

生活支援戦略＝新たな生活支援制度の構築と求められる福祉人材

岡部 卓（首都大学東京）

本シリーズ第 1 回目の埋橋先生のレポート（『学会ニュース』No.61 2012 年 10 月 1 日発行）では、生活支援戦略の中間まとめのあらましと、その論点・課題についてご指摘いただいた。

今回は、2013 年 1 月に出された「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（案）」の内容を概括すると共に、私の研究領域である貧困・低所得者領域の視点からみた本報告書（案）の課題と、求められる福祉人材について述べることとする。

生活支援戦略＝新たな生活支援体系の構築

中間報告をベースに議論し、まとめられた最終報告書案（2013 年 1 月）では、政権交代の影響からか「生活支援戦略」ならびに「7 カ年」の「中期プラン」という文語を使用せず、提出されている。しかしながら、報告書「はじめに」の箇所に見直しの方向性に記されているように、「社会保障改革推進法附則第 2 条において、生活困窮者及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組むことが示されている」とし、本報告書は「生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しについて、制度的な対応が必要な事項をとりまとめたもの」と位置づけており、中間報告で記述されていた事項を組み替え、加除修正を加えられた内容となっており、その基調は基本的に大きな変更点は見られない。本報告書は、総論として現状認識と基本的視点が、各論として新しい生活体系の二つの柱、貧困対策である生活保護制度の改革と低所得者対策である生活困窮者支援制度について書かれている。

「新たな生活困窮者支援制度の構築」においては、「生活保護に至る前の段階で早期に支援を行うとともに、必要に応じて生活保護受給者にも活用できるようにすることにより、困窮状態からの早期脱却を図る」とし、7つの分野を挙げ展開している。①相談支援—複合的な課題を抱える生活困窮者への適切な支援をするための新たな相談支援体制の構築・人材育成等、②就労支援—就労準備のための支援、ワンストップ窓口の設置等、③就労機会の提供—ケア付き就労など中間的就労など多様な就労機会の提供、④居住確保支援—家賃補助・住宅情報・住宅の提供等、⑤家計相談支援—貸付・家計管理等、⑥健康支援—健康管理等、⑦子ども・若者の支援—地域若者サポートステーションの体制強化・学習支援・進学支援等、を挙げている。

「生活保護制度の見直し」においては、「新たな生活困窮者支援体系の構築にあわせ、これと一体的に生活保護制度の見直しを行い、両制度が相俟って、それぞれの生活困窮者の状態や段階に応じた自立を促進する」とし、主として次の事項を挙げている。①切れ目

のない就労・自立支援とインセンティブの強化—就労のインセンティブを高めるため、積極的に就労に取り組んでいる者に対し一定の手当支給、就労の目途が立たない者に対し職種/就労場所の拡大や低額であっても就労の促進、勤労控除制度の見直し、就労収入積立制度の創設、②健康・生活面等に着眼した支援—専門職員の配置、家計管理支援、家賃滞納者等への代理納付の推進等 ③医療扶助の適正化—指定医療機関の指定（取消）要件の法律上明確化・有効期間の導入、指定医療機関に対する指導の強化、後発医薬品の使用促進、④不正・不適正受給対策の強化等—福祉事務所の調査権限の強化、官公署の回答義務の創設、不正受給に関する返還金の罰則引き上げ・加算、能力不活用の者に対する審査の厳格化、不正調査の厳格化、⑤地方自治体が適切な支援が行えるようにするための体制整備—体制整備、負担軽減、生活保護受給者への適切な支援、である。

支援戦略＝新たな生活支援制度の課題

「生活支援戦略」（「新たな生活支援体系」）のねらいは、生活困窮者対策＝低所得者対策の拡充と生活保護制度の縮減にある。それは、これまで一般対策としての社会保険制度・社会福祉制度、貧困対策としての生活保護制度が必ずしも十分とはいえないものの、機能していたが、低所得者対策が不在・不十分であったと考える。その間隙を埋める方向で考えられている点では、一定の意義がある報告書であると評価をすることができるであろう。とりわけ、所得保障と対人サービス（相談＋生活再建＝自立支援）をいかに展開していくかという理念・方策が示されており、貧困・低所得者対策の全体像を描いた報告書としては、「社会的援護を要する人びとに対する社会福祉の在り方に関する報告書」（2000）をより示しているものといえることができるであろう。

しかしながら、生活支援戦略（「新しい生活支援体系」）では、次の課題があると考えられる。

低所得者対策としての生活困窮者支援対策においては、理念・方策が先行し具体的方策は今後を持ち越されている感があることは否めない。すなわち、理念をどのような方策・体制で行うのか。具体的には、どのような制度的内容・方法（目的・対象・資格要件・制度の仕組み）で、どこが（組織体制）、誰によって（人的体制）、どのような業務内容（業務体制）を、どのような権限（法的根拠）で、どのような財源（財政体制）をもって、どのようなモノ・サービス（資源）を活用して行うのか。さらには既存の相談機関/サービス供給組織等とどのように整合性をもつか、が中間報告よりも大きく前進したものの必ずしも明示的でないため、どこまで実効性をもつ対策となるのか、現時点では読み取ることが出来ない。

それに反して「生活保護制度の見直し」はきわめて具体的で実効性のある具体的方策が提示されている。その基調は、生活保護制度の運用の厳格化である。具体的には、医療扶助の抑制、資産調査の強化、不正受給の強調・罰則規定の強化、就労・自立支援の強化、扶養の強化、生活・健康の管理強化等である。政策主体・実施主体の運用によっては生活保護制度の後退、自助の強要にもつながりかねない側面も持ち併せている。自立支援プログラムの箇所を設けるなど生活再建プログラムを積極的に打ち出す方向をもう少し強調する発信があればと考える。その他記述を本報告書の守備範囲外の領域であろうが、雇用の

場の創出、中間的就労の場等労働環境を含めて社会環境の整備が今後の課題となつてこよう。

求められる福祉人材

報告書案のいろいろ課題を指摘してきたが、本報告書案は、現行制度である生活困窮者対策と生活保護制度の枠内で最大限可能な方策を提示しているものといえよう。とりわけ対人サービス（相談支援と自立支援＝生活再建支援）のそれぞれの局面は、積極的に福祉課題に取り組み課題解決につなげていく方向が示されている。例えば、生活困窮者支援のポイントとして7つ提示されているが、入り口に当たる相談支援場面、そして相談者・被支援者の状態に合わせた就労、居住、健康、生活、家計、養育・教育等の各支援はこれまでの生活再建に一步踏み込んだものであり、それを市民・営利・非営利・行政の連携・協働のもとで福祉諸課題（公共の課題）を緩和・解決していこうとしている。

新たな総合相談体制の構築と共に多様な供給主体が、住民・利用者の多様な生活課題を発見、相談につなげ、支援計画と生活再建に向けて関係機関・団体と連携・協働し支援を行うこと、また地域の中で社会資源を創出していくことが求められる。それは、個と地域の二つの視点をもち、個人・世帯と地域の両面に働きかけていくことが必要とされる。相談者・利用者と寄り添う当事者・利用者個々の状態・意向に即した支援を行う体制、そのキー（鍵）を握っているのは、高い識見を持つ有為な福祉人材であると考ええる。最終報告書案の「新たな生活支援体系」において、地域の総合的相談を受ける「2（5）新たな相談支援事業で配置する職員」の箇所で「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に、新たな相談支援事業では、総合的な視野にたった相談員を特に初回面接時に配置していくことが必要である。その上で、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であり、また、これを可能とする人材の配置も不可欠である。」「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。」と記述されている（このトーンは報告書案を通して流れている）。意見は貴重であるが、それを超えて低所得者対策（だけでなく貧困対策においても）においても、もっと踏み込み専門性を有する人材を配置しなければならない、またそれに見合う勤務条件を提示し生活支援制度が有効に機能する人的体制の整備につとめなければならないと考える。地域に潜在化・顕在化している福祉課題の発見―相談―支援につなげるサービスの質を担保する人材の条件を強調した記述があつてよかつたのではないか。

社会福祉士・精神保健福祉士の国家資格を有する人材、医療ソーシャルワーカー等の専門職、社会福祉教育を受け社会福祉のフィールド（政策およびソーシャルワーク実践）で活躍する人材等は、社会的使命（ミッション）、専門性（専門的価値、専門的知識、専門的技術）、ソーシャルワーク実践経験を積んでいる。国民・住民の多様な福祉課題に対応できる柔軟性、そして質の高いサービスを提供できる資質・条件をそなえていると考える。

これまでの社会福祉の歴史は、地域・社会で十分な生活を享受できない人たちのさまざまな福祉課題を掘り起こし、それを地域全体・社会全体で解決すべき課題として認知・共有

化し、制度化や実践的対応へとつなげ前進してきた歴史でもある。地域・社会の公共性構築のため、課題を読み取る先見性や課題解決に向けて実行に移す行動、力が今こそ求められる時代はないのである。

その担い手として、社会的使命、専門知識や技術を活かすことが、時代の要請として求められているといえる。