

# 社会的包摂と司法支援

日本女子大学教授 岩田 正 美

## 1 社会問題とその連鎖

高度経済成長以来の「右肩あがり」の時代の終焉とともに、様々な社会問題が噴出している。失業や貧困率の増大だけでなく、毎年3万人を超える自殺や、虐待問題などは、その解決の難しさばかりが露呈されているし、白骨死体で見つけられるまで誰も気がつかなかった单身者の孤独死、あるいは親の年金をあてにした子どもが遺体を放置したまま死亡届を出さなかったといった事件が、マスメディアに取りあげられることも多くなった。

こうした問題解決の難しさの理由の一つは、問題の担い手から見ると、ある問題が、その問題だけで終わらず、複数絡み合って出現していることが少なくないということがある。しかも、社会問題を解決しようとする社会の側は、それが公であれ、民であれ、社会問題を、個々別々に分類して対処するのが普通だ。それが近代の合理的な手法だからである。

例えば、失業について考えると、失業という問題の前に、学校からのドロップアウトという問題があるかもしれないし、また失業した後当面の生活費のため借金を重ねた結果、鬱状態になり、そこから家族関係が悪化し、離婚などに発展することもあるかもしれない。世代を超えて問題を見ていくと、親の教育達成の低さや貧困が、婚姻関係の不安定やDVに影響を与え、そこから子どもの学校からのドロップアウトや家出問題というような循環が起きる可能性もある。問題の連鎖は長期に渡り、現在の問題は、過去の問題の結果であり、かつ未来の問題の原因に波及していく可能性がある。

ところが、失業は、その時点での失業に対してハローワークで、就労指導や職業訓練を受ける、あるいはせいぜいキャリアカウンセリングを受けるというような手法でしか対応されない。児童虐待に対処する児童相談所は、親の問題まで抱え込みにくい。学校も子どもの背後にある親の生活に介入しにくいから、複数の問題が想像できても、あえてそこに

踏み込もうとはしない。さらにいえば、相談窓口それ自体が、単一の問題ごとに設置されているのが普通である。

他方で、問題を抱える当事者はどうだろうか。複数の問題を抱えた当事者も、その問題の連鎖を必ずしも自覚していないこともあるだろうし、自分でも持てあましているかもしれない。複数の問題を自覚したとしても、問題ごとに縦割りになっている窓口のどこに相談に行ったらよいのかわからない。むしろ今日のように「自己責任」という考えが強い社会の中では、自分だけで問題に対応しようとしてしまいがちなところもある。つまり、福祉などの相談窓口に現れるのではなく金融業者の借金を繰り返すとか、自殺してしまう、蒸発してしまう、などになりがちである。

このような構図の中で、困難な問題を複数抱えた人ほど、それへの援助や解決の窓口や制度に辿り着くのが難しく、したがってその複数の絡みついた問題は解きほぐされていかない状況がある。

## 2 社会的排除

一つ一つの社会問題というより、当事者の側から、このような問題の連鎖にスポットライトを当てようとするところに生まれた概念に、社会的排除（ソーシャル・エクスクルージョン）がある。もともとこの言葉は1970年代のフランスに起源を持つ（岩田、2008）。それは、福祉国家の拡大にもかかわらず、学校からのドロップアウト、若者の長期失業などの解決されない問題が存在していることがあらためて問題になり、それらの問題の共通項として、これらの人々が福祉諸制度から排除されている、と提起されたのである。

さらに80年代になると、先進国では従来の工業を中心とする産業構造から、金融、情報、サービス産業中心の構造へ変化していくが、このプロセスで雇用形態の「柔軟化」（＝失業や非正規化）が進むなど、労働者やその家族の生活に変化が起きた。福祉国家の土台であった標準労働

者の安定的なライフサイクルは変化し、学校を出ても就職できない、あるいは結婚できない若者が目立ってきた。また、こうした変化を含めて、情報技術や金融の発展は、地球上のある地点で生じた決定や出来事が、そこから地理的には遠く離れた地域の決定や出来事に対してまで瞬時に影響を及ぼすというような、グローバリゼーションの時代をもたらした。たとえば近年の例でいうと、リーマン・ショックによって、多くの国で同時に失業者が増えたのは、この現れである。

このような変化を背景に、雇用の不安定化や多様な社会問題化が多く  
の国に共有されるに従って、フランス生まれの社会的排除概念は、福祉  
国家の破綻を表す、貧困とは別の言葉として、世界的に普及し始める。  
特に、ヨーロッパ連合（EU）では、加盟国における貧困や社会問題に  
ついて方針を出す場合のキーコンセプトとなっていた（中村、2002）。  
つまり、社会的排除と闘い、社会的排除の反対の状態＝社会的包摂（ソー  
シャル・インクルージョン）や統合を達成するという目標は、ヨーロッ  
パの社会的経済的結合（cohesion）を目的とするEUにとって、重要な  
ものと判断されていたのである。今日では、国連レベルでも先進国と  
途上国の貧困をつなぐものとして多用されるに至っている。

では、社会的排除とは何か。それは、一言で言えば、ある人が、その  
帰属する社会の主要な社会活動や社会関係への参加を拒まれている状態  
を意味する。貧困が、さしあたりは所得など生活資源の量の高低（up  
down）で把握されるのに対して、社会的排除は、社会関係への出入り（in  
out）に焦点をあてて把握される。人間は社会を創って生活してきた動物  
であり、さまざまな社会関係を結んだり、解いたりしながら、その生活  
を成り立たせている。近代社会では、どのような社会関係を結ぶかは、  
基本的に個人の自由であるが、そうはいつでも、人を社会に帰属させる  
適当な居住空間の確保、家族の形成維持、雇用関係の保持、政治への参  
加、教育、医療、福祉などの諸制度への参加などは、どのような人にとっ  
ても、各々の自由の条件であり、社会の中で生きていく上で不可欠な、  
市民的権利義務の基礎といえる。

ところが、様々な要因からこれらの主要な社会関係から、長期に排除される人々が生み出されている。EUの議論では、80年代以降問題になる若者の長期失業（場合によってホームレス化）が一つの典型であるが、それは、失業という雇用関係からの排除だけでなく、これを受け止めるべき失業保険制度などの福祉国家の諸制度からの排除（雇用されていないので失業保険に加入していない）、家族の解体、学校からのドロップアウトなどの「不利の複合性」が背後にあるという。つまり、社会的排除は、ある時点での社会関係からの排除だけではなく、それを引き起こすさまざまな不利が、その人のライフコースの中で絡み合っ出現してきた結果であり、またその結果がさらに排除に結びつく、という連鎖構造、あるいは「プロセス」として「動的」に問題把握するところに特徴がある。

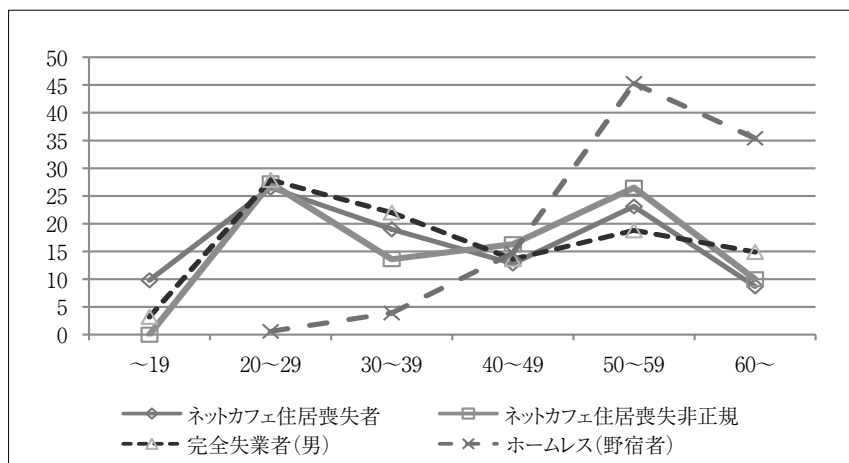
また、社会的排除は、単に排除されている人々の不利の連鎖だけでなく、排除を生み出すことによって社会の連帯や統合機能が損なわれていく、という側面を問題にする点も大きな特徴である。つまり、排除されている人々の問題というより、社会全体の連帯の課題という見方である。このため、社会的排除論は、排除を阻止して、人々を社会に包摂していく（ソーシャル・インクルージョン）ことをゴールに設定することになる。

### 3 「ネットカフェ難民」を例にとって

ここでは現代日本の社会的排除の一つの典型として、2007年頃いわゆる「ネットカフェ難民」と名付けられて、一躍社会問題化された人々の問題を取りあげてみたい。彼らの問題は、90年代半ばよりはっきりした形で現れてきた「ホームレス」＝路上生活者と同じく「ホームを喪失」しているのだが、それがネットカフェ等の中で「見えなく」なっていたものを、マスメディアなどが新しい問題として提起したものである。厚生労働省は、これを「住居喪失不安定就労者」として、2007年にいち早く調査を実施している（厚生労働省、2007）。今、この調査の年齢分布を、

完全失業者（男）、ホームレスの年齢分布と重ね合わせてみると、図表1のようになる。ネットカフェの「不安定就労者」は、ほぼ完全失業者と同じカーブを描いており、20代と50代の二つのヤマをもったカーブとなっている。これにたいして、路上のホームレスは40代以上の中高年で増大しており、ネットカフェの場合は、より年齢幅の広い「ホームの喪失者」を含んでいることが分かる。

図表1 ネットカフェ生活者などの年齢分布



資料：厚生労働省「ホームレスの実態に関する全国調査」（2007）  
 同「住居喪失不安定就労者等の実態調査」（2007）  
 総務省「労働力調査」（2007）

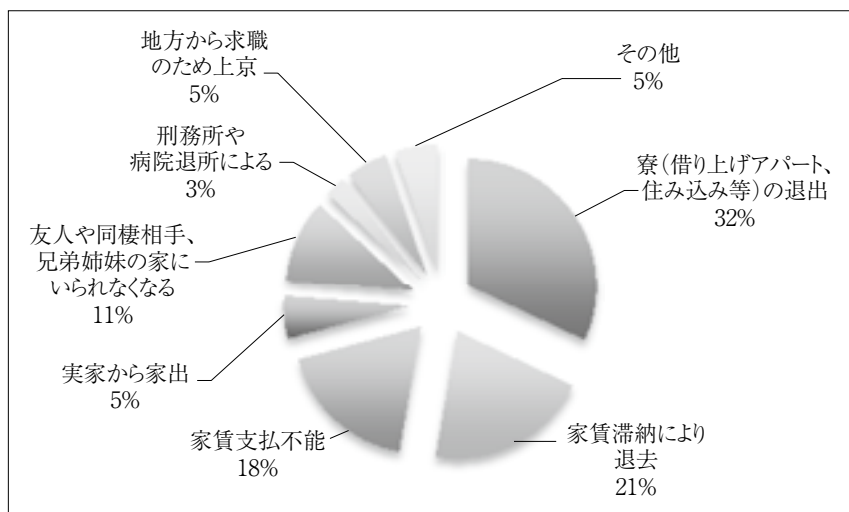
では、これらの人々の問題は、不安定就労と住居喪失だけであろうか。このネットカフェ等の「住居喪失不安定就労者」への住居の確保とより安定的な就労機会の確保を支援することを目的として、厚生労働省と自治体関連機関との連携によって設立された相談機関のうち、東京都の相談機関が対応した、開始直後2008年6月10日から2009年10月1日までの利用者データの分析結果<sup>i</sup>を用いて、その問題の連鎖を見てみたい。

この相談機関利用者は、先の厚生労働省調査よりやや年齢が高く、20代は12.7%、30代が33.8%で最も多く、次いで40代30.6%、50代23.6%となっ

ている。これはおそらくこの相談機関の主目的が生活・住宅資金貸し付けにあるため、なんらかの仕事へ派遣やアルバイトで就労中で、若干の収入がある人のアクセスが多かったためであろうと考えられる。男女比は男性が9割以上となっている。

図表2は、住居喪失の理由である。見て分かるとおり、その理由は多様である。最も多いのは、会社の寮などからの退出であり、ついで家賃滞納、家賃支払不能等が続く。しかし、これだけでなく、兄弟や知人の家にいられなくなった、あるいは家出、また地方から上京して行く当てが無くネットカフェに寝泊まりしている、病院や刑務所から退出した後、行くところが無くてネットカフェ等にいる、などがある。

図表2 住居喪失の理由



資料：TOKYOチャレンジネット利用者の分析（2010）  
以下の資料は同じ出所である。

このような、多様な理由の背後にある問題をあきらかにするために、生活歴を辿ってみよう。図表3は教育程度である。この相談機関の利用者の半数近くは高卒であるが、2割近くが義務教育レベルである。とく

に注意が必要なのは、20歳代での中卒者の高さである。2010年の国勢調査結果では、20代の中卒者は5 %程度であり、その5 倍近くに上る。なお、先の厚労省調査では、もっと中学卒業者の割合が高く、こうした相談機関を訪れるかどうかについても教育程度の影響がある可能性を示している。

**図表3 利用者の最終学歴**

| 現在年齢  | 中学    | 高校    | 高専・短大・専門学校 | 大学以上  |
|-------|-------|-------|------------|-------|
| ～ 29歳 | 24.0% | 51.1% | 12.6%      | 6.3%  |
| ～ 39歳 | 18.6% | 41.9% | 7.8%       | 6.6%  |
| ～ 49歳 | 21.9% | 43.0% | 6.7%       | 9.1%  |
| 50歳以上 | 16.0% | 37.2% | 4.3%       | 20.2% |
| 合計    | 19.7% | 42.0% | 7.9%       | 10.6% |
| 厚労省調査 | 40.6% | 48.0% | 3.1%       | 4.0%  |

割合は年齢計に対するもの。不明は除いてあるので100%にならない。

教育歴に加えて、生家における養育の状況も重要である。そこで、データの生活歴欄に記載された内容を見てみよう。なお、この欄は自由記述であり、記載のないケースもあるので、割合は生活歴記載のあったケースの中での割合である。

**図表4 親の養育状況**

| 現在年齢  | 死亡／失踪あり | それ以外で親以外の養育 | 親の再婚あり |
|-------|---------|-------------|--------|
| ～ 29歳 | 23.4%   | 20.3%       | 4.7%   |
| ～ 39歳 | 40.0%   | 22.4%       | 7.3%   |
| ～ 49歳 | 57.3%   | 15.3%       | 4.7%   |
| 50歳以上 | 63.8%   | 5.7%        | 3.5%   |
| 合計    | 48.6%   | 16.3%       | 5.0%   |

記載無しを含んだ年齢計に対する割合なので100%にならない。



図表4で見るように、すでに50歳以上の場合は、親の死亡が多くなるのは当然であるが、20代でも23.4%はすでに親が死亡または失踪状態であると記載されている。また親以外に養育された経験は、やはり若い層で高い。親以外の養育者では、祖父母や養父母のほか、児童生活支援施設や乳児院なども複数のケースで存在している。なお、表には示していないが、親以外に養育された場合の養育時期は6歳未満が多い。

図表5 生活歴に見る離家の時期

| 現在年齢  | 離家10代 | 離家20代 | 離家30代以上 |
|-------|-------|-------|---------|
| ～ 29歳 | 63.9% | 36.1% | 0%      |
| ～ 39歳 | 66.2% | 27.9% | 5.9%    |
| ～ 49歳 | 65.7% | 26.9% | 7.5%    |
| 50歳以上 | 65.5% | 27.3% | 7.3%    |
| 合計    | 65.4% | 29.0% | 5.6%    |

離家について記載のあるもののみの年齢計に対する割合。合計は100%にはならない。

今度は、このような生家から離れた年齢を図表5で見よう。どの年代も、6割以上は10代で家を離れている。昨今、パラサイト・シングルなどの言葉があるほど、親離れしない若者がクローズアップされているが、この調査対象は、逆に早くから親元を離れている。それは親の養育状態からも推察できるように、頼るべき親元を持っていなかった人々が少なくないことと関連していると考えられる。なお、離家の理由は、就学は少なく、就職、転職が中心であるが、中には家出、同棲などもある。

このように、学校制度からの離脱が中卒レベルの割合が高かったことを考え合わせると、学校からも、親元からも早く離れて、生活を始めるを得なかった人々が、さまざまな職を転々とした挙げ句、図表2のような理由でネットカフェ等を泊まり歩いている状況が浮かび上がってくる。なかには、地方から上京してすぐ、あるいは家出してすぐ、ネットカフェ生活を始めているケースもある。

このような生活歴の中で、会社の寮や住み込みなどの経験者は42.6%にのぼり、知人友人宅の利用経験者は25%である。したがって、失業がすぐ住居の喪失となりやすい、とみられる。

生活保護利用は15.4%の人が経験しているが、借金経験はそれにもまして多い。図表6に示したように、どの年齢でも半数近くの人が借金を経験している。

不安定な生活のなかで、頼るべきは借金だけということであろうか。また、初めての借金の時期が生活歴に記載されたものをみると、20歳代の半数以上が10歳代で経験しており、30歳代の6割以上が20歳代で経験している。

図表6 生活歴から見た借金経験

| 現在年齢  | 借金の経験 | 借金保証人の経験 | 年齢計    |
|-------|-------|----------|--------|
| ～ 29歳 | 48.4% | 3.1%     | 100.0% |
| ～ 39歳 | 48.5% | 2.4%     | 100.0% |
| ～ 49歳 | 41.3% | 2.0%     | 100.0% |
| 50歳以上 | 43.9% | 2.0%     | 100.0% |
| 合計    | 48.1% | 2.3%     | 100.0% |

％は各年齢合計に対する、経験有りの割合

## 4 社会的包摂と司法支援

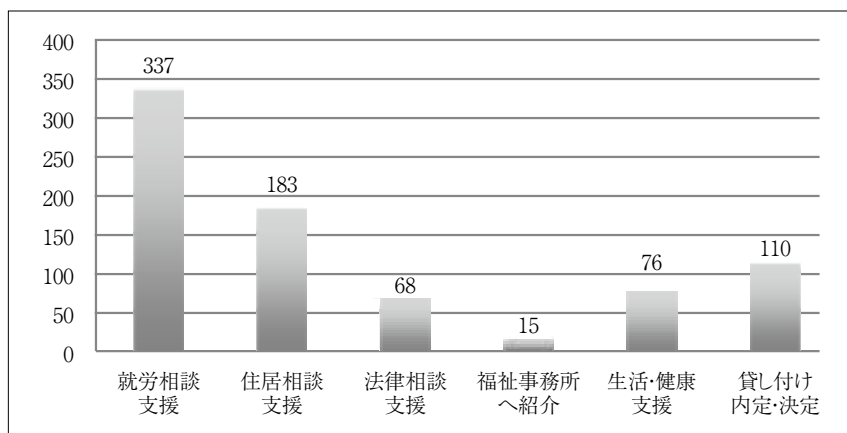
東京のある相談機関の記録からみたネットカフェ利用者の以上のような生活歴をみると、多くの問題の連鎖の存在が見えてこよう。職業の不安定や住居喪失だけでなく、学校制度や親の養育からの早くからの離脱、職場の寮や知人宅などへの依存、早くからの借金経験など、ここに挙げたいくつかの項目だけでも、問題の複雑さが示唆される。では、この相談機関で、彼らはどのような支援を受けたのであろうか。

この機関は、電話での相談をまず前提に、予約して来訪する。主たる

援助資源は就労支援と生活費の貸付であるが、状況によって、これ以外の様々な支援を行っている。相談に現れたときの、相談者の状況は、既に就労中が6割強であるが、その多くは、派遣、アルバイト、日雇いなどの非正規就労である。したがって、大半は日払いの形である。住居喪失以降の生活費は、このような非正規就労でまかなっているほか、貯金の取り崩しや、賃金の前払いなどがある。雇用保険給付を受けていた人は1%ほどにすぎない。

すでに行われている具体的な相談支援の内容は、図表7の通りである。

図表7 相談支援の内容（重複）



就労支援、住居相談支援が主なものであるが、生活・健康相談や、福祉事務所に紹介したケースもある。この中で、法律相談支援は特に20歳代、30歳代で割合が高い。法律相談の内容は、賃金支払いなど労働条件をめぐる相談と借金問題（自己破産など）が主なものである。先にも述べたように、半数近くが借金の経験を持っているわけであるから、当然とも言えよう。

この場合、法律相談、特に借金問題の解決は、就労支援や住宅支援などに先立って行わなければならない性格を持っている。それは、これら

の解決の目処が立たなければ、一人の市民として就労活動や住宅の設定が難しいからである。ところが、借金などの問題は、相談の初めからその全貌が明らかになるわけではなく、相談者はむしろ隠そうとすることが少なくない。排除された度合いが高い人ほど、自らの問題を整理して、相談することは不得手であることは想像できよう。

また賃金など労働条件や住居契約などについても、法律の仕組みや契約内容について十分な知識をもつチャンスにも恵まれなかった人々にとって、わかりやすい説明を伴った、個別支援が求められている様子も、このデータから垣間見える。

先に述べたように、社会的排除の対概念は社会的包摂である。排除の連鎖に絡め取られた人々の問題を解きほぐし、彼らの積極的な社会参加を促していくためには、さまざまな側面からの相談が必要であるが、その中で法律相談はすでに欠かせないものとなっている。先述したように、社会的排除の解決や社会的包摂の意味は、市民としての基本的な権利義務を行使しうる条件を、どのような人々へも保障するところにある。その意味でも、法律支援の役割はその基本に位置づけられるといえよう。これまでも、司法関係者による電話相談などの新しい社会問題への対応、あるいは社会福祉の支援等の場において、司法関係者との連携をもった支援が模索されているが、今後は次のような三つの方向で、法律相談が社会的排除などの複雑な問題に対応していくことが出来るのではないかと思う。

一つ目の方向は、ここで例に挙げた相談機関のように、利用者のターゲットを絞った上で、その利用者が複数抱えている問題に対して、「ワンストップ」で支援していくタイプの相談機関に、法律相談も組み入れられていく（出張サービス）ような支援のパターンである。

二つ目の方向は、それぞれの専門相談機関同士の「連携」の一員として、司法機関も振る舞うことである。

三つ目の方向は、ターゲットをあまり絞り込まず、地域で気軽に立ち寄れる相談機関（ドロップ・イン・センター）型の司法支援をしていく

ことである。

法テラスは、おそらく、第三のタイプの法律相談機関として設立され、同時に第二の機能をも持つものと考えられる。ここでは、先の例に挙げたような複雑な社会的排除の中にある人々というより、その手前で日常的な支援によって問題の連鎖を早い時期に断ち切って行くような役割を果たすことが期待されるとともに、他機関との連携によって、最も困難を抱えている人への支援においてもその力を発揮することになるだろう。

法律は、ごく普通の人々にとっても、まだまだ敷居が高い。多様な問題を抱える人にとっては、さらにそうである。しかし、法律は排除された人々の市民権の復活において、きわめて重要な位置にある。法テラスの活動が、これまで法律相談などの支援を受けたことのない人々へ広く開かれ、誰もが司法にアクセスできるようなフロントラインとなっていくことを期待したい。

## 文献

岩田正美（2008）「社会的排除-参加の欠如・不確かな帰属」有斐閣

厚生労働省（2007）「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書」

中村健吾（2002）「EUにおける「社会的排除」への取り組み」

海外社会保障研究No141、国立社会保障・人口問題研究所

- i このデータは筆者が相談機関から委託され、相談記録を元に作成し、分析したものである。結果報告「TOKYOチャレンジネット利用者の分析」は未公開。