

令 4 . 9 . 9
総 1 5 - 2

「社会保障の変容と 新しい支援のかたち」

早稲田大学法学学術院教授 菊池馨実

はじめに

- ・社会関係資本・・・社会の「溜め」

2040年に向け、1000万人以上の生産年齢人口減、介護職員70万人増

⇒ICT、AIなどテクノロジーの推進等による生産性の向上

こうした人口減少社会は、物的・経済的な資本のレベル(給付と負担の適正なバランス)で万事解決できる課題と切り切れるか

- ・家族機能に依拠することの限界(家族形態の多様化)

- ・日本型雇用に依拠することの限界(生活給、企業福祉など)

- ・地域(コミュニティ)への着目

失われつつある社会の「溜め」...自治会参加率など(自治体の危機感)

自助・互助共助・公助のうち、「互助共助」の再構築(人々の生活のありようは、個人の努力でも、国の努力でも補えない部分があるのではないか)

格差が固定化され、分断化されつつある社会の中で、人と人の関係性をつなぎなおす営みが必要ではないか...そうした政策的試みがなされつつあり、歴史的にも理論的にもそうした動きは必然といえるのではないか⇒社会保障法研究者からの本報告の主題

1 社会保障の捉え方の転換

・社会保障の伝統的理解＝国民が社会生活を送る上で生じる「要保障事由」(老齢・障害・病気・失業など貧困や生活困窮をもたらし得る事由)の発現に際して行われる「給付」

給付の種類としての金銭(年金など)・現物(補装具など)・サービス(医療、介護など)

※社会保障制度審議会勧告(1950年)

「社会保障制度とは、疾病、負傷、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいう」

1 社会保障の捉え方の転換

・伝統的な社会保障の捉え方の限界

①事故・リスクに着目した捉え方の限界・・・貧困・生活困窮に陥り得る局面だけでなく、人びとの発達や成長に向けた支援・サポートといった積極的な保障を支える根拠となり難い

②支給に至るまでのプロセス(手続)まで当然には保障されていない(申請主義)

③支給側から受給側への一方向的な関係性のベクトル(「お世話している→されている」)は当然には変わらない(保護されるべき「客体」)

関係の固定性に伴う依存、非主体化(社会保障が主体性を奪う)の問題

関係性にヴェールをかける装置としての社会保険(見えない連帯)

⇒近時における連帯の「見える化」

非正規雇用・自営的就労など格差の固定化、高齢者中心型社会保障

1 社会保障の捉え方の転換

- ・戦後福祉国家の発展・・・「給付」による国家単位での所得再分配による貧困への対応

 - ⇒経済成長を前提とした社会保障制度の充実により、かなりの程度成功を遂げた

 - ⇒一方でマクロ的な再分配の網の目から漏れた人達の存在(格差の固定化を含む)

 - ⇒その中での先の課題(リスク偏重、プロセス保障の欠如、一方向的な関係性)の発見

- ・「給付」と異なる「相談支援(≡ソーシャルワーク)」の必要性

支援者が被支援者との(一方的でなく)相互的な関係性を前提として、社会的に「排除」された人びとを(いわばミクロ的[個別的]に)社会とのつながり直しを通じて「包摂」していく仕組みの必要性(引きこもりなどの例)

一回的・一方的な給付と並んで、継続的・双方向的な相談支援(伴走型支援・寄り添い型支援)の重要性

2 社会保障の法理念

- ・社会保障の目的＝「個人の自律の支援」

従来通説における「国民の生活保障」(その規範的根拠としての憲法25条〔生存権〕)

自説＝社会保障の目的は、「個人が人格的に自律した存在として主体的に自らの生き方を追求していくことを可能にするための条件整備」にあると捉える

自律＝個人が主体的かつ自由に自らの生き方を追求できること

法的根拠としての憲法13条(幸福追求権)

2 社会保障の法理念

- ・従来の生存権論

社会保障を、国家から国民に対する一方的な給付関係として捉えてきた(個人は、権利義務の主体というより「保護されるべき客体」)

⇒個人の自律を基盤に据えることで、社会保障制度における個人を、保護の客体ではなく積極的能動的な権利義務の主体として捉え直す

- ・人の発達・成長そのものを社会保障の目的として捉えることが可能となる
- ・結果平等というより実質的機会平等に重心をおくことが容易になる

2 社会保障の法理念

- ・個人の自律支援の仕組みとしての社会保障・・・個人の主体性の尊重

人は保護されるべき「客体」ではなくそれぞれの生き方を追求する「主体」(人生という物語の主演)

- ・主体性を確保するために必要とされるもの・・・支援する側とされる側の関係性のベクトルが一方向的に固定されかねない仕組みを回避し、関係性のベクトルを相互的・可変的にしていくための「相談支援」による個別のアプローチを必要とする

→給付による国レベルでの集団的所得再分配(は不可欠ではあるがそのみ)では不十分

2 社会保障の法理念

・自律支援の二側面

①自らの物語(人生)を紡いでいくに当たっての本人支援

②本人が自らの物語(人生)を紡いでいくことを可能にするための社会的諸条件・環境の整備

※②には「地域」の基盤整備も含まれる(「地域」とは、「人と人のつながりの束」)

ただし、こうした支えあいの場としての「地域」は、現代社会において失われてきた

→支え合う関係性を前提とした相談支援の仕組みづくりや地域づくりを通して、社会保障の理念としての相互扶助的な市民意識を再構築できないか・・・それこそが、(財政面とは別の意味で)社会保障の持続可能性を高める(社会関係資本を豊かにする)ことにつながる

・人には、他者との関係性の中で、自己の存在を確認し、肯定する(できる)ことで、主体的な生が引き出される面がある。主体性を引き出された人が、対等な関係性を基盤として、「支えられる」存在から、「支える」側にも立ち得る潜在的 가능성을想定できる。

→こうした支え合う関係性を前提とした相談支援の仕組みづくりや地域づくりが必要

3. 困窮者支援・包括的支援と地域

・社会保障「給付」そのものの課題も依然として多い

マクロ経済スライド下にある公的年金の水準低下

非正規雇用・不安定雇用・自営的就業と被用者保険(厚生年金保険・健康保険)の適用

生産年齢人口減少・後期高齢者増大の下での医療・介護費用拡大、人材確保など

・ただし、「給付」だけでは問題解決できない・・・「相談支援(≡ソーシャルワーク)」の必要性

支援者が被支援者との(一方的でなく)相互的な関係性を前提として、社会的に「排除」された人びとを社会とのつながり直しを通じて「包摂」していく仕組みの必要性

※こうした支援は国が直接行い得るものではない・・・自治体あるいはそれより狭い「地域」がその場となる。そして、その担い手は、行政や専門職だけでなく、地域を構成する「住民」でもある(そのための地域づくり)

⇒生活困窮者自立支援制度(生活困窮者自立支援法)、包括的支援体制整備(社会福祉法)などを通じた近時の政策的取り組み

3. 困窮者支援・包括的支援と地域

○政策理念としての「地域共生社会」の推進

2017(平成29)年 社会福祉法改正

市町村による地域住民と行政との協働による包括的支援体制づくり、地域福祉計画の努力義務化

2018(平成30)年 生活困窮者自立支援法改正

包括的支援体制の強化、基本理念としての「地域づくり」

2020(令和2)年 社会福祉法改正

包括的支援体制の整備(重層的支援体制整備事業)・・・相談支援、参加支援、地域づくりに向けた支援

困りごとは往々にして一つではない(複合・複雑化)

○「地域包括ケアシステム」の推進

2017(平成29)年 介護保険法等改正

共生型サービス

4. 孤独・孤立対策の方向性

・孤独・孤立に政策面で対応する必要性⇒孤独・孤立対策の重点計画(2022年12月)

「貧困から孤立へ」と焦点が移行した歴史的・理論的背景(既述)

「孤独」は主観的なもの・・・「望まない孤独」への着目

・コロナ禍での生活激変と人々の不安・悩みの増大、交流の減少・・・相談支援件数の増大、自殺、DV、虐待、不登校などの増大

※自立相談支援事業(生活困窮者自立支援制度)

新規相談受付件数(令和2年度):約78.6万件(前年度24.8万件の約3.2倍)

プラン作成件数(令和2年度):約13.9万件(前年度7.9万件の約1.7倍)

新たな相談者層の顕在化(個人事業主、フリーランス、外国人、若年層など)

相談内容の複雑化(3個以上の課題を抱える相談者が半数以上)

4. 孤独・孤立対策の方向性

・「孤独・孤立」の社会性

・・・「人生のあらゆる場面において誰にでも起こり得るもの(社会的リスク)」

⇒国を挙げての財政に裏付けられた対応が必要(社会保障の捉え方と同じ発想)

「気の毒な人の救済」という慈善的な発想(他人ごと)ではない

個人責任に帰せられるべき問題でもない(社会構造的な問題[非正規雇用の増大、家族構造の変化(単身世帯・高齢者のみ世帯の増大)など])

「生存権保障」という発想でもない(生存を維持する衣食住が確保されるだけでは解決しない)・・・「関係性」の保障(憲法13条[幸福追求権])

・「孤独・孤立」の重大性

・・・命に関わる問題でもある

⇒コロナ禍での自殺増、被災地での孤独死・・・それを支える(防ぐ)地域コミュニティの脆弱化

4. 孤独・孤立対策の方向性

- ・本人支援と家族支援

- ・・・支援対象としての本人と家族(支援者と被支援者の両義性をもつ家族)

新たな社会保障の施策目標としての「支援者支援」(ヤングケアラーだけでなく)

- ・課題の複合性・多面性

- ・・・生活課題は往々にして複合的に生じる(タテ割りの支援の限界)

コロナ禍でさらに複雑化

- ・支援の多層性

- ・・・物的な支援(「給付」)にとどまらない精神的な支援(「相談支援」)の必要性

4. 孤独・孤立対策の方向性

○「関係性の保障」の場としての地域での対応

SNSなどの活用を図るとしても、最終的には「地域」での対応が求められる

これまで同様、「地域」での担い手としてのNPOなどに対する支援の必要性

加えて、対策の全国展開にあたっての地方自治体・社会福祉協議会等の主体的関与の必要性(全国津々浦々にNPOが展開しているわけではない。地方によっては自治体・社協などが先駆的取り組みを行っている)・・・ただし、形だけの取り組みでは意味がない

⇒地域ごとの官・民・NPOなどの連携のためのプラットフォームの形成が重要(全国共通のひとつのプラットフォームでは本質的な問題解決にならない(活用できる資源は地域によって異なる))

4. 孤独・孤立対策の方向性

○地域での孤独・孤立対策は福祉分野で完結するものでもない

…教育分野(学校など)との連携

…医療分野(「社会的処方」など)との連携

…住民活動(自治会など)との連携

○地域共生社会に向けた取り組みと孤独・孤立対策の取り組みは相当程度重なっている…収斂させていく必要性

○支援の効果を図ることは難しい(相談件数、就労者数など)…地域に出てこそ見える部分

○持続可能な社会保障を支える市民的基盤の再構築の手前での「社会分断」の危機