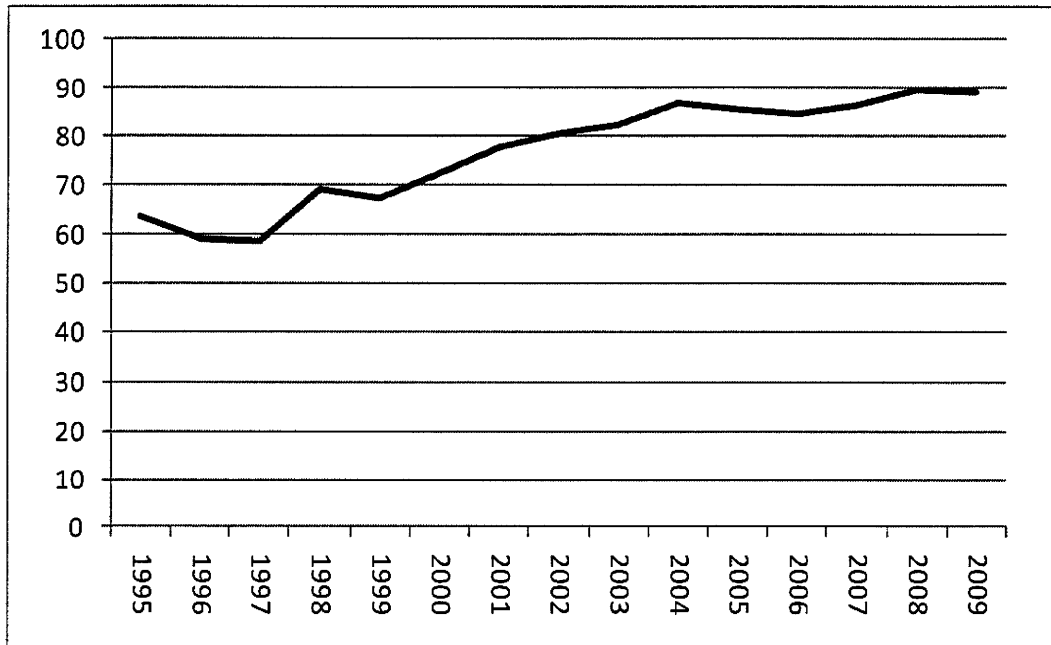


図 3 無料低額宿泊所の年次別在所率



出典:「社会福祉施設等調査」

(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000001030513>)をもとに筆者作成

### (3) 無料低額宿泊所の「急増」

1994 年から最近までの無料低額宿泊所をめぐる出来事は、文末の年表にまとめたので逐次参照されたい。

1998 年以降、施設数、入所者数が増加した背景には、東京都の路上生活者及び宿泊所に対する政策の転換があったとみられる<sup>3</sup>。第 15 回定例の貧困研究会(2010 年 5 月)で報告したエス・エス・エスの小川卓也氏の資料によれば、1998 年 2 月に死者 3 名重態 2 名を出した新宿駅西口地下道で火災発生後、任意団体として活動開始し、1999 年東京都より無料低額宿泊所の運営打診を受けたという(小川 2010a)。蒔田(2007)によれば、東京都では、1990 年代以降、路上生活者が生活保護を受給する際の居所として注目され、1998 年度以降、ホームレスを対象とする宿泊所の新規開設が急増したという。蒔田(2007)は、2003 年に東京都が実施した宿泊所の実態調査を分析し、この頃すでに東京都では宿泊所の実態が問題になっていたという。東京都は、同じく 2003 年に宿泊所設置運営指導

<sup>3</sup> 東京都が路上生活者を始めとする生活困窮者支援の資源として宿泊所を重視していることは、2004 年、2007 年に生活保護に関わって国に対し提言した内容にみとれる。2004 年の「生活保護制度改善に向けた提言」において、基準を満たす宿泊所を生活保護法に規定する保護施設に準じた施設の一つとして位置づけ、必要な財政措置を講じ、ホームレス等生活困窮者の自立支援のために活用すべきことを提案している。さらに 2007 年の「生活保護を変える東京提言」においても、宿泊所を活用して「自立支援ホーム(仮称)の設置」し、生活指導を必要とする生活困窮者の短期的な生活の場を確保していく必要があるとしている。これら東京都の提言については、田中聡一郎氏(立教大学)よりご教示頂いた。

指針の策定を行っている。先に述べたように厚生労働省も「社会福祉法第2条第3項に規定する生計困難者のために無料又は低額な料金で宿泊所を利用させる事業を行う施設の設備及び運営について」(2003年7月31日社援発第0731008号)を出し、全国的にも宿泊所の指針が策定されていく。

ときに、この2003年頃に宿泊所が急増を始めた、という指摘もある。鈴木(2010)は、ホームレスへの生活保護適用基準が緩和された時期とほぼ重なって、宿泊所が急増したという。確かに、2003年7月、厚生労働省は「ホームレスに対する生活保護の適用について(社援保発第0731001号)」を発出しており、その影響は考えられよう。とはいえ、資料(図1・図2)によれば急増は1998年頃である。2007年の「生活保護を変える東京提言」に掲げられた「図表15 宿泊所数の年度推移(東京都)」も1998年度以降宿泊所の新規開設が急増したことを示しており、逆に2004年度には被保護者の利用に関する住宅扶助基準の見直しがあつて減少に転じている。

そこで注意すべきは、鈴木(2010)のように、宿泊所が急増しはじめた、あるいは問題化したと指摘される2000年代に何が起こっていたのか、ということである。先に言及した「無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム(第1回)」(2009年10月30日)には、もう一つ「社会福祉法各法に法的位置付けのない施設に関する調査の結果」が報告されている。これは、生活保護受給者が利用している法的位置付けのない施設の数と報告したもので、利用している被保護者数は12,587人、施設の実数は1,437施設である。施設が多く所在する都道府県は、北海道が最も多く、次いで大阪、沖縄が多く、東京都は首都圏でも少ない状況である。

このような法的位置付けのない施設や無料低額宿泊所の運営が、2000年代以降、湯浅(2007)が「貧困ビジネス」と名付けたものに位置づけられ、徐々に注目され社会問題化していったのではないかと考える。湯浅(2007)には、「誰にも頼れなくなった存在の、その寄る辺なさにつけ込んで、利潤を上げるビジネス」と「貧困ビジネス」を定義し、人材派遣会社、消費者金融、ネットカフェから宿泊所も含めその問題を告発している。そして、世間に衝撃を与えたのが、2009年3月19日の群馬県渋川市のNPO法人彩経会が運営する老人ホーム「たまゆら」における、死者10名、負傷者1名の火災であった。入所者の多くが都内からの生活保護受給者であり、十分な設備のない施設へ入所させられていた実態を露呈した。

火災事件は、もともと東京に住んでいた人が生活保護を受給し、他県のしかも法的位置付けのない設備の不十分な施設へ入所させられているという、社会の底辺の劣悪な生活実態を明るみに出した。この事件をきっかけに、法的位置付けのない施設や無料低額宿泊所に関する議論は盛り上がりを見せる。厚生労働省は、無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チームを設置し、2009年10月30日に第一回会合を開いた。検討チームは5回開かれた。マスコミ報道では、早期の法案提出が困難な状況であるため、民主党議員らが無料低額宿泊所規制強化へ骨子案をまとめ、議員立法の検討を始めたという。

無料低額宿泊所や法的位置付けのない施設へ入居する人たちの生活実態が議論をよ

んだことは、2009年の政権交代以降、日本政府が貧困率を発表し、その存在を認めたことと無縁ではないだろう。西澤(2010)は「長きにわたって政府が貧困を隠蔽することができたのは、貧困を個人的欠陥の帰結とみなす多数派の意識と、そして、貧困を否認して生じた多数派の無意識と共鳴していたからでもある」と述べた。すでにみてきたように、生活を営む基盤となる住まいがない、不安定である問題は、戦前から戦後の住宅、労働、社会福祉諸政策に規定されている。貧困は、政治的な問題であり、そもそも社会に存在しないことにされやすい問題である。

では、世間の注目を集めるようになったなかで、貧困・低所得者への居住支援についてどのような議論が展開されてきたのか、特に無料低額宿泊所をめぐる議論を取り上げる。

#### **(4) 無料低額宿泊所をめぐる 2009 年以降の議論**

「無料低額宿泊所」というキーワードでは、2009年以降の文献がほとんどであり、この時期からの議論の高まりをうかがわせる。それらを通観すると議論の主体により相違があり共通した論点もみられるため、以下、法律家、社会福祉士、無料低額宿泊所運営者、研究者の順に論点を整理する。

##### **■法律家**

時期的に最初に位置するのが、生活保護申請の同行など生活困窮者支援を展開してきた法律家による論稿である。猪股(2009)、普門(2010)、船崎(2010)、棗(2010)、梅田(2010)では、宿泊所を出たいという相談者に対応する活動を通じて、おおよそ4点から「無料低額宿泊所問題」を「貧困ビジネス」として告発している。①高額な施設利用料、宿泊所による金銭管理、②劣悪な居住、食事環境、③施設管理者による保護費不正取得、④宿泊所から抜け出せない・失踪・再路上化、である。問題点を解決する方策としては、もちろん論者によって異なるが網羅的に示せば、①無料低額宿泊所を許可制にする、一時的施設としての利用に制限、②緊急一時宿泊場所の整備、③サービス利用や料金のルール化、④アパートへの転宅支援システムの構築、⑤宿泊所に依存する生活保護行政の見直し、⑥派遣法改正など雇用規制、である。

法律家は、問題点の①～③を解消することを重視し、無料低額宿泊所の実態を的確に把握する許可制とか利用方法のルール化など、規制強化の議論が主である。ただし、日本弁護士会が2010年6月18日に厚生労働省に提出した意見書によれば、新たな規制強化の方策を講じるのではなく、社会福祉法を中心に現行法規制の運用上の問題を解決する提案である。根本的な解決として、ケースワーカーを増員して生活保護行政の実施体制を整備し、転居支援を促進して、生活保護法が要請する居宅保護原則を徹底することも主張する。

##### **■社会福祉士**

藤田(2009)は所属する社会福祉士事務所に寄せられた、宿泊所における高額な施設

利用料、同意なしの金銭管理、過度で一律な門限や規制による身体的自由の拘束、身体的な暴力、といった相談事例を示し、「脱施設化」の観点から無料低額宿泊所に代わる社会資源の必要を強調した。この主張を展開させて藤田(2010)では、宿泊所はシェルター機能としては重要だがケア機能まで委ねるべきでない、とする。その理由として、①ケア機能を十分に果たせる環境にある宿泊所は多くない、②適切にケアできる専門家の配置ができていない、③苦情窓口や第三者評価などケアやアセスメントの正当性を評価する場の整備が進んでいない、を挙げる。シェルター機能のみを果たすよう宿泊所の規制を強化する場合、宿泊所からの転居支援、ケア体制を整える必要がある。しかし、現状では、在宅福祉サービス、地域生活をケアするシステムが整っているとはいえ、「宿泊所を利用しなくても地域生活が可能な地域をつくっていくこと」が求められるという。

#### ■無料低額宿泊所運営者

前記の法律家や社会福祉士による議論があつて、無料低額宿泊所の規制強化に向けた動きが強まるなか、管見の限りNPO法人エス・エス・エスのみだが、宿泊所の運営者から反論がある。同法人は2010年4月時点で、132施設、利用者総定員数4536名の大規模の運営主体となっている(小川2010b)。小川(2010b)は、「届出義務を果たしている宿泊所でさえ、『貧困ビジネス』、『必要悪』とまで批難され」、9割以上の宿泊所事業者がガイドラインに沿った事業運営をしていることを無視したバッシングだと訴えている。

さらに小川・川口・菅原(2009)は、規制強化の流れに対しは、無届施設への管理監督は必要であるが、行政からは「制約あつて補助なし」であり届け出に財政的「利点」がないという。宿泊所利用者への個々の支援を行うための財政支援が必要とする。それは、宿泊所は一時通過施設ではあると断った上で、実態として宿泊所入所の約7割が行政からの依頼であり社会資源として機能し、高齢者・障害者がいるのに介護保険や障害者自立支援法のサービスは利用できず必要な支援が実現できないからだという。小川(2010b)は、宿泊所が措置費や補助金を受けずかつ一定の支援効果もあげる低コストのセーフティネットであること、現実を踏まえれば利用者の状況に応じて居宅と宿泊所の両方を活用すべきだとし、「正確な検証なしに押し進められる規制は、生活困窮者や社会に不利益を及ぼすことが間々ある」と結論している。

#### ■研究者

山田(2009)は、「無料低額宿泊施設のあり方に関する検討チーム」の第2回に提出した資料において、着手し易い順に対応策を三点示した。「劣悪な施設をどのような基準で排除するか」という点から、当面は最低基準を徹底させ不遵守施設には業務停止命令など行う。中長期的には、現在の無料低額宿泊所が果たしている／本来果たすべき積極的な機能に特化した、「支援付住宅」を育成する。本来やるべきは、居宅保護原則の徹底、福祉事務所の職員配置の適正化、住宅政策の充実であるという。

鈴木(2010)は、一般居宅に対する居住支援の優れている点は認めるが、これが宿泊所

に取って代わり、宿泊所を不要にすることができるとは思われないうし、対策として考えるべき問題設定は、どのように「貧困ビジネス」とされる劣悪施設を排除し、宿泊所全体の質を底上げしてゆくか、であるという。このために、地域別に異なるガイドラインを共通化し規制を強化すると同時に、住宅扶助費にケア・支援を「込み」にするという不透明な制度から、ケア・支援分を明示的に切り出し「ケア・支援補助金」を創設すべきだとする。元田（2010）も同様に、規制強化と財政支援の両輪が必要だと述べる。

以上の山田（2009）の「支援付住宅」、鈴木（2010）の「ケア・支援補助金」の提案には、現在の宿泊所利用者が、何らかの支援を必要としているという共通認識がみてとれる。他にも垣田（2010）が、無料低額宿泊所問題で問われているのは、支援対象者に支給される生活保護費に依存せず、安心できる居住環境とケアを支援者が安定的に供給しうる枠組みをいかに展望するか、ということにあると述べている。すでに稲田（2010）は、「居住」と「支援」を複合化した支援のあり方を検討するため、現状での支援の取り組みを整理している。

どの論者も、劣悪な処遇の施設への規制が必要だが、現状での宿泊所の必要性は否定していない。もちろん宿泊所の必要をどの程度認めるかには濃淡がある。宿泊所運営者は、宿泊所の意義を強調し財政支援の必要性を訴えているのに対し、社会福祉士は、宿泊所はシェルター機能としては重要だがケア機能まで委ねるべきでなく代替サービスの構築を提案している。そして現在の宿泊所利用者には何らかの支援を必要とする者が多く含まれるという現状認識を共有している。この支援体制の構築には、生活保護はもとより、介護保険、障害者自立支援法など他制度のあり方や、在宅福祉、地域福祉の推進という大きな課題に取り組まなければならない、とされる。

## 6. 貧困・低所得者への居住支援に向けて～埼玉県新事業分析の視点

最後に、以上述べてきた内容をまとめ、埼玉県新事業の意義と想定される限界、今後の分析視点を示す。

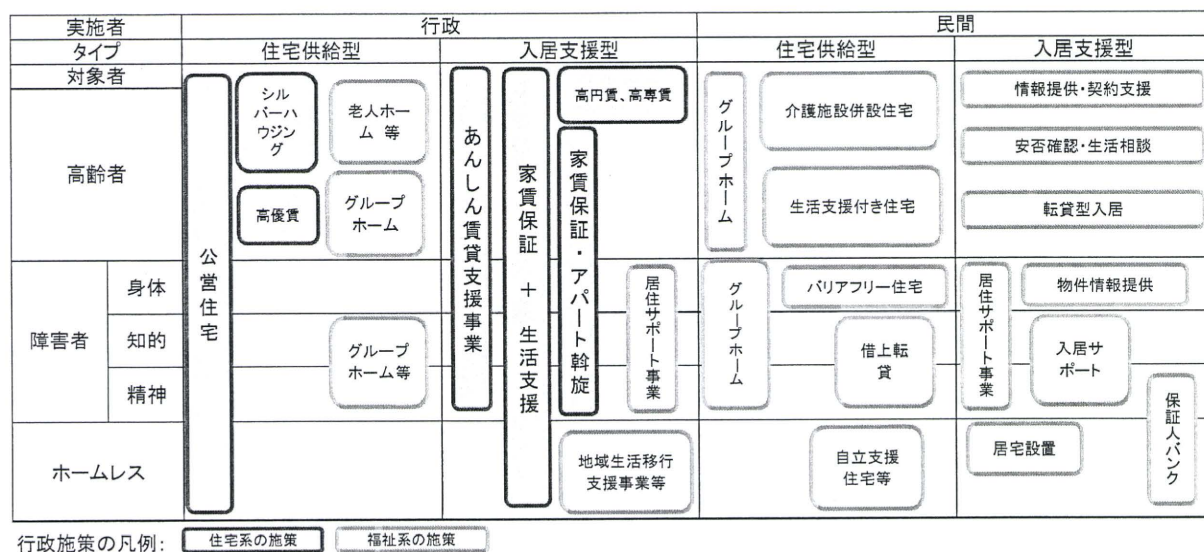
無料低額宿泊所は、保証人や住民登録の問題があり、住宅政策の進展でも解決つかない「不定住的貧困」に対応してきた歴史をもつ（岩田 1995）。今日も、路上生活者のように保護申請時に住所がない者が入所し生活保護を受給する施設として機能している。「不定住的貧困」は、戦前から戦後の住宅、労働、社会福祉諸政策の矛盾を体現した深刻な問題であり、宿泊所はその矛盾を引き受ける役割を果たしてきたし、現在も同様である。とりわけ 1998 年以降、施設数、入所者数が増加した背景には、路上生活者、ホームレス問題があり、宿泊所に対する政策の転換があった。2000 年代に入り、「貧困ビジネス」と名付けられ無料低額宿泊所や法的位置付けのない施設の運営が社会問題化し、火災事件などがあって、社会の底辺の劣悪な生活実態が明るみに出された。最近では、何らかの対策が必要だという問題意識が共有され、対策の検討がはじまっている。

このなかで埼玉県が着手した、生活保護受給者を無料低額宿泊所からアパートなどへの移行を促す事業は、その取り組み自体に価値がある画期的なものだといえよう。先行研究で法律家や研究者が提案していた根本的な解決策の一つである、生活保護運用のあり方を変え、居宅保護の原則を徹底するものである。しかしそれだけに、この事業には困難があると考える。第4、5節に述べたように、宿泊所数が増加したのは、住宅、労働、社会福祉政策の矛盾を引き受け、それらが改善されていかないことと表裏一体の関係にある。

そこで埼玉県の事業を分析する際、少なくとも次の二つの視点をもつべきであると考えられる。一つは、生活保護や他制度が抱える矛盾を明らかにし問題提起すること、二つは、貧困・低所得者への居住支援体制を構築するという点から考察することである。居住支援体制の構築とは、誤解を恐れずにいえば、「生活困窮者・低所得者」独自のそれが必要というわけではない。一つ目の視点をもって、他制度の不備を補う必要を考えながら、すでに展開されている居住支援の取り組みと関連させて検討する必要がある。

居住支援とは、明確な定義があるわけではないが、ここでは米野(2010)に依拠し「適切な居住の場を得るのが難しい者に対して、望ましい住宅が確保できるように、またその住宅で安心して生活できるように、支援する取り組み」と考えたい。米野(2010)は、現状を図4の見取図で示している。

図4 居住支援に関する施策と取り組みの見取図



出典:米野(2010)図1

図4から、すでに多様な居住支援の施策や取り組みのあることが分かる。この中に埼玉県の事業は生活保護受給者、元ホームレスや貧困・低所得者に対する行政の入居支援型の施策と位置づけられよう。対象者別にみれば、高齢者、障害者に比べ、ホームレスへの行政による施策の少なさが見てとれることから、埼玉県の事業の意義を再確認できる。他方で、

高齢者や障害者にはグループホームや居住サポート事業がある。これは、埼玉県の実業の課題であり、無料低額宿泊所が必要とされる理由でもあった、何らかの生活支援の必要やアパート居住後の支援に通じる取り組みである。

これらすでになされている取り組みの中に、生活困窮者・低所得者への居住支援という課題をどう組み入れ、そこに埼玉県の成果をどう生かすかを考えるべきである。この観点から、今後の事業実績を通じて検討する具体的な論点としては、宿泊所を利用していた生活保護受給者の特徴、宿泊所からアパートへ移行させる際に各受給者が抱えている(た)課題、支援者・事業受託機関の強みと課題、他制度や特に在宅福祉を展開する他機関との連携、を挙げておきたい。

<年表>

年	月	日	政府機関	出来事
1994	2			新宿駅西口地下道にダンボールハウスが急増。
1996	1			新宿西口地下道(4号街路)のダンボールハウスを強制撤去
1998	2			新宿駅西口地下道で火災発生。死者3名、重態2名 任意団体(エスエスエスの前身)が活動開始(貧困研究会資料より)
2003			東京都	宿泊所実態調査
2003	6		東京都	宿泊所設置運営指導指針の策定(住宅扶助認定基準)
2003	7	31		ホームレスに対する生活保護の適用について(社援保発第0731001号)
2003	7		厚労省	「社会福祉法第2条第3項に規定する生計困難者のために無料又は低額な料金で宿泊所を利用させる事業を行う施設の設備及び運営について」(平成15年7月31日社援発第0731008号)
2008	11	4		NHK総合『クローズアップ現代』2008年11月4日放送回「援助か搾取か“貧困ビジネス”」埼玉の事例を取り上げる
2009	3	19		群馬県渋川市のNPO法人彩経会が運営する老人ホーム「たまゆら」において、死者10名、負傷者1名の火災
2009	3	23	厚労省	生活保護制度に関する国と地方の協議(無料低額宿泊所への言及)
2009	7	9	厚労省	社会援護局保護課課長通知により、無料低額宿泊所の調査実施
2009	8		厚労省	2010年度の概算要求として「居宅生活移行支援モデル事業」として20か所の宿泊所に対し既存の「セーフティネット支援対策等事業費補助金」を活用し財政支援を行う
2009	10	30	厚労省	無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム(第1回)
2009	11	19	厚労省	無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム(第2回)
2009	12	35	厚労省	無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム(第3回)
2010	1	22	厚労省	無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム(第4回)
2010	3	16	厚労省	無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム(第5回)
2010	4	1		厚生労働省は昨年10月、検討チームを立ち上げて対策を検討したが、早期の法案提出が難しくなり、民主党議員らが議員立法の検討を始めた。(共同通信)
2010	6	18		「無料低額宿泊所」問題に関する意見書(2010年6月18日日本弁護士連合会)
2010	8	3		無料低額宿泊所等に関する議員立法案の根本的訂正を求める意見書～これでは「規制法案」ではなく「温存育成法案」だ～
2011	1	20		『全国厚生労働関係部局長会議資料』より ・民主党において、貧困ビジネス規制に関する議員立法を公表し、国会提出を準備中・優良な無料低額宿泊施設に対する財政支援(2010年度予算～) ・専門職員による無料低額宿泊施設に対する巡回相談・指導(2010年度第二次補正予算) ・2010年5月に生活保護の通知改正(劣悪な施設から適切な法定施設へ転居する際に必要な敷金等の支給要件の拡大等)

注:色のついている箇所は、本文で転換を表わす出来事して言及したものである。

出典:筆者作成



## <参考文献>

- 藤田孝典(2009)「宿泊所依存を見直し居宅保護の推進と社会資源の創造を求めて(特集 無料低額宿泊所問題をどう見るか)』『賃金と社会保障』(1503),pp.16-29。
- 藤田孝典(2010)「求められる無料低額宿泊所の規制・シェルター機能への特化を(特集 住宅貧困をどうする)』『都市問題』101(7),pp78-83。
- 普門大輔(2010)「無届・無料低額宿泊所の問題に対する関西の実状と考察』『賃金と社会保障』(1507)pp. 4-10。
- 船崎まみ(2010)「愛知県岡崎市の無料低額宿泊所問題』『賃金と社会保障』(1507)pp.11-34。
- 平山洋介(2010)「住宅セーフティネットの論点』『賃金と社会保障』1528号 pp.4-18。
- 稲葉剛(2009)『ハウジングプア——「住まいの貧困」と向きあう』山吹書店。
- 猪股正(2009)「宿泊所問題をめぐる埼玉の状況と取組・相談会活動をつうじて』『賃金と社会保障』(1503)pp4-15。
- 岩田正美(1995)『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』ミネルヴァ書房。
- 稲田七海(2010)「無料低額宿泊所における「居住」と「就労支援」の複合化(特集「職」と「住」)』『都市住宅学』(68), 15-20。
- 垣田裕介(2010)『「無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム」を傍聴して』『ホームレスと社会』vol2, 22-27。
- 蒔田悠希(2007)「東京都における宿泊所の概要と自立支援策」
- 齋 一郎(2010)「貧困層を食う「無料低額宿泊所」 根本解決には雇用規制も必要だ』『エコノミスト』88(11)pp.40-41。
- 元田宏樹(2010)「無料低額宿泊所の実態と利用者支援機能のあり方について』『社会福祉士』(17), 167-173。
- 西澤晃彦(2010)『貧者の領域——誰が排除されているのか』河出書房新書。
- 小川卓也・川口太市・菅原悦郎 [他] (2009)「最後のセーフティネット、無料低額宿泊所』『福祉のひろば』116, 36-45。
- 小川卓也(2010a)「無料低額宿泊所からみえる『生活困窮者問題の現状』第15回定例貧困研究会報告資料。
- 小川卓也(2010b)「無料低額宿泊所の現実・行き場のない人を支える最後のセーフティネット(特集 住宅貧困をどうする)』『都市問題』101(7), 72-77。
- 鈴木亘(2010)「無料低額宿泊所問題とは何か』『ホームレスと社会』vol2, 22-27
- 武島裕(2010)「生活保護受給者チャレンジ支援事業～つなげる力が社会を変える～」『週刊社会保障』第2597号 pp52-55。
- 梅田和尊(2010)「無料低額宿泊所を利用した貧困ビジネスの実態とその改善策について」『福祉のひろば』118, 36-41。
- 山田壮志郎(2009)「無料低額宿泊所問題について」『無料低額宿泊施設のあり方に関する検討チーム第2回資料(2009年11月19日)』(『賃金と社会保障』(1507)pp.35-38所収)。
- 山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・森松長生(2006)『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。

米野史健(2010)「住宅弱者に対するさまざまな居住支援の取り組み」『ホームレスと社会』vol2, 38-47。

湯浅誠(2007)『貧困襲来』山吹書店。

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業）

分担研究報告書

低所得者、生活困窮者の実態把握及び支援策の在り方に対する調査研究

「就労困難者への支援のあり方をめぐる予備的考察－埼玉県生活保護受給者チャレンジ支援事業の取り組みから」

研究分担者 金井郁 埼玉大学経済学部

研究要旨

埼玉県における「生活保護受給者チャレンジ支援事業」のうち「職業訓練支援員事業」の制度のあり方と運用実態の考察を通して、今後の就労困難者への支援のあり方、その効果測定をめぐる課題を検討する上での基礎資料を提示する。同事業の支援メニューは、職業訓練も含めて、意欲喚起から就労まで一貫した支援を行う点が特徴といえる。職業訓練も含めて支援していく体制を整えたことで、短期的視点で「とりあえず就労」を目指すのではなく、支援対象者がいかに地域で自立して長期的に暮らしていけるのかを検討し、その力を身につけられるよう、職業訓練への支援を行っている。また、就労についても、中間的就労を含めて長期的に自立のための支援が行われ、生活保護を脱却できるまでは一貫して支援が続いていくことになる。事業開始後半年と短いため、その成果を正確に測ることは無理であるが、少なくとも121名の就労が決定し、108名の職業訓練校への入校が決定している。

別報告の四方論文の成果で述べられているように、就労支援の導入は就労率を高めるけれども、廃止率には影響を与えていない。このことは、本稿の事例調査の中においても、職業訓練支援員から課題として挙げられていた。これは、中間的就労までは支援により結びつくものの、廃止となるくらいの仕事を見つけることが難しいという労働市場の問題と、生保受給者が生保廃止を非常に恐れている可能性が指摘された。前節でみたように、保護費の9割程度は勤労収入によって得ることが出来ても、その先になかなか進めないというものである。布川(2007)は「福祉を受け取りながら就労する」ことを促進していくべきだと主張する。しかしこのような主張は、財政が逼迫し低所得勤労世帯が増加している中では、なかなか受け入れられにくいといえる。そこで、来年度の研究として以下2点の研究課題を提示したい。中間的就労の効果も含めて、生保の廃止ではない職業訓練支援員事業の効果の測定をどのようにしていくべきなのか、改めて検討する必要がある。また、第2に就労困難者の就労を高めるための職業訓練について、仕事を創出することを見据えたNPOワーカーズコープの基金訓練の可能性を検討していきたい。

#### A. 研究目的

埼玉県における「生活保護受給者チャレンジ支援事業」のうち「職業訓練支援員事業」の制度のあり方と運用実態の考察を通して、今後の就労困難者への支援のあり方、その効果測定をめぐる課題を検討する上での基礎資料を提示する。

#### B. 研究方法

埼玉県における「生活保護受給者チャレンジ支援事業」の聞き取り調査および文献研究

#### C. 研究結果

同事業の特徴としては、生活保護受給者の職業訓練支援や就労支援に対して、福祉事務所とは別の事業所が全面的にかかわっている点がまず挙げられる。埼玉県は、同事業開始に当たって、ケースワーカーの仕事が多すぎて、一人ひとりの生活保護受給者に対して就労支援までの時間を十分に割くことが出来ていないといったことを課題として掲げていた。これに対して、職業訓練支援員事業に特化して、県内（さいたま市除く）を50名の職業訓練支援員で、支援対象者一人ひとりに手厚く質の高い支援をしていくという体制となっている。

また、その事業運営は、「働く市民が主人公となって、人や地域に役立つ仕事おこしを進める協同組合」として活動するNPOワーカーズコープが担っている。人と地域に必要な仕事や活動を、地域の人々と共に創り出し、広げていくことを目指しており、「居場所作り」と「仕事おこし」に取り組んできた。また、事業として推進してき

た若者サポートステーションや高齢者介護などで目指してきた「自立支援」の方向性は、就労自立だけでなく、身体的・社会的自立も含めた広い意味での自立を目指しており、「自立支援」への理解が深い。これらの事業経験では、①様々な人の意欲喚起を促していく仕組みづくり、②仕事を単なる所得を得る手段ではなく、居場所としての側面も重視して支援を行う、③支援対象者の様々な人生の背景および現状の課題を把握し、それをアセスメントして、自立へとつなげる、④それを支える仕組みとして、事例検討会などを開催して、対象者にあった自立支援のあり方を慎重に検討することを繰り返す仕組みを構築、など就労困難者への自立支援としても生かしていける経験やノウハウが蓄積されている。

同事業の支援メニューは、職業訓練も含めて、意欲喚起から就労まで一貫した支援を行う点が特徴といえる。職業訓練を含めて支援していく体制を整えたことで、短期的視点で「とりあえず就労」を目指すのではなく、支援対象者がいかに地域で自立して長期的に暮らしていけるのかを検討し、その力を身につけられるよう、職業訓練への支援を行っている。また、就労についても、中間的就労を含めて長期的に自立のための支援が行われ、生活保護を脱却できるまでは一貫して支援が続いていくことになる。

#### D. 考察

事業開始後半年と短いため、その成果を正確に測ることは無理であるが、少なくとも121名の就労が決定し、108名の職業訓練校への入校が決定している。

四方論文報告で述べられているように、

就労支援の導入は就労率を高めるけれども、廃止率には影響を与えていない。このことは、本稿の事例調査の中においても、職業訓練支援員から課題として挙げられていた。これは、中間的就労までは支援により結びつくものの、廃止となるくらいの仕事を見つけることが難しいと言う労働市場の問題と、生保受給者が生保廃止を非常に恐れている可能性が指摘された。前節でみたように、保護費の9割程度は勤労収入によって得ることが出来ても、その先になかなか進めないというものである。布川(2007)は「福祉を受け取りながら就労する」ことを促進していくべきだと主張する。しかしこのような主張は、財政が逼迫し低所得勤労世帯が増加している中では、なかなか受け入れられにくい。

#### E. 結論

本稿の事例研究により、来年度の研究として以下2点の研究課題を提示したい。中間的就労の効果も含めて、生保の廃止ではない職業訓練支援員事業の効果の測定をどのようにしていくべきなのか、改めて検討する必要がある。また、第2に、就労困難者の就労を高めるための職業訓練について、仕事を創出することを見据えたNPOワーカーズコープの基金訓練の可能性を検討していきたい。

#### F. 研究発表

##### 1. 論文発表

金井郁「最低賃金と生活保護の整合性を再検討する」『連合総研レポートDIO』No254、2010年11月

##### 2. 学会発表

金井郁「最低賃金と生活保護の整合性の再検討」連合総研ゆめサロン、連合総研、2010年7月

##### G. 健康危険情報

なし

##### H. 知的財産権の出願・登録

なし

# 第9章:「就労困難者<sup>1</sup>への支援のあり方をめぐる予備的考察—埼玉県生活保護受給者チャレンジ支援事業の取り組みから」

金井 郁(埼玉大学経済学部)

## 要旨

本章では、埼玉県における「生活保護受給者チャレンジ支援事業」のうち「職業訓練支援員事業」の制度のあり方と運用実態の考察を通して、今後の就労困難者への支援のあり方、その効果測定をめぐる課題を検討する上での基礎資料とする。先行研究では、就労支援の導入は就労率を高めるけれども、廃止率には影響を与えていないことが指摘されてきた。このことは、本稿の事例調査の中においても、職業訓練支援員から課題として挙げられていた。これは、中間的就労までは支援により結びつくものの、廃止となるくらいの仕事を見つけることが難しい労働市場の問題と、生保受給者が生保廃止を非常に恐れている可能性が指摘された。

## 1. はじめに

本章では、埼玉県における「生活保護受給者チャレンジ支援事業」のうち「職業訓練支援員事業」の制度のあり方と運用実態の考察を通して、今後の就労困難者への支援のあり方、その効果測定をめぐる課題を検討する上での基礎資料を提示する。さらに、同事業の検討から、雇用保険を受給できない人への職業訓練として創設された基金訓練が、就労困難者に対する就労支援として、いかに機能しうるのか、その可能性についても研究対象とするが、その実態を明らかにすることや具体的分析に関しては、来年度の研究課題としたい。

2004年に出された社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する検討委員会」では、生活保護という自立支援の概念を大きく見直し、就労による経済的自立のための支援(就労自立支援)だけではなく、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援(日常生活自立支援)や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援(社会生活自立支援)をも含んでいるとされた。同報告を受けて2005年度以降、厚生労働省は各自治体に、従来の経済的自立をめざす「就労指導」の発想を超えて、経済的自立のみならず身体的・社会的自立も含めて広い意味での自立を目指す「自立支援プログラム」(岡部、2007)の策定実施を促してきた。「自立支援プログラム」の先進的な事例では、いきなり「稼働能力を活用せよ」と生活保護受給者に目先の就労を迫るのではなく、就労の前提として生活保護受給

<sup>1</sup> 本章での就労困難者とは、「ホームレス生活者、若者、母子家庭の母親、障害者、生活保護受給者など、様々な不利を抱えた就労可能な人々」(福原、2007)を指す。

者が抱える多様な問題を解決する必要性を認識し、生きる力、社会的つながりをつけることを目的に、日常生活自立支援、社会生活自立支援に取り組むという「就労のための福祉」を重視している(布川、2007)として、積極的に評価されている。

しかし、本報告書10章(四方論文)でも指摘されているように、自立支援プログラムの効果の検証はほとんど確立されてこなかった。その中で、10章(四方論文)の分析では、定量的に自立支援プログラムの効果を検証することを試みている。四方論文では、日常生活や社会生活の自立の効果測定は困難であることから、ひとまず、自立支援プログラムの就業支援の効果を測定している。その結果、自立支援プログラムの就労支援を導入することで、①被保護者世帯で約5%雇用が増加し、特に、就労支援を導入して2年目と3年目の増加率が最も高くなる、しかしその後低下する傾向にあること、②被保護者全体の廃止率については、就労支援の導入は影響を与えていないこと、③就労支援の対象者は、導入4年目以降も就労率は低下しない一方で廃止率も低下しないこと、を明らかにしている。

本章では、10章の定量的な分析結果を再度事例から捉えなおす。埼玉県の自立支援プログラムの1つとして開始された「生活保護受給者チャレンジ支援事業」の3つの柱の事業の1つ「職業訓練支援員事業」を対象とする。そこで本年度研究は、定量的な分析結果を再度事例分析により考察することを通して、就労困難者の支援のあり方およびその効果測定のあり方について、今後の分析課題を提示する。ただし、同事業は2010年9月から実施が開始され、半年ほどしか経っていないため、その厳密な評価をするのは早計といえるが、就労困難者に対する支援のあり方及び今後の課題について最小限の示唆を得ることは可能だと考える。

また、2011年1月の完全失業率は4.9%と、失業問題の改善の兆しは見えていない。また、就労している者の中でも、2009年平均の非正規労働者比率は33.7%<sup>2</sup>と3人に1人は非正規労働者となっている。非正規労働者の中には、フルタイムで働いても、生活するのが困難なワーキングプアである者も少なくない。こうした状況の中、職業訓練を含めた「就労支援」という課題は、上記の福祉政策の範疇だけではなく、現在では労働政策の課題としても注目を浴びている分野となっている。就労支援の効果とも密接にかかわる職業訓練のあり方についても、分析対象として含めていく。

このように福祉政策としての就労支援と労働政策としての就労支援という2つの課題は、生保受給者だけでなく、長期失業者や若年無業者等、様々な不利を抱えた就労可能な人々をも含めて捉える必要があるため、今後の本研究の広がりを見据えて、分析対象を「就労困難者」とした。

そこで、本稿ではまず、2節で新事業である埼玉県生活保護受給者チャレンジ支援事業の概要を述べ、3節で職業訓練支援員事業に焦点を当てて、その事業の実態を事例調査からまとめる。4節では、今後の分析視角をまとめた。就労困難者に対する基金訓練の可能性については、ワーカーズコープが受注している基金訓練を事例として、来年度の研究課題とする。

## 2. 埼玉県生活保護受給者再チャレンジ支援事業の概要

埼玉県では、「生活保護受給者チャレンジ支援事業」を独自に立ち上げ、2010年9月に開始し

<sup>2</sup> 役員を除く雇用者に占める非正規労働者の比率。

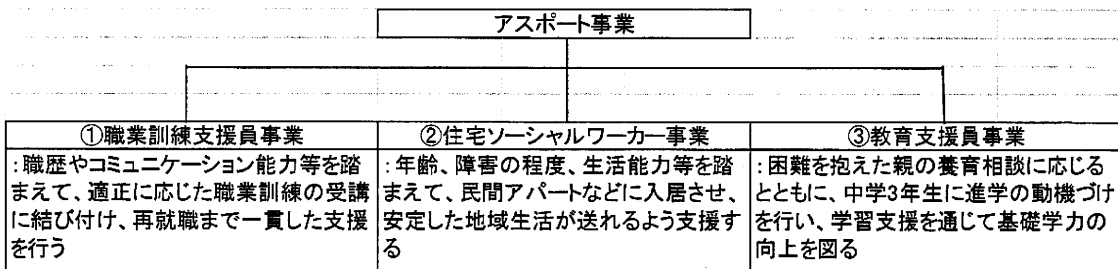
た。同事業はさいたま市を除く県内全域を対象に、生活保護受給者の自立に向け、「職業訓練支援員事業」「住宅ソーシャルワーカー事業」「教育支援員事業」の3事業により包括的な自立支援を行うものである。

埼玉県が、これらの独自の支援を立ち上げた背景には、健康で仕事ができる者が仕事に就いたり、無料定額宿泊所から居宅への移行、子どもの高校進学率の上昇などは、ケースワーカーによる質の高い支援により、相当程度の改善が見込まれると考えられた。しかし、ケースワーカーの仕事の実態は、「新規の保護申請に追われて、日常的な支援がままならない」という声が上がっており、実際に埼玉県のケースワーカー1人当たりの平均担当世帯数は95世帯と、標準の80世帯を大きく上回っていた(武島、2010)。そこで、就労支援を展開するNPOやホームレスなどの生活困窮者の支援団体、教員OBや学生ボランティアで構成される民間団体等と福祉事務所が連携して、支援を行う体制を整えることとなった。

「職業訓練支援員事業」とは、職業訓練の受講から再就職まで、マンツーマンで一貫して支援することで、就労可能な保護受給者の自立を支援していくものである。「住宅ソーシャルワーカー事業」は、8章(岩永論文)で詳細な事例分析が行われているが、宿泊所入所者がスムーズに民間アパートなどに入居できるよう、地元の不動産業者や大家の理解を求め、アパートを確保し、受給者が地域で安定した生活を送ることが出来るよう、生活面で様々な支援を行っていくものである。「教育支援員事業」は、中学3年生の保護家庭を訪問し学習意欲を喚起するとともに、希望者には学習教室で学生ボランティアによるマンツーマンでの学習指導を通じて、全日制高校への進学を支援していくものである。

同事業の事業推進組織名称は「アスポート」となり、事業開始にあたって「職業訓練支援員」「住宅ソーシャルワーカー」「教育支援員」の各分野において、支援員を合計116人新たに配置した(図1参照)。

図1 埼玉県における「生活保護受給者チャレンジ支援事業」



(埼玉県提供資料より筆者作成)

実際の事業の運営主体は、県がプロポーザルで選定し、受託事業者は表1の通りである。職業訓練支援員事業と教育支援員事業は1つの事業者が、住宅ソーシャルワーカー事業は東部と南部で1つの事業所が、西部と北部は別の事業所が受託している。県内に13か所の支援員事務所と5か所の学習教室を設置している。支援員事務所は、職業訓練、住宅確保、教育支援の3つが同居する事務所(所沢、川口)や2つの事業が同居する事務所(越谷、上尾)などが含まれている。



表1「生活保護受給者チャレンジ支援事業」の受託事業者一覧

事業	受託事業者
職業訓練支援員	NPOワーカーズコープ
教育支援員	彩の国子ども・若者支援ネットワーク
住宅ソーシャルワーカー（東部・南部）	彩の国生活支援ネットワーク
住宅ソーシャルワーカー（西部・北部）	埼玉県社会福祉士会

### 3. 職業訓練支援員事業の実態—事例調査から

#### 3.1 支援体制

##### (1) 運営主体—NPOワーカーズコープでの事業経験とアスポート事業

2 節で触れたように、職業訓練支援員事業の運営主体は、NPOワーカーズコープとなっている。支援枠組みや方針は、県によって詳細に決められているものの、実際の支援の効果は、運営主体の経験やノウハウなどによっても異なってくると考えられる。そこで、まず運営主体であるNPOワーカーズコープの概要を紹介する<sup>3</sup>。

「働く市民が主人公となって、人や地域に役立つ仕事おこしを進める協同組合」として、労働者協同組合（ワーカーズコープ）センター事業団がある。日本では、仕事おこしをテーマとする協同組合にふさわしい法人格を付与する法律が整備されていないため、活用しやすい法人格として、中小企業等協同組合法で規定されている「企業組合」の法人格を活用し、1973 年より「企業組合 労協センター事業団」として、事業を行ってきた。2001 年 9 月からは、協働事業を進めやすくする上で、「特定非営利活動法人 ワーカーズコープ」を、センター事業団が母体となって新たに設立することとなった。それ以降、高齢者、子ども、障害者、まちづくりに関わる様々な地域密着事業や指定管理者への挑戦は主に、NPO ワーカーズコープとして行っている。

ここでは、特に生活保護受給者に対する「職業訓練支援員事業」を運営する上で、NPOワーカーズコープの事業経験の蓄積で最も重要だと思われる点を 2 点挙げたい。

第 1 に、ワーカーズコープの理念が、「居場所作り」と「仕事起こし」にある点である。人と地域に必要な仕事や活動を、地域の人々と共に創り出し、広げていくことを、ワーカーズコープでは目指している。実際に、地域のニーズを調査・検討しながら、地域で必要な仕事を創り、働く仲間を募り、全員で出資し、民主的に経営し、責任を分かちあって、人と地域に役立つ仕事をおこすというスタイルをとっている。

地域における仕事起こしの典型的な例としては、NPOワーカーズコープが主催してヘルパー講

<sup>3</sup> 協同労働の協同組合HP<http://www.roukyou.gr.jp/>を参照。

座などの講座をまず開くことから始まる。講座には、受講生たちが自ら仕事起こしへの意欲を持つよう様々な仕掛けがあり、その中から、仕事起こしなどに興味や意欲を持つ人が生まれていく。その人たちを中心に、一緒に仕事を立ち上げて、地域に必要な仕事を創っていくのである。上述したように、地域のニーズを調査・検討し、事業計画を立てるものの、実際には最初から仕事に来ることの方が珍しい。営業のチラシを作って配るなども皆で行い、仕事を創っていく。ある時には、介護事業を立ち上げたにもかかわらず、介護の仕事よりも先に、犬の散歩の仕事が舞い込んだこともあったという。

こうしたNPOワーカーズコープの経験は、様々な人の意欲喚起を促していく仕組みづくりに豊富な経験があるといえる。また、仕事起こしが単なる所得の提供ではなく、居場所作りとしての側面も重視しており、就労困難者への支援を担う上で、日常生活や社会生活の「自立」を含めた支援を行う理念への理解も深い。また、「職業訓練支援員事業」の1つの大きな特徴は、職業訓練を経て就労に結び付けることを目指している点にあるが、この仕事起こしのノウハウが、雇われて働くことへのハードルが高い就労困難者たちに1つの就労先となる可能性がある。

第2に、NPOワーカーズコープが事業として推進してきた若者サポートステーションや高齢者介護などで目指してきた「自立支援」の方向性が、就労自立だけでなく、身体的・社会的自立も含めた広い意味での自立を目指しており、「自立支援」への理解が深く、そのノウハウや経験は「職業訓練支援員事業」でも大いに生かされると考えられる。

実際にNPOワーカーズコープが、若者サポートステーションや高齢者介護事業で目指してきた「自立支援」では、支援対象者の様々な人生の背景を把握し、それをアセスメントして、自立へとつなげている。例えば、若者サポートステーションでは、「ジョブトレーニング」という訓練をして、就業につなげていく事業を行っている。その際、「就職」だけではなく、その先に支援者対象者が地域でどのように暮らしていくのかを視野に入れ、「本当の自立」のための伴奏型の支援を行っている。支援の過程では、簡単な仕事でも役割を作って居場所を作ることに目的を持っており、経済的自立だけでない意義を見出す。それを支える仕組みとして、「事例検討会議」や「勉強会」などを開催して、対象者にあった自立支援のあり方を慎重に検討することを繰り返している。

高齢者介護事業における事業理念でも、人や地域とのかかわりを持ちながら、地域資源を活用することを通して、高齢者を寝たきりにしない・させない、どのようにその人が地域で暮らすのかを当事者の視点から捉える「自立支援」を目指している。当事者の視点に立つには、支援対象者の生い立ち(家族構成や誕生日、結婚した時期など)などその人の生きてきた背景を詳細に聞き取り、また投薬、食事、睡眠、家の中に段差はないのかなど現状の状況や課題も把握する。これらの情報をリンクさせながら、高齢者の場合は、親族などのキーパーソンを立てて、本人もかかわりながら、「ケースカンファレンス」を行い、地域でどのように自立した生活をしていくのか、計画を立て実施していく。

「ケースカンファレンス」の例としては、キーパーソン(子ども)、本人、ドクター、看護師、リハビリ担当、介護者、ケアマネ、福祉士、家族を構成員に、長期の計画と短期の計画を立てる。長期だったら「一人で買い物に行けること」、短期だったら「一人でご飯が食べられるようになること」などの具体的項目をたてて、それが出来たかどうかをアセスメントして、再計画を作っていく、ということを繰り返す。

返して支援を行っている。

「自立支援」への理解が深いというだけでなく、それを実現するために、当事者を入れたケースカンファレンスなどを実施したり、事例検討会議を開いて支援のあり方を慎重に検討していくノウハウを持っていることが、「職業訓練支援員事業」を行う上での強みとなる。

## (2) 実施体制

事務所…川口(南部)、所沢(西部)、越谷(東部)、上尾(北部)

職業訓練支援員…川口 14 人、所沢 16 人、越谷 11 人、上尾 8 人の計 49 人

統括責任者 1 名の計 50 名

職業訓練支援員 49 名のうち、新規採用者は 40 名となっている。これは、緊急雇用創出基金事業等(9月～3月末)を利用しているため、基本的に失業者から採用している。ハローワーク、フリーペーパー、インターネットの3つの方法で職業訓練支援員の募集を行った。応募者は200人以上にのぼり、まず全体説明会を行い事業の趣旨やワーカーズコープの理念などを理解してもらい、その上で、1次、2次面接を行って合格者を決定した。

採用された40人は、ハローワークの非常勤職員だった人や精神保健福祉士、産業カウンセラーの資格を持った人なども含まれており、同事業の内容に興味を持ち、就労支援をやりたいという人が多かったという。採用された者の年齢は、20代～60代後半(最高68歳)で、年齢層の偏りはない。また、男女比もほぼ同数となっている。選考に際しては、資格を持っているかどうかよりも、同事業における職業訓練支援員として求められる資質や人柄を持ち合わせているかどうか、どのような考え方を持っているのかが重視された。

職業訓練支援員となった残りの9名は、ワーカーズコープの他の現場で働いていた者を異動のような形で、(1)で述べたような経験やノウハウを伝えるため、同事業のスタッフとした。例えば、ワーカーズコープの老人福祉介護事業のマネジメントを行っていた者や若者サポートステーション、児童館のスタッフだった者、共同総合研究所(ワーカーズコープの調査機関)や事業本部のスタッフだった者が含まれる。これら9名については、アスポート事業を始めるときに、全国的に初の取り組みなので、経験を生かして関わられる人が声をかけられ、異動が可能だった者が選ばれた。

経験を生かすという意味では、アスポート事業は上述の通り、全国的にも初めての取り組みで、何も無いところから1つずつ仕事を作っていくので、(1)で述べた支援の直接的な経験だけでなく、「労働と経営を熟知している」というワーカーズコープでの事業スタイルも非常に役立ったという。

### 3.2 アスポート事業における職業訓練支援員事業の支援枠組みとその内容

#### (1) 支援枠組み

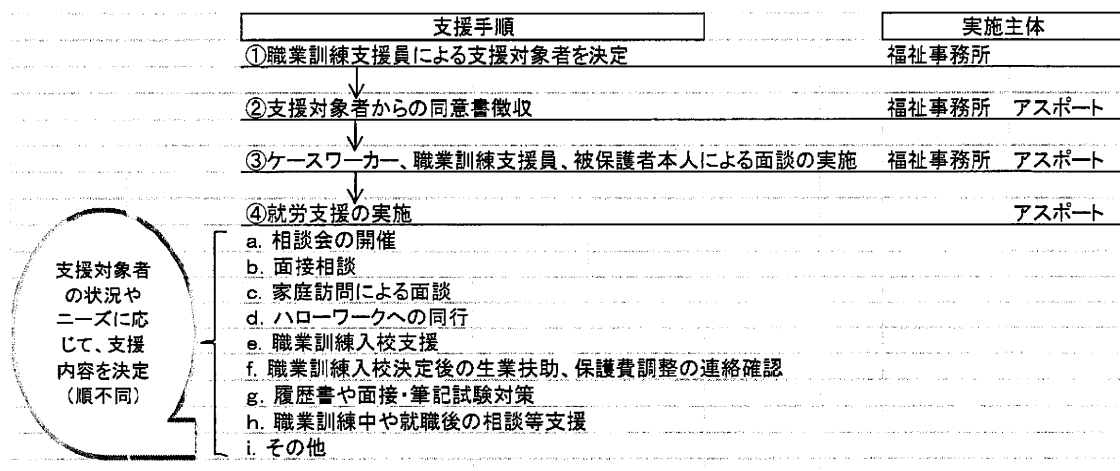
「職業訓練支援員事業」の支援の流れは、基本的には以下の図2に従って行われる。まず、①福祉事務所において、アスポートの職業訓練支援員事業による支援対象者が決定される。支援対象者が決定されると、②被保護者に支援対象者となることへの同意書を記入してもらう。同意書が徴収された段階で、③ケースワーカー、職業訓練支援員、被保護者の3者による面談が行われ、事業の趣旨などが説明される。この面談は、ケースワーカーが被保護者に対して、職業訓練支援

員を紹介するという側面がある。この 3 者による面談を終えてから、職業訓練支援員による支援が開始される。その先の支援内容は、後で詳しく述べるように、被保護者の状況やニーズに応じて、決定される。

支援対象者の選定における支援対象者の定義は、「傷病等のやむを得ない事由がないにもかかわらず、教育も受けず、就労も職業訓練もしていない50歳未満の被保護者及び保護申請者」と「福祉事務所が必要と認める者」となっている<sup>4</sup>。その上で、50歳未満の稼働能力を持つ者については、原則として全員から同意書を徴収し、アスポートに情報提供を行うよう求めている。また、「福祉事務所が必要と認めた者」であれば、50代、60代、疾病や障害がある者も対象となる。

支援効率が低い若年の稼働年齢層については包括的に支援対象とし、その他については福祉事務所の裁量を認めている。例えば、多少の傷病や障害があっても、「職業訓練支援員事業」の支援対象となっているケースも散見されるが、どの程度の者を該当者とするかについては福祉事務所の判断にゆだねられている。そのため、福祉事務所での選択の段階で対象外とされれば、支援の実施は不可能となる。一方、就労にすぐに結びつくと考えられる人は、福祉事務所の就労支援員が担当する場合もあり、「職業訓練支援員事業」の対象にならないこともあるが、その判断も福祉事務所によって異なっている。

図2 職業訓練支援員事業の支援枠組み



(聞き取り資料より筆者作成)

## (2) 職業訓練支援員事業における支援内容

### ① 支援対象者の状況やニーズに応じた支援を決定する

職業訓練支援員事業では、個別に面談をすることで、職歴、能力、就職活動の状況など就労をめぐる事情だけでなく家族構成、誕生日、野宿生活の有無なども聞き取り、支援対象者が今までどのように生きてきたのかを把握し、また今後どのように生きていきたいのかを探ることから始める。こ

<sup>4</sup> 県が事業説明を行う際に使っている支援対象者の人数 2400 人については、母子家庭(3468 世帯)及びその他世帯(7431 世帯)のうち、①現在、稼働していない、②年齢が20代から40代である、という条件設定の上で、福祉事務所ごとの対象者数を推計している。この推計値の合計が、全県で 3000 世帯、さいたま市を除くと 2400 世帯となっている。そのため、この推計値の定義と実際に「職業訓練支援員事業」の支援対象者となる者の間には、若干のズレがある。