

第7章

行政機関による支援の限界、民間との連携の可能性と課題

大阪市立大学文学部 学部生
尾崎 久美子

7.1 はじめに

我々は今回の調査実習において、NPO の行った生活保護受給・受給後の支援内容について聞き取り調査を行った。私は以前、NPO や支援者団体は行政に福祉支援を要求する、一種のクレーマーのような存在であり、両社はお互いに敵対関係にあるものと捉えていた。ところが実際に調査していくと、むしろ行政機関の側が NPO に野宿者の支援を依頼したり事業を委託したりと、NPO を利用したり協力する面がみられた。この協力関係はいったいどのような状況で成立しているのだろうか。以下、行政機関・民間団体双方の福祉支援のありようをふまえたうえで、行政機関と民間団体が連携した福祉支援が可能となった過程と、その可能性について具体例を交えつつ検討していく。

7.2 行政の支援内容とその問題点

生活保護受給者の相談業務や自立支援、生活保護の妥当性の審査などを担当するケースワーカーは、福祉事務所の現業職員の通称である。その職域は幅広く個人の裁量に任せる部分が多い。福祉専門の職員も存在するが、そのほとんどが福祉専門の職員ではなく、福祉事務所に異動されてから福祉支援について勉強した事務職員である。ケースワーカーの最低限の業務としては、生活保護費の支給、医療券の発行があり、この2つの業務のみしか行わない職員も存在する。他には、年金、戸籍の手続き、病院への付き添い、別の社会資源へ繋げるなど、多岐にわたる。また、ケースワーカーは居宅保護の場合は受給者の居宅を実態調査として家庭訪問する。特に、高齢世帯においては就労による自立が困難であるため、訪問による見守りが中心である。

事例1、事例3、事例7、事例12、事例13、事例10、事例14、事例15、事例17などのケースに見られるように、滅多に被保護者の居宅を訪問していない。これは、ケースワーカーの絶対数の少なさが原因である。事例3の例では相談相手としてケースワーカーを挙げているが、数ヶ月に一度しか訪ねていない。また、事例5の例では、ケースワーカーは受給者に何かあれば報告をするようにきつく言うだけで、被保護者の病気に気づいたのはそれに対し苦情を述べに行った NPO 職員の側であった。

事例5より抜粋：

ケースワーカーは3年くらいは民間の人で最初の頃はよく来ていた。担当がかわってから最近の人は年1回くらい来る。怖い男性のケースワーカーの時は「何か決まったら報告、連絡、相談を必ずしろ（ほう、れん、そう）」ととても怖く言われた。あまりにひどく言われたので、怖くなってNPO スタッフに相談した。NPO スタッフに役所までついて来てもらい、ひどく言わないように言ってもらった。そのとき、NPO スタッフに病院に行くようにもいわれ、病院に行った。肺気腫と言われた。階段を上ったり運動したりするのがしんどいのはそのせいだとわかった。

逆に、事例6の例ではケースワーカーとうまく連絡がとれている例である。

事例6より抜粋：

ケースワーカーは月に1回Jさんの自宅にやってくる。担当者は2人おり、1人は男性、もう1人は女性である。主に女性が訪ねてきて、Jさんの体の調子をみたり世間話をしたりする。男性は「忙しいからめったに来ない」そうだ。女性は困ったときの相談相手にもなっている。Jさん自身も週に1回は区役所に顔を出し、女性の方に「元気にやっているよ」と言いに行っている。数日間家を空ける時は、必ず女性のケースワーカーに旨を伝えてから出かける。そのケースワーカーから、「どこに行くときも、これ（保険証のこと）を持っててや」と言われている。

西成区ではケースワーカー1人の担当世帯は、64歳以下の一般世帯は70世帯、65歳以上では380世帯であり、なかには一人で400人担当することもある。事例13の例では、ある区のケースワーカーが一人で100人以上担当していることがわかる。

事例13より抜粋：

ケースワーカーは3ヶ月に1回来る。Bさんの住んでいる区のケースワーカーは1人で100人以上の担当をもっていて、Bさんのところには比較的若いのであまりまわってこないらしい。同じマンションの別の人の所に来ているケースワーカーを見かけると、「ついでにわしのところにも寄っていけ」と言ってやるのだと言う。来たときには、30分ほどいて、最近の話をする。

特に西成区は担当の標準数を大幅に上回っており、ケースワーカーの仕事量は非常に多い。このような状況下ではケースワーカーは多忙により保護費を渡すだけで手一杯となり、受給者一人ひとりにあわせてきめ細かい支援が難しい。これでは生活保護受給後のアフターケアが不十分となる。そこで、野宿者支援における不備を埋め合わせる必要がある。

7.3 民間支援団体の役割

ホームレス支援を行っている民間団体やNPOは全国に153団体（77市町村区）（厚生労働省会議2007）が存在する。それらと連携をとっている自治体は、12都道府県、48市区町村である。ホームレス数が多い市町村ほど連携をとる傾向がみられた。支援事業委託のメリットとしては、法人の職員の多くは地域での生活経験があり、地域事情や労働者事情に精通していることから事業を円滑に運営することが可能であり、直営に比べて行政側の経費節減になる事があげられる。

■就労支援 NPOの職員は釜ヶ崎地域の高齢労働者の現状や就職のノウハウを熟知しているため、この地域の被保護者にとって適切な対応ができる。事例2の例では、年齢のためハローワークなどでは仕事の

見つからなかった被保護者のために NPO 職員が老人専門の職業斡旋所を紹介し、就労に成功している。

事例 2 より抜粋：

生活保護にかかる。かかってから、65 歳になるまで半年しかなかったが、「役場の人から、あんた、まだ 65 歳になってないんやから、働かなあかんで」と言われ、昨年まで何年間か仕事をした。年齢のこともあり、ハローワークなどでは見つからないので、NPO のスタッフが「老人専門の職業斡旋所」を紹介してくれ、そこでカードを作ると、翌日くらいには仕事が決まった。

■生活保護申請 福祉の存在や申請方法を知らないひとは、まず役所に行くことすらしない。その中で、両者を仲介する NPO の存在は、支援を非常にスムーズにする。事例 10 では、NPO が直接申請をしに役所に赴いたわけではないが、申請の手順を被保護者にシュミレーションしてから、申請に向かわせている。申請時の情報不足によるトラブルを避けることができ、行政・受給者ともに負担が軽減される。

事例 15 では、寮生活になじめず抜け出したために、市更相に一度は保護を断られた被保護者の間に立ち、保護決定に至っている。個人で申請していれば保護受給は認められずあきらめていたであろう例である。

■金銭管理 事例 20 では金銭管理をしている。ギャンブルや酒で保護費を使い果たし家賃が払えず逃亡したり生活を崩壊させることを防いでいる。金銭管理の機関としてあんしんさぼーとがあるが、順番待ちで利用するのに 36 ヶ月かかる。

事例 30 より抜粋：

今後の生活支援として、滞納している家賃を 2 分割で支払えるようにし、現物（お米）支給、1 日 700 円の支給も行う。

今回、NPO 釜ヶ崎に相談した理由は、アパートの家主に鍵をかけられてしまい、家に戻れず困ったためである。パチンコが原因で 3~4 万円の借金をしたため、家賃の支払いが少し遅れてしまった。ひと月分の家賃を滞納している。家主は、彼の生活保護を打ち切りたくない、彼に野宿をさせたくない、という思いを持っている。しかし、鍵をかけて彼が家に戻れないようにしている。彼がなかなか人にもものを言えるような性格ではないこと、家主と、NPO 職員など支援者との折り合いがうまくいっていないこともあって、この問題を解決するのに時間がかかっている。

■行政に被保護者の代弁をする 事例 16 の例では、あまりにも厳しい指導をするケースワーカーに対して、NPO が被保護者の代わりに是正を求めている。行政の誤りを指摘し、適切な対応をするように働きかける役割がある。被保護者は、福祉を受けているという負い目から、なかなか要望を言い出すことができない。その中で役所の人間と繋がりがあり、交渉の仕方を知っている NPO は、被保護者の代弁者として位置づけられる。

他の機関からの紹介を受けることもある。事例 8 では夜回りをしている中学校教師からの紹介である。

事例 8 より抜粋：

U さんが生活保護の相談をしたのは、あまりはっきり覚えていないそうだが凡そ 2、3 年前。きっかけは U さんが路上生活をしているころ、京都から来たという中学校の先生が夜回りをしていると

きに声をかけて NPO を紹介してくれたそうだ。これまでに生活保護を受けた経験はない。「家もないし、どうせ受けられないだろうと思った」と自分で生活保護を申請しようという考えもなかった。

また、巡回相談員との連携で支援にこぎつけた例がある。以下の例は、巡回相談員と NPO の協力によりアルコール問題の治療と居宅保護につなげる事に成功したケースである。

* NPO 福祉相談部門 2006 年度報告書より改訂：

60 代前半 男性 この男性に対しては、巡回相談員が以前から、野宿している場所に頻りに訪問して密接なかかわりをもっていた。福祉相談部門は特別清掃のスタッフから、相談にのってあげてほしいと紹介された。以前からアルコールの問題があって特別清掃就労時、酒臭がしているために不就労になることがあったのだが、ここ何ヶ月か姿が見えず久しぶりに仕事にきたので声をかけたところ精神病院に入院していたという事であった。話をきくと、公園で野宿していたが、アルコールの問題で記憶をなくすことも頻りにあり、今回精神科病院に入院したのも措置入院であったという。病院から退院してきたら、自分が野宿していたテントがなくなっており、周りの野宿者からもけ者にされ、さらにイライラして飲酒を繰り返す生活をしている。野宿はもう嫌なので居宅保護にしてほしいとの事。アルコール依存症とは、一度お酒を飲み始めると酒量をコントロールすることができない病気である。彼は「自分はアルコール中毒ではない」と思っていたためお酒の量を減らせると思っていた。つまり節酒できると思っていた。福祉相談部門スタッフからアルコール依存症がどのような病気か、これから飲み続けるとどうなるかという説明を何回もした。そして巡回相談員からは、お酒を飲んだためにどのような失敗を繰り返してきたか本人に確認することを何回もした。巡回相談員と一緒に通院でのアルコール依存症の治療をすすめた。最初は頑なに拒否をしていたが、巡回相談員が何度も三徳ケア入所している彼のところをたずね、役所への相談にも必ず同行、福祉相談部門に来るときも必ず一緒に来て話をきくうちに、治療することに同意してくれた。巡回相談員の今までの支援があったからこそ、彼の巡回相談員に対する強い信頼関係が形成され、その巡回相談員からの説得を受け、現在彼は施設入所しながら、アルコール専門の病院に通院している。巡回相談員がいなかったら彼は現在も野宿のまま、アルコール依存症の治療につながっていないのではないかと思われる。病院で看護婦さんと話をしながら、挨拶してくれる彼の顔は最初あったときは別人の顔であり、非常に穏やかである。今後の彼の目標は継続してアルコール依存症の治療を続けること、そして、いろいろなところが支援できる体制で、サポーターハウス入居しての居宅保護である。

7.4 行政と NPO との連携

確かに、労働組合のような運動体は、行政に対して対策を要求する事によって野宿者支援を達成してきた。野宿者問題において責任を迫られるのは行政の側のみであり、対策を講ずべきは当然に行政の側だとされた。しかし現在、釜ヶ崎の支援団体の間には行政主体の支援のみでは十分な支援は不可能であり、行政と民間の連携により支援団体も社会の一員としてその責任の一部を負うことで、よりよい支援活動が可能となるという認識が広まりつつある。お互いの限界を理解しているからこそ、適切な問題解決のためには行政批判だけではなく、協力が必要であるとの意識がうまれたのである。

その理念に基づいた行政と民間団体の連携した福祉支援を仮に「西成モデル」と呼ぶ事とする。以下、

西成モデルの具体例をあげていく。

■**ケース検討会** 処遇困難ケースについては、SV、課長、ケースワーカーがチームでケース検討会を行い保護にむけての方針を検討する。西成区では、このケース検討会に関連 NPO や民間団体、ケアマネージャー、児童相談所、ヘルパー、あんしんさぼーと、作業所など 312 人が参加して支援対策を練る。NPO、行政が共通の問題認識があれば相互に誘いあう。ヘルパーの側からも、問題に気付けば提案される。問題が解決されなければ 1 月に 2 回行われることもある。他方他の自治体ではほとんど民間と連携したケース検討会は行われていない。

30 代後半 女性 彼女は糖尿病、知的障害、被虐待経験、売春、野宿生活という困難な要素をもっていた。以前から病院や施設を何度も抜け出す。弁護士が生活保護申請するも、糖尿病コントロールのための入院が必要と判断されたが、本人は入院拒否、申請却下される。訪問しても不在であったりと入院を拒否していたが、彼女の家を失いたくないという意思を尊重し、二週間の入院を条件に居宅保護を認める。病院内でパニックを起こすなどの問題をおこすが、ケース検討会をかさね療育手帳を交付され、精神科に通院し、作業指導所に通うなどし、無事居宅保護となり生活する。戸籍を悪用されていたことも解決した。

行政側も、利用できる社会資源が少ない中で、民間支援団体を一つの社会資源としてとらえている。また、社会資源や知識不足の現状で当事者に最も近い立場で支援について助言をする役割や、硬直した行政組織の中の意見を吸い上げる役割もつ。他の社会資源につなげる繋がりをつくる。

野宿者支援を行っているある専門家は行政に支援を要求するのみであるため、そのアフターフォローを民間団体が行う。参考事例（60 ページ）では、最初に支援した専門家が生活保護申請のみの支援でアルコール問題に介入しなかったため、そのアフターフォローをしている。

参考事例（60 ページ）より抜粋：

A さんは、風邪を引いていたので薬をもらおうと野宿者生活支援統一行動（医療、生活、法律、就労など、様々な分野の専門家による相談などが行われ、野宿からの脱却を支援する事業であり、毎年行われている）に相談に訪れ、そこで弁護士の支援によって居宅保護を受けることになった。A さんは野宿中にハローワークを利用して仕事が見つかった。

しかし、居宅を探すときに、仲介をした不動産屋が A さんのアルコールの問題に気づいた。A さんは車で部屋探しをしたときに必ず酒臭がし、区役所に行くときなど酒を飲んではいけない場面で酒を飲んでいたのである。この不動産屋は A さんのことを心配し、NPO 釜ヶ崎福祉相談部門に相談してきた。

A さんは生活保護申請の際に弁護士と関わっているときも、酒を飲んで酔っている状態のときがあったのだが、その弁護士は A さんのアルコールの問題に介入することはなかったために発見が遅れてしまった。生活保護受給後の発見となったのである。

■**支援組織同士の繋がり** 行政機関と支援団体の間だけでなく、支援団体同士の連携もみられる。事例 9 の例では、NPO 釜ヶ崎と他の支援者が関わって一人の支援をしている。

事例 9 より抜粋：

生活保護を受けるようになった経緯について。生活保護の申請は、運動団体の F さんにやってもらった。その人と一緒に区役所へ行った。NPO 釜ヶ崎との関わりについては、NPO には住民票の取り寄せをやってもらっただけだと言う。生活保護申請のため、住民票を取り寄せることになった。住民票の所在を確認すると、静岡だか神奈川だかにあった。

7.5 おわりに

行政と民間の連携により柔軟で的確な福祉支援を実現した西成モデルだが、法的には制度として確立されていないため、その繋がりには脆弱である。現状としては、民間団体との連携に理解のある一部の行政職員が紐帯となり行政と民間をつなげているにとどまる。つまり、その協力関係は「機関の一部との連携」にすぎない。従ってある特定の職員が不在となると、直ちにその協力関係は脆くも崩れ去ってしまう可能性があるのである。

支援機関の組織的な連携を可能とするためには、福祉支援の枠組みの中に制度的に組み込む必要がある。金銭的な支援のみでは生活困難であるケースが増え、話し合いの場が必要だと支援者も行政も自覚しているのならば、行政には、守秘義務等の規則に縛られた既存の制度を改正し民間の参加を広げ、資金援助を実施しさらなる支援活動を促すことがのぞまれる。

参考文献

厚生労働省「自治体ホームレス対策状況結果」(2007)