

社会参加を中心とした排除された人々の包摂

— ホームレスの自立支援における労働総合型社会的企業の議論を中心に —

石 本 淳 晃

第1章 ポスト工業化社会と排除の拡大

■社会的排除という問題設定と日本への位置づけ

ポスト工業化社会に伴う新しい生活リスクを分析する枠組みとして、欧米においては「社会的排除」という言説が登場し、EUにおける主要課題となり、日本においても位置づけが試みられようとしている。

岩田正美（2008）によると「社会的排除」論は従来の「貧困」の概念より複雑で動態的な分析枠組みを持つが、その一方で社会理論として曖昧という批判も多くでている。

日本においては、2000年12月に厚生労働省援護局が「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書で、はじめて社会的排除という問題について言及された。同報告書では社会的排除の問題を「つながり」という社会的関係に着目し貧困とは異なるものとして捉えているが、包括的な社会関係の構築というニュアンスを含んだ「つながり」が労働市場への統合に集約されつつある。

社会的排除と包摂をめぐる、制度の再編は同時に、政治的、政策的問題点を提起する。この点についてナンシー・フレイザーとアクセル・ホネットの論争があるが、二人の議論を比較し、排除された人々が社会的役割を演じることは、社会的相互承認の構築と社会統合、包摂において重要であると考えられる。

■社会的包摂に向けたアプローチ—ワークフェア、ベーシック・インカム

社会的包摂のアプローチの方向性として、社会保障の給付と引き換えに就労活動を義務化する「ワークフェア（以下WF）」と、社会の構成員であれば、一律無条件に給付をする普遍主義的な「ベーシック・インカム（以下BI）」という二つのアイデアがあげられている。

BIは賃金水準と関係なく、より幅広い就労形態が可能になるため、WFよりも社会的包摂を実現する上で、効果的であるように思えるが、BIは労働と受給を分離することで、労働に従事し財源を負担する人々から、労働に参加しない受給者に対して不公平感が生まれると批判があがっている。

こうした議論を踏まえて所得保障と合わせて、社会参加を重視したサービス・インテンシブモデルに移行することで、「所得再分配中心でニーズ決定型の福祉国家」から「社会的包摂中心でニーズ表出型の福祉ガバナンス」へ福祉政策への転換が必要と考えられる。

宮本太郎（2009）は雇用と社会保障の連携を重視し、労働者である「人」を対象とした仕組みと、雇用の受け皿となる「場」を対象とした仕組みを提示している。就労と福祉の利用を組み合わせ、個人の状況に応じて各サービスや給付を提供していくことで、個人の状況に応じて排除のリスクを緩和し、社会参加の条件を整えることが期待できる。

第2章 社会的排除とホームレス自立支援

本章では排除された包摂の取り組みとして、国の政策課題となった「ホームレス」の自立支援を取り上げた。

ホームレス問題は、直接的には障がいや失業などの労働市場からの排除に起因していることが分かるが、加えて生活に困窮した場合に助けとなる人間関係を持たないなどの、社会的側面もあることがあげられて

いる。こうした外在的要因に加えて、ホームレス状態に留まるという選択は、ホームレス個人の選択の結果においても生じるという内在的要因がある。ホームレス問題とは社会構造と当事者の社会規範のミスマッチから起きる問題として捉えることができる。

第3章 社会的包摂に向けた取り組み—支援とパーソナリティ

■北九州市ホームレス支援機構—トータルサポート体制

本章では、北九州市におけるホームレス自立支援の仕組みを取り上げ、ホームレスの社会的包摂の条件として、就労ではなく社会参加を重視する必要があることを検証した。

北九州市でのホームレス対策は、民間側の役割の中心的役割を担った支援機構が、地域でのコンセンサスを形成してだけでなく、ホームレス問題の解決に向けてステークホルダーを集め、民間団体間でのホームレス問題への働きを調整していったことが北九州市でのホームレス自立支援施策の特徴とも言える。

支援機構は協働によるホームレス支援において、トータルサポートの必要性を訴え、ホームレス状態からの自立までの各段階において、パートナーとの協働に取り組んでいる。

トータルサポートとは自立支援開始前から、ホームレスとの関係性を構築し、自立支援の過程から、自立し地域の中で生活を開始した後まで、継続して支援を行う取り組みである。

まず路上における炊き出し、巡回活動などの支援活動を中心とした、「いのちを守る基礎的支援部門」と、支援機構が独自に運営する「自立支援住宅」と、北九州市からの委託による、「自立支援センター」を活用しホームレスの自立支援を行う「自立支援部門」がある。そして自立したホームレスが、地域での生活を継続し、再びホームレス状態に戻らないようにアフターサポートを行う「ホームレスを生まない社会の形成部門」がある。

北九州市でのトータルサポートのように、ケアの継続を重視し、自立まで様々な対応やサービスを組み合わせ、より細かなニーズ表出に対応していく場合、行政組織以外のNPOや企業の役割が重視されていくであろう。

■ホームレスの社会的包摂の取り組みと社会関係

こうした北九州市におけるホームレスの自立支援の成功要因として、一つ目は自立支援の開始前から、当事者と支援者が信頼関係を築くところから始まり、自立後まで継続して支援を行う点と、二つ目に各段階における専門家の存在があげられる。自立を目指した社会関係の構築がホームレスの人々の自立へのインセンティブを与えていることは確かであろう。

こうした社会関係とホームレスの自立支援の関係性について、自立支援において提供できる物質的資源や自立のためのモチベーションや信頼の構築が、民間ボランティア、行政、企業等などの各アクターの社会関係資本によって偏りがあることがわかった。

事例の研究から日常からの職員とのコミュニケーションや信頼関係が自立支援の過程に影響を与えおり、社会福祉の文脈における「道具的資源」の提供だけでなく、「表出的資源」のような社会関係の構築や情報の提供、本人の自立に向けたモチベーションの維持という人格的な適正までもが政策領域の対象として浮上してくると思われる。

社会関係資本の構築と経済的資源が両輪となって機能しなければ、排除された人々の状況を改善することができない。北九州市は支援機構というNPO組織が媒介することで、「当事者」と「社会的自立」という社会規範を結びなおしている。排除された人々の社会参加を促すには参加とミッションを両立させるNPOの役割が重要となることが考えられる。

第4章 社会参加による社会的包摂のアプローチ

■社会参加を組み込んだ社会的包摂

支援機構の代表である奥田知志は無縁化の進展によって、家族の機能の縮小したことに対応すべく、家族の「受け皿」としての機能を社会化することを提案している。

しかし社会的関係を制度化するだけでなく、当事者の主体性も制度の中に取り入れていかなければ、社会化された「家族の機能」はパターンリズムを生むであろう。

社会福祉の文脈においても、北九州市のように民間組織が中心となって、ホームレスなどの排除された当事者の支援を行い、労働市場への統合を目指す段階から、継続的な雇用の創出へと、労働市場そのものに関心を寄せる動きが出ている。

こうした継続的な社会参加と就労を可能とする受け皿として社会的企業に注目が集まっている。社会的企業とは、概念的には未だ明確に定義されていないが、社会的排除された困窮者などを労働市場へ統合することを目的とした社会的企業は、労働統合型社会的企業（WISE）と呼ばれる。WISEの目的は就労支援によって個人とコミュニティの利益の実現を図っていこうとするものである。

ホームレス問題について、WISEが注目されるようになったのは比較的最近のことで、背景として、就労を目指して自立支援施策を開始したが、先に見たように労働市場と当事者とのマッチングがうまくいかなかったことがある。また「貧困ビジネス」と呼ばれる低所得者を利用して低賃金労働に従事させるビジネスが存在する問題への対応として、就労を当事者の社会的自立の実現に結びつけるためには就労先の選別化を行うことが必要になったという事情も背景としてある。

日本においてはWISEに該当する法人制度を持たないが、社会的弱者の一般的労働市場への統合を目指した「支援型」の活動を行う組織や、長期的な就労の場を創出することを目的とした「雇用型」など、特定非営利法人や公益法人などで、この趣旨に該当する組織は存在する。

就労先としてのWISEの存在は職業訓練や生活訓練過程から連続した支援を継続しやすいと考えられる。社会的排除のリスクの高い障がい者や高齢者などの人々を包摂するためには、個々の人々の適性にあった就労の形態や参加の形式を模索することが必要である。こうした課題については、組織内でのマネジメントの工夫や、他の支援を行うパートナーと連携していくことで対応することが求められ、営利活動と社会的ミッションとが両立できるように、組織の活動の中で当事者の参加がどの程度実現できているかなどを条件に資金援助を行うなどの施策も考えられる。

おわりに

社会的包摂のために多様なパートナーと資源の活用が、自立支援の重要な要素となることは間違いないであろう。資源の提供という面でのみ評価するのではなく、社会的リスクに直面した人々が制度に参加し自分の尊厳や、生きがいを持てるかなども、取り組みの重要な評価として見ていく必要がある。そのために、排除された個人のケアだけを問題の焦点とするのではなく、排除する社会構造に目を向ける必要がある。