

# ホームレス、社会的排除概念からの地域福祉概念の検討

荒谷 千恵子<sup>1</sup> 岡崎 仁史<sup>2</sup>

要旨： 貧困は「資源の不足」など客観的な判断基準によって捉えられてきたが、社会的排除は、経済的次元での排除、社会的次元での排除、そして政治的次元での排除があり、その結果である所得の不足や標準的生活水準からの乖離に加えて、コミュニティ・社会関係の喪失に着目した概念である。社会的排除概念は、地域福祉に対して、定住住民中心の地域福祉の枠組みを超えて貧困や社会的排除問題に対処し包摂する地域福祉の構築を求めている。また、ホームレス者の路上脱却過程を地域福祉の枠組みから考えると、福祉コミュニティを基盤としてコミュニティ・ケア・サービスや社会政策のサービス活用・アクセスがあり、次いで一般コミュニティへの参加があり、当事者が事態を認識して自己決定できる存在となり主体化し、日常生活自立、社会生活自立、就労自立という自立のステップをジグザグで進むことが分かる。

キーワード： ホームレス、社会的排除、地域福祉、コミュニティ、福祉コミュニティ、路上脱却、生活困窮者自立支援法

## 1 はじめに

(1)本稿の目的は、1990年代以降の日本社会にも生じている社会的排除の代表例であるホームレス者の自立生活支援と社会統合の戦略を明らかにするために、その背景になっている貧困、社会的排除、地域福祉、コミュニティ等の関係する概念を検討することにある。

貧困の把握は、古くはスラムや浮浪者と呼ばれる人たちを指し、その後変遷を重ね、EUでは1980年代以降、ホームレスが出現してきて、従来の貧困概念とは違う性質が発見されて、社会的排除という概念に再定義されている。社会的排除は、経済的次元での排除、社会的次元での排除、そして政治的次元での排除があり、所得や標準的生活水準からの乖離に加えて、コミュニティ・社会関係の喪失に着目した概念である。従って、社会的排除問題はコミュニティ関係に焦点を当てるので、自ずと地域福祉の視点を欠くことができない。

<sup>1</sup> 広島国際大学大学院医療・福祉科学研究科医療福祉学専攻修士課程 2012年度修了生。あらたに社会福祉士事務所開業（東広島市安芸津町）。

<sup>2</sup> 広島国際大学医療福祉学部、同大学院医療・福祉科学研究科教授

(2) 研究の背景は、次のとおりである。全国のホームレス者数の変遷を見ると、2002年制定の「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（以下「ホームレス自立支援法」という）以来、民間団体の支援活動、行政施策が進展し、脱路上が増えて、路上生活者は減少傾向にあり、2003年は全国調査が初めて行われ、25,296人をピークに、2012年9,576人と1万人を割り、2013年には8,265人と減少し、2003年の1/3に減少している（表1）。しかし、国のホームレスの定義（ホームレス自立支援法第2条）は、都市公園等の公共施設に起居して日常生活を営んでいるところの路上生活者に限定しているが、前提となる定義の問題が残っている。2007年の国の調査では、ネットカフェやサウナなどに寝泊まりする「住居喪失者」とみられる人は5,400人と推計されおり、不適切な場所を生活の場としているホームレスは、現在も相当数に上るものと考えられる。他方、EUの定義は、路上生活者にとどまらず、家出をして友人宅を転々と移り住み、倉庫などの不適切な住宅、シェルター、ネットカフェで生活し、屋根の下と路上を行き来する不安定な生活を送る人を含んでいる。

また、社会政策も変化しており、2009年以降セーフティネットの改善として、1) 第1層のネットとして、パート・派遣労働者などの非正規雇労働者への社会保険・労働保険の適用拡大と給付の改善、2) 第2層のネットとして、雇用保険と生活保護制度の中間の新たな就労・生活支援給付制度の創設（生活困窮者自立支援法2013年10月成立）、3) 第3層のネットとして、生活保護制度の抜本改革などが実施に移されており（五石敬路2011：435）、本稿はそれへの地域福祉からの提言である。

(3) 研究の意義は、そもそも地域福祉領域では「ホームレス・社会的排除と地域福祉」をテーマとした実践と研究が見当たらない中、本稿は社会的排除と地域福祉、特にホームレスと福祉コミュニティの関係を提示する。ホームレス支援団体の実践では、現実に路上を脱却した人の一定割合の人は、サロン・当事者組織やホームレスの支援団体で活動して、他者支援＝自己実現している人たちが存在している。彼らを突き動かし、どういうプロセスをもって路上脱却し、現在に至っているか、並びにその基盤となる支援団体による福祉コミュニティ形成の過程を研究することで、ホームレスの路上脱却への道筋および社会統合の方策が明らかとなる。

これは、ホームレスだけでなく、引きこもり、刑余者などの支援戦略に貢献できると考える。

予め福祉コミュニティの定義をしておく、当事者の生活ニーズは多数派の地域住民による共通な関心や問題意識によって成立する一般的コミュニティでは充足することはできず、共通の福祉ニーズをもつ当事者及び支援者を中心として「同一性の感情」をもって結ばれる下位集団で充足され、その下位集団を福祉コミュニティと言う（岡村重夫 1974：69, 87）。

(4) 研究方法は、貧困、社会的排除、地域福祉等の文献研究を行った。

表1 全国のホームレス数

年	男性	女性	不明	合計	増減
2003年	20,661	749	3,886	25,296	—
2007年	16,828	616	1,120	18,564	▲6,732
2008年	14,707	531	780	16,018	▲2,546
2009年	14,554	495	710	15,759	▲259
2010年	12,253	384	487	13,124	▲2,635
2011年	10,209	315	366	10,890	▲2,234
2012年	8,933	304	339	9,576	▲1,314
2013年	7,671	254	340	8,265	▲1,311

資料出所（厚生労働省：2007a/2013）の資料から筆者が作成

## 2 ホームレスと社会的排除

ここでは、ホームレス概念、その背景にある貧困、社会的排除を検討する。

### (1) ホームレスとは何か

#### ① ホームレスの定義

日本政府は「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（2002年、以下「ホームレス自立支援法」という）において、第1条でホームレスを「自立の意思がありながらホームレスとなることを余儀なくされた者」とし、第2条で「ホームレスとは、都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場とし、日常生活を営んでいる者をいう」と路上生活者に限定している。

都留民子（2000：50）によると、ヨーロッパ連合（EU）では、施設入所者、緊急センター入所者、安ホテル生活者、車中生活者、労働者寮入所者、親や友人宅寄宿者、さらには、極端な不良住宅居住者も含め「家なし」として保護の対象とし、路上生活者より広く定義している。

山田壮志郎（2009：23）は、「ホームレス自立支援法」において、都市公園等で生活を営んでいる者をホームレスに限定しているのは問題があると指摘している。その理由は、今日、「ネットカフェ難民」と呼ばれるインターネットカフェで寝泊まりする人たちは、ネットカフェを利用する金銭的な余裕がない場合は、屋根の下から野宿生活を強いられることもあり、現に野宿生活を送っている人と「ネットカフェ難民」との間には、少なくとも居住問題については大きな差がない。よって、ホームレスを野宿生活者に限定するのは適切ではないとしている。

岩田正美（2005a：41）は、ホームレス状態の定義を「ホームの喪失」にまで極まった近代の貧困をその内容にもちながら、「ホームの喪失」ゆえに、人目に触れやすく、違法な状況を伴わざるを得ず、さらに、ある社会の中で、「生きていく場所」を喪失した結果、社会との関係が切れて「どこの誰か」わからなくなってしまった状態だとし、「ホームレス」状態は、同時に「ホ

ームレスになる」過程をも含んでいると指摘する。そして岩田（2009：61）は、日本テレビの報道による「ネットカフェ難民」の約4割は路上経験があるという報告を踏まえ、「ネットカフェ難民」は準ホームレスといえると指摘する。

岡部卓（1997：449-450）は、ホームレスとは「貧困化の過程のなかで、階層転落し、労働、住居、家族を喪失している（あるいはしつつある）極貧状態にある人たち」とし、居住の観点から、狭義では、浮浪者、路上生活者、野宿者などといわれている「屋根なし」の生活をしている者、広義では簡易宿泊所・飯場宿泊所、施設入所者、入院患者など不安定な居住状態にある者を含んでいる。すなわちホームレスとは「快適な住環境が剥奪されている状態（住宅困窮状態）にある者」の総称であると定義している。

以上のことから、ホームレスの定義は、都留や山田あるいは岡部が言うように、路上生活者と自立支援センター利用者、簡易宿泊所、ネットカフェなどに寝泊まりしている人たちは、安定した居住を持たないという点では同じであり、広義においては、いずれの場合もホームレスと定義づけられている。よって、筆者も「ホームレスとは、貧困化の過程の中で階層転落し、労働、住居、家族などを喪失し、社会関係を失い、市民権を失った状態であり、かつ、その恐れの状態にある不安定な者も含む」とする。

## ② 脱路上と路上脱却の定義

脱路上や路上脱却をしばしば使用するので予め定義をしておく。鈴木亘（2009：161）は、脱路上生活者を「畳の上上がった人」と定義している。

山田（2009：274-275）はホームレス状態を脱却した人々の調査研究を行い、路上脱却については、住居や仕事が確保できたという点だけではなく、関係性の回復や構築が実現できたかという点も考慮すべきだとし、アパート生活に移行しただけでは「ホームレス問題」が解決したとは言い難いとする。つまり、ホームレス状態を脱却するということは、他者との付き合いも含めた様々な生活行為の拠点としての「ホーム」を確保したということの意味するものとしている。

よって、脱路上とは路上から住居に移った状態をいい、路上脱却とは住居の確保に加え、日常生活及び他者との関係も確保しながら社会生活を送り、再路上化しない状態にあることと定義する。

## (2) 貧困と社会的排除

### ① 貧困研究の概観

ホームレスは貧困化過程の中から生み出された極貧状態にある人としたが、ここでは関係する貧困と社会的排除との関係を見る。しかし、もともと貧困研究自体、膨大な質と量があるため、本項においては、岩田等の貧困研究から概観する（岩田 2005b、2008a、2009）、（都留 2000）。

#### 1) 客観的な判断基準の模索

岩田によると、貧困は近代社会の形成と共に提起され、長い間議論されてきた社会問題であ

り、「豊かな社会」を実現するに至った先進諸国や貧困の除去を掲げた福祉国家でさえ、絶えず再提起されている。こうした問題の再提起は、貧困の新しい概念やその計測尺度の再定義を伴って行われ、貧困の新しい「見方」の提示でもあり、貧困の具体的計測は多様に取り組み、多くの研究者や機関を巻き込んで論争されてきた、という。

イギリスの貧困研究者ピーター・タウンゼントは、貧困はできる限り独自の、あるいは客観的な判断基準によるものでなければならず、価値判断は少なくとも制限されたものでなければならぬとしている。

この客観的な判断基準とは、何らかの規範に基づいて社会にとって「解決すべきもの」を示したものであり、社会にとって「除去すべきもの」と考えられたものである。この特徴は、不平等と貧困の違いをみると、いわゆる社会的不平等は緩やかにうねうねと続く丘に喩えられるが、貧困は落ちてはいけぬ溪谷だといわれ、それは一定の規範を必要としている。つまり、貧困は、貧困のただ中にある人々の状態を問題視することを通して、少なくともそのような状態が除去されないと、統合された社会自体が成り立っていかないとするのである。

#### 2) 「われわれの貧困」と「彼らの貧困」

初期の貧困の把握は、スラムやその周辺の「浮浪者」たちに見られるように、彼らの存在をわれわれの社会の外側に広がる貧困社会にあるとして、「われわれの貧困」ではなく「彼らの貧困」として捉えていた。そして、労働者の貧困もそうでない人の貧困もひとくくりに「無秩序な別の社会」の出来事として把握されていた。

#### 3) 貨幣量による把握と「われわれの社会」

しかし、19世紀半ばから20世紀にかけて、労働者や市民は社会の完全な構成員となり、彼らの貧困は、「無秩序」や外観ではなく、所得や消費水準という貨幣量によって一元的に把握可能なものとみなされ、貧困はまさに「われわれの社会」の出来事、産業社会の申し子として考えられた。

「われわれの社会」の貧困問題研究の端緒はイギリスのチャールス・ブースとシーボーム・ラウントリーであり、貧困を産業社会の生活水準のレベルの問題として捉え、ラウントリーはさらに労働者のライフサイクル一般に定型的に生じる現象として貧困を捉えた。また、ラウントリーは、最低生活費による貧困線を用いたが、実際の調査では貧困をまず人びとの外観から判断しており、このうち貧困線以下の層を第一次貧困、これ以外の貧困層を第二次貧困と呼んだ。「科学的基準」を誇る貧困線による計測は、実は外観に基づく経験的な貧困把握から行われており、第二次貧困は貧困層の特有の文化と結びつけられて解釈せざるを得なかったという。

「われわれの社会」の中の貧困の発見は、貧困が資本主義経済の構造と結びつき、ある階層的連鎖の中で生み出されていくことを示し、個人的原因による貧困観に大きな修正を迫るが、他方その周辺にあった「彼らの貧困」の影を曖昧なまま残したという。

#### 4) 「彼らの貧困」と「貧困の文化」

労働者階級の貧困、市民の貧困の発見に際してその周辺にあった「彼らの貧困」への関心は、

その後、「貧困の文化」論及び近年急速に普及した「社会的排除」の概念を使って現代に復活しているという（岩田 2008a : 1-5）。

オスカー・ルイスは「貧困の文化」という言葉を用いて、貧しい人々が絶望とあきらめのため、自分たちと貧困な環境を何とか折り合いをつけようとして選択せざるをえなくなった独特の生活様式を指し、世代的に継承され貧困層をその文化の中に閉じ込めていく役割を果たしていると指摘している（岩田 2005b : 28）。

#### 5) 絶対的貧困

ラウントリーは、労働者が肉体的に再生産できる生活資料を、栄養学を基礎とした食料を中心に検討した後に、これを実際の商品価格に換算して最低生活費を科学的に算定し、これを「貧困線」とした。さらに、普通の労働者が一生（ライフサイクル）のうち3度（児童期、育児期、老年期）この最低生活費ライン（貧困線）を下回る可能性を示して、大きな衝撃を与えた。この生存費用を「絶対的貧困」とした（岩田 2005b : 19）。

#### 6) 相対的貧困

タウンゼントは、人間の生活というものは肉体の維持によるだけでなく、社会における生活様式や慣習によって支えられていると考え、貧困とは、その社会で慣習になっている、あるいは少なくとも広く奨励または是認されている習慣や様式を保つための必要な生活資源を欠いている状態であると定義した。生存できるか否かは人間にとって、絶対的であるのに対し、「相対的貧困」は社会の生活様式との相対的な関係の中にその境界を求めた。具体的な貧困の境界を測るモノサシとして、標準的な生活様式からの脱落、すなわち社会的剥奪 (social deprivation) という概念を用いた。

OECD（経済協力開発機構）が利用している境界値（相対所得貧困基準）は、国際比較でよく用いられるが、この貧困線は世帯所得や家族数や構成の違いを考慮して、どの世帯の所得も比較可能な等価所得に調整し、等価所得を低い方から高い方へ並べ、中央値にある世帯の等価所得の半分である50%水準を貧困線として使われている（岩田 2008b : 41-47）。この貧困線以下の所得しか得ていない者の割合を相対的貧困といい、厚生労働省は2009年に初めて日本の相対的貧困率が14.9%でOECD加盟国30か国中、下から4番目であり、特に一人親で子どもがいる現役世帯に限ってみると最下位の状況を公表した（表2 厚生労働省 2010a）。

また、阿部（2007 : 109-111）によると、2005年のOECD諸国のわが国の母子世帯の就労率は上から4番目（80%台）と高いが、貧困率は最悪のトルコと差がなく、下から2番目（24か国中）となっている。まさに日本の母子世帯は働きつつも貧困な状態、つまりワーキング・プアなのである。

わが国の相対的貧困率の推移は1985年12.0%、1991年13.5%、1997年14.6%、2003年14.9%と年々上昇し、2009年には16.0%と過去最悪の状態となっている（厚生労働省 2010）。

以上をまとめると、絶対的貧困とは個人が肉体的に再生産し生存できる生活資料を獲得できない状態とし、相対的貧困とはその時代、地域における標準的な生活様式からの脱落している

状態（社会的剥奪）とし、また、全世帯の等価所得を低い方から高い方に並べた中央値の1/2以下の人をいう。

②社会的排除

社会的排除という用語は、1980年代に若者の長期失業など従来の社会保障制度では対応できない集団の存在に直面したフランスに起源をもつが、長期失業者だけでなく、大都市の周辺部などで暮らし、経済、政治、文化のあらゆる側面で通常の機会や制度から切り離された特定集団の問題を指すものとして使われるようになった。ヨーロッパではこの用語をヨーロッパ連合（EU）の新しい社会統合の中心に据え、「社会的排除との闘い」という共通目的や社会的統合のための計画策定が加盟国に課せられたために、この概念が貧困に代わるものとして急速に普及している（岩田 2008a : 6）。

貧困は「資源の不足」であるが、社会的排除はそれに加えて「社会関係の不十分」であるという特徴が示され、また、「社会関係からの排除」とそこへ至る「個人史」の中で、これを把握できることが強調される（岩田 2009 : 43）。また、都留も、貧困から社会的排除への変化については「貧困＝低収入」という認識により、狭い定義にとどまり人間生活の諸領域における

表2 相対的貧困率の国際比較（2000年代半ば）

	相対的貧困率		子どもの貧困率		子どもがいる現役世帯（世帯主が18歳以上65歳未満）の世帯員の相対的貧困率					
	割合	順位	割合	順位	合計		大人が一人		大人が二人以上	
					割合	順位	割合	順位	割合	順位
オーストラリア	12.4	20	11.8	16	10.1	16	38.3	19	6.5	12
オーストリア	6.6	4	6.2	5	5.5	5	21.2	8	4.5	5
ベルギー	8.8	15	10	10	9	12	25.1	10	7.3	14
カナダ	12	19	15.1	21	12.6	21	44.7	27	9.3	18
チェコ	5.8	3	10.3	13	7.7	9	32	15	5.5	7
デンマーク	5.3	1	2.7	1	2.2	1	6.8	1	2	1
フィンランド	7.3	9	4.2	3	3.8	4	13.7	4	2.7	3
フランス	7.1	6	7.6	6	6.9	7	19.3	7	5.8	8
ドイツ	11	17	16.3	23	13.2	22	41.5	25	8.6	16
ギリシャ	12.6	21	13.2	18	12.1	18	26.5	13	11.7	23
ハンガリー	7.1	6	8.7	8	7.7	9	25.2	11	6.8	13
アイスランド	7.1	6	8.3	7	7.3	8	17.9	5	6.2	10
アイルランド	14.8	26	16.3	23	13.9	23	47	28	10.1	21
イタリア	11.4	18	15.5	22	14.3	25	25.6	12	1.4	27
日本	14.9	27	13.7	19	12.5	19	58.7	30	10.5	22
韓国	14.6	24	10.2	12	9.2	13	26.7	14	8.1	15
ルクセンブルグ	8.1	11	12.4	17	11	17	41.2	24	9.7	20
メキシコ	18.4	30	22.2	29	19.5	29	32.6	16	18.7	29
オランダ	7.7	10	11.5	15	9.3	14	39	20	6.3	11
ニュージーランド	10.8	16	15	20	12.5	19	39.1	21	9.4	19
ノルウェー	6.8	5	4.6	4	3.7	3	13.3	3	2.1	2
ポーランド	14.6	24	21.5	28	19.2	28	43.5	26	18.4	28
ポルトガル	12.9	22	16.6	25	14	24	33.4	17	13.3	24
スロバキア	8.1	11	10.9	14	10	15	33.5	18	9.2	17
スペイン	14.1	23	17.3	26	14.7	26	40.5	23	13.9	26
スウェーデン	5.3	1	4	2	3.6	2	7.9	2	2.8	4
スイス	8.7	14	9.4	9	5.8	6	18.5	6	4.9	6
トルコ	17.5	29	24.6	30	20.3	30	39.4	22	20	30
イギリス	8.3	13	10.1	11	8.9	11	23.7	9	6.1	9
アメリカ	17.1	28	20.6	27	17.6	27	47.5	29	13.6	25
OECD平均	10.6		12.4		10.6		30.8		5.4	

資料出所：OECD 「Growing Unequal INCOME DISTRIBUTION AND POVERTY」（厚生労働省 2010a）

「不安定化」を視野に入れるためには、「貧困」ではなく、広い概念の「排除 (exclusions)」が使用されるようになった、と述べている (都留 2000 : 54)。そして、岩田は、社会的排除の背景にあるのは、19 世紀への逆行ではなく、欧米では 1973 年以降の石油危機と為替変動相場制への移行を期に急速に進んだ「ポスト工業化社会」とグローバリゼーションによる「われわれの社会」自体の根本的な変容である、とした (岩田 2008a : 6)。

福原宏幸 (2008 : 12) は、ボーガムに依拠して、わが国において「排除」が今日的課題になったのは、高度経済成長が終焉を迎えた 1980 年代からで、完全雇用が崩壊して失業 (特に長期失業) と不安定雇用が拡大し、失業保険、年金保険、医療保険などの保険体制からもれ始める人々が増加した。そして、若者や長期失業者を中心に貧困が深刻化し、住宅や教育機会の喪失、家族の崩壊、アルコール・薬物依存などが複合的に重なり合って「新たな貧困」が始まったとしている。

### 1) 物質的剥奪、社会関係の欠如、社会制度からの排除

阿部 (2007 : 2) は、社会的排除とは人々の社会参加を可能とするさまざまな条件が欠如する状態が継続することにより、人々の社会参加が阻害されていく過程であると定義している。そして、社会的排除は、物質的剥奪 (デプリベーション) または低消費、社会参加の欠如 (政治活動、交友関係、社会活動など)、社会関係の欠如 (社会ネットワークの欠如、コミュニティの欠如など)、制度からの排除 (制度からの脱落、施設へのアクセスなど)、さらに低位な住環境などを指摘している。

### 2) 社会的排除の定義

バラとラベール (2007 : 20) は、社会的排除の概念は、第 1 に、剥奪の有する多次元的な特徴に焦点を当てるので、人びとが剥奪されつづけることの累積的な要因を示し、第 2 に、それは剥奪を動的な諸原因の結果として分析することを可能にしてくれるとして、貧困と社会的排除との概念上の差異を示している (表 3)。

表 3 貧困と社会的排除との概念上の差異

	静態的な結果	動的な過程
一次元的 (所得)	貧 困	貧困化
多次元的	剥 奪	社会的排除

資料出所 : (Vleminckx/Berghman 2001 : 37) (中村健吾 2008 : 52)

### 3) 社会的排除の七つの特徴

福原 (2008 : 14-17) は、社会的排除概念を表 4 にまとめ、またバラとラベールの見解をふまえて社会的排除の七つの特徴を次のように示している。

(a) 社会的排除と貧困、剥奪との概念の差異 : 貧困は所得という一次元的な要因に対し、剥奪は多元的な特徴をもち、社会的排除は剥奪にと様々な「社会的紐帯の断絶」が組み合わさり、累積することが社会的排除となる。さらに、剥奪と「社会的紐帯の断絶」は諸原因が相互



に作用しあって引き起こす結果であることから、社会的排除は動的な過程を示す。社会的排除は、多元的な要因によって引き起こされる「状態」であるとともに、そこに至る「過程」に着目した概念である。さらに社会的排除は分配の側面に加えて関係の側面を重視し、分析の対象は個人、世帯だけでなくコミュニティ社会全体にまで広がる。

(b) 社会的排除要因の多次元性： 社会的排除要因として経済的次元、社会的次元、政治的次元があり、まず経済的次元では長期失業、不安定雇用、貧困があり、次いで社会的次元では仕事を通じた社会とのつながりの欠如や社会的諸制度や政策からの排除、そして政治的次元は投票権等や自らの状況を政治に訴える手段が剥奪されることを意味する。これらの諸要因が個人や社会集団を脆弱にし、排除状態へと押しやることによって、排除された人々は社会的孤立、自尊心や動機づけの低下など否定的なアイデンティティを形成させていくという。

(c) 労働市場からの排除： バラとラベールによると、雇用の欠如は、社会において人間としての生産的な役割をも承認されないことを意味し、そのことが技能の喪失、コミュニティの生活に参加する自由への制限、動機や自信や尊厳の喪失、様々な差別、犯罪などへとつながっていくという。

(d) 質的な次元： 雇用、住宅、医療、教育などの社会サービスが市場主義の浸透に伴って民営化されその質の低下が危惧されるが、排除された人々に対して提供されるサービスの質を低下させないことが重要である。

(e) 長期化の過程： 社会的排除は長期の過程に及ぶ可能性が高く、当事者だけでなくその子どものケイパビリティ（潜在能力）や参入に向けた将来の機会をも奪う。

(f) 相対的な概念： 社会的排除の基準は、社会の人々の「標準的」な生活水準である財やサービス、社会的なつながりの度合いから構成されている。

(g) 政策指向の概念： 社会的排除を生み出しているリスクに対して既存の社会政策が有効に機能しなくなっているため、「排除されている人々」に対する事後処理的な政策と排除への予防を行うことが必要である。

#### 4) 多次元性、動的過程、累進性

中村（2008：51-52）は、ボーガム（Paugam）の見解による社会的排除の特徴を貧困や剥奪の概念と比較して述べている。

(a) 社会的排除概念の多次元性： 所得の次元だけでなく、市民としての生活のさまざまな次元における剥奪を問題にし、市民的権利、政治的権利、社会的権利及びそれらを支える法や制度にアクセスできない場合に社会的排除が生じる。

(b) 動的な過程： 剥奪は人がおかれている状態を指す概念で過程を意味していないが、社会的排除は結果だけでなく排除に至る過程にも着目する。

(c) 累進性： 長期失業に伴う労働市場からの排除は、次に社会的権利の縮小をもたらし、健康状態の悪化を引きおこし、家族や近隣との関係をも希薄にしていく。このようにある領域での排除が他の領域での排除を誘発して極端な貧困と孤立へとつながる。

(d) 社会的紐帯の側面： 社会的排除は資源や財の不足だけでなく、社会関係からの排除をも問題にする。家族関係、交友関係、近隣のコミュニティにおける関係は、制度化された公的なサービスに劣らず、個人のアイデンティティと権利を保障する上で重要な役割がある。

表4 貧困と剥奪と社会的排除

	貧 困	剥 奪	社会的排除
要因とその特徴	・生存のための基礎的なニーズの欠如	・生存のための基礎的なニーズの欠如 ・標準的な生活のための物質的資源の剥奪（物質的剥奪と社会的剥奪）	・生存のための基礎的なニーズの欠如 ・標準的な生活のための物質的資源の剥奪（物質的剥奪と社会的剥奪） ・社会的な参加・つながりの欠如
	・一次元の要因	・多次元の要因	・多次元の要因
	・分配の側面	・分配の側面	・分配の側面 ・関係の側面
分析の観点	・静態的	・静態的	・動態的
対 象	・個人、世帯	・個人、世帯	・個人、世帯 ・コミュニティ、社会

資料出所：(バーンズ (Barnes ) 2005 : 16) を参考に福原宏幸が作成 (福原 2008 : 15)

#### 5) 社会的排除と潜在能力 (ケイパビリティ)

中村 (2008 : 65-66) によると、アマルティア・センは社会的排除を潜在能力 (ケイパビリティ) の剥奪という角度からとらえ、「社会的排除」論と同様、経済的な意味での貧困に限定せず、剥奪の多次元性や関係的側面に着目し、社会的排除もまた、財の量よりむしろ潜在能力 (ケイパビリティ) との関連で定義することができるとした。つまり、排除されている人々は、仕事において自分の技量を発揮したり、コミュニティの生活に積極的に参加したりするための適切な潜在能力 (ケイパビリティ) を奪われており、そうした事態は、個人が所有している所得や財の量だけでなく、個人の健康状態、社会における教育・交通・衛生などやコミュニティにおける人間関係のあり方にも依存している。ケイパビリティのありようは、個々人の資質だけでなく、社会が個人に提供できるサービスや機会によっても左右されるとしている。

以上をまとめると、貧困は所得のみを問題としているのに対し、社会的排除は所得に加えて

社会との関係に着目し、社会的な参加・つながりの欠如を問題としている。社会的排除にある人々は、長期の失業から労働市場から排除され、社会保険における雇用保険は長期の失業には機能せず、医療保険や年金保険は保険料の納付が前提となるため、これらの制度からも排除される。雇用の排除は、さらに仕事をとおした社会との関係とのつながりの欠如、コミュニティからの排除、そして市民としての権利からも排除される。このようにひとつの排除が次の排除を生み、さらに他の領域の排除へと進んでいくのが社会的排除であり、そうした人たちは「われわれの社会」の外へ追いやられた存在として、ますます社会から孤立していく。センの潜在能力(ケイパビリティ)も社会的排除と同じく所得の配分の問題にとどまらず、その所得をどう使うかという能力さえも奪われた状態に着目している。つまり、貧困、社会的排除、潜在能力(ケイパビリティ)の問題は、単なる所得の再配分の問題に留まらず、地域社会における生活主体者としての社会関係の保持とそこで形成される社会的個人としての能力を問題にしている。

### (3) ホームレスと社会的排除

ここでは、少し引用が長いが岩田の貧困研究から「ホームレスと社会的排除」について見る(岩田 2005a)。

#### ① 市民社会の下層、市民社会の外部存在

欧米では、1980年代以降、「ホームレス」という用語で極貧状態や失業の一部を把握する傾向が顕著となり、また、類似のものとして用語「アンダークラス」が用いられ、「ホームレス」よりはやや広く、スラム、公営住宅の貧困層のような隔離された「場所」で生きる人々を含んで、「新たな下層社会」と呼ばれた。S・ラッシュは「アンダークラス」とは、市民社会の中に存在する階級ではなく、市民社会が産み出した階級であり、市民社会からカーストのように閉め出された形で出現した、としている。また、アメリカなどでは、貧困を「近隣型貧困」とホームレスやアンダークラス型の貧困の二つに分けていく傾向にあるといわれているという。

つまり、近代社会の「普通」の貧困は、学歴や知識、職業、生活様式等の様々な差異や不平等をもった「われわれ」の市民社会の序列の下位に位置づけられた、価値の低い「生きていく場所」しか確保できなかった人々の貧困(「近隣型貧困」)であり、これに対して、「ホームレス」や「アンダークラス」の貧困は、「われわれ」の市民社会のなかには「生きていく場所」を確保できなかった人々であり、あるいは「われわれ」の市民社会の外に追いやられた、「かれら」という貧困者層を示している(岩田 2005a : 24-27)。

#### ② 年齢、学歴、結婚歴等

年齢は50歳代を中心とする男性単身者が多く、学歴はあるが、相対的に学歴が低く(義務教育程度)、高等教育を受けておらず(教育からの排除)、家族をみると自分の家族形成がなされていない(家族関係からの排除)、失業をみると男性が中高年期に失業など(労働からの排除)を契機に路上に出現した。また、失業だけでなく、倒産、離婚、多重債務、疾病、収入低下など多様な問題から家を失っているという平均像が描かれている(岩田 2005a : 55-58)。

### ③ 排除の種類

ホームレスに至る経路を次の転落型、労働住宅型、長期排除型の三類型に整理している（岩田 2009 : 62-73）。因みに、岩田は（2008b : 129）では、安定型、労働宿舍型、不安定型と呼んでいた。また、三類型の比率については都市生活研究会の資料をもとに岩田が作成している（都市生活研究会 2000）。

#### 1) 転落型

雇用形態は中小零細企業レベルの常用雇用または自営業者、小経営者などで最長職は安定しており、その約半数は、学歴も高く、いったんは家族を形成し、普通住宅で暮らし、社会のメインストリームに入っていた人々である。このメインストリームからの排除がある時期に複数連続的に生じ、失業・倒産、離婚・別居、多重債務やDV（ドメスティック・バイオレンス）による出奔、アルコール依存等のさまざまな理由により、路上に出現した。比率 35%。

#### 2) 労働住宅型

この類型は、最長職では安定しており、建設だけでなく、工場の寮や社宅、旅館や飲食店、新聞販売所など都市サービス業などの労働型住宅にいた人々であり、必ずしも日雇いや臨時ではなく、常用労働者、さまざまな資格職や熟練職なども含まれている。この意味では、いったん社会のメインストリームに入った人々でもあるが、地域で自分の定点を独立して形成するのではなく、職場に付随した労働型住宅という形でしか形成されていない。比率 28.9%。

#### 3) 長期排除型

多くの人は最長職時代から不安定職にあり、学歴は義務教育までの形式的なもので、学校にはあまり通っておらず、結婚は未婚の状態、住居は飯場やドヤ、寮などを生活の拠点として不安定な就業で生きてきた。その意味では、排除というより、最初から社会への参加が十分なされていなかったといえる。比率 35.3%。

### ④ 仕事の喪失

失業は所得の喪失の大きな要因であるが、「普通の貧困」は必ずしも失業を要件とせず、「働いても貧しい」。これこそが近代の貧困の特徴だと言われてきた。しかし、ホームレスは異なっており、「慣習的な仕事」を失って、その職場集団の一員たること、あるいは「労働者であること」を拒否された状態である。転落型は、ある期間「安定職」に留まった後、仕事を喪失し、それは安定職の喪失を意味し、かつて、そのような職業集団に帰属していた自分の「転落」を意味する。長期排除型にとって、「仕事の喪失」はいわば日常的なものとなって、転落型のように、はっきりした職場集団からの「転落」という意味合いはなく、働けるときは労働者の一員だが、働けなくなれば、労働者ではなくなる（岩田 2005a: 179-181）。

### ⑤ 社会保険からの排除

1999年の東京都調査（路上調査分）では、ホームレスは、最長職時には、常勤雇用者の約9割は職域保険ないし地域保険にカバーされ、パート・臨時アルバイトでも6割強は何らかの社会保険の傘の下にあった。ただし、日雇いの場合は、6割以上が社会保険に無加入であり、健

康保険と雇用保険をカバーする日雇い保険には18.4%しか加入していなかった。2007年の厚生労働省の全国調査では、路上での年金受給者が判明し、20-25年納付済みの人を加えると、3割近くの人が公的年金受給資格を持つと推測されている。

日雇いなど不安定職を長く続けてきた人々は、初めから社会保険から排除されてきたと見てよいが、社会関係にいた人々が社会保険から排除されてホームレスになった理由は次の通りである。

第一に、雇用保険の失業給付があっても失業期間が長引けば、その貧困の予防効果は限定され、また年金保険では長期の納付実績と受給開始年齢が60歳とハードルが高く、直ちにその恩恵に浴することができない。また、中高年齢層の再就職も実際には厳しい。

第二に、日本の皆保険・皆年金の仕組みでは、失業した場合職域保険から地域保険への加入の道があるが、保険は保険料の支払が条件であり、その負担は重く、これに加えて異なった制度への移行の手続きが煩雑であり、失業が社会保険からの離脱を加速させている。

第三に、2007年度の全国調査によると、年金受給者の約9割が5万円未満の収入で、自立した生活には低すぎることも推測される。

いずれにしても、雇用から排除されるだけでなく、その長期失業は社会保険の想定を超えて、社会保険のもつ予防的機能からも排除されている。とくに50歳代を過ぎたホームレスたちは、セーフティネットの最後の砦である生活保護においても、受給にはまだ早いとされる場合もある(岩田2009:136-144)。

#### ⑥生活保護制度からの排除

2007年の全国調査では、過去における生活保護利用経験者は、全体の24%で、扶助の種類は45.5%が入院保護(医療扶助)を利用し、17.6%が施設保護(救護施設や更生施設)で、9.9%は簡易宿泊所(ドヤ)での保護で、アパートでの居宅保護は15%に過ぎなかった。とくに55歳以上の中高年は入院保護(医療扶助)が5割を超え、長期層でも入院保護が63%と高い。

このことから、生活保護の利用は主に傷病や障害、あるいは老齢というものが多く、稼働年齢期の人々に対する生活保護制度適用は慎重であり労働能力を活用して就労努力を求められるのが普通であり、生活保護制度からも排除されている(岩田2009:151-153)。

#### ⑦公共空間からの排除

ホームレス者は居場所がなく、住民登録ができず、住民票が前提の公的制度を利用することができない。また居場所がないので食・住等の生活行為を道路や公園など公共スペースで行うので公共空間の不法占拠者として、つまりアウトサイダーとして認識される。

そして、彼らは一般市民の生活権(公園利用、道路の安全通行等)と対立し、次第に地域の周縁へと追いやられる。周縁化されたホームレスは、ドロップアウトした青少年による「浮浪者狩り」の格好に標的にされて、しばしば痛ましい事件の犠牲者となってきた(岩田2008b:120-121)。

#### (4) 小括

①ホームレスとは、EUの定義のように、路上生活者や野宿者にとどまらず、家出をして友人宅を転々と移り住み、倉庫などの不適切な住宅、シェルター、ネットカフェで生活し、屋根の下と路上を行き来する不安定な生活を送る人をいう。

#### ②貧困、社会的排除

貧困は、目に見える貧困から貨幣量などによる貧困把握へと定義され、さらに社会的排除へと再定義されてきた。貧困は「資源の不足」など客観的な判断基準によって捉えられてきたが、社会的排除は、「資源の不足」に加えて社会関係の側面を重視し、社会的な参加・つながりの欠如に視点をおく。換言すれば、社会的排除は、経済的次元での排除、社会的次元での排除、そして政治的次元での排除があり、所得の不足や標準的生活水準からの乖離に加えて、コミュニティ・社会関係の喪失に着目した概念である。ホームレスは、雇用、社会保障、住居、さらには市民権から排除され、社会関係を喪失した状態であり、市民社会の周縁あるいは外部に置かれた存在として社会的排除の極限にあるといえる。

#### ③ホームレスと社会的排除

##### 1) ホームレスに至る経路： 転落型、労働住宅型、長期排除型

1990年代以降の日本のホームレスの類型は、「転落型」(35%)、「労働住宅型」(30%)、「長期排除型」(35%)である。前二者はいずれも最長職は安定しており、いずれも社会のメインストリームに居た人々であるが、1980年代以降のグローバリゼーションやポスト工業社会への移行に伴う長期間の失業によって路上へと出現している。「転落型」は学歴も高く、家族を形成して普通住宅にいたが、仕事の喪失により職場集団から転落している。「労働住宅型」は、失業と同時に工場の寮や社宅などを追われ、住み家を喪失している。「長期排除型」は低学歴で飯場やドヤなどを生活の拠点にし、不安定な就業で、社会保険などにも加入しておらず、最初から社会への参加がなされていない。

##### 2) 教育・家族・仕事からの排除

相対的に学歴が低く義務教育程度で、家族関係では既婚歴のある人もいるが、自分の家族もった経験がなく、路上生活期では親族との関係はほとんどみられない。仕事では働いている時は労働者の一員であるが、働けなくなったら労働者でなくなり、自分の帰属する場をも失う。

##### 3) 社会保険、生活保護制度からの排除

日雇いなどの不安定職の場合、半数以上が社会保険に加入しておらず、実質的に社会保険制度から排除されてきた。そして社会保障制度の最後のセーフティネットである生活保護も稼働年齢期にある人は就労努力を求められ、保護の受給が困難となる。一旦、社会保険に加入して失業した場合、雇用保険の対象となり給付が可能となるが、基本手当は最長でも150日分しかなく、長期の失業には機能しない。健康保険は失業すると職域保険から地域保険へと移行するが、保険料納付が前提であるため、収入が見込めないホームレスは健康保険からも脱落する。年金保険についても、長期の納付実績のないホームレスは年金受給が見込めず、年金保険から

も排除されることになる。

#### 4) 市民生活、市民権からの排除

路上で生活するホームレスは住民登録ができないため、市民として認知されず、地域社会においてもさまざまな公的サービスをけることができない。投票権等も奪われ、政治に参加する権利を剥奪され、自分たちの要求を訴える権利からも排除されている。ホームレスは「われわれ」の市民社会の中に、自分が生活する場所を確保することができず、「彼ら」という貧困者層の中だけにその存在が認められる。

#### ④ 社会的排除概念からの地域福祉への問いかけ

社会的排除は、経済的次元での排除に加えて、社会的次元での排除、政治的次元での排除に着目してコミュニティ関係・社会関係の喪失に焦点を当てるので、それは自ずと定住住民中心の地域福祉の枠組みを問いかけており、地域福祉は特にホームレスの存在が確認されている地域では、定住住民および社会的排除状態に置かれた人々を包摂する地域福祉論の構築が問われている。

## 2 地域福祉とホームレス

ここでは、ホームレス、社会的排除を地域福祉の視点から考えるために、改めて社会福祉及び地域福祉の概念について検討する。

### (1) 社会福祉の拡大

古川は、第2次世界大戦後の社会福祉学の形成について社会福祉の定義を巡る代表的な諸説である政策論、技術論、固有論、運動論をふまえて次のように規定した。

「社会福祉とは、現代社会において、人々の自立生活を支援し、その自己実現と社会参加を促進するとともに、社会的統合を高めることを目標に展開される一定の歴史的社会的な施策の体系であり、その内容をなすものは人々の生活上の一定の困難や障害、すなわち福祉ニーズを充足、あるいは軽減緩和し、自立生活の維持、自立生活力の育成ならびに自立生活の援護をはかり、またそのために必要とされる社会資源を開発することを課題として国・自治体ならびに民間の組織によって設置運営される各種の制度とそのもとにおいて展開されている援助活動の総体であるといえよう。」

さらに、古川は21世紀前後からの社会福祉の拡大の時期を見据えて、「社会福祉のL字型構造」(図1)を提示して、社会福祉は包括的な生活支援システムをもつ社会政策の一つであり、他の社会政策に対して独自の視点、課題、援助の方法をもって固有に自存する施策・制度として存在し、また社会福祉は他の社会政策に対して不備な部分を代替しあるいは補充するという機能をもって存在すると説明している(古川2003:54)(岩崎2011:14)。

ホームレス支援で言えば、図1において、社会福祉は、1)固有の領域では全般的な生活困窮という生活ニーズを充足・解決するために生活保護法やホームレス自立支援法、関連施策の活用、更には夜回り、生活相談、生活物品の配布、炊出し、シェルター、サロン等の開発及び自

立生活支援を行い、2)「雇用・労働政策」のeの部分にてホームレスの自立生活支援と就労支援、福祉雇用・作業所・授産施設等で補充・代替し、3)「住宅政策」のkの部分で自立生活支援と居住支援し、4)「所得保障」のfの部分において自立生活支援と生活保護利用や年金等の申請支援し、社会福祉がそれぞれ他の社会政策の不備なところを補充・代替している。既に見たように、ホームレスは1990年代以降のポスト工業社会への移行期の社会経済変動の中で経済的次元、社会的次元、そして政治的次元で排除されて総合的に困窮しているので、社会福祉政策や雇用政策などの単一の支援では生活ニーズの充足及びコミュニティへの再統合ができず、公私の社会福祉や他の社会政策関係者による総合的な政策及び援助活動の総合的な支援が必要であり、この「社会福祉のL字型構造」並びに社会福祉の固有性である生活ニーズの充足・解決による、自立生活の支援、自立生活力の育成、社会資源開発、制度施策の展開、そして社会統合を促進するという定義は有効である。

## (2) 地域福祉とホームレス

①ホームレスと地域福祉を結びつけた地域福祉関係者の研究が少ない中、岡部卓（2003：71-74）は次の通り、貧困研究の視点から地域福祉に触れた論文を記している。

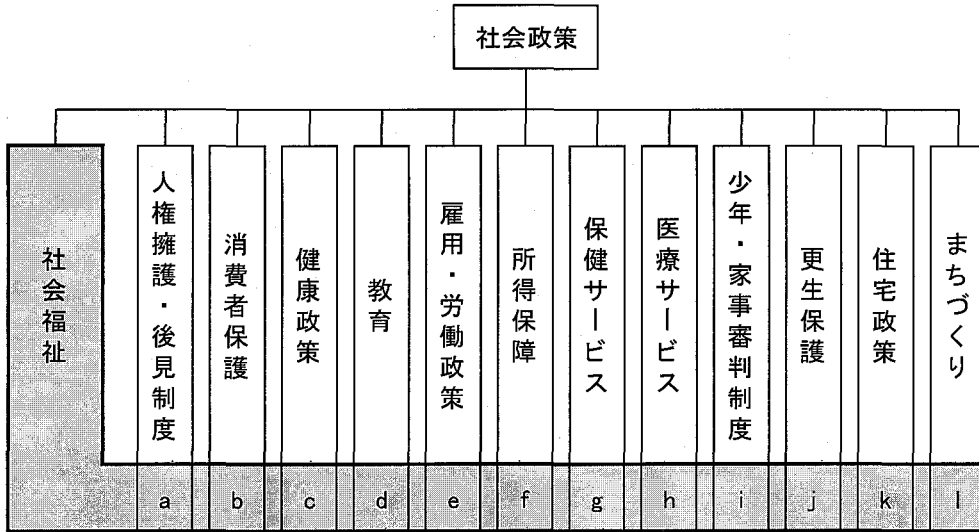
社会福祉法（2000年5月改正）第4条では、地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者、社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力して地域福祉の推進に努めなければならないとし、また第5条においては福祉サービス提供の原則として、利用者の意向を十分尊重することが明記されている。さらにここでいう「地域住民」とは、「その地域で生活する住民一般、あるいは市民」としてホームレス者を含むべきとしている。

また『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報告書』（厚生労働省社会・援護局2000）においては、「家庭・地域、職域の機能の脆弱化を前にして、福祉サービスを必要とする者について、画一的な要件に該当しないと対象としないという考え方から脱却する必要がある。また、個性を尊重し、異なる文化を受容する地域社会づくりのために、外国人や孤立した人々をも視野に入れた情報提供や都市部における地域福祉・コミュニティワークの開発が期待される」としている。

さらに『市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）』（社会保障審議会福祉部会2002）では、「すなわち、地域福祉においては、差異や多様性を認め合う地域住民相互の連帯、心のつながりとそのために必要なシステムが不可欠であり、例えば、貧困や失業に陥った人々、障害を有する人々、ホームレスの状態にある人々等を社会的に排除するのではなく、地域社会への参加と参画を促し、社会に統合する『共に生きる社会づくり（ソーシャル・インクルージョン）』という視点が重要である」とし「さらに、様々な権利侵害に対して、全体として権利を擁護していく地域住民の活動とシステムが不可欠である」と直接ホームレスとその支援にもふれている。このように住民概念を広く地域社会に生活している者すべてとし、それぞれの住民が生活しやすい方向で考えていく



図1 社会福祉のL字型構造 (イメージ図) (古川 2009 : 61)



※社会福祉が一般社会サービスと交錯する部分に位置する事業の例示

- a 福祉サービス利用援助事業（日常生活自立支援援助事業）等
- b サービス提供事業者による情報開示・誇大広告の禁止・苦情対応等
- c 障害者スポーツ・高齢者スポーツ・介護予防事業等
- d 各種障害児施設・学童保育・学校ソーシャルワーク
- e 就労支援・福祉雇用・作業所・授産施設等
- f 生活保護・各種の貸付制度等
- g 乳幼児・妊産婦・老人保健サービス、保健ソーシャルワーク等
- h 医療扶助・更生医療・育成医療・医療ソーシャルワーク等
- i 青少年保護サービス・家事調停サービス等
- j 更生保護相談・就労支援等
- k 低所得者住宅・高齢者住宅・母子生活支援施設等
- l 福祉のまちづくり事業等

(資料出所 岩崎 2011:14)

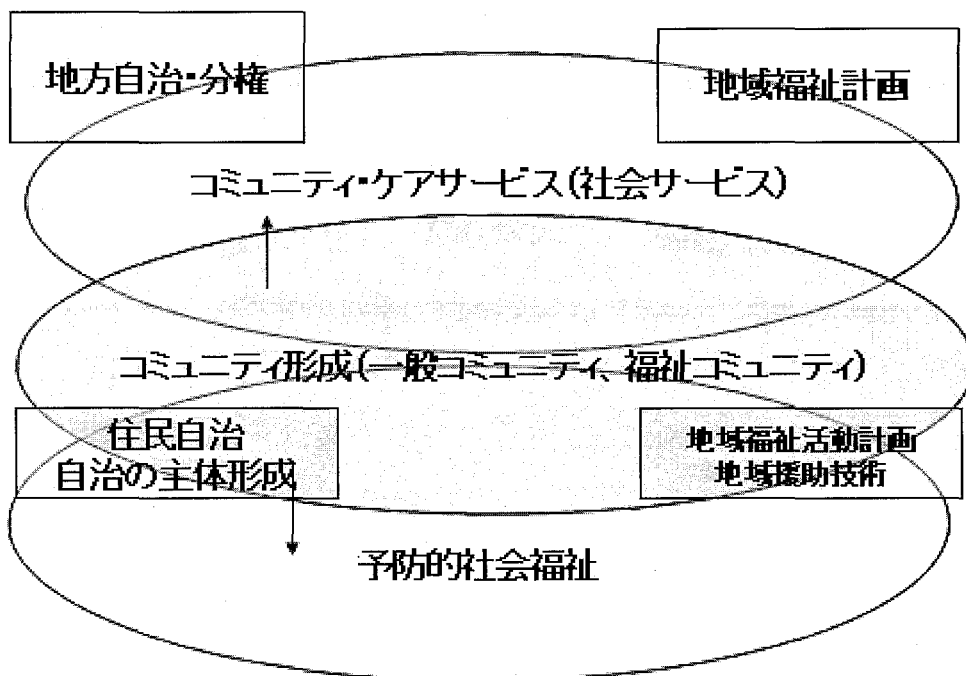
こと、またそのための仕組みを構築していくことの必要性・重要性を一貫して強調している。しかし、地域福祉研究からの提案としては、一般的であり不十分である。

## ② 地域福祉の枠組み

地域福祉からホームレス問題を検討する。その理由としては、1 で見たように社会的排除が経済的次元での排除に留まらず、社会的次元での排除および政治的次元での排除の結果、「社

図2：

岡村重夫の地域福祉概念の図示(岡崎仁史作成2009)



会的な参加・つながりの欠如」「コミュニティ、社会」の欠如となり、相談相手や社会福祉情報という社会関係を媒介とするものへの接近が困難となり、ますます地域社会の外縁に出てしまう。つまり、単なる経済困窮だけではないので、生活保護は有力な社会福祉資源であるが、その適用だけでは社会的排除問題は解決できない。社会的排除問題の解決、自立生活支援には、地域福祉、コミュニティ・福祉コミュニティ形成の視点、社会統合の視点を欠くことができない。

ここでは、地域福祉の枠組みに提示した岡村重夫の説を見る。岡村(1974)は、地域福祉の構成要素として、1)コミュニティ・ケア、2)一般的な地域組織化活動と地域福祉組織化活動、3)予防的社会福祉を提示した。

1)コミュニティ・ケア

個人は、所得、安定した職業、家族関係、健康、万人対等の人間関係や社会活動、文化・娯楽の生活ニーズをもっており、これらを充足するための社会福祉的援助は、従来の施設福祉中心のサービスのように、個人を地域社会から引き離して施設に収容するのではなく、個人の社会関係の全体を保存しながら、適切な処遇を与えることが必要である。したがって、コミュニティ・ケアとは、地域社会にある行政や在宅福祉サービス機関や施設の密接な協同・調整によ

り、生活上不利益条件をもつ人に隣人や地域住民の相互扶助体制を整え、個別援助するというものであり、対象者を単に居宅に留めておく居宅保護や在宅福祉サービスとは異なる。収容ケアも居宅ケアもコミュニティ・ケアという体系に位置づけられている(岡村 1974:2-3, 42, 109)。ホームレス問題で言うならば、全般的な生活困窮ニーズに対応する生活保護・高齢者・障害者・女性等の社会福祉サービス、関連の居住・就労・健康・多重債務整理等の支援サービス、並びに全般的な相談援助サービスの適用である。

## 2) 地域組織化活動

コミュニティ・ケアを可能にする地域社会は、進んで地域社会をつくっていく「地域主体的態度」と、市民としての権利を守る「普遍主義的権利意識」を併せもつ「新しいコミュニティ」が必要で、このようなコミュニティづくりの組織化が「一般的地域組織化活動」であり、多数の地域住民に共通な関心や問題意識をもって成立をする。他方、地域における少数者(老人、児童、心身障害児者、母子家庭、低所得者等)の問題や要求は、この一般的コミュニティでは充足されず、もっと直接的な関連をもつコミュニティづくりとしての「福祉組織化活動」が不可欠で、その活動は、福祉サービスを必要とする対象者とそれに同調する代弁者、各種のサービス機関・団体が協力して、対象者の諸問題を解決するために「福祉コミュニティ」を形成することにある。つまり、地域組織化活動は、コミュニティ型地域社会の実現をめざす「一般地域組織化活動」と、当事者と関係者によるコミュニティづくりの「福祉組織化活動」という2本の柱をもつ(岡村 1974:66-71)。ホームレス問題で言うならば、社会的孤立、コミュニティの欠如への対応としての福祉コミュニティの形成、全般的な相談援助である。

## 3) 予防的社会福祉

地域社会における基本的社会制度や普遍的サービスの利用を維持させ並びに地域社会に所属して、生活困難を起こさせない予防的機能がある。これらの社会福祉活動は、地域福祉の一部であり、地域福祉は予防的活動を含む(岡村 1974:62)。

## 4) 福祉コミュニティ

福祉コミュニティは、ホームレスの自立支援に深く関連する鍵概念なので、詳しく見る(岡村 1974:88-101)。

I 社会福祉の支援対象は、生活上の不利益条件をもつ老人、児童、心身障害者、母子家庭、低所得者、反社会的行為者等の特定・少数者集団の人々であり、これらの人々の生活上の要求(生活ニーズ)は多数派の地域住民による共通な関心や問題意識によって成立する一般コミュニティでは充足できないので、共通の福祉関心を中心にした特別なコミュニティ集団を形成する必要がある、この集団が「福祉コミュニティ」であり、それは社会的不利条件をもつ少数者および支援者から成り立つ「同一性の感情」をもって結ばれる「福祉コミュニティ」である。更に重ねて、(a)福祉コミュニティの組織の中核は、地域社会におけるサービス受給者ないし対象者、(b)第二の構成員は、生活困難の当事者と同じ立場に立つ同調者、利害を代弁する代弁者、(c)第三の構成員は、生活困難者に対して、各種のサービスを提供する機関・団体・施設である。

また、福祉コミュニティは、福祉サービスを必要とする対象者とサービス提供機関・施設・団体との共同討議の場であり、そこから地域社会における社会福祉サービスの欠陥や社会福祉以外の専門分化的制度の改善の必要を指摘し、要求する場でもあり、公共機関が実施しない福祉サービスを一時的にこれに代わって実施する。したがって、社会生活上の不利条件をもつ人が、地域社会において少数者であるために、無視されるような社会的状況においては、自分の生活を守るために団結し、彼らの利益を代弁する者と協力して、生活者としての自己を貫徹するための機構として、この福祉コミュニティは不可欠のものである。このように福祉コミュニティづくりが福祉組織化活動の目標であり、そのことによって一般的なコミュニティづくりとしての一般的地域組織化活動と区別すべきだと強調する（岡村 1974 : 68-71）。

Ⅱ 福祉コミュニティの機能： 岡村は、利用者参加、情報活動、地域福祉計画の立案、コミュニケーション、社会福祉サービスの新設・運営について関する機能を指摘している。

(a) 対象者（利用者）参加： 福祉コミュニティは、社会福祉サービスが制度化されない段階では、「運動」から「交渉」へと発展し制度化させて行き、地域福祉計画の立案・実施への「参画」や「自治」という住民参加へと進展させる。

(b) 情報活動： 福祉コミュニティの情報活動において重要なのは、社会福祉への住民参加（運動、交渉、参画、自治）に必要な生活ニーズや地域の社会資源情報の確保、と同時に、福祉コミュニティ会員に対する情報提供である。情報活動の最も大きな目的は、福祉コミュニティ自身の手による地域福祉計画の立案のための資料を得ることである。

(c) 地域福祉計画の立案： 地域福祉計画策定では、基本理念や基本構想に見られるように社会福祉サービスの提供者と利用者の価値が鍵になり、社会福祉の専門家、社会福祉サービスの利用者の価値選択に依拠しながら、その権利と利益を擁護・進展させるよことが鍵になる。

(d) コミュニケーション： 福祉コミュニティ内外にわたるコミュニケーションは、コミュニティ構成員の間での共通の価値観や共通理解の範囲を広げてゆく過程であり、福祉コミュニティ内部のコミュニケーションと、外部の一般地域社会に対するコミュニケーション活動が適切な集団関係をつくるためにも必要不可欠である。

(e) 社会福祉サービスの新設・運営： 福祉コミュニティの住民参加機能、とくに「運動」と「交渉」は地方公共団体に新しい社会福祉サービスの新設、運営、改善を促進できる。

以上のように、地域での個人の自立生活の維持形成は、個人が所属するコミュニティが基盤であり、そのコミュニティの形成の上に様々な生活ニーズを充足・解決するコミュニティ・ケア・サービスが成り立ち、コミュニティを基盤として予防的社会福祉が機能することにより成り立つ（図2）。個人の地域生活の基盤となるコミュニティは、一般コミュニティと、一般コミュニティが受け入れない当事者を中心とした福祉コミュニティ形成が必要であり、その福祉コミュニティは当事者と支援者から成り立つ「同一性の感情」をもって結ばれるものであり、福祉コミュニティでは当事者参加、情報活動、コミュニケーション、社会福祉サービスの新設・

運営が機能する。

社会的排除は、既に1で見たように、経済的次元での排除、社会的次元での排除、そして政治的次元での排除があり、所得の不足や標準的生活水準からの乖離に加えて、コミュニティ・社会関係の喪失に着目した概念である。

そうすると、地域福祉は、社会的排除に対して、次の一体のものを提示できる。1)個人が喪失したコミュニティ・社会関係を形成し、地域生活の基盤を作ること。特に福祉コミュニティが所属する地域社会の基盤となり、社会福祉制度サービスや地域の非制度的情報を入手し、本人が仲間相談し考えながら自己決定でき、ボランティア活動を通して一般コミュニティへの社会参加していく。2)福祉コミュニティ形成の上に様々な生活ニーズを充足・解決するコミュニティ・ケア・サービスの提供・運営の仕方が重要であること。単に在宅や施設で生活保護、障害者福祉サービスに繋がれば支援は終わりではなく、福祉コミュニティを基盤にして、制度的社会福祉サービスと非制度的支援サービスを入手し、本人が仲間相談し考えながら自己決定できる制度的サービス展開・運営に改善していくべきであろう。3)福祉コミュニティを基盤として制度的・非制度的支援サービスにアクセスでき、本人が仲間相談し自己決定することで、予防的社会福祉が機能する。

以上のことから、理論問題で言うと、ホームレス、社会的排除問題の場合、地域自立生活の基盤となるコミュニティ、特に福祉コミュニティの形成およびそれを基盤としたコミュニティ・ケア・サービスの展開が、社会的排除概念が提示した経済的次元での排除、社会的次元での排除、そして政治的次元での排除があり、その結果である所得の不足や標準的生活水準からの乖離状態、そしてコミュニティ・社会関係の喪失を変革していくであろう。

以上のことから、社会的排除問題の解決、自立生活支援には、地域福祉、コミュニティ・福祉コミュニティ形成の視点、社会統合の視点を欠くことができない。

### (3) 小括

1) 社会福祉は、社会政策の一つであり、その固有性は対象を個人の生活ニーズとし、社会福祉政策・制度及び社会福祉援助技術を適用してその充足・解決を図り、自立生活の支援、自立生活力の育成、社会資源開発、制度施策の展開、そして社会統合の促進を目的・目標とし、1990年代以降、社会福祉は拡大し、社会的排除問題は経済的次元、社会的次元、そして政治的次元で排除の位相を持つので、単独の社会政策ではなく関連する社会政策の総合的政策と支援活動が必要である。

2) 地域福祉の構成要素として、Ⅰコミュニティ・ケア、Ⅱ一般的な地域組織化活動と地域福祉組織化活動(コミュニティ形成)、Ⅲ予防的社会福祉であり、地域での個人の自立生活の維持形成は、個人が所属するコミュニティが基盤であり、そのコミュニティの形成の上に様々な生活ニーズを充足・解決するコミュニティ・ケア・サービスが成り立ち、コミュニティを基盤として予防的社会福祉が機能することにより成り立つ。個人の地域生活の基盤となるコミュニテ

いは、一般コミュニティと、一般コミュニティが受け入れない当事者を中心とした福祉コミュニティ形成が必要であり、その福祉コミュニティは当事者と支援者から成り立つ「同一性の感情」をもって結ばれるものであり、当事者参加、情報活動、コミュニケーション、社会福祉サービスの新設・運営が機能する。

社会的排除は、経済的次元での排除、社会的次元での排除、そして政治的次元での排除があり、所得の不足や標準的生活水準からの乖離に加えて、コミュニティ・社会関係の喪失に着目した概念である。

3) 地域福祉は、社会的排除に対して、次の一体のものを支援戦略として提示できる。a 個人が喪失したコミュニティ・社会関係を形成し、地域生活の基盤を作ること。特に福祉コミュニティが所属する地域社会の基盤となり、社会福祉制度サービスや地域の非制度的情報を入手し、本人が仲間相談し考えながら自己決定でき、ボランティア活動を通して一般コミュニティへの社会参加していく。b 福祉コミュニティ形成の上に様々な生活ニーズを充足・解決するコミュニティ・ケア・サービスの提供・運営の仕方が重要であること。c 福祉コミュニティを基盤として制度的・非制度的支援サービスにアクセスできて、本人が仲間相談し自己決定することで、予防的社会福祉が機能する。

### 3 結論

(1) (貧困、社会的排除から地域福祉への問いかけ) 貧困は「資源の不足」など客観的な判断基準によって捉えられてきたが、社会的排除は、経済的次元での排除、社会的次元での排除、そして政治的次元での排除があり、その結果である所得の不足や標準的生活水準からの乖離に加えて、コミュニティ・社会関係の喪失に着目した概念である。社会的排除概念は、地域福祉に対して、定住住民中心の地域福祉の枠組みを超えて貧困や社会的排除問題に対処し包摂する地域福祉の構築を求めている。既に経済困窮者やホームレスの存在が確認されている地域では、定住住民および非定住住民を包摂する大阪市釜ヶ崎地域や東京都新宿区社協などの取り組みがある。

(2) (地域福祉から貧困、社会的排除問題への枠組みの提示) 地域福祉の考え方は、地域での個人の自立生活の維持・形成は、個人が所属するコミュニティが基盤であり、そのコミュニティの形成の上に様々な生活ニーズを充足・解決するコミュニティ・ケア・サービスが成り立ち、コミュニティを基盤として予防的社会福祉が機能することにより成り立つ。個人の地域生活の基盤となるコミュニティは、一般コミュニティと、一般コミュニティが受け入れない当事者を中心とした福祉コミュニティ形成が必要であり、その福祉コミュニティは当事者と支援者から成り立つ「同一性の感情」をもって結ばれるものであり、福祉コミュニティでは当事者参加、情報活動、コミュニケーション、社会福祉サービスの新設・運営が機能する。地域福祉、特に福祉コミュニティは、社会的排除概念が着目した「コミュニティ・社会関係の喪失」に対処できる概念である。

(3) (社会的排除に対する地域福祉支援戦略) 地域福祉は、社会的排除に対して、次の一体のものを支援戦略として提示できる。a 個人が喪失したコミュニティ・社会関係を形成し、地域生活の基盤を作る。特に福祉コミュニティが所属する地域社会の基盤となり、社会福祉制度サービスや地域の非制度的情報を入手し、本人が仲間相談し考えながら自己決定でき、ボランティア活動を通して一般コミュニティへの社会参加していく。b 福祉コミュニティ形成の上に様々な生活ニーズを充足・解決するコミュニティ・ケア・サービス(社会福祉サービス)並びに関係する雇用等の社会サービスの提供・運営の仕方が重要である。c ホームレスや脱路上者は福祉コミュニティを基盤として制度的・非制度的支援サービスにアクセスでき、本人が仲間相談し自己決定することで、予防的社会福祉が機能する。

実際に全国のホームレス支援団体が利用者のニーズに応じて開発してきた新しい社会資源をみると(例えば、夜回り、炊出し、必要物品の収集・配布、生活相談会、シェルターや住居、脱路上した人(志向する人も含む)のサロン、仕事起しを含む就労支援などがある。

(4) (福祉コミュニティを基盤としたコミュニティ・ケア・サービスの展開が路上脱却・自立に至る) 冒頭に述べたように社会政策も、2010~2013年にかけて社会保険・労働保険の非正規雇労働者への適用拡大、雇用保険と生活保護制度の中間の新たな就労・生活支援給付制として生活困窮者自立支援法(2013年10月成立)、生活保護法の改定があり、特に生活困窮者自立支援法は従来の就労か生活保護かしかない状態を改善するものとして重要である。

福祉コミュニティづくりは、いくら勧めても生活保護利用を拒否して脱路上できない野宿労働者意識の強い高齢者、廃品回収や時々ある日雇いの低収入や低い年金収入故に屋根の下に移れず依然として路上で暮らす人、生活保護利用により脱路上しても療養等で就労自立に届かず生活保護に長期にわたって依存せざるを得ない人等が自立心、自尊心を保持しながら、路上脱却に至るまでには、本人が所属するものが必要である。福祉コミュニティこそが相談できる仲間や関心ある専門家を持ち、コミュニティ・ケアという制度的サービス情報や非制度的情報にアクセスできて、当事者が事態を考えて自己決定できる存在となり主体化する。その福祉コミュニティを媒介に、かつて自分が助けてもらったホームレス支援活動に参加して助ける側に役割交換したり、忘年会・誕生会・花見などを企画実施し、社会性を持ち、社会生活自立に至り、仲間だけの調理・食事会などを行い日常生活自立に至り、その先に仕事開拓などをおして全面・一部就労自立に至る経路がある。やはり、福祉コミュニティを基盤として一般コミュニティへの参加(町内会など)、コミュニティ・ケア・サービスの利活用・アクセスがあり、決して点が点に対する支援では、自立のステップが踏めない。

厚生労働省は2005年以降、生活保護制度の見直しの一環として自立支援プログラムの導入し、就労自立一辺倒に偏っていた自立の概念を日常生活自立→社会生活自立→就労自立と再定義した(厚生労働省/国土交通省/告示第一号2008)(布川2008:197)、その実践は釧路市の自立支援プログラムや広島、徳島、滋賀、大阪などの実践に見られる(布川2006)(岡崎仁史他2010)。

【補遺】本稿は、荒谷千恵子（広島国際大学大学院医療・福祉科学研究科医療福祉学専攻修士課程）の修士学位論文「ホームレス者の路上脱却における福祉コミュニティの形成についての研究」（2013）の一部を大幅に修正したものであることを付け加える。

【引用・参考文献】

- 1 阿部 彩（2007）「社会的排除」に関する実証研究の成果を届けるにあたって」『季刊社会保障研究』 Vol. 43. No1 : 2-3 国立社会保障・人口問題研究所
- 2 Bhalla, Ajit S/Lapeyre, Frederic（2004）Poverty and exclusion in a global world, Plgrave Macmillan, (=2007, 福原宏幸/中村健吾監訳『グローバル化と社会的排除』昭和堂)
- 3 布川日佐史（2006）「いま、なぜ自立支援プログラムか」布川日佐史『生活保護自立支援プログラムの活用』山吹書店
- 4 布川日佐史（2008）「生活保護改革論議と自立支援、ワークフェア」埋橋孝文編著『ワークフェア—排除から包摂?』法律文化社
- 5 福原宏幸（2008）「社会的排除/包摂論の現在と展望」福原宏幸編著『社会的排除/包摂と社会政策』法律文化社
- 6 古川孝順（2003）「社会福祉学」誠信書房
- 7 五石敬路（2011）「現代の貧困 ワーキングプア」日本経済新聞社
- 8 岩崎晋也（2011）「社会福祉原論研究の活性化にむけて」岩田正美監修『社会福祉とは何か』日本図書センター
- 9 岩田正美（2005a）「ホームレス/現代社会/福祉国家」明石書店
- 10 岩田正美（2005b）「貧困問題とは何か」岩田正美・岡部卓・清水浩一編『貧困問題とソーシャルワーク』有斐閣
- 11 岩田正美（2008a）「貧困・社会的排除と福祉社会」岩田正美/西澤晃彦編者『貧困と社会的排除』ミネルヴァ書房
- 12 岩田正美（2008b）「現代の貧困」ちくま新書
- 13 岩田正美（2009）「社会的排除」有斐閣
- 14 厚生労働省（2007a）「ホームレスの実態に関する全国調査報告書の概要」  
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/04/h0406-5.html> 2012/7/30
- 15 厚生労働省（2010）「平成22年版 厚生労働白書」  
<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpax221101/b0100.html> 2012/5/3
- 16 厚生労働省（2013）「ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果について」  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000030rlj.html> 2013/5/15
- 17 釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会編（2012）「希望を持って生きる 生活保護の常



識を覆す釧路チャレンジ」全国コミュニティライフサポートセンター (CLC)

- 18 中村健吾 (2008) 「社会理論からみた排除」 福原宏幸編著『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社
- 19 岡部 卓 (1997) 「ホームレス問題と福祉サービス」 小野哲郎・白沢久一・湯浅晃三監修『公的扶助と社会福祉サービス』ミネルヴァ書房
- 20 岡部 卓 (2003) 「地域福祉と社会的排除—ホームレス支援の課題と展望—」人文学報 No339 (社会福祉学 19)
- 21 岡村重夫 (1974) 「地域福祉論」 光生館
- 22 岡崎仁史他 (2010) 「総合的な支援活動—広島の場合」 ホームレスと社会編集委員会『ホームレスと社会 2号』90-95 頁、 明石書店
- 23 柴田謙治 (2011) 「貧困と平等主義者政策、個別支援と地域再生」 岩田正美監修『リーディングス第6巻地域福祉』日本図書センター
- 24 社会保障審議会福祉部会 (2002) 「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について (一人ひとりの地域住民への訴え)」  
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/01/s0128-3.html> 2012/6/3
- 25 鈴木 亘 (2009) 「脱路上生活者の就労継続期間の分析」『季刊社会保障研究』Vol. 45. No2 : 161-169 国立社会保障・人口問題研究所
- 26 都市生活研究会 (2000) 「路上生活者実態調査 平成 11 年度」都市生活研究会 2000
- 27 都留民子 (2000) 「フランスの貧困と社会保護」法律文化社
- 28 山田壮志郎 (2009) 「ホームレス支援による就労と福祉」明石書店

