

社会保障における社会ネットワークの政策的な利用に関する一考察

菅野 拓*

Taku SUGANO

A Study on the Use of Social Networks in Social Security Policy in Japan

はじめに

本論は、近年の日本の社会保障にかかわる政策領域において、ナショナルスケールでの政策形成とローカルスケールでの政策実行双方で、社会ネットワークの利用が重要視されていること、および、社会ネットワークの利用についてNPOなどのサードセクターの特性が関与していることを論じるものである。

多くの場合、厚生労働省が中心となって進める近年の社会保障にかかわる政策の中には、はっきりとは明示されていなくとも、ある地域内外の社会ネットワークを用いることを企図しているものが存在している。その社会ネットワークの中でも中心を占めるのはサードセクターの社会ネットワークである。なぜなら以下で論じるように、他セクターに比較し社会ネットワークを効率的に利用するメカニズムがサードセクター内に備わっているからである。

社会保障にかかわる政策領域において、社会ネットワークは法令の策定など政策形成段階で利用される場合もあれば、地域における政策の実行段階で利用される場合もある。具体的には、社会ネットワークから得られる情報や知識が、政策課題の把握や対応手法形成の資源となり、また、個別のサードセクターの組織が、要支援者に対応する具体ケースにおける「リファー先」として紹介される社会資源となる。

以下では、政策形成段階での社会ネットワークの利用の実態とサードセクターの関与について近年の社会保障にかかわる政策領域で確認したうえで、社会ネットワークからみたサードセクターの特性を検討する。その後、社会ネットワークを効果的に利用するメカニズムを確認したうえで、2020年6月に成立した改正社会福祉法にもとづき2021年4月より施行されている「重層的支援体制整備事業」を例に、地域に張り巡らされた社会ネットワークが社会保障の

構成要素として政策的に利用されていることを指摘したい。

政策形成段階での社会ネットワークの利用とサードセクターの台頭

政策形成段階での社会ネットワークの利用の例として、ホームレス自立支援法(2002年)や生活困窮者自立支援法(2015年)を例に見たい¹⁾。ホームレス自立支援法は、ホームレス問題にかかわるサードセクターの組織を中心とした全国ネットワークである「特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク」が中心となり運動を展開し、議員立法として成立した。同法は国にホームレスの実態に関する調査を義務付け、国や地方自治体にホームレス対策を促すこととなった。この団体の理事長であり、福岡県北九州市でホームレス支援団体を運営する奥田知志氏は、炊き出しからスタートして、居住・生活・就労などにかかわる様々な支援ノウハウを開発しながら、ホームレスの自立支援活動を実施していた。同時に、この現状を放置する北九市行政に対して抗議をつづけていた。奥田氏が中心になりながら活動していた組織は行政と激しく対立していたものの、2000年に特定非営利活動法人化し、同組織が運営するホームレスの自立支援のための住宅には北九州市としても運営に協力していくこととなり、同組織と北九州市は協働関係を結んでいくこととなった(奥田 2006)。つまり、現場における支援の蓄積やセクター間の関係構築から、ホームレス自立支援法が生まれていった²⁾。このように、ホームレス、自殺者、DV被害者、若年失業者など、様々なカテゴリーで括られる人々は、サードセクターの組織の活動が先行しつつ、ホームレス自立支援法や自殺対策基本法など、個別の法制度や施策として政府対応がとられていくこととなった。

* 大阪公立大学大学院 文学研究科 准教授

しかし、従来の社会保障の各種制度と同様の、個別の категорияごとの対策による縦割りの弊害も、支援現場では同時に認識されていた。サードセクターの組織が制度をつくる主要な行為者となっていく時代潮流のなか、「社会的包摂」という理念のもと、上述した様々なカテゴリーをも包含されるものとして、経済的のみならず社会的な「困窮」というカテゴリーが支援者の共通項として浮上し、生活困窮者自立支援法の立法が模索されるようになった。立法にあたり、時の政権から白羽の矢が立ったのは、貧困問題にかかわるサードセクターの組織を中心とした全国ネットワークである「反貧困ネットワーク」の事務局長であった民間人の湯浅誠氏であり、政府側から政策形成していくこととなった。

制度によって実現が企図された事柄は、様々なサードセクターの組織が支援経験の中で開発してきた伴走型支援（奥田ら 2014）や寄り添い型支援といわれる、「支援が必要な人々と各種制度や社会資源の間を支援者がコーディネートする」という、個別の categoryごとの縦割りにならない支援手法であった。そのため、制度形成のための実験的事業は、このような支援手法を含意する「パーソナル・サポート・モデル事業」と呼ばれた。

同時に、政府内での立法過程においてもサードセクターの組織は強い影響力をもった。例えば、2012~2013年に厚生労働省が設置した、生活困窮者自立支援法の原型を形作る報告書を出した、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」にもサードセクターの組織が多く存在している。審議会委員25名の構成は学識経験者6名、地方自治体の全国組織4名、医療・社会福祉関係全国組織4名、企業2名、労働組合1名に加え、サードセクターの組織6名、個別の社会福祉法人2名が入っており、貧困という社会的課題における政策形成上、サードセクターの個別の組織や社会ネットワークが重要な働きをしていたことが読み取れる（厚生労働省 2013）。

このように、サードセクターは組織間の社会ネットワークを利用しながら課題を把握し、支援実務の蓄積にもとづく組織的な支援ノウハウを開発し、それらをもとに社会保障の政策形成過程へと参入していた。この事態は厚生労働省側からみると、サードセクターが中心となって形成してきた社会ネットワークを政策形成段階で利用したということでもある。

社会ネットワークからみたサードセクターの特性

上述したようにNPOなどのサードセクターは社会ネットワークを通じて情報を交換しながら様々な資源を集め、新しい手法を生み出しつつ社会的課題に対応し、法令の形成過程にまで参入していた。では、彼らはどのように様々な資源を集めているのだろうか。また、新しい手法を開発するといったイノベーションをどのように生み出しているのだろうか。これらについて、多くのサードセクターの組織が活動した東日本大震災を例に検討し、社会ネットワークからみたサードセクターの特性を把握したい³⁾。

2016年6月から2017年8月にかけて、以下のようなインタビュー調査を実施することで、サードセクターが中心となって形成された社会ネットワークを可視化させて検討した。あるサードセクターの活動者に、「東日本大震災でお世話になっていたり、信頼していたりする人を最大10人教えてください。行政・営利企業・サードセクターのどこに所属していてもいいし、震災前からのつながりでも、震災後のつながりでもいい。被災地に住んでいる人でも被災地外の人でもいい」と聞く。この質問で把握できた人のうち、震災後に被災地に住んだことがあるサードセクターの活動者に、またインタビューを行う。これを80人繰り返し、彼らの社会ネットワークを可視化した。

この調査で把握した社会ネットワークを示したのが図1である。1つの正円は1人の人物を表し、正円の大きさは「信頼している・お世話になっている」として調査対象者から指名された数を反映している。正円は地域ごとに楕円状に配置している。正円同士をつないでいる線が「信頼している・お世話になっている」として指名された社会ネットワークだ。関係者のつながりが、被災地にとどまらず全国に広がっていることが分かる。また、円の色は行政、営利企業、サードセクターなど、関係者がどこに所属しているのかを表しているが、様々な所属を結び合わせていることが分かる。さらに注目してほしいのは、何人の関係者から指名されたかを表す、円の大きさだ。この調査では、80人に最大10人ずつつながりを聞いたため、論理的には最大800人の関係者が把握できることになる。しかし実際に把握できた関係者は459人とどまる。ほとんど関係者は10人ずつ答えてくれたので、複数人から指名を受けた人が存在したことになる。ほとんどの関係者は1人からしか指名されていないが、ごくたまに大きな円で描

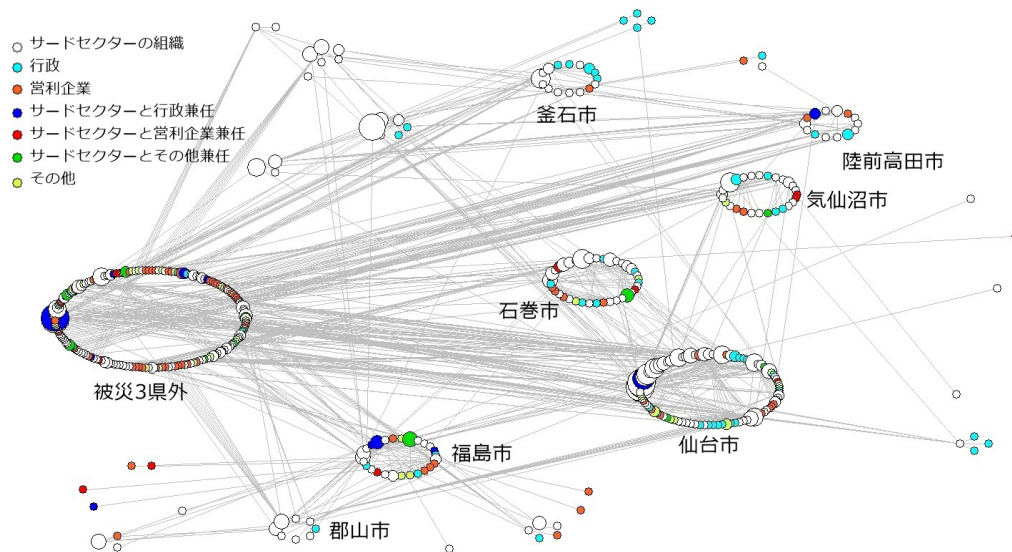


図1 サードセクター関係者の社会ネットワーク (2016年6月23日時点)
注：円の大きさは指名を受けた数を反映
資料 菅野 (2020)

かれている、たくさんの人から指名を受け、多くのつながりをもつ関係者 (=社会ネットワークの「ハブ」)が存在した(図2)。

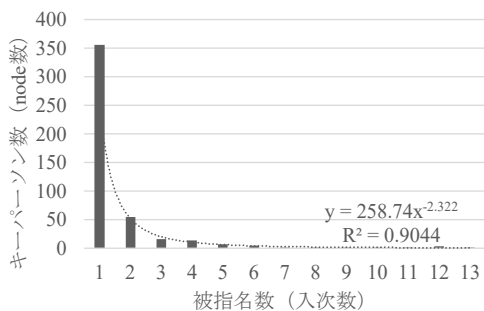


図2 被指名数ごとの関係者の分布 (2016年6月23日時点)
資料 菅野 (2020)

このような多くのつながりを持つハブが、ごくたまに在る状態のネットワークは「スケールフリー・ネットワーク」と呼ばれる (Barabási & Albert 1999)。スケールフリー・ネットワークの代表例はインターネットである。インターネットでは世界に10億以上のwebサイトがあるなかから、GoogleやAmazonといった検索サービスを利用することで、わずか数クリックのうちに、目当てのwebサイトにたどり着くことができる。検索サービスが多くのつながりを保有しているハブであるため、このようなことが可能になる。サードセクターの社会ネットワークでも、

多くのつながりを持つハブが様々な情報や資源をやり取りする中継点となっている。そのため、情報がすぐに伝わり、効率的に知識や資源のシェアが可能となる。

また、サードセクターの組織がなんらかのイノベーション、つまり新しい方法を作り出す際に、地域を超え、全国的に張り巡らされた社会ネットワークから得た情報や資源を利用していることも確認できた。社会的課題の解決にかかわるサードセクターの組織の多くは、基本的に特定地域においてのみ活動するが、ある組織が開発した社会的課題の解決に資するノウハウや手法などを知的資源として独占するのではなく、地域間で交換し、高度化させるほうが、社会的課題の解決にとっては合理的である。つまり、シリコンバレーなどの1つの場所に集積してイノベーションを生み出すといった営利企業のようなメカニズムが働いているわけではなく、サードセクターではそれぞれの組織がそれぞれの地域に根を張り、地域間で情報や資源をお互いさまで交換しながら、社会的課題の解決につながるような新しい方法を生み出している。

サードセクターが中心的に形成する社会ネットワークのスケールフリー性を生かし、共通の社会的課題に対応するために地域を超えて情報・資源をやり取りしながら効率的にイノベーションを創出していくことこそ、社会ネットワークからみたサードセクターの特性である。

社会ネットワークを利用するメカニズム——ハブを通じた資源動員

では、社会ネットワークからみたサードセクターの特性をもたらすハブはどんな人物で何をしているのであろうか。ハブの職名は「代表理事」や「事務局長」といった組織内の役職を表すものを除いて、通常「コーディネーター」がつくものであり、他にも「プログラムオフィサー」、「参与」などと称される。肩書だけでは何をしているのか捉えどころがない。

まずはどんな人物がハブであるのかを検討したい。上記の社会ネットワーク調査で把握した459名のキーパーソンのうち指名された数が上位の人物を従属変数、その人物の学歴や経験などの人的資本にかかわるもの(人的属性)、その人物が所属する組織にかかわるもの(組織属性)、その人物が活動する地域にかかわるもの(地域属性)を独立変数とする、2項ロジスティック回帰分析からハブの特性を検討した。その結果、ハブは典型的には以下のような人物像であることがわかった。サードセクターの組織に対して資源を仲介したり、組織間のネットワーク形成を促進したりすることを役割とする「中間支援組織(intermediary、infrastructure organization)」のスタッフであり、また、他セクターで働いた経験があったり、経済団体に加入した経験があったりと、サードセクターと他セクターとのつながりを生み出しやすい経験を持っている人物であった。さらに、ハブの存在しやすさには地域差があることもうかがえ、地方自治体の市民活動や協働への支援が規定要因のひとつであることが示唆された(菅野 2020)。

それでは、ハブはいったい何をしているのか。この疑問に迫るため、上述した社会ネットワーク調査において把握したキーパーソン459人のうち、リンク数が上位10人に入るハブ5人にインタビューを実施し、彼・彼女らが何をしているのかについて理解を試みた(菅野 2021)。

彼・彼女らは、「状況をマクロに捉えてミクロな部分に陰から働きかけ」、「自らの利害への執着のなさ」と他者の利害を想像し「通訳」することで様々な調整を実施していた。典型例を見るならば、彼・彼女らは、支援にかかわる制度の種類や制度間の差異を理解し、制度の運用状況についての地方自治体ごとの特徴を把握した上で、その制度の運営を受託するNPOの担当者の悩みの相談を受けて、他の地方自治体における運用実態や、当該組織の実情、委託者である地方自治体との関係性などを踏まえた上で、担当者に対してアドバイスをするなどしていた。こ

のような行為を繰り返す中で、問題が明確化し、必要な措置が理解でき、非営利組織や地方自治体、国などのステークホルダーを巻き込みながら、問題に対応する施策が形成される場合もあった。

インタビューの結果から、社会ネットワークのハブたちは、ある規範をベースに4種類の技能を組み合わせる行為を行っているとは私は考えている。ある規範とは、自らの直接的な利害関心に応じて振る舞うことを抑制し、複数の人物や組織間で集合的に設定される目標に応じて振る舞うことを是とする「私益禁止の規範」である。また、4種類の技能とは、①文化翻訳(「NPO的にみると〇〇だ、行政的に考えれば△△だ、といった形で、さまざまな人物が内面化している暗黙のルールや規範の違いを了解可能なように伝達する)、②フレーミング(問題や手法にかかわる認識を共通にするなどして知識や資源の動員や組み合わせの意味を明確化する)、③ネットワーキング(人物同士を結びつけてネットワークに新たなつながりをつくり、知識や資源の動員や組み合わせを容易化させる)、④組織化(各人物が所属する、境界が流動的なものから、固定的なものまで様々な組織を成立させて知識や資源を蓄積し活用する)として把握できる。これらの規範と技能を通して、ハブは様々な地域内外の情報交換を効率化させながら、課題に応じた資源動員を容易化させていると考えられる。つまり、google並みに効率的な社会ネットワークを有効に利用するメカニズムの最重要因子はコーディネーターなどと呼ばれるハブであり、彼らが地域に存在し、地域内外とつながりをもちながら活動しているかが肝なのだ。

社会保障の構成要素としての社会ネットワーク

社会保障の領域で、コーディネーターなどと呼ばれるハブを通して社会ネットワークを利用することは、市町村といったローカルスケールにおける政策の実行段階でも見られる。それどころか最近では、政策の構成要素として利用されていると言いうる実態がある。以下ではこの現状について検討したい。検討するのは、社会福祉法の2020年6月改正にもとづき、2021年4月より施行されている重層的支援体制整備事業である。

重層的支援体制整備事業は、厚生労働省社会・援護局地域福祉課地域共生社会推進室が所管する事業である。この事業が成立する背景は、厚生労働省に

表1 重層的支援体制整備事業の内容

事業名	内容	社会福祉法上の根拠条文
包括的相談支援事業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 属性や世代を問わず包括的に相談を受け止める ・ 支援機関のネットワークで対応する ・ 複雑化・複合化した課題については適切に多機関協働事業につなぐ 	第106条の4第2項第1号
参加支援事業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 社会とのつながりを作るための支援を行う ・ 利用者のニーズを踏まえた丁寧なマッチングやメニューをつくる ・ 本人への定着支援と受け入れ先の支援を行う 	第106条の4第2項第2号
地域づくり事業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 世代や属性を超えて交流できる場や居場所を整備する ・ 交流・参加・学びの機会を生み出すために個別の活動や人をコーディネートする ・ 地域のプラットフォームの形成や地域における活動の活性化を図る 	第106条の4第2項第3号
アウトリーチ等を通じた継続的支援事業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 支援が届いていない人に支援を届ける ・ 会議や関係機関とのネットワークの中から潜在的な相談者を見付ける ・ 本人との信頼関係の構築に向けた支援に力点を置く 	第106条の4第2項第4号
多機関協働事業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市町村全体で包括的な相談支援体制を構築する ・ 重層的支援体制整備事業の中核を担う役割を果たす ・ 支援関係機関の役割分担を図る 	第106条の4第2項第5号

資料 厚生労働省「地域共生社会のポータルサイト」
<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaiportal/> (2023年2月13日最終閲覧)

よって以下のように説明されている⁴⁾。日本の社会保障は、人生において典型的と考えられる課題の解決を目指すという、基本的なアプローチの下で発展してきたため、福祉政策は子ども・障がい者・高齢者といった対象者の属性や要介護・虐待・生活困窮といったリスクごとに制度を設け、現金・現物給付の提供や専門的支援体制の構築を進めてきた。しかし、近年の国民生活の変化から従来とは異なる様々な支援ニーズが表面化してきたものの、これまでの福祉政策が整備してきた対象者ごとの支援体制だけでは対応ができない状況が生まれた。

このような状況への打ち手として、重層的支援体制整備事業が策定された。その設計にあたっては、厳しい状況のみならず「地域の様々な動きに目を向けると、人と人とのつながりや参加の機会を生み育む多様な活動を通して、これまでの共同体とは異なる新たな縁が生まれ」、「その中には、特定の課題の解決を念頭に始まる活動だけでなく、参加する人たちの興味や関心から活動が始まりそれが広がったり横につながったりしながら関係性が豊かなコミュニティが生まれている活動もある」として、政策資源となりうる新たな状況にも目を向けている。つまり、様々なセクターが社会ネットワークを張り巡らしながら協働する潮流に目を向け、重層的支援体制整備事業が設計されたことがわかる⁵⁾。

厚生労働省が事務局となった重層的支援体制整備事業を提言する検討会(地域共生社会推進検討会)の構成員や提言文章を検討すると、政策の形成段階で社会ネットワークの利用に長けたサードセクターが影響を与えたことや、政策的に社会ネットワークを

利用することが求められたことが理解できる。

まず、地域共生社会推進検討会の構成員19名は、学識経験者6名、地方自治体4名、労働組合1名、サードセクターの組織5名、社会福祉法人3名であり、サードセクターは学識経験者につぐ人数であり、政策形成段階での影響は大きい(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(地域共生社会推進検討会)2019b)。

地域共生社会推進検討会の提言文章を確認すると、これまでの支援で基本となってきた様々な福祉の専門職・専門機関が提供する専門的支援体制をもって「具体的な課題解決を目指すアプローチ」に加え、「つながり続けることを目指すアプローチ」をとることで、2つのアプローチを支援の両輪とすることが眼目であることがわかる。「つながり続けることを目指すアプローチ」の内容は、「専門職の伴走型支援と住民相互のつながりによるセーフティネットの強化」として提示され、社会ネットワークを基盤としたものである。支援が必要な人に対して、地域に張り巡らされた社会ネットワークを前提として専門的支援体制や社会資源を本人の状況に応じて専門職が組み合わせるための支援(=専門職の伴走支援)と、社会ネットワークの特性を生かして支援が必要な人を発見したり、彼らが社会の様々なステージに参入していくための新たな社会資源を開発したりといった地域としての支援能力の強化(=住民相互のつながりによるセーフティネットの強化)を、政策的に実施することを促すものである。特に後者について、「ケアし支え合う関係性を広げ、交流・参加・学びの機会を生み出す」ことを目指し、「個別の活動

や人のコーディネート」と「地域のプラットフォーム」の2つの機能を帯びる「地域づくりのコーディネート機能」が重視され、地域に社会ネットワークを構築し、コーディネーターがハブとなったり別のハブを介したりすることで、利用可能な資源を増加・創出することが提言されている（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（地域共生社会推進検討会）2019a）。

また、重層的支援体制整備事業の内容を検討すると、政策実行段階で、政策の構成要素として社会ネットワークが利用されていることも把握できる（表1）。「地域づくり事業」や「多機関協働事業」は、専門職やサードセクターを含めた様々な主体が張り巡らす社会ネットワークの構築や運用を目指す事業であることがわかる。

おわりに

本論では、近年の日本の社会保障にかかわる政策領域において、ナショナルスケールでの政策形成とローカルスケールでの政策実行双方で、社会ネットワークの利用が重要視されていること、および、社会ネットワークの利用についてNPOなどのサードセクターの特性が関与していることを論じた。コーディネーターなどと呼ばれるハブを通して、スケールを超えて結ばれる社会ネットワークを効果的に利用するメカニズムが、サードセクター自体に備わっていることが要因となって、社会保障にかかわるナショナルスケールでの政策形成段階でサードセクターの関与が増していると考えられる。また、ローカルスケールにおける政策の実行段階においても、地域内に構築された社会ネットワークを利用するメカニズムが社会保障の構成要素として政策的に利用されている。

様々な統計情報などと比較し、極限すると人と人との関係性である社会ネットワークは、そう簡単に数量化・可視化できない。しかし、政策立案者や支援者からすれば現に社会ネットワークを利用している実感を持つ人が多いだろうし、社会ネットワークを抜きに政策の形成や実行を効果的に行うことは難しいと考える人も多いだろう。我々研究者が比較的扱いやすい情報を用いて事実を把握し現状を評価することと、そんなことはわかったうえで現場では社会ネットワークを利用して政策を形成・実行している実態にはズレが存在する。私には、このズレを理解し分析的に扱うすべを構築することが社会科学上

の重要な課題に思える。

注

- 1) 詳細は菅野(2020: 292-295)を参照してほしい。
- 2) 水内(2013)は1990年代以降のホームレス問題に対する支援の展開において、地理的な資源や地域の人的資源が掘り起こされ、利活用されるなかで、新たなセーフティネットが各地域に創造的に構築されていること、さらにセーフティネットの構築にはNPOが積極的にかかわっていることを指摘している。
- 3) 詳細は菅野(2020: 133-167)を参照してほしい。
- 4) 厚生労働省「地域共生社会のポータルサイト」<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaiportal/>(2023年2月13日最終閲覧)
- 5) 厚生労働省「地域共生社会のポータルサイト」<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaiportal/>(2023年2月13日最終閲覧)

文献

- 奥田知志 2006. 北九州市におけるホームレス支援の始まり. 山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・森松長生『ホームレス自立支援——NPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』明石書店。
- 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎 2014. 『生活困窮者への伴走型支援——経済的困窮と社会的孤立に対応するトータルサポート』明石書店。
- 菅野拓 2020. 『つながりが生み出すイノベーション——サードセクターと創発する地域』ナカニシヤ出版。
- 菅野拓 2021. 職業としてのコーディネーター——越境的協働を促すメカニズムの体現者. 国際開発研究30(2): 11-24.
- 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（地域共生社会推進検討会）2019a. 最終とりまとめ
- 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（地域共生社会推進検討会）2019b. 最終とりまとめ(概要)
- 水内俊雄2013. 脱ホームレス支援から組み立てる新しい地域のセーフティネットの生成. 地域福祉研究 41: 2-14.
- Barabási, A. L., & Albert, R. 1999. Emergence of scaling in random networks. *Science*, 5439: 509-512.