

## 2018 年度 博士（社会学）学位請求論文

# 伴走型支援システムによる 生活困窮者・家族の自立と参加包摂型地域の形成

北九州市立大学基盤教育センター

稲月 正

本論文（要約版）の元となった論文においても調査対象者にかかわる情報については秘匿処理を行うなど個人が特定されないような配慮を行っている。しかし、本論文（要約版）においては、機関リポジトリでの公開という事情を鑑み、対象者のプロフィールや事例分析の記述を修正・省略した。

105 頁（第 3 章 3.1）掲載の「図表 3－6 (a)「社会関係の広がり」と「これからの人生への希望」との関連」を正しいグラフに修正した（図表 3－6 (a)に図表 3－6 (b)と同じグラフを貼り付けていたため）。（修正日 2020 年 12 月 14 日）

# 目 次

論文要旨	i
序章 本研究の目的と基本的視座	1
補論1 NPO 法人抱樸について	26
第Ⅰ部 生活の困窮化と伴走型支援システム	
第1章 生活の困窮化とその構造的背景	35
第2章 伴走型支援システムの機能と仕組み	61
補論2 「ホームレス自立支援法」と「生活困窮者自立支援法」	84
第3章 伴走型支援システムの基礎理論－生活構造論と生活様式論	94
第Ⅱ部 ホームレス自立支援－伴走型支援システムの形成	
第4章 北九州市におけるホームレスの生活状況 －経済的貧困・社会的孤立・生きる意味の喪失	110
第5章 ホームレスになるまでの経緯と自立支援の方向性 －公民協働のトータルサポートシステムの構築	135
補論3 「ホーム」とは何か	160
第6章 ホームレス自立支援と社会的きずな	179
第7章 アフターサポートつき自立支援住宅の効果 －ホームレスの社会的自立にむけて	198
補論4 ホームレス支援と社会調査	210

### 第Ⅲ部 パーソナル・サポート・モデル事業と就労・社会参加支援事業 ー伴走型支援システムの展開と検証

第8章 中高年生活困窮者へのパーソナル・サポート・モデル事業	
ー「福岡絆プロジェクト」の効果と課題	219
第9章 若年生活困窮者への伴走型就労・社会参加支援事業（2012年度）	
の効果と課題	273

### 第Ⅳ部 「子ども・家族まるごと支援」による生活困窮の連鎖の防止 ー伴走型家族支援システムの展開と検証

第10章 生活困窮状態にある子どもと保護者への伴走型家族支援	
ー「子ども・家族まるごと支援」の効果と課題	317
第11章 伴走型家族支援による高校中退防止事業の効果と課題	335
補論5 「子どもの貧困」に対する小学校教員の意識と態度	
ー問題の認知や対応ならびに学外機関との連携可能性	362
補論6 「子どもの貧困」に包括的な伴走型家族支援で立ち向かう	376

### 第Ⅴ部 参加包摂型地域社会の形成に向けて

第12章 生活困窮者支援を通じた参加包摂型地域の形成	
ー伴走型就労・社会参加支援事業（2013年度）を事例として	381
第13章 「抱樸」の条件	
ー地域に生活困窮者支援施設やNPOがあることの意味	401

結章 「協セクター」による伴走型支援システムの意義と課題	410
------------------------------	-----

謝辞	431
----	-----

## 論文要旨

本論文では、生活の困窮化を、経済的貧困、社会的孤立、生の意味・意欲の喪失からなる複合的な過程と考える。このような生活困窮化が、現在、日本では拡がりを見せている。この問題に対応するためには、レベルの異なる2つの仕組みが必要であろう。

1つは、1990年代以降の構造変動によって生じた新たな社会的リスクに対応できるよう、国レベルでの生活保障制度である。生活に困窮している人をセーフティネットで受け止め、就労・社会参加支援などの政策（アクティベーション）によって社会的包摂をはかっていくような制度の拡充が求められている。

もう1つは、地域レベルでの仕組みである。生活に困窮している人・家族を、福祉の制度や機関などにつなぐとともに、地域の中に自立生活に必要な社会資源を創り出していくことが必要だ。そのような仕組みとして、北九州市を中心に長年ホームレスや生活困窮者を支援してきたNPO法人抱樸（以下、抱樸）が実践してきたのが、伴走型支援システムである。

序章では、本論文の目的が、生活困窮状況の確認、伴走型支援システムの定位、伴走型支援システムの効果の検証と課題の提示にあることが述べられる。また、補論1では、抱樸の活動内容や組織などを紹介した。

この序章に続き、本論文は全5部13章、6本の補論、結章から構成されている。

第Ⅰ部「生活の困窮化と伴走型支援システム」では、第Ⅱ部以降での議論の前提として、まず第1章で各種データを提示しながら生活困窮の現状を確認した。生活困窮は1990年代後半以降、顕著に拡大した。その原因は、高度成長期に成立した企業、家族、教育、国家からなる日本型の生活保障のシステムが、経済・社会的環境の変化によって大きく変動したことにあることが、本田由紀らの論考をもとに示された。

第2章では、伴走型支援システムの機能と仕組みについて述べた。伴走型支援システムは、家族の持つ機能をモデルとした支援である。それは、マクロな社会や福祉制度とミクロな個人とをつなぐメゾ・レベルの領域に焦点をあてる支援であること、とりわけ社会的孤立の解消をめざすものであることが示された。

このようなマクロとミクロをつなぐ領域に着目する社会学理論として、都市社会学系の生活構造論と生活様式論がある。森岡清志によれば、都市的生活構造とは、生活主体が生活問題の解決に向けて主体的に社会財を整序するパターンのことである（それを地域の側から見たものが生活様式である）。伴走型支援システムは、自立的な生活構造と参加包摂型の生活様式を形成する支援の仕組みである。このような観点から、第3章では、生活構造論と生活様式論を伴走型支援システムの基礎理論として位置づけた。また、補論2では「ホームレス自立支援法」と「生活困窮者自立支援法」についても解説した。これらは伴走型支援システムにおいて支援の基本法として重要なものである。

第Ⅱ部から第Ⅴ部までは、伴走型支援システムの効果を測定することを主眼とするものである。各部の順番は、抱樸の伴走型支援システムが徐々に形となっていた過程と大まかには対応している。

まず第Ⅱ部では、ホームレスの自立支援が検討された。抱樸の活動は、1988年、ホームレスへの炊き出し（おにぎり持参での調査）から出発した。支援を通してホームレス状態を構成しているのは、経済的貧困である＜ハウスレス＞と社会的孤立である＜ホームレス＞であるという、後の伴走型支援システムにつながる基本的な視座が獲得されていった。

第4章では、複数のホームレス調査データをもとに＜ハウスレス＞と＜ホームレス＞の実態が明らかにされるとともに、経済的貧困、社会的孤立、社会意識の間に関連がみられることが示された。（なお、＜ホーム＞という関係の特質については補論3で、ホームレス支援と社会調査との関係は補論4でそれぞれ論じた。）

第5、6章は、人がホームレスになっていくプロセスの分析である。ホームレス状態にある人は、貧困の連鎖や人的資本の低さから、不況など経済の構造変動による社会的排除を受けやすい人びとであった。同時に、排除とホームレス化の過程においては社会関係的な要因の影響も示唆された。こうした知見をもとに、この両章では、自立支援の方向性についても考察を加えた。

7章では「アフターサポートつき自立支援住宅」の効果について述べた。野宿状態を脱した後に再野宿化しないためにも、伴走しながらのアフターサポートは重要である。自立支援住宅は、ホームレス状態にあった人が入居し、そこで半年間、自立支援プログラムなどを通して支援者と社会関係を構築するものである。生活保護受給や就労などによって地域で生活をはじめた後も、自立者や支援者との関係を継続しながらアフターサポートを受ける。そうした「自立支援住宅」経由者は、そうでない元野宿者と比べて生きがいを感じる人が多く、孤立を感じている人は少なかった。ただ、自己有用感に関しては、他よりも低く、そこに支援の課題があると考えられた。

第Ⅲ部では、福岡市で実施されたパーソナル・サポート・サービス事業と北九州市で実施された若年生活困窮者への就労・社会参加支援を扱った。この2つの事業を通して伴走型支援システムは明確な形をとることとなった。その意味でも重要な事業であった。

第8章のパーソナル・サポート・サービスは内閣府のモデル事業で、個別のかつ包括的な寄り添い型支援をめざすものであった。この事業では、支援の効果が、生活状態スコア、アンケート、支援記録などから詳細に分析された。その結果、パーソナルサポート事業によって多くの人の生活状態が改善されていること、パーソナル・サポート・サービスは社会との関わりの回復に特に効果を持つことが示された。

第9章で対象となった若年生活困窮者は、人生の早い時点でさまざまな排除を受け、日常生活や社会参加に大きな困難を抱えている人たちであった。そうした困難の大きさもあり短期間の伴走型支援では大きな変化が見られない人もいたが、約4割の人で生活状態の改善が見られた。生活記録の分析からは、伴走型支援によって生活状態の悪化が防がれた

り、他者との関係づくりができるようになっていったことが明らかになった。また、この事業を通して、子どものときからの早期支援、同居する保護者への支援、社会的就労の場や居場所が必要であることも示された。これらの知見は、第Ⅳ部の「子ども・家族まるごと支援」や第Ⅴ章の参加包摂型地域の創造につながるものであった。

第Ⅳ部第10章と補論6では、子どもの学習支援を入り口とした生活困窮世帯の子どもと保護者への包括的な「まるごと支援」の効果と課題を論じた。また、第11章では、高校中退にいたる要因とプロセスを示すとともに、「まるごと支援」と同じスキームによる高校中退防止事業の効果測定した。不登校や引きこもりの子どもがいる家庭では、保護者もさまざまな課題を抱えていることが多かった。子どもと保護者の状態が関連しあって負のスパイラルを生じているのであれば、両者の課題を個別のかつ包括的に支援することが必要となる。生活状態スコアと支援記録をもとにした「まるごと支援」の分析からは、伴走型支援によって子ども、保護者ともに生活状況が改善されたこと、子どもの状態が改善されると保護者の状態も改善される傾向があることなどが示された。ただし、「まるごと支援」にはさまざまな他機関との連携も必要である。子どもへの支援の場合、特に学校との連携が必要だ。補論5では小学校教員へのアンケート調査をもとに、子どもの貧困への関心やNPOなど外部機関との連携の実態、その意欲などを明らかにした。

第Ⅴ部では、伴走型支援システムにおける参加包摂型地域の形成について考察した。

第12章では、若年生活困窮者への社会的就労事業を通じた参加包摂型地域形成の構想について述べた。伴走型支援には、支援のつなぎ先、受け皿となる社会資源の創造が不可欠である。第9章での事業の後、抱樸は社会的就労事業所（笑い家）を開設した。本章では、その事業効果とともに、社会的就労事業所を核として、就労困難な若者、地域の独居高齢者、衰退しつつある地域という社会的弱者の連合をはかる「相互多重型支援」の構想が論じられた。

第13章では、生活困窮者の支援施設である抱樸館北九州の建設反対運動などを事例として、NPOや支援施設が地域にあることによる参加包摂型社会形成の可能性について論じた。そして、そのプロセスには「接触仮説」や「剥奪仮説」といった都市エスニシティ研究で得られたものと共通のプロセスが想定されることが示唆された。

結章では、ややマクロな視点から、NPOのような「協セクター」が生活困窮者支援において果たす意義と課題について考察した。まず、上野千鶴子の論考をもとに、社会を「官（国家）／民（企業）／協（NPO）／私（家族）」といった各セクターからなる多元的なモデルとしてとらえるべきことを述べた。その上で、伴走型支援システムの主体である協セクターが、生活支援の主体として、公共性を持った計画の主体として優位性と可能性を持つことを示した。また、これまでの議論をふまえて、伴走型支援システムが生活困窮者支援において一定の有効性を持つことを結論として提示した。

## 序章

### 本研究の目的と基本的視座



## 序章 本研究の目的と基本的視座

### 1. 本研究の問題意識と目的

#### 1.1 問題—生活困窮の再発見とその対応

生活の困窮化とは、経済的貧困と社会的孤立の相互深化の過程である。その中で人は自らの生の意味や意欲を失っていく。人の生活を基本的に構成している「経済（モノ）」、「社会（ヒト）」、「意味（ココロ）」の基盤が悪循環しながら崩れていく過程として、それはイメージされる。

このような生活の困窮化や貧困は、いつの時代にも存在していた。戦後の経済成長による「豊かな社会」によってなくなったわけではない。だが、あらゆる社会問題がそうであるように、生活困窮化や貧困も人びと＝社会がそれを「問題」と認識して初めて、問題化される。岩田正美によれば、「貧困は人びとのある生活状態を『あつてはならない』と社会が価値判断することで『発見』されるものであり、その解決を社会に迫っていくもの」であるが、日本では「高度経済成長と国民皆保険・皆年金体制の確立によって貧困問題は基本的には解決した、とほとんどの人が信じ、『総中流化』の中で、（中略）きれいさっぱりと貧困問題の追及をやめてしまった」のである<sup>1</sup> [岩田,2007:9-25]。

しかし、1990年代に入り、それまで「寄せ場」や「ドヤ」などに周辺化され、不可視化されてきた野宿者が、都市公園や駅の通路などに顕在化するようになった。また、失業率の上昇や非正規雇用の拡大によって生活の困窮化や格差の拡大が社会問題として認識されるようになっていった。生活の困窮化が再び社会によって「発見」されたのである。

こうした生活の困窮化や格差の拡大を、怠惰や愚かな選択の結果としてとらえる見方は依然として根強い。だが、1990年代から2000年代にかけて、生活の困窮化を「社会的排除」の問題としてとらえる見方も力を持つようになってきた。同時に、高度経済成長期から安定成長期にかけて成立した日本の生活保障の仕組みが十分に対応できていないことも明らかになっていった [宮本,2009,2017]。1990年代に再「発見」された生活困窮化は、基本的には、グローバル化の進展、産業構造の転換、人口構造の変化、労働・社会保障政策の転換など、構造的な要因によるものなのである。

では、このような生活困窮化に対して、私たちの社会は、どのように対応すればいいのだろうか。どんな社会的な支援の仕組みが必要なのであろうか。これが本研究の基本的な問いである。

---

<sup>1</sup> 西澤晃彦は、日本では「1965年には貧困の実態調査が打ち切られ、『豊かさ』とは無縁に生きる人びとの存在は以後なかったこととされた」という [西澤 2010:17]。

## 1.2 生活困窮者支援の2つの柱—国レベルでの生活保障と地域レベルでの社会関係形成

生活困窮は社会的排除によって生じる。社会的排除とは「財や権限を既得する層・集団や国家権力が、特定の社会的カテゴリーを資格外とみなし財や権限から締め出すこと」であり、その結果として貧困はもたらされる<sup>2</sup> [西澤,2010:21]。たとえば、労働市場は、国籍、エスニシティ、性別、学歴、年齢などによって中心部労働市場と周辺部労働市場のように重層化されている。中心と周辺とは一体であり、周辺は中心のバッファーとして資本の蓄積に機能してきた。仕事があるときだけ安く使うことができる非正規労働市場はその典型である。そして、排除を受けやすい周辺部の「特定の社会的カテゴリー」には、国、地域、組織、家族など基本的な社会集団への参加や帰属が不確かな人びとが含まれてきた。

そうだとすれば、生活困窮の広がりと深化に対しては、まずは国レベルでの、あらゆる人を排除しない社会的な仕組みの創出が必要である。生活保障に関して言えば、隙間のない社会保障制度、生活保障制度の拡充・創出によって新たな生活困窮問題へ対応していくことが必要である。これが第1の柱だ。

だが、生活困窮問題の解消には、もう一つ重要なことがある。それは、人びとの生活世界レベルでの課題だ。生活に困窮している人びとを排除しない地域社会を創り、生活に困窮している人びとが生き生きと暮らしていけるように人、社会、生活保障制度につないでいくことである。

排除された人びとは不可視化されている。そうした人びとを見つけ、社会への参加・包摂をはかっていく。そのためには社会的な孤立の解消、すなわち社会関係の形成が何よりも必要である。人は他者とつながり社会に参加することによって生きる糧を獲得する。いくらすばらしい制度や仕組みがあったとしても、本当に必要とする人びとにそうした制度や仕組みがつながっていないのであれば、ないのと同じである。また、生きる糧とは、お金や食料だけではない。自信や誇り、他者からの承認なども人が生き生きと生きていくためには必要である。そもそも生きようとする意欲がなければ、そして、社会への信頼がなければ、人は制度を利用しようとは思わないだろう。

人や社会につなぎ、生活保障制度につなぐ。そのためには、制度の受け皿、社会資源が地域にあることが必要である。同時に、地域はあらゆる人を包摂するような心や態度をもつものでなければならないだろう。生活困窮化には社会のあり方が大きくかかわっている。どのような人でも排除されることがないような社会であれば、人は社会に参加しやすくなるし、関係を通して支援を受けたり制度につながりやすくなったりする。さらに、そうした関係を通して、社会への信頼も生まれ、社会への信頼を基盤として社会的連帯も保たれる。逆に、「自己責任論」や「家族の責任論」が蔓延する社会であれば、生活に困っていても制度の利用を控えるようになるし、「自分（たち家族）が悪い」「自分（たち家族）で何

---

<sup>2</sup> この定義に示されるように、社会的排除は「欠如や不利といった指標的概念とは異なって、排除するカテゴリー・排除されるカテゴリー間の関係をとらえる関係概念」であり、「イデオロギー論と接続させることによって、マクロな社会構造に関する議論と結びつけることが可能」である [西澤,2010:22-23]。これについては後述する。

とかしなければ」と思ってしまうがちとなる。稲葉剛によれば、「国民生活基礎調査」に基づく生活保護の補足率は 15.3%（資産要件を考慮した場合、32.1%）に留まっているが、その要因は行政による「水際作戦」の他、「制度に対する周知が徹底しておらず、無理解や誤解が広がっていることや、制度に関するスティグマが強いことなど」にあるという〔稲葉,2013:69-70〕。生活困窮者への支援には、国レベルでの生活保障制度の拡充とともに、地域レベルでの社会的孤立の解消や参加包摂型地域社会の形成が重要である。

### 1.3 本研究での分析対象—地域＝生活世界レベルでの伴走型支援システム

北九州市を拠点に生活困窮者支援を行ってきた NPO 法人抱樸<sup>3</sup>が実践してきた伴走型支援システムは、生活困窮者・家族に伴走し社会的孤立の解消をめざす「対個人・家族」という局面と、参加包摂型地域・社会の形成をめざす「対地域・社会」という局面をもった支援である（詳しくは、次節ならびに第 2 章で述べる）。

一方で支援員は生活困窮者・家族に伴走する。伴走は社会関係の形成そのものである。対話し、一緒に考え、悩むことそれ自体が支援である。奥田知志（NPO 法人抱樸理事長）は、それを「存在の支援」と呼んでいる（詳しくは第 2 章を参照）。また、生き生きと生活していくために必要な支援制度、機関、人などの社会資源につないでいき生活困窮の当事者が経済的、社会的、精神的に自立した生活が営めるようにする。（奥田によれば、これは「処遇の支援」である。だが、そこでの処遇は「つながりばなし」ではなく、「つながりもどし」の連続的な行使である。）

他方で、支援員は、自立した生活に必要な社会資源やそれらの連携の仕組みを創る。「つながり」ためには地域に「受け皿」がなければならない。また、地域の人びとの意識や態度を排除型から包摂型へと変えていくような取り組みも必要である。「復帰」した社会が相も変わらず排除する社会のままであれば、支援自体に意味は無い。

このような伴走型支援<sup>4</sup>の考え方は、奥田知志らによる生活困窮者<sup>5</sup>への支援の中からつくりだされてきた「実践知」である。それは、現在も形成途上にある。本研究では、この伴走型支援の仕組みが、「個人・家族」と「地域・社会」の 2 つの対象に対してシステムティックに働きかける支援であることから、それを「伴走型支援システム」と呼ぶことにする。

### 1.4 本研究の目的

本研究の目的は、伴走型支援システムによるホームレスや生活困窮者への支援を理論的に位置づけるとともに、そうした支援の効果と課題を実証的に明らかにすることを通して、

<sup>3</sup> NPO 法人抱樸の歴史、理念、組織、活動概要については、補論 1 ならびに同法人 Web サイト（<http://www.houboku.net/profile/enkaku>）を参照のこと。

<sup>4</sup> 伴走型支援という用語と考え方を最初に提示したのは、津富宏である（と思われる）。「静岡方式」（若者就労支援）で実績を上げている津富が、伴走型支援の典型としたのは「保護司制度」であった〔津富,2008〕。

<sup>5</sup> 生活困窮者について、本研究ではホームレス状態にある人たちを含むものとする。また、ホームレスや生活困窮者の概念についても、本研究では「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」「生活困窮者自立支援法」における定義よりも広くとらえる。両者の定義については次節で述べる。

NPO による伴走型支援システムの意義と課題を示すことにある。そのために設定した問いは以下のようなものである。

- (1) 生活困窮とは何か
- (2) 生活困窮は現在どの程度広がっており、また、なぜ生じたのか
- (3) 伴走型支援システムとはどのような支援なのか
- (4) 伴走型支援システムは理論的にはどのような支援として位置づけられるのか
- (5) 伴走型支援システムにはどのような効果と課題があるのか
- (6) NPO のような協セクター<sup>6</sup>は生活困窮者支援においてどのような意義と課題を持つのか

なお、(5) の問いである「伴走型支援システムの効果と課題」について検討する際に、事例として取り上げたのは、NPO 法人抱樸による①ホームレス支援、②中高年の生活困窮者への支援、③若年生活困窮者への就労・社会参加支援、④生活に困窮している家族（子どもと保護者）への支援、⑤参加包摂型社会の形成をめざした地域への働きかけである。

## 2. 基本的視座—本研究での主要概念とその基本的な考え方

本研究の題目は「伴走型支援システムによる生活困窮者・家族の自立と参加包摂型地域の形成」である。次章（第Ⅰ部第1章）から始まる本論に入る前に、本研究の主要概念である「伴走型支援システム」「生活困窮者」「自立支援」について定義するとともにその基本的な考え方について述べておこう<sup>7</sup>。

### 2.1 伴走型支援システム

本研究で扱う伴走型支援システムの考え方は、奥田知志によって定式化されたものである。詳しくは奥田知志の論考〔奥田,2010〕〔奥田,2014〕〔奥田,2018〕等に依拠しつつ、第2章で述べることとし、ここでは伴走型支援システムの定義と基本的な仕組みのみ示す。

#### (1) 定義

伴走型支援システムとは、①生活困窮の当事者と社会関係をもちながら、自立に必要なさまざまな機関・制度・人（社会資源）につなぎ、社会への参加をはかることによって、

<sup>6</sup> 上野千鶴子〔2011〕は「官／民／協／私」という4つのセクターからなる「福祉多元社会」モデルを提示し、その「最適混合」が必要であり、また可能であると主張する。本研究も、その立場をとっている。そのモデルの中で「協セクター」は、国や地方政府などの「官セクターと協働して『公益』を支える非営利民間団体」からなる〔上野,2011:458〕。詳しくは〔上野,2011〕ならびに本研究の結章を参照のこと。

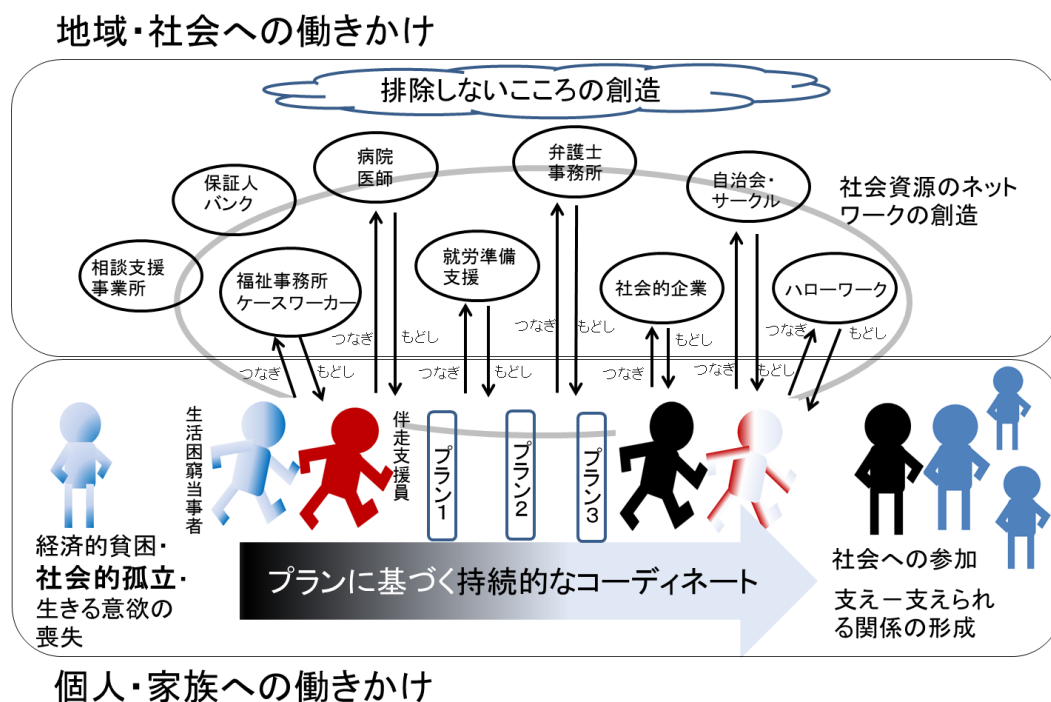
<sup>7</sup> ここで述べる基本的視座や概念については、以下の各章でも文脈に応じて言及することがある。

主体的に生きていけるような生活パターンを形成する仕組み（個人に対する伴走支援）と  
②自立した生活パターンの形成に必要な社会資源およびそのネットワークを地域の中に創り出すための社会に対する働きかけ、という相互に関連する 2 つのサブシステムをもった社会的な支援システムである。

## （２）基本的な仕組みと考え方

伴走型支援システムの基本的な仕組みは、図表序－１に示す（この図ならびに図中の用語について詳しくは第２章で説明する）。それは、上述したとおり、働きかける対象に応じて「対個人・家族」と「対地域・社会」という２つの局面をもつ。

図表序－１ 伴走型支援システムの仕組み



第 1 の局面、すなわち個人・家族への働きかけは、生活に困窮している個人・家族とともに話し、考え、社会関係をつくりながら、生活困窮状況の解消に必要な制度、機関、重要な他者など（これらを地域の社会資源と呼ぶ）への「つなぎーもどし」を継続して行う形で進められる。たとえば、まず、野宿状態にある人に炊き出しのお弁当を配りながら、自立支援住宅への入居を勧める。同時に福祉事務所に同行して生活保護の申請を手助けする。また、身体的・精神的な疾患が疑われる場合には病院に同行し、診察してもらう。もし最初にかかった病院が、あまりよさそうでなければ、別の病院につなぎなおす。「働きたい」という希望を持ちながらもハローワークに行くのを躊躇していれば、励ましたり同行したりしながら仕事を探す。いきなりフルタイムの就労は難しそうだったり、就労のため

のスキルが乏しかったりすれば、就労準備支援につなぐ。面接がうまくいかなかった場合も、一緒に「その次」の手を考える。このように、継続的な関係を基盤としながら、地域の中にあるさまざまな社会資源に「つなぎーもどし」ながら、徐々に自立的な生活が送れるように支援していくのである。

なぜ、このような支援が必要なのか。それは、一つには社会的に孤立した人は支援の制度につながりにくいからである。制度の多くは申請主義で運用されている。制度についての知識や情報がなければ、また、つないでくれる人がいなければ、申請の窓口にはなかなかつながらない。日本語が不自由な外国人、制度についての知識や理解が難しい人、ひきこもっている人など、社会から排除されがちな人たちは申請主義の窓口からも排除されやすい。

また、奥田知志は、社会的に孤立している人は「助けて」となかなか言えない、という〔奥田,2014:46〕。それは、単に知識や情報の不足によるものではない。「相談したって仕方がない」「世の中どうせこんなもんだ」「自分なんかどうなってもいい」という気持ちがそうさせている。さらに、困窮している本人自身、「自分が困窮状態であることを知らない、気づいていないという現実」がそうさせていることもある〔奥田,2014:46〕。人は他者を介して自分を認識する。だが、自分を映す「鏡」である他者を喪失した状態、すなわち孤立状態にあると、生命にかかわるような大変な状況であっても、本人にはそれが認識できないこともある〔奥田,2014:47〕。

そうだとすれば、必要なのは「そんなことはない」、「これがだめでも、次、ここにいてみよう」、「このままではたいへんだよ」と言ってくれる人である。ニーズや希望は人と人との関係や言葉のやりとりの中から立ち上がってくる。必要なのは、伴走してくれる人であり、リアルな場所である。たとえ制度や窓口は申請主義であったとしても、生きる意欲や生活へのニーズを生みだしてくれる人がいれば、そして窓口につないでくれる人がいれば、それらは機能する。さらに、必要な制度への「つなぎーもどし」は、さまざまな社会資源の中から必要なものを整序し、つなぎ合わせる形で行われる。制度横断的な支援によって、制度自体は縦割りであったとしても、それらに横串を通すような包括的な支援が可能となる。

第2の局面は、地域・社会への働きかけである。自由・平等・連帯を主要な理念とし、誰もが排除されることなく安心して生活できる地域・社会を、本研究では参加包摂型の地域・社会と定義する。地域・社会への働きかけは、そうした参加包摂型の地域・社会を創っていく活動である。生活困窮状況は社会的排除によって起こる(2.2(2)④)。伴走型支援が生活困窮者を社会に復帰させるだけの活動にとどまるならば根本的な解決にはならない。排除する社会がそのままであれば、人はそこに戻ったとしても再び排除され生活困窮に陥る〔奥田,2014:66-7〕。個人に対する伴走型支援は参加包摂型地域・社会の構築とセットでなければならない。

そのためには大きく分けて2つのことが必要だろう。1つは、社会資源のネットワークを

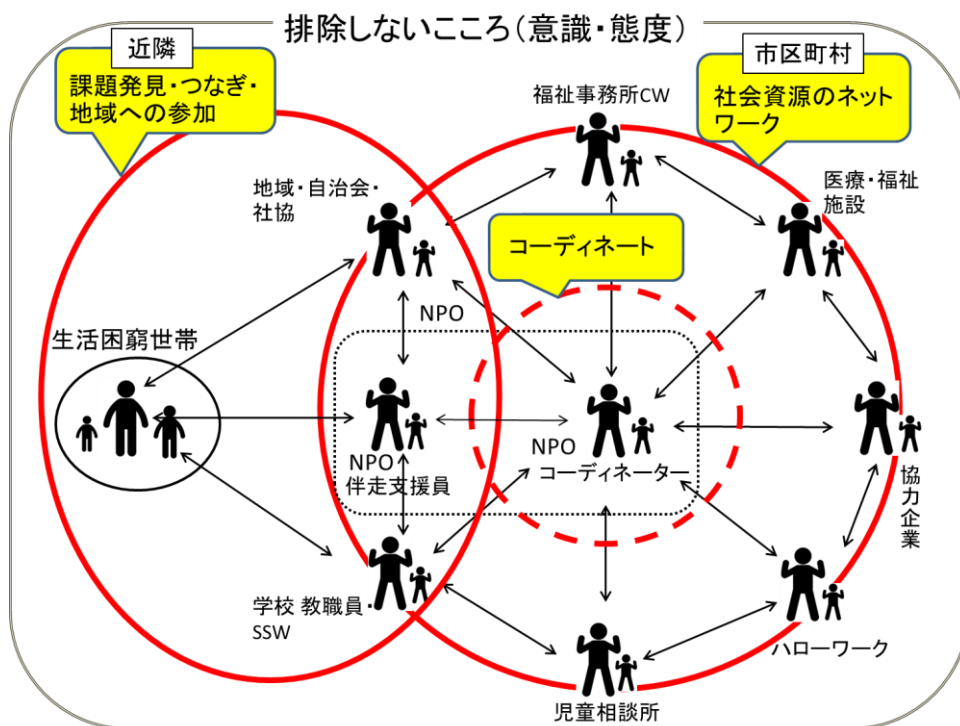
地域の中に創り出していくことである。先に述べたとおり、個人に対する伴走支援は、社会資源をコーディネートする形で行われるが、「つなぎーもどし」を行うにも、支援の「受け皿」となる社会資源が地域には必要である。それらを地域の中に見つけ出す。もし、ない場合には創りだす。

もう1つは、どのような人であっても排除したり無視したりしないことの創造である。排除の基層には、地域の住民の偏見、差別意識、問題を個人化するものの見方や考え方（たとえば自己責任イデオロギーの内面化）などがある。それを変えていく。そうした働きかけは、生活困窮化のきざしを発見したり、生活困窮者を支援の仕組みにつないでいくような社会関係の形成にもつながるものだろう。

伴走型支援を行う支援員はいつまでも伴走するわけにはいかないし、そうすべきでもない。地域と一緒に伴走してくれる集団や人がいれば、そこに移譲していく。その過程の中で、支援されていた人は社会に参加し、支援する人にもなっていく。このような「支え—支えられる」地域社会は、生活困窮の早期発見システムを備えた社会でもある。

社会的資源のネットワーク（市区町村レベル）と生活困窮問題の発見・つなぎ・困窮者の社会参加（近隣レベル）からなる参加包摂型の地域・社会のイメージを、図表序－２に示す。

図表序-2 参加包摂型地域・社会のイメージ



## 2.2 生活困窮者

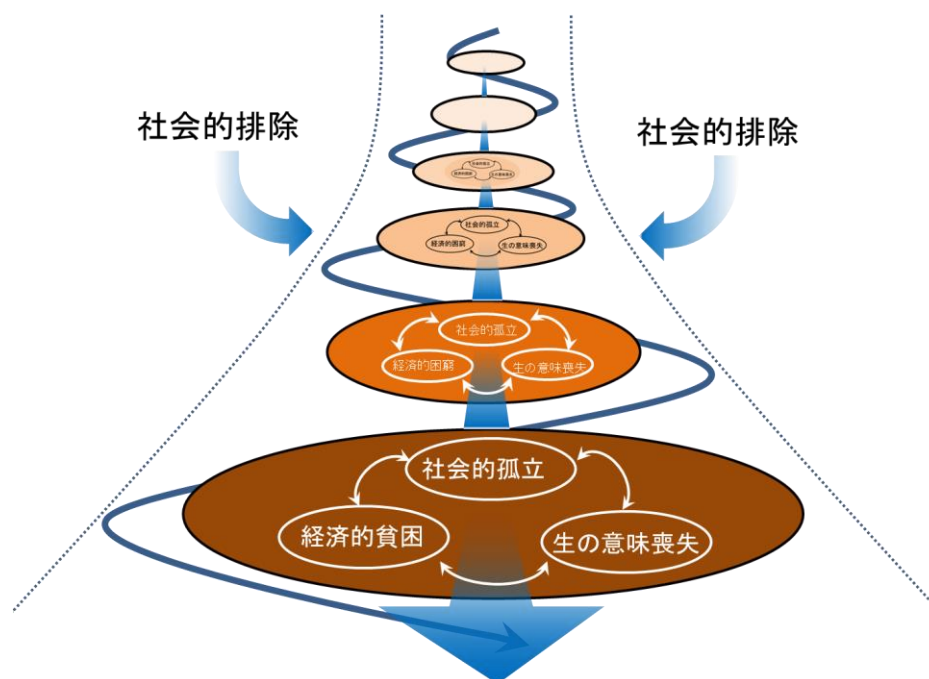
「生活困窮者」について本研究では以下のように考える。

### (1) 定義

本研究では、図表序－3に示すように、生活困窮化を、経済的貧困、社会的孤立、生の意味や意欲の喪失からなる複合的な過程と考える。連続的な生活困窮化の過程の、ある時点での断面が、そのときの生活困窮状況である。

生活困窮者とは、このような過程、状況を生きる人たちを言う。つまり、生活困窮者とは、経済的貧困、社会的孤立、生きる意味・意欲の喪失（のいずれかもしくは複数のことがらが複合的に）深化し、最低限度の社会生活を維持することができなくなっている人またはそのおそれのある人々である。

図表序－3 生活困窮化のイメージ



注：各時点で切り取った断面（楕円）はその時点での生活困窮の状態である。  
また断面（楕円）の大きさと色の濃さは生活困窮の度合いを示す。

なお、本研究では生活困窮者という用語を、特にことわりが無い場合、生活保護受給者やホームレスを含むものとして考える。あえてこのように書くのは「生活困窮者自立支援法」（平成25年法律第105号）や「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（平成14年8月7日法律第105号：以下「ホームレス自立支援法」と略）では、「生活困窮者」や「ホームレス」がかなり限定的に定義されているからである。

「生活困窮者自立支援法」では、第2条で「生活困窮者」を「現に経済的に困窮し、最低

限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」と定義している。（同法が「おそれのある者」として生活困窮者を定義しているのは、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持すること」ができない人たちを支援する「生活保護法」との関係からである。）しかし、本研究では、生活保護受給者も生活困窮者も連続線上にあるものとして、一体的に考える。さらに、上記のように、経済的貧困だけでなく、社会的孤立、生きる意味や意欲の喪失も含めて定義する。

「ホームレス自立支援法」第2条では、ホームレスは「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者」と定義されている。しかし、本研究では、特にことわりがない場合、ホームレスについても広くとらえることとする。具体的には、上記で定義されている人たちの他、野宿（路上）生活をしながらも、一時的に友人宅、簡易宿泊所、ネットカフェ、サウナ、ファストフード店で寝泊まりしていたり、病院、施設などに入ったりしている人もホームレス（広義ホームレス）であると考え<sup>8</sup>。

## （２）基本的な考え方

①生活困窮化とは経済的貧困、社会的孤立、生の意味や意欲の喪失からなる複合的な過程であるが、本研究ではとりわけ社会的孤立の解消と生の意味や意欲の喪失に注目する。

生活困窮者やホームレスという言葉聞いたとき、まっさきに思い浮かぶのは、お金がない、食べるもの、着るもの、住むところがない、といった経済的貧困（狭義の貧困）だろう。しかし、生活困窮とはそうした状況にとどまらない。話をしたり、相談したり、時には助けしてくれるような信頼できる人がまわりにいない状態、すなわち社会的孤立も生活困窮の主要な要素である。また、そうした孤立や経済的貧困によって生の意味や意欲が失われることもある。重要なのは、経済的貧困、社会的孤立、生の意味や意欲の喪失は、相互に関連し合いながら生活困窮を深めていることである。

阿部彩〔2011:5・6〕は、経済的貧困と社会的孤立が、心身の健康や生の意味や意欲の喪失をも伴いながら、相互に関連し合いながら進行していく姿を次のような形で示している。

会社をクビになることは、ただ単に給料がもらえなくなるだけの問題ではない。厚生年金や健康保険などの社会保険から脱落することを意味し、職場の同僚などの人間関係を失うことや、社宅などに住んでいれば住居さえ失うことにもつながる。

さらに失業が長引けば、職場外の人間関係にも支障が出てくるかもしれない。学校の同窓会で友人たちに会うことがつらくなったり、親せきの集まりにも出にくくなったりする場合もある。社会的な孤立につながっていく危険性もある。うつ病など心の健康にも影響が出

---

<sup>8</sup> 「広義ホームレス」という用語は〔広義のホームレスの実態と支援策に関する調査検討委員会,2011〕による。同委員会報告書では、「法で規定される路上生活者＝狭義のホームレス」に加えて「ネットカフェ難民や派遣切りの失業者に代表されるような住宅を喪失した人、あるいはドメスティックバイオレンスによって居場所を失った人、病院や矯正施設を出て行き場のない人たちなど」が「広い意味での多様なホームレスの人々＝広義のホームレス」とされている〔広義のホームレスの実態と支援策に関する調査検討委員会,2011:5〕。

てくるかもしれない。

失業期間が長くなればなるほど、再雇用されることは難しくなり、貯蓄も底をつき、国民健康保険の保険料も払えなくなり、無保険となるかもしれない。再就職の面接に失敗すればするほど、自尊心が傷つけられ、「がんばろう」という気持ちさえも奪われていく。誰もが楽しめるはずの公共の場所、たとえば、スポーツ施設や図書館でさえ、行くことが恥ずかしくなる。[阿部,2011:5-6]

人は経済的に困窮することによって社会的な孤立を深めていく。経済的貧困は消費行動やサービスの利用を抑制する。たとえば、お金がないと社交的な場に参加する費用も抑えなければならない。またお金がなければ出会いの場も制約されてしまう。経済的貧困によって「世間に合わず顔」がなくなって、社会から疎遠になることもあるだろう。「金の切れ目」は「縁の切れ目」の要因でもある。階層的な地位の低下が社会関係の縮小をもたらすことは、さまざまな調査でも実証されてきた。

しかし、その逆もある。「縁の切れ目」は「金の切れ目」ともなる。社会的孤立は次のような形で経済的貧困をもたらす。

第1に、社会的孤立は困ったときに支えてくれる互助的なセーフティネットの喪失を意味する。親しい関係にある人がいれば、生活に困ったときにお金を貸してくれたり、住居を提供してくれたりするだろう。さらに、そうしたネットワークは公的なセーフティネットにつないでくれる架け橋でもある。その意味で社会関係は生活を維持するための重要な資源なのである。

第2に、社会関係の喪失が生への意欲喪失へとつながり、それが経済的貧困をもたらすこともある。集団や組織に参加し、そこでの役割を通して人は社会につながっている。それが自らの生に社会的な意味を生む。社会的に承認されることが生きる意欲や意味につながるのである。そうであれば、逆に、社会から孤立し役割を喪失してしまうと人は自らの生の意味を感じられなくなる。「人は何のために働くのか」といった問いは「人は誰のために働くのか」という問いと不可分である。社会的孤立は「誰のために」を奪う。その結果、働くことや生活への意欲もなくなり経済的貧困に陥ることも考えられる。

先に見たとおり、伴走型支援システムは社会関係の形成に立脚した支援の仕組みである。それゆえ、本研究では社会的孤立の解消（ならびにその結果としての生の意味や意欲の回復）に重点をおく。

## ②経済的貧困（狭義の貧困）の基準を「絶対的貧困」ではなく「相対的貧困」におく

人が生活していくためには、言うまでもなくお金が必要である。それによって、食糧、住まい、衣服といったモノや電気、水道、ゴミ処理などのサービスを購入できる。そうしたお金（そしてそれによるモノやサービスの入手）が足りない状態が経済的貧困、すなわ

ち（狭義の）「貧困」であった<sup>9</sup>。その水準には「絶対的貧困」と「相対的貧困」がある。

「絶対的貧困」とは、人が生存するために必要な食事や衣服や住居を得られないような状態である。20世紀初頭のイギリスで労働者階級の貧困を研究したシーボーム・ロウントリーは、労働者が自らの労働力を維持できるだけのカロリーを得るための食費をもとに貧困ラインを設定した。それ以下の生活が「絶対的貧困」である。

それに対して「相対的貧困」は「その社会のほとんどの人が享受している『ふつうの生活』を送ることができない状態」である〔阿部,2011:65〕。「ふつうの生活」を送るためには、食事や衣服や住居があることはもちろん、余暇活動や社会的な参加の機会の保障や人としての尊厳が守られることも必要である。その水準は当該社会において「社会のメンバーとして生きていくのに必要な費用」を基準とすることが、先進社会の共通認識である〔岩田,2007:44〕。阿部彩は「働いたり、友人や親戚と付き合ったり、結婚したりするためには、ただ単に寒さをしのぐだけの衣服ではなく、人前に出て恥ずかしくない程度の衣服が必要であろうし、電話などの通信手段や、職場に行くための交通費なども必要であろう」と述べているが、それらの費用が「相対的貧困」の基準になる〔阿部,2011:65〕。

「絶対的貧困」の存在が社会として許容できないことは言うまでもない。だが「相対的貧困」も同様に大きな問題である。「ふつうの生活」をもとに社会の仕組みはつくられている。たとえば、同じく「中学卒」であっても、高校進学率が20%の社会と97%の社会とでは、その不利益の度合いは大きく異なる。また、ほとんどの人が携帯電話を持つ社会では携帯電話がなければ様々な生活上の不便や不利益をうけることになるだろう。

### ③生活困窮は世代内、世代間で連鎖する

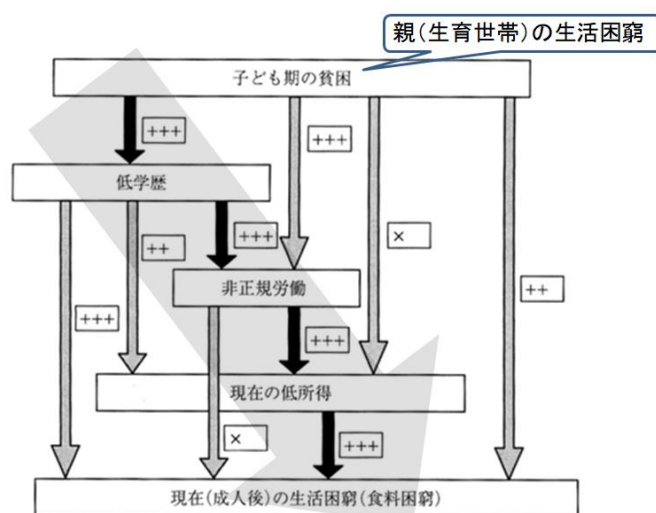
生活困窮の悪循環は、その人の生涯にわたって進行する傾向がある。阿部彩によれば、子ども期に貧困であることの不利は、その子どもが成長してからも持続し、一生つきまとう可能性が強いという〔阿部,2014:20〕。阿部は、自らの調査をもとに「子ども期の貧困」から「成人後の生活困窮（過去1年間に食料が買えなかった経験があるか）」までの経路を図表序-4のように概念化している。

こうした生活困窮の連鎖は、その人一世代の中だけで起きるわけではない。家族を介して親から子へと世代をこえて連鎖していく場合も多い<sup>10</sup>。道中隆は、ある自治体でのケース記録をもとに、「現に生活保護を受給する世帯の世帯主」のうち出身世帯においても生活保護を受けていたということが明確に確認される人がどのくらいいるのかを計算している〔道中,2009:61〕。図表序-5に示す通り、その比率は被保護世帯全体では25.1%、母子世帯では40.6%であった。このように経済的貧困には明確な世代間連鎖が見られるのである。

<sup>9</sup> 岩田正美によれば、貧困という言葉には「社会にとって容認できない」とか「あってはならない」という価値判断が含まれている。したがって、貧困の発見は、そうした状態を改善すべきだという「社会の責務」を問い質す営みである〔岩田,2007:29〕。

<sup>10</sup> 図表序-4中の「子ども期の貧困」は「親の貧困」を意味している。したがって、この図も生活困窮の世代間連鎖を示した図といえよう。

図表序－４ 子ども期の貧困から成人後の生活困窮までの経路（貧困の連鎖）



注：図中「+」は経路の影響が認められる場合、「×」は認められない場合を示す。  
出典：[阿部,2014:68]

これらの図表は、経済的貧困の連鎖を示しているが、その過程には社会的孤立も織り込まれているだろう。事実、道中も、困難な生活課題を抱えている要保護層の多くが社会的に孤立していることを指摘している [道中,2009:64]。親世代の社会的孤立が経済的貧困をもたらし、それが子どもの低学力を介して生活困窮につながることは容易に想定される。

図表序－５ 経済的貧困の世代間連鎖

区分	抽出数	世代間継承 該当世帯数	構成比(%)
被保護世帯合計	390	98	25.1
高齢者世帯	91	12	13.2
母子世帯	106	43	40.6
障害者世帯	40	14	35.0
傷病者世帯	100	19	19.0
その他世帯	53	10	18.9

出典：道中隆が作成した「世帯類型別の受給履歴、世代間継承及び10代出産の状況」[道中,2009:60] から世代間継承のみ抽出

また、社会的孤立や経済的貧困からくる親のストレスが子どもへの虐待につながり、それが子どもの成育にマイナスにはたらき生活困窮が世代的連鎖するケースもあるだろう。図表序－６は、東京都保健福祉局の調査（2003年）をもとに「児童虐待につながったと思われ

る家庭の状況」を示したものである〔川松,2008 / 阿部,2008:12〕。

被虐待経験を持つ子どもが不登校やひきこもりとなり生活困窮に陥るケースは多いが、虐待をする親（家庭）も「ひとり親」「経済的貧困」「親族・近隣から孤立」状態におかれている。同調査によれば、都内の児童相談所が児童虐待として対応したケース（約1700件）のうち実父が定職に就いていたのは55.5%に過ぎなかった。親（家庭）の経済的貧困や社会的孤立などは、このような形で世代間連鎖を生むのである。

図表序－6 児童虐待につながったと思われる家庭の状況（複数回答）

元 家庭の状況	ケース数	合わせて見られるほかの状況(上位3つ)
ひとり親家庭	460	①経済的困難 ②孤立 ③就労の不安定
経済的困難	446	①ひとり親家庭 ②孤立 ③就労の不安定
親族・近隣からの孤立	341	①経済的困難 ②ひとり親家庭 ③就労の不安定
夫婦間不和	295	①経済的困難 ②孤立 ③育児疲れ
育児疲れ	261	①経済的困難 ②ひとり親家庭 ③孤立

データ：東京都福祉保健局「児童虐待の実態Ⅱ」（2005年12月）

出典：〔川松,2008 / 阿部,2008:12〕

#### ④生活困窮をもたらすのは社会的排除である。

このように生活困窮は、経済的貧困、社会的孤立、生の意味や意欲の喪失が複合的に絡み合って生じており、その悪循環は世代内・世代間で連鎖する傾向をもつ。しかし、それを単に個人的な事情や要因に求めるべきではない。生活困窮を生みだしているのは社会的排除である。

社会的排除とは、財や権力をもった人々が特定の人びとを「閉め出す」ことである〔西澤,2010:21〕。「閉め出す」という表現からわかるように、それは権力関係にかかわる概念であり<sup>11</sup>、排除されることによってある人びとは、お金や物財、結婚や交友関係などを得るチャンスから閉め出されがちとなるのである。

では、どのような人びとが社会的排除を受けやすいのだろうか。それは「帰属する集団や組織」をもちにくい人たちである。「家族」「地域集団」「企業」「国家」などに所属していない、あるいは所属が弱い人たちは、社会のマジョリティから「われわれの社会のメンバーではない」とされてしまいがちである。具体的には、ホームレス、単身者、一人親世帯、ひきこもり、ニート、「ゴミ屋敷」の住人、無職者、非正規雇用、外国籍者などである。集団への帰属の弱さは社会的孤立をもたらす。社会的排除は社会的孤立と関連が深い。それゆえ、伴走型支援システムは、生活困窮当事者の社会関係の形成と参加包摂型地域の形成を重視するのである。

<sup>11</sup> それに対して、貧困（狭義の貧困）は、お金や物などの「分配」にかかわる概念である。

注意すべきは「帰属する集団や組織がない」といった個人的な事情そのものが生活困窮をもたらすのではないということである。そうした人びとを社会が排除するために生活困窮は生じるのであり、社会的に包摂する仕組みがあれば、彼ら／彼女らは生活困窮には陥らない。個人や家族の事情と社会的排除とはセットで考えねばならない。

社会的排除のタイプを、ここでは次の3つに区分しておこう。「経済的・制度的排除」「認知的排除」「自分自身からの排除<sup>12</sup>」である。これらは相互に関連して生活困窮をもたらす。

最初に挙げた「経済的、制度的排除」とは、ある特定の人たちを労働市場など社会的な場から締め出していく仕組みそのものである。生活困窮状況は、単に困窮者には「意欲がない」という個人（ミクロ）レベルの問題としてのみ片付けられるべきではない。それはグローバルな経済構造の変動、国内の制度的な仕組みの不備といった社会構造（マクロ）レベルの問題とも関連している。

たとえば、非正規雇用に使っている若者は生活困窮に陥るリスクが高い。だが、非正規雇用という働き方が増えたのは本人の責任ではない。それは国際的な経済状況、国家の労働政策、人口構造などに起因するものである。さらに言えば、非正規雇用の増加が生活困窮状況拡大の直接的な要因とも言えない。問題は非正規雇用という働き方が生活困窮につながりやすい制度にある。非正規雇用であっても適切な生活保障の下で生活を立て直すような制度（たとえば「フレキシキュリティ」施策）があれば、非正規雇用が生活困窮につながるリスクは低減される。失業した人がなかなか職に就けなかったり、経済的な貧困に陥ったり、生きる意欲を失ったりするのは、支援制度がそもそも十分ではなかったり、仮に制度があっても必要な人に届きにくかったりするからである。

また、近年、ホームレスの中に精神病性障がい、知的障がい、うつ病、アルコール依存を持っている人が多いことも指摘されてきた〔山田,2009〕〔森川・上原・奥田ほか,2011〕。だが、それは単に障がいがあるからホームレスになる、ということではない。障がいを持つ人を包摂する仕組みが社会に整っていないために、障がいを持つ人がホームレスになりやすいのである。

いや、障がいはともかく、そうでない人の場合、生活困窮は個人の能力や意欲の問題だ、という人もいるかもしれない。しかし、学力や努力への意欲は出身家庭の経済的、文化的な資本の大きさによっても規定されることが明らかにされている。たとえば、荻谷剛彦〔2001:158-161〕は「学校外での学習時間」を「努力」の指標とし、それと出身階層との関係を分析している。その結果、1979年から1997年までの18年間で「努力」の総量は減少しているが、その減少は社会階層によって異なること、そして、そもそも「努力」には階層差があることを実証している。

そうした「経済的、制度的排除」を隠蔽するのが「認知的排除」である。上記の荻谷の例をもとに考えれば、教育達成における「結果の不平等」は実際には、個人の能力差によってのみもたらされるものではない。出身背景に基づく社会的排除によってももたらされ

---

<sup>12</sup> 「自分自身からの排除」という用語は湯浅誠〔2008:60-61〕による（後述）。

ている部分も大きい。だが、この問題を個人の自由意志に基づく努力の問題と見なす限り、その背後にある構造的な仕組みには目が向きにくい。「がんばればなんとかなる」は「できなかったのはがんばらなかったからだ」と裏腹であり、背後にある社会的な不平等や社会的排除問題を隠すのである。このような言説をイデオロギーと呼ぶ。認知的排除とは、経済的、制度的排除がイデオロギー（認知構造）によって正当化されてしまうことである。

もう一つ例を挙げよう。奥田知志はある講演会で「ホームレスは怠惰なだけではないか。そんな人たちを支援する意味があるのか。怠惰な人間に情けをかけるのは甘やかしているだけだ」という発言があったことを紹介している〔奥田,2006:16-17〕。自己責任論もこれに近いだろう。しかし、住所が無ければ就職活動は不可能である。少し前までは野宿者には生活保護は適用されない自治体も多かった。人が生活していくためにはお金やサービスを利用する仕組みの中に組み込まれる必要がある。そのためには、その社会の「正当なるメンバー」として認知されなければならない。だが、この「正当なるメンバー」の境界は社会状況やマジョリティの認知によって変化する<sup>13</sup>。マイノリティと呼ばれる人たちは、家族、地域、企業、居住地の国籍やメインカルチャーに属さない人たちであることが多く、それゆえに「正当なるメンバー」とは見なされにくい。それゆえ、往々にして権利や福祉サービスを保障する関係や制度の枠から締め出されても「それは当然だ」とされてしまう。

さらに、「それは当然だ」という考えが排除された人々の中に内面化されていることも多い。「しかたがない、自分の責任だ」という形で。生活困窮者が「助けて」と言えない背景には、このような社会的排除の内面化もあるだろう。3 番目の「自分自身からの排除」は、まさにそうした自己責任の内面化によって、社会における自分の生の意味を見いだせなくなった状態である。湯浅誠は「貧困状態に至る背景」として、①教育課程からの排除、②企業福祉からの排除、③家族福祉からの排除、④公的福祉からの排除、⑤自分自身からの排除 という「五重の排除」をあげている〔湯浅,2008:60-61〕。このうち①から④は、先に挙げた「経済的・制度的排除」である。それに対して、「自分自身からの排除」とは以下のようなものである。

何のために生き抜くのか、それに何の意味があるのか、何のために働くのか、そこにどんな意義があるのか。そうした「あたりまえ」のことが見えなくなってしまう状態を指す。第1から第4の排除を受け、しかもそれが自己責任論によって「あなたのせい」と片づけられ、さらには本人自身がそれを内面化して「自分のせい」と捉えてしまう場合、人は自分の尊厳を守れずに、自分を大切に思えない状態にまで追い込まれる。ある相談者が言っていた。「死ねないから生きているにすぎない」と。周囲からの排除を受け続け、外堀を埋め尽くされた状態に続くのは、「世の中とは、誰も何もしてくれないものなのだ」「生きていても、どうせいいことは何一つない」という心理状態である。

〔湯浅,2008:61〕

<sup>13</sup> マジョリティー・マイノリティとは単に人数の多寡を示すものではなく、支配―被支配という権力関係を示す概念である。人数的に少数であっても支配する側にいれば、その集団はマジョリティである。

「自分自身からの排除」の結果、経済的・制度的に排除された人びとの生活困窮状況はさらに深刻なものとなってしまふ。人が生活困窮状態に「ある」ように見え、当人自身もそう「なった」と主観的には意識していても、社会的排除によって構造的に生活困窮状態に「された」場合も多く、かつ、そうした社会的排除は「自己責任」イデオロギーによって隠され、内面化されやすいのである。自立支援は社会的排除に抗するものでなければならない。

## 2.3 自立支援

「自立支援」は「自立」と「支援」という言葉に分解できる。本研究では、それぞれ以下のように考える。

### （１）定義

まず、「自立」とは、人からの助けを受けずにいることではなく、社会関係のネットワークの中でお互いが自らの意思を尊重しつつ、支え合って生きることである。鷺田清一は、自立を「他人から独立していること（インディペンデンス）」ではなく「他人との相互依存（インターディペンデンス）のネットワークをうまく使いこなせること」と定義している[鷺田,2008:38-39]。本研究でも、自立を鷺田にそって定義したい。人は一人では生きられない。支えー支えられるネットワークが社会であり、その中に身をおき、お互いが自己決定をしながら、支え合って生きることこそが自立である。

「支援」とは、人がそのような意味での自立した生活を送ることができるよう、コミュニケーションと社会関係の形成を基盤として、人と地域に働きかけることである。したがって、それは、単にモノやサービスの一律の給付にとどまるものではない。

上記の「自立」と「支援」の概念をつなぎ合わせて、本研究では「自立支援」を、社会関係のネットワークの中でお互いが自らの意思を尊重しつつ、支え合って生きることができるよう、コミュニケーションと社会関係の形成を基盤として、対象（個人と地域）に働きかけること、と定義する<sup>14</sup>。

### （２）基本的な考え方

#### ①自立を、経済、社会、日常生活、自己決定といった面から多面的、総合的に捉える。

上記の定義に従えば、生活困窮者が自立するとは、単に仕事についたり生活保護をもらったりして経済的に自活すること（経済的自立）のみを意味するのではない。社会的孤立から脱して支え合いの関係を構築するといったこと（社会的自立）も自立の重要な柱である。また、そうした経済的、社会的に自立した生活を送る基盤をなすものとして、規則正しい寝食や清潔の保持や心身の健康の維持など（日常生活自立）が位置づけられる。さら

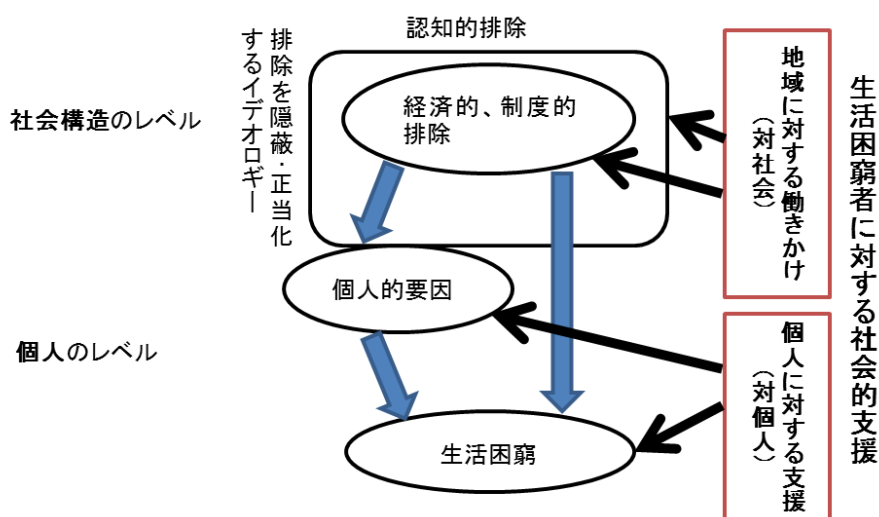
<sup>14</sup> この定義は、都市社会学における生活構造論と生活様式論を意識したものである。生活構造と生活様式の概念については第3章を参照のこと。

に、このような多面的な自立は、対話と自己決定によって主体的に選びとられることが重要である。自己決定によって自らの生には意味が生まれる。この感覚は自立生活継続の基盤となる。ここでは、自立を、経済、社会、日常生活、自己決定といった 4 つの局面から多面的、総合的にとらえる。

### ③自立支援の対象として「対個人（家族）」と「対地域（社会）」の2つを設定する

個人のレベルで生じている現象は、必ず社会の仕組みとつながっている。先に述べたとおり、生活困窮は社会的排除によって生じる。したがって、生活困窮者に対する自立支援は、図表序-7に示すように、①個人に対する支援（対個人）だけではなく、②社会的排除に抗し、参加包摂型社会の創造を志向した社会に対する働きかけ（対社会）とセットで考えられねばならない。

図表序-7 個人と地域への働きかけとしての社会的支援



### ④支援の「答え」は支援者と当事者の「間」にある

支援を考える場合、生活困窮の当事者と支援者との関係の在り方が常に問題となる。支援が支援者の押しつけになってはならない。その一方で、当事者本人が望むことが実際に適切なものであるかどうかは実のところわからない。

本研究では、支援の「答え」は支援者と当事者の「間」にあると考える。支援には唯一絶対の「答え」はない。それは支援者と当事者とのコミュニケーションの中から、その場、その時に立ち上がってくるものである<sup>15</sup>。自立が「インターディペンデンス」なものであるように、支援のプロセスもコミュニケーションと関係の形成を基盤とした、「社会的」なものである。本研究では、自立支援を、そうした社会構成主義的な観点から考えたい（これにつ

<sup>15</sup> もちろん、今まさに命が危機にさらされているような緊急時、急迫期の支援は別である。その場合は、何よりも命を助けるための介入が必要である。

いては第3章で述べる)。

奥田知志は、ホームレス支援をはじめた当初、「支援の答えは当事者がもっている」と考えていたが、支援をしていく中でだんだんと「答えは『間』にある」と思うようになった、という[奥田,2014:70]。「自分のことは自分が一番よく知っている」というが、何が本当に必要なのかは実は当事者にも支援者にもわからない。それゆえ、支援とは単に相手のリクエストに答えるといったことでもなく、支援者側の考えを押しつけることでもない。コミュニケーションの中から一緒に答えを見いだしていく。支援者の専門性とは、単に支援制度に関する知識や対人援助技術を豊富に持っているということだけではない。本研究では、支援の専門性は、コミュニケーションを通して支援の形をともに作り出していくというところで発揮されると考える。

#### ⑤自立支援は必要である

自立に向けた社会的な支援が必要なことは、改めて確認する必要もないことのようにも思われる。しかし、世の中には「自己責任」「甘やかすだけだ」と支援の拡充に反対する声もある。それに対して、本研究では、以下のような理由から生活困窮に対する自立支援は必要であると考ええる。

まず、自立支援の拡充に反対する人びとの背景にあると思われる自己責任論は事実と反しており、アンフェアであるからである。生活困窮者自立支援に対して、「ホームレスになったのは自業自得だ（だから支援は必要ない）」という主張がある。しかし、先に述べたとおり、生活困窮は個人的要因のみから生じるわけではなく、社会的排除とセットで生じているのである。

「いや、自分は、自らの能力と努力によってハンディを克服した」という人もいるだろう。しかし、問題は確率である。そして、その確率は社会的な状況（たとえば、景気の動向や雇用制度のあり方）によって大きく左右される。

個人的な要因を問うべきではない、といっているのではない。個人が抱えている課題には当然向き合ねばならない。だが、それは「自己責任だ」と言って、何もせずに当人を社会に放り出すことではない。個人の課題は社会の仕組みと関係がある以上、それは社会的に解消していかなければならないのである。社会の仕組みを問わず、当事者の側だけに生活困窮の原因をもとめるのはフェアではない。奥田知志が言うように「本当の意味で個々人が自己責任を取るためには、社会がまず責任を果たすことが前提」となるべきである[奥田,2014:45]。

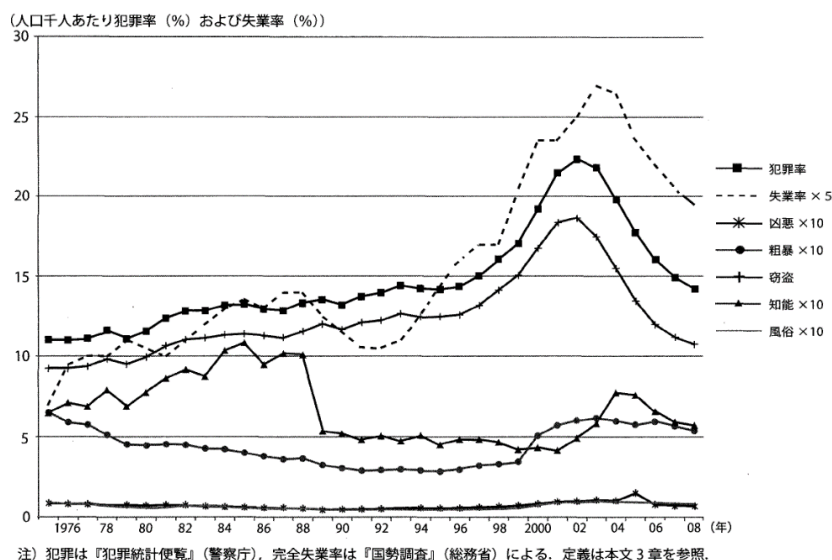
第2に、格差と生活困窮の存在は社会全体を蝕むため、社会のパフォーマンスの向上のためにも社会的な支援は必要である。北欧諸国など再分配の仕組みが整っており格差が相対的に小さな社会の生産性は高い（もちろん、生産性の高低のみが社会の優劣を決めるわけではない）。近年、日本のジニ係数（所得分配の格差を示す指標）は上昇しているが、その値が相対的に低かった1980年代は今より社会の活力が低かったという話も聞かない。逆に、大田英明は「所得格差の拡大が日本経済の安定成長への阻害要因となっており、所得分配の悪

化が長期的な経済低迷の背景となってきたこと」「税制の累進制強化によって経済成長が促進されうること」を検証している〔大田,2015〕。累進制の強化は社会的支援そのものではないが、所得再分配に直接つながるものと考えられよう。格差の存在が人びとの意欲を高め経済の成長をもたらす、といった理由から社会的な支援の拡充を否定する意見もあるが<sup>16</sup>、格差があまりに大きく、それが個人の努力ではいかんともしがたいものと認識されてしまえば、人は努力する気にもなれないだろう。

また、犯罪は社会のパフォーマンスを阻害するものと考えられるが、図表序－8に示すとおり、失業率と犯罪率との間には強い正の関連が見られる。

大竹文雄・小原美紀は、時系列データを用いた詳細な因果分析によって、失業率が上昇すれば犯罪発生率も上昇することを示している〔大竹・小原,2010〕。また、彼らは、県別パネルデータを用いた分析からも同様の傾向を見いだすとともに、失業率の上昇よりも貧困率の上昇が犯罪発生率を高める影響が大きいことを示した〔大竹・小原,2010〕。

図表序－8 失業率と犯罪発生率の推移



出典：〔大竹・小原,2010:55〕

さらに、大きな社会的な格差の存在は、人間関係や信頼を損ない「社会全体」に悪影響を及ぼすという研究がある。阿部彩〔2011〕は、リチャード・ウィルキンソンの著書を紹介しながら、その「格差極悪論」を以下のように要約している<sup>17</sup>。

<sup>16</sup> 格差と生活困窮とは同じ概念ではない。たとえば、社会全体が同程度の生活困窮状態にある場合、そこに格差は存在しない。しかし、大きな格差の存在は社会の両極分解を意味するので、一方の極には(程度の差はあれ)生活困窮状態が存在するだろう。ここでは格差の問題を、生活困窮問題とセットで考えることとする。

<sup>17</sup> 邦訳名は、『格差社会の衝撃－不健康な格差社会を健康にする法』池本幸生・片岡洋子・末原睦美訳、書籍工房早山,2009年、『平等社会－経済成長に代わる、次の目標』共著、酒井泰介訳、東洋経済新報社,2010年である。

格差が大きい国や地域に住むと、格差の下方に転落することによる心理的打撃が大きく、格差の上の方に存在する人々は自分の社会的地位を守ろうと躍起になり、格差の下の方に存在する人は強い劣等感や自己肯定感の低下を感じるようになる。人々は攻撃的になり、信頼感が損なわれ、差別が助長され、コミュニティや社会のつながりは弱くなる。強いストレスにさらされ続けた人々は、その結果として健康を害したり、死亡率さえも高くなったりする。これらの影響は、社会の底辺の人々のみならず、社会のどの階層の人々にも及ぶ。

[阿部, 2011:127]

誤解を避けるため補足しておく、ウィルキンソンの主張は、格差の放置は「上の方」に害がおよぼすがゆえに問題だ、というものではない。大きな格差は「社会のどの階層の人々」にとっても有害なのである。阿部によれば「疫学、社会政策学、経済学、社会学、福祉学など、さまざまな分野の研究者によって、ウィルキンソンのこの主張を裏付ける研究が続々と蓄積されつつある」という [阿部, 2011:127]。

言うまでもなく、私たちの社会は、全員に等しく分配するような「結果の平等」を構成原理としてたてることはできないし、実際それは不可能である。子どもは親を選んで生まれてくることはできないため「機会の平等」（出発点の平等）も保障できない。このような社会的現実において、平等を実現する一つの方法が、財やサービスの再分配によって事後的に保障することである。その水準（公平の基準）をどこにおくかについて「正解」は存在しないが、再分配によって大きな格差や生活困窮を解消することは、人びとの相互の信頼と連帯を支え、暴力や差別のない、活力ある社会をつくるために必要である。

### 3. 本研究の元となった論文と表記上の注意

#### 3.1 本研究の元となった論文等

本研究の各章を構成する論文等は以下の通りである。ただし、書式統一のため一部文言を変更したり、各章のテーマにそって加筆・削除等変更を加えたりしたものもある。また、複数の論文をつなぎ合わせ、大幅に書き換えたものもあるが、その場合、以下ではもととなった複数の論文を示した上で「書き下ろし」と表記した。ただし、それらの場合でも元の論文の趣旨は変更していない。

序章      本研究の目的と基本的視座

： 稲月正, 2014, 「本章の目的と基本的視座」, 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎著『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。

： 稲月正, 2018, 「なぜ伴走型支援が必要なのか」, NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク編『伴走型支援士認定講座テキスト』。

- をもとに書き下ろし
- 補論 1 NPO 法人抱樸について  
 : NPO 法人抱樸の Web サイト (<http://www.houboku.net/>) 掲載の資料等をもとに書き下ろし
- 第 I 部 生活の困窮化と伴走型支援システム
- 第 1 章 生活の困窮化とその構造的背景  
 : 稲月正,2014,「生活困窮をめぐる新たな状況—なぜ伴走型支援が必要なのか」, 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎著『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.  
 : 稲月正,2018,「なぜ伴走型支援が必要なのか」,NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク編『伴走型支援士認定講座テキスト』.  
 : 稲月正,2018,「1990 年代後半以降、なぜ生活困窮は拡大したのか」, NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク編『伴走型支援士認定講座テキスト』.  
 をもとに書き下ろし
- 第 2 章 伴走型支援システムの仕組みと理念  
 : 稲月正・奥田知志,2014,「生活困窮者と伴走型支援システムⅡ」, NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク編『伴走型支援士 1 級認定講座テキスト』.  
 : 稲月正,2018,「なぜ伴走型支援が必要なのか」,NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク編『伴走型支援士認定講座テキスト』.  
 をもとに書き下ろし
- 補論 2 「ホームレス自立支援法」と「生活困窮者自立支援法」  
 : 稲月正,2018,「『ホームレス自立支援法』と『生活困窮者自立支援法』」, NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク編『伴走型支援士認定講座テキスト』.
- 第 3 章 伴走型支援システムの基礎理論—生活構造論と生活様式論  
 : 稲月正,2017,「生活困窮者への伴走型支援とコミュニティ形成」, 三浦典子・横田尚俊・速水聖子編著『地域再生の社会学』,学文社.
- 第 II 部 ホームレス自立支援—伴走型支援システムの形成
- 第 4 章 北九州市におけるホームレスの生活状況  
 : 稲月正,2006,「実態調査から見たホームレスの生活状況—物質的剥奪と社会関係的剥奪」,山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・森松長生著『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.
- 第 5 章 ホームレスになるまでの経緯と自立支援の方向性  
 : 稲月正,2006,「ホームレスになるまでの経緯と自立支援の方向性—公民協働のトータルサポートシステムの構築へ」, 山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・

- 森松長生著『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.
- 補論 3 ホームとは何か  
: 稲月正,2010,『『ホーム』について考える (I)』,NPO 法人北九州ホームレス支援機構編『あんたもわしもおんなじいのち』第 10 号.
- 第 6 章 ホームレス自立支援と社会的きずな  
: 稲月正,2008,「ホームレス自立支援と社会的きずな－北九州での調査結果から」,『西日本社会学会年報』第 6 号,西日本社会学会.
- 第 7 章 アフターサポートつき自立支援住宅の効果  
: 稲月正,2011,「アフターサポートつき自立支援住宅の効果－ホームレスの社会的自立にむけて」,『やまぐち地域社会研究』9 号,山口地域社会学会
- 補論 4 ホームレス支援と社会調査  
: 稲月正,2011,「北九州市でのホームレス調査」,『社会と調査』第 6 号,一般社団法人社会調査協会.
- 第Ⅲ部 パーソナル・サポート・モデル事業と就労・社会参加支援事業－伴走型支援システムの展開と検証
- 第 8 章 中高年生活困窮者へのパーソナル・サポート・モデル事業の効果と課題－福岡絆プロジェクト  
: 稲月正・垣田裕介,2014,「伴走型支援としてのパーソナルサポート事業の展開－福岡絆プロジェクト」,奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎著『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.
- 第 9 章 若年生活困窮者への伴走型就労・社会参加支援事業 (2012 年度) の効果と課題  
: 稲月正・垣田裕介・堤圭史郎,2014,「若年生活困窮者への伴走型就労・社会参加支援」,奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎著『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.
- 第Ⅳ部 「子ども・家族まるごと支援」による生活困窮の連鎖の防止－伴走型家族支援システムの展開と検証
- 第 10 章 生活困窮状態にある子どもと保護者への伴走型家族支援の効果－「子ども・家族まるごと支援」を事例として  
: 稲月正,2017,「生活困窮状態にある子どもと保護者への伴走型世帯支援の効果－NPO 法人抱樸による『子ども・家族まるごと支援』を事例として」,『現代の社会病理』No.32,日本社会病理学会.
- 第 11 章 伴走型家族支援による高校中退防止事業の効果と課題

: 稲月正・坂本毅啓・添田祥史,2017,『高校中退防止のための相談事業と地域連携プロジェクト報告書』,NPO 法人抱樸.

補論 5 「子どもの貧困」に対する小学校教員の意識と態度—問題の認知や対応ならびに学外機関との連携可能性

: 稲月正,2016,『「子どもの貧困問題」について考えるためのアンケート報告書概要版』,『官民学企（業）地（域）連携による地域の生活困窮世帯への包括的な支援体制の構築及び社会参加のための支援メニューの開発に関する調査・研究事業報告書』(厚生労働省平成 27 年度社会福祉推進事業),NPO 法人抱樸.

補論 6 「子どもの貧困」に包括的な伴走型家族支援で立ち向かう

: 稲月正,2017,『「子どもの貧困」に包括的な伴走型世帯支援で立ち向かう』,『青少年問題』第 666 号（第 64 巻春季号）,一般財団法人青少年問題研究会.

## 第 V 部 参加包摂型地域社会の形成に向けて

第 1 2 章 生活困窮者支援を通じた参加包摂型地域形成の構想—伴走型就労・社会参加支援事業（2013 年度）を事例として

: 稲月正,2015,「地域社会と生活困窮者支援—北九州市での若年生活困窮者への伴走型就労・社会参加支援事業を事例として」,徳野貞雄監修・牧野厚史・松本貴文編『暮らしの視点からの地方再生』,九州大学出版会.

第 1 3 章 「抱樸」の条件—地域に生活困窮者支援 NPO や施設があることの意味

: 稲月正,2012,『「抱樸」はいかにしてつくられるか—地域に抱樸館があることの意味』,NPO 法人北九州ホームレス支援機構編『あんたもわしもおんなじいのち』第 13 号.

結章 「協セクター」による伴走型支援システムの意義と課題

: 稲月正,2012,『「協セクター」によるホームレス支援の可能性と課題』,『社会分析』No.39,日本社会分析学会.

: 稲月正,2017,「NPO による計画化と公共性の創出—北九州でのホームレス支援を例に」,金子勇編著『計画化と公共性』,ミネルヴァ書房.

をもとに書き下ろし。

## 4.2 表記上の注意

### （1）NPO 法人抱樸について

①NPO 法人抱樸の正式名称は「特定非営利活動法人抱樸」であるが、本研究では「NPO 法人抱樸」と表記する。

②補論 1 で述べるように、NPO 法人抱樸は、1988 年 12 月に「北九州日雇越冬実行委員会」

として発足した。1990年6月には事務局体制を整備し「北九州越冬実行委員会」となり、2000年11月のNPO法人格の取得によって「NPO法人北九州ホームレス支援機構」と名称を変更した。その後、法人の活動領域は拡大し、支援対象もホームレスだけでなく生活困窮者、障がい者、高齢者などに広がった。このような状況を受けて2014年7月、団体名は「NPO法人抱樸」となった。本研究では、原則として、各章の元となった論文の執筆時期での名称を用いる。ただし、NPO法人抱樸という名称となった2014年7月以前に書かれた論文の場合は、初出時に当時の名称の後に（現NPO法人抱樸）と表記した。

（例）「北九州越冬実行委員会（現NPO法人抱樸）」

「NPO法人北九州ホームレス支援機構（現NPO法人抱樸／以下、支援機構）」

## （２）論文執筆時期の社会状況や制度などについて

グローバル、ナショナル、ローカルといったさまざまなレベルで、生活困窮者を取り巻く経済、社会、政治的状況は変化している。また、生活困窮問題が再発見されて以降、「パーソナル・サポート・モデル事業」の実施、「生活困窮者自立支援法」の施行、通達による生活保護運用の改善などさまざまな対応が講じられてきた。他方、「生活保護支給基準」の引き下げなど、厳しくなったものもある。

変わったのは制度だけではない。NPO法人抱樸の支援方法や支援体制も大きく変わった。上記のように団体名称も変わったし、さまざまな仕組みが創設され、改編されてきた。それとともに、組織形態や部門名称なども変化している。

それゆえ、本研究の各章で記述されている生活困窮者の状況、社会保障制度、NPO法人抱樸の支援体制などは、各章の元となった論文が執筆された当時と現在とでは大きく異なるところもある。しかし、本研究では原則として各章の記述は元となった論文の執筆時のままとし、必要に応じて注記することにした。論文執筆時の状況を与件として、さまざまなアクターは行為していたからである。同様に、官庁統計や行政文書についても基本的には論文執筆当時のデータ等をそのまま掲載し、必要があれば現在の数値や現行制度について注記した。

## 文献

阿部彩, 2008, 『子どもの貧困－日本の不公平を考える』岩波書店.

阿部彩, 2011, 『弱者の居場所がない社会－貧困・格差と社会的包摂』講談社.

阿部彩, 2014, 『子どもの貧困Ⅱ－解決策を考える』岩波書店.

稲葉剛, 2013, 『生活保護から考える』, 岩波書店.

岩田正美, 2007, 『現代の貧困－ワーキングプア／ホームレス／生活保護』筑摩書房.

荻谷剛彦, 2001, 『階層化日本と教育危機－不平等再生産から意欲格差社会へ』有信堂.

川松亮, 2008, 「児童相談所からみる子どもの虐待と貧困－虐待のハイリスク要因としての貧困」, 浅井春男・松本伊智朗・湯澤直美編『子どもの貧困－子ども時代のしあわせ平等のため

- に』明石書店.
- 広義のホームレスの実態と支援策に関する調査検討委員会, 2011, 『広義ホームレスの可視化と支援策に関する調査報告書』(厚生労働省平成 22 年度社会福祉推進事業報告書) 特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク.
- 道中隆, 2009, 『生活保護と日本型ワーキングプア—貧困の固定化と世代間継承』ミネルヴァ書房.
- 宮本太郎, 2009, 『生活保障—排除しない社会へ』岩波書店.
- 宮本太郎, 2017, 『共生保障—く支え合い>の戦略』岩波書店.
- 森川すいめい・上原里程・奥田浩二ほか, 2011, 「東京都の一地区におけるホームレスの精神疾患有病率」 『日本公衆衛生雑誌』.
- 西澤晃彦, 2010, 『貧者の領域—誰が排除されているのか』河出書房新社.
- 奥田知志, 2006, 「ホームレス問題とは何か」, 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, 2010, 「絆の制度化—『第三の困窮』に向き合うパーソナルサポーターの実現へ」, 『都市問題』第 101 巻第 7 号, 東京市政調査会.
- 奥田知志, 2014, 「伴走の思想と伴走型支援の理念・仕組み」, 奥田知志・稲月正・堤圭史郎・垣田裕介著『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.
- 奥田知志, 2018, 「伴走型支援とは何か」, 『伴走型支援士認定講座テキスト』 特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク.
- 大田英明, 2015, 「所得再分配と経済成長—累進性強化に伴う景気回復への道」, 『立命館国際研究』27-3.
- 大竹文雄・小原美紀, 2010, 「失業率と犯罪発生率の関係—時系列および都道府県別パネル分析」, 『犯罪社会学研究』第 35 号, 日本犯罪学会.
- 津富宏, 2008, 「現場の実践例 (伴走型支援 (青少年就労支援ネットワーク静岡の実践から))」, 『ユースアドバイザー養成プログラム (改訂版)』内閣府  
[http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/h19-2/html/ua\\_mkj.html](http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/h19-2/html/ua_mkj.html).
- 上野千鶴子, 2011, 『ケアの社会学 当事者主権の福祉社会へ』, 太田出版.
- 鷲田清一, 2008, 『死なないでいる理由』, 角川書店.
- 山田耕司, 2009, 「ホームレス状態となった知的障がい者支援の現場から見てきたもの—北九州における取り組みについて」, 『ホームレスと社会』第 1 号, 明石書店.
- 湯浅誠, 2008, 『反貧困—「すべり台社会」からの脱出』, 岩波新書.

## 補論 1 NPO 法人抱樸について

### 1. NPO 法人抱樸の沿革

#### 1.1 活動の展開と名称の変遷

NPO 法人抱樸の沿革<sup>1</sup>によれば、同法人の歴史は、1988 年 12 月の「北九州・日雇越冬実行委員会」準備会発足にはじまる。沿革には「おにぎり持参」で「カトリック教会関係者と福岡日雇労働組合員による野宿労働者の調査」が行われた、と記載されている。1990 年 6 月には事務局体制が整備され「北九州越冬実行委員会」となった。

その後、2000 年 7 月の臨時総会において NPO 法人化が決定され、同年 11 月に「NPO 法人北九州ホームレス支援機構」として認証された<sup>2</sup>。なお、同年 12 月の NPO 設立記念集会では「北九州におけるホームレス自立支援グランドプラン」が発表されている。北九州市をはじめ行政への要求・交渉・対決は続いたが、その一方で、NPO 法人化を契機として行政との協働も始まった。

理事長の奥田知志によれば、支援活動を始めた当初は、路上で出会う人びとが生存権を無視された不条理に怒り、行政との闘いを激化させていった。しかし、10 年たった頃からは「野宿当事者からすれば、行政から助けられようと、通行人であろうと、NPO であろうと、それはどうでもよいことであって、重要なのは『その人が野宿から脱することができるか』『その人がその人として幸せな人生を送れるかどうか』である」と考え直したという。行政には憲法に明記された責務があり、怠慢は許されない。だが「それをもって自分たち自身がなにもしない理由にすることはできない、自分たちでできることを行っていこう、ということで、それまで行政に求めていたホームレス支援の施設設置に挑戦することになった」のである〔奥田,2018〕。その最初の取り組みが 2001 年 5 月、八幡東区に開設した九州初の「ホームレス自立支援住宅」であった。

NPO 法人化以降、支援活動と支援対象は大きく拡大していった。2010 年代に入ってから NPO の活動は、ホームレスの自立支援だけではなく、仕事に就くのが難しい若年生活困窮者、東日本大震災による避難者、生活困窮状態にある子どもとその家族、障がい者へと広がってきている。「ホームレス支援機構」という名称と、そうした活動の実態との間に乖離が生じるようになり、2014 年 7 月、団体名称は「NPO 法人抱樸」となった。

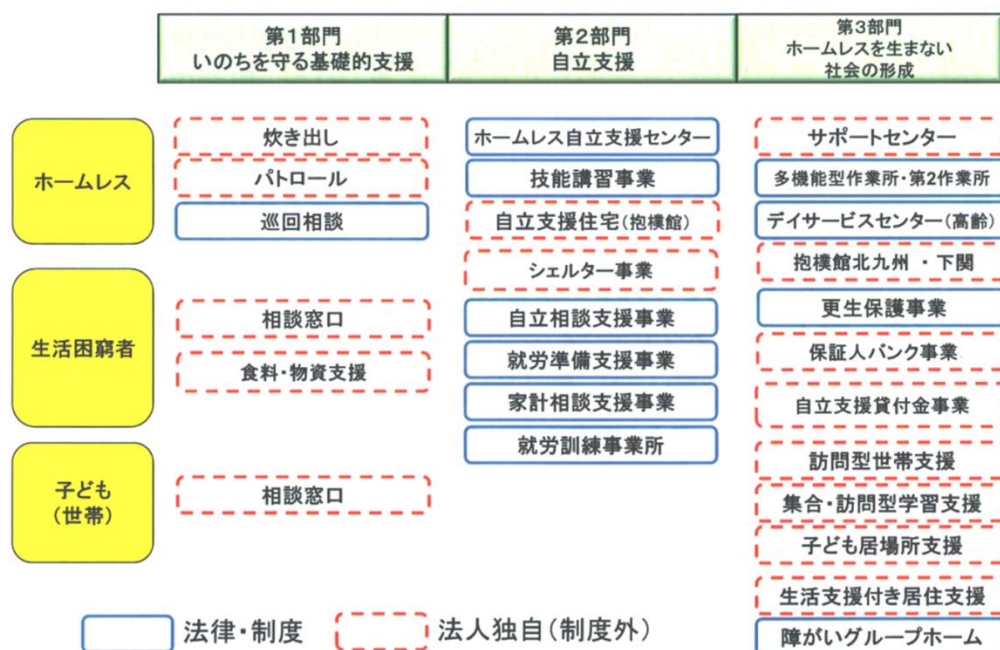
図表補 1-1 は、現在（2018 年 3 月）の事業内容である。この表の行は「ホームレス」「生活困窮者」「子ども」といった対象者、列は「第 1 部門（いのちを守る基礎的支援）」「第

<sup>1</sup> NPO 法人抱樸の沿革や活動の概要などは、同法人の Web サイト（下記 URL）に掲載されている。本補論も、それを利用して書かれた。<http://www.houboku.net/profile/enkaku>

<sup>2</sup> 2004 年 12 月には国税庁より、2013 年 11 月には北九州市より「認定 NPO 法人」と認定されている。

2 部門（自立支援）」「第3 部門（ホームレスを生まない社会の形成）」といった事業部門となっている。実線で囲んだものは法律・制度（事業委託）によるもの、点線で囲んだものは NPO 法人抱樸独自の事業（本体事業）である。

図表補 1－1 NPO 法人抱樸の現在の事業（2018 年 3 月）



出典：NPO 法人抱樸「2018 年度各事業計画」

なお、事業部別では、現在、9 の事業部が生活困窮者・家族に対して包括的、総合的な支援を実施している。組織図と各事業部の主な事業内容については「3. 組織の概要」に記した。

## 1.2 主な出来事―事業ならびに北九州市との交渉・協働

「沿革」に記載されている 2014 年 7 月（抱樸への名称変更）までの「出来事」のうち、主な事項を以下に引用する。筆者が重要だと思うものは太字にした。

- 1988 年 12 月** 「北九州・日雇越冬実行委員会」準備会発足  
カトリック教会関係者と福岡日雇労働組合員による野宿労働者の調査をおにぎり持参で行った（カトリック黒崎教会にて炊出し）
- 1990 年 6 月** 「北九州越冬実行委員会」として事務局体制整備  
代表：守谷栄二、事務局長：奥田知志
- 1990 年 12 月** 襲撃事件多発。2 小学校、2 中学校に抗議訪問
- 1991 年 1 月** 追い出しへの抗議・行政交渉始まる
- 1992 年 4 月** 最初の路上より居宅支援。以後 NPO 発足まで 50 人支援

1993 年 3 月	通年パトロール開始。医療関係者との懇談会実施
1996 年 1 月	小倉での拠点炊出し方式始まる
1997 年 9 月	「北九州越冬実行委員会を支える会」の発足
1999 年 7 月	「わくわく温泉大作戦」始まる。以後年間 2 回、小倉北区の銭湯を借切り、入浴と風呂券配布
2000 年 8 月	北九州市、市役所前広場からホームレス炊出し排除
2000 年 12 月	設立記念集会で自立支援に向けたグランドプランを発表
2001 年 3 月	八幡東区に「自立支援住宅」設置
2001 年 4 月	北九州市保健福祉局との対話始まる
2001 年 5 月	「北九州ホームレス問題を考える懇談会」を開催
2001 年 5 月	自立支援住宅入居始まる
2001 年 12 月	「保証人バンク」設立。NPO 発足後居宅設定者対象
2002 年 3 月	みんなの家「なごみ」開設。自立支援住宅での自立支援プログラム開始
2002 年 8 月	(国)「ホームレス自立支援法」交付・施行
2002 年 10 月	就職支援開始 企業と当事者相互の橋渡し、問題相談先となる
2002 年 12 月	自立者による互助組織「なかまの会」発足
2003 年 1 月	「ホームレスの実態に関する全国調査」に協力
2003 年 4 月	「ホームレス研究会」開始（北九州市立大学産業社会学研究所との協働）
2003 年 5 月	厚生労働省より「無料職業紹介事業」を認可される
2003 年 7 月	「北九州市におけるホームレス問題の抜本的解決を求める市民集会」を開催し「要望書」を北九州市に提出
2003 年 11 月	「北九州におけるホームレス問題解決のための市民協議会」第 1 回会合が開催される。事務局を担当
2003 年 12 月	「福岡県ホームレス支援団体連合会」結成
2004 年 2 月	「北九州市ホームレス巡回相談指導事業」を委託される
2004 年 7 月	市民協議会第 3 回会合。この会より雇用・法律・住宅・生活・医療の部会に分かれて活動
2004 年 9 月	「ホームレス自立支援センター・北九州」開所。生活相談指導事業を委託される
2004 年 9 月	福岡県保健福祉局監査保護課より担い手育成事業を委託される
2004 年 10 月	厚生労働省より技能講習事業を委託される
2005 年 2 月	市民協議会より「今後の北九州におけるホームレス自立支援に関する提言書」を北九州市に提出
2005 年 3 月	自立生活支援事業（サポート事業）を開始。一部北九州市より委託
2005 年 4 月	自立生活サポートセンター発足
2005 年 6 月	「ホームレス自立支援法律家の会」発足
2005 年 10 月	「自立支援居宅協力者の会」発足
2006 年 4 月	長期入院者退院促進事業・無料低額宿泊施設「抱樸館海老津」開所（福岡県の委託事業）
2006 年 9 月	『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）出版（2007 年 3 月日本 NPO 学会賞受賞）

2006年10月	株式会社サンキュードラッグによる募金活動開始
2007年1月	自立支援住宅「抱樸館宇佐町」開所
2007年4月	自立生活援助ホーム「抱樸館下関」開所
2007年6月	NPO法人ホームレス支援全国ネット発足（代表：奥田知志）
2007年7月	九州ホームレス支援団体連合会発足（8団体／代表：奥田知志 事務局：当機構）
2007年9月	「ホームレス支援の現場から見た北九州における不適正な保護行政に関する抗議と保護適正実施に向けた提言」を北九州市に提出
2008年9月	市民協議会より「就労自立支援から生活自立支援へ 市民協議会第2次提言」を北九州市に提出
2008年9月	社会福祉法人グリーンコープとの協働により福岡市で巡回相談を始める
2009年2月	北九州市内にて「緊急シェルター抱樸館」を開所
2009年4月	北九州市より「ホームレス自立支援センター北九州」の直接委託を受ける
2009年10月	第1回北九州ホームレス支援機構祭り「ゴーイングホーム・デイ」を開催
2010年5月	社会福祉法人グリーンコープ「抱樸館福岡」開所。社福グリーンコープとの協働事業
2010年7月	福岡県地域生活定着支援センター事業受託・支援開始
2010年10月	抱樸館下関、移行支援事業を受託
2011年3月	「東日本大震災」被災地支援緊急街頭募金実施
2011年5月	東日本大震災支援の「絆」プロジェクト北九州・伴走型支援事務所開設
2011年10月	若年者就労支援事業開始
2013年8月	「生笑一座」（元野宿者による劇団）発足 第1回公演
2013年9月	抱樸館北九州・デイサービスセンター抱樸（ほうぼく）開所
2013年10月	多機能型事業所ほうぼく（抱樸）開所
2013年10月	「子どもに対する学習支援モデル事業」開始
2013年10月	社会的就労提供事業 研修開始
2013年10月	社会的就労事業「笑い家」（総菜の製造販売）開始
2013年11月	北九州市「認定NPO法人」認定
2013年12月	（国）「生活困窮者自立支援法」交付・2015年4月施行
2014年4月	北九州市就労準備支援モデル事業業務を受託
2014年4月	中間市より生活困窮者自立相談支援事業を受託

## 2. 使命と理念（NPO 法人抱樸 Web サイトをもとに作成）

### 2.1 使命

- ①ひとりの路上死も出さない
- ②ひとりでも多く、一日でも早く、路上からの脱出を
- ③ホームレスを生まない社会を創造する

なお、この3つの使命に対応して、NPO 法人抱樸の3つの事業部門「第1部門（いのちを守る基礎的支援）」「第2部門（自立支援）」「第3部門（ホームレスを生まない社会の形成）」（図表補1－1）は設定されている。

## 2.2 理念

法人名「抱樸」が、同法人の理念を示している。奥田知志による「ホームレス支援活動開始25年記念式典開会挨拶」ならびに「抱樸館由来」より「抱樸」の理念を引用する。

### 抱樸社会を目指して

目指す社会の方向性として、私たちは「抱樸」を掲げることとしました。（中略）  
「抱樸」は、老子の言葉です。私は、学生時代、住井すゑを通して、この言葉に出会いました。

抱は、抱く。樸は、原木の意味です。抱樸には、大きく二つのテーマがあります。

第一のテーマは、受容と希望です。山から切り出された原木をそのまま抱く。製材所に運ばれて整えられたら受け止めるのではなく、原木をそのまま受け止めるということです。その時、希望が生まれます。原木は、役割を得て、杖や家具となり、他者のために生き始めます。

第二のテーマは、絆は、傷を含むということです。原木のままお互いに抱きとめるということは、傷つくことが伴うということです。

しかし、傷ついてでも引き受けてくれる人、地域、社会がまず必要なのです。社会参加、受容的社会こそが、自立を支えます。

### 抱樸館由来

みんな抱（いだ）かれていた。眠っているに過ぎなかった。泣いていただけだった。これといった特技もなく力もなかった。重みのままに身を委ね、ただ抱かれていた。

それでよかった。人は、そうしてはじまったのだ。ここは再びはじまる場所。傷つき、疲れた人々が今一度抱かれる場所 — 抱樸館。

人生の旅の終わり。人は同じところへ戻ってくる。抱かれる場所へ。人は、最期に誰かに抱かれて逝かねばなるまい。

ここは終焉の地。人がはじめにもどる地 — 抱樸館。

「素を見し樸を抱き」—老子の言葉。「樸（ぼく）」は荒木（あらき）。すなわち原木の意。「抱樸」とは、原木・荒木を抱きとめること。抱樸館は原木を抱き合う人々の家。

山から伐り出された原木は不格好で、そのままではとても使えそうにない。だが荒木が捨て置かれず抱かれる時、希望の光は再び宿る。

抱かれた原木・樸は、やがて柱となり、梁となり、家具となり、人の住処となる。杖となり、楯となり、道具となって誰かの助けとなる。芸術品になり、楽器となって人をなごませる。

原木・樸はそんな可能性を備えている。まだ見ぬ事実を見る者は、今日、樸を抱き続ける。抱かれた樸が明日の自分を夢見る。

しかし樸は、荒木である故に少々持ちにくく扱い辛くもある。時にはささくれ立ち、棘

とげしい。

そんな樸を抱く者たちは、棘に傷つき血を流す。だが傷を負っても抱いてくれる人が私たちには必要なのだ。

樸のために誰かが血を流す時、樸はいやされる。その時、樸は新しい可能性を体現する者となる。私のために傷つき血を流してくれるあなたは、私のホームだ。

樸を抱く―「抱樸」こそが、今日の世界が失いつつある「ホーム」を創ることとなる。

ホームを失ったあらゆる人々に今呼びかける。「ここにホームがある。ここに抱樸館がある」。

奥田知志

### 3. 組織の概要

NPO 法人抱樸の組織概要は以下の通りである。（Web サイトならびに NPO 法人抱樸が作成した資料から引用した。）

#### 3.1 会員・職員数

2017 年 11 月末時点での会員数、職員数等は以下の通りである。

- ・正会員：196 名
- ・賛助会員：317 名
- ・有給スタッフ：職員 69 名、パート 31 名、計 100 名
- ・ボランティア（炊き出し拠点）：平均約 80 名
- ・パトロール：5 箇所合計平均約 40 名
- ・お見舞い・声かけ・誕生日カードづくりなど：約 80 名

#### 3.2 理事会構成・組織図

NPO 法人抱樸の理事会構成（2017 年度）は以下の通りである。筆者も、現在、同法人の理事を務めている。なお、2018 年度より新たに 2 名の理事が加わり（北九州市立大学教授 [元北九州市保健福祉局長]、弁護士）、監事が交代した。

理事長／代表：奥田 知志（日本バプテスト連盟東八幡キリスト教会牧師）

副理事長：谷本 仰（日本バプテスト連盟南小倉バプテスト教会牧師）

専務理事：森松 長生

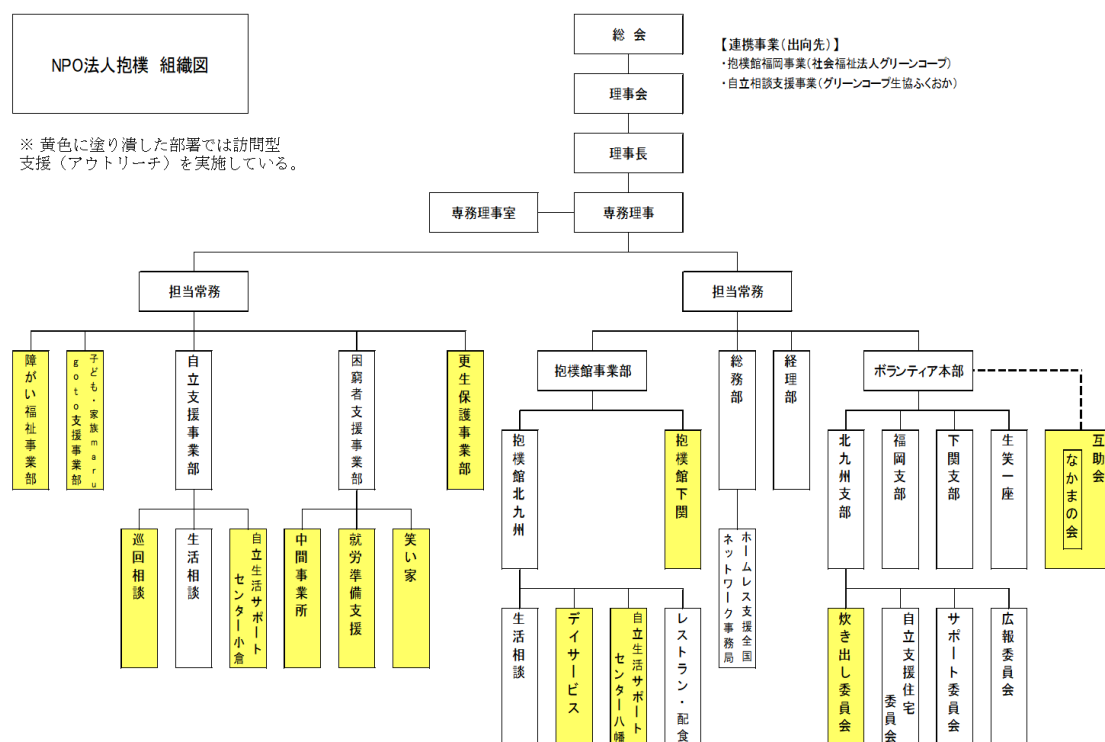
理事：稲月 正（北九州市立大学教授）

理事：吉田 光慶

監事：原田 幸清

組織図（2017 年 11 月時点）は、図表補 1－2 の通りである。なお、2018 年度からは、「居住支援事業部」が設置され 10 事業部体制となった<sup>3</sup>。

図表補 1－2 NPO 法人抱樸 組織図



### 3.3 事業

各事業の概要は、以下の通りである。なお、「(1) ボランティア本部」はボランティア(NPO 法人抱樸職員の多くはボランティア活動にも参加)、(2)～(9)の事業部は有給スタッフによって運営されている。

#### (1) ボランティア本部

##### ① ボランティア支部およびボランティア事務局の設置

北九州、下関、福岡にボランティア支部を設置。専従スタッフによるボランティア事務局を設置しボランティア活動を後方支援。

##### ② 炊出し事業

野宿者等に対する衣食支援。かぜ薬や胃薬配布、医師による健康相談等も実施。夏期隔週実施、冬期毎週実施、出食数：年間約 3,000 食。

<sup>3</sup> 2018 年度から困窮者支援事業部の「笑い家」での総菜製造部門(認定就労訓練事業所)は、抱樸館北九州のレストランに統合された(ただし、「笑い家」での子どもの学習支援・居場所支援は継続)。また、抱樸館下関は建物の耐震構造の問題により 2017 年度途中で閉鎖した。それにともない、ボランティア本部の下関支部も休止している。

③パトロール事業

炊き出し後、ボランティアによるパトロールとお弁当・薬などの配布を実施。市内周辺を7コースに分かれて巡回。

④自立支援住宅事業

抱樸館北九州内に自立支援住宅5室を確保。ボランティア2〜3名が伴走支援。6か月の入居後、生活へ移行。

⑤広報事業

ボランティアによる会報の発行（年2回各4,000部）。ニュースレター発行。HPの管理等を実施。

⑥サポート・育成事業

ボランティアによるボランティア育成。自立者へのサポートとして入院見舞いボランティア、誕生カード作り、居場所提供「なごみカフェ」運営など。

⑦互助会事業（元野宿者だった人たち〔自立者〕の互助組織「なかまの会」を拡大）

支援者と被支援者の垣根を超えるためのお互いの支え合いの仕組み。元当事者がお助け隊となり軽作業等を地域でボランティア。支える側と支えられる側の相互性、可逆性を実現する。現在自立者、支援者を含め200名が参加。

⑧生笑一座事業

野宿体験をした元当事者4人が、自身の経験を語るにより生きことを伝える公演を実施。小中学校の授業、講演会等に出張。

（2）障がい福祉事業部

①多機能作業所ほうぼく（2018年度、第2作業所ほうぼくを開設）

（3）子ども・家族 marugoto 支援事業部

①集合型学習支援

②訪問型学習支援

③学習支援を入り口とした、生活困窮状態にある子どもとその保護者への個別かつ包括的な伴走支援

（4）自立支援事業部

①市内のホームレスや生活困窮者への巡回相談

②同 生活相談

③自立生活サポートセンター小倉（自立した人へのアフターサポート）

（5）困窮者支援事業部

①中間事業所（福岡県中間市からの業務委託による「市民生活相談センター」）

②就労準備支援

③笑い家（社会的就労支援事業所：総菜の製造・販売）

**（６）更生保護事業部**

福岡県地域定着支援センター（福岡県からの業務委託／司法と福祉をつなぎ、矯正施設から退所した対象者が地域で安定して生活できるように支援）

**（７）抱樸館事業部（抱樸館北九州）**

①生活相談

②デイサービスセンター抱樸

③自立生活サポートセンター八幡

④レストラン・配食

**（８）総務部**

**（９）経理部**

**（１０）その他**

①NPO 法人 ホームレス支援全国ネットワーク 事務局

②九州ホームレス支援団体連合会 事務局

③311 受入全国協議会 加盟

④北九州政策研究会 事務局 など

**文献**

奥田知志, 2018, 「2018 年度 NPO 法人抱樸 計画総会理事長あいさつ」（2018 年 4 月 12 日）.

## 第 I 部

# 生活の困窮化と伴走型支援システム

## 第1章 生活の困窮化とその構造的背景

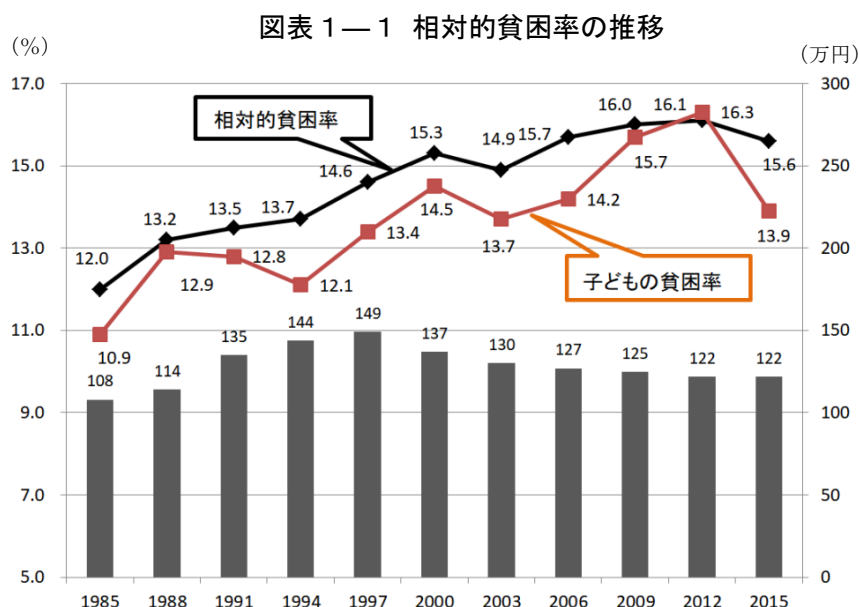
### 1. 生活の困窮化—生活困窮はどの程度ひろがっているのか

#### 1.1 経済的貧困の拡大

序章で述べたとおり、本研究では生活の困窮化を、経済的貧困、社会的孤立、生の意味や意欲の喪失からなる複合的な過程と考える。こうした生活困窮は、現在、どの程度ひろがっているのでしょうか。また、それはいかなる推移を示しているのだろうか。以下、経済的貧困、社会的孤立、生の意味や意欲の喪失のそれぞれについて確認しておこう。

まず、経済的貧困についてである。経済的貧困とは、所得や住居などの水準が「あってはならない」くらい低い状態を意味している。先に述べたとおり（序章 2.2(2)②）、この「あってはならない」境界線は、生存を維持する水準（絶対的貧困）にとどまるべきものではない。その基準は「社会のメンバーとして生きていくのに必要な費用」（相対的貧困）に置くべきであり、事実、先進諸国の認識はそうになっている[岩田,2007:49]。

図表 1－1 は、「国民生活基礎調査」をもとに 1985 年から 2015 年までの相対的貧困率と子どもの貧困率の推移を示したものである。図中の縦棒は、貧困線（等価可処分所得の中央値の半分の額）である（単位は万円）。



注：相対的貧困率：貧困線(等価可処分所得の中央値の半分)に満たない世帯員の割合

子どもの貧困率：17 歳以下子ども全体に占める、貧困線に満たない 17 歳以下の子どもの割合

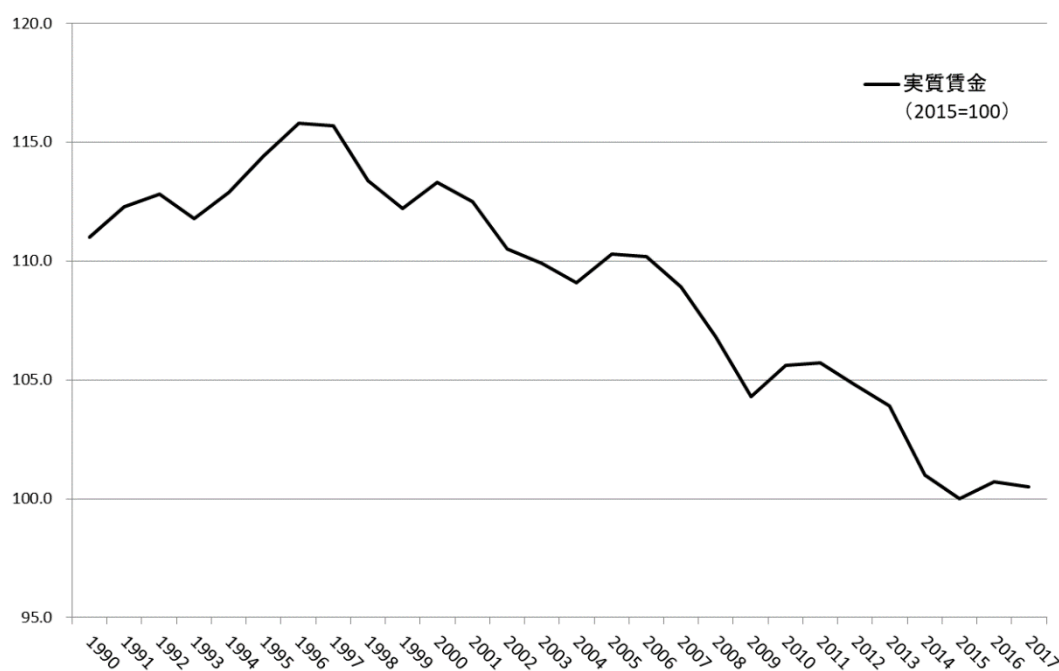
出典：厚生労働省「平成 28 年国民生活基礎調査の概況」

この図から、2015 年の相対的貧困率（貧困線を下回る等価可処分所得<sup>1</sup>しか得ていない人の割合）は 15.6%となっている。この値は、2012 年の 16.3%からは改善しているが、長期的な趨勢は上昇傾向にある。特に 1990 年代後半（1994～2000 年で 1.6%上昇）の上昇率が高い。なお、貧困率は 2012 年から 2015 年にかけて改善はしていると述べたが、貧困線（名目値）自体は 1997 年の 149 万円から 2012 年、2015 年とも 122 万円に低下している。貧困線の 2 倍が等価可処分所得の中央値なので、所得の低い人自体は増加していることになる〔大西,2017〕。

子どもの貧困率は 2012 年度に 16.3%まで上昇したが、2015 年には 13.9%となりやや改善した。しかし、長期的な趨勢としては、貧困率と同様、上昇傾向にある。推移も基本的には貧困率と同様であるが、変化率は大きい。1990 年代後半（1994～2000 年）に 2.4%上昇し、その後、やや改善した後、2000 年代後半に再び大きく上昇した。

また、2015 年の値を 100 とした実質賃金（調査産業計）の推移を図表 1－2 に示した。この図からも 1990 年代後半以降、多少の増減はあるが下降傾向にあることがわかる。

図表 1－2 実質賃金（調査産業計）の推移（2015 年=100）



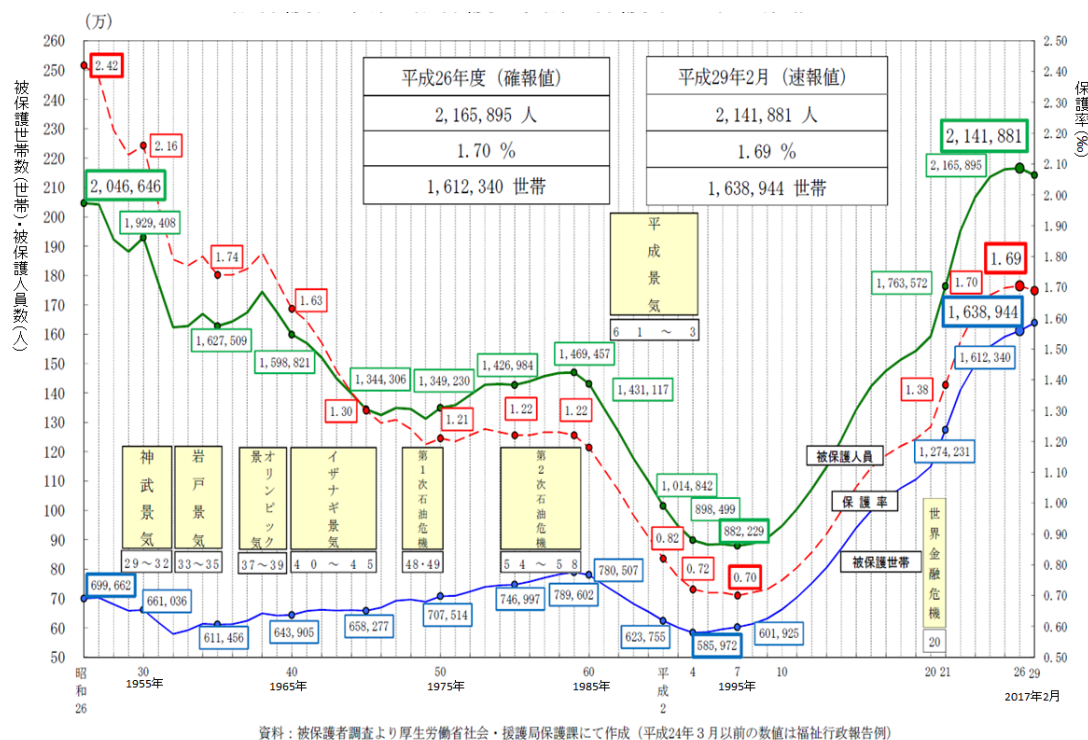
注：元データは厚生労働省「毎月勤労統計調査」

出典：NIPPON の数字 <http://www.nippon-num.com/economy/actual-income.html>

<sup>1</sup> 等価可処分所得とは、世帯の可処分所得（収入から税金・社会保険料等を除いたいわゆる手取り収入）を世帯人員の平方根で割って調整した所得である。「世帯人員数の平方根」で割るのは、世帯の可処分所得は世帯の人員数に影響されるため、世帯人員数で調整する必要があるためである。貧困線とは、そうした等価可処分所得の中央値の半分の額であり、その算出方法は OECD（経済協力開発機構の作成基準に基づいている。算出方法等、詳しくは厚生労働省 Web サイト掲載の「よくあるご質問（貧困率）」（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/20-21a-01.pdf>）を参照のこと。

経済的貧困の拡大は、図表 1－3 に示す生活保護世帯（被保護世帯）の増加からも見て取れる<sup>2</sup>。1980 年代以降の推移を見てみると、1985 年から減少傾向にあった被保護世帯数は 1995 年を境に大きく上昇に転じている<sup>3</sup>。その後、伸び率には高低はあるものの、被保護世帯数は一貫して上昇し、2017 年 2 月時点で約 164 万世帯となっている〔厚生労働省,2017〕。ここでも 1990 年代後半以降に経済的貧困の拡大が見られていることがわかる。

図表 1－3 被保護世帯数・被保護人員数・保護率の年次推移



出典：〔厚生労働省,2017〕

ただし、経済的貧困のひろがり、どのような人びとも同じように進んでいるわけではない。図表 1－4 は、性別・年齢層別に見た相対的貧困率の推移である<sup>4</sup>。この図からは、「65 歳以上」の高齢層の貧困率は低下傾向にある一方で、「20 歳未満」の若年層や「20-64 歳」の現役稼働層の貧困率は男女とも基本的に上昇していることがわかる。ただし、高齢層の貧困率の低下は「男性」では大きいものの、「女性」では小さく、女性高齢者の相対的貧

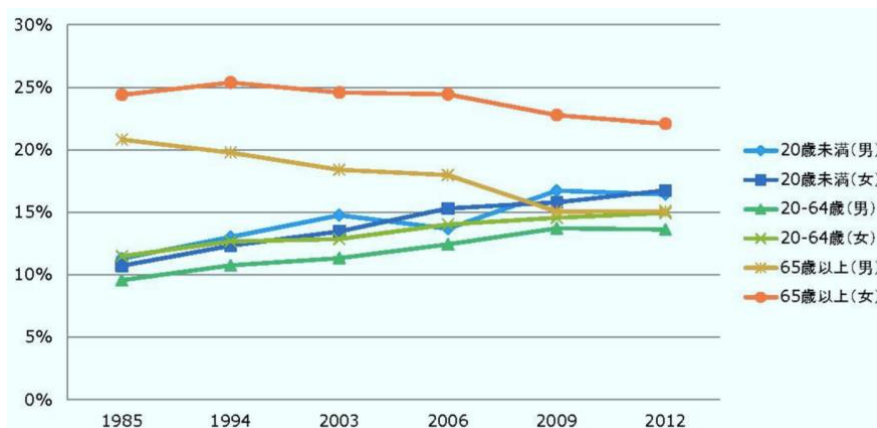
<sup>2</sup> 1960 年、生活保護制度における最低生活費の基準は、一般市民の生活費に照らして相対的に設定するように改訂された〔阿部,2011:63〕。したがって、生活保護基準の引き下げは、国家による市民の必要生活水準の切り下げを意味している。

<sup>3</sup> ただし、生活保護の受給者数は、国・地方自治体の方針や福祉事務所の運用によっても変化する。また、序章で述べた通り、日本の生活保護の補足率は低く、2007 年の「国民生活基礎調査」に基づいて所得のみを考慮した場合で 15.3%にとどまっている。

<sup>4</sup> この図ならびに図表 1－6 は阿部彩〔2015〕「貧困率の長期的動向：国民生活基礎調査 1985～2012 を用いて」（貧困統計ホームページ）<https://www.hinkonstat.net/> 貧困率の長期的動向-国民生活基礎調査を用いて/ から引用した。

困率は依然として高い。

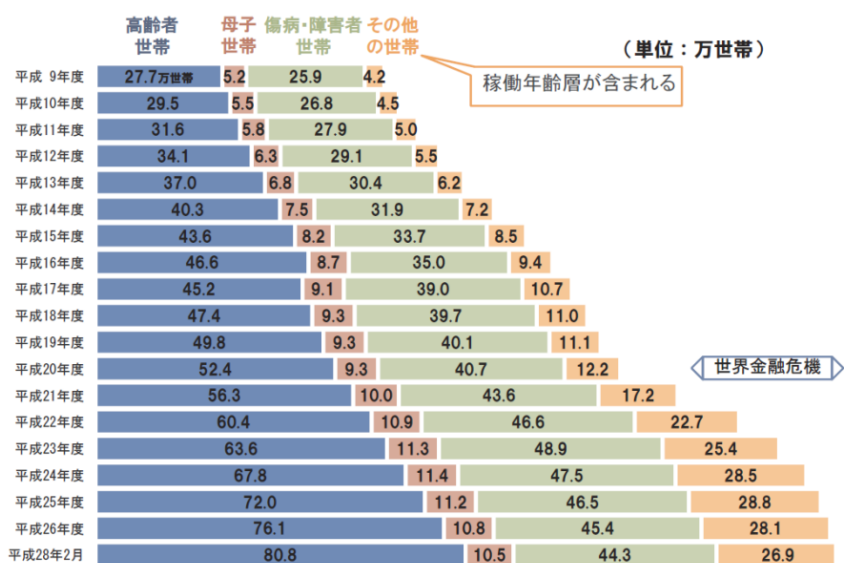
図表 1－4 性別・年齢層別に見た相対的貧困率の推移



出典：阿部彩（2015）「貧困率の長期的動向：国民生活基礎調査 1985～2012 を用いて」（貧困統計ホームページ）<https://www.hinkonstat.net/貧困率の長期的動向-国民生活基礎調査を用いて/>

さらに、図表 1－5 は世帯類型別の生活保護受給世帯数の推移を示したものである。どの年も「高齢世帯」「傷病・障害者世帯」が多いものの、2008 年（平成 19 年）秋のいわゆる「リーマンショック」後の「世界金融危機」を境に「その他」世帯の増加が見て取れる。「その他」世帯には「稼働年齢層」も含まれており、現役世代の経済的貧困が進んでいることも示唆される。

図表 1－5 世帯類型別の生活保護受給世帯数の推移

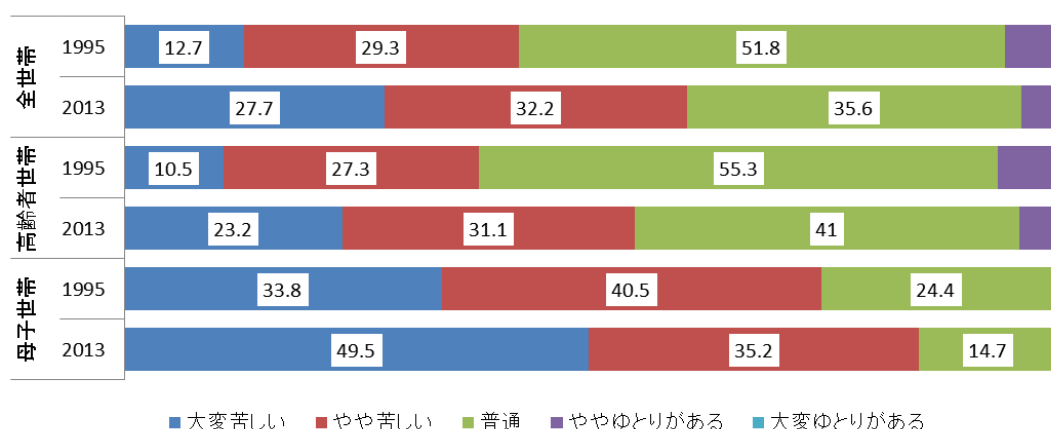


【資料】平成23年度以前は福祉行政報告例、平成24年度以降は被保護者調査（平成28年2月は速報値）  
注：世帯数は各年度の1か月平均であり、保護停止中の世帯は含まない。

出典：〔厚生労働省,2016〕

また、主観的にも「生活苦」は進行している。図表 1－6 は、世帯別に見た生活困窮意識を 1995 年と 2013 年の 2 時点間で比較したものである（元データは『国民生活基礎調査』）。生活が「大変苦しい」と答えた世帯は 12.7%（1995 年）から 27.7%（2013 年）と 2 倍以上に増えている。さらに、その比率は「母子世帯」では 33.8%から 49.5%に上昇しており、2013 年では「母子世帯」の約半数は生活が「大変苦しい」と答えていることがわかる。（ただし、2016 年の調査では「大変苦しい」と答えた世帯の比率は 23.4%、母子世帯のそれは 45.1%とやや低下している〔厚生労働省,2017〕）。

図表 1－6 世帯別に見た生活困窮意識（2009 年と 2013 年）



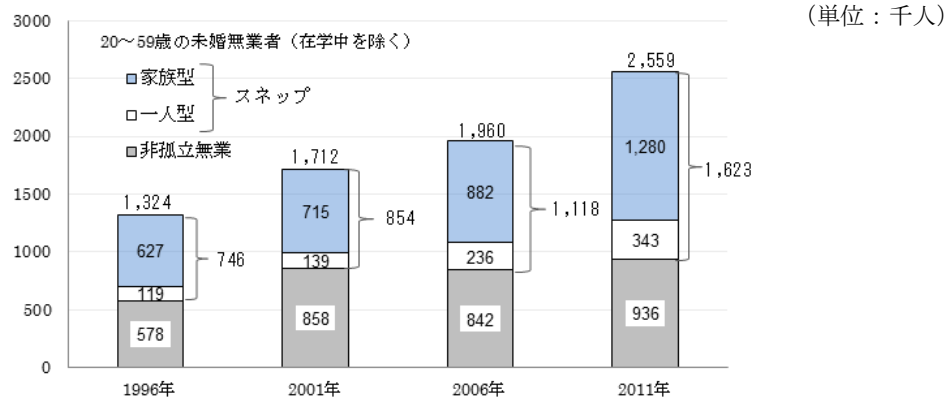
出典：阿部彩[2015]「貧困率の長期的動向：国民生活基礎調査 1985～2012 を用いて」（貧困統計ホームページ）<https://www.hinkonstat.net/> 貧困率の長期的動向-国民生活基礎調査を用いて /) [阿部,2015]をもとに作成

## 1. 2. 社会的孤立の拡大

先に述べたとおり、社会的排除を受けやすいのは「家族」「地域集団」「企業」「国家」といった集団・組織への帰属が弱い人たちである。そうした人びとは社会的にも孤立しがちである。生活困窮が社会的排除によって生じると考えるならば、社会的孤立は生活困窮の本質をなすものと言えよう。

社会的孤立の状況についてもデータで確認しておこう。玄田有史は「20 歳以上 59 歳以下の在学中を除く未婚無業者」のうち、ランダムに指定された 2 日間に「ずっと一人か一緒にいる人が家族以外いない人々」を孤立無業（Solitary Non-Employed Person:SNEP スネップ）と定義した。図表 1－7 に示すように、1996 年には 74.6 万人であった孤立無業者の数は 2011 年には 162.3 万人にまで増加している〔玄田,2013〕。

図表 1－7 60 歳未満未婚無業者（SNEP）の推移



注：1. 孤立無業者に関する定義

- ①「孤立無業者」：20 歳以上 59 歳以下の在学中を除く未婚無業者のうち、ふだんずっと一人か  
いっしょにいる人が家族以外いない人々。
- ②「家族型孤立無業」：孤立無業のうち、家族といっしょにいた時間を有する人々。
- ③「一人型孤立無業」：孤立無業のうち、ずっと一人でいた人々。
- ④「非孤立無業」：20 歳以上 59 歳以下の在学中を除く未婚無業者で、孤立無業以外の人々。

2. 総務省『社会生活基本調査』のうち、生活時間編が未記入であった人々は除く。「無業」は、  
ふだん仕事をしていない人々のうち「家事」もしくは「その他」を選択した人々（したがって予  
備校、専修学校、各種学校に通っている場合も含まない）。「ふだんが無業」の目安は、一年間  
に 30 日未満程度しか働いていない状態。「いっしょにいる」とは、普通に会話ができる程度の  
距離にいた場合を指す。調査は 10 月中の 9 日間のうち、連続する 2 日間が選定されている。

出典：[玄田,2013]

人数の増加とともに、玄田が注目しているのは、孤立無業者の生活活動の消極性である。孤立無業者は、非孤立無業者に比べて求職に向けた活動や学習に対して消極的で、就業希望を持つ割合も少ない。考えられる理由として、玄田は次のようなことを挙げている[玄田,2013:24-26]。すなわち、①孤立無業者は社会関係が欠如しており就職に向かうための具体的な情報が得にくいため、就業への関心も戦略も持てない状況にある、②そもそも孤立無業者は就職活動に必要な対人関係の形成に高いハードルを抱えている可能性があり、就職の依頼や相談など他者との接触自体に苦痛を感じている、③職場での人間関係形成が困難なことをあらかじめ自覚しており、それが就職や学習への意欲を失わせている、④教育年数が低い層ほど就業希望も求職活動も消極的だが、就業による期待収益率の低さが求職・就業希望を弱めている、⑤健康に問題をかかえている、⑥家族型孤立無業者の場合、家族による支えが外部との接触を制限し、就労に向けた行動を抑制している、といったものである。生活活動には社会関係を通してもたらされる情報が必要であり、また、生活への意欲は社会関係の中で築かれていくものである。社会的孤立がそれらの獲得を阻み、生活困窮をもたらしていることが示唆される。

高齢者層においても社会的孤立は深刻さを増している。藤森克彦によれば、図表 1－8 に示すように、高齢単身世帯のうち「家族と過ごす時間」を全く持たない人の割合は、男性、女性とも 8 割を超えており、「家族以外の人と過ごす時間」を全く持たない人の割合

は最低でも 5 割は存在する〔藤森,2010:162〕。

図表 1－8 「家族と過ごす時間」／「家族以外の人と過ごす時間」を  
全くもたない 65 歳以上高齢者の割合

(単位：％)

	男 性		女 性	
	「家族と過ごす時間」を全くもたない人の割合	「家族以外の人と過ごす時間」を全くもたない人の割合(最低値)	「家族と過ごす時間」を全くもたない人の割合	「家族以外の人と過ごす時間」を全くもたない人の割合(最低値)
高齢単身世帯	84.0	52.7	82.7	49.1
高齢夫婦のみ世帯	4.5	59.2	4.8	62.2

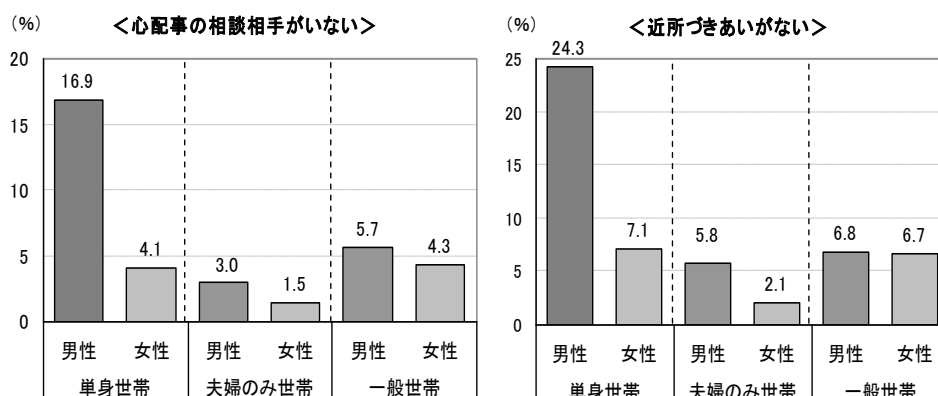
注：1. 「社会生活基本調査」では、一緒に過ごした人別に行動者率（行動者数／人口）が示されている。上記表は、藤森が「100％－行動者率」を行って、一緒に過ごした人別の「非行動者率」を求めた。1 分でも高齢単身者と行動を共にすれば、上記の非行動者率には含まれない。

2. 「家族以外の人と過ごす時間をもたなかった人の割合（最低値）」は、「100％－学校・職場の人と行動した人の割合－その他の人と行動した人の割合」で算出。「学校・職場の人」とも「その他の人」とも一緒にいた人の割合が不明なため、上記はあくまで「最低値」である。

出典：総務省『平成 18 年 社会生活基本調査』2006 年 第 51－3 表（週全体）より藤森克彦氏計算。

また、図表 1－9 からは、高齢単身男性で「心配事の相談相手がいない」、「近所づきあいがいい」と答えた人の比率が高いことがわかる。このことから藤森は「今後、中高年男性の単身者が増加していく中で、地域社会とのつながりを持ちにくい人々が増える」と予想している〔藤森,2010:163〕。

図表 1－9 65 歳以上高齢者について世帯類型別にみた地域社会との関係



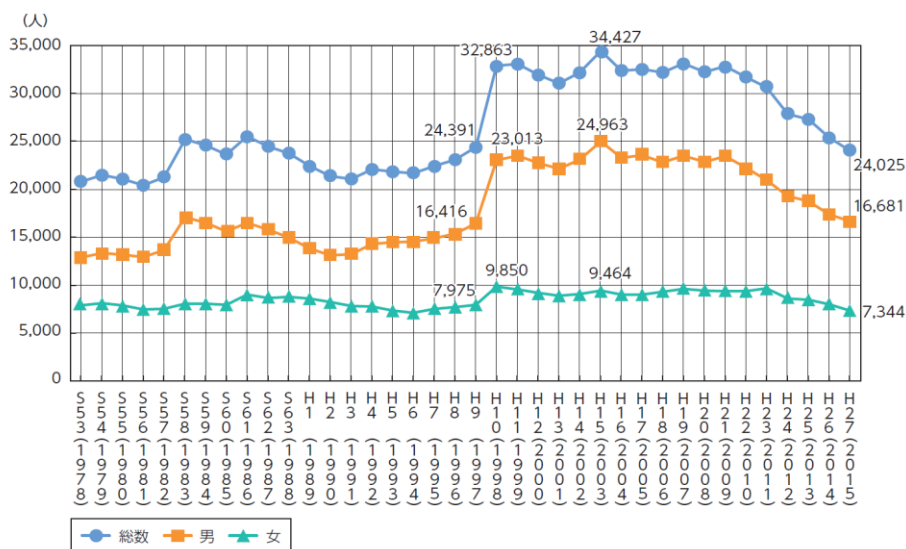
注：上記 3 つの世帯類型に属する 65 歳以上の高齢者 2,756 人による回答。なお、一般世帯とは、属性を特定しない世帯をいい、単身世帯、夫婦のみ世帯を含む。

出典：〔藤森,2010:163〕 データは、内閣府『世帯類型に応じた高齢者の生活実態等に関する意識調査』（2006 年度）。

### 1.3 生きる意味・意欲の喪失－自殺率の上昇

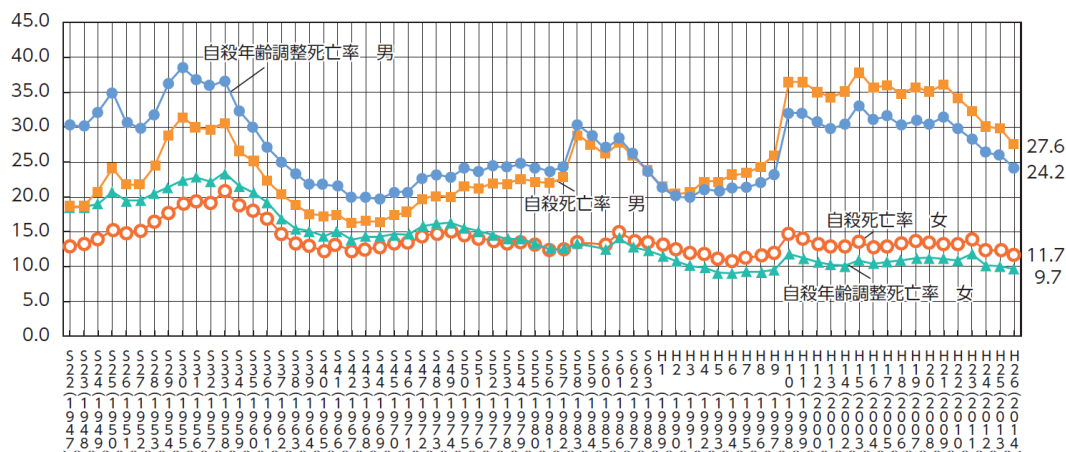
生きる意味の喪失を直接データで確認するのは難しいが、生への意欲の喪失は自殺に関する統計で把握することができるだろう。図表 1－10（a）には、自殺者数の推移を、また図表 1－10（b）は自殺率（自殺死亡率と自殺年齢調整死亡率）を示した。

図表 1－10（a）自殺者数の推移（総数および男女別）



資料：警察庁「自殺統計」より厚生労働省自殺対策推進室作成

図表 1－10（b）自殺死亡率および自殺年齢調整死亡率の推移（男女別）



注）基準人口は、昭和60年人口モデルである。

資料：厚生労働省「人口動態統計」より厚生労働省自殺対策推進室作成

出典：厚生労働省『平成 29 年度版 自殺対策白書』

<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/jisatsu/17/index.html>

図表 1－10（a）からは、1997 年から 1998 年にかけて自殺者数は急激に上昇し、その後、多少の増減はあるものの 2011 年まで 14 年連続して年間 30,000 人を超えていたことが

わかる<sup>5</sup>。また、1997 年から 1998 年にかけての自殺者数の急増は男女ともに見られるが、その度合いは男性で顕著に見られる。

図表 1－10（b）からも、1997 年から 1998 年にかけて自殺死亡率が急増していることがわかる。年齢構成の変化の影響を除いた自殺年齢調整死亡率でみると、1998 年から 10 年以上続いた男性の自殺死亡率の高止まりは、戦後最高ではないものの、第 2 位の山を形成している。

図表 1－11 日本の実質 GDP 成長率

	改定値 2008SNA	改訂前 93SNA	改訂幅
1995年度	3.5	2.7	0.8
1996年度	2.7	2.7	0.0
1997年度	0.0	0.1	-0.1
1998年度	-0.8	-1.5	0.7
1999年度	0.7	0.5	0.2
2000年度	2.5	2.0	0.5
2001年度	-0.6	-0.4	-0.2
2002年度	0.9	1.1	-0.2
2003年度	2.1	2.3	-0.2
2004年度	1.5	1.5	0.0
2005年度	2.1	1.9	0.2
2006年度	1.4	1.8	-0.4
2007年度	1.2	1.8	-0.6
2008年度	-3.5	-3.7	0.2
2009年度	-2.2	-2.0	-0.2
2010年度	3.2	3.5	-0.3
2011年度	0.5	0.4	0.1
2012年度	0.9	0.9	0.0
2013年度	2.6	2.0	0.6
2014年度	-0.4	-0.9	0.5
2015年度	1.3	0.9	0.4

（資料）内閣府

出典：[本川, 2018]

1998 年度の経済成長率(実質 GDP 成長率)は、図表 1－11 に示すようにマイナス成長(-0.8%)であった[本川,2018]。1997 年 11 月には三洋証券、北海道拓殖銀行が破綻、山一証券が廃業した。1998 年には日本長期信用銀行と日本債券信用銀行が一時国有化される事態も生じた。1990 年代後半の金融危機の特徴は都市銀行や大型金融機関の経営破綻であり、日本の金融市場が大きく動揺したことである[中村・永江・鈴木,2011:7-15]。一般に、自殺動向は経済的な指標との関連が強いことが知られているが、E.デュルケームの『自殺論』[Durkheim,1897=1985]に依拠するならば、自殺の増加は単に経済的な生活苦から生じるのではなく、既存の社会秩序、社会構造の崩壊によるものであろう。それを示唆するのは、2008 年、2009 年の自殺者数・率である。2008 年度年の経済成長率は、リーマンショックによる世界同時不況の影響

もあり-3.5%、2009 年度のそれも-2.2%であるが、その時期、自殺者数・率の顕著な上昇は起こっていない<sup>6</sup>。高度経済成長から安定成長の後、バブル経済崩壊をへて 1990 年代日本は低成長期に入ったが、1990 年代後半に入って経済・社会構造の大きな崩壊を人びとは体感したのではないか。それが自殺者数・率の上昇、生きる意欲の喪失につながっているように思われる。そうした状況は 2000 年代を通じて継続したのである。

<sup>5</sup> ただし 2011 年以降、自殺者数、自殺死亡率ともに減少傾向がみられ、自殺死亡率（総数）は 2015 年には 1997 年の数値とほぼ同じになった。

<sup>6</sup> 本川裕は「2000 年代半ばの景気上昇は自殺者数の減少に結びつかなかったし、リーマンショックの影響による 2009 年の失業者の急激な増加も自殺者数の増加には結びつかなかった」、「1998 年の時と異なり、それ以降の自殺者数の動向は景気や失業者数とはリンクしていない」という[本川,2017]  
<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/2740.html>。

#### 1.4 経済的貧困、社会的孤立、生の意味の喪失の複合

経済的貧困、社会的孤立、生の意味や意欲の喪失が複合的に作用することについても確認しておこう。

まず、経済的な地位と社会参加との間に明確な関連が見られることは、さまざまな調査から明らかになっている。鈴木広は自身が行った多くの調査結果から「階層的な地位の高低がそのまま生活主体の参与量の大小として相関関係にあることが確認できる」という〔鈴木,1986:181〕。階層的に上位にある人々は多くの団体活動への関与を媒介として強く社会に統合されているのに対して、「下層に位置する主体群はそうした諸組織のネットワークから概してこぼれ落ち、したがって組織的社会から阻害され、孤立している」のである〔鈴木,1986:181〕。なお、友人・親戚・近隣という3つのインフォーマル結合のうち「階層性と最も密接な関連があるのは友人」である〔鈴木,1986:183〕。友人関係は（親族や近隣関係とくらべ）獲得的、自由選択的な性格が強い。そのため、階層的地位の影響が直接関係するのであろう。人は階層的な地位の低下によって、まず儀礼的な友人関係を喪失し、ついで儀礼的な親族関係を喪失する。最後に残るのは近隣、そして家族である〔鈴木,1986:183-4〕。近隣や家族との関係を失った場合、まさに「ホームレス」となる。それは生の意味や意欲も喪失させるだろう。

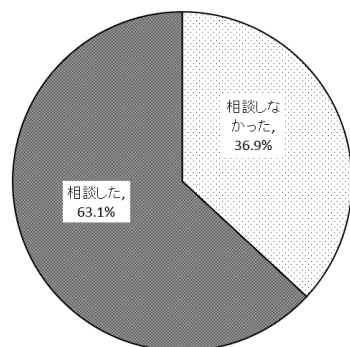
阿部彩は、厚生労働省の調査（「平成13年度社会保障生計調査」「社会生活に関する調査」）をもとに、経済的な貧困とともに、制度的な排除や心理的なプロセスがあいまって社会参加の低下が生じることを示している。「低所得者」と「被保護世帯」とでは「被保護世帯」の方が経済的に困窮しているが、両者の困窮度にはさほど大きな違いは無い。しかし、「別居の家族・親族」「近所」「職場の同僚、上司、部下」「抱えている問題について何かの折に相談に乗ってくれる人」などとのつきあいの有無を比較すると、つきあいが「ない」世帯の比率は「被保護世帯」のほうが顕著に大きかった。「町内会、子供会、老人会、婦人会などの活動」「趣味やスポーツのサークル活動」といった社会参加活動が「ない」人の比率についても同様であった。阿部によれば、現行の生活保護制度の運用は保護受給に対して「非常に高い心理的ハードル」を課しており、そのことが生活保護を受けることになった人々を社会から切り離しているという〔阿部,2011:171〕。単に所得額の低下だけではなく、制度的、認知的な意味での経済的貧困化も社会的孤立化を促進させる。

また、岩田正美〔2007〕は、職業と住宅の安定性によってホームレスを類型化し、その類型と野宿化の過程を分析し、野宿（経済的貧困）に至るプロセスに社会関係要因（社会的孤立）が影響を与えていることを明らかにした。岩田は、従業上の地位と住宅の形態からホームレスを「安定型」、「労働宿舍型」、「不安定型」という3つに類型化する。このうち「安定型」は、野宿になる前には、家族、地域、職場の中に比較的安定的に組み込まれていて、社会関係も持っていた層である。岩田は、この「安定型」のホームレスの特徴として離婚経験者が多いことを挙げている。その層（安定型）において想定される野宿化のプロセスは、たとえば、まず借金、倒産、失業などの経済問題を抱え、それに加えて病気、アルコ

ール依存などの問題が絡まった末に離婚が生じ、野宿生活にいたる、といったものである。このことは、離婚による家族の喪失といった社会関係の喪失が経済的貧困（野宿）化につながっていることをうかがわせる<sup>7</sup>。

経済的貧困と社会的孤立が関連しながら生活困窮をもたらしていることは、北九州市で行われた野宿者の調査からも示唆される〔稲月,2006〕。図表1－12に示すように、「野宿する直前」に「相談したいことがあった」と答えた野宿者（野宿者全体の46.4%）のうち、36.9%は「誰にも相談しなかった」と答えていた。その背後には、「相談する人がいなかった」という社会的孤立状況、「相談したって仕方が無い」「生きていても仕方が無い」という諦め（自分自身からの排除〔湯浅,2008:61〕）があったのではないだろうか。

図表1－12 「野宿する直前」時に相談したか



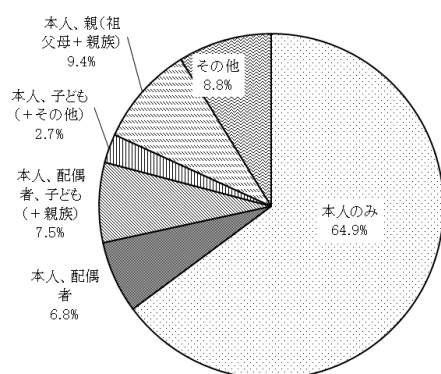
注：「相談したいことがあった」と答えた人（野宿者全体の46.4%）の

中での比率

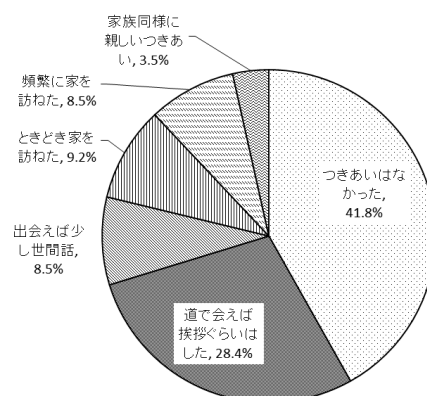
出典：〔稲月,2006:191〕

図表1－13 「野宿する直前」での家族形態と近隣関係

(a) 家族形態



(b) 近隣関係



出典：〔稲月,2006:169〕

実際、「野宿する直前」、かれらの社会関係量は極めて乏しい。「野宿する直前」の家

<sup>7</sup> 寮、飯場、住み込みなどの「労働宿舍型」の場合、そもそも地域や家族のつながりは極めて弱い。仕事を通したつながりも、不安定で流動的な生活の中ではさほど強いものではない。仕事の喪失は、さらなる経済的貧困をもたらすと同時に脆弱な職場縁をも断ち切ることになる。また「不安定型」は、人生の早い段階から仕事や居住から排除されており、経済的貧困と社会的孤立の中で生きてきた人たちである。

族形態を尋ねたところ「本人のみ（単身者）」は64.9%であり、「隣近所とつきあいはなかった」と答えた人の比率は41.8%であった（図表 1－13(a)(b)）。

### （3）自殺にいたるプロセス—さまざまな要因の複合

自殺は、生の意味や意欲の喪失を直接示すものである。それは、生活困窮の究極の形ともいえるだろう<sup>8</sup>。そこにいたるプロセスにも、経済的貧困や社会的孤立を含むさまざまな要因が複合的に作用している場合がある。

清水康之らは、自殺に関する実態調査をもとに自殺の背後には68の要因が観察されること、そして自殺にいたるまでには平均すると4つの要因が複合的に連鎖していることを明らかにしている〔清水,2008〕。図表 1－14 は、清水康之らが作成した「自殺の危機の進行度」を示す図である。

この図は以下の3つの段階からなる。

第1段階：自殺のきっかけとなる最初の危機要因が発生した段階（過労、事業不振、職場環境の変化）

第2段階：最初の危機要因から問題が連鎖を起こし始めた段階（身体疾患、職場の人間関係、失業、負債）

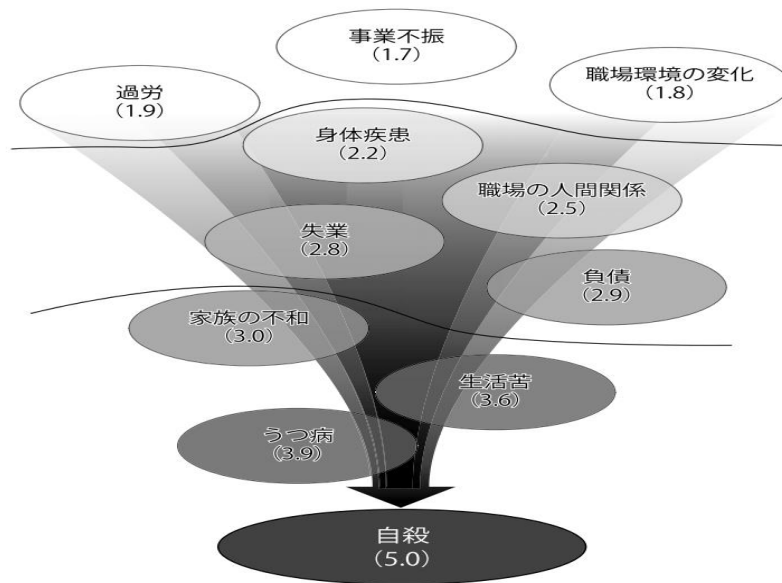
第3段階：危機要因の連鎖が複合的に起こり事態が深刻化した段階（家族の不和、生活苦、うつ病）

各段階には、経済的貧困とともに「職場の人間関係」や「家族の不和」といった社会的な要因が（心身の健康の喪失をともないつつ）織り込まれている。「職場の人間関係」や「家族の不和」は社会的孤立をもたらすこともあるだろう。人はこうした段階を進みながら自殺へと追い込まれていく。うつ病が最後のステップだとしても、その背後には、経済的貧困や社会的孤立を含むさまざまな要因が複合的に作用しているのである<sup>9</sup>。（それゆえ、自殺の防止には、精神保健福祉領域のみでの対応ではなく、経済的貧困や社会的孤立に対応した社会的な仕組みの拡充が必要である。）

<sup>8</sup> ただし、自殺者数は一貫して増加しているわけではない。1990年代以降では、1997年から1998年にかけて自殺者数は急増し、2003年には3万4,427人となった。その後、2011年まで3万人を越えている。しかし、2012年以降は減少傾向にあり、2015年は2万4,025人と1997年の水準にもどった。

<sup>9</sup> ただし、江頭大蔵[2014]は1990年代後半の男性の自殺率の上昇は社会統合の欠如（社会的孤立化）だけではなく、「社会統合の過剰」によってももたらされていたことを明らかにしている。江頭によれば、完全失業率は年齢調整自殺死亡率に正の効果を持つ。しかし、社会的な結合の強さを示すソーシャル・キャピタル指数も年齢調整自殺死亡率に正の効果を持つのである。完全失業率とソーシャル・キャピタル指数とは強い負の相関を示す。このことから、彼は、完全失業率とソーシャル・キャピタル指数は「相互にその効果を打ち消しあっているものの、不安定雇用の非正規労働者・失業者と過重労働の正規労働者という二極分化した労働者層を背景に、社会統合の欠如と過剰というそれぞれの経路を通して、自殺率に影響するという複雑な関係ができあがっている」と結論づけている。経済的に豊かで社会関係が豊富な正規労働者は、本研究での生活困窮者の定義に従えば、研究の直接的な対象ではない。しかし、非正規雇用労働者の経済的貧困、社会的孤立、生の意味・意欲の喪失と、正規雇用労働者の生の意味・意欲の喪失とが、同じ日本の社会構造の変動のひずみから生じていることには注意が必要であろう。

図表 1－14 自殺の危機進行度



注：各項目下の数値は「危機複合度」を示す。危機複合度とは、それぞれの危機要因が含んでいる危機要因の数である。その値が1に近いほど問題の出発点に近く、要因が連鎖していくごとに危険複合度も増していく。自殺の危険複合度は5.0であるが、これは4つの危機要因が連鎖した末に人は自殺に追い込まれることを示している。

出典：〔清水,2008:19-21〕

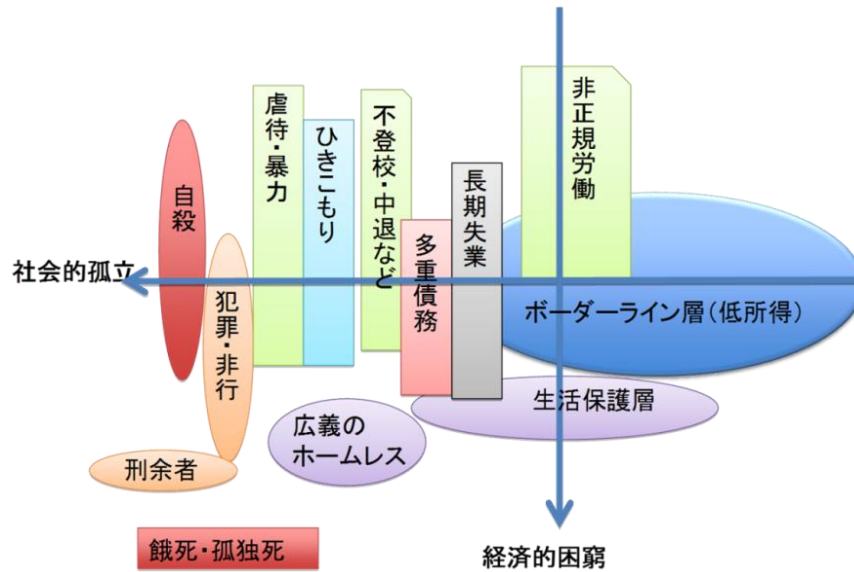
### 1.5 生活困窮者の規模感

本研究では生活の困窮化を、経済的貧困、社会的孤立、生の意味や意欲の喪失からなる複合的な過程ととらえるが、そこにはさまざまな人びとが（一部重なり合いながら）含まれている。具体的には、それはどのような人びとなのであろうか。

図表 1－15 は、経済的貧困と社会的孤立という2つの軸をクロスさせた空間に、生活困窮状況にあると思われる人びとを配置したものである〔みずほ情報総研,2013:8〕。また、その規模感が大まかにでもわかる層については、図表 1－16 に、その概数を示した〔北海道総合研究調査会,2013：11〕。先に述べたように、2007年版「国民生活基礎調査」によれば、生活保護の補足率は「資産要件なし」で15.3%、「資産要件を考慮」した場合で32.1%である〔稲葉,2013:69〕。2006年の被保護世帯数は約108万世帯なので、「生活保護ボーダー層」だけでも、少なく見積もって約340万世帯となる<sup>10</sup>。

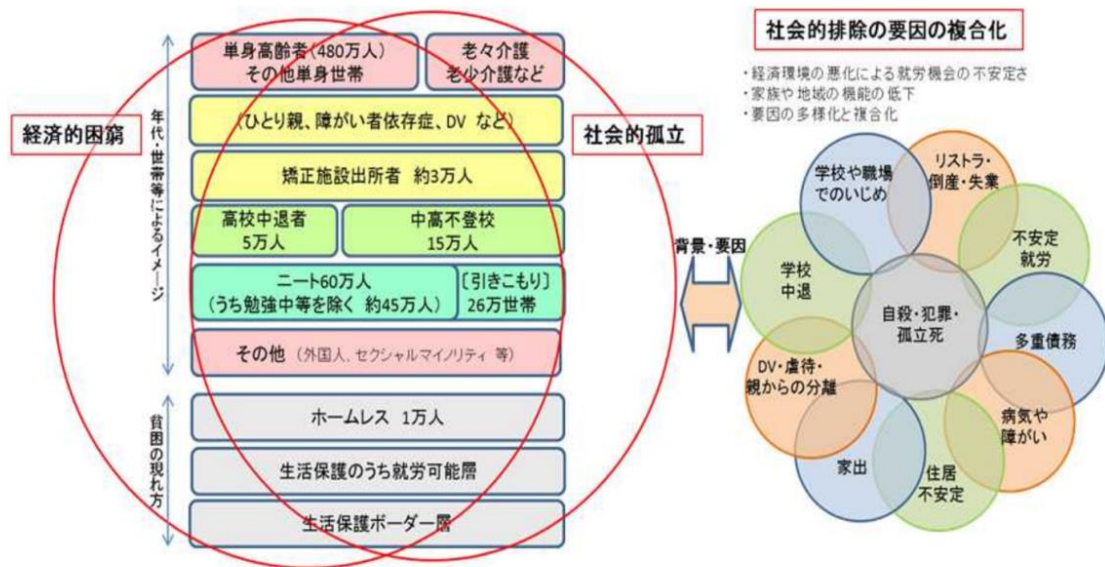
<sup>10</sup> なお、住民税世帯非課税となっている対象者数は、2010年時点で約3100万人程度と推計されている(厚生労働省「少子化の進行と人口減少社会の到来」関連資料  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002b1nq-att/2r9852000002bkz5.pdf>

図表 1－15 生活困窮者の種類と位置づけ



元データ：総合相談・支援プロセスワーキングチーム：岩田正美委員作成資料  
出典：〔みずほ情報総研,2013:8〕

図表 1－16 生活困窮者の規模感（概数）



（資料：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「中間まとめ」参考資料、第2回総合相談・支援プロセスWT（平成24年8月9日、事務局：みずほ情報総研株式会社）岩田委員提出資料より作成）

出典：〔北海道総合研究調査会,2013：11〕

## 2. 生活困窮化の構造的背景－1990 年代後半になぜ生活困窮が広がったのか

### 2.1 1990 年代後半以降の生活困窮化は日本社会の構造的な問題である

前節で見たように、日本社会における生活の困窮化は拡大している。とりわけ 1990 年代後半以降、それは顕著になってきた。なぜ 1990 年代後半だったのだろうか。

生活困窮の拡がりには、単に日本経済の長期不況のみが原因ではない。多くの論者が指摘しているのは、高度経済成長期に形づくられた日本社会のシステムが、1990 年代後半以降、国内外の環境の変化に対応できず機能不全を起こしている、というものである。いうまでもなく、経済状況はシステムの変動に大きな影響を及ぼす。しかし、不況（経済状況）のみが原因なのであれば、景気の回復とともに生活の困窮化は改善されていくはずである。しかし、1990 年代後半以降、景気の回復局面はあったが、生活の困窮化は必ずしも改善されていない [山家,2008,2014]。企業は空前の利益を上げている一方で、実質賃金は低下し続けている。生活の困窮化は、市場動向のみによって決定されるのではない。社会的な現象は、経済、政治、社会、文化といったさまざまなシステムが相互に関連しながら生じているのであり、生活の困窮化も同様である。経済状況、国家の社会保障政策や雇用政策、企業の対応、家族や教育のあり方などが、さまざまなレベルで相互に関連し合いながら生じる構造的な問題なのである。

### 2.2 非正規雇用の増大

1990 年代後半以降の生活困窮化の「震源」は、やはり経済の領域に求められるだろう<sup>11</sup>。バブル経済崩壊による長期不況、円高等による産業空洞化、それらを背景とした長期失業者の増加や非正規雇用のひろがりがこの時期には見られた。

その意味で、1995 年は、象徴的な年である。この年 5 月、日本経営者団体連盟（現 日本経済団体連合会）は『新時代の『日本的経営』－挑戦すべき方向とその具体策』という報告書を発表した。そこでは、グローバル化による国際競争の激化と人件費の上昇という背景のもと、労働者を「長期蓄積能力活用型」「高度専門能力活用型」「雇用柔軟型」に分けた上で、①これら 3 つの雇用タイプを組み合わせた「雇用ポートフォリオ」の導入、②年功型賃金決定システムの見直し、③職能・業績に基づく人事・賃金管理などが提言された [成瀬,2014:6-7]。図表 1－17 は、同報告書（32 ページ）に掲載された 3 つの雇用タイプごとの主な処遇の内容である [成瀬,2014:7]。「長期蓄積能力活用型」に対して「雇用柔軟型」の処遇の低さは明らかである。当時、日経連常務理事であった成瀬健生によれば、この「雇用ポートフォリオ」では「グループは互いに重なる部分を持っており、従業員・企業双方の合意でグループ間の行き来は常に可能」といったものであった [成瀬,2014:6-7]。

---

<sup>11</sup> バブル経済崩壊後の第 1 次平成不況の後、日本経済は回復傾向にあったが、1990 年代後半の緊急財政と消費増税によるデフレ、1997 年のアジア通貨危機による影響などもあり、1998 年には日本経済は実質マイナス成長（第 2 次平成不況）となった。

しかし、現実には「双方の合意」による「長期蓄積能力活用型」（正規雇用）への移動は難しく、「雇用柔軟型」（非正規雇用）の人びとは増え続けていった<sup>12</sup>。

図表 1－17 雇用タイプ別に見た処遇の主な内容

	雇用形態	対 象	賃 金	賞 与	退職金・年金	昇進・昇格	福祉施策
長期蓄積能力活用型グループ	期間の定のない雇用契約	管理職・総合職・技能部門の基幹職	月給制か年俸制 職能給昇給制度	定率＋業績スライド	ポイント制	役職昇進 職能資格昇格	生涯総合施策
高度専門能力活用型グループ	有期雇用契約	専門部門（企画、営業、研究開発等）	年俸制 業績給昇給なし	成果配分	なし	業績評価	生活援護施策
雇用柔軟型グループ	有期雇用契約	一般職 技能部門 販売部門	時間給制 職務給昇給なし	定率	なし	上位職務への転換	生活援護施策

出典：〔成瀬,2014:7〕（元データは「新時代の『日本の経営』」32 ページ）

また、非正規雇用の増加には、人口構成の変化も影響している。1990 年代半ば、いわゆる「団塊の世代」が 50 代前半に達した時期であると同時に、その子どもたち「団塊ジュニア世代」（第 2 次ベビーブーマー）たちが労働市場に参入していった時期である。年功序列型賃金のもとで 50 代前半の団塊世代の賃金（人件費）はピークに達していた。また、正規雇用率も高く解雇は難しかった。その影響を、団塊ジュニア世代は受けたのである。

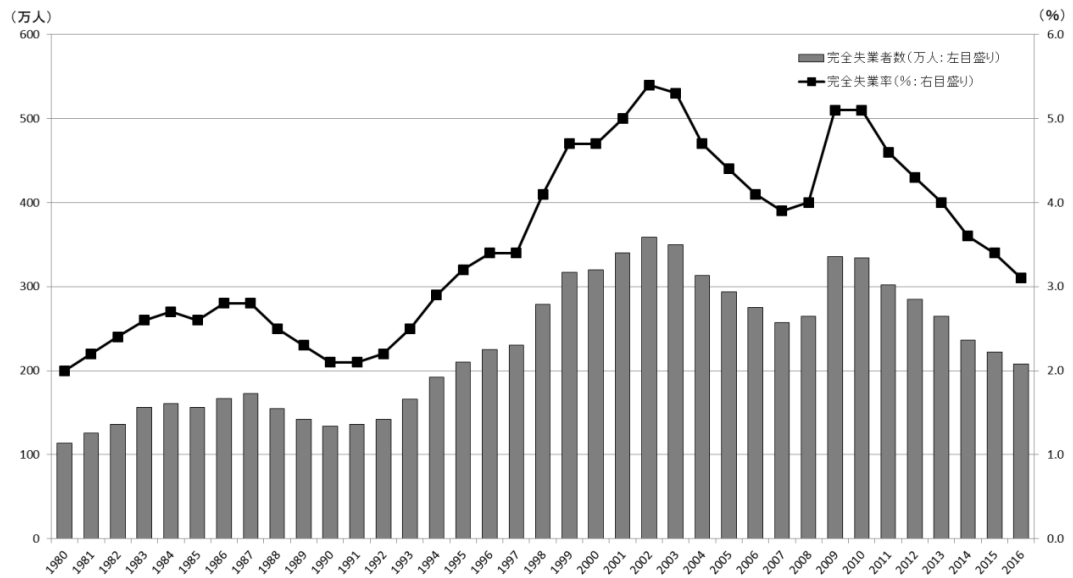
ここで、失業と非正規雇用の動向を見ておこう。図表 1－18 に示すように、失業者数、失業率は景気の波によって増加したり減少したりを繰り返しており、近年は、景気の回復により失業者数は減少傾向にある。

しかし、図表 1－19 から明らかなように、1990 年代以降、雇用の非正規化はほぼ一貫して進展している。雇用者に占める非正規職員・従業員の比率は 1984 年では 15.3% であったが（調査方法等が異なるため単純な比較はできないものの）、2017 年（7-9 月平均）では 37.4% と 20 ポイント以上も上昇している。2017 年現在、非正規の職員・従業員数（男女）は 2,050 万人にのぼっている。

図表 1－20 は、1990 年、2000 年、2014 年の 3 時点での年齢層別の非正規雇用率を示したものである。非正規化の動きは全年齢において見られること、各年度ごとの非正規雇用率の上昇幅は若い世代で大きいことがわかる。

<sup>12</sup> 日経連は、同報告書を出した後、毎年「フォローアップ調査」を行っていたが「調査のたびに雇用柔軟型の比率が増えていくのに困惑した」という〔成瀬,2014:7〕。それが本当だとすれば、驚くべき見通しの甘さである。なお、1986 年に中曽根政権下で「労働者派遣法」が施行されたとき、対象は専門性の高い 13 の業務（同年 16 に変更）であり、また派遣も一時的なものであった。しかし、1996 年に対象業務は専門性の高い 26 に拡大された。さらに、1999 年には派遣業種は原則自由化され 26 業務以外にも可能となり、2000 年には「紹介予定派遣」が解禁、2004 年には製造業などへの派遣も解禁された。その後も法改正は続いている。

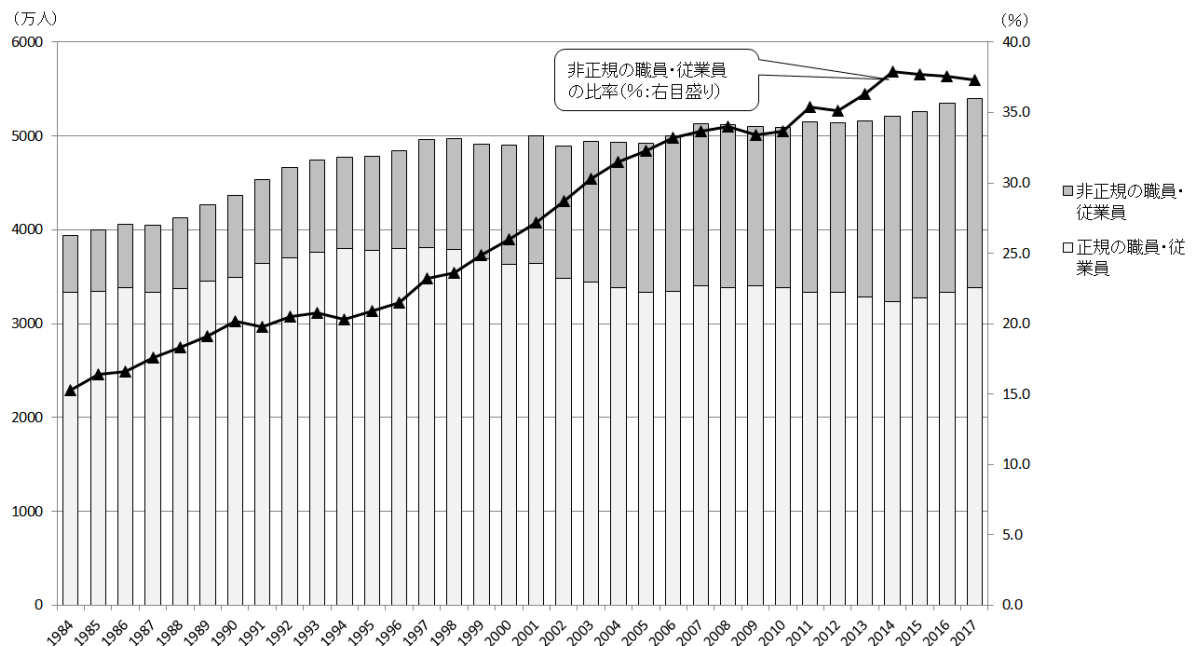
図表 1－18 失業者数と失業率の推移（1980-2016 年）



出典：総務省「労働力調査（長期時系列データ）」

[http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm#hyo\\_9](http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm#hyo_9)

図表 1－19 正規雇用と非正規雇用の労働者の推移

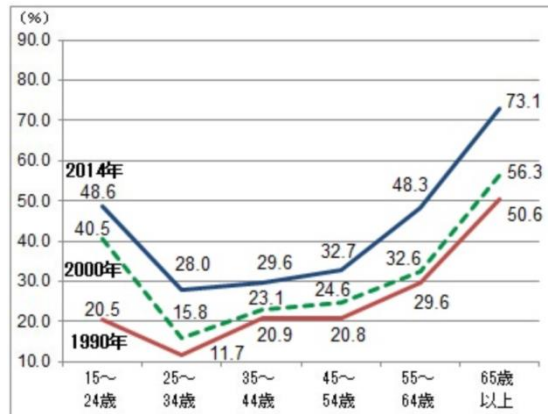


注：2001 年以前は、総務省「労働力調査特別調査（2 月）」，2002 年以降は「労働力調査詳細集計（1・3 月平均）」により作成。

出典：総務省「労働力調査 長期時系列データ」

[http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm#hyo\\_9](http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm#hyo_9)

図表 1－20 3 時点での年齢層別非正規雇用率



出典：[江刺・宮下,2015] <http://www.stat.go.jp/info/today/097.htm>

また、図表 1－21 は、年齢層別の「不本意非正規（正社員として働く機会が無いため非正規で働いている人）」の状況を示したものである[厚生労働省,2016]。その比率は、全体では 15.6%、「25～34 歳」では約 4 分の 1（24.4%）に上っている。

図表 1－21 年齢層別の「不本意非正規」の比率

「非正規雇用」の現状と課題		
【不本意非正規の状況】		
○ 正社員として働く機会がなく、非正規雇用で働いている者（不本意非正規）の割合は、非正規雇用労働者全体の 15.6%（平成28年平均）となっています。		
	人 数 (万人)	割 合 (%)
全 体	296	15.6(▲1.3)
15～24歳	25	11.1(▲1.7)
25～34歳	64	24.4(▲2.1)
35～44歳	61	16.8(▲1.1)
45～54歳	64	16.9(±0.0)
55～64歳	59	15.4(▲1.2)
65歳以上	23	8.2(▲0.6)

(資料出所) 総務省「労働力調査(特殊系別・詳細集計)」(平成28年平均) 第Ⅱ-16表  
 注) 1) 雇用形態の区分は、勤め先での「呼称」によるもの。  
 2) 非正規雇用労働者：勤め先での呼称が「パート」「アルバイト」「労働者派遣事業所の派遣社員」「契約社員」「嘱託」「その他」である者。  
 3) 不本意非正規：現職の雇用形態(非正規雇用)についての主な理由が「正規の職員・従業員の仕事がないから」と回答した者。  
 割合は、非正規雇用労働者のうち、現職の雇用形態についての主な理由に関する質問に対して、回答をした者の数を分母として算出している。  
 4) 割合の( )で示した数値は、対前年比。

出典：[厚生労働省,2016]

ところで、雇用の非正規化が経済的貧困につながりやすい理由は、雇用の不安定さに加えて、賃金が低く、各種の制度からも排除されているからである。また、仕事を継続してもスキルが高まりにくく、キャリアアップにもつながりにくいといったこともある。

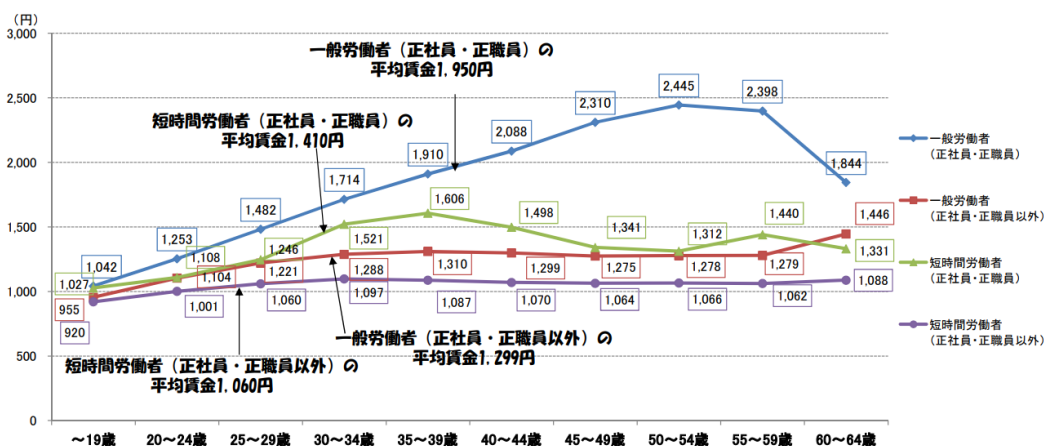
図表 1－22 に示す通り、正規雇用と非正規雇用との間の賃金格差は顕著である。非正規雇用労働者は年齢を重ねても賃金はほとんど上昇していない[厚生労働省,2016]。

図表 1－2 2 正規雇用と非正規雇用の年齢による賃金カーブ

「非正規雇用」の現状と課題

【賃金カーブ(時給ベース)】

○ 非正規雇用労働者は、正規雇用労働者に比べ、賃金が低いという課題があります。



(資料出所) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」(平成28年) 雇用形態別表:第1表

- (注) 1) 賃金は、平成28年6月分の所定内給与額。  
 2) 一般労働者の平均賃金は、所定内給与額を所定内実労働時間数で除した値。  
 3) 一般労働者: 常用労働者のうち、「短時間労働者」以外の者。  
 4) 短時間労働者: 同一事業所の一般の労働者より1日の所定労働時間が短い又は1日の所定労働時間が同じでも1週の所定労働日数が少ない労働者。  
 5) 正社員・正職員: 事業所で正社員・正職員とする者。  
 6) 正社員・正職員以外: 事業所で正社員・正職員以外の者。

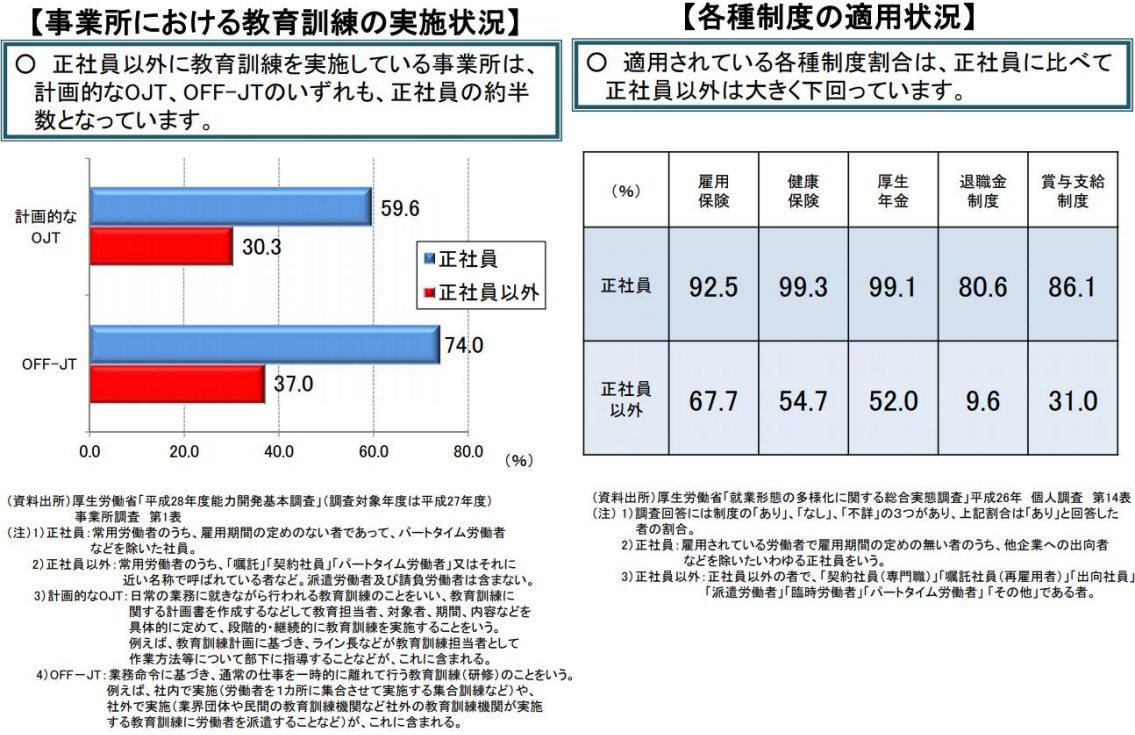
出典: [厚生労働省,2016]

その背景には、戦後日本社会では男性稼ぎ手の安定雇用と女性による家庭内での家事・育児労働を「標準的な家族モデル」として各種制度が設計されていたことも関係している。そうした「標準的な家族モデル」においては、妻のパートや子どものアルバイトなどの非正規労働は家計を（支えるものではなく）補助するものと位置づけられていた。OECD 諸国に比べて日本の最低賃金はかなり低い、それは 90 年代まであまり関心がもたれなかった。橋本俊詔によれば、その理由として、パートやアルバイトで働く主婦や若者の背後には「夫や親がいて財政的な支えがあるから賃金が低くても構わないというコンセンサスがあったから」といったことをあげている [橋本・大竹,2008:8]。社会保険制度においても非正規労働者と正規雇用労働者との間には格差があるが、被扶養者の地位を失わなければ問題はなかった。また、パートなどの所得額が一定額を超えると税の控除が受けられず、保険料の拠出も求められるなど、日本の非正規労働市場は「稼ぎすぎても損をする」仕組みであった。日本の非正規労働市場の低賃金構造はこうした中から生まれたのである [宮本,2009:44]。

また、図表 1－2 3 は、職場での教育訓練の実施状況と各種制度の適用状況を正社員（正規雇用）と正社員以外（非正規雇用）とで比較したものである。この図からは、正社員に対して計画的な OJT を行っている事業所は 59.6%であるのに対して正社員以外にそれを行っている事業所は 30.3%にとどまっていることがわかる。OFF-JT についても同様で、正社員に対してそれを実施している事業所の比率は 74.0%であるが、正社員

以外に実施している事業所は 37.0%にすぎない。また、「退職金制度」「賞与制度」「厚生年金」「健康保険」など各種制度の適用状況においても正社員と正社員以外とでは大きな違いが見られる。このように、非正規雇用労働者は、単に労働市場から排除され低賃金状況に置かれやすいだけでなく、事業所での教育訓練や各種制度からも排除されやすい存在なのである。

図表 1－23 雇用形態別に見た教育訓練の実施状況と各種制度の適用状況



2.3 「日本型生活保障」の弱体化

非正規雇用の拡大と生活困窮との間には、先に述べたように、社会の仕組みが関わっている。非正規雇用が増加したとしても、同一労働同一賃金の仕組みがあったり、各種制度が正規・非正規を問わず同じように適用されていたりすれば、非正規雇用が生活困窮状況に直結するリスクは低減する。また、失業や非正規雇用の状態から正規雇用への移動も、社会保障制度と職業訓練が十分な機能を果たしていれば、よりスムーズに行えるだろう。実際、オランダやデンマークなどでは、雇用の非正規化とともに、失業者に対する手厚い所得保障と職業訓練などの能力開発支援により生活の安定を図る「フレキシキュリティ」政策が取られている [柳沢,2009]。

しかし、現役世代の生活保障の多くを企業と家族に依存し、高齢者世代の生活保障を中心として組み立てられた「日本型生活保障」のもとでは、雇用が不安定化した現役世代を再び安定した雇用につなげていく回路は弱かった。特に若年層世代では、非正規雇用

から正規雇用への移行が困難になる傾向が見られた〔厚生労働省,2012:169〕。

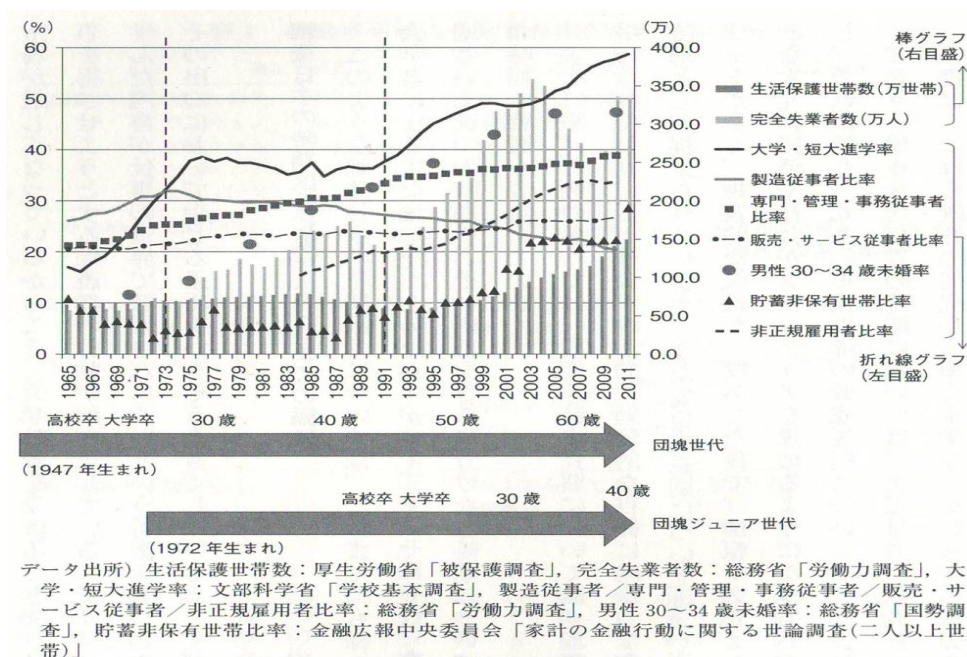
宮本太郎〔2009〕によれば、戦後日本の生活保障は男性稼ぎ主の相対的に安定した雇用と女性による家事・育児・介護労働に、その多くを依存していた。高度成長期には大企業を中心に長期雇用慣行も定着し、労働力の定着と帰属意識を高めるために福利厚生も充実していった。男性稼ぎ主の賃金は主婦や子どもの扶養手当を含めた家族賃金として支払われ、性別役割分業と家族主義的規範のもと、女性が家族内のサービスを提供していった。

このように、戦後日本社会の生活保障は、企業による安定雇用と家族内での性役割分業に委ねられていた。そのため、国は社会保障支出を抑制することができた。また、国の社会保障支出は現役世代の生活を支えるよりも、企業退職後の生活を支えるために多くが支出された。このような生活保障の仕組みが「日本型生活保障」である。しかし、1990年代、雇用の安定性が失われ、それとともに「日本型生活保障」の仕組みも崩れていった。生活困窮化の背景には、戦後日本に特有の社会の仕組みとその崩壊が関係していた。

## 2.3 「戦後日本型循環モデル」の破綻

それを、本田由紀〔2014〕は「戦後日本型循環モデル」の破綻として描き出している。まず、本田〔2014:5-13〕は、戦後日本社会の歩みをいくつかの社会指標を基に示している（図表1－24）。

図表1－24 戦後日本社会の3つの時期と社会状況



出典：〔本田,2014〕

図中、1973 年と 1991 年の時点で縦に引かれた破線は戦後日本を時期区分するものである。前者は「石油危機」、後者は「バブル経済の崩壊」の時期にあたっている。本田によれば「この 2 本の破線によって区分される 3 つの時期は、経済成長率の変化とピッタリ符号」しており、そうした「経済成長率の推移と対応した変化」が図表 1－24 のさまざまな指標の推移に表れている〔本田,2014:6〕。

1990 年代以降に急激に増加しているのは、完全失業者数、非正規雇用者比率、生活保護世帯数、貯蓄非保有世帯比率など「仕事・賃金・貯金といった生活の物質的基盤が失われていることを意味する指標」である〔本田,2014:6〕。これは、先に示した経済的貧困を示すデータと同様である。

また、この図の下には左から右に向かう 2 本の太い矢印が引かれているが、それは「団塊の世代」（1940 年代後半に生まれた第 1 次ベビーブーム世代）と「団塊ジュニア世代」（1970 年代前半に生まれた第 2 次ベビーブーム世代）のライフコースを示している。「団塊の世代」が就職した時期は（中卒、高卒、大卒いずれの学歴であっても）高度経済成長期であり、「仕事に就くこと自体はかなりスムーズに達成」されていた〔本田,2014:10-11〕。かれらが 40 代半ば頃、バブル経済は崩壊し日本は低成長期に入る。さらに 50 代となり、賃金カーブが最も高くなった時期が 1990 年代半ばから 2000 年にかけての長期不況の時期であった。

この長期不況の時期に大学を卒業し、「就職氷河期」に社会に出て行ったのが「団塊ジュニア世代」であった<sup>13</sup>。そして、この「団塊ジュニア世代」以降の世代は、そのほぼすべてが「低成長期に教育機関から社会へと吐き出されてきたのであり、人生の最初の段階から前述の団塊の世代とは大きく異なる、生活基盤の底が抜け始めた社会状況に直面しつつ生きている」のである〔本田,2014:12〕。

上記のような「戦後日本の進んできた道」を示した上で、本田は「そこで形成されてきた社会の『かたち』」をモデル化している。そして、高度経済成長期の社会に特有な「かたち」として形成され、安定成長期に定着と普及を遂げたのが「戦後日本型循環モデル」である〔本田,2014:14〕。

この「戦後日本型循環モデル」の特徴は、図表 1－25 に示すように、仕事・家族・教育という 3 つの異なる社会領域の間が、きわめて堅牢な一方的な矢印によって循環的に結合されていたところにあった〔本田,2014:14〕。

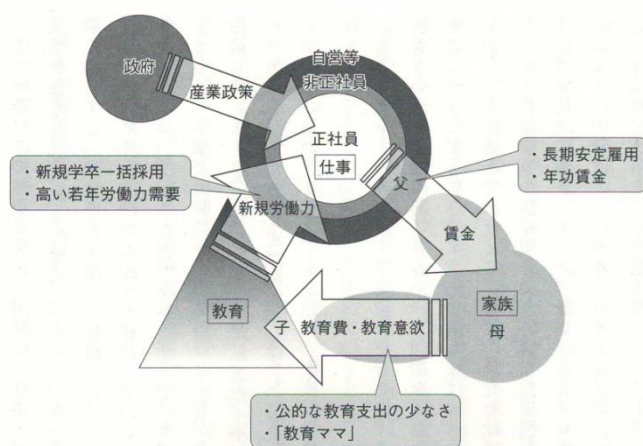
図中の太い矢印は各領域からのアウトプットを示している。男性稼ぎ主（父）は賃金を家族に運ぶ。それを支えたのは長期安定雇用、年功賃金、企業の住宅政策や福利厚生であった。「正社員」になれば安定した雇用と賃金の上昇が見込まれ、その見込みに基づいて結婚・出産による家族形成もできた。家族内での育児や介護サービスは主として女性（母）

---

<sup>13</sup> 「団塊ジュニア世代」が高校を卒業した 1990 年頃は、バブル経済のピーク時にあっており、新規高卒求人倍率は 3 倍を超えていた。それゆえ『団塊ジュニア世代』とは、高卒で就職した者よりも 4 年制大学まで進学した者の方が卒業時に厳しい就職状況に直面した『端境』の世代である〔本田,2014:12〕。

によって担われた。次世代の労働力（子）を育成するための教育費と教育意欲は家族内で調達され、学校は若年労働力を育て仕事の領域に新規学卒一括採用という形で送り込んだ。また、政府は公共事業や産業政策を通じて仕事の領域を支えた。その一方で、政府による教育や福祉への財政支出は非常に抑制的であった〔本田,2014:15-17〕。

図表 1－25 戦後日本型循環モデル



出典：〔本田,2014:15〕

こうした仕組みは 1950 年代末から 1973 年のオイルショックまでの高度成長期に形成され、オイルショックからバブル経済崩壊までの安定成長期に定着した。その背景には、この時期、仕事・家族・教育の 3 領域で急速な近代化が同時に進展したという、戦後日本社会に特有の状況があった。仕事の領域では第 2 次、第 3 次産業での被雇用化(サラリーマン化)が進み、家族の領域では女性が専業主婦として家事を担う体制が創り出されていった。教育の領域では、高校進学率の上昇など高学歴化が進んだ。このように、3 つの領域での近代化が時期的に一致して生じたことによって、各領域が太い一方向的な矢印で強固に結びつけられた「戦後日本型循環モデル」が成立したのである〔本田,2014:25-31〕。

さらに、各領域での急速な近代化を支えたのは、この時期、日本社会がおかれていた以下のような偶発的で複合的な環境要因であった〔本田,2014:31-32〕。

第 1 は「人口要因」である。高度成長期から安定成長期にかけての日本は、生産年齢人口（15～64 歳）が多く、高齢人口（65 歳以上）は相対的に少なかった。豊富な若年労働力が活発な生産と消費を支え、ケアを必要とする高齢人口が少なかったことにより社会保障支出は抑えられた。

第 2 は「国際関係要因」である。冷戦構造の下、日米安保体制に組み込まれた日本では沖縄などの負担と引き替えに防衛費を相対的に低く抑えることができた。また、この時期、中国や韓国など新興工業国の発展はまだ進んでおらず、日本の製造業を脅かす存在ではなかった。

第3は「エネルギー要因」である。1950年代に中東で相次いで油田が開発され、1960年代は安価な石油を大量に消費することが可能であった。

第4は「自然要因」である。地震について見れば、1995年の阪神淡路大震災まで、戦後の日本では広域かつ甚大な被害を及ぼすような巨大地震は発生しなかった。

このような「僥倖ともいえる諸要因」に支えられる形で仕事・家族・教育の領域で同時に近代化が生じ、それが「戦後日本型循環モデル」を形成・成熟させていった。

逆に言えば、こうした外部の環境要因が変われば社会の仕組みも変化する。また、このモデル自体「自壊的な脆弱さ」をもっていた<sup>14</sup> [本田,2014:38]。本田によれば、1990年代以降、「戦後日本型循環モデル」を支えていた外部の環境条件は大きく変化し<sup>15</sup>、日本が低成長期に入ったとき、このモデルが持っていた「自壊的な脆弱さ」はどんどん顕在化していった。

「震源地」は仕事の領域での変化であった [本田,2014:39]。バブル経済崩壊後の構造的な長期不況、賃金が最も高くなる50代に「団塊の世代」が達したこと、バブル期の大量採用による余剰人員の抱え込み、新興工業国の台頭によるグローバルな産業構造の変化や国際競争の激化、産業界の要請による非正規雇用の政策的な後押しなどによって、1990年代、雇用は急速に不安定化し、労働条件も劣悪化していった。

仕事の領域が変化すれば、それに連動して他の領域も変化していく。「男は働いて家族を食わすべし」という性別役割分業規範の下では、安定した仕事に就くことができない男性は、女性から結婚にふさわしい相手として見なされなくなる。その結果、家族の領域では、晩婚化、非婚化、少子化が進行した。

家族が不安定化する中、教育に資源を注ぎ込める層とそうでない層との格差も広がった。一方では過剰なまでの教育投資が行われ、他方では金銭的、時間的、精神的余裕のなさから十分な教育を受けさせられない人たちも出てきた。また、卒業しても低賃金で不安定な職に就かざるを得ない人びとも拡大していった。

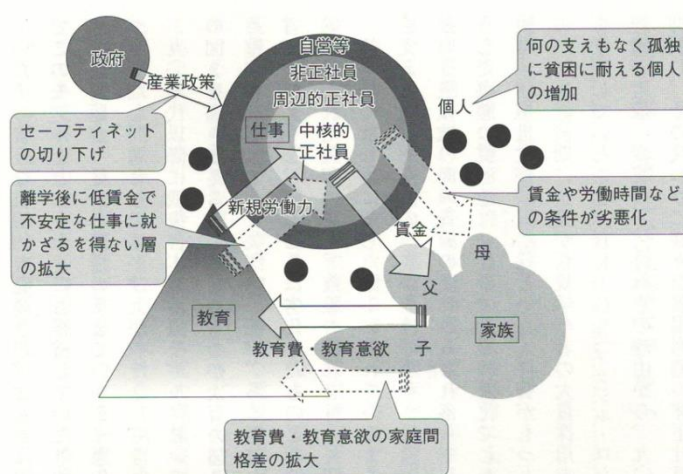
かくして1990年代以降、「戦後日本型循環モデル」は破綻していった<sup>16</sup> [本田,2014:38-39]。図表1-26に示すように、これまで仕事・家庭・教育という3領域の間に太く堅牢に成立していた矢印の一部は「ある領域から別の領域に資源を注ぎ込める矢印とはもはやいえないような、ぼろぼろと劣化したもの」となった（点線の輪郭を持つ矢印で表示）。

<sup>14</sup> 「戦後日本型循環モデル」は、このモデルが備えていた特徴そのものを原因とする様々な社会問題を生み出した。たとえば、仕事と家族を結ぶ強固な矢印は稼ぎ主たる父親の「過労死」や「会社人間」化をもたらしたし、家族と教育を結ぶ矢印の強化は教育の過熱化や親子間の深刻な軋轢などを生んだ。また、教育と仕事を結ぶ矢印が存在感を増すことによって受験競争の激化やストレスなども生じた。それゆえ、このモデルを「ノスタルジックに美化」すべきではない [本田,2014:21-24]。

<sup>15</sup> 「人口要因」では、急激な少子高齢化が進展した。「国際関係要因」では、グローバル化の進展や BRICS のような国々が経済発展を遂げ先進諸国の産業と雇用を圧迫している。「エネルギー要因」では、石油などのエネルギー価格の高騰やリスクの増大なども生じた。「自然要因」では、阪神・淡路大震災、東日本大震災など、日本社会が直面している災害リスクの大きさが露わになってきた。

<sup>16</sup> 「日本型循環モデル」を支えていた外部環境はすでに存在しないため、その維持・復活は不可能である。また、それが内包していた諸問題を考えるならば、その維持・復活とは望ましくもない [本田,2014:44]。

図表 1－26 戦後日本型循環モデルの破綻



出典：[本田,2014:40]

だが、国家はセーフティネットを拡充するどころか、切り下げる方向に進んできた。このような「生活を支える物質的な基盤の『底が抜けていく』状態」のもとで、矢印からこぼれ落ち、家族の支えも、教育や学歴の支えも、仕事の支えも得られない人びと（図中の黒丸）が広範な広がりを持って顕在化するようになったのである<sup>17</sup> [本田 2014 pp.39-43]。

## 文献

- 阿部彩, 2011, 『弱者の居場所がない社会－貧困・格差と社会的包摂』, 講談社現代新書.
- 阿部彩, 2015, 「貧困率の長期的動向：国民生活基礎調査 1985～2012 を用いて」, 貧困統計ホームページ <https://www.hinkonstat.net/貧困率の長期的動向-国民生活基礎調査を用いて/>.
- Durkheim, E., 1897, *Le suicide: étude de sociologie*, F. Alcan (=1985, 宮島喬訳『自殺論』, 中公文庫).
- 江頭大蔵, 2014, 「社会関係資本と現代日本の自殺傾向について」, 『社会分析』41号, 日本社会分析学会.
- 江刺英信・宮下佳孝, 2015, 「最近の正規・非正規雇用の特徴」, 総務省統計局（平成27年7月24日）<http://www.stat.go.jp/info/today/097.htm>.
- 玄田有史, 2013, 『孤立無業者の現状と課題－スネップ162万人の衝撃－』, 文部科学省・日本学術振興会委託事業「近未来の課題解決を目指した実証的社会科学研究推進事業」  
[http://www.genda-radio.com/img/snep\\_201303.pdf](http://www.genda-radio.com/img/snep_201303.pdf)
- 藤森克彦, 2010, 『単身急増社会の衝撃』, 日本経済新聞出版社.
- 北海道総合研究調査会, 2013, 『生活困窮者支援体系に資する調査研究事業報告書』.

<sup>17</sup> このように社会が構造的に変化しているにもかかわらず、望ましい生き方に関する価値や規範はいまだ「戦後日本型循環モデル」に準拠したもののみである。本田は、このことが「矢印からこぼれ落ちた」人たちの窮状を一層厳しいものになっているという（本田, 2014:43）。「自己責任論」に基づく「生活保護バッシング」もその一つであろう。

- 本田由紀, 2014, 『社会を結びなおすー教育・仕事・家族の連携へ』, 岩波書店.
- 稲葉剛, 2013, 『生活保護から考える』, 岩波書店.
- 稲月正, 2006, 「ホームレスになるまでの経緯と自立支援の方向性ー公民協働のトータルサポートシステムの構築へ」 山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・森松長生著, 『ホームレス自立支援ーNPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』, 明石書店.
- 岩田正美, 2007, 『現代の貧困ーワーキングプア/ホームレス/生活保護』 筑摩書房.
- 厚生労働省編, 2012, 『平成 24 年版 厚生労働白書』.
- 厚生労働省, 2016, 「『非正規雇用』の現状と課題」  
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11650000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu/0000120286.pdf>.
- 厚生労働省, 2017, 「生活保護制度の現状について」 (平成 29 年 5 月 11 日)  
[http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu\\_Shakaihoshoutantou/0000164401.pdf](http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000164401.pdf)
- 宮本太郎, 2009, 『生活保障ー排除しない社会へ』, 岩波書店.
- みずほ情報総研, 2013, 『生活困窮者支援に係る新たな相談支援事業における支援の考え方とプロセスに関する調査研究報告書ー総合相談・支援プロセスワーキングチーム報告』  
<http://www.mizuho-ir.co.jp/case/research/konkyu2013.html>.
- 本川裕, 2017, 「自殺数と景気」, 『社会実情データ図録』,  
<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/2740.html>.
- 本川裕, 2018, 「経済成長率の推移」, 『社会実情データ図録』,  
<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/4400.html>.
- 中村宗悦・永江雅和・鈴木久美, 2011, 「金融危機とデフレーション (1997~2001 年を中心に)」,  
「バブル/デフレ期の日本経済と経済政策」第 2 巻『日本経済の記録ー金融危機、デフレと回復過程ー』, 内閣府経済社会総合研究所  
[http://www.esri.go.jp/jp/prj/sbubble/history/history\\_02/history\\_02.html](http://www.esri.go.jp/jp/prj/sbubble/history/history_02/history_02.html).
- 成瀬健生, 2014, 「雇用ポートフォリオ提言とこれからの雇用問題」, 『DIO 連合総研レポート』  
No.295, 公益財団法人連合総研 <http://rengo-soken.or.jp/dio/pdf/dio295.pdf>.
- 大西連, 2017, 「貧困率は 16.1%から 15.6%へ改善 一方、悪化した数字も」  
<https://news.yahoo.co.jp/byline/ohnishiren/20170627-00072619/>.
- 清水康之 (自殺実態解析プロジェクトチーム編), 『自殺実態白書 2008【第二版】』, NPO 法人  
自殺対策支援センター ライフリンク.
- 鈴木広, 1986, 『都市化の研究』 恒星社厚生閣.
- 橘木俊詔・大竹文雄, 2008, 「対談 最低賃金を考える」, 『日本労働研究雑誌』, No.573.
- 柳沢房子, 2009, 「フレキシキュリティーEU 社会政策の現在」, 『レファレンス』, 国立国会図書館  
[http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200905\\_700/070006.pdf](http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200905_700/070006.pdf).
- 山家悠紀夫, 2008, 『日本経済 見捨てられる私たち』, 青灯社.
- 山家悠紀夫, 2014, 『アベノミクスと暮らしのゆくえ』, 岩波書店.
- 湯浅誠, 2008, 『反貧困ー「すべり台社会」からの脱出』, 岩波書店.

## 第2章 伴走型支援システムの機能と仕組み

### 1. はじめに

第1章では、生活困窮状況の広がりとその構造的要因について概観した。そこで示された社会的排除による生活の困窮化、すなわち経済的貧困化、社会的孤立化、生きる意味や意欲の喪失に対してどのような社会的な支援が必要なのだろうか。

それには大きく分けて次の2つの領域での働きかけが考えられる<sup>1</sup>。

- ①社会構造の変動によって生じている「新しい社会的リスク」に対応した生活保障制度の形成と拡充（国レベル）
- ②生活に困窮している人と社会関係を取り結び、社会とのつながりの中で生きる意欲をもに紡いでいくとともに、さまざまな生活保障制度につなぎながら、社会を排除型から参加包摂型へと変容させていく仕組みの形成（生活世界レベル、具体的には地域レベル）

これらは、いわば生活困窮者支援における2本の柱、車の両輪である。いずれも生活困窮の原因を、個人や家族のみ（自己責任）に求めるのではなく、社会的な仕組みの問題ととらえる、社会的な支援である。本研究で焦点を当てる伴走型支援システムは、後者の社会的支援であるが、「福祉多元社会」〔上野,2011:218〕をベースとした生活困窮者への社会的支援には、国（マクロ）の制度拡充と地域（メゾ）での社会関係の形成がともに必要である。以下、生活困窮者支援に必要な2つの柱について概説し、伴走型支援システムの位置づけを明らかにした上で（2節）、伴走型支援システムの機能を示す（3節）。さらに、その仕組みを事例に則して説明する（4節）。

### 2. 生活困窮の解消に必要な2つの社会的支援

#### 2.1 「新しい社会的リスク」に対応した生活保障制度の拡充—国レベル

戦後日本の生活保障は、男性稼ぎ主の安定した雇用と主婦の家事・育児・介護労働に依存していた。いわば、企業と家族が現役世代の福祉を担っていたのである。しかし、企業による長期的な安定雇用は衰退し、非正規雇用が増大した。家族もまた不安定さを増していった（第1章）。こうした「生活保障の制度と社会のずれ、制度が想定したライフサイ

---

<sup>1</sup> もう一つの働きかけとして心理療法や投薬のような精神医療的対応が考えられるかもしれない。ただし、本研究では、支援を医学的な治療の問題として考えるのではなく（言い換えれば、心や身体そのもののみへの働きかけではなく）、社会的なものに立脚するものとしてとらえたい。これは心理的なものを捨象するということではない。生きる意欲といったミクロな心理のうごきであっても、それはさまざまな他者との社会関係を通して社会的にたちあがってくるものであると位置づける。

クルと人々が実際に生きている人生との相違」を、宮本太郎は「新しい社会的リスク」と呼ぶ〔宮本,2009:51〕。

現行の社会保障制度が「新しい社会リスク」に対応していないものであるならば、それに対応できる仕組みをつくらねばならない。宮本は、生活保障の再編の方向性として所得と雇用の連携をあげ、スウェーデンなど北欧型のアクティベーション政策を重視している。

それは、セーフティネットとアクティベーションで生活困窮者を包摂する仕組みである。生活困窮に陥った人たちを失業給付や生活保護など基礎的な社会保障（セーフティネット）で受け止めた上で、その人の状態に応じた様々な支援を通して仕事を含む社会的な諸活動に再度参加してもらう（アクティベーション）。当然のことながら、このようなナショナル・ミニマムの拡充が生活困窮者への社会的支援の根底をなす重要な柱である。

## 2.2 生活困窮者を「発見」し様々な生活保障制度につなぐ仕組みー地域レベル

もう一つの柱は、生活に困窮している人たちを「発見」し、伴走しながら社会関係を取り結ぶ支援である。地域の中で排除されている生活困窮者は見えにくい。かれらは「自分自身からの排除」〔湯浅,2008:61〕の結果、自分から「助けて」と声を上げにくい人たちでもある。また、生きる意欲を喪失していれば、生きていくためのさまざまな制度を利用することもないだろう。いくらすばらしい制度があっても、それを必要とする人につながらなければ無いのと同じである。排除され、困窮している人たちに寄り添い、ともに喜び、悲しみ、怒り、励ます。そうした社会関係とコミュニケーションの形成は社会的孤立の解消の第一歩である。そうした関係を通して、社会とのつながりの中で生きる意欲も生まれる。同時にさまざまな人や生活保障制度に生活困窮者をつないでいく。

このような仕組みは、地域の実情に応じて最適な形でつくられるべきであろう。いわゆる「ローカル・オブティマム」である。国レベルでのさまざまな制度は、こうした「つなぐ」仕組みが十分に機能することによって効果を発揮する。ミクロな個人・家族のレベルでの生活困窮化が、マクロレベルでの日本社会の構造変動とメゾレベルでの「つなぎ」の機能不全によって生じているのであれば、その社会的対応も、マクロ、メゾの両レベルで考える必要がある。

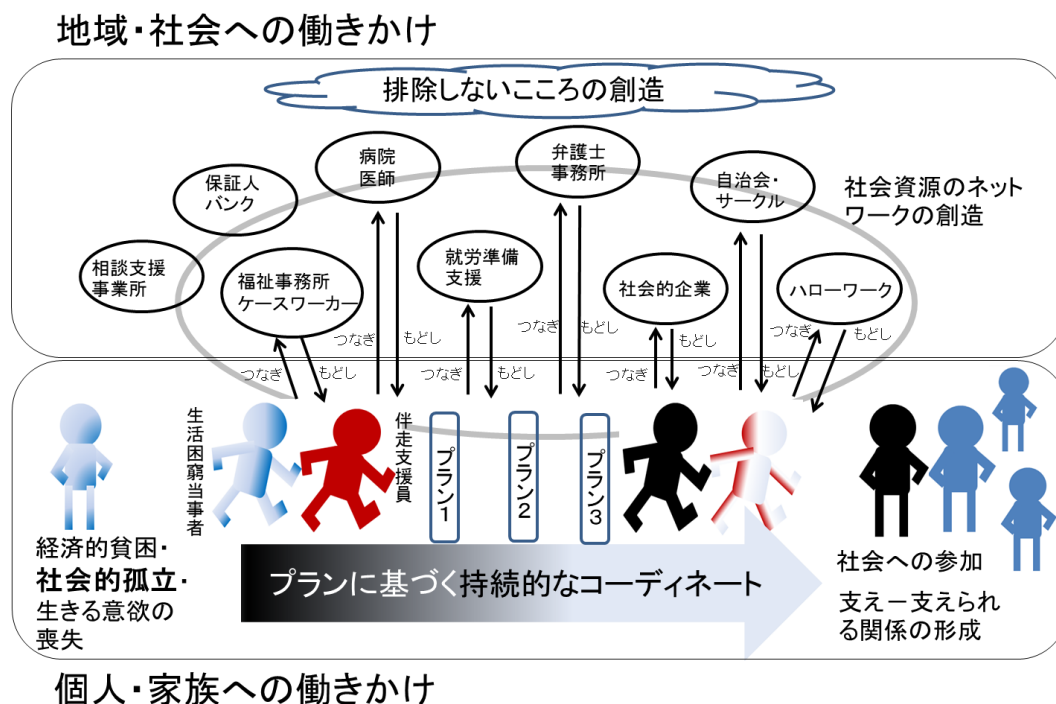
## 2.3 伴走型支援システムの位置とメリット

本章冒頭でも述べたとおり、伴走型支援システムは、こうした2本の柱のうち後者、すなわち「生活困窮者を『発見』し様々な生活保障制度につなぐ仕組み」として位置づけられる。だが、「つなぐ」ためにはつなぎ先となる社会資源（支援の「受け皿」）が地域の中になければならない。適切な社会資源が地域の中に無い場合には創り出す必要がある。このように伴走型支援とは、①生活に困窮している個人・世帯への支援への包括的で持続的なコーディネート型支援と、②地域・社会の中での社会資源ネットワークの創造という2つのプロセスが一体となった支援である。「個人・世帯」と「地域・社会」という2つの働きかけによっ

て、生活困窮者の多様な自立をはかるとともに生活困窮者を生まない参加包摂型の社会の形成をめざす。

序章で述べた伴走型支援システムのイメージを図表 2－1 に再掲する。この図の上部は「地域・社会への働きかけ」、下部は「個人・世帯への働きかけ」を示している。

図表 2－1 伴走型支援のイメージ（再掲）



このような支援が、今、なぜ必要なのだろうか。既存の福祉の仕組みの問題点と対応させながら、伴走型支援システムの特徴とメリットについて見ておこう。

#### （１）社会的孤立の解消を重視：その１－参加・承認による生きる意欲・希望の創出

生活困窮とは経済的貧困、社会的孤立、生きる意味・意欲の喪失の複合過程である。その悪循環を逆転させる起点として伴走型支援は社会的孤立の解消を重視する。

経済的貧困に対応した制度は、現在それなりに存在している。だが、そうした制度やサービスは社会的に排除され孤立している人たちにはなかなか届かない。だとすれば、まずは社会的孤立の解消がはからなければならない。

しかし、既存の福祉制度は給付にかかわるものが中心であり、社会的孤立の解消そのものをめざす仕組みではなかった。伴走型支援は給付の仕組みではなく、伴走を通して社会関係（縁）をつくり社会的孤立を解消するものである。そして、そうした社会関係（縁）の形成こそがサービスの主体的な利用にもつながっていくと考える。

社会的孤立状態に置かれた人たちは、なぜ制度やサービスにつながらないのだろうか。奥

田知志（NPO法人抱樸理事長）によれば、その要因の一つは彼ら／彼女らは「助けて」と言わない、言えないからである〔奥田, 2014(a):46〕。「助けて」と言うためには、自らの生を意味あるものと感じ、生への意欲を持つことが必要である。それこそが制度やサービスを利用する前提となる。生をあきらめた人は「助けて」とは言わないし、アクティブになるための制度を利用する必要性も感じない。生への意欲は社会に参加し、社会から承認を受けることによって生まれる。他者となつたり役割をもつことによって、人は自分が社会に存在していることの意味を感じるのである。

もちろん、現実には無人島で生活しているわけではないので、完全に孤立して生活している人はほとんどいないだろう。生活困窮状態にある人も、買い物をしたり、ケースワーカーに会ったり、アルバイトの場などで人と声を交わしたりしながら生活をしている。だが、そうしたつながりが、儀礼的、表層的なものであれば当人にとって意味のある社会関係（縁）とはならない。そこからは、社会的な承認も得られないだろう。コンビニ店員の「ありがとうございました」というお礼を、ここからの言葉と考える人はいない。逆に言えば、伴走型支援では形式的、表面的なつながりではなく、「あなたを大切に思っている」という相互の思いを基盤とした実質的なつながりを（共依存を避けつつ）いかにつくるかがポイントとなる。そこに伴走型支援の専門性の一つは示されると思われる。

また、伴走は希望をつなぎとめる。失敗が続くと人は希望を持ち続けることは難しくなる。これまでの支援は、そうした失敗に対する一方的な処遇であることも多かった。しかし、一緒に悩み、励まし、次の手をともに考えてくれる伴走者がいれば、人は希望を持ち続けることができる。それは制度の主体的な利用にもつながるだろう。伴走とは、当事者の主体的選択を保障しながらともに考えていくことでもある。

## （２）社会的孤立の解消を重視：その２－「申請主義」の克服

社会的に孤立した人が制度やサービスにつながりにくい背景には、既存の制度の多くが「申請主義」をとっていることもある〔奥田, 2014(a):47〕。サービス利用のためには窓口で申請しなければならない。しかし、引きこもっている人が自分で窓口まで出かけていって申請手続きをするのは難しい。

だが、引きこもっている人であっても、専門的な知識を持った伴走者が利用を進め、窓口まで同行してくれれば、たとえ制度は「申請主義」であってもその人はサービスにつながることができる。また、制度そのものの存在を知らない場合や生活困窮の急迫期にあり適切な判断ができない場合であっても、福祉制度の利用について知識を持っている人が側にいれば必要なサービスにつながることができる。社会的孤立を解消する伴走者の存在は、生への意欲を喚起するだけでなく、生活困窮者を制度やサービスに「つなぐ」手段としても機能する。

既存の制度では、民生・児童委員などが、そうした生活困窮世帯など様々な課題を抱えた人たちの相談や支援を行ってきた。生活困窮者の「発見」やサービスへの「つなぎ」に

において民生・児童委員が果たしてきた役割は大きく、今後も重要な地域の社会資源である。ただし、民生・児童は無報酬であり、年齢も高齢化している。また、日本総研の調査によれば、多くの人が町会・自治会などの地域組織を基盤として活動をしている〔日本総合研究所,2013〕。今後、地域組織とつながりのない生活困窮者がますます増えていくとすれば、専門的に生活困窮者を「発見」し「つなぐ」仕組みが必要となる。もちろん、その場合、民生・児童委員など既存の社会資源との連携が必要であることは言うまでもないだろう。

### （３）包括的で継続的なコーディネート型支援－「縦割り」の克服

「申請主義」とともに既存の福祉制度の大きな問題点は、それが「縦割り」で運用されていることにある。生活困窮者がかかえている課題は、福祉、教育、就労など、さまざまな領域にわたっている。また、複数の課題が１つの世帯の中で生じることも多い。だが、それに対応する制度が「縦割り」の場合、生活困窮の当事者が自分でそれらをうまく組み合わせ利用するのは難しい。

しかし、奥田によれば、伴走する人が生活困窮者とコミュニケーションをとりながら、中・長期的なプランに基づいて必要な社会資源を整理し、さまざまな制度やサービスにつないでくれば、制度自体は「縦割り」であっても包括的なサービスにつながるができる〔奥田,2014(a):75〕。伴走型支援は、そのような包括的なコーディネート型の支援である。

これまでも病院や学校など、各機関・組織にはソーシャルワーカー（医療ソーシャルワーカー、スクールソーシャルワーカー）が存在していた。しかし、必ずしも連携先が十分ではなく、領域内でのソーシャルワークにとどまることもあった。また、つぎの支援につないだあとはつなぎっぱなしということも多かった。しかし、伴走型支援は「つなぐ」だけではなく「もどし」を行う支援である。つないだ先が適切でない場合は「もどし」で「つなぎ」なおす。そうした継続的なかわりによって自立的な生活パターンが形成できるように支援するのである〔奥田,2014(a):75〕。

自立的な生活パターンが継続できるようになれば、支えられていた当事者は、今度は支える側として地域の社会資源となるだろう。こうした「支えー支えられる」関係は、それ以後も継続的につづいていくことが期待されている。

### （４）社会づくりを視野に入れた支援

生活困窮者支援は、ただ単に困窮している個人の課題を解決し、もとの社会にもどすだけでは十分とは言えない。奥田は、問題の根本的な解決には困窮要件を抱えた人たちを排除する社会そのものを参加包摂型の社会にしていかなければならない、という〔奥田,2014(a):66-7〕。そのためには、参加包摂に必要なサービス提供の受け皿（社会資源）の開拓と連携を視野に入れた社会への働きかけ必要である。そもそも、コーディネート型の支援をするためには、地域に受け皿が無ければ、それは不可能である。それゆえ、それ

が無い場合には受け皿を新たに創り出す必要がある。

しかし、従来、その重要性は指摘されつつも、社会への働きかけを視野に入れた支援の仕組みづくりは必ずしも進んでこなかった。個人と地域への働きかけを総合的、包括的に行うような生活困窮者支援制度の構築が、今求められている。

### 3. 伴走型支援システムの機能

このような伴走型支援システムの考え方は、序論でも述べたように NPO 法人抱樸理事長の奥田知志によるものである。奥田〔2018:35〕は、戦後の日本社会では公的な社会保障政策を担う国家以外に、福祉の担い手として、家族（血縁）、企業（社縁）、地域（地縁）が重要な役割を果たしていたという。しかし、社会構造の変化によって、そうした縁が果たしてきた福祉的な機能は縮小してきた<sup>2</sup>。そうした中で、国家の社会保障、生活保障政策の拡充が重要であることは、これまで述べてきたとおりである。

同時に、家族、企業、地域が担ってきた機能をいかにして社会化するかも重要な課題となっている<sup>3</sup>。その中で、奥田によれば、伴走型支援は家族<sup>4</sup>が持っている以下の5つの機能を備えた支援である〔奥田, 2018:36〕<sup>5</sup>。

- ①家族内サービスの提供—包括的、横断的、持続的なサービスの提供
- ②記憶の蓄積とそれに基づくサポートの実施
- ③家族外の社会資源利用のための継続性のあるコーディネート機能—つなぎ・もどしの連続的行使
- ④役割付与の機能—自己有用感の提供
- ⑤何気ない日常の維持—出会いから葬儀まで

ただし、家族が持つ機能をモデルとすることは、無批判に従来の「家族」を肯定することでも、復興させようとするということでもない〔奥田, 2018:35〕。家父長制的な家族制度の弊害は周知の通りである。また、社会が果たすべき責任を回避し、家族に押しつけようとするものではない。家族という集団そのものを重視するのではなく、家族が持つ機能に着目し、

<sup>2</sup> 血縁、地縁、社縁の縮小を嘆くべきではないし、ノスタルジックにその復活をめざすべきでもない。それらの縁は多くの弊害ももっていた。また、そうした縁の縮小は社会構造の変動によってもたらされたものであり、旧来の形での復活はそもそも不可能である。

<sup>3</sup> ただし、伴走型支援は、家族（血縁）、地域（地縁）、職場（社縁）がもっていた役割の＜全て＞を新たに担うものではない。家族、地域、職場の社会関係は脆弱になったかもしれないが、なくなったわけではないし、機能は変化したかもしれないが存在している。伴走型支援は、そうした様々な社会関係（縁）と共存、利用しながら、さまざまな社会資源に「つなぎ、もどし」を行う社会的な支援である。

<sup>4</sup> 奥田は「家族（家庭）」という用語を使用しているが、本研究では（家庭ではなく）「家族」に用語を統一する。

<sup>5</sup> 奥田は「ここで取り上げた他にも、家族（家庭）には様々な機能がある」し、家族のあり方に「一定のスタンダードを想定することできない」という。この5つの機能は、あくまでも伴走型支援を模索する中で、家族機能として想定したものの過ぎない〔奥田, 2018:36〕。

その機能をモデルとする社会的な仕組みを創り出していくことを目指すものである。以下、奥田〔2018〕の議論を要約する形で順に見てゆこう<sup>6</sup>。

### 3.1 家族内サービスの提供—個別的、包括的、横断的、持続的なサービスの提供〔奥田,2018:36-7〕

家族は、組織のように単一の目的の遂行を目指す集団ではない。そこで提供されるサービスの特徴は、個別的、包括的、横断的なものである。たとえば、親は子どもに食事を作ったり、服を買ってきたり、部屋を提供したり、包括的、横断的に世話をする。食事も本人の好みだけではなく栄養のバランスなども考えながら、個別につくる。高血圧の人には塩分を控えるなど、個々人の状況に応じてメニューも考える。また、そのサービスは期限を定めたものではなく、その時々状況に応じて継続的に提供される。親は子どもの成長に合わせて服を買い換えるなど、持続的にかかわりを持つ。そうしたかかわりは、子どもがある程度成長するまで続く。

奥田によれば、伴走型支援も、さまざまなサービスを提供する社会資源を組み合わせながら、その人その人にあったサービスの提供を考える。医療だけ、福祉だけ、就労だけといったことではない。個別的であるとともに、包括的、横断的に制度やサービスを組み合わせる。また、持続的にかかわり、その人の状況に応じて、サービスを組み直す。

ただし、伴走型支援を行う職員（以下、支援員）は、基本的にコーディネートを行う。もちろん、ゴミ屋敷を一緒に片付けたり、一緒に料理をつくったりすることはあるが、基本はコーディネートを中心とするべきである。家族介護を考えればわかるように、家族だけで介護問題を抱えると介護者だけでなく家族全員が疲弊し、つぶれてしまう。伴走型支援も同様である。いかにうまくコーディネートしていくかがポイントとなる。（これについては第 3 の機能「家族外の社会資源利用のための継続性のあるコーディネート機能」で再び触れられる。）

### 3.2 記憶の蓄積とそれに基づくサポートの実施〔奥田,2018:37-8〕

奥田は、家族は「記憶の蓄積」の場所である、という。蓄積された記憶には 2 つの役割がある。

1 つは、それが家族員にとって自己承認や相互承認の核となることである。楽しかったことやつらかったことを思い出として家族は共有する。それがアイデンティティーや相互の受容的な関係の基盤ともなる。

もう 1 つは、家族に起こった出来事やその対応の記録としての役割である。たとえば、子どもの既往症の記憶を医師に伝えることにより、医師は適切な処置をとることができる。また、親は（あるいは子は）子ども（あるいは親）のこれまでの成功や失敗の記憶をもと

---

<sup>6</sup> 本節の内容は、奥田の論考〔奥田,2018〕に依拠し、その主張を筆者なりに要約・補足したものである。そのため、個々に引用の記載をしていない。

にアドバイスをする。家族は、家族員のデータベースでもある。

伴走型支援でも、そうした記憶や記録は重要である。支援する人と支援を受ける人がともに関係を持つ。支援を受ける側だけではなく、支援をする側も「あのとき助けられた」「あのときはうれしかった（つらかった）」という記憶をもつこともあるだろう。そうした記憶の共有は、両者の相互承認の核となる。

また、支援においてデータベースの構築やそれに基づいたサポートプランの作成はとても大切である。そのためにはヒアリングやアセスメントが重要になる。しかし、初回、短期間のヒアリングやアセスメントでは十分な情報が得られないことも多い。伴走し続けることで少しずつ意味のある情報が蓄積されていく。1つのデータベースにそうした情報が蓄積されていけば、支援員が複数名であっても支援対象者の来歴、特徴、好み、対応記録を共有できる。チームによるケアにはデータベースが必須である<sup>7</sup>。言うまでもなく、個人情報管理については最大限の配慮が必要である。

### 3.3 家族外の社会資源利用のための継続性のあるコーディネート機能—つなぎ・もどしの連続的行使 [奥田,2018:39-41]

先に家族の持つ第1の機能として「家族内サービスの提供」を挙げた。しかし、分業の進んだ現代において家族の中だけで生活に必要なサービスをすべてまかなうことはできない。たとえば、軽い病気は家族内で対応可能であっても、重い病気は医師に任せる。都市的生活様式とは、専門機関による専門的処理によって生活上の問題を解決していくことである [倉沢,1987]。

しかし、その場合でも家族は専門機関に任せきりにはしない。奥田は、病院の例を挙げている。家族は家族の誰かが病気になったらいい病院の情報をさがし、人を病院に連れて行く。そして、お見舞い（訪問型のケア）を行う。もし、その病院の対応が悪ければ、別の病院に連れて行く。つまり、専門機関につないでも、つなぎっぱなしにするのではなく、状況に応じてもどして、別の機関につなぎなおすのである。

先の述べた通り、伴走型支援は継続性を持ったコーディネート型支援である。そこでも家族と同様に、さまざまなサービスを提供する社会資源に「つなぐ」とともに、状況に応じて「もどし」、必要であれば別の社会資源につなぎなおす<sup>8</sup>。

従来の支援論（ソーシャルワーク論）でもコーディネートの重要性は強調されていた。しかし、「つなぎ」は重視されていても、「もどし」はさほど重視されてこなかったのではないだろうか<sup>9</sup>。伴走型支援では「つなぎっぱなし」や「投げ渡し」はせず、家族がそう

<sup>7</sup> なお、奥田 [2018] は、支援段階でのデータベースはコンピューター（ICT）での管理を想定しているが、自立が進み地域へ支援が委譲される段階では当事者にとってのキーパーソンが記憶の蓄積と「（良質な）おせっかい」を担うことになるという。

<sup>8</sup> このような「つなぎ—もどし」の連続的な行使の結果、悪質な社会資源（たとえば、いわゆる「貧困ビジネス」）の淘汰が期待される [奥田,2018:39]。

<sup>9</sup> 病院の医療ソーシャルワーカーは退院先の「つなぎ」を行ったあとは、その「つなぎ」先でその元患者がどうなったのかまでは把握していない、という例を奥田は挙げている [奥田,2018:40]。

であるように、「つなぐ」とともに「もどし」を行うことを大切にする。

なお、「つなぎ」先は必ずしも専門機関だけではない。支援の急迫期においては、専門知識を持った支援員が、専門の支援機関への「つなぎ」を行うことになるだろう。しかし、急迫期を乗り越え、地域での生活が安定してくれば、コーディネーター（つなぎ手）は支援員でなくてもよい。地域のキーパーソン、ライトキーパーソンズ（後述）にその役割は委譲されるべきである。

### 3.4 役割付与の機能—自己有用感の共有 [奥田, 2018:41-2]

家族では、それぞれのメンバーが役割をもっている。奥田によれば、家族は「支え—支えられる」役割を担い合う場所である。その関係は時間の経過とともに変化していく。生まれたばかりの子どもは親から全面的に支えられているが、成長するにしたがって家族の中での役割を果たすようになっていく。親が高齢となり介護が必要になってくると、子どもは公的な制度も利用しながら親を支える。子どもの世話する親も、親の世話をする子どもも、相手を「支える」だけではない。「支える」役割を果たすことで自分の存在の意義を感じ、自己有用感を獲得している。「支える」と「支えられる」とは相互性をもつ<sup>10</sup>。

伴走型支援においても、役割の相互性は重要である。人は、困ったときに「支えられる」と「自分は大切にされている」という思いを感じる。それは自尊感情を生む。自尊感情は社会的自立や精神的自立にとって大切である。しかし、常に「支えられる」状態におかれることは自己有用感を失うことにもつながる。自己有用感の喪失は、自分がそこにいることの意味を失わせ、生きがいや生きる意欲を減退させる。

命に関わるような状況を改善するような、支援の急迫期には支援員は「支える」だけの存在かもしれない。だが、状況が安定してくれば、役割の創出など、関係の相互性を考えた支援も重要となる<sup>11</sup>。

### 3.5 何気ない日常の維持—出会いから葬儀まで [奥田, 2018:42]

先にも述べたように、家族は目的集団、機能集団ではない。もちろん、事故や病気などの緊急事態が発生すれば、その解決を目的として相互に助け合う。しかし、通常は「何気ない日常」を家族は生きている。そこでなされる相互行為は、ほとんどが明確な目的をもつものではない。しかし、メンバーの社会的、道徳的連帯の維持にとっては大切なもので

<sup>10</sup> ボランティア活動をしている人は、よく「助けられているのは自分の方です」という思いを口にする。それも、こうした「支え—支えられる」関係の相互性を述べたものだろう。

<sup>11</sup> そのためには、たとえば「互助会」のように自立者や支援者がお互いに支え合うような仕組みの創出など、社会・地域に対する働きかけも必要である。また、ボランティアに誘ったり、本人の得意なこと（かつてしていた仕事など）で助けてもらったり、ナラティブ・セラピー的に人生の意味の書き換えといった、個人に対する働きかけも考えられるだろう。

ある<sup>12</sup>。

伴走型支援は、生活困窮者支援という目的を持って行われるものであり、当然「処遇の支援」という面をもつ。生活に困窮している人を福祉、医療、仕事など生活に必要な制度や機関に「つなぎ—もどし」ながら自立を支えていく。これが奥田が言う「処遇の支援」である。

だが、伴走型支援は関係性の支援である。そこで想定されている関係性とは、直接的な「助ける—助けられる」関係（処遇の支援）だけではなく、「日常的につながっている」という包括的で、ある種、あいまいなものでもある。「日常的につながっている」という関係は、目的遂行の手段としての関係ではなく、関係そのものが目的とするものだ。奥田は、それを「存在の支援」と呼んでいる〔奥田,2018:54-6〕。ただし、このような関係性の構築は、日常的に時間や空間を共有している家族だから可能なものであり、それを社会的に創りだしていくことは難しい<sup>13</sup>。伴走型支援の専門性は、形容矛盾的ではあるが、専門的な処遇に枠をはめないとあると思われる。

そうした日常性の延長の最後にあるものとして、奥田は「葬儀の社会化」の重要性を挙げている。身寄りのない生活保護受給者が亡くなった場合、行政（保護課など）が対応するが、それは主に火葬にかかる費用負担への対応である。しかし、単なる遺体処理ではなく、弔うという葬儀にかかわるのが伴走型の社会である。

NPO法人抱樸では、支援していた人がなくなった場合、メーリングリストで訃報がながれ、その人とNPOや支援者とのかかわりが偲ばれる。長年、NPOとかかわりを持っていた元野宿の人が交通事故で亡くなったときに届いたメールは以下のようなものであった（本人の了承を得て、以下掲載する）。

皆様

抱樸館北九州に入居中のAさんが、〇月〇日午後〇時ごろ、交通事故に遭われて救急搬送されましたが、同日午後〇時〇分、市立〇病院にて天に召されました。まったくの突然の出来事で、未だに受け入れられない思いでいっぱいですが、本当に残念です。

当日は、抱樸の計画総会があり、その直前理事会が開催されようとしている時の出来事でした。最初は、抱樸館の入所者が転んで怪我をしているという情報から、あれよ、あれよという内にAさんであることが分かり、重傷であること、非常に危険な状態であることが分かってきました。

皆が心配する中、理事長および〇〇さんに病院への付き添いをお願いして、計画総会は進

<sup>12</sup> たとえば、朝起きたときに「おはよう」と声を掛け合うことに直接的な目的はない。また、家族や友人関係の中で交わされる会話のほとんどは「無駄」話だろう。しかし、それらは関係の確認や連帯の維持には重要な機能を持っている。

<sup>13</sup> そこで力を発揮するのは、NPO 法人抱樸にあるボランティア部門であると思う。補論 1 でも述べたように、この NPO の活動はボランティアから始まり、現在でも、組織の中に「ボランティア本部」が位置づけられている。有給職員の中にはボランティアとして関わっている人も多い。ボランティアは「支援」とは別の文脈でのかかわりを可能とする重要な役割を持っていると思われる。

められました。途中、一旦戻られた理事長の挨拶を終え、総会は終了し、そこから何人かの方々が病院に駆けつけましたが、「戻ってこおい。まだ逝ってはだめ」という叫びの中、午後10時過ぎ息を引き取られました。本当に本当に残念です。

Aさんは、その日、いつもの通りに〇〇に買い物に行かれた帰り道、横断歩道を渡っている中、見通しの良い直線をスピード出した車がAさんに気付かず、跳ねてしまったということのようです。（詳細は聞かされていません。）

Aさんは、2008年に自立支援住宅（茶屋町）に入居され、2009年に一般住宅に転居され自立されました。特別に「チームAさん」が結成されるほど、アルコールの課題を抱えていましたが、みんなとAさんの様々な格闘の中、地域で生活を継続していました。

しかし、段々と加齢のため地域生活に支障が出始めた2013年、やっと建った抱樸館北九州に入居され、今まで以上に緊密な支援の中で生活されていました。抱樸館入居後は、特に大きな問題もなく、時々、理事長やボランティアの皆さんと出かけたり、館の中で穏やかに過ごされていました。そんな穏やかな日常の中で突然に起こった出来事は、抱樸館や抱樸に関わる皆さんにとって大きな喪失となっています。本当に残念です。

Aさんと出会った私たちは、沢山の迷惑をかけられ、沢山の課題を突き付けられ、沢山の課題と一緒に乗り越え、沢山の慰めをもらい、沢山の励ましをもらい、沢山の涙と笑いを頂き、その中で抱樸の活動の在り方、支援とは何か、人間のいのちに関わるとは何かを教えてもらいました。Aさんは、Aさんの存在の全てをかけて私たちに応えてくださいました。ありがとうございました。また会いましょう。

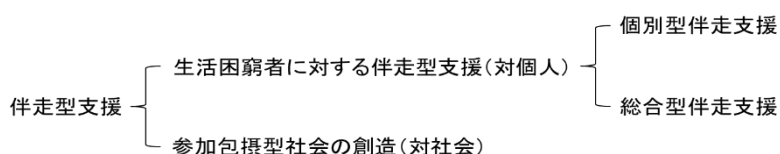
葬儀は、互助会葬として以下の通り執り行います。ぜひ、ご出席ください。（以下略）

盆と正月には追悼集会が開かれ、いつもより少し豪華な炊き出しとともに、路上死を含めこれまでに亡くなった人たちを覚え続ける。奥田らNPO関係者が牧師を務める教会には、引き取り手のない遺骨を納める納骨室も設置されている。「出会いから看取りまで」を「何気ない日常」としてトータルにかかわることによって社会的、道徳的な連帯をはかる機能を伴走型支援は持っているように思われる。

#### 4. 伴走型支援システムの仕組み

伴走型支援システムは、図表2-2に示す通り、働きかける対象の違いによって、①生活困窮者に対する伴走支援（対個人）と②参加包摂型社会の創造（対社会）とに分けられる〔奥田,2014(a)〕。以下、それぞれの仕組みについて説明する。

図表2-2 伴走型支援の区分



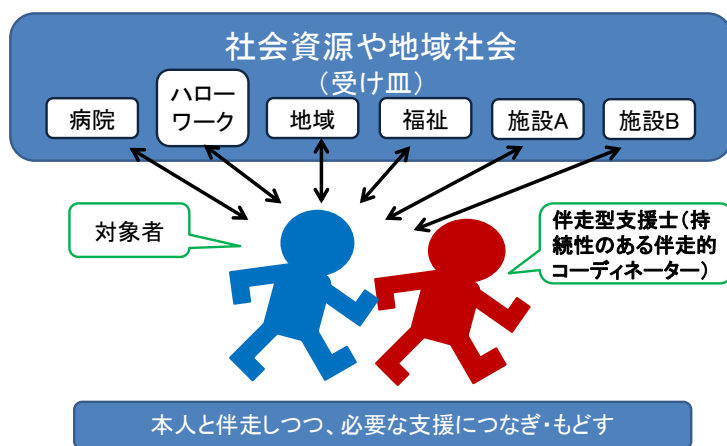
#### 4.1 生活困窮者に対する伴走型支援（対個人）

##### （１）個別型伴走支援

生活困窮者に対する伴走型支援（対個人）は、上記の図表２－２に示すように、その支援形態の違いによって、①個別型伴走支援と②総合型伴走支援の２つに区分できる〔奥田,2014(a)〕。

まず、個別型伴走支援について説明しよう。個別型伴走支援とは、図表２－３に示すように、生活困窮者の当事者に対して伴走支援を行う支援者（伴走支援員）が持続的に関わりながら、サービス提供の「受け皿」である社会資源や地域社会への「つなぎーもどし」を行うことによって、多様な自立を実現するものである〔奥田,2014(a):73-9〕。

図表２－３ 個別的伴走支援のイメージ



出典：〔奥田,2014(a):73〕

##### （２）総合型伴走支援

伴走型支援のもう１つの形は、総合型伴走支援である〔奥田,2014(a):78〕。これは、支援員、ケースワーカー、ハローワーク職員、そのほか生活困窮の当事者への支援にかかわる組織・機関の担当者、当事者にとってのキーパーソンなどが伴走しながら多様な自立を支える仕組みである。そのイメージを示したのが図表２－４である〔奥田,2014(a):80〕。

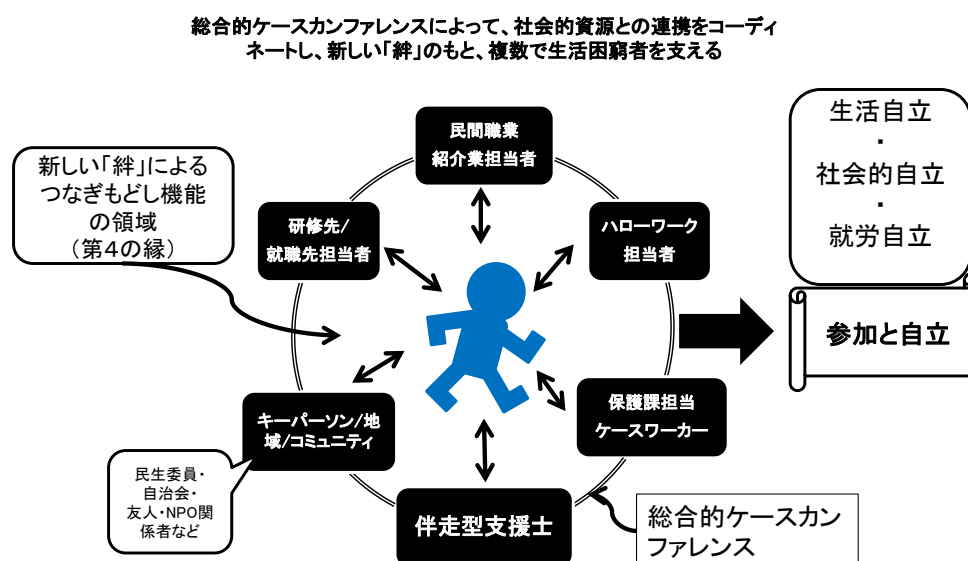
支援対象者の状況や支援の段階に応じて、伴走する人（機関）は変化する。最初は支援員やケースワーカーが中心であろう。次いで、ハローワーク職員、場合によっては研修先企業の担当者、キーパーソンなどもそこに加わるようになる。

そうした総合的伴走支援の核になるのが、支援関係者が集まってサポートプランの確認と支援の方向性を検討する総合的ケースカンファレンスである。サポートプランを当事者に関わる複数の人が確認・検討することによって、情報の共有がはかれるとともに、それぞれの支援者がより適切な支援を行うことが可能となる。また、複数の支援者が関わることによってプランの偏りが修正され、より適切なサポートプランの設定も可能となるだ

ろう。

同時に、総合的ケースカンファレンスは、個々の生活困窮の当事者の問題を通して、既存の社会福祉制度や地域社会が抱える課題を発見していく場でもある。その意味で、総合型伴走支援（総合的ケースカンファレンス）は、個人に対する伴走型支援（対個人）と参加包摂型社会創造をめざす社会への働きかけ（対個人）とをつなぐものとしても位置づけられる。伴走型支援員には、その企画・運営・調整やカンファレンスでの検討に基づいたサポートプランの策定（リプラン）が期待される<sup>14</sup>。

図表 2－4 総合型伴走支援のイメージ



出典：〔奥田,2014(a):80〕

### （３）生活困窮者に対する伴走型支援（対個人）の事例－個別型・総合型伴走支援

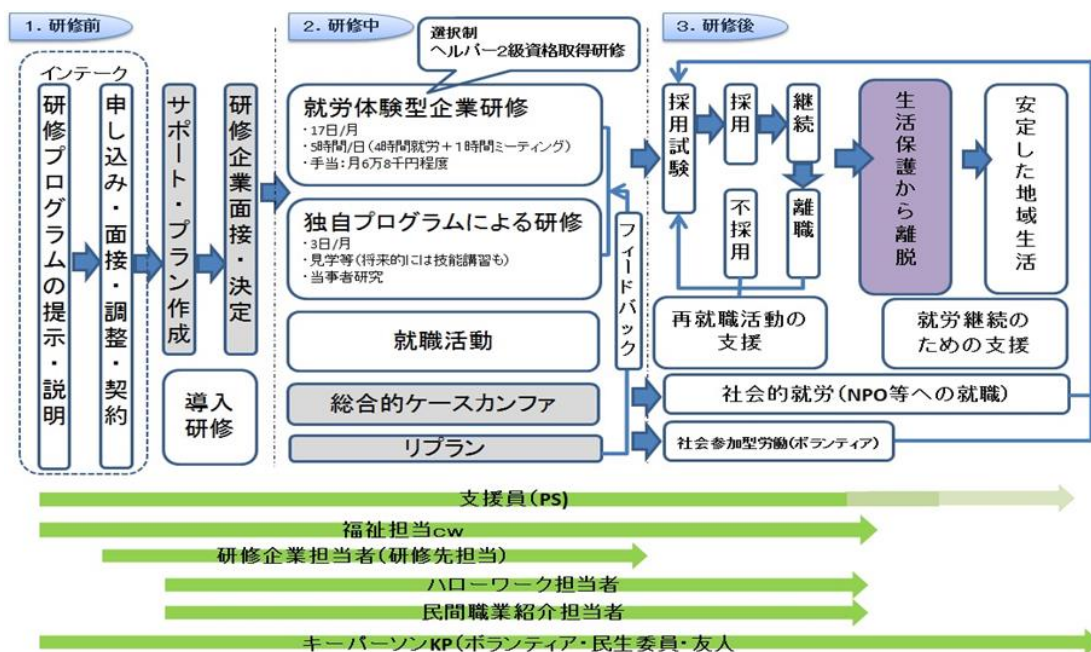
このような伴走型支援システムの具体的な形について、北九州市で2012年度に実施された若年生活困窮者への伴走型就労・社会参加支援事業を例として説明しよう。この事業は、困窮・孤立状態にある若年者に対して伴走型支援を行いながら社会参加および生活自立・社会的自立・就労自立を促すものであった（なお、その成果と課題については第9章で述べる）。

事業の流れは図表 2－5 に示す通りである。図の下方にある矢印は支援に関わる関係者を示している。最初にこの事業の利用希望者（支援対象者）にプログラムの説明を行い、面接を経て利用契約を結ぶ（2012年度の対象者は10代後半から40代後半の男女18名であった）。その上で、サポートプランの作成、導入研修が実施された。その後、社会的自立、

<sup>14</sup> このような「対地域・社会」への働きかけには、対人支援とは別の技能と力が必要だと思われる。チーム内での連携的分業も考えられよう。

日常生活自立、経済的自立を目指して「就労体験型企業研修」「社会性を身につけるための独自プログラムによる研修」「伴走型の生活支援、就労支援」などが行われた。

図表 2－5 若年生活困窮者への伴走型就労・社会参加事業の流れ



出典：NPO法人北九州ホームレス支援機構作成資料

支援開始当初は、伴走型支援員の他、ケースワーカー、キーパーソンが主たる伴走者である。研修が始まってからは、かれらに加えて研修先企業の担当者、ハローワーク職員、民間の職業紹介業担当者なども伴走し、多様な自立に向けてそれぞれの専門知識や情報をもとに支援していく。

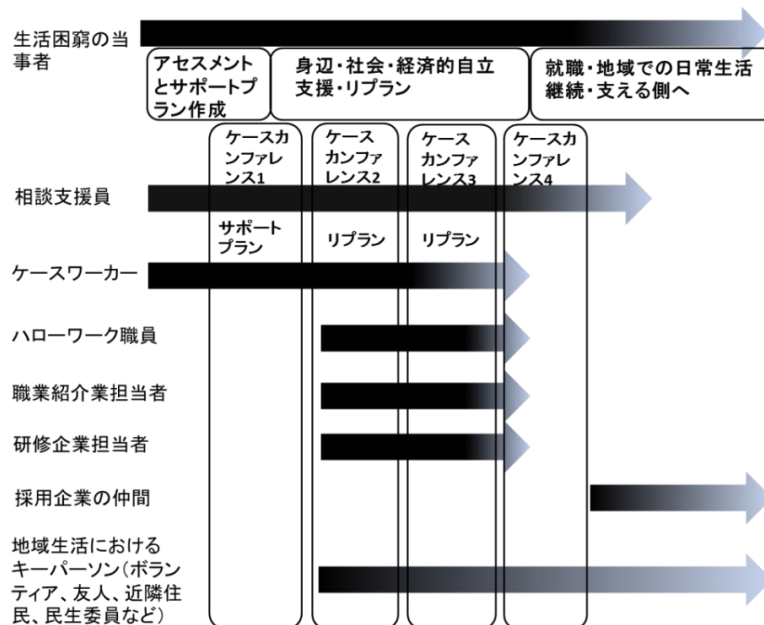
ここで重要な役割を果たすのが総合的ケースカンファレンスである（図表 2－6）。上述したとおり、支援に関わるさまざまな伴走者が定期的に集まり、生活困窮の当事者の状況を共有し、支援の方向性を確認する〔稲月・奥田,2013:33〕。本事業では、研修の始まった8月以降、4回の総合的ケースカンファレンスが行われ、伴走支援員が作成した現状報告、サポートプラン、支援内容等の資料をもとに対象者の課題確認や支援の方向性が検討された。ここでの検討結果を踏まえて、伴走支援員はサポートプランのリプランを行った。

その後、就職が決まり地域での生活が安定してくると、徐々に支援者の役割も小さくなる。生活保護から脱すると、ケースワーカーも伴走者の役割を終える。そして、地域での生活が安定していき、多様な自立が達成できれば支援は必要なくなる。

その後もキーパーソンは関係を持ち続けるが、それはすでに「支える側」の人ではない。この段階では、キーパーソンも（元）生活困窮の当事者も、ともに支え一支援られる地域の一員である。伴走型支援の最終段階は、被支援の当事者が、今度は誰かを支援する側、

自らが誰かの「絆」になることである。これが伴走型支援の最終目標とも言える。

図表 2－6 総合的ケースカンファレンスのイメージ



出典：[稲月・奥田,2013:33]

#### 4.2 参加包摂型社会の創造（対社会）－社会参加のための地域への働きかけ

序章でも述べたとおり、生活困窮は個人的な課題によってのみ生じるのではなく、生活困窮の当事者を取りまく地域や社会の課題（社会的排除）によっても生じている。個人的な課題へ適切に対処することも必要であるが、それだけでは十分ではない。生活困窮を生み出す社会自体に対処する仕組みの構築も同時に必要である。

伴走支援員は、生活困窮者に対する伴走型支援を通して、それぞれの課題について当事者と共に悩み、考え、支援の方向性を模索する。同時に、当事者への共感をもって、そうした生活困窮者それぞれの課題を生み出している地域、社会、制度の課題を想像していく力も必要だ。その上で、参加包摂型社会の創造にむけた働きかけを行っていく。その働きかけは、生活困窮者個々人の事例をふまえたものであるため、妥当性や説得力をもつものとなるだろう。

では、参加包摂型社会の創造にむけた働きかけとして、どのようなものが考えられるだろうか。藤森克彦[2013:28-33]は、参加包摂型社会の創造にむけた地域への働きかけの具体的内容として、①相談支援員による社会資源の開拓<sup>15</sup>、②「支援調整会議」を通じた社会資源の開拓・連携<sup>16</sup>、③地域情報の蓄積と活用、④地域住民への学習機会の提供の4つ

15 ここでの「相談支援員」とは、生活困窮者自立支援法にもとづく相談支援事業所で働く職員が想定されている。

16 支援調整会議とは、相談支援事業所職員、地域の行政担当者、社会福祉団体関係者などの地域の関係機

をあげている。藤森の議論は、生活困窮者自立支援法に基づいて自立相談支援を行う事業所の機能ならびに職員の役割を想定したものである。したがって、機能、役割の範囲はNPOや社会福祉法人のそれとは異なるであろう。（たとえば、藤森〔2013〕は「相談支援センター」の機能として論じているので「連携」と「支援」に議論をしばっているが、NPOや社会福祉法人の場合、社会資源（受け皿）の「開拓」には「創出」も含まれる。）しかし、その方向性や内容を考える上では参考になる。そこで、藤森〔2013〕ならびに『生活困窮者支援に係る新たな相談支援事業における支援の考え方とプロセスに関する調査研究報告書』〔みずほ情報総研,2013:82-89〕を参照しながら、それぞれの具体的な内容について考察しよう。

### （１）相談支援員による社会資源の開拓・連携

社会資源（受け皿）の開拓とは、具体的には、生活困窮者の就労先、居場所、相談場所、支援してくれる人びとを探したり、場合によっては、そうした場や人を創出していくことである。専門機関と連携しながら進める場合もあるだろう。藤森〔2013〕は、パーソナル・サポート・サービスの事例などをもとに次のようなものをあげている。

- ①生活困窮者への相談を行う「相談チーム」（仮称）とは別に、地域で一般企業をまわって就労先を探す「地域開拓チーム」（仮称）をつくり就労先を開拓する。「地域開拓チーム」の担当者には企業で営業担当をしていた人をあてているところもある。
- ②企業の業務改善や新規事業戦略に関する経営相談に乗りながら、その中で生活困窮者が従事できる仕事の「切り出し」を提案する。また、雇用の面だけではなく、作業所等でつくった物品の販売ルートの開拓や付加価値づくりのためのアドバイスを受ける仕組みづくりなどもある。こうした活動はCSR（企業の社会的責任）としても評価されることもある。企業にとってのメリットも提示しつつ、ウィンーウィン関係の構築をめざして就労先や販売ルートなどの開拓を行う。
- ③中間的就労、社会的企業との連携、企業支援、創出  
一般企業、社会福祉法人、NPO法人などに対して、国や自治体の支援策なども利用しながら就労準備支援事業の仕組みをつくったり、そうした事業への協力を呼びかける。また、中間的就労や社会的企業のための支援を行ったり、場合によっては、そうした場を自らの事業として創出する。
- ④居場所や各種相談の場づくり

社会的に孤立している人には安心して人と接することのできる居場所や相談場所がない場合も多い。安心できる居場所で関係が形作られることで心が開かれていくことも多い。地域には、ひきこもり支援のNPO、教会、ボランティア団体など、居場所になるところも多い。また、生活再生相談事業を行っている団体などもある。こうした場を探し出し連携するとともに、場合によっては自ら創出する。

---

関から構成される会議体である。詳しくは〔みずほ情報総研,2013:83-84〕を参照のこと。

### ⑤補助金情報の把握・提供

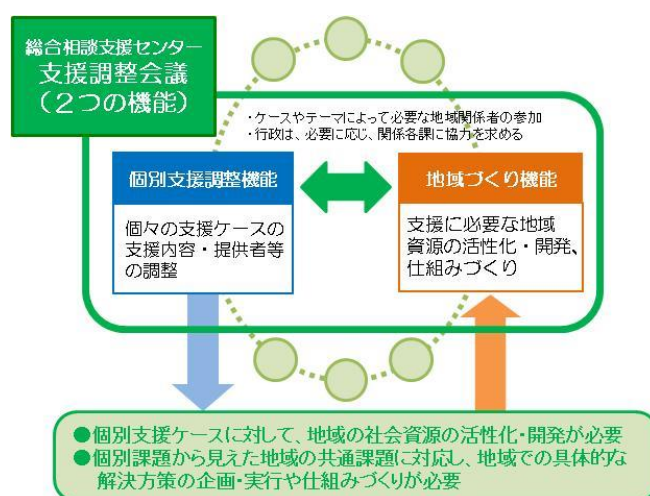
就労先の開拓や居場所づくりなど、さまざまな「受け皿」を開拓する上で国、自治体などの補助金や優遇措置、企業からの寄付などは重要な役割を果たす。そうした補助金等の情報を広く把握・提供し「受け皿」開拓に役立てる。また、自ら事業化する場合にも、各種補助金や優遇措置を広く活用する。

## （２）「支援調整会議」を通じた社会資源の開拓・連携

藤森〔2013〕等で提起されている支援調整会議の考え方は、社会福祉法人やNPO法人などによる地域づくりにも応用可能だと思われる。その機能は、図表２－７に示されるように「個別支援調整機能」と「地域づくり機能」である〔藤森,2013:31〕。

このうち「個別支援調整機能」の考え方は、前節で紹介した「総合型伴走支援（総合的ケースカンファレンス）」と同じものである。総合的ケースカンファレンスは、それぞれの生活困窮者が抱える課題を通して地域や制度に内在する問題を照らし出す場でもあった。「地域づくり機能」（参加包摂型社会創出への働きかけ）は、そうした各ケースから帰納された地域や社会の問題を解消する形で行われることが必要だ。

図表２－７ 支援調整会議の２つの機能



注：原資料は北海道総合研究調査会（HIT）作成

出典：〔藤森,2013:32〕

## （３）地域情報の蓄積と活用

地域や社会の問題解決は、単に社会資源の開拓・連携という形でのみ行われるものではない。政策の提案、提言も必要である。そして、その両者にとって生活困窮者一人ひとりの状況や支援についての情報の蓄積と分析は重要な役割を果たす。生活困窮者に関する一次情報は、行政や研究機関ではなかなか得られない。支援団体だからこそ得られる重要な

ものである。データの蓄積と分析によって、「地域づくり」はより効果的に進められる。その際、個人情報保護の仕組みが必要であることは言うまでもないだろう。

#### （４）広報活動・地域住民への学習機会の提供

前節で述べたとおり、伴走型支援は地域での安定した生活の継続が可能となった時点で終了する。その時点で支援―被支援の関係ではなく、お互いに支え―支えられる関係になることが期待されている。しかし、地域が社会的排除の場であるならば、「出口」はいつまでも見つからないままである。それゆえ、排除や偏見のない地域づくりは社会資源開拓の重要な課題である。

そのためには、さまざまな機会を通じた情報の発信、学習機会の提供などが必要であろう。上述したような社会的就労の場づくり、居場所づくりなども、地域住民との交流を深めるチャンスである。経済的貧困や社会的孤立は、今や多くの人にとって人ごとではないはずである。地域的関心も高いテーマでもある。そうした交流のチャンスをうまく生かしながら「お互い様」の関係をつくれるような広報・学習機会の提供が必要である。

#### （５）参加包摂型社会の創造（対社会）の事例

これまで述べてきたような参加包摂型社会の形成に向けた地域への働きかけの例を、いくつか挙げておく。いずれも NPO 法人北九州ホームレス支援機構（現 NPO 法人抱樸／以下、支援機構）によるものである。

##### ①地域の中での社会資源の開拓・連携

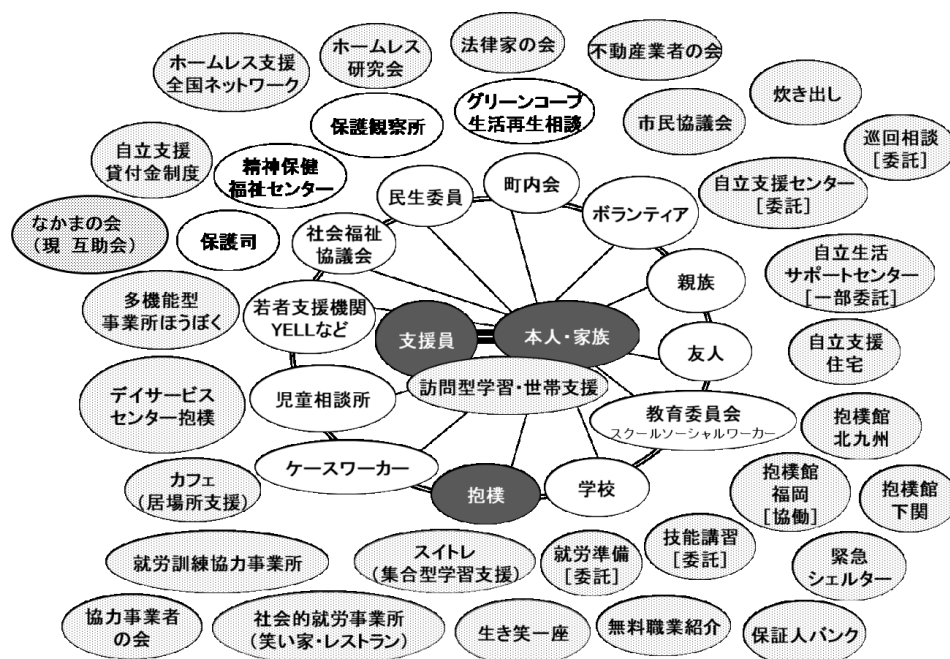
図表 2－8 は、2016 年時点での北九州市における社会資源の連携・開拓状況を示したものである。グレーで示したのは支援機構が新たに地域の中に創り出したものである。

ホームレス支援に関しては、自立後のアフターサポートを担う「自立生活サポートセンター」、居宅設置支援のためのアフターサポート付きの「保証人バンク」、「自立支援貸付金」、「市民協議会（北九州市におけるホームレス問題を解決するための市民協議会）」などである。なかでも、参加包摂型社会の創出という観点から「市民協議会」の設立は興味深いものである（支援機構は事務局を担当）。「市民協議会」は、ホームレス自立支援法（補論 2）の施行後、北九州市の「ホームレス支援実施計画」の策定に先立ち業界団体、民間団体、諸個人が参加して発足した。支援機構はその立ち上げを企画・調整し提言のとりまとめなどの支援を行った。この「市民協議会」からは「自立支援センターの機能拡充」「住民理解促進のための教育活動」「野宿にいたる前の人びとに対する支援システムの構築」といった提言の他、「不動産業者の会」「法律家の会」など各分科会からの具体的な提言が提出されている。そのうちのいくつかは施策にも反映されている。

また、就労・社会参加支援に関しては、企業の協力を得てつくった就労準備支援の仕組みや補助金を利用して開設した社会的就労提供事業所「笑い家」（だし巻き玉子や弁当の

製造・販売) などもある<sup>17</sup>。福祉関係では、「デイサービスセンター抱樸」、障がいのある方のための「多機能型事業所ほうぼく」も開設した。さらに、学習・社会参加支援として、毎週水曜日に生活困窮家庭の子どもたちや若年就労支援サービス利用者を対象とした学習・社会参加の場（「サイトレ」）も開設している。

図表 2－8 社会資源の創出と既存の社会資源との連携



注：白地は既存の地域の社会資源、グレーで示したのは支援機構が新たに創出したものである。  
出典：NPO 法人北九州ホームレス支援機構作成資料

そのほか、存在の支援、相互支援による自己有用感と自尊感情の創出というスタンスからの社会資源開拓として興味深いのは「ななかまの会」である。「ななかまの会」はアパート等に入居し地域での生活を始めた人たちによって 2002 年 11 月に発足した。支援機構はその立ち上げをサポートした。そこでは、世話人による訪問、親睦活動のほか、苦楽を共にした仲間が亡くなった時の葬儀なども執り行う。助けられた者が、今度は自分以外の困っている他者を助ける側にまわる。なお、「ななかまの会」はさらに拡大し、現在は支援機構の職員、会員、地域住民を含んだ「互助会」となっている。

### ③地域情報の蓄積・活用

このような社会資源の連携・開拓は、地域情報の蓄積と活用と不可分である。上述の「市

17 その他、北九州の事例ではないが、共生地域創造財団（ホームレス支援全国ネットワーク、グリーンコープ共同体、生活クラブ生協から構成された被災者支援共同事業体）による牡蠣養殖事業の支援は興味深い。この事業は、牡蠣養殖業者の生産・流通を支援すると同時に若年生活困窮者の就労支援事業とも組み合わされている。生産業者と就労支援者ともに相互に支援しあう関係となる。また、牡蠣を購入した消費者もその双方の支援に関わる。いわゆる「相互多重型支援」である [奥田 2014(b):235-240]。

民協議会」でも提言をまとめる議論の中で、支援機構が蓄積してきた事例や調査データが活用された。

また、福岡市で実施したパーソナル・サポート・モデル事業や上述の若年生活困窮者への伴走型就労・社会参加事業でも、評価検証チームによって支援データに基づいた制度の評価が行われ、その結果も踏まえて、支援システムの修正が行われている。たとえば、若年生活困窮者への伴走型就労・社会参加支援事業では、総合型伴走支援（総合的ケースカンファレンス）の効果が確認された。他方、課題としては、契約者（支援対象者）の中には就労体験型企業研修への参加が難しい層も少なくなく、より細やかな日常生活支援や事前の研修が必要なことなどもわかった。そこで次年度からは「導入研修」の拡充や利用者（支援対象者）のタイプに応じた研修コースの設定などが図られた。さらに、直ちに一般就労を目指すのが難しい人のための社会的就労の受け皿が極めて少ないことから、事業 3 年目（2013 年度）には上記の社会的就労提供事業所「笑い家」を開設した（第 12 章）。また、基礎学力に課題がある人も多いことから上述の「スイトレ」も開設された。「スイトレ」は、単なる学習支援の場としてだけではなく、伴走型家族支援（10 章）の「入口」として、また、交流・居場所としても機能している。2013 年には「生活困窮者自立支援法」ならびにそのモデル事業の実施を視野に入れた社会政策研究会がつけられた（奥田と筆者が主催）。そこには研究者、市議員、市民が参加し、行政（保健福祉局職員）もオブザーバーで参加した。その成果かどうかは定かではないが、北九州市はモデル事業を実施し、生活困窮者自立支援法が定める任意事業もすべて実施している。

#### ④広報活動や学習機会の提供

広報活動・学習機会の提供という観点からは「生笑一座（いきわらいちざ）」の活動が注目される。「生笑一座」は、野宿経験者からなる一座である。野宿経験者は自らの困窮・孤立の経験、助けられた経験を語り、助け一助けられる関係の中で自立して生活している自分を子どもたちに語る。現在、いじめ、家庭環境、学校現場など様々な環境の中で悩み苦しむ自ら命を絶つ子どもがいる。そうした子どもの境遇は社会的孤立という点では野宿者と共通するものだ。支援される側から支援する側に変わり、今生き生き過ごされている方々の姿を子どもたち、その親たちに知ってもらい、生き延びる力をつけてもらいたい。そうした思いからはじまった活動で、現在、講演会や小学校の授業の一環として活動している。

### 4.3 伴走型支援の「出口」としての地域参加

#### （1）地域における 2 つの社会関係

ところで、本研究では、伴走型支援の「出口」として、地域に主体的に参加し、「支えー支えられる」関係の中に身をおくことをイメージしてきた。そのような関係には 2 つのタイプが想定される。1 つは、家族・親族関係のような「血縁」や近所づきあいのような「地

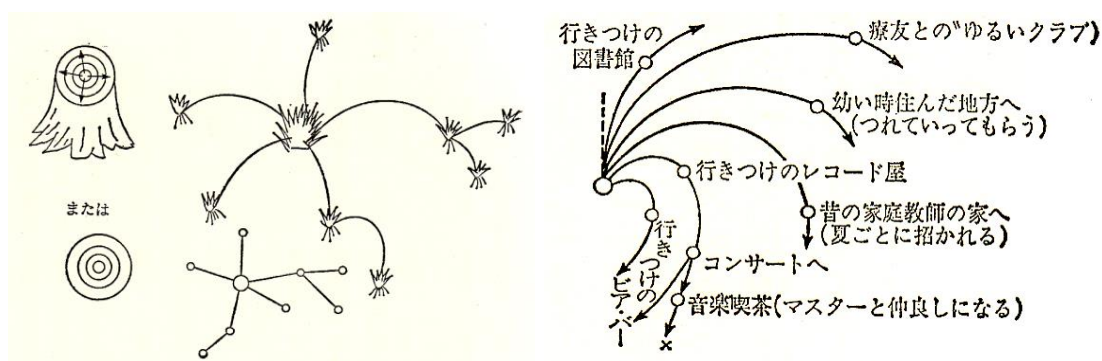
縁」である。そこでは人びとは、比較的「強い紐帯（ストロング・タイ）」で結びつけられている。もう 1 つは、空間的な近接性（ごく身近に生活すること）を必ずしも要件としない「弱い紐帯（ウィーク・タイ）」でつながった関係である。

M.グラノヴェッターは「弱い紐帯の強さ」という論文において、強く濃密な社会関係だけでなく、緩やかなネットワーク関係が転職や就職に重要な役割を持つことを示している [Granovetter,1973]。強い紐帯に基づく集団は同質的であり、そこで得られる情報や支援も限定的なものに留まりやすい。それに対して、多様な集団との関係は、弱い紐帯かもしれないが、階層的にも、文化・価値的にも、多様な人たちがつながる可能性をもった関係でもある。そうした関係を通して、人は自らが所属する集団とは違った情報、価値観、支援を得る可能性も広がる。

「出口」としての地域としては、この両者が考えられる。必ずしも「血」や「地」でむすばれた社会関係を想定しなくてもよい。重要なのは「つながっていること」すなわち「縁」それ自体である。

精神科医の中井久夫 [1991] によれば、統合失調症を経験した人は、医者や家族にとって「思いがけないような生活世界」をしばしば持っているという。たとえば「全く自宅に閉じこもっているばかりと思われていた人」がビア・バーの常連だったり、評論家のサロンに入っていたりする、とのことである。中井によれば、そうした秘密の「橋頭堡」は、時間をかけて次第に拡大する「探索過程」によって獲得されたものだ。このように点と点を結ぶ線のつながりとして生活の居場所づくりは行われている。中井は、図表 2-9 に示したように、「世に棲む患者」のライフ・スタイルを「オリヅルラン」が根を張っていく形にたとえている [中井,1991:16]。

図表 2-9 生活圏の同心円的拡大とオリヅルラン型拡大



出典： [中井,1991:14,10]

## （２）キーパーソンとライトキーパーソンズ

そうだとすれば、自立した人の地域へ参加を、「地縁」の重層としての「ご近所づきあい」への参加としてのみイメージする必要はない。また、自立した人と関係を持ち、地域での自立生活を見守るキーパーソンを、「ご近所づきあい」の中だけに求める必要もない

だろう。中井が挙げた「オリヅラン型拡大」の図（図表２－９の右図）で言えば、ともに病を治療している「療友」「昔の家庭教師」「いきつけのレコード屋の店主」「音楽喫茶のマスター」「行きつけの場所（図書館やビアバー）の仲間」などとの関係も「出口」となりうるものである。

図表 2-10 伴走支援員 (PS)、キーパーソン (KP)、ライトキーパーソンズ (LKPS)

出典：NPO 法人北九州ホームレス支援機構作成資料

- 宮本太郎, 2009, 『生活保障－排除しない社会へ』, 岩波新書.
- みずほ情報総研, 2013, 『生活困窮者支援に係る新たな相談支援事業における支援の考え方とプロセスに関する調査研究報告書－総合相談・支援プロセスワーキングチーム報告』  
<http://www.mizuho-ir.co.jp/case/research/konkyu2013.html>.
- 中井久夫, 1991, 「世に棲む患者」, 『病者と社会』 (中井久夫著作集第 5 巻), 岩崎学術出版社.
- 日本総合研究所, 2013, 『民生・児童委員の活動等の実態把握及び課題に関する調査・研究事業報告書』, 厚生労働省平成 24 年度セーフティネット支援対象等事業費補助金.
- 奥田知志, 2014(a), 「伴走の思想と伴走型支援の理念・仕組み」, 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎著『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.
- 奥田知志, 2014(b), 「相互多重型支援－これからの生活困窮者支援の構想と展望」, 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎著『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.
- 奥田知志, 2018, 「伴走型支援とは何か」, 『伴走型支援士認定講座テキスト』, NPO法人ホームレス支援全国ネットワーク.
- 上野千鶴子, 2011, 『ケアの社会学 当事者主権の福祉社会へ』, 太田出版.
- 湯浅誠, 2008, 『反貧困－「すべり台社会」からの脱出』, 岩波新書.

## 補論２ 「ホームレス自立支援法」と「生活困窮者自立支援法」

生活困窮者への伴走型支援に関連する法律として「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（ホームレス自立支援法）」と「生活困窮者自立支援法」がある。その概要について簡単に紹介しておこう。

### （１）ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法

「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」は 2002（平成 14）年 8 月に公布、施行された。この法律は、『ホームレス』に対し、雇用や住居の確保、医療の提供など総合的な自立支援策を国や地方公共団体が責任を持って行うことを目的としており、10 年の期限立法ではあるが、障害者基本法のような主体別の総合的権利保障法である〔笹沼 2002:25〕。日本で最初のホームレス立法であり、ホームレスに「特定化した対策を示した法を用意して対処する」方向を示した点〔岩田 2002:9〕、ホームレスの自立支援について国や自治体などが果たすべき責務を明らかにした点、民間団体との連携とその能力の活用を図るとした点などでは評価できよう。なお、2012 年 6 月の改正（平成 24 年 6 月 27 日法律第 46 号）により有効期限は 5 年間（2017 年まで）延長され、さらに 2017 年 6 月には、同法の期限を 10 年延長する改正ホームレス自立支援法が成立した。

まずはホームレス支援の基本となるこの法律の内容を示した上で、各条の評価、問題点について整理しておこう。

本法は、第 1 章 総則（第 1 条～第 7 条）、第 2 章 基本方針及び実施計画（第 8 条・第 9 条）、第 3 章 財政上の措置等（第 10 条・第 11 条）、第 4 章 民間団体の能力の活用等（第 12 条～第 14 条）、附則からなる。

第 1 条（目的）では、この法律の目的を「ホームレスの自立の支援、ホームレスとなることを防止するための生活上の支援等に関し、国等の果たすべき責務を明らかにするとともに、ホームレスの人権に配慮し、かつ、地域社会の理解と協力を得つつ、必要な施策を講ずることにより、ホームレスに関する問題の解決に資すること」とする。つまり、「自立の支援」と「ホームレスとなることを防止するための生活上の支援等」によってホームレス問題の解決をはかることが目的とされている。重要なのは、「国等の果たすべき責務を明らかにする」と謳われている点である。また、「人権への配慮」や「地域社会の理解と協力」が必要なことを示した点も評価できよう。

その一方で、本条（ならびに第 3 条）では「自立の意思があること」が法の前提となっているように読める。面接で落とされ続けたり、生活相談にいつても相手にされなかったりすれば「自立の意思」が萎えることは当然ありえる。「自立の意思」は状況によって変化するのであり、それを認識や支援前提に据えることには問題がある。ただし、菊池馨実〔2009:109〕によれば、同法の立法過程においては「自立の意思」がない場合でも支援の対

象になることが確認されている。また、当事者主体の観点から考えれば「(不適切な) ケアを強制されない権利」[上野,2011:61-2] も存在する。それゆえ、支援の前提として「自立の意思」の確認を「自己決定権」の保証と解釈する(読み替える)こともできよう。

第 2 条(定義)では、ホームレスを「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者」と定義する<sup>1</sup>。ここに本法の最大の問題点がある。対象をどう定義・認識するかは支援の方策と直接関わってくる。

まず第 1 に「ホームレス」を「野宿者」に限定している点である。野宿生活者と、野宿には至らないまでも不安定な就労や居住の状態にある人とは、実際には、連続線上にある。野宿者も予備軍も支援が必要な対象としては同じグループなのだ。そこに線を引いてしまうと、有効な支援が展開できなくなってしまう。

第 2 は、ホームレスや生活困窮者の本質に関わるものである。私たちは現実の支援の経験を通して、ホームレス・生活困窮者問題を「ハウスレス・経済的貧困」問題と「ホームレス・社会的孤立」問題の複合としてとらえてきた。だが、この定義ではホームレスの問題は「野宿(家がない)」問題として矮小化されてしまう。

事実、以下の条文に記された支援内容は「経済的貧困」問題解消に主眼が置かれている。第 3 条(ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標等)では、施策の目標として以下の 3 つが挙げられているが、「ハウスレス」への施策が中心だ。すなわち、①自立の意思があるホームレスに対する安定した雇用の場所の確保、就業の機会の確保、安定した居住の場所の確保、保健及び医療の確保、生活に関する相談及び援助によるこれらの者の自立(3 条 1 項 1 号)、②ホームレスを余儀なくされるおそれのある者が多数存在する地域を中心として行われる就業の機会の確保、生活に関する相談及び指導の実施その他の生活上の支援によるホームレス化の防止(3 条 1 項 2 号)、③宿泊場所の一時的な提供、緊急に行うべき援助、生活保護法による保護の実施、ホームレスの人権の擁護、地域における生活環境の改善及び安全の確保等によるホームレスに関する問題の解決(3 条 1 項 3 号)である。ここで、一時的とはいえ宿泊場所の提供、生活保護の適用、人権の保護を規定していることは(当然のことではあるが)評価できよう。ただし、続く第 3 条 2 項では施策目標として「就業の機会の確保」が最も重要であるとされている。なお、「自立の意思」が支援の前提となっていることの問題点は先に述べたとおりである。

第 4 条から 7 条では、各当事者の努力と責務について次のように規定する。すなわち、①ホームレスは国及び地方公共団体の施策を活用すること等によって自らの自立に努める(4 条)、②国は第 3 条 1 項各号に掲げる事項について総合的な施策を策定・実施する責務を負う(5 条)、③地方公共団体は第 3 条 1 項各号に掲げる事項について問題の実情に応じた施策を策定・実施する責務を負う(6 条)、④国民はホームレス問題について理解を深め、

---

<sup>1</sup> 施策の対象として「ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者」もあげられており、支援対象がホームレスに限られているわけではない(3 条 1 項 2 号、8 条 2 項 3 号)。しかし、同法において「ホームレスになるおそれのある者」と「ホームレス」とは必ずしも同列には位置づけられていないように思われる。

国及び地方公共団体の施策に協力することによりホームレスの自立支援に努める（7条）とあったことである。

第8条（基本方針）では、国は実態調査に基づき基本方針を策定せねばならないことが規定されている。その内容は、①就業機会、安定した居住、保健医療、生活に関する相談・指導、②総合的な自立支援、③ホームレスになるおそれのあるものが多数存在する地域を中心に行われる生活支援、④緊急支援、生活保護法による保護の実施、人権擁護、地域における生活環境の改善、安全の確保、⑤民間団体との連携といった事項にかかわるものとされている。

第9条（実施計画）では、この8条で示された国の基本方針に則して、都道府県や市町村は必要に応じて実施計画を策定しなければならないことが示される。

第10条（財政上の措置等）では、国はホームレスの自立支援のために「ホームレスが多数存在する地方公共団体及びホームレスの自立の支援等を行う民間団体を支援するための財政上の措置その他必要な措置」に努めなければならないとしている。ただし、これが努力目標である点、また、菊池馨実〔2009:109〕が指摘しているように「具体的な施策の内容は法律上明確ではなく、具体的な請求権等を利用者側に付与するものでもない」点などは問題を残していると言えよう。

第11条では公共施設の「適正利用」の確保のための措置も規定されている。これは、いわゆる「適正化条項」とよばれるもので、公共施設の管理者（行政だけではなくJR等の民間企業も含まれる）は、当該施設をホームレスが起居の場所とすることによりその適正な利用が妨げられているときは、ホームレスの自立の支援等に関する施策との連携を図りつつ、法令の規定に基づき、当該施設の適正な利用を確保するために必要な措置をとるものとする、というものである。しかし、この規定が強制的な排除に用いられるとすれば人権保護の上で大きな問題となる。事実、本法の制定過程において最も厳しい批判を浴びたのが、この条項であった〔笹沼,2008:162〕。そもそも強制的な排除はホームレス支援にとって本質的な解決にはつながらない。同法制定の際の衆議院厚生労働委員会決議（「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の運用に関する件」）第5項においても「人権に関する国際約束の趣旨に十分配慮すること」が定められている〔笹沼,2008:167〕。笹沼弘志〔2002〕によれば、この条文は、むしろ「排除禁止条項」と解するべきものである。つまり「適正な利用を確保するための必要な措置」を行うためには、野宿生活による実害の証明、自立支援策との連携、人権保障の規定の遵守などが必要であり、それらが満たされなければ立ち退きの要求はできない、と解釈すべきである<sup>2</sup>。

第12条（民間団体の能力の活用等）では、国や地方公共団体がホームレス自立支援施策を実施するにあたって、民間団体が果たしている役割の重要性に留意し、緊密な連携の確

---

<sup>2</sup> しかし、実際には強制排除は、名古屋、大阪、東京など多くの場で生じており、福祉政策との連携は十分に行われていない。仁平典宏によれば、排除主体は「ホームレス自立支援法の存在すら知らなかったり、一時宿泊施設や自立支援事業への参加を形式的に勧めるだけのことが多い」という〔仁平,2013:63〕。

保とその能力の積極的な活用を図ることが規定されている。また第 13 条では国と地方公共団体との連携の必要性を述べる。ただし、上に述べたように財政上の措置（請求権の付与）については明確化されねばならないだろう。

その他、ホームレスの実態に関する全国調査を実施せねばならないこと（第 14 条）、この法律が時限立法であり、状況の再検討を踏まえ必要な措置が講ぜられること（附則 2 条、3 条）なども定められている。

## （２）生活困窮者自立支援法

ホームレス自立支援法等に基づく施策の展開や生活保護運用の適正化等によって、厚労省の調査では全国の野宿者数は減少してきた。しかし、生活困窮を生み出す構造自体が変わったわけではない。第 1 節で示したとおり、相対的貧困率の上昇、若年層での非正規雇用の拡大、稼働年齢層を含む生活保護受給者数の増大など、生活困窮状況は拡がりを見せている。他方、社会保障費の増大と財政負担の問題が政治的にクローズアップされている。メディアによる不当な「生活保護バッシング」も行われ、生活保護に対する風当たりも強くなった。

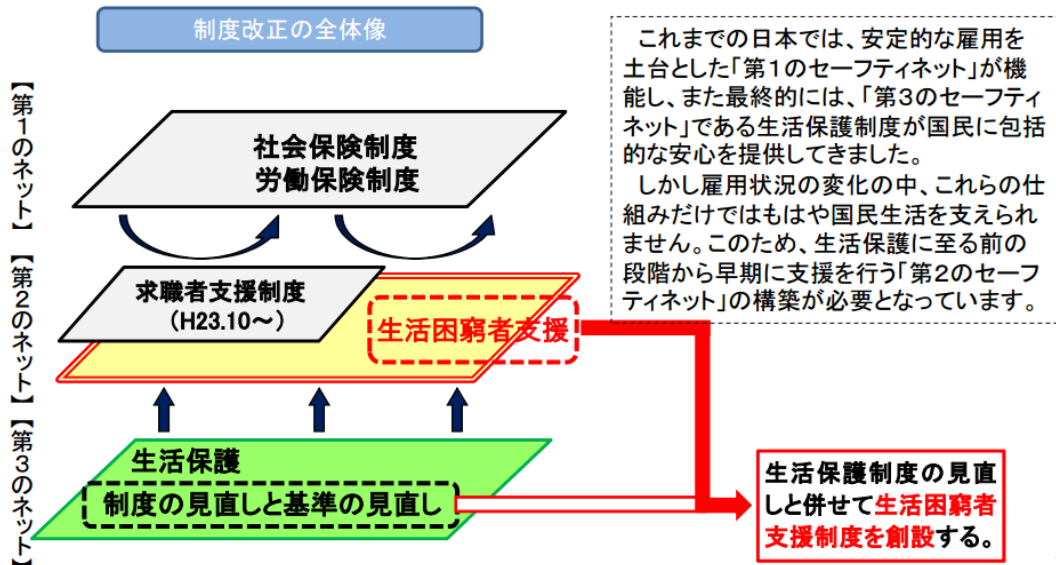
こうした事態をうけて、厚生労働省は、生活保護制度の見直しと生活困窮者を重層的に支える新たな生活困窮者支援の仕組みを構築する必要に迫られた。かくして、厚生労働省社会保障審議会に「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」が設置された。その報告書（2013 年 1 月 25 日）の内容を踏まえ<sup>3</sup>、「生活困窮者自立支援法案」と「生活保護法の一部改正法案（以下、「生活保護法」見直し）」が国会に提出され、両法は 2013 年 12 月に成立した。

ここでは「生活困窮者自立支援法」の概要について見ておこう。厚労省の Web サイトによれば、本制度は「これまで十分ではなかった、生活保護受給者以外の生活困窮者に対する『第 2 のセーフティネット』を拡充するもの」である（図表補 2－1）。

---

<sup>3</sup> 本報告書は、生活困窮者支援を行う上での必読文献の 1 つである。厚労省の Web サイト（下記）からダウンロードできる。<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002tpzu.html>

図表補 2 - 1 制度改正の全体像



出典：厚労省 <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai-saishin24-file01.pdf>

図表補 2 - 2 生活困窮者自立支援法の概要（事業内容と費用）

生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）について	
生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行うための所要の措置を講ずる。	
<b>法律の概要</b>	
<b>1. 自立相談支援事業の実施及び住居確保給付金の支給（必須事業）</b> ○ 福祉事務所設置自治体は、「 <u>自立相談支援事業</u> 」（就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等）を実施する。 ※ 自治体直営のほか、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等への委託も可能（他の事業も同様）。 ○ 福祉事務所設置自治体は、離職により住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当の「 <u>住居確保給付金</u> 」（有期）を支給する。	
<b>2. 就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施（任意事業）</b> ○ 福祉事務所設置自治体は、以下の事業を行うことができる。 ・ 就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施する「 <u>就労準備支援事業</u> 」 ・ 住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供等を行う「 <u>一時生活支援事業</u> 」 ・ 家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等を行う「 <u>家計相談支援事業</u> 」 ・ 生活困窮家庭の子どもへの「 <u>学習支援事業</u> 」その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業	
<b>3. 都道府県知事等による就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の認定</b> ○ 都道府県知事、政令市長、中核市長は、事業者が、生活困窮者に対し、就労の機会の提供を行うとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行う事業を実施する場合、その申請に基づき「 <u>一定の基準に該当する事業であることを認定</u> 」する。	
<b>4. 費用</b> ○ 自立相談支援事業、住居確保給付金： <u>国庫負担3／4</u> ○ 就労準備支援事業、一時生活支援事業： <u>国庫補助2／3</u> ○ 家計相談支援事業、学習支援事業その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業： <u>国庫補助1／2</u>	
<b>施行期日</b>	平成27年4月1日 ※ 第185回国会で可決・成立。平成25年12月13日公布。

出典：厚労省：[http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/dl/0000024812b.pdf](http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/dl/0000024812b.pdf)

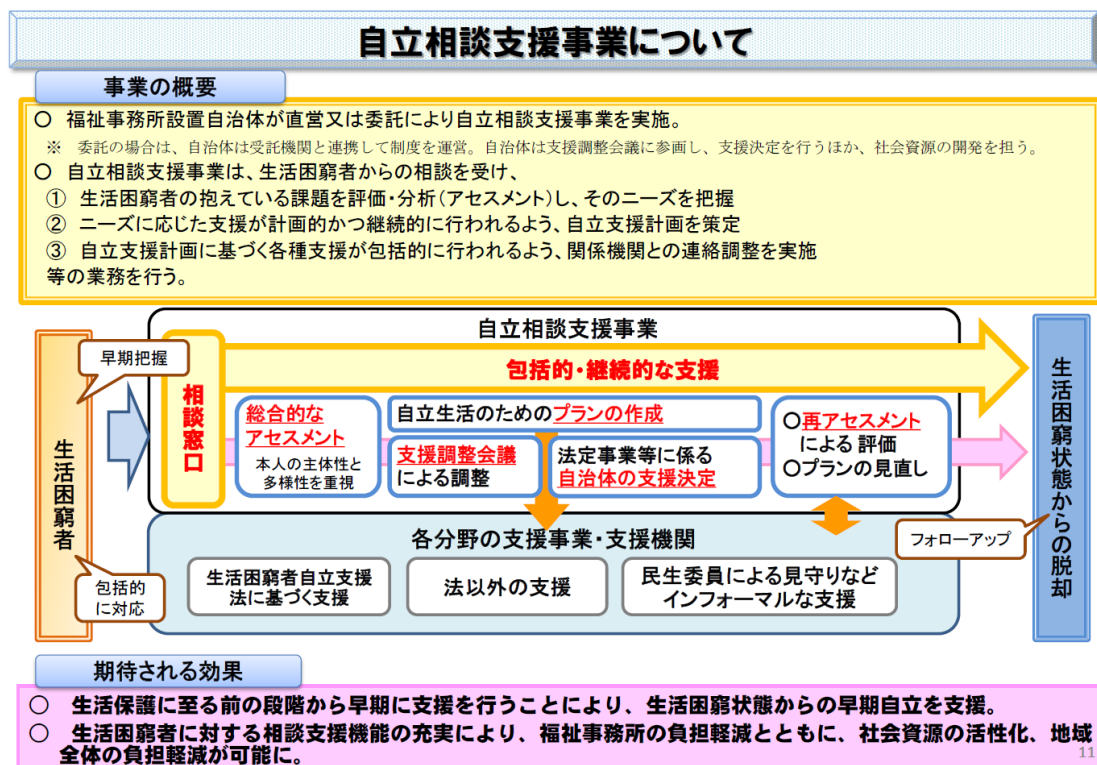
事業は、必須事業と任意事業に区分されている（図表補 2－2）。必須事業となっているのは「自立相談支援事業の実施」および「住宅確保給付金の支給」である。

自立相談支援事業は、生活困窮者からの相談に対して包括的かつ継続的な支援を行う。その仕組み（理念型）は、図表補 2－3 に示す通りである。ここでは生活困窮者の抱えている課題の総合的なアセスメントが行われ、それを踏まえたプランが作成される。そして、そのプランに基づいて各機関の連携によるチーム支援が行われる。

各分野での支援事業として位置づけられているのが就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、学習支援事業である。これらは任意事業である。そのほか、就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）については、都道府県知事等が「一定の基準に該当する事業であることを認定する仕組み」を設けることも規定された。

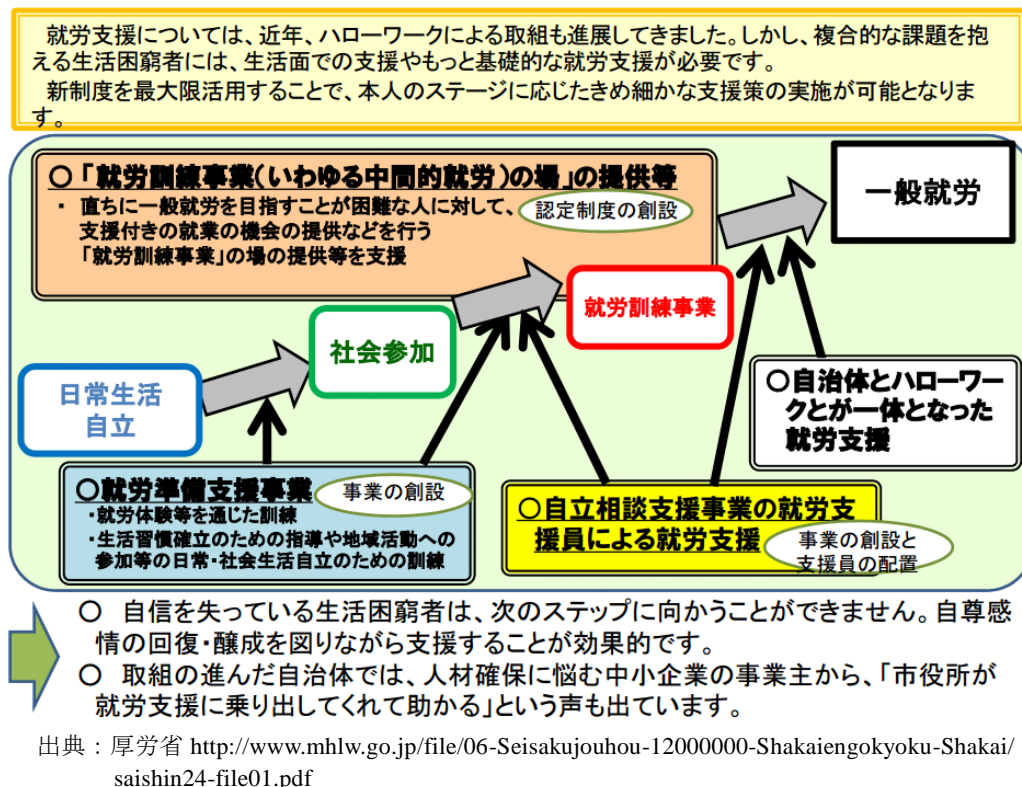
任意事業はいずれも重要であるが、ここでは就労支援の仕組み（就労準備支援事業、就労訓練の場の提供等）について図表補 2－4 に示した。制度を最大限活用することで、本人のステージに応じたきめ細やかな支援が可能となるだろう。

図表補 2－3 自立相談支援事業の仕組み



出典：厚労省 <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/2707seikatukonnkyuushajiritsusienneidonituite.pdf>

図表補 2－4 就労支援の仕組み



以上のことから分かりますとおり、本法は（住宅確保給付金の支給を除けば）基本的に「給付」のための法律ではなく「ケア」の制度をつくるための法律である。そこが本法の大きな特徴である。

なお、実施主体は、全国の福祉事務所設置自治体であるが、「官民協働による地域の支援体制」の構築を謳っており、直営でも委託でも実施できる。厚生労働省の調査資料

（<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/saishin24-file01.pdf>）によれば、自立相談支援事業の運営方法については、直営方式との併用も含め約6割の自治体が委託で実施している（社会福祉協議会が約8割弱、次いでNPO法人や社会福祉法人が1割）。また、就労準備支援事業や家計相談支援事業では約9割の自治体が委託で実施している。

では、ここで対象とされる生活困窮者とはどのような人たちなのか。それが第2条（定義）の第1項で示される。本法での「生活困窮者」とは「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」である。

この定義だけだと、単に「経済的貧困」者のみが対象のように思われる。しかし、具体的には図表補 2－5 に示すとおり、「失業者、多重債務者、ホームレス、ニート、引きこもり、高校中退者、障害が疑われる者、矯正施設出所者・・・」といった「さまざまな人たちが」考えられている。さらに「こうした複合的な課題を抱え、これまで『制度の狭間』に置かれていた人たちへの対応が重要」と書かれていることから、実際には「社会的孤立」

者も対象として含まれていると考えられる。

従来の「給付」の制度では、資格制度や認定制度によって対象者が明確にされてきた。しかし、本法は、対象者を限定しなくてもよい。間口の広い相談支援と、それに基づく包括的かつ継続的なケアの提供が重要となる。

#### 図表補 2－5 法の対象者－生活困窮者

- 法の対象者は、生活保護受給者以外の生活困窮者です。
- 失業者、多重債務者、ホームレス、ニート、引きこもり、高校中退者、障害が疑われる者、矯正施設出所者…さまざまな人たちが考えられ、こうした複合的な課題を抱え、これまで「制度の狭間」に置かれてきた人々への対応が重要です。
- ※ 住居確保給付金や就労準備支援事業等には所得や資産の要件が設けられます。一方、自立相談支援事業では、相談に来られた方を広く受け止めることが重要です。

#### ニーズはどの地域にも存在します～秋田県藤里町の取組

- 秋田県の最北端に位置する藤里町は人口3,684人(平成26年5月末現在)。
- 小規模な自治体ですが、平成20年から町社会福祉協議会が徹底した個別訪問調査を行った結果、18歳以上55歳未満の不就労の引きこもり113人を確認。  
(これは、当時の同年代の人口1,293人のうち、約8.7%に相当)
- 小さな自治体でも、このように地域に参加できない人たちが大勢います。こうした人たちはどの地域にも存在すると考えられ、全員が参加し生活を続けられる地域を維持していくためにも、この新制度を活用できると思います。
- なお、藤里町では、調査結果を受け、就労支援等のための施設を開設するとともに、引きこもりの人を一般就労に結びつける取組を推進し、効果を上げています(既に60人以上が引きこもりから脱し、35人以上が一般就労を果たしている)

出典：厚労省 <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/saishin24-file01.pdf>

その意味では、自立相談支援事業は「ワンストップ型のプラットホーム」としてイメージできる。各制度に規定された任意事業は、そのプラットホームに到着する「電車」である。したがって、そうした電車がプラットホームにどれだけ到着するかが支援の成否を握る鍵となる。電車が来ないプラットホームには、どんどん人が滞留してしまう。

また、どの電車に乗るか(乗ってもらうか)も重要だ。早く出発すれば目的地にも早く着く。適切なアセスメントに基づく「包括的」で「早期的」な支援が必要である。さらに、しかるべき電車がなければ、電車をつくらなければならない。「創造的」支援である。図表補 2－6 に示すように、この制度が機能するためには「包括的な支援」「早期的な支援」「創造的な支援」を実現することが必要となる。

図表補 2－6 支援体制の構築に必要なこと

この制度が機能するためには、「包括的な支援」「早期的な支援」「創造的な支援」などを  
実現することが必要です。

#### 包括的な支援

生活困窮者は、心身の状況の低下、借金、家庭、人間関係の問題など、複合的で多様な課題を抱えています。こうした生活困窮者に対応するため、さまざまな支援メニューを用意することが必要です。→自治体における総合的な取組が必要になります。

#### 早期的な支援

生活困窮者の多くは地域から孤立し、支援が必要な人ほど自らSOSを発することができません。しかし、支援が遅れるほど状況は複雑化し、解決が難しくなります。そこでこの制度では、「待ちの姿勢」ではなく、必要があれば積極的なアウトリーチ（出向いていく支援）も行って、生活困窮者の早期把握・早期発見に努めます。

#### 創造的な支援

この制度では、相談窓口という「入り口」の整備だけでなく、働く場や参加する場といった「出口」を創っていくことが鍵となります。これは、委託した一法人だけで行うことは難しく、地域で、官民協働により行っていきます。

こうした支援を実現するためには、地域のさまざまな社会資源に働きかけることが必要になります。発見や支援のネットワークを構築し、社会資源が不足すれば創造していくという、新しい形の「地域づくり」がこの制度の目標の一つです。

出典：厚労省 <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/saishin24-file01.pdf>

このように考えるならば、本法において必須事業と任意事業が分割されたことは、残念なことであった。しかし、そうした制度である以上は、実施主体である自治体にどのような理念でいかなる事業（メニュー）を展開させていけるのか、が鍵である。経済的貧困だけではなく社会的孤立に同時に対応できる仕組みをいかに創っていくか、参加包摂型社会をどうすれば創っていけるのか、多様な自立の実現を目指してどのような選択肢やチャンスを示すことができるのか。新たな制度の実施にあたって、こうした点を考え、自治体に提案し、協働していくことは極めて重要である。

『河北新報』の社説（2013年10月21日）は、この法律を「自治・分権的な法律」と位置づけている。それによれば本法は「事細かな条文で制度の運用をがんじがらめにしてきた従来の法律とは、明らかに一線を画して」おり、「困窮者支援の大義名分と予算根拠しか書かれていない」という。この法律に「何を詰め込むかは、自治体の力量次第」なのである。逆に言えば「自治体の特段の対策を講じなければ、この法律は死文化」してしまう。だからこそ、そのような事態に対して私たちは問題点のチェック、よりよい制度の提案、そして協働していくことが重要である。そこでは生活困窮者支援の実績やデータは何よりも威力を持つ。

伴走型支援システムの実施に、法や制度は深く関わる。法を生かすことは、法を守ることとともに、重要である。生活困窮者支援団体が、支援に関わるさまざまな法・制度を生か

すこと、そして、法に問題がある場合は法を支援に生かしていけるように自治体に働きかけること、これも、まさに「参加包摂型社会の創造に向けた社会への働きかけ」であろう。

## 文献

- 岩田正美, 2002, 「ホームレス法をもつということー英国の経験から考える」,『季刊 Shelter-less』14号, 野宿者人権資料センター.
- 菊池馨実, 2009, 「ホームレス自立支援をめぐる法的課題」, 『季刊 社会保障研究』Vol.45, No.2, 国立社会保障・人口問題研究所.
- 仁平典宏, 2013, 「ホームレスと社会的排除ー『排除する福祉』の社会学」, 藤村正之編『協働性の福祉社会学ー個人化社会の連帯』, 東京大学出版会.
- 笹沼弘志, 2002, 「ホームレス自立支援法概説ー問題点と活用可能性」, 『Shelter-less』14号, 野宿者人権資料センター.
- 笹沼弘志, 2008, 『ホームレスと自立／排除ー路上に＜幸福を夢見る権利＞はあるか』, 大月書店.
- 上野千鶴子, 2011, 『ケアの社会学 当事者主権の福祉社会へ』, 太田出版.

### 第3章 伴走型支援システムの基礎理論－生活構造論と生活様式論

#### 1. はじめに

地域に暮らす人びとが自立した生活を送ることは、地域社会の維持や再生の要件である。ただし、自立した生活とは、単に金銭的、物質的に自活すること（経済的自立）のみをいうのではない。他者と関係を取り結び、支え－支えられる社会的ネットワークの中に身をおくこと（社会的自立）も自立の重要な柱をなす。また、経済的、社会的に自立した生活を送る基盤として、心身の健康や生活リズムの保持（日常生活自立）は大切だ。さらに、このような多面的な自立が、他者との対話と自己決定によって主体的に選び取られること（精神的自立）も重要である。生活の主体者としての感覚は、自らの生に意味を与え、自立した生活の維持を下支えするからである。

本章では、こうした自立生活が、社会一般の水準に照らして十分に達成できていない状態を生活困窮状態と考える。それは社会的排除によって生じる。社会的排除とは、社会的な力によって特定の人々が社会資源へアクセスする機会を奪われ、公平な配分を受けられない状態である。自立生活の形成が地域再生の要件であるとするならば、いかにして社会的排除を解消し、生活困窮者の自立生活を支援するかは、地域社会の維持や再生にとって重要な課題である。

そうした生活困窮者への社会的支援には、2つのレベルが設定できるだろう。

第1は、国（法律）レベルでの生活保障制度の拡充である。自立生活の形成・維持には、さまざまな生活リスクに対応した、隙間のない社会保障制度の拡充が必要である。

第2は、地域（生活世界）のレベルで生活保障制度を生活困窮者につなぐ仕組みの構築である。いくらすばらしい制度があっても生活困窮の当事者に届かなければ無いのと一緒にある。制度を生かすためには、それを困窮している個人や世帯に有効につないでいく仕組みが重要だ。本研究では、後者、すなわち地域（生活世界）レベルでの生活困窮者支援の仕組みとして「伴走型支援システム」を位置づけた。第2章で述べた通り、それは2つの局面を持った支援である。

第1の局面は、個人に対する働きかけである。支援者（伴走支援員）は生活困窮の当事者と対話しながら自立に必要なさまざまな社会資源（福祉制度、機関、人など）にかれらをつないでいく。それは共に社会関係を構築していく過程でもある。こうして生活困窮者本人が自立した生活パターンを主体的に形成できるよう支援するのである。

第2の局面は、地域に対する働きかけである。生活困窮者を社会資源につなぐためには、地域で利用可能な社会資源（支援の受け皿）のネットワークを創らねばならない。このように、個人と地域への働きかけをセットで考えるのが伴走型支援であり、そうした支援の

地平に参加包摂型コミュニティがある。

ところで、このような形で社会的支援をとらえる見方は、都市社会学で議論されてきた生活構造論（ならびに生活様式論）と親和性が高い。論者の一人である森岡清志は「生活の営み」を「諸個人が連続的に生起する生活問題を短期的・長期的に解決・処理する過程」として位置づけた上で、「都市的生活構造」を「都市住民が、自己の生活目標と価値体系に照らして社会財を整序し、それによって生活問題を解決・処理する、相対的に安定したパターン」と定義する〔森岡,1984:86〕。他方、生活様式とは「地域社会における生活問題の共同処理システム」である〔森岡,1984:93〕。

森岡の議論を生活困窮者への伴走型支援に引きつけて考えれば、個人に対する働きかけは、生活困窮の当事者が主体的に社会財を整序し、生活問題としての困窮状態を解決できるような生活構造の形成を促す支援といえる。また、地域に対する働きかけは、生活困窮問題に対する共同処理システムを地域内に創り出すことと言えるのではないかな。

本稿は、このような観点から、伴走型支援を生活構造論に依拠して整理することを目的とする。まず、生活構造論と伴走型支援の理論的親和性を確認する。次いで、伴走型支援を通した生活構造の変容と新たな社会資源の創出についての事例を紹介する。その上で、伴走型支援によるコミュニティ形成の可能性と課題について生活構造論の観点から述べよう。これらは生活構造論を伴走型支援の理論的基盤として位置づける作業でもある。

## 2. 生活構造論と伴走型支援

### 2.1 生活構造とは何か

最初に、生活構造の概念について整理しておこう。『社会学事典』によれば、生活構造とは「人々が営む生活を基本的に構成したり、そこにさまざまな条件として作用したりする諸要素と、それらの間の関連的構造」である〔小川,1988:517〕。生活構造論では、生活世界の構造を社会構造からは相対的に独立した領域として析出し、その機能連関に分析の焦点をあててきた。

だが、「人々が営む生活」を構成するものは多様である。生産、再生産、消費等々、さまざまな面から生活はなりたっている。それゆえ、生活のどの局面を切り取って分析対象とするかによって生活構造論にもいくつかのタイプがあるが<sup>1</sup>、三浦典子の整理によれば、

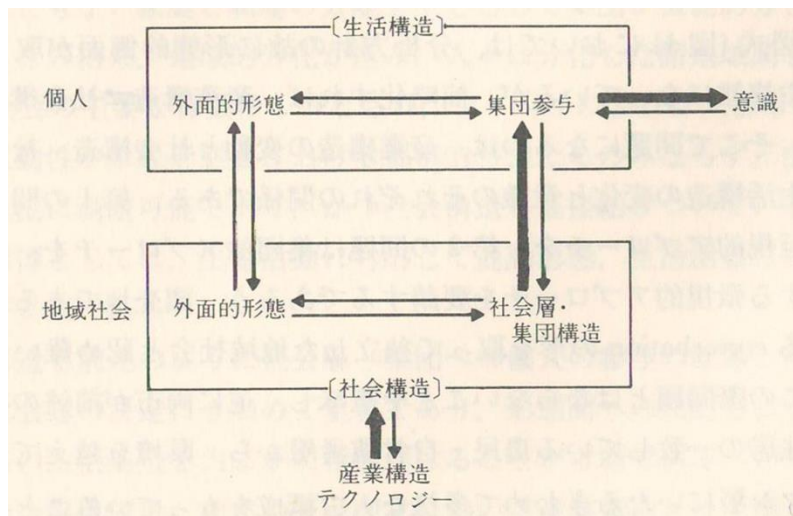
<sup>1</sup> 生活構造論の多様性については三浦〔1984〕以外にも多くの論者が言及しており、様々な観点から整理を行っている。たとえば、森岡清志〔1984:80-4〕は、「都市社会学的生活構造論」（鈴木栄太郎、磯村英一、安田三郎、倉沢進、鈴木広）の他、「世帯の消費様式に注目し、その様式を生み出す背後の諸要因を析出する家計構造分析」（中鉢正美）、「生活行動の全般的認識を目的とし、生活条件・時間・空間・行動パターンから生活体系を合成するアプローチ」（青井和夫）、「家族・世帯を準拠として構成される生活構造論」（森岡清美）、「階級・階層関係を重視する生活構造論」（宇津栄祐）を挙げている。

そのほとんどは「生活主体が生活行為を通じて、地域社会や階級・階層構造、さらには全体社会へと関与していく関係性」に焦点を当てているという〔三浦,1984:7〕。つまり、生活構造とは「行為主体と社会構造との接点に位置する概念」であって、「その内実は行為主体に即して構造化された諸社会関係のネットワーク」として把握できる〔三浦,1984:7〕。その上で、三浦は、行為主体が生活構造を介してつながる社会構造として、階層構造、地域構造、集団構造の3つを挙げ、各位相と学問的潮流との関係から生活構造論を類型化した。それによれば、生活構造は、社会政策学的アプローチでは主として階層構造との関わりから、また、都市社会学的アプローチでは地域構造、集団構造との関わりから概念化されている。

しかし、管見によれば、都市社会学的アプローチにおける地域の社会構造には地域における階層構造と集団構造がともに含まれているように思われる。つまり、都市社会学的アプローチにおいても経済的自立と関連の深い階層構造との接点が捨象されているわけではない。他方、本稿で考える自立生活は経済的自立の側面だけに限られるわけではない。前節で述べたように、経済的自立、社会的自立、身辺的自立、精神的自立の4つを想定している。社会関係や主体としての意識の形成も重要であり、そこには地域構造や集団構造も深く関わっている。それを焦点化してきたのは都市社会学的アプローチであった。したがって、生活困窮者への伴走型支援を生活構造論に依拠して整理することを目的とする本稿では、都市社会学的アプローチに依拠して生活構造を概念化し、そのポイントを確認することにしよう。

都市社会学的アプローチでは、階層構造と集団構造をともに含むものとして地域の社会構造をとらえ、それと生活主体とを媒介するものとして生活構造を位置づける。最初に挙げられるべきは、倉沢進の生活構造論であろう。倉沢は、テクノロジーの発達と産業構造の変化に応じて、①地域の社会構造（階層・集団構造）、②個人の生活構造、③個人の態度・意識といった3つの位相がどのように相互に関連しながら変化していくかを実証的に明らかにした。彼の概念図式は、図表3-1に示すとおりである。そこにおいて、生活構造は、地域の社会構造と都市に暮らす人々の社会的性格との関連を説明する媒介項として位置づけられている。倉沢は、地域の社会構造を「分化した諸社会層と諸集団の関係の網の目」として把握し、この社会構造に個人が「いかような役割を通して参与しているか、すなわちこれら集団参与の総体」が生活構造であると定義した。その上で、個人の集団参与のパターンたる生活構造に対応して都会人の社会的性格が形成されることを示したのである〔倉沢,1968:215-216〕。

図表 3－1 倉沢進の分析枠組みと生活構造の位置



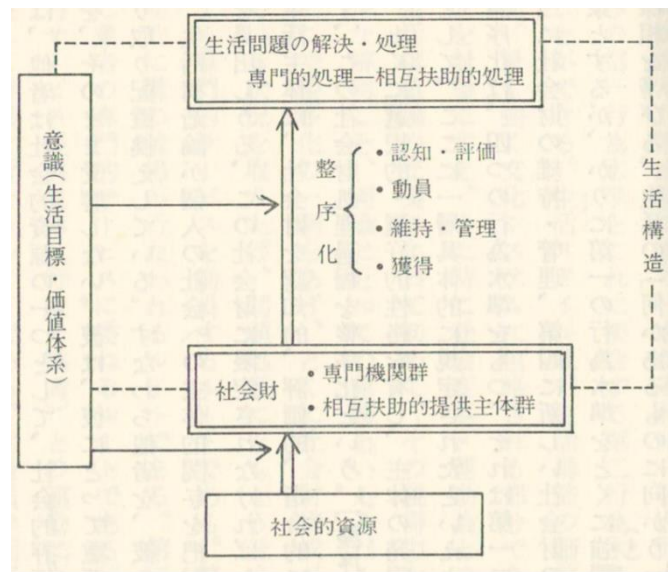
出典：倉沢進 [1968:215]

また、鈴木広は生活構造を「生活主体としての個人が文化体系および社会構造に接触する、相対的に持続的なパターン」と定義する[鈴木,1976:220]。その特徴は生活構造を、社会構造との接点だけでなく、文化体系との接点にも設定した点にある。第1の局面、すなわち社会構造への接触パターンは、倉沢同様、個人の地位・役割を通した集団参加の総体としてとらえられる。鈴木によれば、その形を決める基軸は「上層－下層」と「土着－流動」であり、この両軸をクロスさせることによって生活構造は4つに類型化される。また、第2の局面である文化体系との接触パターンは「同調－非同調」と「私化－公共化」という2軸によって類型化されている<sup>2</sup>。鈴木は、このような生活構造の類型ごとに個人の社会への統合の度合いや態度・意識などに違いが見られることを示した。

これらの議論に対して、森岡清志[1984:86-7]は、都市の中で個人が集団参加を通して主体的に生活問題を解決していく過程に焦点をあてて生活構造（都市的生活構造）を概念化した。森岡の都市的生活構造概念は前節に示したとおり「都市住民が、自己の生活目標と価値体系に照らして社会財を整序し、それによって生活問題を解決・処理する、相対的に安定したパターン」というものである（図表3－2）。

<sup>2</sup> 「同調－非同調」は社会から同調を期待されている規範的行動基準への態度を区分する軸であり、「私化－公共化」は生活目標を私生活場面に自閉させるか（privatization）主体自身を社会や公共の福祉に参加させるか（totalization）といった軸である[鈴木,1976:227-8]。

図表 3－2 森岡清志の分析枠組と生活構造の位置



出典：森岡清志 [1984:97]

都市には各種の専門的なサービスやその提供主体、すなわち社会資源が存在している。だが、それらが単に地域に存在しているということだけでは、生活者にとって財とはならない。諸資源は、生活者によって評価・弁別され、生活問題の解決のためにつなぎ合わされることによって、はじめて社会財となる。このように生活者が生活の主体として社会資源を認識し、意味づけ、選択、処理しながら生活問題の解決をはかる過程が社会財の整序化である。森岡によれば、これこそが既存の生活構造論がテーマ化してきた社会参加構造の実体であり、生活者の主体性は社会参加を介した財の整序化による問題解決という過程の中に見いだせるのである。

さらに森岡は、生活問題の処理という観点から生活構造論と生活様式論との関連を明確にすることによって両論の接合を試みている。先に述べたとおり、生活問題の解決過程を個人による主体的な社会財の整序パターンとして把握するのが彼の生活構造論であった。それに対して、住民組織や専門機関による社会財の整序システムとして生活問題の処理をとらえるのが生活様式論である。生活様式とは「地域社会における生活問題の共同処理システム」であって、それは「相互扶助システムへの依存によって解決するシステム」と「専門的処理機関への依存によって解決するシステム」とに大別される<sup>3</sup> [森岡,1984:93-5]。

森岡は、生活問題処理の主体を意思決定主体と実行主体に区分し、図表 3－3 に示すような「生活問題処理の分類枠」を提示している。この表中、個人を意思決定主体とするセル (A,B,C) に示された生活問題処理を対象とするのが生活構造論であり、共同 (相互扶

<sup>3</sup> 「相互扶助システムへの依存によって解決するシステム」として特徴付けられるのが村落的生活様式であり、「専門的処理機関への依存によって解決するシステム」として特徴付けられるのが都市的生活様式である [倉沢,1977:28] [森岡,1984:94-5]。

助組織、専門機関）を意思決定主体とするセル（D から I）を対象にするのが生活様式論である〔森岡,1984:99〕。

図表 3－3 生活問題処理の分類枠

意思決定主体 実行主体		個 的	共 同 的	
		個 人 (世 帯)	相互扶助 組織・関 係	専門機関 (公・私)
個 的	個 人 (世 帯)	A	D	G
共同的	相 互 扶 助 組 織 ・ 関 係	B	E	H
	専 門 機 関 (公 ・ 私)	C	F	I

出典：森岡清志〔1984:99〕

注:この表は、研究会における松本康東京大学文学部助手（現立教大学教授／本稿執筆者注）の提案を援用し、筆者（森岡清志／本稿執筆者注）が独自の修正を加えたものである。

以上、3名の論者による生活構造論からは以下のような特徴が見いだせる。

第1に、生活構造が個人の「主体的な営みの総体として、社会構造から相対的に独立した構造として成立するという明確な認識」である〔森岡,1984:84〕。これはマクロな社会構造とミクロな個人とを「つなぐ」領域の重視とも言えよう。

第2に、「社会関係・集団への参与を、個人に準拠して形成される社会参加構造とみなし、これを生活構造の核とする」点である〔森岡,1984:84〕。個人は集団内での地位・役割の遂行を通して社会に参加する。さまざまな集団に参加する個人は、それぞれの集団内での地位・役割をもって社会につながっている。そこでの生活の主体は、マートン（Merton,R.K.）の言う地位・役割セット（status-set, role-set）としてとらえられている<sup>4</sup>。これは生活を構成する領域を多面的、包括的、総合的にとらえる視点でもある。

第3に、個人が持つ主体性の重視である。生活構造論の背後には、産業化と都市化という全体社会レベルでの社会変動によって発生するさまざまな地域問題の解決といった問題意識がある。その解決ルートとしては、立法による制度構築といったシステムの側からの対応もある。だが、生活構造論が焦点をあてたのは、地域で暮らす人々の生活世界の側からの主体的な問題解決の回路であった。そこには新たな社会資源の創造も含まれる。また、システムの側からの対応（たとえば立法措置）も市民の主体的な行為の延長線上に位置づけられているように思われる。

第4に、生活構造の機能面には論者によって違いが見られた。倉沢進や鈴木広は、地域

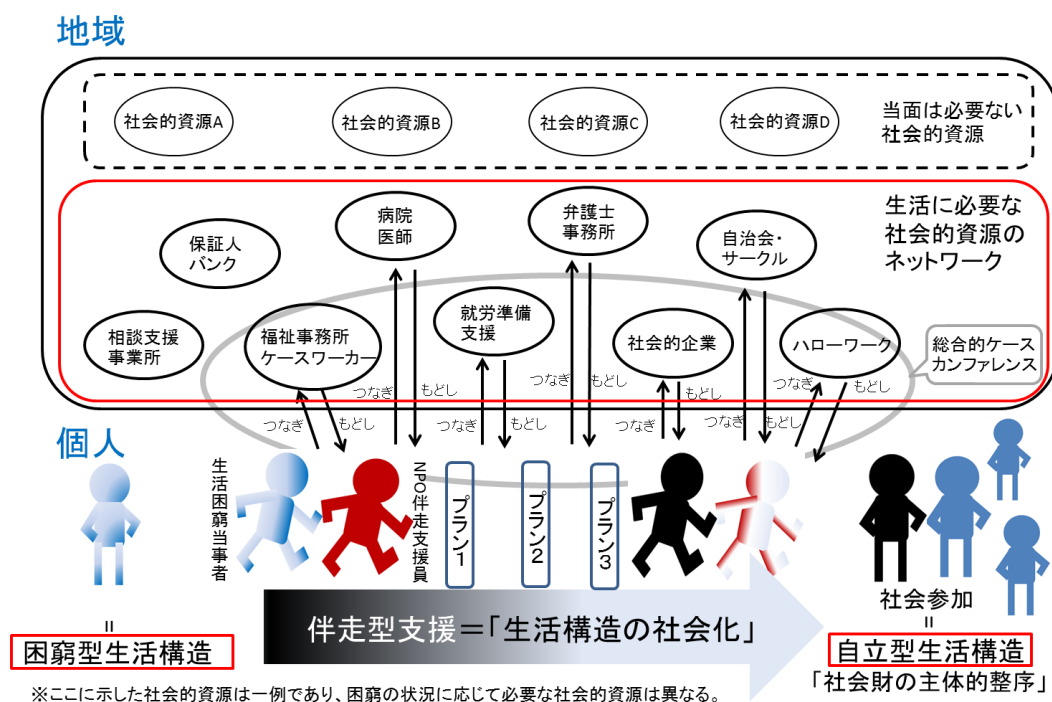
<sup>4</sup> ただし、倉沢進は「地位と地位との間に存在する相互関係に注目する」マートンの地位セットと「個人が主体的に統合した社会への参与の様式」とする自らの生活構造概念との間には「基本的な相違がある」と述べている〔倉沢,1968:242〕。

の社会構造と個人の態度・意識とを媒介するものとして生活構造を位置づけた。それに対して森岡清志は、社会財の整序による生活問題の解決・処理に焦点をあてて生活構造を概念化している。また、このような視点をとることによって森岡は、生活構造論と生活様式論の統一的な把握を可能にしている。

## 2.2 生活困窮当事者への働きかけによる自立的生活構造の形成

社会的排除による生活困窮問題を地域で処理すべき生活課題として位置づけた場合、このような特質を持つ生活構造論には伴走型支援の基本的な考え方と重なる部分が多いように思われる。伴走型支援は、図表3-4に示すように、個人に対する働きかけ（図下部）と地域に対する働きかけ（図上部）の2つからなる。この両者をつなぐのが総合的ケースカンファレンスである（図中部の楕円）。

図表3-4 伴走型支援の概念



まず伴走型支援の第1の局面である個人に対する働きかけについて生活構造論の観点から解釈してみよう。

### （1）「つなぐ」領域の重視

生活構造論では個人の生活世界を社会構造と個人とを媒介するものとして切り出した。伴走型支援も同様に、支援制度と困窮当事者とを「つなぐ」領域を重視する。

生活困窮者への支援には3つのレベルが想定される。マクロなレベルとしては支援に関

する法の制定がある。そうした法に基づいてミクロなレベルでの個人への給付は行われる。だが、そこには「申請主義」の壁がある。支援を必要としている人は窓口に行き利用申請をしなければならないが、生活困窮の当事者はなかなか窓口にはつながらない。いくら良い制度があっても、それが必要な人に届かなければ無いも同然だ。伴走型支援では、制度が機能するかどうかには、マクロとミクロを「つなぐ」メゾ・レベルの構造、すなわち生活構造のあり方（集団参加のパターン）が重要な役割を果たすと考ええる。

## （２）社会参加構造の焦点化

生活構造論では、集団参加を社会参加構造とみなし、そのパターンを生活構造の核としていた。伴走型支援も集団参加を介した社会参加を支援の核に置く。

生活困窮の当事者が支援につながらないのは、その人の生活構造が孤立無援型だからである。その背後には社会的排除がある。湯浅が示した「五重の排除」については先に紹介したが、第１から第４の排除とは、学校、職場、家族、福祉という集団（制度体）からの排除であった。人は集団参加を通して社会に参加し、社会資源とつながる。社会に参加していれば窓口につながるチャンスは高い。そうしたチャンネルを喪失した状態が孤立無援型の生活構造である。経済的貧困化と社会的孤立化とは連動しつつ、負のスパイラルで進行する。縁の切れ目がカネの切れ目であり、カネの切れ目は縁の切れ目でもある。

その対極にあるのが自立型生活構造である。量的に豊富な、また、質的に多様な集団に参加している人ほど社会資源につながるチャンスも大きい。それは個人の側からみれば、社会資源の選択＝主体的意志決定のチャンスの多さである。自立型生活構造とは、集団への包摂が質・量ともに豊富な状況での社会財の整序パターンとして描き出される。伴走型支援は、生活困窮者への伴走を通して様々な集団につなぎ、当事者の生活構造が孤立無援型から自立型へと徐々に変わっていくことを促す支援である。

## （３）生活過程の総合性への着目

生活構造論では、生活者を地位や役割のセットととらえる。生活という営みが総合的、包括的なのは、人が多様な地位や役割の遂行を通して社会とつながっているからである。伴走型支援も生活という営みの総合性、包括性を重視する。

福祉制度の「縦割り」は、「申請主義」の壁と共に、支援における大きな課題である。「五重の排除」で示されるように、教育、労働、福祉、家族など様々な領域での問題が相互に関連し合いながら生活困窮状況は生み出される。他方、福祉制度は各領域ごとの「縦割り」となっている。それを総合的に処理する仕組みとして「ワンストップ・サービス」があるが、制度の壁を越えてそうしたシステムを構築するのは難しい。また、生活困窮の当事者は単一の社会資源にすらつながりにくい存在である。

だが、伴走者が状況に応じて適切な社会資源につないでいく仕組みがあれば、制度は縦割りであっても、総合的な支援が可能となる。もちろん、必要なのは社会資源に「つなぐ」

ことだけではない。つなぎ先が悪ければ「もどし」で別の社会資源につなぎ替える。また、必要が無くなれば「もどし」で次に必要な社会資源に「つなぐ」ことも重要だ。たとえば、まずは福祉制度につないで生活を安定させ、次に病院につなぐ。体調が回復すればハローワークにつないで企業への参加をはかり、同時に町内会など地域の支え合いの仕組みにつなぐ、といったことである。奥田はそれを「制度またぎ」の「つなぎーもどし」と呼ぶ〔奥田,2014(a):75-6〕。その連続的な行使によって「縦割り」の支援に横串を通したような、トータルな支援が可能となる。それは多様な集団を介した包括的な社会参加支援でもある。

#### （４）生活者の主体性への期待

生活構造論の根底には、生活者の主体性への期待が存在する。生活者は単にシステムに従属するだけの存在ではなく、主体的に社会に参加し、社会財を整序する存在であることが期待されている。伴走型支援も同様だ。社会参加への支援を通して、個人（世帯）が主体的に自らの生を選び取っていくことを支援する。当初は支援者が伴走し社会資源に「つなぎーもどし」をしながら生活がなりたつように支援する。だが、社会参加が進むに従って徐々にその役割は薄くなっていく（図表３－４で伴走支援員と伴走の矢印が薄くなっていくのは、それを示している）。最終的に、自ら社会財の整序主体となることを目指す伴走型支援は、単なる「給付」や「処遇」の支援ではない。社会関係の形成を通して、個人の主体性と生の意味を創り上げていく支援である。

それは湯浅が言う「自分自身からの排除」からの解放の過程でもある。集団から排除された孤立無援型の生活構造は生の意味喪失をもたらす。湯浅によれば、第１の排除から第４の排除を受け続けた結果、本来は両立すべき「生きること」と「希望・願望」とが対立し、「希望・願望」を破棄することでようやく生きることが可能となるような状態が「自分自身からの排除」である〔湯浅,2008:62〕。希望や願望のないところからは主体性は生じない。奥田によれば「伴走は関係」であり、生に意味を与えるのは他者との関係である〔奥田,2014(a):49-51〕。それが生きる希望にもつながるし、主体性の源泉ともなる。

### 2.3 社会的排除に抗する新たな社会資源の創造と共同処理システムの構築

伴走型支援の第２の局面は地域に対する働きかけである。生活構造論の観点から、それはどのように解釈されるだろうか。

#### （１）新たな社会資源の創造

森岡清志は、個人が社会財を主体的に整序することによって生活問題を解決するパターンとして生活構造を定義した。だが、利用できる社会財が地域になれば整序はできない。森岡は、社会財の整序の中に新たな社会財の「獲得」を含めているが〔森岡,1984:88〕、整序の概念を社会財の「創造」にまで拡張することも可能だろう。たとえば、障がいなどでフルタイム就労が難しい人の社会参加には社会的就労事業所が必要だが、それが地域に

ない場合には協力企業を開拓するなど、仕組みを創っていく。こうした働きかけは問題の「解決」だけではなく「予防」にもつながる。

## （２）社会的排除問題への共同処理システム＝参加包摂型生活様式

だが、自立型生活構造の形成と比べ、社会財の創造を個人で行うのは困難である。その意志決定は、多くの場合、NPO、地域、行政といった集合的行為者が行うことになるだろう。その意味で、社会に対する働きかけは生活様式論の範疇（図表３－３のDからIのセル）である。ここでは社会的排除問題への共同処理システムを参加包摂型生活様式と呼ぼう。

### 2.4 総合的ケースカンファレンス—個人の生活構造と地域の生活様式をつなぐ

これまで述べてきたような個人（世帯）の自立型生活構造と地域における参加包摂型生活様式の形成をつなぐものとして、総合的ケースカンファレンスを位置づけることができる。これは生活困窮の当事者に関係する諸機関や関係者が一堂に会して支援のあり方を話し合い調整する場であり、以下の２つの機能をもつ。

第１に、総合的な支援機能である。さまざまな領域の関係者が自立的生活構造の形成を支援する。関係者は支援の段階に応じて変化する。たとえば、就労自立を目指す人の場合、最初は、困窮当事者の意見を尊重しながら、伴走支援員、ケースワーカー、キーパーソンなどが中心となって支援の方向を考える。そうして日常生活自立が進んでいけば、研修先企業の担当者やハローワーク職員なども加わり困窮当事者の自立型生活構造の形成を総合的に支援していく。

第２に、地域における参加包摂型生活様式の形成である。総合的ケースカンファレンスは、生活困窮当事者個々人の事例を通して、地域にどのような社会資源が必要なのかを明らかにしていく場でもある。また、それが十分でない場合、新たな社会資源の開拓や既存の社会資源の連携をはかる場でもある。

## ３．事例—自立型生活構造と参加包摂型生活様式の形成

### 3.1 伴走型支援による自立型生活構造の形成

伴走型支援による自立型生活構造への移行は、どのように進められてきたのだろうか。福岡市で実施された「パーソナル・サポート・モデル事業」（福岡絆プロジェクト）を例に見てみよう。（この事業の効果と課題については第８章で詳しく述べる。）

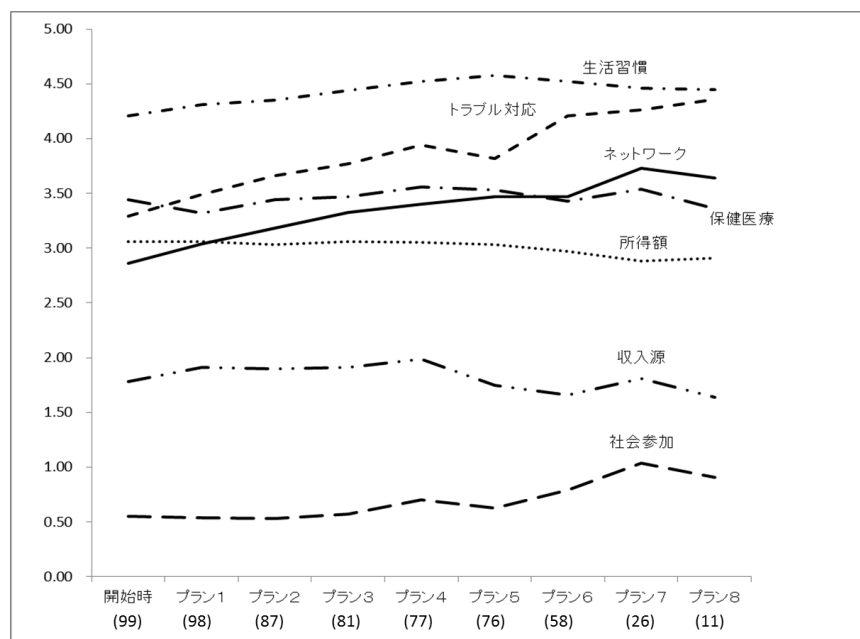
福岡絆プロジェクトの利用者の多くは無料定額宿泊施設やホームレス支援団体などから紹介された方々で、経済的貧困や社会的孤立の度合いがきわめて高かった。利用者（122名）の96%は単身者であり、半数は何らかの障がいを持っていた。また、約8割が精神的

な課題（うつ、知的障害、依存症など）を抱え、半数以上の人たちには法律・経済問題（多重債務や滞納など）があった。

このような利用者に対して、本事業ではパーソナル・マネジャーと伴走支援員（パーソナル・サポーター）とがチームを組んで支援にあたった。なお、支援にあたっては2つのプランがつけられた。一つはパーソナルプランである。これは利用者との対話と状況の共有を通してつけられた利用者本人の目標だ。ここでの主語は「私は」である。もう一つは、このパーソナルプランと本人のニーズを踏まえてパーソナル・マネジャーが作成したサポートプランであった。サポートプランは原則として4ヶ月ごとにリプランされたが、急な状況の変化が生じた場合には、その都度、つくりかえられた。また、利用者の生活状況、支援内容、支援時間などはデータベースに記録され、継続的な支援がはかられた。

筆者らは、このデータベースの記録をもとに支援内容・時間と利用者の生活状況との関連を分析した（詳細は第8章で述べる）。利用者の状況を「経済生活（収入源・所得額）」「日常生活（生活習慣・健康）」「社会生活（トラブル対応・ネットワーク・社会参加）」の3領域（7項目）でスコア化し、支援開始から最終プラン作成時まで、リプラン時点でのスコアの平均を示したのが図表3-5である。

図表3-5 サポート開始時から最終プラン時までの生活状態の推移



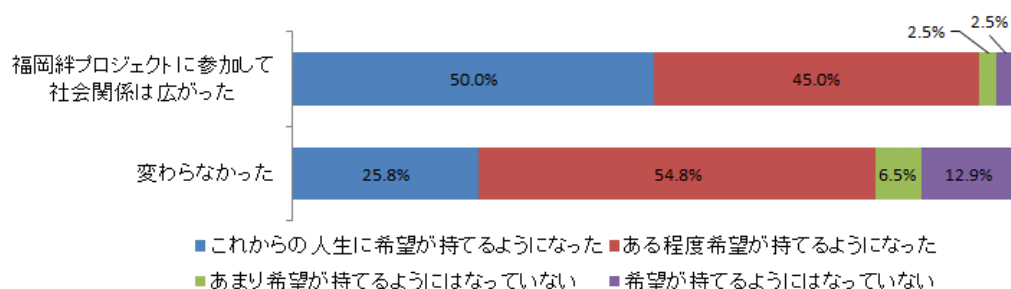
（注）スコアの高低は支援上の課題の大きさを示す。スコアが高いほど支援すべき課題は小さい。また、「開始時」、「プラン1」～「プラン8」の下括弧内の数字は人数を示す。

利用者によって支援期間が異なるため各時点での人数には差があるが、この図からはプラン回数が増えるにつれて「トラブル対応」「ネットワーク」「社会参加」のスコアが高まっていることがわかる。これらはいずれも「社会生活」領域の項目である。また「生活

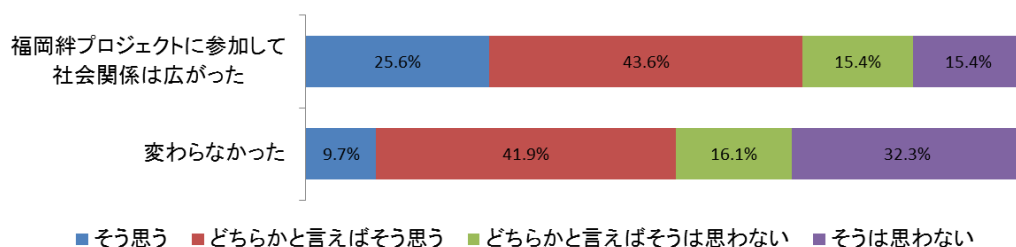
習慣」も微増傾向を示している<sup>5</sup>。

このような生活構造の変容、特に社会関係の広がりや生活困窮者の意識とどのような関連をもつのだろうか。先に「自分自身からの排除」が希望や主体性を喪失させることについて述べたが、図表3-6(a)に示す通り、社会関係の広がりや希望との間には明確な正の関連がみられる<sup>6</sup>。また、図表3-6(b)からは、「社会関係が広がった」と答えた人は「変化がなかった」という人に比べて「地域の役に立ちたい」と考える比率が高いこともわかる。伴走型支援による自立型生活構造の形成が、希望や地域への主体的な参加意欲を促進させたことが示唆される。

図表3-6(a) 「社会関係の広がり」と「これからの人生への希望」との関連



図表3-6(b) 「社会関係の広がり」と「町内や地域の役に立ちたい」との関連



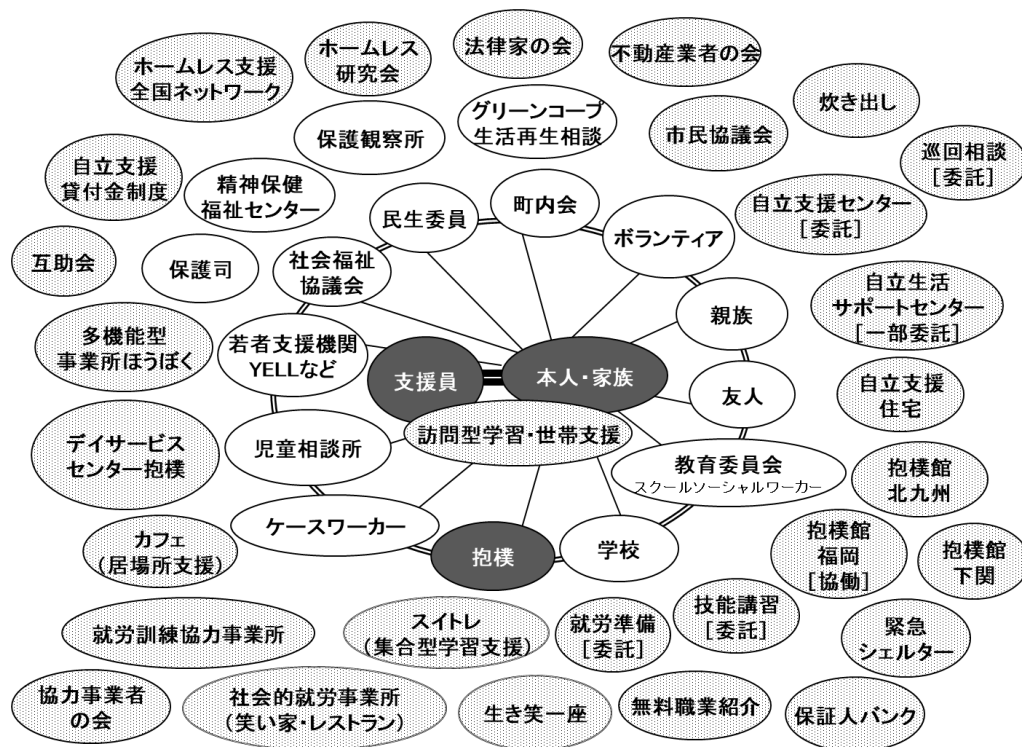
### 3.2 新たな社会資源と参加包摂型生活様式の形成

次に、新たな社会資源と参加包摂型生活様式の形成の事例を挙げよう。NPO 法人抱樸は、1988年の支援開始以降、「炊き出し」「自立支援住宅」「保証人バンク（地域生活支援付き）」「自立生活サポートセンター」「抱樸館北九州」など、さまざまな社会資源を地域の中に創り出してきた（第2章）。図表3-7は、現時点でNPO 法人抱樸が地域の中に創った社会資源（網掛けで示している）と既存の社会資源を示している。

<sup>5</sup> 一方で「所得額」「収入源」「保健医療」領域ではあまり変化がみられない（「所得額」は微減傾向を示す）。これは本事業の利用者に高齢者や疾病・障がいを持つ人が多いことによるものと考えられる。

<sup>6</sup> 福岡絆プロジェクトの成果検証にあたっては、データベース記録に基づく評価に加え、各年度終了時点で利用者へアンケート調査による評価も行われた。事業終了直前の2013年2月時点での調査（対象者80名）によれば、福岡絆プロジェクトを利用して「社会関係が広がった」と答えた人は54.8%であった。

図表 3-7 地域の社会資源（灰色の網掛けは NPO 法人抱樸が創ったもの）



出典：NPO 法人北九州ホームレス支援機構作成資料

その中でも、地域における参加包摂型生活様式の形成といった観点から興味深いのは、伴走型支援付きの社会的就労事業所「笑い家」である（第12章）。失業や心身の不調などで直ちに一般就労を目指すのが難しい若年生活困窮者による出し巻き玉子の製造販売から始まり、現在（2015年10月）は弁当の製造販売も行っている。NPO 法人抱樸は、この事業を通して相互多重型支援システム<sup>7</sup>としての参加包摂型コミュニティの形成を構想している（図表3-8）。

まず、「笑い家の研修生」と「独居高齢者や困窮者」の間の互酬的関係の形成である。「笑い家」のある地域は北九州市内でも高齢化率が高い地域で「買い物難民」も生まれている。そこで研修生がつくった弁当や出し巻き玉子などを地域の独居高齢者などに宅配する仕組みを創る。配達・訪問した研修生は、異変に気づいたり相談を受けた場合には NPO を通じて支援の仕組みにつなぐ。このように独居高齢者や困窮者の側は商品とともに見守りによる安心を受け取る。他方、研修生の方は代金と感謝をもらうことで社会から必要とされる感覚と自らの役割を見いだす。高齢者から研修生が励まされたり、先達の知恵をもらったりすることもあるだろう。

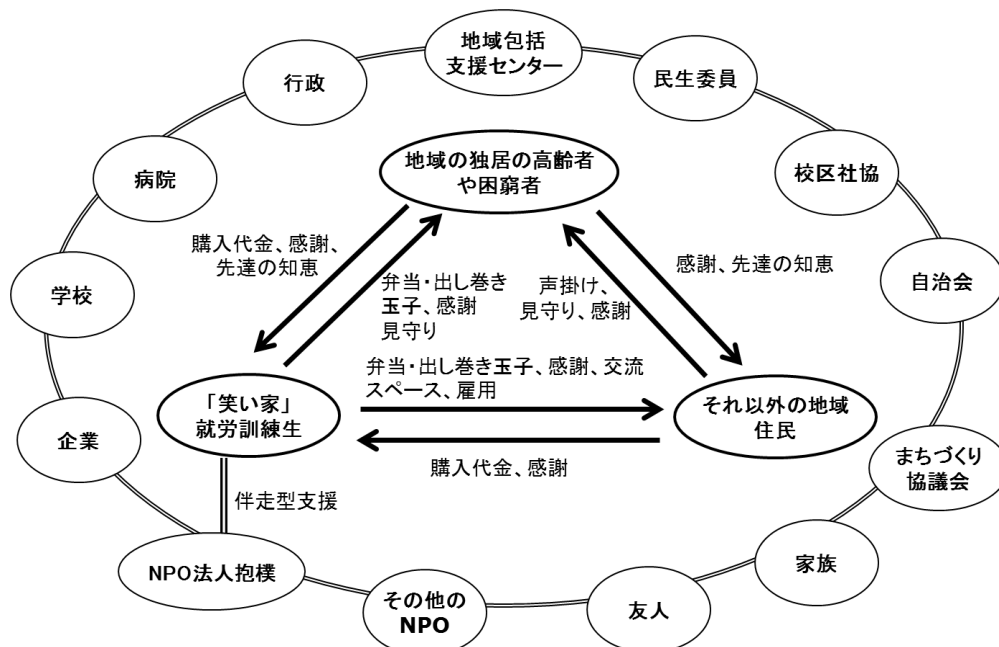
「笑い家の研修生」と「独居高齢者や困窮者以外の地域住民」との間の互酬的関係も基

<sup>7</sup> 相互多重型支援の概念と事例については〔奥田,2014(b)〕を参照のこと。

本的には同様である。研修生は商品の販売を通して代金と「おいしかった」という言葉もらう。また、研修生は地域の清掃も行っており感謝されたりもする。これらは研修生にとって自らの役割を見いだすことにつながる。他方、地域住民の側は商品を受け取ると同時に「就労困難な若者たちを支援する仕組みに参加している」という感覚をもつ。それは購入者にも自己の行為への意味と幾ばくかの自己有用感を付与するだろう。また、「笑い家」は弁当の安定的な供給のために地域からパートの雇用も始めた。交流スペースの提供や地域での学習支援も計画中である。

「独居の高齢者や困窮者」と「それ以外の地域住民」の関係づくりに直接かかわるのは「まちづくり協議会」などである。「笑い家」はそのメンバーとして情報共有と側面的支援を行う。

図表 3－8 相互多重型支援システムの構想



出典：NPO 法人北九州ホームレス支援機構の資料をもとに筆者作成

#### 4. 伴走型支援によるコミュニティ形成の可能性と課題

社会的排除による生活困窮問題を地域の生活課題と考えた場合、その解決には自立型生活構造の形成が必要である。その内実は、相互扶助組織であれ専門機関であれ、さまざまな集団への参加を介して社会財を主体的に整序できるよう生活を構造化していくことである。それを通して多様な自立が可能となる。伴走型支援は、生活困窮当事者へ働きかけ、そのような自立型生活構造の形成を支援するものであった。

だが、生活構造のあり方は、当然、地域の社会資源の配置と連関に規定される。社会資

源が利用可能でなければ社会財の主体的整序は不可能だ。それゆえ、自立型生活構造の形成には、それが相互扶助組織であるか専門機関群であるかにかかわらず、地域の社会資源が誰にとっても利用可能な形で（つまり、特定の人々が排除されることなく）存在していることが重要である。そうした地域での共同的な問題処理システムが参加包摂型生活様式であった。本稿では、その可能性を相互多重型支援システムの形成に見た。

「笑い家」を核とした相互多重型支援システムは、いまだ構想段階のものであり実現はしていない。その実現にはかなりの困難も予想されている。だが、NPO 法人抱樸は、新たな社会資源の創造を通して、就労困難な若者である「笑い家の研修生」、孤立しがちな「独居の高齢者や困窮者」、「地域住民」が相互に支え合い、地域課題を共同で処理するシステム、すなわち参加包摂型生活様式の形成を模索しつつある。

「笑い家の研修生」や「独居の高齢者や困窮者」は、程度の差はあれ、社会的弱者であり、このシステムは奥田によれば「健全な弱者連合」〔奥田,2014(b):230〕である。コミュニティの主要機能が共同防衛にあることを考えれば、それはコミュニティの形成そのものだ。

もちろん、社会的弱者の存在が自動的にコミュニティの形成をもたらすわけではない。それが社会の分断やさらなる排除を引き起こす場合もある。こうした状況の下で「健全な弱者連合」を形成するには、自覚的な地域づくりの志向性と施策が必要となる。その意味で、NPO 法人抱樸はコミュニティ形成の意志決定主体であると同時に、触媒機能を果たす主体でもある。実行主体は、まちづくり協議会や自治会などの相互扶助組織であったり行政関係機関や NPO といった専門機関であったりするわけであるが、そのコーディネートと活性化（触媒）を担うのも専門機関である NPO である。

他方、地域住民の生活構造のあり方もまた参加包摂型生活様式の形成可能性に関係してくると思われる。ただし、それは地域に住む個人（世帯）が自立型生活構造を形成しているほど参加包摂型生活様式の構築は容易となる、といった単純なものではない。そこで重要となるのが、鈴木広が指摘した文化体系との接点である。たとえば、社会に参加し主体的な社会財の整序パターンを持つ個人（世帯）であっても、その個人（世帯）がマスメディアなどを通して自己責任イデオロギーに絡め取られ、「異質」と考えるものを排除するような生活態度を形成していれば、参加包摂型生活様式の実行主体とはなり得ないように思われる。したがって、新たな社会財の創造は、態度や意識の変革を促進するような文化体系との接点（たとえば学校・社会教育）においてもなされる必要があるだろう。

## 文献

倉沢進, 1968, 「都市化と都市人の社会的性格」『日本の都市社会』福村出版。

倉沢進, 1977, 「都市的生活様式論序説」,磯村英一編『現代都市の社会学』, 鹿島出版会。

- 三浦典子, 1984, 「生活構造概念の展開と収斂」『現代社会学 18』アカデミア出版会.
- 森岡清志, 1984, 「都市的生活構造」『現代社会学 18』アカデミア出版会.
- 小川文弥, 1988, 「生活構造」, 見田宗介・栗原彬・田中義久編『社会学事典』弘文堂.
- 奥田知志, 2014(a), 「伴走の思想と伴走型支援の理念・仕組み」, 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎著『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.
- 奥田知志, 2014(b), 「相互多重型支援－これからの生活困窮者支援の構想と展望」, 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎著『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.
- 鈴木広, 1976, 「生活構造」, 本間康平・田野崎昭夫・光吉利之・塩原勉編『社会学概論』有斐閣.
- 湯浅誠, 2008, 『反貧困－「すべり台社会」からの脱出』岩波書店.

## 第Ⅱ部

### ホームレス自立支援

### 伴走型支援システムの形成

## 第4章 北九州市におけるホームレスの生活状況

### －経済的貧困・社会的孤立・生きる意味の喪失

#### 1. はじめに－本章の目的

2002年8月に公布・施行された「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（以下、「ホームレス自立支援法」と略）第14条には、「国は、ホームレスの自立の支援等に関する施策の策定及び実施に資するため、地方公共団体の協力を得て、ホームレスの実態に関する全国調査を行わなければならない」と規定されている。同法に基づき、国は各都道府県に対し調査を委託し、各都道府県の管内市区町村が調査を実施した<sup>1</sup>。

北九州市においても、同年11月下旬、保健福祉局保護課より、北九州市立大学北九州産業社会研究所長に対して本市での実態調査を委託したいとの申し入れがあった。北九州産業社会研究所では、この申し入れを受けNPO法人北九州ホームレス支援機構（現NPO法人抱樸／以下、支援機構と略す）に調査の協力を依頼し、協議の結果、調査の実施にあたって全面的な協力を得られることとなった。

こうして、2003年1月から2月にかけて北九州市における「ホームレス実態調査」（以下では「第1次調査」と略）が行われた<sup>2</sup>。その後、データ分析や調査結果をもとにした施策の展開なども始まった。その意味では、この調査は、支援機構と北九州市との協働の最初のステップであったとも言える。また、その調査チームを母体として、北九州ホームレス研究会が組織され、2004年には「第2次調査」が行われた。

本章ならびに第5章は、これらのホームレス調査の結果から北九州市のホームレス<sup>3</sup>の生活状況について明らかにすることを目的としている。調査のテーマは大きくは2つであった。1つは、経済的貧困を示す＜ハウスレス＞状態と社会的孤立を示す＜ホームレス＞状態の実態把握である。あわせて、＜ホームレス＞状態と社会意識（社会孤立感、自己有用感、社会への信頼など）の関係も分析された。これが本章の内容である。もう一つのテーマは、ホームレスになるまでの経路についてであった。これについては第5章で検討する。生活の困窮化を社会的排除による経済的貧困＜ハウスレス＞、社会的孤立＜ホームレス＞、生の意味の喪失の複合的な過程と考える視点は、最初の調査から保持されていた。

<sup>1</sup> 調査対象自治体は、東京23区・政令指定都市及び2001年9月末の調査で100名以上のホームレス数の報告があった市である。全国調査の結果は、報告書〔厚生労働省,2003〕として発行されている。その概要は、厚生労働省ホームページで見ることができる。各都市の対象者数は、2001年調査でのホームレス数をもとに割り当てられている。したがって、東京（23区）、大阪、名古屋、川崎、横浜といった3大都市圏の状況を、かなりの程度、反映したものとなっていることに注意が必要である。

<sup>2</sup> 第1次調査の集計結果は、報告書〔北九州ホームレス研究会,2003〕にまとめられている。

<sup>3</sup> 4章、5章では、特に説明がない場合、ホームレスという言葉を用いる「野宿生活者」の意味で用いることにする。

## 2. 調査の概要

### 2.1 「ホームレス自立支援法」に基づくホームレス実態調査（第1次調査）

本論に入る前に、それぞれの調査の概要を簡単に示しておこう。

第1次調査は、上述したように、「ホームレス自立支援法」に基づいて厚生労働省からの委託によって実施されたものである。これは、概数調査と生活実態調査の2つから構成されていた。北九州市では、それぞれ以下のような形で実施した。

#### （1）ホームレスの概数調査（第1次概数調査：2003年1月）

概数調査にあたっては、まず行政関係部局（福祉事務所、公園・河川・港湾管理者、県施設管理者等）および支援機構が事前に把握している情報をもとに、主たる調査地点を地図上に示す作業を行った。この地図をもとに、市内を31ブロック（昼間調査21ブロック、夜間調査10ブロック）に分け、ブロックごとに調査班（各班2-3名）を組織した。また調査員に対して事前にデータの管理や調査方法についての研修を実施した上で、全国一律に標準化された調査マニュアルにしたがって実査を行った。昼間調査は2003年1月20日より1週間、夜間調査は1月21日に行ない、結果については保護課との協議の上で実数等を確定した〔北九州ホームレス研究会,2003:1-2〕。

#### （2）ホームレスの生活実態調査（第1次生活実態調査：2003年1-2月）

生活実態調査は、支援機構が炊き出しを行っている北九州市小倉北区の勝山公園で、同機構の協力のもと、実施された。調査方法は、全国共通の調査票に基づく個別面接調査である。支援機構が小倉北区勝山公園で行っている炊き出し会場にテントを設置し、そこで調査員と対象者とが対面する形で調査は行われた。期間は2003年1月31日から2月21日までの毎週金曜日（計4回）であった。調査対象者の重複をふせぐために、支援機構のスタッフが対象者の記録と確認作業にあたった。なお、北九州市独自の「補足質問」も15項目ほど追加した。回答者数は128人であった。

### 2.2 ホームレスの社会移動と社会意識調査（第2次調査：2004年3-4月）

第1次調査の後、調査に関わった北九州市立大学北九州産業社会研究所のメンバーと支援機構のメンバーは北九州ホームレス研究会を立ち上げ、欧米のホームレス自立支援にかかわる諸制度や北九州市での望ましい自立支援制度の在り方について検討を行ってきた。その中で、さらなる調査の必要性が話し合われていたが、申請していた北九州市の研究助成を受けることができたため、再度、調査票による面接調査（以下、「第2次調査」と略）が企画された<sup>4</sup>。

---

<sup>4</sup> 第2次調査の調査票の作成にあたっては『野宿生活者（ホームレス）に関する総合的調査研究報告書』〔大阪市立大学都市環境問題研究会編,2001〕も参考にした。

この第2次調査では、第1次調査では十分把握することのできなかった下記の点を明らかにすることを目的とした。すなわち、①野宿者の職業移動ならびに地域移動、②取り結んでいる社会関係、③社会保障制度へのアクセス可能性、④生活上のニーズや望ましいと考える支援体制等である。

調査方法は、基本的には第1次生活実態調査と同じく調査票による個別面接である。ただし、第2次調査では、自由回答の質問を多く設けた。また、回答は対象者の了解を取った上でテープに録音した。支援機構が小倉北区勝山公園で行っている炊き出し会場にテントを設置し、1対1での面接によって行われた。調査期間は2004年3月12日から4月9日までの隔週金曜日（計3回）で、回答者数は149名であった。なお、第1次調査、第2次調査の概要は、図表4-1の通りである。

図表4-1 調査の概要（第1次調査、第2次調査）

種類	期間	場所ならびに方法	対象者数	調査項目
第1次調査	概数調査 2003年 1月20日-26日	市内全域を31ブロックにわけ各ブロックごとに目視にて確認（昼間21ブロック、夜間10ブロック）	421名	場所、人数、性別、類型（定住型か移動型か）など
	実態調査 2003年 1月31日-2月21日	小倉北区勝山公園（炊き出し会場）にて調査票を使って面接	128名	性別、年齢、野宿場所・期間、野宿場所の作成方法、食事回数、初めて野宿生活をした時期・期間、仕事の有無、収入額、同居者数、困っていること、野宿生活以前の仕事、野宿生活をするようになった理由、野宿生活をする前の住居形態・地域、家賃額、健康状態、障害の有無、障害者手帳・療育手帳の有無、福祉事務所への相談の有無、シェルター利用希望、自立支援センターの利用希望、生活保護制度の利用経験、支援を受けた経験、今後の生活の希望、求職活動の有無、仕事を探していない理由、仕事探しの方法、希望職種、望ましい就労支援の形態、民間の自立支援住宅の利用希望、技能資格・免許の有無・期限
第2次調査	実態調査 2004年 3月12日-4月9日	小倉北区勝山公園（炊き出し会場）にて調査票を使って面接	149名	性別、年齢、出身地、きょうだい数・出生順位、学歴、最終学歴地、義務教育終了地、初めて野宿をした時期・期間、初めて就いた仕事（従業上の地位、事業、従業員規模、職種、役職の有無、住所）、ホームレスになる前までの職歴、初職につく際に利用したつて、父の年齢、父の学歴、父の主な職業（従業上の地位、事業、従業員規模、職種、役職の有無）、野宿生活をする前の居住形態・期間、同居者、隣近所とのつきあい、家を出ることになった理由、社会保障制度の有無、仕事をやめてから野宿するまでの期間の生活状況（生活費、住居、家族、求職方法）、野宿にいたった理由、野宿生活の中で相談したいこと、相談経験の有無、相談しなかった理由、野宿している人とのつきあい、特に親しくつきあっている人の人数、地域住民との関係・トラブル、職業訓練の希望、自立支援センターの利用希望、社会意識（不公平感、所得配分の公正な基準、現代の日本社会の評価、「福祉」「役所」「ボランティア」という言葉の感じ、社会福祉観、自己有用性感覚、アノミー感、孤独感）、生活で困っていること

### 3. ホームレスの数と生活の状況

#### 3.1 ホームレスの数

これらの調査をもとに、まず、北九州市におけるホームレスの数や生活状況について見てゆくことにしよう。

図表4-2は、政令市別のホームレス数を示したものである。北九州市では421名のホームレスの存在が確認された。この数は政令市の中では7番目の多さであるが、注目すべきは2001年調査数からの増加率の高さである。全国が増加率が約5%であるのに対し、本市では実に114%（2.1倍）もの増加率を示している。これは政令市の中で最も高い値であった。

もちろん、この種の概数調査では、どれだけ体系的、網羅的に調査を行うかによって数値が大きく変わってしまう。2001年調査や他都市での2003年調査とは方法や条件等も同一ではないため厳密な意味での比較はできないが、この間、本市においてホームレスの数が急速に増加したことがうかがえる。

図表4-2 政令市別のホームレス数（2001年, 2003年）

都市名	男	女	不明	2003年調査人数(合計)	2001年調査人数	増△減
札幌市	63	2	23	88	68	20
仙台市	193	10	0	203	131	72
千葉市	124	2	0	126	123	3
横浜市	460	10	0	470	602	△132
川崎市	822	7	0	829	901	△72
名古屋市	1,697	56	35	1,788	1,318	470
京都市	545	20	59	624	492	132
大阪市	3,623	68	2,912	6,603	8,660	△2,057
神戸市	274	8	41	323	341	△18
広島市	152	4	0	156	207	△51
北九州市	349	21	51	421	197	224
福岡市	525	52	30	607	341	266
合計	8,827	260	3,151	12,238	13,381	△1,143

出典：厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/03/h0326-5c.html>

このような急激な増加の背後に、バブル崩壊後の雇用状況の悪化があることは間違いないだろう。ただし、玄田有史によればバブル崩壊が実態経済に影響を与え始めたのは1993年ころからで、この時期、大企業と流通業で雇用の持続的衰退現象が始まったが、経済全体では96年ころには雇用回復の兆しが見られていたという。しかし、1997年を境に、中小の建設業を中心に、新たに雇用を作り出す力が急速に衰えていった。また、この時期、仕事を失っていったのは自営業者であった〔玄田,2004:ii〕。

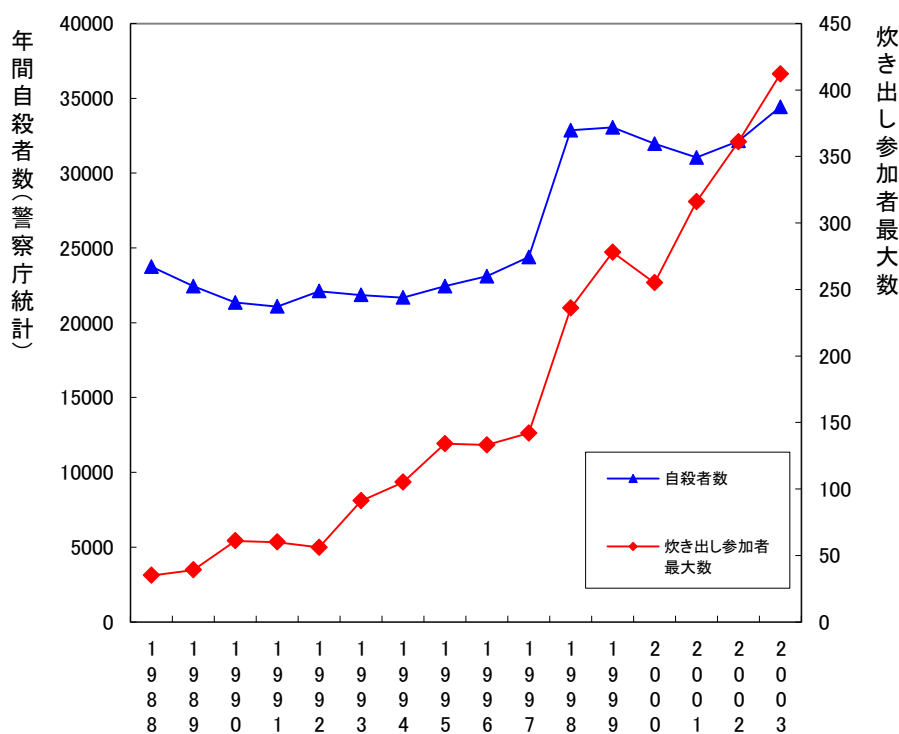
こうした構造調整自体は全国的な現象であるが、製造業比率が相対的に高い北九州市において、その影響は大きかったものと思われる。また、深刻な財政危機を背景とする「構造改革」路線（新自由主義的政策）によっても雇用ならびに労働条件の悪化が一層進んだ

のであろう。

かくして、1997から98年にかけて北九州市のホームレス数は大幅に増加した。このことは、NPO法人北九州ホームレス支援機構の炊き出しのデータ（図表4-3）からもわかる。

この図に見られる急激な増加は、支援機構の活動範囲が広がったことにもよる。しかし、それだけではないだろう。支援機構理事長の奥田知志は、この時期、年間自殺者数が3万人を越えたことに注目し、経済の構造調整の影響が、一方でホームレス数の増加、他方で自殺者の増加をもたらしたのではないかと述べている。図表4-3には、年間自殺者数の推移（左軸）も示しているが、炊き出し参加者数（最大数）の推移と自殺者数の推移とは同じようなカーブを描いており、相関係数も極めて高い（ $r=0.924$ ）。また、炊き出し参加者（最大数）と市の行った調査でのホームレス数の相関係数も極めて高かった（ $r=0.927$ ）。1997から98年にかけての構造調整期以降、建設業や中小企業が全国的に衰退していったことと市内のホームレス数の増加と関係があることが示唆される。

図表4-3 各年度ごとの炊き出し参加者数（最大値）と自殺者数



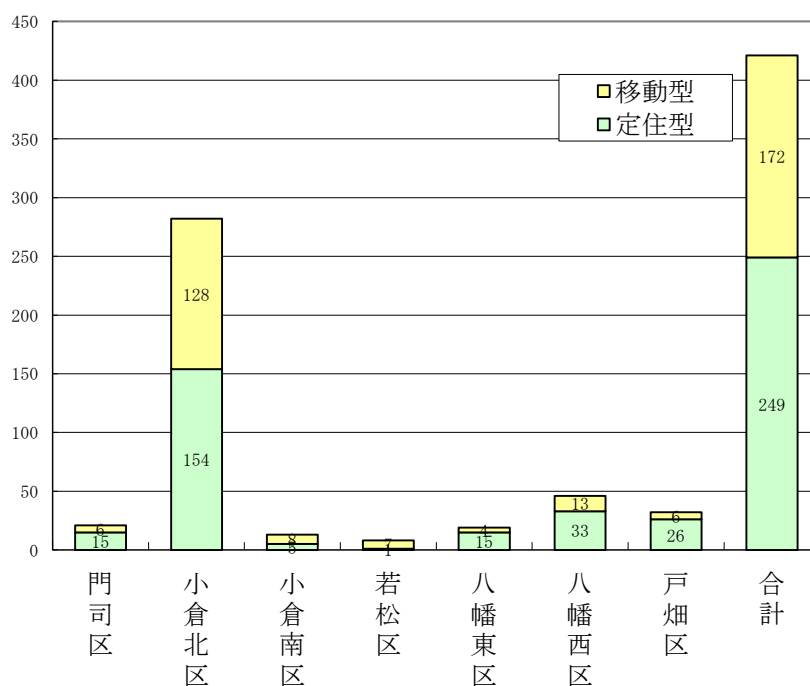
もっとも、経済的要因だけではなく、高齢化の進展や家族・親族・地域ネットワーク機能の縮小なども、本市におけるホームレス急増の背後にはあるのかもしれない。一般に加齢とともに仕事口は縮小し、所得格差も拡大する。同時に社会的役割の縮小も生じ、家族や近隣との社会関係量は縮小してゆく。後述するとおり、ホームレスの平均年齢は高く、また、野宿生活をする以前に取り結んでいた社会関係の量はきわめて小さい。家族や地域

社会が生活を支えられない脆弱な社会的基盤の下では、失業などの経済的要因の効果が一層増幅され、野宿生活につながっていったことも考えられる。

さらに、市内行政区ごとのホームレス数とその形態（定住型、移動型<sup>5</sup>）を示したのが図表4-4である。小倉北区が最も多く全体の67.0%、ついで八幡西区の10.9%である。それぞれ北九州市の都心と副都心を構成する地域であるが、小倉北区への集中が著しい。

小倉北区には勝山公園（中央図書館などがあり、支援機構の炊き出しも行われている）、市内最大の繁華街である魚町商店街、都心を流れる紫川の河川敷や橋梁、都市高速道路などがある。都心繁華街には、①食料の確保や現金に直結する仕事（日雇い、空き缶や段ボールの収集など）が多いこと（経済的理由）、②アーケードなど寒さや雨風をしのげる空間が多いこと（空間的理由）、③人通りが多く匿名性を確保しやすいこと（社会関係的理由）などからホームレスの集中が見られるのであろう。また、④勝山公園で行われている炊き出し、医療相談、衣料配布といった生活支援が受けやすいこと（経済・空間・社会関係等、総合的理由）、⑤多くのホームレスがいることによる安心感や防衛機能（集積効果）もあるように思われる。

図表4-4 区ごとのホームレス数と形態



### 3.2 性別・年齢・出身地

#### （1）性別

つぎに、ホームレスの「性別」「年齢」「出身地」について見てゆこう。

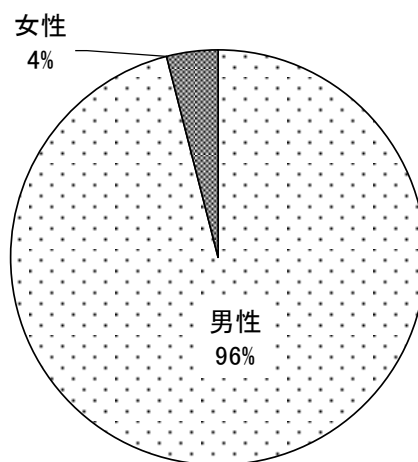
<sup>5</sup> 「定住型」とは、一定の場所にブルーシートや段ボールなどで住居をつくり生活している人たちを指す。  
「移動型」とは一定の場所に居住していない人たちである。

まず「性別」であるが、図表４－５に示すとおり、男性が96.0%、女性が4.0%である。また、先に示した図表４－２を見ても、どの都市においてもホームレスとなっているのは圧倒的に男性であることがわかる。

ただし、このことは、岩田正美が述べているように「わが国の現在のホームレス問題が『文字通りのホームレス』＝路上に起居する人々の問題」として提起されているためであり、「施設や知人・友人宅に隠されやすい女性のホームレスはホームレスとして認識されにくい」といった事情には注意する必要がある〔岩田,2004:51〕。

また、女性のホームレスは、比率としては小さいものの（4%）、数としては21人である。これは決して小さい値ではない。調査票の自由記述欄には「女に見られると危険なので、男っぽい格好をしている」、「女性なので、なかなか外で水をあびたりできない」といった回答も見られた。支援機構の機関誌によれば、女性のホームレスが暴力事件の被害を受けたり、妊娠出産といった困難な問題が生じていることもあるという〔NPO法人北九州ホームレス支援機構,2001:13〕。「ホームレス問題＝男性の就労支援問題」といった単純化は避けねばならない。

図表４－５ 性別（第2次実態調査）



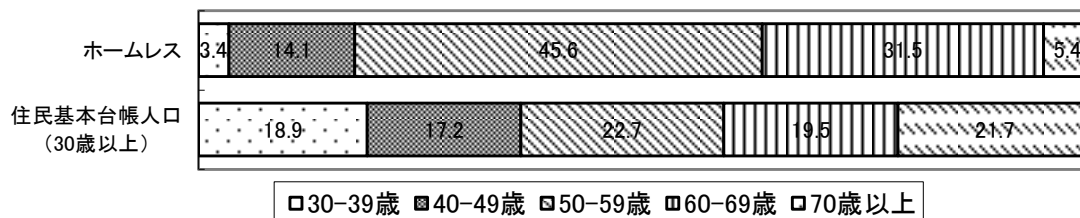
## （２）年齢

北九州市におけるホームレスの年齢は、第2次調査によれば、最も若い人で30歳、最高齢は80歳、平均年齢は、56.5歳となっている。図表４－６を見ると、「30歳代」が3.4%、「40歳代」が14.1%、「50歳代」が45.6%、「60歳代」が31.5%、「70歳以上」が5.4%となっており、50～60歳代に偏った分布になっていることがわかる。（なお、第1次調査もほぼ同様な分布であった。）

住民基本台帳をもとに、調査時点（2004年3月）での北九州における30歳以上人口（682,415人）を母数にして各年齢層の構成比を計算すると、「50歳代」は22.7%、「60歳代」は19.5%、「70歳以上」は21.7%である。このことからホームレスの年齢層が50～60歳代に偏

ったものであることが確認できる。

図表 4－6 年齢



生活保護の運用上、一般的には64歳までは就労可能とされ、原則として保護の対象とはならない。また、住所のない人に対しては、医療における急迫保護を除けば、やはり原則として福祉（たとえば生活保護）の対象とはならない。したがって、64歳以下のホームレスは福祉制度の適用を受けにくい。しかし、就労可能な年齢とはいえ、実際には50歳代以降の再就職は非常に難しい。上述したホームレスの年齢分布からは、不安定就労に従事していた人々が何らかの事情（不況、病気、怪我など）で失業し、再就職のチャンスに恵まれないままホームレスとなっている、といった事情が想定される。また、このことは、ホームレスの自立支援にとって、50～64歳層への就労支援や居宅設置がきわめて重要であることを示している。

ところで、支援機構が1996年に行った調査では、北九州のホームレスの平均年齢は59歳であった[NPO法人北九州ホームレス支援機構,2001:14]。もし年齢構成に変化がなければ、8年後の2004年に行われた調査では平均年齢も8歳上昇するはずである。しかし、実際には上述したとおり56.5歳であった。このことから継続的に50歳代の人々がホームレス化しているとともに、比較的年齢の低いホームレスも増加していることがうかがえる。

### （3）出身地ならびに地域移動

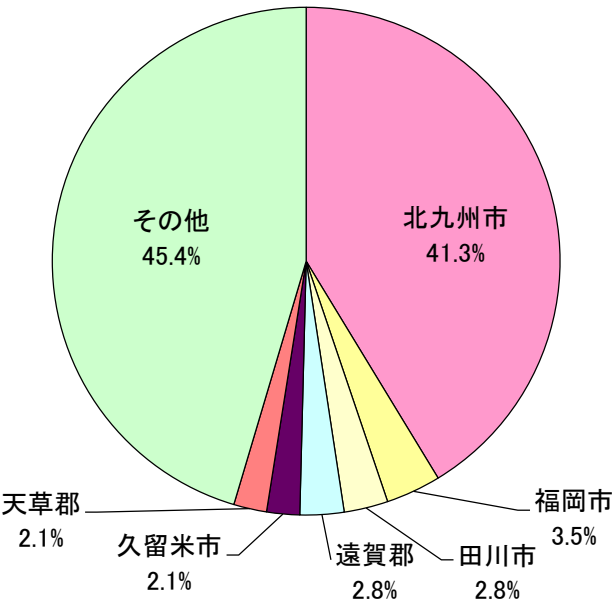
次に、「出身地（生まれた場所）」を見てみよう。図表4－7に示すとおり、「北九州市」出身者が全体の41.3%を占めていた。（第1次調査でも「北九州市」出身者の比率は39.8%であった。）

都道府県レベルで見ると（図表4－8）、「福岡県」出身者は57.7%、「山口県」が9.4%、「熊本県」「長崎県」「鹿児島県」がともに4.7%という順である。九州（沖縄県含む）・山口圏内出身者の合計は実に89.3%であり、北九州市のホームレスの大多数は九州・山口圏内の出身者であると言える。

ちなみに、大阪市立大学都市環境問題研究会が行った調査によれば、大阪市のホームレスのうち「大阪府」出身者はわずか17.9%であり、近畿圏全体でも28.3%にとどまっている。地方別に見ると「九州」の26.8%を筆頭に、中・四国出身者もそれぞれ11.9%、12.0%とな

っている[大阪市立大学都市環境問題研究会編,2001]。大阪とくらべて、北九州市のホームレスは、相対的に地域定着性が強い。

図表 4－7 出身地



図表 4－8 県・圏ごとの出身地（第2次実態調査）

北九州					大阪				
圏名	県名	度数	%	%	圏名	県名	度数	%	%
北海道	北海道	2	1.3	1.3	北海道		13		2.0
東北	秋田	1	0.7	1.3	東北		22		3.3
	宮城	1	0.7		関東		44		6.6
中部	新潟	1	0.7	2.1	中部		56		8.4
	静岡	1	0.7		近畿	滋賀	4	0.6	28.3
	愛知	1	0.7			京都	9	1.4	
	京都	1	0.7			大阪	119	17.8	
近畿	大阪	1	0.7	兵庫		34	5.1		
	兵庫	2	1.3	奈良		11	1.7		
中・四国 (山口を除く)	愛媛	2	1.3	3.3		和歌山	9	1.4	
	島根	2	1.3			不明	2	0.3	
	広島	1	0.7		中国		79		11.9
九州・山口	山口	14	9.4	89.3	四国		80		12.0
	福岡	86	57.7		九州		178		26.8
	佐賀	3	2.0		外国		4		0.6
	長崎	7	4.7		合計		664	100.0	
	熊本	7	4.7						
	大分	2	1.3						
	宮崎	5	3.4						
	鹿児島	7	4.7						
	沖縄	2	1.3						
合計		149	100.0						

さらに、「出身地」、「最後に行った学校の卒業時に住んでいたところ（最終学歴地）」、「初めて仕事に就いた時に住んでいたところ（初職地）」、「野宿をする直前に住んでい

たところ（最終職地）」の間の地域移動パターンを示したのが図表４－９である。

「出身地」から「最終職地」まで４地点全てがわかる人（１０７名）のうち、２５．２％は一貫して北九州市に居住している人である。また、「出身地」、「初職地」のいずれかが北九州市である人を「Ｕターン」としたが、その比率は２０．６％であった。「北九州一貫」と「Ｕターン」は地域定着性の強い人たちと考えられる。他方、これらの４時点では北九州市に住んでおらず、現在、北九州市で野宿をしている人は２０．６％であった。

このことから北九州市のホームレスは、何らかの潜在的な社会関係資源を保持しているものが比較的多いと思われる。支援を考える場合、こうした社会関係資源を有効に生かしてゆく施策が考えられるべきであろう。

図表４－９ 地域移動のパターン

パターン		出身地	最終学歴地	初職地	野宿直前職地	人数	%	
北九州一貫		北九州	北九州	北九州	北九州	27	25.2	25.2
Ｕターン		北九州	北九州	北九州	福岡県・下関市	3	2.8	20.6
		北九州	北九州	北九州	その他	4	3.7	
		北九州	北九州	福岡県・下関市	北九州	3	2.8	
		北九州	北九州	その他	北九州	3	2.8	
		北九州	北九州	その他	その他	1	0.9	
		北九州	福岡県・下関市	福岡県・下関市	北九州	1	0.9	
		北九州	その他	その他	その他	1	0.9	
		福岡県・下関市	北九州	北九州	北九州	3	2.8	
		福岡県・下関市	北九州	その他	北九州	1	0.9	
		その他	北九州	北九州	北九州	2	1.9	
流入	初職：流入	福岡県・下関市	福岡県・下関市	北九州	北九州	2	1.9	3.7
		その他	その他	北九州	北九州	1	0.9	
		その他	その他	北九州	福岡県・下関市	1	0.9	
	最終職：流入	福岡県・下関市	福岡県・下関市	福岡県・下関市	北九州	5	4.7	17.8
		福岡県・下関市	福岡県・下関市	その他	北九州	1	0.9	
		その他	福岡県・下関市	福岡県・下関市	北九州	1	0.9	
		その他	福岡県・下関市	その他	北九州	1	0.9	
		その他	その他	福岡県・下関市	北九州	1	0.9	
		その他	その他	その他	北九州	10	9.3	
	隣接自治体出身：流入	福岡県・下関市	福岡県・下関市	福岡県・下関市	福岡県・下関市	3	2.8	12.1
		福岡県・下関市	福岡県・下関市	福岡県・下関市	その他	5	4.7	
		福岡県・下関市	その他	その他	福岡県・下関市	3	2.8	
		その他	福岡県・下関市	福岡県・下関市	福岡県・下関市	2	1.9	
	野宿：流入	その他	その他	その他	福岡県・下関市	3	2.8	20.6
		その他	その他	その他	その他	19	17.8	

### 3.3 野宿生活の状況－物質的な剥奪

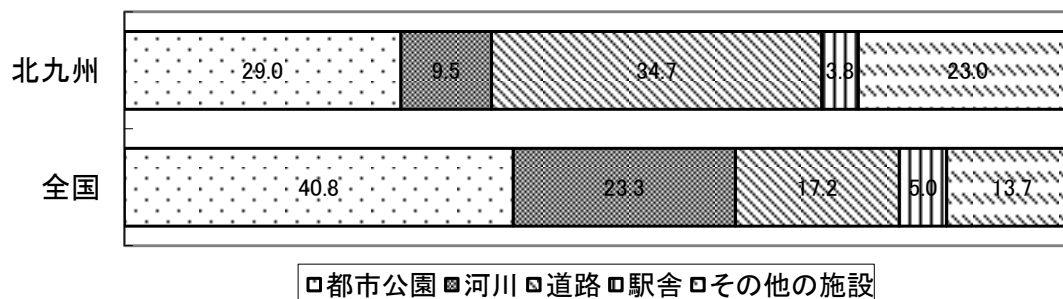
#### （１）野宿生活の場所・形態

生活の基本的な形は、「居住」と「仕事」によって決まってくる。野宿生活の姿を、この両面から見てゆこう。

まず、野宿生活の場所を示したのが図表４－１０である。北九州では「道路」を生活の場とする人の比率が最も高く３４．７％、ついで「都市公園」２９．０％、「その他の施設」（図書館、市役所、駐車場など）２３．０％となっている。一方、全国調査では「都市公園」が最も多く４０．８％、ついで「河川」２３．３％、「道路」１７．２％の順である。このことから、北九州市では「道路」に寝起きする人が多く、「都市公園」を生活の場とする「定住型」は少ない

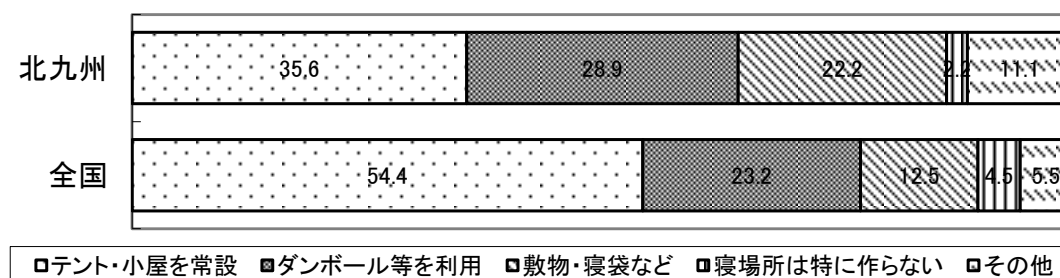
ことがわかる。上述したとおり、北九州市では繁華街に隣接する大きな都市公園や河川敷は小倉北区の勝山公園や紫川河川敷しかないことが、このような結果の背後にあるだろう。

図表 4－10 野宿の場



「道路」を生活の場とする人が多いことは、居住形態にも関係している。図表 4－11 は、寝場所をどのように確保しているかを見たものである。北九州市のホームレスは、全国調査と比べると「廃材やダンボール、ブルーシートによるテントまたは小屋を常設」が少なく、「簡単に敷物（寝袋・毛布等）を敷いて寝ている」や「ダンボール等を利用して寝場所をつくっている」が多いことがわかる。

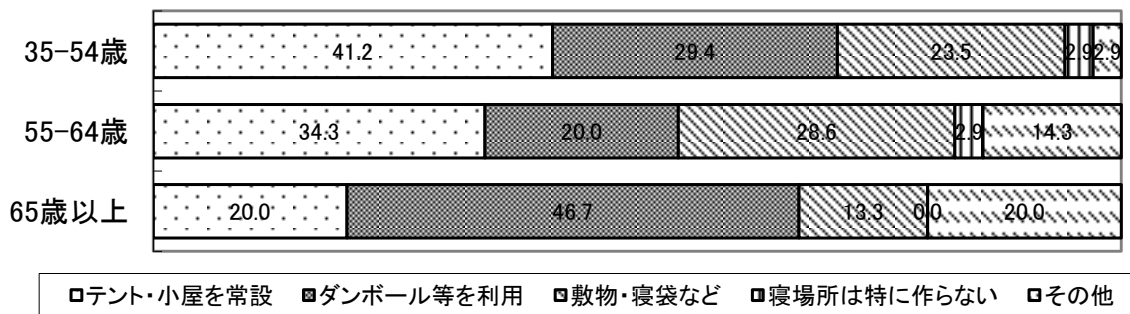
図表 4－11 寝る場所の設置状況



さらに、寝場所の設置状況を年齢層ごとに見たのが図表 4－12 である。この図からわかるとおり、高齢ホームレスほどテントや小屋での寝起きをしていない。

言うまでもなく、厳寒の冬、路上での寝起きは凍死の可能性がある。支援機構の報告書には、延焼しないよう公園にゴミ袋を運んだ上で火をつけ、放火の現行犯で逮捕された70歳代のホームレスの事例が紹介されている。あまりの寒さに耐えきれず、刑務所のほうがましだと考えた上での行為であった[NPO法人北九州ホームレス支援機構,2001:15]。事実、凍死するホームレスも後を絶たない。これらのことは、ホームレス、とりわけ高齢ホームレスにとっては、まずは生命の維持が最優先課題であることを示している。

図表 4－1 2 年齢別に見た寝る場所の設置状況

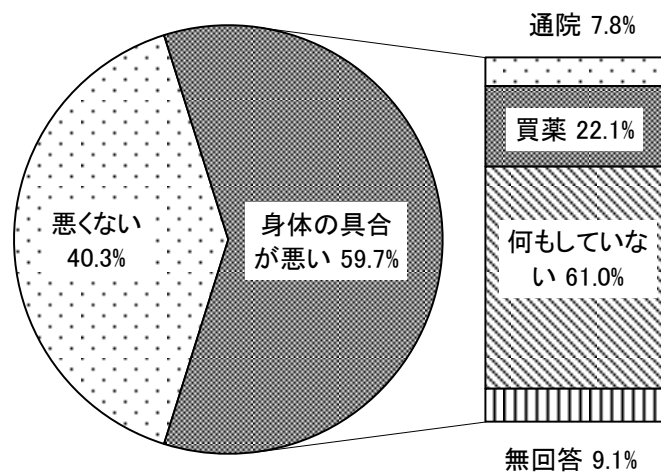


## (2) 健康状態

こうした生活構造は、有病率の高さとして現れる。病気や障害によって働けなくなった人たちも多い。図表 4－1 3 に示すように、59.7% もの人が体の不調を訴えている。

しかしながら、そのうち病院にかかっているものは、わずか7.8%であり、61.0%は「何もしていない」と答えているのである。その理由としては、第1に、有効な「国民健康保険証」を所有しているホームレスがほとんどおらず、体調が悪くても通院が困難あるいは不可能であること、第2に、北九州市の場合、「救急搬送」以外に公費による診療が事実上認められていないことが挙げられる。

図表 4－1 3 身体の不調とそれへの対応



「道路」を生活の場としている人が多く、「小屋がけ」が少ないといった本市のホームレスの特徴は、食事の回数にも影響を与えている。図表 4－1 4 に示すように、北九州では「1日1回」しか食事していない人の比率が23.6%と、全国調査の数値（16.9%）よりも高い。「その他」と答えた人（18.9%）は、おそらくは「食べたり食べなかったり」といった不安定な食生活を送っているものと思われる。

公園に設置したテントや小屋のような常設の寝場所で生活する人が少なことに起因して

いるのではないだろうか。常設のテントや小屋であれば、食物のストックや煮炊きができるからである。

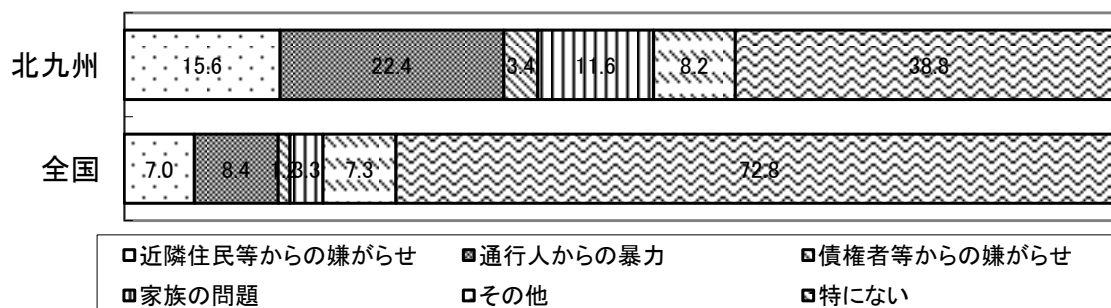
図表 4－14 1日の食事回数



### (3) 身体の安全

さらに、「道路」で野宿する人が多いことは、彼ら/彼女らが通行人からの暴力や近隣住民からの嫌がらせを受けやすい環境にいることを意味する。図表 4－15 には「人権擁護機関に相談したいこと」を示した。北九州市では「通行人からの暴力」が22.4%で全国調査の2.7倍、「近隣住民からのいやがらせ」が15.6%で2.2倍にも達していることがわかる。

図表 4－15 人権擁護機関に相談したいこと



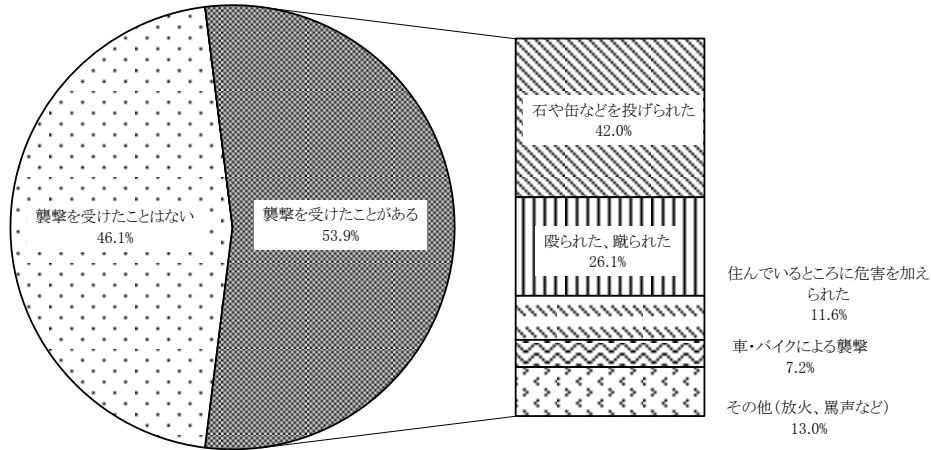
注：複数回答であるため、図中の％は回答数に対する比率である。

第1次調査の際に行った補足質問では、全体の53.9%が「襲撃を受けたことがある」と答えている（図表 4－16）。「平成12年度版犯罪白書のあらまし」によれば、過去5年間に自らが「暴行・脅迫」の被害に遭ったことがある比率は2.1%である。この数値と比較すれば、53.9%という数値が驚くべき高さであることがわかるだろう。襲撃された経験がある人は、支援機構の行った調査でも48%を示している〔NPO法人北九州ホームレス支援機構,2002:18〕。これらの数値から、ホームレスは「犯罪白書」における「暴行・脅迫」被害率の実に26～23倍の被害率を示していると言える。

嫌がらせや襲撃を受けた人（69名）の中には、「殴る、蹴る」といった暴行を加えられ

た人が18名（26.1％）もいる。支援機構の調査（177名対象）でも「殴る・蹴る」などの暴行は25件（14.1％）、「放火」は7件（4.0％）、「自動車による突進・突入」は12件（6.8％）となっている〔NPO法人北九州ホームレス支援機構,2002:19〕。いずれも命に関わる犯罪である。

図表 4－16 襲撃された経験の有無ならびに内容



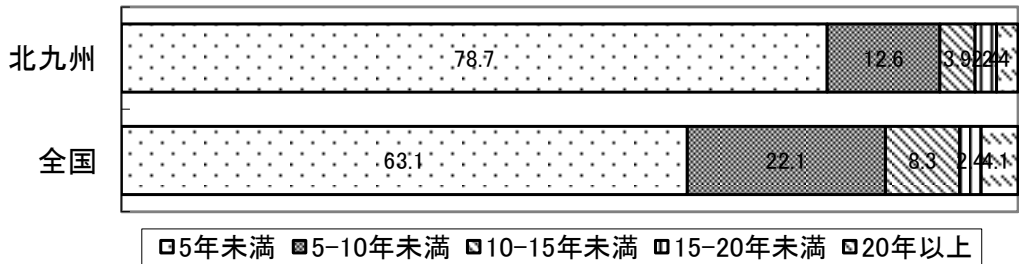
さらに深刻なのは、ホームレスが被害を警察や学校に通報しても対応がなされないケースが多いことである。支援機構の調査によれば、27件（警察23件、学校4件）の通報件数のうち、対応があったのは11件（警察9件、学校2件）に過ぎない〔NPO法人北九州ホームレス支援機構,2002:19〕。対応率は、わずか45.8％（警察だけに限ると40.7％）である。

「被害者の人権保護」が注目を集め、『犯罪被害者実態報告書』などでも犯罪被害者の支援策の効果が研究されている。PTSDなどへのメンタル・ケアの態勢も整いつつある。これらは、もちろん大切なことにちがいない。そして、それはホームレスであろうがなかろうが同じことである。

#### （４）野宿生活の期間

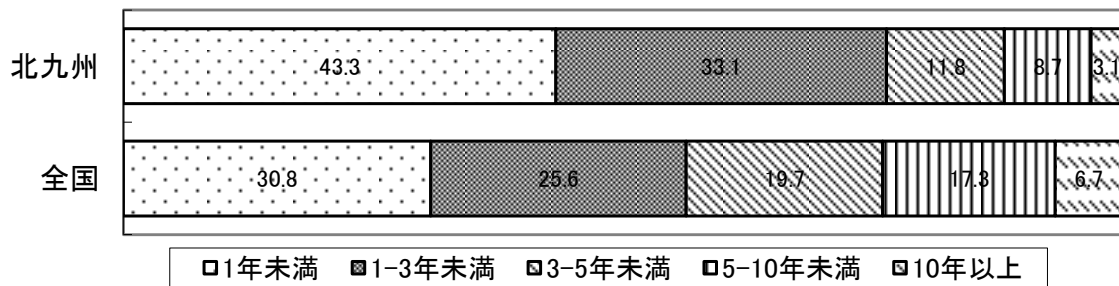
次に、野宿の期間を見たのが図表 4－17 である。「最初の野宿」を起点として現在までの期間が「5年未満」と答えたものが約8割を占める。全国調査では、その比率は63.1％であり、北九州市では野宿生活の期間が相対的に短いことがわかる。

図表 4－17 「最初の野宿」から現在までの期間



また、「今回の野宿生活」の期間を示した図表４－１８からは、「１年未満」が43.3%であり、全国調査の値（30.8%）を大きく上回っている。逆に「３年以上」のものを合計すると、北九州市では23.6%であるのに対し、全国調査では43.7%である。やはり北九州市の方が野宿生活の期間は短い。

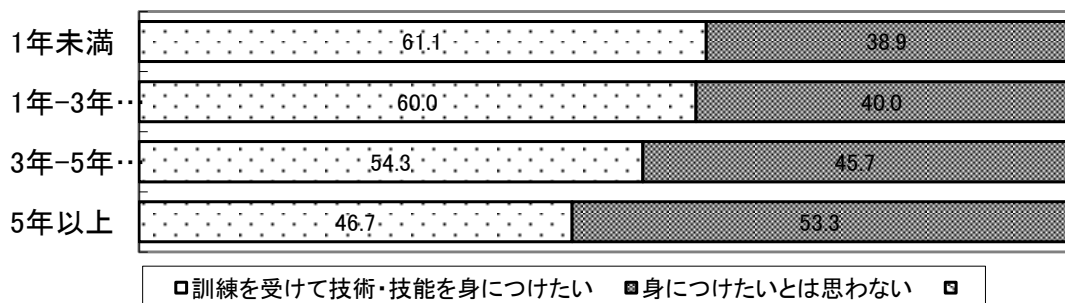
図表４－１８ 「今回の野宿」の期間



本市においては「小屋がけ」等で定住できる場が少ないこと、仕事が少ないこと（後述）など、大阪や東京などに比べて生活基盤が相対的に弱いため、長期にわたって野宿生活を継続することが難しいのかもしれない。大阪市立大学都市環境問題研究会が行った調査では、対象となったホームレスの26.8%が「九州」出身者であったが[大阪市立大学都市環境問題研究会編,2001]、時間の経過とともに、ホームレスの人々が北九州から大阪など他の大都市に移動していることも考えられる。

だが、野宿期間の短さは野宿生活以前の生活構造にもどるための障壁が低いことを示しているとも考えられる。ちなみに、図表４－１９には野宿期間と「訓練を受けて技術・技能を身につけたいか」との関係を示した。この図からも、野宿期間が短いほど「技術・技能を身につけたい」という人の比率が高くなっていることがわかる。

図表４－１９ 野宿期間と技能訓練への意欲



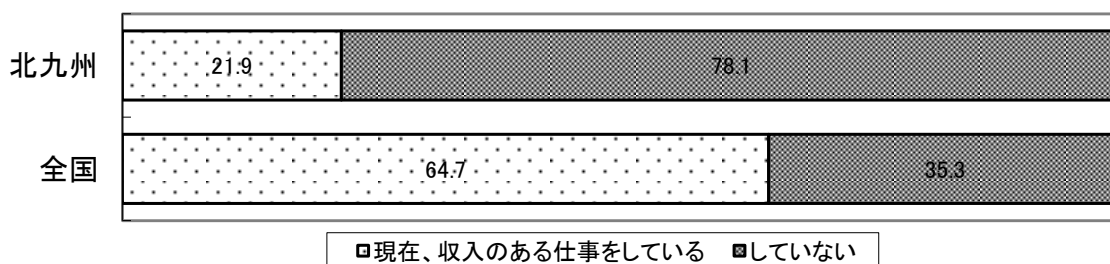
## （５）仕事と収入

次に「仕事」について見てゆこう。図表４－２０に示すとおり、「仕事をしている」と

答えた人が全国調査では64.7%を示すのに対し、北九州市では21.9%にとどまっている。

また、図表4-21には仕事の内わけを示したが、現在仕事をしている人の中で一番比率の高かったものは、北九州では「建設日雇」（57.1%）であった。全国調査では、最も多いのは「廃品回収」であったが（73.3%）、北九州市の場合、それは35.7%である。北九州市では、仕事をしている人の数自体が少ないため（28人）、ここから北九州市の全国平均との違いを論じることにはやや無理があるが、「廃品回収」の少なさが就労率の低さとも関係しているのかもしれない。

図表4-20 収入のある仕事をしているか



図表4-21 仕事の内わけ（現在「仕事をしている」と回答した人のみ）



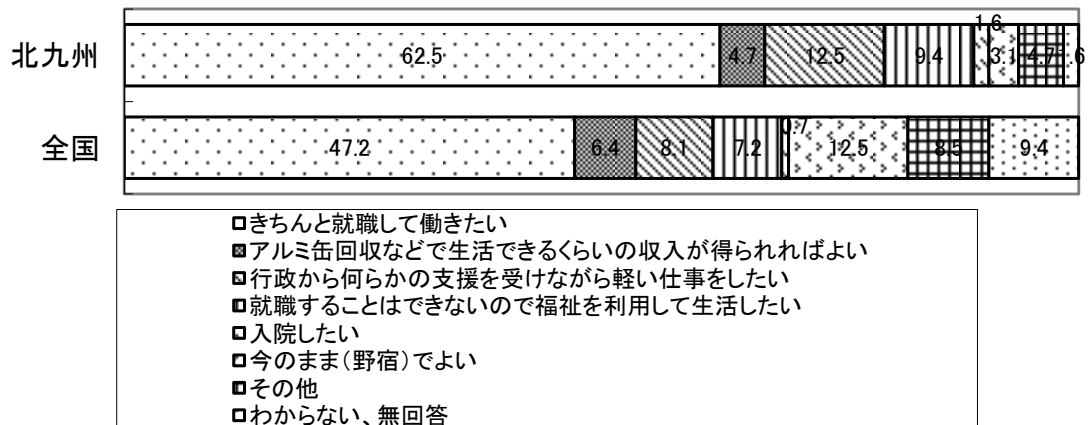
注）複数回答であるため、図中の％は回答数に対する比率である。

しかし、本市のホームレスの就労意欲が低いわけではない。図表4-22に示すように、「きちんと就職して働きたい」という人の比率は62.5%であり、全国調査の値（47.2%）に比べても顕著に高いことがわかる。「いまのままでよい」という回答は、北九州ではわずか3.1%にすぎない。

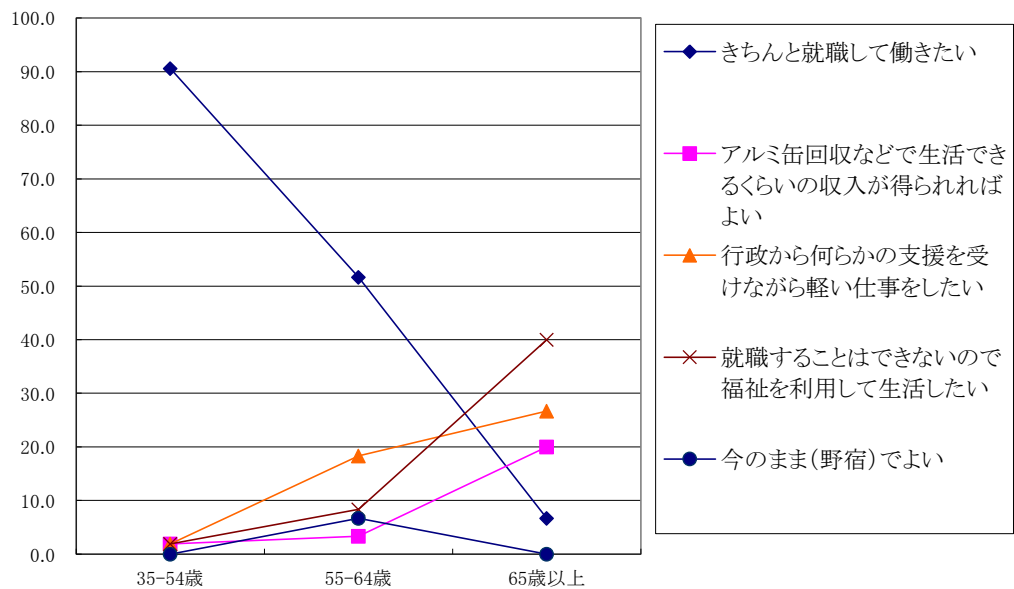
また、年齢別に見ると「きちんと就職して働きたい」という人の比率は若年層ほど高く、「35-54歳」では90.6%にも上っている（図表4-23）。ただし、ある意味当然ではあるが、年齢の上昇とともに福祉制度の利用希望が強くなる。

実際に「求職活動をしている」人の比率も、図表4-24からわかるように全国調査では32.0%だが、北九州市では57.0%となっている。意欲はあっても働く場を容易には確保できないホームレスの状況が、これらのデータからもうかがえる。「半就労・半福祉」といった対応も考えられるべきではないだろうか。

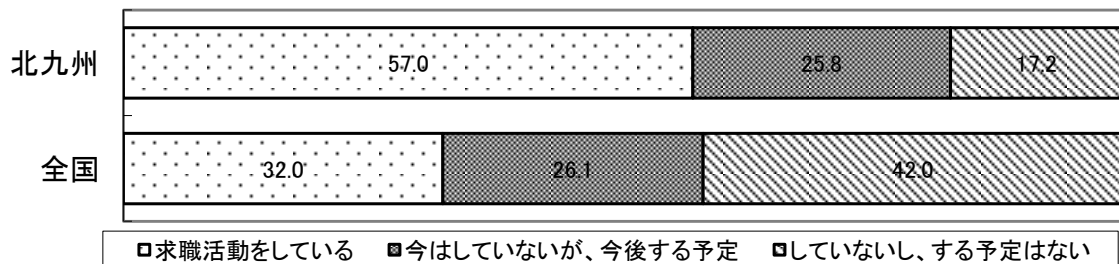
図表４－２２ 今後、どのような生活を望むか



図表４－２３ 年齢別に見た今後の生活の希望



図表４－２４ 求職活動をしているか



## 4. 社会関係と社会意識－関係性における剥奪

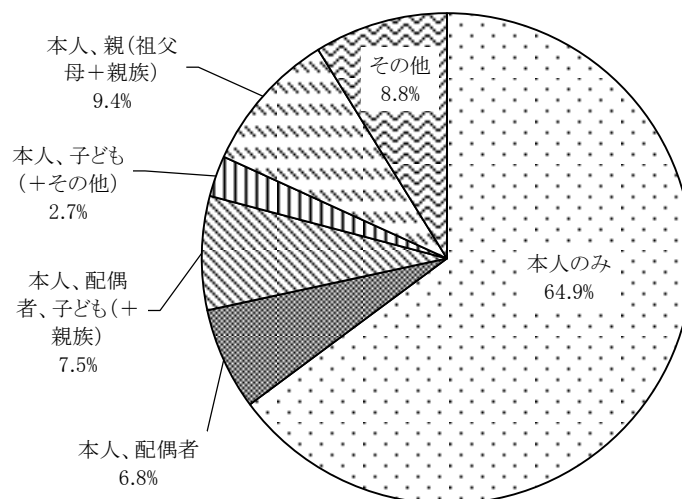
### 4.1 ホームレスになる前、なってからの社会関係

#### (1) 家族関係、近隣関係

これまで見てきたとおり、ホームレスの生活は物質的にきわめて厳しい状況にある。では社会関係においてはどうか。

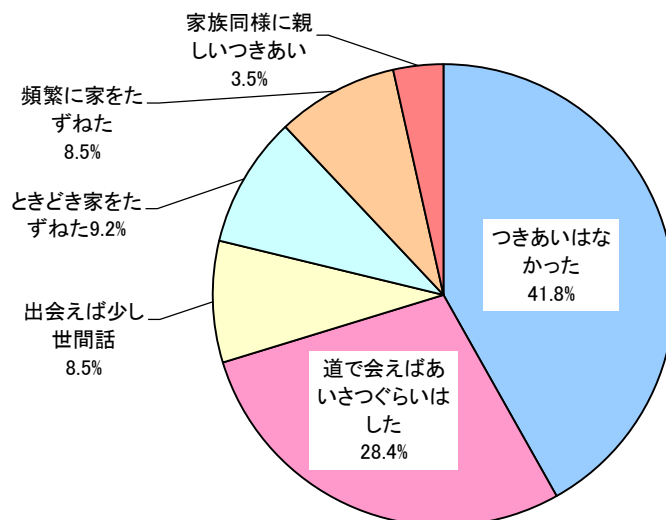
まず、ホームレスになる前の社会関係について見てみよう。図表4－25は、ホームレスになる直前の家族形態を示したものである。「単身」が多く（64.9%）、家族関係はかなり希薄であったことがわかる。だが、ずっと「単身」だったわけではない。第1次調査によればホームレスの63.3%の人が結婚の経験があると答えている。かなりの人が離死別経験を持っているのではないだろうか。

図表4－25 ホームレスになる前の家族形態



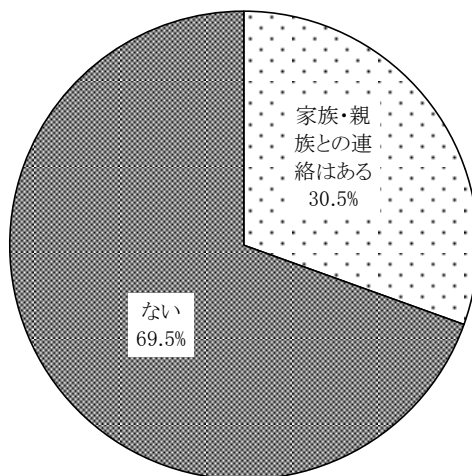
社会関係の希薄さは、近隣関係についても言える。図表4－26に示すとおり、「隣近所とのつきあいはなかった」と答えた人が41.8%にのぼっている。逆に「家族同様のつきあい」は3.5%、「頻繁に家をたずねあうくらい親しいつきあい」は8.5%であり、両者をあわせても12.0%に過ぎない。このように、彼らは、ホームレス生活を始める前、家族からも地域からも孤立・無縁化していたことがわかる。

図表４－２６ ホームレスになる前の近隣関係

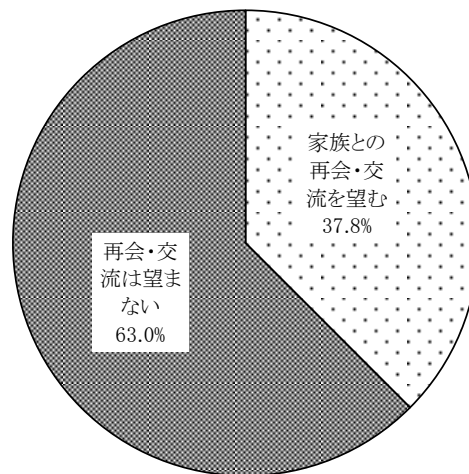


では、ホームレスになってからはどうであろうか。図表４－２７は、過去1年間の家族・親族との連絡の有無を見たものである。「連絡があった」と答えた人は約3割に過ぎない。また、図表４－２８に示すとおり、家族との再会を「望む」人も37.8%にとどまっている。

図表４－２７ 家族・親族との連絡の有無



図表 4－28 家族との再開を望むかどうか



しかし家族との再会を「望まない」と答えた人の中にも、潜在的には家族との関係を回復したいと考えている人は多いのではないだろうか。図表 4－29 は、家族との再会を「望まない」理由をまとめたものである。多かったのは「今の状態では会えない、家族に迷惑をかける、自立したら会いたい」という回答であった。再会を「望まない」人の約半数は、ホームレス状況が解消されれば、再会を望んでいる。支援機構が策定した「グランドプラン」においても「自立支援における3つの方向性」の1つとして「家族等との関係回復」が挙げられている。自立生活後の再ホームレス化を防ぐ意味でも家族との関係回復は重要であろう。

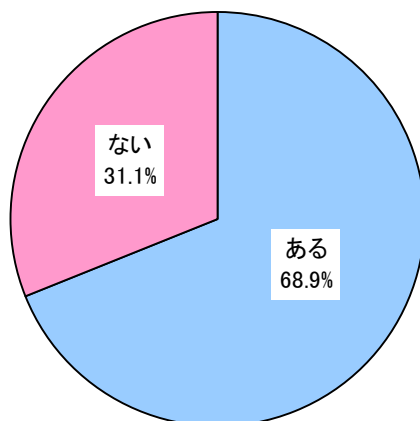
図表 4－29 家族との再開を望まない理由

理由	人数	%
家族に迷惑をかけたくない・今の状態では会えない・自立したら会いたい 等	23	46.0
だまされた・けんかになる・仲が悪い・差別される 等	14	28.0
今いる家族とは血がつながっていない(義理の父母) 等	2	4.0
大して用はない／一人の方が気をつかわなくて良い／子どもも自立しており心配ない 等	6	12.0
その他(家族はいない、話したくない、小さい頃から別れていた、もう何年も会っていない 等)	5	10.0
合計	50	100.0

## (2) ホームレス同士のつきあい

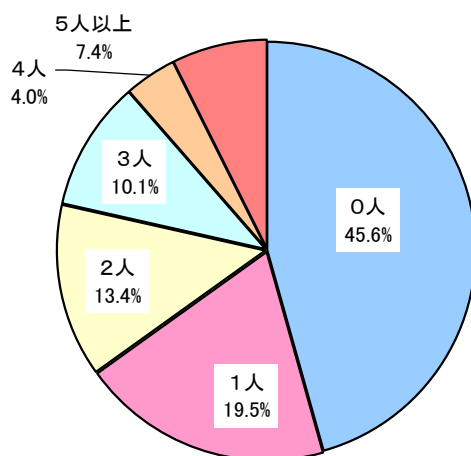
このように家族とのつながりは希薄であるが、他方、ホームレス同士のつきあいは、比較的多い。図表 4－30 に示すように、約7割の人が「つきあいはある」と答えている。

図表 4－30 ホームレス同士のつきあい



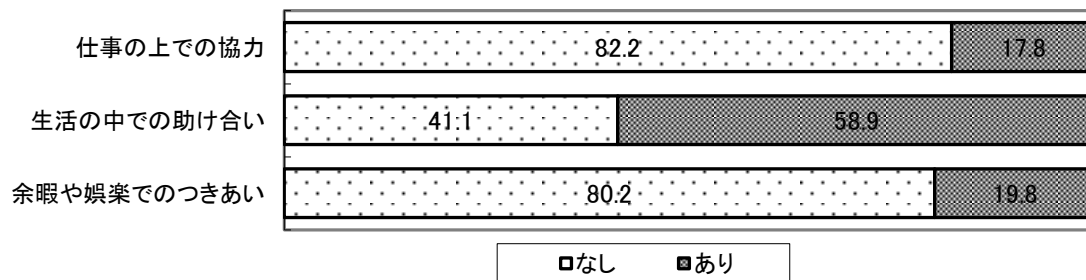
また、図表 4－31 に示すように「親しくつき合っている」人が一人もいない人の比率は45.6%であるが、このことは裏を返せば54.4%の者は「親しくつき合っている」人が少なくとも「1人」以上はいることを示している。「5人以上」と「親しくつきあっている」人も7.4%ほど存在する。

図表 4－31 特に親しくつき合っている人の数



さらに「つきあいがある」と答えた人について、その「つきあい」の内容を示したのが図表 4－32 である。「生活の中での助け合い」が「ある」と答えた人は6割近くを占める。前節で見たように、仕事や食べ物がなく、襲撃が多発する厳しい生活の中ではお互いに助け合い、集団を形成してゆかなければ生命の維持も困難な状況にあるのであろう。

図表 4－3 2 つきあいの内容



ただし、西澤晃彦は、ホームレスが取り結ぶ社会関係には「過去に触れない」、「深いつきあいはしない」といった「距離の思想」が見られることを明らかにしている〔西澤, 2005:269-71〕。家族や近隣との関係を喪失している中で、こうした互助的な関係は重要なものではあるが、一時的で、解消されやすい性質のものなのかもしれない。

### 3.2 社会的孤立感、自己有用感、規範意識

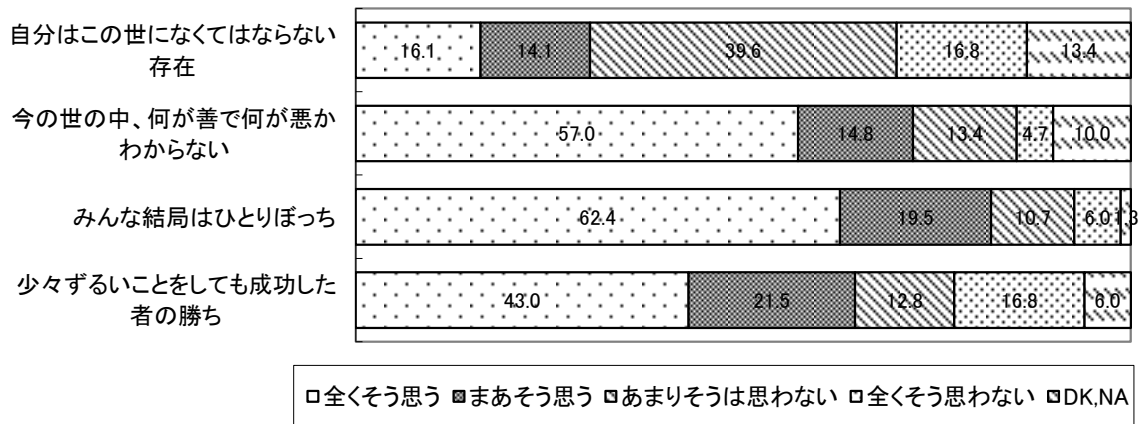
このような関係性の中で、自己や社会に対する意識も形作られてゆく。図表 4－3 3 は、ホームレスの人々の社会的孤立感、自己有用感、規範意識について尋ねた結果を示している。

まず、「自分はこの世の中になくてはならない存在である」という意見については、「全くそうだと思う」という人は16.1%に過ぎないことがわかる。逆に、「そうは思わない」と「あまりそうは思わない」という人の比率を合わせると56.4%に上っている。失業は、生活の糧を得る源泉の消失をもたらし、物質的に生活の維持を困難にする。だがそれだけではない。社会学的には失業は、彼が社会的存在として無意味であることを告げるものである。社会は彼の存在や活動を必要としてない。だが、彼にとっても自分を必要としない社会は無意味である〔清水,1966:121〕。このような中では、生きがいも働きがいも生じにくいであろう。

また、社会的孤立感も極めて高い。「まわりにたくさん人がいるが、いざとなれば頼れる人はいない。みんな結局はひとりぼっちだ」という意見に対して62.4%の人が「全くそうだと思う」と答え、19.5%が「まあそう思う」と答えている。まさに関係性といった意味でのホームの喪失である。

「今の世の中、何が善で何が悪なのかわからない」といった意見に対する回答も同じような傾向を示しており、57.0%の人が「全くそうだと思う」、14.8%の人が「まあそう思う」と答えている。失業や、それにとまなう社会関係の喪失は生活構造の大幅な変動を意味するが、そうした体験も規範意識の崩壊（アノミー感）につながっているのかもしれない。ただし、「少々ずるいことをしても成功したものの勝ちである」といった意見に対しては「全くそうだと思う」、「まあそう思う」の比率は相対的に低いこともわかる。

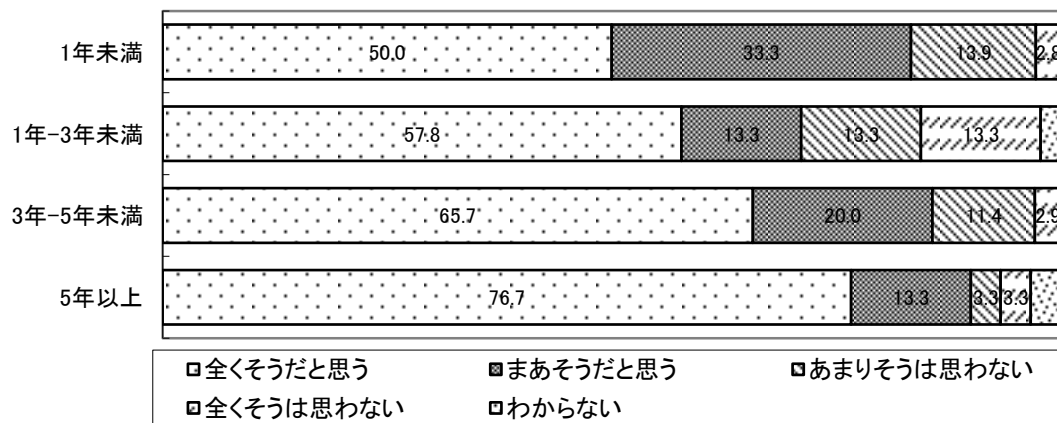
図表 4－3 3 自己や社会に対する意識



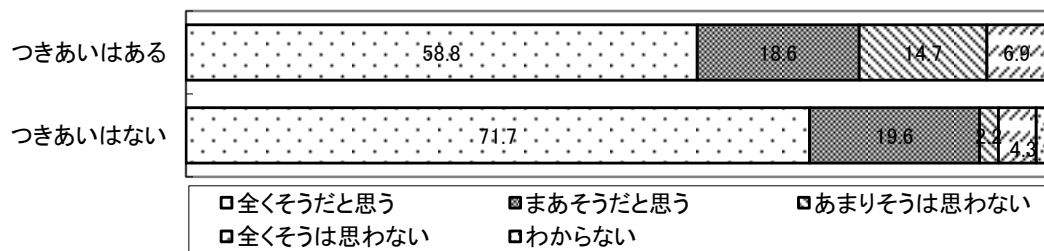
こうした社会的孤立感や規範意識の崩壊には、ホームレス同士のつきあいの有無やホームレス期間が関係している。図表 4－3 4、図表 4－3 5 に示すように、ホームレス期間が長いほど、ホームレス同士のつきあいが「ない」人の方が社会的孤立感が高い。

また、図表 4－3 6 からわかるとおり、ホームレス同士のつきあいが「ない」人の方が「今の世の中、何が善で何が悪なのかかわからない」といった意識も強いのである。

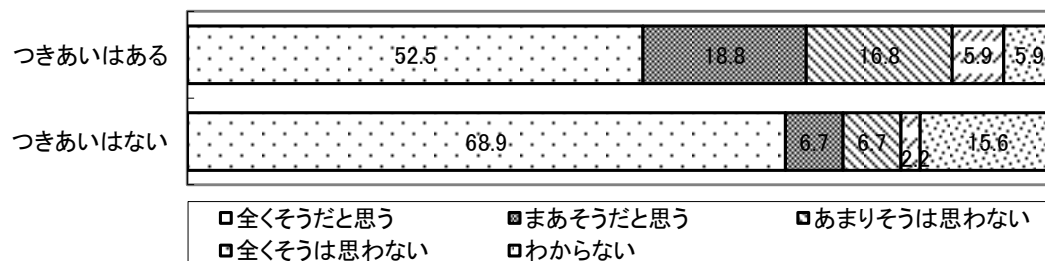
図表 4－3 4 ホームレス期間の長さと「みんな結局はひとりぼっち」（社会的孤立感）



図表 4－3 5 ホームレス同士のつきあいの有無と「みんな結局はひとりぼっち」（社会的孤立感）



図表 4－3 6 ホームレス同士のつきあいの有無と「今の世の中、何が善で何が悪なのかわからない」（アノミー感）



以上見てきたとおり、ホームレスの生活状況は物質的にも、社会関係的にも剥奪されたものであり、その反映として、自己有用感の低さと社会的孤立感の高さが顕著であった。物質的な環境、社会関係的環境、社会意識は、いずれも相互に関連し合って、ホームレスの生活構造を規定している。たとえば、絶対的窮乏化は、社会関係の縮小や解体をもたらすであろうし、社会関係の縮小・解体は、社会的孤立感や既存の社会への不信感を高め、ひいては自らの生の意味喪失や生きがい、働きがいの喪失をもたらすであろう。逆に、生きがいの喪失は、自立生活の意欲の低下とともに、さらなる物質的、社会関係的剥奪をもたらすようにも思われる。こうした悪循環を止め、逆の循環的過程を開始させる施策が必要であろう。

それはいかにして可能なのか。次章では、ホームレス化の過程について考察するとともに、本章で述べたホームレスの生活状況をもふまえて、公民協働による自立支援の方向性について考えることにしよう。

## 文献

- 玄田有史, 2004, 『ジョブ・クリエイション』, 日本経済新聞社.  
 岩田正美, 2004, 「誰がホームレスになっているのか？—ポスト工業社会への移行と職業経験等からみたホームレスの3類型—」, 『日本労働研究雑誌』 No.528.

北九州ホームレス研究会, 2003, 『北九州市ホームレス調査結果報告書ー全国データとの比較を踏まえて』, 北九州市立大学北九州産業社会研究所.

厚生労働省, 2003 『ホームレスの実態に関する全国調査報告書』.

西澤晃彦, 2005 「檻のない牢獄ー野宿者の社会的世界」, 岩田正美/西澤晃彦編『貧困と社会的排除ー福祉社会を蝕むもの』, ミネルヴァ書房.

NPO法人北九州ホームレス支援機構, 2001, 「北九州市内におけるホームレス実態調査アンケート/『ホーム』（関係）の回復をめざして」, 『あんたもわしもおんなじいのち』第1号.

NPO法人北九州ホームレス支援機構, 2002, 「北九州市内におけるホームレス襲撃調査アンケート/襲撃被害アンケートの結果から」, 『あんたもわしもおんなじいのち』第2号.

大阪市立大学都市環境問題研究会編, 2001, 『野宿生活者（ホームレス）に関する総合的調査研究報告書』（研究代表者 森田洋司）.

清水幾太郎, 1966, 『現代思想 上』, 岩波書店.

## 第5章 ホームレスになるまでの経緯と自立支援の方向性

### ー公民協働のトータルサポートシステムの構築

#### 1. 目的

2004年9月、北九州市においても「自立支援センター」が開設され、さまざまな取り組みが行われている。『毎日新聞』（2006.2.15）の記事によれば、2005年12月末での市内のホームレス数は295人で、「自立支援センター」開設前の434人から大幅に減っている。

しかし、新たにホームレスとなってゆく人は今後も生み出されてゆくだろう。また、さまざまな事例報告や調査からは、「自立支援」をうけて自立生活を始めた人たちが再びホームレス化する可能性が指摘されている。「自立支援」を受けられないホームレス一歩手前の人々も多い。

では、こうした人々が、ホームレスにならないためにはどのような支援が必要なのだろうか。それを考えるには、前章で見たホームレス生活状況とともにホームレス化の要因を明らかにし、それぞれに対して対応策を考えていくことが必要であろう。

本章では、前章と同じく2003年、2004年に行われた「ホームレス実態調査」のデータをもとに、まず、どのような人たちが、いかなる理由でホームレスになっているのかを明らかにする。次いで、そうしたホームレス化の過程分析をもとに、現在の北九州市におけるホームレス自立支援についても触れつつ、地方大都市におけるホームレス自立支援の方向性について考えてみたい。

#### 2. ホームレスになるまでの経緯

##### 2.1 就労基盤の脆弱性とその世代間継承ー構造的要因

###### (1) 本人の学歴と職業

人がホームレスとなる直接的な原因として、第一に失業があることは言うまでもないだろう。そして、その背後には、景気循環やグローバル化にともなうマクロな労働市場の動向がある。1997-98年以降の経済構造の調整期にホームレス人口が急増していることから、これは明らかである。図表5-1は、野宿生活をするようになった理由を尋ねたものであるが、「倒産・失業」（35.4%）、「仕事が減った」（26.0%）、「病気・けが・高齢で仕事ができなくなった」（24.4%）といった理由が上位に並んでいる。「家賃が払えなくなった」（18.1%）、「収入が減った」（16.5%）なども失業に起因するものであると考えると、全回答の70.4%は、何らかの形で失業と関係していると言えよう。

だが、構造調整期にあっても、失業するリスクは、その人の従事している産業やその人

の職業（職種）によってかなり異なっている。そして、その人がどのような職に就いているかには、親の職業（出身階層）や本人の学歴の高低が関係している。ホームレス化にはマクロな経済構造だけではなく、それと連動する形で、個人属性も影響しているのである。

たとえば、現在、「中流崩壊」といった表現で大卒ホワイトカラー層のリストラが注目を集めているが、総務省統計局の「労働力調査特別調査」（2000年8月）によれば、301万人の失業者のうち大卒・大学院卒の比率は相対的に低く14.3%に過ぎない。失業者の大部分は中学卒・高校卒の人々なのである〔玄田,2005:26-7〕。

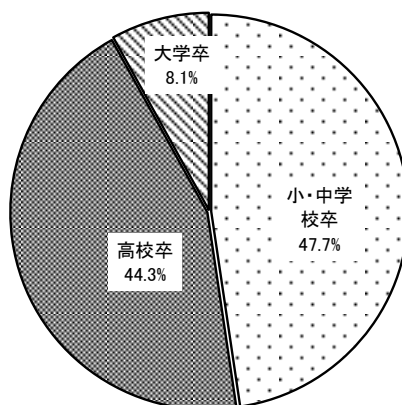
図表 5－1 野宿生活をするようになった理由（複数回答）

理由	回答数	%
倒産・失業	45	35.4
仕事が減った	33	26.0
病気・けが・高齢で仕事ができなくなった	31	24.4
収入が減った	21	16.5
ローンが払えなくなった	7	5.5
家賃が払えなくなった	23	18.1
ホテル、ドヤ代が払えなくなった	2	1.6
建て替え等による住宅の追い立てにあった	2	1.6
借金の取り立てにより家を出た	10	7.9
差し押さえによって立ち退きさせられた	1	0.8
病院や施設などから出た後、行き先がなくなった	4	3.1
家庭内のいざこざ	14	11.0
飲酒・ギャンブル	5	3.9
その他	31	24.4
理由なし	1	0.8

注) 複数回答なので%は人数に対する回答数の比率を示す。

そこで、まず、本人の学歴を見たのが図5－2である。「小・中学校卒」が47.7%、次いで「高校卒」が44.3%となっている。「ほとんど学校に行っていない」という人も3名いた。平均教育年数は10.4年であり、ホームレスの学歴の低さは明らかである。

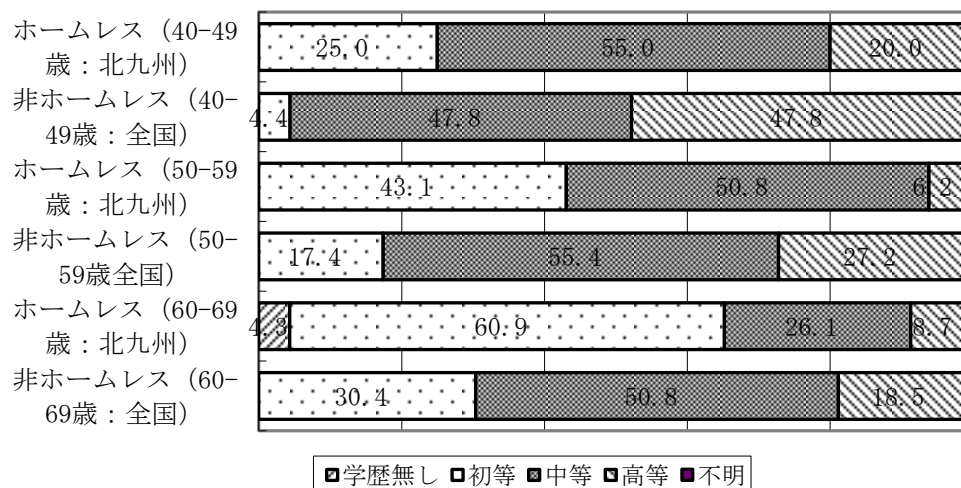
図表 5－2 本人の学歴



さらに北九州市のホームレスとホームレスではない人（全国）との学歴構成を、年齢層ごとに比較したのが図5-3である。北九州市民の年齢層別学歴構成データが利用できなかったのも、比較にあたっては1995年SSM(A)調査データを使用した<sup>1</sup>。

この図からは、①どの年齢層においても、「小・中学校卒」の比率は、北九州市のホームレスの方が顕著に高いこと、②ホームレスでは「小・中学校卒」の比率が「60-69歳」で65.2%、「50-59歳」でも43.1%にも上っていること、③ホームレスとそうでない人との「小・中学校卒」の比をとると、「40-49歳」では5.7、「50-59歳」では2.5、「60-69歳」では2.1となり、年齢が下がるほど差が大きくなっていることがわかる。絶対数でみると高齢者ホームレスに「小・中学校卒者」は多い。しかし、全般的な高学歴化の流れの中で、学歴が低いことによるホームレス化のリスクは、むしろ年齢の若い層で高まっているのである。

図表5-3 年齢層ごとにみたホームレスとそうでない人との学歴構成



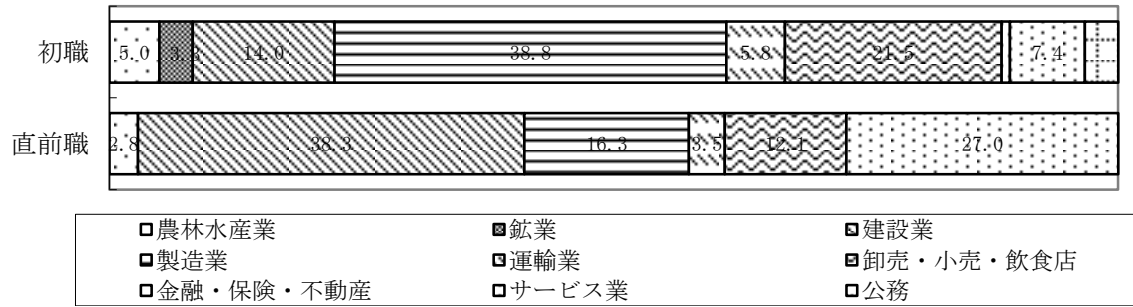
こうした学歴の低さは、ブルーカラー職への就業とつながっている。図表5-4(a),(b)は、「学校を卒業して最初に就いた仕事（初職）」ならびに「ホームレスになる直前の仕事（直前職）」について、産業と職業を見たものである。

まず、「初職」就業先の産業は、「製造業」（38.8%）が最も多く、ついで「卸売・小売・飲食業」（21.5%）、「建設業」（14.0%）の順である。職種もそれと対応しており、最も多いのが「生産工程作業者」で36.9%、ついで「建設・労務作業者」（18.0%）「販売的職業従事者」（10.7%）である。

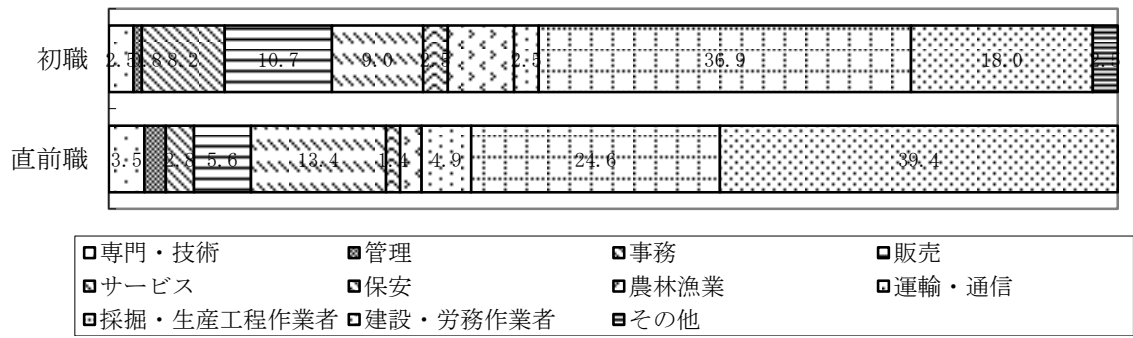
<sup>1</sup> SSM調査は、社会階層・社会移動(Social Stratification and Social Mobility)の分析を目的として、1955年から10年ごとに行われている全国規模でのサンプリング調査である。現在利用できるのは1995年のデータである。2004年に実施されたホームレス調査とは実査時点で約10年の時差があるので、比較の際にはそれを調整した。たとえば、グラフ中「非ホームレス（全国）」の「40-49歳」のデータは調査時点で「30-39歳」のデータである。「50-59歳」、「60-69歳」についても同様である。なお、1995年SSM調査データ利用にあたっては、1995年SSM研究会の承諾を得た。

だが、「直前職」では「製造業」は大きく減少し（16.2％）、それにとまって「生産工程従事者」の比率も低下している。また「卸売・小売・飲食業」も減少している。かわりに増えているのが、「建設業」（38.0％）と「サービス業」（26.8％）に従事する「建設・労務作業者」や「サービス業従事者」である。

図表 5－4 (a) 「初職」と「直前職」の産業

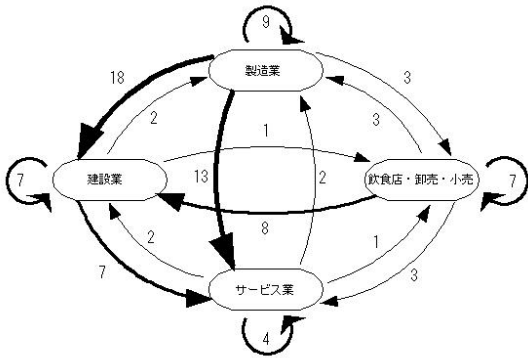


図表 5－4 (b) 「初職」と「直前職」の職業



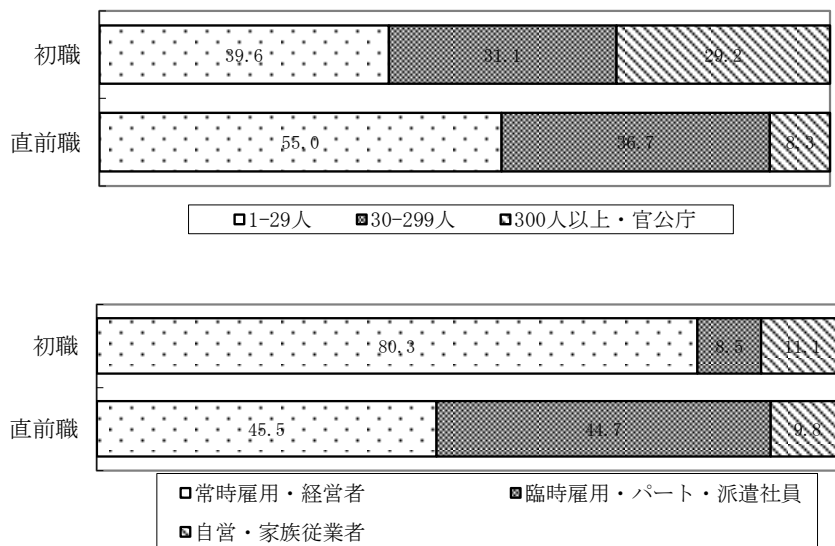
さらに、就業先として多い4つの産業について「初職」と「直前職」との間の移動を示したのが図表 5－5である。この図からは、「製造業」から「建設業」「サービス業」への移動が多いことが見て取れる。

図表 5－5 主要な4つの産業における「初職」から「直前職」への移動



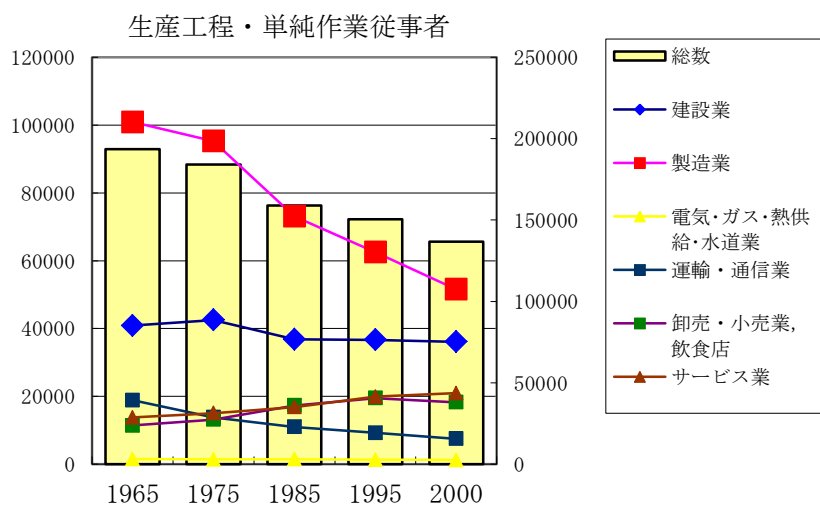
また、「初職」「直前職」間の「事業所規模」と「従業員上の地位」の変化を示した図表5－6からは、ホームレスになった人たちの、こうした移動が中小零細企業の不安定職への移動であったことが伺える。

図表5－6 事業所規模と従業員上の地位



周知の通り、北九州市は、製鉄や化学工業を産業基盤としてきたが、全国的な脱工業化の進展とともに、産業構造の転換をはかってきた。図表5－7は1965年から10年ごとの国勢調査から各産業の中での「生産工程・単純作業従事者」の数の推移を示したものである。

図表5－7 各産業における「生産工程・単純作業従事者」の数の推移



出所：各年度『国勢調査』（従業員別統計）

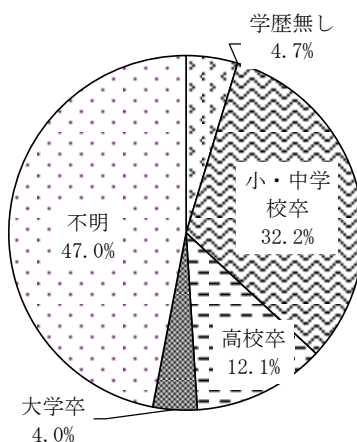
「生産工程・単純作業従事者」の数は一貫して減少しているが、減少分の多くは「製造業」で発生している。ホームレスの中で見られた職業移動は、全市（全国）的な産業構造の転換の中で構造的に生み出されたものであろう。そして、その中で、より不安定な中小零細の「建設業」や「サービス業」へと吸収されていった人たちがホームレスとなっていたものと思われる。

## (2) 父親の学歴と職業

このように北九州市のホームレスのかなりの部分は、経済構造の変動に左右されやすい低学歴・ブルーカラー層から生み出されている。そのような階層的地位にしかつかなかったことは、本人の「自己責任」なのであろうか。

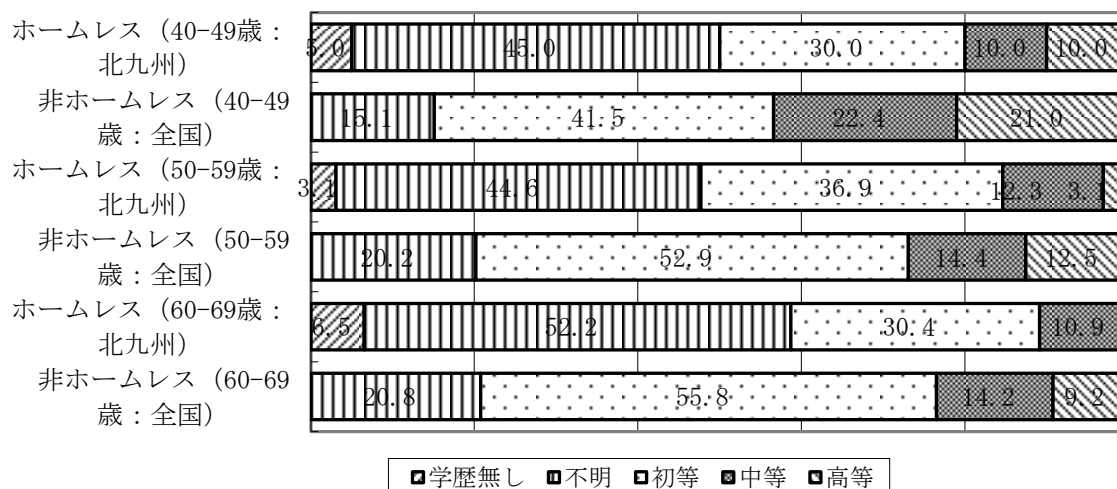
図表５－８は父の学歴を見たものである。「小・中学校卒」が32.2%と高い比率を占める。また「わからない」が47.0%にのぼっていることもわかる。時代とともに高学歴化が進んでゆく中、年齢の高いホームレスのさらに父世代となれば全般的に教育年数が低くなる傾向があるのは否めない。だが、それにしてもホームレスの父親の学歴の低さは明らかである。

図表５－８ 父親の学歴



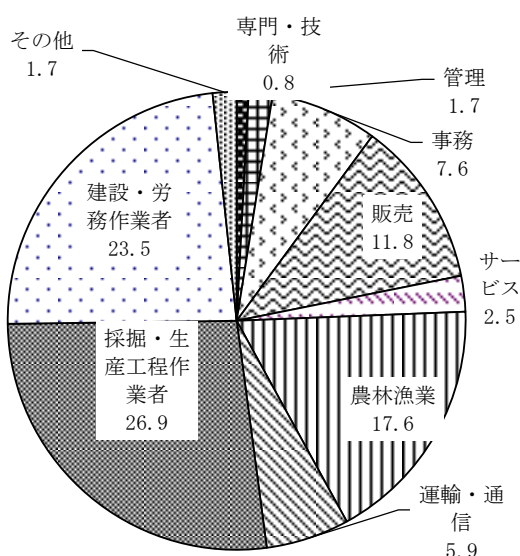
さらに、北九州市のホームレスとそうでない人（全国）の父学歴を年齢層ごとに比較してみた。（ここでも比較のために用いたのは1995年SSM(A)調査データである。）図表５－９に示すとおり、ホームレスでは「不明」が極めて多い。「60-69歳」では、半数以上が父の学歴を「不明」と答えている。「不明」と答えた人の父職を見たところブルーカラー職が非常に多かったことから、「不明」の多くは低学歴者であると考えられる。そうだとすれば、いずれの年齢層でも「不明」と「小・中学校卒」の比率はホームレスの方が高く、学歴の低さは世代間で継承されていることがわかる。また、「不明」の多さは、父親の不在など家庭環境にも起因するものかもしれない。

図表５－９ 年齢層ごとにみたホームレスとそうでない人の父の学歴構成



次に、父親の職業を見たのが図表５－１０である。「採掘・生産工程作業者」が最も多く26.9%、ついで「建設・労務作業者」23.5%となっている。図には示していないが、これらの内訳をみると「大工、左官、とび職」（8.1%）、「鉄工・板金工」（4.8%）、「土工・道路工夫」（4.0%）、「採炭員」（3.2%）、「製鉄工・製鋼工」（3.2%）といった職業が並んでいる。また、「農林漁業」（17.6%）、「運輸・通信作業者」（5.9%）を合わせると73.9%はブルーカラー職である。逆に「専門・技術」や「管理」は、ごく僅かである。

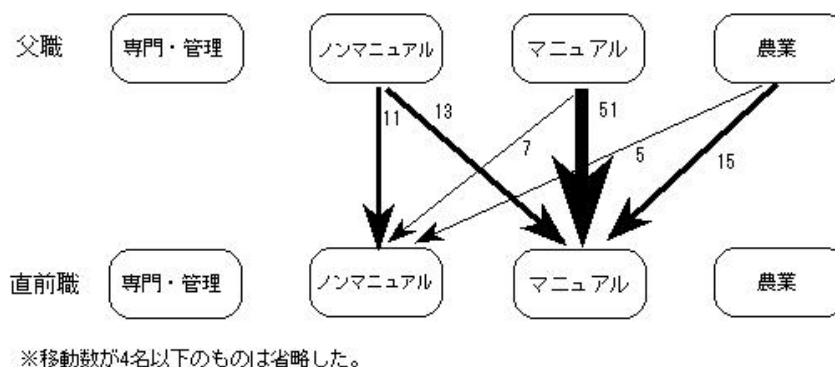
図表５－１０ 父の職業



各職種を「専門・管理」、「ノンマニュアル」、「マニュアル」、「農業」に大きく４つに分類して世代間の職業移動を示したのが図表５－１１である。矢印の横の数字は、各移動パタンの人数を示している。最も多いのは「マニュアル→マニュアル」の51人であり、

全移動の約半数（48.1％）を占めていることがわかる。

図表５－１１ 父の職業と本人の直前職



以上見てきたように、ホームレスになりやすい不安定職への就労は、必ずしも本人の「努力」や「能力」とは直接には関係のない出身階層（親の学歴や職業）の低さによって構造的に作り出されているのである。

## 2.2 社会保障制度の利用可能性の低さ－制度的要因

### (1) 野宿生活をするようになった理由と社会保険などの有無

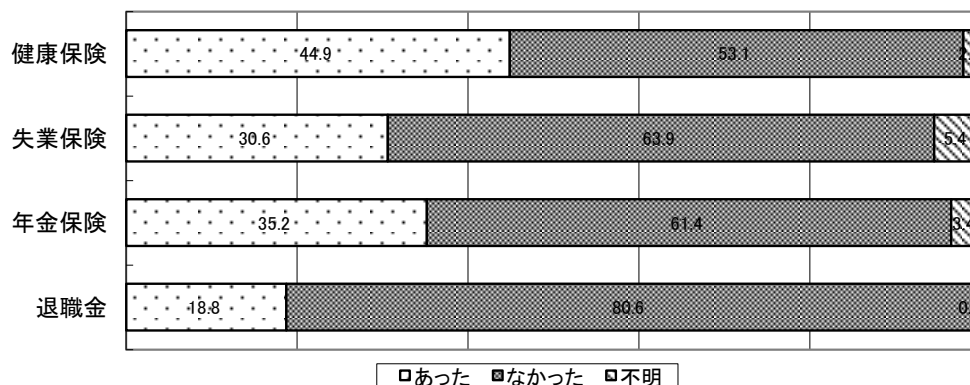
失業はホームレス化の直接的な原因である。だが、仮に失業したとしても、雇用保険などの制度が利用できる環境にあれば、ホームレス化のリスクを小さくすることができる。また、図表５－１では、「借金」や「家庭内のいざこざ」も野宿生活をするようになった理由として比較的多く挙げられているが、法律相談など各種相談窓口を介して適切な処置を講じていればホームレスとなることはなかったかもしれない。つまり、社会保障制度や相談窓口などの利用可能性の高低も、職業的不安定性とならんで、ホームレス化の過程に深く関わっているのである。

では、ホームレスになった人たちは、どの程度、これらの制度を利用できたのであろうか。

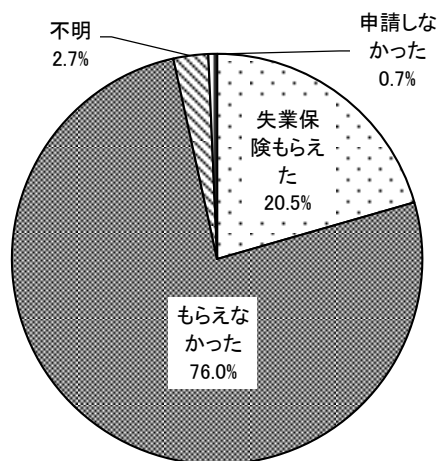
図表５－１２は、ホームレスになる直前に勤めていた職について社会保険制度や退職金の有無を尋ねたものである。いずれも「なかった」という比率が高い。その背景には、勤め先が零細・中小企業であったり、不安定就労職に就いていた人が多いことなどがあるだろう。

また、図表５－１３は「退職したときに失業保険がもらえたかどうか」、図表５－１４は「借金があったかどうか」を、それぞれ尋ねたものである。図表５－１２では、失業保険制度が「あった」と答えたものが3割ほど存在していたが、実際に「もらえた」と答えたものは2割にとどまっている。逆に退職時に借金があったものは3割にものぼっている。

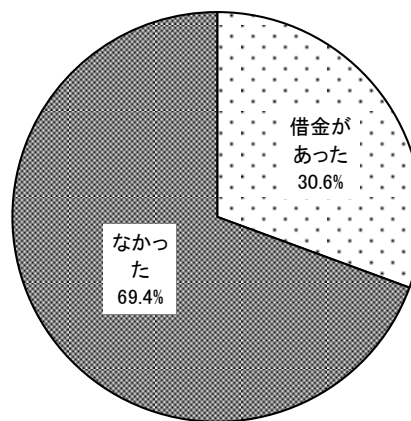
図表５－１２ ホームレスになる直前職での社会保険制度、退職金の有無



図表５－１３ 失業保険はもらえたか



図表５－１４ 借金はあったか



## (2) 相談したいことはあったのか、また相談したか

このように、ホームレスは、ホームレスになる以前において、さまざまな社会保障制度から遠い位置にいた。だが、そうした制度が「なかった」と答えた人たちでも、もし相談窓口があれば、何らかの解決方法を教えてもらったり、さまざまな援助を受けることができた可能性もある。彼ら/彼女らは、野宿生活に入る前に相談したいことはあったのだろうか。また、実際に相談をしたのであろうか。

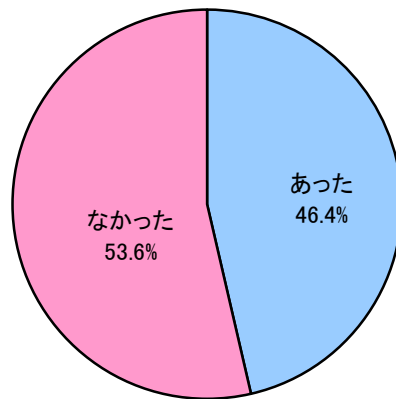
図表５－１５は「ホームレスになる前に相談したいことがあったかどうか」を示したものである。さらに「あった」という人に対し「どのようなことを相談したかったか（複数回答）」、をたずねた結果を図表５－１６に示した。

これらの図からわかるとおり、46.4%の人が「相談したいことがあった」答えている。その内訳としては、「仕事」が最も多く73.4%、次いで「生活」42.2%、「住宅」29.7%、「医療」18.8%である。

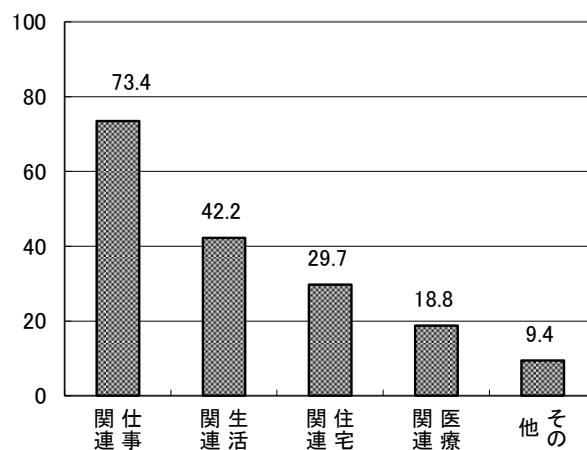
だが、図表５－１７に示すとおり、「相談したいことがあった」人のうち、実際に「相

談した」人は63.1%に過ぎない。4割近くの人は相談していないのである。

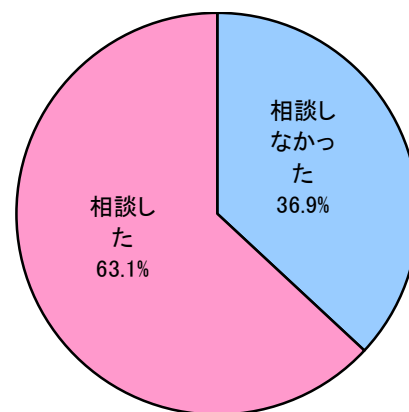
図表５－１５ ホームレスになる前に相談したいことはあったか



図表５－１６ 相談しなかったこと



図表５－１７ 実際に相談したか



では、なぜ彼ら/彼女らは相談しなかったのだろうか。自由回答でたずねてみた。

まず「相談する人も機関もない」といった回答群がある。たとえば次のようなものである。

- ・相談しようにも相談する人もいないし、そういう機関もない。
- ・知り合いがばらばらになったから。
- ・知人がいない。借金があるので。
- ・どこに相談していいか見当がつかなかった。
- ・自分自身の問題だから。

また、以下に示すように「相談しても仕方がない」といった「あきらめ」もある。

- ・役所などへ行っても結果が見えているから無駄だと思った。

- ・相談したからといって、解決する問題でもないと思った。

- ・相談する相手がいなかった。以前市役所の福祉にも行ったが、何にもならなかった。

このように、「相談しなかった」背後には、「相談したが効果がなかった」という経験もあるように思われる。そこで「相談した」という人に対して、「誰に相談したか」「効果はあったか」をたずねた結果を見てみよう。

まず、役所や福祉事務所のようなフォーマルな機関については、「相談に行っても改善が見込まれなかった」経験を語る人が多い。たとえば、次のようなものである。

- ・市や福祉など思い当たる所全てに相談したが、だめだった（子どもと同居する時点でも、同じように全てのところに相談に行くが、駄目だった）
- ・役所で仕事がないか聞いたが、電車代をくれただけ。対応は良くなかった。
- ・市の福祉課に行った。一応話を聞くがそれだけ。知らんぷり。
- ・役所の福祉課。何も変わらなかった。
- ・市役所。働く場所がないのに働けと言われた。
- ・区役所に相談した。相談に乗ってくれなかった。話にならなかった。元気だからという理由で。
- ・小倉の職安に通った。年齢がネックで仕事がなかった。
- ・福祉やハローワークに相談した。生活保護の相談をしたが駄目だった。

また、家族・親族、友人といったインフォーマルな関係も、次に示すように事態を改善させるほど効果的なものではない。

- ・家族に相談したが、相手されなかった。
- ・きょうだいに相談したが、きょうだいがどうにもできる問題ではなかった。
- ・きょうだいに相談したときは、手のひらを返したように態度が変わった。
- ・友人に相談したが、皆同じような状況だったため改善しなかった。
- ・きょうだいに相談した。だが、自分がこんな生活してたからいい返事はなかった。
- ・友人は相談には乗ってくれたが、改善はしなかった。
- ・同級生に相談した。状況は変わらなかった。

なかには、「役所の人が施設を案内してくれた」、「福祉安定所で話は聴いてもらえた。それなりの成果があり、受給、取り消しを繰り返している」、「友人に仕事の紹介を頼んだ。親切に対応してくれて、仕事を紹介してくれた。状況は改善した」との語りもある。しかし、そういった語りは少数であった。

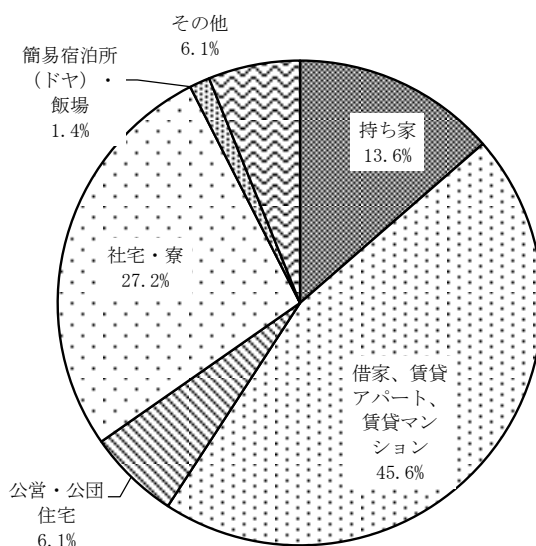
ホームレスになった人を対象にした調査であるため、相談の結果、事態が改善されなかった人が多いのは、ある意味、当然なのかもしれない。また、役所や福祉事務所で、できることとできないことがあるのも確かであろう。だが、これらの結果は、役所や福祉事務所のようなフォーマルな機関も、家族・親族・友人といったインフォーマルな関係も、ホームレス化をくい止めるには必ずしも有効に機能していないことを示している。

### 2.3 失業しても住み続けられる住宅の少なさー住宅要因

ホームレス化の過程には、住宅の問題も深く関わっている。失業は、必ずしも「ホームレス」に直結するわけではない。家賃が安く入居に伴う手続きも簡便な住宅があれば、また、制度的支援や情報があれば、失業してもしばらくは家に住んで求職活動をすることができるのである。

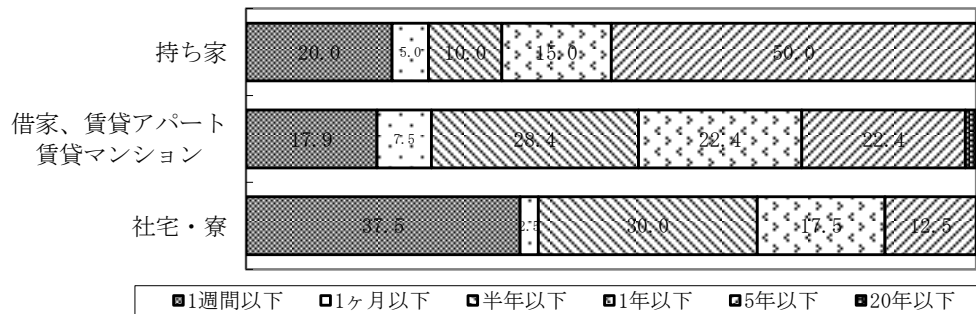
では、北九州市のホームレスが野宿生活に入る前に住んでいた住宅は、どのようなものだったのだろうか。図表5－18に示すとおり、最も多いのは「借家、賃貸アパート、賃貸マンション」の45.6%である。「社宅・寮」の比率も高く27.2%に上っている。それに対して、「持ち家」（13.6%）、「公営・公団住宅」（6.1%）の比率は低い。「簡易宿泊所、飯場」はごく僅か（1.4%）である。

図表5－18 住居形態



さらに、失業から野宿に至る期間を居住形態別に見たのが図表5－19である。「社宅・寮」に住んでいた人のうち37.5%は、失業後1週間以内に野宿生活となっている。ある意味当然と言えるが、居住形態の不安定性は、職業的不安定性ともあいまって、ホームレス化のリスクを高めているのである。

図表５－１９ 住居形態とホームレスになるまでの期間

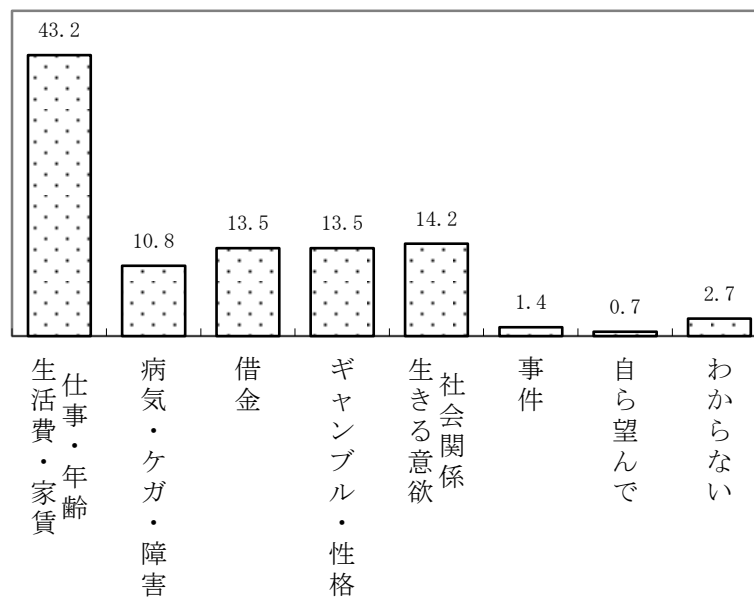


## 2.4 生きがいや意欲の喪失と情報チャンネルの縮小－社会关系的要因

これまで見てきたように、ホームレスになった人たちの多くは、学歴や職業の面で失業のリスクが高く、また、住居形態においては地域的な定住性の低い人びとであった。こうした階層的、地域的な不安定性の高さは、社会関係の縮小をもたらすだろう。そして、そのこともホームレス化の過程に影響を与えているように思われる。

図表５－２０は、「野宿生活をするようになった理由」を自由に語ってもらい、その内容を分類したものである<sup>2</sup>。「仕事・年齢・生活費・家賃」に関する理由を挙げる人は確かに多いが、それら以外に「社会関係・生きる意欲」を挙げた人も14.2%ほどいたのである。

図表５－２０ 野宿生活をするようになった理由



<sup>2</sup> 図表５－１にも「野宿をするようになった理由」を示しているが、そこでは理由を選択肢の中から選んでもらう方法（複数回答）をとっている。本文中に述べたとおり、図表５－２０は「野宿するようになった理由」を自由に話してもらった結果を分類したものであり、両者の回答はやや異なっている。

その具体的な内容としては、「実家の家族との折り合いが悪かったから」、「両親がおばさんに家を売っていたために家を出なくてはならなかった」といった家族・親族内でのトラブルなどもある。

しかし、それだけではない。「長年一生懸命働いたが、家族もいなくなり、人生に疲れたため」、「妻がいなくなったため。自分がだらしがない」、「働く意欲がなくなってしまった」といった語りも見られる。そこからは、社会関係の喪失と就労意欲の減退とが相互に関連していることが示唆される。

人はさまざまな集団に参加し、社会関係を取り結んでいるが、それは同時に役割遂行の過程にほかならない。人は家族、地域、職場の中で、たとえば「父」「夫」「町内会役員」「ボランティア」「係長」等々、などさまざまな役割に応じて社会関係を取り結んでいる。人間はそうした役割の束であり、そうした役割の遂行を通して、社会から（意識するかどうかは別にして）自らの生の意味や生き甲斐を与えられるのである。映画『モダンタイムズ』でチャップリン演じるホームレスが自らの生や労働に意味を見いだしたのは、同じくホームレスの境遇にあった娘と知り合い、一緒に家（ホーム）を持つことを考えてからであった。人が仕事や生活を続けてゆくには、そこに何らかの「意味」があることが必要なのである。

そうであるならば、逆に、社会関係＝役割の縮小は、生活や仕事を続けてゆく意欲の減退にもつながってゆくだろう。また、仕事の喪失や物質的貧困化は、さらなる関係の喪失をもたらす。こうした循環的なプロセスによって、物質的にも、関係的にも、ホームレス化してゆく人たちが出てくるとも考えられる。

だが、社会関係がホームレス化の過程に与える影響はそれだけではない。社会関係の多寡は情報の質や量を規定する。仕事、社会保障制度、住宅などに関する情報は、社会関係が豊富な人ほど多く入ってくる。いかに立派な施設や制度を作ったとしても、それらにつないでゆくための社会関係がなければ十分には機能しないだろう。

前章で見たとおり、ホームレスになった人たちは、ホームレスになる前、家族関係においても近隣関係においても孤立無援の状態にある人が多かった。物質的にも社会的にも剥奪された環境の中で、就労を通じた自立への意欲は低下してゆく<sup>3</sup>。それとともに、情報入

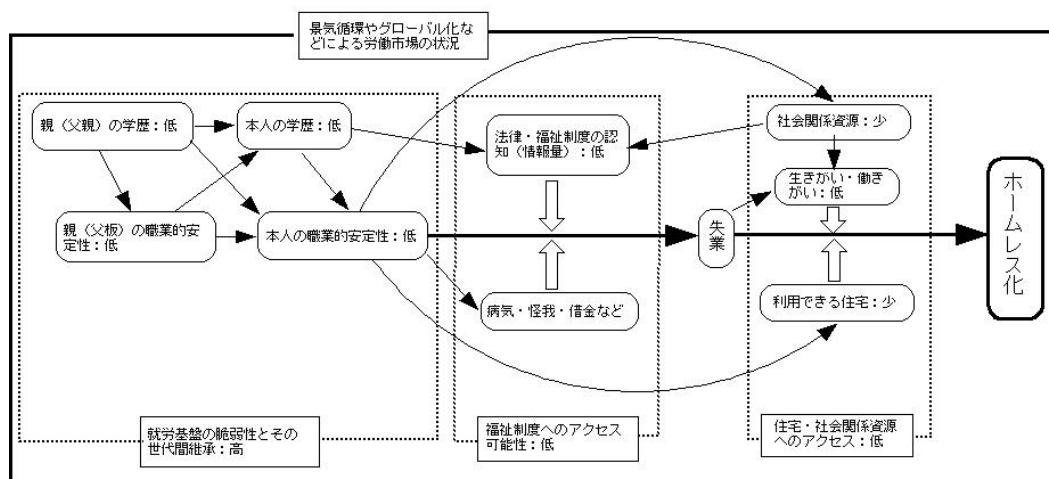
<sup>3</sup> ただし、ここで「就労を通じた自立」という場合の「就労」は、企業や商店などへの就職といった意味である。段ボールやアルミ缶の回収といった「就労」は、ホームレス生活の長期化とともに、むしろ確立されてゆくだろう。その中で「労働による自立」といった価値自体は変わらずに、「就労自立」の意味づけが変化することも考えられる。妻木進吾によれば、「労働による自立」という価値自体はホームレスになることによって、ますます意識化され、純化される形で引き継がれると言う。厳しい労働条件の下で、一方では、ホームレスは就労による野宿生活からの脱出の展望を喪失してゆくが、他方で、彼らは生き抜くためにアルミ缶回収による収入確保や住みやすいテントの建設といった野宿生活の「型」を確立してゆく。そうした過程の中で、「労働による自立」という価値を持ち続けるホームレスは、かつて内面化していた市民社会的「生活規範」を、「誰の世話にもならず（野宿生活を）自前で生きていく」といった野宿の「生活規範」に読み替えてゆくのだ〔妻木,2003:30-32〕。こうして野宿生活は構造化されてゆく。それゆえ、自立支援センターへの入所を拒むという「悲惨」の「主体的選択」は、ホームレスが「労働による自立」といった価値に同調し続けるがゆえの、逆説的ではあるが合理的な選択なのだ、と妻木は述べている。

手や生活サポートのネットも衰弱していったのではないだろうか。他方、ホームレスとして生活してゆくスキルは向上していくであろう。支援機構の奥田知志〔奥田,2006(a)〕が述べているとおり、物質的にも、社会関係的にも剥奪され、就労のチャンスや手段が断たれた中で「意欲」のみを抱き続けることは難しい。自助努力を強調する人々は、「志」、「意欲」、「目的」といった言葉を多用する。しかし、それらを実現するための手段が利用可能であり、目的が実現する見通しがあって、こうした言葉は意味を持つのである。

## 2.5 ホームレス化の過程

これまで述べてきたホームレス化の過程をモデル化したのが図表5-21である（ただし、この図には、その後、追加・修正が加えられた。追加・修正した図については、第6章の図表6-10を参照）。

図表5-21 ホームレス化の過程



人がホームレスとなっていく基本的な背景としてグローバル化や産業構造の変化に伴う労働市場の変動があることは言うまでもない。だがその中で、失業リスクが高いのは低学歴の不安定就労層である。また、これは世代的に再生産される傾向を持つ。

こうした不安定就労職は、相対的に労働条件の悪い職でもある。それゆえ、病気、怪我、借金といった出来事にも遭遇しやすいだろう。その際、「セーフティ・ネット」とよばれる福祉制度や法律制度が効力を発揮する。しかし知識や社会関係の面で、そのような「セーフティ・ネット」から遠い位置にいる人たちにおいては、さらに失業リスクが高まるのである。

たとえ失業しても住み続けられる住宅があれば、職探しも行える。住宅＝住所があることは履歴書を書いたり、面接の受け答えの際には大きな強みとなる。だが、そうでない場合、失業は即座にハウスレスとなることを意味する。

同時に、不安定就労や階層の下降は、社会関係の縮小をもたらす。これは生きる意味や

意欲の減退をもたらす。展望や見込みのない中で意欲を持ち続けることは難しい。社会関係の縮小は、福祉や就職に関する情報チャンネルの縮小にもつながる。こうして、人は物質的にも、社会関係的にも孤立無縁のホームレスとなってゆく。

もちろん、これはあくまで仮説的なモデルであって、因果の道筋や要因の位置づけなどさらに検討すべき余地は大きい<sup>4</sup>。ただ、調査結果からモンタージュできる可能態の一つではあるだろう。

### 3. 自立支援の方向性

#### 3.1 ハウスレスからの脱出ーいのちを守るための基礎的生活支援

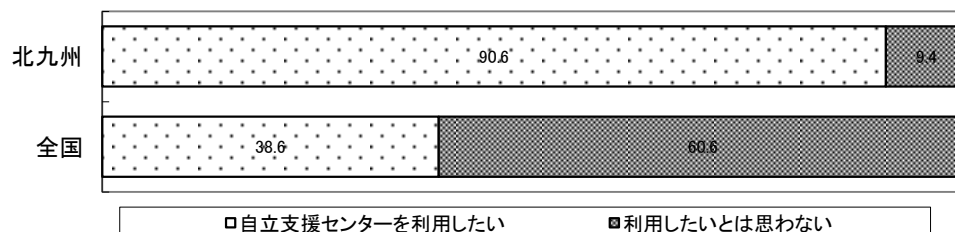
第4章ならびに本章の結果からは、どのような自立支援の方向性が導き出せるであろうか。

まず、何よりもいのちを守るために、衣食住にわたる支援が必要である。物質的な困窮＝ハウスレス状態からの脱出である。これらについては、以下の各支援が必要であろう。

##### (1) 居宅設置支援

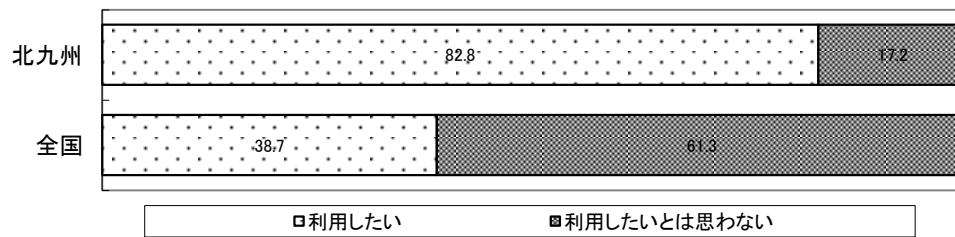
前章で明らかになったのは、北九州市では公園で「小屋がけ」して生活しているような「定住型」ホームレスの数が相対的に少ないことであった。そして、このことが、凍死の危険性、不安定な食事や有病率の高さ、通行人からの暴力や嫌がらせの多さなどに関係していることが示唆された。図表5－22(a)、(b)に示すように、北九州では「シェルター」や「自立支援センター」への希望が全国調査よりも顕著に高い。さらに、図表5－23からは、支援機構が設置・運営している「自立支援住宅」への入所希望も年齢の上昇とともに高まることもわかった。

図表5－22(a) 「自立支援センター」の利用希望

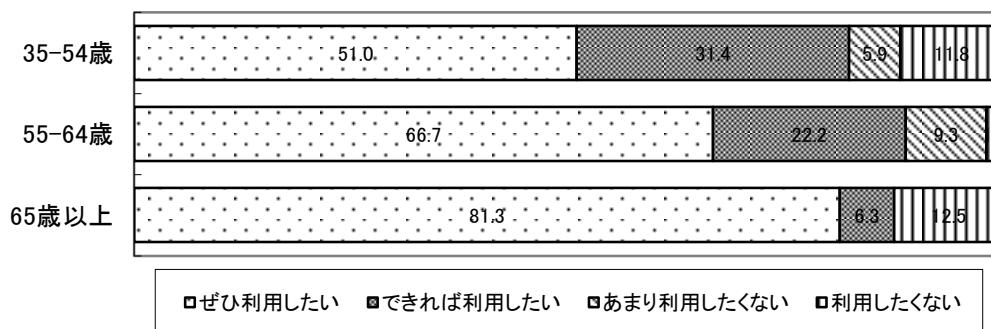


<sup>4</sup> たとえば、このモデルでは循環的なプロセスについてはあまり考慮されていない。

図表 5－2 2 (b) 「シェルター」の利用希望



図表 5－2 3 年齢別に見た民間の「自立支援住宅」の利用希望



支援活動や調査からこうした状況を熟知していたNPO法人北九州ホームレス支援機構は、2001年に自立支援住宅を設置し、徐々にその数を増やしてきた。また、北九州市においても2004年9月28日、「ホームレス自立支援センター北九州」（以下、「自立支援センター」と略す）が開設された。

このほか居宅設置に関しては、「北九州におけるホームレス問題を解決するための市民協議会」（以下、「市民協議会」と略す）が出した「ホームレスの自立支援に関する提言」（以下、「提言」と略す）の中に具体的な支援の形が示されている。たとえば、①NPO法人賃貸住宅居住支援センターへの業務委託による滞留物件・低家賃物件の情報収集、②借り主がホームレスであることの承諾や家賃の交渉、③支援機構の運営する「保証人バンク」や一般の保証会社を利用した連帯保証人の確保、④就労自立をめざすホームレスに対して入居費用を貸し付ける制度の創設などである〔市民協議会,2005〕。なお、「提言」では、こうした支援を行う主体として「自立支援センター」とは別に「自立生活サポートセンター」を設置する必要性を述べている。

## (2) 医療や襲撃に対する支援

さらに、直接いのちの保障に関わる支援として、医療の分野での支援も早急に整備される必要がある。現在、ホームレスの人に対しては、急迫保護の適用として医療扶助がなされているが、救急搬送を必要とする状態になるまで事実上医療機関にかかれないということは、今日の予防保健・医療の流れに逆行するものである。ホームレスであるかどうかによって差があってはならない。また、病気や怪我がホームレス化の原因となったり、就労自

立の妨げになることもある。病状が悪化した後に搬送された場合、かえって高度・高額医療を必要とすることにもなるであろう。なんらかの医療扶助や受診システムを整備することが必要である<sup>5</sup>。

ホームレスに対する暴力や襲撃も命にかかわる問題である。おりしも、足が不自由なホームレスに火炎瓶を投げつけ焼死させた少年たちの事件が新聞やテレビで取り上げられている。だが、少年たちを非難するだけでは問題の解決にはならないだろう。社会的排除といった構造的な問題がそこにはあるからである。

前章で述べたとおり、支援機構が実施した調査では、市民の安全を守るはずの警察が、ホームレスからの被害の訴えに対して4割弱しか対応していない。訴えに対して「あんたがそこで寝ているのが悪い」と言われた、という事例も報告されている〔NPO法人北九州ホームレス支援機構,2002:19-20〕。また、本市を含むいくつかの自治体では行政代執行によるテント等の強制撤去も行われてきた。こうした社会的排除は、医療の現場でも起こっている。支援機構のあるメンバーの話では、搬送された病院での検査で「問題ない」との診断を受け、その1週間後に病死したホームレスの人がいたという。医療裁判にもなりうるケースである。

こうした直接、間接の暴力や襲撃の背後には、「やつらはわれわれと同じ社会のメンバーではない」といった感覚がないだろうか。そして、排除された少年たちが、同じく排除されたホームレスを襲撃するという重層的な抑圧移譲の構造を持つところに、この問題の根深さがある。

このような状況に対しては、裁判等の法的措置を通して社会的排除の構造を是正してゆかねばならないし、そのための支援が必要である。具体的には、人権相談窓口の整備や法律相談等を通した訴訟のための支援である。同時に、研修会の開催など、啓発活動も講じられるべきであろう。

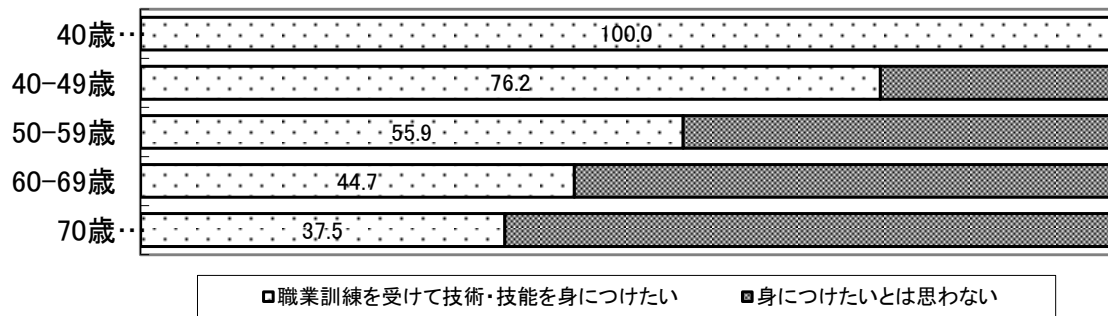
### (3) 就労支援

前章で見たとおり、ホームレスの就労意欲は高い<sup>6</sup>。また、図表5-24に示すとおり、「職業訓練を受けて技術や技能を身につけたい」と答えた人も多く、特に若い人ほどその比率が高いこともわかる。先に示したように、本市では自立支援センターの利用希望も極めて高かった。「ホームレスは好きでやっている、自立の意志のない怠け者である」といった言説が間違いであることは、これらのデータからもわかるだろう。

<sup>5</sup> 「提言」〔市民協議会,2005:20〕によれば、無料または低額診療事業の基準（社援発第1276号）にはホームレスも対象とすることが明記されているが、実際にはホームレスに対してこの制度を活用している医療機関はほとんどないという。

<sup>6</sup> 第4章（図表4-22）でも述べたとおり、「きちんと就職して働きたい」という人の比率は62.5%であり、全国調査の値（47.2%）に比べても顕著に高い。「35-54歳」では、その比率は90.6%にも上る。

図表 5－2 4 年齢層別に見た職業訓練の受講希望



問題は、実際に職業訓練や再就労のチャンスがあるかどうか、そして、そういったチャンスがあると感じることができるかどうかである。可能性がない目標を抱き続けることはできない。可能性がない、と感じたとき、人は就労や自立への意欲を失う。また、就労は、単に生活の糧を手に入れる手段だけではなく、社会関係を取り結ぶ契機でもある。自らの生に意味を見いだす糸口でもある。

こうした意味で、就労支援はホームレスからの脱出にとって重要である。これには、①職業訓練の実施、②就労しやすい条件の整備の2つが必要である。ホームレスあるいはその状態に近い人たちの多くは、産業構造の変化に翻弄される脆弱な産業・職業的背景を持っており、それが世代的に再生産される傾向がある。過去に遡って支援をすることは不可能なので、こうした脆弱な基盤に立脚している人たちには、職業・技能講習等を通して、事後的に就労や教育の保障をはかる必要があるだろう。これは自立支援センターの事業の柱の一つでもある。

就労しやすい条件の整備に関しては「市民協議会」が出した「提言」〔市民協議会,2005〕に具体的な形がいくつか示されている。以下、その内容を簡単に紹介しておこう。

第1に、自立支援センターによるホームレス支援協力企業の確保と就職先の開拓である。就職の斡旋ルートには、①ハローワークによるもの、②求人情報誌や個人的なツテによるもの、があるが、こうしたルートによる就職の場合、ホームレスの雇用に対する理解が必ずしも十分とは言えない場合がある。また、その場合、一旦就職すると、そこでホームレスとの関係が途切れがちになってしまう。それに対して、③自立支援センターや支援機構が企業に理解を求め、その上で支援協力企業を確保するならば、就職したホームレスとの関係を継続することができる。企業と自立支援センターとの連携は、相対的に不安定な就労条件で働くことの多いホームレスの場合、雇用の継続にとっても重要である。ホームレスにとっても何かあったときの相談チャンネルが確保されるといった利点がある。

第2に、就職セミナー等を通して就労の可能性と希望を高め、就労に向かう動機づけを行うことである。また、直接、さまざまな社会関係の回復への支援も、就労意欲を高める方向に作用するだろう。

第3は、就労における連帯保証人の確保である。社会関係を喪失してしまったホームレス

にとって保証人の確保は容易ではない。民間の連帯保証人提供会社を利用するには5-6万円かかるが、その費用を貸し付ける制度があれば、保証人が立てられずに就職を断念する事態は避けられる。

第4は、自立支援センター入居者のアルバイト雇用である。たとえば、正式雇用に至るまでの一定期間、市が行っている公園整備や清掃事業などの一部を自立支援センターに委託し、ホームレスをアルバイト雇用することによって就労の準備と自立のための資金確保を行うといったことが考えられる。

第5は、就職のための居宅設置資金貸付制度の創設である。先に述べたとおり、就職と居宅設置とは密接に結びついている。自立支援センターに入所できないホームレスや入所しても居宅設置のための自己資金が十分に確保できずに退所することになった人に対して、資金を貸し付け、就職活動を支援する。

第6は、就労による自立が難しい人々に対する生活保護の活用である。ホームレスの雇用環境は厳しく、年齢や学歴などでのハンディもある。こうした中で就労自立は難しい場合もある。生活費の足りない部分や医療・社会保険部分を生活保護で補うといった、生保の柔軟な運用方法も検討されるべきであろう。

### 3.2 ホームレスからの脱出－関係性の構築

ホームレス化の過程には社会関係の喪失もかかわっていた。社会関係の喪失は、第1に、就職、住宅、福祉、法律などに関するさまざまな情報ネットワークの縮小を意味する。これは「公助」へとつなぐチャンネルの喪失でもある。

第2に、社会関係の喪失は、再就労の厳しさとも相まって、就労への意欲や生の意味を減退させる<sup>7</sup>。それとともに「自助」はますます厳しいものとなっていく。

第3に、社会関係の喪失は、お金や部屋の貸借や食事の提供といった「互助」的生活サポート機能の喪失をも意味する。それは、互酬的な関係が維持できなくなって（たとえば借金が返せなくなって）、関係も縮小していく、といった形をとるだろう。

したがって、ホームレスからの脱出には、こうしたさまざまな機能をはたしうる社会関係を再構築してゆくことも必要である。では、どのような関係が、いかにして作られるべきだろうか。

#### (1) NPO法人北九州ホームレス支援機構ならびに自立支援センターのスタッフ

まず、関係形成の主体として考えられるのは、NPO法人北九州ホームレス支援機構だろう。本来、上記3つの機能を果たす社会関係を包括的に備えた集団が、まさに家族（ホーム）

<sup>7</sup> ただし、ホームレス期間が長期化し、ホームレス生活の構造化が進めば、そこに意味を見いだしてゆく人々も出てくるだろう。その生き方も尊重されるべきである。それが「生ある限り、自らにとって『生きるに値する生』を生きようとしている現れ」〔妻木,2003:35〕である場合もありうると思うからである。他方で、筆者は、ほとんどのホームレスが就労や福祉による自立生活を求めているということから、就労自立による自立支援策の正当性についても認めている。

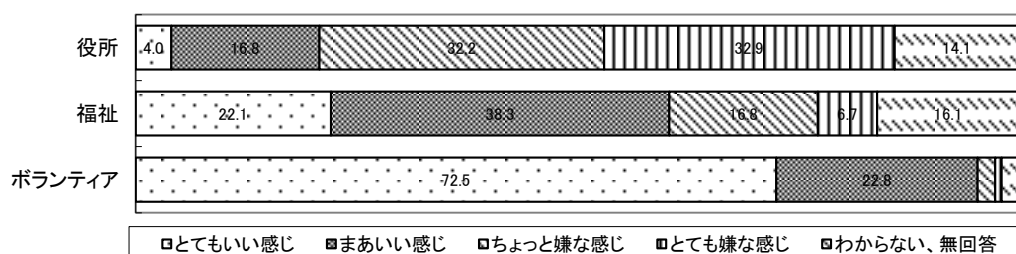
である。仕事が行うまに行かなくなったり、借金をこしらえたりすると、だんだんと社会関係のネットワークも縮小していく。フォーマルで儀礼的な関係から切れてゆくだろう。そして最後に残るのは、おそらく家族との関係である。しかし、多くのホームレスにとって、その最後の絆も切れているのだ。

もちろん、支援機構のボランティアや自立支援センターのメンバー（自立支援センターの事業の一部は支援機構に委託されているので、両者は重なる場合が多い）はホームレスとの間に家族のような包括的な関係を取り結ぶことはできない。しかし、機能的に、その一部を代替するような関係を築くことはできるだろう。そして、北九州市においては、そうした関係の構築や継続をめざした支援が「グランドプラン」として示され、実践されてきた。

こうした方針は、自立支援センターの設立後、市（社会福祉協議会）と支援機構とが協同で支援を行うようになってからも堅持されている。前節で述べたように、就労支援においても、単に職業訓練を行うだけではなく、センターや支援機構が就労先を開拓し連絡を取り合ったり、就職後もセンター退所者との関係をとぎれさせないように努めている。また、2005年春からは、自立支援センターとは別に、退所後、ふたたびホームレスにならないよう、自立生活の継続的な支援や見守（アフターサポート）を目的とした自立生活サポートセンターも設置された<sup>8</sup>。

このような体制のもと、自立支援住宅や自立支援センター退所後も、ほぼすべての退所者との連絡がつくような関係が維持されている。先に、ホームレスになる前に相談したいことがあった人のうち、わずか4割しか実際には相談していなかったことを示した。また、図表5-25に示すように、「役所」に対するイメージは悪い反面、「ボランティア」に対するイメージはきわめて良好である。支援機構のメンバーとホームレス、センター入居者との間の、こうした関係の中で、就職や社会福祉に関する情報の提供や手続きの遂行、借金などに関する法律相談といった事業はうまく機能するものと思われる。

図表5-25 「役所」、「福祉」、「ボランティア」に対するイメージ



「炊き出し」も、奥田知志が述べているとおり、社会関係の構築や継続には重要である

<sup>8</sup> 市民協議会による「提言」〔市民協議会,2005〕の柱の一つが、自立支援センター退所者やホームレス予備軍の人たちの自立生活をサポートしてゆく「自立生活サポートセンターの設置」であった。「自立生活サポートセンター」の必要性については〔稲月,2005〕を参照のこと。

〔奥田,2006a:63-7〕。弁当をくばり、会話がなされるとき、そこで交換されているのは、表面的には「食べ物」や「コトバ」であるけれども、実際にはさまざまなものが交換されている。「私はあなたを大切に思っている」という気持ちも、お互いに、交換されているものの一つであろう<sup>9</sup>。このような日常的なやりとりを通して、信頼の基盤は形成される。支援が支援として受け取られ、成果を上げるためには、こうした信頼が必要であろう。

## (2) ホームレス同士の関係ならびに「なかまの会」

厳しい生活条件の中では、生き延びるために集団を形成していく必要がある。事実、「生活の中での助け合い」を中心に、ホームレスの間で社会関係の形成が見られることを、前章では示した。もちろん、その「助け合い」は食料や情報の交換だけではなく、襲撃や盗みへの防衛を含んだものでもある。他方で、西澤晃彦によれば、そこには「互いに距離をおきあう規範」が働いているという〔西澤,2005:269-71〕。

こうした規範の中で、平等主義にもとづく「われわれ意識」が存在することも確かであろう。だが、それは「不可視の共同性」であり、たとえば金銭の介在などによってたやすく空中分解するようなものでもある〔西澤,1995:110 / 2005:273〕。階層的、地域的に流動性の高い生活構造から考えれば当然のことではあるが、それは互酬性をベースにした強い連帯感情にもとづく共同体ではない。「相互不信の状態に置かれた人びとがそれでも群れとしての社会生活を営みまた少しばかりの安心感を共有するために、それぞれにおいて模索され結果的に成立した社会的事実」なのであろう〔西澤,2005:274〕。

同時に（あるいは、それゆえ）ホームレス同士の関係が「親分子分関係を基軸として組織される」場合もある〔北川,2001:69-70〕。こうした支配―被支配関係は、一見、「距離の規範」に抵触するが、「孤立無援の状態に怯える野宿者の中には、子分になることへの誘惑に心引かれる者もいる」し、「日雇労働者や零細企業の従業員を経験する中で身に付いた、親分子分関係に親和的な心性をもつ人びとも多い」のである。しかしながら、こうした関係も「裏切り」によって簡単に壊れてしまうような脆弱で、限定的なものであるという〔西澤,2005:274〕。

そうであるならば、ホームレス同士の関係は大切なものであるが、それを社会的連帯の基盤として過剰に評価することには構造的に無理がある。また、脆弱なものであるがゆえに、連帯をサポートする組織も必要であろう。

北九州市の場合、その機能を果たしているのは、NPO法人北九州ホームレス支援機構である<sup>10</sup>。だが、それに加えて「なかまの会」も期待されている。これは、自立生活をはじ

<sup>9</sup> 奥田によれば、炊き出しの弁当には「栄養の補給」以上の意味があるという。それは「私のために準備されたお弁当」である。この意味の違いについて、奥田は次のような野宿者のことばを紹介している。「食べるだけだったらここ（炊き出し場所）に来なくても食べられる。でも俺ここに来る。顔を見てもらいに来る。俺のために来てくれている人に『俺、いますから』って言いに来る」〔奥田,2006a:66〕。

<sup>10</sup> 当事者間の紛争の調整機能をはたすものとしてもNPOは有効だと思われる。ただし、「路線」の異なるNPOが複数ある場合には、NPO間の関係の調整といった問題も出てくるだろう。北九州市の場合、

めた元ホームレスの人びとの組織であり、2002年12月に発足した。「なかまの会」には執行組織として「世話人会」があり、8名の世話人が定例会議を持ち運営している。世話人は自立者の暮らす地域の担当者となり、定期訪問や支援機構からの発行物などを届ける活動も行っている。会員の中での互助積み立て金制度も発足した。現在では「なかまの会」のメンバーが炊き出しなどでも活躍するようになっている。「なかまの会」はホームレスの組織ではない。元ホームレスである自立者の会である。しかし、それは、奥田知志が述べているように「支援する側」と「支援される側」という固定的な構図を乗り越え、同じ苦難を経験した当事者同士が支えあうシステムの一つとして期待されている〔奥田,2006(b):112-3〕。

### 3.3 公民協働のトータルサポートシステムへ

さて、これまで自立支援の方向性について述べてきたが、結論として言えるのは、トータルなサポートが必要だということである。トータルとは、この場合、次の2つの意味においてである。

第1は、支援の対象領域の包括性である。奥田知志が主張してきたとおり、物質的な困窮（ハウスレス）からの回復をめざす支援と社会関係の喪失（ホームレス）からの回復をめざす支援が一つのシステムとして機能することが重要である。

第2は、支援の時間的な継続性である。ホームレスになった人に対する支援が中心となるのは、ある意味、当然であるが、それだけではなく、ホームレスになる一歩手前の人びとへの支援、あるいは、ホームレス状態を脱して自立生活をはじめた人びとへの支援も、考えられねばならない。言い換えれば、ホームレス化の各ステージ全体にわたる支援である。

このようなトータルな支援システムの構築や維持には、当然のことながら、安定的な資金の裏づけが必要である。これは、基本的には公的な資金によって行われるべきものだろう。だが、支援活動そのものは、NPOなど継続的に支援活動を行ってきた民間組織に委託した方がうまくゆく場合も多いのではないだろうか。こうしたNPOには、ホームレスとの関係の蓄積や具体的なノウハウの蓄積などがある。また、先に示したとおり、「役所」にくらべ「ボランティア」のイメージは非常によい。これらは長い時間をかけて作られた資源である。同時に、NPOの独自財源による支援も、行政の下請け化を避け、対抗的相補性を維持するためにも必要であろう。

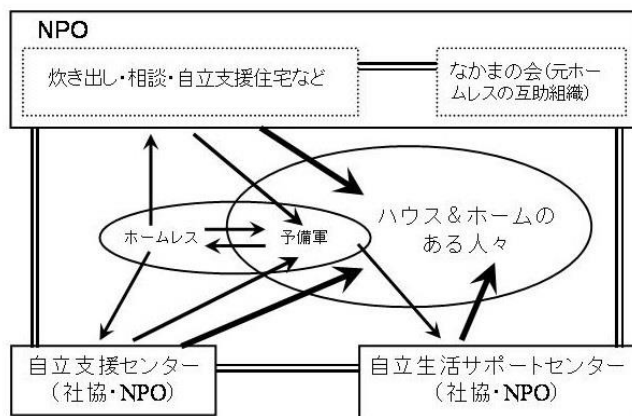
現在、北九州市では、こうした公民協働のトータルサポートシステムの構築をめざした取り組みが行われている。図表5－26はそれを簡単に示したものである。（このほか、市、社会福祉協議会、支援機構、地域団体等から構成される北九州ホームレス自立支援推進協議会、福祉事務所、公共職業安定所等、さまざまな組織が自立支援事業にはかかわっ

---

ホームレスの自立支援を行うNPOは、事実上、支援機構のみであり、また、そこが多くホームレスの厚い信頼を得ている。このことも、今までのところ、自立支援策が機能的に運用されてきた要因の一つかも知れない。

ているが、ここでは、自立支援に直接かかわっている組織のみ示した。)

図表 5－26 北九州における自立支援システム



注：矢印は人の移動を示している。

ホームレス自立支援の中心施設として「自立支援センター」がある。ここでは宿所や食事の提供、健康診断、就労支援の他、NPO法人北九州ホームレス支援機構に事業を委託する形で巡回相談指導事業や生活相談事業を行っている。

だが自立支援センターや自立支援住宅を経て自立生活を始めた人たちが、再ホームレス化する可能性もある。それを防ぐためにも、そうした人びととの関係を継続して保持し、さまざまな相談に応じること、ホームレスになりそうな人たちの相談に応じる仕組みが必要である。これを担うのが、自立生活サポートセンターで、自立支援センターと支援機構の2カ所に設置されている。現在、市の委託事業および支援機構の独自事業として自立生活サポート事業と居宅設置サポート事業を行っている。

これらの仕組みのほかに、従来から支援機構が行ってきた「炊き出し」や「自立支援住宅」の運営も重要な機能を果たしている。すなわち、センターに入居できない人々の生活の維持、ホームレスとの関係性の構築と維持、情報の収集などである。また、センターでは、支援機構への委託事業であっても対応が「官僚制化」へと向かいがちである。支援機構が市民セクターとしてあり続けるためにも、これらの仕組みは存続すべきであろう。

さらに、ホームレス化の原因の一つが社会関係の喪失だとするならば、再ホームレス化を防ぐには関係性構築の機能をはたす集団も必要である。元ホームレスが結成した自立者の組織である「なかまの会」は、その機能をはたしうる集団として期待される。また、将来的には事業体として、このシステムに参画してゆくことも考えられるであろう。

2006年1月27日に放映された「路上からホームへ北九州・自立支援の取り組み」という番組では、自立生活を始めた元ホームレスの葬儀に、支援機構関係者だけではなく、地域住民も参列し、焼香する姿が紹介されていた(NHK福岡放送局「九州・沖縄金曜日レポート」)。「自立支援」のシステムが、単に「ホームレス」の支援といった枠を越えて、地域づくり

や地域福祉の仕組みとして展開され、地域社会全体に連帯の輪（ホーム）が回復されることが求められているのではないだろうか。

## 文献

- 玄田有史, 2005, 『仕事のなかの曖昧な不安 揺れる若年の現在』中央公論新社.
- 稲月 正, 2005 「調査データから見た『自立生活サポートセンター』設立の必要性」『季刊 Shelter-less』No.25, 新宿ホームレス支援機構.
- 北川由紀彦, 2001, 「野宿者の集団形成と維持の過程－新宿駅周辺部を事例として」『解放社会学研究』15, 解放社会学会.
- 西澤晃彦, 2005, 「檻のない牢獄－野宿者の社会的世界」岩田正美/西澤晃彦編『貧困と社会的排除－福祉社会を蝕むもの』, ミネルヴァ書房.
- 西澤晃彦, 1995, 『隠蔽された外部 都市下層のエスノグラフィー』, 彩流社.
- NPO法人北九州ホームレス支援機構, 2002, 「北九州市内におけるホームレス襲撃調査アンケート/襲撃被害アンケートの結果から」, 『あんたもわしもおんなじいのち』第2号.
- 奥田知志, 2006(a), 「北九州におけるホームレス支援の変遷」, 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, 2006(b), 「NPO法人化とグランドプランの作成、そして協働へ」, 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.
- 市民協議会, 2005, 『今後の北九州におけるホームレス自立支援に関する提言』, 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.
- 妻木進吾, 2003, 「『社会生活の拒否』という選択」, 『ソシオロジ』第48巻第1号, 社会学会.

## 補論3 「ホーム」とは何か

### 1. はじめに—ここで考えること

「ホーム」の創造。これは NPO 法人北九州ホームレス支援機構（現 NPO 法人抱樸／以下、支援機構）にかかわる人たちにとって基本的かつ究極の理念だと思います。それは単に野宿からの脱出を支援するための理念にとどまるものではありません。「ホームレスを生まない社会をつくる」というビジョンに直接つながっているものでもあります。

しかし、「ホーム」という言葉を聞いて私たちが思い浮かべるものは多様です。家族、故郷、親しい友人・・・人それぞれに「ホーム」のイメージがあると思います。その一方で、やはり、そこには何か共通なもの、イメージの核になるようなものがあるのではないのでしょうか。それはいったいどのようなものなのでしょう。

本稿では、この「『ホーム』とは何か」という問いを、次のような問いに分けて考えてみます。

①「ホーム」の基本的な性質はどのようなものか

②「ホーム」はいかなる機能（はたらき）をもっているのか

さらに、それらをふまえて

③「ホーム」に基づいた支援や政策を考える際にどのようなことに注意しなければならないか

についても最後に触れたいと思います。

### 2. 「ホーム」の基本的な性質はどのようなものか

#### 2.1 <ハウスレス>と<ホームレス>

支援機構ではホームレスを<ハウスレス>と<ホームレス>とに分けて考えています。<ハウスレス>とは物的・経済的な貧困状況やそうした状況にある人びと、<ホームレス>とは社会関係を失っている状況やそうした状況にある人びとのことです〔奥田,2002〕。支援機構の奥田理事長は、ホームレス支援には<ハウスレス>支援と<ホームレス>支援の両方が必要だ、と主張してきました。<ハウスレス>支援はもちろん大切です。それは、直接、命＝生存にかかわるからです。しかし、支援活動が弁当や衣服などの物資を配ったり家の入居を手伝ったりするだけであれば、それは根本的なホームレス問題の解決にはなりません。物理的に「自立」しても、「孤立」したままであれば<ホームレス>から脱出したことにはならない、ホームレス支援とは「無縁」との闘いであり社会関係＝絆を創つ

ていくことが重要なのだ、と奥田さんは言います。

このように社会関係の喪失という視点からホームレスをとらえ、社会関係を創ることを支援の柱とするならば、それは単に野宿状態にある人びとへの支援といった枠を超えて、社会関係＝絆を失っているあらゆる人びと、社会を射程に含むものとなります。社会関係を失い、孤立しているのは野宿者だけではありません。絆を失った若者、高齢者、外国籍市民、サラリーマン、主婦……。屋根の下に暮らしてはいるけれども、彼ら/彼女らは「ホームレス」です〔奥田,2006(a):19〕。こうして支援機構は「ホームレス」を生む社会そのものを問題とする視座を獲得してきました。

## 2.2 「ホーム」の構成要素

では、「ホーム」という言葉で語られている社会関係や社会集団はどのようなものなのでしょう。議論の出発点として、奥田さんが「ホーム」について書いている部分を引用しながら、その構成要素について考えてみましょう。（ただし、①ここで挙げる構成要素はあくまで理念型であること、②各構成要素間には重複する部分も多々あること、を最初にお断りしておきます。）

### （１）関係の包括性

まず、関係の包括性が挙げられると思います。「ホーム」は、人間の「良い面」だけの関係、言いかえれば表層的な関係とはとらえられていません。人間の「良い面」も「良くない面」も含んだ関係の総体であり、それは「人格関係」という用語で示されています。

「家族、友人、知人など、人と人との関係そのものを意味する言葉」〔奥田,2006(a):15〕  
「時にはぶつかり合い、時には互いに励まし合い、癒す。そのような『人の営み』自体」  
〔奥田,2006(a):18〕

「人格関係」、「ホームは人の『良い面』も『よろしくない面』も全てを内包する。『良い面』のみで関係を作ることはできない。」〔奥田,2006(c):105〕

「（私たちがめざすのは『人間関係』を円滑にするための表面的なテクニックではなく）  
『その人のそのもの（人格）』を受け止めていく関係づくり」〔奥田,2006(c):105〕

人間誰も「良い面」も「よろしくない面」をもっている。そうした人間同士が取り結ぶ関係の総体として「ホーム」はイメージされています。山田洋次監督の『男はつらいよ』の車寅次郎、おいちゃん、おばちゃん、ひろし、さくら、光男・・・みな「良い面」も「よろしくない面」も持ってお互いに関係を持ち、助け合ったり、けんかをしたり、反省をしたりしながら生活しています。（そもそも「良い」とか「よろしくない」というのは一義的には決められません。ある人にとって「良い」ことが、ある人にとっては「よろしくない」ことであることは多々あります。）

その対極にあるのは商売上の取引、契約関係です。ファストフードやコンビニで買い物をするときの関係は、一面的かつ一時的なモノとお金のやりとりです。言葉を交わすことはあるかもしれませんが、それは注文や金額の伝達であって、よもやま話などではありません。なにしろファストでなければならぬのですから。よもやま話はスローでムダなのです。また、そこには反省（リフレクション）也没有せん。

## （２）集団への帰属性・回帰可能性

「ホーム」を考える場合、「ホームではないもの」について考えることも必要です。上述のファストフード店での店員と顧客の関係はその一つでしょう。でも、商取引はそもそも「ホーム」であることがお互いに期待されていない関係です。それに対して、野宿者を襲撃した少年たちの事例は「ホーム」喪失の事例です。石を投げられた野宿者も石を投げつけた中学生とともに「ホームレス」だ、と奥田さんは言います。「自分を迎え入れてくれる人がいない」、「心配してくれる人がいない」、「帰る場所がない」という状況にあるからです〔奥田,2006(a):19〕。ということは逆に「ホーム」とは「自分を迎え入れてくれる人（集団）」、「心配してくれる人（集団）」、「帰る場所」でもあるわけです。

「人間は失敗する。行き詰まり問題を抱える。しかし、なおその日に『帰る場所』を確保すること。それがホームレスからの脱出であり、ホームの回復なのだ」〔奥田,2006(c):105〕

「ホーム」は帰属している場であり、再び帰ってくることのできる場です。上で述べたとおり、「ホーム」としての関係は「良い面」も「よろしくない面」も全てを内包するものです。人はときに帰属を失うかもしれない。でも、お互いの不完全性を常日頃からのコミュニケーションを通して認め合っているが故に、行き詰まっても帰ってくることのできる場ともなれるのでしょう。また、逆にそうした回帰可能性（帰ってこられるという予期）があるから包括的な関係を取り結ぶこともできるわけです。

## （３）共同性－共助と目的の共同性

そして何よりも「ホーム」は「帰属の場所、共同体を指す言葉」です〔奥田,2006(a):15〕。メンバーが連帯感を持ってコミュニケーションを取り合い、労力、お金などの資源を互いに融通し合い、助け合う、互助・共助関係の場です。（これについては３節で論じます。）

さらに、共助・互助と言った意味での共同性とは別に、「ホーム」には目的の共同性も見られるでしょう。たとえば、『男はつらいよ』では、妹さくらは兄寅次郎の恋の成就を（自分の恋愛ではないのに）願い、寅の失恋を（諦め、納得しつつも）自分のことのように悲しく感じます。他人の喜びを共に喜び、他人の悲しみを共に悲しむ。商取引や契約関係では事情は全く異なります。一方は安く買うことを目的としており、他方は高く売るこ

とを目的としているわけです。

『ホームレス自立支援』という本には自立支援住宅の出発式の朝に失踪してしまった S さんのことが紹介されています〔奥田,2006(b):78〕。失踪した S さんを NPO のボランティアやスタッフは懸命に探します。見つかった S さんはボランティアから「さあ帰りましょう」と声をかけられると「見つけてもらえてよかった」と言われたそうです。「見つけて良かった」と「見つけてもらってよかった」。目的は共通です。（失踪という行為自体は「身を隠す」行為ですから「見つけてもらってよかった」という評価とは矛盾するのですが、そもそも人間は矛盾した存在です。）「自分のことを心配し探し出してくれる人の存在」が、新しい人生のスタートには必要なのである。それが『ホーム』であり、『家族』なのだ〔奥田,2006(b):79〕という奥田さんの指摘は、上述した帰属性や回帰可能性とともに、目的の共同性も「ホーム」の構成要素であることを示しているように思います。

#### （４）メンバーの代替不可能性

「ホーム」的關係は、夫婦、恋人、親友のことを考えれば容易にわかるとおり、おきかえ不可能な関係です。会社では人が退職すれば代わりの人を入れるだけです。「君の代わりはいくらでもいるよ」などという上司もいたりするのかもしれません（そして会社にはその上司の代わりだっていくらでもいるのです）。

上で自立支援住宅からの出発式の朝に失踪してしまった S さんのことを紹介しました。出発式ではハンドチャイムによる「ふるさと」の合奏が行われますが、当然、失踪した S さんのパートは空白です。ボランティアがそのパートの代役を申し出たそうですが、指揮者は「代役は立てません。彼のパートは彼にしかできません。彼が抜けているという現実をみんなで確認しましょう」とそのまま合奏をつづけました〔奥田,2006(b):78〕。「彼のパートは彼にしかできません」という指揮者の言葉は「ホーム」の本質の一つを示すものだと思います。

#### （５）関係の日常性

これまで述べてきたような関係の諸特徴、とりわけ関係の包括性といった特徴を時間的側面からみると、関係の日常性ということになるのでしょう。

「（『ホーム』を家族と言い換えるならば、家族は）いざというときの助けとなると同時に、何よりも日常を共有する基礎的共同体そのもの」〔奥田,2006(a):21〕

「（『ホーム』とは）『支援活動』というような具体的な働きが必要のない場面においても、相互に繋がっている日常性そのものとしての『関係』」〔奥田,2006(a):21〕

「（ホームレス支援全体のイメージが『ホーム』であるのなら）その実態は何気ない日常であるはずだ」〔奥田,2006(d):320〕

緊急時、非常時には「ホーム」は1つの目的のために結集します。たとえば、子どもが夜中に熱を出したら家族で共同で対応にあたるし、地域に原発の建設計画が持ち込まれたら地域ぐるみで反対運動を起こしたりするわけです。

でも家族や地域は、常時、ある特定の目的のために活動をしているわけではありません。たわいもないおしゃべりやルーティーンな日常を暮らしている。生活とはそういうものです。というより、そうした日常の何気ないコミュニケーション、感情、労力、お金などのやりとりなどが、「ホーム」関係の維持・確認をしており、いざというときの結束の基盤ともなっているのだと思います。日常のコミュニケーションはコミュニティの基盤です。

## （6）関係の自己目的性

関係の包括性、日常性、代替不可能性、目的の共同性は、関係の自己目的性といった特徴があるからこそ生じることかもしれません。関係の自己目的性というのは、何か特定の目的のためだけに関係を持つ、というのではなく、関係を持つこと、一緒にいること、そのこと自体が目的である、ということです。家族関係や親友との友達関係などはそうした特徴を持っています。

ではボランティアはどうでしょうか。ボランティアは何らかの目的の為に集まった人びとです。それゆえ、一面では特定の機能集団でもあります（たとえば「ホームレス支援」のために集まった人びと、とか）。しかし、同時に、ボランティアはそこに一緒にいること、関係を持つこと自体に意味や価値を見いだしている部分も少なくないと思います。また、そうした関係自体に意味を見いだすような関係はボランティアと支援者との間でも生じる場合もあるでしょう。奥田さんは次のような野宿者の言葉を紹介しています。「食べるだけだったらここ（炊き出し場所）に来なくても食べられる。でも俺は、ここに来る。顔を見てもらいに来る。俺のために来てくれている人に『俺、いますから』って言いに来る」というわけです〔奥田,2006(b):66〕。炊き出しはエネルギー補給といった目的合理的行為という面だけではなく、それ以上につながっていること自体の意味や一緒にいること自体の意味を確認し、再生産する場合なのかもしれません。そうであれば、ボランティア間の関係も、ボランティアと支援者との関係も、目的合理的、機能合理的な相互行為だけではない。というか、そうでない部分の方が大きいのではないのでしょうか。「ボランティアをやっていて自分も救われている」という感想を持つ人が多いこともその証左なのかもしれません（後述）。若干、形容矛盾ではありますが、ボランティアには関係の自己目的性を備えた機能集団という面があるように思います。

それに対して、一人暮らしの高齢者のお世話をしながら高額の商品を売りつける訪問販売員の場合はどうでしょう。そこで身の回りの世話や笑顔は、完全に（100%）商品売るという目的のための手段となっています。もちろん、これは「ホーム」ではありません。このように同じ行為でも関係自体の自己目的性があるかどうか（その度合い）によって「ホーム」的關係かどうかが決まってくるように思います。

## （７）関係の持続性

最後に、関係の持続性です。家族や親友との関係は、一時的な関係ではありません。長く続く、あるいは続くことが期待されている関係です。奥田さんは「支援の基本的スタンスは『出会いから看取りまで』」と言います〔奥田,2006(a):21〕。また「野宿時代から始まって、相談、自立支援、自立後支援と一貫して『同じ顔』がつきあっていく。それは、何より信頼関係構築に大変有効であったし、それが『ホームの回復』そのものとなる」とも述べています〔奥田,2006(a):24〕。関係の包括性や日常性、自己目的性とも重なる特徴ですが、そこでは「ホーム」は持続性をもった関係、すなわち「人生支援」としてイメージされています。

関係の持続性は、回帰可能性や共助としての共同性とも関連の深い概念です。関係が持続的でなく簡単に切れてしまうようなものであれば、当然、帰って行ける場所も無くなります。

また、共助を保証しているのは回帰可能性と持続性（への予期）です。共助を支えているのは互酬性原理ですが、これは関係が長く続くことが期待される場合に有効性を持つ原理です。お金や労力と言った資源の提供が、回り回って、いつか自分の元に戻ってくる、というのが互酬性です。持続した関係が想定されていなければ、共助という仕組みは成り立ちません。（その意味では、関係の持続性は「ホーム」の特徴というより、「ホーム」の形成条件といったものかもしれません。）関係の持続性や回帰可能性がなければ、他人のことなど考えず、短期的に自分の利益を最大にすることだけを考える人たちもでてくるでしょう。「後は野となれ山となれ」、「我がなき後に洪水は来たれ」というわけです。

## 2.3 「ホーム」は家族かー反権威性、多様性への寛容

さて、これまで見てきたように、「ホーム」の概念は家族との比喻で語られている場合が多いように思います。上に上げた「包括性」「共同性」「自己目的性」「代替不可能性」といった関係の諸特徴は、社会学で第1次集団の特徴として挙げられているものと重なりますが〔Cooley,1909/Davis,1948/山本,2006:43-43〕、その第1次集団の代表例が家族です。

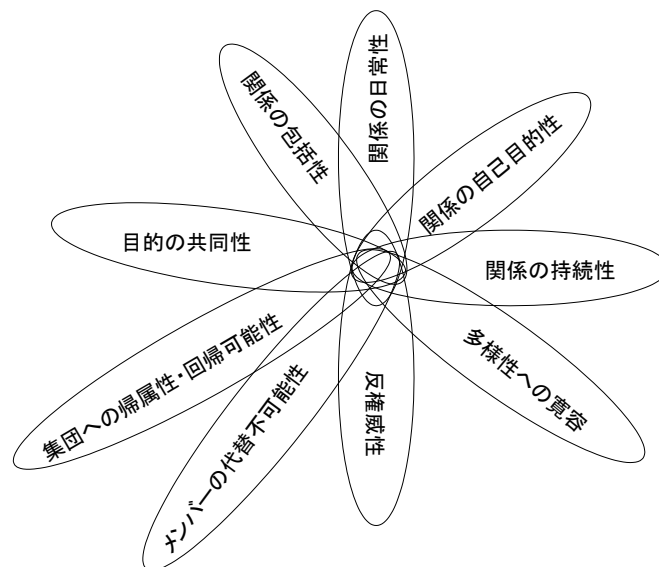
しかし、奥田さんの議論では、現行の家族がそのままの形で「ホーム」として概念化されているわけではありません。その理由の1つは、そもそも「現代に生きる私たちはもはや『家族』という価値を自明の普遍的なものとしては共有していない」〔奥田,2006(d):324〕からです。ですがそれだけではありません。「ホーム」の核となる共同性は「呪縛的な家族制や家父長制、全体主義や国家主義の呪縛としての帰属性ではなく、一方で偏狭な個人主義や孤独主義でもない、新しい共同性、人を真に解放する共同性」としてイメージされているからです〔奥田,2006(d):325〕。

また、第1次集団の代表例として地域集団が挙げられることもあります。しかし、単に濃密な社会関係や強い愛着があれば、そこは「ホーム」なのでしょう。例えば、自立支援センターの計画があったときに地域では近隣の社会関係を通してたくさんの反対署名が

集まりました。地域共同体の基本機能は共同防衛の機能にあるといわれています。共同関係は外部の「よそ者」の存在によって強化されます。共通の「敵」がいるから人びとは結束するといったこともあるでしょう。このように人びとを排除する社会の内部は社会関係が濃密なのかもしれませんが、それは「ホーム」とは言えないと思います。

そうであるならば、絆＝社会関係を作るにしても、それは家父長制や全体主義的国家に絡め取られるものであってはならないし、同質的で閉じた集団の中だけに埋没するべきはありません。「ホーム」の特徴として、前節に挙げた第1次集団の諸特徴に加えて、反権威性、多様性への寛容を付け加えることができると思います。以上を示したのが図表補3－1です。（ここではどの構成要素も同じレベルでなっていますが、関連の近さ、重なり、規程関係などをもとに、各要素の位置づけを変えていく必要があるかもしれません。）

図表補3－1 「ホーム」を構成するもの



### 3. 「ホーム」はいかなる機能をもっているのかー「ホーム」の働き

#### 3.1 人にはなぜ「ホーム」が必要なのかー資源分配と生きる意味の獲得

次に、「『ホーム』とは何か」を「ホーム」が持つ機能＝働きという点から考えてみます。前節で述べたような特徴を持つ社会関係や集団は、大きく分けて次の3つの機能をもっているように思います。

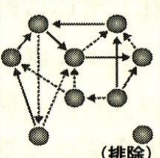
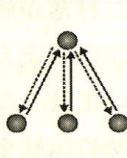


- ① 共助を通した「生きる糧」の配分
- ② 「生きる意味」の創出
- ③ 人や社会への「信頼」の醸成

### (1) 「生きる糧」の配分―共助

「人はパンのみにて生きるにあらず」と言います。しかし、「パン」がなければ、生活を維持できないことも確かです。人間が生きていくためには、食料、お金、住居、衣服などの物財はもちろん、情報や社会的なサービスが必要です。このような物財・情報・サービスをまとめて資源と呼んでいます〔町村,2000:149〕。

資源の配分には、図表補 3－2 に示すように 4 つの仕組みがあります。これらの仕組みの中で、「ホーム」に関わりの深い資源配分の仕組みは、家族による「自給・自助」と地域・友人・ボランティア集団による「互酬」です。「互酬」は、前節で用いた「共助」と同じと考えていいでしょう。第 1 次集団としての「ホーム」は、こうした仕組みを通して資源、すなわち生きる糧を配分する機能を持っています。

図表補 3－2 資源配分の仕組み

	市場交換	再分配	互酬	自給・自助
模 式 図				
資源配分の形態	任意の主体の間での等価性を前提とした資源の匿名的な交換	政府に一度集められた資源の意図的な再移転	特定の主体の間で規範化・制度化された相互的な資源の移転	他の主体に依存せず、自らの生活単位内部で営まれる資源生産
親和的な配分主体	私企業	政府（中央・地方）	親族・地域協同組合 友人関係 ヴォランティア集団	個人・家族
資源を獲得するために必要な条件	貨幣、財産、信用	メンバー資格（市民権） 配分決定への影響力	連帯的社会関係への帰属 信頼	生活の知恵 能力

出典：〔町村,2000:156〕なお、町村敬志によれば、本表は〔町村,1986:108〕,〔藤村,1999:17-19〕より作成された。

こうした「ホーム」の機能を支えているのが、前節でもふれた関係の持続性、関係の帰属性・回帰可能性です。（関係の共同性は、共助を支えるものというより、共助そのもののことですのでここでは除きます。）自分の資源の提供が何らかの形でいつか自分の元に戻ってくる、という長期的な収支の見込みがなければ共助の仕組みは機能しません。また、その集団に所属しているという感覚あるいは（今は所属しなくても）いずれ所属するという感覚がなければ、その帰属集団の共助のルールは簡単に破られてしまいます。掟破りには集団からの制裁が課されますが、その集団の中で生活する必要がなければ、そうした制裁は効力を持ちません。

では、共助を支える関係の持続性や帰属性は、さらに何によって支えられているのでし

ようか。これは「ホーム」の創造につながる議論でもあります。それは、次の3つだと考えられます。1 つは自然・社会条件の制約性（個人は無力なので力を合わせなければ対応できない）、2 番目に「伝統」の力（昔からそうしてきた）、3 番目に地縁・血縁・所有関係などによる移動の構造的制約です。（ちなみに、町村敬志さんは、互酬的關係の継続性や対称性を長期にわたって支えるのは、①共通の自然条件、②労働力の融通の必要性、③土地や血縁で縛られた社会關係の永続性を挙げています〔町村,2000:154〕。)

## （2）ボランティアは「互酬」的かーミッションと互酬性

ところで、共助の原理は互酬性だ、と言いました。しかし、ボランティアは互酬的なのでしょうか。NPO のホームレス支援は一方的な資源の流れではないか、と思われる方がおられるかもしれません。支援機構のボランティアはホームレスの人から何かをもらっているのか・・・。

でも、やはり私は互酬的な関係だと思います。ただし、交換されるものが質的に異なっているのです。（この議論は、鈴木廣九州大学名誉教授のボランティア論を基にしております。詳しくは〔鈴木,1989〕〔稲月,1994〕を参照下さい。）

鈴木先生は、「ボランティア行為」と「ボランティア的行為」とを区別しています。前者は、たとえばマザー・テレサの行為ですね。後者は、たとえば結（ゆい）や地域住民による清掃活動のような行為です。後者が互酬的なのは上述した通りです。では、前者はどうか。

マザー・テレサの行為は「無償の愛」と言われたりもするのですが、でもやはり「報酬」（と意識されているかどうかは別にして）は受け取っているのです。ただし、それはモノやカネや労力などではありません。全く別の価値基準に基づく「報酬」なのです（それゆえカッコをつけました）。

彼女のドキュメンタリー映画を学生時代に見たことがあります。印象に残ったのは（うろ覚えですが）彼女が母から「『自分が何をしたいかではなく、神が何を欲しているのか、を基準にして行動しなさい』と言われて育った」というところです。神の意に沿った行為をすることは、自分がこの世にいることの意味を確認させてくれます。それは、神の祝福、神からの恵みでもあるでしょう。信仰を持たない無神論者の私が言うのも変なのですが、信仰とはそういうものだと思います。（もちろん、その対象は神でなくても、たとえばマルクス主義といった理念であっても、価値合理的行為という点で、同じだと思います。M. ウェーバーが言うように、人間は目的合理的存在であるとともに、価値合理的存在でもあるのです。）

言うまでもなく、神からの恵みは「お金」や「モノ」では計れません。もしそれをお金に換算してしまうと神はお金と等価になってしまう。いえ、お金の方が価値のあるものになってしまいます。たとえば、「無償の愛」に基づく行為に報酬として 50 万円を支払ったとしましょう。そうすると（行為する当人の意識はともかく）社会は、その行為と 50 万円

とを等価と見なしたことになります。であれば、その行為やそれによる神からの恩寵よりも 51 万円の方が価値があることになってしまいます。だから、ボランティアは（実際にお金が支払われるかどうかという意味ではなく、貨幣的な価値とは別の価値にもとづく行為と言った意味での）「無償性」を持つのです。そもそもボランティアの語源はラテン語の *Volo* です。英語で言えば *will* です。そこには自発・志願・意志と言った意味しかありません。ボランティアに無償（無給）という意味が込められるようになったのは上記の理由からだと思います。（アメリカ合州国で寄付が多いのは、税制の関係もありますが、M.ウェバーが指摘するように、プロテスタンティズムの名残もあるのでしょう。）

この議論は、古代オリンピックで優勝者に月桂冠が与えられたのと同じかもしれません。優勝者に、現在のオリンピックのように、金メダルを与えたとすると、優勝の栄誉は金と等価になってしまう。優勝の栄誉はそんなものではない。それは金とは別の次元の価値であることを示すために、古代ギリシャ人は、あえてそこら中に植えてある月桂樹の葉っぱ（金銭的には無価値なもの）で冠を作り、優勝者の頭に載せました。（この話は夏目漱石の『吾輩は猫である』に出てきます。映画『炎のランナー』に出てくるスコットランド出身の牧師兼オリンピック選手にも、それを感じました。）優勝者は何ももらっていないではありません。「お金」や「モノ」では計れない、全く次元の違う「報酬」をもらっているのです。ボランティアも同じでしょう。ボランティアの人たちがよく口にする「私も助けられています」と言う感想はそれを示しているように思います。

### （３）生きる意味の創出

ボランティアが「お金」「モノ」「労働」などとは別の次元の「報酬」をもらっているという話は、「ホーム」の２番目の機能＝生きる意味の創出とも関わりの深いものだと思います。確かに、人が生きるには「パン」が必要です。でも、やはり「人はパンのみにて生きるにあらず」なのです。

人間とは意味をもとめる生き物です。そして E.デュルケムが言うように、人生の意味、自分がこの世の中に存在することの意味は社会から与えられるのです。だから社会から切り離されたとき人は自殺をするのだ、と『自殺論』の中でデュルケムは言います [Durkheim, 1897]。

人生の意味が社会から与えられる仕組みは次のようなものです。人は社会の中で何らかの地位・役割をもっている。R.K.マートンは人間を地位－役割の束 (role-set / status-sequence) ととらえました [Merton, 1957=1961:335-6]。たとえば、私は学校では「教員」という役割で「学生」と関係を結びます。でも、それだけではなく、「教員」という地位は、同僚や事務職員などとの関係も伴っています。また、「教員」である私は、家庭では「妻」に対しては「夫」として、「子供」に対しては「父親」として関係を結んでいます。地域の大掃除では「町内の構成員」という役割で他の人たちと関係を結びます。人はいろいろな地位－役割を持って関係を取り結び、その遂行を通して、自らの社会における意味＝自分が

社会にいることの意味を確認しているわけです。

前節で「ホーム」の構成要素として「代替不可能性」を挙げました。その地位－役割は「代替不可能」だからこそ意味の源泉となるのです。また、関係の「自己目的性」を挙げました。支援者も、被支援者も、そこに一緒にいること、関係を持つこと自体に意味や価値を見いだしている。「食べるだけだったらここ（炊き出し場所）に来なくても食べられる。でも俺は、ここに来る。顔を見てもらいに来る。俺のために来てくれている人に『俺、いますから』って言いに来る」〔奥田,2006(b):66〕という、あるホームレスの言葉は、上述したとおり、弁当の交換といった相互行為（＝社会関係）が単なるエネルギー補給ではないことを示しています。それとは別の意味を持っている。そして、お互いに「自分がそこにいること」の確認と「生きていることの意味」を創出しあっているわけです。

単に「生存する」だけではなく、「生き生きと生きる」。黒澤明の映画『生きる』は実存主義哲学の教科書のような映画ですが、「生存」ではなく「生きる」ためには何が必要なのかを教えてください。C.チャップリンの『モダン・タイムス』（現代！）もそうです。ともに「ホームレス」が「ホーム」を創り出し、「生きる意味」を見だしていく物語です。生きる意味の創出は、「ココロ」の操作によって可能になるものではないし、ましてや「クスリ」で何とかなる問題でもありません（カウンセリングに機能があるとすれば、それは「話すこと」や「関係を持つこと」それ自体に意味があるのだと思います。）生きる意味の創出は社会構造の問題であることを、重ねて指摘しておきたいと思います。（先日、あるテレビ番組を見ていたら、ある臨床心理の専門家が若年ホームレス増加について「若い人のコミュニケーション能力の欠如が原因」といった話をしておりました。びっくりしました。国家－市場－社会それぞれが相互に関連し合って起こっている構造的な問題ですよ。）

### 3.2 社会に対する機能－社会への信頼の醸成

これまで主に「ホーム」が人に対して持つ機能に焦点を当てて見てきました。人にはなぜ「ホーム」が必要なのか、といった点から見てきたわけです。しかし「ホーム」の機能を、それが社会に対して果たしている働きといった点から見ることもできます。

その1つが「信頼できる社会の構築」だと思います。（もちろん、多くの人びとが「社会は信頼できる」と考えることを通して、はじめて社会は「信頼できるもの」になるわけですから、これも「ホーム」の対個人的機能と言えます。その意味では「個人の社会的信頼の醸成を通じた信頼できる社会の構築」といった方が適切かもしれません。）『ホームレス自立支援』の中には次のようなホームレスの言葉が紹介されています〔奥田,2006(d):317〕。

長い野宿生活で心がねじれていきました。周囲から変な目で見られる。子ども達からは、石を投げつけられる。子どもがそんな風になるのは、きっと親たちが私たちの

ことをバカにしているからだと思います。とにかく食べることに必死だった。通行人の人が何かをくれる。最初は単純にありがたいと思った。でも段々素直にありがたいと思えなくなる。上手く言ってまた持ってこさせよう、などと考えだす。

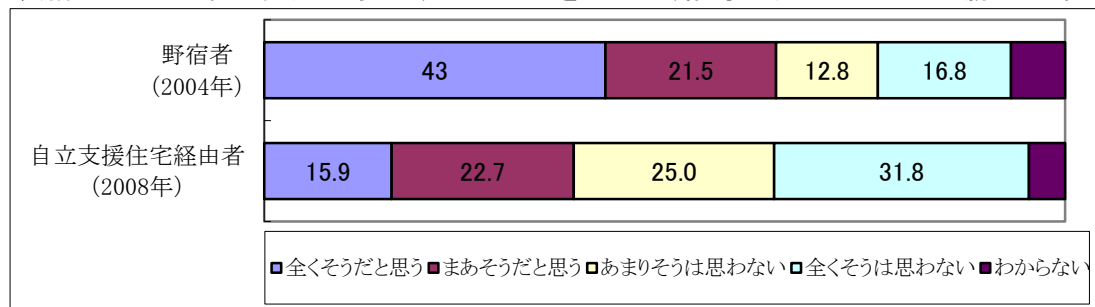
(中略)

こんな生活を2年も続けていると段々と心がねじれていくのです。だから、最初支援住宅の入居が決まったときも2割はうれしかったけれど、正直8割は不安でした。信じられないというのが実感でした。「お金は要りません」と言ってくれるが本当にそんなことがあるのだろうか。何か下心や裏がないか。最初は、良くてその後どうなるのか。ねじれた心には、信じることができない。そんなスタートでした。しかし、本当だった。驚きました。毎週担当の方が訪ねてくれる。田川からです。出来るもんじゃありません。本当は、実のところもうあきらめていたんです。死ぬだろうと。支援住宅に入れた時も「これでとにかく畳の上で死ねる」というのが正直な気持ちでした。でも、ここでの数ヶ月の生活の中で「これから人生を楽しもう」と思うようになりました。

「周囲から変な目で見られる」「石を投げつけられる」「バカにされる」・・・こうした関係が蓄積していけば「人を信じなさい」と言っても、それは無理です。信じようがない。でも社会関係によってねじまげられた心は、別の社会関係の構築によって変わっていきます。この方は徐々に人や社会に対する信頼を取り戻していったのだと思います。

私たちが行った調査でも、そのことは確認されています。図表補3-3は「少々ずるいことをしても、結局は成功したものの勝ちである」という意見についてどう思うかを尋ねた結果です。（この質問は規範意識を尋ねたものですが、社会への信頼を示す質問とも考えられると思います。）野宿者では「全くそうだと思う」が43.0%を占めています。しかし、野宿生活の後NPOの「自立支援住宅」に6ヶ月入所し、NPOのボランティアやスタッフと継続的な関係を持ちながら現在アパートで生活している人（自立支援住宅経由者）では「全くそうだと思う」は15.9%となっています。逆に「全くそうは思わない」「そうは思わない」という人の比率は56.8%に達しています。同じ対象者に継続的に聞いているわけではないので、厳密に言えばこのデータはそのまま個人の時系列的な変化を示すものではありませんが、でも、野宿状態を脱し社会関係を結び直したことの効果と考えるのが妥当なのではないでしょうか。

図表補 3－3 生活の状況と「少々ずるいことをしても、結局は成功したものの勝ちである」



こうした人や社会への信頼の醸成は、上で述べた共助の基盤ともなります。人や社会に対する信頼がなければ互酬性原理は働きませんし、共助も行われません。提供したものがいずれ戻ってくるという予期がなければ共助は始まりません。他人の食べ物となり、自分だけが損をする可能性が高いからです。でも、逆に、関係の蓄積を通して、徐々に信頼が作られていけば、共助も行われていくでしょう。共助を通してお互いに資源の蓄積も行われます。また、共助関係の積み重ねはさらにお互いの信頼を高めていく。そうした信頼と共助の蓄積の中で、人が持つ地位－役割の束は拡大していくし、それは生きる意味の醸成にもつながっていくものだと思います。

それを示したのが図表補 3－4 です。このような形で「パン」と「パン以外のもの」とはつながっていると考えます。

図表補 3－4 「共助」、「信頼」、「生きる意味」の循環的拡大



#### 4. おわりに－「ホーム」に基づく施策の展開可能性と課題

##### 4.1 「ホーム」と再分配・市場交換－「ホーム」の展開可能性

本章では、2 節で「ホーム」と呼ばれる関係の特徴を示しました。それは関係の包括性、自己目的性、共同性などでした。これらの特徴は、基本的には第 1 次集団（家族や友だち

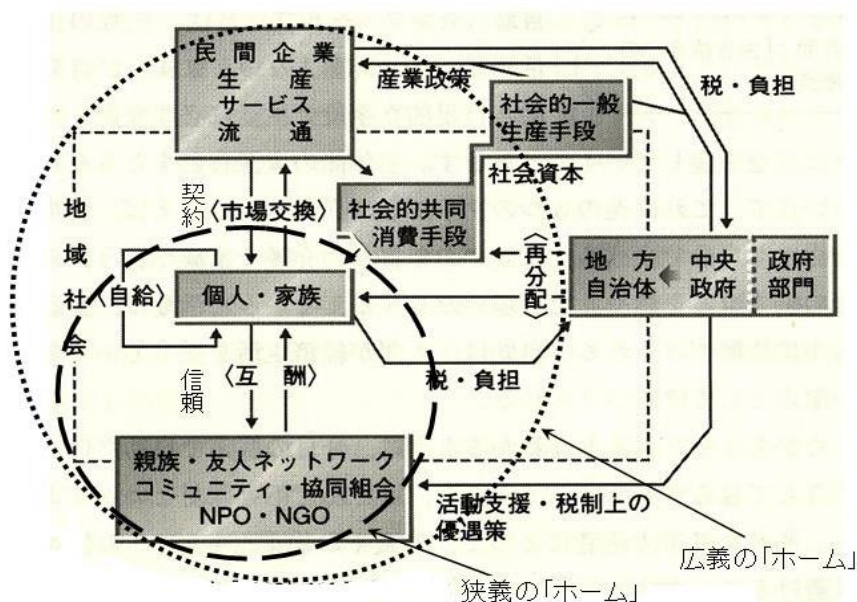
集団など)の特徴でもあります。次いで3節では「ホーム」の機能を考えました。そして、資源配分という点では「ホーム」は自助、共助による資源配分の仕組みとしてとらえられることを述べました。自助、共助は第1次集団における中心的な資源配分の仕組みでもあります。

しかし、NPO(非営利組織)は組織(organization)であって、第1次集団ではありません。また、NPOで働く職員はボランティアではありません。給料をもらってサービスを提供しています。そうであれば、有給スタッフの提供するサービスは共助というよりは、再分配といったほうがよいでしょう。「抱樸館」や自立支援住宅など、第2種無料低額宿泊施設は利用者がお金を支払い居宅やサービスを購入しているという点では市場交換による資源配分です。それらは「ホーム」にはなりえないのでしょうか。

私は、たとえ再分配や市場交換という資源配分の形態をとったとしても広義の「ホーム」は形成しうと思っています。2節で示した「ホーム」的関係の諸特徴が明確に自覚されており、そうした特徴が実際の関係の中に含まれているのであれば、それは再分配や市場交換という形であっても、広義の「ホーム」と言えるのではないのでしょうか。

近年、「新しい公共」として期待されている共同性の新しい基盤は、このような広義の「ホーム」とも言えるものかもしれません。図表補3-5は、町村敬志さんの資源配分形態の連関図をもとに、それを概念化したものです。

図表補3-5 資源配分の形態と「ホーム」



注：狭義の「ホーム」、広義の「ホーム」がともに破線なのは、それらが「ホーム」そのものではなく、「ホーム」になり得るものであることを示すためである。

出典：[町村,2000:151]に筆者加筆

奥田理事長は「絆の制度化」といった議論を展開していますが[奥田,2010]、制度化さ

れた絆であっても広義の「ホーム」とはなり得るし、そうであれば信頼の醸成、生きる意味の創出効果を持ちうると思います。「貧困ビジネス」論が跋扈する昨今、しっかりとした良質な、実効性のある「制度化された絆」＝広義の「ホーム」を作っていかなければなりません。

#### 4.2 「ホーム」の陥穽－「新しい公共」の課題

##### （１）共助が強制・抑圧になっていないか－対話を通した「ホーム」の形成

ただし、「ホーム」を基盤にした支援や施策にはいくつか気をつけるべきことがあります。

まず第１に共助や相互扶助が、協働・共同の美名の下、抑圧の仕組みになっていないかどうか。町村さんは、市民社会の形成に対して協働・共同が果たす意義を強調しながらも、その一方で、相互扶助や共同性の意義を手放しで強調することに対して警戒もしています。なぜなら「相互扶助制度はしばしば独裁や戦争遂行のため、一体感を強圧的に醸成させる装置として、また、社会的な資源を総動員するためのイデオロギー的な手段として、時の権力によって利用されてきた歴史を持つから」です〔町村,2000:167〕。共助が国家や資本に絡め取られると国家社会主義や経営家族主義に基づく抑圧に転化しかねない。

そうした抑圧は共助の仕組みに参加しない人に向けられます。それが結果的に「いい人」と「悪い人」の選別、そして「悪い人」の排除につながっていくことも考えられるでしょう。「非国民」や「村八分」ですね。「ホーム」は単なる共助の仕組みではありません。目的の共同性と同時に包括性、代替不可能性、反権威性、多様性への寛容などを持った関係です。

そうした関係をつくるには何よりも対話が必要だと思います。他者との対話、そして自己との対話。

奥田さんも、これまでの長い支援活動の中から「答えは間（あいだ）にある」と言っています。聴くことと対話を通して支援の形を構築していく。コミュニケーション、コミュニティ、コミュニン、いずれも語源は同じです。間（あいだ）にあるものを見つけ出す作業が対話です。そのためには、まず聴かなくてははいけません。そうして他者や自己との対話を通して「ホーム」がつくられていく。それは同時に協働・共同が抑圧に転化しないための手段でもあると思います。

##### （２）共助が「安上がり福祉」に利用されていないか－「絆の制度化」の必要性

「ホーム」を基盤にした支援や施策の陥穽として、それが行政による公共サービスの「下請け」になってしまうことが挙げられます。つまり、共助が「安上がり福祉」のために使われてしまう危険性です。

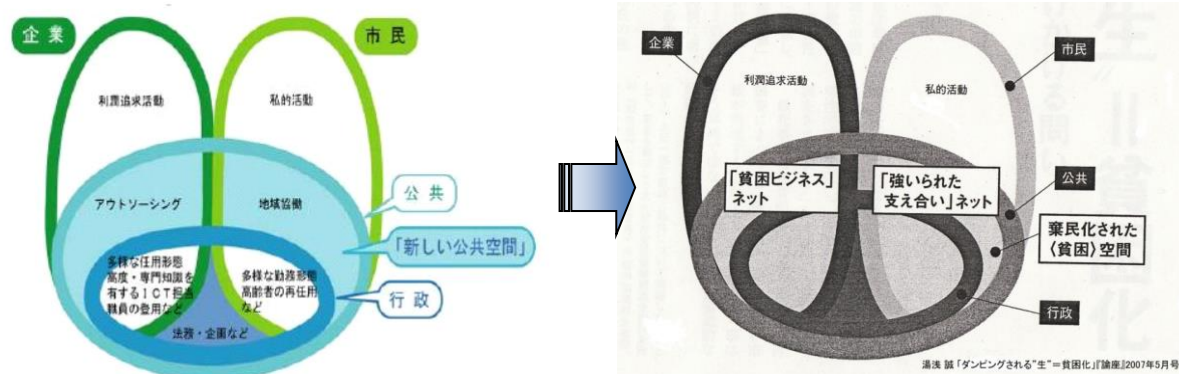
前節で述べたとおり、共助は資源配分の形態として重要ですし、大切な機能を果たしています。しかし、当然の事ですが、「いのち」や「暮らし」にかかわることがらを全て共

助や自助でまかなうことはできませんし、するべきでもありません。

戦後の福祉国家は（理念的には）公共サービスの提供を国や自治体が行うものでした。しかし、公共サービスの拡大と財政悪化によって公共サービスを行政だけでは担えなくなってきたところに「新しい公共」の議論は出てきました。確かにそれは多様な主体（住民団体、NPO、企業等）によって公共サービスが担われる、自立的な市民社会の理想型として描くこともできます。

しかしながら、この「新しい公共」論は、新自由主義の1つのバージョンでもあります。結局のところ「安上がり福祉」による行政コスト削減が主たる目的であるとも考えられるのです。湯浅誠さんは『論座』所収の論文の中で、「新しい公共」論が「生のダンピング」につながる危険性を指摘しています。彼は、図表補3-6に示すように、行政の撤退が「本来『自助や共助では対応できない』と定義された公的領域を含むのであれば、後に残されるのは貧困と棄民化であり、その結果、「新しい公共」空間は、「貧困ビジネス」と「強いられた支え合い」の空間になってしまうと言います〔湯浅,2007〕。だからこそ、「貧困ビジネス」ではない「絆の制度化」（広義の「ホーム」）と、「強いられた支え合い」ではない狭義の「ホーム」が必要なのです。

図表補3-6 「新しい公共」と「生のダンピング」



出典：〔分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会,2005:3〕

出典 〔湯浅 2007:126〕

### （3）特定の人たちに過大な負担がかかっていないか

さらに共助が、特定の人たちに過大な負担を強いるものであってはなりません。たとえば、家事・育児・介護といった領域では、地域のボランティアに支えられた共助の仕組みが大切な役割を果たしています。しかし、町村さんが指摘するように、それが不払い労働として女性に押しつけられ、「家庭の母」から「社会の母」になってしまうことに対しては注意しておく必要があります〔町村,2000:168〕。その意味でも、一方で、ボランティアの意義を評価しつつ、他方で大きな責任や過大な負担のかかる仕事に対しては、適正な労

働条件に則った正当な報酬が支払われなければなりません。その意味でも、やはり狭義の「ホーム」と共に、広義の「ホーム」すなわち「絆の制度化」が必要なのだと思います。

#### 4.3 「ホーム」をいかに創るか

「ホーム」は「ふるさと」のイメージで語られることもあります。自立支援住宅からの出発式では、ハンドチャイムによる「ふるさと」の合奏が行われることは先に述べました。

兎追いし かの山 小鮒釣りし かの川  
夢はいまめぐりて 忘れがたき ふるさと

ここで歌われている「ふるさと」は単に山や川といったもので構成されているわけではありません。誰かに命じられたわけではなく、純粹に一緒に兎を追ったり、鮒を釣ったりした共通の体験で構成されているものです。そこには家族や友達などとの関係が重層的に織り込まれているわけです。

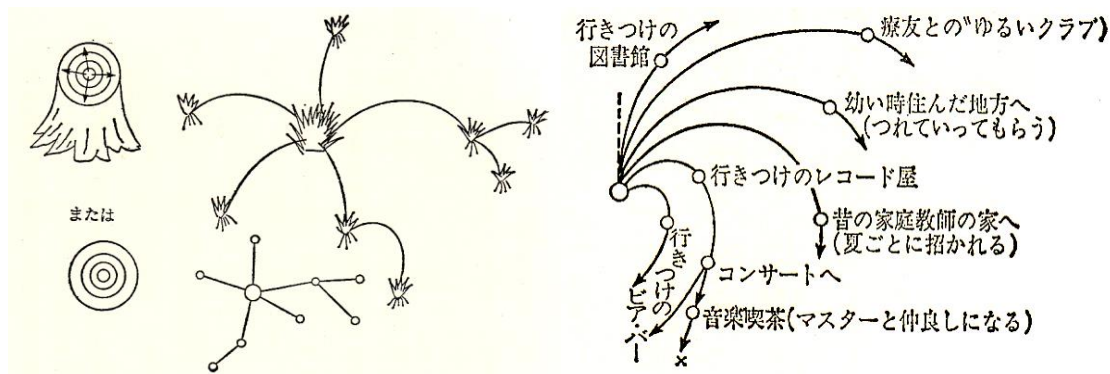
でも、そうであれば、「ふるさと」はこれから創ることもできるわけです。それは必ずしも「過去」にのみ存在するものではありません。仕事場で同僚や上司とつきあい、家庭でもおしゃべりもすれば、けんかもする。地域では友達と遊び、お店をひやかし、ふらりと酒場に立ち寄り酒を飲んで語り・・・といったさまざまな社会関係が織り込まれた日常の生活圏の拡大。それらは循環的なプロセスでもあるでしょう。循環的、蓄積的、同心円的に関係は蓄積され、生活圏は拡充していく。「ホーム」の創造を目指した支援機構のさまざまな取り組みは、そうした循環の出発点に位置づけられると思います。

ただし、生活圏の拡充は必ずしも「職場」「家庭」「地域」を核とした同心円的な拡大過程をとる必要はないのかもしれませんが。精神科医の中井久夫さんは「世に棲む患者」という論文の中で、「分裂病圏の病を経過した人」（マイノリティ）は医者や家族にとって「思いがけないような生活世界」をしばしば持っており、しかも、その事実を語りたがらないとのことです。たとえば「全く自宅に閉じこもっているばかりとされていた人」が列車に乗って海を見に行っていたり、映画館に行っていたり、ビア・バーの常連だったり、評論家のサロンに入っていたりする。中井さんは、そうした秘密の「前進基地」「橋頭堡」は、時間をかけて次第に拡大する「探索過程」によって獲得されたものだ、と言います。点と点を結ぶ線のつながりとして生活の居場所づくりは行われています。

それに対して、多数者（マジョリティ）にとって生活圏の拡充とは、連続的で同心円的に進んでいくものとイメージされているそうです。しかし、中井さんは「安定したライフ・スタイルとして、同心円型のみを考える必要は全くない」と主張します。図表補3-7に示したように、「世に棲む患者」のライフ・スタイルは「オリヅルラン」が根を張っていくのに似ている。そうした生活圏の拡大の仕方もあるのです〔中井,1991:16〕。（なお、誤解の無いように言っておきますが、私はホームレス状態にある人、ホームレスを経験し

た人が精神分裂病者と同じだと言っているわけではありません。生活圏の拡充の仕方には人によって違いがあると言いたいのです。)

図表補 3-7 生活圏の同心円的拡大とオリヅラン型拡大 (その例)



出典：[中井,1991:14,10]

## 文献

分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会, 2005, 『分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して』

[http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415\\_k04.html](http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415_k04.html)

Cooley, C.H., 1909, *Social Organization: A Study of the Larger Mind*, Charles Scribner's Sons (=1970, 大橋幸ほか訳, 『社会組織論』, 青木書店)。

Davis, K., 1948, *Human Society*, Macmillan (=1985, 渡瀬浩監訳, 『人間社会論』, 晃洋書房)。

Durkheim, E., 1897, *Le suicide: étude de sociologie*, F. Alcan (=1985, 宮島喬訳『自殺論』, 中公文庫)。

藤村正之, 1999, 『福祉国家の再編成—「分権化」と「民営化」をめぐる日本の動態』, 東京大学出版会。

稲月 正, 1994, 「ボランティア構造化の要因分析」, 『季刊・社会保障研究』 29(4)。

町村敬志, 1986, 「都市的生活の制度的基盤—資源配分の社会過程」, 吉原直樹・岩崎信彦編『都市論のフロンティア—<新都市社会学>の挑戦』, 有斐閣。

町村敬志, 2000, 「都市生活の基盤」, 町村敬志・西澤晃彦著, 『都市の社会学』, 有斐閣。

Merton, R.K., 1957, *Social Theory and Social Structure*, The Free Press (=1961, 森東吾ほか訳, 『社会学理論と社会構造』, みすず書房)。

中井久夫, 1991, 「世に棲む患者」, 『病者と社会』 中井久夫著作集 5 巻, 岩崎学術出版社。

奥田知志, 2002, 「北九州におけるホームレス自立支援グランドプラン」 (改訂版), NPO 法人北九州ホームレス支援機構, <http://www.h3.dion.ne.jp/~ettou/npo/top.htm> (アクセス日 2010.6.30)。

奥田知志, 2006(a), 「ホームレス問題とは何か」, 山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・森松長生著, 『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, 2006(b), 「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・森松長生著, 『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, 2006(c), 「NPO 法人化と『北九州におけるホームレス自立支援グランドプラン』の作成、そして協働へ」, 山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・森松長生著, 『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, 2006(d), 「これからの課題－あとがきにかえて」, 山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・森松長生著, 『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, 2010, 「絆の制度化－『第三の困窮』に向き合うパーソナルサポーターの実現へ」, 『都市問題』, (財)東京市政調査会.
- 鈴木廣, 1989, 「ボランティア行為の福祉社会学」『広島法學』12(4), 広島大学法学会.
- 山本努, 2006, 「集団・組織」, 山本努・辻正二・稲月正著『現代の社会学的解説』, 学文社.
- 湯浅誠, 2007, 「ダンピングされる“生”＝貧困化」, 『論座』, 朝日新聞社.

## 第6章 ホームレス自立支援と社会的きずな

### 1. はじめに

#### 1.1 問題の所在

北九州において長年ホームレス支援活動を行ってきた NPO 法人北九州ホームレス支援機構（現 NPO 法人抱樸／以下、支援機構）理事長の奥田知志は、ホームレスという言葉は、次の2つの状態を意味すると言う。第1は住居や十分な食料がないといった物理的な困窮状態、そして第2は社会関係を喪失した「無縁」状態である〔奥田,2006(a)〕。

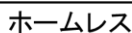
前者は野宿状態とほぼ同義であり、奥田はそれを＜ハウスレス＞状態と名づけている。＜ハウスレス＞状態では病院にかかることも難しく、就職活動もままならない。また住所がなければ年金や生活保護の受給も難しくなる。それはまさに生命の存続を直接脅かす。それゆえ＜ハウスレス＞状態に対する支援は活動の重要な柱をなしてきた。炊き出し、衣料などの配布、アパート設定、就労や生活保護申請の支援などは、こうした物理的困窮状態に対する支援である。

それに対して、後者、すなわち家族・友人・地域・職場といったさまざまな生活の場において社会関係を喪失している状態、もしくはそのような人々を奥田は＜ホームレス＞と呼ぶ。＜ホーム＞とは単に物理的な空間としての家や故郷をさす言葉ではない。家郷が忘れがたく、また、懐かしく感じられるのは、それらにさまざまな社会関係や出来事、そして共同や連帯の記憶が分かちがたく結びついているからだ。それゆえ＜ホーム＞とは共同的社会関係とそれが生み出す連帯感情との総体と言える。「ホームシック」という言葉が示すように、人は＜ホーム＞から引き離されると生きる意欲を失い「病気」となることもある〔奥田,2006(a):15-6〕。

そうだとすれば、人が＜ハウスレス＞になっていく理由の一つには＜ホームレス＞化にともなう生への意欲の喪失があるとも考えられる。また、一旦は＜ハウスレス＞状態を脱した人々が再び野宿生活にもどってしまうといった事態の背後にも、こうした＜ホームレス＞状況の持続があるのではないか〔奥田,2006(a):15〕。

このような奥田の議論は、図表6-1のように整理することができよう。本稿では、この図式をふまえ、以下の点を明らかにすることを目的とする。まず、野宿化の過程を明らかにし、そこに社会関係がどのようにかかわっているのかを示す（2節）。ついで、社会関係の形成と持続を基礎にすえた北九州市でのホームレス支援事業の効果を確認するとともに（3節）、NPOと行政との協働のありかたについても考えていきたい（4節）。

図表 6-1 &lt;ハウスレス&gt;と&lt;ホームレス&gt;



なお、分析に使用したのは、筆者らが北九州市において実施した以下の調査データである。

①北九州市ホームレス第2次調査<sup>1</sup>

調査期間：2004年3月12日～4月9日

調査対象：北九州市小倉北区勝山公園の炊き出しに集った野宿者

調査人数：149 名

調査方法：調査票を用いた面接。ただし、自由回答欄を多く設け、本人の同意を得た上で内容をテープに録音した。

②自立支援センター退所者調査<sup>2</sup>

調査期間：2007 年 8 月

調査対象：ホームレス自立支援センター北九州を退所し1年経過した人

調査人数：62 名（内訳は、就労による自立継続者 37 名[59.7%]、生活保護・年金による自立継続者 17 名[27.4%]、離職し現在求職中の者 3 名[4.8%]、再野宿者 5 名[8.1%]である。）

調査方法：調査票を用いた面接。ただし、自由回答欄を多く設け、本人の同意を得た上で内容を IC レコーダーで録音した。

<sup>1</sup> 本調査は北九州市の研究助成によって行われた。詳しくは、第4章（2.2 ホームレスの社会移動と社会意識調査（第2次調査：2004年3-4月））を参照のこと。

<sup>2</sup> 本調査は2007年度北九州市立大学特別研究推進費（研究課題名「北九州市におけるホームレス自立支援施策の評価と今後の方向性の提示」）によって行われた。調査票の作成は野依智子氏（九州大学大学院生/現 福岡女子大学教授）と共同で行った。面接調査を担当したのは、稲月、野依氏の他、益田仁氏（九州大学大学院生/現 中村学園大学講師）、支援機構のメンバーであった。

## 1.2 既存の研究－階層・移動と社会関係との関連について

ところで、奥田知志の＜ハウスレス＞と＜ホームレス＞の概念を、それぞれ「貧困（階層）」と「社会関係・道徳的連帯感情の喪失」と置き換えるならば、図表6－1のモデルは社会学においてもなじみ深いものである<sup>3</sup>。それは、①低階層状況や下降移動が集団参加や社会関係の量や質の貧困化をもたらす（階層・移動→社会関係）といったタイプの議論と、②集団参加や社会関係の量や質が階層的地位に効果を持つ（社会関係→階層・移動）といったタイプの議論に分けることが出来るだろう。

たとえば、都市社会学、とりわけコミュニティ論の集団参加の分析や社会関係量の研究においては、①の「階層・移動→社会関係」命題の検証が行われてきた。鈴木広は福岡市東区のある団地を対象とした調査において階層の高い人ほど組織・集団への参加も豊富であることを明らかにしている。また、このような関連パターンは、多くの実証研究によって国際的にもほぼ確認されているという〔鈴木,1986:197-8〕。産業化や都市化は階層化を促進する。しかし、それは単に経済的な格差としてだけではなく、社会統合（参加）の格差としても現れる。上位階層は社会に参加し、より一層社会に統合されているのに対して、下位階層はそうした参加・統合過程から排除されているのである〔鈴木,1986:198〕。

②の「社会関係→階層・移動」といったタイプの議論は、社会階層・移動論においてジョブ・マッチング論として展開されてきた。そこでは社会関係は地位達成のための社会的資源とみなされる。たとえば、M.グラノヴェッターの調査では調査対象者の56%は人的ネットワークを介して職を見つけていた。就職情報は特定の社会関係の中に埋め込まれており、就職情報への接近可能性が企業間の移動に影響を与えていたのである〔Granovetter,1974 / 平田・渡辺・西村,2003〕。職の獲得と人的ネットワークとの関係については、その後もさまざまな研究が蓄積されている〔中尾,2000:89〕。

また、地域福祉社会学におけるソーシャル・サポート・ネットワーク論を②のタイプの議論として位置づけることも可能である。ここでも社会関係は生活サポートの資源としてとらえられる。すなわち、互酬性と信頼に裏づけられた社会関係を通じて人は金銭的援助の他、さまざまな対人支援の労力をあてにできるし、それらは生活の脆弱性を補完し階層

<sup>3</sup> 貧困を単に物質的困窮の問題としてのみとらえるのではなく、社会制度や社会関係と関連させて分析していく研究は、近年、社会的排除論やソーシャル・キャピタル論として展開されている。岩田正美は、社会的排除を「経済、政治、文化のあらゆる側面で、通常の機会や制度から切り離された特定集団の問題全体」と定義する〔岩田,2005:6〕。それは「通常社会関係」からの切り離しとして捉えられ、貧困ライン以下の生活とは区別されている〔岩田,2007:108〕。A.S.バラとF.ラペールによれば、排除の過程は一方で「労働の不安定さ<precariousness>や失業」を含むとともに、他方では「社会的つながり<social bonds>の崩壊」を含んでいるという〔Bhalla&Lapeyre,2004=2005:2〕。このように、社会的排除論は、単なる貧困状態の析出にとどまらず、排除や統合を生み出す構造を様々な行為者間の相互行為、社会関係レベルで分析するところに特徴がある〔岩田,2005:8〕。また、ソーシャル・キャピタルの概念も多様であるが、論者に共通しているのは、物的資本や人的資本とは別に社会関係そのものが持つ資源としての意味に焦点をあてている点である。R.パットナムは、それを「協調的行動を容易にすることにより社会の効率を改善する信頼、規範、ネットワークのような社会的組織の特徴」と定義する

〔Putnam,1995=2004/宮川,2004:21〕。協調行動を支えるものは相互作用によって形成された「一般化された互酬関係」規範であり、その信頼によって経済活動や政治的ガバナンスの効率は高まるのである。それは個人の階層的地位の安定性や生活向上にも寄与するものだろう。

の下降移動に対する緩衝装置として機能すると考えられているのである。

だが、地域福祉社会学での、その議論には単に労力の提供といったことのほかに、もう一つのメカニズムが想定されている。それは「社会関係」と「階層・移動」の間に「生きがい」や「生への意欲」を組み込んだモデルである。前項で述べたように社会関係の貧困化が生きがいや生きる意欲の喪失につながっているのであれば、逆に、社会関係の回復は生への意欲を回復させるだろう。ホームレス支援に引きつけて言えば、それは自立生活への意欲の源泉ともなる。実は、上述したコミュニティ論における①「階層・移動→社会関係」命題の検証も、同様の背後仮説をもっていた。したがって、そこでは、実際には「・・・・→社会関係→階層・移動→社会関係→・・・・」といった循環的なプロセスが想定されていると考えるべきだろう。

以上の検討から、社会関係は、図表 6－2 に示すような形で階層移動や生活維持のための社会的資源としてとらえられる。

図表 6－2 社会的資源としての社会関係

社会関係	①就職・転職・社会保障制度などの情報の源泉
	②互酬性と信頼に基づく人的労力提供・金銭補助の源泉
	③生きがい・生の意味の源泉

## 2. 野宿にいたる過程と社会関係

### 2.1 経済的要因ならびに制度的要因

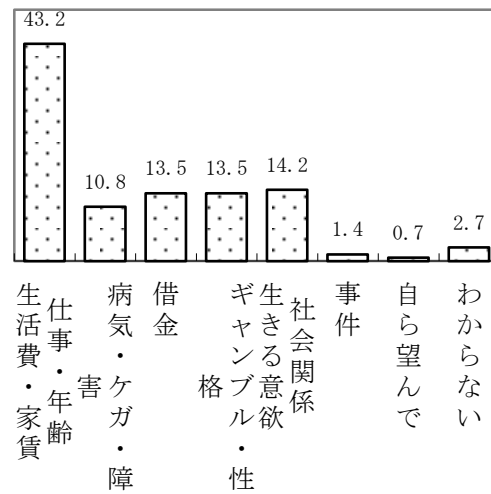
#### (1) 経済的要因－経済構造の変動、就労基盤の脆弱性とその世代間継承

では、社会関係の貧困は野宿化とどのようにかかわっているのでしょうか。逆に、社会関係の形成は自立生活の回復や維持にいかなる効果を持つのだろうか。

もちろん、社会関係は野宿化に直接影響を及ぼす最大の要因ではないだろう。図表 6－3 はホームレスに「なぜ野宿生活をするようになったのか」を自由に語ってもらい、その内容を分類したものである。

この図からもわかるとおり、当人たちが考える野宿の原因として最も多いのは、仕事がなくなった、生活費がなくなった、家賃が払えなくなった、といった経済的要因である。生活費や家賃の問題も、仕事＝収入源がなくなったことに起因するものと考えれば、野宿化の直接的な要因は「失業」にあるといえる。社会関係の効果を論じる前に、拙稿[稲月,2006(b)]（第 5 章）をまとめる形で、簡単にそれを確認しておこう。

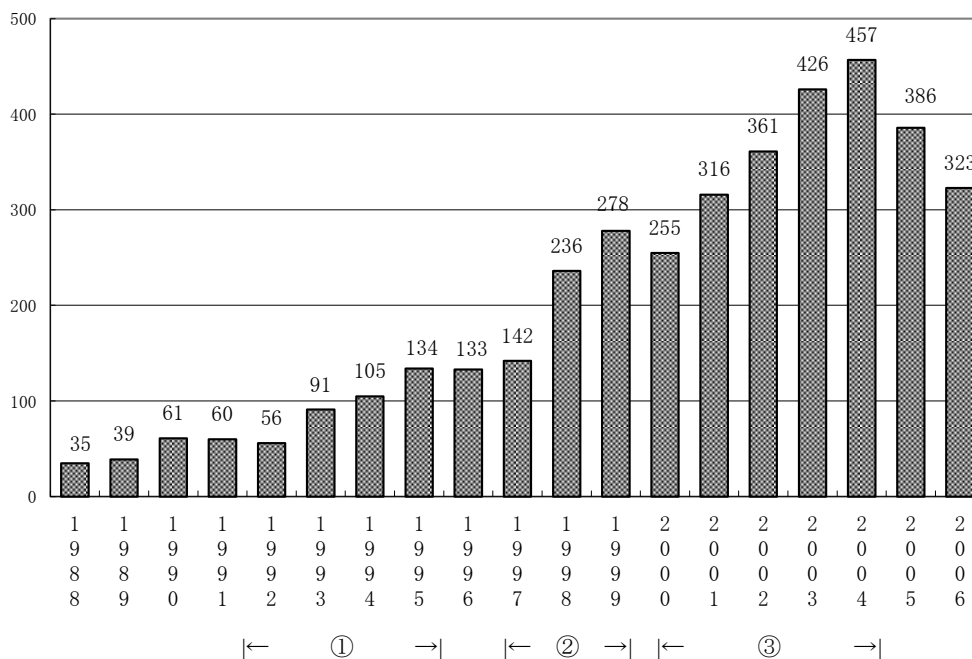
図表 6－3 野宿生活をするようになった理由



出典：北九州ホームレス第2次調査

失業の背後にあるのは、第1に、グローバル化や構造調整といったマクロな経済構造の変化である。図表6－4は北九州市において支援機構が行っている炊き出し出食数（最大値）を年度ごとに示したものである。急激な増加傾向が見られるのは、①1992年～1995年、②1997年～1999年、③2000年～2004年の3つの期間であるが、これら各時期はバブル崩壊後の経済構造の変化の節目に対応している。

図表 6－4 炊き出し出食数（最大値）



出典：〔奥田,2007:30〕

①期は、バブル崩壊が実態経済に影響をおよぼし始め、大企業や流通業では雇用の持続的衰退が始まった時期にあたる。ただし、1996 年ころには雇用状況は回復の兆しを見せていた。しかし、1997 年を境に雇用の下支えをしていた建設業、中小企業を中心に、新たに雇用を作り出す力が急速に衰えていったのである。玄田有史によれば、金融機関の大型破綻、消費税率の引き上げ、政府支出の抑制など、1997 年は労働市場の歴史にとって極めて重要な 1 年であった〔玄田,2004:ii〕。それはちょうど炊き出し参加者数が急激に増加した②の時期にあたっている。③期は、言うまでもなく「小さな政府」と「痛みを伴う改革」をスローガンに新保守主義的な構造調整を明確に打ち出した小泉一竹中路線の時期である。（なお、2004 年から 2006 年にかけての減少は、生活保護の運用改善、自立支援センター、自立生活サポートセンターの開設等、支援機構と行政との協働が始まったことによる効果が大きい。）

第 2 は、人的資本の低さと職業的基盤の脆弱性である。こうした経済構造の変動を、失業という形で直接こうむった人の多くは学歴の低い生産工程・単純作業従事者であった。まず、学歴については、どの年齢層を見てもホームレスの学歴は顕著に低かった。また、学歴が低いことによる野宿化のリスクは年齢が低いほど大きいこともわかった〔稲月,2006(b):181〕。そして、この学歴の低さは、職業的安定性が低いブルーカラー職への就業へとつながっていた。さらに、学校卒業後最初に就いた職と野宿する直前の職との間の職業移動の分析からは、ホームレスになった人には製造業から建設業、サービス業に移動した人が多いこと、その移動が中小零細企業の非正規・不安定職への移動であったことが明らかである〔稲月,2006(b):182-5〕。

第 3 に、人的資本の低さや職業基盤の脆弱性が世代間で継承される仕組みがある。どの年齢層をとってみても、ホームレスの父親の学歴はそうでない人の父学歴よりも顕著に低かった〔稲月,2006(b):186-7〕（第 5 章）。また、父の主な仕事（父職）と本人の野宿直前職との世代間移動において、最も多いのは「父職：マニュアル→本人直前職：マニュアル」というパターンであり、これが全移動の約半数を占めていた。失業そしてホームレスへの「なりやすさ（リスク）」は必ずしも本人の努力と能力によって決まるのではない。それは不利の世代間継承によって構造的にもたらされていたのである。

## （２）制度的要因－社会保障制度、住宅制度の不備

こうした状況であっても、社会保障制度（福祉・医療制度）がセーフティネットとしてしっかりと機能していれば、たとえ失業したとしても野宿化のリスクは低くなる。しかし、野宿する直前の職場に失業保険制度が「あった」という人は、30.6%しかいなかった。失業保険が「もらえた」人はさらに少なく、わずか 20.5%である。

また、野宿生活をするようになった理由として「病気・けが・障害」を挙げる人も多いが（図表 6－3）、それを裏づけるように、健康保険、年金保険制度が職場に「あった」と答えた人は、それぞれ 44.9%、35.2%にすぎなかった〔稲月,2006(b):188-9〕。

さらに、彼ら/彼女らの多くは野宿後も医療制度から排除されている。心身の健康は自立生活の一要素である。だが、ホームレスのうち約6割の人は「体の具合が悪い」と答えているが、そのうちの61.8%は「何もしていない」のである〔稲月,2006(a):160〕。

住宅制度も野宿化の過程と深く関わっている。安価な賃貸住宅を簡単に見つけることができれば、野宿からの脱出も比較的容易だろう。しかし、野宿している間に不動産店や自立支援センターで賃貸住宅を探した人のうち、61.5%の人は安い民間賃貸住宅の情報は得られなかったと答えている〔稲月,2007〕。

## 2.2 社会関係的要因

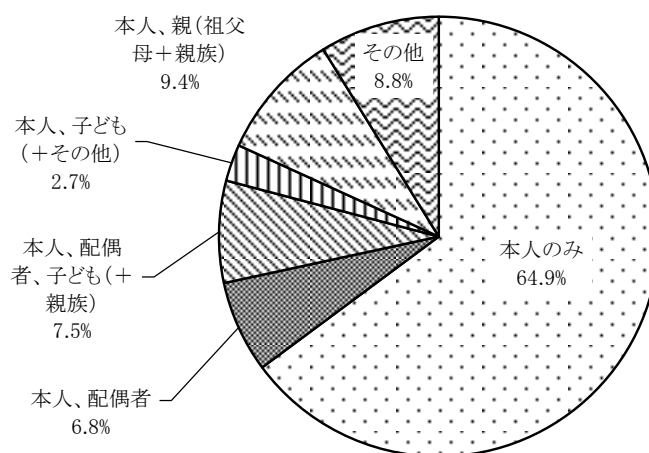
### (1) 社会関係の貧困

他方で、野宿生活にいたった理由として「社会関係」や「生きる意欲」の喪失を挙げる人も14.2%と、決して少なくはない。その中には「実家の家族との折り合いが悪かったから」、「両親がおばさんに家を売っていたために家を出なくてはならなかった」「家族に迷惑をかけたくなかったから」といった家族・親族内でのトラブルなどもある。

しかし、それだけではない。「長年一生懸命働いたが、家族もいなくなり、人生に疲れたため」、「妻がいなくなったため。自分がだらしない」、「働く意欲がなくなってしまった」「よく分からない。挫折感がひどく、どうでもよくなっていた」「人生に嫌気がさした」といった語りも多いのである。そこからは、社会関係の縮小や喪失と就労意欲の減退とが相互に関連していることが示唆される。以下、確認してゆこう。

まず、野宿するようになる以前の家族形態を示したのが図表6-5である。「単身（本人のみ）」が64.9%を占めており、多くの人は家族を作っていなかった。このように家族関係は極めて貧弱である。

図表6-5 野宿生活に入る前の家族形態

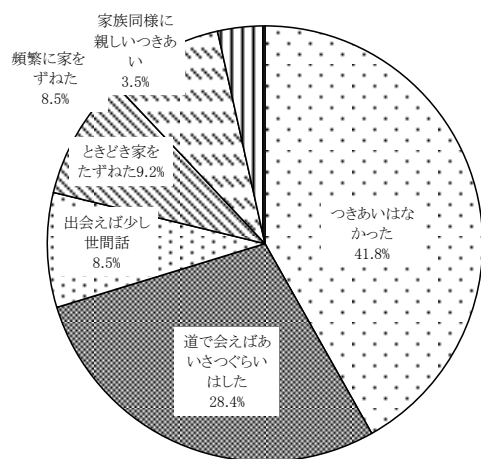


出典：北九州市ホームレス第2次調査

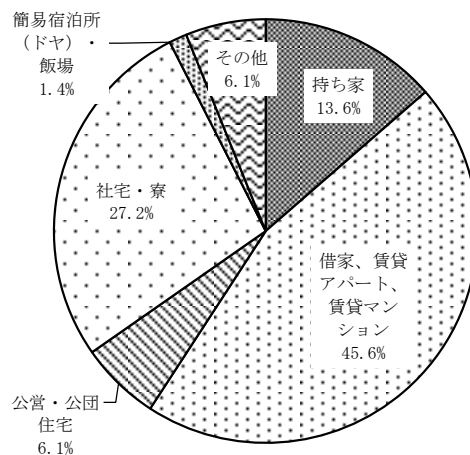
2003年の第1次調査によればホームレスの63.3%が結婚の経験があると答えていたことを考え合わせると、かなりの人が離死別を経験していると考えられる。岩田正美によれば、特に「安定型」ホームレス（最長職は社会保険のある常用職であり路上直前まで一般住宅に居住していた人たち）の場合<sup>4</sup>、離婚経験者の割合が高い。彼らの多くは倒産や失業といった経済的問題を抱え、加えて病気、アルコールやギャンブル依存、借金などが絡まり合った末に離婚にいたるという[岩田, 2007:150]。近隣関係も極めて希薄である。図表6-6に示すとおり、野宿に入る前「隣近所とのつきあいはなかった」と答えた人は41.8%にのぼっている。逆に「家族同様のつきあい」はわずか3.5%、「頻繁に家をたずねあうくらい親しいつきあい」も8.5%であり、両者をあわせても12.0%に過ぎない。

住居形態（図表6-7）を見ても「持ち家」は13.6%にとどまる。最も多いのは「借家・賃貸アパート」であり、「社宅・寮」も27.2%を占めている。また、「借家・賃貸アパート」居住者の73.1%、「社宅・寮」居住者の70.0%は単身者であった。それに対して「持ち家」居住者では単身者は15.0%である。「借家・賃貸アパート」「社宅・寮」の多くは単身者の仮住まいであり、家族生活や地域生活を営むことは前提とされていない。希薄な近隣関係の背景には、こうした居住形態がある。それは住民としての帰属意識や近隣関係を形成する基盤とはなり得ないだろう[岩田, 2007:133]。

図表6-6 野宿になる前の近隣関係



図表6-7 野宿になる前の住居形態



出典：北九州市ホームレス第2次調査

<sup>4</sup> 岩田正美は「職歴」と「住宅歴」からホームレスになった人たちを3つに分類している[岩田, 2007:129]。本文で述べた「安定型」とは逆に、「不安定型」は「長い間不安定な職業を転々とし、住宅も不安定であった人々である。」「労働宿舍型」は、最長職は安定した常用職も多いが、路上直前には職場の提供する労働宿舍（寮や住み込み）に単身で住むようになり、その後、路上に出てきた人たちである。

## （２）社会関係の貧困の帰結(1)－孤立感の高まりと社会への信頼の低下

このように、彼らは、野宿生活を始める前、家族からも地域からも孤立・無縁化していた。社会関係の喪失は、生活や仕事を続けてゆく意欲の減退にもつながってゆく。

たとえば、離婚が希望や意欲を失わせ貧困をもたらすこともある。それを岩田は次のように述べている〔岩田, 2007:150-1〕。

妻子に逃げられた人、妻からボストンバッグを渡されて玄関のドアから押し出された人など、さまざまな離別体験をもつホームレスたちは一様に自分の非を語り、家族への思いを語るが、と同時に家族をやりなおすことはもう無理だとどこかで悟っている。このことは、彼らから希望を奪い、路上生活から抜け出すのを難しくしているように見える。

この過程は次のように解釈できよう。人が何らかの意思を持って社会的行為を為し社会関係を取り結ぶことは、それぞれの社会的役割を遂行することに他ならない。他方、役割の遂行は集団への貢献であり、それを通して人は自らの生を意味あるものと感じることができる。逆に社会関係の喪失は、役割や集団、そして社会とのつながりの喪失である。そうになると、自分は社会にとって必要ではない、といった感覚も強化される。だが、自分を必要としない社会は自分にとっても必要のない社会だ。そうになると人は社会への信頼や生への意欲を持ち続けることはできないだろう。

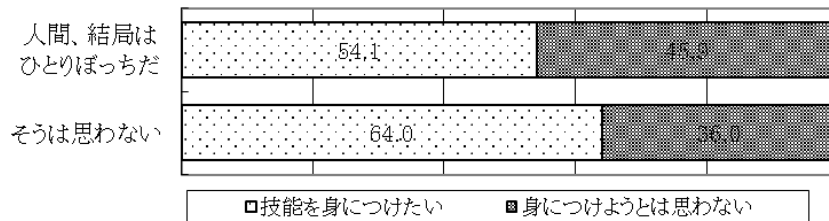
実際、「周りにたくさん人はいるが、いざとなったら頼れる人はいない。みんな結局は一人ぼっちだ（孤立感）」という意見に対して「全くそうだと思う」と答えたホームレスの人は62.4%に上っている。「まあそうだと思う」（19.5%）とあわせれば8割以上が「一人ぼっちだ」と感じている。逆に「自分はこの世になくてもはならない存在である（自己有用感）」という意見に対して「全くそうだと思う」と答えた人はわずか16.1%、「まあそうだと思う」も14.1%に過ぎない。

こうした社会からの孤立感自立の意欲を低下させるのではないか。図表6－8は、「孤立感」と「職業訓練を受けて技術・技能を身につけたいか」との関係を見たものである。この図からは「孤立感」が高い人ほど「技術・技能を身につけたいとは思わない」傾向が読みとれる<sup>5</sup>。

「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」第3条(1)では、同法の施策目標の1つが「自立の意思があるホームレス」に対して「安定した雇用の場の確保、職業能力の開発等による就業の機会の確保、住宅への入居の支援等による安定した居住の場所の確保並びに健康診断、医療の提供等による保健及び医療の確保に関する施策並びに生活に関する相談及び指導を実施することにより、これらの者を自立させること」にあるとしている。しかし、もし「自立の意思」自体が社会関係＝＜ホーム＞の喪失と関係しているのであれば、支援の射程は「自立の意思」の存立基盤にまで広げられる必要があるだろう。

<sup>5</sup> ただし、これが社会関係の喪失による直接的な効果であるかどうかについては一定の留保が必要である。技能・技術の習得への意欲には、年齢、ホームレス期間も関連が強いからである。

図表 6－8 孤立感と職業訓練希望



出典：北九州市ホームレス第2次調査

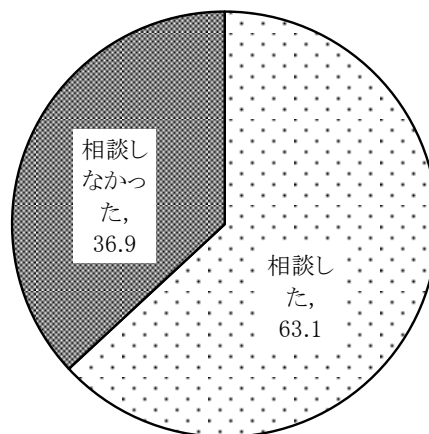
### (3) 社会関係の貧困の帰結(2)－情報チャンネルや生活サポートネットの欠如

先に見たとおり、ホームレスになった人たちは人的資本が低く、脆弱な職業的基盤に立脚していただけでなく、社会保障制度からも排除されていた人たちであった。ホームレス化の予防、ホームレスからの脱出にセーフティネット（制度）の充実重要である。

だが、仮にセーフティネット制度が充実していたとしても、それにつなぐ装置がなければ、それは存在しないも同然である。そして、事実、社会関係の貧困化は情報チャンネルや生活サポートネットからの切り離しにもつながっているようにみえる。

図表 6－9 は「ホームレスになる前に相談したいことがあった」という人に対して「実際に相談したかどうか」を見たものであるが、実に 4 割近くの人「相談していない」のである。

図表 6－9 「困ったこと」を誰かに相談したか



出典：北九州市ホームレス第2次調査

では、なぜ彼らは相談しなかったのだろうか。自由回答でたずねてみた。

まず「相談する人も機関もない」といった回答群がある。たとえば次のようなものである。

「相談しようにも相談する人もいないし、そういう機関もない。」

「知り合いがばらばらになったから。」

「どこに相談していいか見当がつかなかった。」

また、以下に示すように「相談しても仕方がない」といった「あきらめ」もある。

「役所などへ行っても結果が見えているから無駄だと思った。」

「相談したからといって、解決する問題でもないと思った。」

「相談する相手がいなかった。以前市役所の福祉にも行ったが、何にもならなかった。」

このように、「相談しなかった」背後には、「相談したが効果がなかった」という経験もあるように思われる。そこで「相談した」という人に対して、「誰に相談したか」「効果はあったか」をたずねた結果を見てみよう。

まず、役所や福祉事務所のようなフォーマルな機関については、「相談に行っても改善が見込まれなかった」経験を語る人が多い。次のようなものである。

「役所で仕事がないか聞いたが、電車代をくれただけ。対応は良くなかった。」

「市の福祉課に行った。一応話を聞くがそれだけ。知らんぷり。」

「福祉やハローワークに相談した。生活保護の相談をしたが駄目だった。」

また、家族・親族、友人といったインフォーマルな関係も、次に示すように事態を改善させるほど効果的なものではない。

「家族に相談したが、相手にされなかった。」

「きょうだいに相談したが、きょうだいがどうにもできる問題ではなかった。」

「友人に相談したが、皆同じような状況だったため改善しなかった。」

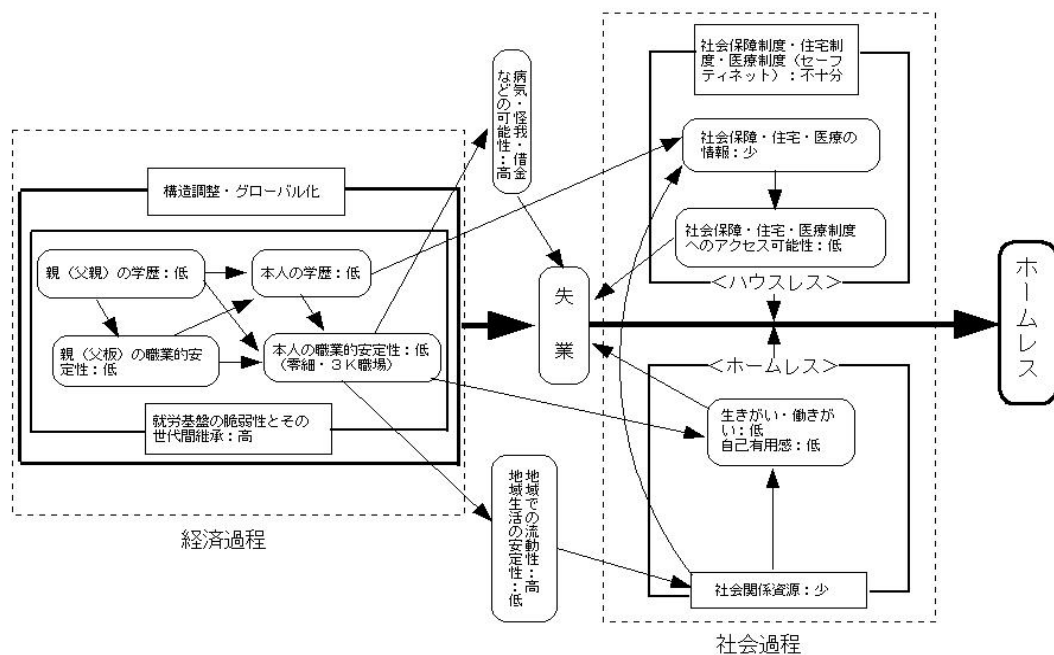
このことは、家族・親族のような「強い紐帯」や同じ境遇にある仲間といった同質的な紐帯は、セーフティネットにうまくつながっていないことを示している。これはグラノヴェッターの「弱い紐帯の強さ」仮説を思い起こさせる。彼の調査では、転職に際して家族・親族などの「強い紐帯」を利用した人よりも、接触頻度の少ない「弱い紐帯」から得られた情報によって転職した人の方が所得は高く、転職後の満足度も高かった。この結果を彼は、「弱い紐帯」から得られる情報は自分の生活範囲とは異なる未知の情報であることが多く、より広い世界への橋渡し機能を持つからであると解釈した〔Granovetter, 1973〕。生きる意味の創出の場合とは異なり、情報ルートの確保については親族や同質的な友人とは違った多様な社会関係が構築される必要があるだろう。

### 3. 社会関係の構築を生かしたホームレス自立支援

#### 3.1 「触媒」としての社会関係

前節で見た北九州市におけるホームレス化の過程は図表6-10のように整理できるだろう。この図に示すように、ホームレス化の過程において社会関係の喪失、すなわちホームレス化は、失業状態の人をホームレスに向かわせる力を促進させるような「触媒」としての役割を持っているように思われる。社会関係の喪失は、第1に、再就労の厳しさとも相まって、就労への意欲や生の意味を減退させる。それとともに「自助」はますます厳しいものとなっていく。第2に、社会関係の喪失はお金や部屋の貸借や食事の提供といった「互助」的生活サポート機能の喪失をも意味する。第3に、就職、住宅、福祉、法律などに関するさまざまな情報ネットワークの縮小を意味する。これは「公助」へとつなぐルートの喪失でもある。

図表6-10 ホームレス化の過程



ホームレスからの脱出には、<ハウスレス>からの脱出とともに、こうしたさまざまな機能をはたしうる社会関係<ホーム>を再構築してゆくことが必要である。事実、支援機構は、社会関係=<ホーム>の回復を<ハウスレス>からの脱却とともに支援の重要な柱としている。「ハウジング・ファースト」、「ホーム・セコンド」だ[奥田,2007:27]。

### 3.2 NPO 法人北九州ホームレス支援機構ならびに自立支援センターのスタッフ

では、北九州では支援機構によってどのような形で＜ホーム＞の形成が図られているのだろうか。そして、それはどのような効果を生んでいるのであろうか。

社会関係の構築や継続をめざすという方向性は、2000年に策定された支援機構の「グランドプラン」にも明確に位置づけられている〔NPO 法人北九州ホームレス支援機構, 2000=2002〕。この理念は自立支援センターの設立後、市（社会福祉協議会）と支援機構とが協同で支援を行うようになってからも維持されている。

その中で関係形成の主体として考えられているのは、まず、支援機構ならびに自立支援センターのスタッフだろう。（巡回相談等、センター事業の一部は支援機構に委託されており、ホームレスからは両者は同じものとしてイメージされていることも多い。）もちろん、スタッフはホームレスとの間に家族のような包括的な関係を取り結ぶことはできない。しかし、機能的に、その一部を代替するような関係を築くことはできる。また、生活保護の申請や居宅設置といった物質的困窮からの脱出（公助）につなぐには、家族や同質的な友人関係よりも支援機構との関係のほうが有効な場合もある。

また、ボランティアとしての長年の活動実績に裏づけられた信頼関係の基盤は、重要な社会的資源である。その意味で、行政との協働事業が始まった後においても、支援機構が行っている「炊き出し」は関係継続と信頼感の形成にとって重要な意味を持つ。弁当をくばり、会話がなされるとき、そこで交換されているのは、表面的には「食べ物」や「コトバ」であるけれども、実際にはさまざまなものが交換されている。「私はあなたを大切に思っている」という気持ちも、交換されているものの1つである。こうして形成された信頼の基盤の上で、就職や社会福祉に関する情報の提供や手続きの遂行、借金などに関する法律相談といった事業もうまく機能するだろう。

2005年春からは、自立支援センターとは別に、退所後、ふたたびホームレスにならないよう、自立生活を継続的に支援することを目的とする自立生活サポートセンターも設置された。この事業も支援機構に委託されており、自立支援センター退所者と支援機構のスタッフとの間の関係を保ちながら生活の支援が図られている。

### 3.3 ホームレス同士の関係ならびに「なかまの会」

厳しい生活条件の中で生き延びるためには、ホームレス同士の関係性の構築も重要である。事実、「生活の中での助け合い」を中心に、ホームレスの間でのつきあいは比較的多い〔稲月, 2006(a):171-2〕。

だが、同時にホームレス同士の関係には「互いに距離をおきあう規範」も働いているという〔西澤, 2005:269-71〕。北九州での調査からもそれは感じられた。こうした規範の中では、一方で平等主義にもとづく「われわれ意識」が存在することも確かであろう。しかし、他方では、そうした共同性は「不可視の共同性」であり、金銭の介在などによってたやすく空中分解するようなものでもある〔西澤, 1995:110/2005:273〕。階層的、地域的に流動性

の高い生活構造から考えれば当然のことではあるが、それは互酬性規範を基礎とした連帯感情にもとづく共同体ではない。「相互不信の状態に置かれた人びとがそれでも群れとしての社会生活を営みまた少しばかりの安心感を共有するために、それぞれにおいて模索され結果的に成立した社会的事実」と言うべきものだろう〔西澤,2005:274〕。

そうだとすれば、ホームレス同士の関係は大切なものであるが、それを社会的連帯の基盤として過剰に評価することには構造的に無理があるように思われる。連帯の継続性が保障されにくいのである。それゆえ、連帯をサポートする組織も必要であろう。

その機能を果たしているのは、上述した支援機構だけではない。また、そうあるべきでもないだろう。だが、不安定な生活基盤のもとでは、センター退所後すぐに職場や地域の集団に参加し、互助的な社会関係を形成するのは難しいことも事実である。

そこで、現在、期待されているのが「なかまの会」である。これは、自立生活をはじめた元ホームレスの人びとの組織であり、2002年12月に発足した。執行組織として「世話人会」があり、8名の世話人が定例会議を持ち運営している。世話人は自立者の暮らす地域の担当者となり、定期訪問や支援機構からの発行物などを届ける活動も行っている。会員の中での互助積立金制度もある。現在では「なかまの会」のメンバーが炊き出しなどでも活躍するようになってきた。

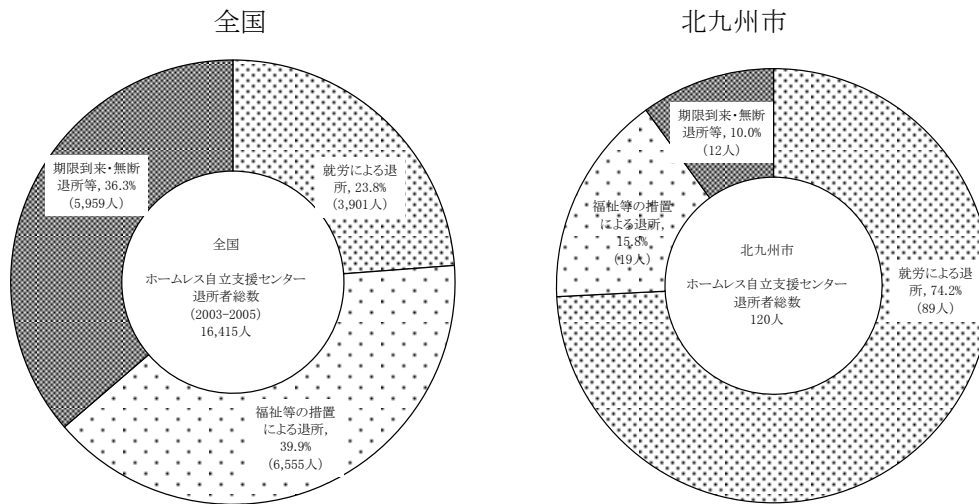
「なかまの会」はホームレスの組織ではない。かつてホームレスだった人たちの会である。しかし、それは、奥田知志が述べているように「支援する側」と「支援される側」という固定的な構図を乗り越え、同じ苦難を経験した当事者同士が支えあうシステムの一つとして位置づけることができるだろう〔奥田,2006(b):112〕。

### 3.4 関係性の構築を目指した支援の効果

こうした支援は、これまでのところ効果をあげてきた。何をもって効果というかは難しいところではあるが、前節（図表6-4）に示したとおり、支援機構と行政との協働によって自立支援センターが開設された後、野宿者数は大幅に減少した。また、図表6-11に示すように、北九州市における自立支援センター退所者の「就労退所者」比率は、全国（全国：23.8%）とくらべてかなり高い（北九州：74.2%）ことがわかる<sup>6</sup>。

<sup>6</sup> 就労自立率は自立支援センター開設の時期にもよる。センターは就労自立を目指した機関であり、そのため就労しやすい人や就労意欲の高い人から入所する傾向がある。それゆえ開設から時間がたつにつれ就労しにくい人の比率が増え、一般に就労自立率は低下する。ちなみに2007年9月30日時点での退所時の自立状況は、就労自立が66%、生活保護・年金による福祉自立が21%、その他（期限満了・無断退所等）が11%である。ただし、センター開設後3年時点での就労自立66%という値は他の自治体とくらべても高いものである。

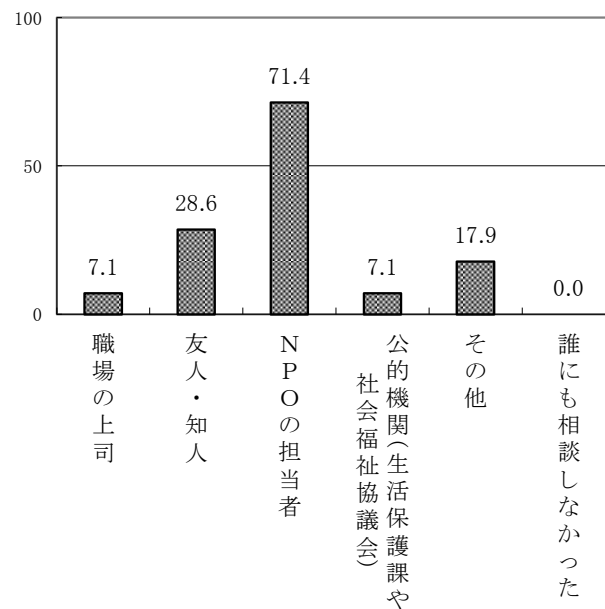
図表 6－1 1 自立支援センター退所時の状況



出典：[厚生労働省,2006] をもとに作成

では、社会関係や意識についてはどうだろうか。「自立支援センター退所者調査」の結果を幾つか紹介しよう。まず、「相談したいことがあった」人が誰に相談したかを見たのが図表 6－1 2である。

図表 6－1 2 困ったことがあった人が相談した相手



出典：自立支援センター退所者調査

相談した人として最も多かったのは「支援機構の担当者」であった。だが、興味深いのは「誰にも相談しなかった」という人が誰もいなかったことである。上述したように（図表6－9）、自立支援センターや自立生活サポートセンターが開設される以前の調査では、野宿生活に入る直前の時点で「相談したいことがあった」にもかかわらず「相談しなかった」人は約4割もいた。もちろん、自立支援センター退所者は、そのまま現在の野宿者「予備軍」全体を代表しているわけではない。したがって、自立支援センター退所者の調査結果をそのまま野宿者「予備軍」のものと考えすることはできないが、少なくともかつてホームレスであった人にとっては相談する人がある。調査対象者には野宿していた人も5名いたが、その人たちにも誰か相談する人があるのだ。

また、図には示していないが、近所と「つきあいはない」と答えた人の比率は27.9%であった。ホームレスとなった人が野宿生活に入る直前でのそれは41.8%であったことを考えると（図表6－6）センター退所者の近隣での孤立・無縁化は弱まっていると言えよう。

さらに、ホームレスと自立支援センター退所者の意識の違いを見たのが図表6－13である。この図からわかるように、ホームレスにくらべセンター退所者は「社会的孤立感」は低く、逆に「社会への信頼感」は高い。パネル調査ではないため個人の意識の変化を把握することはできないが、生活構造の相対的な安定化とともに意識においても社会への統合が進んでいることが示唆される。

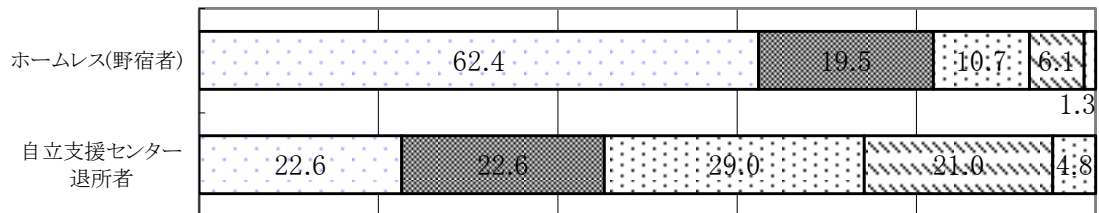
しかし、その一方で図表6－13からは「自己有用感」はむしろ低下していることも見て取れる。ほとんどの人が何らかの形で自立生活をしているとは言え、その職業的地位は不安定である。また生活保護や年金等の福祉制度やボランティアによって支援「されている」といった「負い目」のような意識が、その背後にはあるのかもしれない。

このように、支援機構や自立生活サポートセンターによる関係形成の効果は確かに見られる。同時に、それはいまだ「途上」にあるとも言えよう。

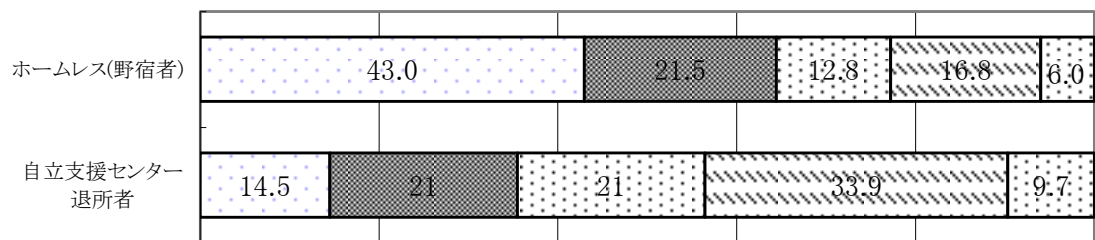
図表 6－13 ホームレスと自立支援センター退所者の意識の違い

「(a) 社会的孤立感」「(b) 社会への信頼感」「(c) 自己有用感」

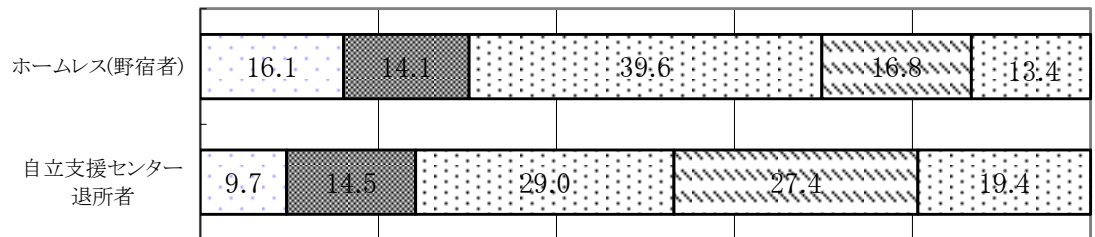
(a) まわりにたくさんの人がいるがいざとなったら頼れる人はいない。みんな結局はひとりぼっちだ。(社会的孤立感)



(b) 少々ずるいことをしても結局は成功したものの勝ちである。(社会への信頼感)



(c) 自分はこの世の中・社会にとってなくてはならない存在だ。(自己有用感)



□ 全くそうだと思う □ まあそうだと思う □ あまりそうは思わない □ 全くそうは思わない □ 不明・無回答

出典：北九州市ホームレス第2次調査、自立支援センター退所者調査

#### 4. おわりに

これまで見てきたように、北九州市においては＜ホーム＞の回復＝社会関係（社会的きずな）の構築をめざしたホームレス支援が展開されてきた。それは、行政と民間との協働によるトータル サポート システムの構築をめざしたものであった<sup>7</sup>。

その射程は単に個人間の関係回復のみに閉じられたものではない。奥田知志は、家庭崩壊、学級崩壊、地域社会の崩壊など既存の共同体がことごとく崩壊してしまえば、中学生のホームレス、サラリーマンのホームレス、「主婦」のホームレス、老人のホームレスが出てくるという〔奥田,2006(a):19〕。彼らは家には住んでいるが＜ホームレス＞である。

<sup>7</sup> トータルサポートの意味ならびに北九州市における具体的な施策については、奥田〔2006(b)〕を参照のこと。

それゆえ究極の課題は社会全体での〈ホーム〉の回復である。それはまさに自立した市民社会としてのコミュニティの再生に他ならない。ホームレス支援は社会から切り離された「外部」の問題ではない。障害者、外国籍市民、社会的入院を余儀なくされている人、ネットカフェ難民などの様々なマイノリティ問題と同様、社会「内部」の問題なのである。

だが、NPO や地域の持つ社会関係資源を安易に動員しようとする行政の姿勢に対しては、常に警戒が必要である。近年、少子高齢化の進展に伴って社会保障費の負担と給付のバランスが議論となっている。財政の逼迫もあり、従来は行政が行ってきたサービスを、地域住民組織、NPO・ボランティア、そして企業といった様々なアクターに委託する動きも広がっている。それによって、確かに「地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担のもとに提供されるという公共空間」、すなわち「新しい公共空間」が形成されるかもしれない[分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会,2005:13]。

しかし、湯浅誠[2007]が述べているとおり、本来「自助や共助では対応できない」公助領域から行政が撤退してしまえば、後に取り残されるのは貧困であり、棄民化であり、本来の業務を押しつける責任転嫁である。共助が強調され、公助は撤退する。その結果、「新しい公共空間」は「強いられた支え合いネット」と「貧困ビジネス」によってすり替えられる危険がある[湯浅,2007:124-5]。こうした危険回避のためにも、NPO は行政との協働事業とともに、炊き出しや自立支援住宅等の独自事業を継続し、対抗的相補性を喪失しないスタンスを保っていく必要があるだろう。

## 文献

- Bhalla,Ajit S. and Lapeyre,Frederic, 2004, *Poverty and Exclusion in a Global World*,2nd edition. (=2005, 福原宏幸・中村健吾訳『グローバル化と社会的排除』昭和堂).
- 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会, 2005, 『分権型社会における自治体経営の刷新戦略ー新しい公共空間の形成を目指してー』, 総務省  
[http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415\\_k04.html](http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415_k04.html)).
- 玄田有史, 2004, 『ジョブ・クリエーション』日本経済新聞社.
- Granovetter,Mark S., 1973, "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology* 78.
- Granovetter,Mark S., 1974, *Getting a Job:A study of Contacts and Careers*, Harvard University Press.
- 平田周一・渡辺深・西村幸満, 2003, 「転職のプロセスと結果(概要)」,日本労働研究機構資料シリーズ No.137, 日本労働研究機構  
<http://www.jil.go.jp/institute/chosa/documents/137g.pdf>.
- 稲月正, 2006(a), 「実態調査から見たホームレスの生活状況ー物質的剥奪と社会関係的剥奪」山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・森松長生著『ホームレス自立支援ーNPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』明石書店.
- 稲月正, 2006(b), 「ホームレスになるまでの経緯と自立支援の方向性ー公民協働のトータルサポートシステムの構築へ」山崎・奥田・稲月・藤村・森松著前掲書.

- 稲月正, 2007, 「ホームレスの実態に関する全国調査（北九州市分）集計資料」（未刊）.
- 岩田正美, 2005, 「貧困・社会的排除と福祉社会」岩田正美・西澤晃彦編『貧困と社会的排除－福祉社会を蝕むもの』ミネルヴァ書房.
- 岩田正美, 2007, 『現代の貧困－ワーキングプア/ホームレス/生活保護』筑摩書房.
- 厚生労働省, 2006, 「現行ホームレス施策の概要等」, ホームレスの実態に関する全国調査検討会(第1回:H18.7.31) 資料3([www.mhlw.go.jp/shingi/2006/07/dl/s0731-9c.pdf](http://www.mhlw.go.jp/shingi/2006/07/dl/s0731-9c.pdf)).
- 宮川公男, 2004, 「ソーシャル・キャピタル論－歴史的背景,理論および政策的含意」宮川公男・大守隆編『ソーシャル・キャピタル－現代経済社会のガバナンスの基礎』東洋経済新報社.
- 中尾啓子, 2000, 「地位達成過程におけるパーソナルネットワーク」森岡清志編『都市社会のパーソナルネットワーク』.
- 西澤晃彦, 1995, 『隠蔽された外部－都市下層のエスノグラフィー』彩流社.
- 西澤晃彦, 2005, 「檻のない牢獄－野宿者の社会的世界」岩田・西澤編前掲書.
- NPO 法人北九州ホームレス支援機構, 2000=2002, 「北九州におけるホームレス自立支援グランドプラン(改訂版)」(<http://www.h3.dion.ne.jp/~ettou/npo/top.htm>).
- 奥田知志, 2006(a), 「ホームレス問題とは何か」山崎・奥田・稲月・藤村・森松著前掲書.
- 奥田知志, 2006(b), 「NPO 法人化と『北九州におけるホームレス自立支援グランドプラン』の作成、そして協働へ」山崎・奥田・稲月・藤村・森松著前掲書.
- 奥田知志, 2007, 「ホームの創造－ホームレス支援の現場から」『リベラシオン』No.127, [社]福岡県人権研究所.
- Putnam, Robert D., 1995, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy*, 6(1), 坂本治也・山内富美訳「ひとりでボウリングをする－アメリカにおけるソーシャル・キャピタルの衰退」宮川公男・大守隆編前掲書.
- 鈴木広, 1986, 『都市化の研究』恒星社厚生閣.
- 湯浅誠, 2007, 「ダンプینگされる"生"＝貧困化－『21世紀のモデル都市』北九州市が投げかける問い」『論座』, 朝日新聞社.

## 第7章 アフターサポートつき自立支援住宅の効果

### ーホームレスの社会的自立にむけて

#### 1. はじめに

北九州市において長年ホームレス支援を行ってきた NPO 法人北九州ホームレス支援機構（現 NPO 法人抱樸／以下、支援機構）理事長の奥田知志は、ホームレス<sup>1</sup>を＜ハウスレス＞と＜ホームレス＞とに分けて概念化している〔奥田,2006(a):14・20〕。奥田によれば、＜ハウスレス＞とは衣食住といった物質的な面での困窮状態である。それに対して＜ホームレス＞とは、主要な社会関係から排除され「孤立・無縁」となった状態を意味する。両者は、ともに関係しあいながらホームレス状態を規定している。それゆえ、ホームレス支援においては物質的な困窮への＜ハウスレス」支援＞と持続的な社会関係の創造を目指した＜ホームレス」支援＞がともに必要である（第5章）。

＜ハウスレス＞支援によって経済的自立を支援し、＜ホームレス＞支援によって社会的自立を支援する。そして、これら2つの自立支援を通してホームレスを生まない社会の形成を志向する。このような理念のもと、支援機構はさまざまなホームレス支援施策を展開してきた。

その1つが2001年5月から始まった自立支援住宅である。これはホームレス自立支援のための中間施設である（詳細は次節で述べる）。支援機構が運営する自立支援住宅に入居を希望する野宿生活者を受け入れ、生活保護などを利用しながら地域での自立生活の準備をする。入居期間は6か月で、その間、様々な生活支援プログラムが行われるとともに、1人の入居者に1～2名のボランティアが担当者となって訪問等を行う。自立支援住宅から退所し、地域での生活が始まった後もボランティアとの関係は継続する。また、自立生活サポートセンターのスタッフがアフターサポートを行う。

このような支援が、かつて野宿生活者だった人たちの経済的自立を支えていることは自立生活継続率の高さからも明らかである。自立生活サポートセンター八幡のサポート対象者の自立生活継続率は96.9%（2011年9月末）である<sup>2</sup>。

では、社会的自立の方はどうだろうか。かれらは孤立状態から脱しているのだろうか。また、困ったときに「助けて」と相談できるような他者との相互依存（インターディペンデンス）のネットワークのなかにあるのだろうか。本稿は、こうした社会的自立における

<sup>1</sup> 本稿では野宿生活者とホームレスとを区別して用いる。ホームレスという用語は、野宿生活者のみならず不安定な居住状態にある人を含むものとする。

<sup>2</sup> これまでのサポート対象者のべ311名のうち、逝去者76名、重複対象者（自立支援センター退所後に自立支援住宅に入居した人）8名を除く227名が2011年9月時点でのサポート対象者である。そのうち現況「不明・再野宿」は7名（3.1%）となっている。

自立支援住宅の効果を明らかにすることを目的とする。具体的な「問い」は以下のようなものである。

- (1) 自立支援住宅経由者、自立支援住宅を経ずにアパートに入居し生活保護で生活している人（以下、直接居宅入居者）、野宿生活者（の野宿直前の状態）との間で社会的孤立感、生き甲斐、社会関係の量などに違いはあるのか。
- (2) もし違いがあるとすれば、そうした違いが生じるのはなぜか。
- (3) 社会的自立に向けて支援の課題は何か。

## 2. アフターサポートつき自立支援住宅

### 2.1 設立の経緯

分析に入る前に、自立支援住宅について説明しておこう。まず、設立の経緯についてである。

支援機構による「北九州におけるホームレス自立支援グランドプラン」には10の事業計画が掲げられている<sup>3</sup>。その中で、自立支援住宅は「6つの自立支援事業」の中に位置づけられる。

支援機構によるアパート入居への支援自体は1992年から始まっていた。しかし、奥田知志によれば、そこには敷金の確保、保証人の確保、入居後の生活基盤の確保等々、様々な問題があった〔奥田,2006(b):68-71〕。さらに大きな問題は、入居後の孤独の問題である。長く野宿生活を続けてきた人にとっていきなりアパートでの生活が始まることは大きな変化である。最終的には地域で生活するにしても、それ以前に準備期間と自立のための支援プログラムが必要であることは明白だった、と奥田は述べている。

こうして生まれたのが自立支援住宅である。2001年春、支援機構が地域内の集合住宅の5部屋を借り上げたところから、それは始まった。対象者は高齢の野宿生活者、病気や障害を持っている野宿生活者である。入居と同時に生活保護申請を行い、保護費支給後は家賃を保護の規定額に応じて支払う。入居期間は開始当初は3ヶ月であったが、第4期から6ヶ月となった。部屋数も徐々に増え、2003年3月からは12部屋となっている。第1期(2001年5-7月)から第21期(2011年6-12月)までの退所者(支援機構では「出発者」と呼ぶ)の数は図表7-1に示すとおりである。

<sup>3</sup> 「北九州におけるホームレス自立支援グランドプラン」は、組織のNPO法人化とともに発表されたホームレス支援の基本計画である。2000年に公表された後、改訂を重ねており現行のものは支援機構のホームページ(URL:<http://www.h3.dion.ne.jp/~ettou/npo/top.htm>)で見ることができる。なお、10の事業計画とは、①基礎的支援事業、②相談事業、③医療関係支援事業、④6つの自立支援事業(自立支援住宅、就労支援、居宅設置、職業訓練、社会〔法〕的手続き支援、家族関係における回復支援)、⑤「ハウスレス」解消後支援事業、⑥人権保護事業、⑦情報収集・提供事業、⑧地域パートナーシップ形成事業、⑨青少年育成地域教育プログラム事業、⑩資金確保事業である。

図表 7-1 自立支援住宅からの「出発者」数の推移（第 1 期から第 21 期まで）

期	期間	出発者人数	期	期間	出発者人数
第1期	3ヶ月	7名	第12期	6ヶ月	7名
第2期	3ヶ月	8名	第13期	6ヶ月	9名
第3期	4ヶ月	6名	第14期	6ヶ月	8名
第4期	6ヶ月	9名	第15期	6ヶ月	8名
第5期	6ヶ月	10名	第16期	6ヶ月	9名
第6期	6ヶ月	10名	第17期	6ヶ月	9名
第7期	6ヶ月	13名	第18期	6ヶ月	9名
第8期	6ヶ月	9名	第19期	6ヶ月	8名
第9期	6ヶ月	9名	第20期	6ヶ月	10名
第10期	6ヶ月	8名	第21期	6ヶ月	7名
第11期	6ヶ月	8名		合計	181名

なお、自立支援住宅はホームレス自立支援施策の中では「住宅弱者」への居住支援と位置づけられる。居住支援とは「適切な居住の場を得るのが難しい者に対して、望ましい住宅が確保できるように、またその住宅で安心して生活ができるように支援する取り組み」であり、住宅供給型（住宅供給＋生活支援）と入居支援型（入居支援＋生活支援）の2つに区分される〔米野,2010〕。この区分で言えば、自立支援住宅は住宅供給型に分類される。

## 2.2 自立支援住宅の特徴

この自立支援住宅にはいくつかの特徴がある。奥田知志によれば、第1に「ホーム」をコンセプトとしていることである〔奥田,2006(b):70〕。1人の入居者に対して1名ないし2名のボランティアが担当者として伴い、相談相手となって生活の支援を行う。この担当者には支援機構の有給スタッフもいればそうでない会員もいるが、いずれもボランティアという位置づけである。担当者は入居と退去には必ず立ち会う他、月に最低1～2回の訪問を行う。生活上の問題について担当者で対応できないことについては、支援機構が運営する自立生活サポートセンターにつなぎ、ボランティア事務局スタッフが対応にあたる。

第2の特徴は、入居中に行われる各種の「自立支援プログラム」である。その理念は、①社会生活を回復すること、②主体的に選び取ること、③関係において自らの存在意義を見出すこと、④依存ではなく、責任を負い合うこと、⑤死を共有すること、である。具体的には、2002年に丸紅基金の支援を受けて自立支援住宅屋上に開設された「みんなの家なごみ」で「生活支援プログラム」、「音楽療法プログラム」、「体操プログラム」などが行われている。そのほか「なごみ」では囲碁将棋大会やビデオの上映会なども行われる。

第3の特徴は、自立支援センターを経て地域での生活が始まった後も、担当者や自立生活サポートセンター職員との関係は継続することである。これがアフターサポートである。ただし、自立者はずっと「支援される側」であり続けるわけではない。地域生活を始めてからは「支援する側」になることも期待されている。2002年12月には自立者による互助

組織として「なかまの会」が発足し、8 人の世話人が自立者の暮らす各地域の担当者となつて定期訪問などを行っている。また、上述した「なごみ」での催しにも積極的に参加したり、炊き出しなどでも活躍したりしている。

### 3. 分析－アフターサポートつき自立支援住宅の効果

#### 3.1 使用した調査データ

以下では、自立支援住宅の効果を社会的自立といった側面から見ていく。分析に用いた調査データの概要を図表 7－2 に示した。

図表 7－2 分析に使用した調査データ

調査名	調査期間	調査方法	回答者数	調査対象者が受けていた（いる）支援
自立支援住宅経由者調査	2008年2～3月	調査票を用いた面接（許可を得て録音）	44名	入居中、自立支援プログラム参加 入居中、担当者（ボランティア1～2名） アフターサポート
直接居宅入居者調査	2008年2～3月	調査票を用いた面接（許可を得て録音）	36名	アフターサポート
野宿生活者実態調査	2004年3～4月	調査票を用いた面接（許可を得て録音）	149名	炊き出し

「自立支援住宅経由者調査」ならびに「直接居宅入居者調査」は 2008 年 2 月から 3 月にかけて行われた<sup>4</sup>。調査対象者はいずれも元野宿生活者だった人たちで、現在は支援機構のサポートを受けて地域で生活している方々である。調査時点で自立支援住宅を経由して地域で生活していた人は 83 名おられたが、「自立支援住宅経由者調査」では、そのうちの 44 人に調査票を用いて聞き取りを行った。また、直接居宅入居者 74 名のうち、聞き取りができたのは 36 人であった。

「野宿生活者実態調査」は 2004 年 3 月から 4 月にかけて小倉北区の炊き出し会場で行われた<sup>5</sup>。対象者数は 149 名である。

それぞれの調査から得られた対象者の基本属性を図表 7－3 に示す。平均年齢は、自立支援住宅経由者が最も高く（72.3 歳）、ついで直接居宅入居者（67.9 歳）、野宿生活者（56.5 歳）の順である。性別については、どの調査においても男性の比率が 9 割を超えている。学歴では初等学歴（義務教育程度）の比率が高いことがわかる。特に自立支援住宅経由者の約 7 割、直接居宅入居者の約 6 割は初等学歴であった。一般に若年者ほど学歴は高くなる傾向があるため、自立支援住宅経由者や直接居宅入居者の初等学歴比率の相対的な高さ

<sup>4</sup> 「自立支援住宅経由者調査」ならびに「直接居宅入居者調査」は、平成19年度北九州市立大学特別推進研究費を受けて行われた（課題名：北九州市におけるホームレス自立支援施策の評価と今後の方向性の提示、研究代表：稲月正）。

<sup>5</sup> 「野宿生活者実態調査」の分析結果については、第4章、第5章を参照のこと。

は年齢の高さにもよるものだろう。

図表 7－3 調査対象者の基本属性

	平均年齢	男性比率	学歴
自立支援住宅経由者調査	72.3歳	90.9%	初等 68.2% / 中等 20.5% / 高等 2.3% / 不明 9.1%
直接居宅入居者調査	67.9歳	97.2%	初等 58.3% / 中等 33.3% / 高等 8.3% / 不明 0.0%
野宿生活者実態調査	56.5歳	96.0%	初等 47.7% / 中等 44.3% / 高等 8.1% / 不明 0.0%

### 3.2 自立支援住宅の社会的自立への効果

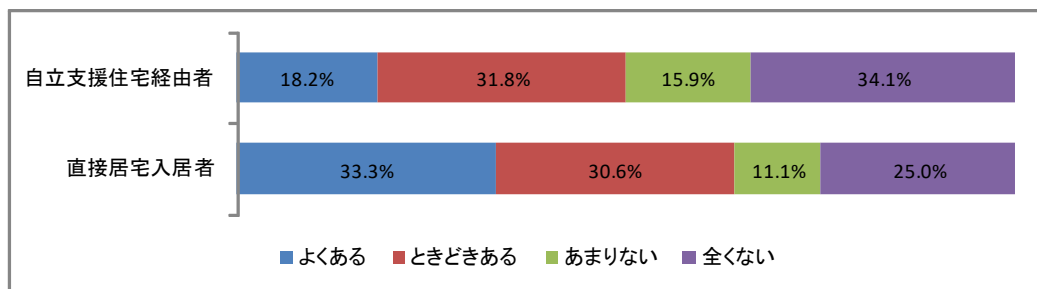
本稿では社会的自立を、社会的に孤立している状態から脱して社会関係の中にきちんと組み込まれていることと定義した。これらのデータを用いて自立支援住宅の社会的自立への効果について、いくつかの側面から見ていくことにしよう。

#### 3.2.1 社会的孤立感

最初に検討するのは社会的孤立感についてである。図表 7－4 は「普段生活をしていて寂しさや孤独を感じることもあるか」尋ねた結果である。

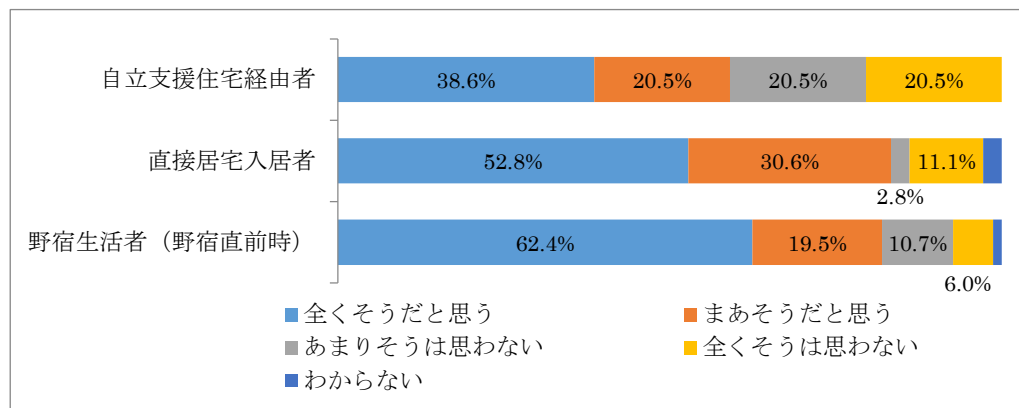
寂しさや孤独を感じるものが「全くない」「あまりない」と答えた人の比率は自立支援住宅経由者の方が高いことがわかる。

図表 7－4 寂しさや孤独を感じることもあるか



また図表 7－5 は、「まわりにはたくさん人がいるが、いざとなれば頼れる人はいない。みんな結局は独りぼっちである」という意見についてどう思うかを尋ねたものである。「全くそうだと思う（頼れる人はおらず、独りぼっち）」という意見は、野宿生活者が最も高く 62.4%、次いで直接居宅入居者（52.8%）、自立支援住宅経由者（38.6%）の順である。逆に「全くそうは思わない」「あまりそうは思わない」という意見は野宿生活者や直接居宅入居者に比べて自立支援住宅経由者で顕著に高くなっている。

図表 7-5 いざとなれば頼れる人はいない。みんな結局は独りぼっちである。



これら 2 つの結果から、社会的孤立感が最も低いのは自立支援住宅経由者であることがわかる。自立支援住宅への入居は、その意味で社会的自立に対して一定の効果を持っていると言えるだろう。

なぜこのような違いが見られるのだろうか。上述した通り、自立支援住宅経由者は入居中に自立支援プログラムを受けている。それを通して同期の入居者や「なかまの会」の人たちとの交流も多い。また、1 人の入居者には 1~2 名の担当者がつき、その関係は地域生活に移行した後も続く。それに対して、直接居宅入居者の場合、支援機構の巡回相談員が保護課につなぎ、生活保護費によって居宅設置が行われる。当然、自立支援プログラムはなく、担当者がつくわけでもない。ケースワーカー、巡回相談員、自立生活サポートセンター職員との関係が中心となる。

このように、ともにアフターサポートは受けているとはいえ、支援機構や人との関わりは自立支援住宅経由者の方が直接居宅入居者よりも緊密である。また、野宿生活者の場合、野宿になる直前の生活の中で、そもそもこうした支援のネットワークからはこぼれ落ちていたと考えられる。自立支援住宅が社会的自立に対して効果を持つのは、支援する人との関係の緊密さと「ホーム」的特質によるのではないだろうか。

ただし、そのような自立支援住宅経由者であっても孤独や社会的孤立感を感じている人の比率自体は低くはない。社会的孤立感をいかに解消していくかは今後の課題であろう。

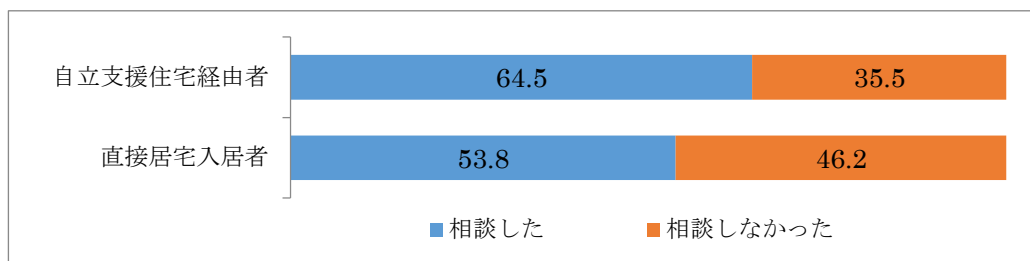
### 3.2.2 支え合いのネットワーク

社会的自立は共立である。それゆえ「困ったときに『助けてくれ』と声を上げれば、それにきちっと応えてくれる支えあいのネットワークのなかにあるということ」〔鷲田, 2008:38〕は社会的自立の一つの姿である。

そこで次に「心配なことや気になること」が「ある（あった）」という人に対して「そのことを誰かに相談したか」を見てみたのが図表 7-6 である。この図からわかるとおり「相談した」という人の比率は自立支援住宅経由者で 64.5%、直接居宅入居者で 53.8% である。自立支援住宅経由者の方が「支えあいのネットワーク」の中にあることが示唆され

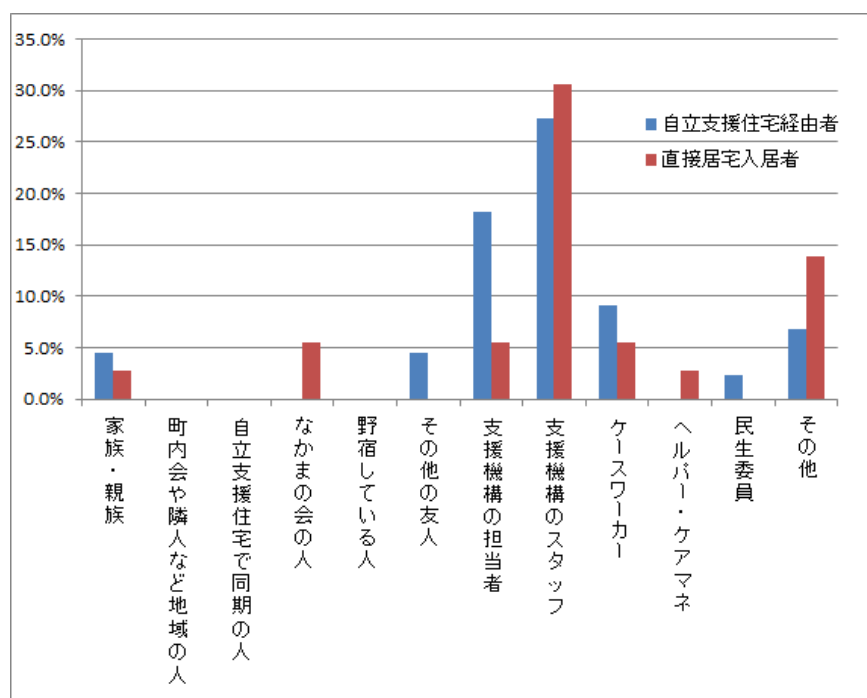
る。

図表 7-6 心配なことや気になることについて誰かに相談したか



さらに図表 7-7 には「誰に相談したか」を示した。複数回答のため、値はそれぞれの対象者数（自立支援住宅経由者 44 名、直接居宅入居者 36 名）に対する比率を示している。

図表 7-7 誰に相談したか（複数回答）

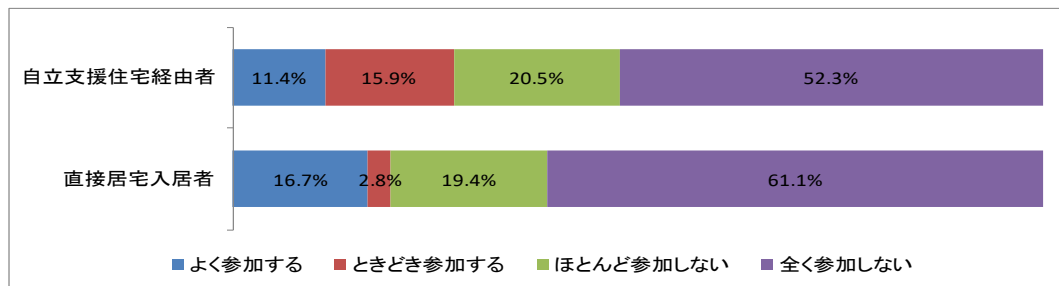


自立支援住宅経由者、直接居宅入居者とも最も多く相談相手として挙げているのは支援機構のスタッフである。自立支援住宅経由者では支援機構の担当者（ボランティア）を挙げる人も多い。しかし、それら以外はあまり挙げられていない。特に町内会や隣人など地域の人を挙げた人は全くいなかった。

では、かれらは支える側にも回っているのだろうか。図表 7-8 は「自立後、炊き出しなどにボランティアとして参加しているか」を尋ねたものである。「参加する」「ときどき参加する」をあわせると、自立支援住宅経由者で 27.3%、直接居宅入居者で 19.5%である。支援されるとともに支援するという支え合いのネットの中にある人の比率は、自立支

援住宅経由者で相対的に高い。その意味でも自立支援住宅への入居は社会的自立に一定の効果を持つといえよう。

図表 7-8 自立後、炊き出しなどにボランティアとして参加しているか

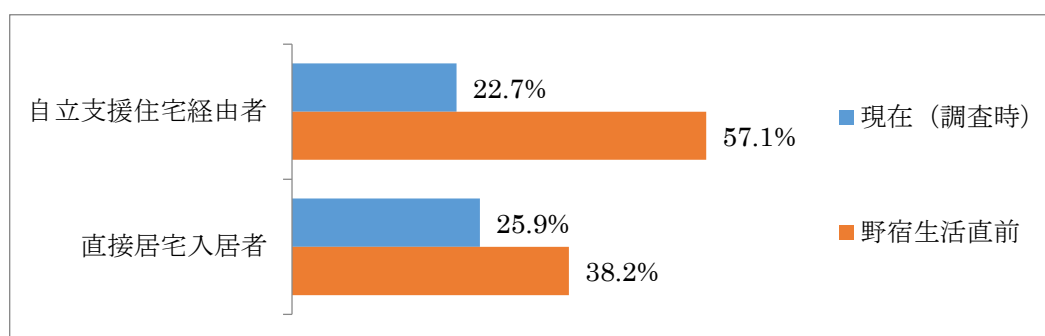


### 3.2.3 近隣との関係

では、地域との関係はどのようなものだろうか。図表 7-9 は「隣室や近所の人で現在つきあいのある人」が「0 人」の人の比率と「野宿になる直前の時の隣近所とのつきあい」が「なかった」という人の比率を示したものである。

ワーディングは異なるものの、明らかに野宿生活直前の時点とくらべて自立支援住宅経由者、直接居宅入居者とも近隣との社会関係量は増えていることがわかる。とりわけ自立支援住宅経由者では、野宿直前時につきあいが「なかった」人は 57.1% に上っていたが、自立支援住宅を経て地域での自立生活をはじめてからはその比率が 22.7% にまで低下している。生活の安定とともに自立支援プログラムや担当者との社会的支援の効果であるとも考えられよう。

図表 7-9 隣室や近所の人とのつきあいが「ない」人の比率

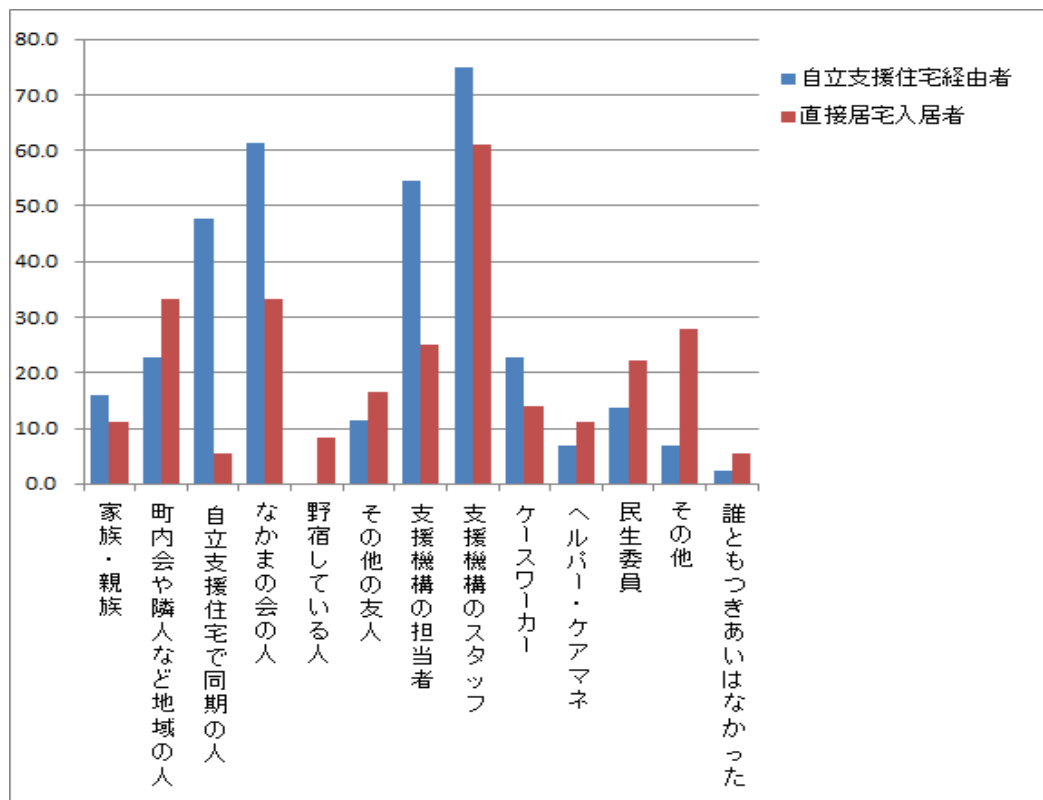


さらに、図表 7-10 は「この 1 ヶ月の間に世間話をした人」を挙げてもらった結果である。複数回答のため、値はそれぞれの対象者数（自立支援住宅経由者 44 名、直接居宅入居者 36 名）に対する比率を示している。

「相談相手」を尋ねたときと同様（図表 7-7）、「支援機構のスタッフ」が多く挙げ

られている。しかし、目につくのは自立支援住宅経由者で「支援機構の担当者」「自立支援住宅で同期の人」「なかまの会の人」を挙げる人が多いことである。自立支援住宅でのさまざまなプログラムや「なごみ」での催し、担当者（ボランティア）との関係の継続が、こうしたつきあいを支えているものと思われる。これも自立支援住宅が社会的自立にもつ効果を示すデータと考えられよう。（なお、直接居宅入居者で「自立支援住宅で同期の人」を挙げている人が2名〔5.6%〕いるが理由は不明である。）

図表 7-10 この1ヶ月の間に世間話をした人（複数回答）



### 3.2.4 生き甲斐と自己有用感

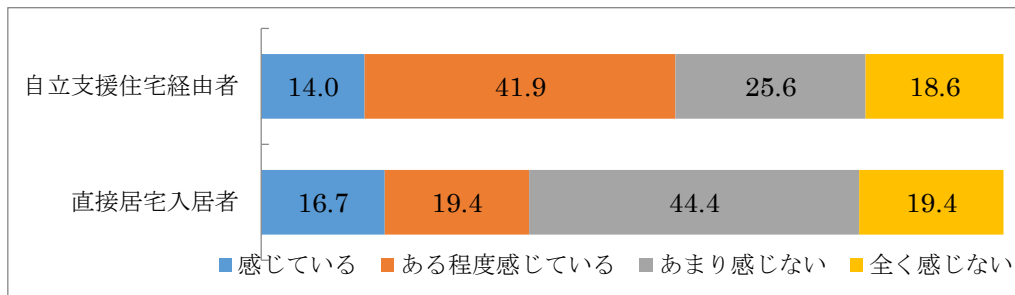
最後に社会意識の面での効果について見てみよう。

まず自立支援住宅経由者と直接居宅入居者とで「今、生き甲斐を感じているかどうか」に違いがあるかどうかを示したのが図表 7-11 である。生き甲斐を「感じている」「ある程度感じている」をあわせた比率は自立支援住宅経由者の方が明らかに高い。

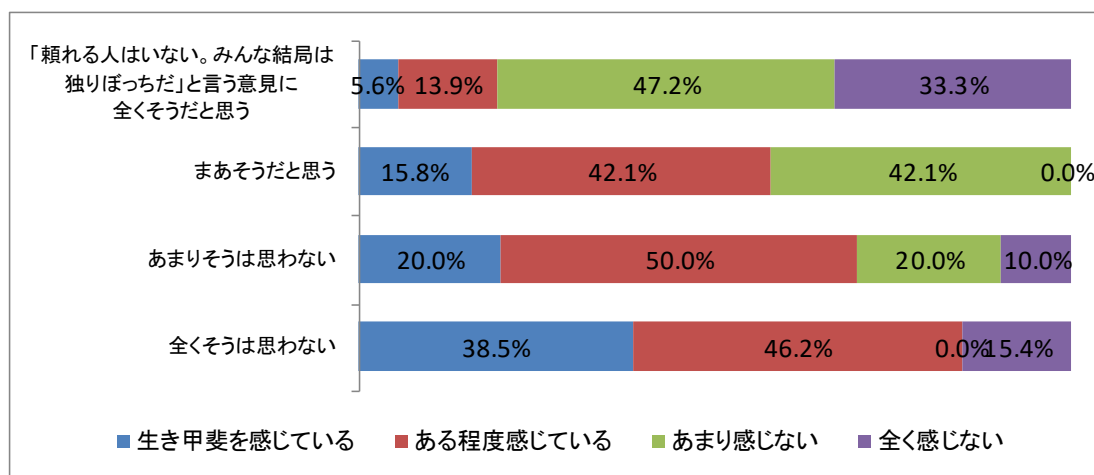
また、図表 7-12 に示すように「社会的孤立感」と「生き甲斐感」との間には明らかに関連がみられる（相関係数は 0.461 である）。「まわりに人はいるが頼れる人はいない。みんな結局はひとりぼっちだ」という意見に「まったくそうだ」と答えた人で「生きがいを感じている」人はわずか 5.6% であるのに対して、「ひとりぼっちだ」とは「まったく思っていない」人では「生きがいを感じている」人は 38.5% に上っている。自立支援住宅でのさまざまな取り組みを通して培われた社会関係が社会的孤立感の低下をもたらし、そ

れが生き甲斐の創出につながっているとも考えられる。

図表 7-1-1 今、生き甲斐を感じているか



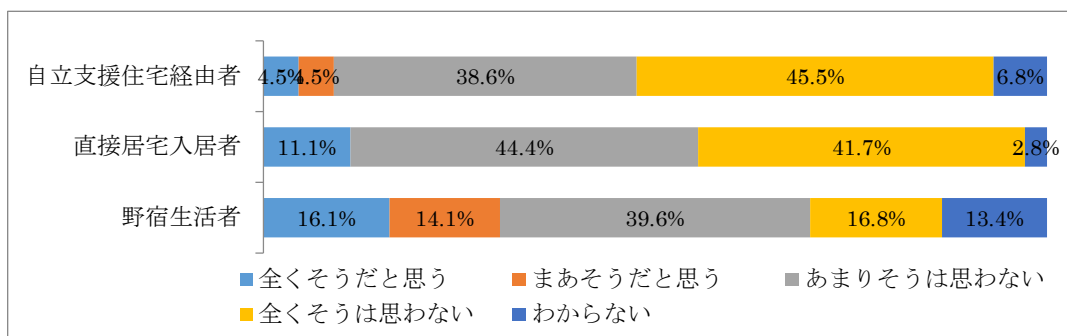
図表 7-1-2 孤立感と生き甲斐感の関連



しかしながら、自らの存在に何らかの意味があるといった「自己有用感」については微妙な結果となった。図表 7-1-3 は「自分はこの世の中・社会にとってなくてはならない存在である」という意見に対してどう思うかを尋ねた結果である。社会的自立において、自らの生に意味があると感じることは重要である。

だが、この図からわかるように「全くそうは思わない」「あまりそうは思わない」と答えた人の比率は自立支援住宅経由者で最も高かった。自立支援住宅の仕組みは「社会的孤立感」の解消には効果を持っているが、「自己有用感」の高まりにはあまり顕著な効果をもたらしていないように思われる。ただし、自己有用感の低さには自立支援住宅経由者の年齢の高さ等、他の要因が関係しているかもしれない。さらなる分析が必要である。

図表 7-13 自分はこの世の中・社会にとってなくてはならない存在である



#### 4. おわりにー社会的自立への支援にむけての課題

これまでの分析から、自立支援プログラム、担当者との関係の継続、アフターサポートといった社会関係的な支援を特徴とする自立支援住宅を経由することが、社会的自立にとって一定の効果を持っていることが示された。言うまでもなく、ホームレス支援において居住支援は重要である。しかし、単に生活保護で居宅設置するだけでは自立支援は十分な効果をもたらさない。重要なのは自立支援プログラムと社会関係の形成支援、そしてアフターサポートである。

ただし、課題も示された。自立支援住宅経由者で社会的孤立感が相対的に低いことは示されたが、それでも社会的孤立や孤独を感じている人の比率自体は高かった。また、「自己有用感」は自立支援住宅経由者で最も低かった。さらに、社会関係の範囲は、現状では支援機構の関係の範囲の中にとどまりがちであった。

こうした課題に対して、現在、支援機構ではボランティア部を中心にいくつかの取り組みが行われている。たとえば、孤立の解消としては、2009年にはじまった「ゴーイング・ホーム・デー」がある。これは支援機構に関わる職員、ボランティア、自立者などが参加するお祭り（運動会、クイズ大会、演奏会など）で、多くの人が参加している（参加者数は、2009年度 217名、2010年度 196名、2011年度 268名である。）

また、現在、自立者の互助組織として「なかまの会」があるが、今後、自立者と支援機構正会員からなる新たな互助会をつくろうという構想もある。これらは「支援する側ー支援される側」という関係の固定化を乗り越え、お互いが役割を果たすことによって自らの生の意味を獲得していこうとする試みとしても注目される。

同時に、自立支援住宅を通したホームレスの自立支援には国レベルでの対応も必要である。支援機構が運営している自立支援住宅は無料低額宿泊所と位置づけられており、入居者の多くは生活保護受給者である。上述したように自立生活継続のためには自立支援プログラムや地域生活に移行してからのアフターサポートが重要であるにもかかわらず、生活

保護費の中には社会的自立のための支援やアフターサポートに対する対価は想定されていない。効果的な居住支援を提供するためには、こうした支援に対する対価を制度的に保証する仕組みが必要であろう〔奥田・寺尾,2010:10〕。

また、無料低額宿泊所はホームレスへの居住支援を行うための重要な地域資源でありながら、一方で「貧困ビジネス」の温床として批判にさらされてきた。しかし、問題は無料低額宿泊所という制度そのものにあるのではなく、運用の仕方にある。「貧困ビジネス」かどうかの判断基準は、契約の透明性、異議申し立て権の有無、居住環境の水準、施設内における支援の内容、地域生活に移行してからのアフターサポートの有無によって判断されるべきである。そのためには、適切なサービスやサポートの基準（ガイドライン）の設定や第三者機関による認証制度が必要であろう。

## 文献

- 奥田知志・寺尾徹, 2010, 「対談 貧困ビジネス論を超えてーポストホームレス支援法を展望する」, 『ホームレスと社会』 Vol.2.
- 奥田知志, 2006(a), 「ホームレス問題とは何か」, 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ーNPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』 明石書店.
- 奥田知志, 2006(b), 「北九州におけるホームレス支援の変遷」, 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ーNPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』, 明石書店.
- 鷺田清一, 2008, 『死なないでいる理由』, 角川文庫.
- 山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・森松長生著, 『ホームレス自立支援ーNPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』, 明石書店.
- 米野史健, 2010, 「住宅弱者に対するさまざまな居住支援の取り組み」, 『ホームレスと社会』 Vol.2.

## 補論4 ホームレス支援と社会調査

### 1. はじめに

社会調査は単なるデータの収集と記述にとどまるものではなく、「経験的データを用いて意味世界としての社会的世界を探究し、新しい知見を提示すること」を目的とする社会的行為である〔盛山,2004:7〕。その背後には、当然のことながら動機が存在する。大きく分けて、それには理論志向的なものと実践志向的なものがあるだろう。もちろん両者は背反するものではない。社会調査によって得られる知の形を、三隅一人〔2003:24〕にしたがって「記述知」「説明知」「規範知」「実践知」にわけた場合、理論志向動機に基づく知は「説明知」という形をとる。「実践知」はそうした「説明知」の応用として位置づけられよう<sup>1</sup>。

福祉領域での調査は、基本計画や施策立案とセットで行われることも多く、その意味でも実践的な志向性が相対的に強いように思う。本稿では、筆者がかかわったホームレス調査をもとに、（1）調査からどのような新たな知見がもたらされ、また、それは施策形成にとっていかなる意味をもったのか、（2）調査の過程でどのような問題を感じたか、について考えてみたい。

なお、以下では、「ホームレス」は「野宿状態にある人びと」を示すものとして用い、ホームレスは広く「（野宿者を含む）地域での生活困窮者層」を示すものとする。また、「社会関係を喪失した人びと」は、物質的な困窮状況を示す＜ハウスレス＞との対比において＜ホームレス＞と表記する〔奥田,2002〕。

### 2. 北九州市におけるホームレス支援

#### 2.1 NPOによる支援

最初に、北九州市におけるホームレス支援について簡単に紹介しておこう。

北九州市においてホームレス支援を継続的にこなってきたのは、NPO 法人北九州ホームレス支援機構（以下、支援機構）である。理事長の奥田知志〔2006(a)〕によれば、「ホームレス」を対象とした最初の炊き出しパトロールは1988年12月にはじまった。以来、支援機構は、アパート入居支援（1992年）、高齢「ホームレス」を対象に自立生活の準備をするための自立支援住宅の開設（2001年）、保証人バンクの設立（2001年）、市との協

---

<sup>1</sup> 三隅〔2003〕は、「記述知」「説明知」「実践知」の他に「規範知」を設定している。これは「どうあるべきか」といった価値判断にかかわる知の形である。三隅が述べているとおり、社会科学における知、とりわけ「実践知」については価値の問題、「規範知」とのかかわりが問題となる。

働（委託）による自立支援センターの運営（2004 年）、居宅設置後の生活アフターサポートを行う自立生活サポートセンターの設置（2005 年）、シェルターの開設（2009 年）、など数多くの支援策を行ってきた。また、2010 年からは社会福祉法人グリーンコープとの協働で福岡市での自立支援事業（福岡抱樸館）も始まった。

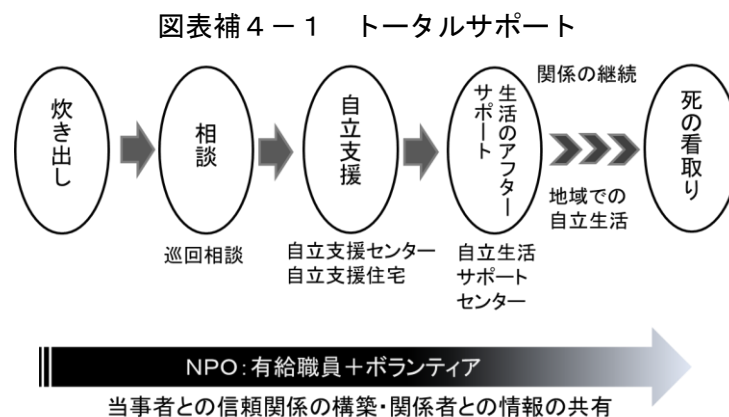
## 2.2 <ハウスレス>支援と<ホームレス>支援

支援機構による支援の基本計画は、2000 年の NPO 法人化と同時に制定された「北九州におけるホームレス自立支援グランドプラン」（以下、「グランドプラン」）に示されている<sup>2</sup>。

中でも重要な理念の一つが<ハウスレス>と<ホームレス>に対する支援の必要性である。奥田〔2002〕によれば、<ハウスレス>とは物的・経済的な貧困状況やそうした状況にある人びと、<ホームレス>とは社会関係を失っている状況やそうした状況にある人びとのことである。<ハウスレス>状態は生存にかかわる。それゆえ、その支援の重要性は言うまでもない。しかし、支援が弁当や衣服などの物資を配ったり家の紹介だけなら、それはホームレス問題の根本的な解決にはならない。ホームレス支援とは「無縁」との闘いであり<ホーム>に象徴される社会関係を創っていくことが重要だ、と奥田は言う。このように社会関係の困窮という視点からホームレスをとらえるならば、支援は社会関係を失っている地域生活困窮者をも射程に含むものとなる。社会関係を失い、孤立しているのは「ホームレス」だけではない。

## 2.3 トータルサポート―炊き出しから看取りまで

そうした支援を支える手段が「トータルサポート」の仕組みである。図表補 4－1 に示すように、炊き出しから相談、自立支援、そして自立後のアフターサポート、死の看取りまで支援機構が関わる。



<sup>2</sup> 現行の「グランドプラン」は5つの基本理念、10の事業計画、37の実施計画から構成されている。これはNPO法人抱樸のホームページで見ることができる。

出典：支援機構による資料をもとに作成

点の支援ではなく、線の支援へ。継続した関係の構築を通して社会への信頼や自らの存在意義も生まれてくる。そうしたことが自立生活を継続させる。このような体制のもと、ホームレスを生まない社会の形成を考えるのである〔奥田,2006(b)〕。

## 2.4 行政と支援機構一対抗と協働

一方で、市も、自立支援法以後、さまざまな取り組みを行ってきた。まず、2003年7月、市は助役を本部長とする「北九州市ホームレス対策推進本部」（以下、推進本部）を設置した。他方、支援機構を中心に市民の側も同月「北九州市におけるホームレス問題の抜本的解決を求める市民集会」を開催し、自立支援センターの設置を柱とする市長宛の要望書を採択した。2003年11月には、市民集会の呼びかけ人を中心に「北九州市におけるホームレス問題解決のための市民協議会」（以下、市民協議会）が発足。2004年6月には、推進本部と市民協議会、地域団体の代表者等をメンバーとする「北九州市ホームレス自立支援推進協議会」が設置された。同年9月には自立支援センター北九州が開設する。

さらに市民協議会は、2005年8月に「今後の北九州におけるホームレス自立支援に関する提言」（以下、第1次提言）を市長に提出した。多くの提言の中で、生活支援専門部会（筆者もそのメンバーだった）と住宅専門部会が提言したプログラムが自立生活サポートセンターの設置である<sup>3</sup>。こうして元「ホームレス」であった人たちは生活アフターサポートを受けることができるようになった<sup>4</sup>。その後、センター入所者には障がいをもった人たちの比率が高いことがわかってきたことをうけ〔山田,2009:92〕、市民協議会は第2次提言「就労自立支援から生活自立支援へ」を提出した<sup>5</sup>。

このように北九州市での支援策は、支援機構（民間）が「グランドプラン」を描き、支援機構と市行政とがお互いに対抗しつつ実施計画をつくり、協働で施策を展開してきた。支援機構が単なる「下請け」ではなく、立案段階から施策にかかわってきたことは興味深い。では、そこに調査はどのように位置づけられたのだろうか。

## 3. 調査から得られた知見とその支援施策における意味

筆者がかかわった北九州市でのホームレス調査は、図表補4-2に示すとおりである。これらの調査から得られた知見と、それがホームレス支援施策にどのように使われたのか

<sup>3</sup> 市民協議会の「第1次提言」についてもNPO法人抱樸のホームページで見ることができる。

<sup>4</sup> 自立生活サポートセンター小倉による自立支援センター退所者へのサポートについては1年間は北九州市からの委託である。その後は支援機構の独自事業となる。またサポートセンター八幡の運営は支援機構の独自事業である。サポート対象者は2010年10月30日現在で延べ1000人を超えており、自立継続率は小倉で91.9%、八幡で97.7%となっている。

<sup>5</sup> 市民協議会の「第2次提言」もNPO法人抱樸のホームページで見ることができる。

を考えてみよう。

図表補 4－2 北九州市でのホームレス調査

名称		期間	場所ならびに方法	対象者数	主な項目
2003年厚労省調査	概数調査	2003年 1月20日－ 26日	市内全域を31ブロックにわけ各ブロックごとに目視にて確認（昼間21ブロック、夜間10ブロック）	421名 （目視確認数）	数、居住場所、形態など
	生活実態調査	2003年 1月31日－ 2月21日	小倉北区勝山公園（炊き出し会場）にて調査票を使って面接／全国共通調査票の他に、北九州独自の補足調査票を使用	128名	路上での生活、野宿までの経緯、健康状態、福祉制度の利用、自立の意欲、生活歴、要望など
2004年北九州実態調査		2004年 3月12日－ 4月9日	小倉北区勝山公園（炊き出し会場）にて調査票を使って面接	149名	世代内移動、世代間移動、社会関係、社会意識、社会保障制度の利用、生活実態、居住形態など
2007年厚労省調査	概数調査	2007年 1月20日	市内全域を20ブロックにわけ各ブロックごとに目視にて確認（同一日に昼夜20ブロック）	249名 （目視確認数）	数、居住場所、形態など
	生活実態調査	2007年 1月12日－ 1月30日	各区にて調査票を使って面接／全国共通調査票の他に、北九州独自の補足調査票を使用	102名	路上での生活、野宿までの経緯、健康状態、福祉制度の利用、自立の意欲、生活歴、要望など
自立支援センター退所者調査		2007年 8月	自立支援センターに来てもらい、調査票を用いて面接。自由回答欄を多く設け、本人の同意を得た上で内容を録音	62名	世代内移動、世代間移動、社会関係、社会意識、社会保障制度の利用、生活サポートの利用、生活実態、居住形態など
自立支援住宅退所者・直接居宅設置者調査		2008年 2-3月	現在住んでいるアパート等にかがいがい、調査票を用いて面接。自由回答欄を多く設け、本人の同意を得た上で内容を録音	80名	世代内移動、世代間移動、社会関係、社会意識、社会保障制度の利用、生活サポートの利用、生活実態、居住形態など

### 3.1 ホームレスの急増と就労意欲の高さー自立支援センター設置への社会的承認

まず 2003 年厚労省調査では、「ホームレス」数の急増、就労自立意欲の高さ、移動型「ホームレス」の多さなどが明らかになった。具体的に示そう。調査方法が異なるため厳密な意味で比較はできないものの、2001 年 9 月に 224 人であった市内「ホームレス」数が 2003 年厚労省調査では 421 人に上ることが報告された。増加率は 114%で政令市の中では最も高かった。また、「今後望む生活」では「きちんと就職して働きたい」という人は全国調査では 49.7%であったのに対して北九州では 61.7%であった。さらに、当時まだ北九州にはなかった自立支援センターを「今後利用したい」という人の比率は 90.6%（全国調査 38.9%）に上った。

こうした結果を受けて提言されたのが、総合相談窓口の設置、自立支援センターの整備、就労支援プログラムの整備、NPO への自立支援センターの管理委託などである〔北九州ホームレス研究会,2003〕。ただし、調査から何か新たなメカニズムが発見され、それをもとに全く新しい施策プランが導かれたというよりも、あらかじめ想定されていた施策プランの妥当性を示す形で調査から得られた知見は使われたように思う。

行政の側でも施策を立案・執行するときには、データの裏づけが必要である。税金の支出をとまなう施策には当然説明責任が求められる。施策の社会的承認にマスコミの果たす力は大きい。そしてマスコミも量的なデータを求める。2004 年 2 月、市は調査結果の裏づけを踏まえ、巡回相談と就労自立の拠点（自立支援センター）設置を主な内容とする支援計画原案を記者発表し（『朝日新聞』2004.2.13 朝刊など）、市民からの意見も募集した。

### 3.2 社会関係の困窮－自立生活サポートセンター設置の妥当性の提示

自立生活サポートセンターの設置を提言する際にも、調査から得られた知見は施策プランの妥当性を示す形で使われた〔稲月,2005〕。

2004年北九州実態調査では、2003年厚労省調査では十分に聞けなかった社会移動（世代間、世代内の職業移動）、社会関係、社会意識について重点的に尋ねている。そこから明らかになったのは、「ホームレス」になった人たちの脆弱な人的資本や不安定就労、その世代的な連鎖、強い孤立感と、低い自己有用感、社会保障制度からの排除、「ホームレス」になる前の社会関係の少なさ、困ったことがあっても相談をしていない人が多いことなどであった〔稲月,2006〕（第5章）。

この調査データからは「ホームレス」化のプロセスがより明確に示された。そのプロセスから考えれば、彼ら/彼女らは仮に自立支援センターを経て就労自立したとしても経済構造の変動に対して脆弱であり、いつまた「ホームレス」になるかわからない。それゆえ、自立支援センターや自立支援住宅を退所した後も自立生活の維持のためには困ったときに相談できる体制をつくること、それを可能にするためにも社会関係の形成と維持を制度的にはかることが大切である。自立生活サポートセンターはそうした施設であった。

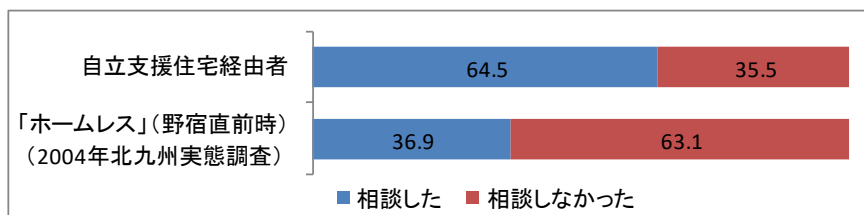
ただ、社会関係や生活アフターサポートの重要性は、この調査から新たに発見されたものではなかった。それらは支援の現場で蓄積されてきた、いわば実践的暗黙知であった。そうした暗黙知をもとにした自立生活サポートセンターのプランが先にあり、その妥当性を示す形で調査データは提示されたのである。

### 3.3 生活アフターサポート付き中間施設の有効性－施策効果の測定

調査が施策に果たすもう一つの役割は、施策効果の測定である。自立支援住宅退所者調査からは、生活アフターサポート付きの中間施設の有効性が検証された。いくつかデータを紹介しよう。

図表補4－3に示すように、自立支援住宅を経由して生活アフターサポートを受けながら地域で生活している人は、困ったことがあったとき相談をしている人の比率が高い。

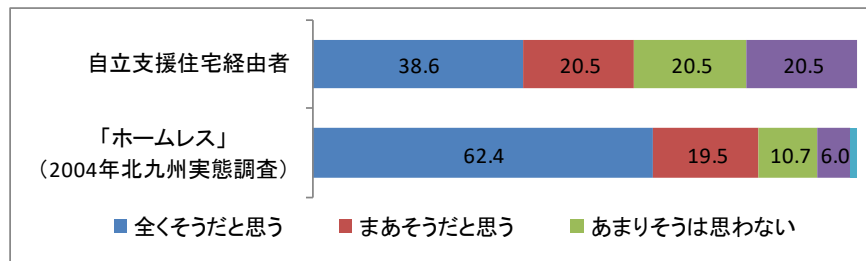
図表補4－3 困ったことや気になることについて誰かに相談したか



また図表補4－4は「まわりにたくさんの人がいるが、いざとなれば頼れる人はいない。

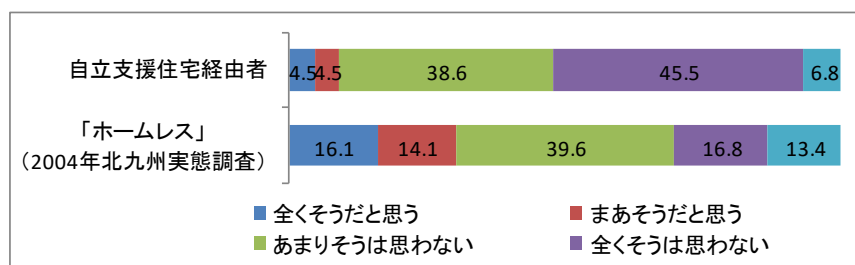
みんな結局はひとりぼっちである」という意見について尋ねたものである。自立支援住宅経由者は野宿者とくらべ孤立感がかなり低いことがわかる。関係の回復にともなうものだろう。

図表補 4－4 孤立感－みんな結局はひとりぼっちである



同時に、新たな課題も発見された。先に述べたように「ホームレス」の自己有用感は低かった。しかし、図表 1 5－5 に示すように自立支援住宅経由者のそれは「ホームレス」よりもさらに低いのである<sup>6</sup>。これは今後の支援施策の課題の一つを示すものだろう。単なる生存ではなく、生き生き生活する。そのためには「当事者自らが存在意義を確認できるための支援」やそのコーディネート〔奥田,2010:48〕も重要となってくる。

図表補 4－5 自己有用感－自分はこの世の中・社会にとってなくてはならない存在である



### 3.4 調査の非調査的要素－協働のきっかけ

調査の目的はデータの獲得とそれをもとにした意味世界の解釈である。だが、調査は社会的な営みである。それゆえ、調査それ自体が施策形成に間接的な効果をもたらすこともあるのではないだろうか。たとえば 2003 年の厚労省調査である。これは、北九州市にとって実施計画を策定するための本格的な調査だった。この調査の後、市と支援機構とは対抗しつつも協働してホームレス支援にあたることとなった。調査には、その本来の機能とは

<sup>6</sup> なお、年齢、性別、仕事の有無、自立支援住宅経由者かどうかを独立変数とした重回帰分析も行った。仕事の有無、自立支援住宅経由者かどうかは自己有用感に有意な効果を持っており、自立支援住宅経由者であることは自己有用感の低さにつながっていた。地域で生活を始めた元「ホームレス」の人たちの自己有用感の低さについては、今後、さらに分析をすすめたい。

別に、施策形成のための協働の場を提供するといった機能もあるのかもしれない。

## 4. ホームレス調査の中で考えたこと

### 4.1 ホームレスとは誰か

調査の中では疑問や問題を感じることもあった。まず第1に、どのような人をホームレスと考えるのか、といった問題である。自立支援法では「ホームレス」を「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場とし、日常生活を営んでいる者」と定義している。しかし、実践的な文脈で調査を考える場合、この定義は狭すぎる。もちろん法律では対象についての明確な定義が必要だろう。調査においても調査対象の明確化（境界線を引くこと）は必要だ。だが、そうした対象認識は、同時に（無意識のうちに）、ものの見方や考え方にも作用する。アスペクトと対象の設定とは相互に規定しあう[谷,2002:70-1]。

厚労省の概数調査の際、行政側と意見が食い違ったのは、まさにその点だった。病院に救急搬送された「ホームレス」はカウントするのか。やりとりの結果、最終的にはカウントすることになったが、対象設定とアスペクトとの相互規定の問題は、単にデータの「正しさ」といったことにとどまらない問題をもっている。「ホームレス」の数が減れば（見えなくなれば）いいのか、それとも社会的排除を生み出す構造を問題とするのか。ホームレス調査は、「ホームレスとはどのような状態なのか」「ホームレス問題とは何か」といった「規範知」[三隅,2003]レベルの問いとセットでなされなければならない。（そして、ホームレス研究には、そうした「規範知」の厚い蓄積がある。）

### 4.2 回答は「正しい」のかー関係の中で構築されるイエス・テンデンスー？

第2は調査法にかかわるものである。聞き取った回答は果たして「正しい」ものなのか。2007年厚労省調査（生活実態調査）でのことである。調査員の学生が聞き取った調査票に不明な点があったため、筆者が改めて対象者の方に聞き取りを行った。

学生から渡された調査票では「現在、就職するための求職活動をしていますか」との問いに対して「今も求職活動をしていないし、今後も求職活動をする予定はない」という選択肢に○がついていた。しかし、筆者の聞き取りの時には、その方は「求職活動をしている」と答えられたのである。

なぜ回答がことになったのかはわからない。単なる記入ミスかもしれない。だが、筆者には調査員が学生であるか、ネクタイを締めた年配の男であるかの違いによるもののようにも感じた。つまり、その方は筆者を行政の人間（あるいはその手先）と認識し、「就労自立」といった「期待されるべき回答」をされたのかもしれない。もしそうだとすれば、回答の背後にはその場の権力関係も作用しているだろう。盛山和夫[2004:88]は「回答者が『調査者あるいは調査員はこんなふうに答えてもらいたいと思っているのではないか』ということに付度して無意識のうちにその方向に答えようとする傾向」として「調査者に向けたイエス・テンデンスー」の問題を指摘している。それが意識的になされる場合もある

だろう。対話的構築主義〔桜井,2002〕の文脈でのイエス・テンデンシーである。福祉は資源分配に直接関わるため、調査の場にも権力関係が入り込みやすいかもしれない。

## 5. おわりに

2010年1月に実施された厚労省の調査では、全国の「ホームレス」数は1万2253人となっている〔厚生労働省,2010〕。2003年厚労省調査（2万5396人）とくらべると半減している。北九州市でも2004年に434人だった「ホームレス」数は、2010年11月時点で137人と3分の1以下になっている。要因としては支援策の効果と生活保護の運用改善があるだろう。

しかし、奥田知志によれば、北九州市と支援機構が協働で作成している「ホームレス支援台帳」に2009年度に新規登載された人は482人で、2007年度の197人、2008年度の329人を大幅に上回っている。つまり、「ホームレス」の数は減っても生活困窮者、すなわちホームレスの数は増大しているのだ〔奥田,2010:40〕。

また、山田耕司が自立支援センター北九州の入所者データをもとに明らかにしたように、センター退所者で何らかの障がいを持っていた方は約5割に上る〔山田,2009:92〕。就労による自立支援の前提は大きく揺らいでいる。他方、上述した通り、自立支援住宅退所者の自己有用感は低いこともわかった。「助ける－助けられる」といった関係の固定化を変えていくような支援とコーディネート制度の形成も重要な課題である〔奥田,2010:49〕。

さらに2008年9月のリーマンショック以後、「ホームレス」の若年化が指摘されている。北九州での巡回相談データベースをもとにした分析を現在おこなっているが、データからも若年化傾向ははっきりと見られる。中高年者中心に考えられてきたホームレス支援施策の枠組みは再検討される必要があるだろう。

こうした状況の中で、10年間の特別措置法であった自立支援法は2012年に期限を迎える。それまでに、有効な施策・計画を模索しなければならない。その試みの一つとして2010年10月より福岡市ではパーソナルサポート事業も開始された。この事業の効果の測定や、これまでの北九州市での施策効果の検証調査などを通して、来るべき「2012年問題」に対する施策を今後考えていきたい<sup>7</sup>。

---

<sup>7</sup> なお、「ホームレス自立支援法」は、2012年6月の改正（平成24年6月27日法律第46号）により2017年まで延長された（5年延長）。さらに2017年6月には、同法の期限を10年延長する「改正ホームレス自立支援法」が成立した（補論2を参照）。同法の延長の背後には、ホームレス支援団体、支援関係者の国政への粘り強い働きかけがあった。

## 文献

- 稲月正,2005,「参考資料 調査データから見た『自立生活サポートセンター』設立の必要性」『季刊 Shelter-less』 25.
- 稲月正,2006,「ホームレスになるまでの経緯と自立支援の方向性ー公民協働のトータルサポートシステムの構築へ」山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・森松長生著,『ホームレス自立支援ーNPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』,明石書店.
- 北九州ホームレス研究会,2003,『北九州市ホームレス調査結果報告書ー全国データとの比較を踏まえて』.
- 厚生労働省,2010,「ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果」  
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/homeless10/index.html>  
(アクセス日2010.11.19)
- 三隅一人,2003,「社会設計支援としての社会学ー数理社会学を軸とした構想覚書」『社会分析』 30.
- 奥田知志,2002,「北九州におけるホームレス自立支援グランドプラン」 (改訂版), <http://www.h3.dion.ne.jp/~ettou/npotop/top.htm> (アクセス日2010.10.28) .
- 奥田知志,2006(a),「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・森松長生著,『ホームレス自立支援ーNPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』,明石書店.
- 奥田知志,2006(b),「NPO法人化と『北九州におけるホームレス自立支援グランドプラン』の作成,そして協働へ」山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・森松長生著,『ホームレス自立支援ーNPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』,明石書店.
- 奥田知志,2010,「絆の制度化ー『第三の困窮』に向き合うパーソナルサポーターの実現へ」,『都市問題』 101.
- 桜井厚,2002,『インタビューの社会学ーライフストーリーの聞き方』せりか書房.
- 盛山和夫, 2004,『社会調査法入門』有斐閣.
- 谷富夫,2002,「エスニシティ研究と世代間生活史法」『フォーラム現代社会学』 1.
- 山田耕司,2009,「ホームレス状態となった知的障がい者支援の現場から見えてきたものー北九州における取組について」『ホームレスと社会』 1.

## 第Ⅲ部

### パーソナル・サポート・モデル事業と 就労・社会参加支援事業

#### 伴走型支援システムの展開と検証

## 第8章 中高年生活困窮者へのパーソナル・サポート・モデル事業 ―「福岡絆プロジェクト」の効果と課題

### 1. はじめに

#### 1.1 目的

本章では、内閣府によるパーソナル・サポート・モデル事業として福岡市で実施され「福岡絆プロジェクト」について取り上げる。本事業は、NPO 法人北九州ホームレス支援機構（現 NPO 法人抱樸／以下、支援機構）の理念や支援方法が、伴走型支援システムとして最初に形となったものでもあった。ただし、パーソナル・サポートという名称が示すように、「対個人」の支援が中心であり、「地域・社会」に対する働きかけは、本事業の中ではあまり行われなかった。本章では、パーソナル・サポート・モデル事業と福岡絆プロジェクトについて説明した後、その効果と課題を調査に基づいて明らかにする。

#### 1.2 パーソナル・サポート・モデル事業と福岡絆プロジェクト

最初に、内閣府によるパーソナル・サポート・モデル事業ならびに福岡絆プロジェクトについて説明しておこう。

パーソナル・サポート・モデル事業は、2010年6月、当時の民主党政権のもとで閣議決定された「新成長戦略」に盛り込まれ、2012年度をもって終了した事業である<sup>1</sup>。2008年秋のリーマンショックによる生活困窮層の拡大・顕在化への対応を迫られた政府は「緊急雇用対策」（2009年10月）や「明日の安心と成長のための緊急経済対策」（2009年12月）を発表し、「第2のセーフティネット」事業を行った。パーソナル・サポート・モデル事業も、こうした施策の流れを受けたもので、生活困窮者に対して「個別的・継続的・包括的な支援」を行うことを目指した。その背景には、複合的な困窮要件を抱えた人が各種の制度に確実につながる仕組みの構築が必要である、という問題意識があった。『パーソナル・サポート・サービス報告書』〔内閣府,2013〕によれば、開始の経緯は以下のように記されている。

パーソナル・サポート・サービスの前身は、平成21年10月に取りまとめられた緊急雇用対策である。このときは、「ワンストップ・サービス・デイ」の試行や年末年始の緊急宿泊施設の確保と生活相談などを行い、一定の目的を達成した。しかし、サービスの場所の確保の問題などから、「ワンストップ・サービス・デイ」の恒常的实施は困難である、限られた実施期間中に、様々な生活上のリスクが重なる利用者の課題を把握す

<sup>1</sup> この「新成長戦略」の「VI. 雇用・人材戦略『出番』と『居場所』のある国・日本」に「パーソナル・サポート（個別支援）のモデル・プロジェクトの実施と制度化に向けた検討」は記載されている。詳しくは <http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/sinseichou01.pdf> を参照のこと。

るとともに、活用可能な支援を相談し、具体的支援に結びつけることが困難であるなどの問題点も浮き彫りとなった。

緊急雇用対策での取り組みから、生活上のリスクが複雑に絡んでいる生活困難者を支援するためには、既存の支援体制では問題の全体を受け止めきれないと考えられ、当事者の抱える問題の全体を構造的に把握した上で、支援策を当事者の支援ニーズに合わせてオーダーメイドで調整、調達、開拓する継続的なコーディネートが必要であると認識された。

このような認識をもと、2010年（平成22年）5月に第1回セーフティネットワーク実現チームが、また同年7月にパーソナル・サポート・サービス検討委員会が開催され<sup>2</sup>、10月からパーソナル・サポート・モデル事業が第1次地域で始まった<sup>3</sup>。

福岡絆プロジェクトは、この第1次地域に選ばれ、準備の後、同年11月から事業を開始した。事業を担ったのは、図表8-1に示す9つの事業所からなる「福岡絆プロジェクト共同事業体」（以下、共同事業体と略）である。この共同事業体が、事業主体である福岡市と業務委託契約を結ぶ形で福岡絆プロジェクトは実施された。

図表8-1 福岡絆プロジェクト共同事業体 構成団体（50音順）

団体名	活動領域
NPO法人 北九州ホームレス支援機構	ホームレス・生活困窮者支援
社会福祉法人 グリーンコープ	社会福祉（地域、高齢、障がい、子育て、生活困窮者、暮らしなどの支援）
グリーンコープ生活協同組合ふくおか	生活協同組合（共同購入、環境、社会福祉、国際協力、地域などの支援）
生活協同組合連合会 グリーンコープ連合	生活協同組合（共同購入、環境、社会福祉、国際協力、地域などの支援）
公益社団法人 福岡県社会福祉士会	社会福祉（相談援助、福祉サービス第三者評価、福祉人材育成など）
社会福祉法人 福岡市社会福祉協議会	社会福祉（地域、高齢者、障がい、子育て、生活困窮者などの支援）
福岡自立支援居宅協力者の会	住宅物件情報提供、ホームレス支援団体との連携
NPO法人 ホームレス支援「おにぎりの会」	ホームレス・生活困窮者支援
NPO法人 美野島めぐみの家	ホームレス・生活困窮者支援

この共同事業体は、ホームレス支援、地域福祉、家計再生、就労準備支援、居宅設置、法律相談など、生活困窮者支援に必要な専門を持つ団体・個人から構成されていた。共同事業体という形態自体が「これまで縦割り支援体制を乗り越えるために大きな可能性を含むもの」であった[奥田,2013:1]。その意味でも、福岡絆プロジェクトは伴走型支援システムの実践であるとともに、2015年度から施行される「生活困窮者自立支援法」を先取りするものであったと言えよう。以下、次節で福岡絆プロジェクトの仕組みを紹介した上で<sup>4</sup>（2節）、その成果（3節）と課題（4節）について考察する。

<sup>2</sup> 内閣府パーソナル・サポート・サービス検討委員会委員には奥田知志も委員として参加した。

<sup>3</sup> その後、第2次地域、第3次地域を合わせ計27地域で実施された。

<sup>4</sup> 福岡絆プロジェクトの仕組みと支援実績の執筆にあたっては、本プロジェクトの絆部長を務めた佐藤

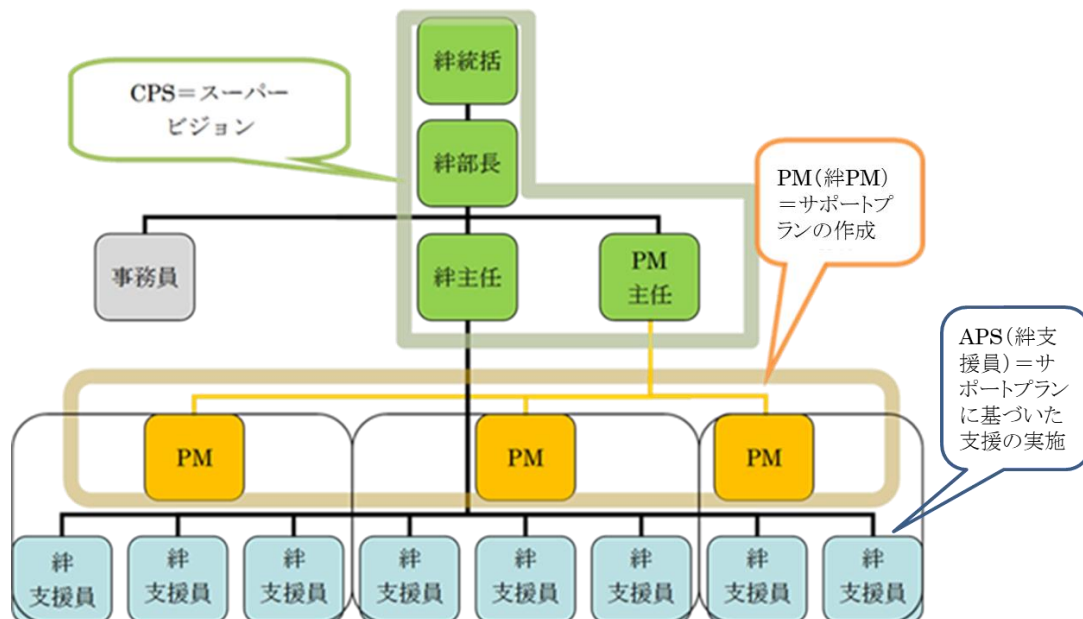
## 2. 福岡絆プロジェクトの仕組みと支援実績

### 2.1 組織形態と支援の特徴

#### (1) 組織形態

福岡絆プロジェクトの組織形態を、図表 8-2 に示す。なお、この図に示されているのは 2012 年度の体制（最終形）である<sup>5</sup>。

図表 8-2 福岡絆プロジェクトの組織形態(2012 年度)



注：略称の正式名称は下記の通りである。

CPS：チーフ・パーソナル・サポーター PM：パーソナル・マネジャー

PS：パーソナル・サポーター

APS：アシスタント・パーソナル・サポーター

出典：[佐藤ほか, 2013:26]

組織は、①統括、②サポート・プランの作成、③パーソナル・サポート（伴走型支援）の実施、④事務という 4 部門かならなる。伴走型支援を行うのが 8 名の「絆支援員（APS）」、そして絆支援員を統括するのが「絆主任」である。また、サポート・プランをたてるのが「パーソナル・マネジャー（PM）」である（これは介護保険制度におけるケア・マネジャーにあたる）。3 名のパーソナル・マネジャーを「パーソナル・マネジャー主任（PM 主任）」が統括する。絆主任と PM 主任の上には、現場を取りまとめる「絆部長」、さらに事業全体を統括する「絆統括」が配置された。

佳美氏の論考 [佐藤ほか, 2013] を参考にした。

<sup>5</sup> 2010 年度は、部長 1 名、パーソナル・マネジャー 2 名（うち主任 1 名）、絆支援員 11 名（うち絆主任 1 名）の体制であった。2011 年度は、パーソナル・マネジャー 3 名（うち主任 1 名）、絆支援員 10 名（うち絆主任 1 名）体制となった。

## （２）福岡絆プロジェクトにおける支援の特徴

佐藤佳美は、福岡絆プロジェクトにおける支援の特徴として以下の２つを挙げている〔佐藤ほか,2013〕。

第１に、ケア・プラン方式の採用である。ケア・プランをもとに支援を行うケア・マネジメントの活用は介護保険制度などでも行われているが、支援者が作成する「サポート・プラン」だけでなく、支援対象者、すなわち福岡絆プロジェクトの利用者本人による「パーソナル・プラン」もあわせて作成されたことは、当事者主体の観点からみて興味深い。（なお、福岡絆プロジェクトでは、初回面談の後、サービス利用申し込み、利用者決定、利用契約を経て支援がはじまる。したがって、支援対象者を以下では利用者と表記する。）

最初に、パーソナル・マネージャーは利用者との面談・アセスメントを通して支援対象者（利用者）の状況、課題、ニーズの抽出を行った。なお、抽出された課題やニーズは図表８－３に示すような９つの領域に整理され、これをもとにサポート・プランがつくられた。

次いで、得られた情報をもとにパーソナル・マネージャー（PM）がケア・プランを作成した。ここで作成されるプランは以下の２つである。

- ①パーソナル・プラン：利用者本人の目標で、「私は～（したい）」という、支援対象者（利用者）本人を主語として作成されるプラン。
- ②サポート・プラン：ニーズの抽出・整理と本人の目標（パーソナル・プラン）を踏まえ、９つの領域（上記）において必要な支援を示したプラン。

この両プランは絆主任、PM 主任を含むプラン会議で検討された。なお、プラン会議では、パーソナル・プランは確認程度にとどめられ、最終的には利用者本人の承認を得た上で確定された。佐藤によれば「支援者が『望ましいと思うプラン』を利用者に押しつけることにならないように、対話を通して利用者とともにパーソナル・プランを一緒に作り上げる過程を大切にするよう心がけた」という〔佐藤ほか,2013:20〕。

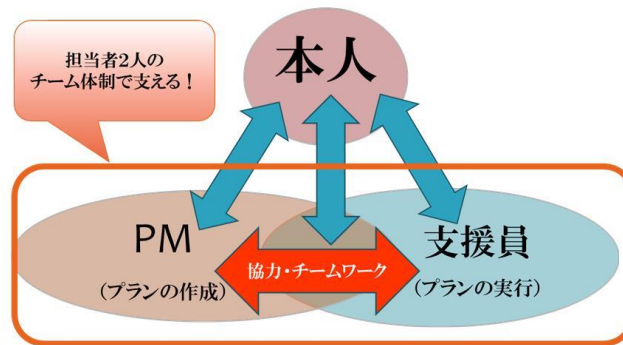
このようにして作られたプランは、基本的には４ヶ月ごとに見直された（リプラン）。ただし、新たな課題が見つかった場合や生活に突発的な変化が生じた場合には、その状況に応じてプランを作り直すなど、柔軟な対応がなされた。

図表 8－3 9つの支援領域（大分類）とその内容（小分類）

大分類	小分類	大分類	小分類
①就労	就労継続のための相談・就職情報提供:	⑤人間関係	帰郷相談・親族との交流等助言・支援:
	転職・再就労のための相談・就職情報提供:		友人・地域住民等との交流等助言・支援:
	公共職業安定所との連携:		葬儀・逝去者支援:
	職業斡旋等:		人間関係支援・その他:
	福祉的就労継続のための相談・支援:	⑥法律	借金問題等の解決相談・支援:
	免許・資格取得のための相談・支援:		遺産相続問題等家族に関する解決相談・支援:
	就労支援・その他:		更生保護制度利用者への助言・相談・支援:
②生活	生活環境整備に関する相談・支援:		人権に関する相談:
	各種サービス利用に関する相談・助言・支援:		法律支援・その他:
	食の確保に関する相談・支援:	⑦金銭	権利擁護事業利用のための相談・支援:
	安否確認のための助言・支援:		社協等貸付金制度利用に関する相談・支援:
	住居設定のための相談・支援:		自己金銭管理のため訓練・支援:
	居宅継続のための助言・支援:		貴重品管理等支援:
	施設入所に関する相談・支援:		保証人/バンク利用に関する相談・支援:
	居宅解消支援:		NPO貸付金利用に関する相談・支援:
	生活支援・その他:		金銭支援・その他:
③健康	健康・保健相談:	⑧生きがい	趣味:
	医療機関へ受診支援(緊急・入院・通院):		ボランティア・スキル提供支援・その他:
	医療機関(精神)へ受診支援(緊急・入院・通院):		生甲斐支援・その他:
	医療機関との連携:	⑨その他	その他: その他の相談金銭支援・その他支援:
	訪問看護利用のための相談・支援:		
	自死企図・希死念慮:		
④社会保障	健康支援・その他:		
	生活保護制度利用に関する相談・情報提供:		
	公的年金制度利用に関する相談・支援:		
	雇用保険制度利用に関する相談・支援:		
	健康保険制度利用に関する相談・支援:		
	介護保険制度利用に関する相談・支援:		
	障害手帳取得のための相談・支援:		
	障害福祉サービス利用に関する相談・支援:		
	自治体独自サービス利用に関する相談・支援:		
	社会保障支援・その他:		

第2の特徴は、パーソナル・マネジャーとパーソナル・サポーターによる「二人一組の支援体制」〔佐藤ほか,2013:22〕の採用である（図表8－4）。上述したとおり、パーソナル・マネジャーは利用者とともにプランを作成する。それをもとに実際に伴走型支援を行うのがパーソナル・サポーター、すなわち絆支援員（絆主任含む）である。パーソナル・マネジャーには支援に必要な制度や機関、地域にある社会資源についての専門知識が必要とされる。パーソナル・サポーターは利用者に伴走し、相談にのったり、役所や病院に同行したり、状況に応じて制度利用をすすめたりする。そのときどきの支援の現場で状況に応じた判断力、対話力、関係を持ち続ける力などが必要である。佐藤によれば、専門性と客観的な視点を持ったパーソナル・マネジャーと現場で利用者の状態を把握しているパーソナル・サポーターによる二人一組の支援体制によって、客観性と現場性のバランスがとれた支援を効率的に提供すること、利用者を多面的に理解し拡がりのある支援を行うことを目指した〔佐藤ほか,2013:22〕。

図表 8－4 PM と PS による二人一組の支援体制



注：PM パーソナル・マネジャー

支援員 パーソナル・サポーター（絆支援員）

出典：〔佐藤ほか,2013:22〕

佐藤が挙げた上記 2 つの特徴に加えて、本プロジェクトの第 3 の特徴としてデータベース・システムの構築を挙げることができよう。支援に関わる複数のメンバーで、個別的、継続的、包括的な支援を行うためには情報の共有が必要である。さらに、絆主任、PM 主任、絆部長、絆統括が個々の支援のスーパービジョンを行うためにも支援の実施状況を把握する必要がある。支援機構は、炊き出しからアフターサポートまでの情報を Microsoft 社のデータベースソフト Access を利用して管理していたが、Access には取り扱えるレコード件数に上限があり大規模なデータの取り扱いには不安があること、データ入力各パソコンで行われるためパソコン間のデータ同期を定期的に行う必要があることなどの課題があった〔浅羽・中尾,2013:163〕。また、Access では、責任者による個々の支援状況の一元的な把握や支援員の勤怠管理などもできなかった。

そこで、本プロジェクトでは、そうした課題に対応できるデータベース・システムの開発を情報処理の専門家（北九州市立大学教授ならびに准教授）に依頼した<sup>6</sup>。開発されたデータベース・システムの利用者情報管理画面を、図表 8－5 に示す。画面左上には利用者の基本情報が入力されている。左下には 9 つの支援領域（就労、生活、健康、社会保障、人間関係、法律、金銭、生きがい、その他）に関する基本情報の他、生活歴が記録されている。右側の枠内には「対応記録情報」が示される。絆支援員は、支援を行った後、対応日と対応者（自動入力）、利用者の存否情報（会えたかどうか、話せたかどうかなど）、支援の形態、内容（大分類）、支援内容の重要度、支援内容の詳細を入力する（本章 3 節では、福岡絆プロジェクトの検証を行うが、支援領域ごとの時間分析が可能となったのは、このデータベース・システムによるところが大きい）。

<sup>6</sup> このデータベース・システムの概要と評価について、詳しくは〔浅羽・中尾,2013〕を参照のこと。

図表 8－5 データベース・システムの利用者情報管理画面（イメージ）

出典：〔浅羽・中尾,2013:164〕

また、図表 8－6 には、利用者への支援対応一覧チャートを示した。これは、当該利用者に対して、過去にどのような支援・対応が行われているかを可視化したものである。横軸は対応内容の大分類と小分類、縦軸は対応日時を示している（縦軸の日時は上に行くほど過去、下に行くほど現在にちかいものとなっている）。その座標中、利用者と直接対応できた場合は円で、そうでない場合は菱形で示される。また、円や菱形の色は対応形態、大きさ（面積）は対応時間を示している<sup>7</sup>。つまり、このチャートからは、いつ、どのような支援が、どのような形態で、どのくらい（何分）行われたかがわかるのである〔浅羽・中尾,2013:168〕。

<sup>7</sup> 表示の開始時期と終了時期はスライドバーで調整可能で、まず全体を把握し、その後により詳しく見たい特定の時期を表示させる、といった使い方ができる。また、図形の上にマウスをもっていくと、どのような支援が行われたかがポップアップして確認できるようになっている〔浅羽・中尾,2013:168〕。

図表 8－6 利用者への支援・対応一覧チャート（イメージ）



## 2.2 利用者のプロフィール

福岡絆プロジェクトの利用者は、共同事業体構成団体（図表 8－1）からの紹介による。紹介機関と人数を図表 8－7 に示した。

図表 8－7 利用者を紹介した機関と人数

団体	人数	%
社会福祉法人 グリーンコープ（無料低額宿泊施設 抱樸館福岡）	80	42.8%
NPO法人 美野島めぐみの家	33	17.6%
NPO法人 ホームレス支援「おにぎりの会」	16	8.6%
福岡市の委託によるホームレス支援団体（シェルター）など	8	4.3%
公益社団法人 福岡県社会福祉士会	4	2.1%
社会福祉法人 福岡市社会福祉協議会	2	1.1%
その他（本人、知人、保護課ケースワーカー、若者支援団体、ケアマネジャー、地域定着支援センターなど）	44	23.5%
計	187	100.0%

出典：〔佐藤ほか,2013:13〕を一部改編

支援機構と協働で抱樸館福岡を運営する社会福祉法人グリーンコープからの紹介が最も多く 80 人、ついで福岡市でホームレス支援を行っている NPO 法人美野島めぐみの家からが 33 人、NPO 法人福岡おにぎりの会からの紹介が 16 人であった。「その他」は 44 人であったが、その内訳は、生活に困っている当人や知人からの相談、保護課のケースワーカー、若者支援団体、地域定着支援センター（更生保護）からの相談などであっ

た〔佐藤ほか, 2013:13〕。

紹介された人の総数は 187 名中、面談を行った人は 144 人、さらに本プロジェクトの利用を申し込んだ人は 126 人であった。このうち利用者決定のための会議をへて最終的に利用決定にいたったのは 122 人であった。この 122 人のプロフィールを示したのが、図表 8－8 である。なお、他地域で実施されたパーソナル・サポート・モデル事業（PS 事業）との比較のため、一般社団法人北海道総合研究会が実施した全国調査<sup>8</sup>の結果もあわせて示した。

図表 8－8 福岡絆プロジェクト利用者のプロフィール

属性	カテゴリー	福岡絆プロジェクト		PS事業全国調査	
		人	%	人	%
(a) 性別	男性	112	91.8%	343	65.0%
	女性	10	8.2%	185	35.0%
(b) 年齢	20歳未満	0	0.0%	39	7.4%
	20歳代	6	4.9%	103	19.5%
	30歳代	13	10.7%	123	23.3%
	40歳代	23	18.9%	117	22.2%
	50歳代	27	22.1%	79	15.0%
	60歳代	37	30.3%	64	12.1%
	70歳代	16	13.1%		
	無回答	0	0.0%	3	0.6%
(c) 同居者の有無	単身(同居者なし)	117	95.9%	172	32.6%
	同居者あり	5	4.1%	343	65.0%
	無回答	0	0.0%	12	2.3%
(d) 障がいの有無	障がいなし	61	50.0%	284	53.8%
	障がいあり	61	50.0%	148	28.0%
	身体障がい	8	6.6%		
	精神科受診	20	16.4%		
	精神保健福祉手帳	12	9.8%		
	療育手帳	21	17.2%		
	無回答	0	0.0%	96	18.2%
(e) 疾病の有無	疾病なし	55	45.1%	219	41.5%
	疾病あり(既往症含む)	67	54.9%	236	44.7%
	無回答	0	0.0%	73	13.8%

出典：福岡絆プロジェクト〔佐藤ほか, 2013〕をもとに作成

PS 事業全国調査〔北海道総合研究会, 2012〕

この表からわかるとおり、PS 事業全国調査の対象者にくらべて福岡絆プロジェクトの

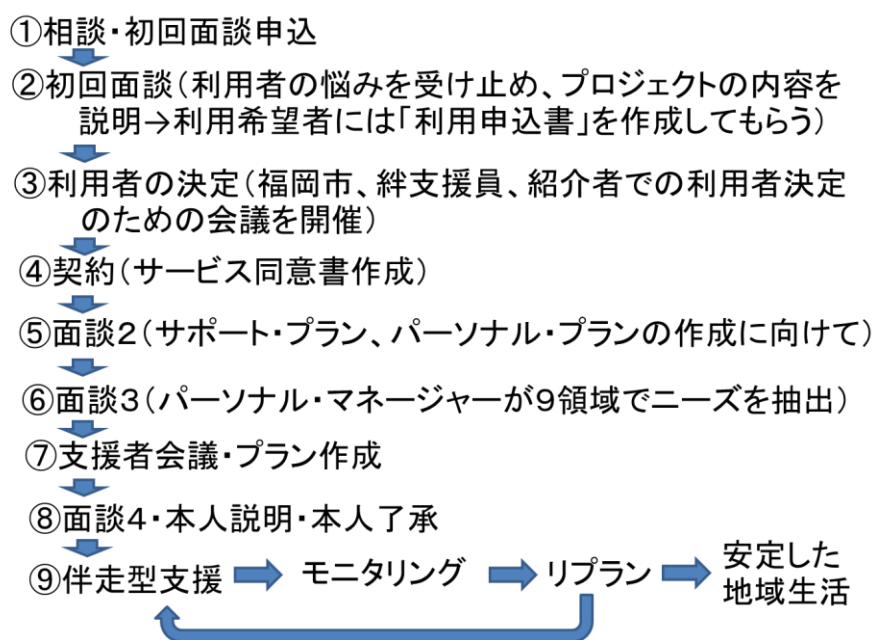
<sup>8</sup> この全国調査データは、2011 年 5 月時点でモデル事業を実施していた 19 地域、528 名（各地域から約 30 名を抽出）を対象にしたものである。詳しくは『パーソナル・サポート・サービスの評価手法等に関する調査報告書』（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/suisinteam/PSSdai10/siryoku01-1.pdf>）を参照のこと。

利用者では、男性の比率が高く（91.8%）、中高年（50～60 歳代）が半数を占めており、単身者が圧倒的に多い（95.9%）。これは上述したとおり、ホームレス支援を行っている団体からの紹介が多いことによるものだろう。さらに、本プロジェクトの利用者には障がいや疾病（既往症を含む）を持っている人も顕著に多かった。障がいがある人は半数で、とくに精神障がいと知的障がいが多かった（精神障がいは、精神科受診を含めて 26.2%、療育手帳保持者は 17.2%であった）。また、何らかの疾病がある人は（既往症も含め）54.9%に上っていた。このように、本プロジェクトの利用者は、他の PS 事業対象者に比べて社会的孤立の度合いが高く、支援にあたって多くの困難を抱えていた人たちであった。

### 2.3 支援のながれ

支援の基本的な流れは、図表 8－9 に示す通りである。利用者の紹介を受けた後、面談が行われ、利用申し込みと利用者の決定を経て、利用契約が結ばれた。パーソナル・マネージャーは、利用者へのアセスメントを通してサポート・プランとパーソナル・プランを作成し、絆支援員はそのプランにしたがって伴走型支援を行った。

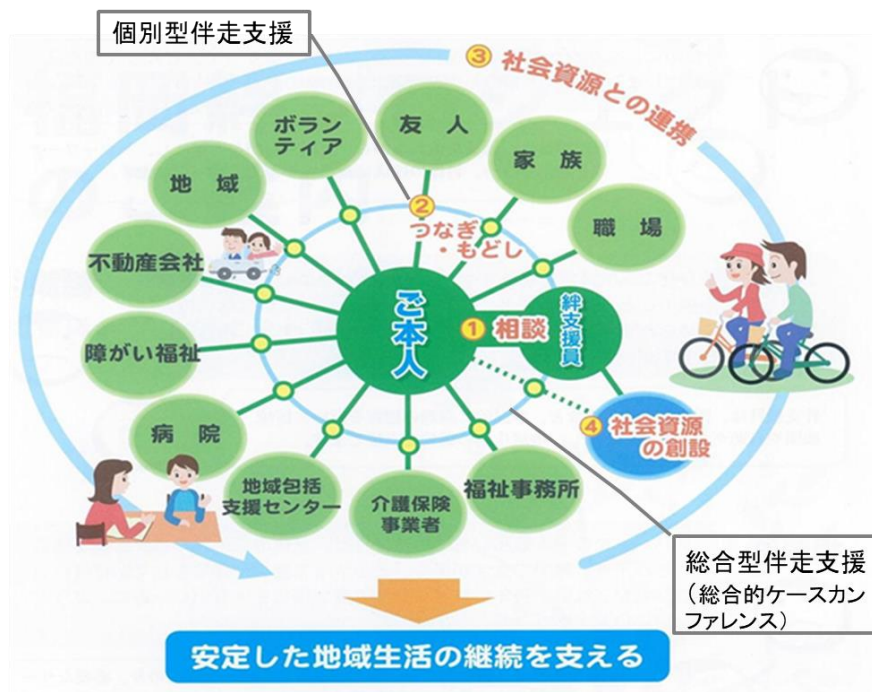
図表 8－9 福岡絆プロジェクトでの支援のながれ



伴走型支援システムについては、図表 8－10 に示した（詳細は第 2 章で述べた通りである）。絆支援員は利用者に伴走しながら必要な支援に「つなぎーもどし」を行った（個別型伴走支援）。同時に、必要に応じて支援関係者とケースカンファレンスを持ち、状況と支援方針を確認した（総合型伴走支援）。また、プランは定期的に見直され、必要に応じて新たなプランが作られた（リプラン）。伴走型支援によって安定した生活が

送れるようになってくると、直接的な支援は減っていき、最終的には見守りへと移行した（その場合でも関係は持ち続けた）。

図表 8－10 福岡絆プロジェクトでの伴走型支援システム



出典：〔佐藤ほか, 2013:19〕をもとに作成

## 2.4 支援実績

全事業期間（2010 年 11 月～2013 年 3 月末）を通しての利用者は、先の述べた通り 122 人であった。作成したサポート・プランは延べ 855 件で、平均すると、一人あたり約 7 回のサポート・プランを作成したことになる。

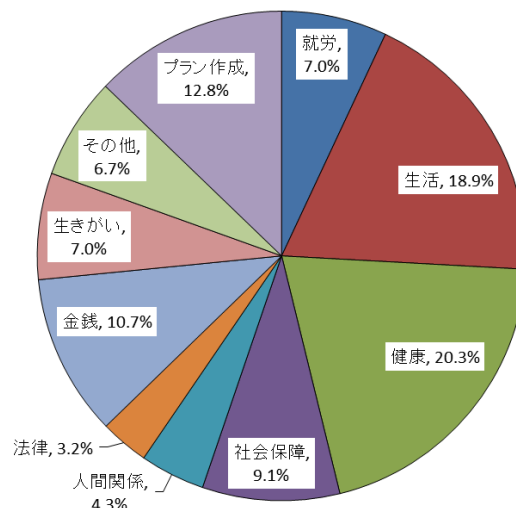
データベースの記録をもとに事業期間中の領域ごとの支援時間を図表 8－11 に示した。本プロジェクトでは、どのような支援にどの程度の時間がかかっているのかを調べるためにそれぞれの支援ごとに時間も入力するようにした。支援の総時間数は 67 万 3310 分（1 万 1,222 時間）のうち、最も多く時間がかかっていたのは「健康」に関する支援で全時間の 20.3%、ついで「生活」の 18.9%であった。さきに本プロジェクトの利用者には、障がいや疾病を持った人が多いことを示したが、通院同行などの時間がかかなり大きいことがわかる。また、衣食住にかかわる日常生活が十分できていない人が多かったことも示唆される。「プラン作成」の 12.8%を除けば、3 番目に支援時間が長かったのは、貴重品の管理や金銭管理の訓練など「金銭」にかかわるもの（10.7%）、4 番目は生活保護や介護保険制度の利用に関する相談など「社会保障」についての支援（9.1%）であった。逆に「就労」に関する支援は 7.0%であり、相対的に時間は短かった。

生活困窮者支援では、就労支援がすぐにイメージされる。しかし、実際に支援にかかっ

ていたのは、就労支援よりも病院への同行支援や生活の維持にかかわる支援であった。もちろん、本プロジェクトの利用者には中高年層が多いことや複合的な困難を抱えているという事情もあるだろう。だが、支援に要した時間の分析からは、生活困窮者支援においては「就労」の以前の段階で、医療、金銭、法律、福祉などさまざまな領域での包括的な支援が必要であることが示された。

図表 8－11 福岡絆プロジェクトにおける領域別支援件数と対応時間

大分類	人数	件数	対応時間 (分)
就労	80	2812	47001
生活	124	7680	127191
健康	117	5904	136642
社会保障	121	3653	61172
人間関係	112	1836	28925
法律	72	1200	21631
金銭	103	3786	71938
生きがい	103	1763	47357
その他	123	2436	45189
プラン作成	135	2958	86264
総計	139	34028	673310



注：総計、プラン作成、その他、生活などの領域で対応人数が本プロジェクト利用者数の122人よりも多いのは、最終的に利用決定にいたる前の段階で対応した人の数を含んでいるためである。

出典：〔佐藤ほか、2013:33〕をもとに作成

こうした支援によって利用者の状況には変化が生じる。生活状況が安定し、地域のさまざまな社会資源や社会関係のネットワークを利用しながら自立した生活が送れるようになれば伴走型支援は必要なくなる。本プロジェクトでは当初は支援の「実施」と「終了」の2段階しかなかったが、2012年度からは3段階で支援の移行を判断することとなった。各段階での支援内容、プラン作成頻度、段階移行判断の目安を図表8－12に示す。なお、この表中、第2、第3段階の「プラン作成頻度等」の欄には「きずなシートの作成」とあるが、「きずなシート」（図表8－13）とは、当人が地域で自立した生活をおくるために必要な地域資源をまとめたものである。また、このシートに書かれている支援機関（支援ネットワークの支え手）が互いに連携できるよう、利用者本人の了承を得た上で支援機関の関係者にも配布した。

図表 8－１２ 支援段階の移行

	第1段階	第2段階	第3段階
支援内容	<b>① 急迫期</b> 高頻度な面談・訪問を通じ、複合的なトラブルを抱えた利用者の状況を把握する。またトラブル解消を通じ関係作りを行う。 <b>② 調整期</b> プランに基づきトラブル対応から脱し、地域生活が軌道に乗るのをフォローする。利用者を支える体制づくり、日常生活リズムの確立を目指す。	<b>③ 準安定期</b> 地域の支援ネットワークの中で、安定した地域生活が継続できているか、訪問や電話連絡を通じて見守り・確認を行う。	<b>④ 安定期</b> 地域の支援ネットワークの中で安定した地域生活を継続する。
プラン作成頻度等	・サポートプランの作成 ・パーソナルプランの作成 ・4カ月ごと見直し ※ただし初回プランのみは3カ月	・サポートプランの作成 ・「きずなシート」の作成 ・実施期間は個別で指定。	・「きずなシート」の作成
段階移行判断の目安	・9領域において、トラブルもなく安定していること。 ・利用者の日常生活における対処力がある程度ついていると思われること。 ・利用者を支える制度・人とのつながりができていること。	・利用者を支える制度・人とのつながりの中で、地域での安定した生活が継続的に営まれていること。	・再度安定した生活を失う、また失うおそれが高い場合は、総合相談窓口に対応する。
注意点	※初回プランは利用開始以降1か月後に作成。 ※第2段階への移行は会議にて決する。	※実施期間終了時に、予定通り生活の安定・継続できていることを確認できたら3段階への移行を会議にて決する。	

出典：〔佐藤ほか, 2013:24〕

図表 8－１３ きずなシート

2012/12月

**A さんの  
きずなシート**

これからの せいかつを ささえる みなさんです。  
なにかあったら ひとりでなやまず、そうだししてみしょう。

みのまわりのことはなんでも  
**ケアプランセンター サトウさん**  
**●●●-271-0000**

からだのぐあいがわるいとき  
**森グ！ニック**  
**●●●-474-4733**

やくしょのようじ  
 はかたくほごか  
**博多区保健課**  
**ひがしケースワーカー**  
**●●●-123-1111**


 Aさん

みのまわりのことは  
**きぼう(へるぼー)にしさん**  
**●●●-123-4567**

アパートのこと  
 ふどうさん  
**たいら不動産**  
**●●●-222-1111**

でいさーびすのれんらく  
 にじ  
**●●●-456-0000**

どこにそうだしでもいいか わからないことは  
**依き出しボランティア たなかさん**  
**●●●-123-2222**

出典：〔佐藤ほか, 2013:23〕

本プロジェクト終了時点（2013年3月末）での支援実績を、図表 8－１４に示す。この表からは、障害福祉サービスや介護保険サービスなど「地域支援ネットワークの構築

による自立」によって「第３段階」である安定した地域生活へ移行した人<sup>9</sup>は、利用者全体の約４割（４８人）、「就労自立」は１１人（９.０％）であった。「本人希望による見守り支援への移行」は１６人（１３.１％）、「他施設への移行」は８人（６.６％）、家族との関係の構築や市外での就労などによる「転出」は４人（３.３％）であった。これらをあわせると利用者の約７割が本プロジェクトによって相対的に安定した生活（第３段階）に移行していた。

その一方で、モデル事業終了時（２０１３年３月末）に期間満了による支援終了となった人は３０名（２４.６％）いた。利用者の状況によっては、安定した地域生活への移行にかなりの時間がかかることがうかがえる。

図表８－１４ 本プロジェクト終了時点での支援実績

内容		人数	%
A.就労自立		11	9.0%
B.地域支援ネットワークの構築による自立		48	39.3%
内訳（主なもの）	介護保険サービス	16	13.1%
	障がい福祉サービス	21	17.2%
	家族	3	2.5%
	その他支援者	8	6.6%
C. 転出（家族、市外での就労等）		4	3.3%
D.他施設へ移行		8	6.6%
E.本人希望による見守り支援への移行		16	13.1%
F.行方不明		1	0.8%
G.ご逝去		4	3.3%
事業終了による期間満了		30	24.6%
合計		122	100.0%

出典：〔佐藤ほか, 2013:50〕を一部改編

### ３．福岡絆プロジェクトの検証

#### 3.1 効果測定のアキと方法

福岡絆プロジェクトで実施された伴走型支援は、利用者の課題解決にどの程度の効果をもったのであろうか。また、課題の解決にはどのような支援が、どの程度の時間なされた

<sup>9</sup> 図表８－１２に示すとおり、支援機構では急迫期の伴走型支援を経た後、生活が安定した時点で、既存の制度への支援の移行を想定した。具体的には「介護保険制度におけるケアマネジャー、成年後見人、日常生活支援事業の専門員」のほか「キーパーソン（家族、ボランティア）等、より安定的な支援者へと支援の重心を移行していくことを念頭に置いた支援をおこなってきた」という〔佐藤ほか,2013:24〕。

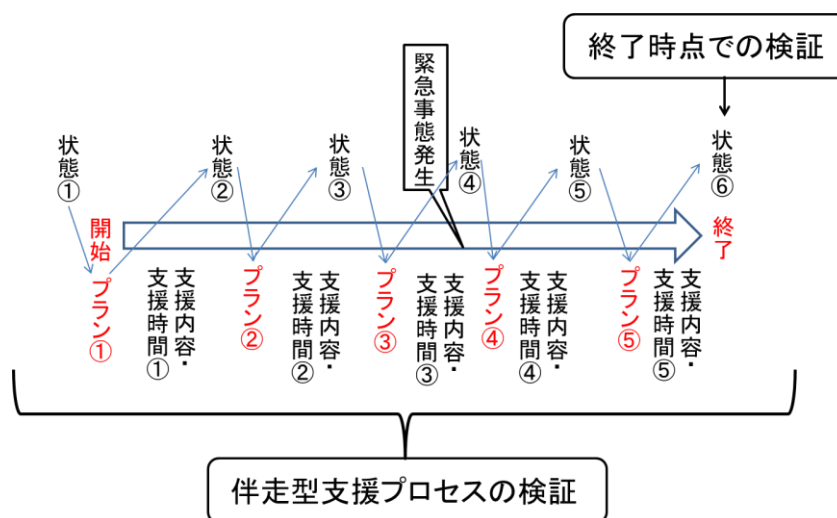
のであろうか。

この問いに答えるため、本章では支援の効果を次の2つの観点（軸）から測定し、検証を行った。

第1は「利用者－支援者」という軸である。前者は、利用者による自らの状況や本事業についての評価である。後者は、パーソナルサポーターやパーソナルマネージャーによる利用者の生活状況や事業についての評価である。

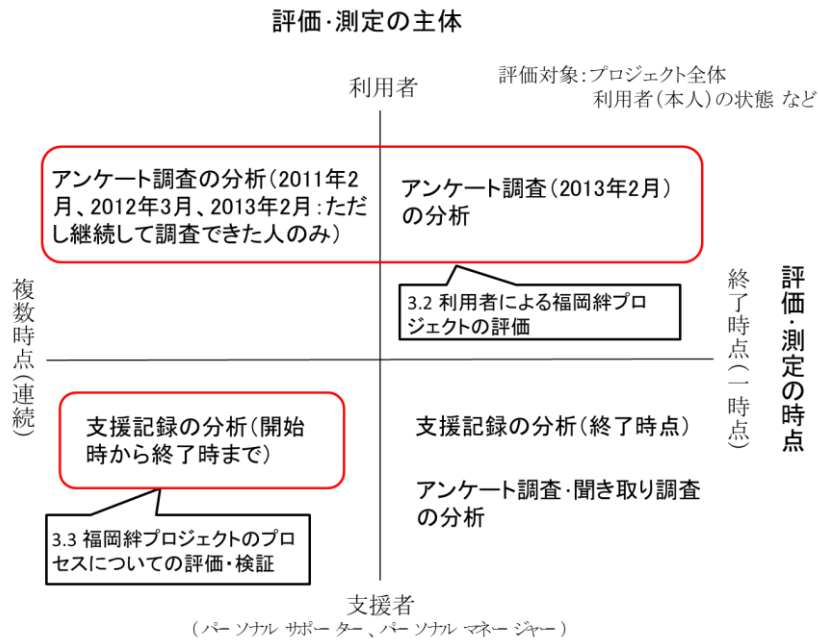
第2は「終了時点－複数時点」という軸である。本事業では開始時から終了時まで、定期的に－あるいは課題が顕在化したときに－サポートプランとパーソナルプランの見直し（リプラン）が行われた。各時点ごとにパーソナルサポーターとパーソナルマネージャーは利用者の状況を把握しており、利用者の状態の変化についてデータを得ることができた。また、支援記録はデータベース化されていたため、プランとリプランの間に行われた支援内容と各支援時間のデータも得ることができた。これらをもとに利用者の状態変化と支援内容・時間との対応関係を見ることによって、伴走型支援のプロセスの検証を行った。終了時点での検証とプロセスの検証のイメージを図表8－15に示した。

図表8－15 終了時点での検証とプロセスの検証



この2軸をクロスさせると図表8－16に示す通り4つの象限ができる。各象限には本事業の評価・検証の方法を記している。この図表にしたがって、以下では、まず「利用者」による福岡絆プロジェクトの評価について見た後（3.2）、福岡絆プロジェクトのプロセスについての評価・検証を行う（3.3）。その上で、本事業での伴走型支援の意義と課題を示すことにしよう（4）。

図表 8－16 検証の方法



### 3.2 利用者による福岡絆プロジェクトの評価

#### (1) 終了時点での利用者による評価

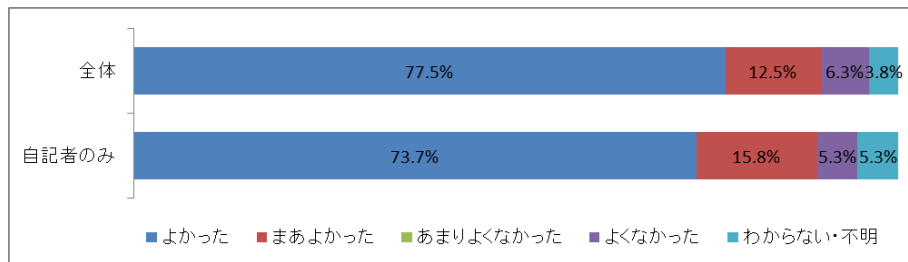
2013 年 2 月に実施された利用者へのアンケート調査<sup>10</sup>をもとに事業終了時点での評価を見てみよう。

最初に「福岡絆プロジェクトの支援を受けてきてよかったか」について見たのが図表 8－17 である。なお、この図には、回答者全体(80 名)の集計結果と自記で回答した人(以下、自記者)のみの集計結果をともに示した。註 5 に記したとおり、本調査の回答者には、高齢、障がい、非識字等のため自記で調査票に記載できない人が 23 人(28.8%)おられた。その方には支援スタッフ(主にパーソナルサポーター)が聞き取りを行った。そのため評価にバイアスがかかるおそれがあると考えたためである。

図からは「よかった」「まあよかった」が全体、自記者ともに約 9 割を示すことがわかる。本事業の支援は多くの利用者から高い評価を得たと言えるだろう。

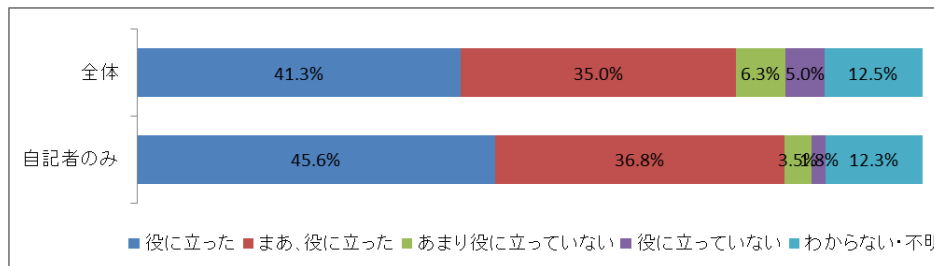
<sup>10</sup> 本調査の調査対象は、事業利用者のうち調査期間(2013 年 2～3 月)に存命しており、かつ連絡をとることが可能であった人(92 名)である。83 名から調査票を回収することができ、そのうち有効票数は 80(有効回収率 87.0%)であった。調査対象者には、本事業スタッフが調査票を配布し、調査依頼と説明を行った。回答は原則として自記式である。ただし、高齢で読み書きが難しい人など、自記式の回答が困難な場合については、スタッフが調査対象者に対面して聞き取りを行い調査票に回答内容を記入した(こうした対応をとった人は 23 名であった)。自記式で記入が可能な人については、依頼の際、①本調査は無記名式であること、②記載内容によって不利益を被ることは決していないこと、③記入済み調査票は封筒に入れ封をして提出してもらい、そのまま分析担当者(稲月)に渡されるため、記載内容をスタッフが見ることは決していないこと等が説明された。なお、本調査全体の集計結果と分析については[垣田,2013]を参照のこと。

図表 8－17 福岡絆プロジェクトの支援を受けてきてよかったか



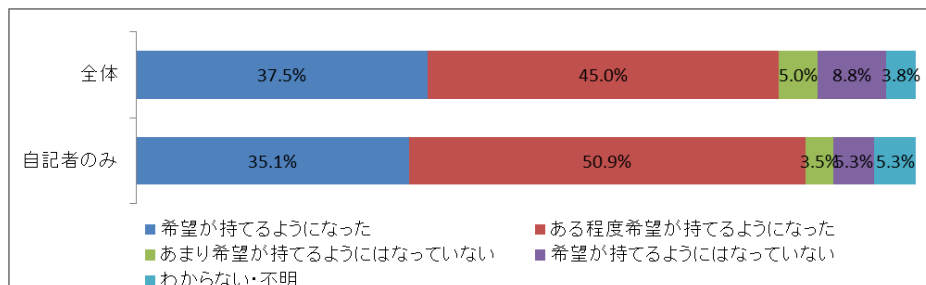
また、図表 8－18 は「パーソナルプラン」が役に立ったかどうかについて見たものである。「役に立った」「まあ役に立った」という回答が全体では 76.3%、自記者では 82.4 %となっている。8 割前後の利用者にとってパーソナルプランは役に立ったと評価されている。

図表 8－18 「パーソナルプラン」は役に立ったか



さらに本事業の評価を別の角度からも見てみよう。図表 8－19 には、福岡絆プロジェクトの支援によってこれからの人生に希望が持てるようになったかどうかを示した。全体、自記者とも「ある程度希望が持てるようになった」の比率が多い。「希望を持てるようになった」と合わせると、8 割以上の人が希望を回復していることがわかる。

図表 8－19 支援によって人生に希望が持てるようになったか



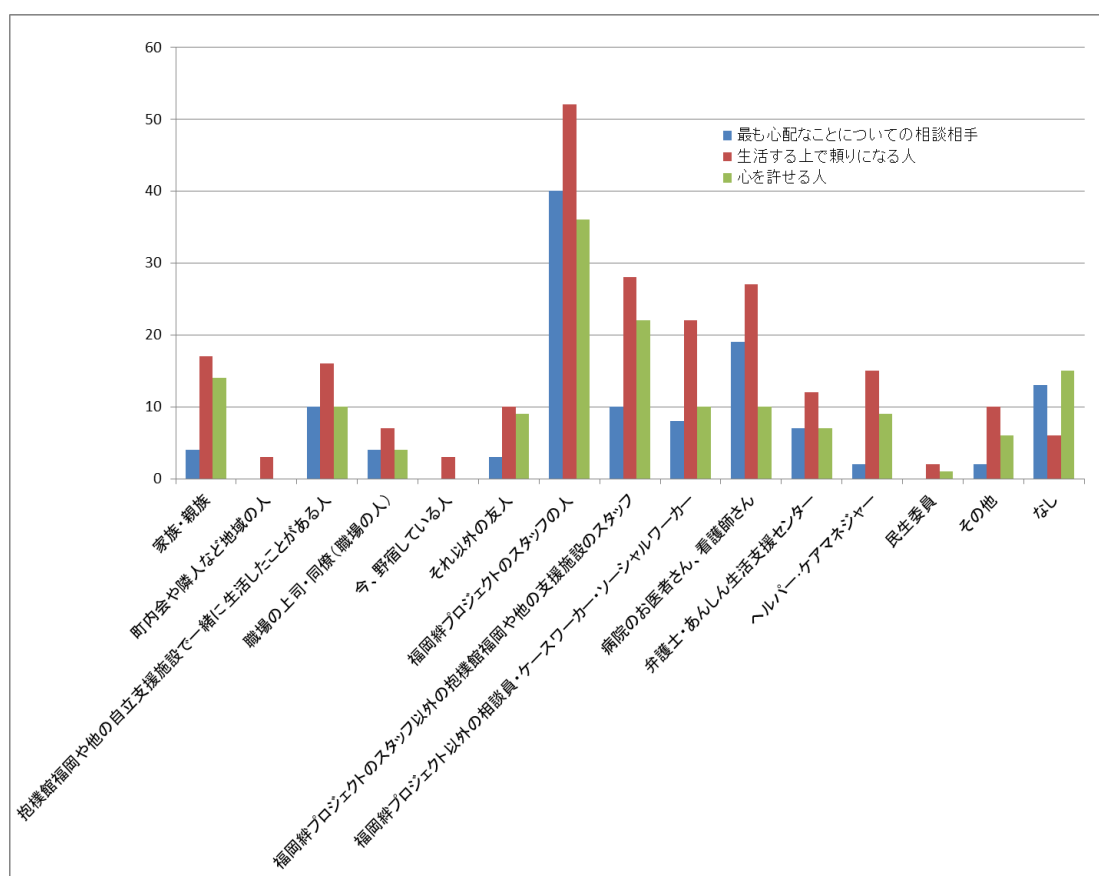
もちろん、こうした評価は「支援」一般にとまなう効果なのか、それともその支援が「伴走型」であることによる効果なのかはわからない。ただ、図表 8－20 に示すように、利用者にとって「最も心配なことについての相談相手」「生活する上で頼りになる人」「心

を許せる人」として一番多くあげられているのは「福岡絆プロジェクトのスタッフ」である。一般には、こうした問いに対しては「家族・親族」「友人」「地域の人」などを挙げる人が多いだろう。しかし、利用者でそうした人たちを挙げる人は少ない。まさに「ホームレス」なのである。前節では本事業の対象者が経済的貧困だけでなく社会的孤立の度合いが非常に高い人たちであると述べたが、その特徴はここにもあらわれている。そうであるからこそ、パーソナルサポーターがいることで社会的孤立はある程度解消され、さまざまな支援制度にもつながることができたのではないだろうか。

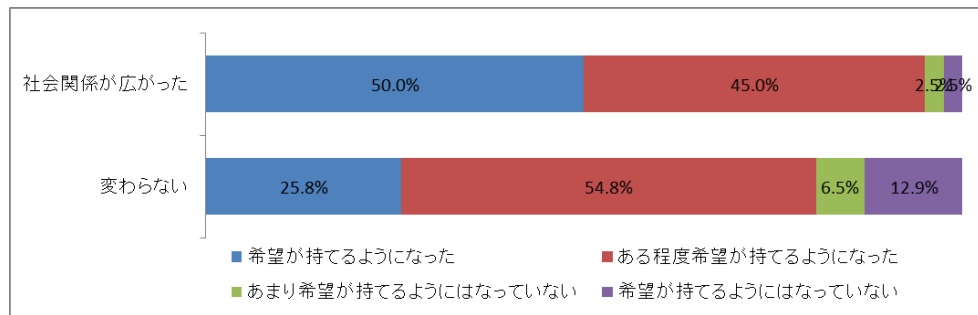
また、図には示していないが、福岡絆プロジェクトを利用するようになって「社会関係が広がった」と感じている人は5割に達している（3.3で述べるように、伴走型支援は利用者の社会関係の拡大に特に効果を持つ支援である）。そして、社会関係が「広がった」と感じている人ほど「希望が持てるようになった」と考える人の比率も高いのである（図表8-21）。

これらのことを考え合わせると、福岡絆プロジェクトへの高い評価は、その支援が「伴走型」であることに起因していることが示唆される。

図表8-20 最も心配なことについての相談相手、生活する上で頼りになる人、心を許せる人（複数回答）

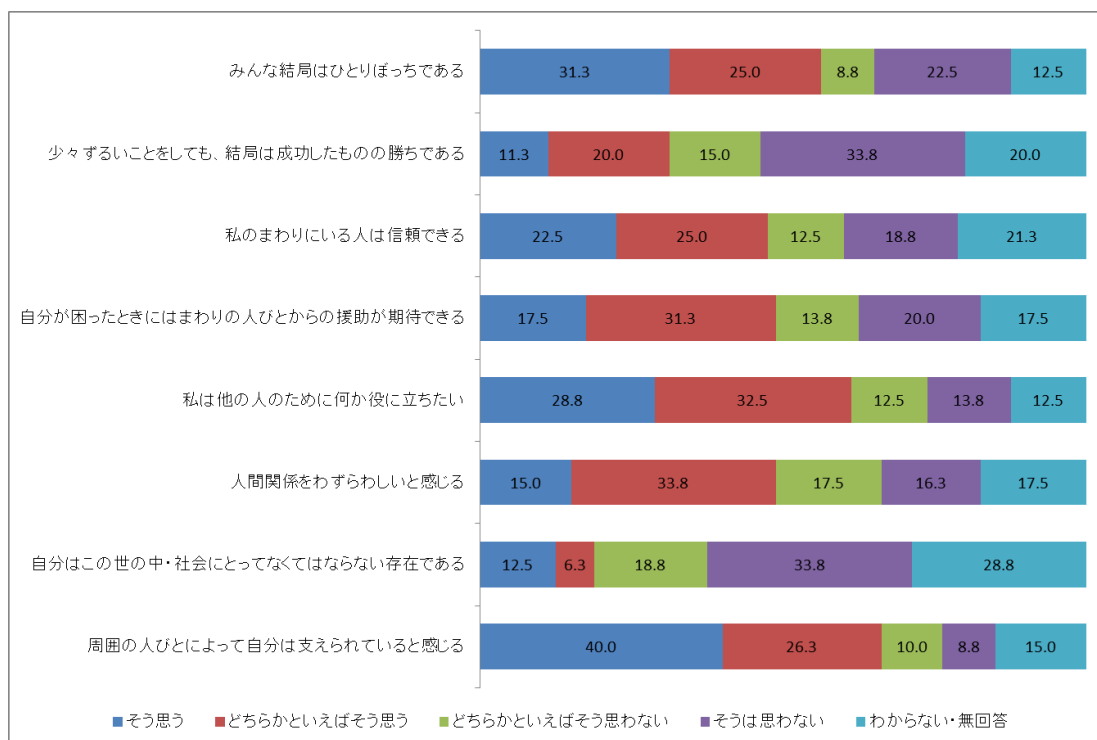


図表 8－2 1 福岡絆プロジェクトによる社会関係の広がり希望の広がり



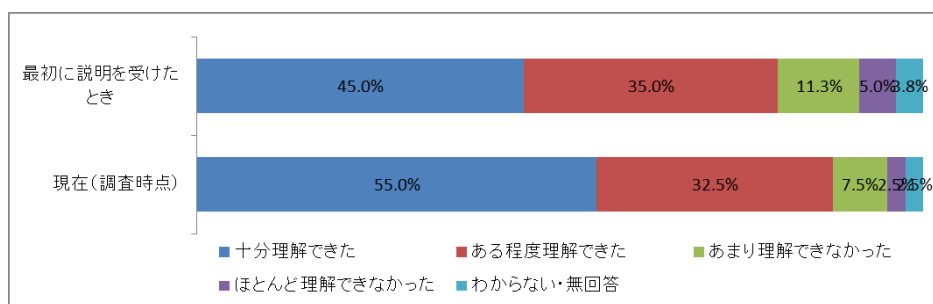
さらに、利用者の意識についても見てみた。結果を図表 8－2 2 に示す。「みんな結局はひとりぼっちである」という人も約 5 割ほど存在するが、それ以上に多いのは「周囲の人々によって自分は支えられていると感じる」「私は人のために何か役に立ちたい」と考えている人の数である。「そう思う」「どちらかといえばそう思う」をあわせると前者は 66.3%、後者は 61.3%である。「自分が困ったときにはまわりの人からの援助が期待できる」については「そう思う」「どちらかといえばそう思う」が 48.8%、「私のまわりにいる人は信頼できる」については 47.5%となっている。福岡絆プロジェクト終了時点では、利用者の 5～7 割弱の人が「支えー支えられる」関係の中に身をおいている、あるいは身をおきたい（人の役に立ちたい）と感じている。また、約半数は人や社会に対して信頼感をいだいているのである。

図表 8－2 2 社会的孤立感、社会や人に対する信頼感、社会的自立感など



一方で課題も見られる。図表 8－2 3 は、福岡絆プロジェクトの支援の仕組みや内容について理解できたかどうかを尋ねたものである。利用当初、「十分理解できた」は 45.0%、「ある程度理解できた」は 35.0%で、約 8 割は一定程度理解できている。しかし、「あまり理解できなかった」と「ほとんど理解できなかった」と答えた人も計 16.3%いた。調査時点では一定程度理解している人の比率は 87.5%（「十分理解できた」55.0%＋「ある程度理解できた」32.5%）に上がっているが、約 1 割の人は支援の仕組みや内容が理解できていない。当事者主体の支援をともにめざしていくためにも理解を高める努力が必要であろう。

図表 8－2 3 福岡絆プロジェクトの支援の仕組みや内容を理解できたか



## （２）利用者による評価の変化－開始時と終了時

これまでは終了時点での利用者の評価を見てきた。「福岡絆プロジェクトを利用してよかったか」や「パーソナルプランは役に立ったか」といった項目については、終了時点での評価はそれだけで意味を持つ。しかし、希望の広がりや社会意識にかかわる項目については、福岡絆プロジェクトの利用開始時点と終了時点での変化を知りたいところである。また、本事業の効果をより確かなものにするためには、同じように生活困窮状態にあった人で福岡絆プロジェクトを利用しなかった人との比較も必要であろう。

本事業では 2011 年 3 月に第 1 回目のアンケート調査を行い<sup>11</sup>、以後、2012 年 3 月、2013 年 2 月と計 3 回の調査を行った。3 時点で継続的にデータが取れた人は 16 名であった<sup>12</sup>。また、2011 年 3 月の第 1 回アンケート調査の際には比較対照群として、抱樸館福岡を退所したのち福岡絆プロジェクトを利用せずに地域で生活している人（以下、福岡 PS 非利用者）に対しても調査を行った。調査対象者数は 20 名であった。対象者数がいずれも少ないため、安定した値とは言い難いが、それを承知の上で、これらのデータから利用者の社会意識の変化と本事業を利用しなかった人との違いを見てみよう（なお、変化につ

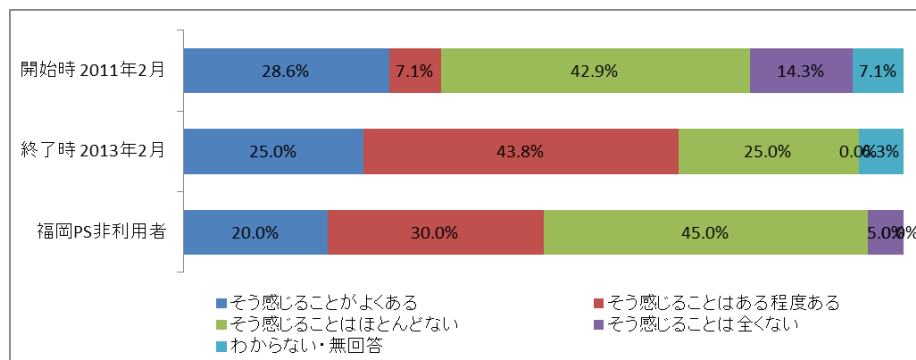
<sup>11</sup> 第 1 回調査は、2011 年 2 月に行った。福岡絆プロジェクト利用者に対しては稲月と大学院生・学生が調査票に基づいて面接調査を行った。対象者数は 19 名であった。本事業の実質的な開始は 2010 年 11 月であり、第 1 回調査時点では利用者数もまだ多くなかった。そのため調査票を用いつつ詳細なインタビューを行うことにした。また、福岡絆プロジェクトを利用しなかった人（福岡 PS 非利用者）に対しては、パーソナルサポーターが調査票に基づいて面接調査を行った。対象者数は 20 名であった。

<sup>12</sup> 第 3 回調査時点での利用者 16 名のうち 2 名は第 1 回目調査時点では「福岡 PS 非利用者」であった。それゆえ第 1 回調査時点での対象者数は 14 名である。

いては開始時と終了時の2時点で示した）。

まず、「希望」についてであるが、第1次調査では「希望がもてるようになったか」については尋ねていない。そこで第1次と第3次調査に共通する質問のうち、「希望」に類すると思われる「日頃の生活の中で生きていてよかった、生きていて楽しい、と感じるかどうか」について見たのが図表8-24である。

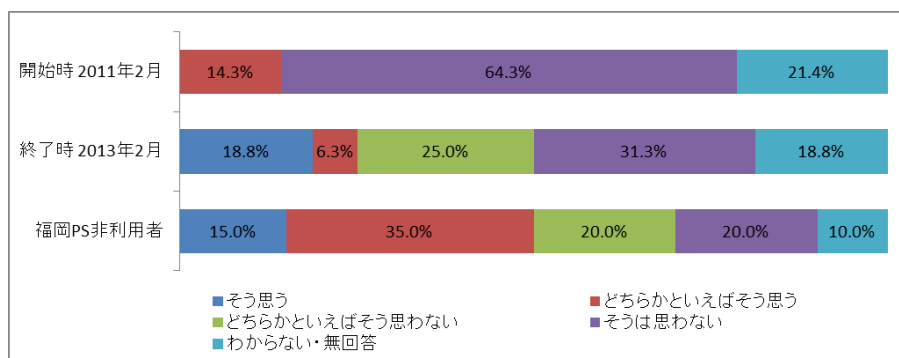
図表8-24 日頃の生活の中で「生きていてよかった」と感じるか



開始時と終了時での変化を見ると「そう感じるがよくある」「そう感じることはある程度ある」の比率は終了時で大きく高まっていることがわかる。また、終了時でのその比率は福岡PS非利用者のそれよりも大きい。伴走型支援によって、利用者が自らの生の意味をより強く確認できるようになったとも解釈できよう。

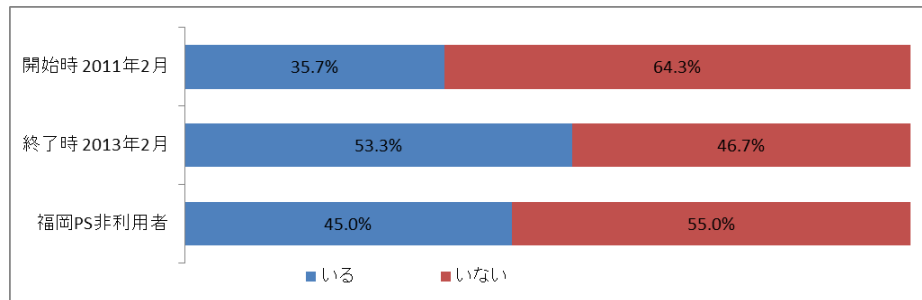
それに関連すると思われるのが、「自分はこの世の中・社会にとってなくてはならない存在だ」という意識の変化である。図表8-25に示す通り、開始時は「そうは思わない」が64.3%を占めていた。しかし、終了時には「そうは思わない」は31.3%に低下し、「そう思う」が18.8%、「どちらかといえばそう思う」が6.3%となっている。伴走型支援の進展とともに自己有用感の高まりも見られる。ただし、福岡PS非利用者に比べると「そう思う」「どちらかといえばそう思う」の合計比率は低い。「支援されている」という感覚が自己有用感の相対的な低さとつながっているのかもしれない。

図表8-25 「自分はこの世の中・社会にとってなくてはならない存在だ」と感じるか



自己有用感は、社会的な役割とも関係している。役割を通して人は社会とつながり、自らが今そこにいることの意味を社会から与えられる。その意味で近隣とのつきあいの有無を尋ねた図表 8－26 は興味深い。「ある」と答えた人の比率は開始時は 35.7%であったが、終了時には 53.3%と上昇している。終了時でも半数近くは近隣とのつきあいが「ない」わけだが、社会関係の形成は進んでいることがわかる。

図表 8－26 隣室や近所とのつきあいがあるか

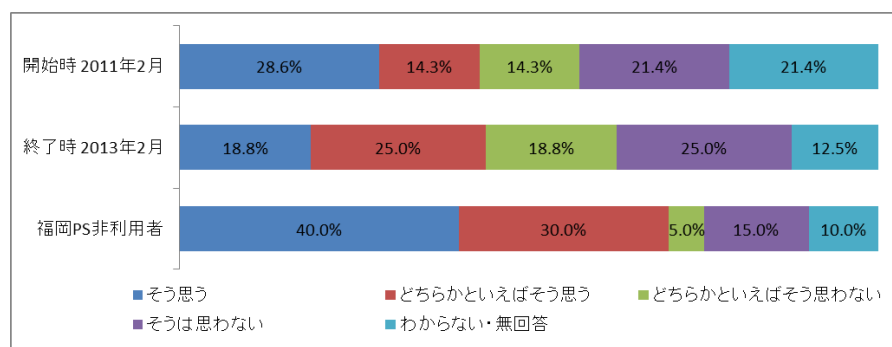


さらに、他者や社会への信頼ならびに社会的自立感について見たのが図表 8－27、28、29である。図表 8－27 に示す「私のまわりにいる人は信頼できる」と考える人の比率は開始時と終了時とであまり変わらない（むしろ低くなっている）。しかし、図表 8－28 では「自分が困ったときにはまわりの人からの援助が期待できる」と考える人の比率は高まっている。他者への信頼はあまり変わらないが社会への信頼感には高まりが見られたように思われる。

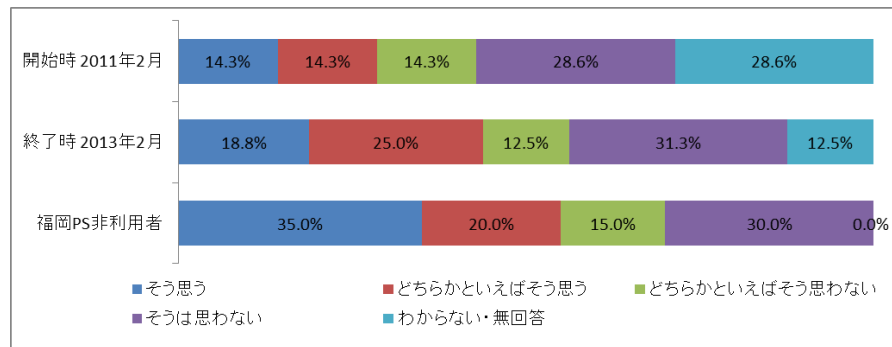
また、図表 8－29 は地域の役に立ちたいかどうかを尋ねたものである。この結果も微妙ではあるが、「地域の役に立ちたい」と思わない人の比率は減少していることから、地域への貢献意欲にも高まりが見られるように思われる。

上述したとおり、調査対象者数が少ないためこの結果だけからは確かなことは言えない。そうした留保の上で、「支えー支えられる」関係の中に身をおくという社会的自立は、福岡絆プロジェクトを通して少しずつ醸成されていったと解釈できるのではないだろうか。

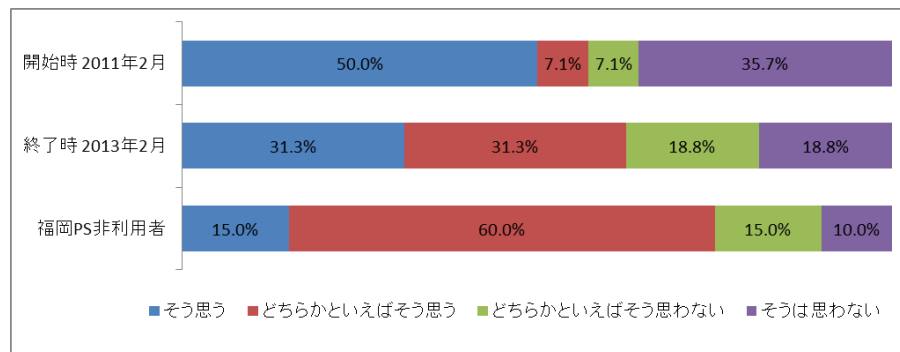
図表 8－27 私のまわりにいる人は信頼できる



図表 8－28 自分が困ったときにはまわりの人からの援助が期待できる



図表 8－29 町内や校区のためになることをして何か役に立ちたい



### 3.3 福岡絆プロジェクトのプロセスについての評価・検証

#### (1) プロセスを評価することの意義

利用者へのアンケート調査からは、福岡絆プロジェクトへの高い評価が寄せられていることがわかった。また、社会関係の回復、社会への信頼感、社会的自立感も高まっていると解釈できた。

では、そうした状況は、どのようなプロセスによってもたらされたのだろうか。システムの評価・検証には、単に最終的な結果を見るだけではなく、そうした状態にいたったプロセスについて考察することが必要である。

プロセスを見ることの重要性は、生活困窮者の生活構造の相対的な脆弱性にもある。2節で見たとおり、支援を受けて約7割の人が「安定した地域生活」に移行していた。しかし、その一方で、佐藤佳美によれば、就労自立した22名のうち12名（54.5%）は事業終了時には離職していた〔佐藤ほか,2013〕。だからこそ、アフターサポートを含む継続的な伴走支援が必要なのである。「安定した地域生活」にも、当然、「危機」は訪れる。そして、生活構造が脆弱であるほど「危機」は訪れやすい。その「危機」に支援員はどのように対応し、どのような効果があったのか。それはまさにプロセスの評価・検証作業である。

## （２）方法一生活状態のスコア化・グラフ化・対応時間の記録

プロセス検証には「量的データ」と「質的データ」が用いられる。前者は、たとえば利用者の生活状態を示すスコアや支援ごとの時間など、数字で示されるデータである。後者は、たとえば支援員によって記述された支援記録、利用者の言葉や日誌、利用者や支援員へのインタビュー記録など記述的なデータである。また、「表情」といった表出的なものも含まれる。

本章では主として「量的データ」に基づいてプロセスの評価・検証を行う。ただし、データの解釈には、支援記録や職員へのインタビューなど「質的データ」も用いられる。

福岡絆プロジェクトのプロセスを評価・検証するために、利用開始当初から最後のサポートプラン策定時までの利用者の生活状態をスコア化し、時系列的に示すことにした。また、サポートプランにもとづいた支援時間を分単位で記録し、利用者の状態変化との関連をみることを試みた。

ここで問題となるのは、生活状態をスコア化する際の基準や方法である。生活状態を数字で示すことは難しい。どうしても数字では表現できない個別具体的な状況が、利用者それぞれにはあるからである。しかし、利用者全体の類型化や趨勢把握のためには、何らかの指標に基づいて生活状態を数値化することが必要になってくる。そこで検討を重ねた結果<sup>13</sup>、下記のような方針でスコア化と図表化を行うこととした。

### ①生活状態を「経済生活」「日常生活」「社会生活」という３つの側面から測定する。

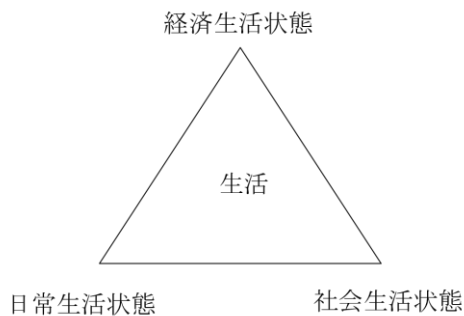
生活困窮者支援は、多様な自立観に基づくべきである。仮に就労したとしても、社会的に孤立していれば、生活は生き生きとしたものにはならない。また、何か問題が生じたときに支えてくれる人がいなければ、再び困窮状況に陥るリスクは高まる。経済的な貧困が社会的な孤立から生じることもあるし、日常生活の乱れから社会的孤立に至る場合もある。生活困窮は複合的な要因から生じている。それゆえ、各種の制度をまたいで総合的に社会資源につないでいくパーソナルサポート（伴走型支援）が必要なのだ。

そこで、私たちは生活を、図表８－３０に示すように、①経済生活状態（経済的に安定して生活が営めるかどうか）、②日常生活状態（衣食住などにおいて基本的な生活習慣が維持できているか）、③社会生活状態（社会に参加し、他の人との社会関係を取り結ぶことができているかどうか）という３つの局面からとらえ、スコア化することとした。

---

<sup>13</sup> 利用者の生活状態の評価方法やスコア化基準の作成にあたっては、本章執筆者の稲月正、垣田裕介の他、鈴木しもん（絆部長）、佐藤佳美（絆主任／絆部長）、鶴殿明日香（パーソナルマネージャー主任）からなる「パーソナルサポート評価チーム」で検討を行った。

図表 8－30 生活状態の3つの局面



## ②スコアの低さを支援課題の大きさととらえるとともに社会的仕組みの必要性と考える

スコアの低さは生活における支援課題の大きさととらえる。そして、それを本人の自己責任には求めず、社会の仕組みの欠如と考える。これはスコア化そのものの方針というよりはその背後にある考え方の指針である。

後述するように、「収入源」のスコアは「賃金のみ」の場合には高く、「無し」や「生活保護」では低い。だが、これは利用者個人の状態を示すと同時に、収入がない人や生活保護を受けている人にはより多くのサポートが必要であることを示していると考ええる。障がいや高齢などの理由で就労できない人のスコアは低くなるが、それは障がいや高齢であることが「悪い」ことを意味しないのは言うまでもないだろう。また、障害者手帳を取得していない人でも心身の不調で働けない人もいる。しかし、かれらが働けないのは自らの状況やニーズに応じて働ける場が社会に無いことにも起因する。奥田知志が言うように「困窮者支援において社会的就労がない現状では、保護受給中の困窮者、特にすぐさま一般就労に就けない人々にとっては選択なき社会」である〔奥田,2012:38〕。そうであれば、「収入源」のスコアの低さは対個人の支援課題の大きさであると同時に社会に対する働きかけ(課題)の大きさを意味するものでもある。

障がい学の分野では「医学モデルから社会モデルへの発想の転換が行われている」という〔阿部,2011:177-179〕。社会モデルでは、障がいは心身の状態そのものに起因すると考えるのではなく、なんらかの心身の状態を持つ人たちの参加を妨げるような社会的障壁に起因すると考える。阿部彩が挙げている「たとえ」によれば、「左利きであるという心身の状況が『障害』となるのは、はさみが右利き用にできているという『障壁』があるからであり、はさみがそもそもユニバーサル・デザインに設計されていれば、左利きは『障害』とはならない」のである〔阿部,2011:178〕。

もちろん、支援によって就労ができるようになったり、福祉制度の利用によって生活が安定的に維持できるようになったりすれば、それは支援によって抱えていた課題が小さくなったことを意味するものであり、また、社会参加が進むことも期待されるため望ましいことである。しかし、そうでないからといって、それを本人の自己責任のみには求めない。本章でのスコア化の基底にも、生活困窮の根本には社会的排除があるという社会モデル的

な考え方がある。

③経済生活状態のスコア化に際しては、「就労可」ケースと「就労不可」ケースとで別の基準を設ける。

これは、上記のこととも関連するスコア化の方針である。経済生活を成り立たせる主要な手段の1つは「就労」であるが、さまざまな事情で「就労不可」となった人たちが賃金のみで生活を成り立たせるのは難しい。当然、「就労可」ケースと「就労不可」ケースとでは経済生活状態の測定基準をそれぞれ設けなければならない。

④生活の各状態を複数の項目からスコア化する。

生活の各状態を図表8-31に示すように複数の項目（観点）からスコア化する。経済生活状態は「収入源」と「所得額」の2つ、日常生活状態は「生活習慣」と「保健医療」の2つ、社会生活状態は「トラブル対応」「ネットワーク」「社会参加」の3つから測定した（計7項目である）。

図表8-31 生活の各状態を測定する項目

生活状態	項目	
経済生活状態	収入源(ただし、「就労可」層と「就労不可」層では別の基準)	
	所得額	
日常生活状態	生活習慣	A:食事
		B:掃除
		C:清潔維持
	保健医療	A:身体疾病・治療
		B:精神疾患・治療
社会生活状態	トラブル対応	
	ネットワーク	種類
		種類詳細
		量
	社会参加	

さらに、各項目のスコア化に際しては、できるだけいくつかの指標をもとに合成得点を出した上で同じスケールに調整するようにした。たとえば、「生活習慣」は、「食生活（毎日きちんと食べているか）」と「掃除（部屋は片付いているか）」と「清潔維持（きちんと洗濯や入浴を行っているか）」という3つの指標を足し合わせ、その合計点を「0～5点」となるよう調整した。

なお、利用者の当初の生活状態ならびに各プラン作成時点における生活状態を示す基準ならびにスコアは、図表8-32から図表8-34に示すとおりである。

図表 8－3 2 経済生活状態のスコア

生活	項目	基準	スコア
経済生活状態	収入源（就労可能）	無	0
		生保+求職なし	1
		生保+求職あり	2
		非正規+生保	3
		正規+生保	4
		賃金のみ	5
	収入源（就労不可）	無	0
		生保のみ	1
		年金+生保・賃金+生保	2
		年金のみ	3
		賃金+年金	4
		賃金のみ	5
	所得額	0万円	0
		1～5万未満	1
		5～10万未満	2
		10～15万未満	3
		15～18万未満	4
		18万以上	5

図表 8－3 3 日常生活状態のスコア

生活	項目	基準	スコア	生活習慣ABC変換表	
日常生活状態	生活習慣（食事） A	選択不可（路上等）	0	A + B + C	得点
		食べない日がある	1	0	0
		だいたい一日1食	2	1	0
		だいたい一日2食	3	2	0
		だいたい一日3食	4	3	1
	生活習慣（掃除） B	床が見えず、ゴミカビ腐敗物放置	0	4	1
		雑誌・ゴミ・缶などが部屋中に散乱	1	5	2
		床は見えるが、散らかっている	2	6	2
		本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	3	7	3
		きれいに片付いている	4	8	3
	生活習慣（清潔） C	洗濯・入浴無	0	9	4
		洗濯・入浴数か月に1回	1	10	4
		洗濯・入浴月1、2回	2	11	5
		週1回程度	3	12	5
		3日に1回以上	4		
	保健・医療（身体） A	治療促し中	0	疾患AB変換表	
		治療中（同行）	1	A + B	得点
		治療中（自力）	2	0	0
		治療継続安定	3	1	1
		無・完治	4	2	2
	保健・医療（精神） B	治療促し中	0	3	2
		治療中（同行）	1	4	3
		治療中（自力）	2	5	3
		治療継続安定	3	6	4
		無・完治	4	7	4
				8	5

図表 8－34 社会生活状態のスコア

生活	項目	基準	スコア	ネットワーク A B 変換表	
社会生活状態	社会生活状態（トラブル対応）	トラブルあり解決無	0	A + B	得点
		トラブルあり解決促し中	1	0	0
		トラブル解決に向けて動き出した（同行）	2	1	1
		トラブル解決に向けて動き出した（自力）	3	2	1
		トラブル解決のめどがついた	4	3	2
		解決/トラブルなし	5	4	2
	ネットワーク（良好な関係）	0種類	0	5	3
		1種類	1	6	3
		2種類	2	7	4
		3種類	3	8	4
		4種類	4	9	5
		5種類以上	5	10	5
	ネットワーク（良好な関係）（人数）	いない	0		
		1～2人	1		
		3～5人	2		
		6～10人	3		
		11～15人	4		
		16人以上	5		
	社会参加	無	0		
		単独完結型趣味・楽しみ有	1		
		特定複数型趣味・楽しみ有	2		
		単独ボランティア等実施	3		
		ボランティア・地域活動にたまに参加する	4		
		ボランティア・地域活動に継続して参加している	5		

⑤生活状態の時系列的推移をグラフ化する。

上に述べたように、利用者の3つの生活状態は7つの項目でスコア化される。これをパターンとして把握するために棒グラフによる図表化を行う。

⑥支援の効果を測定するために支援時間を記録する。

どのような支援が、どのくらいの時間提供されたかを分単位で記録する。これによって支援による生活所帯の変化（効果）と対応時間との関連を分析する。

（3）利用者の類型化

以上のような方針のもと、パーソナルサポートによって利用者の生活状態がどのように変化したかを見ていこう。分析に使用したのは、2013年1月時点での102名分のデータである。

まず、実際のデータをもとに類型化の方法を示しておく。

各利用者の生活状態（元データ）は、たとえば図表8－35のような形で入力されている。それを上述した図表8－32～34の基準によってスコア化したのが図表8－36である。

図表 8－35 利用者の生活状態（実際の例）

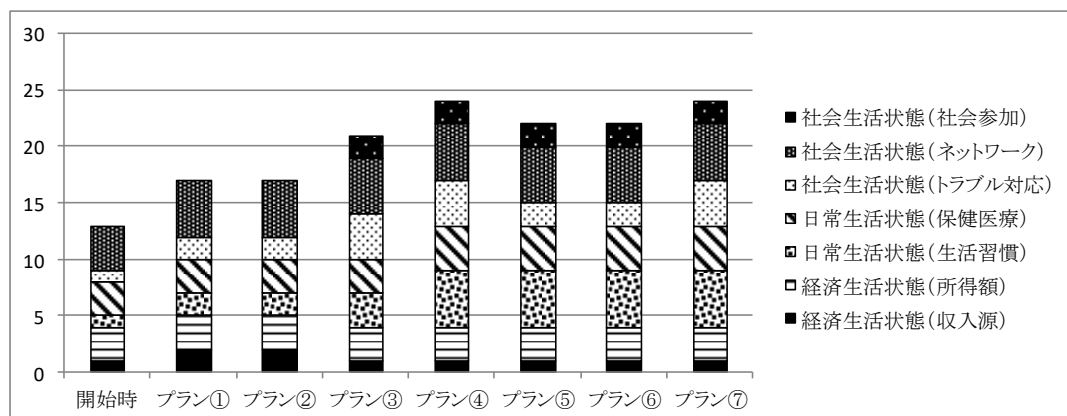
生活	項目		開始時	プラン①	プラン②	プラン③	プラン④	プラン⑤	プラン⑥	プラン⑦
			2011/1/19	2011/3/16	2011/5/10	2011/8/23	2011/9/27	2011/12/13	2012/2/28	2012/4/17
経済生活状態	就労状況		就労可	就労可	就労可	就労不可	就労不可	就労不可	就労不可	就労不可
	収入源		生保のみ	生保+求職あり	生保+求職あり	生保のみ	生保のみ	生保のみ	生保のみ	生保のみ
	所得額		10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満
日常生活状態	生活習慣	A:食事	食べない日がある	だいたい一日1食	だいたい一日1食	だいたい一日2食	だいたい一日2食	だいたい一日2食	だいたい一日2食	だいたい一日2食
		B:掃除	床が見えず、ゴミカビ腐敗物放置	雑誌・ゴミ・缶などが部屋中に散乱	雑誌・ゴミ・缶などが部屋中に散乱	床は見えるが、散らかっている	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている
		C:清潔維持	週1回程度	週1回程度	週1回程度	洗濯・入浴月1、2回	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上
	保健医療	A:身体疾病・治療	治療中(同行)	治療中(自力)	治療中(同行)	治療中(同行)	治療継続安定	治療継続安定	治療継続安定	治療継続安定
		B:精神疾患・治療	無・完治	治療継続安定	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治
	トラブル対応		トラブルあり解決促し中	トラブル解決に向けて動き出した(同行)	トラブル解決に向けて動き出した(同行)	トラブル解決のめどがついた	トラブル解決のめどがついた	トラブル解決に向けて動き出した(同行)	トラブル解決に向けて動き出した(同行)	トラブル解決のめどがついた
社会生活状態	ネットワーク	種類	4種類	5種類以上	5種類以上	5種類以上	5種類以上	5種類以上	5種類以上	5種類以上
		種類詳細	ケースワーカー、訪看、抱機館、ホームヘルパー、いきいきデイサービス	ケースワーカー、訪看、抱機館、ホームヘルパー、いきいきデイサービス	ケースワーカー、訪看、抱機館、ホームヘルパー、いきいきデイサービス	ケースワーカー、訪看、抱機館、ホームヘルパー、いきいきデイサービス	ケースワーカー、訪看、抱機館、ホームヘルパー、いきいきデイサービス	ケースワーカー、訪看、抱機館、ホームヘルパー、いきいきデイサービス	ケースワーカー、訪看、抱機館、ホームヘルパー、いきいきデイサービス	ケースワーカー、訪看、抱機館、ホームヘルパー、いきいきデイサービス
		量	6～10人	16人以上	16人以上	16人以上	16人以上	16人以上	16人以上	16人以上
	社会参加		無	無	無	特定複数型趣味・楽しみ有	特定複数型趣味・楽しみ有	特定複数型趣味・楽しみ有	特定複数型趣味・楽しみ有	特定複数型趣味・楽しみ有

図表 8－36 生活状態のスコア化（実際の例）

評価系列	開始時	プラン①	プラン②	プラン③	プラン④	プラン⑤	プラン⑥	プラン⑦
経済生活状態（収入源）	1	2	2	1	1	1	1	1
経済生活状態（所得額）	3	3	3	3	3	3	3	3
日常生活状態（生活習慣）	1	2	2	3	5	5	5	5
日常生活状態（保健医療）	3	3	3	3	4	4	4	4
社会生活状態（トラブル対応）	1	2	2	4	4	2	2	4
社会生活状態（ネットワーク）	4	5	5	5	5	5	5	5
社会生活状態（社会参加）	0	0	0	2	2	2	2	2
合計	13	17	17	21	24	22	22	24

図表 8－36 のデータをもとに図表 8－37 のような棒グラフを作成した。このグラフからは、①各生活状態は時間とともに上下に変動しながらも全体の傾向としては課題解決の方向に向かっていること、②特に社会生活状態や日常生活状態でのスコアの上昇しておりパーソナルサポートによって課題解決がはかられていることがわかる。それゆえ、このようなパターン（類型）を「ジグザグ課題解決型」と名付けた。

図表 8－37 合計スコアならびにその内訳（実際の例：ジグザグ課題解決型）



102 名分のデータについて、こうした図表の変化を見ながら類型化を行った。その結果、上記の「ジグザグ課題解決型」や「その他」を含め次のような 8 つの類型が得られた。

- ①部分上位持続型
- ②一貫課題解決型
- ③ジグザグ課題解決型
- ④ジグザグ持続型
- ⑤ジグザグ課題顕在型
- ⑥一貫課題顕在型
- ⑦下位持続型
- ⑧その他

ただし、注意しておかねばならないのは、ここでの類型は必ずしも支援課題の大きさを示すものではなく、あくまでも時系列的な変動のパターンを示すものだ、ということである。たとえば、「一貫課題顕在型」であっても当初の状態のスコアが全体的に高ければ、スコアが下降していても支援課題自体はさほど大きくはない場合がありうる。逆に、「一貫課題解決型」でも当初の状態のスコアが低い場合は、スコアが上昇していても支援課題は大きいままの人もある。

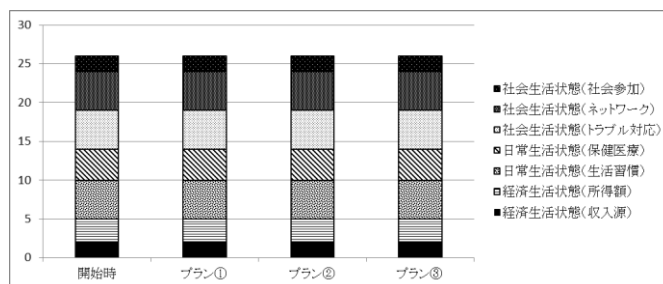
また、スコアは 2013 年 1 月時点でのものであり、今後、上昇したり下降したりする可能性がある（実際、2012 年 11 月時点と 2013 年 1 月時点とで類型の変化は 18 ケース、17.6%あった）。

その上で、以下、それぞれの類型の簡単な説明と典型的なケースの棒グラフを示してこう。

#### ①部分上位持続型

このタイプは、各生活状態のスコアが比較的高いまま推移するパターンである。生活上の課題は概して小さい。ただし、その場合でも「経済生活状態（収入源）」や「社会生活状態（社会参加）」のスコアは低いことが多く、レーダーチャートが円に近い形になることは少ない。それで「上位持続型」ではなく「部分上位持続型」とした。図表 8－38には、その例を示した（50 歳代、疾病・障がい等無し）。

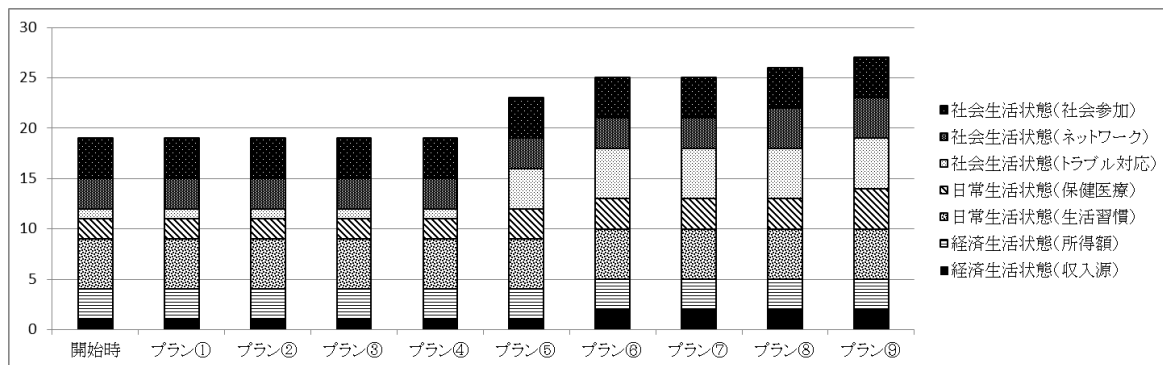
図表 8－38 部分上位持続型



## ②一貫課題解決型

7つの項目のうち1つあるいは複数のスコアがほぼ一貫して上昇し（つまり、一貫して課題は解決の方向に向かっており）、それ以外の項目のスコアはほとんど低下していないタイプである。例を図表 8－39 に示した（60 歳代・うつ・引きこもり）。

図表 8－39 一貫課題解決型



このケースでは、開始時からプラン 4 まではスコアの変化は見られない。だが、プラン 4 から 5 にいたる間にトラブル解決のめどが立ち、病院（身体の疾病）にも自力で行けるようになった。さらにプラン 5 から 6 にいたる期間にトラブルは解決し、プラン 7 から 8 の期間で取り結ぶ社会関係の種類が増えた。また、プラン 8 から 9 の期間では別の病院（精神の疾患）に自力で行けるようになっている。

## ③ジグザグ課題解決型

これは、生活課題が生じたり、解決したりしながらも、傾向としては課題解決の方向に向かっているタイプである。例は、先に図表 8－37 に示した。

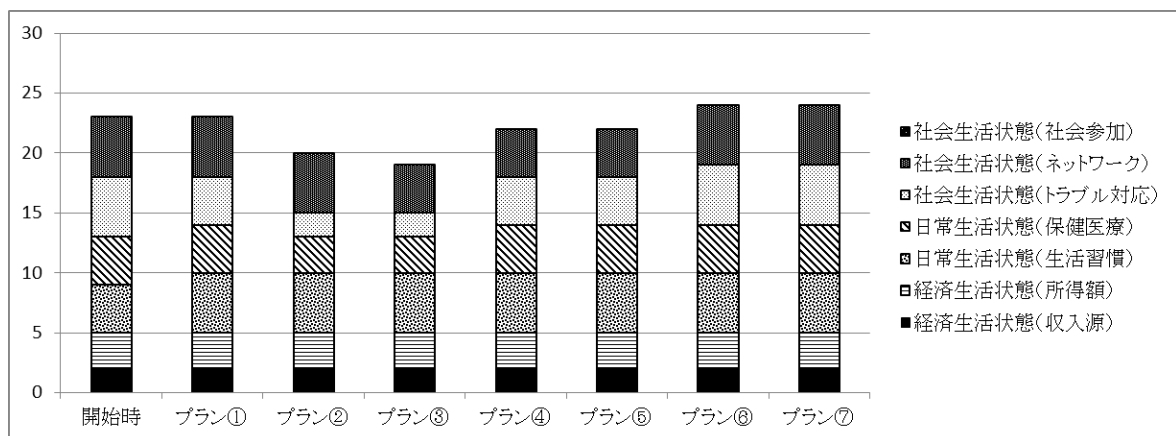
課題が生じるとパーソナルマネージャーはサポートプランをつくりなおす。また、パーソナルサポーターはその課題解決に向けて支援を行い、ともに課題の解決を図っていく。

この「ジグザグ課題解決型」は、次に述べる「ジグザグ持続型」とならんで、パーソナルサポートの意義を特徴的に示すものである。もし、社会的孤立状態であれば、課題が生じた場合、そのままずるずると生活困窮状態に陥ってしまうことも多いだろう。そうなれば、回復にはかなりの時間とコストがかかる。このケースの場合、パーソナルサポートによる課題の早期発見と早期対応によって事後的に発生するコストの増大が押さえられていると考えられる。

#### ④ジグザグ持続型

このタイプは、各生活状態が変動しながらも、全体的には生活状態の悪化を防いでいることを示す。例を図表 8－40 に示した。なお、当初の生活状態に課題がない場合（スコアで言えば 5 点の場合）、その上限を超えてスコアが上昇することはないため、実質的には「ジグザグ課題解決型」と同じ類型となる。

図表 8－40 ジグザグ持続型



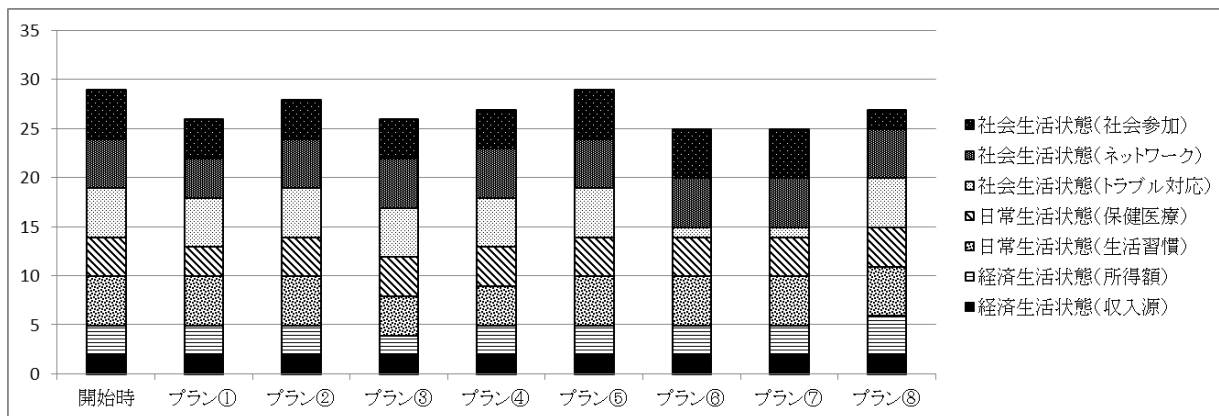
#### ⑤ジグザグ課題顕在型

これは③とは逆に、各項目のスコアが上がったり下がったりしながらも、傾向的には生活状態のスコアの低下（課題の発生や顕在化）が見られるようなタイプである。例を図表 8－41 に示した。

ただ、このタイプは、開始時の生活状態が比較的良好な場合が多かった（例示したケースもそうである）。また、スコアが変動しているということは、課題が生じても対応によって状況が回復・改善していることを意味する。したがって、このケースは「ジグザグ課題解決型」や「ジグザグ持続型」に移行する可能性も高い。もちろん、その逆も言え、「ジ

「ジグザグ課題解決型」や「ジグザグ持続型」から「ジグザグ課題顕在型」への移行もあり得る。

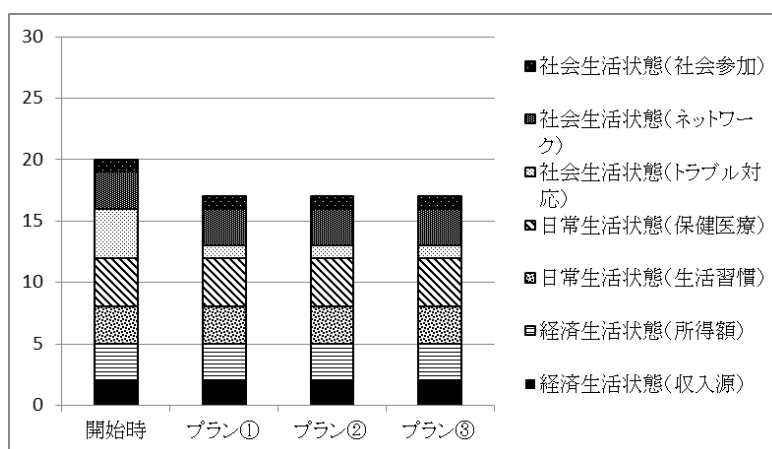
図表 8－4 1 ジグザグ課題顕在型



#### ⑥一貫課題顕在型

このタイプは、②の「一貫課題解決型」とは逆に、課題が顕在化したまま解決が見られないケースである。例を図表 8－4 2 に示した。この例のように、利用開始後まだあまり時間が経過していない場合（つまりプラン数が少ない場合）、「一貫課題解決型」同様、「一貫課題顕在型」を示しやすい。一般に、時間の経過と共に生活の状態は変化していくので、プラン回数が少ない場合、一貫的な傾向を示しやすいのは、ある意味、当然とも言える。なお、このタイプに分類されたのは 6 ケースであったが、どの項目も一貫して状況が悪化しているわけではなく、疾病等の問題が生じただけのケースやトラブルが生じただけのケース（他の項目には変化無し）がほとんどであった。

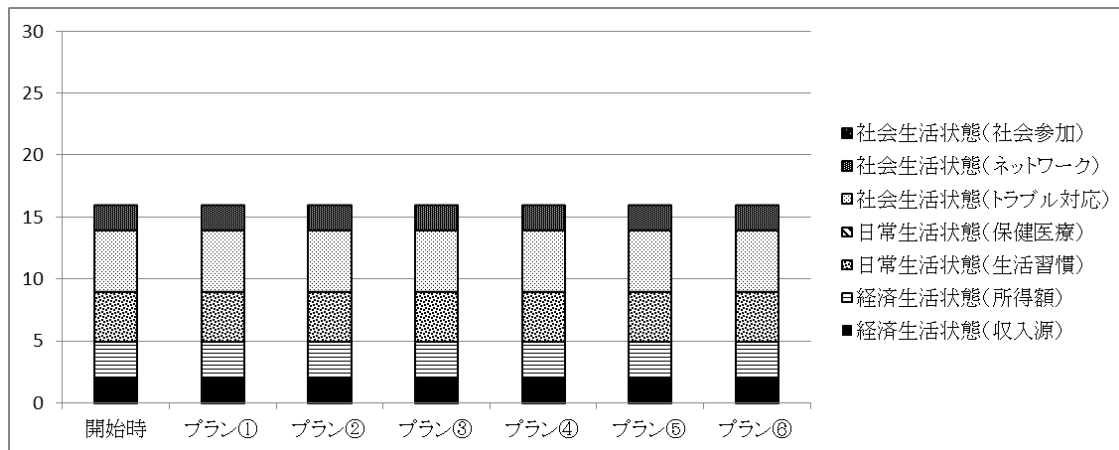
図表 8－4 2 一貫課題顕在型



## ⑦下位持続型

このタイプは、各生活状態のスコアが比較的低いまま、変化せずに推移するパターンを示す。ただし、ケース数は少なく2ケースのみであった。パーソナルサポーターによれば、いずれも「支援拒否」で本人に会えない状況であり、関係機関との調整をはかりつつ見守りを継続しているとのことであった。例を図表8-43に示す。

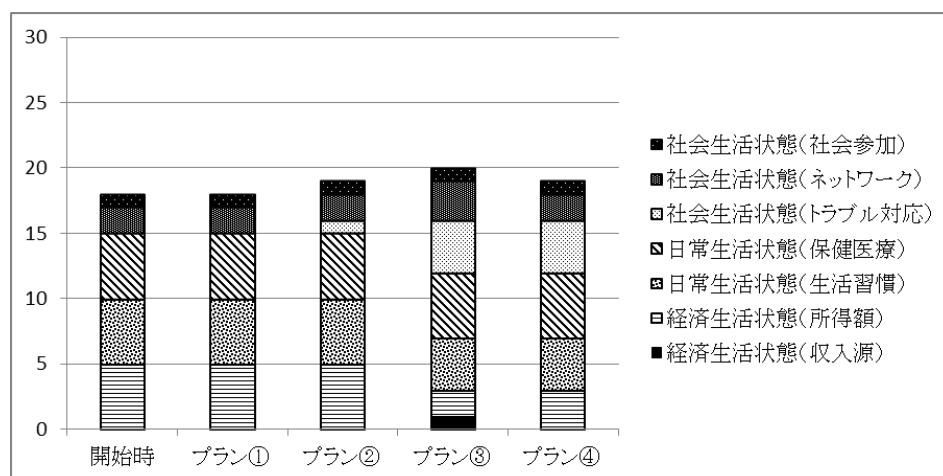
図表8-43 下位持続型



## ⑧その他

上記の7つの類型に分類しにくいケースである。この類型もケース数は少なく2ケースのみであった。いずれも、ある生活領域では課題解決がはかられ状況が改善されている一方で、別の生活領域で課題が生じているようなケースである。例を図表8-44に示す。このケースでは、トラブルは解決のめどがつく一方で、経済生活は不安定さを増している。

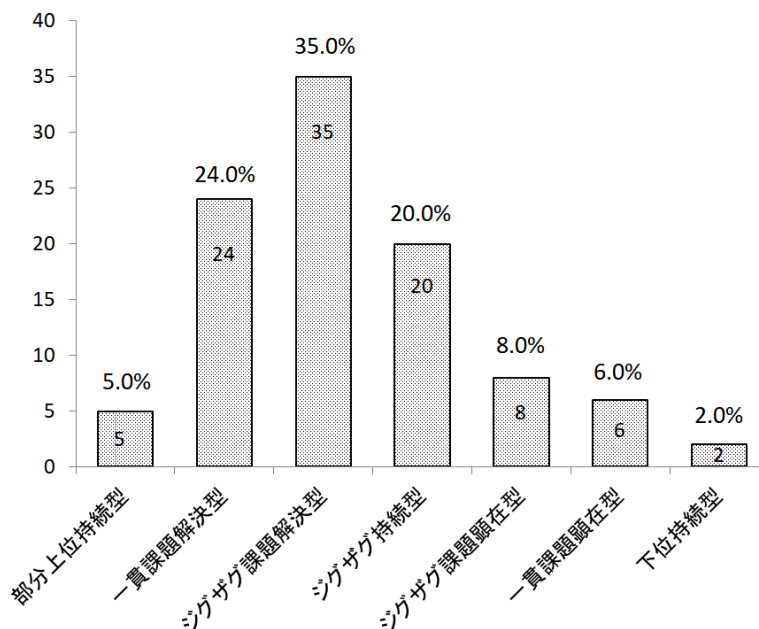
図表8-44 その他



#### （４）各類型の人数と比率－パーソナルサポートで生活状態は改善している

では、各類型に分類される人数と比率はどうなっているのだろうか。それを示したのが図表８－４５である。（「その他」は除いている。）

図表８－４５ 各類型の人数と構成比



第１に「部分上位持続型」や「下位持続型」といった「持続型」の比率は低いことがわかる。つまり、ほとんどの人で何らかの生活状態の変化が生じているわけである。

では、どのように変化しているのだろうか。最も多いのは「ジグザグ課題解決型」で全体の 35.0%（35 人）を占めている。以下、「一貫課題解決型」が 24.0%（24 人）、「ジグザグ持続型」が 20.0%（20 人）と続く。これら 3 つの比率に「部分上位持続型」の比率を加えると 84.0%となる。

上記のことから利用者の 8 割以上で生活課題が改善されたり、課題が少ない状態で生活の継続がなされていることがわかる。ただし、それは必ずしも一貫したものではなく、ジグザグを繰り返しながら達成されていったものである。つまり、生活を営む上で何らかの課題が発生しているが、それらは、多くの場合、深刻化する前に回復しているわけである。そこにはパーソナルマネージャーやパーソナルサポーターの働きも大きいであろう（後述）。

#### （５）利用者の状態変化と対応時間との関係－生活課題にパーソナルマネージャーとパーソナルサポーターは適切に対処し状態の悪化を防いでいる

では、どのような支援がどのくらい行われているのであろうか。上記の各類型を示すケースについて生活状態の変化と対応時間との関係を見ることによって、サポートプランに

基づいた支援が効果を上げているかどうかを確認してみよう。

結論から言えば、生活状態の変化と対応時間との関係の分析からは、利用者に生じているさまざまな課題についてパーソナルマネージャーは的確な見たとプランの作成を行っており、重点支援領域に向けたパーソナルサポートの結果、多くのケースで生活状態の改善がはかられていたり、生活課題の深刻化が防がれていたりすることが見て取れた。以下、類型ごとに確認していこう。

#### ①部分上位持続型

まず、部分上位持続型に分類したAさんのケース（図表8－38）である。対応時間の推移と生活状態の変化を図表8－46と47に示している。なお表中で300分以上対応している箇所（重点支援領域）には薄く色をつけた。

図表8－46 支援領域ごとの対応時間（Aさん：50歳代、疾病・障がい無し）

	開始～プラン①	プラン①～②	プラン②～③
対応時間	448	91	43
就労	0	0	0
生活・住居	70	0	0
健康	0	43	10
社会保障	0	0	0
人間関係	5	13	0
法律	0	0	0
金銭	0	0	0
生きがい	3	0	0
その他	10	15	23
プラン作成	360	20	10
就労状況①	ボランティア	ボランティア	ボランティア
金銭管理状況	利用無	利用無	利用無

図表 8－47 利用者の生活状態（Aさん：50 歳代、疾病・障がい無し）

生活	項目		開始時	プラン①	プラン②	プラン③
			2012/7/11	2012/8/29	2012/9/25	2012/10/23
経済生活状態	就労状況		就労可	就労可	就労可	就労可
	収入源		生保+求職あり	生保+求職あり	生保+求職あり	生保+求職あり
	所得額		10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満
日常生活状態	生活習慣	A:食事	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食
		B:掃除	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている
		C:清潔維持	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上
	保健医療	A:身体疾病・治療	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)
		B:精神疾患・治療	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治
社会生活状態	トラブル対応		解決/トラブルなし	解決/トラブルなし	解決/トラブルなし	解決/トラブルなし
	ネットワーク	種類	5種類以上	5種類以上	5種類以上	5種類以上
		種類詳細	***、〇〇〇、抱撲館、CW、△△△、ホームヘルパー、知人	***、〇〇〇、抱撲館、CW、△△△、ホームヘルパー、知人	***、〇〇〇、抱撲館、CW、△△△、ホームヘルパー、知人	***、〇〇〇、抱撲館、CW、△△△、ホームヘルパー、知人
		量	11～15人	11～15人	11～15人	11～15人
	社会参加		特定複数型趣味・楽しみ有	特定複数型趣味・楽しみ有	特定複数型趣味・楽しみ有	特定複数型趣味・楽しみ有

開始時からプラン3に至るまで生活状態は安定しており、最初のプラン作成に360分費やされている以外は特に時間をかけて対応すべき箇所は見られない。プラン作成についても、現状にあまり課題が見られないため当初のプランのまま推移しており、2回目以降はほとんど時間がかかっていない。適切な状況判断（見たてと見守り）が行われていると言えよう。

## ②一貫課題解決型

一貫課題解決型として、先に図表8－39で示したBさんについて見てみよう。対応時間と生活状態の推移を図表8－48と49に示した。対応時間が300分を超えている箇所と生活状態に注目すべき変化が生じている箇所には薄く色をつけている。

図表 8－48 支援領域ごとの対応時間（Bさん：60 歳代、うつ・引きこもり）

	開始～プラン①	プラン①～②	プラン②～③	プラン③～④	プラン④～⑤	プラン⑤～⑥	プラン⑥～⑦	プラン⑦～⑧	プラン⑧～⑨
対応記録	480	1068	1769	1283	157	252	1788	750	280
就労	0	3	60	0	10	0	210	0	0
生活・住居	0	0	131	306	50	0	133	135	70
健康	300	35	645	360	8	5	270	120	0
社会保障	0	120	13	190	10	70	160	30	0
人間関係	0	0	0	1	6	0	0	0	0
法律	180	140	305	0	10	0	0	0	0
金銭	0	280	446	230	3	47	690	195	0
生きがい	0	120	0	0	0	5	0	0	0
その他	0	180	39	136	0	15	195	20	30
プラン作成	0	190	130	60	60	110	130	250	180
就労状況①	ボランティア	ボランティア	ボランティア	ボランティア	ボランティア	ボランティア	ボランティア	ボランティア	ボランティア
金銭管理状況	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有	利用無

図表 8－49 利用者の生活状態（Bさん：60 歳代、うつ・引きこもり）

生活	項目		開始時	プラン①	プラン②	プラン③	プラン④	プラン⑤	プラン⑥	プラン⑦	プラン⑧	プラン⑨
			2011/1/26	2011/3/7	2011/7/12	2011/10/5	2012/1/6	2012/3/8	2012/6/2	2012/10/2	2012/11/6	2012/12/11
経済生活状態	就労状況		就労不可	就労不可	就労不可	就労不可	就労不可	就労不可	就労可	就労可	就労可	就労可
	収入源		生保のみ	生保のみ	生保のみ	生保のみ	生保のみ	生保のみ	年金・生保・賃金・生保	年金・生保・賃金・生保	年金・生保・賃金・生保	年金・生保・賃金・生保
	所得額		10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満
日常生活状態	生活習慣	A:食事	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食
		B:掃除	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有
		C:清潔維持	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上
	保健医療	A:身体疾病・治療	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治
		B:精神疾患・治療	治療促し中	治療促し中	治療促し中	治療促し中	治療促し中	治療促し中	治療促し中	治療中(同行)	治療中(同行)	治療中(自力)
社会生活状態	トラブル対応		トラブルあり解決促し中	トラブルあり解決促し中	トラブルあり解決促し中	トラブルあり解決促し中	トラブルあり解決促し中	トラブルあり解決促し中	トラブル解決のめどがついた	解決/トラブルなし	解決/トラブルなし	解決/トラブルなし
	ネットワーク	種類	4種類	4種類	4種類	4種類	4種類	4種類	4種類	4種類	4種類	5種類以上
		種類詳細	抱樸館福岡、〇〇クリニック、ハローワーク東、民間人材サービス業	抱樸館福岡、〇〇クリニック、ハローワーク東、民間人材サービス業	抱樸館福岡、〇〇クリニック、ハローワーク東、民間人材サービス業	抱樸館福岡、〇〇クリニック、ハローワーク東、民間人材サービス業	抱樸館福岡、〇〇クリニック、ハローワーク東、民間人材サービス業	抱樸館福岡、〇〇クリニック、ハローワーク東、民間人材サービス業	抱樸館福岡、〇〇クリニック、ハローワーク東、民間人材サービス業	抱樸館福岡、〇〇クリニック、ハローワーク東、民間人材サービス業	抱樸館福岡、〇〇クリニック、ハローワーク東、民間人材サービス業、ケースワーカー	抱樸館福岡、〇〇クリニック、ハローワーク東、民間人材サービス業、ケースワーカー
		量	3～5人	3～5人	3～5人	3～5人	3～5人	3～5人	3～5人	3～5人	3～5人	3～5人
	社会参加		ボランティア・地域活動にたまに参加する	ボランティア・地域活動にたまに参加する	ボランティア・地域活動にたまに参加する	ボランティア・地域活動にたまに参加する	ボランティア・地域活動にたまに参加する	ボランティア・地域活動にたまに参加する	ボランティア・地域活動にたまに参加する	ボランティア・地域活動にたまに参加する	ボランティア・地域活動にたまに参加する	ボランティア・地域活動にたまに参加する

Bさんの場合、まず最初に健康問題と金銭的なトラブルの解決に多くの支援時間が振り向けられている。プラン②～③では「健康」への対応時間は645分、「法律」「金銭」への対応時間は合わせて751分となっている。また、プラン③～④では「健康」に360分、「生活・住居」に306分が当てられている。その結果、プラン⑤の時点では、精神疾患に関して自力で定期的な通院ができるようになり、トラブルの解決にめどがついている。

さらに、プラン⑥～⑦では「金銭」「健康」「就労」などで対応時間が増えているが、その結果、プラン⑥以降、身体的な疾病については完治し、トラブルも解決、年金や生保を受けつつボランティア的な仕事にも就くようになった。それとともに、社会関係のネットワークも拡大している。

興味深いのは、まず「健康」や「トラブル」の解決をはかり、それが解決してからボランティア的就労や社会関係のネットワークの広がりがはかられている点である。適切な課題の見たて、サポートプランの立案、パーソナルサポートの実施が段階的に奏功したケースと言えるだろう。

一貫課題解決型として、もう一例、Cさんのケースも紹介したい。Cさんは幼少期に両親が離別を経験している。母親が7人の子供を一人で育てた。中学卒業後は自転車販売店、飲食、運送、パチンコ店の寮の雑務、土木、自動車関係、など職を転々としてきた。正社員で働いた経験は少なく、日雇いの仕事を全国各地で続け、土木作業を最後に無職となり、そのまま野宿にいたった。1年ほどテントで移動しながら野宿生活を続けていたが、ボランティアから生活保護申請を促され、施設（抱樸館福岡）に入所している〔佐藤ほか,2013:47〕。Cさんのへの対応時間と生活状態は図表8－50、51に示した。

図表 8-50 支援領域ごとの対応時間（Cさん：60歳前半代、ややアルコールに課題）

	開始～プラン①	プラン①～②	プラン②～③	プラン③～④	プラン④～⑤	プラン⑤～⑥	プラン⑥～⑦	プラン⑦～⑧
対応時間	400	711	1185	1527	655	329	310	383
就 労	35	321	240	900	308	210	38	76
生活・住居	60	20	10	91	60	3	40	0
健康	10	5	15	10	13	0	20	0
社会保障	0	0	0	15	0	5	20	0
人間関係	20	90	20	23	0	5	5	5
法律	0	0	315	18	0	0	0	0
金銭	0	70	90	70	0	0	33	0
生きがい	0	46	260	280	161	16	88	213
その他	165	65	80	30	30	5	36	56
プラン作成	110	100	155	90	83	85	30	33
就労状況①	なし	なし	なし	なし	なし	ボランティア	一般就労	一般就労
就労状況②	なし	なし	なし	なし	なし	なし	ボランティア	ボランティア
金銭管理状況	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有

図表 8-51 利用者の生活状態（Cさん：60歳代前半、ややアルコールに課題）

生活	項目	開始時	プラン①	プラン②	プラン③	プラン④	プラン⑤	プラン⑥	プラン⑦	プラン⑧
		2011/5/11	2011/6/1	2011/8/15	2011/10/31	2012/2/2	2012/4/10	2012/5/23	2012/9/4	2012/11/29
経済生活状態	就労状況	就労可	就労可	就労可	就労可	就労可	就労可	就労可	就労可	就労可
	収入源	生保+求職あり	生保+求職あり	生保+求職あり	生保+求職あり	生保+求職あり	生保+求職あり	非正規+生保	非正規+生保	非正規+生保
	所得額	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満
日常生活状態	生活習慣	A: 食事	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食
		B: 掃除	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている
		C: 清潔維持	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上
	保健医療	A: 身体疾病・治療	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)
		B: 精神疾患・治療	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治
社会生活状態	トラブル対応		解決/トラブルなし	解決/トラブルなし	解決/トラブルなし	トラブル解決のめどがついた	解決/トラブルなし	解決/トラブルなし	解決/トラブルなし	解決/トラブルなし
	ネットワーク	種類	3種類	3種類	4種類	5種類以上	4種類	4種類	5種類以上	5種類以上
		種類詳細	抱撲館、親族、CW	抱撲館、CW、親族	抱撲館、CW、親族、HW	抱撲館、CW、親族、HW、司法書士	抱撲館、CW、親族、HW	抱撲館、CW、親族、HW、シルバー人材センター	抱撲館、CW、親族、HW、シルバー人材センター	抱撲館、CW、親族、HW、シルバー人材センター
		量	1～2人	3～5人	3～5人	6～10人	6～10人	6～10人	6～10人	6～10人
	社会参加		単独完結型趣味・楽しみ有	単独完結型趣味・楽しみ有	単独完結型趣味・楽しみ有	単独完結型趣味・楽しみ有	単独完結型趣味・楽しみ有	単独完結型趣味・楽しみ有	単独完結型趣味・楽しみ有	単独完結型趣味・楽しみ有

Cさんは、支援開始時は60歳代前半で、健康でやる気もあった。そこでまず就労を軸に支援が行われた。プラン①～②では「就労」に321分、プラン③～④では900分の時間が就労支援に使われている。パーソナルサポーターは、最初、ハローワークの就労ナビゲーターにつなぎ一般就労を目指した。また、本人もシルバー人材センターに登録し、講習に参加するなど就労意欲も高かったという。

こうして1度採用（一般就労）が決まったCさんであったが、仕事開始までの連絡調整の不備等もあって最終的には不採用となってしまった。だが、Cさんはシルバー人材センターの登録を続け、根気よく仕事を待ち続けた。パーソナルサポーターも継続的に就労支援を続けた。その結果、公園等の清掃を数ヵ月、その後洗車の仕事を受け持つことになった。現在も週に3回の洗車の仕事を続けられている。パーソナルサポーターによれば、Cさんは「自分にあった仕事を続けているという自信が生活にいいリズムをつくっている」という。

最初の支援で一般就労につないだ際には、Cさんは「資格取得に苦労したり、仕事開始

前に病気をしたり、仕事そのものにかなりのプレッシャーがあり、仕事に行けなかった」  
そうである。プラン①～②での 321 分は、この最初の支援に対応しているであろう。

なお、プラン②～③では（「就労」への 240 分とともに）「法律」支援に 315 分が使われている。就労支援と平行して「トラブル」解決も行われた。

C さんの最初の就職はうまくいかなかったが、2 度目の就労先としてシルバー人材センターにつないだ際には、パーソナルサポーターは「心理的な面も含めて、かなり丁寧にサポートした」という。確かに、プラン③～④では「就労」に 900 分の時間が費やされている。本人のニーズにあった丁寧な支援が行われた。担当のパーソナルサポーターは「一度目の体験から不安を聞き取ったり、電話をかけて励ましたりするなど、パーソナルマネージャーとともに丁寧に対応したことがよかった」と述べている。また、パーソナルサポーター自身、「諦めずに待つことの大切さも学んだ」とのことであった。

仕事の安定は、健康の維持にもつながった。C さんは寂しさをまぎらわせるためにお酒を飲むことも多かった。だが、現在は仕事を意識してお酒の量もコントロールしている。

さらに、事例報告によれば就労支援とともにパーソナルサポーターが力を入れたのは「生きがい」支援である。対応時間は、プラン②～③では 260 分、プラン③～④では 280 分となっている。具体的には、工芸作品づくりへの支援である。C さんは、非常にこだわりのある人で「一つのことに集中する傾向がある」とのことであった。それゆえ何もすることがないと飲酒量も増えてしまう。C さんは手先が器用で、求職活動の合間にも部屋の飾りや椅子をつくって施設に寄付したりもしていた。パーソナルサポーターや抱樸館福岡の職員は、C さんに作品を依頼したり、作品に対する心からのお礼や意見を述べていた。それが本人にとっては生きがいになっていた。こうした本人のニーズへの気づきや対応も重要な支援である。

社会関係も拡大している。C さんの社会関係量は、当初「1～2 名」だったが、プラン①では「3～5 人」、プラン③以降は「6～10 人」にまで拡大している。今では、足の不自由な入居者のために玄関のステップを作るなど「サポートされる側からサポートする側」ともなっているのである。

### ③ジグザグ課題解決型

次に、ジグザグ課題解決型のケースについて、対応時間と生活状態の推移との関係をみてみよう。

まず、図表 8－37 に示した D さんである。対応時間（図表 8－52）と生活状態の推移（図表 8－53）からは次のようなことがわかる。

図表 8－5 2 支援領域ごとの対応時間（Dさん：60 歳代、認知症の疑い）

	開始～プラン①	プラン①～②	プラン②～③	プラン③～④	プラン④～⑤	プラン⑤～⑥	プラン⑥～⑦	プラン⑦～終了
対応時間	977	2375	2795	473	1622	1598	816	159
就労	2	0	0	0	0	0	0	0
生活・住居	85	1045	535	10	179	357	93	38
健康	40	310	215	0	82	25	563	0
社会保障	0	95	480	20	88	112	35	23
人間関係	0	0	275	0	98	30	0	0
法律	0	0	110	0	0	0	0	0
金銭	0	320	1135	390	835	947	20	0
生きがい	0	0	0	0	285	0	0	5
その他	0	5	0	0	5	62	60	93
プラン作成	850	600	45	53	50	65	45	0
就労状況①	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし
就労状況②								
就労状況③								
金銭管理状況	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有

図表 8－5 3 利用者の生活状態（Dさん：60 歳代、認知症の疑い）

生活	項目		開始時	プラン①	プラン②	プラン③	プラン④	プラン⑤	プラン⑥	プラン⑦
			2011/1/19	2011/3/16	2011/5/10	2011/8/23	2011/9/27	2011/12/13	2012/2/28	2012/4/17
経済生活状態	就労状況		就労可	就労可	就労可	就労不可	就労不可	就労不可	就労不可	就労不可
	収入源		生保のみ	生保+求職あり	生保+求職あり	生保のみ	生保のみ	生保のみ	生保のみ	生保のみ
	所得額		10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満
日常生活状態	生活習慣	A: 食事	食べない日がある	だいたい一日1食	だいたい一日1食	だいたい一日2食	だいたい一日2食	だいたい一日2食	だいたい一日2食	だいたい一日2食
		B: 掃除	床が見えず、ゴミカビ腐敗物放置	雑誌・ゴミ・缶などが部屋中に散乱	雑誌・ゴミ・缶などが部屋中に散乱	床は見えるが、散らかっている	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている
		C: 清潔維持	週1回程度	週1回程度	週1回程度	洗濯・入浴月1, 2回	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上
	保健医療	A: 身体疾病・治療	治療中(同行)	治療中(自力)	治療中(同行)	治療中(同行)	治療継続安定	治療継続安定	治療継続安定	治療継続安定
		B: 精神疾患・治療	無・完治	治療継続安定	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治
	トラブル対応		トラブルあり解決促し中	トラブル解決に向けて動き出した(同行)	トラブル解決に向けて動き出した(同行)	トラブル解決のめどがついた	トラブル解決のめどがついた	トラブル解決に向けて動き出した(同行)	トラブル解決に向けて動き出した(同行)	トラブル解決のめどがついた
社会生活状態	ネットワーク	種類	4種類	5種類以上	5種類以上	5種類以上	5種類以上	5種類以上	5種類以上	5種類以上
		種類詳細	ケースワーカー、訪看、抱機館、ホームヘルパー、いきいきデイサービス	ケースワーカー、訪看、抱機館、ホームヘルパー、いきいきデイサービス	ケースワーカー、訪看、抱機館、ホームヘルパー、いきいきデイサービス	ケースワーカー、訪看、抱機館、ホームヘルパー、いきいきデイサービス	ケースワーカー、訪看、抱機館、ホームヘルパー、いきいきデイサービス	ケースワーカー、訪看、抱機館、ホームヘルパー、いきいきデイサービス	ケースワーカー、訪看、抱機館、ホームヘルパー、いきいきデイサービス	ケースワーカー、訪看、抱機館、ホームヘルパー、いきいきデイサービス
		量	6～10人	16人以上	16人以上	16人以上	16人以上	16人以上	16人以上	16人以上
	社会参加		無	無	無	特定複数型趣味・楽しみ有	特定複数型趣味・楽しみ有	特定複数型趣味・楽しみ有	特定複数型趣味・楽しみ有	特定複数型趣味・楽しみ有

このケースでも、これまでと同様、特定の課題に対して重点的かつ段階的な支援が行われている。利用者は、支援開始時 66 歳の高齢者で認知症が疑われていた。また（高齢の生保受給者であるため）、ケースワーカー、ホームヘルパー、訪問看護師などとのつながりもあり社会関係は比較的多かった。それゆえ「就労」には全く時間が取られておらず、「人間関係」や「生きがい」支援にもあまり時間は取られていない。

当初、多くの時間がさかれていたのは「生活・住居」であった。プラン①～②では 1045 分、プラン②～③では 535 分となっている。

しかし、重点支援領域は状況に応じて段階的に変化している。プラン②～③では「金銭」に最も多くの時間（1135分）が費やされるようになった。この「金銭」への対応時間は、プラン③～④で少し下がり390分となるが、プラン④～⑤、プラン⑤～⑥で再び上昇している。

このような支援時間と、利用者の状態とは対応している。すなわち、当初、「床や壁が見えず、ゴミ・カビ・腐敗物が放置」されていた部屋の状態は、プラン③の時点では、プラン①～②での「住宅・住居」支援の結果、「床が見える」状態となり、さらにプラン②～③での支援で「きれいに片付いている」状態となった。また、「トラブル」に関しても、当初は「トラブルあり、解決促し中」であったが、プラン①時点で「解決に向けて動き出し」、プラン③、プラン④では「解決のめどがついた」となった。これは、上記の通り、プラン②～③の期間にパーソナルサポーターが重点的に(1135分)支援した結果であろう。

そうした形の支援は、利用者の課題やニーズの整理をもとにしたサポートプランがあるからであると考えられる。開始～プラン①で「プラン作成」に800分かかっているのは当然であるが、プラン①～②でも「プラン作成」に600分かかっている。その後、プラン作成にかかる時間は少なくなっている。このケースは「ジグザグ課題解決型」であるため、支援の結果、プランの微修正で済む程度に状況が安定的かつ改善の方向に向かっていったからであろう。

もう一つ「ジグザグ課題解決型」の事例を紹介したい。Eさんである。このケースは、利用者とパーソナルサポーターとの相性や支援とは何かを考える上で興味深い。対応時間と生活状態の推移は、図表8-54と55に示した。

Eさんは、配管や溶接の仕事、自営で会社を興したこともあったが、大きな交通事故により、読み書きが難しくなり、高次脳機能障害が疑われるような状態になった。数年前来福し、生活保護を受ける。知人宅にいたが、飲酒のことなどでいられなくなり、数ヶ月路上生活を経験した。その後、施設（抱樸館福岡）に入居し、再度生活保護を受ける。入居中に精神科病院に入院し、「アルコール依存症」の治療を受けている〔佐藤,2013:44〕。

高次機能障害、アルコール依存症の他、Eさんは狭心症、高血圧症、腰部脊椎間狭窄症等の疾病をかかえていた。こうした状況から就労は難しく、実際、図表8-54からも「就労」にはほとんど時間が割かれていない。

Eさんの場合、重点的な支援領域は「健康」と「生活・住居」であった。この両者で、プラン②～③で715分（150分+565分）、プラン③～④で1455分、プラン④～⑤で651分、プラン⑤～⑥で1300分、プラン⑥～⑦では1275分が費やされている。

しかし、Eさんの生活状態をみると、精神疾患（アルコール依存）の治療については、この間、あまり目立った改善は見られなかった。また、トラブル（アルコール依存に伴うトラブル）についても「解決促し中」が続いていた。そうしたこともあって、11月時点で集計した際にはBさんは「ジグザグ課題顕在型」に分類されていた。

図表 8－5 4 支援領域ごとの対応時間（Eさん：50 歳代、アルコール依存症、狭心症他）

	開始～プラン①	プラン①～②	プラン②～③	プラン③～④	プラン④～⑤	プラン⑤～⑥	プラン⑥～⑦
対応時間	195	460	1190	1759	986	1646	1938
就労	0	0	15	10	10	0	0
生活・住居	0	50	150	110	229	446	573
健康	10	185	565	1345	422	854	702
社会保障	55	50	225	190	15	23	113
人間関係	0	30	55	14	190	0	0
法律	0	50	10	0	5	31	224
金銭	0	40	15	35	0	0	0
生きがい	0	5	0	0	25	217	246
その他	5	20	110	15	0	20	45
プラン作成	125	30	45	40	90	55	35
就労状況①	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし
金銭管理状況	利用無	利用無	利用無	利用無	利用無	利用無	利用無

図表 8－5 5 利用者の生活状態（Eさん：50 歳代、アルコール依存症、狭心症他）

生活	項目		開始時	プラン①	プラン②	プラン③	プラン④	プラン⑤	プラン⑥	プラン⑦
			2011/5/11	2011/6/23	2011/8/22	2011/11/15	2012/3/5	2012/5/9	2012/8/29	2012/12/13
経済生活状態	就労状況		就労不可	就労不可	就労不可	就労不可	就労不可	就労不可	就労不可	就労不可
	収入源		生保のみ	生保のみ	生保のみ	生保のみ	生保のみ	生保のみ	生保のみ	生保のみ
	所得額		10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満
日常生活状態	生活習慣	A:食事	だいたい一日2食	だいたい一日2食	だいたい一日2食	だいたい一日2食	だいたい一日2食	だいたい一日2食	だいたい一日2食	だいたい一日2食
		B:掃除	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有
		C:清潔維持	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上
	保健医療	A:身体疾病・治療	治療中(自力)	治療中(同行)	治療中(同行)	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)
		B:精神疾患・治療	治療中(自力)	治療促し中	治療中(同行)	治療中(同行)	治療中(同行)	治療中(同行)	治療中(同行)	治療中(同行)
社会生活状態	トラブル対応		解決/トラブルなし	トラブル解決に向けて動き出した(同行)	トラブル解決に向けて動き出した(同行)	トラブルあり解決促し中	トラブルあり解決促し中	トラブルあり解決促し中	トラブルあり解決促し中	解決/トラブルなし
	ネットワーク	種類	4種類	4種類	4種類	4種類	4種類	4種類	4種類	4種類
		種類詳細	抱撲館、ケースワーカー、ホームヘルパー、知人	抱撲館、ケースワーカー、ホームヘルパー、知人	抱撲館、ケースワーカー、ホームヘルパー、知人	抱撲館、ケースワーカー、ホームヘルパー、知人	抱撲館、ケースワーカー、ホームヘルパー、知人	抱撲館、ケースワーカー、ホームヘルパー、知人	抱撲館、ケースワーカー、ホームヘルパー、知人	抱撲館、ケースワーカー、ホームヘルパー、知人
		量	6～10人	6～10人	6～10人	6～10人	6～10人	6～10人	6～10人	6～10人
	社会参加		無	無	無	無	無	無	無	ボランティア・地域活動にたまに参加する

しかし、プラン⑥～⑦にかけてトラブルは「解決」し、「社会参加」の面でも「ボランティアや地域活動にたまに参加する」ようになっている。支援終了近くになって、訪問看護や就労継続支援A型事業所につなぐこともできた。

パーソナルサポーターによる事例報告によれば、Eさんはパーソナルサポーターが交代してから飲酒に伴うトラブルが減少したという。「前任者がサポートしている期間には、Eさんは、お酒に酔って電話してきて『もう支援はいらない』と言っていたが、パーソナルサポーターが交代した後にやはり飲んで電話をしてきて『申し訳ない、飲んでしまっ

た』という報告に変化している。支援員を悲しませたくないというような気持ちがはたらいっているように感じる。支援員と本人の関係でつながっている何かがあると思う。」との意見もあった。

Eさんの生活状態が変化したのは、主治医が変わったことも関係しているかもしれない。事例報告では「主治医との相性もあると思う」との意見もあった。「前の病院の主治医は厳しかった。現在の病院の主治医は穏やかな対応であり、その違いはあると思う」とのことである。さらに、交代したパーソナルサポーターによれば「Eさんが主治医に悲しそうな表情で『俺は依存症じゃない』と語ったことが心に残っている」という。

そのパーソナルサポーターは、「Bさんは『アルコール依存』といろいろな人から言われるし、確かに誘われて飲んでしまうが、本人なりに努力をしている。そのことを理解してくれない本人の悔しさも共有していく必要がある」と感じたとも述べている。こうした対応がEさんの気持ちの変化につながっていったのかもしれない。

伴走型支援はとりわけ「人」が前面に出る支援である。当然、相性の問題はあるだろう。Eさんのケースは、単に対応時間の多寡だけではなく、相性、支援員のスタンスによっても利用者の生活状態は変化することを示唆するケースである。

また、主治医の交代によってアルコールによる課題（トラブル）が解消されていったことから、単に医師につなぐだけでは支援は十分ではなく、相性のあった医師につなぎ直すことの重要性（「つなぎ」と同時に「もどす」ことの重要性）も示唆している。いずれにせよ、結果的に、丁寧な支援が奏功したケースであると言えよう<sup>14</sup>。

#### ④ジグザグ持続型

ジグザグ持続型は、各生活状態を示すスコアが上下しながらも、全体的には生活状態の悪化を防いでいるようなタイプであった。事例としてFさんのケース（図表8-40）を紹介しよう。対応時間と生活状態の推移は図表8-56と57に示した。

Fさんは、生活状態を示すスコアが当初は比較的高かった。しかし、プラン①、プラン②の段階でトラブルが顕在化しており、まず「金銭」トラブルへの対応がなされている。対応時間をみるとプラン②～③では「金銭」関係の支援に500分が費やされた。「金銭」への対応はそれ以後も続き、対応時間はプラン③～④で318分、プラン④～⑤で235分となっている。こうした対応の結果、プラン④の時点でトラブル解決にめどがつき、プラン⑥時点ではトラブルは解決した。

「金銭」トラブルへの対応の少し後には「健康」面での対応がなされている。プラン③

<sup>14</sup> ただし、Eさんの生活状態の課題解決がパーソナルサポーターの対応の違いによって生じたものか、それまでの支援の積み上げによる本人変化と支援員交代の時期のタイミングが一致したものなのかについて慎重に判断する必要がある。たとえば、パーソナルサポーターが交代した時期は2度目の退院後であるが、入院中、Eさんは断酒にはそれなりに真面目に取り組んでおり、通院患者と一緒に断酒会にも参加していたという。そうであれば前任者による支援が時間をおいて奏功したとも考えられる。利用者と支援員との相性ととともに、支援がピタリとはまる「その時期」というものがあるのかもしれない。

～④では、その対応時間は 685 分、プラン④～⑤では 233 分となっている。その結果、プラン⑤時点では健康もほぼ回復した。

このようにトラブルと健康の問題が解消された後、「生きがい」支援に時間がかけられるようになった。プラン⑥の時点では、ボランティアに参加するようになり、地域との関係も生まれた。社会関係量もプラン⑥時点では「16 人以上」となっている。

このように、なんらかの課題が顕在化しても、その都度、課題に対応して支援をすることで状態の悪化が防がれていることがわかる。

図表 8－5 6 支援領域ごとの対応時間（F さん：60 歳代、疾病・障がい無し）

	開始～プラン①	プラン①～②	プラン②～③	プラン③～④	プラン④～⑤	プラン⑤～⑥	プラン⑥～⑦
対応時間	220	755	1157	1355	855	833	1131
就労	0	40	70	0	5	0	0
生活・住居	15	70	5	65	13	32	13
健康	0	160	127	685	233	86	111
社会保障	0	205	115	25	10	23	10
人間関係	0	25	193	26	30	30	17
法律	0	10	0	0	0	0	0
金銭	0	0	500	318	235	245	272
生きがい	0	0	5	21	244	342	658
その他	0	80	10	0	0	0	20
プラン作成	205	165	132	215	85	75	20
就労状況①	訓練型就労	訓練型就労	訓練型就労	なし	なし	ボランティア	ボランティア
金銭管理状況	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有

図表 8－5 7 利用者の生活状態（F さん：60 歳代、疾病・障がい無し）

生活	項目		開始時	プラン①	プラン②	プラン③	プラン④	プラン⑤	プラン⑥	プラン⑦
			2011/5/25	2011/6/3	2011/8/9	2011/10/25	2012/1/17	2012/3/27	2012/6/21	2012/10/23
経済生活状態	就労状況		就労可	就労可	就労不可	就労不可	就労不可	就労不可	就労不可	就労不可
	収入源		年金+生保・賃金+生保	年金+生保・賃金+生保	年金+生保・賃金+生保	年金+生保・賃金+生保	年金+生保・賃金+生保	年金+生保・賃金+生保	年金+生保・賃金+生保	年金+生保・賃金+生保
	所得額		10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満
日常生活状態	生活習慣	A:食事	だいたい一日2食	だいたい一日2食	だいたい一日2食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食
		B:掃除	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	きれいに片付けている	きれいに片付けている	きれいに片付けている	きれいに片付けている	きれいに片付けている	きれいに片付けている	きれいに片付けている
		C:清潔維持	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上
	保健医療	A:身体疾病・治療	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(同行)	治療中(同行)	治療中(自力)	治療継続安定	治療継続安定	治療継続安定
		B:精神疾患・治療	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治
	トラブル対応		解決/トラブルなし	トラブル解決のめどがついた	トラブル解決に向けて動き出した(同行)	トラブル解決に向けて動き出した(同行)	トラブル解決のめどがついた	トラブル解決のめどがついた	解決/トラブルなし	解決/トラブルなし
社会生活状態	ネットワーク	種類	5種類以上	5種類以上	5種類以上	4種類	4種類	4種類	5種類以上	5種類以上
		種類詳細	ケースワーカー、抱機館、ホームヘルパー、職場、知人	ケースワーカー、抱機館、ホームヘルパー、職場、知人	ケースワーカー、抱機館、ホームヘルパー、職場、知人	ケースワーカー、抱機館、ホームヘルパー、知人	ケースワーカー、抱機館、ホームヘルパー、知人	ケースワーカー、抱機館、ホームヘルパー、知人	ケースワーカー、抱機館、ホームヘルパー、知人、地域	ケースワーカー、抱機館、ホームヘルパー、知人、地域
		量	11～15人	16人以上	16人以上	11～15人	11～15人	11～15人	16人以上	16人以上
	社会参加		無	無	無	無	無	無	無	無

## ⑤ジグザグ課題顕在型

「ジグザグ課題顕在型」を示したのは8ケースであった。その中からGさんのケースを紹介する。対応時間と生活状態の変化を図表8－58と59に示す。

図表8－58 支援領域ごとの対応時間（Gさん：50歳代、療育手帳B2）

	開始～プラン①	プラン①～②	プラン②～③	プラン③～④	プラン④～⑤	プラン⑤～⑥
対応時間	210	575	901	3641	1791	1280
就労	0	45	58	318	192	75
生活・住居	35	35	68	627	164	111
健康	0	0	33	435	35	20
社会保障	0	5	10	35	40	35
人間関係	5	20	11	45	30	0
法律	0	0	0	281	80	40
金銭	30	225	441	1110	1047	789
生きがい	0	0	0	15	25	35
その他	0	100	120	600	110	35
プラン作成	140	145	160	175	68	140
就労状況①	訓練型就労	訓練型就労	訓練型就労	訓練型就労	訓練型就労	訓練型就労
金銭管理状況	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有	利用有

図表8－59 利用者の生活状態（Gさん：50歳代、療育手帳B2）

生活	項目		開始時	プラン①	プラン②	プラン③	プラン④	プラン⑤	プラン⑥
			2011/9/14	2011/10/4	2011/10/31	2012/1/24	2012/4/17	2012/7/31	2012/11/21
経済生活状態	就労状況		就労可	就労可	就労可	就労可	就労可	就労可	就労可
	収入源		賃金+年金	非正規+生保	非正規+生保	非正規+生保	非正規+生保	非正規+生保	非正規+生保
	所得額		10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満
日常生活状態	生活習慣	A:食事	だいたい一日2食	だいたい一日2食	だいたい一日2食	だいたい一日2食	食べない日がある	だいたい一日3食	だいたい一日3食
		B:掃除	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	きれいに片付けている	きれいに片付けている
		C:清潔維持	週1回程度	週1回程度	週1回程度	週1回程度	週1回程度	3日に1回以上	3日に1回以上
	保健医療	A:身体疾病・治療	無・完治	治療促し中	治療促し中	治療促し中	治療促し中	治療促し中	治療促し中
		B:精神疾患・治療	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治	無・完治
社会生活状態	トラブル対応		解決/トラブルなし	解決/トラブルなし	解決/トラブルなし	解決/トラブルなし	トラブル解決に向けて動き出した(同行)	トラブル解決のめどがついた	トラブル解決のめどがついた
	ネットワーク	種類	4種類	5種類以上	5種類以上	5種類以上	5種類以上	5種類以上	5種類以上
		種類詳細	就労訓練施設、ケースワーカー、抱機館、生活再生関連機関	就労訓練施設、ケースワーカー、抱機館、生活再生関連機関、知人	就労訓練施設、ケースワーカー、抱機館、生活再生関連機関、知人	就労訓練施設、ケースワーカー、抱機館、生活再生関連機関、知人	就労訓練施設、ケースワーカー、抱機館、生活再生関連機関、知人	就労訓練施設、ケースワーカー、抱機館、生活再生関連機関、知人	就労訓練施設、ケースワーカー、抱機館、生活再生関連機関、知人
		量	6～10人	11～15人	11～15人	11～15人	11～15人	16人以上	16人以上
	社会参加		単独完結型趣味・楽しみ有	単独完結型趣味・楽しみ有	単独完結型趣味・楽しみ有	単独完結型趣味・楽しみ有	単独完結型趣味・楽しみ有	単独完結型趣味・楽しみ有	単独完結型趣味・楽しみ有

事業報告によれば、Gさんには金銭の面で課題があった。アパート入居後もお金のやりくりができず、家賃滞納のため強制退去となったこともあったという。支援開始後も生活

保護支給日に通帳を持ったまま失踪したこともあった。

このような事情もあって、パーソナルサポーターの支援も「金銭」に多くの時間が費やされている。対応時間をみると、プラン②～③では 441 分、プラン③～④では 1110 分、プラン④～⑤では 1047 分、プラン⑥～⑦では 789 分となっている。支援の結果、プラン④時点で「トラブル」は解決に向けて動き出し、プラン⑤時点では解決のめどがつくようになった。

また、プラン③～④では「金銭」以外の領域でも集中的に対応が行われている。（これは上記の失踪に関連するものであろう。）対応時間でみると「生活・住居」に 627 分、「健康」に 435 分、「就労」に 318 分、「その他」に 600 分が費やされている。

こうした支援の結果、日常生活の状態も改善の方向にある。たとえば、プラン④時点では食事を取らない日があったが、プラン⑤時点では「だいたい 1 日 3 食」に改善し、部屋もきれいに片付くようになった。プラン④までは週 1 回だった入浴も、プラン⑤時点以降は「3 日に 1 回以上」となっている。社会関係の量もプラン⑤時点以降「16 人以上」に拡大している。

パーソナルサポーターの話によれば、F さんの失踪後、パーソナルサポーターや就労訓練事業所の人たちが一緒に F さんを捜索した。2 週間近くたって F さんは見つかったが、あるパーソナルサポーターは振り返りミーティングの中で、この事例について「支援者がどう対応するか試されていたと思う。F さん本人はトラブルと一緒に解決していくプロセスを通して、自分が失敗してもパーソナルサポーターと一緒にいてくれると感じたのではないかと述べていた。担当のパーソナルサポーターも「失踪・発見の後、本人との関係を作り直した。失踪を契機に就労訓練事業所、抱樸館福岡、福岡絆プロジェクトが連携してかわかることで本人の生活に安定が見られるようになった」とのことである。

ただし、F さんの場合、上述したとおり「金銭」の問題は「解決のめどがたった」とはいえ、完全に解決したわけではない。パーソナルサポーターによれば、F さんにはギャンブル依存症の傾向が見られ、F さん自身「パチンコ屋のそばを通ると呼ばれたように行ってしまう」とのことである。また、疾病治療の課題もある。

しかし、これはパーソナルサポーターが関わることによって見えてきた課題とも言える。その意味では、伴走型支援は、それ自体がアセスメントであるとも言える。通り一遍の聞き取りでは、なかなか「本当のニーズ」はわからない。失踪を契機に支援は成果をあげるようになった。これは、関連機関と連携しながら本人に継続的に寄り添うパーソナルサポーターならではの効果とも言えるだろう。

F さんのケースはジグザグ課題顕在型に分類される。課題が生じた後、対応がなされたものの、当初の状態までには回復していないからである。だが、それは課題がより明確になったことにもよる。また、生活状態は改善の方向に向かっている。したがって、このケースはジグザグ課題解決型やジグザグ持続型に移行する可能性も高いといえよう。いずれにせよ、このケースでも課題の見たと対応が奏功していることが見て取れる。

## ⑥一貫課題顕在型

このタイプについては、図表８－４２に示したHさんを取り上げる。対応時間と生活状態の推移との関係を示したのが図表８－６０と６１である。

図表８－６０ 支援領域ごとの対応時間（Hさん：70歳代、うつ病）

	開始～プラン①	プラン①～②	プラン②～③	プラン③～④	プラン④～⑤	プラン⑤～⑥
対応時間	720	433	366	549	429	386
就労	0	0	0	0	0	0
生活・住居	0	17	0	92	7	3
健康	0	140	36	179	251	165
社会保障	450	5	33	12	56	88
人間関係	0	68	172	35	0	60
法律	0	0	0	0	0	0
金銭	0	5	0	0	0	0
生きがい	0	85	40	11	2	0
その他	0	30	65	150	23	30
プラン作成	270	83	20	70	93	40
就労状況①	なし	なし	なし	なし	なし	なし
金銭管理状況	利用無	利用無	利用無	利用無	利用無	利用無

図表８－６１ 利用者の生活状態（Hさん：70歳代、うつ病）

生活	項目		開始時	プラン①	プラン②	プラン③	プラン④	プラン⑤	プラン⑥
			2011/4/20	2011/7/25	2011/9/7	2011/10/19	2012/1/11	2012/4/18	2012/7/31
経済生活状態	就労状況		就労不可	就労不可	就労不可	就労不可	就労不可	就労不可	就労不可
	収入源		年金+生保・賃金+生保	年金+生保・賃金+生保	年金+生保・賃金+生保	年金+生保・賃金+生保	年金+生保・賃金+生保	年金+生保・賃金+生保	年金+生保・賃金+生保
	所得額		10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満
日常生活状態	生活習慣	A:食事	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食	だいたい一日3食
		B:掃除	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている	きれいに片付いている
		C:清潔維持	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上
	保健医療	A:身体疾病・治療	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)	治療中(自力)
		B:精神疾患・治療	無・完治	無・完治	無・完治	治療中(同行)	治療中(同行)	治療中(同行)	治療中(同行)
社会生活状態	トラブル対応		解決/トラブルなし	解決/トラブルなし	解決/トラブルなし	解決/トラブルなし	解決/トラブルなし	解決/トラブルなし	解決/トラブルなし
	ネットワーク	種類	3種類	3種類	3種類	3種類	3種類	5種類以上	5種類以上
		種類詳細	ケースワーカー、血縁、ホームヘルパー	ケースワーカー、血縁、ホームヘルパー	ケースワーカー、血縁、ホームヘルパー	ケースワーカー、血縁、ホームヘルパー	ケースワーカー、血縁、ホームヘルパー	ケースワーカー、血縁、ホームヘルパー、デイサービス、いきいきセンター	ケースワーカー、血縁、ホームヘルパー、デイサービス、いきいきセンター
		量	6～10人	6～10人	6～10人	6～10人	6～10人	6～10人	6～10人
	社会参加		無	無	無	無	無	無	無

先にも述べたとおり、一貫課題顕在型とはいえ、生活状態のあらゆる面で一貫して状態の悪化が見られるわけではなく、健康状態が悪化しただけのケースやトラブルが生じただけのケース（他の項目には変化無し）がほとんどである。Hさんのケースも、プラン③の

時点ですうつ病の関係で病院に同行することになったため「日常生活状態（保健医療）」のスコアが低下したものである。

対応時間を見ても、開始～プラン①時点で「社会保障」（年金や生活保護の手続き等）に 450 分が費やされているほかは、主として「健康」面での対応が中心となっている。

Hさんの場合、家族と一緒に生活していること、「健康」面での課題を除けば生活状態は安定していることなどから、対応時間はさほど長くはない。ただし、プラン②～③時点では「人間関係」に 172 分、プラン③～④時点では「その他」に 150 分が使われている。継続的な見守りによって、適宜、対応がなされているものと思われる。

## ⑦下位持続型

このタイプは 2 ケースのみである。先に述べたとおり、2 ケースとも支援開始後に「支援拒否」となり、現在、本人には会えない状況である。ただし、関係機関との調整をはかりつつ見守りは継続している。また、本人と関係をつくるための手立てを含め、サポートプランのリプラン等も行われている。図表 8－4 3 に示した I さんについて、対応時間と生活状態の変化を示したのが図表 8－6 2 と 6 3 である。

プラン①～②では「生活・住居」に 368 分の対応がなされている。プラン③で食事の回数が「だいたい 1 日 3 食」となったのはその効果とも考えられる、

しかし、それ以降は「支援拒否」のため、ほとんど対応ができない状況にある。パーソナルサポートは、利用者との関係形成を基軸にした支援である。それだけに（待つことも含め）関係構築の働きかけが重要であろう。

図表 8－6 2 支援領域ごとの対応時間（I さん：40 歳代、疾病・障がい無し）

	開始～プラン①	プラン①～②	プラン②～③	プラン③～④	プラン④～⑤	プラン⑤～⑥
対応時間	430	641	90	45	99	72
就労	0	25	0	3	3	0
生活・住居	280	368	60	10	13	12
健康	0	85	20	0	5	0
社会保障	110	90	0	6	23	0
人間関係	0	5	0	0	0	0
法律	0	0	0	0	0	0
金銭	0	0	0	0	0	0
生きがい	0	30	10	3	0	0
その他	0	0	0	3	10	30
プラン作成	40	38	0	20	45	30
就労状況①	なし	なし	なし	なし	なし	なし
金銭管理状況	利用無	利用無	利用無	利用無	利用無	利用無

図表 8－6 3 利用者の生活状態（I さん：40 歳代、疾病・障がい無し）

カテゴリー	項目		開始時	プラン①	プラン②	プラン③	プラン④	プラン⑤	プラン⑥
			2011/1/5	2011/3/3	2011/7/27	2011/9/13	2011/10/13	2011/11/22	2012/2/7
経済生活状態	就労状況		就労可	就労可	就労可	就労可	就労可	就労可	就労可
	収入源		生保+求職あり	生保+求職あり	生保+求職あり	生保+求職あり	生保+求職あり	生保+求職あり	生保+求職あり
	所得額		10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満	10～15万未満
日常生活状態	生活習慣	A: 食事	だいたい一日 2食	だいたい一日 2食	だいたい一日 2食	だいたい一日 3食	だいたい一日 3食	だいたい一日 3食	だいたい一日 3食
		B: 掃除	床は見える が、散らかって いる	床は見える が、散らかって いる	床は見える が、散らかって いる	床は見える が、散らかって いる	床は見える が、散らかって いる	床は見える が、散らかって いる	床は見える が、散らかって いる
		C: 清潔維持	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上	3日に1回以上
	保健医療	A: 身体疾病・治療	治療促し中	治療促し中	治療促し中	治療促し中	治療促し中	治療促し中	治療促し中
		B: 精神疾患・治療	治療促し中	治療促し中	治療促し中	治療促し中	治療促し中	治療促し中	治療促し中
	トラブル対応		解決/トラブル なし	解決/トラブル なし	解決/トラブル なし	解決/トラブル なし	解決/トラブル なし	解決/トラブル なし	解決/トラブル なし
社会生活状態	ネットワーク	種類	2種類	2種類	2種類	2種類	2種類	2種類	2種類
		種類詳細 (テキスト入力)	ケースワ ー カー抱機館	ケースワ ー カー抱機館	ケースワ ー カー抱機館	ケースワ ー カー抱機館	ケースワ ー カー抱機館	ケースワ ー カー抱機館	ケースワ ー カー抱機館
		量	1～2人	1～2人	1～2人	1～2人	1～2人	1～2人	1～2人
	社会参加		無	無	無	無	無	無	無

以上、冒頭に述べた結論の繰り返しになるが、生活状態の変化と対応時間との関係の分析からは、①利用者に生じたさまざまな課題についてパーソナルマネージャーは的確な見たとプランの作成を行っていること、②プランに基づく重点支援領域に向けた支援の結果、ほとんどのケースで生活状態の改善がはかられていたり、生活課題の深刻化が防がれていたりすることがわかった。

## （6）生活状態の推移－福岡絆プロジェクトにおけるパーソナルサポートは社会生活状態の改善に特に効果を持つ

これまでは類型をもとに議論してきたが、最後に、サポート開始から最終プラン時までの生活状態の推移についても見ておく。それによって、福岡絆プロジェクトにおけるパーソナルサポートの特徴を確認することができるだろう<sup>15</sup>。

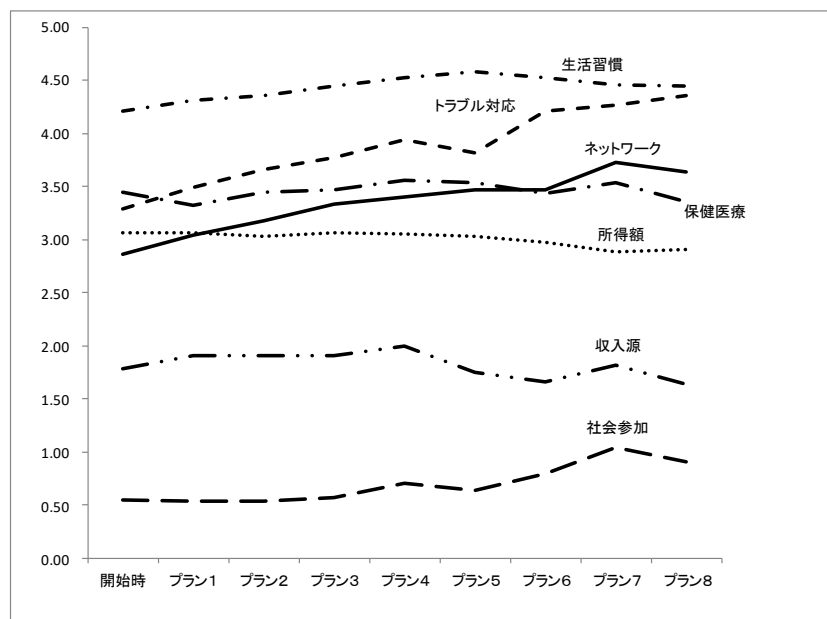
図表 8－6 4 には、「経済生活状態」（収入源、所得額）、「日常生活状態」（生活習慣、保健医療、トラブル対応）、「社会生活状態」（ネットワーク、社会参加）を示す各スコアの平均値の推移を示した。

この図表からは以下のようなことがわかる。

- ①開始時のスコアを見ると、最も高いのは「生活習慣」である。食事をきちんととること、部屋を掃除すること、入浴して体を清潔に保つことなどは、あらかじめ身についている人が多い。以下「保健医療」「トラブル対応」「所得額」「ネットワーク」と続く。

<sup>15</sup> ここでの分析には 2012 年 11 月時点でのデータを使用した。

図表 8－6 4 サポート開始時から最終プラン時までの生活状態の推移



	収入源	所得額	生活習慣	保健医療	トラブル対応	ネットワーク	社会参加	度数
開始時	1.78	3.06	4.21	3.44	3.29	2.86	0.55	99
プラン1	1.91	3.06	4.31	3.32	3.49	3.04	0.54	98
プラン2	1.90	3.03	4.35	3.44	3.66	3.18	0.53	87
プラン3	1.91	3.06	4.44	3.47	3.77	3.33	0.57	81
プラン4	1.99	3.05	4.52	3.56	3.94	3.40	0.70	77
プラン5	1.75	3.03	4.58	3.53	3.82	3.47	0.63	76
プラン6	1.66	2.97	4.52	3.43	4.21	3.47	0.79	58
プラン7	1.81	2.88	4.46	3.54	4.26	3.73	1.04	26
プラン8	1.64	2.91	4.45	3.36	4.36	3.64	0.91	11

②逆に、開始時のスコアが低いのは「収入源」や「社会参加」である。2 節でも述べられているとおり、福岡絆プロジェクトの利用者は、経済的貧困と社会的孤立が顕著な人であった。そうした事情が「収入源」と「社会参加」のスコアの低さに表れていると思われる。

③プラン回数を重ねるごとにスコアが上昇傾向を示す項目、あまり変化がみられない項目、微減傾向を示す項目に分かれる。上昇傾向を示すのは「トラブル対応」、「ネットワーク」、「社会参加」といった項目である。これらはいずれも「社会生活状態」を構成する項目である。このことから福岡絆プロジェクトでのパーソナルサポートは「社会生活状態」の改善に特に効果を持つことが示唆される。また、「生活習慣」も微増傾向を示す。

④あまり変化が見られないのは「保健医療」や「収入源」である。利用者には高齢者や疾病・障がいなどを持つ人が多く、健康上の課題が生じやすいことや就労のみによる自立生活がもともと難しいことなどが理由として考えられる。

- ⑤「収入源」のスコアにあまり変化が見られないことの背後には、社会的就労、中間就労、ボランティア就労などの場が少ないこともあるのではないだろうか。半福祉・半就労といった形での生活が可能になるような仕組み（パーソナルサポーターがつなぐことのできる受け皿）づくりが進められるべきだろう。
- ⑥「所得額」は微減傾向を示す。利用者の中では生活保護や年金などの所得の比率が大きいこと、高賃金職に就くことがなかなか難しいことなどがその理由であろう。
- ⑦しかし、微減傾向を示すのは「所得額」のみである。上記の通り、他の項目は上昇傾向もしくは状況維持であった。「困窮・孤立」が著しい人の場合、生活において課題が生じた場合、それが生活困窮に直結する可能性もある。そうなれば回復にはかなりの時間とコストがかかる。パーソナルサポートによる課題の発見と対応によって事後的に発生するコストの増大が押さえられていると考えられる。

## 4. 福岡絆プロジェクトの検証から得られた知見と伴走型支援の課題

### 4.1 知見のまとめ

これまでの福岡絆プロジェクトの検証を通して得られた知見を整理しておこう。

まず、プロジェクト終了時点での利用者への調査からは以下の点が明らかになった。

- ①福岡絆プロジェクトを利用して「よかった」「まあよかった」と答えた人の比率は約9割であった。また、「パーソナルプラン」についても約8割が「役に立った」と答えている。プランに基づく伴走型支援は多くの利用者から高い評価を得たと言える。
- ②福岡絆プロジェクトによって8割以上の人々が「希望を持てるようになった」と答えている。また、利用者の5～7割弱の人が社会に信頼感を持ち、社会的自立感も保持していた。
- ③このような効果は、その支援が「伴走型」であることに起因していると解釈された。次に、開始時点と終了時点での利用者への調査の比較からは一対象者数が少なく確かなことは言えないものの以下のようなことが示された。
- ①「生きていてよかった」と感じる人の比率や自己有用感を感じる人の比率は増えていた。伴走型支援によって利用者は自らの生の意味をより強く確認できるようになったとも解釈できる。
- ②開始時に比べ終了時では社会関係も形成も進んでいる。
- ③社会への信頼ならびに社会的自立感も高まりを見せている。「支えー支えられる」関係の中に身をおくという社会的自立は、福岡絆プロジェクトを通して少しずつ醸成されていったと解釈できる。
- さらに、福岡絆プロジェクトのプロセスの検証からは以下のことが明らかになった。
- ①利用者の8割以上で生活課題が改善されたり、課題が少ない状態で生活の継続がなさ

れていた。これは伴走型支援の重要性を示すものである。

- ②何らかの課題が発生しても、多くの場合、事態が深刻化する前に回復していた。伴走型支援は、課題の早期発見・早期対応にも効果的であることが示された。
- ③多様な生活課題にパーソナルマネージャーは適切な見たとプラン作成を行っており、そのプランにそってパーソナルサポーターが重点的に支援することで生活状態の悪化が防がれていた。
- ④複数の領域に対して、段階的ないしは同時並行的な支援を行うことによって、相乗効果的に生活状態の改善が見られる場合があった。（たとえば、Cさんのケースのように、就労支援＋トラブル解決＋生き甲斐が課題だった飲酒減につながっていた。）
- ⑥伴走型支援においては、パーソナルサポーターとの相性も課題解決を左右する（たとえば、Eさんのケース）。
- ⑦伴走型支援においては、社会資源への「つなぎ」だけではなく「もどし」（つなぎ先の評価とつなぎ直し）が重要である。（たとえば、Eさんのケースでは、主事医の交代がアルコールの課題解決と関係しているように思われた）。
- ⑧伴走型支援は、それ自体が課題発見のアセスメントでもある。
- ⑨伴走型支援は「社会生活状態」の改善に特に効果を持つ。
- ⑩「困窮・孤立」が著しい人の場合、生活に課題が生じた場合、再野宿に直結する可能性もある。そうなれば回復にはかなりの時間とコストがかかる。伴走型支援による課題の発見と対応によって事後的に発生するコストの増大が押さえられている。

#### 4.2 伴走型支援が今後取り組むべき課題

伴走型支援が、今後取り組むべきとしては以下のようなことが考えられる。

- ①上記の通り、福岡絆プロジェクトは「社会生活状態」の改善に効果を持った。しかし、「経済生活状態」とくに「収入源」のスコアにあまり変化が見られなかった。それは利用者に精神的、身体的な困窮要因があったからでもある。しかし、それは、社会的就労、中間的就労、ボランティア就労など、働くことを通して社会参加できる場が少ないことにもよるものである。稼働可能性のある層にとって働くことは重要な社会参加のルートである。それを通してさまざまな可能性も広がる。そうであれば、生活保護等による十分な生活保障を前提にしつつ、就労支援の受け皿づくりが必要ではないか。そうした就労支援の受け皿と伴走型支援を組み合わせた仕組みづくりが進められるべきだろう。
- ②伴走型支援で重要なのは持続性のあるコーディネートである。コーディネートのためにはサービス提供の「受け皿」が必要である。上記の社会的就労の場もその一つであるが、その他、「家計再建」「学習支援」「居場所」などさまざまな社会資源の連携、創造が必要である。その意味では、福岡絆プロジェクトは主として個人に対する伴走型支援であった。パーソナル・サポート・モデル事業であったことも関係しているが、

パーソナルであると同時にソーシャルに対応する必要がある。今後、地域や社会に対する働きかけをいかに進めて行くか（参加包摂型社会の創造）が課題であろう。そのためには「生活困窮者自立支援法」をうまく生かすことが重要である。

③奥田知志が述べるとおり、伴走型支援は、ある意味、急迫期の支援である。安定期になれば「地域」や「キーパーソン」などインフォーマル・セクターに移譲することが必要となる。そうした伴走型支援の「出口」をいかにつくるかが重要となる。そのためには地域や社会に対する働きかけ（参加包摂型社会の創造）が必要である。

④支援の質は「人」によって決まる。伴走型支援は「存在の支援」でもあり、とりわけ「人」は重要である。先に見たEさんのケースではパーソナルサポーターが交代してから課題が解決していった。また、Fさんのケースでは、Fさんの失踪後、パーソナルサポーターや就労訓練事業所の人たちが一緒になってFさんを探していた。こうした姿を皆が見ている。パーソナルサポーターの一人は「Fさんはトラブルと一緒に解決していくプロセスを通して、自分が失敗してもパーソナルサポーターは一緒にいてくれると感じたのではないか」と述べていた。そして、失踪への対応がFさんとの関係の作り直しにつながり、就労訓練事業所、抱樸館福岡、福岡絆プロジェクトが連携してかかわることでFさん本人の生活にも安定が見られるようになった。利用者だけでなく、支援者の意欲・使命感も「人」との「出会い」によって決まる。伴走型支援を担う人材育成の仕組みをいかに作るかも重要な課題であろう。

## 文献

- 阿部彩, 2011, 『弱者の居場所がない社会－貧困・格差と社会的包摂』, 講談社現代新書.
- 浅羽修史・中尾泰士, 2013, 「データベースシステムの評価」, 福岡絆プロジェクト事業報告書, 福岡絆プロジェクト共同事業体.
- 北海道総合研究会, 2012, 『パーソナル・サポート・サービスの評価手法等に関する調査報告書』  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/suisinteam/PSSdai10/siryou01-1.pdf>.
- 垣田裕介, 2013, 「パーソナルサポートサービスの評価(2)」, 『福岡絆プロジェクト事業報告書』, 福岡絆プロジェクト共同事業体.
- 内閣府, 2013, 『パーソナル・サポート・サービス報告書』.
- 奥田知志, 2012, 「ホームレス支援現場における就労支援とその課題」, 『法律のひろば』2012年11月号.
- 奥田知志, 2013, 「福岡絆プロジェクト共同事業体の総括と今後の困窮孤立者支援の展望」, 『福岡絆プロジェクト事業報告書』, 福岡絆プロジェクト共同事業体.
- 佐藤佳美ほか, 2013, 「福岡絆プロジェクト事業報告」, 『福岡絆プロジェクト事業報告書』, 福岡絆プロジェクト共同事業体.

## 第9章 若年生活困窮者への伴走型就労・社会参加支援事業 (2012年度)の効果と課題

### 1. はじめに

#### 1.1 本章の目的

NPO 法人北九州ホームレス支援機構（現 NPO 法人抱樸／以下、支援機構）は、2011 年度から生活困窮状況にある若年者への伴走型就労・社会参加支援事業を実施している。その効果と課題を明らかにすることが本章の目的である。

この事業は、2011 年度から 2013 年度までは厚生労働省セーフティネット支援対策等事業費補助金（社会福祉推進事業）の助成を受けて行われた<sup>1</sup>。対象者（応募し契約を結んだ上で研修事業に参加しているため以下では利用者または研修生という）は、経済的貧困かつ社会的孤立状態にある「原則として 39 歳以下の人」である。利用者数は、2011 年度 10 名、2012 年度 18 名（途中で 5 名が利用を辞退・中止）、2013 年度 14 名であった。

本事業も、前章で紹介した福岡絆プロジェクトと同様、伴走型支援システムの実践事例である。ただし、本事業の特徴（福岡絆プロジェクトとの違い）は、第 1 に「導入研修」「就労体験型企業研修」「独自プログラムによる研修」といった各種研修プログラム（後述）を組み込んでいることにある。この違いは福岡絆プロジェクトと本事業の利用者層の違いにもよっている。福岡絆プロジェクトの利用者には中高年者が多く、就労による自立継続を目指した人は少なかった。それに対して本事業の利用者は若年生活困窮者、すなわち潜在的な稼働層である。こうした人たちに対して、伴走型の生活支援、社会参加支援、就労支援を行うことによって日常生活自立、社会的自立、就労自立の確立をめざした。

第 2 の特徴は、個別型伴走支援とともに総合型伴走支援を実施したことである。2 章でも述べたとおり、個人に対する伴走型支援には個別型伴走支援と総合型伴走支援がある。前者は、生活困窮の当事者に寄り添い、サポートプランに基づいて適切な制度や人につないでいく「持続性のある伴走型コーディネート」である。それに対して、後者は伴走支援員（以下、支援員）だけでなく、担当のケースワーカー、ハローワーク職員、研修先企業の担当者、キーパーソンなどが集まり、課題や支援の方向性を話し合うもの（総合的ケースカンファレンス）である。総合型伴走支援が明確な形をもって実施されたのは本事業が初めてであった。

第 3 の特徴は、本事業の就労訓練に協力してくれる企業の開拓を積極的に行ったことである。福岡絆プロジェクトにおいても、社会福祉法人グリーンコープが運営する「ファイバーリサイクル事業」での就労訓練などは行われたが、それは支援機構が新

<sup>1</sup> その後、この事業の一部は NPO 法人抱樸が北九州市から受託した就労準備支援事業（生活困窮者自立支援法に基づく任意事業）として実施されている。

たに開拓したものではなかった。本事業では、利用者への就労訓練を引き受けてくれる企業の開拓を行うとともに支援機関との連携をはかった。生活困窮者個人への伴走型支援（個人への働きかけ）と参加包摂型地域社会の形成（社会への働きかけ）をともに実施する伴走型支援システムは、この事業でその形が一応完成したと言っていいだろう。

本事業は 2011 年度から実施されているが、本章では 2012 年度事業について扱う。まず、事業の仕組みを紹介し（2 節）、次いで、個々の利用者についての相談記録と支援員へのヒアリングをもとに本事業の成果と課題を明らかにする（3 節）。さらに、得られた知見から若年生活困窮者に対する支援の在り方について考察したい（4 節）。

## 1.2 本事業の立場－就労・社会参加支援をどう考えるか

本題に入る前に、本事業の立場ならびに若年生活困窮者への支援が必要とされる社会的背景についても簡単に述べておこう。

まず、本事業の立場－就労・社会参加支援をどう考えるかである。「就労支援」事業ではなく、わざわざ「就労・社会参加支援」事業としたのには理由があった。

第 1 に、ここで実施した事業は、単にキャリアカウンセリング、就労訓練、職場開拓を行うだけではない（もちろんそれも行うが）。伴走型支援であり、支援員が相談相手となったり、さまざまな生活支援を行ったり、居場所をつくったり、地域につながりしながら多様な社会参加（地域・社会の側からみれば、社会的包摂）をめざす。

したがって、第 2 に「就労すれば OK」「就労すれば支援終了」とは考えていないことである。このことは、伴走型支援システムの理念（第 2 章）にも関係している。支援機構は、「私たちはどんな価値を重んじ、どんな社会のあり方や生活の仕方を望んでいるか」といった「ビジョン」〔筒井・櫻井・本田,2014:3〕を基盤とした支援を実施したいと考えており、それは（単なる「就労支援」ではなく）「就労・社会参加支援」だった。

それに関連して、第 3 に「社会的就労<sup>2</sup>」や「半福祉・半就労<sup>3</sup>」といった形の働き方の意味・意義を明確にすることである。後述するように、本事業の利用者は、障がい、生育家庭の貧困・虐待などによって、すさまじい社会的排除を人生の早い時点で受けてきた人たちであった。野宿経験者も数名いた。外出することはもちろん、電話を取ることもできない人もいた。そうした人たちの中には、いきなり一般就労に就くのは難しい人たちもいる。一般就労か福祉給付かといった二者択一ではなく、その中間にあるような働き方が社会的に認められれば、社会参加・社会的包摂も進んでいくだろう。

第 4 に、ステップ・アップだけではなくステップ・ダウンも場合によっては必要だと考えた。当初は課題がないように見ても、支援が進んでいくうちに課題が見えてくることもある。その場合、いったんステップ・ダウンするほうがよいこともあるだろう。

---

<sup>2</sup> 社会的就労とは「一般就労に困難を抱える人々が、何らかの支援を受けながら働く場／働き方」である〔みずほ情報総研,2013:3〕。

<sup>3</sup> 半福祉・半就労とは、「生活保護や障害年金などの福祉給付や公的所得補填などと、働いて得た収入を合わせて生活するという考え方」である〔筒井・櫻井・本田,2014:8〕。

う。本事業は、そのような考えのもと、後述するように、就労・社会参加支援について3つの型（コース）を設定した。

### 1.3 本事業の背景

次に、本事業が必要とされる社会的背景についてである。

1990年代初頭以降の長期不況によって都市空間には野宿者の姿が顕在化するようになった。多くの野宿者調査が明らかにしているとおおり、その典型的な姿は50歳代後半以降の男性中高年者であった。かれらは学歴や職能といった人的資本が相対的に低く、不安定な就労・居住状況にあり、経済的貧困と社会的孤立に陥りがちな人々であった。そうした人たちが最も排除されやすい傾向自体は、現在でも基本的には変わっていない。前章でみた福岡絆プロジェクトの利用者の多くはそういった人たちであった。

だが、グローバル経済のもと、1990年代後半に急激に進んだ非正規雇用の増大は、人びとの雇用に対して均等に影響を与えたわけではなかった。大沢真理〔2005〕によれば、1980年代から2000年代の初頭において日本では非正規雇用労働者の解雇については規制緩和が進んだが、正規労働者の解雇の規制緩和は進まなかった。また、玄田有史〔2001〕は、中高年の雇用の維持が若年層の雇用を「奪う」側面があることを示している。玄田によれば、賃金カーブが最も高くなる50歳代に団塊世代が入った時期と長期不況とが重なったことが、企業財政を圧迫する要因となり、企業は正規雇用の採用を控え非正規雇用に代替することとなったのである。そして、その影響を正面から受けることになった層の一つが若年層であった。

若年層で非正規雇用労働者が増えたのはグローバル化や人口学的要因によるものだけではない。日本の教育と雇用の関係も影響していた。本田由紀〔2006〕によれば、日本では中等教育段階での「職業的意義の高い教育」が制度的に整っておらず<sup>4</sup>（職業高校の縮小などむしろ逆行しており）、学校を卒業した後での「職業的意義の高い教育」の整備も遅れている。また、学校から労働市場への移行においては「学校経由の就職」の比重が大きかった。そして、1990年代後半以降、企業の新規学卒採用、すなわち「学校経由の就職」は急激に縮小したにもかかわらず、「学校経由の就職」は依然として若年層の正規雇用（正社員）への典型的な採用ルートとしてあり続けたのである。他方、非正規雇用から正規雇用へ移行する採用ルートも少ないままであった。その結果、いったん「学校経由の就職」ルートからはずれ非正規雇用になった若者が正社員になれるチャンスは小さく閉ざされたままになったのである〔本田,2006:75〕。

このような流れの中で、若年層の生活困窮化は進行していった。さらに、その若者たちの中でも、人的資本が低い者や障がいを持っていながらも発見されずにいた者たちは、さらに正規労働市場から排除されやすく、生活困窮に陥りやすい人たちであった。

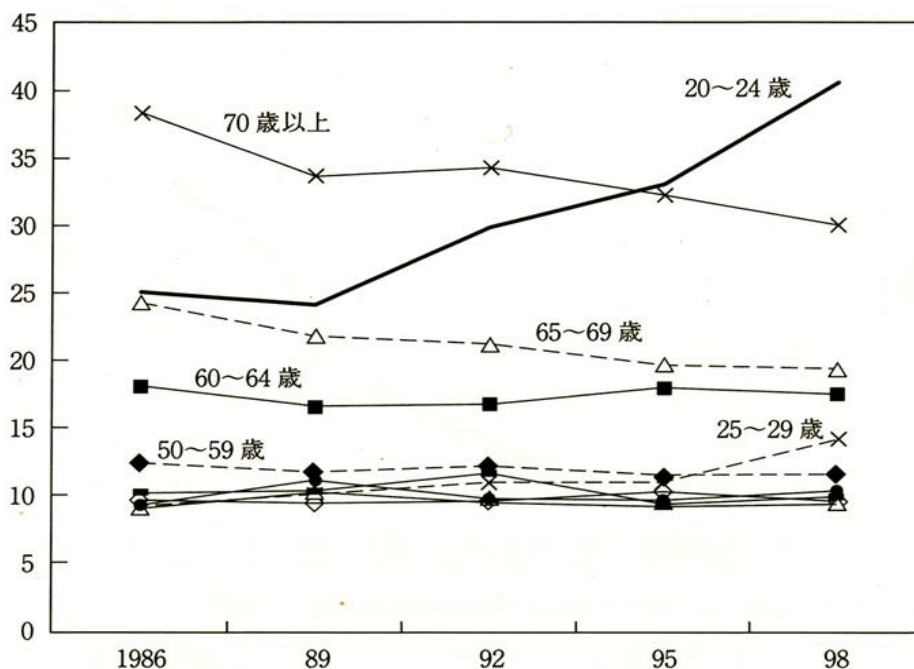
---

<sup>4</sup> 本田によれば、「より不安定で不利なルートをたどりながらも、何とか将来の仕事の展望を切り開いていくための抛り所としてどうしても必要になるのは、個々人が一定の職業能力を身につけているということ」である。しかし、日本の学校教育では、若者に対して具体的な職業能力を与える体制が整っていない〔本田,2006:76-7〕。

まず、若年層の経済的貧困化について確認しておこう。

図表 9－1 は年齢層別貧困率の推移を見たものである。1990 年代に入って「20～24 歳」の貧困率が上昇していることがわかる。1995 年から 98 年にかけて「25～29 歳」の貧困率も上昇しているが、これは 1992～95 年にかけての「20～24 歳」の貧困率の上昇を反映したものであろう。

図表 9－1 年齢層別貧困率の推移



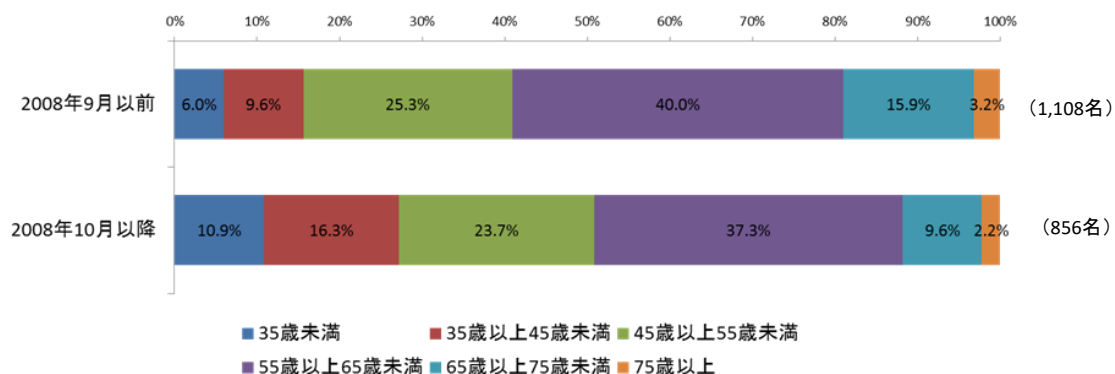
注 データの出所は各年度『国民生活基礎調査』（厚生労働省）

出典：〔大竹,2003:16〕

こうした若年層の経済的貧困は、とりわけ2008年秋のリーマンショック以降、はつきり見えるようになってきた。景気の急速な後退によって派遣切りや雇い止めが大量に生じ、多くの非正規労働者が解雇された。その中には若年稼働層も多かったのである。北九州市でもリーマンショック以降、若年層の経済的貧困化が見られた。図表 9－2 は、市内巡回相談データをもとに、相談者の年齢分布をリーマンショックの前（2004年9月～2008年9月）と後（2008年10月～2010年10月）で比較したものである<sup>5</sup>（年齢は相談時点）。この図からは、最も多いのが「55-65歳」であることには変わりがなものの、リーマンショック以後では「35歳未満」「35歳～45歳未満」の比率が高まっていることがわかる。相談者の平均年齢はリーマンショック前で55.2歳、リーマンショック後では52.0歳であった。

<sup>5</sup> この巡回相談は NPO 法人北九州ホームレス支援機構が北九州市の委託を受けて行っているものである。データベース登録者数は 2263 名であった。分析用ファイルの作成は四井恵介氏（〔有〕地域・研究アシスト事務所代表）らが行った。

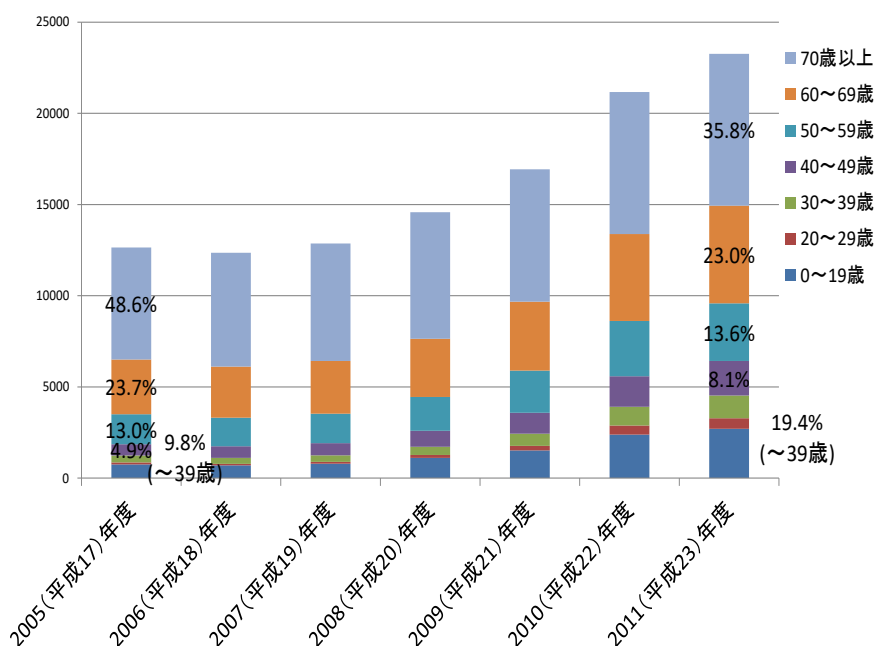
図表 9－2 北九州での生活困窮者の年齢構成（リーマンショック以前と以後）



出典：巡回相談データベース

また、図表 9－3 は北九州市における年齢別生活保護受給者数の推移を見たものである。2008年以降、生活保護受給者が増加していることとともに、「39歳以下」層の比率が上昇していることがわかる（2005年度：9.8%→2011年度：19.4%）。

図表 9－3 年齢別保護受給者数（比率）の推移（北九州市）

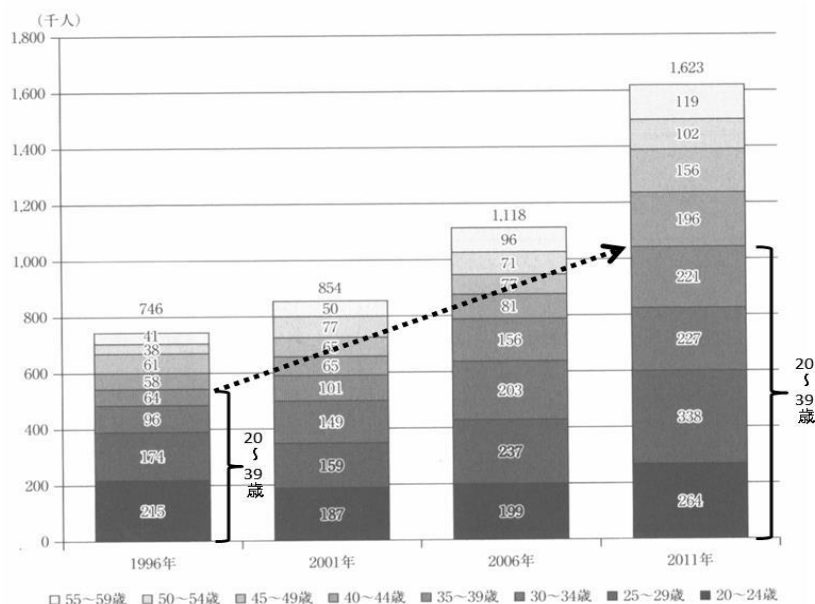


注：2011（平成23）年度のみ7月31日時点、それ以外は7月1日時点での数  
出典：北九州市保健福祉局地域支援部保護課

同時に、近年、若年層の社会的孤立も進展している。図表 9－4 は第 1 章で紹介した「孤立無業者（Solitary Non-Employed Person:スネップ）」の年齢構成をみたもの

である。2001 年から 2011 年にかけて 20 歳代の孤立無業者の数は大きく増加していることがわかる。

図表 9－4 孤立無業者の年齢構成（千人）



出典：〔玄田,2013:57〕

## 2. 若年生活困窮者に対する伴走型就労・社会参加支援の仕組み

### 2.1 事業目的

このような立場、背景のもとで本事業は実施された。事業目的は以下のようなものであった。

第 1 に、伴走型支援による社会的孤立の防止である。支援員は利用者に寄り添い、日常生活自立をはかる。必要な制度につなぐことはもちろん、悩みを聞いたり、励ましたり、次の手段を提示し解決策を一緒に考えていったりした。

第 2 は、さまざまな研修プログラムによって日常生活自立を促すとともに、就労自立、社会的自立を実現することである。求職者支援制度などの資格取得型の支援は日常生活自立や社会的自立が確立している人には有効である。しかし、本事業の利用者はさまざまな困難を抱えており（後述）、社会参加や日常生活の立て直しとセットで就労訓練を行うこととした。

第 3 は、労働対価としての研修手当の支給によって就労・生活意欲の向上をはかることである。手当を支給するとともに、経済的なインセンティブとして収入認定後も控除として一定の額が手元に残るようにした。

第 4 は、補足性の原理に基づき生活保護からの離脱を支援することである。いうまでもなく、生活保護による生活の保障は当然の権利である。だが、社会的偏見等によるスティグマが生活保護受給者には貼りつけられている。生活保護バッシングはその

一例である。そうした空気が受給への心理的抵抗や受給者の社会的孤立にもつながっている。偏見は是正していかなければならない。同時に、働くことが可能な層については、能力を生かして収入を得た上で、それが最低基準に満たない場合、生活保護を利用することが、本人の社会参加をはかる上でも重要だと考えた。

第5は、地域の中に社会的就労、中間的就労の場を作っていくことである。さまざまな課題を抱え長い間仕事から離れている人やひきこもっている人が、いきなりフルタイムで働くのは難しい。まずは家から出る。人と話したり社会関係を結んだりする。その上で就労訓練などを通して少しずつ仕事に慣れていく。そうした社会的就労や中間就労の場は、これまで日本にはあまりなかった。本事業では、困窮している若者への支援と平行して、なかなか仕事に就くことができない若者たちの社会参加と研修(就労訓練)を行ってくれる企業の開拓や支援機関との連携の仕組みづくりも行った。

## 2.2 若年生活困窮者に対する伴走型支援

本事業は、(1)若年生活困窮者個人に対する働きかけと(2)研修(就労訓練)先企業の開拓や支援機関との連携といった地域に対する働きかけの両面からなる。

まず、若年生活困窮者に対する伴走型支援の仕組みについて説明しよう。

前年度にくらべ2012年度事業では、当初想定していた以上に利用者の抱えている課題が多重的かつ深刻なことが明らかになった<sup>6</sup>(3節の利用者のプロフィールを参照)。そのため、就労体験型の企業研修の前に「導入研修」を設けたほか、利用者の状況に応じて以下のような3つのコース(型)の設定が行われた。

### ①社会的就労Ⅰ型コース<sup>7</sup>(一般就労志向型)

就労訓練的要素が強く、企業研修などを通してスキルアップを行い、一般就労にステップ・アップすることを目指すコースである。

### ②社会的就労Ⅱ型コース(参加型)

社会参加に重きをおいた福祉的な就労である。すぐには一般就労につくことが難しい人向けで、この事業所自体が参加型就労の受け皿としても機能する。場合によっては社会的就労Ⅰ型をめざす。

### ③日常生活自立・社会参加優先型コース(生活立て直し型)

健康支援、服薬支援、家計再建、居場所支援、学習支援などにより、まずは日常生活自立を優先する。ボランティア参加等による社会とのつながり回復も視野に入れる。

<sup>6</sup> たとえば、電話に出ることができない、朝起きられない、約束が成立しない、社会関係が結べない等、就労体験型企業研修に入る前に入念な準備(導入研修、関係づくり)が必要な人も多かった。

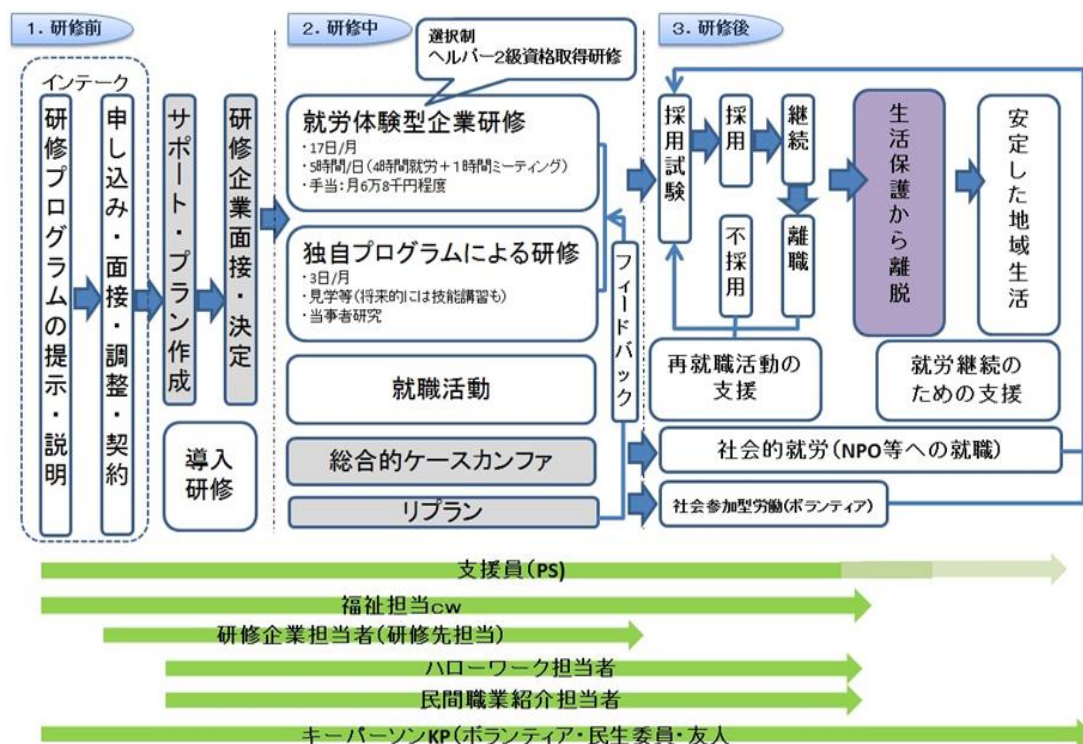
<sup>7</sup> これは、生活困窮者自立支援法が想定する「中間的就労」に近いものである。

2012 年事業全体の見取り図を示したのが図表 9－5 である。この図の中で「研修プログラムの提示・説明」から「安定した地域生活」へといたる流れは、多様な自立を実現するための仕組みである。申し込み、面接、契約を経てサポートプランが立てられ、上記の各コース（型）設定に応じて研修が行われる。その後、安定した地域生活が継続するまで支援は続く。

この一連の流れを支えるのが伴走型支援である。この図の下方にある 6 本の矢がそれを示している。伴走支援員（8 章でいえばパーソナルサポーター＝絆支援員にあたる／以下、支援員）は、利用者に伴走しながらさまざまな自立に必要な制度や人につないでいく（個別型伴走支援）。また、「福祉担当ケースワーカー（CW）」「研修企業担当者」等、各矢で示される人たちと定期的集まり、守秘義務について十分配慮した上で、利用者の状況を確認し支援の方向性を議論する（総合的ケースカンファレンス＝総合型伴走支援）。支援員は、その結果をもとにサポートプランのリプランを行うのである。

6 本の矢の長さは異なっているが、それは各関係者が関わる段階、期間がそれぞれ異なるからである。研修中は 6 本すべての矢印が、それぞれの役割を通して利用者に関わる。しかし、徐々に矢印の数は少なくなり、「安定した地域生活」の時点では「支援員（PS）」の関わりもほぼ消えて「キーパーソン（ボランティア・民生委員・友人など）」だけになる。この段階で伴走型支援は終わり、支援された人は支援する側にも回ることが期待されている。

図表 9－5 若年生活困窮者に対する支援の見取り図



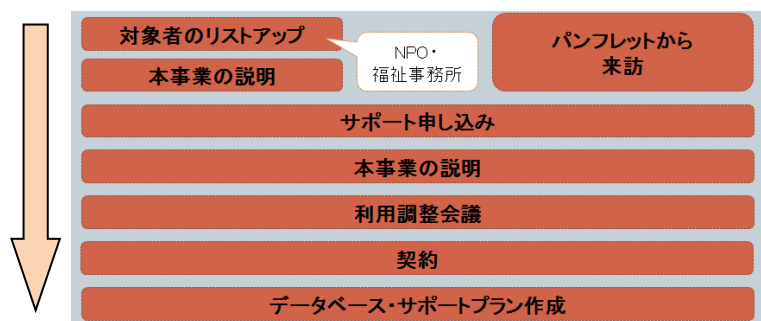
出典：支援機構作成資料

以下、（１）募集・契約・サポートプランの設定、（２）導入研修・就労体験型企業研修・独自プログラムによる研修、（３）研修後の就職・地域生活継続について、具体的な仕組みを紹介する。なお、伴走型支援の仕組みについては２章で詳述されているのでここでは省略する。

### （１）募集・契約・サポートプランの設定

利用者の募集から契約をへてサポートプランの設定にいたる流れは図表９－６のとおりである。

図表 9－6 利用者（研修生）の募集からサポートプラン作成までの流れ



作成：竹内美佳（支援機構本事業主任〔当時〕）

まず、北九州市内の全区の福祉事務所に利用希望者の紹介を依頼した。対象者は、先に述べたとおり、生活困窮状態にある「原則として39歳以下」の男女である（ただし、2012年度事業の利用者18名のうち39歳以下の人は11名であった）。

福祉事務所から紹介のあった利用希望者とは、支援員と保護課ケースワーカーとで三者面談を行い、本人同意のもと利用契約を結んだ。

ついで、詳細な面談と聞き取り（アセスメント）が行われた。支援員は、基本属性、生活歴、現在の状況を聞き取り、本人の課題とニーズを整理した。それらをもとにサポートプランが作成された。プランには「総合的な支援の目標」の他、「研修」「就労」「生活・住居」「健康」「社会保険」「人間関係」「法律」「金銭」「生きがい」という9つのニーズごとに「現況・課題」「1ヶ月後の目標」「2ヶ月後の目標」「1年後の目標」が記載された（図表9－7）。

サポートプランに記載される各支援領域ごとの内容は以下のようなものであった。

- ①就労：研修継続、求職活動、就労継続に必要なあらゆる支援、勤務・研修週間スケジュール作成等
- ②生活・住居：家事や生活リズムなどのフォロー、自立生活の獲得と維持継続のための支援項目等
- ③健康：病院受診の促し、食生活、予防的アプローチ等
- ④社会保険：各種既存の利用可能な制度の導入・つなぎ、これまでの加入歴の確認等

- ⑤人間関係：友人や地域とのつながり、相互を支えあえるような関係の確立、家族との関係回復につながる支援項目等
- ⑥法律：借金相談や相続等の課題を解決するための各種相談窓口と連携等
- ⑦金銭：日常生活における生活費管理の助言等
- ⑧生きがい：本人の趣味や関心のあることへの情報提供、NPO や各種ボランティア活動などへの参加勧誘、自己肯定や有用感等の獲得を目指す支援項目等
- サポートプランによって、支援員は支援の優先順位、時期、内容を俯瞰し共有することができた。

図表 9-7 サポートプランシート

作成日 2013年2月1日  
作成者

氏名 \_\_\_\_\_

総合的な支援の目標		個人データ		
		性別	生年月日	
		学歴		
		世帯・家族構成		
		現況		
	現況・課題	1ヵ月	2ヵ月	1年
研修	現況:			
就労	現況:			
生活	現況:			
健康	現況:			
社会保障	現況:			
人間関係	現況:			
法律	現況:			
金銭	現況:			
生きがい	現況:			

サポートプラン作成後、就労体験型企業研修の実施に向けて、支援員は研修先企業担当者と研修内容等の打ち合わせと確認を行った。その上で、支援員は研修先企業へ研修生を紹介し、企業側と研修生の面接が実施された。研修が決定した場合は、スケジュールや研修目標についても話し合いがもたれた。

## （２）導入研修・就労体験型企業研修・独自プログラムによる研修

### ①導入研修

サポートプランの作成と平行して導入研修が実施された。これは、社会的就労Ⅰ型、Ⅱ型、日常生活自立優先型の全ての人が受講した。この導入研修を通して、当初のコース設定（見立て）が修正されることもある。また、前年度（2011年度）事業では、就労体験型企業研修に入り急激な生活の変化に耐えられず欠勤する人、がんばりすぎて途中で燃え尽きた人、些細な失敗で落ち込んでしまい研修継続が難しくなった人などもいた。そこで、本事業では企業での研修にはいる前に、以下の内容の導入研修が新たに企画された。

- (1) 結団式：事業の意義と支え合う仲間がいることを全関係者で確認する。
- (2) ビジネスマナー研修：仕事を円滑に進め、より良い人間関係の構築をはかる。
- (3) アサーティブトレーニング：対人面の不安や葛藤の克服をはかる。
- (4) 野外活動・交流合宿研修等：団体行動に慣れる。仲間づくりを促進する。
- (5) 日常生活自立に向けた現状の認識：生活リズム、体力づくり、精神的なストレスへの耐性をつける。
- (6) 自己分析：自らの性格特性を認識するとともに他者の性格も認めあい、人間関係をコントロール出来る力の形成をはかる。
- (7) 作業適性検査（内田クレペリン検査）：性格傾向や能力特性を把握し、研修先企業の選定や就職支援への活用をはかる。

### ②就労体験型企業研修とホームヘルパー2級資格取得研修

上記の導入研修の後、社会的就労Ⅰ型を中心に就労体験型企業研修が実施された。

就労体験型企業研修は、就労自立、経済的自立に向けて職業スキルを身につけるとともに、職場に参加し社会につながることやコミュニケーションスキルを養成することにもめざしたものである。そのため研修先企業には、仕事上のアドバイスはもちろん、社会人として必要なさまざまな事柄について助言してもらうことをお願いした。また、ここで出会った人たちが、将来的に「キーパーソン」になる可能性についても期待した。2012年度は、具体的には以下の2種類を用意した。

#### Aコース（協力企業による就労体験型企業研修）

研修期間は4ヶ月である。1ヶ月の研修日数は17日で、1日の研修時間は5時間とした。なお、5時間のうち、4時間は就労体験型研修、1時間は研修担当者とのミーティングと研修報告書の作成にあてた。研修手当は、皆勤の場合、月7万円弱程度となる（生活保護の生活扶助相当分を想定した）。収入認定控除額は約1万8千円であり、就労へのインセンティブとなる。生活保護による現金支給から、労働対価としての手当支給に切り替えることを意図したものでもあった。

#### Bコース（ホームヘルパー2級取得研修を組み込んだ就労体験型介護関連企業研修）

NPO 法人市民福祉団体全国協議会との連携により、1.5 ヶ月の技能講習受講によってホームヘルパー2 級取得を支援し、その後、介護関連企業で 2.5 ヶ月の就労体験型研修を行うことを想定した。

ホームヘルパー2 級資格取得研修は、12 日間の講習および受講者全員でのテキスト学習である。1 日の研修時間は 6～8 時間であり、日当として研修手当（約 5 万円）を支給し、収入認定控除額は約 1 万 5 千円を想定した。なお、2012 年度は 2 名が資格を取得した。

ヘルパー2 級取得後の就労体験型介護関連企業研修は、1 日 5 時間で、うち 1 時間は研修担当者とのミーティングと研修報告書の作成にあてるとした。

### ③独自プログラムによる研修

独自プログラム研修（以下、独自研修と略）の主な目的は、日常生活自立と社会的自立の確立である。昼夜逆転の解消や健康の管理は日常生活の維持に必要である。また、社会とは「支えー支えられる」関係によって成り立っていることや、そうした関係の中に自らを位置づけることの大切さなどを体感すること、自尊感情や自己有用性の獲得などが目指された。

独自研修も社会的就労Ⅰ型、Ⅱ型、日常生活自立優先型すべての利用者が受講した。

- (1) ふり返しミーティング：週末に皆で集まり、楽しかったこと、つらかったこと、課題などを話し合った。「支えー支えられる」関係の中に身を置くことの大切さ、「助けて」と言えることの大切さなどを実感することを目指した。
- (2) 東北研修：東日本大震災の被災地、牡蠣養殖漁師さんなどを訪問し「支えー支えられること」の大切さ、「生きる」ことの意味などを考えた。
- (3) ボランティア活動への参加：支援機構が行っている炊き出しに参加した。人と人とのつながりを実感することが期待された。

### （３）研修後の就職・地域生活継続

研修終了後も就職活動の支援と就職後の就労継続や地域生活の継続のための支援（アフターサポート）を実施した。

#### ①就職活動支援

研修と平行して、また、研修終了後、以下のような支援を行った。

- (1) ハローワークでの求職登録、履歴書、職務経歴書作成、添削、完成
- (2) ハローワークを利用した定期的な求人検索、ハローワーク以外の求人誌、インターネットでの求人募集状況・労働条件の現状把握
- (3) キャリアカウンセラーと面談（就労イメージ、職種、希望就労条件などの明確化）、面接の練習、対人関係などストレス要因のコントロール（適度に力を抜く方法、アサーティブトレーニングなど）
- (4) 採用試験へのアドバイス、採用・不採用それぞれの場合へのアドバイス
- (5) 就労継続のための見守り、離職の際のアドバイスと支援

## ②安定した地域生活継続への支援

自立生活の経済的基盤が確保されることによって、当人はより主体的に社会にかかわることができるようになる。ただし、研修終了後も一定期間継続的に利用者とかかわることを目指した。当人の生活が徐々に安定し、社会とのつながりができていくにつれ、支援員の関わりは弱まっていく。伴走型就労・社会参加支援は終了するが、関係自体はつづいていく。

## 2.3 研修先企業の開拓と支援機関との連携－地域への働きかけ

生活に困窮している若者への伴走型支援とともに、本事業では支援員による研修先企業の開拓も行われた。それがなければ、就労訓練へつなぐことができない。また、研修を引き受けてもらう企業の担当者には、研修生の状況を十分理解してもらう必要もあった。持病や精神面での課題のため服薬管理が必要な研修生も多く、通常の新人研修とは違った配慮をしてもらわなければならなかった。

2012年度事業で、研修に協力いただいたのは、株式会社サンキュードラッグ（薬品、日用品などの販売など）、株式会社サンレー（冠婚葬祭、ホテルなどの接客や清掃など）、生活協同組合連合会グリーンコープ連合（商品の仕分けなど）、社会福祉法人八健会（高齢者介護など）、社会福祉法人北九州市小倉社会事業協会（高齢者介護など）、浮城興産株式会社（高齢者介護など）、株式会社インターアクト（福祉・介護用品の貸与）であった。

また、保護課のケースワーカーのほか、ハローワーク職員、民間の職業紹介担当者との連携も図られた。先に述べた総合的ケースカンファレンスで研修生の状況を共有し、支援について意見交換をしたほか、課題が生じた場合、相談しながら対応にあたった。また、本人の相談相手になってくれるキーパーソンの開拓も行われた（ただし、これはかなり難しかった）。このような支援ネットワークの形成も地域への働きかけとして位置づけられよう。

## 3. 若年生活困窮者への伴走型就労・社会参加支援の効果

### 3.1 利用者 18 人のプロフィール

2012年度、保護課から紹介された本事業の利用者は当初 18 名であった。図表 9－8 は、利用者のプロフィールである。性別は、男性 13 名（72.2%）、女性 5 名（27.8%）であった。年齢構成は、10 代後半が 2 名、20 代が 4 名、30 代が 5 名、40 代が 7 名で、30～40 歳代の人が多い。

この表を見て、驚くのは、本プロジェクト利用者の状況の厳しさである。学歴については、中学卒が 9 名（高校中退を含む）で全体の半数を占めている。また、特記事項の欄には、「児童養護施設入所経験あり」「DV 被害」「生育家族の困難」「野宿経験あり」など生育家庭の厳しい状況を示す記載や、「社会不安障がい」「発達障がい」

「パニック障がい」「精神的課題あり」「体調不安定」「過去の事故により足に軽度障がい」「皮膚炎、ぜんそくの持病」など障がい・疾病を示す記載が見られる。かれらの低学歴の背景には、こうした生育家庭の状況や本人の障がいなどがあったことがうかがえる。また、「小中学校でいじめを経験」「約 10 年間ひきこもり」など、子ども期の早い時点で社会的排除を経験している人たちも見受けられた。

図表 9－8 本事業利用者 18 名のプロフィール  
省略

出典：堤圭史郎（本事業共同研究者／福岡県立大学准教授）作成の表に筆者が年齢欄を追加した。

世帯構成は、単独世帯が 7 名、家族との同居が 11 名であった。ただし、家族との同居が本人の自立への壁となっているように思われるケースもあった。たとえば、同居している母親と本人との共依存が見られたケース、親も精神的に不調なケース、本人がひきこもっているため母親を介して連絡しようとしても母親にも障がいがあるため、うまく意思疎通ができないケースなどである。

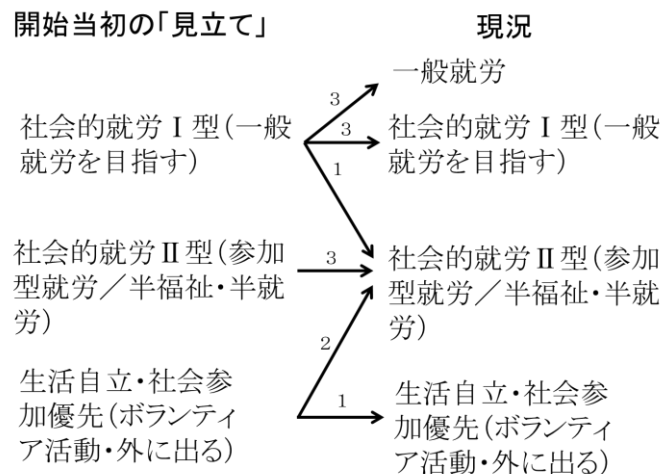
本プロジェクト利用者に見られた、上記のような幼少期の生育環境の厳しさ、親の困難と本人の困難との相乗作用は、子ども期における支援や各家族員に対応した包括的な支援の必要性を感じさせるものであった。その意味で、本事業は、その後に NPO 法人抱樸が取り組むことになる「子ども・家族まるごと支援」（伴走型家族支援事業）の背後動機をなすものであった（「子ども・家族まるごと支援」については第Ⅳ部で論じる）。

### 3.2 伴走型支援による利用者の状況変化

本事業利用者は非常に厳しい生育環境で育ち、経済的に貧困であるとともに社会的にも孤立しており、精神的、身体的な障がいを抱えている人たちであった。かれらに対して、伴走型支援、導入研修、就労体験型企业研修、独自研修などが行われた。その過程で、利用者には、さまざまな変化が見られた。支援員による記録をもとに、当初（2012 年 7～8 月）の型（コース）と事業終了時（2013 年 3 月）のそれとの変化を示したのが図表 9－9 である<sup>8</sup>。

図表 9－9 利用者の型（コース）の変化

<sup>8</sup> 本事業の利用者は 18 名であったが、そのうち 5 名は利用を辞退・中止となったため、この図に示したのは 13 名の状況変化である。なお、この図は本研究にあたり再度支援記録等を見直して作成したものである。〔稲月・垣田・堤,2014:185〕では 13 名を 7 パターンに分けていたが、今回は 6 パターンとした（本研究では、支援記録等再検討し L さんを「社会的就労Ⅱ型→社会的就労Ⅰ型」から「社会的就労Ⅱ型継続」に分類しなおしたためである）。



この図からは、13名中6名に何らかの状況の変化が生じていることがわかる。社会的就労Ⅰ型から一般就労につながった人が3名、生活自立・社会参加優先から社会的就労Ⅱ型に変化したのが2名であった。この5名については何らかの支援の効果が見られたと考えられる。しかし、社会的就労Ⅰ型からⅡ型への変化も1名あった。支援の過程で利用者の抱えている課題がより明確になったとも言えよう。残りの7名には状況に大きな変化は見られなかった。利用者が抱えていた困難は、社会的な排除を受け続けてきた生活の中で形作られたものである。こうした課題の解決にとって7～8ヶ月間の支援では、限界があることも事実だろう。

### 3.3 伴走型支援のプロセス－ケース分析

では、支援によって利用者の状況はどのように変わった(変わらなかった)のだろうか。また、支援の過程でどのような課題が見えてきたのであろうか。支援員が記載した支援記録、サポートプラン、総合的ケースカンファレンスでの検討シートをもとに、さらに分析、検討してみよう。

図表9－9では、状況の変化や持続を示すパターンとして6本の矢印が示された。図表9－10には、その6パターンとそこに含まれる利用者を示した。以下では、各パターンごとに1ケースを選んで支援の具体的な内容と利用者の変化を記述する<sup>9</sup>。なお、記述の中で「現在」とあるのは、いずれも2013年3月時点のことである。

<sup>9</sup> 全ケースの詳細については、本事業報告書〔NPO 法人抱樸,2013〕に掲載した。

図表 9－10 状況の変化・維持の 7 パターンとそこに含まれる利用者

パターン	利用者
①社会的就労Ⅰ型から一般就労へ	Fさん、Iさん、Rさん
②社会的就労Ⅰ型の継続	Eさん、Dさん、Kさん
④社会的就労Ⅰ型から社会的就労Ⅱ型へ	Oさん
⑤社会的就労Ⅱ型の継続	Mさん、Lさん、Jさん
⑥日常生活自立・社会参加優先から社会的就労Ⅱ型へ	Bさん、Pさん
⑦日常生活自立・社会参加優先型の継続	Cさん

### （１）社会的就労Ⅰ型から一般就労に至ったケース（Fさん）

まず、社会的就労Ⅰ型から一般就労に至ったケースをみてみよう。

Fさんは、支援員の記録によれば、最初の面接時には「名刺を起立し受け取り、席を立つ際に挨拶が出るなど礼儀正しい振る舞いができており、目立った課題は見受けられない」という印象であった。しかし、その後、精神的な不調などもあり、生活リズムに乱れが生じたり、研修を休みがちになったりした。しかし、支援員の継続的な支援や研修先企業の協力などに本人もこたえ、一般就労（パート職）につながった。当初、課題はないように見えても、当人は実はさまざまな困難な事情を抱えている。それが顕在化したとき、継続的にかかわりながら、課題を小さくしていくことができた事例といえよう。

### 〔１〕支援当初の状況と支援の方向性

省略

### 〔２〕支援の内容と効果

このような見立てによって、サポートプランは作られ、企業研修と独自研修が実施された。ドラッグストアでの企業研修には 43 日のうち 38 日出席した。独自研修は休むことも多かったが、Fさんは就労経験もあり、企業研修にも参加できたため、一般就労を目指していけると判断された。

しかし、企業研修が始まった当初は、Fさんは精神面での体調不良を訴え、研修を休みがちであった。自傷行為も見られた。支援員は、本人からの「きつい」「行きたくない」「精神科に行きたい」という訴えに対しては、ケースワーカーと相談しながら、臨床心理士との面談を設定したり、精神科の受診を提案した。その他、人間関係や通勤方法の悩みについても、励ましたり、対案を提示したりしながら丁寧に対応していた。

企業の研修担当者とも連絡を取り合い、勤務態度や欠勤等の状況をたずね「継続可否も含め、本人の態度等に問題がある場合は遠慮なく指導して頂きたい」旨を依頼している。企業の担当者からは「声出しはとてもよいが、気分にはムラがあり、気を抜くとボーっとしている時がある」「欠勤連絡の際も、自分の希望を伝えるのみで、相手の立場を考えない社会性に欠ける言動があると感じている」とのコメントがあった。他方で「『次はこれがやりたい』等前向きな発言があり、とても良い」との評価もあった。支援員は、店舗に出向いて本人の仕事ぶりを観察するなどの対応をしていた。企業の担当者もシフト面で配慮をするなど、協力的であった。また日々の「研修報告書」の所感欄には「まだ慣れていないところもあるが、他のスタッフをもっと頼ってください。それでも困ったことがあれば対応します」「作業の時には、特に注意して、商品を大切に扱っていきましょう。体調の管理には十分に気をつけて」といったコメントを寄せている。このような対応もあって、Fさんは次第に仕事の楽しさも口にするようになった。支援員がFさんとの間で研修継続の意思を確認してからは欠勤することもなく、企業研修を最後まで続けることができた。

その間、生活面でも浪費することがないように、本人の同意のもと、支援員は週1回の金銭管理サービスを継続した。必要な出費があれば領収書の持参を条件に出金することとした。携帯電話取得の際、店側の不注意によって必要な書類の伝達がうまくなされていなかったことに対しては、支援員はきちんとクレームの連絡をしていた。

だが、企業研修が終了して独自研修にはいつてからは、再び精神的な課題から研修を休む日が続いた。支援記録によれば、精神科受診直後より「目がうつろで不可解な言動もうかがえた」ため、支援員は病院受診に同行している。医師からは重度の双極性障害であること、知的な課題も感じていることなどが示された。服薬による影響が多方面に出ている可能性もあった。

そのため支援員は医師とも相談し、定期的な受診同行、服薬の調整等の情報共有を行うこととした。また、知的な課題についても、時期を見て療育判定の申し込みを行うことや、担当医師から専門の病院へつないでもらうなどの支援を行うこととした。研修についても、無理のない範囲で参加するよう促したり、体調管理の重要性を伝える等、サポートプランの内容を修正していた。総合的な支援目標も、「TPOをわきまえた言動の獲得と、就労自立に向けた求職活動及び就労継続のための支援」に加えて「福祉的就労も視野に入れた求職活動を行う」となった。

### 〔3〕 現況と今後の支援課題

省略

## （２）社会的就労Ⅰ型の継続（Ｅさん）

利用者の抱えている困難は大きく、必ずしも支援を受けてすぐに一般就労に結びつくわけではない。Ｅさんは、他の２名（Ｄさん、Ｋさん）と同じく、研修終了時点でも引き続き一般就労を目指していた。ただし、支援を通して他者との交流などの面で変化が見られるようになったケースである。

### 〔１〕支援当初の状況と支援の方向性

省略

### 〔２〕支援の内容と効果

サービス業に苦手意識を持っていたＥさんだったが、企業研修や独自研修にも積極的に取り組んだ。研修先の冠婚葬祭業では、外出してのポストイン作業や仏具等の整理、出棺時の見送りなど、幅広い業務を体験した。企業研修には皆勤、独自研修にも母親の入院などのため休んだほかはほぼ参加した。支援記録によれば「研修態度はまじめかつ積極的であり、年下の研修生に対してアドバイスするなど、面倒見の良さもみせる」と記載されていた。

しかし、この企業研修を通して、その「まじめさ」がＥさんの就労のネックになっているように支援員は感じた。研修企業担当者の評価も「まじめすぎるくらいまじめ」「『あそび』の部分がいない」「緊張感が高すぎる」といったものであった。研修報告書の研修企業担当者記入欄にも「気楽にいきましょう」とのコメントが記載されていた。支援員も「緊張状態にあるとき、Ｅさんは口調が硬く、視線に陰がある」「真面目で穏やかな性格であり、細やかな気遣いや優しさも持ち合わせているため、目つきによる第一印象の悪さは残念」と感じていた。

だが、導入研修や独自研修を通して、少しずつ他人との関係づくりが変化していることを支援員は感じていた。農業体験の研修では「ツリークライミング」に進んで参加したり、ピザ作りにも率先して取り組んだりした。支援記録には下記のように書かれていた。

研修を通して新しい体験をすることを楽しんでいるようにも見える。契約を結んだときに見せた緊張感と警戒心は影をひそめており、母親と二人だけの閉じた生活から、「研修」という居場所を得たことで、内面になんらかの変化が起こっているのではないかとと思われる。また、人前で話すことに、自信をつけて、上目づかいも徐々に減り、表情もつけられるようになった。独自研修の場においては人に対して緊張をみせることはなくなった。研修生と談笑する姿も見られる。

支援員にも困りごとを相談できるようになった。研修の終盤になってＥさんからは「乱視がひどいので、メガネをつくりたい」と相談員に訴えている。おそらく、以前

から乱視で困っていたのでないだろうか。しかし、ケースワーカーには相談できなかったのかもしれない。

このように人との関係づくりは変化していったものの、Eさんは依然としてSE職に強いこだわりを持ち続けていた。支援員には「ほとんど諦めている」と話していたが、実際には自作プログラムの修正を繰り返していた。また、職務経歴書には、自身の考案したプログラムについて9枚にわたって記載していた。SEの求人にも応募をしたが、残念ながら不採用であった。

### 〔3〕現況と今後の支援課題

省略

#### （3）社会的就労Ⅰ型から社会的就労Ⅱ型に移行したケース（Oさん）

Oさんは、当初の見立てでは一般就労に就くことが可能であると思われていた（社会的就労Ⅰ型）。しかし、支援員が関わっていく中でさまざまな課題が見つかり、まずは社会参加に重きを置いた福祉的な就労（社会的就労Ⅱ型）のほうが良いのではないか（ステップ・ダウン）、と判断された事例である。一般就労につながることは、生活の安定や社会参加の面でも望ましいことである。しかし、本章の第1節で述べたように、本事業は一般就労志向からのステップ・ダウンもあってしかるべきという立場に立っている。

#### 〔1〕支援当初の状況と支援の方向性

省略

#### 〔2〕支援の内容と効果

支援記録によれば、Oさんはパニック障がいからくる対人緊張が強く、ほとんど外出することができないため、導入研修への不参加が続いていた。かつて女性からDVを受けていたことがあるとのことで、女性との会話を忌避する傾向も見られた。10月までは支援員からの電話にも出ず、面談や待ち合わせもキャンセルが続いていた。

このような状況の中、男性の支援員は自宅訪問、電話、置手紙などを続けた。その結果、Oさんは支援員同行での外出にも応じるようになった。支援員は、まずは公園清掃や雑踏の中での散歩などで外出への不安を取り除いた。11月にはいつてからは、徐々に独自研修に参加するようにもなった。独自研修には遅刻することも多かったが、遅刻や欠席をする際には連絡が入るようになった。研修では、研修生のIさんやBさんとも親しくなり、「なぜ今まで研修に参加しなかったのか、後悔している」との発言もあったそうである。希望職種について積極的に情報収集しようとする姿も見られた。このような変化から、支援員は、Oさんはパニック障がいによる外出恐怖症を克

服しつつあると考えた。また、保護費の受け取りには来ることができ、外出する姿も見られたことから、支援員は、Oさんはことさら自らをパニック障がいと規定することにより自分自身の可能性を狭めてきたのではないかと考えた。

### 〔3〕現況と今後の支援課題

省略

#### （４）社会的就労Ⅱ型の継続（Mさん）

Mさんは、契約当初から現在に至るまで、引き続き社会的就労Ⅱ型にとどまったままである。だが、支援を通してMさんの社会性は徐々に高まっていった。他方、発語の遅さや就労体験へのハードルの高さなど、課題も残されている。伴走型支援によって、支援の方向性（次なる支援課題）がより明確となったケースとも言えるだろう。

### 〔1〕支援の方向性で見立て

省略

### 〔2〕支援の内容と効果

Mさんは独自研修（導入研修・社会活動への参加）には積極的に参加した。遅刻もあまりなく、全体で69日の研修のうち59日参加している。

導入研修初日には周囲との関わりを拒絶する姿勢を見せていたMさんだが、研修が進むにつれて他者に関心を持つ姿も見られ、周囲と打ち解けるようになった。人前での挨拶や発表なども徐々にこなすようになっていった。若干の遅滞はあるものの、研修について行こうとする姿勢、質問に対して一生懸命答えようとする姿勢も見られた。

農業・食育体験（ほっこり農園でのビザ作り）では、いつも自分で料理をしていることもあり、率先して作業を行い、普段にくらべて本人からの発言も多く、支援員への問いかけもあった。このときは笑顔が多く、とても表情豊かであった。

こうした研修を通して、本人は、時間を守ること、休まないこと、単純作業を黙々とこなすといった自分が持っている特性について自信を持つようになった。東北研修についても、当初は「高所恐怖症」（飛行機が怖い）を理由に、消極的だったが、支援員の促しもあって参加した。後述する修了式での挨拶にもあるように、世界が少し広がり、自信もつけることができたのではないだろうか。

### 〔3〕現況・今後の支援課題

省略

## （５）日常生活自立・社会参加優先から社会的就労Ⅱ型に移行したケース（Ｂさん）

Ｂさんは、伴走型支援によって社会性が少しずつ身につく、日常生活自立へ向けた対応もできはじめている。研修期間中に生じた母親の起こした事故のため賠償問題を抱えることになったが、支援員、ケースワーカー、民生委員が連携して支援を行うことによって無事問題解決に至った事例でもある。Ｂさんへの支援と彼自身の変化の記録からは、①伴走型支援が閉ざされた心をほぐしていったこと、②一人では対応が困難な事件・事故に対して伴走者の存在が有効であること、③支援にかかわる複数の人たちの連携が大切であること、などがわかる。

### 〔１〕支援の方向性と見立て

省略

### 〔２〕支援の内容と効果

独自研修(導入研修・社会活動への参加)へのＢさんの出席率は高く、57日中50日の参加であった。

9月に実施された農業・食育体験研修（ほっこり農園）では、帰り際「とても楽しかったです。ありがとうございました」と感謝の言葉を述べた。研修当初は表情も硬く、緊張気味だったが、この農業・食育体験を機に緊張感も和らぎ、他利用者と談笑する姿も見られるようになった。本人も研修参加を通した自身の変化を感じとり、「外出して研修に参加しているいまの自分が信じられない」という発言もあった。

その他、ホームレス支援の炊き出しボランティアに参加したり、10月には「ゴーイング・ホーム・デイ」（ホームレスからの自立者と支援機構スタッフらで行う運動会）に参加しリレーの走者をつとめるなど、引きこもり気味の生活から少しずつ社会に参加するように生活は変わっていった。

導入研修では、担当のキャリアカウンセラーから、Ｂさんの目つきの悪さは視力の悪さによるものではないか、との指摘もあった。それが対人関係にも影響していることも予想された。本人は眼科検診について医療券が発行されることを知らなかったが、研修の際に医療券のことを伝え、安心した様子で「眼科検診に行く」とのことであった。一般には、子どもの不調には家族が気づいて病院に連れて行ったりするだろう。しかし、家族に経済的余裕や知識がなく、また社会的に孤立し信頼できる相談相手もいない場合、当人の課題は放置されがちである。Ｂさんの場合も、そうだったのではないだろうか。伴走型支援は家族が持つ機能を社会的に行っていく支援である（第2章）。それは問題を発見し、適切な機関につないでいく支援でもある。

11月に行われた履歴書の作成では「冗談を言うようになり、表情も明るくなった。志望動機の作成について、支援員のちょっとしたアドバイスできちんとした文章を書

くようになった」と支援記録には記載されていた。伴走型支援と研修をとおして、Bさんは徐々に社会性を身につけていったことがうかがえる。

だが、12月に母親が事故を起こし入院する事態となった。Bさんには40万円近い賠償責任が発生する可能性があった。この事態に対して、支援員が仲介する形で、民生委員、現在担当のケースワーカー、前ケースワーカーが連携し対応を協議した。心からの謝罪と事情の説明、相手方の厚意もあって賠償責任については免除された。Bさんも、電話で「このたびはありがとうございました。社会に貢献できる人間になります」との感謝の言葉を届けることができた。

こうした突発的な事態が生じると、当人は気が動転して適切な判断や対応が取れない場合も多い。特に、社会的に孤立していて相談する人がいない場合、それをきっかけに失踪したり、野宿に至ったりすることもある。幸いBさんには、支援員がおり、連携して対応してくれる民生委員やケースワーカーがいた。地域での見守りの形ができていたため、解決にいたったと考えられる。Bさん一人では解決は難しかったであろう。

また、事故対応で協議を重ねる中で、支援員、ケースワーカー、民生委員の間でBさんの課題や支援につながる情報の共有も行われた。実はBさんが10年以上引きこもり生活をしていたことを、支援員はこのとき初めて知ったとのことであった。このことは、伴走型支援や総合的ケースカンファレンスそのものが、サポートプラン作成のためのアセスメントでもあることを示唆している。

### 〔3〕現況・今後の支援課題

省略

#### （6）日常生活自立・社会参加優先コースの継続（Cさん）

最後に紹介するCさんは、日常生活自立・社会参加優先コースの継続、すなわち、さまざまな課題などから社会への一歩が踏み出せない状況にある一人である。一人ひとりが社会から排除されてきた事情や抱えている困難に違いはあるが、まずは生活を立て直し、社会へ参加することをともに目指すところから支援は始まった。しかし、精神的、療育的な課題はもちろん、生まれてから現在までの長い時間の中で形成されてきた困難な状況を、短い期間で変化させるのは難しい。Cさんの事例は、伴走型支援を通して社会への参加の難しさ、壁の厚さを示唆するものともいえるだろう。

Cさんは生育家庭による不利益を大きく被ってきた。精神的に不安定でリストカットなど自傷癖がある。契約当初は支援員からの電話にも出ず、研修にも参加しない状態が続いていた。支援員は、課題を抱えた親との不仲、友人関係のもつれなどから地元での自立は難しいと判断し、転居して日常生活自立をはかることから支援を始めた。居宅設置支援や本人の自傷行為に対する支援員の対応などを通して支援の「覚悟」が

伝わったためか、徐々に支援員との信頼関係が構築されていった。ただし、精神的な課題や薬の影響などもあり、研修に参加するのは未だ難しい。日常生活自立・社会参加優先型の人の場合、個人的な信頼が生まれ徐々に社会性が身についてきても、そこから社会的就労Ⅱ型コース・Ⅰ型コースへ移行するにはかなり時間を要することを示唆するケースでもある。

### 〔1〕支援の方向性で見立て

省略

### 〔2〕支援の内容と効果

Cさんの場合、何よりも日常生活の立て直しが課題であった。朝きちんと起きること、バランスの取れた食事を取るなどが目指された。また、支援員は精神科の受診にも同行した。薬が処方されたが、本人からは「薬が合わない」との訴えがあった。このような訴えを聞き、医師に伝えていくことも「つながっぱなし」にしないためには重要である。さらに、受診やカウンセリングに遅れないように支援員は電話をかけて目覚めさせ、受診の意思確認を行った。居宅設置や精神科受診と平行して導入研修や社会参加活動も開始された。

しかし、Cさんは導入研修などには、当初は全く参加していない。8月半ばからの導入研修には6回連続して欠席であった。支援員からの電話にも出ない状態が続いていた。

だが、上記のような居宅設置、生活支援、そして自傷行為への支援員の親身な対応などをから徐々に支援員への信頼も生まれていった。生活リズムの乱れや薬の影響などから遅刻や不参加はあるものの、信頼関係の形成にともなって、Cさんは少しずつ研修にも参加するようになった。9月末には炊き出しボランティアに参加し、10月の「ゴーイング・ホーム・デイ」でもリレーなどに出場した。

### 〔3〕現況・今後の支援課題

省略

## 4. 本事業の効果と課題

### 4.1 利用者の変化

本事業の効果を、まずは利用者（研修生）の状況の変化から見てみよう。

#### （1）型（コース）の変化

社会的就労Ⅰ型から一般就労につながった人が3名、生活自立・社会参加優先から社会的就労Ⅱ型に変化したのが2名であった。この5名については、支援が良い効果をもたらしたと考えられる。

しかし、社会的就労Ⅰ型からⅡ型への変化も1名あった。支援員が関わっていく中で見つかった課題や精神的な不調などから、一般就労をめざすよりは社会参加に重きをおいた福祉的な就労の方がいいと判断されたケースである。必要なのはステップ・アップだけではない。時間をかけて良い方向に変化することが大切である。そのためには、ステップ・ダウンもあってよい。

また、コース（型）が変わらなかった人は7名であった。長年にわたって利用者が抱えていた困難の大きさから考えれば、7～8ヶ月間の支援で日常生活リズムが顕著に回復したり、就労・参加意欲が高まったりすることを期待することのほうが無理なのかもしれない。

## （２）利用者（研修生）個人の変化

ケース分析からは、支援を通してさまざまな変化が確認できた。支援が良い方向に向かっていった人たちはもちろん、そうでない人たちにも以下のような良い方向の変化が認められた。

### ①対人関係の変化

- ・人と接することに恐怖がなくなった（Fさん）
- ・研修の場で、人に対して緊張を見せることがなくなった（Eさん）
- ・研修の場で、他者に関心を持ったり、周囲と打ち解けるようになった（Mさん）
- ・コミュニケーション能力が格段に向上した（Bさん）
- ・談笑できるようになった（Eさん、Mさん）
- ・他の研修生と親しくなった（Oさん）
- ・仲間意識、他者を受容する意識が形成された（多数）
- ・支援員との間に信頼関係が生まれた（多数）

### ②相談

- ・困りごとを相談できるようになった（Eさん）

### ③自己表現・自己表出

- ・だんだんと自分の思いや欲求を表現することができるようになった（Fさん）、
- ・表情が明るくなった（Fさん、Mさん、Bさん）

### ④自信・前向きな気持ち

- ・研修先企業で「これがしたい」という前向き発言がでるようになった（Fさん）
- ・アルバイトで働くようになった（Fさん、Bさん）
- ・外出できるようになった（Oさん）

- ・休みがちだった研修に参加するようになった（Fさん、Oさん：ただし、再度参加できなくなったりもした）
- ・自分の特性（時間を守り決められたことを黙々とこなす）に自信をもった

#### ⑤生活リズムの回復やルールにそった対応

- ・夜型だった生活リズムを立て直した（Mさん）
- ・遅刻や欠席の連絡ができるようになった（Oさん）

ただし、支援員、本人にとって望ましくない方向への変化も見られた。たとえば、企業研修へのプレッシャーや持病（精神疾患）の悪化から、それまでは参加できていた研修に参加できなくなったり、電話にも出なくなったり、不眠によって生活のリズムが再び乱れてしまったといったことなどである。事業終了時点でステップ・アップしていたケースでも、その過程では望ましくない状況に変化したこともあった。また、基本的な生活習慣の回復、清潔の保持や食生活の改善、金銭管理など、当初の課題が、引き続き課題であり続けている人もいた。

このように、全体として本事業は利用者にはよい効果をもたらしたと言えるが、利用者の抱えていた課題の大きさもあり、状態は必ずしも右肩上がりに改善したわけではない。だが、状態が悪化した場合でも、伴走する支援員がいたからこそ、更なる悪化にいたらなかったり、持ち直したりすることもできた<sup>10</sup>。本事業の利用者のように、重い課題を抱えた若年者の就労・社会参加支援には、ある程度長期（2～3年）の伴走型支援が必要かつ有効であると思われる。

## 4.2 各事業の評価と反省点

事業終了時点での支援員へのインタビューでは、各事業について以下のような評価と反省が語られた。

### ①導入研修・独自研修（スキルアップ研修、ほっこり農園、炊き出しボランティア）

[評価]

- ・独自研修の場は、研修生にとっては「居場所」となったのではないかと。仲間意識や連帯感、相手を気遣う気持ち、チャレンジする力が芽生えた。
- ・自分の弱み、苦手なこと、嫌なこと、困っていることを人に伝えることができるようになった。
- ・対人関係の課題など、集団研修だからこそ、個々人の課題の発見ができた。

[反省]

<sup>10</sup> 欠席が続けば、支援員は訪問して一緒に対応を考えたり、ケースワーカーなどとも相談しながら生活を支えた。また、企業研修への遅刻や欠席には、企業の研修担当者に謝罪・相談し研修継続をはかったりした。それがなければ生活全般が急激に崩れていたように思われる。

- ・研修以前の課題（とりわけ、朝起きれない、遅刻する、約束が守れない等、基本的な生活習慣の課題）への対応が難しい。

## ②東北研修

### [評価]

- ・研修生は、自分の意見を言ったり、考えたりする機会をたくさん持つことができた。支援員にとっては、振り返りミーティングや宿などで研修生の考えていることを知る機会ともなった。
- ・他者の痛みの認識、つらいけれど今できることを続けていく、との語りもあった。
- ・研修生の連帯感がさらに高まった。

### [反省]

- ・研修生全員での参加ができなかった（参加者7名）。
- ・状況に応じた対応ができない人もいた。

## ③就労体験型企业研修

### [評価]

- ・生活リズム、約束を守る等、社会的マナーを身につけることができた。
- ・働くことができたという達成感、自信、協力することの大切さ、自己有用感（認められることや「ありがとう」と言ってもらえる喜びなど）を身につけることができた。
- ・仕事の向き不向き、得意・不得意などの自己認識が深まった。
- ・他人と一緒に働くことへの恐怖心、サービス業で人に接することへの抵抗感が少なくなった。
- ・職場と向き合い、研修報告書を書くことで、反省、改善、工夫の経験を積むことができた。
- ・振り返りミーティング（独自研修）で、同じ研修先の研修生が集まり、仕事の内容や成功体験、失敗体験を話し合ったり、アドバイスし合ったりした。共感と失敗への耐性がついた。

### [反省]

- ・本人の就労意欲の高さと就労（研修）を続けられない状況（障がい、依存、甘さを含め）とのギャップをどのようにして埋めるのかは難しい。
- ・独自研修と同様、研修以前の課題（日常生活上の課題など）が見られた。どのように対応すればいいのかが難しい。

## ④総合的ケースカンファレンス（総合型伴走支援）

### [評価]

- ・回を重ねるごとに、担当のケースワーカー、研修先企業の担当者、保護課の職員、ハローワークの職員との信頼関係が生まれ、情報の共有や課題の掘り下げができた。問題（たとえば、企業研修の欠席やお客とのトラブル、Bさんのケースのよ

うに突然生じた賠償問題など）が生じた際にうまく連携できたのも、ケースカンファレンスを含めたやり取りの中でケースワーカーや研修先企業の担当者との信頼関係が作られていたことが大きかった。

- ・ケースワーカー、研修先企業の担当者からは「持病などを含め、自分の知らない面を知ることができ、ありがたかった」との意見があった。
- ・議論を通して提案（たとえば、地域の中に共同生活型の就労・社会参加訓練の場をつくる、など）も生まれた。

[反省]

- ・総合的な支援の必要性がある一方で守秘義務もある。両者の兼ね合いを制度的にどのように解決していくかが難しい。
- ・参加者からは「本音での議論はなかなか難しい」との意見があった。

## 5. おわりにーこれからの就労・社会参加支援事業に求められるもの

最後に、これまでの議論を踏まえながら、若年生活困窮者への就労・社会参加支援に何が必要なのかを考えてみたい。

### （１）伴走型の生活支援とセットになった就労・社会参加支援

働きたいと思いながらも働くことができない人たちに対して社会保障制度と就労・社会参加プログラムとを提供し、かれらを就労・社会参加に結びつけていくための施策は「ワークフェア」と呼ばれる。ワークフェア<sup>11</sup>は「ワークファースト・アプローチ」と「サービスインテンシブ・アプローチ」に区分される〔宮本,2004:21〕〔筒井・櫻井・本田,2014:6〕。いずれも雇用と福祉の連携の必要性を主張するものであるが、両者はその連携の仕方に違いがある。「ワークファースト・アプローチ」とは、その名の通り、就労自立を最優先するもので、就労または就労活動への参加を拒む受給者に対しては何らかの制裁（給付の減額、期間短縮、停止など）を課す。それに対して、「サービスインテンシブ・アプローチ」は、制裁ではなく、就労支援プログラムなどの職業教育、就労していても十分な所得がない人への補助、子どもがいるために就労が難しい人への育児サービスなどによって就労や社会参加を促すものである。

雇用と福祉との連携、とりわけ所得の補助や育児サービスなどの支援は重要である。しかし、就労訓練や社会参加プログラムへの参加の土俵に、上がれない人たちがいる。制度はあってもつながらない人たちである。たとえば、生活が昼夜逆転していれば就

<sup>11</sup> 宮本太郎によれば、1980年代以降、アメリカの福祉改革は「ワークファースト」と「サービスインテンシブ」の2つのアプローチをめぐって争われてきた〔宮本,2004:21〕。宮本は、前者の主張として「福祉給付に労働義務をつけることが重要である」とするL.M.ミードの議論を、また、後者の主張として就労に向けたさまざまな支援(所得保障、スキルアップ支援、育児支援、就労の機会そのものの提供など)の必要性を説くエルウッドの議論を紹介している〔宮本,2004:22-23〕。

労訓練に参加することはできない。引きこもっていれば社会参加支援の福祉サービス窓口に申請することもできない。その意欲すらわからないこともあるだろう。「甘え」「自己責任」として切り捨てるのではなく、長年にわたる社会的排除と社会的孤立の影響も考えるべきである。

先に示した通り本事業の利用者には、劣悪な生育環境に置かれていたため基本的な生活習慣が身についていない人も多く見られた。また、精神的な課題などから日常的な生活がきちんと送れていない人も多かった。学校でのいじめなどによって長く引きこもっている人もいた。程度の差はあれ、他の就労・社会参加支援事業の対象者も同じような状況であると思われる。そうした人たちに対しては、まずは就労訓練や教育プログラムの以前に、あるいは、それと平行して日常生活を立て直したり、外に出たり、電話を取ることから、つまり最も基本的なところで社会につながることから始めなければならない。ワークフェア的な施策の前に、まずワークフェアの土俵にのるための支援が必要である。また、生活が一旦軌道に乗ったように思われても、その基盤は脆弱であることも多く、いつまた生活が破綻するかわからない。継続的なアフターケアも必要だ。そのような支援として、本事業のような伴走型の生活支援がセットとなった就労・社会参加支援は有効であると思われる<sup>12</sup>。

## （２）「半福祉・半就労」という生活モデルの普遍化－支援理念の明確化

就労と福祉との連携は必要であるが、福祉は就労にいたるまでの一時的なステップとしてのみとらえるべきではない。生活困窮者自立支援法など、政府の就労支援において「中間的就労」と呼ばれるものは、「社会的就労」と同様、福祉サービスなどの支援を受けながら就労・社会参加をはかる働き方である。しかし、中間的就労では、最終的には一般就労による自立をゴールとする右肩上がりの支援がイメージされている。それは、つきつめれば、福祉と就労との二者択一モデルといえよう。それに対して社会的就労は、文字通り、社会的な就労である。それは必ずしも、一般就労による経済的な自立をゴールとしない働き方である。

本事業の理念は、二者択一かつ右肩上がりではなく、一般就労と福祉サービスの間に、いくつかの双方向的なステップを想定するべきだ、というものであった。先に述べた通り、本事業では社会的就労に３つの型（コース）を設定した。社会的就労Ⅰ型（一般就労志向型）は、中間的就労に近いもので、基本的には短期間（有期）でのステップアップを想定していた。ただし、場合によってはステップダウンも当然あり得

<sup>12</sup> 本事業において、支援員は、悩みを抱えた利用者を訪問して相談に乗ったり、励ましたり、怒ったり、服薬管理をしたり、モーニングコールをしたり、場合によっては朝起こしにいたりもした。商取引契約が信頼の存在を暗黙の基盤として行われるように、制度利用の基盤として、制度についての知識と制度をつなぐための社会関係（縁）が必要である。多くの人にとって、そうした基盤は、家族、学校、地域、職場、友人といった集団によって提供されている。だが、それが失われていけば、制度にはつながりにくい。伴走型支援は、社会関係を社会的につくることによって生活の基盤、自立的な生活構造をつくる支援である（序章、第２章）。

る。他方、社会的就労Ⅱ型（参加型）は一般就労へのステップアップを想定していない。それ自体が社会的就労の受け皿として機能するものであった。もちろん、社会的就労Ⅰ型や一般就労をめざすこともありうるが、時間をかけて就労と福祉による自立型生活構造の形成と継続を目的としたものである。また、日常生活自立・社会参加優先型（生活立て直し型）は、さらに大きな困難を抱えた人向けで、健康や服薬の管理、家計管理、居場所支援、学習支援などのよってまずは社会とのつながりの回復をめざすものであった。筒井美紀・櫻井純理・本田由紀らは「一般就労への道のりをもっとなだらかにすると同時に、それをゴールとしない働き方・生き方の場も拡充することが望ましい」と考えているが〔筒井・櫻井・本田,2014:3〕、本事業もそれと同じ理念に基づいていた。最優先された価値は、社会参加であった。

これは「半福祉・半就労」という生活モデルを理念として提示することでもある。本来、生活保護も、補足性の原則で運用されるものである。自己の資産や能力の形成を支援し、それでも足りない部分を給付する仕組みが生活保護であると筆者は理解している。補足性の原則に照らせば、「半福祉・半就労」という生活は当然ありうる。しかし、一般には「半福祉・半就労」といった生活モデルはあまり許容されていないように思われる。福祉か就労かという二者択一が生活保護バッシングの根底にはあり、また、それが生活保護受給者の「罪悪感」、社会的孤立、自分自身からの排除にもつながっているのではないか。第1に考えるべきは、社会参加である。参加があって自立がある。自立の後に参加があるのではない。これからの就労・社会参加支援事業は、理念として「半福祉・半就労」といった生活モデルの普遍化を目指す必要がある。

### （３）社会的就労の場の整備

「半福祉・半就労」の生活モデルの普遍化のためには、社会的就労の場を創り出していかねばならない。障がい福祉の領域では、就労継続支援Ａ型（労働関係法規の下雇用契約を結び賃金が支払われる）と同Ｂ型（雇用契約を結ばず、工賃が支払われる）の事業がある。就労・社会参加支援事業の利用者には障がいを持った人もおり、重なる部分もある。しかし、働きたいけれども働けない人たちの中には、そうした制度の隙間におかれた人たち（たとえば、軽度の知的障がいや発達障がい疑われるけれども診断や判定を受けていない人たち）も少なくない。生活困窮者支援の領域でも複合的な困難を抱えた人たちに向けた「生活支援付きの社会的就労の場」の創出が必要である<sup>13</sup>。それは「安心できる居場所」とセットで運用されると効果的だろう。

そのような社会的就労の場を増やすために不可欠なのは、企業の協力である。だが、企業が社会的就労の受け皿をすべて担うのは難しい。企業は就労訓練については新人研修などを通して一さまざまなノウハウを蓄積しているが、生活支援の経験はない。

<sup>13</sup> 生活困窮者自立支援法では、任意事業として「就労準備支援事業」が設けられた。ただし、ポイントとなるのは、単なる就労訓練ではなく、そこにどれだけ生活支援がつけられるかであろう。

それは、企業と連携しながら NPO など支援機関が担う。NPO による伴走型の生活支援やトラブル対応があれば企業も社会的就労の場を提供しやすくなるし、NPO も協力企業の開拓を進めやすくなるだろう。

ただし、企業による社会的就労、中間的就労については、生活困窮者を劣悪な労働条件に押し込むことにつながるのではないか、という危惧もある。生活困窮者自立支援法の下での就労訓練は、雇用契約を結び労働関係法規の下におかれる「支援付き雇用型」と労働関係法規適用外の「非雇用型」に区分されるが、「非雇用型」が、いわゆる「貧困ビジネス」となるのではという懸念もあった。それを防ぐためにも認定制度などの行政の関与が不可欠である（生活困窮者自立支援法では、都道府県等による事業所の認定が設けられた）。

#### （５）参加包摂型地域の創造に向けた各セクターの役割—ケア費用の負担と地域での見守り

社会的就労に関わるコストを誰がどのように負担するかという問題も重要である。伴走型の生活支援つき社会的就労には、当然のことながらさまざまなコストがかかる。就労・社会参加支援は基本的には公費（補助金等）によって支援すべきだと考える。それは財政的にもメリットのあることだと思われる。就労・社会参加支援がなければ就労する人も減るので、生活保護費の増加と税・社会保険収入の減少が生じる。各種の試算（〔ナショナルミニマム研究会,2010〕〔藤森,2013〕など）は、若年生活困窮者への就労支援は投資コストに見合う十分な便益が見込めることを示している<sup>14</sup>。

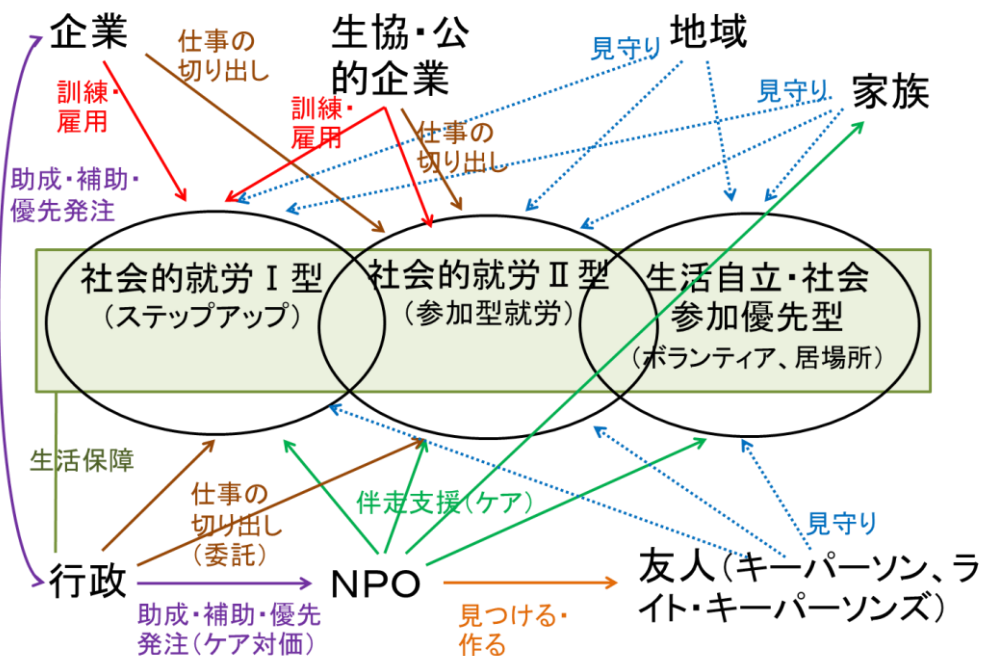
だが、行政の補助金による支援だけでは十分ではない。ケア費用の負担のためにも、企業や行政からは、社会的就労事業所への「仕事の切り出し」や「優先発注」も求められる。また、行政は、社会的就労支援事業に協力する企業への助成・補助（優先発注もそこには含まれる）をはかるべきだろう。

コスト負担の問題とともに、共に生きていく地域をつくっていく働きかけも大切である。垣田裕介は、伴走型支援を広く展開していくためには「地域づくり」が必要であり、それは伴走型支援の「出口」づくりでもあるという〔稲月・垣田・堤,2014:222〕。さまざまな困難を抱えていた若者が、経済的、社会的、精神的に自立していくためには NPO、企業、行政などのフォーマルなサポートが必要である。同時に「『何気ない日常』を支えるインフォーマルで非定型的なアクターの存在や居場所が重要な役割を果たす」のである〔稲月・垣田・堤,2014:223〕。そうしたキーパーソン、ライトキーパーソンズ（キーパーソンよりは関係は薄い、研修生のことを気にかけてくれる人びと）の確保や創出（第2章）も就労・社会参加支援には必要である。

<sup>14</sup> たとえば、藤森克彦〔2013〕は、詳細なシミュレーションをもとに「短期的にコストが掛かったとしても、就労支援を行なった方が放置するよりも社会的コストの低下につながる可能性が高い」と結論づけている。

地域を構成する行政、企業、NPO、地域、家族、友人といった各主体<sup>15</sup>（セクター）が、参加包摂型地域の創造にどのような役割を果たしうるのかを示したのが図表 9－17 である。

図表 9－17 各主体（セクター）が参加包摂型地域の創造に果たす役割



本田由紀によれば、就労支援とは「容易にはうまくゆくはずのないことを何とかうまくゆかせようとする、地味で労苦の多い営み」であり、「期待と疑念」が入り交じった状況にある〔筒井・櫻井・本田,2014:i-ii〕。一方に、さまざまな困難を抱えた当事者が、その持てる力を活かしながら社会に参加し、生活の質（QOL）を向上させていくことへの期待がある。その一方で、就労・社会参加支援は、本来であれば生活保護などセーフティネットで支えなければならない人たちを劣悪な条件の周縁的な労働市場に送り込むものであるといった批判もある。

<sup>15</sup> 本研究は、あるべき福祉社会の形として「官／民／協／私」の4セクターからなる「福祉多元社会」モデル〔上野,2011:218〕を想定している。このモデルで、行政は官、企業は民、NPOや地域は協、家族や友人は私セクターの主体である。詳しくは、結章を参照のこと。

だが、重要なことは、就労支援として実際にどのようなことが行われており、どのような効果と課題があるのかを検証し、それをもとに何が現場レベル、政策・制度レベルで必要なのかを明らかにする作業である。そうした実証を通して、具体的な仕組みの改善・工夫やよりよい社会の形成につながる政策提言を行っていくことーピース・ミール・エンジニアリング的な社会的実践ーが必要だと考える。

その意味で、この 2012 年度事業で解決すべき課題として見えてきたのは以下の 4 点であった。

第 1 に、社会的就労の場を提供してくれる企業がなかなか増えなかったこと、そして同一法人内事業所ではなかったため、連携や意思疎通にやや壁があったことである。これを踏まえ、2013 年度は支援機構が運営する社会的就労支援事業所（出し巻き玉子と弁当をつくる「笑い家」）がつけられた。

第 2 に、地域でのインフォーマルな関係づくりである。研修生を地域の中で見守るキーパーソンやライト・キーパーソンズの設定はなかなか進まなかった。研修生と地域とをつなぐ仕組みが必要だと考えられた。この第 2 の課題と上述した第 1 の課題については、2013 年度、支援機構の社会的就労事業所である「笑い家」を拠点とした参加包摂型地域の形成が構想された。これは第 1 2 章（第 V 部）で述べることにしよう。

第 3 は、事業そのものの課題ではないが、若年生活困窮者が抱えている複合的な課題の早期発見・早期対応の仕組みづくりである。幼少期からの社会的排除もあり、基本的な生活習慣や生活ルール面で「育てられていない」若者も多かった。過去にさかのぼって支援することはできないのでかれらに対しては事後的に支援せざるを得ないが、子どもの時点で課題を発見し適切に対応することが、将来の生活困窮状態の予防として重要であることが痛感された。

第 4 は、家族支援の必要性である。本事業の利用者には家族と同居している人もいたが、同居している家族にも、失業、精神疾患、引きこもり、多重債務などの課題を抱えている人がいた。そして、本人が抱えている困難と家族の抱えている困難とが、相互に影響しながら負のスパイラルを形成しているように思われた。そうであれば、若者だけではなくその家族に対しても個別的な支援が必要であろう。この第 3 の課題と第 4 の課題に、支援機構は子どもの学習支援を入り口とした包括的な家族支援「子ども家族まるごと支援」で対応することとなる。これについては次の第 IV 部で見えていくことにする。

## 文献

- 藤森克彦, 2013, 「生活困窮者に対する就労支援の投資効果について」, みずほ情報総研研究レポート  
<https://www.mizuho-ir.co.jp/publication/report/2013/pdf/support1305.pdf>.
- 玄田有史, 2001, 『仕事の中の曖昧な不安－揺れる若年の現在』, 中央公論新社.
- 玄田有史, 2013, 『孤立無業者の現状と課題－スネップ 162 万人の衝撃－』, 文部科学省・日本学術振興会委託事業「近未来の課題解決を目指した実証的社会的科学研究推進事業」  
[http://www.genda-radio.com/img/snep\\_201303.pdf](http://www.genda-radio.com/img/snep_201303.pdf)
- 本田由紀, 2006, 「若者に対して真に必要な支援は何か」, 本田由紀・内藤朝雄・後藤和智著『「ニート」って言うな!』, 光文社新書.
- 稲月正・垣田裕介・堤圭史郎, 2014, 「若年生活困窮者への伴走型就労・社会参加支援－北九州におけるモデル事業」, 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎著『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.
- 宮本太郎, 2004, 「社会的包摂への三つのアプローチ福祉国家と所得保障の再編」, 『月刊 自治研』46 (533), 自治研中央推進委員会.
- みずほ情報総研, 2013, 『社会的就労支援事業のあり方に関する調査・研究事業報告書』（厚生労働省 H24 年度社会福祉推進事業）.
- ナショナルミニマム研究会編, 2010, 「「貧困・格差に起因する経済的損失の推計」作業チーム中間報告（中間報告貧困層に対する積極的就労支援対策の効果の推計）」, 厚生労働省.  
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/06/dl/s0623-12d.pdf>
- NPO 法人抱樸, 2013, 『孤立状態にある若年困窮者に対して社会参加および生活自立・社会的自立・就労自立を促す総合的伴走型支援に関する研究事業報告書』（厚生労働省 H24 年度社会福祉推進事業）.
- 大沢真理, 2005, 「逆機能に陥った日本型生活保障システム」, 東京大学社会科学研究所編『「失われた 10 年」を超えて [ I ] －経済危機の教訓』, 東京大学出版会.
- 大竹文雄, 2003, 「所得格差の拡大はあったのか」樋口美雄他編『日本の所得格差と社会階層』, 日本評論社.
- 筒井美紀・本田由紀・櫻井純理（編）, 2014, 『就労支援を問い直す－自治体と地域の取り組み』, 勁草書房.
- 上野千鶴子, 2011, 『ケアの社会学 当事者主権の福祉社会へ』, 太田出版.

## 第Ⅳ部

「子ども・家族まるごと支援」による  
生活困窮の連鎖の防止

伴走型家族支援システムの展開と検証

## 第10章 生活困窮状態にある子どもと保護者への伴走型家族支援 －「子ども・家族まるごと支援」の効果と課題

### 1. はじめに

生活困窮は、さまざまな社会的排除によって生じた経済的貧困と社会的孤立とが相互に影響し合いながら進行する。そうした負の連鎖は、生活困窮者当人の生涯にわたって影響を及ぼすだけでなく、世代間で連鎖することも多い。これまで筆者らが行ってきた若年生活困窮者調査においても、彼ら/彼女らが抱えていた課題の背後には、生育世帯（保護者）の生活困窮や親からの虐待が強く影響しているように思われた<sup>1</sup>。

世代内、世代間の生活困窮の連鎖が家族・世帯（以下、家族）を介して生じるのであれば、保護者や子どもがそれぞれ抱えている課題に対して個別かつ包括的に支援を行う、家族支援が必要である。実際、貧困家族の子どもへの就学前教育の効果を明らかにしたことで有名なペリー・プレスクール・プロジェクトにおいても、子どもに対する独自の教育プログラムと同時に、親への支援が行われていた [Parks,2000]。期間中は、子ども 5-6 人に 1 人のスタッフ（教員）が毎週 1.5 時間の家庭訪問を行い、親への相談や多様な支援を実施した。また、親は月に 1 度の保護者会に出席していた。阿部彩は「貧困の親に対するさまざまな支援のメニューが、ペリー・スクールのプログラムの内外にそろっていたからこそ、ペリー・スクールが効果をあげたともいえる」と述べている [阿部,2014:84]。

しかし、そうした包括的な家族支援とその効果測定は、その重要性は指摘されながらも<sup>2</sup>、管見の限り、日本においてはあまり実施されてこなかったように思われる。その背景には、マンパワーの問題のほか、支援制度が「縦割り」で運用されているといった事情もあるだろう。

このような状況のもと、北九州市でホームレスや生活困窮者の支援を行ってきた NPO 法人抱樸（ほうぼく）は、2015 年度から「子ども・家族まるごと支援」（以下、まるごと支援）を実施している<sup>3</sup>。これは、支援担当者が生活困窮状態にある保護者と子どもに伴走しながら各人の課題解決に必要な制度や機関につないでいく、持続的なコーディネート

<sup>1</sup> 2011 から 2014 年度に実施した「若年生活困窮者への伴走型就労支援事業」（厚生労働省社会福祉推進事業）において、39 歳以下の対象者 22 名のうち 16 名（72.7%）は「生育世帯での問題（DV、経済的貧困、親の心身の障害、家庭の不和など）」を抱えていた。

<sup>2</sup> 「子どもの貧困対策法」（2013 年成立）をうけて閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」（2014 年）においても、子どもへの支援とともに保護者や世帯への「生活の支援」「就労の支援」「経済的支援」などが掲げられている。また、「生活困窮者自立支援法」に基づく自立相談支援事業従事者向けのテキストにおいても、包括的な支援の必要性は言及されている [自立相談支援事業従事者養成研修テキスト編集委員会,2014:11]。

<sup>3</sup> この事業は厚生労働省社会福祉推進事業として実施された。詳しくは、各年度の報告書 [NPO 法人抱樸,2016]、[NPO 法人抱樸,2017] を参照のこと。

型支援である。わたしたちは、それを伴走型家族支援と名づけた。

本稿では、まず伴走型家族支援事業の概要を紹介したのち（2 節）、その効果を、子どもと保護者の生活状態スコアの推移から明らかにする（3 節）。さらに支援が奏功した事例の検討を通して生活困窮状態の改善プロセスについて示したい（4 節）。

## 2. 伴走型家族支援（2015 年度まると支援事業）の概要

### 2.1 伴走型家族支援の仕組み

2015 年度、まると支援は以下のような流れで実施された。

#### ①入り口としての子どもの学習支援

本事業の主な入口は、子どもの学習支援である。保護課のケースワーカーや児童相談所職員などから不登校の子どもや勉強についていけない子どもたちの紹介を受けた。また、家族からの申し込みや学習支援に参加していた子どもが同じく不登校の友人を連れてくることもあった。

#### ②伴走支援員による訪問相談

紹介や申し込みを受けると、まると支援担当職員（以下、伴走支援員）は自宅を訪問し保護者に対して事業の説明と子どもの状況についての聞き取りを行った。その上で、学習支援事業への参加申し込みと個人情報の取り扱いについて同意をもらった。

伴走支援員は、その後も継続して子どもの状況に応じて訪問を行い相談にのった。子どもが不登校となっている家族の中には、保護者自身もさまざまな課題を抱えているケースが少なからず見られた。たとえば、保護者も「うつ」状態でひきこもりがちであったり、生活苦のため仕事を複数掛け持ちせざるを得ず、結果として子どもへの関わりが十分にできていなかったりしたケースである。また、学習支援の対象となっている子どもの兄弟姉妹（以下、きょうだい）もまた不登校であるケースもあった。

#### ③それぞれの課題にあわせた包括的な支援プランの作成

そうした家族に対して、伴走支援員は相談支援によって得られた課題を家族員ごとに整理し、保護者や子どもが抱えている課題にあわせた支援プランを作成した。

#### ④各家族員への伴走型支援－支援制度・機関への持続的なコーディネート

支援プランに基づき、伴走支援員は保護者や子どもを支援制度・機関（社会資源）に繋がながら課題の改善をはかっていった。あらたな課題が生じれば別の制度につなぐ形で支援は行われた。図表 10－1 には、そうした支援のつながり（受け皿）となった公的、民間、そして NPO 法人抱樸内の社会資源を示した。

生活保障や福祉に関する制度は、基本的に「申請主義」で運用されている。しかし、生活困窮者の中には支援制度があることを知らない人もいる。また、断られた体験などから窓口の申請をあきらめている人や申請の意欲を喪失している人もいるだろう。そも

そも自宅にひきこもっている人にとって窓口での申請は心理的にも大きなハードルである。だが、そうした人たちであっても、専門的な知識を持った伴走者がいて申請を促してくれたり、手伝ってくれたりすれば支援制度・機関につながるができる<sup>4</sup>。また、うまくいかないことがあっても伴走者がいれば、希望をつなぐこともできる。伴走型支援は、そうした「存在の支援」である<sup>5</sup>。

さらに、支援制度自体は「縦割り」であっても、伴走者が領域をまたいで制度につながることで包括的な支援が可能となる。また、スクールソーシャルワーカーや医療ソーシャルワーカーなど、各領域にはそれぞれソーシャルワーカーがおり、彼ら/彼女らにつながることで包括的な支援の幅はさらに広がる。

図表 10-1 つなぎ先（受け皿）となった北九州市内の社会資源

領域	NPO法人抱樸内の社会資源	民間の社会資源	公的社会資源
就労	無料職業紹介事業、技能講習、就労準備、就労訓練（笑い家、給食センター）、	就労訓練協力事業所、無料職業紹介登録事業所	ハローワーク
生活	巡回相談、自立生活サポートセンター、法人内施設（自立支援住宅、自立支援センター、緊急シェルター、抱樸館北九州）、保証人バンク	居宅協力の会、宅配食事事業所	生活保護課、自立相談支援事業所
法律・金銭	自立支援貸付金制度、自立生活サポートセンター	法律家の会、グリーンコープ生活再生相談	権利擁護センター、法テラス
子ども・若者	学習支援（集合型・訪問型）、居場所支援（よるカフェ）	サポート校、大学、学習ボランティア	スクールソーシャルワーカー、学校、児童相談所、児童委員、児童養護施設、自立援助ホーム、YELL、すてっぷ、サボステ
DV	緊急シェルター	女性シェルター	子ども家庭局（女性相談）、婦人寮、警察
障がい	多機能型事業所ほうぼく	障がい作業所、障がい児デイサービス、精神科病院	保健福祉課、精神保健福祉センター、障がい福祉センター、発達障がい者支援センター「つばさ」
介護	デイサービスセンター抱樸	介護事業所	地域包括支援センター、特別養護、養護老人ホーム
医療		病院	生活保護課、国保年金課
更生	地域生活定着支援センター	協力事業者の会	保護観察所、保護司、警察、麻薬取締官
地域	互助会、ボランティア		社協、自治会・町内会、民生委員

出典：NPO 法人抱樸によるパワーポイント資料（筆者により一部修正）

そうした伴走型家族支援のイメージを示したのが図表 10-2 である。伴走支援員は、訪問相談によって得られた情報や支援関係者との検討をふまえ、それぞれの課題に応じて社会資源につないでいく。

まず、不登校が課題となっていた子どもに対しては学習支援につなぐ。集合型の学習支援への参加が難しい場合、訪問型の学習支援を行ったり、一緒に遊んだりしながら関係をつくっていく。その後、本人、保護者、保護課ケースワーカーなどとも相談しながら

<sup>4</sup> これまでも民生・児童委員などがそうした支援を行ってきた。その役割は大きく今後も重要な地域の社会資源である。ただ、民生・児童委員の高齢化は進んでいる。また多くは自治会などの地域組織を基盤として活動しているため〔日本総合研究所,2013〕、今後、地域とのつながりが弱い生活困窮者が増えた場合、支援につながりにくいことも考えられる。「発見」と「つなぎ」のルートは多い方がよい。

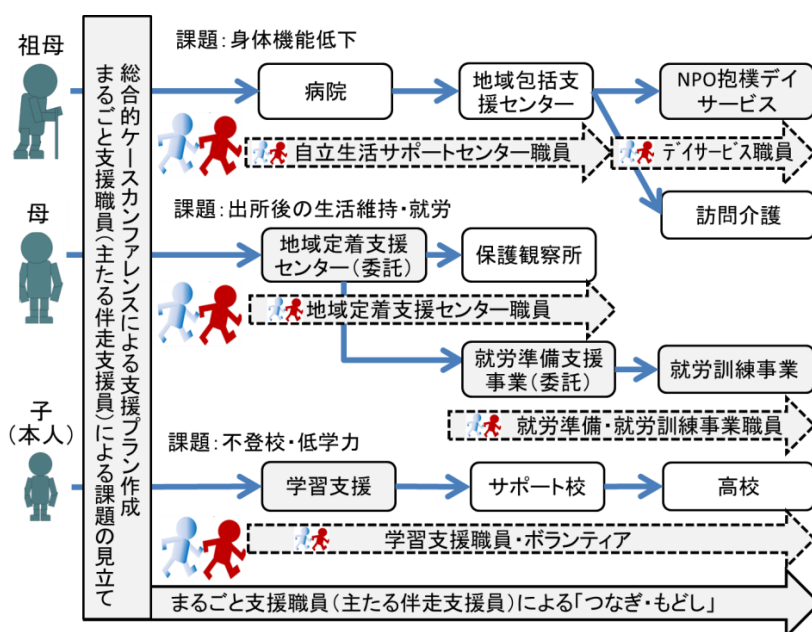
<sup>5</sup> 伴走型支援の理念と手法について、詳しくは〔稲月・奥田,2017〕を参照のこと。

らサポート校への入学を支援し、高校への進学へつないでいく。

刑務所に入所している母親に対しては、伴走支援員は面会に同行し、出所後の生活について相談をする。出所後は、地域定着支援センターにつなぎ、さらにその職員とも連携しながら生活困窮者自立支援制度に基づく就労準備支援事業への参加を促していく。また、子どもと一緒に参加できる行事などにも誘い、社会への参加を支援する。

母親が不在の間、子どもの面倒を見ている祖母が、心身の不調を訴えたならば、伴走支援員は病院に同行し、経過を見守る。本人からの訴えでその病院があわないと判断すれば、本人やケースワーカーなどと相談しながら別の病院につなぐ。あわせて地域包括支援センターにも同行し、その職員につなぎ、連携しながら地域での生活継続を支援する。このようにさまざまな社会資源につなぎ、その職員とも連携しながら家族メンバーそれぞれの課題に対して包括的に支援していくのである。

図表 10-2 伴走型家族支援のイメージ



(注) 網掛けしたつなぎ先機関・連携職員は NPO がつくった社会資源(受け皿)である。なお、支援に関わる人(連携先)として、上図に示したもの以外にも「保護課ケースワーカー」「民生委員」「ハローワーク職員」「スクールソーシャルワーカー」などがある。

出典：NPO 法人抱樸によるパワーポイント資料をもとに筆者作成

## ⑤総合的ケースカンファレンスの実施とリプラン

総合的ケースカンファレンスとは、支援にかかわる人々が一堂に会し、各家族員にあわせた総合的な支援プランを検討し、新たなプランを作成する場である。定期的な会合の他、緊急対応が必要な場合にも実施された。

## ⑥見守り支援への移行

生活が安定してくれば、個別の支援はもはや必要でなくなり、地域との連携による見

守り支援へと移行する。

## 2.2 支援対象世帯のプロフィール（2015 年度事業）

本事業において伴走支援員は 2 名で、2015 年度、伴走型家族支援事業の対象となったのは 18 世帯であった<sup>6</sup>。支援対象世帯の一覧は図表 10-3 の通りである。

図表 10-3 支援対象世帯  
省略

これらの世帯の状況をまとめたものが図表 10-4 (a)～(d)である。

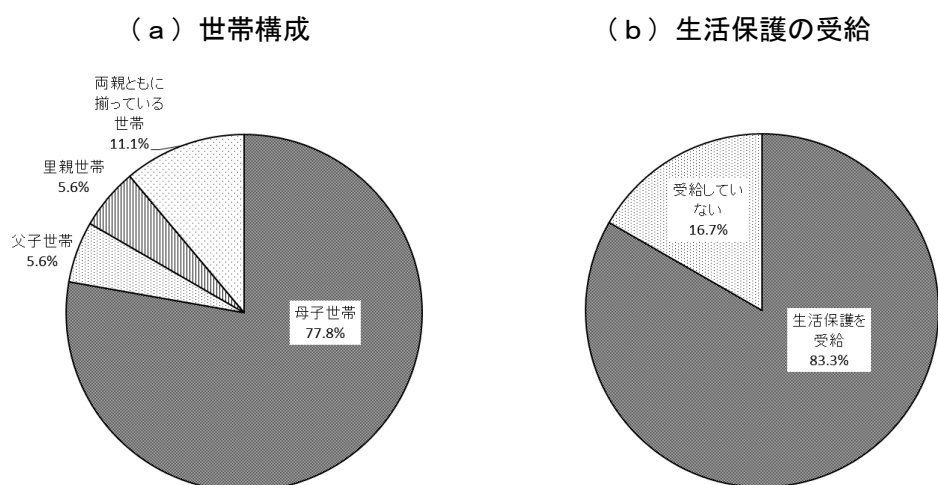
支援対象となった 18 世帯のうち「一人親世帯」は 15 世帯（83.3%）を占め、「母子世帯」が 14 世帯、「父子世帯」は 1 世帯であった。その他、「里親世帯」も 1 世帯あった（図表 10-4 (a)）。

これらの世帯は経済的にも困窮しており、18 世帯中 15 世帯は生活保護を受給していた（図表 10-4 (b)）。これは保護課からの紹介が多かったこととも関係しているだろう。

ドメスティック・バイオレンス（DV）の被害も深刻で、11 世帯で過去に DV 被害を受けた人がいた。直接 DV を受けたことがある母子は 21 名、直接は DV を受けてはいないが母が DV を受けていたのを見た経験を持つ子どもは 7 名で、支援対象者の約半数は何らかの形で DV の被害を受けていた（図表 10-4 (c)）。

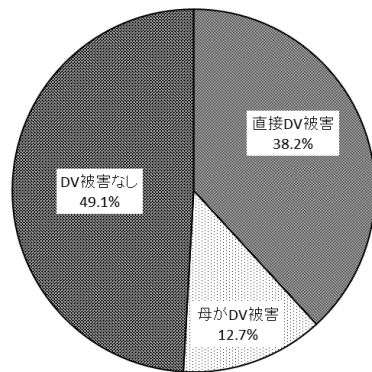
また、支援対象となった子ども（33 名）のうち、引きこもりや不登校の経験のある子どもは各 12 名、計 24 名（72.8%）であった（図表 10-4 (d)）。ただし、支援開始時点での引きこもりは 5 名、不登校は 1 名、欠席が多い子どもは 3 名であった。

図表 10-4 支援対象世帯の状況

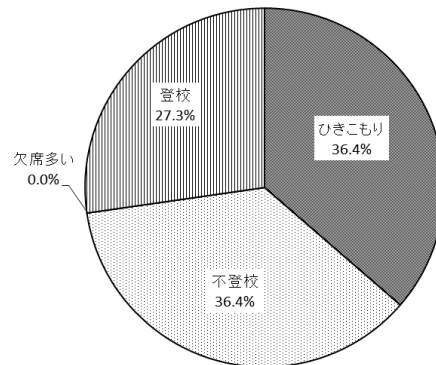


<sup>6</sup> 支援対象者数（保護者、子ども）は「相談」や「安否確認」程度の方も含めて 55 名であった。

(c) 虐待 (DV) を受けた経験



(d) 引きこもりや不登校の経験



### 3. 伴

#### 走型家族支援の効果－保護者と子どもの生活状態スコアの推移と関連

##### 3.1 生活状態のスコア化

このような伴走型家族支援は保護者と子どもの生活困窮状態の改善に効果があったのだろうか。その検証のため、図表10-5に示すような生活状態スコアを用いて事業評価を行った<sup>7</sup>。この表は、①経済生活（保護者）・学校生活（子ども）、②日常生活、③社会生活の3領域の生活状態から構成されている。また、各生活状態はさらに複数の項目に分けられる（たとえば、「経済生活」は「収入源」と「家計管理」という2つの項目から構成される）。なお、項目がさらに複数の下位項目から構成されている場合は、スコア表の右側にある「変換表」を用いてスコア化を行った。たとえば、「日常生活」の中の「生活習慣」という項目は、さらに「生活習慣A（食事）」「生活習慣B（掃除）」「生活習慣C（清潔維持）」という3つの下位項目から構成されている。「生活習慣A（食事）」が2点、「生活習慣B（掃除）」が1点、「生活習慣C（清潔維持）」が2点の人は、合計5点（2+1+2）となる。この5点をスコア表横の「変換表」に照らして2点とするわけである。生活状態の評価は、伴走支援員が行った<sup>8</sup>。

<sup>7</sup> スコア表は、福岡市でのパーソナル・サポート・モデル事業の際に用いたスコア表[稲月・垣田,2014]を参考にしながら、伴走支援員との協議の上で作成した。

<sup>8</sup> 伴走支援員の主観が入らないよう、評価基準は外部から客観的に判断できるものとした。

図表 10-5 生活状態スコア表

①経済生活(保護者のみ)

生活状態	項目	基準	スコア
経済生活	収入源(就労可能)	無	0
		生保+求職なし	1
		生保+求職あり	2
		非正規+生保/非正規+諸手当	3
		正規+生保	4
		賃金のみ(正規+諸手当含)	5
	収入源(就労不可)	無	0
		生保のみ	1
		年金+生保/賃金+生保	2
		年金のみ	3
		賃金+年金	4
		賃金のみ	5
	家計管理	家計管理は全くしておらず、生活費はほぼ毎月足りない	0
		他者が家計管理をしているが、生活費はほぼ毎月足りない	1
		自分で家計管理をしているが、生活費はほぼ毎月足りない	2
		自分で家計管理をしているが、たまに生活費が足りないことがある/他者が家計管理をしており、ほぼ毎月やりくりできている	3
		自分で家計管理をして、ほぼ毎月やりくりできている	4
		自分で家計管理をして、計画的に貯金ができている	5

①学校生活(子ども[18歳以下]のみ)

生活状態	項目	基準	スコア	学力・学習習慣変換表	
				A+B	スコア
学校生活	学校などへの登校	学校にも学外の支援機関にも(ほぼ)全く行っていない	0	0	0
		学校にも学外の支援機関にもほとんど行っていない	1	1	1
		学校には行っていないが、学外の支援機関には行っている	2	2	1
		別室登校しているが、教室にはほとんど入れない	3	4	2
		たまに教室で授業を受けている	4	5	3
		ほぼ毎日教室で授業を受けている	5	6	3
		2学年以上低い	0	7	4
		学年の平均よりもかなり低い	1	8	4
		学年の平均よりも低い	2	9	5
		学年の中で平均的	3	10	5
		学年の平均よりも高い	4		
		学年の平均よりもかなり高い	5		
	学力(A)	学校外での学習時間はほとんどない	0		
		集合型・訪問型学習支援などの場で、指示されてもなかなか学習できない(学習の時間がもてない)	1		
		集合型・訪問型学習支援などの場で、指示されれば程度(時間の半分程度)は学習できる(学習の時間を持てる)	2		
		集合型・訪問型学習支援などの場で、指示されればしっかりと学習できる	3		
		集合型・訪問型学習支援などの場で、自発的に学習できる	4		
		集合型・訪問型学習支援などの場以外でも、自発的に学習できる	5		
	学習習慣(B)				

## ②日常生活－生活習慣／健康(保護者・子ども共通)

生活状態	項目	基準	スコア	生活習慣ABC 変換表		生活状態	項目	基準	スコア	健康A,B変換表		
				A+B	スコア					A+B	スコア	
日常生活（生活習慣）	生活習慣A （食事）	食べられない日がかなりある	0	+C	スコア	日常生活（健康）	病・治療A （身体疾患）	治療促し中	0	0	0	
		食べられない日がたまにある	1					治療中（同行）	1			
		だいたい一日1食	2					0	治療中（自力）			2
		だいたい一日2食	3					1	治療継続安定			3
		だいたい一日3食	4					2	0			無・完治
	生活習慣B （掃除）	床が見えず、ゴミカビ腐敗物放置	0	3	1		病・治療B （精神疾患）	治療促し中	0	5	3	
		雑誌・ゴミ・缶などが部屋中に散乱	1	4	1			治療中（同行）	1	6	4	
		床は見えるが、散らかっている	2	5	2			治療中（自力）	2	7	4	
		本人なりに片付けているが雑然・塵埃有	3	6	2			治療継続安定	3	8	5	
		きれいに片付いている	4	7	3			無・完治	4			
	生活習慣C （清潔維持）	洗濯・入浴 数か月に1回	0	8	3							
		洗濯・入浴 月1、2回	1	9	4							
		洗濯・入浴 週1回程度	2	10	4							
		洗濯・入浴 3日に1回以上	3	11	5							
		洗濯・入浴 ほぼ毎日	4	12	5							

## ③社会生活－トラブル対応／ネットワーク(保護者・子ども共通※)

生活状態	項目	基準	スコア	トラブル対応A,B 変換表		生活状態	項目	基準	スコア	ネットワークA,B 変換表	
				A+B	スコア					A+B	スコア
社会生活（トラブル対応）	トラブル対応A (DV)	トラブルあり解決無	0			社会生活（ネットワークと社会参加）	関係日常の良（人）好（数）好（数）	0種類	0		
		トラブルあり解決促し中	1	0	0			1種類	1	0	0
		トラブル解決に向けて動き出した（同行）	2	1	1			2種類	2	1	1
		トラブル解決に向けて動き出した（自力）	3	2	1			3種類	3	2	1
		トラブル解決のめどがついた	4	3	2			4種類	4	3	2
	トラブル対応B (いじめなど)	解決/トラブルなし	5	4	2		関係日常の良（人）好（数）好（数）	5種類以上	5	4	2
		トラブルあり解決無	0	5	3			いない	0	5	3
		トラブルあり解決促し中	1	6	3			1～2人	1	6	3
		トラブル解決に向けて動き出した（同行）	2	7	4			3～5人	2	7	4
		トラブル解決に向けて動き出した（自力）	3	8	4			6～10人	3	8	4
	トラブル対応C (借金・非行など)	トラブル解決のめどがついた	4	9	5		社会参加	11～15人	4	9	5
		解決/トラブルなし	5	10	5			16人以上	5	10	5
								無	0		
								単独完結型趣味・楽しみ有	1		
								特定複数型趣味・楽しみ有	2		
					単独ボランティア等実施	3					
					ボランティア・地域活動にたまたま参加	4					
					ボランティア・地域活動に継続して参加	5					

※「トラブル対応B」については、保護者は「借金」、子どもは「非行、いじめなど」への対応である。

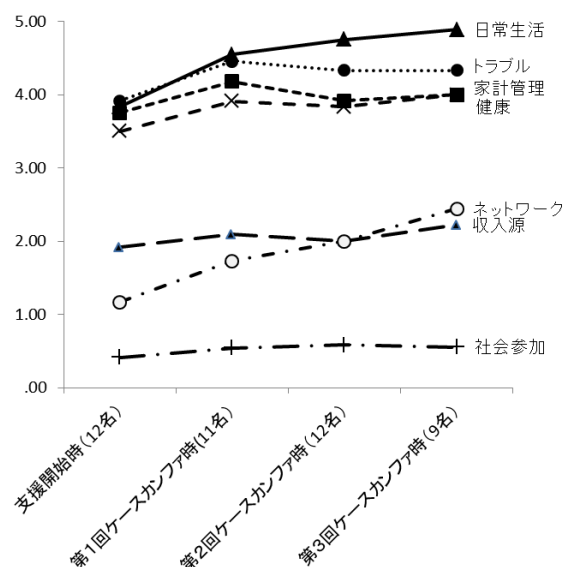
評価対象としたのは、支援をうけた 18 世帯のうち、支援の必要度が高く（それゆえ）総合的ケースカンファレンス（以下、ケースカンファ）で検討した 10 世帯である<sup>9</sup>。また、評価は、「支援開始時」、「第 1 回ケースカンファ時」、「第 2 回ケースカンファ時」、「第 3 回ケースカンファ時」の 4 時点で行われた。

### 3.2 保護者と子どもの生活状態スコアの推移

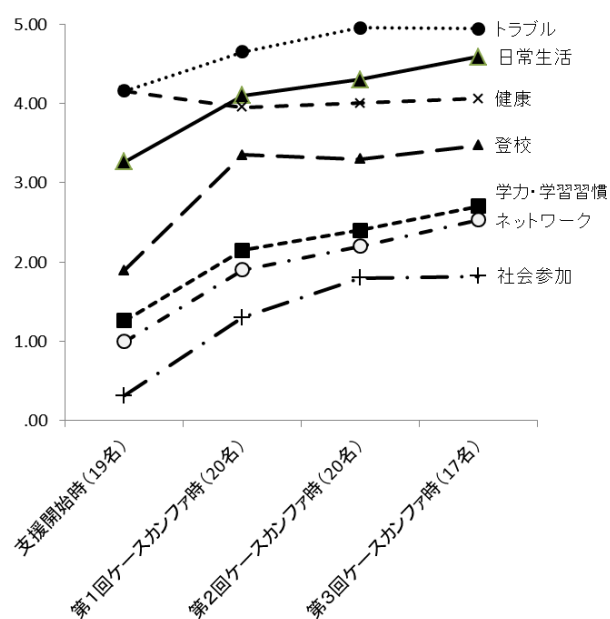
まず、支援開始時から第 3 回ケースカンファ時までの保護者と子どもそれぞれの生活状態スコア（7 項目）の平均値の推移を示したのが、図表 10－6 (a)(b)である。

<sup>9</sup> 評価対象となった 10 世帯の中には支援が必要な保護者が複数いる場合もあった。また、保護者が一時期施設に入っていたり、新たに子どもの支援が始まったり、親子が転居したケースもあった。したがって、対象者数は各時点で異なり、保護者が 12～9 名、子どもが 20～17 名であった。

図表 10-6 (a) 保護者の生活状態スコア（平均値）の推移



図表 10-6 (b) 子どもの生活状態スコア（平均値）の推移



無作為抽出データではなくケース数も少ないため、確かさには一定の留保が必要ではあるが、この図からは以下の傾向が見てとれる。

- ①支援が進むにつれて保護者、子どもの各生活状態スコアの平均値は概して上昇している。  
また、全般的に、子どもの方が支援による生活状態の改善の度合いは高い。
- ②項目別にみた場合、保護者では「日常生活（食事、掃除、清潔保持）」や「ネットワーク」で一貫して改善傾向がみられる。「家計管理」「健康」「トラブル（DV・借金など）」は支援開始から第1回ケースカンファ時にかけて上昇が見られるが、その後は横ばい

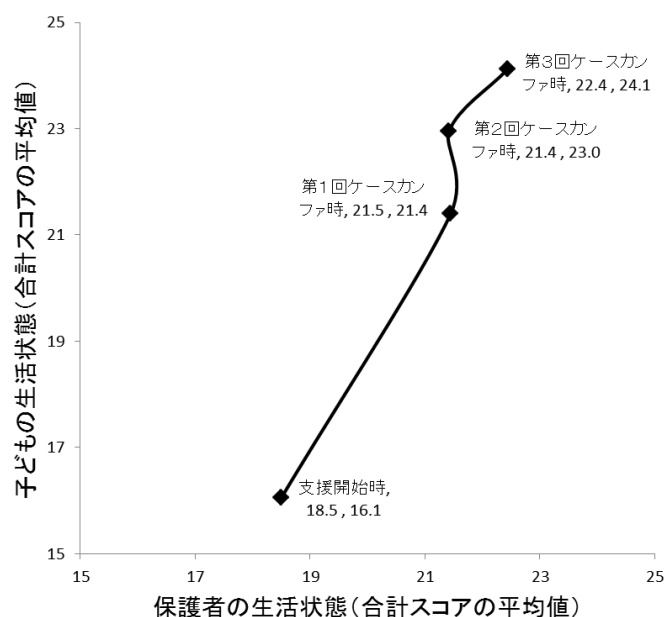
である（ただし、スコア自体は比較的高い。）他方、「収入源」「社会参加」のスコアは低く、あまり変化は見られない。「ネットワーク」は広がり、心身の「健康」面での安定は見られるものの、社会参加や就労への移行は難しいことが示唆される。

③子どもでは、「健康」を除く全ての項目で、支援開始時から第1回ケースカンファ時にかけて生活状態の急速な改善が見られる。

### 3.3 保護者と子どもの生活状態の関連

さらに、保護者と子どもの生活状態の関連を見るために、保護者と子どもの生活状態スコア（合計）の平均値を支援時点ごとにプロットしたのが図表10-7である。保護者の生活状態スコアの合計と子どものそれとの間には明確な正の関連が見られる。このことから、保護者と子どもの生活状態は連動しながら改善の方向に向かうことが示唆される。

図表10-7 保護者と子どもの生活状態（合計スコアの平均値）の推移



## 4. 伴走型家族支援による課題解決のプロセス

— 多少の凸凹はありながらも母子の生活状態に改善が見られた事例の分析

### 4.1 A家の状況—母親と子どもたちが抱えていた困難

省略

### 4.2 支援による家族の変化

（1）2014年12月～2015年3月

省略

(2) 2015 年 4 月～2016 年 3 月

省略

(3) 2016 年 4 月～2017 年 3 月

省略

#### 4.3 考察

A 家への伴走型家族支援を通して見えてくるのは以下のようなことである。

第 1 は、劣悪な生育環境や DV がもたらす負の影響力の強さである。伴走型家族支援によって生活状況に改善は見られるものの、DV の影響は完全には断ち切れてはいない。負の連鎖を事後的に解消するには多大な時間と労力が必要である。逆に言えば、子ども期での困難の発見と支援により将来の社会的負担は大幅に削減できることが示唆される。

第 2 に、世帯への包括的な支援の相互関連的な効果である。母子それぞれへの支援によって子どもと母親の生活状態が連動しながら改善されていた。たとえば、児童相談所と連携して行った正君の不登校への支援によって彼は別室登校できるようになり、高校に合格できた。それによって母親と支援員との間には信頼が形成され、母は困ったことを相談し、支援員と一緒に対応できるようになった。そして、母が支援員に相談もできるようになったことが子どもに生じた問題の解決にもつながっていた。

第 3 に、伴走することが継続的なアセスメントとなることである。生活課題は、いったん解決したように見えても、再び生じることも多い。たとえば、正君の不登校の再発である。だが、訪問による当事者の様子の変化や本人からの相談によって、新たな危機を早めに把握でき、事態が悪化する前に対応することが可能となっていた。

第 4 に、安心できる居場所の重要性である。学校に行けなかった A 家の子どもたちにとって、スイトレやよるカフェが社会関係を広げる場、相談の場、学習の場となっていた。支援員にとっても、そこは子どもたちの困難の背景を理解する上で重要な場であった。

第 5 に、支援には他機関との連携が不可欠であることが確認できた。伴走型支援は「つなぎーもどし」の支援である。A 家の事例でも、上記の居場所の他、学校、保護課ケースワーカー、教育委員会のスクールソーシャルワーカー、児童相談所、少年支援室、教育相談センター、放課後デイサービスなどとの連携によって支援が行われていた。

#### 5. おわりに

最後に、生活困窮者支援における伴走型家族支援の位置と課題について述べておこう。

生活困窮者支援においては、国レベルでの施策（ナショナル・ミニマム）として、経済的な生活保障制度と就労支援を含むさまざまな社会参加支援制度の拡充が必要である。

しかし、いくら支援制度が拡充されても当事者に届かなければ無いも同然である。そうした制度を生活困窮者に「つなぎ—もどす」仕組みづくりも必要である。それは地域レベルでの課題である。伴走型家族支援は、そうした仕組みの一つの形と位置づけられる。

このような伴走型家族支援にとって、支援のつなぎ先（受け皿）となる社会資源が地域にどれくらいあるか、それをどのように地域の中に創り出すかが第1の課題である。

第2に、そうした地域の社会資源（支援機関）間での連携の仕組みづくり、とりわけ情報共有（ならびに個人情報保護）と活用の仕組みづくりも課題である。

第3に、費用負担である。「まるごとプロジェクト」は、2015年度、2名の伴走支援員で18世帯の支援を行った。伴走型支援には、当然、人手と時間（費用）がかかる。制度化する場合、こうしたケアの費用をだれがどのように負担するのかが大きな課題となる。それは公助でなされるべきだろう。近年、財政危機を背景として、互助や共助の重要性を説く議論もある。しかし、互助や共助が機能する前提として、公助による安定した支援の基盤が必要だ。生活困窮状態にある子どもへの支援は、経済的・投資的観点や労働力確保の観点からも十分に効果が期待される施策である〔三菱UFJリサーチ&コンサルティング,2015〕。そして、それは子どもへの支援と保護者への支援をともに含む、伴走型家族支援として実施するのが有効であると考ええる。

## 文献

阿部彩, 2014, 『子どもの貧困Ⅱ—解決策を考える』, 岩波書店.

稲月正・奥田知志, 2017, 「伴走型支援とは何か」, 『伴走型支援士認定講座テキスト』, 特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク.

稲月正・垣田裕介, 2014, 「伴走型支援としてのパーソナルサポート事業の展開」, 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎, 『生活困窮者への伴走型支援』, 明石書店.

自立相談支援事業従事者養成研修テキスト編集委員会, 2014, 『自立相談支援事業従事者養成研修テキスト』, 中央法規.

三菱UFJリサーチ&コンサルティング, 2015, 『子どもの貧困の社会的損失推計レポート』, 日本財団 <http://www.nippon-foundation.or.jp/news/articles/2015/71.html>.

日本総合研究所, 2013, 『民生・児童委員の活動等の実態把握及び課題に関する調査・研究事業報告書』(厚生労働省平成24年度セーフティネット支援対象等事業費補助金).

NPO法人抱樸, 2016, 『官民学企(業)地(域)連携による地域の生活困窮世帯への包括的な支援体制の構築及び社会参加のための支援メニューの開発に関する調査・研究事業報告書』(厚生労働省平成27年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金).

NPO法人抱樸, 2017, 『ひきこもり状態にある若年者・児童およびスネップ状態にある者とその家族を支える包摂型世帯支援の構築と、世帯の支援メニューと支援ツールの開発、および困窮世帯を支える市民参加型の地域連携の在り方に関する調査・研究事業報告書』(厚生労働

省平成 28 年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金）。

Parks,G., 2000, “The High/Scope Perry Preschool Project”, *Juvenile Justice Bulletin*, The Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention  
[https://www.ncjrs.gov/html/ojjdp/2000\\_10\\_1/page1.html](https://www.ncjrs.gov/html/ojjdp/2000_10_1/page1.html).

## 第 1 1 章 伴走型家族支援による高校中退防止事業の効果と課題

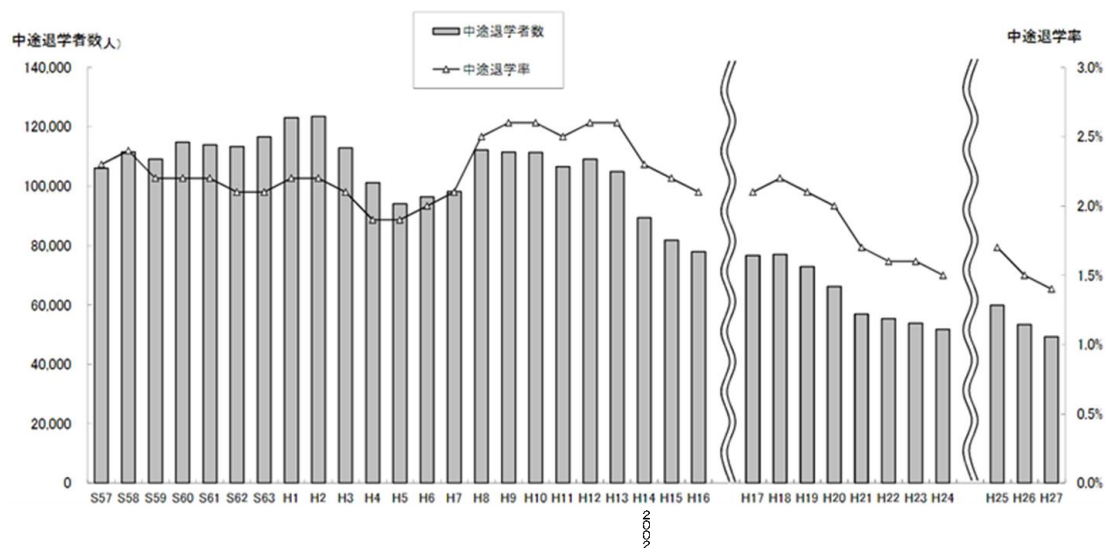
### 1. はじめに

本章は、NPO 法人抱樸が 2016 年から 2017 年にかけて北九州市において実施した高校中退防止事業の効果について明らかにし、必要な支援のあり方について考察することを目的としている。この事業は、前章と同じく伴走型家族支援によって行われた。（本事業は、日本財団「子供の未来応援基金」「未来応援ネットワーク事業」交付支援金を受けて実施された。）

まず、本事業が必要とされる社会的背景について確認しておこう。

文部科学省の資料によれば 2015 年度の高校中退者数は 49,263 人、中途退学率は 1.41 %である〔文部科学省,2017:4〕。また、中退にはいたらないまでも、高校における長期欠席者数は 2015 年度で 79,357 人、そのうち不登校となっている生徒は 49,563 人（全体に占める比率は 1.49%）である〔文部科学省,2017:4〕。図表 1 1－1 に示すように、2002 年以降、減少傾向にあるとはいえ、これらは決して少なくない人数である<sup>1</sup>。

図表 1 1－1 高校中退者数ならびに中退率の推移



（出典）〔文部科学省,2017:103〕

積極的な進路変更に伴う中退もあるため、必ずしも中退の全てを否定的にとらえるべき

<sup>1</sup> 2013年度は中退者数、中退率とも増加しているが、これは調査対象に高等学校通信制課程が含まれたことによるものである。

ではない。しかし、高校中退者はフリーターや若年無業者等の社会的弱者にいたる可能性が高いとの指摘もある〔内閣府,2011:62〕。

実際、NPO 法人抱樸が 2011 年度から 2014 年度にかけて実施した「若年生活困窮者への伴走型就労支援事業」（厚生労働省社会福祉推進事業）においては、図表 1 1－2 に示すように、20～39 歳の支援対象者 22 名のうち 9 名（40.9%）は「高校中退」であった（また、3 名は「中学卒」であり、支援を受けた若年生活困窮者の 54.5%が学歴においてハンディを抱えていた）。

図表 1 1－2 「若年生活困窮者への就労・社会参加支援事業」対象者のプロフィール  
(2011 年度～2014 年度)

省略

同時に、この図表 1 1－2 からは、22 名のうち 16 名（72.7%）が「生育家庭での問題（DV, 貧困, 親の障害, 不和など）」を抱えていること、20 名（54.5%）に心身の障がいや療育的課題が見られることもわかる。おそらくは、そうした生育家庭での虐待や貧困、さらには心身の障がいなどもあり、彼ら/彼女ら（以下、かれら）は教育達成の場から排除されてきたのであろう。中学卒や高校中退は、その具体的なあらわれであると思われる。そして、低学歴状態は、労働市場（就労の場）からの排除にもつながり、生活困窮状況をもたらしていたと推測される。この事業での支援対象者の多くは「初職」が非正規職であり、職に就いていない人もいた。また、20 名は生活保護を受給していた。

そうであれば、人生の早い時期で社会的に排除された人々に対して有効な支援を行い、高校中退（教育の場からの排除による低学歴）を防止することができれば、当人たちのその後の人生の不利を軽減することができるだろう。また、そのためには、単に学習支援を行うだけではなく、かれらの生育世帯の課題（たとえば、保護者の生活困窮状態など）の解決や、かれら自身が抱えている生活課題や生きづらさへの支援も必要である。

また、高校中退防止事業のような子ども・若者支援は、将来の不利益を低減させ、当人の幸せの増進につながるといったことと同時に、社会的な便益の増進といった点からも必要とされる。

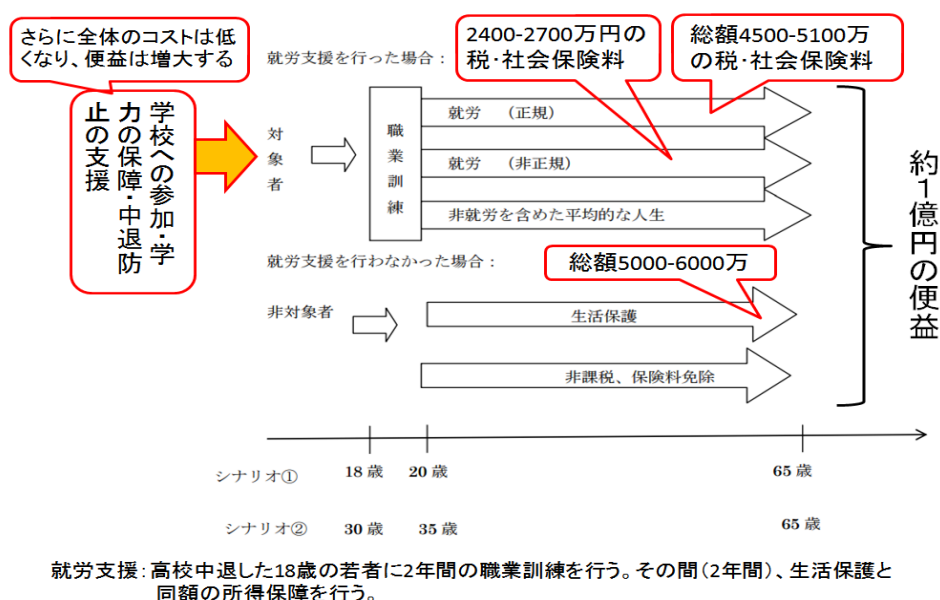
阿部彩によれば、子ども期に「貧困を脱する可能性を高めるような支援」をすれば、国はその人が払ったであろう「税金・社会保険料を受け取ることができるうえに、生活保護費や医療費などの追加費用を払う必要がなくなる」ため、「長い目で見れば、子ども期の貧困対策は『ペイ（pay）』する可能性が高い」という〔阿部,2014:26〕。

図表 1 1－3 は、ナショナルミニマム研究会「貧困・格差に起因する経済的損失の推計」作業チーム〔2010〕による高校中退者への就労支援の効果を試算したものである。それによれば、高校を中退した 18 歳の若者に 2 年間の職業訓練を行い、かれらが職業訓練後に正規職についたとすれば、支援を行わず生活保護を 65 歳まで受け続けた場合と比べ、「約

1 億円近い便益」となるという。仮に一生非正規職にしか就くことができなかったとしても、「彼が生涯で払う税金・社会保険料は 2400～2700 万円」と推計されるのである〔阿部,2014:27〕。さらに早い時期に学習支援や家族への支援を行い、子どもが学校を中退したり不登校になったりしないようになれば、中退後に支援を行うよりも社会的なコストは一層低下し、全体の便益は増加する。

これらは高校中退防止事業の効果を直接示すものではないが、それを含む子ども・若者支援の経済的な有効性を示唆する。また、少子高齢化による人口減少が進んでいる現在、高校中退防止事業は労働力確保や地域を支える人材の確保といった点からも大きな効果をもつものと思われる。

図表 1 1－3 高校中退者への支援事業の投資効果



出典：〔ナショナルミニマム研究会『貧困・格差に起因する経済的損失の推計』作業チーム,2010〕、〔阿部,2014〕に加筆。

## 2. 事業の目的と仕組み

### 2.1 事業の目的

このような問題背景のもと「高校中退防止のための相談事業と地域連携プロジェクト」（以下、高校中退防止事業）は実施された。その主たる目的は、以下の3点である。

①高校中退高リスク層に対して訪問型の相談事業を実施し、伴走型支援によって中退

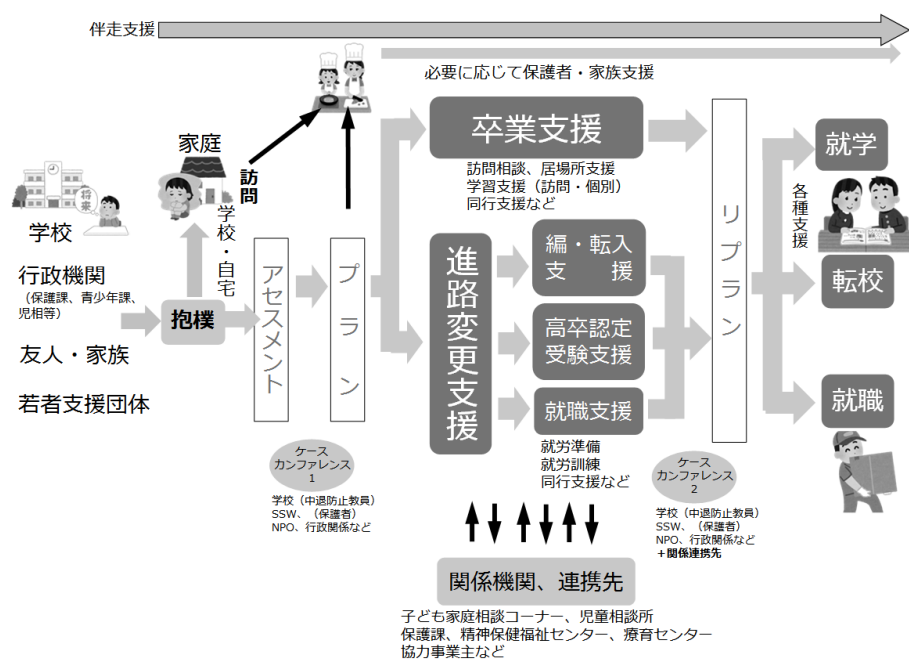
を防止する。なお、支援は、必要があれば、保護者等も対象とする伴走型家族支援として実施する<sup>2</sup>。

- ②やむなく中退し進路変更を余儀なくされた場合であっても、他校への編入学支援、高等学校卒業程度認定試験支援、就職支援を行うことにより、孤立や貧困状態に陥ることを防止する。
- ③高校中退防止や進路変更支援に向け、学校・各種支援機関・地域・NPO 等による連携システムの構築をめざす。

## 2.2 事業の仕組み

高校中退防止事業における支援の仕組みを示したのが、図表 1 1－4 である。以下、この図にそって支援のながれを確認しておこう。

図表 1 1－4 高校中退防止事業の見取り図



出典：NPO法人抱樸による事業説明資料（日本財団「子供の未来応援基金」「未来応援ネットワーク事業」交付支援金による）

### （1）対象者の紹介

本事業は、学校、行政機関、友人、家族、若者支援団体などからの支援対象者（不登校など中退高リスク者）の紹介から始まる。紹介者として最も多かったのは「保護課ケース

<sup>2</sup> 伴走型家族支援の仕組みについては第 10 章を参照のこと。

ワーカー」であった（支援対象者21名のうち9名）。ついで「友人」（6名）である。これは、NPO法人抱樸が行っている集合型学習支援（スイトレ）に通っていた生徒が、同じく不登校の友人を連れてきたケースである。以下、「家族（母、祖母）」（3名）、「青少年課」（2名）、「生活困窮者自立相談支援窓口」（1名）の順であった。

その他、高校からの紹介も予定されていた。本事業の責任者と支援担当者（以下、支援員）は、福岡県人権・同和研究協議会事務局会議や北九州進路保障協議会の学習会等で事業の説明を行った。「県立高等学校への事業説明」に関する記録からは、本事業に対する高校側の関心の高さがうかがえた。そこでは、外国人の無国籍の生徒や不登校の生徒についての情報なども寄せられ、相談の希望もあった。本事業期間中に紹介はなかったが、高校中退につながりやすい、生徒のさまざまな困難な状況を最も把握しているのは学校である。個人情報保護の管理体制の構築等、いくつかの課題はあるが、対象者の紹介（ならびに連携した対応）の仕組みづくりは重要である。

## （２）訪問相談とアセスメント

対象者の紹介を受けると、支援員（原則として2名一組）は自宅などを訪問して相談支援を行い、本人および家族の状況を把握するとともに課題を確認・整理（アセスメント）した。

まず、生徒本人<sup>3</sup>に対しては、生活歴、現在の悩みやその原因について本人がどのように考えているか等を聞き取り、課題の解決について一緒に考えた。また、保護者に対しても、子ども（生徒）の状況や本人が抱えている困難について聞き取りを行い、さまざまな相談にのりながら課題の理解と解決を話し合った。

こうした訪問相談支援を通して、事業の直接の対象者である生徒の課題だけでなく、保護者や当人の兄弟姉妹（以下、きょうだい）が抱えているさまざまな困難・課題が見えてくることもあった。たとえば、保護者の精神疾患、ひきこもり、金銭管理の課題やきょうだいの不登校や暴力などである。そうした家族メンバーそれぞれの課題が相互に関連しながら、生徒本人の中退リスクを高めていると感じられる場合には、支援員は、保護者やきょうだいについても継続的な相談支援やアセスメントをおこない、状況改善に必要な制度や機関につないでいった。これが、伴走型家族支援である（第10章）。

## （３）支援プランの作成ならびにリプラン

訪問相談とアセスメントを通して、支援員は支援の「見立て」を行うとともに、支援に関わる機関や担当者とのケースカンファレンス（第1回目）を行った。カンファレンスのメンバーは、学校で中退防止に関わっている教員、スクールソーシャルワーカー（SSW）、NPO内の他の部署（たとえば、就労準備支援や地域定着支援の担当者）、保護課のケース

---

<sup>3</sup> 本事業は年度をまたいで実施された（事業期間：2016年9月から2017年6月末）。そのため、「2.3 事業期間」で述べているように、支援対象者には高校受験を控えた中学3年生も含まれていた。

ワーカーや児童相談所職員など行政関係者等であった。

ここでの意見交換をもとに、支援員は高校中退リスクを抱えている生徒についての課題を整理し、支援プランを作成した。また、場合によっては、保護者やきょうだいについても支援プランが作成された。

その後も状況の変化に応じて、支援担当者との連絡・相談やケースカンファレンスが実施された。そこで整理された課題や連携支援の方向性は、新たな支援計画（リプラン）に反映された。

#### **（４）伴走型の卒業支援と進路変更支援**

支援プランに基づいて、さまざまな支援が行われた。支援内容は、大きくは「卒業に向けた支援」と「進路変更支援」の2つに分けられる。

##### **①卒業に向けた支援－高校中退リスクの低減**

これは生徒を（場合によっては保護者も）対象に、高校中退につながりかねない課題を早期に発見・対応し、中退リスク要因を低減させる支援である。具体的には、以下のような支援が行われた。これらは、同時に中退防止のための「支援メニュー」でもある。

##### **【A】訪問相談－アウトリーチ型支援（その１：課題の早期発見）**

先に述べたとおり、事業対象者の紹介を受けると、支援員はまず生徒本人と保護者に対して訪問相談とアセスメントを行う。こうした初回の訪問相談だけでなく、その後も、支援員は、電話による相談だけでなく、状況に応じてさまざまな場に出向き、継続的に相談支援を行った。このような関わりの中で支援員と保護者との間に信頼関係が構築されていた。また、そうした関係の形成は、生徒本人や保護者が直面した課題の早期発見と早期対応につながった。

##### **【B】学校や支援機関などへの同行支援－アウトリーチ型支援（その２：支援へのつなぎと「存在の支援」）**

同行支援は、生徒や保護者が他者とコミュニケーションをとるのが苦手な場合、重要となる。社会的に孤立していると、さまざまな支援制度につながりにくい。実際、保護者や生徒に支援制度に関する知識が乏しかったため、利用できる制度を知らない場合もあった。また、知っていても、学校や役所への「苦手意識」から相談に足が向かない場合もある。さらに、保護者の中には高校受験を経験していないため、高校受験について知識が乏しく、学校からの連絡の意味がよくわからない人もいた（上述したとおり、本事業の対象者には中学3年生も含まれていた）。そうした人たちが利用できる制度を探して生徒や保護者に教えたり、同行して手続きをサポートする。

また、保護者が体調不良や精神的な不調で入学式や卒業式に出席できないときに、代わ

りに出席し祝福することも同行支援として重要である（本事業の対象者の中には、これまで保護者が学校行事に一度も参加したことがなく、寂しい思いをしていた生徒もいた。彼女は、支援員が卒業式に来たことをとても喜んでいた）。これは「処遇の支援」というよりも「存在の支援」〔奥田,2017:51-52〕というべきものである。「自分が大切にされている」という感覚は、他者や社会への信頼の形成に重要な役割を果たす。それは、社会参加を促進し、高校中退の防止につながるものでもあるだろう。

### 【C】学習支援－集合型・訪問型

本事業の対象となった高校生の中には、NPO法人抱樸による学習支援事業（スイトレ）に参加していた（している）人も含まれている。また、先に述べたように、スイトレに参加している生徒が、同じく不登校やひきこもり気味になっている友人を本事業に紹介することもあった。

この学習支援事業（スイトレ）は、2013年度より週1回（水曜日）の「集合型学習支援」として開始された。当初の主たる対象は、生活保護受給世帯や厳しい家庭環境におかれている中学3年生であった。ここでは、受験に向けた学力の向上や学習習慣の確立が目指された。

同時に、生きる力を身につけることももう一つの目標であった。そのため、さまざまな人と出会い、将来なりたい自分をみつけることを目的に、学習ボランティア（大学生や社会人）の話を聞く機会も設けられた。さらに、伴走支援員やボランティアといっしょに月に1回はイベントや野外活動に出かけるなど、社会参加支援も行われた。

2014年度からは、「集合型学習支援」の回数が週2回に増え、対象者の学年も拡大した。また、「訪問型学習支援」も始まった。これは、ひきこもりなどで集合型学習支援に来ることができない生徒・児童や、当初、集合型学習支援に参加していたが、その後、心身の不調で来ることができなくなった人へのアウトリーチ型の学習支援である。こうした集合型、訪問型学習支援の場は、支援員が、生徒や保護者の抱えている潜在的、顕在的な課題を把握し理解する場ともなった。

2017年度3月時点での参加者（登録者）は、「集合型」「訪問型」あわせて69名であった（18歳が2名、高校生26名、中学生23名、小学生18名）。なお、2017年度は、学習支援を受けていた中学3年生のうち進学希望者全員が高校に入学することができた。また、高校3年生と高校中退者の進路は、私立大学への進学が1名、浪人2名であった。

図表 1 1 - 5 学習・社会参加支援の様子



集合型学習支援の様子



ボランティアからギター  
をならう



大学祭に参加

出典：NPO法人抱樸より提供

#### 【D】居場所支援

「ひきこもり」や「不登校」の状況にある人たちが外に出て社会参加をするためには、安心して過ごすことができる場が必要である。NPO法人抱樸は2014年に多機能作業所（夜間）を利用した居場所づくり「よるかふえ」を開始した。その後、この事業は、北九州市八幡西区にNPO法人が所有する社会的就労事業所「笑い家」のバックヤードに場所を移して行われている（よるかふえ）。この交流スペースでは、一緒に食事を作って食べたり、話したり、勉強をしたりする場となっている。

図表 1 1 - 6 居場所支援の様子（よるかふえ）

一緒に勉強



ともに食事をしながら語り合う



出典：NPO法人抱樸より提供

#### 【E】生活支援

これは、伴走支援員による「食事の作り方」「掃除や洗濯の仕方」「金銭管理」など「日常生活」に関するスキルの支援である。本事業の対象となった生徒の中には、劣悪な生育環境におかれたために、こうした生活スキルを十分には身につけていない人もいた。また、

生徒だけではなく、その保護者（本事業対象世帯には母子世帯が多いためほとんどが母親）への生活支援を行うことで、子ども（生徒）の生活状態の改善がはかれることも期待できる。

## 【F】社会参加支援

不登校やひきこもり状態にある人には、社会参加支援も重要である。特に保護者に経済的、精神的な余裕がない場合、これまでの生育過程で子ども（生徒）たちには社会体験を得る機会が十分無かったことも考えられる。そうした状況におかれ続けた場合、十分な文化資本が形成されず、学習意欲や社会に対する関心も生み出されないこともあるだろう。これは、同様の状態で育ってきた保護者についても同様である。

それゆえ、本事業では、海水浴、地域のお祭り、NPO法人抱樸の運動会（ゴーイングホームデイ）、進学したい学校の文化祭への参加などについても同行支援を行った。これらは、出会いを通して社会を知ること、なりたい自分をイメージすること、助ける側と助けられる側の固定化をなくし自己有用感を獲得することを目的としたものであった。

## ②進路変更支援－高校中退者の所属や将来に向けた支援

高校卒業に向けた支援とともに、進路変更を考えている生徒や中退を選択した生徒への支援も行われた。本人にとって、現在通っている高校に在学し続けることが必ずしもプラスではないこともありうる。たとえば、本事業対象者の中には、資格試験のための学習について行けず不登校になった生徒、担任の教員とあわずに精神的に追い詰められていた生徒もいた。このような生徒たちに対しては、進路変更に向けた支援も必要となる。具体的には、継続的な「相談支援」のほか、「編・転入学支援」「高卒認定受験支援」などが行われた。

また、中退したのち高校への編入学や大学等への進学を希望しなかったり、編入学や進学がそもそも難しかったりする人たちもいる。そうした人たちには、引き続き「相談支援」や「就労支援」が必要である。支援制度につながっていくためにも、関係が切れないようにすることや何らかの所属を確保することが重要となってくる。

## （５）卒業後の継続的な見守りとアフターサポート

中退リスクが高い生徒は、卒業後もさまざまな社会的排除を受けやすく、また生活困窮状態（経済的貧困や社会的孤立）に陥りやすい人々でもある。それゆえ、中退せず高校を卒業した人たちにとっても、継続的な「相談支援」や「就労支援」が必要になることも多いだろう。中退者同様、彼ら/彼女らがいつでも相談できるようにしておくためには、関係が切れないようにすることや何らかの所属を確保することが重要である。

NPO法人抱樸は、北九州市から就労準備支援事業を受託している。また、法人独自の社会的就労事業所も持っている。本事業は年度をまたいだ事業でもあり、高校を卒業した人

たちに対しても「就労支援」等、継続的な支援を行った。

### 2.3 事業期間

事業期間は、2016年9月から2017年6月末までの10ヶ月間であった。なお、支援開始は、2016年11月からである。年度をまたいで事業であるため、2016年度に中学校3年生への支援も実施された。具体的には、中3時点での不登校への支援や高校受験のための支援などである。高校入学後の中退リスクを低減させるためにも、高校入学前の本人ならびに保護者への支援は重要である。

## 3. 対象者の状況と中退リスク要因

### 3.1 対象者の状況

本事業対象者21名のプロフィールを、図表11-7に示す。

図表11-7 本事業対象者のプロフィール  
省略

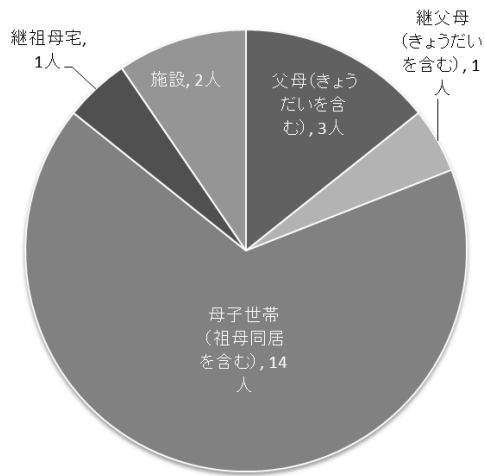
以下、この表の内容を集計する形で、まずは本事業対象者の姿を確認しておこう。

#### (1) 世帯構成と世帯の稼働状況

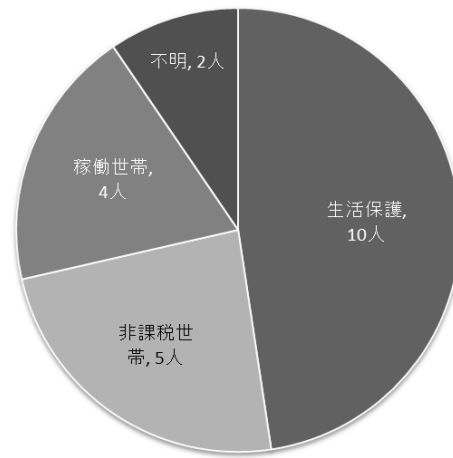
本事業開始時点での世帯構成を示したのが図表11-8である。「母子世帯」が最も多く、21人中14人(66.7%)を占めている。「児童養護施設」で生活している人も2人いた。

また、世帯の稼働状況を示す図表11-9からは、「生活保護世帯」が10人と約半数を占めていることがわかる。非課税世帯5人と合わせると、対象者の約7割が経済的に苦しい状況のもとで生活をしていた。

図表 1 1 - 8 世帯構成



図表 1 1 - 9 世帯の稼働状況

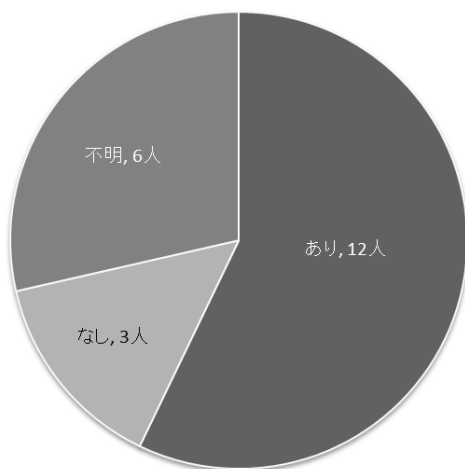


## (2) ドメスティックバイオレンス (DV) 被害と母の精神疾患

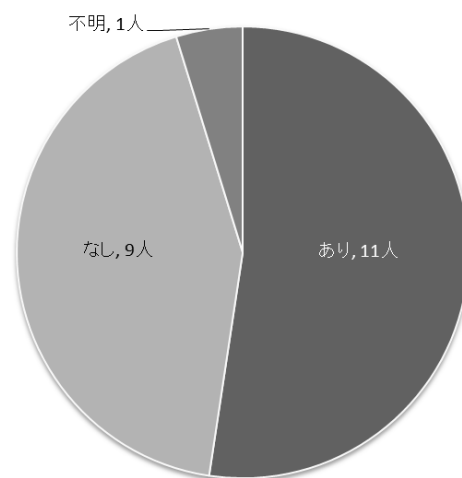
ドメスティックバイオレンス (DV) は、怪我などの身体的な影響を被害者に与えるだけでなく、PTSD (心的外傷後ストレス障害) など精神的にも大きな傷をのこす。図表 1 1 - 1 0 に示すように、わかっているだけでも12人 (57.1%) の家庭で、対象者の母親や対象者本人がDV被害を受けていた。

また、対象者の母親には鬱病などの精神的な不調を訴える人も多い。図表 1 1 - 1 1 に示すように、11人が精神疾患での通院経験を有していた。なお、そのうち10人がDVの被害者であった。支援員によれば、残る1名についても夫は家庭の中でかなり強圧的であり、妻 (対象者にとって母) は夫の態度におびえながら生活している様子がうかがえるという。

図表 1 1 - 1 0 母・本人のDV被害



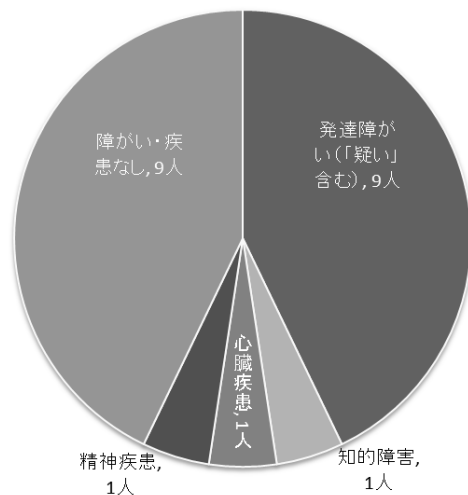
図表 1 1 - 1 1 母の精神疾患の有無



### （３）本人の障がい・疾病

図表１１－１２に示すように、対象者には障がい（手帳取得者）ないしその疑いがある人が多く見られた。とりわけ「発達障がい」は、その疑いも含め、９人に上る。また、知的障がい、精神疾患、心臓疾患での手帳取得者は各１人であった。

図表１１－１２ 本人の障がいの有無



### （４）中退リスクの推移

高校入学時から事業終了時点までの退学リスク<sup>4</sup>の推移を、図表１１－１３に示した。なお、この図には、事業終了時に高校を退学した人（２名）は含まれていない。

高校入学時点では、対象者１９人のうち１１人が「中」程度の中退リスク者であった。「高」リスク者は２人、逆に「低」リスク者は３人であった。

しかし、事業終了時点までの間（時期や期間は多様であるが）１０人が中退「高」リスク状態となっていた。その一方で、「低」リスク者も６人に増加している。

事業終了時点では、「高」リスク者は５人にまで減少している。また、「低」リスク者はさらに増加し１１人となっていた。

図表１１－１４は、中退リスクの変化パターンを示したものである。

まず気がつくのは、高校入学時から本事業が終了するまでの間で変化がなかった人は「高－高－高」の１人だけで、それ以外の人には何らかの変化が生じていることである。

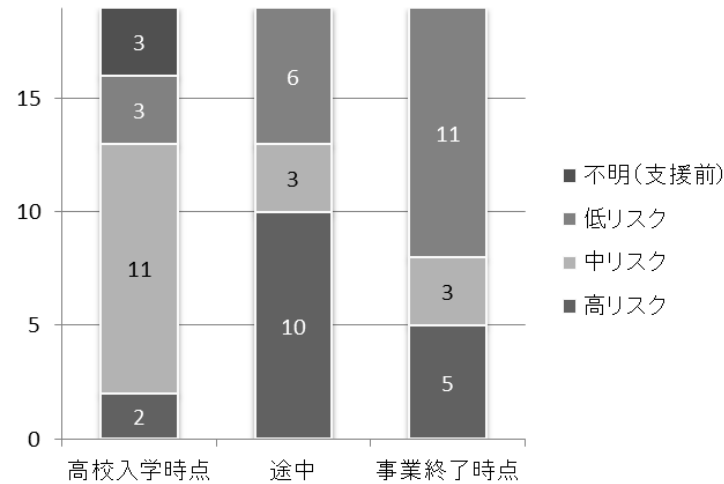
変化のパターンとして最も多かったのは「中－高－低」であった（５人）。いったん「高」リスク状態が訪れた後、「低」リスクに推移するというパターンである。また、次いで多いのは「中－低－低」（４人）であり、これらの層には、伴走型家族支援がリスク低減に一

<sup>4</sup> ここでの退学リスクの判断は、客観的な指標に基づくものではなく、支援員の「見立て」によるものである（ただし、不登校の日数など客観的な根拠も含まれる）。しかし、継続して対象者と接している支援員によるリスク判断であり、信頼性は高いと思われる。

定の効果をもったことが推察される。

ただし、リスクが増大している「中－低－高」（2名）、「低－高－高」（1名）というパターンや上述した「高－高－高」（1名）といったパターンも見られ、必ずしも支援によって中退リスクは一方的に低減するわけではないことがわかる。危機は絶えず訪れるが、それゆえに伴走によるリスク要因の早期発見が必要であるといえよう。

図表 1 1－1 3 中退リスクの推移  
高校入学時から事業終了時まで



図表 1 1－1 4 リスクの変化パターン  
高校入学時から事業終了時まで

変化パターン	人数
中－高－低	5
中－低－低	4
中－低－高	2
低－高－高	2
高－高－高	1
高－高－中	1
低－中－中	1
無－高－低	1
無－中－中	1
無－中－低	1

3. 2 高校中退につながりやすいリスク要因の析出－事例分析

次に、支援員や本人へのインタビュー記録をもとに、21人の対象者の中から典型的と思われる8事例を取り上げ、①高校中退リスクを高める（もしくはそれを低減させる）と思われる要因（リスク要因）をピックアップし、②それぞれの事例で示されたリスク要因をモンタージュする形で、高校中退につながりやすい経路を析出しよう。

なお、これら8つの事例のうちAくんを除く7事例（Bさん～Hさんの事例）は、本研究での共同研究者の一人である添田祥史（福岡大学人文学部准教授）が作成したものを、本事業報告書執筆時に筆者が適宜修正し、「リスク要因」を加筆したものである。ケースによっては添田の記述にほとんど手を加えていないものもある。そこで、以下BさんからHさんの事例については、ケース名に「添田,2017」と表記し、報告書での該当箇所のページ数を記すことにする（そうすることで、逐次引用表記は行わない）。

3. 2. 1 8つの事例

省略

### 3.2 高校中退につながりやすいリスク要因

前節でみた事例から析出されるのは、以下のようなリスク要因である。言うまでもなく、これらのリスク要因があれば必ず中退にいたるというわけではない。しかし、上記の8事例以外のケースにおいても同じような要因が見受けられており、高校中退にいたる可能性を高めるものであることは確かであろう。

#### ①生育世帯に関するリスク要因（親／世代間連鎖を含む）

- ・母子世帯への公的支援の少なさによる経済的貧困と社会的孤立
- ・不規則な就労形態であることにともなう親の経済的、精神的、時間的な余裕のなさ
- ・夫（父）からの母や子どもへの虐待・DV
- ・母から子どもへの虐待・DV
- ・親のうつ病、依存症、統合失調症などの精神疾患
- ・子どもへの無関心
- ・離婚（子どもの精神的なショック）
- ・転居や転校（友人関係等の変化や既存の関係の喪失）
- ・不規則な生活リズム（昼夜逆転）

#### ②社会的排除を受けやすい個人的リスク要因（本人）

- ・発達障がい（うたがいを含む）
- ・知的障がい（うたがいを含む）
- ・それらによる低学力
- ・疾病

#### ③家族的要因や個人的要因を中退へと媒介（促進・増幅）するリスク要因（学校・家族

- ・友人など）
- ・相談できる関係の欠如
- ・設備面等での学校の対応力不足
- ・学校の理解と他機関連携の不足
- ・教員との関係悪化
- ・友人とのトラブル・いじめ

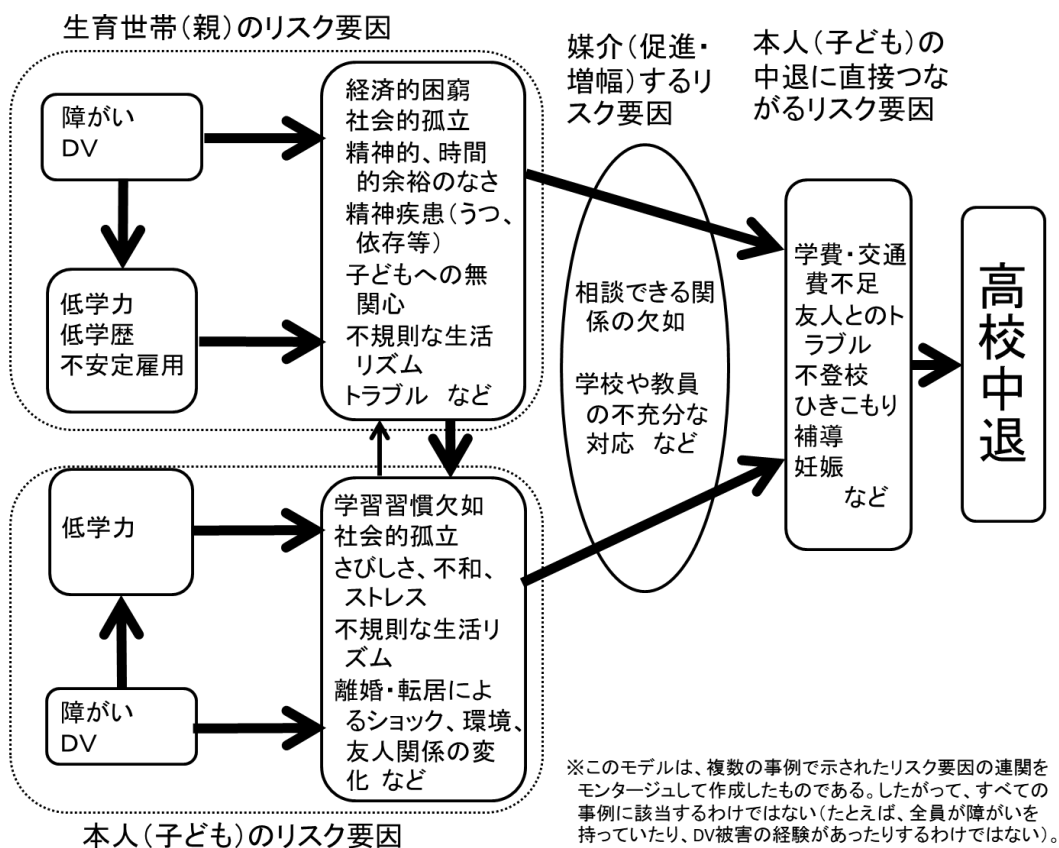
#### ④高校中退に直接つながるリスク要因

- ・不登校
- ・ひきこもり
- ・補導の蓄積と素行不良（との学校側の認識）

以上の事例分析をもとに高校中退にいたるモデル（リスク要因間の関係）を示したのが図表 1 1－1 5 である。なお、このモデルは上記の各事例で見られたリスク要因の連関をモンタージュして作成したものである。したがって、すべての事例に該当するわけではないことには注意が必要である（たとえば、全員が障がいを持っていたり、DV被害の経験があったりするわけではない）。

図からわかるように、このモデルは、生育世帯（親）のリスク要因と本人に関するリスク要因の2つを基本的なリスク要因と位置づけている。また、そうした基本的リスク要因を媒介するものとして、相談できる関係の欠如や学校との連携などを位置づけている。これらは、中退リスクを持つ高校生本人やその保護者（親）の生活構造にはほかならない。伴走型家族支援は、これら3つの生活構造上のリスク要因に働きかけるものである。次節では、その支援効果について検証しよう。

図表 1 1－1 5 高校中退にいたるモデルー中退リスク要因間の関係



#### 4. 生活状態スコアによる伴走型家族支援の効果

本事業の効果については、共同研究者の一人である坂本毅啓（北九州市立大学基盤教育

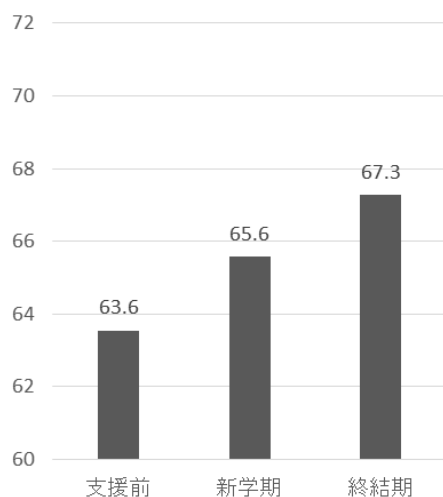
センター准教授）が行った〔坂本,2017〕。本節では、坂本の分析を引用する形で本事業の効果を示す。

本事業の評価のために用いた生活状態スコアは、第10章（子ども・家族まるごと支援）で用いたもの（図表10-5）と同じである。ただし、本章では、「収入源」「家計管理」「生活習慣A（食事）」等、各項目のスコアを100分率に変換して分析している<sup>5</sup>。

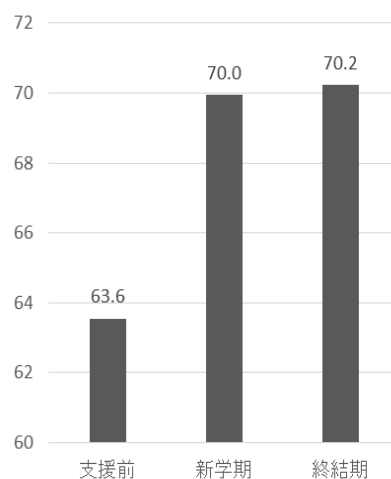
分析対象としたのは、全支援対象者21名のうち19名であるが、有効なスコアデータがあったのは保護者が16世帯16ケース、子どもが17世帯19ケース（きょうだい2名を含む）であった〔坂本,2017:37〕。なお、スコアの測定は、①支援前（支援開始時点である2016年11月）、②新学期（支援途中である2017年4月）、③事業終了時（2017年7月）の3時点で行った。生活状態の評価は、伴走支援員が行った。

図表11-16（a）（b）は、保護者と子どもそれぞれの3時点での総合評価スコアの推移を示したものである。生活状態の総合評価スコアは各項目スコア（100点満点に換算）の合計の平均値である。保護者では、支援前から事業終了時にかけて一貫したスコアの上昇が見られる。また、子どもでは支援前から新学期にかけて大きくスコアが上昇している。これらのことから、坂本は、保護者、子どもとも、総合的な生活状態は支援によって改善されたと見ている〔坂本,2017:37〕。

図表11-16 生活状態の総合評価スコアの平均値の推移  
（a）保護者 （b）子ども



出典：〔坂本,2017:37〕



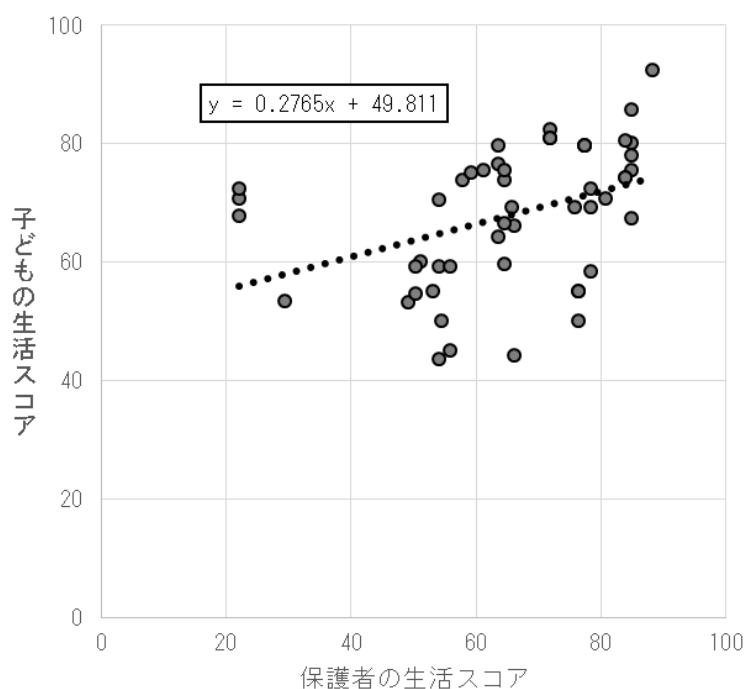
出典：〔坂本,2017:37〕

また、坂本は、保護者の総合評価スコアを横軸、子どもの総合評価スコアを縦軸とした2

<sup>5</sup> その理由として、坂本は①生活状態スコアには4点満点と5点満点の2種類の項目がありそれを均一化するため、②ケースによっては評価が出来ずにスコアが不明（欠損値）の項目があったことを挙げている。したがって、以下の分析では、各項目は0～100点で計算されている〔坂本,2017:37〕。

次元空間に、同時点での保護者と子ども各ペアの総合評価スコアをプロットした図（図表 1 1－1 7）を作成している。図表内の点線は回帰分析の近似直線である。回帰式は $y = 0.2765x + 49.811$ であり、緩やかではあるが右上がりの直線となっている〔坂本,2017:38〕。この図から、坂本は、保護者の生活状態の改善と子どもの生活状態の改善が連動している可能性を提起している。たとえば「子どもの不登校が解消され、その結果保護者の精神的負担の軽減から生活状態全般が改善される」といったことである〔坂本,2017:38〕。このことから、保護者と子どもを包括的に支援することの有効性が示唆される。

図表 1 1－1 7 保護者と子どもの生活状態の総合評価スコアの相関関係



出典：〔坂本,2017:38〕

## 5. 事業の効果と課題－中退防止のためにどのような支援が必要なのか

### 5.1 事業の効果

高校中退防止のためには、中退リスクを抱えている高校生本人の課題への対応が必要であることは言うまでもない。しかし、これまで私たちが関わってきた生活困窮者の姿からは、高校中退の背後には、当人の生育世帯（親）が抱えている課題もあることがうかがわれた。それゆえ、必要に応じて、高校生への支援と同時に親への支援もあわせて行われる必要がある。本章での分析からは、そうした想定が妥当であることが示された。

まず、対象者のプロフィールならびに事例分析からは、「生育世帯（親）のリスク要因」

と「本人に関するリスク要因」という2つの基本的なリスク要因が「相談できる関係の欠如や学校との連携の欠如」といったリスク要因に媒介されて中退にいたっていることが仮説的に示された（図表11-15）。伴走型家族支援は、これら3つの生活構造上のリスク要因に働きかけるものであった。

また、生活状態スコアの分析からは、支援によって、①保護者、高校生ともに生活状態スコアの上昇が見られること、②その上昇率は、高校生の方が高いこと、③保護者と高校生（子ども）の生活状態スコアの変化には正の相関が見られることが示された。このことは、保護者の生活状態の改善が子どもの生活状態の改善につながりうること、また、その逆もありうることを意味している。なお、本章には示していないが、坂本毅啓による支援の事例分析からは、①包括的な支援を行う伴走型家族支援が高校中退防止に効果を上げていること、②伴走型支援は非常に細やかな配慮が必要とされる支援であり、かつ領域にとられない幅広い関係者との連携が求められる支援であること、③それゆえ、チームアプローチによる「抱え込まない」支援とその展開スキルが必要であることが明らかにされている〔坂本,2017:41-49〕。

## 5.2 支援のあり方と課題—個人・家族に対する伴走型支援と地域連携の仕組みづくり

これまで述べてきたとおり、伴走型支援はコーディネート型支援であるため、地域の中に支援の「受け皿」がなければ、そこに生活困窮者（本事業の場合、中退リスクを抱えている高校生やその保護者）を「つなぐ」ことはできない。

また、もう一つ重要なことは生活困窮者の「発見」である。社会的孤立状態におかれている生活困窮者は「助けて」という声を上げにくいし、自分自身の困窮状況を認知することも難しい〔奥田,2014:44〕。

生活困窮者を「みつけ」「つなぐ」。また、「助けて」といえる相互関係を形成する。そのためには、地域の中での他の支援機関との連携の仕組みづくりや意識変革への働きかけが重要である。想定されるのは、学校（教員）、スクールソーシャルワーカー、スクールカウンセラー、保護課（ケースワーカー）、児童相談所、地域の民生・児童委員、生活困窮者自立支援相談窓口、就労訓練や就労準備支援事業、生活再生支援事業、ハローワーク、地域定着支援センターなどとの連携・協働である。伴走型家族支援は、こうした諸機関との地域連携の仕組みづくりとセットで行われることが必要となる。

ただし、その実現には、いくつかの課題がある。

第1に、伴走型支援（伴走型家族支援）に関わる支援員のスキルの向上、すなわち人材育成の課題である。坂本〔2017〕が述べているように、伴走型支援は非常には細やかな配慮が必要とされるとともに、多くの支援関係者との連携が求められる支援である。そうしたスキルを持つ支援員をどのように育成していくかは残された課題である。

第2に地域連携の仕組みづくりである。本事業では、伴走型家族支援と平行して、地域の中で利用できる社会資源の開拓と連携の仕組みづくりも検討した。しかしながら、個々の

ケースについて、学校や支援機関との連携は行われたものの、高校中退防止のための地域連携の仕組みづくりは、いまだ形成の途上にある。

高校中退に直結しやすい「不登校」や「ひきこもり」については、厚生労働省においてすでに様々な施策が展開されている〔厚生労働省,2010〕。2009年度からは「子ども・若者育成支援推進法」に基づき「ひきこもり地域支援センター」の設置や「ひきこもり支援コーディネーター」の配置などの事業も進められている<sup>6</sup>。また、自治体によっては、自治体単独事業として引きこもり専用の相談窓口も設置されている〔厚生労働省,2010〕。今後、これらの事業によって整備されている社会資源とも連携を図りながら、地域の中で「高校中退防止」に関する連携の仕組みづくりが必要となるだろう。

第3に、そうした仕組みづくりにかかる費用負担の問題である。伴走型支援は細やかな支援であり、人手と時間がかかる。これを制度化する場合、こうしたケアの費用をだれがどのように負担するのかが大きな課題である。だが、1節で述べたように、子どもへの支援は、経済的・投資的観点や労働力確保の観点からも十分に効果が期待される施策である。それゆえ、その実施・運営はNPOが担うにしても、費用負担については、公共政策として「公助」でなされるべきだと考える。

## 文献

阿部彩, 2014, 『子どもの貧困Ⅱ－解決策を考える』, 岩波書店。

厚生労働省, 2010, 「厚生労働省：政策レポート（ひきこもり施策について）」

<http://www.mhlw.go.jp/seisaku/2010/02/02.html>.

文部科学省, 2017, 平成27年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」（確定値）について

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/29/02/1382696.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/02/1382696.htm).

内閣府, 2011, 『平成23年版 子ども・若者白書』

[http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h23honpenpdf/pdf/tokushu\\_2.pdf](http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h23honpenpdf/pdf/tokushu_2.pdf).

ナショナルミニマム研究会「貧困・格差に起因する経済的損失の推計」作業チーム, 2010, 「中間報告 貧困層に対する積極的就労支援対策の効果の推計」,

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/06/dl/s0623-12d.pdf>.

奥田知志, 2014, 「伴走の思想と伴走型支援の理念・仕組み」, 奥田知志・稲月正・堤圭史郎・垣田裕介著『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。

奥田知志, 2017, 「伴走型支援とは何か」, 『伴走型支援士認定講座テキスト』, 特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク。

坂本毅啓, 2017, 「事業の評価と課題」, 稲月正・坂本毅啓・添田祥史著『高校中退防止のための相談事業と地域連携プロジェクト報告書』（日本財団「子供の未来応援基金・未来応援ネ

---

<sup>6</sup> これについて、詳しくは内閣府のWebサイト（<http://www8.cao.go.jp/youth/>）を参照のこと。

ットワーク事業」交付支援金事業報告書),NPO 法人抱樸.  
添田祥史, 2017, 「8つの事例」(稲月との共同執筆箇所), 稲月正・坂本毅啓・添田祥史著『高校中退防止のための相談事業と地域連携プロジェクト報告書』(日本財団「子供の未来応援基金・未来応援ネットワーク事業」交付支援金事業報告書),NPO 法人抱樸.

## 補論5 「子どもの貧困」に対する小学校教員の意識と態度

### －問題の認知や対応ならびに学外機関との連携可能性

#### 1. はじめに

生育家庭の貧困や社会的孤立は、子どもたちにさまざまな不利をもたらす。さらに、子ども期の不利な状況は、その後の人生に不利な影響を与えることも明らかになっている。

貧困状態にある子どもと生育家庭への支援を考える場合、2つの局面が大切であろう。

第1は、課題を抱えた子どもや保護者の「発見」である。困窮している子どもや保護者はなかなか「助けて」という声を上げることができない。そうした状況で「学校」は課題発見のセンサーとして重要な機能を果たしうる。

第2は、「諸機関連携による包摂的な対応」である。「子どもの貧困問題」とは、単に学力や意欲の低さにとどまる問題ではない。生育家庭の貧困や社会的孤立などに起因する社会的な問題である。それゆえ、その解決には、福祉、医療、家計再生、就労支援など様々な領域にまたがる世帯支援が必要となる。しかし、このような複合的な課題に対して学校だけで対応するのは困難である。せっかく「発見」された課題を学校（教員）内だけに抱え込まないためにも、それらを適切な機関に「つなぎ」、各領域での機関連携によって解決していく仕組みが必要である。

以上のような問題意識のもと、「子どもの貧困問題」に対する支援の仕組みを構想するための基礎資料として、北九州市内の小学校教員に以下の点について尋ねるアンケート調査を企画・実施した<sup>1</sup>。

①「子どもの貧困問題」についてどのくらい関心を持っておられるのか

②その背景をどのように認識しておられるのか

③諸機関連携についてどのように考えておられるのか

④勤務の状況や力を入れたいと考えておられる仕事の内容など

現在、教員の職務が多忙を極めていることは周知の通りである。そうした中で、アンケートにご協力いただいた先生方には深く感謝したい。また、アンケートの企画・実施にあたっては、中島弘陽先生（霧丘小学校）に大変お世話になった。また、企画と実査は、2015年度北九州市立大学「教養演習AⅠ・AⅡ」を利用して行った。この授業テーマ「子どもの貧困」は受講生の石山春平君（法学部法律学科2年）が関心を寄せたテーマでもあった。石山君とは調査票の検討や実査でもお世話になった。中島先生と石山君には記して感謝の意を表したい。

---

<sup>1</sup> 本アンケート調査は、平成27年度厚生労働省社会福祉推進事業「官民学企（業）地（域）連携による地域の生活困窮世帯への包括的な支援体制の構築及び社会参加のための支援メニューの開発に関する調査・研究事業」の一環として行われた。

## 2. 目的・方法・対象

### (1) 目的

本調査の目的は（「はじめに」にも書いたとおり）、「子どもの貧困問題」の「発見」と「連携支援」の核となる小学校での支援の状況と教員の意識について把握することにある。なお、本調査では「子どもの貧困問題」を「生育家庭の貧困が原因で子どもの学習が十分に行われなかったり虐待などが生じたりした結果、その子どもに低学力、不登校、意欲の低下など様々な問題が生じてしまうこと」と定義した。

### (2) 方法・調査期間

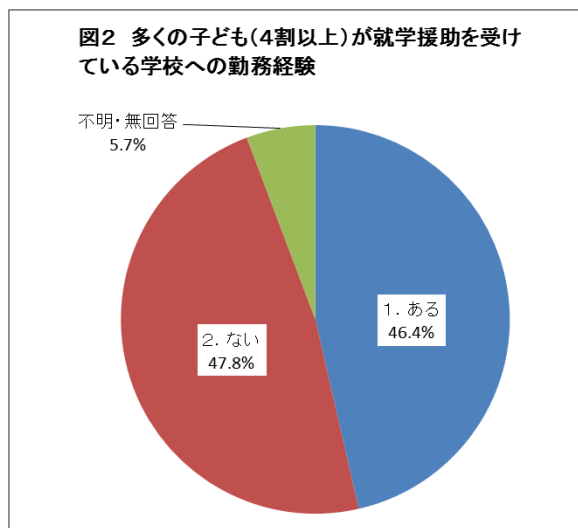
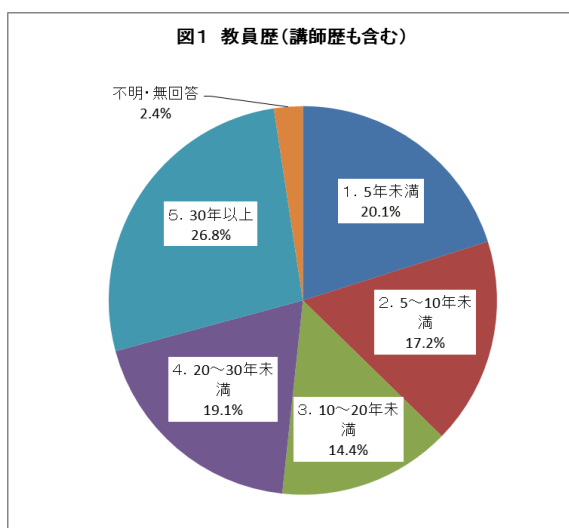
実査は、調査票による留め置き調査で行った。2015年12月上旬に調査票を配布し、2016年1月上旬に回収した。

### (3) 対象・回収率

対象は、北九州市内の小学校（12校）に在籍する常勤の教員（管理職、教務主任、学級担任、特別支援学級担任、少人数・専科等の加配、児童生徒支援担当教員、養護教諭）であった（学校名は削除した）。

対象者数は275名であった。有効回収票は209票（回収率76.0%）であった。

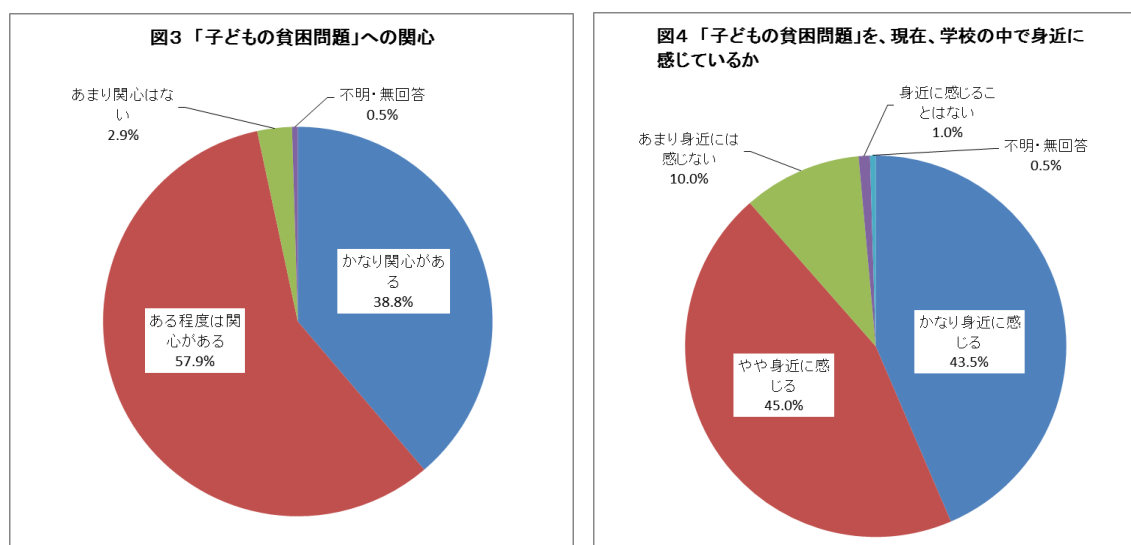
なお、対象者の「勤務年数」は、図1に示すとおり、「30年以上」が26.8%で最も多く、以下「5年未満」（20.1%）、「20～30年未満」（19.1%）、「5～10年未満」（17.2%）の順であった。また、「多くの子ども（4割以上）が就学援助を受けているような学校で勤務した経験」について尋ねたところ、約半数の教員が「勤務経験あり」と回答していた（図2）。



### 3. 「子どもの貧困問題」への関心

「子どもの貧困問題」に対して、対象となった教員の関心がかなり高い。図3に示すように、約4割が「子どもの貧困問題」に「かなり関心がある」と答えており、「ある程度関心がある」をあわせると96.7%の人が関心を持っていることがわかる。

また、「子どもの貧困問題」を「現在、学校の中で身近に感じる」人は43.5%、「やや身近に感じる」が45.0%であった。程度の差はあれ、この問題が学校で「身近なもの」と認識されていることがわかる。



なお、図には示していないが、「関心の有無」と「身近に感じているかどうか」と間には明確な正の関連が見られた。

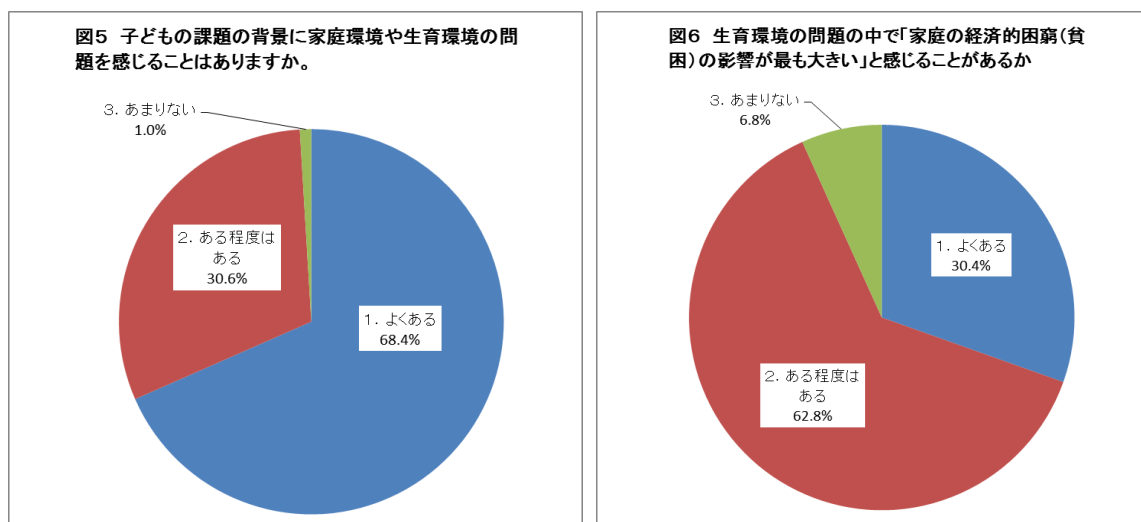
### 4. 「子どもの貧困問題」の認識

#### (1) 「子どもの貧困問題」の背景について

子どもに何らかの課題（たとえば低学力や不登校など）が見られる場合、「その背景に家庭環境や生育環境の問題を感じることもあるかどうか」を尋ねた結果を図5に示した。約7割が「よくある」、3割は「ある程度はある」と回答している。子どもに最も身近に接している小学校教員のほとんどが、低学力や不登校といった子どもの課題の背後に家庭・世帯の問題があると考えていることがわかる。

さらに、子どもの課題の背後に「家庭環境や生育環境の問題を感じることもある」と答えた人（207名）のうち、「家庭の経済的課題（貧困）の影響が最も大きいと感じることがどのくらいあるか」について尋ねた。図6に示すように、約3割の人が「よくある」と答

えている。「子どもの貧困問題」については、子ども本人への支援だけでなく、家族（保護者）の貧困に対する支援が必要であると私たちは考えているが、この結果からもそれは示唆される。



## （２）学習不振の背景と対応

次に、子どもの学習不振の背景や対応について、教員がどのように考えているのかを示す。

まず、学習が進むかどうかは「本人の努力次第」と考えるか、「その背後には構造的な問題がある」と考えるかについてである。以下の文（Ａ）（Ｂ）のどちらに近いかを尋ねた結果を図７に示した。

（Ａ）学習が進むかどうかは本人の意識や努力次第だ。本人が努力すれば様々なハンディは乗り越えられる。

（Ｂ）学習が進むかどうかには生育家庭の貧困など、子どもたち本人の努力だけでは乗り越えることが難しい要因が大きく働いている。

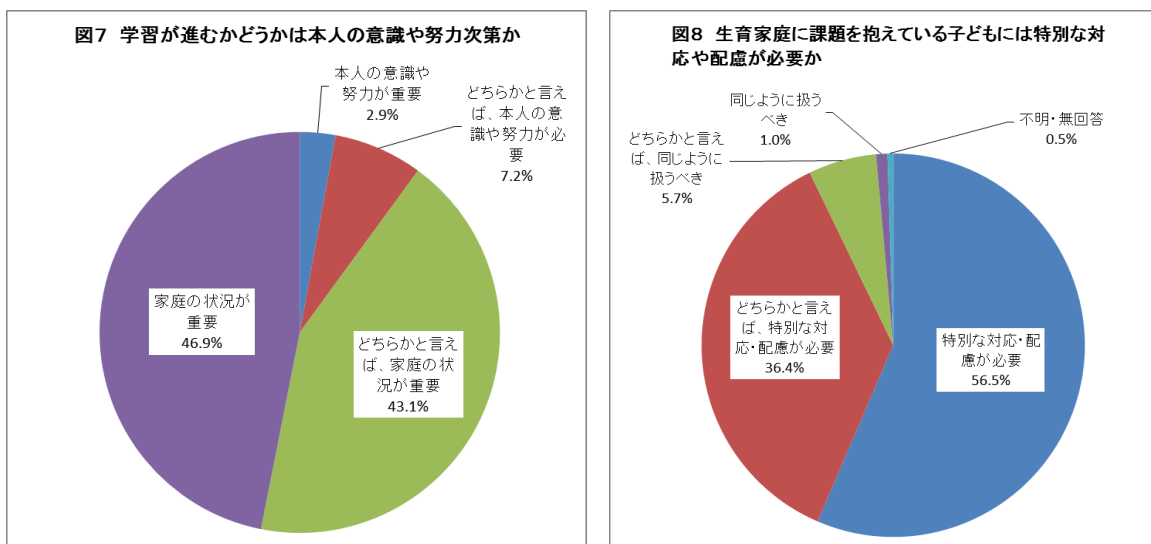
この図７からは、学習が進むかどうかには「生育家庭の貧困など、子どもたち本人の努力だけでは乗り越えることが難しい要因が大きく働いている」と考える人が46.9%、「どちらかと言えばそう考える」人が43.1%であることがわかる。これは図５で「子どもの課題」の背後に「家庭環境や生育環境の問題」を感じる人が大多数を占めていたこととも符合する結果である。

さらに、学習に関して「生育家庭に課題を抱えている子どもには特別な対応が必要と考えるかどうか」を尋ねた。以下の文（Ａ）（Ｂ）のどちらに考えが近いかを示したのが図８である。

（Ａ）生育家庭に課題を抱えている子どもには特別な対応や配慮が必要だ。

（Ｂ）生育家庭に課題を抱えている子どもも、そうでない子どもも同じように扱うべきだ。

この図8からは、「特別な対応や配慮が必要」と考えている人が 56.5%で最も多く、「どちらかと言えば、特別な対応や配慮が必要」(36.4%)を含めると9割以上が「生育家庭に課題を抱えている子どもには特別な対応が必要」と考えていることがわかる。

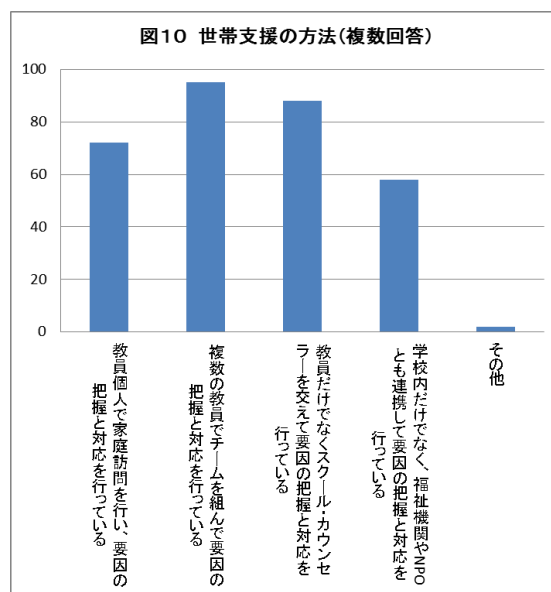
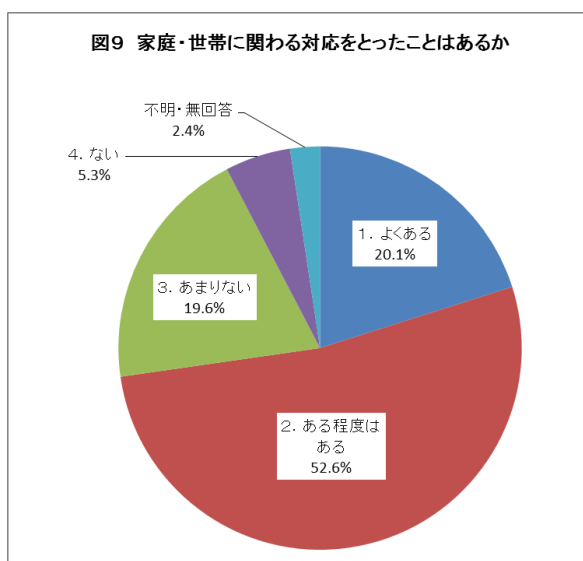


## 5. 生育家庭・世帯支援の経験と方法

前節で見たとおり、教員の多くは「子どもの貧困問題」の背後に家庭環境の影響を感じていた。では、そうした子どもたちの家庭・世帯に対して、実際に何らかの対応をとったことがある教員はどのくらいいたのだろうか。

図9からは、「家庭・世帯に関わる対応をとったこと」が「よくある」と答えた人は20.1%にとどまっていることがわかる。「ある程度はある」と答えた人は52.6%であった。逆に「ない」は5.3%、「あまりない」は19.6%であった。

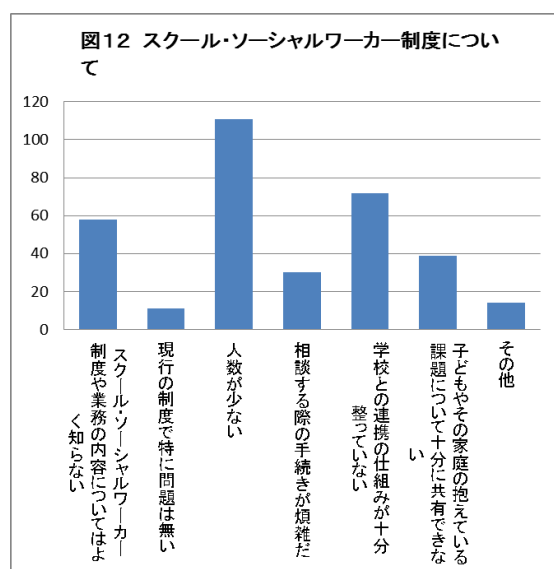
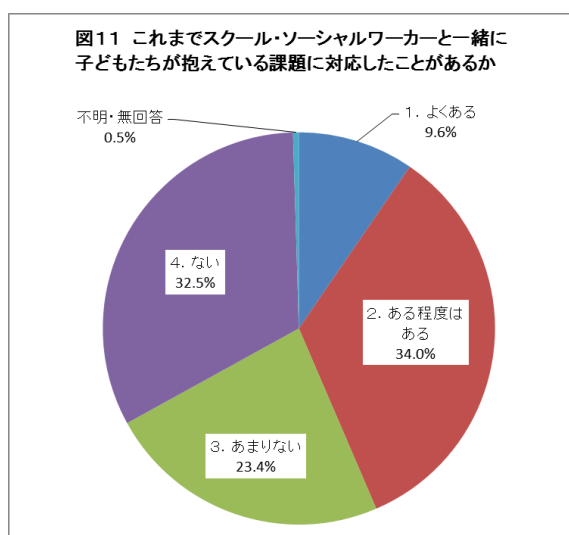
さらに「よくある」「ある程度はある」と答えた人に対して、「世帯支援の方法」を選択肢として示し、あてはまるものを全て選んでもらった（複数回答）。結果を図10に示す。「複数の教員でチームを組んで要因の把握と対応を行っている」が95名で最も多く、以下「教員だけでなくスクール・カウンセラーを交えて要因の把握と対応を行っている」(88名)、「教員個人で家庭訪問を行い、要因の把握と対応を行っている」(72名)、「学校内だけでなく、福祉機関やNPOとも連携して要因の把握と対応を行っている」(58名)の順となっている。教員でチームを組んで対応している人が多い。しかし、その一方で、学外組織との連携は相対的に少ないことがわかる。



## 6. スクール・ソーシャルワーカー制度

### (1) スクール・ソーシャルワーカーを活用したことがあるか

スクール・ソーシャルワーカー制度は、子どもたちの課題の背後にある生育家庭・世帯の問題に対処するために学外の福祉機関等とも連携しながら教員を支援していく仕組みである。図11には、「スクール・ソーシャルワーカーと一緒に子どもたちが抱えている課題に対応したことがあるか」を尋ねた結果を示した。



「よくある」は、わずか1割(9.6%)にすぎない。「ある程度はある」(34.0%)を加えても過半数に満たない状況となっている。さきに(図5)では、子どもに何らかの課題(た

例えば低学力や不登校など）の背景に「家庭環境や生育環境の問題を感じる」と「よくある」と答えた教員は約 7 割に上っていた（「ある程度はある」は 3 割）。しかし、スクール・ソーシャルワーカーとともに課題に対応した教員はごく僅かであった。

## （２）スクール・ソーシャルワーカー制度についてどのように感じているか

さらに、（利用の有無にかかわらず）スクール・ソーシャルワーカー制度についてどのように感じておられるのかを尋ねた（複数回答）。図 1 2 に示すように、「現行の制度で特に問題はない」は 11 名（全回答者 209 名の 5.3%）と少数で、多くの人が何らかの課題を感じている。

課題として最も多いのは「人数が少ない」であった（111 名、53.1%）。家庭での生育環境に課題を感じていながら、「人数が少ない」ために連携できていないこと（その結果、一緒に子どもの課題に対処した経験があるのはわずか 1 割にすぎないこと）がうかがえる。以下、「学校との連携の仕組みが十分整っていない」が 72 名（34.4%）、「子どもやその家庭の抱えている課題について十分に共有できない」が 39 名（18.7%）となっている。「相談する際の手続きが煩雑だ」（30 名、14.4%）も「学校との連携の仕組みが十分に整っていない」に含まれるものかもしれない。

同時に、この制度自体があまり知られていないこともわかる。「スクール・ソーシャルワーカー制度や業務の内容についてはよく知らない」は 58 名（27.8%）を占めていた。認知が進んでいないことの背景には、人数の少なさや仕組みの問題などによって現場での利用が進んでいないこともあるのではないだろうか。

また、「その他」として、以下のような意見があった。

### ＜人数の少なさに関するもの＞

- ・ 1 クラスに 1 人いてもよいほど必要を感じる。
- ・ いつもいるわけではないので、相談する人にはなかなかからない。
- ・ もっと学校に来る日数を増やしてほしい。
- ・ 継続的、定期的な相談が難しい。例えば週 1 日勤務であればもっと情報交換ができるのだが…。
- ・ 様々な学級で関わると、相談したり解決・改善の作戦を話す時間が十分にとれない。
- ・ 日数が少なく、少し心配があるくらいであれば重要案件の方が優先とのことで相談できなかった。

### ＜学内での連携の仕組みに関するもの＞

- ・ ソーシャルワーカー自身がどのような人物なのか知れた方がより相談できると思う。
- ・ 一緒に対応したが、話がなかなか進展せず、やきもきする事があった。
- ・ 校長への相談によるかと思う。

＜学外組織との連携に関するもの＞

- ・スクール・ソーシャルワーカーが情報を流しても福祉課が動かない。

＜制度設計にかかわるもの＞

- ・時間外の対応が必要なことも多いが、スクール・ソーシャルワーカーの服務規程がそれに対応していない

＜制度の認知に関わるもの＞

- ・これまで、直接関わったり要請したりしたことがないため何ともいえない。

＜人材育成に関わるもの＞

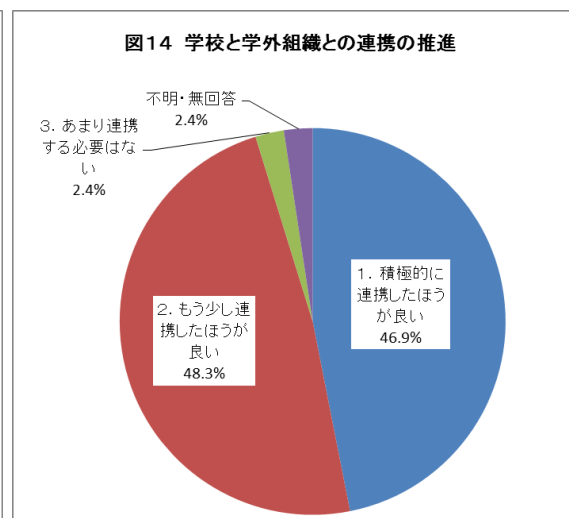
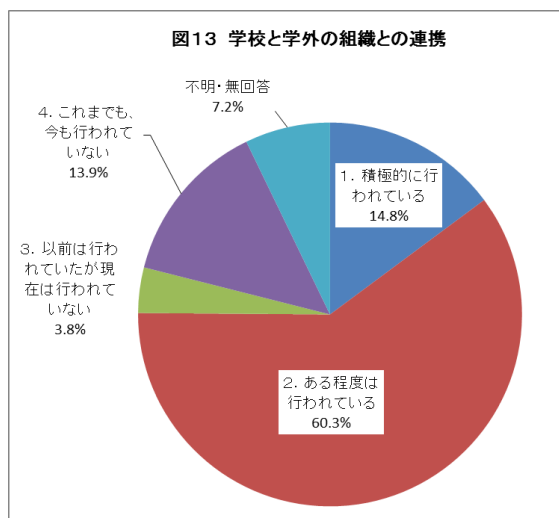
- ・資格があれば誰でも良いわけではない。良い人材を育成して欲しい。良い人材を見極めて採用してほしい。

## 7. 学外の支援組織との連携

### （1）学外の支援組織との連携は行われているか、また、進めるべきか

「子どもの貧困問題」への対応では、子どもだけではなく生育家庭・世帯への支援もあわせて行わねばならないケースも多い。その場合、学校だけでの対応には限界があり、外部の支援組織（福祉機関、NPO、大学など）との連携が必要かつ有効だと思われる。

そうした連携は、現在、どの程度行われているのだろうか。それを示したのが図13である。



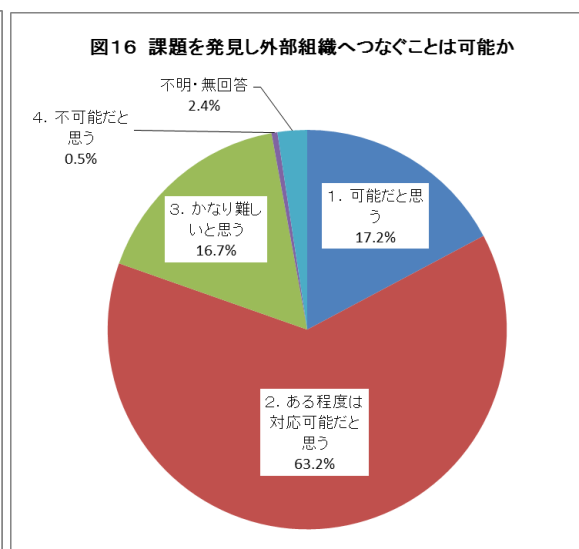
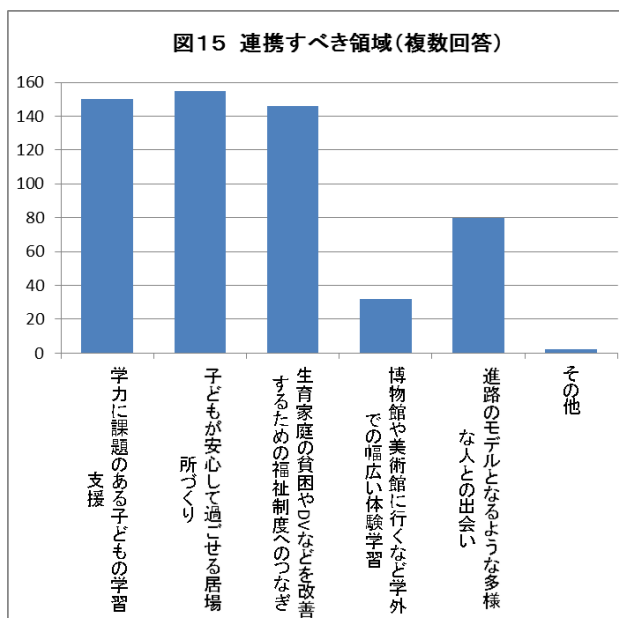
「積極的に行われている」はわずか 14.8%、「ある程度は行われている」は 60.3%であった。現状では、学外との連携は積極的に進められてはいない。ただし、「ある程度」は行われている。

その一方で、連携については多くの教員が「推進した方がよい」と考えていた。これは興味深い結果である。図 14 に示すように、約半数（46.9%）の人が「子どもたちへの対応（学習支援、居場所づくり等）に関して学外の支援組織との連携を積極的に推進した方がよい」と考えているのである。「もう少し連携したほうがいい」（48.3%）を加えれば、ほぼすべての教員が「外部機関との連携を進めるべきだ」と考えていた。

## （２）どのような領域で連携すべきか、また、連携は可能か

さらに、「連携すべき領域」について尋ねた結果を示したのが図 15 である（複数回答）。約 7 割の人が、「居場所づくり」（155 名、74.2%）、「学習支援」（150 名、71.2%）、「福祉制度へのつなぎ」（146 名、69.9%）をあげている。

また、図 16 は、「学外の組織（福祉機関、NPO、大学など）と一緒にケース検討をしたり福祉制度へつないだりすることが可能かどうか」を尋ねた結果である。「ある程度は可能」が最も多く（63.2%）、「可能」（17.2%）とあわせると、約 8 割の人が何らかの形で外部機関との連携が可能だと考えている。これも興味深い。学外連携の可能性を感じさせるデータである。



## （３）学外の支援組織との連携が難しいと考えるのはなぜか

だが、その一方で、「かなり難しいと思う」「不可能だと思う」との回答もあわせて 17.2% あった。その人たちに対して、外部機関との連携が難しい理由について尋ねてみた（自由

記述)。意見を項目ごとに整理したものを以下に示す。予想されたことではあったが、「多忙さ・時間的制約」を挙げる人が非常に多かった。また、「情報共有・個人情報保護」「制度設計」についての課題も挙げられていた。

#### <多忙さ、時間的制約>

- ・職務の過多なる多忙さが大きな障害となると考える。目の前の子どものより良い生活環境を整える対応を何とかしたいと考えても、そのためにさける時間をつくり出す困難さ。言い訳に聞こえるかもしれないが教員はいっぱいいっぱいである。
- ・現在抱えている仕事の量の多さ。学外組織と連携するための担当職員が校内に新たに配置されれば…。担任が対応すると担任への負担が大きすぎる。
- ・時間的に対応が厳しい
- ・情報を共有しあう時間はどうするのか（その時間がとれない）
- ・教職員の仕事内容が、学級の子どもの学指導や生活指導などだけでも多い上、その他の事務も多い。現行の教職員に任せられた職務が多すぎる（学業などの対策など異常なものもある）。そうしたことを改め、また定数の拡充を行わなければ外部機関との連携は不可能。
- ・業務時間にもかなり負担になると思われる。
- ・現在学校では学級の子どもたちへの対応で精一杯である（発達障害の児童がいる場合など）。
- ・情報提供はできるが、学校には主体となって他と検討したり保護者へ直接対応する人と時間がない。スクール・カウンセラー（SC）やスクール・ソーシャルワーカー（SSW）を1名ずつ配置し、保護者対応は基本SC、SSWが主体となってなるような仕組みを作ると良いのでは。
- ・担任の先生は、多忙な中、そのたびごとに外部との連絡などをしていく時間はなかなか取りづらいと思います。スクール・ソーシャルワーカーの方が常駐して下さったら、と感じます。
- ・時間がない（とても残念だが）。
- ・現場の教員は仕事量が多すぎて時間が足りていない。心身ともにつかれ、体をこわす人もいる。もっと教員がゆとりをもって子どもに対応できるような根本的な仕組みづくりが必要。子どもの問題を親自身で解決できるような社会的な価値観の変化も必要だと思う。
- ・業務が多用かつ膨大になる。
- ・生徒指導、保護者対応、授業準備、教材研究、報告書、指導案、提出書類の作成、学年・学級通信の作成、校内特別支援への取り組みの話し合い等、まだ他にも様々に日常としての仕事を抱えているため。

#### <相互の意思疎通、情報共有等の難しさ>

- ・その家庭の実態について共通の意識をどういった形でとるのか。また、その家庭が何を願っているのかなどをきちんと共通に把握しないと、せっかくの手立てもよけいなお世話となり混乱をまねいてしまうのではと思うから。
- ・子どもの実態を社会的な視点から見るのは大事だと思いますが、一人一人がどんな実態に置かれているのかの方が大事だと思います。
- ・子どもの個人情報を守れるのか不安。
- ・福祉機関はよほどの事でないと対応しない。現在でも「それくらいは学校で対応を」と返ってくる。
- ・親権が強すぎる。
- ・管理職との心のつながりが強固であれば可能。
- ・どこまで踏みこんでかかわれるかによると思う。
- ・保護者との関係が崩れる可能性もあるし、子どもがそれを受け入れられるかといった不安もある。
- ・保護者の理解を得ることが難しい。そのような中、個人情報をどこまで出せるか判断に迷う。

#### <制度設計の難しさ>

- ・学校内に窓口となるところがない。誰にどのように相談していいかわからないので校長に話をして進めていくことが必要、個人では難しい
- ・上記の様な課題にきちんと対応できる組織ができ、対応できる人数がそろえば可能になるかもしれないと思う。
- ・家庭環境に問題があれば不可能だと思う。
- ・家庭内にふみこめる立場の人を作る（その人と話せるようにする）。実際に対応する人達が非正規ではなく正規の雇われ方であることが必要。
- ・学校の教職員が家庭内の問題に入り込む権限も資格もない。

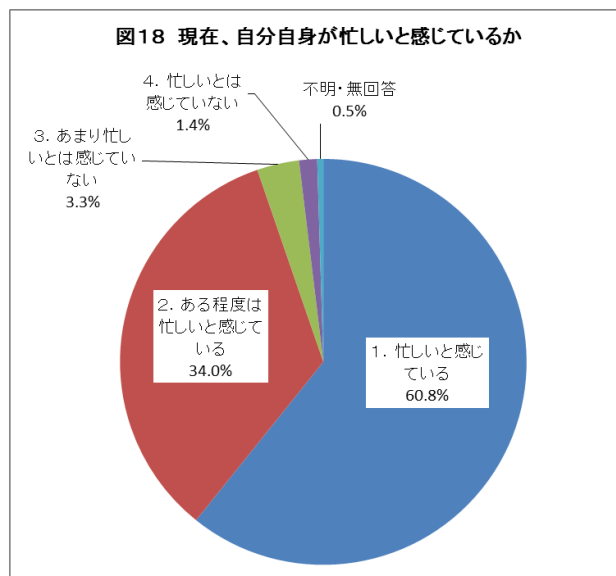
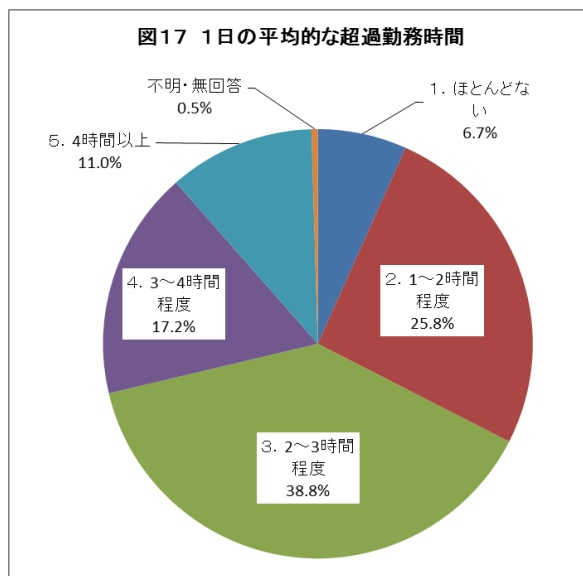
## 8. 勤務状況ならびに「力を入れたい」活動について

### (1) 仕事の忙しさ

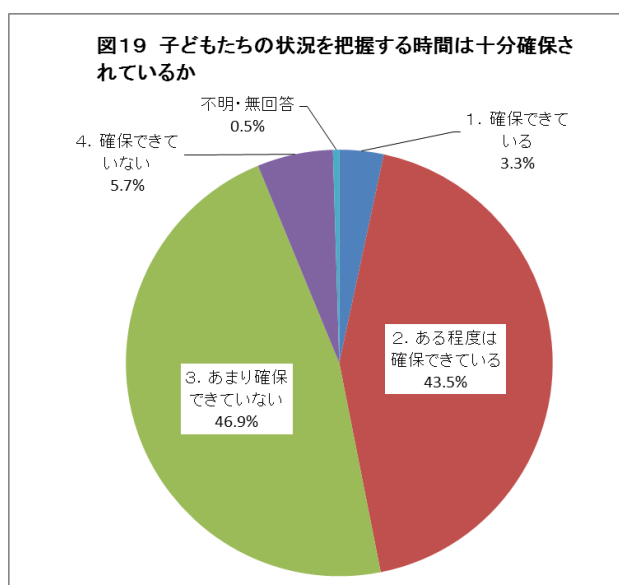
前節では、学外の支援機関との連携が難しい理由として、教員の多忙さを挙げる人が多いことを示した。そこで、まずは教員の勤務状況について尋ねてみた。結果は図17（1日の平均的な超過勤務時間）と図18（忙しいと感じているかどうか）に示している。

図18に示すように、1日の超過勤務時間が「ほとんどない」はわずか6.7%にすぎない。「1～2時間」が25.8%、「2～3時間」が38.8%、「3～4時間」が17.2%である。また、約

1割（11％）は「4時間以上」と答えている。  
 その結果、約6割は「忙しい」と感じているのである。



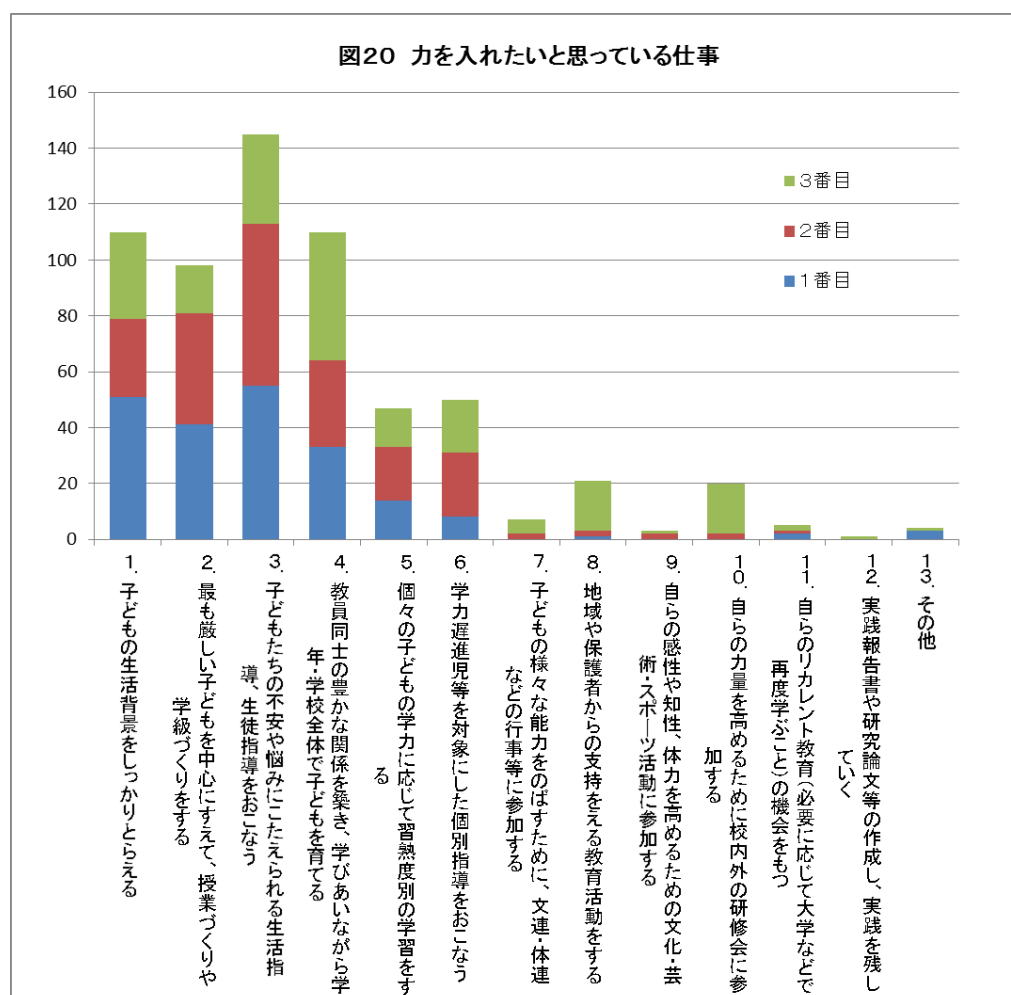
これらの図からわかるように（また、現在、指摘されているように）教員はかなり多忙な状況にある。それが「子どもたちの状況の把握」に影響を与えていないだろうか。それを示したのが図19である。この図からは、子どもたちの状況を把握するための時間については「あまり確保できていない」と答えた人が46.9%と約半数に上がることがわかる。ただし、「ある程度は確保できている」と答えた人も43.5%おり、多忙な中で教員が子どもの状況把握に努めていることもわかる。



## （２）現在、力を入れたいと思っていること

最後に、教員が、現在「力を入れたい」と考えていることについて見ておこう。

図 20 は、それぞれの選択肢について上位 3 つまで順に答えてもらった結果を積み上げグラフで示したものである。



「子どもたちの不安や悩みにこたえられる生活指導、生徒指導をおこなう」、「子どもの生活背景をしっかりとらえる」、「最も厳しい子どもを中心にすえて、授業づくりや学級づくりをする」といった回答が多く、多くの教員から選ばれている。当然のこととはいえ、子どもたちの状況をきちんと把握し、対応したいという思いが示されている。

最初に述べた通り、学校は、子どもが抱えている課題を発見し対応していく最も大切な組織の一つである。そして、実際、教員は、そうした仕事に力を入れたいと考えている。また、「教員同士の豊かな関係を築き、学びあいが学年・学校全体で子どもを育てる」と答えた人も多い。学内の協力で、課題を解決していこうという志向の表れであろう。

しかし、学内だけでの対応には限界もある。教員の忙しさと時間的な余裕のなさ、スクール・カウンセラー制度（人数の不足、制度の周知、利用しやすさ等）の問題もある。

月並みな結論ではあるが、教員の多忙な勤務状況の問題解決、スクール・ソーシャルワーカーの制度の拡充、学外の支援機関との無理のない連携の制度設計などを通して、上記のような多くの教員の「思い」を生かしていけるような仕組みの構築が今後望まれる。

## 補論6 「子どもの貧困」に包括的な伴走型世帯支援で立ち向かう

### 1. はじめに

北九州市で長年ホームレスや生活困窮者の支援を行っている NPO 法人抱樸は、2015 年度から「子ども・家族 marugoto プロジェクト」(以下、「まるごとプロジェクト」と略)を実施している(生活困窮世帯の子どもの学習支援と保護者への支援自体は 2014 年度からはじまった)。これは、生活困窮状況にある子どもや保護者それぞれに支援員が伴走しながら、自立した生活ができるよう必要な制度や人につないでいくコーディネート型の支援である。筆者は、他の研究者とともに、その検証作業を行ってきた<sup>1</sup>。本稿では、その仕組みと効果を紹介するとともに、そこから見えてきた課題について考察したい。

### 2. 「まるごとプロジェクト」の背景—世帯を通した生活困窮の連鎖

「まるごとプロジェクト」が対象としているのは「子どもの貧困」問題である(ここでの「貧困」とは経済的貧困と社会的孤立の複合的な過程、すなわち生活困窮である)。それは、その子の生涯にわたって悪影響を及ぼす[阿部,2008]。だが、「子どもの貧困」は子どもだけの問題ではない。親(保護者)の生活困窮、社会的排除とも深く関連していることも多い。これまで筆者が行ってきた「ホームレス」や「仕事に就けない若者」などへの聞き取りからも、かれらが生まれ育った家庭の生活困窮や、それに起因する低学歴、虐待、不和などが、さまざまな悪循環をもたらしめているケースが多くみられた<sup>2</sup>。そうであれば、世代内、世代間の貧困の連鎖を断ち切り、「子どもの貧困」問題に対処するためにも、子どもを含む生活困窮世帯メンバーへの包括的な支援、「まるごと支援」が必要だ<sup>3</sup>。

---

<sup>1</sup> この事業は、平成 27 年度厚生労働省社会福祉推進事業として実施された。報告書は、NPO 法人抱樸の Web サイト [http://www.h3.dion.ne.jp/~ettou/npo/20160331\\_mhlwhojoreport.pdf](http://www.h3.dion.ne.jp/~ettou/npo/20160331_mhlwhojoreport.pdf) からダウンロードできる。

<sup>2</sup> 2011 から 2014 年度に実施した「若年生活困窮者への伴走型就労支援事業」において、39 歳以下の対象者 22 名のうち 16 名(72.7%)は「生育世帯での問題(DV、経済的貧困、親の心身の障害、家庭の不和など)」を抱えていた。

<sup>3</sup> 「子どもの貧困対策法」(2013 年成立)をうけて閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」(2014 年)においても、子どもへの支援とともに保護者や世帯への「生活の支援」「就労の支援」「経済的支援」などが掲げられている。

### 3. 包括的な支援に必要なもの－社会保障の拡充とそれを「つなぐ」仕組み

では、生活困窮世帯への包括的な支援には何が必要だろうか。筆者は、次の 2 つが大切だと考えている。それらは、いわば社会的支援の両輪をなすものだ。

第 1 は、さまざまな生活上のリスクに対応した生活保障制度の拡充である。企業の長期安定雇用と家族福祉に立脚した従来の日本型の生活保障制度は、「ワーキング・プア」や「シングルマザーの貧困」など、「新たな社会リスク」に十分に対応できていない [宮本,2009]。「ナショナル・ミニマム」として、所得などの経済的な社会保障（セーフティネット）と就労支援を含む多様な社会参加支援（アクティベーション）の拡充が必要である。

その上で、第 2 に、さまざまな社会保障制度を生活困窮者・世帯に「つなぐ」仕組みづくりである。これは地域レベルでの課題だ。いくらすばらしい制度があっても、生活困窮の当事者にとどかなければ、それは無いのと同じである。制度の多くが「申請主義」で運用されている中では、社会的に孤立した人や世帯は、支援情報や窓口にはつながりにくい。また、制度を知っていたとしても、生きる意欲を喪失しがちな人たちは、そうした制度を利用しようとは思わないだろう。さらに、制度は福祉、医療、労働、教育とった領域ごとに「縦割り」されている。だが、「つなぐ」仕組みがあれば、制度自体は「申請主義」や「縦割り」であっても機能する [奥田,2014]。また、「つなぐ」人の存在は社会的孤立の解消でもある。それは生きる意欲も生むだろう。

### 4. 「まるごとプロジェクト」の仕組みと対象世帯のプロフィール

「まるごとプロジェクト」は、後者の仕組みづくりをめざす伴走型の世帯支援である<sup>4</sup>。支援の大まかな流れは、①各支援機関や地域などからの対象者の紹介→②伴走支援員による訪問と相談→③対象世帯のそれぞれが抱えている課題にそった包括的な支援プランの策定→④伴走支援員による必要な制度、機関、人への「つなぎーもどし」（持続性を持ったコーディネート）→⑤支援関係者による総合的なケースカンファレンスの実施と支援のリプラン→⑥（状況が安定してくれば）地域への「つなぎ」と見守り、といったものである。

支援対象となった 18 世帯（2015 年度）の内訳は、「生活保護受給」が 15 世帯（83.3%）、「ひとり親世帯」も 15（うち「母子」は 14）世帯であり、経済的貧困と社会的孤立が顕著であった。紹介機関として最も多かったのは保護課ケースワーカー（11 世帯）、ついで児童相談所（3 世帯）で、内容としては、不登校、ひきこもり、低学力などが多かった（その意味では「学習支援」が窓口となった）。支援対象となった子ども（小学生以上）は 33 名で、うち不登校（年間 30 日以上欠席）やひきこもり経験のある子が 24 名（72.7%）を占めた。また、過去に直接 DV の被害を受けた経験のある子どもは 21 名、母は 5 名であった。

---

<sup>4</sup> 伴走型支援の理念、仕組みについて、詳しくは [奥田,2014] を参照のこと。

## 5. 「まるごとプロジェクト」の効果

「まるごとプロジェクト」の効果測定は、特に重点的に世帯支援をした10世帯に対して、生活状態スコア<sup>5</sup>を用いた量的分析ならびに各事例の質的分析という2つの面から行われた。

まず、量的分析からは、全体的な傾向として、母親の生活状態が向上するほど子どもの生活状態も向上していることが示された。支援開始時から事業年度末（第3回ケースカンファレンス時点）まで4時点での保護者（母親10名）の生活状態スコアの平均値とその子ども（10世帯20名）のそれとの間には明確な相関が見られたのである。

また、事例分析では、伴走型世帯支援によってどのように親子の課題が解決に向かっていったのかを考察した。紙面の関係もあり、ここではAさん世帯への支援事例についてのみ紹介しよう<sup>6</sup>。プライバシー保護のため、場所や日時等は割愛した。

省略

## 6. おわりに

Aさんの事例は、NPOと他機関との連携、とりわけ学校との連携によって、生活困窮の悪循環が好循環に変わっていったケースである。しかし、常にこうした条件が揃うわけではない。学校との連携は、校長をはじめ関係者の意識や認識など個人的なものに左右されることも多い。総合的ケースカンファレンスのような諸機関連携の制度化が課題である<sup>7</sup>。そのためには個人情報保護と共有の仕組みづくりも必要だ。

また、Aさんのケースでは理事長夫婦の存在が大きな役割を果たした。だが、生活困窮世帯を自宅に引き取ってともに生活することは、ほとんどの人には無理だろう。地域での見守り支援については、「キーパーソン」よりも軽やかかわれる「ライト・キーパーソンズ」の設定も考えられている。ただ、これも難しいのが現状だ。

さらに、マクロな課題は、伴走型支援にかかる費用についてである。「まるごとプロジェクト」は厚労省社会福祉推進事業として実施されたが、これは単年度の研究事業である。伴走型支援には、当然、人手も費用もかかる。こうしたケアの費用を公的に出す制度や法の制定が必要だ。近年、財政危機を背景として、互助や共助の重要性を説く議論もある。しかし、自助、互助、共助が機能する前提として、ケアへの公助（生活保障制度）の拡充が決定的に重要であることは強調しておきたい。

---

<sup>5</sup> 支援開始時点から事業年度末まで4時点の生活状態を、0から5で保護者、子どもそれぞれについて測定した（値が高いほど課題は少ない）。保護者の生活状況は「経済生活（収入源、家計管理）」「日常生活（食事、掃除、清潔の保持）」「健康状態（身体、精神）」「社会生活（トラブル解決とネットワーク形成）」といった4領域（7項目）でスコア化された。子どもについても基本的には同様で、「学校生活（登校、学力、学習習慣）」「日常生活」「健康状態」「社会生活」の各領域についてスコア化した。

<sup>6</sup> Aさんの事例紹介については、支援記録ならびに本事業報告書所収の分析〔添田,2016〕を参考にした。ただし、本稿の文責は筆者にある。

<sup>7</sup> これについては「子ども・若者育成支援推進法」による協議会の活用なども考えられよう。

## 文献

阿部彩, 2008, 『子どもの貧困ー日本の不公平を考える』, 岩波新書.

宮本太郎, 2009, 『生活保障ー排除しない社会へ』, 岩波新書.

奥田知志, 2014, 「伴走の思想と伴走型支援の理念・仕組み」, 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎, 『生活困窮者への伴走型支援』, 明石書店.

奥田知志, 2016, 「生活困窮者支援と地域創造」, 『都市問題』, Vol.107, No.5, 後藤・安田記念東京都市研究所.

添田祥史, 2016, 「教育機関との連携によって困難な課題を解決することができた成功事例の検討」, 『官民学企（業）地（域）連携による地域の生活困窮世帯への包括的な支援体制の構築及び社会参加のための支援メニューの開発に関する調査・研究事業報告書』（厚生労働省平成27年度社会福祉推進事業報告書）, NPO 法人抱樸.

## 第Ⅴ部

### 参加包摂型地域社会の形成に向けて

## 第 1 2 章 生活困窮者支援を通じた参加包摂型地域の形成 ― 伴走型就労・社会参加支援事業（2013 年度）を事例として

### 1. 目的

特定非営利活動法人北九州ホームレス支援機構<sup>1</sup>（以下では「支援機構」と表記）は、一般就労に困難を抱えた若者たちへの就労・社会参加支援事業を 2011 年度から行っている。本事業の特徴は、①生活困窮者への伴走型支援と就労支援がセットで行われていること（後述）、②社会的就労<sup>2</sup>の場や居場所など、就労・社会参加に必要な社会資源（支援の受け皿）を地域の中に創り出していること、③社会的就労事業所を通して参加包摂型地域社会の形成を目指していること、にある。

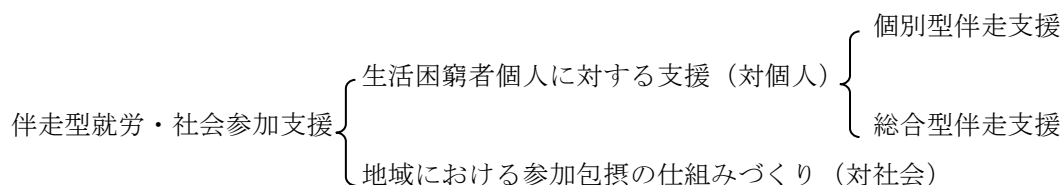
本章では、まず、本事業の仕組みと対象者について紹介した後（2 節）、若年生活困窮者の就労・社会参加に本事業が持つ効果を明らかにする（3 節）。さらに、就労・社会参加支援の核となる社会的就労事業所が参加包摂型地域社会の形成に果たす可能性と伴走型就労支援事業の課題について考察したい（4 節）。

### 2. 伴走型就労・社会参加支援事業の仕組み

#### 2.1 伴走型就労・社会参加支援とは

伴走型就労・社会参加支援は、働きかける対象の違いによって、「生活困窮者個人に対する支援」と「地域における参加包摂の仕組みづくり」という 2 つの局面を持つ（図表 1 2－1）。

図表 1 2－1 伴走型就労・社会参加支援の区分



<sup>1</sup> 特定非営利活動法人北九州ホームレス支援機構は、2014 年 7 月、特定非営利活動法人抱樸（ほうぼく）に名称変更を行った。しかし、本章で扱う事業は名称変更前のものであるため、表記は「北九州ホームレス支援機構」「支援機構」を用いることとする。なお、名称変更の理由や新たな団体名「抱樸」に込められた意味については同法人の Web サイト（<http://www.houboku.net/profile/message>）を参照のこと。

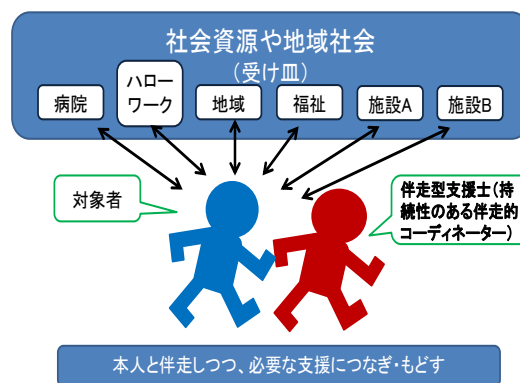
## （１）生活困窮者個人に対する支援（対個人）

前者は、生活困窮状況にある「個人（ないしは世帯）」に対する支援である。それは、さらに「個別型伴走支援」と「総合型伴走支援」とに区分される。

### 〔1〕 個別型伴走支援

個別型伴走支援とは、図表 1 2－2 に示すように、伴走支援員（以下では「支援員」と表記）が生活困窮の当事者に伴走し、その人の状況に応じて必要な制度や社会資源をコーディネートすることによって、日常生活自立、経済的自立、社会的自立の実現を目指す支援である。

図表 1 2－2 個別型伴走支援のイメージ



出典：〔奥田,2014(a):73〕

従来の就労支援は、ともすれば研修を通した就労スキルの習得にとどまりがちであった。もちろん、就労スキルの習得やそのための研修自体は必要である。だが、社会的に排除<sup>3</sup>され、複合的な課題を持つ人たちの中には、そうした研修以前に、まずは家から出て社会とのつながりを持つことが必要な人、昼夜逆転の生活を立て直すことから始めなければならない人、依存症の治療や金銭トラブルの解消などが必要な人など、生活自立の支援や社会参加のための支援が必要な人たちも多い。

そうであれば、就労支援とともに様々な制度やサービスの活用が必要となる。しかし、それらの利用については、①申請主義のため窓口に行って手続きをしなければならない、②縦割りとなっているため総合的な制度利用が難しい、③生活困窮の当事者には制度についての知識が乏しかったり、排除の経験からサービスの利用意欲が減退している、等の問題が指摘されてきた。

<sup>2</sup> 社会的就労とは「一般就労に困難を抱える人々が、何らかの支援を受けながら働く場／働き方」である〔みずほ情報総研,2013:3〕。

<sup>3</sup> 社会的排除とは、財や権力を持つ人々や機関などが、ある特定の人々を主要な社会関係や社会制度から閉め出すことである〔西澤,2010:21〕。

個別型伴走支援は、このような問題を乗り越えることを意図した支援の仕組みである。本事業では、支援員は支援のプランナーであり、また、持続性のある伴走的コーディネーターである。彼ら/彼女ら（以下では「かれら」と表記）は、生活困窮当事者の状況を把握し、本人と相談しながらサポートプランを策定する。そのプランは、就労、福祉、医療、法律、社会参加など、さまざまな領域を俯瞰した総合的なサポートプランとなっている。そして、プランに応じて、支援員が伴走しながら生活困窮の当事者を必要な制度、サービス、地域社会などにつないでいくのである。

たとえ制度運用は申請主義であっても、制度に詳しい伴走者がいることで生活困窮の当事者を窓口につなぐことが可能となる。また、支援員は単に「つなぐ」だけではない。サービス等によって生活が安定すれば「もどし」て次の制度やサービスにつなぐ。あるいは、つなぎ先の施設やサービスが当事者にとってふさわしくない場合も「もどし」て別の受け皿につなぎなおす。「つなぎ、もどし」の連続行使によって、支援は「点の支援」から「線の支援」となる〔奥田,2010:43〕。

このような支援は、さまざまな領域にまたがる総合的なサポートプランに基づいて行われる。「制度またぎ」の支援〔奥田,2010:44〕によって、制度やサービスは縦割りであっても、それらに横串を通すような包括的な支援が可能となる。いわば「点の支援」だったものが「面の支援」となるのである。

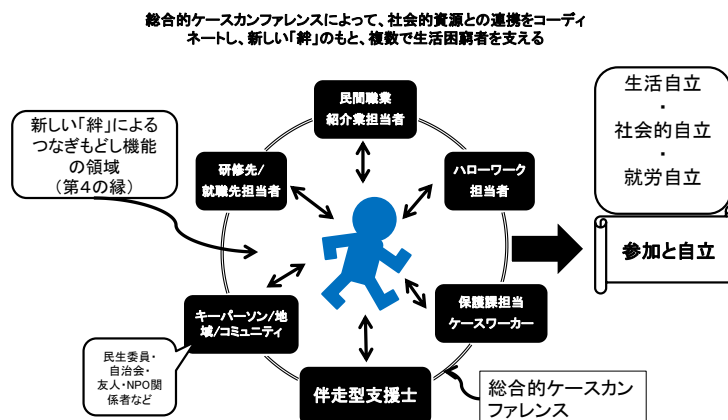
さらに、伴走型支援は、自らの生に意味を与え社会への信頼を回復させる「存在の支援」となることを目指している〔奥田,2014(a):65-6〕。孤立している生活困窮者が支援を拒否する背景は複雑であるが、その一つには「相談したって仕方がない」「自分なんかどうなってもいい」という気持ちがあるだろう。実際、野宿者の調査で筆者はこうした声をよく聞いた。そうだとすれば、必要なのは「これがだめでも、次、ここにいてみよう」と継続して伴走してくれる人の存在である。生への意欲や希望は、人や社会への信頼から立ち上がってくるものである。それが制度やサービスの利用意欲にもつながる。

## 〔2〕 総合型伴走支援

生活困窮者個人に対する支援のもう 1 つの形は、総合型伴走支援である。個別型伴走支援において伴走者は支援員一人であった。それに対して総合型伴走支援では、支援員のほか、ケースワーカー、ハローワーク職員、研修先や就労先の担当者、当事者にとってのキーパーソンなど、複数の人・機関が伴走しながら多様な自立を支える（図表 1 2－3）。

総合型伴走支援の核になるのが、支援関係者が集まってサポートプランの確認と支援の方向性を検討する総合的ケースカンファレンスである。カンファレンスのメンバーは、支援の段階に応じて変化する。最初は支援員やケースワーカーが中心である。次いで、ハローワーク職員、研修先企業の担当者、キーパーソンなどが加わるようになる。かれらが一堂に会してサポートプランを検討することによって、情報の共有とプランの改善が可能となる。

図表 1 2 - 3 総合型伴走支援のイメージ



出典：〔奥田,2014(a):80〕

同時に、総合的ケースカンファレンスは、個々の生活困窮の当事者の問題を通して、既存の制度や地域が抱える課題や多様な自立に必要な社会資源を見つけ出し、解決策を構想する場でもある。その意味で、総合型伴走支援は、次に述べる「地域における参加包摂のしくみ創り（対社会）」と個々人の生活困窮状況とを媒介するものとしても位置づけられる。

## （２）地域における参加包摂の仕組みづくり（対社会）

生活困窮は、当事者自身の要因によってのみ生み出されているわけではない。その背後には社会的な排除がかかわっている。たとえば、障がいを持っていながら制度の隙間におかれつづけていた人々は、なかなか一般就労につくことができない。しかし、それは支援を受けながら自らの状況に応じて働くことができる場が少ないことにも起因している。

生活困窮者を排除する社会自体が変わらなければ、個人に対する支援によって地域での生活が始まっても、かれらが再び排除されるリスクは高いままである。また、地域に社会資源がなかったり、あってもうまく機能していないことが、生活困窮状況を生み出す要因の一つであった。

そうだとすれば、生活困窮者個人に対する支援とともに、地域を参加包摂型の社会につくりかえていかねばならない。これは何よりも国（マクロレベル）の社会保障政策の課題でもあるが、そうした政策を生かしながら地域（メゾレベル）で実施できることも少なくない。就労・社会参加支援事業に関して言えば、①就労先の開拓や連携の仕組みづくり、②社会的就労や中間的就労の場の創出、③安心できる居場所や相談の場の設定、④偏見をなくすための広報・啓発活動などがあげられる<sup>4</sup>。伴走型就労・社会参加支援事業は、地域に社会資源が無ければ創っていくことを目指している。また、単に社会的就労事業所や居場

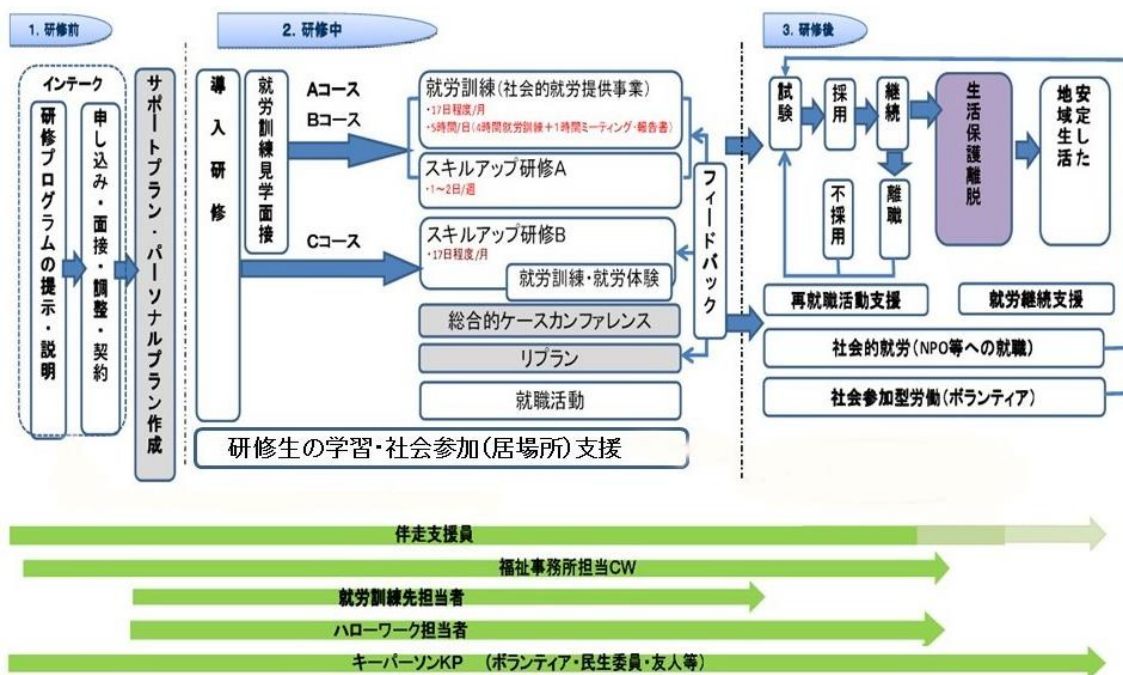
<sup>4</sup> 藤森克彦〔2013:28-33〕は、各地で行われたパーソナルサポート事業での事例をもとに参加包摂型社会の創造にむけた地域への働きかけについて論じている。

所を立ち上げるだけではなく、地域そのものが参加・包摂の受け皿になるための仕組みづくりも構想する。地域住民（生活困窮者を含む）が相互に支えあうコミュニティづくりに、就労・社会参加支援をつなげていくことが本事業の最終的な目標となる。

## 2.2 2013 年度伴走型就労支援事業の仕組み

2011 年度から北九州市で始まった伴走型就労支援事業は、年度ごとの検証を踏まえて修正・変更されてきた<sup>5</sup>。2013 年度事業の仕組みを示したのが図表 1 2－4 である。なお、スタッフは、責任者 1 名、支援員 3 名、後述する社会的就労事業所「笑い家」（出し巻き玉子の製造・販売）の主任調理指導員 1 名、調理指導員（常駐）1 名であった。以下、図にそって簡単に事業の仕組みを見ておこう。

図表 1 2－4 2013 年度伴走型就労支援事業の流れ



出典：支援機構作成資料

### （１）インタークー研修生の募集・説明・申し込み・面接・契約

本事業の参加希望者（以下では「研修生」と表記）に対しては、最初に「研修プログラムの提示・説明」が行われた。本人の「申し込み」の後、「面接・調整」を経て、本事業の利用契約が結ばれ、支援開始となった。

<sup>5</sup> 2011～2013 年度の「若年生活困窮者への伴走型就労支援事業」は厚生労働省セーフティネット支援対策等事業費補助金（社会福祉推進事業）の助成を、また 2013 年度の「若年生活困窮者に対する社会的就労提供事業」は独立行政法人福祉医療機構の助成を受けて行われた。

## （２）ニーズの把握と研修コースの設定

その後、数度の詳細な面接をもとに、本人のニーズと課題が、①就労、②生活・住宅、③健康、④社会保険、⑤人間関係、⑥法律、⑦金銭、⑧生き甲斐、⑨総合的ニーズという 9 つの項目に整理された。

また、研修生に対しては以下のようなコース設定（見立て）が行われた<sup>6</sup>。

(A)社会的就労Ⅰ型：訓練型就労をとおして、一般就労へのステップアップを目指す

(B)社会的就労Ⅱ型：すぐには一般就労を目指すことが困難であり、「半福祉・半就労」等、社会参加に重きをおいた就労をめざす

(C)生活自立優先型：まずは日常生活の立て直しを優先し、ボランティア活動への参加などとおして社会とのつながりの回復をめざす

## （３）サポートプランの作成

それらを踏まえて研修生各人の「サポートプラン」が作成された<sup>7</sup>。そこには、「総合的な支援の目標」「1 ヶ月後の目標」「2 ヶ月後の目標」「1 年後の目標」が記載された。支援員は、このプランに基づいて伴走支援を行った。また、プランは、総合的ケースカンファレンスでの検討を経てリプランされた。サポートプランに記載された各支援領域の内容は以下のようなものである。

(1)就労：研修継続、求職活動、就労継続に必要なあらゆる支援、勤務・研修週間スケジュール作成等

(2)生活・住居：家事や生活リズムなどフォロー、自立生活の獲得と維持継続のための支援項目等

(3)健康：病院受診の促し、食生活、予防的アプローチ等

(4)社会保険：各種既存の利用可能な制度の導入・つなぎ、これまでの加入歴の確認等

(5)人間関係：友人や地域とのつながり、相互を支えあえるような関係の確立、家族との関係回復につながる支援項目等

(6)法律：借金相談や相続等の課題を解決するための各種相談窓口と連携等

(7)金銭：日常生活における生活費管理の助言等

(8)生きがい：本人の趣味や関心のあることへの情報提供、NPO や各種ボランティア活動などへの参加勧誘、自己肯定や有用感等の獲得を目指す支援項目等

<sup>6</sup> 各コースは「望ましさ」を示すものではなく、必要な支援の質と量を示すものである。なお、サポートプランの見直し（リプラン）ごとにコース設定の見直しが行われた。

<sup>7</sup> 計画段階では「サポートプラン」とともに「パーソナルプラン」が作成される予定であったが 2013 年度は実現できなかった。「パーソナルプラン」とは、当事者自身が作成するプランであり、「私は（～する・したい）」といった主語で書かれるプランである。

#### （４）導入研修

サポートプランの作成の後、すぐに就労訓練に入った場合、急激な変化に耐えられず欠席する人も出てくる。そこで、最初に導入研修が行われた。内容は、対人面での不安や葛藤の克服をはかるためのアサーティブトレーニング、作業適正検査、ビジネスマナー研修、野外活動を通しての仲間づくりなどである。研修後、研修生は感想、質問、気づき等を「レポート」に書き、それに対して研修担当者（キャリアカウンセラー）がコメントを付して研修生に渡すようにした。

#### （５）就労訓練

その後、(A)社会的就労Ⅰ型コース、(B)社会的就労Ⅱ型コースに対しては、２種類の就労訓練プログラムが用意された。

第１は、協力企業による体験型就労である。協力いただいたのは、株式会社サンレー（冠婚葬祭業）、株式会社さわやか倶楽部（介護福祉業）、社会福祉法人グリーンコープであった。原則として、研修期間は３ヶ月、研修日数は月１６日（週４日）、研修時間は１日６時間（５時間は就労訓練、１時間は訓練担当者とのミーティングや報告書作成）であった。

第２は、支援機構が八幡東区大蔵地区に開設した社会的就労事業所「笑い家」での就労訓練（出し巻き玉子等の総菜製造業）である。研修日数は、原則として週４日、内容は、9:00 からミーティング・地域清掃・調理場清掃、10:00 から調理開始・納品、12:00 から販売（交代休憩）、15:00 から片付け・調理場清掃・ミーティングというものであった。なお、研修生は、出し巻き玉子の調理や店頭販売の他、生協店舗での販売に出向くこともあった。

#### （６）スキルアップ研修

就労訓練と並行して、(A)社会的就労Ⅰ型コース、(B)社会的就労Ⅱ型コースに対しては、週１日（金曜日）、スキルアップ研修として「就労訓練のふり返し」が行われた。

すぐに就労訓練に入るのが難しい(C)生活自立優先型コースの研修生に対しては、日常生活自立と社会生活自立をめざしたスキルアップ研修が週３～４日実施された。内容は、グループワーク型研修（モチベーションと日常生活のスキル向上、アサーティブトレーニング、ビジネスマナー研修など）と生活体験型研修（調理実習、ホームレス支援の炊き出しボランティア、公園清掃など）であった。

#### （７）学習・社会参加支援（居場所）

そのほか、スキルアップ研修の一環として、週に１度（水曜 19:00～20:30）、学習・社会参加の場が設けられた。目的は、以下の３点である。

第1に、十分に学校に行けなかった人たちへの基礎学力の提供や資格取得である。定時制高校への入学、高等学校卒業程度認定資格などの取得を希望する人に向けた学習支援が行われた。

第2は、居場所の提供である。孤立しがちな研修生にとって、自宅や研修の場とは別に、フリーでフラットな関係の中で安心できる場が必要だと考えた。

第3は、他者と話をしたり話を聞いたりすることができるようになることである。研修生の中には、長期間引きこもっていて家族以外とはほとんど人と接することが無い方もおられた。ボランティアとの学習や世間話を通して、他人と接することへの抵抗感が徐々に薄れていくことが期待された。

### （8）伴走型支援

上記のような研修や就労訓練を支えるのが個別型、総合型の伴走支援である。図表12-4では下部にある5本の矢印がそれを示している。矢の長さは異なっているが、それは各関係者が関わる段階、期間がそれぞれ異なるからである。研修中は5本すべての矢印が、それぞれの役割を通して利用者にかかわる。しかし、徐々に矢印の数は少なくなり、「安定した地域生活」の時点では「支援員」の関わりもほぼ消えて「キーパーソン（ボランティア・民生委員・友人など）」だけになる。この段階で伴走型支援は終わり、支援された人は支援する側にも回ることが期待されている。

## 2.3 対象者のプロフィール

2013年度の事業対象者は15名（うち1名は途中で辞退）であった。募集時の要件は「原則として39歳以下の生活保護受給者」であったが、実際には39歳以下の人が9名（10歳代が2名、20歳代が4名、30歳代が3名）で、40歳代が6名という構成となった。性別は、男性12名、女性3名であった。

図表12-5は、かれらのプロフィールを見たものである。学歴については、15名の対象者のうち7名が「中学卒・高校中退」である<sup>8</sup>。また、特記事項からは、多くの人が療育的課題や精神的な困難を抱えていることがわかる。貧困、DV、不安定な養育環境など、生育家庭に何らかの課題があった人も8名を数える。

図表12-5 研修生（2013年度）のプロフィール  
省略

<sup>8</sup> 2011年度から2013年度までの研修生の中で学歴不明者を除いた38名のうち「中学卒・高校中退」は23名（60.5%）にも上っている。

研修生が困難な状況におかれていることは、支援開始時点での以下のような記録からもうかがえる<sup>9</sup>。

○生育家庭の貧困等による低学力やホームレス経験  
省略

○コミュニケーションが不得手  
省略

○精神的な落ち込み・ひきこもり  
省略

このように、かれらは就労に関してはかなり困難な状況におかれた人たちであった。

### 3. 伴走型就労・社会参加支援事業の効果

#### 3.1 研修生の状況変化

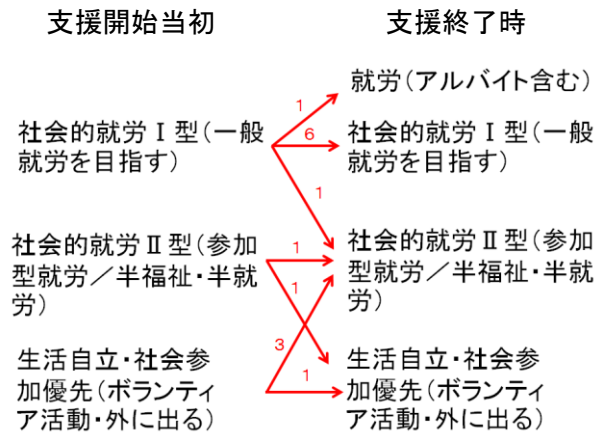
では、かれらの状況は支援を受ける中でどのように変化していったのだろうか。図表 12－6 は、研修生 14 名の支援開始当初と終了時の状況（見立て）を示したものである。

状況に何らかの変化が見られた人は 6 名であった。このうち「社会的就労Ⅰ型→一般就労」は 1 名であった。このことから、一般就労へのハードルはかなり高いことがわかる（なお、2014 年 9 月時点で就労している人は 3 名である）。「生活自立・社会参加優先→一般就労Ⅱ型」は 3 名、「一般就労Ⅰ型→一般就労Ⅱ型」、「一般就労Ⅱ型→生活自立・社会参加優先」はそれぞれ 1 名であった。

---

<sup>9</sup> ただし、支援員の記録からは、研修生がさまざまな長所を持っていることもわかる。たとえば、「明るく優しい人柄で友人も多く、研修でもムードメーカー的な存在」「優しく、人当たりもよい」「炊き出しのボランティアでは自分の責任を自覚して的確な行動ができている」といったことである。ただ、そうした優しさや責任感の強さが、精神的な負担につながっているケースがあることも支援記録からは読み取れる。

図表 1 2 - 6 支援開始当初と終了時の状況（見立て）



注：支援開始日が異なるため、支援期間は人によって違いがある。

### 3.2 伴走型就労・社会参加支援の特徴

このような変化は、単に「上昇－下降」といった視点でのみとらえられるべきではない。たとえば、社会的就労Ⅰ型から社会的就労Ⅱ型への変化は、支援を通して本人が抱える課題がより明確になったとも考えられる。それは同時に社会の支援体制が十分に機能してこなかったことを示すものであり、今後必要な社会資源を示すものでもある。

このような観点から、支援記録を基に伴走型就労・社会参加支援の特徴（メリット）を抽出した。それは以下のように整理できる。

#### （１）継続的に伴走することによって、よりの確なアセスメントが可能となる

支援記録からは、伴走型支援自体が継続的なアセスメントになっていることがわかる。たとえば、A さんのケースである。

省略

#### （２）伴走者の存在や支援がニーズや希望を創出する

伴走することによって見えてくるのは「阻害要因」だけではない。次に示す B さんは、伴走型就労・社会参加支援の中で本人が自らの「ニーズ」を見だし、就労につながったケースである。

省略

#### （３）生活全体を俯瞰した段階的なコーディネートが可能となる

サポートプランによって、医療、福祉、法律などさまざまな領域での支援を総合的につなぎながら、就労にむけた支援を段階的にコーディネートしていることが、支援記録からは読み取れた。

省略

#### （４）状況が悪化した後も悪いなりに踏みとどまり、元に戻すことが可能となる

就労支援に限らず、右肩上がりに状況が改善されるといったケースはそう多くはないだろう。そうであれば、状況が悪化した際に踏みとどまり、浮き沈みを繰り返しながら、徐々に生活状況を回復していくことが、支援には重要である。

省略

#### （５）本人への支援だけでなく世帯への支援につながる

同居している世帯員が複合的な課題を抱えたまま適切な支援につながつていないことが、研修生の就労・社会参加を困難にしているケースもある。

省略

#### （６）支援を受けながら就労・社会参加を行うことで社会性や自信が生まれる

日本には、福祉作業所を除けば社会的就労の場が極めて少ない。そこで本事業では支援機構独自の社会的就労の場として「笑い家」（出し巻き玉子の製造・販売）を設けた<sup>10</sup>。

社会的就労事業所は単に就労スキルを身につける場ではない。そこでの就労訓練は人と関係を取り結ぶ訓練でもあり、社会に参加する契機にもなっていた。

省略

### 4. 伴走型就労・社会参加支援を通じた参加包摂型地域の形成－相互多重型支援

#### 4.1 伴走型就労・社会参加支援の「出口」をいかに創るか

前節では、伴走型就労・社会参加支援が生活困窮者個人の多様な自立の実現に果たす効果について見てきた。支援において重要なことは、その「出口」をいかに構想するかである。

上述したとおり、伴走型就労・社会参加支援の「出口」イメージは、地域での安定した日常の継続であった。生活パターンの立て直しや経済的な自立にめどが付き、社会関係が地域の中にできてくれば、支援員によるフォーマルな支援は徐々にフェードアウトしていき、地域のインフォーマルな社会関係に支援を委譲するというものである。

しかし、「出口」を構想する際、解決しなければならない2つの問題がある。

第1は、地域での生活の継続に重要な役割を果たすキーパーソンをどのようにして確保するかである。キーパーソンは、基本的には研修生に1対1でかかわる。関係が親密である分、責任も重たい。想定されるのは家族や友人であるが、すでにインフォーマルな関係が切れて久しい人たちも多い。実際、これまでの事業においてもキーパーソンの確保

---

<sup>10</sup> この事業の内容と成果について、詳しくは報告書〔稲月・垣田・堤・西田・坂本,2014〕、〔堤・西田,2014〕を参照のこと。

はなかなか進まず、難しい課題であり続けてきた。そのため、支援員の他、ケースワーカー、民生委員、就労訓練担当者など、支援の各ステージで職務等を通して関わりをもつ、複数のライトキーパーソンズで支えることも考えられた。だが、ライトである分、支援終了後も継続的に支えることは難しい。

第2の問題は「支援－被支援」と言った関係の固定化である。キーパーソンやライトキーパーソンズも、基本的には「支援する」側である。しかし、支援－被支援の関係が固定化されてしまうと「支援される」側は、自らの存在意義を見失いがちになる。それが精神的な負担になることも多い<sup>11</sup>。地域でいきいきと生きるためには、支援－被支援の関係ではなく、相互に役割を担い合えるような関係をつくることが大切である。研修生同士での支え合いも考えられる。しかし、かれらは社会的に排除されやすい人々であり、その関係の中だけで支え合いの仕組みをつくることにはかなりの困難が想定される。

#### 4.2 社会的就労事業所が地域の中で果たす機能

こうした状況を考えたとき、一つのモデルとして想定されるのが「なかまの会」である。これは、支援を受けて自立した元ホームレスの人たちがつくった互助組織で、葬儀、炊き出しボランティアへの参加、自立者同士の親睦活動、訪問、会報の発行などを行っている。支援機構は、その運営を側面的にサポートしてきた。2014年度から「なかまの会」は、メンバーを自立者（元ホームレス）に限定せず、支援機構の会員や地域の人にまで広げた「互助会」となった。伴走型就労・社会参加支援の「出口」を考える場合、この互助会のようにNPOなど支援に関わる人たちと生活困窮の当事者が、お互いライトキーパーソンズとして支え合い、運営についてはNPOなどが支援するといった形が現実的だと思われる。

しかし、このような互助組織は、生活困窮の当事者や支援者の枠内のネットワークにとどまりがちである。参加包摂型の地域社会の創造には、相互に支え合う関係が、より広く地域の中につくり出されることが必要である。だが、生活困窮者は地域社会の中で不可視化されやすい存在であり、住民相互の互助的な仕組みの中からも排除されがちであった。こうした状況の下で、地域社会が伴走型就労・社会参加支援の「出口」となるためには、どのような仕組みが構想されるであろうか。

ここでは、社会的就労事業所が地域社会に持つ機能に注目したい。それは、地域と研修生とをつなぐ重要な結節点となる可能性を持っている。現在、「笑い家」での就労訓練は、研修生にとって、単に経済的自立や生活自立の訓練といったことだけではなく、地域へのインターフェースともなっている。出し巻き玉子の販売を通して地域の人に「お

<sup>11</sup> 本事業の支援記録でも、研修生が「迷惑をかけてしまっていて申し訳ない」と語る場面が何度もでている。支援員は「謝ることではないよ、心配せずに、無理せずやっていきましょう」と対応しているが、自責の念や「自分は生きていても仕方がない」といった気持ちが引きこもり、失踪への願望、自殺未遂につながっているように思えるケースもあるように思われた。

いしかった」「ありがとう」と感謝される。また、店舗前や近くの公園の清掃も地域の人たちとの交流のきっかけとなっている<sup>12</sup>。

しかし、「社会的に意義のある事業だから買ってあげる」というだけでは、地域での関係の相互性は弱い。また、1～2度は買ってもらえても継続的な事業継続は難しいし、研修生の自己有用感も高まらない。「笑い家」には、単なるインターフェースとしての機能だけではなく、地域での相互性をもった関係形成の結節機能が期待されている。そのために、現在、支援機構の奥田知志理事長は「笑い家」を核とした次のような仕組みによって研修生と地域住民とが相互に役割を担い合える地域社会の形成＝伴走型就労支援事業の出口を構想している〔奥田,2014(b):240-246〕。

- ①研修生がつくった出し巻き玉子を地域の高齢者（特に独居の高齢者）に定期購入していただく。
- ②定期購入された方々に研修生が出し巻き玉子を配達する体制を作る。「笑い家」のある地域（大蔵地区）は市内でも高齢化率が高い地域である<sup>13</sup>。配達・訪問した研修生は、異変に気づいたり、相談を受けた場合には、支援機構が運営する「自立生活サポートセンター」につなぐ。そこから他の機関とも連携して支援にあたる。研修生は出し巻き玉子を届けることを通して見守りと支援の第1段階に携わることで地域への参加と自らの役割を見いだす。
- ③見守りサービスに加え、出し巻き玉子の宅配時に「買い物サービス（有料）」をつける。この地域には傾斜地に立てられた住宅も多く、「買い物難民」問題も生じている。同時に、少し離れたところに大型のスーパーがあるため「笑い家」のある地域の商店街は衰退傾向にある。そこで、出し巻き玉子の配達前に電話し、訪問する旨を知らせるとともに買い物の注文も受ける。これをワンコイン（500円）程度で請け負う。この収入も研修生の経済的自立を助ける収入となる。同時に商店街の売り上げにも寄与できる。
- ④この事業に参加することを通して、出し巻き玉子の購入者は「就労困難な若者たちを支援する仕組みに参加している」という感覚をもつ。それは購入者にも幾ばくかの自己有用感を付与するだろう。また、「就労困難な若者たち」と接触すること自体も大きな意味を持つ。出会いの中でかれらは可視化される。購入者たちは、生活困窮の若者たちのことを気にかけるようになるだろう。さらに、かれらの困難が社会的排除とつながっていることを体感的に理解することにつながるかもしれない。逆に、研修生の側にも、孤立しがちな高齢者との接触を通して、かれらの生活を心

<sup>12</sup> そうした活動もあって「笑い家」は地域の祭りに「出し巻き玉子」を出店させてもらった。さらに、それを契機に、支援機構は街づくり協議会のメンバーにもなった。街づくり協議会の役員に理由をお聞きしたところ「若い人の感覚や新しい考えを入れたかった」とのことであった。

<sup>13</sup> 2010年の国勢調査によれば、高齢化率は、大蔵1丁目で26.1%、大蔵2丁目で28.2%、大蔵3丁目で56.1%となっている。大蔵3丁目の高齢化率は突出して高いが、これはこの地域に特別養護老人ホーム、グループホームなどがあることによる。

配する気持ちが生まれてくる。そのような出会いが積み重なる中で「支えー支えられる」という関係の相互性が深まることが期待される。

#### 4.3 「弱者連合」の形成と「触媒」としての NPO

このような仕組みは、いまだ構想段階のものであり実現はしていない。だが、就労・社会参加支援を通して、「就労困難な若者」「孤立しがちで買い物難民となるおそれのある高齢者」「衰退傾向にある商店街」とを相互に支え合う仕組みとなる可能性を持っている。

ところで「就労困難」「孤立」「買い物難民」「衰退」といった言葉からわかるとおり、ここに関係する人たちは、程度の差はあれ、社会的弱者である。地域での相互多重型支援は「弱者連合」（奥田知志）として構想されている。それはコミュニティの形成そのものである。

コミュニティの主要な機能は共同防衛にある。そして「異質」とされた人たちが、その「異質」性を越えて連帯（協働・共同）する条件は、社会的、物質的な「剥奪」状況（すなわち社会的弱者化）にあること、連帯はそうした状況への対抗として生じることが、さまざまな研究から明らかにされてきた。

たとえば、住民運動の研究では、地域の中で旧住民と新住民といった「異質」な人たちが地域の環境破壊（公害）への対抗運動を契機として協働・共同関係を構築することを明らかにした。いわば「不幸」を通してコミュニティは形成されるのである〔鈴木編,1978〕。

また、民族関係の研究〔谷,1992〕では、商店街の衰退化という「剥奪」過程の中で在日韓国・朝鮮人商店主と日本人商店主との協同（コリアタウン構想による商店街活性化）が生じたことが報告されている。谷富夫は、それを「地域的ないし階層的な剥奪状況を契機とする互酬的な共同化」と解釈している。

もちろん、社会的弱者化が自動的に連帯をもたらすわけではない。剥奪過程が、逆に分裂、闘争、さらなる排除を引き起こす場合も多い。こうした状況の下で「健全なる弱者連合」を形成するには、自覚的な地域づくりの志向性と施策が必要となる。支援機構が構想している「笑い家」を結節点とした相互多重型支援の仕組みづくりもその一つである。その意味で、支援機構は地域における「健全なる弱者連合」形成の「触媒」機能を果たす。

#### 4.4 伴走型就労・社会参加支援事業の課題

最後に、この事業の課題についても述べておこう<sup>14</sup>。

第1は、事業費負担の問題である。本事業は厚生労働省ならびに独立行政法人医療福祉

---

<sup>14</sup> 本事業の課題について、詳しくは〔稲月・垣田・堤,2014〕を参照のこと。

機構の助成を受けて行われた。このような助成なしに、NPO単独でスタッフの人件費や事業所の設置・運営費をまかなうことは現時点では難しい。社会的就労の目的が、収益性優先の市場や社会から排除されがちな人たちの社会参加を目指すことにあることを考えれば、公的資金援助、優先発注、仕事の切り出しなど、直接・間接の公的支援が必要であろう。支援によって就労や社会参加が可能となれば、それは社会保障費や医療費の抑制にもつながる。また、社会貢献・社会的責任といった観点から社会的就労に協力する企業に対しては、税制上の優遇措置や優先発注といった制度的なインセンティブ付与も検討されるべきだろう。

第2は、社会的就労従事者（本事業では研修生）への対価について、明確な基準や制度の整備である。雇用関係を結ぶ場合、当然、労働関係法規の適用を受けることとなる。

「貧困ビジネス」や「ブラック企業」が問題となっている昨今、こうした規制は必要である。その一方で、社会的就労の内容については、より広範にイメージする必要もあるだろう。たとえば、雇用による経済的自立を主たる目的とするのではなく、社会参加や生活の立て直しを目的とした就労の拡大である。2015年度から施行される生活困窮者自立支援法でも、就労訓練事業には雇用契約に基づく「支援付雇用型」と、雇用契約を結ばずに就労する「非雇用型」が区分された。「非雇用型」については最低賃金制度など労働関係法令の適用外である。就労訓練事業については、生活困窮者自立支援法では公的認定制度が導入されたが、「貧困ビジネス」や「ブラック企業」を排除する意味でも、認定基準の明確化と不正への監視を厳格に行う必要があるだろう。

第3は、就労訓練担当者の職務内容の明確化と養成の仕方である。これは上記の就労訓練認定の際のポイントの一つとなるべきものである。就労訓練を組み込んだ伴走型就労支援においては、伴走型支援員と就労訓練担当者との連携（つなぎーもどし）は極めて重要である。費用負担もふくめ、その養成方法についても今後十分に検討される必要がある。

#### 4.5 おわりに

就労支援事業が、単に個人に対して就労スキルを習得させるだけにとどまるのであれば、それは「自立支援という名の労働市場への放り出し」である[湯浅・仁平,2007:350-2]。就労支援は、多様な自立をめざす伴走型の生活支援や参加包摂型の地域づくりと一緒に構想されなければならない。生活支援の必要性や社会的企業や居場所創出の意義については、これまでの就労支援の研究でも言及されてきた。しかし、それを地域コミュニティの形成とつなげる議論の方向性は弱かったように思う。生活困窮者支援を相互多重型支援事業に展開していくこと、それを通して参加包摂型地域社会の創造を目指していくこと。それは、いかにして可能となるのか。支援機構の事業展開を追いながら、支援と地域づくりとの関係について、さらに調査を進めて行きたい。

## 文献

- 藤森克彦, 2013, 「2.3 伴走型支援によって創造する参加包摂型地域社会ー地域に対する働きかけ」, 『生活困窮者へのステージに応じた伴走型支援を行う人材育成のあり方に関する研究事業報告書』(厚生労働省 平成 24 年度セーフティネット支援対策等事業費補助金(社会福祉推進事業)), 特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク.
- みずほ情報総研, 2013, 『社会的就労支援事業のあり方に関する調査・研究事業報告書』(厚生労働省 平成 24 年度セーフティネット支援対策等事業(社会福祉推進事業)), みずほ情報総研株式会社.
- 稲月正・垣田裕介・堤圭史郎, 2014, 「若年生活困窮者への伴走型就労・社会参加支援」, 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎著『生活困窮者への伴走型支援ー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.
- 稲月正・垣田裕介・堤圭史郎・西田心平・坂本毅啓, 2014, 『生活困窮者に対する生活自立を基盤とした就労準備のための伴走型支援事業の実施・運営、推進に関する調査研究事業報告書』(厚生労働省 平成 25 年度セーフティネット支援対策等事業費補助金(社会福祉推進事業)), 特定非営利活動法人北九州ホームレス支援機構.
- 西澤晃彦, 2010, 『貧者の領域ー誰が排除されているのか』, 河出書房新社.
- 堤圭史郎・西田心平, 2014, 『若年生活困窮者に対する社会的就労提供事業報告書』(独立行政法人福祉医療機構 平成 25 年度社会福祉進行助成事業), 特定非営利活動法人北九州ホームレス支援機構.
- 奥田知志, 2010, 「絆の制度化ー「第三の困窮」に向き合うパーソナルサポーターの実現へ」, 『都市問題』第 101 巻第 7 号, 財団法人 東京市政調査会.
- 奥田知志, 2014(a), 「伴走の思想と伴走型支援の理念・仕組み」, 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎著『生活困窮者への伴走型支援ー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.
- 奥田知志, 2014(b), 「相互多重型支援ーこれからの生活困窮者支援の構想と展望」, 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎著『生活困窮者への伴走型支援ー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.
- 鈴木広編, 1978, 『コミュニティ・モラルと社会移動の研究』, アカデミア出版会.
- 谷富夫, 1992, 「エスニックコミュニティの生態研究」, 鈴木広編著『現代都市を解説する』, ミネルヴァ書店.
- 湯浅誠・仁平典宏, 2007, 「若年ホームレスー『意欲の貧困』が提起する問い」, 本田由紀編『若者の労働と生活世界』, 大月書店.

## 第 13 章 「抱樸」の条件

### ―地域に生活困窮者支援施設や NPO があることの意味

#### 1. はじめに

##### 1.1 「抱樸」とは

NPO 法人抱樸は、現在、北九州市と福岡市で「抱樸館」という施設を運営している。NPO 法人や施設の名称として使われている「抱樸」という語に込めた思いを、奥田知志（NPO 法人抱樸理事長）は「抱樸館由来」に記している。少し長いが、以下に引用しよう。

みんな抱（いだ）かれていた。眠っているに過ぎなかった。泣いていただけだった。これといった特技もなく力もなかった。重みのままに身を委ね、ただ抱かれていた。

それでよかった。人は、そうしてはじまったのだ。ここは再びはじまる場所。傷つき、疲れた人々が今一度抱かれる場所 ― 抱樸館。

人生の旅の終わり。人は同じところへ戻ってくる。抱かれる場所へ。人は、最期に誰かに抱かれて逝かねばなるまい。

ここは終焉の地。人がはじめにもどる地 ― 抱樸館。

「素を見し樸を抱き」―老子の言葉。「樸（ぼく）」は荒木（あらき）。すなわち原木の意。「抱樸」とは、原木・荒木を抱きとめること。抱樸館は原木を抱き合う人々の家。山から伐り出された原木は不格好で、そのままではとても使えそうにない。だが荒木が捨て置かれず抱かれる時、希望の光は再び宿る。

抱かれた原木・樸は、やがて柱となり、梁となり、家具となり、人の住処となる。杖となり、楯となり、道具となって誰かの助けとなる。芸術品になり、楽器となって人をなごませる。

原木・樸はそんな可能性を備えている。まだ見ぬ事実を見る者は、今日、樸を抱き続ける。抱かれた樸が明日の自分を夢見る。

しかし樸は、荒木である故に少々持ちにくく扱い辛くもある。時にはささくれ立ち、棘とげしい。

そんな樸を抱く者たちは、棘に傷つき血を流す。だが傷を負っても抱いてくれる人が私たちには必要なのだ。

樸のために誰かが血を流す時、樸はいやされる。その時、樸は新しい可能性を体現する者となる。私のために傷つき血を流してくれるあなたは、私のホームだ。

樸を抱く―「抱樸」こそが、今日の世界が失いつつある「ホーム」を創ることとなる。

ホームを失ったあらゆる人々に今呼びかける。「ここにホームがある。ここに抱樸館がある」。

（奥田知志「抱樸館由来」）

この「由来」にもあるように、「抱樸」とは『老子』（第 19 章）に出てくる言葉である。『老子』の訳や注釈を読むと、そのもともとの意味は「原木のような純朴さを心に抱く」

といったことのようなのである。しかし、奥田の言う「抱樸」は、「抱」を単に「心に抱く」ととらえるのではなく、荒々しい原木を「そのまま抱く」ことである。荒木はゴツゴツしていてトゲトゲしかつたりもする。だから、それを抱く人は傷つき血を流すこともある。もちろん、その荒木を抱く人は、抱かれた荒木の方から見れば、やはり荒木そのものである。それゆえ、「抱樸」とは互いにぶつかり合い、互いに傷つく関係でもある。しかし、関係の中で人も社会も変わっていき、新たな可能性も創り出されていく。関係を取り結ぶ中から、さまざまなものが社会的に構成、構築される。「抱樸」という言葉にこめられたこのメッセージは、単に支援の場をこえて、地域に暮らす人びとすべてに向けられたものであろう。

## 1.2 「抱樸館北九州」建設反対運動

しかし、地域の中でゴツゴツとした原木を抱きあい、お互いに傷つき合う関係をつくるのは容易ではない。一般に、人はゴツゴツしたものを、できれば抱きたくはない。痛い思いをするのはなるべく避けたい。だから隠し、遠ざける。また「異質とされるもの」が自分の目に入ってくると心がざわつく<sup>1</sup>。それゆえ、見ないようにする。序章で述べた認知的な排除である。さらには、ゴツゴツとしたぶつかり合いは、必ずしも予定調和的に「異質なもの」との連帯や新たな可能性をもたらすわけではない。ぶつかり合いが排除をさらに強化することもある。

地域の中で「樸」を抱き合うことは難しい。それを示す一つの例が「抱樸館北九州」建設の際の反対運動であった<sup>2</sup>。抱樸館北九州は「自立支援の中間施設、終の棲家、介護事業所、就労訓練も兼ねたレストラン、自立後の生活サポート、さらにボランティア本部を兼ねた複合多機能施設」である〔奥田,2016:21〕。奥田によれば、「私たちはその『地域』で27年間活動しており、テレビなどで活動が紹介されるとあたたかい声援をくれた『地域』であった」が、施設建設によって「地域」の態度は一変したという〔奥田,2016:21〕。「地域」住民の反対の理由は、つきつめれば「ホームレスは危険」というものであった。

そうした住民の反対運動に対して、奥田らはその都度説明し、対応してきた。着工を中断し、建物の設計変更も行った（それは開設を遅らせるとともに、NPOにかなりの費用負担を発生させた）。地域住民への説明会は7ヶ月、17回を数えた。説明会では、支援を受けて地域で自立し生活を送っている「元ホームレス」の男性が住民の前で話をしたこともあった。当事者の話に、多くの出席者は聞き入り、話し終わったときには拍手が起きたという。しかし、建設には「反対」であった。

抱樸館北九州のまわりには「住宅地に抱樸館建設絶対反対」、「取り戻そう！静かで安

<sup>1</sup> ここで「異質なもの」ではなく「異質とされるもの」としたのは、「異質だ」と枠づけられた人たちは本質的に異質であるわけではなく、人々の認識や社会関係の中で「異質なもの」としてつくり出されたものであることを示すためである。

<sup>2</sup> 同様の反対運動は、自立支援センター北九州の建設、抱樸館福岡の建設においても起こった。

心して住める街」とかかれたのぼり旗がたった。後者の旗の差別性は明らかである<sup>3</sup>。もちろん、地域にはNPOの活動を評価し支援する住民もあり、そうした住民から激励の手紙が届いたりもした。のぼり旗の数も徐々に少なくなった。しかし、町内会への入会は現在も許されていない〔奥田,2016:21〕。

### 1.3 本章の目的—地域の中で「抱樸」はいかにして可能か

生活困窮者支援において地域は重要である。地域に「受け皿」がなければ伴走型支援システムは機能しない。また、地域での「支え—支えられる」関係の中で人びとの社会的、精神的な自立は可能となる。生活保障制度だけでは生活困窮者支援はできない。生活構造論をベースにした支援伴走型支援システムでは、とりわけさまざまなものを媒介する地域の機能を重要視してきた。

その一方で、地域は複雑で難しい。さまざまな人が暮らしているので、それはある意味当然だ。とりわけ、町内レベルでの互酬的な関係に基づいたネットワークとしての「地域」は、互酬性に基づく協働・共同性をもった関係のネットワークであるがゆえの難しさを抱えている。互酬的な関係は「われわれ」意識をベースにしている。「われわれ」と見なされない人たち（「やつら」）は排除の対象である（関わらないことも含む）。地域は生活困窮者支援において無くてはならないものであると同時に、社会的排除の基盤としての面も併せ持っている。

このように、重要性和難しさをもつ地域の中で「抱樸」はいかにして可能なのだろうか。これは地域福祉の基本的な問いでもあるだろう。地域での「抱樸」が可能となるために、NPO法人抱樸（行為主体）や抱樸館北九州（建物・場）はどのような役割を果たしうるのか。本章では、生活困窮者支援のNPOや支援施設が地域にあることの意味を考えてみたい。

## 2. 多文化共生の条件—都市の民族関係の研究から

### 2.1 地域に共通する問題の発生—剥奪仮説

地域の中で「樸を抱く」とは、「異質とされるもの」同士が、お互いの存在を認め合いながら、結合していき、その過程を通して地域が包摂的なものになっていくことである。都市社会学では、それをコミュニティ形成条件の問題として研究してきた。

たとえば、谷富夫は（生活困窮者支援とは研究領域は異なるが）在日朝鮮人<sup>4</sup>と日本人と

<sup>3</sup> 奥田によれば、その差別性を指摘したこと、竣工後に何ら問題は起きていないこと、自立者の互助会が清掃活動をしていることなどもあり、「取り戻そう！静かで安心して住める街」というのぼり旗は下ろされ、かわりに「みんなで作ろう 安心・安全な街」という旗が立った〔奥田,2016:21〕。2018年現在、旗の数は少なくなり、文言も「たばこのポイ捨てはやめよう」というものとなったが、偏見を内在したものであることには違いない。

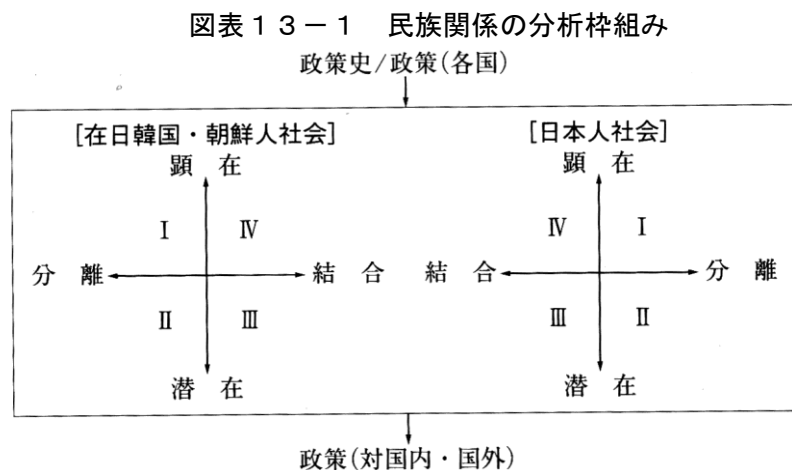
<sup>4</sup> この呼称ならびにその定義については〔谷,2015:v-vi〕を参照のこと。

の民族関係の研究からその条件について考察している。

まず、谷は民族関係を、図表 1 3 - 1 のようにモデル化する [谷,1992:281]。この図の中の横軸は、関係志向における「結合－分離」を示す。「結合」とはお互いに共同や協働の関係を結び結ぶことである。一方、縦軸はエスニシティの「顕在－潜在」を表している。

「顕在」とは、たとえば在日朝鮮人が通名（例：金本）ではなく本名（例：金）を使って生活するように、自らの民族的出自（異質性）を明らかにして生活することである。逆に、「潜在」とは、自らのエスニシティを隠して生活することだ。日本人と在日朝鮮人の場合、外見的同質性がそれを可能にしているが、その根底には、マイノリティたる在日朝鮮人に異質性を表出させないように強いる日本社会（マジョリティ）の権力作用がある。

この 2 軸を交差させると、それぞれの社会に、「顕在－分離（Ⅰ）」、「潜在－分離（Ⅱ）」、「顕在－結合（Ⅳ）」、「潜在－結合（Ⅲ）」という 4 つの態度類型ができる。谷は、お互いが「顕在－結合」となる関係＝「Ⅳ－Ⅳ」関係を「多民族コミュニティ」と考え、その形成条件を、在日韓国・朝鮮人の集住地域である大阪市生野区猪飼野でのフィールドワークから明らかにした。



出典：[谷,1992:281]

谷によれば、1980 年代、猪飼野で支配的な関係は「顕在－分離（Ⅰ）」であった。日本人と在日韓国・朝鮮人は近接して居住していたが、日本人住民は土着的な地縁関係や「第二のムラ」たる擬似的土着関係としての町内会関係をベースにつなぎ、在日朝鮮人は血縁関係をベースにつながっていて、「結合」関係はあまり見られなかったという。連合町会長は日本人であり、生徒の 7 割近くを在日朝鮮人生徒が占めていたある小学校の PTA 役員はずっと日本人がつとめていた。

しかし、谷は、そうした全体状況の中にも、部分的な地域関係としての「顕在－結合（Ⅳ）」があることを丹念なフィールドワークを通して見だしていった。たとえば、近隣の民族市場にお客を奪われ「シャッター通り」となっていた猪飼野の商店街では、在日の商店主、

日本人商店主が民族（さらには民団一総連といった政治的立場）の壁を越えて、行政をも巻き込みながら、ともに商店街活性化（コリアタウンの形成）に取り組んでいた。

また、上述の在日朝鮮人生徒が7割近くを占めていた小学校のPTAでは、日本人保護者だけでは活動が成り立たなくなり、学校運営に支障が出てくるようになった段階で在日朝鮮人の保護者を役員として受け入れた。その後、彼はPTA会長となった。

その他、経営基盤が相対的に脆弱な小規模の福祉施設では、在日朝鮮人指導員が中心の施設と日本人職員が運営する施設とがアルミ缶の回収などをお互いに手伝ったり、バザーに参加しあったりしていた。一つの施設だけだと運営が厳しい。そういう状況の中で、お互いに連携し合う関係が模索されていた。

いずれも、剥奪された状況の中から「異質とされるもの」同士の互酬的な結合関係が生じた事例である。問題が生じ、自分たちだけでは解決できない。そうした状況に置かれた場合、逃げられる人たちはよそに移動するだろう。しかし、地域的、経済的に移動できない人びとは、そうした状況におかれた場合、「異質とされるもの」を超えて協働することによって状況を改善せざるを得ない。その中で、「異質とされるもの」を認めつつ結合的な関係が生まれるというわけである。これらの事例から谷が提示した仮説の1つが「剥奪仮説」であった。これは、「自民族集団そのものの存立が他民族との結合を抜きにしては不可能になる段階で共同化の模索がはじまる」というものだ〔谷,1992:278〕。お互いに困ったときに、お互いの違いを乗り越えて一緒にやっていくような動きがでてくる。

政令市の中で最も少子高齢化が進んでいる北九州市において、抱樸館北九州がある八幡東区は特にその度合いが高い地域である。生活の困窮化も進んでおり、地域的には「剥奪」が進行している。したがって、参加包摂型地域社会の形成は、本来、地域に生きる人すべてにとって共通の課題であろう。つまり、ホームレスの人たちや抱樸館で暮らす元ホームレス（変な言葉であるが）の人たちの課題と抱樸館に反対する地域住民の課題は、（主観的にはともかく、客観的には）同じ地平にある。地域は、独居高齢者の問題を地域の課題と位置づけている。

## 2.2「剥奪」という環境条件を「顕在-結合」へと媒介するもの-バイパス結合仮説

だが、そこでは、抱樸館北九州の入居者は地域の独居高齢者であるにもかかわらず、排除されている。「元ホームレス」だからである。「剥奪」状況は予定調和的に「顕在-結合」関係を生むわけではない。それはあくまでも環境条件（前提）の一つである。

「剥奪」を「顕在-結合」へと導く「媒介変数」として、谷が示したのは、「民族」としての役割だけではない、さまざまな生活の場での社会関係の形成であった。すなわち、在日朝鮮人と日本人の、地域生活の場面での多様な社会関係の形成パターン（生活構造）である。

第3章で述べたとおり、人の生活はさまざまな社会参加、そして社会関係の中で展開している。そうした社会関係の中で、人はさまざまな地位・位置にあり、それに応じた役割

を遂行している。谷は、「在日朝鮮人－日本人」といった「民族」役割間の関係を「狭義の民族関係」、生活構造を形成するさまざまな社会参加と役割の遂行を通じた社会関係を「広義の民族関係」と呼ぶ。そして、「狭義の民族関係」における「結合」が「広義の民族関係」すなわち生活構造におけるさまざまな関係のネットワークでの「結合」を「バイパス」として展開していることを明らかにした〔谷,2002〕。谷らは、これを「バイパス結合仮説」と呼ぶ。

もちろん、さまざまな「剥奪」を環境的与件とし、「バイパス結合」を媒介とした「顕在－結合」関係は、最初は形式的、便宜的な関係かもしれない。しかし、当初は方便としての「協働関係（symbiosis）」であつても、時間と関係の形成と共に、信頼と価値を共有しあう「共同関係（conviviality）」に進んでいくこともあるだろう。

### 2.3 「異質とされるもの」との接触と交流－接触仮説

「異質とされるもの」同士の「顕在－結合」には、こうした「バイパス」の形成とともに、「われわれ－やつら」といった偏見の解消も必要である。それは共感の基盤ともなる。

G.W.オルポートは、社会心理学の立場から偏見を解消するものとして「接触仮説」を提示した〔Allport,1954=1961〕。これは単に接触や交流が増えれば偏見は低減する、というものではない。オルポートによれば、接触が偏見を低減させるのは、それが一定の条件の下で行われた場合である。その条件とは、①接触することが政府や教育機関によって制度的に支持されていること、②接触が相互の関係を発達させるのに十分な期間、頻度、深さを持っていること、③お互いが対等な地位関係にあること、④共通の目標のもとでの共同作業を含んでいること、である。逆に、こうした条件が整わない場合、接触は偏見や敵意を増大させることもある。

ただし、上記の条件が完全に満たされていない場合でも、接触が偏見を低減させていくことはある。大槻茂実によれば、外国人との接触経験がない人にくらべて、「あいさつを交わす程度」でも接触経験のある人の方が外国人の受け入れに肯定的であるという〔大槻,2006〕。

## 3. 地域における NPO や抱樸館北九州の役割

### 3.1 「バイパス結合」と「接触」の動因として

だが、「バイパス結合仮説」も「接触仮説」も、そこで想定されている過程は基本的には循環的なものである。「バイパス」や「接触」が「顕在－結合」を促進したり「偏見」を少なくする。そして、それが「バイパス」形成や「接触」を促進させる。しかし、「バイパス」や「接触」がそもそもない場合、最初の「バイパス」や「接触」は地域の中で、どのようにつくられるのだろうか。

地域的な「剥奪」は環境条件ではあるが、動因ではない。また、「剥奪」状況はコントロールできないし、当然のことながら、コントロールするべきでもない（協働の条件づくりのために地域を衰退させる、といったことはナンセンスである）。それは（たとえば少子高齢化のように）与件として地域に出現するものだ。

それに対して、「バイパス」や「接触」は、生活実践として行うことができる<sup>5</sup>。「循環」の最初の動因をそこに求めることもできるだろう。NPO 法人抱樸（当時は NPO 法人北九州ホームレス支援機構）が7ヶ月17回にわたって実施した住民説明会、地域への対応、自立者の互助会による地域の清掃活動、この問題とは別の件で寄せられた地域からの相談への対応なども、「バイパス」や「接触」の形成を促進するような取り組みであった。また、市内中心部での「炊き出し」、元ホームレスの人たちによる劇団「生笑一座」による学校講演なども「バイパス」や「接触」を促進させるものだろう。それらが「バイパス」の形成なのか「メインパス」の形成なのかは微妙なところではあるが、いずれにしても「パス」「接触」の形成である。地域で「抱樸」を可能にする条件の一つは、このような行為主体の働きである。それが「地域づくり」とよばれるものだろう。ミッションに基づいた NPO の活動は、地域において動因として重要な役割を果たす。

### 3.2 「建物・場所」の2つの役割

「バイパス」や「接触」の形成には、拠点となる物理的、社会的な空間が必要である。抱樸館北九州は、支援施設であると同時に、そうした「場」でもある。たとえば、そのレストランは地域の人たちにも利用を呼びかけている（地域の利用者はあまり多くはないが）。また、週に1度「サロン」として地域にも開放されている。それらは「バイパス」や「接触」形成の空間としても期待されている。

さらに、抱樸館北九州のような「場」の役割は、もう一つある。それは排除されてきた人びと（マイノリティ）が自己承認を得る「場」としての役割である。自己は他者との関係の中から形づくられる。自分自身の存在の意味や自尊感情の獲得には、承認する他者が必要である。だが、排除された人たちは、排除されているがゆえに、自らの存在を無価値なものと認識しがちである。こうした「自分自身からの排除」〔湯浅,2008:61〕によって地域の中では声を上げにくく、地域への参加も消極的になる。しかし、抱樸館で行われる互助会（なかまの会）などの活動を通して、かれらは自尊感情や自己有用感を獲得することができる。それが社会へ参加するための前提条件となる。

言うまでもなく、抱樸館北九州が、そうした「場」となるためには、そこが「社会的な」空間であることが必要である。「社会的な」空間とは連帯の場、すなわち冒頭に掲げた「抱

<sup>5</sup> それは政策としても実施されうる。たとえば、企業に一定比率の障がい者の雇用を義務づける法定雇用制度、各種のアファーマティブ・アクション、人種差別を解消する目的でアメリカで行われた「busing」（強制バス通学）なども、平等の確保だけでなく、「バイパス」の形成や「接触」を促進させる機能をもつものと考えられる。

樸館由来」の中の「ホーム」である。

しかし樸は、荒木である故に少々持ちにくく扱い辛くもある。時にはささくれ立ち、棘とげしい。

そんな樸を抱く者たちは、棘に傷つき血を流す。だが傷を負っても抱いてくれる人が私たちには必要なのだ。

樸のために誰かが血を流す時、樸はいやされる。その時、樸は新しい可能性を体現する者となる。私のために傷つき血を流してくれるあなたは、私のホームだ。

そして、そのためには「ホーム」をつくろうとする意思、ココロが必要である。抱樸館北九州建設反対運動が行われている最中に開催された「ゴーイング・ホーム・デイ」は、それを感じさせるものだった。NPO 法人抱樸は、2009 年から毎年秋に「ゴーイング・ホーム・デイ」という運動会兼文化祭を行っている。野宿から自立した人、生活困窮家庭の親と子ども、引きこもりぎみの若者、ボランティア、NPO 職員、地域の支援者などが、一緒に楽しい時間を共有する。その年の「ゴーイング・ホーム・デイ」では、「抱樸館建てるぞ！！ゲーム」という種目が新たに加わった。

これは一種の障害物競走である。各チームの選手は空き缶を束にしたブロックを抱えて、いくつもの関門を通過していく。6 人の選手のリレーで、どのチームが最も早くその空き缶ブロックを積み上げて「抱樸館」を完成させるかを競うゲームであった。

かつてホームレスだった人たちにとって生きるために必要だった「缶」と抱樸館の「館」をかけるところは「さすが」と感心したのだが、もう一つ「なるほど」と思ったことがあった。それはゆるキャラ「抱樸君」の存在である。この「抱樸君」は段ボールでつくられた荒木であった。「抱樸館建てるぞ！！」ゲームでは、空き缶ブロックを積んだ後、次の人にタッチする前に選手は必ずこの「抱樸君」を抱きしめなければならない。なぜそういうルールにしたのか。

それは、建物としての抱樸館は建っても「抱樸」というココロがなければ「抱樸」館ではない、ということだったからだ。建物（モノ）としての抱樸館は、社会関係（ヒト）と「抱樸」というココロをとまなつてはじめて地域の中での「ホーム」となる。コミュニティの構成要素は「モノーヒトーココロ」である。

## 文献

- Allport, G.W., 1954, *The Nature of Prejudice*, Mass: Addison-Wesley. (=1961, 原谷達夫・野村昭記『偏見の心理 上・下』培風館.)
- 町村敬志・西澤晃彦, 2000, 『都市の社会学—社会がかたちをあらわすとき』, 有斐閣.
- 大槻茂実, 2006, 「外国人接触と外国人意識 JGSS-2003 データによる接触仮説の再検討」, 『日

- 本版 General Social Surveys 研究論文集 [5]JGSS で見た日本人の意識と行動』  
[http://jgss.daishodai.ac.jp/research/res\\_top.html](http://jgss.daishodai.ac.jp/research/res_top.html).
- 西澤晃彦, 2010, 『貧者の領域－誰が排除されているのか』, 河出ブックス.
- 奥田知志, 2016, 「生活困窮者支援と地域創造」, 『都市問題』, Vol.107, No.5, 後藤・安田記念東京都市研究所.
- 谷富夫, 1992, 「エスニックコミュニティの生態研究」, 鈴木広編著『現代都市を解説する』, ミネルヴァ書房
- 谷富夫, 2015, 『民族関係の都市社会学－大阪猪飼野のフィールドワーク』, ミネルヴァ書房.
- 谷富夫編著, 2002, 『民族関係における結合と分離』, ミネルヴァ書房.
- 湯浅誠, 2008, 『反貧困－「すべり台社会」からの脱出』, 岩波書店.

## 結章

# 「協セクター」による 伴走型支援システムの意義と課題

## 結章 「協セクター」による伴走型支援システムの意義と課題

### 1. はじめに

本研究の目的は、生活困窮者への伴走型支援システムを理論的に位置づけるとともに、その効果を実証的に明らかにすることを通して NPO による伴走型支援システムの有効性と課題を示すことにあった。そのため、序章で設定した問いは以下のようなものであった。

- (1) 生活困窮とは何か
- (2) 生活困窮は現在どの程度広がっており、また、なぜ生じたのか
- (3) 伴走型支援システムとはどのような支援なのか
- (4) 伴走型支援システムは理論的にはどのような支援として位置づけられるのか
- (5) 伴走型支援システムにはどのような効果と課題があるのか
- (6) NPO のような「協セクター」は生活困窮者支援においてどのような意義と課題をもつのか

「伴走型支援システム」の効果と課題に関する (1) から (5) までの問いについては、これまでの各章で答えてきた。

残った問いは、「(6) NPO のような『協セクター』は生活困窮者支援においてどのような意義と課題を持つのか」である。以下では、まず議論の前提として、社会を「官（国家）／民（市場・企業）／協（NPO）／私（家族）」という複数のセクターからとらえる福祉多元社会論 [上野,2011] について説明する (2 節)。その後、協セクター (NPO) の優位性、可能性、そして課題について、①支援の主体としての局面 (3.2)、②公共性をもった事業の計画主体としての局面 (3.3) という 2 つの面で考えよう。前者は伴走型支援システムにおける「個人・家族」に対する働きかけに、後者は「地域・社会」に対する働きかけに、それぞれ (大まかには) 対応するものである。最後に、これまでの検討をもとに、本研究の結論を提示したい (4 節)。

### 2. 協セクターと福祉多元社会

#### 2.1 協セクターとは

まず、協セクターという用語について説明しておこう。これは上野千鶴子 [2011] による福祉多元社会モデル (後述) を構成するセクターの一つであり、営利を目的としない、

公益の担い手の領域である。協同セクター、市民セクター、非営利セクター、社会的経済セクターなどとも呼ばれ<sup>1</sup>、その代表が NPO（特定非営利活動法人）である。なお、ここでの非営利とは、事業によって経済的剰余を生まないということではなく、剰余を会員や役員に分配せず事業に再投資することや、公益性の観点から利用者以外からの一定水準以上の寄付によって事業を運営することを意味している〔柏木,2003:258-260〕。また、その公益性は、そうした利益分配の禁止とともに、内部留保の禁止や経理の公開性などによって担保されている〔上野,2012:9-10〕。

協セクターに特徴的な資源配分の原理は「互酬」である。本章では、互酬原理に基づく資源配分の方法として「共助」と「協助」を区別する。上野千鶴子によれば、協セクターは、共同体や協同体とも呼ばれてきた。共同体は「より自生的で均質性の高い共同性」、協同体は「契約にもとづくアソシエーション的な共同性」を結合原理とする集団に対して用いられる傾向がある〔上野,2012:9〕。前者（共同体）の典型として近隣や親族を、後者（協同体）の典型として NPO や協同組合などをあげることができよう。この分類に従うならば、「共助」は「共同体」の、「協助」は「協同体」の資源配分方法である。本研究では、協セクターの中でも「協同体」である NPO の「協助」に主として焦点を当ててきた。

## 2.2 福祉多元社会論と各セクターの役割

### （1）市場の失敗、家族の失敗、国家の失敗

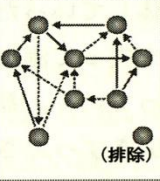
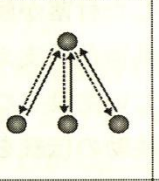
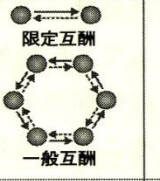
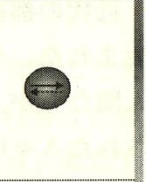
社会における資源配分の方法は「互酬」（「共助」や「協助」）だけではない。それは、図表結－1 に示したように、「市場交換」「自給・自助」「再配分」といった仕組みによっても行われる（補論4）。

「市場交換」は個人・家族が企業などから貨幣を介して財やサービスを購入することである。また、その前提としてお互いの信頼・信用が必要である。しかし、十分な貨幣をもたない人や家族は市場交換を通して必要な資源を購入することはできない。市場から信頼してもらえない人も同様である。市場は生活困窮者を排除しがちであり、不平等な資源の分配を帰結する。社会にとって許容できないほどの貧困や格差の拡大は、市場を通じた資源配分の失敗、すなわち「市場の失敗」を明白に示すものであった<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 長谷川公一〔2000〕によれば、アメリカでは「成員内の互助的な性格の強い協同組合や共済組合など」は「非営利セクター」に含まれないという。しかし、ヨーロッパではそれらも含めて「社会的経済セクター」と呼ぶ〔富沢・川口編,1997／長谷川,2000〕。なお、長谷川も「営利性の追求を目的とせずに、また成員の利害を超えた公共的な使命に志向している限り、協同組合や共済組合をも市民セクターに含んで考えるべき」としている。本研究も同様に考える。

<sup>2</sup> また、公共財の供給は市場を介しては行い得ない。公共財は、道路や公園のように、利用者を制限できないし、制限するべきでもない性質を持った財である。さらに、市場は、公害や環境問題のような市場外の問題、すなわち外部不経済の問題にも原理的に対応不可能である〔長谷川,2000〕。

図表結－１ 資源配分の仕組み

	市場交換	再分配	互酬	自給・自助
模 式 図				
資源配分の形態	任意の主体の間での等価性を前提とした資源の匿名的な交換	政府に一度集められた資源の意図的な再移転	特定の主体の間で規範化・制度化された相互的な資源の移転	他の主体に依存せず、自らの生活単位内部で営まれる資源生産
親和的な配分主体	私企業	政府（中央・地方）	親族・地域協同組合 友人関係 ヴォランティア・集団	個人・家族
資源を獲得するために必要な条件	貨幣、財産、信用	メンバー資格（市民権） 配分決定への影響力	連帯的社会関係への帰属 信頼	生活の知恵 能力

出典：[町村,2000:156] なお、町村敬志によれば、本表は[町村,1986:108]，  
[藤村,1999:17-19] より作成された。

「自給・自助」とは、個人ないし家族による資源の生産と利用である。ただし、高度に分業化された現代において個人の自給・自助のみで生活に必要な主要な財やサービスを自給することは、そもそも不可能である。また、家族による福祉サービスの分配も縮小してきた。上野千鶴子によれば、男性の稼ぎ手と女性の家事労働者からなる「近代家族」は「市場の失敗」を吸収するバッファーとして歴史的につくり出されたものである[上野2011:132]。近代に成立した「家父長制的資本制」の下、市場から退出した女性は、市場外の領域（家族）において育児・介護サービスの不足を不払い労働で支えてきた。しかし、雇用の不安定化、女性の社会進出、非婚化、晩婚化、離婚の増大などによって家族の形成自体が難しくなっている。かくして、家族による福祉サービス提供機能も縮小し、「家族の失敗」も明白となっている。

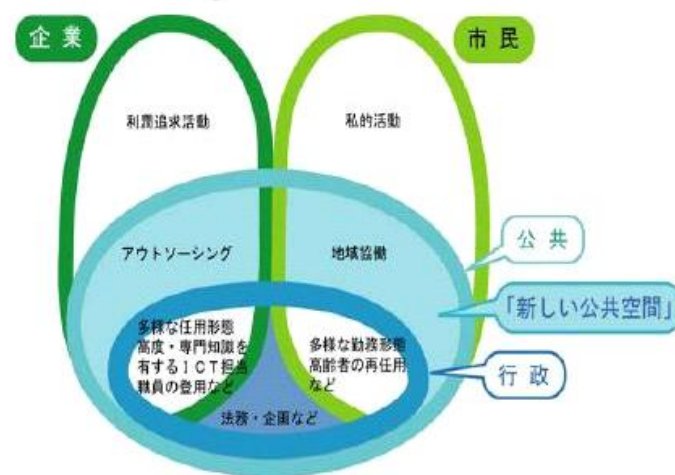
このような「市場の失敗」と「家族の失敗」を救済するものとして、国家による社会保障政策、すなわち「再配分」は位置づけられる。しかし、少子高齢化の進展やサービス提供領域の拡大は財政悪化をもたらした。財政難の下、国家による福祉サービスの提供も抑制的になっている。また、国家による「再配分」には官僚制的な硬直性や非効率性もつきまとう。かくして、1970年代以降、「国家の失敗」もまた明白となっていく。上野が言うように、20世紀とは「市場、家族、国家という19世紀的な概念が席捲し、猛威をふるったあと、その限界をそれぞれに示した時代」だったのである[上野,2011:454]。

## （２）協セクターへの期待の高まりー「新しい公共」論

こうした「市場の失敗」「家族の失敗」「国家の失敗」を背景として、「共同体」や「協共同体」による「共助」や「協助」に期待が寄せられるようになってきた。ただし、近代化・産業化・流動化のなかで地域的な「共同体」の機能は縮小してきた。それゆえ、近年、公共的なサービス提供の主体として想定されているのはNPOや協同組合のような「協共同体」である。

「新しい公共」に関する議論もその1つであろう。「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会」（以下、地方行政刷新研究会）によれば、「新しい公共」とは「公共的サービスの提供主体となり得る意欲と能力を備えた多様な主体（住民団体、NPO、企業等）が、先進的、開拓的、創造的に『公共』を担う仕組み」である〔分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会 2005:3〕。それは図表結－2のようにモデル化されている。

図表結－2 「新しい公共」モデル



出典：〔分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会 2005:3〕

だが、「新しい公共」論にはある種の「危うさ」もつきまとう。ここでの「新しい公共」論は、新自由主義的なNPM（New Public Management 新公共経営）論とセットで語られたものであった。NPMとは、企業経営手法を行政機関に導入することで、成果主義の導入（政策評価）と市場メカニズムの導入（民営化）がその特徴である。その意味では、地方行政刷新研究会の「新しい公共」論は、新自由主義の別バージョンと見ることもできる。それは、福祉の切り捨てや安上がり福祉に容易につながる可能性を持っている。

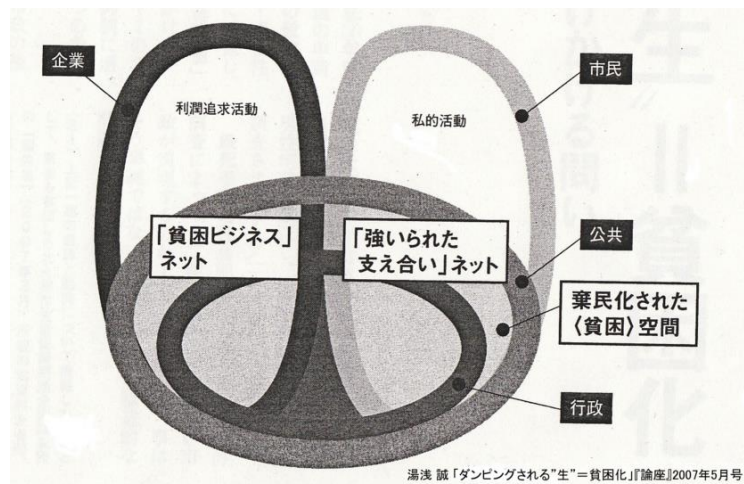
それゆえ「新しい公共」論には、さまざまな疑問も投げかけられてきた。たとえば、湯浅誠〔2007:125-6〕は、「新しい公共」が「生のダンピング」につながる危険性を指摘している。暮らしや命にかかわるサービスは、公共財的な側面を持っている。この領域から国家が撤退し、民営化の名の下、企業（市場）にサービス供給を丸投げしてしまえば、サ

一ビス受給者の幸福よりも利潤拡大を優先する「貧困ビジネス」が跳梁跋扈することになりかねない。（実際、生活困窮者の市場への投げ渡しによる各種の「貧困ビジネス」の報道は後を絶たない。）

また、生活困窮者は（公営住宅群のように）地域的に集住させられることも多い。経済的貧困、社会的孤立、生の意味の喪失といった生活困窮状況の中で、本人の「自助」や地域的な「共助」の成立は難しいだろう。地域の見守り活動で孤独死を防ぐことなど、そもそも不可能である。

国家が、本来「民営化」「自助」「共助」では対応できない公的な領域から撤退してしまえば、後に残されるのは貧困化と棄民化、すなわち「生のダンピング」である。「新しい公共」が、民間や個人・家族・地域へのサービス供給責任の投げ渡しであれば、それは図表－２に示すような「貧困ビジネス」と「強いられた支え合い」の空間になってしまうという〔湯浅 2007:124〕。

図表結－３ 「貧困ビジネス」と「強いられた支え合い」としての「新しい公共」



出典：〔湯浅 2007:126〕

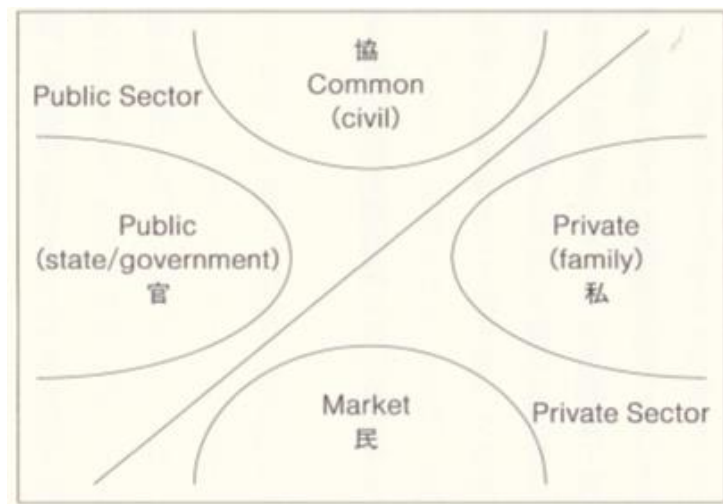
### （３）多元的な資源供給の最適解－福祉多元社会論

上野千鶴子によれば、NPO など協セクターが「『公共性』の担い手として期待される根拠は、国家／市場／家族のニッチを彼らが自発性をもとに埋めているからである」が、「強制性もなく動員力もない NPO が、社会の残余をすべて埋め合わせることができる」と考えるのは、過剰な期待にほかならない」〔上野,2012:10〕。

問題は、国家、市場、家族、NPO といった各セクターのいずれか一つを、福祉的な財・サービスの供給主体として位置づけることにある。たとえば、失敗した「市場」のかわりに「国家」を位置づける、というように。しかし、企業、国家、家族、住民団体、NPO の配分原理は質的に別のものであって、相互排他的なものではない。多元的な供給の最適解を求めるべきである。

K.ポランニーは、人間が生活していくために自然環境との間につくりあげていく制度的な相互作用（実体的な経済）を、それぞれ、再分配、交換、互酬、贈与に対応する経済領域と位置づけた〔Polanyi,1977〕。上野千鶴子は、「これらの多元的な配分原理は相互に対立するわけではなくて、競争的または補完的に共存している」とともに、「その配分原理のあいだに一貫性がないことこそが、それらのあいだの『最適混合』が必要であり、可能である」理由であるという〔上野,2011:456〕。そして、異なった配分原理を持つ「官（国家）／民（市場・企業）／協（NPO）／私（家族）」が、それぞれの能力と限界を前提としつつ、相互に補完しあう「責任と負担の最適混合のシステム」として福祉多元社会を構想した〔上野,2011:456〕。そのモデルを図表結－4に示す。

図表結－4 上野千鶴子による福祉多元社会モデル



出典：〔上野,2011:221〕

武川正吾によれば、福祉国家論は「福祉国家の危機」を経て、国家以外の多様なアクターを含む福祉社会論へと変容してきた〔武川,1999〕。社会には国家以外にさまざまなアクター（セクター）が存在する。福祉国家論にかわる福祉社会論は「福祉のプロバイダーを多元的な社会領域におくことで、国家に対する依存を相対化しようとするもの」であり、「福祉の責任を国家だけが背負っているわけではないから、多様なアクターを想定することは理論的に適切であるばかりか、現実的でもある」のである〔上野,2011:218〕。上野の福祉多元社会モデルもそうした福祉社会論の1つである。ただし、従来の多元的な福祉社会論のモデルが、「公私」の「2元モデル」や「国家／市場／家族」「国家／市場／NPO」といった3元モデルを取っていたのに対し、上野のそれは、①「官／民／協／私」からなる4元モデルであること、②公領域として官セクターと協セクターを位置づけていること

（公領域を担う主体を国家に限定しないこと）などが特徴である<sup>3</sup>。それは、国家／市場／家族の三者に加えて、NPOなどの協セクターをつけ加え、それらのアクターのあいだの責任と役割の「最適混合」を図るといったモデルである。上野による福祉多元社会モデルにおいて、各セクターが分担する役割（機能）を図表結－5に示しておこう。

図表結－5 各セクターの役割（機能）

セクター	機能
官セクター（中央政府と地方政府）	所得の再分配と財・サービスの給付についての最適解の制度化、およびその運用上の管理と監督
民（市場）セクター	労働と交換を通じての資源の最適配分、ビジネスモデルの開発と競争による効率化、法令遵守と企業の社会的責任の達成
協セクター	当事者ニーズの顕在化と事業化、当事者の権利擁護、民セクターとの連携および官セクターとの協働と政策提言
私セクター	代替不可能な情緒関係の調達とケアにかかわる意思決定

出典：〔上野,2011:457〕

このような福祉多元社会モデルを前提とした上で、上野の結論は、次のようなものであった。すなわち、ケアの社会化については、（１）市場化オプションを避けることがのぞましく、（２）ケア費用については国家化が、（３）ケア労働については協セクターへの分配が、（４）私的セクターにおける選択に加えて、福祉多元社会の「最適混合」についての現時点での最適解である〔上野,2012:114〕。

本研究も、基本的に上野のこの結論と同じ立場に立っている（本章４節）。生活困窮者支援の社会化においては市場化するのではなく、費用については公費ベースで行うべきである。また、支援の提供（上野がいうケア労働）については協セクターによる提供が、後述するように、優位性を持つ。同時に、生活困窮の当事者による家族、地域、友人など私セクターつながりもきわめて大切であり、「何気ない日常」の構築にはそうしたインフォーマルなセクターへの関係の委譲もはかられるべきである。官には官の、協には協の、民には民の、私には私の機能がある。有効性を発揮しうる部分で協働することが必要だ。

ただし、「協セクターへの分配」については、上野の言う「ケア労働」（本研究で言えば、生活困窮者支援）だけでなく、「公共性を持った計画」も含めて考えたい。協セクターによる「計画化」も、福祉多元社会における各セクター機能の「最適解」を構成すると考える。

先に示した図表結－5では、協セクターが分担すべき役割として「当事者ニーズの顕在

<sup>3</sup> 上野千鶴子による「２元モデル」「３元モデル」の批判的検討（なぜ「官／民／協／私」の４元モデルなのか）について、詳しくは〔上野,2011〕〔上野,2012〕を参照のこと。

化と事業化、当事者の権利擁護、民セクターとの連携および官セクターとの協働と政策提言」が挙げられていた。その最後に書かれている「政策提言」は「計画化」の一つの形であろう。以下では、NPO 法人抱樸による生活困窮者支援の実践を例にしながら、①支援の実施主体としての局面での協セクターの優位性と②公共性をもった社会計画や政策提言の主体としての局面での協セクターの可能性について示したい。

### 3. 生活困窮者支援における協セクターの優位性と可能性

#### 3.1 支援の実施主体としての協セクターの優位性

##### (1) 優位性の基盤—理念と使命に基づく自発性

まず、生活困窮者への支援（サービス）の実施主体という面での協セクターの優位性について考えよう。

協セクターの活動の特徴は、思い・理念・使命に基づく自発性が極めて強い点にある。そこが官／民セクターの行為原理とは大きく異なる点であると思われる。

官セクターは、法や制度に依拠し、その枠内で業務を行う。また、職員は定期的に異動する。これは公平性の観点からは必要かつ妥当である。しかし、意に沿わない部局に配置された場合、その職員は仕事に意欲を持てないこともあるだろう。その場合、仕事の質やパフォーマンスは低下しがちである（もちろん、そうでない職員が多いことも知っている）。

民セクターは、利潤の最大化（損失の最小化）を考えて行為する。それゆえ、必要な支援であっても、儲からなければ、また、制度的な給付の裏づけがなければサービスは提供しない。

それに対して、協セクターの行為の準拠点は、上述の通り、思い・理念・使命である。NPO など協セクターの事業体にはボランティアから始まったものが多い。NPO 法人抱樸もそうである。放置されていた路上のいのちに対して「なんとかしなければ」という思いや使命から自発的な活動が始まった（補論1）。そうした思いが、自発性の基盤である。

ボランティアの活動原則は、①自発性、②先駆性、③無償性と言われる。そして、この3つのうち最も根源的なものは自発性である。鈴木広によれば、ボランティアの語源であるラテン語の *Volo* の本来の意味は自由意志（英語の *will*）であり、無償性はそれに付随するものである〔鈴木,1986〕。先駆性も同様だろう。自発的、主体的に自由意志によって行うがゆえに、その行為は無償性と先駆性を持つのである。

奥田知志（NPO 法人抱樸理事長）は、NPO やそこでのボランティアの行為の特質は「言われなくてもやる、言われてもやらない」ところにあると言う。思い・理念・使命、そしてそれらに基づく行為の自発性が、①制度に先んじて問題を可視化し制度をつくっていく

(先駆性)、②規制の制度の枠にとらわれない仕組みを構築する(柔軟性)、③当事者との対話に基づいてニーズを把握し支援を提供する(当事者性)、④必要かつ有効な支援を妥当な価格で提供できる(有効性と経済性)といった協セクターの優位性の基盤となっている。以下、順に見ていこう。

## (2) 制度に先んじて問題を可視化し制度をつくっていくー先駆性

協セクターが優位性を持つ第1は、問題を可視化し制度をつくっていく先駆性にある。

あらゆる問題は、認識されて初めて社会的に「発見」され「問題」となる。岩田正美によれば「貧困は人びとのある生活状態を『あってはならない』と社会が価値判断することで『発見』されるものであり、その解決を社会に迫っていくもの」である[岩田,2007:9]。だが、日本では「高度経済成長と国民皆保険・皆年金体制の確立によって貧困問題は基本的には解決した、とほとんどの人が信じ、『総中流化』の中で、(中略)きれいさっぱりと貧困問題の追及をやめてしまった」[岩田,2007:25]。生活困窮は怠惰な個人の「自己責任」とされ見えなくさせられていた。あるいは社会の問題として認識される場合でも、それは衛生や治安の問題として構築され、そこにある社会的排除のメカニズムは隠蔽されていた[西澤,2010](序章)。

そうした状況に対して異議を唱え、「あってはならない」状態を「社会の問題」として社会に問題を提起し、「発見」を促し、仕組みをつくってきたのは、支援にかかわる運動体やボランティア、すなわち協セクターであった。それを示すものとして、抱樸館北九州の建設に対して地域住民からの反対運動が起こったとき、NPOのメーリングリストに投稿された奥田知志のメールの一部を以下に示そう(下線部は筆者)。

昨日も住民との話し合いを持ちました。大変厳しい意見が多く寄せられました。「危険」「安全が脅かされる」「安心できない」などの意見は今回も聞かれました。それらの多くは事実誤認に基づくものだと思います。これらの偏った認識は改められるべきです。

しかし、一方で「責任」ということについて厳しく問われました。それには二つあります。「運営責任」と「知らせる責任」です。

「運営責任」とは、「支援体制が十分であったか」ということです。(中略)住民の方々からは「体制が取れていないのならともかく活動を中止せよ。体制が整えられてから活動するのが当然の前提だ。体制が整わないまま地域に持ち込まれたら迷惑」と今回の施設問題に限らず支援機構の存在そのものに対する発言さえ起こっています。悲しいです。

私たちが活動を始めた二十数年前、路上のいのちは放置されていました。路上死が相次いでいました。行政も最初の十数年は無視の状態でした。その中で「なんとかしなければならぬ」と思った数名によってこの活動は「整わないまま」始まりました。2000年まではボランティアだけで運営しました。

以後、専従の有給スタッフ体制が徐々に整えられましたが、どの部署も「見切り発車」と言えばその通りです。体制が不十分なまま走り抜いてきたのです。仕方がないと言えばそれまでですが、そうでなければ何も始まらなかったのは現実です。

しかし、それに関き直ることは許されない。悔しいですが、今私たちは「不十分さ」を認めるところから反撃したいと思います。（中略）私は「整え」が不十分であったことを率直に認め、では今後どういう体制を構築するのかを全員が真剣に考える時が来たと思っています。

では、「整え」とはなんのでしょうか。私は、極まるところ「個々人の意識」だと思います。自分が何をやろうとしているのか、自分の使命（ミッション）は何か、自分と関係してくれている相手の気持ちはどうなっているのか。常にそのことを考えることだと思います。それがあればシステムは不要かも知れないとさえ思います。（中略）

もう一つの責任は「知らせる責任」です。私自身「ホームレスに対する偏見・差別を解消するため」また、「支援活動を広げていくため」と思いなるべく講演会などは断らずに対応してきました。テレビや種々の取材についても対応してきたのもこのためです。また、他のNPOに見られないほど広報に力を入れてきました。会報やエイドCDもそうです。

しかし、実に足らなかったのです。特に住民の方々の多くは支援の実態を知らず、また、自立された私たちの大切な家族である「素敵なおじさんたち、お姉さんたち」と出会っていない。そして、何よりも支援機構に属する全員が「知らせる責任」を担っている意識がどれだけあったらどうかと考えます<sup>4</sup>。（後略）

こういった思い・理念・使命は協セクターならではのものであろう。日本においては、官セクターは、基本的には「発見」された「問題」に対する処遇のための制度をつくり、運用する主体である。「発見」そのものの動機は弱い（それは業務を増やしかねないからであろう）。また、法律には法制定の目的や処遇の基準は書かれるが、あり得べき社会についての理念が書かれることはない（ように思われる）。金銭的動機に基づく民セクターは、儲けになりそうなビジネスチャンスの「発見」は得意であるが、そうでなければ冷淡である。「貧困ビジネス」のような形で「発見」するかもしれないが、そこには「あってはならない」という規範的な動機は皆無である。当然、サービスの質は低い。

協セクターは、単に「あってはならない」問題を「発見」し社会的な「問題」として構築するだけではなく、社会的な仕組みを創ることによって「あるべき」形にしていくベクトルを内包している。もちろん、官セクターや民セクターにも、その思いを共有できる人たちもいるだろう。そうした人たちと協働しながら、社会的な仕組みを創り、制度にしていく。官の制度—たとえば、パーソナル・サポート・モデル事業（第8章）、生活困窮者自立支援制度、北九州市の自立生活サポートセンターなどは、NPOなど協セクターの取り組みが先にあり、その後、協セクター、官セクター、研究者らとの協働によって形になっていったものだとは筆者は理解している。また、2017年度から始まったNPO法人抱樸、大家、家賃保証会社オリコ・フォレントインシュア（旧リクルート・フォレントインシュア

---

<sup>4</sup> こうした「思い・使命」は、その後、自立者の互助組織であった「なかまの会」を「互助会」に拡大したり、抱樸館北九州での地域に開かれたレストランの開設したり（元野宿の人たちと一緒に食事）することにもつながっていった。これらも「先駆性」をもった取り組みであろう。

ア) との協働による居住支援事業<sup>5</sup> (後述) も、NPO が創ったアフターサポートつき保証人バンクやアフターサポートつき自立支援住宅 (第 7 章) がベースになっている。

なかなか理解されない問題を、「問題」として社会へ提起したり、協働の仕組みをつくったりすることには、さまざまな困難がともなう。お金にもならない。だが、思い・理念・使命は、そうした困難をのりこえる内在的な力の源泉である。それが先駆的な取り組みを生んでいく。

### (3) 既存の制度の枠にとらわれない支援—柔軟性

第 2 に、既存の制度の枠に縛られない柔軟性である。制度にすることは、持続性を保証する意味でも大切である。その一方で、制度化は往々にして「縦割り」を生み出す。また、制度化は対象を確定する作業を伴うため、制度からはずれる人びとや制度外のサービスを生みがちである。基本的に、官セクターは制度にのらないものには対応しないし、民セクターは市場にのらないものには対応しない。

しかし、NPO など協セクターは、制度にのらない人たち、制度の隙間にいる人たちに对しても柔軟な対応をとりやすい。これは、(2) で示した思い・理念・ミッションによるものだろう。思い・理念・ミッションを行為のベースにもつ協セクターは、制度の枠にとらわれない、柔軟で包括的な支援を行いやすいし、現に行っている。

2018 年 1 月に札幌市で起きた共同住宅の火災について、奥田は次のように語っている (『朝日新聞』2018 年 2 月 17 日朝刊「耕論 最低限の住まいとは」下線部は筆者)。

1 月に火災が起きた札幌市のそしあるハイムは「無届け施設だ」という指摘があります。「届けを出さねばならなかったのに出していない」という批判が込められていますが、的外れです。「届け出なかった」のではなく、「届け出ることができなかった」あるいは「あえて届け出なかった」のだと思います。

法律に基づき届け出が必要な施設は利用資格が明確に決まっていて、障がい認定や介護認定がなければ利用できません。つまり、制度ごとに縦割りになっています。そしあるハイムのような、40 代から高齢者までいて、住まいの確保から就労支援、食事の世話、介護まで担う施設の枠組みはいまの日本になく、届け出のしようがないのです。

制度の狭間におかれた、行き場のない人びとが増えています。(中略) 私も北九州で無料定額宿泊所 (筆者注: 抱樸館北九州のこと) を運営していますが、公的支援はありません。縦割りで「入居者を限定する施設」ではなく「だれでも入れる施設」が必要だからです。

<sup>5</sup> これは「住宅」と「暮らし」の一体支援を「地域」で行う仕組みである。大家 (物件のオーナー) から NPO が住宅を借り (サブリース)、それを生活困窮者に提供する。NPO は、入居者から費用をもらってその人たちの見守り支援を行い、保証をオリコ・フォレントインシュアが行う、というビジネスモデルである。生活困窮者は保証人が得にくいいため部屋を借りるのが難しい。大家は事故等のリスクを恐れ生活困窮者に部屋を貸すのをためらう。保証会社は借り主が家賃滞納したり行方不明になったりするリスクを負っている。NPO がアフターサポートをし、保証会社がリスクの早期発見をすることによって、こうした問題を解決しようという試みである。今後、その事業の成果と課題については調査していきたい。

国の制度の枠に入れば、補助金などの支援が受けられる可能性があります。でも「だれでも引き受けられる自由さ」は保てません。それを維持しようとして、既存の制度の枠に入らず、公的な支援を受けない民間の受け皿は数多くあります。

官セクターは、制度を人に合わせがちであるが、現実の生活をベースに支援を考える協セクターは、人を制度に合わせていく自由度や柔軟性を持つ。これが強みである。これまで（第2章など）伴走型支援のメリットとして述べてきた①「制度またぎ」の包括的な支援、②関係構築そのものを目的とした「存在の支援」、③出会いから看取りまでの「終わりなき支援」などは、柔軟性を持つ協セクターのもとでは、より展開しやすいだろう（というより、「制度またぎ」の包括的な支援「存在の支援」「終わりなき支援」は、法・制度や市場を準拠点とする官／民セクターの土俵には、そもそものらないかのぼりにくいものだろう<sup>6</sup>）。

#### （４）当事者との対話に基づいてニーズを把握し支援を提供する－当事者性

第3は、協セクターによる支援は、官や民にくらべて、当事者との対話に基づいて本人のニーズを把握したり支援を提供したりしやすいことである。NPOなどの協セクターは運動体かつ事業体であることが多く、当事者に最も近いところで支援を行っている。それゆえ、官セクターにくらべ潜在的、顕在的なニーズの把握をしやすい位置にある。また、金銭的な動機に基づかないため、当事者主体で支援のメニューを考えることができる。

ただし、支援は「パターンリズム（温情的権威主義）」と裏腹でもある。そこから距離を置くためにも対話（お互いに聞くことと話すこと）が重要である。協セクターは、官／民セクターにくらべて、対話をしやすい位置にある。

これは不適切な支援を強制されないという当事者の権利保障に直結する。上野千鶴子は「ケアの人権」を、①ケアする権利、②ケアされる権利、③ケアすることを強制されない権利、④ケアされることを強制されない権利といった4つの権利の集合体ととらえる〔上野,2011:60〕。その上で、上野は、「ケアされることを強制されない権利」を当事者がっていることに注意を喚起する。確かに、「食事」としてカップラーメンをあてがわれるようなく不適切な「ケアを強制されない権利」は社会的弱者にとってきわめて重要だ。上野は「過度のケア、不適切なケア、ケアされるものが望まないケアは、抑圧や強制となる」とし、それが「当事者主権」にかかわる重要性をもつことを指摘している〔上野,2011:62〕。

だが、生活困窮者を食い物にするような、いわゆる「貧困ビジネス」は論外として、どのような支援、ケアが＜適切＞なのかは、実は難しい。「ケアされるものが望まないケア」は、そのときに当人がそう判断したことであって、時間が経てば変わることもある。上述したとおり、支援に「正解」はなく、答えは「間にある」。NPO法人抱樸のボランティア

<sup>6</sup> ただし、これについては、官の制度のほうが変わるべきである。同じ新聞記事で奥田は「今回の火災を受けて国がすべきことは、規制の強化ではなく、制度の隙間からこぼれる人が出ないように、対象者を限定しない新たな公的制度を創設すること」だと述べている。

への聞き取りによれば、北九州での野宿者パトロールの際、お弁当を渡そうとしても受け取られなかったり、鉄パイプをもって追っかけられたりしたこともあったという。だが、そうしたときでもお弁当は配り、毎週訪問は続けたという。お弁当を配りながら自立支援住宅への入居の応募を勧めても「いや、いいです」と拒否されたりもする。しかし、入居を勧める。そうした関係の中で、当事者たちは、自らの健康状態や経済状態なども考えながら、弁当や薬を受け取ったり、自立支援住宅への応募を考えたりするようになる。同じ支援メニューであっても時間と関係の構築の中で＜適切－不適切＞の基準は変わる。「死のう」と思っている人にとっては、当人が「望まないケア」であっても、「生きよう」と思うようになれば「望むケア」になることもあるだろう。当事者主体、当事者主権は、対話によって構築されるものである。協セクターは、相対的に、そうした対話を行いやすい立ち位置にある。

さらに、運動体であり事業体であるという協セクターの特徴は、単に当事者ニーズにそったサービスの提供といったことを超えて、新たな社会を創っていくことともつながっている。奥田によれば、ホームレスの多くは無縁であるがゆえに「無告の民」でもある。「無告の民」とは「自らの苦しみや痛みを告げ訴えるところの無い人」だ[奥田 2006(a):56-7]。それゆえ、痛みや苦しみの本質（逆に言えばニーズ）は、なかなか社会に伝わらない。対話と支援を通して、そうした声を政策に反映させていくことは、不可視化されていた「無告の民」の姿を可視化し、「ホームレスを生まない社会」を実現するための営みである。それらは代理的提言、アドボカシーと呼ばれるものである。支援活動が行政の単なる「下請け」になるかどうかは、代理的提言ができるかどうかにかかっている。活動が、当事者のニーズに基づいた新たな社会創りにつながりやすいことも、官／民セクターとの違いであり、協セクターの優位性と言えるだろう。

#### （５）必要かつ有効な支援を妥当な価格で提供できる－有効性と経済性

第４に、必要で効果的な支援を妥当な価格で提供できるという点である<sup>7</sup>。これまで述べたこととも重なるが、協セクターの支援は当事者ニーズを基盤としている。対話を通して必要なものを提供すること、不必要な支援を提供しないことを目指している。民セクターのように営利性を追求しないこと、官セクターのような平等性の縛りの中での画一的支給から比較的的自由であることが、それを可能にしている。

また、営利を追求しないことは、必要な支援サービスを妥当な価格で提供することも可能としている。上野千鶴子によれば「運動やボランティアから出発した市民事業体に経営感覚がないことはよく指摘されてきた」という。しかし、上野は、介護保険制度の下での生協、ワーカーズ・コレクティブによる福祉サービスの分析をもとに、協セクターの経営

<sup>7</sup> いわゆる「コストパフォーマンス」の高さであるが、この語は日常的にはコストの低さに力点がおかれているように思われるので、このように表記した。

コストは官と比べても民と比べても相対的に優位であることを証明している<sup>8</sup> [上野,2011:309]。

### 3.2 公共性を持った支援計画の主体としての協セクターの可能性

協セクターの役割は、単に公共サービスの提供にとどまるものではない。先に示した図表結-5に示されているように、政策提言も役割の1つである。それは計画化とも言えよう。本節では、上野の福祉多元社会モデルを前提としつつ、協セクターが公共性を持った支援計画の主体としても重要な役割を果たしうる可能性について示そう。

事例として取り上げるのは、NPO 法人北九州ホームレス支援機構（現 NPO 法人抱樸）が、それまでの任意団体から NPO 法人化する際（2000 年）に策定した「北九州におけるホームレス自立支援グランドプラン」である<sup>9</sup>。

NPO が策定した「北九州におけるホームレス自立支援グランドプラン」（以下「グランドプラン」と略）と行政の支援プランとの違いは、当事者ニーズとの近さにある。行政による計画化の際にも実態調査は行われる。しかし、日々当事者と接し対話の中から「何が必要なのか」を考えている NPO など協セクターの方が、より確実に当事者ニーズを把握しているように思われる。もちろん、それは当事者が「必要だ」というものをそのまま受け入れることではない。対話の中から構築されていくものである。

「グランドプラン」の策定者である奥田知志（抱樸理事長）は「野宿のつらさ、何が必要で、何が不要でないか、仕事はどうしているのか」等々、すべて野宿の当事者から教えてもらったという。それゆえ、支援を始めて最初のころは「答えは向こうにある」（当事者が持っている）と考え、まずは徹底的に聞くことが仕事だと考えた [稲月,2009:200-1]。しかし、聞き取りをしていくうちに少しずつその認識は変わっていったという。筆者のインタビューに対して奥田は次のように述べている。

10 年ほどずっと聞き続けて、記録にまとめて、その中から、自分たちが出会った経験の中から、何が必要とされているのかということをまとめたのがグランドプランになった。（中略）

ただ、私は聞き取りやってて、ちょっと途中で変わってきたんです。たとえばアパート設定など、個別の支援を始めてからね、やっぱりうまくいったりいかなかったりしはじめるわけですね。自分のことは自分が一番よく知っている、というけど実はそうではない。何が本当に必要なのか、当事者にも支援者にもわからない。それが野宿というものです。それで、最初は「答えは向こうにある」と考えてきたけれど、だんだん「答えは間にある」って思うようになった。単にリクエストに答えるといったことでもなく、支援者側の考え

<sup>8</sup> ただし、それは「無償労働」を含んでいる可能性は高い [上野,2011:307]。

<sup>9</sup> 「グランドプラン」策定の経緯について、詳しくは奥田 [2006(b)] を参照のこと。なお、「プラン」全文は <http://www.h3.dion.ne.jp/~ettou/npo/grandplanmokuji.htm> でも見ることができる。

を押しつけることでもない。今思えば当たり前のことなんだけど、一緒に答えを見いだしていく作業そのものだ。ですからグランドプランは、そういう意味では、当事者と支援者の「間」の中で生み出されてきたんです。

対等性と自己決定権の保証の上で、対話を通して見いだされたニーズこそが当事者ニーズである。グランドプランは、長年の支援の経験とともに、対話によって構築された当事者ニーズにそったものであったために、高い実効性を挙げてきたのではないだろうか<sup>10</sup>。ここに協セクターによる計画化の第1の可能性がある。

可能性の第2は、協セクターの計画には理念が明確に書き込まれており、それがミッションとして各メンバーに共有され、活動の主体性や自発性を強化しているように思われることである。図表結-6に「グランドプラン」に書かれた「基本理念」を示した。さまざまな価値をもった個人がチームとなって活動を行っていくためには理念の明確化と共有が必要である。ちなみに、市が策定した「ホームレス自立支援実施計画」には、こうした理念は書かれていないし、国の「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」にも（「現状」や支援についての「考え方」は書かれているが）図表結-6に示されるような理念は書かれていない。

上野千鶴子は、上述したとおり、高い「公共性」を持つ協セクターの事業体は「効率性」においても他セクターに対して決して劣っていないことを示しているが、「公共性」と「効率性」という両立しがたいと考えられてきた基準を達成する際の要となるのが、市民の自発的参加である〔上野,2012:114〕。明確な理念とミッションに基づく協セクターの計画はメンバーの自発性や主体性の基盤となりうる。

図表結-6 「グランドプラン」に示された「5つの基本理念」（項目のみ）

1. いのちと権利に対する支援	①憲法に規定される基本的人権の視点に立ち、いのちと権利に対する支援を行い、貧困と抑圧、存在意義と関係性の喪失状況からの解放を目指す。②支援者も共に生きるものとして自己解放を目指す。
2. 支援における2つの視点	①物理的困窮（ハウスレス状況）に対する支援－「健康」で「最低限度の生活」の確保、②人格関係的困窮（ホームレス状況）に対する支援－「文化的」で「最低限度の生活」の確保
3. 自立支援における3つの方向性	①就労による自立に対する支援、②家族等との関係回復における自立に対する支援、③生活保護受給による自立に対する支援
4. 「総ホームレス時代」の問題解決のためのパートナーシップ構築	ホームレス当事者・地域社会・行政・ボランティアの連携
5. 「自立」の5本の柱	①社会的生活を回復すること、②主体的に選び取ること、③関係において自らの存在意義を見いだすこと、④依存ではなく、責任を負い合うこと、⑤死を共有すること

出典：「プラン」をもとに筆者が整理した。

協セクターによる計画化は、その発想においても執行においても行政の計画にくらべて自由度が高く、それが実効性を高めるように思われる。これが協セクターの計画化が持つ

<sup>10</sup> たとえば、ホームレス支援による自立生活継続率は9割を超えている。

第3の可能性である。「グランドプラン」の特徴は、図表結－7に示すように「10の事業」がNPO（協）、行政（官）、当事者（私）、企業・市民（民）など多様な主体との協働へと開かれていることである。奥田知志によれば、「ひとりの路上死も出さない」「ひとりでも多く、一日でも早く、路上からの脱出を」「ホームレスを生まない社会を創造する」といった目的の達成にとって、「誰がするか」は問題ではなく、「何が必要か」が重要だった、という。もちろん、自分たちでやれることは全部やる。しかし、協働したほうが効果的なのであれば、どのような相手であっても連携して事業を実施する、というスタンスだ。

図表結－7 「プラン」に示された「10の事業」（項目のみ）

1. 基礎的支援事業	①食糧支援(炊き出し)、②医療支援、③健康支援、④お風呂支援
2. 相談事業	①自立相談、②健康相談、③物資相談、④病院相談
3. 医療関係支援事業	①救急搬送対応、②入院時支援、③星空診療所の開設
4. 6つの自立支援事業	①自立支援住宅、②就労支援、③居宅設置、④職業訓練、⑤社会(法的)手続き支援、⑥家族関係回復支援
5. 「ハウスレス脱出後」支援事業	「自立者の会」(仮称)の発足
6. 人権保護事業	①行政/法的手続き支援・弁護士の確保、②犯罪被害者救援基金設立
7. 情報収集・提供事業	①実態調査、②情報提供、③支援者に対する活動報告、④問題解決のための広報活動
8. 地域パートナーシップ形成事業	当事者・地域社会・行政・ボランティアの連携
9. 青少年育成地域教育プログラム事業	人権に対する学びの場(ボランティアキャンプ等)開催
10. 資金確保事業	募金や会費による資金の確保

出典：「プラン」をもとに筆者が整理した。

実際、多くの事業が協働で展開されてきた。たとえば、相談事業、シェルター、就労支援、アフターサポート等は市との協働（委託）事業である。市との協働で注目すべきこととして、これらの事業は、先にNPOの「プラン」があり、その後で市の事業が動き出していることである。奥田は、「委託を受けるにしても、自分たちが施策をつくって行政に提案する、そして議論しながら解決していくことが重要だ」という。協働の際の議論は、計画が公共性を持つために不可欠である。ホームレス自立支援センターの開設にあたって、NPOは建物や制度の設計段階から案を出し市との討議を繰り返した。この事業が「行政がつくって民間に下ろす、という形にならなかったのは、グランドプランがあったから」であり、「市の担当者も私たちのプランをよく読んでいた」と奥田はいう。

当事者との協働としては「なかまの会」（上記事業計画では「自立者の会」）との連携がある。これは元ホームレスがつくった互助組織であるが、その設立をNPOは支援している<sup>11</sup>。こうした協働は、事業における当事者性の確保にもつながっている。また、同じ協働セクター間での協働事業としては、社会福祉法人グリーンコープとの「抱樸館福岡」（ホームレスなどの自立を支援する施設）の運営がある。

<sup>11</sup> 「なかまの会」は、現在、自立者だけでなく、そのNPO職員、ボランティア、地域の支援者などをメンバーとする「互助会」となっている（注4も参照のこと）。

ただし、「民（企業や市民）」との協働は、「グランドプラン」策定時点では弱かった。その弱い部分を担うベースとなったのが「北九州におけるホームレス問題を解決するための市民協議会」（以下、「市民協議会」と略）であった。これは市のホームレス支援計画に示された「ホームレス対策推進本部」に対抗しつつ連携する市民団体である。この「市民協議会」には「法律」「就労」「生活」「医療」「住宅」の5つの専門部会がつくられ、ホームレス支援に関心を持つ各領域の専門家や市民が参加して市への提言をまとめた。「法律」と「住宅」の部会は、その後、「ホームレス自立支援法律家の会」「自立支援居宅協力者の会」として自らを組織化し、NPOの連携先にもなっている。

図表結－８ NP0 と企業の連携による生活支援付き登録住宅の提供

出典：NPO 法人抱樸作成資料

<sup>12</sup> この事業は、国土交通省の「改定住宅セーフティーネット法」に基づく事業と厚生労働省の「生活困窮者自立支援法」に基づく事業を背景にしている。その意味では、協一民一官セクターの連携事業とも言えるだろう。

### 3.3 協セクターによる生活困窮者支援をめぐる課題

このようにホームレス支援の実施主体としての NPO（協セクター）には、官や民に対して相対的な優位性が認められるが、以下のような課題もある<sup>13</sup>。ただし、これらの課題は「協セクターであること」による課題と言うよりも、社会全体の課題や支援という行為そのものに内在する課題でもある。

#### （１）支援の主体としての協セクターをめぐる課題

第 1 に、財政的な課題である。多くの NPO は財政基盤が弱く、そのため組織力、情報収集力、基本的インフラの整備なども相対的に弱い。

第 2 に、行政との対等性確保の問題である。NPO 法人抱撲を含め多くの NPO は行政との協働で事業を行うことが多い。これは代理的提言を通して政策に関与していくという点ではメリットでもある。しかし、その一方で、協働は「行政の下請け」として安上がり福祉の手段ともなり得る。特に、資金力、組織力などが弱い NPO の場合は行政委託や補助金に依存しなければ事業を継続できないこともある。こうした状況から行政との対等な関係を形成しにくいといった問題もある。

第 3 に、事業体として経営を続けていく場合、当然のことながら効率性が重要となるが、それが運動体としての理念と齟齬をきたす可能性がある。西澤晃彦は「いかにその意味づけが異なるとはいえ、運動体が『自立』という『成果』を行政と共有することになれば、官僚制的な効率主義から距離を取り続けることは難しく、「一人でも多くのいのちを守るという判断を根拠になされる行政との連携は、意図せざる機能への加担という難題を抱え込まされている」という〔西澤,2010:131-2〕。また、「理念を追求することから始まった運動体が、しばしば民間の営利事業と変わらない、たんなる事業体に転化する例は残念ながら少なくない」との指摘もある〔中西・上野,2003:121〕。

第 4 に、当事者ニーズをめぐる問題である。当事者ニーズの尊重は、当事者主権の考え方とつながっている。当事者主権とは「だれかを代弁することも、だれかに代弁してもらうことも拒否し、私のことは私が決める、という立場」である。だが、たとえば、金銭管理や飲酒をめぐる、その理念は支援の現場では難しい問題に直面する。

#### （２）計画の主体としての協セクターをめぐる課題

NPO による「プラン」は、①強い理念性を持っており、そのことがメンバーの自発性や使命感を介した高い効率性につながっていること、②官、私（当事者）、民セクターとの

<sup>13</sup> NPO の研究者として国家・市場・ボランティアセクターからなる 3 元モデルを提示した L. サラモンは、「市場の失敗」「国家の失敗」を意識しながら「ボランティアの失敗」という概念を提起している〔長谷川,2000〕。それは「必要な資源の全般的な不足、真に必要とされるところに資源が行かないという資源の需給ギャップ、慈恵主義的なパターナリズム（温情主義）、専門的なアドバイスが必要な場合にもアマチュアの意見が優先されがちなアマチュア主義による失敗の 4 タイプ」である〔Salamon,1995:44-8／長谷川,2000:447〕。

協働と討議によって公共性と当事者性を保持しうることを示した。これらは、協セクターが公共性を持った計画化の主体として重要な役割を果たしうる根拠と言える。

しかし、課題もある。計画化と公共性には基本的な矛盾がある。公共性の本質は、理念的には「排除と同化に抗する連帯」であり、「誰に対しても開かれている」という意味合いがある〔齋藤,2000:ix〕。だが、計画化の際には政策対象の限定は避けられない。公共性の範囲をどこまでに設定するかといった問題が、現実には生じる〔上野,2012:10〕。たとえば、ホームレスの自立支援においても、「自立」を目的に掲げた場合、「自立の意志のないホームレス」は排除されかねない。また、計画は「現在」策定されるため、「将来」の人びとを排除してしまうおそれもある。こうした矛盾は、計画の主体が協セクターであることに起因するものではなく、計画化と公共性の関係そのものに内在するものである。それゆえ、主体が官であろうが協であろうが共通に生じるが、協セクターの場合、理念や使命が明確である分、その矛盾がより明確に意識される。だが、それは、よりよき計画とその遂行につながる苦しみでもある。そうした可能性をもった課題と言えよう。

#### 4. 結論

これまでの検討を踏まえ、本研究から導かれる結論は下記の通りである。

##### （１）伴走型支援システムは生活困窮者の自立支援において一定の有効性を持つ。

NPO 法人抱樸による伴走型支援システムは、生活困窮状況にある個人や家族に対する働きかけ（対個人・家族）と参加包摂型の地域社会を創るための働きかけ（対地域・社会）という 2 つの局面を持った支援である。本研究では、生活困窮状況にある個人・家族に伴走しながら自立的な生活構造の形成を支援する伴走型支援の有効性が示された。また、NPO 法人抱樸は、さまざまな支援の受け皿、社会資源を創り出し、参加包摂型の地域社会の形成をはかってきたことも示された。同時に、伴走型支援システムが持つ課題も明らかになった。

（２）生活困窮者支援においても「官／民／協／私」からなる福祉多元社会を想定し「責任と負担の最適混合のシステム」〔上野, 2011:456〕を考える必要がある。そうした福祉多元社会において、協セクターは支援の実施主体としての優位性を、また、公共性を持った計画の主体としての可能性を持つ。

上野千鶴子は、異なった配分原理を持つ「官（国家）／民（市場・企業）／協（NPO）／私（家族）」が、それぞれの能力と限界を前提としつつ、相互に補完しあう「責任と負担の最適混合のシステム」として福祉多元社会を構想する〔上野,2011:456〕。その上で、

ケアの社会化について「(1) 市場化オプションを避けることがのぞましく、(2) ケア費用については国家化が、(3) ケア労働については協セクターへの分配が、(4) 私的セクターにおける選択に加えて、福祉多元社会の「最適混合」についての現時点での最適解である」としている〔上野,2012:114〕。生活困窮者支援を考察してきた本研究も、基本的に同様の立場に立つ。その上で、NPO のような協セクターは、①支援サービスの実施主体としての優位性、②公共性をもった社会計画や政策提言の主体として可能性を持つと考える。

## 文献

- 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会, 2005, 『分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して』  
[http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415\\_k04.html](http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415_k04.html)
- 藤村正之, 1999, 『福祉国家の再編成—「分権化」と「民営化」をめぐる日本的動態』, 東京大学出版会.
- 長谷川公一, 2000, 「共同性と公共性の現代的位相」, 『社会学評論』200 (Vol.50, No.4), 日本社会学会.
- 稲月正, 2009, 「施策立案と質的調査」, 谷富夫・芦田徹郎編, 『よくわかる質的社会調査 技法編』, ミネルヴァ書房.
- 岩田正美, 2007, 『現代の貧困—ワーキングプア／ホームレス／生活保護』, 筑摩書房.
- 柏木宏, 2003, 「NPO 研究の地平」, 野口道彦・柏木宏編『共生社会の創造と NPO』, 明石書店.
- 町村敬志, 1986, 「都市的生活の制度的基盤—資源配分の社会過程」, 吉原直樹・岩崎信彦編『都市論のフロンティア—<新都市社会学>の挑戦』, 有斐閣.
- 町村敬志, 2000, 「都市的生活の基盤」, 町村敬志・西澤晃彦著『都市の社会学』, 有斐閣.
- 中西正司・上野千鶴子, 2003, 『当事者主権』, 岩波書店.
- 西澤晃彦, 2010, 『貧者の領域—誰が排除されているのか』, 河出書房新社.
- Polanyi, Karl, 1977, *The Livelihood of Man*. 玉野井芳郎・栗本慎一郎訳『人間の経済 1 市場経済の虚構性』, 玉野井芳郎・中野忠訳『人間の経済 2 交易・貿易・貨幣および市場の出現』, 岩波書店.
- 奥田知志, 2006(a), 「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・森松長生著『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, 2006(b), 「NPO 法人化と『北九州におけるホームレス自立支援グランドプランの作成, そして協働へ』」山崎克明ほか著『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.
- Salamon, Lester M., 1995, *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Johns Hopkins University Press.
- 齋藤純一, 2000, 『公共性』, 岩波書店.
- 鈴木広, 1986, 「ヴォランティア的行為における”K”パターンについて」, 『哲学年報』, 第 46 輯, 九州大学文学部.

- 武川正吾, 1999, 『社会政策の中の現代』, 東京大学出版会.
- 富沢賢治・川口清史編, 1997, 『非営利・協同セクターの理論と現実ー参加型社会を求めて』, 日本経済評論社.
- 上野千鶴子, 2011, 『ケアの社会学ー当事者主権の福祉社会へ』, 太田出版.
- 上野千鶴子, 2012, 「ケアの社会化と新しい公共性」, 盛山和夫・上野千鶴子・武川正吾編『公共社会学 2 少子高齢社会の公共性』, 東京大学出版会.
- 湯浅誠, 2007, 「ダンピングされる"生"＝貧困化 『21 世紀のモデル都市』北九州市が投げかける問い」, 『論座』5 月号, 朝日新聞社.

## 謝 辞

本研究をまとめるにあたり、終始ご懇篤な御指導と御鞭撻を賜りました甲南大学文学部教授 谷富夫先生に衷心より厚く御礼を申し上げます。谷富夫先生には、大学院時代から今にいたるまで、研究への向き合い方、視角、方法など、たいへん多くのことを学ばせていただきました。

また、本研究の基盤となった伴走型支援システムを実践するとともに調査にご協力いただいた NPO 法人抱樸理事長 奥田知志様はじめ同法人職員の皆様にも厚く御礼申し上げます。本研究は、奥田知志理事長の論考や職員の皆様の支援記録等に多くを負っています。誠にありがとうございました。

さらに、各章のもととなった調査では、下記の先生方にもたいへんお世話になりました。調査・研究をとおしての議論は有益かつ興味深いものでした。厚く御礼申し上げます。

第3章・第9章・第12章「北九州 若年生活困窮者への伴走型就労・社会参加支援事業調査」ならびに第10章・第11章「北九州 子ども家族まるごと支援調査」等：大阪市立大学大学院生活科学研究科准教授 垣田裕介先生、福岡県立大学人間社会学部准教授 堤圭史郎先生、北九州市立大学地域創生学群准教授 坂本毅啓先生、同 西田心平先生、福岡大学人文学部准教授 添田祥史先生

第4章、第5章「北九州 ホームレス実態調査」：北九州市立大学名誉教授 山崎克明先生  
第6章、第7章「北九州 自立支援センター退所者調査」：福岡女子大学国際文理学部教授 野依智子先生、中村学園大学教育学部講師 益田仁先生

第8章「福岡 パーソナル・サポート・モデル事業調査」：大阪市立大学大学院生活科学研究科准教授 垣田裕介先生

補論5「北九州 小学校教員への意識調査」：北九州市立霧丘小学校教諭 中島弘陽先生  
あわせて、調査員として協力いただいた北九州市立大学、九州大学の学生と大学院生の皆様にも感謝いたします。

最後に、本研究をご審査いただき、たいへん貴重なご意見を賜りました、甲南大学文学部教授 帯谷博明先生、同 西川麦子先生、大谷大学社会学部教授 西村雄郎先生に深く御礼申し上げます。

2018年6月

稲月 正