

就業自立支援とキャリア形成

—ホームレスの就業自立支援のキャリア教育的検討—

伊藤 彰茂

愛知みずほ大学人間科学部人間環境情報学科

貧困問題は、最近ではワーキングプアという呼び方の登場によって、ホームレスだけでなく様々な貧困問題（シングルマザーやネットカフェ難民等）を包括するようになってきた。本稿では、これまで行われてきたホームレスの自立支援施設の評価を通じて、その効果と課題について明らかにすることを目的とする。さらに、施策の中心的な事業である自立支援事業評価から浮かび上がる課題の解決策について検討する。その中で自立のための支援は、生涯学習社会におけるキャリア形成のための支援として機能することが重要であることを示唆したい。

本稿は、名古屋市における「名古屋市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」の施策評価に伴い、公的支援の成果と課題を明らかにすると共に、特に就業自立支援に関してキャリア形成の視点から検討することにより、より有効な公的支援のあり方について示唆することを目的とする。

1. ホームレスの自立に関する公的支援

国は、「ホームレスの自立の支援に関する特別措置法（法律第105号）」（以下「自立支援法」と呼ぶ）を2002年8月に、ホームレスの自立の支援に関する基本方針（厚生労働省・国土交通省公示第1号を2003年7月に制定した。2003年1月から2月にかけて、自立支援法第14条の規定に基づき実施された「ホームレスの実態に関する全国調査」の結果、全国のホームレスの人数は、目視調査によると25,296人であり、581市区町村（全3,240市区町村）においてホームレスの存在が確認され

た。さらに、ホームレス数の多い特定の都市を対象として、全国で約2,000人に対して個別面接による「生活実態調査」が実施された³⁾。愛知県内のホームレスの84.3%が集中している名古屋市においても、205人（ホームレス概数1,788人：2003年1月時点）に対して個別面接調査を行なった。自立支援法は、10年間の時限立法であり、折り返しとなる5年の経過をもって見直しを検討するため、改めて2007年1月に「生活実態調査」が行なわれ、名古屋市においても同年2月に実施した。

以下の図表1から図表4は、愛知県におけるホームレスの自立者数（愛知県ホームレス自立支援実施施策等計画作成後の平成16年度～平成19年度においてホームレス状態から脱却した人の集計実績）の状況である。

図表1 自立支援事業等¹⁾

	平成16年度実績	平成17年度実績	平成18年度実績	平成19年度実績	平成16～19年度実績合計	(参考) 15年度までの実績(累積)
自立支援事業(定員364)	358	396	332	252	1,338	256
白川公園前宿泊所(18年度末閉所) (第1シェルター 定員150)	89	92	87	閉所	268	111
名城公園宿泊所 (第2シェルター 定員200)	87	111	93	116	407	(16年5月開設)
自立支援事業あつた (第1自立支援センター 定員92)	123	108	84	73	388	145
自立支援事業なかむら (第2自立支援センター 定員72)	59	85	68	63	275	(16年5月開設)
愛知県内福祉事務所合計※	364	376	354	391	1,485	-
名古屋市社会福祉事務所	317	273	203	194	987	-
名古屋市以外の福祉事務所	47	103	151	197	498	-
自立者数合計	722	772	686	643	2,823	256

※1 福祉事務所については、自立支援事業以外に福祉事務所が生活保護等でホームレス状態からの脱却を把握している人の数

図表2 自立の形態¹⁾

	平成16年度実績			平成17年度実績			平成18年度実績			平成19年度実績			平成16年度～平成19年度実績		
	愛知県	名古屋市	名古屋市外	愛知県	名古屋市	名古屋市外	愛知県	名古屋市	名古屋市外	愛知県	名古屋市	名古屋市外	愛知県	名古屋市	名古屋市外
就 労	168	167	1	218	208	10	194	175	19	149	139	10	729	689	40
生活保護 (うち施設)	478 (192)	443 (188)	35 (4)	468 (192)	403 (183)	65 (9)	381 (161)	279 (140)	102 (21)	402 (177)	234 (162)	168 (15)	1729 (545)	1359 (511)	370 (34)
老人ホーム	22	20	2	18	10	8	17	14	3	18	14	4	75	58	17
帰 郷	16	14	2	27	13	14	28	10	18	18	11	7	89	48	41
そ の 他	38	31	7	41	35	6	66	57	9	56	48	8	201	171	30
計	722	675	47	772	669	103	686	535	151	643	446	197	2,823	2,325	498

図表3 地域別ホームレス数¹⁾

	平成15年1月～2月 (全国調査)	平成17年6月(愛 知県単独調査)	平成18年6月(愛 知県単独調査)	平成19年1月 (全国調査)	平成20年1月 (全国調査)	平成19年1月全 国調査⇒平成20 年1月全国調査 増減率	平成15年1～2月 全国調査⇒平成 20年1月全国調 査増減率
県全体	2,121	1,335	1,119	1,023	851	-16.8%	-59.9%
名古屋市	1,788	1,036	804	741	608	-17.9%	-66.0%
名古屋市以外	333	299	315	282	243	-13.8%	-27.0%

図表4 性別ホームレス数¹⁾

	平成15年1月 (全国調査)				平成19年1月 (全国調査)				平成20年1月 (全国調査)			
	男	女	不明	計	男	女	不明	計	男	女	不明	計
県全体	1,984	78	59	2,121	838	47	138	1,023	670	33	148	851
名古屋市	1,697	56	35	1,788	587	22	132	741	446	15	147	608
名古屋市以外	287	22	24	333	251	25	6	282	224	18	1	243

2. 名古屋市におけるホームレス自立支援施策

名古屋市は、国の「自立支援法」等およびホームレスの自立の支援に関する基本方針の策定を受けて、2004年7月に「名古屋市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」⁴⁾を作成し、全国調査および基本方針等から明らかになったホームレスの現状と課題に対する援護施策として7つの主な取組みを行ってきた。具体的な内容は次のとおりである。

(1) 現状と課題

①居宅と雇用の確保、②心身の健康回復、③人権擁護と生活改善、④国・県・経済団体との連携や市民との協働、⑤性差の配慮による詳細な自立支

援

(2) 7つの主な取組み

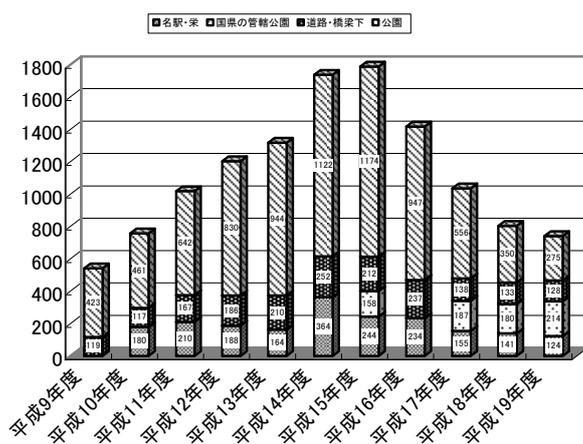
①住まいの確保、②雇用の確保、③心身の健康回復、④ホームレスに対する相談・援護、⑤ホームレスの人権擁護、⑥地域における生活環境の改善、⑦国・県・経済団体との連携および市民との協働

(3) 実施計画の基本目標

7つの主な取組みを基本目標とし、「就労による自立」と「福祉等の援護による自立」という2つの目標を掲げた。

図表5 名古屋市におけるホームレス推移数

(目視場所別)¹⁾



3. 自立支援施策の評価

(1) 「名古屋市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」の評価

2007年2月に実施された「生活実態調査」の結

果および名古屋市が独自で行なった新たな2つの調査、「社会福祉事務所職員及び保護援護生活相談員等に関するヒアリング調査」および「名古屋市の自立支援施策に関するアンケート調査」(自立支

援事業従事者、ホームレスならびに支援団体を対象)の結果に基づき評価を行った。その結果、2007年2月末までの名古屋市における自立支援施設入所者の累計は2,331人、退所者の累計は2,163人

であり、内1,484人が就労による自立や福祉等の援護による退所者であったことから施策には一定の効果があったといえる(名古屋市健康福祉局保健課)。⁵⁾

図表6 入所者数¹⁾

	~16.3月	16年度	17年度	18年度	19.4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	19年度計	累計	
白川シェルター	278	204	134	51	平成19年3月31日閉鎖													0	667
名城シェルター	0	271	200	168	10	16	15	13	11	15	28	26	24	21	17	15	211	850	
あつた	294	147	133	109	9	11	11	11	7	4	11	10	16	10	8	12	120	803	
なかむら	0	158	122	92	5	14	17	12	6	5	4	8	12	8	11	4	106	478	
計	572	780	589	420	24	41	43	36	24	24	43	44	52	39	36	31	437	2,798	

図表7 退所者数¹⁾

	~16.3月	16年度	17年度	18年度	19.4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	19年度計	累計	
白川シェルター	202	172	168	125	平成19年3月31日閉鎖													0	667
名城シェルター	0	160	212	181	15	22	16	21	17	12	19	19	12	12	16	23	204	757	
あつた	210	166	158	117	10	10	13	7	7	12	6	12	10	6	7	11	111	762	
なかむら	0	97	138	104	7	10	11	7	13	8	4	8	9	12	11	9	109	448	
計	412	595	676	527	32	42	40	35	37	32	29	39	31	30	34	43	424	2,634	

図表8 自立者数¹⁾

	~16.3月	16年度	17年度	18年度	19.4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	19年度計	累計	
白川シェルター	111	89	92	87	平成19年3月31日閉鎖													0	379
名城シェルター	0	87	111	93	9	12	11	13	9	9	11	9	6	7	7	13	116	407	
あつた	145	123	108	84	5	4	8	7	1	10	4	9	7	5	5	8	73	533	
なかむら	0	59	85	68	5	5	8	3	6	4	2	4	6	8	6	6	63	275	
計	256	358	396	332	19	21	27	23	16	23	17	22	19	20	18	27	252	1,594	

※シェルターからの自立者数には、自立支援センターへ移った者を含まない。

(2) 就労自立支援事業の評価

名古屋市における就労自立支援施策は、その事業の性格から「緊急一時宿泊施設(シェルター)」および「自立支援センター」において実施されている。自立支援事業等の入退所状況(2007年12月末)は、シェルターにおいては自立率が69.7%(793人/1,138人)であり、自立支援センターでは67.8%(632人/932人)であった。特に自立支援センターにおける就労自立者⁶⁾は、内486人であり自立率は52.1%となっている。

(3) 就労支援事業の主な施策

①能力活用推進事業、②就労訓練事業、③地域生活支援巡回相談事業(アフターフォロー事業)、④就業支援事業(県:専門カウンセラーによる個別就職相談)の活用、⑤日雇労働者等技能講習事業(国:必要な知識・技能の習得、向上のための講習等の実施)、⑥就業支援事業(国:求人開拓および職場体験講習並びに就業支援員による支援)の活用

の同調査との比較³⁾、⁶⁾自立に関する質問では、就職希望者に関しては16.7%も減少しており、その代わり現状維持を肯定する割合が14.2%も増加する結果となった。もちろん、自立支援法が目指すような自立への意欲を示す回答割合は、2007年の調査においても高い割合を示している(就職希望率:31.3%、居宅確保希望率:49.5%)。しかし、求職活動の有無については、67.1%が求職活動の予定もないと答えており、その理由についても「疾病、障害、病弱、高齢」の27.3%を大きく上回る30.6%が「現状高低、現状受入等」としている。一般的な認識とのギャップがそこにある。

(2) ホームレスの三類型

さらに藤田(2007)は、別の視点から2007年調査の結果を分析し、次の三類型を示している。ひとつは、一度も自立支援事業に参加しなかった者(43.5%)、もうひとつは自立支援事業に参加したが再度野宿生活に戻った者(26.2%)、そして最後は最近野宿生活に加わった者(32.4%)である⁶⁾

4. 就労自立支援策の課題

(1) 2007年の調査(生活実態調査)と2003年

5. 米国発の金融危機による新たな課題

2008年10月の米国第4位の投資銀行であるリーマンブラザーズの破綻は、ホームレスの就業自立支援に新たな課題を突きつけることとなった。2008年の年度末には多くの報道機関によって連日のように報道された東京の「年越し派遣村」の状況は、名古屋市においても緊急の宿泊場所を求める人の急激な増加となって現れた。特に、2009年1月になって相談者数の増加が顕著となっている。特にその相談窓口である中村区役所における2008年度の相談件数の推移を見てみると、2008年の4月から12月では1日平均26.6人であった。次に、米国サブプライムローン問題の影響が現れ

始められると思われる2008年10月から12月の相談件数は1日平均31.0人である。さらに、その中でも特に影響が顕著と思われる月である12月だけを見てみると1日平均相談者数は1日38.4人という数値である。図表9は、その翌年である2009年1月以降の1ヶ月間（土日は相談窓口は閉鎖）の名古屋市中村区における相談者数である。2008年の年末から2009年の年始において報道機関等で上げられた派遣切り等により失職のみならず住居も同時に喪失した人が急激に増加した様子が伺える。2008年4月から12月の相談者の平均の役4倍という数値である。

図表9 住居喪失者相談件数
(2009年1月5日以降：名古屋市中村区)¹⁾

単位：人

1月	5日	6日	7日	8日	9日	13日	14日	15日	16日	19日
相談者数	86	107	121	78	100	131	107	100	98	99
	20日	21日	22日	23日	26日	27日	28日	29日	30日	合計
相談者数	113	100	103	122	110	91	88	69	103	1926

図表10は、図表9で示されている相談者の中で派遣切りが原因と思われる相談者数の割合を見るために1月13日と16日に聞き取り調査を行った結果である。1月13日は、131人の相談があったが内109人が調査応じた。同様に16日は、98人の相談者の内80人が調査に応じた。2日間のサン

ブル調査ではあるが、相談者総数の54.5%が名古屋市外からの流入者であることが分かる。派遣切りによる流入者は、その内75.7%である。愛知県三河地域を中心とする製造業派遣労働者の失職・住居喪失の影響の大きさを示すものと思われる。

図表10 住居喪失者相談者状況（2009年1月13日、16日の2日間調査：名古屋市中村区役所）¹⁾

区分	住居喪失地域						合計	
	名古屋市内		愛知県内		県外			
1月13日	53		21		35		109	
	派遣切り	その他	派遣切り	その他	派遣切り	その他	派遣切り	その他
	9	44	9	12	20	15	38	71
1月16日	33		25		22		80	
	派遣切り	その他	派遣切り	その他	派遣切り	その他	派遣切り	その他
	8	25	13	12	11	11	32	48

図表11は、図表9で示した相談者数の増加の状況を平成20年1月と比較したものである。名古屋市では、毎年年度末近くに中村区役所に年越しのための住居確保支援策を実施しているが、

その窓口となっている中村区役所への相談件数を平成20年1月と比較すると、住居無の相談者は4.7倍にもなっていることが分かる。

図表 11 名古屋市における相談件数推移¹⁾

区分	住居有		住居無	
	平成20年1月	平成21年1月	平成20年1月	平成21年1月
中村区	105	128	410	1926
他の15地区	781	852	382	601
合計	886	980	792	2527

図表 12 は、名古屋市におけるホームレス関連施設の入居状況ならびに入居に関連する諸状況について示したものである。各ホームレス関連施設の定員と入居者数を見てみると入居可能数で示されているように若干の余裕があるように思われるが、入居面接予定者数に示された数値を見ると、はるかに定員を超えることは容易に理解できる。また、

各施設の入居者合計の 673 人という数値は、2008 年同時期（390 人）と比較すると約 1.7 倍にあたる。

名古屋市の説明によると、それに関連する予算のひとつである緊急宿泊援護事業費は、当初予算である 633 万円の 6 倍強にも達する見込みである。

図表 12 名古屋市におけるホームレス関連施設の入居状況等（2009 年 1 月 31 日現在）¹⁾

(単位:人)

区分	定員	入居者数	入居可能数	入居面接予定者数
名城シェルター	200	178	22	15
一時保護所	50	46	4	64
自立支援事業あつた	92	83	9	7
自立支援事業なかむら	72	60	12	4
更生施設上田寮	112	100	12	20
更生施設笹島寮	60	58	2	4
宿泊提供施設	27	26	1	5
緊急宿泊援護事業	-	122	-	-
合計	-	673	62	119

このような状況は、これまで名古屋市が実施してきたホームレス支援（「名古屋市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」に基づく支援）のあり方を考え直さざるを得ないものと思われる。名古屋市は、愛知県においても政令指定都市として独自のホームレス自立支援策を打ち出してきた。その中心にあるのが、シェルターの設置と自立支援施設の設置である。いずれの施設も、住居を提供することにより住所を持つこと、6 ヶ月という期間の中で就業に向けての準備が可能となることを主眼としている。しかし、図表 9 から図表 12 で示された数値の増加は、時間をかけた自立支援の枠を遥かに超えていることを示しているのではないだろうか。緊急措置としての支援は限界があるはずである。その措置が長期化すればするほど自立の道から遠ざかることは明らかである。また生活保護のなし崩し的な拡大は、福祉への依存度を高める要因にもなることが懸念される。国の「自

立支援法」は、2009 年度から後半 5 年間に入る。その法律に基づき策定される名古屋市のこれからの自立支援策は、従前の継続では対応できないことは明白であろう。すべてを公的扶助の中で補うことが難しい状況であれば、そのような人たちをひとつの社会として捉え、その中で相互扶助の仕組みを構築することも必要ではないだろうか。自立の第一段階を終えた人から中間施設を通して完全な自立を果たしていくというスキームを提案したい。

6. 就業自立支援事業におけるキャリア教育的支援の必要性

米国発の金融危機以前の状況においては、求職活動者あるいは予定者が希望する職業は、製造、建設作業や労務作業等が多いものの（47.7%）、2003 年調査より 26%減少した。その代わりとして、清掃作業・廃品回収が 20.3%（2003 年調査では

0%)まで増加している。疾病、高齢という理由がその背景として考えられるが、現状肯定者の増加がそれほど多くは多いことはマッチングを図ることを第一義としてきた就業支援では、限界があることを示していよう。履歴書の書き方や面接の練習そして自己PRの方法等個々に丁寧な支援を行ったとしても、就労を継続し職業社会の一員としての自覚と自信に繋げることは非常に困難であることを示している。ホームレスの雇用に関する企業の考えを聞いた別の調査¹⁾においても、求める人物像としては「責任感」、「素直」、「勤勉」そして「忍耐力」という順位であった。またホームレス雇用に非積極的な理由としては、「働く意欲の欠如」が第1位であった。

金融危機以降では、これまでホームレス雇用に協力的であった業種である清掃、警備等の求人は、失職者の急増により、求人はほぼ満たされた状態にある。就業による自立ということは非常に難しい状況である。だからといって安易に社会から切り離すことは決してすべきではない。何故ならば誰もがそのような状況に陥る可能性があるからである。社会のセーフティネットとしての役割がこれまで以上に求められる理由もそこにある。安心した生活基盤は、セーフティネットがあって成立する。しかし、セーフティネットはひとつではないというものではない。言い換えれば一段だけのセーフティネットではこれからは対応できないと思われる。上から落ちてくるものを受け止める役割だけではなく、上に段階を経て上がっていくことのできるセーフティネットの構築が必要である。その中間段階においては、最終的に自立に向かって、「どのように生きていくのか」といったキャリア形成の支援が最も重要になるものとする。た

とえ、ホームレスという立場であっても、そして疾病や高齢等の障害があるとしても、その支援の根底に個々のキャリア形成に繋がるものが無くては、働く意欲を継続的に維持する気持ちや仕事に対する責任感が生まれることは非常に困難といわざるを得ない。これまでのキャリア形成支援は、若年者を主たる対象者としてきたが、その範囲を大幅に広げる時期にきている。ライフキャリアの考え方に沿うならば、平均年齢57.5歳のホームレスの支援においても、また派遣切りによって失職・住居を喪失した人たちにとっても重要な根幹をなすものとなり得るはずである。確かに実現にはいくつもの困難と壁を乗り越えなければならない。しかし、これまでの就業自立支援の枠に当てはまらないホームレスの出現もまた事実なのである。

【引用・参考文献】

- 1) 図表1から図表12の資料は、愛知県健康福祉部知識福祉課ならびに名古屋市健康福祉局生活福祉部保護課が把握している資料を引用または基にして作成している。
- 2) 愛知ホームレス就業支援事業推進協議会(2007)「ホームレス雇用確保に係る企業の意識調査報告書」
- 3) 厚生労働省(2007)「ホームレスの実態に関する全国調査報告書」
- 4) 名古屋市(2004)「名古屋市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」
- 5) 名古屋市健康福祉局(2007)「健康福祉局事業概要」2007年度版
- 6) 藤田博仁(2007)「ホームレスの実態に関する全国調査報告—2007年2月・名古屋市—」

ノート