

制度改革のなかで求められるソーシャルワーク

大阪府立大学 児島亜紀子

シリーズ「クローズアップ・『制度改革』」では、これまで生活保護および生活困窮者支援の制度的見直しに関する動きを追ってきた。2013年に行われた一連の改革（生活保護基準の引き下げ、生活保護法の一部を改正する法律案・生活困窮者自立支援法案の提出）の骨子については、本シリーズ第3回の木下氏による報告において既に示されているため、そちらをご覧になって頂くとして、今回はこの2つの法案のゆくえを概観しつつ、制度改革の中で求められるソーシャルワークのありかたについて考えてみることにしたい。

生活保護法改正法における手続きの厳格化

生活保護法の一部を改正する法律（以下、改正法）案および生活困窮者自立支援法案は、2013年5月の国会で提出され、参院で審議未了の上、いったんは廃案になったものの、10月の第185回国会において再び提出、同年12月に成立し、公布された。改正法の特徴をひとことでいうならば、不正受給対策を徹底し、就労へのインセンティブを強化しているということである。このほか、改正法では、申請手続きや扶養義務者に対する取り扱いの厳格化なども目につく。保護開始申請において申請書類の提出が義務づけられ、従来よりも明らかに申請のハードルが高くなっているほか、扶養義務者に対し、保護開始の決定をしたときに厚生労働省令で定める事項を通知することを義務づけ、保護開始後も扶養義務者に調査をすることができるとしている。（このあたりのことは、シリーズ第4回の湯澤氏の報告に詳しい。）こうした措置により、保護を必要とする者が、親族間の軋轢を怖れて保護申請を取りやめることも懸念されよう。ただでさえ捕捉率の低いわが国の生活保護制度が、いっそう利用しづらくなるとすれば、保護を必要とする者の生存はただちに脅かされてしまう。改正法によって生活保護の受給抑制が増加する可能性があることや、本法がいわゆる水際作戦を合法化していることへの批判は多く、すでに障害者団体やソーシャルワーカー関連2団体などが、法案段階で見直しを求める要望書や反対声明を提出している。近畿圏のある医療ソーシャルワーカー協会は、不正受給対策の必要性は認めるものの、「そのことを前提とした偏見に満ちた場では、ケースワーカーと保護受給者の信頼関係が構築できず、真の自立助長に必要な支援を行うことはできない」と指摘している¹。

生活困窮者自立支援法の対象とは誰か

就労へのインセンティブの強化という点では、改正法とともに公布された生活困窮者自

¹ <http://mswkyoto.sakura.ne.jp/assets/Pdfs/seikatuhogo.pdf>

立支援法も同様である。政府は、最後のセーフティネットである生活保護制度と、第1のネットである社会保険・労働保険制度との間にある第2のネットとして、生活困窮者対策を位置づけている。

厚生労働省の資料「新たな生活困窮者自立支援制度について」によれば、「生活保護制度の見直しと生活困窮者対策の一体実施」は不可欠とされている²。ここから、生活保護に至る前の段階における自立支援の強化によって、困窮者を一般就労につなげていこうとする方向性が読み取れる。つまり、生活保護受給者のうち、稼働年齢層に対しては、生活保護制度に基づく被保護者就労支援事業等による就労支援を、生活保護の受給までには至らない生活困窮者層に対しては、生活困窮者自立支援法に基づく自立支援事業等による就労支援をそれぞれ実施し、ハローワークと自治体とが一体となって就労支援を行うというのが、今回の改革のポイントのひとつである。気になるのは、当該資料において、生活困窮者自立支援法の「対象者」として予測される層をリストアップしていることである。そこには、「非正規雇用労働者」「年収 200 万円以下の給与所得者」「高校中退者」「中高不登校」「ニート」「ひきこもり」といった言葉が並ぶ。初めの 2 つは既に就労しているグループであり、この人たちの直面する生活困窮に対しては、雇用政策等の見直しによりその原因を抜本的に解決すべきであるのはいうまでもない。

では、それ以外の不就労のグループについてはどうだろうか。「不登校」「ひきこもり」といった状況が長く続いている人たちの中には、複合的な困難を抱える人も多い。本人の自己肯定感を高めたり、自己-他者関係を修復したりといったプロセスが、まず必要とされる場合もあるだろう。学び直しといったニーズがあるかもしれない。ここにリストアップされている層に属するすべての人たちに就労が見込まれるわけではない。資料では、貧困化のリスクを抱えた「主婦層」が捨象されているなど、本法の就労支援には、ジェンダーに配慮する視点が欠落しているのが目につく。

改革に通底する偏った自立観

生活困窮者自立支援法においては、日常生活自立→社会参加→中間的就労→一般就労という順番に利用者が階梯を登っていくことが想定されている。一般就労、すなわち労働市場において賃労働者になることを最終的なゴールとし、そのゴールに至るまでの支援を「自立支援」とする本法の自立観は、非常に狭いものであるといわざるをえない。今回の改革の基底に、「働かざる者食うべからず」といった価値観があることはほぼ間違いがないと思われる。生活困窮者自立支援法が出てくる背景にある、社会保障制度改革推進法の附則第2条第2項には、「…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を構築、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」とあり、ここでは、そもそも「働くこと」と「福祉（給付）」を強く結びつける、ワークフェア的な包摂が志向されている。（もっとも、今回公布された生活困窮者自立支援法では、アクティベーション型の支援による包摂をめざしているようである。）アクティベーションを成功させるには、就労を希望する利用者に対し、公・民のさまざまな関連機関・団体との連携をはかり、途切れない伴走型の支援を継続することが肝要である。「就職活動を行うために必要な生活習慣や社

² http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/t_p131218-01.pdf

会参加能力等を形成するための訓練」は、相談員のみならず、キャリアカウンセラーやジョブコーチといった人びととの連携のもとで可能になる。就労訓練の受け入れ先がどの程度あるかによっても、訓練の結果が違ってこよう。

ネオリベリズム的改革とソーシャルワークの価値

さて、ソーシャルワーカーは今回の改革に対し、どのような態度で臨むべきだろうか。今回の改革は、個人に対し自立／自活する能動的な主体たることを強制する、ネオリベリズムの価値を体現したものである。ネオリベ的な経済的価値を内包した政策は、ソーシャルワークの価値とはしばしば対立する。すべての人びとを自立／自活に駆り立て、ひとしなみに就労へと誘導しようとする改革の方向に対して、ソーシャルワーカーとしてどう行動すべきかが問われている。

「依存」をめぐっては、ソーシャルワーク論の中にもいくつかの議論がある。福祉給付に「依存」して生きることをネガティブに捉えるか否かということも、ワーカーによって考え方が異なるようである。しかしながら、「依存する」ということや、「依存して生きざるをえない人をケアする」ということ自体は、何ら特殊なことではなく、人間にとっての普遍的な経験である。すべての人びとが、その労働能力の如何に関わらず、ひとしくその存在を尊重されるべきだということこそが、ソーシャルワークの価値の核心にある考え方であると思う。

ソーシャルワーカーは、「自立」を強制される個人の経験や、「依存」を否定しない社会のありようなどを、世に問うことのできる援助専門職である。ソーシャルワークは、これまでも、つねに個人と社会のあり方を問い続けてきた。ネオリベ的な価値が支配的になっている現在、「働くこと」、「労働すること」、そして「自立すること」の意味を吟味することが、改めてわれわれに求められているのではないだろうか。