

特集

生活困窮者自立支援制度と 就労支援の現状と課題

貧困、困難、困窮といった日本語の用語使用を厳密に区別しても、切迫した生活を日々おこなっている人々にとってみれば、コトバの違いに特別な意味をなさない。それにしても生活困窮者が増えているとは、どういうことなのだろうか。

この社会現象にこだわり熟考してしまうと、近代社会そのものの成り立ちと本質にまで行きついてしまいそうになる。近代化という、それ自体に内包する性質の矛盾は、それ以前からあった地域コミュニティも簡単に瓦解してしまい、かつてあった多様で濃密な人間同士の関係性も後退させ薄れるという現実を前に、もはや叫ぶ群衆も公衆もなく、私という存在は集団なき個の中に塞がれ、個は自立しようにもアヒルの水かきのような格好で困難に直面している。お門違いに、どこからともなく自己責任論が聞こえてくる。バーチャルのような生活世界しか見えなくなりつつある社会において、個体は分断、排除、孤立へと押しやられ、最後は自立なき、頼るところなく放置されたまま、孤独者ゆえの依存関係くらいしか残されていないのだろうか。

自然からも、社会連帯からも、群衆からさえも切り離されていく近代的自我の様相。このような分断化と個別化による引き廻し、付け廻しによる社会の貧困が、生活困窮者の証しで烙印なのだとなれば、近現代そのものの在りようとは本質について、まずは真正面から問い直されてしかるべきだろう。

厚労省定義とは別に、生活困窮者の前述した定義によって再考するならば、経済的な困窮者ばかりではなく、1%の金持ちも、どの世代間にあってもそれは貫通しており、深刻なる終着地点へと近代社会は向かっているように想えてくる。

このような閉塞感は、産業革命以降の近代資本主義社会の成れの果てなのだろうか、それとも勝手な幻影を視ているだけなのだろうか。貧しいは苦しくもあるが必ずしも不幸ではなかった時代、経済的な豊かさを享受している人にも不幸な現実が多発している時代、なによりも社会と地域と人との接点がさばけて見えず、いつか自らを失い孤立したまま長期にわたって望まない孤独者とならなければならない生活、それもまた自己責任の範疇だと言われ、心あるひとり暮らしの高齢者が「余計なお世話」だとか、「申し訳ないから」と遠慮がちに言ったにしても、結局のところ最後は金銭の発生する介護に頼まなくては生きられなくなった社会システム、それを誰も不幸な社会だと言わないのは何故なのだろうか。

周りに人が居ようが居まいが、これほどまでに他者との関係から遠ざけられると、個人的努力が相当にないかぎり寡黙となって(寡黙でなくとも)孤立させられていく社会、こんなことは、人類史上において稀な現象ではなかったか。

どう見ても、どう考えても、現代人のすべてが生活「貧困者」、生活「困難者」、生活「困窮者」になりつつあるのではないかと思えてならない。見ざる見えざる社会にあって、真っ先に狙い撃ちされてきたのは子どもたちである。子どもを育てる、子どもが育つにはあまりに貧しい自然と社会の環境に変貌してしまった。群れて声高に叫びながら遊べるような子どもたちがもう居なくなってしまったのはどうしてだろうか。これは、ひょっとすると人類の危機ではないのか。若者、障がい者、高齢者、外国人もまた重大な危機を迎えているのではないか。

だからこそ今特集において、社会的に排除されている人々を真正面に据えながら、社会変革のための「生活困窮者自立支援事業」を考察していく必要がある。

厚生労働省によれば「新たな生活困窮者支援制度の主な対象者」とは、「現在生活保護を受給していないが、生活保護に至る可能性のある者で、自立が見込まれる者」と規定されている。その支援の対象者となりそうな喫緊の推計値を40万人程度と見込んでいるようだ。しかし先述してきたように生活困窮者とは誰なのか、その対象の定義の仕方によっては、その数値の振子は大きく変わってくる。

厚生労働省は困窮対象者のボーダー層を想定して、2013年度から「生活困窮者自立促進支援モデル事業」(68自治体で実施)を開始した。来年4月から始まる困窮者自立支援法の本格実施に向けて着々と準備を進めているようだ。今年度の先行モデル事業は、174自治体におよんでいる。後半期には250自治体程度まで増加するのではないかと推測される。しかし、この法律の本命は就労支援にありながらも、来年度からすべての自治体で必須事業とされているのは、その入口にあたる自立相談支援事業だけであって、そこは就労支援事業の前段階にある。厚労省がめざす就労支援事業の進捗度は、決して順風満帆とはいえないスタートとなりそうな気配である。制度設計されている事業は、自立相談支援事業(必須事業)、就労準備支援事業、就労訓練事業、一時生活支援事業(必須事業)、家計相談支援事業、子どもの学習支援事業などが準備され、試みられようとしている。

これらの事業は生活困窮者自立支援制度の本格実施に向けた、いわば準備過程の事業だけに充実したものにしていかなければならない。モデル事業を実施している先行自治体では、生活や自立に困難を抱える人たちの就労を支援するために独自の取り組みも始めようとしている。独自性といえば聞こえはいいが、都道府県、市町村レベルでも地域性があり、庁内連携のあり方、実施事業体との連携の模索、就労へつなぐリソースの整備、出口確保等々と課題は山積しており、未解決の多いまま本格実施へ突き進もうとしている。とくに有効とされている当事者主体形成と地域主体の取組みとが、まだ熟成した形では見えてこない。

生活困窮者自立支援のあり方は、地域ごとの対象者をニーズに合わせて明確化し、地域ネットワークにつないで支える就労創出を、どのように見出していくかが問われている。今後、自治体がどのような課題と方向性をもって展開していこうとしているのか、また生活困窮者の自立支援をはじめようとする自治体がどのような悩みを抱えているのかも、関係者の中で共有していく必要がある。当事者支援にとどまらず、共に働く地域の担い手として生活困窮者の制度を活用しながら、どのような地域づくり、まちづくりをめざそうとするのか、わがまちの子どもまちづくり運動によって人らしさを育てる、育つといった発想への転換を急がねばならいだろう。

本特集259号では、協同総合研究所が大阪市立大学の学術情報総合センターを会場（4月18日）にして、厚労省委託研究受諾「平成25年度社会福祉推進事業」報告を記念して開催されたフォーラムを掲載した。正式研究の名称、「社会的事業者が取り組む就労準備事業から持続性のある中間的就労創出に向けた制度・支援に関する調査研究」報告書（ダイジェスト版）に基づいて主催した。当日配布されたダイジェスト版は、その後、全文248頁の正式版報告書として、協同総合研究所HPのPDF版（研究・仕事おこしコンテンツ）で公開されている。

大阪フォーラムのタイトルは「地域と共にある生活困窮者自立支援をめざして」となっている。当日200余名が参集して盛況のうちに終了しているが、関西圏からは40自治体もの関係者が出席しており、リレートーク、特別報告、パネルディスカッションと熱心な報告と討議が続いた。時間的な制約もあって、会場で質問用紙を配布し、後日その回答も用意して本特集でも掲載した。また、特集では、現在ワーカーズコープにおいて生活困窮者自立支援モデル事業をとりくんでいる全国事業所の最新情報を現在進行形で照会した。

本特集の最後は、ダイジェスト版を読破した主にワーカーズコープの現場組合員と協同総合研究所のメンバーによる緊急座談会である。それぞれの現場から、テーマと関連させた具体的実践を盛り込んでの話し合いと、本報告書にある政策提言についてどのように受け止め、読み解いて活用していくのか話しあわれている。報告書において十分に反映できなかった生活保護法制との対比、焦点となっていた中間的就労に対向するコミュニティ就労についても議論した。読者の方々もまた本報告書を自由に活用され、様々な視点から様々なところで話題にいただければ幸いである。

月刊「協同の発見」誌を特集関連テーマでみると、近々のところでは以下号でも類似の特集が組まれている。

- 253号特集 自立・就労支援社会化推進フォーラム
- 248号特集 困難を越えて一障害当事者と拓く協同労働
- 246号特集 若者支援一支援合い、ともに生きる社会へ

これらも合わせ参照されたい。本特集においては、報告書の全文は分量からして掲載できない。先述したように研究所ホームページから自由に全文ダウンロードされたい。

ただし、参考までに本報告の特徴を最も言い表している、最初の1～2頁目ではないかと考えて、「はじめに」を執筆した福原宏幸座長のみ、以下抜粋して引用しておく。

（写真提供 労協新聞）

協同総合研究所 上平 泰博

一般社団法人協同総合研究所は、働く者たちが協同という関係づくりのなかでそれぞれが主体性をもって就労に取り組む働き方、そして協同事業の創造と推進について、調査研究する団体であることから、とくに就労準備事業と就労訓練事業(中間的就労)に関心を寄せてきた。こうしたなかで、平成25年度の社会福祉推進事業では、「社会的事業者が取り組む就労支援準備事業から持続性のある中間的就労創出に向けた制度・支援に関する調査研究」というテーマを掲げ、一般就労(民間労働市場)という出口に向けた就労訓練支援としての中間的就労とあわせて、この出口が容易に見つからない者に対する継続的な就労の場としての中間的就労の可能性を明らかにすることを目的として、調査研究を行ってきた。あわせて、その中間的就労の受け皿となる社会的事業者(社会的企業など)の育成、自立、持続性の確保といった課題をどのようにして解決するのかについて検討を行った。その中間的就労と社会的事業者の役割のイメージを示したのが、図1である。

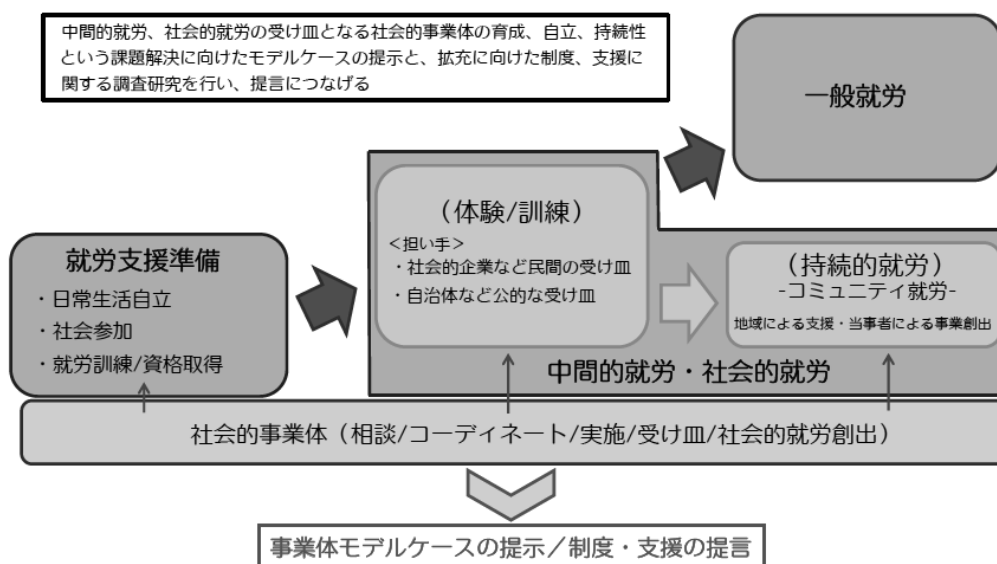


図1 中間的就労の位置づけと機能、および社会事業者役割

一般就労に向けた就労支援の方法であるとはいえ、さまざまな困難を抱えている被支援者に対しては伴走型の相談事業を合わせて実施することが望まれるだろう。このことから、日常生活や社会生活についての相談やさまざまな調整が必要となり、いわゆる伴走型支援が求められることになる。この点を考慮すれば、中間的就労は、社会的企業によって担われるか、伴走型支援を担うNPOなどとの連携で実施されることが望ましいといえるだろう。また、一般就労という出口を前提にしても、障害などさまざまな不利を抱えているために実際にはその出口に行きつかない被支援者がいることも忘れてはならない。その意味で、中間的就労は、就労訓練型とあわせて、継続就労型が必要にあると考えられる。図1は、まさにそのことを示すとともに、本調査研究では、これら2つを安定的に実施できる中間的就労、その担い手としての社会的事業者とはどのようなものなのか、これを探ることを目的としている。