

松 山 大 学 論 集
第 27 卷 第 4 - 3 号 抜 刷
2 0 1 5 年 10 月 発 行

生活保護と民間団体
—— 業務委託をめぐって (事例) ——

牧 園 清 子

生活保護と民間団体

—— 業務委託をめぐる（事例） ——

牧 園 清 子

はじめに

本稿の目的は、生活保護において近年導入が進められている業務委託の委託先である民間団体を取り上げ、団体の活動内容や理念、委託の経緯や業務内容などを、事例を通して明らかにすることにある。

1980年代半ば以降、日本の福祉政策における民営化が指摘されたが、2000年に介護保険制度が導入された高齢者介護においては、民営化が一挙に進展してきている¹⁾。

そして、生活保護の分野においても、生活保護受給者の量的・質的变化を受けて、業務の民間委託への動きが始まった。

その糸口となったのは、2004年の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」報告書である。この報告書では、自立支援プログラムの導入を提案し、その策定・実施にあたり、専門知識を有する人材の活用や社会福祉施設等の社会資源の活用とともに、「社会福祉法人、民間事業者等や、民生委員、社会福祉協議会等との協力強化及びアウトソーシングの推進」の必要性を指摘した。

厚生労働省社会・援護局保護課は2005年に自立支援プログラムの「手引き(案)」を示したのち、毎年度開催する社会・援護局関係主管課長会議で自立支

1) 藤村正之『福祉国家の再編成-「分権化」と「民営化」をめぐる日本の動態』東京大学出版会1999年、須田木綿子『対人サービスの民営化-行政-営利-非営利の境界線-』東信堂2011年

援と自立支援プログラムの推進の方針を示し、全国の自治体が策定する自立支援プログラム数は年々着実に増加した。

さらに、同課は2011年に業務委託や連携の事例を多数掲載した『生活保護自立支援プログラム事例集～自立支援のためのヒント』を作成配布し、2012年3月の社会・援護局関係主管課長会議では、事例集を参考に自立支援に取り組むよう指示するとともに、「ケースワークの業務の外部委託等の推進について」という項目をあげ、生活保護業務での外部委託の積極的な取り組みを推奨した²⁾。

このように、生活保護の分野においても民間への業務委託が推奨され導入されつつあるが、委託先となった民間団体はどのような団体で、どのような経緯で委託を受けるようになったのであろうか。

本稿では、生活保護受給者の居宅生活支援業務の委託先である民間団体A会を取り上げ、世話人の1人であるB氏へのインタビューを通してそれらを明らかにしたい。A会は特定非営利活動促進法(NPO法)による法人格を持たない任意団体である。先進事例として取り上げられるNPO法人や民間団体は、それぞれ自分たちの活動を書籍として出版していることが多い³⁾。A会についても、世話人のC氏が、自著の中でA会の活動に触れているが、会の立ち上げや理念などを主題とするものではない⁴⁾。そこで、A会の世話人であるB氏に直接インタビューを行い、個人史を含め、会の立ち上げの経緯や理念、業務委託の経緯や内容などについて伺うこととした。

なお、A会の活動にふれた文献もないわけではない。1990年代の新宿・路上生活者をめぐる支援の事例研究に登場する。これによると、1993年10月にA会の前身である「ホームレス問題懇談会」が開催され、1994年9月に、A

2) 牧園清子「生活保護と民間委託」松山大学論集第25巻第2号2013年 pp.119-176

3) 山崎克明他『ホームレス自立支援』明石書店2006年、藤田孝典他編著『反貧困のソーシャルワーク実践』明石書店2010年、自立生活サポートセンター・もやい編『貧困待たなし!』岩波書店2012年など。

4) 鈴木忠義編『学生たちの目から見た「ホームレス」』生活書院2010年

会は正式発足した。1997年には訪問活動を行っているが、初期には「救世軍」の給食活動（炊き出し）に参加することも行われた。また、当初は大学教員、社会福祉関係者などが中心であったが、調査当時は学生が事務局の中心となっていたという⁵⁾

また、A会のホームページによると、同会は1994年設立のボランティア・グループで、1994年頃から東京・新宿を拠点として、新宿駅ターミナル周辺などで「ホームレス」と呼ばれる人びとに対する路上訪問活動を行っている。A会の現在の活動は、「路上訪問」「フリーダイヤル電話相談」「地域生活支援事業」の三本の柱からなっている。

A会は、どのような経緯で設立され、現在委託事業を含めてどのような活動をし、今後はどのような方針で活動をしようとしているのであろうか。B氏へのインタビューから、以下では、まず、会の立ち上げと経緯、ついで組織と活動、そして委託事業、最後に今後の活動、を柱に明らかにしたい⁶⁾

1 会の立ち上げと経緯

まず、B氏（男性・42歳）個人の活動のきっかけやA会の設立のいきさつなどを取り上げよう。

1) 活動のきっかけ

A会の活動は在学中からです。ただ、1回目の大学は私、中退ってというか、除籍になってやめているので。X大だったんですけど。で、やめた後に、当時青臭い学生だったので、一応何か社会学とか社会福祉ってというか、何がしかの学生なりに社会とつながる実感が欲しかったみたいなね。学校にこもってるの

5) 野上亜紀子「『社会的弱者』をめぐるサポート・システムのあり方－新宿・路上生活者をめぐる支援を事例として」環境文化研究所『研究紀要』1997年 pp. 41-68

6) インタビューはA会のサロンで、2011年12月におよそ2時間半行った。聞き手は、B氏の紹介者である成富正信氏（早稲田大学）と筆者である。インタビューは、筆者が用意した大まかな質問の柱に対して、B氏に自由に答えていただく方法をとった。

がどうもやっぱりとてもジレンマがありまして。当時、東欧の壁が崩れてとか、湾岸戦争が起きて自衛隊の派遣がどうのこうのとか、社会が動いてる感覚がすごくあって。やっぱり学校にこもってないで、何か自分なりに発する言葉が欲しいなっていったときに、ちょっと学生運動に引っ掛かっちゃったんですよ。「学生新聞」の、「ペンを取れ、時代を撃て」なんていうキャッチフレーズにひかれて、つつい引っ掛かってしまって。当然ですけど、そこでの居場所は失って。ただ青臭い学生だったんで、もうやめて社会で働けば何か見えてくるんじゃないかみたいなノリでやめて、新聞配達屋さんで住み込みで働いたりとかいろいろしてて。

ただ、当たり前ですけど、働くだけで何か見えてくるなんて甘いもんじゃないというか、ひたすら歯車のように働くだけの暮らしっていうのも、それはそれできついもんがありまして、もう一回大学でとか。

大学っていきなりなっちゃなくて。何か自分なりに人と向き合う、社会うんぬんって大上段に構えてたけど、要は誰かと向き合って何か自分の言葉ってまずそこからじゃないと見えてこないだろうなみたいな漠然とした思いの中で、たまたま学生時代の地域の取材のとき出会ってたソーシャルワーカーの人の話とかがすごく記憶に残ってて。社会福祉をやりたかったわけでも全然ないんですけど、何か人と関わるような場を自分なりに持てたらいいなぐらいの思いで、取りあえず資格取りたいっていうのがあって。資料を取り寄せて、何か学校あるかなって調べたんですけど、やたら学費が高くて、これは無理だわと思ってた。自分で生活するだけでいっぱいだったんで。その時、たまたまY大のことを知って。当時、年間学費5万ぐらいで済んだんですよ。住民割というのと貧困割というか、貧乏学生割というか。これだったら入れるわっていう。

ただ、私、除籍処分、学費未納除籍になってたので、1年生から入り直し。しかも夜間だったんで、働きながら行ってたので、結局5年間行き直して。だから、やり始めたのは在学中ですが、かなり年くってから活動というか。

2) 会の立ち上げ

それこそ社会福祉なるものを本で勉強して、貧困論とかF研究室でやってたんですけど、Fのスタンスとしては、「現場から距離を取れ」っていうことをかなり強くおっしゃるんですね。貧困研究とかをやったりやりたかったっていうのもあったんですけど、教科書から学ぶだけっていうのが、もうそれこそ学生の時からのノリでどうしてもジレンマがあったというか。やはり教室にこもって教科書読んでるだけっていうのがつらっていうときに。

それと、Fが研究者としてフィールドに出ようっていう意味で、路上訪問っていうのを言い始めて。それでその時に、Fも研究職集めてもなかなか難しいっていうのがあったのでボランティアとしていろんな人を集めて、現場の社会福祉実践者も含めて町に出て当事者の声を聞ける場をつくろうみたいなノリだったんですけど、その時、「B君やってよ」みたいなことを言われたのもあったので。私もやっぱり学校を出て誰かと関わりが欲しかったっていうのもあって、それで始まったのがA会だったんですよ。

調査というか、フィールドワークというか。当初はね、それで始まって。Fはそのつもりで立ち上げたんですけど、F先生も矛盾したことを言うというか、現場レベルで関わりながら、また、距離を取れとか酷なことをおっしゃる。

研究者としてのF先生の持論があるのはもちろんなんですけど。それはそれで研究者としてはいいんでしょうけど、社会福祉実践者とかボランティアとして集まってきた人たちにとっては、それはやっぱり酷なこと。距離を取れっていうことは別にいい悪いじゃなくて、それだけじゃやはり納得しない人たちはいるわけで。例えば、最初はわれわれ学生なんかだと、「おまえぐらいの息子がいるんだよ」なんて話をしてくれるわけですね。で、最初は「このままここで死ねばいいんだ」とか自分でおっしゃるんですね。「ここは最後の俺の天国だよ」なんて言ってたのが、息子さんの話してくれる中でふるさとの話してくれたりして。で、「最後はやっぱりネクタイ締めてるとこ見せてやりたいたんだよ」とか、「息子と会ってから死ねればなあ」なんてことをおっしゃっ

てくれたりするようになるんですね。それを聞くとね、やっぱり聞いてお終
いてわけにはいかなくなってくるっていうか。まあ、何ができるってわけ
はないけど、「じゃあ一緒に福祉事務所行ってみましようか」なんて話になっ
たり、「ハローワーク一緒にじゃあ行きますよ」とか。そういう一緒に寄り添
うみたいなことにだんだん発展していくんですね。その辺からちょっとFと
は距離ができてしまって。

どっかでたたむつもりだったんだと思うんですけどね。そのツールができた
ところで、で、われわれはちょっとそこでF先生とはいい意味で、じゃあ、F
先生はその研究者のグループをお作りになったらいかがですかっていうこと
で。F先生は研究室として別の路線を立てて、A会としてはやはり当事者の言
葉を聞く中で、その暮らしの中で、何ができるってわけじゃないけど、その関
わりの中から「暮らしと寄り添う」っていうところからスタートして。それが
今でもコンセプトの大きな柱なんですけど。

そのうちにそういった制度・施策も結果的に生活保護制度も、教科書で読ん
でた公的扶助論とは全く違う福祉事務所の実態っていうのを目の当たりにし
て。それはそれで思うところもあって、制度・施策面でのことの提言なんかも
いろいろあったんですけど、そのうち、それだけじゃさらに収まらなくなっ
てくるっていうか。一応なんとか生活保護も受けた、アパートも入れた、ただ、そ
のアパートに入った後で、屋根を得たはいいけど、そこで孤立して独りぼっち
になる中で、例えば路上では見えてこなかった、アパートに移ったときに初め
て出てくるアルコール依存症の連続飲酒発作ですとか、住民票を置いたとたん
に借金取りがどっと押しかけてきて、それで誰にも相談できずにまた路上へ
戻ってしまうとか。

そういった付き添いみたいなのを始めたのは、路上訪問を始めたのは94年
なんですけど、大体96年頃からそういった付き添い活動なんかを始めたん
ですけど、97年98年にはアパートに入った方の、私たちが関わってた方のうち
なんですけど、そのうちの半分ぐらいがまた路上に戻ってきてしまうんです

ね。そのときに、ホームレス問題っていうのはやっぱり路上だけに現れるんじゃないくて、地域っていう暮らしの場に移ったときに現れる課題があるんだと。そういったとき、やっぱり路上だけのことを見てても駄目なんだなって。町のことっていうのを私たち自身が知らなきゃならないと。

3) 生活者と出会いたい

それで、そのときにやっぱり生活者と出会いたかったっていうのがあって、社会福祉協議会とかにその時初めて出入りするようになるんですね。そのとき、「町のことを知りたい」なんてわれわれが言ったときに、社協職員も非常にいいコーディネーターがいてくれて、「いや、私たちは町を語れません」って言って、「町のことを知りたかったら町の活動者と出会うのが一番ですよ」って言ってくれたんですね。

それでボランティア連絡会を紹介してもらって、ボランティア連絡会に行ったら、そういう町の活動者がいるじゃないですか。ボランティア連絡会でやたらたたかれるんですよ、私がね。

「ボランティアっていてもね」って、「いいボランティアと悪いボランティアってあるのよ」って。「あんた何やってんの」って言って、やたら怒られるんですね、みんなから。でも、別に社協職員は守ってくれるわけでもないし、いやいやって最初にもうたじろいじゃう一方で、ある意味、自分が何やってるんだって問われる体験でもあったんです。その時、私はじゃあ何やってるっていう時に、私たちなりに町の生活者に対して語る言葉っていうのを求められる体験っていうのは、教科書で学ぶ以上のものとして突きつけられたというか。その時に、自分にとっての武器になるものは自分にとっての生活実感しかなかったんで、私自身そこで暮らしてる住民でしたし、これから子育てをしようっていう、まだその時子どもはいませんでしたけども、生活者だったので、私がこの町で暮らしたときにも、排除される町というのは自分はずらいと。現に、ホームレスっていうけど、アパートに入った中で独り暮らし高齢者として

暮らすお年寄りがいたり、精神障害をお持ちの方がアパートで誰のサポートもなく暮らしてる実態。それは今、地域で生活してる精神障害の方を支えてる方の活動とか、独居高齢者の方を支える取り組みと、私たちとしてはやっぱりダブるのが見えてくるんだって言うと、そういった活動をやってる方が「それは確かにそうだね」って言ってくれたりして。そういった個別具体的な活動をしてる生活者の方レベルからだんだん共感してくる人たちができてくるような。

その時にちょうど社会福祉協議会はボランティア5カ年計画とかってちょうどやってて。ボランティアさん向けに話をしてくれるときに、私はそれを聞いてる一人だったんです。で、そのときに、住民組織と民生委員さん、自治会だけじゃなくて、民生委員さんたちももう今疲れてるんだと。町会だって町会だけでもう何かできるっていう状態じゃなくて、町会も疲れてるし。ボランティアもその中で新しいコミュニティーの一つとして多重的に重なっていきこうよっていうのを言ってくれて。それは私たちからしたら渡りに船だったというか。われわれにとってもそういった意味で、やっぱり「生活課題のネットワークをつくっていきこうよ」っていう話になったときに、受け入れられたっていうかね。そこから。

社協からしたら、ネットワークと言ってくれる私たちの存在っていうのは、ちょうどその5カ年計画の推進力としてはぴったりだったっていうのがあり、私たちは戦略として、ホームレス状態っていうのを生活課題っていうラベルをはいでいく中で、住民として存在していければいいんだっていう思いがあったので。

4) 「路上から地域へ」

その体験の中で私たちも路上の先にある地域っていうものを考えようって。

で、その時からA会の活動方針としても、今の「路上から地域へ」っていうコンセプトに。

特に拠点っていうのはなかったんですけど、結果的に生活保護を受けざるを

得ない方が多かったので、そのときに入れるアパートって当時まだ保証人協会とかもなかったんで、大久保地域とか戸塚とか落合地区とか地域的に偏りが結果的に出てきたんです。そうすると、戸塚・大久保地域で関わった人が住んだ先での活動ってことで、結果的にやっぱり地域性っていうのもそこに帯びてくるんです。落合地区だとかでも低家賃住宅があるような地域。ですから、高級住宅街にはあまり活動現場としては行かなかったんですね。そこで、行った先で、おばあちゃんが独居高齢者になっちゃう、ホームレス状態。ホームレスというよりは、おひとり暮らし高齢者の方、あるいは認知症高齢者がどう暮らしていくかっていう課題。そのときに、その周辺の活動者たちに私たちは声を掛けざるを得なかったっていう。

私たちに何ができるっていうわけではなくて、私たちは、最初の話じゃないけどそのコーディネーターに過ぎないというところがあるので、抱え込めるわけではない。誰かに投げ返さなきゃいけないっていうときに、町とか地域っていう発想が。

もう学生の時からずーっとこの区でしたから。ですから、自分としても町への思いっていうのはあったんです。ただ、住民ではあるけど生活実感は持てない地域住民。で、もんもんとしてたものがあるんですけど、そのボランティア連絡会で「あんた何やってんだ」と。

ショックでもあったけど。単にそれは自分にとっては差別とか偏見と映ったわけではなくて、どう語ったらいいんだろうっていうもどかしさでもあり、初めてその時に住民意識っていうのを持てた感覚もあったので。

そのボランティア5カ年計画の話聞いて、自分はむしろ町会、自治会とも関係する中で、市民活動のネットワークなんだと。それを、町会、自治会の方と連携する形で進めていくのが自分の立場なんだろうなっていう。生活者として語るとしたら。

そう、ボランティアの中だけじゃなくて、いろいろ委員さんとかでその町会の長さんとか呼ばれるじゃないですか。部会もそうでしたけど。その時には私

はNPO関係者として呼ばれるわけなんです。その時に、そこでいろいろ接点を持てるという。私にとってはだから社協っていうのはそういう意味で、異業種とのネットワークを、出会いの場をつくれる貴重なプラットフォームだったというか。あまりおだてるわけでもないんですけど、その意味で社協、今は委託業務が随分多くなっちゃいましたけど、昔は委託業務がない分、コーディネーターとしての色がとても強かったので、「プラットフォームとして」っていったときに社協職員はとても共感してくれたし、一緒に活動できるパートナーだになっていう意識がとてもあって。それもあって今、社協はやっぱり、今こんななっちゃったけど、やっぱり捨てておけないっていうか、何とかしたいっていう思いはあるんですよ。

A会はいずれにしても、社協の組織論はいろいろあるんでしょうけど、多様な異業種ネットワークをどこかで結んでいく足場が欲しいわけで、そういう意味では社協というのを一つの資源として利用するっていうか。私たちもその担い手として。向こうも必要としてくれるし。

2 組織と活動

A会はNPO法人ではない。その理由や会の代表を世話人としている理由についても聞いた。そして、A会の活動については、路上訪問、サロン活動を取り上げよう。

1) 任意団体

法人は持ってないんですよ。NPOとして。

(持たない理由も)あまりないですけど、一つは持つ必要性が、別に迫られなかったっていうか。

こだわってるわけではなくて、ちょうど流れとしてはわれわれ市民活動としての活動、プログラムをやってる中で、結果的に現場の生保のソーシャルワーカーともさっき言ったようなもう現にプログラムとしての関連があつて。で、

今、委託、受託とかいろいろいわれてますけど、今は私たちも区から具体的な2つ委託事業を受けてるんですけど、もともと委託事業っていうよりは、現場の係長クラスで私たちが一緒に作ったプログラムだったんです。それは、ホームレス状態っていうのは地域でのサポートがないとできないんだと。アパートに移った後の生活サポートをするプログラムっていうのを提唱して、そこにまた高齢者サービス課が同じような発想で、高齢者のサポートのときに高齢者でくくるっていうよりはネットワークっていう必要があるっていうところで作戦を練ってですね。それで、都から何回も却下されながらもようやくと予算化したっていうところがあった。

そのときに委託先っていうのは必然的にわれわれしかあり得なかったんですね。ノウハウを持ってなかったから。だから、その時はもう法人であろうがなかろうが、そういう意識もなく、任意団体として契約できちゃってたんです。今も、契約上、法人格を求められないですね。

ただ、税法上は法人格があろうがなかろうが法人なので、決算も法人としての決算をしますし。ですから、実質的に法人格を取る必要がなかった。一方で、当時の風潮としてNPO。市民活動としてはNPO法人っていうのはもともと認証制度であって、認可ではなくて認証であるっていうのは、お墨付きではなくて、市民がチェックしていくんだと。そういう発想の下に作られた法人制度ではあったわけなんですけど、当時の風潮としてはもう雨後の竹の子のごとく株式会社が二枚看板とか。あとは、われわれの分野でいうと「貧困ビジネス」なんていうところがはしりとして同じような形でこれが本当に、中身は全く違うんですけど入ってくるときに、NPO法人を比較的簡単に取れるもんですから、何かのお墨付きかのごとく法人取りましたなんていって出てくるわけなんです。それにちょっと違和感があったっていうのは強いて言えばあって。われわれは法人格とかNPO法人取ったっていって掲げるというよりは、「プログラムで勝負するぞ」っていうところで、中身でチェックされるべきだっていうところを何となくちょっと思いはあって。

それは別に、法人取ったところで中身が問われるっていうのは間違いないので、別に法人取ってもよかったんですけど、あえて取る必要もなかったし、そういうNPO法人取って喜んでもような市民活動団体と一緒にされたくないっていうところもあって。だから、必要があれば取るけど、今は特に必要がないので。取りたくないってこだわりがあるわけでもないけど、取ってないっていうだけです。

2) 世話人

立ち上げメンバーは、本当に当初の数カ月は研究者だけでした。それと、Y大の学生ですね。ただ、さっき言ったように、発想は研究者だったので。ただ、これじゃあ実践的には駄目だよっていう話にやっぱりなるわけで。そのときに、ボランティアセンターの方とか現場のソーシャルワーカーたちとかが入ってくる中で、ボランティアグループとして実質はそこからスタートしたのが94年の夏頃です。

うちはメンバーシップっていうのははっきり作ってなかったんですけど、本当に出入り自由で、来てくれた人がメンバーって。今もそうなんですけど。大体今と変わらない、20人前後は絶えず来てくれましたね。

ただ、F先生の研究者として距離を置くっていうか、F先生が離れたっていうのもあったので、その後個人の代表を置くっていうのもなんか先生に悪いなっていうのもあって。それと、やはり思いとしては市民活動団体として意見集約する形っていうのを丁寧につくっていかうっていうのがあったので、あえて「代表」っていうのを置かないっていうのを決まりとして作りまして。複数の「世話人」っていうのを置いてるんです。私はその世話人の1人なんです。本を出したCっていうのも世話人。同じ世話人。

いや、当初世話人はもっといました。10人ぐらいいましたね。今は世話人4人しかいないんですけど。あんまり意味が、その世話人っていうのも何か権限があるわけでもないの。意思決定の呼びかけの場として、世話人の過半数

の呼びかけでもって世話人会というのが立ち上がるけど、誰でも参加できるし、決を採るときの過半数っていうのは世話人でなくても誰でも1票持っていたので、意思決定として何か世話人が権限を持っているっていうわけではなかった。そうしたら世話人会を開くという、別に世話人になる必要も、あんまり必要はないので。逆に、権力志向で代表になりたがる人とか、組織になるとありがちなんですけど。

今の世話人4人っていうのは、Cでしょう、で、私で、あと職員2人(D・E)がなってますけど。もう一つ途中から、2000年からさっき居所提供事業を始めたって言いましたけど、そのときに、そこはやはり収益が伴うところがあるので、代表置かないとか緩くやるわけにもいかなかったもんですから、A会の規約としては、A会の取り組みとして3本柱の一つに地域生活支援ホームという収益部門を置くという、一つ規約を持って。A会地域生活支援ホームという収益事業を伴う部門には、地域生活支援ホーム規約というのをまた別に作りまして、そこでは代表理事はさすがに設けざるを得なくて。それは私BとCの2人が代表理事なんです。

ただ、規約は作っていて。それも法人としての規約だけではなくて、収益を伴うんで会計もないといけないし、会計監査も必要になってくるし。それを別に規約として定めたというだけで。事業計画も作らないといけませんし。ですから、それはやっぱり契約するときに任意団体として私が判を押さないといけないので。そうすると私の立場っていうのは、ちゃんと規約に代表理事を置かなければならないっていうところがあったもんですから、そのための規約は作ってるんです。それも任意団体としての規約なんですけど。

3) 路上訪問

(今も、路上訪問していますか。)もちろん、もちろん。大原点、大事な活動ですから。もちろん。路上訪問は絶対欠かさない。毎週1回、土曜日の夜ですね。路上訪問、面白いですよ。それこそ人もいろいろ、ボランティアさんも。

訪問自体は新宿駅近辺です。それと高田馬場の戸山公園も行きますが。スポーツセンターがあるところです。

いつとき、ひと晩で200人ぐらい居たときがあつて。最近ちょっと減ってきてます。寒いので。あそこは昼間は居られないので、夜だけ泊まりにくるんですね。路上という形には目に見えない潜在的なホームレス状態の人が。

あそこのブルーシート自体はほとんど減ってます。あそこは10年以上居る人限定なんです。東京都としては、既に居る人を追い出すっていうのは人道的にできないと。ただ、新規に張らせはしないと。それは必ず撤去するっていう。もう公園管理人が毎日チェックして。ですから、やっぱり10年20年の人しかテント張ってなくて。むしろ、新規はテントを張らずに寝にくるという移動型のホームレス状態の人が典型なんです。ネットカフェ（難民）とかいわれる人に近いような人たちが来ているので。その意味、そこも行かないとなつていうのがあつて。

われわれには緊急一時の枠があるので。われわれもそういう葛藤から今の事業が結果的に出てきて。われわれも一ボランティアとしてどうしよう、どうしようっていう悪戦苦闘の中の結果ですからね。最初から事業体としてやろうと思つてたわけでも何でもないので。

路上訪問なんか毎週来てます、子どもも。一緒に訪問してます。生まれたてるときから。楽しく訪問してます。おじちゃんたちから大人気。やっぱりおじちゃんもね、相談員として来たら何も話してくれないけど、子どもが来る分には何でも話してくれるからいいんですよ。その意味、うちはあえて「路上訪問」。相談って形にはしてないので。素人集団としての路上訪問、としての。巡回相談みたいなことは名乗ってない。

4) サロン活動

「サロン」なんかも縦割り制度の縦割りを越えるといったコンセプトの一つで。あえて「サロン」なんて、ホームレスの「ホー」の字も出してないって

というのは、もちろん生活保護世帯の人もたくさん来ますけど、生活保護世帯の方の生活の保障っていうのは、なにも制度、施策、金銭的保障だけで成るものではないので。生活面での保障っていうときに、それはとりもなおさず生活者との接点をどうつくるかということであって。そういった地域の縁側的なコンセプトでここは運営しようっていうことはあって。

地域の見守り協力員さんなんかもち立ち寄ってくれますし、社協が企画するときにここを、場所を貸したりもしますし。それこそ元ホームレス状態だった人で今アパートで暮らしてる方が、アパート入ったはいいけど、やっぱりケースワーカーだけの1対1の関係というのは苦しいわけなんですよね。リアルな生活者との接点が欲しいというところはあって。来てくれと言ってるわけじゃないんですけど、来ますし、近所の独り暮らしの方も来ます。

生活保護は受けてると、形上は一応社会保障もかかって安定はしていると。ただ、お独り暮らしで孤独の中で、そのメッセージとして、お買い物のボランティアさんいないとか、まだ顕在化してないとか、何となく隠れてる接点が出てくる状態。そのときに、専門的相談員というよりは、見守り協力員さん。言ってみればある種の素人さんなんですけど、素人さんだからこそ自然に出会えるっていう良さがあったりして。そういった接点の場としてここは運営してるんですよ。

サロンはやっぱりいろいろノウハウが要るので世話人のDに任せちゃってるんですよ。Dは本当にいいものを持っていて、変に専門家面しないし、おっちゃんとも地域の人ともすごくいい関係。

3 委 託 事 業

A会は現在区から生活保護受給者の居宅生活支援の業務を委託されている。その経緯や業務の内容などについてみよう。

1) モデル事業

具体的な事業名としては、生活福祉課からは「宿泊者等入居者援助事業」。「宿泊者等入居者援助事業」って、これの正式名称はうちのホームページにも全部載ってますんで。それは生活福祉課の生活保護を受けてアパートに入ってる人を想定したアフターサービスのところなんです。だから、われわれから言えば、「路上から地域へ」っていうとこの路上部分じゃなく、ドヤ保護なんていうのを受けてずっと滞留してる人たちを、アパートに入ることで地域の生活を安定させるっていうコンセプトだったんです。

同じ形で絡んでた高齢者サービス課っていうのは、全く別事業なんですけど、建前上は。高齢徘徊者の緊急一時保護事業っていう。要するに、交番なんかでおじいちゃん、おばあちゃんがよく保護されるんですけど、そういうおじいちゃん、おばあちゃんを取りあえず緊急で保護する一時保護なんです。ただ、中身は高齢者サービス課もよく分かっていて、要はほとんどは例えば虐待で逃げてくるおじいちゃんだったりホームレス状態で保護されるおじいちゃん、一般の老人ホームはそういう方に対するノウハウを持っていなかったというのもあるって、緊急で対応っていうときにすぐ対応してくれるところというのはなかったんです。それは、実はホームレス状態。ホームレス支援団体とわれわれは思われてたけど、窓口の折衝の中で実はニードとしてマッチするんだっていうのがお互いあって。それで、高齢者サービス課と生活福祉課もそれぞれ独自で申し立てするよりは一緒にやっちゃえば予算も少なくて済むというものもあり、別事業として出してるんですけど、受け皿はうちという、同じ建物で2つの事業を受けてるんですね。で、それをいっせいのせで仕組んだというところが（面白い）。

これはもともと国なんです、出どころは。モデル事業だったんです。それで、ここぞとばかりに手を上げろよってわれわれが勧めて。お金ないんだからと、これをチャンスに言って、そのモデルを三者で作ったんです。

1年目は蹴られたたんです、これが。ただ、一応2年目にモデル事業とし

てこの区と台東区2カ所でやるっていう、ホームレス特措法ができたじゃないですか、あれとの絡みで2カ所で実施するっていう話になったものですから。で、区が名乗りを上げてくれたんです。台東区のほうも名乗りを上げたんですけど、台東区のほうはそのプログラムがなかったので、結局行政が手を挙げても蹴られちゃったんです。で、この区で始まって。

ただ、やっぱりこれは「サンセット方式」で、ずっと国がお金出すわけじゃないので。途中から都と区の折半だったかな。ちょっとそのプロセスは覚えてないんですけど、結果的に今は100%区費に切り替えられてるんです。

ただ、似たような事業をやってるので、名前は違うんですけど似たようなサービスはあると思いますよ。例えば施設関係で言えば更生施設なんか、独自に更生施設としてアパートへ移った後のフォローってやってますし。出どころが違うだけで、似たようなプログラムはたくさんあると思います。

ただ、われわれの場合面白かったのは、例えば「サロン」のお金も、宿泊者等入居者援助事業の予算から出てるんですね。そのための事務所費用という名目で出てるんです。ただ、実際、事務所じゃないんですね、これはどう見ても、サロンになっちゃってて。最初、区は「えっ」ってかなりびっくりしてたんですけど、われわれの理屈からすると、やっぱり生活サポートっていうのは個別訪問だけじゃなくて通ってくる場がないと成り立たないので、訪問スタッフのための場所というだけ、事務所だけではこれはプログラムとして機能しないっていうのと、あとはやはり社協に入ってもらって、地元の高齢者関係施設の触れ合い訪問なんかをやっているグループの居場所としても使いたいっていう声を地元からも上げてもらったんです。そのときに、じゃあサロンでもオッケーだっていうふうになって。ただ、こういう形でサロンに対してお金が出るっていうのはないと思います。

しかも、ホームレス対策としてうちに出てるお金ですからね。人件費も一部出てますから。いや、むしろモデル評価されて。

いわゆる縦割りの落ちてくるお金を現場レベルで横に。プログラム上ちゃん

と理屈も成り立ってるので。そういったむしろ知恵を出し合って、住民も金出せ金出せじゃなくて、ちょっと共有していく仕組みを作ろうじゃないかと。ふれあい訪問員さんならふれあい訪問員さん単独でお金はやっぱり取ってこれないので、共有していけばいいんじゃないみたいな感じで、それは言われています。

(発案は)いや、私だけじゃないですよ。さっき言った世話人のCとか関わってた中で。

これはもう自然な発想として、関わってたら当たりまえのこととして出てくることで。例えばおじさんたちに関わっていると、住むとこがないわけですから、住むとこ用意したいねっていう話になりますし、じゃあ施設がいいのかってなると、現状の施設っていうのは入っちゃったらやはり縦割りになるし、門限があったり現物給付だったり、お金を持ってないと。その中で生活者としての課題というのが見えてこない。どうせだったらやっぱりおうちがいいねと。

ただ、既存のグループホームっていうときに、高齢者とか障害者っていうふうに既存のグループホームはやっぱり縦割りになっちゃってますから。だったら、われわれ独自の居所提供として一軒家借りられたらいいねって話はずーっと出てたんです。

それはわれわれが勝手に言ってたわけで。同時にケースワーカーからは、ドヤ保護したはいいけど、その先がないんだと。アパート移るときに場所がないなら、じゃあ私たちがやりますよって話に当然なる。そこでマッチングできるわけです。そこで、われわれはやりたいね、やりたいねって言っててお金がなかった。行政のほうはお金出すけどプログラムがないっていうところで合意して、さっきの秘密会議になるわけで。

それは本当に現場レベルの、正式な会議でも何でもなかったの。だからあんまり大っぴらになっちゃ。でも、本当に有能な係長たちだったんですよ。だから、プログラムを作る能力があるんですね、彼らは。非常に発想としても行政サイドも課を越えて一緒に事業を作っちゃうなんていう発想が出てくるって

というのは、この2人抜きにはなかったでしょうし。

私がついていうよりは、メンバーと一緒に。もう必然的に必要だろうっていう話で。プログラムの中身に関しては区から何も言われてないです。むしろわれわれがモデルを提供して、後付けで。

2) 参考事例

参考事例はたくさんありましたよ。「寿」のホームですとか。何が参考だったかという点、実現されてはいなかったんですけど、われわれの発想としても「寿」で言えばアルコールが一つ切り口だったんです。あそこはアルコール依存症に関わる保健師さんとか地域の熱心なグループがあったんですけど、結果的にホームレス状態の人とアルコール依存症の方とは地域的特性もあって重なったもんですから、アプローチとしてホームレス問題、ホームレス対策ではなくて、そこにあるその個人々が持つアルコール依存症っていう生活課題にどう関わるかっていう形でプログラムを持っていたんです。

そうすると、それに対していろんな資源も下りてくるし、お金も下りてくる。ホームレス対策としては箱物しか発想がないけど、生活課題っていうのを一つ挙げれば、それに応じて地域資源が引っ張ってこれる。「山谷」においても、それがおひとり暮らし高齢者だった。あそこはもともと日雇い労働者の町っていわれてましたけど、日雇い労働者の宿泊所ドヤが結果的に生活保護世帯の方々の受け皿になっていく現状がある中で、だったらドヤじゃなくて、生活保護をマイナス面として捉えるんじゃなくて、生活保護を受給することでそれで地元にもお金が落ちるんだと。だから、生活保護受給者を全面に出すことでまちづくりっていう形を打ち出そうよっていうそういう発想があった。それは一つ大きなやっぱり、なるほどそういう切り口があるかってすごい参考になったんです。

3) 小規模グループホーム

ただ、それはそのままこの区に持ってこれるものでもなかったんです。やっぱり「山谷」は日雇い労働市場っていう一つの、言ってみればそういうひと塊のコミュニティーがあったというか。「寿」なら寿町っていう生活圏としてエリアが成り立っていたので、そこで資源集約型としてできたっていうところがあるんです。

この区の場合それはなくて、むしろ地域に個々人が、住民としていかに溶け込んでいってかかっていうプログラムになるので、形としては全く逆のスタイルを取るようになるんです。ですから私たちの場合は、結果的に小規模グループなんだと。これが「山谷」とかだったら、もう巨大なセンターをつくるっていう方向になるんですね。でも、この区ではセンターをつくってもしょうがないっていう。それは現場の実践からして、むしろ小規模ホームを点在させていくような、それはもう必然的に関わりの中からはなっていくっていうか。

で、さらに借り上げアパートっていう方向で、なるべく地域に下りていけるような裾野をどう作っていくかっていう発想だったので。そういう意味で、地域におけるモデルケースっていうのは存在するわけじゃないっていう。地域によっていろんな形はあり得るけど、それに関わる発想とか、生活ニーズをどう吸い上げて、その地域性に応じてコミュニティーの中にどう入り込んでいくのかっていう発想は全部共通してるんだと思います、それは。

障害者の分野でも、むしろ例えば精神障害者の分野ですね。制度的に退院促進事業って随分言われてますけど、そんなのが出てくる前から現場レベルでは、地域でっていうのはずっと言われてましたので。むしろ、退院促進事業なんていうときに受け皿がなくてどうしようっていう話が行政の側から下りてくるっていうか。

実はわれわれなんかその点で言えば、障害者の方がその流れで入ってくるんですね。退院促進事業って言われて、病院に長期入院してる方が「さあ退院や」って言われるけど、行く場所がない。要は、病院にいる状態でホームレス

状態、どうしても。路上を経験していなかったというだけで。そのときに、退院促進は言っても、地域で受け入れてくれる資源はまだないわけなんです。結果的には私たちのところに来るし。あるいは、通っている利用者さんがだんだんお年をめしてくると通所としてはもう難しくなってきた、そうすると、ただ、やっぱり思いのある通所事業所は、単に事業所としてやってるだけじゃなくてその人との生活に関わってきたという思いがあるので、なんとかその通所という関係を維持したいという思いがある。特に地域活動としてやっているとこの思いが強いですね。そういうときに、じゃあ受け皿は私たちが提供します、通所はそこに通ってくださいと。

同じような形で高齢者のデイサービスなんかも、やっぱり高齢者施設に入るっていうよりは地域で受けていきたいというNPOとしてやってるデイサービスの事業所は、手を掛けてでも、人が何人入れればいいというよりは、関わってる利用者さんとの関わりをっていうのがあったので。そこにおいては、そこもわれわれは居所提供。高齢者と精神障害者って全く違う制度ですけど、現場レベルではそこでニードとして一致してきたわけなんです。

われわれの視点としてはやっぱりホームレスだったんです。ただ、関わってみると、個々人を見ると、障害をお持ちの方だったりご高齢の方だったり多重債務をお持ちっていう、個々人にニードがあるんだと。そうすると、私たちがそれを解決しようっていうよりは、地域の中に既にあるじゃないかと、そのために活動してる人たちは。だったらそこを一緒に私たちがやればいんじゃないかっていうことで、ホームレスの活動っていうよりは、障害者の方の生活支援だったり高齢者の方の生活支援だったり。それを、特に縦割りを越えるので、結果的にまちづくり、地域づくりっていうことまで。

グループホームの入所者に関してはそう（基本的には生活保護を受けるっていうことが条件）です。生活保護利用して。しかし、それは利用するに過ぎないんです。われわれのほうからすれば別に生活保護は前提条件ではなくて。受けないことも。

年金で入ってらっしゃるし。A会の活動としては別に居所提供だけではないので。さっき言った一時保護で受けて居宅に戻られる方の、居宅に移った後の訪問もわれわれは別にお金にならなくてもやっていますので。生活保護ってというのは単に非常にオールラウンドない制度。

プログラムは全部自前なので。その一部で委託事業もやっているだけなので、それはそれでこなしますけど、それを越えた部分で自主的にやる分には誰にも文句言われないうえにという話で。

そうなんです。地域によっては居所事業だけやってると正直、収入にはならないので。同じ形でも、例えば精神障害者のグループホームとか認知症高齢者の方のグループホームとかやれば、今、退院促進事業の話なんかあるのでお金が下りてくるんです。それをやってるグループ、団体も正直あるんですね。ただ、それをやると、さっき言った型のモデルの異業種のつながりってというのができなくなってしまっただけで。あえて居所提供ってしておくことで、そこで接点をつくれる。

そう。(あえてもにやもにやさせて。)

そうなんです。ですから、今も厚労省の何かとかも話があるんですけども、触法犯罪なんかの受け入れ先、受け入れ支援がなくて、やってくれませんかかっていって。実際われわれケースとしては受け入れやってるので、流れで「いいですよ」ってお金受けちゃうのは簡単なんですけど、例えばそれを受けちゃうと、その方はその流れの中では半年で出なきゃいけないという縛りがあった。そうすると、じゃあ半年後に生保につないだらいいじゃないってなると、また区のほうからいろいろ軋轢があったりして、要は非常に面倒なんです。縦割りになってる制度を受けるっていうのは。

4) メッセージとして出す

ですから、やはりちょっと受ける事業、受けない事業、われわれはプログラムとのミッションの中で選んでいくってところもあって、何でもかんでも

受けるっていうわけではないです。あくまでも共同事業なんだと、われわれの中では、契約上、共同契約というものは日本の場合ないので、委託受託契約になっちゃってますけど。

その意味、われわれの取り組みは本当、言ってみれば取り組みとしては小さい事業所に過ぎないので、今おっしゃったようなことをメッセージとして出すのがわれわれのミッションで、事業所として巨大化していくというよりは、小さくても聞きつけきてくれるぐらいなので、そのメッセージをモデルとして出すのは社協の足場であったりして。

だから、A 会的な取り組みがいいっていうよりは、はざまが生じてるんだよと。こんな小さい NPO が求められてるっていうこと自体がおかしいでしょうって。もうちょっとマスで考えようよっていう形で知ってもらえればっていうことなので。さっき A 会のことを別に本にしないって言ったのはそういう意味なんで。別に A 会が大きくなってほしいとか増えてほしいじゃなくて、そういった案があるんだよっていう。

ですから、制度としては、こんな小さい NPO がいつまでもつか分からない危うさっていうのはあるんですけど、あえて小さいままでよくて。それはメッセージとしてどこかに受け継いでいってもらえればいいっていうところがあった。

もうずーっと言われてますからね、昔から。その流れの中での話でもあるんですよ。生保の中でやると、就労自立しか入ってこないんです。

現場のケースワーカーはもうとうに分かってて、表向きは生保である以上、就労自立しか打ち出せないんだけど、実際のニードとしては就労自立なんていったってできないよみたいな。むしろ、それ以前にアルコールだとか生活課題において生活保護を受けながらもそれを支えていく仕組みっていうのが地域にないと、もうパンクしちゃうっていうのがあって。現場のケースワーカーはもう、良心的なワーカーはよく分かっているの。それでさっきのような非公式な秘密会議があったりするわけなんですね。表向きはやっぱり就労自立の

看板を下げるわけにはいかないの、ワーカーは。

ただ、現実的な話としてこの区はそういった生活支援がないがばかりに、取りあえずドヤに入れたら入れっ放しで出口がないっていうケースがどんどんどんどん増えていく。それが実は地域でサポートする仕組みがあれば、ドヤなんて入らなくてもアパートに住み続けられる人もいる。そういった効果も狙ってっていうのは、それはプログラムとしてもはっきり打ち出されていて。われわれのプログラムに関しては就労自立ではないんですね。あくまでも生活サポート。それはそういったものとして打ち出されている。

4 今後の活動

最後に、今後のA会の活動の方針について聞いた。

1) 路上での支援ではなくて、まちづくり

私たち自身も路上っていうところで関わった当初は、やっぱりホームレス問題でくられた形しか見てなくて、その場で起きてるものは何か、そこは見えてなかった。路上しか見てなかったところがあるんです。ただ、さっき言った個々人に関わる中で、生活場面の移り変わりを見ていく中で、ホームレス問題っていうのはその関係性の中に生じるんだと。路上において生じるっていうよりは、アパートに入った後、突然アルコールの連続飲酒発作が生じるとか認知症高齢者の問題として目に見えてくるっていうふうに、生活の場面が変わってその場面の变化の中で、その場の関係性の中で生じてくる課題なんだっていうときに、「地域」っていう発想がわれわれ自身にも見えてきた。

そのときに、路上での支援ではなくて、まちづくりなんだと、私たちは。そういったはざまが生じているコミュニティーなるものを、生きたコミュニティーとしていくっていうか。その中のアクターの一人なんだと、私たちは。そういう中でホームレス問題っていうのは解消されていくんじゃないかっていうのは、劇的っていうわけじゃなくて、その一連の流れの中で活動として変化して

きたところではあるんです。ですから、最初から居所提供やろうなんて全然思ってなかったです。むしろ、箱物づくりなんて誰がやるもんかぐらいに思ってた。

97年98年ぐらいにその路上にまた戻ってくる人たちを見る中で、地域の取り組みやらないといけないねっていう一環として居所提供の発想もあったんですけど、それが自分たちでできるとは到底思っていなかったの。

結果的に居所提供として足場を一つ得たっていうのは、2001年に地域生活支援本部をつくってまたステップとしては広がりましたが、それは劇的というよりは本当に一連の流れの中でのことに過ぎない。そこで何か変わったっていうわけではなくて。やっぱりプロセスがあっはずっと。強いて言えば96年から2000年、01年辺りにかけての私たちなりの葛藤がプロセスとしてあったっていうところで。今もそうですけど。

そういう意味じゃ、ホームレス状態の問題っていうのはわれわれもその一環のものとして考えてるので。路上生活者として現れるからね、東京に。そういう意味じゃ、この辺の独居高齢者の孤立の問題も路上のこととは切り離せない。表裏一体のものとして見えてくるって感じるころはある。

2) 縦割りに乗らない

退院促進事業とか触法犯罪のこととか区は事業展開してやりたい。その分には、むしろそれを戦略的に使いこなそうというのであればそれはいいなと思いますけど。

ただ、私たちの場合はそれが独り歩きして、そういった制度化された施設をつくろうつくろうっていう方向にいつてしまうのもちょっと怖いものがあるので。そうじゃない人は、まだまだはざま、縦割りになってる実態があるのはそうなんです。「ふるさとの会」の場合はそこをしたたかに、逆に縦割りで使っやろうという発想なんでしょうけど。その意味で、役割分担というか、私たちの場合はあえて縦割りに乗らないというところでやろうと思ってるんですね。

さっきの退院促進事業，触法犯罪のところに出てくるような話と似たところがありますけど。そういうふうには結構今どんどんお金自体は，上から下りてくるお金っていうのはいっぱいあるんです。それを使わない手はもちろんないことなので，戦略的に使う分にはどんどん使ったらいいとは思いますが，使い方はやっぱり工夫しないと。

コントロールされちゃいますからね，現場の取り組みが。それはちょっと怖いこと。コントロールされないだけのこちらにも実力を持っていないと，安直に受けていけば市民活動自体が取り込まれてしまうっていうところはあって。

お わ り に

現在生活保護受給者の居宅生活支援業務の委託先となっている A 会について，世話人である B 氏にインタビューを行ってきた。これまでの B 氏へのインタビューから明らかになったことをここで整理しておこう。

- (1) 1994 年の立ち上げ時，A 会は学術的調査の会であったが，後にホームレス支援へとシフトした。そして，しだいに路上の先を考えるようになった。
- (2) 住民としてボランティア連絡会などへ参加し，それを契機に，社会福祉協議会を異業種との出会いの場をつくる資源ととらえ，町の活動者と連携する形で「市民活動のネットワーク」を進めていこうと考えるようになった。
- (3) A 会の世話人は 4 名である。意思決定は，世話人の過半数の呼びかけで立ち上がる世話人会で行う。誰でも参加でき，参加者は誰でも 1 票をもつ。
- (4) A 会は任意団体である。多くのボランティア団体が NPO 法人となる中で，あえて法人格を取得していない。法人格をとらなくても団体としての活動が可能であったからである。その団体が法人格を持っているか否かではなく，団体の活動の中身を市民が監視することが重要だと考えている。
- (5) A 会は，新宿駅周辺の路上訪問，「地域の縁側」としてのサロンの運営，地域生活支援の 3 つを柱に活動を行っている。
- (6) 区からの委託事業である地域生活支援は，地域にグループホームを展開す

るという事業を提案し、厚生労働省のモデル事業として採用された。縦割りを越えるので、結果的にまちづくり、地域づくりとなった。

- (7) A会が行っている地域生活支援は、取り組みとしては小さい事業である。しかし、事業を拡大していくというよりは、メッセージとして出すのがA会のミッションであると考えている。
- (8) 今後の活動については、「路上から地域へ」というA会の方針に示されているように、基本的にまちづくりが課題であり、その方法としては、行政との協働においては、行政の発想のままに事業を受けるのではなく、あえて「縦割りに乗らない」という姿勢で臨みたい。

追記)

本稿は、2014年度松山大学特別研究助成を受けた研究成果の一部である。