

1. 第2のセーフティーネットの西成区への導入の可能性

(1) 本章の狙いとセーフティーネット議論の前提

あいりん地域において、いわゆる保険制度や年金で支えられる第1のセーフティーネットに関して、日雇労働保険という特異なシステムが機能してきた以外、このシステムの恩恵を蒙る人はいない実態が続いてきた。逆にその不備を補う第3のセーフティーネットである、生活保護法に基づく施設は大変充実している。また第2のセーフティーネットで最近さかんにとりあげられるパーソナルサポートや、中間就労支援、シェルターなどの短期ハウジング支援なども、NPOなどの力により、先進的に取り組まれている。

第3のセーフティーネットという、生活保護をベースにしたさまざまな生活支援の工夫があまり注目されず、全体の議論が第3のセーフティーネットになるべく落ちないような工夫をどうするかに集中している。ところがこのあいりん地域およびその周辺に数多くの生活保護受給者が第3のセーフティーネットを利用しつつ生活を行っていることに関して、その生活が穏やかに継続できること、あるいは年金や中間的就労から得る収入とあわせながら暮らしを継続できること、この2点をきっちりと廻してゆくことがまず重要なポイントであることを強調したい。ここでは第3のセーフティーネットというよりは、第1の頼りになるセーフティーネットというイメージ感がむしろある。それが生活保護法の本来の理念に沿ったものではある。この生活保護施設を今後も使わない手はない。

第2の重要なポイントは、ストックとしての生活保護者を半減するのは、このような状況からして事実上不可能であり、フローとして新たな生活保護受給に至りそうな人々に、その人の適性に合った形で次の選択肢を出せば、結果として生活保護の新規受給者を半減するということはどのようにして可能なのか、それが第2のセーフティーネットの議論にどのように結びつけることができるか、というところにある。

第2のセーフティーネットの全国的な取り組みや今後の仕組みづくりをどのように西成に応用できるかを紹介することが前半部分である。しかし、量的には、第1のセーフティーネットで受けている部分が多くて、ここで、安定的に生活されているという、その一つのカギが生活保護施設であり、その実態を検証するというのが後半部分の目的である。上述したように、第2のセーフティーネットを全国でも先進的に動かしてきた伝統を有している。これも使わない手はない。

生活保護にはINとOUTがあり、現に何人いるかという分厚いストックの部分と、何人入ってくるかというフローの部分というのを分けて考えないと、かなり混乱した議論になる。そのINで入ってくるフローの部分で、いろんな選択肢を設けることが第2のセーフティーネット論の主流の議論につながっているという前提で議論を進める。

(2) 第2のセーフティーネットのモデル事業、パーソナルサポート事業

図4-1は、典型的な第2のセーフティーネットの模式図であり、パーソナルサポートというのが、この2層目に入っているが、昨年の水内が行った全国のパーソナルサポートセ

ンターの調査を踏まえて、その具体を説明しておきたい。現在、全国で24カ所あるが、西成区、あいりん地域にも応用できるものとなっている。現に大阪市で受託しているパーソナルサポート事業が、大阪自彊館、NPO 釜ヶ崎支援機構のほうで動いているが、少々個性

図 4-1 3つのセーフティーネットの概略

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001x6y3-att/2r9852000001x72u.pdf>)



ある特徴を有しているので、より一般的に説明を加えておこう。

下の層にある第3のセーフティーネットの生活保護に至る前に、その1つ上に少し小さい層があり、これがパーソナルサポートセンターという第2のセーフティーネットの網になるが、ここでは次のような機能の働くことが想定されている。この1層が入ることによって、前さばきのアセスメントが可能になることである。色々な窓口で今まで、就労が困難である、あるいは福祉でもなかなかうまくいかない、あるいは本人が出てこないけれどもちょっとアウトリーチすれば相談に乗ってくる人がいる、しかし今まではなかなかこれをどこで受けるかという、直接福祉事務所で受けざるを得ないというところで、選択肢としては生活保護か就労しなさいという形で動かざるを得なかった。

(3) パーソナルサポート事業の仕組み

しかしこの1層を入れることによって、ここで仕分けをして生活支援に向いているのか、直ちに就労をつけるのかとか、いろんなその人の属性に合わせて丁寧に支援をして、中間ハウジングでは、家がない場合には、しばらく、このシェルターというか中間ハウジングというところに1ヶ月くらい住んでみるという形で見きわめをして、認定機関を通じて、福祉事務所を通じて、この人はやっぱり生活保護でいってもらおうか、就労と生活支援、生活保護を半々でやってみようかとか、ちょっとした雇用で、最低賃金にも達しないかもしれないけれども、働くことをはさんでいこうというような訓練をしようかということで、企業とか、ハローワークにつないでいくという、かなり丁寧な作業が必要とされるが、これがパーソナルサポートセンターの内容になっている。丁寧ということは時間がかかるので、これを伴走型支援、あるいは寄り添い支援というのが、いま盛んに使われるようになっている。

(4) パーソナルサポート事業の対象者は誰か？

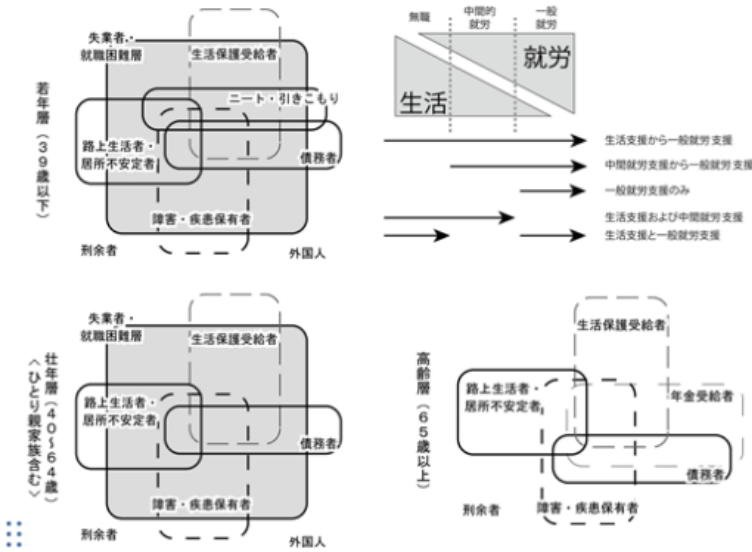
では利用する側からみると、図 4-2 のような模式図で表しているが、若年層、壮年層、高齢層にわけているが、前2者の外枠で囲っている失業者、あるいは就労、就職困難層の方が、このパーソナルサポート事業の1つのターゲットである。仕事にどうつないでいくか、仕事で何とか生活保護から抜け出すことが主要な支援の中身となる。しかし、ふたをあけてみると、ニート、引きこもり、あるいは債務者、障がい、疾患を抱えているが認定

の手帳がない、路上生活者、居所不安定者、広い意味でのホームレス、それから生活保護受給と本来なるべき人が来るというような状況で、多様な生活困難を抱えた人が来ているのが実情である。

理想的には、図 4-2 の右上図のように、一般的には生活支援からまず入って、一般就労支援に持っていくというこの矢印の流れが想定されるが、この経過時間はそれぞれであり、早い人なら 1 週間、長い人なら 1 年かかるかもしれない。では中間就労支援からちょっと体験就労で働いてみようかといって、1 ヶ月、2 ヶ月働いてもらって、一般就労に持って

図 4-2 (出典は表 4-1 に同じ)

パーソナルサポート事業における支援のステージと支援対象者のタイプ



いくというやり方もあるが、これも時間のかかることとなる。

それから、その下の矢印を見ると、生活支援から、中間就労支援までしかいけないかもしれない、最終的に一般就労はやっぱりしんどいから中間的就労、加えながら生活保護、合わせ技でやっていこうか、というケースも多々あり、取り組みも非常にさまざまとなる。基本的にケースワーカーにここまで求めるのは非常に大変な仕事で、では、こうした職務を担う新たな職能集団を厚労省は今つくろうかという流れに一応はなっ

ている。一体、それは誰なのということで、伴走型支援士、パーソナルサポーターといった言葉が、今はやっていると考えてよい。基本的にパーソナルサポートというのは就労支援と同時に、やればやるほど生活支援の度合いが強くなっていくというのが、一般的な状況となっている。

表 4-1 パーソナルサポート事業の H23 年度の経費など一覽

(http://www.homeless-survey.jp/pdf/20120330_KGh1Report.pdf)

(5) 事業の規模感: 伴走型支援の具体化

では財源はどうなるのかということに関しては、現在はモデル事業であり、内閣府から今後は厚労省に移ってもし定式化されたときには、不透明な部分が大きいと言わざるを得ない。モデル事業で得た結果を踏まえて事業の規模感を示しておきたい。表 4-1 のデータを根拠に推計したものであるが、今回の事業は全体で 20 億円くらいの規模でモデル事業を内閣府が出しており、受託団体に直接流れた金額が約 13 億円である。21 団体に 249 名の職員が雇

地名	全体受託額 (千円)		職員数	全体受託額 / 職員 (千円)	
	全体受託額 (千円)	団体受託額 (千円)		全体受託額 / 職員 (千円)	団体受託額 / 職員 (千円)
長野県	78,000	78,000	32	2,438	2,438
吹田市	45,000	45,000	18	2,500	2,500
神奈川県横浜市	190,000	80,000	29	6,552	2,759
滋賀県野洲市	14,030	14,030	5	2,806	2,806
京都府京丹后市	24,000	24,000	7	3,429	3,429
豊中市	80,000	80,000	18	4,444	4,444
山口県	98,000	98,000	22	4,455	4,455
徳島県	54,000	54,000	12	4,500	4,500
京都府	260,000	27,700	6	43,333	4,617
千葉県野田市	10,000	10,000	2	5,000	5,000
岩手県北	36,000	36,000	6	6,000	6,000
福岡市	190,000	98,200	16	11,875	6,138
岩手県南	26,000	26,000	4	6,500	6,500
箕面市	45,000	45,000	8	6,525	6,525
島根県	46,000	46,000	7	6,571	6,571
静岡県浜松市	86,000	86,000	13	6,615	6,615
北海道釧路市	190,000	56,000	8	23,750	7,000
沖縄県	190,000	122,311	17	11,176	7,195
岐阜県	130,000	118,000	16	8,125	7,375
大阪市	124,000	124,000	16	7,750	7,750
全体	1,916,030	1,268,241	262	7,313	4,841

用されているので、1団体当たり11.8人となっている。ケースワーカーではない、伴走型支援士／パーソナルサポーターというのは、1センターに12人くらいいるという規模感となっている。

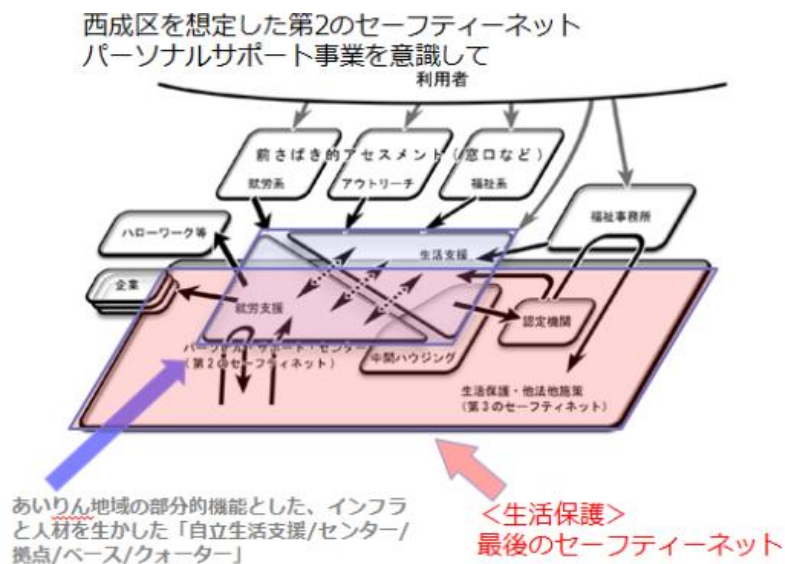
今、全国で1,303の福祉事務所があるので、この新たなセンターを同じ分布まで引き上げて全国に振り分けると、21団体、249という数字を1,303という福祉事務所の数で換算しますと、大体800億円規模の事業となり、1.5万人くらいのこういうパーソナルサポーターが必要と推計される。この1.5万人のパーソナルサポーターが、何人を支援対象とするかという、推計すると大体17万人くらいと試算される。今、路上生活の方が1万人弱、それから、毎年毎年ホームレス状態で生活保護を受ける人が3.6万人くらい、自立支援センターで5千人弱が生活保護を受けない形で利用しているので、広義のホームレス支援を受ける人が大体、4.1万人いると推計している。

今、ホームレス支援団体が全国で何人支援しているかという、大体毎年1.5万人くらいの脱ホームレス支援をしているので、民間ホームレス支援団体が今やっている規模の10倍以上の規模となり、相当な広がりをもって生活困難者への伴走型支援が必要であるということになる。もちろんこの過程で生活保護も利用するケースはあるが、第2のセーフティネットで作る対象者層が大体まずこれくらいいるという試算である。ケースワーカーの標準担当数は80世帯なので、その6分の1の対象者数となり、その分濃い支援ができるはずだろう、それが伴走型の生活自立支援であるということになる。

(6) 西成特区的にはこの伴走型支援をどのように取り込むか

西成特区としては、こうした構想の本格化に直ちに手をあげるべきであるが、支援対象者が大変多いことが予想される。標準的には、図4-3の第2層の機能を果たすことが期待

図4-3 (出典は表4-1に同じ)



されているが、NPO 釜ヶ崎支援機構が私案としているシステムをみると、生活支援室、生活総合相談窓口というあたりが、パーソナルサポートの機能を果たすように既に考えられている。いろいろと対象者のアセスメントをして、選択肢を提示して、それぞれのところにつないでいく、求職者支援センターへつなぐ、あるいは、地域就労促進支援センターにつなぐという形にしつつ、それでも困難な方はさまざまな地域のネットワークを利用しながら、パーソナルサポ

ートをしていこうというように描かれている。NPOの試算では、100人ほどの支援員が必要で、上述の推計からすると、対象者は1200人規模となり、それほど必要と言う実感はあいりん地域ではあるように思われる。ただ箱ものではなく、あいりん地域全体がパーソナル

サポートの機能を持っているようなところがあり、そういうネットワーク型のパーソナルサポートをつくっていったら、ここに国費を上手に投下していくというのは1つの考えどころかと思われる。

あいりん地域に投下される公的資金には、もともとの出所が国からというのが結構あり、またそういう国からのお金をうまく引っ張り出してきたというのも一面の事実である。その金が西成に落ちてるという現実が、市の税金が使われていると短絡的にとらえられがちであるが、ほとんど評価されていない。国からすると、お金がかかり過ぎているという事にはなるかもしれないが、大阪としては、国のお金を上手に使っている、それを生かさない手はない。第2のセーフティーネットを先進的に導入すれば、それが西成特区の試算になるのではないかと期待される。

これが、第2のセーフティーネットの、今の国の動き方にも歩調を合わせるなら、こういうことを早目に手を打ったほうが良いと思われるが、国の生活支援戦略の行方そのものが政局との絡みもあり、予断を許さないことも事実である。

2. 生活保護法に基づく施設の実態とあいりん地域における役割

(1) 生活保護施設の大阪における供給量

生活保護法を利用した生き方について、最後のセーフティーネット、第3のセーフティーネットと言われているが、あいりん地域では、生活保護がベースにとくに施設保護というのがメインで動いていたこともあり、第1のセーフティーネット、当然利用すべき、利用できるシステムとして、少々皮肉ではあるが、このように現場ではネーミングしている。

図4-4のように、生活保護法にもとづく全国の救護施設、更生施設の定員の分布からみると、東京よりもはるかに大阪は生活保護施設が充実している。東京の救護施設は23区レベルでは存在せず、更生施設が優勢であるが、大阪市の場合は救護施設のボリュームが大変大きく、更生施設も加わりながらフル回転してきた。第3のセーフティーネットとして、施設保護というレベルにおいて機能を発揮してきたと言える。

(2) それ以外の施設の定員分布

図4-5は、救護施設、更生施設以外のさまざまな施設の定員の全国分布である。法定外という表現は、施設やハウジングの運営にあたって、支援を提供する財源を保障する、根拠とする法律がないことをさしている。あいりん地域に関して、サポートイブハウスというのがそれに該当する。数値は古いので現実はかなり変わっているが、首都圏方面では、社会

図 4-4 救護施設・更生施設の定員の分布 2003年

(<http://www.lit.osaka-cu.ac.jp/geo/mizuuchi/japanese/material/ToshiMondai2010July.pdf>)

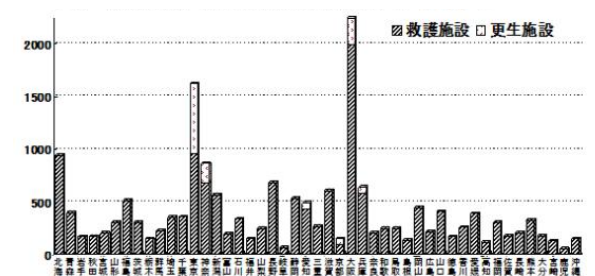
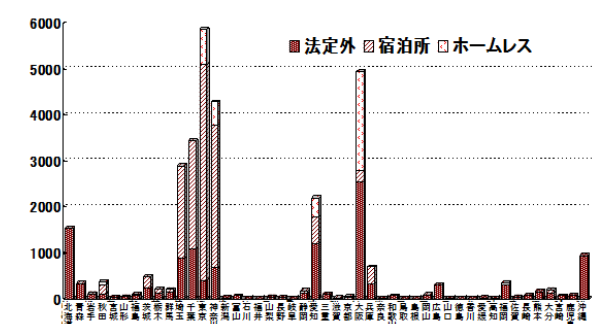


図 4-5 法定外やホームレス、宿泊所等の定員の分布 2003年(出典は図4-4と同じ)



福祉法にもとづく無料低額宿泊所の比率が圧倒的に高くなっている。ホームレス自立支援センターは、法にもとづき、実施計画のなかで、施設基準は書かれているので、その意味では法内施設であるが、その他のハウジングについて、法定外にしても社会福祉法の規定に基づくにしても、こうしたハウジングを運営する財源は規定されていない。ではサービスの財源はとなると、利用者から取る家賃や食費、光熱費や管理費という形になってしまう。第18章でも指摘するが、この支援対価のリソースの支払い根拠の適正性が問われている点が、貧困ビジネスという批判を生み出す要因ともなっている。

こうしたハウジングを利用しながら穏やかに過ごしていただくというシステムがあいりん地域では機能しているわけで、貧困ビジネスではなく社会ビジネスとして、これをきっちり位置づけていくことが、この西成特区からのシステムづくりのひとつの肝かと思われる。こうしたハウジング運営のすべてがきれいであるとは言い切れず、グレーな部分があることは事実である。法律をかいくぐるのではなく、法律に規定されていないものを取り込んでおり、ハウジングを出たあとのアフターケアという形で、生活保護施設がやっている通所事業的な仕組みを、認定優良ハウジングに導入するというような仕組みが、西成特区的には必須であると言える。

(3)生活保護施設の利用の実態

少々法定外のハウジングについて紹介したが、生活保護施設について、大阪市における役割について確認しておきたいのと、既成のセーフティーネットの供給や支援の適正性についてまでは踏み込むことはできないが、削減することから生じるリスクの内容を確認してもらうことを目的としている。

2005年の時点で全国183カ所救護施設があり、平均入所期間は実に15.7年となっている。毎年の入退所が1名、2名、あるいは動きはなしというような施設も存在する。一たん入ってしまうと、出にくい or 出られないという施設になっている。

その理由について、入所者の属性について、何らかの障がいを抱えているという人で、身体障がいで25%、知的障がいで46%、精神障がいで52%と、重複も含め8割近い人が何らかの障がいを抱えられているので、なかなか一般住宅に出るという出口がない状態である。身内でも引き取り手がいないという人々を長期間抱えているのが全国の救護施設の実態となっている。入口についても、もちろん在宅から入ってくる人もいるが(34%)、大口は病院からの出口(精神科病院30%、一般病院10%)となっていることある。行くところがないところに、精神で寛解された人々の本来ならばグループホームとかで受ける必要があるところを、救護施設で受けているという状況も見られる。そして出口がないまま、救護施設が詰まってしまうというのが現実である。

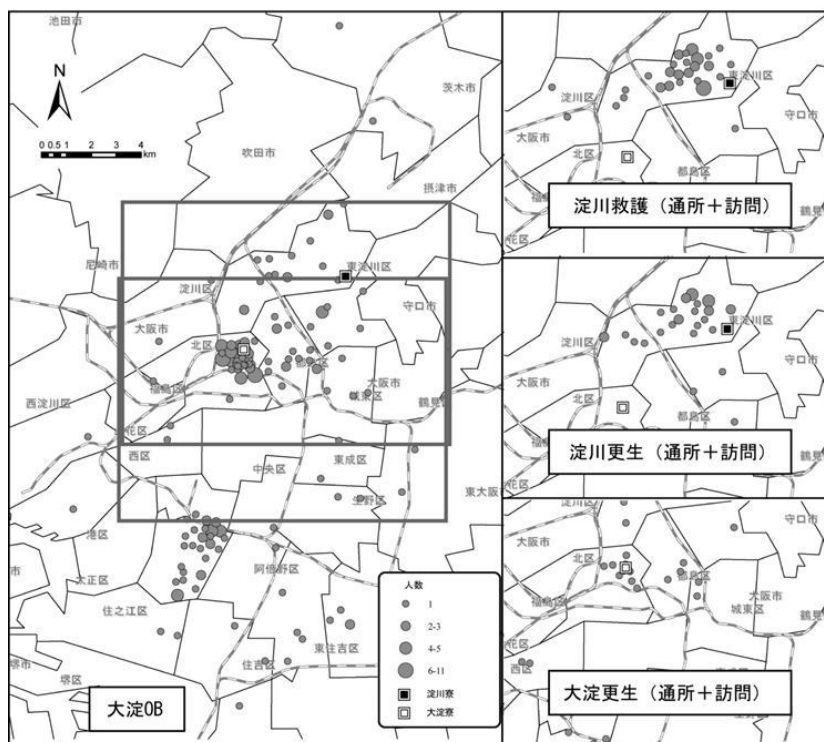
(4)生活保護施設の推移と他施設との比較

救護施設は戦後からどんどん増えていったが、更生施設は、戦後の失業がどんどん減ることによって、施設数もぐっと減り、今では6大都市20か所しかなく、大阪も2か所しかないという形になっている。実は更生施設というのは、たいへん使いやすい施設であり、大都市的には、その代替を生活保護法からホームレス自立支援法に基づく自立支援センターに代替されているというのも事実である。

社会福祉施設の中で一番トップが、老人福祉（205千人）とか、児童福祉（100千人）、あるいは精神福祉（70千人）とか身体障がいの施設（33千人）がやはり大きく、規模的には、生活保護施設（23千人）というのは、かなり日陰の存在になって、「残余の福祉」というような言葉まであるように、本来生活保護法で一番しんどいところを受けるべきであり、受けているところに、光が当たってこなかったという現実がある。

そのなかで大阪ではこの生活保護施設で出入りの回転が速い施設として、全国の中では突出して頑張っているという特徴がある。大阪の場合、平均入所期間1年とか、1.5年とか短くて、入った人がここで体力を復帰させて次に、アパートに移っていくということが、すごく機能していると言える。そういう意味では、全国の救護施設とは全く違って、大阪の救護施設というのは、いったん利用することによって、いろんな社会資源に出会い、次に地域に戻った場合に、そうした社会資源を利用しながら、在宅生活を送っていくという流れができていっていると見なしてよい。

図 4-6 大阪市の生活保護施設の退所後の地域生活者の地理的分布（出典は図 4-4 と同じ）



(5) 施設退所後の地域居住の実態

では、そうして退所した人が地域のどこに住んでいるのかという地図を、大阪の北区にある更生施設、東淀川区にある淀川寮を例にして描いたものが図 4-6 である。大淀寮では地元の天六の周辺、あるいは、結構西成のほうもたくさん住んでいることがわかり、淀川寮では近辺の東淀川区にかなり集中している状況が見て取れる。こういう形で、地域のアパートで、穏やかに通所訪問事業を受けながら、見守り支援が働き、期間限定ではあるが、国からの予算がつくというこの仕組みは、今後も充実させてゆく必要がある。またこれが先に述べた民間のいわゆる支援付きハウジングや宿泊所にも援用すべきシステムであり、あいりん地域ではかなり効果的になると思われる。こういう生活保護を受給している人々の穏やかな生活をどう保障するかというのも、大きな1つの課題であり、この点を見落とした生保削減の議論というのは、リスクが大きいと思われる。

(6) 退所理由

いくつかの施設の退所理由については、表 4-2 のように、就労事例も更生施設の場合大

体1割から2割となっており、就労自立のコースもあり、一方で、居宅保護で退所し、アパートに行く事例も3割ほどある。もちろん、自主退所するという人も4割くらい見られるが、セーフティーネットとして機能は十分に果たしている。1年ほどの利用で生活保護から脱却するという人もいるという事実は、認識しておく必要がある。

表4-2 生活保護施設の退所状況について(出典は図4-4と同じ)

退所理由	全国救護	今池救護	淀川救護	淀川更生	大淀更生	全国更生	全国ホームレス自立支援センター
就労		0.0	1.0	8.8	17.4	11.8	23.2
居宅	27.3	59.4	58.0	32.5	25.5	30.2	16.6
施設変更	17.9	3.6	0.0	0.0	3.1	9.2	14.2
老人ホーム		0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	
入院	19.7	16.1	3.0	1.3	1.9	6.8	8.0
希望		10.0	20.0	36.3	32.3	16.0	
勧告	その他2を参照	0.0	7.0	7.5	8.7	0.0	30.8
無断		0.0	8.0	11.3	9.9	10.9	
希望・勧告・無断の合計	不明	(10.0)	(35.0)	(55.1)	(50.9)	(26.9)	(30.8)
死亡	13.3	7.6	0.0	1.3	0.6	1.0	—
その他	8.8	3.2	2.0	1.3	0.6	14.1	6.8
その他2	全国救護:矯正施設0.2、野宿2.7、不明9.9						措置によるその他0.4
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
調査年月	2005年度	2000-2006年度平均	2010年3月	2010年3月	2010年3月	2008年3月	2003-2006年度

(7)生活保護施設以外の施設

こういう生活保護施設以外のキャパシティについて大阪では、第2種社会施設に認定されているホームレス自立支援センターや、大阪市の独自施設である三徳生活ケアセンターとか、ホームレス自立支援センターの中でも舞洲のように、1カ月とか2週間とかいう短期中間ハウジングもあり、ここで、次のステップに行くアセスメント機能をもった施設も設けられている。

アセスメント施設のひとつであった一時保護所は昨年度末をもって廃止となっている。あとは短期の中間ハウジング、シェルターに関しては、臨時緊急夜間避難所はあいりん地域に1,040のキャパシティを有している。

こうした施設に入る入口となる窓口に関しては、かつてはあいりん地域から市立更生相談所を通じて入るケースが条例的にも定式化されていたが、2005年度より最近は大阪市全体のみならず、他市の生活困窮者が社会福祉事務所などを通じて、入所するようになっている。ここでいう生活保護を基軸とする第1のセーフティーネットを利用し、こういうトランポリンのように生活保護を利用するという機能が働いており、これは本来のあり方であるが、生活保護へのバッシングがきつく、ほとんどこうした実践が認知されていない。そうした実践を大阪市が最も精力的に行ってきたということも含めてあるが、この辺の評価はやはりきっちり数値的にも広報してゆく必要がある。

最後に、ホームレス自立支援センターの利用者の退所状況についてである。就労自立率が3,4割というところで動いているが、この経済が順風でない時期においてこの率は低くはなく、これは典型的な第2のセーフティーネットで生活保護を利用せず、国100%で維持されている。これにかかわる人材も多くおりそれを宝として、社会資源の資産として、こういう第3のセーフティーネット、第2のセーフティーネットを、大阪独自で、西成特区構想で、もっと大胆に生かしてゆくことが、既にある施設であるだけに必須であろう。