

(第6章)コロナ禍における生活困窮者自立支援現場の
激変：
「基底のセーフティネット」としての役割の変化を
予見する

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 大阪市立大学都市研究プラザ 公開日: 2021-05-06 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 水内, 俊雄, 寺谷, 裕紀 メールアドレス: 所属: 大阪市立大学, 大阪市立大学
URL	https://doi.org/10.24544/ocu.20210507-002

第6章

コロナ禍における生活困窮者自立支援現場の激変

—「基底のセーフティネット」としての役割の変化を予見する—

水内俊雄・寺谷裕紀

1 はじめに

本章は、科研挑戦的萌芽研究「仕事・住まい・福祉が連携するサービスハブによるハウジングセーフティネットの構想」（代表：水内俊雄、2019年～2021年度）に基づいて行った全国調査から得られた、少々粗雑ではあるが生活困窮者自立支援事業にもたらしたコロナ禍の影響を、現時点で概観するものである。もともとホームレス自立支援のシェルターや自立支援センターを追求する調査の系譜の中で、生活困窮自立支援制度ができてから一時生活支援事業に発展的に継承され、不安定居住層を対象とする一時生活支援事業に特に着目して設計してきた。こうした支援のシステムを、最初は「最後のセーフティネット」と呼んだが、国際比較も視野に入れ前望的な意味合いを込め、最近では「基底のセーフティネット」と呼び変えた。生活保護と生活困窮の両システムが、上下問わずうまくコンビネーションしながら、セーフティネットからの漏れを少なくする機能として、2015年から働き始めたと認識している。厚労省の図式では、生活保護が下で、その上に生活困窮のセーフティネットが挟まる形で描かれているが、生活保護で受けきれず、あるいは間尺に合わず、生活困窮で対応するといった実情も反映するために、我々は生活保護1本のセーフティネットの上下入り混じった混交2層化と考えている。

基本的関心は、この混交2層化における生活困窮のセーフティネットの役割が、特にホームレス化や不安定居住から居所を失うという、最も厳しい部分にどれだけ働くか、この「基底のセーフティネット」は、広い意味でのホームレス問題に処するものとして図式化している。ただ施策は自治体別にバラエティ

がありすぎてトータルに理解しづらく、社会の注目度からするとそれほど高いものではなかった。ところが予期せぬコロナ禍に見舞われ、就労基盤を直ちに失われた人々の行く先に、家を失う恐れを抱く不安が一挙に高まった。したがって一時生活支援事業の現場では、不安定居住を避けたい正規雇用の単身の就労者や自営業者、あるいはサービス、飲食業のアルバイト者などが殺到すると考えていた。いうなれば、「基底のセーフティネット」がたいへん重要な役割を果たし、ある意味で出番として十全に機能する戦場になるのではと予測した。現状において、一時生活支援というより、生活困窮者の SOS を受け入れる全体の自立相談機能が、能力の限界をはるかに超える形で、生活困窮自立支援が奮闘しているということがわかってきた。

不安定居住の多様化が、広範な生活困窮全般との様々なつながりを有する中で進行しているのので、我々もコロナ禍に関係なく、昨年の 2019 年度では、「拡大入り口調査」と称して、不安定居住層を対象とする一時生活支援だけではなく、自立相談窓口にもヒアリングをかけていた。今回はそれをさらに被支援者層を不安定居住に限らず広げることで、コロナ禍の影響について実態を明らかにすることに務めた。

以下の節では、生活困窮自立支援の窓口において我々の調査及び同僚らのまとめたレポートをデータとして、今回のコロナ禍において基底のセーフティネットをはじめとする生活困窮自立支援法にもとづく生活困窮のセーフティネットがどのように機能したのかを、生活困窮の自立相談窓口、生活困窮の一時生活支援、民間の独自資金による支援窓口を事例に、どのような事態が起きたのかを明らかにする。また後述するが、これらを「福祉による包摂」とみなすが、もう一方で我々の調査チームが着目する「就労による包摂」について、これは派遣労働に代表される社員寮において、包摂の機能がコロナ禍においてどのように働いているのかについても紹介する。

2 分析のフレームワーク

図 6-1 は、今回のコロナ禍の影響で困窮に陥った、あるいは困窮の経験のある、またいま困窮の状況にある人々の、コロナ禍をはさんでの困窮度の進行と

支援の作用の関係をみたものである。ホームレス支援の範疇の支援を長らく扱ってきた我々にとって、対象者はすでに不安定居住、そして実際にホームレス状況にある層を対象としてきた。図 6-1 の左側の灰色部分はその領域に相当する。すでに不安定居住にあった層が、SOS を発して、あるいはアウトリーチによってサービスハブに出会い、生活困窮自立支援の枠組みで、一時生活支援でのシェルター利用となるか、生活保護を利用した地域のアパートや宿泊所などの利用により居所を確保する。ここではその後のアフターケアについては触れないが、当然のごとくコロナ禍でこの層に対するセーフティネットが今回は需要の増大により働くかと予測したが、以下の報告にあるようにここでの需要の増大は今のところそれほど見られていないようである。

一方、図 6-1 の右側の白地の領域であるが、不安定居住というのとは縁が遠い層で、また不安定生活という度合いもそれほど深刻ではなかった層に対して、生活困窮の自立相談や社協の貸付や給付が大車輪のごとく動いたことを示している。上下の軸は、正規職、非正規職+自営業という対称にしている。コロナ禍が正規、非正規というこの対称より、特定のいくつかの業種に甚大な影響を与えた。

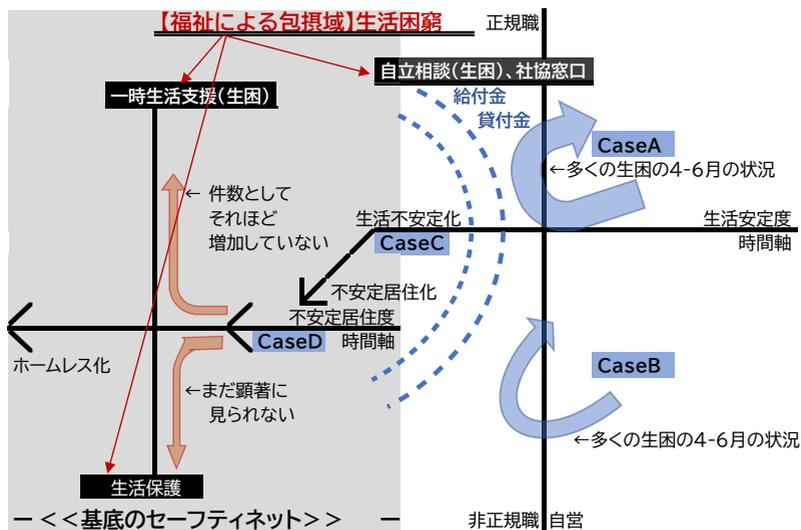


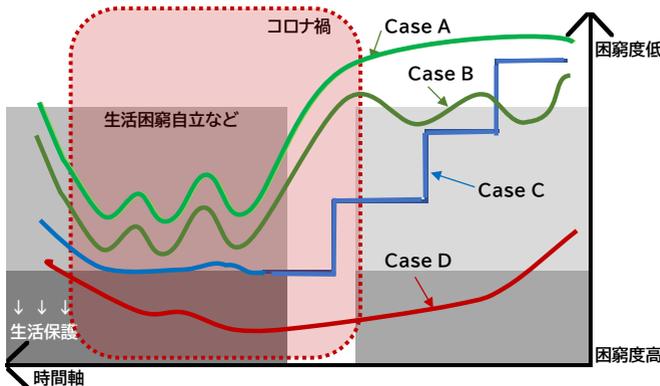
図 6-1 生活困窮者自立支援のセーフティネット

この影響の度合いについては、Case A、Case Bとして、図 6-2 で説明する。相談件数の著増は各地で報告されているが、この図 6-1 の右側で広範囲に生活困窮自立支援システムが、働いたのである。

図 6-2 は、対象層を識別する形で、4つのケースに類型化して今回のコロナ禍の影響とセーフティネットの作動にともなうリカバリーの状況と合わせて時系列的に描いたものである。Case A は、困窮とは無縁であったが、コロナ禍をきっかけに困窮リスクが増加した層であり、Case B は、困窮の経験はあったが、コロナ禍をきっかけに困窮リスクが一挙に増加した層である。両層の識別は、主に社会保険で離職にともなう企業による給付の有無というセーフティネットの存在にかかわってくるところがある。打撃の大きい業種のなかでも、中小の観光業や、飲食、サービス業において、個人経営に近いところや自営業、あるいは外国人労働者などにおいては、公的なセーフティネットが唯一のよりどころとなる場合が多い。この後者の層を Case B と位置付け、Case A よりも生活の安定度に脆弱性を有している層としている。後の紹介にもあるように、コロナ禍を一番まともに受けている。

Case C については、災害やライフイベントをきっかけに困窮リスクが徐々に増加し、コロナ

禍でさらに悪化という層であり、すでに困窮度が高まっていたので、部分的にセーフティネットのカバー領域にすでに入っていた層とみなされる。そして、Case D は、所与の環境・障害により継続的に困窮リスクが高い層であり、従前の



- Case A: 困窮とは無縁であったが、コロナ禍をきっかけに困窮リスク増加
- Case B: 困窮の経験はあったが、コロナ禍をきっかけに困窮リスクが一挙に増加
- Case C: 災害やライフイベントをきっかけに困窮リスクが徐々に増加し、コロナ禍でさらに悪化
- Case D: 所与の環境・障害により継続的に困窮リスクが高い

図 6-2 被支援層の類型化とコロナ禍前後の状況

我々の調査、および支援の対象層である、不安定居住層、ホームレスの人々もこの範疇に含まれる。

図 6-2 では、コロナ禍の枠に入ってから、上下の振幅をいくつか書き込んでいるが、これは給付金や貸付金の制度が利用できたことによる状況の一時的改善を現わしており、実質いまのところ第 3 波まで来ているが、その後の改善において、生活保護というセーフティネットが本格的に作動し始めるのかどうかは、執筆時点（2021 年 3 月）ではまだわからない。なお、Case D においては、現金給付ではなく、シェルターや食事などの無料での利用も可能となっている、一時生活支援事業の対象層、生活保護の利用層ともなっていることを付記しておく。Case C、Case D とも振幅が小さいのは、それほど制度利用のないことを示している。

では以下で、この図式に基づいて、現場の状況をいくつか紹介する。なお事例は 2020 年 11 月から 2021 年 3 月にかけて行った我々の独自の調査によるものと（垣田裕介氏と四井恵介氏）、雑誌「貧困研究」25 号、2020 年 12 月、「座談会：生活困窮者支援の現場から」（司会：岩永理恵、垣田裕介）での座談会（2020 年 8 月実施）より抜き出したものと合わせている。座談会では仮名措置はされておられないが、調査のほうにあわせて、すべて仮名化している。座談会をみていただければ、具体の都市名は判明する。また相談件数の増大に関しては多くの情報を数値とともにいただいたが、動きは大変流動的である。ここでは各 Case を構成する人の実像に迫るため、代表的なものとして、近畿地方のある指定都市の各区別の動向や、若干の比較が可能な事例のみで示しておくにとどめておく。

3 生活困窮者自立相談窓口ヒアリングより

まず、数字の確認を行っておきたい。確定値ではないが、表 6-1 はある指定都市の区別の新規相談件数の推移、表 6-2 は同じく、住居確保給付金決定数の推移をみたものである。新規相談件数については、2019 年度比で半年分を 1 年分に換算して、2.7 倍となっている。太字は都心区を現わしているが、両極に分かれている。明確な地域差は指摘しにくいところがあるが、前年比の 5 倍

前後に達している区もある。推移的には、下の計の欄から見ると、4月がいきなりピークで、5月、そして6月となり、7月から9月までは比較的落ち着いている。

一方、表6-2の住居確保給付金の決定数を見ると、前年からの増加が激しく、計の欄の増加比率を見る。これは前年の2019年度の1ヶ月あたりの値との比較となっているが、全体として千倍を超えている。太字の都心区は総じて上位に来ており、飲食、サービス業の失職者で住居を失う危険性の高い層が殺到したことがうかがえる。時期別では6月がピークとなり、7月、5月の順で、8月、9月は若干落ち着いてきた。

では以下で個別にヒアリング結果をみていく。

表 6-1 ある指定都市の区別の
新規相談件数の推移

区名	2019 年度	2020年度							人口千人 当たり
		4月	5月	6月	7月	8月	9月	計	
P	557	5.2	3.3	2.7	1.8	6.4	5.4	4.1	12.72
J	300	6.2	9.7	11.4	0.9	0.4	0.6	4.9	10.38
M	593	6.6	6.6	4.7	2.4	2.4	1.8	4.1	7.00
G	344	5.9	5.7	3.3	1.3	1.2	1.3	3.1	6.66
I	172	7.6	8.1	8.4	2.9	2.4	2.0	5.2	5.65
F	289	7.1	3.6	3.2	3.4	2.6	2.4	3.7	5.20
X	794	4.6	1.5	0.6	0.6	0.5	0.7	1.4	5.30
O	646	4.7	5.7	4.9	0.8	0.8	1.0	3.0	4.94
D	302	7.4	4.5	3.8	1.5	1.8	1.1	3.3	4.77
A	387	5.4	5.9	5.4	1.3	1.1	1.4	3.4	4.33
N	280	3.0	3.2	2.7	1.1	1.3	1.1	2.1	4.48
H	461	5.2	4.7	2.8	1.2	2.4	2.0	3.0	4.10
Q	228	6.8	7.1	3.6	1.7	1.5	1.4	3.7	3.78
L	267	3.0	5.5	2.1	1.5	0.8	1.4	3.2	3.56
W	245	3.9	3.5	1.9	0.4	0.7	1.1	1.9	3.53
R	369	3.4	3.2	2.4	1.2	1.3	1.4	2.2	3.03
S	341	4.9	1.8	1.2	1.0	0.7	0.7	1.7	2.99
E	510	3.2	1.8	1.0	0.7	0.7	0.8	1.3	2.70
O	260	7.2	1.1	1.2	1.2	1.0	1.3	2.2	2.67
N	258	6.6	1.3	0.6	0.6	0.5	0.8	1.7	2.64
L	504	4.5	1.0	1.0	1.0	0.8	0.7	1.5	2.06
R	247	3.2	1.8	1.1	1.1	1.1	1.1	1.6	1.69
C	226	2.9	0.9	0.7	0.4	0.4	0.8	1.0	1.48
A	276	3.8	0.5	0.5	0.7	0.7	1.1	1.2	1.25
計	8,856	5.2	3.7	2.8	1.2	1.5	1.5	2.7	4.29

この上の数値は、2019年度の月あたりの新規相談件数に対する2020年当該年の件数倍率である。1.5倍から5.2倍となっていることがわかる。半年全体で2.7倍となっている。

2020年
12月末日
準民基本
台帳人口
当たり

表 6-2 ある指定都市の区別の
住居確保給付金の決定数の推移

区名	2019 年度	2020年度							人口千人 当たり
		4月	5月	6月	7月	8月	9月	計	
J	0	1	13	236	276	73	53	652	9.30
E	0	1	146	225	86	25	48	531	5.02
F	10	5	29	68	77	71	49	299	2.90
X	3	0	77	105	59	15	28	284	2.69
O	2	1	70	125	90	23	28	337	2.65
D	5	0	11	80	56	8	10	165	2.50
A	0	0	24	186	62	34	19	325	2.44
M	9	6	94	59	82	27	36	404	2.34
I	0	3	9	62	56	36	18	184	2.31
N	3	5	39	71	50	14	7	186	2.20
L	7	5	41	64	117	39	20	386	2.14
W	3	0	74	68	73	27	28	370	1.90
U	2	0	23	47	125	50	40	285	1.86
K	4	0	58	61	19	23	6	167	1.71
B	0	0	12	52	67	15	8	154	1.46
G	2	11	29	53	20	1	2	116	1.44
C	0	1	19	50	20	15	5	110	1.41
P	1	0	10	35	41	10	7	103	1.14
V	0	1	7	44	58	23	15	148	1.12
H	1	0	8	46	9	3	5	71	1.11
T	1	1	60	30	20	10	3	124	1.03
Q	3	0	36	72	19	14	4	145	0.85
R	1	3	32	26	8	8	15	92	0.81
S	1	1	19	42	13	7	1	83	0.75
計	58	45	940	2,207	1,503	571	455	5,721	2.09

増加倍率

この上の数値は、2019年度の件数に対する2020年度各月の件数の比で、9.3倍から456.6倍までに達している。年全体では197.3倍にまでなっている。

2020年
12月末日
準民基本
台帳人口
当たり

3-1 Case A、Case B（外国人を除く）を中心に

- ・近畿地方の指定都市内のある区の自立相談窓口（区社協が受託）

一時生活支援は別ルートで捌かれて、また自立相談窓口を少数に集約するのではなく各区で開いている市の一つの区である。各種貸付金、給付金申請・相談に訪れる人が激増した。これまでだと、「相談に訪れることがなかった層」の人たちである。特に目につくのが、一般の世帯や、飲食業、服飾の自営業の人たちで、自営業者に関しては、コロナがきっかけとなっただけで、元々経営が厳しいところだったのではないかと推察される。コロナ禍で「家庭内の問題」というのが取り沙汰されたが、離婚にまつわる相談や家計に関する相談も寄せられた。外国人に関しては後掲する。

- ・九州地方の小都市の生活困窮者自立相談窓口（NPO 受託）

ホームレス支援の老舗が、その本部所在地の隣接都市で、生活困窮者自立支援事業を5事業すべて受託している。そのためにニーズの掘り起こしができており活動実績ももともと高いところである。数値については比較が可能なのであげておくと、2019年度ひと月あたり平均の新規の相談者13件であり、厚労省の目安値の倍であったことに活動度の高さがうかがえる。コロナ以降の相談者の推移について、今年度4～8月の5ヶ月間で158件の新規の相談でひと月平均で31件の相談となっている。昨年度比の2.3倍、目安値の4.5倍になり、うちコロナ関連の相談は108件であった。住居確保給付金では昨年度まで件しか決定者がなかったのが、今年度、コロナ以降は11人が申請して8人が決定になっている。

コロナ関連の相談108件について、年齢も様々、世帯の人数も、単身の方はどちらかというと少ないという印象。無職の方もいれば、自営業、タクシーの運転手、飲食店勤務、知人の紹介で事務や伝票処理の仕事など。相談者の借金がある割合が70%、税金や家賃の滞納がある割合が49%いるということで、コロナ前から生活も厳しい状態にあったということが窺え、図式ではCase Cにも相当する事例があると思われる。自営業の方の相談が非常に多く、支援者も慣れていないので非常に苦勞をしている。

- ・中部地方の中核市（市社協受託）

就労機会が豊富な地にある窓口で、社協が受託している事例である。相談件数が過半数となる外国人のことは後掲するが、日本人相談者は単身の男性が圧倒的。50～60代が多いが、比較的若い世代からの相談も増加した。自動車工業で有名な地であり全国から「本市に行けば仕事がある」というイメージを持った人が集まってくる。

- ・首都圏のある指定都市の自立相談窓口（企業組合が受託）

指定都市で一か所で集中的に相談業務や、ほかの生活困窮に関わる支援事業を扱っており、活動実績の高い団体が受託している。一時生活支援に限っては尋ねていないが、別項に記す外国人への対応も含め、さまざまな困窮に対するSOSに対応している。Case Bとして、自営業の相談者も激増し、特に、飲食業、タクシー運転手、音楽・芸能関係、エステティシャン、スポーツ関係の方と関わる機会が多かったというところに特徴を有している。

- ・北海道のある都市の自立相談窓口（社協が受託）

8年ほど前より、本州や他地域から、2社の寮付き派遣会社を通じて来稚・就労する流れができた。コロナの影響を受け、派遣会社を通じて就労している人も一定数いると推測される。来稚後、何らかのトラブルがあり、相談に訪れる事例が散見され、これらの人々は本州や前住地への帰還、札幌での自立・生活再建を希望する者が多く、支援の上での課題であり、本市を支える産業を派遣労働者が担っている事は確かであり、派遣会社、労働者、自治体の関係性を見直してゆく必要がある。

- ・23区を構成するある区社協

生活困窮の自立相談窓口は別途設置され、貸付などを担当する区社協の本来業務に関する事例である。Case Aなども多い特徴を有する。

職種は本当に様々で、個人事業、自分でご商売を営まれている層への影響が大きい。サービス業従事者、タクシーの運転手、飲食、ホテルのベッドメイクとか、そういったサービス業の層に今回思いきり影響がきている。個別の事例

では、本来は雇用契約でないといけないはずの人が業務委託契約を結ばされて社会保険もない事例、年金が少なく、シルバー人材センターの数万円のお仕事をセッティングにしてなんとか食いつないでいたという高齢者が、感染のリスクが高いからということでお仕事を失って生活が困窮してしまっている事例などがある。

他に芸能関係、アーティスト、ミュージシャン、演芸関係の方などが最初の波で、情報を取りに行く力のある層が最初に来ていた。緊急事態宣言が出てちょっと経たあとぐらいからは、会社員で休業補償によって6割は出るが残りの4割どうしたらよいか、ダブルワークで夜の飲食業のほうがなくなった層とか。あとは、風俗関係の女性に関して、支援団体が丁寧な周知をした結果、つながってきたという事例もある。外国人は後掲するが、全体的に単身世帯のほうの割合が多い。

3-2 外国人 (Case B) について

- ・近畿地方の指定都市内のある区の自立相談窓口（区社協が受託）

再掲となるが、調理師専門学校留学生や学生の相談も多く、特に留学生はドラッグストアや飲食業でのアルバイトがなくなり、留学生が唯一利用可能な金銭的援助としての緊急小口資金特例貸付の利用が急増した。就労ビザを有する出稼ぎも含めた外国人に関しては、就労できる職種に制限がある為、就労支援の際の障壁となっていること。ベトナム人等は日本語・英語を話せない人も多く、対応に苦慮した。外国人については、近隣の都心諸区で対応に追われている（表 6-1 参照）。

- ・中部地方の中核市（市社協受託）

再掲となるが、生活困窮窓口においてコロナ禍で顕在化したのが、市内に多く暮らす外国人労働者の相談の増加を契機にしていた。自動車関連会社で働く、ブラジル系住民からの相談や、ベトナム人も増加している。言語対応や、家計指導等に多くの課題を抱えているが、特にブラジル系の相談者で問題となるのが、祖国の家族への「仕送り」である。

特に5～6月で外国人の相談が増加した。出稼ぎ・実習生ではフィリピンや

ベトナムが多く、本人が直接相談窓口を訪れることが多い。ただし、日本語・英語ともに話せないことも多く、支援の壁となっている。外国人は外国人コミュニティ内での相互扶助によって、ギリギリのところで生活をしている。絆創膏の上から絆創膏を貼るような状況で、いつ困窮者が溢れ出してしまってもおかしくないところまで来ている。

職業斡旋も行っているが、自動車関連の会社で高給をもらっていた関係で、収入水準の低いところへの就労に難色を示す人も少なくない。求人状況では、期間工が6か月契約、その他派遣業でも通常半年～1年契約のところ、1～2か月契約と、短期化している。求職者が増加している一方で、派遣側も労働者を選択できる状況にあり、年齢や言語能力による選別が行われている。就労の繋ぎ先は社協で7～8社あり、声掛けをしてくれるところと、社協から働きかけが必要なところがある。Case Bの事例が多いと思われる。

・首都圏のある指定都市の自立相談窓口

再掲であるが、手続きに不慣れな層やその他生活課題の多い方に対面申請が優先されたが、そこで気づいたのは、外国籍の相談者の大幅な増加であった。土地柄、中国、韓国、フィリピンにルーツのある方は以前から多かったが、今年は、ベトナム、ブラジル、インド、ネパール、バングラデシュ……、南米や東南アジアの方が多くなった。様々な言語が飛び交い、通訳が用意できないときはお互いに身振り手振りを交えた関わりで、「生活を立て直したいけど、いろんな制度の書類の書き方がわからない」という相談が多く見られた。とにかく状況としては非常に深刻である。外国籍で永住権がない場合には生活保護制度が利用できないので、生活困窮者支援が最後のセーフティネットになるかもしれない。

・23区を構成するある区社協

再掲であるが、特筆すべきは、小口の約1450件のうち、外国人の申請が約400件で、もう3分の1近くが実は外国人の世帯であった。日本人は結構裕福な方が住んでいる率が高いという土地柄だが、外国人はワンルームの8万円のアパートに3人でルームシェアして住んでいるみたいなケースが多く、

実は住んでいる人が多いことがこのコロナによってつかめた。外国人は、国ごとのコミュニティに情報が入ってから、6月の終わりから7月ぐらいにかけて相談・申請の波がきた感じであった。利用者の年代は、最近、外国人の留学生が、お金がなくなって借りに来るというのが増えたことに伴って、20代以下のところが増えている。国籍別では、ミャンマーがネパールより多く、技能実習生の社員寮が本区にあり、そこに100人以上住み、1週間で数十名が予約なしで申請に来て窓口対応が大変だったこともある。在留資格は留学が多く、大学ではなくて専門学校や日本語学校が多く、本国への送金するためのアルバイトというケースが多く、アルバイトがなくなったことによるSOSであった。

4 生活困窮の一時生活支援窓口と民間支援団体窓口の事例

この節では、ホームレス支援の系譜をひく一時生活支援の窓口、および民間のホームレス支援団体からのヒアリングを紹介する。「基底のセーフティネット」の働きを確認するところとなる。

4-1 Case C、Case D の場合

・近畿地方の指定都市の一時生活支援事業管轄部署(社会福祉法人やNPOが受託)

一時生活支援の短期のシェルターでは、2019年度で一日平均88人が2020年度で58人に減少。路上生活者の減少や往還利用者の高齢化による保護施設入所や居宅保護、亡くなられたり、という要因が考えられる。アウトリーチでの市内での新規面談数は、2020年の4月から6月頃の第1次緊急事態宣言の時に少し増え、コロナの影響で離職し野宿になったケースが一例あったが、それ以降は前年とあまり変化がない。

一泊シェルターの新型コロナウイルス感染防止対策については、2020年4月から、生活保護受給中の方や住まいのある方の利用を断り、入所許可証を導入し、シェルター内の密集を緩和している。また利用ベッドも1か月単位で固定化して誰が利用しているかを把握することで、濃厚接触者の特定をできるようにした。その他検温や消毒を実施、発熱があれば、医療機関への診察に誘導。高性能な空気洗浄機設置や、2段ベッドへの仕切りに医療用カーテンの設置を

おこなった。利用者のソーシャルディスタンスを確保するため、2段ベッドを1人で使えるようするため、簡易宿所35室を確保し、70歳以上の利用者に利用してもらい、シェルター利用者を減らしている。なお、利用者数については、越年対策利用者の継続利用も含め、簡易宿所利用者を除いて毎日200人前後となっており、コロナ禍の影響で増えているという状況ではない。

- ・近畿地方の指定都市内のある区の自立相談窓口（区社協が受託）

再掲であり、自立相談窓口であるが、実質的に就労支援という枠で、不安定居住層に社員寮を紹介、つないでいくという支援をおこなっていたので、ここでもとりあげる。このCase C、Case Dの両ケースについて、「どこに行った？」というくらい不安定居住状態の人たちが相談に来なくなった。以前ではホームレス的な状況がうかがえる相談者が多く、また直ちに家と金がという駆け込み層に派遣の社員寮を紹介したり、シェルターにつなぐ紹介もしていたが、そういう人がまったく来なくなった。

- ・中部地方の中核市の一時生活支援窓口（直営）

一時生活支援を直営で行っている。近くにシェルターがあり、今までは、その多くの相談者に関して、シェルターを挟むか直ちにという形で派遣の社員寮につないでいた。コロナ禍をはさんで、一部の派遣寮からの追い出しで来られた事例があった。派遣会社によって役所への取り次ぎ方は様々であり、役所の前に捨て置かれるケースもあった。また、例年と比べ、比較的若い世代の相談者が多い。昨年から、40代の相談者が多くなっている。製造業の工場労働者の年齢的制約として、「40歳」という壁があり、これは各地で散見される。

- ・北海道地方の指定都市の一時生活支援窓口（NPO受託）

この窓口は、自立相談支援とは別に一時生活支援に特化しており、基本的には不安定居住やホームレス状態にある層、Case Dを中心とした対応窓口である。自立相談窓口は別機関、別場所で行われているが、それとのアクセスの間違いがみられた。コロナ禍の影響では、前年度の1週間あたりの相談件数が10.9件で、今年度はピークの6月初旬で31件、8月時点で4件と今では落ち着いて

いる状況である。

相談の内容としては、必ずしも住居がなくなってしまった人の相談ではなく、住居確保給付金、社協の貸付、あるいは全般的に生活に困って、というような相談がかなり含まれ、本機関では住居確保給付金の受付はやっていないため、間違い電話に近いものも多かった。当該の窓口の電話が繋がらないので、回ってきた可能性もある。

「コロナ」という言葉を含む相談の件数のうち住居喪失を伴った相談は4月にピークとなったが、緊急事態宣言があって住み込みの派遣労働者の人がその住居から追い出されてしまったとか、稼ぎがなくなったので居候先を追い出されてしまったとか。あとは、ちょうど転職するときで、新しい会社に内定をもらって、もともと勤めたところを辞めてホテルに泊まっていたら、緊急事態宣言になって内定を取り消されて次の行き場もなくなってしまったとか。もともと住居が不安定だった人たちが緊急事態宣言のあおりを受けて相談に来るといった事例が目立ったのが4月であった。

4-2 民間の独自資金による支援窓口

・首都圏の無料低額宿泊所運営団体（NPO）

全国最大規模の無料低額宿泊所を運営する本団体では相談コーナーを有している。基本的には、その多くはCase Dに相当し、生活保護につながるケースが大部分である。相談自体は4月～5月に急増、昨年比6倍のこともあった。今のところ年末までの推移から昨年度の倍の月平均40件程度になる見通しである。

コロナシェルターのスペースを設ける構想もある。利用希望者に対して体調不良、発熱があると、医療機関への繋ぎで支援が終わることもあったので、それを避けるため。アパートタイプの数部屋や、閉鎖予定施設をコロナ対応で、応急措置として運用したりするなどして、試行錯誤している。行政からの依頼、ではなく独自の対応であった。

・近畿地方の無料低額宿泊所運営団体（NPO）

関西地方では最大手の無料低額宿泊所である本団体は、利用者は宿泊所利用

において生活保護で受けることが多い。生活困窮も少し利用はある。ベースは Case D となる。コロナ単体で、という事例はアパートの方では見られたが、施設の方では、やはり、コロナ単体が要因、という方は少なく、いくつかの要因が重なり合って、最後の引き金がコロナだった、というパターンである。Case C のような事例である。入り口の状況等を見ても、あまり変化は無く、あくまで隙間隙間の人が行きつく先となっている。住居確保、貸付は増えた一方で、生活困窮は顕著に増加、ということはないと聞いている。アウトリーチ活動を通して、ホームレスは減ったとのことである。人が出歩かないと、缶収集ひとつとっても、難しくなっているようである。

5 社員寮による「就労による包摂」の実状とコロナ禍の影響

今まではいわゆる「福祉による包摂」機能がコロナ禍においてどう働いたかを、少ない事例であるが紹介してきた。この包摂の現場で、家付き就労の紹介というところで、支援現場と社員寮運営組織とのつながりが結構あることがわかった。支援現場からの紹介でいくつかのヒアリングを昨年の 2019 年度から始めている。当初は「経済包摂」と呼んでいたが、ここでは「就労による包摂」と名付けることにした。この「福祉による包摂」とのつながりは往還的であり、SOS を受けた支援現場が社員寮を紹介すると同時に、その当該の利用者、あるいは社員寮にて仕事がうまく続かなくなったケースを、支援現場が引き取るという関係が結ばれつつある。また社員寮運営組織自体、先進的などを訪問していることもあるが、日常生活サポートも含む形で、支援の必要性というのを多かれ少なかれ意識していることがわかった。

昨年度の調査では、約半数のアンケート回答者がこの社員寮を利用しての居住状況を、不安定とは見なしていないと答え、逆に言えば半数が不安定だとみなしているということも判明した(厚労省調査)。従ってこの不安定居住層を、図 6-1 において Case D および Case C とし、安定居住層を Case A、Case B とみなすことができると考え、図 6-3 のような、「就労による包摂」の領域を新たに設定することにした。

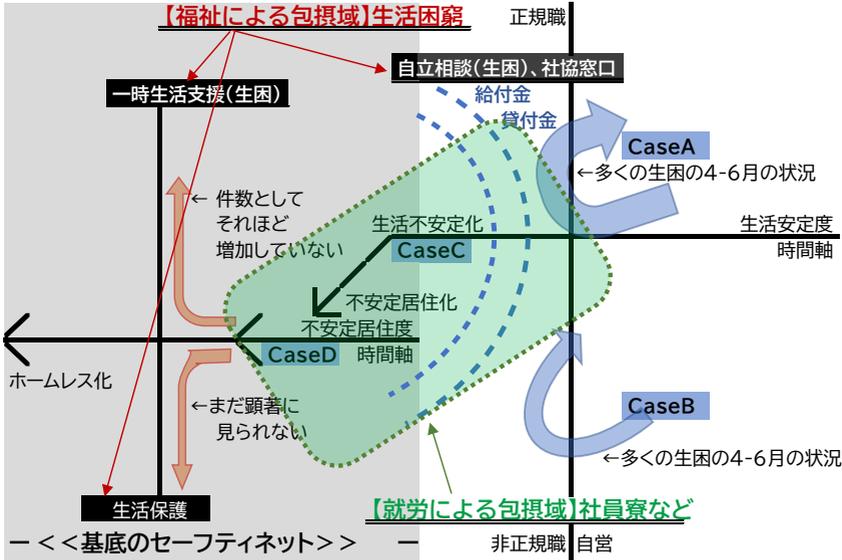


図 6-3 「就労による包摂」と「福祉による包摂」の付置

この包摂の役割は、それぞれの組織の経済原理であくまで動いているものであり、政策的に促進したり介入できる筋合いのものではない。ただ公的資金を投下せずに包摂の原理が就労を通じて果たされていることの重要性を指摘したい。同時に二つの包摂領域の往還は必至であり、実際よく起こっており、この間の連携をスムーズに進めていく環境づくりが求められよう。今回はコロナ禍の影響のみをとりあげている。詳しくは別稿を用意している。

- ・近畿地方で社員寮付きの人材派遣を行う組織（株式会社）

地域の名士がはじめられた経緯があり、今では近畿地方で手広く人材派遣を行っている株式会社である。

コロナ禍で、仕事が激減した影響を受け、同じように困窮者受け入れの動きを見せていた同業他社も影響を受けた。開発・建設、同業他社、大手取引先の一時停止で解雇、受け皿が無くなっていった。相談の連絡が減ったことから、そのような状況の中で、役所はダイレクトに保護にまわっていったのではない

か、と感じている。

5～7月は仕事がなく、受け入れができなかった。8月以降、戻りをみせ、役所にも受け入れ可能とのお知らせはした。年末年始の手当切れ(延長になったが)の時期になって、人が労働市場に戻ってくるか、そのまま生活保護に流れるか、というところである。リーマンショック時に比べて、手厚い補助手当、情報が行き届いており、3～5月のような状況は長期化しなかった。状況の割に相談が少なく、行政やハローワークへの相談からスムーズな保護への移行や手当への繋がりができるようになり、以前に比べて失業者・求職者がフットワーク軽く動く、というような状況にはなっていない、とも感じている。「あわよくば保護」という層が存在するのもまた事実であろう、とのことであった。

住まいの面では、家賃補助、住居移動手当のようなものが社協窓口で利用できるという話で、以前に比べて、容易に住居が確保でき、生活保護申請もできるところもある。手当をもらえてしまうと、働こうとは思えなくなってしまうというところも課題である。

・主に首都圏、中部地方で社員寮付きの人材派遣を行う組織（株式会社）

インドアスポーツを主力とする会社でありつつ、人材派遣も全国的に手掛け、特に首都圏と中部地方では、セルフサポートチームを立ち上げ、生活困窮層の支援を行っている。

2020年のゴールデンウィーク以降、仕事が減った一方で、求職者は増加した。瓶などの需要が減った首都圏某市にあるガラス瓶工場の請負が代表的。一方で、スマートフォン部品関連工場で人手が必要になったりした。首都圏の倉庫・物流関連の仕事を社内プロジェクトの一つの柱に設定し、2020年10月から始まっている。ピッキング等、誰が来ても1日でできるような仕事を多く取りたい、という方針であるが、いわゆる3K労働が多く、求めている仕事には辿り着けていない。

受け入れている人は、圧倒的に男性が多く、最近では若い人、20代も多い。スマートフォンの求人情報から直接連絡、下記職業紹介組織からの紹介、または首都圏各所の役所からの紹介が主なルートである。うち、役所から紹介される方は生活保護一歩手前、という方が多いという印象がある。また、家はあるが

仕事が無い、という方には、現状、通勤・通いの仕事が少ないために、仕事の紹介はできても就労に繋がりにくい、という問題もある。

・首都圏にて不安定居住層の有料職業紹介を行う組織（株式会社）

不安定居住層を中心に職業紹介を行っており、紹介先は寮付きの会社に限定している。時々、飯場への紹介もする。紹介料で収入を得る関係にある10社ほどと「血が通った」状態の関係を保ち、複数名を送ることで、「就職先でのスタッフ同士の繋がりづくり」も実現している。借金関連や障害、寮生活が難しい方については首都圏の各自治体窓口への取り次ぎ・案内を行っている。

インターネット広告、Web ページを通じての相談が全国から寄せられる。基本的に本人からの相談となるが、同居人や支援団体からの相談もある。相談者とは SNS の DM 等を通じてやり取りをしたりもする。平均、月 200 件弱の相談を受ける。コロナ禍で、300 件前後に増加し、月平均 100 件ほど相談件数が増加した。また、家はあるが仕事が無い、家賃が払えない、というケースもあり、家のみ支援、「個室に固執する」事業や、家賃保証会社との業務提携という、現行の支援をバージョンアップすることを構想している。

・主に首都圏で社員寮付きの人材派遣を行う組織 1（株式会社）

関西圏を本拠にする老舗の人材派遣組織である。首都圏で別会社をたて事業展開中である。

3~4 月は仕事が減った。夏場の第 2 波では仕事は減らず、厳しかったのは 6 月まで。解雇とはならず、給料は減るが、待機、という形。どうしてもお金が足りない、となった場合、貸したりもしていた。通勤での仕事を求めている人が他社ではあったようだが、ここではあまりなかった。したがって出入りもあまりなかった。10 万円の給付金も、住民票を移している人だったら、個人で申請すれば、もらえた。

・主に近畿地方で社員寮付きの請負派遣を行う組織 2（株式会社）

上記の組織 1 ほどの歴史はないが、精力的に社員寮を立地展開し、人材派遣を行っている。コロナ禍で民間受注が減少。社会保険を必須化したことで、現

場は減らずに済んでいる。ただ、4～6月は業界全体で仕事が少なく、7月の海の日後くらいから始まる。少し厳しかった程度。行政からの繋ぎはあるが、コロナで保障があるのでそこまで増加はしていない。コロナの休業補償、給付金も受け取った人はいる。若い人で、家との関係性が悪く、もらえない、もらいにくい場合もやはりあるとのことであった。

ただ、今後も資格なし、社会保険未加入、という人が民間の現場に流れて、そこが受け皿になっていく一方で、仕事は少ない為、社会保険加入して、溜まってたもの払って、仕事をする、という人も多くなっていくのではないかと見込んでいる。また、大手ゼネコンがこれまで取らなかったような小中規模の案件を取るようになった。デフレ、労働力・下請けの買い叩き、となってくると、やはり厳しくなる。依然として不安定層が多いところではあるが、その人たちは社会保険や、社会的手続きというものが、将来を考えるきっかけになりつつある。

・北海道、中部地方、沖縄にて社員寮付きの人材派遣を行う組織（株式会社）

北海道の一時生活支援利用者を中部地方で受け、研修を経たのち、沖縄にて空港の離着陸支援業務に携わる。いずれの社員寮やシェルターが付随している。コロナ禍となり国際線が飛ばず、欠航も多くなったため、打撃を受けた。中部地方での研修も一時停止し、その研修施設も一時閉鎖した。現在、空港ではサーモグラフィー、手荷物検査場、機内清掃に人材を送っている。他の空港での研修にも参加している。また、離島から買い物支援業務を開始予定。増加傾向にある自殺者へのアウトリーチの手段として占いの活用、沖縄に新しい拠点を作ることも検討している。

・首都圏で社員寮や無料低額宿泊所を使って人材派遣を行う組織（NPO）

もともとは無料低額宿泊所を中心に運営されつつ創業者の意向で、就労のための通勤寮的な仕組みを創出し、新たに社員寮を設け請負派遣的に事業を展開している。

コロナ禍で、イベント警備の大きな案件が春と秋の2件あるが、春のものが中止となってしまったが、売り上げだけを見ると昨年を超えている。2020年8

月頃より、上記の有料職業紹介会社との提携がスタートし、30名ほどが紹介から就労した。一方で定着率は良いとは言えないような状況である。コロナがどこかで発生すると、人・仕事のやりくりをしなければならず、その点では少し不安がある。また、高齢層のカラオケ清掃の職が、時間短縮によって、深夜の枠が無くなった。日中～夕方は学生等のアルバイトが入っており、押し出された形となっている。

6 小括

執筆の2021年3月段階で、コロナ禍の終息の兆しは見えていない。給付や貸付の延長が打たれる中、この措置が切れたときに生活保護に殺到するという事態は今のところ避けられている。あるいは先延ばしとなっているのかもしれない。ある意味で近年整備された生活困窮の自立支援システムと、既存の社協による給付や貸付制度が、緊急時対応できたとみなすこともできる。

我々は図6-1や図6-3で示した左側の「基底のセーフティネット」にずっと着目してきたが、総じてこのセーフティネットに甚大な影響がみられないことが今回のヒアリングの範囲において明らかとなった。生活保護への影響もまだ見られていない。また社員寮が果たす「就労による包摂」領域においても、これもヒアリングだけでの結果であるが、大きな影響を蒙っていないこともわかった。対照的に右側の領域において、生活困窮者自立支援のシステム、あるいは社協の貸付や給付のシステムはフル回転した。多くの緊急措置において、垣根は取り払われ、制度へのアクセスの閾値は大幅に緩和された形になっている。これをニューノーマルの導入なのか、一時的措置なのか、先は読めない。公的支出とのバランスも平常時にもどれば必ずや議論されるであろう。

ヒアリングからうかがえるように、見えなかった困窮へのトラップはいくつか可視化され、困窮と無縁であったここである Case A や、ある程度安定していた Case B の層が、「福祉による包摂」領域になだれ込んで来た。そのまま回復すれば別であるが、コロナ禍の影響が長引くことにより、多くのアフターケアの生じる可能性もある。また「基底のセーフティネット」の領域でカバーしなければいけないような事態も想定しておく必要があろう。

アカデミズムとしては、まずは現状の数値に基づく観察でもって近い将来のセーフティネット在り方を予見する必要があると思われるし、ぶれのない財政的にも合意にとれる施策形成に資するいわゆる **EBPM** 的アプローチを常に意識しておく必要がある。また「就労による包摂」の役割は、公的支出の膨張をみるにつけ、ますます重要になってくるとされる。直接介入ではない、経済論理による包摂機能を、福祉の包摂との連携をたえず意識しながら、伸ばしていく必要があるろう。