

# 「協セクター」によるホームレス支援の可能性と課題 — NPO 法人北九州ホームレス支援機構を事例として —

稲月 正

## 1. はじめに

### 1.1 目的

本稿の目的は、NPO 法人北九州ホームレス支援機構（以下、支援機構）によるホームレス支援の事例をもとに「新しい公共」の意義を確認することにある。具体的には以下の問いについて検討する。

- （１）ホームレス支援における NPO の優位性はどこにあるのか
- （２）NPO によるホームレス支援を取り巻く課題は何か
- （３）そうした課題にいかに対応すべきか

さらに、これらの検討を通して、非営利の市民事業体である NPO による支援がホームレス支援にとって有効な手段となるための条件についても考えたい<sup>1)</sup>。

なお、本稿では、ホームレスを野宿生活者に限定するのではなく、居住や就労が不安定な生活困窮者として広くとらえる。また、ホームレス状況を物質的な困窮状態である「ハウスレス」と社会的排除によって無縁化された状態である「ホームレス」という2つの側面から考えることとする（奥田, 2006(a): 14-20）。

### 1.2 問題の背景

#### 1.2.1 市場の失敗、家族の失敗、国家の失敗

最初に、「新しい公共」の意義を確認するという本稿の目的の背景について述

べておこう。

人が社会で生活していくためには、さまざまな資源が必要である<sup>2)</sup>。それらの資源は交換、自助、公助（再分配）、共助といった形態で獲得ないし供給されてきた。

このうち交換は市場を通して行われる。貨幣と引き替えに財やサービスを購入することで人びとは生活を維持できる。しかし、市場は万能ではない。格差の拡大や経済危機にともなう生活困窮者の増大は、市場交換を通じた財・サービスの分配の限界、すなわち「市場の失敗」を白日の下にさらした。

自助（自給）は個人ないし家族による資源の生産と利用（家族の場合は分配）である。マルクス主義フェミニズムによれば、近代の家族は「市場の失敗」を吸収するバッファーとして歴史的につくり出されたものである（上野, 2011: 132）。たとえば、育児・介護サービスの不足を家族（女性）は市場外領域において不払い労働で支えてきた。しかし、資本主義のさらなる展開とそれにとまなう家族構成の変化によって、家族によるサービス提供も困難になっている。

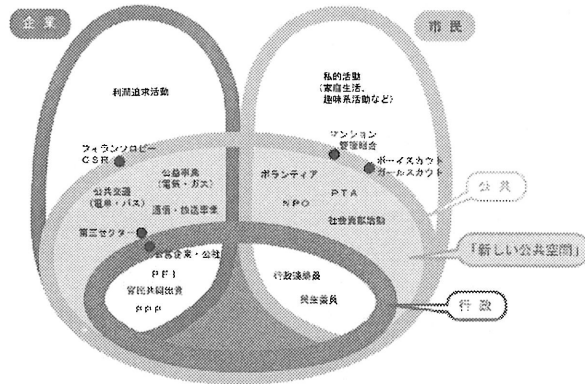
このような「市場の失敗」と「家族の失敗」を救済するものとして福祉国家は位置づけられる。しかし、サービス提供領域の拡大と財政悪化という両面から「国家の失敗」も明らかになっている。上野千鶴子（2011: 454）によれば「20世紀は市場、家族、国家という19世紀的な概念が席捲し、猛威をふるったあと、その限界をそれぞれに示した時代」であった。

### 1.2.2 新自由主義的な「新しい公共」論

こうした状況のもと、協働・共同関係に基づく共助の仕組みに期待がよせられるようになってきた。いわゆる「新しい公共」論である。これを担うのがNPOなどに代表される協セクターである<sup>3)</sup>。

「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会」（以下、地方行政刷新研究会）によれば、「新しい公共」とは「公共的サービスの提供主体となり得る意欲と能力を備えた多様な主体（住民団体、NPO、企業等）が、先進的、開拓的、創造的に『公共』を担う仕組み」である（分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会, 2005: 3）。それは図1のようにモデル化されている。

図1 「新しい公共」モデル

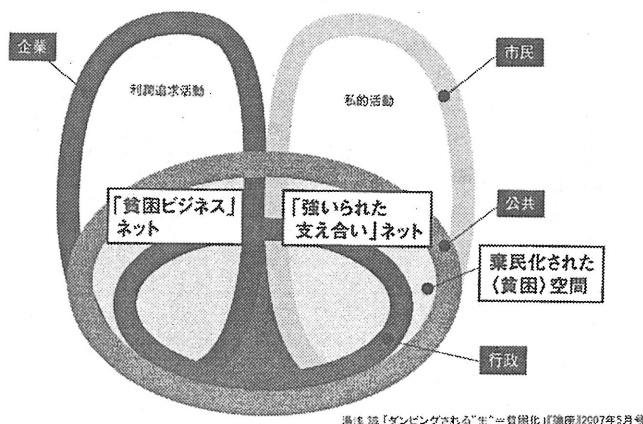


出典 (分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会, 2005: 3)

だが、この報告書の発行年（2005年）が小泉政権期であったことから推察される通り、「新しい公共」論にはある種の危うさがつきまとう。ここでの「新しい公共」論はNPM（New Public Management 新公共経営）論とセットで語られたものであった。NPMとは、簡単に言えば、企業経営手法を行政機関に導入することで、成果主義の導入（政策評価）と市場メカニズムの導入（民営化）がその特徴である。その意味では、地方行政刷新研究会の「新しい公共」論は、新自由主義の別バージョンと見ることもできよう。それは福祉の切り捨てや安上がり福祉に容易につながる可能性を持っている。

それゆえ、「新しい公共」論には、さまざまな疑問も投げかけられてきた。たとえば、湯浅誠（2007: 125-6）は、「新しい公共」が「生のダンピング」につながる危険性を指摘している。湯浅によれば、行政の撤退が本来自助や共助では対応できない公的領域を含むのであれば、後に残されるのは貧困と棄民化である。地域の見守り活動で孤独死を防ぐことなど不可能である。また、生活困窮者の市場への投げ渡しが各種の貧困ビジネスである。その結果、「新しい公共」は、図2に示すような「貧困ビジネス」と「強いられた支え合い」の空間になってしまうというのである（湯浅 2007: 124）。

図2 「貧困ビジネス」と「強いられた支え合い」としての「新しい公共」



出典 (湯浅 2007: 126)

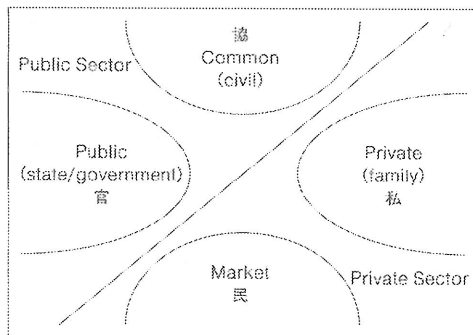
### 1.2.3 福祉多元社会と協セクター

その一方で、「市場の失敗」、「家族の失敗」、「国家の失敗」も事実である。また、地方行政刷新研究会が述べているように、住民団体、NPO、企業が「先進的、開拓的、創造的に『公共』を担う」能力を持つこともまた確かである。

問題は、財・サービスの供給セクターを択一的に扱うことにあるのではないか。企業、国家、家族、住民団体、NPO の配分原理は質的に別のものであって、相互排他的なものではない。択一的に考えるべきではなく、多元的な供給の最適解を求めるべきである。

K.ボランニーは、人間が生活していくために自然環境との間につくりあげていく制度的な相互作用（実体的な経済）を、それぞれ、再分配、交換、互酬、贈与に対応する経済領域と位置づけた。上野千鶴子は、「これらの多元的な配分原理は相互に対立するわけではなくて、競争的または補完的に共存している」と言う（上野, 2011: 456）。そして、異なった配分原理を持つ各セクター（官、民、協、私）が、それぞれの能力と限界を前提としつつ、相互に補完しあう「責任と負担の最適混合のシステム」として福祉多元社会を構想している。そのモデルと各セクターの機能を図3に示す。

図3 福祉多元社会モデルと各セクターの機能



セクター	機能
官セクター(中央政府と地方政 府)	所得の再分配と財・サービスの給付についての最適解の制度化、およびその運用上の管 理と監督
民(市場)セクター	労働と交換を通じての資源の最適配分、ビジネスモデルの開発と競争による効率化、法令 遵守と企業の社会的責任の達成
協セクター	当事者ニーズの顕在化と事業化、当事者の権利擁護、民セクターとの連携および官セク ターとの協働と政策提言
私セクター	代替不可能な情緒関係の調達とケアにかかわる意思決定

出典 (上野, 2011: 456)

福祉のアクターは福祉国家だけではない。もちろん、市場だけでも、家族だけでも、NPO だけでもない。各セクターの「その配分原理のあいだに一貫性がないことこそが、それらのあいだの『最適混合』が必要であり、可能である」理由なのである (上野, 2011: 456)。

その上で、上野 (2011) は協セクターの可能性に力点を置いて次世代の福祉社会を構想している。協セクターは「近代化の過程で市場・国家・家族のトリオが破壊した共同性の再構築の役割を担って、それらの3つの領域の破綻があきらかになるとともにその登場が要請されるに至った新しい共同性の領域」である (上野, 2011: 456)。

彼女が事例として分析しているのは、介護保険下のケア事業の実践である。だが、福祉多元社会を前提とした上で協セクターの可能性と課題を考えるといった道筋は、ホームレス自立支援法施行以後の生活困窮者支援においても応用可能だろう。以下、支援機構によるホームレス支援を事例に、公私二元論に基づく新自

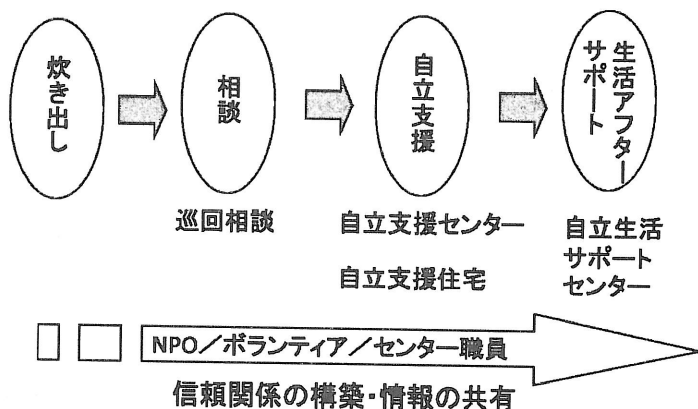
由主義的な「新しい公共」論ではなく、福祉多元社会論をベースとした協セクターによるホームレス支援の優位性と課題について考え、「新しい公共」の意義を確認していこう。

## 2. 協セクターによるホームレス支援の優位性—北九州の事例をもとに

### 2.1 支援機構のホームレス支援の概要と特徴

支援機構による最初の炊き出しパトロールは1988年12月にはじまった（当初の名称は北九州越冬実行委員会である）。以来、野宿生活者へのアパート入居支援（1992年）、アフターサポートつき自立支援住宅の開設（2001年）、保証人バンクの設立（2001年）、北九州市との協働（委託）による自立支援センターの運営（2004年）、居宅設置後の生活アフターサポートを行う自立生活サポートセンターの設置（2005年）、シェルターの開設（2009年）など数多くの支援を行ってきた。また、2010年からは社会福祉法人グリーンコープとの協働で福岡市での自立支援事業（抱樸館福岡）も始まり、ここを拠点に内閣府のモデル事業としてパーソナルサポート事業（福岡絆プロジェクト）も展開されている<sup>41</sup>。

図4 トータルサポートの概念



支援機構による支援の特徴は、図4に示すように、炊き出し—相談—自立支援

ーアフターサポートといった各支援が一つの流れとして行われているところにある。支援機構では、それを「トータルサポート」と呼んでいる。

支援機構理事長の奥田知志によればトータルサポートという「線の支援」のメリットは以下の点にある（奥田，2006(a): 26-7）。第1に信頼関係の醸成である。支援においては信頼の構築が重要であるが、一貫して当事者と関わり関係が蓄積していく中で信頼関係も生まれてくる。第2のメリットは、支援の修正が可能な点である。支援の各ステージが関連づけられているため、あるステージでうまくいかなくても次のステージで別の手を打つことができる。第3のメリットは、各ステージにおける当事者とのやり取りを経験として共有できることにある。支援機構では各段階の情報をデータベース化することによって支援に役立てている。

## 2.2 ホームレス支援におけるNPOの優位性

上述したとおり、本稿ではホームレスを野宿者としてのみとらえず、経済的、社会関係的に困窮状況にある人びとと広くとらえる。野宿状態を脱しても不安定な就労や居住を続けていたり、孤立した生活をしていればホームレスである。トータルサポートは野宿から地域での生活安定（場合によっては死の看取り）までの「線の支援」である。

そうした意味でのホームレスにかかわる主体としては、NPO などの協セクターのほか、福祉事務所やハローワークといった官セクター、介護保険制度に基づく民間営利事業者などの民セクターがある。それらに比べて NPO の優位性は以下のような点にあると思われる。

### （1）縦割りや申請主義を超えたフレキシブルな支援一伴走型支援

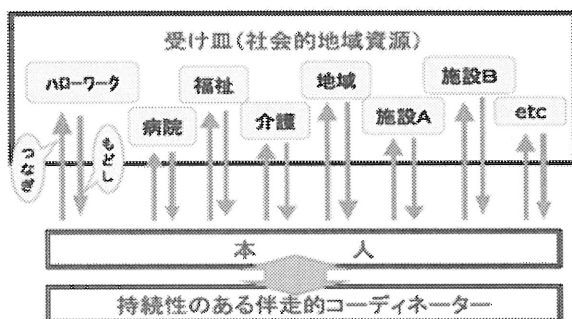
第1に、NPO では官セクターにくらべて部局にとらわれないフレキシブルな発想と対応が可能である。その一例がトータルサポートを支える伴走型支援の仕組みである。これは個別型伴走支援（パーソナルサポート）と総合型伴走支援とに区分されるが、いずれも縦割りの弊害を克服する可能性を持っている。

まず、個別型伴走支援である。これは、奥田知志によれば「持続性のある伴走的コーディネート」である（奥田，2010: 43）。一般に支援という行為にはサービスを提供する「受け皿」機能と、そうした「受け皿」言い換えれば諸資源の供給

先をコーディネートする機能の2つがある。たとえば、家族は衣食住を提供する「受け皿」として同時に、学校や病院につないでいくコーディネート機能を果たす。コーディネートで重要なのは単に資源供給先に「つなぐ」だけではなく、そのサービスの質を判断し場合によっては「もどし」て別の「受け皿」につなぎ替えること（チェック機能）である。

このような「つなぎ・もどし」の連続的な作用や総合的段階的なサポートの組み立てが、持続性のある伴走的コーディネート、個別型伴走支援（パーソナルサポート）である。その概念図は図5に示すとおりである。

図5 個別型伴走支援の概念



出典（奥田, 2010: 43）

このような伴走型支援、持続性のある伴走的コーディネートのポイントを奥田（2010: 43-50）は15項目にわたって列挙しているが、ここではNPOの優位性に関して特に重要だと思われる点を2つほど挙げておく。

第1は「『制度またぎ』のコーディネート」である（奥田, 2010: 44）。官セクターの社会保障制度やそれに基づく諸資源は縦割り構造となっている。図5に示すように、個別型伴走支援によって縦割り構造の中でも当事者のニーズを踏まえながら各資源を横断的につなぎ、もどすことが可能になる。

第2に「ニーズの発見と新たな受け皿の構築」である（奥田, 2010: 45-6）。伴走的コーディネートの過程で、既存の資源や制度では当事者のニーズに対応できない課題が明らかになってくる。こうしたニーズの発見によって新たな資源の必



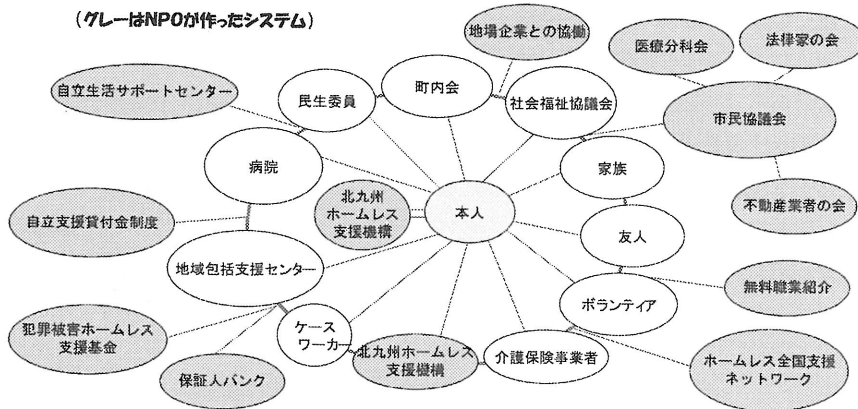
要性が浮かび上がる。ニーズの発見は民セクターの得意分野でもあるが、民セクターの場合、個別領域内でのニーズにとどまる傾向にある。それに対して NPO による伴走型コーディネートの場合、領域横断的にニーズの発見と充足を考える。図 6 は、北九州での伴走的支援における社会資源との連携を示したものであるが、その中でグレーでしめされたものは支援機構が独自に創り上げたものである。当事者ニーズの発見と連携システムの構築といったフレキシブルな対応は、官セクターや民セクターでは難しく、NPO の優位性を示すものと言えよう。

図6 諸資源との連携とニーズ発見による資源の構築

- ・本人と社会的資源との連携
- ・社会にない働きは、新たに創り出す

自立者を変えるネットワーク

(グレーはNPOが作ったシステム)



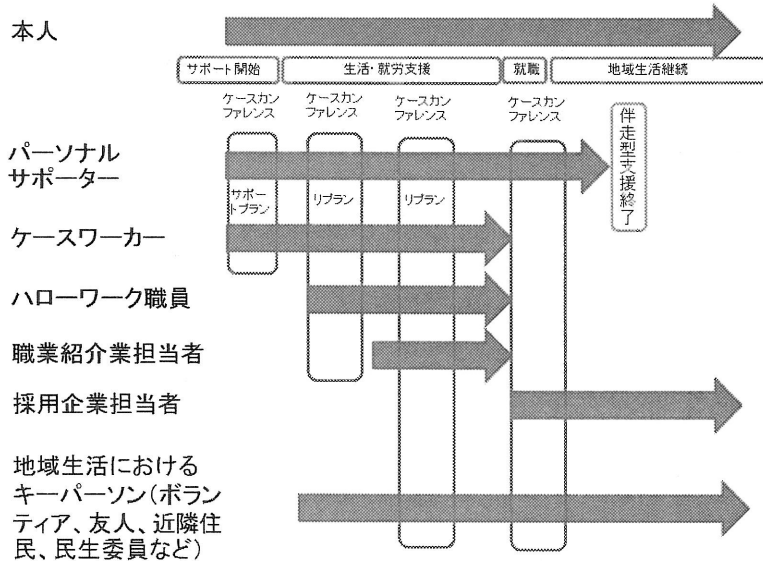
出典 (奥田, 2010: 46)

次に、総合型伴走支援である。その概念は図 7 に示すとおりである。この図にあるように支援に関係する諸機関や関係者が支援の各段階に応じて自立生活をサポートしていく仕組みが総合型伴走支援である。

こうした総合型伴走支援の核となるのが総合的ケースカンファレンスである。現在、パイロット事業として実施している「若年稼働被保護者に対する伴走型就労支援事業」(厚生労働省平成 23 年度社会福祉推進事業)においては、伴走支援

員（パーソナルサポーター）、ケースワーカー、ハローワーク職員、企業担当者、キーパーソンなどが支援の段階に応じてカンファレンスを持ち、本人のニーズに沿った支援の方法や課題を確認している。そこでの検討結果を踏まえて、伴走支援員（パーソナルサポーター）やケアマネジャーはサポートプランの作成とリプランを行うのである。

図7 総合的ケースカンファレンスに基づく総合型伴走支援の概念



この図にあるとおり、最初はパーソナルサポーターやケースワーカーなどがケースカンファレンスの主要なメンバーである。次いで本人が就労を目指す段階になればハローワーク職員も加わる。さらに就労によって地域での生活が安定していけば、パーソナルサポーターも伴走者としての役割を終え、ケースカンファレンスも必要なくなる。この時点で伴走型「支援」は終了である。この段階では、本人は支援されるだけの存在ではない。支援のネットワークを利用するスキルを身につけ自立生活を継続しつつ、自ら他の人びとを支援する。こうした支援のネットワークの一員となること、すなわち社会的自立が支援の最終目標である。

若年の生活保護受給者にとって就労支援が極めて重要であるが、これまでケースワーカー、ハローワーク職員、企業研修担当者、企業採用担当者、当事者にとって大切なキーパーソンが意見を交換する場はなかった。就労自立はハローワークと就労訓練だけで可能になるわけではない。当事者の生活をよく知っているキーパーソンや福祉面からサポートしているケースワーカーによる社会的自立とセットで考えられるべきだろう。総合型伴走支援も、縦割り構造の中で、縦割りの問題を乗り越えるための仕組みである。これも NPO ならではの支援のあり方である。

## (2) 運動体と事業体との重なり—当事者ニーズと代理的提言（アドボカシー）

第 2 に、ホームレス支援を行っている NPO は運動体であり事業体でもあるところが多い。運動体としての NPO は当事者に最も近いところで支援を行っているため、官セクター、民セクターとくらべて当事者ニーズを把握しやすい位置にある。これは支援の質という点でも NPO（協セクター）は優位性を持つことを示唆している。

もちろん、単に現場に近いだけでは当事者ニーズの把握はできない。積極的に聴くことと対話が重要である。奥田知志によれば、支援機構の基本姿勢は当事者の話を「聴くこと」にあるという。特に活動を開始してからの 12 年間は支援活動と共に当事者からの聴き取りに重点を置いた（奥田、2006(b): 57）。同時に、支援機構は各種の調査も行っている。ホームレスとの対話、他の支援者との対話、そして、それを受けての自分自身との対話。支援の形は、その都度、そうした傾聴と対話を通して浮かび上がってくるものだ。その意味で、支援はそれに関係する人びととの「間（あいだ）」にある、と奥田は言う（稲月、2009: 201）。支援機構の活動の基本計画である「北九州におけるホームレス自立支援グランドプラン」は、こうした当事者の声と支援活動の蓄積をもとに作成されたものである<sup>5)</sup>。

さらに、運動体であり事業体であるという NPO の特徴は、単に当事者ニーズにそったサービスの提供といったことを超えて、新たな社会を創っていくことともつながっている。支援機構の理念の一つは「ホームレスを生まない社会の創造」である。そのためには、日常的な対人支援の他に、政策への関与も必要となる。奥田によれば、ホームレスの多くは無縁であるがゆえに「無告の民」でもある。

「無告の民」とは「自らの苦しみや痛みを告げ訴えるところの無い人」だ（奥田, 2006(b): 56-7）。それゆえ、痛みや苦しみの本質（逆に言えばニーズ）は、なかなか社会に伝わらない。対話と支援を通して、そうした声を政策に反映させていくことは、不可視化されていた無告の民の姿を可視化し、「ホームレスを生まない社会」を実現するための営みである。それらは代理的提言（アドボカシー）と呼ばれるものだ。支援活動が行政の単なる「下請け」になるかどうかは、代理的提言ができるかどうかにかかっている。活動が新たな社会を創る営みにつながることも、官セクター、民セクターとの違いであり、NPO（協セクター）の優位性と言えらるだろう。

### （3）ボランティアを活かした社会関係の構築－「ホーム」の構築

ホームレスとは無縁の状態である。物質的困窮への支援と同時に社会関係の困窮への支援も重要である。官セクター、民セクターにくらべて、NPO（協セクター）の支援は関係性の構築においても優位性を持つ。それは支援の有効性を高めることにもつながる。そこには運動体としての NPO の特性の他に、メンバーのボランティア性も関係している。

一例を挙げよう。支援機構は 2001 年から集合住宅を借り上げる形で「アフターサポートつき自立支援住宅」を運営している。対象者は高齢の野宿生活者、病气や障害を持っている野宿生活者である。入居と同時に生活保護申請を行い、保護費支給後は家賃を保護の規定額に応じて支払う。入居期間は 6 ヶ月である（奥田, 2006(b): 67-79）。2011 年 12 月（第 21 期）までに 181 名がここを経由して地域へと「出発」していった。

この自立支援住宅にはいくつかの特徴がある。奥田によれば、第 1 に「ホーム」をコンセプトとしていることである（奥田, 2006(b): 70）。1 人の入居者に対して 1 名ないし 2 名のボランティアが担当者として伴い、相談相手となって生活の支援を行う。この担当者には支援機構の有給スタッフもいればそうでない会員もいるが、いずれもボランティアという位置づけである。担当者は入居と退去には必ず立ち会う他、月に最低 1～2 回の訪問を行う。生活上の問題について担当者で対応できないことについては、支援機構が運営する自立生活サポートセンターにつなぎ、ボランティア事務局スタッフが対応にあたる。

第2の特徴は、入居中に行われる各種の「自立支援プログラム」で、「生活支援プログラム」、「音楽療法プログラム」、「体操プログラム」などが行われている。その理念は、①社会生活を回復すること、②主体的に選び取ること、③関係において自らの存在意義を見出すこと、④依存ではなく、責任を負い合うこと、⑤死を共有すること、である。

第3の特徴は、自立支援センターを経て地域での生活が始まった後も、担当者や自立生活サポートセンター職員との関係は継続することである。これがアフターサポートである。ただし、自立者はずっと「支援される側」であり続けるわけではない。地域生活を始めてからは「支援する側」になることも期待されている。2002年12月には自立者による互助組織として「なかまの会」が発足し、8人の世話人が自立者の暮らす各地域の担当者となって定期訪問などを行っている。

官セクターの居住支援は入居費用や情報の提供にとどまる。それに対して、支援機構の居住支援は関係性（ホーム）の構築をベースにしたものであり、その結果、極めて高い自立生活継続率を示している（自立生活サポートセンター八幡のサポート対象者の自立生活継続率は2011年9月末時点で96.9%であり、ほとんどの人は再野宿化していない）。これもNPO（協セクター）による支援の優位性を示す根拠となるだろう。

### 3. 協セクターによるホームレス支援の課題と対応

#### 3.1 どんな課題があるか

このようにホームレス支援においてNPO（協セクター）には優位性が認められるが、課題もある。

第1に、財政的な課題である。多くのNPOは財政基盤が弱く、そのため組織力、情報収集力、基本的インフラの整備なども相対的に弱い。

第2に、行政との対等性確保の問題である。支援機構を含め多くのNPOは行政との協働で事業を行うことが多い。これは代理的提言を通して政策に関与していくという点ではメリットでもある。しかし、その一方で、協働は「行政の下請け」として安上がり福祉の手段ともなり得る。特に、資金力、組織力などが弱い

NPO の場合は行政委託や補助金に依存しなければ事業を継続できないこともある。こうした状況から行政との対等な関係を形成しにくいといった問題もある。

第3に、事業体として経営を続けていく場合、当然のことながら効率性が重要となるが、それが運動体としての理念と齟齬をきたす可能性がある。西澤晃彦は「いかにその意味づけが異なるとはいえ、運動体が『自立』という『成果』を行政と共有することになれば、官僚制的な効率主義から距離を取り続けることは難し」く、「一人でも多くのいのちを守るという判断を根拠になされる行政との連携は、意図せざる機能への加担という難題を抱え込まされている」という（西澤, 2010: 131-2）。また、「理念を追求することから始まった運動体が、しばしば民間の営利事業と変わらない、たんなる事業体に転化する例は残念ながら少なくない」との指摘もある（中西・上野, 2003: 121）。

第4に、当事者ニーズをめぐる問題である。当事者ニーズの尊重は、当事者主権の考え方とつながっている。当事者主権とは「だれかを代弁することも、だれかに代弁してもらうことも拒否し、私のことは私が決める、という立場」である。だが、たとえば、金銭管理や飲酒をめぐる、その理念は支援の現場では難しい問題に直面する。

### 3.2 支援機構はどう対応してきたか

もちろん、こうした課題の解決に「正解」はない。ここでは上記の課題に支援機構がどう対応しているかを挙げ、一つの方向性を示すことにする。それは、NPO（協セクター）によるホームレス支援が有効性を高めるための条件とも言えよう。

第1に、財政的な課題への対応である。当たり前のことではあるが、堅実な事業計画と収支管理が必要だ。支援機構では、毎月の理事会で各事業ごとに詳細な収支報告がなされ問題点がチェックされている。

また、収入の大きな柱となる寄付については、ミッションに基づく事業実績とメディアを通じた事業の紹介も有効である。支援機構ではアフターサポート付きの自立支援住宅や伴走型支援など、さまざまな事業を行政に先駆けて生み出し、実績を上げてきた。こうした実績と活動の公益性が広く知られていくことによって寄付も増える。もちろん、それには事業サービスの質や財務状況等の説明責任をきちんと果たすことが重要となる。

さらに、公的助成の活用も財政面での安定には寄与するところが大きい。理念に反しない限り、委託助成を活用し、行政とのパートナーシップを築くべきである（中西・上野，2003：115）。支援機構も、北九州市などとの協働事業や厚労省などのモデル事業を展開している。

協働の相手は行政には限らない。協同組合、社会福祉法人、企業なども重要な協働の相手となりうる。たとえば、福岡市での自立支援事業である抱樸館福岡（第2種社会福祉事業無料低額宿泊施設）の運営は社会福祉法人グリーンコープとの協働事業である。

第2に、対等性の問題である。奥田知志は、行政との協働には「言われなくてもやる」とともに「言われてもやらない」ことが大切だという。そうした対等性の確保には、上述した財政的な課題の解決の他に、専門性の向上が必要である。官セクターや民セクターにはできず、NPO（協セクター）でなければできないような企画立案や支援体制であれば行政との対等性は確保されるだろう。たとえば、前節で述べた「制度またぎ」のコーディネートや総合型伴走支援などは縦割り行政の中では難しい。こうした発想や実績づくりはNPOの立場を強くする。

また、職員のスキルアップも重要である。今年度、NPO法人ホームレス支援全国ネットワークによる伴走型生活支援士認定講習会（平成23年度社会福祉推進事業/伴走型生活支援士育成研究事業）が実施され、ホームレス支援の専門スタッフの認定が始まる予定である。

第3、第4の課題は、NPO（協セクター）が運動体であると同時に事業体であることに伴う問題であった。まず、効率性と理念の問題については、支援機構は2つの方向性を用意しているように思われる。その一つは、組織構成的な対応である。支援機構は、組織図的には「事業本部」「管理本部」「ボランティア本部」の3本部制をとっている。事業部門としては経営効率を高めねばならないことは言うまでもないが、ボランティア部門をしっかりと組み込むことでNPOとしての理念と自律性を組織レベルで確保する仕組みを取っている。

もう一つは支援における人間観の自覚と再確認である。奥田によれば、支援機構の活動を支えてきたのは「人は変わる」という人間観と「変わらなくても人は生きている」という人間観である（奥田，2006(c)：316）。自立支援センターの基礎にある人間観は前者であろう。だが、同時に後者の人間観も忘れてはならない。

自立支援センターの入所期間は原則 6 ヶ月であるが、それでは結果が出ない人も当然おられる。対人支援はモノの製造ではない。自立支援が「将来」に価値をおく人間観であるのに対して、「変わらなくても人は生きている」という人間観は「今生きていること」に価値をおく。今生きていることを尊重することがなければ自立支援は単なるホームレス削減策に終わってしまう（奥田, 2006(c): 319）。行政との協働において効率性のみを求められた場合、対話を重ね、その上でどうしても共通の土俵に立つのが無理であれば協働を見直せばよい。（そのためには上述した対等性の確保が必要である）。

第 4 の支援と当事者主権との関係については、対話を通して共通のニーズをさがしていくしか道はないように思われる。事実、支援機構での対応もそういったものだ。奥田は「野宿のつらさ、何が必要で、何が必要でないか、仕事はどうしているのか」等々、すべて野宿の当事者から教えてもらったという。それゆえ、支援を始めて最初のころは「答えは向こうにある」（当事者が持っている）と考え、まずは徹底的に聴くことが仕事だと考えた（稲月, 2009: 200）。しかし、聴き取りをしていくうちに少しずつその認識は変わっていったという。筆者のインタビューに対して奥田は次のように述べている。

私は聴き取りやってて、ちょっと途中で変わってきたんです。たとえばアパート設定など、個別の支援を始めてからね、やっぱりうまくいったりいかなかったりしはじめるわけですよ。自分のことは自分が一番よく知っている、というけど実はそうではない。何が本当に必要なのか、当事者にも支援者にもわからない。それが野宿というものです。それで、最初は「答えは向こうにある」と考えてきたけれど、だんだん「答えは間にある」って思うようになった。単にリクエストに答えるといったことでもなく、支援者側の考えを押しつけることでもない。今思えば当たり前のことなんだけど、一緒に答えを見いだしていく作業そのものだと。ですからグランドプランは、そういう意味では、そういう当事者と支援者の「間」の中で生み出されてきたんです。

当事者主権とは必ずしも支援と矛盾するものではない。対等性と自己決定権の保証の上で、対話を通して見いだされたニーズこそが当事者ニーズであると考え



る。

### 3.3 制度的対応の必要性

もちろん、課題の解決は NPO（協セクター）の側だけに課されるべきではない。財政問題にせよ、対等性の保証にせよ、制度的な対応がなされる必要がある。

たとえば、八幡で行われているアフターサポートは NPO の独自事業である。こうしたサポート事業にも公的な形で対価が支払われるべきだろう。現在パイロット事業として展開されている伴走型支援（パーソナルサポート）事業は、その意味で今後の困窮者支援の制度モデルとして注目される。

以上、本稿では、NPO（協セクター）によるホームレス支援の優位性と課題について検討してきたが、それはあくまでも公私二元論に基づく新自由主義的な「新しい公共」論ではなく、福祉多元社会論をベースとした上での議論であった。昨今、生活保護受給者の増大が問題とされることがあるが、そもそも日本の生活保護の捕捉率は 2 割程度と言われている。稿を終えるにあたって、いのちの保持にかかわる領域については官セクターによる適正な公的財政支出が必要であること、それが保証されていなければ「新しい公共」は「生のダンピング」つながる（湯浅, 2007: 125-6）ということを再度確認しておきたい。

#### 注

- 1) 本稿でいう NPO とは公益性をもつ「健全」な特定非営利活動法人、非営利市民事業体のことである。いわゆる「貧困ビジネス」の中には NPO 法人格を持つものもあるが、本稿での NPO にはそうしたものは含まない。「健全」性の判断基準の一つとして、その NPO が認定特定非営利活動法人かどうかを挙げるができる。支援機構はそうした NPO である。なお、非営利とは事業から剰余を生んではいけないということではなく、剰余を会員や役員に分配せずに事業に再投資すること、公益性観点から利用者以外からの一定水準以上の寄付によって事業を運営することを意味する（柏木, 2003: 258-260）。
- 2) 資源は物的資源に限らない。関係の資源、情緒的資源も生活を継続していく上で重要な資源である。
- 3) 新しい公共論では、住民団体や NPO など協セクターとならんで、企業（民セクター）も財・サービス供給の主体として位置づけられている。ただし、本稿では、

NPO（協セクター）に限定して論を進める。

- 4) 内閣府のパーソナルサポート事業については下記の URL を参照のこと。

[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/suisinteam/SNda1/siryou3\\_1.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/suisinteam/SNda1/siryou3_1.pdf)

また、福岡絆プロジェクトについては下記の URL を参照のこと。

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/suisinteam/PSSmp2/siryou9.pdf#search=福岡絆プロジェクト>

- 5) 現行の「北九州市におけるホームレス自立支援グランドプラン」（2002 年版）は 5 つの基本理念と 10 の事業計画から構成されている。下記の URL を参照のこと。

<http://www.h3.dion.ne.jp/~ettou/np0/top.htm>

## 引用文献

分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会, 2005, 『分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して』

[http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415\\_k04.html](http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415_k04.html)

稲月正, 2009, 「施策立案と質的調査」谷富夫・芦田徹郎編『よくわかる質的社会調査技法編』ミネルヴァ書房。

柏木宏, 2003, 「NPO 研究の地平」野口道彦・柏木宏編『共生社会の創造と NPO』明石書店。

中西正司・上野千鶴子, 2003, 『当事者主権』岩波書店。

西澤晃彦, 2010, 『貧者の領域 誰が排除されているのか』河出書房新社。

奥田知志, 2006 (a), 「ホームレスとは誰か」山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・森松長生著『ホームレス自立支援—NPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』明石書店。

——, 2006 (b), 「北九州市におけるホームレス支援の始まり」山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・森松長生著『ホームレス自立支援—NPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』明石書店。

——, 2006 (c), 「これからの課題」山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・森松長生著『ホームレス自立支援—NPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』明石書店。

——, 2010, 「絆の制度化—『第三の困窮』に向き合うパーソナルサポーターの実現へ』『都市問題』（第 101 巻第 7 号）, 東京市政調査会: 40-50.

上野千鶴子, 2011, 『ケアの社会学 当事者主権の福祉社会へ』太田出版。

湯浅誠, 2007, 「ダンピングされる“生”=貧困化—『21 世紀のモデル都市』北九州市が投げかける問い』『論座』5 月号, 朝日新聞社: 120-127.