

地域におけるセーフティネット構築の現状と課題

川 島 ゆり子

本研究の目的は、生活困窮者に対してどのようなセーフティネット構築が必要とされているのかを明らかにすることにある。

セーフティネットというタームは戦前の社会福祉において他の社会制度の残余的な最後の砦としての意味で使われてきた。しかし社会福祉が制度的に確立した現代において、制度から漏れ落ちはざまに陥る人の増大が今日的な社会の課題となっていることを背景に、より積極的に他の制度にアクションを起こし、社会的排除の状況に陥る前に予防的に発動するセーフティネットが求められている。

今日の社会課題に応答するセーフティネットを構築するためには、地域を基盤とする生活困窮者支援のシステムを公私協働で確立していくと同時に、生活困窮課題を地域の課題として考える意識の醸成が求められ、この二つの要素が重層的に地域の中にセーフティネットを形成すると考える。

キーワード：セーフティネット ワークフェア、社会的排除、生活困窮者支援

Current issues and situations regarding the creation of a safety net in communities

This study clarifies the structure of a safety net to support people living in poverty. In the prewar period, the term “safety net” was used in social welfare for complementing other social system malfunctions. Despite the development of laws related to social welfare, the number of people who cannot receive social services and are hence living in difficulties has been increasing. A safety net needs to be created that will be more active in identifying flaws in social systems and that will support people in early stages of social exclusion. As a result, a safety net to support people living in poverty should comprise two factors. One is collaboration of public and private sectors to build a support system and the other is the presence of a common consciousness of social exclusion in communities.

Key words : Safety net, Workfare, Social exclusion, People living in poverty,

1. はじめに

1980年代より、わが国は迫り来る高齢化の波、あるいは経済の失速を背景に、福祉の改革の歩みが進められてきた。1979年の「新経済社会7ヵ年計画」において日本型福祉社会の提言がなされ、自助・民活が基軸にすえられ、また1989年の福祉関係三審議会合同企画分科会の意見具申「今後の社会福祉のあり方について」において在宅福祉の推進、福祉供給システムの再編が提唱された。以

降、福祉国家に代わり小さな政府をめざす方針のもと、措置制度として行われてきた在宅福祉サービスに市場原理を導入する動きが活発化し、1997年介護保険法が成立した。「措置」から「契約」への福祉サービスの市場原理導入によるパラダイムシフトが起り、福祉サービス供給システムが制度的に拡充されるとともに、地域における多様な担い手による共助のあり方が問い直されている。

また、こうした地域における包括的なケアシステム構築を図る動向の一方で、制度によるサービスからも漏れ落ちる人の増大についても多くの指

摘がなされている。湯浅（2008）はこうした社会を「すべり台社会」と表現し、誰も社会の底辺に滑り落ちる可能性を指摘している。本来であればこうした危険性を緩衝する役割であるはずの職域社会、地域社会、そして家族がその機能を弱体化させ、個人のリスクを吸収できない状況にある。まさに宮本（2011）が言う「弱者99%」の社会に我々は甘んじなければならないのだろうか。社会福祉がそうした現状に対峙していくためには、制度のはざまに陥る人々に対してどのような支援を展開することができるのだろうか。

本稿はそうした問題意識を背景として「セーフティネット」について再考することを目的とする。社会福祉基礎構造改革以降、地域福祉推進の方法論として用いられるようになってきている「セーフティネット」のターム自体は決して新しいものではないが、わが国の社会福祉を取り巻く今日的な状況を背景として、なぜこのタームが今、地域を基盤とする福祉支援方法論の脈絡の中で用いられるようになってきているのか、どのような課題がそこに内在しているのかについて考察することを目指すものとする。

2. セーフティネットの意味

セーフティネットのもともとの語源は、サーカスの空中ブランコでアクロバティックな演技をする曲芸師が、万が一墜落しても床に叩きつけられることが無いように張られる安全網の意味である。この『万が一を保障する安全』という意味から、このタームは多義的に政治、経済、福祉と様々な分野で使用されている。

金子（1999）は経済学の立場から、セーフティネットを労働・土地・貨幣という本源的生産要素の市場を中心として形成される多様なシステムとしている。すなわちそれぞれの市場で求められる最後の砦として

労働市場—年金・医療・失業などに関する社会保障システム

金融市場—中央銀行の最後の貸し手機能や預金保険機構

土地市場—公営住宅や住宅金融制度などの公

的な住宅政策、都市計画規制

といった多様なセーフティネットの形態を示している。寺西（2003）はソーシャルセーフティネットについて「個人や家計の予想できないリスクへの対応のための社会政策プログラムを意味する（寺西2003:5）」としている。また尾村（2003）は労働市場のセーフティネットという観点から「貧困者の生活水準をソーシャル・ミニマムライン以上に引き上げるための公共政策（尾村2003:165）」と述べ、翁（2002）は経済・金融の立場からセーフティネットとは利用者の損失を直接補償する利用者保護制度のことであるとしている。いずれの立場も、セーフティネットの本質的な意味を、「市場経済の中での個のリスクを社会全体がカバーする制度」として捉えているといえることができる。

3. 戦前の残余的なセーフティネットから制度的な社会福祉へ

では、社会福祉の領域において、セーフティネットはどのような意味として用いられてきたのだろうか。

高田（1992）は、社会福祉には2つの側面があると述べている。その1つは、個人の社会的な生活の安全が家族、経済、宗教、政治といった社会制度では充足されない場合に発動する「残余的（residual）な機能」、すなわちセーフティネットとしての機能を担う側面であり、戦前の、制度として確立されていない時期のわが国の社会福祉の実態であるとした（図1、左）。社会から漏れ落ちた弱者救済の意味を持ち、必然的に社会福祉の対象者にはスティグマが付きまとうことになり、社会福祉自体も制度化されていないため、図の中において点線で描かれ他の制度に埋没している。もう一つの側面は社会福祉が制度として確立され、生存権を保障するために主系統として発動する「制度的（institutional）機能」としての側面である（図1、右）。現在のわが国の社会福祉は、このように他の社会制度から漏れ落ちた対象の転落防止の網を張るような残余的なものではなく、法整備のもとに独自の機能をもつ社会制度へと発展している。そういう意味で、高田が示した戦前の残余的

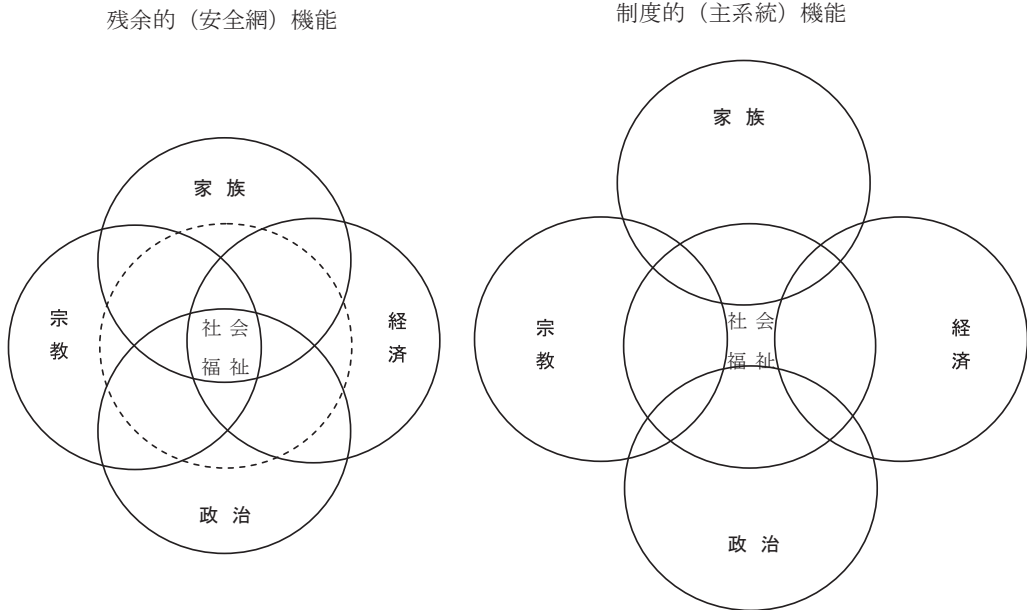


図1 社会福祉の概念

出典：高田（1992）「社会福祉の基礎」『新版社会福祉原論』ミネルヴァ書房,p36.

な社会福祉のセーフティネット機能は、現在の社会福祉として求められるセーフティネットとは異なると考えることが妥当であろう。しかし一方で、どれだけ institutional (制度的) な社会福祉システムが構築されようと、そこには residual (残余的) な部分が常に内包されるという社会福祉制度の自己矛盾に我々は直面している。制度的に確立するという事は、その制度による支援の対象を限定するという事と表裏一体となるからである。すべての対象をカバーする万能な社会福祉制度は存在しえないとするならば、社会諸制度の residual な部分を認識し、図1左のように、他の社会制度に埋没するような消極的なセーフティネットではなく、図1右のように主系統としての制度的な機能を明確化したうえで、他の社会システムに対してアクションを起こし residual な部分を漏れ落とさないように働きかけていく必要がある。経済や政治の不備・欠陥によってはざまに漏れ落ちる人々の生活課題をただ、黙して受け止めるだけではなく、社会の不備・欠陥を実態から突き返していく能動的なセーフティネットが今まさに求められている

のではないだろうか。高田の指摘した社会福祉の残余的な機能と制度的な機能という2面性は、時代の波とともに、次から次へと浮上する residual な部分に能動的にそして予防的に働くセーフティネットを発動していくために、別個のものとしてではなく、制度的な機能の中に常に残余的な狭間に対しても能動的に対応していく開発性を持ちながら統合的に発展することが求められている。

4. 社会福祉改革を背景としたセーフティネットの再検討

戦前の社会福祉は、前述したように家族や制度で支えきれない残余的な部分に機能する社会のセーフティネット (安全網) としての役割を果たしてきた。しかしその後、戦後社会福祉の制度が福祉六法により法的に整備され、労働市場における社会保障の概念の中でセーフティネットのタームは主に雇用保障としての「失業保険」、あるいは所得保障としての「公的扶助」、つまり政策的に「公」が福祉の措置として行う制度的な社会保障の意味

として限定的に用いられ、戦後から1990年代まで私的領域を含めた社会福祉サービスの脈絡において検討されることがあまり見られなかった。

しかし、2000年12月厚生省（現厚生労働省）社会・援護局より提言された『社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書』において、セーフティネットが新たな福祉の展開の中で再検討されることになる。言うまでもなく、この報告書の背景には「社会福祉事業法等の一部を改正する法律」の成立、つまり社会福祉サービスが公による救済という「措置」から、利用者が自ら主体的に「選択」する制度へ転換し、利用者の生活に近い市町村をベースとした地域福祉の推進が提唱された社会福祉基礎構造改革の動きがある。この地域福祉の担い手として、公・共・私の多様な主体が連携しサービスを総合的に提供するということが提唱され、福祉サービスへの市場化の導入が図られることとなったのである。

こうした構造改革の流れを背景として、改めて提起されたセーフティネットはどういう内容と課題をもって論じられているのか、報告書の内容について検討していきたい。

まず、報告書は基本的な考え方として、現代社会の人々のつながりが脆弱化し、社会や社会福祉の支援が社会的援護を要する人々に届いていない事例が散見されていることを指摘している。そして人々のつながりの再構築を通じて偏見・差別を克服することに、今後の社会福祉の展望を求めている。福祉の対象となる問題については、従来の措置制度下の選別的な福祉政策が対象としてきた「貧困」に加え、ホームレス問題、虐待・暴力への対応等、経済的には豊かになった社会が内包する、より複雑化した諸問題が重複・複合化して構造化しているとしている。

図2に見るように、多様な問題の構造は従来の「貧困」という軸に加え、下記の3つの要因をあわせて座標軸におき複合的に検討する必要がある。

- ① 「心身の障害・不安」（社会的ストレス問題、アルコール依存、等）
- ② 「社会的排除や摩擦」（路上死、中国残留孤児、外国人の排除や摩擦、等）
- ③ 「社会的孤立や孤独」（孤独死、自殺、家

庭内の虐待・暴力、等）

特に②の社会的排除や摩擦と③の社会的孤立や孤独は現代社会の「人のつながり」の脆弱さを示唆するもので、「見えにくい」という特徴を持ち、問題の把握が困難となり、顕在化したときには取り返しのつかないような状況に陥っている場合が少なくない。報告書は『「見えない」問題を見えるようにするための複眼的な取り組みが必要である』とし、これらの諸問題に取り組むための対応として、以下の4点を提言している。

- ① 新たな「公」の創造
社会福祉法に基づく社会福祉計画の策定に向けて住民の幅広い参画を求める。
また地域における社会福祉協議会、自治会、NPO、生協・農協、ボランティアなどの様々な機関、団体の連携、つながりを築くことによって新たな「公」を創造することが望まれる。
- ② 問題の発見把握それ自体の重視
情報提供、問題の発見把握、相談体制の重視し社会的なつながりを確立する。
- ③ 問題把握から解決までの連携と統合的アプローチ
問題の発見・相談は解決に必ずつなげる。
- ④ 基本的人権に基づいたセーフティネットの確立
個人の自由の尊重と社会共同によるセーフティネットの確保を図る。特に、最低限の衣食住については最優先で確保されるようにしていく必要がある。

4つ目の提言として、「セーフティネットの確立」があげられているが、ここでいうセーフティネットは従来、措置制度下で用いられてきた失業保険、公的扶助などの、公的な責任に基づく生存権の保障という意味でのセーフティネットとはその内容が異なってきている。セーフティネットの主体として、公的な責任が前面に明記されず「個人の自由の尊重と社会共同」が提示されたということ、1980年代以降の大きな政府→小さな政府・福祉の市場化を目指す日本型福祉社会の方向性との関連

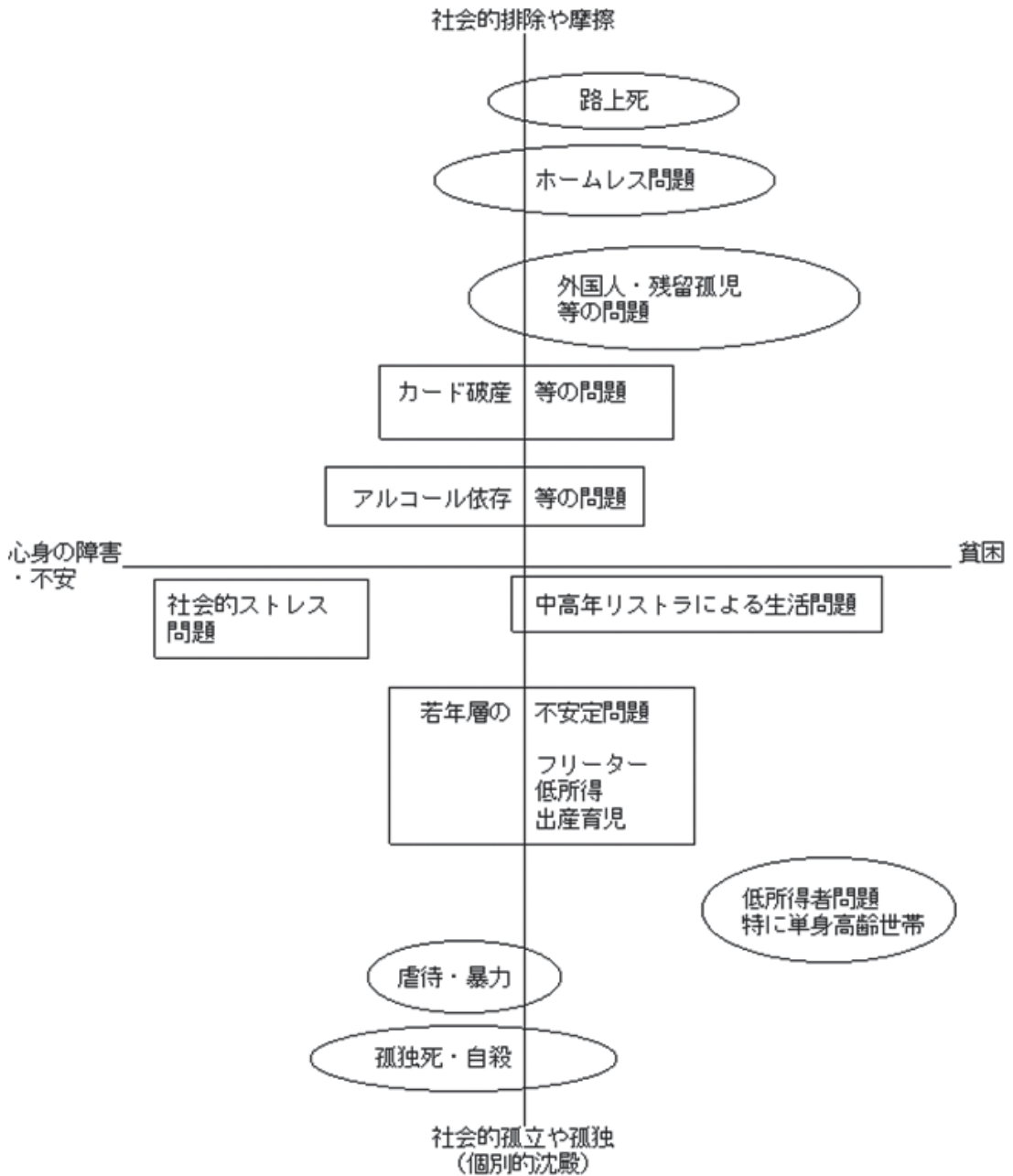


図2 現代社会の社会福祉の諸問

出典：厚生省社会・援護局(2000)「社会的援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」

が深い。新たな「公」の創造の項目で示されるように、社会の中で人の生存権を支えるセーフティネットの主体としてインフォーマルな民間・地域

住民の参加が期待されていることがわかる。

5. 福祉国家から日本型福祉社会へ

福祉国家の方向性は1942年イギリス「ベヴァリッジ報告」によって最初に打ち出された。国家が経済の成長と福祉という2つの政策目標を同時に追求した、「市場・集権」モデルであり（高田2003；広井2003）、ケインズ政策と表裏一体の関係にある（広井2001）とされている。ケインズ政策とは経済の成長を前提とし、経済を市場に委ねるのではなく、国家ないし政府が①様々な公共事業を積極的に行い、②税等を通じて高所得者と低所得者間の所得を再分配し、全体の総需要を大きくするといった所得再分配政策を行うという考え方である。

わが国の福祉国家体制は1960年代前半からの高度経済成長期を背景にして福祉制度の充実期をむかえ、1973年オイルショックにより経済成長の終焉を迎えるまで維持されてきた。しかし、福祉国家の前提である経済成長が見込めなくなるということは、福祉国家の限界が明示されたということになり、ケインズ政策による「市場・集権」モデルから「市場・分権」モデルへと、日本の福祉政策は移行していくことになる。1979年に示された「新経済7ヵ年計画」がその大きな1つの契機といえるであろう。福祉国家体制から自立・自助、民活、在宅福祉への方向転換、「大きな政府」から「小さな政府」へのシフトが明確に示されることとなる。ここでおさえておかなければならない重要なことは広井（2001）が指摘しているように、高度経済成長を背景とした福祉国家の確立期の過程と並行して家族・地域共同体という「コミュニティ」がどんどん希薄化していった事実である。先にあげた、社会・援護局の報告書にも「人のつながり」の脆弱化が指摘されている。公的責任による措置制度の時代は、年金などの現金給付の部分が重視されサービス給付の部分は家族や地域共同体というインフォーマルな担い手に依存してきたが、こうした「コミュニティ」の希薄化や、家族形態の変化によるサポート力の脆弱化によりその担い手を失い、もはや福祉サービス供給体制が機能しえなくなったという危機的な状況が、日本に福祉政策の

構造的変革を求めたといえよう。

経済成長の終焉と共に、その終わりを迎えた福祉国家体制にかわってわが国が求めた日本型福祉社会のモデルは、受け手のいない場所に、ボールを投げるといふ危うい行為となつてはいないだろうか。この政府の政策転換を伊藤（2002）は「国家による福祉供給を一義的には市場セクター、ついで家族やボランティアなどのインフォーマルセクターによる福祉供給に置換えようとする（伊藤2002：35）」と批判している。自立・自助を促し、市場原理を導入することにより、すでにコミュニティが希薄化し、増大する福祉ニーズに対処するだけのキャパシティを持たない地域に福祉を肩代わりさせるという『公の後退』を容認することは、福祉の後退の容認をも意味することになる。われわれが求めなければならないのは、地域の中での新たなつながりの再構築とともに、公の政策にインパクトを与える公私協働の場としての新たなガバナンスの姿ではないだろうか。

6. 生活困窮者支援におけるセーフティネットの課題

今まで日本型福祉社会への一連の改革の中で、セーフティネットが市場経済の中での個人のリスクに対して社会が発動する安全網としての共通の理解があることは分かったが、その主体としての公的責任の縮小、地域社会や家族への過重な期待があることが明らかとなった。生活保護受給者は215 - 6万人を推移し、社会のほころびはどんどん広がる一方のようにすら感じられる。

このような現状に対して生活困窮者に対する支援についての議論が社会保障改革の流れの中で行われてきた経緯について概観する。

2011年6月社会保障・税一体改革案において貧困格差の対策の重要性が示され、2012年1月社会保障・税一体改革素案において、生活困窮者対策として第2のセーフティネットを充実させることに一層力を入れて取り組む必要性が示された。この時期から、また具体的な施策の実効性を増すために2012年4月より社会保障審議会内に「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」が設

置され本格的に議論が行われる。この特別部会のメンバーは学識経験者、地方自治体首長、社協職員、ホームレス支援者、障害者就労支援実践者等多岐にわたる25名で構成され、およそ1年間の議論を行った。同年7月に「生活支援戦略」中間まとめが示され、その基本認識の部分において生活困窮者という概念規定の中に「経済的困窮」と「社会的孤立」の2つの課題がキーワードとして挙げられている。さらに議論が展開され翌2013年1月、特別部会による報告書が提出されることとなる。この報告書において「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である」と提起されており、生活困窮者に対する地域を基盤とした包括的伴走型の支援の必要性が強調されることとなる。ここで注目すべき点は政権交代を経ながらも、生活困窮者支援の検討プロセスにおいて常に経済的困窮と社会的孤立という課題が並列して議論されてきたという点である。

しかしこの議論がいよいよ法制化された2013年12月「生活困窮者自立支援法」において、生活困窮者自立支援の中味がどのように制度設計されているのかを見ることとする。まず第2条において、生活困窮者の定義が示されている。「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」が支援の対象であるとし、施策として次の事業が示されている。

- ◇生活困窮者自立相談支援事業（必須事業）
- ◇生活困窮者住居確保給付金（必須事業）
- ◇生活困窮者就労準備支援事業（任意事業）
- ◇生活困窮者一時生活支援事業（任意事業）
- ◇生活困窮者家計相談支援事業（任意事業）
- ◇生活困窮者である子どもに対し学習の援助を行う事業（任意事業）

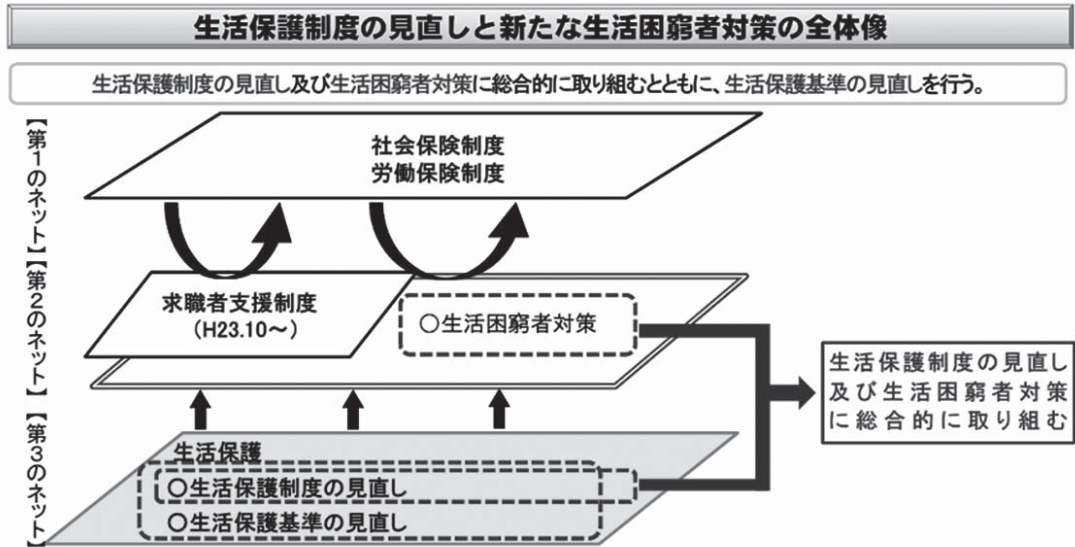
これらの事業とその内容を確認していくと、生活困窮者自立支援法は就労支援に軸足を置き生活困窮者に対する経済的自立を促進するワークフェアモデルであるといえる。現に生活保護受給する者には就労による経済的自立を促進し生活保護制度からの早期脱却をめざし、生活保護受給に至っていない者には（たとえ、それが生活保護基準以

下の暮らしを余儀なくされていたとしても）早期の就労支援を行い、生活保護への転落を未然に防ごうとする第2のセーフティネットの強化が提唱されている。

2013年8月に生活困窮者自立支援と同時並行で議論されていた社会保障制度改革国民会議の報告書が提出されており、その中で社会保障費の増大と将来世代へのつけ回しが危惧され、社会保障財源の安定持続性が求められている。格差の拡大は社会的不安につながり、扶助費や公的コストの肥大を招くとし、「自助努力を支えることにより、公的制度への依存を減らす」ことや「負担可能な者は応分の負担を行うこと」により社会保障の財源を積極的に生み出すことが提起されている。生活困窮者支援が議論のプロセスの中で就労支援に偏重していったことと、社会保障制度改革の議論はまさに軸を1つにするものであり、社会保障財源の持続可能性が最優先課題となっていることが分かる。しかし宮本（2009）も指摘するように、転落することなく社会を渡りきるためのロープは今やあまりにも心もとないものとなっている。ロープの本数（安定した労働需要）もロープの太さ（賃金水準・処遇）も足りず、滑り台社会を渡りきる人々の歩みを支え切れなくなっているにもかかわらず、セーフティネットでトランポリンのように社会を渡るロープに跳ね戻したところで、そこに待ち受けているものは有期雇用や派遣労働などの過酷な労働環境であるならそれを果たして「セーフティ」と呼べるのかという疑問も起こる。「セーフティ」という意味には本来「安心できる」「休息できる」というような意味が含まれているはずである。湯浅（2008）が指摘したように「緩衝材（バッファ）」として、いったん社会の底辺に滑り落ちたとしてもその人が次のステップに移ることができるまで安心して力を蓄えることができる、しかもそれが戦前の残余的福祉におけるスティグマを伴わないような仕組みが、地域のつながりの中に構築される必要がある。

7. 市場原理とセーフティネットの関係

金子（1999）は、市場原理の導入におけるセーフ



厚生労働省(2013)新たな生活困窮者自立支援制度に関する説明会資料 筆者一部修正

図3 生活困窮者支援対策 3層ネット構造

ティネットの必要性について次のように指摘している。「『市場で競争すること』と『信頼し協力すること』という一見相容れない行為は実は互いに補い合う関係にある。相互信頼を前提とする『協力の領域』があってはじめて『市場競争の領域』もうまく働くのである。この信頼や協力の制度に当たるのがリスクを社会全体でシェアする(分かち合う)セーフティネットである(金子1999:57)。」網の下安全ネットがなければ、芸人は思い切ったアクロバットができない。この安全ネットを「信頼と協力による安心」、アクロバットを「市場競争」に置換えれば、両者の補い合う関係もわかるというのである。

今日、現政権は経済発展を政策の柱に構え、大胆な金融緩和、機動的な財政出動、民間投資を喚起する成長戦略という3本の矢によるアベノミクスを推進しようとしている。それと同時に社会保障改革が断行され、高齢者医療制度の改革、公的扶助の生活扶助、住宅扶助基準の切り下げなど社会保障費の圧縮が図られようとしている。しかし市場競争の中で、見えにくい弱者から脱落していくことを放置する地域社会は、やがてその市場自体も立ち行かなくなる危険性(リスク)を内包し

ているとはいえないだろうか。

金子(1999)は市場原理におけるセーフティネットの必要性を論じ、さらに誤ったセーフティネット理解があるとして、以下の2つのセーフティネット論について述べている。1つ目は、市場が混乱したときのみセーフティネットを備え、後は全て市場に任せればよいという「セーフティネットの例外論」である。これは市場に出来るだけ任せられた方がよいのでセーフティネットは出来るだけ小さい方がよいとし、市場が混乱したときのみセーフティネットを例外的に発動させればよいという考え方である。もう1つは市場メカニズムでは対応できないケースにのみセーフティネットを発動させるという「セーフティネットの使い分け論」である。このようなセーフティネット論は市場とセーフティネットの本質的な相互補完関係を無視していると金子は指摘している。信頼と協力の領域によって市場競争の領域が支えられており両者は切り離すことが出来ないからである。

『社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書』でも述べられているように、社会問題の複雑化、多様化によって社会的援護が必要な個人、今ある脆弱な社会保障

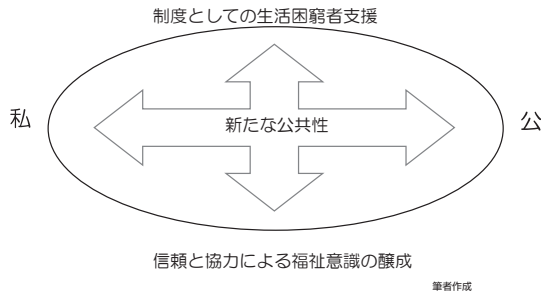


図4 地域におけるセーフティネット概念図

の網から漏れ落ちる人が増加しているという現状に対し、そのこと自体が社会全体のリスクであると自覚し、社会全体の喫緊の課題として取り組まなければならない。そうした制度から漏れ落ちた人に対して対処的にのみ発動するセーフティネットは上記の「セーフティネットの例外論」「セーフティネットの使い分け論」にあたるようなセーフティネットの狭い捉え方なのではないだろうか。われわれは、対処的にのみ発動するセーフティネットではなく、市場原理と相互補完的に働く「信頼と協力」により社会全体のリスクをシェアするセーフティネットを目指すべきであると考えている。

8. 信頼と協力にもとづくセーフティネットの構築へ向けて

(1) セーフティネットの2つの意味

1つは、実際に制度のはざまに陥ってしまった要援護者に対して生存権を保障するという意味でのセーフティネットである。見えにくいニーズに対してアンテナを張り巡らせ、対象に対して的確なタイミングでアクセスする総合相談支援であり、コンパクトで迅速な動きのできる手持ちの網をイメージできるかも知れない。

生活困窮者自立支援法では生活困窮者自立相談支援事業が必須事業として提起されている。しかしこの相談機能が硬直化した行政システムの中で生活保護制度から漏れ落ちたケースのみに対応する「セーフティネットの使い分け」となり、そのケースを、先行きも不透明な心もとない非正規雇

用に押し戻す、あるいは受け手のいない地域に投げ込むことになりかねないことも危惧される。相談窓口に「座して待つ」相談体制では、はざまに漏れ落ちる人を救うことはできない。声なき声に耳を傾け、地域に出向くアウトリーチ型の相談体制を構築することができるかが、困窮者支援における相談機能に問われている。

また、生活困窮者自立支援法成立のプロセスの中で、縮小されてしまった生活困窮者の社会的孤立という側面にも再度着目する必要がある。

宮本（2009）が社会福祉支援のあり方について「社会保障制度のなかにあって、社会保険制度が『定形化された事故』への対応を課題としているのに対して、社会福祉に期待される役割は、定形化することが困難な、多様な個別的理由に基づく生活困難への対応にある。定形化することが困難な多様な生活困難は、国民階層層に一律に現れるのではなく、困難に陥りやすい状況に置かれ、またそこから自力では脱出する力の弱い層に集中して現れると考えられる（宮本2009：27）。」と指摘しているように、家族・地域・職域に内在する個人を支えるソーシャルサポートネットワークの絆から断ち切れ孤立化する個人の生活困難は、定型化することが難しく多様な様相を示すことは想像に難くない。大沢（2013）は「生活が保障されるとは、暮らしのニーズが持続的に充足されることといいかえられる。暮らしのニーズが持続的に充足されるうえでは、生活を営む場や所得を得る機会＝選択肢が必要であり、稼働活動や地域生活をおこなうとは、メンバーとして承認されて社会に参加す

ることでもある（大沢2013:4）。』とし、社会への参加という側面も含めて生活保障という概念を提起している。生活全体のニーズを保障し人々の生活を支えるということは、そのニーズをより広い視野でとらえていく必要性が生じる。生活困窮状況の経済的な面にのみ着目し、それが失業というリスクに起因するとして捉え、そのリスクを就労支援や家計相談によって管理する管理主義は、現実の生活困窮者に立ち現れる多様な様相に柔軟に対応することはできないのではないだろうか。

生活困窮者支援が法制化されるということは、システムとして持続可能な支援が推進されるということである。そのこと自体の社会的意義を筆者は極めて大きいと捉えている。しかしその一方で限られた資源の中で成果が見えやすい対象に対して資源の選択と集中が行われることにもつながる（Sen1992=1999:167）。社会福祉の課題として、制度の中で実施される生活困窮者支援は何ができるのかということを検証しながら、一義的には就労支援に向けた取り組みがなされたとしてもそこから漏れ落ちるニーズに丁寧に向き合い、定型化が困難な問題に対して、どのように柔軟な支援を社会福祉実践が展開するのかについて検討することが求められている。

セーフティネットのもう1つの意味を考えるうえで、地域社会の在り方を問い直す必要がある。制度のはざまに漏れ落ちる問題に対して制度が解決を図るということは、あらたな自己矛盾を生むこととなる。その矛盾をどのように解消するのか、それは、制度側からのみの視点ではなく、アンビヴァレンスな立場からの、つまり当事者側からの、地域からの、そしてはざまを引き受ける専門職自身の「はざまの存在と専門性との矛盾・地域との矛盾」に葛藤する実践の場からの視点による他はないのではないだろうか。

先にも述べたように、はざまに陥る人を放置する社会は、誰にとっても安心して生活する場所とはなりえない。一人の人の社会的孤立・社会的排除の課題を、その人の個人的責任に帰するのではなく地域社会全体の課題として捉えなおすことができることが、社会の安心につながるはずである。過剰に個人化した社会は液状化

し、人々の安心を足元から崩壊させることになる（Bauman2000=2001）。地域の中に張り巡らせる安心を提供する広いセーフティネットは、地域を構成する多様な主体の心に広がる信頼と協力による福祉意識の醸成という、目には見えないが確実に地域を変革する力を持つ意識のつながりをも包含している。このことについて二文字（2002）はスウェーデン社会のつながりに言及している箇所です。「ただ、そこには福祉社会にふさわしいだけの『セーフティネット』が存在していたことを忘れてはならない。競争に勝利できない『社会的弱者』を、『人間としての尊厳』の対象としてみる思想の存在である」と述べている。福祉供給サービスに市場原理が導入された今、地域社会の中で見えにくいニーズにも対応し、地域に住む一人一人の生存権を保障するようなセーフティネットは、表出した個別課題に迅速に対応するコンパクトな手持ちの網と地域社会全体に広がる共生の意識の網の双方の機能を併せもつ重層的な構造が求められている。

(2) 新たなセーフティネットの構築

生活困窮者が「地域の中で生活する（住まう）人」だということを前提として形成されるセーフティネットは、制度として地域に存在する生活困窮者支援制度と、公私を含めた地域に存在する様々な主体の信頼と協力によって醸成される意識としてのセーフティネットの双方によって重層的に構成されると考える。制度としての生活困窮者支援制度は、ともすると生活困窮のリスク要因を「失業」という狭い範囲に限定し、そのリスクを管理するために就労支援が期間限定で行われ、次々と非正規雇用へ困窮者を押し戻す例外的セーフティネットの発動にのみ終始する危険性を内包している。また、セーフティネットの出口が就労に明確化されるということは、そのルートに乗る可能性のある対象者をクリームスキミングする誘惑が事業推進主体に対して生じることにもなり得る。

生活困窮という社会的排除状況を個人の自己責任にも帰結しかねないリスクとして矮小化し捉えるのではなく、地域社会全体のリスクとして捉えなおすことができる福祉意識の醸成によって、は

じめてリスクを地域社会全体でシェアすることを可能とする地域福祉セーフティネットが構築可能となるのである。意識がサービスシステムを基盤として支え、またサービス実態の地域での積み重ねが福祉意識を醸成するという縦方向の dimension (広がり) における相互的な重層関係である。では、横方向の dimension における公私関係についてはどのように捉えるべきであろうか。

生活困窮者支援システムにおける公私の関係は、厚生省社会・援護局(2000)報告書にあった「新たな公の創造」や「個人の自由の尊重と社会共同」という記述に見られる公的責任の後退という危険性に対して、常に監視しアクションを起こしうる対等なものではなければならない。「法的強制力を独占する公的部門を是正し、営利部門の市場原理を越える可能性をもっているシステムであり、『生活者』としての市民の立場から、『市民的生存権の公共性』を拓くものとして期待される(高田2003:223)」ような、新たな公共性が公私関係の中から生み出される必要がある。そのことにより、公的サービスが責任を持たなければならない領域を明確にし、必要であればアクションを起こしてサービス供給システムを修正することが可能となる。

福祉意識の醸成における公私の関係は、私的領域における福祉意識の育成、公的部門における福祉意識の変革、公的責任の再確認という、それぞれの領域での福祉意識の醸成とともに、公私がともに地域の一員であり、地域におけるセーフティネットを協働して構築するパートナーとして相互を認識するという、福祉意識の共有を含んでおり、それは公私関係の対等性から内発する「新たな公共性」に内実すると考えることが出来る。このように地域社会におけるすべての主体に醸成される意識のセーフティネットが市場原理を含んだサービス供給システムのセーフティネットを支え、競争原理を調整する役目を担うのである。

以上の議論から考察してみると、厚生省社会・援護局(2000)報告書の記述に代表されるような、今日の地域福祉行政において用いられるセーフティネットのチームには公私関係の連続性、対等性が内包されておらず、また困窮者支援システムと意

識の重層構造も論及されていない。金子(1999)が指摘するように、現在の制度から漏れ落ちるケースに対してのみ発動する「セーフティネットの使い分け論」に立脚した狭義のセーフティネットといわざるを得ないのではないだろうか。生活困窮者自立支援制度の論議の中で示された3層のセーフティネット構造は、確かに就労可能な経済的困窮に苦しむ層の人に対しては効果的に発動するかもしれない。しかし社会福祉が対峙すべき「定型化困難」な多様な形で1人の人の生活に出現する生活課題に柔軟に対応できるような制度設計とはなっていない。

現代の社会の中で生活問題が複雑化・多様化し、見えにくくなっており、人々のつながりも脆弱化していることは、厚生省社会・援護局(2000)が指摘するようにはや論を待たない実態がある。だからこそ、われわれが今、地域を基盤として構築すべきセーフティネットとは、「制度としての生活困窮者支援」と「信頼と協力による福祉意識の醸成」という重層関係の縦の dimension と、公の後退にも積極的にアクションを起こしうる対等な公私の関係とそこから生み出される新たな公共性という横の dimension によって構成される、地域空間に張り巡らされるセーフティネットの総体として面で捉える必要があると考える。そのためにも、生活困窮の課題が個人の自己責任に帰結されることなく、地域の課題として捉えなおすためのアクション性をもつ総合相談機能が地域の中で存在感を示す必要がある。

本研究は非営利・共同総合研究所のちとくらし研究助成「社会的包摂を目指す多層支援システムモデルに関する実証的研究 - 社会的排除の構造分析を手掛かりとして」(研究代表:川島ゆり子)による研究成果の一部である。

<引用・参考文献>

- Bauman, Zygmunt (2000) *Liquid Modernity, Polity.* (=2001, 森田典正訳『リキッド・モダニティ - 液化化する社会 -』大月書店.)
- 広井良典(2003)『生命の政治学』岩波書店.
- 広井良典(2001)『定常型社会 - 新しい「豊かさ」の構想』岩波書店.

地域におけるセーフティネット構築の現状と課題

- 伊藤周平 (2002) 『「構造改革」と社会保障』 萌文社 .
- 金子勝 (1999) 『セーフティネットの政治経済学』 筑摩書房 .
- 厚生省社会・援護局 (2000) 「社会的援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」 報告書 .
- 宮本太郎 (2011) 『弱者 99% 社会』 幻冬舎
- 宮本太郎 (2009) 『生活保障—排除しない社会へ—』 岩波書店 .
- 二文字理明 (2002) 「教育—「個性重視型」共生社会の基礎」
『スウェーデンにみる個性重視社会』 二文字理明・伊藤正純編, 桜井書店, 17-50.
- 翁百合 (2002) 『金融の未来学—ちいさなセーフティネットをめざして—』 筑摩書房 .
- 尾村敬二 (2003) 「インドネシアにおけるソーシャル・セーフティネット形成政策」
『アジアのソーシャルセーフティネット』 寺西重郎・一橋大学経済研究所経済制度研究センター編, 勁草書房, 155-189.
- 大沢真理 (2013) 『生活保障のガバナンス』 有斐閣 .
- Sen, Amartya K (1992) Inequality Reexamine, Oxford University Press. (=1999, 池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳『不平等の再検討』 岩波書店.)
- 寺西重郎 (2003) 「アジアのソーシャルセーフティネット」
『アジアのソーシャルセーフティネット』 寺西重郎・一橋大学経済研究所経済制度研究センター編, 勁草書房, 3-14.
- 高田眞治 (1992) 「社会福祉の基礎」『社会福祉原論』 岡本栄一・高田眞治・岡本民夫編, ミネルヴァ書房 7-40.
- 高田眞治 (2003) 『社会福祉内発的発展論—これからの社会福祉原論』 ミネルヴァ書房 .
- 湯浅誠 (2008) 『反貧困—「すべり台社会」からの脱出』 岩波書店 .