

2008 年度
援護福祉協働事業研究会
まとめ

2009年3月25日
援護福祉協働事業研究会

2008 年度 援護福祉協働事業研究会 まとめ

もくじ

はじめに	2
第1章 「援護福祉」とはなにか	
I. 「援護福祉事業」実施の背景	5
II. 社会的包摂に向けた政策	6
むすび—社会的包摂という視点—	9
第2章 大阪における「援護福祉協働事業」の構想	
I. 多重債務問題と生活資金ローン	10
II. 生活寮（シェルター）構想	21
III. 「刑余者」支援事業の創設	28
IV. 働くことを学ぶ会社の創設	37
おわりに	44

はじめに

1. 「援護福祉」の必要性

今日の社会状況は、社会的に困難を抱えた人が増加し、その人権が脅かされる状況になっている。

第1には、「新たな貧困」の進行である。規制緩和による労働法の改正による、派遣労働の拡大や契約社員の増大などにより、労働者の中で非正規雇用が3分の1を超えている。このような中で、働いても収入が少なく生活ができないといった「ワーキングプア」の問題や、契約派遣期間を満了せずに打ち切る「派遣切り」などの問題が大きくなっている。

第2は、「孤独や孤立、排除や摩擦」の進行である。例えば、2007年までの10年連続で、自殺者が3万人を超えており、その背景には、健康問題や経済・生活問題、家庭問題や勤務問題などが複雑に絡み合っている。それを誰にも相談できずに、解決を困難にしている実態がある。

これらの社会状況に対して、これまでの社会福祉は、「貧困」や「障がい」といった「状態」に軸をおいた施策を進めてきたが、今後は、「孤立」や「排除」といった「関係」に軸をおいた、新しい領域としての社会福祉が必要になっている。それは、「今日的な『つながり』の再構築をはかり、全ての人々を孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、社会の構成員として包み支え合う（ソーシャルインクルージョン）社会福祉の実現」である（「社会的援護を必要とする人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書（2000年12月8日／厚生労働省）」）。

この社会福祉を実現するための基本的な考え方として、同報告書では、次の4点があげられている。第1には、様々な制度や機関、団体の連携やつながりを築くことによって、「公」だけではない、「民」だけでもない、新たな「公」を創造していくこと。第2には、「孤独や孤立」「排除や摩擦」に対しては、金銭やサービスの供給だけではなく、情報提供や問題の発見・把握、相談体制を重視することから、「社会的つながり」を確立すること。第3には、「問題の発見・相談」は、必ず何らかの制度や取り組みに結びつけ、問題解決につながるプロセスを重視すること。第4に、個人の自由の尊重と、社会共同による基本的人権に基づいたセーフティネットの確保を図ること、である。

これを受けて、私たちは「社会的援護を必要とする人たちへの支援事業」（ここでは、これを「援護福祉」と言う）に取り組むことが必要であると考えており、この「援護福祉」を「人権」の観点から捉えて取り組んでいくことが求められている。

2. 「援護福祉」に協働体で取り組む

この「援護福祉」を「人権」の観点から取り組むために、社会福祉法人大阪府総合福祉協会（以下、「大阪府総合福祉協会」という）と財団法人大阪府人権協会（以下、「大阪府人権協会」という）とが協働してこの事業を担っていくことについての検討に着手した。それは、社会福祉の法人と人権の公益法人とが協働することで、既存の事業や取り組みを再編・強化し、「問題の発見・把握」から「問題の解決につなげる」という「一貫した総合的な取り組み」ができるようにするためである。この協働によって、それぞれの法人の「強さ」と「弱さ」を補強し、相乗効果を生み出すことで、付加価値を

高めることが必要である。これによって、社会から評価される取り組みをめざすことが求められている。

一例をあげると、これまで大阪府総合福祉協会では、2002年8月施行の「ホームレス自立支援等特別措置法」によりホームレスの自立支援の取り組みが開始されたことを受けて、「野宿生活者巡回相談事業」を社会福祉事業として取り組んできた。また、大阪府人権協会では、2002年4月から人権相談事業や総合生活相談事業、進路選択支援事業、地域就労支援事業が市町村に対する補助事業として創設される中で、相談員の要請講座等の実施や相談機関のネットワークづくり等に取り組んできた。

「援護福祉協働事業」の取り組みは、2つの法人が協働する取り組みとして、またそれぞれが培ってきたネットワークの力をさらに広げていくことによって、こうした取り組みを発展させていこうとするものである。

3. 「援護福祉」を進める「援護システム」の構築

この間取り組まれてきた相談や自立支援事業等を通じて明らかになってきたこととして、「援護福祉」に取り組むための共通の課題として、「援護システム」とも言えるものを作る必要があると考えている。この「援護システム」には、次の4つの柱が必要であると考えられる。

(1) 「生活再建支援センター（仮称）」の設置・運営

まず何よりも、相談等の中から、孤立や排除の中での生活困難といった「問題を発見」することが求められることから、その受け皿となる総合的な「ワンストップの相談窓口（相談機能）」が必要である。そして、「発見した問題」の解決のために、ネットワークの中心として様々な制度や取り組み・機関につなげていくためのコーディネーター役を担う「生活再建支援センター（仮称）」が必要である。

(2) 「生活寮（シェルター）」の設置・運営

DVや高齢者虐待、ホームレス等に対する支援を行う場合も含めて、生活再建に最初に必要になってくるのは「住む場所」の確保であり、これに向けた支援として、緊急の一時避難場所（シェルター）を含めた「生活寮」が不可欠である。

(3) 「生活資金ローン（仮称）」の創設

また、生活再建のためには、当座の生活を営むための生活資金が必要である。それを低利で融資するとともに、その返済も含めて生計を建てられるように支援するための「生活資金ローン（仮称）」が必要である。

(4) 「働くことを学ぶ会社」の構想と設立

そして、こうした自立支援の「出口」は、やはり就労と言えるが、ホームレスや「引きこもり」、ニートの人たちに見られるように、孤立や排除によって「働きたくても働けなかった」人は、多くの場合、すぐに仕事の斡旋で就労できるとは限らない。したがって、働くための生活リズムや健康の回復、自尊感情や人との人間関係づくりなどを進めて、就労への準備とする、いわゆる中間労働市場として

の「働くことを学ぶ場」づくりが必要である。

4. 「援護福祉協働事業研究会」の目的

以上のことから、「援護福祉」を「人権」の観点から捉え、大阪府総合福祉協会と大阪府人権協会等の協働による、社会事業としての「援護システム」を構築するため、「援護福祉協働事業研究会」を設置し、研究を進めていく。

この研究会では、当面、重点的に取り組む課題として4つの課題を取り上げ、部会を設置して、必要とされるシステムの検討を行なっていく。

- (1) 多重債務者支援（生活資金ローン）部会
- (2) 生活寮（シェルター）部会
- (3) 「刑余者」支援部会
- (4) 働くことを学ぶ会社（LLP）部会

「2008年度援護福祉協働事業研究会まとめ」は、これまでの「援護福祉協働事業研究会」での検討を踏まえ、検討の到達点と課題を明らかにすることで、「援護システム」づくりにむけた検討をさらに具体化していくために取りまとめたものである。

第1章 「援護福祉」とはなにか？

I. 「援護福祉事業」実施の背景

1. 「社会的困難を抱えている人びと」とは誰か？

2000年12月に厚生省社会・援護局から発表された『社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方検討会報告書』は、現代日本においてさまざまな社会的困難を抱える人々（＝社会的援護を要する人々）の存在を浮き彫りにした。それは、リストラによる失業、倒産などによる貧困化、多重債務、ホームレスの問題の深刻化を指摘するとともに、合わせて、「心身の障害・不安」（社会的ストレス問題、アルコール依存、等）、「社会的排除や摩擦」（路上死、中国残留孤児、外国人の排除や摩擦、等）、「社会的孤立や孤独」（孤独死、自殺、家庭内の虐待・暴力、等）の問題として整理された。今日では、これらに加えて、ひきこもりや不安定で低賃金な雇用に就かざるを得ない若者たちの問題、生きるためにあえて軽犯罪を犯す「刑余者」の問題等も登場してきている。

これらの問題は、一方における雇用の不安定化にともなう貧困の深刻化と、他方における社会とのつながりの希薄化・断絶として、またその両者が複合的に絡み合った問題として把握することが可能である。そして、これらは、今日では、一言でいえば「(広義の) 社会的排除」として論じられるようになった。

2. 現代の経済・社会の変容と社会的排除

こうした問題の広がりや深刻化の背後には、現代日本の経済社会の構造的な変容がある。一つは、グローバル化の進展とそれに対する政府の新自由主義的な政策対応、すなわち、むき出しの競争原理と能力主義、自己責任の追求である。これは、最低賃金の低さや労働者派遣法の改正にみられるように、若者を中心に多くのワーキング・プアを生み出すこととなった。また、発展途上国をも巻き込んだグローバルな国際競争は、国内の零細な製造業自営業者を倒産へと追い込んでいった。

他方、個人の抱えるリスクを社会連帯と国家の責任において解決するものとして登場してきた福祉国家は、保険原理を軸として国民生活の安定に寄与するとともに国内需要の喚起にも大きく貢献してきた。しかし、この体制がつくり出した豊かな社会の中で、人々はもはや家族、地域社会に頼ることなく生きていくことが可能となり、社会の個人化が進行した。また、この仕組みと企業社会が依拠してきたそれまでの男性稼ぎ手モデルは、女性の社会参加の高まりとともに見直しを迫られ、これまでの男性世帯主を軸とした家族モデルは揺らいでいる。これもまた、社会の個人化を促す大きな要因となった。そして企業も、それまで企業内の福利と訓練制度などによってつくり上げてきた企業社会を解体し、「自己責任の原則」によって社員自らによる生活防衛と能力開発を求めるようになった。こうした中で、何らかの困難に遭遇した人々は、以前にも増して強く自分の力によるその解決を求められるようになった。

このように、経済とりわけ雇用を取り巻く環境変化と社会の個人化の二つを主な要因として、しかもそれらが同時に重なって生じた場合、人々は一挙に貧困と社会的排除へと追いやられていくことになる。また、現代の日本においては、依然として家族を前提とした社会政策が主流であることから、こうした新たな問題への政府による支援はほとんど期待できないままである。

たとえば、失業や倒産に直面した人あるいは長きにわたって低賃金のままに据え置かれた非正規雇用者は、生活を乗り切るため借金を重ね、それが重圧となってうつ病やアルコール依存に陥るかもしれない。さらに、これらは離婚を招くこともあるだろう。さらに、支えてくれる両親や友人がいなかったり、病気などが重なると、社会との関係は断ち切られてしまうことになる。

すべての人がこうした道を歩むわけでは決してないが、複合的な要因が重なると、もはや彼／彼女は自分たちが暮らしていた社会に居場所を見つけることができなくなる。いわば社会のメインストリーム（「主流派」）からの「引きはがし」が生じるのである。

他方、近年の若者たちの「ひきこもり」や、派遣労働にしか就けないでいる状況をみると、仮に家族がいるとしても社会とのかかわりは極めて希薄なままである。とくに、今日大きな社会問題となっている派遣労働者は職場を転々と変わり、そうでない場合でも職場の中では「モノ」扱いされていることから、社会へのつながりは「中途半端な接合」でしかない。彼らの中には、日々仕事を通して人との関係が希薄であるためうつ病などを患う人が増えていると言われる。また、「派遣切り」が社会問題として騒がれている割に当事者たちの声が決して大きくならないのは、彼らにとっては短期で仕事を替わる不安定さは以前から続いていた日常となっているからだとも言われる。すなわち、社会のメインストリームにおける個人と家族・企業・社会の強いつながりを体験してこなかった彼らにしてみれば、「中途半端な接合」が定常状態あるいは彼らの常識なのだ。そして、このことは、今日のホームレス生活者や単身高齢生活保護受給者の多数を形成している元日雇労働者においてもみることができる。

このように、「引きはがし」や「中途半端な接合」というものは、まさに日本における社会的排除を生んでいるとみてよいだろう。しかも、このような形で排除された人びとは特定の人びとでしかないとしても、多くの人々がそうなる可能性が現代日本の経済社会の変容とともに、高まっているのである。

II. 社会的包摂に向けた政策

1. どのような政策が求められているのか？

では、こうした社会的排除に対して、それを予防し克服する政策とは何だろうか。すでに1990年代から議論を重ねてきた欧州諸国での議論を総括すると、以下のようなになるだろう。

1つは、普遍的で予防的な政策の構築である。稼働能力のある人びとに対する能力開発支援と就労機会を提供しようというフル就業政策、就労・非就労に関わらず所得が一定以下の水準に低下した場合の最低限所得と住宅の保障、そして普遍的医療政策がある。とくに、就労は、単に自らの生活を支えるための資源を確保するための手段であるだけでなく、人々との豊かな関係を取り結び社会的承認を得るための、したがってまた、自尊心を確保するための不可欠な手段でもある。また、最低限所得と住宅の保障は、現代のリスクの多い社会ではだれもが貧困に陥る可能性があることから実施される

べきもので、人々の生命を維持するだけでなく「尊厳ある生」を確保するための一定の水準が求められている。普遍的医療制度は、保険加入者による拠出を原則としつつも、保険料納付能力を持たない者に対しては、最低限所得保障と同様の考え方にもとづいて政府が代わって保険料を納付することで、文字通りの国民皆保険を実現するものである。

もう1つは、これらと併せて、特に、深刻な社会的困難に直面し社会との関係が弱まっている人々に対しては、社会参入支援と能力開発支援が用意され、個別的な支援が展開されている。ただし、この場合に留意されていることは、当事者が自身のことを考える時間を確保すること（支援者からみれば待つこと）、彼らが自ら選択する道を尊重すること、支援者は信頼関係の構築と付添いの活動によって彼らが直面している困難な諸問題をともに解決するとともに、社会参加に向けた自らの取り組みに対しても調整役として接することなどが示されている。そしてまた、こうした取り組みのほとんどは、臨機応変に対応することが求められることから、行政ではなく非営利でボランタリーな民間組織によって担われている。

日本においても、2000年12月に出された先の「報告書」は、これとほぼ同様の問題解決への道筋を示した。まず、当事者への情報提供、問題の早期把握、相談体制の重視、第2に問題解決につなげるプロセスの重視、第3に個人の自由の尊重と最低限の衣食住の確保といった基本的人権にもとづいたセーフティネット、最後に実施主体については住民の幅広い参画を得て「新しい公」を創造することである。

2. 「援護福祉」という考え方の提起とその実践

競争、能力主義そして自己責任が幅を利かすこの日本社会では、たとえ社会的困難に直面する人びとが増えつつあるとしても、その人々を支える抜本的な仕組みづくりは、政府の側からは提起されてこなかった。また、2000年12月の「報告書」は、各自治体の地域福祉計画の中で、この報告書が提起した問題と解決策が盛り込まれることを期待したが、大阪府・大阪市などの一部の自治体を除けば、これの具体化に向けた取り組みには至っていない。

では、社会的包摂に向けた政策は、日本ではどのような状況にあるのだろうか。この点を概観しておきたい。最低限所得保障については、生活保護制度がそれを担うものとして位置付けられるが、これまで政府と自治体窓口における排他的対応によって、多くの貧困者が門戸を閉ざされてきた。実際、いく人かの研究者の推計によれば、生活保護制度による貧困者の捕捉率は2割程度にすぎないと言われている（ただし、雇用環境の急激な悪化にともなって生活保護受給は2009年1月には116万8000世帯と過去最多となり、今後もさらに増えるものと予想されている。『朝日新聞』2009年3月8日）。しかし、資産調査をベースとする日本の生活保護の支給方法では、貧困を予防する機能はそこには内包されておらず、2005年4月から開始された就労自立支援策においても、一部の先進自治体を除けば、支援方法が未確立で、当事者に就労意欲を求めるだけで終わっているところが多い。その意味では、最低限所得保障である生活保護制度の改革論議が沸き起こっているのも当然と言えるだろう。また、これと関連して、生活困窮に追われる中で、返せるあてもなく多重債務を重ねるケースも増えている。この多重債務をひとまず解決し、生活の安定に向けた道筋を示しうるような支援もまた、緊急に必要なとなっている。

他方、住宅保障については、最近の「派遣切り」問題にともなって、派遣会社の借り上げ住宅を追われ居場所を失くした人たちの問題が脚光を浴び、一部自治体が急きょ公営住宅を提供するなどの対応をしている。しかし、このことも含めて日本には政策課題としての居住保障という観点は弱かったし、近年一層弱まっている。この政策が大きく転換することはない現状を考えれば、ホームレス生活者はもちろん、今後こうした若者、「ネットカフェ難民」、「刑余者」、DVから逃れた母子などがひとまず身を寄せる一時宿泊施設（シェルター）を、民間の力でもって増やしていくことは重要である。

次に、就労支援であるが、大阪府と府内各自治体が2000年から開始した地域就労支援事業は、就労への意欲を持ちながらもそれを実現することができなかった人々に対して、さまざまな困難の解決とともに就職への道をつける事業を行い、大きな成果を収めてきた。しかし、大阪府が2008年8月からこの事業を廃止し「総合相談事業交付金」事業の一部としたことは、今後も増えると予想される就職困難者問題にとっては大きな痛手となるだろう。ましてや、国民生活審議会が、2008年4月に、「就職困難者について、厚生労働省において、よりきめ細かい実態把握を行うとともに、一人別のチーム支援体制について、就職困難者の属性に応じた支援チーム（労働・福祉分野の行政及びNPO等の民間団体で構成）を着実に整備する取組を進める必要がある」（『消費者・生活者を主役とした行政への転換に向けて（意見）』）と提起したことを考えれば、なおさら大阪府の判断の是非が問われるところである。いずれにしろ、こうした状況下において、あらためて、様々な就労支援の取り組みの広がりをつくっていく必要性を強調しておきたい。なお、この場合留意すべきは、民間企業の多くが能力主義的な価値判断にもとづいて、一方で高い能力を持った人材を求め、他方で能力を問うことなく低賃金で使い勝手の良い労働力を求める社会にあって、就職困難者を対象とする就労支援は、どのような価値をそこに対置するのかという根本問題もまた問われているという点である。それは、確かに質の高い仕事とその能力を支える仕組みを追求すべきであるが、他方で「仕事は社会とのつながりの重要な手段である」という視点から「ひとまず安心して働ける場を確保する」ということも重要だろう。

最後に、社会とのつながりが弱まっているあるいは欠如してしまった人びとに対して、どのような社会とのつながり目を提供できるのかが問われている。すでに述べたように、欧州各国では、民間NPOが中心となってその活動を行ってきた。日本においても、障がい者、ホームレス生活者、若年者、母子などを対象とした民間での取り組みが徐々に広がりつつある。しかし、「刑余者」についてはようやく新たな取り組みが始まったばかりである。これらの人びとの社会的包摂への取り組みは、社会の側の偏見も強く困難を極めるが、その分、包摂社会をつくるという観点からみれば、大きな意義があると言える。

いずれにしろ、最低限所得保障と居住保障、就労支援、そして個別的な相談を軸にした福祉サービスが、今日の日本では求められている。これらについて、政府や自治体の対応策を求めていくことも重要であるが、いま目の前にあるこれらの問題に対しては、実のところ民間の方が多くのノウハウを持っていると言ってよいだろう。したがって、既存の制度と民間レベルで蓄積されてきたノウハウと資源を活用するとともに、新たにノウハウを蓄積・創造することで、これらの社会的困難を抱える人々（＝社会的援護を要する人々）の社会的包摂への道が開けるだろう。「援護福祉」とは、まさにこうした取り組みとして位置づけることができるのである。

むすび—社会的包摂という視点—

社会的排除とは、一般に2000年の「報告書」が使っているように、日常生活のなかで他者や社会集団から拒絶・忌避される関係を意味する。しかし、フランスそして欧州に起源を持つ現代の社会的排除の議論は、さらに広い観点で現代社会に特有の社会問題をとらえることを提起したものである。欧州におけるそれらの議論の特徴を、A. S. バラとF. ラペールは、次のようにまとめた。

第1は、排除には、「貧困（経済的な次元）」、「さまざまな社会的つながりの欠如（社会的な次元）」そして「政治へのアクセスの欠如（政治的な次元）」があり、それらが組み合わさっていること、同時に個人の潜在的な能力がこれらの要因によって押しとどめられ、リスクにさらされていることを問題として捉える。第2は、失業と雇用の不安定さは、所得の問題だけでなく社会的承認など社会とのつながりに関わるため排除アプローチの核心にあると考えられている。第3の特徴として、基本的権利（雇用、住宅、医療、教育など）へのアクセスとそれらの権利の質の重要性を指摘している。第4には、排除は結果であるとともに、長期にわたるプロセスであるとし、その克服には時間と資源を要すると考えている。

したがって、それを克服する社会的包摂は、個人の生きる力を問題にするが、経済的な能力だけに限定せず、社会とのつながりをつくる力や政治への積極的な関心を高めることまで含めている。また、その前提として基本的な権利の保障を問う。そして、社会的包摂には、時間がかかることも留意すべきである。こうした政策の実施については、社会にそして政府に責任があるとされた。

こうした観点に立って日本における社会的困難を抱えた人びとの包摂を考えた時、多くの課題があることがわかる。とりわけ、政府の対応の遅れは、如何ともしがたいものがある。しかし、ひとまず、この大阪の地で社会福祉法人大阪府総合福祉協会と財団法人大阪府人権協会が長年培ってきた資源やノウハウを活用して実施できる事業に限定して、「援護福祉」を展開していくことは可能だろう。そういうものとして、次の第2章では、「多重債務問題と生活資金ローン」、「生活寮（シェルター）構想」「刑余者支援事業の創設」、「働くことを学ぶ会社の創設」の4つを、具体的事業として提案していく。

第2章 大阪における「援護福祉協働事業」の構想

I. 多重債務問題と生活資金ローン

1. 多重債務問題に取り組む必要性

(1) 多重債務とは何か？

①多重債務問題は大きな社会問題である。

今日、多重債務問題は、格差社会における生活苦を理由とした「貧困」の問題として、大きな社会問題になっている。特に労働における規制緩和は、非正規雇用の増大を生み、働いても生活できないという状態を生み出している。このような中で、雇用保険や生活保護などのこれまでのセーフティーネットが功を奏しない状況を作りだして、生活のために「借金」に頼らなければならない状況を生み出している。多重債務問題は、これまで一般的に考えられていたように、単にギャンブルなどの遊興のために借金をするという例は少なく、むしろ、生活のために借金をせざるをえないという、今日の社会状況を反映した問題である。

②多重債務問題は深刻な人権問題である。

多重債務問題は、社会的に弱い立場の人が、蓄えをもてなくて借金に頼らざるをえない状況の中で、借金を重ねてしまう問題である。そして、この多重債務問題が原因となって、住居喪失（ホームレス・野宿者問題）や自殺問題、ワーキングプアなど、現代の社会問題につながっているという、極めて深刻な人権問題であり、新たな社会福祉課題である。

③多重債務問題は誰にでも起こりうる問題である。

これまでの終身雇用制や年功序列型賃金という、「日本型雇用慣行」と言える制度の中で、住宅ローンなどの借金をしながらそれを計画的に返済していくという、「借金があつてあたり前」の生活スタイルがあつた。これに対して、昨今の経済状況の変化と雇用にかかわる制度の変化は、その計画を崩壊させ、リストラや倒産、事業の行き詰まりなどによって、急に収入が減少したり、収入がなくなったりといった状況を生み出している。このような中で、借金が返済できなくなって、他の借金に頼らざるをえなくなり、多重債務に陥っていくということが特徴であり、現在の多重債務問題は、「誰にでも起こりうる」生活苦の問題として捉える必要がある。

(2) 多重債務問題への取り組み

①国の施策としては、「貸金業法」等の改正（2006年12月20日公布）とともに、「多重債務者対策本部」を設置し（2006年12月22日）、「多重債務問題改善プログラム」を策定した（2007年4月）。そこでは、「4つの重点施策」として、次の課題が取り組まれている。

ア. 丁寧に事情を聞いてアドバイスを行なう相談窓口の整備・強化

イ. 借りられなくなった人に対する「顔の見えるセーフティーネット貸付け」の提供

ウ. 多重債務者発生予防のための金融経済教育の強化

エ. ヤミ金の撲滅に向けた取締りの強化

②大阪府においても、「大阪府多重債務者対策協議会」を設置し（2007年8月）、この重点施策を柱に取り組みを進めている。その主な内容は、次のとおりである。

ア. 相談に来た多重債務者に対する司法専門家や関係行政機関による債務整理相談の実施

イ. 大阪府社会福祉協議会による生活福祉資金等のセーフティネット貸付の実施

ウ. 学校における多重債務者発生予防のための金融経済教育の実施

エ. ヤミ金融業者の取締り強化やヤミ金融被害者からの相談への対応

(3) 取り組みの課題

しかし、大阪府においてこうした取り組みが進められつつある中でも、現状として、次のような課題が指摘される。

①多重債務者を発見し、相談につないでいく取り組みが不足している。

②多重債務者の相談が債務整理にとどまり、生活再建の支援までに至っていない。

③生活福祉資金等の「セーフティネット貸付」は、相談件数に対して貸し付けた数は低く、貸し付けた場合でも貸し倒れ率が高い。また、対象者が低所得の生活困窮者に限定されている。

④貸付後の生活再建に向けたアフターフォローを実施している支援機関が少ない。

このようなことから、相談を通じて困難な多重債務者を発見し、多重債務に至った背景も含めた相談を行い、債務整理の相談につなげるとともに、債務の整理にとどまらず、生活を支援するための生活再建資金の貸付があり、生活相談と就労支援とを結びつけた生活再建のための支援が必要である。

多重債務問題は、単なる低収入や遊興費が原因ではなく、収入の減少からくる誰もが陥る可能性がある問題として捉え、「予防としての福祉」や「生活を再建する福祉」など、社会福祉が担うべき新たな領域としての社会福祉の課題として取り組む必要がある。

2. 多重債務等の現状

(1) 多重債務者の現状

全国の消費者金融利用者 1,400 万人のうち、多重債務者は約 122 万人であり、大阪府における多重債務者は約 12 万人（府人口の 70 人に 1 人）と推測される（2008 年 2 月、金融庁）。

多重債務に陥った借入れのきっかけを見ると、「収入の減少」が 25.6%、「低収入」が 20.0%で、「物品購入」14.2%や「ギャンブル費」13.0%を超えており、生活苦によるものが主な原因となっていることがわかる（2006 年、国民生活センター）。

また、借入れをした時の年収も、低収入のみでなく比較的高収入の人もおり、高収入・低収入にかかわらず多重債務に陥っている。このことから、誰もが多重債務に陥る可能性があると言える。

(2) 多重債務にかかわる現状

多重債務の状態は脱却したが、その後も生活に困窮し、お金が必要であるにもかかわらず、ブラックリストや債務整理等の影響で通常の貸金を利用できない人々が、推計によると、大阪府では 14,517 人（大阪府人口約 600 人に 1 人）となっている（2005 年版、最高裁判所公表資料）。

<資料> 自己破産申請数および小規模個人再生・給与所得者等再生申立件数

	人口	ブラックリスト 推計	自己破産者数	小規模 個人再生	給与所得者等 再生
全国	127,757,000人	210,342人	184,294人	21,218人	4,830人
大阪府(人口割 推計)	8,817,166人	14,517人	12,719人	1,464人	333人

参考として、大阪府生活福祉資金の取り扱い件数のおよそ9割が貸付には至っておらず、既存の生活福祉資金制度から漏れ落ちている人々の現状がある。生活困窮のニーズに適応しきれていない生活福祉資金の問題が考えられる。

<資料> 2007(平成19)年度大阪府社会福祉協議会実績より抜粋

	取扱件数	申込	貸付	対取扱件数	対申込数
生活福祉資金	10,985	1,247	1,236	11.3	99.1
離職者支援資金	2,519	520	486	19.3	93.5
小口生活資金	1,901	401	379	19.9	94.5
長期生活支援資金	88	45	19	21.6	42.2
要保護長期生活支援資金	13	29	13	100.0	44.8

(3) モデル相談会における相談者の状況

人権地域協議会等と大阪府人権協会とが協力して、モデル的に多重債務にかかわる相談会を3地区で実施した。その結果は次のとおりである。

	西成人権文化センター	八尾市立桂人権 コミュニティーセンター	大阪人権センター
主催	大阪市西成人権協会	大阪府人権協会 八尾市人権かつら地域協議会	大阪府人権協会
日時	2008年9月26日 13:00~17:00	2008年10月16日 13:30~16:30	2008年10月17日 13:30~16:30
相談方法	来訪相談(予約制)	来訪相談(予約制)	来訪相談(予約制) 電話相談
相談体制	弁護士(1名) 相談員(1名)	司法書士(1名) 相談員(1名)	司法書士(2名) 相談員(2名)
相談実績	多重債務相談 4件 その他生活相談 2件	多重債務相談 3件	多重債務相談 (面談) 2件 (電話) 1件

多重債務相談会から見てきた多重債務の現状と課題は次のとおりである。

- ①生活費のためや身代わりなどによる借金の実態がある。
- ②いくつもの借入れが重なって、多額の借金になっている実態がある。
- ③生活保護を受給している人からの債務相談がある。
- ④少額の借金でも、生活保護などの生活状況から返済が困難になっている実態がある。
- ⑤借金・多重債務の相談には、弁護士や司法書士などとの協力による専門相談が必要になる。
- ⑥その後の継続した支援のためにも、まず地域における相談で問題を受けとめて、次に借金・多重債務に関する専門相談に誘導することが必要である。
- ⑦家計管理の支援を地域で進めることが、多重債務の整理多重債務に陥る危険を回避できる。
- ⑧借金・多重債務という課題に限定した方が、相談者にとって相談しやすいという面がある。

3. 多重債務者支援事業の必要性

(1) 支援の対象者とは？

多重債務者支援事業は、借金・多重債務に陥っている人を発見し、そこから脱却して生活再建を果たそうとしている人に対して、状況に応じた既存制度の活用や債務整理等を実施したうえで、貸金・融資等を行い、生活再建を支援するための事業として実施する。対象者としては、次の人を想定する。

- ①生活再建の意思があり、多重債務により、生活に困窮している人々
- ②生活再建の意思があり、多重債務状態を脱却後も生活に困窮し、お金が必要な人々

(2) 多重債務者支援事業の必要課題

多重債務者支援事業を実施する上で必要になる課題は、次のとおりである。

①「対象者の発見」：【地域と公的機関に広がるネットワーク】

多重債務者は、「借金は恥」との思いから相談に訪れにくく、課題を抱える人々の発見が難しいという課題がある。したがって、多重債務にかかわる課題を抱える人々を発見するための取り組みを行なう。

- ア. 一般・日常生活相談からの発見体制を整備する。
- イ. 公共料金納付状況等の公的機関との連携による発見体制を整備する。
- ウ. 大阪府社会福祉協議会融資など既存制度から漏れ落ちた人々の発見体制をつくる。

②相談・カウンセリング：【福祉や法曹専門家とのネットワーク】

多重債務の相談は、債務状況だけでなく生活状況も聴き、債務を整理するとともに、そこからの生活再建が課題である。

- ア. 福祉制度や債務整理などの専門知識を得る。
- イ. 弁護士・司法書士等による専門相談および債務整理への誘導體制をつくる。

③既存制度の活用促進：【身元保証人制度の確立】

ア. 既存制度を利用できるための支援体制(保証人問題など)をつくる。

④貸金・融資：【個々の状況に応じた融資体制】

生活の再建を進めるために、対象者の債務状況に応じたセーフティネットとなる「生活再建ローン」が必要である。

- ア. 生活福祉資金融資：生活困窮者に社会福祉事業として資金を融資する。
- イ. 生活再建融資：生活再建に必要な資金を公益事業として融資する。
- ウ. スイッチローン：生活再建に向けた債務整理の資金を融資する。

⑤回収・アフターフォロー：【再発防止のための見守り機能】

「生活再建ローン」を活用した生活再建のためには、債権回収をきっちりやることと、家計管理をはじめとした生活支援や就労支援とが課題となり、それに向けた取り組みを行なう。

- ア. 就労・生活支援を行う。
- イ. 経済金融教育を行う。

(3) 「援護福祉協働体」の強みと弱み

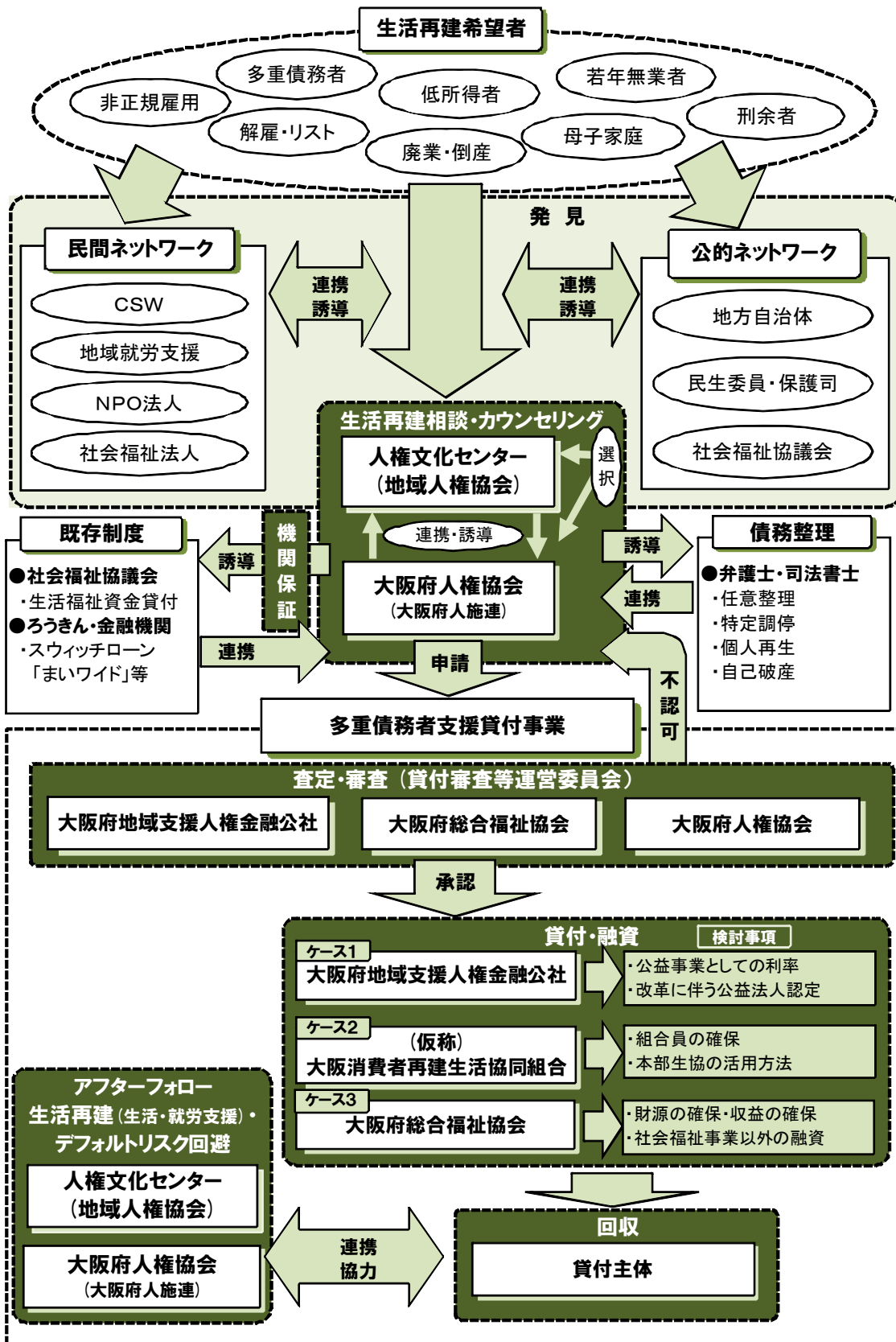
上記の課題の具体化と関わって、多重債務者支援事業の実施主体となる「援護福祉協働事業体」構

想の中核を担うべき、大阪府人権協会と大阪府総合福祉協会等の「強み」と「弱み」を整理すると下表のようになる。

	強み	弱み
① 対象者の発見 多重債務者支援事業	○大阪府下全市町村に広がる府人権協会と地域人権協会が持つ相談ネットワークがある。 ○生活相談だけでなく、地域就労支援事業の相談ネットワークがある。 ○公的機関と築き上げたネットワークがある。	×公共料金等の「生活のお金」に関する公的機関との情報共有体制が未整備である。 ×既存制度から漏れ落ちた人々の情報共有体制が未整備である。
② カウンセリング 相談・	○生活福祉に精通した相談体制がある。 ○相談者の希望に合わせた相談体制がある（お金の話は「生活圏」でも「生活圏以外」でも）。 ○総合福祉協会のホームレス相談における多重債務者支援の経験がある。	×法曹関係専門家との連携体制が不十分である。 ×債務整理等の多重債務に関する予備知識が不足している。
③ 既存制度 活用促進	○公益法人、社会福祉法人などのネットワーク力がある。 ○公的制度にとどまらない民間支援とのネットワーク力がある。	×制度から漏れ落ちた人々の原因への支援不足がある（保証人問題など）。
④ 貸金・融資	○社会福祉法人・公益法人の協働事業体としての多様なメニューの確立の可能性がある。 ○金融公社の融資査定・審査の経験がある。	×通常貸付（年利7.5%～）を行う主体が存在しない。 ×個人融資に向けた与信力審査の経験が不足している。 ×融資・貸付資金の調達方法がない。
⑤ アフターフォロー 回収・	○地域人権協会の持つ、「地域」での見守り機能がある。 ○地域就労支援事業および就労支援 LLP による、「仕事」を通じた見守り機能がある。 ○A ーワーク創造館の「学び」の機能がある。 ○援護福祉協働体の「住まい」の提供機能がある。	×各種事業の連携体制の構築が必要である。

4. 多重債務者支援事業設立に向けた具体的な取組み

(1) 想定される事業フロー図



(2) 各領域の取り組みと想定される任務分担

多重債務者支援のためには、その発見から相談、債務整理、生活資金、就労相談などを経て、生活再建までの体系をつくることが課題である。

①「対象者の発見」領域：【大阪府人権協会】

ア．大阪府人権協会を中心とした地域人権協会のネットワークを活用した発見体制の構築

○人権・生活相談や地域就労支援における債務状況の把握

借金の金額・借入先・収支状況・きっかけ・他制度の利用状況等の項目を追加し、人権・生活相談や地域就労支援事業などの既存の相談事業の強化により発見を図る。

○地域人権文化センター・隣保館や市町村等における借金問題出張相談会の開催

借金・多重債務問題を明確にした、定期的な大阪府人権協会および地域人権協会、専門家等による借金問題相談会を各地域で開催し、発見を図る。

イ．関係機関や公的機関との連携による発見体制の構築

○既存支援団体との連携による多重債務を抱える人々への広報・周知体制の整備

ネットカフェや簡易宿所、個室ビデオ店等への巡回相談等を実施しているNPOチャレンジネットおおさか、NPO釜ヶ崎支援機構等と協力し、潜在的な対象者を発見する。

○公的機関との情報共有体制の構築

多重債務者の99%が公的料金を滞納しているとも言われ、公共料金や学校諸費、公営住宅家賃等の滞納状況や大阪府社会福祉協議会の生活福祉資金貸付事業等が利用できなかった人たちを把握するため、行政各部署や関係機関と協働で「生活再建連絡会(仮称)」等を設置するなど連携を強化し、その発見を図る。

②相談・カウンセリング領域：【大阪府人権協会・総合福祉協会】

ア．債務整理および既存制度活用への誘導を意識した相談体制の構築

○生活・就労支援など総合的な相談の実施

債務に関するだけでなく、住居などの生活相談や仕事に関わる地域就労支援など総合的な相談を実施し、既存制度等の活用を図る。

○「機関保証人制度」および「保証人バンク」の検討

既存の融資制度や民間の融資制度の利用促進のために、関係機関と協力し、「機関保証人制度」や「保証人バンク」の設置を図る。

○理念に賛同する法曹関係者との協力体制の構築

複数の債務を整理し、過払い金の返還や返済額を最小限に抑えるなど、多重債務状態からの再スタートでは、まず債務整理が重要である。また、債務整理への支援と同時に、多重債務に陥らない生活の再建に向けた継続した相談、支援が必要となる。そのため、理念に賛同し、継続した相談との連携をはかる司法書士や弁護士などとの協力体制を作る必要がある。

また、債務整理にかかる費用は、資産のない人で手数料が3～4万円、成功報酬が20～30万円、過払い請求等の場合はその金額の30%程度を料金として徴収することもあり、債務整理費用は比較的高額である。そのため、理念に賛同し、比較的安価な債務整理を実施する法曹関係者との協力体制の構築を図る。

イ．家計診断など融資事業につながるインテーク相談体制の構築

○多重債務相談に関する専門相談員の育成

弁護士・司法書士等への債務整理および融資事業に至るまでに、債務状況が整理できる相談体制を構築することを目指し、岩手県消費者生活信用協同組合やNPO法人神奈川県生活サポート基金などでのOJTによる研修および、消費生活アドバイザーやファイナンシャルプランナー等の資格の取得推進を図る。

○統一した相談票等の作成

多重債務相談として、相談段階で債務状況等を把握し、家計管理や返済計画を検討しながら、スムーズな融資ができる統一的な相談票・家計収支表（家計簿）等を作成する。

*参考 (収入-支出) = 返済原資 < 返済元利金合計 → 債務不履行の可能性が大きい層
(収入-支出) = 返済原資 > 返済元利金合計 → 生活再建の可能層

③貸金・融資領域：【検討中】

ア. 個々の状況に応じることのできる審査・査定体制、融資メニューの構築

○申請窓口の一本化

融資への申請方法を複数設けると、他制度への誘導や債務整理状況が統一されず、現場での混乱が予想されるため、既存制度の活用や債務整理など、融資までの支援を受けた人々に対し、大阪府人権協会（大阪府総合福祉協会）を融資の窓口として一本化する。

○相談者の登録制度の導入

相談者には、融資後のフォローアップ等の利用を義務付ける登録制度を設けることによって、融資資金の回収と生活、就労相談ができるようにする。

○情報共有体制の構築

大阪府社会福祉協議会による生活福祉資金貸付事業では、1998～2007年度の10年間で自己破産が1,079件ある。貸付実績を年平均1,000件とすると、貸付者の自己破産は約10%となる。また、お金を「騙し取ろう」という層も現実に存在しており、融資主体だけの融資査定だけでは、個人の与信力審査は十分とは言えない。そのため、個人の与信力審査を総合的に行うため大阪府総合福祉協会の経験と大阪府人権協会の相談内容の共有を図る。

○家族保証・グループ保証制度の成立

連帯保証人を設けない融資制度はリスクが高く、本事業においても連帯保証人は融資条件に必要である。岩手県消費者生活信用協同組合は、家族保証人制度により低い貸し倒れ率を実現していることから、原則的に家族保証とする。ただし、家族のない人々などのケースにも対応するために、グループ保証制度や推薦人制度を検討する。

○個別に対応できる融資メニュー

融資メニューを複数用意すると、個々で具体的な要件等を設ける必要があり、使い勝手が悪くなる。利用できる条件は統一的に定めながらも、利率や返済期間等は個別に対応できる幅を持たせた内容を検討する。内容の検討にあたっては、生活福祉資金貸付の代替となる低利ローンからスイッチローンの10%程度を視野にいれながら、事業として成立させるための現実的なものとする。

○融資メニュー

融資メニューには、破産の場合の費用も入れる。また、融資の返済期間については、10年ではなく、3年から5年の返済期間でないともむずかしい面がある。

イ. 事業主体の検討

○3つの融資制度と事業主体

必要とされる融資制度を、その対象や内容、利率に応じて、「民間生活福祉融資」、「生活再建融資」、「スイッチローン」の3つの柱で検討した。(以下、略)

○貸金業法ではない事業主体を優先

貸金業法を根拠とする貸付・融資では、以下の問題点があることから、貸金業法によらない事業主体の検討を優先する。

*社団法人貸金業協会への加入が義務付けられており、業界内での利益相反行為は認められにくい(既存融資から低利融資への借り換えに支障が出る)。

*ブラックリスト掲載者への貸付は業界の慣例として不可能である。

*年収1/3以上の貸付は禁止となる。

*個人情報情報機関への登録が義務付けられ、入会金等のコストがかかる。

ウ. 具体的な事業主体の想定

○民間生活福祉融資 (以下、略)

○生活再建融資 (以下、略)

○スイッチローン (以下、略)

④回収・アフターフォロー事業領域【大阪府人権協会】

ア. 債権管理とアフターフォローの分離

○債権回収は貸付主体とする。

債権回収はあくまで貸付主体の責任の元に実施し、アフターフォローを実施する機関へは、成功報酬として回収によって得られた収益を拠出する。

○アフターフォローは大阪府人権協会と地域人権協会の連携を基本とする。

与信力の審査においては、相談・カウンセリング段階での府人権協会等と債務者の信頼関係が重要となることから、回収責任は貸付主体が担いながらも、「お金を返せる」サポートとして、生活支援や就労支援、家計診断・家計管理(家計簿)などのアフターフォローは府人権協会や地域人権協会等が担える体制を構築する。

イ. A¹ワーク創造館との連携による教育制度

○登録者受講講座の開設

有限責任事業組合大阪職業教育協働機構(A¹LLP)との連携により、登録者受講講座を開設し、再発防止のための取組を推進する。

5. 法人での検討

以上、検討を行ってきた事業案は、あくまでも構想案の段階であり、1つの提案・提言のレベルのものである。したがって、こうした多重債務者支援事業を創設するためには、これを「たたき台」にしながら、それぞれの法人等で検討を進めることや合意形成を図ることが課題となってくる。その課題を、団体ごとに整理する。(以下、略)

II. 生活寮（シェルター）構想

1. 大阪府内のホームレスの状況

「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が2002年8月7日に施行され、ホームレスの自立支援の取り組みが本格的に取り組まれて5年が経過した。

厚生労働省による2008年調査(概数調査)と2003年調査を比較すると、大阪府全体では7,757人から4,333人(55.9%)に減少し、大阪市では6,603人から3,647人(55.2%)に減少し、その他の市町村では1,154人から686人(59.4%)に減少している。

調査時点	2003年1月	2007年1月	2008年1月	増減	
全国	25,296	18,564	16,018	▲ 9,278	▲36.7%
大阪府	7,757	4,911	4,333	▲ 3,424	▲44.1%
大阪市	6,603	4,069	3,647	▲ 2,956	▲44.8%
その他市町村	1,154	842	686	▲ 468	▲40.6%

大阪におけるホームレス問題には、大阪市西成区に代表される「寄せ場」に集中した大都市特有のホームレス問題と、府内の衛星都市に見られる公園や高速道路高架下等に点在する比較的小規模なホームレス問題が存在する。

府内衛星都市におけるホームレス支援に関わっては、大阪府社会福祉協議会、大阪社会福祉士会と大阪府総合福祉協会（ヒューマインド）が連携・協力して「協働事業体(JV)」を作り、大阪市を除く府内全域を4ブロックに区分し、分担して「野宿生活者巡回相談指導事業」に取り組んできた。

各ブロックともホームレス数は減少しているが、巡回相談指導事業で確認・把握したホームレスの状況を見れば、毎年、相当数のホームレスを新たに把握している。この中には野宿地を移動したケースも含まれるが、新たにホームレスになったケースも多く含まれると考えられる。

巡回相談指導事業で確認・把握したホームレスの状況

時 点	2004 年度末	2005 年度中		2005 年度末	2006 年度中		2006 年度末	2007 年度中		2007 年度末	
		新規	痕跡無		新規	痕跡無		新規	痕跡無		
大阪府(除大阪市)	1,139	484	681	942	452	619	775	294	403	666	
内 訳	豊能・三島	256	122	187	191	89	117	163	64	79	148
	北河内	263	66	113	216	122	121	217	52	73	196
	中・南河内	243	79	97	225	78	138	165	37	69	133
	泉北・泉南	377	217	284	310	163	243	230	141	182	189

2. 北河内ブロックにおける巡回相談指導事業を中心にしたホームレス支援の取り組み

(1) 取り組みの経過と現状

大阪府総合福祉協会が担当する北河内ブロックでは、野宿生活者は最大時263名(2004年度末)だったものが、2007年度末には196名となり、67名減少した。このうち、相談・支援を通じて居宅生活に移

行した者は80名を超えており、そのほとんどは居宅生活移行後も継続した支援を提供している。

具体的には、巡回相談を通じて安否やニーズ把握を行い、高齢や健康状態など、緊急度の高い者から居宅生活に移行する支援を行ってきた。2007年3月31日までに北河内7市で居宅生活に移行した者は70名となっているが、そのほとんどが生活保護による居宅生活への移行となっている。以下は、主な取り組み支援の内容である。

- ①入院、そして居宅保護への支援
- ②生活保護の申請や年金受給のための手続き等の支援
- ③アパート探しの支援
- ④居宅生活を継続するためのサポート

(2) 取り組みから見えてきた課題

- ①現在、野宿生活にある人には50歳代を中心に稼働年齢層が多数いることから、就労による居宅生活への移行を支援する取り組みが必要となっている。
- ②北河内ブロックには「自立支援センター」が設置されていないことから、就労支援の取り組みはほとんど行われていない。今後、「自立支援センター」が設置されていない状況での就労支援をどのように行っていくかが課題となっている。
- ③就労意欲はあっても住所地を設定できない野宿状態では求職活動も思うようにできない状況にあり、一時的な宿所を提供する小規模な「生活寮」のようなものを設置し、就労等による自立支援に活用していく必要がある。

北河内7市におけるホームレスの推移

市	2004年度末 野宿者数	2005年度末 野宿者数	04-05 増減	2006年度末 野宿者数	05-06 増減	2007年度末 野宿者数	06-07 増減
守口市	95	79	△16	74	△5	72	△2
枚方市	68	53	△15	44	△9	39	△5
寝屋川市	49	44	△5	46	2	41	△5
大東市	24	22	△2	28	6	23	△5
門真市	20	13	△7	20	7	16	△4
四条畷市	5	4	△1	3	△1	3	0
交野市	2	1	△1	2	1	2	0
合計	263	216	△47	217	1	196	△21

※事業開始2004年度から2007年度末現在(4年間で)、67名が減少。1年平均16.75人減少

北河内7市のホームレスの年齢構成と居宅生活に移行した者の実数(2008年3月31日現在)

	40歳未満	40～49歳	50～59歳	60～69歳	70歳以上	合計	居宅移行
守口市	3	14	30	20	1	68	10
枚方市	1	5	14	13	1	34	15
寝屋川市	0	3	15	11	4	33	10
大東市	0	1	8	7	1	17	5
門真市	0	2	5	2	3	12	2
四條畷市	0	1	2	0	0	3	1
交野市	0	0	1	0	1	2	0
合計	4	26	75	53	11	169	43

*注① 年齢不明者 27 名を除く。

*注② 北河内 7 市以外で居宅生活を営んでいる者を除く

3. 「地域におけるシェルター機能整備促進モデル事業」の検証

大阪府福祉協会は 2005～2007 年度の間、「地域におけるシェルター機能整備促進モデル事業」(大阪府補助事業)を実施した。「地域におけるシェルター機能整備促進モデル事業」は、ヒューマインド、相談機関、シェルター提供施設の 3 者が協力して、緊急一時的に宿泊場所が必要な人々に対して、一時的な宿所、食事等を提供する事業である。

(1) 利用実績

	2005 年度	2006 年度	2007 年度	計
利用件数(件)	5	10	11	26
利用日数(日)	42	132	84	258
平均日数(日)	8.4	13.2	7.6	9.9

(2) 利用ケースの検証

3 年間の利用実績は必ずしも多いとは言えないかもしれないが、そのほとんどは以下にみるように、緊急避難的な宿所の提供を求めて、福祉事務所等の相談機関から照会のあったケースである。本モデル事業のように一時的な宿所の提供という限定的なサービスであったとしても、事態の深刻化を食い止め、より計画的な支援方策の提供につながることができたことは、今後のセーフティネットを検討するうえでの一つの示唆を与えていると言える。

① 居宅を失った人への緊急支援(7 ケース)

- ア. 住み込み就労を離職し、復職するまでの間の利用があった若年の知的障害者のケース
- イ. 介護サービスによるショートステイが超過したケース
- ウ. 年金受給日までの一時的なショート利用のケース
- エ. 精神病院退所後の生活に困り、救護施設入所までの間のショート利用のケース

これら多様なケースには柔軟な対応が求められており、本シェルター事業のようなセーフティネットの隙間を埋めようとする発想からの事業展開が必要とされている。

これらのケースは、何らかの理由により居宅を失った方々で、実質的にホームレス状態と考えられる。これらの方々に対して支援をせず放置しつづけると、心身の健康上いずれ何らかの問題を抱えることが推測され自立への大きな障壁になったと考えられる。

②ホームレス状態からの脱却支援(5ケース)

ホームレス状態からの脱却支援としては、以下の方法が考えられる。

- ア. 就労による自立
- イ. 年金受給による居宅設定
- ウ. 生活保護受給による居宅設定
- エ. 施設入所」 など

本シェルター事業の実際の利用事例を見ると、4ケースが施設入所調整中の間のショート利用で、1ケースが居宅設定後生活保護受給となっている。

生活保護法においては、施設のショートスティ利用についての制度がないため、現状においては本ニーズに対する制度的受け皿としては、就労自立へのニーズに対応する自立支援センターの利用や宿泊提供施設の利用が考えられるが、大阪市・堺市以外にそのような施設はない。

したがって、政令市を除いて、ホームレス状態から施設入所あるいは居宅生活への移行までの経過的受け皿としてのショートスティのニーズに応える事業は本事業の他には見当たらない。

③ホームレス状態の人の緊急支援(3ケース)

ホームレス状態にある人の緊急支援については、本人による緊急支援発信、第三者による緊急支援発信が考えられるが、本事例では2ケースとも第三者による発見・通報で利用に至っている。

本来、これらの人たちへの緊急支援は、医療機関での対応が考えられるが、医療機関の利用がされなかったため、生命安全確保のための緊急シェルターの利用が必要となった。

④高齢被虐待者の一時保護(8ケース)

ニーズとして最も利用が多かった。逆に言うと、高齢者虐待のためのシェルター資源が不足しているということである。虐待という緊急性を持った問題に対して、介護施設のショート利用が柔軟に対応できにくいという現状が推察される。今後も市による介護施設の利用で十分な対応が困難であるのであれば、高齢介護行政との連携の下に事業展開していく必要がある。また、平均利用実績は実際には14日となっているが、本事業では3日という利用制限の仕組みになっており、これではこうしたニーズに対応していくには期間が不足していることがうかがえる。

⑤DV被害者の一時保護(2ケース)

DVについては女性相談センターの一時保護があるため、そちらの利用が図られるべきだが、当事者の置かれている現状等を考慮し、しかるべき支援方法について相談機関と連携を図った。

4. ホームレス支援のための地域拠点の確保

ここでは、自立支援センターやシェルターのような大規模な入所施設ではなく、多様かつ柔軟な機能を持つ小規模なホームレス支援のための地域拠点（「生活寮」）を民間借家の借上げ等によって確保

していく。

この地域拠点には、以下にあげる「5つの機能」が想定されるが、1カ所で全ての機能をあわせ持つ地域拠点を持つというイメージではなく、優先順位を勘案しながら特色ある地域拠点を徐々に増やしていくという方向であり、まず出来るところからやり始めていき、それを徐々にネットワーク化していくというイメージで検討していく。

(1) 相談支援の機能

- ①巡回相談の活動拠点となる。
- ②ホームレスになる危機に直面している人、ホームレス状態の人、ホームレスを脱した人など、様々な相談支援を行う。

(2) 住居を失った人が一時的に住むシェルターの機能

失業、多重債務、DV、虐待など、様々な原因で住居を失った人が一時的に居住し、安全と安心を確保した上で、生活の再建、自立の道を歩んでいくための居住施設としていく。

(3) ホームレスを脱した人が共同生活するための生活寮的機能

ホームレスを脱した人が数人で一部屋ずつシェアし、プライバシーが確保された居住空間で共同生活を営み、相互に助け合いながら、生活の再建を図っていく。

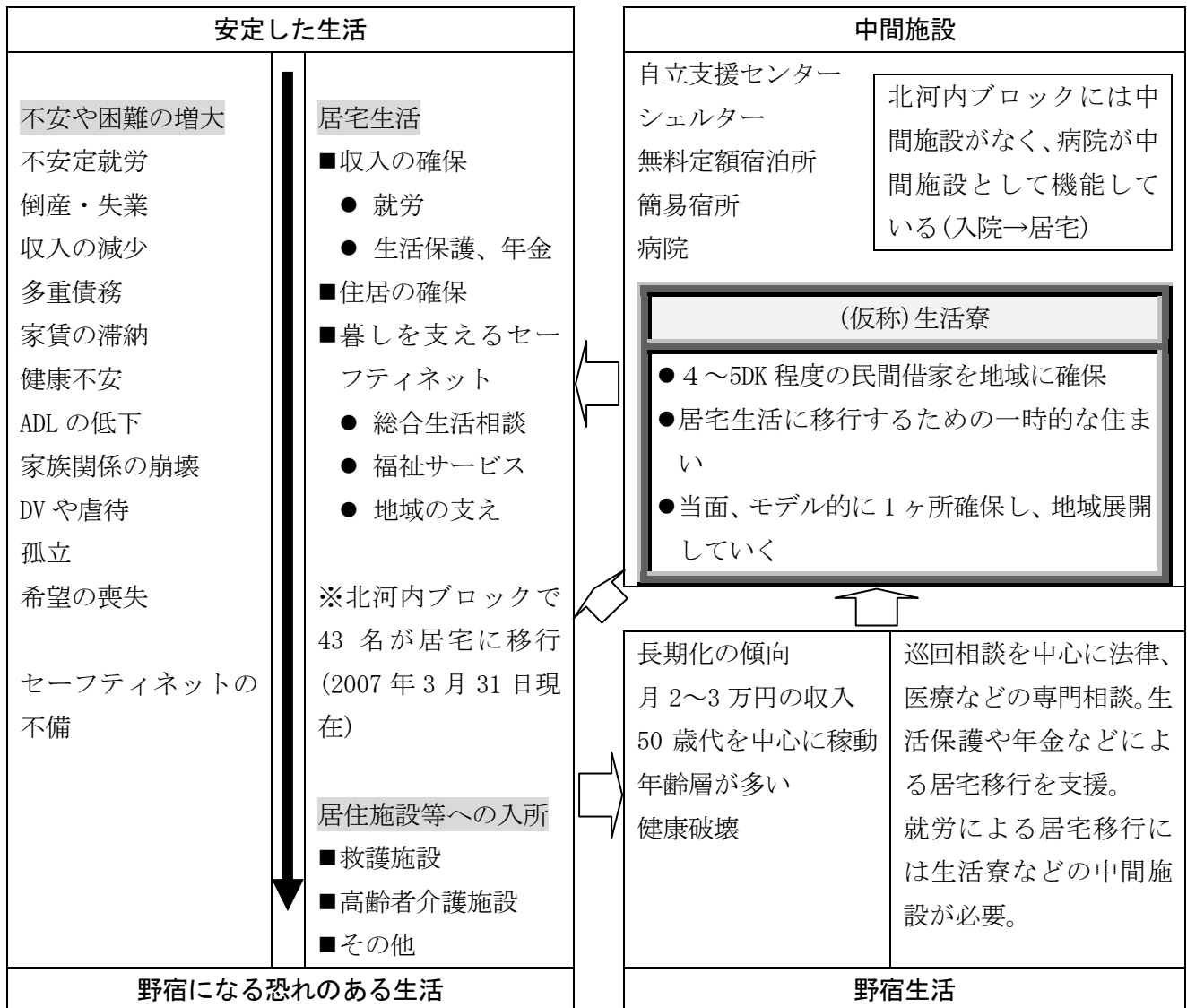
(4) 様々な人が集うサロンの機能

- ①北河内7市には居宅生活に移行した元ホームレスが数多く居住している。しかし、中には地域生活に馴染めず、地域で孤立している人も多い。こうした人々や野宿生活者が気軽に集える場を提供する。
- ②居場所の提供としての、共有スペースの設置。

(5) 情報発信、ネットワーク拠点としての機能

- ①ホームレスに関する様々な情報発信を行い、支援の輪を広げていく。
- ②ホームレス支援のためのボランティア活動の拠点としていく。
- ③生活困窮者が安心して暮らせる地域づくりの拠点としていく。

5. ホームレス支援からみた「生活寮(シェルター)」のイメージ

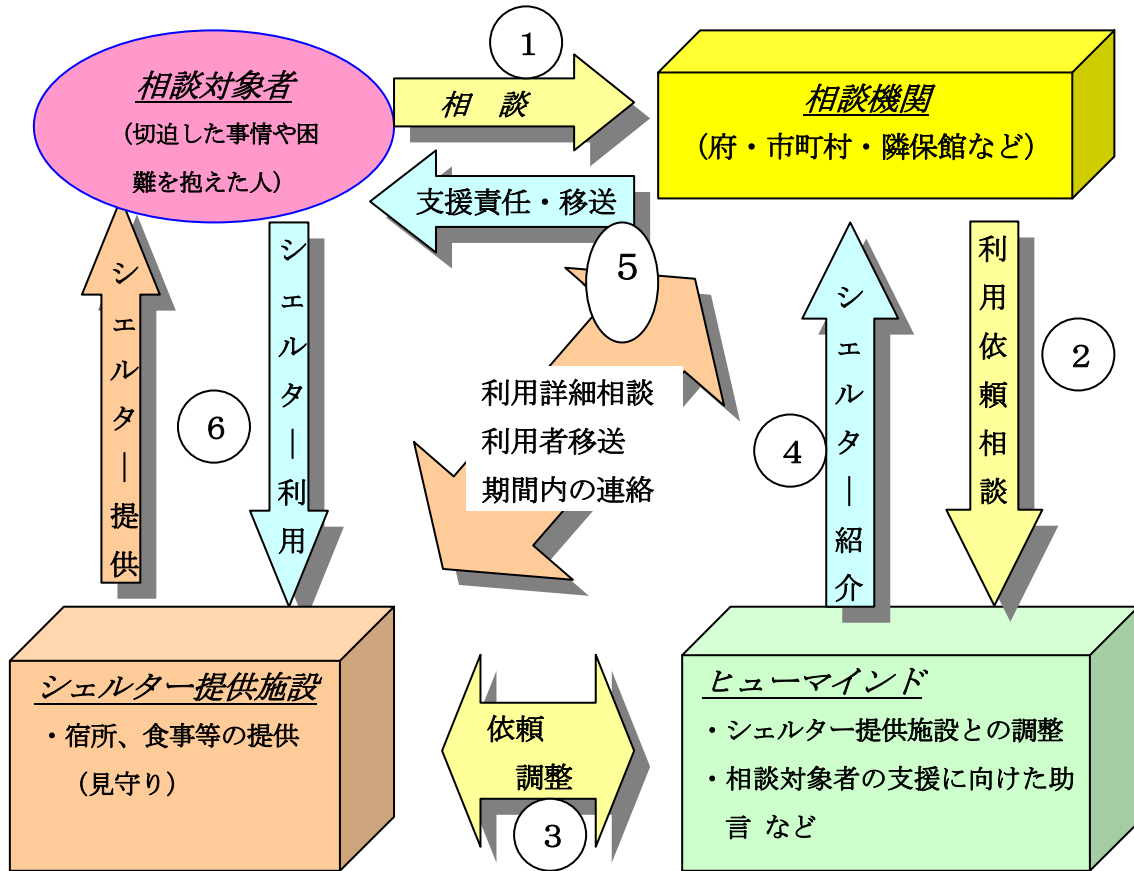


「生活寮」のイメージ

2F 居住スペース(1人1部屋、3部屋程度)	
一時的に、低家賃で生活しながら、自活生活をめざす。	
<p>入居、居宅生活に慣れる。</p> <p>→生活の回復を図りながら求職活動を行う。</p> <p>→働き始める。</p> <p>→働くことに慣れ、仕事が定着する。</p> <p>→自活生活へ(居宅を探し、退所)。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 1人1部屋のグループホーム的生活寮 ● 生活保護の自立支援プログラムを活用 ● 福祉事務所、地域就労支援事業、ハローワーク等と連携した支援
<p>デイサービスの機能(1F LDK、共用スペース)</p>	<p>活動拠点(1F 1部屋)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● ホームレスや元ホームレスが気軽に集える場 ● 入浴サービス ● 食事サービス 	<ul style="list-style-type: none"> ● 巡回相談の活動拠点(事務所的機能) ● ボランティア活動の拠点

【参考資料】

地域におけるシェルター機能整備促進モデル事業の流れ



Ⅲ. 「刑余者」支援事業の創設

1. はじめに：「刑余者問題」を人権課題として捉える！

「援護福祉協働事業体」が「刑余者」支援という「古くて新しい問題」に取り組むにあたって、まず、改めて「なぜ、『刑余者』支援に取り組むのか」といった点について整理し、明確にする必要がある。それは、大きく次の3つがあげられる。(なお、表現については様々な使い方や議論があるが、ここでは、「前に刑罰を受けたことのある人、あるいは現に受けている人」のことを「刑余者」言う。)

(1) 「人権教育のための国連10年」での指摘

「人権教育のための国連10年」(1995～2004年)に関連して作成された「大阪府行動計画」において指摘された「重点課題」(いわゆる「10大人権課題」)の1つとして、「刑を終えて出所した人たち」の支援の課題が指摘されたが、大阪府総合福祉協会や大阪府人権協会はもちろんのこと、大阪府においても具体的な取り組みは不十分であったという現状がある。

(2) 「刑余者問題」は人権に関わる問題であり、福祉の課題でもある

その背景には、私たちの「刑余者問題」に対する認識不足として、「罪を犯した人の問題だ」といった認識不足があったことや、「犯罪被害者の人権」の課題が社会的な問題としてクローズアップされていること等もあって、「更生保護行政の課題」に押し止め、ほとんど取り組めていなかったことを率直に反省する必要がある。

しかし、今日明らかにされてきているように、その実態を掘り下げて見てみると、単に「罪を犯した人の問題」にとどまらず、実は、そこに「障がい者問題」(特に、知的・精神・発達障がい)をはじめ、「ホームレス問題」、「多重債務者問題」等、「社会的困難を抱える人」たちと切り離すことのできない複層した問題が横たわっていることが明らかになってくる。まさに、今日的な社会問題であり、人権課題、福祉課題となっているのである。

(3) 「犯さなくてもよかった犯罪」の防止と「社会の安心・安全」をめざす

したがって、私たちがここで取り組もうとする「刑余者支援」とは、「罪を憎んで人を憎まず」の立場を踏まえながら、第1に、「貧困」や「排除や孤立・孤独」等の中で、社会に「居場所」のない人たちが、その結果として罪を犯してしまっていること(罪を犯さざるを得ない状況に追いやられていること)、また、そのために再犯率が高いこと等を踏まえ、「犯さなくてもよい犯罪(再犯を含む)」や「悪意のない犯罪」を防ぎ、「救いのある福祉や就労支援」等によって、社会・地域において刑余者の「居場所」を提供することである。

第2には、こうした取り組みを通じて社会的セーフティネットの土台を強固なものとし、結果として「社会の安心・安全」づくりに貢献することである。

2. 「刑余者」をめぐる現状と問題点

(1) 刑事施設の概要

刑務所、少年刑務所、拘置所を総称して「刑事施設」と言う。刑務所、少年刑務所は主として受刑者を収容し、拘置所は、主として刑事裁判が確定していない未決拘禁者を収容する施設。2008年4月現在、刑事施設の数、刑務所62・刑務支所8、少年刑務所7、拘置所7・拘置支所104の合計188となっている。これらは法務省が所管し、矯正局と全国8か所に設置されている矯正管区が指導監督を行う。

この間、犯罪数は減少しているが、刑務所収容者数は増加しており、刑事施設における収容人員は、過剰収容状態である。全国8矯正管区の刑務所・支所＋医療刑務所＋社会復帰促進センターにおける受刑者数は、約7万8千人となっている。

(2) 受刑者全般の現状（「2007年度（平成19年版）犯罪白書」より）

- ① 刑事施設の収容人員は、計81,255人（うち既決者は71,408人）で収容率は102.4%（うち既決者では115.0%）となっており、全75施設中53施設で収容定員を超えている。
- ② 保護観察に関わる新規受理人員は、仮釈放者が16,081人（同2.1%減）、保護観察付執行猶予者が4,473人（同10.5%減）である。
- ③ こうした中で、働けない受刑者が増加している。刑事施設内での作業工場の売り上げは、1990年代は受刑者約3万人で160億円程度、2008年は受刑者約8万人で50億円程度となっている。また、受刑者に係る経費は、一般的に年間平均300万円／人、障がい者は500万円／人と言われ、高くなっている。これらのことが、運営経費の負担増となっており、法務省が抜本的な取り組みを進める一因となっている。

(3) 障がい者の現状

厚生労働科学研究の「罪を犯した障がい者の地域生活支援に関する研究」（研究予定期間は2006年4月1日～2007年3月31日。主任研究者は田島良昭氏）は、知的障がい者に関する初の実態調査を行い、2007年7月17日に報告を行った。その概要は以下の通り。

- ① 調査対象は15の一般刑務所の受刑者27,024人で、うち知的障がいあるいは知的障がいと疑われる者は410人（対象者の1.5%）いた。全員が男子で、平均年齢は48.8歳になる。なお、410人のうち、療育手帳所持者はわずか26人（6.3%）にとどまっていた。
- ② 410人のうち、再犯者は285人（69.5%）である。285人のうち、前刑時の帰住先は、「未定・不詳」124人（43.5%）、「親族（父母・兄弟を含む）」70名（24.5%）となっている。また、再犯者の仮釈放による出所率は、全体の55%を下回る20%（57名）となっており、出所後の「受け皿」の不十分さが再犯を繰り返す大きな要因となっている。なお、法務省の統計によると、知的障がいとされる新規受刑者は毎年全体の2割を超え、2006年度は約7,500人で、うち3割が6回目以上の再犯者である。
- ③ こうした中、現在、「受け皿」の中心となっているのが更生保護施設であるが、退所した479人中、知的障がいとされるIQ69以下の者は91人（18.9%）にのぼり、現実には、施設数や収容規模、職員数等、多くの課題を抱えている。

④再犯者のうち、身元引受人がおり、かつ生活指導等を行う保護司がつく「仮釈放」は2割程度にとどまり、満期出所のケースが大半である。厚労省等によると、知的障がいを受刑者は身元引受人がおらず、福祉サービスを受けるのに必要な「療育手帳」もないケースが大半である。行政上の対策も遅れており、ある刑務官は「自立できずに無銭飲食や盗みなど軽微な犯罪を起こし、刑務所にまた戻ってきてしまう」と明かす。

(4) 高齢者の状況（「2007年度(平成19年)版犯罪白書」より）

- ①再犯期間別の人員構成比を見ると、高齢者の場合、他の年齢層と比べて、「6か月～1年以内」に再犯を犯す者の比率が31.1%と際立って高い。「6か月以内」の者も併せると、約半数の者が1年以内に再犯を犯している。
- ②近年、高齢者の占める比率が急速に高まり、2005（平成17）年では「65歳以上」が20.3%となっており、これに「55歳～64歳」の者を併せると64.4%に達している。
- ③多数回の高齢再犯者（高齢者で、犯歴の件数が10犯以上の者）では、「窃盗」（大半はコンビニでの食料品の万引き等）が最も多く51.4%を占め、続く「詐欺」（大半は無銭飲食や無賃乗車等）と併せると全体の60%以上を占めており、明らかに背景には貧困等の経済的要因があることがうかがえる。
- ④こうしたことから、高齢者の再犯防止対策としては、再犯期間が短いことから、この短い期間内に生活支援をはじめとする再犯防止対策を集中して行うことが必要である。

3. 「刑余者」問題に関わる経過と現状

(1) 刑事施設等の沿革

明治時代、律令制の復活による徒刑が導入され、1872年(明治4)に「監獄則」を制定。1879年に国立の「集治監」が東京都と宮城県に建設され、少年矯正施設等も作られた。

1908年に「監獄法」が制定され、名称を監獄とした。1922年(大正11年)に刑務所・少年刑務所と改められた。この「監獄法」は2006年5月に施行された「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」までの約100年間、日本の行刑政策の根幹をなした。なお、2007年6月に「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」に改正されている。

(2) 「更生保護行政」関わる関係機関と概要

①法務省保護局

仮釈放、保護観察、恩赦、犯罪予防活動、精神保健観察に関する企画・立案等の事務を行っている。

②地方更生保護委員会

法務省の地方支分部局として高等裁判所の管轄区域ごと（全国8か所）に設置。以下の事項に関する権限を有する合議機関。3人以上14人以下の委員で構成。

ア. 仮釈放・仮出所の許可、仮釈放の取消し イ. 不定期刑の終了

ウ. 少年院からの仮退院、退院の許可 エ. その他、法律に定められた事務

③保護観察所

各地方裁判所の管轄区域ごとに全国 50 か所に設置。更生保護・精神保健観察の第一線の実施機関で、主に以下の事務を行っている。

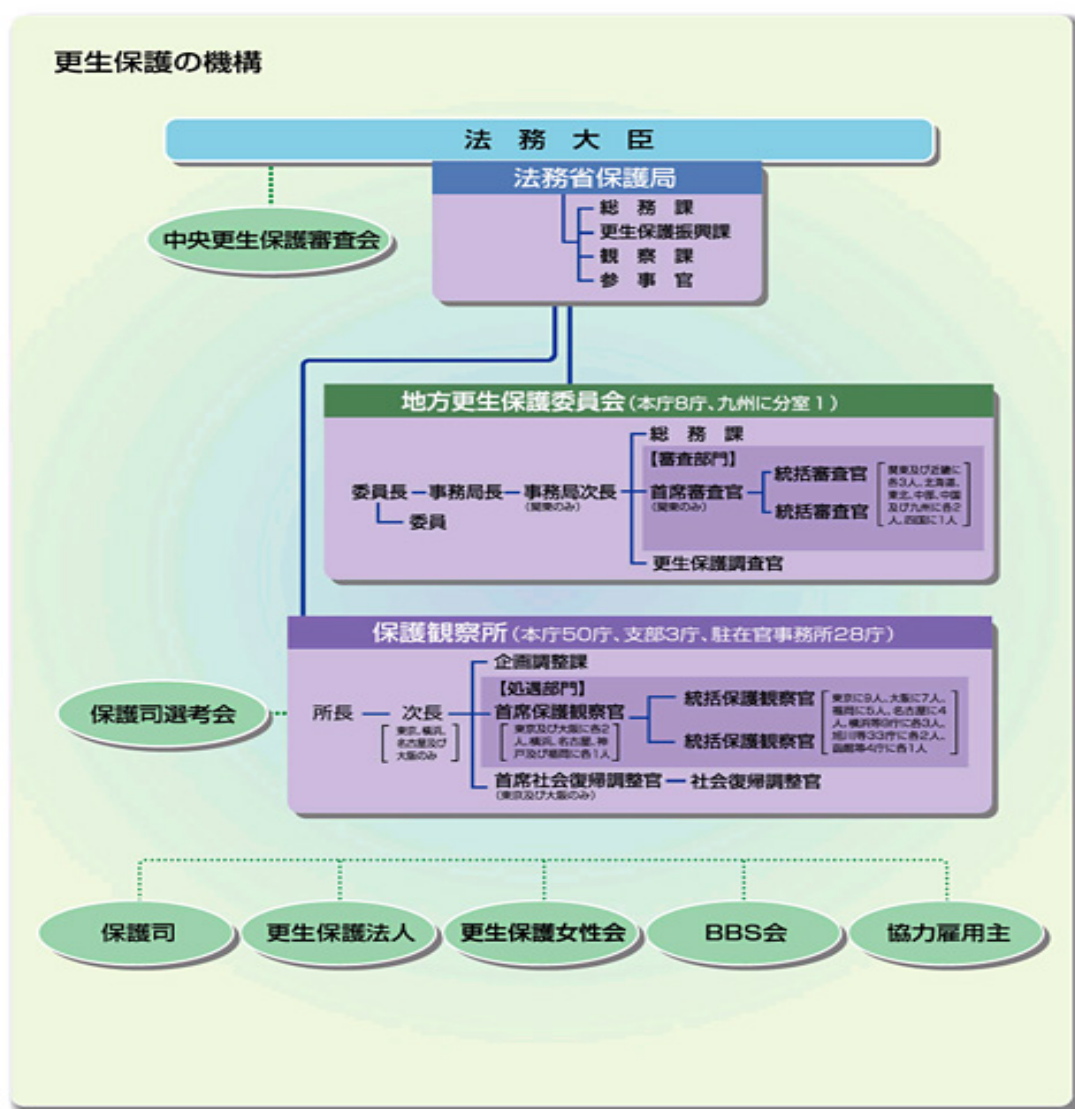
- ア. 保護観察 イ. 環境調整 ウ. 更正緊急保護 エ. 恩赦の上申
- オ. 犯罪予防活動 カ. 精神保健 キ. 観察

④保護観察官

地方更生保護委員会の事務局と保護観察所に配置されている国家公務員。心理学等の専門的知識を有し、保護司と一緒に指導・援助等を行っている。

⑤社会復帰調整官

「心神喪失者等医療観察法」に基づく処遇に従事する専門職員として、保護観察所に配置される国家公務員。精神保健福祉士の有資格者等から採用。地域ケアのコーディネーターとして、同法の対象となる精神障がい者の継続的な医療確保と社会復帰の促進に関する事務等を行っている。



出典：法務省保護局ホームページより

⑥保護司および保護司組織

保護司は、「保護司法」に基づき法務大臣から委嘱された無給・非常勤の国家公務員。保護観察官と協働し、保護観察中の人の生活状況を把握し、立ち直りに必要な指導や家族関係、就学・就職保護観察にあたるほか、刑務所・少年院等から社会復帰を果たした時に帰住先の調整や相談等を行っている。現在、全国に約 49,000 人。

保護司は、配属された保護区において保護司会に加入し、研修・犯罪予防活動・関係機関との連絡調整・広報活動等の活動を行う。また、各保護観察所・地方更生保護委員会に対応して保護司会連合会・地方保護司連盟があり、全国を統括する社団法人全国保護司連盟がある。

⑦更生保護施設と更生保護法人

更生保護施設は、犯罪を犯した人や非行のある少年のうち、刑務所から釈放された人や保護観察中の人で、身寄り等がない人や現在住んでいる所では更生が妨げられるおそれのある人等に対して、就職の援助や生活指導の自立援助を行う。

運営主体は、「更生保護事業法」に基づき、法務大臣の認可を受けて更生保護事業を営む民間団体である更生保護法人。現在、全国に 101 施設あり、収容定員は 2,268 人。年間約 1 万人を保護。

⑧更生保護女性会、BBS会

更生保護女性会は、女性の立場から啓発活動や犯罪者・非行少年の更生に協力するボランティア団体。現在、地区会数約 1,300 団体、会員数約 20 万人。

BBS (Big Brothers and Sisters Movement の略) は、様々な問題を抱える少年に対し、兄弟姉のような存在として接し、援助する青年のボランティア団体。現在、全国に約 600 団体、会員数約 5,700 人。

⑨協力雇用主

犯罪や非行をした人たちを差別することなく、積極的に雇用し、その立ち直りに協力する民間の事業者。現在、全国で約 5,700 事業所があり、被雇用者は約 600 人。業種別に見ると、建設業が一番多く、全体の 51.7%を占める。

多くの事業者が協力雇用主になってもらうために、国では「再チャレンジ支援策」の一環として 2006 年度から「刑務所出所者等総合的就労支援策」を実施している。

4. 「刑余者」支援に向けた新たな動向

(1) 国レベルの動向

①厚生労働省の「罪を犯した障害者の地域生活支援に関する研究」では、前述の実態調査を踏まえながら、今後の取り組みにつながっている次のような提言や研究のまとめを行っている。

○2006 年度

障がい者が矯正施設を出所した後、再犯予防と安定した社会生活を築くために厚生労働省と法務省の連携が不可欠。そのための矯正施設、更生保護施設と福祉サービスをつなぐ懸け橋として都道府県単位に「社会生活支援センター」の設置を提言。

○2007 年度

「社会生活支援センター」の職員養成のカリキュラムの開発。

○2008 年度

「地域社会生活支援センター」の創設推進と全国的な連携を図るため、「中央社会生活支援センター」を開設を提言。

②「提言」等を受けて、政府は2007年12月、「障がい者基本計画」の「今後5年間の重点項目」の中で初めて「矯正施設に入所する障がい者の地域生活支援の推進」を盛り込んだ。さらに、厚生労働省と法務省の連携事業として「社会生活支援センター」の設置（基本は、知的障がい者を対象。「保護更正施設」の位置づけ）を予算化する等、本格的な取り組みが始まっている。そして、各都道府県に「社会生活支援センター」設置をめざし、2008年4月に「中央社会生活支援センター」（東京）が開設された。

③さらに、保護観察期間中の再犯率が、有職者7.6%に対し、無職者40.4%と5.3倍に上り（2006年）、求職しても就職できない出所者が年に約9,000人いると推計され、また、刑務所や少年院への再入所者のうち、無職者が72%になり、しかも増加傾向にあること等から、2008年9月に「刑務所出所者等の社会復帰支援に関する関係者省庁連絡会議」から、「刑務所出所者等の社会復帰支援・中間まとめ（案）」が出された。この中で、出所後すぐに支援が行えるよう入所中からの準備や支援の必要性が指摘され、自立困難な者には、福祉施設等による支援を行うため、国、自治体、NPO等の支援機関の有機的な連携体制の構築が求められたこと等から、法務省と厚生労働省の連携事業として、出所者等の就職を支援するために、2008年度中に全都道府県に「就労支援推進協議会」を設置する方針を打ち出した（5月に広島県が先駆的に設置）。

⑤他方、2006年の「構造改革特別区域法施行令」の改正により、民間活力を導入したPFI手法による刑務所の設置が可能となり、2007年4月には「美祢社会復帰促進センター」（山口県美祢市）が共用開始。これは刑務官と民間職員が協働して運営する混合運営施設であり、刑罰権の行使にかかわる業務は刑務官、その他の業務（施設の維持・管理、食事の提供等）に関しては民間が担当している。この他に、島根あさひ社会復帰促進センター（島根県浜田市）、喜連川社会復帰促進センター（栃木県さくら市）、播磨社会復帰促進センター（兵庫県加古川市）でPFI事業が行われている。

例えば、「播磨社会復帰促進センター」では、精神・知的障がいのある受刑者向けの収容スペースを設置し、従来の刑務作業だけでなく、陶芸や農園芸、生活訓練等、出所後の自立に向けたプログラムを導入。また、作業療法士や臨床心理士を配置する等、刑務所改革の一環として注目されている。



(2) 民間レベルの取り組みの展開

①社会福祉法人による「社会生活支援センター」の開設：「中央社会復帰センター構想」

社会福祉法人南高愛隣会（長崎県雲仙市）が、2008年春、全国に先駆けて知的障がいのある受刑者が刑務所から出所した際、福祉の視点から更生を支援する事務所を東京都内に開設した。南

高愛隣会（理事長の田島氏は厚労省研究班の主任研究員）は1980年代から全国に先駆けて重度障害者の職業訓練を実施している。

南高愛隣会の計画では、東京事務所に社会福祉士ら職員4人を配置し、周辺の刑務所と連携し、服役中の知的障害者の状況や出所予定時期に関する情報を得た上で、入所する福祉施設探しや就労あっせん、療育手帳の取得等を手がける。同会は、こうした事務所を「社会生活支援センター」（仮称）として、全国で公的に運営する将来構想も提唱している。

② 弁護士会の取り組み

10年前の厳罰化等の影響で、知的・発達障がい者と疑われる者の裁判が増加する一方で、これまでの弁護においては障がいを疑う視点や「責任能力の有無」を問う姿勢が希薄で、見過ごされてきた面がある。本来、「刑法39条」（心神喪失者・心神耗弱者は罰せられない）はあるが、軽微な罪では裁判所で精神鑑定等は実施されない。弁護士が独自に実施するには約20万円の費用が必要で、費用負担できない被疑者は、障がいの疑いがあっても鑑定を受けられない現状がある。

こうした反省から、弁護士への啓発を含め、知的障がい者等における裁判の適正化を図るために2006年に大阪弁護士会は「知的障害者刑事弁護マニュアル」を作成。また、障害者専門の国選弁護人の設置を求めている。こうした中で、近畿弁護士会は、2008年秋の大会テーマを「更生保護」とし、取り組みを進めている。

③ 「生活再建・相談センター」（東京）の取り組み

東京・山谷の「NPO自立支援センターふるさとの会」が、これまでのホームレス支援等のノウハウを活かし、2008年4月に「生活再建相談センター」を開設した。センターの事業コンセプト（理念）は、「（制度の）隙間を埋める」、「（本人と雇用主の）間に入る」、「（地域支援ネットへ）つなぐ」の3つであり、具体的には、刑務所や保護観察所と連携し、刑期中から身元引受人となり、社会内処遇を前提に施設内処遇プログラムの提案や、PFI刑務所を運営する企業の1つである大林組と協力体制の構築を進めている。

5. 大阪における取り組みと課題

(1) 取り組みの基本課題

「刑余者」支援に向けては、国の「中央社会生活支援センター」設立や2009年度以降都道府県ごとに1か所の設立が予定されている「社会生活支援センター（仮称）」とともに、これと連携し補完する民間レベルのネットワークづくりが不可欠である。

したがって、南高愛隣会やNPO法人ふるさとの家が設立した「生活再建相談センター」の実践を参考にしながら、これに呼応するネットワークづくりの一環として、大阪においても「生活再建相談センター・おおさか（仮称）」の設立をめざしていく。そこで、次の重点課題に取り組んでいく。

① 「帰る場所」の確保

- ア. 仮出所の必須条件である「身元引受人」体制の整備。
- イ. 出所後（仮出所）の一時避難場所（シェルター）の確保
- ウ. 引き続き、安定した生活を送るための住居の確保（ケア付き住宅等） 等

② 医療・生活支援の取り組み

- ア. 医療機関等と連携した健康回復の支援
- イ. 当面する「生活資金」の貸付（独自制度の検討を含む）
- ウ. 生活保護適用の支援体制の整備 等
- ③生活訓練・就労支援の取り組み
 - ア. 「働くことの経験」を通じた生活リズムの確立の支援
 - イ. 職業体験を含む「仕事」の問題の支援 等
- ④「エンパワーメント」支援の取り組み
 - ア. 「自尊感情」の回復
 - イ. 対人関係づくり支援 等

(2) 当面する取り組み課題

- ①発見（把握）の仕組みづくり
 - 「仮釈放者」・「満期出所者」へのアプローチ
- ②居住（シェルター）・就労（働く場・働きを学ぶ場）・生活福祉（生活再建資金等）等の支援へのつながりづくり
- ③相談から自立支援・再犯防止までのトータルコーディネート
- ④バックアップ機能（保証人制度、協力雇用主制度、保険制度など）の充実強化

(3) この間の取り組み：「『刑余者』自立支援おおさかネットワーク（準備会）」の設立

- ①国および東京等での取り組みを踏まえながら、大阪においても本格的な取り組みを進めることをめざし、2008年5月30日、これまでそれぞれの立場、活動の中で、刑を終えた人たちの具体的な支援を行ったり、支援のあり方を考えてきた団体・組織が集まり、「おおさか刑余者自立支援ネットワーク」設立準備会を結成。準備会代表は（社福）大阪自彊館の吉村和生理事長。事務局は、（社福）大阪府総合福祉協会と（財）大阪府人権協会。
- ②準備会としては、「刑余者支援とソーシャル・インクルージョンのまちづくり」をベースに、それぞれの立場で多面的な支援を進めていくネットワークとして構築し、「受刑者と社会」、「刑務所と福祉」の隙間を埋める取り組みを進めていく中で、正式発足をめざす。
- ③そのために、当面する取り組みとして、以下の取り組みを進める。
 - ア. 啓発活動：ネットワークの輪を広げる活動、フォーラムの開催等の取り組み
 - イ. 研究活動：関係機関の視察、事例収集等の取り組み
 - ウ. 提言活動：市民活動の観点から、国や府に対する提言 等
 - エ. 事業化検討活動：「生活再建相談支援センター・おおさか」の開設を視野に入れた活動の内容についての検討 等

(4) 具体的構想案：「生活再建相談センター・おおさか（仮称）」の創設

- ①事業エリア
 - 大阪府域（及びその周辺）
- ②事業対象者
 - ア. 刑事施設の入所の際に行われる「分類調査」において、初犯で犯罪性の進んでいない人や精

神・知的障がいや認知症、身体障がい、疾病のある人で、

イ. 特に、自立意欲があり、帰住先を大阪府域（及びその周辺）に希望・選択するも、身元引受人のいない人、あるいは福祉的支援を必要としている人。

* 「播磨社会復帰促進センター」を運営する大林組・ALSOK グループと退所者のアフターケアについて連携を深める。

③事業内容：「生活再建相談センター・おおさか（仮称）」の設置（相談窓口の設置）

ア. 情報提供事業

各刑務所、大阪保護観察所（監察官）、保護司、更正施設、社会復帰促進センター等への説明・情報提供

イ. 生活支援トータルコーディネート事業

対象者に対して、居住、就労、福祉サービスなどの情報提供を行うとともに、生活全般のコーディネートを行う。

特に、大阪らしい支援の方向を模索し、例えば、裁判等への支援（弁護士との連携）やこれまで培われた様々なサービスや社会的資源（就労支援や福祉施策等）、さらにこれから取り組もうとする事業（援護福祉事業等）等、発見から見守り・生活支援まで、総合的な自立支援の展開をめざす。

④連携する社会資源

『「刑余者」自立支援おおさかネットワーク（準備会）」加盟の各組織・機関を中心に連携する。

⑤運営体制

運営委員会の設置（構成：センター、協力団体、協力個人、協力企業）

* 「協働事業体（運営委員会）」から更正保護法人への移行も模索する。

⑥事務局体制

所長（1人）・事務局（1人）・相談員（2人）（常勤とは限らず）

社会福祉士、精神保健福祉士その他同等の業務ができる人をおく。

⑦運営費（予算）

相談センターの運営に必要な経費は、会費、寄付金、その他の収入で賄う。

* 「地域生活定着支援センター（仮称）」の受託を追求する。

IV. 働くことを学ぶ会社の創設

1. これまでの雇用施策の問題点と課題

(1) 「やってあげる」の限界

これまでの雇用施策は、ややもすると「制度ありき」であり、「働きたい人」が「できないこと」に注目した枠組みを設け、それに「適合できるようにする」職業訓練や「収入の安定を提供する」雇用対策の推進等、「やってあげる」仕組みを構築してきたと言える。

しかし、こうした観点からの施策は、障がい者をはじめ、既存の枠組みや施策から外されてしまう多くの「失業者にもなれない失業者」、「働きたくても働けない人」たちを生み出してきた（現在も生み出している）という問題がある。さらには、「働き方」に関わる各人のニーズの多様化や膨大な社会サービスへの対応等の問題が重なり、これまでの「やってあげる」式の施策や行政支援だけでは限界が見えはじめてきた。

一方で、「行政と協力しつつ、これを補完する」ことが期待された公益法人やNPO等の側にも限界が見えはじめた。その1つは、「行政の下請化」による「社会的ミッション（使命・役割）の喪失」と「官僚化」とも言えるものである。「行政の下請化」による弊害とは、公益法人やNPO等が「制度の枠組み」（補助や委託事業の執行等）に規定され、徐々に本来の目的である社会的ミッションを喪失し、現実の社会問題に対してではなく、「補助や委託事業をどう執行するか」ということや行政ばかりに目が向く姿勢となり、独立性や自立性を喪失してしまうことである。また、その過程において、公益法人やNPO等の「行政化」が進み、組織や人事システムが官僚化・硬直化してしまうといった弊害もある。

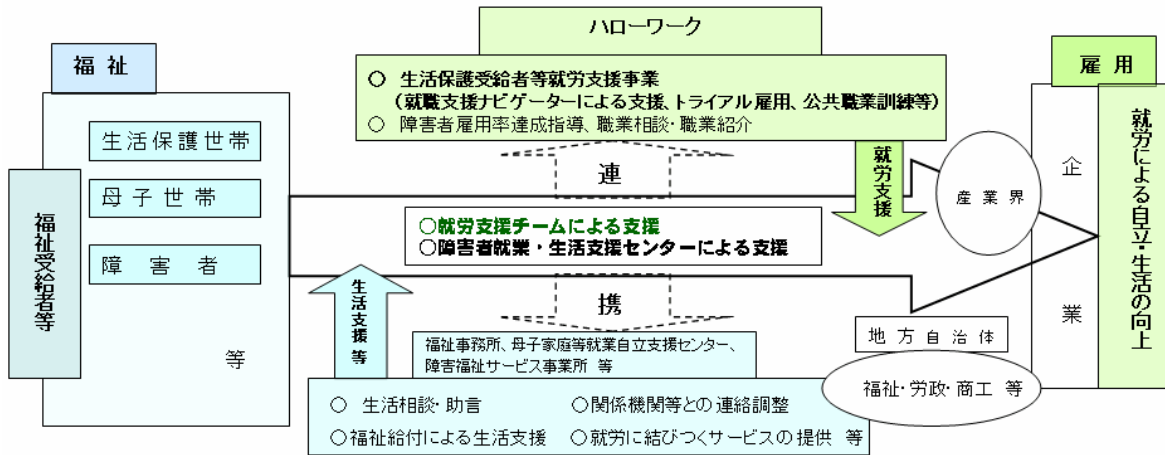
2つ目は、「公共の利益」と「特定の利益」の共存の限界とも言えるものである。「公共の利益」による弊害とは、広く公共の利益を求める結果、「公平性」・「中立性」などを重視するあまり、逆に、社会的援護を必要とするような個人やグループ、あるいは地域の利益といった「『特定の利益』には踏み込めない」（あるいは「踏み込むべきではない」）という意識等の状況を生み出したことである。

(2) 「やっていこう」への転換

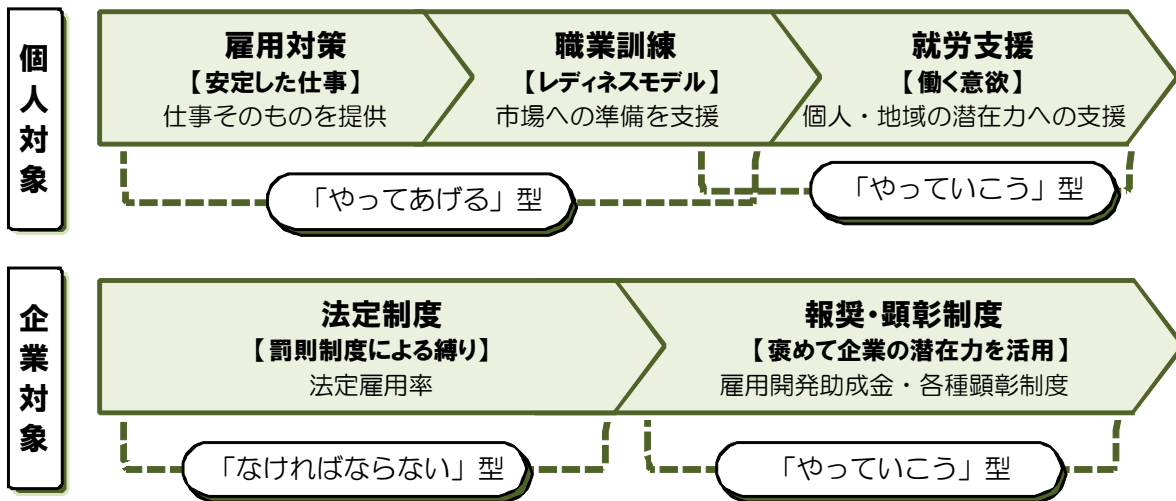
こうした状況の中、2007年12月、厚生労働省は「『福祉から雇用へ』推進5か年計画」を定めた。これは「やってあげる」雇用施策からの脱却と、個々の持つ能力を活かす「やっていこう」への雇用施策の転換とも言える。

この「福祉から雇用へ」を通じて、「働かねばならない」から「働きたい」、「完全雇用」から「フル就業」への転換を図る必要がある。すなわち、ここで求められていることは、改めて「働くことは人権の基本をなす」という最も基本的なことを再確認することであり、同時に、「働く」ということを、「生活するための収入を得る」といった面を重視するだけではなく、社会から排除されていた人々が「社会との関わりを持つ場」、「自分自身を取り戻す場」として捉え直すという「働く価値観」の転換だと言える。

(図①) 厚生労働省『「福祉から雇用へ」推進5カ年計画』



(図②) 雇用施策の潮流



2. 「働くことを学ぶ場」の必要性

(1) 「働きたい人」と労働市場を結ぶ

施策の転換期として、生活保護受給者への自立支援プログラムの策定や「若者自立塾」等、行政の支援が展開されている。

しかし、とりわけ長い間「働きたくても働けなかった」障がい者や「引きこもり」の若年者、ニート、ホームレス等の場合、すぐに第一線で「働く(働ける)」ことにはならないケースが数多くある。そこで、働くための生活リズムの立て直しや健康の問題、コミュニケーションを含めた人間関係づくり、そして何よりも傷つけられた自尊感情を取り戻すための「準備の場、準備の期間」として働きたい人と労働市場の間に存在し、これらを繋ぐ「中間労働市場=働くことを学ぶ場」がどうしても必要となっている。

(2) 「中間労働市場」づくりの動き

こうした「中間労働市場」を開拓する動きも着実に広がってきている。その代表的なものとしては、大きく次の7つに分類される。

①企業の社会貢献（CSR）

環境や人権等の社会的な課題に対して、企業の社会的責任・社会貢献の一環として企業の資源を活用し、解決を図る取組み。

(例) 企業のコンプライアンス（法令等の遵守）、おおさか人材雇用開発人権センター（C－S T E P）の「会員企業貢献度評価制度」 等

②社会的志向企業

企業活動そのものに就職困難層の雇用等、社会的課題の解決を組み入れる取組み。

(例) 大阪府の「総合評価入札制度」・「ハートフル企業顕彰制度」、ビルメンテナンス企業の取組み（障がい者等の積極雇用等） 等

③就労支援事業型NPO等

就職困難層に対して、地域で就労の場そのものを提供することを目的とした事業を展開する取組み。

(例) NPO釜ヶ崎支援機構、大阪ホームレス就業支援センター 等

④企業とNPO等のJV

企業とNPO等が各々の持つ強みを活かすことで、市場の中に就労の場を設ける取組み。

(例) 都市公園管理共同体（ビルメン企業と釜ヶ崎支援機構のJV） 等

⑤事業協同組合

当事者団体や社会的目的を共にした仲間が、自らの手で市場や地域の中に就労の場を創り出すことを目的に組合を設立する取組み（営利を目的としない）。

(例) 生きがいワーカーズ（高齢者生きがい事業団等）、ワーカーズコレクティブ、大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合（エル・チャレンジ） 等

⑥就労支援型LLP（有限責任事業組合）

分野を超えて個々の企業や団体の持つ社会力を結束し、相互の力が影響し合い、革新を起こすことで、新たな社会的事業を生み出そうとする取組み。

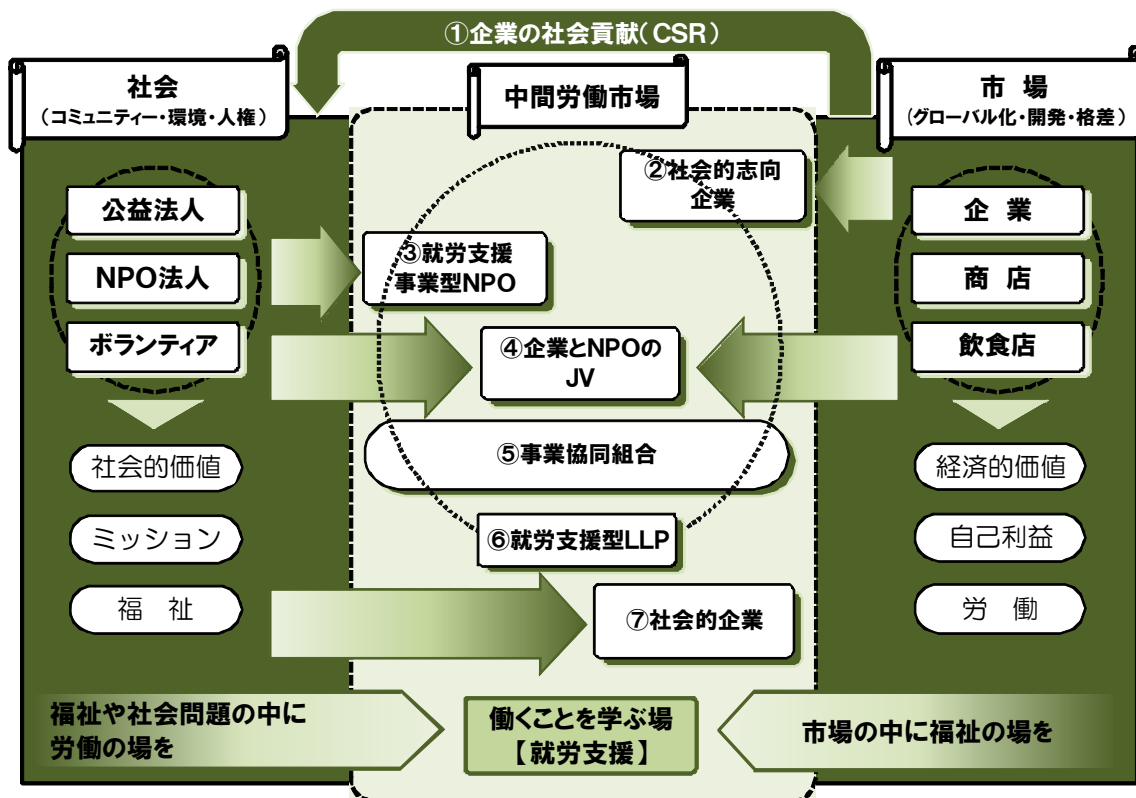
(例) ニートをはじめとする若者の就労支援：ネクストステージ大阪、南大阪アナザウェイ、西成リスタート等

⑦社会的企業

「市場の力」を活かしながら、社会的課題の解決を図ることを目的に設立した企業やNPO等の取組み。

(例) NPOビッグイシュー基金（雑誌「ビッグイシュー」の発行とホームレスによる販売を通じた自立支援）、(株) ナイス（西成地区を中心としたまちづくり会社）、NPO自立支援センター「ふるさとの会」（ホームレスや刑余者等の支援・東京） 等

(図③)「働きたい人」と労働市場を結ぶ動き



(3) 「働くことを学ぶ場」づくりの新たな可能性

このように、「働くことを学ぶ場」を創出する取組みについては、近年、企業やNPO等が積極的に展開しているが、ニート支援やホームレス支援等に関わっている現場からは、「中間労働市場の整備は、まだ十分ではない」といった声も聞かれる。

しかし一方では、「中間労働市場」と同様に、事業性（市場）と社会性の両面を有し、それらの中間に位置している「ソーシャルビジネス」と呼ばれる領域の開拓は「まだまだこれからだ」といった声も聞かれる。

こうした中、経済産業省では、「ソーシャルビジネス」の領域とも言える「ソーシャル・マーケット」の可能性について、2005年3月に「ソーシャル・マーケットの将来性に関する調査研究」報告をまとめ、以下の点を指摘している。

- ①「日常生活リスクの高まりとニーズが多様化する社会変化の中で、公益は行政が、私益は企業・個人が、といった主体にとらわれない中間領域が拡大し、2005年の70兆円市場が10年後に120兆円を超える市場となる」。
- ②「その領域を中心となって担うのは、社会性と事業性を備えたきめ細かいサービスを提供するソーシャル・エンタープライズ」である。

つまり、ここで指摘されているように、人々の生活の場である地域にはまだまだ未開発の市場である「ソーシャル・マーケット」が残っているということである。すなわち、「事業」として市場と社会をつなぐ「ソーシャルビジネス」の領域である地域には、「支援」として市場と社会をつなぐ「中間労働市場」の可能性がまだまだ残っているとと言える。

なお、研究報告では「ソーシャル・エンタープライズ」の持つ機能として、次の5つをあげて、整理している。

①生活ニーズに対する高い情報収集能力

現場の最先端に位置していることから、社会に潜在している問題や困っている人からニーズを迅速に発見することができる。

②高品質で高いコストパフォーマンス

テーマや地域の実情に応じたビジネスモデルを構築し、適切なマネジメントのもと、適切な対価でサービスを提供する。

③資源の流動化の促進と最適配分の実現

自らの財政基盤確保のため、サービスの必要性や意義を訴え、共感・賛同する人々や団体（企業、行政等）に資金、労働力、場所等の多様な社会的資源を抛出してもらうことを通じて、結果として、社会に顕在・潜在する「ヒト、モノ、カネ」等の社会的資源を流動化し、その偏在を是正し、最適配分を実現する。

④多様な働き方の提供

常勤、非常勤、ボランティア等、生活スタイルにあった多様な働き方の1つの受け皿となり、社会の様々な主体（企業、行政、家族等）に属する人々が、自らに適した形で社会益に関わる機会を得る場となっている。

⑤ネットワークの構築

社会益に資するサービスを提供することで、社会、地域の様々な主体との関わりを持つ機会が増える。こうしたことを通じ、各課程で培われた関係性を大切にすることで社会の中にテーマや地域の問題を中心としたネットワークが構築される。

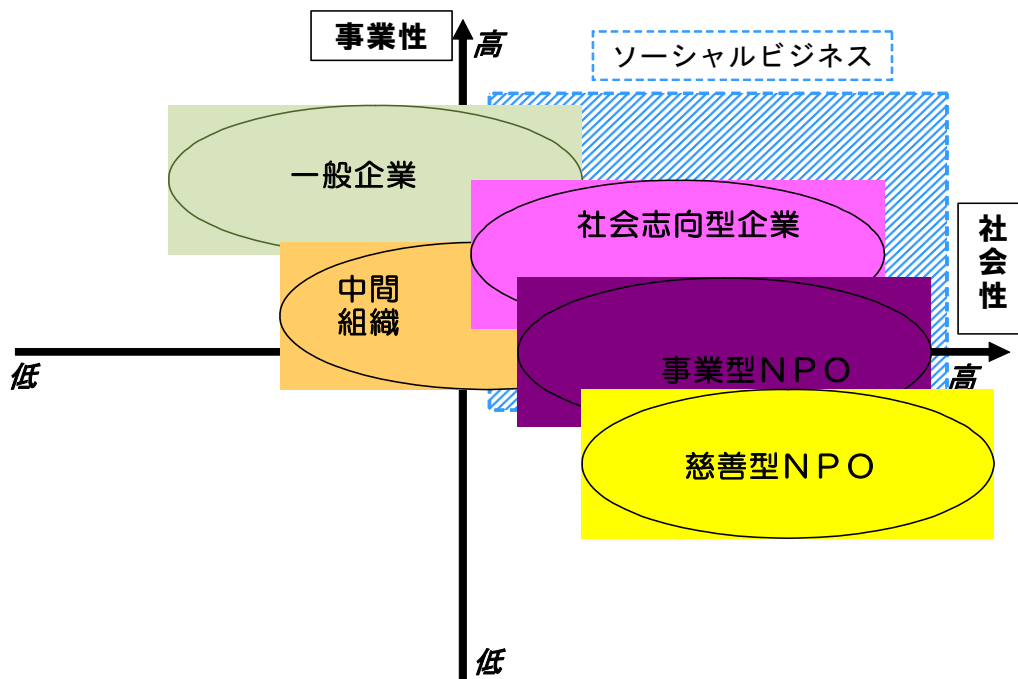
* 「ソーシャル・エンタープライズ」（社会的企業）とは、社会的課題を解決することを使命に、市場メカニズムを活用するとする事業組織。その要件は、社会的使命（ミッション）を有していること（社会性）。市場メカニズムを活用した事業を展開していること（事業性）。社会的課題の解決のために新しい商品やサービスの提供、もしくはそれらを提供する仕組み（ソーシャル・イノベーション）を有していること（革新性）、の3要件。

* 「ソーシャル・ビジネス」とは、人権や環境問題等、社会が抱える様々な課題の解決に取り組もうとする事業のこと。

* 「社会益」とは、日常生活におけるリスクの低減や社会に生じている問題の解決や緩和、あるいは社会の便益等のこと。

* 「ソーシャル・マーケット」とは、社会益活動によるサービスの提供とその対価やコスト負担に伴う経済活動のこと。

(図④) ソーシャルビジネスの領域



(出典) ソーシャル・エンタープライズ、谷本寛治、2006

3. 地域に「中間労働市場」を創ろう！

(1) 「地域で気付き」、「地域で身につけ」、「地域で支える！」

ニートやホームレス等の就職困難層の就労支援における「難しさ」の共通課題としては、次の4つに大きく分類されると考えられる。①就職困難層の発見の難しさ。②一人ひとりのニーズ等に応じた能力開発、職業訓練の難しさ。③働く場の確保の難しさ。④職場定着の難しさ。

これらの課題解決のためには、何よりもまず就職困難層が暮らす地域の総合力を發揮することと、これまで培ってきたネットワーク力を活かした就労支援が重要となっている。

大阪府内においては、市町村・地域の総合力を活かす就労支援として、地域就労支援事業が2002年度から始まり、2008年度には全市町村で事業が展開され、各種制度等を活用しながら、就労の実現をめざし、就職困難層の社会とのつながりの回復を図ってきた。

しかし、大阪府の「財政再建プログラム」によって、2008年8月から地域就労支援事業は廃止され、総合生活相談事業、人権相談事業、進路選択支援事業と併せた「総合相談事業交付金」とされたが、このことによって、事業の実施体制や効果測定等、今後の事業展開が曖昧になる可能性がある。したがって、もう一度この機会に地域の総合力を見直し、地域に根ざした就労支援を新たに構築することが求められている。

(2) 「中間労働市場」づくりにおける大阪府人権協会等の役割

こうした課題と関わって、大阪府人権協会には、大阪府内の全市町村にある市町村人権協会や人権地域協議会等との「ネットワークの力」があり、地域就労支援事業をサポートしてきた実績がある。

一方で、「大阪府財政再建プログラム」によって、2009年4月から大阪地域職業訓練センター（A´ワーク創造館）の「管理運営者」を公募することになった。A´ワーク創造館は、第8次大阪府職業能力開発計画（2006年）において「A´ワーク創造館の有する独自の経験やノウハウ、NPOや民間団体とのネットワークを大阪府の職業能力開発に活かすことが必要。大阪府はフリーターやニートといった若年者をはじめ就職困難者に対する職業訓練等についてA´ワーク創造館との連携事業を実施する」と謳われているように、職業訓練や職業教育における分野において、地域就労支援事業との連携が不可欠であり、その相乗効果が期待されている。

その管理運営者に、企業（労働市場）とのつながりを持つ（社）おおさか人材雇用開発人権センター（C－STEP）やニート支援の実績を持つNPOおおさか若者就労支援機構等とともに結成した「有限責任事業組合大阪職業教育協働機構（以下、A´LLP）」が応募し、2009年度の事業者として決定された。

このように、大阪府人権協会とそのネットワークは、就労支援に欠かせない次の「3つの力」を持っていると言える。

- ①地域とのネットワークの構築（市町村人権協会・人権地域協議会等）
- ②職業訓練の場の確保と提供（LLP大阪職業教育協働機構等）
- ③企業（労働市場）とのつながりの確保（C－STEPの会員企業等）

しかし、働きたい人と労働市場をつなぐ「中間労働市場」を持ち得ていない。したがって、今、大阪府人権協会に求められているのは、A´LLPの積極活用・活性化の取組みを1つの契機として、ネットワークを持つ地域を元気にするための「中間労働市場」を各地域に創出することである。

(3) 考えられる事業例

具体的に「中間労働市場」を創設していくためには、例示としては、次のような視点・発想での事業の展開が考えられる。関係機関との連携の下、具体化に向けて検討を進めていく必要がある。

①実態調査・ニーズ調査等の実施

大阪府人権協会が主体となり、地域力を再評価するために、地域産業や教育実態に関わる調査を実施する。その調査員に地域の就職困難層を活用し、ただ単に就労の場を提供するだけでなく、A´LLPのサテライト事業として調査のために必要な「ヒアリング講座」、「PC技能講座」等の職業訓練を併せて実施し、地域力の向上と中間労働市場の創出を図る。

②「空き店舗」活用事業の実施

大阪府人権協会や地域人権協会が地域内の空き店舗を貸借し、チャレンジショップやコミュニティーレストラン等を開設し、ニートや障がい者、高齢者等の就労の場としてフランチャイズの展開を図る。

③「ソーシャル・ビジネス」活動支援事業

地域活動やNPO等のソーシャルビジネス領域の活動を支援するために、例えば、印刷所を開設し、安価な料金でOA機器等を利用できる環境の整備を図る。

④「内職センター」の設置

各地域に「大阪ホームレス就業支援センター」が行っているような内職センターを設け、大阪府人権協会や大阪府総合福祉協会が中心になって、企業や各地域・施設等との業務調整を行い、スケールメリットを確保した内職工場の整備を図る。

おわりに

これら4つの事業構想を練るために、一定の予備的調査期間を踏まえて2008年9月より本格的な議論を開始してきた。

これらの事業のいくつかは、類似のものとしてすでに他府県において実施されているものもある。こうした取り組みとの連携を深めながら、また社会福祉法人大阪府総合福祉協会と財団法人大阪府人権協会、ならびに連携して事業実施に参画する諸団体のさまざまな資源やノウハウを最大限引き出すことによって、これらの事業は実現可能であると考えている。今後は、この研究会の「まとめ」を受けて、検討してきた事業の具体化を進めていくことが求められている。

そして、これらの事業を一步でも前進させることが、大阪府はもとより日本社会における「援護福祉」や人権確立に向けたさらなる飛躍につながっていくと言えるだろう。

また、これらの事業により一定の成果が得られれば、それは次の新たな事業展開の基盤としての意味を持つことにもなる。そして、こうした民間レベルでの援護福祉事業の成功は、地方自治体やさらには政府の福祉・人権政策をも変えていく力を持つものと確信している。

「援護福祉協働事業研究会」 設置要項

2008年9月11日

1. 目的

「貧困」と「障がい」という「状態」を軸にしたこれまでの社会福祉から、「排除」「孤立」等といった「関係」に軸を移した社会福祉の「新しい領域」としての「社会的援護を必要とする人たちの支援事業」を、「人権」の観点から捉え、社会福祉法人大阪府総合福祉協会と財団法人大阪府人権協会等の「協働」による社会事業として再構築するための研究を進める。

2. 研究の柱

「援護福祉」の取り組みに不可欠である「援護システム」づくりに関わって、次の課題を柱に研究を進める。

- (1) 「生活再建援護センター」の設置・運営について
- (2) 「生活寮（シェルター）」の設置・運営について
- (3) 「生活資金ローン」の創設について
- (4) 「働くことを学ぶ会社」の構想と設立について

3. 体制

- (1) 「援護福祉協働事業研究会」（親会議）の設置

①構成メンバー

- 学識者・専門員
- 社会福祉法人大阪府総合福祉協会
- 財団法人大阪府人権協会

なお、研究会と関わりの深い大阪府等の関係団体や専門家については、必要に応じて参加を要請し、意見等を求めるものとする。

②事務局（研究部会も含む）

社会福祉法人大阪府総合福祉協会、財団法人大阪府人権協会

- (2) 「親会議」の下に研究部会を設置

- ① 「多重債務者支援（生活資金ローン）部会」
- ② 「生活寮（シェルター）部会」
- ③ 「刑余者支援部会」
- ④ 「働くことを学ぶ会社（LLP）部会」

*各部会の委員は固定せず、「親会議」の委員に加え、学識者や関係機関の参加・協力を求める形で進めていく。

4. 基本日程

○ 9月中旬 研究会の発足

(以降、月1回程度開催)

○ 12月中旬 「中間まとめ」の作成

○ 3月 「まとめ」の作成

「援護福祉協働事業研究会」 取り組み経過

①援護福祉協働事業研究会（親会議）

②研究部会

○多重債務者支援（生活資金ローン）部会

○生活寮（シェルター）部会

○「刑余者」支援部会

○働くことを学ぶ会社（LLP）部会

回	日時	テ　　マ
第1回	9月11日(木) 10:00～12:30	第1回多重債務者支援（生活資金ローン）部会 ①神奈川県における多重債務救済事業実施に向けて 報告：石上恵子さん（(特活)神奈川県生活サポート） ②おおさか多重債務者支援事業（仮称）の実施に向けて 報告：摺木利幸さん（(社福)ヒューマンライツ福祉協会）
第2回	9月11日(木) 13:30～16:45	第1回生活寮（シェルター）部会 ①神奈川県女性・人権支援センターDV中期シェルター運営 報告：石上恵子さん（神奈川県 女性・人権センター） ②ホームレス支援からみた生活寮（シェルター）の設置について 報告：東野正尚さん（(社福)大阪府総合福祉協会） ③救護施設今池平和寮の事業について 報告：織田隆之さん（今池平和寮）
第3回	9月19日(金) 18:30～21:30	第1回働くことを学ぶ会社（LLP）部会 ①就労支援有限責任事業組合の創設について 報告：前田英詞さん（C－s t e p） ②ニート支援から見る働くことを学ぶ 報告：田岡秀朋さん（日本型CAN研究会）
第4回	10月20日(月) 13:30～16:30	第2回多重債務者支援（生活資金ローン）部会 多重債務者支援事業について 報告：田岡秀朋さん（日本型CAN研究会） 第2回生活寮（シェルター）部会 援護福祉における生活寮（シェルター）の設置事業について 報告：東本一慶さん（(社福)大阪府総合福祉協会） 第1回刑余者支援部会 「刑余者支援」の取り組み 報告：北場好信さん（(財)大阪府人権協会） 第2回働くことを学ぶ会社（LLP）部会 地域に中間市場（働くことを学ぶ）を 報告：田岡秀朋さん（日本型CAN研究会）
第5回	12月9日(火) 18:00～21:00	研究会「中間まとめ（案）」の検討 報告：福原宏幸さん（大阪市立大学）
	1月～3月	各委員が「まとめ」の内容について検討および補強してとりまとめ