

第59回社会福祉セミナー

2023年7月9日（日）

社会福祉の申請主義を考える－「攻めの福祉」の可能性－

講座③ テーマ：「攻めの公助」の事例に学ぶ－自治体福祉行政における挑戦－

# 社会福祉行政への期待

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科

専任教授 岡部 卓

# 本日の報告内容

はじめに

I. 私たちはどのような社会に暮らしているか

II. 日本の社会福祉制度は、国民・住民の生活保障として機能しているか

1. 日本の社会福祉制度はどうなっているか
2. 日本の社会福祉制度は、機能しているか

III. 「攻め」の公助をどう考えるか

1. 社会福祉行政をどうとらえるか
2. 申請主義と職権主義をどうとらえるか
3. 「攻めの公助」はなぜ必要か

IV. 「攻めの福祉」をどう進めているか —自治体社会福祉行政の実践から展望する—

# I. 私たちはどのような社会に暮らしているか

## 1. 私たちはどのような社会に暮らしているか

(1) 現代社会 – 生活の自己責任の原則、私有財産の形成・保有

(2) 私たちは、どのような生活上のリスクに囲まれているか

……<資料1>

## 2. 人びとは生活上のリスクにどう対応しているか

(1) 個人レベルでの対応

(2) コミュニティレベルでの対応 – <家族> <地域> <職域>

(3) 政府レベルでの対応 – <中央政府> <地方政府>

## 3. 私たちの社会はどのような方向に向かっているか

……<資料2>

## Ⅱ.日本の社会福祉制度は、 国民・住民の生活保障として機能しているか

### 1.日本の社会福祉制度はどうなっているか

(1) 社会保障制度

(2) 社会福祉制度

……<資料3>

## 2.日本の社会福祉制度は、機能しているか

(1) コミュニティを前提としているため、コミュニティが機能しない場合、生活保障が不十分

→コミュニティの機能低下に対応する生活保障が不十分

\* 家族 \* 地域

→日本型雇用（正規雇用、年功序列、企業別組合）から外れた場合、生活保障が不十分

\* 職域

## (2) 制度は対応しているか

- 一般所得階層と貧困層を対象とする制度はある程度は整備されている

→「防貧」制度の機能不全、「救貧」制度の必要性・利用の高まり

\* 社会保険の機能不全 \* 低所得者対策の不備

\* 貧困対策の必要・利用の増大

→「コミュニティ」の機能低下に伴う社会福祉の必要性の高まり

\* 家族・地域の福祉的機能の低下

→社会の諸変化を射程に入れた新たな制度構築が必要

### (3) 政策動向

- 持続可能な社会保障
  - 給付と負担
- 全世代型社会保障
  - 子ども世代、若者・子育て世代、勤労者世代、高齢者世代
- 地域共生社会
  - 地域の公共性を創出
  - 互助機能の強化

# Ⅲ.「攻め」の公助をどう考えるか

## 1. 社会福祉行政をどうとらえるか

### (1) 政策と運営

- ・ 必要（ニーズ）と資源（リソース） \* 規制と給付 \* 優先順位

### (2) 「攻め」の公助とは何か

- ・ 「攻め」とは何か、「公助」とは何か
  - － 行政による福祉課題の対処（「官による公共」）とともに市民、非営利団体、行政の連携・協働のもとでいかに福祉課題の緩和・解決に立ち向かえるか（「新しい公共」）
  - － 地域におけるセーフティネットの担い手
  - － ニーズと公私資源のマッチング・開発



### (3) 今後の方向

- 社会福祉行政として
  - ① 仕組み：自助・互助・共助・公助による支え合いの構築
  - ② 体制：セクショナリズムを排除・統合化、公民私の整備
  - ③ 方法：相談の総合化への方法論の検討
- 今後の取り組みとして
  - ① 地域の中でネットワークを持たない孤立した人たちに、対人サービスを提供する必要がある
  - ② 問題・ニーズを抱えた人たちの「声」を代弁し、サービス資源の開発・拡張していく必要がある
    - － 「声」を拾い上げる・代弁する
    - － 公私の社会資源の活用と連携・協働、創出するかかわり
    - － 社会資源（公私の社会資源）の有限性と拡張
      - ～アウトリーチ、アドボカシー、ソーシャルアクション～

## 2. 申請主義と職権主義をどうとらえるか

### (1) 申請主義をどうとらえるか

- － 申請主義の陥穽（かんせい）

### (2) 職権主義をどうとらえるか

- － 職権主義の陥穽（かんせい）

### (3) 申請主義・職権主義を「攻めの公助」にいかせるか

## 3. 「攻めの公助」はなぜ必要か

### (1) 「攻めの公助」の必要性

#### ① 問題・ニーズの観点からの要請

- ・ 相談者・利用者の生活課題の多様性・複合性・重層性
- ・ 地域の問題・ニーズを発見し、相談機関につなぎ課題解決へ

#### ② 制度の観点からの要請

- ・ 問題・ニーズ別に制度設計
- ・ それぞれの問題・ニーズを相談者・利用者に即してパッケージ化し、制度を紹介し届ける必要

#### ③ 支援の観点

- ・ 相談者・利用者の問題・ニーズに対しそれを受けとめ、公私社会資源を活用し課題解決
  - － 総合相談機能と振り分け機能
  - － 業務内容の明確化、組織的対応
  - － 民間資源と公的資源の総合調整
  - － 横断的取り組み

## (2) 「攻めの公助」をどう進めていくか – 方法と体制上の課題 –

### ① 方法

- ・ 問題・ニーズのある人・世帯の情報収集をどう進めていくか
- ・ 問題・ニーズのある人へどう接近するか

### ② 多職種／他機関連携の方法

- ・ 連携を行う自治体・事業主体・各供給主体間において、目標の共有化をどう図っていくか
- ・ 情報の共有化とプライバシーにどのように配慮したらよいか – 個別支援と個人情報
- ・ 他職種／他機関との連携をどのように図ったらよいか

### ③ 支援体制上の課題

- ・ 問題・ニーズのある人・世帯に対する連携は支援効果や効率性を上げる側面があるが、それを進めていくためには、体制整備・充実をどのように図ったらよいか（人、組織、業務、財源、情報）

## IV.「攻めの福祉」をどう進めているか

— 自治体社会福祉行政の実践から展望する —

### 1. 座間市報告

林 星一（神奈川県座間市役所）

### 2. 港区報告

藤田 智（東京都港区役所）

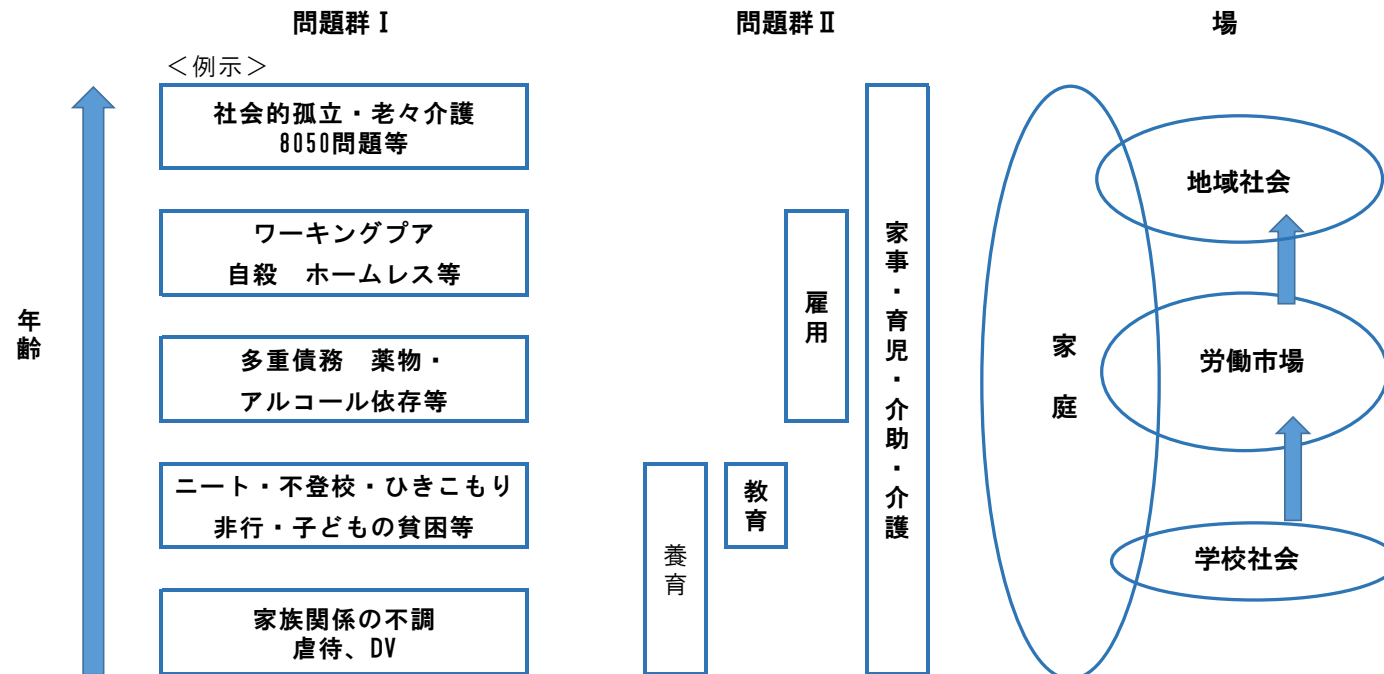
### 3. 伊賀市報告

二階堂 樹（三重県伊賀市役所）

……<資料4>

<資料1>

現代社会と生活問題の態様



生活上のリスク

- \* 傷病
- \* 障がい・高齢・死亡
- \* 労働災害
- \* 失業
- \* 生活困窮
- \* 個別の必要(ニード)

- 社会保険
- 貧困・低所得者対策(公的扶助)
- 社会福祉

(出典：宮本みち子編著『人口減少社会のライフスタイル』岡部卓「第3章 変わる生活の質・生活の価値」，放送大学教育振興会，2011年，249ページ図13-2をもとに作成)

## <資料2-1>

### (1) 私たちの社会はどのような方向へ進もうとしているか

- ・ 社会の諸変化
  - － 人口の変化 － 少子化、高齢化、人口減少社会
  - － 家族の変化 － 小家族化、単身者化
  - － 地域の変化 － 帰属意識の低下、集団性・共同性・関係性の希薄化
  - － 経済の変化 － 低成長、国際化
  - － その他 － 情報化の進展、環境との調和など

## <資料2-2>

### **現代社会の諸変化と生活課題**

さて、近年の社会福祉の対象とする生活課題（福祉課題）は、経済・社会の情勢の諸変化により、大きく変容している。

その一つは、少子高齢化・核家族化・都市化・産業化の進展、扶養・連帯意識の変容などである。これらは、家族や地域等で担われてきた育児や介護等を社会で支える福祉課題として登場させている。少子高齢化対策に代表される介護や育児の必要（ニーズ）に対しサービス資源をどのように提供していくかを求める国民的課題となり、介護保険制度の改善・充実が常に行われるとともに、地域包括ケアシステムの強化が謳われるようになった。また児童に関しては、保育所の充実と子育て支援の事業を目指して、子ども子育て支援制度が創設された。

二つ目には、経済環境の変化である。これらは、雇用・失業問題とそれに連なる貧困・低所得者問題として社会問題化している。非正規に代表される稼働層の貧困（ワーキングプア）や都市問題としてのホームレスなどである。生活困窮者の増大によって生活保護受給者が増加したことにより、低所得者対策としての生活困窮者（主として低所得者）対策が必須であるとされ、新たに生活困窮者自立支援法が制定された。

三つ目には、これまで注目されてこなかった諸問題が新たな価値・理念の浸透による福祉課題となっている。すなわち、差異や多様性、当事者性を積極的に認めるノーマライゼーションや社会的包摂、エンパワメント等の考え方は、障がい、性差や、年齢、家族のあり方等に新たな視座を提示している。その結果、例えば、これまで問題として取り上げられてこなかった障がい・性差や年齢に基づく差別、DV、児童虐待・ひきこもりなどの家庭や地域・職場の問題に、社会福祉が目を向ける契機となっている。児童虐待法をはじめ障害者・高齢者等の虐待に対応する法律が制定されている。



## 社会保障をどうとらえるか

- ・ 社会保障は、国家が国民・住民を対象に生活保障する制度的仕組み  
「貧困からの解放」から「健やかで安心できる生活」へ
- ・ 所得階層と社会保障
  - － 前提としての雇用対策・住宅対策
  - － 社会福祉、公衆衛生および医療は、すべての国民・住民を対象
  - － 所得階層と社会保障
    - 一般階層　－　社会保険
    - 低所得階層　－　社会手当、生活福祉資金貸付、生活困窮者自立支援など
    - 貧困層　－　生活保護

<資料3-2>

社会保障制度の体系（社会保障制度審議会）

広義の 社会保障	狭義の社会保障	社会保険 公的扶助 社会福祉 公衆衛生および医療 老人保健
	恩給 戦争犠牲者援護	
社会保障 関連制度	住宅対策 雇用対策	

（出典：大森孝一他編著『言語聴覚士テキスト 第3版』岡部卓「VI 社会福祉・教育学」，医歯薬出版株式会社，2018年，228ページ表1）

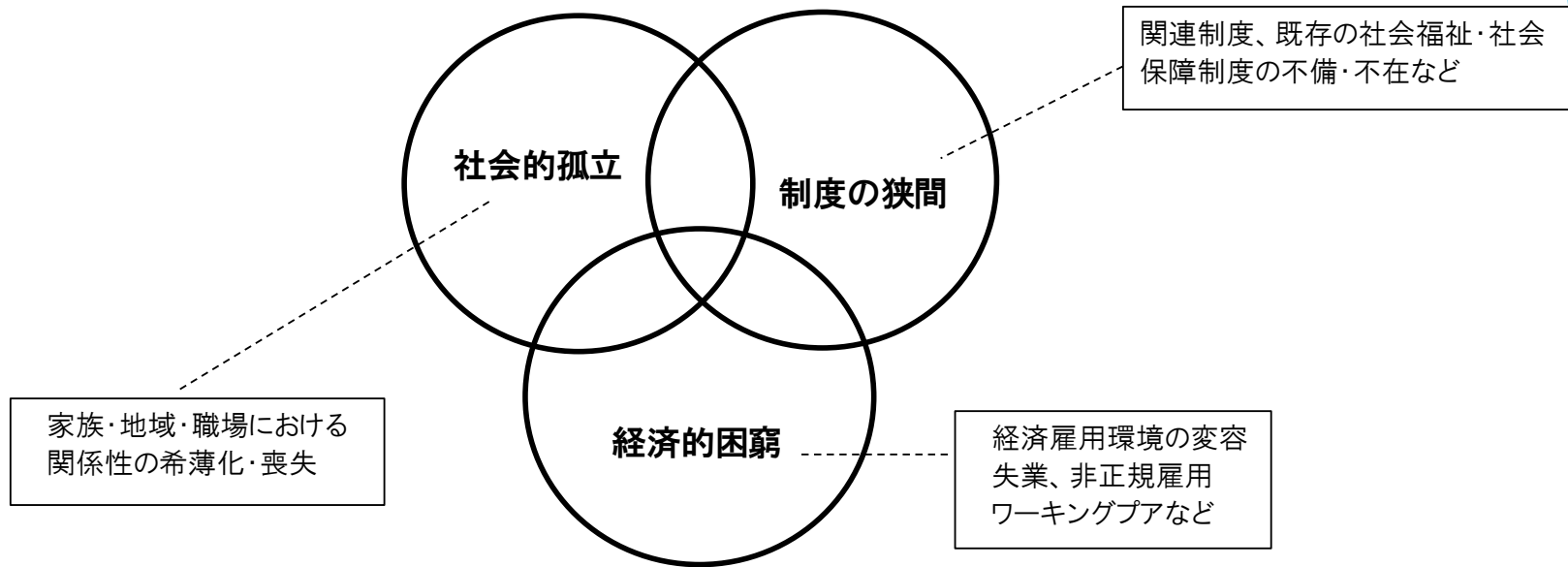
## 社会保障の体系と範囲

旧社会保障制度審議会の分類に基づいて社会保障制度体系をみると、制度別では、社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生および医療、老人保健を狭義の社会保障、それに恩給と戦争犠牲者援護を加えたものが広義の社会保障としている。さらに住宅対策と雇用対策を社会保障関連制度として位置づけている。

狭義の社会保障である5分野は、それぞれ次のような特徴をもつ。①社会保険は、生活上の困難をもたらす一定の事由(保険事故)に対して、保険技術を用い、被保険者があらかじめ保険料を拠出し、保険事故が生じた場合に保険者が給付を行う公的な制度的仕組みである。それには、医療保険、年金保険、雇用保険、労働者災害補償保険、介護保険の5種類の社会保険がある。②公的扶助は、生活困窮(要保護)や低所得状態にある貧困・低所得者に対し、租税を財源に生活を保障する制度的仕組みである。なお、資料3-2においては公的扶助＝生活保護だが、広義には、貧困者対策である生活保護制度のほかに低所得者対策である社会手当制度、生活福祉資金貸付制度、生活困窮者自立支援制度などがある。③社会福祉は、個別の必要(ニーズ)に対応して主として対人的なサービス(個別的・対面的な対人サービス)を提供する制度的仕組みである。それは、児童福祉、障害者福祉、高齢者福祉、母子・父子・寡婦福祉などがある。④公衆衛生および医療は、疾病を予防し健康増進を図る公衆衛生制度と、医療従事者の養成や医療機関の整備など医療サービスを支援する医療制度がある。それは、公衆衛生制度として母子保健、学校保健、一般保健などの直接住民に提供されるサービスと上下水道、ゴミ処理など生活環境に関わるものなどがある。医療サービスとしては、医師、看護師などの養成・確保や病院・診療所などの設置やベッド数の基準などの設定などがある。⑤老人保健は、高齢者の健康保持と適切な医療の確保を図るための制度で、現在の後期高齢者医療制度である。

## <資料4>

### 社会的孤立・経済的困窮・制度の狭間の関係



(出典：岡部卓「生活困窮者の自立・尊厳の確保と地域づくり」『月刊福祉』第101巻第7号，全国社会福祉協議会，2018年，41ページ図1)