

生活困窮者自立支援における 「個別支援」と“地域づくり”との接続

——第一回北星学園大学社会福祉学部
シンポジウム企画を契機として——

林 健太郎

生活困窮者自立支援における「個別支援」と“地域づくり”との接続 ——第一回北星学園大学社会福祉学部シンポジウム企画を契機として——

林 健太郎

目次

- I. はじめに
- II. シンポジウムの企画のねらい
- III. 生活困窮者自立支援における個別支援と“地域づくり”を繋ぐ
＜議論の枠組み＞
 1. 生活困窮者自立支援法における個別支援
 2. 生活困窮者自立支援に要請される“地域づくり”の視点
 3. 「個別支援」と“地域づくり”を繋ぐ＜議論の枠組み＞の設定
- IV. 「ニーズ構築過程」の意義と課題
 1. ニーズ構築の過程の再検討
 2. ニーズ構築の過程に影響を与える基準
- V. むすびに代えて

[要旨]

本稿は、2019年10月13日（日）に開催された第一回北星学園大学社会福祉学部シンポジウムを契機として、生活困窮者自立支援における生活困窮者の「個別支援」と“地域づくり”の要請とを繋ぐ議論の可能性を探ることを目的としている。

本稿の考察で得られた結果は次のとおりである。第一に、実務家・実践家が“実践知”として日々思考して明示・黙示に想定している発想を研究者が受け止め、言語化し、“理論知”として昇華させ、再び“実践知”に還元していくというサイクルを実現するためには、その受け皿となる＜議論の枠組み＞を設ける必要がある。第二に、生活困窮者支援の文脈において、その＜議論の枠組み＞として考えられるのは“支援の必要性”という枠組みである。そして、第三に、“支援の必要性”の言語化・理論化を通じて、「ニーズ構築過程」における“支援の必要性”の認識及び“評価”というプロセスを意識することが重要であり、それが生活困窮者の「個別支援」と“地域づくり”の要請とを接続させ、支援過程の好循環を生み出すことである。

I. はじめに

本稿は、2019年10月13日（日）に開催された、第一回北星学園大学社会福祉学部シンポジウム（以下、「シンポジウム」と略称する。ⁱ⁾）及びその当日までの研究会での議論を契機として、同シンポジウムでもテーマとして掲げた生活困窮者自立支援における生活困窮者の「個別支援」と“地域づくり”の要請とを繋ぐ議論の可能性を探ることを目的としているⁱⁱ⁾。ただし、本稿の上記目的は、以下の複数の問題意識に根ざしており、まずはその点を説明しておく必要がある。

筆者の問題意識の第一は、シンポジウムの

企画のねらいを明らかにすることで、今後も継続していくことが期待される社会福祉学部シンポジウムの企画立案に当たって考慮されるべき問題意識を提示するとともに、特に研究機関としての大学（“学術”）と現場での“実践”との交流のあり方として、シンポジウムにおいてどのような議論が展開されるべきかのひとつの考え方を提示することである。あらかじめ結論めいたことを言うとするれば、本稿では、“学術”と“実践”双方が相互参照可能な＜議論の枠組み＞（受け皿）を形成することが求められるという見解を示す。

第二に、以上で示す学術と実践との交流の議論の枠組みを意識しつつ、上記シンポジウ

ムでテーマとして取り上げた生活困窮者支援を題材に、特にかかる支援の取り組みを枠付ける生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）、とりわけその改正法（平成30年法律第44号）の立法時に意識された“地域づくり”

（ひいては「地域共生社会」の実現）と個別の生活困窮者支援をどのように接続させていくかという論点に関して、筆者なりの見解を示すことにある。その際、生活困窮者支援における“支援の必要性”を巡る議論・対話の可能性を強調する。“支援の必要性”とは「個別支援」の場面において実務家が念頭に置いているであろう「なぜ、支援が必要か」という「問い」を表す表現である。本稿では、「なぜ、支援が必要か」という「問い」が、とりわけ生活困窮者支援の文脈においては「個別支援」と“地域づくり”という要請とを接続させる要の役割を果たすことを強調し、それはまた“学術”と“実践”が相互に参照可能な議論の枠組みにもなることが強調される。

そして第三に、理論的な課題として、生活困窮者自立支援のみならずソーシャルワークの展開を考えるに当たって、「ニーズ構築過程」の存在をどのように考えていくべきか、ひとつの試論を示すことにある。上記第三の論点は、筆者が法律学（社会保障法・労働法）を専門とし、社会福祉学・ソーシャルワークを専門としないことを踏まえると、積極的な議論を提示することにはいささか躊躇を覚えるが、にもかかわらず、人々の困難の把握を従来の制度の論理に規定されたニーズ（後述するように、これを本稿は「制度規定的ニーズ」と呼ぶ）に依らず、「包括的かつ早期に」それを捕捉していくことを要請する生活困窮者自立支援法の基本理念（同2条1項）に鑑みるとき、「ニーズ構築過程」の場面をどのように捉えていくのが重要な論点となるであろう考え、あえて議論を提起したいと考える。そこで以下では、まず、上記シンポジウムで筆者が念頭においていた企画のねらいを説明

した上で、本稿の問題意識をシンポジウムとの関係で改めて整理する（→II.）。次に、生活困窮者自立支援法及びそれに基づき展開される個別の生活困窮者に対する「個別支援」と同法が背後で意識する“地域づくり”の要請との関係について、筆者なりの議論の枠組みを提示する（→III.）。そして、かかる議論の枠組みで意識される「ニーズ構築過程」という場면을議論することがいかなる意味を持つのかを論じていくこととする（→IV.）。

II. シンポジウムの企画のねらいⁱⁱⁱ

(1) 本シンポジウムのねらいは、本学社会福祉学部が「社会福祉」を標榜する学部として、実践知と理論知のプラットフォームの役割を果たすという点にあった。これは「社会福祉」をめぐる社会状況が変化しつつある中で、「学術」の担い手たちが集まる研究機関としての大学という立場から）実践知から学びを得て、そこから得られた知を理論知に昇華させ、改めて実践知に返すというサイクルの形成をねらいとしたものであり、かつ、それがいま求められているという認識に基づくものであった。このような目的に照らすと、単に優れた“実践”を紹介するのみならず、そこに“学術”がコミットすることが求められることになる。

そこで、本シンポジウムの企画者らは、“実践”の担い手たちとともにシンポジウム当日のみならず事前に研究会での議論を重ね、当日のディスカッションでも“学術”の側からの論点提起を行い、そこでの議論を通じた実践知と理論知の交流を意識して企画を行った。また、シンポジウムでは、参加者の方々に完成された“知”を提示することではなく、継続して議論していくための土台を示すことが念頭におかれた。まさに“学術”と“実践”との議論の土俵づくりを心がけることを——少なくとも企画者の主観的意図としては——

意識したのである。

第一回目のシンポジウムが上記目的を果たし得たのかは当日ご参加頂いた方々及びシンポジストとしてご協力頂いた実務家の判断に委ねられる。けれども、そのような枠組みを作ることに意図があったこと、そしてシンポジウムの限りでその目的が果たされることにはならないと考えていることをここで改めて強調しておきたい。

(2) しかし、企画者らには、事前の研究会及びシンポジウム当日を通じて、準備段階からお付き合い頂いた実務家の方々との具体的な議論の中で、上記とは別に意識していたねらいがあった。それは、“実践”（あるいは実践知）と“学術”（あるいは理論知）との交流を可能にする＜議論の枠組み＞（受け皿）をどのように設計するかという論点である。

まず、改めて“実践”と“学術”の関係について、筆者の考えるところを整理しておく。「社会福祉」という名の下で対象となる人々かどうかに関係なく、人々の置かれている状況はそもそも個々別々に異なり、また個別の人々の状況を捉えても、その状況は日々刻々変化するものである。また、その「社会福祉」を取り巻く社会状況は目まぐるしく変化しており、社会福祉の実践家・実務に携わる人々はその変転極まりない状況の中で、日々実践を展開されていると考えられる。他方で、学術は、その担い手の信奉する「理論」、あるいはその有する認識枠組みにしたがって、社会に生起する事象を把握し、必要に応じて抽象化をも厭わずに、「理論」の豊穡化に貢献することを責務としていると考えられる。むろん、このような見方はひとつの見方に過ぎず、もとより社会福祉における“学術”と“実践”の関係という大問題に立ち入るつもりはない。しかしながら、以上のような関係を前提にしたとき、とりわけ人々の「生活」を議論の中で取り扱わざるを得ない社会福祉という領域の性格を念頭においたとき、人々

の「生活」の個別性・可変性及びそれに向き合う“実践”と、それらを一定程度抽象化して捉え、「理論」という枠の中で思考を展開する“学術”との間には少なからず緊張関係が存在するのではないか、という懸念を抱くことは許されよう。そして、こうした懸念は社会福祉というフィールドにおける“学術”と“実践”との関係を真摯に見つめることを求めることになる。

以上の懸念を踏まえて、企画者として筆者が念頭に置いていたのは、誤解を恐れずに言えば、一方で単に“実践”を紹介し、批判的志向を欠いたような記述的議論ではなく、他方で現実不在の（抽象的ないし規範的な）“理論”を展開するものでもないような議論の空間をどのように設定するか、具体的には“実践”と“理論”双方の受け皿となるような＜議論の枠組み＞をどのように設計するか、という問題意識であった。とはいえ、このような問題意識は、上記シンポジウムの段階では潜在的には意識されていたとはいえ、明確に提示できていたわけではない。本稿はこのような問題意識を言語化・可視化しつつ、改めて当日のシンポジウムテーマ——「生活困窮者」をどのように把握するか、そこでの「支援」のあり方をどのように考えていくべきか——を再論する形で、生活困窮者自立支援、ひいては広く社会福祉の実践をどのように理論的に把握していくのかという点について、改めて論点を提起したいと考える。

そこで、次に生活困窮者自立支援という具体的なテーマを題材にして議論を展開しつつ、再度“実践”と“理論”との関係、そしてそれらの交流を可能にするひとつの議論枠組みについて論じることとしたい。

Ⅲ. 生活困窮者自立支援における個別支援と“地域づくり”を繋ぐ＜議論の枠組み＞

1. 生活困窮者自立支援法における個別支援^{iv}

(1) 生活困窮者自立支援法(以下、「法」という。)は、「生活困窮者に対する自立の支援に関する措置を講ずることにより、生活困窮者の自立の促進を図る」ことを目的とする(法1条)。ここでいう「生活困窮者」とは「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」とされる(法3条1項)。また、法は「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」ことを規定する(法2条1項)。このように法は、個別の“支援”の側面について、経済的困窮に陥る可能性のある者を広く対象として、単に生活の一側面(経済的=金銭的困窮や就労困難事由の存在)だけでなく「生活」全体の包括的な支援を想定しており(岩間 2017:28)、生活困窮者の「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性」などの自立を阻害する様々な背景要因にまでアプローチすることを要請している。

以上のような法の要請を具体的に実現するために設けられているのが、市町村の必須事業として法定されている「自立相談支援事業」である(法4条1項。ただし、同法施行規則9条で定める適格性を備える外部の機関への委託は認められる。同5条2項参照)。自立相談支援事業は、同法成立の前提となった社会保障審議会生活困窮者の生活支援のあり方に関する特別部会(2013:10)の求める「包括的・一元的に対応できる体制」として、生活に困窮する者の相談に包括的に対応することが要請されている。そして、同事業の対象範囲を決定するのは、同法上、「生活困窮者」という法カテゴリーのみであり、その他の利用要

件の設定等を通じた限定は行われていない。

このように、同事業では、個々別々の事情を抱えた生活困窮者に対し、困窮の原因を問わず「ワンストップ」で受け止め、「相談支援」

(法3条2項1号)を通じた「生活」全体の包括的な支援を行うためのコーディネートを行うことが求められている^v。

(2) ここで上記のような方法により自立相談支援事業において行われる支援を、後述する“地域づくり”のための働きかけと理論的に区別するため「個別支援」と呼ぶとしよう。そして、以上の議論に鑑みるならば、ここでの「個別支援」では、既存の法制度の予定するニーズやその裏返しとして設定されている受給資格・給付要件に該当するか否かによって支援の必要性を決定するという態度が消極的に解されることになることを確認しておきたい^{vi}。そこでは、生活困窮者本人の状況に照らして個別的に支援が組み立てられ、それに基づき「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」

(社会保障審議会生活困窮者の生活支援のあり方に関する特別部会2013:12)が求められるのであって、既存のサービスや制度に生活困窮者本人が合わせるのではなく、本人にサービスや制度を合わせていく考え方が尊重されなければならない(なお、岩間(2017:27)も参照)。それゆえ、入口段階で、既存の法制度の想定するニーズ(以下、これを「制度規定的ニーズ」と呼ぶ)によって「生活困窮者」を評価することは、法の目的・理念に沿わないものとして——違法ということではないものの——否定的に解される。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(2015:14)も、「生活困窮者の多くは複合的な課題を抱えていることから、自立相談支援事業の運営に当たっては、できる限り対象を広く捉え、排除のない対応を行うことが必要である」ということを強調している。

そこで、このような生活困窮者自立支援法

の下での「個別支援」の特質を明らかにするために、ここでは生活保護法に基づくケースワーク、とりわけ同法27条に基づく「指導及び指示」とそれに従う義務（同法62条1項）に違反したことを理由とする「保護の停止又は廃止」（同条3項）による被保護者への働きかけとの対比を行いたい。その際、支援の対象者への関与を理由づけを意味するものとして、“支援の必要性”という観点から対比を試みる。

周知のとおり、生活保護法は「最低生活の保障」と「自立の助長」という二つを目的として掲げ（同法1条）、これらが併行して行われる関係にある。このことは、「自立の助長」に向けた働きかけを行うケースワーカーと被保護者との関係が「最低生活の保障」を目的とした金銭給付（各種扶助の支給）を媒介して行われるという関係を生み出す。ここでの保護の可否＝“支援の必要性”は厚生労働大臣の設定する生活保護基準（同法8条）、すなわち最低生活水準を下回っているか否かによって決定がなされ、「自立の助長」という要請から“支援の必要性”が調達されることはない。

また、「最低生活の保障」を目的とした金銭給付と「自立の助長」に向けた働きかけ（ケースワーク）の関係を究極的に担保しているのは、同法27条に基づく「指導及び指示」とそれに従う義務に違反したことを理由とする「保護の停止又は廃止」である。すなわち、「保護の停止又は廃止」の可能性を担保として、「自立の助長」に向けたケースワークが遂行される仕組みとなっている。このことは、「自立の助長」という観点からの“支援の必要性”を考慮することなく、もっぱら生活保護基準を下回るという制度規定的ニーズのみに基づき“支援の必要性”を調達し、支援（ケースワーク）を行うという関係を生じさせる^{vii}。言い換えれば、生活保護制度という制度が“支援の必要性”を規定し、それに基づき支援の

方途が基礎付けられる関係を見出すことができる。

これに対し、生活困窮者自立支援法に基づく「個別支援」には、次のような特徴がある。ひとつは、自立相談支援事業をはじめとする「個別支援」の対象者について、法は利用資格の設定その他の限定をせず、ただ「生活困窮者」を対象者として規定するにとどまっているという点である。そして、「生活困窮者」の定義を画するに用いられている概念は、少なくとも一義的にその対象を画定させるものではなく、解釈に開かれた概念である。したがって、法及びそれに基づく制度から“支援の必要性”を規定する要素はほぼ存在しない。第二に、同法には「住居確保給付金」（法2条3項・5条）を除いて金銭給付は存在せず、とりわけ「個別支援」との関係では金銭給付との結びつきが一切見られないことである。それゆえ、ここでの「個別支援」は、生活保護法のように制度が“支援の必要性”を規定し、それに基づき支援のあり方が規定されるという関係になく、開かれた支援が展開可能である^{viii}。少なくとも生活保護法に比べれば、ソーシャルワークの展開可能性は格段に広いと言えよう。

(3) しかし、このことは他方で、次のような論点を顕在化させることになる。第一に、法が自立相談支援事業の対象者を利用資格の設定その他の限定をせず、ただ「生活困窮者」を対象とすると規定している結果として、「生活困窮者」そのものの対象が「個別支援」の運用のあり方に左右されるということである。上記(2)のとおり「生活困窮者」の定義を画するに用いられている概念は曖昧かつ主観的な評価を介在させる余地があり、それゆえに広く対象を包摂することが期待される反面、事業実施機関の運用に左右され、結果として対象者を狭く解釈したり、暗黙理に支援の対象が限定されたりする可能性を生み出すことになる^{ix}。

第二に、以上の点に関連する問題として、理論的にも、そしておそらく実務的にも、生活困窮者自立支援における“支援の必要性”を検討する必要が改めて生じるということである。先に述べたように、従来の法制度では、受給・利用資格や受給要件の設定を通じて、支援の対象者はある程度——解釈による多少の幅はあり得たにしても——画定されており、また、それによって“支援の必要性”をその都度議論する必要に迫られることはなかったと考えられる。これに対し、生活困窮者自立支援は、まさに既存の法制度を乗り越え、それによって生じる谷間をカバーするという要請の存在ゆえに、改めて“支援の必要性”を議論する余地が生じることになる。むしろ、困窮の原因を問わず「ワンストップ」で受け止めるという法の目的・理念からすれば、“支援の必要性”を限定するような議論は必要なく、またすべきでもないという考え方はあり得るであろう。しかしながら、理念としてはともかく、個々の実務家は、相談のために来所した人々が「生活困窮者」に当たるか、どのような意味で「生活困窮者」に当たるかということを考えながら、暗黙に“支援の必要性”を検討していると思われるし、相談支援が進められたあと、他機関による支援のコーディネート等を検討するに当たっても、自機関内外で“支援の必要性”を説明せざるを得ない状況に置かれるであろうことは容易に想像できる。また、支援が必要と思われる対象者が多ければ、その順位づけ(ラショニング)に迫られることも考えられ、事業の効果測定が求められれば、暗黙理に短期間で効果の出やすい対象者を選別する(クリームスキミング)こともあり得るかもしれない³。これらに鑑みれば、少なくとも理論的な観点からは、いかに広く「生活困窮者」へ支援を届けることが求められるとしても、むしろ却って実務家の実践で想定されている“支援の必要性”を可視化することが求められるのではないか

と思われる。

第三に、“支援の必要性”を明示し、議論していくことは、個別支援のアウトリーチを広げていく材料になるということも付け加えておきたい。「生活困窮者」を限定せず、支援の対象者をなるべく広く捉える姿勢は、ややもすると“支援の必要性”を明示的に議論していく道を閉ざす可能性がある。しかし、このことは、自立相談支援事業の相談窓口に来所した人々を広く「生活困窮者」として支援していく契機にはなったとしても、窓口にも現れない潜在的な支援対象者を不可視なものとする恐れがある。地域福祉の文脈でとみに指摘されるように、個別(マイクロレベル)のクライアントに顕れたニードは、地域(メゾレベル)での潜在的なニード保有者を可視化させる手がかりになるが、それは当該ニードが“支援の必要性”を説明できる=対応すべきニードがあることを示すことができるからこそ、可能になる。“支援の必要性”を明示的に議論していくことは、潜在的な人々の“支援の必要性”を可視化させることに繋がるのであり、この議論を避けるのは望ましくないとも言えるであろう。

筆者は、この第二・第三の点が、生活困窮者自立支援制度のいまひとつの要請・目標である“地域づくり”と接続する視点であると考えている。そこで、次節では“地域づくり”の要請について、その位置付けと“支援の必要性”を議論することの意味を考えたい。

2. 生活困窮者自立支援に要請される“地域づくり”の視点

(1)生活困窮者自立支援法は、立法当初より、個別支援の際に重視されるべき視点として「つながりの再構築」を実現することを求め(社会保障審議会生活困窮者の生活支援のあり方に関する特別部会2013:5)、そのためには“地域づくり”の視点が求められることが謳われていた(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 2015：3-4）。そのねらいは、経済的困窮状態に限らず、いわゆる社会的排除・社会的孤立に陥っている状態の解消、ひいては排除・孤立状態を生まない“地域づくり”にあったと考えられる^{xi}。

これに加え、2018（平成30）年改正前には、「地域共生社会」の実現が政策論の文脈で明確に謳われるようになり（厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部 2017）、社会福祉法の改正（平成29年法律第52号による改正）において「地域共生社会」の実現に向けた地域福祉の推進が理念として明記されるなどの動きに後押しされたこともあって（社会福祉法4条の改正。同106条の3も参照。）、法に「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…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」ことが明記された（法2条2項）。この改正は、立法担当者が述べるように、生活困窮者自立支援制度が「地域共生社会づくりの中核的な役割担うべきこと」を期待し、「生活困窮者支援を通じた社会福祉法に規定される地域共生社会の実現に向けた地域づくり」の基礎になるものとして行われたものであった（鈴木 2018：5, 10）。ここではさしあたり、生活困窮者自立支援の役割として、法律レベルでも“地域づくり”の役割が期待されていること、それが関係機関等との緊密な連携・支援体制の整備という形で求められていることを確認しておきたい。

(2) このように、生活困窮者支援には「個別支援」とともに“地域づくり”の役割が求められる。そこで問題は、この両者をどのように接続していくのかということになる。この問いは、実践の観点からすれば、自立相談支援事業をはじめとする「個別支援」を展開していくなかで、それをどのようにして関係機関等との緊密な連携・支援体制の整備と

いう形に昇華させていくかということにつながる。そして、その取り組みを進めていくに当たって基礎となる理論的な枠組み——ここでいう“枠組み”という語で強調したいのは、「個別支援」と“地域づくり”との関係を取り結ぶ概念の“受け皿”になるもの、という趣旨である——を提供することが理論に求められることになろう。その際、本稿がその枠組みとして用意したいのが、上記1. (3) で注意を促した“支援の必要性”を巡る議論である。

これまでに生活困窮者自立支援の文脈において、「個別支援」と“地域づくり”との関係をめぐる議論がなかったわけではない。例えば「孤立」（ないし「社会的孤立」）あるいは「排除」という概念が典型である。改正法に関わる国会での議論では、「『孤立』を単なる個人の状態像と捉えるのでは足りず、個人や世帯が抱える様々な問題や、新たなリスクに対する脆弱性の根幹に共通するものとして『孤立』の状態があると、その対応の必要性が指摘され」ていた（立法担当者の整理による。鈴木（2018：26））。また、生活困窮者支援の先駆者として「伴走型支援」というキーワードを提示する奥田（2014：43, 66-7）も、生活困窮者は「経済的困窮と社会的孤立状態にある」とし、「困窮者が既存の仕組みに合わせるのではなく、困窮者に合わせた仕組みや社会を構築すること」、「参加包摂型の社会を創造する」ことを重視している。さらに稲月（2014：14）も「生活困窮状態は社会的排除によって起こる…。…排除する社会がそのままであれば、人はそこに戻ったとしても再び排除され生活困窮に陥る…。個人に対する伴走型支援は参加包摂型社会の構築とセットでなければならない」と説明している。このように、「（社会的）孤立」ないし「（社会的）排除」という概念は、それと対比される「参加包摂型社会」の実現という社会のあり方とともに、それが解消された社会像をも見据えていく概念として用いられている。

筆者のみるところ、こうした「孤立」や「排除」をめぐる議論が、“支援の必要性”をめぐる議論に当たるものである。というのも、これらの概念の有用性は、それが「個別支援」の文脈での“支援の必要性”を正当化する(＝孤立・排除状態の解消)とともに、“地域づくり”の観点から求められる要請(＝孤立・排除状態を生み出さない社会の実現)にも接続する視点を導き出しやすいからである。

そこで、このような“支援の必要性”をめぐる議論を通じた「個別支援」と“地域づくり”との接続を次のように定式化してみたい。すなわち、「個別支援」の場面において「なぜ、支援が必要か」(＝“支援の必要性”)という第一の「問い」は、社会(地域)が生活困窮者の困難を創出させているからであるという「応答」につながる。そして、このような「応答」は、もうひとつの「問い」、すなわち「どのように“地域づくり”を実現していくか」という「問い」と接続する。この第二の「問い」は、そこでの地域づくりが「個別支援」の場面において生活困窮者の困難に対する“支援の必要性”を解消するものでなければならないという「応答」を導く。つまり、“支援の必要性”への「応答」は、“地域づくりの必要性”への「応答」にも接続し得る。「孤立」や「排除」といった議論は、こうした定式を満たしやすいところに魅力があるとは言えないだろうか。

3. 「個別支援」と“地域づくり”を繋ぐ<議論の枠組み>の設定

(1) もとより、「孤立」や「排除」を手がかりに議論を展開していくことについては筆者も異論はない。しかし、ここでわざわざ“支援の必要性”という枠組みを用意したのは、それが「孤立」や「排除」をめぐる議論のように、「個別支援」と“地域づくり”との接続を図る<議論の枠組み>(受け皿)を形成すると考えたからである。そこでは——「個

別支援」におけるその「応答」が“地域づくりの必要性”への「応答」にも接続し得るような——“支援の必要性”をめぐる議論が、「孤立」や「排除」以外にも開かれてくる。

ここで重要なことは、おそらく、ミクロの実践レベルでの“支援の必要性”をめぐる言説は、「孤立」や「排除」という概念よりもっと具体的で、実際的なものであろうという点である。そうだとすれば、ミクロの実践レベルでの言説から、新たにこうした“支援の必要性”を導き、構築していくことも可能かもしれない。

そこで、“支援の必要性”を<議論の枠組み>(受け皿)とすることで、次のような議論の展開を期待することができるのではないか。すなわち、実務家・実践家が“実践知”として、日々思考して明示・黙示に想定している“支援の必要性”について、研究者がそれを受け止め、言語化し、“理論知”として昇華させ、再び“実践知”に還元していく、という展開である。実は、これこそが、冒頭で述べたシンポジウムで想定していた展開であった。

ここで、もう少しイメージを具体化するため、実際にシンポジウムで企画者側が実務家に投げかけた「問い」を取り上げてみよう。

(2)シンポジウムで取り上げたテーマは、「北海道における生活困窮『者』の特徴と課題」であり、これを江別市(札幌市という大都市近郊の地域)・釧路市(旧産炭地域・沿岸地域)・富良野市(旧産炭地域・内陸地域)における各生活困窮支援担当者から事例報告して頂き、各地域における「生活困窮『者』の特徴と課題」を析出するというテーマを掲げた。このテーマを掲げるにあたり、企画者らの側で立てた仮説は次のようなものであった。

- ①どのような人を「生活困窮者」とするのは、当該地域社会の特徴を反映しているのではないか：法における「生活困窮

者」の定義が単なる経済的な困窮にとどまらない射程を持つとするならば、“その”社会から排除されたメカニズムをたどることで、当該社会の特徴と“その”社会から排除された「生活困窮者」の「社会的ニーズ」を把握し得るのではないか^{xii}。

②現場の支援者は、普段、目の前の支援対象者に相対するなかで、そのようなことを意識することなく支援に奔走していると思われる。だからこそ、これまでの“支援”の実践を振り返ってもらいつつ、なにゆえ目の前者を「生活困窮者」と評価し、“支援の必要性”があると把握したのかを問うことで、却って当該地域社会の特徴とその「生活困窮者」への投映メカニズムが把握し得るのではないか。

③生活困窮者が抱える困難の解決は、果たして制度の想定する“地域づくり”へと直結するものなのだろうか：当該社会の特質を反映した「生活困窮者」をどのように支援するか（「個別支援」技術論）についても、その者の困難の解決のみならず、彼らを当該社会においてどのように包摂していくのかを問いながら、支援の目標を見定めることで、生活困窮者自立支援制度の要請とも言える“地域づくり”を考える契機になっているのではないか。

本稿は、これらの「問い」に対して、実務家がどのように「応答」したのかを紹介することを目的とするものではないから、それは控えよう。ここでは企画者らの「問い」の趣旨を改めて確認しておくに留めたい。すなわち、実務家の“支援の必要性”を巡る判断には、その担当する地域の課題が明示的・黙示的に介在しているはずである。別の言い方を

すれば、地域の課題が“支援の必要性”を巡る判断を介して「生活困窮者」の対象や支援の内容を規定しているはずである。そして、ここでの“支援の必要性”を議論することで、当該地域社会における“地域づくり”の課題も見えてくるのではないか、という「問い」である。

そして、以上の「問い」の前提にある企画者らの発想は、「個別支援」の場面における“支援の必要性”を判断する評価の基準が、“地域づくり”の課題と連動している／すべきである、ということであった。ここでいう「連動」とは、支援の対象たる「生活困窮者」の背景にある社会構造が“地域づくり”の課題とリンクしていることを意味する。その上で、「生活困窮者」の生成と“地域づくり”の課題とが（悪）循環していることから、それゆえにこそ、このような（悪）循環構造を成立（解消）させるというところに“支援の必要性”を見出さなければならない、という要請が導かれる。このような生活困窮者支援を巡る問題構造の認識それ自体は後にまた述べることとして、ここで確認しておきたいのは、以上のすべての「問い」において通底しているのが“支援の必要性”という<議論の枠組み>（受け皿）である、ということである。

(3) “支援の必要性”を議論することについては、それが「生活困窮者」の選別を生み出し、生活困窮者自立支援制度の意義を限定することに繋がるという反論が寄せられるかもしれない。また、ソーシャルワークの専門家からは、「個別支援」と“地域づくり”とを繋ぐ議論として、わざわざ“支援の必要性”という議論を行う必要はない、とりわけ生活困窮者自立支援においてそれを議論することは危険である、という反論があるかもしれない。というのも、ソーシャルワークにはもともと本人と環境——それには当然“地域”も含まれよう——との相互作用に着目し、それへの一体的な働きかけを試みることこそがソーシ

ャルワークの本旨とするところであって、本人の抱える課題の解決と環境への働きかけはもとよりコインの表と裏の関係にあるものだからである。そして、ソーシャルワークの議論では、本人を取り巻く環境は、支援に動員される“資源”として把握され、それを活用し、あるいはそれを改善していくことは、もとよりソーシャルワークの要請である、と。岩間(2018:29, 31)の議論は、「地域を基盤としたソーシャルワーク」という考えから要請されるものとして、まさに以上のような論理を感じさせるものがある。

筆者は、こうしたソーシャルワーク分野の議論に積極的に反論するものではなく、理念としてはむしろ大いに賛成する。しかしながら、ソーシャルワークの観点から現実・実践を批判的に検討しようとするときにも、まさに“支援の必要性”をどのように考えるのか、というような議論の枠組みを明示して議論を進めることが重要なのではないかと考える。ここでは3点指摘しておこう。

第一に、“支援の必要性”を議論することは、制約的な支援対象者の選別を可視化させ、批判を行うことを可能にする。そして、前述したように、“地域づくり”と接続する「個別支援」のあり方を議論することを通じて、求められる支援のあり方を議論することにも繋がるように思われる。繰り返すが、“支援の必要性”という枠組みは理論と実践の往復を可能にする議論のフォーラムとなり、双方に果実をもたらすためのものである。

第二に、“支援の必要性”の議論を通じた「個別支援」と“地域づくり”の関連づける作業は、むしろ「個別支援」を“地域づくり”へと繋げることにこそ主眼があるということを強調しておきたい。奥田(2014:67)が述べるように、生活困窮者支援(伴走型支援)は「個別支援」だけではなく「社会の課題を示さねばならない。そして伴走型支援は、常に社会変革、社会創造を目指すものではなけれなら

ない」のである。そこで、「個別支援」の場面で接する「生活困窮者」の“支援の必要性”を正当化し得る要因を探り、その要因を解消するための“地域づくり”へと接続させること——それには一定の理論化が不可欠であろう——が積極的に求められることになる。それは、当該地域の多くの生活困窮者に見られる共通の要因を発見するプロセスに繋がるかもしれない、それが発見されることで、新たな制度(フォーマルサービス)の形成へと繋がることもあろう。これは多機関による連携が、課題の押し付け合いと裏腹であることに留意しつつ、連携・協働体制の構築を自覚的に実現していくことにも繋がる。要するに、“支援の必要性”をめぐる議論は、生活困窮者を生産し続ける地域社会を再生産することにならないようにするために、「個別支援」(ミクロ)と“地域づくり”(メゾ)、ひいては制度政策の在り方(マクロ)へと、意味のある接続を可能にするための足掛かりとなり得る。

第三に、“支援の必要性”を析出する作業は、支援の内容を巡る評価にも関わるということである。これまでも示唆してきたように、支援を担う実務家は、無意識に、あるいは意識的に、“支援の必要性”を想定して——おそらく多くの場合には「ニーズ」の存在をイメージしつつ——支援の可否を決定し、支援をコーディネートしているはずである。そして、生活困窮者支援の文脈では、制度が“支援の必要性”を規定しないことから、実務家は日々の実践のなかで“支援の必要性”の立証を意識的か無意識的に行っているはずである。このことは、支援の内容に実務家の判断が大きく反映されることを意味しており、ときには支援される側(「生活困窮者」)の処遇に負の影響を与える危険——生活保護法に基づくケースワークとは性格の異なる危険——を伴うかもしれない。というのも、“支援の必要性”の評価に当たって参照し得る基準があまりにも少なく、あってソーシャルワーク

の価値や倫理、「専門性」であって、支援される側（「生活困窮者」）は自らに関する“支援の必要性”ひいては支援の内容の妥当性を巡る議論に参加する手がかりをほとんど持たないからである^{xiii}。

ソーシャルワーク固有の価値や理念からは「本人を課題解決の中核に置き、その本人の状況に合わせた援助システムによって援助を展開すること」が重視され、そこでは「生活上の多様かつ複数のニーズに対して一体的に変化をうながす」ことがとみに重要である（岩間 2018：27）。このことは、前述したように、生活困窮者自立支援、とりわけ個別支援の文脈では特に重視されるべきである。しかしながら、繰り返しになるものの、生活困窮者自立支援制度の特徴として、制度が対象をほとんど限定していないために、実践過程において“支援の必要性”による人々の「評価」が明示・黙示に働く可能性があり得るのである。このような「評価」は、場合によっては本人を中核とする支援を制約するおそれもある。かかる「評価」——あるいは支援制約——を可視化し、議論の遡上に上げるためには、それを浮かび上がらせる議論の枠組みが必要となる。

この場面において、ソーシャルワークの「専門性」が極めて重要となることはもちろんであるが、同時に“理論”が実践の参照軸を形成していくことが重要となるように思われる。それゆえに、“支援の必要性”を巡る“実

践知”と“理論知”との対話・議論がその一助となるはずである。

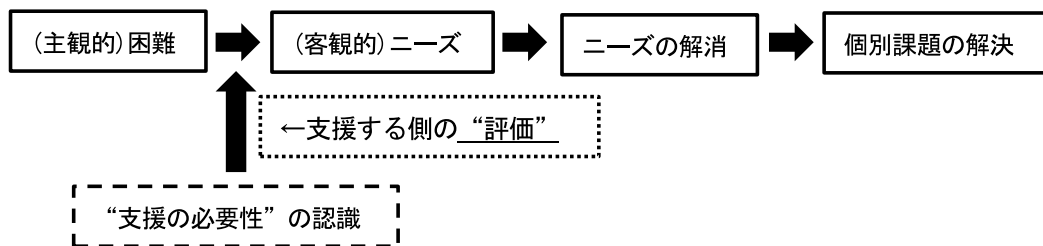
IV. 「ニーズ構築過程」の意義と課題

1. ニーズ構築の過程の再検討

(1) これまで本稿では、主として生活困窮者支援の文脈を意識しつつ、“支援の必要性”をく議論の枠組み>として設けることの意味を論じてきた。この点、今まで“支援の必要性”を巡る議論のなかでしばしば用いられてきた用語としてさまざま挙がるとされるのが「ニーズ」（あるいは「ニード」）という概念である（この人には「〇〇のニーズがある」など）。しかし、「ニーズ」という用語については、注意しておくべきことがある。

「ニーズ」という用語は、しばしば支援を受ける側の状態像を表して用いられるところ、筆者は、実際に「ニーズ」の中身を規定しているのは社会であり、その社会の意思を反映した法制度に具体化され、さらに支援する側によってそれが動員されることによって「構築」されているという理解を採る。このような意図を反映する考え方としては、三浦（1985）の「社会的ニード」の捉え方が参考になる。そこでは、「一方においては歴史的、社会的な規定を受けつつも、他方、個人的、地域社会の態様と構造との関連で現れる『状態』とこれらの『状態』を改善しなければならぬ」という社会の『判断』との結合とし

図1 支援プロセスにおけるニーズ構築過程の位置付け



出所：筆者作成

て捉える考え方」が反映されている(同 59-60)。この考え方はマクロのレベルでの「社会」における「ニーズ」の内実を明らかにしたものであるが、それをマイクロでの現場実践レベルに当てはめるとすれば、「個人的、地域社会の態様と構造との関連で現れる『状態』とこれらの『状態』を改善しなければならない」という「考え方」を動因するのは、支援に携わる支援する側(個々のワーカー)であるという理解が成り立つであろう。

また、支援する側が「ニーズ」を「構築」しているという把握は、次のような認識に基づいている。図1において、支援される側の「(主観的)困難」と支援する側の「(客観的)ニーズ」との間には“支援の必要性”の認識があり、その評価にあたっては支援する側の“評価”が介在する。この認識と“評価”という過程は無意識に行われることが多いと思われるものの、これを可視化したときには、支援する側が「ニーズ」を「構築」しているということを指摘することができるであろう。

(2) ニーズ構築の過程(“支援の必要性”の認識と評価)が無意識に行われることには一定の理由がある。というのも、すでに述べたように、法制度が既に存在する領域(と少なくとも支援者が認識する場合)では、ニーズ構築それ自体は、法制度の定める利用資格や受給要件等の充足判断のなかで行われているからである。そもそも、図1では「(主観的)困難」と「(客観的)ニーズ」とを結ぶ矢印が右向きになっているが、このような領域では基本的に左向きの矢印になることが多いと思われる。ともかくも、この場合には改めて“支援の必要性”を認識する機会に乏しく、評価も限られた法制度の要件解釈の過程に吸収されるということになる。

これに対し、ニーズ構築の過程が自ずと意識されることになるのが生活困窮者支援の場面である。なぜなら、これまで示唆してきたところからも明らかなように、ニーズ構築の

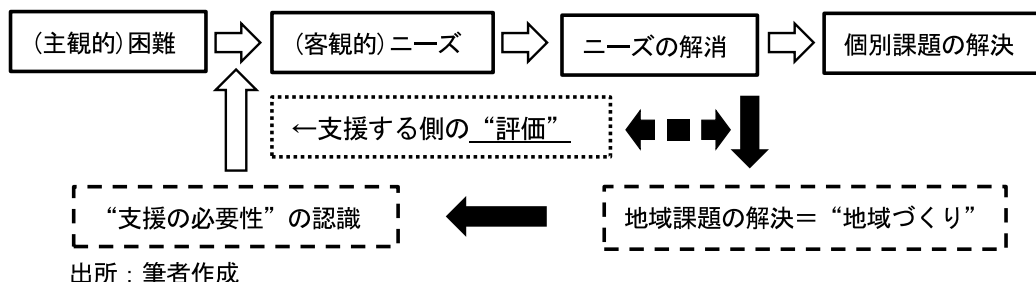
過程において、“支援の必要性”の認識及び“評価”を行うための客観的な基準が自明のものではないからである。そしてそれゆえに、次のような思考を生じさせる可能性がある。第一に、支援する側が“支援の必要性”の認識及び“評価”を行うための客観的な基準を制度の外側から調達し、既存の法制度に“つなぐ”という考え方の下で、既存の法制度の措置するニーズに当てはめて(無意識に)ニーズ構築を行うという思考——いわば「制度ワーカー」的思考——である。先に述べたように^{xiv}、このような思考は、生活困窮者支援の文脈では消極的に解されることになる。第二に、“評価”に当たって支援する側が恣意的な評価基準を持ち出してニーズ構築を行うという思考である。これは、効果の出やすい対象者を選別する(クリームスキミング)支援につながりやすい。

(3) 本稿が「ニーズ構築の過程」を意識的に浮かび上がらせることで強調したいのは、支援する側が「ニーズ」を「構築」しているということを客観化させると同時に、この過程で生じる“評価”のあり方(評価基準)を巡る議論を可視化する必要がある、ということにある。このことは、生活困窮者支援の推進、人々の間で広がる新しい種類の困難に対応する支援の拡充、ひいては新たな制度の構築につながると考えられる。そこで、この後二者の議論をさらに進めるために、「ニーズ構築の過程」にいかなる基準が持ち出されるべきかを考えたい。

2. ニーズ構築の過程に影響を与える基準

(1) これまで、生活困窮者自立支援における「個別支援」と「地域づくり」との接続に当たっては“支援の必要性”を巡る議論が重要になることを繰り返し述べてきた。そこで強調してきたことは、ニーズ構築の過程、特に“評価”を巡る基準を考えるに当たっても重要になる。

図2 生活困窮者自立支援における「個別支援」と「地域づくり」



生活困窮者自立支援において、「個別支援」と「地域づくり」との接続が図られるためには、支援する側の「支援の必要性」を巡る判断が鍵となる。そして、「個別支援」の場面における「支援の必要性」を判断する評価の基準が、「地域づくり」の課題と連動している必要がある。このような意味での「連動」とは、「生活困窮者」の生成と「地域づくり」の課題との（悪）循環関係が成立していることを意味する。したがって、生活困窮者自立支援においては、このような（悪）循環構造を成立（解消）させるところに「支援の必要性」を見出さなければならない。

このような（悪）循環構造を成立（解消）させ、「個別支援」と「地域づくり」との接続が図られるためには、(1)で述べた「ニーズ構築の過程」を意識することがここでも重要である。すなわち、「ニーズ構築の過程」において、支援する側の「支援の必要性」の認識及び「評価」を行うための基準をどこに設定しているのかということを確認した上で、このような（悪）循環構造を成立（解消）させ、「個別支援」と「地域づくり」との接続する方法を模索していかなければならないのである。以上を理解するために、望ましい循環関係を図示したものが、上記図2である。

生活困窮者支援においては、支援する側には「生活困窮者」への「個別支援」の場面で個別の課題の解決が求められるだけでなく、それが地域課題の解決＝「地域づくり」につ

ながることが望ましい。しかし、ここで個別課題の解決と地域課題の解決とは当然に連動するものではないし、連動が望ましいとしても、それら両者の関係を巡る構造はさほど意識的に議論されてこなかったように思われる。それでは、これらを連動するにはどうしたら良いか。それは、個別支援の場面での「支援の必要性」の認識と地域課題の認識を連動させることである（図2の一番下の矢印を参照）。それを連動させるためには、地域課題の解決の方法が支援する側の「評価」に当たって参照される必要がある（図2中央部の点線矢印を参照）。これらが実現することで、生活困窮者自立支援における「個別支援」と「地域づくり」との循環が図られることになる。

ただし、この図2を見るときに注意しておく必要があるのは、この図で示しているのは、個別支援の場面での「支援の必要性」の認識が、地域課題の認識、あるいは地域課題の解決＝「地域づくり」に繋がる限りで支援対象者になるべきであるということを中心とするものではない、ということである。この図においては、「支援の必要性」は所与のものではなく、したがって、「地域課題の解決＝「地域づくり」と「支援の必要性」の認識」と関係（図2の一番下の矢印）もあらかじめ定まるものではない。あくまでこの図式において意識されているのは、こうした循環関係を志すことが重要であるという規範的な意味での図式であって、このような図式を完成させ

るための“支援の必要性”を巡る議論が、支援過程の分析に当たって枢要であることを示すことにその意図がある。

(2) このように図式化することにより、次のような課題が見えてくる。第一に、地域課題の解決を志向する概念としての「地域福祉」を巡る議論を「個別支援」の構造との関係を意識しながら議論していくことの重要性である。筆者は「地域福祉」の専門家ではなく、この点に関しては現時点で十分に議論する力がない。けれども、「個別支援」と地域課題の解決との接続は、生活困窮者自立支援制度の展開によってますます重要になってきていると思われる。生活困窮者自立支援制度の今後を考えるに当たっては、この論点を深めていくことが重要となる。

第二に、上記(1)において述べたように、「個別支援」における“評価”に当たって地域課題の解決の方法が参照されることが今後求められるところ、ここでは、地域課題が個別の支援される人々（「生活困窮者」）の課題とどのように連動しているのかの認識が重要である。すなわち、支援する側が、個々の支援される人々（「生活困窮者」）の抱える課題の背景にある構造的な課題をいかに認識し、それを地域課題との関係で、いかにして検討することが出来るのか、が重要になってくる。理論的に言えば、この議論は支援する側の「ニーズ構築の過程」、とりわけマイクロ実践における“支援の必要性”を巡る思考を解明するという課題につながるものであり、研究者にはそれを理論化していくことが求められることになる。

第三に、「支援関係の成立」局面の議論の深化である。「ニーズ構築過程」を意識的に議論する背景には、自明の、あるいは法制度の規定する「ニーズ」が当たり前のように存在しないことを前提としていた^{xv}。これに対し、「ニーズ構築過程」を意識的に議論しつつ、本稿の示した“支援の必要性”の認識

及び“評価”のあり方を理論的に論じることが可能となれば、それは——同様の“支援の必要性”を抱える者が当該地域にどの程度いるか、それを捕捉する方法としていかなる方法が適切かといった形で——生活困窮者支援におけるアウトリーチの方法論を検討することにもつながるのではないかと考える。これまで、制度規定的ニーズを前提とした思考において、アウトリーチの議論は、法制度の要件を満たすにもかかわらず、なお、当該法制度が捕捉できない人々に支援を調達する、というものであった。これに対し、生活困窮者支援に見られる支援過程では、そもそも、「われわれはなにゆえそれを『(社会)課題』と認識するのか」という「問い」が出発点となる。この「問い」は、そもそも、「われわれが『社会福祉』の下でいかなる『(社会)課題』を課題として認識するのか」という原点とも言える問いに導くのかかもしれない。

V. むすびにかえて

本稿は、シンポジウムの企画を契機として、その議論の過程で紡ぎ出されてきた思考を可視化し、議論を提起することを意図して執筆された。シンポジウムで取り上げた生活困窮者支援は、本稿がこれまで論じてきたように、生活困窮者の「個別支援」と“地域づくり”の要請とを繋ぐ議論を求めるものであり、それは広く、個々の人々の生活上の課題解決と地域課題の解決とを接続し、連動させていくための理論的枠組みを求めていると考える。そこで、本稿はシンポジウムの企画のねらいを紹介しつつ、“理論知”と“実践知”の交流のあり方としての〈議論の枠組み〉の設定という見方を提示するとともに、それを土台にしながらい生活困窮者支援の支援過程の枠組み、さらには「ニーズ構築過程」という視点の提示と、種々の議論を混在させながら論旨を展開してきた。

そこで、改めて本稿の主張を端的に整理することで、むすびに代えることとしたい。

第一に、“理論知”と“実践知”の交流のあり方として、実務家・実践家が“実践知”として日々思考して明示・黙示に想定している発想を研究者が受け止め、言語化し、“理論知”として昇華させ、再び“実践知”に還元していくというサイクルを実現するためには、その受け皿となる<議論の枠組み>を設ける必要があるということである。

第二に、本稿は、生活困窮者支援の文脈において、その<議論の枠組み>として考えられるのが“支援の必要性”であることを指摘した。“支援の必要性”を巡る想定はミクロの支援“実践”において日々暗黙に蓄積されており、それを“理論”が吸収し、理論化することで、再び“実践”の参照軸を形成していくことになるを考える。

第三に、“支援の必要性”を言語化する中で、「ニーズ構築過程」における“支援の必要性”の認識及び“評価”というプロセスが意識されることになり、この過程を理論化することが、生活困窮者の「個別支援」と“地域づくり”の要請とを接続させ、支援過程の好循環を生み出すことになるであろう、ということである。本稿で示した支援過程の循環の図式はひとつの思考図式であるものの、今後この図式を基礎として、“支援の必要性”を巡る議論を通じた、生活困窮者支援のあり方を巡る議論が活性化することに繋がればと考える。

【謝辞】

筆者は法律学を専門とし、社会福祉学を専門とする者ではないが、本稿は、本学の松岡是伸准教授とともに、異分野の研究者で共通のテーマを設けて議論を継続的に行う重要性を意識し、研究会を開催して議論を行ってきたことの成果のひとつである。この場を借りて御礼申し上げます。また、松岡准教授との議論が社会福祉学部シンポジウムという形に

実を結んだ結果、シンポジウム当日及び事前の研究会を通じて、櫛部武俊氏（釧路市社会的企業創造協議会）、明石吉史氏（富良野市社会福祉協議会）、櫻井耕平氏（江別市社会福祉協議会）、櫻井宏樹氏（苫小牧市社会福祉協議会）に多くの助言と刺激を頂いた。改めて深く御礼申し上げます。

なお、本研究は、2018年度北星学園大学特定研究費による研究成果である。

【参考文献】

- 猪飼周平（2016）「ケアの社会政策への理論的前提」社会保障研究第1巻1号，38-55頁。
- 稲月正（2014）「本書の目的と基本的視座」奥田智志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎『生活困窮者への伴走的支援——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，13-22頁。
- 岩田正美（2016）『社会福祉のトボス』有斐閣。
- 岩間伸之（2017）「生活困窮者は誰が支えるのか？——地域に新しい支え合いのかたちを創造する——」五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗編『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社，19-37頁。
- 奥田智志（2014）「伴走の思想と伴走型支援の理念・仕組み」奥田智志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎『生活困窮者への伴走的支援——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，42-98頁。
- 菊池馨実（2018）「社会保障法と持続可能性——社会保障制度と社会保障法理論の新局面——」社会保障法研究第8号，115-148頁。
- 厚生労働省「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）」
(https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000150632.pdf)（最終閲覧日 2020年11月2日）
- 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（2015）「自立相談支援事業の手引き（平成27年3月版）」
(https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/01_jiritsu.pdf)（最終閲覧日 2020年11月2日）

厚生労働省社会・援護局 (2020) 「生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアル (令和2年7月3日 第7版)」社援発0702第2号・所収
 社会保障審議会生活困窮者の生活支援のあり方に関する特別部会 (2013) 「報告書」
 (<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002tpzu-att/2r9852000002tq1b.pdf>) (最終閲覧日 2020年11月2日)
 鈴木義和 (2018) 「生活困窮者自立支援制度, 生活保護制度の一体的見直しについて」時の法令第2059号, 4-32頁.

高さやか (2019) 「生活困窮者自立支援法の意義と課題——生活困窮者自立相談支援事業を中心に——」社会保障法第35号, 159-172頁.
 田中聡一郎 (2017) 「生活困窮者自立支援制度はどのようにスタートしたか? ——実施初年度の支援状況と課題——」社会保障研究第1巻4号, 748-760頁.
 丸谷浩介 (2015) 「生活保護ケースワークの法的意義と限界」季刊社会保障研究第50巻4号, 422-432頁.
 三浦文夫 (1985) 『社会福祉政策研究——社会福祉経営論ノート』全国社会福祉協議会.

ⁱ 本シンポジウムは, 筆者が本学社会福祉学部福祉計画学科の松岡是伸准教授とともに立ち上げた実務家との研究会での議論をベースに, 「北海道における生活困窮者の課題」と題して行われたものである。シンポジウム当日は, 基調講演として本学名誉教授の忍博次氏にお話を頂き, その後本学OBの櫛部武俊氏 (釧路市社会的企業創造協議会), 明石吉史氏 (富良野市社会福祉協議会), 櫻井耕平氏 (江別市社会福祉協議会) にシンポジストとしてご登壇頂き, 事前の研究会での議論に基づく各地の実践を通して得られた知見をご報告して頂いた。

なお, 去る2020年10月11日 (日) にはすでに第二回シンポジウム「コロナ危機と社会福祉の課題」を開催している。筆者はこの企画立案にも関わったが, これらのシンポジウム報告内容及び議論の紹介は別稿を期すことをお許し頂きたい。

ⁱⁱ なお, 本シンポジウムでのご講演内容・ディスカッションの記録については, 別途, 報告書 (未公開) を用意している。したがって, 本稿は, シンポジウムの内容そのものを紹介するものではなく, それは報告書に委ねる。

ⁱⁱⁱ ここでいう「企画のねらい」で意図していることは, 本稿で取り上げる2019年度のシンポジウム単体での「企画趣旨」を説明することではなく, 本学社会福祉学部でシンポジウムを企画する際に念頭におかれた「ねらい」を説明することにある。前者は別途用意される「報告書」において示される (前掲注 i) を参照)。単なる「ねらい」を説明する場として研究論文を利用することは本来望ましくないけれども, ここでの「ねらい」が, III. 以下での議論の意味・射程を理解する手がかりになると考えること

から, ここで簡単に触れることとした。

^{iv} なお, 以下では「自立相談支援事業」における「個別支援」を考察の対象とし, 同法上の他の事業における支援はさしあたり考察の対象外としている。

^v 同法では特に包括的支援のためのツールとして個別の「自立支援計画」の策定を求めるほか (法3条2項3号), 同法に基づく省令により, 訪問等の方法による生活困窮者に係る状況把握, 自立支援計画に基づき支援を行う者との連絡調整, 支援の実施状況及び当該生活困窮者の状態を定期的に確認し, 当該状態を踏まえて自立支援計画の見直しを行うなどの援助を行うことを求めている (同法施行規則2条)。ここでいう「連絡調整」という文言にも見られる通り, 自立相談支援事業には, 生活困窮者の支援の要として, 様々な支援のコーディネートを行うことが要請されている。

なお, 文中の「相談支援」という用語については厚生労働省社会・援護局 (2020: 19) を参照したものである。筆者の専門分野である社会保障法学では, 近年この「相談支援」という方法に関心が集まっているが, そこでの「相談支援」はここでの「入口」としての相談支援のみならず, その後の「自立支援計画」の策定・実施・実施状況の確認・見直しなどの一連のプロセスを包含したものとして把握されている (菊池 (2018: 135-9) や嵩 (2019: 163-5))。本稿ではこれらの社会保障法学上の論点には立ち入らない。

^{vi} ここでいう「法制度」という用語は, 法律に基づく給付や事業に限定されるものではなく, 民間機関も含めて様々に展開される取り組みをも包含する概念として用いられている。ここで

強調点は、後述するように、生活困窮者自立支援制度の下で個別支援の必要性を正当化するのは既存の仕組みが想定する“ニーズ”（あるいはその裏返しとしての受給資格・要件の定め）ではないということ、それゆえに既存の仕組みに生活困窮者を繋ぐのみでは支援を満足させるわけではないこと、その結果、生活困窮者自立支援制度の下で個別支援において支援の必要性を正当化する理由として、いかなる事由を想定すれば良いかということが論点となり得ること、である。

vii むろん、このような関係は法的な統制を受け、そうした法的な統制を通じて「自立の助長」に向けたケースワークのあり方を形成する契機が生じる（また、生活保護法27条の2「相談及び助言」の位置付けも重要である）。ここでは本格的に論じられないけれども、簡単に概観しておこう。

ひとつは「比例原則」による統制である。同法62条3項は、保護の実施機関に対し、保護の「変更」・「停止」・「廃止」のいずれかを選択する処分の選択裁量を付与している。ただし、これは保護の実施機関の完全な自由裁量に委ねられるわけではなく、「指導・指示」違反の重大さの程度に比例して、不利益措置の程度が決定されなければならない（福岡高判平成22年5月25日質社1524号59頁参照）。第二に、手続的統制である。同法は、上記の不利益措置を行うに際しては、被保護者に対して「弁明の機会」を与えることを求め（同法63条4項）、また、同法施行規則が不利益措置の前提となる「指導・指示」の形式について、「書面」によって行われた「指導・指示」でなければ不利益処分は許されないと定める（同法施行規則19条）。最一小判平成26年10月23日判例地方自治389号51頁は「生活保護法施行規則19条…の趣旨は、保護の実施機関が…〔保護の停廃止〕の権限を行使する場合にこれに先立って必要となる同項に基づく指導又は指示を書面によって行うべきものとすることにより、保護の実施機関による指導又は指示及び保護の廃止等に係る判断が慎重かつ合理的に行われることを担保してその恣意を抑制するとともに、被保護者が従うべき指導又は指示がされたこと及びその内容を明確にし、それらを十分に認識し得ないまま不利益処分を受けることを防止して、被保護者の権利保護を図りつつ、指導又は指示の実効性を確保することにある」と説明している。ケ

ースワークをめぐる法的統制については、丸谷（2015）を参照。生活保護法の仕組みにおいてソーシャルワークの展開を担保する法的統制のあり方を考えることは、筆者の今後の課題である。

viii なお、自立相談支援事業、家計改善支援事業及び子どもの学習・生活支援事業（法7条2項各号）については期間の定めが置かれていないのに対し、就労準備支援事業及び一時生活支援事業については期間の定めがある（法施行規則5・7条）。

ix 同法は、明文上、自立相談支援事業の相談支援を開始するに当たって支援決定などの行政処分を予定していない。厚生労働省社会・援護局（2020：39）は「利用申請（申込）」と「支援決定」を想定するものの、「支援決定」の処分性を否定している（同：47）。かかる行政解釈に基づけば、「生活困窮者」ではないとして相談支援の申込みの拒否があったとしても、申請拒否処分の取消訴訟（行政事件訴訟法3条2項）や支援決定の義務付け（同条6項）を争うということは想定されないことになる。そうだとすれば、相談支援の関係を「契約」として把握し、当事者訴訟（同法4条）で契約上の地位確認訴訟を提起するという形で、自立相談支援事業の対象となる「生活困窮者」であることの確認を求めるといことが考えられる。ただし、ここでも「事業」の性格をどのように考え、それに基づく支援の実施をどのように位置付けるか（この論点については、例えば菊池（2018：142-3）を参照。また、労災保険法上の社会復帰促進等事業に基づく労災就学援護費の不支給決定が争われた最一小判平成15年9月4日判時1841号89頁も参照）、さらに、そもそも「契約」として把握することが妥当か（この点、嵩（2019：163-5）は消極的に解し、事実行為の連鎖として捉える。）、という論点があり得る。しかし、本稿ではこの点の考察にはこれ以上立ち入らない。

x 田中（2017：753）は2015年度から2016年10月までの間の新規相談受付から就労支援への移行をした者のうち、就労・増収に繋がった者の割合を確認した上で、「当初の想定よりも、就労支援対象者を就労可能性の高い生活困窮者に絞っている可能性がある」という見解を示している。なお、このようなクリームスキミングへの懸念については、菊池（2018：139）の議論も参照。

^{xi} なお、法改正前から、生活困窮者自立支援において“地域づくり”の視点が重要であり、「個を地域で支える援助と個を支える地域をつくる援助という二つのアプローチを一体的に推進する」ため、「個別支援と地域支援を地続きのものとしてとらえる」枠組みとして「地域を基盤としたソーシャルワーク (community-based social work)」が重視されるべきだとする議論 (岩間 2017) が唱えられていた。

^{xii} ここでの「社会的ニーズ」とは、三浦 (1985 : 59-60) の「社会的ニード」の捉え方を前提と

している。これについては、後述IV. 1. (1)の議論を参照。

^{xiii} これに関連して、「生活困窮者」の法的保護 (権利保護) の観点からは、支援する側の専門性を尊重しつつも、なお、その恣意を抑制する法的規律が求められることになる。この点については、菊池 (2018 : 136-8) を参照。

^{xiv} 注viに対応する本文を参照。

^{xv} この点については、岩田 (2016 : 33-42) 及び猪飼 (2017 : 41-3) を参照。