

## 参加型福祉研究センター ニュースレター

### 市民活動エンパワメント連絡会で学習会を開催しました。

活動の一環で、生活困窮者支援等活動に関わるテーマで学習会を行いました。

第1回は、就労困難者の就労支援を行ってきた日本の労働統合型社会的企業(WISE)についての論文、「日本の WISE の展開過程と中間支援機能」—本調査研究から見えてきたことから—を執筆された立教大学コミュニティ福祉学部教授藤井敦史氏に、「中間支援組織調査を通して見た日本の労働統合型社会的企業の展開と課題」と題してお話いただきました。

第2回は、「生活困窮者自立支援法」は2015年4月に施行され2年経過しましたが、困窮者自立支援法の課題や問題点について、ご自身の活動を含めて貧困問題に取り組む認定NPO法人自立生活サポートセンターもやいの理事長である大西連氏よりお話をいただきました。

#### 市民活動エンパワメント連絡会

神奈川の生活クラブ運動グループが中心となり平成27年4月に発足した組織です。四半期ごとに連絡会を開催し、若者や生活困窮者等の自立支援にかかわる今日の状況や、社会的自立をサポートすることをめざして、生活クラブ運動グループの各団体が進めている活動共有や学習会等を行っています。

#### <第1回講演内容の概要>

- 日 時：2017年7月21日(金) 13:30~15:20
- テーマ：「中間支援組織調査を通して見た日本の労働統合型社会的企業の展開と課題」  
—全労済公募委託研究『中間支援組織調査を通して見た日本の労働統合型社会的企業(WISE)の展開と課題』（研究代表者：藤井敦史）を元に—
- 講 師：立教大学 藤井敦史 氏（立教大学コミュニティ福祉学部教授・生活クラブ生協員外理事）

#### なぜ中間支援組織調査を行なったのか

- 社会的企業の中で、労働市場から排除されているような人たちの仕事をつくり出したり、職業訓練を行なって労働市場に入っていくことによって社会に包摂していこうとしているところ、仕事をつくり出すことをやっているところを労働統合型社会的企業(以下、WISE)と言っている。
- WISEの展開をどう捉えるかと、「中間支援」というこの2つはかなり密接につながる。日本ではコミュニティビジネスが先に始まり、2008年くらいになるとソーシャルビジネスという言葉が使われるようになった。要するに2000年以降、社会的企業という言葉が使われるようになったが、日本にも実態として古くから「社会的企業」は存在していた。いま、貧困や社会的排除が広がってきている中で、幅広く発展をしてきている。
- 日本のWISEとヨーロッパのWISEの違いは何かというと、ヨーロッパでは、就労する力を高めて労働市場に参入できるようにしていくアクティベーション政策(福祉的支援から就労へつなげる)という政策的背景がある。日本でそういう施策が出てきたのは2000年以降だが、実は日本にも古くから

「社会的企業」が存在していた。日本の WISE は、制度・政策的なサポートがない中でどうやって発展してきたのか？

- 日本では「社会的企業」という言葉は定着していないし、法制度もなく、研究者もイデオロギーが強かったりして、体系的に調査するのは難しいという現状がある。ただ、「社会的企業」のハブとして中間支援組織(連合組織も含めて)があり、それぞれの運動の系譜を背負っているのも、それをたどればだいたいの運動の流れが分かる。定義が運動ごとに違うので、中間支援組織を見ていくことで日本の社会的企業が分かるのではないかと考えた。(詳細は全労済 HP からダウンロードできる)

### バブル崩壊以降から日本の WISE が大きく変化

- 日本は福祉国家としては後発で社会保障予算も低く設定されてきた。高度経済成長期に成立した日本型福祉レジーム(宮本太郎)では、家族と企業の終身雇用、企業内の福利厚生等の日本的経営+公共事業による土建国家で、雇用を維持し、福祉的なサポートがなくてもどうにか生活できてきた。そういった雇用レジームから排除・周辺化された人々による運動として開始されたのが日本の WISE だった。

①失対事業縮小⇒全日本自由労働組合(全日自労)から派生した中高年・雇用福祉事業団

⇒日本労働者協同組合連合会

②主婦を中心とした生協運動(生活クラブ生協)を母体に 1982 年に生まれたワーカーズ・コレクティブ

③三障害にタテ割りされた障害者福祉政策によって規定された授産施設(第 1 種社会福祉事業、最賃適応除外)とその外側で生まれた小規模作業所…課題としての「福祉的就労」

⇒1969 年ゆたか福祉会⇒きょうされん、1971 年わっぱの会⇒共同連

- バブル崩壊・リーマンショックと 2 度の大地震を経る中で、日本型福祉レジームが崩壊し、「貧困」「社会的排除」が急速に進行し、WISE の領域が拡大。
  - ・大ぜいの野宿者⇒支援団体⇒緊急支援⇒2002 年のホームレス自立支援法の成立につながり、就労支援への補助が制度化された。奥田知志さんの活動もこのころから。
  - ・70 年代くらいからあった不登校・引きこもり問題から就労支援が課題として浮上⇒若者自立塾や地域若者サポートステーションの制度化へ。K2 インターナショナル(横浜市磯子区)は 88 年から。
  - ・協同組合でも同質的な結合から変化した。W.Co の就労支援の取り組み、2004 年グリーンユープの家計相談事業の開始、2010 年の「風の村」のユニバーサル就労など。

### 2000 年代からのアクティベーション政策の展開

- ホームレス自立支援法や、若者自立塾などには、当事者の就労意欲の乏しさという自己責任論がベースにあり、はじめに就労ありき型ワークフェア(勤労を条件として公的扶助を行うべきであるとする考え方)があった。リーマンショック以降くらいから、問題が複雑に絡み合っているため単純に就労だけの支援ではなく個々人に寄り添い、福祉的な支援から地域資源や就労へ結びつけるソーシャルアクティベーション政策へと変化していった。
- 日本の WISE の流れは、2015 年の生活困窮者自立支援法(課題もあるが)へ収斂してきているのではないか。この法律には「生活困窮」という、経済的困窮と社会的孤立という 2 つの言葉を組み込んでいる。こういうだれが対象なのかがはっきりしない言葉が法律に使われるのは珍しいことで、一方、縦割り行政の垣根を越えやすいというメリットがある。解決の手法として、包括的にエンパワメントするパーソナルサポート、伴走型支援などが WISE の共通点として浮かび上がってきているのではないか。WISE と地域経済との関係性も重要な要素であり、地域でコミュニティをつくりながら当事者

を中心としてミクロな居場所としてのコミュニティをつくることが大事になる(コミュニティ・エンパワメント)。

- 2014年に生活困窮者自立支援全国ネットワークが結成され、多様な WISE の結集の可能性が高まった。今後の課題は、地域社会でどう包摂的な就労支援の「出口」をつくれるかということ。社会的連帯経済にはいろいろな水準がある。融資や資本の上での連帯、生産場面での連帯、配分や交換における連帯、消費や、共有財としてのコモンズをどうつくっていくのかなど、経済循環の中に連帯関係を埋め込んでいくことが重要。連帯経済は、多元的経済であり、互酬性(相互扶助)が起点にはなっても、その関係性を拡大していくときにはマーケットや制度を使ってもいい。3つの経済の要素である互酬性と再分配と市場交換をミックスさせて持続可能性を可能にしていくような戦略を取ることで、一方で、政治にもものを言い、社会的正当性を獲得して公共空間を創出していくことが重要になる。

#### **社会的連帯経済はだれがつくるのかー中間支援組織(インフラストラクチャー組織)**

- ヨーロッパにおいては、WISE の横の連携、事業連携、調査等、WISE の発展にとって中間支援組織の存在が決定的な要素になっている。セクターを形成し、代表的な声(代表性)をつくり出し、政府に政策提言を行なう(社会的正当性を獲得する)。地域のリソース(資源)をもつところとのつながりをつくるのが重要で、マーケティングの支援を行い、共同して事業を行って(W.Co の食材の共同仕入れをしている「くわんね」のように)、コストを削減したり、支援機関につなげたり、人材育成、評価基準をつくるなどによって、連帯的な経済循環を生み出す「連帯経済」の結び目になる役割。中間支援組織はソーシャルキャピタル(社会関係資本)のネットワークの集積体のようなもの。ネットワークのない中間支援組織は役に立たない。
- 日本では協同組合が縦割りになっているが、イギリスの協同組合セクターの中間支援機能 Co-operatives UK は、協同組合間協同の有機的な支援の循環(教育・経営支援・資金調達)をつくり出す。シチズンシップを学ぶような学校をたくさんつくっている。協同組合セクターは、日本では行政が運営しているようなコミュニティ・センターなどのコモンズ(共有資源)をもち、家賃収入が物的基盤となっている。
- 長期的な目標として制度を作り出すためには、政策提案等の前提として、まず、基盤勢力をどうつくるかが大事ではないか。協同組合間協同や事業連携、ナショナルセンターづくりが重要で、それがないと法制化はあり得ない。

### **<第2回講演内容の概要>**

- 日 時：2017年11月13日(月) 13:30~15:10
- テーマ：「もやいの活動と貧困」一次期制度改定の課題を含めてー
- 講師：認定NPO法人自立生活サポートセンター・もやい理事長 大西 連氏

#### **もやいの活動**

- もやいは様々な課題がある中で、2001年にホームレス(野宿)の人のアパートへの入居時の保証人となることから活動がスタートした。当初はホームレスという対象者を限定したサービスを提供する団体だったが、DVを受けて逃げてきた人、社会的入院から退院後社会で受け入れてもらえない人等からの相談は断れなく、いろんな人の支援をしてきた。また、経済的問題だけではなく、つながりや家族の支えがなくなると貧困問題になることがわかってきた。2004年からは日本で初めて誰でも参加出来る居場所を作った。そのうち個別的な人を対象とする場が必要になってきたり、仕事作りとして

カフェで使用するコーヒー豆を焙煎したり、生協の協力で農業体験をしたりして、引きこもっている人が外に出るきっかけづくりを行っている。無縁仏になった人のお墓の事業などもあり、ゆりかごから墓場までの人間関係づくりを行っている。

- 2006年ごろから、新しい貧困層（ワーキングプア・ネットカフェ難民等）の人たち、働いていても所得が低い、安定した住居を持っていない人たちの相談が急増してきた。リーマンショック以降失業者が多くなり、働くことが安定した生活にはなりにくい社会環境となってきた。年金と生保の間のセーフティネットは無く、活動から提言をするなどして、緊急雇用対策である休職者支援制度（働ける年齢の生活困窮者への制度）ができた。経済的に困窮し人間関係で孤立している人を貧困と捉え、自分達以外の民間も含めたネットワークが作れないか、制度につなげることができないかを考えて活動している。

#### 貧困はすぐそばに存在する

- 貧乏は経済的に貧しいが貧困は貧しく困っていることなので、頼れる人が居れば貧困には至らない。貧困に陥っているのはバックグラウンドを失っている状態で、要因(リスク)が重なっている状態であり、だれもがなり得る。しかし、貧困になりにくい人となりやすい人がいることで、貧困は見えにくくなっている。例えば、一定の年齢になれば年金は誰もがもらいやすいが、倒産など働けない事情に病気等の個人的な事情が加わってくると制度利用(生活保護等)にためらいも出てくる。貧困は、こういった普遍性(リスク)と個別性が大きなキーワードになる。
- 現在は統計的に 15.6%、6人に一人が貧困となっているが、実際のところはつかみどころが無い。貧困ラインは単身者で 122 万円/年であり、家賃が高い大都市圏で生活するのは厳しい水準である。小学校では 30 人に 4~5 人がこの水準家庭だが、生活保護自体は 2 クラス 7~8 人の貧困家庭の中で 1 人が利用できている世帯という状況だ。シングルマザーの月額収入が 15 万円位という統計があるので、苦しい状況の人たちが世の中には沢山いるということだ。
- 年々貧困率は上がっているが、貧困ラインは下がっている。中央値（中間層の収入）の半額を貧困ライン（相対的）としているが、中央値は 1997 年 149 万円から 2012 年の 122 万円に下がっていて、中流層の所得が下方にスライドしているが、あまり知られていない。高齢化や若者の非正規化、サラリーマンの給料が上がらないのが要因と言われており、それに伴い若者の社会活動も限定されてきている。
- 収入（就労・資産・扶養・社会保障）を得る方法は変わらないが、低収入になる理由は変化している。厚生労働省の標準モデル(父正規年収 600 万円・母主婦・子ども二人⇒父正規年収 500 万円・母パート年収 100 万円・子ども二人⇒もっと変化の兆し有)も変化している。非正規の夫婦であって、これまでと総所得が変わらなくても、忙しいので子育ての面で外注するなどでお金がかかり蓄財しにくい状況や核家族化が進み親等に頼りにくい状況にある。そういう状況の中で社会保障は脆弱であり、近年の劇的な変化に対応できていない。

#### 非正規労働者の増加は社会の問題

- 現在若干景気が良くなっていることは統計に表れているが、非正規労働の受け皿になっている。短期的な好景気と長い目で見たリスクに対する力のバランスを見ると、不安定になっているのは明らかだと思う。最低賃金で得る 1 ヶ月の収入は 15 万円位、手取りになると 12 万円位であり、貧困ラインに近くなっている。働くことが自立した生活にはなっていない。リスクを負いやすい人（シングルマザー・障害や病気を持っている社会的弱者等）は、貧困になりやすく抜けにくい状況にある。周りに知られまいとして相談しないので、見えにくく孤立しやすくなっている。若者に非正規が増えているが、

現在は何とか生活できているものの、問題は将来に及んでいる。厚生年金は現役時代の所得のおおよそ 50~60%だが、非正規で厚生年金に加入して 40 年間働いたとしても、手取り 20 万円の人は 10 万円程度しか得られない。こういう人は現在の政府の統計からは見えないが、貯蓄や資産が無ければ将来的に生活保護を受けるというリスクが高く、将来的な問題を抱えている。

- 貧困対策に触れない政党は現在なく、子どもの貧困に対しては全ての政党が政策を打ち出しているが、それは社会的には大変な状況だと言える。生活保護受給者の世帯は増えており、その内訳は高齢世帯（51%）、傷病世帯（27%）で働けない人、その他は働ける人としているが、年齢が 50 才を超えていると市場に仕事があっても雇われない人は沢山いる。雇われない状況の人が長期失業状態となり、雇用されたとしてもコミュニケーションが難しい等で失業状態に戻る人も多い。

#### 生活困窮者自立支援制度と自分達にできること

- 日本総研では、2035 年には高齢者の 3 割の人の収入が生活保護基準を下回るという予測をだしており、年金だけでは生活できない割合が高まっている。低年金(老齢基礎年金のみの場合 6.5 万円)、無年金の人たちが増えてきている。
- 生活困窮者自立支援制度ができて 2 年経ったが、必須事業である自治体の窓口で相談に来る人は 2 日に 1 人、プラン作成する人は 1 週間に 1 人の割合でしか使われていなく、市民にも周知できていない。また、自治体で任意事業を実施しているところが少なく、社会資源につなぐのが役割だがつなぎ先が無いという問題点もある。
- 稼働層を対象としているため稼働層以外の人の支援メニューがなく、就労準備支援をしていない自治体も多いため就労も進んでいない。任意事業は義務ではないので実施していない自治体が多く、制度化して予算をつけても実施自治体がないと予算を削られる懸念がある。自分達ができることとして、自治体の任意事業を知り、実施していない場合は働きかけを行ったり、自治体の地域福祉計画の中に生活困窮者支援を入れているかの把握と働きかけをしてもらいたい。
- 生活困窮系支援は、ハード面(制度)では①生活支援(給付・貸付、住居)、②居場所・社会参加系(就労準備・中間的就労)、③投資型支援(就労支援・学習支援)の 3 点が主である。①は小規模のモデルはあるが成果が見えにくい、②は自己責任と言われお金が投下されづらい、③は成果が見えやすい。ソフト面ではソーシャルワーカー(支援員)を雇用するお金は出るがつなぎ先が無い状態で、ハード面の必要性をもっと議論していくべきではないか。どれかではなく、どれも必要だという視点が重要であるが、不十分な状況である。
- 就労支援(パソナ等派遣会社)、学習支援(栄光やトライ)を企業が行政から受託して実施しているところが多く、福祉の市場化が急速に起きている。企業では、薄利多売の考え方から沢山の人を相手にする必要があり、国や自治体からお金が出るならと参入している例が多い。NPO や市民社会は福祉の市場化が起きてても良しとするのか、そこに対抗していくにはどのようなことが必要かを考える時にきている。

#### 我が事丸ごとは人事丸投げ？

- 「我が事丸ごと」の地域づくりは、内閣府が進めている新しい地域づくりの考え方であるが、実施については NPO や市民があてにされている。また、高齢者・障害者等の報酬体系を一本化する案が出ており、サービスの対価をどう定義するか検討が必要である。介護保険は当事者がケアマネジャーと共にプランを作るが、生活困窮者は支援者が作るため当事者は全く介在しない。介護保険や障害者は当事者のニーズから制度化されてきたが、生活困窮者自立支援は国のニーズ(経済的効果等)の視点で考えられてきたものである。当事者の権利を中心に考えることと、経済合理性の考え方(社会にと

って貧困が無いほうが良い) は本来両立するものだが、日本では真逆のものになってしまっており、統一されるとパターナリズム (本人の意志は問わない介入・干渉・支援) になる懸念がある。多くの問題には多様な人の関わりが必要だが、大変なので統一するという合理的な考え方になっている。本人の意思を大事にすることと共に、サービスの対価をどう定義するかには問題がある。生活困窮者へのサービスは、本人が求めなくても支援者が必要と判断してサービスを提供しているが、国や事業者側の目的のためのサービスになっていることに対価をつけるのかという問題がある。そもそも、権利ベースであることを確認したい。

- 成果が見えやすいところには民間が参入しやすいが、貧困問題こそ W.Co や市民セクターの柔軟な対応ができる得意分野でもあると思う。しかし、民間はお金が動くと言欲に参入してくるので、そういう福祉の市場化に対してどんな地域を作るか、喫緊の課題だと思う。民間と同じ土俵では戦えないので、市民セクターならではの違う良さを出して頑張っていきたい。