

宇都宮大学国際学部国際社会学科

2013 年度卒業論文

貧困の連鎖の解決に向けた
支援ネットワークのあり方
～官民協働の可能性～

指導教官 中村祐司

学籍番号 090124M

論文執筆者氏名 佐藤佳奈

要 約

現在、成熟する日本社会の影で、貧困問題が拡大している。この現状を打開するためには、どのような問題意識と支援体制が求められてくるのか、特に子ども・若者支援に焦点を当て、行政と民間、双方の取り組みの現状と課題を探り、支援ネットワークのあり方について考察する。

第1章では、そもそも何を持って貧困というのか、先進国日本において「貧困」をどのように捉え、問題視すべきか、国際比較の観点から日本の貧困の現状を捉えていく。

第2章では、身近に潜む貧困層の存在について、労働環境や家庭環境におけるデータを基に言及する。経済的困窮から社会的孤立への関連性と、貧困が世代間で連鎖していく現状について整理し、支援対象に子ども・若者を取り上げる意義について論じていく。

第3章では、貧困の実態に対して支援制度はどのように整備されているのか、また、その下で地方自治体はどのような取り組みを行っているのか、政策側の現状を明らかにしていく。特に、近年新たに成立した法制度において政府が構想する支援体制と、対する地方自治体の抱える現状とを照らし合わせることで、今後の課題を考察していく。また、宇都宮市役所でのインタビュー内容を整理・分析しながら、宇都宮市における政策課題とは何かを考えていく。

第4章では、NPOをはじめとした民間団体の力に着目する。市民が主体となり、より柔軟な支援が可能である民間団体だからこそ知る、支援対象者の抱える現状を調査する。また、支援をする側の持つ問題意識と具体的な取り組み事例について整理していく。特に、宇都宮市における民間団体への訪問から得た情報や印象をまとめ、宇都宮市における支援ネットワークのあり方について考察していく。そして、貧困問題へ立ち向かうための支援ネットワーク構築の重要性と課題、官民協働の可能性について論じる。

目 次

要約	i
目次	ii
図表一覧	iv

はじめに	1
------------	---

第1章 貧困問題をめぐる世界の中の日本

第1節 日本における貧困とは	2
(1) 「貧困」の捉え方の多様性	
(2) 貧困問題への当事者意識の希薄化	
第2節 国際比較からみる日本の貧困	6
(1) 相対的貧困率からみる深刻な貧困状況	
(2) 貧困率と社会政策の関連性	

第2章 経済的困窮から拡がる諸問題

第1節 身近に潜む貧困	11
(1) 貧困と隣り合わせの雇用者たち	
(2) 可視化されにくいホームレスの存在	
第2節 貧困の連鎖と若年層を取り巻く貧困	16
(1) ひとり親家庭と子どもの貧困	
(2) 貧困の世代間連鎖	
(3) 不安定な生活状態にある若者	

第3章 支援制度の現状と地方自治体の取り組み

第1節 生活保護制度をめぐる現状と福祉事務所の課題	21
(1) 生活保護制度とは	
(2) 生活保護受給者の推移と若年層の受給状況	
(3) 宇都宮市の動向と今後の課題	
(4) いま福祉事務所に求められること	

第2節 生活困窮者自立支援制度施行に向けたネットワーク構築	30
(1) 制度設立に向けた背景	
(2) 官民協働体制が求められる新事業	
(3) 生活困窮者自立促進モデル事業の実施事例と浮き彫りになる地域差	
(4) 制度導入に向けた宇都宮市における現状と課題	
第3節 子ども・若者支援と諸制度の関連性	36
(1) 子ども・若者をめぐる支援制度の現状	
(2) 制度整備への動きの加速と今後の課題	
第4章 民間団体の力を活かした官民の横断的支援に向けて	
第1節 協働による挑戦～社会福祉振興助成事業シンポジウムに参加して～	40
(1) 支援関連機関の集結と女性の活躍	
(2) 子ども・若者を支える連携体制の実現に向けて	
(3) 民間の力への期待	
第2節 宇都宮市の民間団体によるきめ細やかな支援体制	45
(1) 認定 NPO 法人とちぎボランティアネットワーク「フードバンク宇都宮」	
(2) 厚生労働省認定事業「とちぎ若者サポートステーション」	
(3) 一般社団法人栃木若年者支援機構「しごとや」	
(4) 学習支援団体「寺子屋いっぽ」「サポステ寺子屋」	
第3節 官民協働の支援ネットワーク構築への課題と展望	55
(1) 貧困問題の複雑さゆえ のネットワークの必要性	
(2) 支援ネットワークをつくるために	
おわりに	58
あとがき	60
参考文献・参考資料	62
参考 URL	63
インタビュー協力	66

図表一覧

図 1	OECD 諸国による相対的貧困率の比較（2000 年代半ば）	6
図 2	OECD 加盟 30 カ国による子どもの貧困率の比較（2000 年代半ば）	7
図 3	日本の相対的貧困率と子どもの貧困率の推移	8
図 4	所得再分配前後でみた子どもの貧困率の比較（2000 年代半ば）	9
図 5	正規雇用者と非正規雇用者の推移	12
図 6	仕事からの年間収入階級別にみた正規・非正規の職員・従業員の分布	12
図 7	オールナイト利用者、住居喪失者、住居喪失非正規労働者の年齢別分布	14
図 8	学歴別、年齢階級別平均賃金	18
図 9	若年無業者数の推移	19
図 10	被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移	23
図 11	被保護人員の年齢階層別内訳（2011 年）	24
図 12	宇都宮市生活保護受給者数・受給世帯数の推移（各年度 3 月末日現在）	25
図 13	世帯類型別の生活保護受給世帯数の推移（各年度 3 月末日現在）	26
図 14	自立相談支援事業と各種支援の関係	31
図 15	地域における子ども・若者育成支援ネットワーク	37
図 16	フードバンクの仕組み	45
図 17	地域若者サポートステーションとネットワークによる支援の流れ	49
表 1	「貧困」ということばを聞いて思い浮かべたこと	3
表 2	給付と負担のバランス	10
表 3	ひとり親家庭の世帯数と就業・収入状況	16
表 4	所得の種類別 1 世帯当たり平均所得金額及び構成割合	17
表 5	年齢階層別被保護人員の推移	24
写真 1	チャリティーウォークの様子	49
写真 2	チャリティーウォークの様子	49

はじめに

社会のグローバル化に伴い、人びとの視野がより世界に向けられるようになってきた中で、発展途上国での貧困状況や厳しい労働環境についての報道が増え、そこでの貧困層への問題意識と支援を呼ぶ声が高まっているように感じる。このような流れの下で、現代の日本では、貧困を発展途上国のものとする捉え方が根付いてしまっているのではないだろうか。

一方で、イギリスでの留学期間中、先進諸国における貧困の存在を目の当たりにするような機会が多々あった。一見すると洗練されていると思われるヨーロッパでの大都市において、路上の隅で生活する家族や物乞いをしてくる人々に度々出会い、終日営業の飲食店の店員の多くは外国人だった。繁華街から一步踏み込むと、それまでとは雰囲気ががらっと変わる移民街の存在にも衝撃を受け、観光ガイドには「立ち入らない方がいい」と書いてあった。これらのことから、都市が発展していく中で、社会的に不利な立場にいる人は置き去りにされているような構造ができあがってしまっているという印象を受けた。

それでは、日本はどのようなのだろうか。近年の日本では、「ワーキングプア」「派遣切り」「ニート」「ひきこもり」といった言葉により、雇用を取り巻く現状が悪化していること、格差社会が広がっていることが騒がれている。それにも関わらず、学歴社会の下で、安定した職に就けなかった個人の責任、努力不足というように捉えられがちである。学校のクラスでは貧しい子が偏見され、路上のホームレスは見て見ぬふりをされる。人々は、実はそのような現実を知りつつも、「国の抱える貧困問題」、「日本社会の将来に関わる問題」として捉えておらず、一方の問題を抱える当人も、社会へ訴えようとはせず耐えているように思われる。このように、整備・発展されていく都市の影で取り残されていく人たち、グローバル化が加速し人々が流動する中で不利な立場に追いやられている人たちが、日本社会の中で確実に拡大していることに、もっと目を向けるべきではないだろうか。

このような社会の現状に対し、生活保護制度をはじめ、貧困世帯に対する保護や援助のための法制度が存在するが、実際にどれだけ機能しているのだろうか。また、政策の現場の地方自治体は、支援対象者にどう対応し、どのような壁にぶつかっているのだろうか。現在、政府は、生活保護法改正をはじめ、生活困窮者支援をめぐる法制度の整備へ新たに動き出したところである。この動きの中で、地方自治体と各地域が抱える政策課題とはどのようなものなのだろうか。

本論文では、現代の日本に広がる貧困の実態と、それに対する行政や関連機関による取り組みの現状を探る。特に、これからの社会を担う子ども・若者を取り巻く貧困を問題視し、どのような支援制度が必要となるか、また、それにあたってどのような課題を克服すべきかについて考察していく。また、政策側の現状と課題を具体的にみていくにあたり、身近な宇都宮市を事例にあげ、市役所や民間団体への訪問から得た印象や生の情報を基に、今後地域で求められていく支援体制とは何かを探っていく。

第1章 貧困問題をめぐる世界の中の日本

本章では、貧困の度合いや捉え方について、国際比較の観点から考察を行う。一国で考えると「あたりまえ」となっている社会の状況や仕組みを、他国との比較検討によってそれが特殊であることを明らかにし、問題意識を高めることが狙いである。

第1節 日本における貧困とは

先進国日本における貧困とは何か、日本ではどのように貧困を捉えられているかについて、欧州の国々で日本との違いを感じた実体験を交えながら、考察していく。

(1) 「貧困」の捉え方の多様性

「貧困」の定義づけは一つではなく、国や機関によって様々である。しかし、一般的に「絶対的貧困」と「相対的貧困」といった、大きく2つの捉え方があると考えられている。

まず、「絶対的貧困」(Absolute Poverty)とは、「必要最低限の生活水準が満たされていない状態」のことを指す¹。これは、20世紀初頭のイギリスの研究者シーボーム・ロウントリが、労働者が労働能力を維持できるレベルの生活水準を貧困の定義とし、必要カロリーをまかなう食事を得るための費用を積算したことが発端となっている。つまり、「絶対的貧困」は、時代や地域、国を超えて共通な定義であり、貧困を生物学的な見地から捉えたものである²。

一方で、「相対的貧困」(Relative Poverty)とは、「ある地域社会の大多数よりも貧しい状態」のことである³。イギリスのピーター・タウンゼントは、貧困を図る物差しとして、「標準的な生活様式からの脱落、社会的剥奪」という概念を用いた。つまり、貧困とは「その社会での習慣や様式を保つために必要な生活資源を欠いている状態」ということである⁴。ここでの「標準的な生活様式」には、衣食住のほか、就労やレクリエーション、家族での活動や友人との交流等が含まれる。現在、先進諸国の大多数は「相対的貧困」の概念を用いており、日本政府も1960年に絶対的貧困から相対的貧困へと捉え方の転換を行っている⁵。

また、「一時的貧困」と「慢性的貧困」という捉え方もある。「一時的貧困」とは、「季節

¹ 日本ユニセフ協会「貧困をはかる指標」

http://www.unicef.or.jp/kodomo/teacher/pdf/fo/fo_45.pdf (2013年11月5日現在)

² 阿部彩『弱者の居場所がない社会 貧困・格差と社会的包摂』講談社現代新書 2011年 p.64

³ 日本ユニセフ協会「貧困をはかる指標」

http://www.unicef.or.jp/kodomo/teacher/pdf/fo/fo_45.pdf (2013年11月5日現在)

⁴ 岩田正美『現代の貧困—ワーキングプア／ホームレス／生活保護』ちくま新書 2007年 p.44

⁵ 阿部彩『弱者の居場所がない社会 貧困・格差と社会的包摂』p.65

によって左右される貧困や、自然災害などの外的ショックによって引き起こされる貧困」である。一方で、「慢性的貧困」とは、「長期的または構造的貧困」を指す⁶。

別の観点からは、貧困ラインを制度が定める場合もある。特に日本では、生活保護基準が貧困ラインとして用いられている。つまり、保護基準が財政上の理由等で引き下げられれば、国内での貧困ラインも同時に下がってしまうことになる⁷。

以上のように、何をもって貧困とするかについては、様々な考え方がある。この論文では、先進国日本の社会の中にある貧困をとりあげ、経済的困窮からの脱却と共に社会的自立が必要となる対象者への支援のあり方について考察していくため、「絶対的貧困」ではなく「相対的貧困」の観点から、論じていく。

（２）貧困問題への当事者意識の希薄化

日本における貧困の存在について、人々はどのような意識を持っているのだろうか。貧困研究を行う青木⁸は、「貧困」ということば自体に人びとがどのような反応を示すのかについて調査を行っている。図表１の調査結果は、「「貧困」ということばを聞いて（見て）、以下の内容を思い浮かべますか」という問いに対し、「はい」と答えた人の割合を示したものである。

表１ 「貧困」ということばを聞いて思い浮かべたこと（単位：％）

	大 学 生 N=873	民生委員 N=1547	連合労働 組 合 員 N=854
戦前や敗戦直後に見られた日本の生活	71.5	72.7	69.0
ホームレスの人びとの生活	70.8	46.7	53.0
生活保護世帯の生活	52.5	36.3	36.4
テレビや新聞等で知る途上国や戦災国の生活	87.3	84.6	85.6
過去あるいは現在の自分自身の生活	6.0	11.6	16.5
政治家や国民の精神的な意味での貧しさ	23.1	54.0	38.3
「清貧の思想」「名もなく貧しく美しく」といった生き方	4.8	15.0	7.5

出所：青木紀『現代日本の貧困観「見えない貧困」を可視化する』p.125 より筆者作成

⁶ JICA 研究所『指標から国を見る—マクロ経済指標、貧困指標、ガバナンス指標の見方—』「貧困の定義」

http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200803_aid02_03.pdf（2013 年 11 月 5 日現在）

⁷ 岩田正美『現代の貧困—ワーキングプア／ホームレス／生活保護』ちくま新書 2007 年 p.50

⁸ 青木紀：名寄市立大学学長、雑誌『貧困研究』編集長

この調査の対象者は、大学生、民生委員、連合労働組合員となっている。調査において、大学生、民生委員、連合労働組合員のすべてで「貧困」から最も連想されたとと言えるのが「テレビや新聞等で知る途上国や戦災国の生活」であり、続いて「戦前や敗戦直後に見られた日本の生活」であった。また、「過去あるいは現在の自分自身の生活」の割合は低く、個々人のこれまでの生活と自ら思い浮かべる貧困とはほとんど結び付けられて判断されていないのではないかと。これらのことから、「貧困」とは空間的に「遠くの貧困」であり、時間的には「過去の貧困」と捉えられている、という指摘がなされている⁹。このデータは、対象者が限られているため、「国民意識の代表」としては扱いにくい、貧困を身近に感じていない日本人の存在を鋭く指摘しているように思われる。

また、日本人の意識の中で、貧困を「個々人による要因からのもの」、「個人の責任」とする考えがあるのではないかと考える。日本社会における個人単位、家族単位での問題の捉え方の特質は、欧米諸国との比較から浮かび上がってくる。

岩田¹⁰は、欧米のホームレスによる物乞いや通行人への主張から、「貧困の『再発見』」がなされている国々では、貧困者はむしろ自分の貧困を社会の産物として、その解決を社会に訴えている」との見解を示している¹¹。

筆者自身も、イギリスでの留学中、物乞いをしてくる人々や、黙ってはいても帽子にお金を求めて歩く人々に度々出会った。他の欧州諸国の先々でも同じような経験が幾度もあり、中には身なりの整った、貧しそうには見えない人からの物乞いを受けたこともあった。日本ではない「物乞い」を他の先進国で度々受けたことから、発展途上国でこそある行為だと思っていただけに衝撃を受けた。これと関連して、欧州での「デモ」の多発についても、各人の置かれた状況に対しそれを作り出した社会へ異議を唱える文化があり、このような文化は日本に比べ強く根付いているのではないかと考える。反対に、近年の日本で物乞いや大規模デモがなかなか起こらないことが、日本人自身による「自国の貧困層の存在」の認識を薄くさせてしまっているのではないだろうか。また日本にある「恥」の文化により、貧困を公にしたくない、保護や手当に頼りたくない、他人に実情を知られたくないという思いが国民に浸透しているとも考えられる。

このような個人主義的な問題の捉え方は、「地域の付き合い」を持たない者が増えていることから影響しているのではないだろうか。内閣府の調査では、隣近所との望ましい付き合い方について、「なにかにつけ相談したり、助け合えるような付き合い」と答えた人の割合が、1973年の34.5%から2003年には19.6%に低下していること¹²、単身世帯や賃貸

⁹ 青木紀『現代日本の貧困観「見えない貧困」を可視化する』明石ライブラリー 2010年 p.125

¹⁰ 岩田正美：日本女子大学人間社会学部社会福祉学科教授

¹¹ 岩田正美『現代の貧困－ワーキングプア／ホームレス／生活保護』ちくま新書 2007年 p.27

¹² 内閣府『国民生活白書』「地域のつながりの変化と現状」 p.84

http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/10_pdf/01_honpen/pdf/07sh_0201_3.pdf

共同住宅では移住年数が少なく地域での交際が少ないことを指摘している¹³。つまり、生活における問題を地域社会で共有せず、「世帯・家族内の責任」と捉えがちになっている。これは福祉制度にも見られ、第3章で扱う生活保護制度でも、受給以前に親や子・兄弟からの援助を求めるよう促されている。つまり、家庭内で問題进行处理しなければならないという前提があり、単身世帯やひとり親世帯の増加といった近年の家族構成の変化の中で、それが不可能な場合に貧困が生じてくるのではないだろうか。

これと比較して、欧州の国々では、「教会」が他者や地域との付き合いを深める存在として現在でも機能していると考えられる。筆者自身、イギリス留学中、毎週日曜日に教会へ通っており、集った人たちと世間話をしたり友人のさらに友人をその場で紹介し合ったりと、「人との縁を深める場」として利用していた。そこでは、生活レベルの差は問題にならず、いわゆる富裕層から、身なりの整っていない貧困層と思われる人まで、また、乳幼児からお年寄りまで、多様な人が一同に集っていた。フードパーティーのように持ち寄った食事を共有するような催しや、留学生や移民の人たちが英語を学習する会、女性や母のみで集い子育てについて情報を共有し合う会、子どもが仲間とあそんだり学習したりする機会等、実に幅広いイベントが日替わりで開かれていた。これらのイベントのリーダーとなるのは皆、地域の有志の人たちであった。このような慣習には、地域で情報を共有し合い、知識を高め合い、地域として互いを支え合うことで、個々人の生き甲斐をつくり出す効果があると考えられる。これと併せて、寄付の文化も根付いており、寄付金によって運営されている支援団体や催し物も多くあった。

以上のように、現代の日本では、貧困問題への当事者意識と共に他者とのつながりも希薄になっているように考えられる。このような構造は、貧困層の孤立化と共に、貧困対策の取り組みへの遅れを促してしまうのではないだろうか。

(2013年11月15日現在)

¹³ 内閣府『国民生活白書』「地域のつながりの変化と現状」p.91, 93

http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/10_pdf/01_honpen/pdf/07sh_0201_3.pdf

(2013年11月15日現在)

第2節 国際比較からみる日本の貧困

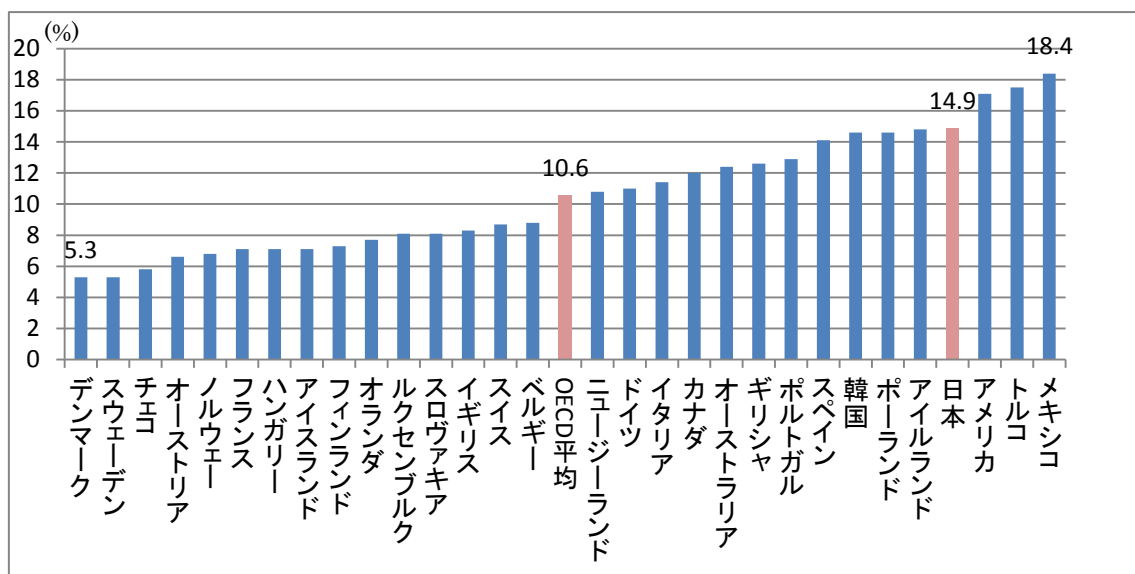
それでは、実際に日本の貧困がどれだけ深刻であるのか、対貧困政策の必要性がどれだけあるのかについて明らかにするため、国際比較の観点からデータを用いて考察していく。

(1) 相対的貧困率からみる深刻な貧困状況

「相対的貧困率」とは、年間の世帯所得を世帯構成による差を調整して振り分けた「一人当たりの可処分所得」の順に国民を並べ、真ん中に来る人の所得を中央値とし、その半分となる「貧困線」に満たない人の割合のことである¹⁴。つまり、国によってその中央値は異なるため、「貧困線」も異なってくる。

OECD の調査によると、2000 年代半ばにおける相対的貧困率は、日本は 14.9% であり、メキシコ・トルコ・アメリカに次いで 4 番目の高さだった。OECD 平均は 10.6% であり、日本はこれを大きく上回っている。最も貧困率が低いのはデンマーク・スウェーデンで 5.3% である。(図 1 参照)

図 1 OECD 諸国による相対的貧困率の比較 (2000 年代半ば)



* 日本の数値は 2003 年のもの

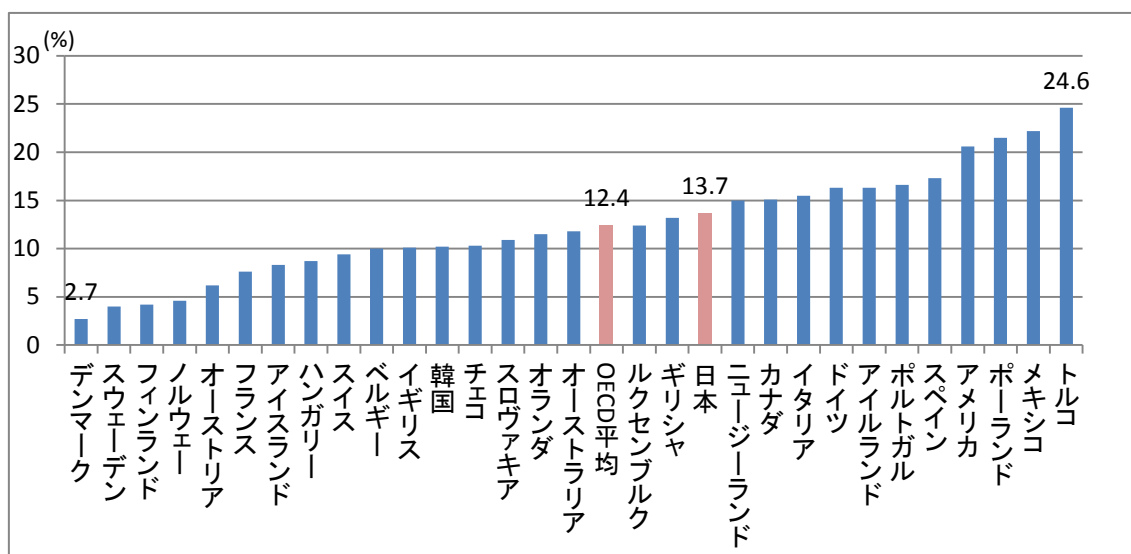
出所：内閣府『平成 23 年版子ども・若者白書』「第 1-2-2 表 相対的貧困率の国際比較 (2000 年代半ば)」

<http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h23honpenhtml/html/zuhyo/hyo1202.html> より筆者作成

¹⁴ 東京新聞「相対的貧困率 2007 年は 15.7% ひとり親世帯で深刻」2009 年 12 月 6 日 記事 <http://www.tokyo-np.co.jp/article/seikatuzukan/2009/CK2009120602000153.html> (2013 年 11 月 15 日現在)

また、調査対象を子どもに当てた「子どもの貧困率」を示したものが図 2 である。OECD 加盟 30 カ国との比較からみると、日本の子どもの貧困率は 13.7%と 12 番目に高く、OECD 平均である 12.4%を上回っている。前述の相対的貧困率に比べ、子どもの貧困率では、貧困率が高い国と低い国との貧困率の開きが大きいと言える。貧困率が低いのは北欧の 4 カ国で、それに欧州諸国が続いている。最も貧困率の低いデンマークと日本の貧困率を比較するとその差は 4 倍以上となっている。

図 2 OECD 加盟 30 カ国による子どもの貧困率の比較（2000 年代半ば）



出所：内閣府『平成 23 年版子ども・若者白書』「第 1-2-2 表 相対的貧困率の国際比較（2000 年代半ば）」

<http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h23honpenhtml/html/zuhyo/hyo1202.html>

より筆者作成

これに加え、「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）の世帯員の相対的貧困率」では、大人が一人の世帯、つまり一人親家庭の子どもの貧困率は 58.7%であり、OECD 加盟 30 カ国のうち最も高い数値、ワースト 1 位となっており、2 位のアメリカの 47.5%と比べ大きく差が開いている。一方で貧困率が最も低いデンマークは 6.8%であり、日本との差は 8 倍以上となっている¹⁵。つまり、子どもの貧困率のうち、特にひとり親家庭の子どもの貧困率が深刻であると言える。

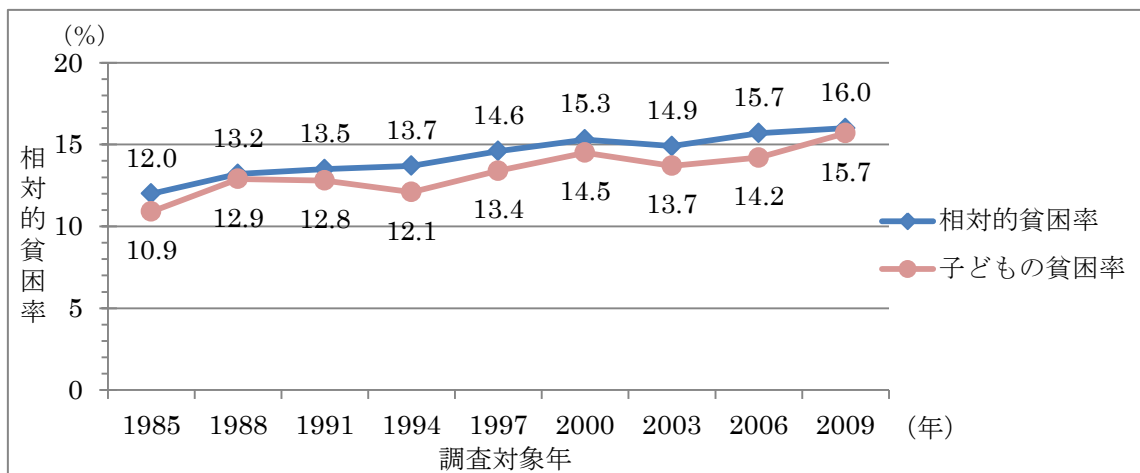
次に、図 3 は、前述の調査の後の調査年のデータも踏まえた、日本国内の相対的貧困率

¹⁵ 内閣府『平成 23 年版子ども・若者白書』「第 1-2-2 表 相対的貧困率の国際比較（2000 年代半ば）」

<http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h23honpenhtml/html/zuhyo/hyo1202.html>
（2013 年 11 月 20 日現在）

と子どもの貧困率の推移を示したものである。相対的貧困率は2009年で16.0%になっており、増加傾向が続いている。また、子どもの貧困率は2009年で15.7%であり、前述の2003年の13.7%からの伸びが見て取れる。これは、子ども6人に1人が貧困の状態にあることを示す。また、一人親家庭の子どもの貧困率では、2009年のデータでは50.8%であり、先の国際比較の時点より減少してはいるものの、依然としてその割合は高い¹⁶。

図3 日本の相対的貧困率と子どもの貧困率の推移



* 貧困率は OECD の作成基準に基づいて算出

* 「子ども」とは 17 歳以下の者をいう

出所：厚生労働省「平成 22 年国民生活基礎調査の概要 貧困率の状況」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa10/2-7.html> より筆者作成

以上のデータをまとめると、日本は先進諸国の中でも貧困率の高い国に位置し、その貧困率は年次ごとに増加していることがわかる。2009 年には相対的貧困率、子どもの貧困率共に過去最高の割合を記録している。また、ひとり親家庭の子どもの貧困率の高さが特徴となっている。

(2) 貧困率と社会政策の関連性

それぞれの国には社会保障制度があり、国民の生活を支えている。貧困率の低い国々では、高所得者は所得税を多く支払い、低所得者は税金を免除されたり児童扶養手当などの給付を受けたりすることで双方の格差を縮小させている¹⁷。

¹⁶ 厚生労働省「平成 22 年国民生活基礎調査の概要 貧困率の状況」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa10/2-7.html> (2013 年 12 月 1 日現在)

¹⁷ 子どもたちの豊かな育ちと学びを支援する教育関係団体連絡会

「子ども応援便り 国際比較からみた日本の子どもの貧困」

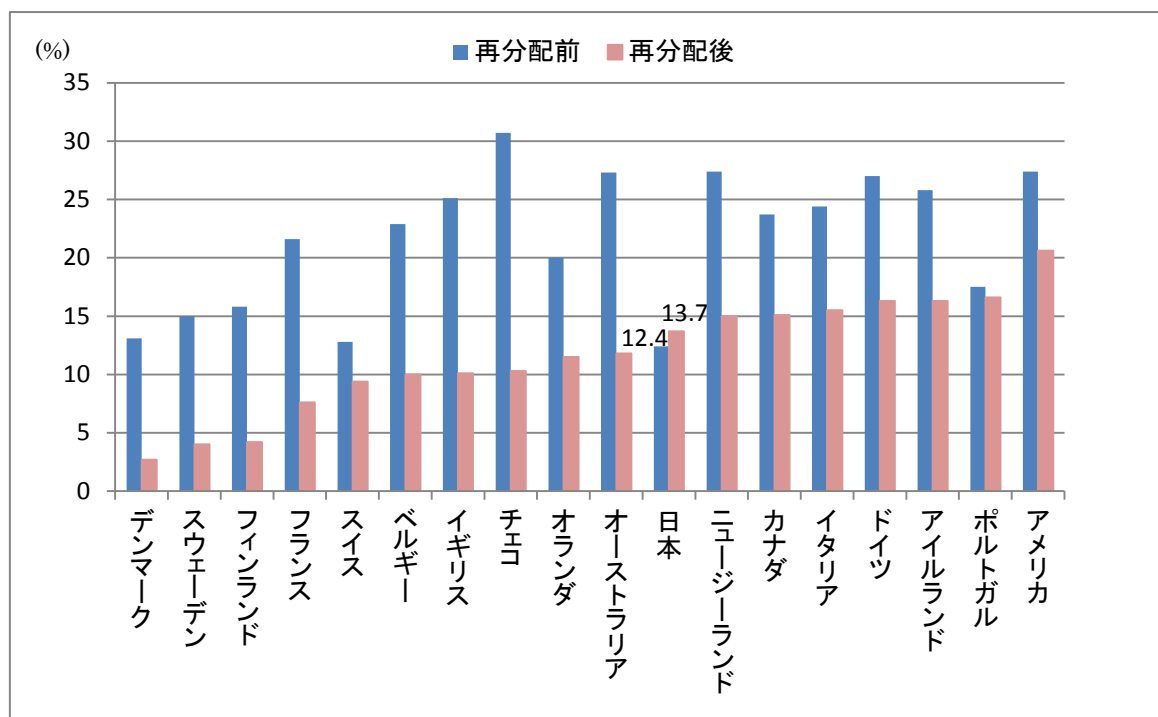
<http://www.kodomo-ouen.com/questionnaire/08.html#03> (2011 年 12 月 1 日現在)

図 4 は、子どもの貧困率を、就労や金融資産によって得られる所得である「市場所得」と、そこから税金や社会保険料を引き、児童手当や年金などの社会保障給付を足した「可処分所得」とで比較したものである。つまり、政府による所得の再分配により「再分配前所得」と「再分配後所得」でどれだけ貧困率が変化したかを示している。

これによると、日本の再分配前所得の貧困率は 12.4%、再分配後所得の貧困率は 13.7% であり、18 カ国中で唯一、再分配後所得の貧困率の方が高くなっている。高所得者と低所得者の格差を縮小させるはずの再分配であるが、日本では逆転現象が起きているということになる。デンマークやスウェーデンといった北欧諸国は、再分配前所得は日本とそれほど変わらないかやや多いものの、再分配後所得では日本の貧困率を大きく下回っている。

これは、先進諸国のほとんどで、子どものいる貧困世帯の負担が過度にならないよう、負担を少なくしたり、また負担が多くてもそれを超える給付がなされたりと制度設計をされているが、日本ではこの仕組みが整っていないからであるといえる¹⁸。

図 4 所得再分配前後でみた子どもの貧困率の比較（2000 年代半ば）



出所：厚生労働省「子ども貧困率、当初所得と再分配後の比較」

<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/11/backdata/data/1/23040102.xls> より筆者作成

この裏付けとなり得る資料として、次の表 2 は、日本を含む 6 カ国の負担の実態を示している。高齢者を除く現役世帯を対象とし、人口を最も所得の少ない 20%、中位の 60%、

¹⁸ 阿部彩『子どもの貧困—日本の不公平を考える』岩波新書 2011 年 p.98

最も多い 20%の 3つのグループに分類し、それぞれが社会全体の総所得と、直接税・社会保険料といった総負担をどれだけシェアしているのかを表している。これによると、所得のシェアでは日本の低位グループは 6.7%を保持しており、アメリカに次いで少ない割合となっている。しかし、この低位のグループが負担している直接税・社会保険料の割合は 7.9%と、6カ国の中で最も高い。反対に、高位のグループが負担している直接税・社会保険料は 39.3%で、6カ国中最も低い。つまり、日本の低所得層は、所得に不相応な負担を強いられており、所得と負担の配分の違いが、先の「貧困率の逆転」を引き起こしていると考えられる¹⁹。

表 2 給付と負担のバランス（単位：％）

	フランス	ドイツ	日本	スウェーデン	イギリス	アメリカ
所得のシェア						
低位 20%	9.1	8.4	6.7	9.8	7.7	6.2
中位 60%	54.2	55.4	55.7	56.2	52.9	53.0
高位 20%	36.7	36.1	37.5	34.1	39.4	40.8
直接税・社会保険料のシェア						
低位 20%	7.0	3.3	7.9	6.1	2.5	1.8
中位 60%	37.6	52.1	52.8	52.8	48.1	41.1
高位 20%	55.3	44.6	39.3	41.2	49.5	57.1

出所：阿部彩『子どもの貧困—日本の不公平を考える』p.99 「表 3－3 労働力人口の所得 5 分位階級別分布」より筆者作成

以上のことから、日本の相対的貧困率の高さは、貧困層を考慮するような仕組みの整っていない社会政策が少なからず影響していると言える。これは、国が貧困層をどれだけ問題視するかといった点で、前述の「貧困問題への意識の度合い」と関連してくると思われる。

本章を通して、日本における貧困が「相対的貧困」の観点から深刻であること、つまり、日本社会で生きていく上で困窮状態にある人の層が拡大しているということを示してきた。このような現状について、国民としてもっと問題意識を高めるべきであるということを手を主張したい。

¹⁹ 阿部彩『子どもの貧困—日本の不公平を考える』p.99

第2章 経済的困窮から拡がる諸問題

本章では、前章でみた「貧困率の高さ」がどのような社会の実態に裏付けられているのか、また、その対策にあたりどのような人を対象とすべきかについて考察していく。

第1節 身近に潜む貧困

ここでは、「ワーキングプア」と「広義のホームレス」についてとりあげ、貧困層が身近にどれだけ溢れているのかについて論じていく。

(1) 貧困と隣り合わせの雇用者たち

近年よく耳にする「ワーキングプア」とは、仕事はあり収入もあるが、生活維持がぎりぎりである、もしくは生活が成り立たない人たちのことを指す。ワーキングプア拡大の背景としては、1990年代のグローバル化の流れに沿って労働市場の規制緩和や自由化が進んだ結果、非正規雇用者が増え、人件費コストの削減にあてられたことがある。低賃金や不明確なキャリア形成に加え、正社員に比べ社会保障が乏しいなど、労働者の生活そのものに影響を与えている。また、スキルアップ・キャリアアップにつながりにくいため、一度ワーキングプアになると抜け出せない傾向がある²⁰。一般的にワーキングプアの年収は「200万円以下」と言われている。中には生活保護受給者よりも貧しい生活環境にあるワーキングプアも多いのが現状となっている²¹。

今後の企業のグローバル化の更なる加速により、単調な仕事は安い労働資源の国へ移行し、国内では高い技術力の必要な仕事が残るしくみとなるため、キャリア形成の乏しい非正規労働者のワーキングプアはますます拡大するのではないかと考えられる。

ワーキングプアに多いとされる「非正規雇用者」には、明確な法定義はなく、いわゆる正社員以外の形態で雇用契約を結んでいるすべての雇用者を指す。非正規雇用の場合、雇用期間に定めがあるのが一般的で、臨時雇用、パート、アルバイト、派遣社員等が含まれる²²。

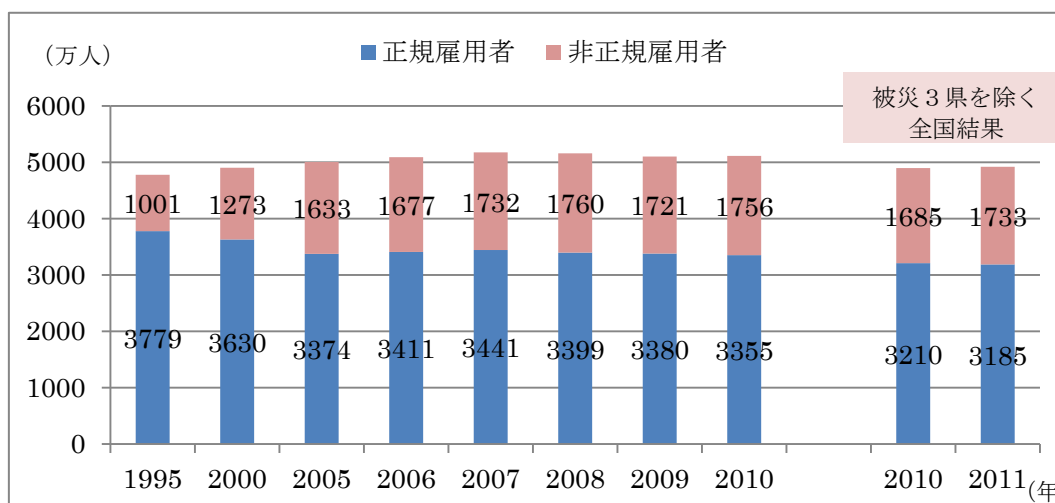
次の図5は、正規雇用者と非正規雇用者の年次ごとの推移を示したものである。2011年の非正規雇用者は1,733万人、全雇用者（役員を除く）に占める年平均で35.2%となっており、前年に比べ48万人増加している（被災3県を除く）。図5による過去15年の推移から、非正規雇用者の数と共に全雇用者に占める割合が年々増加していることがわかる。

²⁰ ワーキングプアの実態「ワーキングプアとは」<http://warking.han-be.com/>（2013年10月5日現在）

²¹ ワーキングプアの実態「ワーキングプアの年収」<http://warking.han-be.com/entry2.html>（2013年10月5日現在）

²² 太郎丸博『若者非正規雇用の社会学』大阪大学出版会 2009年 p.27

図5 正規雇用者と非正規雇用者の推移

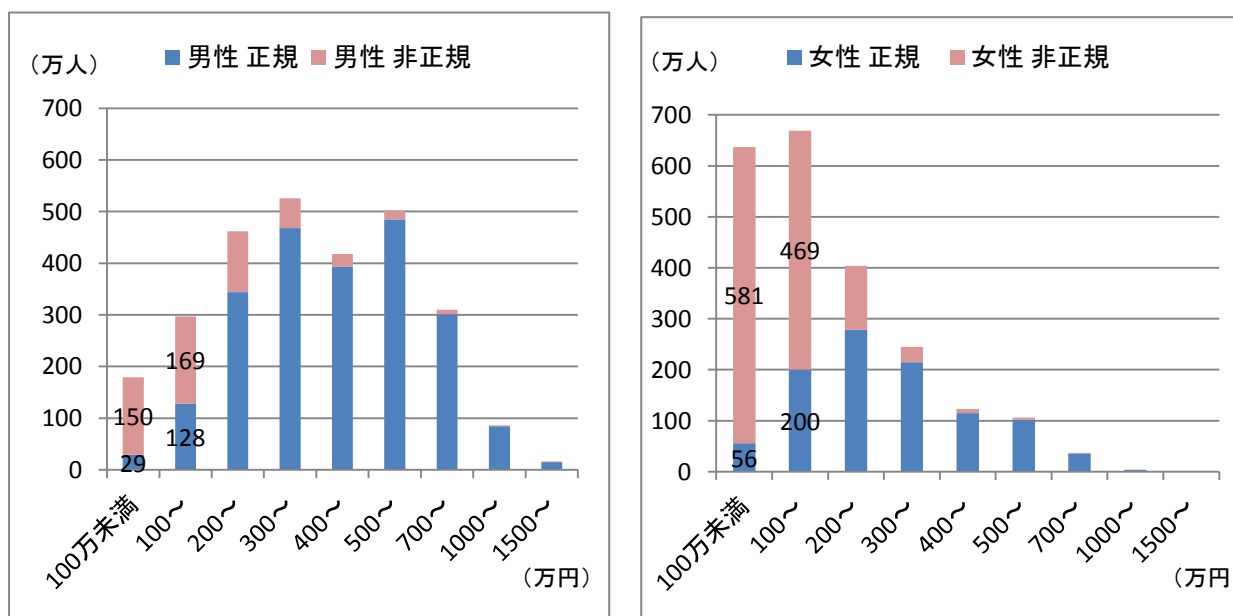


出所：生活困窮者自立支援室「新たな生活困窮者支援体系について」

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp130315-01-05.pdf より筆者作成

これと関連して、下の図6は2012年における仕事からの年間収入階級別にみた正規、非正規の職員・従業員の分布を男女別に示したものである。グラフから、正規雇用者に比べ非正規雇用者の方が、年間収入の低い傾向があることが明らかである。

図6 仕事からの年間収入階級別にみた正規・非正規の職員・従業員の分布（2012年）



出所：総務省統計局 労働力調査「平成24年平均（速報）結果の概要」

<http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/nen/dt/pdf/ndtindex.pdf> より筆者作成

また、非正規雇用は特に女性に多く、それに伴って女性における年間収入の低い層が多くなっている。男性の雇用者のうち、年間収入が 100 万円未満の者は正規・非正規合わせて 179 万人、100～199 万円の者は 297 万人であり、女性の場合は 100 万円未満の者が 637 万人、100～199 万円の者が 669 万人である。つまり、年収 200 万円以下とされるワーキングプアのレベルにこれだけの人が位置しているということになる。

以上のことから、就業はしていても貧困状態にある者が拡大しており、それに伴った生活上の困窮問題も起こってくることが考えられる。

（２）可視化されにくいホームレスの存在

第 1 章で触れた「貧困」ということばから連想されることでも挙げられていたのが「ホームレス」である。厚生労働省により毎年「ホームレスの実態に関する全国調査（概略調査）」が行われている。ここでの調査客体は「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所として日常生活を営んでいる者」となっており、2012 年から過去 5 年を遡ると、その数は減少を続けている²³。しかし、これはつまり「路上生活者」の減少を表しているに過ぎない。

一方、厚生労働省は、「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査」の結果を 2007 年に発表している。この調査では、全国の 24 時間営業のインターネットカフェや漫画喫茶等（全 3,246 店舗）を調査対象とし、各店舗における 1 日当たりのオールナイト利用者の概数とそのうち週の半分以上の頻度で利用する常連者概数が調査された。この結果、平日 1 日のオールナイト利用者概数は、全国で約 60,900 人、そのうち常連者概数は 21,400 人と推計された²⁴。この結果から、全利用者概数の約 3 分の 1 が、24 時間営業店舗で週の半分以上寝泊まりしていることがわかる。

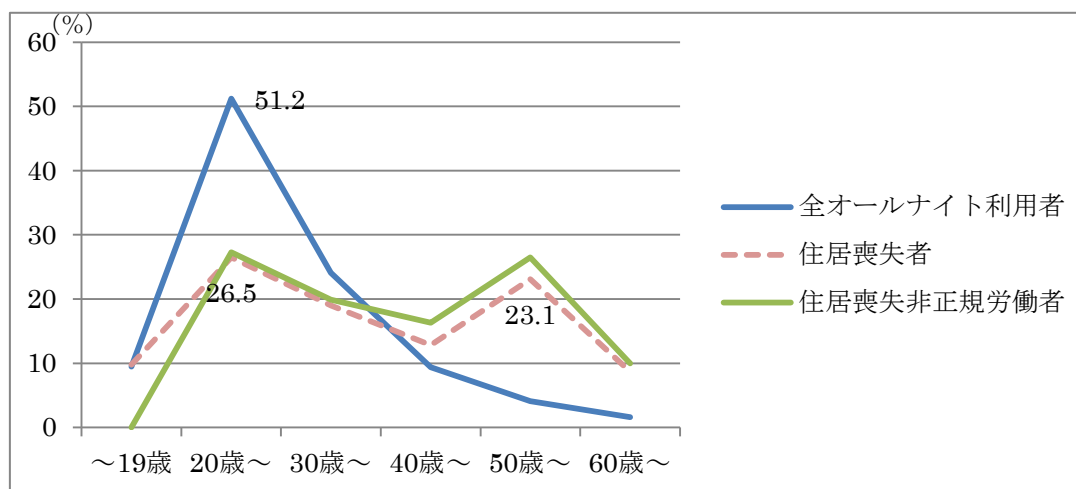
また、対象店舗で行われたアンケート調査から、「住居がなく寝泊まりするために利用する」と答えた人（住居喪失者）は、オールナイト利用者のうち 7.8%、全国推定数で約 5,400 人であるという。このうち非正規労働者は約 2,700 人である。図 7 の年齢別分布で示したように、オールナイト利用者全体のうち 51.2%、住居喪失した利用者のうち 26.5%が 20 代であった²⁵。また、住居喪失した利用者は 20 代と 50 代に多く、そのうちの非正規労働者についてもかなり類似した分布となっていることがわかる。

²³ 厚生労働省報道発表資料「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」2012 年 4 月 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000027ptf.html>（2013 年 10 月 3 日現在）

²⁴ 厚生労働省「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書」2007 年 8 月「第一次調査」<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/dl/h0828-1n.pdf>（2013 年 10 月 3 日現在）

²⁵ 同上「第二次調査」<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/dl/h0828-1n.pdf>（2013 年 10 月 3 日現在）

図7 オールナイト利用者、住居喪失者、住居喪失非正規労働者の年齢別分布



出所：厚生労働省職業安定局「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書」2007年8月 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/dl/h0828-1n.pdf>

また、東京23区内の24時間営業店舗利用者のうち「住居喪失者」の224人を対象にした調査によると、寝泊まりの場所として「ネットカフェ・漫画喫茶のみ」と答えたのはわずか4%であり、「その他、寝泊まりの場所として利用するもの」の回答が多かったのが、「ファーストフード店」で46.1%、「路上（公園・河川敷・走路・駅舎等の施設）」で41.1%、他にはカプセルホテルやサウナ、カラオケ店などであった²⁶。

以上の調査結果から、住居喪失し24時間営業店舗での寝泊まりをする者の約半数が非正規労働者であり、そのような状況にある者は特に20代の若者に多いといえる。また、住居喪失者の大半は、24時間営業の店舗や施設、路上など、様々な場所を巡り寝泊まりしており、その流動的な状態のわずか一時点の状態として路上生活者にもなり得るということである。

このように、近年では、生活者の目に留まりにくく目視の調査ではわからない「可視化されにくいホームレス」が都市の至るところに存在していると言える。これらの調査客体に対しては、概数を調査することは容易ではなく、現実把握されにくい現状があると考えられる。

本節を通してみてきたように、近年の職の形態の多様化、場所の選択肢の多様化により、職がない、寝る場所がない、という明らかな困窮状態ではないがために人々の目に留まりにくいというだけで、不安定な生活を繰り返している層は身近に溢れているといえる。そこには雇用・家庭・福祉等、様々な分野での問題が絡み合うがゆえに、明確な対策の手立てがないまま社会に放置されてきているように思える。また、グローバル化の進む中変容

²⁶同上「第三次調査」<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/dl/h0828-1n.pdf>（2013年10月3日現在）

する社会に出ていく若者は、特にこの「多様化」に影響されやすくなっており、将来を担う若年層が不安定な生活状況に陥っている事実は見過ごしてはならないものであると考える。

第2節 貧困の連鎖と若年層を取り巻く貧困

ここでは、子ども・若者といった若年層に特に焦点を当て、若年期の貧困が自身や社会の将来にどのように影響してくるかについて考察していく。

(1) ひとり親家庭と子どもの貧困

第1章にて、ひとり親家庭の子どもの相対的貧困率が50%を超え、この割合は国際比較の上でも最も高い水準にあることを述べたが、この原因として、ひとり親家庭の所得状況とそれを補完しきれていない保護や支援の状況にあると考える。

表3から、ひとり親世帯において、母子世帯は80.6%、父子世帯では91.3%が就業していることがわかる。他の先進諸国のひとり親家庭の就業率は、アメリカ73.8%、イギリス56.2%、フランス70.1%、イタリア78.0%、オランダ56.9%、ドイツ62.0%、OECD平均で70.6%であり、これらから比較して日本の割合はとても高いと言える²⁷。その就業率の一方で、特に母子世帯ではパートやアルバイトといった非正規雇用での就労が47.4%と半数近くになっている。このように就労していても所得が低い状況により、多くの母親が勤務時間を増やしたり、いくつかの仕事を掛け持ちしたりしながら子育てを行っているため、子どもは母親と過ごすことができる時間の減少にもつながり、子どもの孤立を生んでいる²⁸。

表3 ひとり親家庭の世帯数と就業・収入状況

	母子家庭	父子家庭
世帯数(推計値)	123.8 万世帯	22.3 万世帯
就業状況	80.6%	91.3%
うち正規の職員・従業員	39.4%	67.2%
うち自営業	2.6%	15.6%
うちパート・アルバイト等	47.4%	8.0%

* 上記は母子又は父子以外の同居者がいる世帯を含めた全体の母子世帯、父子世帯の数であり、母子のみにより構成される母子世帯数は約76万世帯、父子のみにより構成される父子世帯数は約9万世帯（2010年国勢調査）

出所：厚生労働省雇用機会均等・児童家庭局家庭福祉課「ひとり親家庭の支援について」
http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/shien_01.pdf より筆者作成

次に、表4をみると、母子世帯の総所得は年間252.3万円であり、これは全世帯の47%、児童のいる世帯全体の38%に過ぎない。特に母子世帯における「稼働所得」は181.1万円

²⁷ 厚生労働省雇用機会均等・児童家庭局家庭福祉課「ひとり親家庭の支援について」
http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/shien_01.pdf（2013年12月1日現在）

²⁸ 阿部彩『子どもの貧困ー日本の不公平を考える』岩波新書 2011年 p.120

で児童のいる世帯全体の 31%となっている。このため、特に母子世帯では社会保障給付金に頼らざるを得ない状況があり、その制度構造が世帯の収入その子どもの生活に大きく影響してくると考えられる。

表 4 所得の種類別 1 世帯当たり平均所得金額及び構成割合

	総所得	稼働所得	公的年金・ 恩給	財産所得	年金以外 の社会保 障給付金	仕送り・企業年金・ 個人年金・その他 の所得
	1 世帯当たり平均所得金額(単位:万円)					
全世帯	538.0	398.5	101.4	16.2	8.4	13.5
児童のいる世帯	658.1	588.2	34.0	6.5	23.6	5.8
母子世帯	252.3	181.1	9.3	4.2	51.1	6.6
	1 世帯当たり平均所得金額の構成割合(単位:%)					
全世帯	100.0	74.1	18.8	3.0	1.6	2.5
児童のいる世帯	100.0	89.4	5.2	1.0	3.6	0.9
母子世帯	100.0	71.8	3.7	1.7	20.3	2.6

出所：厚生労働省「国民生活基礎調査 2011 年 各種世帯の所得等の状況」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa11/dl/03.pdf> より筆者作成

(2) 貧困の世代間連鎖

貧困状態は世代間で連鎖することについて、いくつかの研究結果により明らかとされている。

道中²⁹が大阪府で 2006 年に生活保護を受けている 390 世帯を調べた結果によると、世帯主の 25%が、子どもの頃にも生活保護受給世帯で育っていたという。また、世帯主の 7 割は中学校卒業か高校中退であり、貧困のために十分な教育を受けられず、大人になっても生活苦に陥る人が多いという³⁰。

また、子どもを持つ家庭が生活保護を長期に受給し「保護依存」に陥ることは、やがて子ども自身も自立できずに生活保護に依存するようになるという、「保護依存の世代的再生産」も指摘されている³¹。

²⁹ 道中隆：関西国際大教授、大阪府職員として約 40 年生活保護世帯を支援

³⁰ 読売新聞 ONLINE 教育ルネサンス「「貧困の連鎖」を断ち切るには…専門家に聞く」2013 年 11 月 1 日記事 <http://www.yomiuri.co.jp/kyoiku/renai/20131025-OYT8T00317.htm> (2013 年 12 月 2 日現在)

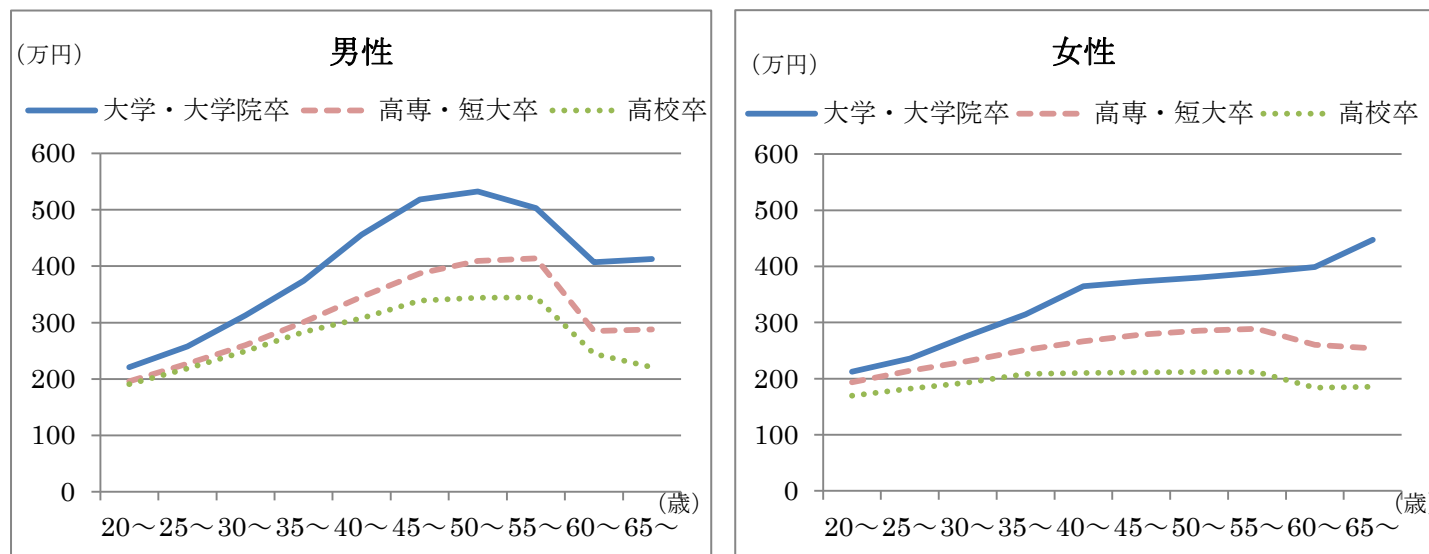
³¹ 青木紀『現代日本の「見えない」貧困—生活保護受給母子世帯の現実—』明石ライブラリー 2003 年 p.206

また、安部³²による 2006 年の調査においては、義務教育の最終年齢である 15 歳時点での生活状況がその後の人生における暮らし向きに関連していることを示している。この調査では、東京近郊地域における 20 歳から 93 歳までの約 600 人が対象者となった。このうち「過去 1 年間に金銭的理由で食糧が買えなかった経験がある」と答えた人は、15 歳時の暮らし向きが「大変苦しかった」人で 26%、「苦しかった」人で 15%であったのに対し、「普通だった」「ゆとりがあった」人ではそれぞれ 6%であったそう。また、過去 1 年間の家賃滞納や住設備の経済的理由による欠如についてや、家財・家電の経済的理由による欠如についても、経験ありとした人は 15 歳時の暮らし向きが苦しかった人に多かったという。これらに加え、人間関係におけるサポート・ネットワークの欠如があるとした人についても類似の結果が得られたことで、15 歳時の暮らし向きがその後の人間関係の希薄さにも関係してくることを指摘している。これらのことから、子ども期の貧困は、子どもが成長した後にも継続して影響を及ぼしていると言えるという³³。

15 歳時の貧困 ⇒ 限られた教育機会 ⇒ 恵まれない職 ⇒ 低所得 ⇒ 低い生活水準

また、子ども期における限られた教育機会によるその後への影響として、最終学歴とその後の収入との関連性が言えると考え。最終学歴別、年齢階級別に平均賃金を表したものが、下の図 8 である。これによると、20 歳～24 歳の段階では学歴による賃金差は少ないが、その後、差は拡大し、40 歳～44 歳では大学・大学院卒と高校卒とでは男女共に平均賃金に 150 万円以上の差がついている。つまり、学歴は卒業から数順年後でも収入への影響を及ぼしており、次の世代の子どもの暮らしにもまた影響すると考えられる。

図 8 学歴別、年齢階級別平均賃金



³²安部彩：国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部長

³³安部彩『子どもの貧困—日本の不公平を考える』岩波新書 2011 年 p.19

*ここでの「賃金」とは、2011 年 6 月分の所定内給与額であり、すべて平均所定内給与額である。

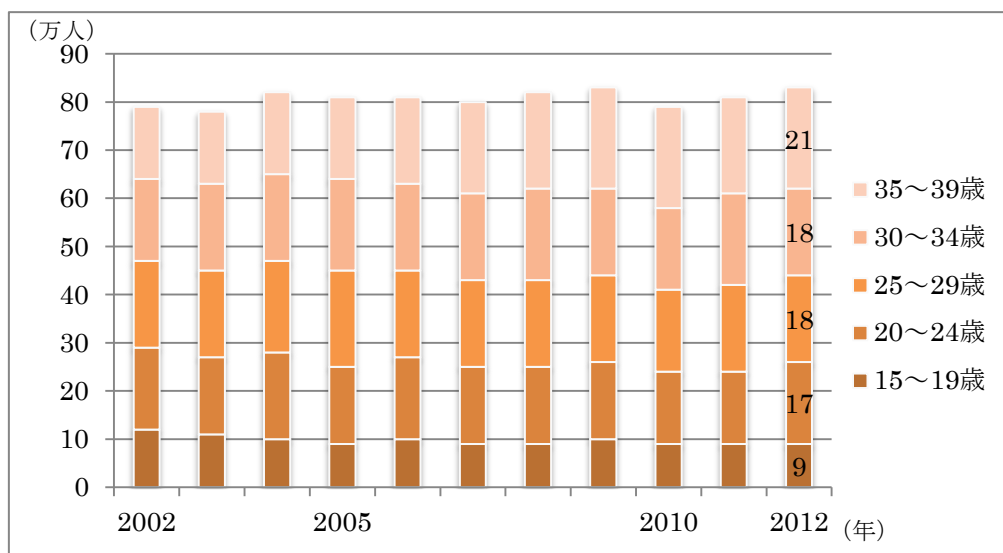
出所：厚生労働省「平成 23 年賃金構造基本統計調査（全国）の概要 学歴別にみた賃金」
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2011/dl/data.pdf> より筆者作成

このように、親の低い収入により子どもが十分な教育を受けられず、進学や就職段階で不利になり、収入の高い職に就けないことにより、次の子どもの世代の貧困を招く、というような「貧困の連鎖」が起こっている。この解決のためには、各家庭の事情に任せるといった考えではなく、将来の社会を担う子どもに対し貧困状況にあっても十分な教育を受けられるよう、また人間関係を狭めないよう、子どもに対する支援が求められてくると考える。

（３）不安定な生活状態にある若者

最後に、若年無業者（15～34 歳の非労働力人口のうち、家事も通学もしていない者）の数は、過去数年大きな変動はなく推移しており、2012 年でその数は 83 万人となっている。また、15～34 歳人口全体に占める若年無業者の割合は上昇傾向にあり、2012 年では 2.3% となっている³⁴。

図 9 若年無業者数の推移



出所：内閣府「平成 25 年版 子ども・若者白書 若年無業者、フリーター、ひきこもり」

³⁴ 内閣府「平成 25 年版 子ども・若者白書 若年無業者、フリーター、ひきこもり」
http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h25honpen/b1_04_02.html (2013 年 12 月 2 日現在)

http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h25honpen/b1_04_02.html より筆者作成

若年無業者は大きく増加しているとは言えないものの、幾年にも渡って横ばい状態となっていることは見逃せない問題であると考ええる。これまでの文脈と関連して、このような若者への支援のあり方を再考しなければ、若者自身の将来に留まらず、次の世代の生活状態にも影響してくるのではないだろうか。

本章でみてきたのは、経済的困窮から様々に関連し合った生活上の問題が広がっていく流れの一部である。このような連鎖を解決するためには、経済的困窮状態を補完する社会保障制度の見直しと共に、その仕組みの中で派生した各々が抱える諸問題に、細かく対応していけるような支援体制を構築していくことであると考ええる。

支援の対象となり得る年齢層は様々であるが、本論文では、今後の社会を担っていく子ども・若者を取り巻く貧困問題を特に重要視し、子ども・若者やまたその次の世代の子どもたちの将来を、貧困の連鎖でつなげないようにするためにはどのような支援が必要となるかについて考えていきたい。

第3章 支援制度の現状と地方自治体の取り組み

ここまで、「貧困」に関連してどのような実態があるのかを幅広くみてきたが、本章では、それらに対しどのような法制度が設けられており、行政はどのように対応しているのかについて、現状と課題を考察していく。また、自治体ごとに取り組み状況と課題は各々であるため、特に身近な宇都宮市を事例に挙げ、市としてどのような取り組みが求められるのかを考えていきたい。

第1節 生活保護制度をめぐる現状と福祉事務所の課題

(1) 生活保護制度とは

① 制度の概要

生活保護制度とは、資産や能力等すべてを活用してもなお生活に困窮する方に対し、困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障し、その自立を助長する制度である³⁵。生活保護の相談窓口は各地域の福祉事務所となっている。

生活保護を受けるための要件³⁶として、(1) 資産の活用 (2) 能力の活用 (3) 扶養義務者の援助 (4) 他制度の活用があり、これらすべてを活用しても最低限度の生活を維持できないときに、はじめて生活保護を受けられる。生活保護では、住民票などの有無に関わらず、同居している方すべてを同じ世帯として考える。(1) 資産の活用では、土地や家屋、自動車、預貯金、生命保険、有価証券、貴金属などがあれば、売ったり解約したりして生活費にあてることが要件とされており、これらを保持している相談者へは受給を認めることはできない。(2) 能力の活用では、世帯全員が力を合わせ、働ける能力がある人は能力に応じて働くことが求められる。(3) 扶養義務者の援助では、親子、兄弟などに援助を受けることが要件となる。(4) 他制度の活用では、年金(国民・厚生等)や手当(児童扶養手当・こども手当等)、雇用保険、傷病手当など、受けられるものはすべて手続きをとり活用することが求められる。

保護には、8種類の基準生活費(生活扶助・教育扶助・住宅扶助・医療扶助・介護扶助・出産扶助・葬祭扶助・生業扶助)に加え、一時的な需要に応じるための各種の一時扶助があり、必要に応じて支給される³⁷。

支給される保護費は、厚生労働大臣が定める基準で計算される「最低生活費」と収入を比較して、収入が最低生活費に満たない場合に、最低生活費から収入を差し引いた差額と

³⁵ 厚生労働省「生活保護制度」

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuho.go/index.html (2013年11月24日現在)

³⁶ 宇都宮市社会福祉事務所「生活保護のしおり～相談用～」

³⁷ 同上

なる³⁸。この場合の「収入」とは、働いて得た収入、親兄弟からの仕送り、年金・手当など、世帯が 1 か月に得るすべての額を指す。収入申告は定期的に行われ、未申告の収入を把握するために課税調査も毎年行われる³⁹。「最低生活費」は居住地域や世帯の構成等により異なる。同じ世帯構成でも東京都と地方では額が異なってくる。これらの保護費は、国が 3/4、地方自治体が 1/4 を負担する⁴⁰。

② 生活保護基準引き下げと改正生活保護法成立

生活保護法の改正案が国会で 2013 年 1 月より審議されており、2013 年 12 月 6 日、成立に至った。施行は 2014 年 7 月とされている。生活保護法の抜本改正は 1950 年の施行以来初めてである。改正生活保護法では、保護脱却のための就労支援による自立に力点が置かれており、「就労自立給付金」が新設された。これまでは受給者が働くと控除分を除いた稼ぎが保護費から減額されるため、就労意欲が湧きにくかったという観点から、その分を自治体が積み立て、保護を抜けた際に負担が必要になる税金や社会保険料に充てられるようにするとのことである⁴¹。また、不正・不適正受給対策の強化として、罰金を引き上げるほか、保護を申請した人に扶養義務者がいる場合、扶養可能とみられるのに応じなければ自治体が説明を求められるようになる⁴²。

また、生活保護基準が 2013 年 8 月より引き下げとなった。生活保護基準は 5 年に 1 度見直されており、これまでに 2003 年に 0.9%減、2004 年に 0.2%減となったが、今回の引き下げでは 3 年間で最大 10%削減するというものである。削られるのは「生活扶助費」で生活費そのものである。国民生活の最低ラインを示す生活保護基準は、低所得世帯に対する各種の支援施策の指標としても使われているため、今後、他の生活保障費の減免などにも影響してくることや、最低賃金の引き上げを阻害する要因となることも懸念される⁴³。また、この引き下げでは、子育て世帯など世帯人員の多い世帯で大きくなっているため、貧困家

³⁸ 厚生労働省「生活保護 支給される保護費」

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatu_hogo/index.html (2013 年 11 月 24 日現在)

³⁹ 宇都宮市社会福祉事務所「生活保護のしおり～相談用～」

⁴⁰ 厚生労働省「生活保護制度の状況等について 保護の実施期間と費用負担」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000029cea-att/2r98520000029cj2.pdf> (2013 年 11 月 24 日現在)

⁴¹ 毎日新聞「生活保護法：「受給手続き厳格化」への改正など 2 法が成立」2013 年 12 月 6 日記事 <http://mainichi.jp/select/news/20131207k0000m010040000c.html> (2013 年 12 月 6 日現在)

⁴² 時事ドットコム「改正生活保護法が成立＝受給者の自立支援強化」2013 年 12 月 6 日記事 http://www.jiji.com/jc/c?g=pol_30&k=2013120600058 (2013 年 12 月 6 日現在)

⁴³ しんぶん赤旗「生活保護基準きょうから引き下げ」2013 年 8 月 1 日記事

http://www.jcp.or.jp/akahata/aik13/2013-08-01/2013080101_04_1.html (2013 年 12 月 6 日現在)

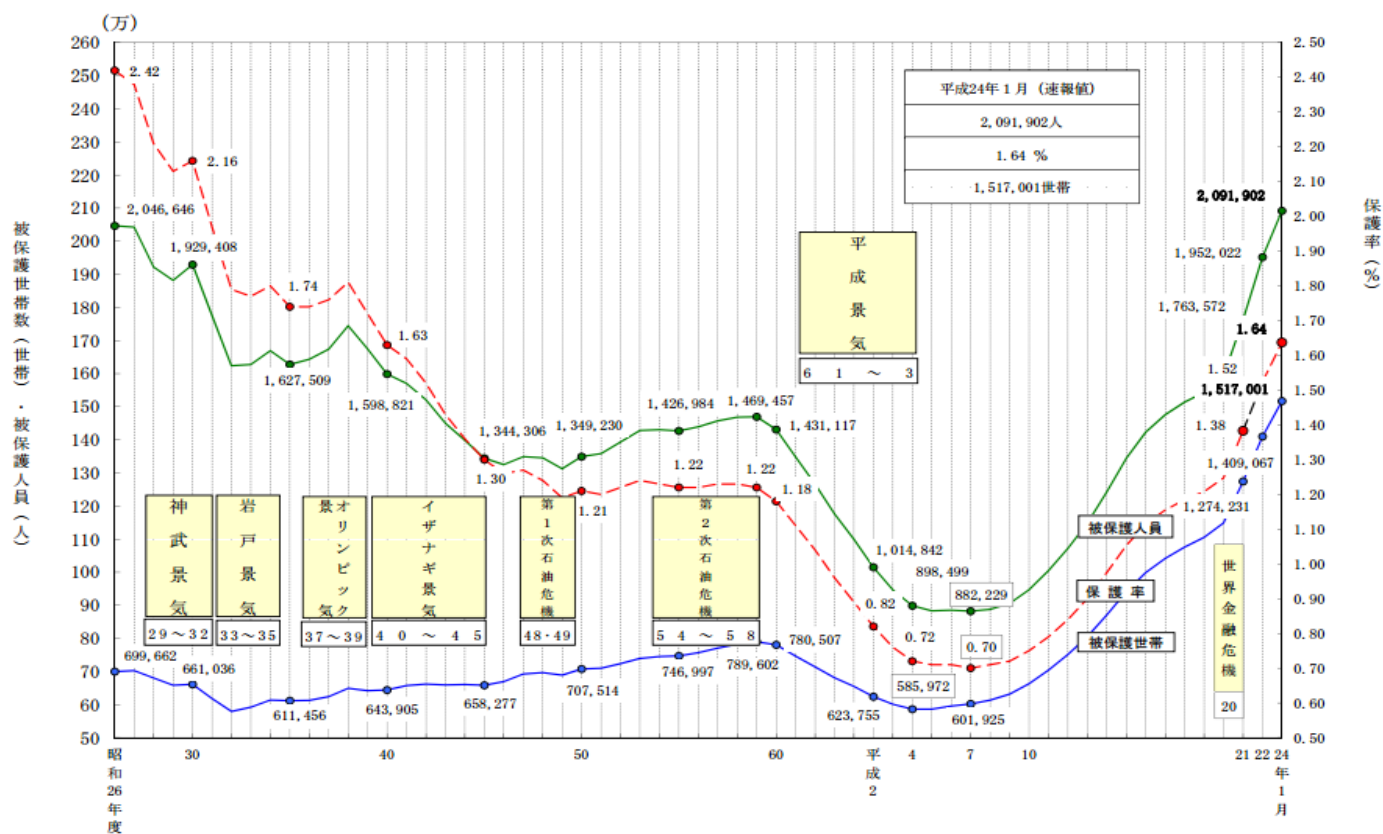
庭の子どもの生活に影響を及ぼしかねない⁴⁴。

(2) 生活保護受給者数の推移と若年層の受給状況

それでは、実際にどれだけの人が保護の受給者となっているのだろうか。下の図 10 は、戦後まもなくの調査開始以来の生活保護受給状況の推移を表している。2008 年のリーマン・ショック以降、被保護人員、世帯ともに急増しており、2011 年 7 月には被保護人員が 2,050,495 人と過去最多となり、以降増加傾向が続いている⁴⁵。

2013 年 8 月現在では、全国の被保護人員は 2,159,877 人、保護世帯数は 1,590,249 世帯となっている。これは国民のおよそ 60 人に 1 人が保護を受けているという状況である。前の月に比べ被保護人員で 931 人増、世帯数で 1,728 世帯増となった⁴⁶。

図 10 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移



⁴⁴ シリーズクローズアップ・「制度改革」 「子どもの貧困問題からみた生活保護制度改革」
http://www.jssw.jp/archive/pdf/news_64_05.pdf (2013 年 12 月 6 日現在)

⁴⁵ 国立社会保障・人口問題研究所 「近年の生活保護率変動の要因分解」
<http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/19723908.pdf> (2013 年 11 月 24 日現在)

⁴⁶ 不景気ニュース 「8 月の生活保護は 215 万 9877 人に悪化、世帯数は過去最多更新」
<http://www.fukeiki.com/2013/11/seikatsu-hogo-1308.html> (2013 年 11 月 24 日現在)

出所：厚生労働省「生活保護制度の現状」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000029cea-att/2r98520000029cj2.pdf> より引用

次に、厚生労働省が全国に設置している「地域若者サポートステーション⁴⁷」において「若者」としている「0～39歳まで」の階層について、特に着目してみる。年齢階層別の被保護人員についての最新のデータは2011年度のものであり、そこから5年おきに遡ったデータを表5に集約した。2011年の被保護人員の総数2,024,089人のうち0歳～39歳までの被保護人員を合計すると502,087人であった。表に示したどの年齢階層においても2001年から10年で被保護人員は増加しており、その増加数が倍近くになっている階層も多い。

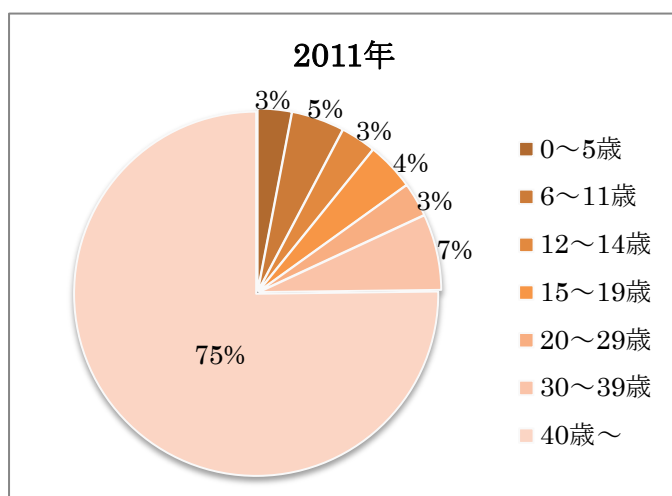
また、この表5を基に、被保護人員の総数に占める年齢階層別の割合（2011年）を示したものが図11である。0～39歳の若者は、被保護人員総数のうち25%を占めている。0～5歳といった乳幼児までが生活保護人員に入っていることがわかり、生まれつき生活保護世帯で生活する子どもの多さに驚かされる。

表5 年齢階層別被保護人員の推移（単位：人）

	0～5歳	6～11歳	12～14歳	15～19歳	20～29歳	30～39歳	40歳～	総数
2001年	37,442	63,032	37,613	46,760	30,336	65,997	819,993	1,101,173
2006年	45,307	84,401	51,778	59,087	36,289	98,843	1,099,032	1,474,737
2011年	60,937	94,881	63,223	85,838	61,113	136,095	1,522,002	2,024,089

出所：国立社会保障・人口問題研究所「「生活保護」に関する公的統計データ一覧 21. 年齢階級別被保護人員と保護率の年次推移」<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp> より筆者作成

図11 被保護人員の年齢階層別内訳（2011年）



出所：国立社会保障・人口問題研究所「「生活保護」に関する公的統計データ一覧 21. 年齢階級別被保護人員と保護率の年次推移」

<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp> より筆者作成

⁴⁷ 地域若者サポートステーションの概要については、第4章にて詳しく扱う。

以上のデータから見て、生活保護人員は近年急速に増加しており、特に子ども・若者の被保護者に着目すると、少子化傾向とは反対に被保護者数の伸びが明らかとなっている。受給者全体のうちの割合では高齢者に目が行きがちであり、生活保護の印象として高齢者が連想されやすいが、その影で子ども・若者も着実にその数を伸ばしていることがわかる。

（３）宇都宮市の動向と今後の課題

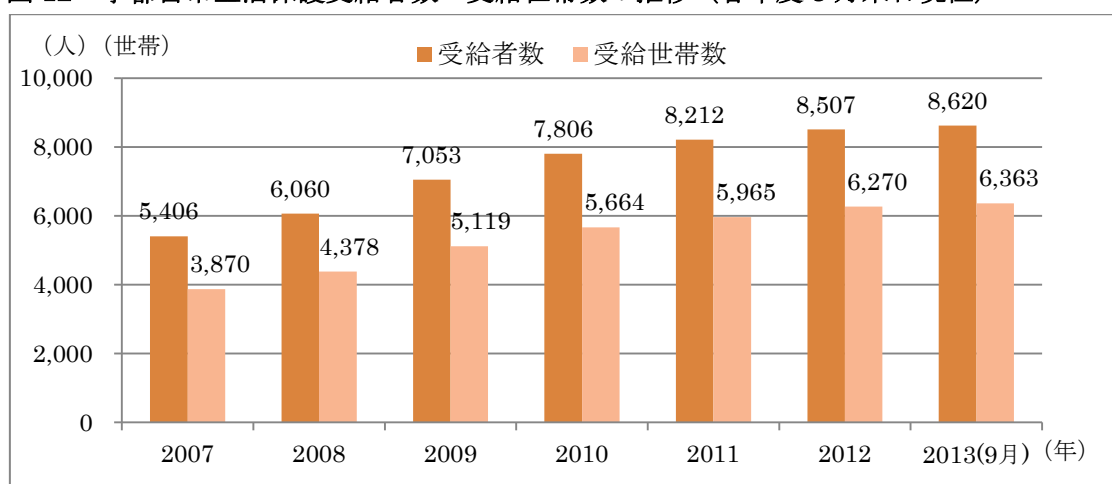
身近な宇都宮市での生活保護受給の実態と福祉事務所での支援状況を知るため、2013 年 10 月 3 日、11 月 27 日、市役所の保健福祉部生活福祉第一課・第二課を伺った。

生活保護を担当するこの課には 130 人ほどの職員がおり、受給者の増加と共に課への配属職員の増加が進んでいるようだ。市役所内の人員削減や効率化が進む中で、このような増加率である課は珍しいという。課の前には相談窓口があり、個室の相談ブースがいくつも併設してあった。

① 生活保護の給付状況

図 12 に示した通り、宇都宮市内の生活保護受給者数・受給世帯数は、年次ごとに増加を続けている。受給者数は各年度 3 月末日現在のものであるが、2013 年度は 9 月末時点で 8,620 人であり、前年の 8,507 人を既に上回っているため、年度末の数値では更なる増加が見込まれる。宇都宮市の人口は 516,057 人（2013 年 10 月 1 日現在）であるため、人口の 1.67%が生活保護受給者となる。この保護率は中核市では中位にあるとのことである。また、受給世帯数は、2013 年 9 月末現在で 6,363 世帯である。宇都宮市の世帯数が 217,912 世帯（2013 年 10 月現在）であることから、全世帯のうち 2.9%が生活保護受給世帯となる⁴⁸。

図 12 宇都宮市生活保護受給者数・受給世帯数の推移（各年度 3 月末日現在）



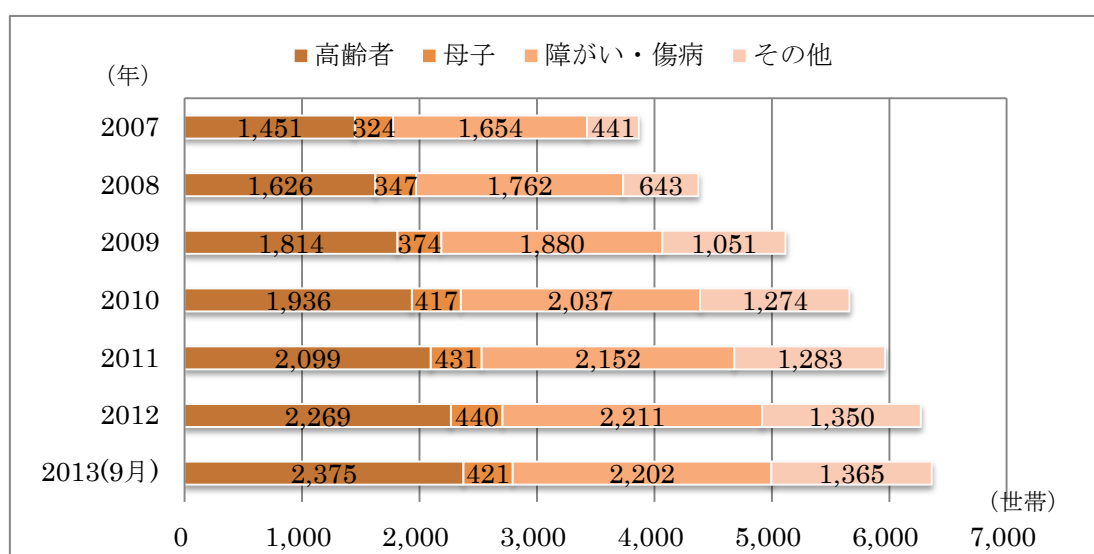
出所：宇都宮市保健福祉部生活福祉第 1 課・2 課資料「宇都宮市における生活保護受給者等

⁴⁸ 宇都宮市保健福祉部生活福祉第 1 課・2 課「宇都宮市における生活保護受給者等への就労支援について」 p.1

への就労支援について」 p.2 より筆者作成

次に、「世帯類型別の生活保護受給世帯数の推移」(図 13)によると、どの年次でも全体に占める割合として高いのは「高齢者世帯」と「障がい・傷病世帯」である。しかし、注目すべきは「その他世帯」の割合の伸びが顕著なことであり、2007年には441世帯で全体の11.4%であったが、2013年では1,365世帯で全体の21.5%を占めている。世帯数にして2007年からの6年間で3倍以上になっている。この「その他の世帯」とは主に稼働能力がある者を含む若者の世帯であり、若者の生活保護受給が増加していることを表している。

図 13 世帯類型別の生活保護受給世帯数の推移 (各年度 3 月末日現在)



出所：宇都宮市保健福祉部生活福祉第1課・2課資料「宇都宮市における生活保護受給者等への就労支援について」 p.3 より筆者作成

生活保護の要件の一つに「働く能力のある人は、能力に応じて働くこと」とあるため、若者が保護の対象にはなりにくいのではないかと考えたが、一般就労を続けるのに十分な精神状態、自立状態ではないと思われる相談者、働ける現場がないと判断された相談者に対しては、受給を認めることが多いようだ。中には、アルバイトをしながら生活保護を受けている若者もあり、アルバイト代の収入を差し引いた額が支給されている。また、ホームレスの相談者に対しては、住所不定のためすぐに受給には至れず、敷金・礼金などの補助のもと、住宅の確保をしてからの案内になるようだ。直接相談に来る者以外では、他の課や病院、民生委員等から、危険と思われる家庭の情報を得て、福祉課側から生活保護の働きかけをする場合もあるようだ。

生活保護受給の期間についてだが、受給者の状況により様々で、受給開始後、何年経てば受給が停止するといったような規定はなく、税務課との連携のもと定期的に各受給者の

収入状況を調査し、不正受給の防止に努めているようだ。ごく稀にある不正受給の報道によって、生活保護受給者全体が世間から疑いをもちかけられることがあるため、未然の防止が重要となるそうである⁴⁹。

保護の廃止状況の内訳で最も多いのは「死亡」、次に「傷病の治癒によらない稼働の収入増」であり、その他「失そう」「年金・仕送り・社会保険等の給付の増加」等がある⁵⁰。つまり、特に若者の受給期間の長期化を防ぎ経費増加を抑えるためには、保護受給者の自立支援と就労支援を強化し受給者を早期に自立させることが必要であると考えられる。

② 生活保護受給者等への自立支援と就労支援

宇都宮市では、生活保護受給者への就労支援の強化を進めているところであり、民間委託による就労準備のための支援や、地区担当ケースワーカーによる個別自立支援を実施している。現在民間委託先となっているのは、市役所隣にある人材育成の民間会社であり、生活習慣改善のための指導や就労意欲喚起セミナーの開催、ボランティア活動への参加や就労体験を通じた基礎訓練等を行っている。稼働能力があるが一般就労は見込めないという相談者をこの委託先へ案内し、その後も連携をとってフォローアップをしていく⁵¹。

また、相談者を一般就労へとつなげる仕組みが「生活保護受給者等就労自立促進事業」であり、2013年7月より生活福祉課内に「みやハローワーク」が常設されている。ここでの支援対象者は生活保護受給者、児童扶養手当受給者、住宅支援給付受給者、またこれらの相談・申請段階の者である⁵²。生活保護の窓口で受けた支援対象者の情報をみやハローワーク就労支援コーナーへと提供し、職業紹介をスムーズに行えるよう、ワンストップの支援体制がとられている。ハローワークの中で生活困窮者や障がい者への対応を専任しているスタッフが、毎日2名ここに出向する形となっている。開設から9月末までの3ヶ月間で、このみやハローワークでの支援対象者は91人、就職者数は40人であり、市の掲げる今年度3月までの事業目標である支援対象者220人、就職者数130人に向けて好調の滑り出しとなっている⁵³。

⁴⁹ 宇都宮市役所生活福祉課インタビュー（2013年11月27日）より

⁵⁰ 宇都宮市社会福祉事務所資料「宇都宮市の社会福祉 2013 2. 生活福祉（生活保護）（7）保護の開始・廃止の状況」

⁵¹ 宇都宮市生活福祉課資料「宇都宮市における生活保護受給者への就労支援について」

⁵² 宇都宮市生活福祉課資料「みやハローワーク就労支援コーナーのご案内」

⁵³ 下野新聞でも関連記事が報道されている

下野新聞 SOON 2013年10月28日朝刊「3カ月で40人就労 「みやハローワーク」の支援好調」
<http://www.shimotsuke.co.jp/news/tochigi/region/news/20131028/1395868>
（2013年11月2日現在）

③ 支援上の課題

インタビューから、現在の事業取り組みへの課題として、保健福祉部の中でも生活保護課、障がい者課、高齢者課等、支援対象によって担当が分かれており、どこにも属さない「狭間の人」に対する支援をできていない現状があるということが挙げられた。また、前述した「保護の要件」を満たさない者に対しては支援の手立てがなく、実質上放置してしまうことになる。「制度の狭間の人」を救い上げるためには、部署間での連携を強化する必要があることが指摘されていた。

また、一般就労の手前の「中間的就労⁵⁴」への取り組み強化により、保護受給者の自立支援を進める必要性も挙げていた。これは、就労相談を経て折角就職しても、仕事を継続できない人が少なくないことが問題とされているためである。現在中間的就労を進める外部団体との連携に加え、就労者の働き先となる企業とのネットワークをつくることが不可欠となってくる。しかし、中間的就労者が低賃金や悪環境で企業の下層部で働く存在とならないよう、相互の理解を深めていかなければならず、この関係性づくりが今後の課題となるようである。

（４）いま福祉事務所に求められること

生活保護受給者数が過去最高となっている中で、改正生活保護法の成立や保護基準の引き下げといった、様々な動きが起こっている。政府は保護脱却のための就労支援を強化させていく方針であり、各自治体は保護費の給付や管理を軸としつつも、受給者個々の状況に合わせた支援を行っていくことが求められてくると考える。ただでさえ保護受給者の増加に伴い福祉事務所での人員確保が急がれている状況の中で、自治体が就労支援や自立支援等、今後新たな取り組みを展開していくためには、自治体内の他の部署だけでなく、これまでのノウハウのある外部団体と積極的に連携していく姿勢が大切となるだろう。

保護費を支給された直後に使い果たしてしまい、次の支給まで極貧生活を行うというような世帯の存在を、福祉事務所でのインタビューから伺った。特に母子家庭では、そのような環境で育つ子どもの将来の生活習慣への影響を不安視する声もあった。これを受けて、各受給世帯の状況を定期的に調査し、支給後のアフターフォローまで行うような体制が必要であり、それを円滑に行うためにはやはり他団体との連携が有効であると考ええる。

また、受給不正防止のための取り締まりが強化されていくことに関連して、本当に支援が必要な者を追い返してしまわないように、より丁寧で柔軟な窓口対応が求められると考える。生活困窮者層が拡大している現状の中で、保護経費の削減や効率化を重視するのではなく、あくまで当事者が困窮したときのセーフティーネットとして機能できるよう、福祉事務所での見極めが求められるのではないだろうか。

そして、若者の受給者が増大していることは、保護に至らなかった者も考慮すると、それだけ保護を求める若者が存在していることを表していると言える。若年層では、支援制

⁵⁴ 中間的就労については、第４章の取り組み事例にて詳しく取り上げる。

度への知識も少なく、また保護を受けることへの抵抗感を抱く人も多いと感じる。筆者自身、宇都宮市の福祉事務所を訪問した際に、立ち寄りがたい異質な雰囲気を感じてしまった。受給世帯全体では高齢者が大きな割合を占めていることもあり、窓口には高齢者が多かったことや、課自体が奥まったところにあることが理由だと考える。これを考慮すると、福祉事務所側から、他の課や団体、民生委員等と連携をとりながら、保護が必要な者の把握を積極的に行ったり、広報や支援紹介の仕方を工夫したりと、困窮者側の視点に立った取り組みが必要であると考ええる。

第2節 生活困窮者自立支援制度施行に向けたネットワーク構築

(1) 制度設立に向けた背景

それぞれの生活保障制度で定められている「対象者のライン」にぎりぎりのところで及ばず、制度から除外された「制度の狭間にいる人」、「グレーゾーンにいる人」は、公的な支援対象者の約3倍存在すると言われている⁵⁵。特に、福祉事務所来訪者のうち生活保護受給に至らない者は、2011年度で高齢者等も含め年間約40万人いると推計されている⁵⁶。つまり、生活保護制度という保護費給付が主体となった制度では対処しきれなかった者への支援の必要性が問題となってくるのである。

このような背景の中で、社会保障審議会に設置された「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」において、生活困窮者を取り巻く課題や具体的な制度設計についての議論が進められ、2013年12月6日、「生活困窮者自立支援制度」が「改正生活保護法」と共に成立に至り、2015年4月からの施行となることが決まった。この制度では、「現在生活保護を受給していないが、生活保護に至る可能性のあるもので、自立が見込まれる者」が主な対象者となる⁵⁷。

(2) 官民協働体制が求められる新事業

新制度においては、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給の「必須事業」のほか、就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、学習支援事業といった地域の実情に応じて実施する「任意事業」がある⁵⁸。これらの中で、特に関連機関とのネットワークの構築が前提となると思われる二事業について言及していく。

① 自立相談支援事業（必須事業）

福祉事務所設置自治体が直営または委託によりワンストップ型の相談窓口を設け、就労やその他自立に関する問題について相談対応をする。そこで、一人一人の抱えている課題を評価・分析し、そのニーズを把握する。そしてそれぞれのニーズに応じた支援が計画的に行われるよう、「自立支援計画」を策定し、官民の壁を越えた関係機関との連絡調整や支援実施状況の確認を行うというものである。この実現により、生活保護に至る前の段階から早期に支援を行うことで、生活困窮状態からの早期自立を支援することを目的としてい

⁵⁵ とちぎ若者サポートステーションインタビュー（2013年11月22日）より

⁵⁶ 生活困窮者自立促進支援モデル事業担当者連絡会議資料「新たな生活困窮者支援制度の主な対象者」

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/dl/0000024812f.pdf（2013年11月15日現在）

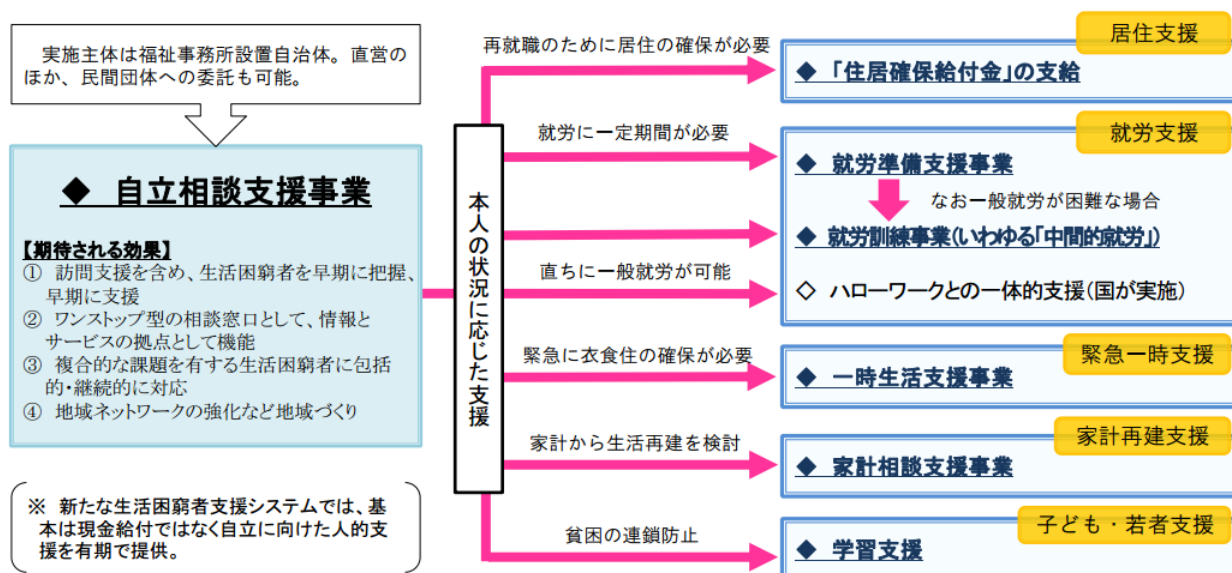
⁵⁷ 同上

⁵⁸ 厚生労働省「1. 新制度について 新制度の内容」

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/0000024812.html（2013年11月15日現在）

る。生活保護制度との大きな違いとなるのは、基本は現金給付ではなく、自立に向けた人的支援を有期により提供するという点である⁵⁹。

図 14 自立相談支援事業と各種支援の関係



出所：厚生労働省「生活困窮者自立支援法案概要 自立相談支援事業」

<http://www.pref.osaka.jp/attach/18550/00133879/2-6.pdf> より引用

この事業では、相談を受け個々の支援計画が策定されてから、具体的な支援を執行するにあたり、様々な関連団体による理解と協力体制を整えておくことが前提となる。例えば、子ども・若者支援であれば、生活困窮家庭への学習支援を行っている民間団体と行政機関との連携体制ができていれば、この相談窓口から直接紹介できる。つまり、この事業のスムーズな実行のためには、細部にまで網目の張った連携ネットワークの整備が必要となり、関連機関や団体との関係性づくりが初めの一步となる。これをなくしては、相談者のニーズに的確に応えるための支援計画をつくることはできず、再び「制度の谷間の人」をつくりだしてしまうことになるのではないかと考える。

また、「有期の支援」という点が生活保護制度と異なるところであり、この期間中に成果が上げられなかった場合の対象者への対応について、自治体内で詳しく検討する必要があるのではないだろうか。

② 就労準備支援事業と就労訓練事業（任意事業）

就労準備支援事業とは、直ちに一般就労への移行が困難な生活困窮者に対し、一般就労に従事する準備としての基礎能力の形成を、計画的かつ一貫して支援するというものである。

⁵⁹ 厚生労働省 生活困窮者自立支援法案概要「自立相談支援事業」

<http://www.pref.osaka.jp/attach/18550/00133879/2-6.pdf> (2013年11月29日現在)

る。就労準備支援事業では、生活習慣確立のための指導や地域活動への参加等の日常・社会生活の自立のための訓練が行われ、「生活自立段階」「社会自立段階」「就労自立段階」の三段階にて支援を行う。また、就労訓練事業とは、いわゆる「中間的就労」のことであり、社会福祉法人、NPO 等の自主事業として実施する⁶⁰。

この事業についても、現段階で就労準備支援を行っている関連機関との連携や就労訓練事業先との提携などが必要となるため、事業内容の理解と協力を広く求めなければならないと考えられる。また、これは任意事業であり各自治体に取り組みが委ねられるため、現時点でこのような取り組みを主体としている機関や団体がいない地域において実現は難しく、設置されないままになってしまうことも考えられる。

（３）生活困窮者自立促進モデル事業の実施事例と浮き彫りになる地域差

① 実施動向

「モデル事業」とは、社会保障審議会における特別部会の報告書や生活困窮者自立支援法案で示されている事業を各自治体にてモデル的に実施し、国がその情報を収集し、課題や成果等の把握を行い、制度化に向けた検討を進めていくというものである。この事業は、2013 年 8 月現在で 21 道府県、10 指定都市、7 中核市、30 一般市・区の計 68 団体にて実施されている⁶¹。しかし、その自治体を見てみると、栃木県、群馬県、茨城県の北関東 3 県は完全に抜けており、取組みに出遅れていることが明らかとなっている。また、東京都においても足立区と国分寺市の 2 自治体のみでの実施となっており、自治体による地域差が浮き彫りになっている。

② 千葉県佐倉市の事例

千葉県では、千葉市、船橋市、柏市、野田市、佐倉市、香取市の 6 市が自立促進支援モデル事業を実施している。この取り組み数は、関東地方では現在最多、全国では大阪府と並んで 1 位である⁶²ことから、千葉県のモデル事業の事例を取り上げてみたい。

千葉県佐倉市は 2013 年 10 月より、この事業への取り組みを開始させた。必須事業となっている「自立相談支援モデル事業」、任意事業のうち「就労準備支援モデル事業」、「就労訓練事業（中間的就労）の推進モデル事業」「家計相談支援モデル事業」を行っている。「自立相談支援モデル事業」と「家計相談事業」については、佐倉市社会福祉協議会へ委託し、これまでの相談事業・社会福祉資金貸付・日常生活自立支援事業などの経験を生かしても

⁶⁰ 厚生労働省「就労準備支援事業と就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の推進」
<http://www.pref.osaka.jp/attach/18550/00133879/2-6.pdf>（2013 年 11 月 29 日現在）

⁶¹ 厚生労働省「生活困窮者自立支援制度 2. 生活困窮者自立促進支援モデル事業について
モデル事業実施団体（平成 25 年度）」

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/dl/0000024812d.pdf（2013 年 11 月 29 日現在）

⁶² 同上

らうねらいである。また、就労支援については、「生活クラブ風の村（社会福祉法人生活クラブ）」と「就職するなら明朗塾」に委託する⁶³。

「生活クラブ風の村」では、「ユニバーサル就労」という取り組みがあり、対象者は「はたきたいのにはたらくにくいすべての人（触法状態の人を除く）」となっている。「はたらくにくい」とは、ひきこもり・コミュニケーション不足等の精神的な理由、妊娠中・障がい者等の身体的な理由、リタイア後の高齢者・子育て中等の社会的な理由と様々である⁶⁴。このような対象者は、中間的就労の対象者と照応してくること、また、ユニバーサル就労のシステムが中間的就労の方針と重なってくることから、今回のモデル事業の担い手として選ばれたようである。また、中間的就労担当者の養成講座を全国 4 か所で開催するにあたり、カリキュラムの作成に関与している⁶⁵。

佐倉市がモデル事業へと応募した理由には、「生活困窮状態にある方、制度の狭間にあるような方に対する支援のあり方を検討する機会と捉えた」「法案が成立すれば平成 27 年 4 月から制度化され、事業をスタートさせることになるが、この事業に取り組むには相当な準備期間が必要だと考えた」という声がある。また、このモデル事業を通して、委託する法人と連絡調整を密にしながら事業を進め、ニーズを持っている方の発掘と支援につなげることが重要になるという⁶⁶。

③ モデル事業からの考察

千葉県佐倉市のモデル事業の事例をみると、生活困窮者自立支援制度では現在ある関連機関や民間団体の取り組みが尊重され、事業の担い手とされる見込みがあることがわかる。佐倉市では、市での生活困窮者支援に対する問題意識が高かったことに加え、既に実績ある社会福祉法人等の団体が活発に活動していたことが、事業実現につながったのだと考えられる。

関連機関や民間団体にとっては、自治体からの委託によって、取り組み内容の社会への周知、それに伴った利用者の増加が見込まれるため、メリットが多いと考えられる。また、自治体に比べより市民に近いところで活動してきた民間団体が事業において活用されるこ

⁶³ 社会福祉法人千葉県社会福祉協議会『福祉ちば』2013 年 11 月 1 日発行 p.3 「佐倉市における生活困窮者自立促進支援モデル事業の取り組み」

<http://www.chibakenshakyo.com/16kouhoushi/fukushichiba/fukushicbiba160.pdf> (2013 年 11 月 30 日現在)

⁶⁴ 生活クラブ風の村「ユニバーサル就労とは ユニバーサル就労の定義」

<http://kazenomura.jp/torikumi/universal/index.html> (2013 年 11 月 30 日現在)

⁶⁵ 生活クラブ風の村 理事長ブログ「中間的就労支援担当者養成講座」

<http://kazenomura.jp/diary/2013/08/19> (2013 年 11 月 30 日現在)

⁶⁶ 社会福祉法人千葉県社会福祉協議会『福祉ちば』2013 年 11 月 1 日発行 p.3 「佐倉市における生活困窮者自立促進支援モデル事業の取り組み」

<http://www.chibakenshakyo.com/16kouhoushi/fukushichiba/fukushicbiba160.pdf> (2013 年 11 月 30 日現在)

とで、市民参加型の事業、地域主体の事業になりやすいのではないだろうか。一方で、少人数の職員やスタッフで対応している団体も多いため、個別の対応が求められるこの事業では、支援の現場で人手不足に陥ることも考えられ、スタッフの確保や対応スキルの強化が課題となることが考えられる。また、自治体側としては、縦割りの行政の仕組みでは対処しきれない問題への対応を関連団体へ委託できることや、民間の団体ならではの柔軟な対応を市民へ提供できること、またそれらの情報交換による官民の連携をとれることは、メリットになると考える。

これらのことから、元々高い問題意識があり、官民のネットワークを地域に広げていた自治体は、これまでの取り組みをそのままモデル事業で生かすことができるが、反対に、事業の基盤のない自治体はネットワークづくりから始めなければならないという点が、取り組みにおける地域差の原因となっていると考えられる。

このモデル事業は未だ開始されたばかりであるため、実際の成果を言及することはできないが、今後明らかとなる事業の実績や反省点が各地の自治体へ情報発信されれば、良い点は真似て、改善点は議論していく形で制度導入開始へ向け動いて行く必要がある。

（４）制度導入に向けた宇都宮市における現状と課題

このような国や他の自治体の動きの中で、宇都宮市はどのような現状にあるのか知るため、2013年11月27日、29日に、宇都宮市市政研究センターと宇都宮市役所生活福祉課でお話を伺った。

まず、生活困窮者自立支援法に関連した動きは現在特になく、国が具体的に自治体に提示してくる指針を待ってから、といった様子であった。貧困問題は様々な要因が重なり合っているため、縦割りを主とする行政が最も苦手としてきた分野であり、手をつけられずにきた分野であるといえる⁶⁷。ただ、生活困窮者自立支援法の中の必須事業である「自立相談支援事業」を見据えて、制度施行となる2015年の1年前倒しとなる2014年度から、市役所内に総合相談窓口を開設し試行する計画は出ているようだ。しかし、実際に市役所のどこにその窓口を設置するのか、誰が相談の受け手となるのか等の詳細は全く決まっておらず、これから検討を進めていかなければならないという⁶⁸。

また、事業において求められるネットワークは、現状として整っていないとのことである。現段階では、生活福祉課での相談者を民間団体へ紹介する、または民間団体から情報を収集するといった相互の連携はほぼなく、自治体と民間団体は全く別個で支援を行っていることになる。また、市役所内においても、個人情報保護のために他の課との間での情報共有がスムーズにできないことで連携が難しいようだ。特に貧困の分野では、どの世帯が困窮している、どんな疾患がある、というように個々人のプライベートに踏み込んだ情

⁶⁷ 市政研究センターインタビュー（2013年11月29日）より

⁶⁸ 宇都宮市役所生活福祉課インタビュー（2013年11月27日）より

報となるため、公表できないものが多く、気軽に他の課へつなげてしまうことができないようだ。前節で触れた生活福祉課とそこに併設されたハローワークとの連携においても、個人情報の取り扱いには大変苦勞しているようであった。相談者には情報の共有先を知らせ、同意書を書いてもらうことで対策をとっているそうである⁶⁹。

生活福祉課の職員の方は、これから連携を進めていく上でキーワードとなるのが「アウトリーチ」であると話していた。具体的な現状と現場のニーズを把握していくためには、積極的に外へ出向いて関係づくりを強化していかなければならない。宇都宮市にあるそれぞれの支援団体の特性や実績を調査し、1つ1つと密接な協働関係を構築していかなければならない。

これらの話を受けて、政府が目指す包括的な相談支援の仕組みが構築されるには、まだまだ時間がかかるだろうという印象を強く受けた。市役所内でも現状への危機意識が生まれてきているという段階であり、今後取り組まれる具体的な動きに期待される。

また、加えて、若者支援に取り組む「とちぎ若者サポートステーション」でも、行政を客観的に捉えた形でのお話を伺うことができた。宇都宮市の現状として、NPO 団体同士の連携は強化されているも、市としての生活困窮者支援に対する意識が未だ低いことを課題に挙げていた。しかし、裏を返せば、行政が事業に踏み込もうとさえすれば、各事業の委託先となる民間団体や NPO は充実しているため、それぞれの団体の現活動をそのまま利用できる。また、官民団体それぞれの特徴として、行政は、支援対象者からの SOS があっても効率重視になりがちであり、加えて、土日休業により業務が止まってしまう現状もある。一方の民間団体では、事業における細かな規定がなく、時間に関しても行政に比べより柔軟に対応できる⁷⁰。

以上のような話から、宇都宮市における課題としては、行政が各民間団体の事業内容を詳しく把握すること、そして各委託先との連携を強めていくことによって、包括的な事業を行うネットワークを整備することであると考えられる。また、現場をよく知る NPO が行政の問題意識を喚起させるような提言活動を行うことも有効ではないかと考えた。

総じて、生活保護に至る以前または受給に至らなかった「グレーゾーンにいる人」を救い上げ、的確に支援をしていくためには、基盤となるネットワーク構築に向け早期に動いていくこと、また新制度の内容や支援可能な内容について、広くわかりやすく広報していくことが重要であると考ええる。

⁶⁹ 宇都宮市役所生活福祉課インタビュー（2013 年 11 月 27 日）より

⁷⁰ とちぎ若者サポートステーションインタビュー（2013 年 11 月 22 日）より

第3節 子ども・若者支援と諸制度の関連性

(1) 子ども・若者をめぐる支援制度の現状

① 就学援助制度

貧困家庭の子どもの教育機会の確保が貧困の連鎖に関わってくることは、第2章で述べた。これに対する公的支援の1つとして、就学援助制度がある。

学校教育法にて、「経済的理由により就学困難と認められる学齢児童生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない」とされている。就学援助の対象者となるのは、生活保護法第6条第2項に規定される要保護者と、市町村教育委員会が要保護者に準ずる程度に困窮していると認めるものである。対象となるのは、学用品費や修学旅行費、PTA会費、学校給食費等がある⁷¹。

「準要保護者」の認定基準として、多くの自治体では、世帯の所得と生活保護基準の比較が用いられているが、「前年の所得が生活保護基準の1.0倍以下」としているところもあれば「生活保護基準の1.5倍以下」としているところもあり、住んでいる地域によって就学援助が受給されるかが異なってくるという地域差が生じている⁷²。

就学援助の受給者数は、1995年度の約77万人が、2011年度には約157万人と倍増している。2011年における受給率には地域によって大きな開きがあり、最も高い大阪府で4人に1人以上であるのに対し、最も低い静岡県では16人に1人となっている。認定基準の差異と共に、制度の存在の周知も問題視されている⁷³。

また、現在、就学援助は教育行政、生活保護は福祉行政として行われているが、経済的困窮状態にある家庭にとっては、どちらも子どもの就学保障となっている制度である。しかし、双方が連携して対応されておらず、生活保護申請が通らなかった世帯に対し就学援助の説明がされていないといった実情がある。就学援助の制度の広報の仕方においても、教育行政と福祉行政、学校が連携して子どもの就学保障を進めていく必要があることが指摘される⁷⁴。

このように見てくると、縦割り行政の狭間で困窮する人々の存在がここでも発生していると言える。また、各自治体による取り組み状況が、子どもの学校生活や教育機会に直接影響を及ぼしていると考えられる。自治体は、援助の受け手側の視点に立ち、自治体内での部署間の連携と共に、学校教育機関との連携が急務となってくると考える。

⁷¹ 文部科学省「就学援助制度について」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/career/05010502/017.htm (2013年11月10日現在)

⁷² 藤本典裕『学校から見える子どもの貧困』大月書店 2009年 p.83

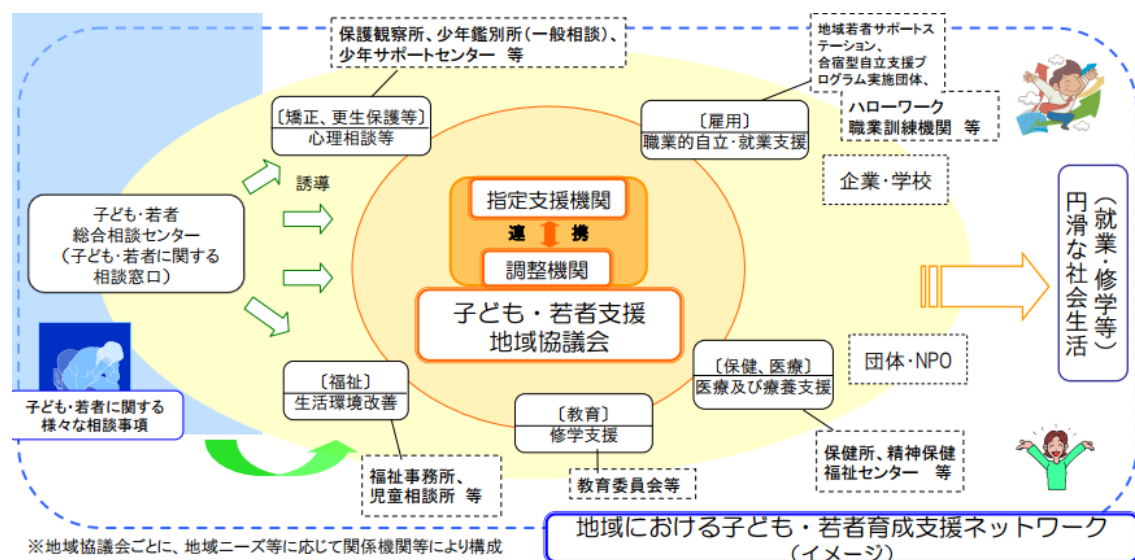
⁷³ 読売 ONLINE 社会保障ナビ「低所得世帯への就学援助」2013年9月3日記事
<http://www.yomidr.yomiuri.co.jp/page.jsp?id=83989> (2013年11月10日現在)

⁷⁴ 藤本典裕『学校から見える子どもの貧困』大月書店 2009年 p.117

② 子ども・若者育成支援推進法

子ども・若者育成支援施策の総合的推進のための枠組み整備と、社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者を支援するためのネットワーク整備を目的とし、2010年4月、「子ども・若者育成支援推進法」が施行された。内容としては、子ども・若者総合相談センターとしてワンストップの総合窓口を設け、関連機関への誘導を行ったり、地方公共団体により地域協議会を設け、支援内容の協議や情報交換、指定支援機関との調整を行ったりするというものである⁷⁵。

図 15 地域における子ども・若者育成支援ネットワーク



出所：内閣府「子ども・若者白書「子ども・若者育成支援推進法」の制定とそれに基づく取組」http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h25honpen/b2_01_02.html より引用

宇都宮市の市政研究センターでのインタビューによると、栃木県では、2014年度中にひきこもりや不登校に関する相談支援の総合窓口を設置する計画であり、これは子供・若者育成支援推進法に基づく「子ども・若者総合相談センター」の機能を併せ持ったものとなるそうだ。この協議会には、県の担当者に加え地域のNPO団体や各市町村の代表等、多方面の現場から関係者を集い、意見を交わせる場とする計画である⁷⁶。

これは、貧困問題や困窮者問題に特化した事業ではないもの、子ども・若者育成支援の一つとして貧困をめぐる課題へも対応していく可能性がある。図 15 からわかるように、福祉や教育、雇用の分野での支援ネットワーク構築が目指されており、貧困をめぐる複雑

⁷⁵ 内閣府「子ども・若者白書「子ども・若者育成支援推進法」の制定とそれに基づく取組」http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h25honpen/b2_01_02.html (2013年11月13日現在)

⁷⁶ 宇都宮市市政研究センターインタビュー (2013年11月29日) より

な問題の絡み合った子ども・若者の支援のあり方を多方面から議論し対策を打ち出す場として地域協議会が機能していくことに期待される。

③ 子どもの貧困対策法

子どもの貧困対策法は、教育の支援、生活の支援、就労の支援、経済的支援等の施策により、「子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのない社会を実現する⁷⁷⁾」ことを基本理念として、2013年6月に成立した。施行は公布から1年以内とされている。具体的な内容や時期は決まっておらず、政府が策定する改善施策を明記した大綱によって決まってくる。また、試行5年後に貧困対策の状況を踏まえ法律を見直す規定も設けられており、この法の成果を反映した子どもの貧困率は2017年7月ころ発表される予定である⁷⁸⁾。

衆議院では、経済的指標として、「子どもの貧困率を3年で1割以上のペースで削減していく」「平成33年(2021年)までに貧困率を10%未満にする」と掲げている。また、学習機会に関する指標として、大学進学率や高校生の修学旅行参加率、小・中・高校生の不登校率等を毎年調査・公表することが掲げられている。これらに向けて、政府関係閣僚で構成された子どもの貧困対策会議と、有識者・当事者で構成された子どもの貧困対策審議会によって「子どもの貧困対策計画」が策定される見込みである。また、これを受けて、地方公共団体も当該地域の状況に応じた対策計画を策定することが求められる⁷⁹⁾。

宇都宮市政研究センターでのインタビューによると、子どもの貧困対策法で挙げられている、「学習機会に関する指標を毎年調査し公表する」といったものについては、現在は教育委員会によって行われているため、既存の取り組みをここに当てはめるという形になるとのことである。宇都宮市では、この法律の成立によって新たに動いた取り組みは未だないようだ。また、「子どもの貧困対策計画」は都道府県が取りきめるものとされているため、市としてはその制定を待ってからの対策となるようだ⁸⁰⁾。

この話を受けて、政府では貧困率の大幅な削減が宣言されているものの、地方公共団体の支援の現場からは変化が感じ取れず、今後いかに国をあげて対策の成果を出していくかが問われていると考えた。

⁷⁷⁾ 厚生労働省「子どもの貧困対策について 子どもの貧困対策の推進に関する法律 第二条」

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/dv/kaigi/dl/130725-02.pdf (2013年11月18日現在)

⁷⁸⁾ 福祉新聞「子ども貧困対策法成立 大綱で指標と改善策」2013年6月24日記事
<http://www.fukushishimbun.co.jp/topics/557> (2013年11月18日現在)

⁷⁹⁾ 内閣府「子どもの貧困対策法のポイント」

[http://www.shugiin.go.jp/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/183hou19siryou-a.pdf/\\$File/183hou19siryou-a.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/183hou19siryou-a.pdf/$File/183hou19siryou-a.pdf) (2013年11月18日現在)

⁸⁰⁾ 宇都宮市政研究センターインタビュー (2013年11月29日) より

（２）制度整備への動きの加速と今後の課題

以上のようにみてくると、前節の改正生活保護法や生活困窮者自立支援制度の成立に並び、子どもの貧困対策法や子ども・若者育成支援推進法についても、未だ動き出したばかりのものであると言える。これらの国の動きから、「貧困」や「生活困窮」に対し手だてを打たなければならないという意識が高まっていること、まさにこれから政策の成果が試される時期が来ることがわかる。これと同時に、各地方自治体や地域、市民にまでその問題意識をどう浸透させていくか、取り組みにおける地域差をどう埋めていくかというところが、今後課題となってくるのではないだろうか。

また、これらの制度に共通するのが、自治体内の他部署や関係団体、市民を巻き込んでの現状把握や情報交換、そして対策の必要性が目指されているということである。子ども・若者育成支援推進法の下での子ども・若者総合相談センターの取り組みは、前節の生活困窮者自立支援制度における自立相談支援事業と重なるところがある。貧困の連鎖や生活困窮といった、様々な事象や生活背景が絡み合っている問題への対応については、「相談」によって現状を解きほぐし、支援の担い手が相談者個々のニーズを的確に把握することが重要となるからであろう。これらを個々の制度の下での取り組みとするのではなく、必要に応じて関連のあるもの同士での連動を行っていくことで、支援対象者の目線に立った柔軟な対応が可能となるのではないかと考える。そして、自治体内で手の届かないところは、民間団体の力を借りることが必要であり、地域にどんな団体がありどんな提携が可能なのか、現状を知ることが大切であると考ええる。

第4章 民間団体の力を活かした官民の横断的支援に向けて

前章では、支援制度の整備状況と自治体による取り組み事例の考察を行った。そこから、より現場の近くで活動する民間団体の力が求められてくることがわかった。そこで、本章では、民間団体による支援活動に視点を置き、団体同士や官民の壁を越えた横断的な支援ネットワーク構築の可能性について考察していく。

第1節 協働による挑戦～社会福祉振興助成事業シンポジウムに参加して～

2013年11月11日、WAM 独立行政法人福祉医療機構⁸¹主催で「これからの格差・貧困問題を考える～地域、市民、NPO などの連携による挑戦～」と題されたシンポジウムが、東京都千代田放送会館にて開催された。

貧困問題への対策として各セクターの「連携」や「協働」が重要であることを感じていた折の開催であったため、高い関心が湧いた。また、各地域での取り組み内容を知れる機会、首都東京にて様々な情報が集約される機会というのは大変貴重であると考えた。

(1) 支援関連機関の集結と女性の活躍

シンポジウムの概要としては、まず、放送大学教養学部教授の宮本氏⁸²による「困窮する若者の支援ネットワークを作る」と題した基調講演が行われた。次に、助成事業活動報告として NPO 法人キッズドア理事長による子どもへの学習支援における報告、NPO 法人フードバンク山梨理事長によるフードバンクの取り組みにおける報告があった。そして最後に、「生活困窮者の支援ネットワークを作る」と題したパネルディスカッションが行われ、先の3名に加え、NPO 法人ヒューマンフェローシップ代表理事と、厚生労働省社会・援護局地域福祉課の佐藤氏を交えて議論が行われた。

シンポジウムでの聴講者は各地域の NPO 団体の職員の方や関連の研究をされている方が多いようであったが、中には学生らしい人も数名おり、総勢 100 名ほどが集っていた。今回のパネリストを含め講演者全 5 名のうち 4 名が女性であったこと、また聴講者も半数ほどが女性であったことに特に驚いた。このことから、男女平等の社会とはいえ、未だ様々な局面で社会的に不利な立場に陥りやすい女性の方が、貧困・格差問題へ関心を寄せやすいのではないかと考えた。また、政府官僚といった国の中枢部分では男性が圧倒的である日本の現状において、地域の末端の現場に近い NPO 団体の代表には女性が多いことから、これらの相互のつながりを強めることで、より多角度的で柔軟な発想が生まれやすいので

⁸¹ 独立行政法人福祉医療機構は、NPO やボランティアなどの民間福祉団体の活動に対して助成金で支援するほか、事業評価を通じて得られた評価などをもとに活動に役立つ情報提供や助言などの支援を行っている。(シンポジウム配布資料『WAM 助成ごあんない』より)

⁸² 宮本みち子：社会学博士

はないだろうかと考えた。

主催の WAM 独立行政法人福祉医療機構は、様々な NPO 法人の活動支援を行っている。今回各方面からの団体が一同に集った講演会が実現したこと、また関連事業を行っている多くの方々がシンポジウムに関心を寄せ聴講者となったのも、WAM の果たす手広い支援や役割あってこそであると感じた。

(2) 子ども・若者を支える連携体制の実現に向けて

講演会全体を通して、主な論点とされていたと考える 4 点を取り上げ、それらについて考察していく。

① 子ども・若者を対象にした支援が求められる理由

宮本氏は、子ども・若者支援を「未来への投資」と捉える必要があると指摘していた。近年増加している若者ホームレスに対して、世間の目としては「なぜ親元に帰らないのか」というものが多い。しかし、これらは家庭の貧困が背景にあることが多く、自立するに必要な援助や教育の機会を親から得ることはできず、また親に代わる社会的支援の環境は現状として手薄であることが課題となっている。だからこそ、公的責任において、若者の自立を保障するシステムが重要であるという。

また、厚生労働省の佐藤氏は、今後急速に高齢化が進み、やがて「1 人の若者が 1 人の高齢者を支える」という社会が訪れるとして「肩車型社会」への危惧を行っていた。現状のままでは、ニート・ひきこもり・中退・自殺等、様々な問題を抱ええぐられた状態にある若者が、高齢者を支えることはできない。いち早く手立てを打ち、高齢者、社会を支えられる側へと支援していかなければならないという。

これらの見解から、高齢化社会の加速に向けて高齢者の支援制度を整えていく必要性和同時に、それを支える若者世代を社会の責任として育てていくことが重要であると再確認した。また、子ども・若者の貧困問題を、個人の問題としてではなく、社会の責任として市民全体に意識づけるためには、このような説明と提言を広範囲に示していくことが必要であると感じた。

② 「制度の谷間、隙間」にいる人々の存在とその対策の必要性

宮本氏は、日本の工業化時代における社会保障制度ではカバーできない諸現象によって生活困窮者が生まれていることを強調していた。以前の日本型雇用・日本型福祉社会においては、高い雇用率と終身雇用に基づき、各会社による一家全体への社会保障、高い婚姻率・低い離婚率で子の教育への十分な投資というのが一般的であった。しかし、このような仕組みは、定職に就けず会社による社会保障が受けられない人の増加、未婚率の増加と家庭をもたない者の増加、といった現代社会において、セーフティーネットを持たずに社会に出ていく人々を増やしてしまうことになるとの見解であった。このような若者の孤立

化を防ぐためには、伝統的社会の絆に代わる新しい市民社会の絆を作ることが大切であるという。また、2000年代の新たな現象に対する取り組みとして、法律の整備が進んできてはいるが、どの支援対象からも漏れてしまう人々は多くいるのが現状となっている。今後も制度対象の細分化、カテゴリー化をただ進めるのではなく、相互に重なり合った問題を地続きの問題として捉える必要があり、社会的排除に対する横断的取り組みが重要となるとの指摘であった。

学習支援をしている渡辺氏⁸³は、日本の教育制度化では、私費負担の割合が高いことから、親の経済状況が子どもの教育機会に影響を与えやすいことを指摘していた。そこで、学生ボランティアが教育の担い手となり、無料の講座を開講することで、希望をもって高等教育へと進ませ、社会に貢献する人材を育てる必要性があるという。渡辺氏の関わる学習支援団体設立当初は、高校受験を控えた中学3年生を学習支援の対象としていたが、より早期からの支援の必要性を実感し、対象年齢層を小学生まで広げる取り組みを進めているそうだ。

これらの話を受けて、多様化、複雑化している社会の中で、制度だけをつくってもその対象に漏れてしまう人々を救いきれないという点が印象的であった。今後は、支援対象者を限定せず個々人の境遇に合わせて手広く支援ができるような取り組みが必要であり、そのためには比較的柔軟に支援を行える民間の力が求められてくるのだと強く感じた。

③ 支援機関の連携の重要性とその方法案

これは、シンポジウムの副題にもなっており、最大の論点であったといえる。

岩本氏⁸⁴は、行政側と各民間団体とのつながりは「人」頼み、「縁」頼みな部分があり、行政側の人間の任期ごとの異動に左右され、関係性がなかなか深まらないことを問題に挙げていた。そこで、NPOをはじめ民間団体の人々が地域の協議会に参加し情報の共有や対策の検討を行えるような仕組みづくりが必要とされる。

また、米山氏⁸⁵は、行政や社会福祉協議会、困窮者支援団体との相互連携が必要である理由を次のように説明していた。フードバンク山梨⁸⁶の食糧支援を利用するに当たり、連携機関を経由せずに直接問い合わせてきた人は全体のわずか6%であったそうだ。生活に困窮した方が最初に行くところは市役所や社会福祉協議会であるため、それらの機関と連携しない限り、残りの94%の見えない貧困層への支援はできない。裏を返せば、それら機関と連携することで県下の広域において生活困窮者の把握が可能となる。このフードバンク山梨では、連携機関との信頼関係を構築するために定期的にフードバンク連携会議を開催しており、2012年3月の会議では県福祉事務所、市町福祉課、社会福祉協議会など19機関が

⁸³ 渡辺由美子：NPO 法人キッズドア理事長

⁸⁴ 岩本真実：NPO 法人ヒューマンフェロシップ代表理事

⁸⁵ 米山けい子：NPO 法人フードバンク山梨理事長

⁸⁶ フードバンク事業の仕組みについては、次の第2節で詳しく取り上げる。

出席した。これはNPOが行政を対象にした会議といえる。現在、連携確約書を締結しているのは市町村、県機関、社会福祉協議会、困窮者支援団体を合わせて45機関あり、連携を大切にしている。この連携体制は、1つ1つの団体とのつながりを強化していき、実績を地道に積み上げていくことで達成したそうだ。今後の展望として、国の社会保障制度にフードバンクを位置づけることを挙げており、前述の「自立相談支援事業」の中に組み込むことができるのではないかと考えられる。また、中間支援組織として、他県へのノウハウ移植や情報共有を目的とした全国的なネットワークの必要性を挙げており、これにより地域を越えたネットワークの必要性もあることに気付かされた。

宮本氏は、地域と学校が連携し課題を発見・共有すること、教師と学外人材との連携体制を整えることの必要性を指摘していた。学校から地域へとつなげる支援を拡大するには、それを取り次ぐ中間的な場が必要であるとし、若者支援総合センターを窓口に関連機関に取り次ぐネットワーク体制の構築が求められるという。

一方、佐藤氏は、行政の部局が縦割りである現状により、どの自治体も問題の現状が点のみでしかわかっていないと指摘していた。各自治体の窓口では予算、制度のない内容については対応できない。そこで、その問題の点同士を、手広い支援の可能なNPO団体によってつないでいくことで、実態の「見える化」を行い、法、制度へとつなげていくことが必要であるという。これら課題をふまえて期待されるのが、新制度の「生活困窮者自立支援制度」である。この実現により期待される効果として、生活困窮状態からの早期自立を支援するほか、相談支援機能の充実により、福祉事務所の負担軽減とともに、社会資源の活性化が可能になると指摘している。また、これまでの社会保障制度は、困っている人のためにお金を「給付」することに力を入れてきたが、それだけでは「自立支援」には結びつかず、「人が人を支援する」ことが求められてくると強調していた。

④ 連携の実現にあたって

個人情報保護による行政と民間団体との壁については、生活困窮者問題においては個々人のプライベートまで踏み込まずには何もできないことが強調されており、情報の提示の際には名前を出さずイニシャルにする、団体同士直接の紹介でつなぐ、などの対策案がでた。しかし、依然として個人情報保護法との兼ね合いは今後大きな課題となってくるようである。

また、「自立相談支援事業」については、「相談」という概念の捉え方について、その範囲と対応の仕方が難しいとの声があがった。専門特化しない「総合相談」では、窓口を人生相談や世間話の相手として利用する者もでてきてしまうのではないかと、という見解である。これについては、佐藤氏は、ソーシャルワークの技術を持たない専門者が現状として多いことを指摘し、相談の受け手となる人材のスキルを、国をあげて高めていく必要があると指摘していた。このことから、相談員の人員をどう確保し、どう教育していくかが課題となると考えられる。

（３）民間の力への期待

このシンポジウムを受けての感想として、まず、生活困窮者や子ども・若者支援について、全国的にかなりの数の民間団体が支援を展開していることを改めて知ったという点がある。中には自ら抱いた問題意識から事業開始を決意し、行政や他の団体に協力を求めながら事業を拡大してきたという方もおり、まずは現状の理解と改善しようという意欲が大切であると感じた。また、学習支援では大学生が教育の担い手となっているという話から、それぞれの立場から何らかの形で支援に携われるということを考えさせられた。

特にパネルディスカッションでは、同じ問いかけに対し行政代表と民間団体代表との双方の意見を聴くことができ、理想論と現実問題を比べながらの議論で非常に興味深かった。

相談事業において各関連機関への紹介やその後の状況報告等、相互のやりとりを継続的に行っていくためには、各団体とのつながりを高め、深い理解が必要であると感じた。そのネットワークを維持し状況を的確に把握していくためには、行政側の定期的な観察と運営能力が問われると考えた。また、今回の講演者たちが代表者となる NPO や紹介された事業例は、全国的にみても先進的な取り組みができている団体と事業であるとする。一方で、小さな都市では、民間団体の数さえ少なく活動の幅を拓けにくい地域もあるのではないだろうか。こうして生まれる地域差を埋めるためにも、全国的な情報交換のネットワークをつくり、地域を越えて支援にあたっていく姿勢は重要であるとする。

第2節 宇都宮市の民間団体によるきめ細かな支援体制

それでは、宇都宮市内では民間団体によってどのような支援が行われているのだろうか。市はどのような民間団体と支援ネットワークを結び得るのだろうか。生活困窮者支援や子ども・若者支援を行っている民間団体の取り組み事例と課題について、事務所訪問やインタビューから得た情報を基に考察していく。

(1) 認定NPO法人とちぎボランティアネットワーク「フードバンク宇都宮」

① とちぎボランティアネットワークとは

1995年に設立した特定非営利活動法人であり、市民の自主的なボランティア活動の促進や、ボランティア団体への協力援助によって、地域社会の発展への寄与を目的としている⁸⁷。設立当初は災害支援が活動の軸にあったが、現在では「フードバンク事業」が拡大している。

「フードバンク事業」では、賞味期限内だが包装等の問題により販売できない食品を企業や農家から寄贈してもらい、必要としている福祉施設や生活困窮世帯へ無償で提供している⁸⁸。若年無業者支援団体や外国人支援団体、路上生活者支援団体、地域福祉団体などが届け先となっており、様々な団体との連携をもって貧困層の生活支援を行っていると考えられる。

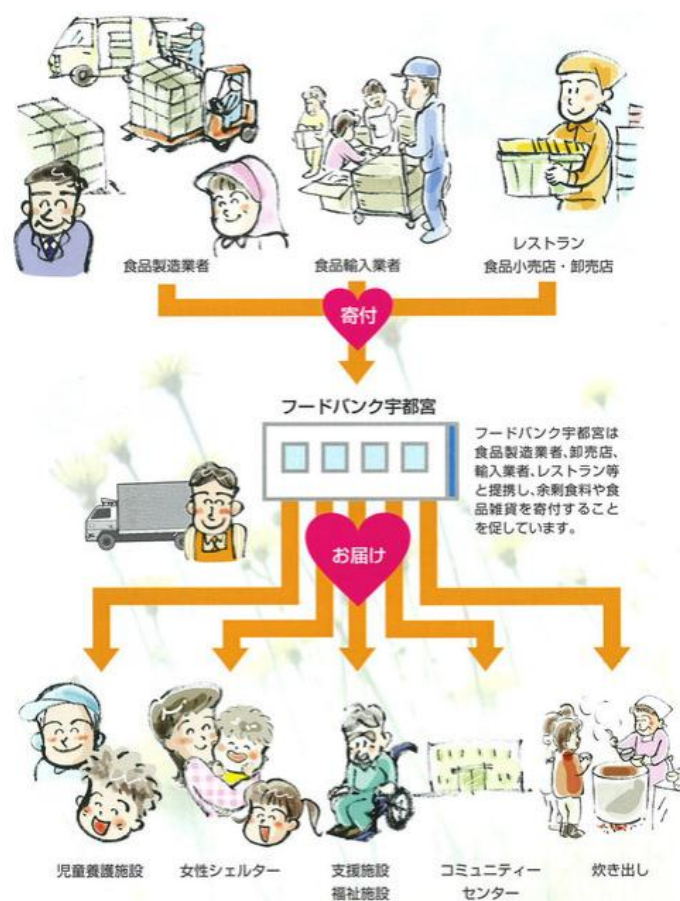


図16 フードバンクの仕組み (右)

出所：とちぎボランティアネットワーク「フードバンク宇都宮「フードバンク」とは」

<http://www.tochigivnet.com> より引用

⁸⁷ とちぎボランティアネットワーク「とちぎボランティアネットワーク（とちぎV ネットについて）」<http://www.tochigivnet.com/>（2013年10月20日現在）

⁸⁸ とちぎボランティアネットワーク「フードバンク宇都宮「フードバンクとは」」<http://www.tochigivnet.com>（2013年10月20日現在）

②「フードバンク宇都宮」事務所訪問から

2013 年 10 月 10 日、事業内容の詳細と支援政策の課題について伺うべく、事務所を訪問しお話を伺った。

まず、フードバンク事業の受け手となっているのは、年齢 30～40 代が主であるが 10 代後半の若者もいる。世帯としては、単身世帯や母子世帯がほとんどである。彼らは生活困窮状態にある中でフードバンクの情報を聞きつけ事務所を訪れ、生活の状況を事務所スタッフに話し、食糧を受け取る。一度訪問した人の約 7 割は、その後週 1～3 回のペースで定期的に事務所に通ってくるそうだ。その理由としては、食糧が得られることのほかに、同じ境遇にある人同士で互いの苦労話をしたり相談し合ったりすることで、「居場所」が作られることにあると考えられるという。

ホームレスの調査活動については、週 1 回の頻度で夜回りをし、ホームレス数を把握している。現在では宇都宮市の駅近くの橋下に 4 人ほどしかいないことがわかっており、「目に見える貧困者」は少ないという。「目に見えない貧困者」については、(住民全体)－(就職した人＋ハローワーク等で就労活動をしている人)の引き算で算出するほか手段がなく、働かずに実家にいるが家を出れば「貧困者」となる人は数多く潜んでいるという。

フードバンクの存在や事業内容における広報の方法については、生活困窮者に対してはインターネットでの情報発信を強化しているとのことだ。確かに、フードバンクのホームページ上では頻繁に情報が更新されており、興味を惹く記事や写真が多く紹介されている。これと併せて有効なのは、市民同士の口コミでの広まりであるという。また、支援団体となる食品業者に対しては、直接訪問して話をするほか、都内にある「セカンドハーベスト・ジャパン⁸⁹」という団体を窓口に、食品を各地域へ分散させるしくみが有効となっている。その他、事業活動自体のボランティアへの広報としては、地域の各大学や法人会で講演会を開いて実情の周知に励んだり、地域のイベントに積極的に参加したりしている。

現状として、市役所等行政機関との連携は、ほぼとれていないとのことだった。フードバンクの事務所への訪問者の話を聞いて市役所の生活福祉課を紹介することはある。しかし、生活福祉課では受給者個人の生活状況の変化や効果についての把握まで手が回らないところがあり、受給開始後のケア等を民間団体と協働で行うといった理想的な状態には至っていないようだ。これには、守秘義務も強く影響しており、市役所の福祉事務所で相談を受けた人の個人情報や実際に生活保護を受けている人の情報などを公表することができず、関連の NPO 団体さえその情報は一切わからない現状である。この守秘義務のせいで、福祉事務所の職員自身が塞ぎ込み、精神的に病んでしまうケースも少なからずあるようだ。これに対し、民間団体としての支援における役割は、個々人の境遇や実態と深く向き合い、

⁸⁹ セカンドハーベスト・ジャパン：日本初のフードバンク。フードバンクネットワークを日本で成功させることを目標としている。

「セカンドハーベスト・ジャパン「セカンドハーベスト・ジャパンとは」」
<http://2hj.sakura.ne.jp/about/> (2013 年 10 月 20 日現在)

生活改善のために本人の力をどう引き出すか、どう今後につなげるかをそれぞれに考えサポートしていくことだという。

総じて、事務所の方々が強調していたことは、貧困者の抱える問題は「人の縁がないこと」であった。住民が暮らす地域でのコミュニティ所属や交流活動が、とくに現代では少なくなっており、互いの生活を支え合うしくみが成っていないのが問題であるという。このような機能をもつコミュニティがなければ、社会性のもてない貧困層は孤立してしまうため、生きがいとなり前を向けるような「縁」をつくっていくことが、今後民間団体に求められることだと改めて考えさせられた。

③ チャリティーウォーク 56.7

フードバンク宇都宮が主催のイベント「チャリティーウォーク 56.7」が、2013年11月9日、10日に開催された。「みんなで作るセーフティーネット『フードバンク』を支援するために 56.7 kmを2日間かけて歩き抜くチャリティーウォーク」と題され、食べられる食糧の大量廃棄と同時に貧困線以下の暮らしで困窮している人々がいる、という世の中の問題の現状を、参加者に加えチャレンジに関心を持つ人たちにも周知すること、また、「困ったらお互いに助け合う」助け合いの輪をつくるきっかけづくりが、このイベントの趣旨である⁹⁰。

参加者には事前に一定の寄付金を集めイベントへ持参することが課せられており、この寄付や参加費は「フードバンク宇都宮」の活動のために使われる。宇都宮の二荒山神社から日光の中禅寺湖までのコースで、ウォーキングチャレンジャーは59名、コースのはじめ5 kmを共に歩く「送り出しウォーク」の参加者は42名、その他大勢の運営ボランティアや協賛ボランティアが関わって開催された。

このイベントへ当日ボランティアとして関わらせていただくことができた。そこで感じたことは、まず、イベント自体を通して「助け合いの輪」を実感したということである。ウォーキングチャレンジャーがコースの諸所のチェックポイントに到着する前に、何十人ものボランティアが先回りして応援準備や休憩準備をし、さらにそのボランティアを関連団体のメンバーや地域の人々が励ましていた。何人かが協力し様々な角度からチャレンジャー一人ひとりをサポートすることや、営利目的でなくただ困難や感動を共有することで生きがいを感じるといったことは、まさにフードバンクをはじめ NPO 団体が行っている事業を体感しているように感じた。サポートされる側のためだけの政策や取り組みではなく、サポートする側も学びや発見があるようなものを実行してこそ、市民における、問題への「他人事意識」がなくなるのではないだろうか。

また、チャレンジャーの多くはフードバンクから食糧を受けている関連 NPO 団体のスタッフ、フードバンクへ食糧を送っている関連団体のスタッフ、共に困窮者支援や若者支援に取り組む団体のスタッフであった。それぞれが、日頃の事業における連携への感謝やフードバンクへの想いをチャレンジにのせていることが感じ取れ、団体と団体、人と人の縁

⁹⁰ チャリティーウォーク 56.7 パンフレットより

でそれぞれの事業が成り立っていることが理解できた。

そして、ボランティアの多さにも驚いた。退職後からボランティアを始めた人、主婦、学生、看護師など様々であったが、それらに加え事前の寄付へ協力した人など、イベント全体を通してそれぞれがフードバンク、生活困窮者支援を身近に感じる機会となっており、地域一体となった支援の仕組みを象徴しているように思えた。

一方で、寄付文化が根付いていない日本においては、寄付による活動援助や団体運営は、まだまだ難しいと感じた。前述のように、ウォーキングチャレンジャーには寄付金の持参が求められたが、フードバンクの活動内容を承知の関連団体のスタッフ等は理解を得やすくても、その他の人への寄付協力を求めるにはかなりの説明が必要となるだろう。イギリスをはじめ、欧米の国々で NPO 団体や市民団体の力が強いのは、寄付による活動資金が得やすいことも関連しているのではないかと考える。このイベントのチラシには、「ファンドレイジングの仕方」として寄付金集めの方法の例が示されており、フードバンク宇都宮がこの点を考慮したことの表れではないかと感じた。このように、市民に対し問題へ積極的に関心を寄せてもらうためには、市民目線での広報の仕方が大切であると感じた。

最後に、このイベントのモデルとなっているのは、オックスファム (Oxfam) による「トレイルウォーカー」という催しであるということ、ボランティアの一人から教えていただいた。オックスファムは、世界 90 カ国以上で、そこに住む人びとと共に活動する民間の支援団体であり、貧困に生きる人びとがその貧困から抜け出そうとする努力をサポートし、貧困そのものをなくそうという活動を行っている⁹¹。そしてこの団体による「トレイルウォーカー」というイベントは、自分の体力に挑戦すると同時に、参加をきっかけに寄付金を集めて国際協力に貢献するといった企画で、これまでにオーストラリア、ニュージーランド、イギリス、香港、オランダ、カナダ、ベルギー、アイルランドで開催されており、日本でも 2007 年から毎年開催されている⁹²。このように、オックスファムにより世界規模で行われている取り組みを、宇都宮にて具現化したということには、「フードバンク宇都宮」の先見性と実行力、日頃の地域ネットワークの強さが象徴されているのではないだろうか。

⁹¹ Oxfam Japan 「オックスファムとは オックスファムのビジョン」
<http://oxfam.jp/aboutus/> (2013 年 11 月 15 日現在)

⁹² Oxfam Trailwalker JP 「トレイルウォーカーについて トレイルウォーカーとは」
<http://www.trailwalker.jp/aboutus/cat9/> (2013 年 11 月 15 日現在)



写真 1, 2 チャリティーウォークの様子（2013 年 11 月 9 日 筆者撮影）

（２）厚生労働省認定事業「とちぎ若者サポートステーション」

① 地域若者サポートステーションとは

厚生労働省による事業の一つである、「地域若者サポートステーション（通称：サポステ）」では、働くことに悩みを抱えている 15～39 歳までの若者に対し、キャリア・コンサルタントなどによる専門的な相談、コミュニケーション訓練などによるステップアップ、協力企業への就労体験などにより、就労に向けた支援を行っている。これは、2005 年に全国 25 か所に設置された「若者自立塾」が前身となっている。厚生労働省により認定された全国の NPO 法人や株式会社が各地で運営しており、平成 25 年度では全国 160 か所に設置され

ている⁹³。サポステでは、官民を越えた様々な機関・団体とネットワークを結び、国と地方自治体とが一体となって事業を行っている。

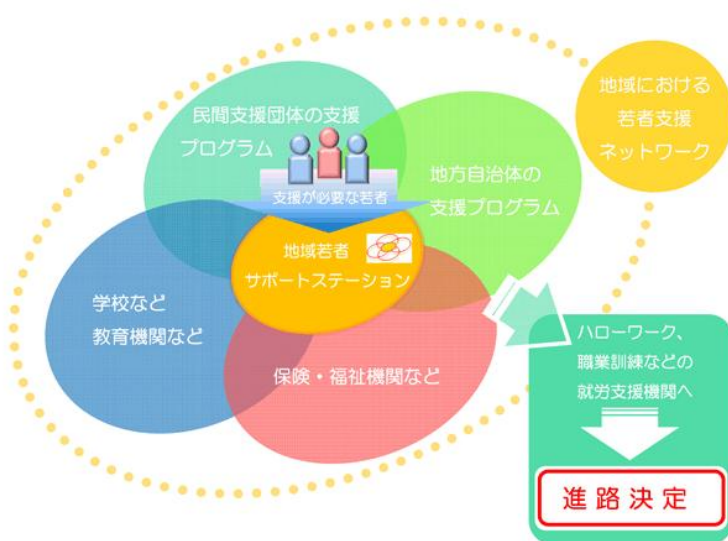


図 17 地域若者サポートステーションとネットワークによる支援の流れ

出所：厚生労働省「地域若者サポートステーションって何？」

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/nouryoku/ys-station/>より引用

⁹³ 厚生労働省「地域若者サポートステーションって何？」

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/nouryoku/ys-station/>（2013 年 11 月 15 日現在）

② とちぎ若者サポートステーション

地域若者サポートステーションの1つとして、宇都宮市に設置されているのが、「とちぎ若者サポートステーション」である。ここは、2007年に開所し、2012年度の利用実績では利用者数延べ5071名、相談件数延べ6600件、進路決定者165名となっている⁹⁴。

詳しい活動内容の現状を知るため、2013年11月15日、22日に訪問し、3名の職員からお話を伺うことができた。

とちぎ若者サポートステーションでは、常勤5名、非常勤16名、ボランティアスタッフ21名で運営されている。活動内容としては、相談プログラム、学びプログラム、居場所プログラムがある。本人からの悩み相談に加え、保護者からの子や家庭に関する相談もあり、専門の産業カウンセラーやキャリアカウンセラーが担当している。また、学びプログラムでは、コミュニケーション講座、パソコン講座などがあり、事務所スタッフに加え臨床心理士が担当している。居場所プログラムでは、不登校の学生や社会に対して閉鎖的になっている若者が集い、話をしたり、軽作業を行ったりする機会となっており、社会福祉士などが担当している。その他、活動にあたってのサポートはほぼ離職後の市民ボランティアが大半を占めている。2013年8月現在で1282名の登録者がおり、新規登録者は月平均で16名である。

このとちぎ若者サポートステーションは、2013年8月において全国160か所のサポステの中で第一位の相談件数を誇っているそうだ。それぞれのスタッフが相談者個々人と真剣に向き合い、一人一人に手厚く対応していることの表れではないかと話していた。

政府の方針として、サポステは若者の進路決定が目的となっているが、現状として、就労に対し個々人が抱える問題点の発見やその改善が主となっており、社会に出るには不安定な若者の精神的支えとなる役割があるようだ。サポステや関連団体に通う若者個々人の状態や問題点について、団体間の壁を越えてスタッフ同士が共有し合い、次はどのプログラムが適当か、就労体験をさせるべきか、他の団体に紹介するかなどを、それぞれに検討しているようであった。また、たとえ就労できても、若者からの職場での悩み相談の連絡が定期的に寄せられ、その頻度が次第に減っていくことで若者が自立し社会になじめてきたことを実感すると話していた。

厚生労働省による認定事業であることから、市の労働・教育・福祉部門の課とのやりとりは頻繁にあるようだ。特に、教育部門では、学校連携推進事業として地域の小中学校や高校・大学・専門学校などと連携をとり、不登校生徒や中退者に対し相談や支援を行い、若者の無業化の未然防止を図っている。また、就労に関しては近隣のとちぎジョブモールへの紹介も行っている。国による認定事業であることは、他の機関との連携を求める際や一般の市民による「信頼ある団体」としての支持を得るためにも重要であるようだ。

この訪問から感じたことは、第一に、一事業とはいえ行政から民間団体、学校、地域市民など多様な機関・人が関わり合っていることへの驚きであった。その中には事業が仕事

⁹⁴ とちぎ若者サポートステーションパンフレットより

である人もいれば無給のボランティアである人もいるが、若者一人ひとりの課題を把握し情報交換し合い、地域で支え合っているという印象だった。

第二に、どのスタッフも笑顔で明るく前向き、というのが印象的だった。スタッフ間の情報交換や方針の確認の場である朝礼にも参加させていただいたが、「支援する側」というよりは自ら若者や相談者との出会いやコミュニケーションを楽しんでいるという印象で、温かみを感じた。このことから、支援を必要とする者側からすると、市役所や行政機関に比べ、気兼ねなく利用でき、抱える不安や問題点を打ち明けやすいのではないかと考える。

第三に、民間団体では一般市民に対する活動内容の周知と理解が課題になると考えられるが、全国規模での事業を地域団体が受け持っているという点で、関連諸機関からの紹介が得やすいという利点があると感じた。この官民と学校機関との連携体制は、貧困層支援のネットワーク構築に向けて、一つのモデルとなり得るのではないだろうか。

（３）一般社団法人栃木県若年者支援機構「しごとや」

とちぎボランティアネットワークからの紹介で、2013年10月10日、若年者の就労支援を行う「しごとや」にも訪問し、活動内容や現状に対する課題などについてお話を伺うことができた。また、2013年11月22日のとちぎ若者サポートステーションの訪問の際にも、しごとやについてさらに情報を得ることができた。

「しごとや」では、「0か100でなく中間の立場での就労」（中間的就労）を支援しており、困窮状態にあった若者が社会に出る前の就労の場を提供している。ここで行われる「就労訓練」では、提携する職場にてトレーナー対就労者が1：3でチームとなり、仕事中心や休憩中まで共に過ごすことで、「仕事仲間」の存在を強く実感できることが特徴的である。就労訓練終了後、ハローワークにて仕事検索を行い、それを事務所にて仲間と共有し受験する会社を決め、面接練習を重ね面接に挑む、という流れをとり、就労まで様々な局面からサポートしている。また、施設の卒業生と現役正との交流会も定期的に開かれており、就労後の悩みを共有する場や就労へのイメージを具体化させる場として機能している。

この施設への登録料は7000円であり、毎度の就労によって得られる「研修費」の2000円から支払っていく人が多いそうだ。研修登録者の対象は基本的に若者で39歳までとの規定があるが、40代でも相談に応じて受け入れており、現在約130名の登録者がいる⁹⁵。ここでのスタッフの数人は先述のサポステと行き来しており、若者の就労支援体制の現場をよりきめ細やかに把握し対策をとっているようであった。

就労の具体例として、宇都宮市街のオリオン通りにて地元農家の朝採り野菜の直売場の販売員となる、というものがあるそうだ。これは、シャッター通り活性化といった「地域活性」、地産地消・農家応援といった「農家支援」、若者に働く現場を提供するといった「若者支援」が見事に組み合わさった事例である。また、林業に関するしごとでは、木を伐採し、材林工場で皮をはぎ、工房に運び、材林を用いてプランターづくりを行うといったも

⁹⁵ しごとやインタビュー（2013年10月10日）より

のもある。その他には、高齢者・買い物弱者・独居老人と若者を結ぶ取り組みもあり、高齢者宅の塗装や直売場への野菜の買い付け、草むしり等のしごともある⁹⁶。

このように見てくると、若者自身が暮らす「まち」や「自然」、「まちの人々」とのつながりが感じられるような内容のことが多いことに気付かされた。就労によって人や地域とのつながりを体感できること、自らの存在意義、働く意義を見出せることは、中間的就労の大きな利点であると感じた。

利用の経緯としては、本人が直接相談に来るケースのほかに、本人の親や兄弟による相談、インターネットの広報を見ての訪問、他の民間団体からの紹介、新聞やテレビの報道や紹介を見ての訪問等があるそうだ。そして、ここでも行政との守秘義務の壁が課題として挙げられた。市役所における相談者や生活保護受給者の個人情報共有されないことで、生活困窮状態にある若者がどれだけいるのか、現状がわからず、当事者側から相談に来た場合に対してしか支援ができない現状であるとのことだった。フードバンク事務所で相談を受けた若者が「しごとや」へ紹介されたり、フードバンクの食品がこの団体へ定期的に届けられたりと、民間団体同士での連携は強化されているようだが、行政機関と民間団体は別個で活動している実態があるという。

最後に、インタビューの中で最も印象的であったのは、「若者には自立への段階がある」「必要なのは段階別の仕事づくり、個別の場づくり、支える人づくり」という言葉であった。精神疾患から発達障害、ひきこもり、対人不安、就業未経験、仕事したいが仕事がない、仕事が続かない、スキルはあるが環境が悪い、というように、状況は人それぞれである。よって、一般就労ではなく、発達障害の人でもできること、ひきこもりでも家でできること、というような「中間的就労」を目指すべきであるという。無償の訓練より、わずかでも交通費、実費経費が支給されるだけで若者のやる気が変わってくるという。この話を受けて、若者をいかにして社会と交わせるか、そのつながりを提供していく「中間的就労」の取り組みは画期的であると感じた。社会や人とのつながりを体感することで、やる気や生き甲斐へとつながっていく、また、その現場がまちの活性化にもつながるという点で、若者の将来にもまちの将来にも有効な仕組みであると考えている。

中間的就労に関しては、第3章で述べたように「生活困窮者自立支援制度」にて任意事業として挙げられている。市が「しごとや」との連携体制をつくることにより、宇都宮市における就労支援のネットワークは確かに広がっていくのではないだろうか。

⁹⁶ とちぎ若者サポートステーション資料「若者を地域で育てる！」

（４）学習支援団体「寺子屋いっぽ」「サポステ寺子屋」

「寺子屋いっぽ」は、一人親家庭、特に母子家庭の子どものために、月に２回、日曜の午後の３時間に塾を開いている。先生となるのは、ボランティアの社会人や元学校の先生、地域の学生などである。一人親家庭では親が働きに出るため、子どもの勉強をみてあげることができず、経済的な理由から進学を断念せざるを得ない、という現状に対処することが目的である。利用料は子ども一人 200 円である。また、子どもの母親同士の情報交換の場、DV被害者である母親の悩みや苦労を分かち合う場にもなっている。ボランティアの先生の中には以前の職場でなじめなかったが「寺子屋いっぽ」で自身の存在意義を感じている、居場所となっている、という人もいるそうだ⁹⁷。

一方、「サポステ寺子屋」は、栃木県内 5 ヶ所で開講されており、学校の宿題や補習・高校卒業程度認定試験・進学のための受験勉強など、それぞれの目的に応じ自習形式で学習できる場となっている⁹⁸。小中学生に向けた支援だけでなく、高校卒業認定試験の支援を行っていることも特徴的である。これについては、「高認支援プロジェクト協議会」を 2009 年に設立し、県内の学習支援を行う 10 団体が参加し、支援のネットワークをつくっている。高校卒業程度認定試験は、「教育におけるセーフティーネット」と言われ、これに合格することは若者の就職に大きく影響してくる。1 週間に 1 回、2 時間程度の学習機会を提供しており、県内から多くの問い合わせが寄せられ、2009 年の第 2 回の高校卒業認定試験では、県内の約 1 割の合格者を輩出したそうだ⁹⁹。このことから、複数の団体がネットワークをつくることで、支援活動の充実化だけでなく、支援を必要とする者へ情報が届きやすくなるというメリットが挙げられると考える。

この「サポステ寺子屋」は現在、前述した「とちぎ若者サポートステーション」内で活動を行っているため、各市町行政と連携していることが特徴であり、宇都宮市では子ども部と連携し「場所」は自治体が提供、「運営」はサポステ、「現場」はボランティアが中心となっている。教育の格差が経済格差、生活格差、そして新たな教育格差と連鎖する流れを止めるためには、教育をビジネスとしてとらえるのではなく、次世代の日本を支える人材を育てるという観点が必要であるそうだ¹⁰⁰。

このような取り組み事例をみてくると、貧困家庭の子どもや教育機会に恵まれなかった若者にとって、無償や低額の学習支援はとても有り難いものであり、学習できる環境を定期的に提供されることだけでも意味があると考ええる。また、無償や個別の学習支援は、公平性を重視する行政側は実行しにくい分野であるとも考えられ、ボランティア主体の民間

⁹⁷ とちぎボランティアネットワーク隔月刊『ボランティア情報 栃木の市民活動を推進する vol.202』2013 年 9 月 15 日発行

⁹⁸ とちぎ若者サポートステーション「学校連携推進事業 サポステ寺子屋」

<http://tochigi-saposute.net/school.html> (2013 年 11 月 15 日現在)

⁹⁹ とちぎ若者サポートステーション資料「若者を地域で育てる！」

¹⁰⁰ とちぎボランティアネットワーク隔月刊『ボランティア情報 栃木の市民活動を推進する vol.202』2013 年 9 月 15 日発行

団体の支援の可能性が問われているのではないだろうか。

第 2 節を通して、宇都宮市における民間団体の支援活動事例をみてきた。様々な団体を訪問したことからの率直な印象として、事務所が身近にあるのにも関わらず、これまでその存在を知らずに生活していたことへのショックがあった。個人に寄り添い、幅広い分野で活動している民間団体であるが、市民がその存在や内容を知りにくいことは勿体ないと改めて感じた。訪問先でも、若年層のスタッフやボランティアが少ないことを嘆く声をよく耳にした。自治体との連携による周知の可能性については、第 3 章第 2 節の生活困窮者自立支援法の千葉県のモデル事業の記述の際にも触れており、また本章前節のシンポジウムにおいても議論されていた。民間団体の活動の活性化のためには、支援側のボランティアの力が重要となってくるので、ボランティアを募る広報の仕方も課題になってくると考える。

また、民間団体同士のネットワークは、宇都宮市内で既に大きくなっているということを実感した。インタビューに出向く中で、ある団体を訪問すれば、関連の団体や職員を紹介してくれるといったことが多々あり、職員同士が地域他団体や地域の現場の実情についてよく理解していることがわかった。また、とちぎボランティアネットワークが隔月刊で出している情報誌には、市内の様々な団体の活動の様子や支援者の声が載せられていた。このような民間の力を、支援を必要としている人へもっと届けられれば、地域としての支援の可能性がさらに広がってくるだろうということを強く感じた。

第3節 官民協働の支援ネットワーク構築への課題と展望

(1) 問題の複雑さゆえのネットワークの必要性

ここまで、「貧困」についての論点を考察し、また官民団体の各職員の話をついてきて、最も強く感じたことは、貧困問題には実に様々な要因が絡み合っているということである。一口に「ホームレス」「生活困窮」「非正規労働」「子どもの貧困」と言えども、それに関連する様々な生活課題が背後にあり、個々人の状況に深入りすればするほど「コミュニケーション力不足」「傷つきやすい」「DV被害」「虐待」「ひとり親家庭」などの非経済的側面での課題が浮上してくることがわかった。つまり、経済的困窮が発端となり自身の生活や世帯員の生活の諸所に影響が出て、再びそれが将来や次世代の低所得状態に繋がっていくという「貧困の連鎖」が起こっている。それらの課題は互いに関連し合い、複雑化しているため、一つの制度政策として、生活費を補助する、職を与える、住居を与えるといった支援をしても、それを取り巻く課題全体の解決にはならず、「貧困状態」「社会に生きる上で不利な立場」からの脱却は容易ではないのである。よって、支援金の給付のみを行っても、受給者が自立できずに滞留する現象が起こっている。この点が、これまで行政が「貧困問題」に対して動ききれなかった原因であり、貧困率の上昇の原因なのではないだろうか。

しかし、このように問題が絡み合う中で、どの生活課題の解決へも共通して有効であると考えられるのが、第一に、「人とのつながりの強化」である。経済的困窮に陥った状況には、なかなか他者に知られたくない、公表したくない、相談しづらいといった文化環境が存在している。経済的困窮状態が起因して周囲の環境に対して閉鎖的になり、仕事や社会活動への前向きな取り組みができにくくなる。また、特に生活困窮状態にあるひとり親家庭の子どもは、親が働いていることが大半であるため、教育の機会だけでなく心の拠り所さえ失いがちである。そこで、心おきなく相談できる場所、悩みを共有できる他者との交流が持てる場所、他者や社会への信頼を取り戻せる場所、つまり、「人とのつながりを得られる場所」の提供が、求められている政策の一つであると考ええる。

そして第二に、「個別に対応した支援」である。新しく成立した諸支援制度の中で「相談」が重視されており、民間団体でもまず窓口での「相談」が行われるように、対象者が置かれている状況と抱えている課題の的確な把握と、支援方法の熟慮と計画策定とが、支援を進める上での第一歩となる。この段階でも既に、相談は個別である必要がある。また、自治体側が給付金を支払うにしても、その後の受給者の生活に変化はあったか、世帯員の状況はどうか、というように継続して経過をみる必要がある。つまり、絡み合った貧困問題を個人の状況に応じて一つ一つ解きほぐして解決させ自立に向けていかなければならず、「個」に特化した支援が求められているのだと考える。

このように、直接の経済的側面ではない部分での個々人に対するケアは、NPOをはじめとした民間団体が実行し、成果をあげている分野であることは、前節から言うことができる。つまり、貧困問題へと立ち向かうためには、民間の力がもっと重要視されていくべき

なのである。

しかし、そこでいくら民間団体がきめ細やかに支援を行い、民間団体同士でのネットワークをつくっても、市民への十分な広報や信頼性の確保、活動を広く展開していく上での財源確保、支援を必要とする者の正確な把握といった点において、限界が生じてくる。また、行政側も、個々に異なる問題を抱える支援対象者に対してできる支援には限界がある。よって、地方自治体による理解と連携の姿勢を高め、互いの得意とする分野において力を出し合うこと、官民の壁を越えて、まち全体でネットワークをつくることが求められているのではないだろうか。

（２）支援ネットワークをつくるために

ネットワーク構築実現に向けて、現状において山積している課題を解決していかなければならない。

まず、現段階における地方自治体と地域の民間団体との関わりの度合いは、各地域により大きな差があるということである。先に挙げた千葉県佐倉市に比べ、宇都宮市は、これまで官民での関係性づくりが弱かったということがわかった。また、就学援助を例に挙げても、住む地域によって受給できるかどうかの有無に差がでてくる。どんなに理想的な制度ができて、政府により目標とされる事業レベルをすべての自治体がすぐに果たせるとは限らない。つまり、政府から下りてくる制度や戦略決定を待つのではなく、各自治体が、その地域の現状を理解しそれに合わせたレベルから取り組みを始めていかなければならない。

この点から、宇都宮市においては、まずは政策側が問題意識を高く持つと同時に、地域の実情や市民の声からヒントを得るためにも、自治体は積極的に外に出て行く必要があると考えられる。つまり、目の前の相談者への対応に留まらず、関連の民間団体ではどれだけ利用者がいるのか、どのような支援が行われているのかを調査したり、支援の上で協働できる部分はないかを議論したりしていくべきである。民間の現場の支援者と行政の担当者との対話や関係性がもっと深まれば、問題をより奥深く多方面から捉えることができるのではないだろうか。このように、ひとつの「地域」として支援体制の現状の把握と今後の動きの検討を行っていくべきである。

そして、具体的にネットワークをつくるにあたって、1つのNPO団体と連携がつながれば、そのNPO団体が持つ民間同士のネットワーク上でさらに他団体にも輪が広がる可能性がある。これは、自立支援事業を行う「とちぎ若者サポートステーション」の行政・学校との連携体制に、寺子屋事業のネットワークが加わった事例からも言うことができる。よって、例えば、まずは「とちぎ若者サポートステーション」が持つ民間団体同士のネットワークを行政側が把握し、その団体一つ一つの活動の実態を知り、どのような部分で事業連携できるのかを検討していくことが有効ではないだろうか。団体との信頼関係が築かれれば、行政は事業を民間委託することもでき、事業を細分化、分担化していくことができ

る。「とちぎ若者サポートステーション」は、現段階で行政や学校機関などある程度ネットワークが整っているため、ここから地域の他の民間団体へとネットワークの輪を広げていくことが、よりスムーズな方法なのではないかと考える。

また、前述の「フードバンク山梨」による、NPO が行政を対象にした連携会議の開催を前例として、民間団体の代表者が集まる会議に行政の者も参加するというような会議を催すことも有効であると考ええる。つまり、分担化された各方面の支援者が現場からの視点を持ち合わせ一堂に会するような機会が重要となる。行政側である市としては、このような会議開催にあたり、定期的に場を提供すると共に、市役所の生活福祉課や子ども課などの現場の者が交代で出席し、課内で内容を共有し議論できるよう調整をはかっていくことが求められてくると考える。

これらの一方で、千葉県佐倉市のように生活困窮者自立促進モデル事業を行っている等、取り組みが進んでいる地域では、その成果や課題を他の地域へも積極的に伝えていく責務があると考ええる。このモデル事業の成果については政府が集約するようだが、その他、各地での独自の取り組みについても、各自治体のホームページや広報誌を通して積極的に外部へと発信していくべきである。国を挙げて貧困問題へと取り組むためには、各地域で切磋琢磨していくような関係が求められていくのではないだろうか。

次に、行政側と民間団体との間での情報交換において、個人情報に関する「守秘義務の壁」についての課題がある。これについては、地道ではあるが、1つ1つの機関・団体と交渉し合い、信頼関係をつくっていくことが重要となる。また、支援者の話からの情報を他の部署や団体へ共有してよいという同意書を支援対象者に書いてもらうといった方法はやはり有効だと考える。また、どの部署と部署、団体と団体が協働で支援する、というネットワークの実態を、相談者へ詳しく提示することで、相談者が安心して相談できる環境をつくることのできるのではないだろうか。

最後に、個別支援を行うためにはそれだけの人員が必要となり、ボランティアや協力者となる市民への周知が課題となってくる。声をあげにくい当事者の代わりに、行政をはじめ支援をする側が率先して声をあげることで、ボランティアを集う必要がある。また、そのボランティア自身も自己啓発ややりがいを感じさせる仕組みをつくることが有効ではないだろうか。これは、「フードバンク宇都宮」のチャリティーウォークでのボランティアを通して筆者が感じたことである。例えば、学習支援には学生の力を、相談支援には退職後の高齢者の力を、就労支援には地元企業の力をというように、地域におけるそれぞれの主体が、できる範囲で関わり合えるような、「地域をあげての支援ネットワーク」とし、支援する側の活気にもつなげていくことが重要であると考ええる。

貧困問題は支援分野の観点で及ぶ範囲が広く、かつ子ども期の貧困がその後へ派生していることにより支援対象の年齢層も幅広い。よって、問題を個々のものとして捉えず、地域のネットワークによって横断的に現状を把握し、連携による支援体制をつくっていかずしては、貧困の連鎖の解決は実現できないのではないだろうか。

おわりに

本論文では、複雑に絡み合う貧困の連鎖の解決に向けて、官民協働での現状把握と支援体制が必要となることを示した。

第1章では、日本において、貧困問題への当事者意識・他者とのつながりの希薄化が起こっており、貧困を個人のものとする捉え方について疑問を投げかけた。また、相対的貧困の考え方により、日本国内では貧困層が拡大していることを明らかにした。そしてこれには、貧困層を考慮する仕組みの整っていない社会政策も関係していることを述べた。

第2章では、ワーキングプアと言われるレベルで労働している人がどれだけいるか、ホームレスを広義で捉えると都市にどれだけ存在しているかについて示し、貧困は身近な問題であることを明らかにした。また、貧困が連鎖する仕組みを考察し、子どもが家庭環境に関わらず教育の機会や自立の機会を得られるような支援を行うことが、その連鎖の解決には重要であることを主張した。

第3章では、貧困の実態に対する行政側の動きに着目した。生活保護の受給者の増加と、特に若年層での受給が拡大していることを問題に挙げた。生活保護法の改正や保護基準の引き下げといった動きの中で、福祉事務所は支援の受け手の個別の状況や経過をより重視する必要がある、そのためには他部署との連携や民間委託等のネットワークが求められていることを明らかにした。さらに、生活困窮者自立支援制度の試行に向けて、取り組みの度合いに各自治体にて地域差が広がっていることを指摘し、宇都宮市においては問題意識の喚起とアウトリーチが必要となることを論じた。また、子ども・若者支援の諸制度においても、縦割りの行政ゆえに制度の狭間に落ち込む人の存在を指摘し、その人々を救いあげるためには民間団体との連携ネットワークが不可欠であることを主張した。宇都宮市役所での職員へのインタビューから、取り組みの現状について生の情報を得ることができ、現在の行政の現場にて足りないものは何かを分析することができた。

第4章では、民間団体の力の可能性に着目した。シンポジウムの参加は、貧困問題に対する筆者自身の問題意識を高めることができ、また各地の民間団体の代表者からの先進的な取り組み内容や意見を生で聴けたことで、宇都宮市に足りないもの等を客観的に考える貴重な機会となった。そして、宇都宮市内での複数の民間団体を訪問したことにより、個人の状況に応じたきめ細やかな支援を行っていること、民間団体同士の横のつながりは強化されていることの一方で、活動内容の広報や活動の展開といった点で行政との連携が不可欠となってくることを明らかにした。貧困を取り巻く現状には地域差がある中で、特に宇都宮市においては、地域にある支援組織、団体がどのような取り組みを行い、抱える課題をどのように共有し解決できるかについて、政策側が広く現状把握することが第一歩となる。つまり、官民の壁を越えて地域をあげての取り組みを進める必要があるということ 강조했다。

貧困問題におけるひとつの事象を取り上げても、その状況に至る経緯として多くの事象

が関連してくることから、問題の対象を絞り切れなかったことが論文全体における課題である。しかし、だからこそ縦割りの考えでは問題は解決しきれないこと、横断的な支援が必要であるということを強く主張したい。

あとがき

先進国における貧困を研究テーマにしようとしたきっかけは、イギリスでの留学経験にありました。ヨーロッパの先進諸国をまわった中で、日本の社会や文化を客観的に見つめ直す機会が多々ありました。移民の多い国にいたことで「社会的に不利な立場」に追いやられる人々の存在に気付きやすかったこと、「ゆりかごから墓場まで」と言われるイギリスの福祉制度について学び、制度と国民の生活との関係性に興味を持ったこと、そして、それでは日本ではどうなのだろうかと目を向けたことが、日本における貧困をテーマにしようとした経緯となったように思います。

また、イギリスでは市民団体の活動が活発で、活動のチラシを日常的に受け取っており、市民団体主催のイベントも頻繁に行われていました。市民が主体となった活動には親近感が湧き、まちの活気にもつながっている印象を受けました。そこで、このような民間の力、市民の力を活用するしくみを日本社会でも応用できないかと考えましたが、根本となる行政のしくみや文化・意識の違いがある国への政策の応用や国際比較は、私が考えたほど簡単なものではなく、日本における現状を研究した上で行政と民間の協働のあり方を考えていこうという方向に至りました。こういった経緯から、イギリスの先進的な取り組み事例を論文にうまく盛り込めなかったことが心残りでもあります。

また、どの分野での支援なのかを絞り切れなかったことで、広く浅く問題に触れる形となってしまったこと、具体的な政策提言ができなかったことを反省しています。

しかし、この論文執筆にあたり、私自身がより社会を広い視野でみるようになり、身近な貧困の存在の大きさを実感することができました。また、市役所やNPO団体への訪問を重ねる度に、現場で働く人だからこそ知る実情を伺って刺激されました。そして、どの職員の方もとても親切で親身になって話をしてくださり、より詳しい人、関連の活動をしている人を紹介してくださいました。訪問先との関係を自ら開拓していくことは大変気力のいるものだ実感していたので、とても助けられました。また、自らの意思で活動にボランティアとして関わる人たちとの出会いは、私も今後市民活動に積極的に参加していきたいという気持ちを奮い立たせてくれました。人との繋がりや有り難さ、また人の繋がりそれぞれの活動が成り立っていることを肌で感じることもできたのは、卒業研究で得た誇れる収穫であったと感じています。まずは、卒論執筆にあたり、事務所訪問やインタビューに応じてくださった方々に感謝申し上げます。

3年生のゼミにはあまり関わることができなくて申し訳なかったのですが、ジョイント合宿やまちづくり提案に向けて一致団結していく姿を見ていて、去年の自分たちと重ね合わせて懐かしくなっていました。とくにジョイント合宿は、去年幹事を担当していたこともあり気にかけていましたが、楽しさを実感し来年に向け早速動いているようで、とても嬉しい気持ちになりました。このような伝統をぜひ次の代に引き継いでいってほしいです。

そして、4年生のゼミのメンバーとは、ジョイント合宿、まちづくりから苦勞を分かち合ってきた、卒論を書き進める上でも常によい刺激を受けていました。3人という少人数ではあったものの、だからこそ一人として気を抜く暇もなく研究でき、気づかないうちにお互いの信頼関係が深まっていたと感じています。卒業論文を何とか完成できたのも、2人の存在があつてこそだと思います。2人とゼミの同期になれて本当によかったです。

そして、院生のみなさん、国際色豊かでそれぞれ独自に活動の幅を広げていて、感心することばかりでした。いつも明るく研究室を盛り上げてくださり、卒論の執筆を励ましてくださって、とても有り難かったです。研究室を通して、様々な留学生たちと交流できたことはとても貴重な経験でした。また、奥備さんにはいつもの的確なアドバイスをいただき、本当にありがとうございました。研究熱心な姿にいつも感化されていました。今後のみなさんの活躍に期待しています。

最後に、中村先生、留学前からすると約3年間、本当にお世話になりました。以前は行政には硬いイメージを持っていましたが、先生の授業や研究室での学習を通して、自らの生活により身近なものであるということに気付かされました。特に、研究室での2年間は、足でかせぐ情報の大切さを教えていただいたと感じます。実際に見て聞いて体感したからこそ書けることがあるということには、大きな実感がありました。本当にありがとうございました。

研究室を通して得たことを大切に、今後の社会人生活にも活かしていきたいと思っています。お世話になったみなさん、本当にありがとうございました。

参考文献・参考資料

- 青木紀『現代日本の「見えない」貧困—生活保護受給母子世帯の現実—』明石ライブラリー 2003 年
- 青木紀『現代日本の貧困観—「見えない貧困」を可視化する—』明石ライブラリー 2010 年
- アジット・S・バラ、フレデリック・ラペール『グローバル化と社会的排除—貧困と社会問題へのアプローチ』昭和堂 2005 年
- 阿部彩『子どもの貧困—日本の不公平を考える』岩波新書 2011 年
- 阿部彩『弱者の居場所がない社会 貧困・格差と社会的包摂』講談社現代新書 2011 年
- 池田和彦・砂脇恵『公的扶助の基礎理論—現代の貧困と生活保護制度—』ミネルヴァ書房 2009 年
- 岩田正美『現代の貧困—ワーキングプア／ホームレス／生活保護』ちくま新書 2007 年
- 宇都宮市社会福祉事務所「宇都宮市の社会福祉 2013」
- 宇都宮市社会福祉事務所「生活保護のしおり～相談用～」
- 宇都宮市保健福祉部生活福祉第 1 課・2 課「みやハローワーク就労支援コーナーのご案内」
- 宇都宮市保健福祉部生活福祉第 1 課・2 課「宇都宮市における生活保護受給者等への就労支援について」
- 金川幸司『協働型ガバナンス NPO—イギリスのパートナーシップ政策を事例として—』晃洋書房 2008 年
- 太郎丸博『若者非正規雇用の社会学』大阪大学出版会 2009 年
- テス・リッジ『子どもの貧困と社会的排除』桜井書店 2010 年
- とちぎボランティアネットワーク隔月刊『ボランティア情報 栃木の市民活動を推進する vol.202』平成 25 年 9 月 15 日発行
- とちぎ若者サポートステーション「若者を地域で育てる！若者×しごと＝会社も地域もよくする実践例」
- 藤本典裕『学校から見える子どもの貧困』大月書店 2009 年
- WAM 独立行政法人福祉医療機構「これからの格差・貧困を考える」2013 年

参考 URL

厚生労働省「国民生活基礎調査 2011 年 各種世帯の所得等の状況」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa11/dl/03.pdf>

同「子どもの貧困対策について 子どもの貧困対策の推進に関する法律 第二条」

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/dv/kaigi/dl/130725-02.pdf

同「子ども貧困率、当初所得と再分配後の比較」

<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/11/backdata/data/1/23040102.xls>

同 雇用機会均等・児童家庭局家庭福祉課「ひとり親家庭の支援について」

http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/shien_01.pdf

同「就労準備支援事業と就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の推進」

<http://www.pref.osaka.jp/attach/18550/00133879/2-6.pdf>

同「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書」2007 年 8 月「第一次調査」

<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/dl/h0828-1n.pdf>

同 生活困窮者自立支援法案概要「自立相談支援事業」

<http://www.pref.osaka.jp/attach/18550/00133879/2-6.pdf>

同「生活保護制度」

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuho.go/index.html

同「生活保護制度の現状」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000029cea-att/2r98520000029cj2.pdf>

同「生活保護制度の状況等について 保護の実施期間と費用負担」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000029cea-att/2r98520000029cj2.pdf>

同「地域若者サポートステーションって何？」

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/nouryoku/ys-station/>

同「平成 23 年賃金構造基本統計調査（全国）の概要 学歴別にみた賃金」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2011/dl/data.pdf>

同 報道発表資料 2012 年 4 月「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/2r98520000027ptf.html>

同「平成 22 年国民生活基礎調査の概要 貧困率の状況」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa10/2-7.html>

国立社会保障・人口問題研究所「近年の生活保護率変動の要因分解」

<http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/19723908.pdf>

同「「生活保護」に関する公的統計データ一覧 21. 年齢階級別被保護人員と保護率の年次推移」
<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>

子どもたちの豊かな育ちと学びを支援する教育関係団体連絡会

「子ども応援便り 国際比較からみた日本の子どもの貧困率」

<http://www.kodomo-ouen.com/questionnaire/08.html#03>

時事ドットコム「改正生活保護法が成立＝受給者の自立支援強化」2013年12月6日記事

http://www.jiji.com/jc/c?g=pol_30&k=2013120600058

下野新聞 SOON 2013年10月28日朝刊「3カ月で40人就業 「みやハローワーク」の支援好調」

<http://www.shimotsuke.co.jp/news/tochigi/region/news/20131028/1395868>

社会福祉法人千葉県社会福祉協議会『福祉ちば』2013年11月1日発行

<http://www.chibakenshakyo.com/16kouhoushi/fukushichiba/fukushicbiba160.pdf>

東京新聞「相対的貧困率 2007年は15.7% ひとり親世帯で深刻」2009年12月6日記事

<http://www.tokyo-np.co.jp/article/seikatuzukan/2009/CK2009120602000153.html>

シリーズクローズアップ・「制度改革」 「子どもの貧困問題からみた生活保護制度改革」

http://www.jssw.jp/archive/pdf/news_64_05.pdf

しんぶん赤旗「生活保護基準きょうから引き下げ」2013年8月1日記事

http://www.jcp.or.jp/akahata/aik13/2013-08-01/2013080101_04_1.html

生活クラブ風の村「ユニバーサル就労とは ユニバーサル就労の定義」

<http://kazenomura.jp/torikumi/universal/index.html>

生活困窮者自立支援室「新たな生活困窮者支援体系について」

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp130315-01-05.pdf

生活困窮者自立促進支援モデル事業担当者連絡会議資料「新たな生活困窮者支援制度の主な対象者」

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/dl/0000024812f.pdf

総務省統計局 労働力調査「平成24年平均（速報）結果の概要」

<http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/nen/dt/pdf/ndtindex.pdf>

とちぎボランティアネットワーク「とちぎボランティアネットワーク（とちぎVネットについて）」
<http://www.tochigivnet.com/>

とちぎ若者サポートステーション「学校連携推進事業 サポステ寺子屋」

<http://tochigi-saposute.net/school.html>

内閣府『国民生活白書』「地域のつながりの変化と現状」

http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/10_pdf/01_honpen/pdf/07sh_0201_3.pdf

同「子ども・若者白書「子ども・若者育成支援推進法」の制定とそれに基づく取組」

http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h25honpen/b2_01_02.html

同『平成23年版子ども・若者白書』

<http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h23honpenhtml/html/zuhyo/hyo1202.html>

同「平成25年版子ども・若者白書 若年無業者、フリーター、ひきこもり」

http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h25honpen/b1_04_02.html

日本ユニセフ協会「貧困をはかる指標」

http://www.unicef.or.jp/kodomo/teacher/pdf/fo/fo_45.pdf

不景気ニュース「8月の生活保護は215万9877人に悪化、世帯数は過去最多更新」

<http://www.fukeiki.com/2013/11/seikatsu-hogo-1308.html>

毎日新聞「生活保護法：「受給手続き厳格化」への改正など2法が成立」2013年12月6日

記事 <http://mainichi.jp/select/news/20131207k0000m010040000c.html>

文部科学省「就学援助制度について」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/career/05010502/017.htm

読売新聞 ONLINE 教育ルネサンス「「貧困の連鎖」を断ち切るには…専門家に聞く」2013年11月1日記事

<http://www.yomiuri.co.jp/kyoiku/renai/20131025-OYT8T00317.htm>

読売 ONLINE 社会保障ナビ「低所得世帯への就学援助」2013年9月3日記事

<http://www.yomidr.yomiuri.co.jp/page.jsp?id=83989>

ワーキングプアの実態「ワーキングプアとは」<http://warking.han-be.com/>

ワーキングプアの実態「ワーキングプアの年収」<http://warking.han-be.com/entry2.html>

JICA 研究所『指標から国を見る—マクロ経済指標、貧困指標、ガバナンス指標の見方—』
「貧困の定義」

http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200803_aid02_03.pdf

Oxfam Trailwalker JP「トレイルウォーカーについて トレイルウォーカーとは」

<http://www.trailwalker.jp/aboutus/cat9/>

インタビュー協力

宇都宮市役所保健福祉部生活福祉第1課・2課（2013年10月3日、11月27日）

宇都宮市役所うつのみや市政研究センター（2013年11月29日）

フードバンク宇都宮（2013年10月10日）

とちぎ若者サポートステーション（2013年11月15日、22日）

栃木県若年者支援機構しごとや（2013年10月10日）