

生活困窮者自立支援制度と大阪府方面委員制度の類似性と相違性 ：生活困窮者支援のあり方の比較から

岩 満 賢 次

—抄 録—

本研究の目的は、生活困窮者自立支援制度（以下、自立支援制度）と方面委員制度の比較を通じて、自立支援制度と方面委員制度の制度創設時の類似性を明らかにし、その上での自立支援制度の現代的特徴を明らかにすることにある。両制度の比較項目として、①制度創設の背景、②支援者の役割、③支援の拠点とエリアの範囲、④地域の関連機関のネットワーク形成、⑤公的扶助との関係を挙げている。研究の結果、自立支援制度と方面委員制度には、生活困窮者に包括的な相談者を用意し、地域全体の社会資源を活用しながら生活再建を目指し、就労を通じた自立支援を目指すという点など共通点も多いが、生活困窮者支援を地域内互助に留めることや、公的扶助政策との一体的運用を防ぐためにも、地方自治体による地域福祉計画、相談支援体制の専門職化といった自立支援制度の新しい機能を生かしていくことが、今後の生活困窮者支援には重要である。

キーワード：包括的な相談者、地域内互助、公的扶助との一体的運用、地域福祉計画、相談支援体制の専門職化

1. 研究の背景及び目的

本研究の目的は、生活困窮者自立支援制度（以下、自立支援制度）と大阪府方面委員制度（以下、方面委員制度）の比較を通じて、自立支援制度と方面委員制度の制度創設時の類似性と相違性を明らかにし、その上で生活困窮者自立支援制度の現代的特徴を明らかにすることにある。

2015年4月より自立支援制度が施行され、5年を経た。この自立支援制度の現代的意義については、様々に検討されてきている。特に地域福祉の視点からの研究は盛んである。例えば、社会的孤立（包摂）と地域福祉の視点からは日本地域福祉学会機関紙『日本の地域福祉』の中で「生活困窮者自立支援と地域福祉の課題」（藤井 2014）と題した特集を組み、社会的孤立に取り組む意義を示すなどの研究がある。また、小野は「地域福祉の広がりという視点から生活

困窮者自立支援制度を評価することができる」（小野 2016：15）とし、水内は、「生活困窮者自立支援法は、地域福祉の理想の到達点を具現化したもの」（水内 2017：19）と評価するなど、地域福祉の視点から自立支援制度は既に評価されている。また、総合相談が開始されることにより、伴走型の支援の展開の意義について論じた奥田ら（2014）の著書や、就労支援を展開することの意義への筒井ら（2014）の研究、「住まい・生活支援・就労支援」の連関性を論じる山本（2016）の研究などもあり、これらの視点も地域福祉の視点からの研究といえよう。

しかし、これらの研究は、1990年代以降の近年の動向を踏まえ論じられているものである。この自立支援制度は、新しい制度として誕生したものの、生活困窮者支援に対する考え方や実践に当たっては長年にわたる歴史がある。本研究では、これらの時間軸をさらに伸ばし、大正時代までさかのぼる。すなわち、方面委員制度に焦点を当て、現在の自立支援制度との比較を試みる。

受付日：2019.1.18

岡山県立大学保健福祉学部

他方で、方面委員制度の研究は膨大にあり、社会事業史や地域福祉、ソーシャルワーク、公的扶助といった幅広い視点からの研究が行われてきている。特に大阪府方面委員制度の設立に関しては、小笠原（2013）などにより、その設立者である林市藏の思想などが検討されてきている。これらの諸研究は現在の生活困窮者支援に多大な影響を与えている。

この自立支援制度と方面委員制度とを比較するのは、制度構想の考え方に共通する部分が極めて大きいと考えるためである。例えば、方面委員制度の目的について、林は、「各方面に於ては苟くも相當に働くことの出来る者は働く、さうして喰ふに困る者は無いと云ふやうな徹底的の状況を造りたいと思ふ。」（林 1918：10）としている。他方で、自立支援制度構築を目指した「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（以下、2013年報告書）では、「生活保護制度の自立助長機能を高めることと併せて、増大する生活困窮者に対し、生活保護受給に至る前の段階から安定した就労を支援することが緊要の課題となっている。」（社会保障審議会 2013：4）と記している。このようにみると、自立支援制度と方面委員制度は、時代背景こそ違えども、就労可能な生活困窮者に対して就労を通じた生活の安定を目指すという方向性にさほど違いはないのではないかと考えられる。

自立支援制度は個別支援のみならず、地域づくりが強調されていることに加えて、従来の対象者別とは異なる「制度の狭間」を対象としなければならない点や生活困窮分野での実践を十分に有していない点から既存の研究の知見をそのまま導入して支援方法モデルを提示することは難しい（加川 2018：90）。自立支援制度開始後5年が経過し、その意義は強調されるものの、実際の支援に当たっては、制度を運用する自治体であっても、現場のスタッフであっても、まだ手探りの状態である。しかしながら、過去に類似の制度があったとすると、その知見を参考にすることは可能ではないのであろうか。そのようなことから、本稿では、自立支援

制度と方面委員制度の類似性と相違性を明らかにすることにより、自立支援制度の特徴を明らかにしていく。

なお、大阪府方面委員制度に先行して実施された岡山県の済生顧問制度があり、過去の生活困窮者支援の一つの在り方を構築したものである。しかしながら、済生顧問制度は則闕主義などの制度上の特徴により全地域で展開をすることが難しかった状況もある。自立支援制度も福祉事務所設置自治体には自立相談支援事業などの必須事業を義務化していることなど、全地域で実施することが求められており、大阪府方面委員制度は、各地域（方面）に委員を配置し、実施してきた経緯から、本稿では大阪府方面委員制度を取り上げている。

2. 研究の視点および方法

本研究は、主として文献研究により行う。方面委員制度については、当時の雑誌への執筆原稿や方面委員令などの法令、関連する先行研究を中心に検討する。自立支援制度については、厚生労働省社会保障審議会の「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」（2013年）や生活困窮者自立支援法などの法令、関連する先行研究を中心に検討する。研究にあたっては、①制度創設の背景、②支援者の役割、③支援の拠点とエリアの範囲、④地域の関連機関のネットワーク形成、⑤公的扶助との関係の点から比較検討を行う。これらの点について、制度創設時の考え方を検討するために、両制度ともに、制度開始時の資料を用いて、比較検討を行う。

なお、本研究で用いる方面委員制度とは、1918年「大阪府方面委員規程」に基づく方面委員制度を指している。

3. 倫理的配慮

本研究では、主に文献研究を行っている。日本社会福祉学会の研究倫理規程にもとづく研究ガイドラインに基づき、引用に不備がないよう配慮している。特に、大阪府方面委員制度に関する当時の記述については、基本的に当時の字体、仮名遣い等をそのまま引用している。パソコンで変換できなかった異字体については、原

本は異字体である旨を記している。

4. 方面委員制度と生活困窮者自立支援制度の比較検討

(1) 方面委員制度の特徴

① 制度創設の背景

1918年10月に「大阪府方面委員規程」(以下、規程)が制定され、大阪で方面委員制度が誕生している。その直前に、米価が高騰し、大阪では米騒動が発生している(1918年8月)。大阪府は救済事業を展開する中で、「先づ救済を受くべき人、若しくは救済を受ける必要の無い人の区分と云ふものが、今日此の大阪市内は勿論郡部の方面に於きましても殊に市の接續町村などになると殆ど全く分つて居らない、區別が立つて居らぬ」(林 1918:2-3)ことに課題を示し、方面委員を設置することにより、「其の方面に於て救済を受くべき人、若しくは救済を浮くべからざる階級を徹底的に調査致しまして、これに依つて眞に救済を受くべき要求を有つて居る人には遺憾なく救済の目的を達したい」(林 1918:3)としている¹⁾。

このような思いの中で、林は、制度創設時の説明において、生活困窮者の事例として、「貝細工の職工であった主人を亡くした妻と祖母、8歳、6歳、乳飲み子の3人の子どもの世帯」と「女性と3児による新聞売りの親子(父は病氣)」(林 1918:7-10)²⁾を挙げていることから、救済の対象としては、男性世帯主の労働がかなわない世帯の貧困に注目しているといえる。その後方面員制度は全国に拡大していくが、昭和金融恐慌などを背景とした救護法が1929年に制定され、1936年に方面委員令として全国で法制化された。

② 支援者の役割

規程では、「方面委員は関係市區町村吏員警察官吏學校関係者有志者及救済事業関係者中より知事之を囑託す。方面委員は名譽職とす。」(第二條)とある。方面委員制度では、各方面に方面委員という相談役を配置しているのである。この委員の選定にあたっては、小河は次のように述べている。

當該地方に土着の人又は永年居住した準土着の人で、成るべく民衆に接觸する機會の多い職業をもつ所の中産階級の隠れたる世話好きの篤志家といふやうな人を撰擇することに致しました、官公吏とか資産家とか、多忙なる名譽職の肩書を有する人とか、政治的色彩の濃厚なる人とか、餘に筆舌の達者なる議論家とか、社會事業其他色々な公共事業を職業的に標榜しておる専門家の如きは、なるべく之を廻避する。(小河 1922:16)

このように、地域の関係者による支援が重視されている。設立当初の実際の方面委員の肩書を見ると、各方面の委員(35方面、533委員)では、地元の企業が最も多く(企業の経営者204、農家9、会社員4)、議員が続き(區會議員97、市町村郡議員8、府議會議員1)、教育関係者(校長4、訓導13、學務委員15、教育会2)、警察関係者(巡查、警部補などが計45)、行政職員(府、市、郡、町、村が合計35)となっている³⁾。医療福祉関係者は、病院関係者(院長1、醫師8)、福祉施設関係者(泉尾愛児園長1、愛染園主事1、大阪養老院長1)(大阪府社会課 1920:27-66)と極めて少ないことから、医療福祉専門職の位置づけは殆どなかったと考えられる。

一方で、方面委員は、「事務所には方面委員の方々が輪次交代して毎日若しくは隔日に必ず豫定の時刻、約1時間出勤せられるまする外に毎月少なくとも二回以上方面委員の全部が事務所に集會して其の取扱はれたる方面事務の報告打合又は方面事務に關する各般の協議を遂(原文は旧字体)げらるることになつております」(小河 1920:14)と、無給の活動にしては、多忙であったことが見て取れる。

また、規則に基づく方面委員の業務については、「方面委員は關係區域内の狀況を詳にし、大凡左の調査及實行に従事するものとす。一、關係區域内の一般的生活狀態を調査し之が改善向上の方法を攻究すること、二、要救護者各個の狀況を調査して之に對する救済方法の適否を攻究し其徹底に努むること、三、現存救済機關

の適否を調査し其區域に新設を要すべき救済機関を攻究すること、四、日用品の需給状態を調査し生活安定の方法を攻究すること、五、其他特に調査実行を委嘱せる事項」(第五條)とされている。このような救済活動には、小河が社会調査の重要性を説き、方面委員の「第一期の事業として先づ諸般計劃の基本たる方面内住民の生活状態の調査に着手し、この傍ら調査中に発見したる變態的家庭關係の蕭正、病者の救療及び幼児の保育に助力すべし」(小河 1918:9)とある。

さらに小河は、物質的な救済のみならず、精神的な救済を重視し、「今は寧ろ精神方面にヨリ以上の努力をなすの必要を認むるやうになつて來た。即ち今日の救済事業は廣き意味に於ける教育事業であると云ふことが能きる」(小河 1918:19)と述べている。このようなことから、市町村役人、警察官、学校の関係者、有志家などが担う方面委員による相談支援事業を想定したと考えられる。

③ 支援の拠点とエリアの範囲

規程では、「方面委員の區域は市町村小學校通學區域に係る。但し土地の狀況により區域を分合するを妨げず」(第1条)とある。現在の小学校区よりも広い範囲を指していたと思われるが、小学校區が、上述「②支援者の役割」でも記した土着の範囲であったと考えられる。また、同規程第4条には、「學校其他適當の場所に事務所を設け專屬書記を置く」としており、小学校区単位で拠点を置いている。小河は、この事務所について、「實際に於ては殆んど全部當該方面の小學校内に附設せられ例外として常務委員の住宅の一部を提供せられておる所もあります」(小河 1920:13)となっているように、実態としても小学校が拠点となっていた(制度開始当初、35方面中33方面が小学校に事務所を構えていた。それ以外には衛生事務所と村役場に事務所を置いた方面が各1であった(大阪府社会課 1920:27-66))⁴⁾。

④ 地域の関連機関のネットワーク形成

方面委員制度は、「②支援者の役割」で述べたように、地域住民が主体となって行う活動で

あった。他方で、地域のネットワークを活用した支援も視野に入れている。小河は、方面委員について解説を加えていく中で、「常に警察、學校、神社、寺院、教會、衛生組合、在郷軍人團、青年會其他各種の公共機關と密接なる聯絡を保ち一般生活状態(精神的及び物質的)の真相を詳明するに務むること」「公私各種の救済機関と親密なる聯絡を保ち事に臨んで敏活、機を誤らざるの措置を取ること」(小河 1918:8-9)などと記載され、様々な地域の機関とのネットワークの必要性が謳われている。

⑤ 公的扶助との関係

方面委員制度当初の公的扶助制度は、恤救規則(1874年施行)であり、その対象者を「極貧ノ者独身ニテ廢疾ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者」とされていた。具体的には、極貧の独身者で、障害、高齢、疾病などのために就労できない者や独身ではないが家人が70歳以上か15歳以下で、障害、高齢、疾病などのために就労できない者、13歳以下の独身者(孤児など)が対象となっていたが、制限扶助主義のもと実施され、救済率も低位であったことから、多くの生活困窮者は対象とならなかった。林が「大正七年、我大阪の土地に、方面委員制度が生れて始めて我國救貧制度の轉機を齎し」(林 1938:136)と述べているように、大阪府方面委員制度の設置は、日本の救貧制度の大転換であった。すなわち、既存の公的扶助制度で救済されない多くの生活困窮者を支援する仕組みを創設したのである。ただし、方面委員制度開始時には、「豫め財源を用意することなしに事業を企畫し着手した」とあるように、財源の議論なく開始されている。当初は篤志家の寄付などで賄われていた(小河 1922:13)。その他、現物による支援(教育など)も行われ、地域の善意で成り立っていた制度であると言える。

その後、昭和金融恐慌(1927年)を経て、救護法(1929年)と方面委員令(1936年)が制定された後に、方面委員は、救護法第四条「方面委員令ニ依ル方面委員ハ命令ノ定ムル所ニ依リ救護事務ニ関シ市町村長ヲ補助ス」規定のとおり、市町村の補助機関となる。「救護法では実

施機関として救護委員が規定され、救護委員は方面委員が担当することになり、従来の方面委員と新たな救護委員との調整がなされた。そして法の実施によって方面委員の事業は拡充されるとともに、公的な性格が増し、法制化を促すことにもなった。」(永岡 2018:8) ののである。このように、公的扶助政策と一体的に運用されるようになっていくのである。

以上、5点について、方面委員制度の特徴をまとめた。その結果、方面委員制度は、米騒動に伴う大阪府の救済事業の増加に対する対応として生まれ、方面(小学校区)単位で方面委員を配置し、支援の対象となる世帯を社会調査により明らかにし、その方面委員が生活困窮の生活相談を行い、物質的な支援よりも精神的な支援を重視して行うことを構想していた。また、それは財源を伴った活動ではなく、所得保障の要素は弱く、地域のネットワークを活用した、地域住民の自発的な支援活動を想定していたものであるといえる。

(2) 生活困窮者自立支援制度の特徴

① 制度創設の背景

自立支援制度は、「2013年報告書」によると、「1990年代の半ばから、安定した雇用が減少し世帯構造も変化して、現役世代を含めて生活困窮者の増大が顕著になった。」「この傾向はリーマンショック後に加速している。」(社会保障審議会 2013:2) と記載されているように、1990年代以降の不況の中から出てきた制度といえる。

生活困窮者支援の軸であった生活保護制度について、「日本では、生活保護の受給者は、いったん生活保護を開始すると、保護からの離脱が困難になる高齢世帯、傷病・障害世帯が中心であったが、現在では、稼働年齢世代の受給者が増大して17%に達している。」(社会保障審議会 2013:4) とし、被保護世帯の「その他世帯」の急増に懸念を示している点を読み取れる。

原田は、「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のありかたに関する検討会」報告書(2000)、「これからの地域福祉の在り方研究会」報告書(2008)、「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(2013)の三つの報告書を縦に読むことが、現在の自立支援制度を理解するために重要であると指摘している(原田 2014:28)。これらの報告書では、自立支援制度が、低所得の問題のみならず、2000年以降に増大する社会的排除及び孤立の問題の強調から生まれてきていると指摘している。

「2013年報告書」によると、「新しい生活支援体系は、生活困窮者の活動的な社会参加と就労を支えながら、その生活向上を図り、地域の活力、つながり、信頼を強めていこうとするもの」(社会保障審議会 2013:3)であり、「新しい生活支援体系における諸施策は、生活保護の受給者であるか否かを問わず、生活困窮者すべての社会経済的な自立と生活向上を目指すものである。」(社会保障審議会 2003:5)とされ、生活困窮者の社会参加と就労を支援することが構想されていたといえる。

② 支援者の役割

自立支援制度の必須事業(自立相談支援事業等)では、福祉事務所設置自治体の職員もしくは委託民間団体の職員という、有給スタッフの配置を想定している。「2013年報告書」では、「既存の制度では解決が難しい生活困窮者の複合的な課題に適切に対応していくため、新たな相談支援事業では、総合的な視野に立った相談員を、特に初回面談時に配置していくことが必要である。(中略)その際、専門的な業務を担っていくという意味では、最低でも専従・専任の社会福祉士を配置することが適当であるとの意見があった」(社会保障審議会 2013:16)としている。

以上のように、自立支援制度では、専門職への期待が大きい。事業従事者の保有資格について、主任相談支援員を例に見ると「社会福祉士」が44.6%と最も多く、続いて「社会福祉主事」が39.5%との保有割合が高い(なお、ソーシャルワーク国家資格である精神保健福祉士の保有割合は13.5%である)。若干ではあるが、社会福祉士の保有割合が増加しており、社会福祉主事の保有割合は減少傾向にある(2015, 2016,

2017, 2018の各年度の主任相談員の資格保有割合を見ると, 社会福祉士保有者はそれぞれ37.2%, 40.4%, 42.3%, 44.6%であり, 社会福祉主事保有者は, それぞれ44.4%, 46.3%, 43.2%, 39.5%である)⁵⁾。

ソーシャルワーク専門職という視点では, 国家資格である社会福祉士や精神保健福祉士の配置が合計で約50%と決して高くはないものの, 福祉事務所の社会福祉士保有率が生活保護担当の査察指導員が8.7%, 生活保護担当の現業員が13.5%であること(平成28年度福祉事務所人員体制調査)と比較すると, ソーシャルワーク専門職の配置が望まれ, 徐々に移行している傾向がみられる。また, それは, 「③支援の拠点とエリアの範囲」に記載する社会福祉協議会等への委託が進められていることと関連がある。

その自立相談支援事業の相談員は, 「複合的な課題を抱える生活困窮者に対して適切な支援を実施するため, 新たな相談支援事業では, ①地域の関係機関のネットワークを通じて, 又は, 必要に応じて訪問支援(アウトリーチ)も実施しつつ, 課題を抱える生活困窮者の把握, ②生活困窮者の抱える課題の適切な把握(アセスメント), ③この結果に基づき, また, 本人への丁寧な情報提供と, これに基づいた本人の意思を十分に勘案した上での, 支援計画の策定と, 必要な支援(サービス)へのつなぎ, ④それぞれの支援が始まった後も, それらの効果を評価・確認しながら, 生活困窮者本人の自立までを包括的・継続的に支えていく寄り添い型の支援, ⑤対社会への創造型支援を行っていくための早期発見や見守りなどを可能とする地域社会づくりや社会資源の開発を行うことが必要である。」と包括的なソーシャルワークの実践が求められている(社会保障審議会 2013: 12)。この支援の際には, 担当職員の「継続的・寄り添い型の支援」を求めている(社会保障審議会 2013: 34)。

③ 支援の拠点とエリアの範囲

「2013年報告書」においても, 地域という単語はキーワードの一つとなっており, 多々出てくるが, 「地域」の定義はなく, それがどのよ

うな範囲を示しているのかは定かではない。しかし, 「地方自治体が主たる実施主体」という文言がみられる他, 「生活保護制度の実施主体であり, 同制度の運用を通じて, 既に生活困窮者支援の経験やノウハウを持つ地方自治体が主たる実施主体となることが適当であると考えられる」と, 地方自治体中心の支援を想定している。また生活困窮者自立支援法第四条第一項には, 「市及び福祉事務所を設置する町村は, この法律の実施に関し, 公共職業安定所その他の職業安定機関, 教育機関その他の関係機関との緊密な連携を図りつつ, 適切に生活困窮者自立相談支援事業及び生活困窮者住居確保給付金の支給を行う責務を有する。」とあり, 自立支援制度では, 地方自治体を福祉事務所設置自治体としている。多くの市町村が福祉事務所を設置している状況から見ると, 地域とは, 地方自治体(主に市町村)を想定していると考えられる。なお, 制度開始時の2015年度には59.7%, 2016年度には62.0%の自治体が自立相談支援事業を委託しており(直営と委託の併用を含む), その委託先は, 社会福祉協議会が圧倒的に多い(委託を行っている地方自治体のうち, 社会福祉協議会への委託を行っている割合は, 2015年度には76.0%, 2016年度には79.2%である)(厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室 2016: 6)。

実施主体が地方自治体であり, その委託先としても地方自治体圏域と重なる社会福祉協議会が中心となっていることから, その拠点も地方自治体もしくは社会福祉協議会となっており, その圏域はおおむね地方自治体圏域を想定していると考えられるが, 下記「④地域の関連機関のネットワーク形成」で見ると, 重層的なネットワーク形成も求められている。

④ 地域の関連機関のネットワーク形成

2013年報告書では, 「本人と本人を取り巻く地域の力を抜きにしては課題への対応は難しいことから, 新たな相談支援事業の運営機関が中心となって地域づくりを行っていくことが必要」(社会保障審議会 2013: 16), 「自治体においても地域づくり, まちづくりの視点から,

関係部局が連携して総合的に取り組むことが期待される」(社会保障審議会 2013:10)と地域づくりの必要性を論じている。また、厚生労働省社会・援護局地域福祉課長発の文書「生活困窮者自立支援制度と地域福祉施策との連携について」(2015年3月27日)においても、次のように記されている。新制度(生活困窮者自立支援制度)は、地域福祉を拡充し、まちづくりを進めていく上でも重要な施策であることから、地域福祉計画の中に位置づけつつ、計画的に取り組むことが効果的である。こうした観点から、「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定について」(2014年3月27日付け社援発0327第13号厚生労働省社会・援護局長通知)を踏まえ、市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画に、積極的に自立支援方を盛り込むことが重要である。これらの地域づくりは個別支援にもつながることが想定されており、「複合的な課題を抱えた生活困窮者への支援は、関係機関が連携しながらチームとして機能するよう行うことが重要であり、新たな相談支援事業の運営機関は、できる限りケースを抱え込むのではなく、外部のサービス機関、社会資源を活用し、これらの機関等での支援につなぐことを考えるべきである。」(社会保障審議会 2013:14)とされている。地域の関連機関のネットワーク形成については、「2013年報告書」によると、「ボランティア団体から公的な専門機関に至るまで、重層的なネットワークを構築していくことが必要である。」とされている(社会保障審議会 2013:34)。また、「2013年報告書」の新たな相談支援事業と関係機関のネットワークのイメージ図には、利用者を取り巻く「友人・知人などの仲間・近隣の地域住民、町内会、自治会、商店等」に加えて、「福祉事務所、ハローワーク、就労準備支援事業者、中間的就労事業者、家計相談支援事業者、商工会議所等・民間企業・公益企業、医療機関、法テラス等(多重債務整理支援)、矯正・更生保護機関、教育機関、保健所・市町村保健センター、地域若者サポートステーション、社会福祉協議会、障害・介護・児童等福祉サービス提

供事業者、社会福祉法人、インフォーマルな支援組織、民生委員・児童委員、NPO」といった現代社会に存在する幅広い組織が挙げられている(社会保障審議会 2013:11)。

⑤ 公的扶助との関係

公的扶助との関係については、「2013年報告書」によると、「生活困窮者の増大のなかで、生活支援を生活保護制度のみに委ねることはできない。生活保護制度の自立助長機能を高めることと併せて、増大する生活困窮者に対し、生活保護受給に至る前の段階から安定した就労を支援することが緊要の課題となっている。」「新しい生活支援体系は、生活保護制度の改革と生活困窮者支援制度の導入の一体的実施によって実現されるべきものである。改革の二つの柱は密接に関連し、重層的なセーフティネットを構成する。新しい生活支援体系における諸施策は、生活保護の受給者であるか否かを問わず、生活困窮者すべての社会的経済的な自立と生活向上を目指すものである。」(社会保障審議会 2013:4-5)とされており、自立支援制度は、生活保護法改正と一体的に制度化されている。自立支援制度は、2015年度の国の予算が約400億円であり、事業ごとに国庫負担金(任意事業は国庫補助金)を盛り込んでいるが、その他、相談支援や就労支援、学習支援など現物給付が多く、所得保障の側面は弱い。

以上、5点について、自立支援制度の特徴をまとめた。その結果、自立支援制度は、リーマンショック後の生活保護受給世帯の「その他世帯」の急激な増加に対応するものとして生まれ、地方自治体単位で自立相談支援事業による相談員を配置し、その相談員が包括的な生活困窮者の相談支援事業を行い、現物給付の支援を重視して行うことを構想していた。また、それは、所得保障の要素は弱く、地域住民の自発的な支援活動も含めた地域のネットワークを活用した支援活動を想定していたものであるといえる。

(3) 両制度の比較検討

両制度の比較から制度構想の背景や支援の方法などについて類似している点をまとめると、①両制度ともに、不況に伴う生活困窮者の支援

が社会的課題となっており、その公的扶助制度の利用を抑制することを構想していた点、②その支援の際に、現金給付を中心とするのではなく、相談支援事業の支援者を構想されている点、③その際に、分野の福祉を確立するのではなく、地域を単位として、地域のネットワークを活用した支援を構想している点が挙げられる。制度構想の背景や支援の方法など類似している点が多いことが分かる。

他方で、両制度の相違する点は、自立支援制度には地方自治体による福祉計画機能、相談支援体制の専門職化がある。また、相談者は、方面委員制度では物質的救済のみならず主に精神的救済に重点を置いている一方で、自立支援制度では主に包括的なソーシャルワークが求められている点も特徴である。これらの点を踏まえ、次章において、両制度の類似性と相違性についての考察を行っていく。

5. 生活困窮者自立支援制度と大阪府方面委員制度の類似性と相違性

(1) 類似性

前章では、方面委員制度と自立支援制度の生活困窮者支援のあり方の特徴を検討した。両制度を比較した結果、両制度の構想は類似点が多いことが分かる。すなわち、両制度ともに、生活困窮者に個別の相談者を用意し、地域全体の社会資源を活用しながら生活再建を目指すものであった。自立支援制度では、継続的・寄り添い型の支援がうたわれているが、この考え方そのものは、方面委員制度の時代から存在していたと言える。自立支援制度では、生活課題が複雑化する現代社会において改めて、被保護者以外の生活困窮者も含めた地域での支援に着眼することには意義があるが、方面委員制度の再来であるとも言える。すなわち、生活困窮者の支援と地域福祉とを改めてつなぎ合わせているものであると言える。

しかしながら、戦後に日本の社会福祉実施体制の整備の中で、生活困窮者自立支援と地域福祉がなぜ分離をしていったのだろうか。野田に従えば、「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」(野田

2012:14)。その背景には生活保護制度の反代替性が影響してきたが、「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。」(野田2012:19)とし、公的扶助の物質的支援のみでの不十分さを述べている。

戦後期に現行の生活保護制度が確立され、国民全体の所得が上昇していく中で、生活困窮者の支援が生活保護制度に矮小化されていき、福祉事務所は主に保護の要否の判定を中心に支援を進め、現金給付を中心とした物質的支援が中心となっていく。もちろん被保護者以外の要保護者の相談支援も生活保護法上明記されているものの、被保護者以外の相談支援はさほど大きくはなっていくことはなかった。方面委員制度は、後継の民生委員制度として現在も続いているものの、福祉六法の業務が拡大していく中で、従来の生活困窮者の支援という要素は薄くなっている。しかし、相談支援事業の運営機関が中心となって地域づくりを行うことが求められているように、1990年以降に経済の低迷する中で、改めて生活困窮者の支援が、物質的支援のみならず、地域福祉の視点からクローズアップされ、自立支援制度が成立したのである。以上のことから、自立支援制度は、方面委員制度の考え方や実践を再度構想したものと言える。

もう一つの類似性は、制度を構想した背景、公的扶助との関係等に表れている。方面委員制度は、米騒動後の大阪府の救済事業の対象者を選定する目的を持っていた。他方で、自立支援制度は、生活保護制度との一体的改革の中から出てきており、「生活保護受給に至る前の段階から安定した就労を支援することが緊要の課題」という文言が象徴するように、生活保護制度の利用を抑制する意図もある。

また、方面委員制度が財源を確保せず、事業

を開始していた。その結果、方面委員は名誉職の無給の活動であり、生活困窮者の支援が地域での互助に矮小化しているのも事実であった。小笠原は、林市藏の人物史を研究する中で、「林市藏の府知事在任中の治績には、いずれも内務省の方針に忠実で、しかも慎重な態度が見て取れる」（小笠原 2013：142）とし、「ひとり大阪府方面委員規定のみが林の独創であったとは考えにくく、これもそれらの治績に関するのと同様であったばかりでなく、本省の意向を受けて「自然の研究所」たる大阪において社会実験を試みた可能性さえある」（小笠原 2013：143）と指摘している。

この点の危惧は、方面委員制度が救護法制定に伴う補助機関化が起こったように、自立支援制度が生活保護制度の補完的機能として作用することにつながることにある。自立支援制度においても財源は希少である。山本がNPO法人の調査から明らかにしているように、「『生活支援』や『就労支援』のための予算はとれず、(中略)『生活支援』や『就労支援』は、NPO法人運営者の使命感に支えられている」（山本 2016：117）。

さらには、近年の我が事・丸ごと地域づくり構想に伴う社会福祉法改正において「包括的な支援体制の整備」(第106条第3項)が追加され、「市町村は、(中略)地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するよう努めるものとする」と規定された。このような制度構想のもと、一層の地域の互助の強化が懸念される。

(2) 相違性

他方で、自立支援制度には、方面委員制度から異なる点(相違性)もある。それは、第一に、地方自治体による福祉計画機能である。地方自治体は、生活困窮者支援については地域の実情において計画的に取り組むことが効果的であることから、社会福祉法に規定される地域福祉計画に盛り込むことが求められている。この地域福祉計画は、地域内の互助機能だけではなく、

行政の策定する福祉計画であることから、行政の役割を明確にし、公的責任を問うことが可能である。生活困窮者支援の領域においては、生活保護制度を含め、計画的に支援の体制を構築するという考え方は極めて乏しかった。どちらかと言えば、生活保護制度の度重なる適正化政策により、生活困窮者の支援は抑制傾向にあった。

市町村の地域福祉計画に生活困窮者支援が盛り込まれつつあることが、自立支援制度の生活保護制度の補完的機能として作用することに対抗する手段となりうるのではないだろうか。方面委員制度の下で行われた社会調査のように、地方自治体圏内の住民の生活状況を把握することがまずは重要である。その上で、地域福祉計画に基づき、地域における支援の体制が構築できれば、自立支援制度の包括的な支援体制も進んでいくのではないだろうか。

もう一つは、社会福祉専門職の役割を明確に位置づけることである。生活困窮者自立支援法では、自立相談支援事業による包括的、総合的な支援が強調されている(岩間 2014：23)。方面委員制度では、土着の人を選定し、専門家を選定しないようにしていた。具体的には、地元の企業、議員、教育関係者、警察関係者という社会福祉専門職以外の人たちが主として方面委員制度を担っていた。地域での解決を試みたのである。その精神は現在の民生委員制度などにつながっている。

他方、現在では社会福祉士などの福祉専門職が中心的に担うことが期待され、実際にそのようになってきている。では、なぜ相談支援体制は専門職化したのか。現代が方面委員制度の時代と大きく異なる点と言えば、憲法に生存権が規定され、社会保障制度が整備されてきている点にある。方面委員制度設立当初は、恤救規則の公的な支援制度のみであり、生活困窮者を公的に支援するという動きは極めて小さく、方面委員制度の役割は大きかった。現代では、社会保障制度の活用を支援することも重要になってきている。方面委員制度の時代も現代でもひとり親家庭や子どもの貧困が叫ばれているよう

に、経済的不況が深刻化すれば、結局ひとり親家庭や子どものような男性稼ぎ手モデルから外れた人たち、もしくは労働に馴染まない人たちが生活困窮に陥るといった構造は今も昔も変わらない。社会保障制度が確立された現代社会では、多様な社会資源を活用した支援を行うためにも、ソーシャルワークによる支援が必要であることから、相談支援体制の専門職化がより必要となってきたと言える。特に、自立支援制度のキーワードのひとつは「社会的孤立」の解消である。様々な社会問題が深刻化する中で、社会福祉専門職は、物質的給付のみならず、社会的孤立を解消する手法として、包括的なソーシャルワークを展開することが求められているといえる。

地方自治体による福祉計画機能、相談支援体制の専門職化は、方面委員制度には存在しなかった新しい仕組みであり、自立支援制度はこの点を生かしていくことが重要となる。

他方で、方面委員制度から学べる点もある。それは、社会調査である。現在の自立支援制度では、地域の生活困窮者を積極的に把握し、アウトリーチを実施するという考えは重要であるものの、多くの地方自治体においては今後の課題となっており、生活保護制度同様に申請主義の制度である。一方で、引きこもり状態にある者の調査などは、行政や社会福祉協議会により、方面委員の後継である民生委員との協力のもと、行われている地域も見られる。民生委員などの日常的な地域に出向くアウトリーチ活動が社会調査につながっていく可能性もある。方面委員制度の時代では、各地区単位で生活困窮者の生活実態を把握していた。現代社会では、個人情報保護の視点など様々な課題があるものの、生活困窮者の支援に本格的に取り組むにあたり、積極的な実態把握が必要ではないであろうか。

6. まとめ

本稿では、生活困窮者自立支援制度と大阪府方面委員制度における生活困窮者支援のあり方の比較を通じて、両制度の類似性と相違性を検討した。結果、自立支援制度は、制度構想の背

景や生活困窮者支援の方法など類似点も多いが、現代的な特徴として、地方自治体による福祉計画機能、相談支援体制の専門職化といった自立支援制度の新しい機能を見ることができた。今後、生活困窮者支援はより充実させていく必要がある中で、方面委員制度の社会調査などを参考にしながら検討していくことも必要である。

本研究はJSPS科研費15K17214の助成を受けたものです。

【脚注】

- 1) 林は当時の状況を次のように振り返っている。「大正六七年は、我國未曾有の好景氣時代であつて、正貨四十億を保有する稍し、所謂成金時代であつたこの時代の姿を、經濟の中心地たる大阪にて、不遠慮に、露骨に、展開したる豪華模様は、今尚ほ思ひ出るだに、物凄いものであつた。總べての商品は、買へばもうかるといふ状態で、至る處、成金の山を築いた。主要食料たる米も、日を逐ふて上る一方で、米屋の店頭は、毎日値札を書き替える。昨日一升買ひ得たる金を持つて、主婦が米屋に行けば、翌朝はそれでは買へぬといふて斷られる。民衆を刺激すること夥しく、餘裕ある家庭にては、買ひ溜をするようになって、不安は日々に募るばかり、即ち富めるもの、驕奢に對する反感と、生活不安の刺激が競合して、八月十一日の夜は、遂に天王寺公會堂の演說會の崩れが、暴徒と化し南區日本橋の米屋に飛入し、狼藉を爲すに至つた。翌十二日、十三日を重ねるに従ひ、騒動は益々激甚を加へるばかり、夜に入れば、天王寺、阿部野訪面、福島、玉造、長柄方面より集るものは頗る悪質の強暴性を帶び、米屋のみならず、心齋橋筋にも及び、貴重品をも掠奪する。其の勢ひ抑制する能はざる蓋然たる有様を呈するに至れり。」(林 1938: 136-137)。
- 2) 小笠原は、このいわゆる「夕刊売り母子」の挿話が方面委員制度創設の契機となったという理解が正しくない点を論じている(小笠原 2013: 第8章)が、ここでは、林が方面委員制度の設置を語る中で、代表的な貧困の事例をど

のように扱っていたのかを検討している。なお、この「夕刊売り母子」は、夫が病気に臥せている状況であって、最初のカード世帯であったことを考えると、やはり男性世帯主の労働が機能しない世帯が方面委員制度の救済すべき対象となっていたことが理解できる。

- 3) 同一の委員が複数の肩書を持っている場合もある。
- 4) 「一方面たる小學校通學區域の廣さは平均約二千五百位の戸数を包容するの概算なる」(小河 1918: 6-7) とされている。
- 5) 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室 (2018) 「平成30年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」より抜粋。

【参考文献】

- ・藤井博 (2014) 「生活困窮者自立支援と地域福祉の課題」『日本の地域福祉』 27, 1-3.
 - ・原田正樹 (2014) 「生活困窮者支援における人材養成に向けて」『日本の地域福祉』 27, 27-34.
 - ・林市藏 (1918) 「方面委員の設置に就て」『救済研究』 第六巻第拾號 (大正7年10月15日発行), 1-11.
 - ・林市藏 (1938) 「方面委員制度：大阪の土地は萌え出づる」『大大阪』 14巻4号 (昭和13年4月発行), 136-137.
 - ・岩間伸之 (2014) 「新たな生活困窮者支援の理念と方法－地域を基盤とした「総合相談」の展開－」『日本の地域福祉』 27, 23-26.
 - ・加川充浩 (2018) 「生活困窮者自立支援制度における地域支援はいかに可能か：自立支援計画の支援状況調査から」『日本の地域福祉』 31, 89-100.
 - ・水内俊雄 (2017) 「地域福祉を底支える「一時生活支援事業」の新たな可能性 (特集今日の福祉政策の課題と地域福祉をめぐる争点)」『日本の地域福祉』, 30, 19-38.
 - ・永岡正己 (2018) 「大阪府方面委員活動の展開と事例：昭和恐慌期から戦時体制下へ」『日本福祉大学社会福祉論集』 139, 1-30.
 - ・野田博也 (2012) 「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」『社会福祉研究 (愛知県立大学)』 14, 11-21.
 - ・小笠原慶彰 (2013) 『林市藏の研究：方面委員制度との関わりを中心として』 関西学院大学出版会.
 - ・小河滋次郎 (1918) 「方面委員なる新施設に就て」, 『救済研究』, 第六巻第拾貳號 (大正7年12月15日発行), 1-23.
 - ・小河滋次郎 (1920) 「方面委員事業報告」『救済研究』, 第八巻第拾貳號 (方面委員二週年記念號 大正9年12月5日発行), 1-25.
 - ・小河滋次郎 (1922) 「方面委員制度概説」『救済研究』, 第十巻第二號 (大正12年2月15日発行), 1-18.
 - ・奥田知志, 稲月正, 垣田裕介ほか (2014) 『生活困窮者への伴走型支援：経済的困窮と社会的孤立に対応するトータルサポート』 明石書店.
 - ・小野達也 (2016) 「地域福祉は生活困窮者支援にどのように向き合うのか (記念特集今日の福祉政策の課題と地域福祉をめぐる争点)」『日本の地域福祉』 29, 13-20.
 - ・大阪府社会課 (1920) 『大阪府方面委員第一期事業年報 (大正8年)』 (大正9年9月1日発行).
 - ・社会保障審議会 (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」.
 - ・筒井美紀, 本田由紀, 櫻井純理 (2014) 『就労支援を問い直す：自治体と地域の取り組み』 勁草書房.
 - ・山本美香 (2016) 「生活困窮者に「住まい・生活支援・就労支援」を提供する民間支援団体に関する研究：首都圏の7団体における「住まいの確保」支援の実態」『日本の地域福祉』 29, 107-119.
- ※小河滋次郎に係る文献の次郎の表記は異字体である。

**Similarities and Differences between the Institution of Support System for
Self-reliance of the Poor and the Oosakafu-Homen-Committee
: A Comparative Study with the How to Support the Poor**

Kenji IWAMITSU

– Abstract –

This study aimed to discuss the similarities and differences, and characteristics of institutional support systems for the self-reliance of the poor (hereafter ISSP), and is a comparative study between ISSP and the Oosakafu-Homen-Committee. To compare both support systems, the study focuses on (1) backgrounds, (2) the roles of workers, (3) the base and area coverage of support, (4) networking among various local organizations, and (5) relationships with the public assistance system. The study shows that the purposes of both institutions are the same, and that there is a good deal of similarity between ISSP and the Homen-Committee. Moreover, both make use of comprehensive consultation workers to support independent living for the poor through work, while using all the social resources available locally. On the other hand, local welfare planning by local government and the professionalization of consultation support worker are characteristics of ISSP, and these characteristics of ISSP were important to prevent ISSP reduction to self-help in local area or subcontracting of public assistance.

Key words : comprehensive consultation worker, self-help in local area, subcontracting of public assistance, local welfare planning, professionalization of consultation support system