

「支援」の意味論・政策論

同志社大学政策学部
教授 畑本裕介

1



「支援」の意味論



1. 「言説」の社会理論

- 「言説」を中心テーマとした社会理論が流行。
- よく取り上げられる各種の社会理論について、まずは紹介する。この際、分かりやすさを優先して、それぞれの理論の核になると思われる要素だけ、畑本の主観でまとめ直して紹介する。

1. 1. 社会構築主義・社会構成主義 その1 (SOCIAL CONSTRUCTIONISM)

- ・ 事実をはじめからそこにあるものとして考えず、言語による定義のやり取りなどによってつくり上げられているものと批判的にとらえる研究方法や理論的立場。
- ・ 「支援」という社会的事実・社会的行為も、1つに定まった本質（定義）があるのではなく、社会的に（人々のやり取りのなかで）構築されると考えられる。

1. 1. 社会構築主義・社会構成主義 その2 (SOCIAL CONSTRUCTIONISM)

「人びとの社会的世界が彼らに外的に押しつけられる過程ではなく、人びとが自分たちの社会的世界を能動的に構築する過程を指し示すもの…」（中河 2001: 5）、
「語用論的転回」（中河 2001: 7）

※下線は畑本加筆。

「構築主義アプローチの外延を大まかに以下のように整理しよう。…第一に、構成主義〔構築主義〕とは、社会を知識の観点から検討しようという志向性をもつことであるとする。第二に、それらの知識は、人々の相互作用によってたえず構築され続けていることについて、自覚的であることが大切である。そして第三に、知識は（狭義の意味での制度だけではなく）、広義の社会制度と結びついていると、認識していなくてはならない。この三点である。」（千田 2001: 4） ※ [] は畑本挿入

1.2. パフォーマティヴィティ論 (J. バトラー)

- ・ 事実が言説のなかで社会的に構築されていると考える際に、権力作用、社会的強制といった要素を強調する理論的立場。
- ・ バトラーは、性別がセックス（生物的性差）とジェンダー（文化的性差）に分けられるとする従来の理論を批判し、セックスも社会的に構築されたものだと論じた。

「ジェンダーの表出の背後にジェンダー・アイデンティティは存在しない。アイデンティティは、その結果だと考えられる『表出』によって、まさにパフォーマティヴに構築されるものである。」

(Butler 1990=1999: 58-59)

※下線は畑本加筆。

「セックス〔性別〕の『名づけ』は、支配と強制の行為であり、性差の原理に添うように身体を言説／知覚によって構築するよう要請し、そうすることで社会的現実を作りだし、かつそれを合法化する制度化されたパフォーマティヴィティ〔遂行的行為、固定されていない言説〕なのである。……『わたしたちは、自分の身体と精神の特徴の一つ一つを、わたしたちのために作られてきた自然観に合致させるように強制されているのである。〔…〕だから『男』や『女』は政治的カテゴリーであって、自然な事実ではない』。」

(Butler 1990=1999: 206-207) ※ [] は畑本挿入、赤字は畑本。

「形式には歴史があるので、その形式はすべて、完全に自己形成されるものではなく、歴史によってその可能性が条件づけられ、制限されるものである。たとえばジェンダーを、身体的形式と考えてみたらどうだろう。つまり『パフォーマティヴ』という言葉が、意味の演劇的で偶発的な構築を示唆するのであれば、ジェンダーを恣意的で、かつパフォーマティヴな『行為』と考えてみたらどうだろう。」

(Butler 1990=1999: 245)

1. 3. 言説制度論 (DISCURSIVE INSTITUTIONALISM)

- 政治が政策を実現するのに、「言説」（言語）がどのように活用されているかを明らかにする研究方法。政治における言葉はたんなる影響力の一要素としてあるのではなく、「言葉や討議が政策過程の核心」（西岡 2021: 69）として政治的影響力の中心と考え、分析を進める。
- 政策実現の言説のあり方を**調整型言説**(coordinative discourse)と**伝達型言説**(communicative discourse)に分けて分析するなど、言説の分類概念を用意しているのも特徴である。

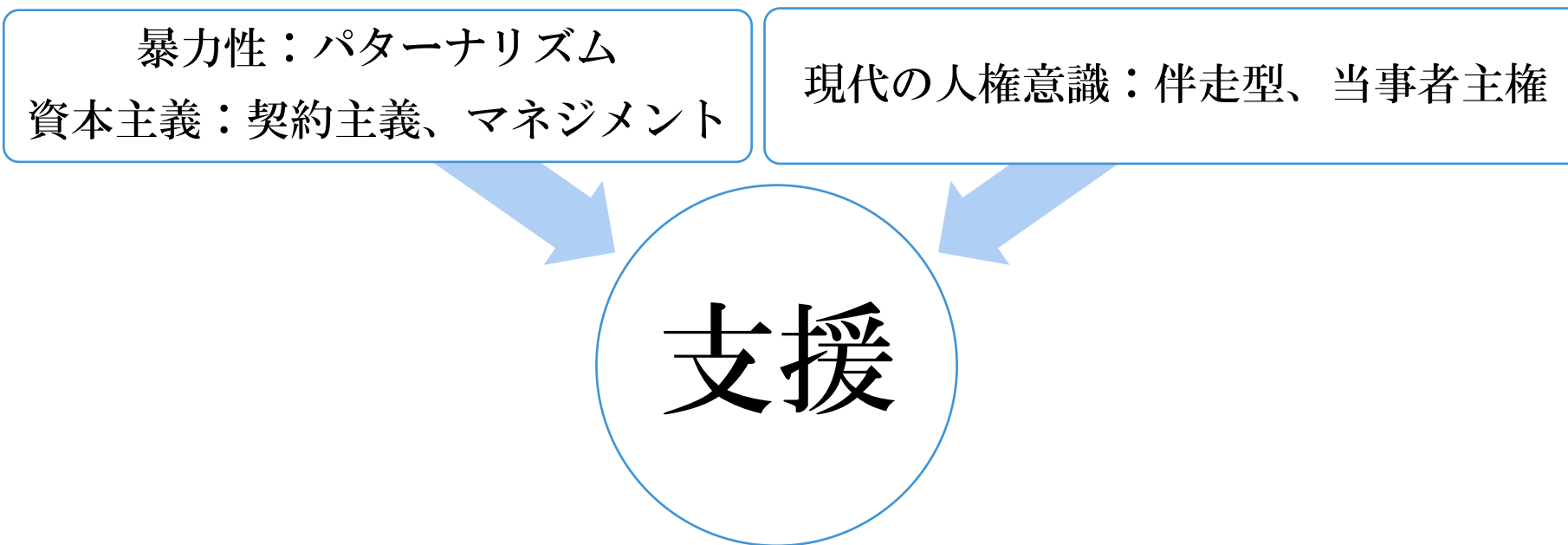
「…言説政治論とは、政策過程において言説の果たす役割に着目して、言説を通じた政策の解釈と正当化／正統化あるいは脱正当化／脱正統化、言説間の競合と協調、離反と収斂の過程を経た後の構造化、言説が実際の政策に反映される制度化の各次元を明らかにするための枠組みのことを指す…。」（西岡 2021: 62）

「言説政治論は政策を実現し、制度改革を成し遂げる上で、アクターによる認識や解釈およびそれらの変化、フレーミングを通じた政策の根拠づけとそれに基づく他者の説得、言説戦略が欠かせないことを指摘する。」（西岡 2021: 63）

「シュミットは、アクター間の相互作用過程における言説に関し、「調整型言説（coordinative discourse）」と「伝達型言説（communicative discourse）」の2種類を理念型として抽出している…。調整型言説とは、…意思決定に参加する政策エリート間でときに競合し対立も含んだ政策アイディアを議論しあい、最終的には一つのまとまりをもった政策案に練り上げていく過程における言説である。…もう一つの伝達型言説は、「…一般国民に向けて（議論や熟慮を踏まえて）説得を試みるための手段」となる言説である…。」（西岡 2021: 77）

2. 支援の意味論：支援を定義する要素

- 「支援」の意味合いと実際のあり方もさまざまな言説のなかで遂行的に構築される。
- 「支援」には現代の人権意識も反映されるが、現代の暴力性や資本主義も意味づける要素のなかに入り込む。



2. 1. 現代の人権意識を反映した支援 ：いくつかのキーワード

伴走型

- 近年の支援では、理想形として「伴走型支援」が提起されている。職を得てお終いということではなく「その後の日常生活、次に訪れる危機、さらに看取りに至るまで」（奥田2014 :65）が支援対象となる。

当事者主権

- 脱パターンリズムの支援論が必要。

「当事者主権は、何よりも人格の尊厳にもとづいている。主権とは自分の身体と精神に対する誰からも侵されない自己統治権、すなわち自己決定権をさす。私のこの権利は、誰にも譲ることができないし、誰からも侵されない、とする立場が『当事者主権』である。…こんなことをわざわざ言わなければならないのも、これまで当事者の権利が奪われてきたからである。…その処遇を自分以外の人々によって決められてきた人々が、声をあげ始めた。…介護保険を例にとってみよう…どんなサービスを、いつ、どれだけ受けるかは、利用者本人が、決定することができる。他人の助けを得なければ生活できない人でも、自分のニーズを自分で決定することができる、また当然の権利として、サービスを利用できるようになった。この画期的な変化の背後には、当事者主権の考え方がある。」（中西・上野 2003: 3～5）

※下線は畑本加筆。

2. 2. 暴力性の反映する支援 ：いくつかのキーワード

パターナリズム

- ・ パターナリズムとは、「ある人の行為が他人の利益を侵害するわけではないのに、そのような行為はあなたのためにならないから止めなさいとか、もっとこういうことをしなさいといって干渉すること」（澤登 1997: 4）である。
- ・ 支援とパターナリズムは紙一重。利用者・要援護者のためと思って手を差し伸べても、それは当人が意識していたりしていなかったりする本来の希望とずれている場合がある。
- ・ 規律・訓練による社会統制になってしまうかもしれない。

社会福祉士の行動規範（改正前）

社会福祉士の行動規範（2005年6月3日採択）¹⁾

6. 利用者の意思決定能力への対応

6－3. 社会福祉士は、常に自らの業務がパターンリズムに陥らないように、自己の点検に務めなければならない。

（日本社会福祉士会倫理委員会編 2007：23ページ）

1) 最新の行動規範は2021年3月20日に採択。

2.3. 資本主義の文脈下での「支援」

「支援」の資本主義化

- プラスの側面もある。

：消費者主義による選択肢の増大。

（措置から契約へ（事業者を利用者が選択できる。））

- マイナスの側面もある。

：管理主義・コスト重視



マイナスを解消する努力としてベースの「支援」が必要？

ケアマネジメントによる選択肢の増大

一般的なケアマネジメントの手法

- ・ サービス提供者の側では、制度の取り決めに従って、提供する福祉サービスが単位化され点数がつけられたり、価格がつけられたりする。
- ・ 利用者の側では、あらかじめ利用できる点数や金額が決められており、その範囲で福祉サービスなどを利用することができる。



- ・ 利用できる単位が需給両面から決まっている。パッケージ化による選択性の向上と効率化

= 消費者主義による選択肢の増大

※利用者が自ら選択するのが原則だが、ニーズや福祉サービス等が複雑で理解しづらい場合は、その支援を行う相談員が必要となる。この相談員をケアマネジャーと呼ぶことが多い。

ケアマネジメントへの批判

- 福祉サービスが民間ではなく公的に提供されるイギリスで、サービス提供の効率化のためにその管理を行う手法が求められ、ケアマネジメントが導入された。
- 「ケアマネジメントは、社会サービスの提供に対してビジネス原則を適用することにソーシャルワーカーを直接関与させ、ソーシャルワーカーの技能を流用し、国家支出を削減」（Dustin 2007=2023: 108）することに貢献させているとの批判にもつながった。：ケアの効率化・裁量の減少
- ソーシャルワークは、対象者と長期にわたる継続的な支援関係を築くことが求められることが多いが、サービスの割り当てに集中せざるを得ないケアマネジメントでは、支援関係が短期に終結しそれは難しい。また、ソーシャルワーカーの専門性を支える裁量性も抑制されてしまう可能性がある。

⇒よって、ベースの支援等が強調される？

18

政策論では
「支援」はどう位置付けられるか

3. 1. 現在の制度下での「支援」の定義

介護保険の介護と支援

自立 (非該当)	歩行や起き上がりなどの日常生活上の基本的動作を自分で行うことが可能であり、かつ、薬の内服、電話の利用などの手段的日常生活動作を行う能力もある状態。
要支援状態	日常生活上の基本的動作については、 ほぼ自分で行うことが可能である が、日常生活動作の介助や現在の状態の防止により要介護状態となることの予防に資するよう手段的日常生活動作について何らかの支援を要する状態。
要介護状態	日常生活上の基本的動作についても、 自分で行うことが困難 であり、何らかの介護を要する状態。

出典：厚生労働省ホームページより引用。赤字は畑本。

- **自分でも日常生活を送れる方へその方の日常生活動作のうちできない部分だけを補うのが支援**（最終的に行うのは本人）、できないことをその人の代わりに全面的に行うのが介護・介助。

3. 2. 相談支援業務の主流化

- 支援を行政行為のなかに位置づけると、その方の二ーズを聞き出し、生活困難を補う行為ということになるだろう。すなわち、相談支援。
- 地方自治体をはじめとした公的機関の業務のなかで、金銭給付や許認可等をはじめとするいわゆる書類の処理で完結する業務ではなく、相談「支援」業務の比重が多くを占めるようになった状況のこと。
- 相談支援業務とは、
 - ①相談支援業務を主な構成内容とした政策が実現するようになったこと、
 - ②社会の変化により行政の在り方の大きな流れとして住民の生活保障が前面化したことの二つの側面がある。

行政に配置される相談援助職

福祉事務所	生活保護制度	身体障害者福祉司、査察指導員（スーパーバイザー）、 現業員（ケースワーカー）、老人福祉指導主事、知的障害者福祉司、 家庭児童福祉主事、母子・父子自立支援員、婦人相談員、 就労支援員、生活保護相談員（面接相談員）
	児童福祉制度	家庭相談員
	生活困窮者自立支援制度	主任相談支援員、相談支援員、就労支援員
基幹相談支援センター等 （障害者総合支援制度）		主任相談支援専門員、相談支援専門員
市町村・都道府県障害福祉部局		身体障害者相談員・知的障害者相談員、 巡回支援専門員（発達障害等に関する知識を有する専門員）
身体障害者更生相談所・ 知的障害者更生相談所		身体障害者福祉司、知的障害者福祉司、心理判定員、職能判定員
精神保健福祉センター		精神保健福祉相談員
児童相談所		児童福祉司、指導及び教育を行う児童福祉司（スーパーバイザー）、 児童心理司、児童指導員
市区町村児童福祉部・課等		子ども家庭支援員、虐待対応専門員、心理担当支援員
婦人相談所		婦人相談員
地域包括支援センター		社会福祉士、主任介護支援専門員、（保健師）

出典：畑本（2021： 94～98）を簡略化したもの。

①相談支援業務を主な構成内容とした政策が実現するようになった

- 相談支援業務を「支援計画」としてプロセス化し法律上の給付として位置づける制度が作られるようになった。
 - 介護保険法：第46条に居宅介護サービス計画費の支給が規定（いわゆるケアプラン）。
 - 障害者総合支援法：第51条の16以下に計画相談支援給付費の支給が規定。

（菊池 2019: 118）
- 金銭やサービスの給付から一定の距離を取る相談を中核とする制度も成立。＝生活困窮者自立支援制度（平成25年法律第105号）
- 「相談」のみを行い、公権力の行使を伴う行為から切り離されていると考えられるため、担い手が業務委託だったり、非正規公務員（会計年度任用職員）だったりすることが多くなった（上林 2020: 45）。



制度における「支援」の軽視。

生活困窮者自立支援制度の体系

生活困窮者自立支援制度	以前の制度等	国庫負担及び補助（15条）	平成30年改正での位置づけ
自立相談支援事業 5条（必須）	前身にPS事業がある。	国庫負担 3 / 4	義務
住宅確保給付金の支給 6条（必須）	緊急雇用創出事業臨時特例基金（住まい対策拡充等支援事業分）事業として平成21年10月から行われている住宅支援給付事業（平成26年度末までの予算事業）（澤井 2017: 205）	国庫負担 3 / 4	義務 コロナ禍で活用拡大
就労準備支援事業 7条（任意）		国庫補助 2 / 3	任意→努力義務
一時生活支援事業 7条2項1号（任意）	ホームレス自立支援法のなかの、ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）、ホームレス自立支援センターの衣食住に係る業務	国庫補助 2 / 3	任意
（地域居住支援事業）	一時生活支援事業を拡充したもの（2018（平成30）年法改正により平成31年4月より実施） 一定期間、訪問等による見守りや生活支援を行う事業		
家計改善支援事業（平成29年までは家計相談支援事業） 7条（任意）		国庫補助 1 / 2 就労準備支援事業と家計改善支援事業を一体的に行った場合には国庫補助は 2 / 3（2018（平成30）年より）	任意→努力義務
生活困窮家庭の子どもへの学習支援事業（7条2項2号）その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業（7条2項3号） （任意）		国庫補助 1 / 2	任意
認定就労訓練事業（いわゆる中間的就労）16条			

出典：畑本作成。

②社会の変化により行政の在り方の大きな流れとして住民の生活保障が前面化

- 相談支援業務は、法令の中に「相談」として明記されたものだけを指す訳ではない。むしろ、さらに広くガバナンスにおける「ソーシャルワーク業務」として展開すべき。
 - ソーシャルワークは、生活課題を抱える人々のニーズを地域の各種機関や団体その他のアクター（社会資源）につなぐ活動。
- 1980年代まで：生活上のリスクはある程度典型的なものに限定されていた。
 - 拡大する正規雇用に支えられて人々は労働者として経済的自立を当たり前のように享受したため、労働が難しくなる高齢化や疾病などを典型とするリスクに備えればよいと考えられていた。



- 非正規雇用という就業形態が増加し、一家に労働者がいてその人に扶養されて生活するという家族形態も当たり前ではなくなる。そうになると、社会保障制度は労働に伴うリスクだけに備えればよいということにはならない。
 - 備えるべき生活上のリスクは複雑化・多様化：社会的孤立（社会的ひきこもり、母子家庭の孤立など）、ケアの担い手の問題（ダブルケア、8050問題（高齢の親と働いていない独身の50代の子が同居している世帯）、ケアを引き受ける事業者の不足など）、雇用の不安定でそもそも労働者になれないことから生まれる経済的困窮など。

②' 「相談」の解釈変更

- 相談支援とは、たんなる窓口相談や申請の受付のことではない。
- ソーシャルワークの知識と技術を駆使して、住民の生活上のニーズ（生活続けるうえで欠かせない資源の必要性）をつかみ、必要な支援へとつなげる専門性の高い業務。
 - 高齢者福祉・障害者福祉における計画相談（ケアプラン）や生活困窮者自立支援制度における自立相談支援などの制度として位置づけられた「相談」の発展。
 - いわゆる金銭給付においてもプッシュ型が求められるようになり、福祉政策をソーシャルワークとして位置づけなおす必要が出てきた。

②” 法解釈上も相談支援は義務化の方向へ？

- 社会保障・社会福祉に関しては、法律上に明記されていない場合でも、市民が「制度を特定しないで相談や質問をした場合であっても、（…）不明な部分につき更に事情を聴取し、あるいは資料の追完を求めるなどして該当する制度の特定に努めるべき職務上の法的義務（教示義務）を負っている」との判決。

：平成26年11月27日大阪高等裁判所判決

- 利用できる制度を行政や事業所の側から積極的に情報提供することが求められる。ひいては、地域資源との接続義務があるとも考えられるのでは？

参考文献

- Butler, J, *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*, Routledge, 1990 , ジュディス・バトラー著, 竹内和子訳『ジェンダー・トラブルーフェミニズムとアイデンティティの攪乱ー』青木社, 1999年。
- Dustin, D., *The McDonaldization of Social Work*, Ashgate Publishing Limited, 2007 , 小阪啓史他訳『マクドナルド化するソーシャルワーク 英国ケアマネジメントの実践と社会理論』明石書店, 2023年, 108ページ。
- 中河伸俊「Is Constructionism Here to Stay? まえがきにかえて」中河伸俊他編『社会構築主義のスペクトラム パースペクティブの現在と可能性』ナカニシヤ出版, 2001年, 3～24ページ。
- 千田有紀「構築主義の系譜学」上野千鶴子編『構築主義とは何か』勁草書房 , 2001年, 4ページ。
- 畑本裕介『新版 社会福祉行政ー福祉事務所論から新たな行政機構論へー』法律文化社, 2021年, 94～98ページ。
- 厚生労働省「介護保険制度における要介護認定の仕組み」<https://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/kentou/15kourei/sankou3.html> (2025年6月13日閲覧)
- 中西正司・上野千鶴子『当事者主権』岩波新書860, 2003年。
- 西岡晋『日本型福祉国家再編の言説政治と官僚制ー家族政策の「少子化対策」化ー』ナカニシヤ出版, 2021年。
- 奥田知志「伴走の思想と伴走型支援の理念・仕組み」奥田知志他『生活困窮者への伴走型支援ー経済的困窮と社会的孤立に対応するトータルサポートー』明石書店, 2014年, 42～98ページ。
- 澤登俊雄「はしがき」『現代社会とパターンリズム』ゆみる出版, 1997年, 3～6 ページ。
- 社団法人日本社会福祉士会倫理委員会編『社会福祉士の倫理 倫理綱領実践ガイドブック』中央法規, 2007年, 23ページ。
- 菊地馨実『社会保障再考ー〈地域〉で支えるー』岩波書店, 2019年, 118ページ。
- 上林陽治「自治体相談支援業務と非正規公務員 その実態」『自治総研』通巻498号 (2020年4月号) 、2020年, 25～52ページ。
- 澤井勝「生活困窮者自立支援法施行1年ーその施行状況と課題ー」『研究所資料 公益財団法人 地方自治総合研究所』123 巻1号、2017年、200～212ページ。

ご清聴ありがとうございました。