

《5》 社会的セーフティネット形成のための政策フレームの研究 ―まとめ―

1 社会的セーフティネット研究の背景

横浜市都市経営局政策支援センターでは、平成21年9月に「社会的セーフティネット形成のための政策フレームに関する研究会」を設置し、横浜市における「社会的セーフティネット形成のあり方」について調査・研究を行ってきた。政策研究の必要性は、以下の理由による。

①平成21年3月に政策支援センターが発行した「横浜市民生活白書2009」（以下白書と略。）において明らかになったように、市民の生活不安が増大していること。また、実際に強いリスクに晒されている市民層が約2割把握され、格差の拡大がみられること。

②平成18年度から行ってきた「生活困難な人々と支援のあり方」をめぐる一連の調査（詳しくは特集②参照）において、重複した生活課題を持っている生活困難な人々は、自ら支援を求めることをしない、求める力が乏しく問題の解決

のために行動する力を失っており、むしろ社会的孤立の中で、困難さを拡大していく傾向にあることがわかった。

③生活困難な人々への支援は、自治体行政の範囲の中では、福祉・保健の制度・サービス（主としてケア）の枠内で取組むことが多いが、「住宅」「教育」「就労」など生活の基盤的な要素における困難が深刻化しており、各施策を横断的にみる中で困難層のニーズを把握し、その解決のためには各施策領域をつなぐことが必要となっていること。

④横浜市の生活保護世帯の数は増加しており、生活保護費の増大も著しく、既存の制度・サービスのみでは対応しきれないため、自治体行政として新たなセーフティネットの政策を打ち出す必要があること。

このような認識のもとに、都市経営局政策支援センターが事務局となり、子ども青少年局、健康福祉局、建築局（前まちづくり調整局）、教育委員会の各企画部門と区役所

図1 心配ごとや困っていること<横浜市民意識調査>

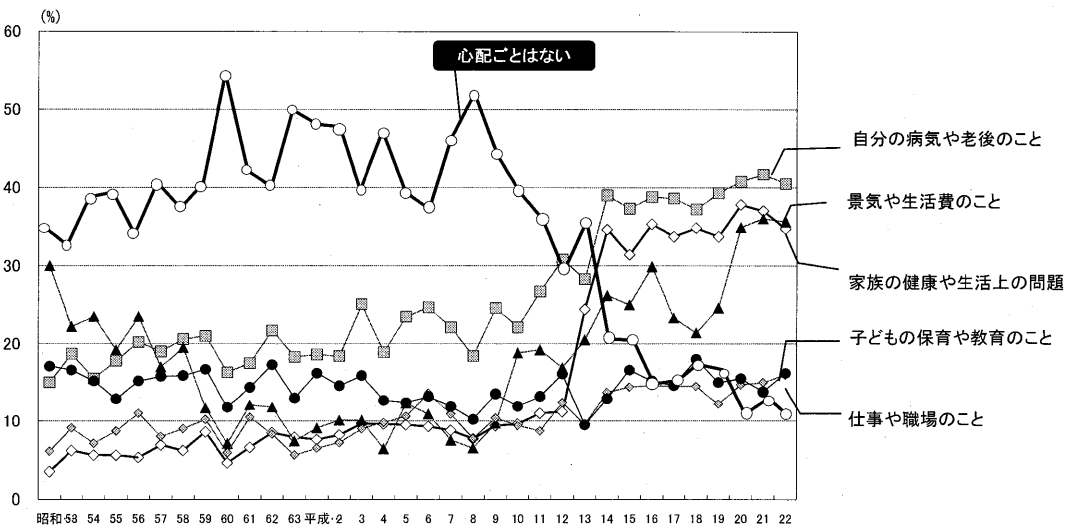
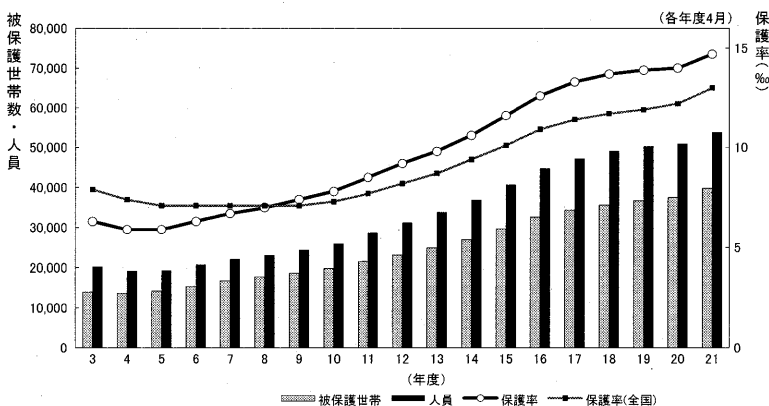


図2 被保護世帯数、被保護人員、保護率の推移[全国/横浜市]<健康福祉局>



執筆
中川 久美子
都市経営局政策課政策支援センター
主任調査員

の福祉保健センターの職員と有識者の方々にご参加いただき、今年5月までに6回ほどの研究会と数回のワーキングを行った。同時に、都心市街地(南区と鶴見区)の生活困難な人々の支援者へのヒアリング調査と市内外の生活支援のNPOや就労支援機関等のヒアリングを行った。この稿は、その調査・研究のまとめにあたる。研究の背景となったデータについては、詳しくは白書をお読みいただくとして、次にその内容についての要約を述べる。

① 増大する生活不安、拡大する格差

横浜市民の生活不安はかつてなく増大している。市民意識調査では生活の「心配ごとや困っていることのない」人は平成8年には51・1パーセントであったが、今年(22年)の調査では11・9パーセントと昭和52年の調査開始以来最低となった(図1)。生活の心配ごとでは「自分の病気や老後のこと」「景気や生活費のこと」「家族の健康や生活上の問題」などの割合が増加している。

日本において格差を表すジニ係数は80年代に比べ拡大傾向にあり、OECDの中でも30か国中20位と貧困層の拡大

が進んでいる。横浜市におけるジニ係数は産出できないが、各種の統計データから雇用、住宅、健康、教育などの各分野における格差の現状をみると、図3・5のようになる。生活の基盤的な要素に加えて、かつてはセーフティネットとしての機能を果たしていた家族も変容し(図6)、近隣関係の希薄化も著しい(図7)。生活保護率は、生活不安の増大の始まった平成9年に全国平均を上回り、保護人員も当時の約2倍となっている(図2)。生活保護の受給理由の推移をみると、平成2年では「世帯主の傷病」が8割を超えていたが、平成19年では46パーセントに減少し「働きによる収入の減少・喪失」の割合が2倍の24パーセントと増えている。保護率の増加率は、0歳19歳、20代、30代が3倍と他の世代の倍以上となった(白書63頁)。

② 現役世代のリスクの拡大

「白書」においては、「不安の時代の8つの市民像」(図9)と題して、生活のリスクの強弱や「頼りにしている人の有無」などから「家計」「健康」「仕事」「人間関係」などの側面において生活のリスク感の内容を詳しく分析した。

図4 世帯の種類別住宅の所有関係別世帯数の割合<国勢調査>

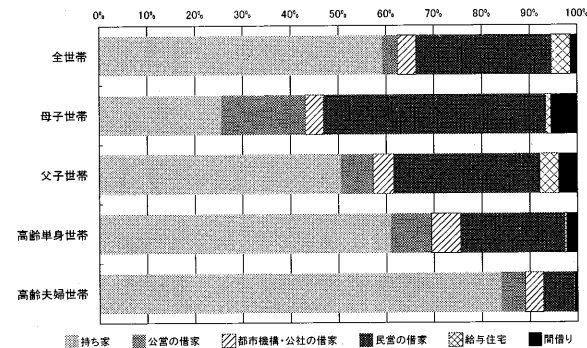


図6 離婚件数と離婚率<人口動態統計>

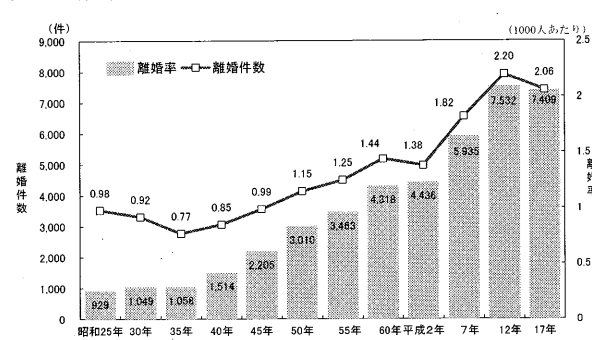


図8 年齢別自殺者数(1985年・2007年)<人口動態統計>

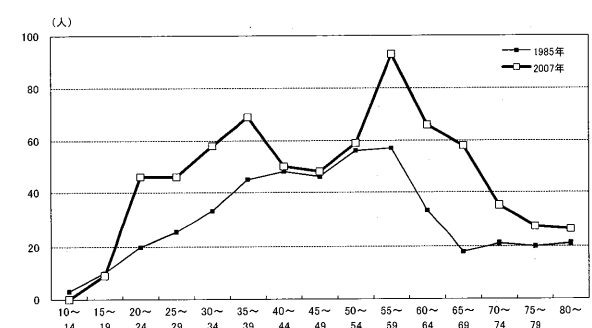


図3 年齢別完全失業率<国勢調査>

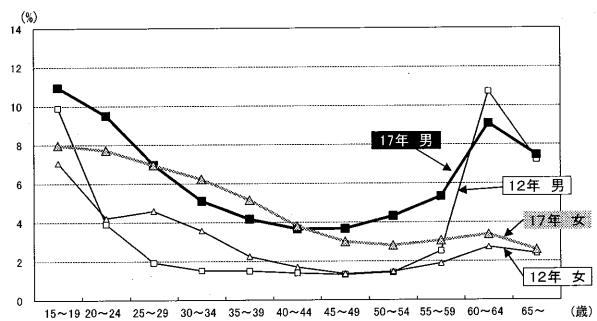


図5 私立中学校進学率(市立小学校卒業予定者に占める割合)<教育委員会>

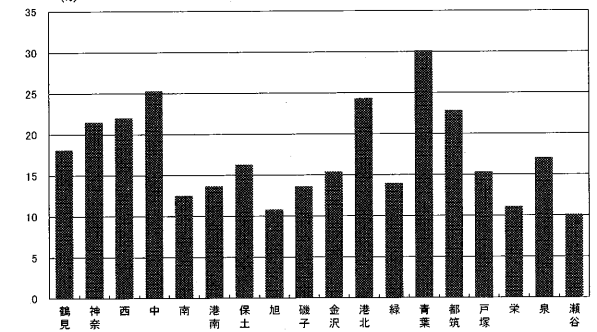
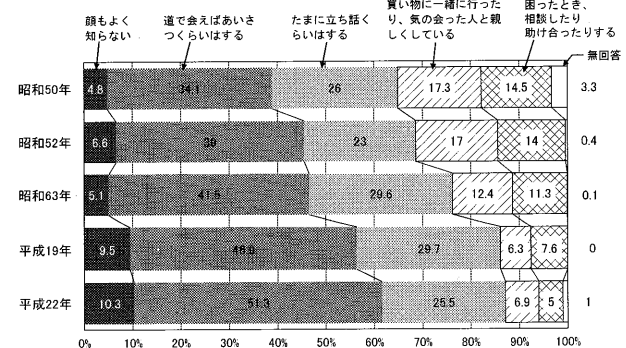


図7 隣近所とのつきあい方<横浜市民意識調査>



最も強い生活のリスクを訴えている(市民像5)は「20代と高齢期前」の年齢層で全体の5・6パーセントである。白書では、この市民像を「最低生活の確保に強いリスクを抱えている二つの世代」と称したが、具体的には「税金や保険料などが支払えない」「食費や光熱費など生活に最低限必要な収入が確保できない」などの困難と同時に、心身の病気や介護に強いリスクを表明している人たちである。ちなみに、国勢調査から平成12年と平成17年の年齢別の完全失業者数をみると、60代前半を除いた各年代で増え、とくに20代・30代前半と50代後半で増加が著しい。就職氷河期の世代は、平成7年国調では約15,000人が失業状態で、その後10年経った17年でも約13,000人が失業状態である。また、年齢別自殺者数は、昭和60年と平成19年とを比べてみると、とくに20代と30代、50代後半と60代で増加している。この「最低生活の確保に強いリスクを抱えている二つの世代」という市民像は、失業や自殺など統計データからみる深刻な年齢層との重なりも見せている。リスク感の強い市民像はさらに二つあり、一つは、教育費、医療費、住居費などの重い負担を訴えている「経済的

に大きな不安を抱える子育て世代」(11・4パーセント)である(市民像1)。とくに、全国データの示す数値では、30代とその子どもと思われる0〜4歳の年齢層における貧困率が上昇し(「白書」26頁)、その中でも、ひとり親世帯の貧困率は54・3パーセントにも上っている(注1)。もう一つの市民像は、「健康不安と孤独感の強い向老期」(5・6パーセント)である(市民像4)。家族、親せき、近隣、友人などとの関係が薄く、孤立感が強くなおかつ健康に不安を抱えている市民である。この3つの市民像をあわせると22・6パーセントとなり約2割の市民に相当する。比較的安定した生活基盤をもつ多くの横浜市民にとっても、生活のリスクが身近なものとして感じられる実態があり、不安の増大を招いているものと思われる。

当研究会のメンバーである広井良典教授によれば、このような若年世帯への困難の集中、あるいは、現役世代内部の格差(都市内部の格差は、近年の日本における格差社会の特徴であり、これまでの所得再分配政策の結果であること。会社や家族の流動化および現代資本主義のある種生産過剰の中で慢性的な供給不足が生じ、リスクが人生の前半

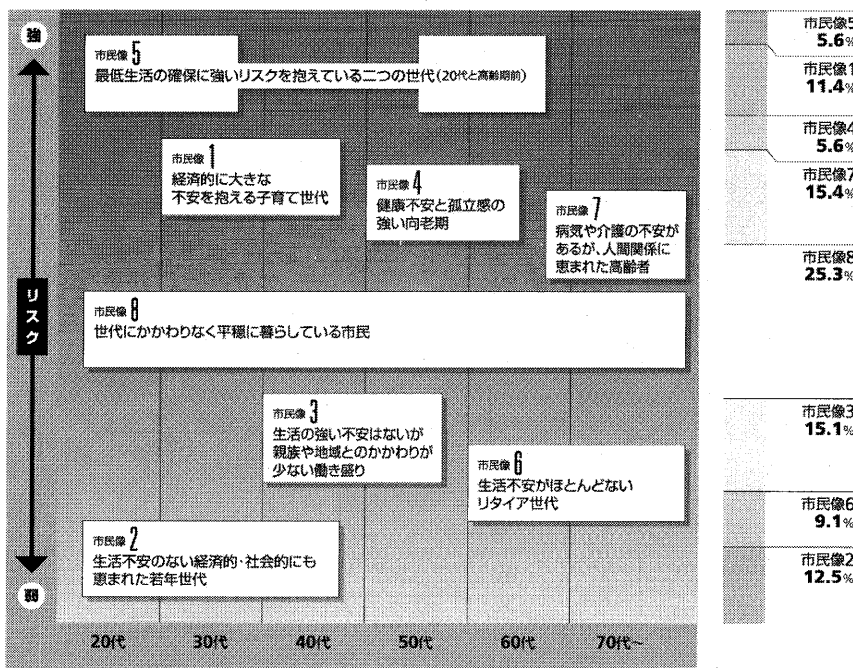
にも広く及ぶようになっていくこと。とくに「教育」においては、個人が共通のスタートラインにたてる、という状況が弱くなっていること。これからの社会保障の新たな課題として「人生前半の社会保障」という視点が重要となる、という指摘をいただいている(「白書」28頁)。

③生活困難な人々の姿が見えていない

一方、特集②で詳しく述べているように、自治体における生活支援の現場からは、生活困難な人々として、経済的困窮のみでなく、障害や疾病を抱え、また住まいの不安定なども重なり、さらに親族や近隣ネットワークからも孤立した状態にあり、自ら支援を求めない、あるいは求める力を失っている人々が把握された。この人々を、「生活困難な人々」と称したが、彼らは統計データや意識調査の回答者ともならず、支援の現場から把握されるのみで、その全体像がみえている状況にはない。住宅困難でいえば、市営住宅の応募倍率は近年20倍を超えており、住宅問題の潜在的なニーズの高さが推測されるが、住宅ローンの返済困難な人々、ネットカフェ難民といわれている人々の実態など

は、数量的にも把握されていない。また、若者の就職支援のために設置された「よこはま若者サポートステーション」には多くの若者が訪れているが、疾病・傷害や心の傷を抱えているなど、就労以前の問題を抱えている人が多く、若者問題の潜在的なニーズは、把握しきれているわけではない。政策支援センターでは平成

図9 不安の時代の8つの市民像<横浜市民意識調査>



(注1) 19年度の数値。21年11月厚生労働省公表。これは相対的貧困率の数字。相対的貧困率とは、国民が得る年収の中央値の半分未満の金額である人口が全人口に占める比率。

18年の「横浜会議」での採択研究「生活困難層と公民協働の生活支援のあり方調査」以来、「福祉と保健の生活課題を考える会」と協働し、現場の職員や地域の住民を通じた丁寧な聞き取り調査を行い、その一端を把握する試みを行ってきた。

④生活困難な人々への伴走機能の必要性

この調査から、複雑で困難な生活課題を抱え、生活の立ち直りへの意欲が低下し支援を求めることをしない人々に対して、意欲を引出し、社会とのつながりを取り戻すためには、当事者に近づき、一緒に問題解決のために動く「伴走機能」が必要であることがわかってきた。この機能は、従来、家族、親族、近隣などのインフォーマルな領域で行われてきたものであるが、互助機能の衰退などに伴い、暗黙のうちに備わっていたその機能が乏しくなりニーズが顕在化したのである。そのため、生活支援のNPOや福祉や保健の職員、地域の民生・児童委員等が制度・サービス外に、個人的に費用弁償を伴わない形で対応している状況である。「伴走者」という言葉は、瀬谷区で「生活困難者の生活支援」を行っている「NPO

法人わくわく」の中野しずよさんが、調査・研究の中で、支援者としての自らの役割、姿勢を語った言葉であり、その活動を「まるでライブの様」という言葉で表現したことに始まっている。正解をもたない生活者として一緒に悩み、行動する姿勢は、困難な人々と向き合っている家族、親族、近隣あるいは支援者の気持ちに代弁し、多くの人々の共感を得て広まる言葉となる。その後、調査にかかわった岡田氏の分析で、新たな社会的機能としての内容が整理され、社会的認知と制度化へ向けた対応が必要なきが明らかになったのである。(特集②)「生活困難な人々と生活支援のあり方―伴走機能の社会化に向けて」参照)

以上のような、市民意識調査やデータ分析、「生活困難な人々と生活支援のあり方」調査をベースとして、「新たな社会的セーフティネット形成の政策フレーム」の検討を行った。ここでいう「新たなセーフティネット」とは、
 ①生活困難な人々への新たな支援の仕組みの開発―伴走機能の導入と生活全般の支援のあり方
 ②生活困難に陥る「社会的、経済的、心理的問題の構造」を各施策分野から明らかにし、

予防的対応の政策フレームをつくること。たとえば、「住宅とケアの連携」「教育と福祉の連携」「就労と教育の連携」など各施策分野の連携のあり方から、新たな政策フレームを提起すること、である。研究会では、「若者の就労支援と自立支援施策のあり方」「住宅とケアの連携」「公教育とセーフティネット」などをテーマに議論した。メンバーは、51頁の表のとおりである。以下は、研究会における議論のまとめである。

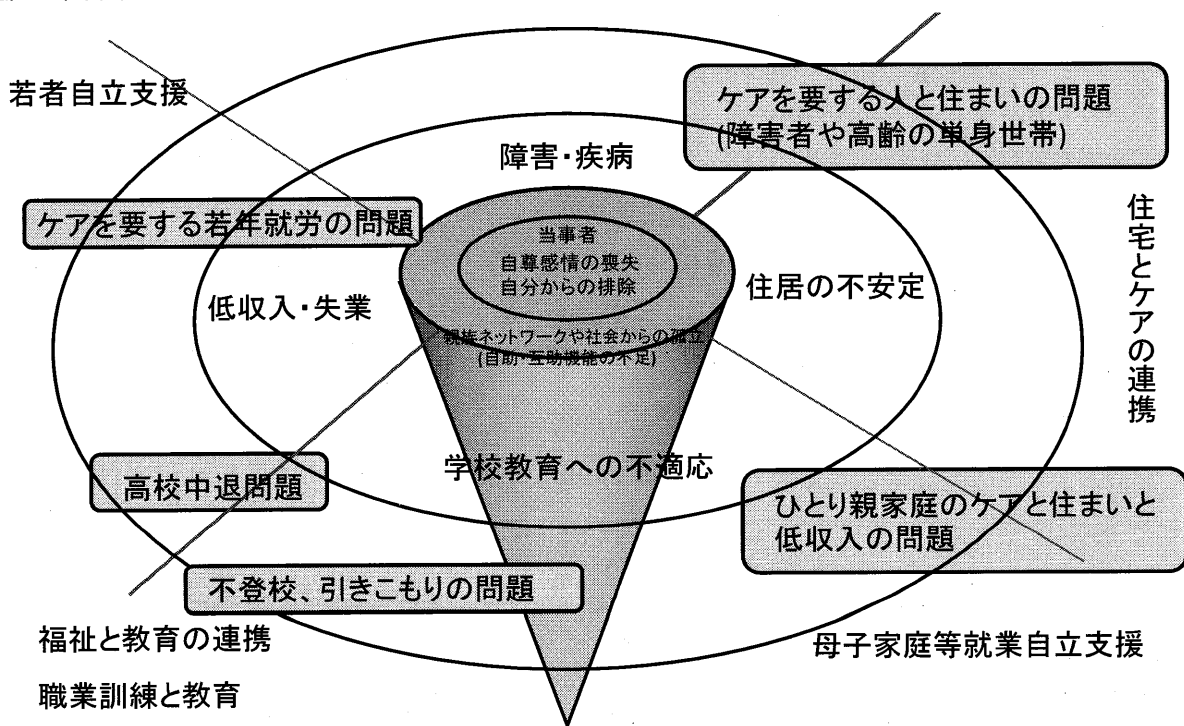
2 生活支援と教育の現場から―制度以前の問題

①自尊感情の喪失と社会的孤立

生活困難な人々の問題は、個別的かつ複雑で、各年齢段階や生活状況においてかなり異なっている。支援機関や各種のデータから指摘された社会的セーフティネットの対象となる問題群を施策分野との関係で図化するとつぎのような構図になろうか(図10)。

当事者をめぐる「障害・疾病」「低収入・失業」「学校教育の不適応」「住居の不安定」などの生活困難領域がある。「学校教育への不適応」「低収入・失業」と「障害・疾病」の重なる領域に①「ケアを

図10 社会的セーフティネットの形成に向けた政策フレームを考えるにあたって ～セーフティネットの対象となる問題群



要する若年就労の問題」がある。「障害・疾病」と「住居の不安定」との重なり領域に②「ケアを要する人と住まい（単身の高齢者や障害者）」の問題群がある。また、「ひとり親家庭」とくに「母子家庭」における「ケアと住まいと低収入」の問題は、施策領域全般にかかわる問題群である。

このような問題領域の根幹にある問題として、若者の自立支援のサポート機関や学校現場で頻りに語られている問題は、当事者の自尊心の喪失あるいは自分自身からの排除という「自己の存在」にか

かわる社会心理的側面であった。自尊心の喪失は、学校中退や不登校など学校教育への不適応の問題を通して、若者の社会的自立とくに学力面のみでなく心理面で大きく影響をすることが明らかである。ある就労支援機関で若者の相談にのっている担当者「学校でうまくいかなかったのに、社会に出てうまく行くわけがない」という若者の気持ちについて、まずは、小さな成功体験を積み上げながら自分への肯定感を生み出していく、というプロセスの重要さを訴えていた。学校教育の中で問題は、特集の3「新たなセーフティネットの取り組み」①「教育の現場か

ら」に記述され、「校内暴力」「不登校」「いじめ」の背景に家族関係の問題や貧困の問題が指摘されている。人間の精神の安心、安定に最も深い影響力を持つ家族関係、親の貧困や暴力の問題に学校教育の不適応が重なる。主に集団内の人間関係への適応不良は、その原因が何に起因するのかを別として「自尊心の喪失」という大きな負荷を当事者にもたらすこととなる。

冒頭の座談会で広井氏が「自尊心と自分からの排除」という個人の内的な問題が、雇用の問題や貧困の問題と結びついている」と述べているように、社会的課題と結びついた心理的ケアの重要さは見過ごせない。むしろ、生活困難な人々への対応は、そこを切り離れた制度・施策は有効に機能できない、ということを認識すべきであろう。長年、孤立した単身の要介護状態の高齢者や精神の障害を持った人々の支援をしてきた「たすけあいゆい」の濱田静江さんは、「人から受けた傷は人では癒せない」と述べている。自尊心は、人とのかわりの中で回復し、意欲が湧き、制度・サービスとつながることが多い。このことは、支援のあり方の新しい領域―「安心して自分の気持ちを話せる・相談できる場所や人」の必要

を示しているのではなからうか。

② 新しい支援のあり方―当事者支援と伴走的支援の試み

このことは、「支援する側」と「支援される側」という関係性をこえた「新しい支援のあり方」の方向性を示している。「する人」「される人」という関係性を前提とした支援は、先に述べた当事者の「自尊心」の尊重という内面的問題において困難に直面する。この点については、研究会の議論の中で、当事者支援と伴走的支援の二つのあり方が提示された。

当事者支援の先駆的事例は、北海道の浦河町にある「べてるの家」の実践である。ここでは、精神障害者の様々な活動が行われているが、その中の一つ「当事者研究」は、自らの病気を自分自身で分析し、名づけ（たとえば統合失調症にも様々な症状がある）、病気の部分の対象化を図る。「三度の飯よりミーティング」というスローガンのもと、自分の気持ちを話し合うミーティングを毎日活発に行い、自己の「幻覚・妄想」と仲間の「共同性」との綱引きの中で、回復へのプログラムが組み立てられている。当事者同士の共感と安心感をベースに自己の対象

化を可能とする「当事者支援」は、精神障害者のみならず、認知症や様々な病気や共通の課題を抱えている人々にとって、他者とのつながりをつくる有効なプログラムとなって広まっている。

特集④で大江氏が述べているように、都市の家族、主に横浜のような大都市郊外の核家族は、「家族が高齢化し、子どもが家を離れ、配偶者と死別した一人暮らし世帯では、自分自身がケアを要する当事者であり、これまで家族が担っていたへつなぐへつなぐる活動をするものがない」状態となる。「日常生活の不安や困難に対する支援は、当事者の自立を目指すものでなければならぬ。でなければサービスはひたすら増大し、当事者はいつまでも受け身の立場であり続け、社会の中に尊厳を持って生きていくことができない」ことになる。（大江氏 白書65、66頁）

そして、当事者が「安心して気持ちを話せる場」につながるには、当事者に寄り添う伴走者が必要であり、さらに、当事者同士のつながりが支援関係にまで発展するには、当事者の近くにいる家族、親族、地域の住民、NPO、あるいはソーシャルワーカーなどの伴走的支援が不可欠であろう。伴走機能の実践実験段階で

ありスタートしたばかりである。平成21年度より調査のフィールドとなった瀬谷区において、生活全般の支援が必要な子育て困難世帯に対して、伴走機能を実践する「あつたか家族せやプロジェクト」を行ってきた。登園や登校支援等を通して、子どもと親しくなり徐々に親との関係をつくり、生活への意欲を引きだし、自立に向けた支援を行うプロセスは、即効性を期待できるようなものとはなり得ない。継続した粘り強い関係の構築が必要なのである。

また、特集③の②「人生前半の社会保障を支える伴走的支援」にあるように、「区役所保護課とよこはま若者サポートステーションの連携による若者の就労支援」「戸塚高校定時制と支援団体K2インターナショナルとの連携による進路選択支援」の事例があげられている。また、今年度から「困難を抱える小・中学生のための生活・学習支援モデル」として4区において義務教育段階における生活困難世帯に対する生活支援をスタートさせたところである。

困難な子どもや若者への支援は、いざれにせよ、固い制約条件のついた従来型の縦割りの制度・サービスの枠組みでは対応できず、対象者への共感をベースに、必要に応じた

的確な判断と情報提供、時間をかけた包括的、継続的なかわりが必要とされているのである。

3 予防的セーフティネットとは何か「地域コミュニティ」の形成へ向けて

① 人生前半の生活保障—乳幼児期から青少年期までのリスクと生活支援

表2は、乳幼児期から青年期までの本人と家族を取り巻くリスク要因とそれへの対応メニューの一部である。

「人生前半の生活保障」とは、子どもの「食の保障と心身の安定の保障」であり、そのためには、家族関係や経済面での安定、障害・疾病による負荷や社会的孤立を和らげるなどの社会的セーフティネットが必要である。

乳幼児期の家族の養育機能の安定には、母親の日常的支援の有無が大きく影響していることがわかつている(「白書」51頁)。まずは家族関係(夫婦関係)の安定とそれを支える親族や近隣あるいは保育園や幼稚園の担当者との良好な関係が、子どもの自尊感情や自己肯定感の原点となり、子どもの養育空間の広がりや安定をもたらす。

学齢期段階に入った子ども

の「生活保障」は、「食の保障と心身の安定の保障」に加えて「学習支援」や「友人関係」など、いわば学校教育とのかかわりが大きな課題となる。また、思春期、青年期については、特集③の②「人生前半の社会保障を支える伴走的支援」に詳しいが、社会的自立に向けた職業教育などが加わる。

さらに、地域の相談機関のヒアリング調査の中で最も困難度の高いケースとして上げられているのは、母子家庭における子育て困難である。離婚による住まいの喪失(実家にもどることが可能とは限らない)、精神の不調(とくにうつ病が多い)、必要な収入と就労環境の確保の困難などの中で、子育てを行うという大きな困難を背負っている。横浜市母子家庭等就業・自立支援センターの職員によれば、再就職講座を受けられる人は、実家の支援などがある恵まれた人で、その余裕もなく働き先を探している人も多いという。母親の希望は「月額20万円(の収入)」と「残業のない職場」という条件であるが、現実には、就業先にそのような条件はほとんどなく、月10万円ほどのパートタイム労働でやりくりする以外にない、という現状を述べている。母子世帯の貧困率54・3パーセン

表2 人生前半のリスクと生活保障

生活支援の資源・制度(一部)

	本人	家族の条件	リスク要因	生活のニーズ	ケア・教育
乳幼児期	虐待 ネグレクト 不安・緊張 障害・疾病	親の不和、 離・死別 親の疾病・障害 親の失業・低収入 住宅不安定 社会的孤立	登園不能 (親の病気)	・食と心身の安定 ・生活リズムの安定 ・友人関係の安定 ・親の生活支援	・保健師などによる家庭訪問(こんにちは赤ちゃん訪問) ・保育所の一時保育 ・保育所給食 ・子どもの居場所(地域子育て支援拠点、親と子のつどいの広場) (保育園への送迎—伴走機能の一部)
小学生	自尊感情 の喪失		校内暴力 いじめ 不登校 非行 学力低下	・食と心身の安定 ・生活リズムの安定 ・友人関係の安定 ・登校支援 ・学習支援 ・親の生活支援	・学校給食 ・スクールカウンセラー ・児童支援専任の配置 ・ハートフルフレンド ・フリースクール ・就学援助費の支給
中学生		親子 関係 不調	校内暴力 いじめ 不登校 非行 学力低下	・食と心身の安定 ・生活リズムの安定 ・友人関係の安定 ・登校支援 ・学習支援 ・親の生活支援	・スクールカウンセラー ・生徒指導専任の配置 ・ハートフルフレンド ・フリースクール ・青少年の地域活動拠点 ・就学援助費の支給
高等学校			高校中退 引きこもり 家族からの孤立 社会からの孤立	・食と心身の安定 ・社会的自立支援 ・職業教育 ・親の生活支援	・青少年の地域活動拠点 ・困難を抱えた高校生に対する進路選択支援事業
18歳以上 (大学等)			失業・低収入	・就労支援 ・本人の所得の保障	・よこはま若者サポートステーション ・よこはま若者自立塾 ・地域ユースプラザ ・中間的就労促進事業

トという数字はこのような就労環境の厳しさを物語っている。

現政権による子ども手当の支給などにより、子育て支援の現金給付策が打ち出された。しかし、母子家庭の生活支援は、単に現金給付のみではすまない。とくに、母親の病気による子育て困難については、たとえば、うつ状態の母親の子どもを保育園に送っていく、家の中を片付ける、食事をあてがう、学力をつけるための学習支援、など生活全般の「伴走的支援」の必要性が高い。さらに、母子世帯の生活困難は、社会構造的要因による経済的自立困難と同時に家族規範との葛藤など複雑で、親の支援を受けにくい場合も、とくに濃密な伴走的支援を必要とするが、支援機関や支援メニューは、有効に活用されているとは言いがたい状況にある(注2)。

② 地域コミュニティの形成と予防的セーフティネット

(1) 社会的セーフティネット形成の空間スケール
 予防的セーフティネットのあり方を示すために、年齢層ごとにリスクの内容と社会的セーフティネットの空間スケールを整理したのが、図11である。

0歳から18歳までは、家族や近隣を中心としたほぼ小・中学校区程度の範囲で過ごすことが多い。乳幼児期から青少年期までを過す地域コミュニティの空間は、本人の選択による結果ではなく、否応なく与えられた空間である。①におけるセーフティネットは、すでに述べたように、子どもとその家族に対する生活基盤を確保することにある。子どもとその家族に対する「相談、見守り、伴走、居場所づくり」などを通して、リスクを早期に察知し、対応することが重要だ。そして、地域コミュニティの中子どもと家族を支える各機関、子どもの居場所、保育園、小・中学校、医療機関、地区センターなど、子どもや若者の行き場となる公的機関と民間施設の横断的連携が小規模な単位で日常的にできていることが必要だ。危機の小さな芽を家族に返し、家族自身の気づきにより微修正

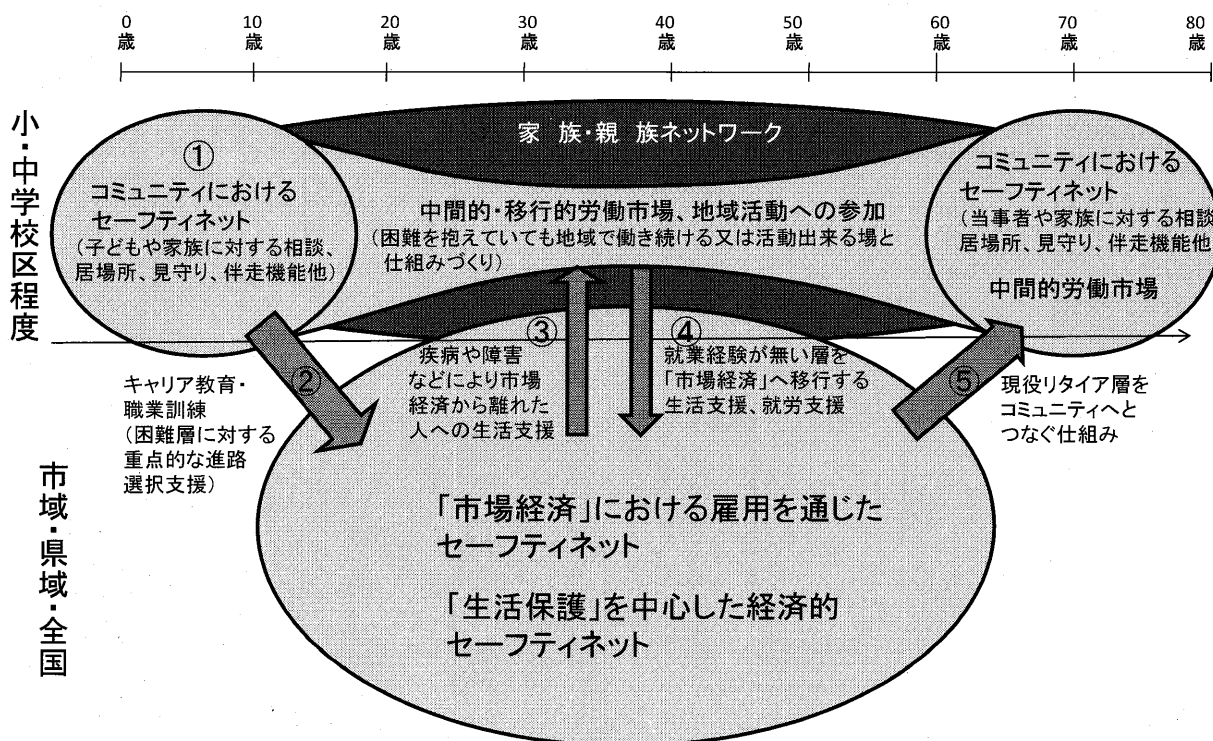
を促すような関係のあり方は、最も予防的な地域コミュニティにおけるセーフティネットである。

高等教育段階で地域コミュニティから離陸し、社会的自立に向かう青年期において、大きなリスク(②)があり、ここに、教育と社会をつなぐセーフティネットが必要となる。「橋渡し」は高度成長期には必要のないものであった。

「現代社会においては市場経済そのものが成熟・飽和しつつある中で市場経済を超えた領域(コミュニティ)を含むセーフティネットが求められている」(広井氏)。「成長戦略」による市場経済の拡大路線のみでは、精神疾患を抱えたり、学校教育段階での躓きを抱えた若者には対応しきれない。教育と労働市場とのつなぎをつくる実践的展開には、「地域への参加の場」や「中間的労働市場」(宮本氏)の必要性が指摘されている。

教育現場に支援機関が入り、社会とのつなぎをつくる事例が特集(3)において紹介されているが、労働市場の側からのアプローチも必要ことは言うまでもない。横浜市の平成22年6月の有効求人倍率は0.45とかかなり厳しい状況が続いている一方、ITや介護、医療などの人材確保困難業界も存在し、人手不足の雇用促進

図11 社会的セーフティネット形成の空間スケールとその内容



も必要となつてゐる。産業構造の変化に伴う「職業教育」や「キャリア教育」の仕組みなどが、新たに必要になつてゐる。横浜市の職業訓練校のある担当者は、県所管のハローワークの求人情報との連携により、社会に必要とされている職業を見極め、そのための訓練プログラムを作成することが新たに必要ではないか、と述べてゐる。高度情報化社会、あるいはポスト産業社会といわれる社会の中で、職業選択のみならず働くことに必要な知識や経験をだれが、どのようににつくり、伝えていくのか、が問われている。

図11に戻ると、③は人生の働き盛りに「疾病や障害」等あるいは「リストラや倒産・失業」により労働市場から離脱した人々のリスクである。この③のセーフティネットには、社会保険や雇用の場における福利厚生制度が用意されているが、稼働年齢層の生活保護世帯が増加している現状は、既存のセーフティネットが不十分である、ということであろう。

④は就業経験が無い人々（ニートや母子家庭の母親等）を市場経済という場に押し出し、雇用を確保する際のリスクである。単に、需要と供給のマッチングといったレベルの情報提供のみではすまない、

住まいとケアも含めた丁寧な伴走機能が必要であることは、先に述べた(注3)。

図の⑤は、市場経済からの退出、つまり定年退職による地域コミュニティへの回帰の段階である。平均的サラリーマンの場合には60歳から65歳の間であるが、平均寿命まで20年から25年を地域コミュニティという場でどのように過ごすのか、経済的基盤とともに、家族や近隣の人間関係も含めて、新たなリスクに見舞われる時期である。この時期には、配偶者の喪失による社会的孤立や孤独死の問題が浮上している。

この時期には子ども期と同じように、「相談、居場所、見守り、伴走機能」に加えて「中間的労働市場」も必要とされる。

以下、①から⑤まで、リスクは人生全般に及び、地域コミュニティの側から社会的セーフティネットを形成していくことが、自治体行政の可能とする政策領域としては、最も重要と考えられる。

(2)地域コミュニティにおけるセーフティネットー参加の場と中間的労働市場の形成
乳幼児期や子ども期や老後期のみならず、現役世代においても、当事者とその家族・親族を包み込むコミュニティ

におけるセーフティネットがないと、リスクに見舞われた時にたちまち孤立に陥る。どの世代においても自己の回復の場、生活の場としてのコミュニティの必要性が拡大している。つまり場や拠点づくり、コミュニティカフェの開設などが市内各地に広がっているが、場所の確保、運営資金不足など壁にぶつかっているところも多い。スタート資金の貸出や学校の統廃合などの既存施設を利用しやすくなるなど、コミュニティのつながりを強めるための先行投資を積極的に行うことが必要だ。

さらに、緩やかな関係性の中で、労働市場との橋渡しのことができるような、中間的・移行的労働市場の形成、雇用や生産の場としての地域コミュニティのあり方が重要となつてゐる。若者の就労支援機関の担当者は、次のように述べてゐる。「報酬はいらぬ、というのでなぜなのかと考えたが、まずは責任をとる必要がない、という気楽さから始まる必要があるのがわかった」と。月額3万円、10万円、17万円というプロセスが踏めることも中間的労働市場の柔軟さである。「地域雇用は時給700円で定着する可能性がある」とは、長年、地域のNPOの活動をしてきた市民の実感である。

福祉と雇用と参加の場として、都市の近郊農業の果たしている役割がある。横浜市の郊外部には、「都市農業」が地場の産業として盛んである。市街化調整区域が市域の約四分の一存在し、郊外住宅地の身近に農的風景が展開しているのが特徴である。直売所も約1,000か所と多く、生産者と消費者が顔の見える関係をつくっている。また、郊外部に多く立地している障害者の地域作業所や福祉施設では、メンバーが農産物の生産に携わり、加工、販売という作業を行っているところも多い。完全な雇用創出とまではいかないが、作業に携わることで、多少の稼ぎと心身の安定や充実感を得て、穏やかな日常を送ることができている、ということである。

(3)地域コミュニティの特徴を生かした土地活用ー住まいと福祉サービスのコーディネート
地域雇用を生み出す場としての地域コミュニティをどのように形成していくのか、を問う時に、土地利用や地域資源の活用のある方は、大きな位置を占める。
横浜市における1930年代、40年代生まれの市民が多く住む郊外の住宅地のみならず(特集④)、都心および駅

(注2)「母子家庭」の住まいを通して生活支援については、NPO法人WINKの「マミーハウス」の試みがある。民間の不動産会社との提携で母子世帯が同居し互いに助け合うことを狙ったものであるが、家賃の支払い困難、共同居住による共有スペースの利用における調整の困難など、当初目指した当事者同士の「助け合い」という側面はあまり発揮されずに終わった。元氣な母子家庭は、自分の住まいを見つけて転居し、うつ病等を抱えた困難な家庭が残ることとなった。当初運営を行っていた企業も採算が合わず撤退し、結局NPO法人WINKが運営を引き受けている、ということである。

(注3) 区の生活支援センターのピアリングでは、精神障害者の退院促進事業における地域生活への適応過程での「伴走的支援」の必要性も指摘されている。「住まい」探しにおける「付き添い」支援。日常生活用品の準備や服薬の管理など、「住宅とケア」の連携の必要性は特に高いが、長い間、医療が主体となってきた精神障害者の受け皿となる法人の数は少なく、行き場のない実情が指摘された。

周辺においても高齢化の進展は本格的である。開発当初から30年、40年経った様々な地域資源は、少子・高齢化の波の中で、新たな再編を迫られている。高齢者のストックの活用や社会貢献の活動には、積極的な情報提供と公的な誘導が大きな役割を果たすと考えられる。

横浜市戸塚駅周辺開発事務所では、区画整理事業の中で「地域貢献型土地利用検討調査」を行った。調査は「拠点駅前前に立地する地区の特性を踏まえ、今後増大する地域の生活福祉ニーズに着目し、地域ビジネスや福祉系サービスの土地利用に関する情報を的確に提供し、地域に貢献する施設立地を促すことを目的とする」ものである。調査では、地権者との勉強会を開催し、地域の特徴を調査、公的施策としての乳幼児から高齢者までの福祉的事業、医療系事業、公的支援のある住まいづくり事業のメニュー一覧を提供、当該地での事業需要を評価した。結果として複数の地権者が、福祉系サービスの立地の検討に入っている、ということである。このような地域の特徴に合わせた取り組みが小地域ごとに行われることで、地域コミュニティのニーズが充足され、なおかつ地域の雇用創出にもつながる。

③まとめ

以上、自治体行政の可能とする政策領域として、どのように地域コミュニティの側から新たな社会的セーフティネットを形成していくのか、を考察した。以下、まとめとして、5つの視点を挙げる。

- ① 現在、自治体行政は、ハイルスクに陥っている個人や家庭への個別的な対応に迫られているが、新たなセーフティネットとは、個別的な対応のみでなく、中・長期的視点から地域コミュニティにおける予防的対応をベースに考えることが必要だ。
- ② 最も事前的、予防的対応とは、「人生前半の生活保障」であり、子どもに対する「食の保障」「心身の安定の保障」「保育・教育の保障」と「親の生活保障」である。リスクに対する早期の対応が必要であり、そのことが、子どもの社会的自立を保障することになる。
- ③ リスクは、人生全般に及んでおり、とくに、自らの困難を訴えない、社会的孤立に陥っている人々に対して、地域コミュニティの中に「相談、居場所、見守り、伴走機能」などをつくり、当事者の内在的な力を発揮できる仕組みをつくる必要がある。

いる。

- ④ 地域コミュニティにおける「中間的・移行的労働市場の形成と拡大」が必要とされている。地域の産業を生かし、生活福祉ニーズに対応した、コミュニティビジネスやソーシャルビジネスによる雇用創出が求められている。プレ市場、非貨幣的側面など、市場経済とは異なるコミュニティ側の原理が尊重されなければならない。
- ⑤ 現行諸施策を当事者や地域コミュニティのニーズや特性に対応した形で、どのように使いやすいものにしていくのか。少子・高齢化の本格的な展開の中で、小地域のニーズに沿った土地や地域施設の再利用などが大きな課題である。また、それを実行可能とする、ハードとソフトの両面を備えたコーディネート機能が必要とされている。

社会的セーフティネットの形成に関しては、「リスク」が一部の市民のみに及んでいる、という認識から社会全体の問題に拓いていくことが必要と思われる。そのためには、人と人との絆のあり方、家族、近隣、友人、会社などとの関係のあり方が問われる。とくに、地域コミュニティという場に市民が何を求め、どのような関係を志向しているのか、地域の公共的な問題にどのようなにかかわろうとしているのか、いわば、市民の「地域観」や「生活価値観」の方向性が問われることになる。政策支援センターでは、「少子・高齢社会における大都市コミュニティの暮らしやすさに関する調査・研究」を行う中で、引き続き市民の求める「暮らしやすさ」を軸に「社会的セーフティネットのあり方」の検討を行うこととしている。

研究会メンバー（平成21年度時）

広井 良典（千葉大学法経学部教授）

大江 守之

（慶應義塾大学総合政策学部教授）

岡田 朋子（田園調布学園大学講師）

同 担当部長

同 政策課長

同 担当部長

健康福祉局企画課担当係長

同 福祉保健課長

同 青少年局企画調整課長

同 青少年育成課担当係長

同 経済観光局雇用創出課長

同 担当係長

まちづくり調整局住宅計画課長

同 担当係長

教育委員会事務局教育政策課長

鶴見区福祉保健センター保護課担当係長

南区福祉保健センター担当部長

瀬谷区福祉保健センターこども家庭支援課長

事務局）都市経営局政策支援・広域行政担当課長

政策支援センター主任調査員

オプザーバー

仁科伸子（法政大学多摩共生社会研究所特任研究員）

黒澤裕介（千葉大学人文社会科学研究所博士後期課程）