



第2回

巻口 徹 氏

自立支援法の「運営」の課題とは

取材担当：執行治平、瀬戸崇志、谷口太郎 (RJIFインターン)

Photo : RJIF

略歴：横浜国立大学を卒業後、1984年に横浜市入庁。ケースワーカー等の現場の経験を経た後、市本庁で保護係長等を歴任。2007年には厚生労働省に出向し、古都賢一氏（第1回インタビュー参照）らと共に、年越し派遣村での業務や自立支援法の前身となる住宅手当制度の構築等にも携わった。2014年より横浜市中区福祉保健センター担当部長（現職）となり、現在に至るまで横浜市中区における困窮者自立支援事業の運営に従事。

まず、巻口様が福祉の道に入ったきっかけ・理由を教えてください。

元々大学時代は心理学を専攻していました。けれども、セツルメントと呼ばれるサークル（一種の地域ボランティア）活動を通じて、心理学を極めるよりももう少し社会性を持って人と接するような仕事をできれば良いなと思って、横浜市の社会福祉職を受けました。最初に配属された部署が生活保護の部門で、そこでずっと生活保護の業務をやる中で、人と接する、支援していくことの面白さみたいなものをだんだん感じるようになりましたね。

生活保護のお仕事を続ける中で、意識の変化はありましたか？

生活保護等の仕事を長くしている中で感じたのは、何かしらの支援を行う際に上から「～しろ」と命令しても上手くいかないことです。

“上からの指導でなく、その人に寄り添うような支援が必要だ”

子供の教育と同じで、良いところを見つけて褒めてあげるとか、一緒に視点で向き合うことで、はじめて人は心を開いてくれるし、変わっていくことができると思うようになりました。つまり支援する相手に上から「指導」するのではなく、本当にその人に寄り添うように向き合う支援をしていかなければいけない。そして、そういった支援がシステム化されればいいなとはずっと思っていました。

それは困窮者自立支援法の「併走（並走）型支援」の理念のような？

まさにそうですね。もう一つ困窮者自立支援法みたいなものが必要だと確信した大きなきっかけは、厚労省に出向していた当時の年越し派遣村での出来事でした。元々生活保護の制度自体は優れた制度なのに、その「手前の」制度がない。それが本当に問題だと思っていました。派遣村の仕事で怒涛のような生活保護申請を目撃した中で、そういった思いがますます強くなって、そこで古都さん（第1回インタビュー参照）たちと一緒に、困窮者自立支援法の前身となる住宅手当制度の設計にかかりました。後年そうした制度が核になり、困窮者自立支援法が成立したときは本当に嬉しく思いました。



Photo : RJIF

中区の自立支援事業の現状と課題はどうなっているのでしょうか。

まず、横浜市中区の自立支援事業の特徴をお話します。横浜市（中区）の自立支援事業の特徴は、自立支援事業を（市が）「直営」で運営しているところです。現状多くの自治体は事業の実施について外部の団体に「委託」する方式を採用していますし、同法の立法過程の議論でも「直営」方式はあまり想定されていなかったと思います。ただ横浜市としては、支援メニューについては民間の方々の力をお借りするとしても、相談支援の部分は行政が責任を持って直接行うことが望ましいと考え、「直営」方式を採用しました。私自身も直営方式には、委託方式にはないいくつかの「強み」があると考えています。

具体的な直営の強みですが、まず第一にこれまで横浜市が福祉の現場で培ってきた相談支援や就労支援のノウハウを、この事業の中で直接生かせるということです。

第二に、直営で実施することで、庁内の様々な課との連携・協力が得られるということです。たとえば国民健康保険や税の窓口から、滞納相談をきっかけに自立支援事業の窓口につながる例がとて多くなっていますし、逆に自立支援事業の窓口から支援が必要なお客さんを、障害者や子ども家庭支援の窓口につなぐといったこともできます。

第三に、自立支援制度と生活保護という二つの制度の一体的な運用ができることです。生活保護が必要な人には生活保護を、その手前の自立支援事業が必要な人には自立支援をとった形で、トータルで困っている人を支えることができるのではないかと考えています。

“「直営」で実施する支援事業には多くの強みがある”

そうしたお話を聞くと、「直営」こそ自立支援法の望ましい運用スタイルに思えます。他方で、どうして多くの自治体は「委託」形式を？

いくつも理由はありますが、特に人的な問題と財政上の問題ですね。

人的な問題について、横浜市は福祉事業の担当職員に社会福祉専門職を採用するという人事体系を取っていますが、他の自治体では必ずしもそうはいかないこともあります。加えて今は全国的に地方公務員を削減しなければならないというプレッシャーがありますから、この制度のために新しい人をどんどん採用するのはなかなか厳しいと思います。

財政上の問題としては、国からの補助金制度が少しネックになっているのではないかと思います。というのも、困窮者自立支援事業を外部団体に「委託」する場合には、自立支援法に基づいて事業費の3分の2が国から下りるのですが、「直営」でやる場合だと、そこに携わっている市の正規職員の人件費等には補助金が下りないのです。

つまり自立支援事業を「直営」で実施し、多くの人に対する支援を行えば行うほど、その自治体は苦しくなっていく。こうした中、「委託」という選択肢を取らざるをえない自治体が多いのかと思います。もちろん「委託」を行う場合は相当程度地方自治体の関与が必要ですが、ひどいところは「(委託先に)丸投げ」という場合もあるようです。

横浜市中区は「直営」方式を採用できているということは、比較的自立支援制度が上手く機能している自治体なのではないでしょうか？

いや中区にも課題が山積みですよ。まず役所が運営する「直営」方式ならではのデメリットもあって、どうしても制度を利用する「敷居」が高くなってしまふ。敷居を下げるための工夫は色々しています

が、やはり役所って行きづらい部分がありますからね。利用者へのアウトリーチが大事なこの制度では望ましくない状況です。

そこで本当は役所の外に出て地域の様々な機関と連携しながら行う「出張相談」みたいなことをやりたいのです。ただ実は中区も人員体制はとても厳しくて、そこまでできるほど、十分な体制を確立できていない。実際統計資料を見るとわかるのですが、地域の色々な機関（地域包括センター、民生委員など）から繋がるケースがまだまだ少ないです。今話したように体制の限界など色々な壁があるのですが、どうやって地域の関係機関と連携して、地域に埋もれた支援を必要としている方を制度に繋げていく体制を作っていくかが、今後の大きな課題です。



他にはどのような課題がありますか。

大きな課題に関していうと、若者世代（若い困窮者）の利用者数がまだまだ少ないことですね。親の扶養下で暮らしているニート・引きこもりの方々とか自立支援法を利用できる方は結構いるのですが、なかなかアウトリーチができず、支援に繋げることができない。今後はこういった層に対する制度の周知・広報に一層の工夫が必要かと思います。

あと周知・広報に関して、これは若者に限らないのですが、制度の魅力を色々な層に十分にアピールしきれていない。「困窮」という名前が付いているせいか、多くの人が自分は支援を受けられる対象とは考えてないのですが、実はこの制度を利用してできる支援って本当に幅広くて、子供の学習相談から離婚相談まで、何か困りごとがあって相談してくれさえすれば、一旦は全部受け止めて、色々な課・機関と連携しながら一緒にその人の問題を解決していこうとするシステムなのです。この点をもっと多くの人に対して伝えていければなと考えています。

今伺ったような様々な課題がある現状を踏まえて、今の自立支援法に点数をつけるとしたら何点くらいになるでしょう？

法律自体は85点をあげてもいいと思います。マイナス15点の理由は、もう少し国の財政的負担分（補助金）を増やして欲しいというところですね。先ほど話したように、人的・財政的に厳しい現実がある中で、なかなか各自治体も支援に積極的になれない部分がある。もう少し国が財政支援をしっかりとやってくれば、自治体のほうも積極的に、幅広くお客さんを受け付けていけるのではと思います。あとは法律というより運用の部分です。運用の面で変えてほしいところはいくつもあります。



「運用」面の課題というと、例えばどのようなところでしょうか？

色々ありますが、横浜市に限らず多くの自治体で問題となっているのが「認定就労訓練事業」の運用です。生活習慣の乱れとか、様々な事情ですぐに就労できない方のために、就労に最低限必要な社会性や職能を身に着けるための「中間的就労」の機会を、登録している事業者さんと一緒に提供していくものです。この事業に協力してくれる事業者さんがまだ少ない。横浜市の場合は現状14くらいかな。社会福祉法人などが中心でなかなか民間企業まで広がらない。これはやはり企業の側に事業に協力するインセンティブが無いのが大きな原因だと思います。先立つものもない中でなかなか厳しい部分はありますが、インセンティブを喚起するため、協力事業者に一定の補助金を支払える仕組み等があればと思っています。

ありがとうございます。最後に長らく福祉の世界の現実を見てきた巻口様から、貧困の問題に関し、我々若者世代に対してメッセージを頂けませんか。

一つは、「誰でもどん底に落ちる可能性がある」ということですね。貧困というものが自分とは無縁のものとは思わないほうがいい。年金制度ですら破綻しかけている先の見えない時代の中で、いつ自分がどんなことになるかわからないということをやはり若い人たちには考えてもらいたいし、そういった意識をもって将来設計を考えていってほしいです。

“誰でもどん底に落ちる可能性がある”

もう一つ、「誰でもどん底に落ちる」という点に関して皆さんにお伝えしたいことなのですが、生活保護の仕事をしていると、生活保護を受けていないが生活に困窮されている方々、生活保護受給者に一番近い、辛い思いをしている方が、役所に苦情を言うとか、一番激しく受給者の方をバッシングする構図に直面するのです。「自分はこのように辛い思いをしているのに、あいつらは楽をして……」ってね。「困っている者が困っている者を叩く」構図ですね。これが私はすごく辛いのです。

私が若い頃と違い、今は本当に誰でも「どん底」に落ちる時代です。自分自身が、そういったバッシングをされる立場にいつ陥ってもおかしくない。だからこそ、自分より困っている人を叩くのではなくて、もう少し皆さんには優しい気持ちになってもらいたいと思います。

抽象的な話ですがそうやって少しずつ……お互いが心のゆとりをもって困った人たちを皆で支えあっていく。日本がそういった寛容な（おおらかな）社会になっていくことが私の望みです。

