

「我が事・丸ごと」地域共生社会の構想とその問題点

石橋敏郎、木場千春

内容目次

- I はじめに
- II 「我が事・丸ごと」地域共生社会構想（木場千春）
- III 「我が事・丸ごと」地域共生社会と社会保障法（石橋敏郎）
- IV おわりに

I はじめに

2019(令和元)年9月20日、政府は、少子超高齢社会を迎えて、最重要課題の一つである「全世代型社会保障」を実現すべく、有識者で組織する検討会議をスタートさせた。団塊の世代が75歳以上の後期高齢者になる2022(令和3)年以降、社会保障費は急増することが予想され、2018(平成30)年度では121兆円だったものが、2040(令和21)年には190兆円まで達するとの予測がなされている。介護給付費も、2018(平成30)年度には初めて10兆円を超えたと厚生労働省が発表している(熊本日日新聞、2019年11月29日)。当初の約2.3倍である。こうしたなか、同検討会議では、年金受給開始を70歳以上でも選択できる仕組みや、後期高齢者の医療窓口負担を、現行の1割からそれぞれ2割に引き上げる案などが検討される予定である⁽¹⁾。社会保障制度の持続可能性に向けて、負担増プラス給付削減という財政面での見直しとは別に、高齢者・障害者・生活困窮者等を住民相互の助け合い・支え合いでケアしていこうとする動きが登場してきている。住民活力を最大限活用して要支援者を支えていこうとする地域再編成のための構想、これが、「我が事・丸ごと」地域共生社会構想である。高齢者や障害者等の多くが、たとえ重度の要介護状態になっても、住み慣れた地域で暮らしたいという要望をもっているため、それを可能にするための地域包括ケアシステムであると同時に、病院・福祉施設等の費用の削減という目的もあわせもっている。地域包括ケアシステムにおいては、保健・医療・介護・福祉といった専門的なサービスはもちろん必要であるが、それに加えて、高齢者・障害者等の日常生活を支えるための様々な人的サービス(例えば、見守り、ゴミ出し、買い物、通院、書類書きなど)を地域住民同士の助け合いで実現しようとする構想が含まれている。この後者の日常生活支援の部分を、「我が事・丸ごと」地域共生社会が担うことになる。

住民相互の助け合い・支え合いの重要性については誰も異論をはさむ者はいない。しかし、

現実のわが国の地域社会の様子をみる限り、容易に住民相互の助け合い・支え合いの仕組みがつかれるようには思われない。山間部では、支援が必要な高齢者ばかりで、それを支援する人材はごくわずかしかない状況が続いている。都市部でも、民生委員をはじめとするボランティアを確保することが年々困難になってきている。それをどう解決するのか、また、地域が脆弱化し、住民相互の結びつきが希薄化している状況下で、国や地方公共団体はどのような役割を果たしていこうとしているのかなど、地域共生社会構想には曖昧な部分がかかなり多い。そこで本稿では、「我が事・丸ごと」地域社会構想の意義と問題点を指摘した上で、これまでの社会保障法が守備範囲としてきた年金・医療・福祉といった分野とはかなり次元が違ってきているので、学問上、これを社会保障法のなかでどう位置づけたらよいのか、講学上の社会保障法の範囲と地域共生社会との関係について検討を加えたいと思う。

II 「我が事・丸ごと」地域共生社会構想

1 「地域共生社会」の実現に向けた取組

わが国の社会福祉制度では、高齢者、障害者、子ども等の対象者ごとにそれぞれ公的支援制度が整備され、分野ごとにみればこれまでかなりの充実が図られてきた。しかし、昨今、育児と介護の両方を同時に抱えた家族など複合化・複雑化した課題を持つダブルケア世帯が増えてきており、従来の「縦割り」で整備された公的制度だけでは対応が困難なケースが生じている。加えて、人口減少により、専門的知識をもった人材の確保が困難になるなど、公的支援の提供機関の安定的運営が難しくなるような状況が生じている。また、地域や家族などのつながりの弱まりを背景に、「社会的孤立」の問題や、公的制度の対象外となる生活課題をかかえた者、「制度の狭間」に放置されたままになっている者などの多くの課題が表面化している⁽²⁾。また、社会保障費は年々増加し、制度の持続可能性が問題となっている。

こうしたなか、制度・分野ごとの「縦割り」行政の弊害を除去するとともに、これまでの「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民の参加や多様な主体の参画の下、人々が様々な生活課題を抱えながらも住み慣れた地域で自分らしく暮らしていけるよう、地域住民等が支え合いながら、一人ひとりの暮らしが安定し、各人が生きがいをもち、地域をともに創っていくことのできる「地域共生社会」の実現に向けた取り組みが進められている（表1）。以下、地域共生社会構想に至るまでの経緯を見ておくことにしよう。

表1 「地域共生社会」の実現に向けた地域づくりに関する経緯

平成27年9月	「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」（「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討PT」報告） 多機関の協働による包括的支援体制構築事業（平成28年度予算）
平成28年6月	「ニッポン一億総活躍プラン」（閣議決定）に地域共生社会の実現が盛り込まれる
7月	「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部の設置

10月	地域力強化検討会（地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会）の設置
12月	地域力強化検討会 中間とりまとめ 「我が事・丸ごと」の地域づくりの強化に向けたモデル事業（平成29年度予算）
平成29年2月	社会福祉法改正案（地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律案）を国会に提出 『「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）」を「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部で決定
5月	社会福祉法改正案の可決・成立
6月	改正社会福祉法の公布 ※ 改正法の附則において、「公布後3年を目処として、市町村における包括的な支援体制を全国的に整備するための方策について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」と規定。
9月	地域力強化検討会 最終とりまとめ
12月	「社会福祉法に基づく市町村における包括的な支援体制の整備に関する指針」の策定・公表及び関連通知の発出
平成30年4月	改正社会福祉法の施行
令和元年5月	地域共生社会推進検討会（地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会）の設置
7月	地域共生社会推進検討会 中間とりまとめ

出典：厚生労働省「第8回 地域共生社会推進検討会（令和元年11月18日）」資料1-2

2 「新たな福祉の提供ビジョン」の概要

2015（平成27）年6月、厚生労働省に、「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム」が設置され、2015（平成27）年9月17日に「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現－新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン（新たな福祉の提供ビジョン）」が発表された。「新たな福祉の提供ビジョン」は、複雑化する支援ニーズへの対応のために対象者の状況に応じ分野を超えて包括的に支援を行う必要性や、高齢化及び人口減少社会の到来が迫るなか、福祉人材の確保と効率的なサービス提供を行う必要があるという共通認識に立ち、①新しい地域包括支援体制の確立、②生産性の向上と効率的なサービス提供体制の確立、③総合的な福祉人材の確保・育成の3点を目指すものである^③。

(1) 新しい地域包括支援体制の確立

①包括的な相談支援システム

「新たな福祉の提供ビジョン」では、これまで福祉分野ごとに発展してきた諸サービスの機能強化を行いつつ、各福祉分野をまたぐ複合的な生活課題にも対応できるような体制を作り上げて

いくことを目指すとされている。それが「地域包括支援体制」である。

地域包括支援ということでは、高齢者を対象とした地域包括ケアシステムについては、2006（平成 18）年度からの介護保険法改正で打ち出されており、また 2015（平成 27）年度から始まった生活困窮者自立支援制度でも、失業、疾病、家族の介護、本人の心身の状況など複合的な課題を抱える生活困窮者の自立に向けて、自立相談支援事業等の支援が展開されている。「新たな福祉の提供ビジョン」では、包括的な支援システムを高齢者や生活困窮者以外にも広げることを志向している。

包括的な相談支援について、「新たな福祉の提供ビジョン」では次のように捉えている。「①相談受けの包括化とともに、そのみではなく、②複合的な課題に対する適切なアセスメントと支援のコーディネートや、③ネットワークの強化と関係機関との調整に至る一貫したシステムであり、④また、必要な社会資源を積極的に開発していくものである」。こうした定義づけから、縦割りの制度ではなく、包括的な支援提供を志向するとともに、そうしたことを可能にする地域づくりを進めていくという考えがみとれる。

②地域の実情を踏まえた支援の総合的な提供

「新たな福祉の提供ビジョン」では、支援の提供の在り方について二つの方向性を示している。一つは多世代交流、多機能型の福祉拠点の整備推進であり、もう一つは地域の実情に応じ、高齢・障害・児童・生活困窮等の福祉サービスを総合的に提供する仕組みの構築である。

後者の、総合的な支援の提供について、2015（平成 27）年 9 月時点では、「高齢者、障害者、児童など分け隔てなくサービスを提供する地域の取組は、現在、通いや居場所の提供を中心に、泊まりなども含めた形態で行われていることから、こうした取組の推進は、まずは通いのサービスを中心に検討することとし、これを踏まえ、その他の形態のサービスについても検討していくことが適当と考えられる」という見解を示していた。

介護保険制度や障害福祉制度等において、それぞれに設けられている人員配置基準や施設設備基準が、時には多世代交流・多機能型サービスの展開においてネックとなることがある。これについて、厚生労働省は、2017（平成 28）年 3 月に「地域の実情に合った総合的な福祉サービスの提供に向けたガイドライン」をまとめており、現行制度で兼務可能な人員・共用可能な設備基準等を明確化し、また基準該当障害福祉サービス等が活用可能であることを示している。

(2) サービスを効果的・効率的に提供するための生産性向上

「新たな福祉の提供ビジョン」では、質量ともに高まりを見せる福祉ニーズに対し、供給が追いつかない状況をふまえ、「同じ質のサービスをより少ない労働量で実現するためにはどうすれば良いか」という観点で捉え、その上で、限られた人材により良質なサービスを提供していくという観点で捉えると良いであろう」という認識をもっている。

そして、サービス提供を効果的かつ効率的に行うために、ロボット技術や ICT 等の先進技術を活用するとともに、サービス提供手順やスタッフの経験と能力の違いによるサービスのばらつきを改善する必要性を述べている。

(3) 新しい地域包括支援体制を担う人材の育成・確保

「新たな福祉の提供ビジョン」では、地域包括支援体制を担う者の像として、次の二つを提示している。

一つは「複合的な課題に対する適切なアセスメントと、様々な支援のコーディネートや助言を行い、様々な社会資源を活用して総合的な支援プランを策定することができる人材」の確保であり、もう一つは「福祉サービスの提供の担い手として、特定の分野に関する専門性のみならず福祉サービス全般についての一定の基本的な知見・技能を有する人材」の確保である。つまり、各福祉分野を横断する汎用性の高い人材の育成と確保が重要であることを指摘している。

(4) 「共生型の地域社会」構築のアクター

地域づくりや支援体制のアクターについては、どのように検討されているのか。これについて、「新たな福祉の提供ビジョン」では次のような案が示されている。「これを進めるに当たっては、個々人の持つニーズのすべてを行政が満たすという発想に立つのではなく、住民を含む多様な主体の参加に基づく『支え合い』を醸成していくことが重要である。地域のことを自ら守るために行動し、助け合いを求めていく住民・関係者と、包括的なシステムの構築に想像的に取り組む行政とが協働することによって、だれもが支え、支えられるという共生型の地域社会を再生・創造していく」。

こうした文面からもわかるように、公的な支援、制度によるのみならず、地域住民の参画と協働により、包括的な支援提供を行い、誰もが支え合う「共生型の地域社会」を目指すという方向がこの段階でも既に示されていることがわかる。

3 「ニッポン一億総活躍プラン」の概要

その後、「新たな福祉の提供ビジョン」の流れは、2016（平成28）年6月2日に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」へと引き継がれていく。一億総活躍社会とは、女性も男性も、高齢者も若者も、一度失敗を経験した者も、障害や難病のある者も、家庭で、職場で、地域で、あらゆる場で、誰もが活躍できる、いわば全員参加型の社会であるとされている。少子高齢化に真正面から立ち向かう策として打ち出され、広い意味での経済政策として、子育て支援や社会保障の基盤を強化すること、それが経済を強くするという発想で、新たな経済社会システムを創ることが謳われている。

同プランでは、「介護離職ゼロの実現」達成の方法の一つとして、「地域共生社会の実現」が掲げられている。今後の対応の方向性として「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる『地域共生社会』を実現する。このため、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する。また、寄附文化を醸成し、NPO との連携や民間資金の活用を図る」として、ここでははっきりと「地域共生社会」という文言が用いられている。

4 「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部の設置

「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部は、「ニッポン一億総活躍プラン」が閣議決定された同年の、2016（平成28）年7月15日に第1回目の会議が開催された。「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部は、厚生労働大臣を本部長に、厚生労働省関係部局長が本部構成員となる体制をとっている。一億総活躍プランは、地域住民すべてが支え合いながら、公的支援と住民が協働する地域共生社会を目指す旨を提示したが、「我が事・丸ごと」でも、その方向性は同様である。その上で、地域住民が「他人事」ではなく「我が事」として主体的に地域づくりに取り組む仕組みを作る必要性和、「丸ごと」として、公的福祉サービスの総合化・包括化の必要性、そのための専門人材の確保とキャリアパスの複線化の必要性が示されている。

「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部は、地域力強化ワーキンググループ、公的サービス改革ワーキンググループ、専門人材ワーキンググループと、三つの部門で構成されている。それぞれの検討課題について、地域力強化ワーキンググループでは住民主体の地域コミュニティづくりを主な課題とし、公的サービス改革ワーキンググループでは公的福祉サービスや計画の総合化・包括化、専門人材ワーキンググループでは医療・福祉分野の専門人材の共通課程の創設等としている。

5 「地域力強化検討会 中間とりまとめ」の概要

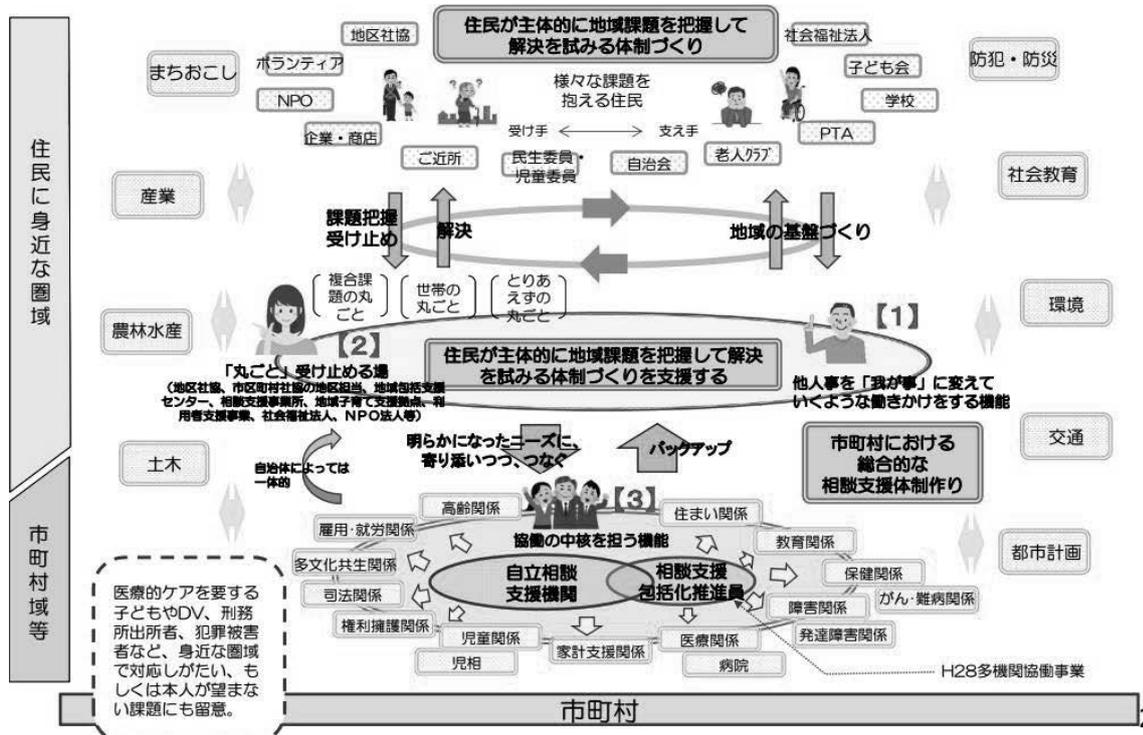
厚生労働省は、「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部の下に、住民主体による地域課題の解決力強化・体制づくり、市町村による包括的相談支援体制等について検討を行う「地域力強化ワーキンググループ」を設置した。これらの検討課題事項について具体的事例に基づく検討を行い、実現本部における議論に資するため、「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会」（地域力強化検討会）を2016（平成28）年10月4日から開催した。第4回（2016（平成28）年12月14日）まで開催された後、検討内容を提示するため「地域力強化検討会中間とりまとめ」が公表された。中間とりまとめでは、包括的な支援体制の全体像のイメージ（図1）が示されている。このなかで「市町村における包括的な支援体制の構築」として以下の3つの視点が示されている。またこの体制整備が改正社会福祉法第106条の3にそのまま反映されることになった。

第一の視点は、『『他人事』が『我が事』になるような環境整備』である。ここでは、地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者への支援、地域住民の交流を促進する拠点の整備、地域住民に対する研修の実施などが想定されている。

第二の視点は、「住民に身近な圏域で分野を越えた課題に総合的に相談に応じる体制づくり」である。「丸ごと受けとめる場」としては地区社協、地域包括支援センター、NPO法人等多様な実施主体が想定されている。

第三の視点は、「公的な関係機関が協働して課題を解決するための体制づくり」である。従来の福祉関係機関の関係者にとどまらず、かなり広範囲な関係者が示され、その協働の中核を担う機能の必要性が明記されている。

図1 地域における住民主体の課題解決力強化・包括的な相談支援体制のイメージ



出典：厚生労働省「地域力強化検討会中間とりまとめ（平成28年12月26日）」概要

3つの視点は図1のように重層的かつ円環的な関係にある。一人の人が生きづらさをかかえ、声も出せない状況に気づくことができるのは、その人が暮らす地域のなかでともに暮らしている近隣住民である。ふだんの暮らしのなかでこそ、ちょっとした変化にも気づくことができ、そのあとで、その人をゆるやかに支えることもできる。近隣の助け合いでは支えきれない課題については、丸ごとその課題を受け止め、それを整理し、生活問題を的確に把握し、その結果、必要な支援につなげていく場（第二の視点）が必要になる。しかし地域は時として、気づいた課題について排除する側に回ることもあり、コンフリクト（衝突・対立）が生まれる場でもある。地域で気づいた課題を丸ごと支援につなげ課題解決をめざす包括的な支援体制を構築するためには、ただ課題を受け止めて支援につなげるルートを整えるだけでは不十分である。それだけの支援では、専門職だけが支援に関わり、要支援者を地域から切り離して専門機関だけがかかえ込んでしまうことを助長しかねず、ますます当事者が地域から見えない存在となってしまふ。支援につなげるルートの整備とともに、地域住民自身が、課題に気づくことができ、それを考え、地域住民でできる範囲での支援につなげようとするのが大事である。住民参加型の地域づくり（第一の視点）が、課題を受け止め支援につなげる場（第二の視点）へと循環しながら地域のなかで推進されていく必要がある。

また、当事者の身近な地域で、当事者の生活問題が把握され、それが解決に向かうためには、「丸ごと」受け止めた当事者の地域生活課題を、住民と様々な機関・事業所・NPO法人等が連携しながらチームで解決していくことが必要となる。その場合、その連携をコーディネートする

協働の中核を担う機能（第三の視点）の存在が不可欠である。この専門職チームには、専門的な支援実践を行うだけでなく、専門的な知識や技術を活用しながら住民主体の支援活動を支えていくことも求められる。このようにみると、包括的な支援体制で求められる協働とは、多様な専門職間の「ヨコの協働」と、専門職と地域住民との「タテの協働」が織りなす「面としての協働」をさすものと理解することができる⁽⁴⁾。

6 「『地域共生社会』の実現に向けて(当面の改革工程)」の概要

厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部では、2017（平成29）年2月7日に「『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）」（以下、「工程」と略）をとりまとめた。実現本部が設置された直接の経緯は、2016（平成28）年6月2日に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」の中に「地域共生社会の実現」が盛り込まれたことによる。もちろん、厚生労働省内では「我が事・丸ごと」に結実する政策構想がすでに検討されてきており、「一億総活躍プラン」をきっかけとして、「地域共生社会」が政府全体の方針として急浮上してきたわけである。

「工程」は、「地域共生社会」の実現に向けて、2018（平成30）年度以降に厚労省が取り組むべき課題を整理したものであるが、前半部分で「地域共生社会」とは何かを説明している。それによると、「地域共生社会」とは「制度・分野ごとの『縦割り』や『支え手』『受け手』という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会」とされている。では、なぜ、こうした「地域共生社会」を目指す必要があるのか。「工程」はその背景として「縦割り」の限界を克服することと「つながり」の再構築が必要であること、そして「地域共生社会」は「地域づくり」と一体であることの3点を挙げている。

第一の「『縦割り』の限界の克服」であるが、「工程」は「様々な分野の課題が絡み合って複雑化したり、個人や世帯単位で複数分野の課題を抱え、複合的な支援を必要とするといった状況がみられ、対象者ごとに『縦割り』で整備された公的な支援体制の下で、対応が困難なケースが浮き彫りとなっている」と述べ、現状の「縦割り」の公的支援制度では現在の複雑な生活課題に対応できないとしている。具体的には介護と育児に同時に直面する「ダブルケア」などをあげている。そのため、現在の課題には「個人や世帯が抱える様々な課題に包括的に対応していくこと、また、地域の実情に応じて、高齢・障害といった分野をまたがって総合的に支援を提供しやすくすることが必要」というように、「縦割り」に対して「包括的」、「総合的」という言葉を対置し、公的支援をそのような形に改革していくことが必要だとしている。この公的支援のあり方の「包括化」、「総合化」のことを「丸ごと」と呼んでいるのである。

第二の「『つながり』の再構築」については、公的支援制度の手が回らない社会的孤立の問題や制度対象外に置かれた人々、受給要件を満たさない「制度の狭間」の問題について、「かつては、地域や家族などのつながりの中で対応されてきた」が、高齢化や人口減少による地域の弱体化、高齢化や未婚化などによる家族機能の低下などによって「つながり」が脆弱化しており、問題が表面化してきているという現状認識をまず示している。したがって、こうした問題に対処するには「つながり」の再構築が必要ということになる。曰く、「人々の生活の基盤としての地域の重要

性が一層高まる中、地域において、住民がつながり支え合う取組を育んでいくことが必要となっている。このようなつながりのある地域をつくる取組は、自分の暮らす地域をより良くしたいという地域住民の主体性に基づいて、『他人事』ではなく『我が事』として行われてこそ、参加する人の暮らしの豊かさを高めることができ、持続していく」と。つまり、「つながり」の再構築には地域住民の主体性＝「我が事」という自覚が必要だということである。こうした地域住民の主体性・自覚のことを「我が事」と呼んでいる。

第三の「地域共生社会」が「地域づくり」と一体であるというのは、社会保障の担い手として「地域」を位置付けるには、「地域」そのものの活性化が必要であるということである。つまり、「地方創生」などとも連動した形で改革を進める必要があることを訴えている。「工程」は「地域において、社会保障などの分野を超えて、人と資源がつながることで、地域の様々な可能性を拓くことができる。そして、これにより、人々の多様なニーズに応えると同時に、資源の有効活用や活性化を実現することができる」と述べている。2017（平成29）年6月9日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」（以下、「地方創生基本方針2017」と略）にも「地域共生社会の実現」が謳われており、そこでも「地域資源の活用」が打ち出されているから、「地域共生社会」は「地方創生」の一環としても位置付けられていることは明白である⁵⁾。

「工程」は改革の骨格として、①地域課題の解決力の強化、②地域丸ごとのつながりの強化、③地域を基盤とする包括的支援の強化、④専門人材の機能強化・最大活用の4つの柱を掲げている。それぞれの主な内容は表2のとおりである。

表2 改革の4つの柱

①地域課題の解決力の強化	・住民相互の支え合い機能を強化、公的支援と協働して、地域課題の解決を試みる体制を整備
	・複合課題に対応する包括的相談支援体制の構築
	・地域福祉計画の充実
②地域丸ごとのつながりの強化	・多様な担い手の育成・参画、民間資金活用の推進、多様な就労・社会参加の場の整備
	・社会保障の枠を超え、地域資源（耕作放棄地、環境保全など）と丸ごとつながることで地域に「循環」を生み出す、先進的取り組みを支援
③地域を基盤とする包括的支援の強化	・地域包括ケアの理念の普遍化：高齢者だけでなく、生活上の困難を抱える方への包括的支援体制の構築
	・共生型サービスの創設
	・市町村の地域保健の推進機能の強化、保健福祉横断的な包括的支援のあり方の検討
④専門人材の機能強化・最大活用	・対人支援を行う専門資格に共通の基礎課程創設の検討
	・福祉系国家資格を持つ場合の保育士養成課程・試験科目の一部免除の検討

出典：厚労省『「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）」（平成29.2.7）を基に作成

7 改正社会福祉法の概要

先の「工程」を踏まえ、2017（平成 29）年 5 月に成立した「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」により、以下の事項を内容とする社会福祉法等の改正が行われた。2018（平成 30）年 4 月から施行された社会福祉法は、地域共生社会の実現に向けての改正が主なものと言ってよいであろう。改正法では、地域福祉のステークホルダーとして、「国及び地方公共団体」が位置づけられ（第 6 条 2 項）、従来の三者関係から四者関係に構造が変わっている。そのうえで「地域生活課題」（第 4 条 2 項）を把握し、連携して解決していくために、市町村ごとに「包括的支援体制」（第 106 条の 2、第 106 条の 3）の整備が求められるとなっている。「地域生活課題」とは、個人と世帯がかかえる幅広い生活課題を意味し、社会的孤立の解消や社会参加の確保を含んでいる。こうなると、今までよりも、環境因子を含めた幅広いアセスメントが求められることになる。また複合的なニーズをかかえた家族の支援、支援できる制度のない生活ニーズへの対応、社会的孤立や社会参加ができない環境についても、その解決に向けて視野を広げていかなければならない。

また第 106 条の 3 第 1 項一号には、従来の地域福祉事業についての規定も置かれている。さらにはこうした内容を市町村地域福祉計画（第 107 条）として策定し、進行管理をしていくように改正された。この改正により、市町村地域福祉計画は、従来の高齢者・障害者・児童といった分野別計画との横並びでの位置ではなく、上位計画として位置づけられた。介護保険事業計画などの分野別計画に横串をさし、それぞれ縦割りの計画を包括的かつ総合的に推進していくための横断的計画である。さらに児童・障害・高齢といった福祉分野だけではなく、生活困窮や自殺対策、住まいや権利擁護など、幅広く地域づくりを推進していくための計画となった。少なくともこれは住民参加だけで策定できるものではない。それに加えて、市町村の専門職の参加、庁内・組織の職員の参加といった 3 つの参加が大切になる⁶⁾。

具体策として、改正社会福祉法では、高齢者と障害児者が同一の事業所でサービスを受けやすくするため、介護保険と障害福祉両方の制度にまたがる新たな共生型サービスが設けられることになった。これにより、介護保険又は障害福祉のいずれかの指定を受けている事業所が、もう一方の制度における指定も受けやすくなるようにされている。

8 「地域力強化検討会 最終とりまとめ」の概要

2016（平成 28）年 12 月 26 日の「地域力強化検討会中間とりまとめ」を基本に、その後の議論を踏まえて、改正社会福祉法第 106 条の 3 第 2 項に基づく指針の策定、地域福祉計画の策定ガイドラインの改定、さらにはその後の「我が事・丸ごと」の地域づくりの展開に資する目的で、「地域力強化検討会最終とりまとめ」が 2017（平成 29）年 9 月 12 日に出された。

最終とりまとめは、総論と各論からなり、総論では今後の方向性が示され、各論では取り組みの事例など具体策が提示されている。各論は、①市町村における包括的な支援体制の構築、②地域福祉（支援）計画、③自治体、国の役割の 3 点に分けて述べられている。各論 1「市町村における包括的な支援体制の構築」では、改正社会福祉法第 106 条の 3 第 1 項関係の施策として、①

「我が事」の意識の醸成、②「丸ごと」受け止める場の整備、③包括的な相談支援体制の3点について、取組みの実例やそれを担う主体、展開のパターン例などが示されている。

9 地域共生社会推進検討会(「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」)の設置、「地域共生社会推進検討会 中間とりまとめ」の概要

厚生労働省は、改正社会福祉法の附則が公布後3年(2020(令和2)年)を目途として、包括的な支援体制を全国的に整備するための方策について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずることとしていたので、これに対応した検討を行うために、「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」を設置し、2019(令和元)年5月16日から審議を開催した。第5回(2019(令和元)年7月16日)まで開催した後、「地域共生社会推進検討会中間とりまとめ」が公表された。

中間とりまとめでは、具体的な対応として、福祉政策の新たなアプローチを実現するための包括的な支援体制は、①断らない相談支援、②参加支援(社会とのつながりや参加の支援)、③地域やコミュニティにおけるケア・支え合う関係性の育成支援の3つの機能を一体的に具えることが必要であり、そのような体制の整備に積極的に取り組む市町村に対して、国は政策的な支援を行うべきだとしている。また、今後の地域づくりについては、地域を構成する多様な主体が出会い、学びあうことのできる「プラットフォーム」の構築する必要性が提示されている。

10 「地域共生社会」の実現に向けた課題

ここまで述べてきたように厚生労働省においては、「地域共生社会の実現」を今後の福祉改革を貫く基本コンセプトとして掲げ、それを実現すべく様々な取組みを進めている。直近でも、2018(平成30)年10月に厚生労働省に設置された「2040年を展望した社会保障・働き方改革本部」において、論点の一つの柱として「地域共生・地域の支え合いの実現に向けた取組の検討」が明示されたり、2019(令和元)年6月21日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2019」(骨太の方針)においては、「全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り高め合う地域共生社会を実現する」として、「断らない相談支援などの包括支援や多様な地域活動の普及・促進について、新たな制度の創設の検討を含め、取組を強化する」との方向性が示されたりと、「地域共生社会」の実現に向けて、具体的政策の登場が続いている。

確認しておかなければならないことは、社会福祉法の改正にみるように、「(我が事・丸ごと)地域共生社会の実現」は、単なるスローガンではなくなっていることである。2018(平成30)年に改正された社会福祉法第106条の3において包括的な支援体制の整備が法定化され、第6条では支援体制整備を含めた地域福祉の推進は国および地方自治体の責務であることが明記されることになった。このように地域共生社会の実現に向けて、政策的な動向は加速度を増している。ここで重要な課題は、自治体が包括的な支援体制の構築をトップダウンの政策として地域を客体化しながら推進するのではなく、地域住民や地域の多様な主体とともに、地域生活課題の解決をめざしながら地域特性に応じたボトムアップの方向で支援体制を構築していくことができるかとい

うことである。

新たな包括的な支援体制が求められるということは、従来の分野別縦割りのシステムでは受け止めきれない課題が地域のなかに堆積してきていたということにほかならない。個人や世帯を見た場合、複数の課題が絡まり合っているようなケースや、制度が規定した支援条件の狭間におかれているような、いわゆる制度の狭間のケースが多くみられる。こうした人々は、地域のなかで孤立し、支援につながらない状況におかれている。このような課題を地域の課題として受け止め、解決に向けて協議し連携していくことが求められている⁽⁸⁾。

また、「我が事」とは地域住民が自分のこととして社会福祉をとらえることだけではない。むしろ社会福祉関係者こそが、自らのことを問い直すことから始まるという見解もある⁽⁹⁾。例えば、地域共生社会の定義には「支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割をもち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティ」とある。実は、ボランティアの世界では同様の考え方を大切にしてきた。「ボランティアする側」と「ボランティアされる側」に区別されるのではなく、お互いによりよく生きる「相互実現」が大切だという。いわゆる互酬性である。しかし社会福祉基礎構造改革以降、市場化が進んだ社会福祉の世界では、サービス「提供者」と「利用者」という二分する構造を強固にしてきたのではなかろうか。結果として、従来はあった地域の支え合いといった福祉力を、専門職が奪ってきたという厳しい見方もできる。

専門職によるサービスの提供と利用者という二者の軸だけでとらえては、支え合うとか、役割をもつとか、居場所をつくるといった発想が生まれにくい。もちろん公的な制度やサービスは重要である。「住民自治」による地域福祉の創出こそが、住民主体による地域福祉である。サービスを地域住民が担うという代替的かつ限定的なものではない。地域福祉の推進は、地域住民だけで担う時代ではなくなってきた。この住民自治を核として、行政や事業者、企業など「地域福祉ガバナンス」をどう構築していくかが重要である。

さらに、「地域共生社会の実現」を考えると、介護保険制度前に活発になったかにみえた市民参加・住民参加の多くは、特定非営利活動法人（NPO）の介護サービス事業として結実したものの、日本全体に広がる活動とはなっていないことも論点の1つである。地域包括支援センターと地域支援事業の導入、そして日常生活支援総合事業の導入により、コミュニティオーガニゼーションや支え合いの新しい形が制度に取り入れられた。しかし、こうしたシステムが介護給付と両輪となって、本人の意思決定を支え、在宅でも保健・医療・介護・福祉のサービスが総合的に提供されるような包括的介護システムを形成するまでには至っていない。

現在の福祉の課題は、「8050問題」⁽¹⁰⁾のように、地域や家族のなかで重層的かつ複雑に絡み合っている。介護あるいは生活困窮者支援といったこれまでのような個別の部門の問題として単独に考える時代は、終わりを告げようとしている。単独の、あるいは単発的な対策ではもはや限界がある。また、介護保険制度は財政的には、「お荷物」という印象が強いし、介護サービスだけを担当しているというイメージが強い。しかし、介護保険制度はそれだけの役割にはとどまらない。例えば介護人材の確保のための外国人労働者の登用もそうである。若い外国人の雇用もそうであるが、介護保険体制の整備を通じて、雇用が生まれ、それが地域経済の活性化・町おこしに寄与し、長い目でみれば、人口の維持・増加とつながる面がある。さらにいえば、介護保険制度の持続可能性は、人口の推移に大きく依存している。そして、いまや人口は所与の条件ではなく、出

生率の向上に目標を定め、それを社会保障施策によって実現していく時代である。社会保障や社会福祉の展開が、地域や経済・人口の問題と密接にかかわるようになってきているのも事実であろう⁽¹¹⁾。

(木場千春：西九州大学健康福祉学部准教授、博士（アドミニストレーション）)

III 「我が事・丸ごと」地域共生社会と社会保障法

1 通説的な社会保障の定義

「社会保障」という言葉は、1935年のアメリカ連邦社会保障法（Social Security Act）によって初めて使われたものであり、当初は、法案の名称が「経済保障法」（Economic Security Act）となっていたことから分かるように、老齢年金や児童を有する家庭に対する扶助（AFDC）を中心とした所得保障のための法制度という印象が強かった。1942年のイギリスのビヴァリッジ報告書（「社会保険とそれに関連する制度に関する報告書」）でも、「社会保障とは、失業、疾病もしくは災害によって収入が中断された場合、これに代わるための…所得の保障を意味する」と述べているように、社会保障は基本的には所得の喪失に対する所得保障と考えられていた。しかし、今日では、社会保障は、所得保障だけでなく、生活障害をかかえた人たちに対する保健・医療・介護・福祉などの現物サービスを含む制度であるという見解は、各国とも共通している理解といつてよいであろう。そして、これが現在でも社会保障の核になっていることも間違いない。また、社会保障には、所得喪失および生活障害をもたらす原因（生活事故原因）が存在する。それが、「疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子」等であり（社会保障制度審議会「社会保障制度に関する勧告」1950（昭和25）年10月16日）、これらの原因に対して、「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、…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」（同勧告）が、社会保障の目的である。これらの社会保障制度は、憲法25条の規定からも分かるように、「国民には生存権があり、国家には生活保障の義務があるという意である」（同勧告）、あるいは、「国が社会保障制度に対する総合的企画をたて、国自らの責任において、この制度の実施に当たることを原則とする」（同勧告）との表現でも明らかなように、国が責任主体となって実施されるものを指している。これらを勘案して、荒木誠之氏は、社会保障を次のように定義している。

「社会保障とは、国が、生存権の主体である国民に対して、その生活を保障することを直接の目的として、社会的給付を行う法関係である」⁽¹²⁾。

ここでは、社会保障が、国家の責任において行われるものであること、制度の具体的な実施は地方公共団体やその長、公法人などに委ねられていたとしても、その最終的な責任は国が負うものであることが明記されている⁽¹³⁾。したがって、「私人や任意団体が慈善的に救済事業等を行なうことがあっても、それは国と国民との法関係ではなく、社会保障法の領域には入らない。もちろん、その現実の機能には、国の行う社会保障と似たところがあり相互に関連もあるが、その法的性質は大きく違っている。慈善事業においては、その実施者に法的義務はなく、また受益者側

にも受給の権利があるわけではない。この区別を明確にすることが、法の理論としては重要である。」⁽¹⁴⁾。また、「社会保障の目的は国民の生活保障にある。社会の一員として生活をしていくうえで、収入の途を失うとか、負傷や病気にかかり、あるいは障害状態になるなど、さまざまな困難が発生する。そのような困難が現実生じたとき、人間としての尊厳を失わないで生活ができるような手だてを社会的に講じておくのが、社会保障である。」⁽¹⁵⁾。

この定義から行けば、「我が事・丸ごと」地域共生社会構想の中心となっている地域住民による助け合い・支え合いの事業は、その重要性はもちろん認められるものの、社会保障法の領域からは除外されることになる。現に、厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部が出した『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）（2017（平成29）年2月7日）のなかでも、「社会保障などの分野の枠を超えて地域全体が連帯し、地域の様々な資源を活かしながら取り組むことで、人びとの暮らしにも地域社会にも豊かさを生み出す。」とか、「地域において、社会保障などの分野を超えて、人と資源がつながることで、地域の様々な可能性を拓くことができる。」などの文章からも明らかなように、地域共生社会はこれまでの社会保障という領域を超えて、地域住民相互のつながりを再構築することを目的とした「地域づくり」の一環であることが明言されている⁽¹⁶⁾。そこには地域の活性化を目指すという方針との関係上、「耕作放棄地の再生や森林など環境の保全、空き家の利活用、商店街の活性化など、地域社会・経済の抱える様々な課題について、社会保障の枠を超えて地域の資源とつながることで地域に『循環』を生み出す」というように、社会保障の範囲をはるかに超えた広大な産業分野をも巻き込んだ「地域づくり」構想が描かれている。地域力を高め、地域の活性化を目指すこと自体に異論はないが、「地域づくり」に関わるすべての施策を含めて「社会保障」あるいは「社会保障法」の担当分野とすることには無理がある。社会保障財源が厳しいなかで、地域での支え合い・助け合いを求めることは当然必要であろうが、それはあくまでも、住民がおたがいに協力してより良い地域を築きましょうという「啓発活動」や「キャンペーン」事業にとどまるという理解が自然であろう。そこには従来の「社会保障法」が取り組んできた事柄とは異質のものがたくさん含まれているからである。

2 「自律」重視型の社会保障の新しい定義

ところが、最近、新しい法理論の定立によって、こうした地域での支え合い・助け合いも含めて、地域での住民活動自体を社会保障法の範囲に取り込んで来ようとする動きがみられる。菊池馨実氏は、上記荒木誠之氏の、社会保障法の定義につき、次のような疑問を呈している。①社会保障の根拠である生存権について、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」は、基本的には、金銭、現物、サービスといった様々な「給付」の提供によって保障されることとされてきたが、それだけでは、社会から孤立している人たちを労働市場や地域に取り込んでくるという「社会的包摂」(social inclusion)の必要性を説明することができない。②社会保障の法関係は国と国民との間で成り立つとされているが、その中間にある様々な構成組織(社会)の役割が考慮されていない。この場合の社会構成単位には、家族、企業、地域が含まれるとされる。

また、荒木氏の定義では、国民は国から給付を一方的に受けるだけの「保護されるべき客体」としての位置付けにとどまっているので、それを改め、自らの意思でより良き人生を開拓してい

く積極的・能動的な法主体ととらえ直す必要があると主張して、憲法 13 条を根拠に、個人の「自律」を基底にすえた新しい社会保障の定義を試みている。

「社会保障とは、個人が人格的に自律した存在として主体的にみずか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の制度である。」⁽¹⁷⁾

ここでは、個人が主体的かつ自由に自らの生き方を追求できるようにする「自律のための支援」が社会保障の目的であると定義されている。さらに、自律 (autonomy) と自立 (independence) との関係が次のように説明されている。

「ここで留意すべきなのは、自立支援そのものが最終目的ではないことである。自立支援を通じて、自律的な生が達成される。何かを達成すること自体に価値を見いだすのではなく、各人それぞれにとっての善き生の遂行に向けた可能性が開かれていること自体に意義があり、自らの生を追求できることそれ自体に価値があると捉えられる。これは、換言すれば、帰結 (結果) ではなく、プロセスに焦点を当てた議論であり、かつての憲法 25 条論が念頭においていたような形式的な結果平等の実現 (換言すればセーフティネットの確保) ではなく、憲法 13 条の理念に根ざした実質的な機会平等の実現を重視した議論ということができる。」⁽¹⁸⁾

これまでの労働法、社会保障法を含む「社会法」に対する理解はおよそ以下のようなものであった。契約の自由を基本とする市民社会では、形式的あるいは抽象的存在としては人間はすべて自由で平等である。しかし、使用者と労働者、あるいは、健常者と障害者、富裕層と貧困層というように、人間は一定の社会的身分をもった具体的存在としてこの世に現れる。具体的な人間像を比べてみると、経済力をはじめとして生活力の差が歴然としている。労働力を売ることによってしか生活の手段がない労働者にとっては、契約の自由は劣悪な労働条件でも働かざるを得ない状況を生み出す。これを避けるために、国家は生活力の弱い労働者に労働組合を結成し、団結力を背景に団体交渉をする権利 (労働基本権) を与えたり、最低労働条件を法定 (労働基準法) するなどして、労働者の人間に値する生活を保障しようとする。また、高齢者・障害者・低所得者に対しては、所得の再分配を通じて、社会的弱者に対する所得保障給付や各種福祉サービス給付を提供することによって、「健康で文化的な生活」を保障しようとする。これが生存権 (憲法 25 条) の考え方である。形式的な平等では、個人の経済力や生活力の差が反映されないため、結果的には大きな格差が生じる。そこで、その差を国家の介入によって縮めていって、実質的平等 (結果の平等) を確保しようとするのが生存権の思想であった。菊池理論では、この点、結果の平等ではなく、機会の平等を確保することが社会保障の目的であるとするので、形式的平等を基調とする従前の市民社会への逆戻りなのかも受け取られかねない。ここでは、荒木氏が、社会保障法の描く法的人間像を「生活人 (生活主体)」としたときに受けたのと同様な批判が成り立ちうる。すなわち、雇用労働者と非雇用労働者 (農林漁業者、自営業者) とを問わず、常に生活をおびやかされるおそれのある実在の人間 (生活人) として社会保障法という共通の概念のなかに取り込んできたときに、それは市民法から労働法へ、さらには社会保障法へと発展してきた歴史的意義に反して、市民法的な形式的平等へと逆戻りしているのではないかという批判である。この点について、荒木氏は、市民法から労働法へ、さらに社会保障法へとという歴史的流れからいって、旧来の市民法のいう抽象的平等たる主体概念への回帰ではなく、社会保障法の「生活人 (生活主体)」は、社会法が直視してきた社会的弱者としての法的人間像を含んだ概念であることをはっきりと

述べている⁽¹⁹⁾。憲法 13 条を根拠に、機会の平等を保障し、「自律」（自己決定の尊重）のための支援を実現していこうとする菊池理論では、市民法時代の対等当事者間の契約理論でも一部実現できていたことではないか、それとも社会保障法を、自律した存在としての国民と国家が対等に対峙する関係に置き換えようとしているのではないかとの疑問もわいてくる。というのも、最近、アメリカでの社会保障法の議論では、社会保障給付に「契約」概念を持ち込もうとする動きが顕著であるからである。例えば、日本の生活保護給付に当たる「被扶養児童を有する家庭に対する扶助（AFDC）」では、扶助受給に際して、労働能力のある母親には、就労に向けての真摯な取り組みとそのための努力をする義務を課し、それを扶助の受給要件とする契約を締結させている。つまり、生活保護を、日本のように国家による生存権保障の具体的事例として、国家から国民に対して生活保障給付として与えられるという縦の関係ではなく、国家と受給者とを対等な関係と位置づけて、生活保護給付を与える代わりに経済的自立に向けての就労を要求するという「契約」関係としてとらえ直す動きのことである。契約関係であるので、契約内容である就労に向けての真摯な努力がみられないときは、当然、債務不履行として契約の解除（扶助の支給停止）が行われる。社会保障関係の一方の当事者である国民（個人）の「自律」や自己決定権の尊重を第一の目的とし、個人の望む生き方を追求することを可能にする制度として社会保障を位置づけるならば、当事者の意思を尊重する典型である対等当事者間の法律関係である「契約関係」として、すべての社会保障給付をとらえ直すことになるのであろうか⁽²⁰⁾。所得保障給付とか医療・介護・福祉サービスという実体的給付に焦点を当てた議論ではなく、「自律」支援の過程（プロセス）が重要であるとする議論の立て方は、当事者の意思を尊重して最終的には契約締結に至るまでの十分な支援を行なうことが目的であるという結論になるのであろうか。当事者の意思を尊重した手続きや相談支援の充実は、もちろん大切なことであるが、それは、最終的には、生活保護制度であれば生活扶助という現金給付であったり、介護保険制度であれば介護費用の給付であったり、医療保険制度であれば、療養の給付（現物給付）であったりと、なにがしかの具体的給付にたどり着くための手段のひとつでしかない。最終的な解決策である具体的給付に結びつかなくては、その途中経過ばかりを充実してもはたして意味があるのであろうか。

確かに、これまでの社会保障は、国民が「健康で文化的な最低限度の生活」を営めるように、実体的な給付の創設とその充実で重点が置かれてきたことは事実である。生活保護制度がその典型であろう。その点で、失業者を労働市場に取り込んでくる試みや生活困窮者に対する地域での居場所づくりや地域とのつながりの回復といういわゆる「社会的包摂」（social inclusion）の考え方が希薄であったかもしれない。しかし、雇用保険も次の就労へと結びつけるための給付としてその性格を変えてきたし、生活保護法も、第 1 条で、受給者の「自立の助長」を目的に掲げており、それに沿って就労自立支援プログラムを実施してきている。これまでの社会保障制度は、「社会的包摂」を無視してきたわけではなく、その要素を当然の前提としたものであったり、その程度や強弱の違いはあっても、「社会的包摂」の意味を込めて各種給付が支給されてきたといつてよいのではないか。ただ、正面からその問題を取り上げてこなかったという意味ではそうかもしれない。

相談・助言という手続はこれまでも当然のごとく給付の前提として実施されてきた。その点で、生活困窮者自立支援法が、生活困窮者に対する相談支援事業を柱として構成されているのは、金

銭、現物、サービスを含む「給付」の体系としてとらえられてきた従来の社会保障制度の系譜とは異なり、相談支援に特化した性格をもつ画期的な法律と評価することについては⁽²¹⁾、多少の躊躇を感じざるを得ない。相談支援については、生活保護法でも規定されているし(27条の2)、法律に規定がなくても、すべての給付はまずは「相談」から始まるのが常識であろう。それに、相談支援はあくまでも何らかの形での実体的給付に結びつけるための手続きにすぎない場合も多いのではないか。たとえば、引きこもりの人が、相談支援事業によって、地域の活動に従事するようになったとしても、そこに至るまでには、専門医やカウンセラーや民生児童委員などの人々による専門的・人的サービスが介在している。これも最終的な給付といえよう。たまには、相談しただけで心が楽になったと帰って行く人もいるかもしれないから、すべてが実体的給付に結びつくとは限らないが、そうしたケースはさほど深刻ではない場合が多いような気がする。もちろん、丁寧な受け応え、本人の意思を尊重した相談支援、本人の性格、能力、人生観、経歴、社会的背景などを考慮した総合的な相談支援体制の必要性については疑いをはさむ余地はない。

次に、菊池氏の説では、社会保障は、個人が人格的に自律した存在として主体的にみずからの望む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ということになるが、各個人が自ら望む生き方を可能にするための条件整備となれば、それこそわれわれをとりまいてほとんどすべての制度や仕組みが「社会保障」のなかに取り込まれてくることになりはしないか。菊池氏自身も、自説の定義からは、年金・医療・社会福祉・介護・生活保護などの従来から社会保障と考えられてきた制度以外にも、雇用、教育、住宅、交通・通信などの諸制度が社会保障の枠組みに取り込まれてくることを見越している⁽²²⁾。確かに、従来の社会保障法が意図してきたところの、「生活保障」という厳然とした目的の設定と、そのための所得保障と医療・介護・福祉サービスの支給という2本の柱だけでは、実際の生活をみれば、その人が「健康で文化的な」人間らしい生活を送ることができるかといわれれば、確かにそれだけでは不十分なところがある。例えば、生活困難者に対して生活保護給付という経済的保障をすれば、衣食住を満たした最低限度の生活は営めるかもしれないが、しかし、その人が、引きこもり状態であったり、地域との結びつきがなく、話し相手もいないような「社会的孤立」状態であったとしたら、その人は「健康で文化的な」人間らしい生活を送っているとはいえないであろう。「立法論・政策論の展開場面においては、伝統的な社会保障の枠にとどまらず、先に述べた目的(個人の自律の支援)を部分的にであっても共有する雇用・教育・住宅等の関連諸制度と有機的に関連付けた包括的な議論をすることが積極的に求められる。逆に言えば、社会保障の枠組みを超えて包括的な立法論・政策論を展開するに当たっての内在的視点を、従来の社会保障法は当然にはもたなかったのである。」⁽²³⁾と述べているのはそういうことを想定しての意見であろう。「社会的排除」(social exclusion)や「社会的包摂」という考え方が登場してきた背景には、従来の所得保障給付や生活障害保障給付だけでは満たすことのできないその人の夢や希望や人格的欲求があり、それをこれまでの社会保障法学は直視してこなかったという反省の意味が込められている。判断能力の低下した障害者・高齢者に対する自己決定支援のための成年後見制度や、社会福祉協議会が実施している地域福祉権利擁護事業(日常生活自立支援事業)、最近では、生活困窮者自立支援法による各種相談支援事業の創設は、まさに、菊池氏のいう「自律の支援」を具体化したものとして評価できることになろう。

ただ、高齢者・障害者・生活困窮者等に対して、実際に「健康で文化的な」生活を営むため

に何が重要かという政策論的視点から論じて行けば、従来の所得保障給付・生活障害保障給付という枠組みにとらわれない、それぞれ地域のボランティア活動を含む広範なサービスや支援が必要になってくるというのであればそうであろう。しかし、そのこととは別に、社会保障法という学問分野の成立のために、その目的、意義、指導原理、法的人間像、そこから導き出される学問的守備範囲をどう考えるかという議論はやはり必要になってくるのではないか⁽²⁴⁾。かつては、社会保障法の範囲について、医療保障や住宅保障がこれに含まれるかどうかについて、活発な議論があった。たとえば、健康権という新しい概念を中心に健康保障という分野を確立しようとする試みの場合には、スポーツ推奨、スポーツ・レジャー施設の拡充、運動や休息のできる公園の整備なども含まれるのかといった議論や⁽²⁵⁾、生活を営む基盤である住宅問題に対して社会保障は積極的に取り組まなかったとして居住保障法という法分野を確立すべきであるという提案などがそれである⁽²⁶⁾。あるいは、最近では、高齢者・障害者・児童に対する虐待防止法関係が社会保障法の分野に属するかどうかの議論がなされている⁽²⁷⁾。しかし、今回の『我が事・丸ごと』地域共生社会の地域助け合い・支え合い構想について、これを社会保障法の分野に取り込むかどうかという議論は、前述の医療保障、居住保障、虐待防止法制の帰属の可否とはずいぶん性格を異にしているように思われる。医療保障、居住保障、虐待防止については、それぞれに基幹となる基本的法制度が存在しているので、それと社会保障法との関連で、どこがどのように関連しているのかという議論が可能である。しかし、地域での助け合い運動は、社会保障費抑制策との関係で、これまで行ってきた公的介護・福祉サービスの一部を住民相互の互助の仕組みで代替しようという構想なので、それに関する基本となる法制度のごく一部が関連をもつことはあっても、体系的な基礎法がなく、少なくとも法的観点からは、全体をひっくるめて社会保障法の範囲に属するかどうかという議論は成り立ちにくい。社会保障制度の持続可能性からいって、行政に頼るだけの運営では行き詰まるので、これからは住民相互の互助組織が必要であると言えば、もちろんそうである。これまでも住民参加型のサービスについては既に実施されてきている。例えば、2017（平成29）年4月から始まった「新しい介護予防・日常生活支援総合事業」（市町村が行う地域支援事業）では、住民参加型のサービスが既に実施されている⁽²⁸⁾。例えば、訪問型サービスBでは、住民主体の自主的な活動としてボランティアによる生活援助活動（掃除、洗濯、食事など）が、通所型サービスBでは、これまたボランティアによる体操・運動などの活動が準備され、そこにはわずかな公費補助はあるものの、個人情報保護等の最低限の基準があるだけで、あとは住民の自治に任されている。利用者負担額はサービス提供主体または市町村が設定し、食事代などは利用者である住民の負担である。地域共生社会はこうした一連の地域住民参加型の政策の集大成というべきものであろう。しかし、住民主体のこうした活動は、少額の公費補助と、わずかな基準（個人情報保護等）があるだけで、大部分は住民の意思により任意に実施されるものであり、そこに、権利義務関係や責任の所在といったものを見出すことは難しい。「訪問型サービスB」とか「通所型サービスB」というように、国が一定のサービス類型を指定し、わずかとはいえ補助金を出し、ごく少数の守るべき基準を設定している以上、近所の人がそれぞれ善意で一人暮らしの高齢者宅を時々訪問して、惣菜を分けてあげるような慈善活動とはまったく違うという立論は成り立つかもしれない。しかし、今回の『我が事・丸ごと』地域共生社会構想には、後者のような制度的関与がまったくない純粹の「慈善活動」も含まれている。そうなれば、

なおさら、社会保障法という領域に持ち込んでくることには困難が付きまとう。

3 「地域」という単位の意味

また、菊池氏は、国家と国民との間にある「社会」を構成するものとして、家族、企業、地域の3つをあげている。家族と企業は、社会保障法の主体として位置づけられているのは当然である。例えば、夫婦には相互に扶助の義務があり（民法752条）、親には子に対する監護義務（民法820条）がある。また、生活保護法も、親族扶養の優先原則（生保法4条2項）を掲げており、また「保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとする」（生保法10条）となっている。また、子どもがいれば保護費として児童養育加算が認められる。もちろん、家族は各種社会保険の保険料負担や利用した際の一部負担金を支払っている。また、企業は、医療・年金・雇用・労災各保険においては、保険料の半分または全部を負担している。基本給以外に支払われる家族手当・住居手当・交通費支給や各種福利厚生事業、あるいは、退職金・企業年金は、労働者とその家族の生活保障に重要な役割を担っている。職場の安全確保や、定年の延長・再雇用制度は、労働者の労災補償や年金制度と密接に関連している。児童手当制度では、次世代育成という意味で、0歳から3歳未満の児童については企業がその費用の一部（15分の7）を負担している。このように家族と企業は、各種社会保険料の負担や給付を受ける際の算定基礎としての役割を果たしている。しかし、地域はどうであろうか。

地域という概念はもともと曖昧なものであり、医療における地域は、市町村単位（一次医療圏）であったり、郡単位（二次医療圏）であったり、都道府県単位（三次医療圏）であったりする。医療介護総合確保推進法により、2015（平成27）年4月より都道府県に策定が義務付けられた「地域医療構想」は二次医療圏での策定が原則になっている。また、地域包括ケアシステムは、おおむね30分以内で駆け付けることができるように、中学校区を単位としており、それを「地域」と呼んでいる。ただし、その場合の「地域」は、家族や企業と違って、権利・義務を負うような主体ではないし、地域のだれかがその責任を負わなくてはならないような組織ではない⁽²⁹⁾。菊池氏も、地域は、「個々人が善き生の探求のための能力を涵養できるようにするために必要とされる場所の、多様性を備えた人的ネットワークの源泉として捉えることができるのではないかと思われる。」⁽³⁰⁾と述べているところからみると、「地域」という単位の特殊性を意識してのことであろうか。確かに、引きこもり者に対して地域との結びつきを再び取り戻させたり、生活困窮者に対して相談支援事業によってその人を就労に結びつけたり、各種給付によって生活が成り立つようにしてあげるためには、地域の協力がなくてはならないという意味では、地域の存在は重要である。だがそれは、誰が誰に対して何をしなければならぬか、その根拠は何か、その責任主体はだれかというようなこれまでの社会保障法の法主体の考え方とはかなり様相を違えた問題である。むしろ、地域は、ある政策やあるサービスを効果的に実施するうえではどの単位で実施するのが適当であるかという範囲選択ないしは効果・効率性を考えての選択の単位にすぎないように思われる。

IV おわりに

少子超高齢社会を迎えて、社会保障財政がひっ迫しているなか、これまでのように病院依存・施設重視型の社会保障ではその持続可能性が危うくなってきている。こうした危機感のもと、医療・介護・福祉サービスについては、高齢者・障害者・生活困窮者等を地域でケアし見守っていかうとする「地域包括ケアシステム」の構築が今や日本の社会保障制度の最大の課題のひとつであるといつてよい。このシステムのもとでは、医療・介護・福祉の専門職によるサービスとともに、掃除、洗濯、調理などの家事援助、ゴミ捨て、布団干し、見守りなどの日常生活援助は、行政サービスではなく住民相互の助け合い・支え合いでカバーしようとする「互助」の仕組みが組み込まれている。この部分が、厚労省が提唱している『我が事・丸ごと』地域共生社会」構想に当たるといつてよい。地域社会のなかに互助の仕組みができること、それが大切であることについては疑いをもつ者は誰もいない。しかし、国や地方公共団体が、どのような人的・財政的援助のもとに、どの範囲のサービスを、地域住民のどつう人に、どれくらいお願いするのかについてはいまだにはっきりしていない。国や地方公共団体がどのような手立てを講じて、住民相互の助け合い組織を作ろうとしているのか、特に財政的手立てと人材の確保についての手立てがはっきりしていなければ、それだけでなくも民生委員他地域のボランティアのなり手がなつ地域社会の現状の中では、住民相互の助け合い組織ができるわけがない。憲法 25 条 2 項に、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」と規定されているように、互助の仕組みの枠組みの設定とそれが実際に実現できるように、人的・物的・財政的裏付けを行うことは、憲法 25 条 2 項に定める国の義務であろう⁽³¹⁾。それなくして、地域に丸投げするような政策では、支え合い・助け合い組織そのものの成立も危ういし、また実現できたとしてもおそらく長続きはしまい。それに、人的・財政的基盤の弱い山間部の市町村と大都市とでは極端な地域格差が生じる恐れもある。

社会保障法の学問的範疇に、地域共生社会のめざす助け合い・支え合い運動が、どのように位置づけられるかの議論についても、憲法 25 条 2 項の国の社会福祉・社会保障向上義務との関係で、国がどのような枠組みを設定し、どのようなかわり方をするか、この問題に対して国はどのような責任の果たし方をするかという点について、明確な政策が打ち出されるかどうかによって議論の仕方が変わってくる。国による一定の枠組みや人的・財政的措置、運営基準や実施についての国の責任が明確にされるとすれば、学問的にも社会保障ないしは社会保障法の領域に取り込んでくる可能性もあるかもしれない。しかし、それがなつまま、ただ住民の意識に訴え、住民の意識改革によって、地域のボランティア活動が活発になることを期待するだけの地域共生社会構想であるならば、依然として、社会保障法学としての範囲に取り込んでくることには抵抗感をもつ者も多いのではなかつろうかと思われる。

(石橋敏郎：熊本県立大学名誉教授、熊本大学教育学部シニア教授)

- (1) 2019 (令和元) 年 11 月 26 日の全世代型社会保障検討会議では、75 歳以上の後期高齢者の医療費自己負担を現在の 1 割から 2 割に引き上げる案に賛成する意見が相次いだとある(熊本日日新聞、2019 年 11 月 27 日)。また、財務省は、財源対策の一つとして、これまで全額保険負担であったケアプラン策定費用(介護サービス計画費)を見直して、1 割の自己負担とする案を打ち出していた。

- しかし、ケアプラン策定費用 1 割自己負担については、与党内からも慎重論が出たために、来年の通常国会での改正案提出は見送られることになったと報じられている（熊本日日新聞、2019 年 11 月 20 日）。
- (2) 2019/2020 年「国民の福祉と介護の動向」（『厚生指標 増刊』第 66 巻第 10 号 通巻第 1037 号、2019 年）218-220 頁。
 - (3) 山下幸子「『我が事・丸ごと』地域共生社会実現への方向性と障害福祉施策」（『賃金と社会保障』No.1677、2017 年）5-7 頁。
 - (4) 川島ゆり子「地域共生社会の実現をめざす包括的な支援体制の整備について」（『社協情報 NORMA』No.323、2019 年）6-7 頁。
 - (5) 川上 哲「『地方創生』と『我が事・丸ごと地域共生社会』－『地域共生社会』とは何か」（『賃金と社会保障』No.1686、2017 年）5-7 頁。
 - (6) 原田正樹「地域共生社会の考え方と実現に向けた地域づくり」（『社協情報 NORMA』No.323、2019 年）4 頁。
 - (7) プラットフォームとは、分野領域を超えた地域づくりの担い手が出会い、更なる展開が生まれる「場」を意味する。
 - (8) 川島 注(4)、前掲論文、6-7 頁。
 - (9) 原田 注(6)、前掲論文、3-4 頁。
 - (10) 「8050 問題」とは、子どもの引きこもりが長期化して中高年となる一方、養う親も高齢化し、生活困窮や介護といった課題を同時に抱えるという現代の社会問題を指す。
 - (11) 藤井賢一郎「介護保険制度の課題と将来」（『週刊社会保障』No.3034、2019 年）90-91 頁。
 - (12) 荒木誠之『社会保障法読本〔第 3 版〕』（有斐閣、2002 年 4 月）249 頁。
 - (13) 同上書、7 頁。
 - (14) 同上書、250 頁。
 - (15) 同上書、8 頁。
 - (16) 「当面の改革工程」では、「『地域共生社会』とは、制度・分野ごとの『縦割り』や『支え手』『受け手』という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を目指すものである。」と説明されている。
 - (17) 菊池馨実『社会保障再考－＜地域＞で支える』（岩波新書、2019 年 9 月）27 頁。
 - (18) 菊池馨実「社会保障法と持続可能性－社会保障制度と社会保障法理論の新局面」（『社会保障法研究』第 8 号、2018（平成 30）年 8 月）122-123 頁。
 - (19) 荒木誠之「第 3 章 労働関係における労働法理と保障法理」（『社会保障の法的構造』、有斐閣、1983（昭和 58）年）88-89 頁。
 - (20) 木下秀雄氏が、菊池氏のいう人格的自立は、近代社会におけるあるべき姿とされるが、他方で、現実の具体的人間は、そうした自律を獲得し、維持するための経済的社会的前提を確保するうえで困難をかかえているという指摘をしているのは、同様な危惧ではないかと思われる。木下秀雄「『権利の体系としての社会保障』の意義」（『法律時報』79 巻 8 号、2017（平成 19）年）133 頁。

- (21) 菊池、注(17)、前掲書、112頁。
- (22) 菊池馨実「新しい社会保障法の構築に向けた一試論—社会保障法の意義をめぐって」小宮文人・島田陽一・加藤智章・菊池馨実『社会法の再構築』(旬報社、2011(平成23)年)238—239頁。
- (23) 菊池馨実『社会保障法〔第2版〕』(有斐閣、2018(平成30)年)108頁。
- (24) 「社会保障法が独自の体系と領域を認められるためには、そこに一貫した法の原理と、その原理の展開の場が存在しなければならない。」荒木誠之『法律学全集 26・社会保障法〔三訂版〕』(ミネルヴァ書房、1977(昭和52)年)41頁。
- (25) 高藤昭『社会保障法の基本原理と構造』(法政大学出版会、1994(平成6)年)163頁以下。
- (26) 坂本重雄「居住の権利と居住保障法」(日本社会保障法学会編『講座・社会保障法第5巻・居住保障法・公的扶助法』(法律文化社、2001(平成13)年)3頁以下。
- (27) 日本社会保障法学会第57回大会「近親者からの虐待・暴力に対する法制度の課題—各国比較をふまえて」のシンポジウムで、山田晋氏から、「虐待・暴力のどの部分を捉えて、社会保障法の問題とするのか。どのような要保障事故となるのか。」という質問が出されている。『虐待・暴力に対する法制度/医療制度改革』(社会保障法第26号、2011(平成23)年)83頁
- (28) 厚労省のホームページによると、「介護予防・日常生活支援総合事業は、市町村が中心となって、地域の実情に応じて、住民等の多様な主体が参画し、多様なサービスを充実することで、地域の支え合い体制づくりを推進し、要支援者等の方に対する効果的かつ効率的な支援等を可能にすることを目指すものです。」とある。
- (29) 川上哲『『地方創生』と『我が事・丸ごと地域共生社会』』(賃金と社会保障No.1686、2017(平成29)年7月下旬号)では、「地域」という、主体が曖昧で不明確なものを社会保障の担い手として位置付けることへの疑問や(7頁)、地域は責任主体としての実態があるのか極めて疑わしい(12頁)との主張がなされている。
- (30) 菊池、注(18)、前掲書、127—128頁。
- (31) これについて菊池氏の同上書、139頁では、「地域共生社会の構想に向けた政策的取組みが進みつつある。これらの分野も社会保障制度の一環として位置づけられる以上、憲法25条2項が、社会福祉・社会保障の向上・増進について国に課している義務との関連で、『各制度の事業主体や給付・サービスの提供主体について国が担うべき役割に関して、憲法25条は何らかの規範設定を行っているのか』という問題設定がなされうる。」とある。

(森美智代先生には、この度、めでたくご退官をお迎えになりました。元同僚として、あるいは、大学院の指導を受けた者として、退官後も先生がますますお元気でご活躍なされますよう祈って、この論文を書きました。)