

自立支援センターの利用実態を通してみる支援課題 に関する考察：センターPの再利用者に着目して

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 武蔵野大学人間科学研究所 公開日: 2019-06-17 キーワード: 作成者: 櫻井, 真一 メールアドレス: 所属:
URL	https://mu.repo.nii.ac.jp/records/1014

自立支援センターの利用実態を通してみる支援課題に関する考察 センター P の再利用者に着目して

A Study on the support task seen through use of Homeless Independence Support Center - In case of Center P reuser -

櫻井 真一*
SAKURAI, Shinichi

I. 研究の背景

本研究の問題関心は、路上生活者に対する自立支援のあり方について、自立支援センター（以下、センター）を手がかりに検討することである。

まず、本研究で取り上げるセンターとは、1990年代の経済不況に伴うホームレス問題に対応するため、国の政策に先駆けて大阪や東京等の大都市を中心に設立された早期の就労自立を支援する宿泊施設である。その後、2002年にホームレス自立支援法（以下、特措法）ⁱが施行されるに伴い、特措法の趣旨に則った中核的な支援施設として位置づけられた。さらに、2015年4月に生活困窮者自立支援法（以下、困窮法）が施行され、困窮法第2条5の一時生活支援事業に位置づけられることとなったⁱⁱ。2014年3月現在で全国9自治体21施設が運営されている。

センターで実施される主な支援内容は、アセスメント、生活相談、住宅相談、ハローワークとの連携による職業相談や職業紹介である。

センターをテーマとした先行研究のレビューにより、現状における研究の到達点を以下の3点にまとめることができる。

- ①経済的自立に特化した支援施設と位置付けられたが、就労自立率は低い。
- ②就労自立に特化した支援では、入所者の抱える個別性や、多様性のあるニーズを充足することが困難である。
- ③政策効果の検証、実績統計の再集計、ケース記録の分析、職員や利用者に対するインタビューに基づき、センターの運営や支援実態に関する課題点が指摘されている。

* 人間科学研究所研究員／人間科学部社会福祉学科 助教

だが、センターで行われる自立支援がソーシャルワークの理論やアプローチを踏まえて、どのような意義や課題が見いだせるのかという点についての言及には至っていない。

以上に基づき筆者はこれまでに、センターにおける支援の実際をソーシャルワークの視点から検証する試みとして東京都内のセンターPに協力を仰ぎアセスメントの実施体制及び入退所状況に関する実態調査を実施した。その結果、以下の3点が明らかになった。

- ①入所者の37.3%が、就労支援を受ける前段階の緊急一時保護事業にて「自立困難」を理由に退所している。
- ②「基礎アセスメント」は、入所者のニーズに基づく支援方針の策定ではなく、自立支援事業の利用資格の適否を評価するスクリーニングとして機能している。
- ③「基礎アセスメント」は「自立困難」で退所する人たちの支援方針を導き出せていない。

以上、一口に路上生活者、またはホームレスと言っても、対象像、抱える生活課題は多様であり経済的貧困や失業がホームレス状態に至った直接的な原因とは限らない。そこにはコミュニケーション能力の不足、年齢層の拡大に伴う生活課題の相違など、多様で個別性の高い生活課題の影響が路上生活という現象を生み出しているものと考えられる。

これまでに路上生活者が抱える多様性、個別性が伴うニーズと経済的自立という目的に特化した就労支援という支援策のミスマッチが路上生活の長期化、福祉施策へのアクセスの障壁となっているのであれば、センターには、制度・政策・支援者側が構築する「就労を前提とした経済的自立に特化した支援」の姿勢を改め「個々の自立のあり方に応じた支援」へ転換することが求められる。また、そのためには、どのような支援を開発する必要があるのだろうか。

II. 問題設定

1. 研究の目的

先行研究における各論者が言及する内容を前提とすれば、センターの就労自立率が低い背景には、そもそもの施設の想定する利用者属性を超えたニーズを有する人が入所しているという実態がある。加えて近年では、就労自立の想定が困難な人が、センターをくり返し利用している事例が増加しつつあるⁱⁱⁱ。

本研究の目的は、ホームレス状態に置かれる者が、就労自立に特化した自立支援策では安定した居宅生活への再開、維持が困難な者が増加しつつある中で、従来の自立支援の方法とは異なる視点に基づく自立支援策が求められる。そこで本稿は、センターの支援を素材にして路上生活者の支援をソーシャルワークのエンパワメントの視点から捉え直す必要性を明らかにすることである。

まず、議論の前提に本稿のキーワードであるセンターの「再利用」を定義したい。

例えば、東京都のセンターは、特別区人事厚生事務組合(2015)が定める「路上生活者自立支援事業実施要綱」(以下、「実施要綱」とする)により、統一的な運用がなされている。

この実施要綱の第10条3項6号には、福祉事務所がセンターの利用承諾を行う条件として「既に自立支援事業を利用したことがある者の利用申込であって、別に定める再利用の要件に該当しないとき」と記載されている。さらに、「実施要綱」に基づくガイドラインとして位置づけられる「路上生活者自立支援事業細目」（以下、「実施細目」とする。）5条(1)ウ③及び④にはそれぞれ「緊急一時保護事業又は自立支援事業を過去に利用したことがある場合は、それぞれの事業の直近の利用承諾解除の日から起算し原則3ヶ月以上経過していること」(③)、「近隣地域等に対する迷惑行為により、事業利用の承諾を介助されていないこと」(④)との条件が示されている。すなわち、これらの「再利用の要件」が満たされることが条件と考えられる。

複数の自治体におけるセンター再利用の実施状況を調査した後藤（2017:14）は、再利用の条件が各自治体で多様であることを指摘した。特に、東京都のセンター再利用の条件について「2007年度までは『就労自立』して退寮した人、本人の責によらない理由で再び路上生活に至った人のみが再利用可能であった。これが、2008年度から緩和され、何度でも再利用が可能となった。しかしその結果、『就労自立』を目指さない人の再利用が増えたとして、2009年度から再び再利用者の受入れに条件が課せられるようになった」と述べる。このように路上生活者の取り巻く状況の変化によって、センター再利用の要件は緩和と厳格化が繰り返されてきている。

後藤（2017:5）が示す各自治体におけるセンターによる再利用の要件と上述の実施要綱及び実施細目における再利用の要件の照合をした結果、「『大都市センター』のG」に分類する「・直近の利用承諾解除の日から起算し原則として6ヶ月以上経過していること。・路上生活者対策事業開始より数えて3回を超えておらず、又は当該年度に2回を越えないこと。・他の利用者、近隣地域等に対する迷惑行為により事業利用の承諾を解除されていないこと」という記述内容に類似していた。しかし、①直近の利用承諾解除日からの再利用承諾日までの空白期間、再利用の回数の上限の設定という点に相違が見られた。

そこで、筆者は2018年9月現在のセンターにおける実際の「再利用の要件」を明らかにするため都内3ヶ所のセンターに再利用の要件について聴き取りを実施した。

その結果、いずれのセンターからも原則として「自立支援事業の利用は路上生活者対策事業開始より数えて3回を超えておらず、又は当該年度に2回を越えないこと」という再利用回数の条件を設定しているが、緊急一時保護事業の再利用については上限回数の設定は行われていない」との回答を得ることができた。

したがって、本稿では「再利用の要件」を以下のように定義する。

- ①「実施要綱」並びに「実施細目」に記載される再利用の条件
- ②再利用の上限回数は、緊急一時保護事業には設定されない。自立支援事業については、路上生活者対策事業開始より数えて3回を超えておらず、又は当該年度に2回を越えないこととする。

2. 研究課題の設定

本稿はセンター再利用者の利用実態に注目し、再利用を繰り返す事例にはどのような支援課題が存在するのか、就労自立に特化した支援の構造が利用者と支援者との支援関係においてどのような影響を及ぼしているかを明らかにするため、以下の研究課題を設定する。

研究課題①：センターが実施する就労支援の有効性が見込まれる層は、実際にはどの程度入所しているのか。

研究課題②：再利用者は、どのような目的でセンターを利用しているか。

研究課題③：再利用を繰り返す者にはどのような支援課題が見られるか。

3. 研究の枠組み

本稿では、センターの再利用に至る支援経路として図1に示す2つの形態を想定した。

図1 センター再利用に至る支援経路について



(筆者作成)

はじめに「支援経路①」は「再チャレンジ」を目的とした再利用形態を想定している。前回利用時に「就労自立：居所確保」あるいは「就労自立：住み込み」によりセンターを退所して新たな生活を開始したが、何らかの理由で再び路上生活に陥り、そこからの脱却に向けて再利用に至るといった経路である。

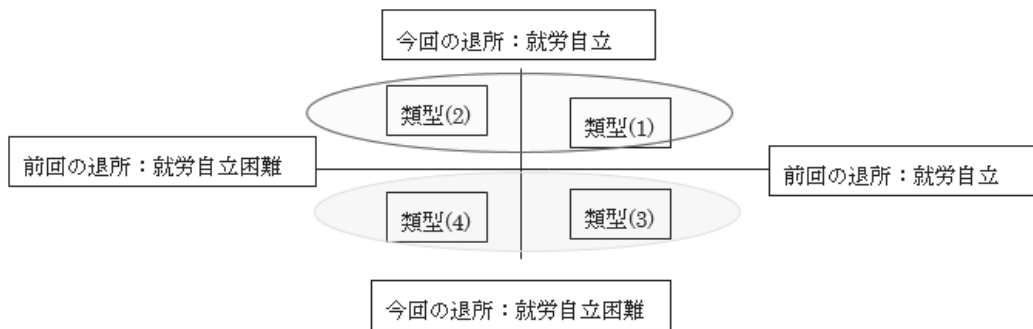
次に「支援経路②」は「一時的な生活の場の確保」を目的とした再利用形態を想定している。前回利用時に「自立困難」のためセンターを退所後、継続的支援を経て再び路上生活に戻った人、センターを「任意、無断、規則違反」等で退所した者、自立支援事業の再利用回数の上限超過により緊急一時保護事業をくり返し利用する者など、「一時的な生活の場の確保」のために再利用に至るといった経路である。

これら2つの支援経路の内、「支援経路①」の中で地域生活への再開に至る層及び「支援経路②」から「支援経路①」への移行割合が高い場合は、再利用は有効な支援策であると

考えられる。一方、再利用を繰り返すことにより「支援経路②」への定着する割合の増加及び「支援経路①」から「支援経路②」への移行割合が高い場合は、再利用による支援効果が低いものと考えられる。

しかし、「再チャレンジ」あるいは「一時的な生活の場」とは、あくまでも入所者の主観的な側面で決定される事項であるため、本稿では、便宜的に①前回利用時の退所形態の分類で「就労自立」でかつ再利用時の退所理由が「就労自立」であった者（類型(1)）、②前回利用時の退所形態の分類で「就労自立困難」で再利用時の退所理由が「就労自立」であった者（類型(2)）は、「再チャレンジ」層として分類する。また、③前回利用時に「就労自立」であった者が「自立困難」として退所した類型（類型(3)）、④前回利用時に「自立困難」であり、かつ再利用時の退所理由も「自立困難」であった者、及び再利用の条件の超過等の理由で十分な自立支援を提供されない者（類型(4)）は、「一時的な生活の場」の確保を目的とした層と位置付ける。

図2 研究の枠組み センター再利用者の類型化の枠組み



(筆者作成)

4. 研究の視点

本稿は、センターの再利用者による利用目的の分布を明らかにすることにより、特に「一時的な生活の場」の確保を目的とする層に属する人々が抱える、センターの支援内容では充足困難なニーズについてソーシャルワークにおけるエンパワメントの視点から検証する。

5. 研究の方法

本研究は調査研究である。本調査研究は2つの既存データを使用している。

1つは、センターPが実施している入退所状況のデータを再集計し分析を行っている。このデータからは、①センターが想定する対象層に対する支援内容の有効性について、②前回の退所類型と今回の退所類型の比較から、センター再利用は「再チャレンジ」の機会、「一時的な生活の場」の確保かという利用目的を推定する。

2つには、調査対象期間中に入所した再利用者のケース記録の分析である。この資料からは、①入所直前の生活の場、②入所時のニーズ、③支援終了時に整理された支援課題、④退所後の支援策について検証する。

調査目的：センターPにおける再利用者の利用実態から、就労自立が困難な者たちに対する自立支援のあり方を検討する。

調査主体：センターP（項目の要件整理はセンターPと筆者の共同で実施）

対象期間：2014年4月1日～2017年3月31日（3年間）

調査対象：対象期間中の入退所状況のデータ及び再利用者のケース記録

調査内容：①再利用者の回数（1回目の場合、2回目の場合、3回目の場合）毎の分布

②前回の退所理由と今回の退所理由

③今回のセンター入所前の居所と退所後の居所

④再入所時に確認されたニーズ

⑤退所時に残された支援上の課題

調査方法：既存資料の再集計及び分析

分析方法：4類型による再利用者の利用実態のうち、「類型(3)」及び「類型(4)」の層に注目し、利用実態を明らかにする。また、これらの類型に属する者のケース記録を岩間（2017）の示す困難事例へのアプローチとして以下の4類型に依拠し、分析を試みる。

【第I類型】：個人的要因 + 社会的要因

【第II類型】：個人的要因 + 不適切な対応

【第III類型】：社会的要因 + 不適切な対応

【第IV類型】：個人的要因 + 社会的要因 + 不適切な対応

特に、再利用2回目に属する者は、自立支援事業を利用する最後の機会であるが、それまでの就労支援では生活の安定化に至らない状況を考慮すれば、同一の支援を受けるのみでは地域で安定した居住の確保が難しいことが予想される。そこで、本稿では再利用2回目に該当する者が就労と居所の確保以外にどのような生活の困難さを有しているのかを検証するため、ケース記録の記載内容から前回センター利用時の退所理由、失職の事情、居所を喪失した理由について検証する。

6. 倫理的配慮・個人情報保護

本調査研究は、センターPの運営法人理事会の承認を得ている。また、個票の取り扱いのため個人が特定されないよう加工・修正を行っている。さらに武蔵野大学の研究倫理委員会による承認(29016)を受けるとともに日本社会福祉学会の倫理規定に準拠する等の配慮を行っている。

Ⅲ. 調査結果

1. センターの就労支援は、想定範囲内の対象にはどの程度効果が見られるか

2014～2016年度の3年間でセンターPは、総計1,180名の入所者を受け入れた。この内、278名（23.5%）がアパートもしくは住み込み先を確保し退所している。

また、センターPの緊急一時保護事業のみを利用した者を除いた681人を母集団とすると、就労自立率は40.8%となる。

そもそもセンターは就労による自立を支援することを目的とした施設であるため、原則的には、路上生活者の内、短期間の支援を受けることにより就労自立の可能性が高い層がセンターを利用することが想定される。

したがって、本節では、センターの事業そのものが想定する支援対象像に合致する者が実際には、どの程度の割合で入所しているのかという実態を明らかにするため、①中高年の稼働年齢層（40～65歳）、かつ②就労意欲を有する者（路上生活に至った理由：退職、リストラ等の職に関する事柄）、③稼働能力を有する者（基礎アセスメントの結果、自立支援事業へ移行した者）、路上生活歴が短い者（直近の1ヶ月未満であり福祉施設やサービス等の利用経験を有していない者）という条件で該当者を抽出した。

その結果、全体の12.2%である144名が該当した。この144名を母集団とした場合、就労自立者は68名（47.2%）であり、アパート等への転宅率が高い点が特徴として見られた（住居確保：58名、住み込み7名、その他3名）。一方、非自立は、76名（52.8%）であり「不明」を除く退所者は、主に生活保護により支援の継続に結びついている（生保（宿泊所）：13名、生保（更生施設）：5名、生保（他施設）：1名、不明：40名）であった。

2. 再利用者は、どのような目的でセンターを利用しているか

センターの再利用者は、全体の21.9%である259名が該当した。この内訳は、「再利用1回目」は205名、「再利用2回目」は48名、既に自立支援事業の「再利用3回目」を経験した者が6名である。この内、「再利用2回目」の者は、センターの再利用要件に基づき、自立支援事業を利用する最後の機会となる者が多くを占める。また、「再利用3回目」は、これまでのセンター利用の結果、自立支援事業の再利用回数の上限に到達している者は、緊急一時保護事業のみの利用となる層である。

表1は、調査対象期間中に入所した再利用者259名を調査の枠組みで示した4類型に分類した結果である。再利用により就労自立に至った者は57名（22.0%）、自立困難者は、202名（78.0%）となる。「類型(1) 前回：就労自立、今回：就労自立」の25名は「支援経路①」による退所、「類型(2) 前回：就労自立困難、今回：就労自立」の32名も、再利用により「支援経路②」を脱している。

一方、「類型(3) 前回：就労自立、今回：就労自立困難」の81名は、「支援経路①」から「支援経路②」に流入した層であり、「類型(4) 前回：就労自立困難、今回：就労自立困難」の121名は「支援経路②」に留まった層である。

表1 センター再利用者（259名）におけるセンター利用目的について

利用目的	類型	全体	再利用1回目	再利用2回目	再利用3回目
再チャレンジ 57名（22.0%）	類型(1)	25（9.6%）	24（11.7%）	1（2.1%）	0（0%）
	類型(2)	32（12.4%）	27（13.2%）	5（10.4%）	0（0%）
一時的な生活の場 202名（78.0%）	類型(3)	81（31.2%）	69（33.7%）	12（25.0%）	0（0%）
	類型(4)	121（46.8%）	85（41.4%）	30（62.5%）	6（100%）
合計		259	205	48	6

(筆者作成)

3. 再利用者の抱えるニーズについて

センターの初回利用時と同様に再利用時においても就労に特化した支援では自立が困難な層は、実際にはどのようなニーズを有しているのかを明らかにするため再利用2回目に該当する48名のケース記録を検証した。

その結果、主に①対人関係のトラブル、②メンタル面に起因する生活の困難さが顕著であることが明らかとなった。

まず、①対人関係のトラブルについて。48名の内、22名が何らかの対人関係のトラブルにより職や居所という生活基盤を喪失した経験を有していることが明らかとなった。

また、施設職員をはじめ、支援者との関係構築の困難さにより退所してしまう事例や、他の利用者とのトラブルによる事例、トラブルに巻き込まれることを回避するために任意退所を選択する事例も見られた。

加えて、就労に限らず家族間の不和、アパートの大家との関係悪化により居所を喪失している事例も見られた。

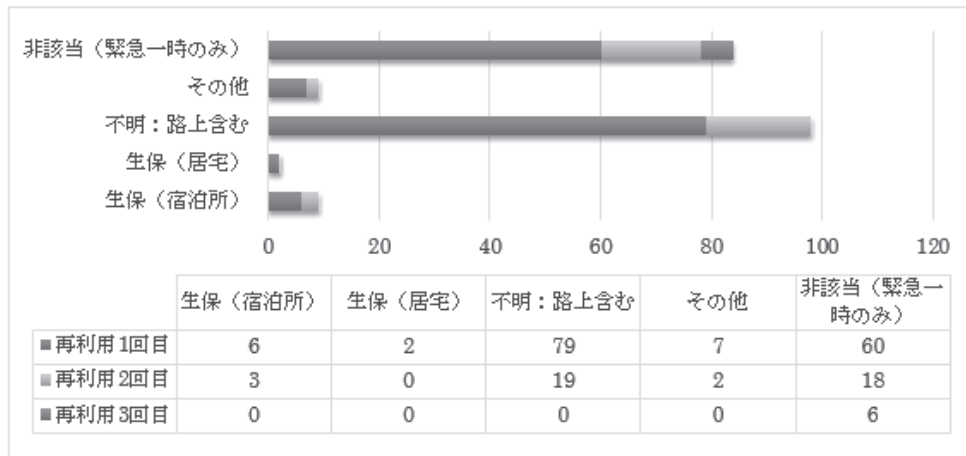
次に、②メンタル面に起因する生活の困難さについて。この点では17名が生活課題として位置づけられていた。例えば、飲酒やギャンブルなどの嗜癖の問題は把握されており、それらに加えて、うつ、統合失調症、パーソナリティ障害、薬物依存の後遺症、不眠、あるいは軽度の知的障害などを有する者などメンタル面での疾患により治療を要する者が、少なくともセンターに3回は入所しているという実態が明らかとなった。

4. 「類型(3)」「類型(4)」に該当する層は、退所後にどのような支援を受けるのか

全再利用者の78%にあたる202名は、「支援経路②」においてどのような場で支援が継続されるのか。

表2は、センター再利用者の退所事由を類型化したものである。「任意・無断」による退所者は「不明：路上含む」に位置づけられるため、多くは、非該当（緊急一時のみの利用）となっている。

表 2 再利用者【類型 3】【類型 4】のセンター退所種別（1）

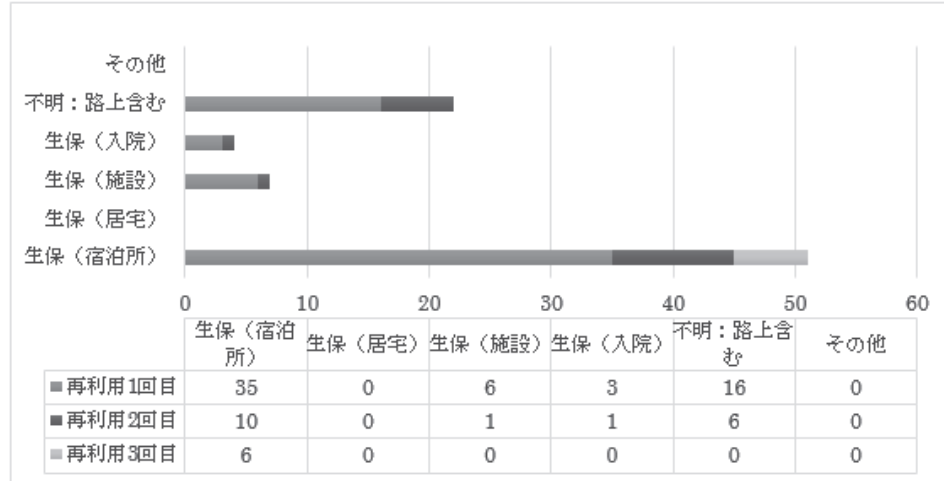


（筆者作成）

では、緊急一時のみの利用をした者は、その後どのような場で支援が継続されるか。表 2 及び表 3 からは、「生保（宿泊所）」が「支援経路②」においてセンターを退所した者に対する主な継続的な支援の場となることが明らかとなった。

表 3 は、表 2 の「非該当」に含まれる内訳を示したものである。

表 3 再利用者【類型 3】「類型 4」のセンター退所種別(2) - 「非該当」の内訳 -



（筆者作成）

5. 再利用を繰り返す者にはどのような支援課題が見られるか。

これまで、センターにおける支援の内、自立支援事業の再利用者及び自立支援事業の再利用要件の上限に達した者に注目して検証した。

しかし、再利用を繰り返す者の中には、自立支援事業の利用上限に抵触していないが、明らかに就労自立の想定が困難であるものの、緊急一時保護事業を繰り返し利用する者が存在する^{iv}。それらの層に該当する者のニーズがどのように変遷しているのかを検討する。

まず、センターにおける再利用要件では、緊急一時保護事業の利用回数の上限の設定はされていない。そこで、原則的には、緊急一時保護事業における基礎アセスメントを経て自立支援事業の利用が開始されるというセンターにおける支援の流れを踏まえ、表4に、緊急一時保護事業を3回以上利用している者を抽出した結果を示した。

表4 緊急一時保護事業の利用回数の分布

	自立0回	自立1回	自立2回	自立3回	合計
緊急3回	0	2	0	2	4
緊急4回	0	2	2	2	6
緊急5回	0	0	1	1	2
緊急6回	1	1	0	0	2
緊急7回	1	2	0	0	3
緊急8回	0	0	0	0	0
緊急9回	0	0	0	0	0
緊急10回以上	0	1	2	1	4
合計	2	8	5	6	21

(筆者作成)

この結果から、自立支援事業の再利用回数の上限に至らずとも、就労自立の想定が困難な層も複数回にわたってセンターを利用している実態が明らかになった。

これらの層は、センターの主な役割である就労支援を受けることが明らかに難しいという点において、センターの支援策と本人のニーズが合致しない。

但し、緊急一時保護という観点からは、生活上の危機に直面する路上生活者を受け入れることは、その後の支援策を検討するまでの一時的な安心と安全な生活の場を提供するという意義はある。しかし、東京都においてセンターの事業が開始されて20年に満たない現状において、就労自立が困難なことを前提に社会福祉の支援を受けながら、なぜ10回以上も緊急一時的な保護が必要なほどの生活の危機に直面する層が存在するのだろうか。

短期間に高頻度の緊急的な支援が必要となる生活が本人にどのような影響を及ぼすのかと共に、支援者側のアプローチ方法の再考も求められるのではないかと考えられる。

そこで、本項では表4に該当する21名の内、センターを10回以上利用している4事例に注目し、①センターPの初回利用時に把握された生活課題、②再利用時に把握された支援課題を時系列で整理し、ニーズの変遷を分析する。

【事例①】（年齢：67歳、センター利用回数（緊急17回、自立：3回））

生活歴からは、平成15年頃に失職し路上生活に至るまでに、営業職として25年勤務した他、タクシードライバーとして勤務した職歴がある。その後は、月額12万円の年金収入と単発的なアルバイトで生活、年金を消費すると次の支給まで知人からの支援や福祉サービスを利用する生活スタイルとなっている。

<ニーズ・支援課題の変遷>

- ①年金とアルバイト収入でアパートを借りて生活したい（自立支援事業：任意退所）
- ②年金が入るまでの一時的な生活の場として利用（年金が入ったため：任意退所）
- ③年金が入るまでの一時的な生活の場として利用（宿泊所（生保）の提案を拒否し終了）

<3つの発生要因による分析>

【第Ⅳ類型】：個人的要因＋社会的要因＋不適切な対応

個人的な要因：67歳という年齢、一時的な支援を前提に適応した生活スタイルの形成

社会的な要因：年金の一部を用いて宿泊所の利用料を支払うことを希望していない。

不適切な対応：「本人不在」の状況に気づいていながら有効な支援策を見出せない。

「場」としての利用を求めているが、支援は期待していない

【事例②】（年齢：63歳、センター利用回数（緊急11回、自立：1回））

センターPへの初回入所までに既に5回の緊急一時保護事業、1回の自立支援事業を利用していた。その他、複数の自治体から生活保護により宿泊所を利用するも利用者間のトラブルや任意退所や失踪を繰り返している。路上生活中は炊き出しを利用した生活。

社会資源の使い方に精通しており、本人の意向に沿わない支援方針が示される場合、失踪もしくは福祉事務所で言い争うなどのトラブルが生じることもあった。

<ニーズ・支援課題の変遷>

- ①就労意欲の喪失、対人関係の維持、ギャンブル依存・失踪癖

<3つの発生要因による分析>

【第Ⅳ類型】：個人的要因＋社会的要因＋不適切な対応

個人的な要因：就労意欲の低下 ギャンブル依存

社会的な要因：継続したサービス利用ができない

不適切な対応：当座の支援に焦点化されているが、今後の変化に向けた働きかけはできていない。

【事例③】（年齢：57歳、センター利用回数（緊急11回、自立：2回））

センターPへの初回入所までに、緊急及び自立支援事業の利用経験があったが、就労自立に至っていない。当初は、未就労のブランクに対する不安と就労意欲の低下による自立困難だったようだが、その後は、統合失調症と思われる言動や症状が現れ始めたことから、就労支援の実施は困難と判断される。本人はプライバシーが確保された安定した生活空間を確保するため、個室の宿泊所（生保）、アパート転宅を希望するが、緊急一時保護事業退所後に提案される支援策として宿泊所（生保）は、集合部屋であることから本人が支援を辞退し、路上生活に戻ることが繰り返されている。精神科等の通院については、居所の安定化を優先させたいという本人の意向により、緊急一時保護事業利用中に通院につなげることができていない。

<ニーズ・支援課題の変遷>

- ①未就労のブランクを念頭においた就労支援（自立支援事業：自立困難）
- ②テレパシーが聞こえてきて眠れない
- ③統合失調症の症状が明らかになりつつあるも、通院を拒否している
- ④退所後は、プライバシーが確保できる生活空間に移りたい
- ⑤アパートか簡易宿泊所への移動を希望

<3つの発生要因による分析>

【第Ⅱ類型】：個人的要因＋不適切な対応

個人的な要因：精神状態の悪化傾向。生活が安定しないため治療を拒んでいる。

統合失調症の疑い。

不適切な対応：本人のニーズと提案される支援内容のミスマッチにより再路上がくり返されている。

課題や状況把握のみで、解決に向けた具体的な働きかけに至っていない

【事例④】（年齢：70歳、センター利用回数（緊急11回、自立：2回））

年金を受給しながら、緊急一時保護事業の利用を経て宿泊所（生保）での保護を受ける。手元に現金が残らないことを理由に自主退所し路上生活に戻る。路上生活開始後は、簡易宿泊所での生活や日雇い就労に従事するが、所持金が底をつきることにより緊急一時事業の再利用へ至るといふ支援経路を繰り返している。しかし加齢に伴いその生活のサイクルが次第に困難となる。センターPでは、この循環サイクルから脱却するため、本人、福祉事務所との3者によるケース会議が実施され自立支援事業の利用の方針を決定された。しかし、この決定を機会に、センターと本人との間の関係が悪化。数日後には任意退所している。その後の再入所時には、規則違反により退所している。

<ニーズ・支援課題の変遷>

- ①コミュニケーション（壁を叩いたり、他者を威嚇）・加齢に伴う就労の困難さ
- ②アパートに移りたいが、転宅費を貯めることができない
- ③アルコールとギャンブルを好み、制約を受けずに暮らしていきたい。

<3つの発生要因による分析>

【第Ⅳ類型】：個人的要因＋社会的要因＋不適切な対応

個人的な要因：アルコールとギャンブルの問題、他者とのコミュニケーション、年齢

社会的な要因：加齢に伴い、一時的な福祉サービス利用の継続も困難となっている。

不適切な対応：本人のニーズと提案される支援内容が矛盾を来たしたことにより、支援関係における不信感が増大し状況が悪化している。

IV. 考察

本稿では、センターPの実績統計に基づき再利用者の入退所状況及びその後の支援結果について再集計により、実態把握を試みた結果、以下の諸点が明らかとなった。

研究課題①の「センターの就労支援は、想定する範囲内の対象にはどの程度の効果が見られるか」では、「制度が理想とする利用者層」に限定すれば、全利用者における該当者の割合は12%程度でありセンターにおける就労自立率の変化に及ぼす影響は少ないと考えられる。実際にセンターを利用する主たる層は、就労自立「のみ」がニーズではない層の人たちが、支援を通して就労自立に至っている。

先行研究では、センターには就労自立の想定が可能な層と困難な層の混在化が就労自立率が低い要因として指摘されていたが、実際の就労自立率は、実際には就労自立の想定が困難な層に対する支援の成果を表していた。

果たしてセンターの就労自立率は低いと評価して良いのだろうかという疑問が生じる。これらの者の占める入所割合が増加すれば、提供されるサービスとニーズの乖離が進行することとなる。したがって、センターの支援内容も就労自立「以外」の支援策を講じることが潜在的に求められていることが明らかとなった。

研究課題②では、センター再利用者を対象に彼らの利用目的と、彼らの抱えるニーズについて検証を行った。センター再利用者の内、「支援経路①」の範疇の支援で路上生活から脱却し可能となる層は、再利用1回目までは「再チャレンジ」の効果が認められるが、その割合は全体的に低い。さらに、類型(2)と類型(3)の傾向を比較すると、支援経路②から支援経路①への移行よりも支援経路①から支援経路②へ移行する数は約3倍程度にのぼる。さらに、一貫して類型(4)の占める割合が高いことから、現状においてセンターの再利用を繰り返すことは、類型(3)を経て次第に類型(4)へ移行し支援困難層としての固定化が進行している。また、再利用の回数を重ねることにより、「一時的な生活の場」を目的とした利用の割合が高くなる傾向が見られた。

その背景について、再利用者の抱える生活課題を読み解くと、そこには、対人関係の問題やメンタル面に起因する生活困難という課題が読み取れた。これらは、就労支援の前段階の生活課題として考えられるため、この段階の生活課題に対する対応が不足していれば、例え就労先が確保できていても、就労の継続や就労と生活の維持は困難であることが予想される。

センターで実施される基礎アセスメントでは身体状況を中心に稼働能力の有無を評価するため、自立支援事業へ移行し就労支援が実施される。しかし、対人関係能力への配慮が乏しい支援は、結果として就労支度金を支給された段階や初任給の支払日に失踪するという事例を誘発しているのではないかと考えられる。

これらは、支援者側の視点に立脚すれば、少額の現金を手にしたことによる失踪とも解釈しうる。しかし、利用者側の視点に立脚すれば、金銭管理能力の脆弱さやギャンブル依存等の嗜癖問題に加え、就労に向かう心身の準備が整わない中で、当事者性の乏しい状態で支援の実施のみが先行してしまうというストレスが高まり、その状況を打開する手段として失踪を選択していたとしても不思議ではない。

センターは就労自立を支援する施設であるが、就労自立が困難な者の支援においても、

初回入所時により医療機関をはじめとした各種の社会資源につなげる支援を実施した上で、生活保護に基づく支援への橋渡しが行われているものと考えられる。また、その後も「再利用1回目」により同様の支援を実施しているものと考えられる。

センターの再利用が繰り返される者のうち、対人関係のトラブルについては、「類型(3)」「類型(4)」に属する35名の内、12名が該当している。またメンタル面に起因する生活の困難さは、7名が該当している。これらの生活課題を有する者がセンターにおける最後の自立支援事業を利用するのであれば、センターはこれらの者に対して精神疾患をはじめとした各種のハンディキャップを有する者に対する専門的な就労支援、地域生活移行の支援策を支援内容に組み入れる必要があるのではないか。

一方、自立困難者に対するセンター退所後の継続的支援策として選択される「宿泊所(生保)」は、同時に、「類型③」「類型④」に該当する202名の内、「直近の主な生活の場としてあげる3ヶ所」として98名が回答した場所でもある。

つまり、再利用3回目の者が、「宿泊所(生保)」への移行率が100%となっているように、「宿泊所(生保)」を退所者が、センターを再利用したが「就労自立困難」という結果であった場合、再び「宿泊所(生保)」に戻っているという構図が形成されている。

センターの支援機能と再利用を繰り返す者の抱える生活上の困難は一致しなければ、当座の生活の場を確保することに主眼が置かれた支援となる傾向がある。しかし、センターは、「支援経路②」から脱却して地域で安定した生活を目指す支援策を形成することができなければ、「宿泊所(生保)」とセンターの緊急一時保護事業を往来するという「一時的な生活の場の確保」を連続するという循環に陥ること、また、そこから脱却して安定した生活へ至る支援策を見出すことができなければ、「支援経路②」に留まる層の再生産が継続されることを意味する。この層が増加することでセンター入所者において自立支援事業の実施が不可の者の入所割合が増加すれば、センターの本来的な機能である就労支援の実施そのものが困難となるだろう。北川(2010:81)は「『就労自立』を達成できる層とできない層とに選別し、後者を路上等へ排除していく構造が存在している」と路上生活者に対する自立支援事業の課題点を指摘しているが、本稿の検証では、「路上等へと排除された『就労自立』の達成が困難な者」はセンターの再利用に至り、排除が繰り返される構造が存在することが明らかとなった。

研究課題③では、これらセンター再利用を繰り返す利用層を「支援困難層」と位置付けて、その要因を①「個人的な要因」、②「社会的な要因」、③「不適切な対応」に分けて4つの事例を検証した。

「事例①」は、長期にわたり就労と生活を両立していた経験を有しており、支援の初期段階では、年金と年齢に応じた就労との併用により地域で安定した生活を目指していた様子がうかがえる。しかし、本人が地域で安定した生活を目指したいという意欲と、提供されるサービスの不一致が改善されぬまま再利用の上限に達している。本人の希望は、アパート転宅であり、宿泊所(生保)の利用を本人が希望していない。その背景には、年金収入

の一部を用いて利用料を支払うことに経済的な合理性を見出すことが難しいと考えていると推定される。また、既に稼働年齢も超過し就労収入を得ることの困難性も高まっている。この状況を前提とした中で本人なりの生活の安定化は、年金が入るまでの「つなぎ」としてセンターを利用するという生活形態を確立させている。したがって、10回以上にわたりセンターを利用しているが、その目的は次の年金支給までの生活の空間と時間の確保である。

これまでの福祉サービスの利用経験を通して支援関係における信頼の喪失から、場の提供以外の支援を受けることは期待していないものと考えられる。

「事例②」では、これまでの路上生活において複数の自治体から支援を受けた内容は、「一時的な生活の場」の確保であり、地域で安定した生活を目指すものでは無かったと推測される。すなわち、提供されるサービスの内容がその後の生活の見通しが立たないものであることを前提とした場合、そのサービスと自身の生活形態をいかに適応させるか、あるいは自身の生活にどのようにサービスを適応させるかという点から見出されたセンターの利用方法の一形態だと考えられる。つまり、支援者の視点に立てば「失踪癖」「対人関係の課題」として認識される生活は、所与の生活環境の中でよりよい条件を見出すためには、どのように立ち振る舞うか、あるいは自身の主張が実現しない場合は、他の選択肢へ移行しながら生活の維持が可能な方法として見出した形態と考えられる。

「事例③」では、再就職にあたり路上生活における未就労期間への対応が初期段階での主なニーズであり、この点においてはセンターの事業目的とも合致していた。また、身体症状では「貧血」による治療の必要性が見出されていた。しかし、再利用を重ねる内に、「貧血」という症状に付与された本人なりの認識、言動や立ち振る舞いを通して統合失調症と疑われる症状が担当職員、看護師、心理士により確認されている。本人は、安定した生活の場へ移動した上で治療に専念することを希望しているが、複数回にわたり本人のニーズと一致しない支援策の提示されることにより、本人は路上生活に戻ることを繰り返している。実に11回に及ぶセンター利用期間において、失踪、無断退所などの履歴はなく、センターにおいて期間を満了するまで日常生活を過ごしている。センターの居住空間の実態を勘案すれば、本人の求めている「プライバシーの確保」というニーズは、11回に及ぶセンターの利用を通して実現が困難な要求であろうか、また、生活環境の安定化が図られないことにより、路上生活の継続、精神症状の悪化が進行してしまっている。

「事例④」では、アパートに転宅したいが、年齢等を考えると、就労が難しく転宅費用を貯めることが難しいということである。その中で、「宿泊所（生保）」の支援が提案されるも、利用料の一部を本人の年金から負担するという状況に対する疑義から「支援経路②」から脱却できない状況だったと考えられる。その脱却の方策が「自立支援事業再利用」という方針が示されたことにより、本人のニーズと支援方針の乖離が生じたことに加えて、支援者側に対する信頼感が喪失されたものと考えられる。そのため、支援関係の悪化に起因し数日後の任意退所、その後の再利用時には、規則を遵守することも拒否した利用状況に変化している。これらの状況を見ると、本人は、センターに対し支援策としての期待や信頼

を寄せていない状況が窺える。

これらの4事例は現状のセンターの機能では支援困難なケースであると言えるが、特に、「不適切な対応」は、支援課題を複雑化させ、センター職員が本人との支援関係を取り結ぶことを困難とさせている傾向が明らかである。

センターの再利用を繰り返す者における支援課題は、個人的な要因、支援者側の要因、適切ではない対応の総体として「支援困難」に至っていることが明らかとなった。

一方、ケース記録の記述内容からは、「福祉慣れしている印象」「失踪を繰り返す」「困難な現状からの逃避」など支援者側の視点による評価は、利用者自身のモラルの側面に着目して否定的な表現で記述されている。

だが4つの事例におけるニーズの変遷に注目すれば、本人のニーズと提供されるサービス内容とのミスマッチが生じている状況において、その環境を前提にどのように生き抜いていくか、どのように生活の安定化を図るのか、その延長線上にどのように福祉サービスと向き合っていくかという試行錯誤から見出した生活の一形態とも解釈できる。

V. 結論

センターの再利用者の利用実態に注目し、再利用を繰り返す事例にみられる支援課題を検証した結果、以下の点が明らかになった。

- ①センターの再利用は、就労自立に向けた「再チャレンジ」の効果は低い。
- ②明らかに就労支援の対象ではないと考えられる層が高い頻度で「一時的な生活の場」の確保を目的にセンターの再入所を繰り返している。
- ③就労自立を前提とする支援者主導の支援スキームは、「自立困難」と評価される者が実際に抱えているニーズを後景化させてしまい、再利用により利用者に対する「自立困難」というラベリングが強化され自己肯定感の低下を促進している。
- ④支援効果が見込まれない利用者の再入所が繰り返されることにより、利用者・支援者の支援関係において信頼関係が喪失し双方にパワーレスの状態が進行する。

以上より、従来から支援者主導による実施された①路上生活に至った「原因」の明確化、②生活課題を抽出、③本人の属性に課題の原因を見出し、本人の生活認識あるいは生活形態を「改める」ことを働きかけるといった自立支援策は、①効果が期待できる利用者が少数、②支援効果が低い者の再利用率の増加、③従来の支援策の実施が問題の深刻さを引き起こしている。

これらの点を踏まえると、就労自立に特化した自立支援の枠組みでは既に限界を迎えており、利用者の抱える個別性の高いニーズへは対応が困難であると言える。

センターが社会福祉の施設であり、ソーシャルワークの一環としてとして就労をはじめとした自立支援を行う場であるとするならば、その支援方法を考えるにあたり、改めてソーシャルワークの理論を紐解くことにより、新たな支援のあり方を検証していくことができ

るのではないかと考える。

今後のセンターは、利用者とのパートナーシップを前提に、利用者の自己選択や自己決定に寄り添いながら、利用者が描く自立のイメージをいかに具体化するかという支援への転換が求められている。換言すれば、就労に特化した支援の構造的な限界性を明らかにすることを通して、エンパワメントの視点から改めて自立支援のあり方を捉え直す必要性が明らかになったという点が本稿の結論である。

VI. 今後の課題

ソーシャルワークにおいてエンパワメントの考え方を取り入れる必要性を論じる久保(2012:49)は、その背景として専門職主導の支援関係により支援対象者がパワーレスに陥る構造に言及し「専門職の援助に抵抗するような対象を排除し、標準モデルと技術に合致する対象を選択し、サービスに人を適合させる現象…被援助者は、弱い存在、保護されるべき存在としてラベリングされ、援助者にコントロールされる関係に入ることを意味する」と述べている。久保の見解を前提するならば、現状のセンターにおける自立支援策は、スクリーニングによる「自立困難」者の再生産、再利用の繰り返しによりそのラベリングとパワーレス化の進行という状況に陥っている。また、支援者側へ視点を転じると再利用要件を超過した入所者に対しては「場の提供」以外に具体的な支援を講じられないというパワーレスの状況に陥っている構造が明らかになった。

センターがソーシャルワークの一環として就労支援を行うのであれば、ソーシャルワークの視点に基づく「良い実践とは何か」を探究していくことが必要であり、それは、路上生活という過酷な生活状況や「不適切な対応」という支援策の中でも生活を維持している生活者としての「適応」と「強さ」をどのように解釈することができるか、「人」と「環境」を一体的に捉え、センターが地域や「環境」にどのように路上生活者の生活状況を地域の生活課題として共有化するための働きかけも必要である。それらを通して、個々の利用者が抱える、多様で個別性の高いニーズを支援の起点にして、そこからどのような自立を目指すのか、その中で、センターはそれぞれが地域で安定した生活を開始できるような支援を行う施設として位置づけ直される必要がある。

本稿は、センターにおける再利用者の支援のあり方を検討するにあたり、都内のセンターPの実績に基づいて当座の結論を示したに過ぎない。すなわち、現状では先行研究のレビューで指摘した「センターで行われる自立支援がソーシャルワークの理論やアプローチを踏まえて、どのような意義や課題が見いだせるのか」という点についての言及には至っていない」という範囲には到達できていない。

この点について本稿は、エンパワメントの視点に基づいて自立支援のあり方を捉え直すことの必要性への言及に留まっているが、今後は、エンパワメントの視点に基づく具体的な実施方法やモデルの構築及び効果の検証も課題として残されている。

また、現状のセンターの支援策を活用し、地域で安定した生活に至っている者も一定数存在している。これらの者が「なぜ、自立に至ったのか？」という点についても分析が及んでいない。そこには、利用者自身が潜在的に持つ自己肯定感やストレングス、あるいはセンターの職員による体系化されていない関わりの中で、エンパワメントとして機能した要素が作用した可能性も否めない。

したがって、センターにおいて就労自立に至ったか否かという視点ではなくソーシャルワークの視点からの「グットプラクティス」を集めることにより、センターにおける新たな存在意義を見出していくことも今後の課題として残されている。

【主な参考文献】

1. 岩間伸之 (2017) 『支援困難事例と向き合う－18事例から学ぶ援助の視点と方法』中央法規
2. エム・アール・アイ リサーチアソシエイツ (2011) 「ホームレス自立支援センター、緊急一時宿泊事業等の業務内容等に関する調査研究 報告書 概要版」
3. 北川由紀彦 (2010) 「<ホームレス>と社会的排除－制度・政策との関連に注目して(都市下層の労働と政治)」理論と動態 (3),71-86 社会理論・動態研究所
4. 久保美紀 (2012) 「講座 エンパワメントソーシャルワーク [3] エンパワメントソーシャルワークにおける援助関係」ソーシャルワーク研究 38(3) 49-53 相川書房
5. 後藤広史 (2017) 「ホームレス自立支援センター再利用者の実態と支援課題」研究紀要 (93)1-15
6. 特別区人事厚生事務組合ホームページ「路上生活者自立支援事業実施要綱」(2015)
(http://www.tokyo23city.or.jp/ki/dataroom/ro/jiritusien.pdf?_=1505 2018.09.16)
7. 特別区人事厚生事務組合 (2015) 「路上生活者自立支援事業実施細目」特別区人事厚生事務組合
8. 特別区人事厚生事務組合 (2017) 『更生施設 宿所提供施設 宿泊所 路上生活者対策施設 事業概要 平成29年度版』
7. 山田壮志郎 (2009) 『ホームレス支援における就労と福祉』明石書店
8. ハウジングファースト研究会 (2010) 「『路上生活者自立支援センター北寮』の利用者実態と『自立支援の課題』報告書 東京援護協会

i 厚生労働省ホームページ 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」

(<https://www.mhlw.go.jp/content/000339909.pdf> 2018.08.01)

ii 厚生労働省ホームページ 「生活困窮者自立支援法」

(<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/joubun.pdf> 2018.08.01)

iii 山田 (2009: 115) は、2006年に全国の自立支援センターを対象に「就労自立アプローチ」の同行に関する全国調査の中で、再入所の可否について「退所者が再びホームレス状態になった後の再入所は、ほとんどの施設で、一定の条件付で認められていた。比較的最近になって再入所を解禁した施設も少なく、この事業がスタートして一定の期間が経過する中で、再入所の問題に対応せざるを得なくなっているものと考えられる」と述べている。

iv 緊急一時保護事業は、退所日から6ヶ月間の空白期間を置くことにより、再利用が可能となる。利用回数については、制限を設けていない。