

基調講演

「生活困窮者自立支援の取り組みと地域づくり」

新潟大学大学院医歯学総合研究科福祉学分野教授 高橋英樹氏

1 はじめに

このシンポジウムは、今回で4回目になります。第1回から第3回までの基調講演者はビッグネームばかりです。第1回は、著名な活動家でマスメディアに登場する機会も多い奥田知志さん。1988年以來、北九州で教会の牧師さんをしながらホームレス支援の実践に携わってこられた方です。第2回は東北福祉大の阿部祐二先生。この先生は社会保障を専門とする研究者です。第3回は、厚生労働省で生活困窮者自立支援施策を所管する社会・援護局の熊木生活困窮者自立支援室長。豊富な具体例を挙げて、なぜいま生活困窮者自立支援法が必要とされているのかを明快に説明されました。

これまでの3回の基調講演で、社会福祉施策のなかで生活困窮者自立支援が焦点化されてきた経緯や、この施策がどのように機能することが期待されているかが明らかにされていますので、あらためて私がここで話をすることは一切ないと思うのですが、そういうわけにもいきませんので、3人の基調講演に通底する要素を抽出してみました。

1点目は、まず生活困窮者自立支援の対象者についてです。この仕組みが想定する支援対象は複合的な生活課題を抱えている人たちです。たとえば、虐待環境下で育ち、障害もあって、学校ではいじめられ、仕事に就いたけれどもそこでもハラスメントを受けて引きこもっている。家計を支えてきたお父さんが脳梗塞で倒れて、お母さんが病院に付き添っている。こうしたなかで、日々の“生きるための営み”に支障が生じている、というようにないくつかの“生きづらさ”が重なっている人たちです。さらに、こうした複合的な生活課題あるいは福祉ニーズを抱えていることが一般の市民からは非常に見えづらい。というのは、当事者から「助けて」とか「SOS」という表明がなされないからです。以上が、これまでの基調講演者3人に共通する生活困窮者の対象者についての基本的な認識であったように思われます。

2点目は、生活困窮者自立支援の仕組みというものが、既存の社会福祉施策、たとえば生活保護を最後のセーフティネットとする生活困窮者支援の分野、あるいは高齢者、障害者、社会的な代替養育を必要とする子どもに対するさまざまな社会福祉施策がありますが、そうした既存の施策の枠組みでは対応できないニーズを対象とするということです。日本

の社会福祉施策の仕組みは、対象者属性別、法体系別の縦割りで組み立てられてきた経緯があり、「対象者を限定」することを前提に支援が開始されます。しかし、対象者を限定してしまうと、どうしても支援対象から漏れてしまう事例が生まれてしまう。総じて旧来の行政は、①法体系で定められた制度の枠組みのなかで対象者を限定し、②明示された手順・方法でサービスや金銭を給付することは得意ですが、非定型なニーズに対して非定型な支援を組み立て、実効性のある支援を展開することは苦手とします。そうした認識に立ち、生活困窮者を受け身ではなく積極的に把握して、対応していくのが生活困窮者自立支援の枠組みだということを、3人の基調講演者がほぼ共通して語っていたと思われまます。すなわち、ニーズに対しては包括的に、対象者に対しては個別的に非定型の支援を構築していくこと、いわば社会福祉の援助実践において「給付にかかる実施事務」からソーシャルワークへの転換が求められていると考えます。

このようにまとめると話は終わってしまいますので、今日はいままでの基調講演者が触れなかった部分のお話をさせていただこうと思っています。1点目は、生活困窮者自立支援を「誰が担うか」ということ。これについては、積極的に担ってほしいという期待を込めて、社会福祉法人のあり方について言及します。もう1点は、生活困窮者自立支援事業において包括的・個別的な相談支援活動に従事する人、すなわち、ソーシャルワーカーにとって「受容し難い人」を「いかにして受容するか」という根源的な「問い」について考えてみたいと思います。曖昧な表現で恐縮ですが、最後までお聞きいただければ御理解いただけるようにしたいと思います。

2 誰が生活困窮者自立支援を担うのか—社会福祉法人への期待—

まず、逆風下にある社会福祉法人についてです。昨年5月、朝日新聞に数回にわたり社会福祉法人の問題を指摘する記事が掲載されました。指摘の主旨は何かというと、まず社会福祉法人は課税を免除されているにもかかわらず、ケアにあたる職員を安い賃金で酷使し、それによって得られた剰余金を内部にため込んでいるのではないかと。しかも、そうした「うまみ」のある社会福祉法人経営に目を付けた一部の人達によって、「理事長職」が数億円の単位で売買される。そういう現実があるのではないかと。いうものでした。

社会福祉法人バッシングは、この報道前から始まっています。民主党政権下の「行政刷新会議」、財務省による「予算執行調査」、「規制改革会議」や「社会保障制度改革国民会議」での議論のなかで社会福祉法人が抱える構造的な問題が指摘されました。それらを受けて

社会保障審議会福祉部会において対応策が検討され、今年の通常国会に社会福祉法人改革を骨子とする社会福祉法改正案が提出された経過です。安全保障関連法案審議をめぐる混乱から通常国会は閉会しましたので、この社会福祉法人改革をめぐる社会福祉法改正案は継続審議とされました。

この社会福祉法人改革は何をめざしているのかということ、社会福祉法人における剰余金（内部留保）と申しますか、そうしたお金について公表する仕組みを設け、一定額以上の剰余金を保有する場合には、たとえば新たに「デイサービス」や「24時間対応型の訪問看護・介護事業所」を開設するというような福祉事業の拡充、もしくは公益事業の実施などの社会貢献を計画的に実施することを義務づける。これが、このたびの社会福祉法人制度改革の骨子です。

現在、この「社会貢献」という言葉だけが踊っている状況が見受けられますが、社会福祉法人改革で提示された「社会貢献」の意味は、当事者である社会福祉法人に正しく認識されているのでしょうか。県内の社会福祉法人の運営に携わる人たちに、県社会福祉協議会の職員が伺ってみたところ、「うちは毎年夏に近隣の人たちに集まってもらって盆踊り大会を開催しているからこれは社会貢献だ」とか「うちは1月に近くの保育所の子どもたちを招いて餅つき大会を開催しているので社会貢献をしている」というような受け止めが非常に多かったそうです。これは私も驚きました。その程度の「受け止め」なのかと。

社会福祉法人は、そのすべてが「億単位のお金で理事長職が売買」されるような存在なのでしょう。今回は、済生会主催のシンポジウムですので済生会を悪く言うことはできませんが、それは冗談として、そもそも社会福祉法人の目的は何なのか、この組織は何のために存在するのかという存在意義に照らして評価すると、済生会のように設置の目的に沿った運営がなされている法人がはるかに多いのではないだろうかと考えています。

社会福祉法人といっても、その成り立ちは多様です。2012年度のデータをもとに新潟県内の282社会福祉法人（主な事業エリアが県内にあり、社会福祉施設・事業を運営する法人。社会福祉協議会を除く。）について、「成り立ち」に着目して分析したことがあります。その結果、おおむね6類型に収斂するのではないかと考えています。

第1類型は、戦後の社会福祉の枠組みができる前から活動している法人によって構成されます。済生会もその条件に合致しますが、明治の慈善事業、感化救済事業の時代、大正以降の社会事業の時代、そういう時代背景の中で生起した社会福祉法人であって、かつ現在も社会福祉法人として活動を展開している法人です。

第2類型に属するのは、かつて地域共同体を維持するための中心的存在であったいわゆる「お寺さん」が、昭和23年の児童福祉法施行を機に、お寺の建物を使って子どもたちを集めて保育所を立ち上げた例に代表される法人です。これらは、主に昭和20年代に設立され、「一法人一施設」で収益性の乏しい保育等の事業を行っている社会福祉法人です。

第3類型には、障害者施策の充実が課題であった昭和40・50年代に、行政主導で新たな福祉サービス資源である障害者施設等を運営する目的で設立された法人が該当します。新潟県では、昭和49年開設の新潟みずほ園から昭和57年開設の岩の平園まで、県が主導して、障害者福祉施設を設置・運営のための社会福祉法人を設立した「ミニコロニー」施策が展開されましたが、この施策によって設立された社会福祉法人がこの類型に含まれます。さらに、1990年代の「ゴールドプラン」「新ゴールドプラン」に沿った基盤整備を図る目的で、各市町村が主導し、新たに特別養護老人ホームの設置・運営を開始するために設立された社会福祉法人などもこの類型に属すると考えられます。総じて、発足当初の理事長や施設長が「行政からの天下り」という共通した特徴を持つ、いわゆる「官製法人」と揶揄される法人です。しかしながら、「官製法人」という言葉に付着するネガティブな印象とは異なり、県内の社会福祉、特に障害者福祉分野をリードしているのは実はこの類型に属する社会福祉法人であると認識しておりますので、この類型に属する法人をネガティブに評価しているわけではありません。

第4類型について。昭和48年度から昭和57年度まで70歳以上の高齢者の医療費が無料だった時代に、医療的ケアよりもどちらかというと要介護高齢者の社会的な居場所、社会的な入院の受け皿として全国的にいわゆる「老人病院」がつくられました。そうした病院をベースとして、第一種社会福祉事業である特別養護老人ホームを運営するためには社会福祉法人格が必要ということで、病院を運営する医療法人とは別に特別養護老人ホームの設置・運営にあたる社会福祉法人が設立されました。いわば、「老人病院」をベースとして生成された社会福祉法人の類型が第4類型です。

第5類型について。炭谷理事長さんがかつて厚生省社会・援護局長として進められた「社会福祉基礎構造改革」により、2000年以降、社会福祉サービス提供主体に参入する仕組みが大きく変わりました。「資本収益率」という言葉がありますが、今年の初め、「トマ・ピケティ」ブームのなかでこの資本収益率という概念が話題にのぼる機会も多かったと思います。資本収益率、すなわち投下資本量に対してどれだけのリターンがあるかという指数をみると、どうも特別養護老人ホームを中心とする介護保険事業には経営上の「うまみ」

があるとの認識が広がり、2000年以降、社会福祉とは別な種類の事業を展開する既存企業等が、特別養護老人ホーム運営を目的に新たに社会福祉法人を設立する例が増加しました。こうした社会福祉法人に代表される類型が第5類型です。ただし、経営上のメリットだけではなく、純粋に企業の社会貢献を目的として社会福祉法人を設立した例も皆無ではないと思われま

す。第6類型について。この類型に属する社会福祉法人の生起も社会福祉構造改革に由来します。社会福祉事業への参入規制緩和（＝社会福祉法人設立要件緩和）により、それまで任意団体である「親の会」などが運営していた障害者の小規模作業所を、法定事業である「小規模通所授産施設」にすることによって、その運営主体自体が社会福祉法人格を取得した例がこの類型に属します。北海道浦河で世界的にも注目される精神障害者支援を展開する「社会福祉法人浦河べてるの家」などが、この類型を代表します。こうした例のほか、小規模な障害者の日中活動系あるいは介護保険における訪問系サービスなどを展開してきたNPO法人等が、寄付金を募って基本財産などの要件をクリアし、社会福祉法人格を取得した例なども第6類型に属すると考えます。

以上、「成り立ち」に着目した社会福祉法人の類型化分析について簡単に説明させていただきました。こうしてみると、先ほど紹介した朝日新聞の報道にあるような、「ろくでもない」というと語弊がありますが、不純な参入動機を有する社会福祉法人は一部の類型に限定されるのではないかと考えますが、皆さんはいかが受けとめたでしょうか。

新潟県にも、済生会のような100年の歴史を持つ第1類型に属する社会福祉法人が存在します。新潟市社会事業協会、更生慈仁会、そして新潟の下町（しもまち）で現存する保育所としては日本最古とされる「赤沢保育園」を運営する守孤扶独幼稚児保護会、この3つの社会福祉法人です。代表例として新潟市社会事業協会の成り立ちを紹介させていただきます。新潟市社会事業協会という組織名を聞いただけではピンとこないかもしれませんが、この社会福祉法人が運営しているのが「信楽園病院」というと多くの皆さんから合点していただけたと思われま

す。新潟県内で「無料低額診療事業」を行っているのは、済生会が運営する病院・診療所、勤労者医療協会に属する病院・診療所、それと信楽園病院のみです。現在は、済生会と同様に、病院のほか特別養護老人ホーム、救護施設、児童福祉法上の児童センターなど多様な福祉事業を運営するこの法人のルーツは、関東大震災の翌年（1924）に設立された「新潟市方面委員後援会」にあります。この組織は、当時の方面委員（現在の民生委員）と篤志家が共同して設立し、方面委員活動の後方支援のほか、新

潟市内で方面委員が持ち寄ってきたさまざまな人たちの生活課題に対応するため福祉サービス資源の創設を目的に活動を展開しました。昭和6年に結核患者の療養を目的とした療養所（現在の信楽園病院）を、昭和7年には新潟市古町で県下初のセツルメントハウスである「隣保館」を創設。昭和20年代に入ると「孤児・浮浪児対策」も含めて子どもの福祉が重要だった時代を背景にいくつかの保育所を立ち上げ、昭和40年代以降は高齢者介護の社会問題に浮上すると特別養護老人ホームを開設。さらに、かつて「鍵っ子」などという表現がありましたが、放課後や長期休暇中の子どもの居場所が問題になった時期に児童センターを設置するというように、その時代の地域社会のニーズに合わせて、福祉サービスを提供する資源を創設してきたという法人です。

済生会、更生慈仁会とも共通しますが、新潟市社会事業協会は福祉事業と医療事業とを並立的に展開しています。先ほど炭谷理事長も触れられましたが、戦前にこうした形態での取り組みが生じた背景には、医療と福祉とが分化していなかったという事情があったと考えられます。現在、日常生活圏域単位での「地域包括ケアシステム」構築が喫緊の課題とされていますが、エリアを問わず要介護・要支援高齢者の中で医療サービスを全く必要としない人はほとんどいません。彼／彼女らにとって、医療と福祉は両価的、同時的、並列的に必要であると考えられます。済生会病院や済生会の特別養護老人ホームでお勤めの皆さんには自明でしょうが、現実のサービス提供の場面では医療と介護を明確に区分し切り分けることに不都合が生じている。同様に、かつて、制度的に医療と福祉とが未分化だった時代には、そもそも医療と福祉とを切り分けて提供すること自体が不合理であった。そうした状況下で、第1類型に属する法人の多くは、生活困窮者支援をキーコンセプトとして、貧しさゆえに医療にかかわれないという人たちのために援助実践を編み上げてきたのでしょう。こうした文脈から、そもそも社会福祉法人は生活困窮者を支援することを核心的目的として生じた組織であると考えられます。その後、第1類型に属する法人を含め、憲法第89条に規定される制約を回避するためのロジック、すなわち行政から福祉サービスの提供を受託（＝措置制度）するのであるから「公の支配」に属する、というロジックにより、昭和26年制定・施行の社会福祉事業法において現在の社会福祉法人が創設されたわけです。それ以降、半世紀以上にわたり「箸の上げ下ろし」に至るまで細かく指示する行政によるコントロール下に置かれ続けた経過のなかで、社会福祉法人は本来の目的を見失ってしまっているのではないか。現在、多くの社会福祉法人において、意思決定者の眼差しが向けられている先は、国の施策動向であり、自治体からの指示であり、時流に乗

り遅れてはいけないとする同業団体からの同調圧力であって、社会福祉法人の存在意義の核心である生活困窮者支援にその眼差しは注がれていないのではないのでしょうか。

生活困窮者自立支援に携わる NPO 法人等の市民活動団体で、「潤沢な活動資金」を調達している例は極めて少ないと思われます。そうした団体からすると、「特別養護老人ホーム 1 か所あたり 3 億円の内部留保」を持ちながらもその資金を活用せず、生活困窮者支援に取り組もうとしない社会福祉法人は、極めて不可思議な存在とみなされているのではないのでしょうか。後ほど、蛭原さん、家老さん、青木さんからご感想を承りたいと思いますが、生活困窮者自立支援に真摯に取り組んでいかなければ、社会福祉法人はその存在の意味をなくしてしまうのではないかと考えています。

余談ですが、新潟市社会事業協会が戦後に保育所として承継した施設に「新潟育児院」があります。「済生勅語」の 1 年前（1910 年）に内務省地方局から『感化救済小鑑』が刊行されていますが、このなかで、全国的にも特筆すべき慈善事業として「新潟県の孤児院」（現在の児童養護施設）が紹介されています。当時、新潟県内にすべて仏教系の孤児院が 5 か所ありました。ところが、現在では新潟県の児童養護施設は、全国でも非常に珍しいのですが、5 か所中 3 か所が公立（県立と市立）であり、ほか 2 か所はカトリック系です。かつて孤児院を運営していた仏教系の組織は、事業を取りやめたか戦後に保育所に転換したのではないかと推察されます。『感化救済小鑑』によると「新潟育児院」は明治 32 年に創設され、明治 43 年には 100 人以上の子どもを収容・保護していると記載されています。私自身、国立国会図書館のデジタルアーカイブでこの記載を発見した時に驚きましたので、新潟市社会事業協会に関する話題との関連で皆さんにご紹介した次第です。

3 「受容しがたい人」を受容的に理解する

現在の政府は「社会的包摂」や「社会的排除」という言葉をあまり用いないようですが、湯浅誠さんが内閣府参与として活躍されていた時期に、社会的排除状態にある人たちを社会的に包摂することを目的とした「パーソナル・サポート・サービス」の仕組みが試行的に立ち上がりました。この試みが生活困窮者自立支援法の施行につながっています。この「社会的排除」の状況について、2011 年に内閣府に設置された「一人ひとりを包摂する社会」特命チームにより、社会的排除リスクの広がりやその連鎖していく経路、対応状況についての調査・分析が行われました。いわゆる“生きづらさ”を抱えている人、すなわち生活困窮者と考えていただいていいのですが、具体的には高校中退、ホームレス、非正

規雇用・就労、生活保護受給、シングルマザー、薬物・アルコール依存、自殺未遂などの問題に直面する18～39歳の53事例のライフコースを丹念にたどっていくと、3つの大きなルートに集約できる。3つのルートとは、①人生の始めの段階から問題が生ずるパターン、②人生の途中から問題が生ずるパターン、③人生の比較的后になってから問題が生ずるパターンです。

人生の最も早い時期にリスクが生ずるパターンとしては、生得的な障害などに起因する“生きづらさ”です。最近の脳科学等の発達によって、被虐待によって発達障害が生じる可能性が高いという実証研究結果も出されていますので安易に「生得的」とは言えませんが、「知的障害」「発達障害」はどちらかといえば生得的である、生まれながらに生ずる例が多いと考えていいと思います。このうち「知的障害」に着目してみたいと思います。

今年9月に厚生労働省が発表した生活困窮者自立支援の実施状況に関する資料によれば、支援対象者の特徴として、「手帳のあるなしにかかわらず障害」、「コミュニケーションが著しく不調」、「本人の能力の課題」など、“生きづらさ”の背景に何らかの障害があることを疑わせる事例が多いことを示唆しています。“生きづらさ”を抱える人たちに対するソーシャルワーク的な支援に携わった経験のある人であれば、面接の中で「あれ？この人ってもしかすると」という感想を抱くような経験がおありかと思います。たとえば、会話をとおして、「原因と結果の因果関係が火を見るよりも明らかなのに、それをこの人自身は理解できていない」、「このことがどういう事態につながるのか、この人自身は推測できていない」と事実を察知する経験です。相談支援に携わる人には同意いただけるとは思いますが、そうした人たちは結構いらっしゃいますよね。

児童相談所での児童虐待対応の経験からすると、子どもを職権保護すると虐待者である親がすごい剣幕で怒鳴り込んでくる例が多いのですが、面接の場面ではじめは攻撃的であったものが、1時間ぐらい話をするとコロッと変わって「じゃあ先生、よろしくお願ひします」などさわやかに帰っていかれるようなお母さんに出会えます。面接を重ねるなかで、そのお母さんのライフコースが明らかになると、「これまでよくこの世知辛い世の中で生き抜いてきたな」「学校ではいじめられ、仕事をすれば、役に立たない、気が利かないなどと馬鹿にされてきたのだろう」ということを察知できるようになります。「おそらくこのお母さんには、中度から軽度レベルの知的障害がある」、「だから、この人は初対面の人に馬鹿にされないために、とりあえず嘔みつく、反発してみる、攻撃的に振る舞ってみるという行動特性を身に付けてきた」という洞察が可能となります。そうすると、「よくこの人が子

どもを産み、少しばかり不適切な養育はあったかもしれないが、よくここまで育ててきたものだ」など、それまでのネガティブな評価がポジティブに 180 度転換します。たとえば、保育所や民生委員からの事前情報では「手に負えないお母さんで、支援の手を差し伸べようとする」と逆にならざるを得ない。人格障害が疑われる人なので対応がなかなか難しいですよ」とされていた人が、お付き合いを重ねるなかで「頑張って生き抜いてきた人」に変わる場合が多いことは経験的事実として認識しています。

現在の日本において把握されている知的障害者数は約 74 万人とされています。一方、WHO では、世界のどこの地域、どの時代であっても、おおむね総人口の 2~3% 程度の知的障害者が存在するとしています。これはなぜかという、認知能力、記憶力、注意力等から構成される知的能力は相対的な概念ですので、「背が高い・低い」と同様に「正規分布」する。そうであれば、IQ70 以下というのは統計学的に「2%強」存在することになるわけです。それに加えて、たとえば脳性麻痺や染色体異常といった病理群が存在することにより、全体の指数が低い方に引っ張られるますので、おおむね総人口の 3% 程度は知的障害者が存在するとの理解が適当だろうと思われます。仮に総人口に占める知的障害者の割合が 2% とすると、日本の総人口の 2% は約 260 万人ですから知的障害者と認定される 74 万人を差し引くと、おそらく 180 万人以上の人たちが「障害者としての配慮を何も受けないままで生活」をしていると推測できます。

知的障害という概念は、18 歳未満の発達期において認知的な不十分さが発現し、それが不可逆的である（＝永続的に精神遅滞が継続する）ということですので、そこには、高齢者に多い認知症であるとか、精神疾患から生ずる知能低下は含まれない。ということは、どの年齢層であっても同じ水準（同程度の割合）で知的障害者が存在するはずという仮説が成り立ちます。ところが、実態は年齢が高ければ高い層ほど、知的障害と認定され、知的障害者としての配慮を受けて生活している人の割合は低い。私と同時代を生きてきた皆さんであれば「いまでこそスティグマは強くないが、昔はひどかったよね」ということに同意いただけるとは思いますが、かつて知的障害と認定されることが非常に強く忌避された。したがって、相対的に被支援者に中高年齢層が多い生活困窮者自立支援の相談支援の現場では、「あれ？この人ってもしかすると」と感じられる支援対象者が多いと考えられます。

次のようなデータもあります。法務省によると新受刑者の 24.2% が IQ70 未満。森川すいめいさんたちの調査によると、池袋周辺のホームレス 168 人中 58 人が IQ70 未満。昨年、の名古屋市中村区のホームレス調査では、34.2% が IQ70 未満で知的障害者が強く疑われる

知能指数の水準にある。こうした調査結果を踏まえると、抽象的・統合的な思考や予測が苦手であり、「このことがいずれこういう結果を招く」と予測を立てづらい彼らの特徴を熟知して支援にあたる必要があると思います。特に、かつての第1次産業、第2次産業が中心だった時代と異なり、現在は就業者の70%以上が第3次産業に従事しています。第3次産業は、感情労働的な部分の比重が高く、認知的・非認知的スキルを含めてうまく職務をこなせる人が重宝されますから、そうした状況下で生来的に認知・記憶などの能力がほかの人の70%以下であるという人たちは、生き抜いていくだけでも大変になるのではないのでしょうか。

先ほど虐待対応例で触れましたが、彼／彼女らのライフコース、「どんな少年・少女時代を過ごしたのか、どんな家族のもとで育ったのか、小・中学校ではどのような体験をしたのか、何度も仕事を変えているけれどどのような経緯があったのだろうか」などを把握し、彼／彼女の人生を想像的に追体験することで、おそらく「受容し難い。支援の対象に合致しないおかしい人だ」という誤った見方を払拭することができるのではないのでしょうか。すなわち、「受容しがたい人」を受容的に理解するには、彼／彼女が生きてきた道筋を、いくつかのライフイベントの把握をとおして、想像的に追体験する作業が欠かせないと考えています。

4 社会的養護下にある子どもたち

現下の社会福祉の動向をめぐって、私が最も重要で、現状を何とかしなければならないと考えているのは、かつては「要保護児童」と、現在では「社会的養護下にある子ども」と呼称される、乳児院、児童養護施設、あるいはフォスター・ペアレンツである里親の下で育つ子どもに対する支援のあり方です。あまり知られていないようですが、実はこれが私の専門分野です。

自身も児童養護施設出身であるアフターケア事業所の所長が、先ごろ新聞のインタビューにこのように応えています。「施設を退所した後、ホームレスになって、大晦日に『住む場所がない』と連絡してきたり、女の子の場合は、性産業で働かざるを得なくなっている子や、望まない妊娠をして、産むことも育てることもできず、どうしていいかわからない子もいます。刑務所に服役した子、自殺した子もいます」。いかにしてこうした現実が生成されたかを説明し出すと、それだけでも数時間は必要になりますので、外形的なところだけお伝えします。ビッグイシュー基金の『若者ホームレス白書』の記載からですが、若

年ホームレス 50 人のライフコースを詳しく聞き取った調査結果のなかで、着目したいのは「誰に育てられたか」という質問に対して、50 人中「養護施設」と答えた者が 6 人を占めるという結果です。「50 人中 6 人」は極めて高率であるということです。

かつて要保護児童と呼ばれた社会的養護下にある子どもの絶対数は、高度経済成長期、安定成長期を経て 1980 年代から減少しました。対象の子どもたちが減ってきたことによって、社会的養護は長らく社会福祉の主要施策からフェードアウトしていました。ところが、皆さんご存じのとおり、ある時点から社会的養護が社会福祉行政の主要施策の一つに再浮上します。こうした転換は何を契機として生じたのでしょうか。その契機の一つが、平成 9 年の厚生省児童家庭局（現在の厚生労働省雇用均等・児童家庭局）長通知「児童虐待対応に対する児童福祉法の適切な運用について」（434 号通知）にあることは明らかです。この通知は、児童相談所が「被虐待で子どもが危ない」と認知した場合には、「保護者の同意なんて必要なく、職権で子どもを保護しろ」ということを強く促す内容です。グラフで示すのは、434 号通知によって児童相談所の虐待対応が転換した以降の、18 歳未満の児童人口に占める社会的要保護下にある子どもの割合です。児童虐待対応が強化されて以降、右肩上がりで増加している。すべての子ども数に占める社会的養護を必要とする子どもたちの割合がこれだけ増えているという事実です。しかもこの割合はグラフで示すとおり児童虐待対応件数の増加とほぼ平行です。こうした、児童虐待対応によって「社会的養護下にある子ども」が相対的に増加しつつある現状のなかで、子どもたちへの支援をめぐるではどのような課題があるのでしょうか。

新潟県の児童養護施設は 5 か所あります。毎年職員の皆さんとお話する機会がありますが、常に話題にのぼるのは、いかにして児童養護施設出身の子どもたちに高等教育を受ける機会を設けるかという課題です。ご存じのとおり、文部科学省が発表している高等教育への進学率は 70%を超えています。一方、全国で児童養護施設出身者の進学率は約 20%です。新潟県の児童養護施設でも、たとえば「新聞奨学生」の制度を利用して大学などに進学した子は存在する。そうした高等教育に進学した子どもが何人程度いるかというところ、各施設とも、おそらく創設以来 10 本の指に収まるぐらいの数しかいない。したがって、この子たちのほとんどは高校を卒業して社会に出るわけですが、高校新卒者の 3 年離職率は約 5 割です。5 割の人たちのほとんどには、離職しても帰る家があり、あるいは生活をバックアップしてくれる親がいるでしょうから、何とかなるかもしれない。ところが、児童養護施設出身の子たちのほとんどは、誰も支えてくれる人がいない状況の中で社会に出る

るを得ない。こうしたなかで一端離職してしまうと、先ほど述べた「性風俗」あるいは「ホームレス」などの過酷な状況に滑り落ちてしまう。こうした現実には、意図的に凝視しないと、一般の生活者（市民）には可視化されません。「そうならざるを得ない子どもたち」が毎年一定程度生まれてきているという現実があることを、皆さんから見つめていただくとありがたい。しかも、わが国では、児童養護施設を退所した子どもたちが 10 年後、20 年後、30 年後にどのような生活をしているかという実態について、長期的な視点で実施された調査は一つもない。私は来年から取り組もうと考えていますが、範囲は新潟県だけで、全国的にはやれません。それでも、その結果が出るのは 20 年後、30 年後になるでしょうから、おそらく、私が墓の中に入ってからしかエビデンスは得られないと思います。それでもなお、そのような取り組みをとおして、社会的養護下にある子どもたちの現状を皆さんから理解していただくと大変ありがたいと考えているところです。

実は、生活困窮者自立支援の枠組みにおける「支援対象者」には、極めて高率に社会的養護下を巣立ったかつての子どもたちが含まれるのではないかと危惧しています。これは、かつて児童相談所や児童自立支援施設（かつての教護院）勤務経験のある私自身の経験的事実から導かれた直感でもあり、済生会が生起した同時代に活躍したソーシャルワーカー——「社会事業家」ではなくあえて「ソーシャルワーカー」と呼びますが、留岡幸助、石井亮一、賀川豊彦などを突き動かした認識に通底します（というと、おこがましいですけど…）。このテーマについては、話し始めると長くなるのでこれで終わりにします。

5 地域づくり

基調講演のメインテーマである「地域づくり」という視点から述べてみたいと思います。たびたび炭谷理事長さんの言葉を拝借しますが、かつての生活困窮者について考えてみますと、たとえば昭和 20 年代前半には、おそらくほとんどの日本人が生活困窮に陥っていたのだらうと考えられます。この時期には、新円切り換えや預金封鎖もあり、昭和 21 年 3 月には高額資産を有する人に対しては最高税率 90% という資産税がかけられたわけですから、結果的に日本人は「等しく貧しくなった」と考えられます。そういう時代の生活困窮といまの生活困窮で一番大きな違いは何かと考えてみますと、いまの生活困窮者には、（信頼できる）他者とのつながりがない、「SOS」を出せる他者がいない、「助けて！」と呼びかける人がいないなど、社会関係資本から排除された状態にあることではないでしょうか。また、新潟県では「空き家」もたくさんありますので「住居」があまり問題にならな

いという話も聞いておりますが、「ハウスレス」というか、生活困窮状態にある彼／彼女らが安心して住める居住の場がないということもまた、大きな問題と思われれます。

それぞれの地域における生活困窮者自立支援の援助実践で何が必要かと問われれば、安心して住む場所があり、居場所があり、何らかの社会的な役割があることは自明です。彼／彼女らに居場所と役割を提供するような、社会学的に言えば「中間集団」をどれだけ多く創出していくか。それが、生活困窮者自立支援を可能とする「地域づくり」の最も重要なファクターであると考えます。蛭原さん、青木さん、家老さんの活動だけでなく、新潟県内のあらゆる地域で、同時多発的に居場所づくり、役割づくりが沸き起こる近未来を夢想します。「independence（自立・独立）」ではなく、「inter-dependence（相互依存）」とでもいいでしょうか、そうした他者との関係の中で居場所があり、そして、彼／彼女自身がそこにいることを「居心地悪い」とは感じない状態にある。決して「心地よいと思ってちょうだい」とは言いませんが、そこから「逃げよう」とはせず、その中で自分の役割――他者のために自分が贈与できる何かを見出せるような、そういう関係性を提供する中間集団がそれぞれの地域に可視的な存在として大量発生することが望まれます。

最後に、ハウスレス対応の資源である「共同住宅」について。特別養護老人ホームを運営する社会福祉法人に3億円の内部留保があるのであれば、「そのうち5000万円を出資して広めの空き家を1軒買ってちょうだい」と考えている生活困窮者支援に携わる人たちはたくさんいるのではないかと思います。社会福祉法人に対して非常に厳しいことを言うようですが、たとえば朝日新聞の報道であれ、社会・援護局主宰の検討会であれ、社会保障審議会福祉部会であれ、記事や議事録を熟読していただければ、社会福祉法人が強い逆風下にさらされている現実と、それは社会福祉法人自身のこれまでのあり様に対する批判から生じていることをご理解いただけると思います。社会福祉法人がそうした現実を理解するのであれば、済生会のような全国的な組織であれば別ですが、新潟市内の、中央区の、もっと言えば「日常生活圏域単位」で、複数の社会福祉法人が共同して「シェルター兼共同住宅」を設置して相談支援を行うことも構想しうるのではないかと。そして、それぞれの法人がそこに将来の幹部候補生を派遣し相談支援に従事させることによって、「人材育成と社会貢献」という現在の社会福祉法人を危機的な状況に追い詰めている「二大課題」に対応し得るのではないかと。逆にいえば、それほど危機的な状況に置かれていることを認識していただく必要があるのではないかと考えています。

ご清聴ありがとうございました。