

地域福祉実践に見るセーフティネット

—大阪府社会福祉協議会社会貢献事業における実践を通して—

日本地域福祉学会第21回大会

山口県立大学

6月10日(日)第4分科会(活動・提供組織研究)

9:00~9:30

大阪府社会福祉協議会 片岡哲司(1864)

○ 同志社大学大学院 室田信一(2171)

研究の背景

ポスト工業化社会、
グローバル化、etc.

福祉国家の危機

経済の停滞、失われた10年、失業率の上昇、保護受給者の増加

セーフティネットの危機

・自立支援
・民間との協働
・保護受給者の分類

新たなセーフティネット

地域福祉の主流化
→地域福祉に特化した新たな事業の展開

持続可能なセーフティネット

研究の枠組みと目的

- ① 今日の文脈におけるセーフティネット概念の整理
→ 持続可能なセーフティネットの提案
- ② 大阪府社会福祉協議会社会貢献事業における調査をもとに検証
→ 実証データから見える公民協働の分析
- ③ 帰納法的に調査結果を一般化
→ 「福祉国家と福祉社会の協働」の断片を明示

セーフティネットとは？



福祉国家の文脈の中では「最後の受け皿」を指し、社会保障制度の中でも、特に生存権の保障である生活保護制度を指して用いられることが多い。

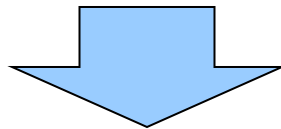
福祉の多元化の文脈の中では、ボランティアや関係機関、民生委員などによって構成される「地域のネットワーク」を指して用いられることが多い。



協働とは？

「異なる立場や特徴を持った人々や団体が、互いに対等な立場で、それぞれの持ち味を発揮しあいながら、ともに何かを作り出していくこと」

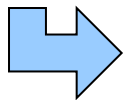
参照：全国社会福祉協議会「住民参加型在宅福祉サービス団体等 福祉NPO協働事業開発・促進事業 報告書」



公民協働：

「政府行政機関、民間（営利）企業、…NPO/NGOなどが、各々の既成の活動領域を超え、…対等な関係を取り結んで活動すること」

参照：中村陽一「協働」岡本榮一編『ボランティア・NPO用語事典』



「協働」：補完、代替、（狭義の）協働

社会貢献事業

- 平成16年度より、大阪府社会福祉協議会独自の事業として発足。
- 制度の挟間のケースに対する相談援助と、必要に応じて10万円までの経済的援助（老人施設部会が基金を設立）。
- 大阪府下に約400人のコミュニティソーシャルワーカーと48人の社会貢献支援員を配置。
- 発足して約3年間で、972件、約8,520万円の経済的援助と、それを大幅に超える相談援助を実施。
- 経済的援助を行ってきたケースの多く（6割以上）が生活保護と関係している。
- 大阪府全域で取り組まれている
→帰納法による仮設検証の有効性

調査の構成

- ① **実態の把握**
既存の一次資料からデータベースを作成
- ② **作業仮説の立脚**
サンプル地区におけるインタビュー調査の実施
- ③ **作業仮説の検証**
社会貢献支援員に対する質問紙調査の実施
- ④ **補足調査**
モデルとなる事業に対するヒアリング調査の実施

① 実態の把握

- 過去3年間に経済的支援を行った事例の中から、生活保護に関する事例をすべて抽出→データベースの作成。
- 支援した時点で生活保護を受けていたか（かかわり以前：変数1）、支援過程で保護申請を行ったか（支援の過程：変数2）、保護受給又は自立につながったか（結果：変数3）で、補完、代替、協働に至った事例を分析した。

「協働」の分類

かわり
以前

生活保護をすでに
に受給している

生活保護に関係し
たサンプルケース
に対して

YES

NO

継続して受給

支援を通して
保護受給の申請

YES

NO

YES

NO

保護受給
の継続

保護から
自立

保護受給の決
定（つなぎ）

保護受給を
回避

補完

協働

補完

代替

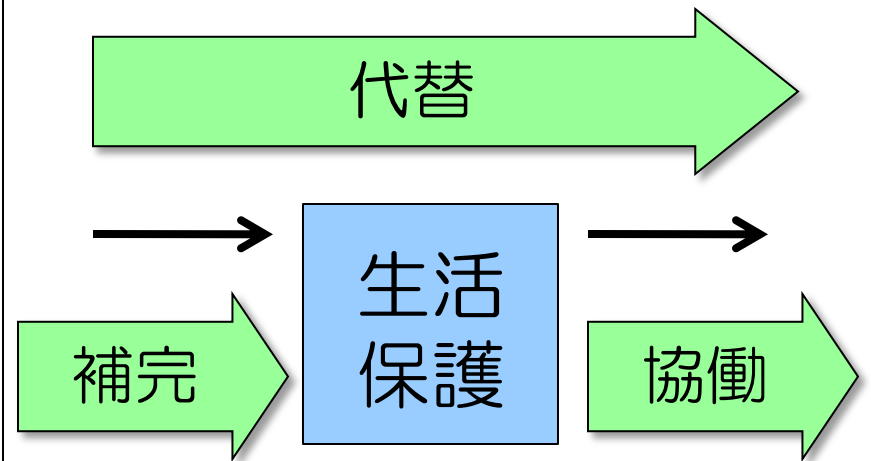
結果

仮説のモデル

従来のセーフティネットのイメージ



本研究における
セーフティネットのイメージ



② 実験仮説の立脚

- データベースを通して、特に事例の数が豊富であった二つの地区（サンプル地区）を選び、社会貢献支援員、コミュニティソーシャルワーカー、行政職員に対してそれぞれ半構造的なインタビューを行った。
- インタビューを通して、具体的な事例を挙げてもらい、その中での補完、代替、協働の実像を検証した。

③ 実験仮説の検証

- 社会貢献支援員42名(母集団)に対して、質問紙調査を実施した(回収率、約70%)。
- 補完、代替、協働の関係が社会貢献事業全般において一般化することが可能かを検証。
- また、これまでの調査から、協働の関係が希薄であることが傾向として表れていたため、協働の関係に関する具体的な質問を加えた(更なる仮説の検証)。

調査結果

- ▶ 社会貢献事業における事例の過半数（6割強）は生活保護と関係している。
- ▶ そのうちの多くは代替（回避）、補完（つなぎ）の関係にあり、自立支援に向けた公民協働の関係を通じた支援は比較的少ない。

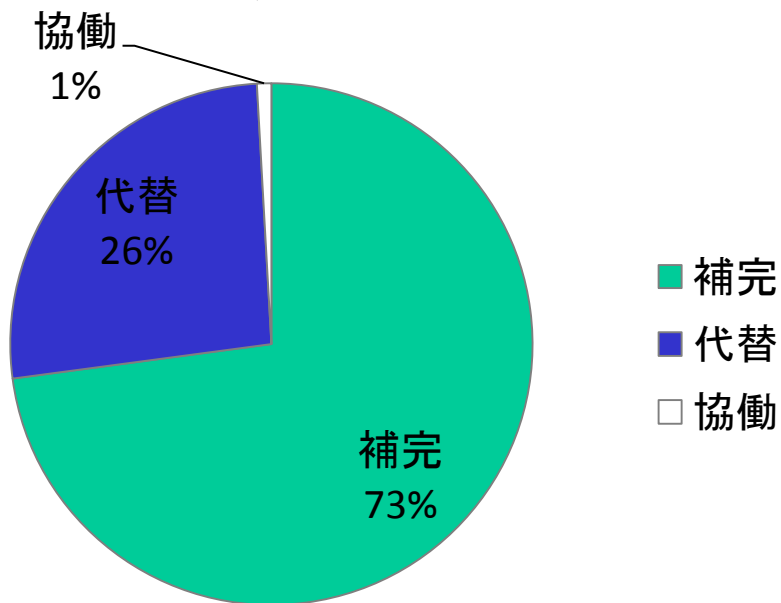
- ▶ 支援員と行政の協力的な関係と自立支援につながった件数の間に相関関係は成り立っていない。
- ▶ 自治体の保護受給者数と社会貢献事業の成果の間に相関関係は成り立っていない。

調査結果

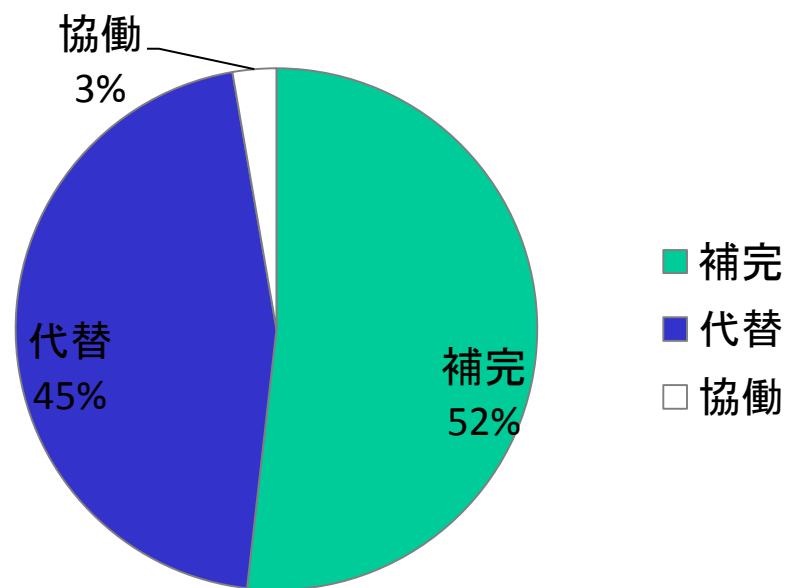
合計:

補完	代替	協働
62%	36%	2%

経済的援助なし (50%)



経済的援助あり (50%)



④ 補足調査

➤協働の関係がどのような条件で成り立つのかを、先進的な事例（東京都新宿区、足立区の行政に対するヒアリング調査）を通して考察した。

補論：

二区における協働の推進に寄与したと思われる要因。

- 協働事業における民間と行政の役割を、行政内のプログラム実施取扱基準に明示した。（足立区）
- 関係機関の代表者や学識経験者の参画を得て、事業推進計画の策定を行った。（新宿区）

考察

- セーフティネットについて
- 公民協働について
- 福祉国家と福祉社会について

本研究の限界:

- ・自立の考え方(特に高齢者)
- ・地域のセーフティネットの格差(網の目の細かさ)
- ・データ加工の法則

考察1

セーフティネットについて

- ・福祉国家における財政的な限界
- ・プログラム・オペレーション上の課題
- ・二つのセーフティネットが機能することの功罪
 - “生存権保障”義務の放棄(地域or民間まかせ)
 - 当事者のニーズに合った、きめ細かなケア
(本来のソーシャルワークの意義)
- ・「市民としての権利の主張」「福祉的な生活の普及」
- ・公民協働によるセーフティネットの在り方
 - 社会貢献事業:民間「福祉施設」主導でありながらも、「社協」と「行政」が連携した取り組み(社会実験)。

考察2

公民協働について

- ・民間委託の増加などから公民協働の機会も増加
- ・協働のあいまいさ→それぞれの役割が不明瞭
- ・何を目的とした協働か。何に価値を置いた協働か。
- ・「補完」「代替」「協働」と分類したことの功罪
 - 目的と価値の明確化
 - 自立支援の容認
- ・自立支援を狭義の「協働」としたが、自立支援(就労支援)自体が望ましい方向性なのか。「労働の商品化」との関係性。
- ・自立の限界(高齢者、障害者など)

考察3

福祉国家と福祉社会について

- 「福祉国家から福祉社会へ」ではなく「福祉国家と福祉社会の協働」という文脈で本研究を捉えると。
- 生存権の保障において「福祉国家」の役割は明確である。
 - 所得の再分配による生存権の保障
 - 形だけの保障で実際が伴っていない
- 「福祉社会」による積極的な取り組みとしての社会貢献事業
 - 「協働」の断片を見ることができるのではないか
 -

おもな参考文献等

- 新たなセーフティネット検討会(2006)「新たなセーフティネットの提案」
大阪府社会福祉協議会(2007)「社会貢献事業報告書～狭間に挑むソーシャルワーク(平成17年度)～」
- 大友信勝(2007)「セーフティネットの危機」『滋賀社会福祉研究』第9号, 4-12
大森彌(2006)「生活保護における国・地方関係のあり方」『月刊ガバナンス』10月号, 23-25
- 厚生労働省(2004)「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」
全国社会福祉協議会(2002)「住民参加型在宅福祉サービス団体等 福祉NPO協働事業開発・促進事業 報告書」
- 武川正吾(2003)「福祉国家と福祉社会の新しい関係を求めて」『福祉社会研究』第3号, 5-12
- 永田祐(2007)「政府とボランティアセクターの協働の具体化」宮城孝編『地域福祉と民間非営利セクター』中央法規, 50-65
- 中村陽一(2004)「協働」岡本榮一編『ボランティア・NPO用語事典』中央法規, 30-31
布川日佐史編(2006)『生活保護自立支援プログラムの活用』山吹書店