

OSAKAチャレンジネットの終了と希望館の次の一歩

沖野 充彦（大阪希望館運営協議会事務局長）

2015年3月末をもって、チャレンジネット事業が終了する。事業の実施者（委託元）である国の理由は、事業対象者である「住居喪失不安定就労者」は「生活保護手前の困窮者」だから、「2015年4月から本格実施される生活困窮者支援制度で対応すればよい」ということだ。

チャレンジネット事業へのわたしの思い入れは、それなりに強い。

それは、次の理由からだ。

1、たとえ国の事業だとは言え、国・自治体・民間支援団体が一致協力してつくりあげてきた。

2、大阪に限って言えば、ホームレス自立支援法に定義される「ホームレス＝野宿（路上）生活者」までにはいたっていないが「安定した住まいを持っていない人たち＝広い意味のホームレス」を対象にした唯一の相談窓口だった。

3、しかも市町村窓口では対応しきれない「派遣労働者やネットカフェ宿泊者など、流動型（非定住型）の生活困窮者」に対する広域相談窓口として、「制度のはざまにおかれた人たちの駆け込み寺」の機能を担ってきた。

1、チャレンジネットのはじまり

チャレンジネットの出発は、2007年春、当時の柳沢厚生労働大臣が、国会で「ネットカフェ宿泊者の実態調査を実施する」と国会答弁で述べたことに始まる。同じ時期、わたしたち（当時わたしが事務局長をしていたNPO釜ヶ崎支援機構と大阪市立大学の島和博教授の社会調査グループ）は、大阪で独自にネットカフェ宿泊者への聞き取り調査を計画していた。それを耳にした当時の厚生労働省職業安定局のホームレス対策等の責任者から、大阪府の担当者・大阪ホームレス就業支援センターの事務局長と一緒に厚労省に呼ばれて、直接「大阪でも調査をおこなってほしい」と頼まれたことを覚えている。

国の調査と独自の調査、別建てにしながらか実施した。それはそれは過酷な調査だったことを今でも忘れることはない。長年大阪市のホームレス調査を担ってきた島先生のグループでさえも経験したことがない未知の調査。なぜなら、ホームレス調査であれば、どこに何人どのようにして野宿しているかを可視化することが可能だが、ネットカフェ、あるいは個室ビデオ店などという閉ざされた空間では、対象となる人がどの店舗に何人くらいいるのかがまったくつかめなかったからだ。それでも調査スタッフが、対象者がいそうな大阪府内の店舗をネットや電話であたり、つぎに実際に店舗に入って下調べをおこなってくれ、その上でいざ本調査を始めた。

店の中で調査への協力を呼びかけることはできないので、ナイトパックが始まる時間、終わる時間に焦点を当て、夜の11時～2時頃まで、あさの5時半～8時頃まで、まさに「夜討ち朝がけ」でネットカフェの前でチラシを渡して調査協力をお願いし、了解してくれた人にはマクドナルドなどに同行してもらって、そこで2時間程度の聞き取りをおこなった。あきらかに不審な行動をしているので、店員に警察を呼ばれたり、調査対象者だと確信してチラシを渡したのが店長だったりとか、今では笑い話になっているエピソードもいくつかあった。調査協力者が一人でもいれば、その日は「収穫あり」。20人近くが参加して5～6店舗集中して「張り込み」をしても「調査票ゼロ」で帰る日も何日もあった。

また、困窮者対象の調査では、調査だけで終わることはできない。調査の場が同時に相談の場となり、その日から寝泊まりする場所を提供して支援をはじめなければいけなかったケースもいくつかあった。

そうして、調査に基づいた支援策として、翌2008年から東京・愛知・大阪で始まったのがチャレンジネット事業だった。あのとき大阪でも調査したことで「全国調査」となり、3都府県で開始することができた。大阪での調査がなければ、東京だけで開始された可能性が高いと聞いたことがある。

2、チャレンジネットが希望館を生み出した。

チャレンジネットの開設が、次に希望館という「チャレンジネット独自の社会資源」へとつながっていく。

2007年の調査で、わたし（わたしたち）は一つの現実に直面した。それは、私が長年接してきた釜ヶ崎の日雇労働者のおやじさんたちと、同じ不安定就労で不安定な居住状態に置かれていても、建設日雇を経験していない派遣や非正規の若者たちが、釜ヶ崎に入って助けを求めることは想像以上に難しかったということだ。私たちが調査中「26号線の壁」と呼んだ通天閣・新世界と釜ヶ崎を隔てる国道26号線を超えて、釜ヶ崎にある安い簡易宿泊所や労働福祉センター、炊き出しの場などにやってくるのは、彼らにとっては異世界への怖さがあるのだと気づかされた。「困って実際に労働福祉センターまで行ったけど、あの雰囲気にはなじめず、淀屋橋に戻ってビルの陰で野宿しました」などの声をたくさん聞いた。

彼らの意識の中には、たしかに釜ヶ崎やその労働者に対する社会的な偏見があるのは確かだ。しかしだからといって、彼らが困窮しきり、何日も飯を食えずにボロボロになってから、ようやく釜ヶ崎にたどり着くのを待っていては、再出発が必要な彼らに大きな阻害要因をかぶせてしまうことになる。釜ヶ崎の外、ネットカフェ密集地やその周辺部に野宿する彼らが行きやすく、安心して入れる場所に相談窓口をつくらなければいけない。それが調査の結論の一つであり、だからこそ大阪市の中央区、公的施設である大阪府立労働センターの中にあつた大阪労働者福祉協議会に頼んで、チャレンジネットの相談窓口を引き受けてもらうことになった。

チャレンジネットは、その半年後にやってきたリーマンショックによる派遣労働者等の失業・住居喪失に対する支援の受け皿のひとつとして有効に機能し、2009年には「チャレンジネットの社会資源」としての大阪希望館を、同じく「釜ヶ崎の外＝北区天六エリア」に生み出すことにつながった。

3、チャレンジネットの意義

「費用対効果」チャレンジネット事業廃止の理由の一つに、これもある。「(職業安定局の就業支援事業だから)何人の相談者のうち何人が就業したのか」だが、宿泊する金もなくなって相談にきた人に、特にリーマンショック後は(チャレンジネットに出張している)ハローワークの担当者も、紹介できる寮付き求人をもっていない」なかで、直接就業者数の割合を評価対象にすることなど何の意味もない。

それにかわって、チャレンジネットの意義は次のところにあつたとわたしは考えている。

1、大阪希望館など「制度外」の社会資源と連携することで、その日から食事や寝場所などが必要な人に、緊急の対応をすることができた。(大阪ではホームレス対策の緊急宿泊事業として生活ケアセンターがあるが、現実には午前中に区役所に行かなければ、その日に泊ることができない)

2、定住場所がない人には、区役所や市役所は相談に行きにくくても、チャレンジネットは「ネットカフェ宿泊者」をおもな対象にしているため、相談に行きやすかった。また、大阪府下全域を対象にした「広域相談窓口」のため、住まいがない人への支援資源がほとんどない大阪市外の困窮者も相談に来ることができた。

3、役所などの制度縦割りの相談に対して、チャレンジネットは「制度のすきまを埋める総合入口相談」の機能を果たしていた。寮付き就労先の確保だけでなく、アパートの入居紹介や生活保護施設・自立支援センター・大阪希望館などへの入所や、生活保護申請など、複数の選択肢から、相談者の状態に適した支援につなぐことができた。

チャレンジネットの本当の意義は、生活困窮者に対して、「緊急に対応できる、広域かつ総合的な相談窓口」だったことにある。

4、役割は終わったのか？

では、生活困窮者支援制度のもと、全市町村（福祉事務所設置域ごと）に総合相談窓口を開設し、任意事業で一時生活再建事業をおこなうことができるようになるから、チャレンジネットは「用なし」なのだろうか。

チャレンジネットの「使い心地の良さ」は、前述したように「住むところや泊る金がなくなってどうすればいいかわからなくなったとき、どこにいても、とりあえずチャレンジネットに行けば、次のことを考えることができるだろう」という安心感を与えることができる、最低限の支援資源を持っていることだ。

各市町村に設置される総合相談窓口では、たしかに「制度の隙間を埋める」相談はしてくれるだろう。だが、「どこからでも」「とりあえず行けば何とかなるかもしれない」という安心感についてはどうだろう。

市町村窓口では必ず「どこで寝泊まりしてますか？」と聞かれる。区域外であれば「その相談窓口に行ってください」と必ず言われる。相談先の市町村が一時生活再建事業を実施しているとは限らないし、実施していたとしても適用要件や宿泊可能時刻がそれぞれ異なるだろう。ホームレス層や流動型困窮者が多い大阪市内のある区の自立相談窓口では、同じ区内に公設の一時宿泊施設があるのに、それだけでは緊急には対応できないため、自前で緊急宿泊場所の提供を実施することになった。

すべての自治体が、この区の相談窓口受託団体のようにするには、とんでもなく長い時間を要するだろう。それよりも「どこどこに行けば」と言った方が手っ取り早いからだ。

5、「非定住型」困窮者への広域相談窓口は、まだまだ必要だ。

ホームレス支援策から始まった困窮者支援策は、パーソナル・サポートモデル事業をへて、生活困窮者支援制度へと広がった。ホームレス対策は大都市部を中心に始まったが、大都市部へとホームレス予備軍を追いやるを得なかった全国の市町村へも、ようやく生活困窮者支援（ホームレス化予防）の手が伸びたことには、大きな意義がある。だがその一方で、施策の視野が定住型困窮者に絞られつつあり、それに比べればあきらかにマイノリティである「非定住型」困窮者（広義のホームレスを含んで）への視座が急速に薄れていっているのではないかと危惧している。

困窮者が地域で住み続けていけるためには、地域の実状に精通し、地域に目が行きとどく相談支援窓口が必要だ。また職場や家族や地域からはじき出された人たちが再生していくためにも、地域への定着支援が必要だ。だが、それでも地域からはじき出されて行き場を失った人たちを受け止めることができるのは、市区町村に細分化された窓口ではなく、最低都道府県を対象区域にし、その人たちの実状と支援策に精通した広域相談窓口である。そこをクッションにして地域にゆっくり溶け込んでいける支援が必要ではないか。

実際に、この正月、困窮者支援の地域モデルの最先端と言われ、テレビドラマにもなった大阪市近隣市から、住む場所を失った中年男性がやってきて、希望館に入居した。高齢の母親とともに住む家を失ったが、社会福祉協議会などがかなり一生懸命やってくれた結果、母親は生活保護を受けて養護老人ホームに入れてもらうことができた。しかし、多額の相続債務を背負い、しかし派遣で働いて収入を得ることはできた息子は、適用できる制度がないため、結局ネットカフェに泊まり続けるしかなかった。そして、年末に流行性の疾患にかかってしまったことで泊まる金が尽きてしまった、ということだった。本人の話の経緯がまったくそのとおりののか、そうではないのか確かめてないので失礼かもしれないが、地域支援の先進モデルが、そのまま地域からはじき出された人たちへの支援モデルになるのかと言え、そんな単純なものではないことを、この事例は示していると私は思った。

わたしは、地域相談窓口と広域相談窓口、その両方がまだまだ必要だと思う。特に、始まったばかりの生活困窮者支援制度に基づく支援策が、実施自治体ごとに大きく異なっているなかで、広域相談窓口をなくすのは、あきらかに時期尚早だと言える。

6、公的施策の終了が、イコール支援事業そのものの終了ではない。

だが、現実にはチャレンジネット事業の終了はすでに既定のものになっている。同事業は、東京・神奈川・愛知・大阪の4都府県でしか行われておらず、その所管は厚生労働省の中でも職業安定局である。ホームレス支援策の大半や困窮者支援制度を所管している社会・援護局ではない。また、4チャレンジネットの中で、民間の支援団体が深くコミットしているのは大阪だけだ。そうした事情からか、ホームレスや困窮者の支援団体の多くにとってはピンとこない存在でもあったため、大した議論もなく廃止が既成事実化してしまったように感じている。

しかし、公的施策としてのチャレンジネット事業が廃止されたからといって、それを必要とする人たちがいなくなるわけではない。また、もともと2007年のネットカフェ宿泊者の調査も、2009年の大阪希望館の開設も、その次に国や自治体から委託や補助があるだろうと期待して始めたわけではない。そうならば、チャレンジネット事業が廃止されても、その対象者を対象にした相談や支援は続けていく必要がある。もちろん、事業資金がなければ続けられるものではない。事業資金を確保することができずに支援事業を閉鎖していかざるを得ないのはやむをえないとしても、続けていくためのあらゆる方法を模索することなしに、「行政からの受託や補助の廃止イコール支援事業の閉鎖」だというのは、あまりにあまりだろう。

2007年のネットカフェ宿泊者調査から始まった流れの必然性と必要性に、継続して応えていく必要がある。厚生労働省の事業は廃止されても、「住まいを失くした人、失くしそうな人」たちに対する広域相談窓口と支援事業は、大阪希望館を通して続けられるまで続けていくつもりである。

7、「美しい困窮者支援モデル」の違和感

生活困窮者支援制度の本格実施を前にして、2014年度は様々なところでシンポジウムなどが開かれている。全国集会も開かれ、相談窓口の担当者などが「先進モデル」と言われるところの報告に聞き入っていた。

大阪希望館も2014年度の後半期だけだが、大阪市の就労準備支援モデル事業のひとつ（淀川区・城東区。浪速区）を、浪速区の支援団体と共同で受託して実施している。（大阪市は2015年度は就労準備支援事業はおこなわないが）

そうした支援の現場で、自立相談窓口とケース検討するときにはまったく感じない違和感を、シンポジウムなどに行くと、最近よく感じてしまう。なぜなのか？それは、語られるのが「制度への期待感と、美しい支援成功事例と、それを可能にした成功支援モデル」ばかりだからだ。

たしかに成功事例や成功支援モデルの話を知ると、「どうやって支援していけばいいのだろうか」と不安を抱いている「あたらしく困窮者支援をやりはじめた人たち」や、逆に「生活困窮者の支援なんて、やって効果があるんか」と疑問を感じている人たちに、勇気と希望を持ってもらうには適しているだろう。

だが実際の、特に大都市部の底辺におかれた生活困窮者への支援の現場は、もっとドロドロとした底なし沼のような世界だ。「成功は一時、失敗は永遠」という言葉がぴったりくる。「このステップはクリアできて支援成功に見えたが、その数か月後（数年後）にはまた失敗していて、一から始め直さなければいけない」という事例が積み重なっていく。それを永遠に繰り返していかざるを得ない世界でもある。

なぜなら、支援によって最悪の状態からは抜け出すことができても、ほとんどの人は、それでもなお生活困窮のボーダーラインにとどまらざるを得ないからだ。

支援事業をすればするほど、「この人を何とかしたい」と思っても何ともできなかった無力さ、順調に生活再建が進んでいるように見えても「え？なんで？」という事態、実は支援者が相談者に手玉に取られていいように使われていたという結果、あるいは「自分たちの力では対応しきれない」と関わりを躊躇してしまう事態などに、いやというほどぶちあたる。自分の要求が通らないと、相談者に態度を急変されて、「自分はこれだけ困っているのに、何で助けてくれない！」「助けてくれて当たり前やろ！」などと、罵声を浴びせられることもある。「感

謝されること」「支援の努力が報われること」を期待しては、困窮者支援は続けられない。

運よく「成功事例」なんてものを生み出すことができたとしても、それは「もともと自分たちの力量で支援できる状態の相手と課題に、関わったからにすぎない」ものだし、「相談者が抱えている課題のうち、支援者が認知することができた、ほんの一部の課題を解決できた時点を切り出したものにすぎない」と分かる。意識していなくても、客観的には、それぞれの支援者が、それぞれの力量に合致する対象者と課題の解決を支援しているにすぎないのが現実だ。

その現実を現実として直視すること、その壁を越えようともがきながら、やり続けていこうとすることなしには、成功事例や成功モデルが披露されたとしても、映画館でフィクション映画を見て観客が感動するのとあまり変わりはない、と言ってしまうのは言い過ぎだろうか。

8、民間支援団体＝「制度外の支援者」としてのわたしたちの役割

とはいえ、生活困窮者支援は「制度外の支援」から「制度に基づく支援」に替る。当然のように、制度が求める支援事業の担い手もまた、「(無資格者中心の) 制度外の民間支援団体」から「(福祉専門職やキャリアコンサルタントなど有資格者を厚く配置した) 社会福祉法人や就職支援会社のような、制度に裏打ちされ、大規模事業を担うことができる支援者」へと変わっていくことになる。いままで地べたで生活困窮者支援をおこなってきた支援者のうち一部を除いては脇に置かれ、替っていままで困窮者支援などに見向きもしなかった人たちが「支援の担い手」として登場する。中小零細企業がつぶれ、大企業がその市場を吸収して巨大化していく経済界の福祉版のようなものだ。だが、放っておいてもどこかが、最低「制度に基づく支援」だけは担ってくれるというのは、今までは考えられなかったことだ。全体で見れば、それはそれで前進だと言える。

一方、わたし(わたしたち)のような「制度外の民間支援団体」は、そう簡単に「制度内の存在」に変わることもできなければ、あえて変わる必要もない。なぜなら、「新たな制度化は、新たな制度外(はざま)を生みださざるを得ない」からだ。わたしたちは、再び生み出されるはざまからこぼれ落とされる人たちを、あらたな受け皿をつくりながら、再び受け止めていく作業を、また繰り返していかなければいけない。それがわたしたちの役割であり、その活動がなければ制度が生まれることも制度が広がることもないからだ。

森林を切り開いてけもの道をつくり、ようやく人が通れるようになった途端、後からブルドーザーがやってきて道路を拡張し舗装していく。その過程が生活困窮者支援制度だとすれば、わたしたちは、それでもそこを通れない人たちのために、次のけもの道をつくるべく、新たな森林に立ち向かうのが務めだろう。