

生活困窮者自立支援制度における地域づくりに関する研究
—社会的孤立・排除のない地域づくりに向けた住民の主体形成に焦点を当てて—

社会福祉学専攻 関 靖男

要 旨

本研究は、生活困窮者自立支援制度の目標に地域づくりが位置づけられた理由とその地域づくりの内容を検証するとともに、地域づくりにおけるケアリングコミュニティの必要性と住民の主体形成の重要性を明かにし、社会福祉協議会における社会的孤立・排除のない地域づくりと住民の主体形成の取組を評価した上で、社会的孤立・排除のない地域づくりに向けた社会福祉協議会への提言を行うことを目的とした。

生活困窮者自立支援制度の目標は、「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と「生活困窮者支援を通じた地域づくり」の2つあり、厚生労働省は「生活困窮者支援を通じた地域づくり」について、「①生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークの構築」と「②生活困窮者が社会とのつながりを実感し、支える、支えられるという一方的な関係ではなく、相互に支え合う地域を構築する。」と説明している。しかし、総務省行政評価局の「生活困窮者の自立支援対策に関する行政評価・監視結果報告書」では、生活困窮者に対する支援は様々な関係機関、NPO法人などの民間団体、地域住民等と緊密に連携、協働して行うことが求められているが、こうした支援体系の構築に試行錯誤している自治体が多く、その構築状況にばらつきが生じているとの指摘があるとしている。

このような試行錯誤やばらつきが生じているのは、目標とする地域づくりとはどのような地域なのか、そのような地域をつくるためにはどの機関・団体が中心となり、どのような方法で進めるのか明らかになっていないからであると考えた。

本研究は文献研究で進めることにし、文献により生活困窮者自立支援制度における地域づくりを研究する際に留意すべき事項を整理した。一つ目は、「経済的困窮」にだけ目を向けるのではなく、密接に関連する「社会的孤立」をなくすという視点も重要であること。二つ目は、地域とはときには異質な人たちを排除してしまう側面もあることから、さまざまな差別や偏見を解消し排除のない地域づくりを進めなければならないこと。三つ目は、相互に支え合うことができる地域（ケアリングコミュニティ）をつくることであり、その中核になるのが当事者性を育むということである。

先行研究をレビューした結果、生活困窮という状態と社会的孤立を関連させたうえで、生活困窮者自立支援において社会福祉協議会の役割の重要性を示唆している研究はあったが、社会的孤立を生み出さない地域づくりを行う上での住民の主体性の重要性に関して言及している研究はなかった。また、生活困窮者自立支援制度創設時の議論では利用者の主体性が重要であるという指摘があったが、その主体性を発揮する素地が脆弱であること、素地づくりにあたり社会福祉協議会の役割が重要と指摘している研究があった。この研究からは、利用者の主体性が発揮できる素地をつくるためには、住民が主体的に社会的孤立・排除のない地域をつくることができるようにする社会福祉協議会の取組が重要であることが示唆された。さらに、生活困窮者自立支援事業は、福祉事務所設置自治体が実施主体であるが、委託の割合が多く、なかでも社会福祉協議会への委託が最も多いこと、また、ア

ンケート結果から社会福祉協議会活動を通じた地域づくりへの期待が多いことがわかった。

第1章生活困窮者自立支援制度における地域づくりでは、「社会保障制度審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」「厚生労働省生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」の議事録・報告書を分析した結果、生活困窮者支援を通じた地域づくりとは、社会的孤立・排除のない地域をつくることを意図したことを明らかにすることができた。

第2章地域づくりにおけるケアリングコミュニティと住民の主体形成の重要性では、大橋謙策や原田正樹の関係文献を考察した結果、社会的孤立・排除のない地域づくりを行うためには、ケアリングコミュニティと住民の主体形成が重要であること、社会福祉協議会の果たす役割が重要であることを示すことができた。

第3章社会福祉協議会における地域づくりと住民の主体形成の取組では、全国社会福祉協議会の調査結果資料「社協・生活支援活動強化方針の取組状況結果」を分析した結果、地域づくりのための活動基盤整備は進んでいないことが明らかになった。さらに、福島県と山形県の地域福祉活動計画（ホームページ公開）の内容を分析した結果、社会的孤立・排除のない地域づくりに関する問題意識を計画に位置付けている社協は多くはなく、住民の主体形成の取組も低調であることが明確になった。

生活困窮者支援を通じた地域づくりについては、厚生労働省が説明しているとおりに生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークの構築が必要であり、様々な関係機関、NPO法人などの民間団体、地域住民等と緊密に連携、協働して行うことが求められている。加えて、社会的孤立・排除のない地域づくりを行うためには、住民の主体形成が重要な要素となる。そのような視点で考えた場合、同じ地域の様々な関係機関や団体、住民等の連携・協働体制をつくることができ、なおかつ住民の主体形成に向けて重要な役割を地域で担っているのが社会福祉協議会である。

しかし、その重要な役割を担っている社会福祉協議会における社会的孤立・排除のない地域づくりと住民の主体形成の取組が必ずしも十分とはいえないことが明らかになった。

そこで、今後の取組の視点となるようにするため、社会的孤立・排除のない地域づくりに向けた社会福祉協議会への提言を行った。提言は、大きく「①社会福祉協議会が社会的孤立・排除のない地域づくりを行うための住民の主体形成の取組に関すること」「②社会福祉協議会が策定する地域福祉活動計画に関すること」「③生活困窮者支援を通じた地域づくりを行うための仕組みに関すること」の3点にしぼり、全部で10項目の提言にまとめた。

本研究では、社会的孤立・排除のない地域づくりにつながる住民の主体形成に焦点を当てたため、就労の場づくりや子どもの学習・生活支援、子ども食堂などの地域づくりにつながる取組にまでは踏み込んではいない。また、本研究は文献研究により行ったこともあり、地域福祉活動計画に社会的孤立・排除を地域の課題として位置づけていない理由や社会的孤立・排除をなくす取組、住民の主体形成の取組を行っていない理由などをアンケートやインタビューなどにより明らかにすることはできなかった。

今後は、今回の研究をもとに実態調査やアンケート、事例分析などを行うなどして、生活困窮者支援を通じた地域づくりに関する研究を深めることが課題である。