者の支援体制

「経済的困窮」と「社会的孤立」の特徴をもつ生活困窮者の支援はどのようにあるべきか。生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援事業に関してはその従事者(支援員)に事前の研修を受けるものとされている。これは「多様で複合的な課題」を生活困窮者が有しているとの認識に立つものであり、十分な専門性をもって支援できることが求められているといえる。

支援員は「主任相談支援員」「相談支援員」「就労支援員」の3種からなる。特に「主任相談支援員」は相談業務マネジメントや支援員に対するスーパービジョン、支援困難ケースに対する高度な相談支援に関わる能力が必要なため、社会福祉士などの資格や実務経験を要件としている。これらの支援員は共通の研修3日(21時間)とそれぞれに特化したカリキュラム研修3日(21時間)を修了して後に配置される設計である。

支援員が業務を行う際の基本姿勢として厚生労働省が示すものには8つあるが、相談支援の基本と考えられる項目の他に、「チームアプローチの展開」

「様々な支援のコーディネート」「社会資源の構築」が含まれ、支援員や関係機関との協働が意識化されていたり、ソーシャルワーカーとしての力量の一つであるソーシャルアクションに親しむ内容が含まれていることが注目される。

では本事業におけるソーシャルアクションの特質やプロセスのとらえ方はどうするべきか。本事業におけるソーシャルアクションも地域を基盤としたソーシャルワークとして考えるとその特質は3つあげられる(岩間, 2014)。第一に当事者ニーズを把握した上で、本人たちの声として一つにしていく過程が必要であること、第二に本人-地域住民-環境の間で代弁機能と地域の変革の還元が重要であること、第三に本人だけでなく地域住民の気づきの促しとその代弁により地域のソーシャルアクションを図ること、である。この3つをまとめれば、当事者のニーズを地域で共有し行政等の環境に働きかける支援を行うことがソーシャルアクションの中核的な特徴といえよう。

またソーシャルアクションプロセスは5つの段階で構成される。第一段階「広範な個別ニーズの把握」、第二段階「気づきの促進」、第三段階「分かち合いの促進」、第四段階「共有の拡大と検証」、第五段階「変革と創造」である(岩間, 2014)。第一段階から第五段階に進む中で上述の特質に見るソーシャルアクションが具現化されるのである。

これらの詳細なソーシャルアクションの前提となるのは当事者の声を正確にとらえることである。つまり第一段階の個別ニーズの把握の如何がまずもって重要なのであり、言うまでもなくアウトリーチの重要性がここでも確認される。先例であるパーソナルサポートで行ってきた寄り添い型支援、伴走的支援の中での「入口支援=多様で広範なニーズ把握」の経験が活かされなければならない。

Ⅲ-2 伴走的支援の可能性

以上のような社会変革をもたらす可能性を本事業が持っているのに加え、これまでの制度へのつなぎを中心とする支援からの脱却の可能性を秘めているのが「伴走的支援」である。

この方法をとることにより、社会的孤立への対応、縦割りでない総合的支援の実現、当事者本人に対する存在意義・人生への希望の付与、社会への働きかけを志向支援が期待できるとされる。伴走的支援は

支援のはじめとなる出会い(入口)を手厚くし、その人に合った相互の関係構築の中で深まり、アフターフォローによって地域生活への定着をも支援していくものである。支援の深まりの中では一旦その人に合うと考えた方法が適さないと感じた場合には「戻す」可能性がある。

就労支援では、ハローワークで紹介されている求人情報に虚偽があり、労働条件が著しく異なったり、若年労働者を使い捨てにするかのような過酷な労働を強いたりするブラック企業の存在が見えるようになってきている。仕事を求め、それが達成されたことの成功体験は重要である一方で、せっかく仕事を見つけたのに程なく離職するとか、離職できずに精神的な疲労を蓄積してやんでしまう(結果としてやはり離職)ことは次の就労への壁を高くし厚くしてしまう可能性がある。そのようなことから、本人と共に将来に向けた計画に基づいて就職希望先を精査し、場合によっては内定を得ることよりも辞退することを優先する必要がある。北九州ホームレスの取り組みはそのようなことに就労準備支援を含めて、親身にかかわりを続ける実践であり、伴走的支援の好事例である(北九州ホームレス支援機構, 2014)。

伴走的支援の中心にあるのは、本人を中心とした支援であり、就労に関して言えば、仕事のマッチングだけでなく、その前後にわたって寄り添う息の長い支援であるということが出来る。

Ⅲ-3 排除のない地域づくりの創造

生活困窮者自立支援事業における必須事業である自立相談支援事業では「地域づくり」が不可欠である(和田, 2014)。社会的孤立という特徴をもった人たちの生活を支えるのであれば、地域の関わりが必要であることは自明であろう。相互に支え合いながら共生社会を目指していく「ケアリングコミュニティ」の考えに立脚し、互酬的な関係を築くことが重要である。

支援員が地域の特性を考慮しながら関わることは重要であるが、地域住民が自分たちの問題との自覚を持ち、主体的に地域に関わっていくのであり、従来の福祉コミュニティの概念とも重なる。

社会的孤立に目をやれば、これまでは見えてこなかった問題や見えなかったことになってきた問題を自らの問題として引き受ける覚悟をとらなければならない。一人が引き受けるのではなく、地域で引き受け

るのであり、その苦労もまた分かち合うということの気づきが必要である。

そのような考えによれば、支援員は「専門家」であり主導的立場で動かすというよりは、市町村社会福祉協議会が行う住民懇談会のような場を提供し、情報提供したり、多くの意見を引き出せるように環境づくりをしたりしていく裏方的役割が必要であるように思われる。

IV 政策的特徴と課題

事業の効果を高めるためには、これまで以上にアウトリーチが求められている。アウトリーチとは簡単に言えば、要支援者に対し支援する側が出向いて問題解決のために対応していくことを意味する。これまでも生活困窮者に対する支援に積極的な自治体ではなされてきたが、その成果を参考にしつつ全国的な仕組みとしていくことが目指される。

富山県においても、モデル的に相談支援事業を行う「富山県東部生活自立支援センター」を2014年7月に開所し、滑川市以東の県東部地域でアウトリーチを展開している。「生活に困難を抱える人を早期に発見、窓口につなげる」というのが基本的な考えとして示されており、これまでに富山県で取り組まれてきた地域での支えあい活動である「ケアネット」と連携するものとされている。具体的な方法は魚津市を拠点として8か所において巡回相談の機会を設ける計画である。相談場所をより身近な場所にしてアクセスしやすくするという点でこれまでにない取り組みと評価できるところがある。

しかし、生活困窮者は単に経済的困窮だけでなく社会的孤立状態にもありうることを考えると、より接近するアプローチの仕組みが必要になるように思われる。「民生委員からの情報」を活用するだけでなく、民生委員とともに戸別訪問を展開するなどの方法が考えられるが、この方法は、全国的にはコミュニティソーシャルワーカー（地域福祉コーディネーター）の地域での取り組みの例で示されていることから、市町村社会福祉協議会等との連携の一部として具体化することが考えられる。

また現在は同モデル事業の対象を「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持できなくなるおそれのある者」としている生活困窮者のとらえ方に「社会的孤立」の視点を含めることも必要である。文言は生活困窮者自立支援法に即し、生活保護受給者を

対象から除外することを示したに過ぎないが、既にみたように、経済的困窮の部分のみが浮き出るようなモデル事業の展開ではその後の本格的な事業展開に進む上でなすべき事が狭められてしまわないか懸念される。生活困窮者支援制度は社会的孤立に対応する「重要な手立てとなるはず」である（岩間, 2014）し、モデル事業が実施されているところには2012年に「孤立死」が確認された地域が含まれており、それを防ぐための地域的取り組みがなされてきた。そのことを有機的にこのモデル事業にも反映させていくことが重要である。

生活困窮者支援事業を担う人材をどのようにするかについては、先にみたように支援員の研修を行い、支援の質を確保することになっている。こうした事業の導入時には経過措置が設けられ、一定期間は研修を受けていないものも従事することを許される。しかし、生活困窮の当事者のことを考えれば、そのような期間を無策のまま漫然と過ごすことがあってはならないのであり、すぐに国の研修受講者を支援員に確保できないとしても自治体独自の研修を行うなどして対応を図らねばならない。

また、これまでに取り組まれてきた事業の関連付けも重要である。例えば、厚生労働省がモデル事業（2009～2011年度）から国庫補助事業（2012年度）まで通算4年間にわたり「安心生活創造事業」を実施した。見守り・買い物支援（基盤支援）を中心にした地域福祉の再構築を目指す事業と説明されるが、事業を通して明らかになったことは、①公的サービスの限界、②主体的な支え合いの限界と新たな見守りシステムの必要、③買い物支援を契機とした基盤支援と見守り協定の必要、④権利擁護の必要、⑤個人情報共有の必要、⑥地域人材の必要である（中島, 2014）。同事業は2008年の「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告」を基礎とし、さしあたり高齢者や障がい者の地域生活維持への対応が課題となっている。しかし、明らかになった6つの事実は生活困窮者自立支援事業の中でも留意すべき事項ばかりである。そうであるならば、生活困窮者自立支援も地域福祉の推進の中にあることを意識化し、明示化しながら市町村社会福祉協議会やNPO等との連携を明確にするのが望ましい。制度上は福祉事務所が主務的役割を果たすとはいえ、先述の通り、縦割りや棲み分けの意識を排して協働して臨む必要がある。

V 最後に

以上の通り、簡単ではあるが、我が国における生活困窮者支援の現状を確認し、課題や注目すべきポイントを述べた。我が国では、現場支援との融合しながら生活困窮者像を明らかにし、効果的な支援方法のあり方を模索してきた。支援を手厚くするために、アウトリーチの展開により支援対象を多くし、ニーズを拾い上げていくこと、また相談支援について支援員を配置し、質の高い専門的な支援を目指すことなど、期待できるところも大いにある。一方で、対応を急ぐ自治体には生活困窮者像についての捉え方が統一されておらず、社会的孤立への対処も生活困窮者支援事業が含んでいる内容の確認が必要であったり、これまでの他の事業での成果の取り込みが不十分であったりすることは事業前に確認されるべきであるし今後の事業展開の中でも注意深く確認していくことが求められる。

本稿では議論できなかったが、本事業の対象には外国人が含まれる。自立相談支援事業のための従事者養成テキストには、対象者の特性理解の部分で外国人を含めて示しているものがある(金, 2014)。日本の制度においてはまず日本人が対象と考えることもあるが、日本の地域社会に定着し生活している外国人は増えてきている。また、同じ日本人であれ、DV 被害者など加害者から逃れ、住所を定められないながらも安心して生活できる場を希求するひとがいることも事実である。そうした想起しにくい、見えにくい人たちも生活困窮者に含まれる可能性があることに留意しながら、実効的な支援を展開していく必要があることを記しておきたい。

参考文献

- 稲月 正 (2014)：生活困窮をめぐる新たな状況—なぜ伴走的支援が必要なのか，奥田智志他『生活困窮者への伴走的支援—経済的困窮と社会的孤立に對立するトータルサポート』，明石書店
- 岩間伸之 (2014)：生活困窮者支援制度とソーシャルアクションの接点—地域を基盤としたソーシャルアクションのプロセス—，『ソーシャルワーク研究』40-2，相川書房，pp5-15
- 北九州ホームレス支援機構 (2014)：生活困窮者に対する生活自立を基盤とした就労準備のための伴走型支援事業の実施・運営，推進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）

金 朋央 (2014)：外国人『生活困窮者自立支援法 自立相談支援事業従事者養成研修テキスト』中央法規，pp76-79

中島 修 (2014)：安心生活創造事業と到達点，『コミュニティソーシャルワーク』12，日本地域福祉研究所，pp5-17

和田敏明 (2014)：排除のない地域づくりの創造に向けて，『生活困窮者自立支援法 自立相談支援事業従事者養成研修テキスト』中央法規，pp197-199

(2014年10月20日受付)

(2014年12月10日受理)