

外国籍住民・移住者の
相談支援に携わる人の

伴走型支援 ガイドブック

発行

LEGATO OTA

一般社団法人レガートおおた

監修

藤森 克彦

日本福祉大学教授



外国籍住民・移住者の
相談支援に携わる人の

伴走型支援 ガイドブック

はじめに	ガイドブック発刊にあたって	2
第1章	「レガートおおた」による外国人支援の活動の現況 一般社団法人「レガートおおた」とは？	5
第2章	相談内容から見える外国籍住民を取り巻く状況と課題	8
第3章	外国人住民サポートに欠かせない「伴走型支援」を	17
第4章	「伴走型支援」の実践事例	22
第5章	「伴走型支援」——つながりが物語を創る NPO法人抱樸 理事長／一般社団法人 日本伴走型支援協会 共同代表 奥田知志	29
第6章	座談会 地域福祉の現場から見えてくる「伴走型支援」のかたち	35

はじめに

ガイドブック発刊にあたって

このガイドブックは、2022年度日本財団助成金事業「外国ルーツの保護者に対する寄り添い型相談支援」の一環として作成したものです。

プロジェクトの出発点は、「外国にルーツを持つ子どもたちは増える一方、様々な課題を抱えるために就学の面で取り残され、その先の自立や未来の選択肢が得られなくなっている」という問題意識からでした。とりわけ、コロナ禍に直面する中で、以前からの課題がさらに深刻化し、教育・生活に影響してきています。相談窓口寄せられる内容は、情報提供や当事者自身のネットワークだけでは解決が難しい困難事例が多く寄せられるようになってきています。

外国籍住民の増加により、生活相談窓口は増

えてきましたが、多くの外国人向け生活相談窓口は情報提供や関係機関の紹介にとどまっています。実際の課題を解決し、外国籍住民に伴走する寄り添い型の生活相談が実施できているところは少ない状況にあります。外国籍住民の多くも、「こんなことでも相談して良いのか」とためらい、何を相談してよいのかわからないケースも多くなっています。また、窓口に来て具体的な解決につながらない場合、外国人が諦めてしまって、2度と相談をしないケースもあります。その結果、外国籍住民やその親子が抱える多様で困難な悩みがそのままになり、相談者がさらに孤立していく事例が目立つようになってきました。

● このガイドブックのめざすもの

こうした状況を改善していくために、私たちが考えた対策が「外国籍の親子」と「外国人相談窓口」を支援するプロジェクトです。具体的には、以下の点を目指していきます。

①外国籍の子どもとその保護者の教育・生活支援：日本で育つ外国ルーツの子どもとその保護者を対象に、オンラインでの生活相談・教育相談、日本語の文書を読む支援、教育機関とのコミュニケーションの通訳支援を行う。

②在日外国人の相談窓口相談員のサポート・育成：多様化・困難化する在留外国人の相談に関して、レガートおおたが伴走型の生活相談を行ってきた20年以上の経験を活かし、“伴走型支援”をモデル化する。そして、そのノウハウ

を外部に提供することで、日本全国に設置されつつある外国人向け生活相談窓口の相談員の支援力の向上を目指す。

その実現のために、私たちは下記の点を行っていく考えです。

- 相談員のための伴走型支援ガイドブックの整備。
- 相談員のための伴走型支援の研修、育成。
- 相談員のための相談機会の提供と横の連携を構築。

このガイドブックは、上記に示した②の「在日外国人相談窓口相談員のサポート・育成」の

中に位置づけられ、ガイドブック刊行後は、伴走型支援の研修実施、相談員のネットワーク形

成へと進んでいきたいと考えています。

● 伴走型支援を、より多くの人々の理解と参加のもとでおこなうために

このガイドブックやその後の研修は、外国人向けの生活相談窓口に従事する相談員だけを対象とはしていません。伴走型支援とは、専門職

だけでなされるものではなく、多くの領域の人々と共有し、連携し、またその地域コミュニティに力を求めるべきものだからです。

● 人は多くの属性を持って生きている

たとえば、「外国人」という属性は、その人の一部でしかありません。母であり、子どもであり、労働者であり、障害者でもあります。この複数の属性が相互に複雑に影響し合いながら、一人の人生は成り立っています。一方で、既存の外国籍住民の相談窓口の多くは、専門的知識と経験（言語や在留資格の制度等）に基づく助言による支援（情報提供）だけを想定してきました。しかし、意図的でなくても、情報提

供だけの支援では「たらい回し」の状況におちいることも少なくありません。相談者の中には、せっかく窓口にたどり着いても、困惑し疲弊していく人が少なからずいるのです。

そこで、相談者と一緒に歩きながら、相談者の背景にある複雑な属性を読み解き、多元的な領域の関係機関につなぎ、またコミュニケーションの仲介をしていくような支援が求められていると考えています。

● コミュニティにつなぎ直し、コミュニティを育てる

また、「困っている人」がパワーレスな状態に置かれているのは、「孤立」が原因になっていることが多いことが、最近の支援実践から明らかになってきました。制度につなぐことも重要ですが、制度の利用だけで解決できることは限界があります。インフォーマルな人々の付き合いや助け合いによって支えられる関係は、なかなか目にはみえませんが、実は大きい存在です。

孤立している人をコミュニティにつなぎ直ししていくことは、その人から奪われていた力を取り戻すだけでなく、そのコミュニティや地域が活性化され改善されていく可能性がある、と考えます。また、かつて支援対象であった「困っていた人」が、そのようなコミュニティの中で

力を取り戻していった結果、次の段階には他の「困っている人」を支える一人となっていくことも、私たちは期待しています。

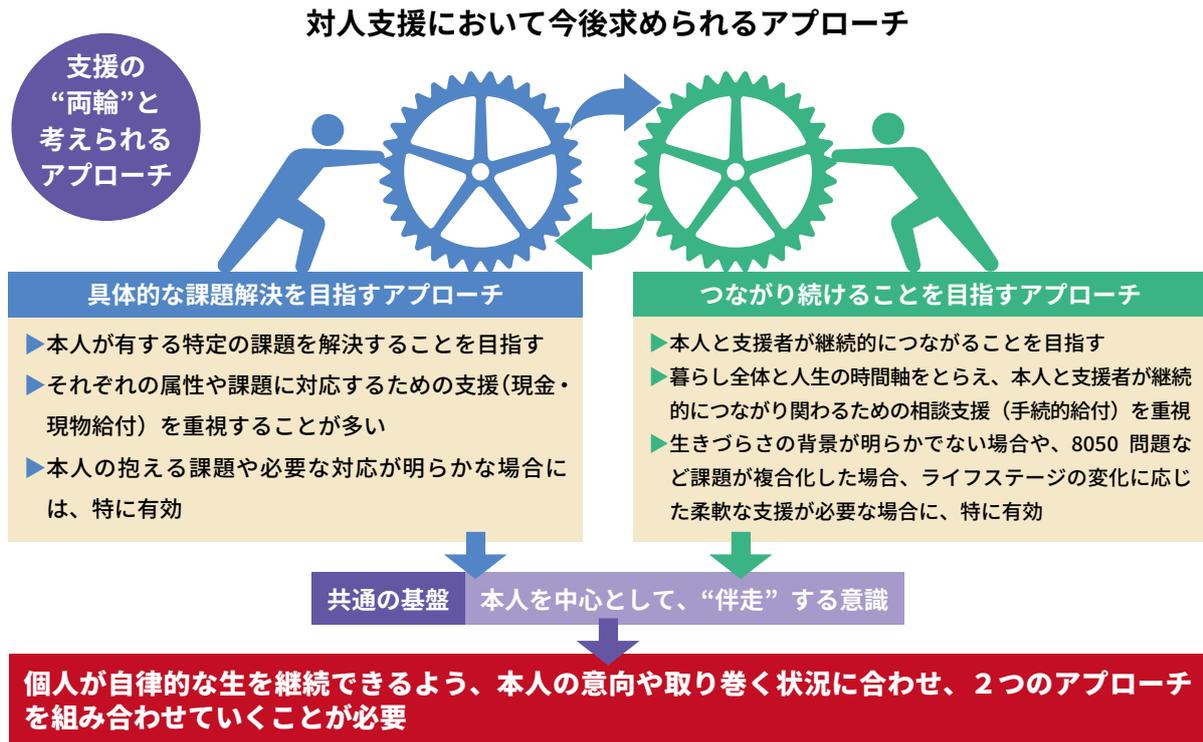
ともに伴走型支援を学び、実践し、地域をよりよい姿へ変えていきましょう。

● 伴走型支援とは

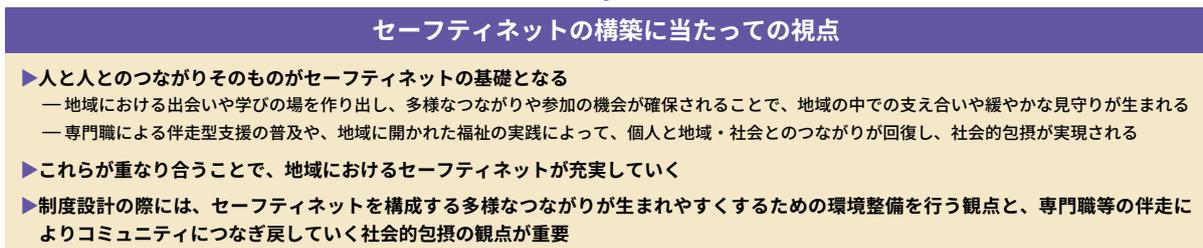
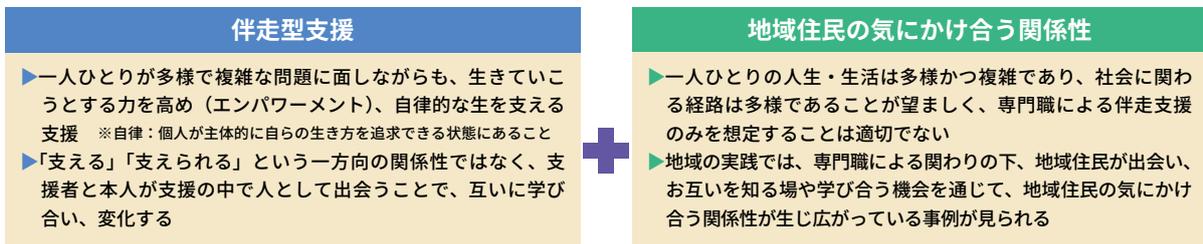
「伴走型支援」とは、地域でくらす社会的困難を抱える人たちに対して、孤立させず、周囲の人々や社会とつながり続けていくことを目的とする支援です。

同じ町で、同じ場所で、生きる私たちが、制

度・分野の枠や、「支える側」「支えられる側」という従来の関係を超えて、つながり合い、助け合いながら暮らしていくことのできる包括的なコミュニティや社会を創っていくことを目指す、新しい福祉のアプローチです。



伴走型支援と地域住民の気にかける関係性によるセーフティネットの構築



「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」より（厚生労働省 2019）

1

第1章 「レガートおおた」による外国人支援の活動の現況

一般社団法人「レガートおおた」とは？

● (1) 大田区の概要・地域の特性

大田区は東京都23区の東南部に、東京湾や多摩川に隣接する形で位置します。京浜工業地帯の一角を担い、低地部や臨海部には様々な規模の工場群が形成され、「ものづくりのまち」として知られています。また、区内には、工業地域だけでなく田園調布など閑静な住宅街、蒲田などのにぎやかな商業エリア、下町の風情が色濃く残るエリアなどがあり、多様な地域性を有していることも特徴の一つです。

1990年代頃から工場で働く外国籍住民が

徐々に増加しました。区の中心部である蒲田の繁華街には飲食店が立ち並び、そこで働くフィリピン国籍を中心としたアジア圏の女性などもバブル期に増加しました。また羽田空港が区内にあるので、来日客に対応する外国籍労働者も多数雇用され区内に在住しています。

そして現在、大田区には現在2万4千人の外国籍住民が住民登録していて、大田区の総人口の3%強が外国籍の住民です(表1)。

大田区の外国籍住民の状況(表1)

大田区(2021年1月1日現在)

総人口：733,672人　うち外国籍住民：24,122人(3.3%)

外国籍住民の国籍内訳(2021年1月1日現在)

中国：8,376人(35%)、韓国：3,322人(14%)、フィリピン：2,511人(10%)　ネパール：2,222人(9%)、ベトナム：1,942人(8%)

在留資格別にみた外国籍住民の割合(2018年12月31日現在)

永住者：28%、技術・人文知識・国際業務：13%、家族滞在：12%、留学：11%
特別永住者：9%、日本人の配偶者等：6%、定住者：5%、技能：4%、永住者の配偶者等：2%

(資料) 大田区「多文化共生推進プラン」より作成。

● (2) 「レガートおおた」設立の経緯

外国籍住民を多く抱えるようになったことから、区内には1990年代から外国籍住民に日本語を教える国際交流団体が生まれました。また、大田区役所も日本語ボランティア養成講座や防

災ボランティア講座など、国際交流や多文化共生の事業を実施し、その流れを後押ししました。

後に「レガートおおた」の前身であるOCNet〈外国人とともに生きる大田・市民ネッ

トワーク Ota Citizen's Network) は、1990 年代前半から大田区の外国人支援の先駆けとして生活・労働相談、日本語教室の運営などを行ってきました。外国籍住民の生活相談などの活動を通じて、外国籍住民のニーズが顕在化してきたので、そのニーズにどう対応するか、官民で協議を重ねました。

そして大田区からの要請を受けて、OCNet を中心にいくつかの国際交流団体・支援団体が集

まり、「一般社団法人レガートおおた」が設立されました。生活相談窓口や各種講座、外国籍住民向け情報誌の発行など、多文化共生の事業を大田区から受託することになりました。

なお「レガート」とはイタリア語で「なめらかに続けて演奏する」という意味の音楽用語です。語源は「レガーレ／結ぶ」です。地域になめらかな関係を築くという願いを込めてこの名称にしました。

● (3) レガートおおたの設立趣旨と具体的活動内容

レガートおおたは、その設立趣旨の中で「外国籍住民・移住者の人々との出身地、文化、言語、性の違いを、壁あるいは障碍としてではなく、むしろ地域社会をつくる新しい可能性として捉えます。それを踏まえて、「地域に対等な、双方向性のある関係を作り出す」ことと、「差別のない地域を目指して、外国籍住民・移住者の権利擁護、拡充のために広報活動等を通してアドボカシーを進める」ことを活動理念として

掲げています。

具体的な活動としては、大田区からの受託事業として、①多言語相談窓口の運営、②翻訳・通訳派遣、③日本語教室、を行っています。また、「レガートおおた」の独自事業として、①生活相談・同行支援、②翻訳・通訳派遣（有償）、③オンライン相談・通訳、④高校支援プロジェクト、⑤日本語教室、があります（表2）。

「レガートおおた」おもな活動内容（表2）

国際都市おおた協会 多言語相談窓口の運営（委託事業）

設立：2010年9月1日 多文化共生推進センター設立（大田区から一般社団法人レガートおおたが受託）
2018年4月1日 国際都市おおた協会多言語相談窓口に名称変更（一般財団法人国際都市おおた協会から一般社団法人レガートおおたが受託）

対応時間 月～金／10時～17時

生活相談 日本語、中国語、英語、タガログ語、ネパール語、ベトナム語などで対応

翻訳・通訳派遣（委託事業）

大田区に提出する証明書の翻訳 大田区関連施設への通訳派遣

おおたこども日本語教室の運営（委託事業）

外国にルーツを持つ子どもたちのための日本語教室
区内の区立小中学校に編入学前に、週3回日本語教室を開催

生活相談・動向支援

動向支援も含めた生活相談 警察、入管、法律事務所への同行支援など

翻訳・通訳派遣（有償）

戸籍謄本、住民票など各種証明書などの翻訳

児童相談所、入国管理局、法律事務局、警察署、税務署などへの通訳派遣

オンライン相談・通訳

各種オンラインツールを使い、日本語の文書を読むサポートや生活相談をする

学校・保育園などの面談などに、オンラインで通訳する

もう一つの学びの場

年齢や性別、国籍に関係なく学びたい人のための学習支援をする

外国人の子どもの学習支援の場としても機能

日本語教室

初級からビジネスレベルまで目的に応じた各種クラスを土曜日、日曜日に開講（1クラス6人定員）

高校支援プロジェクト

高校入学後の外国籍生徒のサポート 日本語指導者、通訳者、相談員を高校に派遣

「レガートおおた」の相談窓口情報（表3）

- **開設時間**：月～金曜日 午前10時～午後5時 第1、3日曜日は法律相談
設置場所：おおた国際交流センター2階（2022年4月11日～）
- **相談対応方法**：対面、電話、メール、Skype、Zoom など

対応曜日・言語

言語	月	火	水	木	金	第1日曜日	第3日曜日
英語	○	○	○		○		○
中国語	○	○		○	○	○	
タガログ語	○				○		○
ネパール語			○				
ベトナム語				○			

右記以外の言語（スペイン語、ウルドゥ語、ヒンディ語、インドネシア語、ロシア語、フランス語、ポルトガル語など）も、予約で対応可能。コーディネーター、相談員2、3名を配置。

2

第2章

相談内容から見える 外国籍住民を取り巻く状況と課題

本章では、レガートおおたが運営する多言語相談窓口に来た外国籍住民の相談内容から、外国籍住民を取り巻く課題とその背景を考察したいと思います。まず、相談窓口の状況を概観した上で、相談から見える外国籍住民を取り巻く課題と、こうした課題の背景にどのようなことがあるのかを考えていきたいと思います。

1. 多言語相談窓口について

2010年の多言語相談窓口開設以来、相談者数・相談件数は年々増加しています（図1参照）。この背景には、外国籍住民の増加や窓口の知名度の高まりがあります。最初の数年は年間数百人ほどの相談者数でしたが、区の広報や外国籍住民間の口コミ、関係機関との連携を図る中で、少しずつ認知されるようになりました。

相談者の国籍は50カ国にのぼり、なかでも中国、フィリピン、ネパールといったアジア圏の人々からの相談が多くなっています。特に最近ではネパール国籍の方の相談が増加傾向にあります。相談窓口が工業地域・商業地域が多い蒲

田に設置されていることもあり、相談者は、調理師や建設・工事関係、工場で働く人など、いわゆるブルーカラーの労働者が多くみられるのが特徴です。

開設当時は、大田区役所での行政手続きの支援が相談の中心でしたが、年々幅広い内容の相談が寄せられるようになってきました。たとえば、妊娠・出産した際の諸手続き、保育所への入所申請、子どもの学校教育・日本語教育に関する事、離婚やDV、児童虐待に関する問題、職場でのパワハラや不当解雇などの労働問題、在留資格や帰化申請など日本にいる身分に関わる事案、詐欺被害、金銭トラブル、家族の介

多言語相談窓口（旧多文化共生推進センター）相談者数・件数推移（図1）



護、遺産相続、お墓の問題、などまさに「ゆりかごから墓場まで」、ライフステージすべてにわたる様々な相談が求められています。

大田区における外国籍住民の定住化傾向は強

く、出生前から遺産相続まで、相談内容は日本人と変わらない多岐性があり、相談項目が複数にわたることが傾向として出ています。このため、相談内容は年々専門化、複雑化しています。

● 2. 相談内容から見える外国籍住民を取り巻く状況

多言語相談窓口や、レガートおおたの生活相談に来られる外国籍住民は、困りごとや悩みを抱えています。切実な相談内容から、外国籍住民のおかれた環境や状況が見えてきます。以下では、相談内容から見えてくる外国籍住民を取り巻く状況について概説したいと思います。

(1) 労働環境・生活環境

① 労働環境

外国籍住民でも、出身国や在留資格によって労働環境はさまざまですが、総じて賃金水準は低く、期間の定めのある非正規雇用、長時間勤務、深夜労働、シフト制で働く傾向が顕著です。低賃金のため一つの仕事だけでは生活費をまかなえず、ダブルワークで昼夜働かざるを得ない方もいます。労働者としての基本的な権利が守られているとは言いがたく、労働契約書なし、給与明細なし、有給休暇なし、と、労働者としての当然の権利が保障されていない例も少なくありません。また、法律で定める社会保険の加入要件を満たしていても、雇用主によって社会保険への加入が認められないケースも見られます。

多く寄せられる労働相談は、賃金・残業代の未払い、遅刻1回で2万円を徴収するなどの違法な罰金、有給休暇の取得拒否、実際に支払われる給与と源泉徴収票の金額の齟齬、不当解雇、仕事中にけがをしたが労災申請を雇用主が拒否すること、といった相談が多くなっています。

② 生活環境

外国籍住民の中では、低賃金の仕事に従事している者の割合が高いため、総じて世帯年収は低めで、平均年収未満で働く人が多数派という印象です。厚生労働省「令和2年賃金構造基本統計調査」によれば、一般労働者男女計307.74千円に対して、外国人労働者計は212.84千円となっています（出入国在留管理庁 令和2年度 在留外国人に対する基礎調査報告書）。2019年の外国籍住民の67.7%が世帯年収400万未満です。

両親ともに働いている共働き家庭が多くみられます。単独での収入では家族を養えないことに加えて、本国にいる親族に仕送りをするため、貧困状況に陥りがちです。また、ひとり親の世帯も少なくありません。離婚によってひとり親になった世帯では、元配偶者からの養育費が支払われないケースが置く、単身で生活を支えています。

未婚で出産し、母親が一人で子どもを育てているケースでは、子どもが認知されていなかったり、されていてもやはり養育費が支払われないケースが見られます。

養育費を請求するのは、言葉の壁、生活の余裕のなさ、弁護士に相談するハードルの高さなどいくつかの障壁があり、あきらめている方が大半です。

いずれも、経済的にも生活上でも多くの困難を抱えています。生活を支えるためだけに昼夜を問わず働いていて、子どもと十分に触れあ

う時間がない。家には寝に帰るだけという話をきくこともあります。

日本語の会話はできても、読み書きが出来る方は少数派です。日常会話程度の簡単な日本語は理解できるが、法律用語や行政制度となると難しく、日本語が出来ないことが、生活上いたるところで障壁になっています。

(2) 外国にルーツを持つ子どもたちの教育環境

低賃金長時間労働の仕事をしづらさを得ない外国籍住民の家庭では、親と子どもがすれ違いの生活を送るケースが多々見られます。来日したばかりの子どもは、毎日学校で言語面の障壁や疎外感を感じ、孤独感や心理的なストレスを抱え、家に帰っても孤独に過ごしているような状況が多く見られます。

子どもの言語適応は年齢が高くなるほど難しく、日常会話なら2～3年で習得できるとされますが、教科学習に必要な学習言語の習得には5～7年ほどかかると言われています。小学校高学年から中学校にかけての時期に来日した子どもたちは、科目習得にも日本語習得にも苦勞し、「すべてがよく分からない」まま義務教育を終えていきます。加えて、母語と日本語の狭間で言葉が中途半端になり、論理的思考の発達に問題が生じ、知的障害、発達障害と診断されるケースもあります。

学校では外国にルーツを持つ生徒に対する偏見やいじめも見られ、不登校になる生徒もいます。学校の先生方は多忙で十分に対応してもらえない場合があり、さらに保護者も不在がちだとますます孤立して安心できる居場所を失いがちです。この結果、SNS等で同国人の同じような背景を持つ友人や異性と知り合い、夜遊びや家出をするケースもみられます。

日本全体の中学校在学者に対して、高校（全

日制・定時制）在学者の割合は約92%です。一方で外国籍生徒の場合は、約54%（令和4年度統計）です。都立高校等に進学後も、授業内容や高校の制度がよくわからず、成績不良や出席日数不足で退学する生徒もいます。日本語指導が必要な高校生の中退率（5.5%）は、日本の高校生全体の中退率の5倍にもなります（令和3年度統計）。家庭が事実上機能しておらず、家を出てアルバイト先を転々としたり、早期に妊娠、結婚、離婚をするなどのケースも見られます。

(3) 外国籍住民の高齢化

相談窓口は開所後10年以上が経過し、以前はあまり見られなかった高齢者の相談が増えてきました。日本国籍の夫と外国籍の妻の場合、年齢がかなり離れている夫婦が多く見られ、夫が年上の場合がほとんどです。日本国籍の夫が認知症を患い寝たきりになった場合、妻は日本語力が十分でなく、福祉制度に不案内なため必要な社会資源につながる事が困難です。介護が必要な夫の医療的ケアを、妻が自宅で行う必要がある場合、「妻の日本語が不十分で医療者の説明を理解できているか不確実なので通訳をしてほしい」、という相談を医療者から持ち込まれることもあります。これまで社会との接点となっていた夫が介護を必要となったり、亡くなったりした場合、外国籍の妻は社会との接点を失ってしまいます。

夫亡き後、妻が本国に帰国すればよいかと言うと、そう簡単ではありません。長く日本に滞在する中で、本国の家族関係や親戚関係、友人関係が希薄になり、本国における社会的紐帯が弱くなっています。帰国もままならないという事例が多いようです。

一方、外国籍住民である相談者自身が高齢化して、認知症になったり、認知症が疑われる

ケースも増加傾向にあります。この背景には、1980年代後半から日本国籍の男性と外国籍の女性（特に中国人やフィリピン人の女性）の国際結婚が増えたことがあります。当時、20～30代で日本人と婚姻し来日した女性が、現在では70代になっています。日本国籍の配偶者はもとより、外国籍女性も高齢者になり、生きづらさが表面化しても不思議はありません。

(4) コロナ禍の相談の傾向と特徴

① 生活困窮

コロナ禍では、外国籍住民が置かれた生活環境が急激に悪化しました。もともと脆弱な生活基盤だったものが、足元から一気に崩れ落ちてしまった状況でした。所持金が家族3人で3万円、独り身だが数千円しか残っていない、と言う相談や、ホームレス状態になった外国籍住民からの相談も複数寄せられました。

コロナ禍が始まって緊急事態宣言が発出され、飲食業や旅行業などが休業しました。飲食業や旅行業などは多くの外国籍住民が就いている職種でした。外国籍住民は非正規雇用に従事する人の比率が高いため、真っ先に休業を命じられたり、解雇されました。

収入が激減した外国籍住民から寄せられた相談の多くは、社会福祉協議会の緊急小口資金の貸し付け、生活困窮者自立支援施設の住居確保給付金の申請など、収入減を補う給付金や貸付金の申請についてのものでした。生活保護が受けられない在留資格を有する外国籍住民にとって、緊急小口資金、住居確保給付金は、幅広い在留資格が対象になっていたため貴重なセーフティネットになりました。

一方、申請するためには申請書類に本人が記入し提出する事が課せられていました。日本語の読み書きが困難な相談者には、そのことが大きな障壁でした。窓口では、申請先の各機関と

相談・連携をはかり、多言語相談窓口の相談員が申請書を代筆しそのことを明記すること、署名欄は必ず本人に書いてもらうことで、申請の支援を行いました。

② 労働問題

外国籍住民の職種や就労先は、出身国や在留資格で異なります。中国・ネパール国籍の方は「技能」という在留資格を有している方が多くいます。この在留資格は「産業上の特殊な分野に属する熟練した技能を要する業務」とされ、中華料理店やネパール・レストランで調理師として働いている方が多くみられます。

一方、フィリピン国籍の方は、「定住者」「永住者」「日本人の配偶者等」の在留資格を有している方が多いです。これらの在留資格は、在留資格による職種の制限がないため、弁当やクリーニングなどの工場、ホテルのベッドメイキング、清掃などの単純労働、英語が堪能な場合はインターナショナルスクールの教師や英語学童の指導員などに従事しているケースが見られます。

コロナ禍以前から、外国籍住民の多くはレストランや弁当工場、ホテルの清掃、空港関連などの仕事に就いていました。コロナウィルスによる影響を受けやすい職種のため、相談者が多く、影響は甚大でした。

具体的には、雇用主から休業するよう命じられて、法律で定められている休業手当が支払われない、外国籍の労働者だけ解雇された、雇い止めにあつたなどの労働相談件数が、コロナ禍以前と比較して数倍に跳ね上がりました。「しばらく休んでください」と言われたまま雇用主からの連絡が途絶え、解雇されたのか休業しているのか不明確な相談者もいました。

コロナ禍で休業手当を支払ってもらえない労働者の救済措置として、「新型コロナウイルス

感染症対応休業支援金・給付金」が施行されましたが、申請書は日本語で書くことを求められました。また、申請書には雇用主が記入する欄があり、協力を拒まれた場合は労働局から雇用主に確認の連絡が行くことになっていました。そのため雇用保険に未加入の労働者も多く、雇用主に加入申請を拒否されたり、休業に関して雇用主と見解が食い違うなど、申請から受給までかなり時間を要しました。

ほかにも、実態は指揮命令系統もあり実質的労働者であるにもかかわらず、契約上は「業務委託契約」になっており、休業手当の対象にならず、休業しても休業手当がもらえない、失業給付も対象外となるなどの事例もありました。雇用保険の存在すら認識していない労働者もいました。ひどいケースでは、雇用主から書類にサインをするように言われ、日本語で書かれていたため内容がわからずサインしたら自己退職届だった、ということもありました。

このような状況は、日本人雇用主と外国籍労働者の間だけで起きているかと言うと決してそうではありません。雇用主の国籍に関係なく起きています。同国人同士の場合は、本国の商習慣や労働慣習をそのまま日本に持ち込んで経営し労働者を働かせているようなケースがよく見られます。

外国籍の労働者が置かれた不安定で厳しい雇用状況が、コロナウィルスの影響で一気に悪化した、といえると思います。

③ DV

DVに関する相談も、コロナ禍で相談件数が急増しました。日本人のDV相談もコロナ禍の影響で増加したと言われていますが、外国籍の方に関しても同様でした。

たとえば、夫が世帯主として受け取った「特別定額給付金」をすべて使ってしまったといった事例や、夫からたびたび暴力を振るわれ、受傷して診察を受けたいが現金を一切持たせてもらっていないため受診できない事例、さらに夫が在宅勤務になりストレスが鬱積して子どもや相談者に頻繁に暴力を振るうが、外出しないため避難できない、といった相談が寄せられました。DV避難中の母子からは、「特別定額給付金」を受けたいが、夫から逃げているため住民票を異動していないため、このままだと世帯主である夫に全額渡ってしまう」という相談がありました。未知のウィルスに対する不安、低迷する経済情勢や悪化した労働環境によるストレス、感染を避けるための巣ごもり生活から来る閉塞感など、様々な負の感情が積もり、より弱い立場の人への暴力となって現れました。

● 3. 外国籍住民の抱える課題の背景に何があるのか

外国籍住民をサポートする制度の不備

(1) 在留資格が障壁に

上記で見てきた様々な問題の背景には何があるのでしょうか。大きな背景として指摘できるのは、在留資格の問題が大きいという点です。在留資格とは、外国籍の人が日本に住むために必要な身分や、活動範囲を示す法的資格です。

① 在留資格と労働問題

働くことに関していうと、労働条件が悪かったり、違法な状態で働かされていても、自分の権利を主張できない労働者が多くいます。なぜなら、雇用主との関係の悪化が次の在留期間の更新の支障となるためです。就労系の在留資格（「技術・人文知識・国際業務」「技能」など）の場合、退職したら3か月以内に現行の在留

資格の範囲の仕事に転職しなければならないとされています。3か月以内に転職するのは、日本人であっても容易ではありません。外国籍の方の場合は職種が制限されるため、一層困難になります。

中国籍やネパール国籍の方の場合、中華料理店やネパール料理店で調理師として働いているケースが多いのですが、同業者のネットワークは狭く、人と人の結びつきが強い世界です。悪い評判が立ってしまうと同業他店への転職に響くので、労働者は雇用主との対立を避け、出来るだけ穏便に済ませようとする傾向があります。そのため、労働法を無視した労働環境であってもそれを受け入れざるを得ず、在留資格のために自分の権利を犠牲にしている労働者が多く存在します。

② 在留資格と子どもの教育

外国籍の親の生活困窮と在留資格の不安定さが、子どもの生活に直結しています。「家族滞在」という在留資格は、「技術・人文知識・国際業務」や「技能」「介護」など主に就労系の在留資格を持つ人に扶養される配偶者や子どもに与えられる資格です。就労系の在留資格を持つ親が柱となるため、親の在留期間の更新が出来ないと、子どもの資格も連動して不許可になります。高校在学中に、保護者の在留資格更新が不可能になったことが影響して、生徒本人も在留資格更新ができず、在学途中で帰国するケースが見られました。

また、在留資格の関係で本国と日本を数年間ごとに行ったり来たりするケースもあります。こうした場合、子どもの言語発達に大きな影響

在留資格一覧表 (図2) 出典：出入国在留管理庁 HP

就労が認められる在留資格 (活動制限あり)	
在留資格	該当例
外交	外国政府の大使、公使等及びその家族
公用	外国政府等の公務に従事する者及びその家族
教授	大学教授等
芸術	作曲家、画家、作家等
宗教	外国の宗教団体から派遣される宣教師等
報道	外国の報道機関の記者、カメラマン等
高度専門職	ポイント制による高度人材
経営・管理	企業等の経営者、管理者等
法律・会計業務	弁護士、公認会計士等
医療	医師、歯科医師、看護師等
研究	政府関係機関や企業等の研究者等
教育	高等学校、中学校等の語学教師等
技術・人文知識・国際業務	機械工学等の技術者等、通訳、デザイナー、語学講師等
企業内転勤	外国の事務所からの転勤者
介護	介護福祉士
興行	俳優、歌手、プロスポーツ選手等
技能	外国料理の調理師、スポーツ指導者等
特定技能 ^(注1)	特定産業分野 ^(注2) の各業務従事者
技能実習	技能実習生

(注1) 平成31年4月1日から

(注2) 介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関係産業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食品製造業、外食業 (平成30年12月25日閣議決定)

身分・地位に基づく在留資格 (活動制限なし)	
在留資格	該当例
永住者	永住許可を受けた者
日本人の配偶者等	日本人の配偶者、実子、特別養子
永住者の配偶者等	永住者・特別永住者の配偶者、我が国で出生し引き続き在留している実子
定住者	日系3世、外国人配偶者の連れ子等

就労の可否は指定される活動によるもの

在留資格	該当例
特定活動	外交官などの家事使用人、ワーキングホリデー等

就労が認められない在留資格^(※)

在留資格	該当例
文化活動	日本文化の研究者等
短期滞在	観光客、会議参加者等
留学	大学、専門学校、日本語学校等の学生
研修	研修生
家族滞在	就労資格等で在留する外国人の配偶者、子

※資格外活動許可を受けた場合は、一定の範囲内で就労が認められる

を及ぼし、日本語も母語も中途半端になってしまい、そのことが論理思考の発達妨げになり、学習面でもうまくいかなくなる、という問題も生じています。

無事に日本で高校を卒業できたとしても、「家族滞在」や「公用」の在留資格では就労することができません。そうした生徒が就労するためには、在留資格の変更が必要です。「技術・人文知識・国際業務」などの資格に変えるには高等教育修了の条件を満たさないと付与されません。このため、高卒での就職は、事実上不可能です。一方「家族滞在」や「公用」の資格であっても、資格外活動許可を取得することで週28時間以内であれば就労はできます。しかし、パートタイムの範囲に限定されてしまいます。

なお、2018年3月頃、「家族滞在」の在留資格を持つ高卒生を対象に新制度が開始され、日本で一定期間以上の義務教育を受けていた実績があれば、就労可能な「定住者」「特定活動」の資格に変更ができるようになりました。その後この措置は、義務教育を受けていなくても日本の高校に入学、もしくは編入学をして卒業している人や、「公用」などの在留資格を持つ人などにも適用されるようになりました。この措置が取られるようになってから、高校を卒業しても就職ができないという問題は幾分解消しました。しかし、日本の高校に行っていない人や、長期間出国していた人などは問題となる場合もあります。

③ 在留資格ゆえにDV被害を受けやすい外国籍女性

ドメスティック・バイオレンス、いわゆるDVは「ジェンダー・ベースド・バイオレンス」と言われています。日本に根強く残る男尊女卑や性差別意識に加えて、在留資格の問題があ

り、外国籍女性はDVを受けやすい傾向にあります。男性からのDV相談もありますが、大多数は夫から妻に対する暴力です。

夫が日本国籍の場合は「日本人の配偶者等」、永住者の配偶者の場合は「永住者の配偶者等」、外国籍の夫の来日に付随して日本に来たその配偶者は「家族滞在」という在留資格を取得します。いずれの資格も、柱となる配偶者と日本で一緒に暮らすことを目的に付与されます。配偶者と日本で一緒に暮らすために許可されているものなので、離婚したり、別居が長くなると、その在留資格の要件を満たしていないとされ、帰国するか在留資格を変更することになります。このことが、夫婦間のパワーバランスの不均衡につながり、支配する側とされる側、というまさにDVの構造を生み出しています。

たとえば、「俺がお前にビザを与えてやっている」「離婚すると、お前は日本にいられない」というのは、在留資格を盾に妻を脅す夫の常套句です。中には、妻が日本語を読めず法律や行政制度に疎いことを逆手に取り、日本の法律や在留制度に関して、妻側が不利であるかの様な歪曲した情報を妻に伝えて離婚や避難への意欲をそぎ、自分のコントロール下に置こうとする夫もいます。

在留資格制度の問題やジェンダーに基づく差別のほか、外国人差別、アジア人差別など複合的な差別構造が、外国籍女性へのDVにつながっていると考えられます。

長期にわたり身体的・精神的な暴力を受けていると、自己肯定感が低くなり、自分の価値を認められなくなったり、判断力が低下することがあります。冷静な判断が難しく、一人で行動を起こすことは困難です。さらに、日本語の壁や、相談できる機関の存在を知らないと、支援機関につながることは容易ではありません。

(2) 社会保障の枠組みに入れていない

第二に、外国籍労働者は、「社会保障制度」の枠組みに入れていないという課題があります。社会保障制度には、4つの柱があり、社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生です。このうち、社会保険と公的扶助、社会福祉に関する相談が、外国籍住民からは多く寄せられています。

まず、「社会保険」に入れないケースが非常に多くみられます。日本には、年金保険、医療保険、介護保険、雇用保険、労災保険の5つの社会保険があります。このうち、年金保険と医療保険は、勤め人が加入する被用者保険（厚生年金、健康保険、共済年金）と、自営業者や農業従事者やパート・アルバイトなどが加入する保険（国民年金、国民健康保険）に分かれています。

被用者保険に加入すると、雇用主が社会保険料の事業主負担分を支払う義務が生じます。このため雇用主が、厚生年金、健康保険といった被用者保険に加入させないケースが目立ちます。一方、国民年金は、原則として日本国内に住所のある20才以上60才未満の方すべてが、国籍に関係なく加入することになっています。3ヵ月を超える在留期間を持つ外国籍の方であれば、年金に加入することが義務づけられています。

健康保険の加入についても、3ヵ月を超える在留期間を持つ外国籍者は、一部例外を除いて加入が必要です。

厚生労働省は法律の改正を行い、近年、被用者保険の加入適用範囲を拡大してきました。パート・アルバイトを含む非正規雇用でも被用者保険に加入できるようになってきましたが、事業者負担があることから、労働者を被用者保険に加入させない雇用主がいます。

被用者保険に加入できないと、業務を原因と

しない病気やケガで仕事を休んだ場合、雇用主からの給与の支払いはなく、また給与の補償となる「傷病手当金」が給付されません。このため、労働者はたちまち困窮することになります。そうした場合、雇用主から金銭を借用し、さらに力関係が雇用主に傾く、という悪循環に陥るケースもありました。

「公的扶助」の観点から見ると、外国籍住民は、基本的には生活保護の対象ではありません。ただし、「日本人配偶者等」「定住者」「永住者」といった身分系の在留資格者、就労に制限がない「特定活動」の在留資格を持つ人は、準用と言う形で生活保護の受給が認められています。一方、それ以外の在留資格（「技能」「技術の人文知識・国際業務」「特定技能」など）の場合、生活保護が利用できません。前述のように、被用者保険に入れておらず、生活保護も受けられないという状況になると、業務を原因としない病気やケガで仕事を欠勤すると、生活資金を得る手段が完全に断たれてしまいます。

「社会福祉」に関しては、母子生活支援施設への入所などが、生活保護が受給できる在留資格であることが運用上利用の条件になっていたりと、在留資格によっては制度の利用が事実上制限されています。

日本政府は、労働人口の減少を補おうと、事実上単純労働を担う外国人労働者を受け入れる方向に舵を切りました。しかし、当然のことながら、外国人労働者は、生活者として暮らすという側面もあります。日本で暮らし、働いていく中で家族を持ちます。また、病気やケガをしたり、仕事を失うことも考えられます。現行の制度では、労働を目的に来日した外国籍住民は、仕事が出来なくなったら帰らざるを得ません。日本で暮らすすべての人の人権が、国籍や在留資格によって制限を受けることがなくなるよう、制度の改善が必要です。

外国籍住民をとりまく状況

(1) 日本語力の不足

日本語力の不足は、生活のあらゆる所に影響を及ぼします。日本では、公的な機関から発行される文書のほとんどは日本語のみで、諸手続きも日本語で行う必要があります。区役所からの通知書、学校で配布されるプリントが読めずに困った、と言う相談は非常に多くあります。また、労働契約書や社会生活上必要な種々の契約を結ぶ際の書面も日本語のみで書かれている場合が多いのが現状です。自分や家族の権利を守り、義務を果たすのに「読めない」「書けない」ということが大きな足かせになります。必要な社会資源につながる事が出来ずにいるのです。

日本にいるのだから日本語を勉強せよ、という意見も耳にしますが、働くために来日した外国籍の人たちが、労働以外の時間を日本語学習に割くのは非常に難しい事です。

また、日本語力の不足のために、就労に制限がない、定住者や永住者でも、就ける仕事に限られてしまう、という側面もあります。前述のとおり外国人労働者は低賃金、長時間労働、非正規で単純労働につく割合が高いのですが、日本語力の不足が大きな要因と考えられます。賃金の高い、いわゆる頭脳労働に日本で就こうと

すると、日本語の読み書き能力は必須で、その点が高いハードルになっています。

(2) 心理的障壁

言語的な問題が起因となり、日本社会への参加に心理的な障壁が出来てしまう事があります。日本に在住しているにもかかわらず、日本語が十分に話せないと、日本の行政機関や、さまざまなサービスにつながることを躊躇してしまいます。日本語が話せないという恥の意識、日本に長年暮らしているのに日本語が出来ない自分に対する否定的な感情が、日本社会への積極的な参加を妨げるのです。

その結果、自分や家族の行動範囲が狭まったり、内向的になってしまうケースが見られます。困りごとを抱えていて区役所で相談したいが、日本語が分からないからできない、子どもから「ディズニーランドに行きたい」と言われたが、日本語が出来ないからチケット購入が出来ない、地域の催しに参加したいが日本語が分からないから恥ずかしい。

このような「出来ない」という否定の感情の積み重ねが、社会的な活動に参加したり、社会資源につながったり、子どもに文化的・社会的経験を積ませる機会を喪失させ、結果的に外国籍住民の孤立をまねいています。

3

第3章

外国人住民サポートに欠かせない「伴走型支援」を

前章では、レガートおおたが大田区の多言語相談窓口の業務を担当しながら、それを入口として多岐にわたる課題に対応していることを概括的に説明してきました。外国籍住民の相談を受けていると、大田区の委託業務である「相談窓口」の業務だけでは完結しない、あるいは、完結できない課題を抱える外国籍住民が多数います。こうした課題について、私たちは、レガートおおた独自の業務として伴走型支援を行っています。

● 外国人住民になぜ伴走型支援が必要なのか

地域で暮らす外国人住民には、支援にたどりつくまでに多くの「壁」を乗り越える必要があります。その「壁」とは何なのでしょう。ここで具体的に紹介します。

1. 同行しないとうまくいかない：「窓口対応」だけでは問題解決に至らない理由

大田区だけでなく、他の自治体でも、外国人相談業務は、窓口での情報提供に限られていることが多いようです。しかし、実際に窓口に来所する相談者にとっては、情報提供だけで問題を解決するのは非常に難しいことです。では、具体的にはどのようなことが問題解決の壁になっているのでしょうか。

(1) 言語の壁の大きさ

相談窓口は多言語対応で、その言語を母語とする相談員を配置しています。必要な文書等の翻訳も引き受けています。しかし、こうした対応は窓口だけで提供されているために、情報提供を受けた相談者は、相談窓口を離れば、再び一人で言語の壁に立ち向かわなければなりません。例えば、相談窓口から紹介された専門機関に行っても、そこでは、日本語しか通じない

ことが多いのです。

そこで、相談者の言語を話せる通訳者・相談員が同行することや、「やさしい日本語」を話せる相談員の同行が必要です。そもそも、母国語と日本語の両方が十分にできる家族や知り合いを持つ人は少数で、日本語を話せない人が、支援を求めて相談窓口に来ているという現状があります。

(2) 日本の行政制度・法制度への不案内

また、様々な行政手続きや、行政サービスの基礎となっている行政制度・法制度の理解は、日本人であっても、かなり難しいものです。意外なところで手続きに不備が出たり、つまずいたりするのはよくあることです。

外国籍住民にとっては、日本の行政制度や法制度は、本国とは異なります。日本の制度と似たような制度が本国にない場合も多く、日本の制度を知らない、あるいは理解していない外国人住民は多くいます。

こうしたことから、窓口での情報提供で、必要な手続きや行政サービスを案内され、また書類の翻訳等の支援を受けたとしても、そこから自力で適切な手続きを進めるのはかなり困難に

なっています。

(3) 理解力が不十分

DVの被害者、生活困窮者は、暴力や貧困のストレスなどから、精神的ダメージがあり判断力などが下がっている場合があります。また、十分な教育を受けられない厳しい生育環境で育ってきた方は、理解や判断の基礎になる知識が不足している場合があります。

(4) 課題が複雑・複合的である

相談窓口にいると、寄せられる相談が、年々複雑化・多岐化・高度化していて、複数の専門機関を必要とするケースが増えていることを感じます。しかも、課題が複数あって、複雑に絡み合っていることも多く、単一の専門機関では部分的な対応しかできません。そこで、複数の関係機関の連携が必要ですが、外国籍住民は、これまでの事情や、複数の課題を抱える背景を各専門機関の担当者に説明すること自体が難しく、外国籍住民の能力を超えている場合があります。

また、相談者を取りまく状況を正確に把握することや、公的機関では提供できない支援が求められる場合などは、地域や職場などの人たちによるインフォーマルな支援が鍵になる場合もあります。こうしたインフォーマルな支援は、専門機関を紹介するだけでは得られません。

2. つながり続ける支援の重要性

このような状況を鑑みても、その場限りの支援ではない、「つながり続ける支援」が重要であることがわかります。それは、外国人支援に限ったことではなく、近年、社会の中で苦境に追い込まれている人や、取り残されている人にとっても重要な支援です。

とはいえ、つながり続ける支援は、そう簡単

にできることではありません。相談者のライフステージの変化など、さまざまな要因で、課題解決に至らないケースもあるからです。ここでいくつか具体例をあげていきます。

(1) 「課題解決」に至らない場合は多い

従来の相談支援やソーシャルワークにおいては、「課題解決型」のアプローチが採用されてきました。アセスメントを行って課題を抽出し、課題に対して解決のための方法を提案し、解決に向かえば終了、というプロセスを踏んでいきます。

しかし、実際に相談者が抱えている課題は簡単に解決できるものばかりではありません。むしろ、課題の多くは、複合的に課題が絡み合っていて解決が難しかったり、解決にはかなりの時間を要するものです。

しかし、課題解決が難しい場合でも、相談を終了するのではなく、その困難を一緒に受け止める人が存在し続けることは大きな力になります。また、そのように時間をかけてつながり続けていることで、新しい糸口に出会うこともあります。

(2) ライフステージに応じて課題が生まれる。

また、一旦、課題が解決して、相談者が窓口に来なくなったとしても、年月が経ち、相談者の状況が変化すると、またその人に新しい課題が生まれることが多いです。出産、離婚、子育て、子供の就学、就職、高齢による失職、介護など、人生の経過に従ってライフステージごとに特有の課題が生まれます。そのような時に、無事に過ごしているときにも時々連絡を取るなど、ゆるやかにつながりつづけることが有効です。また、かつての相談者が新たな支援者が変わっていく可能性もあります。

3. 同じ相談者が繰り返し訪問することをどう捉えるか

上記の点を考えれば、同じ相談者がその後何度も相談窓口を訪れるのは、むしろ自然なことです。行政からは、しばしば同じ相談者の繰り返しの相談利用を「相談に依存している」「自

立を阻害している」などの声を聞くこともありました。しかし、むしろ、相談を利用する、という経験を成功体験として覚えたのであれば、それはその人の自立に向けた力が強くなったと考えるべきです。

● レガートおおたの「伴走型支援」とは

相談者本人の当事者性を大切にする

レガートおおたでは、問題解決を目的にするのではなく、相談者をつながること自体を目的にしています。ある問題が解決したとしても、ゆるやかにずっとつながることを大切にしています。つながり続ける事で、時間が経過して相談者に新たなライフイベントが訪れた時、何か困難が生じた際に、相談先となることのできるのです。

相談者は支援の対象ではなく、その人の人生を生きる主体です。抱えている問題や困難をどのようにとらえるか、どの様に本人が望む（ベストではないにしてもベターな）方向に向かっていくか。選択をするのは相談者本人です。その選択肢を広げ、本人の選択を支えるのが支援者の仕事です。

相談者本人が主体であるためには、支援者は相談者の話を「よく聞く」必要があります。相談を受ける事に慣れてくると、相談者の話を聞きながら、支援策を（勝手に）頭の中で組み立ててしまう事があります。今後の段取りを支援者が決めてしまっただけでは、「伴走型支援」とは離れてしまいます。

時間がかかっても、非効率的でも、とにかくよく相談者の話を聞くこと。時系列に沿って話してくれる相談者の方は、ほとんどいません。話が前後する、トピックがころころ変わる、質問とは別の話をし始めるということが多々あり

ます。それでも「よく聞くこと」が重要です。話の交通整理を支援者がする場合もありますが、しすぎてしまうと、話の主体が相談者でなくなり、支援者になってしまう危険性もあります。

支援者は、いつでも本人の軸に合わせて動向と一緒に考える、と言うことがもっとも重要です。

「支援する側 / される側」を固定しない双方向性

相談には、相談する側とされる側、支援する側とされる側、という非対称の関係性が出来てしまいがちです。支援者がそのことに自覚的な場合もありますが、無自覚だと「助けてあげる」「教えてあげる」と無意識に思ってしまう事も起こりえます。

相談者と支援者は、あくまで対等な関係です。相談者が抱えている困りごとを解決するにはどうしたらいいか、一緒に考え、一緒に動き、一緒に悩む、パートナーのような存在です。

相談者だった外国籍の方が、通訳者として相談者の言語支援を行うなど、誰かの役に立ちたい、自分が助けてもらったように、困っている人の助けになりたい、そう言って私たちの活動に加わってくれる方もいます。社会の中で役割がある、誰かの役に立っているという実感は、自己肯定感や自己有用感を高め、その人らしい人生を送る上でとても大切な事です。対等で双

方向の関係性は、伴走型支援を行っていく上で、その基礎となると思います。

支援の輪を広げる、信頼をつなぐ

相談内容が専門的であったり、単独での支援が難しかったりする場合は、適切な関連機関・団体につなぐ必要があります。相談・支援の多くは、複数の関係機関・支援者と連携して行われます。つなぎ先は、法律の専門家や福祉事務所、子ども家庭支援センター、児童相談所、障がい者福祉センター、他のNPO支援団体、地域の社会福祉協議会など多岐にわたります。支援者は、相談者をつなぐ時、つなぎ先についての説明を十分に行うことが大切です。そして、相談者の同意を得た上で、支援者とともにつなぎ先に行き、相談者とつなぎ先との信頼関係の醸成に関わる必要があります。

相談者は、どんな機関につながれるのか、とても不安を感じています。レガートおおたの支援員には何度か相談して少し信用できるようになったけれど、また別の機関の相談員に話さなくてはいけない、となると躊躇する相談者がいるのは当然です。

一方で「あなたが信頼する所なら、信じる」と言ってくれる相談者もいます。信用した人が信頼している所なら、行ってみよう、話してみよう、と思われるのでしょうか。つなぎ先との信頼関係をつくり、信頼をつないでいくことも、伴走型支援において支援者の重要な役割だと思います。

ホスト社会（＝日本社会）との橋渡し

レガートおおたが伴走型支援で大切にしていることは、相談者が、適切な支援機関や専門機関に「つながる」ことを支援することです。外国人住民を迎えるホスト社会側、日本社会側の支援機関や専門機関と相談者の間に生じる様々

な差異を「つなげる」役割を担うこと。それがレガートおおたの伴走支援です。

レガートおおたでは、支援者とコミュニティ通訳者がタッグを組み、伴走型支援を行うことがよくあります。先述のとおり、支援者は言語面でのコミュニケーションを円滑にする役割のほか、文化的差異による誤解や齟齬を解消する異文化コミュニケーションの役割も行います。相談者は日本の制度と母国の制度が違うため、疑問や不安を感じ、サービスを受受することをためらうこともよくあります。説明を受ける側と説明をする側の理解の違いに気づき、行政機関や専門機関に状況を説明して、より詳細に制度やサービスについて、基本的な説明や、補足説明をするように求めることも大切です。時には支援者が補足説明をして、相談者自身が判断や選択を円滑に行えるための支援も必要です。

相談支援に欠かせない言語サポート

外国籍住民である相談者に特に顕著な特徴として挙げられるのが、言語面の障壁です。それゆえに、公開されている情報の取得が困難で、同国出身者同士のコミュニティの中の限られた口コミに頼ることが多くなります。情報の取得が難しいため、公共のサービスにつながる方法や、サービスが存在することも分からない状況がよくみられます。サービスを受けようにも、日本語を話せず、あきらめてしまうこともあります。

以上の特徴のため、自らの存在や要請を発信することが難しく、情報やサービスの享受から乖離して、生活困難に陥りやすくなります。

情報面、言語面の障壁に加え、文化的な背景の違いも相まって、コミュニケーションに誤解や齟齬が生まれやすいことがあります。例えば、自治体職員、子どもの学校の教員、町内会の方々と話をするときに、話の食い違いによる

誤解から相手に対する不信感や、関係に軋轢を生じることもあります。

言語だけではない「コミュニティ通訳」を

抱えている心配事を話してもらい、相談者が抱えている困難さを正確に把握するために、また信頼関係を築く上でも、相談者に話せる言語で話してもらうことはとても重要なことです。本人の主体的な選択を支援する上でも、その方が置かれた現状を相談者自身が正確に把握し、利用できる福祉制度や法律について理解する事も必要です。理解の障壁になる、言語の問題を取り除くため、通訳者の存在は、外国籍住民への伴走型支援においては切っても切り離せない存在なのです。

加えて、「日本語を書く」支援も、相談者の困りごとを解消し、権利を守るために必要不可

欠です。日本では、行政文書や法律、役所からの通知文、学校や職場に提出する書類は日本語で書かれています。このため、何かの申請をしたり、契約を結んだり、申し込みを行う手続きは、ほとんどが日本語のみで行う必要があります。社会とのつながりをつくる・ひろげるために、日本語のサポートを行う必要があります。

外国籍住民の方が必要な生活の権利を享受し、周囲の人たちとの円滑な人間関係を築くには、言語の橋渡しである通訳の必要性は言うまでもありません。アクセスにつながる権利を守ることが、生存権を守ることにつながるからです。特に伴走型支援の通訳は、双方の文化的背景を理解し、相談者の側に立ち、寄り添うことができ、かつ通訳としての倫理と技法とマナーを備えた「コミュニティ通訳」が担うことが大切です。

4

第4章

「伴走型支援」の実践事例

前章では、外国人住民の支援に「伴走型支援」が必要な理由をみてきました。では、伴走型支援は、具体的にどのように実践しているのでしょうか。ここでは、レガートおおたが取り組んだ3つの実践事例を紹介したいと思います。ただし、事例から相談者が特定されないことのないように、現実の事例を変更して示しています。相談者はすべてアジア地域出身の方たちです。

● 相談事例 1

相談者 S さんは、外国籍の 70 代の女性です。若い頃に来日し、飲食店で働いてきました。そして、20 代で日本人の夫と結婚し、二人暮らしをしていました。

① 多言語相談窓口への相談来所

S さんは、多言語相談窓口に来訪し、「昨日夫が亡くなった。今住んでいる夫名義の家を、夫の兄が処分してしまうかもしれないので、相続手続きをしたい」と相談を求めました。相続人の特定の他、夫の年金や夫名義の財産状況など、確認する内容はたくさんありますが、書類の確認の仕方がわからないとのことでした。相談員は、S さんに、多言語相談窓口へ書類を持参したら手伝うと約束しました。

一方で、妻であれば、夫が亡くなった翌日は葬儀の準備や弔問客への対応で大変な状況のはずです。この時期に相続の相談で訪れることに対して、不可解さも感じられました。S さんについては、相続の問題以外にも、継続した支援が必要であると判断し、相談員はレガートおおたに支援をつなぎました。

S さんは、その後 1 か月の間、数日おきにレガートおおたに来るようになり、「夫の銀行口座の預金を下ろしたい」「相続の手続きを行いたい」など何度も同じ内容の相談をしてきました。相談時は、レガートおおたの通訳者と支援員

が対応に当たりましたが、毎回同じ説明をしても、内容を全く覚えていない状況でした。他にも、話の最中に話題が突然とんだり、唐突に笑いだしたりする様子が見られ、支援員は認知症など精神的な疾患を疑いました。

② S さんの家族関係

その後、S さんと並行して、S さんの夫の親族が数回レガートおおたに来て、「S とうまく意思疎通ができず、困っている。遺族年金受給申請を手伝うつもりだが、S の夫の年金手帳がどこにあるかわからない。そのため、手続きができない。通訳などで助けてもらえないか」という相談がありました。

S さんの夫の葬儀は費用も含め、その親族が取り仕切ったとのことでした。その親族の方は、S さんの夫には多額の負債があり、S さんの今の住まいが差し押さえられる可能性もあることや、遺族年金受給手続きのサポートを最後に、S さんとは親族としての付き合いを終了しようと考えていることを話しました。また、S さんには、以前のパートナーとの間に子供がいますが、S さんと子供との交流については不明とのことでした。

S さんは夫の親族に対して強い猜疑心と嫌悪感を持っているようで、両者のコミュニケーションは円滑にっていない様子がうかがえました。

③地域包括支援センターへの連絡

Sさんの状況を受け、レガートおおた支援員は本人の居住地域の地域包括支援センターに連絡をしました。上記の経緯を話し、1. Sさんには認知症など精神面の疾患の疑いがあると考えていること 2. 精神的な疾患が見られた場合、相続など法的手続きには補助が必要と思われること 3. 医療面や生活面のサポートが必要と思われること 4. 本人の聞き取りやコミュニケーションには通訳が必要であること、といった説明をしました。地域包括支援センターにおけるSさんの担当は、職員のAさんが行うことになりました。

遺族年金の受給手続きが進まない中、Sさんは生活費に困っているようでした。家の電話も料金未払いで使用停止になりました。Sさんは、「自分の携帯電話があるかないかも分からない」というので、支援員は連絡のすべがありませんでした。Sさんは、レガートおおたには「神出鬼没」でふらりと現れ、今度はいつ来るかも分からない状況でした。自分自身の認知の状況には自覚があり、「記憶がなくなる薬を飲みたい」と訴えました。

④地域包括支援センター、大田区社会福祉協議会、レガートおおたの三者協議

地域包括支援センターのAさん、大田区社会福祉協議会の成年後見担当のBさんとCさん、レガートおおたの支援員が、Sさんのケース会議を行いました。

現在連絡を取る手段がないSさんの状況では、本人がよりどころにしているレガートおおたへの来所を待つしかありません。そこで、Sさんがレガートおおたに来所した際に、BさんとCさんに駆けつけてもらい、今後の医療面、生活面、成年後見なども含めた具体的な支援を検討することになりました。

Aさんは、Sさんの家を時折訪ねて下さいました。しかし、いつもSさんは不在だったようです。

⑤具体的支援

その後数か月間、Sさんはレガートおおたに現れることはありませんでした。ある日、地域包括支援センターからレガートおおたに電話がありました。Sさんは道で徘徊しているところを警察に保護されたとのことでした。所持金がほとんどなく、Sさんは警察に自分の状況について説明しましたが、内容が不明瞭でした。そのため、警察から大田区地域福祉課に連絡が入り、同課から大田区の特別養護老人ホームに緊急ショートステイをしているとの説明を受けました。

今後の支援について協議するため、大田区地域福祉課と地域包括支援センターの職員がSさんが一時入所している施設に赴くことになりました。通訳を交える必要があったため、レガートおおたの通訳派遣制度を使って、通訳者が派遣されることになりました。また、これまでの経緯の説明や、Sさんが安心してお話しできるように、レガートおおたの支援員も加わることになりました。

Sさんは、認知症の症状が進んだ様子で、以前にまして、日本語が話せなくなっていました。協議で検討されたことは 1. 一人で自宅に住むことは危険であり、介護保険適用のためにも、認知症の検査を受けて専門病院に入院させること 2. 現在未加入の介護保険の加入手続きを行うこと 3. 生活保護申請を行うこと 4. 遺族年金受給申請を早急に行い、未受領分も含めて受給し、以降介護保険料を年金から支払うようにすること、という措置でした。

今回の協議の立ち会いを最後に、レガートおおたとしての相談支援が終了しました。

⑥総括

相談者の主訴の背景には、様々な問題が存在します。支援員はこの事例を通じて、主訴だけに対応するのではなく、相談者の話を何度も傾聴しながら、本人が主訴に至った問題の所在を把握する必要性を感じました。大切なことは、相談者本人の口から表出した主訴から見えにくい問題に寄り添うことです。そして、一つの問題を解決する方法を案内するといった一過性の支援ではなく、この事例のように、相談者と共に動き、他の機関と協力を重ねる、伴走型支援が必要です。

事例では、相談者自身が自己の状況を把握することが難しい状況でした。本人の主訴を聞く中で、相続問題のほかに、生活状況や家族関係を把握し、さらに認知症が疑われることに気づいていきました。そして、相談者とは連絡が取れず、会うことも難しい中で、他機関と連携して支援を検討しました。

結局、相談者に対して具体的な支援を行うまでには、数か月の時間を要しました。しかし、各機関と事前にケース会議を行って情報共有をしていたことが、円滑に支援をつなげることに役立ちました。本人に寄り添い続ける支援者の他、外国籍住民の場合は、通訳が必要となる場合があります。ただ「訳す」のではなく、支援者と同様に寄り添う姿勢を持った通訳が大切です。

現在、日本人と同様に外国人住民の高齢化も進んでいます。言語面の障壁もあり、様々な要因で行政につながるものが困難な方々に関しては、外国人相談を行っている支援者がつなぎ役となり、伴走し続けることが重要になると考えます。

● 相談事例 2

Jさんは、30代の女性です。日本で生まれ、幼少期に母国に渡り、現地で育ちました。日本

語はあまり話すことができず、母国語での会話が中心です。20歳ごろに日本に再入国し、母国のパートナー男性と同居しました。しかし、その後、関係を解消し、現在は一人暮らしです。

①相談来所

Jさんについては、大田区で母国料理のレストランを経営するオーナーから相談を受けて、伴走型支援を行うことになりました。

Jさんは、パートナー男性との関係を解消後、同国人のコミュニティを頼って仕事を見つけ、職場の寮で生活をしていました。ところが、給与を搾取されるトラブルに遭い、退職して、同国人の知人宅に身を寄せていました。Jさんは難病にかかっており、症状悪化で仕事をすることができない上、身寄りもない状態でした。さらに、頻繁に突発的で抑制の効かない行動をとることや、言っていることもあやふやなため、精神面の疾患を抱えていることも疑われました。

Jさんは、知人のサポートで大田区に生活保護の申請を行いました。ところが、Jさんは元パートナー男性の社会保険の被扶養者として加入したままになっていたため、「その社会保険から外れなければならない」と、生活福祉課のケースワーカーから指摘されました。しかし、Jさんも知人もその方法が分からなかったので、一緒にレガートおおたを訪れました。

レガートおおたの支援員が、元パートナーに連絡をしたところ、Jさんを社会保険から外す手続き自体を、知らなかったことが分かりました。しかし、Jさんとは関わりたくない上、面倒であることを理由に手続きの協力を拒みしました。そのため、支援員が元パートナーの勤務先の健康保険組合に連絡を取り、郵送してもらった被扶養者異動届を記入提出して、Jさんは元パートナーの社会保険の被扶養者としての資格

喪失手続きを完了することができました。

② Jさんの家族関係

Jさんにはきょうだいがなく、両親は既に他界しています。日本にいる親戚が、一時Jさんの世話をしていたものの、本人の起こす数々のトラブルに耐えかねて、距離を置くようになりました。一方、Jさんは、レストランを心のよりどころとして、オーナーに何かと頼っているようでした。

③ 施設入所と支援の錯綜

その後、Jさんは生活保護の受給を開始することができ、社会福祉法人が運営する一時宿泊施設に入所しました。

しかし、その数か月後のある土曜日、レストランからレガートおおた支援員に、「Jさんがなぜかこちらに来ている」と連絡がありました。相談員がレストランに駆け付けて、数か月ぶりにJさんに会うと、日本語能力が以前より低下するとともに、体調が悪化し、幻覚と妄想が入り混じった状況でした。さらに、レストランにいるJさんの知人の話を聞くと、Jさんは入居していた施設を退所したとの事でした。

Jさんは全く自身の状況を自覚できていませんでした。母国語でも説明ができず、妄想的な話をするのみでした。居場所が不明な状況であったので、支援員は警察に通報して保護を求めました。その後、警察から支援員に電話があり、Jさんの同国人の知人に引き取りを要請したところ、今晚だけなら泊まってもいいと答えたので、そちらに送り届けたとのことでした。

その翌々日の月曜日、Jさんを泊めた知人からレガートおおたに連絡があり、生活福祉課から「引き続き滞在させてあげてほしい」と要請され、今も泊めているとのことでした。その知人もレストランのオーナーも、「もうこれ以上

面倒を見切れない」と困惑した様子でした。

支援員は上記の報告を受けて、Jさんへの支援の経緯について把握する必要があると考えました。加えて、宿所のあっせん依頼と、もし生活保護の受給が止まっているのなら受給再開を求める必要がありました。そこでJさんと、泊まり先の知人とともに、大田区生活福祉課に行くことにしました。その知人は日本語が堪能であるため、通訳もしてくれることになりました。

④ 支援の再開

翌日、3人で生活福祉課に行き、Jさんの一連の行動の経緯が、やっと明らかになりました。同課職員の説明によると、Jさんは問題行動が原因で施設を退所したあと、大田区の生活福祉課に赴き、生活保護受給再開と宿泊施設のあっせんを求めたとのことでした。

同課では、一時滞在が可能な社会福祉法人の施設を探しました。しかし、本人はこれまで滞在していた施設にて、数々の問題を起こしたため、受け入れを拒否するところが多く、宿泊先がなかなか見つからなかったそうです。翌日と翌々日は土日であったため、職員は仕方なく、退所前に未払いだった生活保護費のうちから2泊分の費用を渡して、ホテルなど民営の宿泊施設に宿泊するよう促していました。

しかし、Jさんはそのお金をすぐに食品などの購入に使いきってしまったようです。そして、その足でレストランに行きました。土日を知人宅で過ごしたのち、月曜日に再び生活福祉課を訪れた際に、職員が、Jさんの病気の受診に同行し、さらに宿泊施設を探しましたが、滞在できる施設がみつかりませんでした。職員はやむなく、知人に「可能ならば引き続き滞在させてほしい」とお願いしたとのことでした。

しかし、「これ以上面倒を見切れない」と訴える知人宅に滞在することは、本人の身体的精

神的な安全が確保できない上、安定した支援につながらないと思われました。今度は支援員から、改めて宿泊施設のあっせんを強く依頼しました。そして、何とか隣県にある民営の簡易宿泊施設が見つかり、相談員とケースワーカーの付き添いで、Jさんは施設に移動しました。

なお、病院の検査では、Jさんの脳の一部に異状が見つかり、それが衝動的行為や判断能力の低下の原因となっていることが分かりました。今後生活保護を受給しながら、治療を行うことになりました。

⑤総括

この事例では、伴走型支援を行う支援員が、日ごろから地域のエスニックコミュニティと連携をしているため、困難に陥っている外国人住民の状況を把握でき、相談対応が可能になりました。

一方で、外国籍住民の相談者は、日本の行政制度を理解することが難しく、言語面で障壁のある場合も多いです。そのため、行政側から本人や外国籍である知人に対し説明を行っても、十分に理解できず、要望もしっかりと伝えられないことがよくあります。行政側も、本人や付き添いの知人に対し、意思表示をしっかりと確認しないまま話を終了することもよく見られます。こうした双方のコミュニケーション不全の結果、適切な措置につながらないことが生じます。特にこの事例のように相談者自身が自分の状況を把握できない場合は、その傾向がさらに強くなります。

今回の事例では、支援員が、相談者の状況整理と行政側との交渉を支援した結果、宿泊場所の確保と生活保護の再開、医療措置へとつながりました。伴走型支援では、言語面の通訳支援の他、行政に制度について分かりやすく説明を行うことを求めたり、双方の理解の齟齬が生じ

ているときの説明支援など複合的な役割が必要になります。そして、行政やサービスにつながった後も、継続した相談を行うことが信頼関係の形成のためにも大切です。

●相談事例3

Eさんは、A国籍の女性です。日本国籍の夫との間に10代の子どもが1人います。多言語相談窓口への来所のきっかけは、「本国に残してきた子どもの来日手続きを手伝ってほしい」というものでした。話をよく聞いてみると、「夫から長年にわたりひどい暴力を受けていた」と言います。

①子どもの来日

Eさんは、夫のDVや日本での生活苦から逃れるために、一時期、子どもを連れてA国に帰国して、子どもと暮らしていました。しかし、安定した仕事になかなか見つからず、生活はさらに困窮しました。一方、子どもが日本で教育を受けることを希望したこともあり、日本に腰を据えて生活することを決意して、再度来日しました。

しかし、子どもは日本とA国の二重国籍で、A国のパスポートは持っているものの、日本のパスポートの有効期限が切れていました。このため、「日本に入国できるか確認したい」ということでした。パスポートの更新には、親権者双方の同意が必要ですが、DV夫から避難している状態では同意を得ることは不可能です。そこで相談員が入国管理局に相談すると、戸籍謄本で日本国籍であることが分かれば、入国は可能との事でした。日本語の読み書きができず、取得方法が分からないと言うEさんに対して、相談員が手伝って郵送で戸籍謄本を取得、子どもの来日の日に何とか間に合いました。

②生活の安定まで

子どもが来日した後、Eさんは友人宅に居候することになりましたが、長くはいられません。生活資金もなかったことから、多言語相談窓口を通じて大田区生活福祉課に相談し、生活保護の申請をすることになりました。

ケースワーカーによると、Eさん家族は以前大田区で生活保護を数年にわたって断続的に受けていました。しかし、生活保護を受けながら、生活福祉課に無断でA国に帰国してしまったとのことでした。

Eさんは、生活福祉課から厳重な注意を受けました。しかし、夫から逃れることに必死で、帰国に際しての諸手続きが出来なくなっていたようでした。Eさんの離婚の意思が固いことや、生活保護のルールを守ることを約束して生活保護の申請を行い、保護を受けられることになりました。

次に、課題となったのは転居先の確保です。転居先のアパート探しを始めましたが、「外国籍」「シングルマザー」「生活保護」の方にアパートを貸してくれる家主はなかなか見つかりません。日本語が十分に話せないEさんの単独でのアパートさがしは困難と思われたので、レガートおおたの支援につながりました。支援員は何度も不動産業者に同行してアパート探しを支援しました。レガートとつながりのある外国籍の方から不動産業者を紹介してもらい、ようやく母子が暮らすアパートが見つかりました。

③子どもの学校での問題

子どもは、パスポートの問題もあって、これまで数年おきに日本とA国を行ったり来たりしていました。数年ごとに居住地が変わる生活を何年もしていたようです。以前は日本の小中学校に通っていたこともあるので、子どもは日本語を多少わかるようでしたが、漢字は忘れてい

ました。

就学前の子どもが通う日本語教室に数か月通い、区内の中学校に入学しました。数か月経ってから、Eさんから「子どもが学校でいじめにあっているようだ」という相談がありました。そこで、レガートおおたは、担任教員とEさんとの面談に、通訳者を派遣したり、状況の改善に向けた支援をしました。

その後、子どもは義務教育を終えて高校に進学しましたが、勉強にあまり熱心になれず、成績は芳しくなかったようです。これまでの成育歴を考えると、勉強に集中できる環境ではなかったことが少なからず影響しているのではないかと思います。

④離婚成立まで

Eさんが夫から受けていた暴力は、凄惨なものでした。身体的な暴力をはじめ、精神的、経済的な暴力も受けていました。激しい暴力を受けたショックで、Eさんは抑うつ状態になっていて、通院加療が必要でした。生活が少し安定し、治療を受け始めた頃、Eさんから「離婚の手続きをしたい」と相談がありました。

実は、Eさんは数年前に弁護士に依頼して離婚調停を申し立てていました。しかし、日本語があまり得意ではない事から弁護士とのやり取りが難しく、諸事情もあり調停は頓挫していました。当時の弁護士に再度依頼したいと希望されたので、まず弁護士とのやり取りを支援しました。

Eさんにとって大変辛かったのは、離婚裁判に必要な資料作成のため、過去の暴力について思い出さなければいけないことでした。Eさんの精神的負担を軽減できるよう、Eさんの供述は支援員が時系列で書面にまとめ、同じ内容を繰り返し話さずすむよう留意しました。それでも、支援員が聞き取りをしているうちに、フ

ラッシュバックを起こして体調を崩してしまうことが何度もありました。弁護士との打ち合わせにも、通訳者・支援員が何度も同行しました。

外国籍女性のDVや離婚問題に長年取り組んで来られた担当弁護士の尽力もあり、数年をかけてようやく離婚が成立し、子どもの親権もEさんが得ることができました。

その後もEさんとレガートおおた支援員とのつながりは続いており、大小さまざまな生活上の問題が起きたときや、悩み事があるときに、Eさんはレガートおおたを訪れて相談をしています。

⑤総括

この事例を通して痛感するのは、DV被害者への伴走型支援の必要性です。DVを受けた(いる)人は、精神的に大きなダメージがあります。ふとしたときに当時の状況がフラッシュ

バックしたり、加害者からの身体的、精神的暴力によって自己肯定感が著しく低下し、正常な判断を下すことが困難になります。DV被害者を支配下に置くために、被害者の尊厳を傷つけるような行為を行う加害者もいます。

その様な状態で、夫の元から避難し、子どもを庇護し生活を支え、母国語ではない言語で法律の専門家に相談し離婚までこぎつけることは並大抵のことではありません。社会資源を利用するために必要な諸手続きも、複雑かつ煩雑です。

一つひとつ段階を踏んで次のステップに進めるよう、丁寧に被害者に伴走することが重要だと思います。被害者の人生なので、避難するかしないか、離婚するかしないかを決めるのは被害者自身です。相談員・支援者は、暴力の影響を考慮しながら被害者の意思決定を支え、望む道に進めるよう、寄り添うことが求められます。

「伴走型支援」——つながりが物語を創る

NPO法人抱樸 理事長／一般社団法人 日本伴走型支援協会 共同代表 **奥田知志**

おくだともし

奥田知志 NPO法人抱樸理事長、東八幡キリスト教会牧師

1963年生まれ。関西学院神学部修士課程、西南学院大学神学部専攻科をそれぞれ卒業。九州大学大学院博士課程後期単位取得。1990年、東八幡キリスト教会牧師として赴任。同時に、学生時代から始めた「ホームレス支援」に北九州でも参加。事務局長等を経て、北九州ホームレス支援機構（現 抱樸）の理事長に就任。これまでに3500人（2020年3月現在）以上のホームレスの人々の自立を支援。



● はじめに——ハウスレスとホームレス

1988年12月NPO法人抱樸は、炊き出しを開始しました。ともかく路上に生きる人々に何かできることはないかと、数名が集まって活動は始まりました。おにぎり二つ、ゆで卵、そして豚汁。それらを抱え夜の町を歩き訪ねました。炊き出しは35年目の今も続いています。この活動が私たちの原点です。

炊き出しが始まって一か月ほどが経過した時、この活動の意義についての議論をしました。「私たちは、なぜ炊き出しをするのか」と。当初は食べることが出来ない人に食料を配るのだから「生存権・いのちを守る活動」だと考えていました。しかし、週に一つの弁当を配ることが「いのちを守る活動」と言えるのか。この程度では到底「生存権」云々とは言えないではないか。

では、炊き出しの意味は何でしょうか。一週間を生きるには21食必要となります。私たちはその内「1食分」の問題を解決しているに過ぎません。残りの20食はどうなるのか。これでは焼け石に水ではないか。そんな意見も出始めました。

その時、ひとりの参加者がこう言いました。「友達の家を訪ねるのだから手土産ぐらいもっ

ていこう」。その場にいた全員がそれになぞきました。この活動は「食べられない」という問題をほんの少し解決しつつ、同時に「友達になる」、つまり、「つながりを創る」ための活動だと理解したのでした。

「子ども食堂」をしている方々も同じ課題を抱えておられると思います。長期休暇においては給食さえ口にできない子どもがいます。それを何とかしようと始まったのが「子ども食堂」です。現在、全国で7000を超える子ども食堂が活動しています。開催は平均で月に2回程度です。やはり、これでは「いのちを守る」とは言えません。しかし、子どもたちは、「ここに来れば信頼できる大人がいる」「ここにくれば相談に乗ってもらえる」ことを知ります。そのような「つながり」あるいは「信頼」を築いてるのが「子ども食堂」だと言えます。それ以来、「食べられない人に食事を」という支援を「解決型支援」とし、「つながること」を目的とした支援を「伴走型支援」としました。

「解決型支援」は当然必要です。炊き出しに始まった支援は、その後居住や就労の支援へと拡大していきました。

最初に入居支援をしたのは70代の男性でした。保証人はこちらで準備し何とか入居するこ

とが出来ました。入居と同時に保護申請も済ませ、私たちはこれで「課題解決」と考えました。そして次の方の支援へと向かいました。

しかし、数か月後、大家から「アパートから異臭がする」との連絡が入りました。訪ねるとライフラインはすでに止まっていて、家はゴミ屋敷に化していました。最悪の事態も想定しつつ部屋に入ると、彼はゴミの中で眠っていました。無事でした。なぜ、こんなことになったのか。そこには二つの要因があると考えました。

第一に「個人的要因」です。障害があることや、あるいは自立生活の経験が無いこと。それらのことについて、活動初期の段階ではキチンとしたアセスメントは出来ていなかったのです。

第二の要因は「社会的要因」です。入居後、誰も訪ねにいきませんでした。つまり、自立が孤立に終わっていました。人はいつ掃除をするのでしょうか。衛生管理上、掃除をするのは常識かも知れませんが、私の場合、誰かが訪ねて来ないとなかなか掃除をしません。つながりが人を動かします。出会い、あるいはそのコーディネートが伴走型支援においては重要となります。

私たちは、この一件で「自立が孤立に終わる」ということを学びました。路上では「畳の上で死にたい」と言っていた方がアパートに入居されます。「これで安心」と思いますが、そうはいきません。「俺の最期は誰が看取ってくれるだろうか」と新たな心配が始まります。入居後、部屋を訪ねると部屋の中にポツンとひとりたらずむ姿を見ます。それはかつて路上で見ていた姿です。何が解決して何が解決していないか。私達は問われました。私たちは「この人には何が必要か」。つまり、アパート入居支援、保証人の提供、就労支援の必要がありました。しかし、それだけでは足りません。同時に「この人には誰が必要か」を問われました。この「何が」と「誰が」を同時に解決する仕組みを

抱樸では追求してきました。

そこには二つの問題が存在しました。「ハウスレス」という「経済的困窮」と「ホームレス」という「社会的孤立」。失業などの具体的な課題を解決するための制度活用のみならず、人と人とのつながり方、家族や地域社会の在り方にまで及ぶ射程を持っています。2015年の「生活困窮者自立支援制度」や、昨今の地域共生社会などにおいて、この二つは基本的視座となりました。

実は、この視点に気づかせてくれたのもあるホームレスの方でした。彼は、中学生から夜な夜な襲われていました。「なんとかしてほしい」との訴えの下、教育委員会などと話し合いました。そのやり取りの中で彼は、「しかし、真夜中にホームレスを襲いに来る中学生は、家があっても帰るところがないんじゃないか。親はいても誰からも心配されていないんじゃないか。俺はホームレスだからその気持ち、わかるけどなあ」と言われたことに私は衝撃を受けました。中学生は家に住んでいたのでハウスレスではありません。しかし、「帰るところ」「心配してくれる人」がいなければ「ホームレスだ」とその方は指摘したのです。ハウスとホームは違うのです。

あれから30年が過ぎました。ホームレス自立支援は進み、路上生活者（ハウスレス）は減



④ NPO法人 抱樸 <https://www.houboku.net/>
北九州を拠点に、生活困窮者や社会からの孤立状態にある人々の生活再建を支援。

りました。だが、社会的孤立（ホームレス）は
どうでしょうか。私には、この30年で社会が
路上に追いついたように見えます。

● 伴走型支援の誕生

私自身が伴走型支援を構想したきっかけは、
ホームレス支援現場の出会いと共に2000年5月
に起きた「西鉄バスジャック事件」にあります。

17歳の男の子がバスを乗っ取り、1人を殺
害、2人に重傷を負わせた事件です。彼は、中
学時代にいじめに遭い、その後不登校となりま
した。高校には進学しましたが、かつての母校
である中学校を襲撃する計画を立てたのです
が、直前でそのことが発覚しました。その後精
神科病院に入院しました。以下は、事件前、そ
の母親がある大学教授に宛てた手紙です。（当
時新聞に公表されました）

「いじめが原因で中学3年の夏頃より荒れはじ
め、まるきり違う人格の様になり家庭内暴力に
なって何か違う方向へ行く危険性もあり不安で
した。親が気付いても、病院の受診が無い、診
療した事が無いからと断られる、医師、児童相
談所、教育センター、教育相談所など色々回り
ましたが、動いて下さる先生は1人もいらっ
しゃらない。入院して20日余り、まじめでお
利口さんを装っているとの事。何を考えてい
るのか、大きな不安に包まれています。入院当
日、覚えていろよ、ただではおかないからなと
いう言葉が忘れられません。心が開かれていな
い状態で退院となれば、今まで以上に暴力がひ
どくなるのではと不安です。心の闇がもっと広
がるような気がします。このまま自分を閉じ込
めた闇の中で一生終わって欲しくはありません。
しかし、一筋縄ではいかない強さも持って
いて、繊細で、敏感で、私たちの行動を見抜い
て動いているようなところもあります。入院先
の先生にお任せするしかありませんが、退院後

の不安が強すぎて力がわいてこないのです」

この後、母親の心配通り事件は起こります。
手紙の中で、私が気になった箇所は「動いてく
ださる先生は1人もいらっしゃらない」という
部分です。実は、私もかつて子どもの不登校を
経験した親です。学校に行けなくなった息子を
連れて病院、児童相談所などを回ったが、その
時の親の本心は、「この子を治してくれる先生
はいないか」でした。「解決」してくれる専門
家を捜していたのでした。

しかし、母親は「動いてくださる先生は一人
もいらっしゃらない」と書いています。「治し
てくれる先生」が本意だと思うが、そうは書い
ていません。母親は「一筋縄ではいかない」こ
とを痛いほど知っていたのです。だから「治し
てくれる先生」ではなく「動いてくれる先生」
を求めたのです。つまり伴走者を。

ならば「私にも何かできるのではないかと
思えました。文面が「治してくれる先生」で
あったならば、私は「断る理由」を持ち得まし
た。なぜなら私は専門家ではないからです。だ
から「出来ない、関係ない」と言えました。し
かし、母親が求めたのは「一緒に動いてくれる
人」であり、伴走者でした。「一緒にいる」こ
とならば出来るかも知れない。これが伴走型支
援の始まりでした。

● 「断らない」ために

「断らない」——2015年にスタートした生活困
窮者自立支援制度は、これを主題として構築さ
れました。しかし、本当にそんなことは可能な
のか。当初から少なからず疑問と不安の声があ
りました。

2017年12月に「社会保障審議会生活困窮者
自立支援及び生活保護部会」の報告書（2017
年12月）には以下のことが記載されていま
す。「自立相談支援事業のあり方としては、相

談者を断らず、広く受け止めることが必要であり、(中略) こうした『断らない』相談支援については、今後とも徹底していかなければならない。その上で報告書には以下の意見が添えられた。「『断らない』相談を継続するために、相談を受け止める相談支援員がバーンアウトしないよう、スーパービジョンやフォローアップ研修等が必要」。私は、部会のメンバーであったのでこの場面を印象深く覚えています。なぜ「断らない」と支援員がバーンアウトするのか。これは支援論に関わる問題であると意見を述べたことを覚えています。

これを指摘した委員は、「出口(解決のための資源)も整わないまま引き受けるとバーンアウトが起こる」と危惧されていました。現場にいる身としては痛いほどわかります。しかし、この危惧の背景には「これまでの支援論」があると私は考えていました。すなわち従来「支援(引き受ける)＝解決」が前提でした。しかし、現実には相談者の抱える問題は複雑で複合的であり、さらに孤立状態に置かれた相談者は、自己認知に支障をきたしていることが多く、自らの問題さえわからない方が少なくありません。その上、不安定になった現代社会(例えば非正規雇用の増加)において一旦解決してもすぐに第二、第三の危機が訪れることは容易に予測されます。

となれば「解決」を目的とする従来の支援に加え、「つながること(あるいはつなげること)」を目的とした「伴走型支援」が必要となります。たとえすぐさま解決できなくても「つながる・ひとりにしない」という支援が必要となります。報告書に書かれていたバーンアウトを避けるために支援員のスキルアップ研修等を行うという意見は「何がなんでも解決する」という一つの出口を想定したものだと思います。それでは、逆にバーンアウトを招きかねないのではないのでしょうか。

そもそも「解決」にとって必要なのは、「本人がその意欲を持てるか」と言う事であり、この意欲こそ「他者とのつながり」の中で生まれると私は考えてきました。「解決」を目指すにも、その点が欠落した状態ではなかなか事は進みません。にもかかわらず「解決」という成果を求め過ぎると当事者も支援者もバーンアウトを起こしかねません。

「解決型支援は無用」ということではありません。家がない人には家が必要であることは当然です。しかし、「アパートを準備します」との呼びかけに「まだ、いい」と答えた野宿者がたくさんいたことも事実なのです。自己責任論だけで見るのなら「支援を受けない本人が悪い」で終わります。しかし、「その気になるにはどうしたら良いのか」を考えなければ、どんな解決型支援を準備しても進みません。

● 伴走型支援の効果——物語の創造

日本における社会保障は、「他の先進諸国同様に、人生において典型的と考えられるリスクや課題を想定し、その解決を目的として、それぞれ現金給付や福祉サービス等を含む現物給付を行うという基本的なアプローチの下で、公的な保障の量的な拡大と質的な発展を実現してきた」(「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」最終とりまとめ 2019年12月26日)。「現金給付と現物給付」が社会保障であったなら「ケア」や「つながり」は誰が担ったのでしょうか。それは家族、地域、あるいは長期雇用慣行を基盤とした「日本型企业(職場)」でした。しかし、非正規労働者が4割に近づいた現在、企業と共に家族も脆弱化した。

日本は、かねてより「地縁・血縁・社縁(会社の縁)」に象徴される「縁(えにし)」の社会である、と多くの日本人が考えています。しか

し現実とは違います。OECDが2005年に出した「社会的孤立」に関する調査では孤立率は日本15.3%。米国3.1%、ドイツ3.5%、英国5%、韓国7.5%となっています。ちなみに2012年の相対的貧困率は、米国17.4%、日本16.1%でほぼ同じです。しかし、孤立率は米国の5倍となっています。「お金はないが友達がいる」のが米国、「お金も友達もない」のが日本だと言えます。

この「お金」と「友達」という二つの視点が今後の政策議論には必要となります。現金と現物だけで社会保障をカバーすることは困難な時代となっています。現にコロナ禍においても「給付」「貸付」で対応しましたが、それしかできなかつたとも言えます。社会的孤立に対する政策はこれからだと言えます。

野宿状態の人々は、食事のことを「エサ」と表現します。「残飯を漁っているから犬猫と同じ」だと彼らは言います。一方NPOの主催する炊き出しに並ぶ人に「受け取ったものは何か」と尋ねると「これはお弁当」と答えています。「エサ」と「弁当」の違いはどこから来るのでしょうか。食べ「物」という点では、両者に大差はありません。捨てられたコンビニ弁当も期限切れではありますが、食べられるし、時に炊き出しの弁当より豪華でさえあります。しかし、それは「エサ」なのです。

「物」においては差なくとも、炊き出しの弁当には「人」が関わっています。ここに大きな違いがあります。「物」に「人」が関わることで「ことば」が生まれます。それがその人の「物語・意味」となるのです。「物」で終わるか、「物に人がつながることで物を物語にできるか」。これが「つながり」の支援の本質だと言えます。

9年前抱樸では「子ども家族まるごとプロジェクト」を開始しました。ひとり親家庭の貧

困率は50%を超えています。ダブルワークを続けざるを得ない親は少なくありません。朝、子どもたちと一緒に出勤し、夕方一旦帰宅します。子どもと夕食を済ませ、再び次の職場へ向かいます。そんな家庭を見てきました。国は「食育」を推奨しています。「食育は、生きる上での基本であって、知育・徳育・体育の基礎となるものであり、様々な経験を通じて『食』に関する知識と『食』を選択する力を習得し、健全な食生活を実現することができる人間を育てることです」(農水省HP)。異論はないですが、ひとり親家庭にそれを求めることは困難です。

しかし、それでも「物語」は生まれます。そこには「つながり」があるからです。子どもたちが大人になった時、何を物語るのでしょうか。「俺の母ちゃんデタラメで、いつもコンビニ弁当ばかり。口クなもの食べさせてもらわなかった」と言うのでしょうか。言わないと思います。「俺の母ちゃん偉い人で、朝から働いて夕方帰ってきて一緒に食べて、また働きに出かけてた。『何を』食べたかは覚えていないが、『誰と』食べたかは忘れない」。子どもがそんな物語を語る日が来ると私は信じています。

言うまでもないですが「物語」があるのなら「貧しくて良い」と言っているのではありません。貧困率50%を放置する国は恥しいです。だから「現金給付と現物給付」の拡充は必須です。しかし、それだけでは、やはりダメで人が生きるには「物語」が必要なのです。

憲法25条は、「生存権、国の生存権保障義務」について述べています。「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」。生活の最低ラインを割った時、国は義務としてこれを支えなければならないのであって、現金・現物の給付を核とした支援が実施されるのはこのためです。従来の「解決型支援」は、まさにこの「最低限」を割った時に発動さ

れ、最低基準に戻った時に「終了」します。これが「自立 (independence) 支援」です。

しかし、それだけでは本当の意味での「私が私を生きる」ことにはなりません。私は、その先にあるのが「伴走型支援」の主たるステージであると考えています。憲法 13 条は、「個人の尊重、生命、自由、幸福追求の権利の尊重」について語っています。「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」。人は名前のある個人として自分の物語を生き、自らの幸福を追求する権利を持っています。この「名前のある個人としての物語創造」に対する支援が「伴走型支援——つながりの支援」です。これを「自律 (autonomy) 支援」と言います。早稲田大学の菊池馨実さんは「人間が生まれて自律的個人へと向かって成長し、不完全ながらも自律性を保持しながら、自らの人生の物語を紡いでいくうえで条件整備のための制度」が社会保障制度であるとしています（『社会福祉再考——〈地域〉で支える——』岩波新書）。人間を保護されるべき「客体」と捉えてきた従来の社会保障論を乗り越え、「主体」として自らの人生を選び取っていく。しかし、それは孤立状態では難しいのです。なぜならば、孤立は「自分自身からの疎外」を生むからです。人は他者との関係の中で自分を知ることが出来ます。その点で相談支援は、「解決」のみならず、「伴走（つながり）」をもって実施されていくものでなければなりません。

地域共生社会は、この「つながりの創造」を基軸として構築されていくこととなります。当然、「現金給付」と「現物給付」を核とした国の社会保障の枠組みだけでは上手くいきません。「つながり」は「日常」に存在するからで

す。従来の非日常（問題発生）において発動される「自立支援」と共に、日常に重心を置く「伴走型支援」は「地域づくり」において効果を発揮するものと考えられます。

● おわりに——伴走型支援の人材養成

伴走型支援の構想は 1990 年代からありました。2000 年のバスジャック事件でその本質が鮮明化しました。2010 年には N P O 法人ホームレス支援全国ネットワークが「伴走型支援士養成講座（二級・一級）」を開始しました。約 10 年間で認定資格者は全国で 1137 人。

資格認定委員会は、恩賜財団済生会理事長の炭谷茂氏、明治学院大学の新保美香氏、大阪府立大学名誉教授 中山徹氏、日本福祉大学 藤森克彦氏、北海道大学名誉教授 杉村宏氏、N P O 法人ワンファミリー仙台理事長 立岡学氏、編集委員 原昌平氏に奥田を加えた 8 人で認定委員会が結成されました。この資格自体、なんら国の制度等とは関係しておらず、取ったところで意味はありません。

ただ「解決」という成果主義に陥る現場に対して「もうひとつの支援論」を提示する意味はあったと考えています。

その後、2021 年一般社団法人「日本伴走型支援協会」が発足しました。共同代表は、社会福祉法人浦河べてるの家理事の向谷地生良氏と私。2022 年 10 月より日本福祉大学において「伴走型支援基礎講座」が実施されています。15 回の講座を受講した人で、かつ協会主催のスクーリングに参加した人は「伴走型支援士」の認定が受けられます。

今後、日本の社会は一層単身化が進み、社会的孤立は深まると考えられます。その中で「伴走型支援という考え方」、あるいは「人と人の処し方」、さらに「伴走型の地域づくり」が求められると思います。

6

第6章 座談会

地域福祉の現場から見えてくる 「伴走型支援」のかたち

レガートおおたでは、大田区の地域福祉コーディネーターのみなさんと日々連携し、話し合いながら支援を実施しています。今回は、スタッフがそれぞれの現場で支援活動を実施する中で見えてきた具体的課題について話し合いました。

(2023年1月18日収録)



● 一般社団法人レガートおおた

代表理事：石井さわ子 理事：茂野俊哉 理事：西尾加朋

● 大田区社会福祉協議会

事務局長：中原賢一 おおた地域共生ボランティアセンターセンター長：高木仁根 地域福祉コーディネーター統括：内藤博幸
地域福祉コーディネーター：河野由紀子/浅井晴香/中澤智也/梶原啓子/武藤溪一/高野愛三/折居咲果/北澤一樹/山田奈実/八板美保/渡辺里香

● 地域支援の現場から

内藤 地域福祉コーディネーターは、日々地域に出向き、地域活動を支援しつつ、個別の相談に寄り添い、必要な専門機関につないでいます。それら個別の課題を地域の課題として捉え、地域の皆さんと共に地域づくりに取り組むことが私たちの役割です。大田区では令和3年度から13名の地域支援コーディネーターが活動しています。

相談者が抱える生活上の課題は非常に複雑かつ複合的からんでいるため、単一の制度や窓口による支援だけでは、十分に対応できません。まして、言語や文化の違いがある外国籍住

民の方であればなおさらなことです。私たちはその状況を踏まえた上で、外国籍住人をはじめ、課題を抱える方に寄り添いながら個別支援・伴走型支援を実施しています。

茂野 本日は、実際に現場で支援されている地域福祉コーディネーターのみなさんと一緒に考えていきます。どうぞよろしくお願いいたします。

複合的な困難を抱える人たちの支援

茂野 さて、伴走型支援が必要とされる例はいくつかあります。ひとつは、窓口対応や情報提供だけでは上手くいかないケース。もうひとつ

は、窓口に行き話を聞くなど、仲介が必要になるケースです。窓口業務はどうしても、情報提供をする以上には動けないところがあります。しかし、実際の相談では、本人に同行し実際に関わって伴走していかなければ解決しない事例が多く出ています。最初に、西尾さんからこうしたケースを紹介していただけますか。

西尾 生活困窮状態で認知症がある外国籍の高齢者の例をお話します。その方の配偶者は日本人でしたがご逝去されました。相続や年金の手続きを行わなければならなかったのですが、残された外国籍の妻には認知症と疑われる症状があったために手続きを進めることができませんでした。

その方が相談窓口に来た際に、私から「配偶者の口座数や年金手帳の場所を確認してほしい」と説明しました。しかし、本人はその説明を忘れてしまうので、地域包括支援センターに連絡し、ケース会議をしました。

後で聞いた話では、未払いのため電気を止められていたようです。こちらからは連絡がとれず、本人がふらっと私たちのところに寄ったときにしか話ができなかったのです。

本人と連絡が取れない状況が1年弱続いてから、地域包括支援センターに突然電話がかかってきました。その方が軽微な犯罪で逮捕され拘置所に入っていたことがわかりました。保釈されてから、生活困窮状態にあるということで、生活福祉課の方に繋がり、生活保護の申請に至りました。

老人ホームに緊急避難、一時ステイで入所していたのですが、通訳が必要なので通訳の派遣も私たちの方に依頼していただきました。その後介護保険の手続きも行い、認知症の認定も受けて入院しました。かなり複雑なケースで、さまざまな機関の方に助けていただきました。間に人が入り支援をする体制が必要だということ

をそのケースから学びました。

茂野 外国の方以外でも、地域福祉コーディネーターとして伴走型支援や他の機関との繋がりが必要だったケースに関わった例があればお話しください。

支援者側の対応スキルが まだまだ足りない

武藤 先ほどの例のように、連絡が付きにくい方、携帯電話を持っていない方の相談は、「窓口に行きたときがすべて」のようなところがあります。そのときに、その場にいる職員で何とかしなければいけません。その場で今、本人が困っていることを把握し、その後どのような支援に結びつけていくかを瞬時に判断してラポールを形成しないとイケない。

その場でリスクアセスメントを的確にやっていかないと、支援の機会を逃してしまうことになってしまいます。質問をする際にも、優先順位を立てながら聞いていくことが必要なので、そのことはとても意識しています。

僕が担当した外国籍の方は、ひとり親で、お子さんが不登校になっていて、レガートおおたをはじめ、さまざまな関係機関に入っていました。

とはいえ逆に関係機関が多すぎて、お母さんがパニック状態になってしまったんです。つまり、制度をよく理解できていないのに、たくさんの方が次々にやってきました。多くは行政の人たちですが、彼らが何の担当なのかもわからない。生活保護要件の説明もよく理解できないので、混乱してしまうんですね。

日本の方でもなかなか理解しにくい制度について、外国籍の方にどう説明するのか……。担当の方たちはしっかりと説明して下さるのですが、日本語です。日本語を使わざるを得ないとしても、少しでもわかりやすく伝えなければ

いけないはずですが。しかし、正直、支援者側のスキルが足りていないと僕は思っています。それでは信頼されないし、信頼されていないと伴走することも難しいですよ。

茂野 確かにそうですね。分からない説明を聞かされて、それで結果が悪かったら信用を失ってしまいますよね。

伴走型支援がなぜ外国籍の方々への支援に重要なのか。窓口対応だけでは問題解決にならないからです。抱えている困難が複雑かつ複合的で、窓口で説明するように言われても、本人もどこから話して良いかわからないんですね。

日本の独特な行政制度・法制度はそもそも理解しにくいですし、言葉の壁もあります。また、DVなどがある場合は精神的なダメージも受けていますから、相談に来てその時に必要なことを思い出せない、理解できないこともあります。また、自分の国にいたときから、十分な基礎教育を受けていない方もいて、ますます理解が難しい場合もあります。そのような状況の中で、相談に同行したり、間に入ってサポートしなければなりません。そして、それが十分にできないと、信頼を失ってしまうこともあると思います。

断らない相談、包括的な受け止め、支援者本位ではなく利用者本位の徹底を

山田 以前、失業手当を受給できそうな外国籍の方とハローワークに行ったところ、「離職票が必要」と言われました。そこで、以前の会社に相談をしたのですが、ハローワークの資料も説明もわかりにくく、離職票をもらえるかどうかもわからない。ハローワークの窓口の方も多忙そうだったので、その日は一旦持ち帰りました。しかし、もう一度ハローワークを訪ねたときもやはり同じことを何度も説明されるだけでした。その方は日本語もある程度は理解できる

し、ていねいにかみ砕いて説明して欲しかった。私たちもできるだけ易しい言葉で言い換えるなどフォローをしていたのですが、あまりに複雑な手続きだったため結局失業手当をもらうのを諦めざるをえませんでした。

困窮世帯でしたので、別の手立てがないかを考え、住居確保給付金なら申請できると思い、生活困窮者自立相談支援機関にも相談をしました。実はその方は、1年前に住居確保給付金を申請してダメだったのですが、本人に受給できる可能性があることを伝えて再び相談にいきました。最終的には受給できることになったのですが、何度も状況を伝え続けて、ようやくという感じでした。

結果がどうであれ、その方をひとりにせず、一緒に窓口に行き、寄り添える人がいること、自分の味方でいてくれる人がいることは、とても重要なことではないかと思います。

中澤 私は地域福祉コーディネーターになって2年目を終えようとしているところです。前の職場では10年間ケアマネジャー、その前は訪問介護をしていました。そういう意味では、以前から伴走型支援にどっぷりと浸かりすぎていたところもあります。

ケアマネの場合は、その方の人生や生活にがつり一緒に関わっていくわけですが。家族関係にも入っていきますし、本来ならそこまでやる必要はないことでも、やらなければならない状況になればやってきたわけです。しかし、地域福祉コーディネーターの仕事はそうではない。違う形の伴走型支援があるのだということに戸惑いながら、今はその形に自分を慣らしています。抱え込むだけでなく、振り分けてみんな情報共有していく。それも伴走型支援だということを勉強させてもらっています。

私に関わったケースでは、何かしらの障害をお持ちの方で、お話に一貫性がないところがあ

りました。かかわっていた相談機関が聞く内容
と私がお聞きしたことがかなり違うのです。そ
のようにお話にも二面性がある、あるいは、その
窓口の担当者の方の見方の違いということもあるか
もしれません。どうあれ、そのように多面的な
ところからその方の情報を精査して、情報共有
をしていかないと、支援もずれた方向に向かっ
てしまう恐れもあると思います。そこが伴走型
支援の難しさでもあるかなという気がします。

ライフステージの変化で

相談内容も変わる

茂野 以前関わっていた方で、数年後に再度相
談にいらっしゃるケースなどはありますか？

石井 結婚されて、その後お子さんが生まれた
方についてです。初めは妊娠に関する手続きに
ついてのご相談があり、出生の手続きから在留
資格の相談、その後お子さんを保育園に入れた
いという相談、その後小学校に入ってから、
学校でのいじめの相談など。そのように継続的
に相談に来られる方はいらっしゃいますね。

茂野 ライフステージに応じて次々と課題が
やってくるということですね。今、石井さんが
お話しされた例は、その都度問題をクリアし
て、また新たな問題があって相談に来られると
いう感じですね。一方で、いろいろ対応をした
けれど、うまくいかず継続できなかったという
例もあります。しかし、音信不通になってし
まった人が、数年後にまた相談にいらっしゃる
ような例も、よくあるケースだと思います。そ
のような例があればぜひお話しください。

気持ちの受け止め、個人と世帯の支援

北澤 社協の窓口にも外国籍の方は多く相談に
いらっしゃいます。最初はお本人の悩みを話さ
れますが、話を聞いていくと、不登校のお子
さんがいらして、家庭のことで困っているなど、

さまざまな困難があります。地域福祉コー
ディネーターはそのような悩みを聴きながら、一緒
に課題の整理をし、ケースによっては関係機関
に同行します。同行先の関係機関では通訳を介
して、丁寧に制度の説明をしてくれるのです
が、実は相談者は気持ちを含めて、話を聞いて
ほしいということが多々あります。ですから、
制度の説明をされても、理解するのが難しいと
いうだけでなく、一方的に話されていて、気持
ちを受け止めてもらえないと感じてしまう例も
あると思います。どの機関においても、まずは
相談者の気持ちを受けとめながら、制度に繋い
でいくことが大切だと思いますね。

茂野 ありがとうございます。そうなんです。
まず聞いてほしいんですね。けれども、既成
の窓口は制度の説明に終始してしまうので、ど
うしてもミスマッチになってしまいますね。そ
こを埋めていくことが大事なのだと思います。

住民が地域を支える

河野 外国籍の方に関しては、地域の方が伴走
型支援をされているケースが多いと思います。
例えば小学校の近くのコンビニはお子さんたち
の駆け込み寺になっています。緊急事態宣言の
ときに急に学校がお休みになっても、そのお知
らせの内容をお母さんが理解できず、休みと知
らずに登校した子どもたちが、コンビニに寄っ
て「今日、学校やってなかった」と伝えると、
コンビニの方が学校に確認してくれました。ま
た、都営団地にも今は外国籍の方が多くいるの
で、住人同士で相談にのったりサポートしあ
う例も多いようです。

このように地域によっては外国籍の方たちの
コミュニティができているところもありますが、
一方で、「外国籍」といってもさまざまな
国の方がいらっしゃいますから、なかなか繋が
りにくいこともあります。孤立を感じている方

も多いのではないかと思います。

茂野 ありがとうございます。次に梶原さんはいかがですか？

身近に相談できる人がいることが重要

梶原 とある都営団地にも外国籍の方が多く暮らしています。1棟に外国籍の方が集中しており、国籍はベトナム、フィリピン、ウクライナなど色々な国籍の方がいるとのこと。先程の河野さんの話にもありましたが、コミュニティがないことで、生活をしている方のトラブルが多いようです。

支援をするには外国籍の方と直接話す必要があります。そこで、まず、自治会の方とお話する機会を作りました。都営団地の民生委員で学童保育をしている方は、たまたま知り合いになった都営団地居住の外国人の方がよく相談に来るということでした。児童館にも外国籍の方の相談が多くきているようです。

専門機関をご紹介したくても、多くの方は、書類を明日までに提出しなければならないなど、今現在困っています。やはり、身近に相談する相手がいることはとても大事です。身近な人が伴走できる体制と関係づくりが必要だと思います。

茂野 相談を契機に支える人の輪をどのように増やしていくかも大事ですね。折居さんはどうでしょう。

アプローチし続ける

折居 私の担当する相談者には精神疾患がある方が多いのですが、支援を通して学んだのは、相談者の話を整理しながら受け止めていくことが大切だということです。それは外国籍の方の場合も共通して重要なことなのではないかと思っています。助けを求めている方がいて、相談という形でつながることができたあとも、電

話がなかなか通じない場合が多く、その場合、折り返しのお電話を待つしかないわけです。こちらから諦めずに何度もアプローチしていかないと繋がれない。本当に伴走型支援が重要だと思います。

地域福祉コーディネーターと繋がれている方は、問題が一段落して落ちついたあとも、ちょっと最近元気だよとか、報告みたいな形で何ヶ月かに1回連絡をくださることがあります。そのような方たちの居場所を、伴走型支援をしながら見つけたいです。

茂野 ありがとうございます。そうですね、こちらからアプローチしていくこと、とても重要ですね。次は渡辺さんですね。よろしく願いいたします。

相談者の「本当のニーズ」をつかむ

渡辺 結果的に相談者のニーズがつかみきれず、モヤモヤしているケースがあります。外国籍の単身女性が、食糧受給のために社協に来所されました。失業し、生活も困窮しているとのこと、相談に関わるようになりました。

安定した収入を得て、それを母国に送金したいとのことでした。そのため、生活保護は受けず、仕事を探すことを希望していました。失業保険の受給資格があると思われ、その手続きをご案内しましたが、理解が困難なようでした。職探しのため、ハローワークへの同行やハローワーク就労支援ナビゲーターとの連携を行いました。加えて元の会社への連絡も実施しました。専門的な手続きは、多言語相談窓口を活用させていただきました。雇用主への申し立て関係書類に関して、多言語相談窓口には、本当にお世話になりました。このような形で、失業給付受給に向けて動いていたのですが、実は失業状態ではなくて、夜のパートは続けていることがわかりました。おそらく彼女の考えでは夜の

仕事はあるが、昼の仕事がなくなっていたので、昼間の仕事を探したいというのが本当のニーズだった様子です。

今までも確認はしていたものの、仕事には従事せず、無収入との前提で支援をしていました。しかし、実際には仕事は継続していることがハローワークの調査でわかりました。言葉が理解できないため、悪意ではないだろうとハローワークも判断し、ペナルティにはなりませんでしたが、その後も支援を継続したいと思っていましたが、その後、本人が電話に出なくなり、そのまま支援が終了してしまいました。

これまでの外国人支援の経験からみても、彼女のようにダブルワークをしている方は多いと感じます。それが彼女の中では常識になっていたため、うまく状況が伝わりきらなかったと考えています。自分なりに伴走はできたかなと思っていますが、文化や習慣、常識なども違いますし、その方の本当のニーズが理解できず、解決に向けた支援をきちんとできなかったことを残念に思います。また彼女から連絡が来ると良いと思っています。

石井 本国に仕送りをしている方がとても多いので、みなさん生活保護は嫌がられる場合が多いですよ。

渡辺 確かにそうですね。みなさん、必死に稼がなくちゃいけないんですよ。貯金もして、食糧支援もあらゆるところからもらって、自分の生活を切り崩して本国に仕送りをしている状態なのだと思います。そのような背景までも理解しないと、なかなか実態はつかめないと思います。今振り返ると、その実態把握が本当に難しかったと感じますね。

西尾 大事なことをあとで言うことがとても多いですね。そう考えると、最初の相談、とっかかりになる主訴は、実はきっかけにすぎなくて、その後ろにいろんな問題がある場合が多い

ですね。それが後になってわかったということが自分の経験でもあります。

茂野 やはり我々としても重要なポイントは、ひとりの人にずっと関わり続けることの難しさですね。相談を受ける側の人数も少ない中で同じ人にずっと時間を割いてられないし、何かの課題について支援し、それが終わったら一旦手は離すわけですよ。それでも、またその方が相談に来る可能性もあるし、こちらもときどき声をかけるかもしれない。そういう関係でずっと続いていく……。それだけで良いのだろうか、という問題ですね。

どうあれ、最初に、支援を始めた時点で、できるだけその人に関する情報を掌握する必要があります。そうしないとその人や、その人が抱えている問題がわからないですから。けれども、いくら情報を集中して集めても、実際に同行して初めてわかる事実も多くある。そして、そこで自分が分かったとしても、次にまた別の窓口と連携する際には、一旦自分の手を離して繋がなければならないわけです。繋いだあとにどうするのか。それが今後問われてくるのだと思います。

地域に居場所を作るという、梶原さんのお話がヒントになりましたね。近所のコンビニであっても、都営住宅のコミュニティであっても、地域の方のちょっとした困りごととか、自分の思いを話せる場をいかに作っていくかが大事ですね。専門性がある人たちだけではなく、その周りの人たちでも、気軽に対応できるツールが増えてくると。地域の受け止め力が広がっていくと良いと思います。そういう場があることが伴走型支援と織り合わせて大事なことで、それを追求しなくてははいけません。そういう意味で、地域福祉コーディネーターの皆さんは先駆的な取り組みをされていると思います。

困難解決の主役は相談者、 支援者は伴走を

内藤 西尾さんのお話からは、いろいろな人の関与がとても大事であることがわかりました。武藤さんからは、逆に関係機関が多すぎても本人が混乱するというお話がありました。その点は特に留意する必要がありますね。現在のケアマネジメントによるアプローチは、多職種が連携するアプローチもありますが、逆に1人の支援者が集中的に支援していく方法もあります。地域福祉コーディネーターはソーシャルワーカーとして本人に配慮した多様な支援ができるよう技術を身につけていく必要があると感じました。

山田さんからは、以前の相談では関係機関に断られてしまったけれど、地域福祉コーディネーターが介入したことで制度を利用できるようになった事例を話してもらいました。これは包括的相談、断らない相談と関わる大事な話だと思います。必要なサービスや制度、機関があっても、そこに繋がらなければ意味がありません。自分の味方でいてくれる、諦めずに理解し、一緒に伝えようとしてくれるソーシャルワーカーがいるということ。その存在の大切さを感じました。

北澤さんからは不登校のお子さんがあるご家庭の話がありました。学校側はどうしても「不登校」という問題に着目しますが、個人を取り巻く世帯をどう支援していくかが大事です。学校は卒業により支援が終了するかもしれませんが、しかし、本人の生活はまだ続くので人生の時間軸をもち、関係機関がアプローチしていく必要性を感じたところです。

河野さんのケースも、地域の人が困窮の人を見守ったり住民が支えたりしている事例であったと思います。梶原さんのケースでは遠いところに専門機関があっても繋がりがづらいので、伴

走型支援が支援者のみならず、地域住民が関わる必要性を感じました。そのことはNPO法人「抱樸」の奥田理事長も言っていたと思います。

折居さんのお話からは、孤立している人とコーディネーターとの関わりは、待っているだけでなく、アウトリーチしていく必要があるということがわかりました。ソーシャルワークの機能の重要性を認識しました。

渡辺さんのケースでも本国に送金するという使命や本人のニーズをしっかり把握することの重要性を感じました。

みなさんのお話を伺って、私があらためて感じたのは、援助の主体と客体という問題です。援助の主体は専門職である支援者、客体は相談者という2者間で捉えられがちですが、地域を基盤としたソーシャルワークでは本人や地域住民が課題を解決する方策を知る存在で、課題を解決する主体、援助の主体と位置付けられます。本人や地域住民の主体性を大事にし、本人が自分で大事なことを選択できるように地域福祉コーディネーターは側面的にサポートしていく必要があると思います。

伴走型・問題解決型支援を両輪に

茂野 ありがとうございます。私も本業が障害福祉の相談支援専門員ですので、常に課題を多く抱えています。障害分野では相談支援は障害者手帳の所持や障害認定が前提となっています。そういう意味では、障害があるか否か不明な人でも支援はある程度できるのですが、そこから先で止まる傾向があります。そのような時に分野や対象を問わないで支援する地域福祉コーディネーターの存在は大変ありがたいです。最後、中原さんから話をお願いします。

中原 外国籍の方に向けての伴走型支援を考える際に、支援の方法は大きく二つ考えられるのではと思います。一つは問題解決型の支援。も

う一つは伴走型支援という繋がり続ける支援。問題解決型支援は生活保護につなげたり家を探したりする支援です。短期間にその問題に対して集中して専門家が集まり具体的に取り組むのが問題解決型。

一方、伴走型支援というのは同行支援という側面もありますけれども、その方がもっと違う課題を抱えるかもしれないし、もっとつきつめると課題が複雑化して出てくる場合もあるのではないのでしょうか。

そして、そのときに必要なのがやはり「繋がり続ける支援」なんですね。最初にまず繋がるのが大事です。地域福祉コーディネーターもレガートおおたも、私たちのような中間組織だけでなく、地域にも広げていくことが重要だと思います。

特に外国の方の支援の場合、文化・習慣・言語・法律も違い、適切な支援者にアクセスするのが難しいと思いますので、問題解決型でもそれから繋がる支援でもかなり困難性が高い特徴があります。繋がるということは孤立を防ぐということですから、これは地域共生社会の目指すところ、即ち地域が出てくると思います。地域で見守るあるいは支えるということ。そこに伴走型支援は不可欠です。

これは行政主導というより、地域で活動する私たち中間組織が主導になっていかざるを得ないのだと考えます。地域の中でいかに外国の方たちを支えるか、何か専門的に解決しなければならない課題があった時はすぐに専門職が対

応できるシステムをつくる必要があると思います。状況が落ちついてからは、伴走型支援の頻度は月に一回や半年に一回でもいいのかもしれませんが。何かあればまた頼れるという関係ができていれば、実際に連絡がなくても、それは繋がり続けていると言えるのだと思います。また、問題解決型がある程度終了し、繋がるということにシフトしたと考えるべきかもしれません。その中で私たち地域福祉コーディネーターなどはどういう役割を果たしていくかですね。

とはいえ、多言語相談窓口で相談を受けたら、ある程度は問題解決までしなければならないのではないかと思います。繋ぐ支援が求められている一方で、きちんと問題解決に対応する機関も必要です。各関係機関で伴走型支援の定義や役割を共有していかないとなりませんね。

茂野 そうですね。他の自治体の相談窓口も、基本的には窓口業務に限定されていることが多いです。しかし現実には、それでは対応できない状況になっていると思います。

このガイドブックと研修を通じて、伴走型支援が周知されていくと良いと考えています。

中原 そうですね。地域福祉コーディネーターの活躍も、まだまだこれからだと思います。我々も伴走型や問題解決型支援の周知に取り組みたいと思いますし、チーム支援をする中でも地域共生社会として、誰もが孤立しないで支え合うということをまず目指しながら進められればと思います。

● おわりに——地域共生社会の実現を目指し、重層的支援体制整備事業に取り組む

これまでの福祉施策は、生活困窮、児童、高齢、障害など分野ごとに人々の生活を支えるもので、それぞれの分野ごとに相談機関も存在していました。しかしながら、各分野に分かれた

制度の、狭間になってしまう問題、複合的な課題を抱えていて既存のサービスに当てはまらない課題も多くなっています。

そのようなニーズに対応するためには、分野

ではなく包括的に受け止める体制が必要になります。令和2年6月、社会福祉法改正により、地域共生社会実現のための「重層的支援体制整備事業」が法定化されました。これは市町村において既存の相談支援の取り組みを活かしながら、本人が地域とのつながりや役割が持てるような支援を組み合わせ、一体的に取り組むものです。

具体的には「包括的相談支援」・「参加支援」・「地域づくりに向けた支援」の3本の柱から構成されています。大田区社会福祉協議会が「参加支援」や「地域づくり支援」に積極的に取り組んでいく上で、地域福祉コーディネー

ターはその中核を担う存在として期待されています。

個人が地域の中で排除されず、役割を見出しながら暮らすには、専門職のみならず地域住民等の力が不可欠です。そのため地域が豊かでないとならず、豊かな地域にしていくことが地域づくりということだと思います。地域づくりも人づくりと言え、地域福祉コーディネーターもこのような大切な価値観を共有できる人との関係やつながりをつくり、地域住民らが自らの地域をより良くしていく主体性を育てていけるよう、オール大田で地域福祉を推進していきます。

誰もが安心して自分らしく生きられる社会へ

このガイドブックの作成を通じて、改めて私たちレガートおおたが行ってきた「伴走型支援」について考えました。「伴走型支援」とは一体何だろうか。私たちは支援の時、何を大切にしてきたのか。多くの方々の手をお借りしてガイドブックを作っていく中で、輪郭が少し見えてきたように思います。

「相談者とつながること自体を目的にする」という考えは、時に私たち支援者自身を救ってくれる言葉だと感じました。今後、このガイドブックをもとに「外国籍住民・移民への伴走型支援」の考えを広げていきます。そして、外国籍住民・移民をはじめ、地域に暮らすすべての人にとって、安心して自分らしい暮らしが送れる、そんな地域社会づくりの一助となることを切に願います。

最後に、このガイドブックと一緒に作っている最中に急逝された、レガート理事の茂野俊哉さんへ。素晴らしくユニークで、すべての人にどんな時も優しいお人柄。「反差別・反権力」という信念、そして地域福祉とは何かを教えてくださいました。深い哀悼の意を示すとともに、心からの感謝と尊敬の念を送ります。ありがとうございました。

レガートおおた代表理事 石井さわ子

外国籍住民・移住者の相談支援に携わる人の 伴走型支援ガイドブック

2023年6月15日発行

発行 一般社団法人レガートおおた
〒144-0051 東京都大田区西蒲田6丁目3-1-4 TTK マンション 1F
E-mail info@legatoota.jp
TEL 03-3731-3831 FAX 050-3737-4218

監修 藤森克彦（日本福祉大学福祉経営学部教授）
編集 石井さわ子（レガートおおた代表理事）
岩崎真美子（office tangledtale）

デザイン 南貴之（4U design）

協力 社会福祉法人大田区社会福祉協議会
江田初穂（一般社団法人日本伴走型支援協会 事務局）





LEGATO OTA

一般社団法人レガートおおた

〒144-0051 東京都大田区西蒲田6丁目36-14 TKKマンション1F