

書評

宮本太郎・菊池馨実・田中聡一郎 編著
『生活困窮者自立支援から地域共生社会へ』
(全国社会福祉協議会, 2023年)

河西 奈緒*

I はじめに

2013年に成立した生活困窮者自立支援法は、本書の編著者の一人である宮本太郎氏の言葉を借りれば、「選別主義から普遍主義へ」「依存から自立へ」「排除から包摂へ」という困窮に係る支援制度の理論的転換を内包した、画期をなす法律と見ることができる。同法により導入された生活困窮者自立支援制度（以下、困窮者支援制度）は、経済的困窮だけでなく社会的孤立という新たな生活リスクへの対応を目指し、対象を絞らない、つながり続けること自体を目的とするなど、従来の社会保障とは異なる支援のあり方を志向した。本書はオーラルヒストリーの手法を用い、この転換点となる制度の構想から法制化、実施に至る過程を、その後続く「地域共生社会」の展開とともに、つぶさに書き留めた証言録である。政策形成に深くかかわった10名の行政官、研究者、首長、実践者のインタビュー記録から、構想の背景にある大局観や深い洞察、実現に向けた関係者の熱と覚悟、新たな領域を開拓するからこそその障壁やせめぎ合いが鮮明に描き出され、読者はその迫力に圧倒されながらも、現在進行形で起きている社会保障制度の転換に対する理解を深め、勇気づけられ、未来への展望を持つことができるだろう。

II 本書の概要

本書は、困窮者支援制度の創設から地域共生社

会の構想に至る政策過程の中核を担った10名のインタビュー記録を本体部分とし、その前後に編著者らによる解題と2本の論文、参考資料を収録している。

解題「生活困窮者自立支援から地域共生社会へ—その証言と基本資料」（田中聡一郎）は、2008年のリーマンショックから2015年の困窮者支援制度の開始、2020年の社会福祉法改正までの政策史を、本書の各証言や巻末資料に関連づけながら解説する。インタビューにおいて語られるさまざまな出来事や場面を、読者が全体の流れの中で理解できるように、事前に補助線を引く役割を果たしている。

本体部分は3部構成になっており、第1部は困窮者支援制度の創設に携わった行政官4名のインタビュー記録を掲載している。一人目は、困窮者支援制度創設の端緒を開いた、元厚生労働省（以下、厚労省）社会・援護局長の山崎史郎氏である。山崎氏は、社会・援護局長に就任する前に、内閣府政策統括官、内閣総理大臣秘書官を歴任しており、リーマンショックで露呈したセーフティネットの課題に取り組んだことが、困窮者支援制度を構想するきっかけになったという。緊急対応としてのワンストップサービス、その機能を通年化したパーソナル・サポートの考案、モデル事業の実施、厚労省への帰任、局内勉強会、コアメンバーによる有識者会議、25名の委員による社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」（以下、特別部会）の設置という、山崎氏が牽引してきた一連の政策展開が、その時々

* 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部

面をいかにとらえ、どのような意図を持って働きかけを行ったかという本人の視点から語られている。相談支援を軸とし、多岐にわたる支援メニューを柔軟に盛り込んだ困窮者支援制度の制度体系について、その背後にある理念や考えへの理解を深められる内容になっている。

二人目は、主に厚労省社会・援護局総務課長として、困窮者支援制度の創設に携わった古都賢一氏へのインタビューである。困窮者支援制度は、構想段階を牽引した山崎局長が1年で異動となり、法制化の段階を村木厚子局長が引き継ぐことになるが、古都氏は両局長の下で制度創設を支える役割を果たした。山崎局長時代の「走りながら考え、つくる状態」(p.100)という突破力とスピード感のある展開から、村木局長に替わり、特別部会の意見の汲み取り、地方団体との協議、財務省・総務省との折衝など、高密度ながら丹念な調整が進められ、法案提出に至った過程が詳しく述べられている。

三人目は、その村木厚子氏へのインタビューである。自身の局長着任時の状況を「法案提出に向けてグングン加速している途中の電車で飛び乗る」(p.120)と表現する村木氏だが、短期間で省内関係者や特別部会から新制度の核となる考え方を吸収し、政治的状況を読みながら調整を進めていった。当時の生活保護バッシングという逆境の中、生活保護法改正と新制度の法案提出をセットで扱うことにした決断や、一方で理念闘争を避けるため、生活保護法との法律の一本化はしないという判断が興味深い。また、法案提出に向けた動きでは、各政党や財務省、内閣法制局それぞれの立場、そこに説得や根回しを重ねながら味方を増やしていくという、局長視点での政治的なやりとりが語られている。

四人目は、生活困窮者自立支援室（以下、困窮室）の初代室長を務めた熊木正人氏である。熊木氏は山崎局長の任期中に新設された困窮室に配属され、特別部会の準備から法案成立・施行に至るまでを担当した。インタビューからは、困窮者支援という新たな政策領域を立ち上げるにあたり、実施主体となる自治体の説得、国庫負担をめぐる

財務省との交渉、対象の限定に係る内閣法制局への説明など、担当する行政官らが多大なエネルギーをかけて障壁を乗り越えていったことが読み取れる。また、法案成立後の人材育成、予算確保、資料作成と制度理念の普及といった施行準備の実務についても述べられている。

第2部は、行政官以外の立場から困窮者支援制度の政策論議と実践の普及発展を支えた3名のインタビューを収録している。一人目は、本書の編者であり、政治学者として特別部会の部会長を務めた宮本太郎氏へのインタビューである。宮本氏は困窮者支援制度の議論が起こる以前より、国の社会保障改革に係る一連の会議に参画しており、インタビュー前半では当時の社会的・政治的状況の中で、社会保障と税の一体改革がいかに進み、そこに困窮者支援が伏流していたかという政治学的な背景が概括されている。後半は困窮者支援制度創設の具体的な過程について、生活保護バッシングという文脈に晒されながらも、特別部会の中では実践家や地方団体のメンバーが熱意を持って新制度の理念や形を議論し、宮本氏が報告書を起草したことが体験的に語られる。なお、前半の社会保障制度改革に関する整理や困窮者支援制度の意義に係る解釈については、後述の宮本論文を読むことで一層理解を深められるだろう。

第2部の二人目は、福岡で長年ホームレス・困窮者支援に取り組む実践家であり、特別部会をはじめとする国の会議体の委員として、困窮者支援政策の議論に大きな影響を与えてきた奥田知志氏へのインタビューである。ホームレス支援現場における社会的孤立の問題への気づきに始まり、つながり続けること自体を目的とする伴走型支援、家族機能としての「一緒に過ごす何気ない日常」の社会化、地域資源をつなぎ総合化する地域づくりの必要性、名前のある個人として生きることの追求といった、奥田氏が実践の積み重ねから見出していった支援論や社会ビジョンが、国の政策形成の場における議論と交差する形で語られる。出会いから看取りまでの支援や地域の互助会に見られるような、社会保障の制度内外を問わない現場活動の裾野の広がり、従来の制度設計の課題や限

界を浮かび上がらせ、今後の社会ビジョンへの示唆に富む内容となっている。

第2部の最後は、自治体側の委員として特別部に参画し、宮本氏や奥田氏とともに生活困窮者自立支援全国ネットワークを立ち上げた、高知市長の岡崎誠也氏へのインタビューである（インタビュー後の2023年に市長退任）。岡崎氏は生活保護のケースワーカー出身という経歴を持ち、全国市長会の代表として生活保護制度に係る国との協議に携わってきた立場から、生活保護制度と困窮者支援制度の国庫負担率について見解を述べている。また、特別部会での報告の意図や、新制度導入をめぐる自治体の戸惑い、高知市におけるモデル事業の実施と「断らない相談支援」の体制づくりについても触れている。

第3部は、困窮者支援制度施行後の制度改正や地域共生社会の展開に関わりの深い、二代目以降の困窮室長3名のインタビューを掲載している。地域共生社会の議論は厚労省が2015年9月に発表した「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」（以下、福祉ビジョン）が起点となったと言われるが、その起草を主に担当したのが初代室長の熊本氏であり、以降の室長も、困窮者支援制度と地域共生社会の取り組みの双方に深くかかわることとなった。二代目室長を務めた本後健氏のインタビューでは、困窮者支援制度開始以降の自治体研修や評価指標設定の取り組みに加え、福祉ビジョンの流れを汲んだ多機関協働や地域力強化のモデル事業の展開が語られる。厚労省全体のコンセプトとしての「地域共生社会」の推進、高齢者分野における地域包括ケア深化の流れが、困窮分野の地域づくりと合流し、地域共生社会の理念を押し出した2017年の社会福祉法改正に至った過程を知ることができる。また、2018年の困窮者支援法改正において、制度創設時から課題となっていた「社会的孤立」の明文化がどのように実現されたのか、内閣法制局や財務省との交渉について述べられている。

三代目室長の野崎伸一氏のインタビューでは、野崎氏が室長着任以前の職位において「地域共生社会」の構想を担っていたことから、困窮分野の

外側で起きていた地域共生社会の概念化と推進の流れについて詳しく述べられている。野崎氏は困窮室長に就任した後も、地域共生社会の実現に向けた事業設計の具体化に注力し、2020年の社会福祉法改正に向けて重層的支援体制整備事業（以下、重層事業）の立案を進めた。重層事業は介護、障害、子ども・子育て、生活困窮の4分野を包括する交付金であり、その財政スキームを構築する上での技術的な課題と調整の苦労が述べられている。

四代目室長の吉田昌司氏へのインタビューでは、野崎氏から引き継いだ地域共生社会検討会の運営、重層事業をめぐる調整と社会福祉法改正、重層事業の実施準備について述べられている。改正法案の国会審議は新型コロナの感染拡大が始まった最中に行われており、吉田氏が困窮室長としてコロナ対応に当たった経験についても、詳しい証言が載せられている。

以上が本書の本体部分に当たる10名のインタビューの概要だが、本書の最後には編著者らによる「新たな社会保障の構想史—生活困窮者自立支援制度と地域共生社会」（菊池馨実）、「3つの転換と困窮者支援の将来—普遍主義・自立支援・社会的包摂」（宮本太郎）の2本の論文が収録されている。菊池論文は社会保障法学の立場から、困窮者支援制度を「関係性の保障」としての相談支援に軸足を置く画期的な制度と評価し、最低生活保障ではなく個人の幸福追求権を規範的根拠とする社会保障制度の在り方を説く。また、宮本論文は政治学の見地から、世界的な20世紀型福祉国家からの転換の一環に困窮者支援制度を位置づけ、社会に内在する排除圧力を取り除くように作用する普遍的な福祉制度の方向性を具体的に論じている。いずれの論文も、現在起きている社会保障の転換の先にある社会全体の将来ビジョンを展望しつつ、困窮者支援制度が切り拓いた新たな地平に対し、鋭い学術的解釈を与える内容となっている。

Ⅲ 本書の意義

社会保険と生活保護の間に位置する第2のセー

フティネットと説明されることの多い困窮者支援制度は、ともすれば旧来的な社会保険や生活保護と同様の給付型の仕組み、あるいは高齢者、障害者、児童等と並ぶ「困窮者」というカテゴリーの人々に対する福祉サービスとしてとらえられ、時間が経つにつれて本来目指した制度からかけ離れたものに落とし込まれてしまう可能性がある。本書は困窮者支援制度の創設に深く携わった人々の、当時のビジョンや構想、核となる考え方を記録した貴重な証言録であり、制度の硬直化や意味の狭小化に対抗する力、そして将来への課題を提起し構想がさらに展開することを推進する力を持つだろう。それが本書の重要な意義であると考えられる。この点について、本書の最後に収録されている2本の論文は、困窮者支援制度が切り拓いた方向性を、学術的に見事に位置づけ論を展開している。本書を締めくくるに相応しい論文であり、単体としても多くの人々に読んでいただきたい論文である。

また、本書は10名の語りによるオーラルヒストリーの形をとっており、資料集の様な性格を有する。読み手の意図によって、法律文の解釈を論じるための資料にも、政策形成におけるプレイヤー間の力学を分析するための資料にもなるであろう。学術的に一次資料としての価値があると言える。あるいは、より一般的に、行政官の仕事内容を知るためのビジネス書や、制度づくりをめぐるドラマとしても読めるかもしれない。そうした意

味では、本書をどのように読み、どのような意義を見出すかは、読者に委ねられている部分が多い。

このことは、裏を返せば、本書の10名のインタビュー内容には事前に定められた共通の質問や分析の枠組みが設定されていないということである。そのため語り手によっては、理念や構想を主に論じていたり、反対にあまり解釈を挟まず出来事を時系列で説明していたりする。また、語りの中には政策形成の実務の中で関係してくるさまざまな法制度や政策書、会議体、団体、役職、人物などの固有名詞が多数含まれており、多くの読者にとっては、一度で細部まで理解することは難しい面もあるだろう。資料集として読みたい箇所から読んでよいし、全体を読むのであれば、じっくりと何度も読み込むのに向いている書であると思う。

以上、本書について若干のコメントを述べたが、総じて本書は政策形成過程を知ることのできる貴重な証言録であり、同時に、現在起きている社会保障の転換の方向性を示す未来への書でもある。生活困窮や福祉政策の分野に関心のある研究者や実践家だけでなく、これからの社会や地域を担っていく人々に手にとっていただきたい良書である。

(かさい・なお)