

ホームレス問題と公的セクターおよび民間・NPO セクターの課題 ——「もう一つの全国ホームレス調査」を手がかりに——

稲田 七海
水内 俊雄

I はじめに

2008年7月にホームレス自立支援法の基本方針の見直しを受けて、各地方自治体は基本方針に即し地域のホームレス問題の実情に応じたホームレス自立支援施策の実実施計画を策定している¹⁾。しかし、ホームレス支援には、自立支援法のみが適用される訳ではなく、各々のホームレス数や地域支援の受け皿の実情によって、自立支援システムか生活保護かを選択する方策が取られている。そのため、各自治体における支援策は、生活保護を活用した支援、自立支援システムを強化した支援、あるいは両者を複合的に組み合わせた支援を実施しており、支援の手法は全国一律とはいえない。また、全国各地におけるホームレス支援は都市の規模、財政、ホームレスの数、利用可能な公的施設の有無、支援を行う中間組織の存在、公と民のパートナーシップの取り方など、ホームレス支援をめぐる地域の実情もさまざまである。そこで本稿では、支援の多様性や新たな取り組みを整理する意味でも、ホームレスをはじめとする困窮単身高齢者への居住支援の取り組みに焦点をあて、今後さらに複雑な生活困難現象や福祉ニーズに対応できる新たな居住福祉支援を下支えする仕組みの可能性について考えてみたい。

以上のことから、本稿は、ホームレス状態にある人々よりも、ホームレス状態を脱して安定した居住生活に至った元ホームレスの人々への支援プロセスに着目する。本稿が使用するデータは、民

間の調査グループによって2006年から2007年にかけて実施された「もう一つの全国ホームレス調査」から得られた調査データと、調査終了後から現在まで継続中である「ホームレス支援の中間施設におけるフォローアップ調査」におけるヒアリングデータである。本稿の構成は以下のとおりである。IIとIIIではホームレス支援のための中間施設に着目し、脱野宿から居住確保までのプロセスを明らかにする。IVでは、無料低額宿泊所²⁾等の宿泊所事業にみられる居住の確保と生活支援をセットにした新たな居住福祉のモデルを紹介し、多様化する中間施設の支援機能と利用実態の拡大化について整理する。Vでは、ホームレス支援を通して見えるセーフティネットの問題点と課題を提示する。

II 「もう一つの全国ホームレス調査」 にみる居住支援の実態

1 調査の概要

本稿では、「もう一つの全国ホームレス調査」(2006年～2007年)の結果と、この全国調査終了後もなお継続的に実施している全国でのホームレス支援現場の聞き取り調査から得たデータを利用する。「もう一つのホームレス全国調査」とは、人権運動団体の虹の連合³⁾が2006年1月に企画したホームレス全国調査であり、この調査を筆者(水内)が代表となっている大阪就労福祉居住問題調査研究会⁴⁾が受託した。2007年1月に実施予定とされた厚労省実施の第2回目の全国ホー

ムレス調査が、野宿現場のみに絞った調査を行うと予想されたため、本調査は野宿生活者のみならず、野宿生活経験者や野宿生活を脱し、地域で居住を始めた人々まで対象を拡大した（図1の①、②）。併せてホームレス支援の現状を明らかにし、広義のホームレス状態に少しでも肉薄できる調査設計とした。本調査の調査設計の段階での留意点は以下の5点の認識にもとづくものである。1：より広い「ホームレス概念」をベースに全国調査を設計する。2：ホームレス自立支援法にもとづく就労自立をベースにした自立支援施設の現状を伝える。3：支援を受けた人々の生活状況や声を

聞く。4：野宿現場からの多様な声も、数値ではなく声として伝える。5：NPO・ボランティアなどの支援団体の奮闘、実情、問題点を正確に伝える。

調査の実施期間は、2006年4月から2007年の4月までの1年間である。この間、全国各主要都市の60団体以上のホームレス支援組織（公的セクターも含む）などを直接訪問した。事前にこれらの支援組織のネットワークを介して、すでに野宿生活を脱したホームレス経験者および、現在も野宿生活を継続している人々のサンプリングを行った。最終的なサンプル数は、野宿生活を脱したホームレス経験者が660人（全国42都市）、調

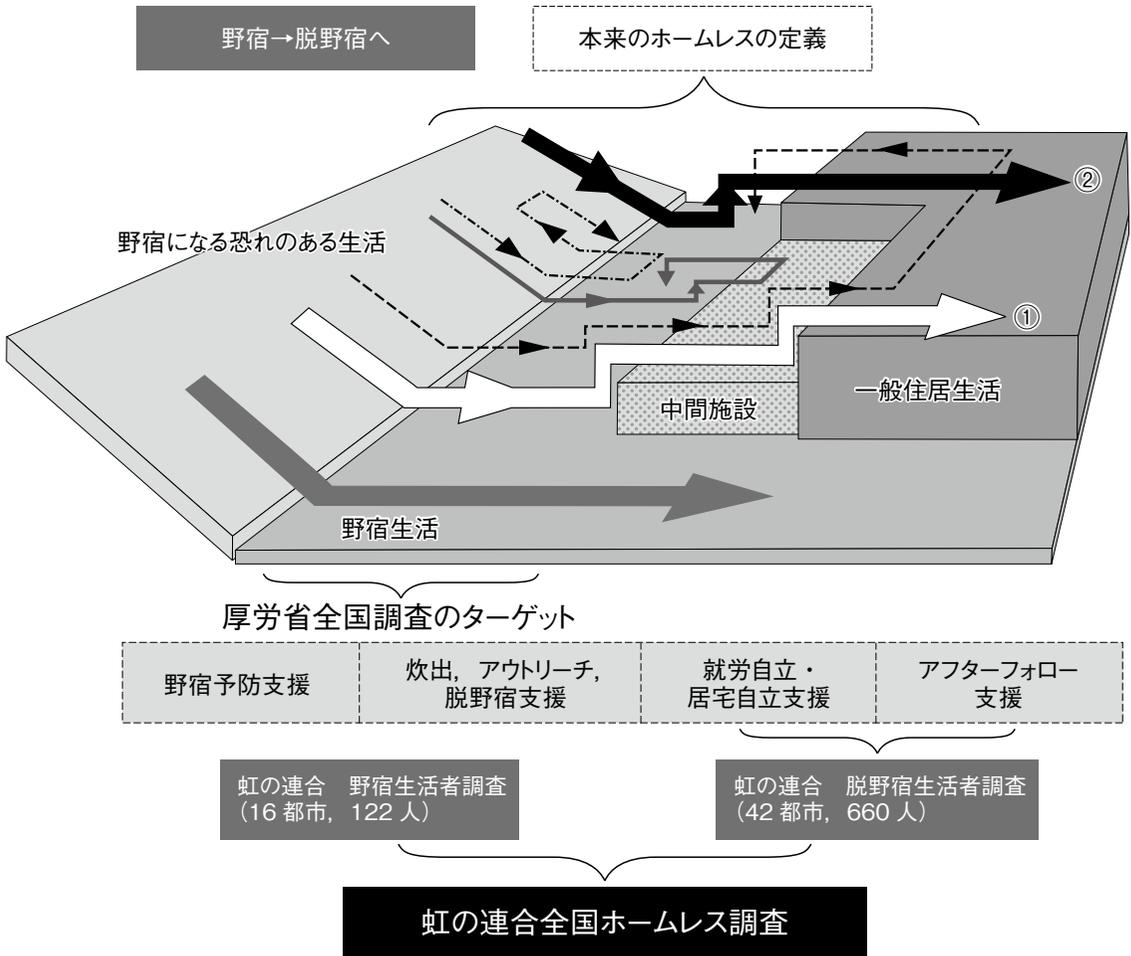


図1 脱野宿へのさまざまな経路と対応するホームレス支援の4ステージ

査時点で野宿生活している人々が122人（全国16都市）であり，元ホームレスと現ホームレスの2つのカテゴリーに分けて集計・分析を行った。

以上のような脱野宿のホームレス経験者の全国規模調査は日本では初めてであり，脱野宿の経路や，ホームレス支援のための中間施設の現状，また，現況としての生活保護受給の状況や就労の実態，支援団体の活動実績，課題，問題点など，厚労省の全国調査ではキャッチされない公民双方のホームレス支援の実態を捉える調査となった⁵⁾。

2 ホームレス支援の多様な連鎖

ホームレス支援とは，単に路上で生活しているホームレスに居所を提供することだけにとどまらない。ホームレス自立支援の最終地点は，路上から中間施設等を経由し，地域での居住の継続にいたるプロセスで多様な支援が必要とされる。現今の支援の状況をまとめておくと，脱野宿に至るまでの4ステージを示した図2に見られるように，ホームレス支援には，①野宿予防に関する支援，②野宿中の支援（アウトリーチ，炊き出し，デイセンター），③脱野宿時の支援としての中間

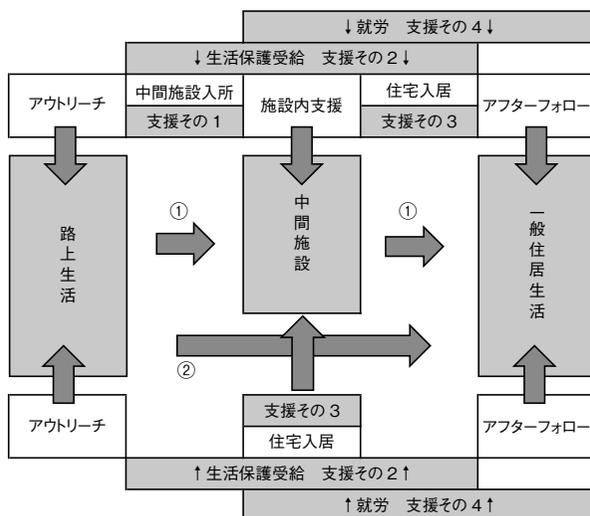
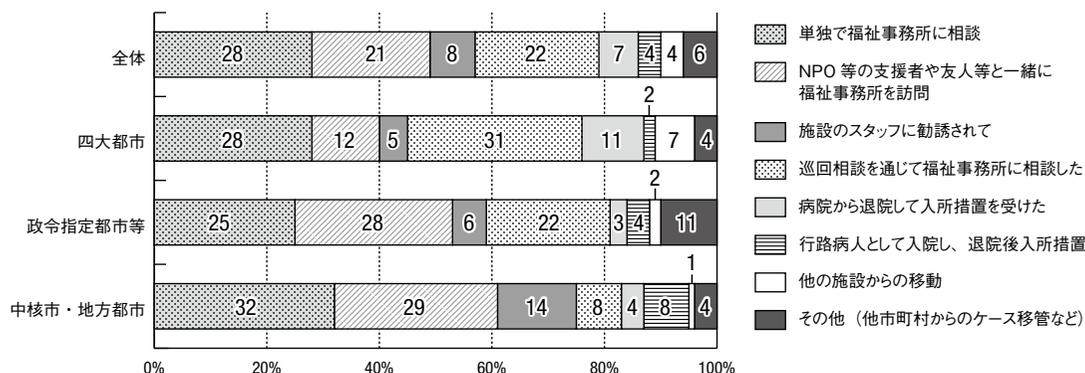
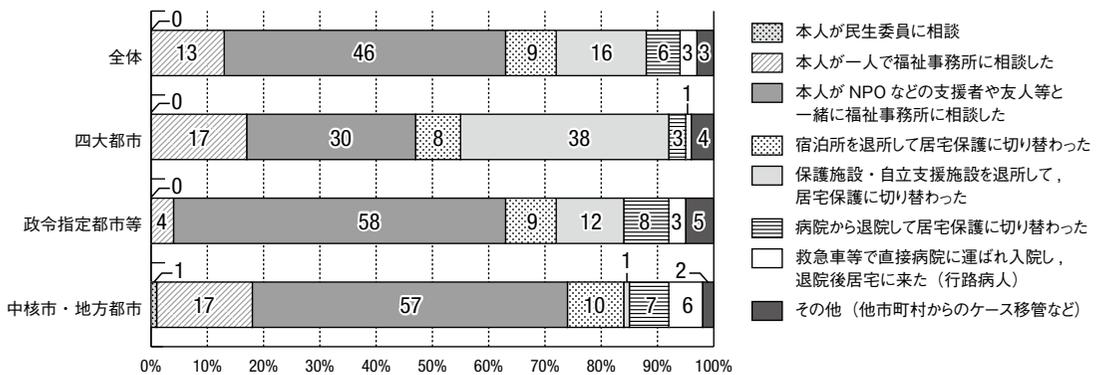


図2 脱野宿・ホームレス支援の連鎖



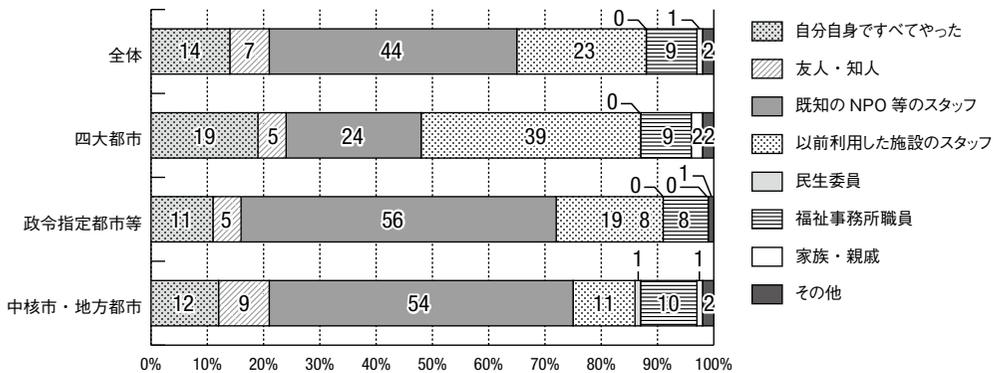
注) 660人中424ケースが対象

図3 中間施設入所にあたっての支援の類型と地域分類との関係



注) 660人中424ケースが対象

図4 生活保護受給にあたっての支援の類型と地域分類との関係



注) 660人中424ケースが対象

図5 住宅確保の方法と地域分類との関係

施設入所，就労自立，生活保護自立，住宅確保に関する支援，④居宅生活でのアフターケア支援が必要とされている。もうひとつの全国調査においては，この中の③の支援に関して，「支援その1」から「支援その4」までの，各種支援の実態について細かく調査を実施している。

図3に見られるように，4つの支援で本稿でもっとも入り口にあたる，【中間施設への入所支援】（支援その1）については，独力で入所できたケースが28%となっており，少なくとも3分の2は，公民双方何らかの支援を借りねば中間施設入所ができない，という実態が明らかになっている。また図1でいうと，①の流れが3分の2，②の流れが3分の1ということになる。

【生活保護受給の支援】（支援その2）に関しては，中間施設を経由せず，付き添い支援を受けながら直接量の上にあがるケースも含まれてくるので，民間のNPOなどの役割がより大きくなる。図4に見られるように，独力で受給手続きを行えたケースは，13%まで下がり，NPOなどの力を借りたケースが46%にのぼる。また地域別にも，中間施設が不十分な地方での民間支援団体頼みの実態がより鮮明になっているといえよう。四大都市（東京，横浜，名古屋，大阪）においては，施設等退所後に居宅保護に切り替わった例が38%にも達していることにも注目せねばならない。

【住宅への入居支援】（支援その3）については，図5に見られるように，同様に独力で住宅探し

は、14%にとどまり、何らかの支援を必要とし、かつ四大都市以外では、NPOや民間団体の役割が著しく高くなっていることがわかる。一方、四大都市では以前利用した施設スタッフからの支援を受けた割合が39%であることも見て取れる。

III 中間施設の機能と利用実態

1 中間施設の現況

ホームレス支援における中間施設とは、一時施設、通過施設、中間居住施設、あるいはそれらを一括してシェルターと呼ばれることもあるが、法制度上は明確に定義されていない。本稿では、野宿生活から一般居住生活に移るまでに利用した施設の総称として用いている。これらの施設は、一時的あるいは短期的な利用を想定しており、入所条件が定められているものが少なくない。

また、公的な中間施設の一部は、戦後の「浮浪者」施設としての前史を有しており、特殊貧困対策として、釜ヶ崎/あいりん(大阪)、山谷/城北(東京)、寿(横浜)、笹島(名古屋)などの、日雇労働者集住地および簡易宿所街を有する四大寄せ場

地域において、法外援護として運用されてきた。すなわち、一般居住・福祉政策双方からも脚光を浴びることなく、一般地区に存在する施設は近年廃止が続いてきた⁶⁾。1990年代後半以降のホームレス問題の拡大によって、これらの特殊貧困対策の流れを汲む施設は、ホームレス支援関係者から大きな関心が注がれているが、社会での認知度は著しく低い。

中間施設の建物は、住宅やアパートなどの住宅資源だけでなく、多様な建物を転用し活用している。自立支援センターの多くは、プレハブから公共施設の再利用、貸工場転用、保護施設敷地内利用から将来の転用を見越したような巨大な建造物まで、多様性に富んでいる。無料低額宿泊所についても、社員寮、学生寮に代表されるマンション形式から、ビジネスホテル、そして木造賃貸集合住宅を転用している。また、宿泊所設置のガイドラインも各自治体によって異なっている⁷⁾。施設の入居者数をみると、公的施設では、50人以上の大規模なものが大半であるが、宿泊所では50人未満が半数を超え、民間施設・住宅はさらに規模が小さく、8割が10人未満である(図6)。

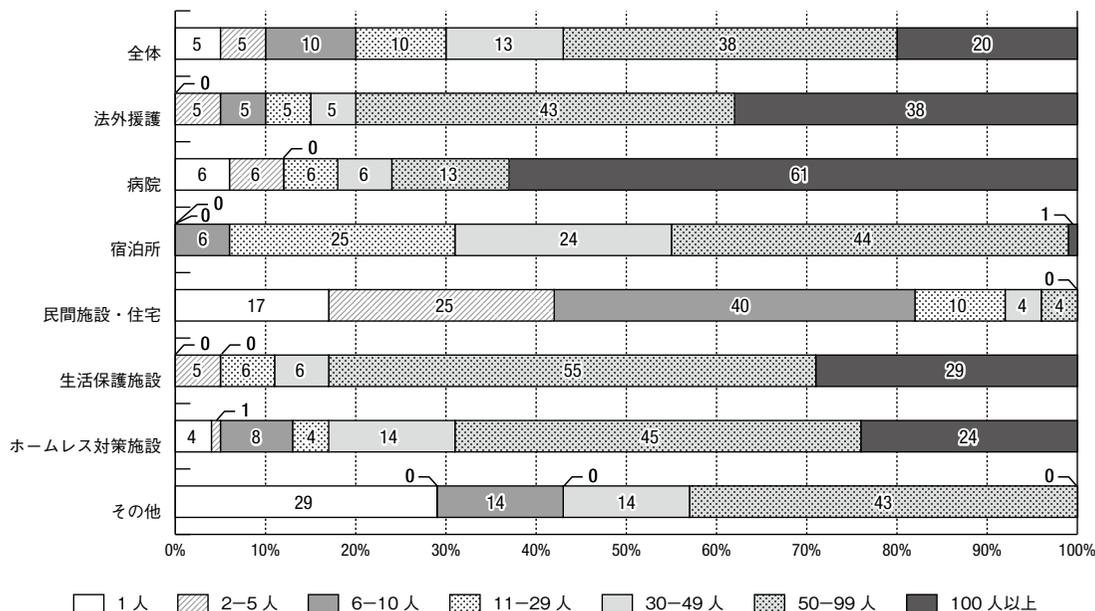


図6 中間施設の入居定員数

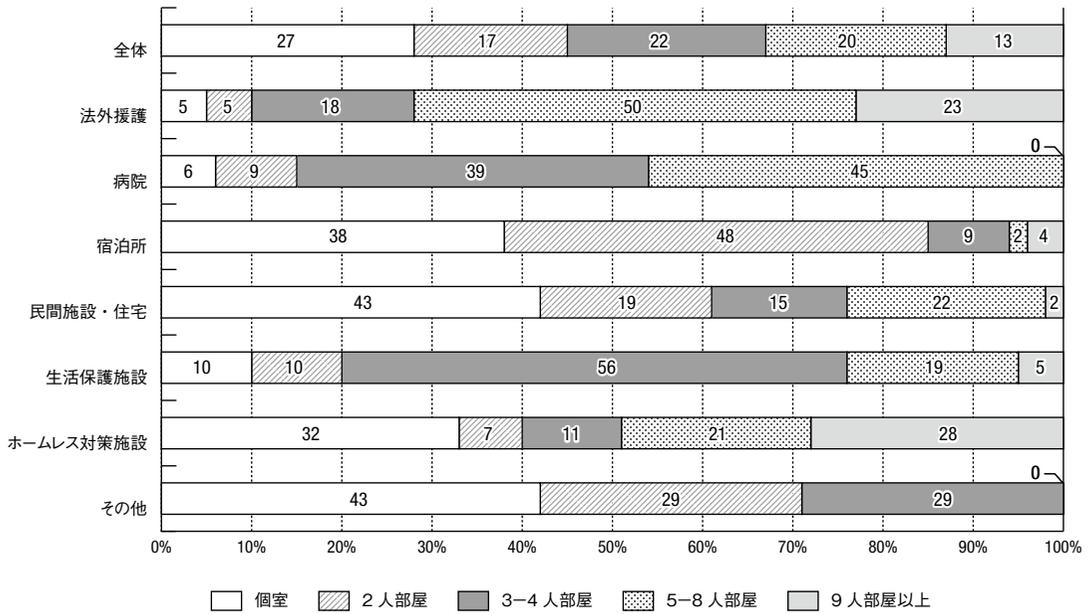


図7 中間施設の居室の定員数

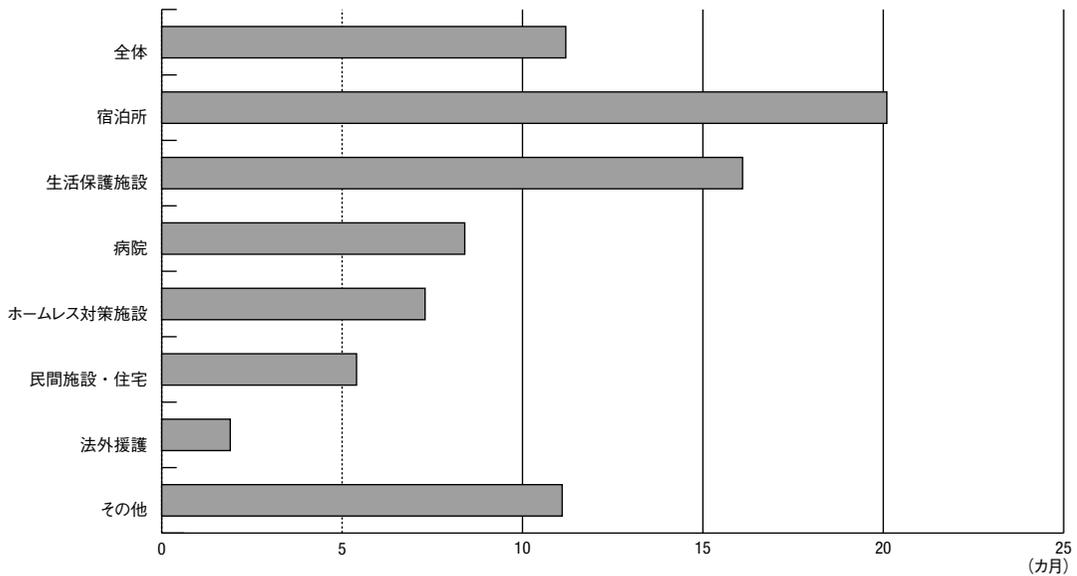


図8 中間施設利用期間の平均月数

図7の居室の定員については、ホームレス対策施設や法外援護では9人以上の大部屋の割合が高くなっている。ただし、ホームレス対策施設では、個室の割合も3割を超えており、施設によって大

きな違いがある。生活保護施設では、3～4人の相部屋が主流で、民間施設・住宅や宿泊所は、個室または2人部屋が主流を占めている。

図8の中間施設の平均利用期間をみると、宿泊

所が20.1カ月ともっとも長く、次いで生活保護施設の16.1カ月となっている。ホームレス対策施設は、利用期間が3～6カ月以内と定められていることもあり、7カ月と短くなっている。民間施設・住宅はさらに利用期間が短く、5.4カ月となっている。法外援護施設は短期宿泊用が含まれているので、1.9カ月と一番短くなっている。

2 中間施設利用の実態

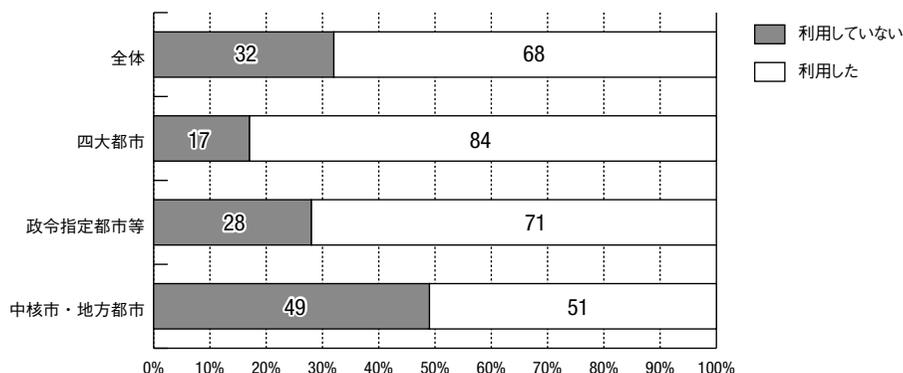
今回の調査では、野宿から地域居住生活に移行した人のうち図9のように68%が中間施設を利用する一方で、32%が利用せず野宿から直接地域での居住生活に移行していることが明らかとなった。ところが、これを地域別に見ると、四大都市ではその割合が84%であるのに比し、中核市・地方都市に至ると51%に落ちる。この中間施設の内訳は、表1のように、四大都市ではホームレスの自立支援の切り札として登場したホームレス自立支援センターで利用者全体の41%、政令指定都市では32%であるのに比し、中核市・地方都市ではわずかに2%となってしまう。また、救護施設に代表される生活保護施設も、大都市における一部の施設においては、ホームレス支援および地域生活への移行支援に機能しているが、その他の地域ではほとんど機能していないといってもよい状況である。生活保護法のもとに運用されている法定施設であるだけに、ホームレス支援に対

して、もう少し適正な役割分担を担うべきことが強く求められる⁸⁾。

無料低額宿泊所は、四大都市でも一定の役割を果たしているが、後述するように、地域によりその役割の程度はまちまちである。特に中核市・地方都市においては、自立支援施設等の公的な施設が設置されていない場合が多く、41.5%が無料低額宿泊所に入所しながら支援を受けている。また四大都市以外では、NPO法人などが運営する民間の借り上げ住宅や病院を利用する率が高くなっている。これらの結果から、公的なホームレス自立支援事業を実施していない地域において、民間の宿泊所、NPOなどの民間支援住宅、そして病院が中間施設として代替し、これらが公的セクターの代用的な機能として、現状をしのいでいる状況が見て取れる。ただし、中間施設を利用して居所を確保した人の半数以上の52%は、過去にも同様の施設を利用した経験を有している。この傾向は、地域を問わず全国的に見られる。中間施設の利用が、即、居所の確保につながっているわけではなく、利用を重ねた結果として、居所を獲得している状況がうかがわれる。

IV 中間施設の多様化と機能の拡大化

2007年に「もう一つのホームレス全国調査」は終了したが、その後も筆者らは継続的に支援団



注) 660人中424ケースが対象

図9 脱野宿にあたっての中間施設利用の有無

表1 中間施設の利用状況 (660人中424ケースが対象)

中間施設利用事例	全体	全体 %	小計 %	四大都市	全体 %	小計 %	政令指定 都市等	全体 %	小計 %	中核市・ 地方都市	全体 %	小計 %
自立支援センター	122	19	27.8	82	34.2	41	37	23	31.9	3	1.2	2.4
無料低額宿泊所	85	13.2	19.4	24	10	12	10	6.2	8.6	51	21.1	41.5
救護施設	55	8.6	12.5	44	18.3	22	9	5.6	7.8	2	0.8	1.6
NPO や市の借り上げ住宅	49	7.6	11.2	3	1.3	1.5	25	15.5	21.6	21	8.7	17.1
病院	43	6.7	9.8	6	2.5	3	13	8.1	11.2	24	9.9	19.5
公園/駅シェルター	21	3.3	4.8	16	6.7	8	5	3.1	4.3			
一時保護所	14	2.2	3.2	1	0.4	0.5	6	3.7	5.2	7	2.9	5.7
更生施設	12	1.9	2.7	8	3.3	4	4	2.5	3.4			
その他	11	1.7	2.5	8	3.3	4				3	1.2	2.4
支援者の個人宅	8	1.2	1.8							8	3.3	6.5
宿所提供施設	6	0.9	1.4	3	1.3	1.5	1	0.6	0.9	2	0.8	1.6
ケアセンター	6	0.9	1.4	5	2.1	2.5				1	0.4	0.8
アセスメントセンター	4	0.6	0.9				4	2.5	3.4			
一泊シェルター	2	0.3	0.5				2	1.2	1.7			
施設の緊急枠	1	0.2	0.2							1	0.4	0.8
中間施設 計			100	200		100	116		100	123		100
中間施設非利用事例	204	31.7		40	16.7		45	28	28	119	49.2	49.2
合計	643	100		240	100		161	100	100	242	100	100

体調査を実施している。ここでは、もう一つの全国調査以降に実施している「ホームレス支援の中間施設におけるフォローアップ調査」における現地調査およびヒアリング調査をもとに、ホームレスの裾野が拡大している輪郭を描き出す。調査は、もうひとつの全国調査終了後の2008年2月から開始しており、現在も調査を継続中である。

ここでは、中間施設における就労支援および生活支援の現状と路上から中間施設を経由し一般の住宅での生活を開始した元ホームレスへの支援の実態について述べる。表2は、全国の居住支援を実施している主要ホームレス支援団体の活動一覧である。これらの民間の中間施設は、無料低額宿泊所や民間の借り上げ住宅を利用しながら居住スペースを確保し、①生活再構築・再建型支援を含む居住支援、②就労確保のためのメンタルケアを含む就労支援、③就労継続と脱野宿後の生活継続のためのアフターケアによる支援、④稼働年齢層ではあるが障害や病気をもつ人々への生活支援の

実践的課題に対して、社会資源を動員しながら支援を実施している。

以下では、これらの中間施設の中でも、居住確保と生活支援を複合的に組み合わせた新たな居住モデルを提案している宿泊所事業の展開について詳しく紹介する。首都圏を拠点とするNPO法人によって展開されている支援特化型の無料低額宿泊所と、東京都台東区や墨田区などで活動するホームレス支援のNPO法人によって取り組まれている自立援助ホーム⁹⁾の支援実態を整理し、新たなホームレス支援の可能性について検討する。

1 無料低額宿泊所の概要と認定基準の変遷

第二種社会福祉事業に基づく「無料低額宿泊所」は、全国に224施設、収容定員数は7,765人(2005年現在)確認されており、東京都には全国の宿泊所の約8割にあたる167施設が集中している。2007年に東京都が公表した「生活保護を変える東京提言」によると、宿泊所の数は、1998年の

表2 居住支援を実施している主要ホームレス支援団体

都道府県	支援組織、団体名	第二種宿泊所	自立支援住宅	民間借り上げ住宅
札幌	なんもさ		○	
仙台	NPO 法人仙台夜回りグループ	○		
	NPO 法人朋友	○		
	NPO 法人ワンファミリー仙台	○		
千葉	NPO 法人市川ガンバの会		○公的	
	NPO 法人エスエスエス	○特化型		
埼玉	NPO 法人ほっとポット			○
	NPO 法人エスエスエス	○特化型		
東京	地域生活移行支援事業（民間借り上げ住宅）			○公的
	NPO 法人自立支援センターふるさとの会	○	○自立援助ホーム	
	NPO 法人エスエスエス	○特化型		
三多摩	NPO 法人エスエスエス	○特化型		
川崎	NPO 法人川崎水曜パトロールの会		○シェルター運営	
	NPO 法人エスエスエス	○特化型		
藤沢	NPO 法人湘南ライフサポートきずな、ポルト湘南	○支援あり		
相模原	NPO 法人ニューライフ	○		
大津	NPO 法人大津夜回りの会		○一軒家借り上げ	○
京都	NPO 法人グローバルヒューマン（自立支援住宅）		○	
大阪	自立支援センターのサテライト住宅		○公的	○公的
	ビッグイシューの借り上げアパート		○	○
	アプリシエイトグループ		○	
	NPO 法人サポータティブハウス連絡協議会		○	
堺	NPO 法人オイコス		○一部公的補助	
神戸	NPO 法人大東ネットワーク	○		
和歌山	夜回り会		△一部支援	
広島	奥村電器（夜回りの会）		△一部支援	
高松	路上の杖		○	
下関	NPO 法人北九州ホームレス支援機構（抱撲館大関）		○	
北九州	NPO 法人北九州ホームレス支援機構（抱撲館北九州）		○	○
福岡	NPO 福岡すまいの会		○公的	
鹿児島	NPO 法人鹿児島野宿生活者支え合う会		○	○
沖縄	プロミスキーパーズ		○	
	沖日労		△一部支援	

約30施設からピーク時の2003年には172施設までに急増しているが、この間に新設された宿泊所のうち約150施設がホームレス支援の無料低額宿泊所である¹⁰⁾。

ホームレスの急増に対応する形で、東京都や首都圏近郊の都市においてはホームレス支援を目的とした宿泊所が急増し、宿泊所利用者の8割が生活保護受給者となった。しかし、急速に宿泊所が増加する中で、宿泊所の運営や居住環境に多くの問題が生じてきた¹¹⁾。そこで、東京都は、2003年4月に第二種宿泊所における居住環境の向上と経営面の透明性を確保するために、宿泊所に関する新たなガイドライン「宿泊所設置運営指導指針」を策定し、さらに2004年1月には「住宅扶助認定基準額」を設け、宿泊所の運営の適正化と居住環境の向上を誘導した。新たなガイドラインによる改正点は、一律53,700円だった住宅扶助額に算定基準を導入し、家賃を一人あたりの居室面積に応じて加減する「面積調整方式(A方式)」へと変更した¹²⁾。この他、宿泊所の賃借料や人件費などの管理経費に配慮した「経費算定方式(B方式)」も設置されている。この経費算定方式(B方式)が適用されている無料低額宿泊所は、居室の提供を行うとともに、支援スタッフを配置して利用者の自立支援に向けたケアを行っている宿泊所であり、大部分の宿泊所にA方式が適用されている中で例外的な措置が取られている¹³⁾。以上のような規制が設けられたことにより、一部の宿泊所における劣悪な居住環境と不透明な経営状態はある程度改善され、一時的に居室のみを提供する空間提供型の宿泊所と、支援スタッフを配置し宿泊所利用者の生活の安定と自立支援を積極的に行う自立支援型の宿泊所が明確に差異化されることになった。

2 無料低額宿泊所の機能転換

東京都における宿泊所設置のガイドラインが示され、宿泊所に特化機能が求められる中で「面積調整方式(A方式)」の宿泊所においてもケア専門のスタッフを常駐させ、社会的自立と就労自立を目標とした支援プログラムを実施する動きが高

まりつつある。

NPO法人エスエスエス(以下、エスエスエス)は、首都圏に127施設、定員4,138人の宿泊所を運営している。2000年から路上で生活するホームレスを対象とした宿泊所事業を展開し、ホームレスの中でも主に稼働年齢層の生活困窮者を中心に宿所の提供と就労自立に向けた支援を実施している。2007年度の年間累計利用者数は7,296人、うち、就労可能な稼働年齢層は5,601人である。このうち、就労によって2,175人が自立している。これまでは、稼働年齢層を対象とした短期間の滞在で就労による自立を目指す支援プログラムを中心に展開してきたが、近年、利用者に変化が見られるようになり、従来の就労支援を中心とした支援だけでは十分に対応しきれない問題が拡大している。エスエスエスから提供を受けた利用者データによると、累計利用者6,863人のうち、持病・障害のある利用者は3,185人(46.4%)であり、定期的に診察を受けている利用者は、2,968人(43.2%)を占める。また、平均の滞在日数は595日、平均年齢は58.3才となっており、稼働年齢層の中でも、持病や障害を持った利用者や、通院の必要のある利用者が増加している。また、宿泊所を利用している間に疾病や障害が現れ、ADLの低下や要介護状態になる利用者も少なくない。また、近年においては、路上からの直接入所は減少傾向にあり¹⁴⁾、病院や施設からの移動や、単身での生活が困難となった居宅保護受給者の入所が増加している。しかし、無料低額宿泊所は短期滞在を前提とした一時滞在型の宿所であるため「居宅」としては認められず、原則介護保険サービスの実施が不可能となっている¹⁵⁾。そのため、無料低額宿泊所が本来対象とすべき利用者と、実際の利用者の入所実態が乖離した状態が生じている。エスエスエスの運営する宿泊所では、障害や疾病などにより要介護状態となった利用者を対象とした高齢傷病者特化型施設を設置し、訪問介護事業者など地域の社会サービスとの連携を図りながら、高齢の利用者や、持病・障害を持った利用者の生活支援を実施している¹⁶⁾。表3は、エスエスエスが運営する支援特化型無料低額宿泊

表3 無料低額宿泊所における特化型機能

	就労特化型施設	高齢傷病者施設	女性専用施設
利用対象者	<ul style="list-style-type: none"> 心身ともに健康である者 20歳代から60歳代前半までの高い就労意欲を持つ者 行政や他施設からの推薦を受けた者 	<ul style="list-style-type: none"> 高齢者（原則65歳以上） 特別養護老人ホーム等の施設入所待機者 身体障害等により日常生活が困難な傷病者 要支援1～要介護1程度の高齢者 単身の年金生活者 	<ul style="list-style-type: none"> 単身女性（子も含む） DV被害者
施設の運営	社会福祉法、監督官庁からのガイドラインに基づき運営		
追加機能	<ul style="list-style-type: none"> 就労支援員「ぐっとわーくサポーター」の配置（一部宿泊所では行政からの派遣もあり） 就労支援プログラムの適用 就労研修会の開催 個人面接の実施 施設内に就労支援コーナーの設置 	<ul style="list-style-type: none"> 介護支援プログラムの適用 ホームヘルパーの資格を保持した職員を配置 介護設備の導入 地域の介護事業所等の社会資源の連携・活用 	<ul style="list-style-type: none"> 緊急一時保護対応 転宅支援 女性相談センターとの連携

所の一覧である。特化型支援施設には、求職者支援、高齢傷病者支援、女性・母子（DV被害者を含む）の3つのカテゴリでの自立支援を実施している。

3 自立援助ホームの展開

無料低額宿泊所の中でも、就労支援による自立支援のみならず、生活支援や要介護者への対応に積極的に取り組み始めている支援特化型施設が出現する一方で、より長期の滞在および居住を前提とした新たな居住支援の取り組みも開始している。この新たな展開は、ホームレス支援の実績を持ち、長年「経費算定方式（B方式）」の無料低額宿泊所を運営しているNPO法人ふるさとの会が展開する「自立援助ホーム」の取り組みである。主に、非稼働層、要介護状態、障害・疾病をもったホームレス経験者や身寄りのない高齢低所得者の居住支援と生活サポートを同時に提供する支援付き住宅として2006年から展開されている。2009年現在では、東京都内に2カ所の自立援助ホームに加え、今年設置された支援付き住宅が展開されており、124人が利用している。

自立援助ホームは、無料低額宿泊所や有料老人ホームとしての届け出は行わず、一般の居宅保護受給者や年金生活者を対象とした支援付き住宅と

して、長期間の滞りおよび居住を前提として運営されている。したがって、設置基準等が明確化されていない、いわゆる「無届け施設」ではあるものの、生活に困窮した単身高齢者や、身体的・精神的なケアを必要としている人々が福祉事務所からの紹介によって入所している。特化型宿泊所の設立背景と同様に、①利用者が高齢化し、滞在期間が長期化しつつあり、②無料低額宿泊所の新規入所者が路上生活者から身寄りの無い疾病・障害を持った病院退院者・施設退所者、そして刑余者へと変化していく中で、居場所の確保とその後の生活支援をセットで提供することで、さまざまなリスクに対して脆弱な単身の困窮高齢者の居住支援を実施している。

4 ホームレス支援から単身困窮高齢者支援へ

以上の取り組みにおいて共通しているのは、実際の支援を行っているNPO職員や社会福祉法人の職員が、元ホームレスである利用者に必要な社会資源をコーディネートしている点である。特に、生活保護受給者に関しては、福祉事務所から派遣されるケースワーカーによる訪問面接が義務付けられている。しかし、ホームレスや低所得者が集中する大都市部においては、ケースワーカー1人当たりの担当件数が国の基準である80世帯を大

幅を超えることもあり、多くのケースワーカーは、事務作業に追われ、訪問面接が十分に実施できない。そのため、ケースワーカーの行う面接や生活指導、相談などの業務を、中間施設の支援スタッフが代行している。そこでの支援は、単にケースワーカーの代替業務にとどまらず、日常的な生活支援、医療・福祉機関など利用者が必要としている社会サービスのコーディネートや、自立に向けた出口の確保、コミュニティに拡大した支援の実施など、その内容は、多岐にわたっている（表4）。また、自立援助ホームに関しては、運営団体が近隣地域に対しケア付きの共同住宅としての認知を高めるような取り組みも行っている。施設利用者に対しては地域住民の一員としての意識を養うための方策として、町内会への入会や、独自のボランティア活動などを実施し、施設内の活動をコミュニティへと広がりを持たせた支援も実施している。

中間施設の支援がホームレス支援から単身困窮高齢者へと対象が拡大している背景には、施設内のみならずコミュニティへの広がりを持つ包括的支援の取り組みが関係諸機関に承認されたことが大きな要因となっている。しかし、中間施設の支援が拡充される以前の問題として、改正介護保険法による特定施設の総量規制や療養病床群の再編により、適切な居場所を確保できない困窮高齢者の存在があることを運営者は指摘している¹⁷⁾。また、180日超入院の特定療養費化や平均在院日数の短縮による社会的入院の解消がこうした動きに拍車をかけており、医療による対応が不必要であると判断された要介護状態や軽度の障害や疾病を持つ単身の困窮高齢者に関しては、行き場を失う者が増加することも予測される。

このように、定まった居所を持たず、身よりもなく、さらに疾病を抱え病院や施設を移動しながら生活する高齢者は、その姿は路上には現れないものの家族や住宅を持たない広義のホームレスといえよう。このような介護や医療の受け皿のない困窮した単身高齢者の受け入れ先として、本来の守備範囲を大きく超えているとはいえ、有料老人ホーム同様無料低額宿泊所は一定の役割を担って

いる。ホームレス支援の中間施設は、「ホームレス支援」という枠組みを超え、少子高齢化が直面している単身高齢者への地域ケアへの課題に対応しうる普遍的な仕組みとして機能し始めている。

しかし、問題点も数多く有している。一点目に住宅費の問題である。これらの居住支援事業は、第一種社会福祉事業のように事業費や施設事務費等の措置費支弁対象施設ではないため、基本的に利用者から支払われる住宅費（住宅扶助）のみを財源として運営している。これは、住宅に充当されるべき住宅扶助から、ケアを行うための人件費、設備費、事務費が支払われることになり¹⁸⁾、本来の住宅扶助費の用途的とは異なることになる。住宅扶助の適正化するとともに、支援実態への対価を明確に位置付けるような宿泊所設置・運営の新たなガイドラインの設置が必要になってこよう。二点目は、介護保険の問題である。先に述べたように、無料低額宿泊所は居宅として認められていないため、原則介護保険サービスは利用できない。東京都においては、一部実施が例外的に認められている宿泊所も存在するものの、ほとんどの宿泊所で介護保険サービスが適用されないことは、利用者のケアを行う上で大きな障害になっている。無料低額宿泊所において介護保険の適用が認められる施設とそうでない施設が同時に存在することは、利用者の利益に反する可能性もあり、早急な対応が待たれる¹⁹⁾。第三の問題点として、無料低額宿泊所が現在問題となっている生活保護受給者をターゲットとした「貧困ビジネス」の温床となりやすい点である。無料低額宿泊所は、自治体ごとに設置・運営のガイドラインが設定されているものの、違反行為に対する罰則規定は明確化されず、運営における透明性を担保する制度的仕組みが確立されていない。また、先に述べたとおり、宿泊所利用者のほとんどが生活保護受給者であるにもかかわらず、ケースワーカーの訪問回数は非常に少なく、利用者の処遇に介入することは極めて少ない。昨今、一部の無料低額宿泊所が貧困ビジネスの温床として問題視されているのはこうした理由による。

とはいえ、以上のような問題点があるものの、

表 4 宿泊所事業における生活支援の概要

	施設・住居内でのケア				公的機関との連携	コミュニティに拡大したケア			
	スタッフ	相談・見守り	食事	介護サービス		社会サービスのコーディネート	地域コミュニティへの関与	まちづくり文化活動への参与	
無料低額宿泊所	一般型	施設の管理のみ	なし	一部実施	なし	なし	なし		
	支援特化型	生活支援スタッフが常駐	就労相談 生活相談	あり	一部で介護保険サービス導入	<ul style="list-style-type: none"> 入居依頼 ケースワークの訪問 	<ul style="list-style-type: none"> 介護事業所への業務委託 医療機関との連携 シルバーパーソンタートルとの連携 	<ul style="list-style-type: none"> 施設見学会等の実施 施設敷地内のイベント実施 	
自立援助ホーム		24 時間で生活支援スタッフが常駐、夜間は警備員が常駐	生活相談 借金の整理 金銭管理 服薬サポート 通院付き添い 往診への対応	系列の NPO 法人が運営する給食センターより配食	系列の NPO 法人が運営する介護事業所からヘルパーを派遣	<ul style="list-style-type: none"> 福祉事務所からの入居依頼 ケースワークの訪問 保健所 消防署 	<ul style="list-style-type: none"> 提携医療機関 訪問看護 地域ケア連携を進める会を主催 	<ul style="list-style-type: none"> 町会への加入 祭りへの参加 	<ul style="list-style-type: none"> 系列 NPO によるアートギャラリー、カフェの運営

救護施設をはじめとする生活保護施設、介護保険三施設などの第一種の施設が不足し十分に機能を発揮していない中、ホームレスのみならず障害や疾病を持ちかえる場所を持たず行き場を失った困窮者が増加する中、こうした人々の居場所を確保するためには、急場凌ぎとはいえ無料低額宿泊所や自立援助ホーム、そして無届の施設を使用せざるを得ない。対処療法的に問題を解消するためには、無料低額宿泊所の本来の機能と実情の乖離を埋めるための制度改正や規制改革が求められるが、より根本的な問題の解決には、行き場のない社会的入院患者や介護難民に対し、適切な居場所とケアを確保するような社会福祉と住宅施策をミックスした新たな構想に基づく対策が求められよう。

V 今後の課題

本稿は、「もう一つのホームレス全国調査」の結果から、ホームレス支援の中間施設の実態を整理し、さらにその後のフォローアップ調査によって中間施設における支援が、ホームレスに限定した支援からさまざまな社会的困難を抱えた単身困窮高齢者への支援へと転換しつつある現状を明らかにした。

結果を簡潔にまとめると、①ホームレスの約3人に2人が野宿生活を脱して安定的な居所を確保する過程において中間施設を経由している。②中間施設は、自立支援センター等のホームレス対策の関連施設が半数を占め、残りが生活保護施設、NPOや行政による借り上げ住宅、無料低額宿泊所や病院などの民間の施設である。③民間の中間施設は、公的にホームレス対策を実施していない中核市や地方都市において利用率が高くなっている。これらの結果から、生活保護制度運用が地域によって著しく差異があることや、大都市自治体を除きホームレスが活用できる社会資源が欠落している中で、民間、NPOの創意・工夫の蓄積による新しい支援の流れが作られはじめていることが浮き彫りになった。

そして、中間施設におけるフォローアップ調査

においては、ホームレス支援から開始した支援の取り組みが、様々な社会的困難を持った高齢者への支援へと普遍化されている現状が明らかとなった。ホームレスに限らず、居場所を失い、家族や社会とのつながりが薄れ、孤立した単身高齢者がホームレス支援施設に流れ着くことは、まさに、日本型セーフティネットには「居住」が位置付けられていないことを示唆している。近年の「派遣契約打ち切り＝居住喪失」に端的に示される居住不安定層に対する居住問題や、今年3月に火災事故が発生した群馬県渋川市の高齢者向け住宅「静養ホームたまゆら」のように、高齢で単身、かつ身寄りのない生活保護受給者が、劣悪な居住環境で支援も無く生活している問題など、今日的な居住困難者に対し公的セクターがいかなる介入をしていくべきか、機能を十全に果たしていない生活保護施設の改善なども含め、課題は多い。

中間施設における実践的課題と支援の在り方についてはいまだ模索の段階にあるとあって過言ではないが、公的セクターにおいても、パートナーシップの取り方によって民間支援による創意と工夫を取り込み、行政の在り方の柔軟性を回復することで解決への方途が切り開かれることを示している。また、民間、NPOの支援が単にボランティア的活動だけで終わらないためには運営の財政的仕組みが構築されることが必要になってくる。これに関しての公的セクターの役割は極めて大きい。セーフティネットの網の目をいかに密にしていくのかが問われている。

注

- 1) すべての自治体が実施計画を策定している訳ではない。都道府県や区域内の市町村においてホームレスに関する問題の実情に応じた施策を実施するため必要があると認められる場合に限り実施計画が策定される。
- 2) 「無料低額宿泊所」とは、社会福祉法第2条第3項に定める「第二種社会福祉事業」8号の「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」に基づき設置される施設である。
- 3) <http://www.nijiren.net/> を参照のこと。
- 4) <http://www.osaka-sfk.com/> を参照のこと。

- 5) 以下、紙面が限られているので、いくつかの図表や分析は本稿では取り上げていない。詳しくは <http://www.osaka-sfk.com/homeless/about.html> を参照のこと。
- 6) これらの特殊貧困対策を対象として展開された中間施設は、高度経済成長期に順次廃止され、生活保護施設に転換されていった。現在もなお、法外援護として独自に運営されている中間施設は、無料一時宿泊や移送および医療相談等の支援を行う「神戸市更生援護相談所」と神戸市直営の簡易宿泊所、そして、小規模共同生活支援施設として運営されている京都市の「中央保護所」等に限られる。
- 7) 宿泊所の居室の基準としては、1人あたり3.3m²以上を確保する（静岡・千葉）、1人あたり最低3.3m²以上を基準とし、4.95m²以上となるよう努める、個室の場合は4.95m²以上（東京都・荒川区）、1人あたり居室面積4.5m²及び延床面積7m²を最低基準とする（埼玉県）、1人あたり5m²以上を確保する（神奈川県・横浜市）、天井まで硬質な壁で仕切られた完全個室（神奈川県・横浜市・千葉市）など、さまざまである。
- 8) 「ホームレス対策施設」は、自立支援センター、アセスメントセンター、公園/駅シェルター、「生活保護施設」は、更生・救護・宿所提供施設、「法外援護」は、一時保護所、ケアセンター、一泊シェルターをまとめている。
- 9) ここでの自立援助ホームとは、児童福祉法で定められている「児童自立生活援助事業」によって設置されている「自立援助ホーム」とは異なる。
- 10) 2003年に東京都が実施した「宿泊所実態調査」においても、宿泊所利用者の半数は路上生活を經由している。路上生活者以外には、ほかの社会福祉施設からの移管、DV被害者のシェルターとしての利用、社会生活が困難となり利用、などが残り半数を占める。
- 11) 宿泊所における最も大きな問題点は、宿泊所の劣悪な居住環境とされていた。一部の宿泊所では、狭小な居室に複数人を住まわせているにも関わらず、家賃を住宅扶助の限度額に近い額を徴収していた。（例えば、6畳の居室に3人入居させても、一人あたりの家賃は住宅扶助の上限額の53,700円徴収することが可能であった。）つまり、個室の広さに見合わない高額な家賃を徴収していることへの批判である。また、家賃以外にも、施設利用料、食費、雑費と称して、保護費のほぼ全額を徴収するような宿泊所も確認され、運営面での不透明性も批判された。近年生活保護受給者をターゲットとした「貧困ビジネス」と酷似した事業手法である。
- 12) 居室の基準面積（4.95m²）と基準単価39,000円を設け、一人あたりの居住面積に応じて住宅

扶助費を加減する方式である。

- 13) こうしたB方式の宿泊所では、土地建物の賃貸料だけでなくケアに要する人件費や運営経費が発生するため、A方式のように基準面積による加減算方式ではなく、経費算定方式を用いている。
- 14) NPO法人エスエスエスの活動実績紹介によると、2005年は新規入所者の62.9%にあたる2,337人が路上から直接入所していたが、2008年には、47.7%にあたる1,705人にまで減少している。
- 15) 無料低額宿泊所は一時的な滞在先であって、「住居」として認められていない。それゆえ、原則宿泊所利用者は介護保険サービスを受けることはできない。そもそも、第二種宿泊所の法的な位置付けからみても、要介護高齢者は宿泊所の利用者として想定されていない。しかし、B方式の宿泊所においては例外的に介護保険サービスが適用されている場合もある。これらの事業体は、行政との強いパートナーシップと支援実績に基づく信頼関係が構築されており、例外的に介護保険サービスの適用が認められている。
- 16) 施設内における有料の介護サービスの利用にあたっては、宿泊所の利用料に「サービス料」を設定し利用者に支給される生活扶助費から徴収している。
- 17) 無料低額宿泊所および自立援助ホームにおける入所者の変遷については、NPO法人ふるさと会理事である滝脇（2007）の論文に詳しく記述されている。
- 18) 住宅費以外に、食費、共益費を徴収している。
- 19) 宿泊所での介護保険制度の適用については、首相官邸が実施している構造改革特区の提案募集（第12次：平成19年10月～11月）において「訪問介護サービスにかかる規制の緩和」について申請もみられており、宿泊所関係諸団体や研究者が現状の打開を目指す動きも見られる。

参考文献

- 稲田七海（2008）「大都市インナーエリアにおける病院退院者および施設退所者の地域移行支援の展開－NPO法人による宿泊所事業を事例に－」、厚生労働科学研究費補助金『医療・介護制度における適切な提供体制の構築と費用適正化に関する実証的研究』、平成19年度総括・分担報告書、pp. 147-172。
- 大阪就労福祉居住問題調査研究会編（2008）「ホームレス自立支援から提起する新しいセーフティネットの構築」、URP GCOE Report Series, No.1, 大阪市立大学都市研究プラザ。
- 厚生労働省（2006）「我が国における高齢者の住まい等の状況について」、第2回介護施設等の在り方に関する委員会資料。

滝脇憲 (2005) 「二種施設宿泊所の総括と自立支援型居住福祉の展望」『季刊 Shelter-less』 No.27, pp. 234-259。

—— (2007) 「社会的入院」問題から居住支援と地域ケアを考える (上)』、『季刊 Shelter-less』 No.33, pp. 125-143。

東京都福祉局 (2003) 『宿泊所実態調査』。

東京都福祉健康局 (2007) 『生活保護を変える東京提言 - 自立を支える安心の仕組み - (試案)』。

水内俊雄 (2009) 「脱野宿とホームレス支援からみた都市の社会保障の再構築—多様な社会参加の方法を創出するために」佐々木雅幸編『創造都市と社会包摂—文化多様性・市民知・都市政策』, 水曜社。

(いなだ・ななみ 大阪市立大学都市研究プラザ
グローバル COE 特別研究員)

(みずうち・としお 大阪市立大学都市研究プラザ
教授)