

社会福祉リカレント講座

「社会福祉における自立支援の動向」

講師：首都大学東京 都市教養学部  
教授 岡部 卓

日 時 平成 21 年 11 月 20 日（金）  
場 所 東京区政会館 3 階 35 教室

## 1 福祉をどうとらえるか

人は生活困難な状態に置かれていることをマイナスのものとして受け取る。別な言い方をすれば、生活の困難は、人が不幸な状態に置かれている状況とも言える。それに対して、社会福祉は人々の生活の困難な状態に介入し、その困難を軽減・解決していく領域であり、ある意味では、人の不幸な状態を減らすこと、つまり人の幸せをつくっていくことでもある。

人は不幸な状態にある時、周りの人が離れていくことが多い。その時に自分を支えてくれる人が本当の友であり、親族である。逆に言うと、人の困難に関わっていくことは、インフォーマルな支え手が非常に少ない状態にある時でもあり、フォーマルな人・組織が関わることはそのような状況にあるからであるとも言える。そのため、社会福祉は人の困難に介入し、利用者と共に幸せな状態をつくっていくことであり、これほどポジティブな領域はないと考える。大変困難な状況に置かれている人に出会った時に、これはやりがいがあると考えて頂き、この仕事の意味をより強く実感できるのではないかと思う。福祉をそのようにとらえていただきたい。

福祉は「ウエルフェア (welfare)」と言われる。「ウエル (well)」は良い、「フェア (fare)」は状態を指す。社会福祉とは、社会の良い状態、人々の良い状態をつくるのが社会福祉である。人の良い状態というのは人の幸せをつくっていくということで、最も社会的に意味があるころであるといえる。また、それは支え手が十分でないところを支えるということでもあり、非常に公共性の高い仕事であると考えられる。

そのことについて、皆さんのお手許にある社会福祉振興・試験センターが発刊している雑誌「介護福祉」に、「関わることの大切さ」という題名でエッセーを書かせていただいております（参考資料1）ので参照して下さい。

公私の援助を受けずに自立した生活を送っていることはよいことだが、そうでない方に対して関わる時も、その方の背後にあるこれまでの生活や思いを大切にしながら関係性をつくっていくことの大切さを考えて下さい。

## 2 福祉の対象である生活をどうとらえるか一人の生命・生活に関わる・支えること

人の生活に関わっていくこと、介入していくことはどういうことか。それは、生命、生活、生涯という3つのライフに関わることである。別な言い方をすると、介入というのは人の命、人の生活、人の生涯に関わる仕事である。また、個人や家族、社会との関わりでもある。人間は社会的な存在だが、社会的なつながりをどう考えるかという時に、単に個人だけではなくその家族、社会がある。つまり、個人は社会の中に包み込まれた存在であると考えられる。

また、生活については、様々なとらえ方が考えられる。1つは生活水準というとらえ方がある。日本は中流になったとか、生活水準が高いとか低いというが、これは生活を経済レベルで測るとらえ方である。賃金水準、物価水準、国民総生産といった経済指標、また、私が専門の一つとしている生活保護領域の保護基準は、生活水準の話になる。

2つ目は生活時間というとらえ方である。生活の単位は1日、1週間、1カ月、1年、一生といういろいろあるが、私たちの生活を時間という軸で見るとどうなるか。少し前の調査では、関東圏のサラリーマンの通勤時間は片道平均1時間半と言われていた。往復すると3時間で労働時間は8時間。残業をすともう少し延びることになるが、残りの時間が休養とか睡眠時間とに配分される。私たちは、1日24時間の中でどういう時間を刻んでいるのか。例えば過労死の問題は、労働時間が非常に長いとか、労働強度が高い仕事をする場合に生まれてくる。たくさんの時間働き、たくさんの給料をもらっても、実際に使う時間がないとか家族団らんの時間がもてない。家族がそろって食事をするのではなく、個食といわれる世帯員個々ならばらに食事をとる。

3つ目には、生活関係というとらえ方がある。私がソーシャルワーカーであったとき、高齢者や障がい者の方のところに家庭訪問に行った時、「最近どういう生活をしていますか」と聞いてみたところ、次のような返事が返ってくるがあった。「最近、全然人と話していない。きのう1日だれともしゃべらなかつた。だから、来るのを待っていた」と言われる。帰ろうとすると、もうちょつと話をしてくれとせがまれる。これはどういうことかということ、地域との関係性や家族との関係性が希薄になっていること、そして先程の生活時間という観点からみれば、時間の過ごし方としては、1日テレビを見ているという。そこでもっと違った時間の過ごし方や、人や、社会との関わりを行う必要性を強く感じたことを記憶している。

4つ目は、生活空間というとらえ方である。人はどのような生活空間で生活しているかについても考える必要がある。自分にとって最も身近な住まいとか職務環境、さらにはそれらを取り巻く都市環境等についてである。人が生活をする上でどのような環境の中で暮すことがよいのか。たとえば、住居を失っている人、在宅あるいは施設で生活している人など考えてみてはどうでしょうか。

このように生活の困難という場合にいろいろな側面を考えることができる。お金を持っていても使う時間がないとか、人との関わりを十分持つことができないとか、居住空間が非常に狭いとかいろいろある。つまり、人の生命とか生活等を支えるということは、生命・生活・生涯といった3つのライフから、また個人・家族・社会のレベル、それとお金と時間と関係と空間の軸で考えてみれば、生活のいろいろな側面を豊かにしていくことが考えられる。生活ということをもっと広くとらえていただきたい。

### 3 労働と生活の関係をどうとらえるか ー連続性・一体性をもっていること

私たちは働いて給料を得て、それによって生活に必要な物・サービスを購入し、生活を営んでいる。それを営むことができない状態、人間の基本的な生活に必要な物・サービスが不足している状態を貧困という言い方をしているが、それは人間の基本的な生活の必要が充足されないということでもある。そして、労働と生活の中の場面で、何らかの生活困難が生じた時に、それを支える手だてとして社会保障制度が用意されている。例えば、失業とか労災の場合は雇用保険とか労災保険が対象になり、病気やけがの場合は医療保険が対応してそれらをカバーする。障害と高齢、死亡の場合には年金保険が対応し、介護の状態になった時には介護保険が対応する。今、早い時期に会社によって定年というところが出てきている。そうすると生活の支えとなるお金がなく、貧困という事態に陥る。

自立の観点から就労自立をどう考えたらよいか。お金を稼ぐという側面で考える自立もあるが、それ以外の人とのつながり、社会のつながりという観点で労働をとらえることも必要である。

### 4 自立を考える上でのたとえ

#### (1) 貧困・低所得者問題領域における貧困概念

##### ーモノ・サービスの不足からケイパビリティの欠如としての貧困

人間の生存に影響を及ぼす飢餓的な状態、別な言い方をすると、人間が生物として維持されるために最低限必要なカロリーが不足している状態を「絶対的貧困」の社会の中で標準的な生活が営めない状態を「相対的貧困」と言っている。開発途上国の貧困は絶対的貧困で、先進国は相対的貧困ととらえることができる。また、自分の標準的な生活様式に見合った生活資源が不足している場合が、相対的貧困ということになる。我が国は相対的貧困の尺度で生活保護基準を決定しているが、それが果たして、文化的に容認できる水準かが争点としてある。

先ほど関係性の話をしたが、お金やモノがなくなると社会から排される傾向がある。つまり、社会的排除としての貧困（関係性の貧困）が生まれてくる。例えば、お金や地位があると人が集まって、なくなると人が離れていく。モノとかサービスが不足してくると、人との関係性が切れてくる。家族とか地域、労働から切り離されていく。これを関係性としての貧困ととらえることができる。

それでは、単にモノとかサービスを提供していけば、その人の生活は成り立つというのであろうか。モノやサービスを提供しても、人々の生活が改善できない場合もある。例えば、私たちは開発途上国にいろいろな物資を贈り送り、その人たちの生活を支援しようとする。しかし、モノを送った

ところでその開発途上国は貧困から脱することができない。衣類や食べ物はそこで消費されるが、文具や書籍、あるいは自転車や自動車を贈った場合、その人たちにとっては鉛筆は単なる木の棒、書籍は紙の束、自転車、自動車は鉄くずです。もう一方で、それを使いこなす能力・機能を持てるような支援もセットで行う必要がある。

これは、開発途上国だけの問題ではない。例えば、生活保護の保護費を出せば、その人たちは生活が成り立つか。例えば、人によっては、月の途中で足りなくなってしまうたり、必要なモノとかサービスをうまく購入できない事態が起きてくることがある。だからといって、施設職員や福祉事務所ワーカーがお金を全部管理して、その人たちに必要なものを渡していけばよいわけではない。その人の生活の自律・自立性を確保しようとするならば、その人たちにお金の使い方、乗り方を知らせなければ正しく使うことはできないのと同じである。病気の人に「病院に行って、薬をもらって飲みなさい」と言っただけで療養の支援と言えるのか。病気を治すことを考えるならば、単に薬を飲むだけではなく、食事療法や運動も必要で、それから療養支援の中で考えなければならない。

就労支援の場面においても、労働能力を持っている、あるいは労働意欲があるといっても、実際に働けない人もいる。そこには、働くことに対してどれだけ意欲が喚起されているのか。仕事を継続する心構えがあるのか。その人に適した仕事を選んでいるのかが関係している。したがって、自立支援を考えるとき、単にお金やサービスを提供することによって物事が解決するのではなくて、生活の仕方、例えば家計管理、療養仕事の仕方等について、その考え方とノウハウをどれだけ蓄えられているかどうか、が大切となってくる。

ケイパビリティの欠如としての貧困というのは、物と能力・機能の組み合わせを考えることである。つまり、開発途上国に物資を贈るだけでは、いつまでたっても物資を受け取る存在でしかない。自分たちが主体的に考え行動し生産できる技術を持たない限りは自立した存在にはならない。そういう支援を行わなければ、他律的で依存した存在をつくり出すことに手を貸すことにもなる。社会福祉とは、生活をしていく上で不足している物とかサービスを提供すると同時に、その人が生きていく力や生活を再建する力を与える仕事であり、それが自立支援なのである。

人の幸せに関わるということは、単に困難にかかわって物・サービスを提供するだけで終わるのではなくて、それを使いこなす能力、次に生きる力に寄与できる支援にかかってくる。それが社会福祉に関わる者のおもしろさであり、やりがいだということになる。

## **(2) 貧困・低所得者問題のあらわれ方**

現在は、格差、不平等、貧困、社会的排除という言葉が氾濫している。貧困・低所得の問題は、

貧困な状態、すなわち所得が少なく低位な状態が固定化していくことでもある。それを物心両面に着目すると、単にお金がなくなるとか物やサービスが不足しているだけでなく、意欲も減退することがある。将来への希望が持てないことが一番大きな問題ではないかと思う。

次に、生活をしていくことは、生活の規則性を獲得していくことでもある。それが労働の規則性にもつながり、それ以外で生活の諸部面の活動の規則性にもつながる。この規則性がなかなか持てないことが問題である。時間を守るとかあいさつをするといった基本的な社会のルールを獲得の希薄・欠如である。あいさつができなければ、どこかで学習しなければいけない。それまで時間やあいさつを気にせずに済んでいた仕事をしていたならば、新たに学習が必要となる。しかしそれらを身につけるのは一朝一夕にはいかない。

私も10年ほどワーカーをやった時に、時間の観念が人によって違うことを知った。約束の時間に対して連絡はするが来ない人、連絡もなく来ない人、遅れて来る人がいる。その時の職員の対応を見ていたら、遅れてきた人に対して叱責をして帰す人もいれば、遅れた理由だけ聞いて迎え入れる人もいる。関係性からするとどれがよいか。福祉の関係でいくと、遅れてきたということは確かにいけないことだが、来てくれたことは非常によいことだと考えたほうがよい。そうしないと面談本来の目的が完遂できないし、次のステップが踏めないことになる。逆に、いい関係性をもって次のステップに行くためには、その人のよいところを見ることが必要になる。ポジティブにとらえることが関係性を維持することにもつながる。規則性を獲得していくのは生半可なことではないが、単に怒るだけでは関係性は途切れてしまう。援助の観点からは、その人が来て、目的に関わることができたことをよしとして、あとは根気強く働きかけることが必要である。これは、就労支援やその他の生活支援を行う上での関わり方のヒントになるのではないかと考える。

### **(3) 福祉と労働の関係をどうとらえるか**

社会福祉と労働をめぐる政策的潮流として、社会福祉から労働へ（ワークフェア）という流れがある。今回行われた政府による事業仕分けの中で、生活保護領域で就労支援をより充実させなければならぬという話が出ていた。医療扶助とか住宅扶助のあり方についても議論があったが、政府は「福祉から労働へ」ということを強く主張していることがうかがわれる。

ワークフェアにはワークファースト（労働力拘束モデル）とかアクティベーション（人的資本開発モデル）の2つがあり、前者は就労する者に給付を、後者は給付を行いながら労働市場にマッチングするような能力開発、技能訓練を行うことを指す。

一般に、労働を通して経済的自立を果たすことを目指すが、働くためには、労働能力を有してい

ること、労働の意思があること、労働の場があることという3つの条件がそろっていないならばならない。労働能力については、持っているものをそのまま活用できる場合もあれば、新たに開発していかなければならない場合もある。労働の意思については有している場合はよいが意欲の減退が見られる場合、労働意欲を喚起することが必要となる。我が国の場合は、労働意欲がなければ制度の適用ができないという制度設計にはなっていないが、ワークファーストは、労働意思がない人は救済しないという考え方に立っている。わが国の場合、施設や在宅で生活する人の中では、労働の意欲を喪失している人もいるが、そういう人も含めて意欲を喚起・助長し、労働能力の活用や開発を行い労働の場に結びつけていくことが就労支援となる。これらの問題を含めた就労支援プログラムが大事であろう。この場合の労働は、賃労働（ペイド・ワーク）である。ワークファーストの代表的な例はアメリカTANFや、韓国の国民基礎生活保障法などがある。

一方に、福祉と労働の分離・ベーシックインカム（基本所得）という考え方がある。これは、生活困窮したら給付を行うというもので、労働との接点は考えていない。リーマン・ショックの前に、「だめ連」という、働くことを拒否する若者たちのムーブメントがあった。まさに過酷な労働とか労働規範が前提となっている社会に対してのアンチテーゼでもあり、ベーシックインカムの原初的形態をあらわしているように思う。

皆さんの仕事は、人の生活のいろいろな側面に関わることだが、人と関わることは簡単なことではない。関わりを拒否する人も難しいが、過干渉に近いぐらい関わりを求めている人への対応もまた難しい。援助者、支援者はほどよい距離で関わっていくことが必要である。

## 5 自立をどうとらえるか

### (1) 人の生（生命・生活）を支えること

福祉は人の命や生活を支えることであり、それは自立に行き着くことにもなる。人間の尊厳とは、個人を尊重することであり、具体的に言うと自己実現をしていくことである。自己実現ができるということは、自分で自分の生き方を決定できるということであり、自己実現は自己決定につながると思われる。自己は社会的存在であり、社会の中で生きていくことであり、社会の幸せと自分の幸せを重ね合わせる事が重要である。また、社会福祉の考え方では、社会の中で自己実現・自己決定という点がポイントとなる。

人が自分の生活や自分の生を全うすることは、その人を尊重することにつながる。そこでここでは自立と自律について考えてみたい。

まず、自立（independence）とは何だろうか。今は自立と自己責任が非常に求められていると言

ってよい。「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（2002年）や「障害者自立支援法」（2005年）のように、法律の名称に「自立」という名前をつけるということは、そういうことを要求する時代になったのだと考えられる。言い換えれば、「自立」を全面に出さなければ人の生活や尊厳を守れない時代に入ってきたという側面もある。もう一方では、このような名称をつけることによって、自立とか自己責任はどこまで、社会的責任はどこまでかを逆に問い返すという意味合いも持っている。「個人 VS 社会」という観点で言えば、1つは、貧困の原因を社会に求めるのか、個人に求めるのか。また、人々が自分の生活を支えるのは、個人の責任で支えなければいけないのか、社会が支えなければいけないのかという問題がある。

社会福祉は、自分で自分の生活を支えること。つまり、生活の自己責任という点を重視し、それができない時には社会が支えなければいけないという考え方をとる。自分で自分の生活を支えなさいということであるならば、社会福祉や社会保障は必要ないのだが、個人の生活を個人では支えられない状況が多くなってきており、それら状況への対応が社会福祉、社会保障の発展につながっている。社会保険を例にとると、労働者にとって自分の生活が成り立たない状況は、失業とか労災に当たる。失業は経済環境・雇用環境により起きてくるため雇用保険をつくらなければならない。労災は業務上・通勤上の災害であり、これは労働環境の中で生じているため社会の中で用意しなければいけないことになる。医療にしても年金にしても介護にしても、そういうことが社会化されてくれば社会の中で支えなければいけないことになる。例えば、自分は健康だから医療保険に加入しないということを許すならば、社会で支えることができなくなる。だれもが病気になる可能性があるし、けがをすることも。そういうことを社会全体で考えようということで医療保険が誕生してくるわけである。その他にも重度の障害者の方に、労働市場の中で給料を得て生活を支えなさいといっても無理なこともあるだろう。その場合には社会保険の中で障害年金、あるいは特別障害者手当、場合によっては生活保護が適用されることになる。このように社会状況の中で、個人でできる範囲と社会でできる範囲が決まってくる。

それでは、生活の自己責任をより強調することが、社会にとって果たしていいことなのだろう。これは、社会の中で本来用意しなければいけないものを公の力が弱まって個人に転嫁する時代に入ってきているのではないだろうかとも読み解くことができる。例えば、今はリーマン・ショックが起きて非正規雇用とかホームレスの問題が一つの社会的なムーブメントになっているが、少し前までは、ホームレスは自由人でいいとか、非正規雇用は労働規制にしばられないから、それはそれでいいという言説が横行していた。しかし、果たして彼らは積極的に選択して非正規雇用になっているのか、あるいは積極的に選択してホームレスになっているのかといえば、その多くは会社の都合

や労働市場の変化でそうになっているとあってよい。つまり、個人か社会かという時、雇用の危機とか生活の危機といった貧困のリスクは社会のものであるという面がますます出てきているのではないだろうか。そういう時代の中で、貧困は怠け者だとか個人の問題だという言説を出していくのはどうなのか。そういう意見もあってもよいかもしれないが、社会福祉・社会保障の見方からすると、社会の中で支えることを真剣に考える必要があるのではないかと思う。自己責任を超えたところで、社会の問題としてとらえないと問題は解決できないことが起きてしまうのである。

## (2) 自立と自律

自立 (independence) は、公私の援助を受けないこと、自分の生活を自分の力で営むこと。つまり、生活の自己責任を目指して自立をなさいという考え方であり、その反対の用語は依存である。もう一つ、自律 (autonomy) は、選択と決定に基づく自己の生き方の選択であり、自分で自分を制御する、自分で自分のことを決める、つまり自己決定という考え方に立つ。一方、自律の反対の用語は他律で、これは自分の生活を他人が決定することである。例えば要介護高齢者や重度の心身障害者の方は自分で自分のことを判断できないので、周りが全部お世話をしようとか、生活困窮者は自分で自分のことが決められないので、担当者が全部決めようという考え方が他者であり、パートナーリズムとも言われている。

極端な言い方をすると、専門家が決める「専門家主義」と、自分たちで決める「当事者主義」の2つに分かれる。私が生活保護担当のワーカーをしていた時、ある障害者団体の方が、当時は制度がなくて実現できないことを実力行使で要求に来たことがある。車いすを私の机に何度もぶつけて、机が浮くぐらい激しくその行為を繰り返した。それを支援者は後ろで見ているという構図だった。これは、当事者がそう望んでいるのだから、役所はそれをやるべきだ（当事者主義）という考え方である。

しかし、援助関係はパートナーシップで行うものであり、専門家の知恵や考え方と当事者の意向をうまく調整しながら、双方向でやっていくことが大事である。一方が正しくて、一方が正しくないということではない。両方が制度の仕組みや限られた社会資源の調達、調整や開発を図りながら歩み寄っていかないとできない。当事者の利益と制度や施設の機能が相入れないところも出てくるが、そこをいかにして当事者の意向を反映し援助、支援が展開できるかということになる。従来は、専門家がすべて決めるという、他律的な援助が強かった。それに対して、少しでも当事者の意向を反映しようという考え方が出てくる。つまり、当事者の自己実現とか自己決定を反映させるような制度的な仕組みや援助・支援を展開していく方向に進んできている。

### (3) 自立の区分

自立を区分する時、障害者とか高齢者に対しては、身体的自立、社会的自立、精神的自立という3つの区分を<sup>くくろ</sup>括ることがある。それに対し、生活保護法の中では自立を日常生活自立、社会生活自立、経済的自立の3つに区分している。私の考え方としては、精神的自立（人格的自立）が前提にあり、その上に日常生活自立、社会的自立、経済的自立があると考えている。精神的自立というのは、自分の意向を反映すること。つまり、は、自己決定権とか自己の意見表明権のようなものであり、その前提の上にそれぞれの自立があるという考え方がある。

認知症の方とか重度の知的障害者の意向はどのようにとらえればよいのか。それはできないものだと考えるのか、その人たちの意向があるのだと考えるのか。あるいは、あったとしてもそれをどう読み取ったらいいのかという技術的・科学的な問題が問われてくると考える。アドボケートという言い方があるが、その人の意向は十分言語化されていないかもしれないが、その人を代弁する人になりソーシャルアクションを起こすという機能が大事となつてこよう。読み取る力というのは、その人になり代わって行うということでもある。

そう考えてみると、ソーシャルワーカーというのは、当事者や周囲の方々の状態や意向をよく見たり、よく話を聞くことが必要であり、どれだけそのことに傾注できるかが次につながるものだと考える。介助をする大変さとか制度を受けられない大変さをよく聞いて、今できる範囲で最大限行う。できないことについては制度的なアクションや実践的なアクションにつなげていくことが必要なのではないかと思う。人はどんな状況に置かれてもよりよく生きようとする。つまり、精神的自立（人格的自立）というのは、そういう意向を持っていることを前提にしながら進めていくことであり、その発露を読み取る力を我々が持つことが大事なのではないかと考える。

### (4) 自立をめぐる動き・思想

自立（independence）ではなくて自律（autonomy）に対する考え方は、社会福祉の中で次のような背景から取り入れられるようになってきている。自立生活運動というのは、アメリカのカリフォルニア州にある大学の全身性障害者の方が自分たちの学ぶ機会や生活の要求運動である。またノーマライゼーションは、ヨーロッパで障害者が健常者と同じように生活する権利を主張したものであり、障害者の自律をめぐる考え方である。

さらに、WHOの国際障害分類がある。WHOは1993年に「国際生活機能分類」として「機能障害」「能力障害」「社会的不利」の3つに分類したが、これは自律の概念からするとそぐわない。

そこで、「機能障害」は「心身機能・身体構造」に、「能力障害」は「活動」に、「社会的不利」は「参加」という概念に、価値中立的、あるいはポジティブな言葉に置き換え障害をとらえることになった。つまり、参加とか活動という概念が、自立をめぐる動きの中で組み替えられてきたといえる。

## 6 社会福祉領域における自立のとらえ方と自立支援

### (1) 各領域における自立のとらえ方

まず、社会福祉領域共通において自立をどうとらえるかという点について社会福祉の基本法である、社会福祉法全体をみると、自立の概念はノーマライゼーションの考え方に立つとっている。障害者領域の基本法である障害者基本法においては自立と社会参加を、また障害者自立支援法においても自立をうたっている。そのほか、高齢者領域では介護保険法で自立を、児童・ひとり親領域では、児童福祉法、児童扶養手当法で健全育成とうたっている。また、貧困・低所得者領域では、生活保護法やホームレス自立支援法でも自立を言っている。

これらの考え方について、都政新報の「論談」（2008.03）の中で、「『自立』について考える」という論文を私が書いている。ここで抜粋し、紹介する。

自立（independence）は、これまで他人の力を借りずに生活をするという考え方が一般的で支配的であった。今日でもこの考えが非常に強い、支配的な考え方ではないかと考える。これは、自分が働いて得た収入で生活するという「経済的自立」、そしてその前提として自分の身の回りのことができるという「身辺自立（身体的自立）」などを指していた。言葉を換えれば、公的な制度による支援を受けない、あるいは家族、親族の援助を受けずに生活することを求める考え方といっていよいであろう。社会福祉行政においては、このような考え方に基づいて給付の支給や相談援助が展開されたといってもよいであろう。

しかし、自立概念のとらえ方を、社会福祉制度の中でいち早く位置づけてきた生活保護制度では、上に述べた自立の考え方を主張してはいなかった。現行法制定時の保護課長が著した生活保護法のコンメンタールである『生活保護法の解釈の運用』（小山進次郎著『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』復刻版、全国社会福祉協議会、1975年、92頁～93頁）の中では、その人の内在的な可能性を発見して、それを助長育成する、それが自立であり、経済的な自立と狭く捉えるべきではない、と書いている。また、「惰民防止」ということを目的として、「自立の助長」を謳ったわけではない、とも強調されている。このように、生活保護における「自立」の趣旨は、経済的自立を超えて広く社会的な自立というものを考える必要があると、制度当初から言われてきたと考えてよい。

また、今日では、他の社会福祉領域のなかで、「自立」の考え方は大きく変わってきている。例えば、障害者の自立や高齢者の自立をどう考えるか、そういった議論の中で、「自立」の考え方の方向性として、「広く、自分の置かれた地域の中で様々な社会資源を活用して、自分が選び取って自分の生活を実現していく」という意味で使われるようになってきている。このように考えなければ、例えば、就職の可能性が低い、身辺自立を図ることが十分でない状態にある人たちにとっての「自立」については、答えが出ない、すなわち、経済的あるいは身体的支援を受けている彼ら／彼女たちは、経済的自立、身辺自立というゴールにたどりつけない存在としてとらえることになってしまう。そこで、地域の中で経済的給付や対人サービスを受けながら自己決定・自己選択に基づき生活を営む「精神的自立」「援助（支援）付自立」という考え方で自立をとらえ返すことが必要となってくる。

さらに、社会福祉の基本法である社会福祉法では、「『個人の尊厳の保持』が、まず福祉サービスにおいて第一に考えられなければならない旨を明らかにし」、次いで「福祉サービスの『利用者』は自らの意思と選択により『自立』していく主体としてとらえることとなり、福祉サービスは、利用者の自己決定による『自立』を『支援』するものでなければならない。自己決定による自立とは、自らの意思に基づいて本人らしい生き方を選択するものといえる。」としている（社会福祉法研究会『社会福祉法の解説』中央法規出版、2000年、109-110頁）。このような考え方は、「主体的、自律的に自分が選び取る」という「自律（autonomy）」の考え方に立つものであるといえよう。

このような新しい自律・自立の考え方は、生活保護制度のなかで始まった自立支援プログラムでも反映されている。具体的には、まず『生活保護制度の在り方に関する専門委員会』（2004年）のなかで、自立概念は、自分が働いて得た収入で生活するという「経済的自立」、自分の身の回りのことができるという「身辺自立（身体的自立）」、社会的なつながりの回復・維持を図る「社会的自立」の3つに整理された。3つの自立は、就労自立、日常生活自立、社会生活自立がそれぞれ並列の関係にある。就労自立のみのために日常生活自立、社会生活自立があるのではない。また、就労自立が進んだとしても、日常生活自立、社会生活自立が果たされているかどうかは別の問題になる。それぞれの人が置かれている状況のなかで、日常生活レベル、社会生活レベル、就労レベルで自分の可能性を追求していくこと、利用者が決定・選択し自らが切り開くことを支援していくことが大切であると考えられる。

以上のことから、自立は2通りで考えてもらえればよい。公私の援助を受けずにという意味で自立を使う場合と、自分で自分の生活を選択・決定し切り開いていくという場合の自立があって、そのための支援と考えていただきたい。

介護保険法の中で言っている「自立」は、日常生活自立、身辺自立である。障害者自立支援法では、名称に「自立」とあるものの、条文の中では「自立」とは何かを書いていない。ホームレス自立支援法にも、これが「自立」だとは書いていない。ということは、自立は基本法の社会福祉法に依拠して考えることが必要であり、個別法の中ではよりそれを特徴づける自主・自律を志向していくことが重要となつてこよう。

## 7 社会福祉領域における自立支援

### (1) 相談援助・支援活動の目標をどう考えるかー自立と自律

援助 (help) と支援 (support) の違いについて考えると、「援助者」と「支援者」では意味が違う。援助する者が、被援助者に働きかけて問題解決を図るという、援助者主体で関わるのが援助であり、支援は当事者が主体で、それを支援者がサポートするということである。どちらが主流かということでは、最近の法律はほとんど「支援」という言葉を使っている。社会福祉事業法が改定されて社会福祉法になってから「支援」という言葉が広がり、障害者援助とか高齢者援助、児童援助とは言わなくなった。すなわち、福祉五法などほとんどの福祉領域で「支援」という言葉が使われ、生活保護領域では「援助」と「支援」を分けて考えている。生活保護法の27条1項に「指導・指示」という言葉がある。これは、指導ということ根拠にしながら援助を展開するということになる。27条の2には「相談・助言」と書いてあり、これは支援に当たる。つまり、法律的根拠に基づくならば、指導・指示で行うものは「援助」になり、相談・助言で行うものは「支援」という用語になる。

自立支援は、相談・助言に当たる。指導・指示は、基本的にそれに従わなければ制裁措置が伴う。相談・助言は利用者主体で行うものであり、制裁措置はない。五法関係で措置的な権限を持つのは、児童養護的や非行関係であつて、障害とか高齢の領域ではない。したがって、法的な強い拘束力を持たない相談・助言として展開するものが支援になろうかと思う。ここでは、「援助」と「支援」は言葉が違うだけではなくて、その考え方が違うものだとして理解していただきたい。

援助・支援者の視点という点では、利用者と援助者、支援者、との関係性をどうとるのかということになる。専門家主導でもなく、当事者主導でもなく、双方の関係の中で支援は展開されると考える。当事者の意向をすべて反映させるのが、よい相談員、指導員ではない。なぜなら、支援者は利用者の持っている可能性も限界性も客観的に見ることができ、お互いのパートナーシップの中で、専門家の持っている考え方、知識、技術を工夫し、利用者の意向を反映させることが必要になる。施設指導員、福祉事務所ワーカーは、被支援者にとっては非常に権威のある存在であり、そのこと

に留意しなければならない。相手の意向に沿うような目線に立っていただきたいと考える。

さらに、援助・支援者の関係は一過性であり、援助関係の中での関係性でしかない。その中で生活再建、自立支援を図ることを理解していただきたい。自分の住所や携帯を教えて、24時間相談はウェルカムだとか保証人にもなるという人がいる。それは利用者にとってはよいかもしれないが、職務として行っているのか、ボランティアでやっているのかの区分がはっきりしない。利用者の方から「前の担当職員はやってくれたのに、今度の人は冷たい」と言われることがある。逆のこともある。どの担当も同じように対応すべきだし、引き継ぎができないような仕事はやるべきではない。専門的な援助支援関係の枠の中で業務が展開していることを考えなければならない。そのほかにも、社会資源を持つ仕事であること、現行の枠でできることとできないことの峻別をすること、アドボカシーやソーシャルアクションという社会改良的な視点を持つことの重要性も認識して頂きたい

援助・支援活動の着眼点としては、利用者の意向の尊重と個別性に着目してほしい。具体的に言うと、利用者の意向を反映することは自立支援の基本である。これは自己選択・自己決定をすることを尊重することであり、ある意味ではその人個人の尊厳を尊重することでもある。そして、障害者はこう、高齢者はこう、稼働年齢層はこうだというパターン化した援助ではなく、個々の背景事情・意向等に着目する必要がある。

さらに利用者への肯定的評価、つまり、自己肯定感を持てるような支援をすることが必要である。利用者は、自分に対して自己否定感を持つ人が多い。人は批判されると頑張れないが、ほめられると頑張れることもある。そういう意味では、利用者への肯定的な評価をどれだけ持った援助・支援ができるか、例えば、就労支援をした結果、仕事に就いた人が3カ月でやめたという場合、「3カ月しか続かなかった、だめじゃないか」ではなく、「3カ月頑張った。今度は4カ月を目指そう」と言ったほうがよい。逆に言うと、利用者は批判される存在として自分たちがあり、それをプラスの存在に変えてくれることを支援者に求めている。少しでもプラスの表現ができるように、ポジティブ・シンキングの発想を持っていただきたい。

## **(2) 支援方策としての自立支援プログラム**

自立支援プログラム策定の意義はどこにあるのか。それは、これまで個別具体的にやられてきたものが、組織的・体系的、継続的に行えることにある。そのためには、具体的明示的に作成されることが望ましい。つまり、だれもが使えるようなものを持つことである。職人的なワーカーとか指導員ではなく、だれもが使える、共通のノウハウを形にしていく。例えば、就労支援を考えた時、

まず仕事についてどう考えているか、今までどんな仕事をしてきたかというふうに、段階的にいろいろなことを聞いていく必要があるが、その聞くポイントを整理したものがマニュアルであり、それが自立支援のプログラムになる。就労支援、引きこもりの子供への支援、退院促進にしても、具体的に整理して、つくれば、それは支援者にとって道具となる。

例えば、就労支援の面では、就労することについて積極的に考えるようになった、これまでの職歴を振り返ることができた、決まった時間に来所・面接ができるようになった、就労について自分の考えを言えるようになった、就労することについて具体的なイメージを持つことができるようになった、就労支援員との面接が継続的にできるようになった、自分が不安だということを相談できるようになった等々、一つ一つ項目をチェックし、そのノウハウを職場の中で積み上げる。日常生活面では、施設の中で朝起きられるようになったとか、あいさつができるようになったとか、布団をたためるようになったというように、できるようになったことを数えていくと、日常生活自立支援のためのプログラムができてくる。そうすると、施設の中で生活の支援、あるいは生活指導と言われていたものは具体的に何を指していたのか、そして、それぞれの場面で何をやってきたのかを明示的に考えていくことができると考える。これを一人で職員、ワーカーがやるのではなくて、集団でいろいろ考えて積み上げていけばよい。就労支援、療養支援、生活支援というのは大きなくくりであるが、もっと個別の課題別に進めていくこともできると考える。

先駆的事例としてはいろいろある。自立支援プログラムをつくる時は模倣から入ってもよい、それを自分たちの職場に立脚した形にモディファイしてやっていただくのも一つの方法かと思う。

### **(3) 自立支援を行うための体制**

これは組織、人的業務等各体制の見直しなど、いろいろあるかと考える。それぞれ自立支援プログラムを進行するために最も使い勝手のよい体制でやっていただきたい。また、就労にしても日常生活、社会生活にしても、福祉だけではできない。そのためにはいろいろな領域と連携・協働しながら行っていく必要がある。

### **(4) 今後の課題**

第1に、自立支援プログラムを作成しないと、自立支援は展開できない。個々の職員・ワーカーはそれぞれ支援を行っているが、それを共有化することを考えてほしい。例えば、支援の手引き等を作成してほしい。自立をこう考えるとか、そういうことも含めて何か考えていただくのがよい。

第2に、評価システムを確立し、行っていることの成果を明らかにすることである。板橋区でや

った時は「評価」という言葉を使わずに「到達目標」にして自立支援プログラムを評価している。福祉の仕事は外形的には分かりづらいものである。保護費が減ったといっても、それは一つの指標であって、その人がよくなったかどうかとは直接関係しない。例えば、就労に結びつかなくても、その人は履歴書を書けるようになったとか、就労意欲を持つようになったということは大変な成果である。そういうことを数量化すると評価が見えてくる。施設の中でも、着脱や整理整頓ができるようになってきたとか、金銭管理ができるようになったとか、病気が回復してきたとか、いろいろな指標があると思う。どうよくなったのかという説明責任を果たすためには、評価システムを開発しなければならない。

第3に、人材の育成である。この仕事は、他人のことを自分のことのようにして考えないと成り立たない。別な言い方をすると、他人事（ひとごと）ではないということを知覚して、支援に当たらなければならない。福祉や貧困の問題が個人の問題か社会の問題かという話をしたが、これを個人の問題にしてしまうと福祉の必要性はなくなってしまうし、貧困は怠け者だと言ってしまうと、生活保護は要らなくなる。そういう考え方ではなく、個人を社会がサポートしていくという考え方のもと、他人事ではないという利他的行為を行う人材を育てていくことが大事だと考える。福祉はその人の生命、生活、生涯をよりよい状態へ進めていくことができる仕事である。仕事の報酬としてお金をもらって、人に喜ばれる仕事はそう多くない。皆さんの仕事はそういう仕事である。それを最大限生かしてやっていただければと思う。