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

生活困窮状態に置かれた者に対する新たな相談支援事業の実施に携わる人材の育成・確保・専門性の向上に関する調査・研究事業

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

平成 26 年 3 月

目次

はじめに 1
Ⅰ　カリキュラム検討とテキスト作成 2
１．はじめに－伴走型支援を担う人材の必要性 2
（１）　今日の生活困窮状況 2
（２）　既存の支援の仕組みの問題点 2
（３）　生活困窮者支援に必要なもの－伴走型支援 3
２．伴走型支援を担う人材に必要な能力 12
３．伴走型支援人材育成講座カリキュラムの設定 14
（１）伴走型支援人材育成講座の開設 14
（２）新たなカリキュラムの検討 14
４．テキストの作成 23
Ⅱ　講座実施報告 27
１．初級講座の開催 27
２．上級講座の開催 33
Ⅲ　講座の分析と評価　―受講者アンケートより― 40
１．初級講座アンケート―集計結果（受講者数 70 名中、58 名回答） 40
（１）各科目について感想 40
（２）今回の講座を受講して良かったと思った点（抜粋） 44
（３）講座内容で不足と感じられたこと、疑問に思われたこと 45
（４）上級講座の受講を希望するか 46
（５）今後の講座について意見、感想 47
（６）これまでの支援において一番苦労したこと 47
（７）生活困窮者支援において一番大切だと思うスキル 49
（８）今後の生活困窮者支援に対する意見、感想 50
（９）生活困窮者支援に関わってどのくらいか 51
（１０）その他意見、感想 51
２．上級講座アンケート―集計結果（受講者数 70 名中、58 名回答） 52
（１）受講者の基本属性 52
（２）アンケート調査の集計結果 53
３．集計結果から明らかとなった点 93
（１）講座に関する全体的評価 93
（２）各講座の評価 94
（３）講座実施に関する今後の検討課題 95
Ⅳ　人材育成事業の評価システムと今後の課題 96
１．評価システム 96
（１）評価システムの考え方 96
（２）評価委員会の業務内容 96
（３）評価基準について 96
２．伴走型支援人材育成事業の仕組みの特徴 99
３．伴走型支援人材育成の課題 102

資　料　編 105
アンケート調査票 106
　（１）初級講座アンケート 106
　（２）上級講座アンケート 108
伴走型支援人材育成講座（上級）テキスト 113
伴走型支援人材育成講座（初級）テキスト 373
新しい相談支援事業における伴走型支援人材育成検討委員会構成委員名簿 544
開催経過 545

はじめに

人を支えるのは、人である。そして、そのように支え、支えられる人と人との関係の集合体が地域社会であると言える。

しかし、困窮者が増大するなかで、この人と人との関係である社会が脆弱になって来ており、困窮者が孤立状態に置かれているのが現実である。生活困窮者の抱える問題は、経済的困窮と共に社会的孤立である。特に、社会的孤立の問題は、無縁社会と言われて久しい今日さらに深刻化してきている。

しかも、この両者は、相互に影響し合っている。すなわち経済的困窮は、社会参加の機会を奪い、一方で無縁化し他者との関係や出会いを失うことで自己の存在意義を見失い、働く意味や意欲を失い、その結果、働か(け)なくなり経済的困窮に陥る。世代間の貧困スパイラルと共に、経済的困窮と無縁の貧困スパイラルは大きな問題である。

自立に向かう制度をいくら整え、チャンスを増やしたとしても、「本人が自立したいと思えるか」は別問題である。制度が制度として当事者の助けになるためには、その制度と当事者を結びつける人が必要であり、その中でも自立する動機付けとなる人との出会いが何よりも重要である。自立が孤立に終わると自立状態の継続は困難となる。なぜならば「人は何のために働くのか」という自立に関する問いの根幹に、「人は誰のために働くのか」という問いを持っているからだ。その問いに対する答えがないまま、自立の努力を重ねることは難しい。

そのように現在の困窮を捉えるのなら、困窮・孤立状態に置かれた人が再び社会に参加する第一歩の場面に関わる「人」、すなわち支援員の存在が当事者にとって重要となる。支援員との出会いが、失われた社会との再会の場面となるからだ。この支援員との出会いが、社会に対するさらなる不信を招くのか、あるいは社会そのものに対する信頼と期待を取り戻す機会となるのか、大きな影響を及ぼすこととなる。

では、そのような中で、どのような人材を育成する必要があるのか。今回の調査事業「生活困窮状態に置かれた者に対する新たな相談支援事業の実施に携わる人材の育成・確保、専門性の向上に関する調査・研究事業」は、まさにその課題に対する研究である。

2013 年 12 月国会は、新法である「生活困窮者自立支援法」を可決した。すでに始まっていたパイロット事業(2013 年度、2014 年度)を踏まえ、2015 年度より全国で生活困窮者に対する自立支援の取り組みが一斉に始まる。厚生労働省は、2014 年度より、このパイロット事業に従事する相談支援員を中心に研修を始めようとしている。まず、このことに期待したい。

新法において、相談事業は必須事業として全国の福祉事務所を所管する自治体で実施される。しかし、相談を受け、アセスメントを実施し、支援プランを立てた後、実際に困難要因そのものの解決を図るための受け皿となるのが地域に存在する資源(NPO 法人やボランティア団体、福祉事業所、民生委員、町内会など)である。この部分を強化しなければ困窮者は相談所に滞留することとなる。そして、この地域の受け皿においてもっとも大切であるのが人材である。今回の研究事業によって、開発されたテキストや研修制度は、そのような地域資源、しかもなかなか独自では研修制度など持ち得ない民間支援団体や民間事業所の人材を育成する上で大きな助けになると思われる。この研究の成果が活用され全国各地で困窮者支援の人材育成事業が行われることを心より期待する。

NPO 法人　ホームレス支援全国ネットワーク
理事長　奥田知志

Ⅰ　カリキュラム検討とテキスト作成

１．はじめに－伴走型支援を担う人材の必要性

（１） 今日の生活困窮状況

現在の生活困窮問題の根底にあるのは、社会的排除に起因する経済的困窮と社会的孤立の複合である。また、そうした複合が世代間連鎖を引き起こしていることも明らかになってきた。

このような生活困窮状況の広がりの背後には、日本型生活保障の弱体化がある。宮本太郎（2009）によれば、高度成長期に確立した「日本型生活保障」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。それは「男性稼ぎ主と主婦の典型的なライフサイクルを念頭に置き、そこで想定される疾病、失業、死別などのリスクに社会保険によって対応するものであった（宮本,2009:51）。しかし、1990年代以降、経済のグローバル化に伴う産業構造の変化（たとえば脱工業化）や国際競争力強化という財界の意図にそった労働政策等の影響で、企業による長期安定雇用慣行は衰退し、非正規雇用は増大した。日本型生活保障の下では、非正規労働市場は（夫や父親の収入を補完する）低賃金労働市場と位置づけられていたため、非正規労働者の増大は、そのまま経済的困窮者の増大をもたらした。また、雇用の不安定化は家族、地域、職場などでの社会的なつながりの弱体化をもたらし、社会的孤立化を促進した。

（２） 既存の支援の仕組みの問題点

「制度が想定したライフサイクルと人々が実際に生きている人生との相違」は「新しい社会的リスク」と呼ばれている（宮本,2009:51）。今日の生活困窮支援を考える際には、一方で「新しい社会的リスク」に対応した生活保障制度の構築が必要である。「ホームレス自立支援法」（2002年）や「生活困窮者自立支援法」（2013年）は、そうした観点から有効に活用されるべきだろう。

他方、支援の現場で、制度をいかに有効に使いながら生活困窮者の多様な自立を支えることができるかについて考えることも重要である。両者は相互に関連している。生活保障制度のあり方は、サービス提供の「受け皿」づくりに直結している。同時に、新たな社会保障制度に基づく「受け皿」が整備されても、それらを生活困窮者にうまくつなぐ仕組みがなければ、それらはないも同然である。

しかし、既存の支援の仕組みは以下のような点で問題を持っていた。

１）社会的孤立化に対応した支援体制の弱さ

既存の支援体制の第一の問題点は、申請主義的な福祉制度のもとでは、社会的に排除され社会的孤立に陥った人々は、不可視化されサービスから排除されてしまうことである。生活困窮者本人が適切な形で支援の仕組みを継続的に活用するためには、困窮状況にある人を見つけ、制度につないで適切なコーディネートをしてくれる人の存在が重要である。それらは主に地縁、血縁、社縁のような「縁」にまかされていた。

だが、さまざまな「縁」が弱体化しているにもかかわらず、社会的孤立化に制度的に対応する仕組みづくりはきわめて弱かった。制度として関係を取り結ぶことによって生活困窮者の社会的孤立を解消し、さまざまな支援の受け皿を段階的にコーディネートするような仕組みの構築ができれば、たとえ窓口は申請主義であっても、生活困窮者を窓口につなぐことが可能とな

るのである。

２）総合的な支援体制の弱さ

申請主義と並んで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。生活困窮は、さまざまな困窮要件の複合として表れることが多い。たとえば、就労困難という課題の背後には、それまで見過ごされてきた障がい、生きる意欲の喪失、基礎学力の低さ等々の要因が作用していることもある。こうした複合的な課題に対応するには、複数の制度・サービスを横断的につなぎ合わせることが必要である。

しかし、現在の支援体制ではそれが難しい。それが縦割りの弊害であった。ワンストップ・サービス体制の構築も望まれているが、なかなか実現が難しい。また、縦割りなのは制度だけではない。現場での支援も領域別になっている。総合相談ができないソーシャルワーカーも少なくない。たとえ制度が縦割りであっても、それらを連携させ、総合的な相談や支援を行う仕組みがあれば、複合的な課題に対応することも可能となる。

３）自分が社会にいることの意味、役割、希望を感じさせてくれる支援の弱さ

生活困窮者が支援制度・サービスを利用する前提として、生活困窮の当事者自身が自らの生を意味あるものと感じることが必要である。それは社会とつながることによって可能となる。社会に参加し、そこで何らかの役割を担うことによって人は存在意義を確認できる。また、制度やサービスを利用しようと思うには、将来に希望が持てることが重要である。だが、失敗が続くと希望を持ち続けることは難しくなる。それゆえ、寄り添うことによって孤立を防ぎ、当事者と共に次の選択肢を一緒に考えていくことが必要である。

しかし、従来の支援は問題に対して支援者の判断で処遇を行う支援であった。また、支援者が行政の代弁者となって制度利用の難しさを伝える存在になることさえあった。そこからは希望は生まれない。当事者が制度やサービスを主体的に利用するようになるためには、当事者の主体的に選択できる体制を保障しながら、同時に、共に考えていく仕組みの構築が求められる。

４）社会づくりを視野に入れた支援体制の弱さ

単に困窮している個人の課題を解決し、もとの社会に戻すだけでは生活困窮問題の根本的な解決にはならない。問題を根本的に解決するには、生活困窮者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ねばならない。そのためには、サービス提供の受け皿となる社会資源の開拓を視野に入れた社会への働きかけが必要である。地域に受け皿がなければ、コーディネート型の支援は不可能である。

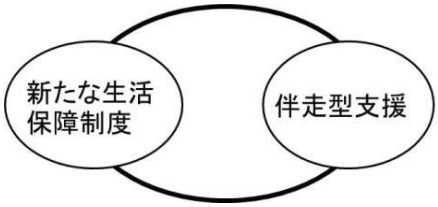
しかし、従来その重要性は指摘されつつも、社会への働きかけを視野に入れた支援の仕組みづくりは必ずしも進んでこなかった。さらに個人に働きかける個別的な支援と地域への働きかけが別々に展開されてきたことから、個別支援と地域支援を包括的に展開していくこともあまりなかった。これも別の意味での縦割りである。個人と地域への働きかけを総合的、包括的に行うような生活困窮者支援制度の構築が求められている。

（３） 生活困窮者支援に必要なもの－伴走型支援

新たな生活困窮者支援には「新しい社会的リスク」に対応した生活保障制度の構築とともに、上記のような課題に対応した新たな支援の仕組みが必要である。この両者があって体系的な支援が可能になる（図表Ⅰ-1）。そうした仕組みとして私たちが提起してきたのが「伴走型支援」

である。

図表Ⅰ-1 今日の生活困窮者支援に必要なもの



では、伴走型支援とは、どのような支援なのであろうか。その理念は、提唱者である奥田知志によって7つにまとめられている。以下、『伴走型支援人材育成講座（上級）テキスト』第1章「今日の生活困窮者問題と伴走型支援Ⅱ」を引用（一部、補足）する形で提示しておこう。（なお、伴走型支援の具体的な仕組みについては、同テキスト第2章「生活困窮者と伴走型支援システムⅡ」を参照のこと。）

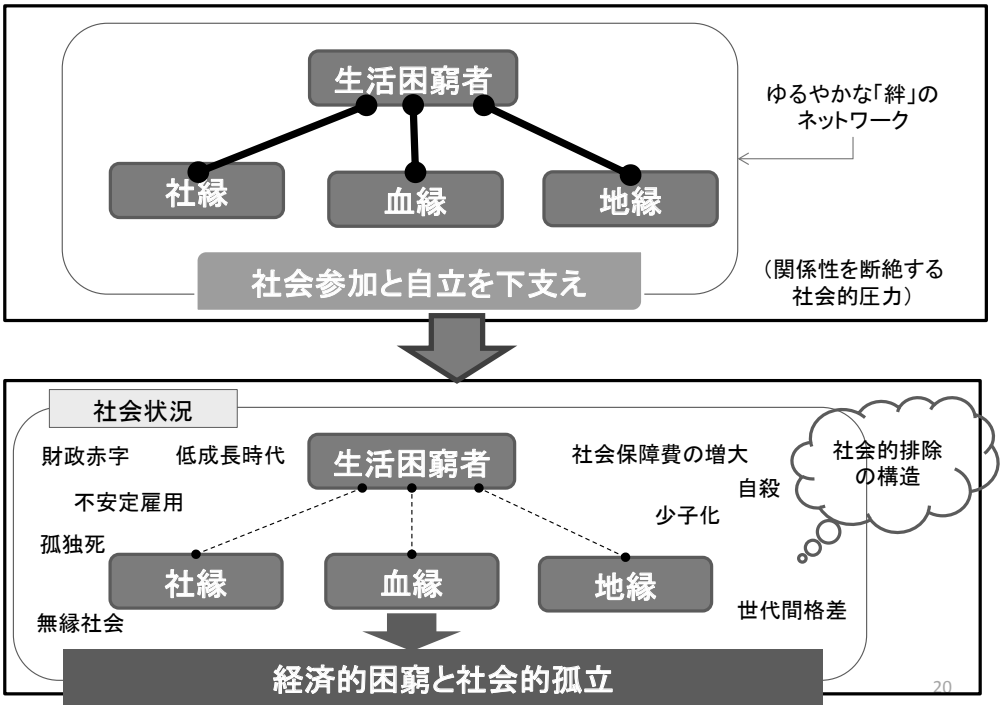
1）第1の理念：家族が持つ機能をモデルとした支援

従来日本社会は、地縁、血縁、社縁といわれる「3 つの縁＝3 つの関係基盤」を中心に形成されてきた。しかし、3 つの縁は現在急速に脆弱化している。結果、困窮者の孤立化が進み、制度や社会資源はあるにも拘わらず、それにつながらない、あるいはつながることができない困窮者が増加した（図表Ⅰ-2）。伴走型支援は、これら 3 つの縁、とりわけ家族が持つ機能に着目し、それを補いつつ新しい参加包摂型社会の創造を目指すものである。これら 3 つの縁には課題や問題も当然あった。血縁、地縁、社縁の有無は人びとが社会的に排除される際の基準でもあった[1]。また、3 つの縁は、身内の責任論に象徴されるように「限定された人や関係」にのみ責任を負わせる閉鎖的、自己完結的、あるいは封建的な面を持っていた。

それゆえ、ここで大切なのは「血」「地」「社」に貼りついた伝統的、家父長制的、排除的な規範や機能ではなく、「縁」が持つ支援に関わる機能である。例えば経済的な困窮状態に陥った際、ハローワークや年金制度、さらに生活保護など、様々な制度や社会資源を紹介し、そこにつなげてくれたものの一つがこれら 3 つの縁であった。あるいは身辺的な困窮状態に落ちいった時、医療や障がいや老齢の福祉制度につなげたのも、それらの 3 つの縁であった。社会保障制度は申請主義を原則に活用されてきたが、現実は常に困窮者の横には誰かがおり申請自体を援助してきたのである。

[1] 家族を持たず、地域に定住せず、会社的組織に属さない人びとは、日本社会の中で排除されやすい存在である。その典型が寄せ場労働者であり、ホームレスであり、非正規雇用の若者や外国人労働者であった。

図表Ⅰ-2 3つの縁の脆弱化と生活困窮状況



これら3つの縁の機能を考える上で、最も象徴的であったものが家族（家庭）の持つ機能である。伴走型支援を考える上で、以下では家族（家庭）をモデルとしよう。

ただし、それは家族やその機能全体を再現することを目的としていない。当然、ここに挙げられた機能が家族機能のすべてを網羅しているわけではない。また、家族をモデルとすることは、従来の家族や家庭をそのまま肯定するものでも、それを理想とするものでもない。家父長制的家族制度が持つジェンダーに立脚した不払い労働や権力構造など、現実の家族が多くの問題を抱えており、伴走型支援はそこへの回帰を目指すものではない。

以上を踏まえた上で、伴走型支援を理解するために、家族のもつ機能と伴走型支援の機能とを対応させたのが図表Ⅰ-3である。

図表Ⅰ-3 家族が持つ機能と伴走型支援が持つ機能の対応

家族の持つ機能	伴走型支援が果たす機能	伴走型支援の方法
家族内のサービス提供（住居・食事・睡眠・看護・教育・服飾など）	包括的・横断的・持続的なサービス提供機能	既存の社会資源を「制度またぎ」で「つなぎ－もどし」ながら活用
家族・家族外の社会資源利用にもとづく対処	持続性のある伴走的コーディネート機能	
記憶の蓄積とその記憶に基づく対応	記憶の蓄積と記憶にもとづくサポートプランの設定機能	サポートプランの設定とデータベース構築
役割を担い合うこと	自尊感情と自己有用感の一体的な提供機能	社会参加支援を通した役割創出と生き甲斐支援

まず、家族の持つ機能を、「家族内のサービス提供」、「家族・家族外の社会資源利用にもとづく対処」、「記憶の蓄積とその記憶に基づく対応」、「役割を担い合うこと」の4つと仮定した。そして、伴走型支援が果たす機能を、それらに対応するかたちで、①包括的・横断的・持続

的なサービス提供機能、②持続性のある伴走型コーディネート機能、③記憶の蓄積と記憶にもとづくサポートプランの設定機能、④自尊感情と自己有用感の一体的な提供機能とした。以下、こうした 4 つの伴走型支援が果たす機能について説明しよう。

①包括的、横断的、持続的なサービス提供機能

家族（家庭）における第 1 の機能は、「家庭内のサービス提供」である。

家族（家庭）は、家族成員に対して直接的なケアやサービス提供を行ってきた。衣食住をはじめ、教育や看護・見舞い、日常的なサービス提供やケアなど、家族内で担える様々な必要について、分野を選ばず包括的かつ横断的、また持続的に提供してきた。

しかし血縁や家族のつながりが薄くなり、これまで家族が提供していたサービスが家族内では賄えない時代となった。このような状況に対しては、一部行政や企業が対応を始めている。単身化に合わせた商品の開発や流通方式の開発、従来家庭内労働とされてきた介護を社会的に制度化したことなどはその象徴である。

ただ現状においては単身化や無縁化の進行に社会資源が追いついていないのも事実である。そこで伴走型支援は、困窮者のニーズに合わせて社会資源の創造を支援する。それは、家族が家族成員の必要に合わせて提供できるケアの内容を拡充していったことと同じである。伴走型支援は、それを社会資源創造で手当てする。ただし伴走型支援は、家族が直接のサービス提供者であったこととは違い、極力それ自身がサービス提供者になることを避ける。地域における資源創造を支援し、できた社会資源を活用するためのコーディネート支援である。

②持続性のある伴走的コーディネート機能

家族（家庭）における第 2 の機能は、「家族・家族外の社会資源利用にもとづく対処」である。家族成員のニーズに家族（家庭）は、自らの領域において対処を模索する。しかし、事態の深刻さやニーズの内容によっては家族（家庭）内での対応では収まらず、家族は家庭外の社会的サービスや社会資源を利用することになる。この際に家族が担う役割が「持続性のある伴走的コーディネート」である。例えば、家族（家庭）内で看護することで治る病気なら家族が看護する。しかしそうではない場合、当然病院につなぐことになる。しかもそのようなコーディネートが一回限りで終わらず継続的に、あるいは段階的に行われる。さらにニーズによっては、いくつかのサービスを組み合わせるような横断的な対応を取る。また、つなぎ先の社会資源が本当に家族のニーズにマッチしているのかを検証し、もしつなぎ先が良くなければ「もどし」「つなぎ直す」ことを繰り返した。この「つなぎ」と「もどし」、そして「つなぎなおし」の連続的な行使が家族（家庭）の機能として存在していた。特に「もどし」の機能が働いていたことは家族の機能にとって大きなポイントである。

しかし、孤立化が進み社会保障制度をはじめとする様々な社会資源があるにも関わらず、それにつながらない困窮者が増えた。これは 3 つの縁の中で手当てされてきた伴走的なコーディネートが機能しなくなった結果である。伴走型支援は、家族（家庭）をはじめ 3 つの縁が持っていた持続性のある伴走的コーディネートであり、困窮当事者に必要な情報を伝え社会資源とつなぐ支援である。もし、つなぎ先の資源が不適当であった時は、「もどし」、さらに「つなぎ直す」。これまでの支援現場においても「つなぐ」ことはなされていた。しかし、制度が縦割りに留まっている限界もあり、実際「つなぎ」が「投げ渡し」に終わることもあった。それぞれの社会資源が他の資源に「つないだ」際、その後その人がどうなったかについてつなぎ元の関わるところではなかったからだ。つなぎ先が貧困ビジネス施設や劣悪な受け皿であった場合、単身孤立状態の

困窮者は最悪の事態を迎えることにもなりかねない。持続性のある伴走的コーディネートは、「もどし」の機能を働かせ、さらに制度横断型の対応ができることによりこれらのリスクを回避する。

家族が成長に従って役割を変えていくように、伴走型支援もいくつかのステージを想定しなければならない。問題が最も深刻である急迫期を担うのは伴走支援を行う支援者である。しかし、それが一生続くわけではない。伴走的なコーディネートはいずれ誰かに引き継がねばならない。それは子どもが巣立ち新たな家庭を築くのと同じである。支援者は、急迫期を乗り越えた当事者が地域の中で暮らしていく上で伴走的なコーディネートをしてくれる「キーパーソン＝地域の伴走者」を当事者と共に捜す。伴走的コーディネートは暫時地域のキーパーソンへと引き継がれていく。

③記憶の蓄積と記憶にもとづくサポートプランの設定機能

家族(家庭)における第 2 の機能は、「記憶の蓄積とその記憶に基づく対応」である。

家族（家庭）は記憶の蓄積の場所であった。寝食を共にし、長期にわたり共にいることで、必然的に家族はお互いの情報を記憶として蓄積していった。

この家族における記憶の蓄積には 2 つの役割があった。第 1 には、それが家族共通の思い出であり、自己認識や相互承認の核となること。自分のことを知ってくれる人の存在が安心できる居場所には必要であった。第 2 に、過去の記憶が蓄積されていたことにより、現在起こっている家族のトラブルや家族が抱える困窮に対して、過去の記憶や経験を活用し対応することができたこと。例えば過去の既往歴を知っていることで、現在の病気を推察したし、本人の性格や失敗事例、成功事例を知っていることで現在本人の抱えている困難事象に対して様々な対処やアドバイスを行った。

このように記憶を蓄積していることは、現状の事態に対応できるデータベースを家族がもっていたことを意味する。また、そこでなされた対応は、そのような蓄積されたデータに裏打ちされており、明文化はされてはいないが付け焼刃の対応ではなく、その前後を踏まえた方針（サポートプラン）をもった対応であった。

困窮者支援の現場においては前知識や情報がない状態で支援を開始することが多く、対処には相当の困難が伴う。これまでの縦割りの相談窓口におけるアセスメントがそれぞれ単独で繰り返されることによる本人の負担の問題や、せっかくのアセスメント情報が蓄積されないことなど課題は多い。このため伴走型支援においては、ワンストップ型の総合的な相談窓口が想定されており、そこにおいては家族機能として存在した記憶の蓄積の機能をデータベースとサポートプランのシステムを創ることによって対応することになる。また、このような記憶が共有されることによって、他人に対してチームケアが可能となった。なお、ここにおける個人情報の取り扱いは、本人承諾はもとより、慎重に実施されなければならないことは言うまでもない。

一方で伴走型支援において支援者による支援が永続することはない。支援者による支援の後、地域社会での暮らしがはじまる。地域での暮らしの中でも、やはり自分のことを知っていてくれる存在が必要となる。伴走型支援は、地域における記憶の蓄積のため当事者に合わせた「キーパーソン＝自分のことを知ってくれている人」を確保することが含まれる。

④役割の担い合いによる自尊感情と自己有用感の一体的な提供機能

家族（家庭）における第 4 の機能は「役割を担い合う」ことである。

困窮者にとって家族はいざとなったら助けてくれる存在であるが、同時に自分自身家族の一員としてなんらかの役割を与えられる場所である。3 つの縁は、「助けられる」と同時に、「助け

る」という役割を相互に担い合うことによって成立していた。例えば、最初はすべて親の世話になっていた子どもは成長と共に役割を担っていく。家族に頼られ用いられた時、人は自己有用感を持った。また、困った時に家族が助けてくれることによって人は自尊感情を強く持つことができた。自己有用感と自尊感情を一体的に提供することが家族機能であった。

この機能も無縁化の中で失われつつある。本来、相談事業をはじめとする社会保障制度の充実は困窮者を孤立無援状態から解放し、自分は大切にされている、自分は尊い存在なのだという認識を与える。しかし、社会保障制度にたどり着けないことで「自分は大事にされていない」という否定感情を持つ。自尊感情を得ることは、伴走型支援の現場での最も重要な事柄の一つである。

だが、ここで終わるならば、その人の自立は脆弱なものとなる。「助ける側」と「助けられる側」の固定化は自立の妨げにさえなるからだ。伴走型支援においては、その人が何かの役割を得るようになれることを重視する。かつて家族（家庭）がそうであったように、人が自分の役割を地域や社会の中で共に見出すことは人が生きる上で重要であるからだ。人は役割を得ることで自己を認識する。それがないと自己喪失状態となる。伴走型支援は困窮者に寄り添うことによって自尊感情を醸成するのみならず、自己有用感を得るための支援である。「助けられる」だけではなく「助ける」ことよって自己有用感を得ることが安定した自立生活を可能し、再び困窮、孤立状態に陥ることを予防する。伴走型支援は役割の創造に力を注ぐ。

２）第 2 の理念：個別的であり包括的な人生支援

伴走型支援は、生活困窮者の多様で複合的な困窮状況に対しての個別的かつ包括的な支援である。

ワンストップ型の総合相談体制を前提とするが、困窮者が孤立化していることを前提に相談窓口に来ることのできない困窮者を想定することも必要である。よって、伴走型支援はアウトリーチを含む相談体制を構築する。相談スタイル自体の柔軟さと広範さが伴走型支援の特徴である。

困窮者が制度に合わせるのではなく、個々の困窮者に合わせたオーダーメイド式の支援計画（サポートプラン）が立案される。このプランには、目前の解決しなければならない諸々の課題や問題に対する手当はもちろんのこと、当事者が自らの人生や生き方を模索できる支援計画でなければならない。よって伴走型支援は「自立支援」であると同時に「人生支援」という射程を持つ。

支援者が関わる期間は限られている。しかし、伴走型支援全体は問題解決時期だけを想定するのではなく、その時期を乗り越えた後の日常生活、それを支える人との出会い、社会的資源や地域などの創造もしくはそれらとのコーディネートを担うことまでを想定する。出会いから看取りまでというトータルな人生プランを想定した支援の枠組みを持っているのが伴走型支援である。

３）第 3 の理念：存在の支援

困窮者が抱える諸々の問題を如何に解決するかは生活困窮者支援における第 1 の課題　である。

しかし、伴走型支援は単に当事者が抱える問題を解決する支援に留まらない。従来の相談支援の窓口で実施されてきた問題解決型の相談事業に加え「伴走そのものが支援」と捉える。例えばアセスメントは問題を解決する手段であると同時に、アセスメントから始まる当事者と支援者の関係そのものが支援となる。この意味でアセスメント自体が支援なのである。従来の問題解決型における支援が「対処の支援」とするならば伴走型支援は「存在の支援」をも含むと言える。

ただ「存在の支援」は急迫期の問題解決後の「次の支援」ではない。「伴走的な存在」は、確

かに日常生活の基盤を構築する時点で最も大きな役割を果たすが、「存在の支援」は実は急迫期においても重要である。生活困窮者の多くは社会的排除や孤立化の中で人間関係を失っており、困窮に陥る中で多かれ少なかれ「無援（助けがない）」を経験している。その結果、社会に対する信頼、すなわち「いざとなったら助けてくれる社会であること」への信頼を失っている。困窮が深まるほど「助けて」の声が出ないのはこのためである。困窮者は自ら窮状を訴える力を失っているのみならず、「助けてくれる人はいない」という認識を持っている。だから支援の初段階から関係を構築することで、共にいてくれる存在、助けてくれる存在の証明が具体的な問題解決のための対処の成否を決定づける。

当初は支援者が伴走者として「存在の支援」を実施するが、いずれ当事者が日常生活へ移行した後も「伴走してくれる存在」が必要となる。支援者は当事者が地域での生活を始めるために地域における「存在の支援」としての伴走者であるキーパーソンをつくるための支援を行う。

４）第４の理念：多様な自立概念をもつ可変的、相互的な支援

伴走型支援は多様な自立概念から構成される。身辺に関する生活自立や社会参加を課題とする社会的自立、経済的自立など多様な自立概念を有している。さらに伴走型支援は自立を単に「支援を受けず自助努力で生活を組み立てること」としてのみ捉えず、援助を受ける力である「受援力」を持つことをも含めた総合的な自立概念をもっている。なぜならば困窮が深刻化する社会において困窮者は孤立化しており「助けて」と言えない状況に置かれているからである。その中で「助けて」と言える能力、すなわち「受援力」は社会的自立を果たすために必要な力である。また、社会の側もこの「助けて」をキチンと受けることによって「社会」となる。

また伴走型支援は、「支援－被支援の関係」の可変性や相互性を重視する。支援を一方向的に捉えず「支援する側」と「される側」の固定化を避ける。たとえ受援力を得たとしても被支援の立場に居続けることが、最終的には依存を生み自立へ向かう人々の元気を奪われることになっては意味がない。そうではなく伴走型支援においては、助けられた者が助ける側に変われる「可変性」が担保されなければならない。「助けられた人は、助ける人になれる」。これが伴走型支援における希望である。支えられていた人が支える人となり、支えていた人がいつでも支えられる側になれる。この相互性と可変性が伴走型支援においては不可欠である。つまり「助けて」とお互いが言える関係、すなわち「助け－助けられる相互支援のネットワーク」が参加包摂型社会である。

伴走型支援は、地域が参加包摂型社会となる中で共感に基づく互酬的関係性を創造する。制度の利用等により、他者の支援を受けなくなることを援助のゴールにするのではなく、必要に応じて制度・サービスを継続的に利用しながら、他者との関わりの中で生きていく力であり、一方で自らも社会的役割を果たしていくという相互的であり互酬的な力を創造する支援である。

５）第５の理念：当事者の主体性を重視する支援

伴走型支援は、当事者の主体性を重視する。生活困窮者を生活の当事者と位置づけ、本人の自己決定権のもと、当事者と支援者との対話と合意、そして何よりも当事者の自己決定を通して多様なニーズと可能性を実現していく支援の形を当事者主体の支援と考える。

社会的排除の現実は困窮者の主体性を奪ってきた。さらにこのようなことは、困窮者が相談窓口にたどり着いた後も起こり得る事態であった。つまり、従来の困窮者支援の現場では、支援者が当事者以上に当事者のことを知っていると思い込み、当事者に代わり様々な判断をしてしまうという事態が起こっていた。病識や障がい認識の問題もあり、必ずしも本人の認識が前提で進め

られる場面ばかりではないが、往々にして当事者は専門職によって「素人」として扱われてきた。その結果、「自分のことは自分で決める」という主体性の確保という原則的な事柄が排除されてきた。当事者主体は、当事者自身が自分の専門家であるとの認識に立つ。

ただし、これは「答えは当事者（のみ）が持っている」という単純な理解ではない。当事者を重んじることは、当事者のリクエストに支援者がただ応えるということではないからだ。もちろん支援の専門家が「答え」を持っていると言うことでもない。「答え」は当事者と支援者の間でなされる対話を前提とした当事者の自己決定のもとに創られていく。そもそもそれは「答え」ではなく支援者との対話の中でなされる当事者の決断である。この意味で「答え」は当事者と支援者の「間」に存在している。伴走型支援が関係や存在の支援であるというのはこの意味である。

伴走型支援は自助努力を重んじる。伴走型支援は、誰かを助けるための手法であるのみならず、その目指すところは、当事者が自分で自分を助ける力を得ることである。当事者は「できない人」ではなく「自分を助けることができる人」との認識に立つ。ただし、本来「自助」は「公助や共助が適正に機能している状況」において成立する。また、相互的対話と役割分担を前提とするのが自助であり、孤立の中で自助努力を重ねることは困難である。公助が曖昧にされている社会において当事者主体の議論のみが進むことは、結局は当事者の主体的決断、すなわち自助努力や自己責任さえ取れない孤立無援状況を当事者に押し付けることになる。故に、自助努力が可能な社会環境、すなわち公助の責任を明確に示すことが求められる。

伴走型支援は、当事者が持っている苦難の経験に価値を見出す。当事者は確かに問題を抱えている。しかし当事者が問題なのではない。それどころか当事者が期せずして問題を抱えたことによって得た認識や生きるためのスキルに意義を見出す。その能力を活用することで参加包摂型社会を創造する。

困窮当事者が社会や組織の仕組みに自分を合わせることは難しい。生活困窮は人の適応力を低下させる。困窮者が既存の仕組みに合わせるのではなく、困窮者に合わせた仕組みや社会を構築するのが伴走型支援の目指すところである。例えば、従来職場は 8 時間労働を基本としてきた。そして、8 時間働くことができる労働者を求めてきた。しかし、そのような働き方がすぐにはできない、あるいは元々できない人もいる。そのような人を単に「働けない人」としてしまうのではなく、その人に合わせた職場づくりの支援をすることが伴走型支援である。3 時間働くことができる人に 3 時間労働の職場を確保する。伴走型支援は当事者主体を重んじることによって、当事者に合わせた職場や社会の仕組みを作るための支援を行う。そのようなユニバーサルな社会を創造することが伴走型支援の役割である。

６）第 6 の理念：日常を支える支援

伴走型支援の場面は、いくつかのステージが想定される。具体的な問題を抱えた急迫期においては、支援者はまず諸々の問題の解決を当事者と共に行う。結果就労をはじめ生活の基盤が整う。次のステージでは、支援者の伴走の下に地域生活の基盤となる関係や居場所を確保することに重点が置かれる。そして、最終的には伴走そのものが地域へと委譲され、さらに本人もその一端を担う。つまり、伴走型支援は、これら 3 つのステージを有し、最終的には日常の構築と継続を目指す支援である。

家族（家庭）モデルにおいて家庭とは「日常の集積」であったと言える。その日常は専門家の手を借りずとも支えー支えられるという「お互いさま」の関係として成立しており、それこそが伴走的な参加包摂型社会である。そのような日常を構築することは、専門家を要する社会的支援を必要とする社会的コストの全体的な低減にもつながることにもなる。

日常と生活困窮とは循環的な過程でもある。しかし、日常的な関係が地域の中で構築されていれば、困窮にいたる危機を早期発見することもできる。参加包摂型の社会が日常を支える。それは、脆弱化したこれまでの地縁、血縁、社縁を用いながらも、他人による新しい縁の構築を目指すものであり新しい社会の構築を目指すものである。

しかし、改めて「日常」とは何かを考えると、それは決して「平穏無事」なものではない。急迫期の問題が解決された後も問題は絶えず起こる。伴走型支援は「日常は問題が起こる場所である」という認識に立ち、日常を支える参加包摂型社会の構築を目指す。

人は苦労が絶えない現実を生きている。それに加え今日のような不安定就労やそれに因る不安定居宅の時代においては、一層「平穏無事な日常」は望めない。常に問題が起こる中で人と人がどのように出会い、共に生きていくのか。解決できる問題は解決しつつ、しかし、すぐさま解決できない問題を抱えながらも支え、支えられながら生きていける。これこそが伴走型支援が目指す日常であり参加包摂型社会なのである。

7）第 7 の理念：参加包摂型の社会を創造する支援

伴走型支援は徹底して個々人に寄り添う。しかし、個人に対する徹底した支援は社会や地域を問うこととなる。なぜならば困窮の原因は単に個人の問題ではなく、困窮者は個人の努力ではどうしようもない現実の中に置かれているからである。社会的排除や経済的、構造的問題によって引き起こされる格差、さらに困窮者に向けられる差別や偏見など、この社会自体を改善しない限り、問題は拡大再生産されていく。この点を無視して単に個人にのみ寄り添うことは、支援自体が問題ある社会の補完物になりかねない。困窮かつ孤立化した個人の自立を支援し「社会復帰」できたとしても、そもそも「復帰したい社会であるかどうか」が問われている。

伴走型支援は、個人に寄り添いつつ新しい社会を創造する。それは伴走型支援によって構築される参加包摂型の社会である。誰もが参加でき、排除されることがなく必要な社会資源が整った地域社会を構築することは伴走型支援の役割である。支援者は、当事者に寄り添い、当事者と共に社会資源を開拓・創造する。同時に差別や排除が起こる地域社会が社会的排除を克服するための意識や仕組みを構築し参加包摂型社会を創造する。

２．伴走型支援を担う人材に必要な能力

このような中、伴走型支援の実施には、十分な予算措置とともに、支援を担う人材の育成が必要である。あらゆる制度や仕組みがそうであるように、生活困窮者支援の制度や仕組みが有効に働くかどうかは、現場を担う人材の質と量によって決まってくる。

では、伴走型支援を行う人材にはどのような能力が求められるのであろうか。『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在り方に関する研究事業報告書』（2012 年度厚生労働省社会福祉推進事業）において、私たちは伴走型支援を担う人材に必要な能力として、以下の 10 項目を提示した。

①ミッションの保持と遂行力

・伴走型支援により参加包摂型社会を創造するという自らの使命と目的を理解し、その遂行のために自ら考え行動できる。

②当事者主体の理解と実践力

・当事者の主権を重視し、自己決定の支援を意識的に行うことができる。
・法令を遵守し個人情報の保護等に配慮できる高い人権意識をもつ。

③共感に基づく支援と決断力

・当事者の来歴や状況を理解し、共感にもとづく支援ができる。
・当事者主体のもと、課題解決に向けて支援の選択肢を提示する決断ができる。
・当事者の決断に責任をもつことができる。

④寄り添いとコミュニケーション能力

・当事者に寄り添いながらエンパワメント[2]し、当事者自らが自己の存在意義を認識することを助け、自立と連帯の社会をともにつくっていくような支援ができる。
・傾聴と対話を通して豊かな社会関係を形成できる。

⑤的確な見立てと多様な選択肢を提示できる力

・的確なアセスメントによって当事者のニーズをとらえ、適切なスクリーニングを行うことができる。
・困窮・孤立状態等により必要な情報が十分に届いていない人に対して、人生に希望がもてるような支援制度や社会資源を選択肢として提示できる。
・利用可能な制度や社会資源について幅広い知識をもち、多様な選択肢を提示できる。
・つなぎ先が適切なものであるかどうかを当事者の状況に応じて判断し、問題がある場合にはさらに適切な社会資源・人につないでいくことができる。

⑥当事者自らの来歴や将来なりたい自分についての「物語」を引き出していく力

・当事者が自らの来歴や将来の希望について、他者によって規定された言葉の枠組みの中で語るのではなく、自らの言葉で語り、ニーズを把握し、自らが望む状態や社会を構想することを支援することができる。
・当事者のニーズやそれに基づいて作成されたサポートプランにそって必要な社会資源をコーディネートしながら、当事者自らが地域の中で「経済的」「身辺的」「社会的」に自立して生きていく力（サービス・ユーザーとしての力）を高めていくことができる。

⑦他者と協働して支援できる能力

---

[2] エンパワメントとは、排除されていた人たちが自ら力をつけていくことである。

・課題を一人で抱え込むのではなく、他の職員とチームを組んだり他の社会資源と連携しながら課題の解決ができる。
・一人が一つの役割しか担わないといった形ではなく、各人が複数の役割を担いつつ、チームで協働して支援を行うことができる。

⑧現場での実践と研修を通した人材育成力

・支援の現場や研修の場を通してお互いに学びあい、育ちあえる。

⑨社会資源の開拓と連携を通して社会を創造していく力

・地域の中で伴走してくれる人や組織を見つけ出し、生活を継続できる仕組みを創り出すことができる。
・当事者のエンパワメントと多様な自立に向けて当事者や地域社会に必要な社会資源を開拓・創造することができる。
・それぞれの社会資源をつなぎあわせることで相乗的な効果を生み出すような新たな支援のネットワークを創りだすことができる。
・社会に対して課題の解決策を企画し関係諸機関に提言することができる。
・教育・広報機関とも連携しながら人権意識や社会的排除に抗する力を地域に創り出すことができる。

⑩問題解決の段階から日常生活の移行までのタイムスパンを見すえた展望力

・生活困窮状況に対する問題解決型の支援だけではなく、当事者に持続的に関わりながら、最終的には地域の中で相互に支え合う日常生活を形成できるような長期的な展望に立った支援を行うことができる。

このような能力の養成には､何よりも OJT(職場での仕事を通した研修･訓練)が重要である。現場では日々さまざまな出来事が起こる。それぞれへの支援の見立てや対応について、職場で丁寧にケース検討をしたり、支援の先達（スーパーバイザー）がアドバイスをしたりすることは、伴走型支援の理念やスキルを獲得していく上で極めて効果的である。

同時に、職場外での研修（OFF-JT）も必要である。人材育成の要は「人との出会い」にある。先進的な支援の事例を見聞きしたり、そうした支援を実際に行っている人の話を聞くことは、知識やスキルの向上はもちろん、ミッションの再確認にもつながる。また、伴走型支援はコーディネート型の支援でもあるため、生活困窮者支援にかかわるさまざまな制度の幅広い理解が必要となる。そのためには講座への参加も一つの有効な手段である。

３．伴走型支援人材育成講座カリキュラムの設定

（１）伴走型支援人材育成講座の開設

伴走型支援を行う人材を育成するための講座を、特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワークは、2011 年度から実施している。この講座では、伴走型支援の理念、仕組みの理解のほか、「社会保障制度」「住宅支援」「就労支援」など生活困窮者支援に必要な制度等の実践的な利用等について学ぶことができる。本講座の開始にあたっては、カリキュラムならびに実施体制等については詳細な研究・検討が行われた。

かくして、2012 年 3 月 9 日から 11 日にかけて、第 1 回目の伴走型支援人材育成講座（初級）が大阪市で行われた。テキストの序文（はじめに）には、講座の開設の意図と目的が以下のようにまとめられている。

①これまでホームレス支援は、路上で困窮状況に追いやられている人々と出会った者たち、法の整備も整わない中で（あるいは不当な法の運用の状況の下で）それでも目前のいのちを何とか支援しようとする人々によって担われてきた。その意味で、未知の分野、手座繰り状態の日々であった。

②ホームレス支援の現場を担う個々の者たちの情熱と経験が積み重ねられる中で、ホームレスや生活困窮者への支援の体系というものの輪郭が見え始めており、それを共有し体系化していく必要がある。

③ホームレス自立支援法の成立後、国も一定の法的整備、支援体制を整えてきたが、路上生活者に対する緊急的支援の域に留まっていたため、「居住確保と就労支援」あるいは「生活保護支援」など、単発の「点」の支援の印象が強く、体系化して提示する必要がある。

④「貧困ビジネス」に関する議論の中で、ホームレス支援もしくは支援施設のスタッフのスキルや資格に関する「疑念」もあることをふまえ、ホームレス支援において重要なスキルとカリキュラムを明確にしたうえで評価していく必要がある。

このような意図・目的のもと、伴走型支援人材育成講座（初級）は始まった。最初のテキストの章立ては以下のようなものであった。

第 1 章 ホームレス支援の本質論 I
第 2 章 ホームレス支援の技術論 I
第 3 章 ホームレス支援と社会保障論 I
第 4 章 ホームレス支援と居住支援 I
第 5 章 ホームレス支援と就労支援 I
第 6 章 ホームレス支援とアフターサポート I
第 7 章 ホームレス支援と社会福祉 I －障害者福祉
第 8 章 ホームレス支援のための更生保護 I
第 9 章 ケアプラン方式によるホームレス支援 I

開始当初のカリキュラム設定においては、開講コマ数の制約を念頭に置きつつ、①ホームレス支援に必要な内容を含んでいること、②総合的で実践的な内容となっていること、③次年度以降に開設が予定されている「上級講座」を意識すること等が考慮された。

（２）新たなカリキュラムの検討

こうして始まった伴走型支援人材育成講座（初級）であったが、カリキュラムや実施・評価

の体制については、いくつかの課題があった。また、講座を重ねるにつれて明らかになってきた課題等もあった。カリキュラムに関しては、以下のような点が課題として指摘された。

①ホームレス支援団体が支援の対象としている人たちは、路上生活者（狭義のホームレス）にとどまらず、生活困窮者全般に拡大している。また、「生活困窮者自立支援法」の成立と施行を見据えたカリキュラムにする必要がある。

②伴走型支援人材育成講座は、当初から「初級講座」「上級講座」「マネジメント講座」「更新講座」を考えていた。「初級講座」開設後、一定期間内に「上級講座」を開設する必要がある。

③「初級講座」と「上級講座」に関しては、積み上げ式のカリキュラムにする必要がある。

④2013 年度に「上級講座」を開設するにあたって、「上級講座」のカリキュラム設定・テキスト作成とともに、従来の「初級講座」のカリキュラム・テキストの再検討が必要となる。

そこで、今年度（2013 年度）の講座検討委員会において「初級講座の再検討」と「上級講座のカリキュラム設定」について議論がなされた。それぞれの検討内容・結果は以下のようなものであった。

１）初級講座について

・「ホームレス支援」から「生活困窮者支援」へと対象者の拡大をはかる。「ホームレス自立支援法」に関する記述を残すにしても、より広範な層、すなわちホームレスになる「おそれのある者」（広義ホームレス）への支援についても対応する。

・上級講座と初級講座の関係を整理する。基本的には、上級と初級とで扱う領域（基本的な科目構成）は同じものとし、レベルに差をつけることとする。

・初級講座と上級講座のテキストをそれぞれ作成する。級講座テキストと上級講座テキストとで内容・レベルに違いを設ける。

・「家計再生支援」「女性の生活困窮者支援・貧困の連鎖の防止」を新たに科目に組み込む。

・講座の設定やカリキュラム策定にあたっては、2012 年度に厚生労働省社会福祉推進事業として行った『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在り方に関する研究事業報告書』を参考にすることを検討する。「初級講座」に関しては、同報告書のうちの一部を習得することを目的とするよう内容の検討をはかる。

・対象者像を明確にする。初級講座の対象者は「ボランティア」を含め、生活困窮者支援に関わるビギナーを想定する。

・「伴走型支援」の理念、仕組みを明確にし、統一的な理解を図る。そのため、たとえば「ホームレス支援の本質論」を「今日の生活困窮者と伴走型支援」とする等、名称変更を検討する。なお、伴走型支援の理念・方法については初級、上級とも内容は同じである。

・上記の点を踏まえて、テキストの改訂を検討する。（すでに京都で開催した講座では、テキスト中の「ホームレス」という用語を「生活困窮者」へと変更している。）

・テキストとは別に、各講師からレジュメが提出されている。その活用を検討する。

・試験問題、演習とテキストの内容の整合性を図る必要がある。例えば、用語解説等で対応する等、方法を考える。

・用語の統一を図る。たとえば、「生活困窮者」「経済的困窮」「社会的孤立」等。

・これまでの対人支援の実践知（支援のコツ）をまとめることを検討する。

・初級講座は、図表Ⅰ-4 のようなカリキュラム（科目構成）とする。

図表Ⅰ-4 初級講座のカリキュラム案

基礎的科目	各論	技術論・演習	出会い
2コマ	7コマ	2コマ	オプション
①今日の生活困窮者問題と伴走型支援	③生活困窮者支援と社会保障Ⅰ	⑩生活困窮者に対するアフターサポートⅠ	フィールドワーク
②生活困窮者支援と支援システム	④生活困窮者支援と居住支援Ⅰ	⑪ケアプラン方式による生活困窮者支援Ⅰ	
	⑤生活困窮者に対する就労支援Ⅰ		
	⑥生活困窮者支援と社会福祉Ⅰ－障害者福祉		
	⑦生活困窮者に対する家計再生支援Ⅰ		
	⑧生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援Ⅰ		
	⑨生活困窮者支援と更生保護Ⅰ		

（注）2013 年 5 月 20 日に中山委員長より原案が提出された。その後、検討をふまえ 2013 年 9 月開催の講座では上記のような構成となった。

2）上級講座について

・「伴走型支援」のイメージ統一化をはかる。
・初級講座と基礎的な科目構成を揃える。
・実践的な講座にするために、テーマを定めて事例演習を実施する。そこでは、さまざまな事例について「サポートプラン」を作成する。相談支援においては、まずは、見たてが重要となるからである。
・データベースについては、その意義を伝えることを含めて講義を実施する。
・講座の設定やカリキュラム策定にあたっては、2012 年度に厚生労働省社会福祉推進事業として行った『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在り方に関する研究事業報告書』を参考にする。
・支援において重要なのは「人との出会い」である。それゆえ、先進的な支援を行っている人、何もないところから支援を始めた先駆者などに話を聞く時間を設ける。
・あるいは、そうした方々にインタビューを行い、支援の実践知（経験から得られた支援のコツ）をテキスト化する。このテキスト（インタビュー）は別冊とする。継続的にインタビューを行い、実践知の蓄積をはかる。
・上級講座として「基礎的科目」「各論」「技術論」「演習」「特講（出会い）」を設定し、下記のようなカリキュラム（科目構成）とする（図表Ⅰ-5）。

図表Ⅰ-5 上級講座のカリキュラム案（当初）

基礎的科目	各論	技術論	演習	出会い
2コマ	4コマ	2コマ	5コマ	1コマ
①伴走型支援とは何か	③就労支援	⑦ツール論（サポートプランとデータベース）	⑨触法	⑭魅力ある支援をしてきた方から話を聞く
②支援システムの学び	④障がい者支援		⑩アルコール	
	⑤社会資源へのコーディネート	⑧対人援助技術（具体的事例も）	⑪障がい	
	⑥居住支援		⑫若年就労	
			⑬複合的な困難	

（注）2013 年 5 月 20 日時点での原案である。

このような検討委員会での議論をもとに、最終的には以下のような上級講座カリキュラム構成案（図表Ⅰ-6）とシラバス案（図表Ⅰ-7）が作成された。

図表Ⅰ-6 上級講座のカリキュラム構成案

回	時間	項目	内容
1	90	伴走型支援 基礎論	今日の生活困窮者問題と伴走型支援Ⅱ
2	60		生活困窮者支援と伴走型支援システムⅡ
3	75	伴走型支援 各論	生活困窮者支援と社会保障Ⅱ
4	75		生活困窮者に対する就労支援Ⅱ
5	75		生活困窮者に対する居住支援Ⅱ
6	75		生活困窮者に対する家計再生支援Ⅱ
7	75		生活困窮者支援と社会福祉Ⅱ－障害・依存傾向にある人への支援
8	75		生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援Ⅱ
9	75		生活困窮者支援と更生保護Ⅱ
10	60	伴走型支援 技術論	生活困窮者支援における支援ツールの活用
11	60		生活困窮者支援における社会資源のコーディネート
12	60		生活困窮者支援における対人援助技術
13	75	生活困窮者支援 特講	私の生活困窮者支援
14	90	演習1（ワークショップ形式）	複合的困難をかかえた生活困窮者についてのグループ検討とサポートプランの作成
	45		解説
15	90		複合的困難をかかえた生活困窮者についてのグループ検討とサポートプランの作成
	45		解説
16	90	演習（個人でのサポートプラン作成）	複合的困難をかかえた生活困窮者について個人でのサポートプランの作成
	90	試験	

（注）2013 年 8 月 3 日に図表Ⅰ-5 をもとにした原案が提出され、委員会での検討を経て 2013 年 11 月に基本的な構成案が確定した。

図表 I -7 上級講座のシラバス案

回	位置	項目	内容	ポイント
1	生活困窮者に対する伴走型支援 基礎論	伴走型支援とは何か	1)生活困窮の特質と伴走型支援の必要性 2)伴走型支援の概観 3)伴走型支援の7つの理念 4)「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	1)生活困窮状況が生じている構造的・制度的要因と生活困窮者の特質を理解する。 2)伴走型支援が経済的困窮と社会的孤立に起因する複合的困難に同時的に取り組む支援であることを理解する。 3)伴走型支援の7つの理念を自らの職務と関連させつつ理解する。 ※7 つの理念:①3 つの縁に象徴される機能をモデルとした支援、②個別的であり包括的な人生支援、③存在の支援、④参加包摂型の社会を創造する支援、⑤多様な自立概念をもつ可変的、相互的な支援、⑥当事者の主体性を重視する支援、⑦日常を支える支援 4)ホームレスならびに生活困窮者支援の基本法である「ホームレス自立支援法」と「生活困窮者自立支援法」の内容を理解し、意義と課題について検討する。
2		伴走型支援システム	1)伴走型支援のながれ 2)社会保障制度の体系と内容 3)個人に対する伴走型支援(家族支援を含む) 4)地域に対する働きかけ	1)伴走型支援の開始から終了(地域生活への移行)までのながれについて理解する。 2)社会保障制度の体系と各制度の内容(特に生活保護と主要な社会保険)について理解し、伴走型支援への活用法を学ぶ。 3)個人に対する伴走型支援の7つの要点について理解する。 ※7つの要点:①受け皿とコーディネートの分離、②「つなぎ」と「もどし」の連続行使、③「制度またぎ」の横断的支援、④受け皿内コーディネーターとの連携、⑤受け皿のチェック、⑥総合的かつ段階的なサポートプランの構築、⑦総合的ケースカンファレンスの実施 4)家族支援の意味、視点と方法を理解する。 5)生活困窮者を支える地域づくり、生活困窮者を生まない地域づくりのための方策について考える。 ※地域に対する働きかけの内容:①社会資源の開拓、②地域情報の蓄積と活用、③地域住民への学習機会の提供
3	生活困窮者に対する伴走型支援 各論	生活困窮者支援と社会保障制度	1)社会保障制度の全体像と改正動向 2)生活困窮者支援と社会保険、関連制度 3)生活困窮者支援と生活保護法、生活困窮者自立支援法	1)制度改正が相次ぐ社会保障について、制度体系の全体像と改正動向を把握するとともに、生活困窮者支援に関わる制度の位置づけや役割を理解する。 2)社会保障体系を構成する制度のうち、社会保険および関連制度について、生活困窮者支援に関わるポイントを理解する。 3)社会保障体系を構成する制度のうち、生活保護の制度と運用に関する重要点を確認するとともに、近年の改正内容を把握する。生活困窮者自立支援法について、生活保護との関わりを含めて支援スキームを理解し、制度体系や支援実践に関わる課題や論点を理解する。

4	生活困窮者に対する伴走型支援　各論	就労支援	1)就労支援のながれ 2)就労支援制度や支援組織の活用・連携 3)就労準備支援 4)社会的就労・中間的就労の意義 5)アフターケアの重要性	1)事例をもとに、各地で行われている就労支援のながれを理解する。 2)事例をもとに、就労支援のための制度活用について知識を深める。 3)企業・団体にもメリットになるような方法、企業に対する支援などについて理解を深める。 4)社会的就労・中間的就労の場との連携、そうした場を創るためのノウハウを身につける。 5)アフターケアの体制づくりについて考える。
5		居住支援	1)居住支援(ハウジング支援)のながれ 2)居住支援制度や支援組織の活用 3)中間ハウジング、生活保護施設のあり方 4)ケアつき保証人バンクの意義 5)アフターケアの重要性	1)事例をもとに、各地で行われている居住支援のながれを理解する。 2)事例をもとに、居住支援のための制度活用について知識を深める。 3)中間的ハウジング(自立支援センター、自立支援住宅、シェルターなど)や生活保護に関連する施設（救護施設、更正保護施設)の役割とあり方について理解を深める。 4)ケアつき保証人バンクの意義と、そのしくみを創るためのノウハウを身につける。 5)アフターケアの体制づくりについて考える。
6		家計再建支援	1)家計相談支援事業の概要 2)家計相談支援を行う支援員の在り方 3)家計相談の実践的な進め方	1)家計相談支援の全体(概要)を理解する。 2)家計相談支援の基本的な考え方、相談員の基本姿勢、心得を習得する。 3)相談の流れ、家計表の作成など実践的な進め方を習得する。
7		障がい者支援・依存症支援	1)障がい・依存症の現状、特性と支援のながれ 2)障がい者支援制度や支援組織の活用・連携 3)依存症や依存傾向にある人への支援制度や支援組織の活用・連携 4)アフターケアの重要性	1)障がい者、依存症患者の困窮・孤立の現状と問題の特性について理解する。 2)事例をもとに、各地で行われている障がい者支援や依存症者支援のながれを理解する。 3)事例をもとに、障がい者支援や依存症者支援のための制度・組織の活用について知識を深める。 4)アフターケアの体制づくりについて考える。
8		女性の生活困窮者支援・貧困の連鎖の防止	1)女性生活困窮者、子ども貧困率、貧困の連鎖の状況 2)学習・社会参加支援の意義 3)「子どもの貧困対策法」について 4)シングルマザー、子ども、家族支援の流れ 5)支援制度・支援組織の活用・連携 6)アフターケアの重要性	1)女性の困窮・孤立状況や問題の特性、「貧困の連鎖」の仕組みについて理解する。 2)「子どもの貧困対策法」の内容を理解し、意義と課題について検討する。 3)事例をもとに、各地で行われているシングルマザーや子どもへの支援の内容や支援のながれ、制度・組織の活用について理解を深める。 4)アフターケアの体制づくりについて考える。

9		更生保護事業対象者支援	1）刑事司法手続きについて 2）実践編①－矯正施設出所者支援（出口支援） 3）実践編②－捜査・公判段階（起訴前・起訴後）からの支援（入り口支援） 4）更生保護に関する重要な用語	1）逮捕から判決に至るまでの刑事司法手続きや、矯正施設退所後、被疑者・被告人段階から更生保護施設へつなぐための実務について学び、明日からでもすぐに役立つような実践的知識を身につける。 2）更生保護を取り巻くさまざまな機関やその取り組み、および実際の事例について知り、生活困窮者の抱える重層的な課題に対して多機関で支援・連携することの意義・手法を学ぶ。
10	生活困窮者に対する伴走型支援　技術論	対人援助技術	1）対人援助技術の基礎 2）コミュニケーション能力の向上 3）「当事者研究」の理解	1）実際の支援を念頭におきながら「バイスティックの 7 原則」等の対人支援技術を理解する。 ※①個別化の原則、②自己決定の原則、③受容の原則、④非審判的態度の原則、⑤秘密保持の原則、⑥統制された情緒関与の原則、⑦意図的な感情表現の原則 2）コミュニケーション能力の向上のための技法（傾聴の技術、相手が受け入れやすい伝え方や話し方、納得・合意を売るための説明力等）を身につける。 3）「当事者研究」やソーシャル・スキルズ・トレーニングについて理解し、活用の可能性について考える。
11		社会資源のコーディネート	1）社会資源コーディネートの実際 2）受け皿チェックの方法 3）総合的ケースカンファレンスの意義と活用	1）事例をもとに、伴走型支援の開始から終了までの各種支援制度の利用や支援団体への「つなぎ－もどし」の仕方を学ぶ。 2）事例をもとに、受け皿チェックのノウハウを身につける。 3）事例をもとに、総合的ケースカンファレンスの意義や持ち方、それを社会資源のコーディネートに活用するノウハウを身につける。
12		支援ツールの利用	1）アセスメントシートを用いた聞き取りと見たて 2）サポートプランの作成とリプラン 3）データベースの活用 4）個人情報の保護	1）サポートプランやデータベースを用いた支援のメリットを理解する。 2）アセスメントからサポートプラン作成までのながれと技法を理解する。 3）データベースへの入力方法を習得する。 4）法令遵守と個人情報保護制度について理解する。
13	演習Ⅰ（ワークショップ）	複合的な課題をかかえた生活困窮者についてのグループ検討とサポートプランの作成（1）	1）事例紹介 2）当事者がかかえている課題の見たて、支援方針、支援方法等についてのグループ検討 3）アセスメント内容と利用可能な社会制度・資源の状況を踏まえたサポートプランの作成・報告	1）課題の見たて、支援方針、支援方法等についてのグループ検討を通してチームで支援するスキルを身につける。 2）アセスメント内容と利用可能な社会制度・資源の状況を踏まえて適切なサポートプランを作成するためのスキルを身につける。

13	演習Ⅰ（ワークショップ）	解説と検討	4）講師による解説と質疑応答	※検討ケースは以下のような困難・属性を複数かかえた生活困窮者（4 ケース程度準備し、そのうち 2 ケースを事例として用いる。） ・更生保護事業対象者 ・依存症傾向がある生活困窮者（アルコール、薬物、ギャンブル等） ・障がいをもつ生活困窮者（知的障がい、精神障がい、発達障がい、身体障がい） ・若年生活困窮者
14		複合的な課題をかかえた生活困窮者についてのグループ検討とサポートプランの作成（2）	1）事例紹介 2）当事者がかかえている課題の見たて、支援方針、支援方法等についてのグループ検討 3）アセスメント内容と利用可能な社会制度・資源の状況を踏まえたサポートプランの作成・報告	
14		解説と検討	4）講師による解説と質疑応答	
15	生活困窮者支援特講	私の生活困窮者支援	生活困窮者支援において先進的な活動を実践してきた人に、その理念や思い、面白さと難しさ、経験から学んだこと等をお話しいただく。	困窮者支援の「開拓者」の経験に学ぶとともに、ミッションの確認をはかる。
16	演習Ⅱ（個人）	複合的な課題をかかえた生活困窮者についてのグループ検討とサポートプランの作成（3）	1）複数の困難をかかえる生活困窮者の事例紹介 2）当事者がかかえている課題の見たて、支援方針、支援方法等についての個人検討 3）アセスメント内容と利用可能な社会制度・資源の状況を踏まえたサポートプランの作成 4）講師による解説と質疑応答	1）課題の見たて、支援方針・方法立案のスキルを身につける。 2）アセスメント内容と利用可能な社会制度・資源の状況を踏まえて適切なサポートプランを作成するためのスキルを身につける。
	試験	試験	1）生活困窮者に対する伴走型支援に必要な基礎的知識の確認 2）複数の困難をかかえる生活困窮者に対するサポートプランの作成	

（注）2013 年 8 月 3 日に原案が提出され、2013 年 11 月 1 日の検討委員会での議論をもとに最終案が確定した。）

４．テキストの作成

前節で述べた「初級講座」「上級講座」に関する検討、提出されたカリキュラム案、シラバス案を踏まえ、Ⅱ章（講座実施報告）で述べる育成講座の内容が具体化された。また、巻末に掲載した初級講座向けテキストの大幅改定と上級講座向けテキストの作成が行われた。

図表Ⅰ-8 は、初級講座と上級講座でのテキスト内容を章・節レベルで比較したものである。項目のみの比較ではあるが、この表からは、以下のことがわかる。

①初級講座は基礎的な知識の習得をめざし、上級講座では、より専門的かつ広範な知識の習得が意図された内容となっている。たとえば、「今日の生活困窮者問題と伴走型支援」の上級講座では職員のスーパービジョンを意識して「伴走型支援を担う人材に必要な能力」が加えられている。また、「生活困窮者と伴走型支援システム」の上級講座では「対個人」の支援に加えて、「参加包摂型社会の創造」といった「社会に対する働きかけ（地域づくり）」が重視されている。さらに、「ホームレス自立支援法」や「生活困窮者自立支援法」についても学ぶことになっている。これらは、初級講座と上級講座の対象者像（期待・要求される職務）の差を反映したものである。

②初級講座に比べて上級講座では、より応用的かつ実践的な知識の習得が意図されている。たとえば、「生活困窮者支援と更生保護」においては、初級講座では更生保護事業の基本的な流れや制度の理解が図られ、上級講座では「支援の現場で『今すぐ役立つ』役立つ」実務について述べられる。また、「対人援助技術」「社会資源のコーディネート」「支援ツールの活用」なども、上級講座では質・量ともに拡充されている。これも上級講座受講者には、より応用的、実践的な知識やスキルが必要とされていることに対応したものである。

③その一方で、初級講座と上級講座との違いがわかりにくい章もある。伴走型支援に携わる人材の育成は単に講座によってのみ行われるものではないけれども、現場での 0JT が有効に行われるためには確かな経験に基づいた知識・スキルが必要である。また生活困窮者支援へのミッションの明確化や意欲の醸成に講座がはたす役割も大きい。現場での人材育成を有効に行うためにも、より体系的な人材育成カリキュラムの設定と、それに対応したテキストの作成が求められている。今後、両講座の内容をさらに精査・検討し、試行錯誤を踏まえつつ、バージョンアップしていく必要があるだろう。

図表Ⅰ-8 初級講座と上級講座のテキスト内容

	初級テキストの内容(章・節)	上級テキストの内容(章・節)
伴走型支援 基礎論	**今日の生活困窮者問題と伴走型支援** 1.今日の生活困窮者問題－社会的排除による経済的困窮と社会的孤立の複合 2.伴走型支援とは何か－伴走型支援における7つの理念	**今日の生活困窮者問題と伴走型支援Ⅱ** 1.今日の生活困窮問題－なぜ伴走型支援が必要なのか 2.伴走型支援とは何か－伴走型支援における７ つの理念 3.伴走型支援を担う人材に必要な能力
	生活困窮者と支援システム 1.はじめに 2.個別型伴走支援 3.総合型伴走支援	**生活困窮者と伴走型支援システムⅡ** 1.はじめに 2.生活困窮者に対する伴走型支援(対個人) 3.参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 4.ホームレス自立支援法と生活困窮者自立支援法
伴走型支援 各論	**生活困窮者支援と社会保障Ⅰ** 1.社会保障制度の全体像と生活困窮者 2.社会保険と生活困窮者支援 3.生活保護と生活困窮者支援	**生活困窮者支援と社会保障Ⅱ** 1.近年の社会保障制度「改革」の動き 2.日本の社会保障制度の基本的体系とその展開 3.近年の社会保障制度の問題と生活困窮者支援―社会保険制度 4.生活保護と生活困窮者支援
	生活困窮者に対する居住支援Ⅰ 1.はじめに 2.居住困窮状態の捉え方、伝統的な住宅政策から居住福祉政策までを学ぶ 3.複合的な居住支援に関する欧米モデルの紹介 4.複合的な居住支援の実践 5.まとめにかえて:居住支援型社会的企業の新たな挑戦を展望する	**生活困窮者に対する居住支援Ⅱ** 1.はじめに 2.居住困窮状態の捉え方、伝統的な住宅政策から居住福祉政策までを学ぶ 3.複合的な居住支援に関する欧米モデルの紹介 4.複合的な居住支援の実践 5.まとめに代えて:居住支援型社会的企業の新たな挑戦を展望する
	生活困窮者に対すると就労支援Ⅰ 1.「働くこと」と就労支援 2.主な福祉サービス分野における就労支援制度の概要 3.ホームレス自立支援法とホームレスの実態 4.就労支援を必要とする人々の広がり 5.多様な就労自立への道	**生活困窮者に対する就労支援Ⅱ** 1.今日の雇用・就労状態の把握 2.就労支援と地域の労働市場把握 3.就労支援のポイント 4.NPO等による雇用・就労開発の実際―講座での事例紹介 5.生活困窮者自立支援法」と就労支援 6.多様な就労自立への道
	生活困窮者支援と社会福祉Ⅰ－障害者福祉 1.はじめに 2.生活困窮者支援における障害者の実態	**生活困窮者支援と社会福祉Ⅱ－障害・依存傾向** 1.生活困窮者支援と障害者支援 2.生活困窮者支援と依存症の3タイプ

	3.障害の特性 4.各依存症の特性 5.障害者福祉の制度 6.援助・支援のきっかけ	3.生活困窮者支援の現場で出会う障害 4.生活困窮と依存症 5.最後に…国際的な流れと背景のもとに
	生活困窮者に対する家計再生支援Ⅰ 1.家計再生支援の必要性 2.家計再生支援が必要なケース 3.相談業務の流れ 4.家計再生支援から見えた課題と具体的解決実例 5.家計診断と家計指導	**生活困窮者に対する家計再生支援Ⅱ** 1.家計再生支援の取り組みの背景 2.家計再生支援は生活にかかわるあらゆる相談の入口である 3.多重債務や生活困窮者の生活を再生していくためには、家計相談支援が必要 4.家計相談支援に取り組むにあたり大切にしたいこと 5.相談支援による具体的な家計診断と家計指導のすすめ方 6.生活困窮者自立相談支援事業における家計相談支援の役割 7.家計相談支援による生活再生の事例報告(1)
	生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援Ⅰ 1.はじめに 2.女性をとりまく貧困の諸相 3.複合的な排除―調査事例から 4.排除からのセーフティネットと囲い込み	**生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援Ⅱ** 1.はじめに 2.女性をとりまく貧困の諸相 3.複合的な排除―調査事例から 4.子どもの貧困
	生活困窮者支援と更生保護Ⅰ 1.更生保護とは何か 2.更生保護事業の制度理解―現状と課題 3 福祉の支援を要する出所者 4.更生保護事業の展開	**生活困窮者支援と更生保護Ⅱ** 1.刑事司法手続きについて 2.「実践編①」～矯正施設出所者支援(出口支援) 3.「実践編②」～捜査・公判段階(起訴前・起訴後)からの支援(入口支援)
伴走型支援技術論	**生活困窮者に対するアフターサポートⅠ** 1.生活困窮者支援におけるアフターサポートの目的と意義 2.アフターサポート段階におけるケアマネジメント 3.ケアマネジメントの要素 4.ケアマネジメントにおける視点 5.ケアマネジメントの過程 6.まとめ **サポートプラン方式による生活困窮者支援Ⅰ** 1.サポートプラン方式の必要性 2.アセスメントの実践(ニーズの抽出・整理)	**生活困窮者支援における対人援助技術** 1.バイステックの7原則 2.対人援助職に求められる4つのまなざし(視点) 3.相談支援の前提としての仕組みの構造 4.解決困難な問題が複合していくとどうなるか 5.健康な「自己決定」に必要なこと 6.問題解決のプロセスを支援する 7.「つながる」ことを支援する 8.アセスメントとフィードバック 9.具体的な事例から 10.まとめにかえて

		生活困窮者支援における社会資源のコーディネート 1.社会資源コーディネートの実際 2.受け皿チェックの方法 3.総合的ケースカンファレンスの意義と活用 **生活困窮者支援における支援ツールの活用** 1.支援ツール活用の意味 2.帳票類・データベースの実際 3.個人情報保護制度について

（注）両テキストの章の数や順番は同じではないため、初級講座テキストの章立てを基準にして、上級講座テキストの章を配置した。それ故、上級講座テキストの内容は章の順番とは必ずしも一致していない。

Ⅱ　講座実施報告

１．初級講座の開催

ここでは、各講座の実施状況について報告する。初級講座の概要は、以下のとおりであある。

■ 開 催 日：2013 年 9 月 20 日（金）～22 日（日）
■ 会　　場：東京都人権プラザ（東京）
■ 申込者数：73 名
■ 講座内容：図表Ⅱ-1 参照

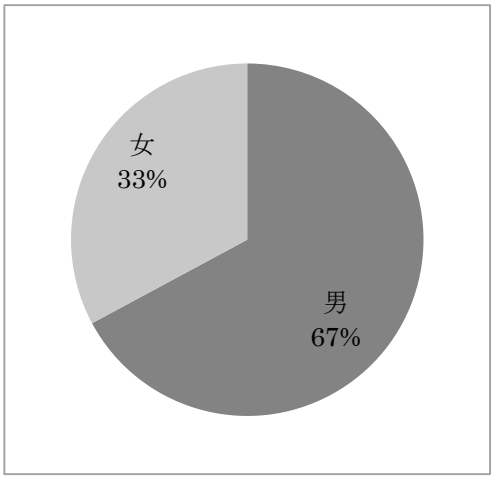
図表Ⅱ-1　初級講座実施内容

講義と主な内容	講師
◇ 今日の生活困窮者問題と伴走型支援 ● 今日の生活困窮者問題 ー社会的排除による経済的困窮と社会的孤立の複合 ● 生活困窮者支援とは何か ー伴走型支援における 7 つの理念	認定 NPO 法人 北九州ホームレス 支援機構 理事長　奥田　知志
◇ 生活困窮者支援と支援システム ● 個別型伴走支援 ● 総合型伴走支援	認定 NPO 法人 北九州ホームレス 支援機構 理事長　奥田　知志
◇ 生活困窮者支援と社会保障Ⅰ ● 社会保障制度の全体像と生活困窮者支援 ● 社会保険と生活困窮者支援 ● 生活保護と生活困窮者支援	大分大学大学院福祉社会科学研究科 准教授　垣田　裕介
◇ 生活困窮者に対する居住支援Ⅰ ● 居住困窮状態の捉え方、伝統的な住宅政策から居住福祉政策までを学ぶ ● 複合的な居住支援に関する欧米モデルの紹介 ● 複合的な居住支援の実践 ● 居住支援型社会的企業の新たな挑戦を展望する	大阪市立大学 都市研究プラザ 准教授　全　泓奎
◇ 生活困窮者に対する就労支援Ⅰ ● 「働くこと」と就労支援 ● 主な福祉サービス分野における就労支援制度の概要 ● ホームレス自立支援法とホームレスの実態 ● 就労支援を必要とする人々の広がり ● 多様な就労自立への道	佛教大学社会福祉学部社会福祉学科 准教授　加美　嘉史 株式会社ナイス くらし応援室 田岡　秀朋

◇ 生活困窮者に対するアフターサポートⅠ ● 生活困窮者支援におけるアフターサポートの目的と意義 ● アフターサポート段階におけるケアマネジメント ● ケアマネジメントの要素 ● ケアマネジメントにおける視点 ● ケアマネジメントの過程	認定 NPO 法人 北九州ホームレス支援機構･福岡県地域生活定着支援センター センター長 鈴木 しもん
◇ 生活困窮者支援と社会福祉Ⅰ－障がい者福祉 ● 生活困窮者支援における障がい者の実態 ● 障がいの特性 ● 各依存症の特性 ● 障がい者福祉の制度 ● 援助・支援のきっかけ	更生施設大淀寮 寮長　奥村 健
◇ 生活困窮者に対する家計再生支援Ⅰ ● 家計再生支援の必要性 ● 家計再生支援が必要なケース ● 相談業務の流れ ● 家計再生支援から見えた課題と具体的解決実例 ● 家計診断と家計指導	生活協同組合連合会 グリーンコープ連合 常務理事 行岡 みち子
◇ 生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援Ⅰ ● 女性をとりまく貧困の諸相 ● 複合的な排除－調査事例から ● 排除からのセーフティネットと囲い込み	国立女性教育会館 研究国際室 研究員　野依 智子
◇ 生活困窮者支援と更生保護Ⅰ ● 更生保護とは何か ● 更生保護事業の制度理解－現状と課題 ● 福祉の支援を要する出所者 ● 更生保護事業の展開	長崎県地域生活定着支援センター 所長　伊豆丸 剛史
◇ サポートプラン方式による生活困窮者支援Ⅰ ● サポートプラン方式の必要性 ● アセスメントの実践（ニーズの抽出・整理）	認定 NPO 法人 北九州ホームレス支援機構 常務理事 森松 長生
◇ 試験	
◇ フィールドワーク 「山谷」地区の支援システムの学び 「山谷」地区で活動する団体の支援について	ＮＰＯ法人自立支援センターふるさとの会 事務局長 古木　大介 ＮＰＯ法人きぼうのいえ 理事長 山本 雅基

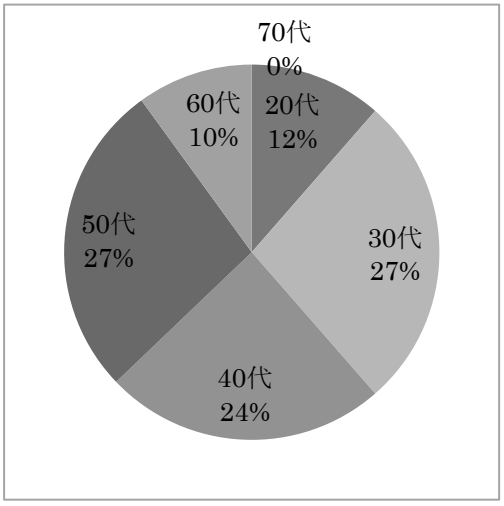
実際に当日受講した 70 名の内訳は、男性 47 名、女性 23 名であった。

図表Ⅱ-2　受講者の男女構成



年齢構成をみると、30 代、40 代、50 代で受講者の 4 分の 1 ずつを占めている。

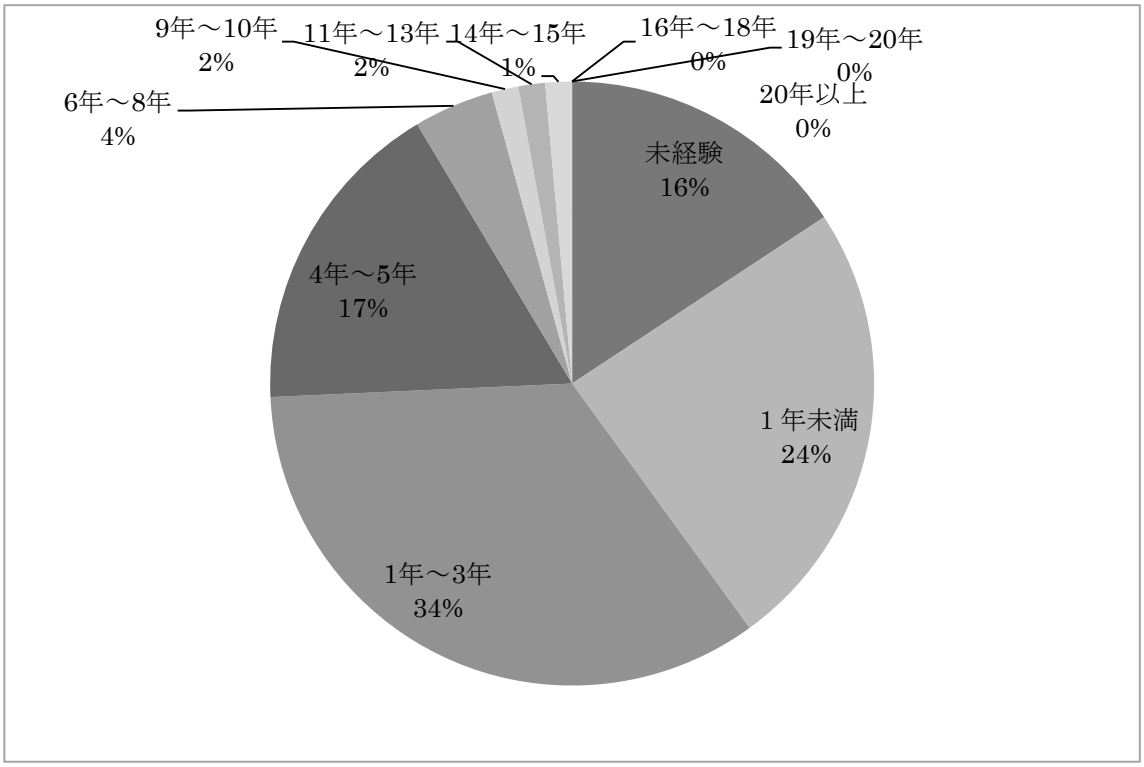
図表Ⅱ-3　受講者の年齢構成



20 代	8
30 代	19
40 代	17
50 代	19
60 代	7
70 代	0

受講者の支援歴をみると、「未経験（16%)」「1 年未満（24%)」があわせて 4 割を占めている。入門向けとしての性格を有する初級講座であるため、これから支援をはじめよう、本格的に知識を学びたいという層が約 4 割含まれていた。このことは、入門向け講座開設の意図を果たせたものを考える。

図表 Ⅱ-4　受講者の支援歴



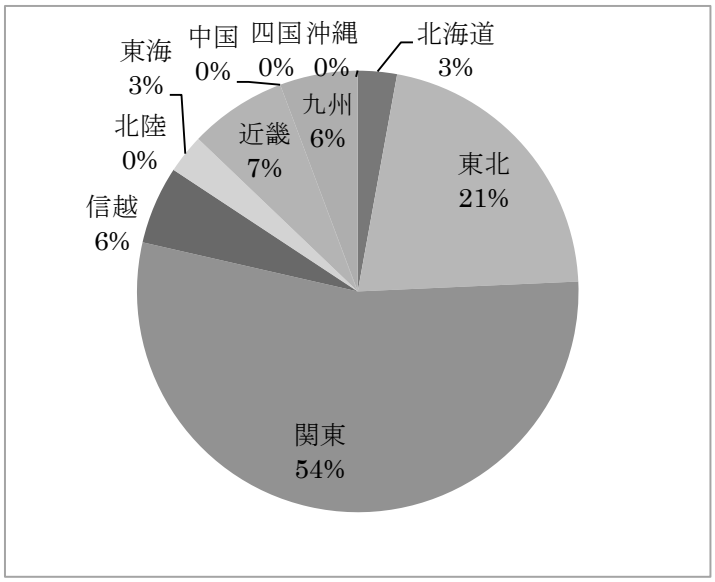
未経験	11
1 年未満	17
1 年～3 年	24
4 年～5 年	12
6 年～8 年	3
9 年～10 年	1
11 年～13 年	1
14 年～15 年	1
16 年～18 年	0
19 年～20 年	0
20 年以上	0

続いて、受講者の地域をみると、北は北海道、南は九州と、全国各地からの参加であった。東京開催であったため、関東が半数以上を占めてはいるが、あとの半数は他の地域からであり、とくに「北海道」、「東北」で 4 分の 1 を占めている。全国各地に会員団体をもつ当団体が呼び掛け、開催することにより、全国からの参加があり、結果全国の困窮者支援のスキル向上に寄与できるものと思われる。

図表 Ⅱ-5 受講者の居住地（都道府県）

北海道 2 岩手 11 宮城 4	東京 15 神奈川 7 埼玉 4 千葉 11 茨城 1	新潟 2 長野 2
愛知 1 静岡 1	大阪 3 京都 2	熊本 3 宮崎 1

図表 Ⅱ-6 受講者の居住地（地域）



北海道	2
東北	15
関東	38
信越	4
北陸	0
東海	2
近畿	5
中国	0
四国	0
九州	4
沖縄	0

次に、受講者の日常の支援業務内容または所属先を見てみる。

当団体は、ホームレス支援団体間の相互支援ネットワークとしてスタートしているが、会員団体はホームレス支援団体のみではなくなっている。ホームレス支援団体が路上生活者のみをその対象としていないことも、周知の事実である。言ってみれば、様々な課題、問題が顕在化した方々を支援する存在として日夜支援活動を行っている状況を考えると、職種の多様性はまさにその表れとも言える。生活困窮者支援の講座が様々な層に求められていることと、ホームレス支援の支援内容が様々な制度の組み合わせであることの両方に理由があるものと思われる。

■ 職種（日常業務あるいは勤務先）

・震災支援
・ホームレス支援
・自立支援センター
・民間の就労支援機関
・生活支援全般（ギャンブル依存、DV 被害、虐待、借金、離婚、養育 etc）
・社会福祉士会
・労働福祉協会
・政治団体
・宗教団体
・生協

最後に、受講者からの意見、感想を踏まえて、今後の課題を示す。

入門講座ということもあり、「今後支援をはじめるうえで身につけておくべき知識を知ることができた」「必要なスキルがそろった講座でためになった」等の意見を得ることができた。今後支援活動を進めていくうえで、独自での研さんになかなか手の回らない地方支援団体の実情を表したコメントであるものと思う。中には、「もっと深い知識を知りたかった」「社会資源に関する個別の深い知識を」等の意見もあり、長く支援をしている方には「すでに知っている内容」というものもあったと思われる。

今回の講座の講師は、その道の専門家である研究者の方々の他、実際の支援に携わる第一線の者であった。支援の現場から語られる内容には、これから支援を始めようと思う受講者にとって良い刺激になったようであった。

入門講座として開催した初級講座であるが、入門向けとして、幅広い知識習得のきっかけとして、今後も重要な役割、影響を与えるものと思われる。

２．上級講座の開催

続いて、上級講座の実施状況について報告する。上級講座の実施は、以下のとおり行った。

■ 開 催 日：2014 年 2 月 6 日（木）～9 日（日）
■ 会　　場：豊崎東会館（大阪）
■ 申込者数：69 名
■ 受講者数：62 名
■ 講座内容：図表Ⅱ－7 参照

図表Ⅱ-7　上級講座実施内容

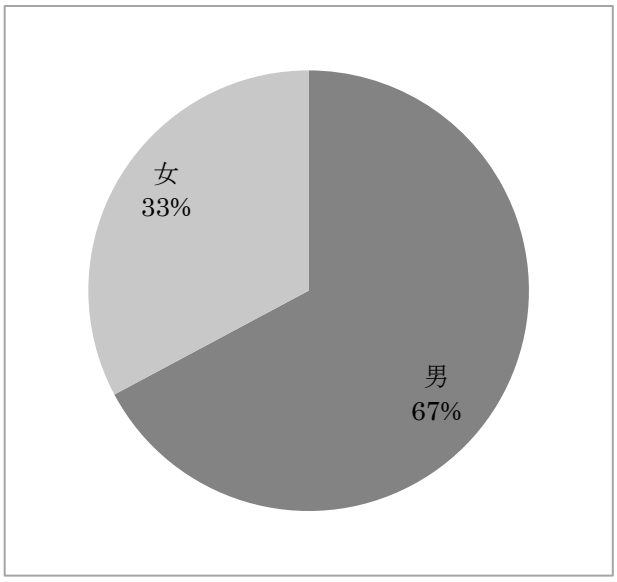
講義と主な内容	講師
◇ 今日の生活困窮者問題と伴走型支援Ⅱ ● 今日の生活困窮者問題－なぜ伴走型支援が必要なのか ● 伴走型支援とは何か－伴走型支援における 7 つの理念 ● 伴走型支援を担う人材に必要な能力	認定 NPO 法人 北九州ホームレス支援機構 理事長 奥田　知志
◇ 生活困窮者支援と支援システムⅡ ● 生活困窮者に対する伴走型支援（対個人） ● 参加包摂型社会の創造（対社会） －社会参加のための地域への働きかけ ● ホームレス自立支援法と生活困窮者自立支援法	認定 NPO 法人 北九州ホームレス支援機構 理事長 奥田　知志
◇ 生活困窮者支援と社会保障Ⅱ ● 近年の社会保障制度「改革」の動き ● 日本の社会保障制度の基本的体系とその展開 ● 近年の社会保障制度の問題と生活困窮者支援―社会保険制度 ● 生活保護と生活困窮者支援	大阪府立大学 地域連携研究機構地域福祉研究センター 教授 中山　徹
◇ 生活困窮者に対する就労支援Ⅱ ● 今日の雇用・就労状態の把握 ● 就労支援と地域の労働市場把握 ● 就労支援のポイント ● ＮＰＯ等による雇用・就労開発の実際―講座での事例紹介 ●「生活困窮者自立支援法」と就労支援 ● 多様な就労自立への道	佛教大学 社会福祉学部社会福祉学科 准教授 加美 嘉史
◇ 生活困窮者に対する居住支援Ⅱ ● 居住困窮状態の捉え方、伝統的な住宅政策から居住福祉政策までを学ぶ ● 複合的な居住支援に関する欧米モデルの紹介 ● 複合的な居住支援の実践 ● 居住支援型社会的企業の新たな挑戦を展望する	大阪市立大学 都市研究プラザ 准教授 全 泓奎

◇ 生活困窮者に対する家計再生支援Ⅱ ● 家計再生支援の取り組みの背景 ● 家計再生支援は生活にかかわるあらゆる相談の入口である ● 多重債務や生活困窮者の生活を再生していくためには、家計相談支援が必要 ● 家計相談支援に取り組むにあたり大切にしたいこと ● 相談支援による具体的な家計診断と家計指導のすすめ方 ● 生活困窮者自立相談支援事業における家計相談支援の役割 ● 家計相談支援による生活再生の事例報告(1)	生活協同組合連合会 グリーンコープ連合 常務理事　行岡　みち子
◇ 生活困窮者支援と社会福祉Ⅱ - 障害･依存傾向 ● 生活困窮者支援と障害者支援 ● 生活困窮者支援と依存症の３タイプ ● 生活困窮者支援の現場で出会う障害 ● 生活困窮と依存症 ● 最後に…国際的な流れと背景のもとに	更生施設大淀寮 寮長　奥村　健
◇ 生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援Ⅱ ● 女性をとりまく貧困の諸相 ● 複合的な排除ー調査事例から ● 子どもの貧困	公立大学法人　福岡女性大学　女性研究者支援室 副室長･教授　野依　智子
◇ 生活困窮者支援と更生保護Ⅱ ● 刑事司法手続きについて ●「実践編①」～矯正施設出所者支援（出口支援） ●「実践編②」 ～捜査・公判段階（起訴前・起訴後）からの支援（入口支援）	長崎県地域生活定着支援センター 所長　伊豆丸　剛史
◇ 生活困窮者支援における対人援助技術 ● バイステックの７原則 ● 対人援助職に求められる４つのまなざし（視点） ● 相談支援の前提としての仕組みの構造 ● 解決困難な問題が複合していくとどうなるか ● 健康な「自己決定」に必要なこと ● 問題解決のプロセスを支援する ●「つながる」ことを支援する ● アセスメントとフィードバック ● 具体的な事例から	中核地域生活支援センターがじゅまる センター長　朝比奈　ミカ
◇ 生活困窮者支援における社会資源のコーディネート ● 社会資源コーディネートの実際 ● 受け皿チェックの方法 ● 総合的ケースカンファレンスの意義と活用	認定 NPO 法人 北九州ホームレス支援機構･福岡県地域生活定着支援センター センター長　鈴木しもん

◇ 生活困窮者支援における支援ツールの活用 ● 支援ツール活用の意味 ● 帳票類・データベースの実際 ● 個人情報保護制度について	認定 NPO 法人 北九州ホームレス支援機構 ・福岡県地域生活定着支援センター 支援員　鵜殿　明日香
◇ 演習（ワークショップ）	NPO 法人 ワンファミリー仙台 理事長　立岡　学 認定 NPO 法人 市川ガンバの会 理事長　副田　一朗
◇ 生活困窮者支援特講	北九州市立大学 基盤教育センター 教授　稲月　正 認定 NPO 法人 北九州ホームレス支援機構 理事長　奥田　知志
◇ 演習（個人による演習）	更生施設大淀寮 寮長　奥村　健
◇ 試験	

実際に当日受講した 64 名の内訳は、男性 43 名、女性 21 名であった。

図表 Ⅱ-8　受講者の男女構成

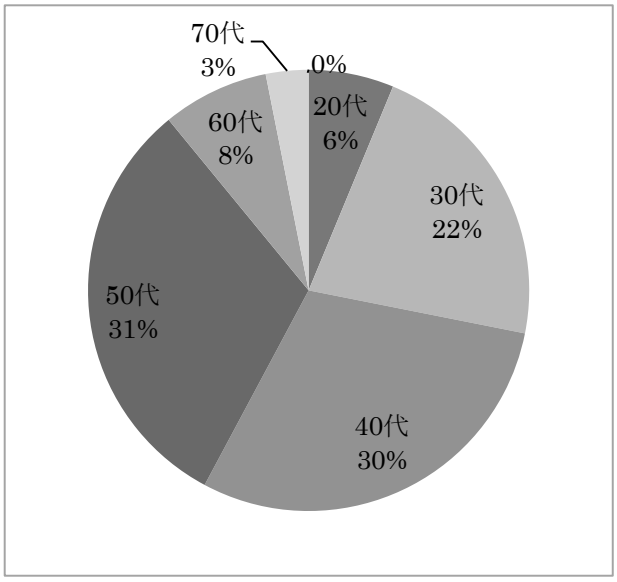


年齢構成をみると、40 代、50 代が受講者の 3 分の 1 ずつを占めている。同時に、支援経験をみると、「未経験」「1 年未満」が合わせても 1 割に達していない。

初級講座と比較すると、受講者の年齢層が相対的に上がっており、多数の参加があった

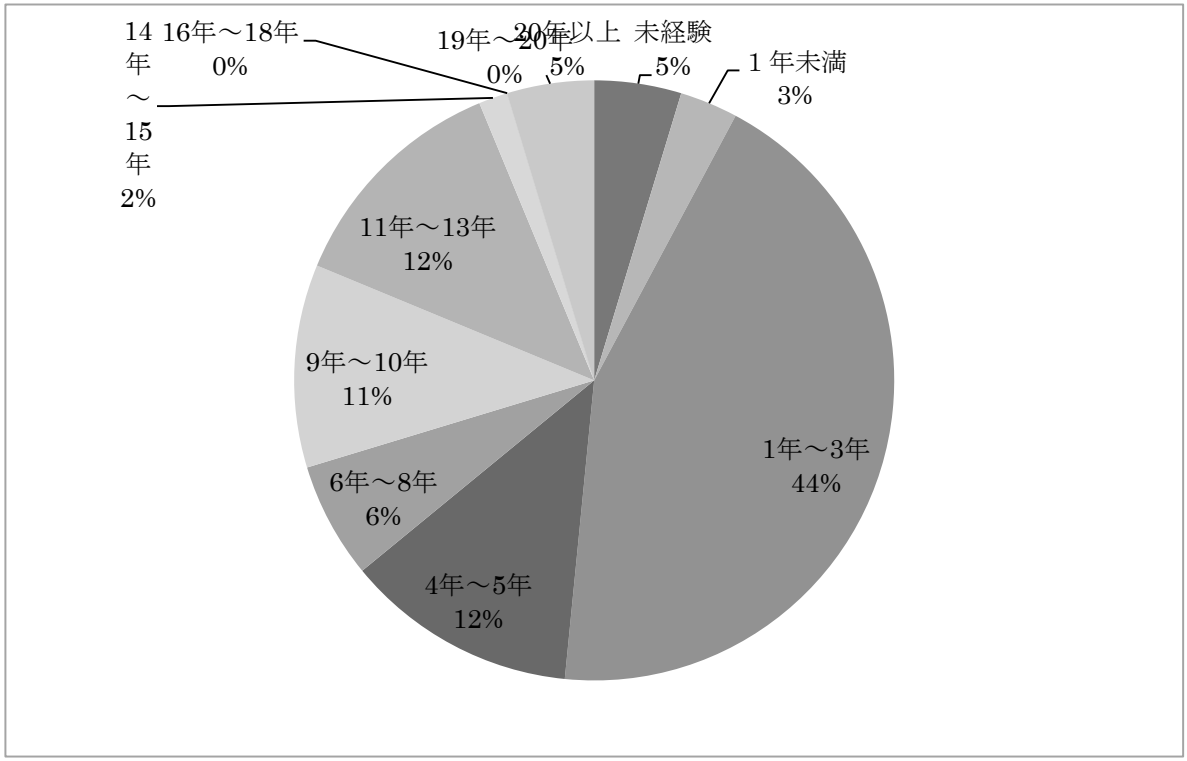
「未経験」「1 年未満」の層が激減している。入門講座であった初級講座と比較して、「さらなる知識」「支援現場でのリーダー役」の層が参加しているものと想定できる。

図表 Ⅱ-9　受講者の年齢構成



20 代	4
30 代	14
40 代	19
50 代	20
60 代	5
70 代	2

図表 Ⅱ-10　受講者の支援歴



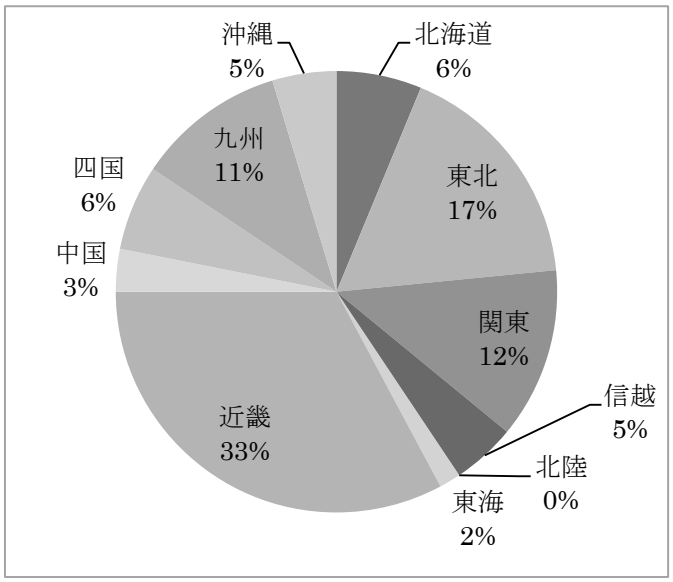
未経験	3
1年未満	2
1年～3年	28
4年～5年	8
6年～8年	4
9年～10年	7
11年～13年	8
14年～15年	1
16年～18年	0
19年～20年	0
20年以上	3

続いて、受講者の地域をみると、上級講座も北は北海道、南は沖縄と、全国各地からの参加があっている。今回は大阪開催であったため、近畿が 3 割以上を占めてはいる。

図表 Ⅱ-11　受講者の居住地（都道府県）

北海道・東北	関東	信越	東海	近畿
北海道　4 岩手　7 宮城　4	東京　3 神奈川　3 埼玉　1 千葉　1	新潟　1 長野　2	愛知　1	大阪　8 京都　11 滋賀　2
中国	四国	九州	沖縄	
岡山　2	徳島　1 香川　3	福岡　5 長崎　2	沖縄　3	

図表 Ⅱ-12　受講者の居住地（地域）



北海道	4
東北	11
関東	8
信越	3
北陸	0
東海	1
近畿	21
中国	2
四国	4
九州	7
沖縄	3

受講者の日常業務または所属先を見てみると、上級講座においても多様な職種の方が受講をしている。ニート支援、ひきこもり支援を行っている受講者もおり、幅広い分野で伴走型支援の知識、支援スキルが求められていることがうかがえる。また、行政機関からの参加があっていることも特徴的な部分である。

■ 職種（日常業務 or 勤務先）
・震災支援
・ホームレス支援
・自立支援センター
・二―ト支援
・ひきこもり支援
・障がい者支援
・デイサービス
・生活支援全般（ギャンブル依存、DV 被害、虐待、借金、離婚、養育 etc）
・社会福祉協議会
・行政の就労支援機関（HW、中小企業人材確保センターetc）

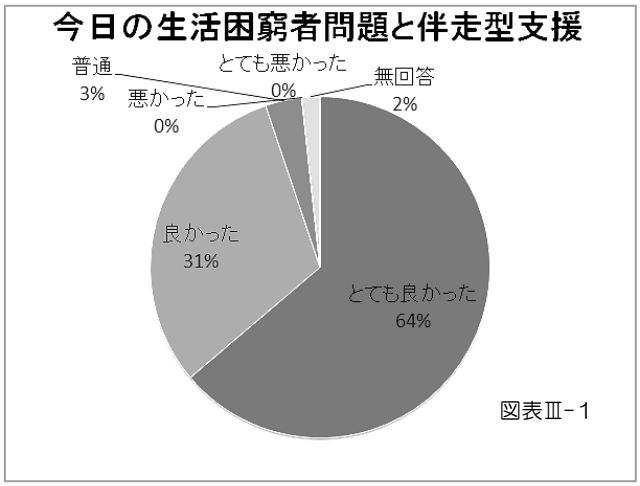
上級講座については、アンケートを基に詳細な結果報告を行っているので、課題等については次の章で述べる。

Ⅲ　講座の分析と評価　―受講者アンケートより―

前述の通り、2013 年 9 月 20～22 日に「生活困窮者支援人材育成初級講座」を、2014 年 2 月 6～9 日に「生活困窮者支援人材育成上級講座」を実施した。上級講座は初級講座を受講した者を対象に開催したものである。初級講座においては、受講後にアンケートを実施。また上級講座においては、講座受講によって受講者の理解度の変化や、生活困窮者支援現場での実務上いかにこの講座が寄与されるか、また人材育成における課題などを浮き彫りにするために、全講座の受講前後にアンケートを実施し、さらに各講座受講後の感想などのコメントを記入してもらった。ここでは、特に上級講座のアンケートを中心に述べる。

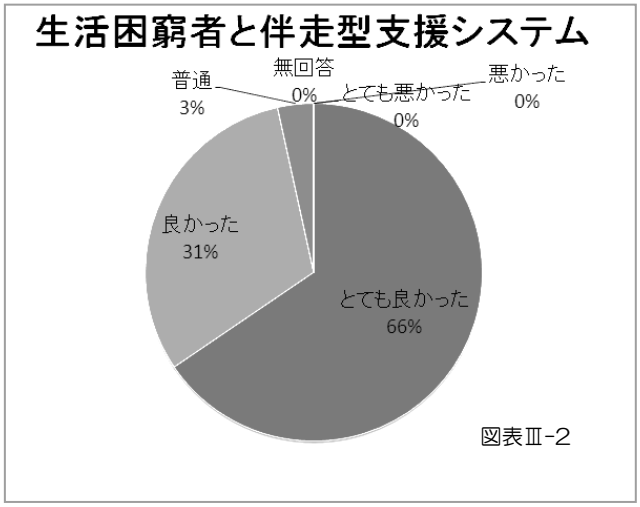
１．初級講座アンケート―集計結果（受講者数 70 名中、58 名回答）

（１）各科目について感想



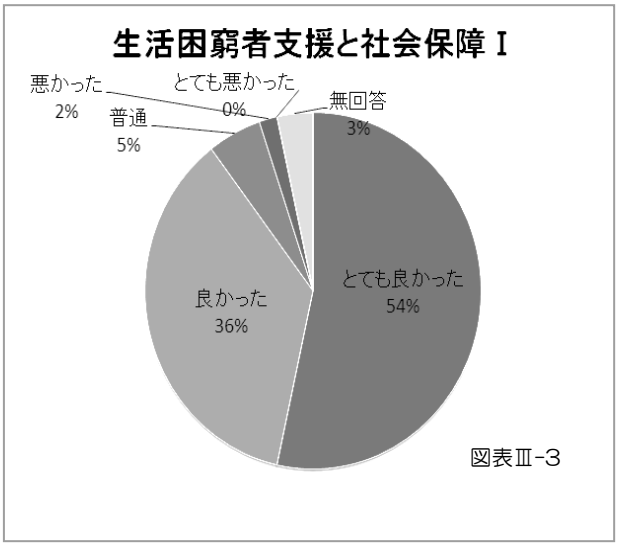
図表Ⅲ-１

とても良かった	37
良かった	18
普通	2
悪かった	0
とても悪かった	0
無回答	1
合　計	58



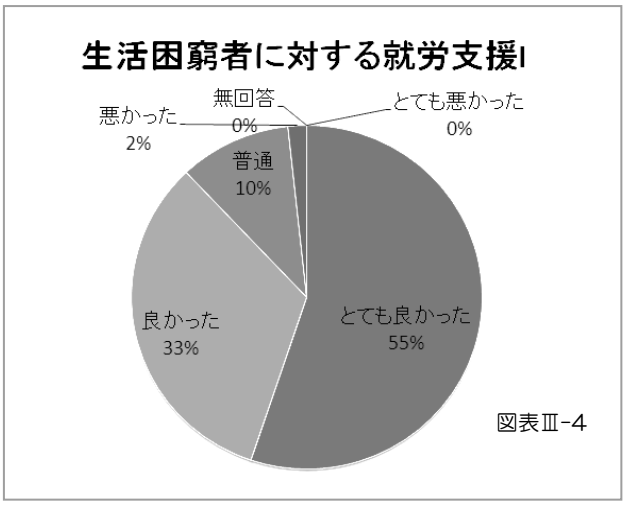
図表Ⅲ-2

とても良かった	38
良かった	18
普通	2
悪かった	0
とても悪かった	0
無回答・無効	0
合　計	58



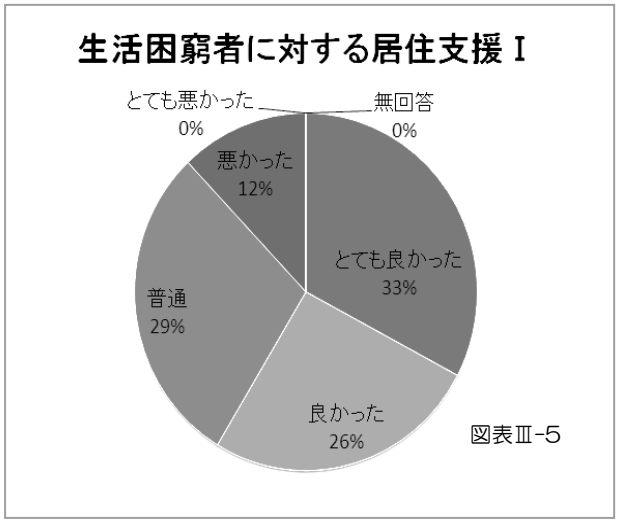
図表Ⅲ-3

とても良かった	31
良かった	21
普通	3
悪かった	1
とても悪かった	0
無回答・無効	2
合　計	58



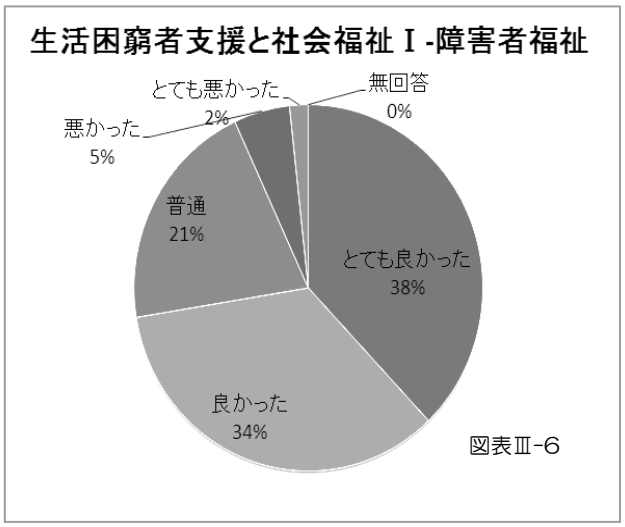
図表Ⅲ-4

とても良かった	32
良かった	19
普通	6
悪かった	1
とても悪かった	0
無回答・無効	0
合　計	58



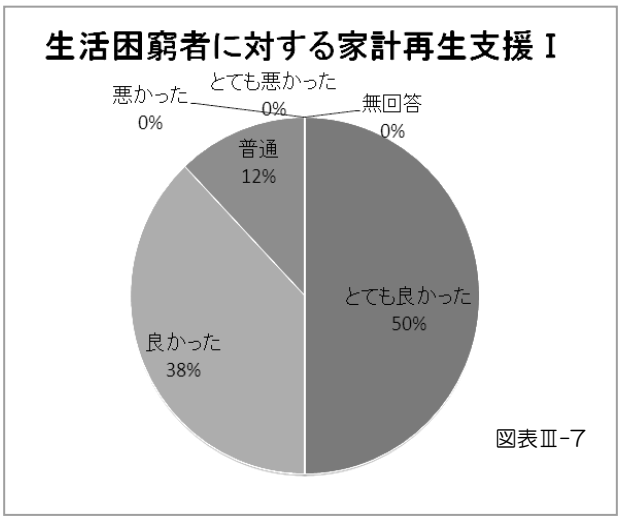
図表Ⅲ-5

とても良かった	19
良かった	15
普通	17
悪かった	7
とても悪かった	0
無回答・無効	0
合　計	58



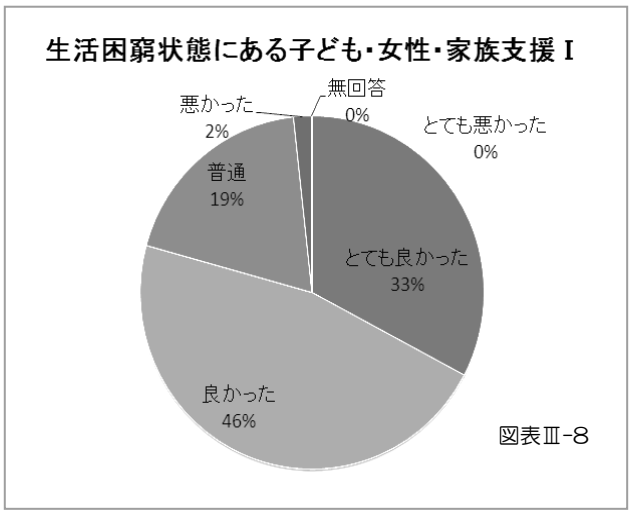
図表Ⅲ-6

とても良かった	22
良かった	10
普通	12
悪かった	3
とても悪かった	1
無回答・無効	0
合　計	58



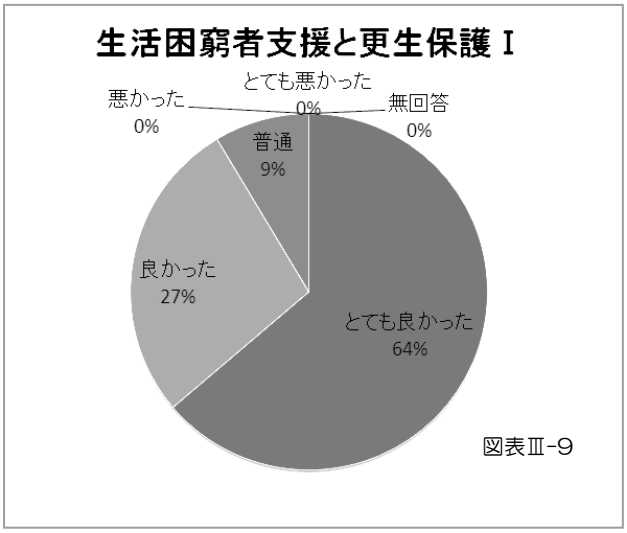
図表Ⅲ-7

とても良かった	29
良かった	22
普通	7
悪かった	0
とても悪かった	0
無回答・無効	0
合　計	58



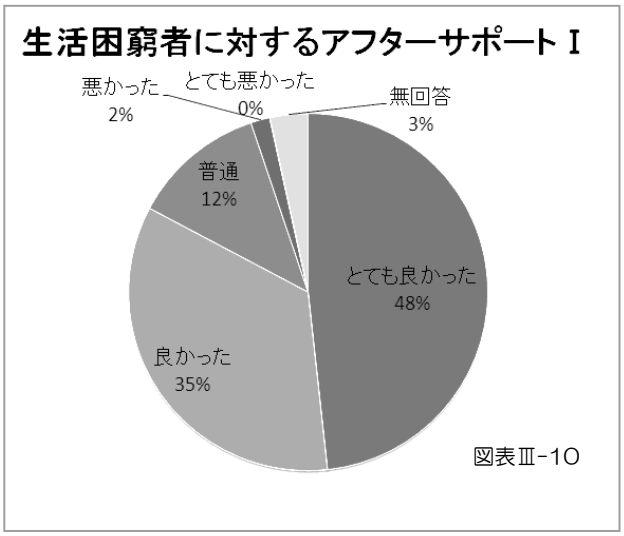
図表Ⅲ-8

とても良かった	19
良かった	27
普通	11
悪かった	1
とても悪かった	0
無回答・無効	0
合　計	58



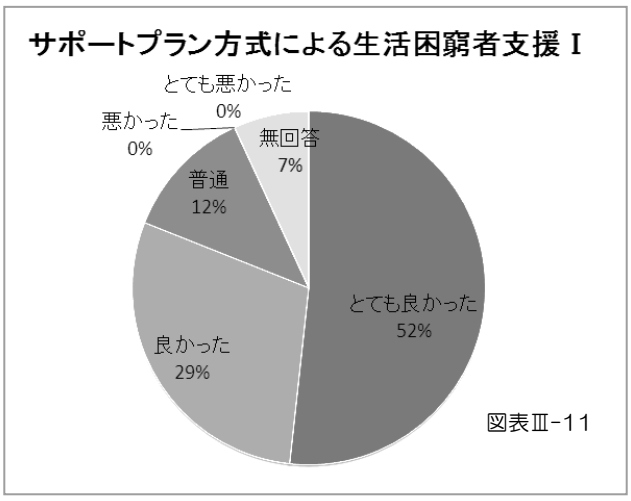
図表Ⅲ-9

とても良かった	37
良かった	16
普通	11
悪かった	5
とても悪かった	0
無回答・無効	0
合　計	58



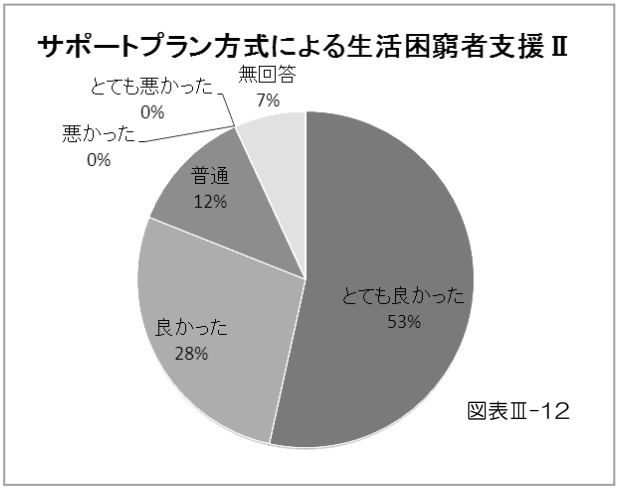
図表Ⅲ-10

とても良かった	28
良かった	20
普通	7
悪かった	1
とても悪かった	0
無回答・無効	2
合　計	58



図表Ⅲ-11

とても良かった	30
良かった	17
普通	7
悪かった	0
とても悪かった	0
無回答・無効	4
合　計	58



とても良かった	31
良かった	16
普通	7
悪かった	0
とても悪かった	0
無回答・無効	4
合　計	58

（２）今回の講座を受講して良かったと思った点（抜粋）

・色々な支援をしている方と意見交換ができて良かった。
・今、まさに成立しようとしている保護法に対応出来る講座だと思った。
・思い描く支援者像とは別の観点からの意見をいただけた事。
・生活困窮者支援にあたる上で概念的、体系的に理解しておくべきことについて、わかりやすく基本を教えて頂いた事。
・今回、自身、特異な宗教関係からのエントリーであったが改めて日本社会の変革と当面する惨状のなかで新たで着実な福祉領域の開拓が必須であると感じた。宗教カテゴリーの持つネットワークやインフラとしての可能性にも示唆を受けた。
・全てのスキルが詰まっている。
・久しぶりに手ごたえのある講座で、いくつも”めからうろこ”の言葉があった。全体的に講師の力量が高い。日々、準要保護者にあたると思われる独居障害高齢者に接しているのに、低所得・生活困窮者に対しての制度、実践を殆ど知らなかった。支援の姿勢のあり方、具体的サポートとは何かを知り、今後の仕事に生かせると確信した。
・生活困窮者支援という一つの問題に対し、多くの団体がそれぞれの考え方や支援等があり、他団体と交流、勉強することでより広い見識を持つ必要性を改めて感じることが出来た。
・自分自身の知識を広げることにつながり、今後の支援活動に役立てられると感じられた点。
・色んな所で同様な問題意識を持って動いている人がいると言う事を確認できた点。
・幅広く勉強できたこと。それぞれ深めていきたい。サポートプラン作成が初めてだと難しかった。相談者に病気障害があるかを他人が判断することの危険も感じた。本当に当事者主権になっているのか、サポートプラン作成の話し合いで感じる場面があった。
・これからの活動に活かせる充実した内容だった。
・支援の最前線で長年活動されている方のお話は凄味があり、とても心に残った。言葉は温かさに溢れていて印象的だった。

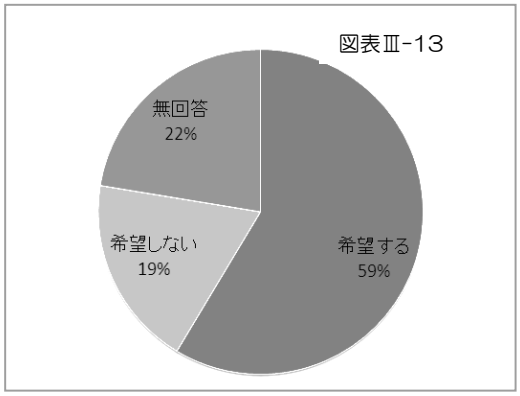
・刑務所、受刑者の障害・更生保護等、知識が薄かったので、とても簡単に分かりやすく纏めてあり良かった。ケアマネジメントの大切さを改めて感じた。
・株式会社 NICE の話について、非常に興味深く参考になる点など感じられ良かった。
・生活困窮者に対する支援の知見、知識を様々な観点（領域）から教えて頂き、とてもためになった。今後是非上級コースも受講して学びを定め、支援に活かしていきたい。
・テキストがよくまとまっていて分かりやすい
・働くこと=人のためという表現があったが、働くこと=自分の為ではないのか？
・今までの活動で行ってきていなかったこと（分野）など、新しい知識を学べて良かった。
・各団体が行っている取り組みや、らなかった制度の活用等について勉強することができた。また自分たちの取り組みの不足している部分等を他と比較して見直すきっかけとなった。
・すばらしいテキスト、講師陣からの学び、他団体の方とのふれあい。
・理念と実践方法の両方を教えていただけたところ。
・福祉全体を見通せるような内容で非常に有意義な時間だった。
・今、目の前で起こっている問題だけでなく、なぜその問題が起こっているかまで視点が広がったこと。
・時間が不足していたせいか、あまり理解できない内容もあった。
・基礎の部分を学ぶ機会があり本当によかった。
・それぞれの科目の内容の深さと気付きがあり、とても充実した 3 日間だった。
・生活保護の事を勉強できてよかった。
・現場を感じることができた。
・支援活動に関わるヒントが満載で、すぐに役立つ内容だった。
・伴走する意欲が湧き起こってきた。
・全国で支援にあたる方々と知り合い、共にがんばっていこう!と強く意識することができた。
・ワークショップは自ら考えるという意味と他の参加者と交流できるという意味で良かった。
・先進的事例をお聞きしたこと。
・伴走支援をしている、また今後取り組もうとしている仲間がこんなにいてびっくりした。

（３）講座内容で不足と感じられたこと、疑問に思われたこと

・興味のある講義が多かったので、もう少し時間を長くしてゆっくりと聞きたかった。
・法制化が遅れていると思った。
・つめこみ過ぎ。二日目がきつい。
・60 分枠の講師は気が焦るのでしょうか。言い訳言葉が度々はさまれ、その時間講義して下さると良いのにと思った。
・諸事情はあるとは思われますが、短い時間に色々積められ集中力が持続出来たか不安。グループディスカッションを入れる等、高低をつけカリキュラムを組んで頂ければと

思う。
・居住支援の部分で地域的な具体例があると、もっと理解しやすいと思った。
・時間が短いこともあり、もっと聞きたいなぁと思った。質疑応答の時間もその都度あると、理解が深まったのかなと思う。
・「サポートプラン作成」が初めてでも分かるようにもうちょっと教えて欲しい。「女性の貧困」において、風俗のことが一言しかでなかったが、風俗は私の周りでも貧困の受け皿になってしまっている。しかも抜け出しづらい。
・精神・知的障害認定につなぐ方法等を教えて欲しい。
・各地の団体の活動等参考に!
・ひきこもりは若い人だけではなく 40-50 代の方もいる。その人たちの支援方法についてもお願いしたい。
・福祉サイドの考え方に偏りすぎている印象がある。
・各団体とも（制度等）実施している取り組みには、人員配置が相当必要であり、仕組みとして財源はどうやって確保しているのか？継続していくためには、それなりの収入が担保されなくてはならない。仕組みとして財源はどうやって確保しているのか、その部分をレクチャーして頂けると尚参考になると思う。
・社会資源というものが、具体的にこんなのがあるなどの例や紹介が少なかった。
・「ニーズ」や「支援」など社会福祉学の基本的用語の理解を共有する時間があればと思う。
・時間が足りない。どの講義も駆け足で聞く側としてはとても大変だった。
・各講座ともももう少し時間をかけてじっくりと学びたいと思った。
・ケアプランの話の中で、歯科医の話は不適切。生保バッシングの裏返しではないだろうか。
・生活保護制度について。生保施設や自立支援センター、無料低額宿泊所等の説明、無料低額診療など。福祉的視点をもつこと。福祉の原則、貧困者に対する法的支援。

（４）上級講座の受講を希望するか



希望する	34
希望しない	11
無回答	13
合　計	58

【希望しない理由】
・もう少し経験を積んでから受講したい。
・現場で、もう少し経験を積んでから受講したいと思います。
・上級の内容についてまだ分かっていない。経験を要するものであれば、次回にしたい。
・来年度の雇用が不明のため

・業務が忙しいため、機会をみて考えたい。
・内容をみて考えたい。

（５）今後の講座について意見、感想
・どうしたらこういう活動をして、利益を出していけるかという点も詳しく聞きたかった。
・全国でときどき行って頂きたい。
・受講者のうち東北の方が 2 割ほどであった。次回是非東北での開催を検討して欲しい。
・施設をこえた新たで着実な福祉領域の開拓という側面を持つと思われる故、他分野との連帯をより具体的にご示唆いただきたい。
・講師、スタッフの方々や受講者の身内イベントの様な雰囲気が常にあり、居辛さを感じた。
・講座時間を少し長くして、講義のペースをもう少しゆっくりして欲しい。
・東京方面の開催を増やして欲しい。
・今後もいろんな団体の方からのお話が聞けるとうれしい。
・「子ども」と「女性」が 2 枠あっても良い。性暴力についてもすごく伴走支援が必要だと思う。
・このような体系的で先駆者の経験を共有できる講座は大変有意義だと思う。是非今後も継続して欲しい。
・講座の種類が多く、一つの講座の時間が短いためスピードに追い付いていけなかった。
・段取りが悪く、料金を頂いている参加者への甘えが多分に見受けられる。また名簿が入っていたが個人情報の管理について気になる。
・参加者に民間団体等が多いため、行政の方が参加されると尚良いかと思う。
・社会的な意味を世間に理解して貰える取り組みが必要だと思う。
・ぜひ広めて欲しい。社会福祉士や精神保健福祉士などでは勉強しない"現場"での支援については、関われる皆さんが学習しておくべきだと思う。
・テキスト等、スキルアップに向けて参考情報ももらえれば嬉しい。
・時間がタイト。会場の収容人数もタイトと思う。
・初心者にとっては概要を理解するのにとても贅沢な時間だった。
・色々な知識の勉強ができてよかった。
・個別分野毎の専門講座があったらいいのではと思う。
・公的なコンセンサスのあるものになれば良いと思う。

（６）これまでの支援において一番苦労したこと
・青年後見人制度を使っている方。手続きが大変だった。

・本人との認識の不一致。
・現在進行形ではあるが「戸籍不明の高齢当事者」の今後について、また、明らかに困っておられる個の方への行政の壁について。
・本人の希望と支援の必要性の方向が全く異なる場合(例としてアルコール依存症の方)。
・発達障害、出所者などの対応。
・寺院後継者として日常的に信徒が相談に訪れる環境にある。その中で様々な問題がある。
・生活保護のケースワーカーと介護保険課のケースワーカーが非常に仲が悪く、情報も流して頂けず、かつ古い保健師の実現不可能な方向性（プラン）についていけなかった事。また行き過ぎた個人情報保護に困っている。
・薬物依存、病識のない精神疾患の羅患者。
・知識・経験のない事に対し、飛び込んでいくこと。
・相談者との関係構築していく中で、相談者が犯罪などに走ることがあったりする等、常に自分の支援に対してジレンマや反省をつきつけられること。
・苦労というより、気をつけたいことだが、自尊心を傷つけないことを気にしました。
・妄想がひどくて周りとの関係がどんどん壊れていってしまい、周囲が身の危険を感じることも多く、支援が続けられなくなってしまった。(無料低額宿泊施設の裁判)
・被支援者のアルコール依存、異性として意識されたこと。
・当事者の自助力を奪わない支援について。
・現在、就労支援をしているが「就労にはそこまで要らないよ」という風潮がまだ残っている。当人にもその意識が強く阻害要因が分からないまま転職を繰り返す事例などが大変だった。
・理解力・自己肯定感の低さから必要な支援を受けることを拒まれ、結局元の生活に戻っていってしまったこと。
・生命の危険を感じた時。
・アルコール、パーソナリティ障害、暴力行為。
・失踪者の対応。精神疾患を持っている方の対応。
・アパート契約の際、保証人の確保が難しい。
・トップとの考えの違い、トップダウンが支援を妨げる。
・知的ボーダーの方の再犯。
・本人と信頼関係を築くことはもちろんだが、様々な問題を抱えているケースを他の団体につないでいく際に理解を得ることが本当に難しい。
・知的3級、発達障害の女性に逃げられたこと。
・こちらの言う事に耳を貸してくれない方が現れた時。
・住み込みでサポーティブハウスに務めているが、夜間、早朝の対応は苦しい時がある。
・何がというより、毎日が苦労。
・知的障害者なのに本人が自覚できず、作業所就労の支援をしても、本人が受け入れできなかったこと。
・無料低額宿泊所の利用者同士の喧嘩が起きた時。
・相談者の思いの芯がどこにあるのか理解するまでに時間を要すること。また、支援す

る側の思いが先走ってしまうこと。
・ギャンブル依存、覚醒剤歴のある人の支援。

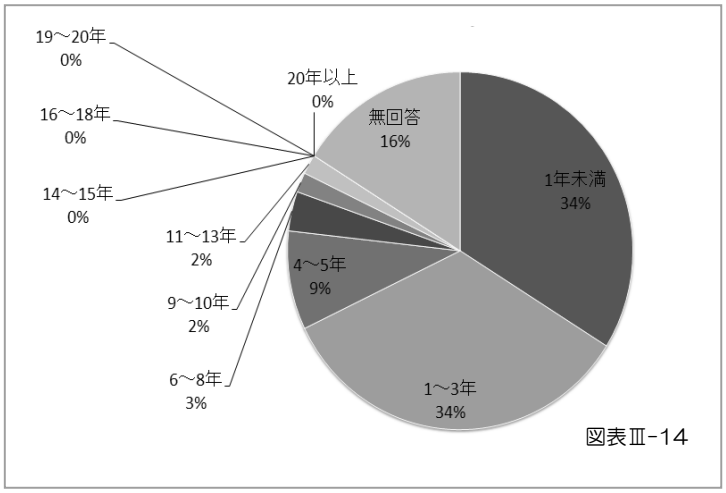
（7）生活困窮者支援において一番大切だと思うスキル

・相談者を疑わない。
・制度の知識。
・柔らかく、暖かく、どこまでも伸ばそうとする手。
・関心を持って理解しようとする気持ち。
・ウォームハートでクールヘッド。温かい対応で冷静な判断、あとはラポール形式。
・社会制度や構造への洞察（眼前の問題や惨状の原因として）。導かれる新たな地域像、生活者像へのより具体的なビジョン。
・ハートと冷静さ。傾聴スキル
・支援者自身にある辛抱と仲間を持つ力、増やす力だと思う。
・忍耐力。知識。聞き上手になれる傾聴スキル。
・良く聞いて、良く見て、言葉に含まれない背景等にも想像力を働かせること。この人は、こういう人だろうと決めつけない事。
・相手の状況に寄り添う。一緒に考える姿勢（おしつけじゃなく）。勝手に人を病気や障害者にしないこと。
・当事者に対する思いと社会的資源の把握。
・傾聴はもちろんだが、地域での視野、ネットワークづくりが大切。困窮者を孤立させないシステムが重要になってくる。
・信念と情熱。相手の心に寄せて話をきくこと。少しでもその人の力になりたいという思い。
・相談者との信頼関係を掴むための手法。傾聴、共感、受容と話術。
・一般を理解し、その苦しさや痛みを踏まえた生活困窮者支援という考え方に籠っていない、普遍的な優しさ。
・傾聴及び客観性をもつこと。人間力（また相談したい。話しかけたいと思ってもらう）。
・つなぎ。
・傾聴と理解。受容する心。
・メンタルの強さ。寛容。どんな相手でも関わった後気分よく帰れる、お互いにストレスのない関係がつくれるようにする心がけ。
・人と接するスキル。その人の要望や必要なこと、本音を聞き出すスキル。
・人の話を聞くことができ、豊かな想像力で対応する。またその話の内容を読み取る力。
・相手のいうことをよく聞き、よく話していくことが大事だと思います。
・生活困窮者のことを知るということ（性格や特徴）。
・スキルというかモチベーション。
・相談者の思いを聞きとる力。表面にあらわれない心の声を聞きとり、それに添った支援をすること。

（８）今後の生活困窮者支援に対する意見、感想

・団体ではなく、個人でこういった活動に関わるにはどうしたら良いか。
・ネットワークの強化に取り組めたら、もっと良い。
・当団体ではフードバンクと連帯し、食料支援が可能になりましたが、時に現金給付の仕組みもあればと思う事がある。
・TPP に関して日本の皮革産業の解禁が政府から示された。まさに日本社会の変革は著しく、これに際して様々な困窮者タイプが出現するであろう。
・相談者に寄り添える支援をこれからも続けたい。
・常に自分が考える「正しいこと」を疑っていきたい。疑っていただきたい。
・若年化している今日、若者の支援が必要。困窮に陥る前の支援を考えていきたい。
・全国で活動されている方々とお会いし、意見交換の場があればと思う。
・就労前の子どもを持つ母子、父子。生活保護を受給。就労支援プログラムになるが、子どもの保育園の問題と直面。働きたいけど入れる保育園がない。車を手放すと送り迎えが困難な地域。こういった問題を解決できるよう福祉分野の講座をお願いしたい。
・一般的にイメージの良くない事象（非正規雇用など）について極端に排除的になる、心の広さをまるで感じなかった。経済、資本主義の視野を多分に持つべきではないかと思った。
・社会の理解、納得してもらえるようなバランスが必要不可欠であると考える。
・講座だけでなく、各支援団体への現場指導等など設けて欲しい。
・支援者の不足。自立に向けてより多くの力が必要かと思う。
・それぞれがそれぞれの立ち位置で仕事をされている。全国にたくさん仲間がいるという気持ちで毎日従事したい。
・1 人でも多くの人に声をかけて、相談にのれたらいいなと思う。
・実現可能な目標設定と具体的な支援を相手の目線で行うこと。
・困窮者自立支援法ができると、支援者の質が本当に問われてくると思う。
・最近はギャンブル問題。精神疾患を抱えた人など、問題が複雑になってきている。支援する側も難しいケースが増えている。

（９）生活困窮者支援に関わってどのくらいか



図表Ⅲ-14

1 年未満	19
1〜3 年	19
4〜5 年	5
6〜8 年	2
9〜10 年	1
11〜13 年	1
14〜15 年	0
16〜18 年	0
19〜20 年	0
20 年以上	0
無回答	9
合　計	58

（１０）その他意見、感想

・準備ミスが多かった（プロジェクターや音響の準備不足)。休みは 10 分で充分。
・日本社会に新たで着実な生活者像を鮮明されるその道行きに心から感銘。
・会場設備が今いちで残念でした。テキスト、食事、等、その他の運営は申し分ない。休憩が 15 分というのもありがたかった。
・講義もためになったが、他団体の方と話ができ、情報を色々聞かせて頂き、良かった。
・伴走支援の理念を大切にしたい。又「依存」は皆しているという事が認識できた。
・各講座において、事例をもう少し聞きたかった。
・本来は社会資源で守られていれば必要がないことなのかもしれない。でもそれが使えない、情報がない、行政に行くことが出来ない等、様々な理由を複合的に抱えた方々が沢山苦しんでいる。日本の社会で各地域の方々の力が一人でも多くの方の力に変わる活動が行われていることに勇気をもらった。
・時間管理について最低限行って欲しい。運営方法について計画性が欠けているような印象。
・今回、他団体の方との交流もあり非常に有意義な時間となった。
・長テーブル 3 人掛は資料を広げて文字などを書く事を考えると、だいぶストレスになった。グループワークも 5〜6 名までが限界。
・大変なスケジュールの中、丁寧な対応をして下さり本当にありがとう。
・講義中に写真、ビデオカメラを勝手に写すのはご遠慮いただきたい。

2．上級講座アンケート―集計結果（受講者数 70 名中、58 名回答）

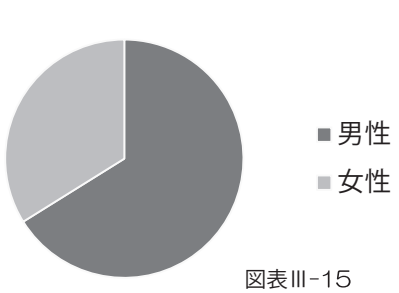
（1）受講者の基本属性

アンケート者回答者は63名であった。ただし受講前は部分参加があり64名であった。

1）性別分布；

男性	42
女性	21
合計	63

＊受講者の男女比は
2：1 であった。

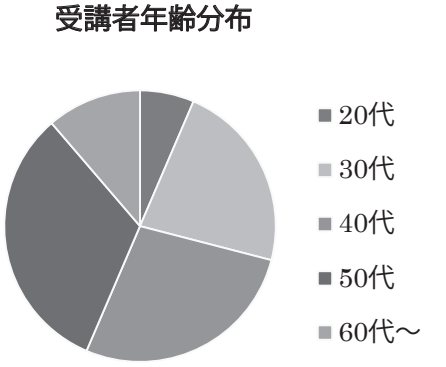


図表Ⅲ-15

2）年齢分布；

20 代	4
30 代	14
40 代	18
50 代	20
60〜	7
合計	63

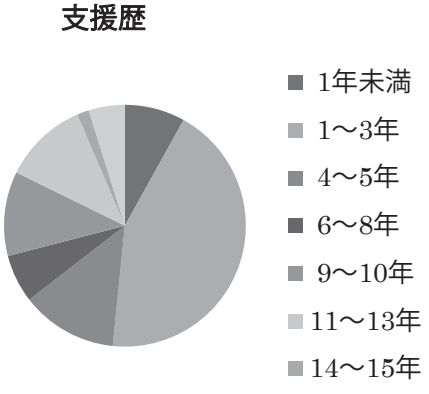
＊受講者は
23〜70 歳であった。



図表Ⅲ-16

3）生活困窮者支援経験年数

1 年未満	5
1〜 3 年	28
4〜 5 年	8
6〜 8 年	4
9〜10 年	7
11〜13 年	7
14〜15 年	1
15 年以上	3
合　計	63



図表Ⅲ-17

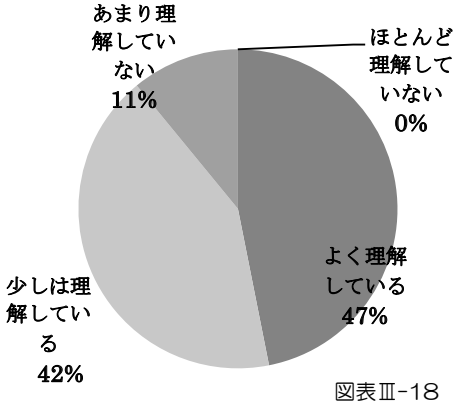
支援の経験年数は、3 年未満のいわゆる「初級者」が約 50%で、4～10 年の「中堅クラス」がおよそ 30%、11 年以上の「ベテラン」がおよそ 20%であった。

（２）アンケート調査の集計結果

１）受講前アンケート集計

①理解度の自己意識について

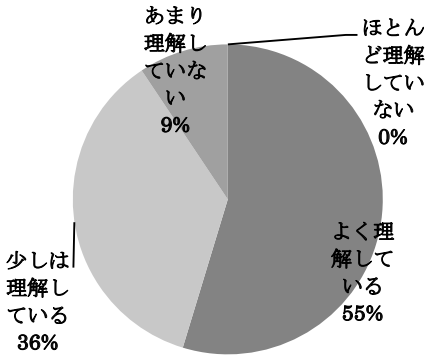
■生活困窮は、「経済的困窮」と「社会的孤立」の複合である。



図表Ⅲ-18

よく理解している	30
少しは理解している	27
あまり理解していない	7
ほとんど理解していない	0

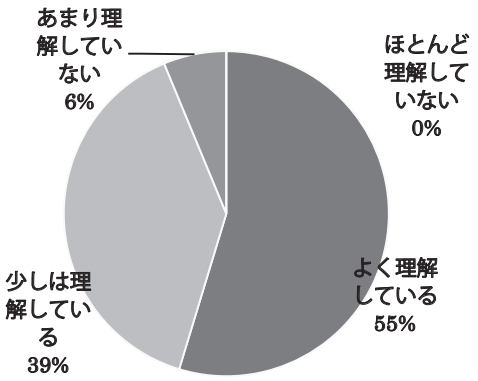
■生活困窮は、親子の間で世代的に連鎖することもある。



図表Ⅲ-19

よく理解している	35
少しは理解している	23
あまり理解していない	6
ほとんど理解していない	0

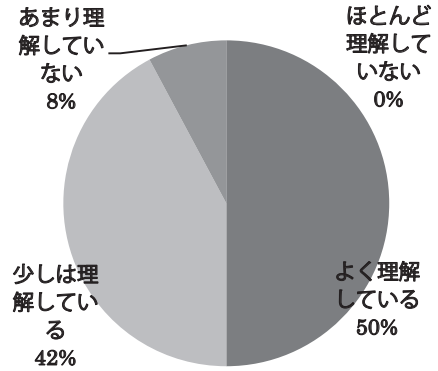
■生活困窮は、性格・病気・障がいといった個人的な要因だけではなく、社会的排除によっても生み出されている。



図表Ⅲ-20

よく理解している	35
少しは理解している	25
あまり理解していない	4
ほとんど理解していない	0

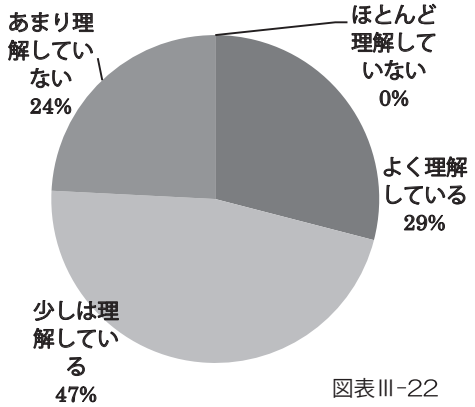
■既存の支援制度には、申請主義や縦割りといった問題がある。



図表Ⅲ-21

よく理解している	32
少しは理解している	27
あまり理解していない	5
ほとんど理解していない	0

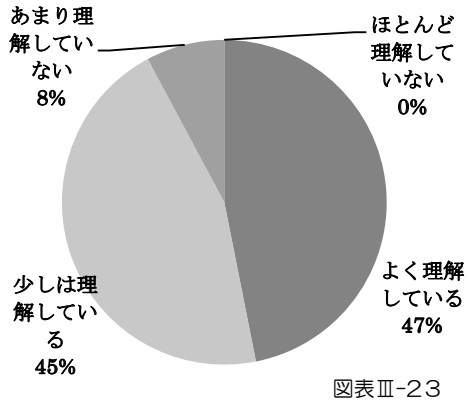
■伴走型支援は、地縁・血縁・社縁という3つの縁が持つ機能（とりわけ家族・家庭が持っている機能）をモデルとした支援である。



図表Ⅲ-22

よく理解している	18
少しは理解している	29
あまり理解していない	15
ほとんど理解していない	0

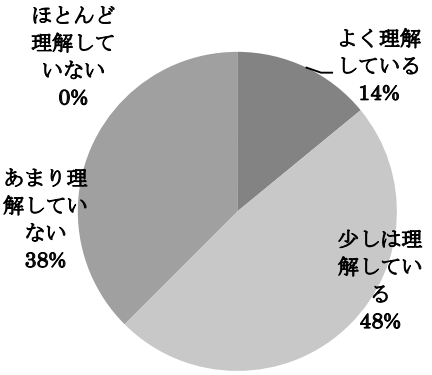
■伴走型支援では、＜個人に対する働きかけ＞と＜地域・社会に対する働きかけ＞がともに大切である。



図表Ⅲ-23

よく理解している	30
少しは理解している	29
あまり理解していない	5
ほとんど理解していない	0

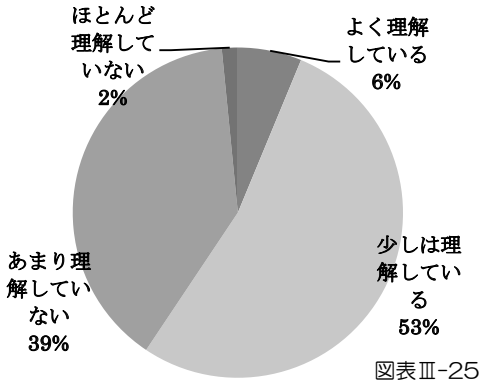
■個人に対する働きかけには、＜個別型伴走支援＞と＜総合型伴走支援（総合的ケースカンファレンス）＞がある。



図表Ⅲ-24

よく理解している	9
少しは理解している	31
あまり理解していない	24
ほとんど理解していない	0

■ホームレス自立支援法と生活困窮者自立支援法の意義



図表Ⅲ-25

よく理解している	4
少しは理解している	34
あまり理解していない	25
ほとんど理解していない	1

②講座での興味・関心科目について（複数回答）

図表Ⅲ-26

今日の生活困窮者問題と伴走型支援Ⅱ	33
生活困窮者と伴走型支援システムⅡ	33
生活困窮者支援と社会保障Ⅱ	14
生活困窮者に対する就労支援Ⅱ	38
生活困窮者に対する居住支援Ⅱ	14
生活困窮者に対する家計再生支援Ⅱ	22
生活困窮者支援特講	17
生活困窮者支援と社会福祉Ⅱ－障害・依存傾向	11
生活困窮者支援と更生保護Ⅱ	24
生活困窮者支援における支援ツールの活用	25
生活困窮者支援における社会資源のコーディネート	35
生活困窮者支援における対人援助技術	30
生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援Ⅱ	21
ワークショップ	13
個人演習	9
総　　数	339（平均5.5）

③今回の講座への期待（抜粋）

◆伴走型支援の学びへの期待の声

・生活困窮者支援における伴走型支援の特化性について理解をし、現場において活用したい。

・同事務所の5名で受講。職場内で伴走型支援のあり方について共有・議論する契機と

したい。
・職業安定所において、生活保護受給者等の相談に携わっているが、真の寄り添い型支援、伴走型支援とは何かを体得したい。
・伴走型支援の理解を深め、今後の活動に活かせる内容であることを期待。
・現場型で伴走型支援を行っているが、知識として、トータル的に「伴走」について勉強したい。
・少しでも生活困窮者支援や伴走型支援などについて学びたい。
◆生活困窮者支援法の実践に備えての期待の声
・生活困窮者支援法が制定されることに伴い、現在勤務している体系も変わりつつある。より専門的なことを学び、これからの支援に役立てたい。
・HL自立支援法（5年時限）と生活困窮者自立支援法の位置づけの違い。ターゲット層とそれぞれの法の今後の在り方、課題点など。
◆現場での実践期待の声
・障害福祉サービス事業所の働きにおいて大いに学び、実践できる講座であることを期待。
・震災後に支援の仕事を始め、対人の難しさを感じている。仕事に生かせるよう学びたい。
・事業所へ持ち帰り、すぐ活用ができるような実践的な実例を多く教えて欲しい。
・時間と現場に追われ、ゆっくりと考える時間も少なくこの機会に現場を離れしっかり勉強し、それを現場に持ち帰りたい。当事者によりよい関わりができることを１つでも多く学びたい。
・日々の業務の中では、なかなか体系的に学ぶことができない。今講座で学んだことを支援活動に活かしていきたい。先達者の皆さんの内容も興味大。
・実践レベルで活用できる内容をしっかり学び、支援の現場に持ち帰れることを期待している。
・今まで行ってきた支援以上の支援法を学び、本人と地域にも呼びかけていける支援を行っていけるようになり、会社の方、皆で支援していきたい。
・初級の講座でそれまであやふやだったり、どう取り組んだら良いかわからなかったことが少しずつ見えてきたように思う。今回、各講座で内容が深まっていると思うので、実際に日々の支援に活かせるように考えながら取り組みたい。
◆具体的な講座への期待の声
・具体的な事例とその対処法について、現場で役立つ実践的案知識と技術を学べたら。
・特に技術論を具体的事例で学べることに期待している。
・生活保護についてしっかり学びたい。
・伴走型支援を通して本人の自立、就労実現等につながるようにケーススタディ、援助技術を習得したいと考えている。
・申請主義や縦割り、カテゴリーごとの法制度等、支援の際にコーディネートが大変なことがある。各論を学び、総合的な支援の理解を深めたい。
・場当たり的に続けてきた 10 年間の活動を見直し、他の様々な資源活用方法を学びたい。
・女性に対する支援や子供に対する支援について、勉強させてもらいたい。地域には中

間就労の場がなく困っている。就労支援を含め専門的な内容であろう今回の講座に期待している。

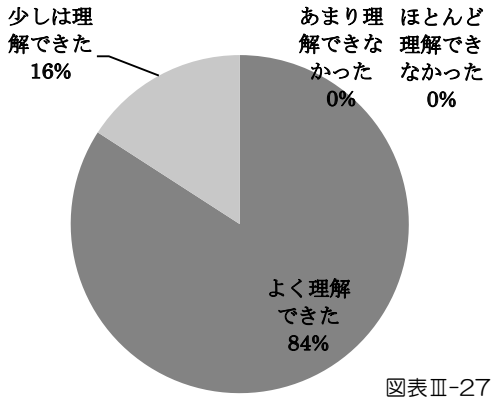
・当方は中間就労支援を中心に行っているが、一般就労への移行が理想的モデルどおりになかなか進まず、「社会的就労」の意味で働く人が多くなっている。団体としても支援の方向がどっちつかずになりつつある。今回、一般就労への移行を促す環境作りの方法論を学びたいものである。

・現在の全国の状況、生活困窮者に対しての対応の違いなど、支援していく中で大切なことを色々な目線で見られることを期待。知らなかった制度などを知ることのできること。

2）受講後アンケート集計

①理解度の深まりの自己意識について

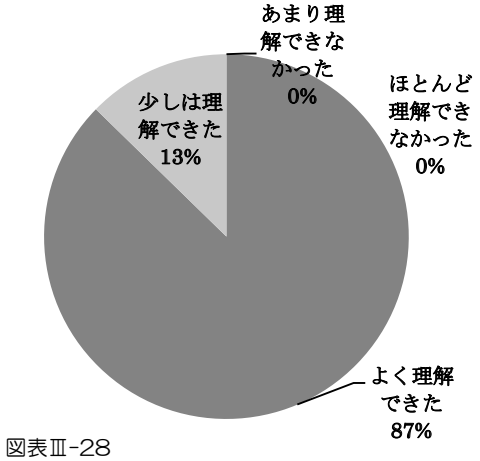
■生活困窮は、「経済的困窮」と「社会的孤立」の複合である。



図表Ⅲ-27

	受講後	受講前
よく理解できた	**53**	30
少しは理解できた	**10**	27
あまり理解できなかった	**0**	7
ほとんど理解できなかった	**0**	0

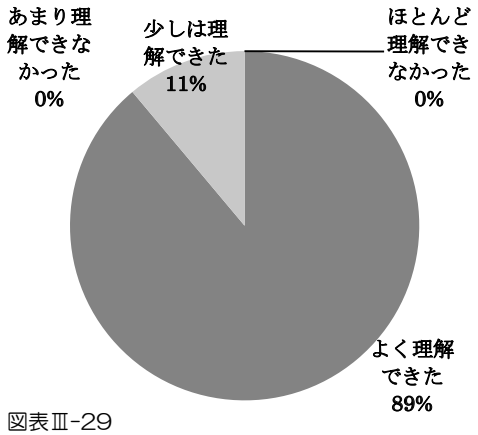
■生活困窮は、親子の間で世代的に連鎖することもある。



図表Ⅲ-28

	受講後	受講前
よく理解できた	**55**	35
少しは理解できた	**8**	23
あまり理解できなかった	**0**	6
ほとんど理解できなかった	**0**	0

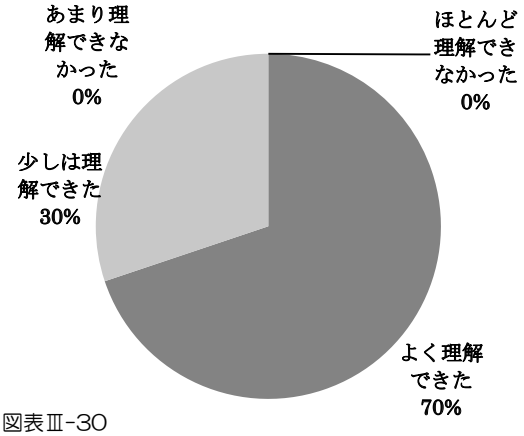
■生活困窮は、性格・病気・障がいといった個人的な要因だけではなく、社会的排除によっても生み出されている。



図表Ⅲ-29

	受講後	受講前
よく理解できた	**56**	35
少しは理解できた	**7**	25
あまり理解できなかった	**0**	4
ほとんど理解できなかった	**0**	0

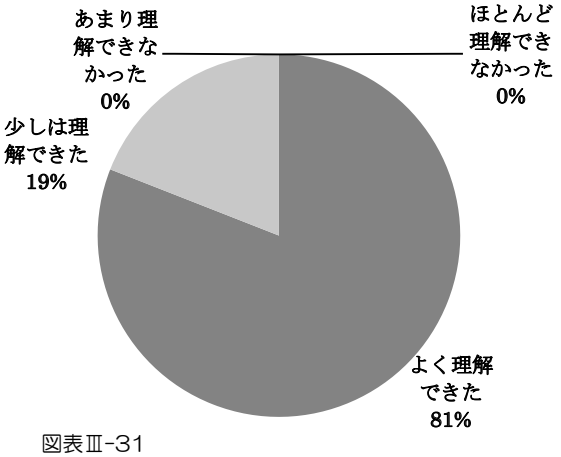
■既存の支援制度には、申請主義や縦割りといった問題がある。



図表Ⅲ-30

	受講後	受講前
よく理解できた	**44**	32
少しは理解できた	**19**	27
あまり理解できなかった	**0**	5
ほとんど理解できなかった	**0**	0

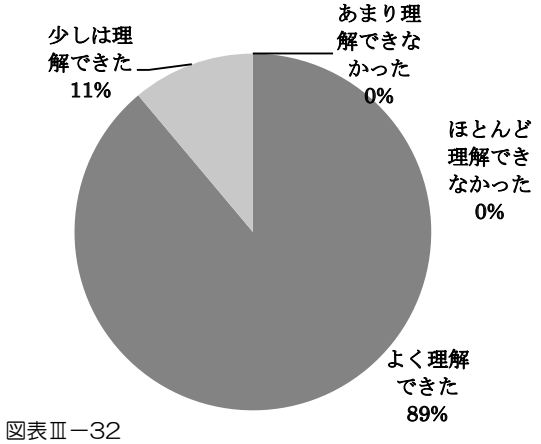
■伴走型支援は、地縁・血縁・社縁という3つの縁が持つ機能（とりわけ家族・家庭が持っている機能）をモデルとした支援である。



図表Ⅲ-31

	受講後	受講前
よく理解できた	**51**	18
少しは理解できた	**12**	29
あまり理解できなかった	**0**	15
ほとんど理解できなかった	**0**	0

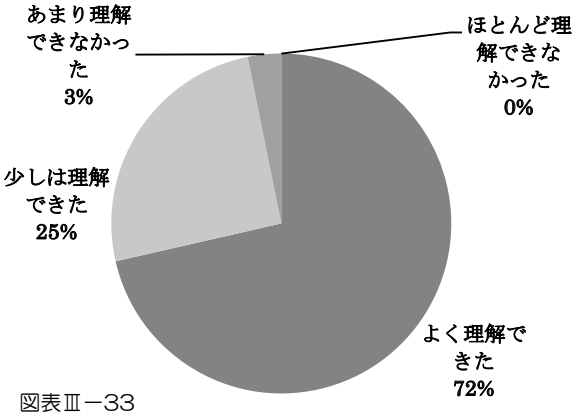
■伴走型支援では、＜個人に対する働きかけ＞と＜地域・社会に対する働きかけ＞がともに大切である。



図表Ⅲ－32

	受講後	受講前
よく理解できた	**56**	30
少しは理解できた	**7**	29
あまり理解できなかった	**0**	5
ほとんど理解できなかった	**0**	0

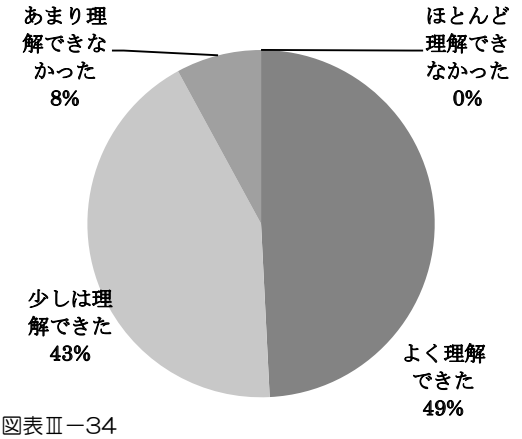
■個人に対する働きかけには、＜個別型伴走支援＞と＜総合型伴走支援（総合的ケースカンファレンス）＞がある。



図表Ⅲ－33

	受講後	受講前
よく理解できた	**45**	9
少しは理解できた	**16**	31
あまり理解できなかった	**2**	24
ほとんど理解できなかった	**0**	0

■ホームレス自立支援法と生活困窮者自立支援法の意義



図表Ⅲ－34

	受講後	受講前
よく理解できた	**31**	4
少しは理解できた	**27**	34
あまり理解できなかった	**5**	25
ほとんど理解できなかった	**0**	0

②「興味・関心のある科目」についての満足度。

図表Ⅲ - 35

十分満足のいく内容であった	32
おおむね満足のいく内容であった	24
あまり満足のいく内容ではなかった	5
不満であった	0

◆理　由

（満足）

・講師の先生の様々な工夫や現場での活躍が目に写った。
・全体を通して満足いく内容が多かったため。理解が深められたため。
・解説のみでなく、生活困窮者に対する共感、思いを込めたお話が多く大変印象に残った。
・基礎やきめ細かい講義内容で大変満足。
・すべて、伴走型支援の実践に基づいたすぐに使える内容であったため。
・認知的排除がよくわかった
・内容が濃かった。現場が見える。
・理解が深められたため。深まりより実践的に使える考え方を身に付けることができた。
・具体的な事例が各講義でも取り上げられており、理解が進んだ。
・時間的にはハードではあったが、集中して講義を受けることで理解することができた。
・現場の第一線の人の話が聞けてよかった。
・グループワークにより問題点やプラン作成の進め方についてその手法についてのノウハウが分かった。
・刑余者の支援で「地域生活定着支援センター」の役割を一部しか知らなかったが、もっと幅広く柔軟に創造的に、コーディネーター的役割を果たしていることを学ぶことができた。また伴走型支援が徹底的に個人に寄り添いながら「木を見て森を描く」ように社会に働きかけ、困窮孤立者を生まない地域づくりのコーディネーターであるべきことも学べた。
・長期にわたる研修でしたが、それでも時間が足りないと思うため。しかし、先生方がピンポイントで説明してくださったので概要としては、おおむね分かった。
・事例を通して具体的な支援計画を立てられたことで、参加者の支援の状況がよく分かり、アウトリーチをしない現場で働いている者として、大変参考になった。
・他の講座では聞けない科目がある事や第１線で活動されている人の話を聞いたり、指導が受けられたから。
・今、実際に抱えているケースについて、支援方法や支援内容を参考にすることができた。
・困窮者支援をしている方が、ケースにそった教え方や事例を挙げての詳しく説明があり、問題点やこれからの課題など、やらなければならない事など良くわかった。

・どの講義も格調高く、しかも分かりやすくて、とても良かった。
・近年の状況や具体例が出た為、解りやすかった。
・頭の中が整理できた。疑問に思っていたことや不安に思っていたものの答えが見つかった。

（不足）

・時間配分に若干無理があるように思われた。
・説明資料がもう少し欲しかった
・これまでの自身の不勉強で初めて聞く単語・システムが多くとても苦労した。
・データだけの内容で実践的なことが少なかった
・女性問題に関して事例をもう少し挙げて欲しかった。
・女性のホームレスや困窮者が外から見えにくい要因やそれに対する対策や女性に特化した支援の方法などがあまり話されなかったから。
・子供、女性、母子家庭などの支援内容を事例を挙げて話を聞きたいと思った。
・自身の中心的活動である中間就労支援論について、紙幅・時間共に物足りぬ印象。
・具体的な内容も多かったので実践的であったが、テキストの内容から離れた講義もあり、理解しにくい部分もあった。
・制度や実施内容について、もっと時間をかけて聞きたいと感じた。

③講座を受けての意見・感想

・本講座で学んだことを現場にて活かしていきたい。
・最後のサポートプラン等実務作業ケーススタディが予想以上によかった。
・自分たちの活動の意義ややり方を見直せる内容が多く、今後の職場内での意識共有のために有意義な講座であったと思う。
・4 日間の講習で、日々支援している整理ができたことがよかった。
・実践的な演習があって良かった。即戦力となる知識の習得ができた。
・全ての科目について、内容の充実した講義であり、今後の仕事に充分活かしていける。
・カウンセリングについてよく勉強させていただきました。
・普段は支援の現場で業務に携わり、法律規則の根本に触れることがあまりなかったが、講義を通じて色々学べて再認識することができて大変よかった。
・大変充実したが、また今回も自分の勉強不足を痛感した。
・伴走型支援は既存の社会福祉制度をすべて包括していると改めて感じた。社会福祉制度の中に伴走型支援の理念が息づくことを願う。
・自信をもって参加したが、より深い探求と理解が必要であることを認識した。テキストにのっている参考文献をひとつひとつ丁寧に読んでみようと思う。
・この講座が広く一般的認知され普及されることを期待したい。
・現場の第一線の講師は良かったです。もっと事例などを聞きたいです。事例をどのようにケアプランにしているのかをもっと聞きたかったです。
・伴走型支援の現場において必要な知識や技術・記録やプラン作りが、スムーズなチーム・連携のために、いかに重要であるかを改めて学べた。また講師の方々から伴

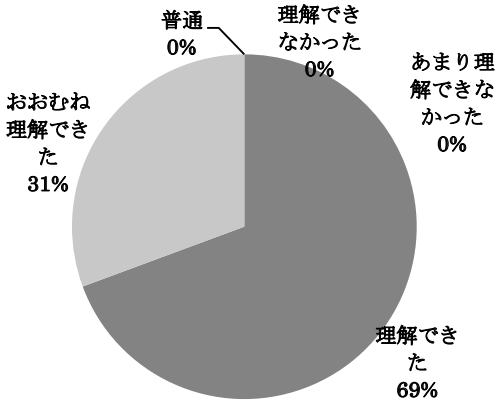
走型支援が持ち続けるべきミッションとその遂行力を”ノンバーバル”にも学べた気がした。
・日常個人レベルでの小さな活動がメインであるため、アセスメントやケアプランも頭の中という状態だったが、個別ファイルとしてデータを残すことの意義が分かった。色々なフォームの様式の書類を共通フォーマットとして配布して欲しい。
・予想以上に現場的で実際的だった。早く帰ってスタッフたちに知らせたい。実用化したい！
・座学も重要だと思う。実践的なプログラムも嬉しい。また、先駆的な活動をしている団体への訪問、それが無理であるならば、映像を通して見せていただきたい。
・現場から立ち上げた研修というものは本当に力になると思いました。自分の居る場所で”できること”を少しずつ広げてゆく元気をもらった。
・テキストも講義内容も大変充実したものだった。自分の中での宿題・課題なども見えてきたので良かった。
・講座前では、少しわからなかった所なども、良く理解する事ができた。
・全国での実例とかも良く分かった。講座を受けて、もっと深く学んでいかないと伴走型支援をしていく上で足りないな～と思った。
・伴走型支援とは、どういうことかということについて、改めて受けることができ、より深く理解することができた。
・「伴走型支援」という言葉で、どの様な社会が目指されているのか分かった。

(要望)

・現実にあったケース等、各県ごと話を聞く機会が欲しい。個別にアドバイスをうける時間など。
・初級よりも実践的な内容で良かったが、「ホームレス」からの支援内容が多く「困窮者」への伴走としては少しズレているように感じた。もっと幅広い困窮者への伴走支援としての内容になっていくことを期待している。
・一部、ひとつのコマに収めるには困難なものもある。法令制度の知識は初級に含めるか、級設定を増やし、一つの級にて取り扱う内容をいずれも深いものにしても良い。
・具体的実践例も各講座に付け加えてくれると、もっとわかるかも。
・実践的（ロールプレイング）講座を受けたい。
・時間的に早いので、詰め込む事が難しい。
・時間と他の参加者のみなさんと話す（ワークショップ）が、もっと欲しい。カリキュラムの都合上難しいとは思うが、もう１日あって、ワークショップを増やしても良いと思った。
・受講生の意見交換・情報の共用が充実できれば、更に良い学びになった。

④受講科目の理解度について

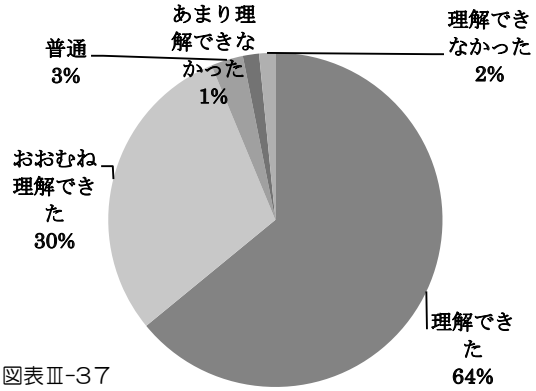
■今日の生活困窮者問題と伴走型支援Ⅱ



図表Ⅲ-36

理解できた	43
おおむね理解できた	19
普通	0
あまり理解できなかった	0
理解できなかった	0

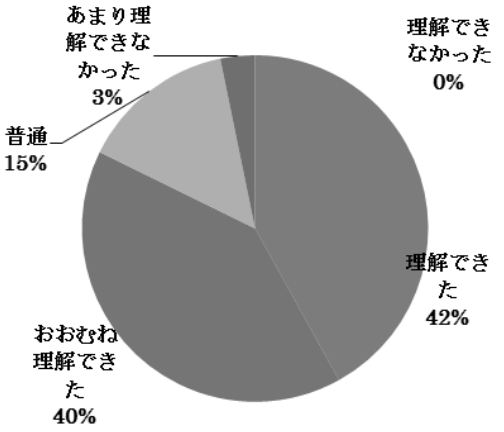
■生活困窮者と伴走型支援システムⅡ



図表Ⅲ-37

理解できた	41
おおむね理解できた	19
普通	2
あまり理解できなかった	1
理解できなかった	1

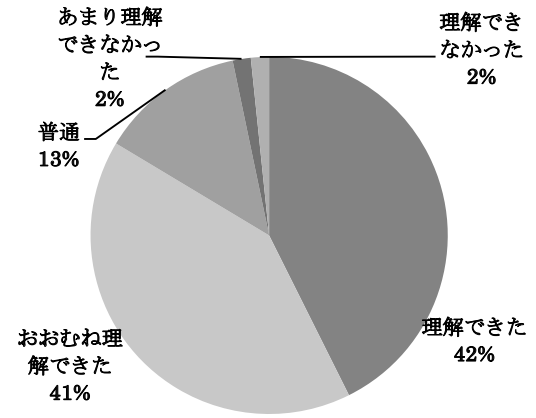
■生活困窮者支援と社会保障Ⅱ



図表Ⅲ-38

理解できた	26
おおむね理解できた	25
普通	9
あまり理解できなかった	2
理解できなかった	0

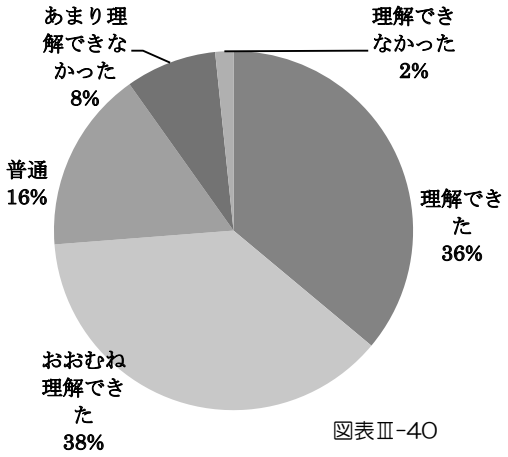
■生活困窮者に対する就労支援Ⅱ



図表Ⅲ-39

理解できた	26
おおむね理解できた	25
普通	8
あまり理解できなかった	1
理解できなかった	1

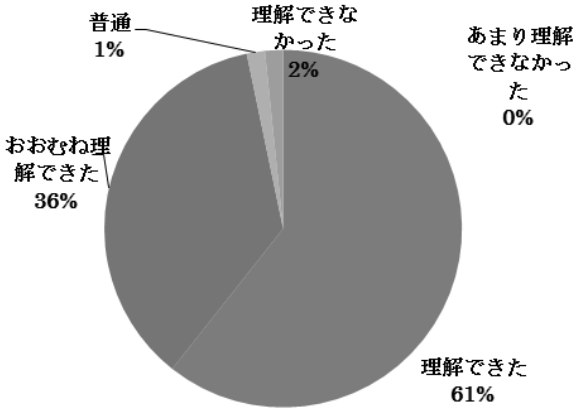
■生活困窮者に対する居住支援Ⅱ



図表Ⅲ-40

理解できた	22
おおむね理解できた	23
普通	10
あまり理解できなかった	5
理解できなかった	1

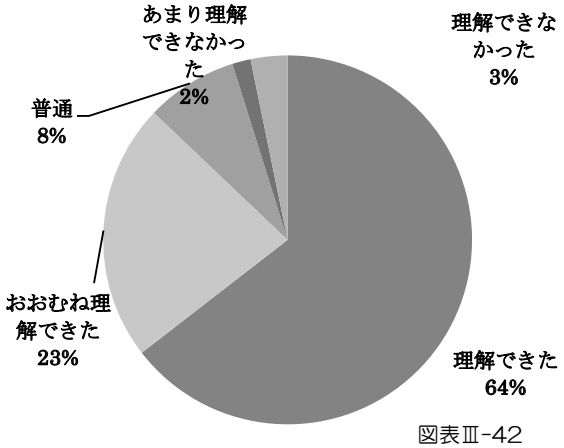
■生活困窮者に対する家計再生支援Ⅱ



図表Ⅲ-41

理解できた	37
おおむね理解できた	22
普通	1
あまり理解できなかった	0
理解できなかった	1

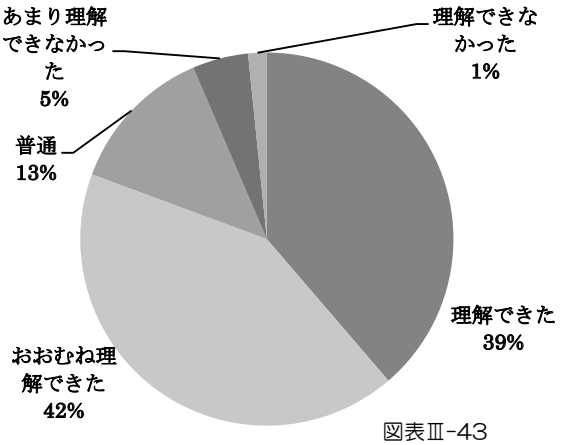
■生活困窮者支援特講



図表Ⅲ-42

理解できた	40
おおむね理解できた	14
普通	5
あまり理解できなかった	1
理解できなかった	2

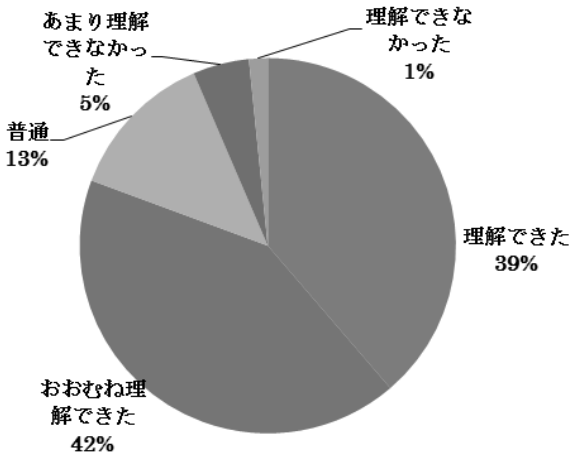
■生活困窮者支援と社会福祉Ⅱ－障害・依存傾向



図表Ⅲ-43

理解できた	24
おおむね理解できた	26
普通	8
あまり理解できなかった	3
理解できなかった	1

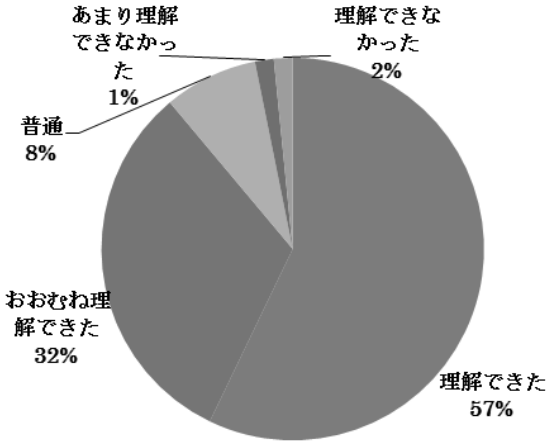
■生活困窮者支援と更生保護Ⅱ



理解できた	24
おおむね理解できた	26
普通	8
あまり理解できなかった	3
理解できなかった	1

図表Ⅲ-44

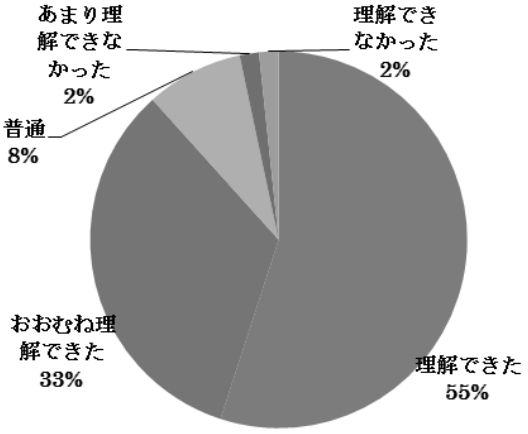
■生活困窮者支援における支援ツールの活用



理解できた	36
おおむね理解できた	20
普通	5
あまり理解できなかった	1
理解できなかった	1

図表Ⅲ-45

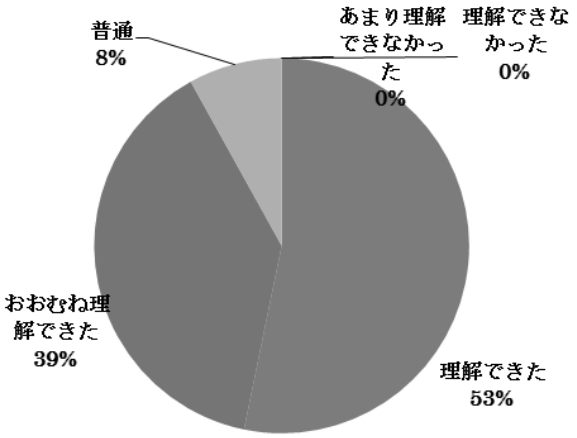
■生活困窮者支援における社会資源のコーディネート



理解できた	33
おおむね理解できた	20
普通	5
あまり理解できなかった	1
理解できなかった	1

図表Ⅲ-46

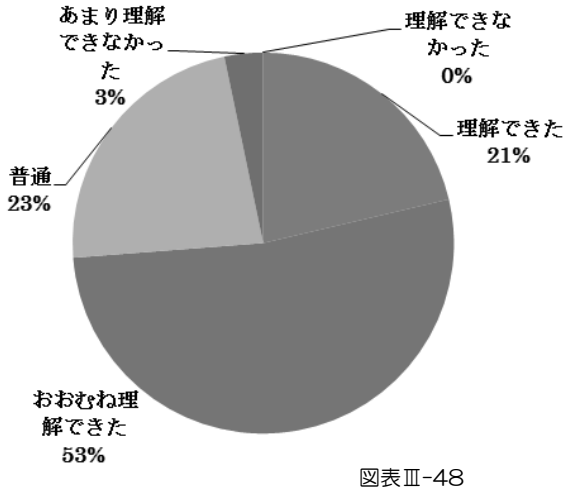
■生活困窮者支援における対人援助技術



理解できた	33
おおむね理解できた	24
普通	5
あまり理解できなかった	0
理解できなかった	0

図表Ⅲ－47

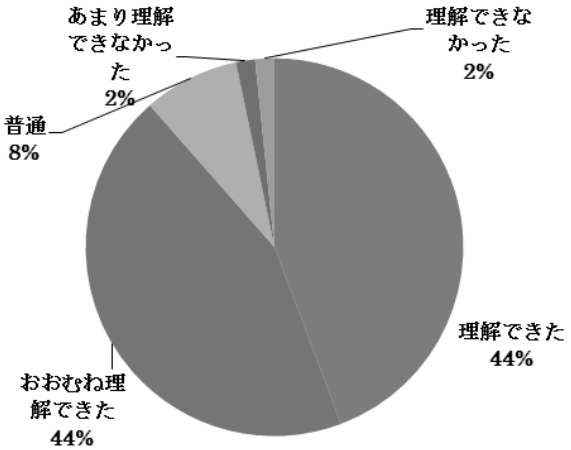
■生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援Ⅱ



理解できた	13
おおむね理解できた	32
普通	14
あまり理解できなかった	2
理解できなかった	0

図表Ⅲ-48

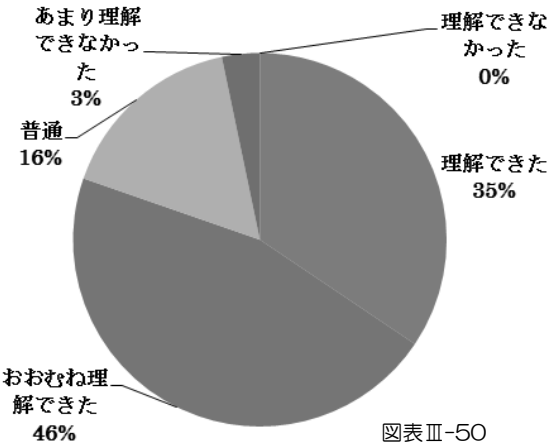
■演習（ワークショップ）



理解できた	27
おおむね理解できた	27
普通	5
あまり理解できなかった	1
理解できなかった	1

図表Ⅲ-49

■演習（個人による作成）



図表Ⅲ-50

理解できた	21
おおむね理解できた	28
普通	10
あまり理解できなかった	2
理解できなかった	0

⑤講座を受講して良かったと思った点。

・生活困窮と障害の接点を見つけ出せた。
・ワークショップが初級より充実していた感じがします。初級をベースにしているので、内容の理解度も向上したと思う。
・伴走型支援についての理念が理解できた。
・理念、知識的なことだけでなく、実践的な内容（現場ですぐに使える）が組まれていたことはよかった。
・色々な支援場所、施設名などが出され大変参考になりました。
・ワークショップの多さ。
・自分の知らない分野を知ることが出来てよかった。
・PSC と自分の考え方が間違いでないことが確認できた。
・狭い範囲内で仕事をすることが比較的多いので、全国での取り組み等が理解でき、今後の仕事に充分活かせると思った。
・職業安定所で 6 年間生活保護受給の方の就労支援ナビに携わってきたが、初級受講後、自分の仕事への取り組みに甘さを感じ、少しでも寄り添ったかたちでの支援ができるように心掛けてきた。しかしながら今回受講して、「静的な寄り添い型」では不足でより「積極的、能動的な伴走」をしていく必要を感じた。支援対象の方に自尊意識と自己有用感をもって求職活動に取り組んでいただけるよう支援していきたいと考える。
・法律の成り立ち、基礎的なことを多く学べて非常に役立つと思う。
・「知識を習得しなければ」という意識の芽生え。
・現場で直ぐに使える内容が多く、生活困窮者支援の今を理解することができよかった。
・自分の行っている支援内容の再認識と普段関わりのない部分の学習ができてよかった。
・伴走型支援の心構え、支援する理解度など改めて学ぶことが多かった。

・自身の行っている支援を客観的に受け止めることができた。他のアプローチの方法など大変勉強になった。
・ 多くの課題、問題を抱えている当事者の支援について今更ながら使命、責任を感じた。より緻密な支援を心がけていこうと思った。
・ネットワークづくりは日常の中にあることを再認識できた。さらに当事者に対する姿勢と行政などの関係先への姿勢は同様にすべきであるという講師の言葉に非常に共感できた。
・自己の支援における弱みの強化ができた。
・普段行っている支援活動の再認識（点検）もできたし、足りなかった部分についても学習することができた。
・必要なスキル全体を見渡すことができた。普段はマクロで見る傾向が強かったと反省している。
・ワークショップで他の受講者の視点からの気付き、意見を聞く事ができたのが良かった。
・支援ツールの活用や社会資源へのコーディネート等、実践的内容が学べて良かった。
・今までは場当たり的な支援活動を行なっていたが、事象を整理することによって、より多様な支援の仕方が出来る事がわかった。ただし、人材不足で資料を作成することに時間をとられることで現場が手不足となることを思うと難しいこともある。
・課題、プラン等、まとめ方が少し分かったように思います。
・支援とは何かを学び、再度自らの活動を省みることができたこと、日頃なんとなく考えていたことが言語化されたことは、とても良かった。ケアプランをたてるなど自分には足りない部分も明らかになり学ぶべきところが、はっきりしてきた。
・概要や理念は分かりやすかった。ワークショップやプラン作成も大変勉強になった。社会資源など、自分の弱点が分かった。
・「存在の支援」という言葉が心に響いた。本当に一つ問題が解決しても次々と問題が起こる。白・黒つけることだけをあせるのではなく、長くお付き合いをしていくことで良いのだと、少し安らかな気持ちになった。
・伴走型支援の役割・機能を改めて理解し、様々な事例、実践、取り組みを通して、いろんな視点から役割・機能を確認できたことが良かった。
・今日の生活困窮者に対する課題や問題を知る事ができて良かった。ワークショップでの困難事例を他団体の方と共有できたことが良かった。
・自分たちの仕事を客観的に見返すことができた。体系立って勉強することが出来た。
・つなげる・創る・伴走していく・という事を再認識できた。
・社会的排除によって構造的に生活困窮状態に「された」場合が多いこと、社会的排除は認知的排除で隠されてしまうことを学べた。
・先輩がたくさんおられ、刺激となった。
・講義の他に参加者との話し合いが参考になった。
・具体的事例をもとにワークショップで支援の内容を考えられたこと。地域の特徴など知れたこと。
・様々な人と知識に出会えたこと。いろんな人とのつながりが出来たこと。新たなネ

ットワークの構築が図れた。
・知識・経験の整理ができて良かった。
・改めて伴走型支援の大切さ・良い所を見つけることが出来、今後に役立てて行きたい。
・各講座の諸先生方の講義を聞けたことがまず一番嬉しい（素直に）。貴重な時間だった。
・かなり広い分野の内容を短時間でギュッと詰め込んだ感じで時間が足らない状態でしたが少しずつまた勉強にいきたいと思う。
・初級から、しばらく勉強をしていなかったため、ほぼ頭から離れていた言葉などがあった。講座を何回でも受けたいと思う。
・伴走型について、より深く学ぶことができた。
・日本全国から様々な現場に携わっている方々と話が出来て良かった。

⑥講座内容で理解しにくかったこと及び理由。
・依存傾向についての説明が時間の関係で聞けなかった。
・テキスト、配布資料、パワーポイント、講義内容のそれぞれがうまく連携していた部分とそうでない部分があり、後者の場合には話の流れがつかめずに本質的な理解に繋がらなかったように感じる。
・自分の不得意分野（特に法律、制度）関わりがうすく、知らない分野に関しては 1 時間少しの時間で理解することはとても難しかった。
・自分たちの行っている支援は在宅支援で保健センター、介護センター、社協等限られている。継ぎ先がわからなかった。一覧があれば手に入れ勉強したいと思う。
・居住支援。女性・家族支援Ⅱ。
・社会保障制度について。
・社会資源について、もう少し詳しく知りたいと思う。
・居住支援は日本の具体的な支援策の紹介で選択肢を増やせるようにして欲しい。生活困窮者支援と社会福祉Ⅱはスピーチに難がある。もっと要約して話をして欲しい。
・普段関わりのない領域の話について、制度の内容がわからなかった。講座を聞くとき、テキストはあるが時々難しいところがあった。
・できるだけ、テキストや資料に沿った講義内容の方がさらにわかりやすくなると思った。
・いい講座でしたが、子供・女性・家族支援を「一コマ」では大変である。
・障害者の認定レベルについて理解ができていないところがあり、こういった資料を入手するべきと思った。
・対人援助技術論の時間を増やしてほしい。
・社会資源のコーディネートにおいて、具体的イメージがつかみにくい点があった。
・手法や実践内容の充実をして欲しい。
・更生保護の講座は複雑で難しかった。何度も、聞きたい。
・制度・サービスをそもそも理解していないので、わかりにくいこと部分があった。
・障害・依存傾向論について、若干、講師と意見を異にするところもあり、発達障害

当事者としても説明に物足りなさを感じる点がある。
・プラン表の模範解答を示して欲しかった。初級との違いは、プランをしっかり作れるようになるところでもあるので、私たちが作成したようなプラン表を各事例で出して欲しい。
・支援ツールの活用について、もう少し知りたいと思った。
・居住支援について、内容がテキストとずれていて、なかなか理解が難しかった。
・テキストの図表で鮮明でない部分があったので、その部分だけでも修正して欲しい。
・生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援Ⅱが少々理解できにくかった。
・PPT を使用する部分で、分かりにくかったため、PPT の資料も貰えると理解が更に深まったのでは。
・居住支援と言うけれども、どのような支援なのか、住む場所を確保させる支援なのか、自分らしく安心して住み続ける支援なのか、良く定義されていないから、それを教えて欲しい。さらに、困窮者への居住支援が日本の住宅政策において、どういう位置にあるのかも教えて欲しい。
・自分の行っている支援とは違う分野の部分では多少理解できない所があり大変だった。
・更生保護Ⅱ－普段、関わりが少なく、予備知識が少なかったため。
・特講については、直接話が聞きたかった。
・片仮名やＯＤなど解説して欲しい。
・演習の際、誰かが当事者になってロールプレイングがあっても良いかと思う。書面だけでは読み取れないことがあったと感じました。

⑦今後の講座についての意見等
・次回も是非参加したい。
・ケーススタディ・研修の場を作って欲しい。
・アディクションについてのアプローチが少ないと思う。
・色々なニーズに対しての継ぎ先等の一覧が欲しい。
・どのように地域作りをしながら就労に結びつけているのか、各地域のことが知りたい。
・パワーポイントの内容を全てプリント配布していただければ嬉しい。
・関連セミナーも案内して欲しい。
・もっと演習科目を増加、さらに現場に属した講義をやって欲しい。出席者が多方面、色々な地域からなので、ケース発表（スタディ）、意見交換の場があればいいと思う。
・東北でやって欲しい
・４日間は長いが、すべて必要なので、スケジュールに余裕があればもっと良いと思った。
・参加される団体との交流、ケースを含む各県であり方等が違うため色々話をする機会を作ってもらいたい。
・演習の問題文は表裏に印刷せずA4表裏ならA3へ変更したほうが良いと思う。
・講義への質問時間が設けられていないので、少しあれば（10分程度）と思った。

・今後も年1回程は集まれる研修会・勉強会の機会を設けて欲しい。
・人材育成の面で定期的な開催、受講ができるように手配していただきたい。
・全国での講義を希望します。費用と時間は膨大ですが。
・講師の方が九州の方が多いように感じたので、幅広い地域の先生の話が聴きたい。
・講座の中でもお話がありましたが実践的なマネジメント講座などもあれば良いと思う。
・ワークショップだけを何度もやる講座をする必要があり、基本的に事例集をまとめる必要あり。
・被支援者数の多少の地域によって、支援内容の多様性の大小があることが分かった。大都市における支援活動を参考にしていきたい。
・開催地ならではの活動を紹介する時間もあってもよいかなと思う。
・北海道で初級講座を、もう一度開いてほしい。底辺をひろげ、されに上級へと前進させたいと思う。
・別スタッフに初級からでも受けさせたい。あれば、また連絡欲しい。

・一般企業勤務者等にも受けられる体制にして欲しい。
・ワークショップを増やし、他団体の概要や支援内容を聞く事ができたら良いと思った。
・伴走型支援の目指すものが特にあるのか。必ずしもホームレス支援を想定していないことは分かったが、新法にも対応していない。
・何度かありましたが、ワークショップの時間が欲しい（もっと）です。
・非常に分かりやすかったので、今後も継続して欲しい。
・学ぶべきことは多いので、もっと時間を取って学んだ方がいい授業もあると思う。

⑧その他の意見・感想等。
・４日間集中なので少し疲れた。2回に分割しても良いと思う。各科目時間がタイト・質問時間を取って欲しい。
・大変難しい講義でした。継ぎ先等、分からず自分の勉強不足を痛感した。
・私は被災者支援で高齢者が多く、ホームレスはいない町なので何かあったらどこに繋ぐのかの理解が少ない。介護認定と生保くらいのつなぎしか分かっていなかったので、地域でこうも違うんだと刺激を受けた。
・ワークショップでは同じ考えを持つ人たちが各地におられることが分かりました。
・人はやはり自己有用感で大きく変わると各講義で学んだ。多くの困窮者は自身に自信や存在感を忘れている気がする。利用者と接する際に活用したい。
・ワークショップ、フィールドワーク等を増やして欲しい。
・上級受講したことを悔いています。あまりにも準備不足だった。
・「がじゅまる」の話は社会福祉的で少しズレを感じた。改めて伴走型支援の大切さを感じた。
・全国の方々の講義が聞けてそれだけで大変貴重な経験となった。
・演習でグループで検討する時間はもう1コマあっても良いと思いました。地域や経験、立場が違う方の意見や知恵は参考になる。

・４日間とても濃密で有意義でした。本当にありがとうございます。
・交通機関の都合もあり、初日を2:30～3:00始まりにしてもらえると一泊減って助かる。
・色々な方と知り合えて良かった。
・いろいろと役に立つ情報が盛り沢山だが、これから少しずつ自分のものにしていきたい。
・事情がゆるせば、他所の見学とか実務の勉強などの機会ができればと思う。
・いくつかの講座で出欠カードの裏に質問をさせていただきましたが返答等が欲しい。
・今が旬である生活困窮者自立支援法について、もっと時間をとって欲しかった。
・奥田先生の話、体験をもっと聞きたいと思った。講座は本当に満足。
・もっと早くにこの講座を受けたかった。出きれば4～5年目で。
・講義の内容は不満であった。ケアプランと”現場”を分からなかった。
・大変勉強になりました。また、良い刺激ももらえた。ありがとうございました。
・各地域によって支援の方法が異なる事もありますが、再度、勉強し直す機会ができるので良かった。事例を参考にしながら、我県・市で当てはめて活動していこうと思う。
・非常に勉強になった。職場に戻り、理念や知識を伝えシェアして活かしていきたいと思う。
・講義を受ける事で、地域に戻り、それを活かせるようにしたい。
・今回の講座を分割して、更なる勉強会が催されることを希望。
・今後、障がいのある方にも来てもらえる場所にしてもらえると助かる。

3)　各講座へのコメント

①今日の生活困窮者問題と伴走型支援Ⅱ

・目の前の支援活動のみに注視してしまいがちな活動の中で、地域や社会、新しい社会資源の創造こそがミッションであるという根本の考えを改めて見直すことができた。
・大船渡では、ホームレスの方はほとんど見かけないが高齢者独居の方が多く、今後も増えてくる。足がなく出かけられない方も多く、地域の方の見守りも必要、つなぎが大事と支援活動を行い実感しているが、とても難しいことと思いながら、訪問活動を続けている。
・伴走しながら２年仕事をしてきて、私自身、最近本当に伴走しているのか？と自分に問うことが多い。数ではないのでは？とか悩んでいましたが、個人に対して一緒に個々のケースに合わせた支援をしていきたいと考えていたので、地域に合わせた個人をどのように地域参加を一緒にしながら共に生きていきたいか？　少しだけわかったように感じています。
・伴走型支援の役割が明確にわかった。
・伴走型支援の基礎を再認識できた。自立支援法の趣旨など理解を深めると同時に問題点を認識することができた。
・現況の再確認をしたが、知らないことが多く、食いついていくことで必死です。
・伴走型支援の理念を再確認し、生命の尊さ、我々の使命について深く考える機会となった。
・「参加と自立」など日頃感じていることを言葉で改めて聞いて、自分の中ですごく納

得できた。
・話の流れはよく分かるが、資料の見方が分からない。ページ数を言ってもらうと嬉しい。
・伴走型支援の再確認をしました。経済的困窮と社会的孤立、個人的な要因と社会的排除、伴走型支援実務者としての考え方、もう一度考えて行きたいと思う。
・対個人との伴走支援と根本原理、対社会・地域・政策についても、見識をもって発信、提言する必要性と役目を担っている意識を強く感じた。
・伴走型の意義として、個人と社会に対する視点を常に持ってのぞむことを理解した。
・伴走型支援の必要性が理解できた。
・社会に参加することが自立の入り口であるという話が心に残った。不安定中間層は2,000万人を上回り、そのうちの0.5%がホームレスになりえる可能性があるという話にびっくり。
・初級講座時の基礎振り返り、ありがたかった。
・経済的困窮だけでなく、社会的孤立の問題という提起は、まったくその通りだと思った。排除の問題でもあるので、深く考えていきたい。
・伴走型支援の役割が対個人支援だけでなく対社会（代理的提言、社会・地域を創る）的な面に重要な責務があることを明確に説明してくださり、学ぶ目的もはっきり認識でき良かった。
・行政の動き、SNEP等の新しい概念を知り、大変参考になった。私も日頃からもっと情報へのアンテナを張りたいと思う。
・抱樸館に関わるてん末の話は、まさに「その通り」と言うよりなし。活動家でない人は、口に大義を唱えるとしても、結局はNIMBYイズムに流れる？
・私どもホームレス支援の脱路上、再路上させない、ホームレスをつくらないを活動基本にして10年目を迎える。最近のホームレスの推移を見ると、社会的責任（雇用の変化、依存症を生み出す経済政策）から生み出されている若い人たちが増えているのと、経済的困窮と社会的孤立の中で生み出された高齢者が増えている。我々の活動も社会に目を向けた活動も大事と思いました。
・生活困窮者について改めて考える機会をもらった。ホームレス、生活困窮者を大枠でまず捉えられたので良かったと思う。奥田さんの熱い気持ちが伝わってきた。
・理念的な話はいろいろと再確認ができて良かった。
・地域説明会の話は興味深かった。どこの地域、団体でも直面する課題だと思うが今後のマネジメント研修でもテーマとして欲しい。闘いも必要だが、地域との共通項は持てないか。
・困窮者支援法が生まれるプロセスがよくわかった。私たちが物を言っていかないといけないということもわかった。困窮者支援のシンポなどに行くと、困窮者を下に見ていると思うことがあるので。
・伴走型支援のことを改めて見直して、これからの講座が楽しみ。

②生活困窮者と伴走型支援システムⅡ
・伴走とは何か、良い物語が聞けた。

・基本的な考え方の見直しが多かったですが、「モノを物語化する支援」という言葉が印象に残った。
・伴走は平等だと教わった。今まで支援者とされる人みたいな関係が嫌だった。伴走とは？の悩みの中で一緒だと思っていたのに周りからも、そのように見られ、一緒にできること、される人から教えてもらえることはないのか？自分の中にも悩みを抱えるようになりながら、今後、地域・個人のできること等を混ぜ合わせ、家庭モデルを考えながら、個々の支援を伴走していきたい。
・講義で使用されたパワーポイントの資料を頂くことができれば幸い。
・伴走型の意義と同時に広めていくことと事業として捉えることが大切だと思った。
・すべて納得、共感できることが多い。
・いつでも相談できる「存在の支援」というのは、自分自身が施設退所者と関わるなかで少しはできていることなのかなと感じていた。この点は自信を持って今後も続けていきたい。
・社会は舞台。もう一度舞台に引き上げる可変相互的な支援。いつもやっていることでも、言葉、文字にすると再確認できる。
・意義がその後の支援に大きな変化をもたらすということに共感するものがあった。施設内では同じように支援されている者同士が、互助しながら共に支援し合っている現実もある。
・伴走型支援における７つの理念が印象的であり、肝要であると認識した。
・今、支援している利用者との関係性を問い返しつつ聞いていた。活かしていきたい。
・自尊感情と自己有用感を満たせる支援のあり方、テーマと思った。
・サポートプランを作るにあたって、いつも迷うのが生きがいと居場所づくり。今回、奥田先生の講義を改めて聞いて何かヒントがつかめたかなと思った。
・最期にタイトルだけ紹介された当事者の主体性を支える支援をもっと聞きたかった。
・ケアがモノ化し支配・依存関係に陥る危険性。伴走型支援が平等な関係であるべきこと。当事者の主体性を重んじ、役割の創出までも視野に入れた相互的な関係づくりを目指すべきことを「家族モデル」などの例を通し、わかりやすく学ぶことができた。
・伴走支援の理念を再確認でき、今までの活動を見直し、今後の活動を考えていきたい。
・貧困が社会参加を拒む⇒人の関係性が必要。
・本講の内容は、自身が元々は支援を受ける側だった時に自分自身の心で実感していた内容。そういう立場を経験していると、「そんなの当たり前」と自然に受け入れられる。
・最近何年か前に手当した人が、リターンしてくる人が増えている。何かあったら頼って来てと言っていたことが、現実になって名刺の古いものを出して支援の訴えがきている。これらに共通するのは、安定就労者ではないことで、本人は自立したと思ってて社会の変化で、再びホームレスになっている。
・普段の自分の支援、私たちの支援に重ね合わせながら振り返った。改めて背筋が伸びるような気がしました。
・奥田さんの体験談、実践事例などを紹介して頂きながらの講義で、とてもわかりやすく興味深く勉強させて頂いた。伴走型支援とはどういうことかをいろいろな観点から

理解できたように思う。実践するのが大変だが…。
・共感不可能性の重要性について再認識した。
・支援を考える上での大前提となる重要な話であった。自己有用感について、当会では生活支援労働を通じて、雇用を作っていくことに力を入れているが、大変勉強になった。
・伴走と支配、バランスが難しく感じた。経験して学びたいと思う。
・私たちが高松で小さくしていることですが、キーパーソンとなり、つなぐ⇒もどすをできるようになってきたことが正しいと実感しました。
・伴走型支援が道具ではないということがよくわかった。
・伴走支援をする考え方、対応、自分の考え方、対応を考えながら改めて初心に戻ることができた。

③生活困窮者と社会保障Ⅱ
・制度そのものよりも制度のすき間についてフォーカスした内容であった。今後、制度についてもきちんと学ぶ必要があると感じているが、その際に大いに参考にしたい。
・社会保険制度や生活保護について、これから震災地は問題が多くなると思うので、もう少し制度の勉強をしなくてはならないと感じた。
・イギリス、アメリカ、日本の保障制度の比較がわかりやすく拝聴した。
・伴走型支援とは何か？を再認識して７つの理念を理解することができた。改めて初心に帰り基本が大事だと認識した。社会保障の成り立ちを理解することで、現在のシステムの把握ができた。生活保護、公費負担医療の利用等について、その重要性を認識できた。
・基礎知識を知らない私にとって、大変難しい科目だった。
・法・制度が変化していく中、それを理解していかなければと思った。「社会保障の手引き」は購入しようと思う。臨機応変に対応できるようになりたい。
・社会保障は内容が広く、自分自身と年齢や独身ということでなかなか理解が進まず、難しい。武器にするため、頑張って勉強したい。
・社会保障について改めて基礎知識を学ぶことを理解した。
・今後の支援していく中で、再度活用できる制度を調べていきたいと思う。
・公的社会保障制度は大変広い体系で制度化されており、改革と改正をくり返しながら、また大きな問題視される法改正も実施されている点など、わかりやすかった。諸制度を包括的に活用し、就労・社会参加を目指す課題が見えてくる。
・社会保障制度全般について勉強しなければと思った。
・社会保障制度の理解と活用の重要性を認識した。
・医療制度に関わる話がとてもわかりやすかった。建設業関連の話も実践的で良かった。勉強になった。
・生保受給者において年金が貰える人がなぜか貰っていなかったり、貰えるようにしてもらえなかったりとわからないことがたくさんあった。
・日本では、失業対策はほとんどない。第２失対事業はやりたがらないとのことだが、第２失対事業の可能性について聞いてみたかった。

・半福祉・半就労のお話について興味がわいた。現実的にそのような動きが出ているように感じる。
・社会保障制度の現状を見る際に見落としがちな点、課題点、制度の穴や制度からもれがちな方々の実相等について、鋭い多々のご指摘によって気づかせて頂いた。
・ペースが早すぎて理解等が追いつかなかった。社会保障について一覧と説明（簡易なもの）のような資料が欲しかったです。
・新生活保護法の「具体的」運用方針について札幌市役所へ聞き取り調査を行うも、ほとんどが省令委任により不確定との回答に終始した。しかし、これを「役所は何もしない…」とあおるのではなく、支援実務者側に提言をするチャンスがまだ大きくあると考えたい。
・生活困窮者支援する中で、必ず社会保障がどのようになっているかの話をするが、もっともっと社会保障の勉強もしていかなければ痛感した。特に医療面での無料低額治療についてはとまどうことも多い。
・社会保障についておおまかに概観できたと思う。テキストや社会保障の手引きなどで、これから詳しく勉強していきたい。
・就労の場の確保は難しい。
・いろいろと制度のすき間や矛盾がよく見ることができた。
・「中間就労」の位置づけ（困窮者法）、対象者がいまいち見えてこない。半福祉・半就労⇒貯える場、ここの充実をNPOが担えるか？
・相談受ける際、社会保障の知識不足を感じた。社会保障に関する手引き等、参照して勉強したい。

④生活困窮者に対する就労支援Ⅱ
・概念的な内容から実例紹介まで網羅されており、大変勉強になった。
・スピードが速すぎてついていけなかった。とても難しかった。
・生活を考えると就労の必要性は絶対だと思うが、就労だけではなく人間関係が大切だと思った。非正規労働者は多くを我慢しながら仕事をしているのは、自分の周りにも多く知っている。自分は正社員じゃないから仕方ないとよく聞く中で周りの気遣いで頑張れるか？頑張れないか？を見てきているので、ちょっとの気遣いで楽しく仕事ができる場をどう作るか？考えさせられた。
・講義の時間が短い上に、内容が多岐にわたり難しかった。もっと上級として伝えるべきことを集約して欲しいと思った。ただテキストを追うだけの講座はきつい。
・支援の現場で直面する就労支援の基礎、問題点について理解を深めることができた。具体例の提示もあり、ポイントがわかりやすかった。関係法規の重要性を再認識した。
・労働関係各法等、理解が必要な部分について学べた。今後、書籍等も参考にしながら実践に役立てたいと思う。
・出口の問題は自分自身すごく悩む。自立支援センターという枠組みでどれだけできるかが今後の課題。
・時間が足らなかった。もっと学ぶ時間が欲しかった。
・職安の当該地域の労働市場の全体２割程度しか把握していないということには驚いた。

・多様、多面性な就労支援が必要であると再認識した。
・労働関連規制についてポイントしか押さえていないことを反省した。改めて勉強したい。
・就労支援をメインに業務している。新たな視点、知らなかったこと等、明確になった。
・豊中PSのイメージが大変参考になった。
・雇用の形態や就労支援に関する労働法規など、自身の学習不足を痛感した。
・人だけでなく企業に対するケアも必要となると、さらに伴走型支援の担う役割は大きいかなと思った。かなり専門的知識を養わないと難しい。
・就労支援の出口が地元の中小企業というのは、地域の活性化にもつながり、とても有効だしおもしろいと思った。
・利用者の今後、福祉や就労に繋げるためのアセスメント（インテーク）をするときに、いつも直面する問題がこの講義内容で、「過去の支援があれでよかったのかな？」などと考えを思い起こさせる内容だった。もっと時間をかけてじっくり聴きたい。
・テキストとレジュメで大変わかりやすかった。
・就労によって自尊感情を奪われるというのは、現実に起きていることで、この点に対するアプローチはその通りと思った。
・就労支援をめぐる現在の政策動向（福祉から就労へ）を踏まえた上で、現実の労働環境の劣悪さ、人間の尊厳が奪われている実情に目を向け、今後の就労支援には対個人の支援のみならず、労働環境の改善、雇用創出等の取り組みが同時に必要であることを学ぶことができた。
・有効求人のとらえ方として、「資格」を所有する方を対象とした求人が８割を超え、求職者（ほとんどが無資格者）が応募すらできない現状で求人倍率が１を超える中、実質意味のない求人の中での就労支援の手法を知りたい。特に、資格取得補助制度では取補できない資格求人が多い中での手法について。
・中間就労論を入り口に就労支援実務に関わっているが、その割に関連する法令や制度について無知であることを自覚！
・自立支援プログラムについては障害者については体制とプログラムを重視しているが、我々は健常者ではない生活困窮者（ホームレスの人たち）を中間就労（半福祉・半就労）で進めているので、役に立った。
・社会にある労働関係の法律を実はほとんど知らないということに改めて気づいた。困窮・孤立状態にある方への就労支援は、地域の資源も巻き込んだ上で本人、企業を支えるような視点が必要のように感じた。
・就労支援をする上での各法律の概要について学び、また事例を通してそこから得られるヒント、気づきなどを学ぶことができたように思う。今後、自分で学習していく必要性を強く感じた。
・中間的就労について知っていこうと思う。
・「雇用側による選別化は避けられない」のも事実だが、会社の雇用条件に合った人のみを求めるのではなく、働く側の条件に合わせて労働環境を整える取り組みが必要ではないか。支援に関わる団体がこれだけ集まっている中で、どれほどの働く場（雇用の場）が創出されているのだろうか。支援者が仕事を抱え込んでいないか。

・基本的な労働法規の重要性を理解できました。
・就労に関するさまざまなことを深く学びたいと思います。
・労働問題がとてもよくわかった。
・就労支援のいろいろなやり方、考え方、今行っていることと重ねながら講座を受け、勉強になった。

⑤生活困窮者に対する居住支援Ⅱ
・欧米、韓国の施策比較など非常に興味深くよかった。
・空き家の利用についての事例紹介は大変参考になった。パワーポイントの文字が小さく、またテキストとの関連もわかりづらい部分があり、話についていけないところがあった。
・高齢独居の方が増えている。訪問している人の中でも、後継者がいないと不安に感じている方がたくさんいる。複合的居住支援の重要性を痛感した。
・空き家が結構あるので地域の必要なニーズを聞き出し利用してみようかと感じた。
・資料とパワーポイントで非常にわかりやすかった。各国、市、NPO等の取り組みがよくわかった。
・生活をするための基本である居住の重要性を再認識できた。人口減少にともなう空き家の有効利用などの例示によって今後の居住支援に役立つアイデアを頂いた。
・住宅支援にかかる支援方法の方向性を理解できたと思う。
・住宅の提供だけでなく、そこでの居住の継続を支援が難しいなと思った。
・住宅政策について、もっと学ぶことが多いと感じた。知識だけでなく地域情報を踏まえて。
・いろいろな居住支援があることがわかった。今後の活動の参考にしていきたい。
・事例紹介を交えての講義は大変理解しやすかった。
・外国の状況が参考になりました。また、複合的な居住支援の重要性を認識した。
・改めて居住支援の重要性を学ぶことができた。協力関係にある不動産会社との連携を図れないか探りたい。
・現場での居住支援および地域としての問題考察として参考になった。
・生活困窮者に対する居住支援の海外の様子など大変興味深かった。
・居住の重要さ、また居宅後の多様なサポート、学ばせてもらった。最近、居宅後の様々なトラブルを抱えており、その難しさを痛感している。
・東京の地域移行支援事業の成果がどうだったのか、データ等を見たいと思った。うまくいったケース、うまくいかなかったケースなど知りたい。
・被災地での住宅事情（空き家、空き部屋がまったくない）の中で、困窮者をどうするか大きな課題。
・居住困窮層の中には、立ち退きを迫られる等の不安定な状況にある方や、劣悪、過密すぎる不適切な住居に住んでおられる方も含まれているとの考え方を確認した。民間による居住支援の取り組みとして、NPOみやぎ「こうでねいと」の事例等により、空き家の活用と障害者の社会的入院問題の解決、生活困窮者の技能活用と組み合わせうると学べた。

・海外の事例等が多く、普段の活動の参考になる部分が少なかった。国内での政策、制度の利用の仕方等について学びたかった。
・偶然か本日付けの朝日新聞に空き家の活用策としての居住支援を訴える記事があった。札幌でも空気だけ入ったような賃貸住居が多いが、具体的活動が進んでいないことを憂慮している。
・ホームレス支援と住居政策については数年前に居住確保のため、道庁や市へ住宅の解放を求めてきた経緯があったが、これからもっと具体的な提案（心身、労働、健康を地域的包括の方針と合わせて実現できる力を持ちたいと考える。
・社会福祉士の中でも、居住については習うことはないが、不安定な居住状態がホームレスの入り口であるという意味でも、きちんと学ぶ必要があるように思う。
・居住という視点で住居喪失者の支援を考える機会を頂いた。利用可能な空き家を有効活用して需要と供給をマッチさせる試みは意義のある実践だと思った。
・空き家の有効活用が「参加と自立」に繋がることを認識できた。
・この講座でしか学ぶ機会がないので有意義でした。
・紹介されていた新聞記事であるが（都外住宅）、同じ23区でも対応に違いが出ている（江東区と新宿区）。状況は困難であるが、まだまだできることはある。高齢（要介護）・障害者の住宅（ハウジング）の課題（東京や市川は似た状況にあると思う）は、まだまだ全国ネット全体の関心にはなっていないが、何かしらのモデルを作っていきたい。生活支援を通じて雇用の場もつくれる。
・海外の考え方に基づいて日本にうまく取り入れられるものが住民政策として発展してもらいたいと思う。
・生活困窮者に対する居住支援について、民間住宅などの借りることに地域の不動産業者が家主への説明等の働きをすることが大事だと実感した。市への働きかけも大切。
・空き家の再利用は重要だと思った。
・テキストとパワーポイントのスライドが違うので、それをちゃんと説明して欲しかった。
・居住支援の日本以外の事例や、日本での新しい居住支援の考え方、今後できそうなことがあるなど、住まいの大切さを改めて考えさせられた。

⑥生活困窮者に対する家計再生支援Ⅱ
・自立、金銭管理の基本を思い出させて頂いた。今後大いに活用していきたい。
・相談者に向き合う姿勢や考え方の部分から実際の相談の流れや注意点なども教えて頂き、大変勉強になりました。
・相談者の気持ちが大事。とても良い講義だった。
・私も主婦で家計簿も付けたことはないので気にして生活してなかったなぁと反省。お金を貯めるのも下手なので、保険で貯めて、後はいいかぁと思っていたが、少しでも家計を考え家計簿で見直してみようかな？と感じた。
・生活再生のための家計再生、管理の重要性を理解できた。相談者の人間理解が家計相談の重要ポイントであると理解し、家計相談支援の基本姿勢を認識した。
・グリーンコープ在職時におおまかな知識を承知していたが、さらに深めることができ

た。
・家計支援の本質がよくわかる内容で、とてもためになった。まずは、自分の家庭で試そうと思う。
・自立支援センターの退所者にアフターケアとして金銭管理・指導を行っているケースがあるがなかなか前進しない。今日の話はすごく参考になった。
・家計相談支援について、学ぶことが多かった。
・家計表の考え方、金銭管理までに行うことがわかった。相談者の話をよく聞いていきたい。
・具体的なケースなど思い浮かべながら話を聞いていた。何が余剰かの判断は難しい面があるが、どうしたいかスケジュールなど入れながらアドバイスできたらいいと思う。
・相談者自身が家計問題を解決する気持ちになることが肝要である。支援員は急がず相談者に寄り添うことが大切であると認識した（傾聴、受容、共感）。
・現場で金銭管理もしていますが、本人の見通しを持った支援をしたいと考えさせられた。
・家計診断および家計指導が大変参考になった。
・家計管理と金銭管理の違いがわかった。相談時の家計表をもとに改善のためのアドバイスなどで貸し付け後の家計表の変化が目に見えて面白かった。
・家計再生に関して、多重債務者の管理、かなり辛いことがあったことを思い出した。こちらで金銭管理を支援しても、友人から借金するほどの酷いもの。結局、その方は離れていってしまったが…。
・金銭管理と家計再建の違いについて、初めて知った。
・家計相談の必要性を強く感じた。実際に多重債務を抱えている利用者がおり対応していたが、今回教えて頂いた方法を利用したいと思う。
・困窮者支援において、就労支援や居住支援のみならず、ともに家計について話し合い考えていくという視点からの伴走が有効であり必要であることを改めて知ることができた。貸し付けの焦げ付きが1%以下というのは、支援員と相談者の信頼関係を大切にした成果だと感心した。
・テキスト、説明等、グリーンコープさんの「貸し付けを含めた事業」が混合しすぎていて理解が難しかった。「貸し付けやグループ内での就労あっせん」がなければ、支援できないように受け取ってしまった。手法や「知っておくとよい社会資源」等を学びたかった。また、支援者側が金銭管理を行えるようになるための手続き等も知りたかった。
・相談来訪のきっかけの中で、「不法行為の被害」が理由である人はどのくらいの割合に上るか？ともすれば、浪費ばかりがクローズアップされて感情的な自己責任論に流れるかもしれず、具体的な統計があるとそれに対抗できるのかも知れない。
・依存症、知的発達障害者の家計が大変になっている。本人の気づきまで持って行くためには、毎日の生活の中で処理しなければならない。大変勉強になった。
・普段、金銭管理対応が多い。ほとんどが生保や年金で収入がある一定の方々です。目の前の金銭管理から、長期的、広範的視野を広げてキャッシュフロー等まで、現場で進められたらいいと思う。

・グリーンコープの家計支援の取り組みを通して、家計の視点から困窮者を支援していく大切さを改めて知ることができた。
・数値化が「気づき」に繋げる。見える化の重要性を再認識した。
・貸し付けなしで（あっせんだけ）、家計再生支援が進むだろうか？
・再生というトータルな関わりが重要であることがよく理解できた。とりわけ就労あっせんが自らの社会資源を通じて行えることが強みだと感じた（収入を増やしていける）。収入に難がある場合の困難は納得。家計相談が支援論に裏付けられており共感した。
・家計再生＝金銭管理になりがちだが、家計表を作成し、見てわかる、問題に気付く、目標ができる、という点が非常に勉強になった。家計のみならず、自立支援という大きな視点で重要だと思う。
・金銭管理には、その人に合ったやり方があると思った。
・家計と困窮の関係性が深く、生活再生につながることに興味を持ち非常に勉強になった。

⑦特別講座「私の生活困窮者支援」
・いつかご本人たちの話を直接聞きたい。
・さまざまな取り組みに共通する根幹となる考えに触れることができた。冊子もゆっくりと読み返したい。
・地域のつながり、参加の大切さを痛感した。
・震災から３年目になり、４月から地域づくりを始めようと２月から少しずつ動こうとしている。地域のニーズを聞きながら始まり、平成27年度から就労部分をどうつなげ、どのようにしようか？と考えていた中で、地域の母ちゃん達と一緒に取り組み参加型しながら居場所づくりを考えてみたいと感じた。
・新しく道をひらくための考え方を学ばせて頂いた。
・相手を否定しない、話を通じてコミュニケーションをとる等は、実際の現場で実感することで共感を覚えた。
・「木を見て森を描く」、そんな仕事ができるようになりたい。ぶれずに柔軟性を心がけたい。そんな風に感じた。
・「教えられた、共感、仲間」、これからの支援で考えて行きたいと思う。
・個人を支援しながら社会を見るのは難しいが、そういう意識は持っていたいと思う。
・問題を仕組みづくりに生かしている。支援の姿勢が、家族の中で起きたことを家族やその周りの人達と一緒に乗り越えてきたかのような互いの力を出し合っている、引き出していると感じた。
・自分がどれくらい真剣に考えているか考えさせられた。
・「柔軟かつブレない」「最後まで諦めない」、参考になった。
・達人の言葉に好きな言葉「志」があったが、熱い想いを持ち続けて頑張りたい。
・インタビューの話にとても共感できた。
・机上の空論を延々と語り合うより、まずやってみること。確かにその通りだと思った。
・「達人」たちの経験を聞くのは、とても楽しいと思った。

・100ある内の一つの事業からスタートしたいと思う。
・具体的な先駆的達人の言葉から、勇気と多くのヒントを頂いた。特に、100かゼロかではなく、1できることから始める、そしてチームを作る。そのダイナミックさに直接触れたように感じられる特講だった。
・ぶれないビジョン、ミッションをもう一度見直し、地域に合った形に当事者・地域の方々とカスタマイズしていけるように頑張りたい。
・なんもさグループ各団体では、「世話焼きな友人」のような立ち位置を基本にしている。両氏の当事者に対する距離感覚も、それに通じるものがあるのではないか。
・「達人」たちの支援計画による７つの理念は非常に勉強になった。今後の活動に生かしていきたい。人材に必要な能力を自分に当てはめてみると足りないことばかり。人間修養しなくては。
・まさに、コミュニティソーシャルワーカーだと思った。対個人の関わりにとらわれがちだが、対個人の経験を社会の仕組みづくりに発展させ、「創っていく」ことは本当に勉強になるし、もっと知りたいと思った。この場での対談をして欲しい。
・お二人の達人の実践からエッセンスを抽出して、それを学ぶという試みはとてもユニークで有意義だと思った。いろいろなものを感じ、気づくことができたように思う。
・「存在の支援」「ない資源は創る」を実践されているなと思った。
・こうした内容は、本人に話してもらうか、それができないなら資料配布でよいのではないか。あまり個人を「達人」として紹介すると、誤解を生むように思う。なぜ役所の人間が同好会なのか（所属している組織で対応できないのか？）。なぜこの団体を取り上げるのか？不満である。
・達人の考え方、今までの考え方と比較し、大変良い刺激になった。
・進む道が見えてきた！よくわかった。

⑧生活困窮者支援と社会福祉Ⅱ
・制度の変化の経緯など、もっと詳しく聞きたいと思った。
・発達障害だけではなく、精神・身体・依存の事例の支援内容等もう少し取り入れて欲しい。
・今まで障害部分には理解がなかった。どの様な障害があり、知らない事が多かったが、障害がこんなに多く種類がある事を昨年の初級の講座で知った。私の周りにも何名か居る事が分かり、周りでどのような関わりをしていったらいいのかとの声で、私自身の知識の無さから地域包括センターにしかつなげられなかったが病状の種類・行動・危険性・色々な事を考えながら関わる必要があるんだと感じた。
・依存症について詳しく聴きたかった。具体事例の話も聞きたかった。
・要点がわからなかった。何回かテキストを読み直します。
・障害者・依存症者などの具体例が実際の支援に役立つので有益だった。
・生活困窮者の中に内包される障がいの問題について考えさせられた。
・自立支援センターの入所者にも知的障害や発達障害と思われる方が最近多く、社会の中での資源など勉強がもっと必要だと思った。
・障害の種類・依存症の種類がわかりました。

・多様な障がいに、どこまで伴走できるか、支援のメニューも含めて非常に難しさを感じる。
・障害の方の事例としての社会資源活用について興味深く思った。
・現在、知的障がい者の方の支援をしているが、障がい施策の全体像、障がい、依存症の特質が解った。社会資源も勉強になった。
・広汎性発達障害の事例が講義の中で聞けて良かった。
・事例を読み、精神的な障がいを持たれている支援者のサポートは時間・労力ともかかる、それはどの地域でも同じなのだなと納得した。
・障害者が自尊感情をもって社会参加して生きていけることは当然のことではあるが、そうなっていない現実がある。さまざまな福祉制度や受け皿もあるが伴走者は一人一人と向き合い、当事者主体ということを忘れずに根気づよくつなぎ・もどししながらつきあっていくべきことを事例からも学んだ。
・支援制度の総論と個別の障害についての解説は別のコマにする、またはどちらかを初級で扱う方が良いのでは。これを75分で収めるのは、かなり困難。
・最近、薬物・アルコール依存者の相談が多い。依存症への理解はできた。こういう人が増えており依存からの脱却後は健常者と同じ。しかし、スリップも多いので一人脱却の際に自殺された。対応をどうすべきなのか、良く分かりません。
・障がい分野は、どれだけ勉強しても足りない分野。スマホ・SNS依存は、テキストとしては初めて目にしたものなので大変興味深いものだった。障がいの部分はあるにしても、その人の存在をいかに支援するかがポイントになると思う。
・障害者の法律・各種障害・依存症などの概要を理解把握することができた。広汎性発達障害者の事例は、とても興味深く、他職種・他機関との連携をしつつ、根気強く伴走しながら支援して行く事の大切さを学んだ。
・障害者の制度は変化が激しいので、継続的な学習が必要だと実感した。手帳を持っていても障害者関連の事業所になじまない方もおり、独自の取り組みも整備していきたい。ケース事例は詳細で参考になった。
・最近、若年者へ支援の際、ネット・スマホに対する強い依存を感じる。対人関係が乏しいからなのか、人間関係の回復によって改善を目指している。
・障害の方、依存の方、各対応について共感出来る所、知らなかった事もあり勉強になった。

⑨生活困窮者支援と更生保護Ⅱ
・システムとしてフローとしてわかりやすく重要性を感じた。明確で分かりやすかった。
・短い時間の中でメッセージを伝えようと言う信念を感じた。異質な者との交わりを恐れずに支援に取り組みたいと思う。
・初級より内容が深いと感じた。もう一度、時間をつくり、読み直ししたい。更生緊急保護は知らなかったので、もう少し勉強する必要があると思った。
・実際に対象者が居るので（今後もありえる）とても役立つ。テキストとして、大切に活用させてもらう。
・更生保護の制度と伊豆丸さんが取り組みされて来た内容が良く分かった。新しい風を

取り込まれた事は素晴らしいと思った。
・更生緊急保護の仕組み、流れ等を非常に丁寧に説明頂き、今後の支援に大きく役立つと思う。非常に解りやすく理解することができた。
・支援の流れが、とてもわかり易かった。迅速な対応や官民協働など勉強になった。
・更生保護は、なかなか難しいが、刑余者とのかかわりもあるのでテキスト活用させてもらおうと思う。
・もうすこし時間を取って学びたかった。
・刑事司法手続の流れが良く分かり、更生保護等今後の支援で役立てたい。
・大変理解しやすかった！用語集は、今一度、意味と制度を再確認でき良かった。（用語集）これがある事でレジュメが理解しやすい。
・相談者の方の背景を理解するために重要で欠かせない知識であると思った。
・知的障がいがあり、執行猶予中の方を支援している。再犯を起こさせない事が一番と考えている。
・更生緊急保護施設が福祉的な側面をあわせ持つ場へ変化してきている事は望ましい事だと思った。
・私たちの団体でも、現在自立準備ホームを稼働させており、まさに今回の講義はタイムリーだった。帰る場所はあっても、そこは本当の居場所でなくて、また再犯を繰り返す。私たち支援する者は、その当たりも考えていかなければと思う。
・高齢者や障がい者の犯罪があり、出所後の福祉も大切ですが、そういった人たちが、せめて犯罪を犯さないで済む社会にしていきたい。
・沢山の資料が嬉しい。実践事例の話も聞きたかった。
・更生保護・定着支援センターの働きについて、明確な説明を頂き、これまでの断片的な知識が整理され、理解が深まった。社会復帰支援事業（福祉の支援・趣味づくり等…）における多機関・官民協働の取り組み興味深く伺った。
・初級の時に理解出来なかった部分等、資料や説明がわかりやすくなっていて、とても助かった。また、内容も、とても実践的になっていて、とても参考になった。
・平25・10・28札幌地判の「強制ワイセツ及び住居侵入事件」について調べている。これは長崎で生まれた「触法精神/知的障害者は原則として社会内処遇を目指すとの方針」が他地域にも広まってきたものと言えよう。
・先日、検察庁から累犯高齢者を不起訴で受入れた。弁護士・地域定着センター・検察・「なんもさ」で更生計画を作り上げた。今回の講座は伴走型として非常に有意義だった。
・アフターケアの場面で、司法と関わることは多い。講義を聞きながら、当法人の巡回相談に来た人も、実は更生緊急保護を使える人も数多くいるのだと思う。建物（資源）は知っていても、その中身を知らない事で活かしきれていないことも多いと改めて知った。
・更生保護について、イラスト・写真・図・表などを使って詳しく説明して頂き、わかりやすかった。なじみがうすい領域だが、少しずつこれからも学びを深めていけたらと思う。
・テキストもわかりやすいが、発表のPPTが欲しい。

・講師の先生の話がとても分かりやすく制度の流れがよく理解できた。
・地域での〝受け皿〟の問題であるが、福祉に繋がる居住の確保と同時に雇用先の充実（高齢・障害者も含めて）が必要ではないか。
・イノベーションの的は共感。
・官民共働のほか、やはり出所後の地域社会の受入れ意識をどうしていくのか、事例取り組みがあれば知りたい。
・更生保護について、非常に解りやすく、知らなかった事が多く勉強になった。

⑩生活困窮者支援における支援ツールの活用
・ツール・守秘義務は常に意識しなければならない。再確認した。
・帳票の精度や管理・共有の仕組み・個人情報管理の方法など、分かっていても、なかなか実践できていない内容が多く、今後の取り組みについて考えさせられる講義だった。
・アセスメントシート作成は、とても参考になった。
・支援ツールの活用としての帳票類は、とても参考になった。また、個人情報の取扱いについては、改めて重要と思った。
・情報の聞き取りの際は、いつも気を付けてはいるが、時間を気にしながら必要なことを聞くのは難しく感じている。
・時間をかけて、もっと学びたかった。
・支援ツールとしてのサービス利用計画・支援計画・書類。その帳票の活用方法と情報保護について参考になった。
・アセスとプラン作成は実施しているが、他法人のシートは大変参考になった。
・小さな団体では対応できそうもないものが多く、理解はできるが実践は難しい。
・大変分かりやすかった。
・個人情報保護の重要性の再確認ができた。
・今後の活動の中で色々な部分を見直したいと思う。
・私たちはフェイスブックを作り管理している。何年も経ってから警察から連絡が来て、ほり出している。記入ポイントがわかって、とくに親族への連絡が楽。
・パソコンプラン・サポートプランは、サポセンでも課題になっている。ここまで細かいものは作れなくても、本人～支援者の意識化も含めて作成が必要と改めて思った。
・支援ツールの説明は、とても興味深く聞いた。私たちの施設でも、このテーマは悩み続けているが、今回の方法を活かして自分たちの施設に合ったツールを作って支援に活かして行きたいと思った。
・アセスメント、支援計画等をデータ化し、見える化することで、チーム連携し、より充実したサポートができるようになる。
・プラン作り〝現場〟を分ける必要性が理解できない。この考え、やり方を伴走型支援の基本・基準にするのはどうなのか、分ける目的と実際の効果を考えて欲しい。介護保険を目指すのか？生活支援の考え方の違いだと思う。
・帳票類を使う事で、ニーズ整理をし、必要な支援を洗い出すことは重要だが、アセスメントでなかなか得られないケースの対応などが知りたいと思った。

・パソコンのデータは、しっかり管理しないといけないと思った。
・今、行なっている支援ツールとは違い、使える所は使っていきたいと思った。

⑪生活困窮者支援における社会資源のコーディネート
・これまで学んだ事のまとめ的な内容に感じた。あらためてテキストを見直したいと思う。
・伴走型支援にとって、つなぎ・もどし・情報収集の重要性を学び、今後の仕事に生かしたいと思う。
・震災支援をしている。アセスメントを２年間して来て、現在ニーズ整理をしていて、個別に問題が違いすぎるため、最近サポートプランの必要性が出てきた。今年は、他団体との連携やサポートプラン･つなぎもどし地域資源の活用をより深くしながら支援していく必要があると感じた。
・初級受講時からユーモアを入れた講義は、いつも楽しく勉強になる。人と人をつなぐ役割と重要性を再認識した。
・社会資源のコーディネート、つなぎ、もどし、出会い、情報の記録をとる等、支援の現場で大変役立つお話を伺った。人との向き合いの大切さを認識した。
･つなぎ-もどしのために必要な他者との関係性､留意点を改めて考えることができた。
・社会資源の開拓やカンファレンスは日々忙しくなかなか出来ず､行き詰まりを感じることもあるが、今後積極的に行いたい。
・人柄が出た楽しい講義だった。しかも、伴走型支援にとって大切な内容だった。
・けん玉の例えがすごい！！つなぎの意味が一瞬で理解できる。
・つなぎ戻しは剣玉！的を得ていて、お見事。
・社会資源を知ることによって、様々な制度利用ができることを知り、私たちの役割が総合的なものであるとあらためて感じた。
・鈴木さんの話を聞くと、人と出会うのが楽しみになる。
・地域資源をつないで行くことにも完全に任せてしまうのではなく、流動性があるという話に大変実感を感じた。こちら側も戦略が必要だと思った。
・個人支援をしながら多くの社会資源につながり、資源についての知識・情報を蓄えるだけでなく、その協力・連携の関係そのものを蓄えていくことによって、他のケースでも当事者の選択の幅も広がり、つなぎ戻しもスムーズとなり、よりよい支援が可能となると気付かせて頂いた。
・日頃、見落としがちになっていた部分を、再度確認することができた。
・けん玉に持たせた「象徴性」の話は、その通り。確かにSymbolとしてはわかりやすい話。
・「個人の守秘義務による」前項に続き、我々が関わる中で大切なことと思った。
・伴走型支援というか人生の支援をするにあたっての支援者の暖かさが伝わってきた。
・支援をするにあたり、本質なコト、大事にするコトを学んだ。支援をするにあたり、ひな型はないということを念頭に置きつつ、他職種・他機関と連携しつつ、支援にあたっていきたいと思う。
・前授業と重複しているように感じました。

・具体的なエピソードが参考になった。社会サービス・受け皿を確認することは必要だと思うが、「つなぎ-もどし」を繰り返すことが良いのだろうか？
・支援を必要とする方に対し、支援者側で「この社会資源」と決めつける事が多かった。これは情報の少なさから起こりえる事態だと思った。今後は、より多くの情報を得られる動きをしていきたいと思う。
・組織対組織と言う考え方は、今まで出来ていたような出来ていないような所で、改めて大切さを気付く事が出来た。

⑫生活困窮者支援における対人援助技術
・障害の方に対する視点を再認識させていただいた。良かった。
・対象者に向き合う姿勢に加え、チーム内での意識共有や他機関・地域との関わり方など、根幹となる心構えについて現場で得た視点から学べた。
・生活困窮者における対人援助技術やたらい回しにしない中核地域センター「がじゅまる」のような施設の重要性を痛感した。
・言葉も大切だけど、自分のしぐさや態度で相手との関係性を悪くするんだなと思った。五感の必要性を改めて知った。私は障害の方との交流が現在ないので知識が無いが、今日はとても分かりやすく、勉強しなければと思いました。
・支援の現場において対人援助技術の向上は不可欠であり、わかりやすく原則４つのまなざしの大切さを教えて頂いた。自己覚知についても充分な自覚を持って、今後の支援に活かしたいと思った。
・福祉的視点の復習になった。改めて伴走型支援の理念、重要性を確信した。
・自立支援センターでも軽度の知的障害や発達障害が増えていて接し方、言葉の選び方や支援の目的などよく悩む。プロセスを意識していけたらと思う。
・障害のある方の見え方、考え方、自分の言っている言葉の受け取られ方、参考になった。今後の支援で実践して行きたいと思う。
・支援の中で主観と客観の相互両立の難しさがレジュメで良く表されており、一つ一つのケースに当てはめて進めてみたい。
・心構えとして改めて確認することができました。
・対人援助職に求められる4つのまなざしの重要性を認識した。
・対人援助の基本中の基本を学ばせてもらった。多忙な日常業務の中で、忘れがちな原則・原理の確認だった。
・「相手をその気にさせる所は一緒！」という所に非常に共感できるし、私も、その意識を持って活動している。
・対人援助職に求められる4つのまなざしについて、本人に関わろうとしている自分を意識するということが大事だと思った。
・初めて講義を公聴し、改めてセンター長のすごさを思い知った。感銘を受けた。
・ソーシャルワークの基本を改めて学んだ。
・大変わかりやすかった。
・相談者に関わろうとする自分を意識する事が重要ということを再認識させられた。
・大変実践的で分かりやすい。また、家に戻ってケースの事例を読んでみたいと思う。

・対人援助において、当事者ご本人を知る事と同時に関わろうとする自分を知る事が大切であること、また「自己決定のプロセスを支援していくという視点を忘れないことが大切と教えて頂いた。この講義でもチームによる支援、連携の重要性を再確認できた。
・自己覚知の重要性、及び理解の難しさを知る事ができた。
・いつ聞いても、自分の立ち位置を考えさせられ勉強になる。
・講師のお話に、とても共感した。障害者特有の感覚や世界の見え方を理解することは、人と接する全般に言えることと思った。
・知的や発達障害について、本人がどう見えているのか、どう聞こえているのか分かり易かった。また、実践の場を振り返ると「きっと、そうだった」と思い当たる節もある。今後に非常に生かせると思った。
・対人援助技術についての色々な考え方、実践を知る事が出来、非常に勉強になった。

⑬生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援Ⅱ
・母子家庭等の問題について改めて実情や原因を学べた。取り組みの事例やその分析について、もっと詳しく知りたかった。
・女性と子供の困窮者が増えている。段階をふんだカフェ（場）など広がれば良いと思った。
・私たちの訪問世帯にも、母子家庭、父子家庭、祖父母家庭が多くある。震災支援なので津波で家族を突然亡くされた子供が多いので、学習だけではなく、気持ちのサポートが必要だと思った。母子・父子家庭は情報を知らない事が多く、基金を使って子供の教育等の支援の情報等の提供しながら支援している。
・母子家庭の貧困比率等がよく分かりました。
・子供、女性、ひとり親、母子、父子世帯等の弱い立場の方々の状況が理解できた。
・私達の団体で”若年”の支援活動を行なっているが、その意味が大変よく分かった。
・障がいのある人も含めて母子支援・仕事支援と参考になる内容で良かった。
・自立支援センターの職員として、育ってきた環境の影響や就労に向けての課題が多いので、すごく勉強になった。
・子供、女性、生活困窮状況参考になりました。
・貧困の連鎖について、改めて再確認させられた。
・ホームレス支援の現場でも、ホームレスを生み出す要因のひとつが家庭、貧困や児童虐待などにもあることに気付かされる。入口を塞ぐ意味でも、女性、こどもの支援、そして虐待の防止等が、ますます必要と思われた。
・北海道・北翔大学学長の相内眞子氏がジェンダー論にかなり強く、女性の労働環境問題については、この方の話がかなり参考になると思われる。
・女性・子どもサポートの技術話も欲しい。
・女性・家族・子どもの貧困について学ばせてもらった。女性が貧困におちいるプロセスは納得いくものだった。「ガールズ」などの取り組みは、とても大事なものだと思った。
・仕事づくりと子育て支援が必要ではないか？もう少し実践の紹介が欲しかった。

・単身女性の支援事例はあるが、家族という点では、これからの課題になってくると感じた。
・子ども、女性、家族支援は行っていないので新しい発見があり勉強になった。

⑭演習（サポートプランの作成／ワークショップ）
・事例研究、グループワーク、これをもっと多く増やして欲しい。
・複雑な課題をグループで意見を出し合って考えることができ、大変勉強になった。
・難しい事例だった。問題点が多く悩んだグループのみなさんから出される意見が多く、大変勉強になった。
・ワークショップで、地域で問題が多く抱えている人はプランを建てるのが上手だと感じた。事例でしたが、出来る事から相手を助けていく事で自分も１つ１つ自信が出来て、共に成長するのではないか？と感じた様に思う。アセスメントの大切さやケアプランの作成の大切さを感じた。
・初級の演習を思い出した。
・ケーススタディを扱うことで、同じグループ内での意見交換、問題認識の共有をはかることが出来た。今後の支援に大変役立つと考える。
・居場所と自己有用感について改めて重要性を感じました。温かさも…。
・連携先に疎いため、どういった支援ができるのか考えるのが難しかった。
・ワークショップの時間をもっと増やして欲しかった。他のＮＰＯさんとの交換や情報交換など含め。
・いろいろな見方が出て参考になった。
・大変勉強になりました。
・２件のケースをグループでプランシート作成をし、大変勉強になった。
・仙台の事例・プランをチームで考えましたが、かなり大変だった。ある意味モンスターな家族だと思った。
・１ケース目は難ケースというか問題が複雑すぎてまとまりにくかった。
・サポートプラン作りは難しかった。みんなで作業するのは楽しかった。
・課題の見立てによって支援が決まってくるので、グループ全員で、まずその洗い出しをした。そして、できるだけ具体的で長期の目標を視野に入れたプランを作成する際に、一人よりは多くの眼、多くの意見があることの良さを感じた。
・「言葉の聞こえは良い」「色々な知識はある」が当事者を見ていないような支援プランが挙がる事が多かった。「ホームレス支援の考えにとらわれ」本当の意味での伴走という部分が見えにくくなっているように感じた。
・日頃やっていないので苦労した。でも、やらねば…と思います。
・１例目について、ものすごく強烈なインパクトの情報に目を奪われ、そちらについての議論ばかりになってしまった点は反省の要あり。
・日常やっていることを文章化するのが、大変だった。
・難しかったが、普段無意識の部分を意識化する機会にもなり、自分の弱い部分も分かった。
・グループワークでのサポートプランを作成する事を通して体験的に方法を学べた。

・家族の存在をどう考えるのか。とても難しい課題だと感じた。
・支援プランの作り方、今までとは違うやり方での考え方、グループ一人一人の意見が聞けて非常にためになった。

⑮演習（サポートプランの作成／個人）
・具体例として参考になり良かった。もっと多くの事例に取り組みたい。
・地域によって利用できる社会資源が異なる中で、前程条件がない中で支援プランを考えるのは難しい部分もあったが、考え方の面では勉強になった。
・私は被災者の支援をしているが、高齢者が多く、この様な案件は無い町である。世の中には、この様な方が居るのだとの驚きが多い講座であった。長期目標・短期の目標とか考えてなかったので、これから考えて支援したいと思った。
・課題、パーソナルプラン、サポートプランを考えることによって、より明快なプランを立てられることを改めて認識出来た。
・演習は具体的ケーススタディなので、改めて細かな項目整理等を再認識できた。
・私は上級受講資格が備わっていないと感じた。
・プラン作成で、全体を把握することは、本当に難しい作業と思った。
・制度についての知識が乏しく、どういった支援ができるか難しかった。
・地域の社会資源について、まだまだ把握できていないと反省した。
・実践へつながる演習で勉強になった。
・個人演習であり、じっくり考える事ができた。
・１人→２人以上の世帯によるとプラン作成が難しくなると思った。
・扱ったケースは夫婦各々に支援する内容がいろいろあって、１人のワーカーでは大変だろうなぁと思った。だからこそ、ケアマネ等々との連携が必要と感じる。
・プランシートを自分で作るのは時間が一杯々だった。
・事例を基にプランを書いてみたが、利用できる制度、連携先等について、まだまだ知識不足や見落としやすい点があると感じた。
・「連携先」の部分は地域差があり、どう記入して良いのか分からない。
・法律面の支援について一点、講師とは大きく見解を異にする。（例題中の、貧困ビジネス業者への対処につき）
・試験や講座参加は人生最後になると思う。今回参加して日常活動の再認識できた。
・サポートプランを考えるにあたってアセスメントを行ない、いかに進めていくのか、とても難しかった。普段、使っている社会資源は出て来やすいが、そうでない所が、なかなか出て来なかったことは反省。
・事例に基づいた演習を通して、いろいろと学びが得られたように思う。ケースを疑似体験できるという演習は、とても勉強になると実感した。
・具体的な事例を通じて進められたので、とても勉強になりました。
・文面から個人の状態を読み取る事が非常に難しかった。
・改めて個人で作ると考え方が多少偏ってしまうような事があるので気を付けたい。

３．集計結果から明らかとなった点

上級講座は、初級講座をすでに終了している人を対象に行ったものであり、受講者が現場で実際に支援をしている援助者であることもあり、受講者各自、課題をもって参加していたように思われる。講座前に行なったアンケートでは、「支援活動(現場)における活用」という声が圧倒的である。

それぞれが支援の現場で有効活用すべく、個々人のスキルアップを求めていたり、実際に学びを深めるための経験を持つことがなかったためか、より専門的に学びを深めたいとの声が多かった。さらに支援経験年数から、いわゆる「中堅クラス」以上の受講者からは、支援の現場で抱える具体的な課題についてのヒントを求める声も幾つかあった。

そのような中で、受講前と受講後の「生活困窮や伴走型支援」についての理解度の意識調査での変化は次のような結果となった。ここでいう「理解度」は、「よく理解している」と「よく理解できた」の合計を全体で除した割合である。

図表Ⅲ－51

項　　目	受講前	受講後
◆生活困窮は、「経済的困窮」と「社会的孤立」の複合理解度	47%	84%
◆生活困窮の、世代間連鎖の理解度	55%	87%
◆生活困窮は個人的要因と社会的排除要因の複合理解度	55%	88%
◆既存支援制度の問題理解度	50%	70%
◆伴走型支援が３つの「縁」の機能である事の理解度	28%	81%
◆伴走型支援の「個人」及び「地域社会」への働き理解度	47%	89%
◆「個別型伴走」及び「総合型伴走」支援の理解度	14%	71%
◆ホームレス自立支援法と生活困窮者自立支援法の理解度	6%	48%

（１）講座に関する全体的評価

理解度は、あくまでも受講者の自己認識であり、評価そのものが難しいが、「ホームレス自立支援法と生活困窮者自立支援法」の理解度は必ずしも高くないものの、理解度は大幅に上がっており、今回の講座は非常に有益であったと言える。

また、講座を終えての総合的な感想において、受講者の 92%が満足(満足・おおむね満足)としている。受講者のほとんどが何らかの生活困窮者支援の経験者であることを考えると、今回の講座が充実していたと言える。

また、支援の経験年数別に受講者の感想を見ると、経験年数が 3 年未満の「初級者クラス」では、「伴走型支援の重要性認識」「知識の蓄積」「諸ケースにおけるノウハウ」などが増したという声が多く、また経験年数 4 年以上の「中堅クラス」となると、「これまで得てきた知識の整理」「演習における他の受講者の意見」を評価する声が多かった。これらの感想からは、講座が一回で終わるものではなく、今後も定期的に実施されていくことが望ましいということが言える。

また、講座を終えての意見に、「事例が多く、より実践的で、現場サイドの講師の評価」

の声が多かったのも目立つ。今回はほとんどが支援の現場を持つ受講者であったことが影響していると考えられるが、これは同時に、受講者の多くが現場での困難事例などを抱え受講していることが想定され、今後、講師の選定において、現場を持つ熟練者なども考慮していく必要があると思われる。

小活すると、この講座は①継続的・定期的に実施されること、②講師の選定においては、今後も現場を持つ人を選定していくことが１つの方向性として指摘できる。

（２）各講座の評価

今回の上級講座は 15 講座を開催したが、各講座の理解度は次の通りであった。

◇各講座についての理解度　（「理解できた」及び「概ね理解できた」の合計）

図表Ⅲ－52

項　　目	理解度
◆今日の生活困窮者問題と伴走型支援	100%
◆生活困窮者と伴走型支援システム	94%
◆生活困窮者支援と社会保障Ⅱ	82%
◆生活困窮者に対する就労支援Ⅱ	84%
◆生活困窮者に対する居住支援Ⅱ	74%
◆生活困窮者に対する家計再生支援Ⅱ	97%
◆生活困窮者支援特講	87%
◆生活困窮者支援と社会福祉Ⅱ−障害と依存傾向	81%
◆生活困窮者支援と更生保護Ⅱ	81%
◆生活困窮者支援における支援ツールの活用	89%
◆生活困窮者支援における社会資源のコーディネート	88%
◆生活困窮者支援における対人援助技術	92%
◆生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援	74%
◆演習（ワークショップ）	89%
◆演習（個人による作成）	80%

ここにおいても、ほとんどの講座において「理解度」は 80%以上となっている。ただし「生活困窮者と居住支援」「生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援」の２講座が 70%台となっている。これは、講座の感想からみると、前者は諸外国の状況に時間が割かれ、日本の現状の時間が少なかったことが、また後者は、「子ども・女性・家族」という大きなテーマが、限られた時間に押し込まれ、それぞれのテーマに深みがなかったところが影響していると考えられる。特に、後者に関する意見は、「生活困窮者支援と社会福祉Ⅱ−障害と依存傾向」においても幾つか寄せられており、「諸障害・諸依存」が一つのコマで語られることの限界性を示しているものと言える。

こうしたことから、今後、継続的に開催していく時、次の課題が指摘できよう。

第１に、現場での支援対象者の状況・課題が複雑化していることを前提に考えていく

べきであり、**テーマを細分化**していくことも考慮すべきである。

第２に、「社会資源～つなぎ先」についての感想が多かったことから、今後は講座において、「社会資源を整理しての紹介」だけでなく、**「社会資源を創造していく」**ことも考えられる講座とする必要がある。

受講者の地域の事情などもあったと思われるが、現場の支援者たちが「つなぎ先の無知、及び少なさ」で苦慮していることも分かる。生活困窮者自立支援法における事業の成功は、相談後の「つなぎ」にもかかっていることを考えると、この課題の持つ意味は大きいと言わざるを得ない。しかも、今回の受講者が実際に生活困窮者の支援の現場を持つ人がほとんどであることを思うと、課題は深刻である。

（３）講座実施に関する今後の検討課題

さらに、意見・感想として、注目すべきは「支援対象者の尊厳、支援対象者の自己有用感」に関する声、また「演習に対する好評価、増加を求める」声である。「尊厳と自己有用感」は支援していく時に欠かせないことであり、これらが今回の講座で受講者の多くに共感されたことは大きな成果である。

また、「演習」の評価と増加の希望は、既に述べたことではあるが、受講者が支援の現場で課題が複雑化し、困難な例を抱えており、苦慮しているからにほかならないと考えられる。そのような中で、限られた現場だけではなく、こうしたグループの演習から他の受講者から得られる情報や新しい視点が新鮮であり、力となるということでもある。こうしたことから「演習」の増加の声になっているものと思われる。

そこで、第３に、今後の講座において、それぞれの**講座に事例を含ませ、演習時間をセットにしていく**ことも必要である。何より、全国各地の生活困窮者の支援に携わるものが、真剣になればなる程、課題を抱え込み悩むことが多く、全国の支援に関わる者が、孤立しないよう一堂に介し、現場で抱えた課題を共に考え、共有し合う定期的な研修の必要性は大きいと言わざるを得ない。

Ⅳ　人材育成事業の評価システムと今後の課題

１．評価システム

伴走型支援人材育成講座の初級、上級を受講した者に対する評価システムについて、大きく以下の４つの考え方にまとめ、順を追って説明する。

１．評価システムの考え方
２．評価委員会の事業内容
３．評価基準について
４．認定されるまでの流れ

（１）評価システムの考え方

伴走型支援の実施に必要な知識や対人援助技術について、各級のテキストにまとめられている内容が身についているかを確認するため、試験を実施した。試験は、筆記により行った。

なお、評価試験内容（試験問題）の作成については、「評価試験作成委員会」を設置し、作成業務を遂行することとした。試験内容は、同委員会が適任者（複数）に依頼し、作成した。作成された試験問題に関しては、試験当日まで「試験作成委員会」が厳重に保管し、関係者に対しても公開・閲覧等ができないようにした。

（２）評価委員会の業務内容

評価のために、委員会を設置し、主に２つの事業を実施した。

①伴走型支援人材育成講座の実施内容に関する件

伴走型支援人材育成講座の内容に関する報告に基づき、それが適切であったかを検討し、今後の「人材育成講座」の実施に関して第三者としての客観的視点でアドバイスを実施する。

②試験評価に関する件

試験作成委員会の作成した試験内容、試験方法、採点の基準等について報告を受け、それが適切であったかを検討し、今後の試験に関して客観的な視点でアドバイスを実施する。

（３）評価基準について

試験の評価については、以下の内容を想定し、判断を行った。

１）伴走型支援人材育成講座（初級）

初級講座の対象者は、これから生活困窮者支援をはじめようとする者、支援に参加しているがさらなる知識習得を目指したい経験の浅い者を主たる対象と想定している。そのため、高度な知識や支援スキルを求めるよりも、支援するために必要な基礎知識を確認するための試験を実施した。

基本的には、困窮者支援をはじめたばかりの人が、今後も支援を続けていきたいと思える様なモチベーションをあげることも視野に入れ、評価をすすめている。

２）伴走型支援人材育成講座（上級）

上級講座の受講対象者は、初級講座修了者とし、初級講座と比較してより実践的な支援スキルの獲得を目指した。上級講座を受講し専門的知識、技術を見に付けた者により、初級講座受講生はじめ生活困窮者支援に携わる多くの人たちに対してスーパーバイズが実施できる人材の確保を目指したからである。

将来的には、上級講座修了者が何人いる、ということで団体の支援技術力の一部を表すことが出来るような評価システムになるよう検討をしていく。

３）総合マネジメントコース

上級講座では、対人支援における個別型および総合型支援に対する習熟度や伴走型支援に関わる人材に対するスーパーバイザーとしての技術が問われてきた。そこでは、被支援者を社会に繋ぎ、社会に送り出すための支援が必要となるわけだが、同時に戻すべき社会自体の変革についても想定しなくてはならない。具体的には、地域づくりや新たな社会資源の創造、社会資源との多様なコーディネートの能力が問われる。それらの社会資源に関わる働きは、個人的な関わりだけではなく、組織的な運動・働きかけが必須となる。

そのため、将来的には組織運営力や人事管理・育成、さらに社会資源の創造や社会資源をコーディネートする力を育成するために総合マネジメントコースの設置を検討したい。その内容は、以下のように５つで構成される。

①社会資源創造

マネジメントコースにおいて求められるスキルの１つは、社会資源の創造である。生活困窮・孤立者に対する支援の多くは社会資源との連携やコーディネートとなるが、従来の社会資源だけでは対応できない場合が多々ある。その際には、被支援者に合った新たな社会資源を生み出す必要があり、そのための技術を学ぶ。

②社会資源との連携・コーディネート

伴走型支援を実施するためには、課題を抱え込むのではなく、他の社会資源と連携しながら課題を解決していくことが必要である。そのために必要な連携力、コーディネート力について学ぶ。

③組織運営技術

生活困窮・孤立者の支援に関わる事業を運営する際に、その仕事柄、被支援者に直接的に関わる伴走型支援の前線に力が入る傾向にある。しかし、その支援が責任ある内容を保持し、尚且つ、公共性と公明性を保持するためには、その組織のガバナンスが重要となる。高いスキルをもった伴走型支援員を配置しても、それが体系的かつ一体的に機能しなければ、個別バラバラの支援となり、どの部署と誰が責任を取るのかが曖昧となる無責任な支援となってしまう。ラインアンドスタッフの配置と仕事の明確化。組織決定の仕組み作り。種々の会議の整理や開催の責任の明確化。さらに、財務諸表の明確化と透明性の確保。個人情報の管理等々が未整備な組織では、責任ある伴走型支援を実施することは不可能である。総合マネジメントコースでは、各組織の運営技術に関しての学びを実施する。

④組織内人材育成

人材育成については、伴走型支援人材育成講座の受講を始め、各福祉事業に関わる研修や地方行政の実施する人材育成プログラムへの参加など、OFF－JT の実施は有効に働く。しかし、OFF－JT だけでは、その組織の持つ使命やビジョンについての共有や組織としての一体化、事業の推進は期待できない。だからこそ組織内において OJT は必須の事業となる。これら OJT の持ち方や組織の責任で派遣する OFF－JT の実施等について学ぶ。

⑤地域の人材育成

伴走型支援における社会資源との連携やコーディネートについては前述したが、伴走型支援における総合型支援の中には「地域づくり」という基準が設けられている。生活困窮・孤立者を取り巻く環境は、決して暖かいものとは言い難い。さらにその支援に携わる者たちにとって地域住民や自治会、町内会といった方々との関係は、良い意味でも悪い意味でも避けがたく発生する。その出会いや関係をどのように構築していくかによって、「地域」は、力強い味方にもなる一方、支援活動そのものを拒み否定する力にもなる。また、被支援者が、その地域において長く生活を営んでいくことを考えれば、伴走型支援の一環として「地域づくり」は重要な活動となる。総合マネジメントコースでは、地域の自治会との連携の具体的ノウハウや「地域づくり」の実践的な学びを取り入れる。

２．伴走型支援人材育成事業の仕組みの特徴

本調査研究事業の目的は、「新しい困窮者支援制度に基づく新しい相談事業の中心概念である「伴走型支援」を実施する人材の育成・専門性の向上に関する研究およびパイロット的プログラムを実施し、伴走型支援を行う人材育成の仕組みを検討する」ことである。

この目的を達成するため、以下の事業を実施した。個々の事業の詳細はすでに述べられているが、ここで、人材育成の仕組みの特徴について要約しておこう。

１、カリキュラムを検討し、テキスト教材を作成し、そのカリキュラムを提示した。

２、検討したカリキュラムとテキスト教材を用いて、モデル的人材育成講座（図表Ⅳ－1）を実施した。なお、本講座の仕組みとして、初級講座において最終の試験で初級者として、評価された者だけが、上級講座を受講できるという積み上げ型を採用している。その際、受講生に対してアンケート調査を実施した。初級については、受講生の問題関心や講座内容の満足度、上級講座については、伴走型支援に関する中心的理念や概念、求められている能力等に関する理解度をみるために受講前と受講後に調査をおこなった。

３、育成講座受講による伴走型支援の理解度を評価するため、全講座を受講した者に対して、最後に試験（筆記試験）を実施した。個別的な諸事情で、全講座、受講ができなかった者については、受講できなかった科目だけ、後に受講することで評価の試験を受けることが可能となっている。ただ、その数は極めて少なかった。

通常の人材育成に関わる研修などであれば、修了証などの交付が多いと考えられるが、本講座では、初級、上級の両講座とも筆記試験を行い、一定の点数以上の者を初級者、上級者と評価した。試験結果は、受講生全員に郵送で通知した。このような試験という評価方法を採用したのは、伴走型支援という新しい支援の取り組みについて、受講者の意欲を喚起するといった側面とともに、伴走型支援の一翼を担っている民間支援団体のスタッフに関し社会的に知ってもらうということも意図している。

４、伴走型支援には、生活困窮者支援として個人に対する支援だけでなく、社会資源などの開発や他関係機関との連携などを構築していくという対社会あるいは対地域の活動が含まれている。今回の上級および初級の講座内容は、主に対個人に対する支援に重きを置いた講座内容となっている。今日の生活困窮の捉え方や伴走型支援の理念や生活困窮者問題を構成し、比較的手薄な領域と捉えられる更生保護や居住、就労支援などの分野の理解と、それを踏まえたサポートプラン・支援計画の作成方法などであった。その意味では、伴走型支援の人材育成としては、対地域あるいは対社会といった社会資源の開拓や他機関との連携方法の習得のための講座・コース（仮称としては総合マネージメントコース）が残されていると言えよう。

５、また、2013年12月成立の生活困窮者自立支援法の施行は2015年とされていることや社会保障と税の一体改革に伴う制度改定が今後進行するため、一定期間をおいてから、生活困窮をとり巻く環境変化や新たな法制度について理解をする機会をもつことが必要であろう。

６、その点で、人材育成講座受講者修了者に対してのアフターサービスあるいはフォローといったサービスが必要であろう。

このような点で、今回の伴走型支援の人材育成事業は、Ⅰで、指摘された伴走型支援において求められる10の能力（『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

在り方に関する研究事業報告書』（2012年度厚生労働省社会福祉推進事業）参照）の対個人といった一部の養成に留まっている点に留意しておく必要があろう。伴走型の人材育成の在り方としては、いくつかの課題を残した形となっている。

図表Ⅳ-1 人材育成の仕組み

初級	新しい相談支援事業および生活困窮者支援において中心的な概念である「伴走型支援」の基礎的な理念を習得し、「伴走型支援」に基づいた社会資源とのコーディネートについて必要な基礎的知識を深めるためのコース
上級	新しい相談支援事業および生活困窮者支援の中で生じる具体的かつ実践的な制度の利用について、支援方法、ソーシャル・スキルなどを活用し、「伴走型支援」を実施するための専門技術を深めるコース

※初級を終了した者だけが上級を受講できる積み上げ型の人材育成方法を採用している。

ところで、現在国が進めている生活困窮者自立支援法においては、必須事業（自立相談支援事業、居住確保給付金の支給）と任意事業が実施されることになっている。この必須事業の自立相談支援事業の支援員の人材育成については、「（1）自立相談支援事業を担う人材の養成について自立相談支援事業の実施に当たっては、多様で複合的な課題を有する生活困窮者に対し、包括的かつ継続的な支援が適切に行えるよう、十分な専門性を有する支援員（主任相談支援員、相談支援員、就労支援員）を養成していくことが重要である。このため、平成 26 年度から当分の間、国において直接、計画的に養成研修を行うこと」とされ、「生活困窮者への支援は、当該自立相談支援機関のみが担うのではなく、法に定める各種事業、法外の関連事業、インフォーマルな取組などと連携することが重要であり、相談は幅広く受け付けた上でその後の支援については、自立相談支援機関が調整機能を適切に担いつつ、他の適切な支援機関につないでいくことやチームとして支援することが重要である。また、既存の社会資源では生活困窮者の課題に対応できない場合には、地域における関係者との協議を通じて、新たな社会資源を開発していくことが求められる」（下線は筆者、厚生労働省「（別冊）新たな生活困窮者自立制度の創設」、2014 年 3 月 3 日）としている。

このように、第1に、自立相談支援員の人材育成については、国が直接的にその役割を果たすことになっている。第2に、法に定める各種事業、法外の関連事業、インフォーマルな取り組みなどと連携していくことの重要性が指摘されている。第3に、自立相談支援事業の相談過程では、就労準備支援、就労訓練事業、家計相談支援、学習支援など各分野の支援事業・支援機関との連絡調整が指摘されているが、これらのスタッフの人材育成については、必ずしも明記されてはいない。また、法外の関連事業やインフォーマルな取り組みを地域で実施しているスタッフに関しても同様と考えられる。

周知のように新たな生活困窮者支援制度は、自立相談支援事業を支える多くの民間団体や支援団体との連携を前提としている。したがって、この制度が有効・有機的に効率よく

稼働するためには、周辺にある民間支援団体においても、この新たな生活困窮者自立法に基づく諸事業や自立相談支援事業における支援の仕方あるいは在り方についての理解を共有していることが極めて重要である。

つまり、直接的な国による担い手の人材育成と共に、それと連携し包括的・継続的な支援のシステムの展開に際しては、連携するNPO等を含む民間団体等における人材育成という「二重の人材育成の仕組み」が求められていると考えられる。この点で、パイロット的に実施した伴走型支援の人材育成講座は、もう１つの仕組みであると考える。

３．伴走型支援人材育成の課題

すでに前述されているように、本人材育成事業は、これまでの「社会福祉推進事業」の蓄積に基づき提示された伴走型支援における能力（10 項目）の能力養成にとって、職場外での研修（OFF-JT）も必要である。特に、伴走型支援（=包括的継続的支援）はコーディネート型の支援でもあるため、生活困窮者支援にかかわる様々な制度理解が求められる。人材育成講座への参加は生活困窮者支援に固有な育成講座が現在ほとんどない現状の下では、一つの有効な手段である。

「積み上げ型」・「ステップアップ型」の人材育成の試行的実施を踏まえ、今後の課題について述べる。

第１に、カリキュラム検討とテキスト作成に関するものである。

初級講座は基礎的な知識、上級講座では、より専門的で応用的、実践的知識の習得を意図して作成された。しかし、伴走型支援の中核的となる今日の「生活困窮者」像と既存の支援方法とは異なる支援の理解に関しては既存の支援方法を基礎にしているとは言え、求められる支援の中味は、既存の支援方法の枠を超えるものである。そこで、当面は、両講座において共通の基礎科目として設定した。

上級向けには、求められる人材の能力に関する事項や地域資源の開発など地域への働きかけ（地域づくり）が加えられた。それは、要求される職務の違いがあるからである。しかし、科目によっては、初級講座を踏まえる、再確認するということから両講座との相違を明確にできないものもあった。初級と上級の積み上げ型であることから、両者の育成対象と目的を明確化させ、吟味の上、論点の追記などの書き換え作業等を行い、改定を積み重ねていく必要がある。

第２に、実施された人材育成講座についてである（Ⅲを参照されたい）。

上級講座受講者（初級講座を修了・評価を受けた者）について、受講前と受講後にアンケート調査を実施した。その結果からは、受講後の理解度は多くの講座については数講座を除き 80%を超えた。この理解度は、あくまでも受講者の自己認識であり、評価そのものが難しい。だが、本講座の根幹部分である生活困窮者を構成する「経済的困窮」や「社会的排除」「社会的孤立」といった概念・考え方や対個人・対社会への働きかけ、個別型伴走、総合型伴走などについては、理解度が高くなったことが窺える。ただ、「「ホームレス自立支援法と生活困窮者自立支援法」の理解度は必ずしも高くないものの、受講前と受講後を比較すると理解度は大幅に上がっており、今回の講座は受講者にとって非常に有益であったと評価できるのでなかろうか。また、「満足度」についても 92%と約 9 割が満足としており、充実していたものといえると考えている。

幾つかの点で、今後の課題が指摘できる。

それは、以下の通りである。

①自由回答からも窺えるが、継続的・定期的に実施されることである。全国各地の生活困窮者の支援に携わっている者は、課題を抱え込み悩むケースが少なからずあり、支援に関わる者自身が「孤立」をしないよう一堂に介し、現場で抱えた課題を共に考え、共有し合う定期的な本講座等のような機会の提供の必要性は高い。

②講師の選定においては、今後も現場を持つ人を選定していくことが１つの方向性として指摘できる。

③現場での支援対象者の状況・課題が複雑化していることを前提に考えていくべきであり、テーマを細分化していくことも考慮すべきである。

④「社会資源へのつなぎ先」についての感想が多かったことから、今後は講座において、「社会資源を整理しての紹介」だけでなく、「社会資源を創造していく」（対社会への働きかけ）ことを課題とした講座の開設の必要性があることである。自由回答などから、現場の支援者たちが「つなぎ先の無知、及び少なさ」で苦慮してことも分かる。生活困窮者自立支援法における事業の成功は、相談後の「つなぎ」にもかかっていることを考えると、この課題の持つ意味は大きい。しかも、今回の受講者が実際に生活困窮者の支援の現場を持つ人がほとんどであることを考えると、この課題は極めて重要である。

⑤今後の講座展開においては、それぞれの講座に事例を含ませ、演習時間をセットにしていくといった工夫も必要である。

⑥実施の方法については、講座数・交差内容の充実や開催地など（１コマの時間数等を含めて）検討すべき課題は多い。今回、東京、大阪で開催したが、参加者の地域的偏りはあるものの広範な地域から参加している。また、全国ネットの主催ではあるが、非会員の組織や個人での参加も多く、関心の高さが窺える。したがって、受講者に対する受講後の情報提供や交流機会の提供などのサービスについても検討する必要があろう。そして、なによりも経費の問題が大きい。社会福祉推進事業の補助により比較的低コストで開催できたが、今回の試験的人材育成事業をいかに継続させていくのかについては克服すべき課題は山積している。

資　料　編

アンケート調査票

（1）初級講座アンケート

初級講座は受講後のみにアンケートを実施した。・

【受講科目について】

1．各科目についてお聞かせください。

◆ 1日目（9月20日（金））　**5：とても良かった　4：良かった　3：普通　2：悪かった　1：とても悪かった**

今日の生活困窮者問題と伴走型支援	5	4	3	2	1
生活困窮者と伴走型支援システム	5	4	3	2	1
生活困窮者支援と社会保障Ⅰ	5	4	3	2	1

◆ 2日目（9月21日（土））

生活困窮者に対する就労支援Ⅰ	5	4	3	2	1
生活困窮者に対すると居住支援Ⅰ	5	4	3	2	1
生活困窮者支援と社会福祉Ⅰ－障害者福祉	5	4	3	2	1
生活困窮者に対する家計再生支援Ⅰ	5	4	3	2	1
生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援Ⅰ	5	4	3	2	1
生活困窮者支援と更生保護Ⅰ	5	4	3	2	1
生活困窮者に対するアフターサポートⅠ	5	4	3	2	1

◆ 3日目（9月22日（日））

サポートプラン方式による生活困窮者支援Ⅰ	5	4	3	2	1
サポートプラン方式による生活困窮者支援Ⅱ（サポートプラン作成実習）	5	4	3	2	1

2．今回の講座を受講して良かったと思った点をお聞かせください。

（　　）

3．講座内容で不足と感じられたこと、疑問に思われたことがありましたらお聞かせ下さい。また、その理由もお聞かせ下さい。

（　　）

【今後の講座の受講について】

4．本年、「上級講座」の開講を予定していますが、あなたは講座の受講を希望しますか。

□ 希望する　　□ 希望しない

（理由　　）

5．今後の講座について、ご意見・ご感想等がありましたら、お聞かせください。

（　　）

【今後の生活困窮者支援に向けて】

6．これまでの支援において、一番苦労したことをお聞かせください。

（　　）

7．生活困窮者支援において、一番大切なスキルは何だと思いますか。お聞かせください。

（　　）

8．今後の生活困窮者支援に対する、ご意見・ご要望をお聞かせください。

（　　）

【その他】

9．生活困窮者支援に関わってどのくらいになりますか。

□ 1年未満　□ 1年～3年　□ 4年～5年　□ 6年～8年　□ 9年～10年

□ 11～13年　□ 14～15年　□ 16年～18年　□ 19年～20年　□ 20年以上

10. その他ご意見・ご感想等がありましたら、ご自由にお書き下さい。

（　　）

（２）上級講座アンケート

受講前と受講後に記名式でアンケート調査を以下の調査票で行った。

１）受講前アンケート調査票

これから講座がはじまります。はじめるにあたって、皆さんにお尋ねしたいと思います。
以下のアンケートにご協力ください。

１．以下のことについて、どの程度理解しているか、お聞かせください。

４：よく理解している　３：少しは理解している　２：あまり理解していない　１：ほとんど理解していない

生活困窮は、「経済的困窮」と「社会的孤立」の複合である。	4	3	2	1
生活困窮は、親子の間で世代的に連鎖することもある。	4	3	2	1
生活困窮は、性格・病気・障がいといった個人的な要因だけではなく、社会的排除によっても生み出されている。	4	3	2	1
既存の支援制度には、申請主義や縦割りといった問題がある。	4	3	2	1
伴走型支援は、地縁・血縁・社縁という3つの縁が持つ機能（とりわけ家族・家庭が持っている機能）をモデルとした支援である。	4	3	2	1
伴走型支援では、＜個人に対する働きかけ＞と＜地域・社会に対する働きかけ＞がともに大切である。	4	3	2	1
個人に対する働きかけには、＜個別型伴走支援＞と＜総合型伴走支援（総合的ケースカンファレンス）＞がある。	4	3	2	1
ホームレス自立支援法と生活困窮者自立支援法の意義	4	3	2	1

２．今回の講座で特に興味・関心のある科目は、どれですか。※複数回答可

	今日の生活困窮者問題Ⅱ		伴走型支援システムⅡ		社会保障Ⅱ
	就労支援Ⅱ		居住支援Ⅱ		家計再生支援Ⅱ
	生活困窮者支援特講		社会福祉Ⅱ		更生保護Ⅱ
	支援ツールの活用		社会資源コーディネート		対人援助技術
	子ども･女性･家族支援Ⅱ		ワークショップ		個人演習

３．今回の講座に期待することを教えてください。

２）受講後アンケート調査票

今後の参考のために、皆様の率直なご意見・ご感想をお聞かせ下さい。
【事前アンケートに関連してお尋ねします】

１．以下のことについて、どの程度理解が深まったか、お聞かせください。

４：よく理解できた　３：少しは理解できた　２：あまり理解できなかった　１：ほとんど理解できなかった

生活困窮は、「経済的困窮」と「社会的孤立」の複合である。	4	3	2	1
生活困窮は、親子の間で世代的に連鎖することもある。	4	3	2	1
生活困窮は、性格・病気・障がいといった個人的な要因だけではなく、社会的排除によっても生み出されている。	4	3	2	1
既存の支援制度には、申請主義や縦割りといった問題がある。	4	3	2	1
伴走型支援は、地縁、血縁、社縁という3つの縁が持つ機能（とりわけ家族・家庭が持っている機能）をモデルとした支援である。	4	3	2	1
伴走型支援では、＜個人に対する働きかけ＞と＜地域・社会に対する働きかけ＞がともに大切である。	4	3	2	1
個人に対する働きかけには、＜個別型伴走支援＞と＜総合型伴走支援（総合的ケースカンファレンス）＞がある。	4	3	2	1
ホームレス自立支援法と生活困窮者自立支援法の意義	4	3	2	1

２．事前にお尋ねした「興味・関心のある科目」について、満足のいく内容でしたか。

	十分満足のいく内容であった		あまり満足のいく内容ではなかった
	おおむね満足のいく内容であった		不満であった

理由：

３．事前に「本講座に期待すること」をお尋ねしましたが、講座を受けてのご意見・ご感想を自由にお書きください。

【受講科目について】

４．各科目についてお聞かせください。

５：理解できた　４：おおむね理解できた　３：普通　２：あまり理解できなかった　１：理解できなかった

◆ １日目（2月6日（木））

今日の生活困窮者問題と伴走型支援Ⅱ	5	4	3	2	1
生活困窮者と伴走型支援システムⅡ	5	4	3	2	1
生活困窮者支援と社会保障Ⅱ	5	4	3	2	1

◆ ２日目（2月7日（金））

生活困窮者に対する就労支援Ⅱ	5	4	3	2	1
生活困窮者に対する居住支援Ⅱ	5	4	3	2	1
生活困窮者に対する家計再生支援Ⅱ	5	4	3	2	1
生活困窮者支援特講	5	4	3	2	1
生活困窮者支援と社会福祉Ⅱ－障害・依存傾向	5	4	3	2	1
生活困窮者支援と更生保護Ⅱ	5	4	3	2	1

◆ ３日目（2月8日（土））

生活困窮者支援における支援ツールの活用	5	4	3	2	1
生活困窮者支援における社会資源コーディネート	5	4	3	2	1
生活困窮者支援における対人援助技術	5	4	3	2	1
生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援Ⅱ	5	4	3	2	1
演習（ワークショップ）	5	4	3	2	1

◆ ４日目（2月9日（日））

演習（個人による作成）	5	4	3	2	1

５．今回の講座を受講して良かったと思った点をお聞かせください。

６．講座内容で理解しにくかったことがありましたらお聞かせ下さい。また、その理由もお聞かせ下さい。

【今後の講座の受講について】

7．今後の講座について、ご意見・ご感想等がありましたら、お聞かせください。

（　　）

8．　その他ご意見・ご感想等がありましたら、ご自由にお書き下さい。

（　　）

伴走型支援人材育成講座（上級）
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

目　次

はじめに

１章　今日の生活困窮者問題と伴走型支援Ⅱ
1. 今日の生活困窮問題－なぜ伴走型支援が必要なのか
2. 伴走型支援とは何か－伴走型支援における７つの理念
3. 伴走型支援を担う人材に必要な能力

２章　生活困窮者と伴走型支援システムⅡ
1. はじめに
2. 生活困窮者に対する伴走型支援（対個人）
3. 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
4. ホームレス自立支援法と生活困窮者自立支援法

３章　生活困窮者支援と社会保障Ⅱ
1. 近年の社会保障制度「改革」の動き
2. 日本の社会保障制度の基本的体系とその展開
3. 近年の社会保障制度の問題と生活困窮者支援―社会保険制度
4. 生活保護と生活困窮者支援

４章　生活困窮者に対する就労支援Ⅱ
1. 今日の雇用・就労状態の把握
2. 就労支援と地域の労働市場把握
3. 就労支援のポイント
4. ＮＰＯ等による雇用・就労開発の実際―講座での事例紹介
5. 「生活困窮者自立支援法」と就労支援
6. 多様な就労自立への道

５章　生活困窮者に対する居住支援Ⅱ
1. はじめに
2. 居住困窮状態の捉え方、伝統的な住宅政策から居住福祉政策までを学ぶ
3. 複合的な居住支援に関する欧米モデルの紹介
4. 複合的な居住支援の実践
5. まとめに代えて：居住支援型社会的企業の新たな挑戦を展望する

６章　生活困窮者に対する家計再生支援Ⅱ
1. 家計再生支援の取り組みの背景
2. 家計再生支援は生活にかかわるあらゆる相談の入口である
3. 多重債務や生活困窮者の生活を再生していくためには、家計相談支援が必要
4. 家計相談支援に取り組むにあたり大切にしたいこと
5. 相談支援による具体的な家計診断と家計指導のすすめ方
6. 生活困窮者自立相談支援事業における家計相談支援の役割
7. 家計相談支援による生活再生の事例報告(1)

７章　生活困窮者支援と社会福祉Ⅱ－障害・依存傾向

1. 生活困窮者支援と障害者支援
2. 生活困窮者支援と依存症の３タイプ
3. 生活困窮者支援の現場で出会う障害
4. 生活困窮と依存症
5. 最後に…国際的な流れと背景のもとに

８章　生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援Ⅱ

1. はじめに
2. 女性をとりまく貧困の諸相
3. 複合的な排除―調査事例から
4. 子どもの貧困

９章　生活困窮者支援と更生保護Ⅱ

1. 刑事司法手続きについて
2. 「実践編①」～矯正施設出所者支援（出口支援）
3. 「実践編②」～捜査・公判段階（起訴前・起訴後）からの支援（入口支援）

１０章　生活困窮者支援における対人援助技術

1. バイステックの７原則
2. 対人援助職に求められる４つのまなざし（視点）
3. 相談支援の前提としての仕組みの構造
4. 解決困難な問題が複合していくとどうなるか
5. 健康な「自己決定」に必要なこと
6. 問題解決のプロセスを支援する
7. 「つながる」ことを支援する
8. アセスメントとフィードバック
9. 具体的な事例から
10. まとめにかえて

１１章　生活困窮者支援における社会資源のコーディネート

1. 社会資源コーディネートの実際
2. 受け皿チェックの方法
3. 総合的ケースカンファレンスの意義と活用

１２章　生活困窮者支援における支援ツールの活用

1. 支援ツール活用の意味
2. 帳票類・データベースの実際
3. 個人情報保護制度について

【巻末資料】生活困窮者と居住支援

「第１回伴走型支援人材育成講座（上級）」参加者の皆様へ

NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク
理事長　奥田知志

伴走型支援人材幾瀬氏講座（上級）参加者の皆様。本講座への参加を心から歓迎致します。

ホームレス支援全国ネットワークでは、2001 年度からホームレス支援に携わる人材育成プログラムを開始しました。この度、伴走型支援人材育成講座（上級）を開講します。

現場経験の積み重ねにより行われてきたホームレス支援活動を、体系的にまとめ、支援向上を目指して、人材育成プログラムをはじめました。今回の伴走型支援人材育成講座（上級）では、初級において習得した知識の深化、及びより実践的な知識・技術の習得を目的とします。

1990 年代後半以降、経済社会の状況変化により、生活に困窮する人たちが増加しました。それは、野宿者というかたちで現れました。「ホームレス自立支援法」が制定され、各種施策が展開されたことにより、厚生労働省の発表では「野宿者」が減少したことが明らかになっています。これは大変喜ばしい出来事です。しかし、困窮者が生まれる状況自体を変えるまでには至っていません。2008 年秋におこったリーマンショック以降、不安定居宅・就労層が数多く出現し、困窮状況は拡大していると思われる状況になっています。

平成 27 年度に実施される「生活困窮者自立支援法」のモデル事業が全国各地で展開され、現在の困窮状況に対応しようとしています。経済的な困窮に対して、様々な受け皿を準備しようと支援制度が整備される一方、困窮者の抱えるもう一つの大きな課題である「孤立」に対しては、十分な支援体制が整備出来ているとは言えない状況にあります。伴走型支援人材育成講座では、孤立状態を抱える困窮者に対して寄り添い、伴走することにより、様々な社会資源を有効に活用します。様々な困窮者支援制度が整備される今日、伴走型支援に求められる役割は、さらに大きくなることが予想されます。

受講生の皆様が困窮状態におかれた方々の支えになれるよう、講義を実施します。これからの「困窮・孤立者」の支援をより一層充実したものにしていきましょう。

１．今日の生活困窮問題と伴走型支援Ⅱ

《目標・ポイント》

本章では、まず、**生活困窮とは何か**について確認し、伴走型支援システムが必要とされている社会的背景について理解することを目指す。初級講座でも述べたとおり、今日の生活困窮状況は、**経済的困窮と社会的孤立の複合**としてとらえられる。また、生活困窮状況は単に**個人的な要因**によってのみ生じているのではなく、**社会的排除**によっても引き起こされていることを理解する。今日、生活困窮に陥る人の数は増大しているが、既存の支援制度は必ずしもうまく対応しているとは言い難い。それゆえ、**経済的困窮と社会的孤立に同時に対応し、また、個人の困窮状態への支援と社会に対する働きかけをともに志向する伴走型支援システム**が必要なのである。

次に、伴走型支援システムの理念について述べる。理念については初級講座でも学習したが再度確認しておこう。基本理念は繰り返し理解しておくことが重要だ。

最後に、伴走型支援システムを実践する**人材育成**の方向性について学ぶ。これは伴走型支援人材育成講座（上級）の受講者には、伴走型支援の実務者としての役割と共に、職場でのスーパーバイザーとして人材の育成も期待されているからである。

１．今日の生活困窮問題－なぜ伴走型支援が必要なのか

1.1 生活困窮とは何か

今日の**生活困窮状況は、経済的困窮と社会的孤立の複合**としてとらえられる。こうした状況は**社会的排除**（後述）によって生じており、生活困窮状況に抗する社会的な仕組みが伴走型支援システムである。これが本講座を貫く通奏低音である。

人が生活していくためには食糧、住まい、衣服、電気、水道などさまざまなモノの供給が必要だ。これが足りない状況が経済的困窮である。その水準は、言うまでもなく、生存を維持する水準に求められるべきではない。**「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**ことで先進社会の認識は共通している（岩田,2007:44）。

しかし、単にモノが供給されれば人の生活が維持されるわけではない。現に、経済的、物質的な支援を受けて野宿状態から抜け出した人が再び野宿生活に戻ることが起こっている。なぜだろうか。そこに社会参加の欠如、すなわち社会的孤立が関わっているからだ、と私たちは考えている。

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**を意味するからである。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、**社会関係の喪失が自らの生の意味喪失をもたらし、それがひいては生きることへの意欲の喪失へとつながる**からである。人は自己の存在意義や役割、また働く意義、生きる意欲を、他者を媒介として見出す。「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」という問いから切り離すことはできない。しかし、社会的孤立は、私たちから「誰のために」という他者性の問いを奪いとる。その結果、自らの存在意義や労働意欲、社会参加意欲などが醸成されず、経済的困窮が一層進むことも考えられるのである。

逆に、経済的困窮が社会的孤立を深めることもある。経済的困窮は社会的サービスの利用や消費行動を抑制する。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、進学はさまざまな階層の人たちとの交流のチャンスを増やすが、その費用がなければそうした出会いの場も制約されてしまう。その他、経済的困窮によって「世間に合わす顔」がなくなって、社会から疎遠になることもあるだろう。

したがって、経済的困窮と社会的孤立はどちらかがどちらかを一方的に規定するといったものではなく、相互に関連し循環的な因果関係をもって生活困窮状態を生み出している、と考えられる。経済や就労の不安定さなど、個人の努力だけでは解消できない社会や経済の問題が経済的困窮の要因であることは言うまでもないが、一方で経済的困窮が社会的孤立を促進させた結果、本人の意欲を低下させ、経済的困窮を招いていることも想定される。**経済的困窮が社会的孤立を生み、社会的孤立がさらなる経済的困窮を生む**。そうした**負のスパイラル（悪循環）**が想定されるのである。阿部彩（2011:5-6）は次のような例を挙げている。

> ・・・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ろう。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。・・・

生活困窮状態が経済的困窮と社会的孤立の複合なのであれば、生活困窮者への社会的支援は**経済的困窮と社会的孤立の 2 つの局面に同時的に働きかける**ものでなくてはならない。

1.2 生活困窮をもたらすのは社会的排除である

このような生活困窮状況は社会的排除によって生じている。**社会的排除とは、財・権力を持つ人びとや機関が、ある特定の人びとを同じ社会のメンバーとなる資格を持たない存在として主要な社会関係や社会制度から締め出すこと**である（西澤,2010:21）。「締め出す」

という言葉からわかるとおり、社会的排除は、単に**分配に関する概念ではなく、関係を示す概念**である。そして、そのような社会関係の背後には、人びとの社会的地位や社会関係の在り方を規定する社会の仕組み（社会構造）がある。

それは「**経済的、制度的排除**」と「**認知的排除**」といった 2 つに分けられるだろう。両者は相互に関連して経済的困窮と社会的孤立、すなわち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、非正規雇用に就い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、経済的な困窮に陥ったり、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。

いや、生活困窮は個人の能力（低学力や低意欲）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、苅谷剛彦（2001:158-161）は「学校外での学習時間」を「努力」の指標とし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**。上記の苅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。

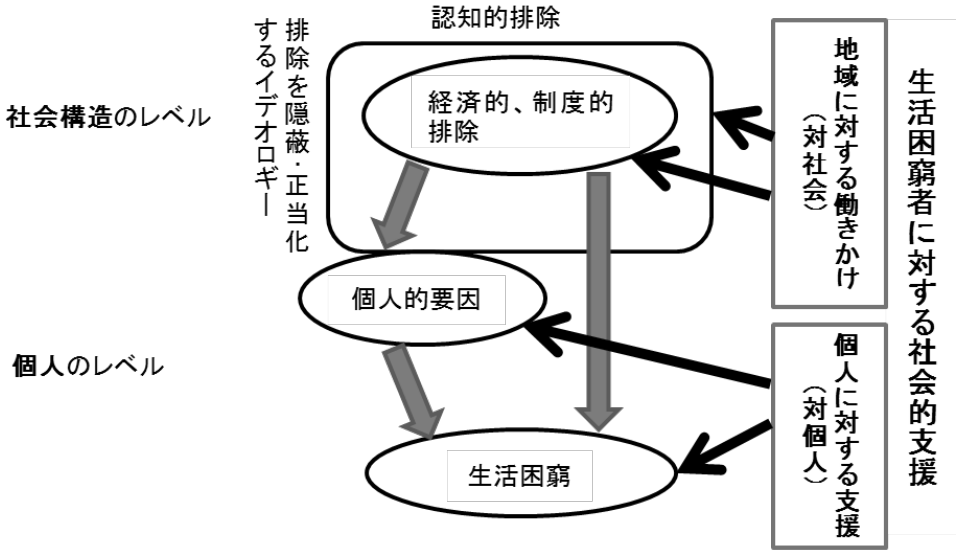
もう一つ例を挙げよう。奥田知志はある講演会で「ホームレスは怠惰なだけではないか。そんな人たちを支援する意味があるのか。怠惰な人間に情けをかけるのは甘やかしているだけだ」という発言があったことを紹介している（山崎・奥田・稲月・藤村・森松,2006:16-17）。**自己責任論**もこれに近いだろう。しかし、住所が無ければ就職活動は不可能である。少し

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[1]。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。そして、そのイデオロギーは当の生活困窮者の中にも内面化されていることも多い。こうなってしまったのは自分の責任だ、という形で。

その結果、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う。**人が経済的困窮（貧困）や社会的孤立状態に「ある」ように見え、当人自身も経済的困窮や社会的孤立状態に「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隠されやすい**のである。

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。個人の経済的困窮や社会的孤立は、その人を取り巻く社会的排除の仕組みと無縁ではない。したがって、生活困窮者に対する社会的支援は、**①個人に対する支援（対個人）**と**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）**とのセットで考えられねばならない（図表 1-1）。

図表 1-1 対個人と対社会の社会的支援



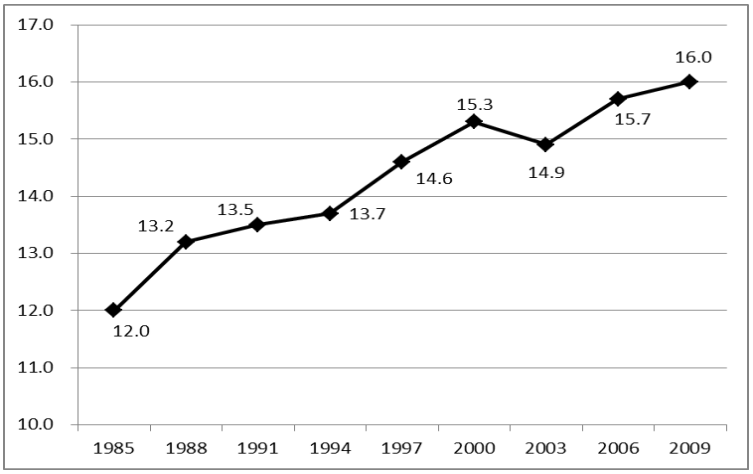
1.3 生活困窮の現状

1.3.1 経済的困窮の拡大

その上で、経済的困窮と社会的孤立の現状について確認しておこう。

まず、経済的困窮状況である。国民生活基礎調査の概況によれば、2009 年の**貧困線**（等価可処分所得の中央値の半分以下）は 112 万円（実質値）となっており、貧困線に満たない世帯員の割合を示す**相対的貧困率**は 16.0%となっている（厚生労働省,2010）。図表 1-2 に示す通り、1985 年から 2009 年までの**相対的貧困率はほぼ一貫して上昇**を続けており、特に 1990 年代後半、2003 年以降の上昇率が高いことがわかる。

図表 1-2 相対的貧困率の推移



出典：厚生労働省「平成 22 年国民生活基礎調査の概況」から作成

こうした経済的困窮の展開の背後には、経済的な不況や人口の高齢化といった要因の他、従来の日本型生活保障の弱体化による雇用の不安定化があると思われる。

戦後日本の生活保障（雇用と社会保障との連携）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で、女性が家族内のサービスを提供していった。生活保障が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ため社会保障支出は抑制され、かつ、そ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（宮本,2009）。

しかし、1990 年代以降、**経済のグローバル化**にともなう産業構造の再編（**脱工業化**）と長期不況、国際競争力強化を志向した**非正規雇用の拡大とその政策的な後押し**などによって、雇用は不安定さを増していった。

『厚生労働白書』（平成 24 年版）によれば、1990 年代以降、**長期失業者数は大幅に増加**し 2010 年には 100 万人を超えている。また、年齢層の長期的な推移をみると、44 歳以下の割合が増加しており**長期失業者の低年齢化**傾向も見られる（厚生労働省,2012(a):165）。

同時に進んでいったのが**雇用の非正規化**である。1995 年に出された**『新時代の「日本的経営」―挑戦すべき方向とその具体策』**（日本経営者団体連盟）では、労働者を「長期蓄積能力活用型グループ」「高度専門能力活用型グループ」「雇用柔軟型グループ」に分けることが提唱された。「雇用柔軟型グループ」とは、パートや派遣労働者などの非正規労働者である。こうした長期雇用慣行を見直す流れの下、1999 年、2003 年の労働者派遣法改正によって派遣労働の適用可能業種の拡大なども行われ、非正規労働者は増大していった。総務省労働力調査によれば、2013 年 1 月時点の非正規職員・従業員数（男女）は 1823 万人、**雇用者全体に占める割合は 35.3%**にのぼっている（総務省,2013）。調査方法等が異なるため単純な比較はできないものの、1985 年の非正規職員・従業員比率は 16.4%であり、この間、非正規職員・従業員の比率は約 20 ポイント上昇している（厚生労働省,2012(a):167）。

ただし、問題は、非正規雇用が増えたことだけではなく、非正規雇用という働き方が生活困窮と直結する日本社会の構造にあった。非正規雇用が増加したとしても、社会保障制度が十分なセーフティネット機能を果たしていれば困窮状態に陥らなくてもすむ。たとえば、オランダやデンマークでも雇用の非正規化は進んでいるが、同時に不安定な雇用と生活保障とを結びつける「**フレキシキュリティ**」とよばれる仕組みが存在しており、それによって人びとが困窮状況に陥ることを防いでいるという。

しかし、日本ではそのような仕組みの構築が遅れている。上述したとおり、日本型生活保障は、企業による雇用保障と家族内での性別役割分業を背景として制度設計されていた。**高齢者世代の生活保障を中心として組み立てられた制度のもとでは、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**が見られる（厚生労働省,2012:169）。また、2012 年の厚生労働省「賃金構造基本調査」によれば**正規雇用と非正規雇用との間の賃金格差は顕著であり、非正規雇用労働者の場合、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,2012(b)）。さらに、性別役割分業のもとでは女性の就労は家計補助的なものと位置づけられていたこともあり、パート労働等の非正規労働の最低賃金は低く押さえられ、社会保険等の制度も正規雇用労働者との間に格差があった。このような状況で**シングルマザーの経済的困窮**も生じている。

経済的困窮の拡大は**生活保護の被保護人数・被保護世帯数の増加**に示されている。2013 年 5 月時点での被保護人員の概数は 215 万 3816 人となっている。また、図表 1-3 に示す通り、世帯類型別に 2002（平成 14）年度と 2013（平成 25）年度を比較すると、どの保護世帯数も増加しているが、特に**稼働年齢層が多く含まれると考えられる「その他」世帯の割合が大きく増加**している（厚生労働省,2013）。このことからも雇用の不安定化が経済的困窮を拡大させていることが示唆される。

図表 1-3 世帯類型別の保護世帯数と構成割合の推移

◆平成14年度

	被保護世帯総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他の世帯
世帯数	869,637	402,835	75,097	319,302	72,403
構成割合（%）	100	46.3	8.6	36.7	8.3

資料：平成14年度福祉行政報告例

約４倍増

◆平成25年３月（概数）

	被保護世帯総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他の世帯
世帯数	1,571,894	704,442	111,776	467,193	288,483
構成割合（%）	100	44.8	7.1	29.7	18.4

出典：（厚生労働省,2013）

1.3.2 社会的孤立の深化

次に、社会的孤立の状況についてもデータで確認しておこう。2013 年 1 月に発表された『孤立無業者の現状と課題－スネップ 162 万人の衝撃－』（玄田,2013）は、**「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、その数を図表 1-4 に示すとおり 162.3 万人と推計**している。

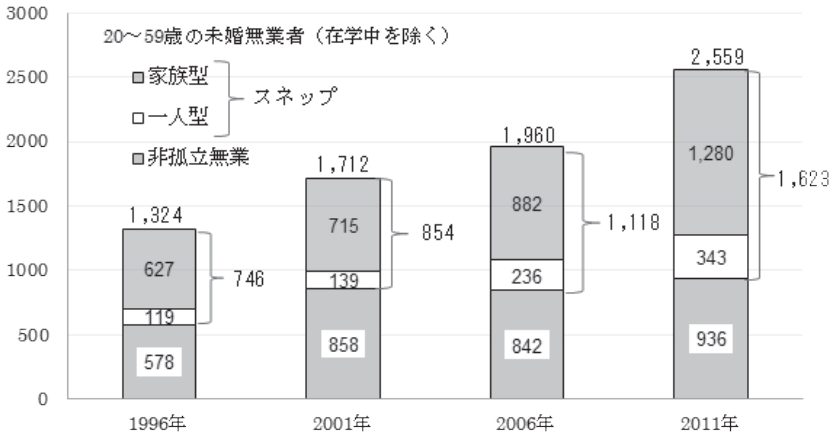
その数ともに注目すべきは、孤立無業者（SNEP）の生活活動についてである。上記報告書では、孤立無業者を「家族型孤立無業」と「一人型孤立無業」にわけているが（それぞれの定義については図表 1-4 の注を参照）、「一人型孤立無業」と「非孤立無業」の生活時間（1 日平均）を比較した場合、「テレビ・ラジオ・新聞・雑誌」に費やす時間は、「非孤立無業」の 187.8 分に対して、「一人型孤立無業」では 282.0 分となっている。また、「受診・診療」についやす時間問題は「非孤立無業」の 12.6 分に対して、「一人型孤立無業」では 41.0 分である。さらに、報告書は「孤立無業」は「非孤立無業」に比べて求職活動に消極的であり、就業希望を持つ割合は少ないことも指摘している。**生活への意欲は社会関係の中で築かれていくものであり、社会的孤立がその構築を阻んでいる**ことが示唆される。

高齢者層においても社会的孤立化は深刻さを増している。藤森克彦によれば、図 1-5 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 割は存在するのである（藤森,2011:150）。

また、図表 1-6 からは、高齢単身男性で「心配事の相談相手がいない」、「近所づきあいがない」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こと」を予想している（藤森,2011:163）。

図表 1-4 60 歳未満未婚無業者の推移

（単位：千人）



（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、生活行動編における、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）

図表 1-5 「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：%）

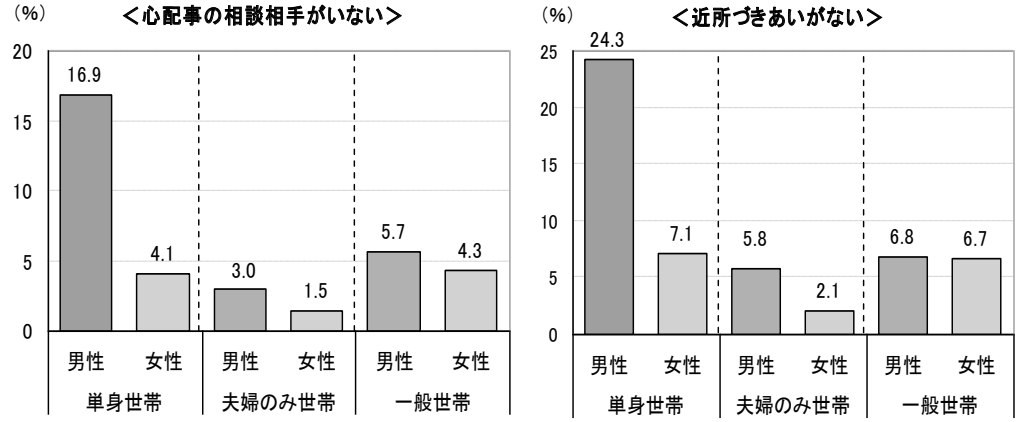
	男　性		女　性	
	「家族と過ごす時間」を全くもたない人の割合	「家族以外の人と過ごす時間」を全くもたない人の割合（最低値）	「家族と過ごす時間」を全くもたない人の割合	「家族以外の人と過ごす時間」を全くもたない人の割合（最低値）
高齢単身世帯	84.0	52.7	82.7	49.1
高齢夫婦のみ世帯	4.5	59.2	4.8	62.2

（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。

図表 1-6 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）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）。

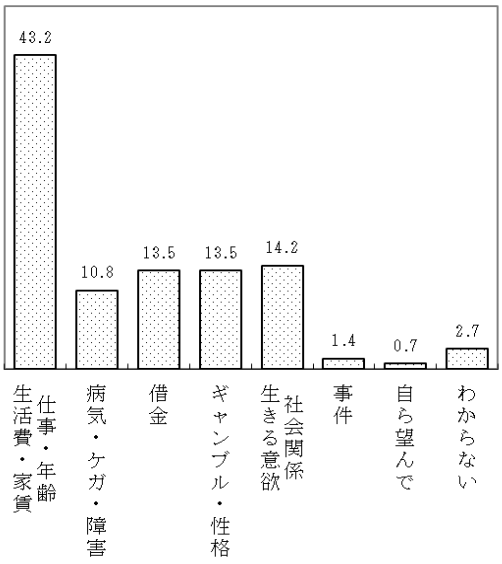
1.3.3 経済的困窮と社会的孤立の負のスパイラル

経済的困窮と社会的孤立の関連は、野宿者の調査からも示されている。図表 1-7 に示すように、北九州市での野宿者調査からは、「野宿になった理由」として「社会関係」や「生きる意欲」を挙げる人の比率が相対的には低くはないことがわかる（山崎・奥田・稲月・藤村・森松,2006:191-196）。その具体的な内容は「家族がいなくなり人生に疲れた」、「妻がいなくなった」、「何もすることが無く、行く場所がなかった」、「世間にうまく溶け込めない」、「出て行って欲しいと言われた」等であった。

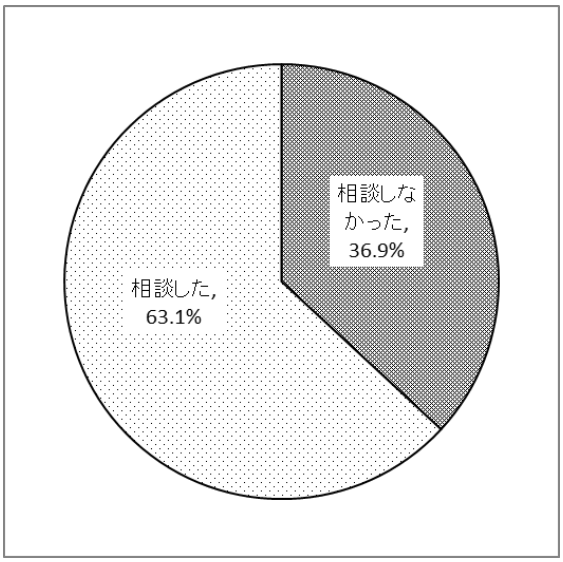
また、「野宿する直前の職（野宿直前職）」に就いていたときに「相談したいことがあった」と答えた野宿者（全体の 46.4%）のうち、「誰にも相談しなかった」と答えた人が約 4 割に上る（図表 1-8）。その背後には社会的孤立がある。図表 1-9（ａ）に示すように、「野宿直前職」時の家族形態を尋ねたところ「本人のみ（単身者）」は 64.9%であった。また、近隣関係（図表 1-9（ｂ））では「隣近所とつきあいはなかった」人が 41.8%であった。

さらに、**社会的孤立は就労意欲とも関連している。**図表 1-10 からは、「社会的孤立感（まわりにたくさん人はいるが人間は結局は一人ぼっちだ）」と考えている人では「訓練を受けて技術・技能を身につけたい」という回答比率が低いことがわかる。それには野宿期間の長さも関係していると思われる。野宿期間が長いほど社会的孤立感も高くなるのである。

図表 1-7 野宿になった理由（自由回答）

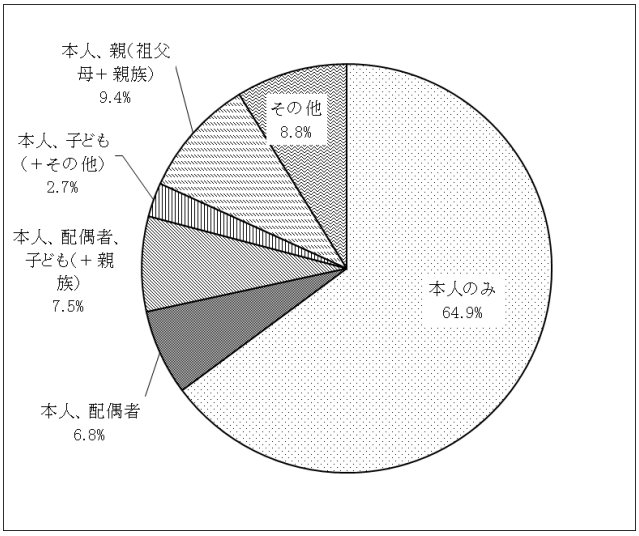


図表 1-8 「野宿直前職」時に相談したか

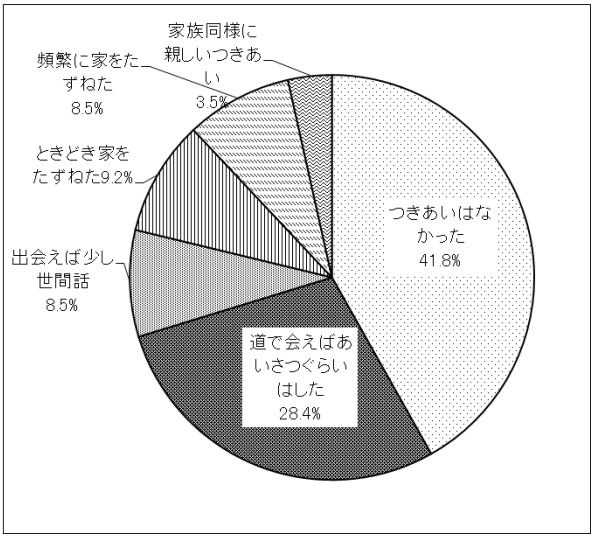


図表 1-9 「野宿直前職」時点での社会的孤立

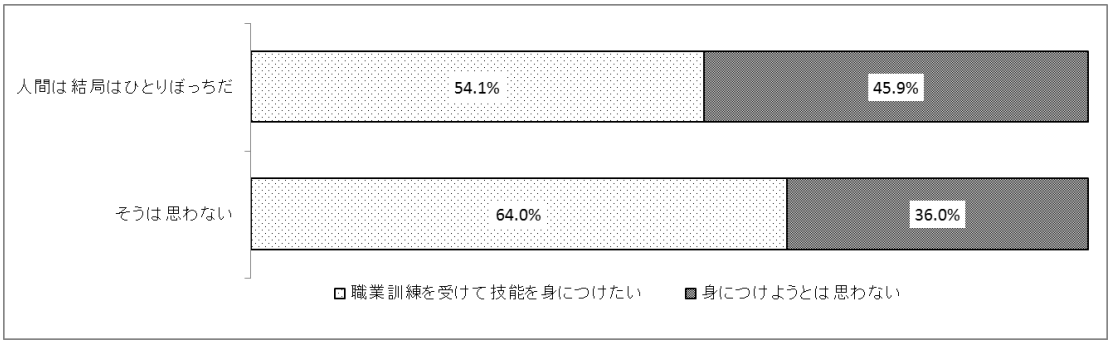
（a）家族形態



（b）近隣関係



図表 1-10 社会的孤立感と職業訓練希望



岩田正美（2007）は、職業と住宅の安定性よってホームレスを類型化し、その類型と野宿の過程を分析し、野宿に至るプロセスに社会関係的な要因も関係していること示している。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」、「労働宿舎型」、「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る層である。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。具体的には、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、といったパターンである。このことは、**孤立化という経験と路上生活との間に何らかの関係がある**ことをうかがわせる。希望や生きがいというのは、自立生活の開始や継続にとってとても大事な要因であろう。希望の喪失や生きる意味の喪失は野宿生活へと人をいざなうし、また、そこから抜け出す事を難しくしている。

「労働宿舎型」も社会的孤立と関係がある。そこに住む人々の社会関係は職場を通したものに特化しており、地域や家族のつながりは極めて弱い。それゆえ、職場のつながりの喪失が即住宅と社会関係の喪失につながり、路上に排出されることを岩田は指摘している。

さらに**「不安定型」**であるが、これは「安定型」とは対極にある。そもそも家族、職場、地域といった場での社会関係そのものが非常に弱い。**社会とのつながりが最初から非常に弱い人たちであり、何かあれば真っ先に路上に放り出される危険性がある人たち**である。この人たちには野宿期間が長いという特徴もあるという。このように、さまざまな社会関係からの排除と社会的孤立は野宿化とも関連しているのである。

1.3.4 経済的困窮と社会的孤立の世代間連鎖

経済的困窮と社会的孤立の負のスパイラルは、単に生活困窮の当事者の世代の中だけで生じているのではない。**親から子へと世代的に連鎖**している場合もある。

道中隆によるある自治体の分析からは、図表 1-11 に示すように、被保護世帯の 4 分の 1 が生家での生活保護受給歴があること、**とりわけ母子世帯において貧困の世代間連鎖（社会的排除の世代間連鎖）が強く見られる**ことがわかる（道中,2007）。

図表 1-11 経済的困窮の世代的連鎖

調査数		該当世帯	該当割合
	390世帯	98世帯	25.1%
うち母子世帯	106世帯	43世帯	40.6%

出典：（道中,2007）

この表では経済的困窮（貧困）の連鎖のみが示されているが、おそらくそうした連鎖が生じる背景には、社会的孤立（さらには障がいや病気などの身体的困窮）が介在しているものと思われる。

1.4 既存の支援制度の問題点

このような生活困窮状況に対して、既存の社会保障制度や福祉サービスは以下のような点でうまく対応できていない。

（１）「新しい社会的リスク」に対応したトータルな生活保障の弱さ

先に見たとおり、**男性稼ぎ主の安定した雇用と家族（女性）に依存した日本型生活保障の仕組みは弱体化**している。長期的雇用慣行は衰退し、非正規雇用は増大した。それにともない、若年層の貧困も進んでいる。家族もまた不安定さを増している。宮本太郎は**「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クルと人々が実際に生きている人生との相違」を「新しい社会的リスク」**と呼んでいる（宮本,2009:51）。求職者支援制度などの制度はあるが、こうした「新しい社会的リスク」に対応した生活保障の比重は低かった。課題として、**現役世代の社会参加を軸とした生活保障を拡大**していく必要があるだろう。たとえば、安定雇用層を対象とした社会保険制度や労働保険制度で生活リスクをシェアする**「第１のセーフティネット」と、生活困窮に陥った人を対象とした生活保護に代表される「最後のセーフティネット」の間に、「トランポリン機能」を果たすような「中間的なセーフティネット」の仕組みを整備・拡充する必要がある**。また、それは、生活再建や、単に就労自立にとどまらないさまざまな自立生活に生活困窮者をつなげる機能（サイフォン的機能）を果たす必要もあるだろう。**経済生活をしっかりと支えながら、就労が可能な人たちに対しては手厚い就労支援を行うことや中間的就労や社会的就労の仕組みを創っていくこと、働けない人たちに対しては居場所の確保や生き甲斐創出の支援なども重要**であろう。いずれにせよ、「第１のセーフティネット」と「最後のセーフティネット」を架橋するとともに、それぞれの段階をトータルに支援する仕組みを充実させながら「新しい社会的リスク」に備える必要がある。

（２）社会的孤立に対応した支援体制の弱さ

上記のような支援の仕組みが整備されても、**それらを生活困窮者にうまくつなげて行けなければ、そうした仕組みは無いも同然**である。だが、社会的に排除され、社会的孤立に陥った人々は、そうした制度からも排除されがちである。（それこそが社会的排除でもあるのだが。）こうした社会的排除による社会的孤立に対応した生活支援の仕組みは弱かった。

生活困窮者本人が適切な形で支援の仕組みを継続的に活用するためには、**困窮状況にある人を見つけ、制度に繋ぎ適切なコーディネートをしてくれる人の存在が重要**である。社会的孤立は、そうしたアウトリーチをしてくれるコーディネーターの不在を意味する。

戦後の日本社会は、経済的困窮に対してはハローワークや生活保護制度を、障がいや疾病に対しては病院、老人福祉、障がい福祉などの機関や制度を準備してきた。しかし、社会的孤立に対する支援の仕組みは存在してこなかった。それを担っていたのは、**地縁・血縁・社縁と言った様々な「縁」**であった。

社会的孤立は、そうした「縁」の弱体化を意味している。社会保障の受け皿をどれだけ確保しようとも、それを本人に合わせ段階的継続的に活用するためのコーディネートをしてくれる人がいない。また、自立意欲醸成や制度利用が社会的孤立によって行き詰まっている。また、社会的孤立による社会関係の喪失は「いざという時に助けてくれる人がいないという

事態」を意味する。

だが、それ以上に深刻なのは、**社会的排除による「自己喪失」**である。他者と関係を結び、社会の中で何らかの役割を担うことで人は自分の存在意義を知ることができ、それが人を立ち上がらせるのだ。その役割は「人に助けてもらうこと」でもよい。社会的孤立、社会関係の困窮に対応する制度が必要である。血縁、地縁、社縁にかわる社会関係の構築のための支援がなされなければならない。

もちろん、血縁、地縁、社縁などは全くなくなったわけではない。そうした**「縁」が持っていた問題性（例えば、家父長制に基づく抑圧や異質な人々への社会的排除の問題）に十分配慮しつつ、社会関係を再構築していくことが課題**となっている。

（３）縦割り・分野別相談支援体制の問題－総合的な支援体制の弱さ

経済的困窮や身体的・精神的障がいに対しては、それぞれに社会保障制度にもとづくサービスがある。しかし、**複合的な問題としてニーズが生じた場合、現在の体制では縦割りになっているため、総合的に対応する相談や支援の仕組みができていない**。また社会福祉の援助も分野別になっており、総合相談ができないソーシャルワーカーも少なくない。さらに個別支援と地域支援が別々に展開されてきたことから、個別支援と地域支援を連続的包括的に展開できている事例は限られている。**総合的な困窮者支援制度の構築**が求められている。

生活支援は**縦割りとなっている個別の福祉制度を横断することが必要**である。就労困難な状況の背後には障がいや生きる意欲の喪失がかかわっていることも多い。生活困窮にはさまざまな社会的排除要因が複合的に関連しあっている。それゆえ複数の制度を横断的に利用しながら問題に対応していくことが必要である。

（４）社会づくりを視野に入れた支援体制の弱さ

参加包摂型社会の構築には、たんに対個人の支援だけではなく、**地域における社会資源の開拓と連携を視野に入れた対社会の支援が必要**である。しかし、従来、その重要性は指摘されつつ、社会づくりを視野に入れた支援の構築は必ずしも十分ではなかった。

社会資源のコーディネートは、地域の中に適切な社会資源がなければそもそも不可能である。そうした**社会資源が地域にない場合には新たに創り出す必要がある**。また、複合的に絡み合った社会的排除に起因する生活困窮状態に対応するには、**さまざまな社会資源の連携**が課題となっている。

２．伴走型支援とは何か－伴走型支援における７つの理念

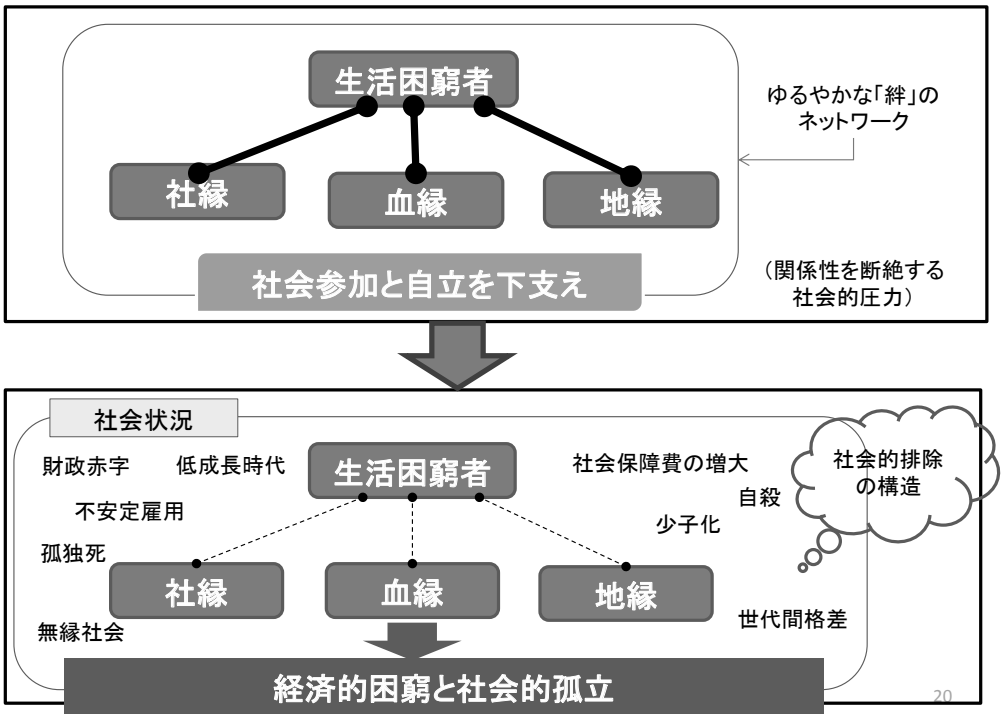
前節で述べたように、今日の生活困窮状況は、経済的困窮と社会的孤立の複合としてとらえられる。また、生活困窮状況は単に個人的な要因によってのみ生じているのではなく、社会的排除によっても引き起こされている。このような状況に対して既存の支援制度はうまく機能していない。それゆえ、**経済的困窮と社会的孤立に同時的に対応**し、また、**個人の困窮状態への対応と社会に対する働きかけをともに志向**する伴走型支援システムが必要なのである。その理念は以下の７つに整理することができる。

2.1 第１の理念：３つの縁が持つ機能をモデルとした支援

従来日本社会は、地縁、血縁、社縁といわれる「3 つの縁＝3 つの関係基盤」を中心に形

成されてきた。しかし、**3 つの縁は現在急速に脆弱化**している。結果、困窮者の孤立化が進み、制度や社会資源はあるにも拘わらず、それにつながらない、あるいはつながることができない困窮者が増加した（図表 1-12）。**伴走型支援は、これら 3 つの縁が持つ機能に着目し、それを補いつつ新しい参加包摂型社会の創造を目指す**ものである。

図表 1-12 3 つの縁の脆弱化と生活困窮状況



これら 3 つの縁には課題や問題も当然あった。**血縁、地縁、社縁の有無は人びとが社会的に排除される際の基準**でもあった[2]。また、**3 つの縁は、身内の責任論に象徴されるように「限定された人や関係」にのみ責任を負わせる閉鎖的、自己完結的、あるいは封建的な面を持っていた**。

それゆえ、ここで大切なのは「血」「地」「社」に貼りついた伝統的、家父長制的、排除的な規範や機能ではなく、**「縁」が持つ支援に関わる機能**である。例えば経済的な困窮状態に陥った際、ハローワークや年金制度、さらに生活保護など、様々な制度や社会資源を紹介し、そこにつなげてくれたものの一つがこれら 3 つの縁であった。あるいは身辺的な困窮状態に落ちいった時、医療や障がいや老齢の福祉制度につなげたのも、それらの 3 つの縁であった。社会保障制度は申請主義を原則に活用されてきたが、現実は常に困窮者の横には誰かがおり申請自体を援助してきたのである。

これら 3 つの縁の機能を考える上で、最も象徴的であったものが家族（家庭）の持つ機能である。伴走型支援を考える上で、以下では**家族（家庭）をモデル**としよう。

ただし、それは家族やその機能全体を再現することを目的としていない。当然、ここに挙

げられた機能が家族機能のすべてを網羅しているわけではない。また、家族をモデルとすることは、従来の家族や家庭をそのまま肯定するものでも、それを理想とするものでもない。**家父長制的家族制度が持つジェンダーに立脚した不払い労働や権力構造など、現実の家族が多くの問題を抱えており、伴走型支援はそこへの回帰を目指すものではない。**

以上を踏まえた上で、伴走型支援を理解するために、家族のもつ機能と伴走型支援の機能とを対応させたのが図表 1-13 である。

図表 1-13 家族が持つ機能と伴走型支援が持つ機能の対応

家族の持つ機能	伴走型支援が果たす機能	伴走型支援の方法
家族内のサービス提供（住居・食事・睡眠・看護・教育・服飾など）	包括的・横断的・持続的なサービス提供機能	既存の社会資源を「制度またぎ」で「つなぎーもどし」ながら活用
家族・家族外の社会資源利用にもとづく対処	持続性のある伴走的コーディネート機能	
記憶の蓄積とその記憶に基づく対応	記憶の蓄積と記憶にもとづくサポートプランの設定機能	サポートプランの設定とデータベース構築
役割を担い合うこと	自尊感情と自己有用感の一体的な提供機能	社会参加支援を通した役割創出と生き甲斐支援

まず、家族の持つ機能を、**「家族内のサービス提供」、「家族・家族外の社会資源利用にもとづく対処」、「記憶の蓄積とその記憶に基づく対応」、「役割を担い合うこと」**の 4 つと仮定した。そして、**伴走型支援が果たす機能を、それらに対応するかたちで、①包括的・横断的・持続的なサービス提供機能、②持続性のある伴走型コーディネート機能、③記憶の蓄積と記憶にもとづくサポートプランの設定機能、④自尊感情と自己有用感の一体的な提供機能とした**。以下、こうした 4 つの伴走型支援が果たす機能について説明しよう。

2.1.1 包括的、横断的、持続的なサービス提供機能

家族（家庭）における第 1 の機能は、**「家庭内のサービス提供」**である。

家族（家庭）は、家族成員に対して直接的なケアやサービス提供を行ってきた。衣食住をはじめ、教育や看護・見舞い、日常的なサービス提供やケアなど、家族内で担える様々な必要について、分野を選ばず包括的かつ横断的、また持続的に提供してきた。

しかし血縁や家族のつながりが薄くなり、これまで家族が提供していたサービスが家族内では賄えない時代となった。このような状況に対しては、一部行政や企業が対応を始めている。単身化に合わせた商品の開発や流通方式の開発、従来家庭内労働とされてきた介護を社会的に制度化したことなどはその象徴である。

ただ現状においては**単身化や無縁化の進行に社会資源が追いついていない**のも事実である。そこで伴走型支援は、**困窮者のニーズに合わせて社会資源の創造を支援**する。それは、家族が家族成員の必要に合わせて提供できるケアの内容を拡充していったことと同じである。伴走型支援は、それを社会資源創造で手当てする。ただし伴走型支援は、家族が直接のサービス提供者であったこととは違い、極力それ自身がサービス提供者になることを避ける。地域における資源創造を支援し、できた社会資源を活用するための**コーディネート**支援である。

2.1.2 持続性のある伴走的コーディネート機能

家族（家庭）における第 2 の機能は、**「家族・家族外の社会資源利用にもとづく対処」**である。家族成員のニーズに家族（家庭）は、自らの領域において対処を模索する。しかし、事態の深刻さやニーズの内容によっては**家族（家庭）内での対応では収まらず、家族は家庭外の社会的サービスや社会資源を利用**することになる。この際に家族が担う役割が**「持続性のある伴走的コーディネート」**である。例えば、家族（家庭）内で看護することで治る病気なら家族が看護する。しかしそうではない場合、当然病院につなぐことになる。しかもそのようなコーディネートが一回限りで終わらず継続的に、あるいは段階的に行われる。さらにニーズによっては、いくつかのサービスを組み合わせるような横断的な対応を取る。また、つなぎ先の社会資源が本当に家族のニーズにマッチしているのかを検証し、もしつなぎ先が良くなければ「もどし」「つなぎ直す」ことを繰り返した。この**「つなぎ」と「もどし」、そして「つなぎなおし」の連続的な行使**が家族（家庭）の機能として存在していた。特に「もどし」の機能が働いていたことは家族の機能にとって大きなポイントである。

しかし、**孤立化が進み社会保障制度をはじめとする様々な社会資源があるにも関わらず、それにつながらない困窮者が増えた**。これは 3 つの縁の中で手当てされてきた伴走的なコーディネートが機能しなくなった結果である。**伴走型支援は、家族（家庭）をはじめ 3 つの縁が持っていた持続性のある伴走的コーディネート**であり、困窮当事者に必要な情報を伝え社会資源とつなぐ支援である。もし、つなぎ先の資源が不適当であった時は、「もどし」、さらに「つなぎ直す」。これまでの支援現場においても「つなぐ」ことはなされていた。しかし、制度が縦割りに留まっている限界もあり、実際「つなぎ」が「投げ渡し」に終わることもあった。それぞれの社会資源が他の資源に「つないだ」際、その後その人がどうなったかについてつなぎ元の関わるところではなかったからだ。つなぎ先が貧困ビジネス施設や劣悪な受け皿であった場合、単身孤立状態の困窮者は最悪の事態を迎えることにもなりかねない。**持続性のある伴走的コーディネートは、「もどし」の機能を働かせ、さらに制度横断型の対応ができることによりこれらのリスクを回避**する。

家族が成長に従って役割を変えていくように、**伴走型支援もいくつかのステージを想定**しなければならない。問題が最も深刻である急迫期を担うのは伴走支援を行う支援者である。しかし、それが一生続くわけではない。**伴走的なコーディネートはいずれ誰かに引き継がねばならない**。それは子どもが巣立ち新たな家庭を築くのと同じである。支援者は、急迫期を乗り越えた当事者が地域の中で暮らしていく上で伴走的なコーディネートをしてくれる**「キーパーソン＝地域の伴走者」を当事者と共に捜す**。伴走的コーディネートは漸次地域のキーパーソンへと引き継がれていく。

2.1.3 記憶の蓄積と記憶にもとづくサポートプランの設定機能

家族(家庭)における第 2 の機能は、**「記憶の蓄積とその記憶に基づく対応」**である。家族（家庭）は記憶の蓄積の場所であった。寝食を共にし、長期にわたり共にいることで、必然的に家族はお互いの情報を記憶として蓄積していった。

この家族における**記憶の蓄積には 2 つの役割**があった。**第 1 には、それが家族共通の思い出であり、自己認識や相互承認の核となること**。自分のことを知ってくれる人の存在が安心できる居場所には必要であった。**第 2 に、過去の記憶が蓄積されていたことにより、**

現在起こっている家族のトラブルや家族が抱える困窮に対して、過去の記憶や経験を活用し対応することができたこと。例えば過去の既往歴を知っていることで、現在の病気を推察したし、本人の性格や失敗事例、成功事例を知っていることで現在本人の抱えている困難事象に対して様々な対処やアドバイスを行った。

このように記憶を蓄積していることは、**現状の事態に対応できるデータベース**を家族がもっていたことを意味する。また、そこでなされた対応は、そのような蓄積されたデータに裏打ちされており、明文化はされてはいないが付け焼刃の対応ではなく、**その前後を踏まえた方針（サポートプラン）をもった対応**であった。

困窮者支援の現場においては前知識や情報がない状態で支援を開始することが多く、対処には相当の困難が伴う。これまでの縦割りの相談窓口におけるアセスメントがそれぞれ単独で繰り返されることによる本人の負担の問題や、せっかくのアセスメント情報が蓄積されないことなど課題は多い。このため**伴走型支援においては、ワンストップ型の総合的な相談窓口が想定**されており、そこにおいては**家族機能として存在した記憶の蓄積の機能をデータベースとサポートプランのシステムを創ることによって対応**することになる。また、このような記憶が共有されることによって、**他人に対してチームケアが可能**となった。なお、ここにおける**個人情報の取り扱い**は、本人承諾はもとより、慎重に実施されなければならないことは言うまでもない。

一方で伴走型支援において支援者による支援が永続することはない。支援者による支援の後、地域社会での暮らしがはじまる。地域での暮らしの中でも、やはり自分のことを知っていてくれる存在が必要となる。伴走型支援は、**地域における記憶の蓄積のため当事者に合わせた「キーパーソン＝自分のことを知ってくれている人」を確保**することが含まれる。

2.1.4 役割の担い合いによる自尊感情と自己有用感の一体的な提供機能

家族（家庭）における第 4 の機能は**「役割を担い合う」**ことである。

困窮者にとって家族はいざとなったら助けてくれる存在であるが、同時に自分自身家族の一員としてなんらかの役割を与えられる場所である。**3 つの縁は、「助けられる」と同時に、「助ける」という役割を相互に担い合うことによって成立**していた。例えば、最初はすべて親の世話になっていた子どもは成長と共に役割を担っていく。家族に頼られ用いられた時、人は自己有用感を持った。また、困った時に家族が助けてくれることによって人は自尊感情を強く持つことができた。**自己有用感と自尊感情を一体的に提供**することが家族機能であった。

この機能も無縁化の中で失われつつある。本来、相談事業をはじめとする社会保障制度の充実は困窮者を孤立無援状態から解放し、自分は大切にされている、自分は尊い存在なのだという認識を与える。しかし、社会保障制度にたどり着けないことで「自分は大事にされていない」という否定感情を持つ。自尊感情を得ることは、伴走型支援の現場での最も重要な事柄の一つである。

だが、ここで終わるならば、その人の自立は脆弱なものとなる。**「助ける側」と「助けられる側」の固定化は自立の妨げにさえなる**からだ。伴走型支援においては、**その人が何かの役割を得るようになれることを重視**する。かつて家族（家庭）がそうであったように、**人が自分の役割を地域や社会の中で共に見出すことは人が生きる上で重要**であるからだ。

人は役割を得ることで自己を認識する。それがないと自己喪失状態となる。伴走型支援は困窮者に寄り添うことによって自尊感情を醸成するのみならず、**自己有用感を得るための支援**である。「助けられる」だけではなく「助ける」ことよって自己有用感を得ることが安定した自立生活を可能し、再び困窮、孤立状態に陥ることを予防する。**伴走型支援は役割の創造に力を注ぐ**。

2.2 第 2 の理念：個別的であり包括的な人生支援

伴走型支援は、**生活困窮者の多様で複合的な困窮状況に対しての個別的かつ包括的な支援**である。

ワンストップ型の総合相談体制を前提とするが、困窮者が孤立化していることを前提に相談窓口に来ることのできない困窮者を想定することも必要である。よって、伴走型支援はアウトリーチを含む相談体制を構築する。**相談スタイル自体の柔軟さと広範さ**が伴走型支援の特徴である。

困窮者が制度に合わせるのではなく、個々の困窮者に合わせたオーダーメイド式の支援計画（サポートプラン）が立案される。このプランには、目前の解決しなければならない諸々の課題や問題に対する手当はもちろんのこと、当事者が自らの人生や生き方を模索できる支援計画でなければならない。よって伴走型支援は「自立支援」であると同時に**「人生支援」という射程**を持つ。

支援者が関わる期間は限られている。しかし、伴走型支援全体は**問題解決時期だけを想定するのではなく、その時期を乗り越えた後の日常生活、それを支える人との出会い、社会的資源や地域などの創造もしくはそれらとのコーディネートを担うことまでを想定**する。**出会いから看取りまでというトータルな人生プランを想定した支援の枠組み**を持っているのが伴走型支援である。

2.3 第 3 の理念：存在の支援

困窮者が抱える諸々の問題を如何に解決するかは生活困窮者支援における第 1 の課題である。

しかし、**伴走型支援は単に当事者が抱える問題を解決する支援に留まらない**。従来の相談支援の窓口で実施されてきた問題解決型の相談事業に加え「**伴走そのものが支援**」と捉える。例えばアセスメントは問題を解決する手段であると同時に、アセスメントから始まる当事者と支援者の関係そのものが支援となる。この意味でアセスメント自体が支援なのである。従来の問題解決型における支援が「対処の支援」とするならば伴走型支援は「存在の支援」をも含むと言える。

ただ**「存在の支援」は急迫期の問題解決後の「次の支援」ではない**。「伴走的な存在」は、確かに日常生活の基盤を構築する時点で最も大きな役割を果たすが、「存在の支援」は実は**急迫期においても重要**である。生活困窮者の多くは社会的排除や孤立化の中で人間関係を失っており、困窮に陥る中で多かれ少なかれ「無援（助けがない）」を経験している。その結果、**社会に対する信頼、すなわち「いざとなったら助けてくれる社会であること」への信頼を失っている**。困窮が深まるほど「助けて」の声が出ないのはこのためである。困窮者は自ら窮状を訴える力を失っているのみならず、「助けてくれる人はいない」という

認識を持っている。だから支援の初段階から関係を構築することで、共にいてくれる存在、助けてくれる存在の証明が具体的な問題解決のための対処の成否を決定づける。

当初は支援者が伴走者として「存在の支援」を実施するが、いずれ**当事者が日常生活へ移行した後も「伴走してくれる存在」が必要**となる。支援者は当事者が地域での生活を始めるために地域における**「存在の支援」としての伴走者であるキーパーソン**をつくるための支援を行う。

2.4 第 4 の理念：多様な自立概念をもつ可変的、相互的な支援

伴走型支援は**多様な自立概念から構成**される。身辺に関する生活自立や社会参加を課題とする社会的自立、経済的自立など多様な自立概念を有している。さらに伴走型支援は自立を単に**「支援を受けず自助努力で生活を組み立てること」としてのみ捉えず、援助を受ける力である「受援力」を持つことをも含めた総合的な自立概念**をもっている。なぜならば困窮が深刻化する社会において困窮者は孤立化しており「助けて」と言えない状況に置かれているからである。その中で「助けて」と言える能力、すなわち「受援力」は社会的自立を果たすために必要な力である。また、社会の側もこの「助けて」をキチンと受けることによって「社会」となる。

また伴走型支援は、**「支援－被支援の関係」の可変性や相互性を重視**する。支援を一方向的に捉えず**「支援する側」と「される側」の固定化を避ける**。たとえ受援力を得たとしても被支援の立場に居続けることが、最終的には依存を生み自立へ向かう人々の元気を奪われることになっては意味がない。そうではなく伴走型支援においては、助けられた者が助ける側に変われる「可変性」が担保されなければならない。**「助けられた人は、助ける人になれる」。これが伴走型支援における希望である**。支えられていた人が支える人となり、支えていた人がいつでも支えられる側になれる。この相互性と可変性が伴走型支援においては不可欠である。つまり「助けて」とお互いが言える関係、すなわち**「助け－助けられる相互支援のネットワーク」が参加包摂型社会**である。

伴走型支援は、地域が参加包摂型社会となる中で共感に基づく互酬的関係性を創造する。制度の利用等により、他者の支援を受けなくなることを援助のゴールにするのではなく、**必要に応じて制度・サービスを継続的に利用しながら、他者との関わりの中で生きていく力であり、一方で自らも社会的役割を果たしていくという相互的であり互酬的な力を創造する支援**である。

2.5 第 5 の理念：当事者の主体性を重視する支援

伴走型支援は、**当事者の主体性を重視**する。**生活困窮者を生活の当事者と位置づけ、本人の自己決定権のもと、当事者と支援者との対話と合意、そして何よりも当事者の自己決定を通して多様なニーズと可能性を実現していく支援の形を当事者主体の支援と考える。**

社会的排除の現実は困窮者の主体性を奪ってきた。さらにこのようなことは、困窮者が相談窓口にたどり着いた後も起こり得る事態であった。つまり、従来の困窮者支援の現場では、支援者が当事者以上に当事者のことを知っていると思い込み、当事者に代わり様々な判断をしてしまうという事態が起こっていた。病識や障がい認識の問題もあり、必ずしも本人の認識が前提で進められる場面ばかりではないが、往々にして当事者は専門職によって「素人」

として扱われてきた。その結果、「自分のことは自分で決める」という主体性の確保という原則的な事柄が排除されてきた。当事者主体は、当事者自身が自分の専門家であるとの認識に立つ。

ただし、これは**「答えは当事者（のみ）が持っている」という単純な理解ではない**。当事者を重んじることは、当事者のリクエストに支援者がただ応えるということではないからだ。もちろん支援の専門家が「答え」を持っていると言うことでもない。「答え」は当事者と支援者の間でなされる対話を前提とした当事者の自己決定のもとに創られていく。そもそもそれは「答え」ではなく支援者との対話の中でなされる当事者の決断である。この意味で**「答え」は当事者と支援者の「間」に存在している。伴走型支援が関係や存在の支援であるというのはこの意味**である。

伴走型支援は自助努力を重んじる。伴走型支援は、誰かを助けるための手法であるのみならず、その目指すところは、当事者が自分で自分を助ける力を得ることである。**当事者は「できない人」ではなく「自分を助けることができる人」との認識に立つ**。ただし、**本来「自助」は「公助や共助が適正に機能している状況」において成立する**。また、**相互的対話と役割分担を前提とするのが自助であり、孤立の中で自助努力を重ねることは困難**である。**公助が曖昧にされている社会において当事者主体の議論のみが進むことは、結局は当事者の主体的決断、すなわち自助努力や自己責任さえ取れない孤立無援状況を当事者に押し付けることになる。故に、自助努力が可能な社会環境、すなわち公助の責任を明確に示すことが求められる。**

伴走型支援は、当事者が持っている**苦難の経験に価値を見出す**。当事者は確かに問題を抱えている。しかし当事者が問題なのではない。それどころか当事者が期せずして問題を抱えたことによって得た認識や生きるためのスキルに意義を見出す。その能力を活用することで参加包摂型社会を創造する。

困窮当事者が社会や組織の仕組みに自分を合わせることは難しい。生活困窮は人の適応力を低下させる。**困窮者が既存のしくみに合わせるのではなく、困窮者に合わせた仕組みや社会を構築するのが伴走型支援の目指すところである**。例えば、従来職場は 8 時間労働を基本としてきた。そして、8 時間働くことができる労働者を求めてきた。しかし、そのような働き方がすぐにはできない、あるいは元々できない人もいる。そのような人を単に「働けない人」としてしまうのではなく、その人に合わせた職場づくりの支援をすることが伴走型支援である。3 時間働くことができる人に 3 時間労働の職場を確保する。伴走型支援は当事者主体を重んじることによって、当事者に合わせた職場や社会の仕組みを作るための支援を行う。そのようなユニバーサルな社会を創造することが伴走型支援の役割である。

2.6 第 6 の理念：日常を支える支援

伴走型支援の場面は、いくつかのステージが想定される。**具体的な問題を抱えた急迫期においては、支援者はまず諸々の問題の解決を当事者と共に行う。**結果就労をはじめ生活の基盤が整う。**次のステージでは、支援者の伴走の下に地域生活の基盤となる関係や居場所を確保することに重点が置かれる。**そして、**最終的には伴走そのものが地域へと委譲され、さらに本人もその一端を担う。**つまり、伴走型支援は、これら **3 つのステージを有し、最終的には日常の構築と継続を目指す支援**である。

家族（家庭）モデルにおいて家庭とは「日常の集積」であったと言える。その日常は専門家の手を借りずとも支え－支えられるという**「お互いさま」の関係として成立**しており、それこそが伴走的な参加包摂型社会である。そのような日常を構築することは、専門家を要する社会的支援を必要とする社会的コストの全体的な低減にもつながることにもなる。
日常と生活困窮とは循環的な過程でもある。しかし、**日常的な関係が地域の中で構築されていれば、困窮にいたる危機を早期発見**することもできる。参加包摂型の社会が日常を支える。それは、脆弱化したこれまでの地縁、血縁、社縁を用いながらも、他人による新しい縁の構築を目指すものであり新しい社会の構築を目指すものである。

しかし、改めて「日常」とは何かを考えると、それは決して「平穏無事」なものではない。急迫期の問題が解決された後も問題は絶えず起こる。伴走型支援は**「日常は問題が起こる場所である」という認識に立ち、日常を支える参加包摂型社会の構築を目指す**。

人は苦労が絶えない現実を生きている。それに加え今日のような不安定就労やそれに因る不安定居宅の時代においては、一層「平穏無事な日常」は望めない。常に問題が起こる中で人と人がどのように出会い、共に生きていくのか。解決できる問題は解決しつつ、しかし、**すぐさま解決できない問題を抱えながらも支え、支えられながら生きていける**。これこそが**伴走型支援が目指す日常**であり参加包摂型社会なのである。

2.7 第 7 の理念：参加包摂型の社会を創造する支援

伴走型支援は徹底して個々人に寄り添う。しかし、個人に対する徹底した支援は社会や地域を問うこととなる。なぜならば困窮の原因は単に個人の問題ではなく、困窮者は個人の努力ではどうしようもない現実の中に置かれているからである。社会的排除や経済的、構造的問題によって引き起こされる格差、さらに困窮者に向けられる差別や偏見など、この社会自体を改善しない限り、問題は拡大再生産されていく。この点を無視して単に個人にのみ寄り添うことは、支援自体が問題ある社会の補完物になりかねない。困窮かつ孤立化した個人の自立を支援し「社会復帰」できたとしても、そもそも「復帰したい社会であるかどうか」が問われている。

伴走型支援は、個人に寄り添いつつ新しい社会を創造する。それは伴走型支援によって構築される参加包摂型の社会である。**誰もが参加でき、排除されることがなく必要な社会資源が整った地域社会を構築することは伴走型支援の役割**である。支援者は、当事者に寄り添い、**当事者と共に社会資源を開拓・創造**する。同時に差別や排除が起こる地域社会が社会的排除を克服するための意識やしくみを構築し参加包摂型社会を創造する。

３．伴走型支援を担う人材に必要な能力

このような理念を持つ伴走型支援を担う人材には以下のような能力が必要であろう[3]。

（１）ミッションの保持と遂行力

・伴走型支援により参加包摂型社会を創造するという自らの使命と目的を理解し、その遂行のために自ら考え行動できる。

（２）当事者主体の理解と実践力

・当事者の主権を重視し、**自己決定の支援**を意識的に行うことができる。
・法令を遵守し個人情報の保護等に配慮できる高い人権意識をもつ。

（３）共感に基づく支援と決断力

・当事者の来歴や状況を理解し、共感にもとづく支援ができる。
・当事者主体のもと、課題解決に向けて**支援の選択肢を提示**する決断ができる。
・**当事者の決断に責任**をもつことができる。

（４）寄り添いとコミュニケーション能力

・当事者に**寄り添い**ながら**エンパワメント**[4]し、当事者**自らが自己の存在意義を認識**することを助け、自立と連帯の社会をともにつくっていくような支援ができる。
・傾聴と対話を通して豊かな社会関係を形成できる。

（５）的確な見立てと多様な選択肢を提示できる力

・的確な**アセスメント**によって当事者のニーズをとらえ、適切なスクリーニングを行うことができる。
・困窮・孤立状態等により必要な情報が十分に届いていない人に対して、人生に希望がもてるような支援制度や社会資源を**選択肢**として提示できる。
・利用可能な制度や社会資源について**幅広い知識**をもち、多様な選択肢を提示できる。
・つなぎ先が適切なものであるかどうかを当事者の状況に応じて判断し、問題がある場合には**さらに適切な社会資源・人につないでいく**ことができる。

（６）当事者自らの来歴や将来なりたい自分についての「物語」を引き出していく力

・当事者が自らの来歴や将来の希望について、他者によって規定された言葉の枠組みの中で語るのではなく、**自らの言葉で語り**、ニーズを把握し、自らが望む状態や社会を構想することを支援することができる。
・当事者のニーズやそれに基づいて作成されたサポートプランにそって必要な社会資源をコーディネートしながら、**当事者自らが地域の中で「経済的」「身辺的」「社会的」に自立して生きていく力（サービス・ユーザーとしての力）を高めていく**ことができる。

（７）他者と協働して支援できる能力

・課題を一人で抱え込むのではなく、他の職員と**チーム**を組んだり他の社会資源と**連携**しながら課題の解決ができる。

・一人が一つの役割しか担わないといった形ではなく、各人が複数の役割を担いつつ、チームで協働して支援を行うことができる。

（８）現場での実践と研修を通した人材育成力

・支援の現場や研修の場を通して**お互いに学びあい、育ちあえる**。

（９）社会資源の開拓と連携を通して社会を創造していく力

・地域の中で**伴走してくれる人や組織を見つけ出し**、生活を継続できる仕組みを創り出すことができる。

・当事者のエンパワメントと多様な自立に向けて当事者や地域社会に必要な**社会資源を開拓・創造**することができる。

・それぞれの**社会資源をつなぎあわせることで相乗的な効果を生み出す**ような新たな支援のネットワークを創りだすことができる。

・社会に対して**課題の解決策を企画し関係諸機関に提言**することができる。

・**教育・広報**機関とも連携しながら**人権意識や社会的排除に抗する力を地域に創り出す**ことができる。

（１０）問題解決の段階から日常生活の移行までのタイムスパンを見すえた展望力

・生活困窮状況に対する問題解決型の支援だけではなく、当事者に持続的に関わりながら、最終的には地域の中で相互に支え合う日常生活を形成できるような**長期的な展望に立った支援**を行うことができる。

伴走型支援人材育成講座（上級）の受講者には、伴走型支援の実務者としての役割と共に、職場での**スーパーバイザー**としての役割が期待されている。職員の**人材育成**も重要な役割の一つである。**OJT（職場での仕事を通した研修・訓練）**などを通して上記のような能力の育成を意識的にはかることが必要であろう。

注

[1] マジョリティとは単に数量的な概念ではなく、権力や財力など社会的資源の多寡に基づく概念である。マイノリティ概念も同様である。

[2] 家族を持たず、地域に定住せず、会社的組織に属さない人びとは、日本社会の中で排除されやすい存在である。その典型が寄せ場労働者であり、ホームレスであり、非正規雇用の若者や外国人労働者であった。

[3] ここに示した 10 の能力は『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在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）で示されたものである。

[4] エンパワメントとは、排除されていた人たちが自ら力をつけていくことである。

参考文献

阿部彩　『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,2011
藤森克彦 『単身急増社会の衝撃』,日本経済新聞出版社,2011
玄田有史 『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的研究推進事業」,2013
岩田正美 『現代の貧困－ワーキングプア／ホームレス／生活保護』,ちくま書房,2007
苅谷剛彦 『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,2001
厚生労働省 「平成 22 年国民生活基礎調査の概況」（貧困率の状況）,2010
http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa10/
厚生労働省編 『平成 24 年版 厚生労働白書』,2012(a)
厚生労働省 『賃金構造基本調査』,2012(b)
http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2012/dl/06.pdf
厚生労働省 『今後の生活困窮者支援について』（ホームレス支援全国ネットワーク勉強会資料, 平成 25 年 7 月 19 日）,2013
道中隆　「保護受給層の貧困の様相－保護受給世帯における貧困の固定化と世代的連鎖」,『生活経済政策』No.127, 生活経済政策研究所 2007
宮本太郎著『生活保障－排除しない社会へ』,岩波新書,2009
西澤晃彦 『貧者の領域―誰が排除されているのか』,河出ブックス 2010
総務省　『労働力調査（基本集計）』平成 25 年（2013 年）1 月分結果,2013
http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/tsuki/index.htm
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,2006

２．生活困窮者と伴走型支援システムⅡ

《目標・ポイント》

伴走型支援システムは、①**生活困窮状況にある人びとに対する伴走型支援（個人への支援）**と②**人が排除されないような地域の創造（社会への働きかけ）**という 2 つの活動から構成される。

本章では、まず、生活困窮状況にある人びとに対する伴走型支援（個人への支援）の基本的な仕組みについて理解する。これについては初級講座でも学習したが、再度、確認しておこう。ここでは**個別型伴走支援**と**総合型伴走支援**の仕組みについて理解する。

次いで、人が排除されないような地域の創造（社会への働きかけ）について考える。生活困窮者への支援にはいくつものステージがある。困窮の急迫期を乗り越えた後には、地域生活の安定化が求められる。そのためには、そうした**人びとが排除されない社会（参加包摂型社会）の創造**が必要であることを理解する。

さらに、このような伴走型支援に関連する基本立法である「**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す場合がある）」と「**生活困窮者自立支援法**」の内容を理解する。上級の受講者には、個々の生活困窮者への支援と共に、各自治体の状況を踏まえつつ、これらの法を生かして参加包摂型社会を構築していくことが求められる。

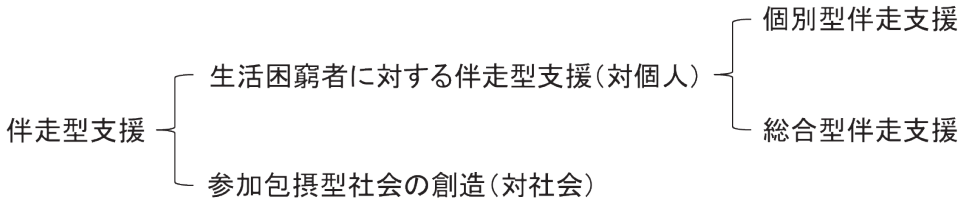
１．はじめに

伴走型支援は、制度に人を合わせるのではなく、個々の現状に即し、当該困窮者の関わる複合的課題（例えば、**経済的困窮**と**社会的孤立**）を包摂的に捉え、個別型のプランに基づく支援を総合的に行う支援である。同時に、社会（地域、行政、企業、NPO）に対する働きかけを志向した支援でもある。また、急迫事態に対する支援体制であると同時に、生活困窮者の**早期発見・早期対応**体制の構築や**継続的見守り**体制の構築をも志向する支援の仕組みである。さらには、支援されたものが支援するようにもなるような**「助け―助けられる」社会関係の構築**を志向した支援の仕組みである。こうした伴走型支援によって、地域生活が安定的かつ継続的に維持されるようになる。社会に対する働きかけを内包する伴走型支援は、そこでも効果を発揮する。本章では、この伴走型支援の具体的な仕組みとポイントついて考えよう。

伴走型支援は、図表2-1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型支援（**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。伴走型支援人材育成講座（初級）では、このうち①生活困窮者に対する伴走型支援（対個人）について説明した。だが、上級講座の主題は、②参加包摂型社会の創造（対社会）にある。生活困窮者支援が「かれらを社会に戻すこと」に終始するのなら、それは根本的な問題解決にはならない。なぜなら「復帰するところの社会」そのものが「生活困窮者を生み出した社会」に他ならないからである。「そこに戻す」だけでは今後も新たな困窮者は生み出され続けることとなり問題は拡大再生産されるであろう。支援活動をする者は、この活動

が困窮状態におかれた個々人に対する支援であると同時に、新しい社会のあり方を模索していく射程をもった活動であることを目指さねばならない。その意味で生活困窮者支援は「生活困窮者を生まない社会」、参加包摂型社会を創造していく活動である。

図表2-1 伴走型支援の区分



以下、次節では「生活困窮者に対する伴走支援（対個人）」について確認した後、3節で「参加包摂型社会の創造（対社会）」について述べる。

２．生活困窮者に対する伴走型支援（対個人）

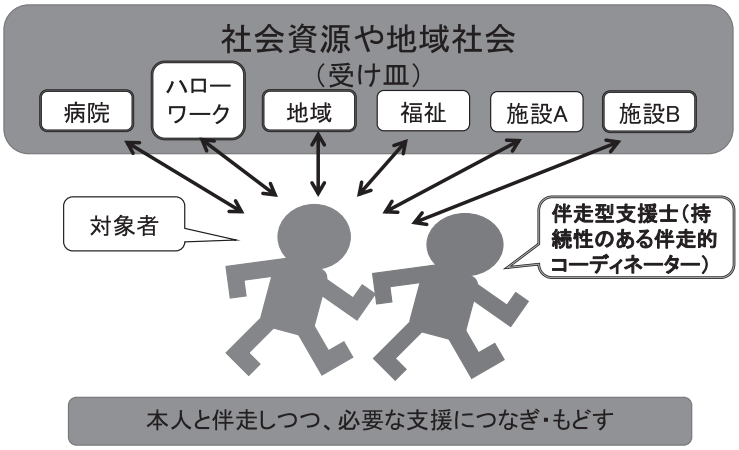
2.1 個別型伴走支援

2.1.1 個別型伴走支援のイメージ

生活困窮者に対する伴走型支援（対個人）は、図表2-1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。

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、生活困窮者の当事者に対して伴走支援を行う支援者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－もどし」（後述）を行うことによって、多様な自立を実現するものである。そのイメージを図表2-2に示した。

図表 2-2 個別的伴走支援のイメージ



2.1.2 個別型伴走支援のポイント

個別型伴走支援において重要なのは以下の諸点である。

（１）伴走とは、何よりもまず「一緒にいる」ことから

伴走型支援の第１のポイントは、まず「一緒いる」状態をつくることである。課題解決のメニューを提示することに終始するのではなく、まずは「一緒にいる」という状況をつくった上で解決の手段をともに考えていく。経済的困窮と社会的孤立は循環的な過程だが、その循環の出発点を孤立の解消に求めたい。社会的孤立から脱し、社会に参加していく中で、経済的な自立も可能になる。そのためには、単なる処遇の支援ではなく、**存在の支援**が重要である。

（２）受け皿とコーディネートの分離

その上で、伴走型支援の第 2 のポイントは、**受け皿と伴走的コーディネートの分離**である。支援者は受け皿そのものではなく、生活困窮者に必要な支援を次々にコーディネートしていく役割をもつ。支援者自身が受け皿的役割を果たすことは極力避けることが肝心である。なぜなら、支援者が受け皿となってしまうと、ケアがその部分で滞留し、「抱え込み」状態に陥り、総合的・段階的なサポートプランの進行が妨げられるからである。

これまで、困窮孤立状態にある被支援者が一つの受け皿内にとどめられてきたというケースは少なくなかった（例えば一つの施設に長期間にわたって入居し続けることがよくあった）。行政の縦割りの弊害は言うまでもないが、特区等で窓口を一元化したとしても、それは受け皿の一元化である。また、現状では多岐にわたる受け皿の相談窓口の一元化には相当の力量が必要となる。

しかし、たとえ縦割りのままであったとしても、一定の専門知識をもったコーディネーターとしての支援者が当事者に伴走することによって的確な窓口選択が可能となるならば、縦割りの弊害も相当解消できる。

困窮孤立者の多くが制度等に関する知識がないままに窓口に行き、結局「たらい回しにされた」という感想を持つのは、コーディネーター不在ゆえの結果である。伴走型支援は、当事者が必要な受け皿を選択するための支援である。当事者を的確に窓口に導き、必要な手続きを取る。当事者の混乱と疲れは、助言者なき現実そのものにある。

（３）「つなぎ」と「もどし」の連続行使

これまでの福祉の現場でも社会資源に「つなぐ」ということはテーマであった。しかし、その実情は「投げ渡し」に終わることが多かった。たとえば病院内の医療ソーシャルワーカーが患者の退院をコーディネートする場合、その患者の行き先を見つけ、必要な手続きをする。しかし、その後その患者がどうなったかは、病院内のスタッフである医療ソーシャルワーカーは把握しないし、できない。

しかし、伴走型支援を行う支援者は、「つなぎ」とともに「もどし」を行うことを前提とする。このため「投げ渡し」を超え、コーディネートがトータルに機能していく。伴走型支援には、**「つなぎ」と「もどし」の連続的行使**が不可欠である。

（４）受け皿のチェック

「つなぎ」と「もどし」の連続的行使を前提とし、特に「もどし」の機能を重視することによって、**受け皿のチェック**が可能となる。従来、家族は自分の身内が入った病院なり施設が適切な事業者でない場合、別の施設に「つなぎ替え」を手配する。伴走的コーディネートにおいても、こうした「もどし」機能が発揮されることで、悪徳事業所を淘汰することが可能である。つないだ施設や制度が当事者にとってふさわしい受け皿かどうかをチェックすることが、伴走的コーディネーターの役割である。その上で、ダメならすぐに「もどし」、「つなぎ直す」ことが伴走型支援には重要である。

（５）「制度またぎ」の横断的な支援

一人の人間の生活や自立に向けた歩みを支えるには、様々な受け皿を組み合わせ、それを総合的、段階的に活用できるようにコーディネートする必要がある。従来の社会保障制度や既存の社会資源の多くが独立しており、縦割り構造になっている。それぞれの受け皿を効率的に活用し、当事者本人のニーズに即して切れ目なく段階的に支援を提供するためには、コーディネートは横断的になされなければならない。この**「制度またぎ」のコーディネート**が可能かどうかが、複合的に生じている社会的排除や生活困窮状況に対処する上で重要である。

（６）受け皿内コーディネートとの連携

既存の社会資源には、それぞれコーディネーターが存在している。病院には医療ソーシャルワーカーが、福祉事務所にはケースワーカーが、介護事業にはケアマネージャーが、施設にはソーシャルワーカーが活躍している。支援者は、これらの既存の**受け皿内コーディネーターとの連携**を図る、いわば外部のコーディネーターである。

既存の受け皿内コーディネーターは、一つの制度内に終始せざるを得ないため、上に述べたように「つなぎ」が「投げ渡し」に終わることがしばしばであった。また、受け皿内コーディネートでは、自分が所属する受け皿に都合のよいコーディネートを行ってしまう危険さえ伴う。現に、医療ソーシャルワーカーによる退院促進や、福祉のケースワーカーによる水際作戦などの事態も起こった。「制度またぎ」を前提とする伴走的コーディネートは、これらの受け皿本位のコーディネートを相対化させる役割も担う。それは**当事者主体**に基づく支援にもつながる。

(7)総合的かつ段階的なサポートプランの構築

受け皿（制度）内コーディネーターは、その専門の範囲でコーディネートを行う。医療現場ならば、治療に関することから始まり、入院生活、退院時の手続きなどをプランニングする。

しかし、伴走型支援を行う支援者は、個々の受け皿（制度）内のコーディネートを組み合わせ、総合的かつ段階的な**サポートプラン**を立てる必要がある[1]。サポートプランとは、支援者が当事者のニーズや状況をふまえ、当事者とともに作成した支援プランである。プラン作成を通して当事者は、支援者とともに、自らの「よりよい生」の実現に向けた支援の仕組みを選び取り、必要なものを構想していく生活力や自立に向けた能力を高め、自らのニーズ

を実現していく。たとえば、＜相談→病院での治療支援→福祉制度利用支援→居宅設置支援→ハローワーク同行→就労訓練への参加支援→就労支援→地域での安定的な生活継続の支援＞といった「制度またぎ」の支援を実行するための総合的なサポートプランを策定する。これらの支援は同時並行的に必要になることも多いだろう。それは従来、「自立支援」という「**点の支援**（路上から居宅へなど、状態の変化を捉えた支援）」から、その人の人生そのものをコーディネートする「**線の支援**」である。故にそれは「自立支援」を包摂した「**人生支援**」、「**トータルサポート**」と言うべき支援となる。伴走型支援は、このような「人生支援」「トータルサポート」を実現していくための仕組みである。

（８）データベースの構築と活用

伴走型支援を「線」の支援にしていくためには、支援する対象者の情報を一元的に管理し、支援の各段階で必要に応じて参照できる**データベース**が必要である。それがあれば過去の記録を参照しながら各人に応じたサービスのコーディネートを行うことができる。ただし、行政等との協働によって支援を行っている場合、一元的な情報の管理については関係諸機関との調整が必要となる。また、言うまでもなく、**個人情報保護**については万全の対策が取られねばならない。

2.2 総合型伴走支援

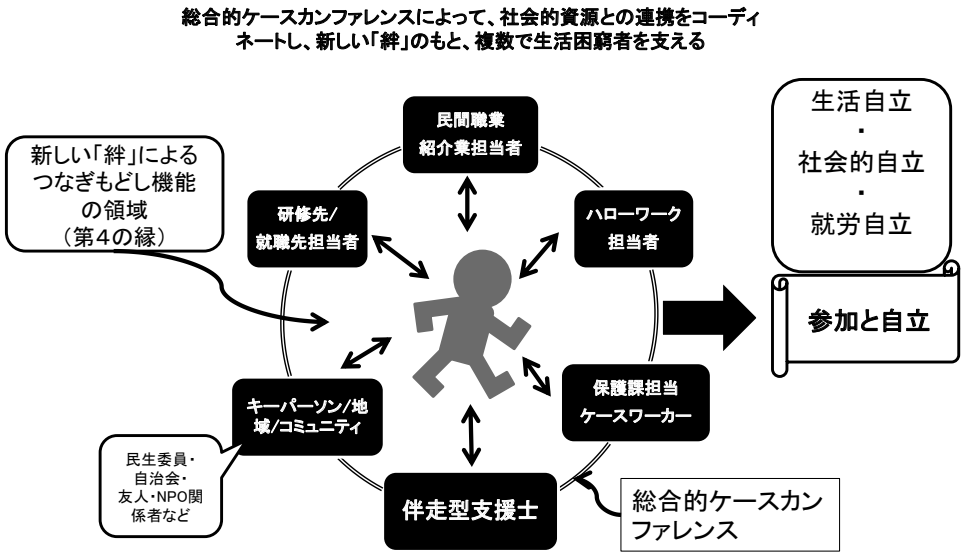
2.2.1 総合型伴走支援のイメージ

伴走型支援のもう1つの形は、**総合型伴走支援**である。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2-3である。

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、情報の共有がはかられるとともに、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。伴走型支援人材育成講座（上級）の受講者には、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。

図表2-3 総合型伴走支援のイメージ



2.2.2 総合型伴走支援の仕組み－北九州市での事例をもとに

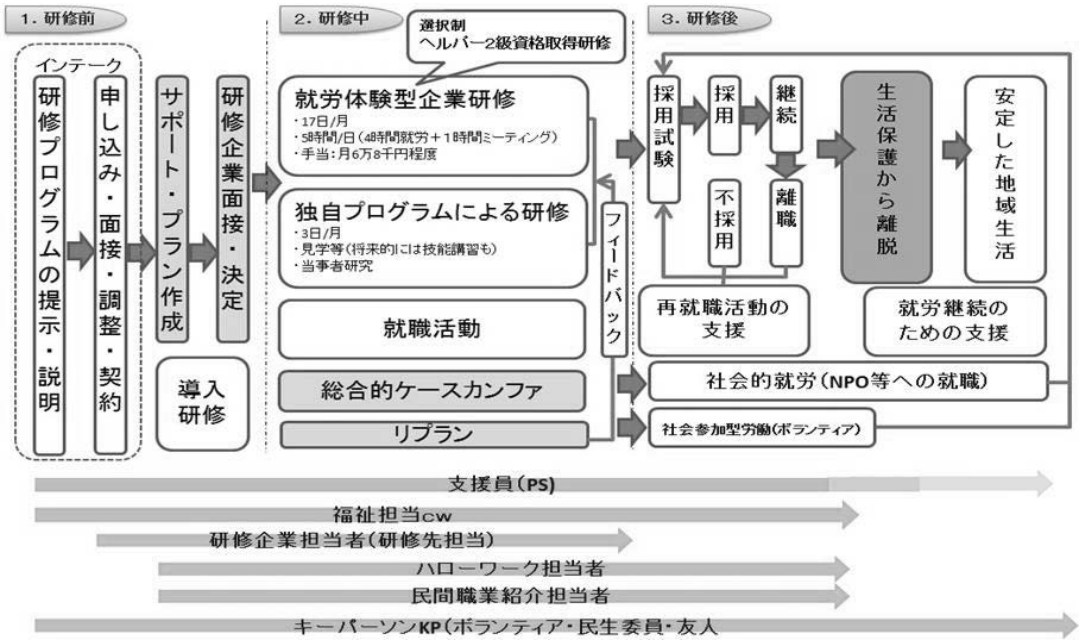
このような総合型伴走支援の仕組みについて、北九州市で2012年度に実施された**若年生活困窮者への伴走型就労･社会参加支援事業**を例として説明しよう[2]。この事業は、困窮・孤立状態にある若年者に対して伴走型支援を行いながら社会参加および生活自立･社会的自立・就労自立を促すものであった。

事業の流れ（モデル）は図表2-4に示す通りである。図表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、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。

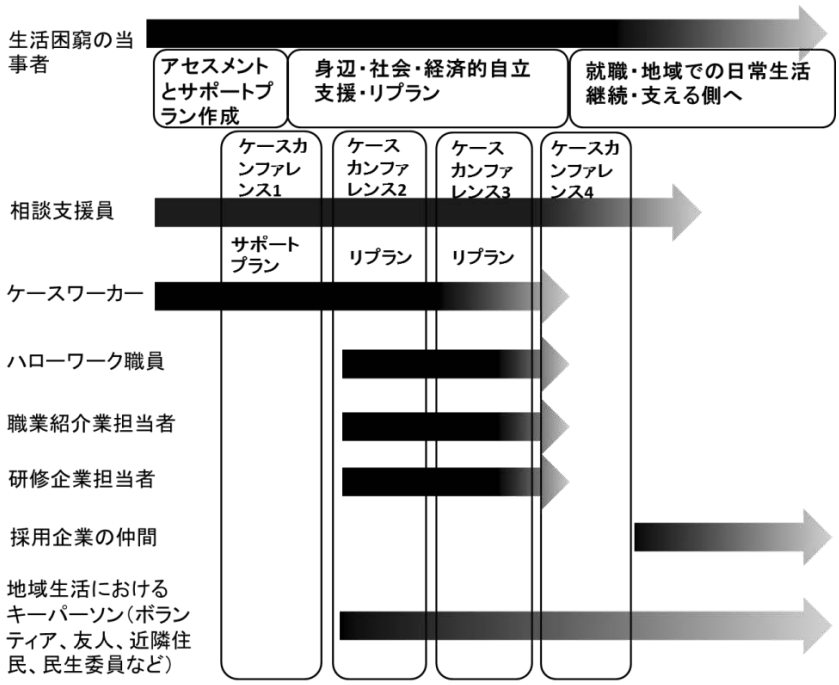
支援開始当初は、**伴走型支援員**の他、**ケースワーカー**、**キーパーソン**が主たる伴走者である。研修が始まってからは、かれらに加えて**研修先企業の担当者**、**ハローワーク職員**、**民間の職業紹介業担当者**なども伴走し、多様な自立に向けてそれぞれの専門知識や情報をもとに支援していく。

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。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（図表2-5）。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。

図表2-4 若年生活困窮者への伴走型就労･社会参加事業の流れ



図表2-5 総合的ケースカンファレンス



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者も伴走者ではなくなる。この時点で伴走型支援は終了となる。

その後も**キーパーソン**は伴走し続けるが、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―支えられる地域の一員**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。「**助けられた者は、助ける者になる**」ことが、そこでは期待されている。

３．参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

3.1 参加包摂型社会の創造はなぜ必要か

前章(1.2)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と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、生活困窮を早期に発見し対処する仕組みの構築**も同時に必要である。

支援者は、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。

3.2 社会資源の連携と開拓

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であろうか。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[3]、②「**支援調整会議**」を通じた社会資源の開拓･連携[4]、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」に議論をしぼっているが、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」も含まれるだろう。）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

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。こうした活動は企業の 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。

⑤補助金情報の把握・提供

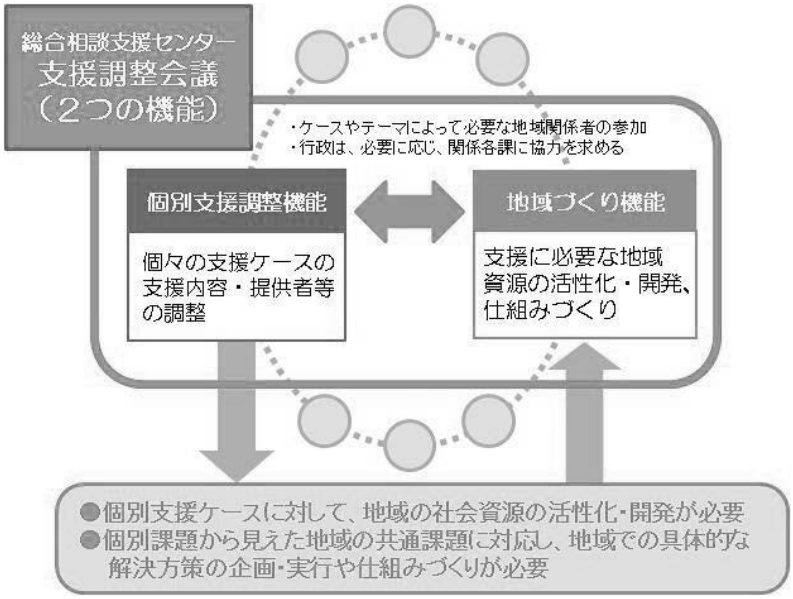
就労先の開拓や居場所づくりなど、さまざまな「受け皿」を開拓する上で国、自治体などの**補助金**や**優遇措置**、企業からの寄付などは重要な役割を果たす。そうした補助金等の情報を広く把握・提供し「受け皿」開拓に役立てる。また、自ら事業化する場合にも、各種補助金や優遇措置を広く活用する。

（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 2-6 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 2-6 支援調整会議の 2 つの機能



出典：（藤森,2013:32）なお、原資料は北海道総合研究調査会（HIT）により作成。

（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。

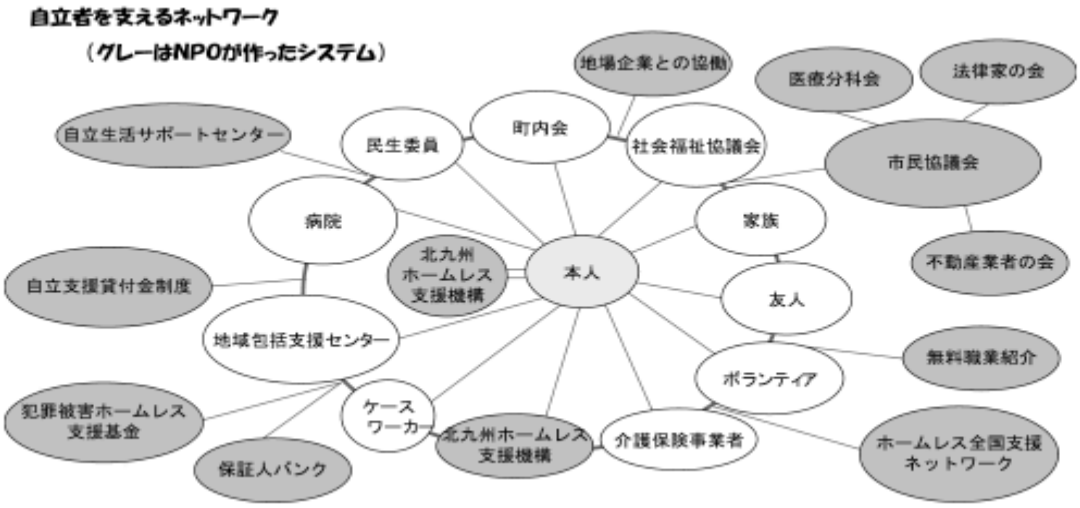
そのためには、さまざまな機会を通じた**情報の発信、学習機会の提供**などが必要であろう。上述したような社会的就労の場づくり、居場所づくりなども、地域住民との交流を深めるチャンスである。経済的困窮や社会的孤立は、今や多くの人にとって人ごとではないはずである。地域的関心も高いテーマでもある。そうした交流のチャンスをうまく生かしながら「お互い様」の関係をつくれるような広報・学習機会の提供が必要である。

3.3 いくつかの事例－相互多重型支援を目指した社会的企業の創出、学習･社会参加支援（スイトレ)、なかまの会、社会政策研究会、「生笑一座（いきわらいちざ)」

上記のような社会資源の連携・開拓、地域情報の蓄積･活用、広報活動や学習機会の提供は、ホームレス支援全国ネットワークに所属する多くの支援団体で取り組まれている。その一例として、NPO 法人北九州ホームレス支援機構（以下、支援機構）がかかわった社会資源の連携・開拓事例をいくつか紹介しよう。

図表 2-7 は、2010 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。このうちグレーで示したのは支援機構が創出したものである。

図表 2-7 社会資源の創出と連携



出典：（奥田,2010:46）

たとえば、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」の設置は興味深いものである。「市民協議会」は、ホームレス自立支援法（後述）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。

2010 年以降、この図に示すもののほか、前項の「（1）社会資源の開拓」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、補助金を利用して開設した**社会的就労**提供事業所（「だし巻き玉子」の製造・販売）などもある[5]。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（「スイトレ」）も開設している。

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「**なかまの会**」である。「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**。相互の関係性を築くことが目指されている。今後は、支援者-被支援者という関係を超えた、さらに広い枠組みでの事業展開（NPO 会員や地域住民も含んだ**互助会**）も企画されている。

このような社会資源の連携･開拓は、「（３）**地域情報の蓄積と活用**」と不可分である。上述の「市民協議会」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（「だし巻き玉子」の製造・販売）を開設した。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、交流・居場所としても機能している。こうした事業を通して、さらに課題（たとえば、**相互多重型支援**の必要性、世帯支援の必要性）もわかり、次年度事業に向けた取り組みも計画されている。

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**もつくられた。そこには研究者、市会議員などが参加している。

「（４）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、助けー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み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言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、今活き活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。

3.4 キーパーソンとライトキーパーソンズ

3.4.1 「地域」とはなにかー「地域社会」と「社会的ネットワーク」

ところで、伴走型支援の出口イメージとして「地域」での安定的な生活という言葉を使ってきたが、この「地域」には2つのイメージを区別する必要がある。

1つは、近隣（地縁）が重層的、循環的、同心円的に拡大したイメージで捉えられる、いわゆる「**地域社会**」である。本章では、それを比較的「**強い紐帯（ストロング・タイ）**」で結びつけられた人びとからなる地域と考えることとしよう。地域的範域としては、町内あるいは小学校区（徒歩生活圏）である。

もう1つは、「**社会的ネットワーク**」である。もちろん、地縁もそこには含まれるが、むしろこの用語で強調したいのは、そうした空間的な近接性（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。

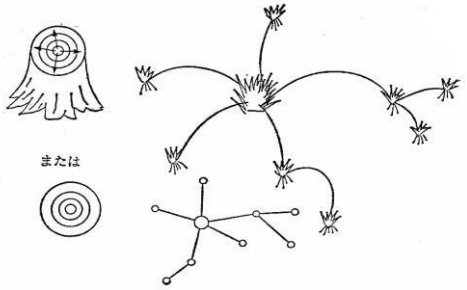
グラノベッターは「弱い紐帯の強さ」という論文において、強く濃密な社会関係だけでなく、緩やかなネットワーク関係が転職や就職に重要な役割を持つことを示している。強い紐帯に基づく集団は同質的であり、そこで得られる情報や支援も限定的なものに留まりやすい。それに対して、多様な集団との関係は、弱い紐帯かもしれないが、階層的にも、文化･価値的にも、多様な人たちがつながる可能性をもった関係でもある。そうした関係を通して、人は自らが所属する集団とは違った情報、価値観、支援を得る可能性も広がる。

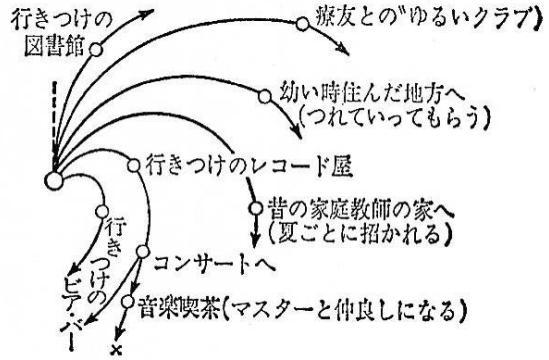
そうであるならば、「地域」につなぐ支援とか「地域」における生活圏の拡充の支援と言った場合の「地域」は、必ずしも上記の「地域社会」のようなものでなくてもいい。重要なのは、「地域社会」であれ「社会的ネットワーク」であれ、「つながっていること」それ自体であり、その「つながり」には異なった機能があることである。

精神科医の中井久夫は「世に棲む患者」という論文の中で、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こと、そして、その事実を語りたがらないことを述べている。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。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 2-8 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 2-8 生活圏の同心円的拡大とオリヅルラン型拡大





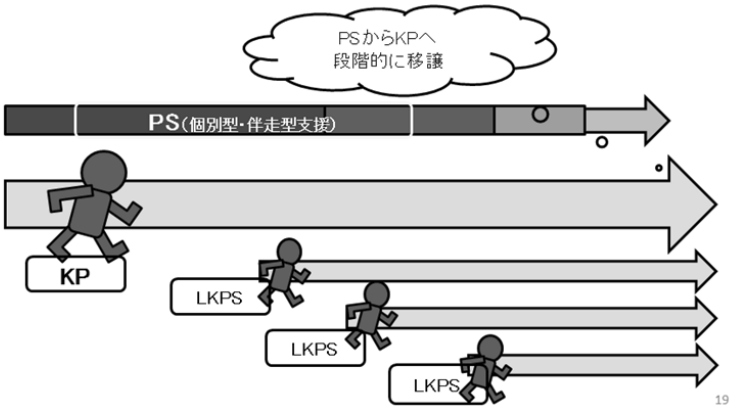
（出典）（中井,1991:14,10）

3.4.2 キーパーソンとライトキーパーソンズ

そうだとすれば、「地域」における生活圏（相互支援の関係圏）の拡充も、重層的、同心円的なもののみでイメージする必要はない。また、「地域」での**キーパーソン**の設定を、いわゆる「地域社会」の中だけに求める必要もないだろう。上の図で言えば「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」などの存在も重要である。

それらの人びとは、**ライトキーパーソンズ**とよべる人たちである。キーパーソンが基本的に密接な関係性のもと生活困窮者の精神的支柱として自立へむけて地域で伴走する人であるのに対して、ライトキーパーソンズは支援の各ステージで段階的にあらわれる複数の支援者であり、生活の各場面で関わりを持つ人である。ライトキーパーソンズの負担は、かかわりが限定的で軽い分、軽いだろう。同時に、その人たちは多様な世界、同質的な集団とは違う世界や価値観を持った人たちかもしれない。キーパーソン、ライトキーパーソンズとも、地域生活を安定的に送る上で鍵となる存在である。そのイメージを図表 2-9 に示した。

図表 2-9 伴走型支援（PS）、キーパーソン(KP)、ライトキーパーソンズ(LKPS)



相互に支え合う生活圏が多様であるのは､別に統合失調症の人たちに限った話ではない。だれもが「橋頭堡」は持っているだろう。だが、上述したとおり、人はそうした秘密の「橋頭堡」がある事実をなかなか語りたがらない（秘密だから当然なのだが）。しかし、場合によっては、伴走型支援では当事者との信頼関係のもと、秘密の「橋頭堡」も含めた「語り」から、キーパーソンやライトキーパーソンズを当事者と共に設定していくことが重要である。

４．ホームレス自立支援法と生活困窮者自立支援法

最後に伴走型支援に関連する基本立法である「**ホームレス自立支援法**」と「**生活困窮者自立支援法**」の内容についても概説しておこう[6]。

生活困窮者支援にかかわる NPO や社会福祉法人など市民･民間セクターは、独自の取り組みとして、あるいは行政などと協働しながら、生活困窮者への伴走型支援や参加包摂型社

会の創造に向けた社会への働きかけを行ってきた。そうした取り組みは、生活困窮者支援に関わる法律や条例の策定、自治体独自の支援制度の構築などにもつながっている。生活困窮者支援には、法や制度の構築にむけた展望が求められる。

同時に、法律は、支援に関わる活動の基本的な方向性を決めるものでもある。法律に基づき、各自治体では施策が実施される。したがって、伴走型支援には、個々の生活困窮者への支援と共に、各自治体の状況を踏まえつつ、これらの**法を生かした参加包摂型社会の構築**が求められる。

4.1 ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法

1990 年代からホームレスと呼ばれる人々が都市空間に顕在化するようになった。東京都や大阪市など大都市では緊急対策的な支援が行われたものの、それらは抜本的な対策にはならず、国レベルでの対応が要請された。こうした動きの中、2002 年 8 月、「**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）」が公布、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 年の時限立法**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問題点を整理しておこう。

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、生活相談にいっ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[7]。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。水内俊雄（2012:1）は「ネットカフェや簡易宿泊所などで寝泊まりしている人々や、家賃を滞納してアパートから退去させられる寸前の人々、契約満了になれば会社の寮から退去しなければならない人々、病院や刑務所から退院・退所しても行き先のない人々など」を「**広義のホームレス**」と位置づける。水内によれば「ホームレスの背後には、もっと大きな『予備軍』があって、絶えずそこから流入、あるいは流出していくダイナミズムがある」という。つまり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・経済的困窮」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｢経済的困窮｣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、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）といったことである。

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。

こうした財政上の措置と共に、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。すなわち、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、とされる。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。また、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。ただし、笹沼弘志（2002）によれば、この条文は、**実際には「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**のである。

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。

4.2 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。「広義ホームレス」の数は増大し続けている。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はそれを示すものであろう。さらに、生活困窮状況は、さまざまな不利な要因が世代内、世代間で複

合的に作用して生じることも明らかになってきた。
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[8]、「**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 月に成立したのである[9]。

生活保護制度については第 3 章で述べられるので、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（生活困窮者自立支援制度）には、この制度の概要が示されている[10]。それによれば、新法・制度においては「**全国の福祉事務所設置自治体が実施主体**となって、官民協働による地域の支援体制を構築し、**自立相談支援事業、住居確保給付金の支給、就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、学習支援事業その他生活困窮者の自立の促進に関し包括的な事業**を実施」することとなる。また、**就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）**については、**都道府県知事等は、**「その申請に基づき**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。

このうち「**自立相談支援事業**は、生活困窮者からの相談に**早期かつ包括的に応ずる相談窓口**」である。ここでは「生活困窮者の抱えている**課題を適切に評価・分析（アセスメント）**し、その課題を踏まえた「**自立支援計画**」を作成するなどの支援」を行うとともに、「関係機関との連絡調整や支援の実施状況の確認など」を行う。この「**自立相談支援事業の実施」ならびに「住居確保給付金の支給」については、福祉事務所設置自治体が必ず実施しなければならない必須事業**として位置づけられている。一方、**その他の事業については、地域の実情に応じて実施する任意事業**とされる。

以下、簡単に条文と内容について概説しておこう。

本法は、第 1 章 総則（第 1 条～第 3 条）、第 2 章 都道府県等による支援の実施（第 4 条～第 9 条）、第 3 章 生活困窮者就労訓練事業の認定（第 10 条）、第 4 章 雑則（第 11 条～第 19 条）、第 5 章 罰則（第 20 条～23 条）、附則からなる。
第 1 条（目的）では、本法の目的が「生活困窮者自立相談事業の実施」、「生活困窮者住居確保給付金の支給その他の生活困窮者に対する自立の支援に関する措置」によって生活困窮者の自立促進をはかること、とされる。

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。

以下、各項では「生活困窮者自立相談支援事業」、「生活困窮者住居確保給付金」、「生活困窮者就労準備支援事業」、「生活困窮者一次生活支援事業」、「生活困窮者家計相談支援事業」の定義が続く。

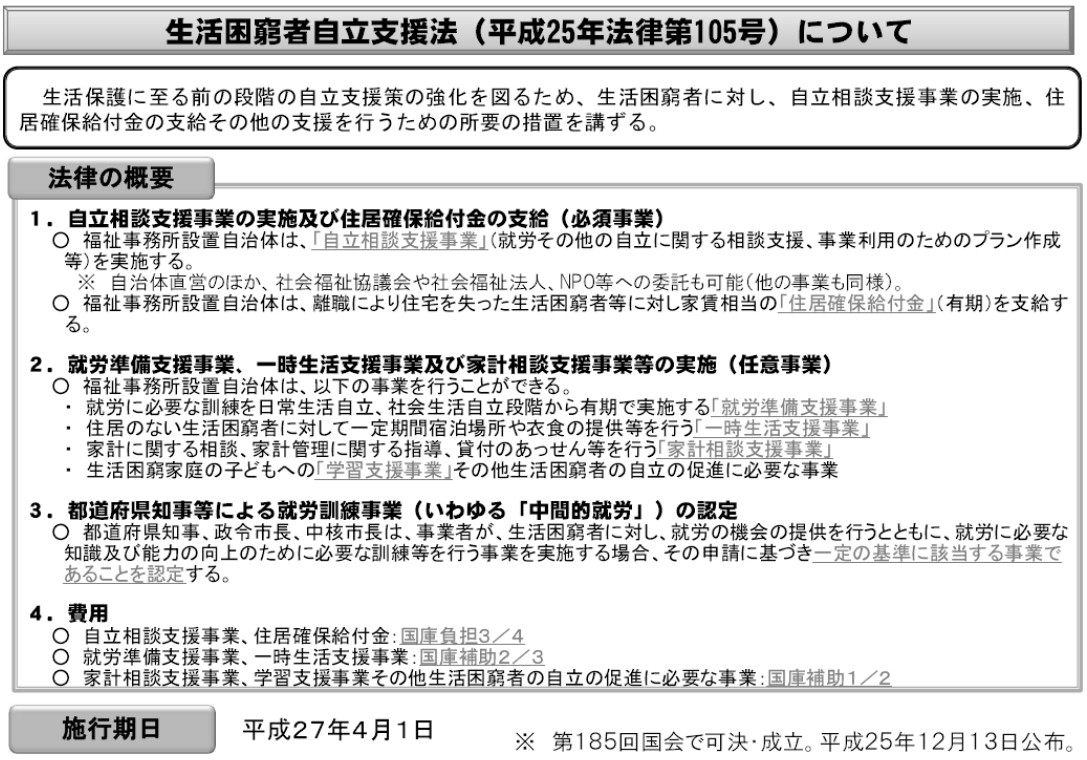
第 3 条では、「市（特別区を含む。）及び福祉事務所を設置する町村（以下、「市等」）」、「都道府県」、「国」の責務を規定する。「市等」の責務として、関連諸機関と連携しながら「適切に生活困窮者自立相談支援事業及び生活困窮者住居確保給付金の支給を行う」ことが述べられる。以下に述べるとおり、自立相談支援事業と住居確保給付金の支給は必須事業であり、その実施は市等の「責務」である。都道府県はそれらを含む各事業が「適切かつ円滑に行われるよう」市等に対して、また国は都道府県等に対して、「必要な助言、情報の提供その他の援助」を行わねばならない。

続く第 2 章（都道府県等による支援の実施）の各条では、本法での事業内容や費用の支弁、国の負担および補助などが示される。本法の肝にあたる部分と言えよう。

第 3 章（第 10 条）では、申請に基づき都道府県が「生活困窮者就労訓練事業」の認定を行うことが規定されている。

図表 2-10 には、厚労省がまとめた「生活困窮者自立支援法（平成 25 年法律第 105 号）について」を示した。

図表 2-10 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。

法律の概要

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）
- ○ 福祉事務所設置自治体は、「自立相談支援事業」（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「住居確保給付金」（有期）を支給する。

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）
- ○ 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「就労準備支援事業」
  - ・ 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「一時生活支援事業」
  - ・ 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「家計相談支援事業」
  - ・ 生活困窮家庭の子どもへの「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

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
- ○ 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、その申請に基づき一定の基準に該当する事業であることを認定する。

4．費用
- ○ 自立相談支援事業、住居確保給付金：国庫負担3／4
- ○ 就労準備支援事業、一時生活支援事業：国庫補助2／3
- ○ 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：国庫補助1／2

施行期日 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

なお、新制度の実施を前に 2013 年度から「**生活困窮者自立促進支援モデル事業**」が実施されている。この概要と実施自治体について、それぞれ図表 2-11 と図表 2-12 に示した。

図表 2-11 生活困窮者自立促進モデル事業の概要

生活困窮者自立促進支援モデル事業の概要

1．事業の目的

○ 生活困窮者が困窮状態から早期に脱却することを支援するため、本人の状態に応じた包括的かつ継続的な相談支援等を実施するとともに、地域における自立・就労支援等の体制を構築することにより、生活困窮者支援の制度化に寄与することを目的とする。

2．実施主体

○ 都道府県、指定都市、中核市、又は市区町村（町村部は福祉事務所を設置している場合に限る。）

3．事業の概要

（1）自立相談支援モデル事業【必須事業】
→ 生活困窮者の課題の把握、支援計画を踏まえた包括的な支援、地域のネットワークづくり等を実施
（2）就労準備支援モデル事業
→ 一般就労に向けた生活習慣の確立、社会参加能力の形成、就労体験などの支援を実施
（3）「就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の推進」モデル事業）
→ 支援付きの就労機会を提供する就労訓練事業を行う事業者の育成支援を実施
（4）家計相談支援モデル事業
→ 家計収支全体の改善のため、家計管理に関する指導、貸付けのあっせん等の支援を実施
（5）貧困の連鎖の防止のための学習支援その他地域の実情に応じた生活困窮者の自立の促進に資する事業

4．平成25年度予算

○ 3，008，000千円（積算上は概ね各都道府県ごとに1箇所程度で実施）

※ 執行単価は以下を目安
（人口30万人超を対象地域とする場合：6,000万円
人口30万人以下を対象地域とする場合：4,000万円）

出典：厚労省:http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/dl/0000024812c.pdf

図表 2-12 生活困窮者自立促進モデル事業 実施自治体

生活困窮者自立促進支援モデル事業　実施自治体

（H25.8.9現在）

No.	都道府県	実施主体	開始時期	就労準備	就労訓練	家計	学習	その他
1	北海道	北海道	10月					
2		札幌市	1月	○	○			
3		旭川市	1月					
4		釧路市	4月					
5		岩見沢市	10月	○	○			
6	青森県	青森県	10月					
7	岩手県	岩手県	4月	○	○	○		
8		花巻市	10月			○		
9	秋田県	湯沢市	9月	○	○			
10	山形県	山形市	10月					
11	福島県	福島県	11月					
12	千葉県	千葉市	12月	○	○	○		
13		船橋市	4月					
14		柏市	4月	○		○		
15		野田市	4月			○		
16		佐倉市	10月	○	○	○		
17		香取市	10月	○		○		
18	東京都	足立区	4月					○
19		国分寺市	1月				○	
20	神奈川県	神奈川県	12月					
21		横浜市	4月 10月	○		○		
22		川崎市	10月			○		○
23		相模原市	10月	○	○	○		
24	新潟県	新潟県	4月	○		○		

No.	都道府県	実施主体	開始時期	就労準備	就労訓練	家計	学習	その他
25	富山県	氷見市	1月			○		
26	石川県	小松市	4月					
27	福井県	福井県	11月	○				○
28	長野県	長野県	4月					
29	岐阜県	岐阜県	4月	○	○	○	○	○
30	静岡県	富士宮市	10月			○		
31	愛知県	愛知県	10月					
32		長久手市	1月		○			
33	三重県	名張市	7月	○	○	○	○	
34		伊賀市	10月	○				
35	滋賀県	大津市	1月			○	○	
36		野洲市	4月			○		○
37		東近江市	10月			○	○	
38	京都府	京都府	4月	○				
39		長岡京市	5月	○			○	
40		京丹後市	4月	○	○	○	○	○
41	大阪府	大阪府	11月		○			
42		大阪市	1月	○	○	○	○	
43		豊中市	4月	○	○	○		
44		箕面市	4月	○	○	○	○	
45		柏原市	10月	○		○		
46		藤井寺市	10月					
47	兵庫県	神戸市	7月	○				
48	奈良県	奈良市	8月	○				

No.	都道府県	実施主体	開始時期	就労準備	就労訓練	家計	学習	その他
49	鳥取県	鳥取県	10月	○			○	○
50	島根県	島根県	4月	○	○	○		○
51	岡山県	岡山市	10月		○	○	○	
52	山口県	山口県	7月	○	○	○		○
53	徳島県	徳島県	8月	○	○	○		
54	香川県	丸亀市	11月	○	○	○	○	
55	高知県	高知県	11月					
56		高知市	10月				○	
57		須崎市	1月					
58		土佐清水市	1月				○	
59	福岡県	福岡県	11月		○			
60		福岡市	11月					
61	佐賀県	佐賀市	10月	○	○		○	
62	熊本県	熊本県	10月					
63		熊本市	10月	○			○	
64	大分県	菊池市	10月	○				
65		大分県	10月	○		○		○
66		臼杵市	10月	○	○	○		○
67	鹿児島県	日置市	4月	○				
68	沖縄県	沖縄県	4月 8月	○				

計　68団体

- ・道府県　２１
- ・指定都市　１０
- ・中核市　７
- ・一般市、区　３０

※「開始時期」欄には、国庫補助協議における自立相談支援モデル事業の開始予定時期を記載
※任意事業については、国庫補助協議における実施予定事業について記載

出典：厚労省:http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/dl/0000024812d.pdf

4.3 生活困窮者支援のために法・制度を生かす

「ホームレス自立支援法」の問題点についてはすでに示したが、「**生活困窮者自立支援法**」の問題も指摘されている[11]。そこには、この法律が**「生活保護法」見直し**とセットで成立したこともあるだろう。

言うまでもなく生活保護は、生存権保障と自立生活のための**最後のセーフティネット**である。生活保護法の見直しの柱となっている**申請要件の厳格化や扶養義務の強化**などは保護申請や受給を躊躇させかねない点で大きな問題がある。命に関わる領域を財政問題とリンクさせてはならない。同様に、**2013 年 8 月に行われた生活保護支給基準の引き下げ**も大きな問題をはらんでいる。今回の一連の生活保護制度見直しは、その意味で「改悪」である。

同時に、**従来の生活保護制度自体にもさまざまな問題**がある。第 1 に、実質上、**現金給付の制度**となっていることである。生存権保障のためにお金が必要であることは言うまでもない。しかし、生活困窮問題は現金給付を厚くすれば解決できるものではない。社会的孤立の解消に対応する仕組みも必要であるが、現在の生活保護制度はその課題に十分に対応できていない。第 2 に（第 1 の問題とも関係するが）個人的な救済制度であり、参加包摂型社会の創造といった課題に対応する仕組みが必ずしも十分ではない。**対社会（社会創造）の視点が弱い**のである。第 3 は（これも第 1 の課題と関連するが）、自立のための**選択肢の少なさと可変性の低さ**である。多様な自立に向けた選択肢が無ければ、希望はうまれない。究極の困窮は絶望状態である。逆に、変わることができる希望があれば生存と生活への志向も生まれる。生活困窮支援は多様な自立に向けた可変性を担保できるものであることが必要である。

その意味では、今回**「生活困窮者自立支援法」が成立したことには大きな意味がある**。「生活困窮者」が「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」とされたことで一線が引かれたことには懸念もあるが、他方で「広義ホームレス」の存在を考えたとき、生活保護の「一歩手前」で支援することには意味がある。（生活保護受給者と枠組みを分けるのであれば、上述した生活保護制度の持つ問題の解消は重要である。）条文に書かれた支援についても「経済的困窮」への対応が中心で「社会的孤立」や「社会創造」といった観点が手薄な観はあるが、これについては各事業の中で「社会的孤立」や「社会創造」を実現できるような支援メニューの設定で対応可能であろう。

そうであれば、**各自治体が、どのような理念で、いかなる事業（メニュー）を展開できるのか、が鍵**である。経済的困窮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提示できるのか。新たな制度の実施にあたって、こうした点を問題とし、チェックしていくことは重要である。

『河北新報』社説（2013 年 10 月 21 日）は、同法について「自治・分権的な法律」と位置づける（河北新報,2013）。この法律は「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」とした上で、この法律に「何を詰め込むかは、自治体の力量次第」と述べる。逆に言えば「自治体が特段の対策を講じなければ、この法律は死

文化」してしまうし、その意味で「必須事業」と「任意事業」に分けたことは問題である。しかし、だからこそ、そのような事態に対して私たちは行政の不作為を指摘し、問題点をチェックし、よりよい制度を提案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。

注

1 詳しくは、第 12 章「生活困窮者支援における支援ツールの活用」を参照のこと。なお、福岡市で行われたパーソナル・サポート・サービスモデル事業(福岡絆プロジェクト)では、「サポートプラン」とは別に「パーソナルプラン」の策定も行われた。パーソナルプランとは、生活困窮の当事者が自らの課題認識をもとに「総合的な目標(なりたい自分)」や生活の各領域で必要と思われる目標を書くものである。当事者主体に基づくプランであり、そこでの主語は「私は○○をする」というように本人である。

2 本事業について詳しくは『孤立状態にある若年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』を参照のこと（厚生労働省平成 24 年度社会福祉推進事業／http://www.h3.dion.ne.jp/~ettou/npo/top.htm よりダウンロード可能）。

3「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である。

4 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 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取り組みである。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。こうした「相互多重型支援」に基づく事業は、「（４）学習機会の提供」機能も果たしているだろう。

6 「生活保護法」をはじめ、生活困窮者支援の各領域において重要な法律については、本テキスト中の各章で紹介される。

7 同法では施策の対象として「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」を含んでおり、支援対象が上記の意味での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、自立支援法において、ホームレスになるおそれのある者とホームレスとは同列には位置づけられていないように思われる。

8 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

9 この両法案は、2013 年 5 月の代 183 回国会に提出され、衆議院では可決されたが参議院では審議未了の上、廃案となった。その後、2013 年 10 月の第 185 回国会で再度提出され同年 12 月に成立した。

10 Web サイトの URL は下記の通りである。なお、このサイトには「生活困窮者自立支援

法」の概要、条文などのほか 2013 年度から始まった「生活困窮者自立促進支援モデル事業」「各種関連事業」についての資料も提示されている。
http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/0000024812.html
11 たとえば、大西（2013）は、この法律は就労支援に特化しており生活保護の役割を圧縮することを前提とした制度であること、生活保障の観点がないこと、就労準備や中間的就労の中身が曖昧であり本来「労働」であるものが不当に扱われる懸念があること、必須事業と任意事業がわかれており自治体の財政規模や優先順位によって提供されるサービスに差が生じること、等々の問題を指摘している。

参考文献

藤森克彦 「伴走型支援によって創造する参加包摂型社会－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在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報告書）,2013
http://www.homeless-net.org/docs/2012report_homeless-zenkoku.pdf

岩田正美 「ホームレス法をもつということ－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,2002

河北新報 「社説 生活困窮者支援／地方の力量問う分権型法制」,2013 年 10 月 21 日
http://www.kahoku.co.jp/shasetsu/2013/10/20131021s01.htm

菊池馨実 「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.,2009

みずほ情報総研 『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』,2013
http://www.mizuho-ir.co.jp/case/research/konkyu2013.html

中井久夫 「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,1991

奥田知志 「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,2010

大西連 「新たな支援制度の実態とは―生活困窮者自立支援法の問題点」『SYNODOS』(2013.9.3),2013
http://synodos.jp/welfare/5308

笹沼弘志, 2002, 「ホームレス自立支援法概説―問題点と活用可能性」,『Shelter-less』14 号,野宿者人権資料センター.

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.

３．生活困窮者支援と社会保障Ⅱ

《目標・ポイント》

日本における社会保障制度は今、大きな転換期を迎えている。本章では、生活困窮者支援の中で必要とされる社会保障制度の基礎的知識の理解を踏まえ、現在進行中の制度改革の現状と社会保障活用のポイントを習得することを目標としている。

・生活困窮者支援で用いられる社会保障制度について、その体系＝全体像と各制度の基本的な仕組み理解を踏まえ、今日の制度改定とその特徴を学ぶ。

・生活困難者の抱えている問題の解決のため、所得保障、医療保障といった視点の重要性を学ぶ。

・ここでは、生活困窮者支援の現場で必要となる社会保険や生活保護などに関する基本的なポイントを理解し、支援現場での制度活用の考え方を学ぶ。

・今日の生活困難者自立支援法と生活保護制度改定内容について学ぶ。

１．近年の社会保障制度「改革」の動き

2008年秋のリーマンショック以降の経済不況の中で、仕事と居住を失う人々の問題が表面化した。特に、派遣労働者などの非正規若年労働者の失業問題がクローズアップされた。この背景には、いわゆる非正規労働者が、労働者全体の3分の1を超えるという「雇用劣化」がある。2013年7月公表の「就業構造基本調査」結果によると、役員を除く雇用者のうち非正規社員は全体で約2043万人と初めて2000万人を突破し、非正規の比率も38.2％と過去最大を更新した。そして、「ワーキングプア」と呼称される「働く貧困」層が問題となってきた。

さらに、失業者の問題だけでなく、それに付け加えて多様な複合的問題を抱えている生活困窮に至るリスクの高い層の問題や地域の中で孤立状態にある人々の「社会的孤立」問題も大きな社会的問題となってきた。

このような人々に関しては、単に経済的な「貧困」層としてだけではなく、それを含む拡大された「生活困窮者」として捉えられるようになってきている。

そして、社会保障改革の全体像や必要な財源確保のための消費税等の税制改革を柱とする「社会保障と税の一体改革」（2012年8月に社会保障改革推進法が成立）のもとで、社会保障制度の改定が進められてきている。

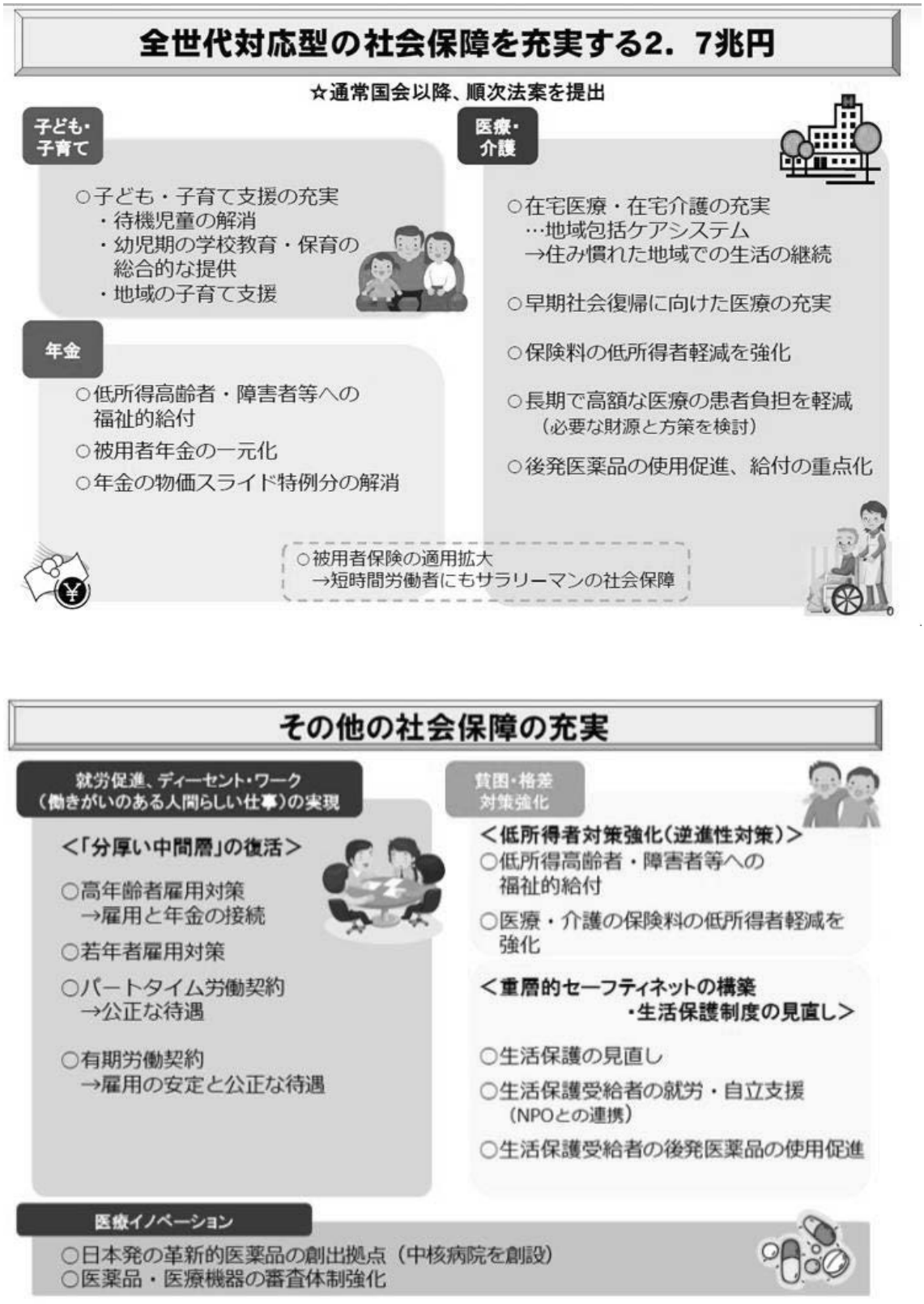
社会保障と税の一体改革の改革内容（図表3-1）は、1「子ども・子育て」分野、2「年金」分野、3「医療・介護」分野、4「就労、ディーセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の実現」の分野、5「貧困・格差」分野（＜低所得対策強化（逆進性対策）＞、＜重層的セーフティネットの構築・生活保護制度の見直し＞）、6「医療イノベーション」と多岐にわたっている。これらについて、順次法案が提出されることになっている。分野毎に2015年、2025年時点を展望して進んでいる。

本講座にかかわる制度について、2013年だけでも4月1日**「障害者総合支援法」**が施行された。6月には**「子どもの貧困対策の推進に関する法律」**（以下、子どもの貧困対策法）が、12月6日には**生活困窮者自立支援法**と改正**生活保護法**、医療・介護など社会保障の改革の道

筋を示した社会保障プログラム法も成立した。医療・介護など高齢者医療の見直しを皮切りに、改革は計画から実行段階へと移る。同法は、社会保障国民会議が2013年の夏にまとめた報告書が土台となっている。プログラム法は、税の使い道である社会保障給付について、高齢者でも所得の高い人は自己負担を増やす原則などに基づき社会保障改革の工程表を示した。まず、最初は70〜74歳の医療費自己負担の引き上げで、来年4月から対象を「新たに70歳になる人」とした。今後の改革は2015年度から本格化する。自営業者などが加入する国民健康保険の都道府県への移管については、赤字続きの国保向けへの追加財政支援が前提になるが、プログラム法は大企業健保の負担を重くする方向性を示している。このプログラム法は団塊の世代が75歳以上になる2025年に照準を当てている。したがって、今後、先の図に示した分野での社会保障改革が具体的にどのように展開するか不明な部分もあるが、注視していく必要があろう。これらの法制度の動向に対応していくためには、支援現場において「社会保障」制度に関する解説書などを手元に用意しておくことも必要である。

なお本稿では、生活困窮者自立支援法と生活保護法に関しては、必要な範囲で紹介する。

図表3-1　社会保障と税の一体改革の改革内容（概要）



出所）厚生労働省「社会保障と税の一体改革」サイトより引用。
http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/kaikaku.html

２．日本の社会保障制度の基本的体系とその展開

生活困窮者支援の現場では、社会保障の様々な制度を活用した支援がなされている。 近年、社会保障制度改革が進展しており、基礎知識を踏まえたうえで、制度改革の動向についても知っておく必要がある。

社会保障制度には、生活保護や年金のような**現金給付**や、障害者福祉サービスのような**現物（サービス）給付**などの仕組みがある。

日本の社会保障の定義は、旧社会保障制度審議会（2001年１月解散）によれば、狭い意味での社会保障は、**社会保険、公的扶助や社会福祉、公衆衛生及び医療**で構成されている（図表3-2）。図表は広義の社会保障制度を示している。重要なのは、**住宅政策**や失業対策が社会保障関連制度になっていることが、日本の制度的特徴となっていることである。

社会保険は、公的**年金保険・医療保険・雇用保険・労働者災害補償保険・介護保険**の5つである。**雇用保険・労働者災害補償保険は、被用者に対する社会保険であることから「労働保険」という。**公的扶助は、**生活保護制度**である。

社会福祉には児童福祉法、身体障害者福祉法・知的障害者福祉法、老人福祉法、母子及び寡婦福祉法といった福祉5法のほか、社会手当も含まれる。障害者福祉分野は、上記のように2013年4月1日より**障害者総合支援法**となっている。

公衆衛生及び医療は、結核対策や精神衛生事業などを含む。

また、日本の社会保障は、**制度の目的別**には、所得保障、保健・医療保障、社会福祉サービス、公衆衛生などのように区分できる。

支援の現場においては、支援対象者の労働や生活の実態を踏まえ、**対象者・当事者が利用できる所得保障制度、医療保障制度、福祉サービスは何か**といった視点が実践的にはより有効であると考える。

所得保障とは、収入の中断・喪失や支出の増加等によって生活困窮・破綻に至るのを防ぐための仕組みである。制度としては、社会保険、社会手当、公的扶助などから成り立っている。年金制度だけでなく、**医療保険の中にも所得に関連する給付**もあるので、実際の活用の際には、見落としがちなので留意が必要である。

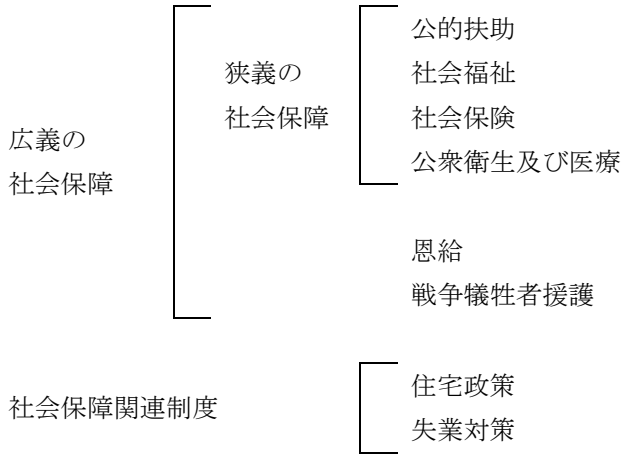
また、医療保障制度は、各種健康保険だけでなく、**公費負担医療制度**があり、医療保障制度のもう一つの重要な柱である。今日、生活困難に陥る多様な要因として障がい問題あげられてきているため、その制度理解は重要である。

支援現場で社会保障制度という場合、図表3-2の狭義の社会保障のうち社会保険制度と捉えがちではあるが、実はかなり幅広い制度である。とはいえ、**社会保険（（第1のセーフティネット））が制度の中心**であることは間違いない。社会保障制度のなかで給付費の規模で圧倒的な割合を占めているのは、年金や医療などの社会保険である。

日本の社会保障制度の基本的特徴は、社会保険中心主義にある。社会保険は、保険であるが故の限界性をもっていることは周知の通りである。社会保険は原則として保険料負担を課している。いわば「メンバーシップ性」をとっているため、保険料を支払えない者、加入していても保険給付の受給要件・資格を満たさない場合や保険給付を受けても生計の維持が困難な事態が生じる（例えば、年金額の低い低額年金問題など）という問題も発生する。また、もう1つの日本の社会保障制度の特徴は、「国民皆保険・皆年金」体制（国民健康保険と国民年金制度の創設）にあると指摘される場合が多い。だが、社会保険方式を採用しているた

め、制度から排除され、「無年金・無保険」（医療保険も年金も無い人々）の人々を生み出さざるを得ない制度となっている。国民健康保険と国民年金については制度改革を含めて多くの議論がある。

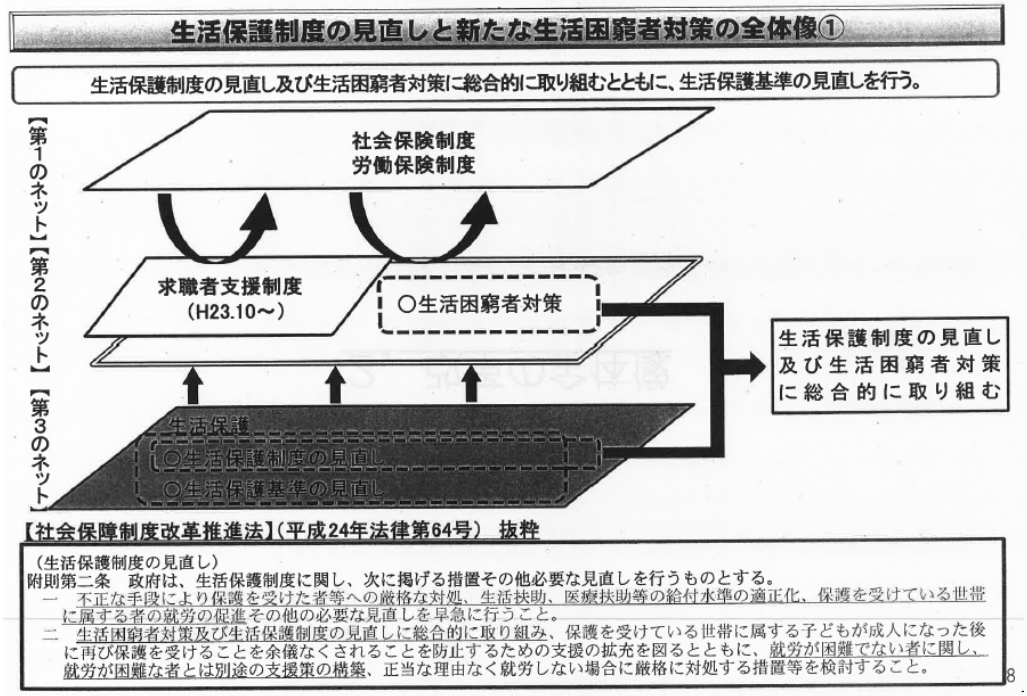
図表3-2　社会保障制度の体系



このような社会保険の限界を補完する制度として位置づけられているのが、**公的扶助=生活保護制度（最後のセーフティネット、第3のセーフティネット）**である。生活保護制度には、後述するように、様々な要件があり、それを満たして初めて受給できる。また、実際の制度運用面では、様々な問題が指摘されてきたことは周知の通りである。例えば、「ドヤ」を生活保護における「住居」とみなすかどうかについても、東京、横浜、川崎などでは、「ドヤ」での生活保護は認めているが、大阪市では「ドヤ」を生活保護制度における「住居」とはみなしていない。後者では「ドヤ」から「アパート」への「転換」を図って生活保護受給が可能となってきたことや、「補足性」の原理である稼働能力の有無を巡っても多くの問題があったことなどが挙げられよう。生活保護の受給が厳しくなれば、社会保険からも生活保護からも排除される人々が生まれざるを得ないということもまた、理解しておく必要があろう。支援現場に登場する人々には、制度から排除された人々が少なからず存在していよう。

そして、この第1のセーフティネットと最後あるいは第3のセーフティネットである生活保護制度の間に、2011年に求職者支援制度が、2013年に生活困窮者自立支援法が、**「第2のセーフティネット」**として位置づけられるような制度に転換されることとなった（図表3-3）。

図表3-3　生活保護制度と新たな生活困窮者対策の全体像（狭義の社会保障制度体系での位置）



出所）厚生労働省

ところで、生活困窮者支援を担う人材に関して、社会福祉士・精神保健福祉士といった資格の有無が議論になりつつある。現行の社会福祉士の養成カリキュラムの科目「社会保障制度」で、主に年金や医療などの5つ社会保険制度等がが、生活保護制度については「公的扶助論」が設けられている。ただ、社会福祉士の養成カリキュラムでは、社会保障や諸支援の前提となる居住政策を含む**居住支援**が欠けている。また「就労支援」については、試験科目ではあるが、選択科目であるため、全員が受講しているわけではない。内容については、障害福祉領域を中心とした就労支援の内容と方法については、この講座と密接に関わる日常生活の支援や、社会生活支援もしくは社会的孤立防止の観点は限定的である。そこで、本講座のカリキュラムでは、就労支援や居住支援について独自の科目を設けている。伴走型生活支援にとっては、この視野の広さが重要である。

３．近年の社会保障制度の問題と生活困窮者支援―社会保険制度

社会保障制度の詳細な解説については、紙幅との関係で、ここでは行わない。今日の生活困窮者支援に共通していると考えられる社会保障制度―社会保険問題をトピックス的に指摘するに留めたい。

3.1 生活困窮者と社会保険制度

まず、今日の生活困窮に至る予備軍の典型である非正規労働者等の「不安定就業」状態にある人々に対する社会保障制度の不十分性が挙げられよう。非正規雇用には、雇用が不

安定、賃金が低い、能力開発機会が乏しい、社会保障制度などのセーフティネットが不十分などといった課題がある。

生活困窮者の多くは、前職などの就労形態において、非正規労働者など雇用や就労が不安定であった者が相対的に多いことはよく知られている。

支援現場においては、最初の「見立て」や継続的な支援過程の中で当事者の社会保険制度の実績を調べ、その活用が求められるケースも多い。また、就労支援にあたっては、特に「雇用」型の場合、就労先の賃金だけでなく、社会保障の状況についても重要となる。

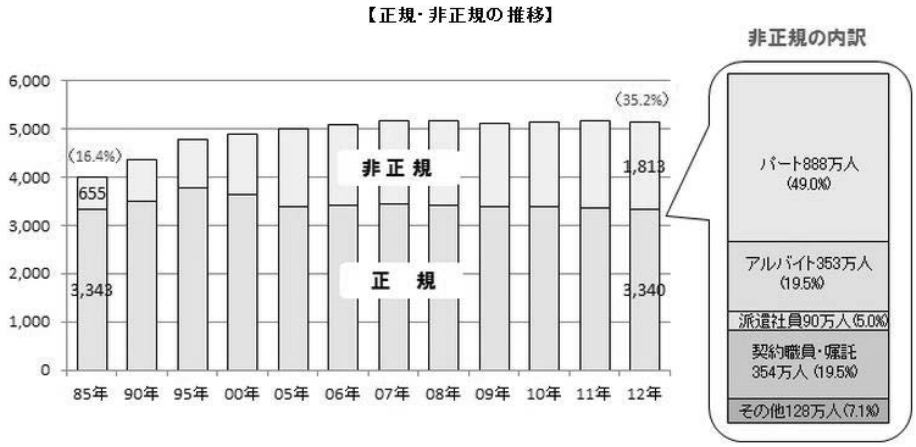
そこで、社会保険を中心とする社会保険制度について、加入の条件などについて改めてここで確認し、見落としがちな論点などについて、述べておこう。

今日、非正規労働者問題だけでなく、雇用者ではない多様な就労形態で働く人々の社会保障の不十分性について改めて注目されている。2013 年 5 月公表の国土交通省による建設業における社会保険未加入問題などもその一例である。同省による 2013 年 5 月の公表によれば、企業別に年金、医療、雇用保険の 3 保険ともに加入している割合 87%にとどまり、労働者別では元請 79%、1 次 55%、2 次 46%、3 次下請以下 48%と 2、3 次下請け（＜平成 24 年 10 月「公共工事労務費調査」）では 5 割を割り込んでいることが判明し、国土交通省は未加入問題への対策を取りはじめており、業界では大きな問題となっている。同省では「建設業の社会保険未加入対策」を実施し、実施後 5 年（平成 29 年度以降）を目途に企業単位では許可業者の加入率 100%を目指すとしている（国土交通省:
http://www.mlit.go.jp/common/001016893.pdf）。

そこで、建設業における社会保険未加入問題で用いられた資料を基本にして、社会保険の適用問題について触れる。用いた資料には、建設業の固有性はあるものの、多くの点で他の分野との共通性をもっている。

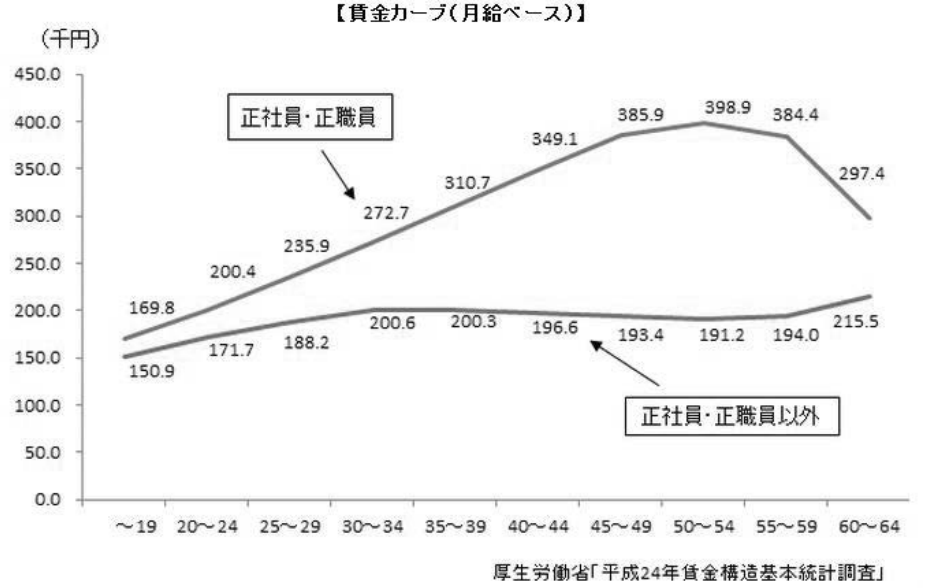
まず、生活困窮者の一つの母体となっている非正規雇用の状況を確認しておこう。
非正規雇用は、2012年現在で35.2%、そのうちパートが約5割となっている。年齢別賃金カーブでみると、非正規では、約20万円程度で推移していることがわかる。

図表3-4　正規・非正規の推移



出所）厚生労働省
http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/part_haken/genjou/

図表3-5　年齢別正規社員と正社員以外の賃金カーブ



出所）厚生労働省
http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/part_haken/genjou/

図表3-6　正社員と正社員以外の各種制度の適用状況

【各種制度の適用状況】

(%)	雇用保険	健康保険	厚生年金	退職金制度	賞与支給制度
正社員	99.5	99.5	99.5	78.2	83.2
正社員以外	65.2	52.8	51.0	10.6	32.4

出所）厚生労働省
http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/part_haken/index.html

非正規労働者の社会保険加入率は、図表 3-6 にみるように、正社員に比して、かなり低いことが分かる。

社会保険制度では、すでに述べたように、保険者が分立しており、それぞれの社会保険毎に適用事業所や被保険者となる条件は異なっている。1. 保険者はどこか、2. 適用事業所の範囲―強制適用事業所か任意適用事業所かどうか、3. 被保険者とはどの範囲の人々か―被用者、自営業者、正規雇用、非正規雇用、パートタイム雇用、日雇雇用等、4. どのようなサービスあるいは給付が受けられるのか、といった点が理解のポイントとなる。

そこで、各種社会保険制度、年金保険制度、医療保険、雇用保険について強制加入状況などについてみたのが、図表 3-7～11 である。

図表3-7は、年金、医療、労働保険（雇用保険、労働災害保険）の事業所規模による強制加入の状況等の状況をみたものである。

図表3-7　事業所形態に応じた加入すべき公的保険

（参考Ⅰ-2-1） 事業所の形態に応じた加入すべき公的保険

事業所の形態	常用労働者の数	就労形態	労働保険		社会保険		事業主負担計（賃金等に対する比率）
			雇用保険	労災保険	医療保険（事業主負担には介護保険料を含む）	年金保険	
法人 約40万社	1人～	常用労働者	雇用保険（事業主負担1.150%）	元請一括加入（下請の事業主負担なし）	協会けんぽ、健康保険組合等※1（事業主負担5.495%※2）	厚生年金※3（事業主負担8.159%）	○3保険の負担 14．804%
	－	日雇労働者	日雇雇用保険（事業主負担1.150%＋日額48円～88円）	元請一括加入（下請の事業主負担なし）	国民健康保険又は協会けんぽ（日雇特例被保険者）※1（国保は事業主負担なし）	国民年金（事業主負担なし）	○日雇労働保険の負担 1．150%＋日額48円～88円
	－	役員等	－	特別加入（事業主負担あり）	協会けんぽ、健康保険組合等※1（事業主負担5.495%※2）	厚生年金※3（事業主負担8.159%）	○2保険＋労災保険の負担 13．654%＋労災保険料
個人事業主 約10万者	5人～	常用労働者	雇用保険（事業主負担1.150%）	元請一括加入（下請の事業主負担なし）	協会けんぽ、健康保険組合等※1（事業主負担5.495%※2）	厚生年金※3（事業主負担8.159%）	○3保険の負担 14．804%
	1人～4人	常用労働者	雇用保険（事業主負担1.150%）	元請一括加入（下請の事業主負担なし）	国民健康保険（事業主負担なし）	国民年金（事業主負担なし）	○雇用保険の負担 1．150%
	－	日雇労働者	日雇雇用保険（事業主負担1.150%＋日額48円～88円）	元請一括加入（下請の事業主負担なし）	国民健康保険又は協会けんぽ（日雇特例被保険者）※1（国保は事業主負担なし）	国民年金（事業主負担なし）	○日雇労働保険の負担 1．150%＋日額48円～88円
	－	事業主、一人親方	－	特別加入（事業主負担あり）	国民健康保険（事業主負担なし）	国民年金（事業主負担なし）	○労災保険料の負担

※1　健康保険の適用除外の承認を受けることにより、国民健康保険に加入する場合がある。
（一部の国民健康保険組合については、事業主負担があるが、義務づけなし。）

※2　事業主負担は、協会けんぽ東京支部の平成23年度保険料率（介護保険2号被保険者保険料率を含む。）を例として記載。

※3「厚生年金保険」は、児童手当拠出金を含む（厚生年金基金加入員を除く）。

□：事業主負担がある部分（元請一括加入を含む）　□：事業主負担がない部分

出所）国土交通省，http://www.mlit.go.jp/common/000229351.pdf

図表 3-8 派遣労働者の社会保険加入状況

○ 平成22年の労働者に対する調査では、派遣労働者の雇用保険の加入率は約85%、健康保険は約78%、厚生年金は約76%となっている。
○ 登録型と常用雇用型を比べると、いずれの保険についても常用雇用型の加入率が高くなっている。

（単位：%）

	雇用保険	健康保険	厚生年金
正社員	99.5	99.5	99.5
派遣労働者	84.7	77.9	75.6
登録型	80.9	76.7	73.0
常用雇用型	89.0	79.3	78.6
パートタイム労働者	55.3	35.3	33.8

（出典）厚生労働省「平成22年就業形態の多様化に関する総合実態調査」
（注）この調査において、「登録型」とは派遣会社に派遣スタッフとして登録しておく状態を、「常用雇用型」とは派遣会社に常用労働者（①期間を定1ヵ月を超える期間を定めて雇われている者、③日々雇われている者又は1ヵ月以内の期間を定めて雇われている者であって、平成22年8月及び雇われた者）として雇用されている状態を、それぞれ指す。

出所）厚生労働省
http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002ym9b-att/2r9852000002yme3.pdf

○ 年金制度

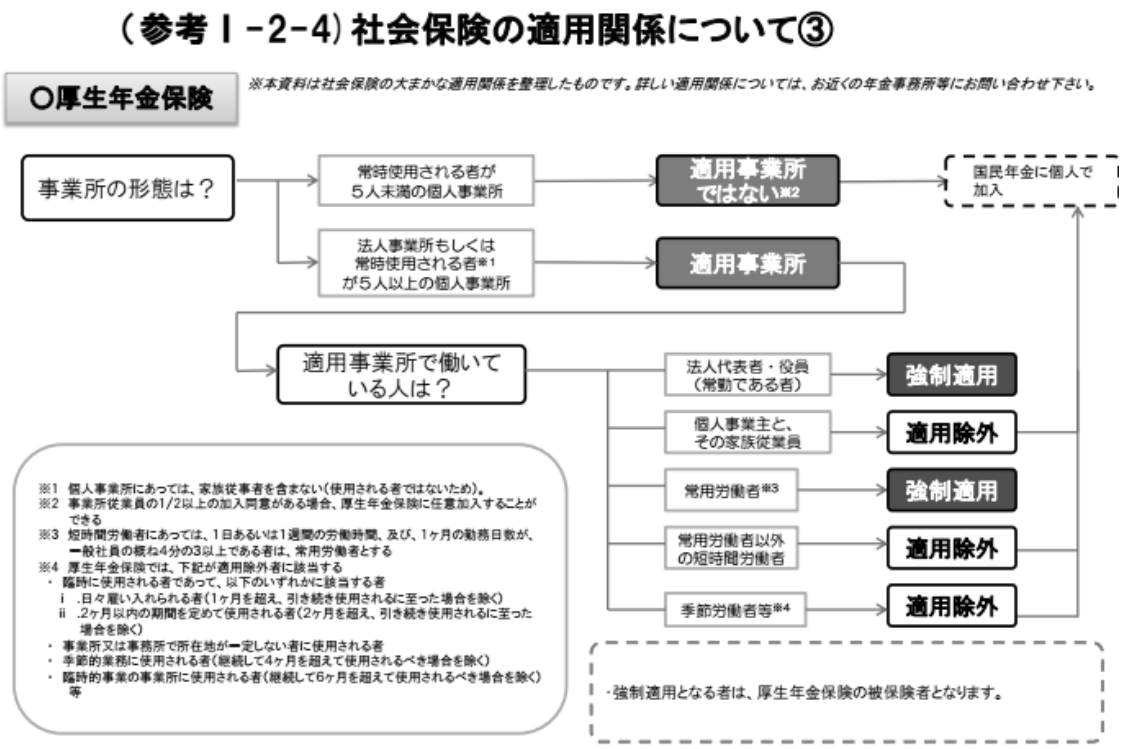
1961年4月1日（保険料の徴収）国民皆年金を目指す国民年金制度が創設され、1986年には基礎年金が導入された。「1階建て」部分には国民年金、「2階建て」部分として厚生年金、共済保険等がある。論者によっては厚生年金基金などを「3階建て」に位置づける場合もあるが、基本は2階建ての制度である。

図3-9にみるように、強制適用事業所以外の「適用除外」、「適用事業所ではない」では、国民年金への加入となっている。事業所の形態が法人で常用労働者が1人以上の場合は、いわゆる「社会保険完備」事業所である。季節労働者や常用労働者以外の短時間労働者、「日雇労働者」の場合、「適用除外」となっている。

短時間労働者の典型である「パートタイム労働者」への厚生年金の適用については、これまでも問題となってきたが、週所定労働時間が20時間以上であること、賃金が月額88,000円以上であること（年収106万円以上）、勤務期間が一年以上であること、従業員501人以上の企業とするなどがすべて該当する場合、2016年10月から適用されることとなっている。ただ、拡大対象人数は、約25万人程度であると推計されている。なお、女性がパートで働く場合、被扶養者として認められ3号被保険者となる年間収入基準は現時点で130万円未満である。パートで働く女性の自主的な就労抑制との関連で、重要な論点である。

なお、2015年10月からは老齢年金を受給できるために必要な保険料納付期間が25年から10年に短縮される。2013年に成立した年金関連の改正案については、参考資料を参照されたい。

図表3-9　厚生年金

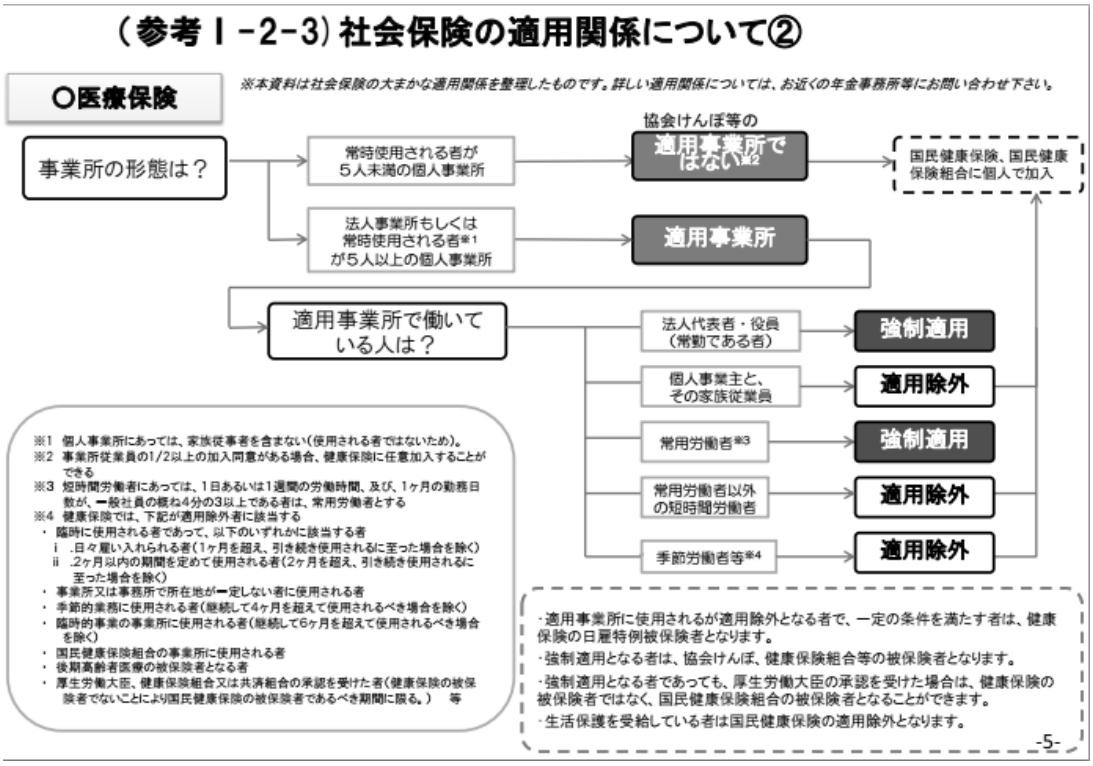


出所）国土交通省，http://www.mlit.go.jp/common/000229351.pdf

〇医療保険

医療保険については、該当図にみるように、複雑である。国民年金の基礎年金制度とは異なり、制度は分立したままである。健康保険組合、協会けんぽ、共済、高齢者医療制度があり、それ以外は国民健康保険となる。図中で適用事業所ではない、あるいは適用除外となっている者は、**国民健康保険組合への加入**となっている。ここでいう国民健康保険組合は、同種の事業または業務に従事する300人以上の人で組織するもので、それぞれの国民健康保険組合が保険者である。建設国保や医師国保がその代表である。2012年3月時点での国保組合数は165で、被保険者数は、約327万人である。建設国保が17万人を占めている。この間の生活困窮者を創出母体となっている産業が建設業であったことから知っておく必要があろう。

図表 3-10　医療保険



出所）国土交通省，http://www.mlit.go.jp/common/000229351.pdf

〇公費負担医療制度、無料低額診療事業（社会福祉法第二条）

日本における医療保障制度の重要な柱である公費負担医療制度の範囲は広い。1. 全額国が負担する、2. 保険を優先して使い、自己負担部分を公費で通常より軽減する、3. 自己負担を通常より軽くする、など方式も様々である。主に国レベルものは、次のように大別できる。

・社会福祉分野（生活保護法による医療扶助、中国残留孤児等支援法、結核児童養育医療母子保健法、児童福祉施設措置医療・児童福祉法、自立支援医療・障がい者総合支援法/育成医療、更生医療、精神障害の通院）。生活保護受給世帯では、医療券をもらって

受診する。医療費は全額公費から支出される。医療保険が活用できる者については、自己負担の3割が公費で支出される。

本講座の障がい福祉分野との関連では、「自立支援医療制度」は、心身の障害を除去・軽減するための医療について、医療費の自己負担額を軽減する公費負担医療制度で、所得に応じて1月当たりの負担額を設定。（これに満たない場合は1割） となっている。・難病など（特定疾患治療）では、特定疾患治療研究事業―指定難病など

・公衆衛生分野（感染症法（一般の結核患者の治療など）、精神保健福祉法（精神障害者の措置入院―原則なし。ただし、所得税がある金額を超えた場合、上限がある）、麻薬及び向精神薬取締法（麻薬中毒による措置入院）等、心身喪失者等医療観察法など）
・被害者補償（原爆被爆者援護法、公害健康被害補償法等、石綿健康被害救済法など）
・その他（行旅病人、外国人技術研修生など）―ホームレスに対する医療として医療扶助を適用するケースが多いとは考えるが、1899年「行旅病人及び行旅死亡人取扱法」（自治体予算）で対応するケースも希にあるので注意が必要である。

さらに、社会福祉法第2条に基づく無料低額診療事業という制度もある。医療機関が低所得者等に無料または低額で診療を行う制度である。済生会や日本赤十字社などが実施するものや、**第二種社会福祉事業**として実施するものがあり、全国の都道府県で行われている。地域によっては、交通の便が悪い立地環境にある診療機関の存在や事業自体あるいは実施機関の存在が十分に知られていないことなどから、生活困窮者支援現場で活用されているとはいえない面もある。地域の社会資源としてリストアップしておくこと必要である。

公費負担医療制度や無料低額診療事業などについても制度的理解を深めておく必要があろう。

〇労働保険（雇用保険と労働災害補償保険）と求職者支援制度

雇用保険制度と労働災害補償保険は雇用されている者を対象としている社会保険ということで、**労働保険**と呼称されている。

雇用保険制度については、失業に対する所得保障を行う社会保険であるが、1年を超える長期の失業には対応していない。公的就労事業の根拠法で政府みずからが公共事業を行って雇用を創出する「緊急失対法」（緊急失業対策法、1949年公布）は1996年に廃止された。それに替わって失業予防として雇用保険二事業（事業主向け事業）が制度化された。この点の確認は就労支援との関連においても重要である。大阪市「釜ヶ崎」においてみられるいわゆる大阪市、大阪府による「特別清掃事業」は例外的な自治体施策であり、原則「民間企業」への失業者の吸収が想定されている。就労支援において、生活困窮者自立支援法での「任意事業」である「中間就労」を担う就労準備事業所は、自治体による「認定」にとどまっている。

現行雇用保険では、65歳以上（65歳に達した日以降新たに雇用される者）、学生等、31日以上継続して雇用される見込みがない者や公務員などは適用除外である。

日雇労働者の場合、雇用保険の「日雇労働者被保険者」の適用対象となるが、年々減少しており、2012年度で19,345人となっている。また、近年問題となった「登録型派遣労働者」については、一定の要件を満たせば、対象となることが示されているが、上記の図表3-6で見るように、常用型派遣と比べて低いことがわかる。また、季節労働者には「短期特例被保険

者」がある。

なお、求職者支援制度が2011年10月から第2のセーフティネットとして制度化された。2008年以降の仕事と住まいを同時に喪失する事態への対応として展開してきた施策の一つの到達点である。

同制度は、雇用保険を受給できない求職者（雇用保険の適用がなかった者、加入期間が足りず雇用保険の給付を受けられなかった者、雇用保険の受給が終了した者、学卒未就職者や自営廃業者等）に対し、本人収入、世帯収入及び資産要件等、一定の支給要件を満たす場合は、職業訓練の受講を容易にするための給付金（_職業訓練受講給付金）を支給するとともに、ハローワークが中心となってきめ細やかな就職支援を実施することにより、安定した「就職」を実現するための制度である。職業訓練受講給付金として、訓練受講中、一定の要件を満たす場合、月10万円＋交通費（所定の額）が支給される。ただし、不正受給の場合、返還などのペナルティがある。この訓練受講者に対する就職支援として、訓練開始前、訓練中、訓練終了後、ハローワークが中心となり、訓練実施機関と連携して支援がなされる。ハローワークにおいては、訓練受講者ごとに個別に支援計画を作成し、定期的な来所を求めて支援を行うとされている。訓練の種類は、「基礎コース」（基礎的能力を習得する訓練―職種・業種横断的な訓練）、「実践コース」（基礎的能力から実践的能力まで一括して習得する訓練―介護、医療事務、IT等の分野の訓練）となっている。訓練実施機関は厚労大臣が認定し、実施機関に対する奨励金として実践コースでは就職実績に応じた支払制度、基礎コースに対しては受講生に応じた定額制が採られている。この給付金の要件として、収入が8万円以下、世帯収入25万円以下、金融資産が300万円以下といった収入要件だけでなく、訓練のすべての実施日に訓練を受講していることといった条件が挙げられている。

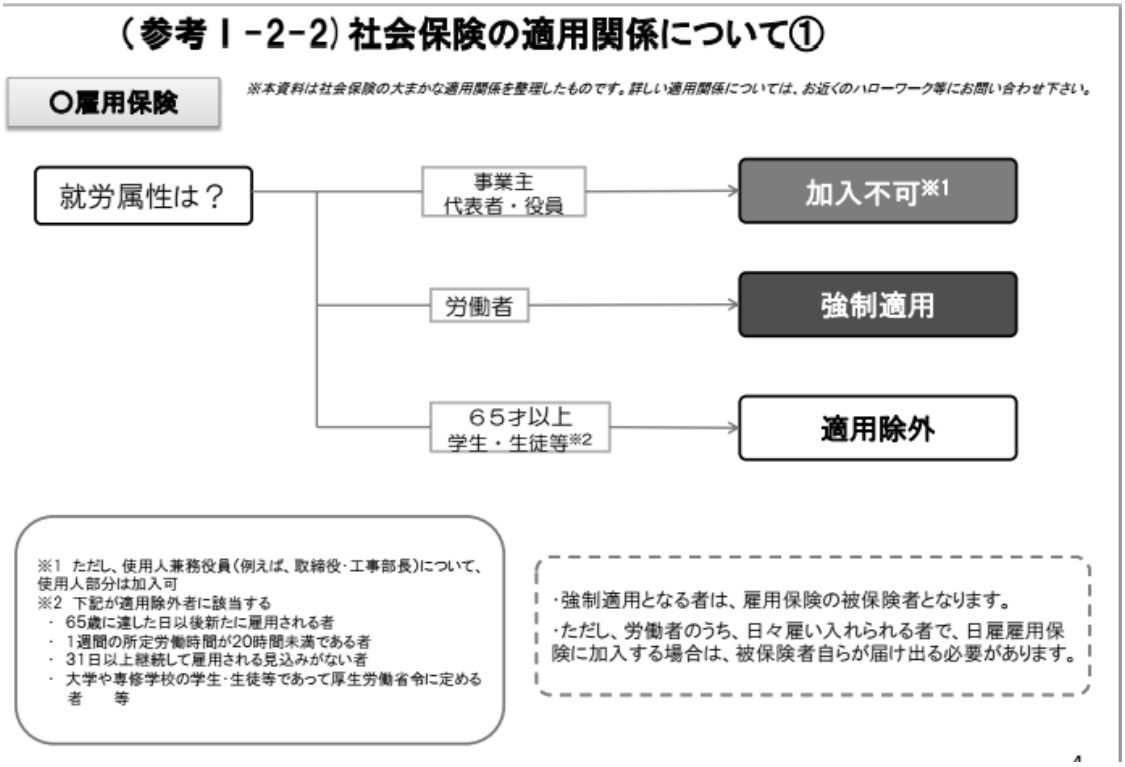
実績としては、2011年度～2013年7月までの訓練受講生数は17万7,594人で、2013年度に開講した求職者支援訓練などの就職状況（訓練終了3ヶ月後）では、就職率は基礎コースで79.7%（うち雇用期間の定めのない就職者割合64.2%）、実践コースで78.0%（うち雇用期間の定めのない就職者割合67.8%）と比較的高い就職率を示している。要件がより厳格化されたため、地域によっては制度利用の低さが、また、制度全体としては訓練機会の不均等や訓練の質の確保といった課題も示されている。今日の生活困窮者における複合的な問題を抱えている人々には、敷居の高い制度であると考える。

次に、労働災害補償保険については、被保険者という概念はなく、適用事業に雇用される労働者を対象に保険給付する制度である。強制適用事業に雇用される労働者には、パートのすべて、雇用保険では除外されていた昼間部の学生フルバイトが含まれる。また、意外と知られていないのが。被用者を対象とした労働災害補償保険の個人事業主・事業主の大工・左官などの一人親方や中小事業主、個人タクシー及びそれらの家族従業者など、個人など申請により**「特別加入」できる制度**があることである。

労働災害については、業務災害だけでなく通勤災害、さらに、精神的ストレス等による労働災害事故に対して「精神障害者等の労災認定にかかる判断基準」が示されるなど、その範囲は広がってはきている。

労災認定されるかどうかは個別ケースにより異なっているため、対応には専門家の知識が必要である。

図表3-11　雇用保険



出所）国土交通省，http://www.mlit.go.jp/common/000229351.pdf

○介護保険

日本における社会保険のなかで、最後に登場したのが、2000年施行の介護保険法である。高齢の生活困窮者や脱野宿した高齢の元ホームレスには介護を要する人々が少なからず存在している。支援現場においても、支援団体自体が介護サービスを提供しているところは少ないものの、介護問題は支援現場でも重要な課題となっている。日本の介護は家族介護をいわば前提として設計されたと言われているが、支援現場では、家族関係が希薄な高齢者は多い。今後、これらの人々に対する支援も重要な課題となっている。

介護保険の保険者は原則市町村で、被保険者は、市町村の区域内に住所を有する65歳以上（1号被保険者）、市町村の区域内に住所を有する40歳～65歳未満の医療保険加入者（2号被保険者）で、年齢要件、住所要件がある。利用に当たっては、要支援・要介護認定が必要となっている。要支援は要支援1～2、要介護は1～5である。生活保護受給者の場合、介護扶助が利用できる。

保険給付されるサービスは、1．訪問介護などの居宅サービス、2．介護老人福祉施設サービス、介護老人保健施設サービス、介護療養型施設サービスなどの施設サービス、3．地域密着型サービスである。

これまでホームレス支援現場で問題となってきた介護保険を巡る論点の1つは、中間施設である社会福祉法第2条第3項第8号で規定する無料低額宿泊所（いわゆる二種施設）等の中

間施設入居者と介護問題などである。

無料低額宿泊所は、ホームレス状態から脱却経路・中間居住施設として一定の役割を果たしているものの、その評価を巡ってはこれまで様々な議論がなされてきた。無料低額宿泊所問題そのものについては、ここでは触れない。詳細は厚生労働省「無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム」（2009年）における各種報告などを参考にされたい。

無料低額宿泊所には、生活保護世帯を中心とする生活困窮者が利用しているが、利用者の高齢化が進み、要支援・要介護認定を受けている人々が増加している。利用日数も長期化する傾向が指摘されており、地域の要支援・要介護高齢者の受け皿となっている側面を有している面もある。だが、自治体によっては、宿泊所などに実質的に「居住」し、住民票の所在地を宿泊所等とした上で、介護保険の被保険者として要介護認定を受けたとしても、介護保険上の居宅サービスを受けることができないという事態もある。介護保険法で訪問介護をはじめとする居宅サービスは、軽費老人ホーム、有料老人ホーム、厚生労働省が定める施設を含む「居宅」で行うとされており、宿泊所が社会福祉法上の「施設」とされていること、介護保険法に係る省令で定められた施設に該当していないといったことが理由としてあげられている（NPO法人エス・エス・エス「生活保護をはじめとする低所得者層への介護問題に関連し、無料低額宿泊所を利用する要支援・要介護への介護保険サービスの適用について提案いたします」2011年12月）

また、空き家などの既存ストックを活用し、低所得者でも入居できる「支援付き住宅」の制度化といった要望など、単身高齢者の生活支援・介護問題も重要な課題となってきている（NPO法人ふるさとの会「生活困窮者自立支援法・生活保護法改正に寄せて―生活困窮者の地域における包括的な支援システムのための提言）2013年9月）。

以上のように、本節では、日本の社会保障制度の全体像や特徴、生活困窮者の支援現場に即してトピックス的に社会保障制度について概説した。

次に、生活困窮者自立支援法と一体となって成立した生活保護制度についてみておこう。

４．生活保護と生活困窮者支援

生活保護について学ぶうえで決定的に重要なのは、生活保護制度の理念や基本的な仕組みを正確に理解することであり、法律上の規定や制度の仕組みと制度運用の実状とが異なる点をおさえることである。生活保護法にしたがって、いわば教科書通りに運用している福祉事務所もあれば、違法または不適切な運用をめぐって裁判や報道で取り上げられる事例も数多い。ここで、生活保護制度の仕組みを確認しておこう。

4.1 生活保護制度――原理と原則

生活保護制度の基本的な性格は、現在の生活保護法（1950年制定・施行）の目的として示されている（第1条）。すなわち、生活保護法は、憲法25条に規定された**生存権保障**の理念にもとづいて、生活に困窮する国民に対して国が**健康で文化的な最低限度の生活を保障**し、その**自立の助長**を目的としている。

生活保護制度の理解については、4つの基本原理と4つの原則が重要である。

生活保護の**4つの基本原理は、**第1に、**国家責任の原理**では、生活保護の直接責任は国にあるとされる（第1条）。第2に、**無差別平等の原理で**は、性別や社会的身分、生活困窮に陥った原因を問われることなく、国民は無差別平等に生活保護を請求する権利をもつと規定されている（第2条）。第3に、**最低生活保障の原理**では、生活保護が保障する最低限度の生活は、「健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない」と明記されている（第3条）。単に肉体的生存に必要な衣食住の充足にとどまらず、社会生活を営む上で必要となる諸費用も、保護の対象に含まれるということである。第4に、**保護の補足性の原理**では、努力しても最低生活の水準に達しない場合に、その足りない分を生活保護が補う（補足する）とされる。まず生活困窮者本人の資産（土地や家屋など）や労働能力の活用を要件とし、扶養義務者による扶養や他の法律による給付を優先させても最低生活を維持できない場合に、保護が行われるとされる（第4条）。

以上の原理に関連して、**保護の受給要件**については誤解があるため、注意しておきたい。保護の受給要件は、（1）日本国民であること、（2）生活に困窮していること、（3）生活保護法第4条第1項にいう資産、能力その他あらゆるものを最低生活維持のために活用していること、この3つとされる（小山 1951：106；厚生省社会・援護局保護課 1993：393）。しばしば混乱される点について確認しておこう。まず、保護の受給要件となる労働能力の活用について、働く意思と能力をもち求職活動を行っているにもかかわらず、実際に働く職場が見つからない場合は、要件を欠くことにはならない。また、扶養義務者による扶養は、生活保護に優先させて行うと規定されているのであって、厳密には保護の受給要件ではない。外国人については、厚生省（当時）の通知（「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」1954年）によって、外国人登録や永住・定住などの資格・条件つきで、**日本国民に対する取り扱いに準じた保護**を行うとされている。

次に、生活保護の実施原則について、生活保護法では**4つの原則**が規定されている。第1に、**申請保護の原則**では、生活保護は要保護者本人や扶養義務者、同居の親族の申請にもとづいて開始されると規定されている。ただし要保護者が急迫した状況にある場合は、申請がなくても保護の実施機関が職権によって保護を開始すること（**職権保護**）ができる（第7条）。第2に、**基準及び程度の原則**では、厚生労働大臣の定める基準（保護基準）にもとづいて最低生活費が計算され、その者の収入が最低生活費を下回る場合に、その不足分について保護を行うとされている（第8条）。第3に、**必要即応の原則**では、保護は機械的・画一的でなく要保護者の年齢や健康状態といった個々の事情や必要に即して行われるよう定められている（第9条）。なお、保護の適用期間に制限は設けられていない。第4に、**世帯単位の原則**では、保護の要否や程度の判定は原則として要保護者を含む世帯単位で行うとされる（第10条）。この点は、個人単位で画一的な給付がなされる社会保険とは対照的な特徴である。

4.2 生活保護制度——保護の種類と保護基準

保護の種類には、**生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助の8種類**がある。保護の方法は、**金銭給付**と**現物給付**とに分けられ、医療扶助と介護扶助は原則として現物給付であり、その他の扶助については原則として金銭給付である。また、生活保護は居宅での保護を原則とし、それによりがたい場合は救護施設や更

生施設などの施設で保護が行われる（第30条）。

保護基準について、ここでは基本的な算定方法や支給額の例を示しておきたい。保護基準は、要保護者の年齢別、世帯構成別、所在地域別などに分けて定められている。要保護者の所在地域によって物価や地価、生活様式などが異なるため、消費水準の測定結果等にもとづいて全国の市町村が**6つの級地**（1級地－1・2、2級地－1・2、3級地－1・2）に区分され、級地ごとに基準額が設定されている。

保護費の計算方法は、次の通りである。まず、級地ごとに設定された生活扶助基準の第1類費（年齢別）と第2類費（世帯人員別）を合わせた額に、必要に応じて**母子加算**や**障害者加算**などの各種加算、一時扶助や期末一時扶助、移送費などを上乗せしたものが、生活扶助基準となる。これに住宅扶助などの各種扶助基準を加えた合計額が、その世帯についての最低生活費認定額となる。この最低生活費認定額と、世帯員の収入や控除から計算された収入認定額とを対比して、収入認定額が最低生活費認定額に満たない場合に保護を受けることができる。

4.3 生活保護の運用の実際

ここでは、生活保護の申請から受給等に至るプロセスについて、全体的な流れを示すとともに、制度の原則と実際の運用とのズレや問題点、そこでの支援方法などにふれる。

生活保護は、先述のとおり申請を原則としているため、基本的には保護を要する本人が市役所の担当窓口に出向いて保護の申請を行うことになる。しかしながら、生活困窮者支援の現場では、保護を要する状態（要保護状態）にありながらも、住居のないことや稼動年齢にあることなどから自ら生活保護の支給対象に該当しないと思い込んで、保護の申請を行わないケースが少なくない。また、保護受給にともなう**スティグマ（恥や負い目）**によって、自ら保護を避けるケースもみられる。さらに、過去に自ら保護申請を行ったものの、行政窓口で不適切もしくは違法な対応（例えば、住居がないと申請できないと行政窓口で言われた、申請書を渡してもらえないなど）を受けた経験から、保護を断念するケースもある。

そこで重要なのは、**支援者が、生活困窮者と生活保護制度とを橋渡しするために同行申請を行う**ことである。本来であれば保護を申請・受給できる生活困窮者について、行政窓口への同行などによって申請・受給に関する支援を行うといった活動は、多くのホームレス支援団体によって取り組まれている。

ところで、保護の申請への対応をめぐっては、行政窓口が不適切もしくは違法に申請者（もしくは申請以前の相談者）を追い返すことが「水際作戦」と呼ばれ、問題視されてきた。保護の申請について、基本的かつ重要な点を示しておく。それは、保護の申請に要件はないということである。生活保護の受給は調査を経て行われるため、いくつかの要件を満たす必要があるが、生活保護の申請は、誰がどのような状況であっても行うことができる。野宿状態にあっても、いま暮らしている地域に住民票がなくても、住民票が多重債務を負っていても、保護の申請を行うことができるし、行政窓口は保護の申請を拒むことはできない。保護が開始される段階では、**原則として「住所」設定が必要となる（住民登録は、かならずしも必要ない）**。住居の確保にあたっては、行政窓口が協力することを厚生労働省が命じている。

保護の申請から決定・却下までは、**原則として14日間、最長で30日間**とされている。その期間の支援として、大都市部などであれば支援団体の運営する施設や住居等のハウジング

を活用した衣食住の支援などがみられる。他方で、そのような資源の乏しい地域では、例えばその期間を野宿生活のまま待機して過ごすことになる。これを回避する方法の１つ**は、生活保護の行政窓口で運用されている「小口資金」や「つなぎ資金」（自治体によって名称が異なる場合）の貸付制度を活用することである。**概ね数万円を上限として、保護申請から決定までの期間に貸し付けが行われる。保護開始後に、保護費から返済していくことになる。

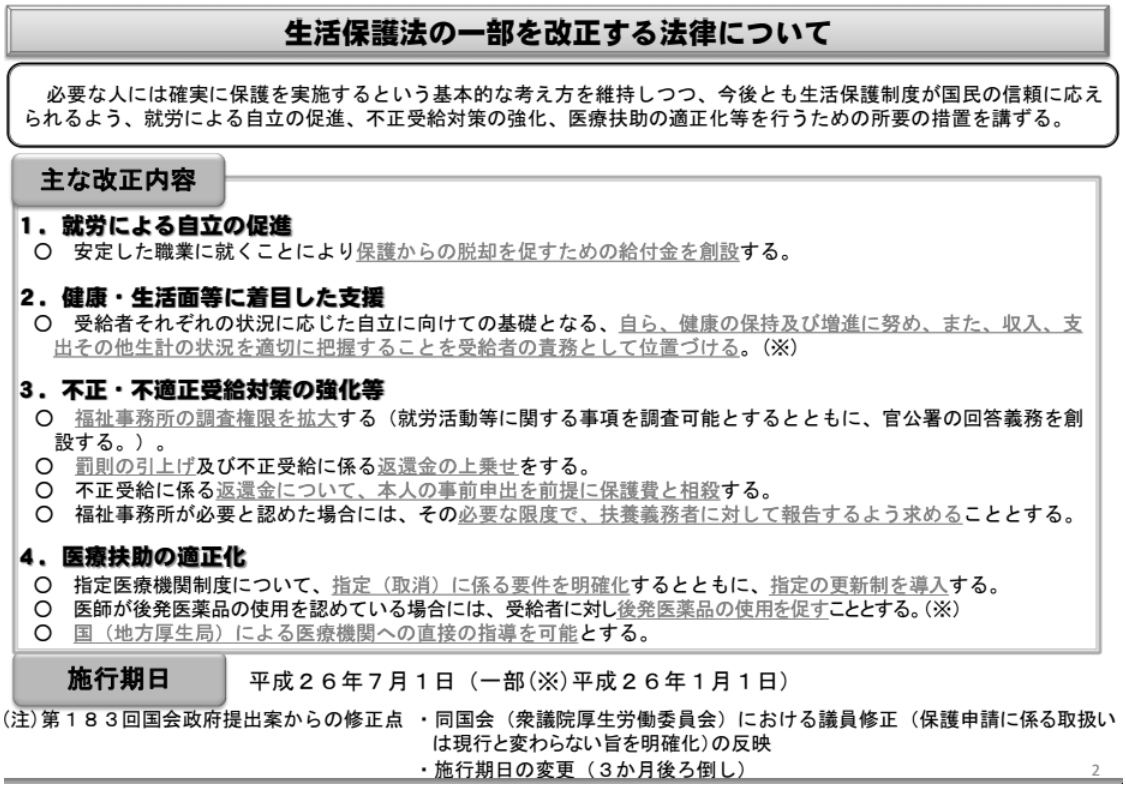
なお、保護の運用についての不満や不服については、役所を相手取って争う権利が保障されている。代表的なものは**審査請求**であり、例えば市役所での運用に対する不服を、上級庁である都道府県庁等に申し立てることができる（生活保護法64～69条）。さらに、行政の違法行為を、不服申し立てを経ずに裁判に提訴することもできる（損害賠償請求訴訟）。このような争訟をとおして、被害の回復や再発防止、制度改善につなげていくことも、生活困窮者支援活動の一環に位置付けられるであろう。また、争訟のほかにも、行政との交渉や協議をとおして、その地域の生活保護行政の改善に結びついた多く実例があるので、参照されたい（山﨑ほか 2006；垣田 2011a）。

これに関連して、厚生労働省による生活保護に関する生活保護に関する「通知」についても目配りをしておくことも重要である。例えば、生活困窮者支援との関連では、2003年7月31日「ホームレスに対する生活保護の適用について」（社援保0731001号課長通知）や2009年3月に都道府県・指定都市・中核市民政主幹部（局）長宛てに出された「職や住まいを失った方々への支援の徹底について」（社援保発課長通知）、2009年12月25日「失業等により生活に困窮する方々への支援の留意事項について」（社援保発1225課長通知）などが該当しよう。

なお、生活保護費の試算については、NPO法人ホームレス支援全国ネットワーク加盟のNPO法人もやい、あるいは湯浅誠『貧困襲来』（山吹書店）のサイト（http://yamabuki-syoten.net/hinkonsyurai_cd.html）から、生活保護費自動計算エクセルファイルをダウンロードできる。

周知のように、2013年12月6日に改正生活保護法が成立した。
その主な改正内容の概要は、次の4点である（図表3-12）。
1. 就労による自立の促進―保護からの脱却を促すための就労自立給付金の創設（2014年7月1日施行）。2. 健康・生活面などに着目した支援―受給者は健康の保持・増進に努め、生計の状況を適切に把握することを責務とする。3. 不正・不適正受給対策の強化等（福祉事務所が必要と認めた場合、その必要な限度で、扶養義務者に対して報告するよう求める等）、4. 医療扶助の適正化（指定医療機関制度の指定の更新制の導入等）である。

図表3-12　改正生活保護法



この改正生活保護法を巡っては、様々な問題点が指摘されている。その中でも扶養義務の問題が特に取り上げられている。その1つとして、日本弁護士会の会長声明を紹介しておこう。今後の推移に注視する必要がある。

「改正法には、①違法な「水際作戦」を合法化し、②保護申請に対する一層の萎縮的効果を及ぼすという看過しがたい重大な問題がある・・略・・審議の過程において政府は、**申請の際に申請書及び添付書類の提出を求める改正法 24 条については、①従前の運用を変更するものではなく、申請書及び添付書類の提出は従来どおり申請の要件ではない、②福祉事務所等が申請書を交付しない場合もただし書の「特別の事情」に該当する、③給与明細等の添付書類は可能な範囲で提出すればよく、紛失等で添付できない場合もただし書の「特別の事情」に該当する旨答弁した。**また、**扶養義務者に対する通知義務の創設や調査権限の拡充を定めた改正法 24 条 8 項、28 条及び 29 条については、明らかに扶養が可能な極めて限定的な場合に限る趣旨である**旨答弁し、以上両趣旨を厚生労働省令等に明記し、保護行政の現場に周知する旨繰り返し答弁してきた。

しかし、改正法の法文が一人歩きし、違法な「水際作戦」がこれまで以上に、助長、誘発される危険性が払拭されたとは到底言い難い。改正法の施行によって、生活保護の利用が抑制され、餓死・孤立死・自殺等の悲劇が増加する事態が強く懸念される。現に、参議院厚生労働委員会では、附帯決議において、「いわゆる『水際作戦』はあってはならないことを、地方自治体に周知徹底する」等の指摘がなされた。そして、厚生労働大臣は、審議の過程で、生活保護受給者数、人口比受給率、生活保護開始率、餓死・孤立死等の問題事

例の動向を踏まえ、問題があれば5年後の見直しの際に十分に考慮する旨答弁し、同旨の附帯決議もなされている。

当連合会は、国に対し、改正法の施行により、申請書を交付しない、添付書類がそろわない限り有効な申請とは扱わない、扶養義務者への援助を求めて門前払いする等の、申請権を侵害する違法な運用が拡大しないようにするため、上記国会答弁及び附帯決議の趣旨を十分に踏まえ、各地の福祉事務所等の誰でも手に取れる場所に申請書を備え置くことを求めるとともに、改正法を理由として申請権を侵害する運用を行わないよう各地の福祉事務所等に周知徹底することを強く求める。また、改正法の施行による影響を逐次に把握するよう努め、問題が生じれば、5年の見直し期間の経過を待つことなく直ちに改正法を見直すことを強く求める。そして、当連合会としても、改正法の施行により違法な「水際作戦」が増加することとならないか厳しく監視することはもちろん、制度の利用資格がありながら利用できていない膨大な「漏給層（制度の利用資格のある者のうち現に利用していない層）」をなくし、生活保護制度の「捕捉率（制度の利用資格のある者のうち現に利用できている者が占める割合）」を高め、憲法の生存権保障を実質化するための真にあるべき生活保護制度の改善に向けた取組を、より一層強化する決意である」
（http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2013/131206.html）」

4.4 生活保護と自立支援

今日、様々な領域で「自立支援」という用語が多用されている。先述したように、生活保護制度の目的の一つは「自立助長」である。厚生労働省においても「自立」を「就労による自立」、「日常生活自立」、「社会生活自立」と広く捉えている。したがって、就労による経済的自立や保護の廃止と狭く捉えることは避けねばならない。

「自立」のあり方を、幅広く捉え、保護受給か自立か、といった二項対立ではなく、生活保護を活用しながら自立した生活を組み立てるということも求められている。ホームレス支援で指摘されてきた**「半福祉・半就労」型の自立**である。働きながら賃金の不足分を保護費で補う、または保護を受けながら、日常生活を立て直して健康な生活を送る意欲を回復する、地域や他者とのつながりを少しずつ築いて社会生活を送る、といったことも「自立」生活と捉えることができる。このような「働く場」、「参加する場」は、2012年7月に社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」において、「生活支援戦略」の「**中間まとめ」で提示された「中間的就労」**に近い考え方とも捉えられる。

改正生活保護法と同時に成立した生活困窮者自立支援法では、「「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をいう」（同法第2条）としており、上記の「中間まとめ」より限定されたものとなっている。すでに述べられているように、同法にもとづく事業のなかには、福祉事務所設置の自治体における必須事業と任意事業がある。就労に関わる事業は任意事業である。これまで提起されてきた「半福祉・半就労」型の自立は必ずしも想定されていないように思える。2015年の法施行までの間、各地で実施されるモデル事業（2013年度は68ヶ所）において、どのような支援が展開されていくのか、推移を注視する必要があろう。

制度変更が進展していくもとで、**多様な自立の捉え方**や諸工夫にもとづく選択肢をいかに提示し、社会保障制度を活用した生活の組み立てや建て直しをいかに支援できるか、伴走

型支援の意義と力量が問われる。

以上のように、本章では、生活困窮者支援で用いられる社会保障制度について、その全体像を示したうえで、社会保険制度のポイントと生活保護について基本的な仕組みを紹介した。

ポイントは、伴走型支援を進めていくうえで、第1に、広く社会保障の諸制度を**見渡す観点**が必要なこと、第2に、制度の仕組みや運用に関する知識をふまえてニーズに即した制度利用に結びつけることである。第3に、生活保護制度については、生活困窮者支援の中で活用されるケースが多いと考えられるため、制度の趣旨や原則、基本的な知識の理解が求められる。生活保護受給後のステージにおける支援課題等については、他の章でも取りあげられているので、参照されたい。第4に、生活困窮者自立支援法に関しては、経済的困窮と社会的孤立のなかにある生活困窮者に対して、安定した日常生活や就労・社会参加を目指す包括的な支援のあり方が問われている。

参考文献

中山徹・加美嘉史編著『社会保障論』東山書店、2014（刊行予定）

垣田裕介　「現代の貧困と公的扶助制度」坂脇昭吉・阿部誠編著『現代日本の社会政策』ミネルヴァ書房,2007

――――『地方都市のホームレス――実態と支援策』法律文化社,2011a

――――「パーソナル・サポート型支援による社会的包摂の可能性――貧困に対する社会政策の論点と課題」『大分大学経済論集』第63巻第４号,2011b

厚生省社会・援護局保護課監修　『生活保護手帳（別冊問答集）』社会福祉振興・試験センター,1993

小山進次郎　『改訂増補　生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会,1951

里見賢治　『改訂新版　現代社会保障論――皆保障体制をめざして』高菅出版,2010

生活保護制度研究会監修　『保護のてびき』第一法規,各年度版

平岡公一・杉野昭博・所道彦・鎮目真人　『社会福祉学』有斐閣,2011

山﨑克明・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,2006

湯浅誠　『反貧困――「すべり台社会」からの脱出』岩波書店（岩波新書）,2008

厚生労働省　「生活困窮者自立支援促進支援モデル事業担当者連絡会議」（2013年8月2日）資料

国土交通省社会保険未加入対策の具体化に関する検討会「建設業における社会保険未加入問題への対策について」2012年2月

参考資料

○年金関係

「国民年金及び企業年金等による高齢期における所得の確保を支援するための国民年金法等の一部を改正する法律」 **（年金確保支援法）** が平成23年8月10日に公布された。
平成24年10月から3年間に限り●納付可能期間を10年間に延長する。
平成24年において、年金関連の法律が、通常国会で2法、臨時国会で2法の計4法成立している。

（1）公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律（平成24年8月10日成立）

改正法の主な内容	施行日
[1] 年金の受給資格期間を現在の25年から10年に短縮する。	平成27年10月1日（※）
[2] 基礎年金国庫負担2分の1を恒久化する年度を平成26年度と定める。	平成26年 4月1日（※）
[3] 短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大を行う。	平成28年10月1日
[4] 厚生年金、健康保険等について、産休期間中の保険料免除を行う。	平成26年 4月1日
[5] 遺族基礎年金の父子家庭への支給を行う。	平成26年 4月1日（※）

（2）被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律（平成24年8月10日成立）

改正法の主な内容	施行日
[1] 厚生年金に公務員及び私学教職員も加入し、2階部分は厚生年金に統一する。	平成27年10月1日
[2] 共済年金・厚生年金の保険料率（上限18.3%）を統一し、制度の差異を解消する。	
[3] 共済年金にある公的年金としての3階部分（職域部分）は廃止する。	
[4] 追加費用削減のため、恩給期間に係る給付について27%引き下げる。	平成25年8月1日

（3）国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律（平成24年11月16日成立）

改正法の主な内容	施行日
[1] 平成24年度・25年度の基礎年金国庫負担割合を、消費税増税により得られる収入を償還財源とする年金特例公債（つなぎ国債）により2分の1とする。	公布日（平成24年11月26日）
[2] 年金額の特例水準（2.5%）について、平成25年度から27年度までの3年間で解消する。 （平成25年10月▲1.0%、平成26年4月▲1.0%、平成27年4月▲0.5%）	平成25年10月1日

（4）年金生活者支援給付金の支給に関する法律（平成24年11月16日成立）

法律の主な内容	施行日
年金受給者のうち、低所得高齢者・障害者等に福祉的な給付を行う。	平成27年10月1日（※）

（※）税制抜本改革により得られる税収（消費税収）を充てるため、税制抜本改革の施行時期にあわせて施行する。

○雇用保険・派遣労働者関係

・雇用保険の適用拡大（平成22年4月施行）
雇用保険の適用基準を緩和し、非正規雇用の労働者に対する適用範囲を拡大された。

・求職者支援制度の創設（平成23年10月施行）

雇用保険を受給できない求職者に対し、訓練の受講機会を確保するとともに、一定の場合に訓練期間中に給付金を支給し、早期の就職を支援する制度が創設された。

・労働者派遣法の改正（平成24年3月成立、10月施行（一部未施行））

派遣労働者の保護と雇用の安定等を目指し、日雇派遣の原則禁止、派遣元事業主の一定の派遣労働者に対する無期雇用への転換推進措置の努力義務化等を内容とする法改正が行なられた。

４．生活困窮者に対する就労支援Ⅱ

《目標・ポイント》

今日の生活困窮問題は、単に経済的困窮状態にあるというだけでなく、様々な社会的不利条件により、社会的関係が脆弱で社会的孤立状態にある人々や複合的な問題を抱える就職困難な人々をも含んだ問題である。

既存の福祉分野における就労支援制度やホームレス自立支援法に基づく就労支援制度と多様な就労自立とその場の構築のあり方に関する理解と実践での活用法の習得を図ることを目的とする。

(1) 今日の雇用・就労状態の把握の理解を深める。
(2) 地域の雇用・失業状況の把握と地域労働市場や連携組織に関する知識を習得する。
(3) 就労支援に当たってのポイントを考える。
(4) 就労支援の実際―就労開発の仕方のポイントを学ぶ
(5) 2013.12.06 成立の生活困窮者自立支援法と就労支援

１．今日の雇用・就労状態の把握

今日の雇用・就労状況は極めて複雑な状況を呈している。

雇用の場面では、非正規労働者の深化している。通常用いられる既存統計(総務省「労働力調査)(カレント方式・一時点での状態)、「就業構造基本調査」(ユージャル方式・普段の状態))では、後者で2013年7月現在38.6%となっている。

ここでいう「非正規労働者」とは、「正規労働者」以外という意味で、その範囲は極めて広い。「正規労働者」を「正社員」と一般に呼称する事が多い。その意味合いも広いと理解すべきである。

日本的雇用慣行の下では、安定的労働者とは、具体的には「社会保険完備」で「雇用期間の定めのない」(定年制はあるが)、労働者である。「常用労働者」という言葉が使われるが、社会保険が完備している労働者とはあくまで近似値的でしかない。

給与の支払い形態において、月給制だけでなく、日給月給、完全歩合制、基本給＋歩合といったように、「正社員」と呼称されていても、月給形態をとらないケースもあることに注意が必要である。

就労支援においては、当事者の希望やニーズ、これまでの職歴などを勘案することが重要ではあるが、それ同時に雇用の形態についても法改正が続いているため明確な理解が求められる。

(1)パートタイム労働者

「1週間の所定労働時間が同一の事業所に雇用される通常の労働者の1週間の所定労働時間に比し短い労働者」とされている。フルタイムに対するパートタイム、という意味であるが、パートタイム労働者という「身分」で長時間・長期間にわたって雇用するという形で、本来の意味とは異なった労働力活用も実際にはあるため注意する必要がある。社会保

険との関係についても、目配りをする必要もある。

昨年 24 年 8 月 22 日に公布された「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」には、健康保険法・厚生年金保険法の一部改正が含まれており、短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大が平成 28 年 10 月 1 日よりなされる予定である。

短時間労働者の加入要件は、

①週 20 時間以上

②月額賃金 8.8 万円以上（年収 106 万円以上）

③勤務期間 1 年以上

※学生は適用除外

※従業員 501 人以上の企業が対象（現行の”週 30 時間以上”という適用基準において適用となる被保険者の数で算出）

※その後 3 年以内に検討を加え、その結果に基づき、必要な措置が講じられることになります。

関連法規としては、**「パートタイム労働法」**（平成 20 年 4 月改定）、**「パート労働指針」**がある。

(2)派遣労働者

また、2008年に、「日雇派遣」といった事が、大きな社会問題となったことは記憶に新しい。彼らが会社の寄宿舎・社宅・寮で働いていたため、「派遣」の打ち切りによって、仕事と住まいの両方を一挙に喪失することで、周知のように大きな社会問題となった。

派遣労働者は、派遣元(人材派遣会社など)と雇用契約を結び、派遣先企業の指揮・命令の下で働く。派遣先の企業は、派遣労働者に対し、直接雇用の申し込みなど、労働者派遣法に基づきさまざまな義務を負う。請負労働者の場合は派遣先ではなく、派遣元から指揮・命令を受ける。類似した労働力需給の関係としては、「請負」型、「労務供給」型がある。請負と派遣は、相手企業・事業所の指揮・命令に従うかどうかがポイントである。請負と称して、相手企業の指揮・命令を受ける「偽装請負」等の問題も抱えている。

なお、建設業務、警備業務、港湾業務に労働者を派遣することはできない（派遣法第四条、特に、警備はそれ自体が派遣同等）。医療業務については、紹介予定派遣、出産・育児・介護休業の代替要員、僻地および社会福祉施設への派遣を除いて禁止（2006年3月改正、派遣法施行令第二条）についても生活困窮者支援の就労先の1つとして考えられる業種であるだけに知っておく必要がある。

そもそも労働者派遣事業は、次の種類がある。

①特定労働者派遣事業(16条派遣)―派遣元に常時雇用される労働者（自社の正社員等の正規雇用）を他社に派遣する形態。届出制、②一般労働者派遣事業(労働者派遣法)許可制―派遣元に常時雇用されない労働者（自社の契約社員等の非正規雇用）を他社に派遣する形態。許可制。臨時・日雇い派遣もこれに該当する。なお、一般労働者派遣事業の許可を得れば、前項の特定労働者派遣事業も可能である。なお、紹介予定派遣もある。

そして、派遣労働者は、常用型派遣と登録型派遣に分類される。

○常用型派遣

派遣先（仕事）の有無に拘らず、常に派遣業事業者と雇用契約が結ばれている状態での派遣であって、正社員派遣、定常型派遣ともいう。

○登録型派遣（非正規雇用）

派遣先（仕事）が存在する時のみに、派遣業者と雇用契約の関係が生じる状態の派遣であって、様々な問題はこの雇用形態から生じている。一般的派遣労働という場合、この「登録型」派遣を指す場合が多い。就労支援の現場では、「派遣企業」に就職し、派遣先の地方で派遣契約解消-失業―路上化といったケースも見られることにも留意する必要がある。

平成24年10月労働者派遣法は改正された。詳細は省略するが、改正により短期の派遣（＝日雇派遣）は原則禁止されている。

○「労働者派遣法」の経緯

装置型産業における内部請負制度と職安法施行規則の改定が、下請け労働者や臨時労働者問題の歴史的背景としては重要であるが、同法施行以降では、派遣業種拡大と製造業への解禁が決定的であると考える。

1986年7月1日：施行―業種を限定

1999年12月1日：改正（派遣業種拡大）

2004年3月1日：改正（物の製造業務の派遣解禁、紹介予定派遣の法制化など）

2006年3月1日：改正（派遣受入期間の延長、派遣労働者の衛生や労働保険等への配慮）

2012年10月 ： 改正法により、**日雇い派遣が原則禁止**となった。

関連法規は、いわゆる「労働者派遣法」である。

(3)臨時・日雇労働者

臨時労働者とは、常用労働者と対比される呼称である場合が多いが、一般的には繁忙期に2か月程度の短期の契約で雇用される労働者をいう。

また、日雇労働者とは、**日々雇い入れられる者**で、一般に**1か月以内の期間**を定めて雇い入れられる者をいう。

就労支援現場では、日雇労働については、雇用保険や日雇特例(健康保険)の関係をチェックする必要がある。

(4)請負型の労働者あるいは就労者問題

労働基準法での労働者性が問われる就業形態で働就労している人々は実は多くの産業分野にみられるのも今日の就労を巡る重要な分野である。

例えば、建設業における「1人親方」・職人層と言われる人々や「急迫的自立」といわれる「事実上の賃金労働者」など、雇用・就業の安定性や社会保障との関係で問題となる人々である。「請負」型で働いている人々の問題である。ここでは、触れないが、その重要性について指摘するに留めたい。「建設産業」は様々な産業からの失業者などの「受け皿」産業と位置づけられてきたが、2000年前後から失業者排出産業へ転化したとされている。

その結果、全国ネットによる調査においても、ホームレスなどの典型的な生活困窮者の供給母体産業の1つともなっている。

２．就労支援と地域の労働市場把握

2.1 地域の労働市場を捉まえる

就労支援は、居住している地域において展開している労働市場の状況を知っておくことが前提と考えられる。

残念ながら、地域の雇用状況、特に、市区町村別に詳しい状況を把握した既存統計は、少なく5年毎の「国勢調査」と「就業構造基本調査」程度である。そこで、よく使われるのは、「職業安定所」の業務統計である。職業安定所の管轄市区町村における求人・休職の状況を把握することができる。ただ、「職安」の当該地域の労働市場の全体の2割程度しか把握していない（「雇用動向調査」による就職の職安経由率）、ホワイトカラーや管理的職業などの求人などが相対的に少ないなど、求人構造に偏りがあると言われている。

地域の雇用・失業の指標の1つとして、月間有効求人倍率が挙げられよう。求人・求職とも一定期間、職業安定所に求人、求職者として登場するため、有効求人、有効求職となっている。有効求人倍率が「1」の場合は、総量として求人と求職が同じであることを示している。したがって、有効求人倍率が0.5であれば、求職者に対して求人数が半分ということで、「買い手市場」であることを、「1」以上であれば、「売り手市場」であることを示している。だが、求人と求職が量的には同じでも、求人・求職の両者にニーズがあるため、「ミスマッチ」が生じる。求職者がいるにも係わらず「充足」されない求人が存在するのが常であると考える。また、周知のように、一般求人には、パート求人も含まれている。ここでは触れないが、実際の支援では、「パート」とそれ以外の求人を分けているケースが多いと考える。

入・離職の動きの大きい職種の求人では、常に存在する求人という意味で「万年求人」と言われる求人も存在している。したがって、「職安」にいけば、選ばなければ仕事はあるというのは一面正しいが、一方で多くの者が雇用継続せず離職率の高い可能性のある求人も現実に存在していることを知っておくことが必要であろう。

近年、地域の求人情報は、新聞だけでなく、様々な情報誌が無料で刊行配布されている**情報誌**より入手できる。ただ、賃金・労働条件などの地域での「相場」をみる材料には成るものの、情報の信頼性は、職安の情報の方が高い。

以下は､大阪における労働市場における統計一覧であるが､生活困窮者支援の現場では、有効求人倍率もさることながら、年齢、職業別職業紹介状況やパート職業紹介状況の方が実際にはより有効な情報とは考える。基本的にはどの職業安定書においても、業務統計を刊行しているので、直近のデータを入手しておくことが必要である。

〇地域の労働市場把握の例示―「労働市場月報1月号（平成26年1月内容）」

1. 近畿の有効求人倍率の推移
2. 一般職業紹介状況
3. 中高年齢者職業紹介状況
4. 職業別常用職業紹介状況
5. 年齢別常用求人・求職・就職状況
6. 態様別新規常用求職者の状況
7. 雇用保険業務取扱状況

図表4-1で、示しているように、新規求人倍率で「1」を超え、有効求人倍率は「1」程度となっており、数値の上では、好転しているとみることもできる。各都道府県の労働局のデータは入手できる。なお、一般的には、「新規求人」の方が、求職者の方が多い場合、有効求人倍率より高く示される場合が多いとされている。新規、有効求人倍率は、共に一般労働市場の状況を示しており、実際の支援では、年齢別や職業別求人倍率、パートの求人倍率の方がより実践的であると考える。

図表 4-1　大阪の職業安定所からみた労働市場　大阪労働局、平成 25 年 11 月現在

	新規求人倍率		有効求人倍率	
	就職機会積み上げ方式	求人数均等配分方式	就職機会積み上げ方式	求人数均等配分方式
年齢計	1.74	1.74	0.98	0.98
ち19歳以下	1.96	10.13	1.15	6.54
20～24歳	1.93	2.05	1.13	1.30
25～29歳	1.96	1.45	1.14	0.88
30～34歳	1.93	1.60	1.12	0.92
35～39歳	1.81	1.43	1.04	0.79
40～44歳	1.62	1.16	0.92	0.67
45～49歳	1.50	1.38	0.84	0.75
50～54歳	1.50	1.75	0.83	0.91
55～59歳	1.59	2.13	0.88	1.05
60～64歳	1.60	1.68	0.86	0.78
65歳以上	1.68	1.65	0.92	1.02

年齢計	1.74	1.74	0.98	0.98
24歳以下	1.94	3.33	1.13	2.13
25～34歳	1.94	1.52	1.13	0.90
35～44歳	1.71	1.29	0.98	0.73
45～54歳	1.50	1.54	0.83	0.82
55歳以上	1.62	1.82	0.88	0.94

年齢計	1.74	1.74	0.98	0.98
44歳以下	1.85	1.78	1.07	1.05
45歳以上	1.56	1.69	0.86	0.89

※積み上げ方式と配分方式は、近年の求人に年齢が書かれていない
ものが増加ことにより、新しい計算方法か採用されている。これでみると、若年の求人倍率がかなり異なっている点に注意する必要があろう。

出所）http://osaka-roudoukyoku.jsite.mhlw.go.jp/jirei_toukei/sijo/fuyo_10dec.htmlより

地域での「賃金相場」や「賃金水準」を規定しているのは、地域別最低賃金で、公表されている。また、地域での初任給水準などについての情報については、商工会や商工会議所でも把握していることも多い。

地域の失業状況、厳密に言えば「完全失業者」を把握するには、一般的には「労働力調

査」結果をもちいるが、サンプル調査であるため、市町村別の「完全失業者」、「失業率」については、「国勢調査」に依存せざるを得ない。また、「国勢調査」は、路上にいるホームレスも調査対象となっていることも重要である。ホームレスなど住居が定まっていない人に対しては、実際にいる場所で国勢調査員あるいは国勢調査指導員が調査することになっている。国勢調査は、10年に1回大規模調査、その間は簡易調査である。直近データは、2010年となっている。次回の調査は2015年である。しかし、2015年、東日本大震災と福島原発問題によって、実施できない自治体が発生することも予想されている。また、被災した人々について調査がどの程度可能かどうか、といった課題も指摘されている。

なお、日本における「完全失業者」概念は、「働く意思と能力をもち、求職活動を行っていながら、就職の機会を得られない者」とその定義は狭い。意思と能力をもちその具体的行動としての求職活動を行っているということである。意欲がない者は、失業者となっていない。

就労支援の重要な連携先機関として職業安定所が位置づけられていることから職安から情報を入手することが最も早く確実な方法であると考えられる。

2.2　就労支援に関連する労働法規

就労支援に係わる労働法規についても初級では取り上げなかったため、ここでは、一覧で示し、必要な限りで触れておきたい。指摘しておきたいことは、斡旋・紹介、職業能力開発などが定められているが、「雇用」開発、創出についての根拠法がないということである。この間の「緊急雇用」といった「臨時措置」はあったが、期限がくれは、終了するというものである。また、自治体の役割が十分認識されていないのではないかということである。就労支援現場では、「出口」問題をどうするのかが、極めて切実な課題となっていることが予想される。

なお、1よく知っている、2知っている、3よくは知らないと自己チェックしてみよう。

・労働基準法（　　）理解度チェック
・職業安定法（　　）理解度チェック
・最低賃金法（　　）自分の自治体の最低別賃金は（　　）円位。
・雇用対策法1966（　　）　―労働市場の基本法、2000年の雇用対策において自治体においても雇用対策が打ち出されているが、あまり知られていないのでは・・・。地方自治体では雇用対策は「国」の仕事という認識は強いのではないだろうか。
・雇用保険法（　　）―　いわゆる「失業等給付」と「雇用保険二事業」であるが、事業主向けの雇用保険二事業があることが特徴となっている。この制度の活用は、企業規模が小さい企業で少ないと言われている。
・非正規雇用のうち、日雇雇用と季節労働等短期雇用については被保険者となる可能性がある。支援団体との関係では後者は北海道、前者は大都市である。

・労働者派遣法（　　）
・職業能力開発促進法（　　）―職業能力の開発向上のための基本的体系を定めた基本法は、以前は「職業訓練法」である。
・男女雇用機会均等法（　　）
・高齢者雇用安定法（　　）
・障がい者雇用促進法（　　）―地域障害者職業センターに職場適応援助者（ジョブコーチ）されている。障がい者の就労支援のあり方は、生活困窮者自立支援法の任意事業「就労準備事業」において、その参考となる可能性はある。
・パートタイム労働法（　）
・労働契約法（　）―2012年改正、2013年施行により有期労働契約が更新反復されて通算後年を超えたときには、労働者の申し込みにより、向き労働契約に転換できることと等が定められた。雇用期間の定めが厳密になったとの指摘もある。
・離職者支援法（　　）―2011年10月施行、同法によって実施される求職者支援制度とは、雇用保険を受給できない失業者に対して、無料の職業訓練（求職者支援訓練）を実施し、世帯収入及び資産要件など、一定の支給要件を満たす場合、職業訓練の受講を容易にするための給付金を支給するとともに、ハローワークにおいて、強力な就職支援を実施することにより、安定的な就職を実現するための制度である。

なお、参考までにこれまでの求職者支援制度の実績を、図表4-2～3で示している。

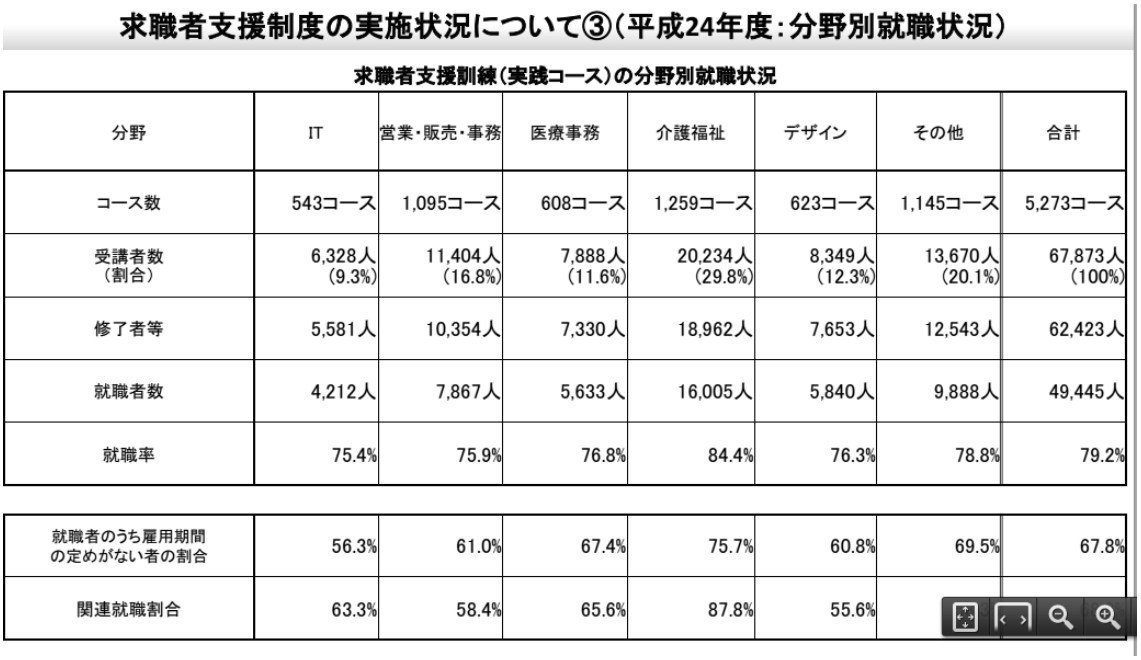
図表4-2　求職者支援制度の実績1

（表3）平成24年度に開講した求職者支援訓練の修了者等の就職状況（訓練終了3か月後）

	コース数	受講開始者数	① 修了者等数	② 就職者数	就職率 （②／①）	就職者のうち 雇用期間の 定めがない 就職者の割合
基礎コース	2,196コース	25,980人	23,460人	18,919人	**80.6%**	61.7%
実践コース	5,273コース	67,873人	62,423人	49,445人	**79.2%**	67.8%

※　表2及び表3における「修了者等数」は、就職理由中退者数と修了者数の合計。（基礎コースは、次の訓練を受講中、受講決定した者を除く）
※　表3の数値は、平成24年度中に開講し、平成25年7月末までに終了した訓練コース（平成25年12月25日時点）

図表4-3　求職者支援制度の実績2



求職者支援制度の実施状況について③（平成24年度：分野別就職状況）

求職者支援訓練（実践コース）の分野別就職状況

分野	IT	営業・販売・事務	医療事務	介護福祉	デザイン	その他	合計
コース数	543コース	1,095コース	608コース	1,259コース	623コース	1,145コース	5,273コース
受講者数（割合）	6,328人（9.3%）	11,404人（16.8%）	7,888人（11.6%）	20,234人（29.8%）	8,349人（12.3%）	13,670人（20.1%）	67,873人（100%）
修了者等	5,581人	10,354人	7,330人	18,962人	7,653人	12,543人	62,423人
就職者数	4,212人	7,867人	5,633人	16,005人	5,840人	9,888人	49,445人
就職率	75.4%	75.9%	76.8%	84.4%	76.3%	78.8%	79.2%

就職者のうち雇用期間の定めがない者の割合	56.3%	61.0%	67.4%	75.7%	60.8%	69.5%	67.8%
関連就職割合	63.3%	58.4%	65.6%	87.8%	55.6%		

出所）http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/kyushokusha_shien/dl/jisseki.pdf

３．就労支援のポイント

今日、ホームレスだけでなく、様々な福祉サービスの分野においても労働市場への参加、労働市場への移行を強化する動きが強まっている。福祉サービスの抑制する役割を果たしていると言われている。そして、この動きは国際的な傾向となりつつある。日本においても様々な領域でこの傾向が強まっている。「ワークフェア」（welfare to work）政策と言われている。この政策に関して多くの論議がある。「就労による自立」を強調するものから、「多様な自立」による社会参加をも含み、そのための「ケア」・支援の必要性を強調するものまで多様である。ここでのスタンスは後者である。

初級において、主要な福祉サービス分野での就労支援について紹介した。①障がい者の分野、②公的扶助受給者など低所得者の分野、③ホームレス自立支援法に基づく就労支援である。第1章・第2章で指摘されている生活困窮者自立支援法による任意事業についても、初級において参考資料で紹介済みである。ところで、「中間施設」といわれる入所向けに対して実施されている就労支援を組み込んでいる支援団体は多くはない点を認識しておく必要がある。

就労支援を具体的なポイント等について、ここでは、就労による自立を目的としたホームレス支援センターを事例に紹介しておこう。ホームレス自立支援法は、2017年までは継続されることになっている。

ホームレス対策における就労に至るまでの具体的な展開過程は、自治体において異なっている。また、実は、ホームレス自立支援センターにおいても、アセスメントなど、各センター毎の特徴があり、具体的な支援に関しては、全国共通に把握するということが困難が伴う

とも指摘されている。
ここでは、大都市A市における自立支援センターにおける就労支援について紹介しておこう。

3.1 就労支援のポイント―自立支援センターの事例

自立支援センターの支援プログラムは、主に①生活支援プログラム、②就労支援プログラム、③社会生活支援プログラム、を中心に実施されている。

①生活支援プログラム

健康の回復と就労するための心身のリハビリを中心に施設生活を円滑に送るための援助を行う。

②就労支援プログラム

年齢、資格、希望する職種をもとに現在の求人状況や当事者に適した賃金・労働条件などを参考、職業相談を実施する。

③社会生活支援プログラム

アパートで今後生活をしていくことを想定し、毎日の就労と衣食住を安定的に継続していくための必要事項や地域で生活する上で利用できる社会資源などを相談する。

上記のプログラム実施には、当事者のアセスメントとそれに基づいた支援プログラムの作成が必要である。

□アセスメント項目

アセスメント項目には、共通性が多いと考えられるが、列挙するならば以下の通りである。

①健康状態、②日常生活状況（生活習慣、金銭管理、家事能力など）、③負債状況（借入金残高、借り入れ原因となど）、④家族状況、⑤職歴（初職、最長職、直前職の職種・雇用形態、資格の有無）、⑥野宿至る経緯や期間、⑦社会生活の状況（コミュニケーション、友人関係など）、⑧障害の有無などである。

□自立支援計画の策定　A市自立支援センターの策定過程

①初回面接におけるニーズ及び阻害要因の把握・分析→②生活支援（医療扶助適用・自立支援センターでは医療扶助のみ適用、住民票の設定（住所設定と住民票設定の違い）、年金調査、法律相談など）→③就労支援（職業相談、技能講習、アウトプレースメント）→④居住支援（住宅情報の提供、身元保証人制度の活用など）→就労自立→アフターケア。

□就労に係わる人材と社会的資源

①ハローワークの「就業開拓推進員」による求人開拓、求人情報の収集提供

②ホームレス就業支援事業（東京・大阪）―求人開拓、求人情報の収集提供

③ハローワークの「職業相談員」によるセンター内での職業相談・職場定着指導
④事業所における一定期間の試し雇用といった「試行雇用事業」（トライアル事業）
⑤技能講習「日雇労働者等技能講習事業」一部の自治体
⑥雇用ではない内職などを含む雑業的な仕事の情報収集・提供「ホームレス能力活用推進事業」である。
⑦アフターケア　初級テキストにおいてその重要性は強調されている。また、これを現実化・効果的なものとするための「居場所」づくりの活動など、自治体、センターにより異なる。
⑧その他―医療機関、福祉事務所・生活保護、介護サービス事業、福祉サービス機関などとの連携

支援プログラムの内容に明記されているように就労に係わる「情報の収集・提供」に限定されているという「出口」があるようで無という点である。

なお、就労支援に当たって、個別的支援・援助（面接・能力評価・求職活動）といった対個人支援といっただけでは「出口」の展望は見えないことを認識すべきである。地域での雇用をどのように具体的に開発していくのかという視点がどうしても必要となると考える。

４．ＮＰＯ等による雇用・就労開発の実際―講座での事例紹介

様々な補助金の情報を収集し、企画をまとめ、就労につなげていくという民間団体や民間企業の事例を通して、その実際の事業実施のポイントを本講座では学ぶ。

理論的枠区組みとしては、１社会的使命・ミッションを掲げ目標としているなど社会的企業とその実践、２そして、その役割は単に雇用・就労創出だけに留まらず、上記でをしることが求められている。

５．「生活困窮者自立支援法」と就労支援

2013年の国会に「生活困窮自立支援法」が提出されたが、6月廃案となった。報道によれば、再度提出され、成立するとの予想が伝えられている。また、今年度より全国レベルでモデル事業も開始されると伝えられている。

そこで、同法の就労支援に限定して確認しておこう。

2013 年に提出「生活困窮者自立支援法」では、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」**（第 2 条）と規定しており、経済的困窮者に限定されている。「中間まとめ」で指摘されたような対象者の広がりはみられない。

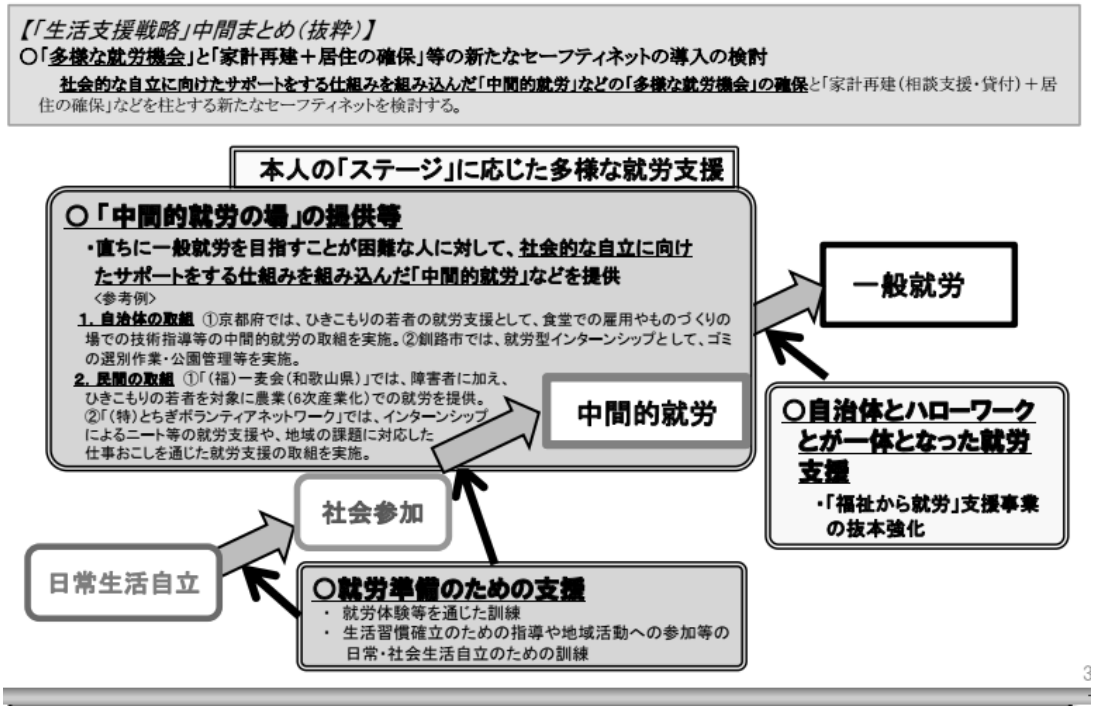
同法で実施の事業を示したのが、図表4-5である。

①包括的な相談業務―自立支援事業、②住宅確保給付金の支給（再就職のために居住の

確保が必要な者、有期）、③就労に一定期間を要する者―「就労準備支援事業」→就労に向けた日常・社会的自立のための訓練（有期6ヶ月～1年程度）」、「なお一般就労が困難な者」→「中間的就労の推進」=「就労訓練事業」の実施、「早期就労が見込まれる者」→ハローワークとの一体的支援、④緊急に衣食住の確保が必要な者―「一時生活支援事業」住居喪失者に対し支援方針決定までの間、衣食住を提供、⑤家計再建事業―「家計相談支援事業」、⑥子ども・若者支援―貧困の連鎖の防止―「学習等支援」、といった事業である。

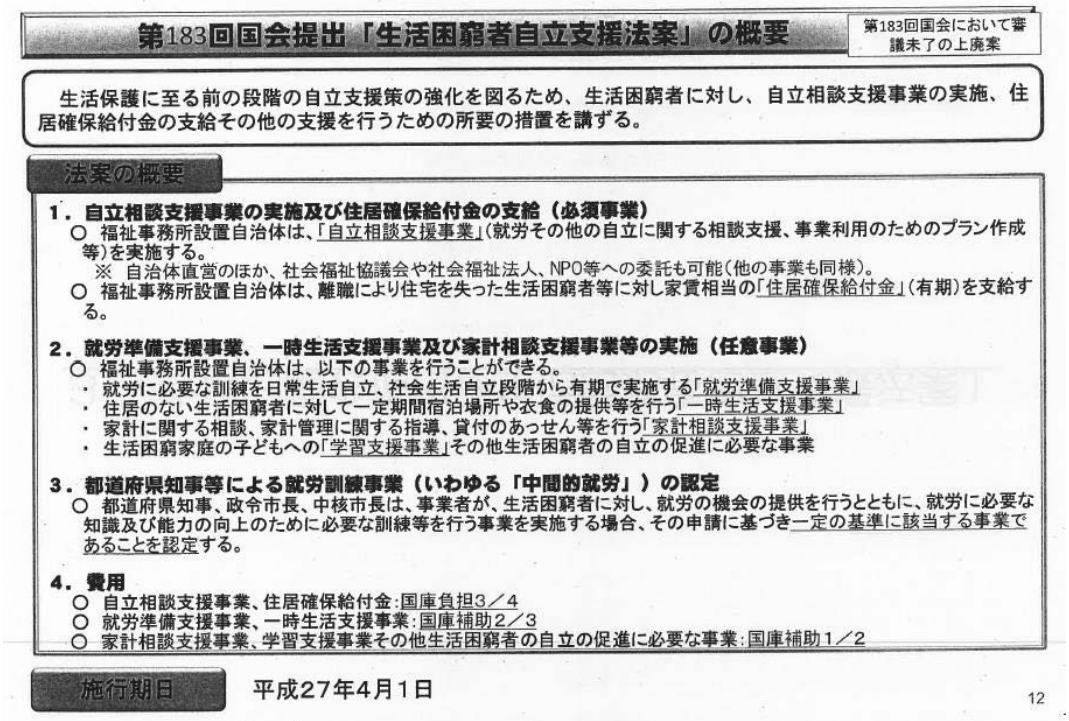
就労支援施策では、「就労準備支援事業」、「中間的就労の推進」・「就労訓練事業」の創設が謳われている。国と自治体の経費割合は示されているが、具体的な制度の在り方については、モデル事業やそれらに対する調査研究事業を踏まえ、今後にゆだねられていると推察される。中間的就労の場の構築は、民間団体や社会的企業があるいはそれらと公的機関との連携による就労支援事業などが、また、出口としての一般就労は、常用型雇用であると思われる。

図表4-4 5-3　本人のステージに応じた多様な就労支援



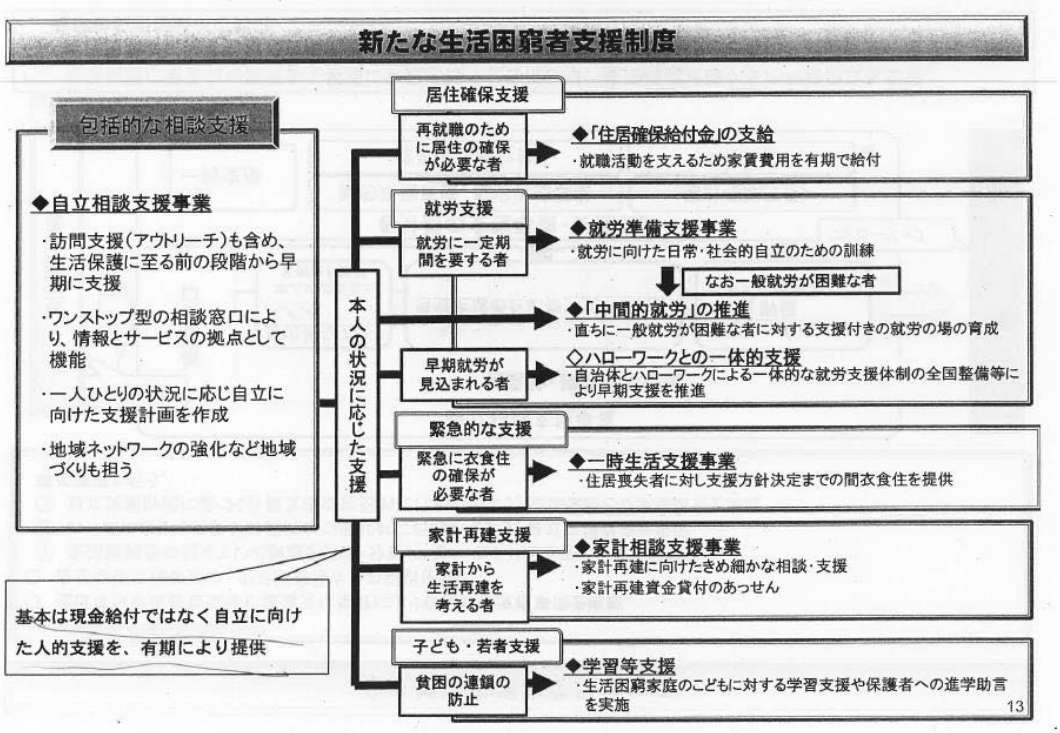
資料）「第6回社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」資料より引用。

図表4-5　新たな生活困窮者自立支援法案の概要



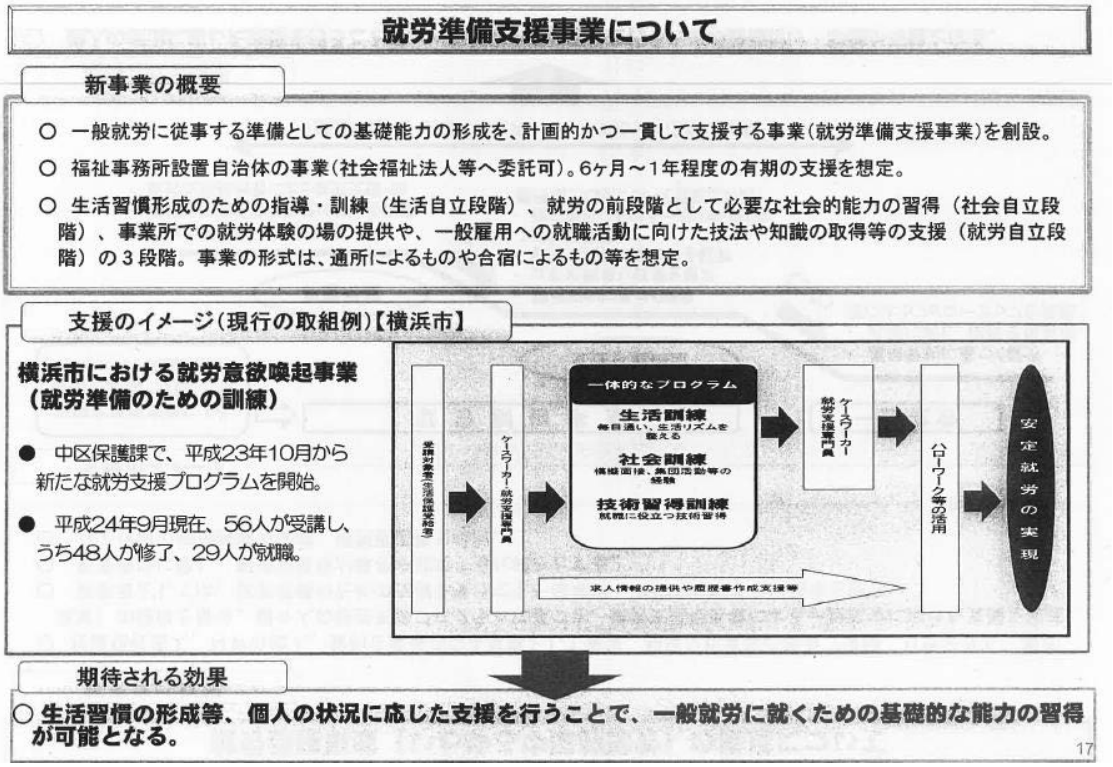
資料）厚生労働省資料「生活困窮者自立支援制度の創設」2013年8月より引用。

図表4-6　新たな生活困窮者支援制度



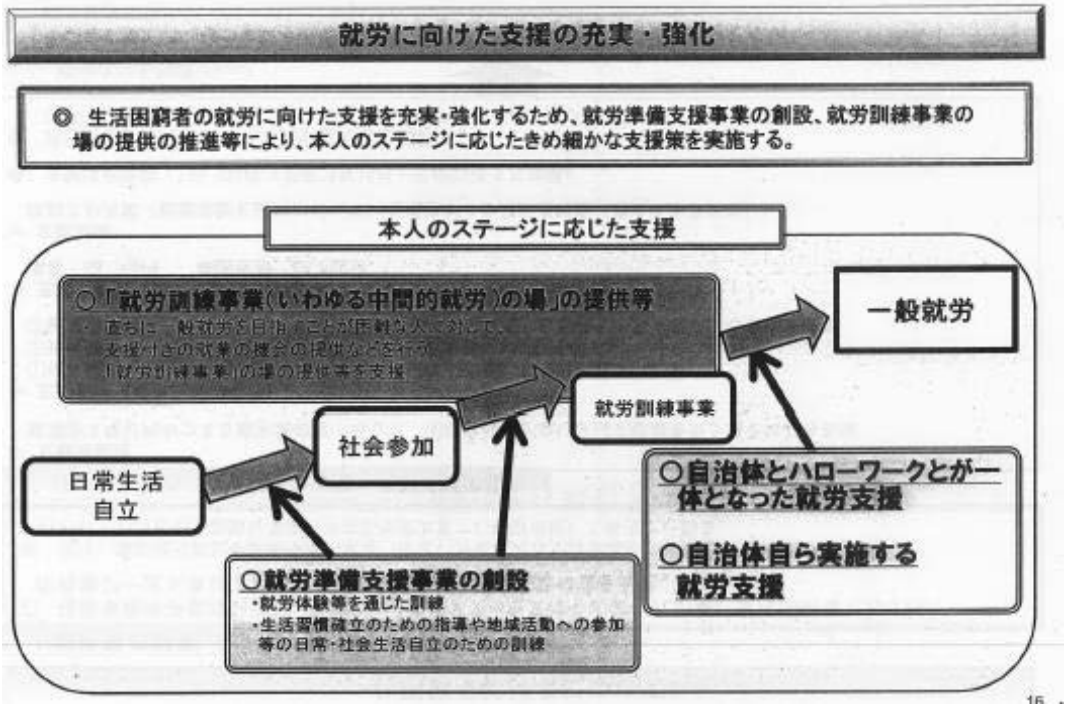
資料）厚生労働省資料「生活困窮者自立支援制度の創設」2013年8月より引用。

図表4-7 就労準備支援事業



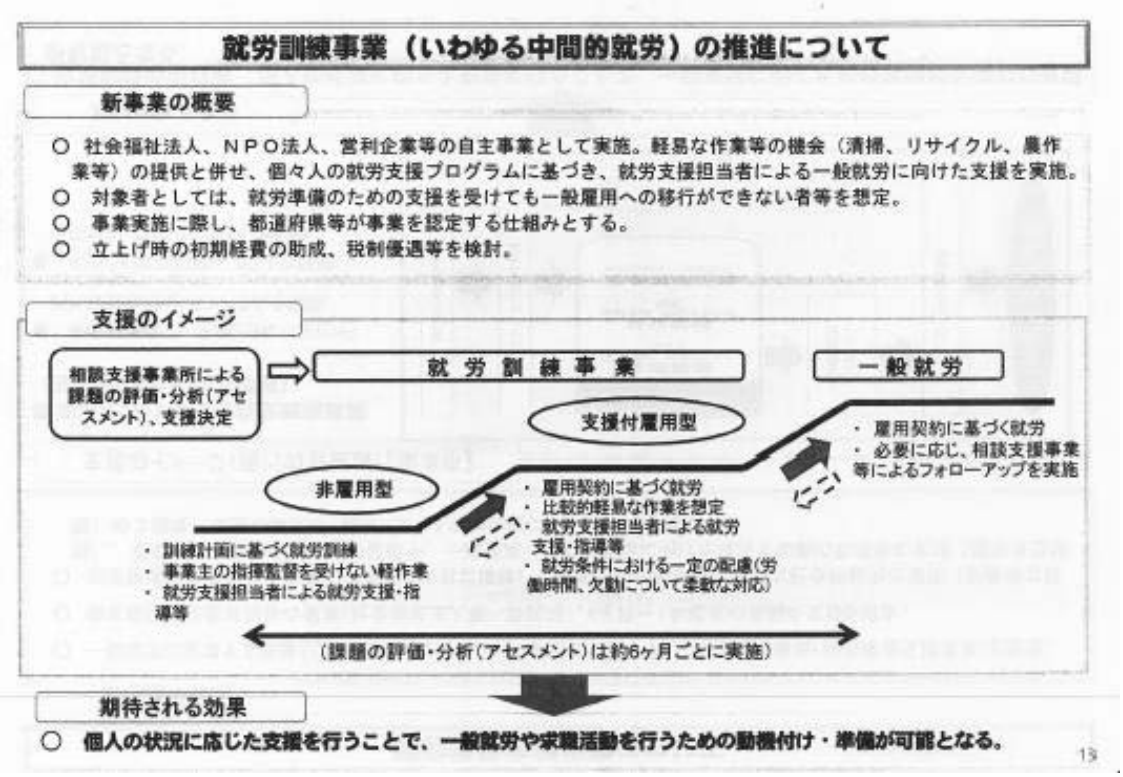
資料）厚生労働省資料「生活困窮者自立支援制度の創設」2013年8月より引用。

図表4-8 就労に向けた支援の充実・強化



資料）厚生労働省資料「生活困窮者自立支援制度の創設」2013年8月より引用。

図表4-9　就労訓練事業（いわゆる中間的就労）の推進について



資料）厚生労働省資料「生活困窮者自立支援制度の創設」2013年8月より引用。

６．多様な就労自立への道

様々な福祉サービス領域で展開している就労支援制度やホームレス自立支援事業による就労支援の仕組みとそこで就労支援の現状等を示した。

福原宏幸氏が初級テキストで述べているように、これらの就労支援の最終的目標、就労支援の方向性は、常用型への就労であって。必ずしも今日の多様な状態にある生活困窮者の人々の就労ニーズに十分応えられないという問題がある。

そもそも生活困窮者の就労先として予定されている一般就労自体､現実には雇用期間の定めの有無、雇用形態や社会保険の有無など就労・雇用の安定度においては重層化しており、非正規労働者の割合が30%を超えている今日、より不安定度な雇用・就労に偏ることが想定される。この場合は、非正規雇用、生活保護を受給しながらの就労や、社会参加としての就労機会の場の創出といったものが必要となる。その際、生活支援の仕組みがないと安定的な地域生活の維持・継続は難しいと考えられよう。特に生活困窮者の底部に位置づけられ不安定な居住状態にある人々にとってはより重要な施策課題であろう。

「広義ホームレスの可視化と支援策に関する調査」で明らかとなった、何らかの障がいや依存症など健康問題を抱えている人々や長期にわたって雇用を経験していない人々には複合的な生活等の問題を抱えているケースが散見される。短期間での「就労自立」支援では、それが実現することに困難を伴う。また、地域で居住場所を確保し、孤立生活から脱却し、人や社会との繋がりの再構築といった生活課題を抱えている者にとっては､健康回復や日常

生活自立、社会生活自立のための支援が就労支援の前提として必要となろう。

近年の調査結果（2007年の厚労省『住居喪失不安定就労者の実態に関する調査』や2007年釜ヶ崎支援機構『若年不安定就労・不安定住居者聞取り調査』の聞き取り調査など）によって安定的住居を失い不安定就業を継続し、野宿生活の一歩手前で暮らしている若者が存在していることが明らかとなった。また不安定な家庭環境や低学歴といった困難な生育歴を抱え、将来の生活設計が見通せない派遣労働や請負労働、アルバイトなどの不安定雇用の繰り返しの中で、社会的孤立や自尊感情の喪失といった問題を抱えている者が多いことも判明した。彼らに対する就労に向けた支援においても、就労支援に先立って（あるいはそれと並行して）、日常生活自立や社会生活自立に向けた支援が求められている。

また、場合によっては、「ボランティア体験」、「体験就労」などによって働くことの楽しさや人との関わり方を徐々に習得したり、実際の就労に慣れるために「トライアル雇用」に取り組むことが必要だろう。さらには、「就労訓練」や「技能講習」によって専門的な技能を習得することが必要だろう。しかも、これまで、生活上のさまざまな困難に直面してきたことから、孤立化したり、こころが折れそうになることもある。そのため、寄り添い型の支援が求められることになるだろう。

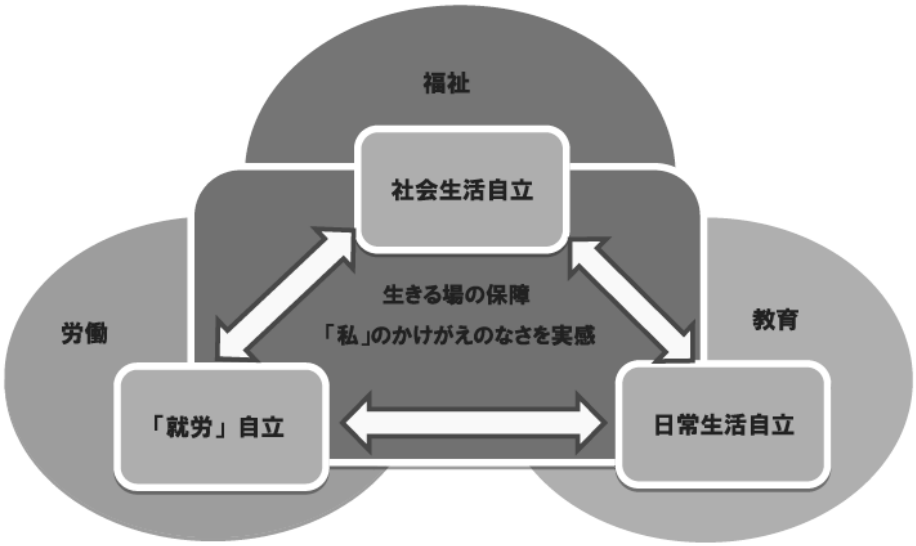
このように、今日の生活困窮者の就労支援は、誰もが直線的に就労自立をめざすというだけではなく、個々人の意欲と能力にあった「社会参加型労働」や「半福祉半就労型労働」などへの定着をはかることを視野に入れる必要があるのではなかろうか。また、他方では将来の安定雇用につなげていくための多様なステップアップ型就労を組み合わせたりすることも重要であろう。このためには、地域にあるボランティア組織、NPO、社会福祉法人、民間企業そして社会的企業などとの連携が求められる。あるいは、ホームレス支援団体など生活困窮者支援団体が、こうした就労創出事業・「中間的就労」の担い手として「社会的企業を立ち上げることも必要だろう。

そうした多様な自立のあり方については、先進事例として取り上げられる釧路市（2011年）にみられるような就労支援の仕組みが参考となる。

そして、就労自立においても、企業での正規雇用・常用雇用での就労だけをめざすのではなく、自分の生活リズムや経験を生かすことのできる就労、そして人とのつながりや関わりが大事にされる働き方が求められているのである。

生活困窮者自立支援法でも日常生活・社会生活自立のための就労準備事業や中間的就労の推進・就労訓練事業などが取り上げられており、これらの制度設計の検討や今後の具体的な事業展開の推移には注視する必要があろう。

図表 4-10　釧路市ワーキンググループが描く自立支援プログラムイメージ



出所：釧路市福祉部生活福祉事務所『生活保護受給者自立支援にかかわる第二次ワーキンググループ会議報告書（平成21年度～平成22年度）』2011年

本章は、「伴走型支援人材育成講座（初級」テキスト」特別版、2013年9月の「就労支援」の趣旨に即して、修正・加筆を行ったものである。

参考資料

生活困窮者自立支援法の下での就労支援
生活困窮者自立支援法については、本講座第 1 章、第 2 章で触れている。ポイントは幾つかあるが、就労については、
・特別報告 2013.01.15 での中間的就労と就労支援について
・生活困窮者自立支援法と事業内容について
・生活困窮とのどのような人々か
・生活費支援はどのようになっているかなど知っておく必要がある。

ここでは、二つの「就労」に関する事業・訓練事業/中間就労事業と準備事業を想定。それぞれについてガイドラインなどについて、資料として掲載しておく。
・「中間的就労」のモデル事業実施に関するガイドライン
・「中間的就労」の考え方
・同　対象者の範囲と近接領域での対象者との関連
・「サポステ」との関係
・PSS 時代での就労支援の対象者の継続性と関連性
・生活保護受給者などの自立支援プログラムとの関連性
・就労準備事業とその内容
・障がい者総合支援法との関係・重複　などが、理解のポイントとなると考える。

中間的就労のモデル事業実施に関するガイドライン

1　趣旨

○　中間的就労は、一般就労（一般労働市場における自律的な労働）と、いわゆる福祉的就労（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成 17 年法律第 123 号。以下「障害者総合支援法」という。）に基づく就労移行支援事業等）との間に位置する就労（雇用契約に基づく労働及び後述の一般就労に向けた就労体験等の訓練を総称するもの）の形態として位置づけられる。

○　中間的就労としての就労形態は、後述のとおり、雇用契約を締結せず、訓練として就労を体験する段階と、雇用契約を締結した上で、支援付きの就労を行う段階との 2 つが想定される。ここでは、これらの方法により、生活困窮者に就労の機会を提供する事業を「中間的就労事業」と総称する。

○　いずれも、事業の最終目的としては、支援を要せず、自律的に一般就労に就くことができるようになること、ひいては困窮状態から脱却することを想定する。

２．想定される連携の内容について

①　サポステに生活困窮者モデル事業の支援対象者となり得る者が来所した場合には、当該事業へリファーを行うこと。

なお、生活困窮者モデル事業への来所者のうち、サポステにて支援すべき対象者（１５歳から３９歳までのニート等若年無業者のうち、就労に関する意欲は認められるもののハローワーク等で一人で求職活動ができるまでには至らない者）がいた場合には、サポステにリファーされることがあり得る。

②　サポステ事業及び生活困窮者モデル事業実施団体において必要に応じ、就労に関するノウハウの共有などを目的とした情報交換を行うこと。

③　生活困窮者モデル事業に関する周知広報等については積極的に協力すること。

参考文献

尾松郷子「『就労自立』と『生活保護』の二項対立を超えて」『ホームレスと社会』1 号、2009 年

沖野光彦「市民ネットワークとしての『大阪希望館』の出発」『ホームレスと社会』1 号、2009 年

同「ホームレス自立支援法の 10 年とこれからの課題」『ホームレスと社会』5 号、2012 年

釜ヶ崎支援機構『若者不安定就労・不安定住居者聞き取り調査』2008 年。

加美嘉史「ホームレスの就労支援」朝日雅也・布川日佐史編著『就労支援』ミネルヴァ書房、2010 年

釧路市福祉部生活福祉事務所『生活保護受給者自立支援にかかわる第二次ワーキンググループ会議報告書（平成 21 年度～平成 22 年度）』2011 年

福原宏幸「ワーキングプアに対する社会的排除の諸相―雇用・生活実態から雇用・福祉レジームを検討する― 」『大分大学論集』第 63 巻第 4 号、2011 年

『ホームレスと社会―特集：多様な就労支援が生み出す新しい公共』3 号、2010 年

ホームレス支援全国ネットワーク　広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査検討委員会『広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査報告書』2011 年

山田荘志郎「自立支援事業をどう評価するか？」『ホームレスと社会』3 号、2010 年

連合総合生活開発研究所『ワーキングプアに関する連合・連合総研共同調査研究報告書 I ―ケースレポート編―困難な時代を生きる 120 人の仕事と生活の経歴』2010 年

朝日雅也・布川日左史編著『就労支援（第二版）』ミネルヴァ書房 2013 年 9 月 12 日

岩田正美・杉村宏編著『公的扶助論第二版』ミネルヴァ書房 2013 年.

厚生労働省「ホームレスの実態に関する全国調査検討会」各資料。
http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000almx.html#shingi141317

厚生労働省社会保障審議会「生活困窮者の支援のあり方に関する特別部会」各回資料
http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000008f07.html#shingi126703

５．生活困窮者に対する居住支援Ⅱ

≪目標・ポイント≫

本章の目標は、ホームレスを含む生活困窮者支援における居住支援の在り方についての基本的な考え方や基礎的知識などを先進事例や国際比較などを通して習得することを目指している。

居住・住居の確保は、医療や教育と同様、現代生活を営む上での一般的基礎的条件であり、生活を展開する拠点である。したがって、人が居住を失うことは、様々な社会資源からの断絶を意味し、生きるということ（衣・食・健康）に関して大きなリスクを背負うことになる。

そして、居住支援は、単に住む場所が確保されれば良いということではなく、パーソナルな課題に対応できる居住の場(House)を設定すること、さらには居住を安定的に確保(Housing)し､継続的に安定的な地域生活を営むためのサポートの実施等の支援策と担い手の新たな展開(Housing Support)が求められている。

・生活困窮層の重要な側面である居住困窮状態にある人々の捉え方やその広がりを学ぶ
・住宅政策と居住福祉政策への発展の重要性を学ぶ
・複合的な居住支援について、国内外の先進的な実践事例からその在り方を学ぶ
・居住支援の多様な段階と支援内容を学ぶ
・居住支援の新たな取り組みからNPOや居住支援型社会的企業の役割と可能性を考える

キーワード

ホームレス(生活困窮層)　複合的居住支援　居住支援型社会的企業

１．はじめに

本講座では、新たに社会的な対応が求められている生活困窮層への「居住及び生活ニーズ」に対し、公助として取り組まれてきた居住関連支援策を紹介する。そして、既存の施設や制度に捉われず、潜在的な居住資源や人材を活かして居住困窮問題に対応してきた、民間の創意工夫による居住支援事業の実践例を比較検討し、包摂的な居住支援モデルの重要性と発展に向けた課題を考えてみることにしたい。2011 年に発生した東日本大震災は、多くの死者や行方不明者を出し、生活基盤に壊滅的な被害をもたらした。原発事故による多くの県外避難者は、今もなお生まれ育った故郷に戻れない生活を余儀なくされている。しかしそのような自然災害は、とりわけ社会的弱者と言われる高齢・障がい者、そして、外国籍住民など、普段社会的不利を被りがちな人々により大きな打撃を与えている。震災以前、それらの人々は、社会的な支えによって生活自立や社会参加の基盤を形成し、社会との関係性を維持していた。しかし、災害によってそのような社会資源さえも甚大な被害にあい、いまだ復興への目途が立っていない。住宅面を見ると、公営住宅の建設が進んではいるものの、被災者を始め、様々な社会的ニーズを抱えているヴァルナブルな社会的弱者層にとって、単体としての住宅(House)のデリバリーだけでは、彼ら・彼女らの多種多様な生活ニーズに応ずることが難しい。そこで注目したいのが、欧米社会を中心に、1970 年代以降､福祉国家の停滞や市場の失敗によりもたらされた新たな社会問題に対応してきた「社会的経済部門」による社会サービスのデリバリーである。これは国家と市場との中間領域に位置し、行政主導によるサービスデリバリーの補完的な役割、もしくは後方支援型の行政システムによる官民協同のモデルとして効果を挙げている点が注目に値する。事業の受け皿としての代表的な組織形態として、社会的企業、協同組合、NPO 等を挙げることができる。近年欧米社会では、居住支援に関する直接供給から退き、後方支援かつコーディネート的な役割にシフトしている。そのような流れの上に創り出されたアプローチとして、サービス付き住宅や「ハウジング・ファースト・アプローチ」が知られている。本講座では、被災者を始め、ヴァルナブルな社会階層である居住困窮層を対象に、とりわけ居住支援事業を展開する NPO 等社会経済部門に属する各団体の活動内容を紹介すると共に、複合的な居住及び社会的ニーズへの対応に向けた当該事業の有効性や、団体としての自立経営の継続性を支え、かつ拡大発展させるための課題を考える時間としたい。

２．居住困窮状態の捉え方、伝統的な住宅政策から居住福祉政策までを学ぶ

2.1 支援の対象としての居住困窮層とは(FEANTSA、ホームレス問題に取り組むヨーロッパ連盟)

日本で代表的な居住困窮層として挙げられるホームレスの人々とは、2002 年成立した「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」の第 2 条の定義を用いると、公園や河川等公共の場で余儀なく生活している人々を指している。FEANTSA の定義を用いると、下図の 1 のカテゴリに対応するだけの非常に狭義の定義となる。しかし以下で示す広義の概念は、

ホームレスを始めとする居住困窮者への支援策を考える際に非常に有効である。というのは、ホームレス問題への対応は、結果としてのホームレス状態のみならず、それに至るまでの居住困窮化のプロセスに対応しないとならないためである。その意味で、FEANTSA に

よる定義は多くの示唆点を与えてくれるのである。

図表 5-1 広義の居住困窮状態の概念カテゴリ

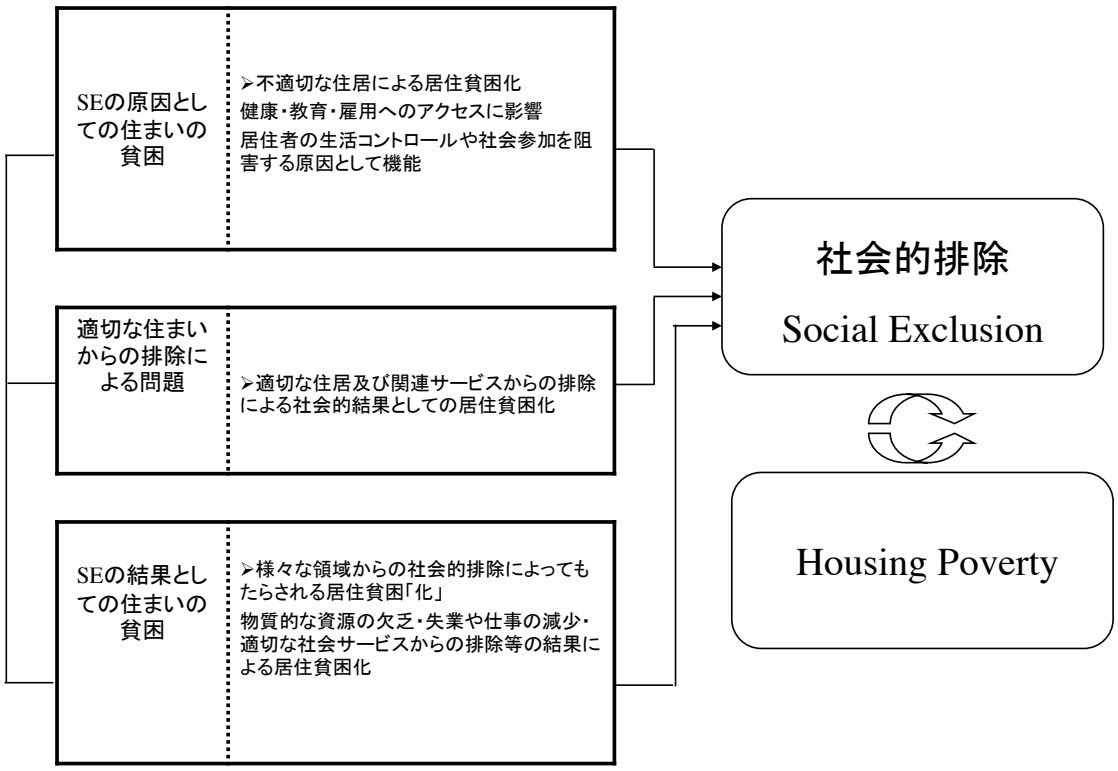
		概念カテゴリ	物的ドメイン	法的ドメイン	社会的ドメイン
Homelessness	*1*	野宿状態(Rooflessness)	住居無	占有権なし	社会関係形成のための私的なスペース無
	2	家のない状態(Houselessness)	居住に適した空間有	占有権なし	社会関係形成のための安全で私的なスペース無
Housing exclusion	*3*	不安定・不適切な住居	生活空間有(不安定で不適切な住環境)	占有の保障	社会関係形成のためのスペース有
	4	合法的な居住、不適切な住居での社会的孤立	不適切な住居(劣悪な居住環境)	合法・占有の保障有	社会関係を成し得る安全で私的なスペース無
	5	不適切住居(占有の安定性)	不適切な住居(劣悪な居住環境)	合法・占有の保障有	社会関係形成のためのスペース有
	6	不安定住居(適切住居)	生活空間有	占有の保障無	社会関係形成のためのスペース有
	7	安定的で適切な居住状態での社会的孤立	生活空間有	合法・占有の保障有	社会関係形成のためのスペース無

出所：Edgar et al.(2004)

2.2 社会的排除と居住貧困との結びつき：住宅政策から居住福祉政策へのパラダイムシフト

上記のような広義の定義のアプローチを用いて居住貧困問題を考えると、図表 5-2 のように居住困窮状態に至るまでの様々なメカニズムを確認することができる。

図表 5-2 多次元的な社会的排除のメカニズムと居住貧困



ここからは、居住困窮問題に対応するためには、結果としての住まいの貧困問題に安直に対応するのではなく、就労や健康・衛生等の生活を取り巻くより包括的な切り口からのアプローチが求められることを読み取ることができる。

1）伝統的な住宅政策の類型

さて、上記のような居住貧困に至るまでの複合的なメカニズムを念頭において、実際に居住困窮問題に対応してきた行政施策について調べてみよう。

図表 5-3 伝統的な住宅政策の類型

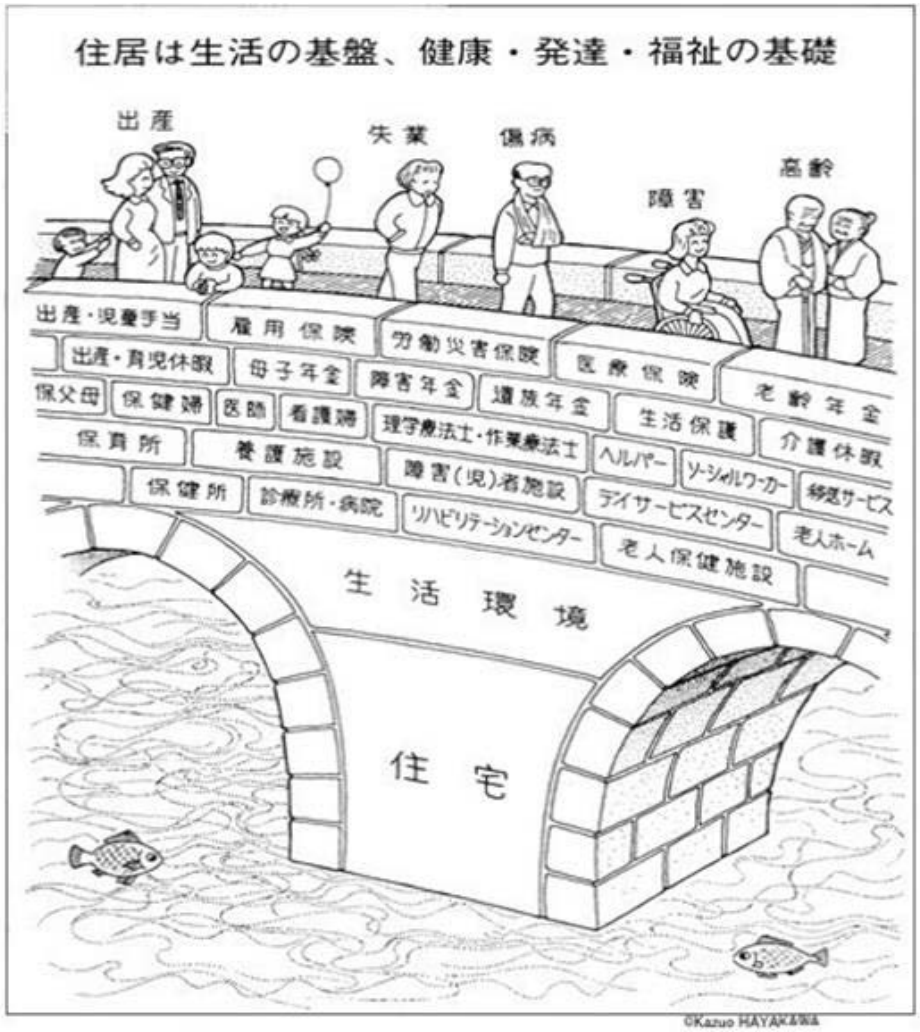
<table>
<tr><td rowspan="6">対物政策</td><td rowspan="5">Ⅰ伝統的な住宅政策</td><td>(1)賃貸住宅政策</td><td colspan="2">①公的賃貸住宅の供給
②公的および民間賃貸住宅建築の融資の助成(利子補給)
③家賃統制
④住宅手当制度
⑤その他</td></tr>
<tr><td rowspan="4">(2)持ち家住宅政策</td><td>①住宅融資の助成と規制</td><td>・公的資金の融資
・利子補給(個人の住宅ローン／建設業者)
・融資期間の長期化(二世帯ローン等)
・住宅ローン保険の普及、住宅抵当証券の発行による資金利用の効率化、およびその規制</td></tr>
<tr><td>②住宅減税政策</td><td>・住宅頭金の段階での減税
・住宅取得段階での減税
・住宅ローン返済段階での減税</td></tr>
<tr><td colspan="2">③公的な分譲住宅の供給</td></tr>
<tr><td colspan="2">④その他</td></tr>
<tr><td colspan="3">Ⅱ宅地政策</td></tr>
<tr><td colspan="3">Ⅲ都市計画と住環境政策</td></tr>
<tr><td>対人政策</td><td colspan="3">住宅単級
ハウジング・バウチャー・家賃補助</td></tr>
</table>

行政により主導してきた住宅政策には、まず「対物」と「対人」という二つの類型に区分できる。対物政策では、さらに賃貸住宅政策と持ち家住宅政策とに分けられ、それぞれの対象階層に対し、住宅という建物の整備に公的資金を投入しニーズの充足に対応してきた。一方、対人政策は、上記同様の住宅政策の対象階層に対し、物(住宅)ではなく、住宅市場でニーズ(居住の消費)を解決できるための居住費相当額の支援を施すという政策手法である。しかし、1968 年には住宅総数が総世帯数を越え、戦後の住宅不足問題への課題が一段落すると、対物政策に関しては、災害時等、特別なニーズへの対応が求められる事案が生じない限り、市場に任せる形で公的施策を縮小してきたのが現状である。

2）居住福祉政策の提唱：住居は生活の基盤、健康・発達・福祉の基礎

下の図は、住宅、つまり住まいが全ての人間の幸福の達成に対し基盤となるということを表したのである。これは日本居住福祉学会会長で神戸大学名誉教授の早川和男氏が作成した居住福祉の概念図であるが、人間の福祉の向上を支えるあらゆる社会システムの充実が住まいの安定にかかわっているというメッセージを読み取ることができよう。

図表 5-4



３．複合的な居住支援に関する欧米モデルの紹介

これまで、ホームレスなど居住困窮層に対する国家による伝統的な福祉サービスの割り当てでは、規則に縛られた集団的な施設への収容や自立の強調、そして臨時的で緊急保護的なサービスの供給が強調されてきたが、その機能と有効性は評価の分かれるところである。このような問題を先に経験してきた欧米では、ホームレス問題に対する直接的なサービスの供給から国家が撤退し、それに代わる国家の政策方針として、後方支援的かつコーディネート的な役割にシフトしてきた(Edgar, et. al, 2000)。そのような流れの上に創り出されたアプローチとして、サービス付き住宅(Supported Housing、以下、ＳＨ）とハウジング・ファースト・アプローチ(以下、ＨＦ)が知られている。

日本では、2002 年 8 月に制定された「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」を皮切りに、ホームレス自立支援事業が全国的に展開されるようになった。自治体独自の事業としては､東京都が 04 年より都区共同事業として｢ホームレス地域生活移行支援事業」を開始し、借上げた住居を路上生活者に低額の家賃で原則 2 年間貸し付け、生活支援を行

う事業が試みられてきた。この事業は、施設への入所を経ずに、路上からアパートへの即入居を支援し生活サポートも同時に実施するという面で革新的で、支援者や研究者の間ではその有効性が期待され、議論[3]が成されてきた(新宿ホームレス支援機構、2005a/b;中島、2006)。

ヨーロッパでは、社会的排除アプローチが社会政策と都市政策分野において注目を集めてきた。その概念の特徴は、既存の貨幣中心的な貧困概念に比べ、貧困化を伴うメカニズムの「多次元性」と「動態的なプロセス」に注目している点（Berghman, 1995）にある。貧困への対応も「分配的問題」から「関係的問題」へと焦点が変化（from a distributional to a relational focus）していること（Room, 1995a ; 1995b ; 1999）も特徴的である。つまり、所得や資産の有無という結果論的な状態によって貧困の如何を判定するのではなく、個人や集団が公式的な社会の組織や制度への参加から閉ざされていくプロセスに焦点が移りつつある（Somerville, 1998）。したがって、これに対する政策対応としては、排除されている個人や集団に変化を求めるのではなく、それらの個人や集団がより参加しやすくなるよう、関連制度やプロセスの変化を促すことが前提となるべきであると主張されている（Percy-smith, J. ed., 2000）。

では、このような社会的排除アプローチを居住問題に結び付けて考えてみると、どのような側面を考慮すべきであろうか。そしてそれに関連した対応はどのような形で行われるべきであろうか。これらの問題を解いていくために、ここではホームレスの人々のような居住困窮層の住まいに対応した欧米のアプローチを検討してみることにしたい。

先述したように、欧米では国家の役割変化と並行する福祉サービスのオルタナティブ的なプロバイダーとして、市民の中からボランタリーなNPOsが登場し、より包括的かつ多次元的な支援アプローチを試みてきた。とりわけ、ホームレス支援に関連してはここ15～20年間にわたり登場した「ＳＨ」と「ＨＦ」が注目される。

3.1 「サービス付き住宅(SH)」という実践

ＳＨは、ホームレスの人々への社会的排除をなくすため考案された数多くの政策対応の一つである。そこでは、できるだけ自らの生活環境を自らがコントロールするためにエンパワーメントすること、住環境のノーマライゼーションや自立生活の多様性を認めること等がうたわれている（Edgar B. et al., 2000）。

このＳＨは、支援サービスの目的、個人のニーズとホームレス化の経路にしたがって、以下のような4つのシナリオが想定されている。

[3] 議論となったのは、ホームレスの人々に対する公園からの排除問題、2年間の借上げ期間後の生活と就労の確保、孤立や孤独死、モラル・ハザード論、都営住宅の優先入居問題、低家賃民間アパートの低質環境問題等である(中島、2006)。

図表 5-5 サービス付き住宅における 4 つのシナリオ

	供給目的			
	A	B	C	D
住宅	恒久	恒久	移行	移行
支援サービス	恒久	移行	恒久	移行

【シナリオA】では、利用者が可能な限り自立した生活を送れるような形で恒久的な住まいとサービスが計画･提供される。即ち特定の目的を持ったサービス付き施設や住宅で、そこに居住するためには、それらの支援サービスを受けることが条件となる。

【シナリオB】は、一時的な支援サービスを必要としている人々に当てはまる。住宅は恒久的であり、そこに居住する際は必ずしも支援サービスに応じることが前提とされてはいない。必要な場合は「在宅支援サービス（support in housing）」が提供される。

【シナリオC】は、恒久的な支援サービスが求められ、施設からコミュニティベースのケアサービスへと転換していくことを意味する。施設から脱却した後、支援付き宿所や移行期宿所等が提供され、アセスメントが施される。これはしばしば「ケアの連続（continuum of care）」に関連している。

【シナリオD】は、短期的な宿所と支援サービスが必要な状態である。例えば、若者の場合、自立した生活を送るために必要な生活スキルを獲得する間、臨時的な支援サービス等が必要となってくることもある。また個人的な危機状況（家族関係の崩壊、あるいは青少年の妊娠、ＤＶ、ドラッグ等）に対応するため必要な場合もある（Edgar B. et al., 2000, pp.72-73）。

3.2 施設優先主義への挑戦：ハウジンファーストアプローチ

以上、ＳＨに関連しては、一つの固定した施設の枠に当事者のニーズを閉じ込めるのではなく、当事者のニーズに合わせて様々な形で支援できるようシナリオが用意されている。アメリカの場合、1990 年代以来、ホームレス対策を「ケアの継続」モデル（“Continuum of Care” model）に基づいて行ってきた。これは行政施策的な性格が強く、ホームレス生活の防止、アウトリーチ活動、緊急シェルター、通過施設、支援サービス、恒久住宅から構成される、一連の相互連続的なサービスからなるプログラムである。これに対し、ハウジング・ファースト（以下、ＨＦ）は、民間のホームレス支援団体により主唱され、本格的に展開することとなったプログラムである。Kertsez らによると、ＨＦとは 1999 年に「ホームレス状態をなくす全米連合」（NAEH）によって初めて使われた表現であると言う。具体的にはアウトリーチ活動を通じて接触できた慢性的なホームレス個人を対象に、如何なるサービスの受入をも求めずに住宅への移行を支援し、その後も定期的な訪問相談を行っている(Kertsez et al., 2009)。 マール（2004）はロサンゼルス市の例を挙げ、民間団体の「ビヨンド・シェルター（Beyond Shelter）」の活動を紹介している。それによると、この活動の中でホームレス生活者は緊急シェルターや通過施設を経由せずに直接「支援サービス付き恒久住宅」に入居する。それは、住宅を最優先に考えることが当事者の自己尊厳を取り戻し、自立を達成する上で有効であると考えるからである。ＨＦは居住とサービ

スを一体化した複合的な支援モデルであるため、入居後のアフターケアの実施によっては一定の成果が上がっている、という報告もある(Tsemberis et al., 2004)。

以上のような特徴を持つＨＦとこれまでの伝統的な支援アプローチである「支援の継続」アプローチとの最も大きな違いは、恒久住宅を優先すべきものとして据えているか、あるいはそれをゴールとしてしか考えていないかにある。その他、ＨＦでは入居後に治療プログラム等への参加が強要されないことも特徴と言えよう。

図表 5-6 「ハウジング・ファースト」アプローチ

	居住支援のタイプ	支援サービス	支援対象者の類型	薬物関連対策
Housing First アプローチ	恒久的な住宅を活用。供給される住宅はプログラムによって変る(共同居住、混住、民間住宅市場)	アセスメント、住宅管理支援、様々なレベルの支援サービス、事例管理、場合によってはオンサイトで医療やメンタルケアを実施	深刻な精神疾患を持つ慢性的なホームレス、疾患や薬物経験を持つ者	薬物関連サービスが提供 抑制や治療プログラムへの参加は求められない
伝統的な支援アプローチ (Linear aproach)	治療や中毒安定化プログラムを持続的に行う緊急保護シェルター、トランジショナル・ハウジング、恒久の支援付き住宅、グループホーム、あるいは戸建て	状況によって異なるが、薬物、あるいは心理治療が求められる	文字通りホームレス、一般に薬物問題を兼ねているか、あるいは精神疾患を抱えている場合が典型的	抑制や治療プログラムへの参加が求められ、治療の一部として実施

４．複合的な居住支援の実践

4.1 民間による居住支援

以上で紹介したような複合的な居住支援の代表的な実践例として、欧米では住宅協会(Housing Association)とフォーヤー(図表 5-7 参照)、そして CDC(Community Development Corporation)を取り上げることができる。各々の関連事例については日本でも多く紹介されており、本稿では紙幅の関係で割愛する。ただ、それらの実践の共通項として指摘しておきたい点は、先述したような居住者のニーズの多様化に対応すべく、支援の方法に関しても居住支援から健康・衛生・就労及び生活支援にわたる幅広い支援メニューが揃えられており、なおかつ一部の例においては、老朽化した市街地のホテルやビル等を買い取る等で既存ストックの有効活用という点で実践的な対応がなされていることである。

図表 5-7 フォーヤーによるサービスデリバリー

サービス分類	サービス内容
一時宿泊施設供給	1～2年間の宿泊施設の提供、単身者用・家族用、車椅子対応など部屋タイプは多様
職業あっせんサービス、進学情報の提供	就職相談、就職先の紹介、面接への同行など
子育て支援サービス	保育サービス、母親教室など
職業訓練	面接練習、履歴書の書き方、コミュニケーション練習、ワープロ・パソコン機能訓練など
教育的活動	料理講習、生活習慣の体得、財産管理の学習、基礎学習指導、進路相談、レクリエーション、ボランティア活動など

4.2 日本における先進的な実践例

図表 5-8　サポーティブハウス（大阪）

4.3 日韓における居住困窮層支援施策の比較：人的保護施策から地理的・面的な居住支援（居住＋サービスの複合化モデル）の拡大へ

下表は日韓における代表的な居住困窮層と言えるホームレス支援に関連した、行政施策の展開を比較したものである。この表からは、両国の施策展開の背景には若干の違いが見られるものの、時系列的にみると類似した施策がほぼ並行して進められてきたことがわかる。

また、当初は対象者への対応に終始していたが、次第に物（施設）や地域への対応も視野に入れたより包括的な支援の施策へと変化してきたことも読み取ることができよう。

以下では、日韓両国における居住困窮層関連支援施設の概要及び民間の関連対応について、具体的な実践例を取り上げながら紹介してみよう。

図表 5-9

日本	韓国(ソウル市)
◆1998年11月　小渕内閣総理大臣が大阪市を視察 ◆1999年2月　「ホームレス問題連絡会議」の発足(関係省庁、関係自治体で構成) 5月　「ホームレス問題に対する当面の対応策」の公表 7月　「ホームレスの自立の支援方策に関する研究会」発足 ◆2000年3月　「ホームレスの自立の支援方策について」公表 ◆2001年11月　与党三党による「ホームレス問題に関するワーキングチーム」の設置 ◆2002年7月～8月「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法案」の可決・成立(7月)、交付及び施行(同年8月) ◆2003年3月　「ホームレスの実態に関する全国調査」 7月　「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」の策定・告示 ◆2004年 東京都「ホームレス地域生活移行支援事業」開始 ◆2007年4月　「ホームレスの実態に関する全国調査」(07年調査)結果公表 ◆2008年4月「ホームレスの実態に関する全国調査」(08年調査)の結果公表、同年7月「基本方針」の見直し ※「民間賃貸住宅など社会資源を有効活用した支援の実施」 ◆2009年3月　「ホームレスの実態に関する全国調査」(09年調査)結果公表(全国1.6%減少) (2,121名('03)→1,023('07)→851名('08)→929名('09)愛知県) 4月　「経済危機対策」が決定(政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議) →第2のセーフティネットとしての「住宅手当」の新設、既存建築物の借上げ方式による緊急一時宿泊施設の増設の推進	◆1998年1月～6月:応急保護事業の模索期 1998年初めにソウル駅周辺に野宿者が急増 同年4月17日　保健福祉部が「庶民生計安定対策」の発表(「大都市野宿者特別保護事業」を含む。失業対策目的予備費200億ウォン策定) 同年6月9日　市長方針第728号「関連施設への強制的入所」:不浪人取り締まり策と同様の考え方 ◆1998年～1999年:本格的な応急保護事業の拡大と定着 1998年9月10日　「ソウル市野宿者タシソギ(立ち直り)プログラム推進計画」の確定、同15日「野宿者タシソギ支援センター」の設立、12月末までに103ヶ所に3,000名が入所できる野宿者シェルター(希望の家)を設立 1999年1月　「自由の家」が開所(当初予想(300名)を超える入所者(1,400名)が入所) ◆2000年:野宿者再活及び自活支援事業の推進期 2000年：自活支援事業の試み(就労斡旋、職業訓練等) 3月　チョッパン密集地域に相談所を設置 4月　「森の手入れ事業」に野宿者を派遣(自由の家の職員が直接派遣・管理) ◆2001年:野宿者支援事業の定着と多元的な対策の模索期 野宿者施設69ヶ所:施設保護の他に現場保護システムの定着 ◆2003年:ホームレス保護の制度化:社会福祉事業法等 ◆2005年:ホームレス支援事業の地方化 ◆2007年:単身者買上賃貸等居住支援の本格化 ◆2009年:チョッパン・ビニルハウス居住世帯への買上賃貸住宅の供給 2011年:「ホームレス福祉法」制定

1）居住困窮層支援に関わる生活施設

図表 5-10 は、居住困窮状態に置かれている人々が利用できる福祉施設の一覧である。社会福祉法や生活保護法、そしてホームレスの自立の支援等に関する特別措置法等根拠となる法律が各々異なっているものの、住まいを失ったり、緊急保護を必要とする場合に利用可能な施設として、運用においては制度横断的な利用もある。2011 年現在、生活保護施設としては、保護施設 19,342(救護施設 16,824、更生施設 1,651、宿所提供 428)、児童福祉法による母子生活支援施設 10,042、老人福祉法の養護老人ホーム 56,381、売春防止法の婦人保護施設 411、社会福祉法による宿所提供施設が 8,027 あり、これらの施設が居住困窮層の生活支援施設として設置されている[4]。その他、ホームレス支援関連では 2002 年のホームレス自立支援法施行以後、各自治体の実施計画に基づいて予算化及び運営されており、上記施設に比べ、就労支援をより重視している。

[4] 厚生労働省、「社会福祉施設等調査報告平成 23 年版」

図表 5-10 居住困窮層が利用できる居住(生活)施設

領域	施設種別	概要	根拠法規	利用可能世帯
婦人保護	婦人保護施設	要保護女子を入所させて保護する施設(DV防止法に基づくDV被害者の保護を行う施設もある)。	売春防止法、DV防止法	女性単身、母子
母子福祉	母子生活支援施設	配偶者のない女子又はこれに準ずる事情にある女子及びその者の監護すべき児童を入所させて、これらのものを保護すると共に、これらのためにその生活を支援する施設。	改正児童福祉法	母子
児童福祉	自立援助ホーム	児童養護施設の退所児童等であって、義務教育終了後就職した児童に対して、共同生活を営むべき住居において相談その他の日常生活上の援助及び生活指導を行うこと等により、それらの児童の社会的自立と豊かな人間性の形成に寄与する施設。		単身
高齢者福祉	養護老人ホーム	65歳以上の者であって、身体上もしくは精神上又は環境上の理由及び経済的理由により居宅において養護を受けることが困難なものを入所させ、擁護する施設。	老人福祉法	単身
生活保護・低所得者福祉	救護施設	身体上又は精神上著しい障害があるために日常生活を営むことが困難な要保護者を入所させて、生活扶助を行う施設。	生活保護法	単身
	更生施設	身体上又は精神上の理由により養活指導及び生活指導を必要とする要保護者を入所させて、生活扶助を行う施設。		単身
	宿所提供施設	住居のない要保護者の世帯に対して、住宅扶助を行う施設。		単身、家族世帯
	宿泊所	生活困難者のために無料又は宿泊所その他の施設。	社会福祉法	単身、家族世帯
ホームレス支援事業	シェルター・自立支援センター		ホームレス自立支援法	単身
民間の施設・住宅	自立支援ホーム			単身

資料：一般財団法人厚生労働統計協会(2013)、全他(2010)、川原(2008)を再構成

２）韓国における先進的な実践例

以下では、日本と時期をほぼ同じくしてホームレス問題への対応を行ってきた、韓国のホームレス及び居住困窮層支援に関わる行政施策､そして民間支援活動の概要を紹介する。紙幅の関係で詳細は省くことにするが、より詳しい内容については、全(2012a・b)を参照されたい。

３）ソウル市露宿人(ノスクイン)タシソギ支援センター

1998 年 9 月、ソウル市よりソウル市野宿者支援事業の委託を受け「野宿者タシソギ支援センター」が設立され、ホームレス支援に着手した。2005 年には、相談保護センター（ドロップインセンター）を開所し、「タシソギ相談保護センター」として再編･運営してきた。その後、2011 年に成立した「ホームレス福祉法[5]の下、「ホームレス総合相談センター」へと改編され、より中枢的な役割を担うことになった。

主な活動：ソウル市の野宿者保護及び自活支援事業の実施、野宿者実態調査、関連データの構築及び分析･研究、ソウル駅無料診療所および路上診療活動、相談所の運営（ソウル駅と永登浦駅)、野宿者対象の人文学講座運営、昼夜アウトリーチ、その他、買上賃貸住宅事業を始めとする社会的企業支援等、野宿者自立支援プログラムの運用。

「相談保護センター」の活動内容

野宿者の応急センターとして、一時宿所の提供の他、常時利用できるシャワー、洗濯、散髪、生活用品等衛生サービスの提供、仕事の斡旋及び法律相談、インターネットの利用、パソコン教育、TV・ビデオ・映画上映、書籍等が利用可能

４）複合的な居住支援策としての買上賃貸住宅事業の実施

①事業の概要

都心内の民間ストック（小規模集合住宅）を買い上げ、公共賃貸住宅として供給する事業 2004 年の「国民賃貸住宅建設等に関する特別措置法」に基づき、ソウル市内でモデル事業として開始された。2005 年以降全国に拡大。当初は 2008 年までに合計 1 万戸を供給する計画であったが、2007 年より供給目標を年 6,500 戸へと上方修正

入居対象：簡易宿泊所(チョッパン)、スクォッター(ビニルハウス)居住者、ホームレスシェルター退所者等

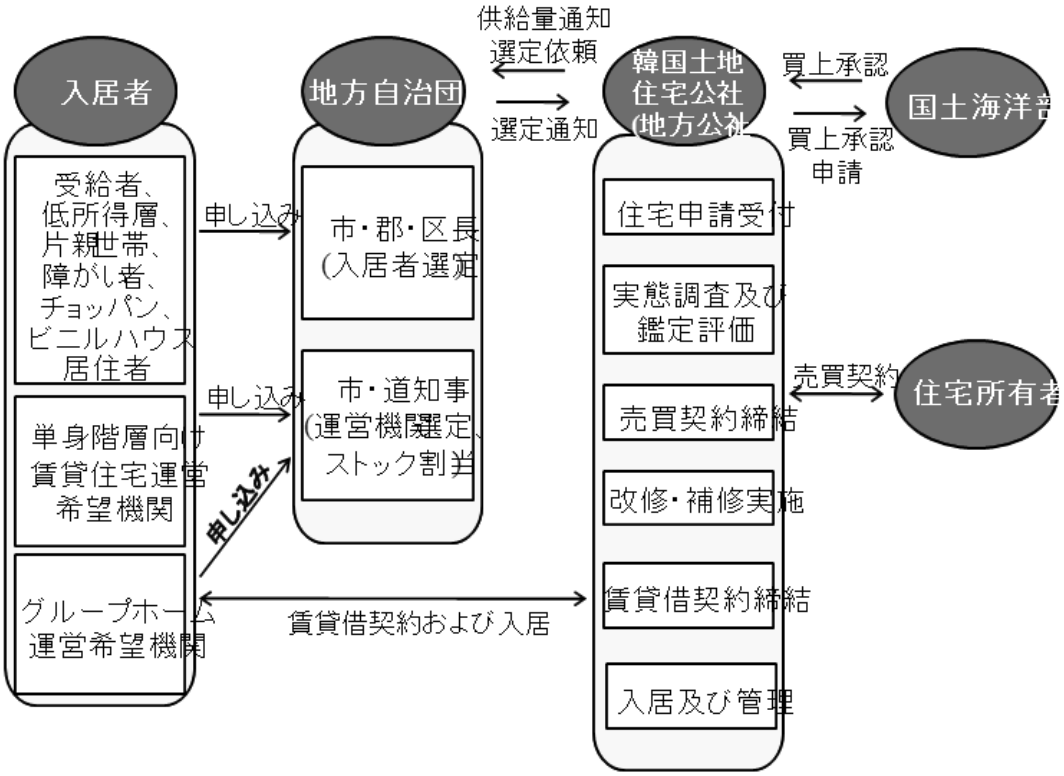
②事業の特徴

・公共賃貸住宅供給方式の多元化：建設供給方式に加え、買上方式も実施。
・低所得層の集住によるスラム化のおそれを回避
・寄り添い型のサービス付き複合的な居住支援(民間資源連携を通じた社会サービスの供給)

[5] 露宿人等の福祉及び自立支援に関する法(略称、ホームレス福祉法)。法の成立過程や法案内容等に関する詳細は全泓奎(2012a)を参照。

・長期的な居住期間(最長 10 年)の設定
・官民のパートナーシップによる制度運用(住宅の供給は国、住宅管理及びサービス支援は民間の運営委託機関)

図表 5-11 買上賃貸住宅事業の概念図



５）社会的企業としての居住福祉実践

①社会的企業制度成立の背景：1997 年までの自主的な脱貧困運動(共同作業場や労働者協同組合運動等が嚆矢的な形態)から始まり、経済危機をきっかけに失業克服運動(失業克服国民運動委員会、現在共に働く財団・SEED’s)へと発展

②制度基盤の成立：国民基礎生活保障法の施行(2000.10)と自活支援事業の開始、自活後見機関(2007年より地域自活センター)の全国的展開(2011年現在247か所)と社会的企業育成法[6]の制定(2007 年施行)

[6] 社会的企業育成法の概要は以下の通りである。
1) 目的：「①社会的企業を支援、②社会サービスの提供、③雇用創出⇒社会統合・国民生活の質の向上に資すること」
2) 社会的企業の定義：「社会的弱者に社会サービス、または就労を提供し、地域住民の生活の質を高めるなどの社会的目的を追求しながら、財貨及びサービスの生産販売など営業活動を遂行する企業として、第７条によって認証を受けた者」

③老朽住宅の修繕のビジネス化：居住福祉協会と居住福祉実践
・(社)韓国居住福祉協会は、低所得層の居住福祉向上と雇用創出支援に携わる全国の住宅改修自活共同体の連合体として、2005 年 2 月に「自活住宅修繕事業団」(現、居住福祉事業団)を中心に協会を構成し、活動を展開している(84 会員団体)
・事業規模：住居現物給付関連事業：年間約 300 億ウォン(約 20 億円)規模、企業のＣＳＲによる低所得層住宅改修支援事業：30 億ウォン(2011)、教会所属会員団体の年間売上平均約 3 億ウォン(84 団体で 200～300 億ウォン)、年間事業予算：10 億ウォン

６）住宅困窮層支援の社会的企業・居住福祉センター
2007 年より社会福祉共同募金会による助成を受け、地域別担当組織を設置、運営を開始。現在全国に 12 のセンターが協議体を組織し運営中。その他に「居住福祉センター」という名称を使用する民間団体も約 10 団体ある。
主要事業は
①居住困窮層を対象とした相談（2009 年現在 5,470 件）
②家賃滞納による立ち退き危機世帯の支援（203 世帯）
③無償家屋修理（101 世帯）等
これらを通じて最低居住水準未満世帯の解消(672 世帯)、住宅喪失危機の克服(273 世帯)、公共賃貸住宅への入居支援（115 世帯）等を展開

５．まとめに代えて：居住支援型社会的企業の新たな挑戦を展望する

5.1 社会資源としての空家の活用

冒頭で述べたように、近年新たに住宅を必要としている新規住宅へのニーズを持つ階層として、東日本大震災による被災者(県外避難者含む)を始め、高齢単身及び夫婦世帯、障がい者世帯、さらには脱野宿や、刑務所から出所した者、社会的入院患者、若者等、実に様々な居住弱者の存在が浮かび上がっている。中でも自然災害に関する居住弱者に関しては、復興住宅や仮住まいとしての借上げアパートなどが活用されているものの、必ずしも当事者のニーズにマッチングしているとも限らないことが多々指摘されている。これらの住宅ニーズ階層には、住宅というハードの基盤の上に、さらに社会関係及び社会参加を手助けする居住支援のメニューが必要なためである。欧米では、施設等に依存せずにハウジ

3）財政及び経営支援：専門人材や新規雇用者に対する人件費補助(最長 5 年間)、法人税と所得税の減免(50%、4 年間)、施設費融資等の他、設立・経営コンサルティング支援、社会的企業育成アカデミー運営
4）その他の間接支援として、役所による優先購買や、社会的企業ネットワークの構築支援等を行う。
5）社会的企業のタイプ：①雇用創出型、②社会サービス提供型、③混合型、④地域社会貢献型、⑤その他
＊2012 年現在認定社会的企業：約 700 所

ングを第一にした取り組みに加え、社会サービスを付随した住宅(サービス付き住宅)の取り組みが行われ、一定程度の社会的経験や成果の蓄積、そしてその効果に関する客観的な検証の段階をも経ている例が報告されている。なお、日本に限って言えば、上記のような様々な住宅ニーズ階層が存在する一方、全国で未使用住宅の存在が目立つ。2008 年の住宅・土地統計調査によると、全国で空家率が 13%に上ることが報告されている。その内、居住に適しているにもかかわらず未利用の住宅が 60%にも上る。

図表 5-12　最低居住水準を基準とした広さごとの空家の募集状況

		合計	利用不適	１人世帯向け(最低居住水準)	２人以上世帯向け(最低居住水準)	無回答
賃貸の入居者又は売却先(購入者)の募集状況	合計	510	43	115	333	19
		100.0%	8.4%	22.5%	65.3%	3.7%
	購入者を募集	18	0	4	14	0
		100.0%	0.0%	22.2%	77.8%	0.0%
	賃貸として入居者を募集	344	22	83	232	7
		100.0%	6.4%	24.1%	67.4%	2.0%
	売却と賃貸の両方で募集	3	0	0	2	1
		100.0%	0.0%	0.0%	66.7%	33.3%
	非募集	144	21	27	85	11
		100.0%	14.6%	18.8%	59.0%	7.6%

(注)「最低居住水準」については以下により集計している。なお、これは、第八期住宅建設五箇年計画の最低居住水準に概ね準拠しており、現行の「住生活基本計画」におけるものとは異なる。
・「利用不適」とは、次のいずれかに該当するものを指す。
①延べ床面積が 18 ㎡未満のもの
②延べ床面積が 18 ㎡以上でもトイレのないもの
・「１人世帯向け」(最低居住水準)とは、延べ床面積が 18 ㎡以上 29 ㎡未満で「利用不適」に該当しないものを指す。
(資料)国土交通省「平成 21 年度空家実態調査」

ヴァルナブルな生活環境にいる居住弱者層の多様な居住―ニーズに対し、社会資源としての空家の活用は、共生社会の実現のためにも喫緊の課題と言えよう。空家を始めバブル期に整備されたがその後の経済社会的な激変の中で未利用のままになっている社宅や学校の寮、さらに回転率が低いため営業休止中のビジネスホテルなどの活用等、扱い如何によっては貴重な社会資源となり得る住宅や施設ストックが全国各地に眠っているのだ。空家の放置は地域の荒廃化やスラム化にも繋がりかねない。一方、2013 年 3 月末現在、特定非営利活動法人格を持っている団体が 47,544 に上り、その中で、保健・医療・福祉(27,602 法人)、まちづくり(20,369 法人)の各分野で活動している NPO 法人が、約 5 万存在していることが内閣府のホームページから確認できる。これらの民間非営利法人は、活動次第で、全ての構成要素を一つに繋ぎあわせ、居住困窮階層の居住及び生活ニーズの解決に向けた重要なファクターとして機能する可能性をもつ。そこがいわゆる発想の転換のターニングポイントになり得ると考える。しかし、そのためには実際の事業運営における経験的な先

行例の評価や先端的な実践に向けたモデル提示が必要となってくるであろう。先に紹介したように、現在日本各地を始め、世界の様々な地域で、既に民間非営利法人が既存の空家、ないしは社宅・寮、ビジネスホテルを活かし、包括的な社会サービスを加えた民間創意による複合的な居住支援事業を展開している。ただ、それらの活動団体がこれまでの社会福祉事業の受け皿となっていた福祉法人とは異なる側面を持つことや、社会的企業及び社会経済に対する低い理解故に、事業の意義に対し社会的な同意を得るには少々時間を要するように思われる。従って、今後もさらにそのような実践経験の客観的な検証や再評価を試み、新たな社会ニーズに対応できるモデルの創出に資すると共に、社会的関係形成の場を作り出していくことが必要である。

このような課題に対し、これまでの先行例について若干の記述を加えることで本稿のまとめに代えることにしたい。

5.2 行政施策からの試み

先述したように、住宅総数が総世帯数を越えて以降、住宅政策の市場化が進められてきた。しかし、市場では対応しきれない居住困窮・居住弱者の存在については、この間も様々な形での実態や対応が反貧困という観点から唱えられてきた。一方、住宅政策の市場化の傾向に伴い、住宅セーフティーネット政策の一環として、上記で指摘した空家を活用しようという施策が行政施策として推進されてきた。市場からこぼれおちる高齢者、障害者、外国籍住民等に対し、空家への入居を促進するために、自治体、民間支援団体、不動産店等が連携して、物件情報の提供や、居住に関する各種サポートなどを行ってきた。国土交通省では 2006 年度に「あんしん賃貸支援事業」を創設し全国的な展開が図られたが 2010 年度をもって廃止、現在は自治体を中心に同様の施策が展開しているが課題が多いのも現状である(一般社団法人住まい・まちづくり担い手支援機構、2013)。一方、行政の施策ではなく、民間の創意工夫による試みとして、空家を活用した福祉転用の試みも全国的な拡大を見せている。以下、その一例を紹介することにしたい。

5.3 民間による実践：NPO 法人みやぎ「こうでねいと」(仙台)

近年空き家を始め、既存住宅ストックの有効活用という側面で活躍している民間部門としては上記の不動産関連産業をあげることができる。家主から建物の管理業務全般の委託を受け、施設管理のみならず入居者の募集及び家賃の徴収等住宅管理に関わる全ての業務を請け負って不動産業者と空き家や既存社宅の有効活用に新規参入してきた団体である。不動産関連業者の場合、日本居住福祉学会[7]との連携を通じ、住宅産業から「居住福祉産業」への転換を掲げて、管理委託を請け負っている賃貸住宅の運用効率を高めるため相違的なアイデアを動員し少子高齢化社会の居住ニーズに応ずるために努力してきた。上記学会と共同もしくは単独で実施している「居住福祉産業円卓会議」では、看護師出身の建築士が改修整備した「看護師が常住する賃貸マンション」や子育て世帯向けの賃貸マンションの供給等が注目を集めている。これらの活動は、企業活動の方向性を社会的ニーズの充足に

[7]「居住福祉」概念の創始者でもある早川和男神戸大学名誉教授を中心に設立された学会、居住福祉という概念を中心に研究者を始め現場の実践家が協力しながら幅広い活動を展開している学会ホームページはこちら：http://housingwellbeing.org/

置き社会的目的を実現するための「居住福祉産業」を掲げて企業活動を展開しているという点で、企業の社会的責任(CSR)の一つの領域例として注目する必要がある。一方、営利企業ではない特定非営利活動法人格を持ち、既存住宅の有効活用を通じて社会的弱者への住宅ニーズに対応している代表的な団体の一つとして、仙台市を拠点に活動しているNPO法人みやぎ「こうでねいと」の活動も注目を要する。

みやぎ「こうでねいと」という名前は、言葉通り、当然こうでないとという、つまり、障がい者を始めとする社会的弱者層に対する福祉の増進が当然に保障される社会のあり方を問うていくために名付けられた。

同法人は、当初、障がい者施設の解体に関連して地域での支援施設及び受け皿となる住宅の不在による障がい者の生活自立の困難という問題に直面し自主的に障がい者のための賃貸住宅入居支援活動を始めたのが背景となっている。公式的な法人設立は2002年、宮城県からの障がい者就労支援施設活性化事業の委託を受けたことがきっかけとなっている。同法人は居住に関わる障がい者への社会的排除問題、とりわけ、住居選択の機会から排除されてきた現実に対応し、住宅市場で排除経験を受けがちな高齢者も含めた居住支援を中心に活動してきた。住み慣れた地域から遠く離れて居住するのではなく、地域社会で堂々と構成員の一人として生活できるよう支援することを通じ、障がい者の社会的自立と地域参加を支援することを目的としている。同法人の概要については図表5-13を参照されたい。

図表 5－13

NPO法人みやぎ「こうでねいと」	
事業概要	(1)入居サポート：入居相談シートを活用した物件の紹介、申し込みから契約までサポート (2)一人暮らしのできる障害者向けアパート「セイフティアパート」：みやぎこうでねいとが大家から賃貸し、利用者にサブリース。大家との交渉により、市場より低家賃での提供を実現。必要に応じて別途有償の生活サポート(定期訪問や夕食配食等を実施) (3)グループホーム・ケアホーム事業「ファミリハウス」：利用資格として障がい者自立支援法での受給者証が必要。生活保護受給者も対象。 (4)生活支援ホーム「ファミリアホーム」：障がい者に限らず入居可能な低家賃住居(元社宅の活用)をグループホーム・ケアホームに併設。常駐の管理人を配置し、安心のサポート体制。 (5)障がい者他生活支援対象者の緊急住居「ホストハウス」：1日1千円から利用可能。体験入居(1週間から)も受け付け。
体制	理事長：齋藤宏直 職員：12名。うち有給職員6名は全て障がい者。 理事長ほか6名は有償ボランティア。
会員	会員数：112名 支援企業：88社 年会費：法人会員10,000円、個人会員5,000円
沿革	2002年宮城県からの授産施設活性化事業の委託を契機として法人認証を受け、特定非営利活動法人みやぎ「こうでねいと」を設立。 2005年1月 入居サポートセンター開設 2007年4月 セイフティアパート事業開始

参考文献

Berghman, J., 1995, 'Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework,' in G. Room, *Beyond the Threshold: The measurement and analysis of social exclusion*, Bristol: The Policy Press, pp. 10-28.

Edgar, B., J. Doherty and A. Mina-Coull, 2000, *Support and Housing in Europe: Tackling social exclusion in the European Union*, Bristol: The Policy Press.

Edgar, Meert and J Doherty, 2004, Third Review of Statistics on Homelessness in Europe, FEANTSA(European Federation of National Organisations Working with the Homeless)

Kertesz, S.G. et al., 2009, Housing First for Homeless Persons with Active Addiction: Are We Overreaching?, *The Milbank Quarterly*, Vol.87, No.2, pp.495-534.

Percy-Smith J., 2000, Policy Responses to Social Exclusion: towards inclusion?, Buckingham: Open University Press.

Room, G., 1995a, 'Poverty and Social Exclusion: The New European Agenda for Policy and Research,' in G. Room(ed.), *Beyond the Threshold: The measurement and analysis of social exclusion*, Bristol: The Policy Press, pp. 1-9.

Room, G., 1995b, 'Poverty in Europe: competing paradigms of analysis,' *Policy and Politics*, vol. 23, no. 2, pp. 103-113.

Room, G. J., 1999, 'Social exclusion, solidarity and the challenge of globalization,' *International Journal of Social Welfare*, 8, pp. 166-174.

Somerville, P., 1998, 'Explanations of Social Exclusion: Where Does Housing Fit in?,' *Housing Studies*, Vol.13, No.6, pp.761-780.

Tsemberis, S, A. Gulcur and M. N. Nakae, 2004, Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals With a Dual Diagnosis, *Research & Practice*, Vol.94, No.4, pp.651-656.

一般社団法人住まい・まちづくり担い手支援機構、『NPO 等による空き家活用事例の実態調査』、2013

一般財団法人厚生労働統計協会、『国民の福祉と介護の動向(2013/2014)』、2013

川原恵子、2008、「ホームレス問題と居住福祉」、『臨床に必要な居住福祉』、弘文堂

新宿ホームレス支援機構、2005a、『季刊 Shelter-less』（No.25）
新宿ホームレス支援機構、2005b、『季刊 Shelter-less』(No.26）
全泓奎他編、『日韓における住宅困窮層への包摂的な居住支援モデルの構築に関する比較研究』、第一住宅建設協会、2010
全泓奎、2012a、「韓国ホームレス福祉法の制定と包括的な支援システムの整備」、『ホームレスと社会』、vol.5
全泓奎、2012b、『韓国・居住貧困とのたたかい：居住福祉の実践を歩く』、東信堂、2012
東京都、2009、「ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画（第２次）」
中島明子、2006、「ホームレスの人々への居住支援と自治体居住政策：ハウジン・ファースト施策と課題」、『都市住宅学』(No.53)、pp.44-47
阪東美智子他、2008、「ホームレスの人々への支援策としてのハウジング・ファーストに関する予備的研究その 2：東京都地域生活移行支援事業における居住支援」、『日本建築学会大会学術講演梗概集』、pp.1483-1484
マール・D・マシュー、2004、「地方政府のホームレス生活者対策：ロサンゼルス郡の「ケアの継続」とホームレス問題経営の限界」、中村健吾他編著、『欧米のホームレス問題：支援の実例（下)』、法律文化社

６．生活困窮者に対する家計再生支援Ⅱ

《目標・ポイント》

家計再生支援の概括的な押さえから、基本的な考え方を学ぶ。そのうえで、家計表の実践的な押さえ方を習得する。さらに、関係機関との連携を学ぶ。

１．家計再生支援の取り組みの背景

1.1 はじめに

(1)家計再生支援(家計相談支援)は多重債務対策をはじめとする相談者の生活再生に取り組むグリーンコープ生活再生相談室の特徴ある活動の一つである。この活動は金銭管理に特化して単独で取り組まれているわけではない。多重債務相談の中で借金やお金の問題の解決はもちろんのこと、その背景にある生活困窮状態に置かれている人たちの精神的、経済的な課題を解決していくために、家計という側面から現状を洗い出し、その解決の道筋をともに見つけ出していくために取り組まれている。

(2)多重債務者が抱える問題は多様で複雑に絡み合っている。そのため、債務整理だけでは解決できない。法律家の力を借りて債務整理を行い、たとえ借金がなくなったとしても水道光熱費、家賃、教育関連費、税金などの滞納や当面の生活費の不足など、生活に関係する切実な問題は残る。さらに失ってしまった経済的・社会的な信用や人間関係、時には職や住居、財産ばかりか、自尊心や希望も失い孤立感を深めている場合もある。

(3)困窮し孤立している人たちが将来への希望を見い出し、生活を再生していくために、生活再生相談をとおして、一人ひとりの相談者の抱えている課題や背景、現状を知り、解決への道をともに探し出していく、そのツールとして家計相談や家計診断がある。

(4)この社会の中で生活していくうえで､最も基本的で避けることが出来ない｢お金の問題｣と向き合い、家計の視野から生き方をも含めて考えていくことが必要な時代に、私たちは生きている。｢生活困窮者に対する家計再生支援｣は、支援のノウハウよりも、相談者への支援員の向き合いかたが重要である。どのように生きていくかを家計相談という、具体的な数値目標を設定できるコミュニケーションツールをとおして意思疎通や、現実的な支援をはかる方法として理解する必要がある。

1.2 生活再生事業の開始までの経過

1.2.1　1999（平成 11）年認定ＮＰＯ法人北九州ホームレス支援機構と出会い、グリーンコープとしてのホームレス支援を開始する。

1.2.2 交流や学習会を重ねる中で多重債務問題を知る。ホームレス支援はその入り口を塞ぐ活動も重要である。入口を塞ぐためには多重債務対策に取り組む必要がある、とのアドバイスを受け 2004（平成 16）年から多重債務問題についての調査・検討を開始した。

(1) 1998(平成 10)年のバブル崩壊以降に、企業倒産やリストラが進み、自己破産、ホームレスや自殺者が急激に増加している事実を知る。

(2)自殺のうち経済的理由による自殺が急激に増加していることを知る。

(3)NPO 法人北九州ホームレス支援機構から、北九州のホームレスの人たちの 6 割は多重債

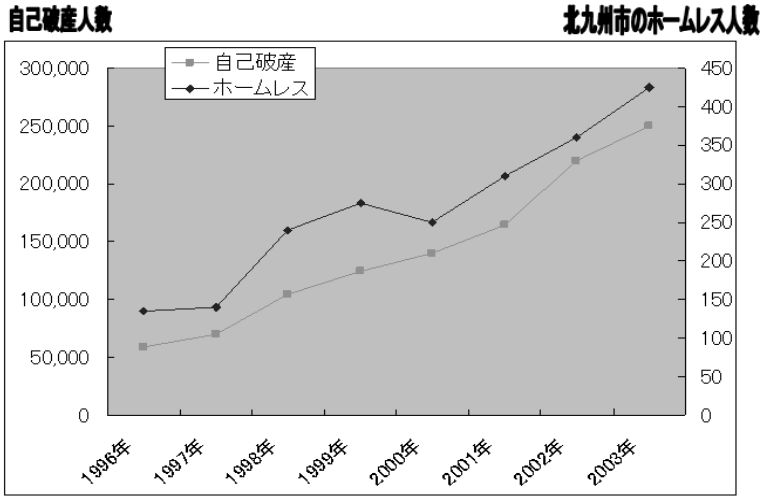
務者であり、ホームレス発生の一因として多重債務問題があることを学ぶ。

(4) グリーンコープの組合員の 0.5%が商品代金が滞りがちであり、自己破産、夜逃げなどで貸し倒を経験した人を含めて経済的に困窮している組合が 1%弱いることがわかる（2005（平成 17）年調査）

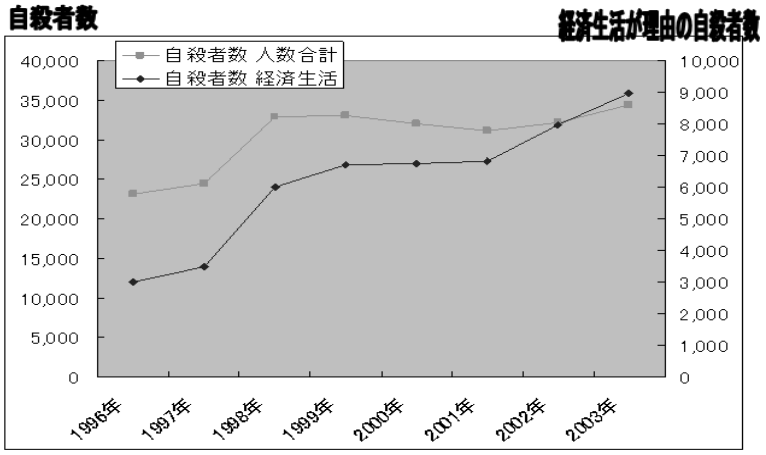
(5) 生協で働く人のアンケートでは 27.5%の人が消費者金融からお金を借りた経験があり、うち 6.8%が自分自身を「多重債務者と思ったことがある」と回答している（平成 17（2005）年調査）

(6) 多重債務やホームレスの問題は自己責任の問題では片付けられない。むしろ社会的な課題として解決すべきことを確認する。2004（平成 16）年から 2 年がかりの検討を経て 2006（平成 18）年に生活再生事業を開始。

図表 6－1



図表 6－2



1.3 生活再生支援の考え方の基本は「共生の地域づくり」

(1)地域社会の中に支え、支えられる関係を広げていきたい。

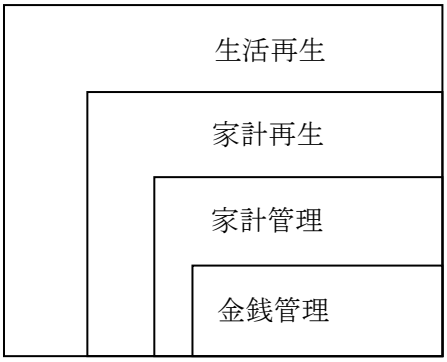
(2)社会問題化した多重債務問題や困窮者支援を国や行政だけに任せるのではなく、生活者の視点から協同組合として共助をベースにした解決方法を提案する。

(3)いのちに寄り添い、いのちを育む食べもの運動、子育て応援、高齢者福祉、障害者福祉、ホームレス者自立支援、就労支援など、トータルな地域福祉に取り組む。

(4)経済的な問題を解決し、人としての誇りと自信を取り戻し、人間関係を回復し、本当の意味で生活を再生していく。地域社会の中で自律していくための手助けを行う

1.4 生活再生と家計再生などの守備範囲とことばの区別

図表 6−3



―家計も含めたトータルな生活そのものを再生

―家計方針を策定し、貸付・就労を斡旋

―家計管理と金銭管理の方法を教示

―お金の使い方や買物行動を点検

1.5 家計相談という時の一般的な理解

(1)資産運用のための家計相談・・・お金に余裕のある人の資産運用のために数年単位で資産を把握するための相談。

(2)生活設計のための家計相談・・・一般家庭の人生のイベント、例えば結婚、出産、子どもの進学、住宅の取得、親の介護や葬儀などのイベント＝リスクを組み込んで生活設計を立てるための相談。計画を立てるだけのゆとりある収入は確保できている。年単位での計画。

(3)家計再建のための家計相談・・・多重債務を抱えている人や生活困窮状態にある人の家計を整え、生活を軌道に乗せていくための相談。資産も資金もほとんどない。キャッシュフローは月単位、必要なときは日単位で作成。

1.6 家計管理と金銭管理の違い

(1)家計管理の分野

「家計を管理したいがどうすれば良いかわからない」「何故だかわからないが家計が成り立たない」など家計問題解決への意思がある人を対象とする

①年単位での家計管理指導

将来にわたって家計収支の動きを把握し、どのように家計を維持していくのか、どのような生活をしていくのかをアドバイスする。3〜5 年のスパンでの計画。

②1 ヶ月単位の金銭管理の方法を指導する

1 ヶ月の家計収支の予算を決めたら、その予算内でどのように生活するかをアドバイスし、本人のやる気につなぐ。金銭管理のツールの紹介など

③節約術をアドバイスする

予算内で生活できない場合は、レシートの内容も含め点検し、無用な買い物や購入品に偏りがないかを相談者と一緒に点検し、節約のための自覚を促す。

(2)金銭管理の分野

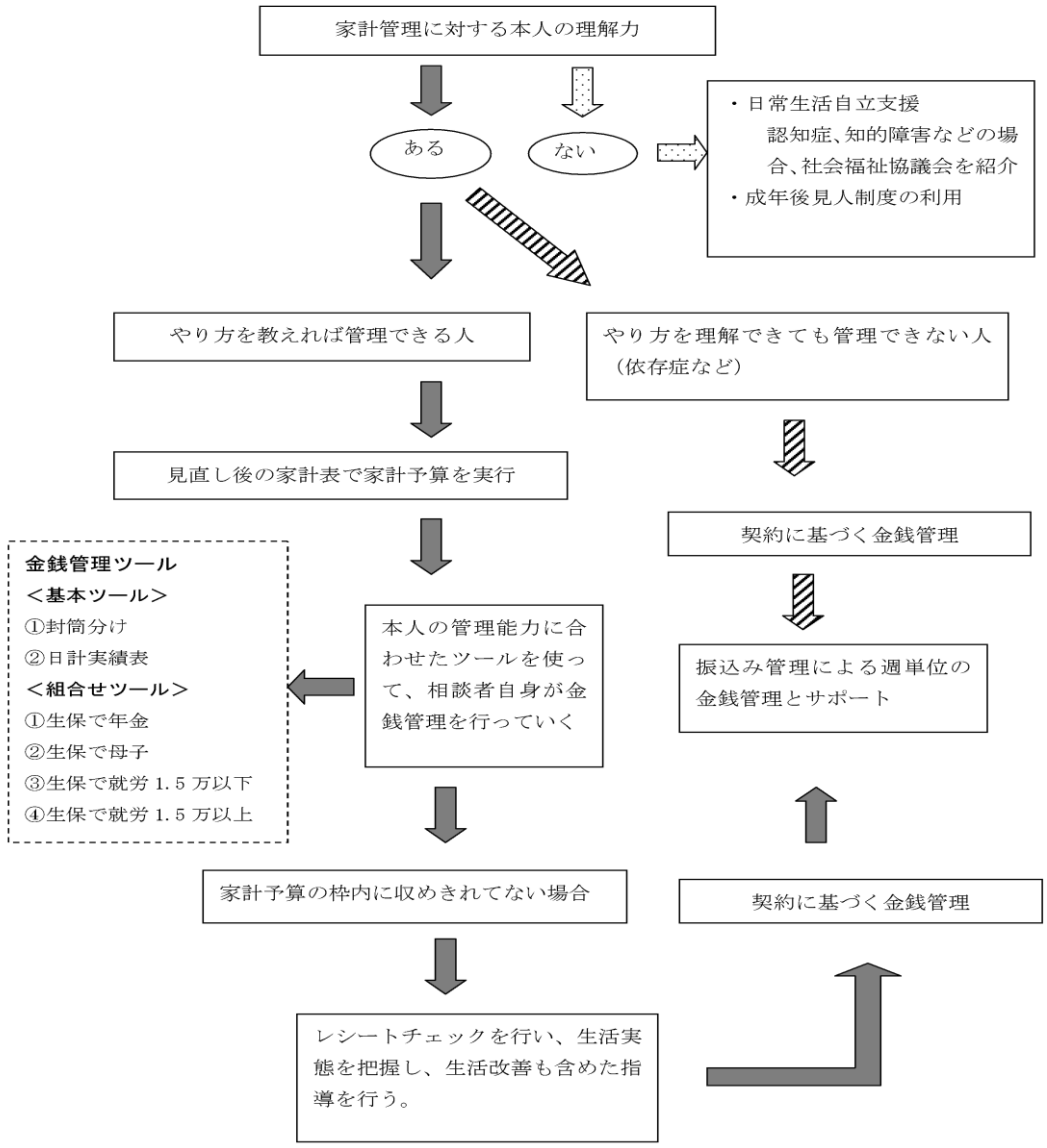
何らかの障がいや課題を抱えているために、自分ではほとんど家計管理ができない人を対象とする。

①権利擁護の日常生活自立支援を利用――→　社会福祉協議会

②権利擁護には該当しないが、契約に基づき金銭管理支援が必要で、より密着した支援を行う。日常生活費の週単位での管理など、取り組み方は多様。

1.7 理解力に応じた家計管理から金銭管理への流れ

図表 6－4



２．家計再生支援は生活にかかわるあらゆる相談の入口である

2.1　よくある相談内容はほとんどがお金に関することがその入り口となっている。

・多重債務で借金が膨れ、生活費が足りない。
・就労が出来ず収入がない。
・電気・ガス・水道代などを滞納し、ライフラインが止まりそう。
・家賃が支払えず、退去命令が出ている。
・保護費を落として困っている。
・仕事が決まったが、それまでの生活費が不足している。
・母子家庭で今の収入では生活費が足りない。
・滞納や借金をまとめて返済して、毎月の支払を少なくしたい。
・子どもの入学金が足りない。
・お金がなく、車税の支払いや車検が出来ず困っている。
・身内の冠婚葬祭のためのお金がない。
・家賃が安いところに引越したいが引越しの資金がない。

2.2　背景には本人や家族の問題や精神的な課題などが見えてくる。相談者自身が課題に気づいていないことでも、本人の気付きを促し、解決のための継続した相談につなぐ必要がある。

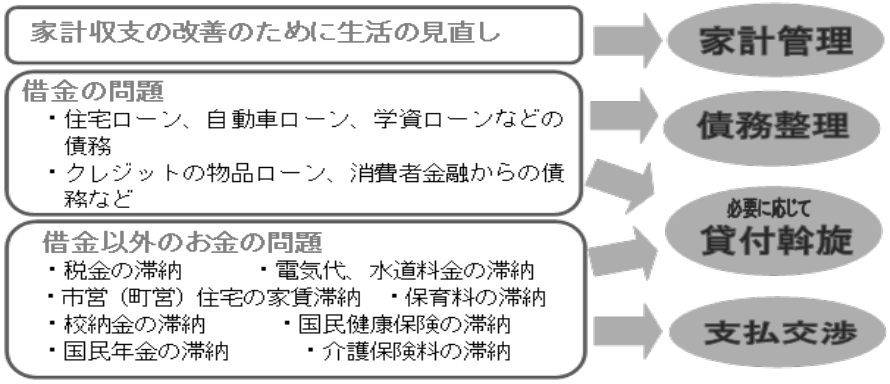
・本人や家族にうつ症状や対人不安や発達障がいが見受けられる。
・病気を抱えているが病院に通院出来ていない。
・家族との共依存関係がある。
・虐待、育児ノイローゼ。
・独居高齢者で支援が必要。
・ギャンブル・アルコール依存。
・本人や家族に障がい者（又は精神障がい者）がいて、必要な支援を受けていない。
・ＤＶ被害（家庭内暴力）がある。
・ひきこもり、登校拒否等の家族がいる。
・認知症の家族を抱えている。

３．多重債務や生活困窮者の生活を再生していくためには、家計相談支援が必要

3.1　生活相談から、就労支援や福祉制度につなぐだけでは、生活は再生できない。家計の視点から生活を見直し整えることが必要

(1)借金や家計の相談を契機に生活再生を目指して伴走する。
　　借金⇒法的整理を含め相談し、解決へ
　　家計⇒福祉制度や貸付けの利用、滞納先との交渉などを通して収支の改善へ
(2)家計の現状を共に洗い出し、本人の気付きや生活の見直しにつなぐ。
(3)家計の先行きを見通して、生活の安定をはかり、将来への希望につなぐ。
(4)就労やキャリアアップへの意欲や動機づけにつなげ、実現をサポートする。
(5)生活再生に効果的な場合は、貸付機関を紹介しサポートする。

3.2　相談内容のうち家計相談支援で解決していく内容は大きく以下がある。
図表 6－5



3.3 家計相談支援が効果的な役割を果たすと思える事例

(1)多重債務や過剰債務を抱え、返済が困難になっている人
(2)債務整理をした直後の人
(3)収入よりも生活費が多くお金が不足がちで、借金に頼ったり、支払いを滞らせ困窮状態に陥りそうになっている人
(4)収入が少なかったり波があるが、生活保護の対象とならず、家計が厳しい状態の人
(5)家族で家計を話したことがなく、それぞれが勝手にお金を使っている人
(6)カードに頼って生活や買い物をしていくら借金があるのか把握していない人
(7)収入はあるが、家賃をはじめ、水道光熱費、校納金、給食費、保育料などの滞納を抱えていたり、税金などを延滞したりしている人
(8)就労先が決まったが、収入が得られるまで時間がかかり、生活資金の貸付を予定している人。
(9)生活保護受給者であるが就労収入や年金収入があり、生活保護費減額などもあって収入管理が難しい人。
(10)児童扶養手当や年金の支給など月単位の収入ではなく２～４か月単位の収入があり、支出も月単位で変化があり、家計管理が難しい人。

ただし、上記の状況の発生が病的な障がいなどに起因する場合や本人の管理能力の甚だしい欠如などにより発生していると思える場合、何らかの心因性の問題があり家計を維持したり管理すること自体を拒否されている場合などは、家計再生支援と同時に、そもそもの課題を解決するための支援も必要となる。それは、家計再生支援は本人の意思と本人の理解に基づき家計を再生することを支援するというのが基本であるため、本人の能力が伴わない場合は別の方策を検討する必要があるからである。

４．家計相談支援に取り組むにあたり大切にしたいこと

4.1 相談に来た人への人間理解

(1)人間は自ら成長する力を持っている。（自己成長力、自己実現力）

・人間は自分の力で成長したり、悩みを解決する能力を持ち、自分の可能性を自律的に

実現していこうとする志向性を持っている。⇒自己決定と自立支援

(2)問題を解決するのは相談者本人である。⇒相談者主体の尊重

・本来自分のことを最もよく知っているのは本人自身であり、問題を解決できるのも本人自身である。

・家計という生活そのものに関わる極めてセンシティブな課題は、本人の理解を促し、解決に向けた意欲につないでいくことが重要。

4.2 家計相談支援の基本姿勢

(1)生活のすべての結果は家計に集約される。そのため、家計相談支援は極めてセンシティブな家庭の事情を聴き、家計という側面から相談の問題解決に接近していくことになる。

(2)したがって、家計相談支援は相談者の金銭管理や家計管理そのものを側面から支援するだけでは不十分で、多重債務や過剰債務で苦しむ相談者や生活困窮状態からの脱皮を願う相談者のトータルな生活再生への取り組みを支援する姿勢で臨む必要がある。

(3)家計問題を解決する主体は相談者である。「相談者主体の尊重」を明確にして、相談支援員は、相談者の現実を否定しないカウンセリングマインドで相談を受け止め、傾聴する。

(4)家計は相談者一人ひとりの家計再生へ向けた継続した意思と努力によって再生していくので、相談者の「自己決定と自立支援」を相談の基本に据える。相談者が自己決定できるように、相談を受ける人（相談支援員）は相談者が家計状況を理解できるように相談をすすめ、相談者自身による生活の見直しを援助し、家計再生を支援していく。

(5)相談支援員は相談者一人ひとりの生活に即応した解決ができるように、事前相談や予備調査にも力を入れ、家計再生のための選択肢を広げておく。債務整理のための解決策は、自己破産、個人再生、特定調停、任意整理などの法的救済を最優先で活用し、法テラスをはじめとする弁護士・司法書士事務所などへの相談に同行する。

(6)同行相談や貸付斡旋、さらに他団体への相談をつないだあとも家計再生が軌道に乗るまでは、必要に応じて相談者に寄り添い、サポートする。

(7)相談支援員は、家計や借金をめぐり相談者が孤立しないように、地域資源をネットワークして活用するとともに、相談者が家族や友人関係の改善に取り組む場合は、それを応援する。

(8)生活に関する多様な問題は、相談者への丁寧なカウンセリングを中心に、解決の方向を探る。具体的にはＤＶや児童虐待、依存症、離婚問題などの生活相談は、生活困窮者自立相談支援につなぎ、連携して解決策を探す。

4.3 相談支援員のこころ構え

― 信頼関係を形成するために傾聴を基本とする

(1)相談者が言おうとすることの意味を聴く

話す事柄の背後にある気持ちを受け止め、寄り添って相談を進める。

相談している内容の背景にどのような感情があり、その人にとってどのような意味があるのか、何を伝えたいのか、言外にある全体的な意味を理解する。

(2)相談支援員の価値判断で聴かない

相談支援員の思い込みや価値観で相談者の話を受け止めない。相談者が大事にしたいと思っていることを聴くように進める。

(3)結論を急がない

相談支援員は出来るだけ早く解決してあげたいと課題を決めつけたり、指導しようとしたりしがち。まずよい聴き手となる。

(4)「無知の姿勢」で聴く

「聴かせてもらう姿勢」でじっくり聴こうとすることが必要。

(5)正しく理解しているかどうかを確認する

相談者の困りごとや願っていることの核心が掴めたら、自分が正しく理解できているか、言葉で言い表し、相談者に確認してもらう。

(6)相談者の全体に気を配る。

相談者の話は言葉だけではなく、全体の様子に気を配りながら理解する。

・目や手の動き、声の調子、表情、息遣い、姿勢などは、相談の中で、相談者が今どのように感じているかを知る手がかりになる。

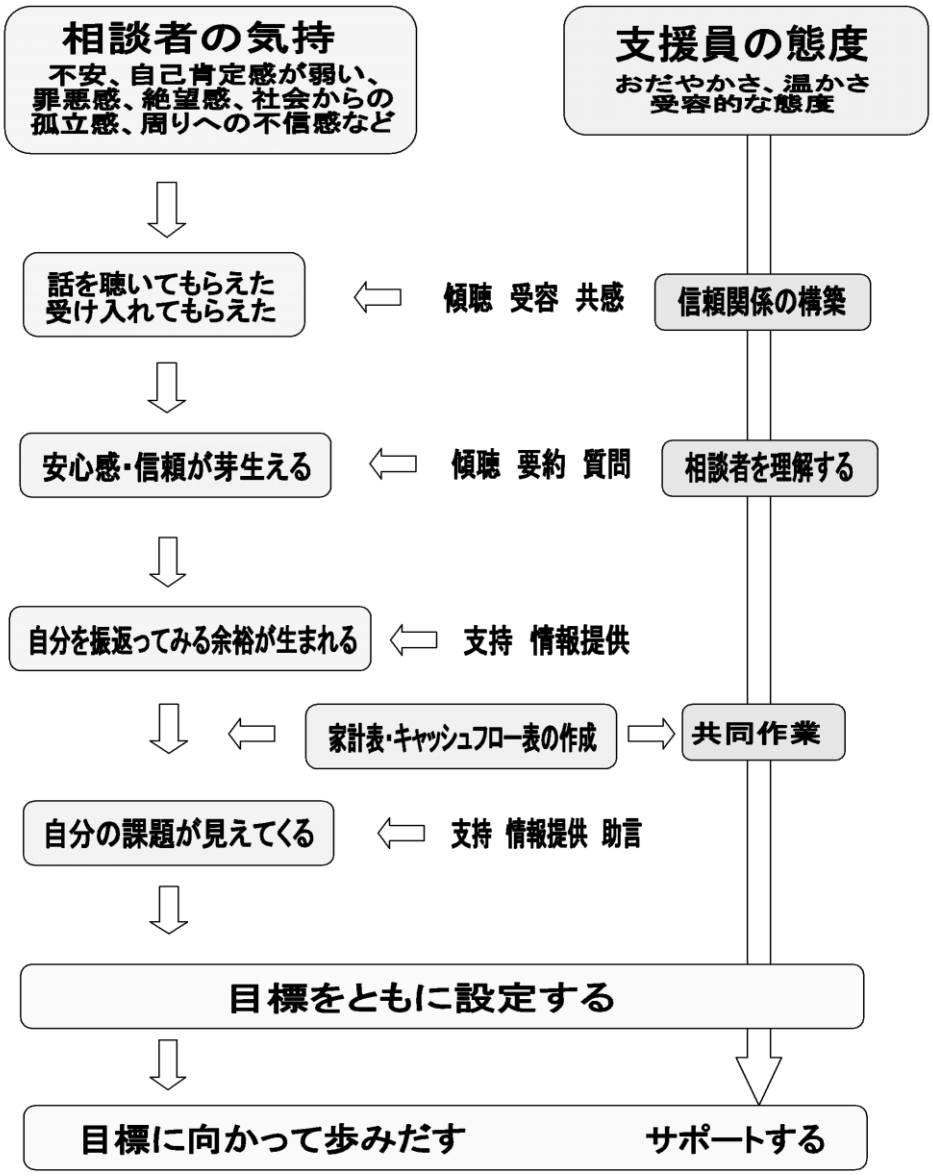
(7)自分に気付く――相談支援員は、相談の中での自分の心の状態を意識しておく

・相談者の話を聴いて動揺したり、反発したり、同調したり、防衛的になっている自分がいないか、自分自身の気持ちに気付くことが重要。

・これ以上相談者の話を聴けないと感じたら、いつでも他の相談支援員の助けを求める心のゆとりが必要。

4.4 相談者本人が家計問題を解決するために

図表 6－6



５．相談支援による具体的な家計診断と家計指導のすすめ方

(1)家計相談支援員は、相談者に寄り添い、相談者とともに１ヶ月の家計表を作成する。家計表は相談者の現状を把握するための道具。(図表 6-7　家計表・相談時)

(2)家計表作成の過程で生活の実態や隠れている困窮の原因、家計収支の偏りなどに相談者自身の気づきを促し、家計予算を作成する。(図表 6-8　家計表・見直し後)

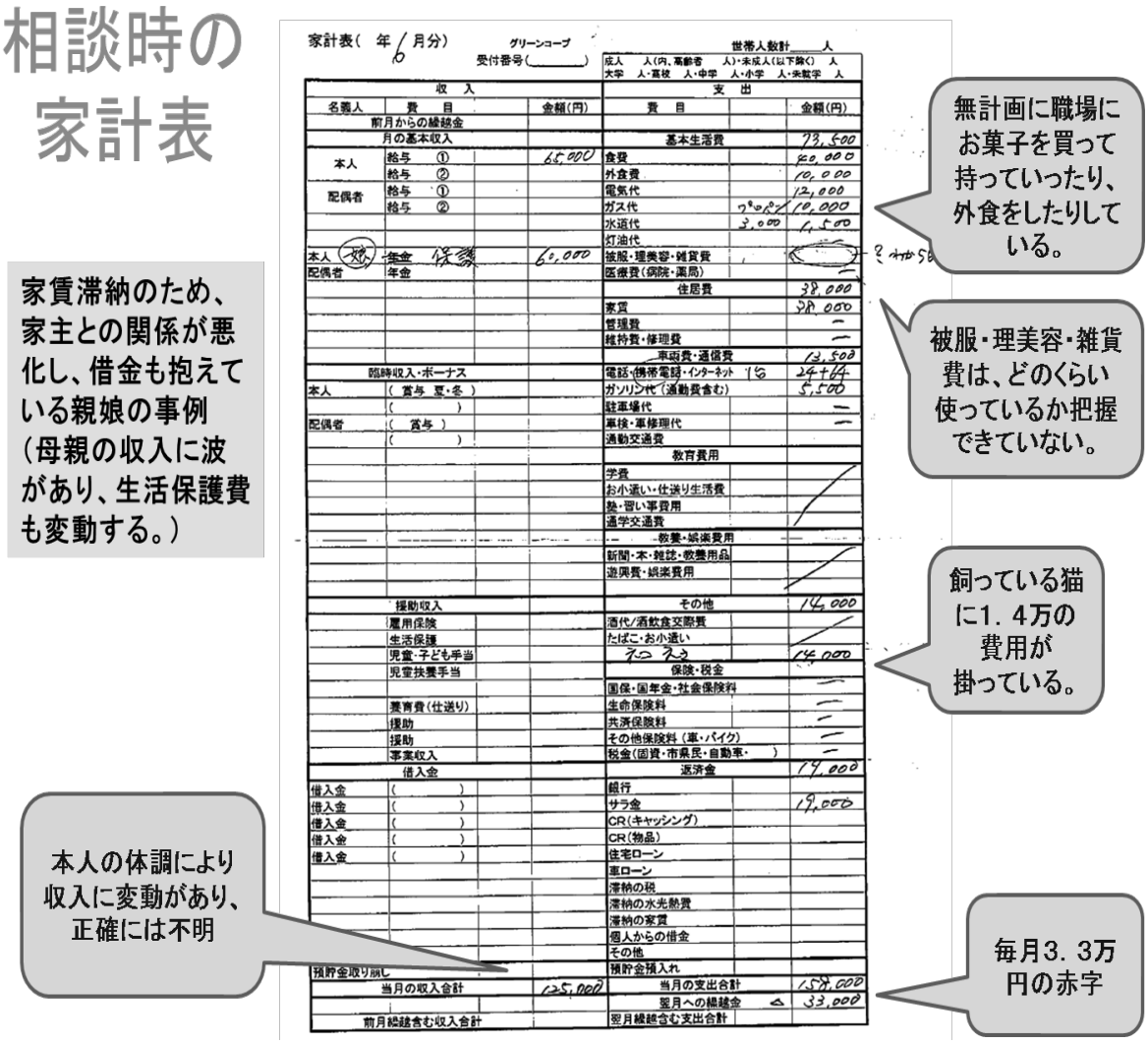
(3)その過程で、生活課題が相談者自身に見えてくる。課題解決に向け相談者とともにライフイベントをまとめ、家計をコントロールする指針を示す。(図表 6-9 キャッシュフロー表)

(4)貸付が必要な場合は最小限の貸付を組み込む。滞納や返済途上のものがあれば、それも

組み込み家計の指針を立てる。(図表 6-10　家計再生提案書)

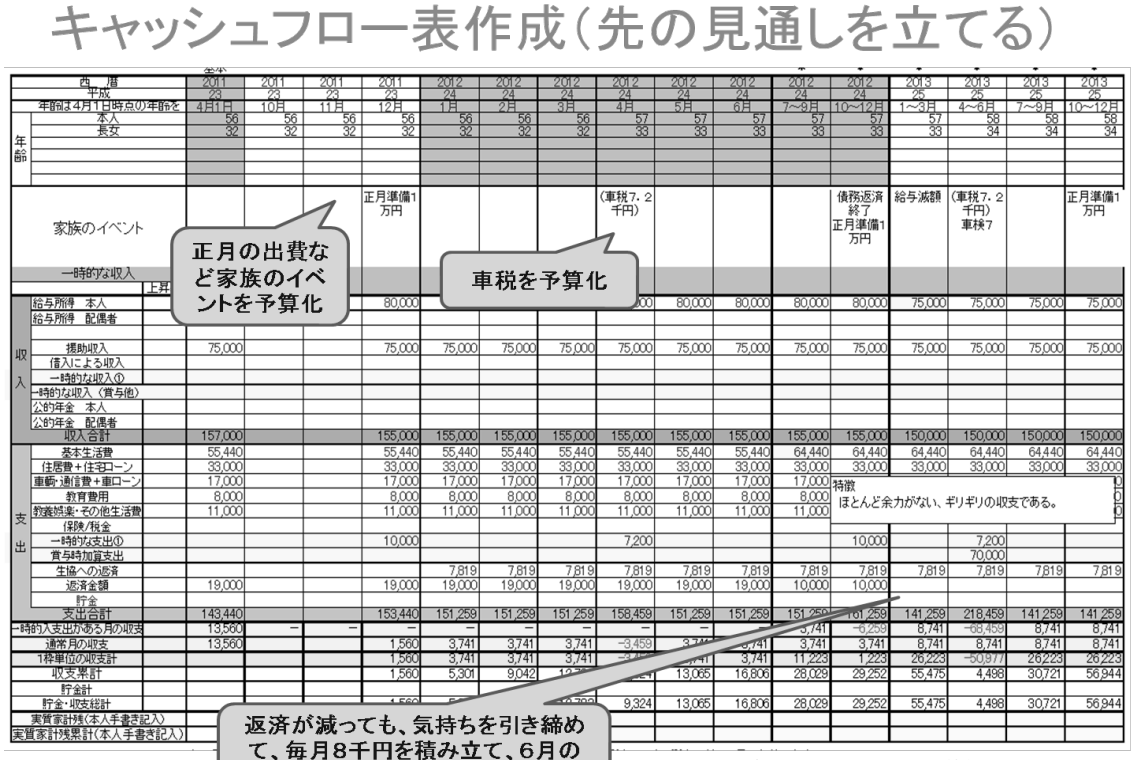
(5) 生活や家計が不安定な場合や厳しい家計内容の場合は、別途こまかな家計管理や金銭管理の方法を教え、必要に応じて家計相談を継続し、生活再生を応援する。

図表 6－7　家計表・相談時



図表 6－8　家計表・相談時

図表 6－9　キャッシュフロー表



図表 6－10　家計再生提案書

家計再生計画のご提案

提案日　2013年　○月　○日

○○　○○様

提案者　グリーンコープ生活再生相談室
相談員　○○　○○

このたび、○○様の家計表とイベント計画に基づき、家計の現状と今後の家計再生計画をご一緒に検討し、別紙キャッシュフロー表として計画表を作成いたしました。ポイントは以下のとおりですので、実践的な家計の目標としてご提案申し上げます。

現状の家計の問題点と、解決すべき課題

・現在の家計の収支が 3.3 万円の赤字家計である。
・娘さんの病気やお母様の体調不良などにより、収入に大きな波があり、家計をコントロールしにくい上に、支出についても管理しにくい環境にある。
・解決すべき課題としては、家賃滞納状態の解決と、滞納に伴い関係が悪化している大家さんとの関係を改善する必要がある。
・無料法律相談会での法的な対応や社会福祉協議会からの貸付など相談したが、いずれも無理との判断である。

解決のための、家計方針

・収入に波がある部分を年間に均し、1 ヶ月の収入予算をたて、支出も使えるお金を予算立てしてその範囲内で生活することを心がける。
・お母様の会社での交際費（お昼のお菓子代）や仕事上の手出し、ペットの餌代をまず節約し、赤字家計から脱出する。
・大家さんとの関係悪化が精神的なダメージにもつながりかねないので、滞納家賃は貸付で解決する。
・ケースワーカさんとの連携を密にする。

改善後の家計の課題又は目標

・お母様の体調不良に寄る収入に波があることが最大の問題なので、健康維持を目標にすること。
・会社での人間関係からお菓子代や仕事の手出しが家計を圧迫しないように、予算内を守り抜くこと。
・ライフイベントは予算化している範囲内で収まるように努力し、返済が終わった後はそれを貯蓄に回せば、平成 25 年 6 月の車検費用も準備できる。

家計再生達成の目安

・24 年度の自動車税がきちんと支払えた時が第 1 段階の達成目安。
・次に債務の返済が終了する 24 年 12 月を経過すれば、家計は再生できたと判断できる。
・生活が安定するまではいつでもお二人のそばで相談にのります。

○　定期面談予定日　　2013年　○月　○日（　○曜　）　○時
定期面談時にご持参ください（家計に関するメモ、キャッシュフロー表、必要に応じて通帳等）

６．生活困窮者自立相談支援事業における家計相談支援の役割

図表 6－11

７．家計相談支援による生活再生の事例報告(1)

(1)相談事例　1

・滞納家賃と生活費不足分の貸付および再就職で生活が再生した事例

・相談者　60 代後半　女性　一人暮らし

(2)相談内容

・借金返済と失業の影響で家賃を 2 ヶ月滞納。
管理会社の督促が厳しく、退去を迫られている。

・今月の家賃や水光熱費の支払いをしたら、次回年金までの生活費が不足するため、滞納家賃と生活費不足分の貸付を希望。

(3)現在の状況

・娘・孫 2 人と 4 人で同居していたが、3 ヶ月前に娘が再婚して引っ越し。一人暮らしとなった。

・借金返済とパート失業で家計が苦しかった 2 年前に、家賃 2 ヶ月 (11 万円) 分を滞納。その後は、どうにか毎月の家賃は支払ってきた。

・娘一家と同居時は、家賃と水光熱費を折半していたが、 今は自分の年金だけで支払わねばならない。

・1 年前にサラ金 3 社を任意整理した。現在、以下を返済中。2 社毎月 1.4 万円（残り 10.5 万円)、 司法書士報酬　毎月 0.5 万円 (残り　7.5 万円)、 合計毎月 1.9 万円 (残り 18 万円)

(4)これまでの経過

・21 歳から准看護師として総合病院や開業医院で勤務。

・会社員の夫は、家計にお金を入れず、その上、会社での使い込みが発覚。直後に、脳梗塞で死去。

・夫の相続は放棄したが、夫の医療費や葬儀費用のため借金。夫のことが原因で、当時、娘との関係が壊れ、一人で十数年返済してきたが、1 年前に司法書士に相談し任意整理。

・相談者は緑内障が徐々に悪化。運転免許がなく、夜間に徒歩で外出するのが不安で、63 歳で退職。

・その後数年間、近所の飲食店で皿洗いパートをしていたが 2 年前に店が閉業。それからもパートを探すが、どれも帰宅時間が遅く、夜道の転倒が恐くて就職できなかった。

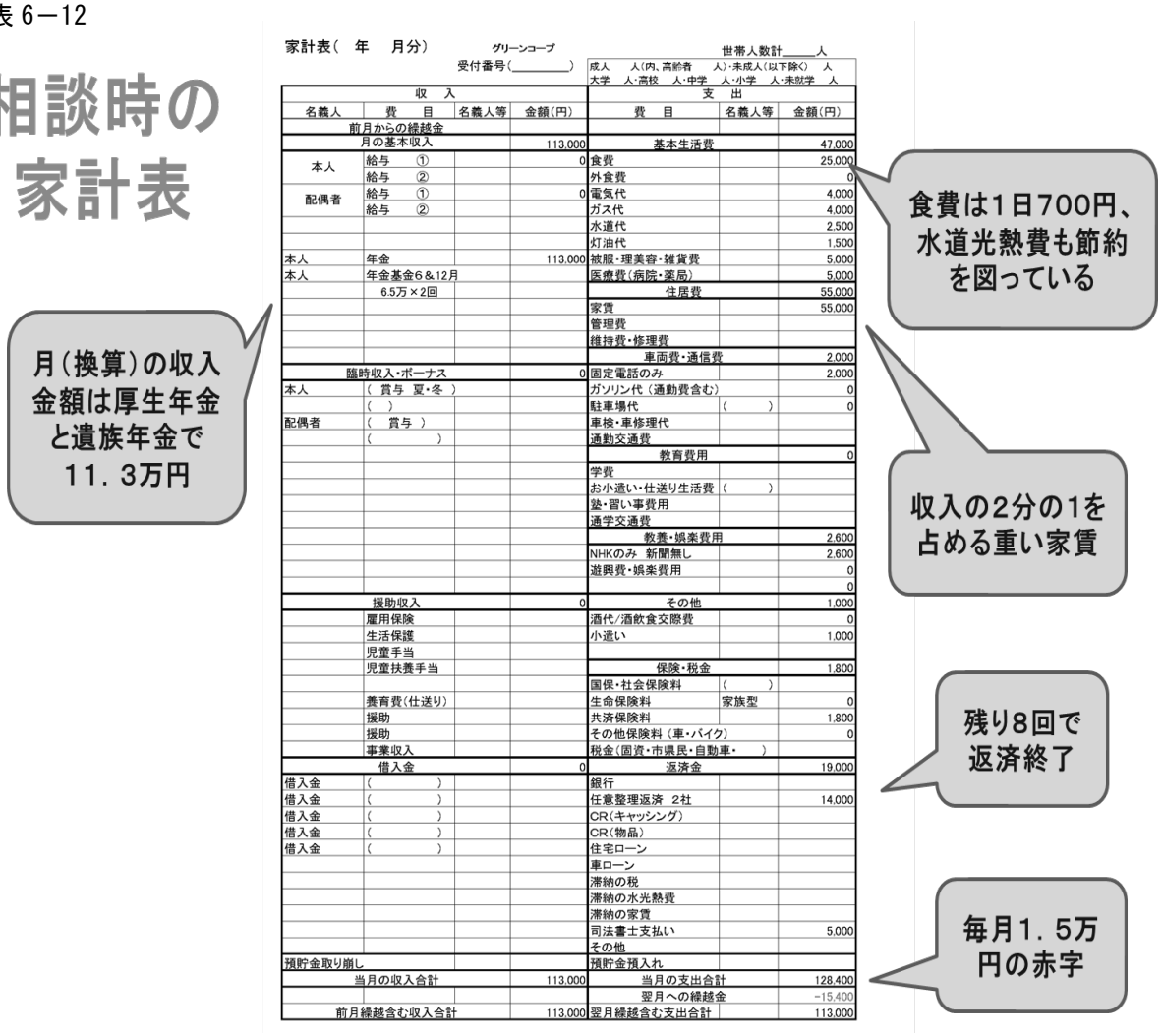
(5)　初回相談時で見えた課題

・通常月の収入 11 万 3 千円（厚生＆遺族年金）に、12 万 8 千円の支出。1 万 5 千円の赤字家計。改善が必要。

・食費・水光熱費等は極力抑えられているが、家賃５万５千円が重たい。

・滞納家賃と不足する生活費の手当を 急ぐ必要がある

図表 6－12



(6) 改善のためのアドバイス

・赤字の原因である重たい家賃について、娘からの応援が可能かを相談する。
・それが無理な場合、滞納家賃の支払いと不足生活費について、貸付を検討する。
・そのためにはパート収入など 2 万円以上の勤務収入確保が必要。
・司法書士の報酬の分割払いは、「生活が落ち着いてから払いたい」と支払い延期を相談する。

(7) 一週間後の面談。持ち帰って戴いた内容のその後を聞く

・司法書士は快く支払い延期を了承。ホッとした。
・娘との相談が一番きつかった。「お金の相談は私にしないで」と冷たい対応。娘には、もう二度と相談できない。
・調理でも清掃でも身体を動かし働くのは大好き。何でもできるが、仕事はまだ見つからない。
・心配なのは緑内障。薄暗い場所でつまずきケガをすることは絶対に避けたい。

(8) デイサービスセンターでの就労を斡旋

・相談支援員よりグリーンコープのデイサービスセンターに働き口がないか問い合わせ。

・相談者の了解の上、デイサービスの代表に状況を伝えたところ、面接をしたいとの応答。
・相談者に就労希望について尋ねたところ、デイサービスは バスで通勤可能。
・久しぶりの介護職のため、 勤まるかどうかの不安を表明。

(9) デイサービスでの就労が決定し、2～3 万円/月の給与が確保できる見通しが立った。

・デイサービスセンターでの就労決定⇒滞納家賃 11 万円、8 月年金までの生活費不足分 3.5 万円、合計 14.5 万円の貸付を実行した。(24 回払い　6,658 円/月)

図表 6－13

貸付後の家計表

デイサービスでの就労で収入が2．5万増に

家計表(　年　月分)　　グリーンコープ　受付番号(　　)　　世帯人数計＿＿人　成人　人(内、高齢者　人)・未成人(以下除く)　人　大学　人・高校　人・中学　人・小学　人・未就学　人

収入 名義人	費目	名義人等	金額(円)	支出 費目	名義人等	金額(円)
前月からの繰越金						
月の基本収入			138,000	基本生活費		47,000
本人	給与 ①		25,000	食費		25,000
	給与 ②			外食費		0
配偶者	給与 ①		0	電気代		4,000
	給与 ②			ガス代		4,000
				水道代		2,500
				灯油代		1,500
本人	年金		113,000	被服・理美容・雑貨費		5,000
本人	年金基金6＆12月			医療費(病院・薬局)		5,000
	6.5万×2回			住居費		55,000
				家賃		55,000
				管理費		
				維持費・修理費		
				車両費・通信費		2,000
臨時収入・ボーナス			0	固定電話のみ		2,000
本人	(　賞与　夏・冬　)			ガソリン代(通勤費含む)		0
	(　)			駐車場代	(　)	0
配偶者	(　賞与　)			車検・車修理代		
	(　)			通勤交通費		
				教育費用		0
				学費		
				お小遣い・仕送り生活費	(　)	
				塾・習い事費用		
				通学交通費		
				教養・娯楽費用		2,600
				NHKのみ 新聞無し		2,600
				遊興費・娯楽費用		0
						0
援助収入			0	その他		1,000
	雇用保険			酒代/酒飲食交際費		0
	生活保護			小遣い		1,000
	児童手当					
	児童扶養手当			保険・税金		1,800
				国保・社会保険料	(　)	
	養育費(仕送り)			生命保険料	家族型	0
	援助			共済保険料		1,800
	援助			その他保険料(車・バイク)		0
	事業収入			税金(固資・市県民・自動車・　)		
借入金			0	返済金		21,658
借入金	(　)			銀行		
借入金	(　)			任意整理返済 2社		14,000
借入金	(　)			CR(キャッシング)		
借入金	(　)			CR(物品)		
借入金	(　)			住宅ローン		
				車ローン		
				滞納の税		
				滞納の水光熱費		
				滞納の家賃		
				司法書士支払い		
				グリーンコープ返済		7,658
預貯金取り崩し				預貯金預入れ		
当月の収入合計			138,000	当月の支出合計		131,058
				翌月への繰越金		6,942
前月繰越含む収入合計			138,000	翌月繰越含む支出合計		138,000

司法書士への支払い延期相談可でしばらく0に

0．7万の黒字家計へ

(10) 1ヶ月後の面談

・滞納家賃を解決して、家を出なくて良くなり、今はよく眠れる。
・これまでは、とにかく食費などを切り詰めるだけだった。
・今は、2 万 5 千円の収入があれば赤字にならないことが分かり、それを目標に、仕事も頑張っている。

(11)3 カ月後の面談

・おかげで看護職への自信を取り戻せた。

・徒歩で通勤可能な老人福祉施設に求職があり採用された。

・週に 12 時間程度、時給の良い就労先への転職報告。

(12)2013(平成 25)年 9 月 25 日　返済終了

・職場では、これからも可能な限り働いて欲しいと言われ、やりがいを感じている。

・半年前から、8 万円/月の給与に。司法書士への分納も開始し、残り３万円に。

・任意整理の支払いも予定通り終えた。

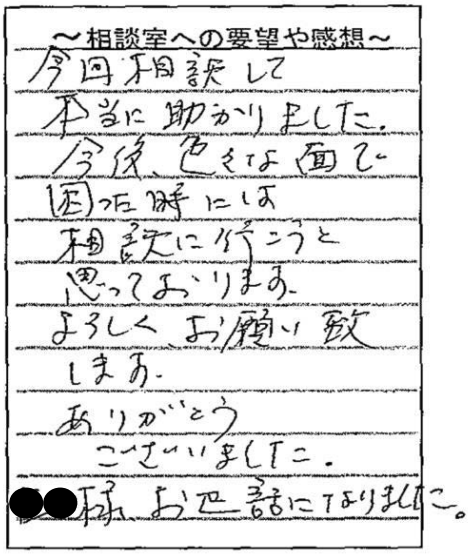
・少しだけど貯金もでき、今がいちばん幸せ。

・低額家賃への転居を考えている。

・　これからも相談に乗ってほしい。

(13)相談者からのお礼の言葉

図表 6－14



7．生活困窮者支援と社会福祉Ⅱ －障害・依存傾向

《目標・ポイント》

この章では、具体的な生活困窮状況にある障害者（支援の中で新たに見えてくる障害者も含め）への支援と、生活困窮者支援の中でも様々な依存症を抱えているひとへの支援について、事例をもとに出来るだけ実際的具体的なテーマについて学んでいく。

1．生活困窮者支援と障害者支援

1.1　生活困窮者への支援の中での障害者支援の視点が必要な理由

戦後の復興から経済成長期には、製造業の分野や土木建築業界関係、地域の商店など様々な場所で多くの安定的な雇用が創出されていた。さらには地域や家族の絆も強く、企業も家族的な関係性が重視され、働く場所、生活の礎を得るところを見いだすことは難くはなかった。

しかしバブルの崩壊を期に右肩上がりの経済成長が終焉し、同時に新興国の経済的発展により労働の場が海外へ流出していく中、国内の雇用は数字上の有効求人倍率の低下に見られるより、さらに浮かび上がってきた深刻な問題として、不安定な雇用形態の急激な増加と、産業構造の変化に伴い得られる職種は限定的となり、求められる個人の資質や内容が厳しく精査されることとなってきたことである。より厳格な雇用条件が付され、厳しい競争原理が働くようになっていった。

そんな時代の流れの中でさらにリーマンショックの追い打ちもあり、失職する働き盛りの世代や、はなから就労できない若年世代が多数排出されるようになった。そういった人たちの中には、これまでは障害者としての範疇に入っていなかった（障害の認定を受けずとも働く場、生活の場があった）様々な人が含まれている。

ホームレス支援が本格化する中で、支援の現場では多くのそういった社会の仕組みからはじき出されてくる障害者の認知と認定がなされるようになってきている。さらに時期を同じくして、進められてきた障害者の自立・生活支援の制度が充実していったことも、そういった新たな障害者の発見と生活・就労支援の後押しとなっている。

1.2　障害福祉施策のこれまでの経緯（概要）

障害者福祉制度は、2003（平成 15）年 4 月の**「支援費制度」**の導入により、従来の「措置制度」から大きく転換された。措置制度では行政がサービスの利用先や内容などを決めていたが、支援費制度では障害のある人の自己決定に基づきサービスの利用ができるようになった。しかし、制度が導入されてから、サービス利用者数の増大や財源問題、障害種別（身体障害、知的障害、精神障害）間の格差、サービス水準の地域間格差など、新たな課題が生じてきた。

これらの課題を解消するため、2005（平成 17）年 11 月に**「障害者自立支援法」**が成立する。新しい法律では、これまで障害種別ごとに異なっていたサービス体系を一元化するとともに、障害の状態を示す全国共通の尺度として**「障害程度区分」**が導入され、支給決

定のプロセスの明確化・透明化が図られるようになった。また、安定的な財源確保のために、国が費用の 2 分の 1 を義務的に負担する仕組みや、**サービス量に応じた定率の利用者負担が導入された**。

同制度については施行後も検討が行われ、特に利用者負担については、軽減策が講じられてきた。そして、2010（平成 22）年の法律改正では、利用者負担が抜本的に見直され、これまで利用量に応じた 1 割を上限とした定率負担から、負担能力に応じたもの（応能負担）になり、2012（平成 24）年 4 月から実施されている。

2012（平成 24）年 6 月には「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律」が公布され、この法律により 2013（平成 25）年 4 月に「障害者自立支援法」は**「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（障害者総合支援法）」**となり、障害者の範囲に難病等が追加されるほか、障害福祉サービスなどの改正が行われた。

1.3　障害者総合支援法の理解のポイント

改正障害者基本法を踏まえ、法の目的規定を改正し、基本理念を創設することにより、**「障害者総合支援法」**として、①全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえのない個人として尊重されるものであるとの理念。② 全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現。③可能な限りその身近な場所において必要な（中略）支援を受けられること。 ④ 社会参加の機会を保障、 どこで誰と生活するかについての選択の機会が確保され、地域社会において他の人々と共生することを妨げられないこと。⑥ 社会的障壁の除去。といった重要な考え方を新法の理念として規定することとしたものであった。

1.4 障害者総合支援法のポイント

すなわち、法に基づく日常生活・社会生活の支援が、共生社会を実現するため、社会参加の機会の確保及び地域社会における共生、社会的障壁の除去に資するよう、総合的かつ計画的に行われることを法律の基本理念として新たに掲げられたものである。

「制度の谷間」を埋めるべく、障害者の範囲に難病等を加える。

「障害程度区分」について、障害の多様な特性その他の心身の状態に応じて必要とされる標準的な支援の度合いを総合的に示す**「障害支援区分」**に改め、 知的障害者・精神障害者の特性に応じて行われるよう、区分の制定に当たっては適切な配慮等を行う。（平成 26 年度から施行）

提供されるサービスは、個々の障害のある人々の障害程度や勘案すべき事項（社会活動や介護者、居住等の状況）をふまえ、個別に支給決定が行われる**「自立支援給付（障害福祉サービス）」**と、市町村の創意工夫により、利用者の方々の状況に応じて柔軟に実施できる**「地域生活支援事業」**に大別される。

「自立支援給付（障害福祉サービス）」は、介護の支援を受ける場合には「介護給付」、訓練等の支援を受ける場合は「訓練等給付」に位置付けられ、それぞれ、利用の際のプロセスが異なっている。サービスには期限のあるものと、期限のないものがあるが、有期限であっても、必要に応じて支給決定の更新（延長）は一定程度、可能となっている。

「地域生活支援事業」は障害のある人が、その有する能力や適性に応じ自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、住民に最も身近な市町村を中心として以下の事業を実施している。

市町村及び都道府県は、地域で生活する障害のある人のニーズを踏まえ、地域の実情に応じた柔軟な事業形態での実施が可能となるよう、自治体の創意工夫により事業の詳細を決定し、効率的・効果的な取り組みを行う。

なお、対象者、利用料など事業内容の詳細については、最寄りの市町村又は都道府県窓口が相談窓口となっている。

○市町村が実施する地域生活支援事業の筆数事業として、以下の事業を追加。

① 障害者に対する理解を深めるための研修・啓発

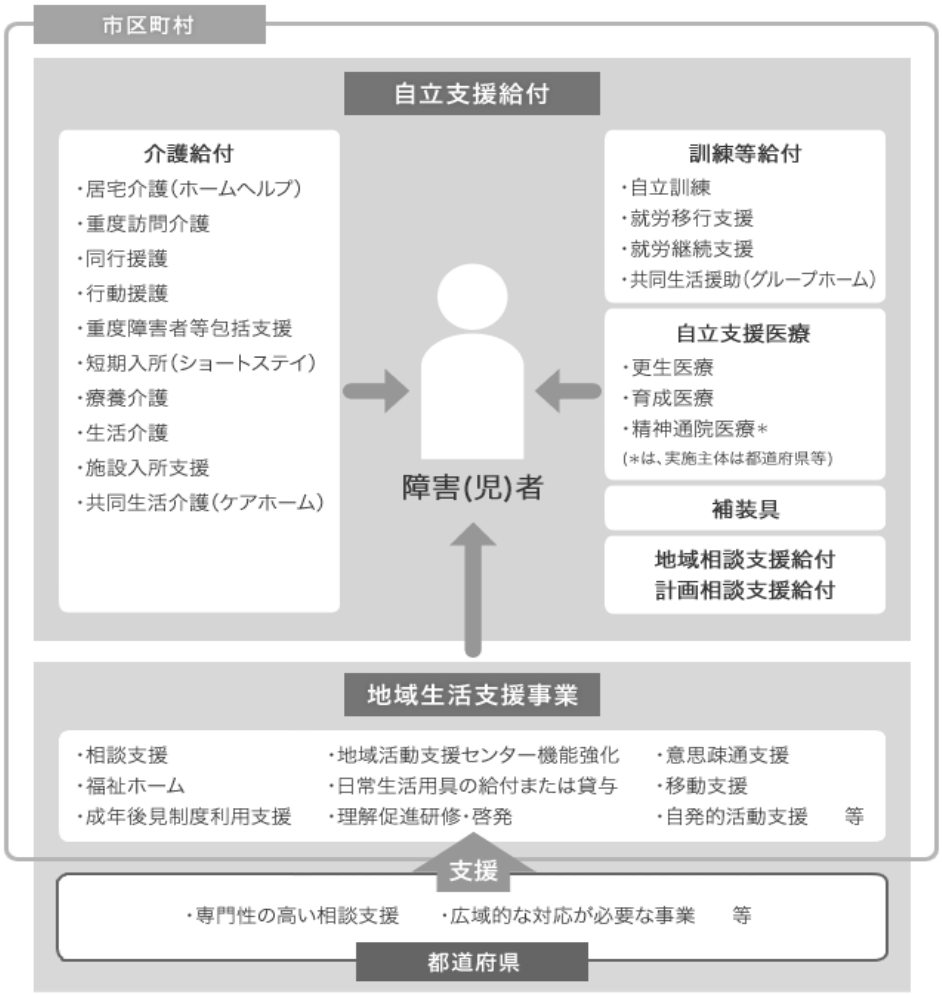
② 障害者やその家族、地域住民が自発的に行う活動に対する支援

③ 市民後見人等の人材の育成※手話奉仕員の要請を想定

○都道府県が実施する地域生活支援事業の必須事業として、以下の事業を追加。

① 専門性が高い複雑な支援　②広域的な対応が必要な事業

図表 7-1



出所）wam の資料から

２．生活困窮者支援と依存症の３タイプ

2.1 生活困窮者支援と依存症

生活困窮者支援において出会う多くの依存的傾向のあるひとへの支援は、様々な支援の中でも最も難しい課題のひとつであり、支援者の忍耐と知識スキルが強く求められる。

依存症とは、WHO（世界保健機構）の専門部会が提唱した概念で、「精神に作用する化学物質の摂取や、ある種の快感や高揚感を伴う特定の行為を繰り返し行った結果、それらの刺激を求める抑えられない欲求が生じ、その刺激を追い求める行動が優位となって、その刺激がないと不快な精神的・身体的症状を生じる精神的・身体的・行動的状態のこと」である。

日本の現代社会は、核家族化や都市集中化、地方から始まり都市部においても起きている高齢化さらには限界集落化、高齢若年を問わず独身（孤立）世帯の増加、また一人親世帯の増加、さらにネット社会の進化、こういった中で対人関係の希薄化が進んでいる一方で、子供から大人まで、社会の中で求められる高度な対社会・コミュニケーション能力など、ストレスの高い社会となっている。また、直接に向き合いひととの関係を構築する必要のない様々なアイテムが満ちあふれ、もともとあった対象への依存の増加と共にネットやスマホ・アプリといった新たな対象への依存が多く生まれ、問題化している。高度な社会形態と複雑になった対人関係が求められる現在では、かつて無かったタイプの様々な依存症も見られるようになっている。さらに従来から支援をしてきたアルコール依存症や薬物、ギャンブル依存などもさらに深刻な様相を加え、多くの生活困窮者支援の場での出会いと取り組みが必要となっている。

2.2 依存症のタイプ

依存症は大きく分けると次の三つのタイプに分類することが出来る。

① 物質への依存

不快な感情から逃れるためや、より強い快感を求めて酒やたばこ、薬物、食べ物などを体内に摂取し、（他の依存と異なり）そういった物質を摂取することで脳内の伝達物質に作用し、その快感の維持やより強い快感を求めるためにさらに物質を繰り返し取り入れてしまう。(i)精神依存(ⅱ)耐性(ⅲ)身体依存という三つの状態が生じる。
アルコール依存、薬物依存、ニコチン依存、過食症などがこれにあたる。

② 行為（プロセス）への依存

ギャンブル依存、クレプトマニア（盗癖）、買い物依存、性的依存や、最近ではネット依存、携帯への依存、ゲーム依存など

③ ひと（関係）への依存

ゆがんだ人間関係に生じる依存。相手を支配束縛しようとしたり、限りなく繋がりを求めようとする。共依存、関係性依存、依存性のパーソナリティ障害、ドメスティックバイオレンス、カルトなど

時には、嗜癖や「中毒」と呼ばれることもある（“アルコール中毒”、“薬物中毒”など）が、現在医学用語として使われる「急性中毒」「慢性中毒」は、依存症とは異なる。

2013 年 4 月、厚生労働省の依存症に関する検討会では、依存症を治療できる医療機関が少ない中、まず拠点整備が喫緊の課題であると位置づけた。医療体制を充実させた上で相談機関との連携強化につなげるのが狙いである。検討会による報告書は国と都道府県が協

力し、依存症治療拠点機関を各都道府県に 1 カ所以上整備する。医療関係者に依存症への理解を促すため、診療ガイドラインの策定や研修を充実させることも要望。地域の精神保健福祉センターに専門相談員を置き、依存症患者や家族への支援を手厚くすることを求めている。

３．生活困窮者支援の現場で出会う障害

3.1 生活困窮者支援の現場から見えてくる障害者　― 発見に結びつけるための各障害別の特性―

3.1.1 発達障害

平成 17 年 4 月より**「発達障害者支援法」**に基づいた取り組みがスタートした。発達障害者支援法では、これまで制度の谷間におかれていて、必要な支援が届きにくい状態となっていた「発達障害」を「自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害その他これに類する脳機能障害であってその症状が通常低年齢において発現するもの」と定義し、支援の対象となっている。

1943年レオ・カナーや、1944年にH. アスペルガーによって、それぞれ症例が報告された障害。脳の機能障害であると考えられているが、発症のメカニズムはよくわかっていない。
・広汎性発達障害(自閉症・アスペルガー障害など)という診断名がよく知られているが、DSM-5による新しい診断分類では**「自閉症スペクトラム障害」**が使われることになっている。従来の基準で診断された人と新しい基準で診断される人がいるため、当面は、どちらの診断名も使われることになる。
行動面での特徴が目立つ障害で、その現れ方は多様であり、療育や教育その他の場で、問題改善のための支援が行われている。
「自閉症スペクトラム障害」は2つの特徴（ 社会性やコミュ二ケーションの障害と、常同行動への固執＝こだわりが強く興味や行動が極めて限られている障害)の組み合わせ（ローナ・ウィングは3つ組）として診断される。また感覚に対する反応の乏しさや過度の反応も注目される。

社会性やコミュニケーションの問題：周囲、人への反応性や関心が乏しすぎたり、逆に、大きすぎたりして、対人関係がうまく結べない。コミュニケーションをとる時に、言葉や表情，ジェスチャーなどの手段をうまく使えない。

こだわりの問題：活動や興味の範囲が著しく制限されている。

また、自閉症スペクトラムの特性が組み合わさって多様な特徴を示すこともある。
感覚の特異性の問題：感覚が過敏であったり、逆に‘反応が乏しかったりする。
知的発達の遅れと偏り、知的障害を伴う場合が多いが、知的障害を伴わない場合もある。
知能検査の下位検査項目の成積に著しいばらつきがあることが多い。
知的障害を伴う事例、知的障害が軽度の事例、知的障害を伴わない事例など、さまざまである。知的障害を伴わない揚合に「高機能自閉症などということもある。知的障害を伴うか、伴わないかによって、また、自閉症スペクトラムの特徴の現れ方や組み合わせが多様であることによって、一見、全然違う障害のように見えることがあるが、こうした特徴が組み合わさっていることは共通している。

【広汎性発達障害事例】

昭和 59 年 2 月 28 日、本籍地にて出生。一人っ子。父親は定職に就かず。小学校は普通学級に入るも対人コミュニケーションがとれず日常的に暴力等の虐めを受けていた。また人から注意を受けるとパニックになり注意した人に対し暴力をふるうこともあった。そのため休むことも多かった。算数は特に苦手。**学習面の遅れから 4 年生から 3 年間は養護学級に移る。**この 3 年間は落ち着いて学校にも行っていた。**中学校も養護学級で 3 年間を過ごす。**やはり虐めで休むことが多かった。中卒時に職業訓練校などを薦められたが一般高校への進学意識が強く地元の高校に進学する。

高卒後は公務員を目指し専門学校に入学するも全く授業について行けず 3 ヶ月ほどで辞めてしまう。

その後は平成 21 年頃まで 10 数社の就職・退職を繰り返す。退職理由はほとんどが対人関係や ADHD 的な症状（？）で続けられなくなってしまう。長くても 3 ヶ月程度の勤務しかできなかった。主に派遣会社からの就労。20 才時に航空自衛隊（小牧基地で調理補助）に入隊するも、借金問題（自動車の無計画な購入・買い換えなど）により、金銭及び外出管理をされ、1 年ほどで除隊する。その後も派遣会社から自動車製造ラインなどを転々とする。22 才時には山口県の叔父が勤める造船会社で塗装関係の仕事に就いていた。しかしその仕事もシンナーの臭いなどで体調的に辛くなったこともあり、**平成 21 年 6 月頃に従姉を頼って単身来阪するが、**その従姉とは一度も会えず。来阪後は守口市内で交通誘導などの警備業に就いていたが、それも長続きせず、ホームレス生活に入る。主に梅田付近の地下街やネットカフェ、ダンボールハウスでの生活を送る。野宿なども経験する。ネットカフェで知り合った人に自立支援センターのことを聞き、浪速区役所に相談する。

平成 21 年 7 月 2 日､緊急一時保護シェルターを経て自立支援センターアセスメント施設に入所。その後、8 月 6 日に就労型自立支援センターに入所する。センターでの就職活動や生活状況を見て 10 月 28 日、センターから更生施設に入所する（入所時 25 才）。

本人は未婚。実母は 20 才時に大量飲酒により（アルコール依存症と思われる）、肝機能障害で死亡。家庭は実母も通院などができない困窮した状態で、電気・ガスも止められたことがあったとのこと。父親に主のカードで貴金属を買わされそのローンを組まされたこともあったと話す。**一人暮らしの経験はない**（単身生活は社員寮など）。―以上所見から

更生施設に入所後平成 21 年 10 月、他利用者の目のあるところで、自分の財布から紙幣を取り出して数えたり眺めたりしていることがしばしば見受けられる。同 11 月、ホームレス支援関連の就労サポートのキャリアカウンセリングを受け､そこの担当者から発達障害、知的障害というより人格障害者ではないかという感想あり。特に女性への拘りが強く、ストーカー行為をはじめとした触法行為に発展しないかという懸念を伝えてくる。

平成 22 年 1 月、「寄せ場 NPO」の福祉（中間）的就労の公園作業に参加申し込みをするが、2 回続けてセンター入所者優先ということで断られる。残念そうな感想をもらす。この間、ずっとキャリアカウンセリングを継続。祖父(手紙)、叔母（℡）と年末から続けて連絡を取る。実父に対しては拒否感が強く全く関心を見せず。2 月から基金事業による就労に就く。3 月、給与約 5 万円強の振込あり。自己判断で携帯電話を購入する。職員から厳しい注意を受け、無理のない利用についての自己管理の徹底を約束させ許可する。

4 月、県警察官の募集があり応募する。本気で警官になりたいと言うより、かっこいい、

自慢できる、大型免許が取りたい、などの理由を挙げる。

4 月、総合医療センターの精神神経科を初診。頭部 MRI の結果は異常なし、気にしていた塗装仕事でのシンナーの影響は否定され、主も得心する。広汎性発達障害が疑われるとのことで同科の専門医の診察を受けることになる。5 月の 3 回目の受診で心理検査を受ける。結果を聞くための受診に行き、その場で付き添い職員に**小学校 3 年から中学校 3 年の間、「多動と問題児」ということで「なかよし学級」**に入っていた。その間は時々通学していたが、**ほぼ不登校であった**。また**小学校時代からいじめられていた**と打ち明ける。医師から担当の職員にだけは話しておくよう言われたからとのこと。高校も全日制普通科ではなく**定時制であった。卒業はしたが、ほとんど通学していなかった**。パソコンゲームを部屋にこもってやっていたとの話も出る。

5 月、**検査結果は「IQ：76」。主治医から「広汎性発達障がい」の傾向が強いとの説明があり、「精神障害者福祉手帳」申請の方向で対応することになる。**次回診断時 7 月に手帳申請書と同目的の診断書を書きましょうとのこと。7 月、「病名」的には**「非常に拘りの強い広汎性発達障がいと社会生活障がい」さらに「AD/HD」的要素が強い傾向**にあるとのコメントを貰う。主治医の見解は今後の生活のことや能力を見ると、「療育手帳」での申請よりも「精神障害者保健手帳」の申請の方が主に適した社会資源を利用できるであろうとのこと。退寮後の医療費負担への考慮と自立支援費の申請が出来る。医師からのアドバイスを受け「県立**（発達障害者支援センター）**」への相談予約を入れる。

「**精神障害者保健福祉手帳申請用診断書**」を受け取ってくる。**区役所地域福祉担当**に「精神障害者保健福祉手帳の申請、診断書を添付して提出する。障害名は**「発達障害（ICD カテゴリー：F8）」**

8 月、厳しい表情で、「キャリアカウンセリングに行く途中、自転車同士の事故を起こした。」と報告してくる。信号で停止中のおばあさんの自転車に突っ込み相手に大けがを負わせた。側にいた引率の息子さんが救急車を呼び病院に搬送。相手方はそのまま入院となったとのこと。職員同行で病院への見舞い、謝罪に行く。相手は骨折をしていた。主からお詫びの手紙を書くように指導し、主の現在の状況を相手方に説明する。また、治療費の損害賠償の話しなどを進める。

精神障害者保健福祉手帳（3 級）を受給する。

職員が付き添い「発達障害者支援センター」に行き面接・相談。就労を中心に相談をする。職員同伴でハローワークの障害窓口での相談を勧められる。具体的な希望なども交え話しが行われた。職員へのコメントとしては服薬の是非とは別に医療機関への継続通院が望ましい。継続的なカウンセリングも必要。就労までは時間も掛かると思われる。ブランクも長く焦らないよう援助を続けて欲しい、とのこと。今回の面談を通して主から以下のような生育歴の話しがある。小中学校時代は「問題児」と言われ別クラスに入れられていた。問題の内容は「集団行動ができない、集中できない、じっと座っていられない」といったこと。勉強は出来なかった。一人で運動場に出て走り回っていた。高校ではいじめにあっていた。同級生から金銭をたかられたり、無いとトイレに閉じこめられ暴力的なことも受けていた。茶髪やピアスをしている男性がいる職場は嫌と言う。少年期や職歴の中で強いトラウマがある様子がうかがえる。そこからくる幻聴や強いストレスを訴える。

9 月、自転車事故の件で所轄警察署の事情聴取があり、職員同行で行き調書作成する。

被害者から「右大腿骨頸部骨折全治 66 日間」の診断書が出ているとのこと。検察庁の聴取もあると言われる。

ハローワークに行き、相談登録を済ませる。その中で就労支援センターを活用するのが効果的とアドバイスがあり、早速、管轄の支援センターに連絡を取り担当者と発達障害のコーディネーターの来訪について打合せをする。そのさいに主治医の「意見書」（有料）を取り寄せて置いてもらいたいとの依頼があり、手続きを済ます。

同月、総合医療センターに受診。発達障害者支援センター、ハローワーク障害者雇用の利用、就業支援センターの利用についてなど報告。自転車の事故での件も相談する。主治医からの提案で「就労や事故の件で落ち着くことも必要」とのことでリスパダール 0.5 ミリを夕食後一回処方される。また、発達障害者支援センターやハローワークから「統合失調症」の疑いもあるのではないか？発達障害だけであれば職域や受け入れ先の幅が広がるので、主治医に確認して欲しい。と言われていたため。主治医からは「統合失調症は無いでしょう。非常に人なつっこいし、コミュニケーションの距離間が近い。明らかに広汎性発達障害です。」と説明を受ける。戻って服薬管理の確認をする。就業支援センターから作業所に見学に行く。

タオルの折りたたみ・梱包の作業をすることになる。

平成 22 年 10 月、事故の賠償金について総額 50 万円。一回目 5 万円で月々1 万円ずつの支払いで示談書を取り交わす。被害者は国保を使って治療。その分の費用弁済（110 万円）があるかもしれないとの区役所からの通知もあったが、まずは被害者への賠償を優先させることで了解を得る。

タオル梱包の作業が終了。賃金約 20,000 円。作業場での態度は決して良とは言えない。仕事中に携帯を見ていたり、朝に電話を入れて急な休みを入れたり、他の利用者と比較しても三分の二程度の出来だったとのこと。さらに「緊急職業訓練事業」を受けるも不採用。その後も障害者枠での幾つかの就職の面接を受けるが不採用が続く。また、自転車事故の賠償は続けて返済が進む。23 年 1 月就業支援センターから「職業訓練他業種技能コース」に合格する。職業訓練（市立リハビリテーションセンター内）を開始する。この後、幾つかの訓練的就労をこなしていきながら、その中で被害者への弁済と手紙のやりとりを継続。

平成 23 年 4 月、以前の車のローンや実父に買わされた宝石の支払いなど債務問題（総額 300 万円ほど）を法テラスの弁護士に相談。自己破産の申請手続きを行っていくこととなる。そのことで、手続き中は弁済を一旦中断しなければならず、相手方に職員付き添って説明にいき、快く了解を得る。就労への気持ちが抑えがたく就職活動も続ける中、一旦決まった仕事をキャンセルし飲酒をしてしまう。缶酎ハイ（500 ㍉）4 本購入し、居室で飲む。もともとアルコールには強い体質であり、母親も常用飲酒が元で死亡している。その後もこういった（一人暮らしになってからは特に）飲酒が繰り返される。

平成 23 年 8 月、電柱に使う金物の検査・梱包の仕事に就く。

平成23年10月、施設生活が長引く中で出て一人生活をしたいという気持ちが強くなり、計画性のないまま無理な自立に向けたアパートへの転出のための行動を起こす。事情を連絡していない叔母に保証人になってもらい資金の足りないままの見切り発車（本人には自覚がない）で賃貸契約をしてきてしまう。具体的な資金繰りと今後の生活がうまくいかないことを数字を使って丁寧に説明し、本人も今回は諦める。

職場の事務員から前職（本人は勤めてもいない警備関係の仕事についていたと届けていた）の源泉徴収票をもらってくるよう言われたと泡を食って報告してくる。クビになってしまうのか？とパニック状態になっており、落ち着かせて、正直に謝罪するようアドバイスする。結果、支援機構でのジョブアタックの仕事での源泉徴収票の提出をして継続雇用となる。

平成 24 年 1 月、不動産屋から電話連絡があり、本人が来店して下見の上、アパートの仮押さえをしていることが判明。確認のため本人の携帯に電話をしたところ、約 1 週間にわたって、仮病（腹痛）を使って病欠の届けをし、ずる休みをしているとの返事がある。

とりあえず会社には正直に報告をするよう､すぐ謝罪のため出社させる｡強く叱責され、なんとか勤務の継続を許される。

賃貸契約を一旦白紙撤回とする。一方で、施設生活が限界とも思われ、アパート暮らしに向けた一週間単位の生活のための金銭と服薬管理を導入する。

自転車事故の被害者宅に行き、賠償金の残の一括精算（40 万円）を行う。

職場の上役から現在の職場での契約は 2 月いっぱいと通告される｡2 月 29 日付け退職となる。施設を自主退所したいという発言が出たり、精神的に不安定な状況が続く。

3 月に入って福祉事務所のケースワーカーによる一年ごとの実態調査の面接があり､「非常に難しい人ですね。集中力がない、言うことがころころ変わる。遊びたい気持ちばかりが先に出ている。一人暮らしは無理ではないか。グループホームとかの利用が望ましいのではないか。」といったコメントがあった。

自力での活動による就職を果たすことができたが、一日目に半日で退職をしてくる。再度職員と話し合い、単独での就活ではミスマッチや職場が十分配慮できないことを確認。同 3 月末、ずっと関わり続けてもらっている就業支援センターの担当者に再度紹介の依頼をする。担当者動向でハローワークに就職相談に行く。4 社の紹介を受ける。

5 月、紆余曲折があって、就業支援センター職員同行で面接に行き、クリーニング天神工場の製品の包装の仕事に就職が決まる。

5 月末、通勤を開始する。担当区福祉事務所ワーカーに報告を入れる。現時点で貯金は（これまでの作業や就労で）50 万円ほどになっている。今回の仕事が継続すれば、2～3ヶ月後には全額自費でアパート自立し、給料をメインに半保護半就労の方向で考えていることを報告する。6 月末日、初回の給与が出る。78,000 円の支給。このまま継続すればそう遠くなくアパートへの自立になること本人と確認する。

7 月末、給与支給されて貯金が 64 万円になっていることを確認し、8 月に入ったら、職員とアパートを探しに行くことを再度約束する。

8 月、施設で浴利用している不動産会社 2 社を選び、その職員に職場に近いエアコンのある物件で探してもらうよう依頼する。いくつかの物件をあたりその中から本人希望の物件を確定する。

8 月 30 日正式契約を済ませ、カギを受け取る。

9 月 5 日、更生施設を退所する。OB 会に入会。就業支援センターと今後の確認。成年後見人制度の申し立てを行う予定。障害程度区分認定を申請する。区役所に（障害）年金申請関係書類を事前取り寄せする。障害者年金申請のために総合医療センターに「初診証明書」の発行を依頼する。

その後も様々な関係機関のネットワークの中で連携を取りながら生活支援を継続する。

以下に施設在籍中の中での主な支援内容と支援を受けた資源。その後の施設を出てからの主な支援内容とその社会資源を記す。

・在施設中の主な支援内容（社会資源）

① 法律関係
- ・野宿者法律相談、弁護士（ひかり法律事務所）、法テラス
  ※破産申し立て（免責決定済み）事案

② 医療機関
- ・市立総合医療センター（精神神経科、担当部長）・・・「発達障がい」
- ・クリニック（医師）※総合医療センターより変更・・・「発達障がい」
- ・耳鼻咽喉科・・・「アレルギー性鼻炎」

③ 北区福祉事務所
- ・生活支援課・・・実施機関
- ・地域福祉課・・・障がい者手帳取得（精神障がい 2 級）

④ 就労支援
- ・県立発達障害者支援センター
- ・市障害者就業・生活支援センター（HW同行、会社見学、面接同行、職場訪問）
- ・ハローワーク（障害者専門支援員）
- ・障害者職業センター（職業評価、ジョブコーチ）
- ・勤務先（天神クリーニング大阪工場、障害者雇用担当者）

⑤ その他
- ・（自転車事故被害者及び家族）
- ・自立支援センター、生活保護更生施設（就労による自立貯金を認められていた）
- ・（不動産仲介業者）

・退所後の主な支援内容（社会資源）

① 一般生活支援
- ・更生施設、同 OB 会（**太字**：重点項目））

  金銭管理、日常生活相談（傾聴支援）、生きがい対策提供、事務処理同行・援助

  家庭訪問（月 2 回程度）、見守り、買い物同行、**食事提供（自費、昼・夕食）**
  貴重品預かり、各種契約立ち会い、健康相談・管理（アディクションに留意）、他の社会資源との連携・コーディネート、コミュニケーション支援（カウンセリング的対応）
- ・県社会福祉協議会（障害区分認定面接）
- ・北区障害者相談支援センター（障害区分に基づく支援計画策定）
- ・市障害福祉サービス指定事業者「ケア 21 北」（家事ヘルパー派遣）

② 就労継続支援
- ・市障害者就業・生活支援センター（定期的職場訪問、年金申請援助）
- ・勤務先（天神クリーニング工場、障害者雇用担当者）

③ 医療機関
- ・クリニック（担当医師）・・・「発達障がい」
- ・第 2 クリニック・・・「障害者基礎年金」申請用診断書作成時医療機関
- ・耳鼻咽喉科・・・「アレルギー性鼻炎」
- ・総合病院・・・一般内科

④ その他
- ・区福祉事務所（生活支援担当）・・・一時的（約 3 ヶ月間）生活保護受給

⑤ 今後考えられる社会資源、制度
・安心サポート
・成年後見人制度
・知的障がい判定（療育手帳申請）

・特徴

① 社会資源に「家族」が出て来ない。
② 在寮中に「収入認定制度」が適用されていた場合、現在のような非保護世帯として生活が成り立っていたかどうかは非常に疑問（困難）。

以　上

3.1.2 知的障害

知的障害（Intellectual Disability, ID）は、医学領域の精神遅滞（Mental Retardation, MR）と同じものを指し、‘知的発達の障害’を表す。すなわち、(1)全般的な知的機能が同年齢の子どもと比べて明らかに遅滞し、(2)適応機能の明らかな制限が、(3)18 歳未満に生じると定義される。中枢神経系の機能に影響を与える、さまざまな病態で生じうるので「疾患群」とも言える。有病率は約 1%前後とされ、男女比はおよそ 1.5：1。知的機能は知能検査によって測られ、知能指数（IQ）により 70（判定内容などで 75）以下をもって判断する。IQ 値によって、軽度、中等度、重度と分類されることもある。重い運動障害を伴った重度知的障害を、重症心身障害と表記することもある。

適応機能とは、日常生活でその人に期待される要求に対していかに効率よく適切に対処し、自立しているのかを表す機能のことである。たとえば、食事の準備、対人関係、お金の管理などを含むもので、年長となって、社会生活を営む上では重要な要素となる。

原因として知られるものに、染色体異常、神経皮膚症候群、先天代謝異常症、胎児期の感染症（たとえば、先天性風疹症候群など）、中枢神経感染症（たとえば、細菌性髄膜炎など）、脳奇形、てんかんなど発作性疾患があげられ、多岐にわたっている。精神遅滞（知的障害）に対する福祉的な捉え方には変化が生じている。それは、知的な能力と日常生活における活動能力は必ずしも並行したものではなく、個人ごとに必要な援助は異なることが指摘され、必要な援助の様式と強さによって、精神遅滞（知的障害）を分けていこうとする立場である。サービスを受けるための制度として、療育手帳がある。申請条件は住んでいる都道府県によって若干異なることもあり、確認する必要がある。

出所）（独） 国立精神・神経医療研究センター　精神保健研究所　知的障害

3.1.3 精神障害

図表 7-2　WHO 国際疾病分類（第 10 版）ICD-10

ICD-10		手帳判定基準
F00-F09	症状性を含む器質性精神障害	異質性精神病・てんかん
F10-F19	精神作用物質による精神及び行動の障害	中毒精神病
F20-F29	統合失調症､統合失調型障害及び妄想性障害	統合失調症・否定形型精神病
F30-F39	気分(感情)障害	躁うつ病
F40-F49	神経症性障害､ストレス関連障害及び身体表現性障害	
F50-F59	生理的障害及び身体的要因に関連した行動障害	
F60-F69	成人の人格及び行動の障害	その他の精神疾患
F70-f79	精神遅滞(知的障害)	
F80-F89	心理的発達の障害	（知的障害を除く）
F90-F98	小児(児童)期及び青年期に通常発症する行動及び情緒の障害	
F99	詳細不明の精神障害	

精神保健福祉手帳

精神障害者福祉手帳（2 年毎に更新）

【精神保健福祉法により規程】

1 級：日常生活の用を弁ずることを不能ならしめる程度のもの

2 級：日常生活が著しい制限を受けるか、又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度のもの

3 級：日常生活もしくは社会生活が制限を受けるか、又は日常生活もしくは社会生活に制限を加えることを必要とする程度のもの

精神疾患により医療機関にかかっている患者数は、近年大幅に増加しており、平成 23 年は 320 万人と依然 300 万人を超えている。

内訳としては、多いものから、うつ病、統合失調症、不安障害、認知症などとなっており、 近年においては、うつ病や認知症などの著しい増加がみられる。患者数は医療機関に受診している（入院・外来を含む）患者数を推計したもの。ここでの精神疾患には、ICD-10 で「精神及び行動の障害」に分類されるもののほか、てんかん・アルツハイマー病を含んでいる。

○ この患者数の総計と、各疾患群の患者数は別に計算しているため、一致するものではない。

○ 各分類の、ICD-10 に基づく正確な分類は以下の通りである。

- 認知症（血管性など）：血管性及び詳細不明の認知症
- 認知症（アルツハイマー病）：アルツハイマー病
- 統合失調症など：統合失調症、統合失調症型障害及び妄想性障害
- うつ病など：気分[感情]障害（双極性障害を含む）

◍ 不安障害など：神経症性障害、ストレス関連障害及び身体表現性障害
◍ 薬物・アルコール依存症など：精神作用物質使用による精神及び行動の障害
◍ その他：そのほかの精神及び行動の障害

3.1.4 身体障害

身体障害者として各種の福祉サービスを受けるためには、身体障害者手帳の呈示が必要となる。身体障害者手帳は、身体障害者福祉法に基づき「法の別表」に定める障害程度に該当すると認定され交付される。各種の福祉サービスを受けるために必要となるもので、手帳の交付対象となる障害の範囲は、「身体障害者福祉法別表」によって定められている。身体障害者障害程度等級表（身体障害者福祉法施行規則別表第 5 号）により 1 級から 7 級までの区分が設けられている。（ただし、7 級の障害は一つのみでは手帳の対象にはならない。）

【障害の種類及び程度】
● 視覚障害・・・1 級～6 級
● 聴覚障害・・・2 級～4 級・6 級
● 平衡機能障害・・・3 級・5 級
● 音声機能・言語機能・そしゃく機能の障害・・・3 級・4 級
● 肢体不自由（上肢、下肢、乳幼児期以前の非進行性の脳病変による運動機能障害）・・・・1 級～7 級（肢体不自由 7 級では手帳は交付されません。）
● 肢体不自由（体幹）・・・1 級～3 級・5 級
● 心臓、じん臓、呼吸器、ぼうこう・直腸、小腸の機能の障害・・・1 級・3 級・4 級
● 肝臓機能障害・・・1 級～4 級
● ヒト免疫不全ウイルスによる免疫機能障害・・・1 級～4 級

４．生活困窮と依存症

4.1 生活困窮者支援の現場で出会う主たる各種依存症について

4.1.1 アルコール依存症

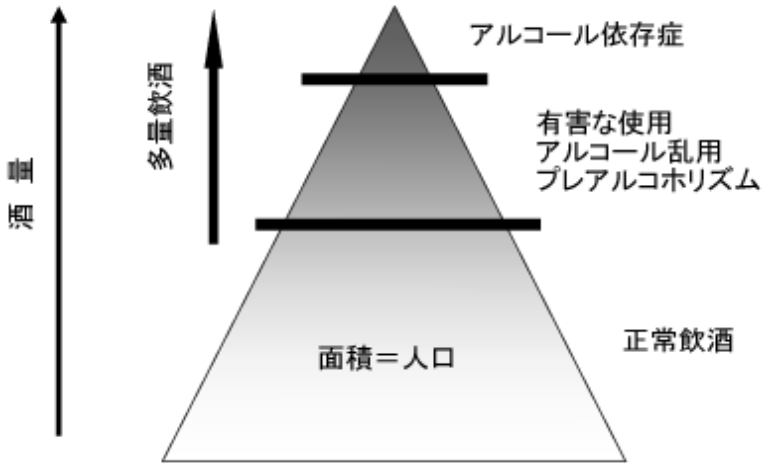
アルコール依存症患者の推計値が多いのは、診断基準をそれなりに厳しく作っているからである。たとえば、アルコール依存症の場合は、以下の 7 項目のうち三つ当てはまれば依存症との診断を受けることになる。

(1) 前よりたくさん飲まないと酔えない
(2) やめると不快感がある
(3) 前より酒量が増えている
(4) やめようと思ってもやめられないことがある
(5) それを飲む時間や得るためにかける時間が長い
(6) お酒のために仕事や社交の時間が減る
(7) 精神的、身体的な問題が起こっているのがわかっていてもやめられない

アルコール関連問題

アルコールに関係した問題のすべてはアルコール関連問題と呼ばれ、これには様々な健康問題や社会問題が含まれている。
健康問題に限っても、世界保健機関（World Health Organization：WHO）は、60 以上もの病気や外傷がアルコールによって引き起こされているという報告がある。

図表 7-3 アルコール関連問題と依存症



多量飲酒

厚生労働省は「健康日本 21」の中で、「節度ある適度な飲酒」と「多量飲酒」を明確に定義している。前者は、「1 日平均 20g 程度の飲酒」であり、後者は「1 日平均 60g を超える飲酒」としている。ここでいう 60g は、酒に含まれる純アルコール量で、だいたいビール中ビン 3 本、日本酒 3 合弱、25 度焼酎 300ml に相当する。
アルコール関連問題の多くは、この多量飲酒者が引き起こしていると考えられる。
厚生労働省はこの点をふまえて、健康日本 21 において、2000 年に比べて 2014 年までに多量飲酒者を 20%削減する、という目標を掲げている。

有害な使用、乱用、プレアルコホリズム

アルコール依存症までには至らないが、何らかのアルコール関連問題を有する場合、すなわち図表 7-3 でグレーゾーンの部分は、概念が最も錯綜しているところである。

この部分は、WHO が策定している ICD-10 診断ガイドラインでは「有害な使用（harmful use）」、アメリカ精神医学会による DSM-IV-TR では「アルコール乱用（alcohol abuse）」と呼ばれている。しかし、その内容は両者でかなり異なっている。

有害な使用は、飲酒のために何らかの精神的または身体的障害が存在する場合に、またアルコール乱用は、社会的または家族的問題がある場合に、そのように診断される。 近年、上記グレーゾーンに「プレアルコホリズム」という概念が提唱されており、臨床現場でもよく使われている。プレアルコホリズムは、何らかのアルコール関連問題を有するが、離脱症状も連続飲酒（※1）も経験したことがない場合に、そのように呼ばれる。

また一般に、アルコール依存症まで至らないこれらの問題群とアルコール依存症を合わせて、アルコール使用障害と呼ばれてる。

【連続飲酒】※1

飲酒のコントロール障害は、初め「飲む量のコントロールができない」「飲む時間のコントロールができない」など、様々な形で現れ、次第に連続飲酒という形に集約されていく。
連続飲酒とは、常に一定濃度のアルコールを体の中に維持しておくために、数時間おきに

一定量のアルコールを飲み続ける状態のことである。臨床で遭遇するほぼすべてのアルコール依存症の患者がこの症状を示し、わが国ではアルコール依存症の重要な診断根拠とされている。

アルコール依存症

アルコール依存症をひとことでいうと、「大切にしていた家族、仕事、趣味などよりも飲酒をはるかに優先させる状態」のこと。具体的には、飲酒のコントロールができない、離脱症状がみられる、健康問題等の原因が飲酒とわかっていながら断酒ができない、などの症状が認められる。確定診断は ICD-10 診断ガイドラインに従って行われる。診断ガイドラインは図表 7-4 の通りです。 図表の中で、2 の典型は連続飲酒である。4 は酩酊効果を得るための量が以前より明らかに増えているか、または、同じ量では効果が明らかに下がっている場合。6 では、本人が有害性に気づいているにもかかわらず飲み続けている状態。 なお、以前、慢性アルコール中毒、アルコール症、アルコール嗜癖などという用語が使われていたこともあるが、これらはアルコール依存症とほぼ同じものと考えてよい。

図表 7-4　アルコール依存症(alcohol dependence syndrome)の ICD-10 診断ガイドライン

過去 1 年間に以下の項目のうち 3 項目以上が同時に 1 ヶ月以上続いたか、または繰り返し出現した場合	
1	飲酒したいという強い欲望あるいは強迫感
2	飲酒の開始、終了、あるいは飲酒量に関して行動をコントロールすることが困難
3	禁酒あるいは減酒したときの離脱症状
4	耐性の証拠
5	飲酒にかわる楽しみや興味を無視し、飲酒せざるをえない時間やその効果からの回復に要する時間を延長する
6	明らかに有害な結果が起きているにもかかわらず飲酒をしてしまう

4.1.2 薬物（覚醒剤）依存症

薬物依存

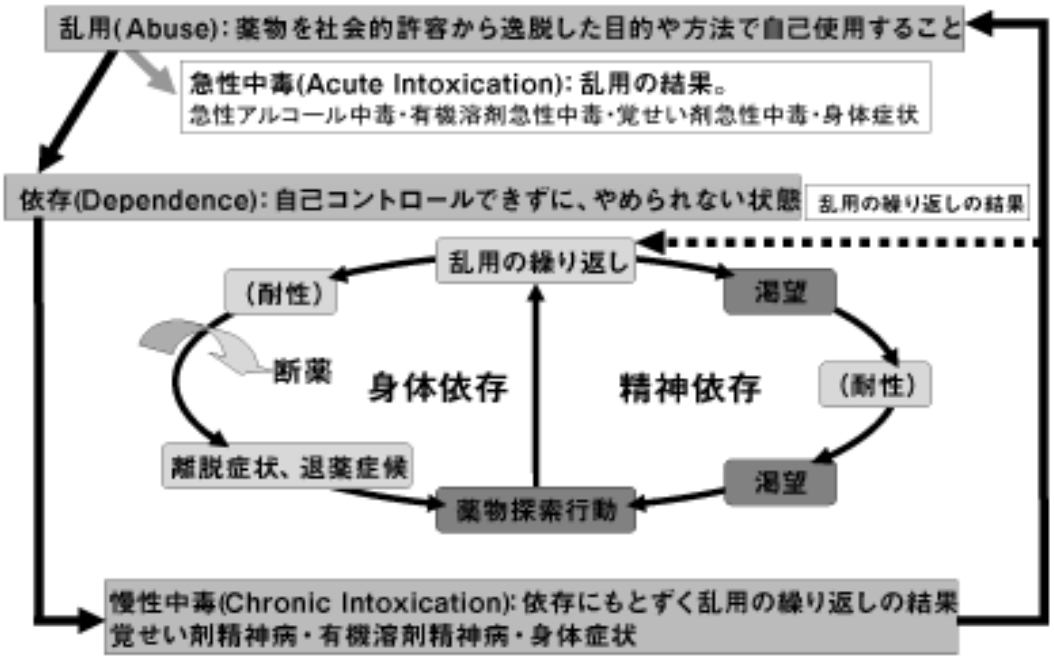
薬物依存症の概念を理解するためには、薬物乱用、薬物依存、薬物中毒という 3 つの鍵概念とその関係を理解することが大切である（図表 7-5）。

薬物乱用（drug abuse）とは、ルールに反した「行為」に対する言葉であり、社会規範から逸脱した目的や方法で、薬物を自己摂取することを言う。

覚せい剤、麻薬（ヘロイン、コカイン、LSD、MDMAなど）は、所持、売買のみならず、使用そのものが法律によって禁止されている。したがって、それらを1回使っただけでも乱用である。未成年者の飲酒・喫煙も法により禁じられているため、1回の飲酒・喫煙でも乱用。有機溶剤（シンナー、接着剤など）は、それぞれの用途のために販売されているのであり、

吸引は目的の逸脱であり、1回の吸引でも乱用といえる。
また、一回に1錠飲むように指示された睡眠薬、鎮痛薬などの医薬品を、早く治りたいと考えて一度に何錠もまとめて飲む行為は、治療の為という目的は妥当であるが、方法的には指示に対する違反であり、乱用であり、もちろん、医薬品を「遊び」目的で使うことは、目的の逸脱であり、乱用である。
また、わが国では、成人が飲酒すること自体は乱用ではないが、朝から飲酒して社会生活に影響するようでは妥当な飲み方とは言えず、やはり乱用である。

図表 7-5 薬物乱用・薬物依存・薬物中毒の関係



薬物依存とは

依存性薬物の乱用を繰り返すと、**薬物依存（drug dependence）**という「状態」に陥ることになる。薬物依存と言う状態は世界保健機関（WHO）により世界共通概念として定義づけられている。簡単に言えば、薬物の乱用の繰り返しの結果として生じた慢性的な状態であり、その薬物の使用を止めようと思っても、摂取したいという渇望に抗しきれず、自己コントロールできずに薬物を乱用してしまう脳の異常状態のこと。
この薬物依存という概念は、便宜上、精神依存と身体依存の２つに分けて考えられる。
身体依存はアルコールを例にとると理解しやすい。

初めてビールを飲んだ時、コップ1杯のビールでも真っ赤になり、酔いを体験した人は多いはずである。しかし、そのような行為を何回か繰り返しているうちに、1本のビールを平気で飲めるというように、慣れが出てくる。この慣れのことを**耐性**という。その結果、同じ効果を得るためには、摂取量を増やす必要が出てきて、結果的に、飲酒量、飲酒頻度が増えていく。これが慢性的に繰り返されると、飲酒のできない状況におかれた時に、手の震え

や振戦せん妄などの**離脱（退薬）症状**を呈する状態になることがある。このような状態になったとき、その人は**身体依存**に陥っているということができる。

つまり、**身体依存**とは、薬物が生体内にある期間存在し続けることによって、その人の生体にある種の馴化を引き起こし、薬物が生体内に存在する時には、身体的にも精神的にもさほどの問題を生じないが、薬物が切れてくると、いろいろな症状を引き起こす状態のことである。

身体依存になってしまうと、離脱症状の苦痛を避けるために、何としてでもアルコールを入手しようと、家族の目を盗んで自動販売機に向かうといった、入手のための行動を起こすようになる。このような行動を**薬物探索行動**といいます。そして、なんとしてもアルコールを入手し、飲酒を繰り返すようになる。

一方、**精神依存**とは、**渇望**（薬物が欲しいという気持ち）に抗しきれず、自制が効かなくなる状態のこと。ただし、その薬物が切れても、身体的な不調は原則的には出ません。たとえば、ニコチンには、強い精神依存惹起作用があるが、身体依存惹起作用は無いか、あってもきわめて軽微であると考えられている。喫煙者は、たばこが切れると、時刻、天候にかかわらず、労をいとわず買いに行ったり（**薬物探索行動**）、職場では、喫煙者どうしで「1本もらえる？」と供給し合ったりする。この「1本もらえる？」という言葉も、紛れもない**薬物探索行動**のあらわれである。

依存性薬物には、精神依存だけを引き起こす薬物と精神依存と身体依存の両方を惹起する薬物の2種類がある。アルコールは身体依存のみならず精神依存も惹起する。しかし、ニコチンや覚せい剤は、精神依存は惹起するが、身体依存は引き起こさない。したがって、**薬物依存とは本質的には精神依存のことを言う**わけである。

薬物中毒とは

薬物中毒における中毒とは“intoxication”のことであり、急性中毒（acute intoxication）と慢性中毒（chronic intoxication）の２種類に分けられる。

アルコールの「一気飲み」はアルコールの乱用のことである。そのような飲酒様式は、酩酊状態を一気に通り越して麻酔状態を生み出しやすく、生命的危機を招くことになる。このような状態が**急性中毒**であり、乱用に基づく薬理作用の直接的結果である。依存状態の有無に関わらず、乱用すれば、いつでも誰でも急性中毒に陥る危険性がある。急性中毒は迅速かつ適切な処置により回復することが多いわけだが、時には死に至ることもある。

一方、**慢性中毒**とは、薬物依存に陥った人がさらに乱用を繰り返した結果として発生する慢性的状態のことである。これは、原因薬物の摂取を中止しても、一旦出現した症状は原則的には自然消退せず、時には進行性に増悪して行く状態のことである。幻覚妄想状態を主症状とする覚せい剤精神病、無動機症候群を特徴とする有機溶剤精神病などがその代表である。

幸い、覚せい剤精神病の幻覚妄想状態（慢性中毒の症状）は、3ヶ月以内の治療で約80%は治すことが出来る。しかし、幻覚妄想状態が治ったからといって、薬物依存までもが「治った」わけではない。幻覚・妄想が消えたため退院したり、治療が中断した中で、ほどなく覚せい剤の再乱用となることもまれではない。薬物依存と薬物（慢性）中毒の違いを理解することが治療上はきわめて大切である。

乱用・依存・中毒の経時的関係を理解する

理解すべきことは、図表7-5に示した薬物乱用、薬物依存、薬物中毒の関係が、時間的経過の中での択一的概念ではないということである。慢性中毒の基盤には薬物依存が存在することを忘れてはいけない。薬物依存が存在する限り、いつでも薬物乱用は起きるのである。

4.1.3 ギャンブル依存

ギャンブル依存症の主な症状

ギャンブル依存症は、ICD－10（WHO）の中では、**「病的賭博（パトロジカル・ギャンブリング」。**及びDSM5（米国精神医学界）の疾病分類では**「ギャンブル障害（ギャンブリング・ディスオーダー）」**という項目に該当し、ギャンブル依症の主な症状は次のようなものがある。

- コントロール喪失：ギャンブルのためのお金、時間についてコントロールがきかない。
- 渇望：ギャンブルをしたい抑えきれない気持ちが起こる。
- 精神的なとらわれ：日常生活（仕事、家事等）よりもギャンブルのことを優先してしまう。
- ギャンブルのエスカレート：いつの間にか、かけ金の額や時間が増えてしまっている。
- 考え方：ギャンブルの問題に気がつきにくく、軽く考えてしまう。
  ギャンブルに勝って借金等を返すと考えてしまう。
  ギャンブルをしていない時もギャンブルのことを考えてしまう。

ギャンブル依存症の自己チェック

設問１　ギャンブルで負けた時、負けた分を取り戻すために、またギャンブルをしたことがある。　　１点　はい　　０点　いいえ

設問２　自分に賭け事やギャンブル問題があると思ったことがあるか、その問題を人から指摘されたことがある。　　１点　はい　　０点　いいえ

設問３　お金の使い方について、同居していた人と口論となった原因が、主に自分のギャンブルだったことがある。　　１点　はい　　０点　いいえ

設問４　誰かからお金を借りたのに、ギャンブルのために返せなくなったことがある。
　　１点　はい　　０点　いいえ

設問５　ギャンブルのためか、ギャンブルによる借金を返すために、いずれかからお金を借りたことがある。
　　１点　家計　消費者金融　闇金　銀行　ローン会社　　０点　なし

上記の合計点が２点以上の方は、ギャンブル問題について、支援が必要な可能性がある。（厚生労働省科学研究費補助金障害保健福祉総合研究事業「いわゆるギャンブル依存症の実態と地域ケアの促進」から）

ギャマノン（ギャンブル依存症の家族会）　GA（ギャンブラーズアノニマス）

4.1.4 スマホ・ＳＮＳ・ネット依存

「ネット依存とされるのは、ネットの使いすぎで健康や暮らしに影響が出る状態。悪化すると食事を取らなくなり、栄養失調になることもある。ただ、現在は病気とは定まっていない。

厚生労働省の研究班（研究代表者＝大井田隆・日本大学教授）による調査結果が、2013年8月に報告された。研究班が無作為に選んだ2011年10月～2012年3月、全国の中学校140校と高校124校の約14万人を対象に実施。アンケートを行ったところ、約10万人から有効回答を得た。調査では「ネットに夢中になっていると感じるか」「使用をやめようとした時、落ち込みやイライラを感じるか」など8項目を質問。5項目以上に該当し、ネット依存が強く疑われる「病的な使用」と認定されたのは 8.1%に上った。研究班はこの結果から、ネット依存の疑いがある子どもが、中学生の6%、高校生の9%、51万8千人にも上ると推計された。

この調査で使用されたのは、キンバリー・ヤング博士が作った「診断質問票 DQ（＝Diagnostic Questionnaire）」である。このテストは、ギャンブル依存（医学用語では病賭博）の診断ガイドラインをベースにしたもので、8項目の質問を行い、このうち5つにあてはまる人を依存状態にあると判定した。

以下に8項目の質問を記述。調査では5項目以上に該当した状態を「病的な使用（ネット依存状態）」としたが、3 項目の該当でもネット依存への入口に近づいているのではないかとも考えられている。

1. インターネットに夢中になっていると感じているか？
2. 満足を得るためにネットを使う時間を長くしていかねばならないと感じているか？
3. ネット使用を制限したり、時間を減らしたり完全にやめようとして失敗したことがたびたびあったか？
4. ネットの使用時間を短くしたり完全にやめようとして、落ち着かなかったリ不機嫌や落ち込み、イライラなどを感じるか？
5. 使い始めに意図したよりも長い時間オンラインの状態でいるか？
6. ネットのために大切な人間関係、学校のことや部活動のことを台無しにしたり、危うくするようなことがあったか？
7. ネットへの熱中のしすぎを隠すために、家族、先生やそのほかの人たちに嘘をついたことがあるか？
8. 問題から逃げるため、または絶望的な気持ち、罪悪感、不安、落ち込みといったいやな気持ちから逃げるために、ネットを使うか？

（久里浜医療センター）

５．最後に…国際的な流れと背景のもとに…

生活困窮者の支援をしている中で、ひとり一人の生きづらさやその背景に気づき、眼を向けていくことが大切なことであること、適切な対応が必要なことを述べてきたが、一方でその人の障害や問題にのみとらわれて支援をしようとすると、むしろ問題の根本的なところが見えなくなってしまったり、当事者にとって本当に必要な支援とかけ離れた支援や、

ニーズに沿わない支援を押しつける結果になってしまっていることも決して少なくはない。

2013 年 12 月、積年の「国連障害者権利条約」の批准に向けた国会の採決が行われ、新たな障害者の権利と健常者と差別のない生活に向けた取り組みが促進されることとなった。条約は 2006 年 12 月に国連総会で採択され、08 年 5 月に発効されており、「障害に基づくあらゆる差別」の禁止や、障害者の権利・尊厳を守ることが謳われている。締結国は、さまざまな分野で対応を求められることになり、日本政府は早期締結をめざしていたが、障害者団体が「国内対策を充実させた上で批准すべきだ」と要望。「改正障害者基本法」をはじめ、「障害者総合支援法」、「障害者差別解消法」を成立させるなど、批准に向けて国内法令を整備してきた。

「障害は個人の側ではなく、社会の側にある」。簡潔に言えば、このことが条約の基本にある。

ICIDH から ICF へ

2001 年 5 月 22 日，WHO の第 54 回世界保健会議において，新しい国際障害分類（International Classification of Functioning, Disability and Health:ICF）が採択された。これは 1980 年に制定された ICIDH(International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps）を改訂した新しい障害分類である。

1980 年に「ICIDH」が提出され、その後、「国際障害者年」「障害者の権利に関する標準規則」（国連）でもその理念が取り入れられるなど、ICIDH は大きな影響を与えた。

「ICIDH」初版では、「機能障害」「能力障害」「社会的不利」と、障害を 3 つに分けて考えられている（図表 7-6）。ICIDH のモデルは、疾患・変調が原因となって機能・形態障害が起こり、そこから能力障害が生じ、それが社会的不利を起こすというものであった。

1. 機能・形態障害（Impairment）：生理的レベルでとらえた障害
2. 能力障害（Disability）　：個人レベルでとらえた障害
3. 社会的不利（Handicap）　：社会的レベルでとらえた障害

図表 7-6 ICIDH：WHO 国際障害分類（1980）の障害構造モデル

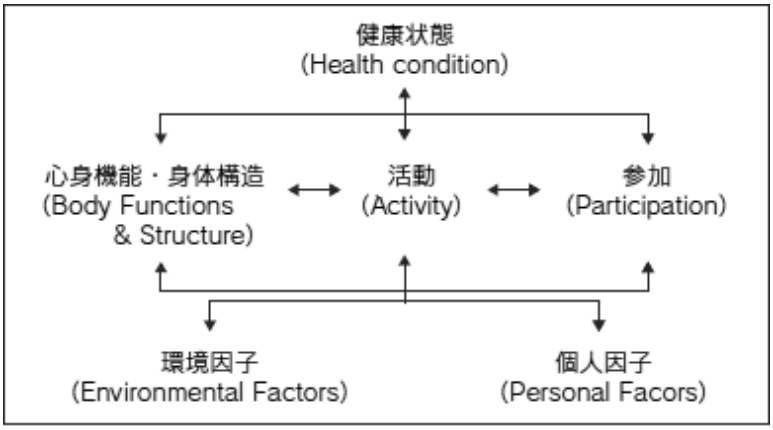
一方このモデルは障害を機能・形態障害、能力障害、社会的不利の三つのレベルに分けてとらえるという、「障害の階層性」を示した点で画期的なものであった。しかし、いろいろな批判もあり、そのひとつは「障害の主観的側面」の必要性である。ICIDH の障害構造モデルは「客観的な障害」しか扱っていないものであり、それと同等に重要な「主観的な障害（体験としての障害）」、すなわち障害のある人の心の中に存在する悩み・苦しみ・絶望感（同時にそれらを克服するために生まれてくるプラスの心の働きである心理的コー

ピング・スキル）を付け加える必要があるというものであった。もうひとつは「プラスの側面」を重視する必要性です。ICIDH は「障害の分類」として、当然のことながら障害というマイナス面を中心にみるものであるが、障害者とは障害というマイナスしかもたない存在ではなく、健常な機能・能力というプラスをもち、社会的不利だけでなく社会的な有利さをも備えている存在であるということ、リハビリテーションとはマイナスを減らすことだけではなく、むしろプラスを増やす（潜在的な能力を開発・発展させる）ことで大きな成果を上げることができるということが主張された。

そのような批判を受けて WHO が 2001 年に発表したのが、「生活機能・障害・健康の国際分類」（International Classification of Functioning, Disability and Health:ICF）である（図表 7-7）。障害を三つのレベルで把握しようとする点は ICIDH と変わりはないが、マイナスよりもプラスを重視する立場からプラスの用語を用いることとなり、機能障害でなく「心身機能・構造」、能力障害でなく「活動」、社会的不利でなく「参加」となり。これらが障害された状態はそれぞれ「機能・構造障害」、「活動制限」、「参加制約」となる。そして、障害は本人の問題ととらえられていたものを、環境によって社会的不利が作られるという批判のもとに、環境因子と個人因子を「背景因子」として、生活機能と障害に影響する因子として取り上げ、新たに詳しい「環境因子」分類が加えられた点が大きな変化といえる。さらに健康状態と生活機能の 3 レベルとの関係は、すべて両方向の矢印でつないだ相互作用モデルとなった。

1. 機能・形態障害（Impairment）→心身機能・構造（Body Functions & Structure）
2. 能力障害（Disability） →活動（Activity）
3. 社会的不利（Handicap） →参加（Participation）図表 7-7）ICF：国際生活機能分類

図表 7-7 （2001）の生活機能構造モデル



ICF は ICIDH を継承するものであるが、障害のみの分類ではなくなり、生活機能と障害の分類となった。つまりあらゆる人間を対象として、その生活と人生のすべて（プラスとマイナス）を分類・記載・評価するものとなっている。

８．生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援Ⅱ

《目標・ポイント》

本章では、女性と子どもに焦点をあて、女性の生活困難者を支援する際に知っておくべきことがらー女性の貧困の現状とそのメカニズムーについて理解することを目的とする。女性の貧困の諸相とポイントとしては、以下の通りである。

(1) 高齢女性の貧困
(2) 母子世帯の貧困
(3) 女性労働の現状と格差
(4) 被扶養家族としての女性
(5) 貧困の世代間連鎖

以上を通して、女性が貧困になりやすい労働と家族のシステムについて理解する。

１．はじめに

ここでは女性の貧困について、その現状とメカニズムについて考える。その際、貧困のケースとして、女性ホームレスを対象にする場合もある。

これまで生活困窮者支援は、暗黙裏に「中高年（50 代後半～60 代前半）の単身男性」を対象として想定していたように思われる。女性の場合、わざわざ「女性ホームレス」と「女性」を冠することからも、それは伺える。もちろん、こうした認識には実際に野宿生活者となっている人の多くが「中高年（50 代後半～60 代前半）の単身男性」であった、という事情もあるだろう。

しかし、ホームレスを野宿生活者としてのみとらえるのではなく、社会的排除によって「ホーム」を奪われた生活困窮者としてもとらえるならば、その対象者は「ハウスレス」の範囲を超えた広がりを持つ。非正規雇用の若年ワーキングプア、家庭内近親者からの暴力であるドメスティック・バイオレンス（以下、DV）に苦しみ孤立している女性なども「ホームレス」なのだ。

ここでは、女性の貧困から見えてくるものについて考えてみよう。そこからは、単に労働市場からの排除ということだけではなく、**家父長制的家族への「囲い込み」**との複合的な関係が見えてくる。

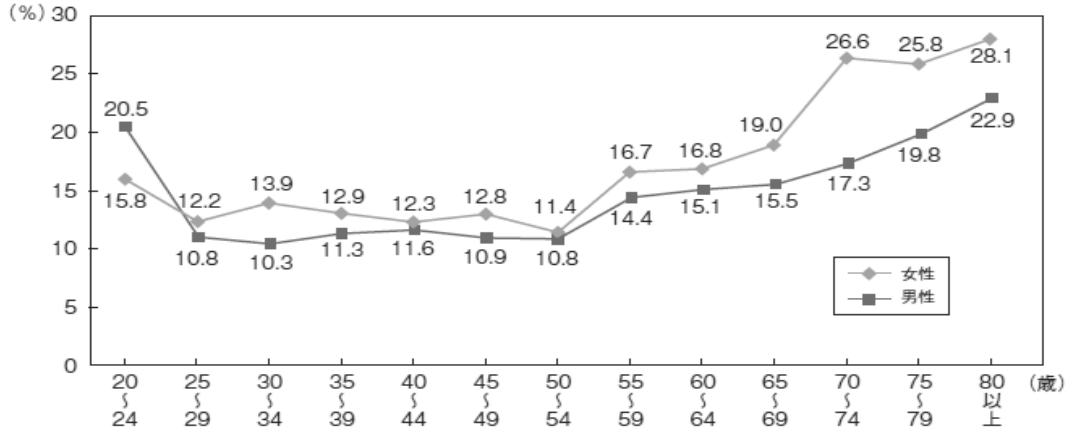
２．女性をとりまく貧困の諸相

ここでは、女性をとりまく様々な貧困の様相をデータとともに示すこととする。

2.1 高齢女性の貧困

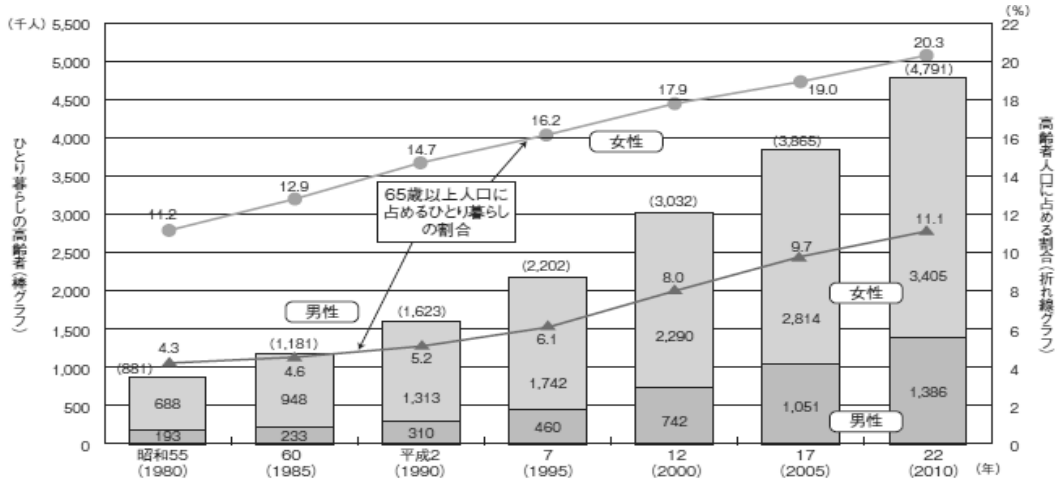
図表8-1は、年齢階級別の相対的貧困率を性別でみたものである。ここでいう相対的貧困率とは、等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得）の中央値の半分に満たない割合をいう。すべての年齢層において女性の貧困率が高いことがわかる。とりわけ70歳以上の高齢者層の貧困率が高いといえるが、図表8-2から、高齢層の女性は5人に1人が独り暮らしであることがわかる。

図表8-1　性別・年齢階級別相対的貧困率　　（2007年）



注　厚生労働省「国民生活基礎調査」（平成19年）を基に、内閣府男女共同参画局「生活困難を抱える男女に関する検討会」阿部彩委員の特別集計より作成。
出所　内閣府『平成24年版 男女共同参画白書』

図表8-2　ひとり暮らしの高齢者の推移



注　1 資料：総務省「国勢調査」
2「ひとり暮らし」とは、上記の調査・推計における「単独世帯」のことをさす。
3 棒グラフ上の（　）内は65歳以上のひとり暮らし高齢者の男女計
4 四捨五入のため合計は必ずしも一致しない。
出所　内閣府『平成24年版 高齢社会白書』より作成

2.2 女性労働の現状

次に、稼働年齢層の女性の貧困について考えてみよう。まずは、女性の置かれている就労状況からみてみる。

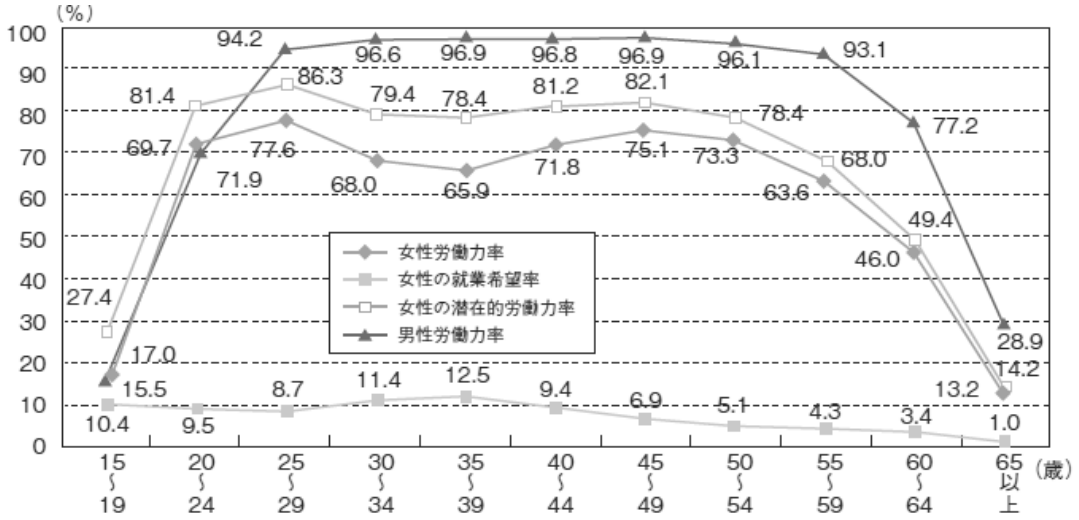
図表8-3は、女性の年齢階級別の労働力率と就業希望率、潜在的労働力率、さらに男性の労働力率を示したものである。女性の労働力率をみると、「25～29歳」をピークに一旦労働力率が低下し、「40～44歳」から労働力率が上昇していることがわかる。出産・育児を契機として退職し、その後、子育てが一段落してから再就職をするということなのだが、再就職の際の就労形態は、多くの場合がパートなどの非正規雇用である。こうした、女性の結婚、出産・育児などのライフイベントにあわせた就労パターンは折れ線グラフの形態から「M字型就労」と呼ばれている。

図表8-4は、男女の雇用形態を比較したものである。正規雇用の女性比率は31.0%。図表にある女性雇用者の総数は、2,267万人、そのうちパート、アルバイトなどの非正規雇用者は1,234万人で、女性雇用者全体のおよそ54.4%が非正規雇用である。女性の非正規雇用の背景には、先述の「M字型就労」にみたような、出産・育児など就労を中断し、子育て期をすぎてから再就職した場合、多くがパートなどの非正規雇用にならざるを得ないことが考えられる。

こうした女性の非正規雇用率の高さを背景に男女の賃金差をみてみると、図表8-5のように、女性の平均賃金は男性の平均賃金の67.7%である。

つまり女性は、出産・育児などでいったん就労を中断すると、再就職の際の雇用形態は非正規雇用となりやすく、そのために女性の平均賃金は男性の7割弱に過ぎず、男女の賃金格差が生じることとなる。

図表8-3　女性の年齢階級別労働力率



注　1 総務省「労働力調査（詳細集計）」（平成22年平均）より作成
　　2 年齢階級別潜在的労働力率＝（労働力人口（年齢階級別）＋非労働人口のうち就業希望者（年齢階級別））／人口（年齢階級別））
出所　内閣府男女共同参画局『男女共同参画社会の実現を目指して』（平成23年3月）

図表8-4　男女の雇用形態

（2011年）　　単位：万人（%）

	正規の職員・従業者	パート	アルバイト	嘱託その他
合　計	3,327（64.9）	868（16.9）	356（6.9）	579（11.3）
女　性	1,033（45.6）	774（34.0）	174（7.7）	286（12.6）
男　性	2,294（80.1）	94（3.3）	182（6.4）	294（10.3）
女性割合	31.0	89.2	48.9	49.4

図表8-5　男女の賃金差

（一般労働者）　　単位：千円

	1980年	1990年	2000年	2010年
女性	122.5	186.1	235.1	243.6
男性	221.7	326.2	370.3	360.0
男性=100	55.3	57.1	63.5	67.7

2.3 母子世帯の貧困

中断再就職の女性に、パート・アルバイトなどの非正規雇用が多い理由のひとつに、「男性稼ぎ主」モデルという家族モデルの考え方がある。つまり、夫が妻や子どもを養う（＝被扶養家族ということ）という考えに基づいて、男女の賃金設定が行われているのである。したがって夫の賃金は､家族の生活を支えるという｢家族賃金｣というとらえ方になるのだが、その一方は、妻の賃金は、夫が家族を養うだけの賃金を得ているのだから、家計補助的でよいという位置づけになったのである。よって、出産・育児によって離職した女性の中断再就職は、年金・健康保険のないパートとなりやすい（夫の被扶養家族となっている妻は、生活費はもちろんのこと、年金・健康保険も夫に組み込まれる）。

では、「男性稼ぎ主」がいない女性の場合は、男性なみに家族を養えるだけの収入を得ることができるのだろうか。図表8-6は、一般的な勤労者世帯と母子世帯の家計費の対比である。

この表によると、母子世帯の1ヶ月の可処分所得は204,611円、それに対して勤労者世帯は429,967円である。「男性稼ぎ主」がいない母子世帯では、可処分所得は一般的な勤労者世帯のおよそ半分といえる。また図表8-7は、母子世帯の貯蓄額階級別の割合である。これによると、母子世帯の18.6%が貯蓄額50万円未満である。

このように､一般的な勤労者世帯に比べて母子世帯は収入も貯蓄も少なく､｢男性稼ぎ主｣がいなくても、女性は家計補助的収入でしかないのである。このことが貧困を招いているのである。

図表8-6 母子世帯と勤労者世帯平均の1世帯あたり
1か月間の収入と支出（2010年）

（単位：円）

項目	母子世帯	勤労者世帯平均
持家率（%）	34.5	71.4
実収入	230,038	520,692
経常収入	224,110	512,635
勤め先収入	183,145	485,340
事業・内職収入	900	2,285
農林漁業収入	0	12
他の経常収入	40,065	24,998
社会保障給付	32,802	23,489
仕送り金	7,254	571
特別収入	5,927	8,057
実支出	235,750	409,039
消費支出	210,323	318,315
食料	50,326	69,597
住居	23,200	20,694
光熱・水道	16,430	21,704
家具・家事用品	6,090	10,638
被服および履物	9,406	13,573
保健医療	5,617	11,398
交通・通信	31,135	48,002
教育	16,186	18,195
教養娯楽	20,049	34,160
その他の消費支出	31,884	70,353
可処分所得	204,611	429,967
平均消費性向（%）	102.8	74.0

注　母子世帯は「母親と18歳未満の子どものみの勤労者世帯」、勤労者世帯平均は「2人以上の勤労者世帯」。
出所　総務省統計局「平成22年家計調査平均速報結果」より作成

図表8-7 母子世帯等の貯蓄額階級別世帯数の構成割合（2010年）

（単位：%）

貯蓄階級	母子世帯	児童のいる世帯	全世帯
総数	100.0	100.0	100.0
貯蓄がない	28.7	9.4	10.0
貯蓄がある	68.9	87.2	86.2
50万円未満	18.6	6.6	7.2
50～100万円未満	4.4	4.2	3.8
100～200	8.2	10.1	7.9
200～300	6.4	8.3	6.4
300～400	4.9	8.6	6.6
400～500	2.6	4.0	3.4
500～700	7.7	10.4	8.8
700～1,000	2.3	7.1	6.5
1,000～1,500	3.3	8.8	9.1
1,500～2,000	0.8	4.3	4.7
2,000～3,000	0.5	4.5	6.6
3,000万円以上	2.5	4.4	8.9
貯蓄あり額不詳	6.6	5.9	6.2
不詳	2.4	3.4	3.8
1世帯あたり平均貯蓄額（万円）	331.9	793.9	1078.6

出所　「平成22年国民生活基礎調査の概況」より作成

３．複合的な排除―調査事例から

このように貧困になりやすい女性たちであるが、実際に野宿生活にまでいたった事例から、そのメカニズムについて考えてみる。

支援の過程で出会ったＳさんのケースである。17歳で結婚した彼女は、夫からの暴力をうけながらも50年あまり家族の世話をしてきた。大家族での炊事・洗濯や子どもの世話など、**主婦役割・母役割**が必要とされていた時は家庭の中で彼女の居場所はあった。逆に、そうすることによってしかＳさんは家族の中に留まることができなかった。しかし、家業が廃業となり、子どもたちが家を出て行くと、彼女は夫からの身体的暴力に加え、生活費を独占されるという経済的暴力も受けるようになった。そして、主婦役割・母役割としての必要がなくなったＳさんは、夫（家父長制的家族）から遺棄されたのである。女性野宿者が少ないのは、こうしてDVを受けようが抑圧されようが、家族の中に留まり続けることでしか生きることができない女性が家族の中にとどめられているからでもあるだろう。

また、男性（夫）を主たる稼ぎ主とした社会の仕組みによって、女性が労働市場や社会保障制度から複合的に排除され生活が困窮する場合もある。Ｓさんと同じく支援の現場で出会ったＮさんの事例を見てみよう。彼女が野宿生活を余儀なくされた背後には次の3点が作用していた。

第1は、離婚である。専業主婦だったＮさんにとって、それは夫の被扶養者でなくなり生活の糧の失うことを意味した。さらに、夫の老齢厚生年金や遺族年金を失うことによってＮさんは高齢期における生活保障を失うことになった。加えて、単身で家を出たＮさんは、夫の代わりに長男・次男の被扶養者になるという道も途絶えてしまった。

第2に、就労の難しさである。結婚以来、専業主婦であったＮさんにとって正規雇用は困難であった。結局、離婚後、彼女は旅館の住み込みなどを転々とし、社会保険には短期加入しただけであった。現在受給している老齢基礎年金は離婚後に長兄が掛けてくれていた国民年金である。女性の中途再就労、それも40歳を前にしてのそれは不安定なものとならざるを得ない。

第3は、病気である。不安定就労であるＮさんにとって、病気による休職は即解雇につながった。さらに、健康保険証をもたなければ医療費は全額負担となり、生活を追い詰める。

このように中高年期において離婚し、家族を離れたＮさんは、労働市場から排除され、社会保障からも排除された。これは、現在の年金制度が「男性稼ぎ主」、すなわち夫が妻子を扶養することを前提としたシステムになっているからである。こうした「生活保障システム」の機能不全、ないしは逆機能が社会的排除を生むと大沢真理（2008）は指摘している。

「男性稼ぎ主」を前提とする社会保障制度であるがゆえに、女性は離婚や死別によって「男性稼ぎ主」を失うと貧困に陥りやすく、**「男性稼ぎ主」を前提にした賃金体系**であるがゆえに、女性は不安定就労が多く、「男性稼ぎ主」を持たない女性が「失職」や「病気」となると居所を失い路上に出やすくなるのである。このような意味で女性ホームレスは**複合的に排除**されているともいえるだろう。女性ホームレスの姿は、生活困窮者問題を労働市場からの排除（雇用問題）だけには単純化できないことを示している。

４．子どもの貧困

ここまで、女性の貧困についてみてきたが、なかでも母子世帯の場合は、子どもの貧困の問題ともつながってくる。

ここでいう子どもとは、20歳未満の非婚者をさすが、近年、日本の子どもの7人に1人が貧困状態にあると報告されており、その貧困率は、1990年代に入ってから上昇している。1989年の12.9%から2001年の15.2%、2004年には若干減少しているが14.7%となっている。この上昇率は、どの年齢層よりも高い数字を示している。また、国際的にみても、日本の子どもの貧困率は、アメリカ、イギリス、カナダ、イタリアに比べると低いが、スウェーデン、ノルウェー、フィンランドなどの北欧諸国やドイツ、フランスのヨーロッパ諸国と比べると高い水準にある。ここでいう子どもの貧困とは、その国の貧困線（等価可処分所得の中央値の50%）以下の所得で暮らす相対的貧困の17歳以下の子どもをいう。

4.1　ひとり親に多い子どもの貧困

ここでは、ひとり親世帯の子どもの貧困についてみてみる。近年、母子世帯や父子世帯が増加している。図表8－8は、その増加を示したものである。

図表8－8　　母子世帯・父子世帯数の推移（1995～2010年）

		総数	18歳未満世帯員のいる世帯		6歳未満のいる世帯	
			実数	割合	実数	割合
1995	一般世帯総世帯数	43,900	13,961	100.0	5,380	100.0
	母子世帯（他の世帯員がいる世帯を含む）	736	670	4.8	108	2.0
	うち母子世帯	530	477	3.4	99	1.8
	父子世帯（他の世帯員がいる世帯を含む）	188	166	1.2	18	0.3
	うち父子世帯	88	74	0.5	7	0.1
2000	一般世帯総世帯数	46,782	13,051	100.0	5,356	100.0
	母子世帯（他の世帯員がいる世帯を含む）	867	805	6.2	148	2.8
	うち母子世帯	626	577	4.4	142	2.7
	父子世帯（他の世帯員がいる世帯を含む）	193	173	1.3	22	0.6
	うち父子世帯	87	75	0.6	9	0.2
2005	一般世帯総世帯数	49,063	12,403	100.0	5,172	100.0
	母子世帯（他の世帯員がいる世帯を含む）	1,055	989	8.0	168	3.3
	うち母子世帯	749	699	5.6	163	3.1
	父子世帯（他の世帯員がいる世帯を含む）	213	193	1.6	24	0.5
	うち父子世帯	92	81	0.7	9	0.2
2010	一般世帯総世帯数	51,842	11,990	100.0	4,877	100.0
	母子世帯（他の世帯員がいる世帯を含む）	1,082	1,008	8.4	223	4.6
	うち母子世帯	756	756	5.8	136	2.8
	父子世帯（他の世帯員がいる世帯を含む）	204	204	1.5	27	0.6
	うち父子世帯	89	89	0.6	7	0.2
	〈出典〉国立女性教育会館『男女共同参画統計データブック2012』p22より引用					

1995年の母子世帯（他の世帯員を含まない）の割合が、「18歳未満世帯員のいる世帯」3.4％と「6歳未満世帯員のいる世帯」1.8％をあわせて5.2％であったのが、2010年は8.4％に増加している。他の世帯員を含んだ場合は、1995年の6.8％から2010年には、13.0％に増加している。一方、父子世帯の割合をみると、他の世帯員を含まない場合は、1995年の0.6％から2010年の0.8％と微増であるが、他の世帯員を含んだ場合は、1995年1.5％から2010年2.1％に増加している。

このように母子世帯・父子世帯ともに1990年代以降、増加傾向にあるのだが、母子世帯における年収の低さ、貧困は図表8-6や図表8-7でみた通りである。こうした貧困の中で、母子世帯の母親は、収入を得るためにパートやアルバイトのかけもちなどの多就業、長時間労働を行い、その結果、育児時間の欠如、教育費の不足などの子育ての困難を抱えるのである。

こうした母子世帯の子育ての困難が、子どもの就学に影響し、高校進学をあきらめたり高校を中退したりと、ひいては子どもの不安定就労につながることとなる。

4.2 貧困の世代間連鎖

次の図表8-9は、2012年に若年ホームレス21名に職歴と生育家族との関係についてヒアリングをした際の属性一覧である。ここでいう若年ホームレスとは、路上生活時に39歳以下をさす。したがって、ヒアリング時に40歳でも路上生活時に39歳以下のものも含めている。

図表8－9　若年ホームレス一覧表

	年齢	最終学歴	結婚歴	初職	最長職	直前職	生育家族
A	32	職業訓練校中退	未婚	理髪店助手(見習い)	配管工 (不明9か月)	派遣	a)
B	39	高校	未婚	自動車製造(正社員)	自動車製造(正社員12年)	派遣	b)
C	39	専門学校	離婚	団体職員(正社員)	警備員(正社員5年)	製缶工	b)
D	40	大学	離婚	自動車営業(正社員)	自動車営業(正社員3年半)	派遣	b)
E	33	高校	未婚	建設会社営業(正社員)	建設会社営業(正社員6年)	派遣	b)
F	38	高校	未婚	製鉄下請工場(正社員)	製鉄下請工場(正社員7年)	日雇い	b)
G	21	高校	未婚	看護助手(不明)	看護助手(不明4か月)	水商売	a)
H	35	大学中退	未婚	警備員(正社員)	人材派遣管理(正社員3年)	人材派遣管理	b)
J	30	高校	未婚	ガソリンスタンド（アルバイト)	ホテルフロント（契約社員7年)	店員	a)
K	28	職業訓練校	未婚	木工製作（正社員)	派遣（4年)	派遣	a)
M	33	高校中退	未婚	アルバイト	派遣（4年)	派遣	b)
O	40	高校	未婚	製鉄関連（正社員)	製鉄関連（正社員10年)	派遣	a)
P	40	中学校	未婚	建設会社(日雇い)	塗装工(日雇い3年)	警備員	a)
T	35	高校	離婚	食品工場(正社員)	新聞販売店(正社員9年)	派遣	b)
U	36	高校	既婚(離婚調停中)	店員（アルバイト)	電気工場（正社員1年)	主婦	a)

＊アルファベットの欠番は、40歳以上の対象者のため、掲載しなかった。

a）18歳までに両親が離婚・死別したケース

b）18歳まで両親と暮らしたケース

図表8－9から、生育した家族が、いわゆる「両親とその子どもからなる家族」ではない場合が多いことがわかる。

今回の若年ホームレス調査では、表にあるように、対象者がａ）18歳までに両親が離婚・死別したケースは、事例Ａ、Ｇ、Ｊ、Ｋ、Ｏ、Ｐ、Ｕの７名である。15名中７名という数字は、先述の母子世帯8.4％（他の世帯員を含むと13.0％）、父子世帯0.8％（他の世帯員を含むと2.1％）をはるかに超える割合である。このような結果から、限られたケースではあるが、若年ホームレスの生育家族にはひとり親世帯や「両親ともにいなかった」ケースが多いといったことを示唆している。このことは、両親の離婚・死別を通して貧困に結びつきやすく、そのことが学齢の低下などさまざまな不利を招き、その結果、安定した就労への移行・接続および継続を困難にしていることを想起させる。

また、次の事例を見ると、子どもが安心して成長・発達する場として家族が機能していな

いことがわかる。事例Gの場合がそれで、Gは父親との関係がうまくいかず、中学生の頃から「半ホームレス状態」で、家に戻ったり戻らなかったりを繰り返していた。また、Gは幼い時に別れた母親のもとに身を寄せるが、異父兄弟との関係がうまくいかず、母親の家を出ると同時に、母親の家から通勤していた工場の仕事も辞めている。このように、生育家族との関係が複雑で不安定なために、安定した就学ができず、就労への移行・接続と継続を困難にしているともいえる。

このように、母子世帯・父子世帯などのひとり親世帯の場合は、子どもも安定した職業に就きにくく、貧困の世代間連鎖をうみやすいといえよう。

4.3 子どもの貧困対策としての家族支援

2014 年 1 月 17 日、「子どもの貧困対策法」が施行された。この対策法では、困窮家庭の子どもが大人になっても貧困状態に陥るという貧困の世代間連鎖を防ぐために、教育や生活、親の就労支援を盛り込んでいる。

困窮家庭の子どもの学習支援の事例を 2 つ紹介しよう。名古屋市の無料学習教室では、単に学習を支援するだけでなく、子どもの居場所つくりもしている。中学卒業後、進学先の授業料が払えずに中退した子どもは、人と話すのが苦手で、髪や衣服が汚れており、十分は養育を受けていないことがうかがえた。スタッフは一緒に銭湯にいき、身体や髪の洗い方を教えると同時に、親とも面談して高校進学のために生活保護の就学費を受給できるようにした。

また、京都市のカトリック教会では、小中高生の学習支援を行うとともに、教育費が十分払えない、仕事で忙しくて子どもと向き合う時間が作れない、そんなシングル・マザーたちの交流の場も設定した。子どもが学習をしている間、親同士が話し合い、悩みを共有する場を設けるのである。同じ立場であることから、踏み込んで話ができると支えあいの場になっている（この事例は、2014 年 1 月 21 日朝日新聞記事より引用）。

これらの事例は、子どもへの学習支援を通して、親への経済的支援―生活保護受給など―につながったり、親同士の支えあいの場の提供になったりと、親への支援になっている。ここでは、子どもの貧困対策をみながら親への支援の必要性を述べたが、このように困窮の当事者への支援に加えて、家族への支援の必要性も指摘しておきたい。

参考文献

岩田正美, 2002, 「ホームレス法をもつということ－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.

――――, 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.

川原恵子, 2011, 「福祉施設利用に見る女性の貧困」, 『貧困研究』Vol.6, 貧困研究会.

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.

丸山里美, 2010, 「ジェンダー化された排除の過程」, 青木秀男編著『ホームレス・スタディーズ　排除と包摂のリアリティ』, ミネルヴァ書房.

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, 「ホームレスとは誰か」, 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.

――――, 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.

大沢真理, 2008, 「生活保障システムという射程の社会政策研究」, 『社会政策』第 1 巻第 1 号, 社会政策学会.

笹沼弘志, 2002, 「ホームレス自立支援法概説―問題点と活用可能性」,『Shelter-less』14 号,野宿者人権資料センター.

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』, 角川文庫.

阿部　彩, 2008, 『子どもの貧困―日本の不公平を考える』, 岩波新書

野依智子, 2013, 「若年ホームレスの労働からの排除と生育家族の関連」,『労働の場におけるエンパワメント』日本社会教育学会編、東洋館出版社

関連資料

（1）以下の資料は厚生労働省のウェブサイトで見ることができる。

URL：http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/homeless.html

① 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）

② ホームレスの自立の支援等に関する基本方針（平成 15 年 7 月 31 日　厚生労働省・国土交通省告示第 1 号）

③ ホームレスの実態に関する全国調査報告書（平成 15 年 3 月）

④ ホームレスの実態に関する全国調査報告書（平成 19 年 4 月）

⑤「平成 19 年ホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)」の分析結果(平成 19 年 11 月)

⑥ ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果（平成 20 年 4 月）

⑦ ホームレスの自立の支援等に関する基本方針に定める施策に関する評価書(平成 20 年 5 月)

⑧ ホームレスの自立の支援等に関する基本方針（平成 20 年 7 月 31 日 厚生労働省・国土交通省告示第 1 号）

⑨ ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果（平成 21 年 3 月）

⑩ ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果（平成 22 年 3 月）

⑪ ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果（平成 23 年 4 月）
⑫ ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果（平成 24 年 4 月）
⑬ ホームレスの実態に関する全国調査（生活実態調査）結果（平成 24 年 4 月）
（2）福岡絆プロジェクト（パーソナルサポート制度）について
URL ： http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/suisinteam/PSSmp2/siryou9.pdf#search='福岡絆プロジェクト'

引用資料

図表8-1～図表8-3　『男女共同参画と男性－男性の過程・地域参画を進める学習プログラムハンドブック』国立女性教育会館、平成25年3月より引用
図表8-4～図表8-5　「日本の女性と男性2013年」国立女性教育会館ミニ統計集リーフレットより引用
図表8-6～図表8-8　『男女共同参画統計データブック－日本の女性と男性2012－』独立行政法人国立女性教育会館、（株）ぎょうせい、2012年3月より引用。

９．生活困窮者支援と更生保護Ⅱ

≪目標・ポイント≫

生活困窮者支援の現場からすると、更生保護は一見、難解で、縁遠い世界のようにみえる。しかし更生保護の歴史をひもとくと、明治時代に民間の篤志家・金原明善らが行き場のない出獄人のために宿泊所を開いたのが端緒であり、そうした姿勢は現代の生活困窮者支援と相通じるものである。それゆえ更生保護の実務を知ることは、いわば生活困窮者支援の原点に立ち返ることだといえる。

このテキストでは、**単に講義のためのテキストではなく、支援の現場で『今すぐ役立つ！超実務編！！』**を目指して、刑事司法手続きから社会復帰までの実務について述べている。

以下の点の理解を深める、目的としている。

１）刑事司法手続きについて
２）「実践編①」～矯正施設出所者支援（出口支援）
３）「実践編②」～捜査・公判段階（起訴前・起訴後）からの支援（入口支援）

１．刑事司法手続きについて

1.1　刑事司法手続きと矯正施設出所までの流れ

はじめに、刑事司法の手続きと矯正施設退所までの流れ、主要関係機関の位置づけを概観する。

刑事司法手続きから矯正施設出所までの中で関係する主な機関は、図表 9-1 に示した通りである。このうち警察・検察が関わる段階を「捜査段階」、検察・弁護士・裁判所が関わる段階を「公判段階」、裁判で実刑判決を受け矯正施設で刑罰の執行を受ける「受刑段階」と分ける。

それぞれの段階を一連の流れの中で図示したものが図表 9-2 である。

①　捜査段階（警察・検察・弁護士）

警察が被疑者（いわゆる「容疑者」）を逮捕し、検察官に身柄を送致したうえで裁判を起こすか（公訴の提起＝起訴）、あるいは釈放するかの判断を行う段階。なお、被疑者国選弁護対象事件については「被疑者国選弁護人」が選任される。

②　公判段階（検察・弁護士・裁判所）

起訴された被告人（起訴がなされた段階で呼称が変わる）について裁判を行い、有罪か無罪か、有罪ならばどの程度の刑が適当かを量刑判断する段階。

③　受刑段階（矯正施設・保護観察所・地域生活定着支援センター）

裁判の結果、実刑判決を受けた者が矯正施設に入所し、刑の執行を受ける段階。高齢や障がいなどのハンデを抱える受刑者の場合には、矯正施設・保護観察所の依頼を受け地域生活定着支援センターが福祉的介入を行う（「特別調整」という仕組み。詳細後述）こともある。

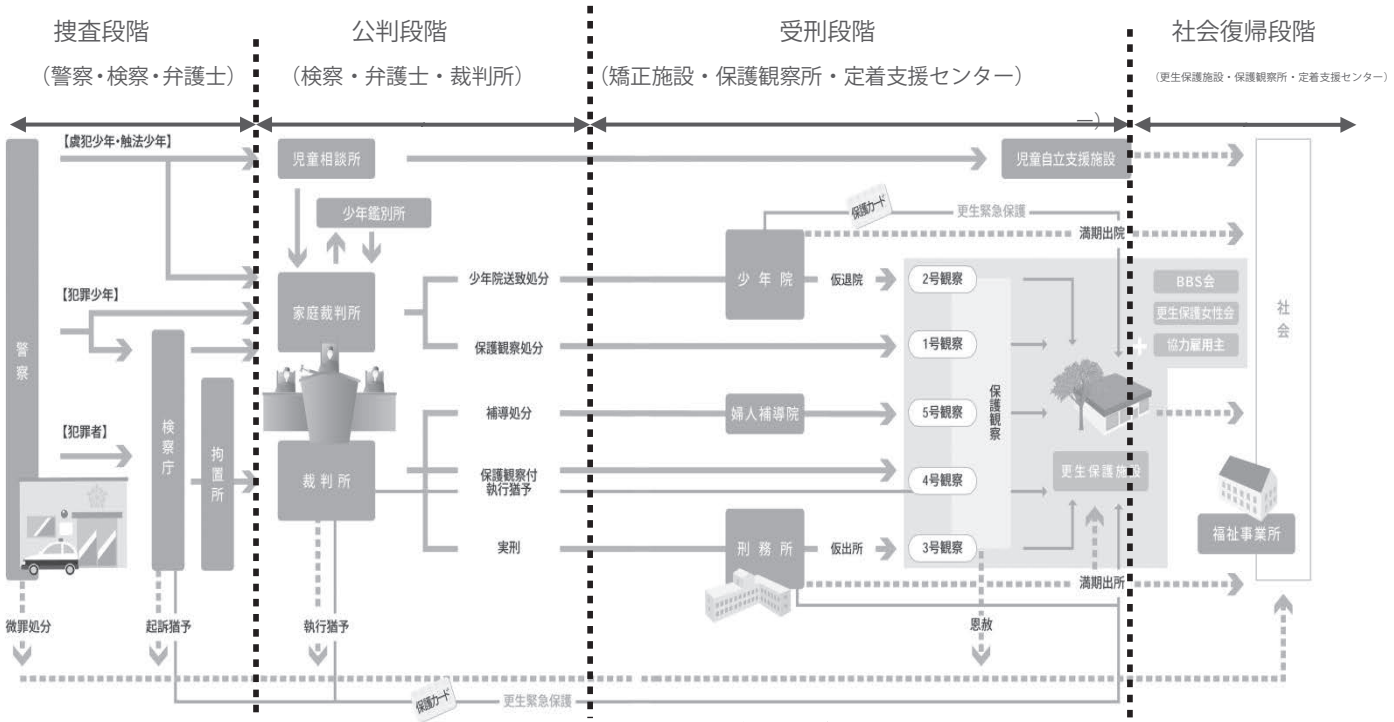
④ 社会復帰段階（保護観察所・更生保護施設・地域生活定着支援センター）

矯正施設での刑を終えて出所し、社会に戻ってくる段階。対象者の更生を助け自立を促すために、保護観察所による保護観察（「指導監督」、「補導援護」）、更生保護施設による一定期間の衣食住の提供、地域生活定着支援センターによる様々な福祉的支援などが行われる。

図表 9-1　刑事司法手続き及び矯正施設に関わる主要な機関

管　轄	機　関	役　割	備　考
警察庁	警　察	個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当る（警察法第 2 条）	基本的に逮捕されると警察署内の「留置場」に勾留。
法務省	検　察	警察等の捜査機関から送られた刑事事件や被害者等から直接受けた告訴・告発事件、検察官が自ら見つけた事件等について捜査を行い、罪になると判断した場合には、被疑者を裁判にかけるか否か（起訴・不起訴）を決める。	基本的に起訴されると法務省管轄の「拘置所」に勾留。
	弁護士	被疑者や被告人のための弁護活動を行う。 （逮捕・勾留されている被疑者や起訴された被告人に接見して刑事事件の仕組みを説明したり、悩み事の相談にのったり、被疑者、被告人に反省を促して被害者に対する謝罪や被害弁償の環境を整える等）	
	裁判所	個人間などの法律的な紛争を解決したり、犯罪を犯した疑いがある人が有罪か無罪かを判断したりすることにより、国民の権利を守り、国民生活の平穏と安全を保つ。	
法務省	矯正施設 （刑事施設）	懲役、禁錮又は拘留に処せられた者を拘置する刑事施設。専門的な治療を必要とする者は、医療刑務所に収容される。	
法務省	保護観察所	犯罪をした人又は非行のある少年が、実社会の中でその健全な一員として更生するように、国の責任において指導監督及び補導援護を行う。	
法務省	更生保護施設	頼ることのできる人がいなかったり，生活環境に恵まれなかったり、あるいは，本人に社会生活上の問題があるなどの理由で、すぐに自立更生ができない人を一定の期間保護して、その円滑な社会復帰を助け、再犯を防止する。	
厚生労働省	地域生活定着支援センター	高齢・障がいのある受刑者に対し、出所後の円滑な社会復帰のために様々な福祉的手立てを整える機関。	

図表 9-2　刑事司法手続きと矯正施設退所までの流れ

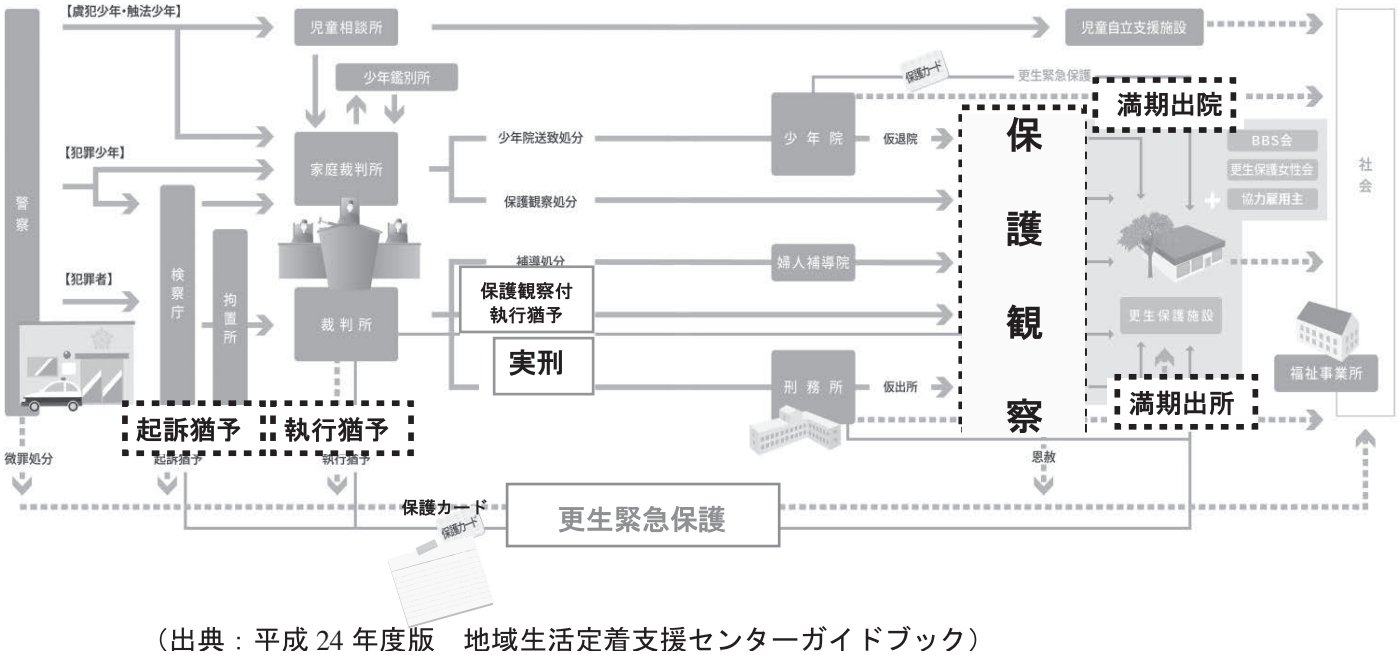


（出典：平成 24 年度版　地域生活定着支援センターガイドブック）

1.2　更生保護事業の対象

上記の流れの中で更生保護事業の対象となるのは、図中の波線で囲んだ部分である。矯正施設から退所したケース（仮釈放、仮退院、期間満了等）だけではなく、検察官によって不起訴処分とされたケース、公判手続きによって罰金・科料・執行猶予となったケースも対象となる。

図表 9-3　更生保護事業の対象



（出典：平成 24 年度版　地域生活定着支援センターガイドブック）

２．「実践編①」～矯正施設出所者支援（出口支援）

法務省

2.1　矯正施設

2.1.1　矯正施設について

一般に矯正施設とは、刑務所、少年刑務所、拘置所、少年院、少年鑑別所及び婦人補導院の総称をいう。特に刑務所、少年刑務所及び拘置所は総称して「刑事施設」と呼ばれる。以下では成人矯正施設である刑務所を中心に取り扱う。なお、わが国の刑務所の数は、2010年４月現在、全69庁（刑務所62、少年刑務所7）である。

「処遇指標」は、矯正処遇の種類及び内容、受刑者の属性及び犯罪傾向の進度から構成されており、これにより、収容される刑務所と本人にふさわしい矯正処遇の重点方針が決定される。図表9-4に示すのは、処遇指標の一覧である。

図表 9-4　処遇指標

② 受刑者の属性及び犯罪傾向の進度　（平成20年12月31日現在）

属性及び犯罪傾向の進度	符　号	人　員
拘留受刑者	D	－
少年院への収容を必要とする16歳未満の少年	Jt	－
精神上の疾病又は障害を有するため医療を主として行う刑事施設等に収容する必要があると認められる者	M	387
身体上の疾病又は障害を有するため医療を主として行う刑事施設等に収容する必要があると認められる者	P	338
女子	W	4,142
日本人と異なる処遇を必要とする外国人	F	2,946
禁錮受刑者	I	279
少年院への収容を必要としない少年	J	25
執行すべき刑期が８年以上である者	L	6,175
可塑性に期待した矯正処遇を重点的に行うことが相当と認められる26歳未満の成人	Y	3,186
犯罪傾向が進んでいない者	A	15,148
犯罪傾向が進んでいる者	B	29,573

2.1.2　矯正施設における円滑な社会復帰に向けた取り組み

近年、矯正施設では、懲役等の刑罰を執行するばかりでなく、受刑者の社会復帰に向けた新たな取り組みが実践されるようになってきた。

ここでは、特徴的な３つの取り組みについて紹介したい。

①　福祉専門職の配置

平成21年度より、矯正施設に社会福祉士や精神保健福祉士をはじめとする福祉専門職が配置されるようになった。矯正施設における福祉専門職の役割は、福祉的ニーズのある受刑者の情報を集め、円滑な社会復帰に向けて障がい者手帳などの福祉的手立てを調整することである。地域生活定着支援センター（以下、定着支援センター）の開設後は特に、同センターとの連携が重要な業務の一つとなっている。

定着支援センターとの連携においては、対象者が同センターの支援を希望するかの確認（特別調整対象者となることの意思確認）等を実施した上で、特別調整候補者を選定し情報を保護観察所へ送付する。その後、保護観察所が候補者から特別調整対象者を認定して、

定着支援センターに支援の依頼を発出する仕組みとなっている。支援の開始後も、定着支援センターと対象者の面談時間を調整したり、福祉サービスの受給に必要な住民票や戸籍謄本などを取り寄せたりするなど、対象者のアセスメントが充分にできるような調整・情報収集を行う。

なお、特別調整対象者は図 2-1-2 の通りである。

図表 9-5　特別調整対象者

特別調整対象者

被収容者であって，次に掲げる要件のすべてを満たすものとする。

1 高齢（おおむね65歳以上をいう。以下同じ。）であり,又は身体障害,知的障害若しくは精神障害があると認められること。
2 釈放後の住居がないこと。
3 高齢又は身体障害,知的障害若しくは精神障害により,釈放された後に健全な生活態度を保持し自立した生活を営む上で,公共の衛生福祉に関する機関その他の機関による福祉サービス等を受けることが必要であると認められること。
4 円滑な社会復帰のために,特別調整の対象とすることが相当であると認められること。
5 特別調整の対象者となることを希望していること。
6 特別調整を実施するために必要な範囲内で,公共の衛生福祉に関する機関その他の機関に,保護観察所の長が個人情報を提供することについて同意していること。

（平成21年4月　法務省保観第244号　法務省矯正局長・保護局長通達）

（出典：平成 24 年度版　地域生活定着支援センターガイドブック）

② PFI 方式による新設刑務所の整備

PFI とは、Private Finance Initiative（民間資金等活用事業）の頭文字を取ったものであり、公共施設の整備にあたって、民間資金を活用し民間に施設整備と管理を委ねる手法である。この手法に基づいて開設された刑務所を「PFI 刑務所」といい、一般に「社会復帰促進センター」と称される。

PFI 刑務所は、図表 9-6 に示すように、2013 年 12 月現在で全国に 4 庁（美祢・播磨・喜連川・島根あさひ）ある。主な狙いは経費削減と過剰収容状態の解消であるが、受刑者処遇においても、通常の刑務所とは異なる、独自の矯正教育を実施しているところもある。その象徴的な例が「特化ユニット」である。

「特化ユニット」とは、高齢者や、知的障害を含む心身の障害等のために特別な支援を要する受刑者を収容し、個々の障がい程度等に応じた処遇を実施する。

例えば島根あさひ社会復帰促進センターでは、地元の伝統芸能である神楽の面作り・石州和紙・石見焼きの陶器作りなどを、地元の福祉会・和紙工房・窯元の協力を得て実施している。（南高愛隣会 HP より）また、アニマルセラピーの一環として、受刑者が盲導犬を育てる「パピー・プロジェクト」も展開されている。

中には、通常の刑務所に収容されながら、後に知的障がいが判明したため PFI 刑務所に移送された受刑者の例もある。

図表 9-6　PFI 刑務所の所在地

社会復帰促進センター	住　所	運営開始	収容定員
美祢	山口県美祢市	平成 19 年 4 月	男・女各 500 名
島根あさひ	島根県浜田市	平成 20 年 10 月	男のみ 2000 名
喜連川	栃木県さくら市	平成 19 年 10 月	男のみ 2000 名
播磨	兵庫県加古川市	平成 19 年 10 月	男のみ 1000 名

（出典：南高愛隣会 HP）

③　高齢受刑者等に対する社会復帰支援指導

長崎刑務所では平成 23 年より、地域生活定着支援センターを含む民間団体と協働し、高齢や障がいなどのハンディキャップを抱えた受刑者に対して福祉サービスや社会生活のスキルについてレクチャーする「高齢受刑者等に対する社会復帰支援指導」を開始した（図表 9-7 参照）。主な指導内容は、定着支援センターによる福祉制度やサービス等の説明、言語聴覚士による口腔ケア指導、作業療法士によるソーシャル・スキル・トレーニング（SST）、理学療法士による筋力アップ体操、指定更生保護施設による講話等多彩である（詳細は図表 9-7 参照）。同様の取り組みは今や佐世保刑務所や高松刑務所にも広がり、徐々にではあるがその取り組みが注目され始めている。

長崎刑務所における社会復帰支援指導で特筆すべきは、矯正施設内でのゲートボール指導であろう。長崎刑務所が立地する諫早市のゲートボール協会が講師として施設内に入り、実際に指導を行ったり、受刑者同士で試合を行ったりもしている。一般の市民が塀の中に入って指導するということもさることながら、競技を通じて他の受刑者から称賛され、あるいは新たな趣味を見つける受刑者も多くおり、社会復帰に向けた張りや希望となっていることがうかがえる。（詳細は図表 9-7、図表 9-8 参照）

図表 9-7　社会復帰支援指導に関する新聞記事 1（平成 24 年 2 月 14 日付　西日本新聞）

西日本新聞　2012年（平成24年）2月14日　火曜日　15版　社会・行政　30

長崎刑務所

復帰支援ゲートボール

高齢・障害受刑者対象　運動機能の向上へ

罪と更生

高齢の受刑者や障害のある受刑者の運動機能向上のため、長崎刑務所（長崎県諫早市）が更生教育の一つとしてゲートボールを導入した。高齢者に身近なスポーツを通して社会性を育み、円滑な社会復帰を促す狙いもある。刑務所で運動機能回復を目的にゲートボールを導入するのは全国でも珍しいという。

高齢・障害受刑者の再犯の要因として、就労や日常生活に必要な基礎体力の欠如、社会での孤立が挙げられている。こうした受刑者は服役中の労役も十分にできず、矯正施設としても運動機能の向上は急務になっているという。

刑務所のスポーツはソフトボールやウオーキングが一般的だが、高齢・障害受刑者は体力や興味が持続しない。そこで長崎刑務所は、高齢者の人気が高く、ゲーム性もあるゲートボールに注目。諫早市ゲートボール協会の協力を得て、昨年12月から毎日、運動の時間に試行を始めた。

受講者は約15人。初めての者も多いが、日に日に上達しているという。現在、所内にゲートボール場を整備中で、近く完成予定。長崎刑務所によると、無表情だった受刑者が笑顔で熱中するようになったという。

長崎刑務所は出所者の更生に関わる機関と協力して独自のプログラムを策定中。ゲートボールのほか、社会福祉士による介護保険制度などの講話も実践している。講師陣に言語聴覚士や理学療法士らを新たに加え、口腔ケアや筋力アップ、コミュニケーション力向上などの試行も始めた。同刑務所は「出所後の安定した生活や地域参画につながれば」と期待している。（四宮淳平）

長崎刑務所で講師から指導を受けてゲートボールをする受刑者（右）＝1月、長崎県諫早市

図表 9-8 社会復帰支援指導に関する新聞記事 2（平成 24 年 3 月 26 日付　西日本新聞）

西日本新聞
39　事件・人・話題　16版　2012年(平成24年)3月28日　水曜日

更生へ「長崎方式」完成

高齢・障害受刑者プログラム

高齢や障害のある受刑者の再犯を防ぐため、長崎刑務所（長崎県諫早市）が策定を進めていた独自の「更生教育プログラム」が完成した。社会福祉士など10人の専門家チームが、社会復帰や就労に向けた知識や体力の向上を図り、社会復帰をサポートする。この取り組みに佐賀県内の刑務所も続く構えで、県境を越えて広がる支援の輪が成果を出せるか関係者は注目している。

長崎刑務所内に新しく造られたゲートボール場で、諫早市ゲートボール協会を招いて開かれた交流試合＝21日、長崎県諫早市

専門家10人 支援体制

佐賀の刑務所も学ぶ

長崎刑務所独自の教育プログラムの主な内容

担当者	取り組み内容、向上を図る能力など
社会福祉士	社会福祉制度の説明
保護司	高齢社会、社会経済情勢の説明
長崎県地域生活定着支援センター職員	センターの支援方法の説明
雲仙・虹職員	雲仙・虹の生活の説明
作業療法士	コミュニケーション力アップ
言語聴覚士	口腔(こうくう)ケア
理学療法士	体操による筋力アップ
篤志面接委員	カラオケなどを用いたコミュニケーション力アップ
諫早市ゲートボール協会副会長	ゲートボールで体力、コミュニケーション力アップ

※ゲートボールは毎週１回、それ以外は順番に週１回

罪と更生

21日、長崎刑務所では受刑者の造ったゲートボール場が完成し、記念に高齢・障害受刑者と諫早市ゲートボール協会の交流試合があった。

「よしっ」「惜しい」。プレーしない受刑者からも声が飛ぶ。これまでの運動時間は、散歩かベンチに座って過ごす者が大半だったが、今はゲームに夢中。50代の受刑者は「会話が増えた」と話した。

同刑務所の久保弘之所長は「受刑者が自発的に動くような機会を持たせたかった」と、プログラムにゲートボールを導入した狙いを語る。

□　□

同刑務所は昨年7月、矯正施設から出所した障害者らの社会復帰を促す長崎県地域生活定着支援センターなど、長崎県内の関係機関と策定協議会を結成しプログラム作りに着手。性犯罪者らへの専門教育は法務省が定めるが、高齢・障害者対象の教育プログラムは全国でも例がなかった。

同10月から講師5人で受刑者に対し、出所後に必要な基礎知識の講話を始めたが、反応は乏しかった。積極性に欠ける高齢・障害者が多く、就労に必要な会話力を養う機会も少ない。このため、「コミュニケーション力の向上が必要」と判断、対話や発声の機会も設けることにした。

講師陣は10人に増強。出所後の生活に備える目的で、出所者を一時的に受け入れ福祉施設につなぐ更生保護施設「雲仙・虹」（長崎県雲仙市）を服役中に見学させる試みも7月から始めた。

受刑者の社会性を育むことに主眼を置き、8カ月にわたる試行錯誤を重ねたプログラムは今月で完成。既に実施に移している。メニューは社会福祉士ら9人が輪番で担当する週1回の講話、週1回のゲートボール、雲仙・虹の見学、窃盗防止教育の実施を盛り込んだ。

□　□

法務省などによると、2010年の全受刑者に占める65歳以上の割合は7・8％。65歳以上の満期出所者で5年以内に再び服役する率は7割前後で、知的障害が疑われる知能指数70未満の人は受刑者の2割ほど。高齢・障害者の再犯防止は大きな課題だ。

09年に設置が始まった地域生活定着支援センターは、3月に新潟県に開所され全都道府県に行きわたった。ただ、刑務所との連携は各地でばらつきが大きい。全国地域生活定着支援センター協議会は「長崎刑務所の先進性は抜きんでている。各センターに連携状況を通知したい」と語る。

刑務所側では取り組みの輪が広がる。21日に長崎刑務所であった策定協議会には佐賀県内の佐賀少年、麓（ふもと）の両刑務所担当者が参加。長崎刑務所を参考に、独自のプログラムを模索する佐世保刑務所の担当者も顔をそろえた。

龍谷大法科大学院の浜井浩一教授（犯罪学）は「受刑者を社会復帰させる意識は依然、関係機関で共有されておらず、今後もさまざまな問題が表面化してくるだろう。それを解決し手法を共有することが支援の拡大につながる。九州、全国へと広げることが大事だ」と話す。（四宮淳平）

（出典：南高愛隣会 HP）

以上、矯正施設の種類や昨今の矯正処遇について述べてきた。今や矯正施設は刑罰の執行機関であるのみならず､福祉的な側面も併せ持つ場へと変化しつつある｡その意味では、我々が行う生活困窮者支援と目指す方向は一致すると言っていいであろう。

法務省

2.2　保護観察所

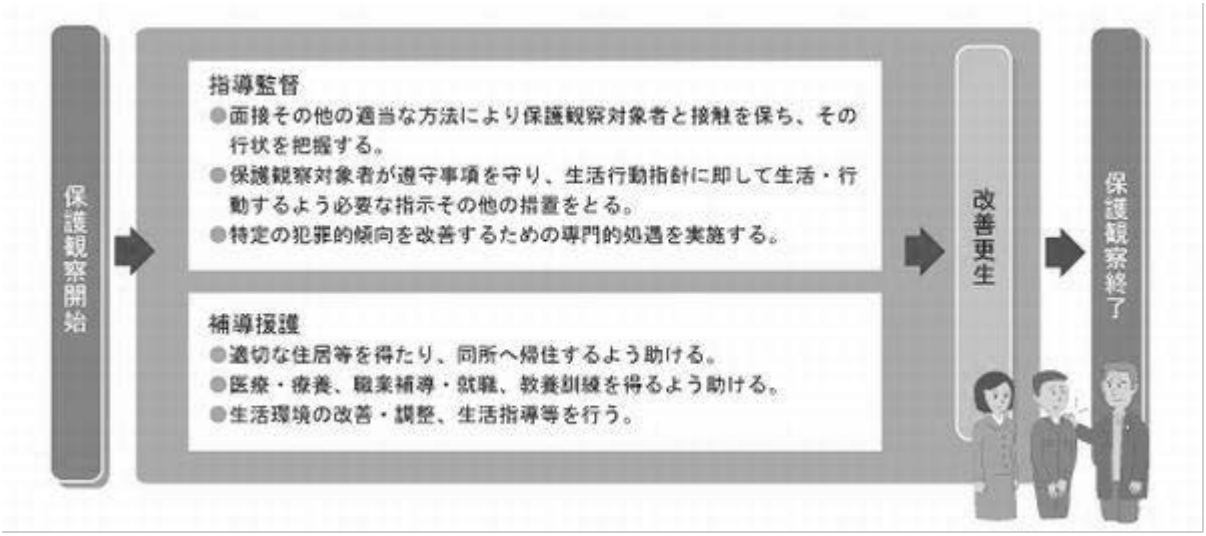
2.2.1　保護観察所及び保護観察について

保護観察所とは、対象者に通常の社会生活を送らせながら、保護観察期間中に守らなければならない事柄（遵守事項）を守らせるなどの指導監督と、住居確保や就労、治療の援助など福祉的な側面をもつ補導援護を行うことで、再び犯罪をすることを防ぎ、またはその非行をなくし、善良な社会の一員として改善更生することを助ける機関である。法務省の出先機関として各都道府県に設置されている。

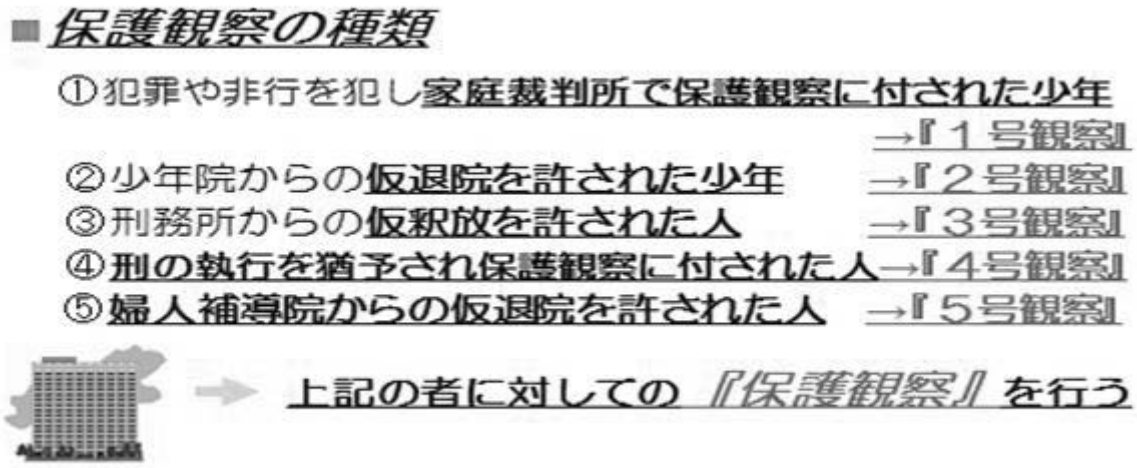
保護観察所の具体的な役割は図表 9-9 に示した通りである。基本的にこれらの業務は保護観察官が担うが、保護観察対象者の数と比べて保護観察官の数が圧倒的に少ないため、非常勤の国家公務員である各地区の保護司と連携して行うのが通常である。

保護観察の対象者及び種類は図表 9-10 の通りである｡矯正施設からの仮退院者だけでなく、家庭裁判所で保護観察処分に付された少年や、公判で保護観察付執行猶予判決となった者も対象となる。

図表 9-9　保護観察の役割



図表 9-10　保護観察の種類

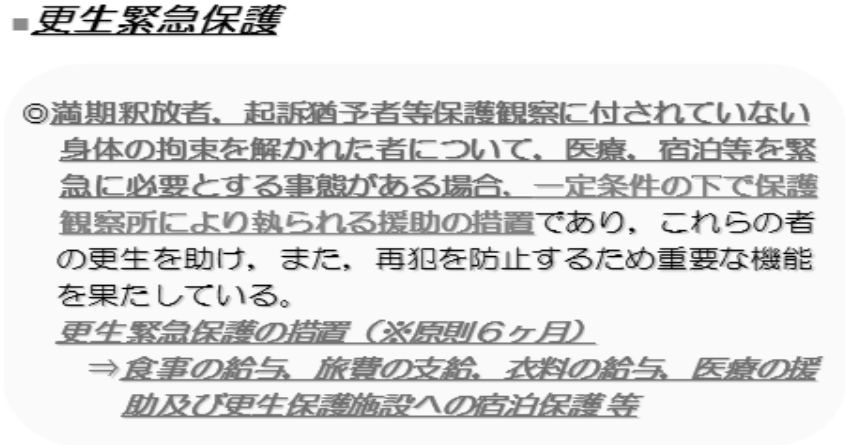


更生緊急保護とは、矯正施設を満期で退所した者、逮捕・勾留等、刑事司法手続きに係る身柄の拘束を解かれた者（起訴猶予者、執行猶予者等）について、医療・宿泊等を緊急に必要とする場合、一定条件の下で保護観察所によって執られる有期限（最長 6 ヶ月間）の援助の措置のことである。なお、ここでいう「執行猶予者」とは、保護観察の付かない単純執行猶予者を指す。

更生緊急保護では、宿泊先が必要な者については、宿泊場所として更生保護施設（次節 2.3 参照）に入所し、一定期間、食事や衣料の給与、金品等の給貸、帰住の援助といった支援を受けることができる。最長 6 ヶ月間は、対象者本人の経済状況等にもよるが、これらの支援に係る費用は全て国から支出される。また、宿泊を伴わずに上記の支援を受ける措置もある。

なお、具体的な対象者、その他更生緊急保護の措置については図表 9-11、図表 9-12 に示した通りである。

図表 9-11　更生緊急保護について



図表 9-12　更生緊急保護の対象者及び実施期間等について（更生保護法より）

更生緊急保護の対象者

（1）懲役、禁錮又は拘留の刑の執行を終わった者。

（2）懲役、禁錮又は拘留の刑の執行の免除を得た者。

（3）懲役、又は禁錮の刑の執行猶予の言い渡しを受け、その裁判が確定するまでの者。

（4）前号に掲げる者のほか、懲役、又は禁錮の刑の執行猶予の言い渡しを受け、保護観察に付されなかった者。

（5）訴追を必要としないため公訴を提起しない処分を受けた者。

（6）罰金又は科料の言い渡しを受けた者。

（7）労役場から出場し、又は仮出場を許された者。

（8）少年院から退院し、又は仮退院を許された者（保護観察に付されている者を除く）。

＊更生緊急保護は身柄の拘束を解かれて（釈放されて）6カ月を超えない期間で、原則親族からの援助を受けることが出来ず、若しくは公共の衛生福祉に関する機関その他の機関から医療、宿泊、職業その他の保護が受けることが出来ない場合、「予算があり対応が出来る限りの範囲」で保護観察所が対応する。

例1．刑務所を仮釈放3カ月で出所した場合、仮釈放終了（満期）後の更生緊急保護期間は3カ月。

例2．少年院を仮退院5カ月で出院した場合、仮退院終了（満期）後の更生緊急保護期間は1カ月。

例3．刑務所を仮釈放7カ月で出所した場合、仮釈放終了（満期）後は身柄の拘束（釈放）を解かれてから6カ月を超えているので更生緊急保護の対象にはならない。

例4．刑務所を満期出所した場合、更生緊急保護期間は6カ月。

例5．起訴猶予で警察署から出所した場合、更生緊急保護期間は6カ月。

例6．刑務所を満期で、または警察署から起訴猶予、執行猶予等で釈放後、友人・知人の許を2カ月転々としたが行き場がなくなり保護観察所へ更生緊急保護を相談した場合は残りの更生緊急保護期間は4カ月となる。

→逮捕された者はすべて更生保護の対象になる。

→保護観察、更生緊急保護のいずれかに該当すること（上記の何れかに該当すること）が、更生保護施設入所の要件となる。

→起訴猶予や保護観察がつかない執行猶予なら「更生緊急保護の対象者に」、保護観察付き執行猶予なら「保護観察の対象者」になり、ともに更生保護施設入所要件を満たす。また、起訴猶予や保護観察がつかない執行猶予で地元に帰る旅費がなければ「更生緊急保護」の旅費援助で旅費が支給される。ともに「お金、住居がなければ」で「本人が望めば」。

また、懲役○○年の実刑判決を受けて刑務所に服役（受刑）した場合、仮釈放の引き受け先として更生保護施設を希望できる。満期出所した場合は保護観察所に相談できる。

更生緊急保護の実施にあたっては、対象者が「保護カード」と呼ばれる書面の交付を申し出て、釈放後、同カードを持って保護観察所に出頭し、更生緊急保護を希望する旨申し出なければならない。この「保護カード」は、矯正施設退所者については収容されていた矯正施設の長から、起訴猶予者、執行猶予者等の被疑者・被告人段階にある者については、基本的に検察庁から交付される。なお、検察庁に対して同カードの交付を求める際には、弁護人を介して調整すると手続が円滑である。

法務省

2.3　更生保護施設

2.3.1　更生保護施設について

更生保護施設は、矯正施設退所者や不起訴（起訴猶予）となった者に対して、宿泊場所や食事の提供とともに、就職指導や社会適応のために必要な生活指導を行うなどして、円滑な社会復帰を手助けする法務省管轄の施設である。2013 年 12 月現在、全国に 104 施設があり、法務大臣の認可を受けた民間の更生保護法人等によって運営されている。（法務省保護局パンフレット「更生保護～地域とともに歩む～」より引用・一部改変）更生保護施設の基本的な機能は、一定期間（身柄の拘束を解かれた日から原則 6 ヶ月）衣食住を提供しつつ、生活訓練等を行って自立を促すことである。

2.3.2　更生保護施設での福祉的な取り組み～指定更生保護施設、自立準備ホーム～

104 ヶ所ある更生保護施設のうち、約半数の 57 ヶ所の既存施設は社会福祉士等の福祉専門職が配置された「指定更生保護施設」として、平成 21 年より順次指定が始まった。図表 9-13 は、指定更生保護施設の一覧である。

特に、平成 21 年 4 月に長崎県の社会福祉法人南高愛隣会（以下、南高愛隣会）が開設した「雲仙・虹」はその代表的なものである。同施設は社会福祉法人として全国で唯一、法務大臣に認可された更生保護施設であり、20 名の定員の大半が高齢者・障がい者である。そして、社会福祉法人という強みを活かし、生活の場は更生保護施設、日中は福祉サービス等を利用しながら自立を目指すという「更生保護+福祉のパッケージ支援」を実践している。

図表 9-13　指定更生保護施設の一覧（平成 25 年 3 月 31 日現在）

都道府県	施設名
北海道	大谷染香苑
	札幌大化院　希望寮
	巴寮
	旭川保護会 旭川清和荘
	釧路慈徳会
青森県	プラザあすなろ
岩手県	岩手保護院
宮城県	宮城東華会
秋田県	秋田至仁会
山形県	羽陽和光会
福島県	至道会
埼玉県	清心寮
千葉県	千葉県帰性会
東京都	斉修会
	ステップ竜岡
	ステップ押上
	東京保護観察協会 敬和園
	日新協会
	両全会
	鶴舞会

都道府県	施設名
東京都	自愛会
	紫翠苑
神奈川県	横浜力行舎
	川崎自立会
新潟県	新潟保護会 新潟川岸寮
長野県	長野司法厚生協会 裾花寮
富山県	富山養得園
石川県	徳風苑　親和寮
福井県	福井福田会
岐阜県	岐阜県扶助会　光風荘
	洗心之家
愛知県	岡崎自啓会
	徳永会大徳塾
滋賀県	滋賀好善会　光風寮
京都府	京都保護育成会
	西本願寺白光荘
大阪府	和衷会
兵庫県	神戸市学園　湊川寮
奈良県	至徳会
和歌山県	端正会
岡山県	備作恵済会古松園

都道府県	施設名
広島県	ウィズ広島
山口県	山口更生保護会
香川県	讃岐修斉会
愛媛県	愛媛県更生保護会
高知県	高坂寮
福岡県	福岡梅香会
	筑豊宏斉会
	湧金寮
佐賀県	佐賀県恒産会
長崎県	雲仙・虹
熊本県	熊本自営会
大分県	豊州保護会　あけぼの寮
宮崎県	みやざき青雲
鹿児島県	草牟田寮
沖縄県	がじゅまる沖縄
	やんばる青年隊

また、更生保護施設の数を補う事業として、法務省が策定した「緊急的住居確保・自立支援対策」に基づいて展開される「自立準備ホーム」がある。

自立準備ホームは、あらかじめ保護観察所に登録されたNPO法人等がそれぞれの特長を生かして対象者の自立を促す。施設の形態はさまざまで,集団生活をするところもあれば,一般のアパートを利用する場合もあるが、いずれも従来の施設収容型ではなく地域に根ざした支援が実施できる点で、「サテライト型更生保護施設」とも呼ばれている。ホームの形態に関わらず、いずれも自立準備ホームの職員が、更生保護施設と同じように毎日、生活指導などを行う。（法務省HPより一部抜粋、一部改変）

厚生労働省

2.4　地域生活定着支援センター

2.4.1　地域生活定着支援センターについて

地域生活定着支援センターとは、矯正施設等を退所した高齢者・障がい者について、退所後直ちに福祉サービス等（障がい者手帳の発給、社会福祉施設への入所等）につなげるための準備を、受刑中から矯正施設、保護観察所、行政、医療機関等、様々な機関と協働して進める機関である。各都道府県に1カ所ずつ設置され（北海道は広域のため2カ所）、支援を実施する。

定着支援センターの役割は大きく分けて2つある。1つは、支援対象者が矯正施設入所中に必要な福祉的ニーズを把握すること、もう1つは、矯正施設退所後の福祉サービス利用の受け入れ先調整を行うことである。

図表 9-14　地域生活定着支援センターの主な役割

1

※上の図は更生保護施設を経由したフローであって、必ずしも全対象者が更生保護施設に入所しなければならないわけではない。

2.4.2　地域生活定着支援センター創設の背景

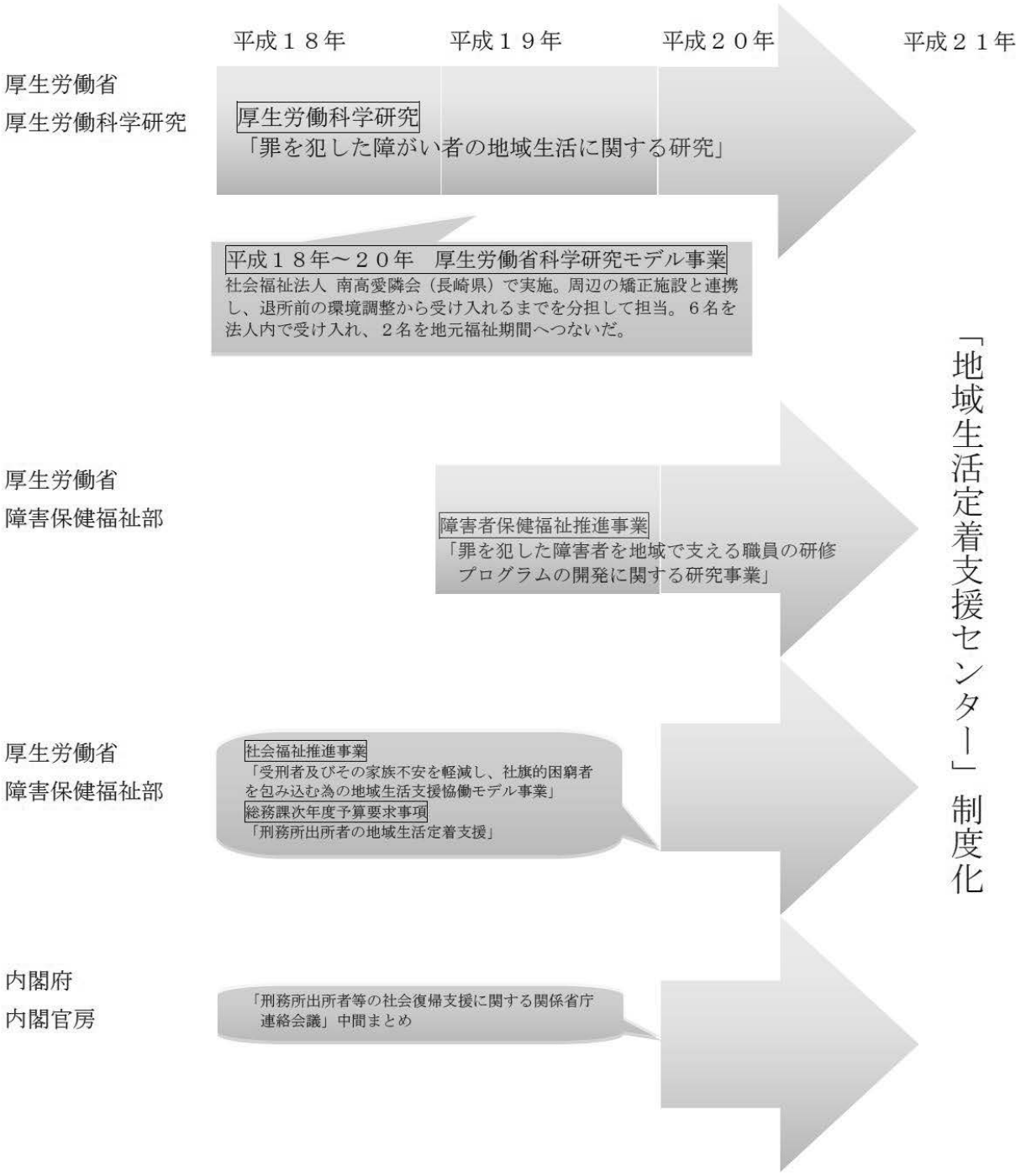
定着支援センターが創設される契機は、山本譲司氏が矯正施設の中の障がい者の実態を記した『獄窓記』を受け、当時南高愛隣会の理事長だった田島良昭氏を主任研究者として平成 18 年から 3 年間にわたって行われた厚生労働科学研究「罪を犯した障害者の地域生活支援に関する研究」、その他の調査・研究が多く行われたことに始まる。

これらの研究の結果、矯正施設の中に多くの知的障がい者が収容されていることが明らかになった。法務省特別調査が行われた平成 18 年に限って見ても、新規受刑者約 33,000 人のうち、知的障がいの一般的な基準とされる IQ69 以下の受刑者のパーセンテージは 22.9%を占めている。さらに、高齢受刑者の数も著しい増加傾向にあり、平成 20 年では全体の 7.2%を占め、調査を開始した昭和 59 年の 9.2 倍にも増えている。

また罪名別内訳を見ると、知的障がい者・高齢者ともに窃盗が 50%前後で最も多い。この数字からは、必要な福祉の支援が行き届かず生活苦に陥り、苦境をしのぐためやむなく犯罪に手を染める者が多いという現実が読み取れる。

こうした結果を受け、国に対し矯正と福祉をつなぐ架け橋として新たな機関の創設の提言がなされた。これが今日の定着支援センターである。全国初の定着支援センターは平成 21 年 1 月に南高愛隣会が長崎でモデル的に立ち上げ（現在は事業を NPO 法人に移管）、同年 7 月に厚生労働省が国の事業として全国への整備を開始した。

図表 9-15　定着支援センター設立の経緯



2.4.3　定着支援センターの支援の流れ

定着支援センターの主な業務は、①コーディネート業務、②フォローアップ業務、③相談支援業務の 3 つである。ここでは①と②の支援の流れを確認するため、特別調整における業務を概観したい。厚生労働省が示す定着支援センターの事業及び運営に関する指針については図表 9-16 を参照。

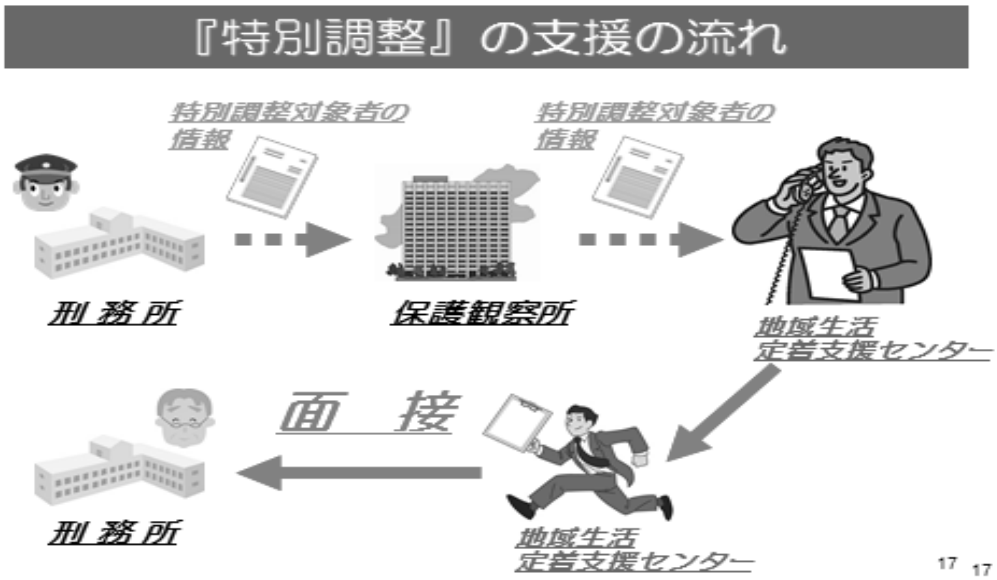
特別調整とは、矯正施設退所後に帰住先のない高齢者・障がい者について、円滑な社会復帰に向け、受刑中から障がい者手帳の取得や受け入れ福祉事業所の調整など必要な福祉的手立てを整える業務である。対して帰住先はあるが福祉的支援が必要な者に対する支援を一般調整、既に矯正施設を退所した者に対する支援を相談支援業務と呼ぶ。

コーディネート業務では、矯正施設退所後の生活において必要な諸般の福祉的手立ての調整を行う。まず図表 9-16 にあるように、矯正施設において特別調整候補者が選定された後、保護観察所より支援依頼である「特別調整協力等依頼」が定着支援センターに届く。センターは依頼を受領した後、矯正施設で対象者と面談してアセスメントを行い、福祉的支援を希望するかどうかを確認する。ここで対象者が支援を望めば、センターは情報収集と並行して必要な福祉的手立て（障がい者手帳の発給、介護保険サービスの受給、受け入れ福祉事業所・更生保護施設への打診など）の調整を開始する。

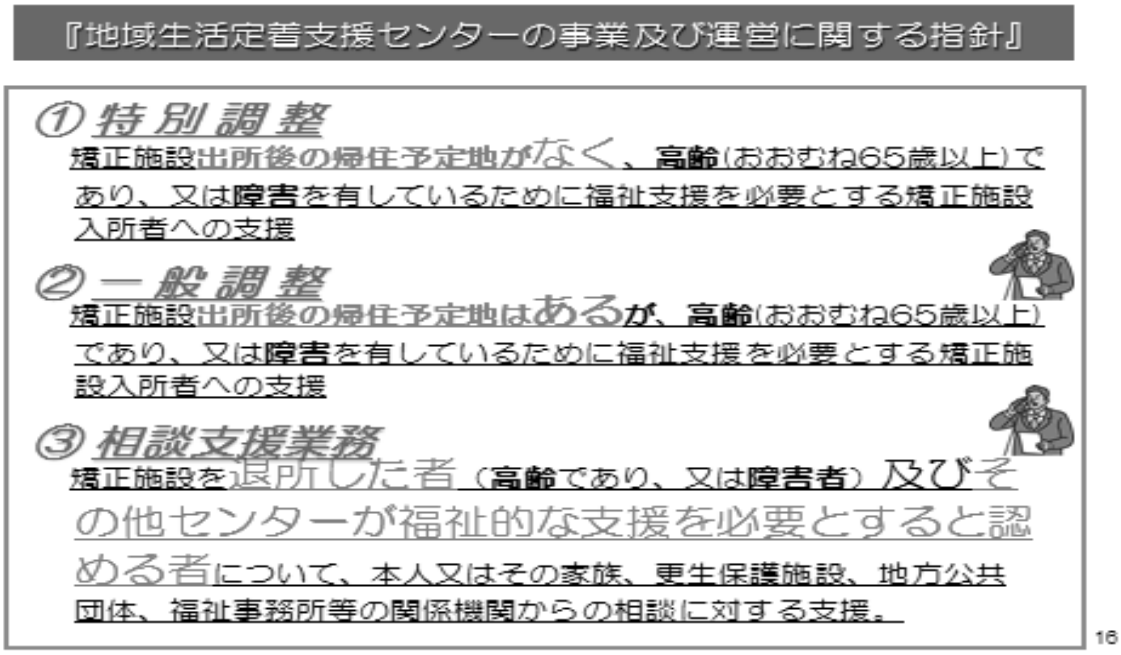
これらの支援の結果、矯正施設退所後の受け入れ先が確保されたときは、センターは出所当日に対象者を出迎え、帰住先（更生保護施設、福祉事業所、アパート等）へ同行する。帰住先での手続きが完了し支援を引き継いだ段階でコーディネート業務は終了し、移行後の支援であるフォローアップ業務へ移る。

フォローアップ業務においては、移行後も対象者に寄り添って支援していくために、福祉ネットワークを活かした強固なバックアップ態勢を張るとともに、定期的にモニタリングを行うなどして対象者の個人状態の把握、課題解決に努める。

図表 9-16　特別調整の支援の流れ



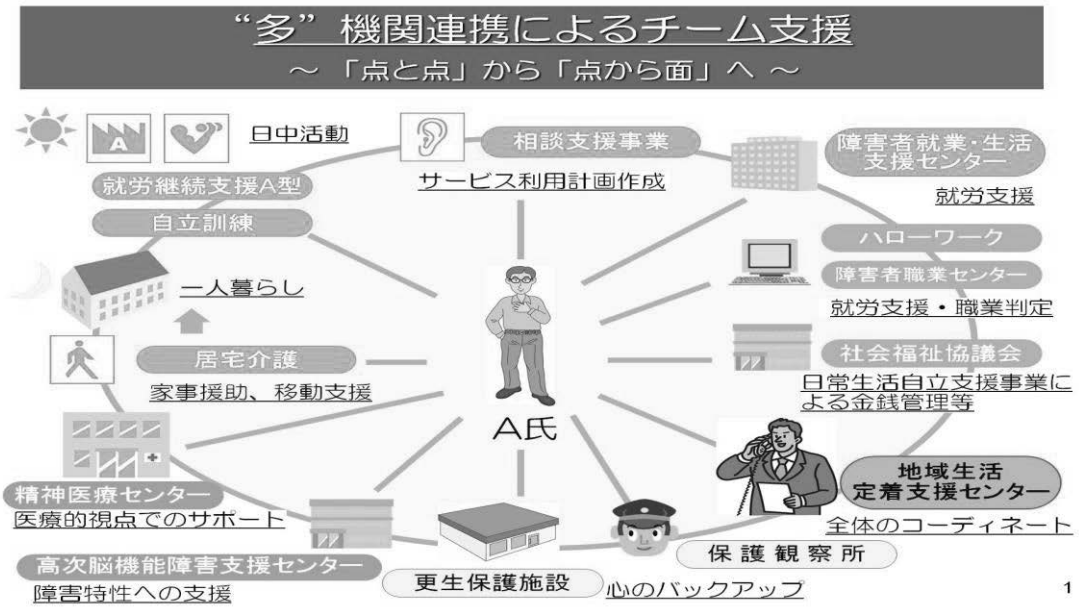
図表 9-17　地域定着支援センターの事業及び運営に関する指針



2.5　実践事例　～矯正施設出所者に対する多機関連携による福祉的支援～

ここでは､定着支援センターが実際に支援した矯正施設出所者 A 氏の事例を紹介したい。IQ 相当値が 69 で、交通事故で身体障がいを負い、詐欺（無銭飲食）による受刑を 4 度繰り返した男性のケースである。様々な課題性に対して多機関連携（チーム支援）で臨んだ顕著な例である。詳細は別紙①を参照。

図表 9-18　“多”機関連携によるチーム支援



３．「実践編②」～捜査・公判段階（起訴前・起訴後）からの支援（入口支援）

3.1　捜査・公判段階（起訴前・起訴後）における支援の流れと具体的手法

3.1.1　捜査段階（起訴前）

捜査・公判段階（起訴前・起訴後）における支援では、矯正施設退所者に対する支援と比べて時間的猶予が少ない点が特徴である。矯正施設退所者は場合によっては年単位での猶予があることもあるが、捜査段階では逮捕から処分（起訴・不起訴）が決まるまで最大23日間しかなく、しかも弁護士等からいつ支援依頼が入るか分からないという点を踏まえると、その時間はさらに短くなる。

その非常に限られた時間の中でいかに効果的に福祉的介入を行っていくか。ここで、捜査段階（起訴前）及び公判段階（起訴後）における支援実務について、長崎県地域生活定着支援センターの実践から得られたフロー（支援の流れ）を以下に示す。

図表 9-19　①「捜査段階（起訴前）におけるフロー（支援の流れ）」

Ⅰ．弁護士/検察官等からの電話相談

→基本的に「相談依頼書（被疑者・被告人支援）」による基礎情報の入手（FAX）

Ⅰ-ⅰ．弁護士/検察官からの依頼ではなく、支援している人などが逮捕された場合

→警察署に連絡し、面会に行く。

→被疑者国選弁護人がついているか本人に確認する。教えてくれないこともあるが警察官にも確認。

→弁護士がついていれば、弁護士事務所へ連絡し、本人を支援している旨説明する。また、弁護士事務所等へも出向き、打ち合わせ等を行う。

Ⅱ．弁護士/検察官へ電話連絡し、「基礎情報＋αの聞き取り」

①勾留期限
②前科前歴（特に出所５年以内 or 保護観察中 or 執行猶予中）
③矯正施設入所度数
④公判期日
⑤障がい者手帳・程度等の確認
⑥福祉サービス利用歴等の確認
⑦生活歴の確認
⑧家族関係の確認
⑨入通院歴の確認
⑩弁護士が接見した時の様子
⑪どういった関与（支援）を望んでいるのか？
⑫弁護士（検察官）の見立て（ex.不起訴になるだろう・起訴されるだろう・起訴されたとしても執行猶予の可能性が高い）
⑬※残期間がある場合：弁護士事務所（検察庁）訪問日時調整
⑭※残期間が少ない場合：留置場（拘置所）面会日調整

※起訴前の段階だと、基本的に弁護士もあまり情報を入手していないことが多い。

Ⅲ．弁護士事務所（検察庁）訪問

→情報収集：主に上記①～⑭＋αの確認

→面会日の日程調整依頼（※基本的に留置場での一般面会：15 分程度）

・基本的に弁護士同席を依頼。

・警察署へ面会時間延長の協議していただくよう依頼

Ⅳ．留置場での本人面会（※一般面会：弁護士・定着職員２名：計３名）

→まず、弁護士から定着が面会に来ている趣旨を再度説明

→イラストで定着業務の説明

→弁護士から依頼があって面会に来ている旨、説明。

→「答えたくない質問には答えなくて良い」と説明

→基本的に 15 分程度なので、短期決戦！

主な質問事項（case by case）

→氏名・年齢・住所

→体調・眠れているか？

→勾留されて今の気持ちは？

→なぜ、犯行を？

→前科・前歴に関して？

→好きなこと・嫌いなこと

→足し算・引き算

→今までの人生で一番楽しかった思い出・一番辛かった思い出

→福祉のイメージは？

→福祉サービスの説明（写真を使って）

→福祉サービス利用の意向確認

→差し入れ（書字能力・理解力等の確認）、宅下げを依頼

→同意書の説明（基本的に弁護士）

・IQ 等が不明の場合、過去に刑務所への受刑歴があれば、「弁護士法 23 条の 2」に基づき、最後に出所した刑務所に「CAPAS（IQ 相当値）」の照会をかけてもらうよう弁護士へ打診

（報告の請求）

第 23 条の２	弁護士は、受任している事件について、所属弁護士会に対し、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることを申し出ることができる。申出があつた場合において、当該弁護士会は、その申出が適当でないと認めるときは、これを拒絶することができる。
２	弁護士会は、前項の規定による申出に基き、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる

・２回目以降の面会は定着のみで実施することが多い。

→但し、留置場での面会の場合には、弁護士に警察署との調整を依頼することが多い。

・面会を重ね、様々なやり取りを行うことでアセスメントにつながる。また、本人との時間が増えることで信頼関係の構築にもつながる。
・家族がいれば、弁護士より家族へ「定着関与」の旨、連絡してもらう。
→定着から家族へ連絡し、聞き取り。
→基本的に自宅訪問し、生活環境・生活状況等も併せて確認。

・官民協働体制づくりの始動
→①住所地の市町村障がい福祉課へ出向き、協力要請（情報収集・ケース会議等の呼びかけを依頼・自立支援協議会との協働依頼）
②住所地の相談支援事業所へ出向き、協力要請（情報収集・ケース会議の呼びかけを依頼）
・官民協働での福祉的手立ての申請等（住民票・障がい者手帳・障がい福祉サービス等）
→市町村・自立支援協議会・相談支援事業所/包括支援センター等との協働
・官民協働での受け入れ先の調整（更生保護施設・福祉事業所・医療機関・在宅等）
→市町村・自立支援協議会・相談支援事業所/包括支援センター等との協働
・相談支援事業所・受け入れ事業所等との本人面会の調整
→基本的に弁護士から留置場に面会の依頼（ex.定着２名・相談支援事業所１名）
・官民の関係者を集めた「合同支援会議」を開催し、情報の共有化と今後の支援に向けた検討を行う。
→必要に応じて弁護士へ出席を依頼している。

受け入れ先（福祉事業所・更生保護施設・医療機関・在宅等）が確保された場合
・確約書の提出
→基本的に「確約書（定着）」「確約書（受け入れ事業所）」の２種類を準備
・可能であれば「更生支援計画書」の提出
→更生支援計画書の作成は、受け入れ事業所が作成する場合もあれば、定着支援センター（SW）が作
成する場合もある。

受け入れ先が確保されていない場合
・確約書の提出
→基本的に「確約書（定着）」のみ準備
・起訴・不起訴等が決まった際には、すぐに連絡をいただけるよう弁護士に依頼

3.1.2　公判段階（起訴後）

起訴後であっても、時間的猶予の乏しさに相違はない。概ね 1～2 ヶ月程度しか時間はなく、福祉的手立てを整え、受け入れ先をあっせんする必要に迫られた。このような状況下での支援の流れについても以下にフローを示したい。

図表 9-20 ②「公判段階（起訴後）におけるフロー（支援の流れ）」

・どこの拘置所に移送されたか確認。
・拘置所での面会時間は、基本的に 30 分。（混雑していれば時間短縮のことが多い）
・留置場と違って拘置所の場合には、直接拘置所に出向き、窓口で面会の申し込みをすることが多いが、初回面会或いはケースによっては、弁護士に拘置所との面会調整をしていただくこともある。
・留置場での面会の機会が既にあった場合には、弁護士を通さず直接拘置所に出向き、本人との面会を重ねている。
→面会を重ね、様々なやり取りを行うことでアセスメントにつながる。また、本人との時間が増えることで信頼関係の構築にもつながる。
・証人や必要書類等に関して、弁護士等との打ち合わせを行う。
→可能であれば、「前科調書」「身上調書」「簡易鑑定結果」等の提供（複写）を依頼。
※その際、弁護士によっては「預かり証」を求められることもある。
・実刑が確実な場合や公判段階では積極的に定着関与が適当か判断しにくい場合（ex. 本人の意向が二転三転）等には、弁護士との打ち合わせを行い、以下のような証言や関係資料提出を行っている。
→特別調整の説明・再犯防止に向けたメリット
→矯正施設において特別調整対象者にピックアップされやすいような手立て（ex. 裁判所・検察・弁護士等からの矯正施設への申し送り）の調整を図る（基本的に弁護士と）

判決後の対応（執行猶予の場合）

・判決後に保護観察所の「更生緊急保護」による支援が必要と思われる対象者には、判決後速やかに検
察から「保護カード」の交付がなされるよう、事前に弁護士へ調整を依頼。
判決が実際に「執行猶予」だった場合には、保護観察所の出頭に同行
・後日、判決文をいただけるよう弁護士へ依頼。

判決後の対応（実刑の場合）

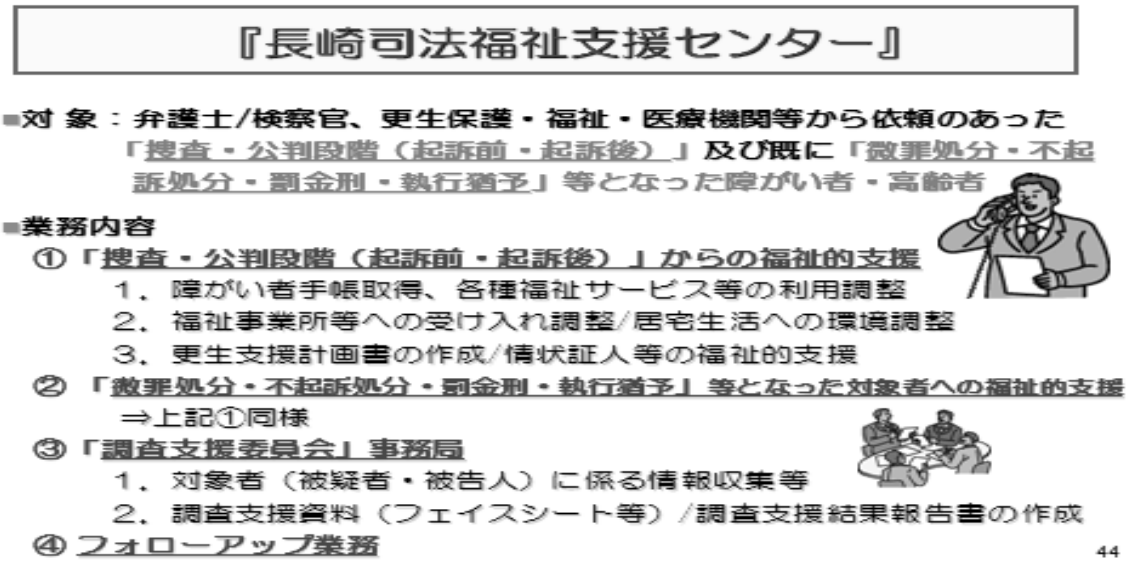
・公判で明らかになった情報（障がいの可能性等）を、刑務所に申し送って特別調整に選定されやすくなるよう、弁護士を通じて（或いは検察官へ直接）検事へ打診。
・どこの刑務所に収監されたかは当人以外分からないため、拘置所に出向き「封筒（宛名・切手付）」を差し入れる。

3.2　捜査・公判段階（起訴前・起訴後）からの支援における新たな取り組み　～司法と福祉のモデル的実践等～

既に述べたように、矯正施設からの「出口」の段階では、矯正施設や保護観察所等においても受刑者の社会復帰を見据えた取り組みが進められている。そして、いわゆる刑事司法の「入口」段階、すなわち捜査・公判段階においても、司法と福祉の協働実践の新たな動きが起こりつつある。

例えば長崎においては、南高愛隣会が「平成 25 年度厚生労働省社会福祉推進事業」を受託し、同事業の一環として捜査・公判段階からの支援を専門的に行う「司法福祉支援センター」を単年度事業としてモデル的に立ち上げた。法務サイドにおいても、平成 25 年 4 月 1 日付で東京地方検察庁に「社会復帰支援室」が設置され、社会福祉士が 1 名配置された。このように検察においても、窃盗などの軽微な罪を犯した障がい者・高齢者を独自に福祉へつなぐ取り組みが始まっている。

図表 9-21　長崎司法福祉支援センターについて



出典・参考文献

盛岡地方検察庁 HP
http://www.kensatsu.go.jp/kakuchou/morioka/morioka.html
青森県弁護士会 HP
http://www.ao-ben.jp/html/1-1bengoshi.html
裁判所 HP
http://www.courts.go.jp/about/sigoto/
一般社団法人　全国地域生活定着支援センター協議会編「平成 24 年度版　地域生活定着支援センターガイドブック」
法務省編「平成 24 年度版　犯罪白書」
美祢社会復帰促進センターHP
http://www.mine-center.go.jp/minecenter.html
社会福祉法人　南高愛隣会ＨＰ「社会への発信」
http://www.airinkai.or.jp/hasshin/kenkyu/tsumi/sokushin_center.html
西日本新聞（平成 24 年 3 月 26 日付）
法務省ＨＰ
http://www.moj.go.jp/hogo1/soumu/hogo_hogo01.html#01
http://www.moj.go.jp/hogo1/soumu/hogo_hogo01.html（更生保護とは）
http://www.moj.go.jp/content/000114222.pdf（パンフレット　更生保護～地域社会とともに歩む～）
http://www.moj.go.jp/hogo1/soumu/hogo02_00029.html#02（行き場のない刑務所出所　者等の住居の確保～更生保護施設等の役割～）

用 語 集

（平成 24 年度版「地域生活定着支援センターガイドブック」より）

【あ】

言渡しの日（いいわたしのひ）

事件を起こした者が、裁判で判決を言い渡された日のこと。

委託保護（いたくほご）

更生保護施設が保護観察所長の委託に基づき保護を行うこと。

一時保護事業（いちじほごじぎょう）

更生保護事業の一つ。保護を必要とする者を更生保護施設に収容することなく、帰住のあっせん、金品の給与、貸与、生活の相談等を行うこと。各都道府県にある「更生保護協会」が実施している。

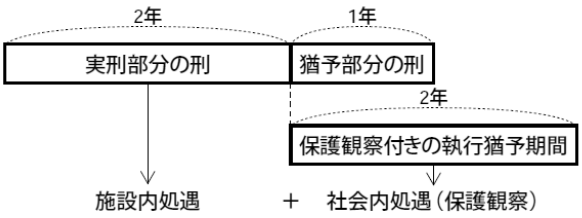
一部執行猶予制度（いちぶしっこうゆうよせいど）

初入者及び薬物使用者に対して３年以下の懲役又は禁錮の言い渡しをする際に、その一部の期間を刑事施設に収容して執行することとし、残りの刑の執行を１年以上５年以下の期間猶予する制度。仮釈放においては、一定の期間服役後、受刑者に「改悛の状」があるとき、地方更生保護委員会がその許否を決定するのに対して、刑の一部執行猶予においては裁判所が判決に際して言い渡す。刑の一部の執行猶予を取り消されることなく猶予期間を経過した時は、その刑の執行が猶予されていない期間を刑期とする懲役又は禁錮の刑に減軽するとともに、当該期間の刑の執行が終了した時点で刑の執行を受け終わったものとされる。

例えば、「懲役３年、うち１年を２年間保護観察付きの執行猶予」という宣告の場合、２年間を刑務所内で服役した後、一部執行猶予の期間である２年間を無事経過すれば、刑の執行を受け終わったものとされる。

なお、執行猶予期間中の保護観察について、薬物使用者に対しては必ず付し、初入者に対しては付することができるものとされている。

図１　一部執行猶予制度の仕組み



一般刑法犯→「刑法犯」

一般遵守事項（いっぱんじゅんしゅじこう）

すべての保護観察対象者が保護観察期間中に守らなければならない事項。一般遵守事項・特別遵守事項に違反した場合は仮釈放取消等の「不良措置」がとられる。

参考：**特別遵守事項**

一般調整（いっぱんちょうせい）

特別調整でない従来の生活環境調整制度のこと。

参考：**特別調整、特別調整対象者**

医療刑務所（いりょうけいむしょ）

身体・精神上の疾病や障がいがある受刑者を収容する施設。薬物やアルコールの依存症も対象となる。身体、精神疾患等の者を収容する施設として東京都八王子市・大阪府堺市に、精神疾患等の者を収容する施設として愛知県岡崎市・福岡県北九州市の、全国に４か所に設置されている（平成２１年４月現在）。

医療少年院（いりょうしょうねんいん）

家庭裁判所によって心身に著しい故障があると審判された、おおむね１４歳以上の罪を犯した少年を収容する施設。満２６歳まで収容できる。全国に２か所設置されている。（平成２１年４月現在）

引致（いんち）

一般的には、身体の自由を拘束した者を一定の場所又は一定のところへ強制的に連行することをいう。保護観察所における引致は、保護観察対象者に遵守事項を遵守しなかったことを疑うに足りる十分な理由がある場合等に仮釈

放の取消しの申出等の前提として、所要の調査をするため、保護観察対象者を強制的に保護観察所等一定の場所に連行する必要がある場合にとられることが多い。

恩赦（おんしゃ）

行政権によって、国の刑罰権を消滅させ、裁判の内容を変更させ、または裁判の効力を変更もしくは消滅させる制度であり、大赦・特赦・減刑・刑の執行の免除・復権の５種類がある。

【か】

確定の日（かくていのひ）

判決内容が確定する日。通常は言渡しの日から１５日目であり、判決内容に不服がある場合、言渡しの日から確定の日までの１５日間であれば上訴できる。

家庭裁判所調査官→「少年審判」

仮釈放制度（かりしゃくほうせいど）

受刑者を刑期満了前に釈放し、円滑な社会復帰を促進すること等を目的とする制度。_有期刑３分の１、　無期刑１０年を経過していること、_改悛の状があることが要件となっており、「引受人」「帰住地」があることも重要な考慮要素となる。

⇒ダイバージョン、保護観察、満期釈放

科料（かりょう・とがりょう）

財産刑（財産の剥奪を内容とする刑罰）の一種。金額は１，０００円以上１万円未満であり、刑罰の中で最も軽い。科料を完納することが出来ない者は労役場に留置され労役を行う。

⇒労役場

観護措置（かんごそち）

観護措置は、家庭裁判所が調査・審判を行うために、少年の心情の安定を図りながら、その身柄を保全するための措置である（少年法第１７条第１項）。観護措置には、家庭裁判所調査官の観護に付する措置と、少年鑑別所に送致する措置とがある。

⇒少年審判、審判、保護処分

帰住予定地（帰住地）（きじゅうよていち（きじゅうち））

刑務所等を退所した後、本人が帰ろうとしている場所のこと。

起訴（公訴の提起）　きそ（こうそのていき）

検察官が裁判所に対して、被疑者が犯人だとして刑事裁判を求めること。「公訴の提起」ともいう。裁判にかけることを「起訴」、かけないことを「不起訴」という。起訴によって対象者が「被疑者」から「被告人」に変わる。

起訴猶予（きそゆうよ）

不起訴処分の一種。起訴に十分な客観的な証拠があり、起訴する条件がそろっていても、被疑者の性格・年齢・境遇・情状等を考慮して、検察官の裁量で起訴しないこと。

⇒更生緊急保護、ダイバージョン、不起訴

逆送（ぎゃくそう）

少年の事件は基本的に家庭裁判所にて審判が行われるが、死刑、懲役、禁錮に当たる事件で、同所の審判により、事件の性質や情状から保護処分には適さず、成人と同じような刑事処分が適当と判断した場合に、検察官に送致されること。「検察官送致」とも呼ばれる。送致された少年は成人と同じように公開の法廷で裁判が行われる。平成１２年の少年法の改正により１６歳未満の少年でも逆送して刑事処分の対象となることが可能となった。

矯正管区（きょうせいかんく）

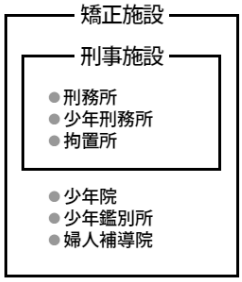
矯正施設の適切な管理、運営を図るために設けられた法務省の地方支分部局。札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、広島、高松、福岡の８矯正管区が設置されている。

矯正施設（きょうせいしせつ）

刑務所、少年刑務所、拘置所、少年院、少年鑑別所及び婦人補導院の総称。

⇒刑事施設、刑事収容施設

図２　矯正施設・刑事施設の範囲



協力雇用主（きょうりょくこようぬし）

犯罪や非行歴のある人を積極的に雇用し、その立ち直りに協力する民間の事業者。全国に８，４７１の協力雇用主がいる（平成２２年２月現在）。

禁錮（きんこ）

自由刑（施設に拘禁して自由を剥奪する刑罰）の一種。懲役と違い義務としての刑務作業は科されない。　ただし、本人の申出によって刑務作業につくことは認められており、禁錮受刑者のほとんどが就業している。懲役と同様に「有期禁錮」と「無期禁錮」がある。過失犯に科される傾向が多い。

虞犯少年（ぐはんしょうねん）

２０歳未満で、まだ罪を犯していないが、保護者の正当な監督に従わない等の不良行為があり、その性格や環境からみて、将来罪を犯すおそれのある者。

⇒触法少年、犯罪少年

刑期起算日（けいききさんび）

刑期計算上の初日のこと。拘禁中の者については、裁判の確定の日。上訴の放棄または取下げによって裁判が確定する時は、その申立書または取下書を所長又は代理者に提出した日。拘禁されていなかった

者については、拘禁された日。

刑事裁判（けいさいばん）

刑事事件について、被疑者を検察官が起訴することによって始まり、起訴状に書かれた事実を証拠に基づいて判断し、被告人を有罪と認めたときは、どのような刑罰を科すのが適当かを審理する手続き。

⇒民事裁判

刑事施設（けいじしせつ）

刑務所、少年刑務所及び拘置所の総称。現在、全国に７７か所設置されており、うち少年刑務所、拘置所はそれぞれ７か所、８か所ある（平成２１年４月現在）。

⇒矯正施設、刑事収容施設

刑事収容施設（けいじしゅうようしせつ）

刑事施設、都道府県警察に設置される留置施設、海上保安留置施設の総称。

⇒矯正施設、刑事施設

刑事収容施設法（けいじしゅうようしせつほう）

正式には「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」。

平成１７年に制定された刑事収容施設の管理運営及び被収容者の処遇等について規定した法律。それまで刑務所における受刑者は、明治４１年に制定された「監獄法」に基づいて処遇されていたが、被収容者の権利保障や受刑者処遇の原則や内容が不十分な点等の理由から、今日的な行刑とはそぐわないものとなっていた。平成１５年に設置された「行刑改革会議」の提言が契機となり制定へ結びついた。

特徴としては_刑事施設の管理運営の透明化、_受刑者の権利義務、職員の権限の明確化、_受刑者の改善更生及び円滑な社会復帰を図るための矯正処遇の内容等を明確に示したこと等がある。特に受刑者処遇の目的として社会復帰を原則とすることが明示されたことで、「作業」のみを義務づけていた処遇から、改善指導等の教育的な処遇の充実が図られるようになった。

継続保護事業（けいぞくほごじぎょう）

更生保護事業の一つ。保護を必要とする者を更生保護施設に収容して、宿所および食事の供与、社会生活に適応させるために必要な生活指導等を行うこと。

刑罰（けいばつ）

犯罪を行った者に対して法律上科せられる制裁。日本では刑の重い方から、死刑、懲役、禁錮、罰金、拘留、科料がある。

刑法犯（けいほうはん）

刑法及び次の法律（特別法）に規定する罪を犯した者。

「一般刑法犯」とは、刑法犯全体から交通事故の場合の自動車運転過失致死傷等を除いた者。これらは過失犯であり量的にも多く数の変動があるため、全体の傾向を正確に知るために使用される。「特別法犯」とは刑法犯以外の特別法上の罪を犯した者。

①爆発物取締罰則、②決闘罪ニ関スル件、③印紙犯罪処罰法、④暴力行為等ノ処罰ニ関スル法律、⑤盗犯等ノ防止及処分ニ関スル法律、⑥航空機の強取等の処罰に関する法律、⑦人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律、⑧航空の危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律、⑨人質による強要行為等の処罰に関する法律、⑩組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律

刑名（けいめい）

死刑・懲役・禁錮・拘留・罰金・科料等の刑罰の名称。

⇒罪名

経理作業（けいりさぎょう）

刑事施設で受刑者に課される刑務作業の一つであり、刑事施設を自営していく上で必要な炊事（受刑者等に食べさせる食事を作る係）、洗濯、清掃等の作業を指す。刑事施設内において、ある程度の作業成績や受刑態度、能力を認められた受刑者に対し、これらの作業を行わせることが多い。

検挙（けんきょ）

犯罪について被疑者を特定し、送致・送付又は微罪処分に必要な捜査を遂げることをいう。逮捕と違い身柄の拘束は伴わない。

⇒逮捕

検挙件数（けんきょけんすう）

認知された事件の被疑者が判明し、検察庁へ送致された件数。警察による事件解明を示す指標となる。

原告（げんこく）

民事訴訟（行政訴訟も含まれる場合もある）を提起した側の当事者のこと。対義語は「被告」。

⇒被告人

抗告（こうこく） →「裁判のしくみ」

更生緊急保護（こうせいきんきゅうほご）

満期釈放者等に対して、その者の申出に基づいて、食事・衣料・旅費等を与え、又は更生保護施設に委託するなどの緊急の措置を講ずるもの。刑事上の手続又は保護処分による身体の拘束を解かれた後６か月を超えない範囲内において行われるが、特に必要があると認めるときは、更に６か月を超えない範囲内において行うことができる。

このような特別な保護を講じているのは、拘束を解かれて自由の身になっても、様々な事情により当座の衣食住にも窮して再び犯罪に陥る者が少なくないからである。

「更生緊急保護」の必要が認められるとき又は満期釈放者等が希望するときには、刑事施設の長等から「保護カード」が交付される。保護観察所長は、カードの交付を受けた者がこのカードを提示して更生緊急保護を申出たときは、事情を調査して更生緊急保護の措置を選定する。

⇒起訴猶予、執行猶予、満期釈放

図３　更生緊急保護の対象者

	更生緊急保護の対象者
1	懲役、禁錮又は拘留の刑の執行を終わった者
2	懲役、禁錮又は拘留の刑の執行の免除を得た者
3	懲役又は禁錮の刑の執行猶予の言渡しを受け、その裁判が確定するまでの者
4	懲役又は禁錮の刑の執行猶予の言渡しを受け、保護観察に付されなかった者
5	訴追を必要としないため公訴を提起しない処分を受けた者
6	罰金又は科料の言渡しを受けた者
7	労役場から出場し、又は仮出場を許された者
8	少年院から退院し、又は仮退院を許された者(保護観察に付されている者を除く)

更生保護（こうせいほご）

罪を犯した者や非行のある少年が、再び罪を繰り返すことなく、社会内において善良な一員として自立できるように適切な処遇を行い、犯罪や非行に陥ることがないよう、改善更生を行うこと。保護観察、更生緊急保護、仮釈放、仮退院等の対象者への措置及び諸活動を指す。

社会内において様々な関係者、社会資源等と連携して処遇されることから、「社会内処遇」とも言われる。地方更生保護委員会・保護観察所の公的機関のみではなく、実質的な活動を担う更生保護法人及び保護司の民間関係者、あるいはBBS 会・更生保護女性会の民間ボランティアが協力した、「官民共働」による活動が大きな特徴である。

更生保護施設（こうせいほごしせつ）

矯正施設退所者や保護観察を受けている人等の内、頼るべき人がいない等の理由で直ちに自立更生することが困難な人に対して、一定期間、宿泊場所や食事を提供したり、就職指導や社会適応のために必要な指導を行う等して、円滑な社会復帰を手助けする施設。全国に１０４施設あり、法務大臣の認可を受けた民間の更生保護法人や社会福祉法人、NPO 法人等によって運営されている（平成２２年１０月現在）。

⇒自立準備ホーム

更生保護女性会（こうせいほごじょせいかい）

犯罪や非行をした人たちの立ち直り支援や、地域の犯罪・非行の予防活動、子育ての支援活動等を行う、

女性のボランティア団体。全国で１，３０９団体、約１９万人の会員がいる（平成２１年４月現在）。

控訴（こうそ） →「裁判のしくみ」

拘置所（こうちしょ）

主に被疑者、被告人等の身柄を収容する施設。

⇒被疑者、被告人

拘留（こうりゅう）

自由刑の一種。１日以上３０日未満の間、刑事施設に拘置される。禁錮と同様に義務としての刑務作業は科されない。

勾留（こうりゅう）

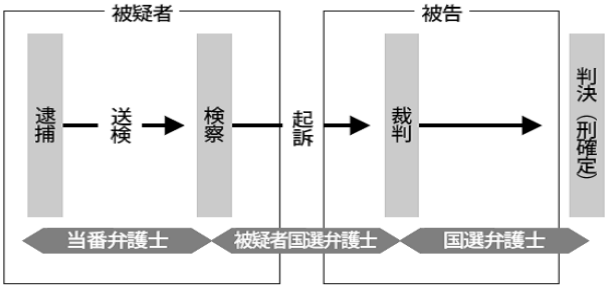
罪を犯したことが疑われ、かつ、住居不定、罪証隠滅のおそれ、逃亡のおそれのいずれかの理由から、捜査を進める上で身柄の拘束が必要な場合に、検察官の請求に基づいて裁判官が勾留状を発付して行う強制処分。原則１０日であり、やむを得ないときは１０日（内乱罪等の場合には１５日）を限度に延長できる。

国選弁護制度（こくせんべんごせいど）

被告人が貧困その他の理由で自ら弁護人を依頼できない場合に、被告人の正当な利益を保護するために、被告人からの請求によって国がその費用で弁護人を選任する制度。

⇒被疑者国選弁護制度、当番弁護士制度

図４　弁護人の違い



雑誌や広告・新聞等から写真や絵を切り抜き、台紙に貼って１枚の作品を作成させる美術の表現方法の一種。作成する過程で達成感を味わったり、無意識的な自己を認識する一助とする。行動観察として少年鑑別所で実施されている。

【さ】

在所証明書（ざいしょしょうめい）

刑務所に入所していたことを証明する証明書。住民票を更生保護施設の住所に移す際や、入所中に更新期間が切れている免許証等の更新・再発行や保険証等の支払い免除のための

申請等に必要な書類。

裁定（通算）（さいてい（つうさん））

未決通算の一つ。裁判所の裁量によって未決勾留の日数全部又は一部を刑に算入することができる。裁定通算の日数は、判決の主文において明示される。

⇒法定（通算）、未決通算

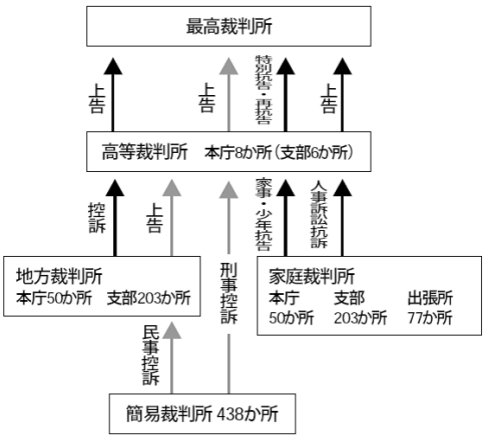
裁判の仕組み（さいばんのしくみ）

わが国では正しい裁判を実現するために、三つの審級の裁判所を設けて、当事者が望めば、原則的に３回までの反復審理を受けられる三審制を採用している。

事件の内容によって、地方裁判所、簡易裁判所、家庭裁判所で最初の裁判（第一審）が行われる。第一審の判決に不服のある者は上級の裁判所に不服申立ができ（第二審）、第二審の判決にも不服がある者はさらに上級の裁判所に不服申立ができる（第三審）。最高裁判所は終審の裁判所であるので、その裁判は最終のものとなる。

第一審から第二審への不服申立を「控訴」（少年法では「抗告」）、第二審から第三審への不服申立を「上告」という。

図５　裁判の仕組み



罪名（ざいめい）

殺人罪・放火罪のように、犯罪の種類を表す名称。

⇒刑名

作業報奨金（さぎょうほうしょうきん）

刑務作業に対する報奨金。日本では賃金制は採用されておらず、平成２２年度では１人平均４，５３３円／月になる（『犯罪白書平成２３年度版』）。原則として釈放され社会に戻る際に支給される。

試験観察（しけんかんさつ）

少年に対する処分を直ちに決めることが困難な場合、適当な期間、家庭裁判所調査官の観察に付すこと。「在宅の試験観察」と、民間の篤志家や施設等に住み込みながら指導を受ける「補導委託」に分かれる。

示談（じだん）

犯罪により生じた財産的被害の賠償について、当事者同士で話し合うこと。損害賠償、謝罪等が受け入れられ、示談が成立している場合は、被害者が加害者を許していること（宥恕）の表れの一つとして、被告に有利な量刑となりうる。

執行猶予（しっこうゆうよ）

裁判所が刑を宣告した場合において、刑の執行　を一定期間猶予し猶予期間を無事経過した時は、その刑を免除する制度。執行猶予中は保護観察に付することもできる。

⇒更生緊急保護、ダイバージョン、保護観察

指定帰住地（していきじゅうち）

矯正施設から仮釈放等になって社会復帰する者

が、そこに帰って生活することを指定される場所のこと。

指定更生保護施設（していこうせいほごしせつ）

「高齢又は障害により特に自立が困難な矯正施設出所者等を保護する指定更生保護施設」の指定を受けた更生保護施設のこと。特別な支援を行うために、福祉の専門職が配置されており、全国で５７か所が指定を受けている（平成２１年４月現在）。

指導監督→「保護観察」

児童養護施設（じどうようごしせつ）

保護者がいない、虐待されている等、家庭に

おける養育が困難で保護を必要としている子供を入所させ、その自立を支援することを目的とする施設。少年法による保護処分の一つに「児童自立支援施設等送致処分」がある。全国に５６９か所設置されている（平成２０年１０月現在）。

社会復帰促進センター→「PFI 刑務所」

社会復帰調整官（しゃかいふっきちょうせいかん）

保護観察所において心神喪失者等医療観察法の対象者の生活環境の調整及び精神保健観察に従事する者。制度発足に伴い新たに配置され、全国で９８人配置されている（平成２２年３月現在）。

⇒心神喪失者等医療観察法

釈放事由（しゃくほうじゆう）

仮釈放や満期釈放等、身柄拘束を解かれた理由を指す。

就業支援センター→「自立更生促進センター構想」

終身刑

受刑者を生涯刑事施設に拘禁する刑罰。仮釈放の可能性が認められていない「無期刑」であり、わが国の現行法では存在していない。米国や豪州の一部の州、オランダ、中国等で採用されている。社会復帰がなく受刑者に絶望感を抱かせるという人道的な見地からの批判もある。

準初入（じゅんしょにゅう）

再犯加重の要件を満たさない者のうち、入所度数が２回以上で５年間再犯をしていない者のこと。「準初○入」と記載される。

入所度数、累犯

上告（じょうこく） →「裁判のしくみ」

常習累犯窃盗

窃盗罪・窃盗未遂罪にあたる行為を常習的にする罪。過去１０年間に３回以上これらの罪で懲役刑を受けた者が、新たに罪を犯すと成立する。３年以上の有期懲役とされ、一般の窃盗罪よりも重い。

少年院

家庭裁判所から保護処分として送致された者等を収容し、矯正教育を実施する施設。年齢、犯罪傾向の程度、心身の状況によって、初等少年院・中等少年院・特別少年院・医療少年院に分かれる。

在院者の成長発達を促し、社会生活に適応するための改善更生を目指す教育が中心となる。「生活指導」「職業補導」、義務教育や高校教育を行う「教科教育」等が実施され、円滑に社会生活に適応するための進路指導や各種心理療法も行われている。

少年院の収容期間は原則として２０歳までであるが、個々の少年の収容期間は家庭裁判所からの勧告等を踏まえ、少年院で計画される。全国に５２か所（分院含む。内女子の少年院９か所）設置されている（平成２１年４月現在）。

図６　少年院の種類

	年齢	心身の状況	犯罪傾向の程度
初等少年院	おおむね12歳以上おおむね16歳未満	著しい故障なし	――
中等少年院	おおむね16歳以上20歳未満		――
特別少年院	おおむね16歳以上23歳未満		犯罪傾向が進んでいる
医療少年院	おおむね12歳以上26歳未満	著しい故障あり	――

少年鑑別所（鑑別所）

主として家庭裁判所から観護措置の決定によって送致された少年を収容するとともに、その心身の状態を科学的方法で調査・診断し、非行の原因を解明して処遇方針を立てるための法務省所管の施設である。

少年審判

非行少年（２０歳未満の男女）は、１４歳以上２０歳未満の刑罰法令違反者（犯罪少年）、１４歳未満の刑罰法令違反者（触法少年）及び将来刑罰法令に触れる行為をするおそれのある少年（虞犯少年）とに分かれる。

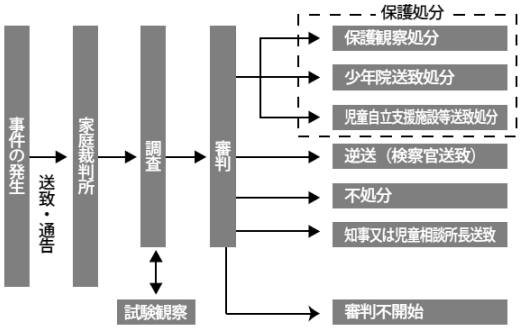
すべての少年事件は一旦家庭裁判所に送られ（「家裁送致」）、更生のための処遇が決定される。担当の裁判官は心理学、社会学、教

育学等の専門家である家庭裁判所調査官に命じ、少年の非行の動機や背景、家庭の問題等について調査する。必要であれば少年鑑別所における「観護措置」も実施される。

家庭裁判所は家庭裁判所調査官の調査や少年鑑別所の報告を総合し「審判」によって少年の処分（保護処分）を決定する。

⇒観護措置、審判、保護処分

図７　少年審判の流れ



処遇指標

受刑者の属性及び処遇の種類及び内容を示す指標。受刑者は刑執行開始時に、医学、心理学、教育学等の専門的知識に基づく処遇調査が行われ、処遇指標が指定される。

図８　矯正施設における作業・指導

種類	内容		符号
作業	一般作業		V0
	職業訓練		V1
改善指導	一般改善指導		R0
	特別改善指導	薬物依存離脱指導	R1
		暴力団離脱指導	R2
		性犯罪再犯防止指導	R3
		被害者の視点を取り入れた教育	R4
		交通安全指導	R5
		就労支援指導	R6
教科指導	補習教科指導		E1
	特別教科指導		E2

触法少年（しょくほうしょうねん）

実質的には罪を犯しているが、その行為の時１４歳未満であったため、刑法上、罪を犯したことにはならないとされている者。

⇒虞犯少年、犯罪少年

自立準備ホーム

少年院出院者や刑務所出所者のうち身寄りのない者を受け入れる施設。保護観察所に登録されたNPO法人や社会福祉法人が出所者等を受け入れ、生活場所を提供する。サテライト型の更生保護施設として職員が巡回している。

⇒更生保護施設

自立更生促進センター構想

この構想は、親族や民間の更生保護施設では受け入れ困難な刑務所退所者等に対し、一時的な宿泊場所を提供するとともに、保護観察官が直接、濃密な指導監督と手厚い就労支援を行うことにより、これらの者の改善更生を助け、再犯を防止することを目的とする。

このうち、特定の問題性に応じた重点的・専門的な社会内処遇を実施するものを「自立更生促進センター」、主として農業等の職業訓練を行うものを「就業支援センター」と呼んでいる。

２０１０年３月現在、北海道沼田町の「沼田町就業支援センター」（少年院仮退院者等の男子１２名の定員）、北九州市の「北九州自立更生促進センター」（仮出所者の男子１４名の定員）及び茨城県ひたちなか市の「茨城就業支援センター」（仮出所者及び満期出所者等の男子１２名の定員）が運営を開始している。

身上調査書（しんじょうちょうさしょ）

被収容者の犯罪や非行の概要や動機、共犯者の状況、被害者の状況、生活歴、心身の状態等が記載された書類。受刑者を新しく収容した時に、施設所在地の地方更生保護委員会等に送付され、保護観察所の生活環境の調整に使用される。

心神喪失者等医療観察法

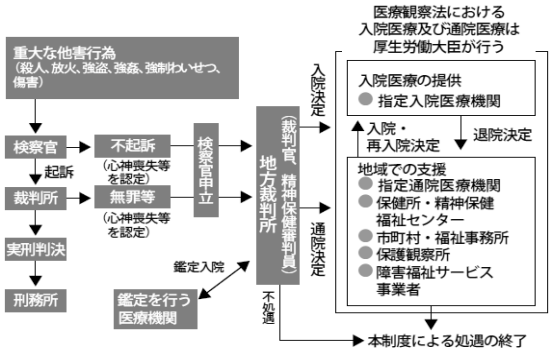
正式には「心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律」。

刑法３９条では、善悪を判断して行動する能力がない（心神喪失）者の行為は「罰しない」、あるいはその判断能力が著しく欠けた者（心神耗弱）の者の行為は「刑を軽くする」と定めている。心神喪失者等医療観察法は、殺人、放火、強盗等の重大な他害行為を行い、心神喪失・心神耗弱を理由に無罪や不起訴等になった者の社会復帰を促進するための処遇を定めた法律。

処遇の要否や内容は裁判官と精神保健審判員（医師）の合議体が審判を行い決定する。検察官の申立てがなされると、対象者は鑑定その他医療的観察のために鑑定入院を命じられる。裁判所及び精神保健審判員は鑑定の結果や生活環境を踏まえ、入院・通院・不処遇を決定する。入院・通院中は厚生労働大臣が指定する指定医療機関で専門的な治療を行う。入院期間は標準１８か月程度、通院期間は原則３年。裁判所は指定医療機関及び保護観察所の申立てに基づき、対象者の退院、処遇終了、再入院等を決定する。処遇終了が決定されると、同法による処遇が終了する。

⇒社会復帰調整官

図９　心神喪失者等医療観察の流れ



審判

家庭裁判所における少年の処分を決定する手続き。調査を行い必要と認められた場合に開催が決定される。成人の裁判に相当する。原則として単独の裁判官により非公開で行われる。審判では少年が保護を必要としているか（要保護性）が中心に審査され、少年に対する処分（保護処分）が決定される。

⇒観護措置、少年審判、保護処分

生活環境の調整

刑事施設や少年院等の矯正施設に収容されている者の社会復帰が円滑に進められるよう、釈放後の生活環境を調整すること。保護観察所によって行われる。調整事項としては釈放後の住居の確保、引受人の確保、改善更生を妨げるおそれのある生活環境からの離脱等の方策がある。調査内容は仮釈放等の審理に活用される。

生活行動指針

保護観察における指導監督を適切に行うために保護観察所の長が定めた生活や行動の指針。保護観察対象者は、生活行動指針が定められたときは、これに即して生活し、及び行動するよう努めなければならない。特別遵守事項と異なり、違反した場合でも直接不良措置に結び付かない。

⇒一般遵守事項、特別遵守事項

接見（せっけん）

被疑者・被告人が弁護人又は家族・知人等と面会すること。書類や物品の授受が認められている。しかし、逃亡または罪証隠滅のおそれがある場合には、裁判官の決定によって、弁護人以外の者の面会及び物品の授受を禁止される。

前科

以前に有罪判決や刑罰を受けたこと。一定の前科がある者が再び罪を犯した時は、前科のあることが刑の加重の要件とされたり、執行猶予を付しえない要件となる。ただし２０歳

未満の少年時に犯した罪は前科とはならない。前科があることによって各種の資格（権利）が制限されることがある。

送検（そうけん）

警察官が検察官に犯罪事件を申し送ること。検察官は捜査を行い、証拠に基づいて犯罪の可否、処罰等を考慮して事件を起訴するか不起訴にするかを決定する。逮捕後４８時間以内に被疑者を捜査書類と共に送る「身柄送検」と、被疑者の逮捕・勾留が必要ない等の理由により捜査書類のみを送付する「書類送検」に分かれる。

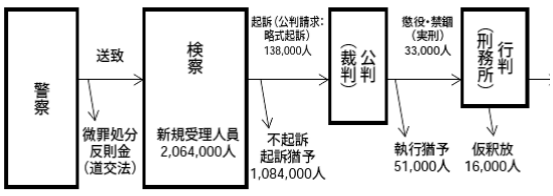
【た】

ダイバージョンdiversion

正式の刑事手続を回避・離脱し、非刑罰的処理方法を選択すること。警察段階での微罪処分、検察での不起訴処分、裁判での執行猶予などがこれに当たる。

広義では、刑務所からの仮釈放も含む。刑事手続から早期に離脱させることにより、できる限り本人及び関係機関双方の負担を減らそうというもので、本人にとっては社会からのラベリングの回避や早期の社会復帰につながり、司法機関側は訴訟準備等の負担が減ることで重大犯罪などにリソース社会資源を集中することができるというメリットがある。

図１０　ダイバージョンの流れ



※数値は法務省総務総合研究所『平成19年度版　犯罪白書』による（概数

逮捕（たいほ）

被疑者が逃走を企てたり証拠を隠滅しそうな場合に、その身柄を拘束すること。逮捕した警察官は、逮捕後４８時間以内に、被疑者の身柄を検察官に送検しなければならない。

通常逮捕、緊急逮捕、現行犯逮捕、準現行犯逮捕の４種類がある。

⇒検挙

玉入れ（たまいれ）

歯ブラシの柄や消しゴム、シリコン等を球状にして、男性陰茎部の皮に爪楊枝等で穴を開け、その部分に上記異物を入れること。

断指（だんし）

指を切り落とすこと。反社会的集団との関与の度合いを示す指標として、矯正施設関係の書類に記載されることがある。

地方更生保護委員会（ちほうこうせいほごいいんかい）

法務大臣の管理のもとに、仮釈放・仮出院の許可及び取り消し、不定期刑の終了等についての権限を有する機関。保護観察所の事務の監督にもあたる。北海道、東北、関東、中部、近畿、中国、四国、九州に設置されている。

懲役（ちょうえき）

受刑者を刑事施設にとどめ一定期間刑務作業に服させる、自由刑（施設に拘禁して自由を剥奪する刑罰）の一種。刑期の定めがある「有期懲役」と、刑期の定めがない「無期懲役」がある。

当番弁護士制度（とうばんべんごしせいど）

被疑者や家族等からの求めにより、初回無料で弁護士を派遣する制度。一定以上の罪で起訴された被告については国選弁護制度があるが、起訴前は自費で選任するしかなかったことから、平成４年に日本弁護士連合会によって提唱・設置された。申出を受けると各地の弁護士会から派遣された当番弁護士が接見し、権利の説明や助言を行う。初回以降の費用については日本弁護士連合会からの援助を受けることができる場合もある。

⇒国選弁護制度、被疑者国選弁護制度

特別遵守事項（とくべつじゅんしゅじこう）

個々の保護観察対象者ごとに定められる遵守事項。一般遵守事項・特別遵守事項に違反し

た場合は仮釈放取消等の「不良措置」がとられる。

⇒一般遵守事項

特別調整

刑務所や少年院に入っている者のうち、帰る場所がなく、かつ高齢や障がいといった問題を抱える者について、退所後に福祉的な支援を受けることが出来るよう、各関係機関が連携して特別の手続により社会復帰のための調整を行い、その再犯を防ごうとするもの。

特別調整対象者→「特別調整」

特別法犯→「刑法犯」

特化ユニット

社会復帰促進センターに設置された精神又は身体に障がいを有する受刑者を収容する区域。認知行動療法、SST（社会生活技能訓練）、作業療法（農園芸・陶芸）等の専門的なプログラムを受けさせることで、社会適応力や身体機能を向上させ、改善更生の意欲を喚起するとともに、円滑な社会復帰を促すことを目的としている。

⇒ＰＦＩ刑務所

【な】

日本司法支援センター（法テラス）

総合法律支援法に基づき国により設立された法人。裁判その他の法による紛争解決のための制度の利用をより容易にするとともに、全国に事務所を設置して弁護士や司法書士など法律の専門家のサービスをより身近に受けられるよう総合的な支援を実施している。主に「情報提供業務」・「民事法律扶助業務」・「司法過疎対策業務」・「犯罪被害者支援業務」・「国選弁護等関連業務」の５つを業務とし、無料法律相談・裁判費用立替や刑事手続弁護支援等を行っている。

入所度数（にゅうしょどすう）

刑事施設への入所回数を示す数値。

⇒準初入、累犯

任意保護

保護観察所の委託ではなく本人からの申出に基づき、更生保護施設が任意で保護を必要とする者を収容すること。保護観察期間、更生緊急保護の期間が過ぎた者等があてはまる。委託費は支給されない。

認知件数

警察において被害の届出もしくは告訴・告発に基づき、事件の発生を確認した件数。実際に発生した犯罪・非行との間には差（暗数）が生じる。

図１１　認知件数の範囲

【は】

罰金

財産刑（財産の剥奪を内容とする刑罰）の一種。金額は１万円以上。罰金を完納することが出来ない者は労役場に留置され労役を行う。

⇒労役場

犯罪少年

罪を犯した１４歳以上２０歳未満の者。

⇒虞犯少年、触法少年

引受人

少年院・刑務所入所者について、退所（退院）後、身柄を引き受ける人のこと。本人と生活を共にする等して、退所（退院）後の本人の改善更生に協力する。

被疑者（ひぎしゃ）

犯罪の嫌疑を受け、捜査機関による捜査の対象とされているが、まだ検察官によって起訴

されていない者。「容疑者」は俗称。

⇒被告人

被疑者国選弁護制度

国民に公正な裁判を受ける権利を保障するため、被疑者に資力がない場合に勾留時から国費で弁護人を付けることができる制度。平成２１年５月からは、窃盗等の法定刑の上限が３年を超える容疑で逮捕された被疑者についても、国選弁護を依頼できるようになった。

⇒国選弁護制度、当番弁護制度

非行名→「罪名」

被告人

起訴されたが、その裁判が確定していない者。刑事裁判では「被告人」が使われる。なお、民事・行政裁判では訴えを起こされた側を「被告」、訴えた側を「原告」という。

⇒原告、被疑者

微罪処分

処分の必要がないと検察官に指定された軽微な犯罪について、被疑者を送検せず、警察段階で刑事手続きを終了させること。

⇒ダイバージョン

不起訴

ある事件において検察官が裁判所に起訴をせず刑事手続きを終了させること。起訴する条件が欠けている場合、法律上罪とならない場合、事件が罪とならぬか、罪となる条件が不十分な場合、刑が免責されている場合、起訴する条件があるものの、起訴・処罰の必要性がない場合（起訴猶予）になされる。

⇒起訴猶予

婦人補導院

売春防止法に定める売春勧誘等の罪を犯して補導処分に付された成人女子を収容する国立の施設。職業補導を主とし、更生の妨げとなる心身の障がいに対する医療を行い、自立更生をめざす。収容期間は６か月。東京に１か所設置されている（平成２１年４月現在）。

⇒補導処分

不定期刑

刑期を定めず、その執行状況に応じて刑期を満了させるもの。わが国では刑事処分の対象となった少年に、懲役や禁錮という処罰を科す場合にのみ採用されている。具体的には刑期の上限と下限のみを決めて宣告し、受刑者の改善具合をみて決定するもので、少年の教育的保護を目的としている少年法の精神に基づき採用されている。

不良措置（ふりょうそち） →「一般遵守事項」

文身（ぶんしん）

入れ墨、または入れ墨を入れること。

法定期間の末日（ほうていきかんのまつじつ）

仮釈放の要件となる期間が経過する日。具体的には以下の日をさす。

有期刑：執行すべき刑期の３分の１の期間を経過する日

無期刑：１０年を経過する日

少年の時裁判の言渡しを受けた者の特例：

不定期刑：短期の３分の１の期間を経過する日

１０年以上の有期刑：３年を経過する日

無期刑：７年を経過する日

ただし、少年法の規定により犯罪を行ったとき１８歳未満であったため死刑から無期刑に緩和された者については、１０年を経過する日

法定（通算）（ほうてい（つうさん））

未決通算の一つ。法律上必ず行わなければならない未決通算で、刑事訴訟法により、判決言渡し後から上訴の提起期間中の未決勾留の日数等、通算すべき日数が定められている。

⇒裁定（通算）、未決通算

法テラス→「日本司法支援センター」

保護カード→「更生緊急保護」

保護観察

犯罪者や少年の改善更生と社会復帰を目的として、社会の中でふつうの生活を営ませつつ、遵守事項を守るよう指導・監督し、必要な補導・援護を行うこと。

保護観察は「指導監督」と「補導援護」の実

施形態で行われる。「指導監督」は面接等により保護観察に付されている者の行状の把握と共に、所定の遵守事項を守るように指導を行う。「補導援護」は更生に必要な教養、医療、保養、宿泊、宿所、職業等を得るように援助し、家庭環境調整のためのアドバイスを行う。

図１２　保護観察の種類

号種	保護観察対象者	保護観察期間
１号観察	家庭裁判所で保護観察に付された少年	20歳まで又は２年間
２号観察	少年院からの仮退院を許された少年	原則として20歳に達するまで
３号観察	刑事施設からの仮釈放を許された人	残刑期間
４号観察	裁判所で刑の執行を猶予され保護観察に付された人	執行猶予の期間
５号観察	婦人補導院からの仮退院を許された人	補導処分の残期間

保護観察官

保護観察所に配置されている、心理学、教育学、社会学、その他の更生保護に関する専門的知識に基づいて、更生保護及び犯罪予防に関する事務に当たる国家公務員。

保護観察所

法務大臣のもとに各地方裁判所の所在地ごとに設置される機関。保護観察の実施のほかに、犯罪予防のための世論の啓発指導、地方住民の活動の助長等を行う。保護観察官が置かれ、保護司の協力を得て活動する。全国に５３か所設置されている（平成２１年４月現在）。

保護司

犯罪や非行をした人の立ち直りを地域で支えるボランティア。法務大臣から委嘱を受け、非常勤の国家公務員とされているが、給与は支給されない。保護観察官と協働して、保護観察、刑事施設や少年院に入っている人の帰住先の生活環境の調整を行うほか、関係機関団体と連携して犯罪予防活動を行っている。全国で約４９，０００人が委嘱されている。

保護上移送（ほごじょういそう）

収容されている刑事施設が本人の帰住地から遠隔であり、身体または精神に障がいがある等の理由で、本人が独力で帰住することが困難であると認められる場合等に釈放前に本人の帰住地の近隣の刑事施設へ移送すること。

保護処分

家庭裁判所が非行少年に対して行う少年法上処分。少年法においては、少年は成人と比べると人格的に発展途上にあるため、改善更生の可能性（可塑性）を有していること、また環境からの影響を大きく受けるため、本人の責任に帰すべきものが小さいことから、犯罪の事実に対する刑罰よりも、少年の成長発達に対する援助が重視されている（保護主義）。「保護処分」とは、このような観点から行われる、少年の非行性を除去し、犯罪の危険性から少年を保護することを目的とした、福祉的・教育的な措置処分であり、刑罰ではない。保護観察、少年院送致、児童自立支援施設等送致の３種類がある。なお場合によっては成年と同じ様に刑事処分を
受ける場合がある。

⇒少年審判、保護観察

保釈

退所後の住居の制限等の条件の下に、勾留中の被告人の身柄を釈放すること。被告人にのみ行われ、起訴する前の被疑者段階では認められていない。保釈時には一定額の保釈保証金を納付し、理由なく裁判所の出頭に応じない場合や付された条件を守らなかった場合には没取される。

⇒勾留、被告人

補導委託→「試験観察」

補導援護→「保護観察」

補導処分

成人売春者に対する更生のための処分。刑が執　行猶予になった場合に限り、婦人補導院に収容し更生に必要な指導が行われる。

⇒婦人補導院、保護観察

【ま】

満期釈放

拘禁すべき期間の満了により身柄の拘束を解く処分。主に、懲役刑・禁錮刑の刑期終了により釈放される場合を指す。受刑者の場合、刑期満了日の翌日の午前中に釈放すべきとされている。

⇒仮釈放制度、更生緊急保護

未決拘禁者（みけつこうきんしゃ）

逮捕され、裁判が確定するまでの間、逃亡や証拠隠滅のおそれがあるとして、身体を拘束されている被疑者・被告人のこと。拘置所や警察署内の留置施設等に収容される。

⇒拘置所、留置施設

未決通算（みけつつうさん）

勾留によって拘禁された日数を刑に算入すること、又は算入される日数をいう。算入された日数について、刑期から控除される。「法定通算」と「裁定通算」がある。

⇒裁定（通算）、法定（通算）

民事裁判

私人（法人も含む）の間に生じた紛争を裁判によって法律的に解決するための手続き。

⇒刑事裁判

無期刑

刑期を定めずに刑事施設に拘禁する刑罰。無期懲役と無期禁錮がある。無期懲役・無期禁錮いずれの受刑者も、執行刑期１０年経過後に本人の改悛の状がある時に、仮釈放が認められる。

【や】

有印私文書偽造（同行使）（ゆういんしぶんしょぎぞう（どうこうし））

他人の印鑑や署名を使って文書を偽造し、カードや通帳を作る等して金品を騙し取る犯罪。交通違反等で他人の名前を申告しても同罪に当たる。

【ら】

略式手続き

５０万円以下の罰金または科料にあたる罪について、簡易裁判所が公判を開くことなく刑事手続きを行う簡略化された裁判の手続き。

留置施設（りゅうちしせつ）

都道府県の警察署内に設置され、警察に逮捕された被疑者を収容する施設。勾留された者についても収容される場合がある。留置場、留置所ともいう。

領置（りょうち）

刑事施設が被収容者の占有する物品及び現金を保管すること。領置された物品及び現金は被収容者が釈放される際に引き渡される。

累犯（るいはん）

犯罪を反復累行すること。刑法上、懲役に処せられた者が、その刑の執行を終わり、又は執行を免除された日から５年以内の再犯に対し、刑の加重をすることとしている。入所度数では「累○入」と記載される。

⇒準初入、入所度数

労役場（ろうえきじょう）

罰金または科料を完納することが出来ない者を留置して労役を課す場所。刑事施設に附置される。

⇒科料、罰金

【英数字】

BBS（Big Brothers and Sisters Movement）会

非行少年に対して「兄」や「姉」の立場に立って、非行防止・健全育成を援助する青年ボランティア団体。全国に約４９５の地区会があり、約４，３００人の会員がいる（２００９年４月現在）。

CAPAS（Correctional Association Psychological Assessment Series）

能力検査成人受刑者の作業能力や学力を測定するために財団法人矯正協会によって開発さ

れた検査。検査は集団で実施される主に作業適正や思考判断能力を測定する能力検査と、個別に実施される基礎学力を測定する能力検査に分かれる。刑事施設に入所した者の処置を決定する際にCAPAS 能力検査の結果が参考にされる。知能指数との比較では、「IQ 相当値」が使用される。

PFI（Private Finance Initiative）刑務所

PFI とは、民間の資金と経営能力・技術力（ノウハウ）を活用し、公共施設等の建築、維持管理、運営等を行う公共事業の手法。矯正事業では、「美祢社会復帰促進センター（山口県）」、「島根あさひ社会復帰促進センター（島根県）」、「播磨社会復帰促進センター（兵庫県）」、「喜連川社会復帰促進センター（栃木県）」がPFI 事業を用いて運営されている（平成２１年４月現在）。

１０．生活困窮者支援における対人援助技術

≪目標・ポイント≫

この章では、対人援助技術の基本的な原則として、バイステックの「ワーカー・クライエント関係」の考え方について具体的な理解を進めていく。

まず初めに、著書からの引用で全体を示したうえで、これらを念頭に置きながら筆者の現場での経験に基づいて具体的な解説を試みたい。ポイントは、アセスメントとは何をすることを指すのかということと、相談支援が目指すべき自己決定の支援とはどんなものであるかということである。

１．バイステックの７原則（カッコ内は筆者の記述）

①クライエントは、ケースとしてあるいは典型例として、さらにある範疇に属するものとして対応されることを望まない。彼らは、一人の個人として迎えられ、対応してほしいと望んでいる。（個別化の原則）

②クライエントは、否定的な感情と肯定的な感情、そのどちらをも表現する必要性をもっている。これらの感情には、恐れ、不安、怒り、憎しみ、あるいは自分の権利が侵害されているという感情などが含まれる。また、これらとは逆の感情も含まれている。（意図的な感情表出の原則）

③クライエントは､依存しなければならない状態に陥ったり､弱さや欠点をもっていたり、あるいは失敗を経験しているとしても、一人の価値ある人間として、あるいは生まれながらに尊厳をもつ人間として、受けとめられたいというニードをもっている。（受容の原則）

④クライエントは、彼らの感情表現に対して、ケースワーカーから共感的な理解と適切な反応を得たいと望んでいる。（制御された情緒関与の原則）

⑤クライエントは、彼らが陥っている困難に対して、ケースワーカーから一方的に非難されたり、叱責されたくはないと考えている。（非審判的な態度の原則）

⑥クライエントは、自分の人生に関する選択と決定を自ら行いたいとするニードをもっている。彼らは、ケースワーカーから選択や決定を押しつけられたり、あるいは「監督されたり」（bossed）、命令されたりすることを望まない。彼らは、命令されたいのではなく、援助を求めているのである。（自己決定の原則）

⑦クライエントは、自分に関する内密の情報を、できるかぎり秘密のままで守りたいというニードをもっている。彼らは、自分の問題を、近隣の人や世間一般の人びとに知られたいとは願っていない。また、自分の評判を捨ててまで、社会福祉機関から援助を受けようとも思っていない。（秘密保持の原則）

２．対人援助職に求められる４つのまなざし（視点）

紹介したバイステックの原則をふまえ、対人援助に関わるものには４つのまなざし（視点）が必要であると考えている

①本人を理解する

②本人をとりまく状況（生活／地域社会）を理解する

③一人の人間の将来の可能性と現在の限界を理解する

④本人に関わろうとしている自分を意識する

①～③については後述するとして、ここでは④について解説する。

相談支援に携わる私たちは、何らかの組織に所属して相談者と関わろうとしている。所属する組織には定められた機能や役割があり、そうした機能や役割のみならず、組織の現時点での限界や課題を自覚しておくことが必要である。

また、相談者と対峙している私たち自身、一人の人間として固有の人生を送る存在である。自らが身につけてきた常識や思考のクセ、影響を受けやすい他者の存在や感情が動かされるエピソードなどを客観的に見つめ、意識化しておく必要がある。また持っている知識や情報、スキルやネットワークがどの程度であるのかを理解しておくことは、長所を生かすという点でも、不十分な部分をさまざまな手段で補う必要があるという点でも重要になってくる。

さらに、相談者に直接関わる面接や生活支援、同行支援等の場面において、自らを「外から見る」視点を心がける必要がある。直接関わる場面においては、ともすればバイステックの原則にあげられている「非審判的な態度」や「制御された情緒関与」がなおざりにされ、相談者との間で感情的なぶつかり合いが生じてしまうこともある。一方で、相談者は相談支援に関わる職員の生々しい感情に接することで、結果的に何らかの表現や行動があらわされたりすることもある。

大切なのは、相談支援に携わる私たち自身が、一つひとつの場面でどんな感情をもってどんなふるまいをするのかを可能な限り意識化しておくこと、感情的なぶつかり合いが生じたのであれば、そのことを後からふり返って言葉にしてみることで意識化すること、等身大のふり返りをするために上司や同僚、関わっている関係者の力を借りることであると考えている。

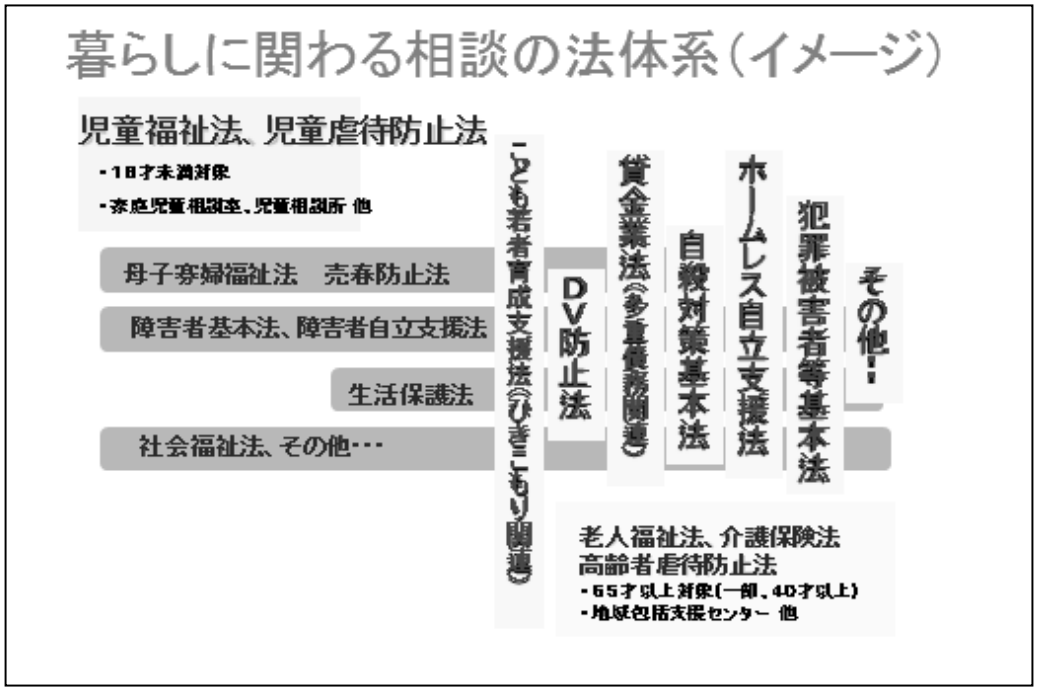
３．相談支援の前提としての仕組みの構造

生活に困難が生じて解決策を探したい時､公的な福祉制度等を申請する必要が生じた時、さまざまな法律とそれに基づく相談窓口が用意されている。

私たちの国の社会保障制度は、歴史的に「対象」別につくられてきた。年齢別に 18 歳未満の「児童」、65 歳以上の「高齢者」という定義があり、その間の年齢の人たちは母子家庭や障害者、生活困窮者という定義にあてはまれば何らかの制度や相談の仕組みを活用できる。

しかし、社会構造や環境の変化のなかでそれだけではカバーできない課題があらわれた結果、ＤＶ防止法やホームレス支援法などの対策法がつくられ、それにともなって各種事業や相談窓口も整えられてきた。

図表 10-1



困りごとが生じたら、まずは自分がどの定義にあてはまるのか（対象別）、どこにもあてはまらなければ困りごとがどの法律にあてはまるのか（課題別）、それによって活用できる窓口が決まってくるのである。

よって、訴えられたニーズに対して、すでに仕組みがあるのであれば、その仕組みを活用するようにつなげていくことが本来である。機能すべき仕組みを機能させることは、地域全体の底上げになる。

しかし、つながるべき相談ニーズがつながらない場合も多くあり得る。制度が複雑になればなるほど、一般市民には理解が難しく、また窓口が増えれば役割分担を重視する行政組織では「そのことでしたらあちらに行ってください」という対応になる。たくさんの複雑な問題を抱えた人はただでさえ疲れた心と身体を抱えて右往左往した末に、相談することを諦めてしまうことすらある。

さらに、制度が進歩するスピードをはるかに超えて社会は変化を続けており、対応すべき新しい課題は他にも多く存在している。制度が対応できていない新しい課題を抱えた人たちは、どこにも相談できず、問題を深刻化させているであろうことはたやすく想像できる。

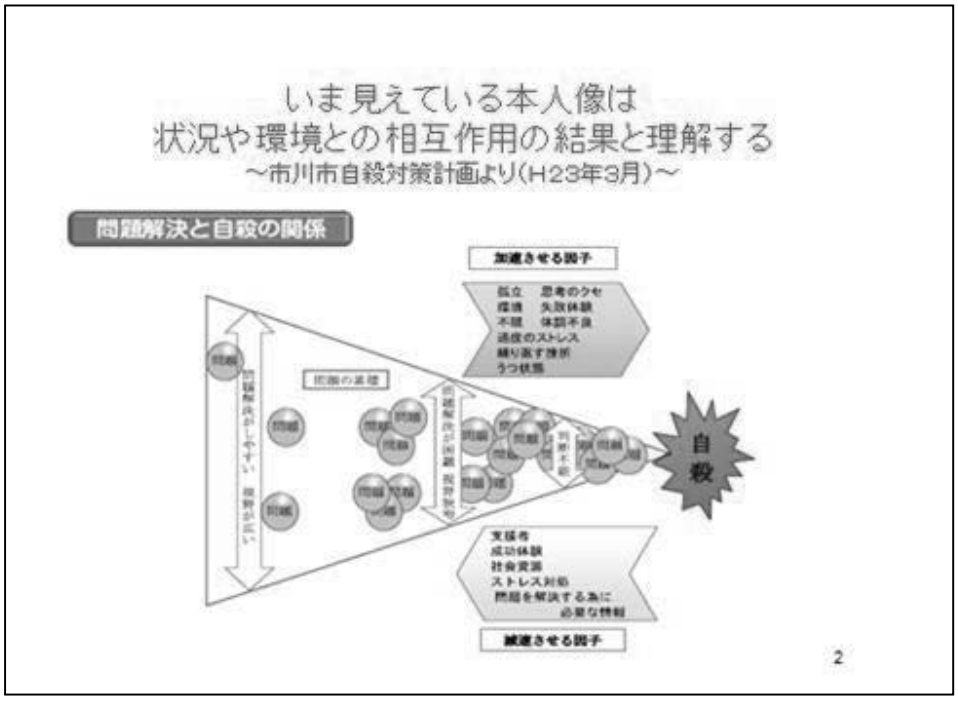
援助者は、こうした仕組みの実際の状況をよく理解したうえで相談に臨むことが重要である。

４．解決困難な問題が複合していくとどうなるか

私たちが相談者に向き合ううえで、生活困難と人の心理がどのような関係にあるのか、生活困難が人をどのような状態に追い込んでいくのかを考えてみる必要がある。

2011 年（H23 年）3 月に千葉県市川市が策定した『市川市自殺対策計画』は、「問題解決と自殺の関係」を[図表 10-2]のように示している。

図表 10-2



左側は健康な状態で日常生活を送っている時と理解される。視野がある程度広く保たれ、発生する問題にも一つひとつ解決していくことが比較的簡単にできる。しかし、問題が累積すると視野が狭くなり、それにつれて問題解決のスピードが遅くなったり解決できなくなったりして、さらに問題が累積していく。孤立、環境、そもそもその人がもっている思考のクセ、過去の失敗体験、体調不良、不眠、過度のストレス、挫折体験の繰り返し、うつ状態などの加速因子が重なると、さらに視野は狭窄し、問題は累積していく。最終的には判断不能の状態に陥り、不健康な自己決定の究極的なかたちともいえる自殺に追い込まれてしまう。

同計画では、こうした自殺に向かうベクトルを減速させる因子として、支援者、成功体験、社会資源、ストレス対処、問題を解決するために必要な情報を挙げている。

ストレスに対処する力を身につけ、支援者や社会資源を活用しながら成功体験を重ねて自殺を防ぐということは、別の言い方をすれば、他者との関係性の中でブレーキをかけるということである。

「生活困難」と「その人の視野の広さ・狭さ」は相互に関係していると思われるが、いずれにせよ、他者とつながり、日常生活のなかで豊かな関係を築いていくことが生活困難を未然に防ぐ力になることは間違いない。

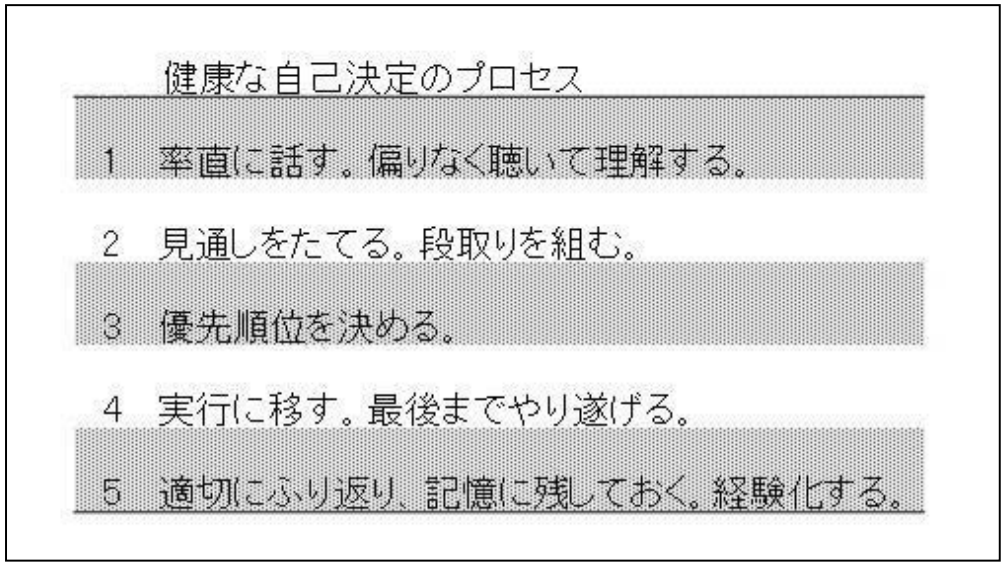
５．健康な「自己決定」に必要なこと

相談の現場にいると、なぜこんな事態に至ったのか、別の道はなかったのかと感じることが多々ある。もちろん老化の進行や病気、障害による判断能力の不十分さ、未熟さが背景にある場合もあろう。しかし、本人の知的能力や社会性は十分で、成年後見制度などが想定する「判断能力が不十分」な状態にはあてはまらないにも関わらず、本人の思考の偏

りや突飛な判断が妥当と思われる結論にたどりつくことを妨げ、継続的な生活困難をもたらしていると考えざるを得ない場合があることも事実なのである。

日常生活を安定して送っていくためには、健康な「自己決定」が不可欠である。では、健康な自己決定はどんなプロセスで成立しているか、現場での支援の中から考えてみたものを図表 10-3 に示す。

図表 10-3



人は日常生活の中で多かれ少なかれこうした作業を行い、その積み重ねによって健康な「自己決定」を成立させている。これらの作業の過程には多くの場合、家族や友だち、学校の教員や職場の人など身近な人が関わっている。他の人の意見を参考にする、他の人にならう、真似をする、他の人に言われてその気になる等々。決めるときは案外にそんなものであろう。身近に関わる人が多ければ多いほど、とりまく価値観は多様となり、提示される選択肢の幅も広がってくる。助言が直接の役に立たなくても誰かに話すという行為だけで展望が開けるという経験は、誰にもある。

しかし、生活困難の渦中にある人は、図表 10-3 に示したようなプロセスを自分一人で抱え込んでしまってうまく作業をこなすことができず、生活困難の状態をますます悪化させてしまっていると考えられる。

こうした状態にある人たちから相談を受けて一定の問題解決につなげることができたとしても、それは相談者の人生の一局面にしかすぎない。相談者の孤立は依然として変わらず、偏った思考や突飛な判断を繰り返していくのだとすれば、相談者が新たな生活困難を抱えてしまうことは明らかである。

では私たち支援者は、何を目指すべきなのであろうか。

６．問題解決のプロセスを支援する

相談に来る人は、自分の問題がどうしたら解決できるのか、助言を得たいと思っている。相談者がほしいと思っている助言が得られれば、相談は成立しているように思われがちである。

しかし、相談者がその助言を適切に活用して自ら問題解決に取り組む力があるのか、取り組める状況にあるのか、支援者はそのことを見極めることが重要である。そのためには、相談者の置かれた状況やコミュニケーションの能力、これまでの自己決定のプロセスを把握する必要がある（アセスメント）。それらを無視して支援者が助言をしても、解決の力にはなり得ない。助言の内容が消極的、否定的なものであると、生活困難な状況の中で無力感を抱えた相談者は、そうした助言によって自分自身が否定されたような気分になり他者に相談する意欲を失ってしまうことすらある。

問題を解決する主体は相談者自身であり、支援者は相談者が取り組む問題解決を一緒に考えたり悩んだりしながらそのプロセスをサポートする存在にすぎない。相談者が自らの問題を何とかしたい考え、「困っている」ことを他者に訴えるという行為が、何よりも重要な支援の出発点となる。

なかには、問題を抱えた本人以外の周囲の人から相談が持ち込まれることがある。それが身近な家族であったりすると、家族が困っているほどには本人は困っていなかったり、家族が先回りして困りそうなことに対処してしまうので本人が困る事態にならないということもある。その場合には、相談を持ち込んだ家族と一緒にご本人の立場に立って状況を整理しながら、ご本人が困って相談したいというきっかけを検討することが必要となる。また、全体状況を把握すると、本人が困るポイントと周囲のそれとにズレがある場合がある。緊急度の判断は当然に必要となるが、ある程度時間的な余裕がある場合には、ご本人が困っていることから支援していくという進め方が有効となる。

重要なのは、ご本人は、困窮や孤立、抑圧、過度のストレス等の中で、そもそも持っていた（または身についていたはずの）力を奪われた状態にあると捉えることであり、支援の目標は、健康な自己決定のプロセスを獲得し、自分で社会資源を活用しながら問題に対処できるようにすること（エンパワメント）なのである。筆者があるシンポジウムの会場で実践報告をした際に、参加者から寄せられた感想の中に「OS 強化型の相談支援」という表現があった。あらわれている課題に対応するための情報やスキルを提供する相談支援を「アプリケーション追加型」と表現した場合に、「OS 強化型」とは課題を抱えた相談者本人に着目し、今後も発生する課題に自ら取り組んでいくことができるよう、日常生活・社会生活を送るベースとなる社会生活スキルを強化していくための働きかけをしていく相談支援と理解している。

問題解決のプロセスに臨む際に、いきなり大きな課題に取り組もうとしてもなかなか事態は打開できない。ただでさえ自信を失っている相談者が「やっぱりダメか」と思うことは、問題解決の意欲を減じることになってしまう。すぐに解決できそうなことがらを見つけ（スモール・ステップ）、その解決プロセスを通じて、一緒に考える、動く支援者がいることを伝えるとともに、できたことを一緒に喜んで相談者の自身の回復につなげるという考え方も重要となる。一方で、可能性が低いけれど試みたいと相談者が考えた場合に、そのプロセスに付き合う支援者が得られることで「一人ではない」と実感が得られることもある。行政の窓口に同行支援をして「対象にならない」と断られる説明をご本人と一緒に聞き、そのことを振り返りながら次の手立てを一緒に考えるというプロセスも、時に有効となる。

また、アセスメントを進めるうえで、相談者から話を聞いて把握できることは一部に過

ぎないと認識しておくことも重要である。「部屋が散らかっている」「お金がない」「暴力をふるわれている」「眠れない」等の訴えは、いずれも相談者の主観に基づいた表現である。相談者と信頼関係を作りながら、買い物や通院への同行、家事の手伝い等の直接的な生活支援を行い、相談者の生活場面に関わることでより具体的な事実の把握が可能になる。面接では把握できなかったご本人や家族の具体的な生活の状況や生活スキル、身近な人たちとの関わり方などを支援者が実際に見聞きすることで、アセスメントが肉付けされていく。心身の変調で病院の受診が必要になる際も、公的な福祉施策につなぐ必要が生じた時も、こうした具体的な情報があることで円滑で適切な連携が進む。

相談者があちこちに相談したがうまくいかなかったと訴えた場合には、相談者がどのような伝え方をし相手がどのように対応したのかを確認することで、コミュニケーションのギャップが明らかになることがある。半ばクレーマー扱いをされてしまっている相談者に同行支援をすると、不信感がいかにコミュニケーションを歪めてしまうのかが実感される。しかし一方で、本人をよく知る信頼関係のある支援者がコミュニケーションの仲介をすることで、誤解を少なくしたり、相談者本人にも関係機関の側にも「そうやって伝えればよいのか」という理解を促すことになり、同行支援がなくても必要なやり取りが成立するようになることもある。

このようなプロセスのなかで相談者がエンパワメントされていくことが、支援の重要な目標の一つとなる。

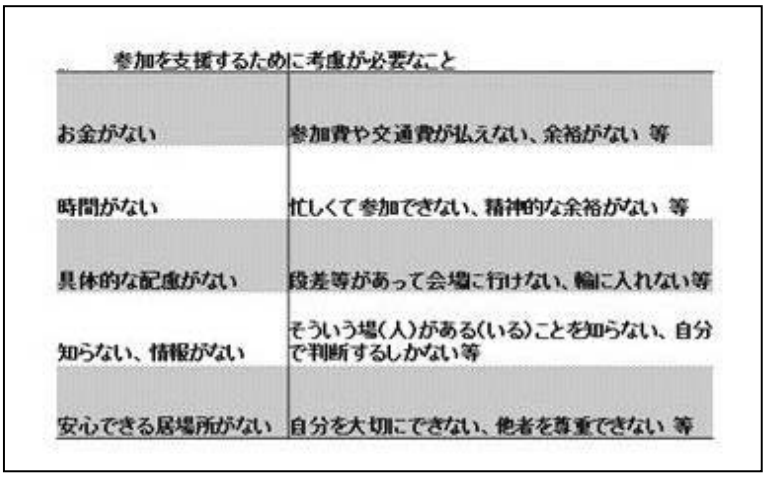
7．「つながる」ことを支援する

もう一つの支援の目標は、相談者が周囲と「つながる」ことを促進し、孤立した状態を改善していくことである。

相談者が孤立するに至った背景には、さまざまな状況が想定される。暴力をふるう加害者は、被害者を自らの支配下に置くために被害者を孤立させる（この点を取ってみても、孤立がその人の力を弱くすることを表しているといえるだろう）。また、暴力から逃げる場合には加害者の追跡を防ぐためにこれまでの関係を断つ必要が生じる。こうした孤立を余儀なくされる状況が起きていることにも理解が必要となる。また、障害や病気によるコミュニケーション能力の不十分さ、長期入院や施設への入所など保護的な環境に置かれていたこと等による経験の少なさ、学ぶ機会がなかったこと等による未熟さ、長く抑圧的な状況に置かれていたことによる自尊心の低さ、育った国や地域、環境による文化の違い等、相談者が他者と「つながる」ことを妨げてきた要因はさまざまに考えられる。

そうした状況を踏まえ、支援者は地域の社会資源を活用しながら、相談者が社会に参加して誰か（何か）と「つながる」ことを支援していく必要がある。その際には図表 10-4 に示したような点を考慮しておかねばならない。こうした点が抜け落ちてしまうと、相談者は参加することができなかったり、参加したとしても疎外感を味わって参加の意欲を失ってしまうことになるからである。

図表 10-4



参加を支援するために考慮が必要なこと

お金がない	参加費や交通費が払えない、余裕がない 等
時間がない	忙しくて参加できない、精神的な余裕がない 等
具体的な配慮がない	段差等があって会場に行けない、輪に入れない等
知らない、情報がない	そういう場(人)がある(いる)ことを知らない、自分で判断するしかない等
安心できる居場所がない	自分を大切にできない、他者を尊重できない 等

「つながる」ことを支援するために、同行支援は有効な手段の一つとなる。相談者のコミュニケーション特性を理解し、信頼関係を築いた支援者は、相談者にとって社会とつながる「窓」の役割をもっている。一方で、支援者とつながる力を得た相談者は、他者ともつながれるはずである。支援者には自らの役割を自覚し、相談者の力を信頼して「つながる」ことを促進していくことが求められる。

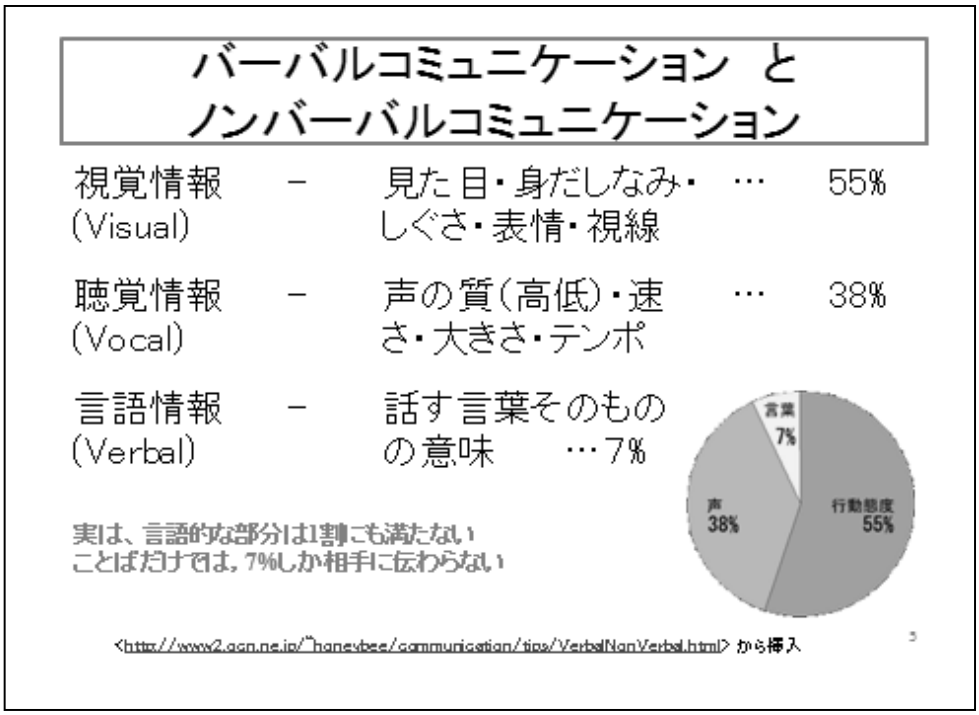
８．アセスメントとフィードバック

相談においては、相談者が、「どんな状況の中で」「どんな思い」を発信しようとしているのかを支援者自身の価値観をできる限り排して五感で捉え、支援者自身が言語化して、可能であれば他の支援者の捉え方と擦り合わせをして客観化した上で、相談者本人にフィードバックして相互に共有する作業が重要になってくる。

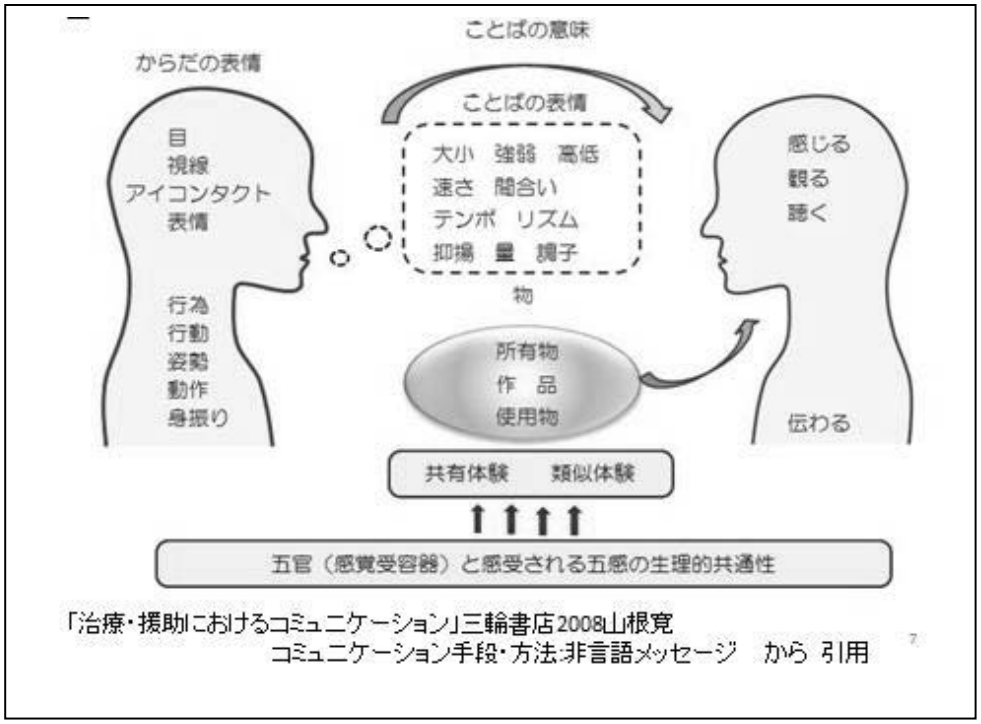
支援者自身の価値観を排するとは、厳密に言えばそれは不可能であろう。しかし、価値観を排することはできなくても、支援者自身が自らをふり返り、どのような価値観をもって行動しているのかを自覚することで、客観的な事実とそれに対して抱く支援者の感情とを分けて把握することは可能となる。

五感で捉えるとは、面接場面で観察する、耳を傾けるだけにとどまらず、相談者の生活場面に具体的に関わることによって得られた情報を総合することを指す。人間のコミュニケーションが実は言語だけで成立している訳ではなく、むしろそれ以外の部分が多いことは図表 10-5～7 に示すとおりである。面接の場面で語られることだけに頼って相談のプロセスを進めていくと、基盤となるアセスメントを誤りプランの実行が困難になって、いわゆる「困難事例」に発展してしまうことも多くある。

図表 10-5

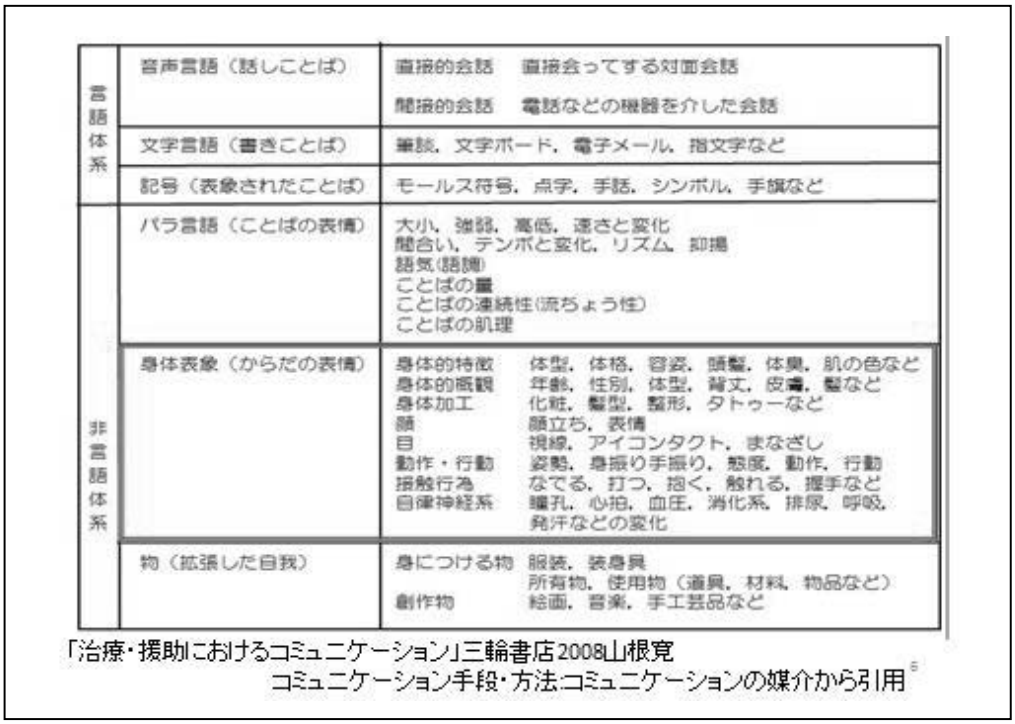


図表 10-6



「治療・援助におけるコミュニケーション」三輪書店2008山根寛
コミュニケーション手段・方法:非言語メッセージ から 引用

図表 10-7



言語体系	音声言語（話しことば）	直接的会話　直接会ってする対面会話 間接的会話　電話などの機器を介した会話
	文字言語（書きことば）	筆談，文字ボード，電子メール，指文字など
	記号（表象されたことば）	モールス符号，点字，手話，シンボル，手旗など
非言語体系	パラ言語（ことばの表情）	大小，強弱，高低，速さと変化 間合い，テンポと変化，リズム，抑揚 語気（語調） ことばの量 ことばの連続性（流ちょう性） ことばの肌理
	身体表象（からだの表情）	身体的特徴　体型，体格，容姿，頭髪，体臭，肌の色など 身体的概観　年齢，性別，体型，背丈，皮膚，髪など 身体加工　化粧，髪型，整形，タトゥーなど 顔　顔立ち，表情 目　視線，アイコンタクト，まなざし 動作・行動　姿勢，身振り手振り，態度，動作，行動 接触行為　なでる，打つ，抱く，触れる，握手など 自律神経系　瞳孔，心拍，血圧，消化系，排尿，呼吸，発汗などの変化
	物（拡張した自我）	身につける物　服装，装身具 所有物，使用物（道具，材料，物品など） 創作物　絵画，音楽，手工芸品など

「治療・援助におけるコミュニケーション」三輪書店2008山根寛
コミュニケーション手段・方法:コミュニケーションの媒介から引用[5]

面接場面以外で、例えば、援助者が相談者の買い物に同行してその人の商品の選び方やお金の支払い方、商店の人たちとの関わり度合いを知る、家族の話し合いに同席して家族間の緊張度の高さ・低さを感じる、通院に同行して主治医とのやり取りを見聞きする、役所での手続きに同行して説明をどのように理解するか・しないかを知る、リアルタイムの反応を見ることで思考やコミュニケーションの特性を知る等が考えられる。知的障害があるからと言って社会生活スキルが低いかといえば、必ずしもそうではない。同様に、知的レベルが高くても経験が極端に少なかったりストレスにさらされる状況が長く続くことで、社会生活スキルが低められていることもある。これらは、面接場面でご本人とやり取りをするだけではなかなか得られない情報となる。

情報を総合化するには、支援者がまず自分のレベルで言語化する作業が求められる。相談者の人間性や個性、世界観、言葉や行動を通じて発信しようとしている思い・願い、置かれた状況、相談者から見える周囲、抱えている生活課題、理解者の存在等について、過去から現在に至る生活史と現在の環境の中から拾い上げた情報を総合化するのである。言語化された情報は、他者との間で共有することが可能となる。先述したように、私たちは私たち自身に内在する価値観から自由にはなり得ないし、一つひとつの言葉の持つ意味や価値も個々人によって微妙に異なるのが常である。異なる価値観や経験を持つ同僚や関係機関の担当者との間で相談者に関する情報を持ち寄り、擦り合わせができれば、情報の精度を上げることも可能になる。

こうして整理された情報を相談者自身にフィードバックし、ズレの有無を確認して共有する。この作業は、問題解決をする主体はあくまでも相談者本人であるという点から重要であることはもちろんのこと、相談者が自らをふり返り、等身大の自分を改めて理解する

という点からも非常に意味のあるプロセスであると考えられる。安定した生活を送っていた時期には安定につながる要素が、不安定な時期には不安定を生み出した要素が必ず存在する。相談者が自分自身の内面的な要因と周囲の環境要因の中からそれらの要素を見つけだすことで、これから先の生活に必要な配慮や工夫、スキルが自覚されていくのである。

こうしたプロセスを、奥川幸子氏は図表 10-8 のように示している。

図表 10-8

９．具体的な事例から

以下に紹介するのは架空の事例であるが、筆者が現場で関わって実際に経験したエピソードをもとにしている。

事例を素材に、先述したアセスメントのポイントを図表で示す。

【事例①】

高校を中退していくつかアルバイトを経験したが続かず、家にひきこもりがちな 20 代前半のイチローさん。中学の頃にいじめのターゲットになり、友だちもいない。2 歳上の姉には重度の知的障害があって生活全般に介助が必要であり、自宅から通所施設に通っている。イチローさんは、以前は大きな声で騒ぐ姉に対してキレることがあったが、母のアドバイスで最近では別室に行く等の対処を覚え、逆に母を心配して手伝ってくれる。母は助かっているが、イチローさんに頼ったままではイチローさんの自立を妨げてしまうという気持ちも強く、支援センターに相談することとした。母は一人で来所し、「小さい頃から、一人で遊ぶ手のかからない子だった」と話した。

次回は、イチローさんと直接会うこととなった。イチローさんは、「働きたいが、自分に合った仕事が見つからない」と話す。これまでのアルバイト経験についてたずねた

ところ、「スーパーのレジや警備員、倉庫作業などいくつかやったが、倉庫の一人仕事がいちばんよかった」「人間関係が苦手。あちこちから同時に声をかけられると混乱する。キツく注意されると落ち込んで、引きずってしまう」と答えてくれた。

その後、ハローワークで求人を見つけ面接に行く等するが、なかなか採用に至らない。また、若者サポートステーション主催の講座を案内して一緒に参加するが、グループワークではうつむいたままで、話し合いへの参加が難しかった。支援センター職員は端に落ち込んだ様子のイチローさんの気分転換を図るため、コーヒーでも飲んで行きましょうと誘った。ファミリーレストランでは高校生のグループが騒いでおり、イチローさんは気になって職員の話に集中できない様子だった。また、レストランの店員がすすめるままにケーキセットを注文したものの、実際に運ばれてくると「僕は甘いものは苦手だからどうぞ食べてください」と職員にケーキを差し出し、「本当は頼みたくなかったのに、あいつが無理に押し付けるからだ」とブツブツつぶやいていた。

これらの情報を持ち帰ってセンター内で話し合った結果、①発達の遅れやバランスの悪さがある可能性を検討してみること、②障害者手帳を取得しジョブコーチ等の就労支援を活用することで本人の不得意を補う提案していくこと　の二点を整理し、再度、母をまじえて面談することとなった。

面談時、生活支援センターからの提案に対し、母は「アルバイトを見つけては辞めるということの繰り返しを何とかしたい。手帳が取れて支援が受けられるのであれば、その方向でお願いします」と積極的だったが、イチローさんは「僕は、姉のような障害者ではありません」と硬い表情を崩さなかった。

職員「若者サポートステーションの講座のグループワークではずっと下を向いていたようですが、あの時はどうしたのですか？」

イチローさん「次に誰が話すのかがわからず、自分で話すどころではありませんでした。以前に働いていた会社で混乱したときも同じような感じでした」

職員「レストランでは何が気になったのですか？」

イチローさん「あんなに大きな声で騒がれたら、会話なんてできません。職員さんには僕の声が聞こえましたか？」

職員「確かに少し騒々しかったようですが、私にはイチローさんの声を聞き分けることができました」「ケーキの注文はなぜ断らなかったのですか？」

イチローさん「落ち込みモードに入ると、人とのやり取りが面倒になるんです。放っておいてほしいのに話しかけられるから、ハイハイと言っていたらケーキが出てきてしまいました。それでまた落ち込むんです。他の人はどうやって落ち込みから抜けているんですか？」

職員「もしかしたら、イチローさんは音の聴こえ方に特性があって集中が難しいのかもしれません。気持ちの切り替えもとても苦労されていますよね。そのあたりを一度、専門の精神科医に相談してみませんか？」

イチローさん「中学の時に『空気の読めない奴はあっちに行け』と言われ、空気はどうやって読むのか聞いたら笑われました。自分はまわりと少し違うのかもしれないと思っていました。自分の疑問を病院で相談できるのであれば受診してみたい」

面談の結果、イチローさんは精神科の受診を了解し、生活支援センターが改めて成育歴を整理したうえで専門医につなぐこと、就職活動については本人の意思を尊重し、当面はこれまで通り、ハローワークや求人情報誌等を通じて取り組んでいくこととなった。

図表 10-9　事例 1 のポイント

場　面	援助者が着目した点・意識した点
面　談	・小さい頃のエピソードや本人の苦手さに対する認識は、発達の凸凹を感じさせる。 ・姉に重度の知的障害があるので、本人も母親も、障害＝重度障害のイメージを持っているかもしれない。
同行支援と支援者間での摺り合せ	・グループワークへの参加が難しかったのは、自信の無さか？またはグループでさまざまな意見を出し合うという設定に違和感があったのか？ ・ファミリーレストランで高校生の声が気になったのは、中学時代にいじめられた経験を思い出したのか？または騒々しい音が会話に集中することを妨げたのか？
フィードバック	・支援者が同席した時間に起きたエピソードを本人に確認することで、本人の内面の動きや自己理解を知る。 ・実際のことがらに照らし合わせて本人の認知の特性を共有する。 →過去を振り返り、気づきや新たなエピソードを引き出す

【事例②】

40 代夫婦と 5 才男児。夫のタロウさんはトラック運転手で勤務時間が不規則であるうえに、給与は出来高払いであるために収入も不安定。妻のカズコさんは日中の仕事以外に、夜はパートで働いている。5 才のヒカルくんは保育園に通うが、他の子どもに暴力をふるう等、落ち着きがない。生活に困って借りたサラ金等の支払いがふくらみ、アパートの家賃も支払いの遅れや滞納が続くようになった。民生委員をしている大家さんのすすめで生活支援センターに夫から相談の電話が入り、夫婦が家にいる夜間の時間帯に訪問することとなった。

自宅を訪ねて話を聞くと、タロウさんが饒舌に話を始める。部屋には大型テレビやゴルフセット、有名メーカーの掃除機等が所狭しと置かれている。ゴルフセットにさりげなく話題を向けると「仕事の付き合いもあるから、これぐらいは持ってないとね」と答えた。カズコさんに対し、カズコさん名義の借入れの経過やヒカルくんのこと等を質問するが、スムーズな返答が得られない。遅い時間であったため、いったん話を切り上げ、改めて訪問することを約束する。

数日後、タロウさんから電話があり「夫婦とも週末に仕事が入ったので、子どもを預かってくれるところを探している」と相談を受ける。保育園でたびたびトラブルを起こしていると聞いていたため、生活支援センターが直接に対応することを提案し、了解を

得る。当日、ヒカルくんを迎えに行くとカズコさんが持たせたカバンには弁当に手紙が添えられており、配慮すべきことがらとお礼の言葉が丁寧に書かれていた。ヒカルくんは叫び声をあげながら終始、走り回り、職員の方がへとへとになるほどだった。

支援センター内の会議では、家の中の様子やヒカルくんの多動な様子について話し合ったが、まだ不明な点が多く、当面は直接的な訴えである債務整理を中心にヒカルくんの預かり等生活支援も行っていくこととした。

その後、数回の訪問や来所を繰り返し、書類の整理を手伝ったうえで、市役所の無料法律相談に同行した。弁護士からは現実的には自己破産しか手段がない旨を告げられ、タロウさんは感情的になって「こんな相談、無駄だった」と一方的に席を立ってしまった。翌日にセンターから電話をしたところ、「職員さんは自己破産を指示されることをわかっていたのか？」と責めるような口調で聞かれたため、「私たちは法律の専門家ではありません。どうすればよいかを一緒に考えていきましょう」と伝えたが、「もう結構です」と電話を切られてしまった。

数日後、カズコさんから電話があり「夫が夜勤で不在の日に話がしたい」と言われた。時間を合わせて訪問したところ、「夫に給料をすべて取り上げられて食費にも困っている。どうしたらよいか？」と訴えられた。暴力を受けたことがあるかをたずねたところ、「数年前までひどい暴力を繰り返し受けていた」と答えた。職員は、「あなたはＤＶを受けています。現在、身体的な暴力が止まっているとしてもＤＶを受けていることに変わりはありません。あなたは無力な存在ではないし、不安に怯えているヒカルくんのことも守らなければなりません。逃げる決意をするなら、支援の体制をつくります」と伝えた。カズコさんは「自分がＤＶを受けているとは思ってもいなかったし、生活に必死で逃げるなんて考えてもみなかった。そんなことができるのですか？」と訝しげであったが、数日後、「ヒカルが父親を嫌がっていることがはっきりわかり、気持ちが固まりました」と電話が入った。

図表 10-10　事例 2 のポイント

場　面	援助者が着目した点・意識した点
訪　問	・収支のバランスの悪さ。 ・消費の優先順位のズレ（高額な家電等を買い揃えているが、家賃を滞納している） ・妻の返答の鈍さは、知的障害が疑われるのか？債務のことや子どものことなどストレスがあるからか？DVを受けているのか？
ヒカルくんの預かり	・ヒカルくんの落ち着きの無さは何が原因しているのか？虐待的な状況があるのか？ ・お弁当や手紙にはカズコさんの家事能力や配慮が感じられる。
法律相談への同行	・タロウさんは感情のコントロールが難しい面がある。 ・共感的な立場に立たないと信頼関係の維持が難しいが、本人の意思をそのまま受け入れるだけでは問題解決の進展は望めない。
フィードバック	・カズコさんが置かれた状況を明確な言葉で伝え、気づきにつなげる ・無力な存在ではないこと、子どもを守るべき役割があること、支援者がいることの自覚を促す。

１０．まとめにかえて

アセスメントについて、事例も参考にしながらプロセスの解説してきた。フィードバックを終えて以降の展開を考えると、アセスメントが相談の全体に占めるボリュームは質的にも量的にも非常に大きいと言える。フィードバックは相談者本人にとっては自らの問題解決に動き出すための基盤となるものであり、基盤が作られることで解決に向かう動機がより一層高くなることも多くあるからである。自己決定の前提としての「適切に自己を理解し、状況を認識する力」は、現在の課題に立ち向かっていくだけでなく、その後長く続いていく人生にとってさらに重要となる。

「指導」や「情報提供」に偏る相談は一方通行になりがちだが、あらかじめフィードバックを意識した相談は、相談者と支援者の協働作業と言える。問題解決のプロセスのなかで協働作業の意義が相談者に実感されることで、つながりの中で生きていくことの大切さが相談者と支援者の双方に再認識されるのだと考えられる。

産業構造が変化し第三次産業が主流となるなかで、コミュニケーションに課題を抱える人たちは仕事だけでなく居場所も失っている。地域社会のつながりが希薄となり匿名性が支配的になって、個性的であることはむしろ排除の対象になっているかのようである。

排除は､社会から問題を見えなくする､問題を存在しないことにする有効な装置である。相談は、排除のない社会を作る上での「入り口」とも言える。入り口の段階で排除が起こらないように、支援者は常に自らをふり返るとともに、支援者自らがコミュニケーションの力を高め、さまざまな分野や立場の人たちと相互につながり合いながら意識を磨いておく必要があることを心にとめておきたい。

参考文献

「身体知と言語〜対人援助技術を鍛える」（奥川幸子／2007 年 3 月／中央法規）

引用

拙稿　社会・地域・暮らしをつくりなおすマガジン「まじくる」2012 年 2 月号及び 2012 年 5 月号より「『何でも』を検証する」

１１．生活困窮者支援における社会資源のコーディネート

《目標・ポイント》

この章では､伴走型支援における開始時からの各種支援制度の利用や支援団体等への｢つなぎ－もどし」の仕方を学ぶ。具体的には、社会における様々な機関や施設、団体などのいわゆる「受け皿」との関係構築方法並びにその後の受け皿チェックのノウハウを学ぶことで、単なる「つなぎ」だけではない「もどし」支援が、伴走型支援においてどのような意味を持つのかを学ぶ。伴走型支援の課題の一つは、支援者自体が多種多様な地域資源を開拓しそれらとの関係を構築し、支援対象者をつないでいく（=コーディネートする）ことだが、それらは一回的事柄ではなく、繰り返し行われうることである。時間の経過や環境の変化により支援対象者には様々な身体的・精神的変化や周囲環境との関係変化が起こる。その状態状況にあわせて対応し、場合によっては「つなぎ－もどし」を繰り返していくことが伴走型支援においては重要な働きの一つとなる。

１．社会資源コーディネートの実際

事例①（章末）を参照しつつ、伴走型支援の開始から終了までの各種支援制度の利用や支援団体への「つなぎ－もどし」について学ぶ

1.1 社会資源コーディネートの準備

1.1.1 地域における既存の社会資源の種類と把握方法

地域格差があるからか、社会資源というよりは地域資源といったほうがより理解しやすい状況がある。地域ごとに微妙に異なる名称を用いていたり、規模や数にも違いがある。複数の制度をまたぐような形で運用されている地域資源もあり、入り口は一つなのに内部では名称が異なるような地域資源も多々ある。さらにはその存在の有無において違いがあるような資源も多くあるため、大前提として、各自の活動するエリアでの地域資源情報の収集が重要となる。行政全般、医療や福祉、司法や金融、教育や生活など、あらゆる分野において情報収集が欠かせない。しかも各分野ともに、公設や私設、許認可の有無、利用要件など、千差万別といってよいほどに多種多様に存在している。

必要となる社会資源の分野領域は、当然ながら伴走支援する対象者の状況によって増減拡縮する。逆にいえば､支援する側のスタンスによって関係する社会資源が変わってくる。対象とする困窮者をある程度限定している場合､たとえば 65 歳以上の高齢者のみを支援対象としている場合、一見就労関係の社会資源は不必要に思われる。しかし、全く不要であるかと言えばそうは言い切れない。高齢であったとしても頑健で意欲もあり、生きがい的な関わり以上の就労を必要とする対象者が現れないとも限らない。確かに前もっての支援ツールの限定はある程度必要ではあるが、完全に視点を欠き支援想定外＝対象外としてしまった状態では、様々な状況変化にある生き様に対して寄り添えることにはならない。思いこみ、支援者勝手な型はめによって、支援対象者の可能性や機会を奪うようなことにならないよう、注意が必要となる。

多種多様な社会資源の把握方法としては、第一に､｢ケースに学ぶ方法」がある。これに

は、自らの支援経験を通じてまさに具体的対応に基づいて関係を構築し獲得していく方法と、関係者や機関、同種同労組織や組織内部における事例検討等のケースの共有を通じて、先進事例や進行事例の対応記録等を通じ、多様な意見や視点を分かち合うことで獲得していく方法とがある。全国他地域の先進事例や地域内の各種相談実施主体などにアクセス、アプローチすることで、課題領域や具体的な相談支援機関や団体などの情報が入手可能となる。

第二に、「個別対応等に基づきつながった専門機関や組織・集団との連携を発展させる方法」がある。つまり、個別対個別から組織対組織へと関係を展開させていく方法である。たとえば、支援対象者の受診という個別対応により医療機関との接点が生まれれば、医療相談室等との連携をもち、そこから関連病院などの情報を得ることが可能となる。場合によっては、医療機関毎の相談員による連絡会議や協議会などにコミットする、といった展開も可能となる。芋づる式に関係機関へとつながっていく方式である。さらに専門家集団主催の公開学習会や講演会などはより実践的なテーマを扱う場合も多く、知識と関係を深める場として有用となる。要は、個人の課題解決に必要なツール、たとえば医者や弁護士が必要であるように、伴走型支援を行う組織・団体には、医師会や弁護士会が必要である、という視点を持つことが大切である。点(個)の支援から線(つながり)に発展し、さらに面(連携)へと拡げ、その上で体(地域共同)へと展開していくようなイメージになる。余談になるが、伴走支援員単身での支援ではどうしても個別支援に終始してしまいがちになる。伴走する、という表現において、個別対応が重要視されやすいが、可能な限りにおいて、支援者相互にケースを相対化するためにも、内部外部とのケース検討等を開催できるように、組織内外の体制を整備することが必要である。

第三に、「行政関係等各種相談窓口に実際に赴く方法」がある。すでに各地域において、労働や福祉、医療の領域における相談の仕組みや支援制度がある。そういった情報の多くは、各分野の出先機関ないしは各事務所などにパンフレット等で公開されている。行政によっては一覧表やガイドブックのように整備している場合もある。しかしいずれの相談窓口においても、縦割り行政の影響もあって相互の連携が十分になされているとは言い難い。生活困窮者のための総合相談支援事業などの取り組みも始まっているが、すべての地域においてなされるわけではない。さらに、他の相談との相乗りを嫌う傾向もあり、並行しての相談窓口利用を行おうとしても、相互の連携が進まないためにかえって相談者の方が混乱を来してしまう場合もある。伴走型支援においては、それら地域に分散する各種の相談窓口情報を網羅し分類把握しておく必要がある。

社会資源の把握においては、資源の領域を分類し名簿化しておく。分類方法としては、その支援領域、資源のある地域（もしくは利用要件の地域別)、利用に当たっての根拠もしくは要件（生活保護・高齢・障害・就労・年金・金融・司法・生きがい）等、もしくはプランニングに必要な８つの領域に分けて整理する方法などが有用である。その際、単なる連絡先や所在地だけではなく、特に施設や事業所などの場合は利用時間や利用料、利用要件や窓口となる相談員なども付記しておく。また、把握や連携実績などに携わった支援員の名前なども加えておけば、実際に関わりを持つ際には、相互に話を進めやすくなる。組織対組織とはいえ、結局まずは人と人とでつながる、ということである。

1.1.2 当事者に必要な社会資源の種類と把握方法

前述した第一の把握方法である「ケースに学ぶ方法」のより具体的な内容と注意点について、当事者に必要な社会資源の種類と把握方法について説明する。伴走型支援に限らず、相談窓口に訪れる対象者は、おおよそ何らかの困難状況を抱えていて、その課題領域は、8つの領域におおよそ分類することができる。ここで注意しなければいけないのは、困窮状況にある当事者が抱える課題は複数の領域にまたがることも多いが、まさに困窮しているがゆえに、中でも最も生活を圧迫している具体的なテーマ(たとえば明日の食べ物がない、身体の痛み、仕事がないなど）に意識が集中し相談内容も偏ってしまいがちになる、という点である。従って、困窮者からの相談を受ける際は、眼前の課題、わかりやすい困窮状況をピックアップしつつも、広く情報を聞くよう心がけ、その解決に向けての第一歩として課題の整理を行う必要がある。その課題が発生した根源的な理由へと意識が向かうように聞き取りを進め、さらにはその課題から新たに発生する課題にも意識が向かうよう問いかけていく。衣食住の喪失や欠乏の課題が中心にありつつも、医職什や居属集、意促習といった派生もしくは根源的課題とつなげて整理していく必要がある。社会資源のコーディネートとは、個人と社会資源各種をつなぐことにほかならないが、なによりも、当事者個人の側に、困窮状況を克服すべき課題であるとの当事者としての認識がなければ、せっかくつながった社会資源との良好な関係継続が難しくなってしまう。課題の認識と受容を促すことを意識しつつ、広く深く内面的課題へとアプローチする取り組みが重要となる。

1.2 社会資源コーディネートの流れ

1.2.1 相談開始時の留意点

まず当事者からの相談を受けた際には、おおよその課題の確認が必要となる。しかしその前提として、やりとりされる個人情報については厳重に管理し、相談継続と課題解決を目的とする場合以外は利用しない、ということを文書で確認しておく必要がある。なんらかの社会資源との連携を図る際においても、当事者主体での相談に伴走する形が望ましいが、事前の連絡調整などの際には、一部最低限の個人情報などを先方に提供する旨確認しておかなければならない。望ましい形は、つなぎ先ごとに情報提供する旨事前確認を本人と文書で行う形である。また、相談者が必ずしも困窮者本人ではない場合もある。その場合は、相談者と困窮者本人との関係性を把握することも必要になる。困窮者本人との関係内容（地縁血縁社縁支縁の別）や利害状況などをある程度整理し、本人ではない相談者が相談に来ていること自体を本人了承しているのか否か、ということも具体的な支援の進め方に影響するため、丁寧に確認しておく必要がある。相談関係機関などからの場合などは、個人情報保護の観点からも、プライバシー保護に留意した相談を開始することに特に留意し、組織間の守秘義務規定確認などを通して、相談連携における合意形成がなされていればなおよい。

1.2.2 当事者との関係性の整理

どのような経緯で相談に至ったか（どのような経緯で困窮に至ったかではない)、という点においても整理しておく必要がある。すでに何らかの相談をどこかの相談窓口や団体などにしている場合もあるし、さらには紹介されて来訪している可能性もある。可能な限り

事前の相談経緯については詳細を聞き取り、それらの相談先に遡及しての連携を図ることについての了承を得ておく必要がある。事前の相談窓口などへのアプローチは、相談時の状況、時間経過による本人の困窮状況や相談内容の変化把握のための情報収集、さらには関係機関・団体との連携を深める、などがその目的としてあげられる。さらには自らの相談連携における広がりの確認や、丸投げやたらい回しの防止にもつながる。場合によっては、当事者とともにそれらの事前相談窓口に再訪する必要も起こりうるため、相談日時や窓口担当者、相談内容概略や相談時の応対内容なども確認しておく方が望ましい。伴走型支援においては、課題解決の主体は本人であり、その後押しと伴いを主眼においた相談員としての位置づけを明確にしつつ、当事者との関係構築をはからなければならない。課題の解決者として立たざるを得ない場合もあるが、本来的には、共に悩み、共に行動し、共に喜ぶ、ということが重要である。その際には、専門機関の情報や活用方法のノウハウなどの情報を活用し、一方で、投げ渡すだけではなく、当事者に寄り添いつつ横断的な課題解決へと向かって進んでいく必要がある。

1.2.3 情報収集と基幹設定

地域資源の収集方法の一つとして、準備段階において、直接的な対応経験によるケース由来のものと、事例検討等間接的な対応事例によるケース由来のものを挙げた。さらに、個別の相談先から展開しての情報収集や行政窓口といった地域ごとの情報源からの収集方法を提示した。それらの地域資源情報を整理し、実際の対応で連携が図られたもの、まだ情報のみで連携は魅了のもの、連携しようとしたがうまく行かなかったものなどの整理を適宜行うことも必要である。組織対組織としての連携構築がなされているか、個別ケース対応のみか、なども、地域資源における組織間連携状況として把握しておけば、具体的なケースに基づき、支援プランを構築する際には有用となる。

個別の具体的なケースにおいて、その当事者の抱える困窮状況は多種多様に展開され時に相互に絡み合い、一筋縄では到底課題解決には至らない場合がほとんどである。また、困窮状況の同時性として理解されうる範囲の事柄であればある程度の想定は可能となるが、多くの場合、後発的課題の表出が予想外に起こりえるということを、伴走するに当たっては常に意識しておかなければならない。支援等による具体的な環境変化は言うまでもなく、たとえば加齢や栄養状態の改善などによっても、身体状況や精神状況は大きく変化していく。対象者の抱えた困窮状況によっては、困窮の再発を防ぐため可能な限りきめ細かい見守りとより広汎な基盤を確保するよう努める必要がある。その相談事案の対応において、誰が中心的関わりを持つのか、が重要なポイントとなる。役割としては、プランニング、資源等費用負担者、場所の提供、関係者招集、本人との直接の関係構築、などが挙げられる。プランニングは、伴走型支援者、或いは地域包括支援センターやケアマネジャー、障害者相談支援事業所などが想定される。資源等費用負担については、福祉事務所(生活保護課)、自己資金(貯蓄や一時金等)、年金、管轄行政の各福祉課、親族、社会福祉協議会の権利養護事業など。場所の提供については、作業所やデイサービス、入所施設など。関係者招集については後述するが、より重要な役割を果たすことになる。本人との直接の関わりについては、日常の見守り支援、安心見守りサポート、訪問看護や介護、ボランティアなどが含まれる。基幹としての明確な位置づけがあるわけではないが、当事者への関わりの

長短や制度上の責任割合などを参考にしながら、ケースに応じて協議しつつ設定していくことが望ましい。

1.2.4 各種プラン作成と共有機会の設定

二級講座において　伴走型支援において、プランは大きく分けて二つ、パーソナルプランとサポートプランがある。また、二級講座において習得した、プラン作成の基礎資料としての「アセスメント」と「ニーズの整理」を含めると全部で 4 種類の書類作成がある。「アセスメント」と「ニーズの整理」によって抽出され整理された個人を取り巻く各領域の現状と課題について、それら課題の緊急度や対応所要時間、相互関係などを考慮し、優先順位や担当者やその手順をたて、両プランに落とし込んでいく。パーソナルプランの主体は困窮状況にある当事者本人、サポートプランは支援者や関係者などを実施者として想定し、それぞれに関わる関係者と協議して策定する。領域ごとに時間の経過を踏まえ、リプラン（モニタリング）期間を想定して作成する。障害や介護のケアプランと時期や内容についてのオーバーラップが想定される場合は、ケースごとに事前に協議しておく必要がある。つまり、プランニングおよびリプラン（モニタリング）に不可欠な関係者会議を活用し、情報共有と連携をはかる必要がある。

1.2.5 プラン実行とフィードバック

パーソナルプランの実行者は当事者本人であり、たとえば「お酒を減らす」とか「毎日散歩する」「悩まずに相談する」というような生活上の目標を中心として掲げる。一方サポートプランにおいては、支援者側の働きかけの内容や時期が記され、「酒害情報を伝える」「減酒成果を評価しつつ禁酒へと促す」「医療機関受診を提案する」「禁煙を勧める」「家族や友人への年賀状書きを軽く促してみる」など、パーソナルプランと連動しつつ本人のまだ有し得ない課題についても、折々働きかけるというような場合も含んでいる。パーソナルプランとサポートプランはいわば表裏一体であり、同時に、パーソナルプランの達成を下支えすることが目標となる。

プラン実行においては、さまざまな手法があり、実施者の資質や能力、関係者の力量委などによっても変化する。個別のケースごとに作成し、必要な資源がなければ創出する、とりあえず伴走型支援従事者によって行う、なども想定される。それら一連の具体的な対応については、個別対応日別対応者別にソートが可能となるように記録しておく。対応領域や対応方法、所要時間なども同時に記録しておくことで、プランに合わせた実施がの確認や、リプランにおける「ニーズの整理」抽出に役立ち、関係機関との協議の際には経過報告なども円滑に行えるようになる。

フィードバックはまずは本人と行う必要がある。本人にとっては、連続した日常を過ごす中で変化に気づきにくかったり、振り返る機会を持ちにくい場合が多い。パーソナルプランの目標設定を下敷きに、本人の心情や生活の変化や達成度、今後への希望についても丁寧に確認しておく。その上で、変化状況などについても「ニーズの整理」として新たにまとめ、リプラン（モニタリング）に備える。

たとえば対象者が生活保護を受給している場合、担当のケースワーカーとの連携がなされていれば、何らかの受診に至る経緯や本人の心的状況について共有しておくことで、ス

ムースな医療機関へのつなぎが可能となる。定期的な関係者との情報共有は、プラン策定のためのアセスメントやニーズ整理のための情報収集や本人状況の把握だけではなく、前プランにもとづく支援内容を共有すること、本人状況や環境の変化なども重要な目的となっている。特に行政担当者は人事異動などもあるため、新たな担当者との関係構築などにも効果的である。

1.3 状況把握と分析

1.3.1 能動的情報収集と受動的情報収集

対象者の困窮状況は日々変化していく。誰かに悩みを相談するということだけでも心的変化は著しいと言える。ましてや何らかの支援を受けた状態であれば、確実に変化が始まる。生活上、健康上、経済上、それ以外の様々な領域での変化が起こり、それらが相互に影響しあって、思いもよらないような劇的な変化が突然起こる場合もある。まさに「三日あわずば刮目してみよ」と言えるくらい、変化は内外に起こっているが、それを確認できるか否かは、本人および関係者の働きかけの有無が大きく左右する。伴走型支援の一つの役割として、状況の第三者的な確認と意義付け、が挙げられる。わずかな一歩を大きな一歩としてクローズアップすることも､本人および関係者の支援継続には重要な視点となる。

当事者への直接的なやりとりにおいて収集する方法を能動的情報収集とし、関係者や本人の側からの情報提供がアプローチを受動的情報収集とする。伴走型支援において、つなぎっぱなしにならないように、定期不定期に本人との面談や連絡を取り合い、本人状況の変化や支援の進捗状況について記録していく。また、関係機関からの情報提供を定期的に受けられるように信頼関係を構築し、本人を介さない形での情報授受が可能となるようにあらかじめ準備しておく。何らかの事柄があり、本人の状況が変化した際、本人の側からの情報収集だけに止めず、関係する他の期間などからも情報を得るように心がける必要がある。行き違いや不慣れな環境や関係により、当事者のストレスを軽減し、同時に、事実誤認などの本人の軋轢などを解消することや、制度担当者や関係者への伴走型支援の存在を意識づけることも目的としている。投げ渡しではない、孤立無援状況ではなく第三者の関わりが入っている、と周囲に知らせることで、当事者に対する制度や機関からの対応自体が変わる効果もある。

1.3.2 もどしに至る場面こそ最大のチャンス？

想定される「もどし支援」の場面としては、医療機関からの入退院や転院、入所施設などの入退所、訪問型の各種サービスの変更、職場や作業所など通う先の変更など、さまざまな状況があり得る。治療が不要になり居宅生活もできる状態に回復したというようなケースもあるかも知れないが、おそらく一番多いパターンは、何らかのトラブルによって継続利用が困難となるものである。地域資源それぞれにあるルールになじめなかったり、他の利用者との軋轢などがその原因であったりする。一時は困難状況委が解消されたにも関わらず、再び困難な課題を追わざるを得なくなるのは忍びない限りだが、本人とのマッチングがうまくいっていない状況を継続する方がかえって状態を悪化させてしまう。本人の地域サービスへの忌避感を高めてしまったり、資源側においても混乱をさらに広げてしまう可能性がある場合など、出来るだけ早期に「もどし支援：つなぎなおし支援」を行う必

要がある。とぎれない支援つなぎ先を確保するためにも、同種関連資源を多く確保するとともに、十分な地域資源との意思疎通を図る必要がある。

1.4 予測と予防と緊急対応(対処療法に終始しないために)

伴走型支援を行うにあたり、これが定型、これこそひな形、といえるようなものはない、とある種あきらめが必要である。つまり「つなぎーもどし」は必然であると認識すべきである。しかし、通常対応やトラブル対応の最低限の原則は確立できる。すなわち、平常時の状況把握、情報共有と、トラブル時の迅速な対応、である。定期不定期での情報共有を図りつつ、小さなトラブルや行き違いを察知しフォローできるように心がける。同時に、困窮者本人にとってのウィークポイントを把握する。不幸にして、「つなぎーもどし」が必要となった時、ウィークポイントは次につなぐ資源選択の際の指標ともなりえる。

1.5 「つなぎーもどし」主体的客体的伴走者として

伴走型支援を端的に言えば、腹をくくって関わりを続ける、ということに尽きる。関係連携先である医療機関や福祉関係施設などとの関係構築を、個別ケースを重ね組織としての共同をなし、相互の信頼関係を構築した結果、そのつてを最大限活用した上で、やっと地域資源につながった対象者いる。しかし半年、数ヶ月、数日の後にトラブルに見舞われ、出るだの出すだの大騒動になってしまう。当事者との信頼関係と関係する地域資源との関係性に亀裂が生じてしまうこともあり得る。もっとも残念な場合、相談を受けた状況よりもさらに悪い状態に陥ってしまうことにもなりかねない。当事者にこそ伴走型支援の視点の主体はあるべきだが、一方で、支援者の限界を認識しつつ主体的に関わり続けることが求められる。つまり、拒否され続ける支援主体としての伴走型支援、という課題として、伴走型支援と当事者の関係においても「つなぎーもどし」的な状況が起こりえる、ということになる。

２．受け皿チェックの方法

事例②（章末）を参照しつつ、受け皿チェックのノウハウを身につける

2.1 受け皿の種別分類、チェック項目/チェックシートの作成

各種地域資源によって、確認すべき項目は変わり、その内容も多岐にわたる。残念ながらこの場での例示にはいたらないが、それぞれの地域資源の把握に併せて実施することが望ましい。一般的には、入所型施設であれば、施設職員の人数配置や利用料（お小遣い額）、事業の透明性などが挙げられる。自由な外部からの面会が可能か、定期的な会議の開催や出席がなされるか、など。事前の地域資源把握ではわかり得ない情報もあると思われ、具体的なケースを重ねていくにあたり、情報を収集していく必要がある。初めてつながった地域資源などにおいては、特に留意して関係構築、実際の利用者との関係継続を図る必要がある。外部の視点と利用されている当事者の意見を相互に把握しつつ、偏った情報のみでの判断をしてしまわないよう留意する。

2.2 既存の受け皿における取組み

すでに多くの地域資源において、さまざまな外部の目が入るような仕組み作りが進められている。評議委員会や運営協議会のような組織的なものに始まり、所管庁からの監査や調査、当事者や家族による内部会組織などもある。また、外部対象の企画として交流企画や行事なども定期的に行われている。そういった活動の場や意見提出先を活用し、関係を深めつつ情報を収集する必要がある。何より、イベント参加などにより、つないだ先での当事者の安心した姿を目の当たりにすることは、伴走型支援を長く続けて行くには不可欠な要素である。

2.3 具体的な連携協力と体制づくり支援

個人支援から組織支援~組織連携へ　　本位のゆらぎと制約・成約・誓約と契約

３．総合的ケースカンファレンスの意義と活用

事例を参照しつつ、総合的ケースカンファレンスの意義やもち方、それを社会資源のコーディネートに活用するノウハウを身につける

3.1 総合的ケースカンファレンスの意義

個人の抱える課題は常に変化し、一つの課題解決がなされると次の課題が表出することが多い。伴走型支援において相談を受け、なんらかの支援を行うにあたって、単純な対処療法としてのそこにある危機への取り組みを行うことはまず重要な要素である。しかし、伴走型支援者側が、単一の支援のみですべて解決する、と思いこんでいては、次々と起こってくる新たな課題の兆しに気づくことすらできなくなってしまいかねない。発生した課題に対処療法を繰り返し行っていくことも重要だが、支援する側にはある程度の予測と予防策の提示や準備が必要となる。困窮事態に遭遇した当事者にしてみれば、これから先のことはわからないかもしれないが、支援者側は後に起こってくる事態を支援経験的に知っている。一方で、医療や就労、福祉等の各分野の専門家は、その専門分野における状態変化については予測が立つかも知れないが、その分野領域を過ぎた後の変化については情報が入りにくいためか、領域外のことになるため関知しない（できない）のか、あまりあてにはならない場合が多い。伴走型支援者は、当事者の変化に伴い支援も変化していく中で当事者に寄り添いつつ、関係する諸機関や関係者との連携を構築し、必要に応じてケースカンファレンスを開催することで横(同時的)と縦(組織的)と前後(連続的)の支援をつないでいく必要がある。相談開始時は本人と伴走型支援者のみだった関係が、医療につながり、福祉につながり、司法につながり、就労につながり、生きがいへとつながっていく。それらの各領域において、関わるべき専門機関や関係者が変化していく中で、変わらずに関わり続ける伴走型支援者の果たすべき役割は大きい。

連続して起こる変化を把握し、情報を蓄積していくことが伴走型支援には欠かせない。従来の家族や同居者がなしてきた、記憶蓄積の役割を、伴走型支援者による支援経過の記録が担うことで、連続した状態変化をつなぎ、当事者と関係者との共有に活用する。困窮状況の第一者である本人と、関係機関である第三者との間に立つ第二者的な役割を果たす

ことで、各専門領域を横断的につなぐことをその目的としている。また、常に先の見通しを予測し、当事者に未来予想図的な展望を提案しつつ、新たに必要となる関係者との関係構築や情報提供を行い、最終的には、当事者自身が安定安心して地域生活を送ることが出来るようになり、当事者がもはや当事者ではなく、他の新たな困窮者の伴走者となることを目指す。

3.2 関係機関･者の抽出と段階的移行と継続性について

ニーズの整理において、本人の抱える課題領域と関係者(支援者)の抱く支援領域にずれが生じる場合もあるが、おおよそ、その段階およびその後の段階における必要な支援領域は限定される。就労を第一に望む当事者に対し、まずは健康回復と生活の安定を提案する支援者がある場合、就労関係の関係機関・者とのつなぎについては本人および同行などにより個別の連携を始めるにとどめ、治療や生活状況の安定のために必要な関係機関との協議の場として総合ケースカンファレンスを開催する。治療のめどや日常生活の安定が図られ始めた時点で、それまで個別の関係を構築していた就労関係の関係機関・者にも参加を呼びかけ、次の段階への総合ケースカンファレンス開催を準備、実行する。その際、開催権限もしくは会への参加について、組織的な理解や協力が得にくい場合がある。特に行政関係の機関においてはその傾向が顕著となっている。打開策としては、本人同席（場合によっては二段階に分けて、本人参加と関係者のみの部分を構成とする）などを行い、本人面談の体をとりつつ行うなどの工夫が必要となる。開催場所や日時の調整については、より根元的な関わり（費用負担など）を持ちつつ広汎な関係機関との連携構築がなされている関係者との連絡調整に努めつつ、検討して進める。会議の進行は伴走型支援者によるものが望ましいが、必ずしもそうでないといけないというわけではない。会議の参加や開催場所や進行というそれぞれの役割において、関係者意識は強まり、後の連携においてもかなりの進捗を見ることになる。すべてを伴走型支援が担うのではなく、関係者との役割分担には十分留意する必要がある。

会議の参加が新たに始まる、または終了していくことが会を重ねるに当たり起こってくる可能性がある。その際の、提供情報の取り扱いや今後の関係性について、都度確認しておく必要がある。個人情報をどのように取り扱い、管理し、共有するのか等、それぞれの機関・者との協議の中で確認しておくと、新たな参加や終了においてはスムースな手続きをなすことができる。一つのケースでは終了でも、次のケースではまた協力体制が不可欠となる場合も多々あることから、一回的な個別ケースでの関わりに終わらせないように注意が必要である。また､課題解決後も新たに再発するようなケースも想定されることから、関係機関・者の再参加も意識しておく必要がある。また、カンファレンスを進めるに当たり、エコマップなどで、それぞれの役割や関係を図式しておくことで、支援の輪の広がりや関係者の存在を、段階を通じて確認、把握することが容易になる。

3.3 具体的な連携協力と体制づくり支援

総合ケースカンファレンスの開催に当たっては、日時場所進行などの役割分担が必要となる。多くの場合、調整役は伴走型支援者が担い、それぞれの準備を進める必要がある。さらに、進行においては、ケースによって異なるが、レジメの作成や関係機関・者の名簿

管理、次回日程の調整なども行わなければならないが、何よりもまず、総合ケースカンファレンスの意義と目的についての共有理解の獲得に努めることが肝要である。会議の進行においては、関係機関・者ごとのこれまでの本人との関わり、この間の新たな変化に関する情報、日常の様子、新たに想定される課題、などについて、可能な限り紙媒体での資料提出を求め、参加人数分の準備を依頼しておく、等、丁寧な調整が必要になる。就労における支援の必要性が高まっている、という局面では、関係する他の機関・者それぞれが、その意識を持ちつつその後の本人との関わりを進めることを確認するなど、単一での就労支援ではなく、「働く意義や楽しさ」「求職や就労努力の評価」「励ましやねぎらい」といった周辺からの応援がなされれば、総合ケースカンファレンスの意義は明確になり伴走型支援の効果はさらに高まることになる。

それぞれの機関や関係者は、それぞれ異なった組織体であったり意義目標を掲げて活動を展開している。一同に会することが容易な機関もあれば、組織上或いは業務上なかなか困難な状況にある関係者もある。可能であれば、前述したように、組織対組織としての協議を重ね、連携協力を求めつつ、その具体的な取り組みの一つとして、総合ケースカンファレンスを掲げていくことで、開催にこぎつけるなどの努力が必要となる。さらには総合ケースカンファレンスの効果、役割とその意義について共有すべく、個別ケースの追跡と事例検討などもその関係者と協力の上実施し、さらに進める連携協力の強化とすることが必要である。

【事例①】

■事例のタイトル

ホームレス自立支援センターを退所後、障害福祉サービスを利用しながらアルコール依存症の治療をしていたが、逝去した事例

■事例の概要

刑務所を出所したものの引受先がなく野宿に至る。自立支援センター北九州に入所し、療育手帳Ｂ２を取得。センター退所後も就労を継続していたが、アルコール依存症のため、失職。サポートセンターによる金銭管理サービスを利用しながら生活。アルコール依存症の治療のために精神科に入院し、退院後は障害福祉サービスの訪問介護を利用、日中活動としては就労継続支援Ｂ型へ通所。センター入所中に姉との交流も再開し、関係も回復していた。金銭管理日に通所しなかったため、サポートセンター職員が自宅を訪問し、自宅で逝去されているところを発見する。ＮＰＯにて葬送支援をした。

■これまでの支援

Ｙさん、63 歳、男性。

九州にて、第二子の長男として出生。Ｙさんが３歳の頃に両親が離婚。姉とともに父親に引き取られた。Ｙさんが５歳の頃に父親が再婚。父親は船員であったため、自宅を不在にすることが多かった。義理の母との関係は良好ではなかった。学校の成績は悪く、通知表は１ばかりだったとのこと。唯一の楽しみは、父親と釣りに行くことであった。

中学校卒業後は、高校に進学。友人から金銭をかつあげしたり、暴力をふるったりして少年院に送致となった。高校を卒業した後は、関東地方にて就職。塗装関係や飲食店、警備会社にて就労した。

結婚歴はあり、一人娘をもうける。娘が 20 歳の頃に離婚。離婚に至った経緯は、Ｙさんが飲酒しては家族に迷惑をかけていたから。飲酒して娘の就労先に出向き、迷惑をかけることもしばしばあった。そのことで、娘は転職せざるを得ないこともあったようである。

50 歳の頃に九州に帰郷し、生活保護を受給しながらアルバイトをしていた。飲酒によるトラブルでの執行猶予期間中に、スナックで飲んだ帰りに近隣住民と口論になる。怒りが抑えきれずに自宅に帰り、包丁を持ち出してスーパーに行き窃盗をする。窃盗および銃刀法違反で逮捕、収監となった。

刑務所を出所したものの頼る相手もおらず困っていたところ、北九州の自立支援センター（以下、「センター」と略記）のことを知り自力で北九州市まで来て、センターに入所となった。センターにて療育手帳の申請をし、療育手帳Ｂ２（ＩＱ59）該当。センター入所中は就職活動を積極的に行い、清掃業に従事していた。また姉との関係回復が図られ、アパートの転居先の保証人に姉がなってくれた。センター入所中は、規則を守り、禁酒し、お金の課題も見られなかった。就労歴はあるものの、年金受給は叶わなかった。

センター退所後は、サポートセンターのＡ支援員が担当となった。Ｙさんは半就労半福祉にて清掃業に従事していたが、連続飲酒により仕事を休むことが増え、退所後１か

月で離職。センターに相談に来るものの飲酒のにおいや、転倒によって顔にあざができていることもあった。金銭は自己管理していたが、飲酒にお金を使い果たし家賃滞納をしていたことが発覚した。よって、退所後３か月目からサポートセンターによる金銭管理サービスを受けることとなった。内容は、生活費を週２回取りに来所してもらうというものであった。基本的な性格は大変真面目で律儀、そしておとなしい。飲酒しても性格に大した変化はないが、足元がおぼつかなくなりよく転倒していた。就職活動は行っていたが、なかなか見つからなかった。自炊は少々可能であったが、酒のつまみになるものしか食しておらず、栄養のバランスが悪かった。高血圧と糖尿病があり、２週間に１回通院していた。

センター退所後１年が経過してから、本人もアルコール依存症の課題と少しずつ向き合いはじめ、精神科病院に入院して治療に専念することとなった。本人は「寂しくて何もすることがない為に飲酒する。仕事はしたいが見つからない。」とのことで、退院前に障害福祉サービスを利用できるようにと入院中からＡ支援員が調整していた。退院時には、障害福祉サービスによる週１回の訪問介護を利用し、就労継続Ｂ型の「すてっぷ」へ通所することとなった。

退院後のＹさんは「すてっぷ」に毎日通所し、断酒会にも参加して生活も安定していた。サポートセンターによる金銭管理も継続し、Ａ支援員と顔を合わせるたびに「すてっぷ」での頑張りを嬉しそうに報告していた。「すてっぷ」からもＹさんの様子の連絡がＡ支援員のもとにはきていた。通所開始して半年を経過してから、職場にもお酒のにおいをさせて通所することが増えてきていた。

姉との関係はその後も良好で、センター退所して２年が経った 200X 年春には、二人で実家の墓参りに行き、親族との関係回復まで至った。姉と会うことを一番の楽しみにしていた。Ｙさんの実娘には姉は連絡を取り合っているが、Ｙさんは面会や連絡を拒絶されたままであった。

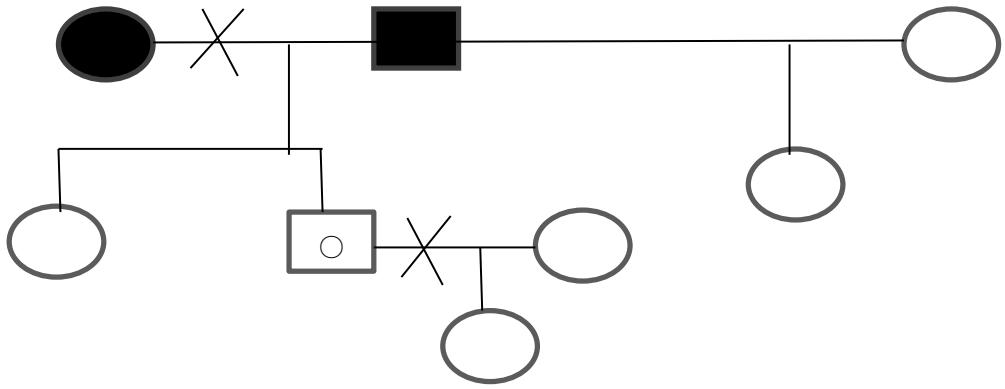
センター退所後２年を経過した 200X 年夏、断酒会にも参加しなくなり、連続飲酒が再開してしまい「すてっぷ」への通所が困難となりだした。その頃、「すてっぷ」での人間関係に悩みだした時であった。Ａ支援員は、障害福祉課・ＣＷ・訪問介護事業者・「すてっぷ」職員・本人を交えてＣＣを開催し、今後は本人の環境を変えるためにも就労継続Ｂ型の「ほっぷ」へ通所すること、断酒会へ参加すること、それらが困難な場合は再度入院治療することが確認された。手続を始めようとしていた矢先、Ｙさんが金銭管理日に来初しなかったため、Ａ支援員とＣ主任が自宅訪問をしたところ、Ｙさんが自宅で倒れている姿を発見した。部屋には酒の瓶がたくさん転がっていた。警察と救急に連絡をし、確認してもらったところ、訪問日の前日に、くも膜下出血にて逝去されたとの診断であった。

警察とＡ支援員から姉へ連絡し、翌日には姉が関東から駆けつけた。生活保護による葬祭扶助での葬儀となり、ＮＰＯがボランティアで関わりのあった牧師を呼び、最期の時をもった。「すてっぷ」からも職員や仲間が駆けつけた。実娘には前年冬に子どもが生まれたとのことで、Ｙさんとの面会は残念なことに叶わなかった。実娘は「Ｙさんは海が好きだった。昔、自分が死んだら散骨してほしいと話していた」とのことで、今後は故郷に帰り、姉、実娘も交えて散骨する予定とのこと。姉は「もっと自分が何かでき

たのではないか、お酒さえやめればＹはいい人であったのに、お酒がやめられずに意思が弱かった」と嘆いていた。Ａ支援員からは、「Ｙさんはお酒をやめようと頑張っていた時期もあった、アルコール依存症は病気です、本人が弱かったのではない」と伝え、姉も少しは救われたようであった。

半年後、姉からＡ支援員に手紙が届いた。生まれ育った地域の海にて、姉・実娘・孫も一緒に散骨を終わらせたとのこと。

■家族関係図



■援助対象者についての情報

【生活】
○支援開始時
・センター入所
○支援終了時
・単身居宅。訪問介護を利用して生活。サポートセンターの金銭管理サービスを利用。就労継続Ｂ型通所。お酒による生活が破たんしやすい。

【住宅】
○支援開始時
・センター入所
○支援終了時
・単身居宅

【健康】
○支援開始時
・アルコール依存症、高血圧、糖尿病
○支援終了時
・アルコール依存症、高血圧、糖尿病

【社会保障】
○支援開始時
・生活保護受給、年金受給権なし

○支援終了時
・生活保護受給、年金受給権なし

【人間関係】
○支援開始時
・家族との交流なし
○支援終了時
・姉、親族との交流再開。しかし実娘との交流には至らず

【法律】
○支援開始時
・アルコールによる犯罪歴あり
○支援終了時
・なし

【金銭】
○支援開始時
・借金なし、お金の課題はないという見立て
○支援終了時
・金銭をお酒に使い果たしてしまう、サポートセンターによる金銭管理を実施

【生きがい】
○支援開始時
・釣り
○支援終了時
・釣り、姉との交流

【事例②】

知的と精神の重複障害。ホームレス自立支援センターを退所後、障害福祉施設に入所したが脱走を繰り返し追い出された。依存が強く、現在他の施設でも疾走を繰り返している事例。

■事例のタイトル
知的と精神の重複障害。ホームレス自立支援センターを退所後、障害福祉施設に入所したが脱走を繰り返し追い出された。依存が強く、現在他の施設でも疾走を繰り返している事例。
■事例の概要
日雇いなどで働き、失職しては生活保護を利用という生活を繰り返す。他人から借金してはその取り立てから逃げるために実家に身を寄せ、親や兄弟へお金の無心をし、お金を手に入れると各地を転々とするという生活を繰り返す。 最終的には北九州にて野宿、自立支援センターに入所となった。入所中から、人・タバコ・服薬などに依存が強かった。センターを退所して障害者施設に入所となったが、脱走を繰り返し、追い出される。簡易宿泊所にて生活をした後、精神科病院へ入院を経て、当法人の施設にて受入。現在は多機能型事業所に生活訓練で通所しているが、１周間に１回は脱走を繰り返している。
■これまでの支援
Ｎさん、40 歳、男性。 四国にて、第三子次男として出生。母親はＮさんが幼少期のころから入退院を繰り返し、Ｎさんが小学高学年のときに病気のため逝去した。就学前に療育手帳Ｂ１を取得する。Ｎさんは小学生の頃から勉強は得意でなく、成績は最下位だった。友達も少なく、いじめにもあっていたとのことだが、学校には通っていた。中学校卒業後は高校には進学せず、就職をした。本人いわく、高校に行ける成績ではなかったとのこと。 初職は卵の選別作業に就いたが、１か月で離職。その後も地元にて、清掃業のアルバイト、配管工などに就く。Ｎさんが 25 歳の時に関東へ出て、日雇いなどをする。その後は生活保護を利用することもあったが、友人からのお金の貸し借りで困っては逃げ出し、野宿や日雇い、生活保護を利用するという生活を各地を転々としながら繰り返す。自身が困ったときには、四国の実家に帰り、父親や兄へお金を無心するということもしていたようである。 Ｎさんは 38 歳の時に大阪で生活していたが友人からの借金の督促に耐え切れなくなり、失踪。漫画喫茶やファーストフード店で日夜を過ごし、最終的には北九州で野宿となる。ＮＰＯ法人が行っている炊き出しにＮさんが参加し、支援が開始となった。その後、ホームレス自立支援センター北九州へ（以下、「センター」と略記）入所となった。 とにかく依存心が強い。人やたばこ、薬、導尿など、依存の対象は変わるが常に何かが気になって落ち着かない状態であった。センターの他入所者との関係は良好。近所のメガネやにメガネの洗浄に出かけることを日課としていた。センター入所中に精神科を受診し、統合失調症との診断名であった。多剤多量の服薬となり服薬に対する依存も強くなったため、主治医とも相談し減薬のためにも別の精神科へ入院し治療したこともあ

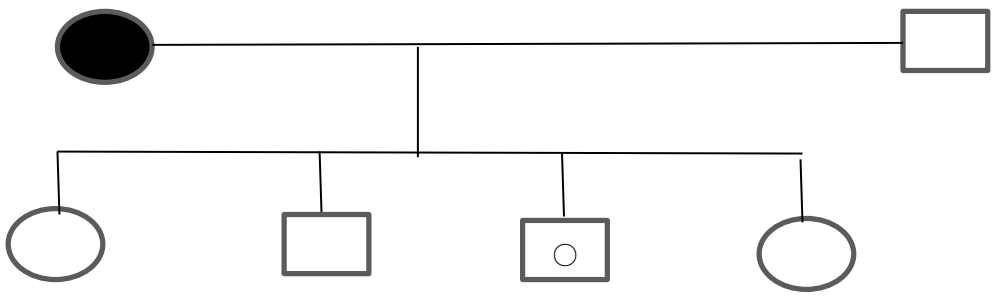
った。療育手帳Ｂ１、精神障碍者手帳２級所持。障害基礎年金２級受給中。借金は消費者金融に 200 万円。友人からの借金額は不明とのこと。30 代前半の時に住んでいた東北地方の福祉事務所へ 50 万円の戻入があることが判明。担当のＫ相談員は弁護士へ相談し、対応を依頼した。また、東北地方の福祉事務所への戻入に関しては、毎月少しずつ支払うことを交渉し、了承をもらった。障害程度区分を申請したところ、区分１。しかし、本人の程度に合致しないため、再申請を行ったところ区分４。退所後の生活の場所として、救護施設などの様々な施設をあたったが、本人は個室がいいという希望が強くなかなか受け入れ施設が決まらなかった。

センター退所後に障害者施設へ入所したものの、入所後１か月で３回の脱走をし、無銭飲食・無賃乗車をしたため、これ以上施設での受け入れはできないこと、出て行ってほしいという連絡が施設からセンターにあった。センターのＣ相談員とアフターケア部門の担当のＩ支援員、担当のＣＷ、本人、障害者施設の職員を交えて面談したものの施設の意向は変わらず、結局Ｎさんは当面の行き先が決定するまでは簡易宿泊所で生活すること・毎日自立生活サポートセンターへ来所し、金銭管理サービスと服薬管理サービスを利用することとなった。

ＣＷの調整もあり、Ｎさんは精神科に入院することとなった。本人の病状もあまりよくはなく、最終的には１年の入院となった。ＣＷ，Ｉ支援員ともにＮさんの入院期間中に退院先を様々あたったが、受け入れ先は容易には見つからなかった。

退院後は、ＮＰＯ法人が運営している施設への入居となった。日中活動の場としては、多機能型事業所にて生活訓練をするということとなった。当面の間は、Ｎさんの生活の安定を図ること、目標をもって生活することを目指している。入居して半月は職員への依存も強いものの比較的生活は落ち着いていたが、週明けに脱走し四国の兄にお金を無心する、遠出を繰り返している。施設の職員も兄と連絡を取ったが、家族との復縁は現時点では難しそうである。施設の相談員、サポートセンターのＩ支援員、生活訓練の支援員、センターのＫ相談員（キーパーソン）等を含めて本人の状況確認・今後の方向性を都度検討しているが、職員が振り回されることが多い。本人は生活訓練に通うことで、気分転換になっているとのこと。今後は相談支援専門員への相談につなぐことも検討している。

■家族関係図



■援助対象者についての情報

【生活】
○支援開始時
・野宿
○支援途中

【住宅】
○支援開始時
・センター入所
○支援途中
・障害福祉入所施設→簡易宿泊所→病院→ＮＰＯ施設

【健康】
○支援開始時
・高血圧、糖尿病
○支援途中
・統合失調症

【社会保障】
○支援開始時
・生活保護受給、年金受給
○支援途中
・生活保護受給、年金受給

【人間関係】
○支援開始時
・家族との交流はあるが、関係は不良
○支援途中
・家族との交流はあるが、関係は不良

【法律】
○支援開始時
・特になし
○支援途中
・特になし

【金銭】
○支援開始時
・借金あり
○支援途中
・法律家へ相談、サポートセンターによる金銭管理サービスを利用

【生きがい】
○支援開始時
・メガネの洗浄
○支援途中
・メガネの洗浄、でかける

１２．生活困窮者支援における支援ツールの活用

《目的・ポイント》

生活困窮者支援における支援ツールの活用の意味をおさえ、意識作りをする。また実際の支援ツールの活用の仕方のポイントを確認する。

個人情報の保護についての実践例を共有し、日常的な個人情報保護の意識作りをする。

１．支援ツール活用の意味

近年、介護保険制度のケアプランをはじめとして、障がい児・者支援の現場においてもサービス等利用計画案の作成が行われ、困窮者支援においても同様に支援計画の作成が重視され始めてきた。ここでは、支援計画等の支援ツールの活用が持つ意味を今一度おさえ直し、今後のそれぞれの組織での支援ツールの利用について理解を深めて積極的に活用する意識作りを行いたい。

なお、ここでの支援ツールとは、帳票類（アセスメントシート等)、データベースの両方を指す。

1.1 障がい児・者支援における支援計画

まず、一つの例として、障がい児・者支援におけるサービス等利用計画の作成の意味やポイントに触れたい。以下、日本相談支援専門員協会による「サービス利用計画の実態と今後のあり方に関する研究」報告書(2011 年度厚生労働省障害者総合福祉推進事業)では、サービス等利用計画書の必要性、特徴、作成のポイントが整理されている。

サービス等利用計画書の必要性について、①ニーズに基づいた本人中心の支援を受けられる、②チームによる質の高いサービスが提供できる、③サービス提供（支給決定）の根拠となる、④地域全体のサービス充実の契機となるとある。

その特徴については、①自立支援計画であること、②総合支援計画であること、③将来計画であること、④ライフステージを通した一貫した支援計画であること、⑤不足するサービス・支援を考える契機であること、⑥ネットワークによる協働であること。

作成のポイントは、①エンパワメントの視点が入っているか、②アドボカシーの視点が入っているか、③トータルな生活を支援する計画となっているか、④連携・チーム計画となっているか、⑤サービス等調整会議が開催されているか、⑥ニーズに基づいた計画となっているか、⑦中立・公平な計画となっているか、⑧生活の質を向上させる計画となっているか、とある。

おおまかに特徴をまとめると、①本人のニーズを掴み自分で生活や生き方を決められるような方向性があること、②短期的ではなく長期的な視点があること、③組織内外での連携を重視するものであること、④本人や支援者のどちらにも偏らず中立的であること、⑤地域生活を送るにあたって当事者に必要な新しい資源の創造につながるものであること、⑥アドボカシー（人権の養護、代弁機能）の視点が必要であること、となろう。

これは困窮者の支援計画の作成にも共通するものがある。障がいのある人々や高齢者同様、困窮状態は社会全体から見てマイノリティとして置かれがちである。そのため本人の

生活の向上だけでなく、地域社会での新しい資源の創造や表出されにくい意志の代弁機能まで求められる面は共通していると思われる。

1.2 困窮者支援における支援ツールの意味

一方、困窮者支援には、緊急性の高さ、課題の複雑さ、状況変化の激しさなど独特な特徴もある。今日、明日の食事や住処が失われつつあったり、生活が維持できない背景に経済的なことだけでなく家族の状況や関係性、本人の教育歴や心身状態などが関わっている、など、即座の対応が必要であったり、どこから手を付けてよいかわからない状態になっていたりすることが多い。そのため、日々の支援の中では対応に追われ、計画が有名無実化したり、支援ツールの活用の意義を見いだせず作成に至らないことも多いと思われる。

しかし、困窮者支援で支援計画を作成したり、日々の対応記録を丁寧に入力することは、間接的ではあるが当事者の支援にとって重要なことである。

以下に、大変不肖ながらこれまでの実践から得られた、支援ツール利用のポイントをまとめたい。

① トータルに当事者のニーズ、生活や当事者自身を理解し、具体的な支援内容を作成できる。

インテークやアセスメントの時点で、ご本人がどのような希望をもち、どんな生活をしていきたいか、どのような支援が必要かについて、部分的ではなくトータルに捉えて支援内容を作成することが可能である。緊急性の高い課題を持ってご本人が相談に来られても、その他の状況も把握した上で当面の支援計画を立てることにより、ニーズの掘り起こしがしやすく、表面的な点から本質的な部分への支援を検討しやすくなる。

また、最初の時点ではなかなか本質的な課題が見えないこともあるが、多面的な情報収集によりその内容もある程度も想定出来る場合もある。

② 円滑な職員間連携とスーパーバイズ機能が可能になる。

支援ツールのうち、特にデータベースは日々の対応記録の共有やよりよい対応の検討に利用できる。アセスメントシートなどの帳票類は、支援を一連の流れとしてみた場合のモニタリング機能をもつ。浅羽・中尾（2013）によると、特に支援担当者の不在時の緊急対応や、諸課題の詳細な把握に役立つとされ、個人だけでなく組織として支援を実施していくことが可能となる。日々の報告・連絡・相談のツールとして用いることができる。

日々の対応の共有により、担当者不在の場合も面談や同行支援などが可能になるし、記録されたものによって支援が適切であったかどうかの判断や、支援が順調に進んでいない場合にはケースカンファレンスの情報としても役立つ。担当者だけの対応が困難な場合は、管理職や他の職員のかかわりによって複数で役割分担をしながらかかわるための検討材料ともなりえる。

また、緊急対応では、単に担当者不在時だけでなく、担当者が当事者の対応中（例：自宅訪問時に当事者が倒れていたなど）に、他の職員が担当者のフォローにあたるためのツールとして利用できる。当事者が家で倒れていた場合には、病状や服薬状況を今対応している支援者に伝えるだけでなく、連携先との連絡（CW、通院先、ケアマネージャー等）のためにも利用できる。また、現場の支援者にとっては、事務所にはその情報を持っていて、

支援のモニターをする存在がおり、万が一の相談が可能であるという安心感を与えるためのものとしても役立つ。

③ 社会資源との連携がスムーズになる。

社会資源へのつなぎを実施する際、多くの課題を抱えているために課題のポイントや長期的な支援の流れが捉えにくく、その機関を利用する目的や支援者同士のケースカンファレンスが曖昧になりやすい。あるいは、一つの課題に集中して、トータルな理解が不足しやすい。そのような場合に、生活や病気、経済状況などの情報を整理してこちらの見立てや支援の方向性をある程度明確にしておき、調整や検討のたたき台として準備しておくことができれば連携もスムーズである。近藤ら(2011)は、ケース会議・支援検討会議の運営のために、情報の整理や特定のフォーマットを用いた資料作りが役立つと指摘し、それが他機関との協働をうまく展開させる材料となりうると述べている。

さらに、一つの社会資源へのつなぎを終えてもその社会資源が当事者にとってフィットしているかどうかをの見極めも、モニタリングやリプランの機会を設けておけば可能である。

個人的な体験だが野宿者支援の現場では、他機関連携を望んだとしても野宿者という理由だけで拒まれたり偏見を持たれて連携がうまくいかないことが多かった。そのような状況が続くと、支援者も連携を望まずにその組織や個人で抱え続ける結果となる。支援者の孤立や抱え込みを防ぐためにも、つねにどのような社会資源との連携が可能かを可視化しておくことは重要である。

④ 新しい資源の創造を考える材料となる。

多くの社会資源との連携が進んできたとしても、どうしてもその当事者に必要な社会資源が見つからない場合がある。それは、その人にお任せして支援機関が離れてみるよい機会となりうることもあるし、課題があまりに大きく、支援者としてつかず離れず見守るしかないときもある。

しかし、どうしても必要な場合は支援機関が作り出していくしかない。それはその支援機関が独自で作る場合と、他の社会資源と連携して作り出す場合とがあるが、いずれにしろ、いつ、どこで、どんなことに、どのように苦しんでいるのか、生きづらさを抱えているのかを整理して明確にし、ともに生きることを模索する手立てを考えられるようにしていくことが必要である。

⑤ アドボカシー、代弁機能として・存在の記憶として

支援ツールを利用することは、率直に言って時間と手間がかかり、負担も少なくない。しかし、ひとりひとりについての丁寧な情報収集とその蓄積により、この社会に何が不足しているのか、何のために生きづらさを抱えるのかをとらえるだけでなく、このように苦しむ人々が存在していることを多くの人に伝え、確かにこのときこの人と私たちがかかわり、色々な出来事があり、生きていたことを刻んでいくことができる。特に当事者が亡くなられたとき、関わった一人一人に残っている思いのこもった記憶が最も大切であるが、支援ツールがあればそれがなお豊かになるとも思える。ささやかで地道な作業であるが、積み重ねることが「ホームレスを生まない社会の創造」へとつながる一歩になるのではないだろうか。

1.3 支援ツール活用時の注意点

なお、支援ツールの活用は、単に情報収集し支援計画を作成すればよいということではないことは多くの方にご理解いただけると思う。これらの支援ツールを利用すれば、必ずデメリットや難しさもある。主には情報収集や支援計画を重視し、柔軟な対応ができなくなったり画一的な発想となりやすい。現実での当事者・支援者関係、支援者に秘密を開示できる関係づくり、配慮ある言葉がけ、人として平等に生きている意識など日々の実践があってこそのものである。

現場はつねに動いているため、支援計画とのぶつかりあいも当然起こる。そのぶつかりあいをどのように消化していくのかも問われてくる。どちらか一方のみに吸収されるような体制となると、結果として人間としての多様な交流が失われたり、支援の方向性を見失ったり、当事者・支援者ともに主体的な働きを損なうこともある。課題解決が第一とはいえ、そのようなぶつかりあいも、支援内容や技術の向上や新しいものを創造する大切な機会として意識したい。

組織内で、ツールを準備する際には、それがその組織における支援の理念に基づいたものとして、位置づけやあり方を明確にし、支援計画が有名無実化せず有効に利用できるようにしておきたい。

なおこの分野に関しては、これからの多くの方々の実践の積み重ねにより、発展していくことが望まれる。

２．帳票類・データベースの実際

当日、実際の帳票類等により、情報収集や支援の目的や方向性を考えるためにどのようなものが用いられているかなどを確認したい。

３．個人情報保護制度について

3.1 個人情報の保護について

守秘義務等については、古くから医療法や刑法、特別法（弁護士法や公証人法など）によっても規定があり、個人情報の保護に関する法律は、2003 年に消費者庁により制定され、それを元に、厚生労働省は医療、雇用、福祉などの厚生労働分野におけるガイドラインを作成した。

このガイドラインによれば、「～ならない」（「努めなければならない」を除く）と書かれた規定について、個人情報取扱事業者が従わない場合には、法的義務であり厚生労働大臣により法違反と判断される可能性がある。また「望ましい」と記載しているものは、個人情報取扱事業者であるかどうかにかかわらず、法違反と判断されることはないが、適切に取り扱うことが望まれる（「福祉分野における個人情報保護に関するガイドライン」、2013）。

しかし日々の実践においては、例えば生活困窮者自立支援法では、「前項による委託を受けた者若しくはその役員若しくは職員またはこれらの者であった者は、その委託を受けた事務に関して知り得た秘密を漏らしてはならない」（第４条、3）とあり、違反した者は 1 年以下の懲役または、百万円以下の罰金となり、現実には厳しく意識作りをしていく必要

がある。

経済産業省は、個人情報保護対策に関して特徴的な取組を行っている事業者（50 社）を対象に調査を行い、具体例を「個人情報の適正な保護に関する取組実践事例調査」を報告書にまとめている(2011)。

これらの具体的な実践について、当日資料を配布し、生活困窮者支援の現場でどのような実践が必要かを考えたい。

3.2 支援者としての課題と関連して

個人情報の保護や守秘義務は、日常の意識作りや組織内のシステム作りが重要である。しかし、いつ、どんなときに個人情報や秘密と言われるものが漏れてしまうのか。それだけでなく、秘密だからといって抱え込み過ぎることもないだろうか。それらを組織の課題だけでなく、自分自身の課題として捉え直す機会も重要である。

私たちにはそれぞれ、当事者の情報について、別の当事者や他の支援団体、家族などに「つい、しゃべってしまった」、「不必要なことまで話しすぎてしまった」、「報告が必要なのにしてなかった（結果としてミスが起きた)」ということがないだろうか。

東山（1999）は、「秘密保持と自己との間に葛藤が起きたことには、元型的なコンプレックスや個人的なコンプレックスに関することが多い。・・中略・・(漏らしてしまった秘密の内容が）心理療法家の自我が包み込める範囲外のことであった」、また、「クライエントと親しい関係が樹立されていると、同定される基準の境界があいまいになっている心理的要因もある。」とも記述している。当事者の秘密や情報を持ち続けることと支援者自身の課題には関連があり、当事者との関係が日常的になったり近しくなると情報の持ち出しの基準があやふやになりやすいことではないか。そうした事態を防ぐには、「一人の人に自己の秘密を話しておくと、他人に対して秘密を守れる可能性が多くなる。・・中略・・この時にこと必要なのがスーパーヴィジョンである。」と言う。一人で抱え込みすぎることが結果的に支援の限界をもたらす。単なる法令遵守や組織内のシステム作りだけでなく、自己の課題を意識しながら支援活動を行えるような、ともに成長し合う関係づくりしていける職場風土づくりが必要であることを付け加えたい。

参考文献

厚生労働省障害者総合福祉推進事業 (2012)「サービス利用計画の実態と今後のあり方に関する研究」報告書（日本相談支援専門員協会）

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

厚生労働科学研究(2011)「青年期・成人期の発達障害者に対する支援の現状把握と効果的なネットワーク支援についてのガイドライン作成に関する研究」(研究代表者：近藤直司)

消費者庁(2003)「個人情報の保護に関する法律」

厚生労働省(2013)「福祉分野における個人情報に関するガイドライン」

経済産業省(2011)「個人情報の適正な保護に関する取組実践事例調査」報告書

東山紘久(1999)「専門的秘密と守秘義務」京都大学大学院教育学研究科紀要

【巻末資料】　生活困窮者と居住支援

１．生活困窮者と居住問題の推移

日本において、居住問題は重要であるにもかかわらず、雇用や福祉施策では取り上げられてこなかった。日本における貧困施策には、福祉施策と雇用政策が中心であるというのが通説と考える。

これまでの研究においても、住宅は医療や教育と同様、今日の一般的な生活の基礎条件ととらえる考え方（江口英一編著『生活分析から福祉へ』光生館 1998 年）や周知のように居住が福祉や社会保障の基礎であるといった「居住福祉」の捉え方があるものの、貧困者対策として、明確な位置は十分なされてきたと言えないと考える。

居住の安定的確保とその継続は、それ自体が重要であるが、と同時に、雇用・福祉の基盤をつくる。「住む場所さえ安定していれば、生活の崩壊は避けられる」「住まいを確保できれば、仕事を探し、生活を立て直せる」といった仕組みをつくるという点も今日の居住支援の重要な論点であろう。

ここ 20 年ぐらいの不安居住の推移をビックイッシュー基金『住宅政策提案書』2013 年では、以下のように概括している。極めて妥当な分析であると考えるため、ここでは長いが引用しておこう。

「1990 年代前半、バブル経済の崩壊がきっかけとなり、全国の大都市で仕事と住まいを失った人々が野宿へと追い込まれるようになった。その多くは中高年の日雇労働者であり、各地の路上や公園、河川敷などで野宿生活をおくる人々の数は 2000 年前後にピークを迎えた。その後、大都市を中心に**自立支援センター**などの対策が整備されたことや**生活保護の適用**が進んだこともあり、**野宿者の数は徐々に減少していった**。

しかし、2004 ～ 05 年頃から中高年だけでなく若年非正規労働者の**不安定居住の問題**が表面化した。この問題は「**ネットカフェ難民**」という流行語で世に知られるようになった。実際にはネットカフェだけでなく、**個室ビデオ店**や**24 時間営業のファストフード店、カプセルホテル、サウナ、友人宅**など、**安定した住まいを失った人々が寝泊まりする場所は多様化し、拡散**していった。

こうした**不安定居住が広がった背景**には、**労働分野での規制緩和が進み、派遣などの非正規労働者が増加したことに加え**、民間の賃貸アパート市場で入居者の**居住権を侵害する業者が増え**、家賃を少し滞納しただけで入居者を立ち退かせる「追い出し屋」の被害が広がった影響もあると見られている。

そして、2008 年の年末には世界同時不況の影響で、大量の派遣労働者が失職する「派遣切り」問題が発生した。「仕事と同時に住まい」を失った人々が大きな社会問題となった。この「派遣切り」問題によって発生した仕事と住まいの同時的喪失は労働政策の問題であると同時に、日本の住宅政策の貧弱さが生み出した問題であると指摘されている。

2013 年には、「**脱法ハウス**」問題が社会問題となった。「レンタルオフィス」や「貸し倉庫」などの名目で人を集めて居住させる居住施設である。

国土交通省はこうした居室を建築基準法に基づく安全基準などに違反する「**違法貸しルーム**」と呼び、その規制に乗り出している。しかし、「脱法ハウス」に暮らす人々のほとんどは、ネットカフェなどに寝泊まりする人々と同様、**アパートの初期費用（敷金・礼金等）や保証人を用意できない状況**にあることがわかっており、入居者が適切な住居を確保

できるための支援策を実施しないまま規制だけが進んでしまえば、多くの人々が路頭に迷うだけの結果になりかねない。

また、生活保護や高齢者福祉の分野でも、劣悪な居住環境とサービスしか提供していないにもかかわらず高額の家賃や利用料を徴収する**「貧困ビジネス」施設**の問題が、2000 年以降、何度も社会問題化したが、抜本的な対策が取られることがないまま今日にまで至っている。

このように、過去 20 年もの間、不安定居住の問題はかたちを変えながらも、確実に日本社会に広がってきた。**「住まい」と呼ぶには不適切な場所に寝泊まりをせざるをえない人々の数は、年齢や性別を問わず増えていると見られるが、その全体像を把握するための概数調査すらいまだ実施されたことはない。**

私たちの社会では「自分の住まいを確保するのは自己責任である」という考えがあまりに根強いために、長年、低所得者向けの住宅政策を軽視してきたのではないか」、と指摘されている（稲葉剛「不安定居住の変遷と広がり」『住宅政策提案書』2013、p2～p3)。

２．生活困窮者と居住施設

生活困窮者が係わる主な居住施設を列挙すれば、以下のものがある。それぞれに様々な問題点や政策的課題があり、丹念にそれぞれの問題点を把握し、当事者の居住ニーズや居住施設相互の制度的関連性を踏まえた生活困窮者支援が今問われてきている。少なくとも主な居住施設において、家賃などをどのような制度活用によって捻出しているか、ケアの中身やコスト・人材などの状況を把握する必要があろう。以下の多くは、生活困窮状態から脱却していく一連の支援プロセスにおいて「中間」な居住施設、言い換えれば一時的施設として重要な役割を果たしている。そこで「中間施設」と呼称される場合もある。単に物理的な居住の確保を意味するだけでなく、様々な福祉制度の施策対象となるという点もあることも見逃せない。生活保護制度の「住所設定」などがその典型である。

A ホームレス自立支援法に基づく居住施設

1 緊急一時宿泊施設(緊急一時宿泊事業)

・・施設型　2 自治体　5 施設　定員 1514 人

・・借り上げ型 40 自治体　63 施設、定員 652 人

2 自立支援センター　全国 25 箇所　大都市政令市

H23 年 8 月現在 11 自治体　定員 2034 人

※大阪市のようにアセスメントセンターをもつ自治体もある。

B 生活保護法で規定する保護施設

3　救護施設

4　更生施設

5　宿所提供施設など

C　高齢者向け施設

6　介護保険法など各種福祉法で規定されている居住施設

7　サービス付き高齢者向け住宅―国土交通省　など

8　老人ホームー届け出あり

―無届けなし

D　更生保護で規定している居住施設

E　自治体立居住施設―市営・都営・県営など

F　UR など

G　無料低額宿泊施設―届け出施設―介護保険適用と除外有り

―無届け居住施設ー無届けなので、無低には入らない

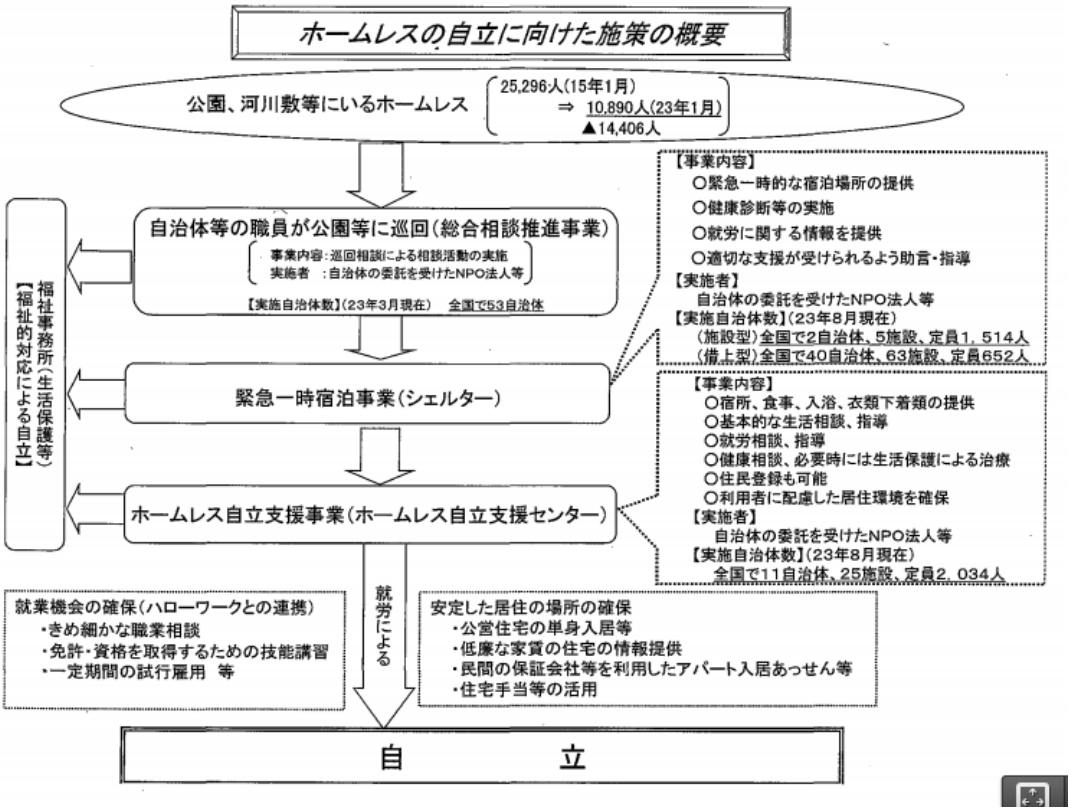
H　簡易宿泊所―ドヤ保護有り

―ドヤ保護無しー簡宿転用福祉アパート・マンションー大阪市**サポーティブハウス**

I　生活困窮者向け民間アパートなどの「民間居住施設」、一般の民間アパートから、NPO等支援団体運営居住施設、「ケア付住宅」提案まで、多様である。

J　「脱法ハウス」など

その他、病院等が挙げられる。



ホームレス自立支援事業（自立支援センター）

【目的】ホームレス等が地域社会の中で可能な限り自立した生活が営めることができるよう、宿所及び食事を提供するとともに、健康診断、生活相談・指導及び職業相談等を行うことにより、就労による自立を支援する。

【利用期間中の主な処遇】

就労

- 利用者の生活状況、健康状態等に応じた自立支援プログラムの策定
- 支援プログラムに基づく積極的な就労支援
- 就労支援のための住民登録

日常生活・健康

- 宿所、食事の提供や定期的な入浴、下着類の支給等、日常生活に必要なサービスの提供
- 定期的な健康診断による健康管理
- 地域社会における社会常識や生活習慣等の習得

その他

- 親族との交流促進
- 利用者の借金問題等自立阻害要因の除去
- 低廉な賃貸住宅の募集情報の提供等住居確保のための援助
- 未就職者に対する福祉事務所との連携(再び路上に戻らないように)
- 利用期間は原則として6か月以内、利用料は原則として無料

【実施自治体等（23年8月現在）】

- **全国で１１自治体、２５施設、定員２，０３４人**

仙台市	1か所（ 50人）	東京都	8か所（ 804人）	横浜市	1か所（ 226人）	川崎市	2か所（ 182人）
名古屋市	2か所（ 164人）	岡崎市	1か所（ 12人）	京都市	1か所（ 30人）	大阪市	4か所（ 440人）
北九州市	1か所（ 50人）	福岡市	3か所（ 66人）	熊本県	1か所（ 10人）		

○生活保護法に基づく保護施設と福祉施設

第１節 総則（第１条～第 10 条）

第２節 救護施設（第 11 条～第 19 条）

第３節 更生施設（第 20 条～第 25 条）

第４節 医療保護施設（第 26 条）

第５節 授産施設（第 27 条～第 31 条）

第６節 宿所提供施設（第 32 条～第 36 条）

○各種福祉制度種別施設数と定員の推移

詳細データ①　施設の種類別施設数と定員の推移

（各年10月1日現在）

施設の種類	施設数			定員		
	2009(平成21)年	2010(平成22)年	2011(平成23)年	2009(平成21)年	2010(平成22)年	2011(平成23)年
総数	96,218	89,277	91,682	3,316,437	3,255,206	3,314,459
保護施設	299	297	294	20,679	20,463	20,239
救護施設	186	188	184	17,146	17,286	16,885
更生施設	20	19	21	1,921	1,832	1,911
医療保護施設	60	60	58	…	…	…
授産施設	21	20	20	685	645	623
宿所提供施設	12	10	11	927	700	820
老人福祉施設	47,137	43,792	46,380	668,860	653,971	689,059
養護老人ホーム	932	909	893	64,194	62,907	60,752
養護老人ホーム（一般）	882	861	847	61,350	59,533	58,083
養護老人ホーム（盲）	50	48	46	2,844	2,774	2,669
特別養護老人ホーム2)	6,126	5,978	6,403	420,899	410,965	439,276
軽費老人ホーム	2,050	1,964	2,001	86,049	83,845	85,220
軽費老人ホームＡ型	217	218	208	12,765	12,835	12,232
軽費老人ホームＢ型	29	28	24	1,363	1,285	1,090
軽費老人ホーム（ケアハウス）	1,804	1,718	1,769	71,921	69,725	71,898
老人福祉センター	2,013	1,985	1,933	-	-	-
老人福祉センター（特Ａ型）	243	236	222	-	-	-
老人福祉センター（Ａ型）	1,390	1,363	1,306	-	-	-
老人福祉センター（Ｂ型）	380	386	405	-	-	-
老人デイサービスセンター3)	25,375	25,860	27,635	-	-	-
老人短期入所施設4)	7,215	7,096	7,515	97,718	96,854	103,811
老人介護支援センター	3,426	…	…	-	-	-
障害者支援施設等	3,334	3,764	4,263	88,211	114,509	141,048
障害者支援施設	751	1,204	1,661	45,204	69,832	94,405
地域活動支援センター	2,432	2,410	2,446	41,174	42,759	44,702
福祉ホーム	151	150	156	1,833	1,918	1,941
旧身体障害者福祉法による身体障害者更生援護施設	715	498	286	30,838	20,731	11,768
肢体不自由者更生施設	40	31	15	2,141	1,715	844
視覚障害者更生施設	4	1	1	244	90	90
聴覚・言語障害者更生施設	2	1	1	60	30	30
内部障害者更生施設	5	3	2	371	262	202
身体障害者療護施設	292	190	106	15,833	10,062	5,834
身体障害者入所授産施設	116	82	44	6,072	4,023	1,965
身体障害者通所授産施設	156	122	78	3,956	3,016	1,856
身体障害者小規模通所授産施設	87	57	31	1,560	1,032	542
身体障害者福祉工場	13	11	8	601	501	405
旧知的障害者福祉法による知的障害者援護施設	2,567	2,001	1,127	119,402	90,782	50,617
知的障害者入所更生施設	987	733	397	62,743	45,830	24,883
知的障害者通所更生施設	299	238	133	10,187	7,791	4,231
知的障害者入所授産施設	150	134	94	8,994	8,160	5,596
知的障害者通所授産施設	927	753	424	33,085	25,820	14,106
知的障害者小規模通所授産施設	93	57	20	1,648	963	323
知的障害者通勤寮	93	73	54	2,236	1,793	1,333
知的障害者福祉工場	18	13	5	509	375	145
旧精神保健及び精神障害者福祉に関する法律による						
精神障害者社会復帰施設	635	504	366	13,257	10,475	7,572
精神障害者生活訓練施設	217	195	162	4,442	4,008	3,285
精神障害者福祉ホーム	103	94	82	2,081	1,888	1,636
精神障害者福祉ホーム（Ｂ型）	103	94	82	2,081	1,888	1,636
精神障害者授産施設（入所）	16	13	10	431	344	254
精神障害者授産施設（通所）	136	111	66	3,147	2,488	1,504
精神障害者小規模通所授産施設	156	89	44	2,968	1,689	834
精神障害者福祉工場	7	2	2	188	58	59
身体障害者社会参加支援施設	351	337	318	440	360	360
身体障害者福祉センター	201	182	165	-	-	-
身体障害者福祉センター（Ａ型）	35	32	33	-	-	-
身体障害者福祉センター（Ｂ型）	166	150	132	-	-	-
障害者更生センター	6	5	5	440	360	360
補装具製作施設	17	18	17	-	-	-
盲導犬訓練施設	10	11	11	…	…	…
点字図書館	71	73	73	-	-	-
点字出版施設	11	12	11	-	-	-
聴覚障害者情報提供施設	35	36	36	-	-	-
婦人保護施設	48	47	45	1,380	1,363	1,275

○生活保護施設数の推移

詳細データ①　施設の種類別施設数と定員の推移

（各年10月1日現在）

施設の種類	施設数			定員		
	2009(平成21)年	2010(平成22)年	2011(平成23)年	2009(平成21)年	2010(平成22)年	2011(平成23)年
総数	96,218	89,277	91,682	3,316,437	3,255,206	3,314,459
保護施設	299	297	294	20,679	20,463	20,239
救護施設	186	188	184	17,146	17,286	16,885
更生施設	20	19	21	1,921	1,832	1,911
医療保護施設	60	60	58	…	…	…
授産施設	21	20	20	685	645	623
宿所提供施設	12	10	11	927	700	820

注：文中の「障害」の記載について
「障碍（しょうがい）」「障がい」と表記すべきところも、今回のテキストでは「障害」と表記している。ただ、執筆者によっては、「障がい」と表記している箇所もある。

伴走型支援人材育成講座（上級）テキスト

初　版　　2014 年 2 月 6 日

発行者　　特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク
　　福岡県北九州市八幡東区荒生田 2 丁目 1-32

執筆者　（50 音順、＊は編者）
朝比奈ミカ（中核地域生活支援センターがじゅまる センター長）　10 章
伊豆丸剛史（長崎県地域生活定着支援センター 所長）　9 章
稲月　正（北九州市立大学 教授）1・2 章
鵜殿明日香（社会福祉法人グリーンコープ糟屋自立相談支援事務所）12 章
奥田知志（特定非営利活動法人北九州ホームレス支援機構 理事長・
　　特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク 理事長）1・2 章
奥村　健（更生施設・大淀寮 寮長）7 章
全 泓奎（大阪市立大学都市研究プラザ　准教授）　5 章
鈴木しもん（特定非営利活動法人北九州ホームレス支援機構・福岡地域生活定着支援センター
　センター長）
中間あやみ（特定非営利活動法人北九州ホームレス支援機構 地域・生活支援事業 部長）11 章
＊中山　徹（大阪府立大学 教授）3・4 章、巻末資料
野依智子（福岡女子大学女性研究者支援室　副室長・教授）8 章
行岡みち子（生活協同組合連合会グリーンコープ連合 常務理事）6 章

編集協力　稲月正　垣田裕介　江田愛湖　江田初穂　中山徹　山田理絵子

伴走型支援人材育成講座（初級）
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

目　次

はじめに

１章　今日の生活困窮者問題と伴走型支援
1. 今日の生活困窮者問題－社会的排除による経済的困窮と社会的孤立の複合
2. 伴走型支援とは何か－伴走型支援における７つの理念

２章　生活困窮者と伴走型支援システム
1. はじめに
2. 個別型伴走支援
3. 総合型伴走支援

３章　生活困窮者支援と社会保障Ⅰ
1. 社会保障制度の全体像と生活困窮者
2. 社会保険と生活困窮者支援
3. 生活保護と生活困窮者支援

４章　生活困窮者に対する居住支援Ⅰ
1. はじめに
2. 居住困窮状態の捉え方、伝統的な住宅政策から居住福祉政策までを学ぶ
3. 複合的な居住支援に関する欧米モデルの紹介
4. 複合的な居住支援の実践
5. まとめに代えて：居住支援型社会的企業の新たな挑戦を展望する

５章　生活困窮者に対する就労支援Ⅰ
1. 「働くこと」と就労支援
2. 主な福祉サービス分野における就労支援制度の概要
3. ホームレス自立支援法とホームレスの実態
4. 就労支援を必要とする人々広がり
5. 多様な就労自立への道

６章　生活困窮者に対するアフターサポートⅠ
1. 生活困窮者支援におけるアフターサポートの目的と意義
2. アフターサポート段階におけるケアマネジメント
3. ケアマネジメントの要素
4. ケアマネジメントにおける視点
5. ケアマネジメントの過程
6. まとめ

７章　生活困窮者支援と社会福祉Ⅰ－障害者福祉
1. はじめに
2. 生活困窮者支援における障害者の実態

3. 障害の特性
4. 各依存症の特性
5. 障害者福祉の制度
6. 援助・支援のきっかけ

８章　生活困窮者に対する家計再生支援Ⅰ
1. 家計再生支援の必要性
2. 家計再生支援が必要なケース
3. 相談業務の流れ
4. 家計再生支援から見えた課題と具体的解決実例
5. 家計診断と家計指導

９章　生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援Ⅰ
1. はじめに
2. 女性をとりまく貧困の諸相
3. 複合的な排除―調査事例から
4. 排除からのセーフティネットと囲い込み

１０章　生活困窮者支援と更生保護Ⅰ
1. 更生保護とは何か
2. 更生保護事業の制度理解―現状と課題
3　福祉の支援を要する出所者
4. 更生保護事業の展開

１１章　サポートプラン方式による生活困窮者支援Ⅰ
1. サポートプラン方式の必要性
2. アセスメントの実践（ニーズの抽出・整理）

「第５回伴走型支援人材育成講座（初級）」参加者の皆様へ

NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク
理事長　奥田知志

伴走型支援人材育成講座（初級）参加者の皆様。本講座への参加を心から歓迎致します。

ホームレス支援全国ネットワークでは、2011 年度からホームレス支援に携わる人材育成のプログラムを始めました。これまでホームレス支援は、路上で困窮状況に追いやられている人々と出会った者たちによって行われてきました。その活動を取り巻く状況は、法の整備も整わない、あるいは不当な法の運用の状況下でした。それでも、目前のいのちを何とか支援しようとする人々によってホームレス支援活動は担われてきました。このような現場の経験が積み重ねられる中で、ホームレス支援、あるいは困窮者支援の体系というものの輪郭が見え始めてきました。この長年努力し積み重ねてきた、それぞれの現場の経験をできる限り共有し、それがある程度体系化されることを目的に講座は開催されてきました。そして、この講座は、単にホームレス支援に携わる方々だけではなく、内容としては、地域の生活困窮者支援に携わるすべての方々に提供できるプログラムであると考えています。本講座への参加者の皆様が、最困窮者層であるホームレスの方々への支援から生まれた講座を通して、地域の困窮状態にある方々への支援をより充実したものへと展開して頂ければと、大きな期待を寄せております。

社会に目を向けると、困窮者支援の状況は大きく変わっています。2010 年度に実施した「広義ホームレスの可視化と支援策に関する調査」において、脱ホームレスを果たした年間４万人の方のうち、路上経験者は約半数という調査結果が出ています。ホームレス支援団体が支援対象にしている方は、すでに路上にとどまりません。また、生活保護に至る前の支援強化を目的とした「生活困窮者自立支援法（案）」が、2015 年の開始を目指して進められており、モデル事業も始まろうとしています。困窮者支援に対する状況が大きく様変わりしている現在、伴走型支援人材育成講座の意義、役割は、より大きくなっています。

伴走型支援人材育成講座が目指すのは、伴走しつつ支援を行うということができる人材を育成することです。これは、ホームレス支援の現場において行われてきた支援スタイルであり、困窮者支援全般に通じる支援スタイルであると考えています。社会制度がある程度整い、困窮状態を解決する手段が増えても、そこにつなぐことのできる「人」が無いと、社会制度の網の目から漏れてしまいます。そのような方を少しでも減らすことができるように、ホームレス支援全国ネットワークは人材育成事業を急務であると考えました。

2013 年度ははじめての上級講座の開講も予定しております。情熱を持った皆様の参加を心から歓迎しつつ、伴走型支援人材育成講座の受講者が、困窮状態におかれた方々の支えになれるよう、講義を実施します。これからの「困窮・孤立者」の支援をより一層充実したものにしていきましょう。

１．今日の生活困窮者問題と伴走型支援

《目標・ポイント》

この章では、生活困窮者への伴走型支援について基本的な考え方を学ぶ。具体的には、以下の３つのことがらについて理解を深める。

(1)今日の生活困窮状況は経済的困窮と社会的孤立の複合としてとらえられるべきである。したがって、生活困窮者支援も経済的困窮と社会的孤立に同時に対応するものでなければならない。

(2) 生活困窮状況は、社会的排除によって生じている。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。したがって、個人に対する支援と社会を創る活動（地域に対する働きかけ）とはセットで考えられねばならない。

(3) 上記２つの要件を満たす支援が伴走型支援である。その理念は以下の７つである。

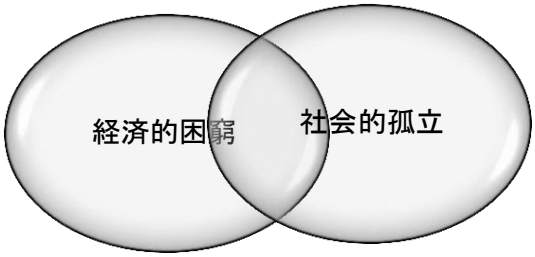
① ３つの縁が持つ＜機能＞をモデルとした支援
② 個別的かつ包括的な人生支援
③ 存在の支援
④ 多様な自立概念をもつ可変的かつ相互的な支援
⑤ 当事者の主体性を重視する支援
⑥ 日常を支える支援
⑦ 参加包摂型社会を創造する支援

１．今日の生活困窮者問題－社会的排除による経済的困窮と社会的孤立の複合

1.1 経済的困窮と社会的孤立の複合

今日、生活困窮者が抱える困難は２つある。ひとつは**経済的困窮**であり、もうひとつは**社会的孤立**である[8]。両者は相互に影響し合いながら生活困窮者を生み出している。私たちは今日の生活困窮状況を**経済的困窮と社会的孤立の複合**ととらえるべきである（図表1-1）。

図表1-1 困窮･孤立の複合としての生活困窮状況



1.1.1 経済的困窮の拡大

まず、経済的困窮状況について確認しておこう。状況経済的困窮自体は以前からあった。だが1990年代以降の経済的困窮の特徴は､従来の日本型生活保障の弱体化による雇用の不安

[8] そのほか、場合によって身体的困窮（心身の病気や障がい等）が該当する場合もあるだろう。

定化を背景にもつことである。

戦後日本の生活保障（雇用と社会保障との連携）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で、女性が家族内のサービスを提供していった。生活保障が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ため社会保障支出は抑制され、かつ、そ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[9]。

しかし、グローバル化にともなう国際競争の激化や脱工業化を背景とした1990年代以降の構造的な長期不況により、雇用は不安定さを増していった。

『厚生労働白書』（平成24年版）によれば、1990年代以降、長期失業者数は大幅に増加し2010年には100万人を超えている。また、年齢層の長期的な推移をみると、44歳以下の割合が増加しており長期失業者の低年齢化傾向も見られる[10]。

同時に進んでいったのが雇用の非正規化である。1995年に出された『新時代の「日本的経営」―挑戦すべき方向とその具体策』（日本経営者団体連盟）では、労働者を「長期蓄積能力活用型グループ」「高度専門能力活用型グループ」「雇用柔軟型グループ」に分けることが提唱された。「雇用柔軟型グループ」とは、パートや派遣労働者などの非正規労働者である。こうした長期雇用慣行を見直す流れの下、1999年、2003年の労働者派遣法改正によって派遣労働の適用可能業種の拡大なども行われ、非正規労働者は増大していった。総務省労働力調査によれば、2013年１月時点の非正規職員・従業員数（男女）は1823万人、雇用者全体に占める割合は35.3％にのぼっている[11]。調査方法等が異なるため単純な比較はできないものの、1985年の非正規職員・従業員比率は16.4％であり、この間、非正規職員・従業員の比率は約20ポイント上昇している[12]。

ただし、問題は、非正規雇用が増えたことだけではなく、非正規雇用という働き方が生活困窮と直結する日本社会の構造にあった。非正規雇用が増加したとしても、社会保障制度が十分なセーフティネット機能を果たしていれば困窮状態に陥らなくてもすむ。たとえば、オランダやデンマークでも雇用の非正規化は進んでいるが、同時に不安定な雇用と生活保障とを結びつける「フレキシキュリティ」とよばれる仕組みが存在しており、それによって人びとが困窮状況に陥ることを防いでいるという。

しかし、日本ではそのような仕組みの構築が遅れている。上述したとおり、日本型生活保障は、企業による雇用保障と家族内での性別役割分業を背景として制度設計されていた。高齢者世代の生活保障を中心として組み立てられた制度のもとでは、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

---

[9] 宮本太郎著『生活保障－排除しない社会へ』, 2009 年, 岩波新書
[10] 厚生労働省 編 『平成 24 年版 厚生労働白書』, p.165, 2012 年
[11] 労働力調査（基本集計） 平成 25 年（2013 年）1 月分結果
http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/tsuki/index.htm
[12] 厚生労働省 編 『平成 24 年版 厚生労働白書』, p.167, 2012 年

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る[13]。また、2011年の賃金構造基本調査によれば正規雇用と非正規雇用との間の賃金格差は顕著であり、非正規雇用労働者の場合、年齢を重ねても賃金はほとんど上昇していない[14]。さらに、性別役割分業のもとでは女性の就労は家計補助的なものと位置づけられていたこともあり、パート労働等の非正規労働の最低賃金は低く押さえられ、社会保険等の制度も正規雇用労働者との間に格差があった。このような状況でシングルマザーの経済的困窮も生じている。

経済的困窮の拡大は生活保護の被保護人数・被保護世帯数の増加に示されている。2013年５月時点での被保護人員の概数は215万3816人となっている（ただし、わが国における生活保護の捕捉率は低く約２割程度とも言われており[15]、実際の経済的困窮者の数はその数倍に上ると予想される）。また、図表1-2に示す通り、世帯類型別に2002（平成14）年度と2013（平成25）年度を比較すると、どの保護世帯数も増加しているが、特に稼働年齢層が多く含まれると考えられる「その他」世帯の割合が大きく増加している[16]。このことからも雇用の不安定化が経済的困窮を拡大させていることがわかる。

図表1-2 世帯類型別の保護世帯数と構成割合の推移

◆平成14年度

	被保護世帯総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他の世帯
世帯数	869,637	402,835	75,097	319,302	72,403
構成割合（%）	100	46.3	8.6	36.7	8.3

資料：平成14年度福祉行政報告例

約４倍増

◆平成25年３月（概数）

	被保護世帯総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他の世帯
世帯数	1,571,894	704,442	111,776	467,193	288,483
構成割合（%）	100	44.8	7.1	29.7	18.4

1.1.2 社会的孤立の深化

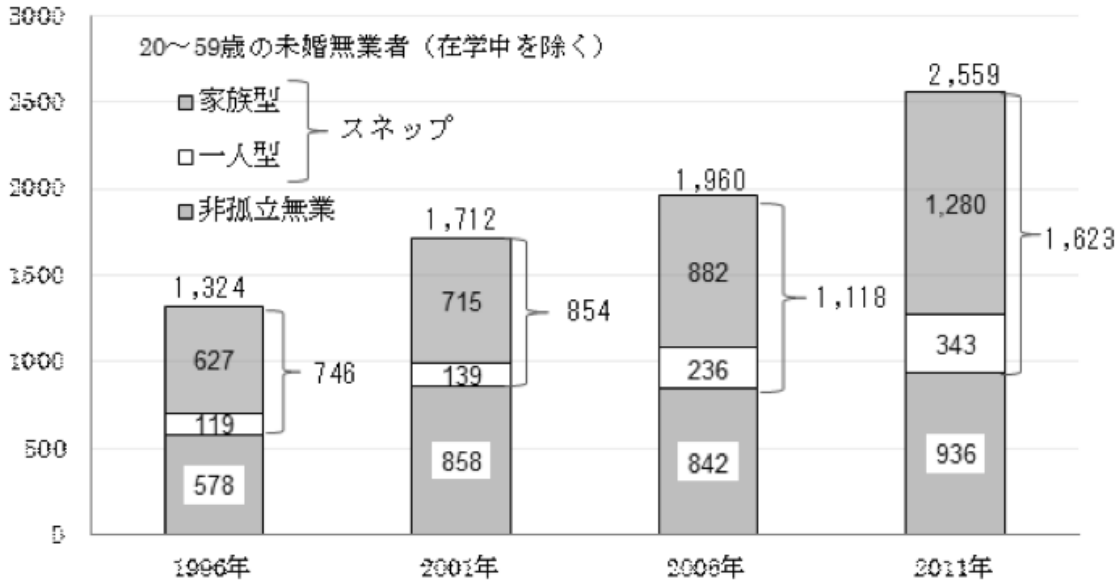
次に、社会的孤立の状況についてもデータで確認しておこう。2013年１月に発表された『孤立無業者の現状と課題－スネップ162万人の衝撃－』[17]は、「20歳以上59歳以下の在学中を除く未婚無業者のうち、ふだんずっと一人か一緒にいる人が家族以外いない人々」を「孤立無業」（Solitary Non-Employed Person:SNEPスネップ）と定義し、その数を図表1-3

[13] 厚生労働省 編 『平成 24 年版 厚生労働白書』, p.169, 2012 年
[14] 厚生労働省 編 『平成 24 年版 厚生労働白書』, p.167, 2012 年
[15] 日本弁護士連合会 『Q&A 今、ニッポンの生活保護制度はどうなっているの』 http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/publication/booklet/data/seikatuhogo_qa.pdf
[16] 厚生労働省地域福祉課 『今後の生活困窮者支援について』（ホームレス支援全国ネットワーク勉強会資料, 平成 25 年 7 月 19 日）
[17] 玄田有史著『孤立無業者の現状と課題－スネップ 162 万人の衝撃－』, 22 頁, 32 頁, 41 頁, 52 頁, 2013 年 1 月, 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的研究推進事業」

に示すとおり162.3万人と推計している。

図表1-3 60歳未満未婚無業者の推移

（単位：千人）



（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、生活行動編における、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。

（資料）玄田有史『「孤立無業者の現状と課題－スネップ162万人の衝撃－』,32、52頁, 2013年１月, 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」

その数ともに注目すべきは、孤立無業者（SNEP）の生活活動についてである。上記報告書では、孤立無業者を「家族型孤立無業」と「一人型孤立無業」にわけているが（それぞれの定義については図表1-3の注を参照）、「一人型孤立無業」と「非孤立無業」の生活時間（１日平均）を比較した場合、「テレビ・ラジオ・新聞・雑誌」に費やす時間は、「非孤立無業」の187.8分に対して、「一人型孤立無業」では282.0分となっている。また、「受診・診療」についやす時間問題は「非孤立無業」の12.6分に対して、「一人型孤立無業」では41.0分である。さらに、報告書は「孤立無業」は「非孤立無業」に比べて求職活動に消極的であり、就業希望を持つ割合は少ないことも指摘している。

ここで重要なのは「孤立無業」の意欲や活力の低さを非難することではないだろう。問題は「無業」かつ「孤立」、とりわけ「孤立」であることに存在するのではないか。これ

らの結果からは、生活への意欲や活力が「孤立」状態によって失われていること、意欲や活力が「社会的なもの」（社会関係の中で築かれていくもの）であることが示唆されているように思われる。

高齢者層においても社会的孤立化は深刻さを増している。藤森克彦によれば、図1-4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割は存在するのである[18]。

図表1-4 「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。

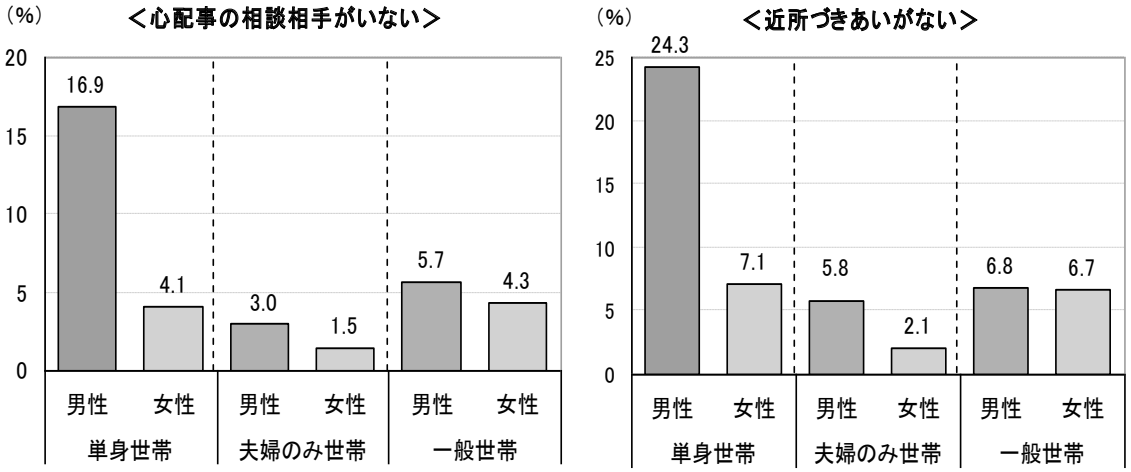
２．「家族以外の人と過ごす時間をもたなかった人の割合（最低値）」は、「100%－学校・職場の人と行動した人の割合－その他の人と行動した人の割合」で算出。「学校・職場の人」とも「その他の人」とも一緒にいた人の割合が不明なため、上記はあくまで「最低値」である。

（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）により、藤森計算。

また、図表1-5からは、高齢単身男性で「心配事の相談相手がいない」、「近所づきあいがない」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こと」を予想している[19]。

[18] 藤森克彦著『単身急増社会の衝撃』, 150 頁, 2011 年, 日本経済新聞出版社
[19] 藤森克彦著『単身急増社会の衝撃』, 163 頁, 2011 年, 日本経済新聞出版社

図表1-5 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）上記三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）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）。

1.1.3 経済的困窮と社会的孤立の負のスパイラル

経済的困窮は社会的孤立を深刻化させ、また、社会的孤立は経済的困窮を拡大させる。今日の生活困窮問題は、経済的困窮と社会的孤立の負のスパイラルによって生み出されたものとして理解することが重要である。そこには以下のようなメカニズムが想定される。

経済的困窮は、一方では、社会的サービスの利用や消費行動を抑制し交友等の人間関係にまつわる費用、子どもたちの学習に関する支出など人々の行動と出会いを制限する。その結果、社会とのつながりが希薄となり、本来人が持つべき社会関係資本の貧困化を引き起こす。かねてより「金の切れ目が縁の切れ目」と言われていた通り、経済的困窮による孤立化が今日急速に広がっている。現在の孤立化は、単に個々人の考え方や生き方の変化によって起こったものではなく、このような経済的困窮状況がその背景にあって引き起こされている現象だと言える。

その一方で、社会的孤立がさらなる経済的困窮を生む。経済的困窮の結果生じた孤立が、さらに経済的困窮を拡大再生産させることもある。なぜか。

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からである。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、社会関係の喪失が自らの生の意味喪失をもたらし、それがひいては生きることへの意欲の喪失へとつながるからである。人は自己の存在意義や役割、また働く意義、生きる意欲を、他者を媒介して見出す。「人は何のために働くのか」の問いを「人は誰のために働くのか」という問いから切り離すことはできない。しかし、社会的孤立＝社会の無縁化は、私たちから「誰のために」という他者性の問いを奪いとる。その結果、自らの存在意義や労

働意欲、社会参加意欲などが醸成されず、経済的困窮が一層進むことも考えられるのである。

このように、「金の切れ目は縁の切れ目」であり、また、「縁の切れ目は金の切れ目」を生み出す。経済や就労の不安定さなど、個人の努力だけでは解消できない社会や経済の問題が経済的困窮の要因であることは言うまでもないが、一方で経済的困窮が孤立化を促進させた結果、本人の自立意欲を低下させ、経済的困窮を招いていることも想定される。したがって、困窮の始まりが経済的困窮に限定されることはない。社会的孤立―たとえば離婚や家族との離別、会社の倒産（と言う社縁からの分離）など―によって悪循環の引き金が引かれることもあるのだ。経済的困窮が社会的孤立を生み、社会的孤立がさらなる経済的困窮を生む。そうした経済的困窮によって人はより一層深刻な社会的孤立状態へ陥るといった負のスパイラル（悪循環）が想定されるのである。

たとえば、阿部彩は「社会的排除」の概念の説明の中で次のような例を挙げている[20]。

> ・・・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ろう。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。・・・

社会的孤立が生活困窮とつながることは、野宿者の調査からも示されている。稲月正は、北九州市での野宿者調査から、「野宿になった理由」として「社会関係」や「生きる意欲」を挙げる人の比率が相対的には低くはないことを示している（図表1-6）[21]。その具体的な内容は「家族がいなくなり人生に疲れた」、「妻がいなくなった」、「何もすることが無く、行く場所がなかった」、「世間にうまく溶け込めない」、「出て行って欲しいと言われた」等であった。

また、「野宿する直前の職（野宿直前職）」に就いていたときに「相談したいことがあった」と答えた野宿者（全体の46.4%）のうち、「誰にも相談しなかった」と答えた人が約４割に上ることを明らかにしている（図表1-7）。

その背後には家族や地域からの排除と社会的孤立があるだろう。図表1-8（ａ）に示すように、「野宿直前職」時の家族形態を尋ねたところ「本人のみ（単身者）」は64.9%であった。また、近隣関係（図表1-8（ｂ））では「隣近所とつきあいはなかった」人が41.8%

---

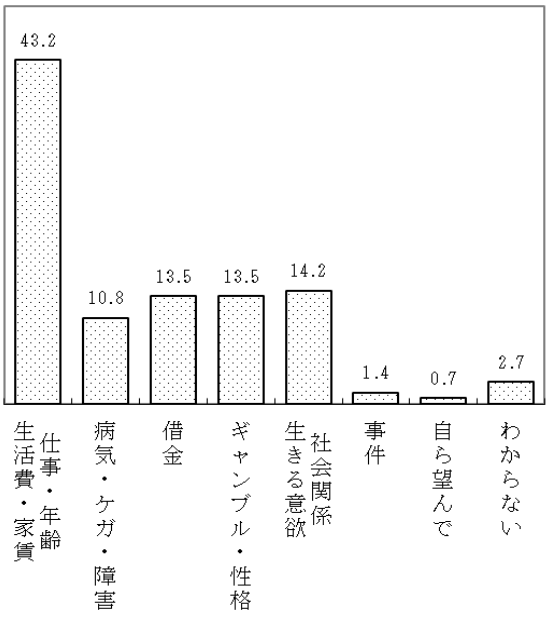
[20] 阿部彩『弱者の居場所がない社会－貧困・格差と社会的包摂』, 5-6 頁,2011 年, 講談社現代新書

[21] 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」』, 191-196 頁, 2006 年, 明石書店

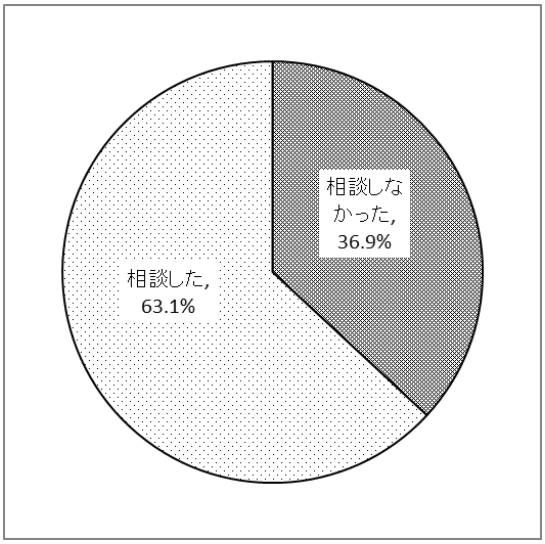
であった。野宿者の多くは男性であり、ここでも単身高齢男性の社会的孤立化傾向がうかがえる。

さらに、社会的孤立は就労意欲とも関連している。図表1-9からは、「社会的孤立感（まわりにたくさん人はいるが人間は結局は一人ぼっちだ）」と考えている人では「訓練を受けて技術・技能を身につけたい」という回答比率が低いのである。（この背後には、野宿期間の長さも関係している。野宿期間が長いほど社会的孤立感も高く、就労訓練意欲は低い。）

図表1-6 野宿になった理由（自由回答）

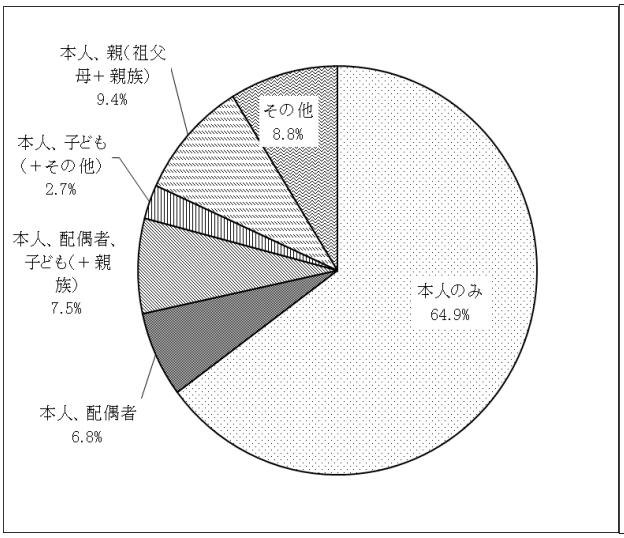


図表1-7 「野宿直前職」時に相談したか

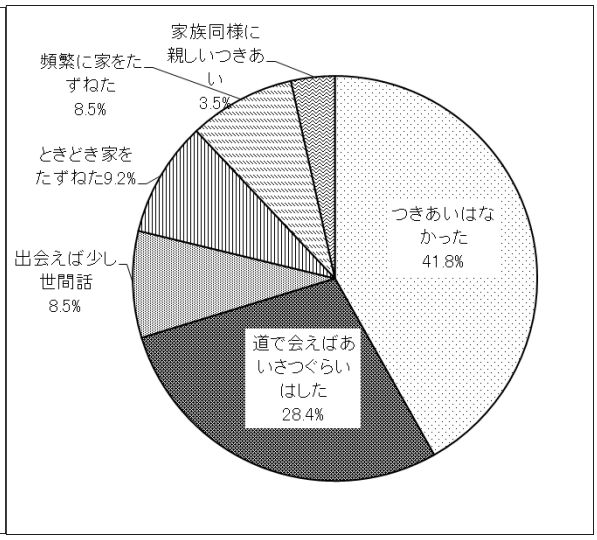


図表1-8 「野宿直前職」時点での社会的孤立

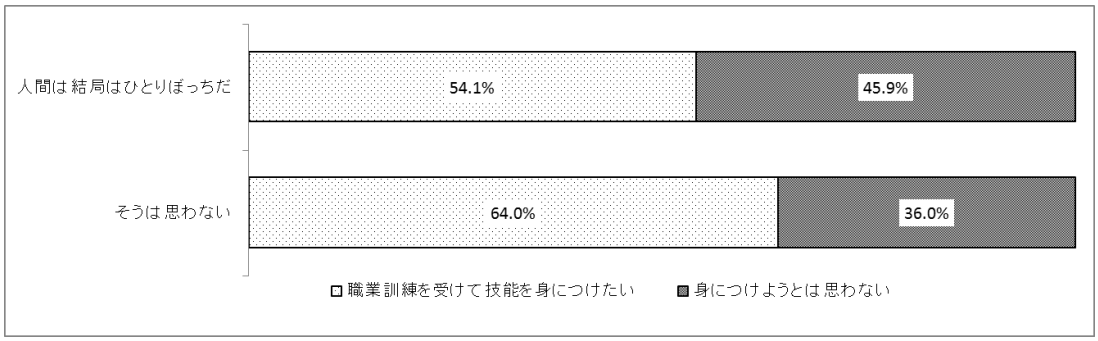
（a）家族形態



（b）近隣関係



図表1-9 社会的孤立感と職業訓練希望



岩田正美は、職業と住宅の安定性よってホームレスを類型化し、その類型と野宿の過程を分析し、野宿に至るプロセスに社会関係的な要因も関係していること示している[22]。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」、「労働宿舎型」、「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る層である。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。具体的には、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、といったパターンである。このことは、孤立化という経験と路上生活との間に何らかの関係があることをうかがわせる。希望や生きがいというのは、自立生活の開始や継続にとってとても大事な要因であろう。希望の喪失や生きる意味の喪失は野宿生活へと人をいざなうし、また、そこから抜け出す事を難しくしている。

「労働宿舎型」も社会的孤立と関係がある。そこに住む人々の社会関係は職場を通したものに特化しており、地域や家族のつながりは極めて弱い。それゆえ、職場のつながりの喪失が即住宅と社会関係の喪失につながり、路上に排出されることを岩田は指摘している。

さらに「不安定型」であるが、これは「安定型」とは対極にある。そもそも家族、職場、地域といった場での社会関係そのものが非常に弱い。社会とのつながりが最初から非常に弱い人たちであり、何かあれば真っ先に路上に放り出される危険性がある人たちである。この人たちには野宿期間が長いという特徴もあるという。このように、さまざまな社会関係からの排除と社会的孤立は野宿化とも関連しているのである。

1.1.4 経済的困窮と社会的孤立の世代間連鎖

経済的困窮と社会的孤立の負のスパイラルは、単に生活困窮の当事者の世代の中だけで生じているのではない。親から子へと世代的に連鎖している場合もある。

道中隆は、ある市において貧困の世代間連鎖について調査し、図表1-10に示すように、被保護世帯の４分の１が生家での生活保護受給歴があること、母子世帯において貧困の世代間連鎖が強く見られることを指摘している[23]。

---

[22] 岩田正美著『現代の貧困－ワーキングプア／ホームレス／生活保護』, 2007 年, ちくま新書

[23] 道中隆著 「保護受給層の貧困の様相－保護受給世帯における貧困の固定化と世代的連

図表1-10 経済的困窮の世代的連鎖

調査数		該当世帯	該当割合
	390世帯	98世帯	25. 1%
うち母子世帯数	106世帯	43世帯	40. 6%

この表では経済的困窮（貧困）の連鎖のみが示されているが、おそらくそうした連鎖が生じる背景には、社会的孤立（さらには障がいや病気などの身体的困窮）が介在しているものと思われる。

1.2 ＜ハウスレス＞と＜ホームレス＞

今日の生活困窮問題は、経済的困窮と社会的孤立の複合的過程である。このような視座を、私たちはホームレス支援の活動の中から獲得してきた。ホームレスが抱える困難の一つは経済的困窮である。住居がないことは就職を妨げ、様々な社会的手続き（年金や生活保護など）を困難にする。さらにかれらは、食料、衣料、医療など物質的、経済的なニーズのほとんどにおいて困窮状態に置かれている。こうした物質的、経済的困窮状況を、私たちは**＜ハウスレス＞**と呼んできた。炊き出し活動や支援物資の配布、アパート設定、就職支援、生活保護等の諸手続きなどは、経済的困窮状態に対する支援である。そして、ホームレス問題を＜ハウスレス＞問題とのみとらえるのなら、この困窮状況が解消されれば問題は解決したこととなる。

しかし、一旦ホームレスを脱した自立者が再びホームレスへと戻るという事態が起きている。なぜなのであろうか。私たちは、ホームレス状態、もしくはかれらの抱える問題は＜ハウスレス＞ではとらえ切れないと考えた。ホームレス化、再ホームレス化の背後には、家族、友人、知人など、人と人との社会関係の喪失、すなわち**＜ホームレス＞**問題があるのではないか。事実、ホームレスの実態調査においては、「ホームレスになった理由」として失業など経済的理由が最も多く答えられていたが、離婚や死別など家族との離別、不和と言った社会関係的要因を挙げる人も少なくなかった。

そうであるならば**ホームレス**とは、＜ハウスレス＞状態であると同時に＜ホームレス＞状態にある人びとを示す言葉に他ならない。ホームレスを＜ハウスレス＞すなわち野宿生活者とのみ理解し、それに即した支援を講じた結果、再び野宿への回帰が生じたのであるなら、「ホームレスとは何か」、「ホームレス支援とはいかなるものか」について今一度問い直さなければならない。ホームレス支援とは、＜ハウスレス＞（物質的、経済的困窮）との闘いであると同時に、＜ホームレス＞（社会的孤立）との闘いであった。これは生活困窮者支援においても同様である。

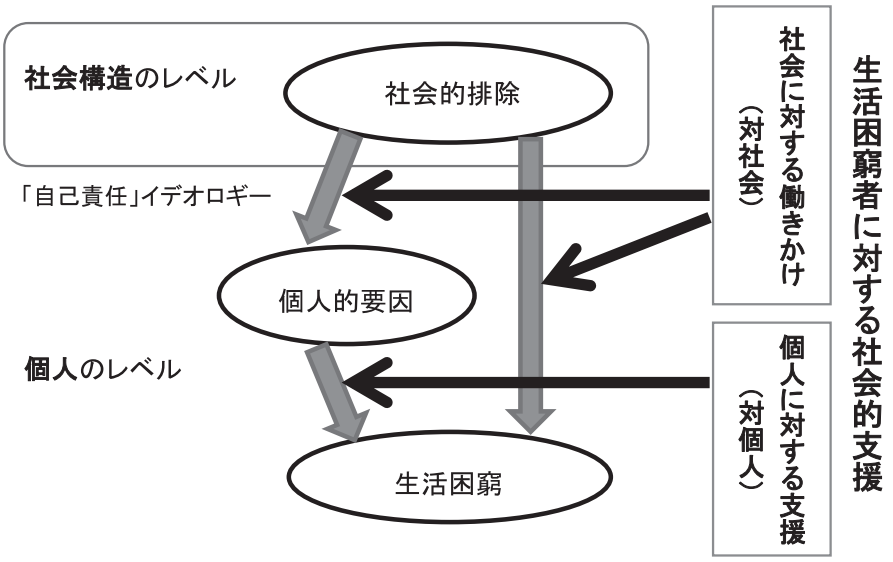
鎖」,『生活経済政策』No.127, 2007 年 8 月号, 生活経済政策研究所

1.3 生活困窮と社会的排除－「自己責任」論を超えて

ところで、生活困窮としてとらえられるこのような状況は、**社会的排除**によって生じている。社会的排除とは、財・権力を持つ人びとや機関が、ある特定の人びとを同じ社会のメンバーとなる資格を持たない存在として主要な社会関係や社会制度から締め出すことである[24]。「締め出す」という言葉からわかるとおり、社会的排除は（単なる分配に関する概念ではなく）**関係を示す概念**である。分業が進んだ社会の中で人が生活していくためには社会の中に組み込まれ、その一員として認知される必要がある。しかし、帰属する家族、地域、組織を持たず定住していない人たち（単身・住所不定・無職の人びと）は、社会のメンバーとは見なされず、往々にして権利や福祉を保障する関係や制度の枠から閉め出されがちである。その結果、排除された人びとは、生活困窮状況に陥りやすい。

したがって、ある人が経済的困窮（貧困）や社会的孤立状態に「ある」ように見え、当人自身も経済的困窮や社会手孤立状態に「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」場合も多いのである。しかし、そうした社会的排除のメカニズムは隠されやすい。それを隠すのが「自己責任」というイデオロギーである[25]。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。個人の経済的困窮や社会的孤立は、その人を取り巻く社会的排除の仕組みと無縁ではない。

図表1-11 社会的排除、個人的要因、生活困窮、社会的支援



したがって、生活困窮者に対する社会的支援は、①個人に対する支援（対個人）と②参加

[24] 西澤晃彦著,『貧者の領域－誰が排除されているのか』,河出書房新社,2010 年,p.21
[25] 「あるもの」を「ないもの」のように思わせたり、「ないもの」を「あるもの」に見せかける言説をイデオロギーと呼ぶ。自己責任論や安全神話もその一つである。

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）とのセットで考えられねばならない（図表1-11）。たとえて言うならば、風呂から水があふれ出しているときに、バケツで水をくみ出すことが個人に対する支援であり、水道の蛇口を閉めることが参加包摂型社会を創る活動である。

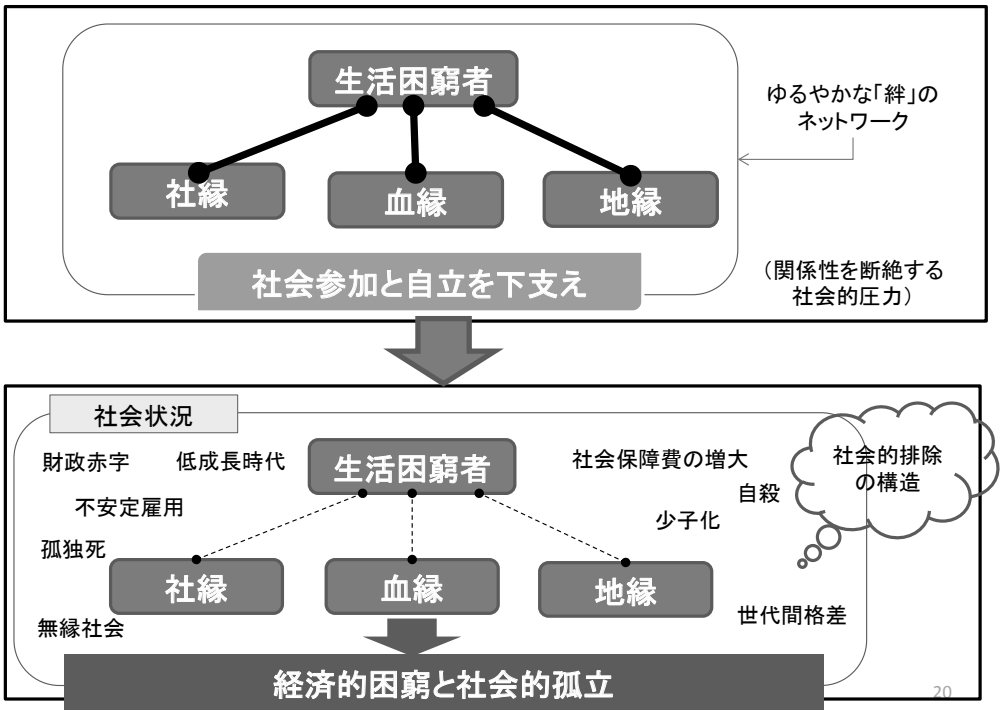
２．伴走型支援とは何か－伴走型支援における７つの理念

このような生活困窮状況に対して有効な社会的支援が伴走型支援である。伴走型支援とは、**経済的困窮と社会的孤立に同時的に対応する支援**であり、**個人に対する支援と社会に対する働きかけをともに志向した支援**でもある。その理念は以下の7つに整理することができる。

2.1 第１の理念：３つの縁が持つ＜機能＞をモデルとした支援

従来日本社会は、地縁、血縁、社縁といわれる「３つの縁＝３つの関係基盤」を中心に形成されてきた。しかし、３つの縁は現在急速に脆弱化している。結果、困窮者の孤立化が進み、制度や社会資源はあるにも拘わらず、それにつながらない、あるいはつながることができない困窮者が増加した（図表1-12）。伴走型支援は、これら３つの縁が持つ**＜機能＞**に着目し、それを補いつつ新しい参加包摂型社会の創造を目指すものである。

図表1-12 3つの縁の脆弱化と生活困窮状況



これら３つの縁には課題や問題も当然あった。先に述べたとおり、血縁、地縁、社縁の有無は人びとが社会的に排除される際の基準でもあった[26]。また、３つの縁は、身内の責任論

[26] 家族を持たず、地域に定住せず、会社的組織に属さない人びとは、日本社会の中で排除

に象徴されるように「限定された人や関係」にのみ責任を負わせる閉鎖的、自己完結的、あるいは封建的な面を持っていた。

それゆえ、ここで大切なのは「血」「地」「社」に貼りついた＜伝統的な規範＞ではなく、「縁」が持つ＜機能＞である。例えば経済的な困窮状態に陥った際、ハローワークや年金制度、さらに生活保護など、様々な制度や社会資源を紹介し、そこにつなげてくれたものの一つがこれら３つの縁であった。あるいは身辺的な困窮状態に落ちいった時、医療や障がいや老齢の福祉制度につなげたのも、それらの３つの縁であった。社会保障制度は申請主義を原則に活用されてきたが、現実は常に困窮者の横には誰かがおり申請自体を援助してきたのである。

これら３つの縁の＜機能＞を考える上で、最も象徴的であったものが血縁（家族）の持つ＜機能＞である。伴走型支援を考える上で、以下では家族（家庭）をモデルとしよう。

ただしそれは家族やその機能全体を分析し再現することを目的としていない。当然、ここに挙げられた機能が家族機能のすべてを網羅しているわけではない。また、家族をモデルとすることは、従来の家族や家庭をそのまま肯定するものでも、それを理想とするものでもない。家父長制的家族制度が持つジェンダーに立脚した不払い労働や権力構造など、現実の家族が多くの問題を抱えており、伴走型支援はそこへの回帰を目指すものではない。

以上を踏まえた上で、伴走型支援を理解するために、家族のもつ機能と伴走型支援の機能とを対応させたのが図表1-13である。

図表1-13 家族が持つ＜機能＞と伴走型支援が持つ機能の対応

家族の持つ機能	伴走型支援が果たす機能	伴走型支援の方法
家族内のサービス提供（住居・食事・睡眠・看護・教育・服飾など）	包括的・横断的・持続的なサービス提供機能	既存の社会資源を「制度またぎ」で「つなぎ－もどし」ながら活用
家族・家族外の社会資源利用にもとづく対処	持続性のある伴走的コーディネート機能	
記憶の蓄積とその記憶に基づく対応	記憶の蓄積と記憶にもとづくサポートプランの設定機能	サポートプランの設定とデータベース構築
役割を担い合うこと	自尊感情と自己有用感の一体的な提供機能	社会参加支援を通した役割創出と生き甲斐支援

まず、家族の持つ機能を、「家族内のサービス提供」、「家族・家族外の社会資源利用にもとづく対処」、「記憶の蓄積とその記憶に基づく対応」、「役割を担い合うこと」の４つと仮定した。そして、伴走型支援が果たす機能を、それらに対応するかたちで、①包括的・横断的・持続的なサービス提供機能、②持続性のある伴走型コーディネート機能、③記憶の蓄積と記憶にもとづくサポートプランの設定機能、④自尊感情と自己有用感の一体的な提供機能とした。以下、こうした４つの伴走型支援が果たす機能について説明しよう。

されやすい存在であった。その典型が寄せ場労働者であり、ホームレスであり、非正規雇用の若者や外国人労働者であった。

2.1.1 包括的、横断的、持続的なサービス提供機能

家族（家庭）における第１の機能は、「家庭内のサービス提供」である。
家族（家庭）は、家族成員に対して直接的なケアやサービス提供を行ってきた。衣食住をはじめ、教育や看護・見舞い、日常的なサービス提供やケアなど、家族内で担える様々な必要について、分野を選ばず包括的かつ横断的、また持続的に提供してきた。

しかし血縁や家族のつながりが薄くなり、これまで家族が提供していたサービスが家族内では賄えない時代となった。このような状況に対しては、一部行政や企業が対応を始めている。単身化に合わせた商品の開発や流通方式の開発、従来家庭内労働とされてきた介護を社会的に制度化したことなどはその象徴である。

ただ現状においては単身化や無縁化の進行に社会資源が追いついていないのも事実である。そこで伴走型支援は、困窮者のニーズに合わせて社会資源の創造を支援する。それは、家族が家族成員の必要に合わせて提供できるケアの内容を拡充していったことと同じである。伴走型支援は、それを社会資源創造で手当てする。ただし伴走型支援は、家族が直接のサービス提供者であったこととは違い、極力それ自身がサービス提供者になることを避ける。地域における資源創造を支援し、できた社会資源を活用するためのコーディネート支援である。

2.1.2 持続性のある伴走的コーディネート機能

家族（家庭）における第２の機能は、「家族・家族外の社会資源利用にもとづく対処」である。家族成員のニーズに家族（家庭）は、自らの領域において対処を模索する。しかし、事態の深刻さやニーズの内容によっては家族（家庭）内での対応では収まらず、家族は家庭外の社会的サービスや社会資源を利用することになる。この際に家族が担う役割が「持続性のある伴走的コーディネート」である。例えば、家族（家庭）内で看護することで治る病気なら家族が看護する。しかしそうではない場合、当然病院につなぐことになる。しかもそのようなコーディネートが一回限りで終わらず継続的に、あるいは段階的に行われる。さらにニーズによっては、いくつかのサービスを組み合わせるような横断的な対応を取る。また、つなぎ先の社会資源が本当に家族のニーズにマッチしているのかを検証し、もしつなぎ先が良くなければ「もどし」「つなぎ直す」ことを繰り返した。この「つなぎ」と「もどし」、そして「つなぎなおし」の連続的な行使が家族（家庭）の機能として存在していた。特に「もどし」の機能が働いていたことは家族の機能にとって大きなポイントである。

しかし、孤立化が進み社会保障制度をはじめとする様々な社会資源があるにも関わらず、それにつながらない困窮者が増えた。これは３つの縁の中で手当てされてきた伴走的なコーディネートが機能しなくなった結果である。伴走型支援は、家族（家庭）をはじめ3つの縁が持っていた持続性のある伴走的コーディネートであり、困窮当事者に必要な情報を伝え社会資源とつなぐ支援である。もし、つなぎ先の資源が不適当であった時は、「もどし」、さらに「つなぎ直す」。これまでの支援現場においても「つなぐ」ことはなされていた。しかし、制度が縦割りに留まっている限界もあり、実際「つなぎ」が「投げ渡し」に終わることもあった。それぞれの社会資源が他の資源に「つないだ」際、その後その人がどうなったかについてつなぎ元の関わるところではなかったからだ。つなぎ先が貧困ビジネス施設や劣悪な受け皿であった場合、単身孤立状態の困窮者は最悪の事態を迎えることにもなりかねない。

持続性のある伴走的コーディネートは、「もどし」の機能を働かせ、さらに制度横断型の対応ができることによりこれらのリスクを回避する。

家族が成長に従って役割を変えていくように、伴走型支援もいくつかのステージを想定しなければならない。問題が最も深刻である急性期を担うのは伴走支援を行う支援者である。しかし、それが一生続くわけではない。伴走的なコーディネートはいずれ誰かに引き継がねばならない。それは子どもが巣立ち新たな家庭を築くのと同じである。支援者は、急性期を乗り越えた当事者が地域の中で暮らしていく上で伴走的なコーディネートをしてくれる「キーパーソン＝地域の伴走者」を当事者と共に捜す。伴走的コーディネートは暫時地域のキーパーソンへと引き継がれていく。

2.1.3 記憶の蓄積と記憶にもとづくサポートプランの設定機能

家族（家庭）における第３の機能は、「記憶の蓄積とその記憶に基づく対応」である。

家族（家庭）は記憶の蓄積の場所であった。寝食を共にし、長期にわたり共にいることで、必然的に家族はお互いの情報を記憶として蓄積していった。

この家族における記憶の蓄積には２つの役割があった。第１には、それが家族共通の思い出であり、自己認識や相互承認の核となること。自分のことを知ってくれる人の存在が安心できる居場所には必要であった。第2に、過去の記憶が蓄積されていたことにより、現在起こっている家族のトラブルや家族が抱える困窮に対して、過去の記憶や経験を活用し対応することができたこと。例えば過去の既往歴を知っていることで、現在の病気を推察したし、本人の性格や失敗事例、成功事例を知っていることで現在本人の抱えている困難事象に対して様々な対処やアドバイスを行った。

このように記憶を蓄積していることは、現状の事態に対応できるデータベースを家族がもっていたことを意味する。また、そこでなされた対応は、そのような蓄積されたデータに裏打ちされており、明文化はされてはいないが付け焼刃の対応ではなく、その前後を踏まえた方針（サポートプラン）をもった対応であった。

困窮者支援の現場においては前知識や情報がない状態で支援を開始することが多く、対処には相当の困難が伴う。これまでの縦割りの相談窓口におけるアセスメントがそれぞれ単独で繰り返されることによる本人の負担の問題や、せっかくのアセスメント情報が蓄積されないことなど課題は多い。このため伴走型支援においては、ワンストップ型の総合的な相談窓口が想定されており、そこにおいては家族機能として存在した記憶の蓄積の機能をデータベースとサポートプランのシステムを創ることによって対応することになる。また、このような記憶が共有されることによって、他人に対してチームケアが可能となった。なお、ここにおける個人情報の取り扱いは、本人承諾はもとより、慎重に実施されなければならないことは言うまでもない。

一方で伴走型支援において支援者による支援が永続することはない。支援者による支援の後、地域社会での暮らしがはじまる。地域での暮らしの中でも、やはり自分のことを知っていてくれる存在が必要となる。伴走型支援は、地域における記憶の蓄積のため当事者に合わせた「キーパーソン＝自分のことを知ってくれている人」を確保することが含まれる。

2.1.4 役割の担い合いによる自尊感情と自己有用感の一体的な提供機能

家族（家庭）における第４の機能は「役割を担い合う」ことである。

困窮者にとって家族はいざとなったら助けてくれる存在であるが、同時に自分自身家族の一員としてなんらかの役割を与えられる場所である。３つの縁は、「助けられる」と同時に、「助ける」という役割を相互に担い合うことによって成立していた。例えば、最初はすべて親の世話になっていた子どもは成長と共に役割を担っていく。家族に頼られ用いられた時、人は自己有用感を持った。また、困った時に家族が助けてくれることによって人は自尊感情を強く持つことができた。自己有用感と自尊感情を一体的に提供することが家族機能であった。

この機能も無縁化の中で失われつつある。本来、相談事業をはじめとする社会保障制度の充実は困窮者を孤立無援状態から解放し、自分は大切にされている、自分は尊い存在なのだという認識を与える。しかし、社会保障制度にたどり着けないことで「自分は大事にされていない」という否定感情を持つ。自尊感情を得ることは、伴走型支援の現場での最も重要な事柄の一つである。

だが、ここで終わるならば、その人の自立は脆弱なものとなる。「助ける側」と「助けられる側」の固定化は自立の妨げにさえなるからだ。伴走型支援においては、その人が何かの役割を得るようになれることを重視する。かつて家族（家庭）がそうであったように、人が自分の役割を地域や社会の中で共に見出すことは人が生きる上で重要であるからだ。人は役割を得ることで自己を認識する。それがないと自己喪失状態となる。伴走型支援は困窮者に寄り添うことによって自尊感情を醸成するのみならず、自己有用感を得るための支援である。「助けられる」だけではなく「助ける」ことよって自己有用感を得ることが安定した自立生活を可能し、再び困窮、孤立状態に陥ることを予防する。伴走型支援は役割の創造に力を注ぐ。

2.2 第２の理念：個別的であり包括的な人生支援

伴走型支援は、生活困窮者の多様で複合的な困窮状況に対しての個別的かつ包括的な支援である。

ワンストップ型の総合相談体制を前提とするが、困窮者が孤立化していることを前提に相談窓口に来ることのできない困窮者を想定することも必要である。よって、伴走型支援はアウトリーチを含む相談体制を構築する。相談スタイル自体の柔軟さと広範が伴走型支援の特徴である。

困窮者が制度に合わせるのではなく、個々の困窮者に合わせたオーダーメイド式の支援計画（サポートプラン）が立案される（詳細は２章で述べる）。このプランには、目前の解決しなければならない諸々の課題や問題に対する手当はもちろんのこと、当事者が自らの人生や生き方を模索できる支援計画でなければならない。よって伴走型支援は「自立支援」であると同時に「人生支援」という射程を持つ。

支援者が関わる期間は限られている。しかし、伴走型支援全体は問題解決時期だけを想定するのではなく、その時期を乗り越えた後の日常生活、それを支える人との出会い、社会的資源や地域などの創造もしくはそれらとのコーディネートを担うことまでを想定する。出会いから看取りまでというトータルな人生プランを想定した支援の枠組みを持っているのが

伴走型支援である。

2.3 第 3 の理念：存在の支援

困窮者が抱える諸々の問題を如何に解決するかは生活困窮者支援における第 1 の課題である。

しかし、伴走型支援は単に当事者が抱える問題を解決する支援に留まらない。従来の相談支援の窓口で実施されてきた問題解決型の相談事業に加え「伴走そのものが支援」と捉える。例えばアセスメントは問題を解決する手段であると同時に、アセスメントから始まる当事者と支援者の関係そのものが支援となる。この意味でアセスメント自体が支援なのである。従来の問題解決型における支援が「対処の支援」とするならば伴走型支援は「存在の支援」をも含むと言える。

ただ「存在の支援」は急性期の問題解決後の「次の支援」ではない。「伴走的な存在」は、確かに日常生活の基盤を構築する時点で最も大きな役割を果たすが、「存在の支援」は実は急性期においても重要である。生活困窮者の多くは社会的排除や孤立化の中で人間関係を失っており、困窮に陥る中で多かれ少なかれ「無援（助けがない）」を経験している。その結果社会に対する信頼、すなわち「いざとなったら助けてくれる社会であること」への信頼を失っている。困窮が深まるほど「助けて」の声が出ないのはこのためである。困窮者は自ら窮状を訴える力を失っているのみならず、「助けてくれる人はいない」という認識を持っている。だから支援の初段階から関係を構築することで、共にいてくれる存在、助けてくれる存在の証明が具体的な問題解決のための対処の成否を決定づける。

当初は支援者が伴走者として「存在の支援」を実施するが、いずれ当事者が日常生活へ移行した後も「伴走してくれる存在」が必要となる。支援者は当事者が地域での生活を始めるために地域における「存在の支援」としての伴走者であるキーパーソンをつくるための支援を行う。

2.4 第 4 の理念：多様な自立概念をもつ可変的、相互的な支援

伴走型支援は多様な自立概念から構成される。身辺に関する生活自立や社会参加を課題とする社会的自立、経済的自立など多様な自立概念を有している。さらに伴走型支援は自立を単に「支援を受けず自助努力で生活を組み立てること」としてのみ捉えず、援助を受ける力である「受援力」を持つことをも含めた総合的な自立概念をもっている。なぜならば困窮が深刻化する社会において困窮者は孤立化しており「助けて」と言えない状況に置かれているからである。その中で「助けて」と言える能力、すなわち「受援力」は社会的自立を果たすために必要な力である。また、社会の側もこの「助けて」をキチンと受けることによって「社会」となる。

また伴走型支援は、「支援―被支援の関係」の可変性や相互性を重視する。支援を一方向的に捉えず「支援する側」と「される側」の固定化を避ける。たとえ受援力を得たとしても被支援の立場に居続けることが、最終的には依存を生み自立へ向かう人々の元気を奪われることになっては意味がない。そうではなく伴走型支援においては、助けられた者が助ける側に変われる「可変性」が担保されなければならない。「助けられた人は、助ける人になれる」。これが伴走型支援における希望である。支えられていた人が支える人となり、支えていた人

がいつでも支えられる側になれる。この相互性と可変性が伴走型支援においては不可欠である。つまり「助けて」とお互いが言える関係、すなわち「助けー助けられる相互支援のネットワーク」が参加包摂型社会である。

伴走型支援は、地域が参加包摂型社会となる中で共感に基づく互酬的関係性を創造する。制度の利用等により、他者の支援を受けなくなることを援助のゴールにするのではなく、必要に応じて制度・サービスを継続的に利用しながら、他者との関わりの中で生きていく力であり、一方で自らも社会的役割を果たしていくという相互的であり互酬的な力を創造する支援である。

2.5 第 5 の理念：当事者の主体性を重視する支援

伴走型支援は、当事者の主体性を重視する当事者主権[27]の立場に立つ。社会的排除の現実は困窮者の主体性を奪ってきた。さらにこのようなことは、困窮者が相談窓口にたどり着いた後も起こり得る事態であった。つまり、従来の困窮者支援の現場では、支援者が当事者以上に当事者のことを知っていると思い込み、当事者に代わり様々な判断をしてしまうという事態が起こっていた。病識や障がい認識の問題もあり、必ずしも本人の認識が前提で進められる場面ばかりではないが、往々にして当事者は専門職によって「素人」として扱われてきた。その結果、「自分のことは自分で決める」という主体性の確保という原則的な事柄が排除されてきた。当事者主権は、当事者自身が自分の専門家であるとの認識に立つ。

ただし、これは「答えは当事者（のみ）が持っている」という単純な理解ではない。当事者を重んじることは、当事者のリクエストに支援者がただ応えるということではないからだ。もちろん支援の専門家が「答え」を持っていると言うことでもない。「答え」は当事者と支援者の間でなされる対話を前提とした当事者の自己決定のもとに創られていく。そもそもそれは「答え」ではなく支援者との対話の中でなされる当事者の決断である。この意味で「答え」は当事者と支援者の「間」に存在している。伴走型支援が関係や存在の支援であるというのはこの意味である。

伴走型支援は自助努力を重んじる。伴走型支援は、誰かを助けるための手法であるのみならず、その目指すところは、当事者が自分で自分を助ける力を得ることである。当事者は「できない人」ではなく「自分を助けることができる人」との認識に立つ。ただし、本来「自助」は「公助や共助が適正に機能している状況」において成立する。また、相互的対話と役割分担を前提とするのが自助であり、孤立の中で自助努力を重ねることは困難である。公助が曖昧にされている社会において当事者主権の議論のみが進むことは、結局は当事者の主体的決断、すなわち自助努力や自己責任さえ取れない孤立無援状況を当事者に押し付けることになる。故に、自助努力が可能な社会環境、すなわち公助の責任を明確に示すことが求められる。

伴走型支援は、当事者が持っている苦難の経験に価値を見出す。当事者は確かに問題を抱えている。しかし当事者が問題なのではない。それどころか当事者が期せずして問題を抱えたことによって得た認識や生きるためのスキルに意義を見出す。その能力を活用することで

[27] 当事者主権とは、支援の専門家のみがサービスの種類や量を決めるのではなく、当事者自らが自己決定していくという立場の表明である。ここでは、生活困窮者を生活の当事者と位置づけ、本人の自己決定権のもと、対話と合意を通して多様なニーズと可能性を実現していく支援の形を当事者主権の支援と考える。

参加包摂型社会を創造する。

困窮当事者が社会や組織の仕組みに自分を合わせることは難しい。生活困窮は人の適応力を低下させる。困窮者が既存のしくみに合わせるのではなく、困窮者に合わせた仕組みや社会を構築するのが伴走型支援の目指すところである。例えば、従来職場は8時間労働を基本としてきた。そして、８時間働くことができる労働者を求めてきた。しかし、そのような働き方がすぐにはできない、あるいは元々できない人もいる。そのような人を単に「働けない人」としてしまうのではなく、その人に合わせた職場づくりの支援をすることが伴走型支援である。３時間働くことができる人に3時間労働の職場を確保する。伴走型支援は当事者主権を重んじることによって、当事者に合わせた職場や社会の仕組みを作るための支援を行う。そのようなユニバーサルな社会を創造することが伴走型支援の役割である。

2.6 第６の理念：日常を支える支援

伴走型支援の場面は、いくつかのステージが想定される。具体的な問題を抱えた急性期においては、支援者はまず諸々の問題の解決を当事者と共に行う。結果就労をはじめ生活の基盤が整う。次のステージでは、支援者の伴走の下に地域生活の基盤となる関係や居場所を確保することに重点が置かれる。そして、最終的には伴走そのものが地域へと委譲され、さらに本人もその一端を担う。つまり、伴走型支援は、これら3つのステージを有し、最終的には日常の構築と継続を目指す支援である。

家族（家庭）モデルにおいて家庭とは「日常の集積」であったと言える。その日常は専門家の手を借りずとも支え―支えられるという「お互いさま」の関係成立しており、それこそが伴走的な参加包摂型社会である。そのような日常を構築することは、専門家を要する社会的支援を必要とする社会的コストの全体的な低減にもつながることにもなる。

日常と生活困窮とは循環的な過程でもある。しかし、日常的な関係が地域の中で構築されていれば、困窮にいたる危機を早期発見することもできる。参加包摂型の社会が日常を支える。それは、脆弱化したこれまでの地縁、血縁、社縁を用いながらも、他人による新しい縁の構築を目指すものであり新しい社会の構築を目指すものである。

しかし、改めて「日常」とは何かを考えると、それは決して「平穏無事」なものではない。急性期の問題が解決された後も問題は絶えず起こる。伴走型支援は「日常は問題が起こる場所である」という認識に立ち、日常を支える参加包摂型社会の構築を目指す。

人は苦労が絶えない現実を生きている。それに加え今日のような不安定就労やそれに因る不安定居宅の時代においては、一層「平穏無事な日常」は望めない。常に問題が起こる中で人と人がどのように出会い、共に生きていくのか。解決できる問題は解決しつつ、しかし、すぐさま解決できない問題を抱えながらも支え、支えられながら生きていける。これこそが伴走型支援が目指す日常であり参加包摂型社会なのである。

2.7 第７の理念：参加包摂型の社会を創造する支援

伴走型支援は徹底して個々人に寄り添う。しかし、個人に対する徹底した支援は社会や地域を問うこととなる。なぜならば困窮の原因は単に個人の問題ではなく、困窮者は個人の努力ではどうしようもない現実の中に置かれているからである。社会的排除や経済的、構造的問題によって引き起こされる格差、さらに困窮者に向けられる差別や偏見など、この社会自

体を改善しない限り、問題は拡大再生産されていく。この点を無視して単に個人にのみ寄り添うことは、支援自体が問題ある社会の補完物になりかねない。困窮かつ孤立化した個人の自立を支援し「社会復帰」できたとしても、そもそも「復帰したい社会であるかどうか」が問われている。

伴走型支援は、個人に寄り添いつつ新しい社会を創造する。それは伴走型支援によって構築される参加包摂型の社会である。誰もが参加でき、排除されることがなく必要な社会資源が整った地域社会を構築することは伴走型支援の役割である。支援者は、当事者に寄り添い、当事者と共に社会資源を開拓・創造する。同時に差別や排除が起こる地域社会が社会的排除を克服するための意識やしくみを構築し参加包摂型社会を創造する。

２．生活困窮者と伴走型支援システム

《目標・ポイント》

この章では、個人に対する伴走型支援の基本的な仕組みについて、以下のことがらの理解を目指す。

(1) 個人に対する伴走支援は、支援形態の観点から、①個別型伴走支援と②総合型伴走支援とに区分できる。

(2) 個別型伴走支援とは、支援者が生活困窮者に対して持続的に関わりながら必要な社会資源（サービス提供の受け皿）のコーディネートを行うことによって、かれらの多様な自立をめざすものである。そのポイントは、①受け皿とコーディネートの分離、②受け皿への「つなぎ」と「もどし」の連続行使、③受け皿のチェック、④受け皿内コーディネーターとの連携、⑤「制度またぎ」の横断的な支援、⑥総合的かつ段階的なサポートプランの構築、⑦データベースの活用 である。

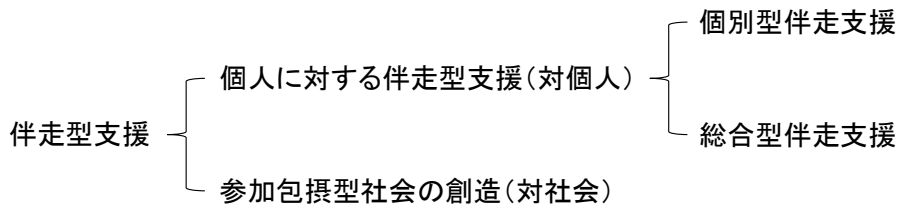
(3) 総合型伴走支援では、社会福祉、就労、地域生活など各領域で支援にかかわる人びとが、それぞれの役割・機能や支援の段階に応じて生活困窮当事者にかかわり、その自立を支援する。そこでは複数の伴走者が総合的に支援に関わる。その核になるのが、支援関係者が集まってサポートプランの確認と支援の方向性を検討する総合的ケースカンファレンスである。伴走型支援人材育成講座受講者には、その企画・運営やカンファレンスでの検討に基づいたサポートプランの策定（リプラン）が期待される。

(4) 伴走型支援の最終目標は、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。

１．はじめに

伴走型支援は、働きかける対象の違いによって、①個人に対する伴走型支援（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。個人に対する伴走型支援は、さらに、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（図表2-1）。

図表2-1 伴走型支援の区分



このうち、本章では「個人に対する伴走型支援」を構成する①個別型伴走支援と②総合

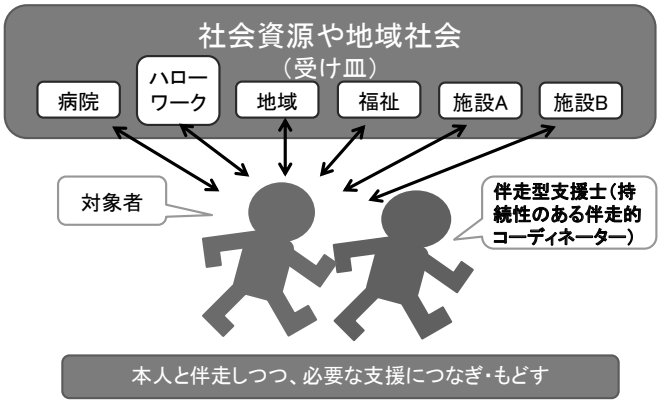
型伴走支援について説明する[28]。準拠したのは、NPO法人北九州ホームレス支援機構（以下、支援機構）が行ってきた実践例である。もちろん、支援団体の規模、理念、問題状況、地域資源等の環境条件などには地域差があるため、北九州での事例がどこでも適用可能だとは言えない。また、そもそも支援には「正解」などはない。それゆえ、ここでの説明は伴走型支援の一つのモデルと考えていただきたい。

２．個別型伴走支援

2.1 個別型伴走支援のイメージ

個別型伴走支援とは、生活困窮者の当事者に対して伴走支援を行う支援者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－もどし」（後述）を行うことによって、多様な自立を実現するものである。そのイメージを図表2-2に示した。

図表2-2 個別的伴走支援のイメージ



2.2 個別型伴走支援のポイント

個別型伴走支援において重要なのは以下の諸点である。

2.2.1 受け皿とコーディネートの分離

伴走型支援の第１のポイントは、受け皿と伴走的コーディネートの分離である。支援者は受け皿そのものではなく、生活困窮者に必要な支援を次々にコーディネートしていく。支援者自身が受け皿的役割を果たすことは極力避けることが肝心である。なぜなら、支援者が受け皿となってしまうと、ケアがその部分で滞留し、「抱え込み」状態に陥り、総合的・段階的なサポートプランの進行が妨げられるからである。

これまで、困窮孤立状態にある被支援者が一つの受け皿内にとどめられてきたというケースは少なくなかった（例えば一つの施設に長期間にわたって入居し続けることがよくあった）。行政の縦割りの弊害は言うまでもないが、特区等で窓口を一元化したとしても、それ

[28] 以下では、伴走型支援という語は、「個人に対する伴走型支援」の意味で用いる。伴走型支援のもう一つの柱である「参加包摂型社会の創造」については、伴走型支援人材育成講座（上級）で紹介する。

は受け皿の一元化である。また、現状では多岐にわたる受け皿の相談窓口の一元化には相当の力量が必要となる。

しかし、たとえ縦割りのままであったとしても、一定の専門知識をもったコーディネーターとしての支援者が当事者に伴走することによって的確な窓口選択が可能となるならば、縦割りの弊害も相当解消できる。

困窮孤立者の多くが制度等に関する知識がないままに窓口に行き、結局「たらい回しにされた」という感想を持つのは、コーディネーター不在ゆえの結果である。伴走的支援は、当事者が必要な受け皿を選択するための支援である。当事者を的確に窓口に導き、必要な手続きを取る。当事者の混乱と疲れは、助言者なき現実そのものにある。

2.2.2 「つなぎ」と「もどし」の連続行使

これまでの福祉の現場でも社会資源に「つなぐ」ということはテーマであった。しかし、その実情は「投げ渡し」に終わることが多かった。たとえば病院内の医療ソーシャルワーカーが患者の退院をコーディネートする場合、その患者の行き先を見つけ、必要な手続きをする。しかし、その後その患者がどうなったかは、病院内のスタッフである医療ソーシャルワーカーは把握しないし、できない。

しかし、伴走的支援を行う支援者は、「つなぎ」とともに「もどし」を行うことを前提とする。このため「投げ渡し」を超え、コーディネートがトータルに機能していく。伴走型支援には、「つなぎ」と「もどし」の連続的行使が不可欠である。

2.2.3 受け皿のチェック

「つなぎ」と「もどし」の連続的行使を前提とし、特に「もどし」の機能を重視することによって、受け皿のチェックが可能となる。従来、家族は自分の身内が入った病院なり施設が適切な事業者でない場合、別の施設に「つなぎ替え」を手配する。伴走的コーディネートにおいても、こうした「もどし」機能が発揮されることで、悪徳事業所を淘汰することが可能である。つないだ施設や制度が当事者にとってふさわしい受け皿かどうかをチェックすることが、伴走的コーディネーターの役割である。その上で、ダメならすぐに「もどし」、「つなぎ直す」ことが伴走的支援には重要である。

2.2.4 受け皿内コーディネートとの連携

既存の社会資源には、それぞれコーディネーターが存在している。病院には医療ソーシャルワーカーが、福祉事務所にはケースワーカーが、介護事業にはケアマネージャーが、施設にはソーシャルワーカーが活躍している。支援者は、これらの既存の受け皿内コーディネーターとの連携を図る、いわば外部のコーディネーターである。

既存の受け皿内コーディネーターは、一つの制度内に終始せざるを得ないため、上に述べたように「つなぎ」が「投げ渡し」に終わることがしばしばであった。また、受け皿内コーディネートでは、自分が所属する受け皿に都合のよいコーディネートを行ってしまう危険さえ伴う。現に、医療ソーシャルワーカーによる退院促進や、福祉のケースワーカーによる水際作戦などの事態も起こった。「制度またぎ」を前提とする伴走的コーディネートは、これらの受け皿本位のコーディネートを相対化させる役割も担う。それは当事者主権に基づく支

援にもつながる。

2.2.5 「制度またぎ」の横断的な支援

一人の人間の生活や自立に向けた歩みを支えるには、様々な受け皿を組み合わせ、それを総合的、段階的に活用できるようにコーディネートする必要がある。従来の社会保障制度や既存の社会資源の多くが独立しており、縦割り構造になっていることは先に指摘したとおりである。それぞれの受け皿を効率的に活用し、当事者本人のニーズに即して切れ目なく段階的に支援を提供するためには、コーディネートは横断的になされなければならない。この「制度またぎ」のコーディネートが可能かどうかが、複合的に生じている社会的排除や生活困窮状況に対処する上で重要である。

2.2.6 総合的かつ段階的なサポートプランの構築

受け皿（制度）内コーディネーターは、その専門の範囲でコーディネートを行う。医療現場ならば、治療に関することから始まり、入院生活、退院時の手続きなどをプランニングする。

しかし、伴走型支援を行う支援者は、個々の受け皿（制度）内のコーディネートを組み合わせ、総合的かつ段階的なサポートプランを立てる必要がある[29]。サポートプランとは、支援者が当事者のニーズや状況をふまえ、当事者とともに作成した支援プランである。プラン作成を通して当事者は、支援者とともに、自らの「よりよい生」の実現に向けた支援の仕組みを選び取り、必要なものを構想していく生活力や自立に向けた能力を高め、自らのニーズを実現していく。たとえば、＜相談→病院での治療支援→福祉制度利用支援→居宅設置支援→ハローワーク同行→就労訓練への参加支援→就労支援→地域での安定的な生活継続の支援＞といった「制度またぎ」の支援を実行するための総合的なサポートプランを策定する。これらの支援は同時並行的に必要になることも多いだろう。それは従来、「自立支援」という「点の支援（路上から居宅へなど、状態の変化を捉えた支援）」から、その人の人生そのものをコーディネートする「線の支援」である。故にそれは「自立支援」を包摂した「人生支援」、「トータルサポート」と言うべき支援となる。次節で述べる総合型伴走支援は、このような「人生支援」「トータルサポート」を実現していくための仕組みである。

2.2.7 データベースの構築と活用

伴走型支援を「線」の支援にしていくためには、支援する対象者の情報を一元的に管理し、支援の各段階で必要に応じて参照できるデータベースが必要である。それがあれば過去の記録を参照しながら各人に応じたサービスのコーディネートを行うことができる。ただし、行政等との協働によって支援を行っている場合、一元的な情報の管理については関

---

[29] 詳しくは第6章「生活困窮者に対するアフターサポートⅠ」を参照のこと。なお、支援機構を含む9つの団体が共同事業体方式で実施した内閣府パーソナル・サポート・サービスモデル事業（福岡絆プロジェクト）では、「サポートプラン」とは別に「パーソナルプラン」の策定も行われた。これは、当事者が自らの課題認識をもとに「総合的な目標（なりたい自分）」や生活の各領域で必要と思われる目標を書くものである。あくまで当事者主体によるプランであり、そこでの主語は「私は○○をする」というように本人である。

係諸機関との調整が必要となる。また、言うまでもなく、個人情報保護については万全の対策が取られねばならない。

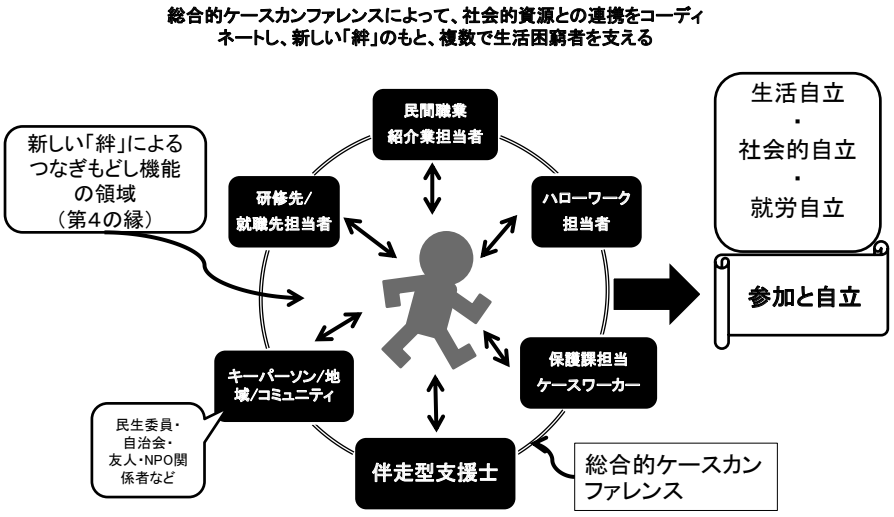
３．総合型伴走支援

3.1 総合型伴走支援のイメージ

伴走型支援のもう１つの形は、総合型伴走支援である。これは、支援者、ケースワーカー、ハローワーク職員、そのほか当事者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生活困窮の当事者に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2-3である。

支援対象者の属性、状況、支援の段階に応じて、伴走する人（機関）は変化する。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。伴走型支援人材育成講座受講者には、その企画・運営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。

図表2-3 総合型伴走支援のイメージ



3.2 総合型伴走支援の仕組みー若年生活困窮者への伴走型就労･社会参加支援事業を例に

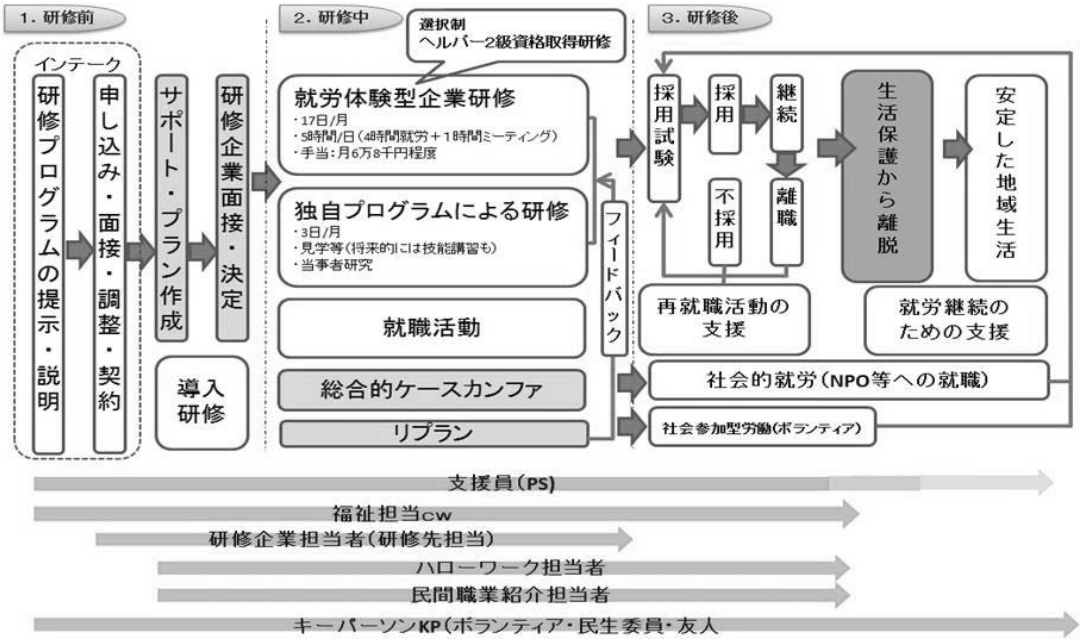
総合型伴走支援の仕組みについて、北九州市で2012年度に実施された若年生活困窮者への伴走型就労･社会参加支援事業を例として説明しよう[30]。この事業は、困窮・孤立状態にある若年者に対して伴走型支援を行いながら社会参加および生活自立･社会的自立･就労自立を促すものであった。対象者を若年層（実際の契約者は10代後半から40代後半の男女18名）にしぼり、服薬管理などの生活サポート、体験型企業研修、社会性を身につけるための独自研修、就労支援などを通して、生活自立、社会的自立、就労自立の実現を目指

[30] 本事業について詳しくは『孤立状態にある若年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』を参照のこと（厚生労働省平成 24 年度社会福祉推進事業／http://www.h3.dion.ne.jp/~ettou/npo/top.htm よりダウンロード可能）。

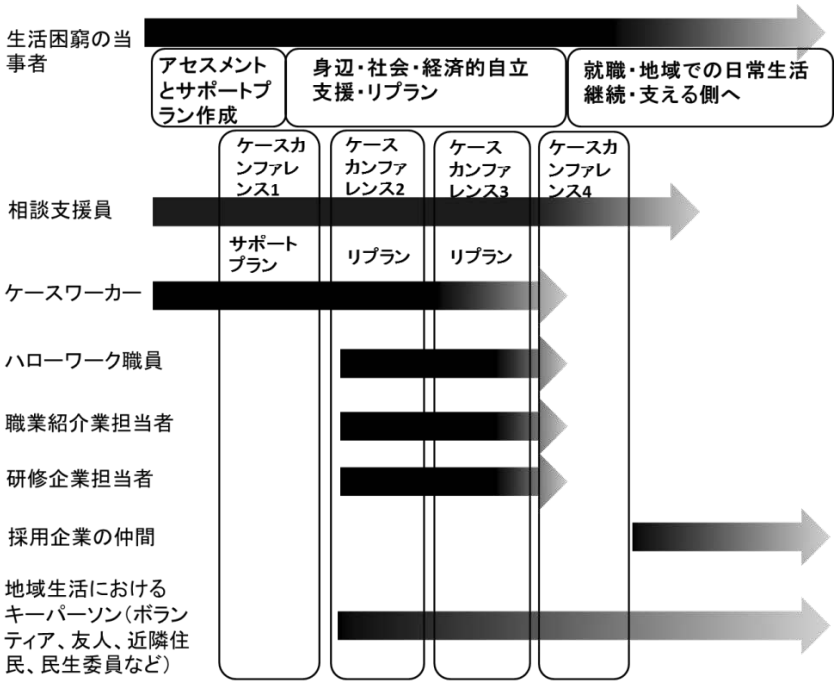
した。

事業の流れ（モデル）は図表2-4に示す通りである。図表下方にある矢印は支援に関わる関係者を示している。支援開始当初は、伴走型支援員の他、ケースワーカー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。その期間、支援に関わるさまざまな伴走者が定期的に集まり、総合的ケースカンファレンスを行う（図表2-5）。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。

図表2-4 若年生活困窮者への伴走型就労･社会参加事業の流れ



図表2-5 総合的ケースカンファレンス



その後、就職が決まり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者も伴走者ではなくなる。この時点で伴走型支援は終了となる。

その後もキーパーソンは伴走し続けるが、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―支え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。まさに「助けられた者は、助ける者になる」のだ。

３．生活困窮者支援と社会保障Ⅰ

《目標・ポイント》

日本における社会保障制度は大きな転換期を迎えている。本章では、生活困窮者支援の中で必要とされる社会保障制度の基礎的知識の理解を得ることを目標としている。

・生活困窮者支援で用いられる社会保障制度について、その体系＝全体像と各制度の基本的な仕組みを理解するとともに日本の社会保障制度の特質を学ぶ。
・その際、生活困難者の抱えている問題の解決のため、所得保障、医療保障といった視点の重要性を学ぶ。
・ここでは、生活困窮者支援の現場で必要となる社会保険や生活保護などに関する基本的な知識を習得し、支援における制度活用法の基礎を学ぶ。
・社会保障制度を巡る今日の生活困難者自立支援法と生活保護制度の見直しなど社会保障制度の動きについてその概要を学ぶ。

１．社会保障制度の全体像と生活困窮者

1.1 社会保障制度と生活困窮者

生活困窮者支援の現場では、社会保障の様々な制度を活用した支援がなされており、制度やその活用方法に関する知識が求められる。本章では、個別の制度の解説から入るのではなく、まず社会保障制度の全体像の把握から始めたい。はじめに、本章の導入として、生活困窮者支援の場面における社会保障制度との関わりをイメージしていただきたい。簡素な仮想ケースを例示しておこう。

・Aさん（45歳）は、半年前に解雇され、**雇用保険の給付**を受けていたが、**期限が切れて**収入が途絶え、野宿生活をするようになった。**ハローワーク**等で仕事を探すものの、なかなか見つからない。現在野宿している地域に住民登録はしていないが、**野宿場所を居所**として**生活保護を申請し**、受給してアパートで暮らすようになった。
・Bさん（70歳）は、野宿生活中に支援団体による**アウトリーチ**をきっかけとして、支援者に相談をするようになった。月３万円の**老齢年金**（**老齢基礎・厚生年金**等）を受給できることが分かり、現在は、年金と生活保護を組み合わせて家賃や生活費を賄っている。
・Cさん（28歳）は、**精神障害**をもっており、**障害年金（障害基礎年金）**を受給している。定期的に精神科へ通院しているとともに、自宅に**訪問看護師**や**精神保健福祉士（PSW）**が訪問している。

これらの事例は、社会保障制度には、生活保護や年金のような**現金給付**や、障害者福祉サービスのような**現物（サービス）給付**などの仕組みがあるが、実際支援する際には、制度間の関連性や窓口はどこかといった実務的知識も必要であることがわかる。

まず、以下で、社会保障制度の体系や特徴をみていこう。

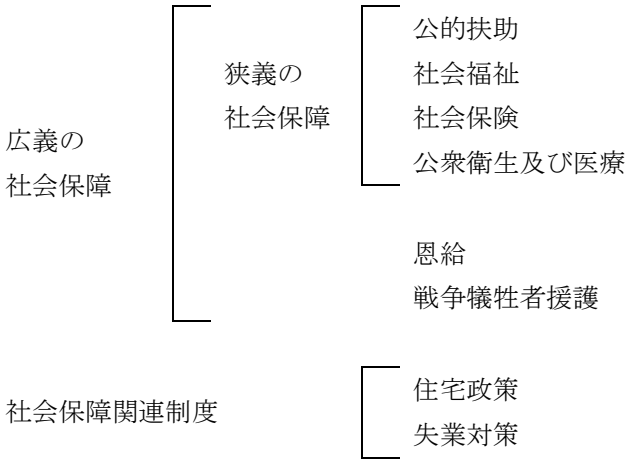
1.2 日本の社会保障制度の体系

日本の社会保障の定義は、旧・社会保障制度審議会（2001年１月解散）によれば、狭い意味での社会保障は、**社会保険、公的扶助や社会福祉、公衆衛生及び医療**で構成される（図表3-1）。図表にみるように、住宅政策や失業対策が社会保障関連制度になっていること、また､今日の生活困窮者対策で重要となっている住宅政策がないことも日本の制度の特徴となっている。

社会保険は、年金・医療・雇用・労働者災害補償・介護の５つの社会保険を指している。公的扶助は、生活保護制度を指しており、社会福祉には児童福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、老人福祉法、母子及び寡婦福祉法といった福祉５法のほか、社会手当も含まれる。公衆衛生及び医療は、結核対策や精神衛生事業などを含む。

社会保障制度の体系については、このような制度別分類のほかに、制度の目的別分類として、所得保障、保健医療保障、社会福祉サービス、公衆衛生などのように区分することもできる。所得保障とは、収入の中断・喪失や支出の増加によって生活困窮・破綻に至るのを防ぐための仕組みであるが、制度としては、社会保険、社会手当、公的扶助などから成り立っている。また医療保障では、各種健康保険だけでなく、無料低額診療事業や公費医療制度、生活保護制度における医療扶助などである。

図表3-1　社会保障制度の体系



社会福祉士の養成カリキュラムの科目「社会保障制度」では、主に年金や医療などの社会保険が扱われており、公的扶助については「公的扶助論」の科目が設けられている。現行の新カリキュラムで設けられた「就労支援サービス」についても、就労支援と密接に関わる日常生活の支援や、社会生活支援もしくは社会的孤立防止の観点は限定的である。そして何より、社会福祉士の養成カリキュラムでは、社会保障や諸支援の前提となる居住政策を含む**居住支援**の内容が欠けている。したがって、本講座のカリキュラムでは、就労支援や居住支援について独自の科目内容を設けている。伴走型生活支援にとっては、この視野の広さが重要である。

1.3 日本の社会保障制度の特徴

日本の社会保障制度の特徴は、前節でみた体系図でも明らかなように、**社会保険が中心**

に位置づけられていることである。社会保障制度のなかで給付費の規模で圧倒的な割合を占めているのは、年金や医療などの社会保険である。しかし社会保険は、保険であるがゆえの限界をもっている。社会保険は原則として保険料負担を課しているため、それを支払えずに加入できない者が生じる。また、加入していても保険給付の受給資格を満たさない場合や、保険給付を受けても生計の維持が困難な場合もある。このような社会保険の限界を補完する位置に置かれているのが、**公的扶助**である。

日本の社会保障制度が前提として想定しているのは、社会保険に加入する正規雇用労働者とその家族である。生活困窮者支援の現場で頻繁にみられるような、社会保険に加入なしで非正規雇用を失職した住所不定の単身者というケースは、社会保障の諸制度の適用から漏れやすい。そして、社会福祉士の養成カリキュラムにおいても、そのようなケースを支援する制度的な枠組みや実際の支援方法については、具体的な言及がみられない。

派遣や日雇い、アルバイト等の非正規雇用の労働者たちが、いかに日本の社会保障制度から漏れやすいか。湯浅（2008）に掲載された図表3-2は、その様子を分かりやすく示している。

以上のように、本節では、日本の社会保障制度の全体像や特徴、課題を簡潔に示した。社会保障制度の解説は、一般的には、全体像（体系）を示したのちに、所得保障、保健医療保障、社会福祉サービス、公衆衛生などの順にふれていくものが多い。しかし本章では、医療について日本では**社会保険方式**で運営されていることや、生活困窮者支援で多く活用されている生活保護について、所得保障から別立てにして紙幅を確保する必要があることなどから、本節での全体像に続けて、次節以降で社会保険と生活保護にふれることにする。制度の立ち入った内容や、本章でふれていない制度などについては、上級テキストで扱う予定である。また、障害者福祉や介護サービスについては、他の章を参照されたい。

図表3-2

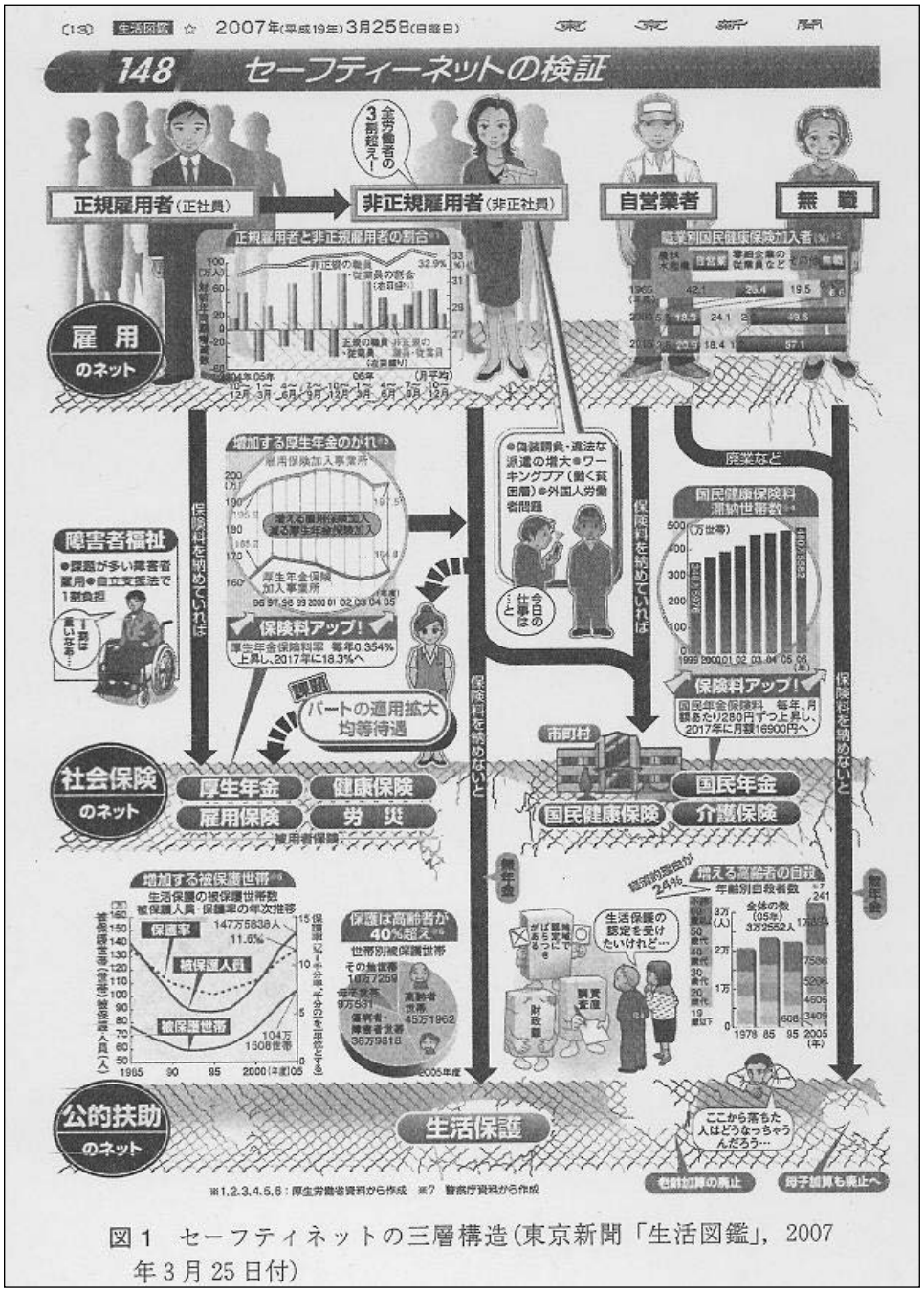


図1 セーフティネットの三層構造(東京新聞「生活図鑑」, 2007年3月25日付)

出所）湯浅（2008: 20）

2．社会保険と生活困窮者支援

前節でみたように、日本の社会保障に設けられている社会保険は、医療保険、年金保険、介護保険、雇用保険、労働者災害補償保険、の５つである。このうち本節では、医療と年金を取りあげる。介護保険については、本カリキュラムの構成上、支援現場での活用方法や留意点などについて上級テキストで扱う予定としている。

また、雇用保険に関連して、雇用保険の受給期限を迎えた者や受給資格のない者につい

て、2008年以降**「第２のセーフティネット」**として様々な個別施策が設けたが、2011年10月に求職者支援制度として恒久化された。さらに、雇用対策としての**「基金事業」**が活用されている例や大阪市にみられるような地方自治体で独自に就労支援事業を展開してきている例もある。それらについては、上級講座テキストなどで扱う予定である。

2.1 医療

生活困窮者支援の現場においては、医療をいかに確保して疾病等の治療や心身の健康の推進を図るかが求められる。とはいえ、日本の医療は社会保険によって運営されており、保険に加入していない場合は保険での医療を受けることができない。以下では、日本の医療保険の概要を簡潔に示したうえで、生活困窮者支援現場で医療を確保する場合に活用される制度をいくつか紹介する。

日本の医療保険は、まず現役世代が加入する制度は職域保険と地域保険に分けられる。職域保険の代表的なものは一般被用者保険で、**協会けんぽ、組合管掌健康保険**が含まれる。さらに、公務員等を対象とする**共済組合**などがある。地域保険には、自営業者等が加入する**国民健康保険**が含まれる。そして、高齢者世代（75歳以上の高齢者および65歳以上の障害認定高齢者）に対しては**後期高齢者医療制度が**設けられている。これらの医療保険制度は、保険料と税によって賄われている。

以上の医療保険制度のほかに、**生活保護法による医療扶助**や、障害者自立支援法（2013年度より障害者総合支援法）による医療（例えば精神障害者の入院・通院医療）などのように、**公費（税）で賄われている公費医療制度**もある。生活保護受給者の場合は、治療や投薬などを医療扶助として受けることができ、受給者本人の負担なく必要な医療を受けることができる。

さらに、医療機関が低所得者等に無料または低額で診療を行う**無料低額診療事業**がある。済生会や日本赤十字社などが実施するものや、**第２種社会福祉事業**として実施するものがあり、全国の都道府県で行われている。地域によっては、交通の便がかならずしもよくない立地環境にある診療機関もあることや、事業や実施機関の存在が十分に知られていないことなどから、生活困窮者支援現場で活用されているとはいえない面もある。

2.2 年金

生活困窮者支援においては、年金に関する知識も重要となる。一般的に年金といえば高齢者が受給する年金のことが想定されるが、年金の給付には３種類あって、老齢給付（老齢年金）、障害給付（障害年金）、遺族給付（遺族年金）となっている。ここでは、老齢年金にのみ触れることとする。障害年金については別原稿を予定している。

日本の公的年金制度は**２階建て**となっており、１階部分が**基礎年金（国民年金）**、２階部分が報酬比例年金で構成されている。報酬比例年金には、民間被用者が加入する厚生年金や、公務員等が加入する共済年金が含まれる。**年金の財源**は、税と保険料によって賄われている。

老齢年金のうち、1 階部分の老齢基礎年金については、20歳になれば加入して60歳までの40年間にわたって保険料を支払い続けた場合に、満額の年金（2011年で年額78万8892円）が

支給される。老齢年金を受給するためには、最低でも25年以上の資格期間（保険料納付済み期間、保険料免除期間、合算対象期間）が必要となる。受給開始年齢は、標準的には65歳となっており、60歳から繰り上げて受給もしくは70歳から繰り下げて受給とすることも可能である（繰り上げて受給した場合は減額給付となる）。

２階部分のうち厚生年金（老齢厚生年金）については、受給要件は、被保険者期間が１カ月以上で老齢基礎年金の資格期間を満たしていることである。給付額は、平均標準報酬月額×支給乗率×被保険者期間の月数×物価スライド率で計算され、2009年度末における全受給者の平均受給額（基礎年金を含む）は、156,692円となっている（平岡ほか 2011: 333）。

生活困窮者支援において、支援対象者が年金を受給できるか否かについては、社会保険事務所で照会することができる。限られた額であっても、年金を受給することができれば、その不足分を生活保護等で補うなどして家計を賄うことができる。

ちなみに、ホームレスの年金給付についてみておくと、厚生労働省による「ホームレスの実態に関する全国調査」（2007年）によれば（厚生労働省 2007: 24）、全国で年金を受給している野宿生活者がごく少数みられる（調査対象2,049人のうち88人）。住居を持たない状態であっても、公的年金を受給することはできる。ただし、年金の振り込みには預貯金口座が必要である。しかし、野宿状態に陥ってから預貯金口座を開設しようとすれば手続きに困難がともなう。多くの金融機関において、口座を開設する際には運転免許証などのような写真の掲載された身分証明の提示が求められるが、野宿生活者が持っている運転免許証はすでに失効していることが多く、住居を失った状態では金融機関による本人確認の郵送物を受け取ることができない。さらに、年金受給者には、通常は自宅住所等に生存確認の郵便物が送付されるため、郵便物の宛先を確保する必要がある。ここでは、年金受給における「住所」とは何かという問題が根底にあることを指摘しておきたい。生活保護制度における「住所」や「住居」なども同様に、一般の理解とは異なった面がある。

これらの社会保険制度の加入には、様々な条件があるため、不安定な雇用状態にある人々や居住不安定な人々が各種社会保険制度から排除される側面がある。いわゆる第一のセーフティネットが十分機能していない現状にある（章末の補論を参照）。したがって、生活困窮者支援に際しては、社会保険制度の加入条件や受給条件などに関する知識も求められる（各種社会保険における加入条件については、別紙参考資料参照）。

３．生活保護と生活困窮者支援

生活保護について学ぶうえで決定的に重要なのは、生活保護制度の理念や基本的な仕組みを正確に理解することであり、法律上の規定や制度の仕組みと制度運用の実状とが異なる点をおさえることである。生活保護法にしたがって、いわば教科書通りに運用している福祉事務所もあれば、違法または不適切な運用をめぐって裁判や報道で取り上げられる事例も数多い。学ぶうえで出発点となるのは、**生活保護制度の原理や原則**であり、支援ケースや行政の運用で疑問や困難があれば、そのときにも制度の原理・原則や理念に立ち返ることが求められる。

3.1 生活保護制度の仕組み①――原理と原則

生活保護制度の基本的な性格は、現在の生活保護法（1950年制定・施行）の目的として示

されている（第１条）。すなわち、生活保護法は、憲法25条に規定された**生存権保障**の理念にもとづいて、生活に困窮する国民に対して国が**健康で文化的な最低限度の生活を保障**し、その**自立の助長**を目的としている。

はじめに、生活保護の原理について、生活保護法では**４つの基本原理**が規定されている。第１に、**国家責任の原理**では、生活保護の直接責任は国にあるとされる（第１条）。第２に、**無差別平等の原理で**は、性別や社会的身分、生活困窮に陥った原因を問われることなく、国民は無差別平等に生活保護を請求する権利をもつと規定されている（第２条）。第３に、**最低生活保障の原理**では、生活保護が保障する最低限度の生活は、「健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない」と明記されている（第３条）。単に肉体的生存に必要な衣食住の充足にとどまらず、社会生活を営む上で必要となる諸費用も、保護の対象に含まれるということである。第４に、**保護の補足性の原理**では、努力しても最低生活の水準に達しない場合に、その足りない分を生活保護が補う（補足する）とされる。まず生活困窮者本人の資産（土地や家屋など）や労働能力の活用を要件とし、扶養義務者による扶養や他の法律による給付を優先させても最低生活を維持できない場合に、保護が行われるとされる（第４条）。

以上の原理に関連して、**保護の受給要件**については誤解があるため、注意しておきたい。保護の受給要件は、（1）日本国民であること、（2）生活に困窮していること、（3）生活保護法第４条第１項にいう資産、能力その他あらゆるものを最低生活維持のために活用していること、この３つとされる（小山 1951：106；厚生省社会・援護局保護課 1993：393）。しばしば混乱される点について確認しておこう。まず、保護の受給要件となる労働能力の活用について、働く意思と能力をもち求職活動を行っているにもかかわらず、実際に働く職場が見つからない場合は、要件を欠くことにはならない。また、扶養義務者による扶養は、生活保護に優先させて行うと規定されているのであって、厳密には保護の受給要件ではない。外国人については、厚生省（当時）の通知（「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」1954年）によって、外国人登録や永住・定住などの資格・条件つきで、**日本国民に対する取り扱いに準じた保護**を行うとされている。

次に、生活保護の実施原則について、生活保護法では**４つの原則**が規定されている。第１に、**申請保護の原則**では、生活保護は要保護者本人や扶養義務者、同居の親族の申請にもとづいて開始されると規定されている。ただし要保護者が急迫した状況にある場合は、申請がなくても保護の実施機関が職権によって保護を開始すること（**職権保護**）ができる（第７条）。第２に、**基準及び程度の原則**では、厚生労働大臣の定める基準（保護基準）にもとづいて最低生活費が計算され、その者の収入が最低生活費を下回る場合に、その不足分について保護を行うとされている（第８条）。第３に、**必要即応の原則**では、保護は機械的・画一的でなく要保護者の年齢や健康状態といった個々の事情や必要に即して行われるよう定められている（第９条）。なお、保護の適用期間に制限は設けられていない。第４に、**世帯単位の原則**では、保護の要否や程度の判定は原則として要保護者を含む世帯単位で行うとされる（第10条）。この点は、個人単位で画一的な給付がなされる社会保険とは対照的な特徴である。

3.2 生活保護制度の仕組み②――保護基準

保護の種類には、**生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助の８種類**がある。保護の方法は、**金銭給付**と**現物給付**とに分けられ、医療扶助と介護扶助は原則として現物給付であり、その他の扶助については原則として金銭給付である。また、生活保護は居宅での保護を原則とし、それによりがたい場合は救護施設や更生施設などの施設で保護が行われる（第30条）。

保護基準について、ここでは基本的な算定方法や支給額の例を示しておきたい。保護基準は、要保護者の年齢別、世帯構成別、所在地域別などに分けて定められている。例えば、要保護者の所在地域によって物価や地価、生活様式などが異なるため、消費水準の測定結果等にもとづいて全国の市町村が**６つの級地**（１級地－１・２、２級地－１・２、３級地－１・２）に区分され、級地ごとに基準額が設定されている。保護費の計算方法は、次の通りである。まず、級地ごとに設定された生活扶助基準の第１類費（年齢別）と第２類費（世帯人員別）を合わせた額に、必要に応じて**母子加算**や**障害者加算**などの各種加算、一時扶助や期末一時扶助、移送費などを上乗せしたものが、生活扶助基準となる。これに住宅扶助などの各種扶助基準を加えた合計額が、その世帯についての最低生活費認定額となる。この最低生活費認定額と、世帯員の収入や控除から計算された収入認定額とを対比して、収入認定額が最低生活費認定額に満たない場合に保護を受けることができる。なお、収入認定や控除等については、上級講座テキストで扱う予定である。

3.3 生活保護の運用の実際

ここでは、生活保護の申請から受給等に至るプロセスについて、全体的な流れを示すとともに、制度の原則と実際の運用とのズレや問題点、そこでの支援方法などにふれる。

生活保護は、先述のとおり申請を原則としているため、基本的には保護を要する本人が市役所の担当窓口に出向いて保護の申請を行うことになる。しかしながら、生活困窮者支援の現場では、保護を要する状態（要保護状態）にありながらも、住居のないことや稼動年齢にあることなどから自ら生活保護の支給対象に該当しないと思い込んで、保護の申請を行わないケースが少なくない。また、保護受給にともなう**スティグマ（恥や負い目）**によって、自ら保護を避けるケースもみられる。さらに、過去に自ら保護申請を行ったものの、行政窓口で不適切もしくは違法な対応（例えば、住居がないと申請できないと行政窓口で言われた、申請書を渡してもらえないなど）を受けた経験から、保護を断念するケースもある。そこで重要なのは、**支援者が、生活困窮者と生活保護制度とを橋渡し**することである。本来であれば保護を申請・受給できる生活困窮者について、行政窓口への同行などによって申請・受給に関する支援を行うといった活動は、多くのホームレス支援団体によって取り組まれている。

ところで、保護の申請への対応をめぐっては、行政窓口が不適切もしくは違法に申請者（もしくは申請以前の相談者）を追い返すことが「水際作戦」と呼ばれ、問題視されてきた。保護の申請について、基本的かつ重要な点を示しておく。それは、保護の申請に要件はないということである。生活保護の受給は調査を経て行われるため、いくつかの要件を満たす必要があるが、生活保護の申請は、誰がどのような状況であっても行うことができる。野宿状態にあっても、いま暮らしている地域に住民票がなくても、住民票が多重債務を負っていても、

保護の申請を行うことができるし、行政窓口は保護の申請を拒むことはできない。保護が開始される段階では、**原則として住居が必要となる（住民登録は、かならずしも必要ない）**。住居の確保にあたっては、行政窓口が協力することを厚生労働省が命じている。

保護の申請から決定・却下までは、**原則として14日間、最長で30日間**とされている。その期間の支援として、大都市部などであれば支援団体の運営する施設や住居等のハウジングを活用した衣食住の支援などがみられる。他方で、そのような資源の乏しい地域では、例えばその期間を野宿生活のまま待機して過ごすことになる。**ひとつの手立ては、生活保護の行政窓口で運用されている「つなぎ資金」の貸付制度の活用**である。概ね数万円を上限として、保護申請から決定までの期間に貸し付けが行われる。保護開始後に、保護費から返済していくことになる。

なお、保護の運用についての不満や不服については、役所を相手取って争う権利が保障されている。代表的なものは**審査請求**であり、例えば市役所での運用に対する不服を、上級庁である都道府県庁等に申し立てることができる（生活保護法64～69条）。さらに、行政の違法行為を、不服申し立てを経ずに裁判に提訴することもできる（損害賠償請求訴訟）。このような争訟をとおして、被害の回復や再発防止、制度改善につなげていくことも、生活困窮者支援活動の一環に位置付けられるであろう。また、争訟のほかにも、行政との交渉や協議をとおして、その地域の生活保護行政の改善に結びついた実例があるので、参照されたい（山﨑ほか 2006; 垣田 2011a）。

3.4 生活保護と自立支援の課題

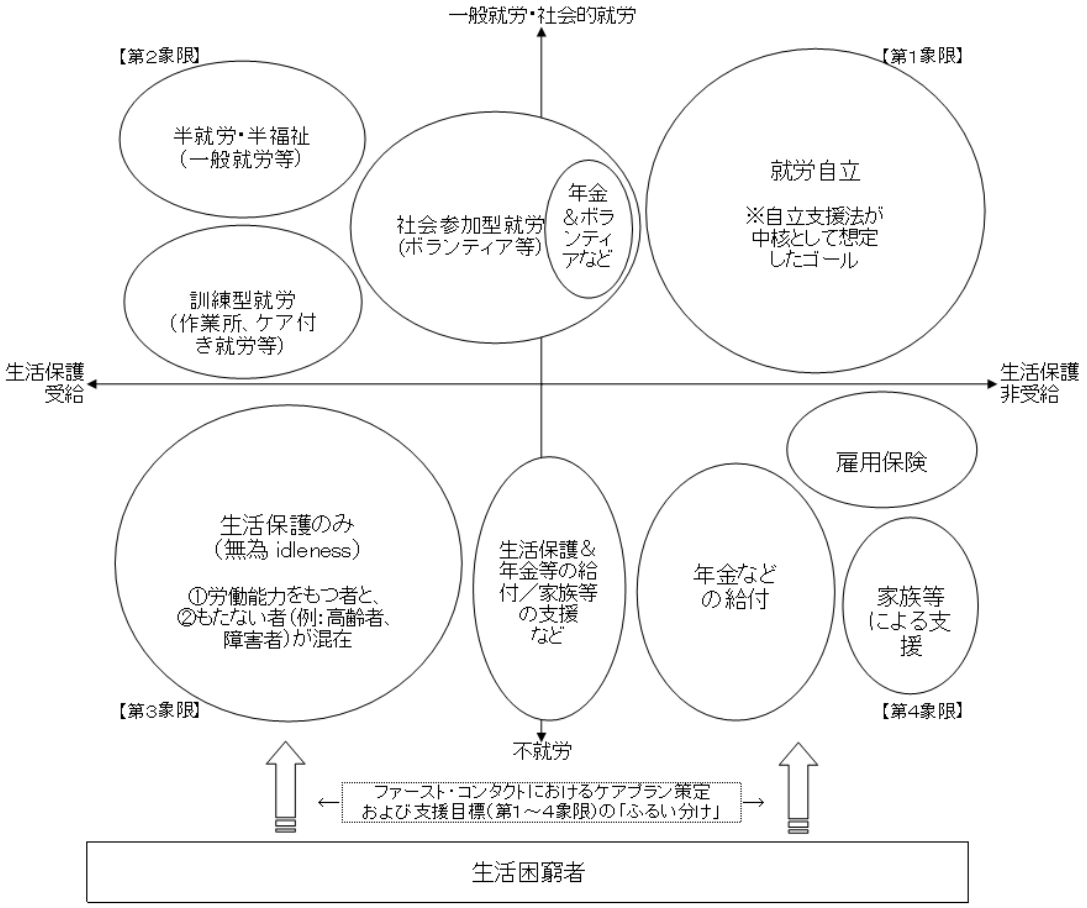
先述したように、生活保護の目的の一つには自立助長が規定されており、金銭・現物給付が生活保護のゴールとはならない。かといって自立の意味を、就労による経済的自立や保護の廃止と捉えれば、高齢または傷病・障害をもつ被保護者の自立は非常に困難となる。また、生活保護への必要以上の依存については解消が望ましいが、行き過ぎた対応によって保護受給そのものを負い目に感じさせるような自立助長は、被保護者の権利・尊厳を傷つけることになろう。

生活保護における自立の意味内容については、**就労自立（自活）**に加えて、**日常生活自立**や**社会生活自立**を視野に入れた自立助長の取り組みについて、特に2000年代以降、論議が進められてきた。生活保護における自立のあり方は、幅広く捉えることができるであろうし、保護を受給しなくてもすむこと（保護の廃止）と自立とが単純に同一視されてはならない。つまり、保護受給か自立か、という二項対立ではなく、生活保護を活用しながら自立した生活を組み立てるという柔軟な姿勢によって、個々の事情に応じた工夫や支援が可能であろう。図表3-3は、生活保護の受給有無と就労の有無とをクロスさせて、各人の労働能力や機会に応じた就労・社会参加を行う生活枠組みを概念的に示したものである。

働きながら賃金の不足分を保護費で補う、または保護を受けながら、日常生活を立て直して健康な生活を送る意欲を回復する、地域や他者とのつながりを少しずつ築いて社会生活を送る、といったことも自立生活と捉えることができるであろう。**このような「働く場」「参加する場」は、2012年7月社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方を「生活支援戦略」の「中間まとめ」で提示された「中間的就労」に近似的にものとも捉えられ。**そして、**幅広い、あるいは多様な自立の捉え方**や諸工夫にもとづく選択肢をいかに提示し、生活保護

を活用した生活の組み立てや建て直しをいかに支援できるかという点においても、伴走型生活支援の意義と力量が問われるといえよう。

図表3-3　生活困窮者の労働能力や機会に応じた就労・社会参加を行う生活枠組みの概念モデル



出所）垣田（2011b: 45）

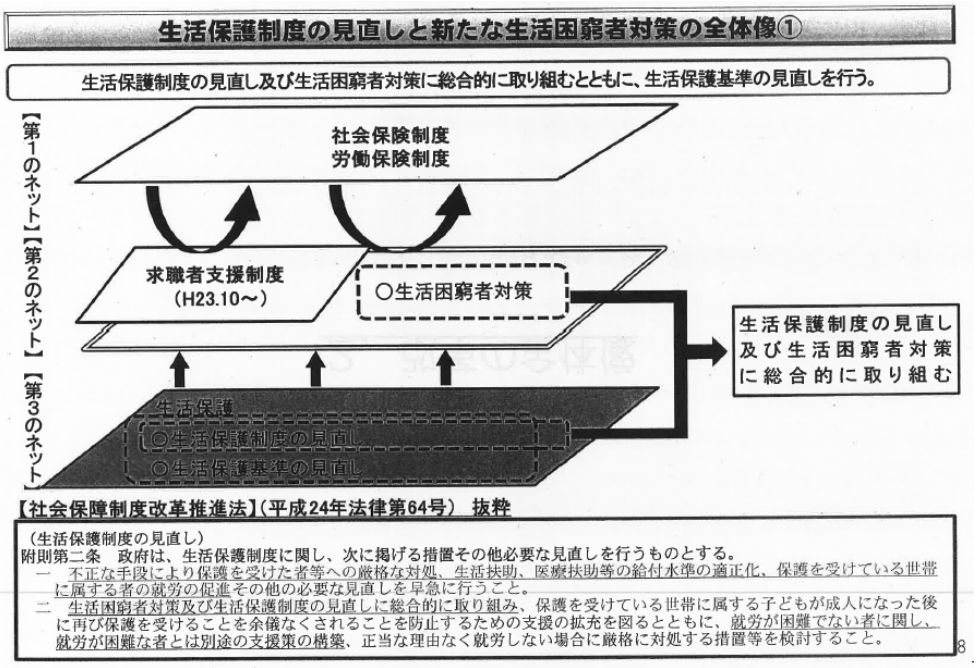
本章では、生活困窮者支援で用いられる社会保障制度について、その全体像を示したうえで、主要な社会保険と生活保護について基本的な仕組みを解説した。

ポイントとなるのは、伴走型生活支援を進めていくうえで、第一に、広く社会保障の諸制度を**見渡す観点**が必要なこと、第二に、制度の仕組みや運用に関する知識をふまえてニーズに即した制度利用に結びつけることである。第三に、生活保護制度については、生活困窮者支援のなかで活用されることが非常に多いため、制度の趣旨や原則、基本的な知識の理解が求められる。また、生活保護受給後のステージにおける支援課題等については、他の章でも取りあげられているので、参照されたい。

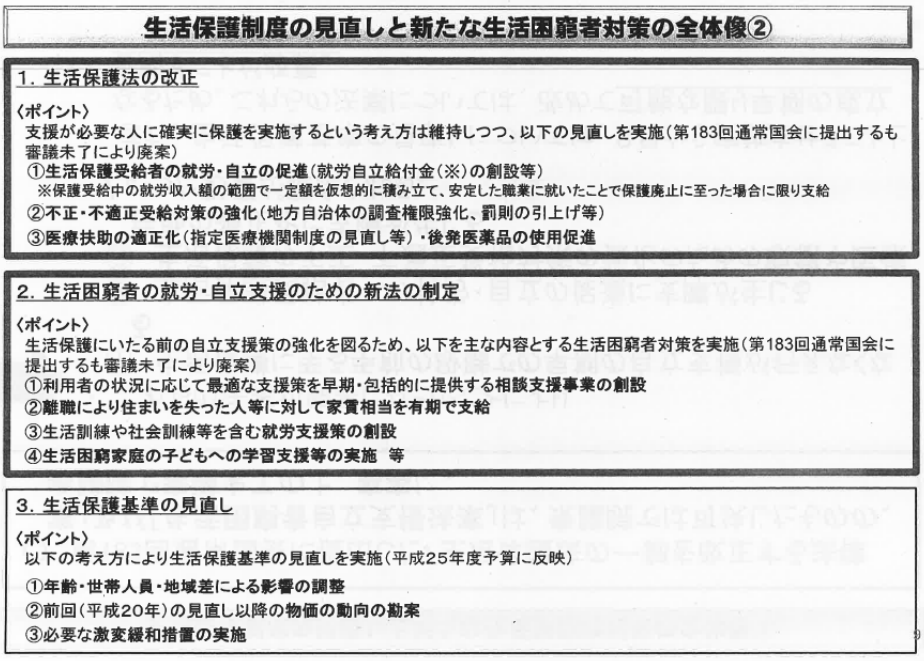
【補論】

生活困窮者対策の概要を示したのが以下の図表である。

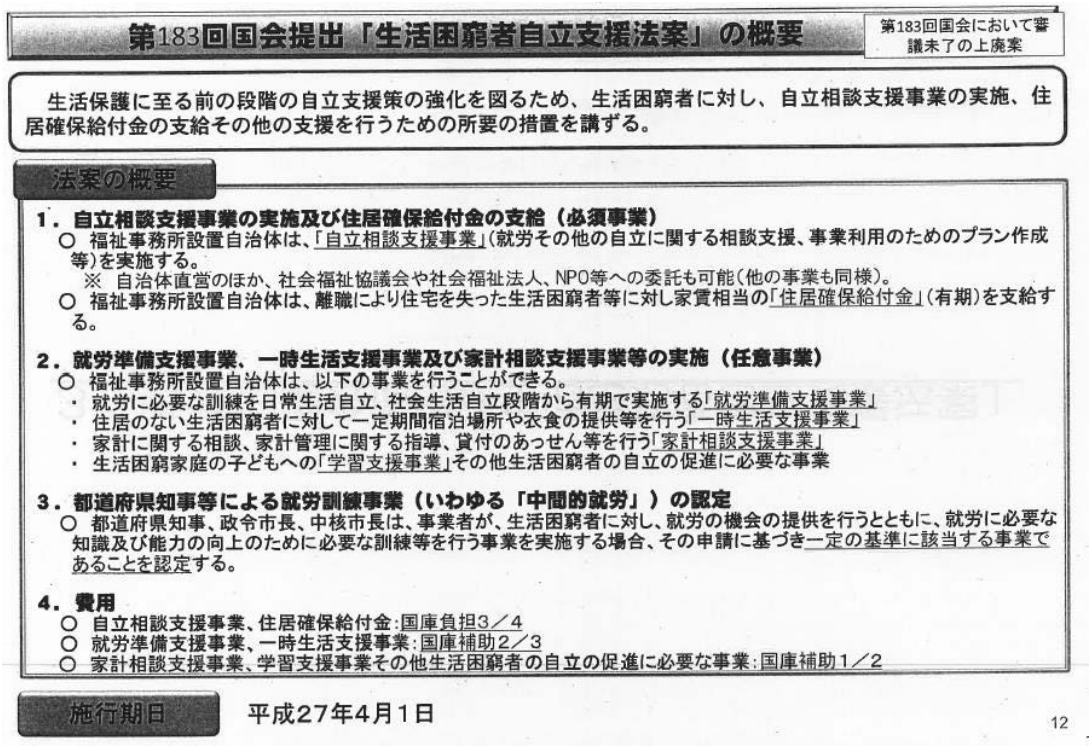
図表補-1　第２のセーフティネットの構築



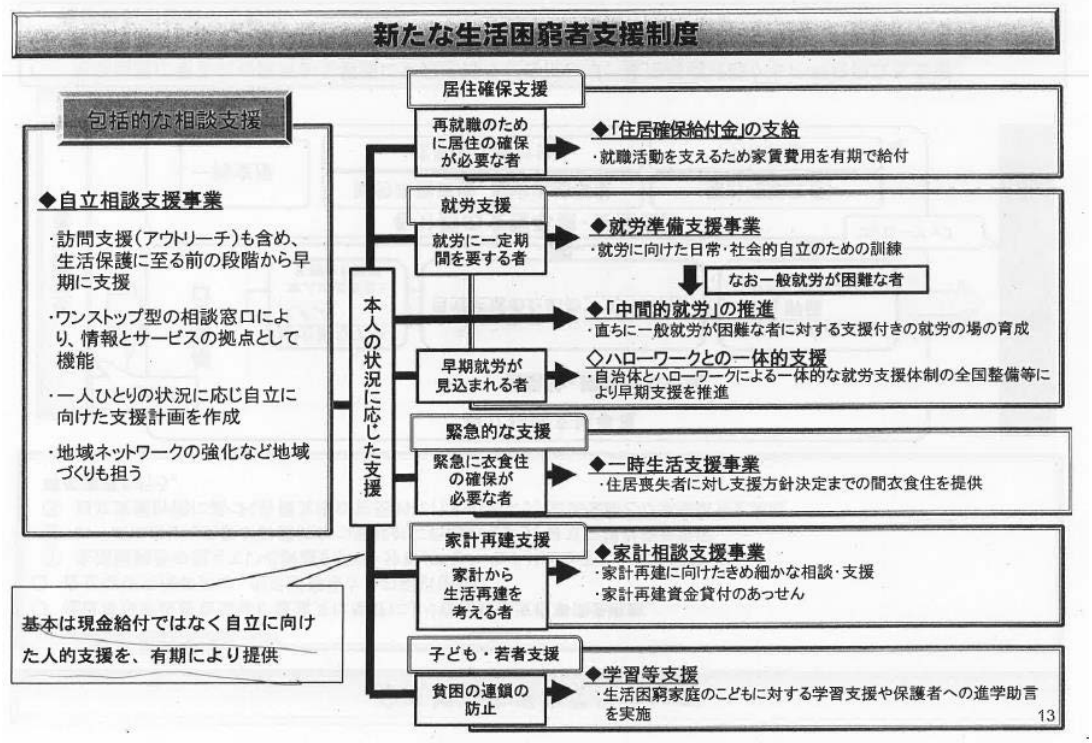
図表補-2　生活保護法の改正による生活保護制度の見直し



図表補-3　生活困窮者自立支援法案の概要



図表補-4　生活困窮者自立支援法案で想定されている各種支援事業



図表補-1～4は、生活困窮者自立支援法案と、生活保護法改正による生活保護制度の見直しの概要である。図表にあるように、第２のセーフティネットを恒久的な制度として構築することが意図されており、日本における社会保障制度の体系変更となろう。

提案されている法案に関し、すでに多くの問題点が報道や研究者、諸団体から指摘されている。ここでは図表を示すに留めたが、今後の推移に注視していくことが求められている。

参考文献

垣田裕介　「現代の貧困と公的扶助制度」坂脇昭吉・阿部誠編著『現代日本の社会政策』ミネルヴァ書房,2007

――――『地方都市のホームレス――実態と支援策』法律文化社,2011a

――――「パーソナル・サポート型支援による社会的包摂の可能性――貧困に対する社会政策の論点と課題」『大分大学経済論集』第63巻第４号,2011b

厚生省社会・援護局保護課監修　『生活保護手帳（別冊問答集）』社会福祉振興・試験センター,1993

小山進次郎　『改訂増補　生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会,1951

里見賢治　『改訂新版　現代社会保障論――皆保障体制をめざして』高菅出版,2010

生活保護制度研究会監修　『保護のてびき』第一法規,各年度版

平岡公一・杉野昭博・所道彦・鎮目真人　『社会福祉学』有斐閣,2011

山﨑克明・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,2006

湯浅誠　『反貧困――「すべり台社会」からの脱出』岩波書店（岩波新書）,2008

厚生労働省「社会保障審議会生活困窮者の生活支援在り方に関する特別部会」委員会資料、http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000029cea.html

４．生活困窮者に対する居住支援Ⅰ

《目標・ポイント》

本章の目標は、ホームレスを含む生活困窮者支援における居住支援の在り方についての基本的な考え方や基礎的知識などを先進事例や国際比較などを通して習得することを目指している。

居住・住居の確保は、医療や教育と同様、現代生活を営む上での一般的基礎的条件であり、生活を展開する拠点である。したがって、人が居住を失うことは、様々な社会資源からの断絶を意味し、生きるということ（衣・食・健康）に関して大きなリスクを背負うことになる。

そして、居住支援は、単に住む場所が確保されれば良いということではなく、パーソナルな課題に対応できる居住の場（House）を設定すること、さらには居住を安定的に確保（Housing）し、継続的に安定的な地域生活を営むためのサポートの実施等の支援策と担い手の新たな展開（Housing Support）が求められている。

・生活困窮層の重要な側面である居住困窮状態にある人々の捉え方やその広がりを学ぶ
・住宅政策と居住福祉政策への発展の重要性を学ぶ
・複合的な居住支援について、先進的な実践事例からその在り方を学ぶ
・居住支援の多様な段階と支援内容を学ぶ
・居住支援の新たな取り組みからNPOや居住支援型社会的企業の役割と可能性を考える

キーワード

ホームレス（生活困窮層）　複合的居住支援　居住支援型社会的企業

１．はじめに

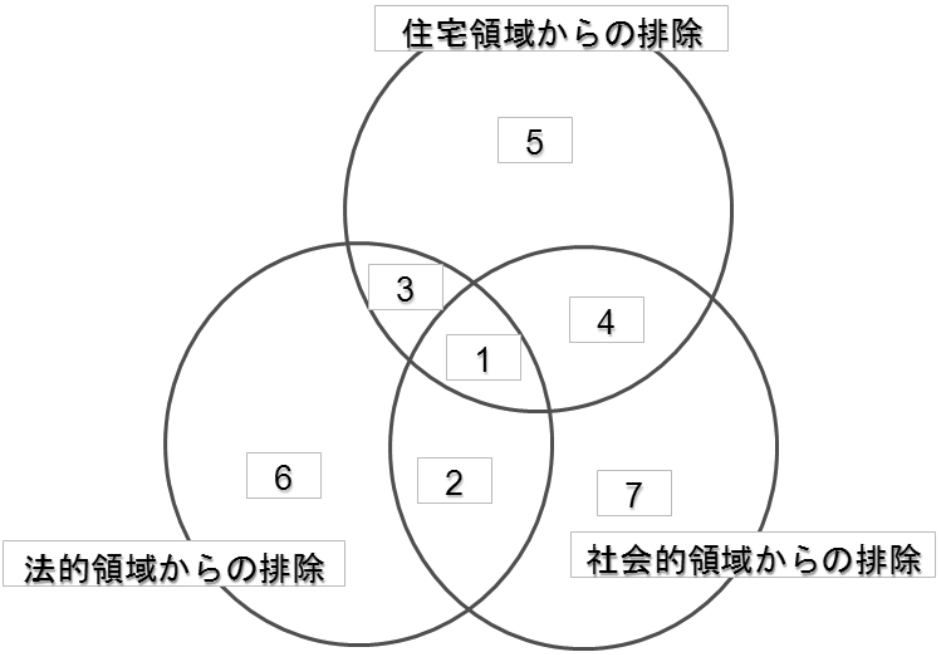
本講座では、新たに社会的な対応が求められている生活困窮層への「居住及び生活ニーズ」に対し、公助として取り組まれてきた居住関連支援策を紹介する。そして、既存の施設や制度に捉われず、民間の潜在的な居住資源や人材を活かして居住困窮問題に対応してきた、民間の創意工夫による居住支援事業の実践例を比較検討しながら包摂的な居住支援モデルの重要性と発展に向けた課題を考えてみることにしたい。2011年に発生した東日本大震災は、多くの死者や行方不明者を出し、生活基盤の壊滅的な被害をもたらした。なお、原発事故による多くの県外避難者が、今も生まれ育った故郷に戻れない生活を余儀なくされている。しかしそのような自然災害は、とりわけ社会的弱者と言われる高齢・障がい者、そして、外国籍住民など、普段社会的不利を被りがちな人々により大きな打撃を与えている。震災以前、それらの人々は、社会的な支えによって生活自立や社会参加の基盤を形成し、社会との関係性を維持していた。しかし、災害によってそのような社会資源さえも甚大な被害にあい、いまだ復興への目途が立っていない。住宅面を見ると公営住宅の建設が進んではいるものの、被災者を始め、様々な社会的ニーズを抱えているヴァルナブルな社会的弱者層にとって、単体としての住宅（House）のデリバリーだけでは、彼ら・彼女らの多種多様な生活ニーズに応ずることが難しい。そこで注目したいのが、欧米社会を中心に、1970年代以降、福祉国家の停滞や市場の失敗によりもたらされた新たな社会問題（新たな貧困、アンダークラス、社

会的排除等）に対応してきた、「社会的経済部門」による社会サービスのデリバリーである。これは、国家と市場との中間領域に位置し、行政主導によるサービスデリバリーの補完的な役割、もしくは後方支援型の行政システムによる官民協同のモデルとして効果を挙げている点が注目に値する。事業の受け皿としての代表的な組織形態として、社会的企業、協同組合、NPO等を挙げることができる。欧米社会は、近年居住支援に関して直接供給から退き、後方支援かつコーディネート的な役割にシフトしてきた。そのような流れの上に創り出されたアプローチとして、サービス付き住宅やハウジング・ファースト・アプローチが知られている。本講座では、被災者を始め、ヴァルナブルな社会階層である居住困窮層を対象に、とりわけ居住支援事業を展開するNPO等社会経済部門に属する各団体の活動内容を紹介すると共に、複合的な居住及び社会的ニーズへの対応に向けた当該事業の有効性や、団体としての自立経営の継続性を支えかつ拡大発展させるための課題を考える時間としたい。

２．居住困窮状態の捉え方、伝統的な住宅政策から居住福祉政策までを学ぶ

2.1 支援の対象としての居住困窮層とは(FEANTSA、ホームレス問題に取り組むヨーロッパ連盟)

図表4-1

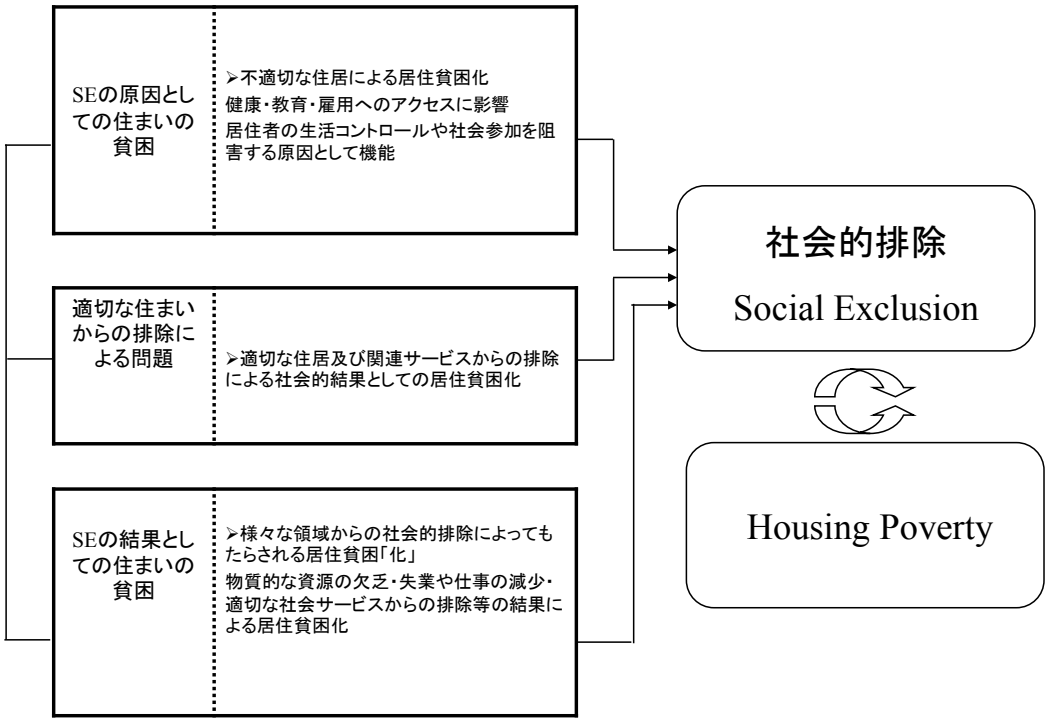


図表4-2

		概念カテゴリ	物的ドメイン	法的ドメイン	社会的ドメイン
Homelessness	*1*	野宿状態(Rooflessness)	住居無	占有権なし	社会関係形成のための私的なスペース無
	2	家のない状態(Houselessness)	居住に適した空間有	占有権なし	社会関係形成のための安全で私的なスペース無
Housing exclusion	*3*	不安定・不適切な住居	生活空間有(不安定で不適切な住環境)	占有の保障	社会関係形成のためのスペース有
	4	合法的な居住、不適切な住居での社会的孤立	不適切な住居(劣悪な居住環境)	合法・占有の保障有	社会関係を成し得る安全で私的なスペース無
	5	不適切住居(占有の安定性)	不適切な住居(劣悪な居住環境)	合法・占有の保障有	社会関係形成のためのスペース有
	6	不安定住居(適切住居)	生活空間有	占有の保障無	社会関係形成のためのスペース有
	7	安定的で適切な居住状態での社会的孤立	生活空間有	合法・占有の保障有	社会関係形成のためのスペース無

2.1 社会的排除と居住貧困との結びつき：住宅政策から居住福祉政策へのパラダイムシフト

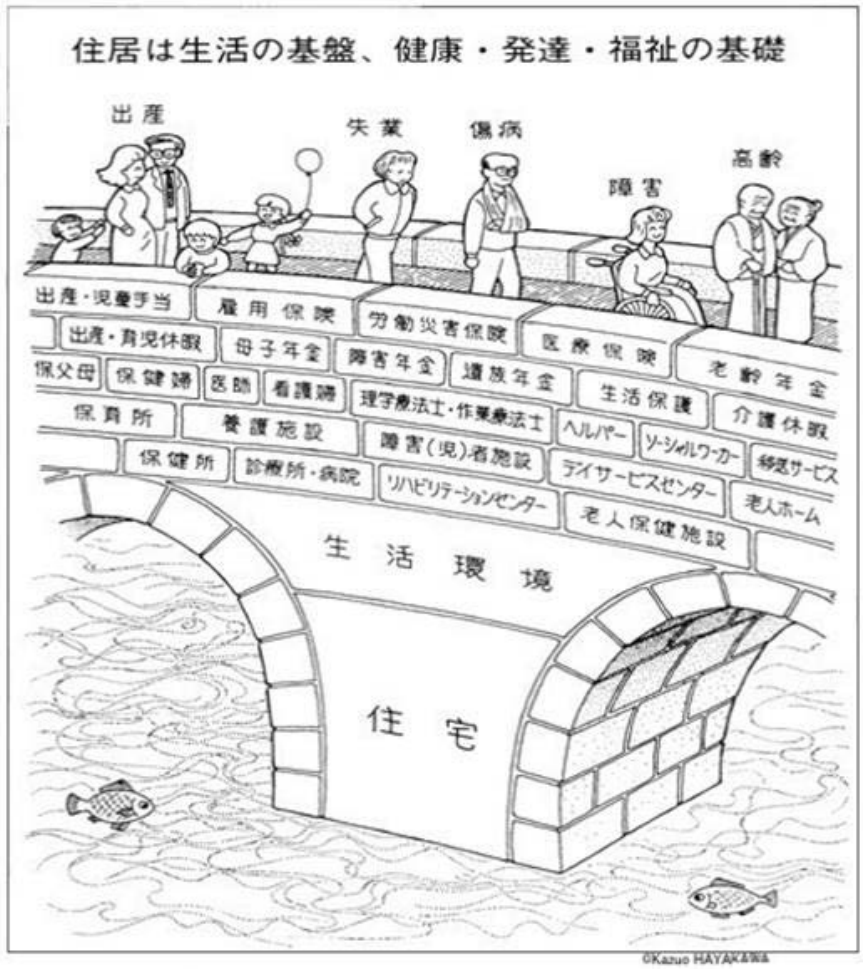
図表4-3 多次元的な社会的排除のメカニズムと居住貧困



図表4-4 伝統的な住居政策の類型

対物政策	Ⅰ伝統的な住宅政策	(1)賃貸住宅政策	①公的賃貸住宅の供給 ②公的および民間賃貸住宅建築の融資の助成(利子補給) ③家賃統制 ④住宅手当制度 ⑤その他	
		(2)持ち家住宅政策	①住宅融資の助成と規制	・公的資金の融資 ・利子補給(個人の住宅ローン／建設業者) ・融資期間の長期化(二世帯ローン等) ・住宅ローン保険の普及、住宅抵当証券の発行による資金利用の効率化、およびその規制
			②住宅減税政策	・住宅頭金の段階での減税 ・住宅取得段階での減税 ・住宅ローン返済段階での減税
			③公的な分譲住宅の供給	
			④その他	
	Ⅱ宅地政策			
	Ⅲ都市計画と住環境政策			

図表4-5 居住福祉政策の提唱：住居は生活の基盤、健康・発達・福祉の基礎



３．複合的な居住支援に関する欧米モデルの紹介

これまで、ホームレスなど居住困窮層に対する国家による伝統的な福祉サービスの割り当てでは、規則に縛られた集団的な施設への収容や自立の強調、そして臨時的で緊急保護的なサービスの供給が強調されてきたが、その機能と有効性は評価の分かれるところである。このような問題を先に経験してきた欧米では、ホームレス問題に対する直接的なサービスの供給から国家は撤退し、それに代わる国家の政策方針として、後方支援的かつコーディネート的な役割にシフトしてきた（Edgar, et. al, 2000）。そのような流れの上に創り出されたアプローチとして、サービス付き住宅（Supported Housing、以下、ＳＨ）とハウジング・ファースト・アプローチ（以下、ＨＦ）が知られている。

日本では、2002年8月に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」の制定を皮切りに、ホームレス自立支援事業が全国的に展開されるようになった。自治体独自の事業としては、東京都が04年より都区共同事業として「ホームレス地域生活移行支援事業」を開始し、借上げた住居を路上生活者に低額の家賃で原則２年間貸し付け、生活支援を行う事業が試みられてきた。この事業は、施設への入所を経ずに、路上からアパートへの即入居を支援し生活サポートも同時に実施するという面で革新的で、支援者や研究者の間ではその有効性が期

待され、議論[31]が成されてきた（新宿ホームレス支援機構、2005a/b；中島、2006）。

ヨーロッパでは、社会的排除アプローチが社会政策と都市政策分野において注目を集めてきた。その概念の特徴は、既存の貨幣中心的な貧困概念に比べ、貧困化を伴うメカニズムの「多次元性」と「動態的なプロセス」に注目している点（Berghman, 1995）にある。貧困への対応も「分配的問題」から「関係的問題」へと焦点が変化（from a distributional to a relational focus）していること（Room, 1995a ; 1995b ; 1999）も特徴的である。

つまり、所得や資産の有無という結果論的な状態によって貧困の如何を判定するのではなく、個人や集団が公式的な社会の組織や制度への参加から閉ざされていくプロセスに焦点が移りつつある（Somerville, 1998）。したがって、これに対する政策対応としては、排除されている個人や集団に変化を求めるのではなく、それらの個人や集団がより参加しやすくなるよう、関連制度やプロセスの変化を促すことが前提となるべきであると主張されている（Percy-smith, J. ed., 2000）。

では、このような社会的排除アプローチを居住問題に結び付けて考えてみると、どのような側面を考慮すべきであろうか。そしてそれに関連した対応はどのような形で行われるべきであろうか。これらの問題を解いていくために、ここではホームレスの人々のような居住困窮層の住まいに対応した欧米のアプローチを検討してみることにしたい。

先述したように、欧米では国家の役割変化と並行する福祉サービスのオルタナティブ的なプロバイダーとして、ボランタリーなNPOsの形で市民社会が登場し、より包括的で多次元的な支援アプローチを試みてきた。とりわけ、ホームレス支援に関連してはここ15～20年間にわたり登場した「サービス付き住宅」（Supported Housing、以下ＳＨ）と「ハウジング・ファースト・アプローチ」（以下、ＨＦ）が注目される。

3.1 「サービス付き住宅（SH）」という実践

ＳＨはホームレスの人々への社会的排除をなくすため考案された数多くの政策対応の一つである。そこでは、できるだけ自らの生活環境を自らがコントロールするためにエンパワーメントすること、住環境のノーマライゼーションや自立生活の多様性を認めること等がうたわれている（Edgar B. et al., 2000）。

そのようなＳＨは、支援サービスの目的、個人のニーズとホームレス化の経路にしたがって、以下のような4つのシナリオが想定されている。

[31] 議論となったのは、ホームレスの人々に対する公園からの排除問題、2 年間の借上げ期間後の生活と就労の確保、孤立や孤独死、モラル・ハザード論、都営住宅の優先入居問題、低家賃民間アパートの低質環境問題等である(中島、2006)。

図表4-6 サービス付き住宅における4つのシナリオ

	供給目的			
	A	B	C	D
住宅	恒久	恒久	移行	移行
支援サービス	恒久	移行	恒久	移行

【シナリオA】では、利用者が可能な限り自立した生活を送れるような形で恒久的な住まいとサービスが計画される。即ち特定の目的を持ったサービス付き施設や住宅で、そこに居住するためには、それらの支援サービスを受けることが条件となる。

【シナリオB】は、一時的な支援サービスを必要としている人々に当てはまる。住宅は恒久的であり、そこに居住する際は必ずしも支援サービスに応じることが前提とされてはいない。必要な場合は「在宅支援サービス（support in housing）」が提供される。

【シナリオC】は、恒久的な支援サービスが求められ、施設からコミュニティベースのケアサービスへと転換していくことを意味する。施設から脱却した後、支援付き宿所や移行期宿所等が提供され、アセスメントが施される。これはしばしば「ケアの連続（continuum of care）」に関連している。

【シナリオD】は、短期的な宿所と支援サービスが必要な状態である。例えば、若者の場合、自立した生活を送るために必要な生活スキルを獲得する間、臨時的な支援サービス等が必要となってくることもある。また個人的な危機状況（家族関係の崩壊、あるいは青少年の妊娠、ＤＶ、ドラッグ等）に対応するため必要な場合もある（Edgar B. et al., 2000, pp.72-73）。

3.2 施設優先主義への挑戦：ハウジンファーストアプローチ

以上、ＳＨに関連しては、一つの固定した施設の枠に当事者のニーズを閉じ込めるのではなく、当事者のニーズに合わせて様々な形で支援できるようシナリオが用意されている。アメリカの場合、1990年代以来、ホームレス対策を「ケアの継続」モデル（“Continuum of Care” model）に基づいて行ってきた。これは行政施策的な性格が強く、ホームレス生活の防止、アウトリーチ活動、緊急シェルター、通過施設、支援サービス、恒久住宅から構成される、一連の相互連続的なサービスからなるプログラムである。これに対し、ハウジング・ファースト（以下、ＨＦ）は、民間のホームレス支援団体により主唱され、本格的に展開することとなったプログラムである。Kertsezらによると、ＨＦとは1999年に「ホームレス状態をなくす全米連合」（NAEH）によって初めて使われた表現であると言う。具体的にはアウトリーチ活動を通じて接触できた慢性的なホームレス個人を対象に、如何なるサービスの受入をも求めずに住宅への移行を支援し、その後も定期的な訪問相談を行っている（Kertsez et al., 2009)。 マール（2004）はロサンゼルス市の例を挙げ、民間団体の「ビヨンド・シェルター（Beyond Shelter）」の活動を紹介している。それによると、この活動の中でホームレス生活者は緊急シェルターや通過施設を経由せずに直接「支援サービス付き恒久住宅」に入居する。それは、住宅を最優先に考えることが当事者の自己尊厳を取り戻し、自立を達成する上で有効であると考えるからである。ＨＦは居住とサービスを一体化した複合的な支援モデルであるため、入居後のアフターケアの実施によっては一定の成果が上がっている、という報

告もある（Tsemberis et al., 2004）。

以上のような特徴を持つＨＦとこれまでの伝統的な支援アプローチである「支援の継続」アプローチとの最も大きな違いは、恒久住宅を優先すべきものとして据えているか、あるいはそれをゴールとしてしか考えていないかにある。その他、入居後に治療プログラム等への参加が強要されないことも特徴と言えよう。

図表4-7 「ハウジング・ファースト」アプローチ

	居住支援のタイプ	支援サービス	支援対象者の類型	薬物関連対策
Housing First アプローチ	恒久的な住宅を活用。供給される住宅はプログラムによって変る(共同居住、混住、民間住宅市場)	アセスメント、住宅管理支援、様々なレベルの支援サービス、事例管理、場合によってはオンサイトで医療やメンタルケアを実施	深刻な精神疾患を持つ慢性的なホームレス、疾患や薬物経験を持つ者	薬物関連サービスが提供 抑制や治療プログラムへの参加は求められない
伝統的な支援アプローチ (Linear aproach)	治療や中毒安定化プログラムを持続的に行う緊急保護シェルター、トランジショナル・ハウジング、恒久の支援付き住宅、グループホーム、あるいは戸建て	状況によって異なるが、薬物、あるいは心理治療が求められる	文字通りホームレス、一般に薬物問題を兼ねているか、あるいは精神疾患を抱えている場合が典型的	抑制や治療プログラムへの参加が求められ、治療の一部として実施

3.3 居住支援の多様な段階と支援内容

図表4-8

	コミュニティサポート	媒介的サポート	施設的サポート
住居	・共同住居 ・独立住居	・居住用の住居 ・常住スタッフのいるグループホーム ・サービス付き住居	・施設 ・ホステル
支援サービス	・社会移行支援 ・訪問・移動型 ・流動的で個別化した支援 ・非定期的支援 ・住居・生活スキル面での支援	・社会移行あるいは永久的支援 ・家内支援 ・プログラムあるいは流動的支援 ・24時間支援 ・住居、生活スキル、個人介護	・永久的支援 ・家内（施設内）支援 ・規定されたプログラム ・24時間 ・生活スキル、個人介護
管理	・多様な支援団体と連携 ・社会保障と住宅補助に連携した財源	・多様な支援団体と連携 ・複合的な財源	・独自の支援団体 ・介護支援に関連した財源
利用者	・占有権 ・日常生活の自己決定権と私的コントロール	・制限された占有権 ・制限された自己決定権	・占有権なし ・日常生活決定に対する専門家のコントロール

４．複合的な居住支援の実践

4.1 民間による居住支援

4.1.1 欧米の取り組み：住宅協会（Housing Association）。フォーヤー（英佛）CDC（Community Development Corporation）

図表4-9 フォーヤーによるサービスデリバリー

サービス分類	サービス内容
一時宿泊施設供給	1～2年間の宿泊施設の提供、単身者用・家族用、車椅子対応など部屋タイプは多様
職業あっせんサービス、進学情報の提供	就職相談、就職先の紹介、面接への同行など
子育て支援サービス	保育サービス、母親教室など
職業訓練	面接練習、履歴書の書き方、コミュニケーション練習、ワープロ・パソコン機能訓練など
教育的活動	料理講習、生活習慣の体得、財産管理の学習、基礎学習指導、進路相談、レクリエーション、ボランティア活動など

図表4-10 フォーヤーで働くスタッフ構成と活動内容

スタッフ	仕事内容
マネージャー	事業計画の運営、入居者の福利厚生、予算管理、建物のメンテナンス、スタッフ管理、外部そ漆器との連絡など包括的な運営責任者
プロジェクト・ワーカー	アクション・プランの作成、トレーニング・プログラムの企画、プログラムやイベントのアレンジ、各種アドバイス・相談
住宅管理ワーカー	宿舎管理
コンシェルジェ	施設内の見回り
受付	訪問者対応、売店管理、事務など
ケアテイカー	清掃など

4.1.2 日本における先進的な実践例：サポーティブハウス（大阪）、NPO 法人みやぎ「こうでねいと」（仙台）

図表4-11

図表4-12

NPO法人みやぎ「こうでねいと」	
事業概要	(1)入居サポート：入居相談シートを活用した物件の紹介、申し込みから契約までサポート (2)一人暮らしのできる障害者向けアパート「セイフティアパート」：みやぎこうでねいとが大家から賃貸し、利用者にサブリース。大家との交渉により、市場より低家賃での提供を実現。必要に応じて別途有償の生活サポート(定期訪問や夕食配食等を実施) (3)グループホーム・ケアホーム事業「ファミリハウス」：利用資格として障がい者自立支援法での受給者証が必要。生活保護受給者も対象。 (4)生活支援ホーム「ファミリアホーム」：障がい者に限らず入居可能な低家賃住居(元社宅の活用)をグループホーム・ケアホームに併設。常駐の管理人を配置し、安心のサポート体制。 (5)障がい者他生活支援対象者の緊急住居「ホストハウス」：1日1千円から利用可能。体験入居(1週間から)も受け付け。
体制	理事長：齋藤宏直 職員：12名。うち有給職員6名は全て障がい者。 理事長ほか6名は有償ボランティア。
会員	会員数：112名 支援企業：88社 年会費：法人会員10,000円、個人会員5,000円
沿革	2002年宮城県からの授産施設活性化事業の委託を契機として法人認証を受け、特定非営利活動法人みやぎ「こうでねいと」を設立。 2005年1月 入居サポートセンター開設 2007年4月 セイフティアパート事業開始

4.1.3 日韓における居住困窮層支援施策の比較：人的保護施策から地理的・面的な居住支援（居住＋サービスの複合化モデル）の拡大へ

図表4-13

日本	韓国(ソウル市)
◆1998年11月　小渕内閣総理大臣が大阪市を視察 ◆1999年2月　「ホームレス問題連絡会議」の発足（関係省庁、関係自治体で構成） 5月　「ホームレス問題に対する当面の対応策」の公表 7月　「ホームレスの自立の支援方策に関する研究会」発足 ◆2000年3月　「ホームレスの自立の支援方策について」公表 ◆2001年11月　与党三党による「ホームレス問題に関するワーキングチーム」の設置 ◆2002年7月～8月「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法案」の可決・成立（7月）、交付及び施行（同年8月） ◆2003年3月　「ホームレスの実態に関する全国調査」 7月　「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」の策定・告示 ◆2004年 東京都「ホームレス地域生活移行支援事業」開始 ◆2007年4月　「ホームレスの実態に関する全国調査」（07年調査）結果公表 ◆2008年4月「ホームレスの実態に関する全国調査」（08年調査）の結果公表、同年7月「基本方針」の見直し ※「民間賃貸住宅など社会資源を有効活用した支援の実施」 ◆2009年3月　「ホームレスの実態に関する全国調査」（09年調査）結果公表（全国1.6%減少） （2,121名（'03）→1,023（'07）→851名（'08）→929名（'09）愛知県） 4月　「経済危機対策」が決定（政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議） →第2のセーフティネットとしての「住宅手当」の新設、既存建築物の借上げ方式による緊急一時宿泊施設の増設の推進	◆1998年1月～6月：応急保護事業の模索期 1998年初めにソウル駅周辺に野宿者が急増 同年4月17日　保健福祉部が「庶民生計安定対策」の発表（「大都市野宿者特別保護事業」を含む。失業対策目的予備費200億ウォン策定） 同年6月9日　市長方針第728号「関連施設への強制的入所」：不浪人取り締まり策と同様の考え方 ◆1998年～1999年：本格的な応急保護事業の拡大と定着 1998年9月10日　「ソウル市野宿者タシソギ（立ち直り）プログラム推進計画」の確定、同15日「野宿者タシソギ支援センター」の設立、12月末までに103ヶ所に3,000名が入所できる野宿者シェルター（希望の家）を設立 1999年1月　「自由の家」が開所（当初予想（300名）を超える入所者（1,400名）が入所） ◆2000年：野宿者再活及び自活支援事業の推進期 2000年：自活支援事業の試み（就労斡旋、職業訓練等） 3月　チョッパン密集地域に相談所を設置 4月　「森の手入れ事業」に野宿者を派遣（自由の家の職員が直接派遣・管理） ◆2001年：野宿者支援事業の定着と多元的な対策の模索期 野宿者施設69ヶ所：施設保護の他に現場保護システムの定着 ◆2003年：ホームレス保護の制度化：社会福祉事業法等 ◆2005年：ホームレス支援事業の地方化 ◆2007年：単身者買上賃貸等居住支援の本格化 ◆2009年：チョッパン・ビニルハウス居住世帯への買上賃貸住宅の供給 2011年：「ホームレス福祉法」制定

4.1.4 韓国における先進的な実践例

（1）ソウル市露宿人タシソギ支援センター

1998年9月、ソウル市よりソウル市野宿者支援事業の委託を受け「露宿者タシソギ支援センター」設立。

2005年タシソギは、相談保護センター（ドロップインセンター）を開所し、「タシソギ相談保護センター」として再編・運営している。

主な活動：ソウル市野宿者保護及び自活支援事業の実施、野宿者実態調査、関連データの構築及び分析・研究、ソウル駅診療所および路上診療活動、相談所の運営（ソウル駅と永登浦駅）、野宿者対象の人文学大学運営、昼夜out-reach、その他野宿者自活支援や社会復帰支援プログラムの運用。

「相談保護センター」活動内容

野宿者の応急センターとして、一時宿所の提供の他、常時利用のシャワー、洗濯、散髪、生活用品等衛生サービスの提供、仕事紹介及び法律相談、インターネット利用、パソコン教育、TV・ビデオ・映画上映、読書等が利用可能

（2）複合的な居住支援策としての買上賃貸住宅事業の実施

① 事業の概要

都心内の民間ストック（小規模集合住宅）を買い上げ、公共賃貸住宅として供給する事業

2004年に「国民賃貸住宅建設等に関する特別措置法」に基づき、ソウル市内でモデル事業として開始。2005年以降全国に拡大。当初は2008年までに合計１万戸を供給する計画であったが、2007年より供給目標を年6,500戸へと上方修正

入居対象：簡易宿泊所（チョッパン）、不良住宅（＝ビニルハウス）居住者、ホームレスシェルター退所者等

② 事業の特徴

・公共賃貸住宅供給方式の多元化：建設供給方式に加え、買上方式も

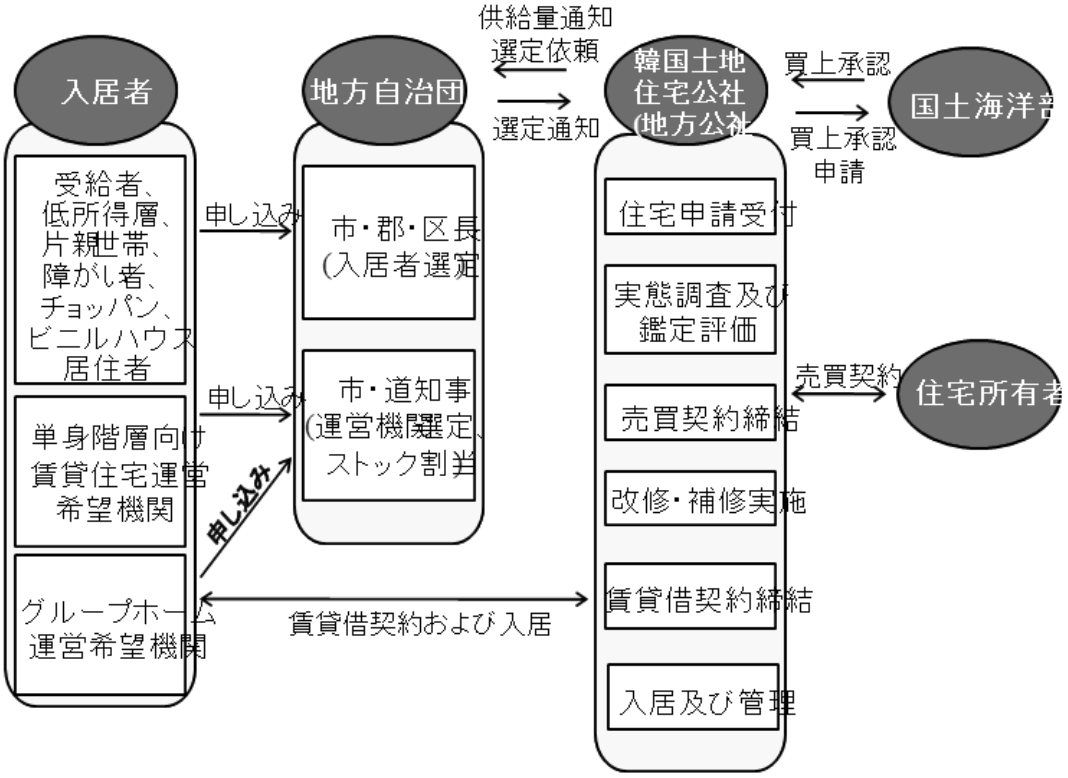
・低所得層の集住によるスラム化のおそれを回避

・寄り添い型のサービス付き複合的な居住支援（民間資源連携を通じた社会サービスの供給）

・長期的な居住期間（最長10年）の設定

・官民のパートナーシップによる制度運用（住宅の供給は国、住宅管理及びサービス支援は、民間の運営委託機関）

図表4-14 買上賃貸住宅事業の概念



③ 民間委託団体による居住支援内容

図表4-15

運営委託団体	サービス内容
大田ホームレス支援センター	応急援護: アウトリーチ、医療サービス、炊き出し、入浴・洗濯、荷物保管所 生活支援: 生活必須品支給 居住支援: 入退居者管理、住宅修繕・管理、医療支援の情報提供、寄付物品管理
大邱ホームレス相談保護センター	相談事業、医療支援、仕事斡旋及び提供、生活支援(生活用品の支援、散髪サービス、 居住支援: 居住費支援、宿所提供)
アチムルヨヌンジップ	就労支援、医療サービスとの連携、金銭(貯金)管理、公共賃貸住宅への入居連携など。 ・管理数: 6棟・45戸。 ・係員: 単身買上賃貸住宅事業の担当者は5名。
ヘンボカンウリジップ	・支援プログラムとして貯金を重視。 ・毎月1回住民会議: 生活相談と社会的関係の回復やコミュニティ形成など、 生活物品支援: 区役所よりリサイクル用品、インターネットでの中古家電の購入等を通じ、冷蔵庫、洗濯機、ガスレンジなどの支援 -貯蓄管理: 入居後にも貯蓄管理は続く。また、年2回の貯金イベントを開催。
京畿道リスタート居住支援センター	入居者管理、入居者会議の運営支援、建物管理 生活支援: 貯金管理、健康・飲酒問題など。 ・勤務日: 月～金、職員常住。土日は休み。 ・医療: 月1回の訪問診療、禁煙クリニック、アルコール問題、借金対応等。

（3）社会的企業としての居住福祉実践

① 社会的企業制度成立の背景：1997年まで、自主的な脱貧困運動（ワーカーズコレクティブ運動）から始まり、経済危機をきっかけに失業克服運動（失業克服国民運動委員会、現在共に働く財団→SEED’s）へと発展

② 制度基盤の成立：国民基礎生活保障法の施行（2000.10）と自活支援事業の開始、自活後見機関（2007年より地域自活センター）の全国的展開（2011年現在247か所）と社会的企業育成法[32]の制定（2007年施行）

---

[32] 社会的企業育成法の概要

1）目的：「①社会的企業を支援、②社会サービスの提供、③雇用創出⇒社会統合・国民生活の質の向上に資すること」

2）社会的企業の定義：「社会的弱者に社会サービス、または就労を提供し、地域住民の生活の質を高めるなどの社会的目的を追求しながら､財貨及びサービスの生産販売など営業活動を遂行する企業として、第 7 条によって認証を受けた者」

3）財政及び経営支援：専門人材や新規雇用者に対する人件費補助(最長 5 年間)、法人税と所得税の減免(50%、4 年間)、施設費融資等の他、設立・経営コンサルティング支援、社会的企業育成アカデミー運営

4）その他の間接支援として、役所による優先購買や、社会的企業ネットワークの構築支援等を行う。

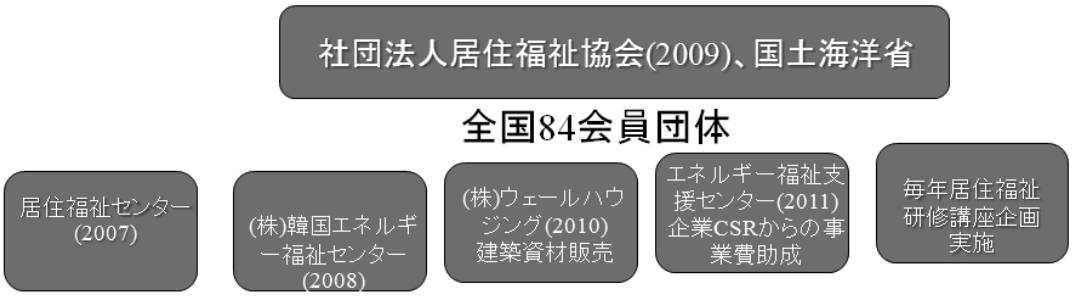
5）社会的企業のタイプ：①雇用創出型、②社会サービス提供型、③混合型、④地域社会貢献型、⑤その他

③ 老朽住宅の修繕をビジネス化：居住福祉協会と居住福祉実践

・（社）韓国居住福祉協会は、低所得層の居住福祉向上と雇用創出支援に携わる全国の住宅改修自活共同体の連合体として、2005年2月に「自活住宅修繕事業団」（現、居住福祉事業団）を組織（84会員団体）、事業団経営実態調査実施（2010）→政策討論会（国会）を実施（2011）

・事業規模：住居現物給付関連事業：年間300億ウォン（約20億円）規模、企業のＣＳＲによる低所得層住宅改修支援事業：30億ウォン（2011）、教会所属会員団体の年間売上平均約3億ウォン（84団体で200～300億ウォン）、年間事業予算：10億ウォン

図表4-16 居住福祉協会の組織構成



④ 住宅困窮層支援の社会的企業・居住福祉センター

2007年より社会福祉共同募金会による助成を受け、地域別担当組織を設置、運営し始める。現在全国に12のセンターが協議体を組織し運営中。その他に「居住福祉センター」という名称を使用する民間団体も約10団体ある。

主要事業は

- 居住困窮層を対象とした相談（2009年現在5,470件）
- 家賃滞納による立ち退き危機世帯の支援（203世帯）
- 無償家屋修理（101世帯）等

これらを通じて最低居住水準未満世帯の解消（672世帯）、住宅喪失危機の克服（273世帯）、公共賃貸住宅への入居支援（115世帯）等を展開

５．まとめに代えて：居住支援型社会的企業の新たな挑戦を展望する

冒頭で述べたように、近年新たに住宅を必要としている新規住宅へのニーズを持つ階層として、東日本大震災による被災者（県外避難者含む）を始め、高齢単身及び夫婦世帯、障がい者世帯、さらには脱野宿や、刑余者、社会的入院患者、若者等、実に様々な居住弱者の存在が浮かび上がっている。しかし中でも自然災害に関する居住弱者に関しては、復興住宅や仮住まいとしての借上げアパートなどが活用されているものの、それらが必ずしも当事者のニーズにマッチングしているとも限らないことが多々指摘されている。これらの住宅ニーズ階層には、住宅というハードの基盤の上に、さらに社会関係及び社会参加を手助けする居住支援のメニューが必要なためである。欧米では、施設等に依存せずにハウジングを第一にした

＊2012 年現在認定社会的企業：約 700 所

取り組みに加え、社会サービスを付随した住宅（サービス付き住宅）の取り組みを通じて、一定程度の社会的経験や成果の蓄積､そしてその効果に関する客観的な検証の段階をも経ている例が報告されている。なお、日本に限って言えば、上記のような様々な住宅ニーズ階層が存在する一方､全国で未使用住宅の存在が目立つ｡2008年の住宅･土地統計調査によると、全国で空家率が13%にも上ることが報告されている。その内、居住に適しているにもかかわらず未利用の住宅が60%にも上る。

図表4-17 最低居住水準を基準とした広さごとの空家の募集状況

		合計	利用不適	１人世帯向け(最低居住水準)	２人以上世帯向け(最低居住水準)	無回答
賃貸の入居者又は売却先(購入者)の募集状況	合計	510	43	115	333	19
		100.0%	8.4%	22.5%	65.3%	3.7%
	購入者を募集	18	0	4	14	0
		100.0%	0.0%	22.2%	77.8%	0.0%
	賃貸として入居者を募集	344	22	83	232	7
		100.0%	6.4%	24.1%	67.4%	2.0%
	売却と賃貸の両方で募集	3	0	0	2	1
		100.0%	0.0%	0.0%	66.7%	33.3%
	非募集	144	21	27	85	11
		100.0%	14.6%	18.8%	59.0%	7.6%

(注)「最低居住水準」については以下により集計している。なお、これは、第八期住宅建設五箇年計画の最低居住水準に概ね準拠しており、現行の「住生活基本計画」におけるものとは異なる。
・「利用不適」とは、次のいずれかに該当するものを指す。
① 延べ床面積が18㎡未満のもの
② 延べ床面積が18㎡以上でもトイレのないもの
・「１人世帯向け」(最低居住水準)とは、延べ床面積が18㎡以上29㎡未満で「利用不適」に該当しないものを指す。
(資料)国土交通省「平成21年度空家実態調査」

ヴァルナブルな生活環境にいる居住弱者層の多様な居住―ニーズに対し､社会資源としての空家の活用は、共生社会の実現のためにも喫緊の課題と言えよう。空家を始めバブル期に整備されたがその後の経済社会的な激変の中で未利用のままになっている社宅や学校の寮、さらに回転率が低いため営業休止中のビジネスホテルなどの活用等､扱い如何によっては貴重な社会資源となり得る住宅や施設ストックが全国各地に眠っているのだ｡空家の放置は地域の荒廃化やスラム化にも繋がりかねない。一方、2013年３月末現在、特定非営利活動法人格を持っている団体は47,544に上る。その中で、保健・医療・福祉（27,602法人）、まちづくり（20,369法人）の各分野で活動しているNPO法人だけで、約５万法人が存在していることが内閣府のホームページからも確認できる。これらの民間非営利法人は、活動次第で全ての構成要素を一つに繋ぎあわせ､居住困窮階層の居住及び生活ニーズの解決に向けた重要なファクターとして機能する可能性をもつ｡そこがいわゆる発想の転換のターニングポイントになり得ると考える。しかし、そのためには実際の事業運営における経験的な先行例の評価

や先端的な実践に向けたモデル提示が必要となってくるであろう。先に紹介したように、現在日本各地を始め、世界の様々な地域で、既にいくつかの先駆的な取り組みとして、民間非営利法人が既存の空家、ないしは社宅・寮、ビジネスホテルを活かし、包括的な社会サービスを加えた民間創意による複合的な居住支援事業を展開している。ただ、それらの活動団体がこれまでの社会福祉事業の受け皿となっていた福祉法人とは異なる側面を持つことや、社会的企業及び社会経済に対する低い理解故に、事業の意義に対し社会的な同意を得るには少々時間を要するように思われる。従って、今後もさらにそのような実践経験の客観的な検証や再評価を試み、新たな社会ニーズに対応できるモデルの創出に資すると共に、社会的実装化に向けた積極的な支援課題の提案と相互経験の共同化に向けた実践現場のプラットフォームの装置化が必要である。

参考文献

Berghman, J., 1995, 'Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework,' in G. Room, *Beyond the Threshold: The measurement and analysis of social exclusion*, Bristol: The Policy Press, pp. 10-28.

Edgar, B., J. Doherty and A. Mina-Coull, 2000, *Support and Housing in Europe: Tackling social exclusion in the European Union*, Bristol: The Policy Press.

Kertesz, S.G. et al., 2009, Housing First for Homeless Persons with Active Addiction: Are We Overreaching?, *The Milbank Quarterly*, Vol.87, No.2, pp.495-534.

Percy-Smith J., 2000, Policy Responses to Social Exclusion: towards inclusion?, Buckingham: Open University Press.

Room, G., 1995a, 'Poverty and Social Exclusion: The New European Agenda for Policy and Research,' in G. Room(ed.), *Beyond the Threshold: The measurement and analysis of social exclusion*, Bristol: The Policy Press, pp. 1-9.

Room, G., 1995b, 'Poverty in Europe: competing paradigms of analysis,' *Policy and Politics*, vol. 23, no. 2, pp. 103-113.

Room, G. J., 1999, 'Social exclusion, solidarity and the challenge of globalization,' *International Journal of Social Welfare*, 8, pp. 166-174.

Somerville, P., 1998, 'Explanations of Social Exclusion: Where Does Housing Fit in?,' *Housing Studies*, Vol.13, No.6, pp.761-780.

Tsemberis, S, A. Gulcur and M. N. Nakae, 2004, Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals With a Dual Diagnosis, *Research & Practice*, Vol.94, No.4, pp.651-656.

新宿ホームレス支援機構、2005a、『季刊Shelter-less』（No.25）

新宿ホームレス支援機構、2005b、『季刊Shelter-less』(No.26)

東京都、2009、「ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画（第２次）」

中島明子、2006、「ホームレスの人々への居住支援と自治体居住政策：ハウジン・ファースト施策と課題」、『都市住宅学』(No.53)、pp.44-47

阪東美智子他、2008、「ホームレスの人々への支援策としてのハウジング・ファーストに関する予備的研究その2：東京都地域生活移行支援事業における居住支援」、『日本建築学会大会学術講演梗概集』、pp.1483-1484

マール・D・マシュー、2004、「地方政府のホームレス生活者対策：ロサンゼルス郡の「ケアの継続」とホームレス問題経営の限界」、中村健吾他編著、『欧米のホームレス問題：支援の実例（下）』、法律文化社

５．生活困窮者に対する就労支援Ⅰ

《目標・ポイント》

今日の生活困窮問題は、経済的困窮状態だけでなく、様々な社会的不利条件により、社会的関係が脆弱で社会的孤立状態にある人々をも含む問題である。既存の福祉分野における就労支援制度やホームレス自立支援法に基づく就労支援制度についての基本的知識と多様な就労自立とその場の構築のあり方に関する理解を深める。

(1) 今日の生活困窮者に対する就労支援の意義を考える
(2) 生活困窮者に対する就労支援の基礎的理解のため福祉領域での就労支援やホームレス自立支援事業における就労支援の枠組みと支援方法を理解する。
(3) このホームレス就労支援事業の意義と限界を検討するとともに、ホームレス経験者の持つ多様な就労ニーズに合った就労支援のあり方について考える。
(4) 就労支援は就労による自立を目標としているが、この就労自立が持つ意味を、日常生活自立や社会生活自立との関係で改めて問い直し、今後の支援のあり方を展望する。
(5) 多様な就労自立と「生活困窮者自立支援法」理解する。

１．「働くこと」と就労支援

1.1 「働くこと」の意味

今日、「働くこと」は人間の基本的な活動の一つであり、働くことは生活の糧を得る、自己と実現をはかる、社会的な連帯や社会参加を実現するといった側面をもっており、単に賃金や所得を得るだけではないということは、広く認識されている。

今日、「自立」を日常生活自立、社会生活自立、経済生活自立の三つの側面で捉えるようになってきている。自立という視点からは、「働くこと」は、経済的自立を意味するだけでなく、社会的生活自立をも同時に実現することと捉えられる。また、「働くこと」は、個々の人々が持っている労働力を使用する・消費する活動でもあるが、この労働力自体は、日常生活において様々な財やサービスの消費活動を通して行われる。その意味で、日常生活自立は、経済的自立と裏腹の関係にある。概念的には分けて考えることができるが、働いている人々にとっては、それらは相互に深く結びついた生きるための行為の総体をなしているとも捉えられよう。

また、憲法（第27条）に規定との関連では、勤労は国民の「義務」であると同時に「権利」である。だが、人々の中には何らかの原因で働くことが達成できないか、あるいは就労の機会から排除されている人々も今日少なくない。勤労を希望する人々の実現を図るための就労支援といった視点も重要である。

1.2 就労支援とは

就労という用語は、広い意味をもっている。雇用されて賃金を得ることや自己の経営などによる所得を得るだけでなく、ボランティア活動なども含む広い意味での「働くこと」を示している。

就労支援とは、福祉サービス等利用者やそれらを必要とする人々などの就労を実現・維持するための様々な働きかけの総称である。

労働分野における各種取り組みが就労支援の中心であったが、今日では社会福祉の分野でもその重要性が指摘されてきている。

したがって、今日の生活困窮者支援の基礎的理解を深めるためには、労働と福祉の領域での就労支援制度の概要や関連する組織、専門職の業務や就労支援分野との連携について理解することが求められてきている。そこで、生活困窮者の中でも、全国ネットが関わっている支援対象者と関連性が高い就労支援制度の概要について、まず、触れておく。

２．主な福祉サービス分野における就労支援制度の概要

今日、ホームレスやだけでなく、福祉サービスの分野においても労働市場への参加、労働市場への移行を強化する動きが強まっている。福祉サービスの抑制する役割を果たしていると言われている。そして、この動きは国際的な傾向となりつつある。日本においても様々な領域でこの傾向が強まっている。そこで、まず、主要な福祉サービス分野での就労支援について、その制度の概略を示す。

2.1 障害者の分野

障害者福祉の分野では、「福祉から雇用へ」といった考え方のもとに、特に福祉施設から一般企業などの就労の場への移行が求められるようになっている。障害者自立支援法では、その基本的な柱の一つに「もっと障害者が働ける社会」を置いている。これは福祉側から支援する仕組みを構築しようとするもので、具体的には、「就労移行事業」と「就労継続支援事業A型・B型」が創設された。同法は2013年４月より「障害者総合支援法」にとなったが、当面就労支援の仕組みに大きな変更はない。

2.1.1 就労移行支援事業所

「就労移行事業」は、就労を希望する65歳未満の障害のある人で、企業に雇用されると見込まれる者を対象に、機会の提供や知識・能力の向上のための職業訓練、求職活動の支援、職場開拓、定着相談などの支援を**通所によって、提供するものである。訓練等給付事業所の中で最も企業就業に近い事業所である。**

【支援内容】

生産活動体験や職場の擬似的体験、労働習慣の獲得のための訓練（福祉施設が行う調理、清掃、自主製品の生産や販売などのような地域やニーズに応じた諸活動を提供することにより実践的な支援を受ける）を行う。企業での作業や職場訪問を含めて支援期間は24ヶ月以内である。

2.1.2 就労継続支援事業所 A 型=雇用型

・対象者は、企業に就労することが困難で、雇用契約に基づいて継続して就労できる利用開始時に65歳未満の障害のある人である。

具体的には、就労移行支援事業を利用したが、雇用に結びつかなかった人、特別支援学校等を卒業しているが、雇用に結びつかなかった人、企業の就労を経験のある離職した人などである。

支援内容は、雇用契約に基づいて、就労の機会を提供し、知識・能力の向上のための訓練の期限を定めずに行っており、「旧体系の福祉工場」に該当する。

2.1.3 就労継続支援事業所 B 型=非雇用型

・対象者は、年齢や心身の状態から一般企業において継続雇用されることが困難となった人や就労移行支援事業を活用しても雇用契約に基づかず**通所によって生産活動の機会を提供して、期限を定めず知識・能力の向上のための訓練を行う事業所である。年齢制限はない。工賃の問題等抱えている課題は多い。**

なお、同法は、2013年４月障害者総合支援法に変更された。ただ、就労支援については当面、障害者自立支援法で創設された仕組みが継続されることになっている。施行後三年を目途として検討するとされている障害者総合支援法の概要については、障害者福祉の箇所を参照されたい。

また、雇用する事業所側にも変化が求められており、障害者の雇用の促進等に関する法律の改正なとがある。

2.2 生活保護における就労支援、自立支援プログラム

2.2.1 生活保護制度の分野における就労支援制度

生活保護を利用しやすく、自立しやすい制度に改善すべきであるとの「生活保護の在り方に関する専門委員会」（社会保障審議会福祉部会）の提起を受け、2005年から全国の福祉事務所で自立支援プログラムの策定・実施が始まっている。

ここでいう「自立」は「経済的自立・就労による自立」だけでなく日常生活そのものを営むこと・「日常生活自立」、地域とのつながりをもち社会的に生活すること「社会生活自立」が指摘された点が重要である。

先行的に全国的に実施されたのは、就労支援プログラムである。その概要を示したのが、以下である。

2.2.2 「生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム」～「福祉から就労」支援へ―「職安連携型」―

職業安定所に生活保護受給者の就労を担当する専門担当者・ナビゲーターを配置し、福祉事務所と職安が連携して生活保護受給者の就労支援に取り組む事業が実施されている。
履歴書の添削、面接シミレーションなど細かい支援内容である。
福祉事務所の担当者・コーディネーターと職安のナビゲーターとが一緒に「就労支援チーム」をつくっている。
面接―支援メニューの選択―対象者の同意のもと職安のナビゲーターが支援を実施する。
・対象者―「生活保護受給者の中の「稼働能力のある者」「事業への参加に同意している者」「就職に当たって阻害要因がない者」「事業への参加に同意している者」の４要件を満たす者である。すぐに就職が可能な者である。

同プログラムは、**2008年「アクションプラン」**にバージョンアップし、支援メニューに個別カウンセリング、グループワークなどの「職業準備プログラム」が付加された。
また、福祉事務所が実施している社会生活自立支援などの自立支援プログラムとの連携や求職活動の手前の準備段階の支援サービスも提供されることになった。さらに、**2011年「福祉から就労」支援事業**に発展し支援対象範囲を広げて実施されている。

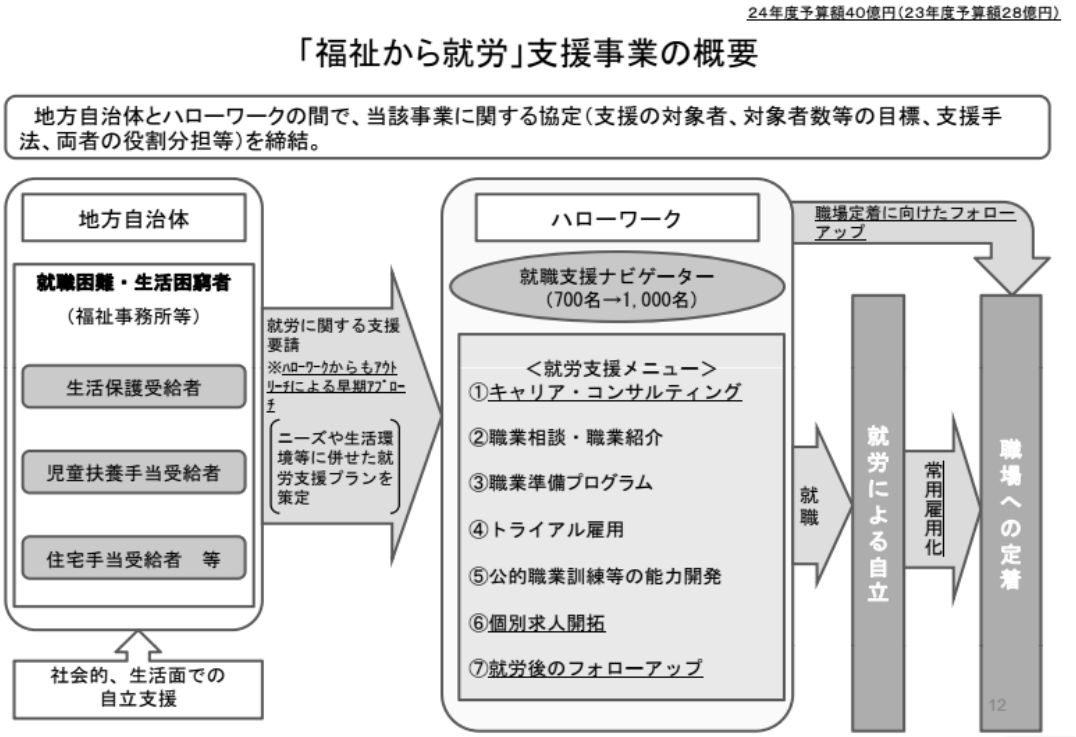
【対象者】

生活保護受給者、児童扶養手当受給者・、住宅手当受給者で、そのうち就労能力、就労意欲を有し、**就労阻害要因がなく、早期に適切な就労支援を行うことによって自立の可能性が見込める者である。**

【支援内容】

職業安定所と福祉事務所が就労支援チームを結成し、職安・ハローワークのナビゲーターが中心となって、キャリアコンサルティング、職業相談、職業紹介、**求職者支援制度や公共職業訓練機関による職業訓練、トライアル雇用などの支援が実施されている。**福祉事務所サイドでは、就職困難・生活困窮者の日常生活や社会生活での自立を支援している。

図表5-1 「福祉から就労」支援事業の概要



図表5-2 生活保護受給者に対する就労支援の状況

生活保護受給者に対する就労支援の状況(平成22年度実績)

○ 生活保護受給者に対しては、就労能力や就労意欲に応じて就労支援を実施しており、就労・増収に一定数繋がる等の成果が見られる。

	対象者数	就労・増収者数	保護費削減額(推計)
①ハローワークの就職支援ナビゲーターによる福祉事務所とのチーム支援 (就職支援ナビゲーター(ハローワーク) 700人(H23')→1,000人(H24'))	17,230	9,921 (就労・増収率:57.6%)	約33.1億円
②福祉事務所における就労支援員を活用した就労支援 (就労支援員(福祉事務所) 1,742人(H24.1)→2,200人(H24'))	54,493	17,451 (就労・増収率:32.0%)	約58.2億円
③福祉事務所における②以外の就労支援	16,908	4,091 (就労・増収率:24.2%)	約13.6億円

※1 ①は「福祉から就労」支援事業(平成22年度まで「生活保護受給者等就労支援事業」)
※2 ①は職業安定局調べ。②③は社会・援護局調べ。
※3 ①は全ハローワーク管内で実施している。

さらに、マッチング機能(求職者と求人企業との間の紹介機能)だけでなく、求人開拓や

アフターケアなども行われ始めている。
ただ、根本的には、いわゆる「出口」対策としての「雇用創出」をどうするかという問題や課題は残ったままである。

2.2.3 自治体独自の就労支援プログラム

自治体独自に就労支援員（2012年１月現在で全国1,742人）を福祉事務所に配置するなど、何らかの就労阻害要因を抱えた受給者を対象とした自治体独自の就労支援プログラムが策定されている。このプログラムは、何らかの**就労阻害要因を抱えた受給者も対象**としている点に特徴がある。先進事例として**北海道釧路市**や**京都府山城北福祉事務所**の取り組みなどが取り上げられている。また、自立支援プログラムの事例としては、板橋区や埼玉県の取り組みなど紹介されている。

2005年より地方自治体が自立支援プログラムの策定や様々な自立支援サービスを総合的、一体的に実施することにより、地域社会のセーフティネット機能を強化するため「セーフティネット支援対策等事業費補助金を創設した。自治体は同補助金を使い支援専門員の配置、協力事業所への委託など自治体独自の取り組みを行っている。

なお、本稿では触れないが、母子家庭等の分野においても、2002年以降、児童扶養手当による経済的支援が中心であったが、離婚による母子家庭の増加を背景に「就業・自立に向けた総合的支援」への転換が図られてきている。2002年11月「母子家庭及び寡婦福祉法等の一部を改正する法律」が成立し、「福祉-ビスの展開」と「自立の支援」に重きを置いている。福祉事務所を設置する地方自治体においては「母子自立支援員」（2011年、1,601人）が総合的な相談窓口となっている。自治体は①子育てと生活支援策、②就業支援策、③養育費の確保策、④経済的支援策を総合的に展開することになった。2003年度～2007年度には厚生労働省による「母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本方針」が定められ、総合的施策が展開されてきている。

母子家庭における母親の就労を促進することにより、その生活の安定を図るため、都道府県（指定都市、中核市）では、A、B、C、D、の４事業が実施されている。一般の市と福祉事務所設置町村では、母子自立支援プログラム策定等事業、自立支援教育訓練給付金事業、高等技能訓練促進費事業の３つの事業実施されている。

A　母子家庭等就業・自立支援事業
B　母子自立支援プログラム策定等事業
C　自立支援教育訓練給付金事業
D　高等技能訓練促進費など事業

３．ホームレス自立支援法とホームレスの実態

3.1 ホームレス支援の根拠法

日本における「ホームレス」の法的根拠は、「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）」で 2002 年に 10 年時限の時限立法で成立した。
2012 年８月６日には期限を迎える予定であった。しかし、2011 年頃より、ポストホームレス自立支援法の動きが NPO 法人ホームレス支援全国ネットを中心に活発となり、同法の延

長の要望が高まった。NPO 法人ホームレス支援全国ネットワークによる「広義ホームレスの可視化と支援策に関する調査」（H22 年度 2010 年度厚生労働省社会福祉推進事業）がそのエビデンスを提供した。2011 年３月 14 日には、院内集会が開催された。院内集会での要望内容は、1）「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」を５年間延長する（期間：2012 年８月７日～2017 年８月６日）、2）法律の延長に関しては前回同様、全会派の一致の対応を求める、3）延長期間中にその後のさらなる包摂型の支援体制を強化するための議論（審議会等）の場を設け、かつホームレスを含む生活困窮者に対する総合的かつ包括的な新しい法体制を準備する、であった。そして同年６月に、５年間の延長が決まった。延長されたことにより引き続き法に基づく国の基本方針が今年７月 31 日公表された。2003 年、2008 年、2013 年と３回目の基本方針である。

ホームレスの定義は、ホームレス自立支援法の第２条「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」である。

この定義は、国際的視点からみても、狭い。このことは本講義の居住支援の FEANTSA（ホームレス生活と共に活動する各国組織の欧州連合体）のホームレス状態の範囲をみても明らかである。

3.2. ホームレスの現状

3.2.1 ホームレス数

自立支援法の定義によるホームレス数は、年々減少している。ホームレス数は2003年よりすべての市町村を対象とした概数調査が実施されている。

2012年（平成24年）概数調査によれば、9,576人となっており（ただし、福島県内の9町村については東日本大震災の影響により未実施。）、2003年（平成15年）概数調査の25,296人と比べて、15,720人（62.1%）減少している。ホームレスの数を都道府県別にみると、大阪府で2,417人（平成15年概数調査においては7,757人）、次いで東京都が2,368人（同6,361人）となっており、この両都府において全国の約半数を占めている。さらに、市町村別では、全1,742市町村のうち424市町村でホームレスが確認され、このうち、ホームレスの数が500人以上は３自治体（平成19年概数調査においては７自治体）、100人以上は16自治体（同35-3-自治体）であるのに対し、10人未満は319自治体（同380自治体）と約４分の３を占めている。ちなみに2013年は8,265人（男性7,671人、女性254人、不明340人）で、さらに減少していることが分かった。

3.2.2 ホームレスの生活実態

生活実態調査については2003年､2007年及び2012年の５年に一度抽出による全国調査が実施されている。直近の2012年１月実施の生活実態調査は、東京都特別区、政令指定都市（仙台市を除く）及び平成23年概数調査において50人以上のホームレスが確認された市において、全体で約1,300人を対象に個別面接調査が行われた。この調査結果により、今日の法に基づくホームレスの実像をみておく。

【年齢】

ホームレスの平均年齢は59.3歳（平成19年生活実態調査では、調査客対数が異なるものの平均年齢は57.5歳）であり、また、年齢分布については65歳以上が 29.0%（同21.0%）となっ

ており、**ホームレスの高齢化が一層進んでいる。**

【路上（野宿）生活の状況】
生活の場所については、生活の場所が定まっている者が83.6%であり、このうち、**「公園」が29.7%、「河川」が29.1%**となっている。

【 路上（野宿）生活の期間】
３年未満が37.0%であるのに対し、**５年以上は47.0%（10年以上は27.0%）**となっている。これを年齢階層別にみると、**高齢層（60歳以上の者をいう。以下同じ。） ほど期間が長期化する傾向**にあり、**65歳以上では10年以上の者が33.6%**となっている。また、路上（野宿）生活の期間と今後希望する生活との関係をみると、**路上（野宿）生活期間が長くなるほど「今のままでいい」と回答した者の割合が高くなる傾向**にあり、路上（野宿）生活期間が３年以上の者では、その割合は38.8%となっている。一方、今回の調査における路上（野宿）生活期間が１年未満である者の 33.2%が、５年以上前に初めて路上（野宿）生活をしており、**路上と屋根のある場所との行き来を繰り返している層の存在が一定程度**みられた。

【路上（野宿）生活での仕事】
全体の61.0%が仕事をしており、その内容は**「廃品回収」が77.8%を占めている。**仕事による平均的な収入月額については、１万円以上３万円未満が34.1%と最も多く、次いで**３万円以上５万円未満が30.2%**となっており、**平均収入月額は約3.6万円**となっている。これを年齢階層別にみると、65歳以上の者であっても56.8%が収入のある仕事をしている。このように、**高齢層ほど路上（野宿）生活が長期化する傾向は、路上等で仕事をし、一定の収入を得ながら生活ができていることへの自負もその背景にあると考えられる。**

【路上（野宿）生活までのいきさつ】
路上（野宿）生活の**直前の職業**については、**建設業関係の仕事が45.9%**、製造業関係の仕事が14.6%を占めており、雇用形態は、**「常勤職員・従業員（正社員）」（以下「常勤職」という。）が42.0%**と大きな割合を占め、「日雇」が25.5%、「臨時・パート・アルバイト」が23.8%となっている。また、**路上（野宿）生活に至った理由としては、「仕事が減った」が34.1%、**「倒産・失業」が28.4%、「病気・けが・高齢で仕事ができなくなった」が20.4%となっている。

若年層（45歳未満の者をいう。以下同じ。）についてこれらの状況をみると、路上（野宿）生活の直前の雇用形態は、常勤職が他の年齢層と比べて少なくなっており、35歳未満の層では常勤職が23.5%となっている。最も長く就業していた業種も、サービス業が最も多く47.1%となっており、建設業や製造業の常勤職又は「日雇」の多い高齢層とは異なる状況が認められる。また、路上（野宿）生活に至った理由としては、「人間関係がうまくいかなくて、仕事を辞めた」が35.3%、「労働環境が劣悪なため、仕事を辞めた」が17.6%、「借金取立により家を出た」が11.8%、「家庭内のいざこざ」が17.6%となっており、**労働環境の変化や借金、家庭内の人間関係等の多様な問題**が重なり合っていることが特徴としてあげられる。

【健康状態】

現在の健康状態については、**「悪い」と答えた者が26.2%**であり、このうち**治療等を受けていない者が64.3%**となっている。なお、「２週間以上、毎日のように落ち込んでいた時期があった」と回答した者は**6.9%**となっており、**うつ病等の精神疾患を有すると考えられる層も一定程度**みられた。

【福祉制度等の利用状況】

（1） 福祉制度の利用状況については、**巡回相談員に会ったことがある者は78.4%**であり、このうち**相談をしたことがある者は38.2%**となっている。

また、緊急的な一時宿泊所であるホームレス緊急一時宿泊施設（以下「シェルター」という。）を知っている者は65.3%であり、このうち利用したことがある者は17.6%となっている。また、ホームレス自立支援施設（以下「自立支援センター」という。）を知っている者は64.4%であり、このうち利用したことがある者は10.1%となっている。シェルター 及び自立支援センターの利用者の状況については、若年層が44.0%、利用前の路上（野宿）生活期間では１ヶ月未満の者が61.1%を占めており、**高齢層における路上（野宿）生活者が長期化しているのに対して、これらの施設利用者は、若年層や路上（野宿）生活期間が短い者が多くなっている。**また、**自立支援センターの退所理由**については、**就労退所が26.9%**（「会社の寮・住み込み等による就労退所」が8.2%、「アパートを確保しての就労退所」が18.7%）を占めるが、このうち「アパートを確保しての就労退所」している者を年齢階層別でみると、若年層が全体の28.0%を占めている。

さらに、**就労退所した後に再び路上（野宿）生活に戻った者については、「病気やけが等による解雇」、「周囲とのトラブルや仕事になじめない」、「アパートの家賃の滞納」、「人間関係」等多面的な要因により路上に戻っている。**

（2） 民間支援団体による支援の利用経験

これについては、「炊きだし」が最も多く53.2%を占め、次いで「衣類、日用品等の提供」が34.2%となっており、その情報入手経路は、「口コミ」が最も多く40.5%となってい。

【今後希望する生活について】

今後希望する生活としては、「今のままでいい（路上（野宿）生活）」という者が最も多く30.5%となっており、次いで「アパートに住み、就職して自活したい」という者が26.2%、「アパートで福祉の支援を受けながら、軽い仕事をみつけたい」が11.9%となっている。

なお、**年齢層が高いほど「今のままでいい」**という回答が多く65歳以上の者では37.0%となっている。

【生活歴】

家族との連絡状況については、家族・親族がいる者は74.7%を占めているものの、このうち、**この１年間に家族・親族との連絡が途絶えている者が77.8%**となっている。**また、公的年金の保険料を納付していたことがある者は69.9%であり、金融機関等に借金がある者は16.0%であった。**

【行政や民間団体への要望及び意見】
行政や民間団体への要望及び意見としては、仕事関連が19.2%と最も多く、次いで住居関連が18.5%となっている。

以上のように、ホームレスとなるに至った要因としては、倒産・失業等の仕事に起因するものや、病気やけが、人間関係、家庭内の問題等様々なものが複合的に重なり合っており、また、年齢層によってもその傾向は異なっている。この点、2012年（平成24年）生活実態調査においては、ホームレスの高齢化や路上（野宿）生活の長期化の傾向が一層顕著となるとともに、平成19年生活実態調査と同様に路上（野宿）生活を脱却した後、再び路上（野宿）生活に戻ってしまうホームレスの存在や、若年層については屋根のある場所との行き来の中で、路上（野宿）生活の期間が短期間になりやすいといった傾向が確認された。

3.3 ホームレス対策の現状と自立センター支援センター

ホームレス自立支援法では、その第３条で施策の目標を挙げているが、ホームレスの自立のためには就業の機会が確保されることが最も重要であるとの認識を示している。そして以下の諸点を掲げている。

第１に、自立の意思のあるホームレスに対し、自立のためには、安定した雇用の場の確保、職業能力の開発などによる就業機会の確保、住宅への入居の支援などによる安定した居住の場所の確保なら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。

第２に、ホームレとなることを余儀なくされることの恐れのある者が多数存在する地域を中心として、就業機会の確保、生活に関する相談及び指導を実施することにより、これらの者がホームレスになることを防止すること、である。

第３に、宿泊場所の一時的な提供、日常生活の緊急に行うべき援助や生活保護法による保護の実施、人権擁護と啓発活動等である。

その他、国及び地方公共団体の責務や国の基本方針及び地方公共団体による実施計画の策定、上記の実態調査の実施などである。

2003 年の全国調査を踏まえて同年７月「ホームレスの自立支援等に関する基本方針」が策定された。この方針の基本的な考え方は、ホームレスの３類型論 A「就労する意欲はあるが仕事がなく失業状態にある」者、B「医療・福祉等の援護が必要な」者、C「社会的生活を拒否している」者といった分類基づいている。それぞれに対応した施策を講じるとされた。

A に対応する具体的な中核的な施策が「ホームレス自立支援センター」の設置等である。

B に対応した施策の代表的な施策は、一般的施策としての生活保護制度の活用である。これがホームレス数の減少に大きな役割を果たした。特に 2008 年以降である。

C は、いわば AB を除いた者と理解できる。

就労支援策として重要なのは、A に対応したホームレス自立支援センターである。

この基本方針は、法に従い５年ごとに見直しが行われている。2008 年７月の基本方針の改定では、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」（日雇労働や日雇派遣労働などの不安定な雇用・関係にあり、定まった住居を喪失し簡易宿泊所やネットカフェ

などや深夜営業店舗などに寝泊まりするなどの不安定な居住環境にある者)に対する対応や災害時におけるホームレス対する対応等が追加された。

また、３回目の本年７月の改定で、注目されるのは、生活実態調査結果にみるホームレスに至った要因の変化を踏まえて、**「中間的就労」について追加されている点である。** つまり、**「倒産・失業等の仕事に起因するものや、病気やけが、人間関係、家庭内の問題等様々なものが複合的に重なり合い、さらに、社会生活への不適応、借金による生活破たん、アルコール依存症等の個人的要因も付加されて複雑な問題を抱えているケースも多い」との認識を踏まえて、「また、直ちに常用雇用による自立が困難なホームレスに対しては、国及び地方公共団体においてNPO等の民間団体と連携しながら、事業所での軽易な作業等の就労機会の提供を通じて一般就労に向けた支援付きの就労体験やトレーニングを行う中間的就労（以下単に「中間的就労」という）の場や多種多様な職種の開拓等に関する情報収集及び情報提供等を行う」としている。**

3.4 ホームレス自立支援事業の現状

ホームレス自立支援センターは、「入所者に対し、宿所及び食事の提供等、日常生活に必要なサービスを提供するとともに､定期的な健康診断を行う等必要な保健医療の確保を行う」で自立支援法に基づく入所施設である。ただ、生活保護法に基づく保護施設ではなく、「法外施設」（生活保護法以外の施設）である。

同センターでは、原則的に次の支援内容を実施している。

① 個々のホームレスの状況に応じた自立支援プログラムの策定等を行い、また、公共職業安定所との密接な連携の下で職業相談を行う等、積極的な就労支援を行う。

② 社会生活に必要な生活習慣を身につけるための指導援助を行うとともに、住民登録、職業あっせん、求人開拓等の就労支援、住居に係る保証人の確保、住宅情報の提供、その他自立阻害要因を取り除くための指導援助を行う。

③ **自立支援センターの退所者、特にアパート確保による就労退所者に対しては、その再路上化を防ぐため、個々の状況に応じた多面的なアフターケアに十分配慮するとともに、就労による退所後においても、必要に応じて自立支援センターで実施している研修等を利用できるように配慮する。また、入所期間中に就労できなかった者に対する必要な支援の実施にも努める。**

3.4.1 ホームレス自立支援事業の現状

2011年度「ホームレス対策事業運営状況調査（概要）」で現在ホームレス自立支援センター実施自治体数は、全国11自治体、25施設、定員は1922人である。2006年度では、全国24カ所で、その入所定員の合計は2,025人であったので、入所施設は増加し、入所定員数は減っている。**利用率は、60.5%となっており、定員割れとなっている。**

3.4.2 入所者の特徴

入所者の年齢別分布をみると（図表5-4）、若年層（ここでは暫定的に35歳未満とする）は18.6%、40歳未満では29.8%と約3割となる。

路上期間別では（図表5-5）、路上期間の短期間の者の入所傾向が明確となっている。図

で見るように。「１ヶ月未満」59.9%と６割であり、「１ヶ月～３ヶ月未満」が17.9%で、両者で77.8%と８割弱となっている。平均年齢は46.3歳である。

入所前に至る前の主な宿泊所等では（図表5-6）、直前の状況ではないものの、「公園」「河川」「道路」「駅」といった路上にいた者は、52.6%で、「カプセルホテル等」～「社員寮、作業員宿舎等」で38.9%と約４割となっている。「その他」の中には、更生保護施設との関係の者もいると考えられる。

ここに、自立支援センター入所者の変容の一端が見られる。巡回相談一福祉事務所一センターを利用しながら就労している者の割合は入所者の28.6%である。

センターの実績を退所者の状況でみると（（図表5-7）、退所者総数のうち就職による退所者の割合は31.8%、「福祉等の措置により退所」36.5%、「規律違反、無断退所等」が27.3%である。ちなみに就職退所者が３割というのは、必ずしも高い数値ではないものの、低い数値である。ちなみに、就労退所率は、前回の見直し時の平均40%程度であったことから指摘できる。行先を把握している者は569人で就職による退所者の25.0%となっており、高い割合を示していない。図表5-8にみるように、２割～３割程度となっている。

これに対し、福祉等の措置により退所者のうち「居宅の確保」が２割程度占めていることが注目される。これは近年の生活保護制度の運用の正常化を反映した居宅保護への移行など推察される。

このようにみると、路上生活が短期で相対的に若年のホームレスに対して一定の役割を果たしているものの、生活実態調査で浮き彫りにされている長期のホームレスに対して果たす役割は弱化している。

以上、ホームレス自立支援センターの全国的動向の概略を示した。ただし、自立支援センターの制度的な基本的枠組みは同じであっても、その運営方法や支援の具体的在り方は設置自治体や地域の特性を反映して地域毎に相違がみられる。多くホームレスが存在する大都市ではホームレス支援の仕組みについては独自な展開があることを周知しておく必要がある。

そして、第二種施設「無料低額所」を除き、保護施設である更生施設は17施設程度で存在しかない居住状況で、今日、ホームレスを含む居住不安定層あるいは居住困窮層の入居できる施設として、大都市型の自立支援センターの役割には新たな機能が付与されつつあると捉えることができるのではなかろうか。

図表5-3 2011年8月現在ホームレス自立支援センター実施自治体数と職員配置

3. ホームレス自立支援事業

※ 平成24年3月31日現在　10自治体、25ヵ所、定員1，922人
（平成23年3月31日現在：9自治体、23ヵ所、定員1，986人）

	自治体名	箇所数	定員
1	東京都	6ヵ所	680人
2	熊本県	1ヵ所	10人
3	仙台市	1ヵ所	50人
4	横浜市	1ヵ所	250人
5	川崎市	4ヵ所	182人
6	名古屋市	2ヵ所	164人
7	京都市	1ヵ所	30人
8	大阪市	5ヵ所	440人
9	北九州市	1ヵ所	50人
10	福岡市	3ヵ所	66人
	総数	25ヵ所	1,922人

（1）職員配置数について（平成24年3月31日現在）

職種別職員配置数　（単位：人）

施設長	事務員	主任相談指導員	生活相談指導員	嘱託医師	看護師	職業相談員	その他	総数
24	26	24	194	24	26			

（厚生労働省「平成23年度ホームレス対策事業運営状況調査（概要）」より作成）

図表 5-4 入所者の性別分布

② 性別・年齢別状況

年齢	男性		女性		計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
19 歳以下	3 人	0.3%	0 人	0.0%	3 人	0.3%
20～24 歳	31 人	2.7%	1 人	3.2%	32 人	2.8%
25～29 歳	67 人	5.9%	3 人	9.7%	70 人	6.0%
30～34 歳	109 人	9.6%	1 人	3.2%	110 人	9.5%
35～39 歳	127 人	11.2%	3 人	9.7%	130 人	11.2%
40～44 歳	183 人	16.2%	2 人	6.5%	185 人	15.9%
45～49 歳	133 人	11.7%	2 人	6.5%	135 人	11.6%
50～54 歳	157 人	13.9%	5 人	16.1%	162 人	13.9%
55～59 歳	163 人	14.4%	8 人	25.8%	171 人	14.7%
60～64 歳	109 人	9.6%	4 人	12.9%	113 人	9.7%
65～69 歳	32 人	2.8%	1 人	3.2%	33 人	2.8%
70～74 歳	11 人	1.0%	1 人	3.2%	12 人	1.0%
75～79 歳	6 人	0.5%	0 人	0.0%	6 人	0.5%
80 歳以上	1 人	0.1%	0 人	0.0%	1 人	0.1%
総 数	1,132 人	100.0%	31 人	100.0%	1,163 人	100.0%
平均年齢	46.3 歳		49.0 歳		46.3 歳	

（出所　図表5-3に同じ）

図表5-5 入所者の路上生活期間別状況

③ 路上生活期間別状況

期間	人数	割合
1ヶ月未満	697 人	59.9%
1ヶ月～3ヶ月未満	208 人	17.9%
3ヶ月～6ヶ月未満	72 人	6.2%
6ヶ月～1 年未満	57 人	4.9%
1 年～3 年未満	45 人	3.9%
3 年～5 年未満	26 人	2.2%
5 年以上	58 人	5.0%
総 数	1,163 人	100.0%

（出所　図表5-3に同じ）

図表5-6 入所に至る前の主な宿泊先等

⑥ 入所に至る前の主な宿泊先等

場所	人数	割合
公園	248 人	36.7%
河川	14 人	2.1%
道路	46 人	6.8%
駅	47 人	7.0%
カプセルホテル等	52 人	7.7%
ネットカフェ等	102 人	15.1%
ファミレス・コンビニ等	4 人	0.6%
自　宅・知人宅	73 人	10.8%
社員寮、作業員宿舎等	32 人	4.7%
病院	11 人	1.6%
その他	47 人	7.0%
総数	676 人	100.0%

（出所　図表5-3に同じ）

図表5-7 施設を利用しながら就労している者の数、退所者の状況について

⑦ 施設を利用しながら就労している者の数

就労者数	197	人
入所者数	689	人
就労者の割合	28.6	%

(4) 退所者の状況について （平成 23 年度分）

項目	全体		うち行先を把握	
	人数	割合	人数	割合
退所者数	7,148 人	100.0%	1,970 人	100.0%
就職により退所	2,274 人	31.8%	569 人	28.9%
福祉等の措置により退所	2,608 人	36.5%	1,333 人	67.7%
入院	161 人	2.3%	63 人	3.2%
施設入所	878 人	12.3%	741 人	37.6%
居宅等の確保	1,502 人	21.0%	500 人	25.4%
その他	67 人	0.9%	29 人	1.5%
期限の到来	196 人	2.7%	1 人	0.1%
規則違反、無断退所等	1,951 人	27.3%	45 人	2.3%
自主・無断退所	1,392 人	19.5%	30 人	1.5%
規則違反	500 人	7.0%	5 人	0.3%
その他	59 人	0.8%	10 人	0.5%
その他	119 人	1.7%	22 人	1.1%

※ 生活保護を受給しながら就職している者については、「福祉等の措置により退所」に含めた。

（出所　図表5-3に同じ）

図表5-8 自立支援センターの設置数、定員数、就労による退所者数、退所率等の年次別推移

年次	2008	2009	2010	2011	2012
設置個数	24	25	23	25	26
定員数	2022	2136	1986	1922	1712
就労による退所者数	1552	1693	2578	2274	1148
退所者総数	6645	8440	7706	7148	5535
就労退所率	23.4	20.1	33.5	31.8	20.7

（厚生労働省「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針に定める施策に関する評価書（平成20年7月31日～25年7月30日）」より作成）

４．就労支援を必要とする人々広がり

4.1 広がる就労支援を必要とする人々

2008年以降、世界的規模の「金融危機」を契機に失業者や不安定雇用者問題、貧困問題が大きな社会問題となっている。非正規労働者が３割を超える中で、働く勤労者ワーキングプアや状態にある人々や、経済的困窮状態の中人だけでなく、障害や病気、学歴等で就労に不利な社会的条件を抱えている人々の生活を保障しつつ、就労支援を行うことが重要な政策課題となってきた。

また、ホームレス問題の広がりということで、非正規労働者などの不安定雇用者や社会的不利な条件を抱えている就職・就労困難者などと重なりながら、本来的居住形態ではないネットトカフェ等を不安定な居住形態を仮の住居とする「住居喪失不安定就労者」（厚生労働省により2007年が実施された。ホームレスとは別の定義がなされた）の存在が調査によって明らかとなった。路上生活とネットカフェ等を行き来している人々の存在も浮き彫りにされた。

さらに、上記の福祉領域における様々な支援施策から漏出している、あるいは排除されている人々の支援を路上におけるホームレスと同時に実践してきたNPO法人ホームレス支援全国ネットワークによる「広義ホームレスの可視化と支援策に関する調査」（厚生労働省2010年社会福祉推進事業）では、自立支援法で規定するホームレスを「狭義のホームレス」と定義し、路上生活者のほか、家賃滞納により退去を迫られている者、ネットカフェ、知人の家などで寝泊まりする者、ホームレス自立支援センター、緊急一時宿泊施設（シェルター）、無料低額宿泊所入所者、飯場、刑余者や病院退所者など不安定な居住状態にある者を「広義のホームレス」として調査が実施された。就労と生活の居住の不安定性を統一的に捉えようとしている点に特徴がある。2010年の１年間に４万人ほどが「広義のホームレス」として生み出され、そのうち87.9%が生活保護を利用して脱ホームレス（野宿状態から脱却）をはかり、ホームレス自立支援センター事業により12.1%が脱ホームレスか果たしたと推計している。生活保護制度が「広義ホームレス」状態の段階で機能したことにより「狭義のホームレス」状態を回避できたことと同時に自立支援センターもその役割を変容させながら機能してきたことを示していよう。

以上、各法による生活困難者に対する就労支援についての概要を述べてきた。これらの中で、福祉領域から漏れた人々の支援を事実上担ってきたのは、ホームレス支援団体であった。

「伴走型支援」という、緊急支援から居住の確保、そして、地域生活への定着いった一連の継続的・包括的支援を行ってきたのである。ただ、就労支援までを支援メニューとして整備している団体は多くはない。生活困窮者を含めた就労事業を展開している民間企業などの社会的企業やNPOなど民間団体連携していくことは今後の大きな実践的課題である。

4.2 「生活支援戦略」と生活困難者自立支援法

4.2.1 「第二のセーフティネット」

2008年末から経済危機によって仕事と住居を失った人のために多様な施策が導入された。雇用保険と生活保護の間に「第二のセーフティネット」と言われる施策の導入が図られた。①「就職安定資金融資」、②「訓練・生活支援給付」、③「住宅手当」、④「生活福祉資金（総合支援金）融資、⑤「臨時特例つなぎ資金（貸付）」が創設された。支援内容の特徴は①「訓練・生活支援給付」―職業訓練と金銭給付とを、また②「住宅手当」―住宅扶助相当額の金銭給付と就労とを同時に行う、とした点である。生活保護制度の手前の制度として、金銭給付と就労支援を組み合わせた制度が導入されたが、３年という時限であった。訓練・生活支援給付は**2011年度10月「求職者支援制度」**として恒久化されている。

そして、第二のセーフティネットを拡充するため、2012年４月以降社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」が開催され、同年７月中間まとめた。まず、「中間まとめ」では、失業者、不安定雇用者・ワーキングプアなどの経済的困窮状態にある人だけでなく、単身高齢者、障害者、ひとり親世帯など**複合的な問題を抱え、社会的孤立状態にある人でも、ちょっとしたきっかけにより生活保護受給につながる。同特別部会の中間まとめの段階では、生活困窮者を経済的困窮状態の人だけでなく、社会的孤立状態にある人も生活困窮者として捉えている点に特徴がある。第二のセーフティネットを拡充し、生活保護受給を予防することと、生活保護制度の制度見直しをセットで実施するとしている。**生活困窮者の就労実現に向けては「就労準備のための支援」を行い、社会参加の機会を提供し「中間的就労」など多様な就労機会を提供することなどが指摘された（図表5-9）。その後、2013年１月に特別委員会の最終報告が公表された。

4.2.2 「生活困窮者自立支援法」（案）と就労支援

2013年の国会に「生活困窮自立支援法」が提出されたが、６月廃案となった。報道によれば、再度提出され、成立するとの予想が伝えられている。また、今年度より全国レベルでモデル事業も開始されると伝えられている。

そこで、同法の就労支援に限定して確認しておこう。

2013年に提出「生活困窮者自立支援法」では、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」**（第２条）と規定しており、経済的困窮者に限定されている。「中間まとめ」で指摘されたような対象者の広がりはみられない。

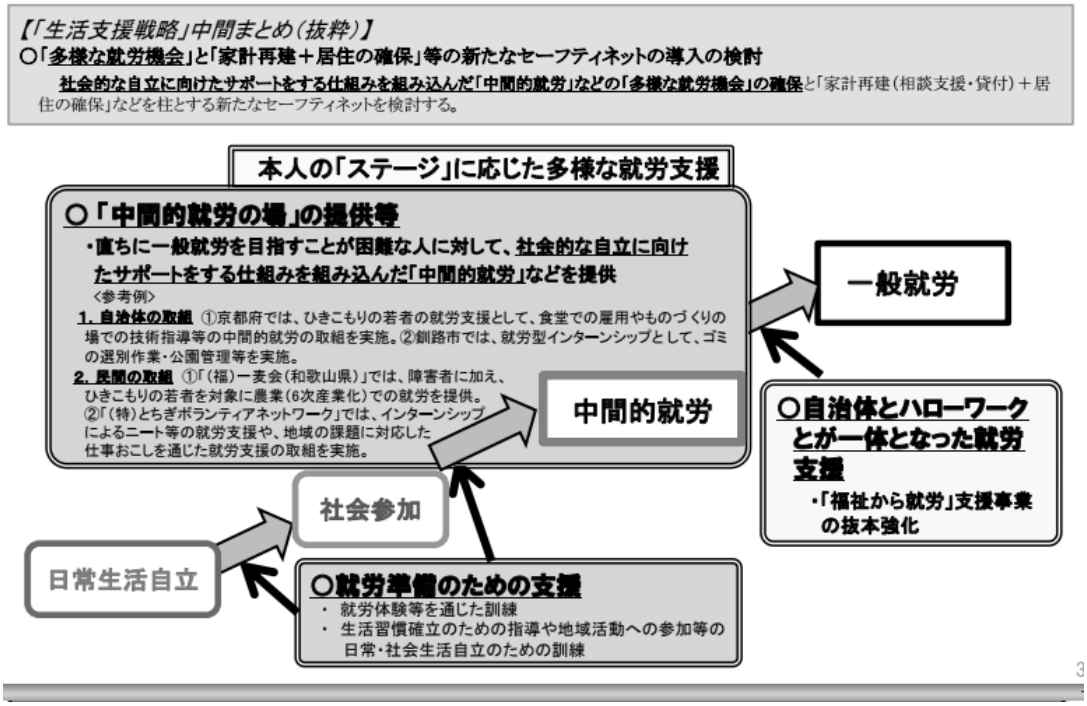
同法で実施の事業を示したのが、図表5-11である。

①包括的な相談業務―自立支援事業、②住宅確保給付金の支給（再就職のために居住の書くわが必要な者、有期）、③就労に一定期間を要する者―「就労準備支援事業」→就労に向けた日常・社会的自立のための訓練（有期６ヶ月～１年程度）」、「なお一般就労が

困難な者」→「中間的就労の推進」=「就労訓練事業」の実施、「早期就労が見込まれる者」→ハローワークとの一体的支援、④緊急に衣食住の確保が必要な者―「一時生活支援事業」住居喪失者に対し支援方針決定までの間、衣食住を提供、⑤家計再建事業―「家計相談支援事業」、⑥子ども・若者支援―貧困の連鎖の防止―「学習等支援」、といった事業である。

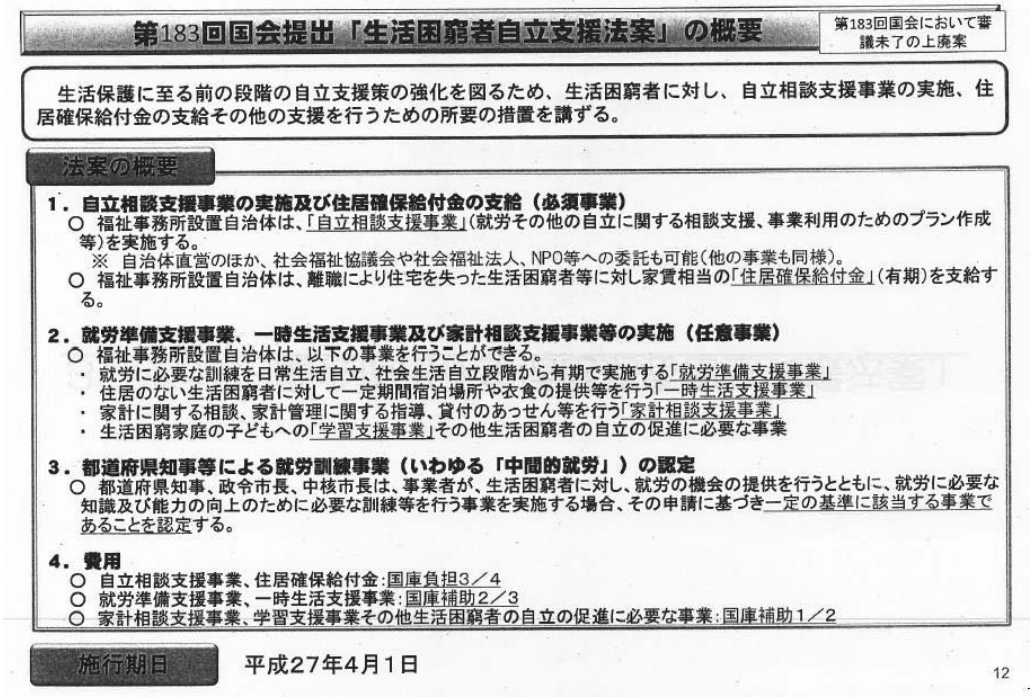
就労支援施策では、「就労準備支援事業」、「中間的就労の推進」、「就労訓練事業」の創設が謳われている。国と自治体の経費割合は示されているが、具体的な制度の在り方については、モデル事業やそれらに対する調査研究事業を踏まえ、今後にゆだねられていると推察される。中間的就労の場の構築は、民間団体や社会的企業があるいはそれらと公的機関との連携による就労支援事業などが、また、出口としての一般就労は、常用型雇用であると思われる。

図表5-9 本人のステージに応じた多様な就労支援



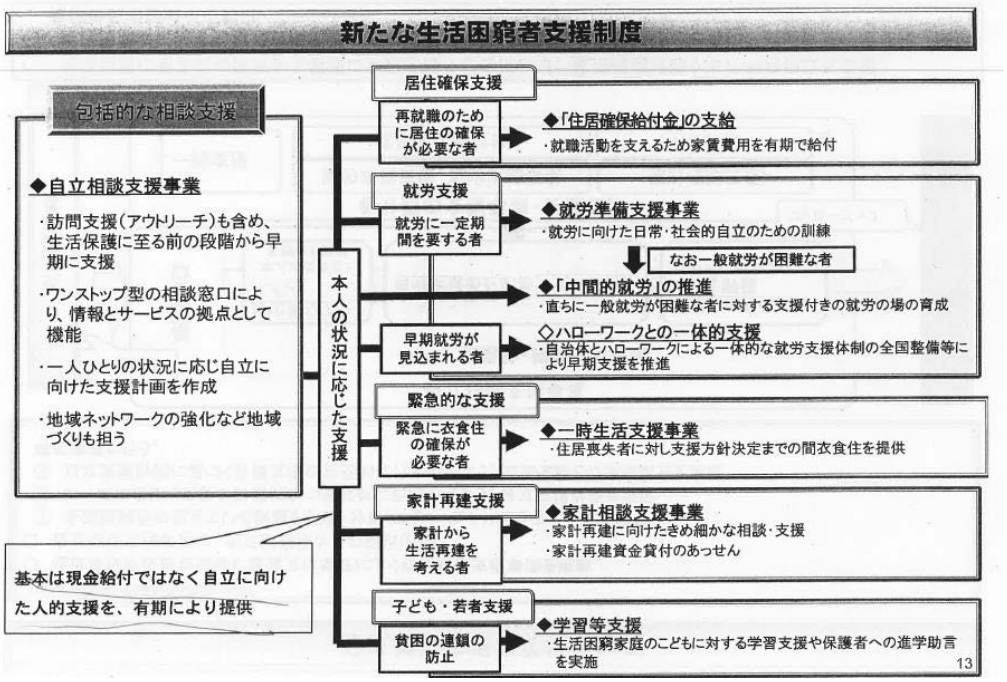
（「第6回社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」資料より引用）

図表5-10 新たな生活困窮者自立支援法案の概要



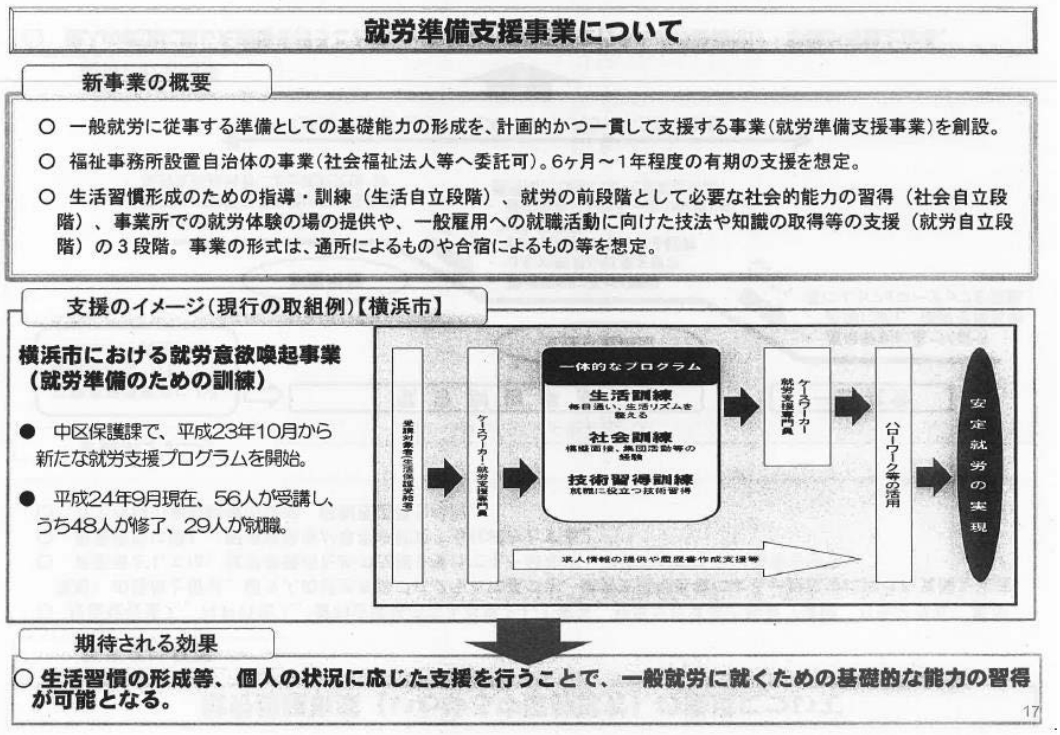
（厚生労働省資料「生活困窮者自立支援制度の創設」2013年8月より引用）

図表5-11 新たな生活困窮者支援制度



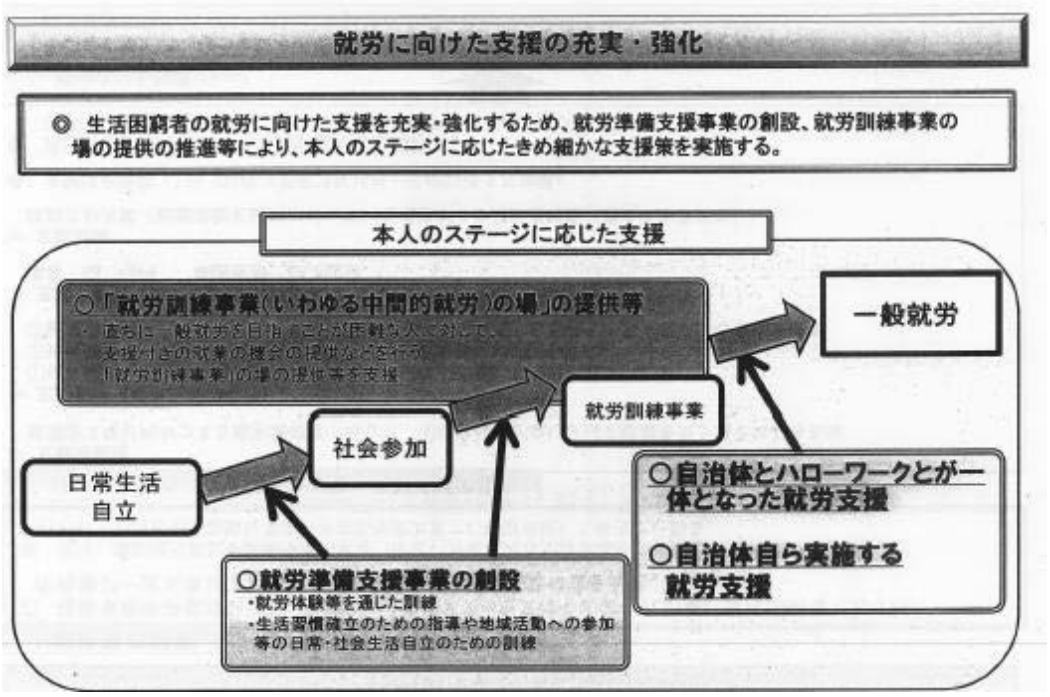
（出所 図表5-10に同じ）

図表5-12 就労準備支援事業



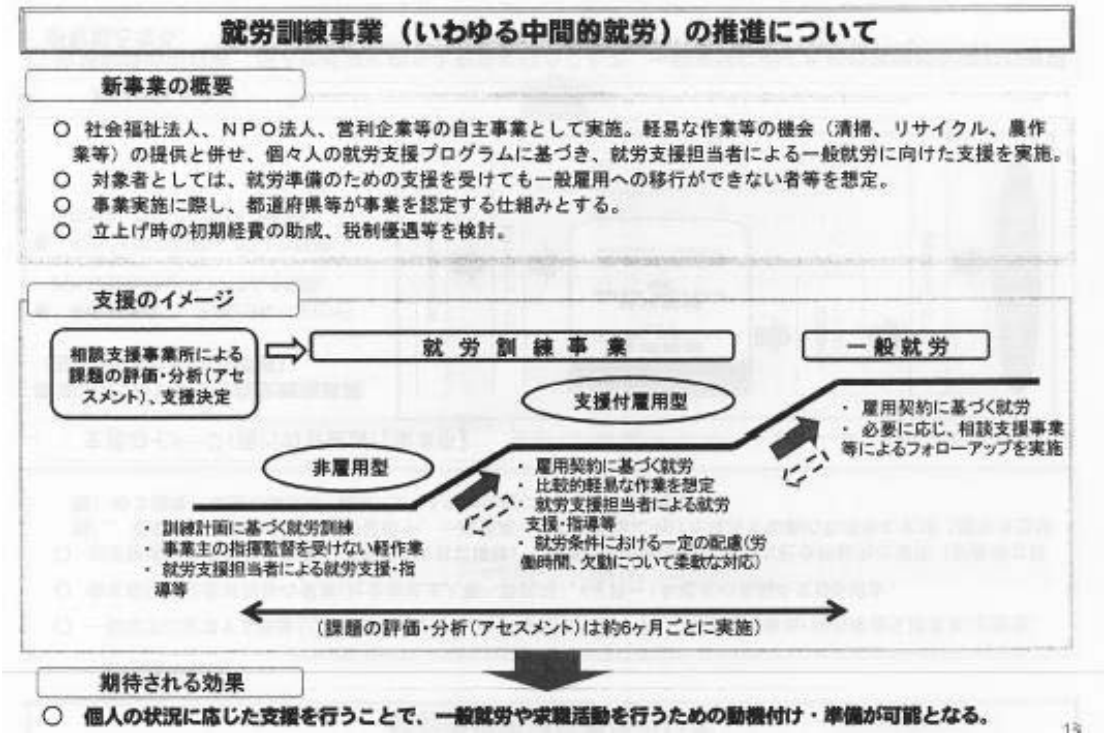
（出所 図表5-10に同じ）

図表5-13 就労に向けた支援の充実・強化



（出所 図表5-10に同じ）

図5-14 就労訓練事業（いわゆる中間的就労）の推進について



（出所 図表5-10に同じ）

５．多様な就労自立への道

様々な福祉サービス領域で展開している就労支援制度やホームレス自立支援事業による就労支援の仕組みとそこで就労支援の現状等を示した。

福原宏幸氏が「伴走型支援人材育成講座テキスト（初級）」で述べているように、これらの就労支援の最終的目標、就労支援の方向性は、常用型への就労であって必ずしも今日の多様な状態にある生活困窮者の人々の就労ニーズに十分応えられないという問題がある。

そもそも生活困窮者の就労先として予定されている一般就労自体､現実には雇用期間の定めの有無、雇用形態や社会保険の有無など就労・雇用の安定度においては重層化しており、非正規労働者の割合が30％を超えている今日、より不安定度な雇用・就労に偏ることが想定される。この場合は、非正規雇用、生活保護を受給しながらの就労や、社会参加としての就労機会の場の創出といったものが必要となる。その際、生活支援の仕組みがないと安定的な地域生活の維持・継続は難しいと考えられよう。特に生活困窮者の底部に位置づけられ不安定な居住状態にある人々にとってはより重要な施策課題であろう。

「広義ホームレスの可視化と支援策に関する調査」で明らかとなった、何らかの障害や依存症など健康問題を抱えている人々や長期にわたって雇用を経験していない人々には複合的な生活等の問題を抱えているケースが散見される。短期間での「就労自立」支援では、それを実現することに困難を伴う。また、地域で居住場所を確保し、孤立生活から脱却し、人や社会との繋がりの再構築といった生活課題を抱えている者にとっては､健康回復や日常生活自立、社会生活自立のための支援が就労支援の前提として必要となろう。

近年の調査結果（2007年の厚労省『住居喪失不安定就労者の実態に関する調査』や2007年釜ヶ崎支援機構『若年不安定就労・不安定住居者聞取り調査』の聞き取り調査など）によって安定的住居を失い不安定就業を継続し､野宿生活の一歩手前で暮らしている若者が存在していることが明らかとなった｡また不安定な家庭環境や低学歴といった困難な生育歴を抱え、将来の生活設計が見通せない派遣労働や請負労働、アルバイトなどの不安定雇用の繰り返しの中で､社会的孤立や自尊感情の喪失といった問題を抱えている者が多いことも判明した。彼らに対する就労に向けた支援においても、就労支援に先立って（あるいはそれと並行して）、日常生活自立や社会生活自立に向けた支援が求められている。

また、場合によっては、「ボランティア体験」、「体験就労」などによって働くことの楽しさや人との関わり方を徐々に習得したり、実際の就労に慣れるために「トライアル雇用」に取り組むことが必要だろう。さらには、「就労訓練」や「技能講習」によって専門的な技能を習得することが必要だろう。しかも、これまで、生活上のさまざまな困難に直面してきたことから、孤立化したり、こころが折れそうになることもある。そのため、寄り添い型の支援が求められることになるだろう。

このように､今日の生活困窮者の就労支援は､誰もが直線的に就労自立をめざすというだけではなく、個々人の意欲と能力にあった「社会参加型労働」や「半福祉半就労型労働」などへの定着をはかることを視野に入れる必要があるのではなかろうか｡また､他方では将来の安定雇用につなげていくための多様なステップアップ型就労を組み合わせたりすることも重要であろう。このためには、地域にあるボランティア組織、NPO、社会福祉法人、民間企業そして社会的企業などとの連携が求められる。あるいは、ホームレス支援団体など生活困窮者支援団体が、こうした就労創出事業・「中間的就労」の担い手として「社会的企業」

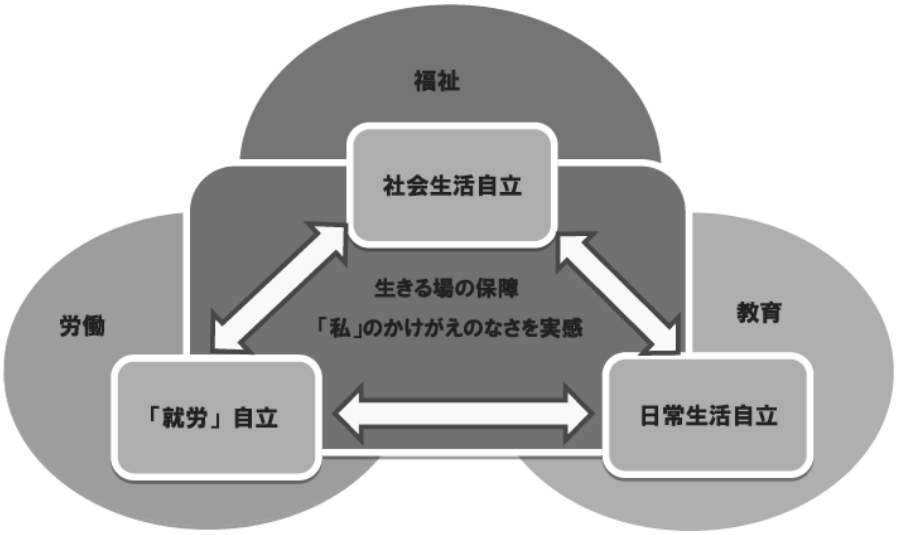
を立ち上げることも必要だろう。

そうした多様な自立のあり方については、先進事例として取り上げられる釧路市（2011年）にみられるような就労支援の仕組みが参考となる。

そして、就労自立においても、企業での正規雇用・常用雇用での就労だけをめざすのではなく、自分の生活リズムや経験を生かすことのできる就労、そして人とのつながりや関わりが大事にされる働き方が求められているのである。

生活困窮者自立支援法でも日常生活･社会生活自立のための就労準備事業や中間的就労の推進・就労訓練事業などが取り上げられており、これらの制度設計の検討や今後の具体的な事業展開の推移には注視する必要があろう。

図表 5-15　釧路市ワーキンググループが描く自立支援プログラムイメージ



（出所　釧路市福祉部生活福祉事務所『生活保護受給者自立支援にかかわる第二次ワーキンググループ会議報告書（平成21年度～平成22年度）』2011年）

本章は、「伴走型支援人材育成講座（初級）テキスト」特別版、2012 年 11 月の「就労支援」の趣旨に即して、修正・加筆を行ったものである。

参考文献

尾松郷子「『就労自立』と『生活保護』の二項対立を超えて」『ホームレスと社会』1号、2009年

沖野光彦「市民ネットワークとしての『大阪希望館』の出発」『ホームレスと社会』1号、2009年

――――「ホームレス自立支援法の10年とこれからの課題」『ホームレスと社会』5号、2012年

釜ヶ崎支援機構『若者不安定就労・不安定住居者聞き取り調査』2008 年

加美嘉史「ホームレスの就労支援」朝日雅也・布川日佐史編著『就労支援』ミネルヴァ書房、2010年
釧路市福祉部生活福祉事務所『生活保護受給者自立支援にかかわる第二次ワーキンググループ会議報告書（平成21年度～平成22年度）』2011年
福原宏幸「ワーキングプアに対する社会的排除の諸相―雇用・生活実態から雇用・福祉レジームを検討する― 」『大分大学論集』第63巻第4号、2011年
『ホームレスと社会―特集：多様な就労支援が生み出す新しい公共』3号、2010年
ホームレス支援全国ネットワーク　広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査検討委員会『広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査報告書』2011年
山田荘志郎「自立支援事業をどう評価するか？」『ホームレスと社会』3号、2010年
連合総合生活開発研究所『ワーキングプアに関する連合・連合総研共同調査研究報告書 I ―ケースレポート編―困難な時代を生きる120人の仕事と生活の経歴』2010年
朝日雅也・布川日左史編著『就労支援（第二版）』ミネルヴァ書房 2013 年 9 月 12 日
岩田正美・杉村宏編著『公的扶助論第二版』ミネルヴァ書房 2013 年.
厚生労働省「ホームレスの実態に関する全国調査検討会」各資料。
http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000almx.html#shingi141317
厚生労働省社会保障審議会「生活困窮者の支援のあり方に関する特別部会」各回資料
http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000008f07.html#shingi126703

６．生活困窮者に対するアフターサポートⅠ

≪目標・ポイント≫

この章では野宿生活から脱し、地域生活へ移行した自立者に対して行われるアフターサポートのうち、ケアマネジメントを活用した支援について学ぶ。プラン方式（ケアマネジメント）の特徴や、行う上で大切な考え方などを押さえた上で、実際にケアマネジメントを行う手順や具体的な内容について学ぶ。

１．生活困窮者支援におけるアフターサポートの目的と意義

1.1 はじめに

関係性の困窮状況に対する支援として生活困窮者支援を定義づけるとすれば、その目的は、より広範な関係機関や関係者とのつながりを構築することである。実はこのことこそが重要であり、生活状況としての生活場所の改善や収入内容の変化等は支援の一面でしかない。生活困窮者支援の行き着くところは、結局の所生活全般にその領域を持つ人生支援であり、命に寄り添いつつも、その支援に従事することに依存しない、自立した支援である必要がある。路上からの脱出のための支援をその端緒に据えつつ、その後始まる関係性の回復支援が生活困窮者支援の中心であり、その意味において、アフターサポートという表現はいささか不適切であると言わざるを得ない。路上における出会いとそこから始められる様々な課題の解消による物質的課題解決をベースとしつつ、その過程において並行して行われる信頼関係の構築がまさに関係性の回復の過程であり、その充実と発展を中心に置く支援が、いうところのアフターサポートにあたる。そもそも、支援者という存在や支援を受けるという状況が長く続きすぎること自体、本来あってはならないことであり、支援の過程において、脱支援を促すことこそアフターサポートでは目標とされなければならない。良い歯科医は虫歯に苦しむ患者に対して適切な治療を適当な頻度で行い、虫歯の再発防止のための歯磨きの手ほどきと食生活の改善を促し、再び受診しなくても済むように患者に働きかける。治療が進み手ほどきが功を奏し、再発が見事に防げれば、歯科医院は閑古鳥が鳴くようになる。人が生きる限り、虫歯との闘いは終わらないのかも知れないが、個人のレベルでは、もはや歯医者を必要としなくなる人は増えていくはずである。生活困窮者支援においても同じことがいえるのではないだろうか。支援活動のために被支援者がいるのではなく、被支援者のために支援活動がある。活動したいボランティアのために支援の場があるのではなく、生活に困窮し関係性が不足している人のために活動が展開されている。抱え込みや共依存関係に陥ることなく、相互に自立した関係を構築するためにも、関係性の単一化ではなく複線化多様化を目指し、最終的には支援関係ではない新しい関係性を支援者被支援者の間で結ぶことが肝要である。「元ホームレス」などと呼ぶのであれば「元支援者」と呼ぶべきである。つまりは、「元」などつけずに、一人の人間としての再会を果たせるようなアフターサポートの終了を目指すべきである。

1.2 生活困窮者支援におけるアフターサポートとは

一口にアフターサポートと言っても、述べたとおり領域は多岐にわたる。その時期や状況に置ける違いは前項で触れたとおりであるが、その他にも領域は広がっている。主に関係性の困窮の回復を視座に置きつつ、考えてみたい。

いわゆる「自立支援」と呼ばれる路上生活からの脱却で果たされたのは、物質的困窮状況の一部改善であり、極端な言い方をすれば雨露しのげる状況に生活場所が変わっただけである。もちろん、生活保護に代表される各種社会保障制度への申請がより可能となり、求職活動のための履歴書の作成や雇用時の社会保険などの加入も出来る状況になったと言えるが、果たしてそれらがサポートのゴールであるかといえば、決してそうではない。出来なかった状況から出来る状況になったことは素晴らしいが、出来る、ということと、やりたいと思う、ということの差は意外に大きい。履歴書も書ける、面接にも行ける、各種制度も利用できる。しかし、それを実行したいと思うには、まだまだクリアされなければならない課題が残されている。物質的充足感のみで人は立ち上がれない。関係的充足感があって初めて人は再び立ち上がり、そしてしっかりと立ち続けることが可能となる。何のために家に住み、何のために仕事を探し、何のために年金を受給するのか。自分が楽に安心して生きるためだけでそうするのであれば、それは本当に自立しているとは言えない。自分ではない誰か、家族や友人、まだ出会わないその人のために、今の自分の存在を守り育てたい、そう思いつつ行動できて初めて人は自立していると言える。関係性の困窮を経て自立生活を獲得するということは、つまり、他の誰かを見出すことに他ならない。生活困窮者支援におけるアフターサポートとは、新たな関係性の獲得を目標になされなければならない。居宅生活維持継続のための家賃滞納防止だけをアフターサポートだと理解するのであれば、それは単なる物質的充足の継続支援のみとなってしまうことに充分注意しておきたい。

言い換えれば、関係者や関係機関を被支援者とより多くつなぐことがアフターサポートの役割の一つであるということになる。実際支援の現場では、路上での困窮が解消され(居宅し）、路上死の危険がほとんどなくなった被支援者にとって、次の主要な課題が孤独死回避となってしまうこともしばしば起こっている。ある意味オープンな状況で寝食を行わざるを得なかった被支援者が、支援を受けたことにより重い鉄の扉で仕切られたクローズな空間での生活を始めることとなり、寒風にはさらされず人目も気にしなくて良くなったが、同時に見守りもなく相互の交流もない状況になってしまったとしたら、誰が彼（彼女）を気にし続けられるのか。出会った支援者の責任として常に永遠に気にし続けなければならない、というわけでは当然ないが、大きなトラブルや困難な課題を抱えていないような方の支援ケースであれば、支援者側としてもついつい記憶の片隅、日常の多忙さに埋没してしまい、訪問も電話連絡も、或いはなおざりになってしまうのではないだろうか。また、たとえ支援者との関係が継続されていない場合であったとしても、かつての路上生活において形成されていた相互扶助コミュニティーとの関係が、何らかの形で居宅後も引き継がれているような状況であればまだよいかもしれない。しかし、それこそケースバイケースであるし、それらのコミュニティーが部分的に担う見守りや安否確認や不定期訪問などは、個人の生活を安定継続に導くものであるとは言い難い場合が多い。また、路上生活によって形成されていた関係性を一旦終わらせて居宅設定を行う場合も見られ、まさにそのような場合には、路上生活から居宅生活という大きな生活の変化を経験した上に、あてになる定期的な相談先とのつながりや

訪問などの見守りがないという孤立の中に放り出されることになりかねない。支援者としての十分な配慮と計画のもとに、支援によっておこる生活状況の変化に伴うストレスの軽減を図る必要がある。つまり、継続して変わらない関係性を、生活上の変化の前後を通じて構築しておくことなどが想定される。

また、さまざまな連携先とのつながりについては、その時期やつなぎさきの選考など、支援や困窮状況の段階によってさまざま変化する必要がある。居宅探し中であればより多くの選択肢を提示できるよう複数の物件情報と複数の不動産業者をつなぎ、居宅設定後は、家主や隣近所との関係作り、家賃支払いのための銀行口座開設、場合によっては民生委員との連携なども検討する。時期や収入手段の違い、年齢や地域性を考慮しつつ、孤立を回避するための多種多様な連携を想定し、被支援者とのマッチングを行う。そのつながりの多さ、被支援者を中心に拡がるネットワークの広さや大きさが、アフターサポートのプランを評価する場合には一つの指標とされることが望ましい。

1.3 誰のためのアフターサポートか

いうまでもなく、当事者と呼ばれる被支援者に対して、最も必要とされる支援がなされるように考慮されていることが、アフターサポートにおいては大前提であると言える。しかし一方で、本人が望む生活スタイルと、地域生活継続という観点からの生活スタイルが、必ずしも一致しないケースが多々あるという事実に、支援を続けていれば必ずといってよいほど遭遇することになる。ある当事者は「毎日酒を飲んで暮らしたい」と言ってはばからず、実際にそのように行動されている。しかし一方で主治医は「肝臓や糖尿の値からもはや一滴の飲酒も許されない」と言われている。本人にはアルコール依存としての認識も治療の意思もなく、周囲からの入院や治療に関しての促しには一切応じない。もとより、飲酒欲求以外の希望が明確に確認できず、なんのために生きているのか、というような人間としての根源的な問いかけについての共有などまったく出来ていない場合、支援者として何ができ、何をしなければならないのか。当事者の希望に添うことをのみその目標と掲げることが出来ないことは、支援経験者でなくともわかるはずであるが、では何をすることがもっとも大事なことなのか。要望を聞きそれに応えるだけの支援であるのだとしたら、それはただのレストランで受けたメニューを作って届けるだけの行為になる。「メタボも気になりますし、最近肉類の摂取が多いので、魚にメインを変えましょう。さらにこちらのサラダをつけて、ライスも小がよいですね」などと、ホールスタッフが言ってきたら、「何だこの店は？」と感じることになる。しかし、サポートの果たす役割はむしろこのようなホールスタッフに近いと言わざるを得ない。暴飲暴食する当事者に対してその行為の危険性を伝え続けること、健康について諭すこと、健康で文化的な生活を守ること、それはすなわち、本人の希望を超えた別の視点を持って関わりを持ち続けることが必要になるということである。言い換えれば、当事者の命を守り、ひいては当事者を取り巻く関係者を含む環境を尊重し、サポートスタッフを含むそれら相互の関係性をも内包した、社会すべての生活と命のサポートを課題としている、ということになる。目の前の希望にのみ引きずられるのではなく、しかしその希望も尊重しつつ、その希望に縛られない別の広範な視点をもって目標を定め、目標とその希望との調整をつけつつ、アフターサポートとしてのサポートの関わりを進めていく。そのサポートによる働きは、単なる対処療法に終始しない、社会創造のための小さいけれども確かな一歩

である、という認識の上での働きであることを常に確認していく必要がある。誰のためのアフターサポートか、との問いを立てるのであれば、つまり、当事者のため、関係者のため、サポートの一方の主体である支援者のため、社会のため、というになる。

２．アフターサポート段階におけるケアマネジメント

2.1 ケアマネジメントとは何か

アフターサポートにおける最大の目的は、①再野宿化を防ぐこと、②地域での孤立化を防ぎ、安定した生活を維持すること、さらに③地域でのつながりの中で、役割や生きがいを持って、豊かな人生を生きることにある。その実現のためには、当事者とつながりを持つ人との関係作り、必要とされる制度へつなぐことで生活の基盤を作り、かつ物的、人的、関係性の乏しさを補うだけでなく、そのような過程を通して本人が力をつけていくことを目指すことが重要である。これらの目的を達成するための一つの方法として、ソーシャルワーク実践におけるケアマネジメントがある。

ケアマネジメントとは、何らかの支援を必要とする当事者に対し、さまざまな社会資源を組み合わせて作った支援者のネットワークを通して、本人の生活を支えていく方法のことである。もともとアメリカやイギリスにおける医療・福祉サービスの分野において、医療・支援技術の発達や生活の質の向上をめざす中で、「施設や病院における治療や支援」から「在宅・地域において行われる生活支援サービス」へとサービスの重心が移行していく中で開発された。地域で暮らしたいと望む当事者に対し、必要なサービスを一つにまとめて当事者へ提供し、継続的なかかわりを通じて、生活の安定を図る一連の過程である。ケアマネジメントを必要とする当事者は、複数のニーズを持っていることが多い。１人では解決できないニーズや課題を抱えているために生活状況を悪化させ、結果的に野宿状態にまで至っている方が多いのである。そのため当事者とともにニーズや課題を整理しながら、その人にとって何が必要か、誰が必要かを考え、具体的につながっていく行動を起こすことが重要となる。しかし当事者を支えるサービスや人は地域に散在しており、個人が使いこなすことは難しい。そのため、それら社会資源をつなげ、ネットワーク化して一つにまとめ、また継続的に関われるようにコーディネートしていく仕組みが必要なのである。社会資源は、行政機関などによるフォーマルなサービスだけでなく、家族、親戚、友人、同僚、近隣、ボランティアなどのインフォーマルな資源も積極的に取り入れる。また当事者自身の力や資産などの内的資源を最大限活用することも求められる。このようにケアマネジメントの目的は、社会資源を活用し、当事者が適切な支援を継続的に受けられるようにすることで、安定した状態で生活することを実現することである。

またケアマネジメントは当事者の生活を支えるために、多くの関係者がチームでスムースに連携しながら支援を行うことを目指し、プランの作成を行い、実行し進めていくチームアプローチの方法であるともいえる。現在このケアマネジメントが導入されている分野は多岐にわたり、ソーシャルワークにおける高齢者福祉（介護保険事業）・障害福祉分野・保健医療分野、また就職支援分野などでも幅広く利用されている。そして今回はこのケアマネジメントを生活困窮者支援や困窮孤立者支援においても活用しようという試みなのである。

３．ケアマネジメントの要素

ケアマネジメントによるケアを行う際、最低限必要となる要素は3つある。

3.1 当事者

まずは当事者である。支援を必要とする主体である。特に野宿経験、生活困窮状態に置かれていた当事者はその過程の中で大きな傷つきを抱えている。その中で、生きる希望を失い、自らの存在を否定している方も少なくない。それらの苦しみを聴き、想像し、存在を受け止めることから支援は始まる。また当事者の特徴として家族とのつながりが薄いこと、また社会制度につながる力が弱いことが挙げられる。このように当事者が背負っている背景、苦しみ、生き方を想像し、尊重する視点が大切になってくる。

3.2 社会資源

次に社会資源である。社会資源はサービスを提供する主体は公的部門（国や地方公共団体）民間部門（社会福祉法人、NPO 法人等の公益法人、共同組合、地域の互助団体など）、インフォーマル部門（家族、友人、知人、近隣社会など）がある。またサービス内容には、法律・制度に基づいたフォーマル（公的）なサービスだけでなく、主にインフォーマル部門によって提供される自然発生的なつながりの中で提供される見守りなどもある。それぞれに特徴があり、長所・短所があるため、ケアマネジメントに際しては、当事者の希望に合わせた組み合わせを模索することになる。

3.3 支援者

３つ目が支援者である。本人とさまざまな社会資源を結びつけるコーディネーターとしての役割を担うことになる。社会資源があるだけでは、当事者を支える生活基盤とはならない。当事者のニーズを満たすために当事者と社会資源とを交互に結び付けた、有機的なネットワークを形成し、その機能が維持できるよう見守る働きが必要である。当事者を中心として、取り巻く環境の総体をとらえ、互いを結びつけ、最適な組み合わせを模索し、マネジメントしていく支援者が必要となってくるのである。

４．ケアマネジメントにおける視点

次にケアマネジメントを行う際に、どの段階においても常に意識しておくべき視点を見ていく。

4.1 生活モデルの視点

生活モデルとは、「生活問題は、個人や家族と、彼らを取り巻く環境間とその接触面における不適切な相互作用の結果として発生する」という考え方である。そのため生活問題を解決する方法として、本人に対してはプラスの側面に目を向け、今持っている力を発揮し、潜在能力を引き出すアプローチを行いつつ、同時に環境に対しても個々の問題に対応できるよう、柔軟性・可変性を高めるよう働きかけるという「両面からのアプローチ」を行うことになる。生活モデルでとらえると、働きかける対象は「個人」と「環境」となりどちらかのみに原因を帰することなく、それぞれに働きかけていくことが重要となってくるのである。

例えば脳梗塞により、左半身マヒの後遺症が残っている方が、一人で入浴したいと希望しても、発症前と同じ浴槽では、一人での入浴することが困難であるという場面を想定する。この生活問題を解決する際、生活モデルの視点からとらえると、アプローチする対象は本人と浴槽を含む浴室となる。ご本人に対しては、リハビリ等を通じて、筋力をつけ、よりスムーズな歩行・動作ができるような働きかけを行う。一方で、環境である浴槽・浴室には、手すりをつけたり、浴槽を浅くしたり、入口の段差をスロープにする、椅子等の設備を増やすことなどで、後遺症が残っていても安全に利用しやすい環境に変化・整備する。このように両者への働きかけを通じて、後遺症があっても一人で入浴したいというご本人の希望を実現するのが生活モデルの考え方である。

4.2 個別化

人は一人ひとり個性があり、一人として同じ人はいない。個別化を重視した支援とはその当事者の特徴や状況に合わせた支援を行うことである。ケアマネジメントを行う際は、その支援の中心にその人を据えるということを前提としなければならない。経験を重ねると過去の例に当てはめて同じように対処しようとしたり、既知・既存の制度に合わせようと考えがちである。その危険性を常に意識しておかなければならない。

4.3 総合性

必要なサービスの提供を各レベルにおいて総合的に行うというものである。具体的にはサービス内容が制度の枠を超えて総合的であること、つまり福祉サービスのみならず、保健・医療その他関連するサービスを総合的に提供できる、包括的サポートシステムであることである。さらにサービスの提供方法が総合的であることである。具体的には相談窓口が一元化されていること。また提供の主体が総合的であること、つまりさまざまな主体によって支えられる支援ネットワークでなければならない。

4.4 自己決定の尊重

支援の現場における主体は当事者自身であり、主体の決定が何よりも重要であるということである。支援の目的は主体の社会生活力を高めること、人々の福利の増進、質の高い生活を目指すことであるが、生き方における正解は一つではない。個々の置かれた状況、時機によって選択肢の中で何を選び取るかは異なってくる、だからこそ自己決定は主体にとっての、その時点での答えである。支援者は当事者に、当事者がおかれた状況に対する理解を促したり、選択肢に関する情報提供を行うなどの自己決定の過程に関わることはできるが、最終的な決定は本来当事者にしかできないし、また支援者はその決定を尊重しなければならない。ただし安定した生活を整えるまでは決定後の過程にも引き続き寄り添う必要がある。

4.5 ストレングスとエンパワメント

また当事者の意欲と能力や、自分自身の人生や状況を制御する力（ストレングス）を引き出す（エンパワメント）ことも重要である。エンパワメントの対象となるのは加齢や疾病、傷害、出自や人種、性や性的志向などの社会的マイノリティであることを理由に抑圧され社会的弱者として力を奪われている人々である。私たちが出会う当事者は、何らかの困難さを

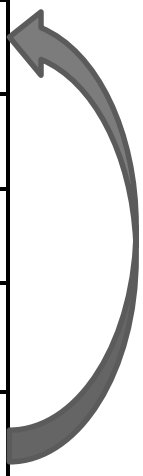
抱え、安全で安心した生活を失っている方々であり、その状態に至る過程で自身の尊厳を傷つけられ、生きる意味すら奪われている方も多い。その背景には十分な教育を受けられず自らの課題を認識する力や問題を解決していくための知識・技術が不足していること等、それぞれに個別の事情を抱えていることが多い。しかし支援者がストレングス視点を持って関わること、つまり人はそれぞれ個性を持ち、力を秘めた存在であり、当事者の持つ特徴は強みになり、良さに転換することが出来ると考えることが、当事者の潜在能力を引き出すきっかけとなる場合も少なくない。

５．ケアマネジメントの過程

次に具体的にケアマネジメントをどう行っていくか、見ていくことにしたい。ここでは①ケアマネジメントの流れについて把握すること、②各段階の内容・目的について概要を把握することが主な目的である。ケアマネジメントの流れは図表6-1の通りである。以下内容について詳しく説明する。

図表6-1 ケアプラン方式による支援の流れ

項目	内容
5.1 インテーク	当事者、支援者の初回面談
	互いの自己紹介＝当事者の主訴を把握し、気持ちを聴く
	支援者の立場や役割を説明し、当事者に理解してもらう
5.2 基本情報の整理	支援に必要な基本情報（生活歴・現在の状況）について把握する
	8つの領域における当事者の現状・事実について把握・整理する
	8つの領域における当事者の希望について把握・整理する
	8つの領域における関係者から得られる情報を把握・整理する （例：社会保障領域の関係者→保護課ケースワーカー、介護保険ケアマネージャーなど）
5.3 アセスメント（ニーズ整理）	基本情報を踏まえて、8つの領域ごとの必要性、総合的なニーズをそれぞれ整理する
5.4 パーソナルプラン作成	当事者の希望やニーズをベースにしながら、当事者との対話の中で当事者自身の目標を作成する。
5.5 サポートプラン作成	支援者としてどのように当事者を支援していくか具体的な内容を計画として作成する
5.6 プランの実施	当事者と共にパーソナルプランの目標達成をめざし取り組む。具体的な支援者の動きに関しては、サポートプランを基にすすめる。
5.7 再アセスメント	各プラン（パーソナルプラン、サポートプラン）に基づいて実施した結果を再評価する段階。その評価に基づき再度各プランを作成する



5.1 インテーク

まずはインテークである。当事者と支援者とが初めて出会い、支援関係を結ぶことを確認する、ケアマネジメントの入り口にあたる部分である。ここでは互いの自己紹介を行うことになるが、すべきことは①当事者の困りごとを含めた主訴を把握し、気持ちを聴くこと、②そして支援者の立場や役割を説明することである。人によってはすぐに支援関係が結べるこ

ともあれば、時間がかかることもある。内容に納得できず支援を拒否する当事者も中にはいるかもしれないが、そのときは無理に支援を押し付けず、時間をかけて定期的に会うなどして、当事者に必要性を感じてもらうまで待つという姿勢も必要であろう。重要なのは信頼関係を丁寧に作ることである。

5.2 基本情報の整理

次に基本情報の整理である。ここでは支援に必要な情報（基本情報）を集めて整理することになる。基本情報は大きく分けて①生活歴（図表6-2参照）と②現在の状況に関する情報がある。②現在の状況に関する情報に関しては、今回は8つ（【生活・住居】、【健康】、【社会保障】、【就労】、【人間関係】、【法律】、【金銭】、【生きがい】）の領域から捉え、整理していくこととする。ここで重要なポイントは（1）8つの領域における当事者の現状・事実について把握・整理する。（2）8つの領域における当事者の希望について把握・整理する。（3）8つの領域における関係者から得られる情報・関係者としての希望・必要性を把握・整理することである。現状についての事実、本人の希望、そして関係者の意見、それぞれの違いを意識して聞き取り整理する。この作業を通して事実をさまざまな角度からとらえることを目指す。

図表6-2　生活歴シート

面接日：　　年　　月　　日

１．基本情報　　面接者：

紹介者（個人名）	**相談経路**		
氏名（ふりがな）	**生年月日** T/S/H　　年 月　　日	**年令** 才	**性別** 男性 女性
現住所（最終住民票登録地）			
本籍地（国籍）			

2. 生活歴

① 生まれてから、学校をでるまでの生活のことを聞かせてください。

② 学校を卒業し、就職してからのことを聞かせてください。

2. 出身･家族

出身地	
家族構成	父(　　)　母(　　)　父方祖父母(　　)　母方祖父母(　　) その他（　　）　きょうだい（　　）
経済状況	生活は厳しかった　ゆとりがあった　　どちらでもない
生活地	実家　　親類方（　　）　　施設
ジェノグラム	

3. 学歴

学歴		勉強	人間関係／クラブなど
保育所・幼稚園			
小学校	年入学／　　年卒業		
中学校	年入学／　　年卒業		
高校	年入学／　　年卒業		
特別支援学校 (養護学校)	年入学／　　年卒業		
その他 専門学校・短大・ 大学・大学院	年入学／　　年卒業		

4. 職歴（おおよそのものを枠内に記入）

会社名	正式名称：　　所在地：		
就労期間	年　　月～　　年　　月まで（　　才頃）		
職務内容	職種／具体的な仕事内容：		
賃金	日給月給　月給　時給　日払い	保険	社会保険　健康保険　雇用保険　労災保険
雇用形態	正社員　契約社員　派遣社員 パート　アルバイト　日雇い派遣	離職理由	
住まい			

5.既往歴

既往歴／病名	病院／受診科	治療状況

6.法律

借金／　金額	借入理由	借入先	最終入金・借入	年金担保	専門家への相談
万円					
万円					

7.その他

免許・資格 (複数選択可)	原付　自動二輪　普通自動車（1，2）　大型自動車（1，2，特） 玉かけ　フォークリフト　高所作業車　移動式クレーン　天井クレーン 溶接（ガス　アーク）車両系建設機械　土止支保工　電気工事士　調理師　理容師 教員免許　その他（　　）
結婚歴	未婚　既婚（同居　死別　離別）　婚歴（　　）回　子ども　　人 交流（有り／無し）
生保受給歴	S/H　　年　　月　　日～S/H　　年　　月　　日　　福祉/廃止(職権・申請) S/H　　年　　月　　日～S/H　　年　　月　　日　　福祉/廃止(職権・申請)
受給の理由	
その他	趣味・好きなこと
資産状況	宅地（無し　／　有り　　㎡・坪・所在地：　　） 家屋（無し　／　有り　　㎡・坪・所在地：　　） 田畑等（無し　／　有り　　㎡・坪・所在地：　　） 預貯金（無し　／　有り　　円・預貯金先　　） 生命保険（無し　／　有り・契約者：　　加入先： 解約返戻金：　　円　入院給付金：　　円／日）

8. 困窮に至った経緯

① 困窮時の状況

来福時期	年　月ごろ
困窮(野宿)理由	リストラ　倒産　病気　怪我　ギャンブル　借金　家出
野宿形態	小屋　テント　段ボール　廃車　廃屋　入院中　その他（　　） 定住型／移動型
困窮時(野宿直前)の住居	テント、借家、社員寮、社宅、飯場、知人宅、病院

② いつごろから、どういう理由で、困窮状態（野宿生活）を送っていましたか？

③ 困窮状態（野宿）になる前に、どなたかに相談できましたか？（家族や知人、役所など）

④ 野宿の時困ったり、嫌がらせ（襲撃：石を投げられたり、蹴られたり）を受けたことがありましたか？

5.3 アセスメント

基本情報を整理した上で、アセスメント（事前評価）を行う。事前評価とは、当事者に関してさまざまな角度から集めた情報を基に、現時点での当事者の困りごと・必要性を支援者として判断する段階である。今当事者が何を必要としているのか、そして支援者として何ができるのかについて、現時点での評価を行うものである。先に述べた視点を心に留めつつ、多面的・包括的に当事者の状況について情報収集を行う中で、本当のニーズが見えてくる。ここで重要となるのが、「ニーズ」である（図表6-3参照）。ニーズとは「必要性」と訳される。当事者にとっての必要性が「本人の希望」と一致している場合は特に問題なく支援は進む。しかし、「本人の希望」が必ずしも当事者にとっての必要性でない場合も少なくないのである。例を見てみよう。

例）アルコール依存症の男性。入院治療後、生活保護を受けながらの地域での生活を再開し、現在は介護保険サービスを利用しながら生活している。本人は、あなたに「焼酎を買ってきてほしい」と希望している。友人も「一人で寂しいのだろう。許してやってほしい。」と話す。

この場合、真のニーズはなんだろうか。支援者として本人や友人の言葉から「焼酎を買っていくこと」がニーズだととらえるべきだろうか。男性は精神科病院でアルコール依存症と診断され、入院治療も受けている。依存症という病気を抱えた男性に対しいくら本人の希望とはいえ、治療を妨げる行為を促すことは必要性を満たすことになるだろうか。支援者としては要求と必要性（ニーズ）の違いを意識すること、「なぜ飲んでしまうのか」という飲酒行動の背景に目を向けること、また当事者だけでなく環境（主治医、PSW、CW、入院仲間、友人、断酒会）からの情報収集を行い相互作用を見る中で見えてくることがあるかもしれない。例えば「寂しさを乗り越えるために、地域のサークルへの参加を促してみる」「信頼できる主治医や看護師、ＰＳＷを中心とした治療（再入院も含めて）を継続する」、「同時期に入院した仲間との支え合いが継続できるような環境作り」などである。このように「真のニーズ」が見えてくるのは、面談を重ね、訪問や同行を行い、当事者の生活が多面的、包括的に把握してからである。またケースによってはかなりの時間をかけないと理解が深まらない場合もあるだろう。支援の進み方は人それぞれである、支援の過程を通じて本人のニーズも深まり、よりよい支援目標も立てていけることになる。

図表6-3 アセスメントシート（ニーズの整理）

アセスメントシート(ニーズの整理)

作成日：　年　月　日		第　1　回目
氏名：	年齢：	担当：

<8つの領域ごとのニーズ>

（就労）	本人： 関係者： ニーズ：
（法律）	本人： 関係者： ニーズ：
（生活・住居）	本人： 関係者： ニーズ：
（金銭）	本人： 関係者： ニーズ：
（健康）	本人： 関係者： ニーズ：
（生きがい）	本人： 関係者： ニーズ：
（社会保障）	本人： 関係者： ニーズ：
（人間関係）	本人： 関係者： ニーズ：

<総合的なニーズ>

5.4 パーソナルプラン作成

次に目標の設定とパーソナルプランの作成であるが、当事者自身が地域で今後どのように生活していくのかを目標として明確化し、支援者と共有する段階である。ここではアセスメントを通じて見えてきた当事者のニーズをもとに、本人や関係者と共に目標を設定する（図表6-4参照）。ここで重要なのは誰が（役割分担）、何をするのか（支援の内容）を明確化することである。「誰が」とは当事者自身も含め、当事者につながる「人」、「制度」、「物的」、「内的」な社会資源である。その役割を果たす最も適切な社会資源（当事者自身の力も含めて）と内容を組み合わせていくことになる。注意すべき点は、その計画を作り上げる主体の中心は本人であり、さらにフォーマル、インフォーマルにかかわらず、本人を支える人・機関と連携し、意見交換・情報共有をしながら作り上げていかなければならないということである。

図表6-4 パーソナルプラン・シート

福岡絆プロジェクト共同事業体　　作成日：

氏名：　　パーソナルプラン・シート（第　回）　作成者：

＜総合的な目標＞

＜領域ごとの目標＞

	目標				
	内容	相談先	回数	開始時期	期間

	目標				
	内容	相談先	回数	開始時期	期間

	目標				
	内容	相談先	回数	開始時期	期間

	目標				
	内容	相談先	回数	開始時期	期間

	目標				
	内容	相談先	回数	開始時期	期間

私は上記パーソナルプランを確認しました。

年　　月　　日

氏名　　印

5.5 サポートプラン作成

次にサポートプラン（図表6-5参照）の作成である。これは支援者がパーソナルプランの実現を目指す当事者をどのように支援していくのかをまとめたものである。想定される選択肢を調べたり、また支援者としての出来る限りの準備をしておくことである。先の事例を例にとると、「まずは本人の希望もあるため現状は在宅生活を支えていくために必要な人（友

が、それでも飲酒が止まらず健康状態が悪化し、体力低下が懸念されるような場面では、断酒会への参加、服薬治療、入院治療も提案しながら命を守っていく」などである。ある程度の変化も想定しつつ、状況が大きく変わるターニングポイントには選択肢を提示できるように準備しておくというイメージである。

図表6-5 サポートプラン

サポートプラン① ／ ／ ～ ／ ／　　契約日 ／ ／

氏名　　生年月日 年齢　　担当PM 担当PS　　初回CP開始日 ／ ／　　SP承認予定日 2012／ ／

主任PM	主任PS	部長

総合的な支援目標					長期支援目標					
ニーズ	総合	就労	住居・生活	健康	社会保障	人間関係	法律	金銭	生甲斐	その他
短期支援目標	総合	就労	住居・生活	健康	社会保障	人間関係	法律	金銭	生甲斐	その他
パーソナルプラン	総合	就労	生活	健康	社会保障	人間関係	法律	金銭	生甲斐	その他

支援計画	期間	訪問頻度、面接方法	1ヶ月単位の振り返り								
	/～/										
	/～/										
	/～/										
	/～/										
短期支援結果	/～/										

5.6 プラン実行

次に各プラン実行の段階である。パーソナルプランを実行する主体は、当事者自身である。支援者はその当事者を支えるために、サポートプランに基づいた支援を行う。エンパワメントの視点からみても、まず当事者が今もっている力、そして潜在的に有している力を引き出すことがまず大切である。しかしそれだけは解決できない課題も多く、その解決の過程を支える社会資源へとつなぐこと、コーディネートすることも支援者の重要な役割である。

5.7 再アセスメント

実行段階を終えると再びアセスメントを行う。各プラン（パーソナルプラン、サポートプラン）に基づいて行った結果、当事者の状況がどの程度改善したのか、また新しい変化に対

応できているか、などの現時点での当事者の状態を再評価する段階である。パーソナルプランの目標達成の度合い、援助の効果や利用者の満足度などを見極める。ここまででインテークから始まり１つの支援サイクルとなっている。通常１回のサイクルで生活上の課題や本人の生きづらさが解消されることは難しく、このサイクルを何度か繰り返すこととなる。

６．まとめ

以上がケアマネジメントを活用した生活困窮者支援の一連の流れ・内容である。ケアマネジメントの特徴を理解した上で、生活困窮者支援における一つの手法として活用することで、有効な効果を得られると期待できる。プラン（パーソナルプラン、サポートプラン）に基づいた支援を行うことで、より効果的に、継続的に、当事者が必要とする支援が実現できる体制整備を目指している。そして支援において答えは一つではないことを肝に銘じつつ、個別に合ったプランを作っていけるかが試されている。いずれにせよケアマネジメントは生活困窮者支援をより豊かにする可能性を有しているであろう。

参考文献

住友雄資 『精神保健福祉士のための地域生活支援活動モデル対人援助職の成長プロセス』金剛出版、2007

植田寿之 『対人援助のスーパービジョン　より良い援助関係を築くために』中央法規、2005

野中猛 『ケア会議で学ぶ精神保健ケアマネジメント』中央法規、2011

白沢政和監修 ニッセイ基礎研究所編集 『ストレングスに着目したケアプランの手引き―星座理論を使って』中央法規 2005

川村隆彦 『支援者が成長するための50の原則－あなたの心と力を築く物語』中央法規、2006

松端克文 『障害者の個別支援計画の考え方・書き方　社会福祉施設サービス論の構築と施設職員の専門性の確立に向けて』日総研出版、2004

パウロ・フレイレ 『被抑圧者の教育学（A.ALA教育・文化叢書）』亜紀書房、1979

秋元美世、芝野松次郎、森本佳樹、大島巌 『現代社会福祉辞典』有斐閣、2003

社会福祉士養成講座編集委員会編 『相談援助の理論と方法Ⅱ』中央法規、2009

土屋典子、長谷憲明、大渕修一『ケアプランのつくり方・サービス担当者会議の開き方・モニタリングの方法＜平成21年改正版＞（居宅介護支援専門員のためのケアマネジメント入門）』瀬谷出版、2009

７．生活困窮者支援と社会福祉Ⅰ－障害者福祉

《目標・ポイント》

本章では、生活困窮者支援における社会福祉、とりわけ障害者福祉に関する事項を理解する。生活困窮者状態の人々のなかには障害があるにもかかわらずその障害が可視化されにくい状況がある。また、障害によりコミュニケーションが困難で意思疎通が困難な場合もある。ここでは障害のある生活困窮者を支援する際の必要なポイントを理解する。

（1）日本における障害者施策の歴史的経緯を踏まえて、生活困窮者支援活動において、必要となる各障害に関する基本的知識を習得することを目的とする。

（2）各障害の種類（精神障害・知的障害・身体障害・発達障害）ごとにそれぞれどのような特性があるのか理解する。

（3）各依存症（アルコール依存症・薬物依存症・ギャンブル依存症等）の特性について理解する。

１．はじめに

1.1 日本の障害者施策について

日本の障害児者施策は、戦前までは一般的な窮民対策としての「恤救規則」（1874）や「救護法」（1929）による救貧の位置づけの中で行われることになっていた。むしろ明治時代、近代国家となった中にあっても、現在においても続いている、大きな負担を強いられる家族による「抱え込まざるを得ない状況」が前提であり、国家による施策よりも、篤志家や宗教家、社会事業者の手によって私財を投げうって行われていた。

国による施策としては、敗戦によりGHQの占領政策の中で、福祉を国家の責務として憲法にも規定されることとなることにようやく始まる。

まず戦後復興期、最初に必要とされ導入されたのが、生活生命の維持保証をするための生活保護法（1946）であり、次に児童福祉法（1947）、そして身体障害者福祉法（1949）の福祉三法の制定である。次いで福祉事業の制度的基軸となる社会福祉事業法（1951）の制定が行われた。

これによって、国家責任を前提とし、行政による措置並びに国からの委任を受けて地方公共団体の長による国の機関として処理されるという体系が作られ、さらに応能負担の仕組みを入れた社会福祉の基礎構造が形成された。同時に民間に委託するための社会福祉法人の仕組みが整えられることとなった。

こういった国の予算の枠の中での、費用負担による施策の展開を行うに当たって、医学モデルによる障害等級などを設けて障害区分による制御をしてきた限定的な対応が行われ、現在にも引き継がれている。

1960年代、高度経済成長期には、国民年金法に基づく無拠出の福祉年金の支給開始。さらには身体障害者雇用促進法の制定、精神薄弱者福祉法の制定（いずれも1960）が行われた。

以降、知的障害者等の入所施設の増加など、施設保護による、ノーマライゼイションや脱施設化の世界の潮流とは逆行する施策がとられることになる。また教育の世界でも障害者の分離別学が当然のように導入され、行われてきた。

一方では1956年に制定されていた精神衛生法が、ライシャワー事件を契機に改定（1965）され、精神病棟の拡充、増床が行われ、閉鎖的収容主義的な精神医療が行われることとなった。

1970年代、心身障害者対策基本法（1970）が制定される。しかしながらこの法の対象から精神障害者は除外された。また、その制定の目的としては、発生の予防や施設収容等保護に力点が置かれたものであった。

1972年には調査研究の推進、医療施設の整備、自己負担の解消を柱とする難病対策要綱が示されることとなる。また1976年の身体障害者雇用促進法の改正にともなって企業の法定雇用率制度の義務化と納付金(反則金)の制度が導入されることとなった。

1980年代に入ると、「完全参加と平等」を謳った「国際障害者年」（1981）の取り組みと「障害者に関する世界行動計画」（1982）および国際・障害者の十年（1983~1992）は日本の障害者施策に大きな影響を与え、ノーマライゼイションに基づく社会の在り方、参加の考え方に大きな影響を与えた。

その中で国民年金法の改正（1985）による基礎年金制度の創設に合わせて障害年金の充実が図られ、身体障害者雇用促進法が知的障害者も対象とする障害者雇用促進法（1987）に改定されるなど所得保障に関する重要な改正が行われている。

さらに精神障害者関係においても精神障害者の人権と処遇に関する国際的な非難を浴びる中、精神保健法（1987）の成立を見ることになった。

1990年代に入り、心身障害者対策基本法が障害者基本法（1993）に改定され、定義の上では三障害の統一が図られ、精神保健法が自立と社会参加の促進を取り入れて「精神保健及び精神障害者の福祉に関する法律」（精神保健福祉法）（1997）に改定された。難病に関しても地域における難病患者等の自立と社会参加促進を図る「難病患者居宅生活支援事業」(1997)が開設される。

1990年代半ばからバブル経済の崩壊と高齢化社会の到来に伴って社会福祉基礎構造改革が提起される。国の財政的背景と少子高齢化社会の到来により、１，措置から契約への移行と選択可能な利用者主体のサービス提供、２，多様な経営主体の参入、３，市場原理とサービスの質の向上、４，透明性の確保と公平かつ公正な負担、５，地域生活支援と権利擁護、などの考え方がまとめられた。

2003年、措置制度から契約制度への転換に伴い支援費制度が施行された。が、その後の費用負担増が財政を圧迫し2005年には障害者自立支援法が制定、2006年施行されることとなる。

この障害者自立支援法については、障害三法の横断的な支援をする制度であったが、障害程度区分、サービスメニュー、利用者負担、介護保険との統合の議論など、多くの問題点が指摘され、また、全国的な反対運動もおこり、応益負担を巡る違憲訴訟が各地で提起されることになった。

新たな障害者の法律の施行や施策もこの時期に行われている。自閉症やアスペルガー症候群、その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害等の発達障害児者に対する支援等を定めた発達障害者支援法（2004）の成立。交通事故や脳血管障害等による後天性脳損傷により生じる記憶力・注意力の低下、失語症失認症等の総称である高次脳機能障害支援事業（2006）などである。

2013年（平成25年）４月から障害者福祉制度は、障害者総合支援法を中心とした体系が取

られるようになった。もともとが、これまでの障害者自立支援法を踏まえた上での制度改革である。障害者自立支援法による障害者福祉制度を踏まえる必要があり、現行の支援の仕組みを利用する上では、障害者自立支援法の目指しているところを理解しておく必要がある。

1.2 障害者自立支援法のポイント

1.2.1 障害者の福祉サービスを「一元化」

・サービス提供主体を市町村に一元化。障害の種類（身体障害、知的障害、精神障害）にかかわらず障害者の自立支援を目的とした共通の福祉サービスは共通の制度により提供。

1.2.2 障害者がもっと「働ける社会」に

・一般就労へ移行することを目的とした事業を創設するなど、働く意欲と能力のある障害者が企業等で働けるよう、福祉側から支援。

1.2.3 地域の限られた社会資源を活用できるよう「規制緩和」

・市町村が地域の実情に応じて障害者福祉に取り組み、障害者が身近なところでサービスが利用できるよう、空き教室や空き店舗の活用も視野に入れて規制を緩和する。

1.2.4 公平なサービス利用のための「手続きや基準の透明化、明確化」

・支援の必要度合いに応じてサービスが公平に利用できるよう、利用に関する手続きや基準を透明化、明確化する。

1.2.5 増大する福祉サービス等の費用を皆で負担し支え合う仕組みの強化

（1）利用したサービスの量や所得に応じた「公平な負担」

・障害者が福祉サービス等を利用した場合に、食費等の実費負担や利用したサービスの量等や所得に応じた公平な利用者負担を求める。この場合、適切な経過措置を設ける。

（2）国の「財政責任の明確化」

・福祉サービス等の費用について、これまで国が補助する仕組みであった在宅サービスも含め、国が義務的に負担する仕組みに改める。

1.3 法案の概要

1.3.1 給付の対象者

・身体障害者、知的障害者、精神障害者、障害児

1.3.2 給付の内容

・ホームヘルプサービス、ショートステイ、入所施設等の介護給付費及び自立訓練（リハビリ等）、就労移行支援等の訓練等給付費（障害福祉サービス）

・心身の障害の状態の軽減を図る等のための自立支援医療（公費負担医療）　等

1.3.3 給付の手続き

・給付を受けるためには、障害者又は障害児の保護者は市町村等に申請を行い、市町村等の

支給決定等を受ける必要があること。
・障害福祉サービスの必要性を明らかにするため、市町村に置かれる審査会の審査及び判定に基づき、市町村が行う障害程度区分の認定を受けること。
・障害者等が障害福祉サービスを利用した場合に、市町村はその費用の100分の90を支給すること。（残りは利用者の負担。利用者が負担することとなる額については、所得等に応じて上限を設ける。）

1.3.4 地域生活支援事業
・市町村又は都道府県が行う障害者等の自立支援のための事業（相談支援、移動支援、日常生活用具、手話通訳等の派遣、地域活動支援等）に関すること。

1.3.5 障害福祉計画
・国の定める基本指針に即して、市町村及び都道府県は、障害福祉サービスや地域生活支援事業等の提供体制の確保に関する計画（障害福祉計画）を定めること。

1.3.6 費用負担
・市町村は、市町村の行う自立支援給付の支給に要する費用を支弁すること。
・都道府県は、市町村の行う自立支援給付の支給に要する費用の四分の一を負担すること。
・国は、市町村の行う自立支援給付の支給に要する費用の二分の一を負担すること。
・その他地域生活支援事業に要する費用に対する補助に関する事項等を定めること。

（厚生労働省：障害者自立支援法の概要を要約）

２．生活困窮者支援における障害者の実態
2.1 障害者の存在
障害は、大きく**身体障害**、**知的障害**、**精神障害**に分けられる。障害者数の概数を見ると、身体障害者 366 万 3 千人、知的障害者 54 万 7 千人、精神障害者 323 万 3 千人となっている（2011 年度）。人口千人当たりの人数で見ると、身体障害者 29 人、知的障害者は 4 人、精神障害者は 25 人となる。複数の障害を併せ持つ者もいるため、単純な合計数にはならないものの、およそ**国民の６％が何らかの障害**を有していることになる（内閣府編『障害者白書』平成 23 年）。

生活困窮者支援の現場でも、**障害の疑いのある人**の存在が確認されている（図表7－1）。それは**一般より割合が高い**。ホームレス支援全国ネットワークでは、2010年に、支援団体が関わったホームレス・元ホームレスについての調査を行った。その結果、各障害とも一定数の存在が明らかになり、３障害を合わせると約40％から約50％の割合で障害を有していたことが明らかになった。とくに**３障害のうち知的障害、精神障害の割合が高くみられ、約15％存在**していた。

さらに、同調査ではばらつきがあるものの、共通して若い層における障害の割合の高さが特徴であった。知的障害は35歳未満で15％～20％、35歳以上45歳未満15％、精神障害は35歳未満で25％～40％弱、35歳以上45歳未満25％～30％であった。

図表7-1　脱ホームレスにおける各障害の状況　2010年　　(%)

	居宅・施設移行者調査※1		入居者調査※2	
	手帳取得	疑いあり	手帳取得	疑いあり
身体障害	2.9	6.6	5.1	8.6
知的障害	2.6	10.3	2.6	10.5
精神障害	2.1	12.8	3.8	17.1

※1：支援団体の支援を受け脱ホームレスに移行した人の調査
※2：支援団体の名義による居住場所≒中間ハウジングの入居者の調査
資料：ホームレス支援全国ネットワーク『広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査』2011年

2.2 障害と生活困窮者

現在の法律では、障害と認定される手段は各障害の手帳の所持でしかなく、認定がなされないと社会保障や福祉サービスが受給できない。就労に関しても「一般就労」となるため仕事に就くこと自体も困難で、就いたとしても職場になじめず続かないことが多い。そうしたことが繰り返され路上へと行き着くこともある。生活困窮者支援における障害の発見も様々である。

<想定される事例>

・軽度の知的障害などは、それまで親が障害を認めたくないため手帳の取得を拒み、そもそも本人も認知していないまま成人となり、ホームレスとなってしまったケース。
・厳しい路上生活のなかで、その状況が引き金となって、うつ病などの精神疾患の症状が現れることも考えられるケース。
・ホームレス状態から入院したが、入院生活が馴染めず、車いす状態で病院から抜け出して再路上となったケース。
・複数でホームレス状態になっている人の集団のうち、周囲から守られるようにいる知的障害の疑いのある女性のホームレスのケース。

３．障害の特性

3.1 身体障害

身体障害とは、一般的に、先天的あるいは後天的な理由で、身体機能の一部に障害を生じている状態を指す。身体障害者福祉法では、身体障害者手帳の交付を受けた 18 歳以上の者を身体障害者という。同法の別表第５号に掲げる障害は、視覚障害、聴覚又は平衡機能の障害、音声・言語機能障害、肢体不自由、心臓・じん蔵・呼吸器・ヒト免疫不全ウイルスによる免疫 ・肝臓機能障害などの障害の種類とその障害の程度の範囲が示されている。

3.2 精神障害

精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（精神保健福祉法）では**精神障害**者を、「統合失調症、精神作用物質による急性中毒又はその依存症、知的障害、精神病質その他の精神疾患を有する者」（第５条）と定義している。一方、障害者基本法では「精神障害があるため、継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける者」としている。

精神疾患の代表的なものとして、統合失調症やうつ病、依存症（後述）などがある。

統合失調症

統合失調症は約１％の発病率であり、多くは青年期に発病し、幻覚、妄想、思考障害などの陽性症状や、意欲低下、感情鈍麻、自閉などの陰性症状があらわれる。症状や経過から、妄想型、破瓜型、緊張型、残遺型の４型にわけられる。

うつ病

うつ病は、気分障害のひとつで、抑うつ気分や不安・焦燥、精神活動の低下、食欲低下、不眠症などを特徴とする精神疾患である。ストレスにさらされれば誰でもなる可能性がある。大きな悲しみ、失敗などが原因で、食欲低下や不眠を招くことがあるが、うつ病はこれが重症化し、そのまま治らなくなったり、治りにくくなった状態である。まれに高揚状態（躁）があらわれる人もいる。

3.3 知的障害

知的障害とは、「先天性又は出産時なんらかの障害をうけているため知能が未発達の状態にとどまり、そのため精神活動が劣弱で、学習、社会生活への適応が著しく困難な状態」と定義づけられている（1970 年文部省）。行政施策上では知能指数（IQ）75 以下の者を指し、重度（IQ25 ないし 20 以下）、中度（IQ25 ないし 25～50）、軽度（IQ50～75 程度）と判断される。おおむね 18 歳ごろまでの発達期に脳に何らかの障害が生じたために、「考えたり、理解したり、感情をコントロールしたり、話したり」するなどの知的な能力やコミュニケーションに障害が生じ、社会生活への適応能力が同年代の子どもと比べて低いという特徴を持つ。

3.4 発達障害

広義には、脳の機能障害によって高次の精神機能に生じる障害といわれている。具体的には、小児期に明らかになる認知、行動、連動、言語、社会的技能の獲得の障害として規定される。また、情緒の発達にも影響を及ぼす。狭義には、自閉症、アスペルガー症候群、広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害などが具体的な**発達障害**とされることが多い。発達に歪み・遅れ・偏りがあり、通常はしない特異な行動が見られたり、スキルの獲得に時間がかかったり、特定の分野において困難が見られる。

このような発達障害は最近ようやく認知されはじめたところで、本人が気づいていない場合や周囲の理解が得られない場合も多く、問題にされないまま放置されることも多い。しかし、成人になり社会に出た途端に周囲と馴染めなくなり、職場を追われるなど行き場を失ってしまうケースも多くなっている。

自閉症・高機能自閉症・アスペルガー症候群

自閉症は、人との関わりが苦手、コミュニケーションが上手にとれない、興味や関心の範囲が狭く特定の物や行為へこだわりを示すなどの特徴がある。**高機能自閉症**や**アスペルガー症候群**は、自閉症の特徴を持ちながら知的発達の遅れを伴わないので、障害に気づくことがさらに遅れやすいといわれている。これらの障害を総称して広汎性発達障害ともいう。
※新たに2013年に改定されたＤＳＭ－５における診断基準では自閉症スペクトラムと社会

（実用）コミュニケーション障害に統一されている。

学習障害（LD）

学習障害とは、基本的には全般的な知的発達に遅れはないが、聞く、話す、読む、書く、計算するまたは推論する能力のうち特定のものの習得と使用に著しい困難を示す様々な状態を指すものである。

学習障害の原因として、中枢神経系に何らかの機能障害があると推定されるが、視覚障害、聴覚障害、知的障害、情緒障害などの障害や、環境的な要因が直接の原因となるものではないとされる。

注意欠陥／多動性障害（ADHD）

注意欠陥／多動性障害は、適切に注意や関心を持続することが困難、外からの衝動的に反応しやすい、自分の感情や行動をうまくコントロールできないといった行動がみられる。そのため、年齢あるいは発達に不釣り合いな注意力、または衝動性、多動性を特徴とする行動の障害がみられ、社会的な活動や学業の機能に支障をきたすことになる。

４．各依存症の特性

依存症の代表的なものは、**アルコール依存症、薬物依存症、ギャンブル依存症**などがあり、精神疾患としてとらえられている。もともとこのような依存症の傾向があったもの者は、なんらかの生活のアクシデントとあいまって路上生活に至ることが見受けられる。

上記の全国ネットワークの調査では、移行者調査、入所者調査ともに、アルコール依存症だった者が最も高く、アルコール、薬物、ギャンブルを合わせると 25%前後で４人にひとりが何らかの依存傾向を持っていることが明らかになった（図表 7－2）。

図表 7-2：脱ホームレスにおける依存症の割合　（%）

	移行者調査	入所者調査
アルコール	13.6	13.3
薬物	1.4	1.8
ギャンブル	9.9	8.5

資料：表 7-1 と同じ

4.1 アルコール依存症

アルコール依存症とは、長年の飲酒の結果、精神的・身体的に依存が形成され、強迫的にアルコールを求める状態である。精神依存、身体依存、そして耐性が形成される。飲まないとイライラし、アルコールが切れると禁断症状が現れる。飲酒のために社会生活から脱落したり、家族が崩壊したり、その苦痛から逃れるためにさらに飲酒を行ったり、離脱症状を避けるために飲酒を繰り返すといった経過ののちに、破局的状況になる。アルコール依存症は本人だけの問題でなく、周囲を巻き込んだ重大な問題となる。

路上生活の引き金のひとつであるアルコール依存症

アルコール依存症は、身体や社会関係が破滅するまで飲み続けるのかそのきっかけは様々で、離婚、失業、家族の死などのきっかけで飲酒に歯止めが利かなくなる例が多い。しかし、これといったきっかけもなく日常的な連続飲酒から依存症になる場合のほうが多いともいわれる。アルコール依存症が原因で家族から離れ、住むところがなく路上生活に至るケースもある。

脱路上後の見守り援助と治療の必要性

アルコール依存症は、単に飲酒を継続し続けることにより、社会関係が壊れるだけでなく、当然、精神的症状や身体的症状も現れる。治療方法は断酒のみである。

支援の後に居宅や施設に入所しても、新たな孤独感や依存性から連続飲酒に陥る場合もあろう。また、仕事を持たず、「やることがない」状況が飲酒に走らせる。

再び連続飲酒に陥った場合は、そうしたことも踏まえて治療に向かわせる援助が必要である。具体的な専門機関としては、アルコール専門クリニック、自助グループなどがある。治療の過程でアルコール依存症と診断されると、精神保健福祉手帳の対象となる。

【支援方法】精神科の病院・クリニックへの相談
（アルコール専門外来のあるところがよい）
保健所の精神保健福祉相談
各地域の断酒会・自助グループへの参加
（精神科・保健所で紹介されることが多い）

4.2 薬物依存症

薬物依存症とは、精神作用のある物質を継続的・習慣的に用いた結果、身体依存や精神依存が生じた状態をいう。身体依存では耐性を生じ、服用を中止すると離脱症状を示す。精神依存は薬物のもたらした快楽的体験を再び満たしたいという精神的欲求が生じる。薬物は、モルヒネ,ヘロインなどのアヘン類、アルコール、覚せい剤、幻覚剤、睡眠薬、抗不安薬、有機溶剤、液状の鎮咳剤などがある。それぞれによって症状は異なる。

治療は、精神療法、家族療法、医学的治療などがある。また依存者同士の自助グループも存在する。

【支援方法】自助グループの紹介
保健所の精神保健福祉相談
精神科受診（現状、薬物依存症の専門病院は少なく、精神科の病院・クリニックで通院・入院を行っている）

4.3 ギャンブル依存症

ギャンブル依存症とは、ギャンブルによって得られる精神的高揚に強く囚われ、自らの意思でやめることができなくなった状態を指し、強迫的にギャンブルを繰り返す精神疾患である。また、ギャンブル依存は多重債務とも表裏一体で、ギャンブルをするためにお金を借りる、お金を返すためにギャンブルをするという行動が現れる。正式な診断名は「病的賭博」

という。

【支援方法】自助グループの紹介・精神科の病院・クリニック
保健所の精神保健福祉相談

５．障害者福祉の制度

5.1 障害者福祉制度の体系

障害を持つ人に関する法律は、障害者基本法、障害者総合支援法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（精神保健福祉法）、発達障害者支援法、医療観察法、障害者雇用促進法、児童福祉法などがある。障害であることの認定は各障害の手帳の所持をもってなされ、それにより各福祉サービスにつながっていく現状がある。

5.2 手帳

障害者に関する手帳制度には、身体障害者手帳、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳がある。発達障害に関しては存在しないが、療育手帳もしくは程度により精神障害者保健福祉手帳が取得可能な場合もある。

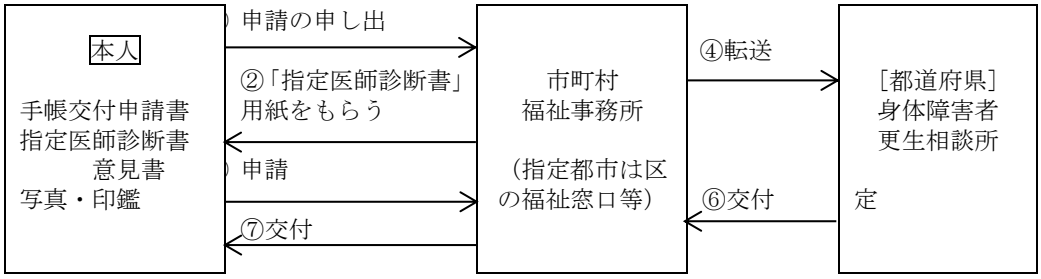
5.2.1 身体障害者手帳

身体障害者手帳は、身体障害者福祉法に基づき、法別表が定める身体障害者の範囲・程度に該当する者に対し、本人の申請に基づいて交付される（本人が 15 歳未満の場合は保護者が代わって行う）。

申請は市町村の窓口で交付申請書と診断書用紙を受け取り、指定医師の診断を受けてから、その診断書・意見書と写真を添えて手続きをする。

対象となる障害は①視覚障害、②聴覚または平衡機能障害、③音声機能、言語機能またはそのしゃく機能の障害、④肢体不自由、⑤内部障害などである。障害の種類とともに障害の程度に応じて交付される。なお障害等級は 7 級まであるが、手帳の発行は 6 級までである。通常、申請から交付までは約２ヶ月程度要する。

図表 7-3　身体障害者手帳の申請・交付手続き

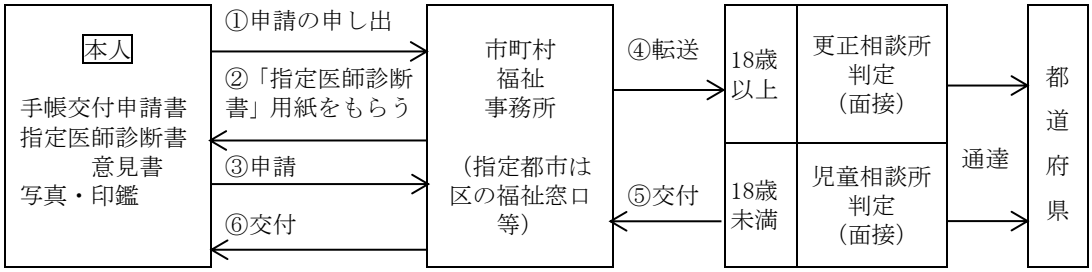


5.2.2 療育手帳

療育手帳は、知的障害者が一貫した療育・援助を受け、この手帳により様々な福祉施策を受けやすくすることを目的としたものである。知的障害福祉法に療育手帳の記載はなく、

厚生省が 1973 年に出した通知「療育手帳制度について」に基づき各都道府県が判定している。すなわち、法律での制度ではなく都道府県の制度で、児童相談所または知的障害者更生相談所で知的障害と判定された者に都道府県知事または政令指定都市市長から交付される。手帳は障害の程度によって、A：重度、B：軽度に区分される（都道府県によって判定区分は多少異なり、A1,A2,B1,B2,C などを設けているところもある）。自治体によって手帳の呼び方も異なる（「愛の手帳」、「みどりの手帳」など）。

図表 7-4 療育手帳の申請・交付手続き



5.2.3 精神障害者保健福祉手帳

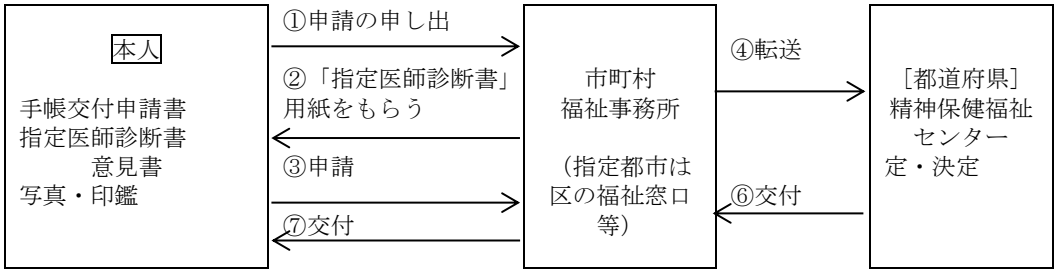
精神障害者保健福祉手帳は、精神障害者の自立と社会参加の促進を図ることを目的として 1995 年に創設された。障害の重い順に１級、２級、３級の３段階がある。申請窓口は市町村で、都道府県知事又は政令指定都市市長が交付する。

障害等級は、医師（精神保健指定医その他精神障害の診断又は治療に従事する医師）の診断書をもとに、判定される。判定は、①精神疾患の存在の確認、②精神疾患（機能障害）の状態の確認、③能力障害の状態の確認、④精神障害の程度の総合判定という順を追って行われる。年齢制限、所得による制限による制限はない。初診から６ヶ月経った時点で申請の手続きをすることが可能となる。認定期間は２年で、更新時には再申請を行う。2005 年の改正により写真の貼付が規定された。

【障害の程度】

１級	日常生活の用を弁ずることを不能ならしめる程度
２級	日常生活が著しい制限を受けるか、又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度
３級	日常生活又は社会生活が制限を受けるか、日常生活又は社会生活に制限を加えることを必要とする程度

図表 7-5 精神障害者保健福祉手帳の申請・交付手続き手帳交付までの流れ



5.3 障害者年金

5.3.1 障害基礎年金

障害基礎年金は、国民年金の給付のひとつとして、加入が義務付けられている 20 歳以降の加入期間中の傷病によって、一定の障害程度に該当する障害者となった時に支給される。等級は１級と２級である。支給要件は①加入期間中の保険料納付済機関（保険料免除期間・納付特例など含む）が３分の２以上ある者、②一定の障害にある者（国民年金法に定める１級・２級に該当）である。なお、国民年金の加入以前の 20 歳前に障害があり 20 歳前に初診日がある場合には、20 歳になったときに障害認定に該当すれば障害基礎年金が支給される。

5.3.2 障害厚生年金

障害厚生年金は、厚生年金加入中の傷病によって障害基礎年金の該当する障害が生じたときに、障害基礎年金に上乗せするかたちで支給される。等級は１，２，３級である。受給要件は①傷病により診療を受けた初診日に厚生年金の被保険者であること、②障害認定日において政令の１，２，３級の障害に該当すること、③障害基礎年金の受給資格を満たしていること、である。３級は障害厚生年金のみの給付となる。

5.4 生活保護制度における加算

生活保護制度における最低生活費は、年齢や地域によって算定されるが、一定の障害を持つ者には、その世帯の世帯主・世帯構成員に関係なく**障害者加算**がある。

障害者加算は、「障害基礎年金１級～２級相当の障害を持つ人」又は「身体障害者手帳１級～３級所持者」の人を対象に認定される。障害者加算の額は地域によって異なる。

認定は「身体障害者手帳、国民年金証書、特別児童扶養手当証書又は福祉手当認定通知書を所持していない者については、障害の程度の判定は、保護の実施機関の指定する医師の診断書その他障害の程度が確認できる書類に基づき行うこと」（厚生労働省社会・援護局長通知より）とされている。そのため、精神障害者保健福祉手帳による認定も可能となっている（年金裁定を受けていない人のみ）。

療育手帳は、「その他障害の程度が確認できる書類」となるが、療育手帳自体が法律に基づかない制度であるため、障害の程度の区分も都道府県によって異なる。 療育手帳所持による障害者加算の認定は、保護の実施機関の判断によることとなるが、障害の程度が一定以上であれば、加算が認定される可能性はある。

また、重度の障害者で常時の介護を必要雄するものはそれに加えて**重度障害者加算**が算定され、日常生活のすべての介護を必要とし家族がこれにあたるときは重度障害者家族介護料が算定される。介護する家族がなく介護人をつける場合は、一定限度内において介護料が算定される。

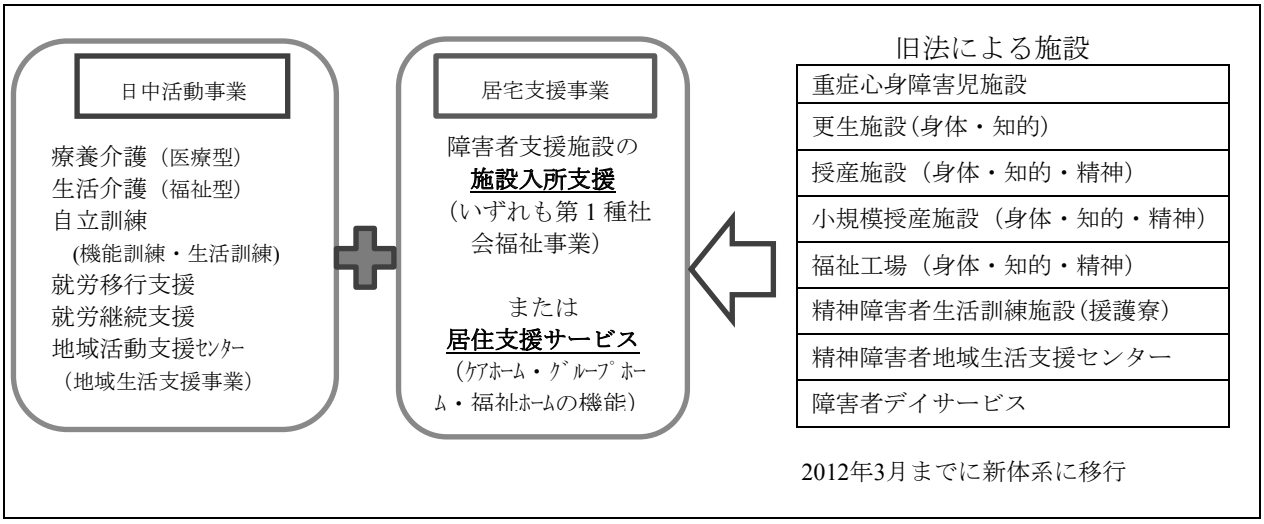
5.5 生活困窮者に関連する障害関連の施設

5.5.1 障害者自立支援法における施設

2006年の**障害者自立支援法**の施行、さらに2013年の障害者総合支援法の施行により、それまで障害者各法に定められていた施設も同法の６つの事業活動と居住支援の事業種別に再編成された（図表7-4）。**障害者支援施設**とは、障害者につき、施設入所支援を行うとと

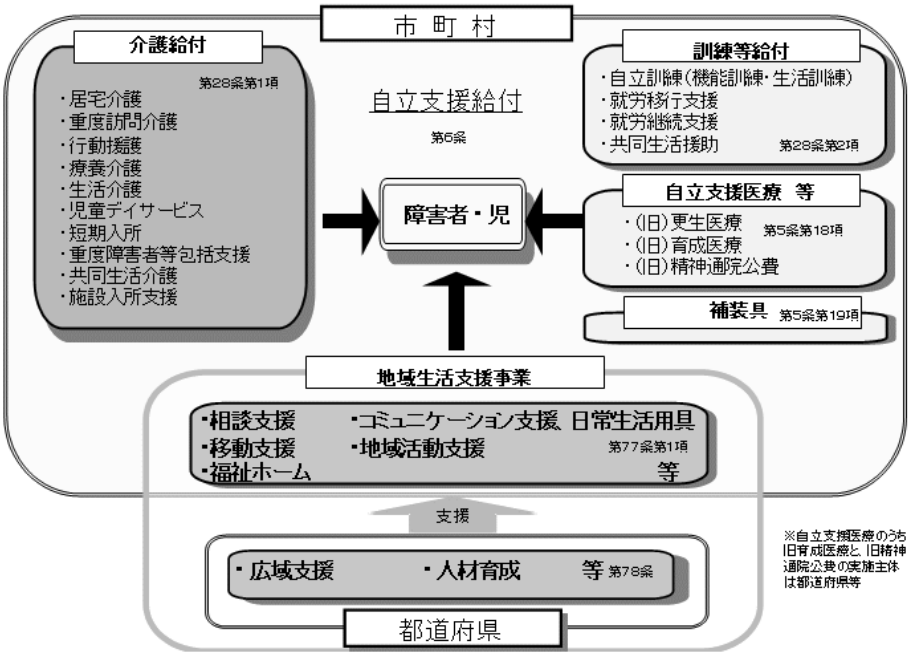
もに、施設入所支援以外の施設障害福祉サービスを行う施設（のぞみの園及び第一項の厚生労働省令で定める施設を除く）をいう（第５条12）。

図表7-6 施設体系・事業体系の再編



日中活動事業（生活介護・自立訓練等）と居住支援事業のなかの施設入所支援が組み合わされた施設をさす。施設では、障害福祉サービス（自立支援給付の中の「介護給付」と「訓練等給付」に係る諸サービス）が提供される。

図表7-7 主な自立支援給付と地域生活支援事業



資料：厚生労働省

5.5.2 生活保護法に基づく施設

生活保護に基づく施設は、救護施設・更生施設・医療保護施設・授産施設・宿所提供施設更生施設があるが、**生活困窮者支援に関係の深いものは、主に救護施設**と**更生施設**である。

救護施設：「身体上又は精神上著しい傷害があるために日常生活を営むことが困難な要保護者」を入所させて生活扶助を行うことを目的とする施設である。単一の障害を対象にした障害者関係施設になじみにくい重複障害者が多い。きわめて多様な障害や症状を有するものが入所している。

更生施設：「身体上又は精神上の理由により養護及び生活指導を必要とする要保護者」を入所させて、生活扶助を行うことを目的とする施設である。多様な障害を抱えた人が多いが、最近は精神障害者の入所が増加している。社会復帰を目的としているため、救護移設に比べ障害の程度は軽い。

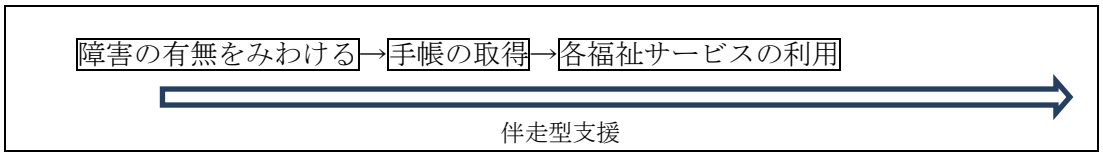
６．援助・支援のきっかけ

生活困窮者状態にある人の障害は、これまでほとんど見過ごされてきた。知的障害などがあっても、療育手帳を取得しないまま、学校を卒業・就職している。子どものころは多少、対人関係や学習が苦手であっても、周囲のフォローや社会経験を積むことによって、生活が維持できていた人も多い。とりわけ軽度の知的障害については疑いにくい。

療育手帳が1973年、精神保健福祉手帳が1995年と手帳制度の立ち遅れから、その制度の周知も遅れてきたこともある。また、家族や本人が努力して生活してきたことからも本人の意思で取得しないというケースもある。

支援の現場においては、見過ごされてきた「障害」の存在を明らかにすることか始まるであろう。その後のサービスの活用を広げるためには、手帳取得による利点を説明したうえで手帳取得させることはひとつの方法である。ただし、手帳の取得においては必ず本人への手帳の取得の意味を説明し了承を得ることが必要である。そうしたきっかけから、多様な支援を踏まえた伴走型支援が望まれるであろう。

図表7-8　援助のきっかけと伴走型支援



【参考事例】
知的障害のある元ホームレス受刑者　Aさん　38歳　××県出身
Ａ社会復帰促進センターに入所して３ヶ月

36 歳のときにそれまで働いていた派遣先の組立工場で就労していたが、リーマンショックを契機に解雇となった。アパートも追い出され野宿生活を送っているうちに食べるものがなくなり、コンビニでパンを盗んで空腹をしのいでいた。何度か繰り返しているうちに窃盗で通報され逮捕となり、矯正施設へ刑に服すことになる。受刑中に軽い障害があることが判明する。IQ は 80 台で療育手帳はなし。療育手帳がないと知的障害者の障害者自立支援法が使えず、社会資源が限られ、生活保護受給後も一般就労等で期限を切られる。就労できたとしても障害があり、継続が難しい。出所後の社会資源を活用するため療育手帳の申請を行う。

参考文献

内閣府編 『平成23年版障害者白書』 2011年
文部科学省 「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」2003年3月
特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク「広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査報告書」2011年3月
『ホームレスと社会―特集：派遣村の経験』Vol.1、明石書店、2009年10月
『ホームレスと社会―特集：貧困と医療格差』Vol.4、明石書店、2011年5月
『社会保障の手引き』中央法規，2011年

８．生活困窮者に対する家計再生支援Ⅰ

《目標・ポイント》

今日、生活困窮者に至る要因として借金や多重債務など経済的理由が挙げられる。支援に当たって、ともすれば就労や福祉制度の活用といった制度利用のみに焦点が当てられがちであった。

本章の目標は、これまであまり取り上げられなかった「家計の再生」といった視点から、制度活用を含めた、「生活そのものの安定」をさせる支援の必要性とその具体的な支援手法について、具体的な事例を通して今日の生活困窮者支援の仕方の基礎的な知識を習得することにある。

・家計再生支援の必要性について学ぶ
・家計再生支援に取り組んでいる先進事例から支援の実際を学ぶ
・家計再生支援を行う上で使用する様式、具体的支援の流れを学ぶ

１．家計再生支援の必要性

「家計再生支援」とは、家計や借金に関する相談に対して、家計収支の改善や法的支援へのつなぎ、必要な貸付けの紹介等の支援をすることによって家計を再生すると同時に、その家計という側面から見えた本人の気付いていない課題を促し、解決へと導くことを目的とした支援である。

生活困窮者の支援を考えるうえで、その家計に対する支援は重要な視点であることは言うまでもない。就労や社会福祉制度等につなぐ事によって、生活基盤や本人の抱える課題を解決すると同時に、家計を見直すことによって生活そのものを安定させる必要がある。法成立が目指されている「生活困窮者自立支援法案」においても、相談事業の受け皿として、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「家計相談支援事業」が定められる予定である。

生活困窮状態の原因となりうる借金や多重債務の問題は、自己責任というだけでは片づけることの出来ない状況に来ており、社会としての責任、支援をすべき対象として考えなければならない。

例えば、平成10（1998）年のバブル崩壊後、企業倒産やリストラが進んだことによって、自己破産やホームレス者、自殺の急増が起こっている。自殺の理由についても、「経済的理由」が急激に増加している。社会構造の変化によって自殺や借金、多重債務が引き起こされた側面があることを認識しなければならない。

２．家計再生支援が必要なケース

家計再生支援が必要と思われるケースは、例えば以下のようなものである。

《家計相談支援が効果的な役割を果たすと思えるパターン》

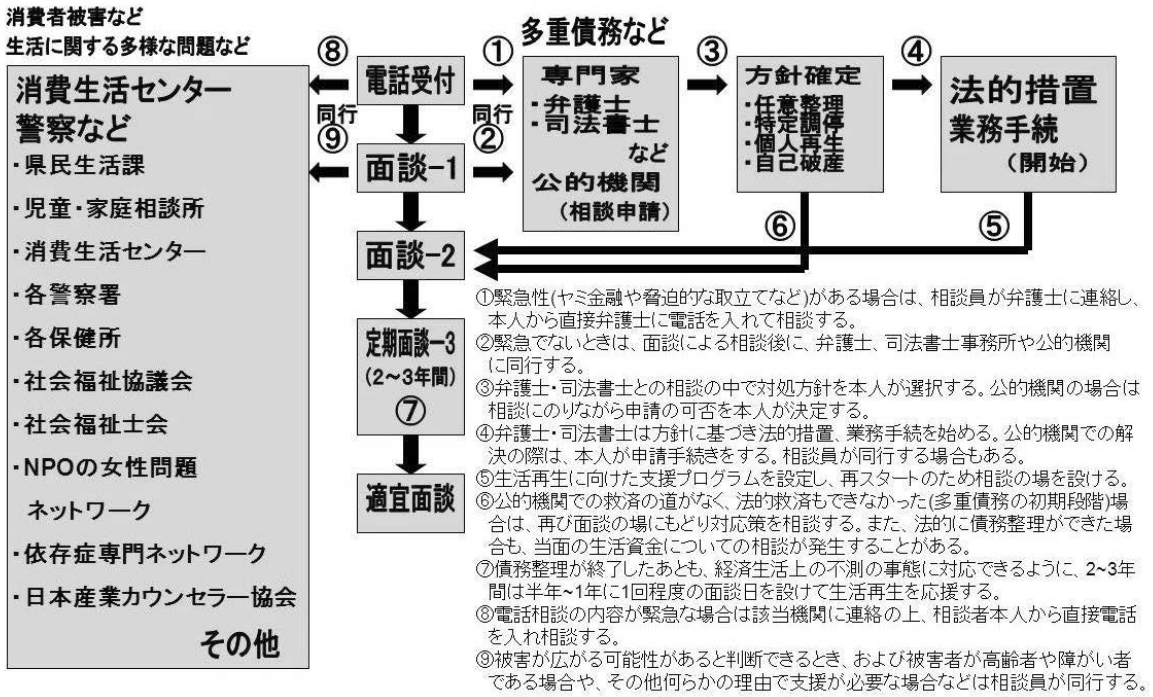
① 多重債務若しくは過剰債務を抱え、返済が困難になっている
② 債務整理をした直後
③ 収入よりも生活費が多くお金が不足がちで、借金に頼ったり、支払いを滞らせ困窮状態に陥りそうになっている
④ 収入が少なかったり波があるが、生活保護の対象とならず、家計が厳しい状態
⑤ 家族で家計を話したことがなく、それぞれが勝手にお金を使っている
⑥ カードに頼って生活や買い物をして、いくら借金があるのか把握していない
⑦ 収入はあるが、家賃をはじめ、水道光熱費、校納金、給食費、保育料などの滞納を抱えていたり、税金などを延滞したりしている
⑧ 就労先が決まったが、収入が得られるまで時間がかかり、生活資金の貸付を予定している
⑨ 生活保護受給者であるが就労収入や年金収入があり、保護費減額などにより収入管理が難しい
⑩ 児童扶養手当や年金の支給など月単位の収入ではなく２～４か月単位の収入があり、支出も月単位で変化があり、家計管理が難しい

ただし、上記の状況の発生が病的な障害などに起因する場合や本人の管理能力のはなはだしい欠如などにより発生していると思える場合、何らかの心理的背景があり家計を維持したり管理すること自体を拒否されている場合などは、家計再生支援と同時に、そもそもの課題を解決するための支援も同時に必要となる。それは、家計再生支援は本人の意思と本人の理解に基づき家計を再生することを支援するというのが基本であるため、本人の能力が伴わない場合は別の方策を検討する必要があるからである。

３．相談業務の流れ

家計再生支援を行う際の相談業務のモデルは、以下のとおりである。

図表8-1　相談業務の流れ



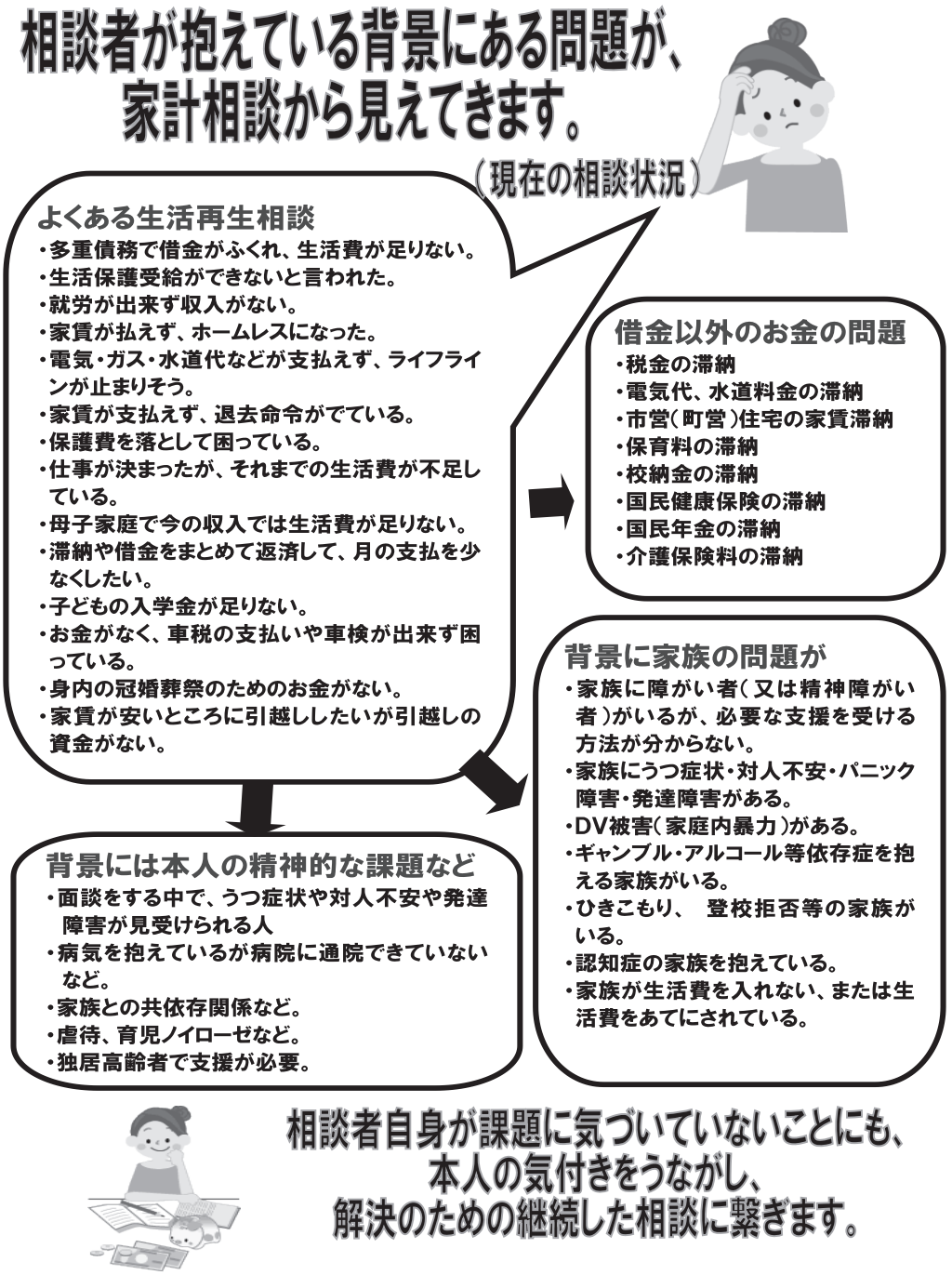
（グリーンコープ生活協同組合ふくおか 生活再生相談室 資料より抜粋）

家計再生支援は、「家計の再生」のみが目的ではないため、課題を解決した後も支援は続く。生活が軌道に乗るまで必要に応じて本人に寄り添い、生活保護の活用など必要に応じて多様な解決策を模索し、伴走していく支援を行う事が必要である。

４．家計再生支援から見えた課題と具体的解決実例

家計再生支援を行うことによって、本人の気づいてない課題を促し、その解決へと導いていくことはすでに述べた。以下は、どのような課題が発見されるかと、具体的解決の実例である。

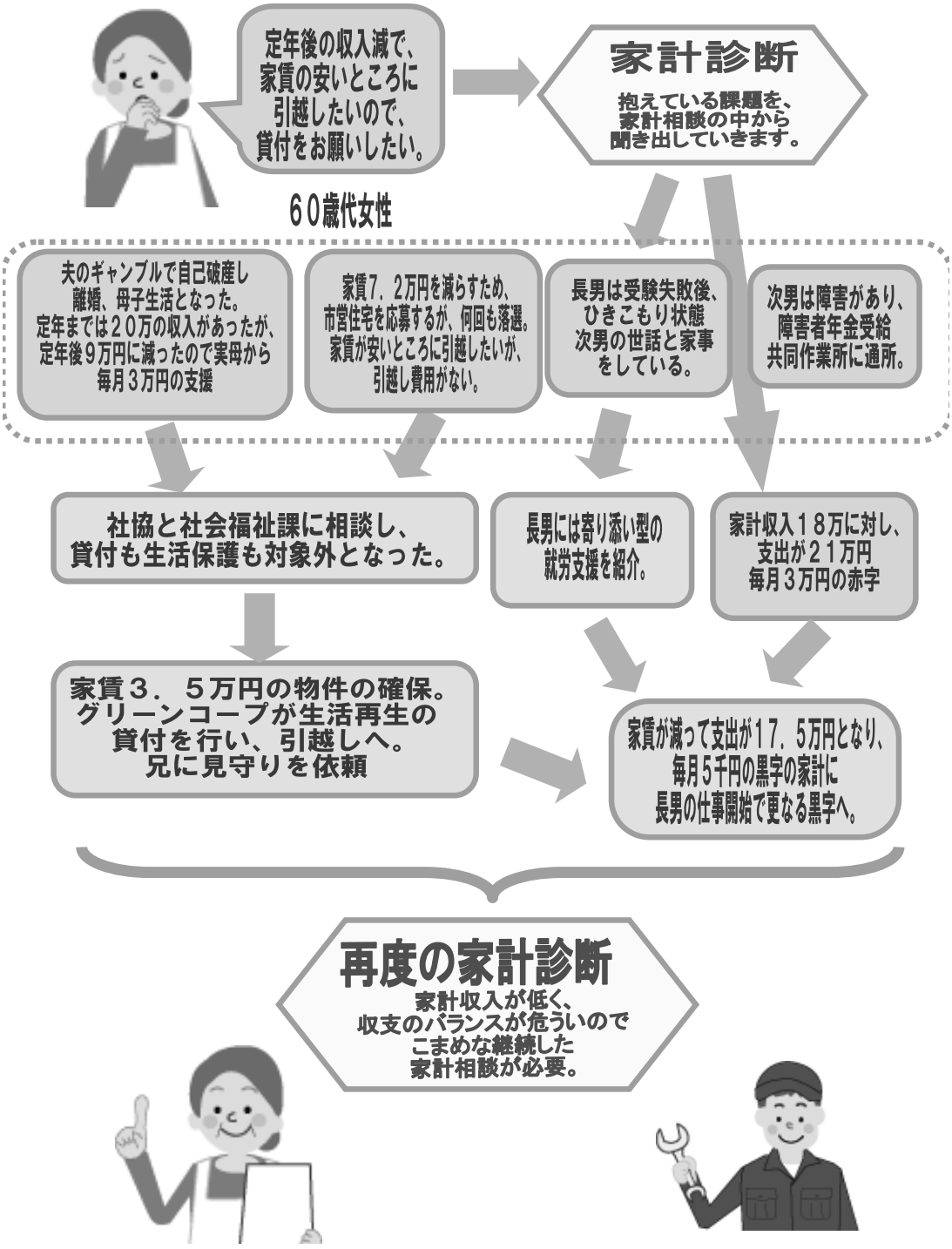
図表8-2



（グリーンコープ生活再生相談室 資料より抜粋）

図表8-3

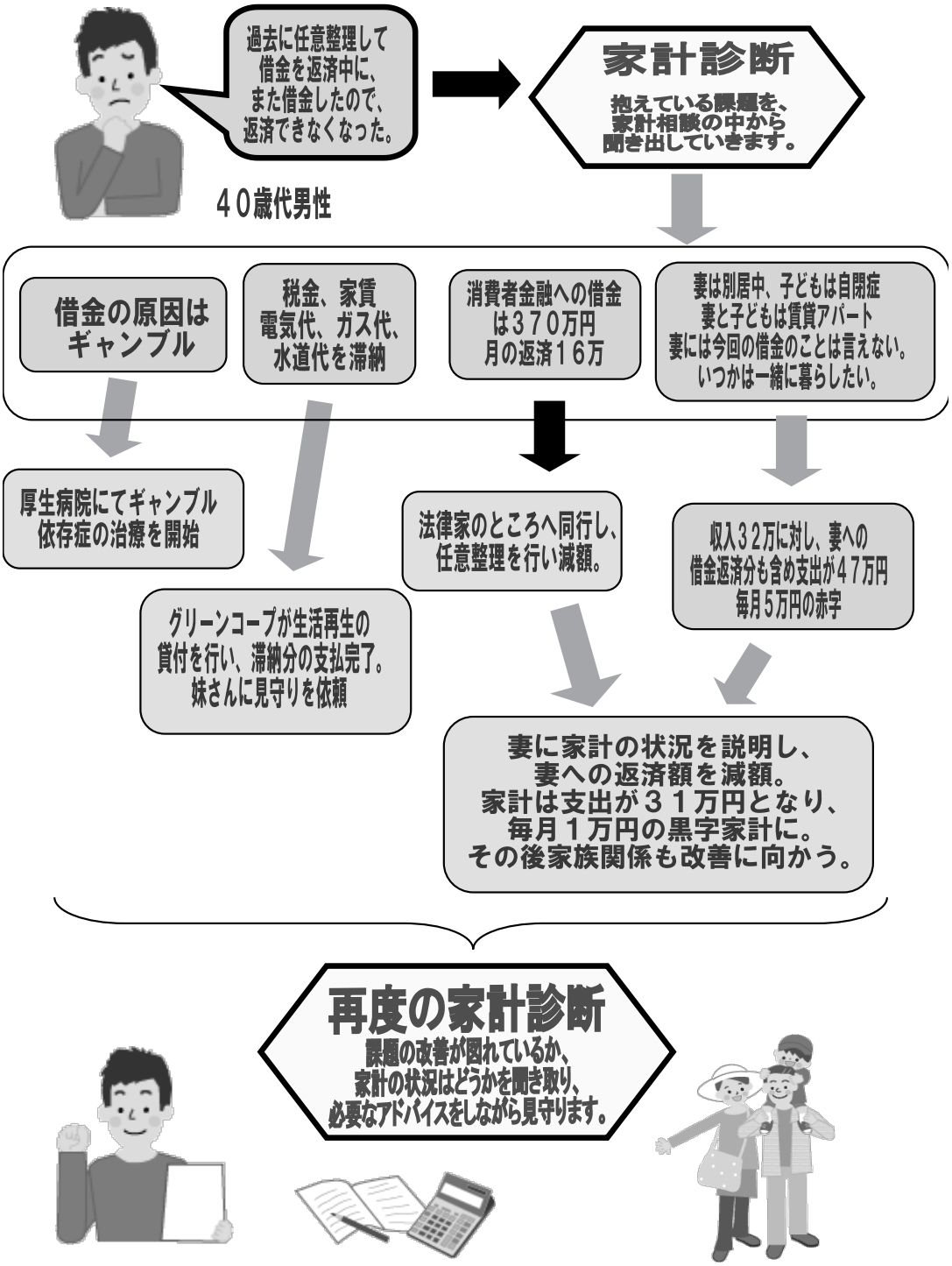
家計相談から見えた課題と解決実例A



（グリーンコープ生活再生相談室 資料より抜粋）

図表8-4

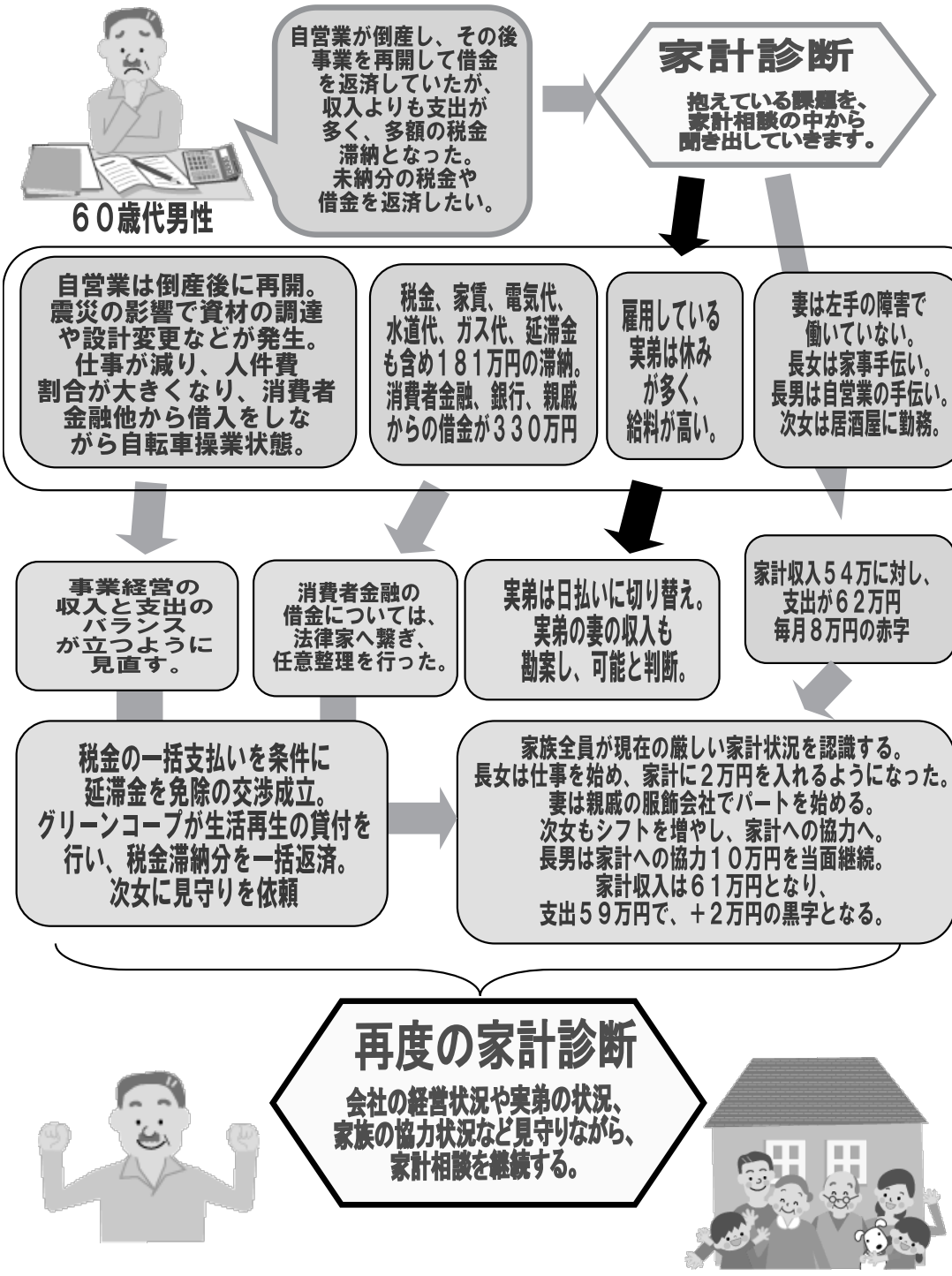
家計相談から見えた課題と解決実例B



（グリーンコープ生活再生相談室 資料より抜粋）

図表8-5

家計相談から見えた課題と解決実例C



（グリーンコープ生活再生相談室 資料より抜粋）

５．家計診断と家計指導

相談者が借金問題や家計の困難から脱出し、自立した生活を再生するためには、本人自身による家計状況の把握とその管理が必要となる。家計管理が出来なければ、再び借金を繰り返すなど、困窮状況に戻ることになるからである。したがって、借金問題などを解決した相談者が、新たな生活をスタートさせた時に、自分の収入に見合った生活を送れるように、毎月の家計管理についてアドバイスし、支援をしていく必要がある。そのスタートが「家計簿」の作成である。

そもそも、相談に来られる人は、ほとんど家計簿をつけたことがなく、自分の家計を把握出来ていないことが多い。従って、家計簿を作っていくと、必要な生活費の把握が極端に少なかったりする。まずは１ヵ月分の手取り収入（様々な手当を含めて、実際に使えるお金）を把握する。次に家族の様子を丁寧に聞きながら、１ヵ月の支出を洗い出し、現実に近い家計簿を相談者とともに作成する。相談者には、自分の家計の現状を把握し、生活のあり方を振り返ってもらえるようにかかわる。この段階で、生活の実態や隠れている困窮の原因、家計収支の偏りなどに相談者自信が気づくように促していくことが重要である。把握する主な支出項目は、以下のとおりである。

図表8-6 主な支出の項目

家賃　（あるいは住宅ローン）
食費　（家族の人数によって様々）
光熱費（電気、ガス、水道など、季節によって違いもある）
電話　（固定、携帯、インターネット）
医療費
学費　（校納金、塾、習い事費用も）
交通費（通勤、通学）
車の費用（排気量の確認も）
交際費（冠婚葬祭費用は要注意）
税金･社会保険
生命保険･共済･車の保険料
お小遣い
雑費　（理容、被服費）

家計簿を作成していくと、生活課題が相談者自身に見えてくる。そのため、相談員は、家計という面から本人のライフプランをまとめ、家計を本人がコントロールできるための指針を示していくこととなる。

ライフプランをまとめるときには、３年後、５年後の期間で、家計管理のアドバイスをすることが必要である。毎月の収支は成り立っていても、年に１回や数年に１回の出費に対応

できずに再び借金生活に戻ることもあるためである。また、将来が見えてくると、今を頑張る意欲にもつながることがあるからである。ライフプランの提案のためには、中長期的な視点が必要となる。

参考図表　グリーンコープ生活再生相談室で使用している様式

図表8-7 家計簿

家計表（　年　月分）　　グリーンコープ　　世帯人数計＿＿人

受付番号（＿＿＿＿）

成人 2 人(内、高齢者　人)・未成人(以下除く)　人
大学1人・高校1人・中学　人・小学　人・未就学　人

収入				支出		
名義人	費目	名義人等	金額(円)	費目	名義人等	金額(円)
前月からの繰越金						
月の基本収入			456,000	基本生活費		139,000
本人	給与 ①		321,000	食費		80,000
	給与 ②			外食費		10,000
配偶者	給与 ①		135,000	電気代		8,000
	給与 ②			ガス代		15,000
				水道代		
				灯油代		
本人	年金			被服・理美容・雑貨費		20,000
配偶者	年金			医療費（病院・実局）		6,000
				住居費		32,330
				家賃		
				管理費		32,330
				維持費・修理費		
				車両費・通信費		74,000
臨時収入・ボーナス			0	電話・携帯電話・インターネット		40,000
本人	（賞与 夏・冬）	20		ガソリン代（通勤費含む）		15,000
	（　　）			駐車場代	（　　）	
配偶者	（賞与）	25		車検・車修理代		
	（　　）			通勤交通費		19,000
				教育費用		40,100
				学費		3,100
				お小遣い・仕送り生活費	（　　）	34,000
				塾・習い事費用		
				通学交通費		3,000
				教養・娯楽費用		5,490
				新聞・本・雑誌・教養用品		3,200
				遊興費・娯楽費用		0
						2,290
援助収入			0	その他		30,000
	雇用保険			酒代（酒飲食交際費		
	生活保護			たばこ・お小遣い		20,000
	児童手当					10,000
	児童扶養手当			保険・税金		31,103
				国保・社会保険料	（　　）	
	養育費（仕送り）			生命保険料	家族型	29,343
	援助			共済保険料		
	援助			その他保険料（車・バイク）		1,760
	事業収入			税金（固資・市県民・自動車・　）		
借入金			0	返済金		83,608
借入金	（　　）			銀行		31,167
借入金	（　　）			サラ金		
借入金	（　　）			CR（キャッシング）		
借入金	（　　）			CR（物品）		
借入金	（　　）			住宅ローン		52,441
				車ローン		
				滞納の税		
				滞納の水光熱費		
				滞納の家賃		
				個人からの借金		
				その他		
預貯金取り崩し				預貯金預入れ		
当月の収入合計			456,000	当月の支出合計		435,631
				翌月への繰越金		20,369
前月繰越含む収入合計			456,000	翌月繰越含む支出合計		456,000

収入と支出を細かく分類して1ヶ月の収支を把握する。

図表8-8　イベント表

・毎月ではないボーナス等の収入、入学金・車検・税金・盆募費用等の支出
・イベント毎の収入、支出金額の発生を把握する

基本

西暦	2010年									2011年				2012年	
平成	22年									23年				24年	
月	4/1現在	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1～3月	4～6月	7～9月	10～12月	1～3月	4～6月
本人	満　歳														
配偶者	満　歳														
子（	満　歳														
子（	満　歳														
子（	満　歳														
本人															
配偶者															
子（　）															
子（　）															
子（　）															

記入欄に各人のライフイベントの時期、内容、必要金額を記入する。
※入学、卒業、就職
※家族旅行
※車検、家の補修
※税金、保険etc…

図表8-9　キャッシュフロー表

家計表、イベント表を入れた5～6年の収支を見る。マイナスになる月の対処や貯蓄計画などを把握する

西暦		2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2012	2012	2012	2012
平成		23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	24	24	24	24
年齢は4月1日時点の年齢を		4月1日	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1～3月	4～6月	7～9月	10～12月
年齢	本人	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	50	50	50
	妻	43	43	43	43	43	43	43	43	43	43	43	44	44	44
	長男	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	19	19	19
	長女	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	17	17	17
家族のイベント（支出）						固定税1，7		再契約			固定1，7 研修期間終了	固定税1，7 住ロボ20	固定税1，7 車検4 車検12	固定税1，7 住ロボ20 任意保険5	固定税1，7
一時的な収入					GC45	ボ13		GC50			ボ20		ボ25		ボ25
収入	上昇率														
	給与所得　本人	321,000				321,000	321,000	321,000	321,000	321,000	321,000	336,000	336,000	336,000	336,000
	給与所得　配偶者	135,000				135,000	135,000	135,000	135,000	135,000	135,000	135,000	135,000	135,000	135,000
	援助収入														
	借入による収入														
	一時的な収入①					130,000		531,000			150,000		200,000		200,000
	一時的な収入（賞与他）														
	公的年金　本人														
	公的年金　配偶者														
収入合計		456,000				586,000	456,000	987,000	456,000	456,000	606,000	471,000	671,000	471,000	671,000
支出	基本生活費	139,000				139,000	139,232	139,464	139,696	139,929	140,162	140,863	141,567	142,275	142,987
	住居費＋住宅ローン	84,771				84,771	84,771	84,771	84,771	84,771	84,771	84,771	84,771	84,771	84,771
	車輌・通信費＋車ローン	74,000				74,000	74,000	74,000	69,000	69,000	69,000	69,000	69,000	69,000	69,000
	教育費用	40,100				40,100	40,100	40,100	40,100	40,100	40,100	40,100	40,100	40,100	40,100
	教養娯楽・その他生活費	35,490				35,490	35,490	35,490	35,490	35,490	35,490	35,490	35,490	35,490	35,490
	保険 税金	31,103				31,103	31,103	31,103	31,103	31,103	31,103	31,103	31,103	31,103	31,103
	一時的な支出①					117,000		500,000			17,000	17,000	17,000	67,000	17,000
	賞与時加算支出											200,000	160,000	200,000	
	生協への返済					23,368	23,368	22,688	22,688	22,688	22,688	22,688	22,688	22,688	22,688
	返済金額	31,167				31,167	31,167	31,167	31,167	31,167	31,167	31,167	31,167	31,167	31,167
	貯金														
支出合計		435,631				575,999	459,231	958,783	454,015	454,248	471,481	672,182	632,886	723,594	474,306
一時的入支出がある月の収支		20,369	−	−	−	−	−	−	−	−	−	-201,182	38,114	-252,594	196,694
通常月の収支		20,369				10,001	-3,231	28,217	1,985	1,752	134,519	15,818	15,114	14,406	13,694
1枠単位の収支						10,001	-3,231	28,217	1,985	1,752	134,519	-189,546	68,341	-223,782	224,083
収支累計						10,001	6,770	34,988	36,972	38,724	173,243	3,697	72,038	-151,744	72,339
貯金計															
貯金・収支総計						10,001	6,770	34,988	36,972	38,724	173,243	3,697	72,038	-151,744	72,339
実質家計簿（本人手書き記入）															
実質家計簿累計（本人手書き記入）															

図表8-10　簡単家計簿

無理なく支出を記していく

家計管理の基本を身につける

週記入用

	食費	外食費	灯油	理美容・衣類・雑貨	医療費・薬	ガソリン代	子ども費用（月払い以外）	遊興・娯楽・趣味	酒代	酒飲食代	たばこ	小遣い（大人）	ペット費用	その他	現金日計	クレジットの利用
週予算																
月　日　曜																
第一週合計																

	食費	外食費	灯油	理美容・衣類・雑貨	医療費・薬	ガソリン代	子ども費用（月払い以外）	遊興・娯楽・趣味	酒代	酒飲食代	たばこ	小遣い（大人）	ペット費用	その他	現金日計	クレジットの利用
週予算																
第一週計																
第二週計																
第三週計																
第四週計																
第五週計																
月の合計																

月集計

参考文献

厚生労働省「生活困窮者自立支援法」
http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/soumu/houritu/dl/183-49.pdf
「グリーンコープ生活協同組合ふくおか 生活再生相談室」の各種資料より

９．生活困窮状態にある子ども・女性・家族支援Ⅰ

《目標・ポイント》

初級編では女性に焦点をあて、女性の生活困難者を支援する際に知っておくべき女性がもつ貧困の現状とそのメカニズムについて理解することを目的とする。女性の貧困の諸相とポイントとしては、以下の通りである。

（1）高齢女性の貧困
（2）母子世帯の貧困
（3）女性労働の現状と格差
（4）被扶養家族としての女性

以上を通して、女性が貧困になりやすい労働と家族のシステムについて理解する。

１．はじめに

ここでは女性の貧困について、その現状とメカニズムについて考える。その際、貧困のケースとして、女性ホームレスを対象にする場合もある。

これまで生活困窮者支援は、暗黙裏に「中高年（50 代後半～60 代前半）の単身男性」を対象として想定していたように思われる。女性の場合、わざわざ「女性ホームレス」と「女性」を冠することからも、それは伺える。もちろん、こうした認識には実際に野宿生活者となっている人の多くが「中高年（50 代後半～60 代前半）の単身男性」であった、という事情もあるだろう。

しかし、ホームレスを野宿生活者としてのみとらえるのではなく、社会的排除によって「ホーム」を奪われた生活困窮者としてもとらえるならば、その対象者は「ハウスレス」の範囲を超えた広がりを持つ。非正規雇用の若年ワーキングプア、家庭内近親者からの暴力であるドメスティック・バイオレンス（以下、DV）に苦しみ孤立している女性なども「ホームレス」なのだ。

ここでは、女性の貧困から見えてくるものについて考えてみよう。そこからは、単に労働市場からの排除ということだけではなく、**家父長制的家族への「囲い込み」**との複合的な関係が見えてくる。

２．女性をとりまく貧困の諸相

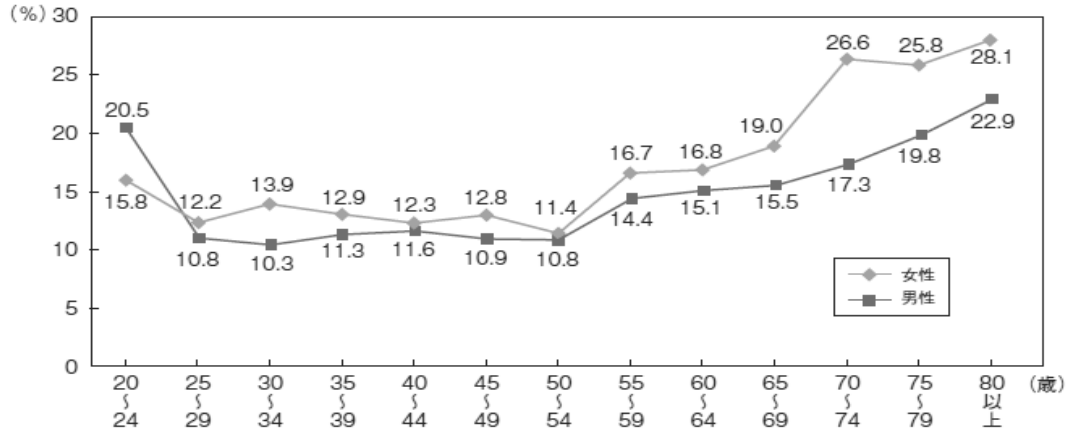
ここでは、女性をとりまく様々な貧困の様相をデータとともに示すこととする。

2.1 高齢女性の貧困

図表9-1は、年齢階級別の相対的貧困率を性別でみたものである。すべての年齢層において女性の貧困率が高いことがわかる。とりわけ70歳以上の高齢者層の貧困率が高いといえるが、図表9-2から、高齢層の女性は５人に１人が独り暮らしであることがわかる。つまり、高齢の単身女性が貧困になりやすいといえよう。

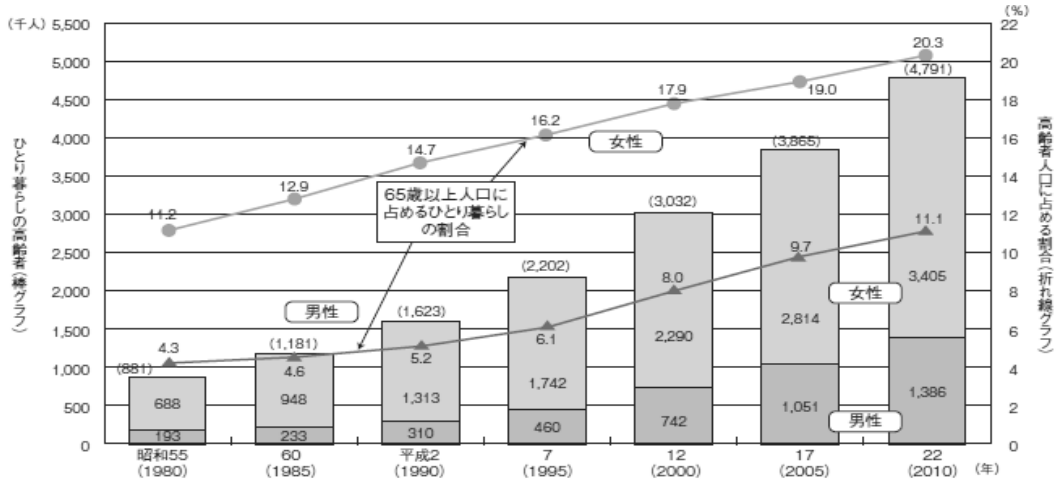
なお、ここでいう相対的貧困率とは、等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得）の中央値の半分に満たない割合をいう。

図表9-1　性別・年齢階級別相対的貧困率　　（2007年）



注　厚生労働省「国民生活基礎調査」（平成19年）を基に、内閣府男女共同参画局「生活困難を抱える男女に関する検討会」阿部彩委員の特別集計より作成。
出所　内閣府『平成24年版 男女共同参画白書』

図表9-2　ひとり暮らしの高齢者の推移



注　1 資料：総務省「国勢調査」
2「ひとり暮らし」とは、上記の調査・推計における「単独世帯」のことをさす。
3 棒グラフ上の（　）内は65歳以上のひとり暮らし高齢者の男女計
4 四捨五入のため合計は必ずしも一致しない。
出所　内閣府『平成24年版 高齢社会白書』より作成

2.2 女性労働の現状

では、なぜ女性の貧困率が高いのかを考えるために、以下では、女性労働の現状をみてみよう。

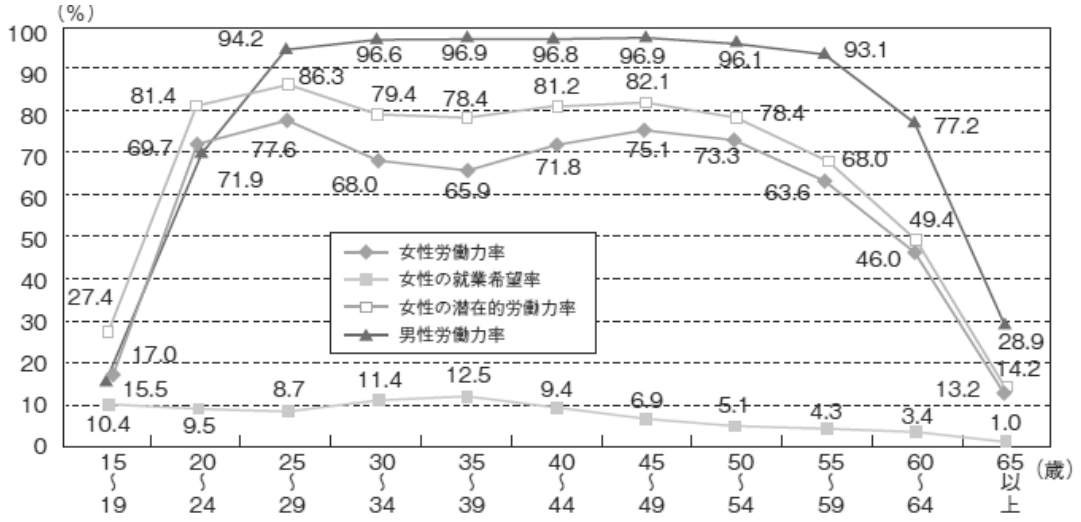
まずは、女性の置かれている就労状況からみてみよう。図表9-3は、女性の年齢階級別の労働力率と就業希望率、潜在的労働力率、さらに男性の労働力率を示したものである。女性の労働力率をみると、「25～29歳」をピークに一旦労働力率が低下し、「40～44歳」から労働力率が上昇していることがわかる。出産・育児を契機として退職し、その後、子育てが一段落してから再就職をするということなのだが、再就職の際の就労形態は、多くの場合がパートなどの非正規雇用である。こうした、女性の結婚、出産・育児などのライフイベントにあわせた就労パターンを折れ線グラフの形態から「M字型就労」と呼ばれている。

出産・育児などで中断再就職をした場合、多くがパートなどの非正規雇用であることを示すのが、図表9-4である。正規雇用の女性比率は31.0%。図表にある女性雇用者の総数は、2,267万人、そのうちパート、アルバイトなどの非正規雇用者は1,234万人で、女性雇用者全体のおよそ54.4%が非正規雇用である。

こうした女性の非正規雇用率の高さを背景に男女の賃金差をみてみると、図表9-5のように、女性の平均賃金は男性の平均賃金の67.7%である。

つまり女性は、出産・育児などでいったん就労を中断すると、再就職の際の雇用形態は非正規雇用となりやすく、そのために女性の平均賃金は男性の約67.7%に過ぎず、男女の賃金格差が生じることとなる。

図表9-3　女性の年齢階級別労働力率



注　1 総務省「労働力調査（詳細集計）」（平成22年平均）より作成
　　2 年齢階級別潜在的労働力率＝（労働力人口（年齢階級別）＋非労働人口のうち就業希望者（年齢階級別））／人口（年齢階級別））
出所　内閣府男女共同参画局『男女共同参画社会の実現を目指して』（平成23年3月）

図表9-4　男女の雇用形態

（2011年）　　単位：万人（%）

	正規の職員・従業者	パート	アルバイト	嘱託その他
合　計	3,327（64.9）	868（16.9）	356（6.9）	579（11.3）
女　性	1,033（45.6）	774（34.0）	174（7.7）	286（12.6）
男　性	2,294（80.1）	94（3.3）	182（6.4）	294（10.3）
女性割合	31.0	89.2	48.9	49.4

図表9-5　男女の賃金差

（一般労働者）　　単位：千円

	1980年	1990年	2000年	2010年
女性	122.5	186.1	235.1	243.6
男性	221.7	326.2	370.3	360.0
男性=100	55.3	57.1	63.5	67.7

2.3 母子世帯の貧困

中断再就職の女性に、パート・アルバイトなどの非正規雇用が多い理由のひとつに、「男性稼ぎ主」モデルという家族モデルの考え方がある。つまり、夫が妻や子どもを養う（＝被扶養家族ということ）という考えに基づいて、男女の賃金設定が行われているのである。したがって夫の賃金は、家族の生活を支えるという「家族賃金」というとらえ方になるのだが、その一方は、妻の賃金は、夫が家族を養うだけの賃金を得ているのだから、家計補助的でよいという位置づけになったのである。よって、出産・育児によって離職した女性の中断再就職は、年金・健康保険のないパートとなりやすい（夫の被扶養家族となっている妻は、生活費はもちろんのこと、年金・健康保険も夫に組み込まれる）。

では、「男性稼ぎ主」がいない女性の場合は、男性なみに家族を養えるだけの収入を得ることができるのだろうか。図表9-6は、一般的な勤労者世帯と母子世帯の家計費の対比である。

この表によると、母子世帯の１ヶ月の可処分所得は204,611円、それに対して勤労者世帯は429,967円である。「男性稼ぎ主」がいない母子世帯では、可処分所得は一般的な勤労者世帯のおよそ半分といえる。また図表9-7は、母子世帯の貯蓄額階級別の割合である。これによると、母子世帯の18.6％が貯蓄額50万円未満である。

このように、一般的な勤労者世帯に比べて母子世帯は収入も貯蓄も少なく、「男性稼ぎ主」がいなくても、女性は被扶養家族としての位置づけにあるといえる。この被扶養家族という位置づけが、女性の貧困を招いているのである。

図表9-6 母子世帯と勤労者世帯平均の1世帯あたり
1か月間の収入と支出（2010年）

（単位：円）

項目	母子世帯	勤労者世帯平均
持家率（%）	34.5	71.4
実収入	230,038	520,692
経常収入	224,110	512,635
勤め先収入	183,145	485,340
事業・内職収入	900	2,285
農林漁業収入	0	12
他の経常収入	40,065	24,998
社会保障給付	32,802	23,489
仕送り金	7,254	571
特別収入	5,927	8,057
実支出	235,750	409,039
消費支出	210,323	318,315
食料	50,326	69,597
住居	23,200	20,694
光熱・水道	16,430	21,704
家具・家事用品	6,090	10,638
被服および履物	9,406	13,573
保健医療	5,617	11,398
交通・通信	31,135	48,002
教育	16,186	18,195
教養娯楽	20,049	34,160
その他の消費支出	31,884	70,353
可処分所得	204,611	429,967
平均消費性向（%）	102.8	74.0

注　母子世帯は「母親と18歳未満の子どものみの勤労者世帯」、勤労者世帯平均は「２人以上の勤労者世帯」。
出所　総務省統計局「平成22年家計調査平均速報結果」より作成

図表9-7 母子世帯等の貯蓄額階級別世帯数の構成割合（2010年）

（単位：%）

貯蓄階級	母子世帯	児童のいる世帯	全世帯
総数	100.0	100.0	100.0
貯蓄がない	28.7	9.4	10.0
貯蓄がある	68.9	87.2	86.2
50万円未満	18.6	6.6	7.2
50～100万円未満	4.4	4.2	3.8
100～200	8.2	10.1	7.9
200～300	6.4	8.3	6.4
300～400	4.9	8.6	6.6
400～500	2.6	4.0	3.4
500～700	7.7	10.4	8.8
700～1,000	2.3	7.1	6.5
1,000～1,500	3.3	8.8	9.1
1,500～2,000	0.8	4.3	4.7
2,000～3,000	0.5	4.5	6.6
3,000万円以上	2.5	4.4	8.9
貯蓄あり額不詳	6.6	5.9	6.2
不詳	2.4	3.4	3.8
1世帯あたり平均貯蓄額（万円）	331.9	793.9	1078.6

出所　「平成22年国民生活基礎調査の概況」より作成

３．複合的な排除―調査事例から

このように貧困になりやすい女性たちであるが、実際に野宿生活にまでいたった事例から、そのメカニズムについて考えてみる。

支援の過程で出会ったSさんのケースである。17歳で結婚した彼女は、夫からの暴力をうけながらも50年あまり家族の世話をしてきた。大家族での炊事・洗濯や子どもの世話など、**主婦役割・母役割**が必要とされていた時は家庭の中で彼女の居場所はあった。逆に、そうすることによってしかSさんは家族の中に留まることができなかった。しかし、家業が廃業となり、子どもたちが家を出て行くと、彼女は夫からの身体的暴力に加え、生活費を独占されるという経済的暴力も受けるようになった。そして、主婦役割・母役割としての必要がなくなったSさんは、夫（家父長制的家族）から遺棄されたのである。女性野宿者が少ないのは、こうしてDVを受けようが抑圧されようが、家族の中に留まり続けることでしか生きることができない女性が家族の中にとどめられているからでもあるだろう。

また、男性（夫）を主たる稼ぎ主とした社会の仕組みによって、女性が労働市場や社会保障制度から複合的に排除され生活が困窮する場合もある。Sさんと同じく支援の現場で出会ったNさんの事例を見てみよう。彼女が野宿生活を余儀なくされた背後には次の3点が作用していた。

第１は、離婚である。専業主婦だったNさんにとって、それは夫の被扶養者でなくなり生活の糧の失うことを意味した。さらに、夫の老齢厚生年金や遺族年金を失うことによってNさんは高齢期における生活保障を失うことになった。加えて、単身で家を出たNさんは、夫の代わりに長男・次男の被扶養者になるという道も途絶えてしまった。

第２に、就労の難しさである。結婚以来、専業主婦であったNさんにとって正規雇用は困難であった。結局、離婚後、彼女は旅館の住み込みなどを転々とし、社会保険には短期加入しただけであった。現在受給している老齢基礎年金は離婚後に長兄が掛けてくれていた国民年金である。女性の中途再就労、それも40歳を前にしてのそれは不安定なものとならざるを得ない。

第３は、病気である。不安定就労であるNさんにとって、病気による休職は即解雇につながった。さらに、健康保険証をもたなければ医療費は全額負担となり、生活を追い詰める。

このように中高年期において離婚し、家族を離れたNさんは、労働市場から排除され、社会保障からも排除された。これは、現在の年金制度が「男性稼ぎ主」、すなわち夫が妻子を扶養することを前提としたシステムになっているからである。こうした「生活保障システム」の機能不全、ないしは逆機能が社会的排除を生むと大沢真理（2008）は指摘している。

「男性稼ぎ主」を前提とする社会保障制度であるがゆえに、女性は離婚や死別によって「男性稼ぎ主」を失うと貧困に陥りやすく、**「男性稼ぎ主」を前提にした賃金体系**であるがゆえに、女性は不安定就労が多く、「男性稼ぎ主」を持たない女性が「失職」や「病気」となると居所を失い路上に出やすくなるのである。このような意味で女性ホームレスは**複合的に排除**されているともいえるだろう。女性ホームレスの姿は、生活困窮者問題を労働市場からの排除（雇用問題）だけには単純化できないことを示している。

４．排除からのセーフティネットと囲い込み

このように複合的に排除されている女性たちであるが、そのセーフティネットには３つの方法/様相がある。

第１に、**女性保護施設**の存在である。男性の場合、「失職」という労働市場からの排除がそのまま野宿生活につながる場合が多い。単身で労働住宅で生活している場合は特にそうである。だが、女性の場合、婦人相談所や母子生活支援施設など、単身女性や母子を対象とした保護施設がセーフティネットになっている。

図表 9-8 は（川原 2011）と（丸山 2010）をもとに「居所の不安定な女性」が利用可能な保護施設と根拠法を整理したものである。ただし、これらの女性保護施設は単身女性もしくは母子世帯を対象にしている。このことは、夫婦などカップルである場合、つまり夫がいる場合、女性は保護の対象になりにくいことを示している。

図表 9-8　「居所の不安定な女性」が利用可能な保護施設と根拠法（東京都）

		概要	根拠法
婦人保護事業	婦人相談所（一時保護）	各都道府県に設置され要保護女子に関する各般の問題について相談を行ない、一時保護を行なうことを主たる業務としている。	売春防止法/DV 防止法
	婦人保護施設	要保護女子を入所させて保護する施設	
児童福祉施設	母子生活支援施設	母子家庭で児童の養育が十分にできない場合、母子をともに入所させて保護し、自立のための生活支援を行う。また、退所後の相談・援助を行う。	児童福祉法
保護施設	救護施設	身体上又は精神上に著しい障害があるために、日常生活を営むことが困難な要保護者を入所させて、生活扶助を行う施設。	生活保護法
	更生施設	身体上又は精神上の理由により、養護及び生活指導を必要とする要保護者を入所させて、生活扶助を行う施設。	
	宿所提供施設（生活保護法）	住居のない要保護者の世帯に対して、住宅扶助を行う施設。	
その他の福祉施設	宿所提供施設（社会福祉法）	生計困難者のための無料又は低額な料金で貸し付ける簡易住宅、又は宿泊所その他の施設。	社会福祉法

出典　（川原 2011:68）と（丸山 2010:206）より作成。

第２に、**家庭への「囲い込み」**である。（これは夫がいる場合、女性が保護施設の対象にならないこととも深層においては関係しているだろう。）図表 9-8 に示した宿所提供施設・宿泊所への主たる入所理由は「DV 逃避」「離婚」「遺棄」である。母子世帯の 66%、単身女性の４人に１人が「DV 逃避」「離婚」「遺棄」である。また、川原らの調査では、彼女らの結婚歴に関しては「あり」が８割を超え、女性一般よりもやや高めであることが指摘されている（川原 2011）。このことは女性（既婚女性）の場合、家庭という「居場所」を維持できなくなった時に「居所不安定」になることを示唆している。逆に言えば、女性

は家庭をクッションにして路上へ排出されるリスクを下げているとも言えよう。

だが、家庭への「囲い込み」は問題の重要度を低下させるものではない。むしろ、DV のように深刻さを一層増幅させる場合もある。**保護と支配**とは裏腹の関係にあるという意味では「囲い込み」は排除の別の形でもある。

性役割分業にもとづく労働市場からの排除は、家庭への従属的な「囲い込み」とセットでもある。**夫を主たる働き手と位置づけ、女性を家事・育児の担い手とする家族モデル**のもとで、労働市場における女性の労働は補助的労働と位置づけられてきた。それが諸外国と比較して低額な我が国の最低賃金額にも反映していると言われる。当然、非正規のパート労働のみで生活を維持することは難しい。女性の正規労働市場からの排除と家父長制的な家族への「囲い込み」のゆえに、夫の暴力的な支配を受け家庭内に居場所のない「ホームレス」であっても、そこにとどまらざるを得ず、DV を耐えしのび、結果として「ハウスレス」にはなっていない場合もあり得るのである。

同時に、第３のセーフティネットとして、ある意味これまでの議論とは逆説的ではあるが、シングルマザーとなった人たちが、単身ではなく「子どもを育てている」ことをあげることができるかもしれない。正規の労働市場から排除され、非正規のパート労働で生活を維持するのは大変だ。その中で人が生きていくためには「何のために」「誰のために」といった、自らの生の意味づけが必要である。シングルマザーの場合、単身・男性とは異なり、子どもとの関係を通して、自らの生の意味を確認することが、生きる意欲につながり、野宿生活へのバリアーとなっていることも考えられるのではないか。

言うまでもなく、彼女らには生活保障の仕組みづくりや子育てサポートが必要である。それらが整備されていないために児童虐待が発生し、シングルマザーが逮捕されたりもする（多くの場合、父親の責任は直接には問われない）。また、離婚した女性がシングルマザーとして子育てをするといったことの背景には性役割分業構造があるだろう。そうした構造が上記の S さんのような DV を生んでいることも事実である。それゆえ、ここで「子どもを育てていること」が生の意味の確認につながるとは言っても、それは家父長制的家族を擁護しているわけでは決してない。関係性の構築、「ホーム」を構築することの意味を言いたいのである。

家族にたとえられることが多い「ホーム」の概念であるが、私たちが目指すべき「ホーム」は家父長制的な家族ではない。また、関係性の困窮としての「ホームレス」支援は単に社会関係の増加だけを問題にしているのではない。取り結んだ関係が抑圧的、従属的なものであれば、それは「ホーム」ではない。私たちは**社会関係の質**についても問わねばならないのである。

参考文献

岩田正美, 2002, 「ホームレス法をもつということ－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.

――――, 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.

川原恵子, 2011, 「福祉施設利用に見る女性の貧困」, 『貧困研究』Vol.6, 貧困研究会.

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.
丸山里美, 2010, 「ジェンダー化された排除の過程」, 青木秀男編著『ホームレス・スタディーズ　排除と包摂のリアリティ』, ミネルヴァ書房.
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, 「ホームレスとは誰か」, 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.
――――, 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.
大沢真理, 2008, 「生活保障システムという射程の社会政策研究」, 『社会政策』第 1 巻第 1 号, 社会政策学会.
笹沼弘志, 2002, 「ホームレス自立支援法概説―問題点と活用可能性」,『Shelter-less』14 号,野宿者人権資料センター.
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』, 角川文庫.

関連資料

（1）以下の資料は厚生労働省のウェブサイトで見ることができる。

URL：http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/homeless.html

① 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）
② ホームレスの自立の支援等に関する基本方針（平成 15 年 7 月 31 日　厚生労働省・国土交通省告示第 1 号）
③ ホームレスの実態に関する全国調査報告書（平成 15 年 3 月）
④ ホームレスの実態に関する全国調査報告書（平成 19 年 4 月）
⑤「平成 19 年ホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)」の分析結果(平成 19 年 11 月)
⑥ ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果（平成 20 年 4 月）
⑦ ホームレスの自立の支援等に関する基本方針に定める施策に関する評価書(平成 20 年 5 月)
⑧ ホームレスの自立の支援等に関する基本方針（平成 20 年 7 月 31 日 厚生労働省・国土交通省告示第 1 号）
⑨ ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果（平成 21 年 3 月）
⑩ ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果（平成 22 年 3 月）
⑪ ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果（平成 23 年 4 月）
⑫ ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果（平成 24 年 4 月）
⑬ ホームレスの実態に関する全国調査（生活実態調査）結果（平成 24 年 4 月）

（2）福岡絆プロジェクト（パーソナルサポート制度）について

URL ： http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/suisinteam/PSSmp2/siryou9.pdf#search='福岡絆プロジェクト'

引用資料

図表9-1～図表9-3　『男女共同参画と男性－男性の過程・地域参画を進める学習プログラム

ハンドブック』国立女性教育会館、平成25年3月より引用

図表9-4～図表9-5　「日本の女性と男性2013年」国立女性教育会館ミニ統計集リーフレットより引用

図表9-6～図表9-7　『男女共同参画統計データブックー日本の女性と男性2012ー』独立行政法人国立女性教育会館、（株）ぎょうせい、2012年3月より引用。

１０．生活困窮者支援と更生保護Ⅰ

《目標・ポイント》

本章では、今日の生活困窮者支援において必要となっている更生保護事業の制度を理解し、更生保護に関する制度の活用法や支援の実践についても基本的知識の習得を図ることを目標とする。

・更生保護とは何かの基礎的知識を「犯罪白書」を通して学ぶ。

・福祉的支援を必要とする人々の現状を知る

・地域生活定着支援センターや自立準備ホームなどの更生保護における新たな取り組みを学ぶ。特に、従来の更生保護との相違点や特徴などを理解する。

１．更生保護とは何か

1.1 更生保護事業とは何か

わが国の更生保護事業の発端は、明治21年に金原明善、川村矯一郎ら民間の慈善篤志家によって設立された「静岡県出獄人保護会社」に遡る。同保護会社は、行き場のない出獄人を保護し、再犯を防止することを目的として、県下に宿泊施設を開設するなどの事業を行った。

その後、宗教界を中心に同様の事業を展開する団体が増え、昭和14年には「司法保護事業法」により、更生保護事業が国の制度として明確に位置づけられるに至った。しかし、実施主体はあくまでも民間の篤志家たちであり、それは戦後、「更生保護法」等が整備され対象者や事業が拡充されても変わっていない。

このように、我が国の更生保護事業は民間の活力を中心に発展してきた、言わば社会福祉の領域にその源流をもつものである。

1.2　いま、なぜ更生保護を学ぶことが求められているのか

更生保護とは、犯罪をした者及び非行歴のある少年に対し、社会内で適切な処遇を行うことにより、再犯を防止するとともに自立更生へと向かわせ、ひいて社会防衛に資する取り組みのことである。

更生保護は法務省の地方機関である保護観察所が管轄しているが、「1.1」で述べたように実施主体は民間の篤志家たちである。主なものには保護司、更生保護法人、更生保護女性会などがある。

近年、矯正施設を出所した人たちの中に、行き場のない生活困窮者、特に障害者や高齢者が数多くいることが明らかになった。これを受け、平成21年からは社会福祉士の配置された「指定更生保護施設」や「地域生活支援センター」が設置される等、司法と福祉の協働が進展しつつある。

このような状況の中で、更生保護を社会福祉の一環としてとらえ直し、今後、更なる連携の道を模索していくことが求められているのではないかと思われる。

1.3 更生保護に関連する基本的用語

① 保護観察：犯罪者や少年の改善更生と社会復帰を目的として、社会の中でふつうの生

活を営ませつつ、遵守事項を守るよう指導・監督し、必要な補導・援護を行うこと。

② 更生緊急保護：満期釈放者等に対して、その者の申出に基づいて、食事・衣料・旅費等を与え、又は更生保護施設に委託するなどの緊急の措置を講ずるもの。刑事上の手続又は保護処分による身体の拘束を解かれた後６ヶ月を超えない範囲内において行われるが、特に必要があると認めるときは、更に６ヶ月を超えない範囲内において行うことができる。

③ 指定更生保護施設：「高齢又は障害により特に自立が困難な矯正施設出所者等を保護する指定更生保護施設」の指定を受けた更生保護施設のこと。特別な支援を行うために、福祉の専門職が配置されており、全国で57カ所が指定を受けている（平成21年４月現在）。

④ 矯正施設：刑務所、少年刑務所、拘置所、少年院、少年鑑別所及び婦人補導院の総称。

⑤ 仮釈放制度：受刑者を刑期満了前に釈放し、円滑な社会復帰を促進すること等を目的とする制度。①有期刑３分の１、無期刑10年を経過していること、②改悛の状があることが条件となっており、「引受人」「帰住地」があることも重要な考慮要素となる。

⑥ 満期釈放：拘禁すべき期間の満了により身柄の拘束を解く処分。主に、懲役刑・禁錮刑の刑期終了により釈放される場合を指す。

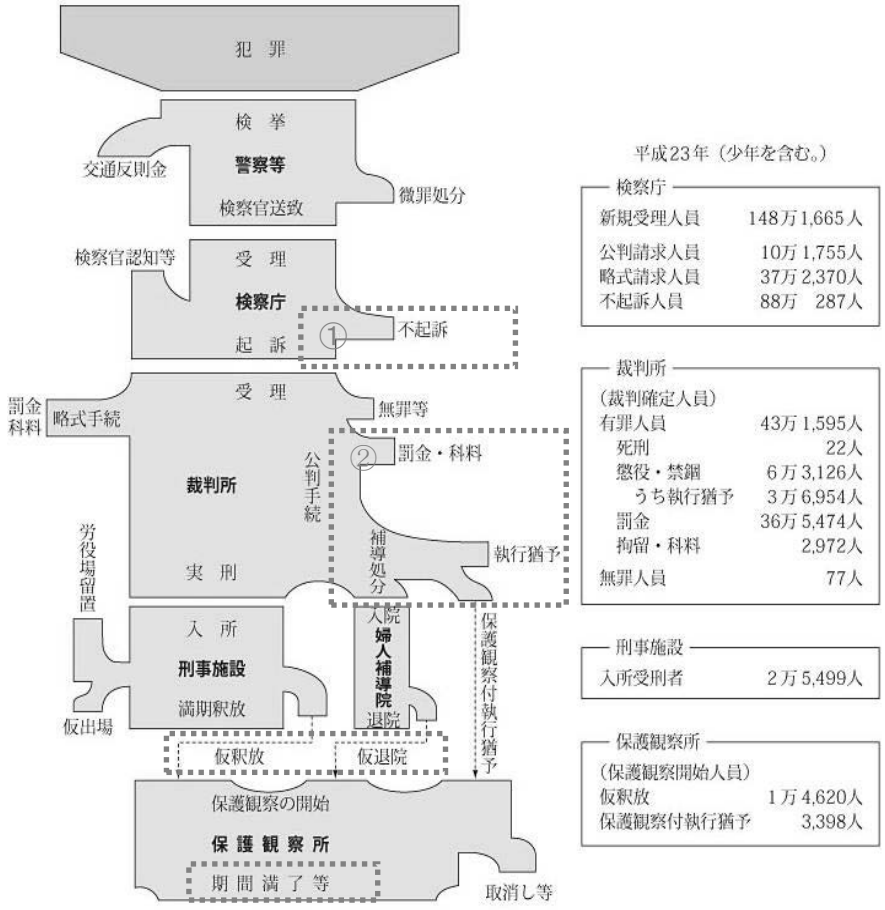
２．更生保護事業の制度理解―現状と課題

2.1 刑事司法手続きの流れと課題

2.1.1 刑事司法手続きの流れ

はじめに『犯罪白書』（平成24年版）の各資料・統計を手掛かりに、刑事司法の手続きと現状の課題を確認していく。

図表10-1 刑事司法手続き（成人）の流れ



注 1 検察統計年報，矯正統計年報及び保護統計年報による。
2 「検察庁」の人員は，事件単位の延べ人員である。例えば，１人が２回送致された場合には，２人として計上している。

出典（法務省：平成24年版犯罪白書）

図表10-1は、刑事司法手続き（成人）の流れを示したものである。更生保護事業の対象となるのは、図中の波線で囲んだ部分である。刑事施設から出所したケース（仮釈放、仮退院、期間満了等）だけではなく、検察官によって不起訴処分とされたケース（同①）、公判手続きによって罰金・科料・執行猶予となったケース（同②）も対象となる。なお、更生保護事業については、更生保護事業法（平成７年５月８日法律第86号）に規定される。

2.1.2 起訴・刑事施設への収容

次に、検察庁の新規受理人員に目を向けると、平成23年の年間の検挙数は約148万人であった。罪種別構成比では、図表10-2に示すとおり、窃盗やその他の刑法犯は２割程度に留ま

っており、７割方は自動車運転過失致死傷等、道交違反となっている。

図表10-2 検察庁新規受理人員（送検された人数）（罪種別）

（平成23年）

	（人員）
刑法犯	964,527
自動車運転過失致死傷等	674,892
窃盗	145,647
その他の刑法犯	143,988
特別法犯	517,138
道交違反	420,359
その他の特別法犯	96,779

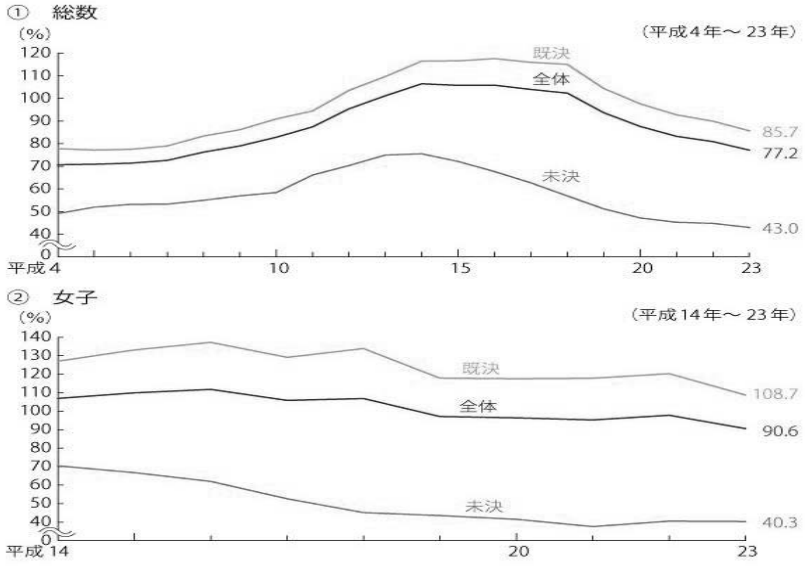
注　検察統計年報による。

出典（法務省：平成24年版犯罪白書）

図表10-1に示すとおり、年間の検挙数に対して、実際に起訴まで至るケース（公判請求人員）は10万人程度であり、全体のわずか１割弱に過ぎない。罰金等の処分にとどまるケース（略式請求人員）が37万人弱と大多数を占める。また、検挙はされたものの最終的に不起訴処分となるケースは90万人弱であり、全体の６割弱にも上る。但し、日本の刑事司法の運用上においては、有罪率が99%、つまり起訴されたケースはほぼ有罪判決を受ける結果となっている。

次に、刑事施設の収容率の推移（ただし、最近20年間。女子は最近10年間）を表したのが、図表10-3である。収容率は平成５年から14年に大幅に上昇したが，17年から毎年低下し続けている。23年末現在において，収容定員が９万547人（このうち既決の収容定員は７万2,434人）であるところ，収容率は77.2%（既決85.7%，未決43.0%）であり，収容人員が収容定員を超えている刑事施設（本所に限る）は，77庁中６庁（7.8%）であった（法務省矯正局の資料による）。女子について見ると，収容率は19年以降おおむね横ばいを続けていたが，23年は，収容棟の増設（加古川刑務所，北九州医療刑務所及び美祢社会復帰促進センター）による女子受刑者定員の拡大がなされたこともあって，若干低下した。なお，23年末現在において，女子の収容定員が5,897人（このうち既決の収容定員は4,340人）であるところ，その収容率は90.6%（既決108.7%，未決40.3%）であり，既決については収容定員を約１割上回る状態が続いている。

図表10-3 刑事施設の収容率の推移（総数・女子別）



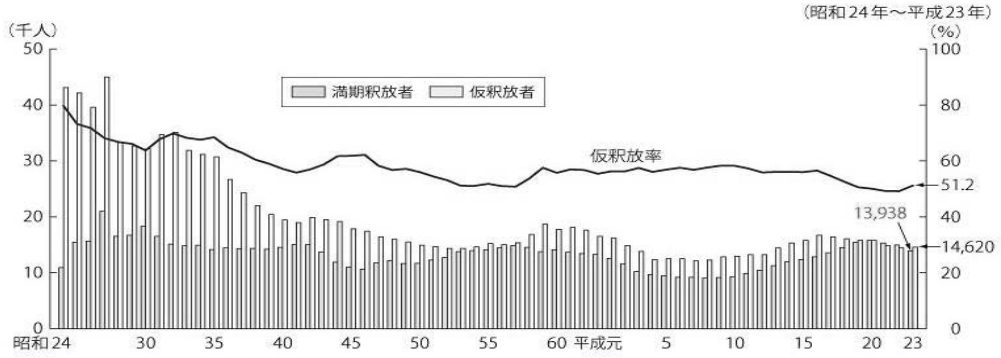
注　1　法務省矯正局の資料による。
　　2　「収容率」は，各年12月31日現在の収容人員の収容定員に対する比率をいう。
　　3　「既決」は，労役場留置者及び被監置者を含む。
　　4　「未決」は，死刑確定者，引致状による留置者及び観護措置の仮収容者を含む。

出典（法務省：平成24年版犯罪白書）

2.1.3 仮釈放率の低下

続いて、仮釈放率の推移をみると（図表10-4）、平成23年には上昇に転じたものの、平成17年より総じて減少傾向にあることがわかる。

図表10-4 出所受刑者人員･仮釈放率の推移

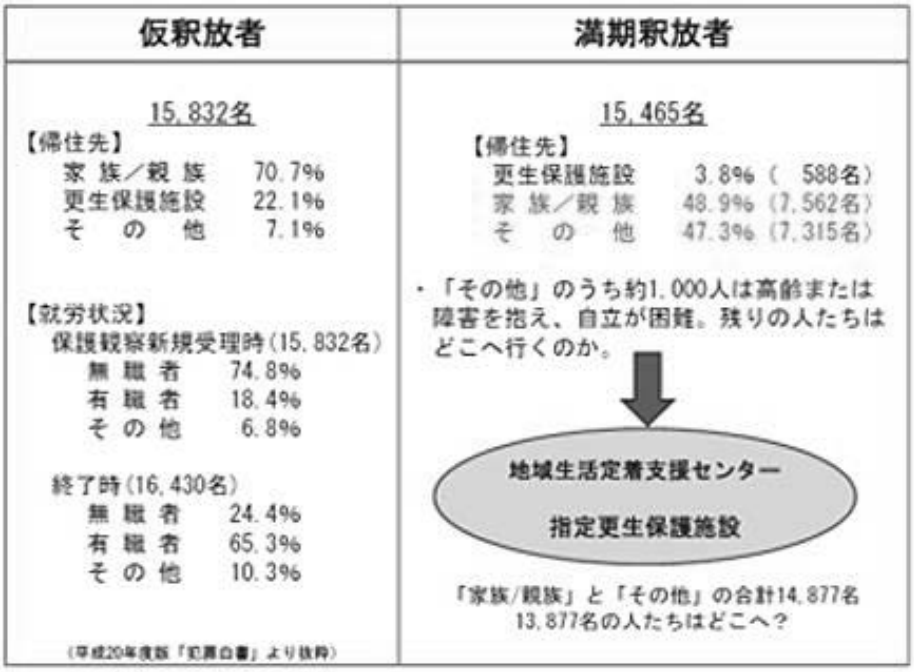


注　1　行刑統計年報及び矯正統計年報による。
　　2　女子の満期釈放者及び仮釈放者の人員の推移等については，CD-ROM参照。

出典（法務省：平成24年版犯罪白書）

さらに、釈放時における帰住先に目を向けると、図表10-5 に示すとおり、仮釈放者に関しては、家族・親族が７割と高い。釈放後の受け皿として家族・親族が機能し、住む場所（実家に帰るなど）と見守り（視点を変えれば監視ともいえるが）が担保されていることが、仮釈放を促進する条件となっている。このことは逆に、昨今の単身世帯の急増や家族関係の脆弱化が仮釈放率を押し下げる要因になっていることも示唆している。

図表10-5 釈放時における帰住先



一方で、仮釈放における受け皿としての更生保護施設の利用は進んでおらず、全体の２割強しか受け入れをしていない。つまり、身寄りがなく、身元保証人を立てられないケースについては仮釈放が認められず、満期釈放になりやすい状況がある。

一方で、満期釈放者はどこに帰住するのか。図表10-5をみると「更生保護施設」の受け入れ（「更生緊急保護」等）が3.8%とやはり少ない。また、「家族／親族」が半数近くを受けいれているように統計上は見えるが、そもそも家族が受け入れなかったから満期になったという経過を踏まえると、実際の帰住先となっているとは考えにくい。「その他」の割合も高く、安定した帰住先を得られないままに自力で生活再建を迫られる人が大多数であることがわかる(満期釈放という性格上、実際にどこに繋がったのか追跡調査は行われていない)。刑事施設を出所となった時点で、頼れる存在や住む場所が不在となり、生活困窮から再犯を犯す、もしくは路上生活に陥るという結果になりやすい現状が見て取れる。

平成18年から23年の６年間における更生保護施設を帰住先予定地とする者の帰住可否率をみると、帰住不可・調整継続の割合は平均で79.7%となっている。つまり2割程度しか更生保護施設では受けていない。残り8割の帰住先・地域での受け皿をどう充実させるかが課題になっている。

2.2 本節のポイント

本節のポイントは以下の通りである。

・更生保護の対象は刑事施設の出所者のみならず、被疑者・被告人等も含めた刑事司法手続きにそった全般に及ぶ。
・検挙後に、起訴に至るケースは７%ほど。一方で、起訴≒有罪という現状もある。
・仮釈放率の減少の背景には、厳罰化・退所後の受け皿の不足がある。

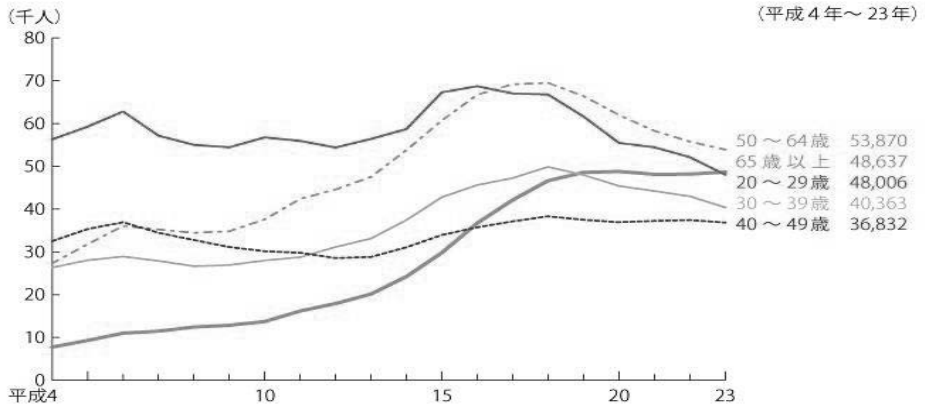
３．福祉の支援を要する出所者

3.1 どんな人が刑事施設に入所しているのか

次に、どのような人が刑事施設に入所しているのかを見てみよう。検挙人員の年齢層の推移を示した図表10-6からは、急上昇しているのが65歳以上の高齢者であることがわかる。反比例するように、その他の年齢層は減少傾向にある。若年者の凶悪犯罪がマスコミで取りざたされるが、一般刑法犯検挙人員の数は減少していることにも注意したい。

また、刑事施設入所者の高齢化も深刻である。図表10-7に示す通り、入所受刑者総数に占める高齢者の割合は平成４年以降ほぼ一貫して増加傾向にある。更に、初めて刑事施設に入所する初入者、２度以上の入所となる累犯者の数も急激に増えており（図表10-7）、検挙人員・受刑者ともに高齢者の数が上昇している現状が見て取れる。

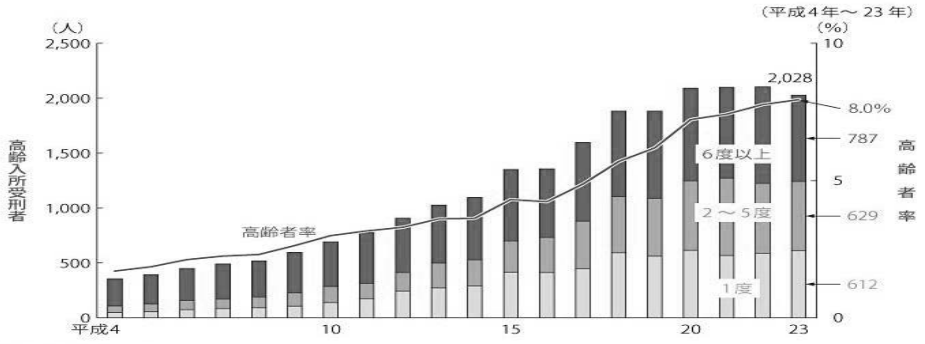
図表10-6 一般刑法犯検挙人員の推移（年齢層別）



注　1　警察庁の統計による。
　　2　犯行時の年齢による。

出典（法務省：平成24年版犯罪白書）

図表10-7 高齢者の入所受刑者人員の推移（入所度数別）

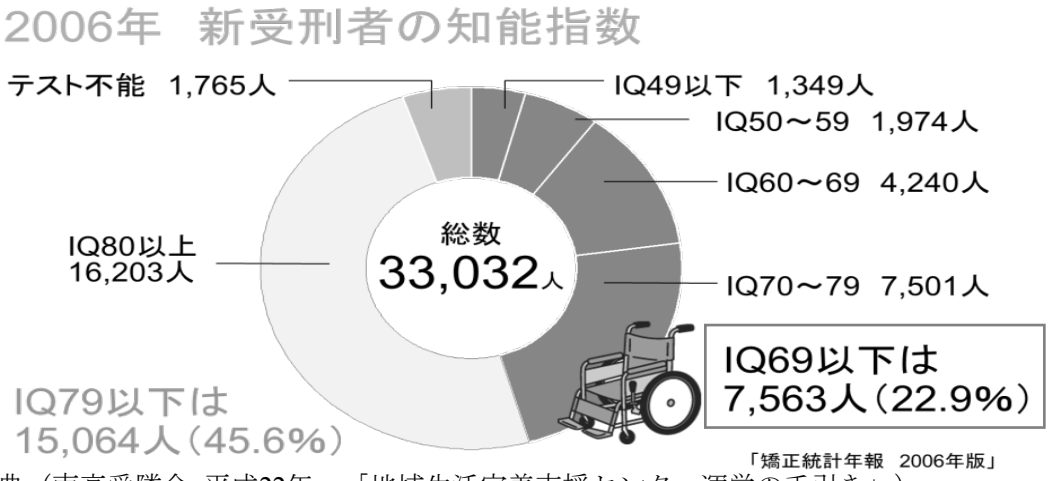


注　1　矯正統計年報による。
　　2　入所時の年齢による。
　　3　「高齢者率」は，入所受刑者総数に占める高齢入所受刑者の比率をいう。

出典（法務省：平成24年版犯罪白書）

加えて、知的障害者が高い割合で刑事施設に入所しているという現状がある。（社福）南高愛隣会が行った平成18年の調査によれば、刑事施設入所者のうち、知的障害を抱える人（IQ69以下）の割合は22.9％と、全体の５分の１にもなっている（図表10-8）。また、高齢者や知的障害者の増加を受け、「刑事施設が福祉施設化している」という指摘もなされている。

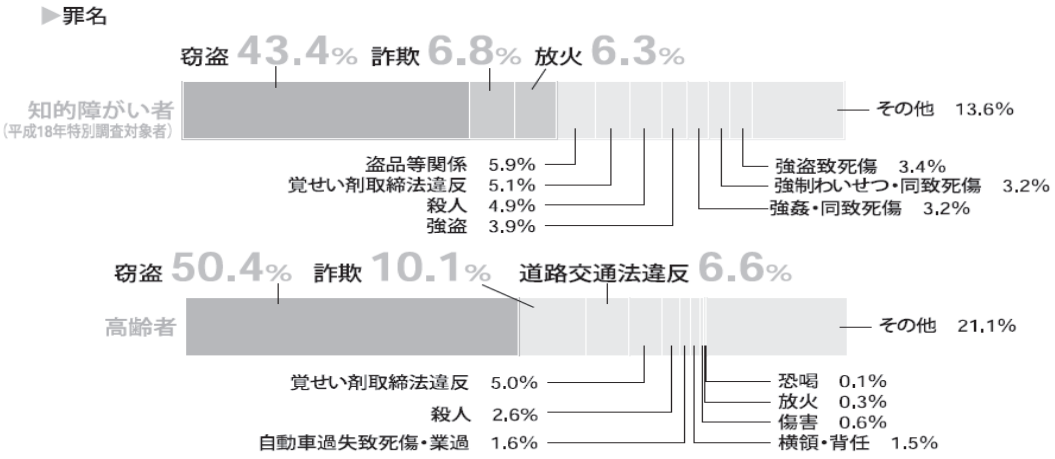
図表10-8 IQ69以下の受刑者数（IQはCAPAS能力検査のIQ相当値を示す）



出典（南高愛隣会 平成22年：「地域生活定着支援センター運営の手引き」）

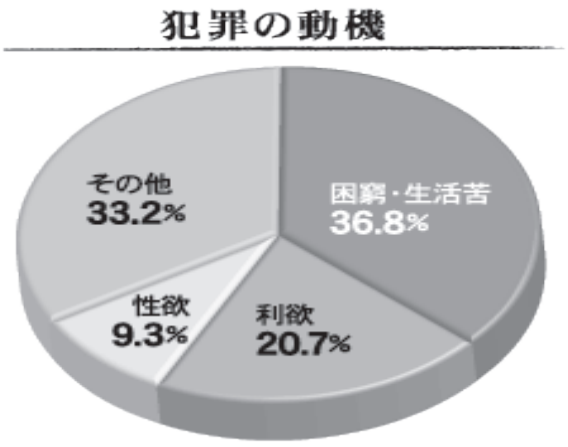
では、知的障害者や高齢者はどんな罪を犯しているのだろうか。罪名別構成比で明らかなように、万引き・窃盗が中心になっており（図表10-9）、その背景には生活困窮が考えられる（図表10-9、図表10-10、図表10-11）。生活基盤の脆弱さが彼らを犯罪へと向かわせており、そもそも罪を犯す必要のないようなサポートの充実が求められる。

図表10-9 罪名別構成比



出典（南高愛隣会 平成22年：「地域生活定着支援センター運営の手引き」）

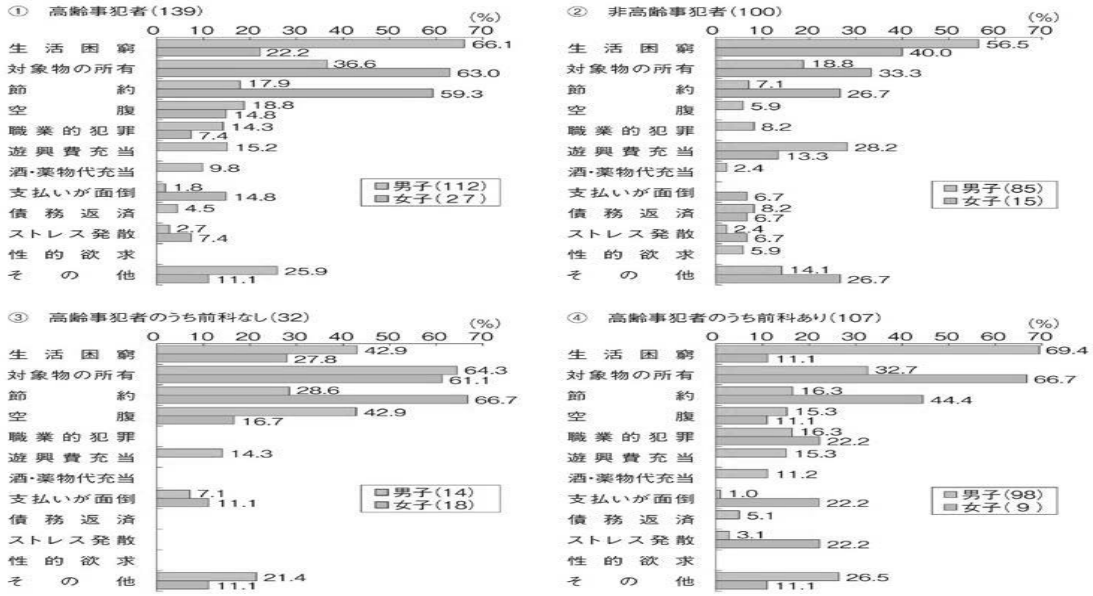
図表10-10 知的障害かその疑いのある受刑者の犯罪の動機



厚生労働省が２００６年、知的障害かその疑いのある全国１５刑務所の受刑者４１０人を対象に行った調査では、犯罪の動機で最も多かったのは「困窮・生活苦」で３６．８%だった。罪名の最多は窃盗（４３．４%）で、詐欺（６．８%）、放火（６．３%）と続いた。

出典（『北海道新聞』現代かわら版「出所後の知的障害者支援の現状は？」（平成21年/07/30）www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/dl/kyouseishisetsu02.pdf）

図表10-11 高齢窃盗事犯の犯行動機・原因



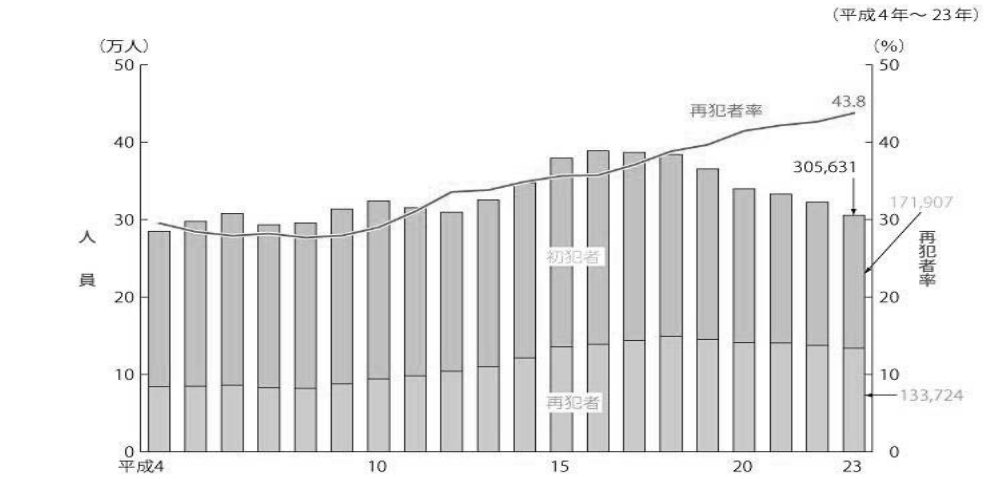
主 1 法務総合研究所の調査による。
2 主なもの三つまでを選択調査し，各項目に該当した者の比率を示したものである。
3 「その他」は，一時的流用，スリル，報復・怨恨，動機不明等である。
4 （ ）内は，実人員である。

出典（法務省：平成24年版犯罪白書）

3.2.2 退所後における支援の受け皿不足による再犯率の増加

図表10-12に示すとおり、再犯率は増加傾向にある。一般的には、単身、無職、複数回入所（刑事施設入所により社会から離れていた期間の長期化）、帰住先がないことが再犯リスクを高める要因としてあげられるが、図表10-13からわかるように、とりわけ知的障害者や高齢者に関しては、再犯期間が顕著に短く、刑事施設出所後の支援の不在が、無銭飲食など軽微な犯罪に向かわせる実態がみえる。

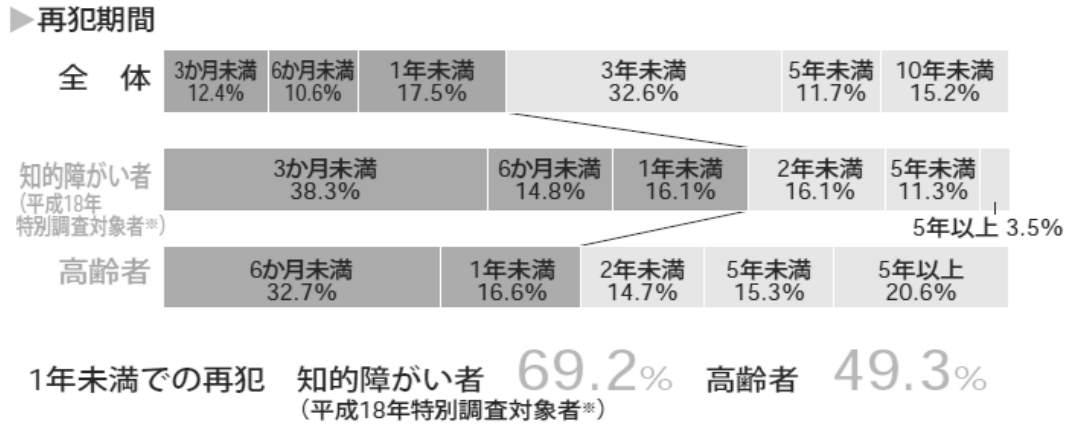
図表10-12 一般刑法犯検挙人員中の再犯者人員・再犯者率の推移



注　1　警察庁の統計による。
　　2　「再犯者」は，前に道路交通法違反を除く犯罪により検挙されたことがあり，再び検挙された者をいう。
　　3　「再犯者率」は，検挙人員に占める再犯者の人員の比率をいう。

出典（法務省：平成24年版犯罪白書）

図表10-13 再犯期間の比較

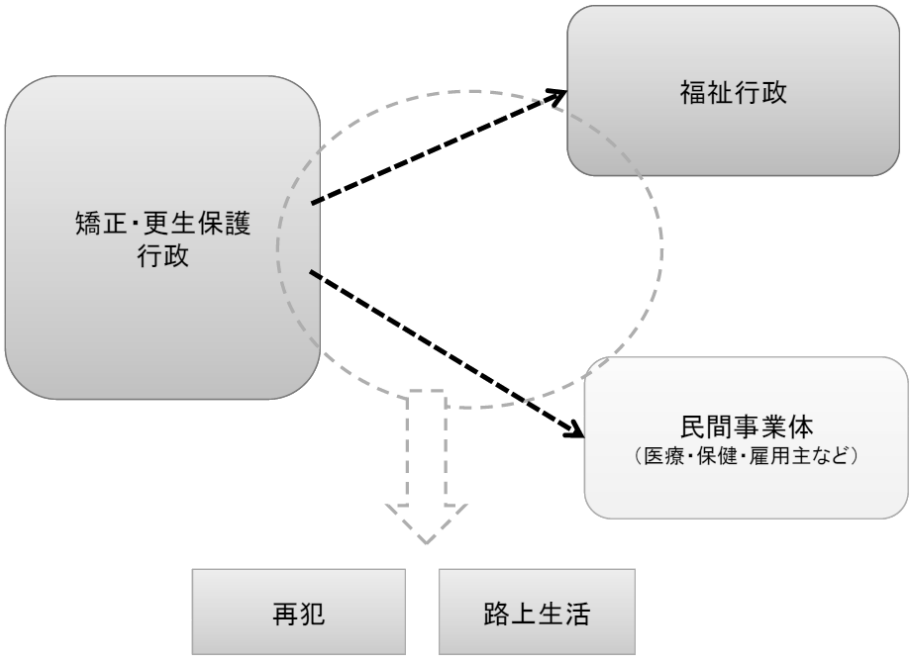


出典（南高愛隣会 平成22年：「地域生活定着支援センター運営の手引き」）

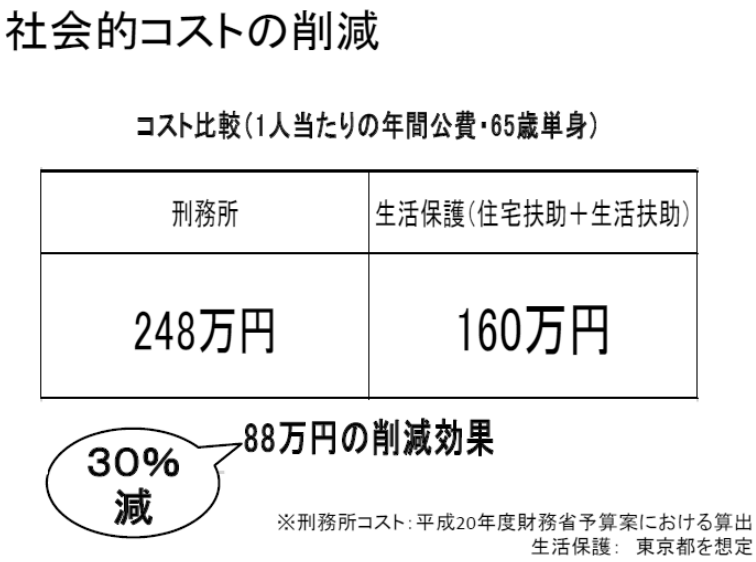
ここまで見てきたように、刑事施設にはそもそも福祉が対象とすべき方が少なからず入所しており、地域での受け皿の不足とともに、適切な福祉制度に繋がらず満期を迎えることで、再犯に至る、もしくは路上生活となる人が後を絶たない（図表10-14）。

また、社会的なコストを比較した場合でも、図表8-1に示すとおり、刑事施設への入所と、地域で生活保護を受給して暮らすこととを比較すると、後者の方のコストパフォーマンスが高い。生活苦や頼れる存在やサポートの不在により刑事施設に入所となった障害者や高齢者という性格を考えると、本人の反省や矯正を目標とするよりも、地域でのサポートによって罪を犯す必要のない環境を実現する方が適切であろう。

図表10-14 矯正・更生保護行政と福祉行政・民間事業体の連携



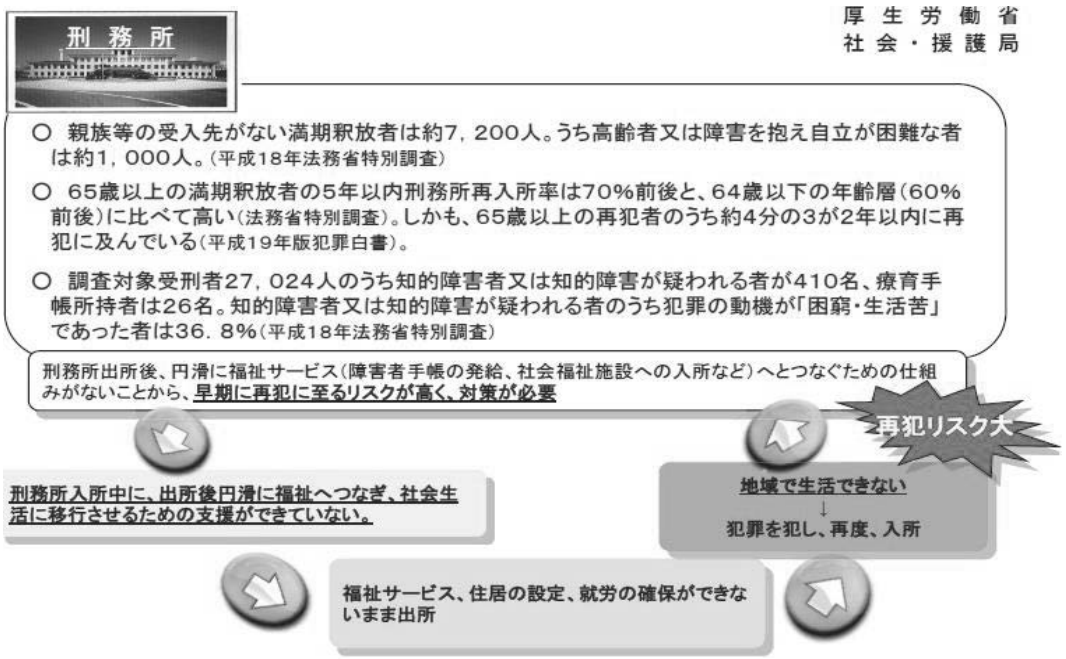
図表10-15 刑務所と生活保護のコスト比較



3.2.3 まとめ

福祉の支援が必要な刑務所出所者の現状を厚生労働省社会・援護局は図表10-16のようにまとめている。我々の支援対象者は、反社会的な人、何をするか分からない怖い人ではない。単身で身寄りのない高齢者や、知的障害、またはその疑いがある人が、困窮や生活苦を背景に罪を犯す。更生保護事業を通じて我々に求められる支援は、犯罪の矯正や問題行動の改善に主眼を置いたものではなく、地域における安定した住居の確保と安定した生活の実現である。次章では具体的な支援の内容について触れる。

図表10-16 福祉の支援が必要な刑務所出所者の現状



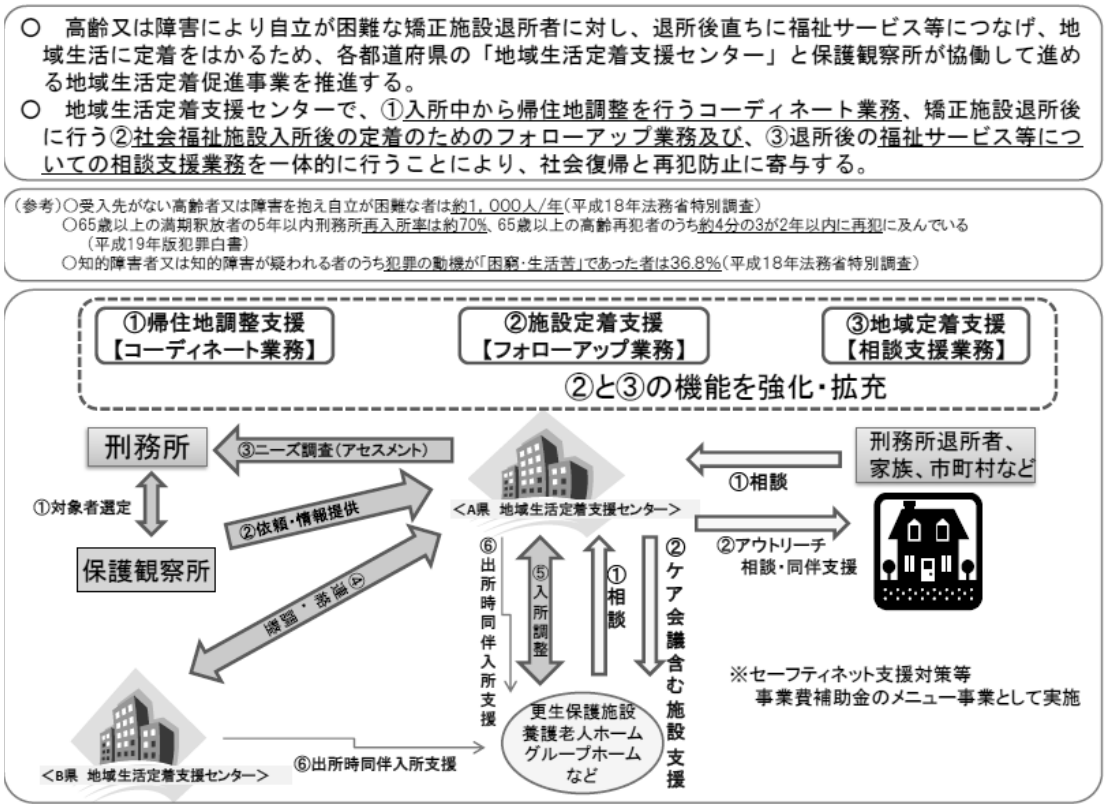
出典（厚生労働省 社会･援護局：「福祉の支援が必要な刑務所出所者の現状」）

４．更生保護事業の展開

4.1 地域生活定着支援センターとは

前述したような課題を踏まえて、厚生労働省は平成21年に「地域生活定着支援事業」（現在は「地域生活定着促進事業」に改称・再編）を創設。その一環として同年７月から都道府県に設置が始まったのが、「地域生活定着支援センター」である（図表10-17）。矯正施設を出所した障害者や高齢者の社会復帰を促し再犯を防ぐため、矯正施設や、更生保護施設、あるいは保護観察所等と連携し、服役中から対象者と面談を重ねて意向を確認しつつ、出所後の帰住先や必要な福祉サービスの調整等を行う。矯正施設の社会福祉士などが「特別調整候補者」を選定し、保護観察所が「特別調整対象者」（特別調整の概念は図表10-18を参照）として認定することで、同センターの業務は開始される。平成24年３月に全都道府県に設置が完了した（48カ所。北海道は札幌と釧路の２カ所設置）。

図表10-17 地域生活定着促進事業（地域生活定着支援センター）



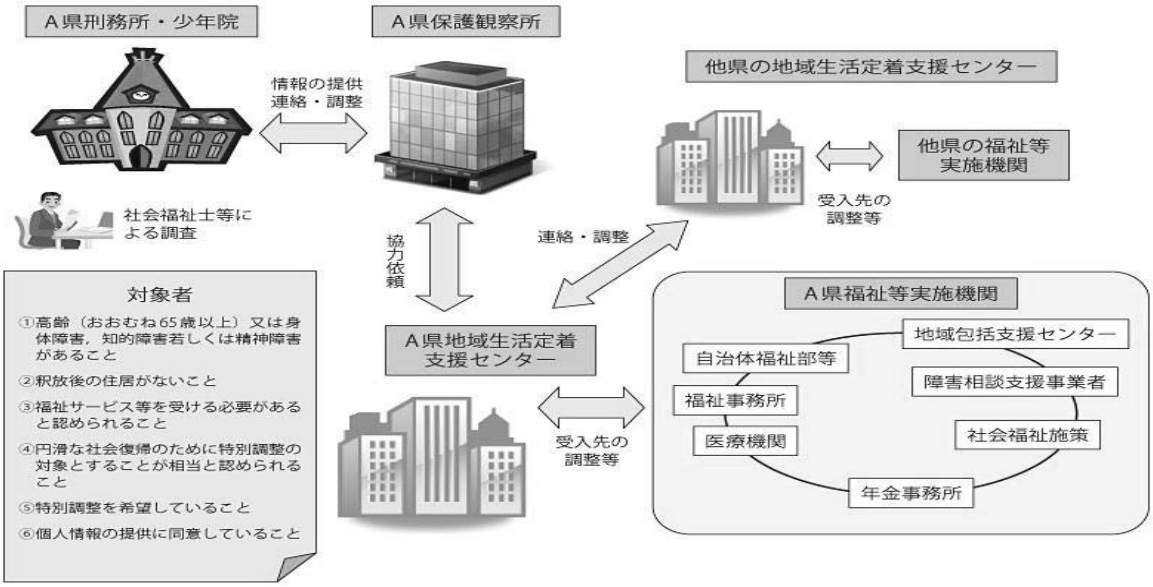
出典（厚生労働省 社会・援護局：「地域生活定着支援センター事業の概要」）

4.2 特別調整の流れ

矯正施設・保護観察所によって選定・認定された特別調整対象者について、地域生活定着支援センターは図表10-18に示すような流れで支援を行う。可能な限り対象者の希望に沿うことを基本としつつ、関係する矯正・更生保護・福祉・医療・行政等の各関係機関と協働しながら、再犯防止と地域で安定して生活できるような環境を作っていく。

療育手帳など福祉的な手立てが既に整っている対象者については、出所後直接に福祉事業所へ移行するケースもあるが、身寄りがなかったり、社会復帰に向けて福祉的な調整を進める必要がある対象者の場合は、いったん更生保護施設でシェルター的に受け止め、入所中に最終的な帰住先を調整することもある。

図表10-18　特別調整の概念図



注　法務省保護局の資料による。

出典（法務省：平成24年版犯罪白書）

4.3 被疑者・被告人段階からの福祉的支援と出所後の支援

我々が主な支援の対象とする単身世帯・生活困窮者は、概して身元引受人がおらず、被害弁償も困難であることから、起訴猶予や執行猶予を得ることが難しく、軽微な事件であっても実刑を受けやすい（つまり、同じ犯罪をしても、実刑を受ける人とそうでない人がいる）。

従って、被疑者・被告人段階からの福祉的支援では、より円滑な社会復帰・地域定着を見据えて再犯防止の環境を整えることが、更生保護に関わる支援の出発点となる。

裁判員制度の開始にともない、一般国民が裁判官とともに協働すると同時に、身寄りの無い被告人へ法的弁護と生活再建を行う「身元引受人」が裁判に参加できようになった。公正な裁判と再犯防止をセットで実現できる点が重要である。

4.3.1 被疑者・被告人段階からの福祉的支援

被疑者・被告人段階からの福祉的支援のポイントには、大きく3点があげられる。

① 国選弁護人と連携して身元引受・情状証人出廷、上申書（更生支援計画書等）を提出
② 帰住先（住まい）の確保
③ 福祉的活動の場や就労の場の確保（生活安定）

被疑者・被告人段階からの福祉的支援では、再犯防止に向けた環境づくりが重要になる。我々が主な支援の対象とする単身世帯・生活困窮者は往々にして生活基盤が脆弱であり、支援団体によるサポート提供及び見守りが可能であることを証拠として示す必要が出てくる。すなわち、①住まいの確保、②就労支援の提供や生活保護受給（所得保証）、③日常的な生活支援の提供、等について更生支援計画書等を作成し、情状証人として裁判官に提示すること、さらには計画に基づき実際の支援を提供することが軸になる。

図表10-19は、実際に身元引受人となった支援職員の関わりである。〇〇区で生活保護を受給中の男性が無銭飲食により逮捕・起訴された。関係機関への連絡調整はもちろんのこと、拘置所への面会や国選弁護人との打ち合わせ、上申書の作成、情状証人としての出廷など支援は多岐にわたる。この例では、実刑判決は変わらなかったが、情状証人と継続支援のプログラム提示によって、求刑１年６ヶ月に対しての実刑１年となった。

図表10-19 身元引受人となった支援職員の関わり（例）

事例　〇〇区　男性　49歳　精神疾患疑い　懲役1年実刑判決
詐欺（無銭飲食）
→身元引受人となった職員の支援内容

項目	行動
平成〇〇年A月2日　連絡調整	福祉事務所
A月3日　面会	警察署へ面会・差入
A月4日　連絡調整	福祉事務所
A月23日　調整	法人内部調整
A月25日　面会	警察署へ面会
A月25日　面会	東京拘置所へ面会・差入
A＋1月1日　打ち合せ	国選弁護人との打ち合わせ
A＋1月2日　作業	裁判証拠としてのケース記録整理・上申書作成
A＋1月14日　裁判出廷	情状証人として出廷
A＋1月15日　面会	拘置所へ面会・差入
A＋1月16日　実刑判決	求刑1年6カ月が実刑1年となる
連絡調整	福祉事務所
A＋1月17日　作業	居室の片づけ

4.4 自立準備ホーム等、地域における生活支援

4.4.1 矯正施設出所者支援

矯正施設出所者に対しては、大きく次のような支援が考えられる。

① 矯正施設で面会・出所後の生活再建プランの提示

矯正施設に入所中から関わりを持ち、出所後の生活についてのプランを共有していく。

② 出迎え

長期にわたり矯正施設に入所してきた方などは特に、最近の交通機関に不慣れな場合が少なくない。また、認知能力が低下している高齢者もおり、支援団体の元へ自立でたどり着くのは容易ではない。

③ 住まい、食事提供

安心して生活できる住まいと食事の安定した提供がサポートの基盤である。

④ 仕事の紹介

ハローワーク等の公的機関に繋ぐとともに、支援団体自身でも雇用の場を確保していることが望ましい。

⑤ 福祉制度（生活保護、自治体施策）の説明

福祉的な支援の必要な方が少なくなく、活用できる福祉制度のコーディネートを行うこ

と。

⑥ 引受団体へつなぐための情報共有・カンファレンス

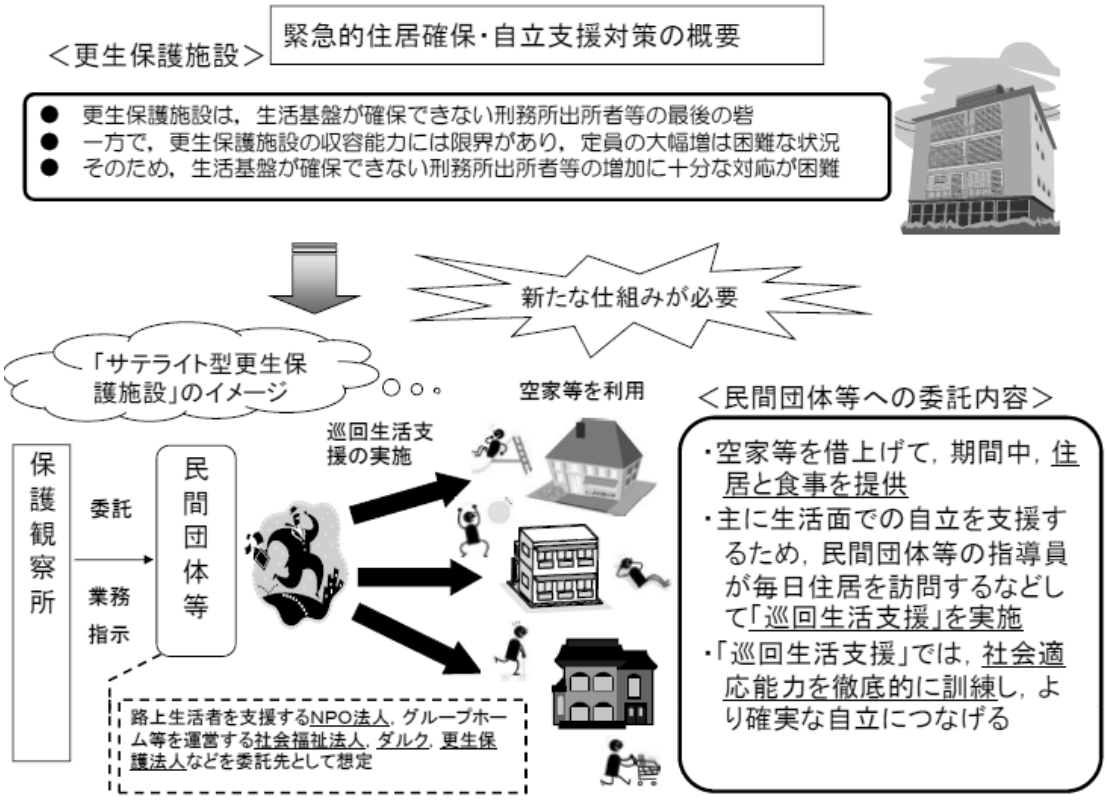
他の社会資源につなぐコーディネートを行う場合には、対象者についての情報共有と支援方針の共通確認のためカンファレンスを実施する。住まい・食事提供等を自分達で行い、医療・介護等の社会サービスを外部から導入する場合も同様である。

こうした支援は、路上生活者の支援に長年携わってきた各団体が通常行っていることではあるが、生活保護等の福祉制度に繋げる以外には公的な裏付けをもった支援は困難であった。そんな中で、平成23年度から法務省が実施した画期的な事業が、「緊急住居・居住支援事業」（自立準備ホーム）である（図表10-20）。全国ネット加盟団体も数多くが同事業を受託している。地域の空き家等を活用したまさに「サテライト型の更生保護施設」である。最大で６ヶ月の利用期間中、住居と食事を提供するとともに、生活面や就労面での支援を提供する。

更生保護施設での受け入れが進まない現状を踏まえて、受け皿の絶対数を増やすという意味合いもあるが、むしろ重要なのは、従来の施設収容型ではなく地域に根差した支援が可能となる点ではないか。施設を出た時点で支援が終わりではなく、地域で暮らす上での課題を共有しながら支援を継続することが可能となった。

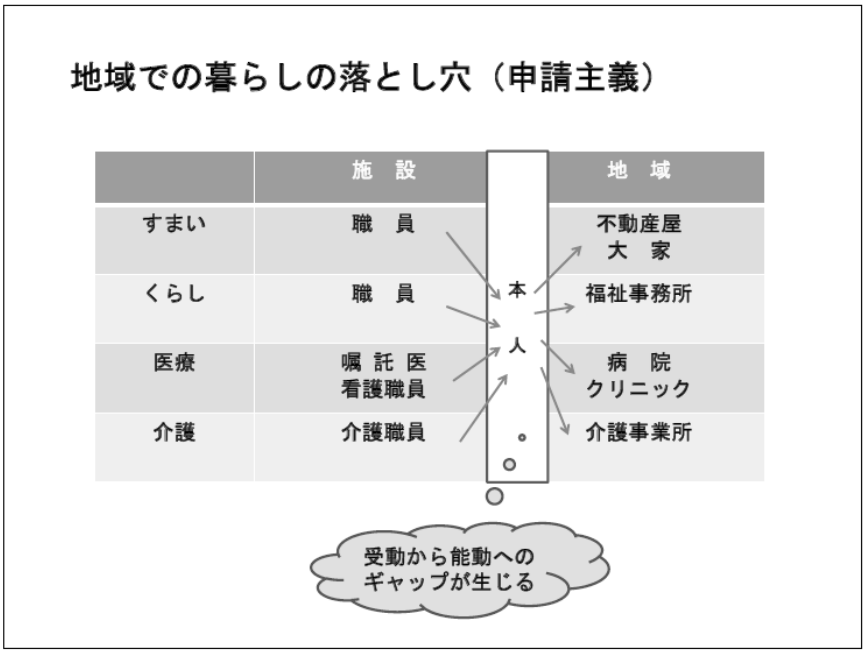
図表10-22の通り、施設内での受動的な暮らしから、地域における能動的な暮らしへの転換が求められる中で、スムーズに生活が移行できるようなサポートが必要となる。

図表10-20 緊急住居・居住支援事業（自立準備ホーム）



出典（法務省）

図表10-21 地域での暮らしの落とし穴



図表10-22　刑務所出所者等の生活基盤（就労・住居）確保対策

出典（法務省）

4.4.2 自立準備ホームの運営状況

自立準備ホームの運営状況は、全国で105団体、そのうちホームレス支援全国ネットワーク会員は以下の9団体である。（23年10月現在）

（仙台）NPO法人ワンファミリー仙台
（千葉）NPO法人ホームレス自立支援市川ガンバの会
（東京）NPO法人自立支援センターふるさとの会
（大津・京都）NPO法人グローバルヒューマン
（山口）NPO法人北九州ホームレス支援機構
（熊本）NPO法人くまもと支援の会
（大分）一般社団法人自立生活サポートセンターこんぱす
（鹿児島）NPO法人かごしまホームレス生活者支え合う会
（那覇）NPO法人プロミスキーパーズ

なお、更生保護事業における支援の実践例については、講座の中での事例を参考にしていただきたい。

参考・引用文献

法務省 2013 『犯罪白書』（平成24年版）
http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/59/nfm/mokuji.html
南高愛隣会 2010 『地域生活定着支援センター運営の手引き』（平成22年改訂版）
http://www.airinkai.or.jp/hasshin/kenkyu/shakaifukushi/pdf/guide_h22/book01.pdf

関連資料

厚生労働省 社会・援護局「福祉の支援が必要な刑務所出所者の現状」
www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/dl/kyouseishisetsu02.pdf
厚生労働省 社会・援護局「地域生活定着支援センターの事業の概要」
http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/dl/kyouseishisetsu01.pdf
厚生労働省「住宅入居等支援事業（居住サポート事業）」
http://www.mhlw.go.jp/general/seido/toukatsu/suishin/dl/03.pdf#search='緊急住居・居住支援事業'
『北海道新聞』現代かわら版「出所後の知的障害者支援の現状は？」（2009/07/30）
http://www.hokkaido-np.co.jp/cont/kawaraban/65150.html
南高愛隣会 2013 『地域生活定着支援センター運営の手引き』（平成24年改訂版）や南高愛隣会のサイトを参照されたい。

１１．サポートプラン方式による生活困窮者支援Ⅰ

～サポートプランのためのニーズの整理～

《目標・ポイント》

サポートプラン方式の必要性を把握することにより、支援現場において具体的に活用・実践されることを目的とする。

また、プラン作成の第１段階として、支援事例から本人・関係者のニーズの抽出および共有する作業を通して、正確なアセスメントの実践を学ぶ。

（1）サポートプラン方式の必要性についての学び。

（2）ニーズの整理：ニーズの抽出作業を体験し、作業内容や意味、プロセスを理解する。

（3）グループでのニーズの整理作業

サポートプラン作成時には担当支援者も含め、他機関等関係者間での情報共有及び本人理解の検討を行えることが重要である。また、（2）では、各人の支援経験が反映される。それらを客観視し、グループでの検討を行うことでより深い視点で事例を捉えることができるようにする。

１．サポートプラン方式の必要性

1.1 体験から経験へ（知識化、制度化、方策化）

体験 ⇒ 部分的、感覚的、単発、継承不可

経験 ⇒ 体系的、思考的、蓄積、継承可能

- 蓄積した体験を元に、思考し、体系化し、それを方策や制度化することによって、体験していなくても、受け取る（継承）ことが可能となる。
- 継承とは、情報共有のことであり、情報共有は個からチームへと支援の輪を広げる。
- サポートプランとは、体験を経験に変えた情報共有を元に作られた「方策化」でありこの情報共有＝方策化（サポートプラン）抜きの支援は、単発的・非継続的・感覚的なものとなってしまう。

1.2 個人からチームへ（情報共有）

伴走型支援には、個別型支援と総合型支援とがある。個別型支援における情報は、総合型支援（ケースカンファレンス）において共有され、社会資源との連携となり、複数の支援の輪が可能となる。その上で、サポートプランはそれらの支援のベースとなる。サポートプランによって支援策は、発展的に検討が加えられ深化される。あるいは、支援の基準となり、複数の支援者の関わりが可能となる。つまり、サポートプラン方式とは、個別支援からチーム支援への広がりであり、チーム支援とは、社会造りコミュニテーィ造りである。

1.3. 計画的支援の構築、その場限りの支援からの脱却

サポートプランの作成は、計画的支援の実施と同義であり、逆にサポートプランを作成しないということは、無計画なその場限りの支援となる危険をはらんでいるということになる。支援者の情熱と誠実な対応は、現場において重要な要素ではあるが、それだけの支

援に留まるならば、支援の思索も検証も行われない自己満足の支援と成りかねない。

多くの支援の現場は、緊急対応に追われ、サポートプラン作成は時間的な労力を支援員に強いることとなり、現実的ではないという判断もあるかと思われる。しかし、緊急対応に追われる現実の背景には、日常的な見守り＝予防的・計画的支援が不十分であるという課題がある。サポートプランを作成することは、それらの課題からの脱却であり、実はそれが被支援者への本当の意味での情熱と誠実となる。

1.4 被支援者への情報提供

サポートプラン方式の実施は、支援者側だけの問題ではない。特にサポートプランの情報提供は、被支援者自身にも伝えられるべきであり、当事者の参加と理解は必須である。また、サポートプランを作成するという作業が、被支援者への提示ということを意識させる。プランなしの場合、当事者への説明も口頭となり、支援内容を相互に充分に理解しつつ始めることができない可能性がある。当事者不在の支援とならないためにも、明確な支援策の提示が必要となり、客観的に検証できる材料ともなる。支援側は、その意味でも身を正しつつ、誠実に被支援者に向かうことが求められる。

サポートプラン方式による情報提供は、その時点で客観的に検証され得るものとなりそのことは、支援者側の独善的な支援を防ぐことに繋がる。

特に血縁、地縁等が希薄な被支援者にとっては、自らの主張が曖昧にされたり、無視されたりすることを防ぐことになる。例えば、不幸にして被支援者にとって不利益な事態が生じた場合においても、サポートプランの存在は、支援内容の妥当性と共に当事者の同意があったか、支援者側の決済システム等を経ているのかなど、様々な検証が可能となる。そしてそれは、支援者側の公共性を健全なものとするための担保と成りうる。

1.5 サポートプラン方式を実施するためには

1.5.1 正確なアセスメントの実施（現状把握）

現状把握が不十分かつ間違っていれば、それに基づく支援策も不十分かつ間違ったものとなる。サポートプラン実施について正確なアセスメントは必須となる。

1.5.2 支援方策および社会資源の知識（見立て）

プラン構築と同時に、プランを立てるために必要な知識と見立て（経験）が必要となる。これは、支援者個人の経験だけでなく、組織としての見立て（経験）も必要。

1.5.3 データベースの構築（記録）

サポートプラン作成は、検証およびリプランされる必然から、プランに沿った項目に従って記録（記憶）されなければならない。サポートプランに従って必要な項目に分類された記録は、記録内容の検索・抽出だけでなく、被支援者の記憶として残され、生きた証となる。

1.5.4 情報共有（会議）

サポートプラン方式の実施における情報共有の要は、様々な「関係者会議」であり、会議の場では、情報共有だけでなく検証、変更、決定がなされる。

1.5.5 記録⇒検証⇒修正⇒実施（複数）

サポートプラン方式実施においては、記録、検証、修正、実施のサイクルが常に繰り返されなければならない。

２．アセスメントの実践（ニーズの抽出・整理）

1	事例の概説および具体的なニーズの整理の作業についての説明
方法	① 事例を読み、内容を確認する。 ② ニーズの整理表のどの部分に内容を入れていけばいいのか、1領域について具体的に説明を聞く。
注意点	・当事者と関係者の考えや意見、希望、本人の状況などが混同されやすい。主語を明確に、事実と意見、希望をわけ、さらに当事者と関係者の区別を行うことで、支援が誰の、何のためのものなのかを明確にしていく。 ・支援を実施する際、大きな方向性を確認しておくことで、ハプニングや想定しない出来事が起こった場合も行き先を見失わないようにする。 ★ 特に、ニーズと支援目標を明確に分けることを意識する。
2	ニーズを整理し、個別にシートに記入する
注意点	・空欄があってもよい。 ・本文に記述がなくても、自分なりに気付いたこと、疑問点などを書いてもよい。 ・ニーズには、当事者と関係者の意見をまとめ、自分の考えを反映させて記述する。 ・後程グループで意見交換を行い、補い合えることを伝える。 ・本人が不在の状況での作成のため、支援者の思いや考えが優先されがちである。そのことに注意して作成する。
3	グループで意見交換し、グループごとにニーズの整理表を作成する
方法	① グループに分かれ、それぞれ自分のシートに書いた意見を発表する。 ② 司会と書記、発表者を設ける。項目ごとに各人が意見をポストイットに書き込み、模造紙に貼り付ける。同じ情報はまとめる。 ③ 全員の発表が終わったら、分類の仕方や内容を確認し、全体を整理する。書記が模造紙に整理して転記する。 ④ 空欄に関しては、新たに意見があれば入れてもよいが、意見がなければ無理に埋めない。 ⑤ グループで特に話題になったこと（内容、書き方など）を記述する。事例の内容よりも、記入の仕方について気をつけて話をしてもらう。

4	まとめ
方法	① 質疑応答 ② 講評 ③ グループで作ったニーズは、会場外廊下などに掲示する。

ニーズの仕分け方に関するポイント	
必要な情報の収集ができているか、不足している情報が認識できるか	
当事者、関係者の意見の区別がついているか	
関係者の把握が出来ているか	
関係者の専門領域における情報を過不足なく把握できているか	
事実と意見、感想、希望の区別がついているか	
希望、ニーズ、支援目標の区別がついているか	
支援者の思いや考えが全面的にでているニーズになっていないか	
課題のポイントが絞れているか	
ニーズの根拠が明確になっているか	
全体的に一部の領域に偏ることなく、総合的な視点からニーズがまとめられているか	
ニーズの内容の捉え方に関するポイント	
就労	・無職の場合・・求職活動が必要かどうか。どのようなタイプの就労の希望があるかもしくは適切か。 ・就労している場合・・就労条件と就労継続可能性についてと必要性。
生活・住居	衣食住の確保ができているか。住居、食事・掃除・入浴の状況。
健康	病歴、病状、服薬、今後の治療の見通し、治療に対する意欲や希望。
社会保障	本人の状態、利用できる制度の内容、本人の制度利用に対する理解、意欲、希望と必要性。
法律	借金の有無、整理状況、その他の法律的課題。

金銭	金銭の使用状況、管理能力、管理の希望、管理能力の見通し。
生きがい	趣味やボランティアなどについての現状、希望、方向性・必要性。
人間関係	・インフォーマルな人間関係（家族や友人等との関わり）の現状、希望、方向性・必要性 ・人間関係・対人関係における本人の傾向やトラブルの状況等
総合	当事者の生活全体の状況や方向性、今後の見通し等が明確になっているか。

注：文中の「障害」の記載について
「障碍（しょうがい）」「障がい」と表記すべきところも、今回のテキストでは「障害」と表記している。ただ、執筆者によっては、「障がい」と表記している箇所もある。

伴走型支援人材育成講座（初級）テキスト

初　版　　２０１２年　３月　９日
第２版　　２０１２年１０月１１日
第３版　　２０１３年　２月　７日
第４版　　２０１３年　９月２０日

発行者　　特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク
　　福岡県北九州市八幡東区荒生田２丁目１-３２
執筆者　（５０音順、＊は編者）
青木康二（社会福祉法人グリーンコープ抱樸館福岡 館長）11 章
伊豆丸剛史（長崎県地域生活定着支援センター 所長）　10 章
稲月　正（北九州市立大学 教授）1・2 章
鵜殿明日香（特定非営利活動法人北九州ホームレス支援機構・福岡県地域生活定着支援センター 支援員 ）11 章
奥田知志（特定非営利活動法人北九州ホームレス支援機構 理事長・
　　特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク 理事長）1・2 章
奥村　健（更生施設・大淀寮 寮長）7 章
織田隆之（社会福祉法人大阪自彊館第２事業部　大阪自彊館あいりん相談室 室長）7 章
垣田裕介（大分大学 准教授）3 章
佐藤佳美（特定非営利活動法人北九州ホームレス支援機構・自立生活サポートセンター 支援員）6・11 章
全 泓奎 （大阪市立大学都市研究プラザ　准教授）　4 章
鈴木しもん（特定非営利活動法人北九州ホームレス支援機構・福岡県地域生活定着支援センター センター長 ）6 章
＊中山　徹（大阪府立大学 教授）3・5 章
野依智子（国立女性教育会館研究国際室 研究員）9 章
福原宏幸（大阪市立大学 教授）5 章
古木大介（特定非営利活動法人自立支援センターふるさとの会 事務局長）4・10 章
森松長生（特定非営利活動法人北九州ホームレス支援機構 常務理事）11 章
行岡みち子（生活協同組合連合会グリーンコープ連合 常務理事）8 章
吉中季子（名寄市立大学 准教授）7 章

新しい相談支援事業における伴走型支援人材育成検討委員会構成委員名簿

委　員	伊豆丸剛史	長崎県地域生活定着支援センター 所長
委　員	稲月　　正	北九州市立大学基盤教育センター 教授
委　員	奥田　知志	NPO 法人北九州ホームレス支援機構 理事長
委　員	奥村　　健	更生施設大淀寮　寮長、全国更宿施設連絡協議会 会長
委　員	新保　美香	明治学院大学社会学部社会福祉学科 教授
委　員	副田　一朗	NPO 法人ホームレス自立支援市川ガンバの会 理事長
委　員	高沢　幸男	寿支援者交流会 事務局長
委　員	立岡　　学	NPO 法人ワンファミリー仙台 代表理事
委員長	中山　　徹	大阪府立大学地域連携研究機構地域福祉研究センター 教授
委　員	水内　俊雄	大阪市立大学都市研究プラザ 教授

開催経過

	年月日	議事内容等
第１回	2013 年 8 月 3 日	○初級講座・講師陣の検討 ○初級講座・テキスト執筆状況の確認 ○初級講座・開催に向けた準備状況の確認 ○上級講座・内容（シラバス案）の検討
第２回	2013 年 9 月 3 日	○初級講座・テキスト執筆状況の確認 ○初級講座・実施体制について ○上級講座・内容、ポイントの確認
第３回	2013 年 11 月 1 日	○上級講座・プログラム案の検討 ○上級講座・テキスト構成案、ポイントの確認 ○上級講座・支援事例集の作成と今後の進め方 ○上級講座・「私の生活困窮者支援」について ○上級講座・実施体制について
第４回	2014 年 3 月 17 日	○報告書の検討

■その他会議日程

年月日	摘要
2014 年 1 月 17 日	○上級講座・ワークショップ検討会議
2014 年 2 月 7 日	○報告書作成に向けた打ち合わせ

■「私の生活困窮者支援」テキスト作成のための聴き取り日程

年月日	聴き取り対象	聴き取り者
2013 年 10 月 31 日	櫛部武俊氏（一般社団法人釧路社会的企業創造協議会副代表）	奥田知志 稲月正
2013 年 11 月 29 日	勝部麗子（豊中市社会福祉協議会地域福祉課課長）	奥田知志 稲月正
2013 年 12 月 17 日	鈴木晶子（一般社団法人インクルージョンネットよこはま理事）	奥田知志 稲月正

執筆者一覧

奥田　知志	NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク NPO 法人北九州ホームレス支援機構	はじめに
稲月　正	北九州市立大学	Ⅰ章
江田　初穂	NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク	Ⅱ章
奥村　健	更生施設大淀寮、全国更宿施設連絡協議会	Ⅲ章
副田　一朗	NPO 法人ホームレス自立支援市川ガンバの会	Ⅲ章
森松　長生	NPO 法人北九州ホームレス支援機構	Ⅳ章
立岡　学	NPO 法人ワンファミリー仙台	Ⅳ章
中山　徹	大阪府立大学	Ⅳ章

編集協力

山田　理絵子　　江田　愛湖

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

生活困窮状態に置かれた者に対する新たな相談支援事業の実施に携わる人材の育成・確保・専門性の向上に関する調査・研究事業
報告書

平成 26 年 3 月

特定非営利活動法人　ホームレス支援全国ネットワーク
福岡県北九州市八幡東区荒生田２－１－３２