

特集 ホームレス問題の新展開

- 12 ポスト・ホームレス自立支援法に向けて 奥田知志
今後の困窮者支援の方向性について
- 22 ホームレス問題の地殻変動のなかで 沖野充彦
若者ホームレス問題の現状と社会的支援
- 32 その人に必要な支援を継続して 安江鈴子
高齢者・女性・障がい者など社会的弱者とホームレス問題
- 40 包摂型の人と地域の再興につながる支援を 水内俊雄
「ホームレス自立支援法」の評価と期限後に向けての取り組み課題

- 62 土地差別調査事件の底流 奥田 均
大阪宅建業者実態調査が明らかにした現実

- 78 C.J.の生きる道 山口 元

- 80 猿・縁・奇縁一対談 村崎修二が訪ねる②
「猿まわし」を知りたい(下) 織田紘二／村崎修二／司会・太田恭治

- 96 部落問題に迫る遠近法としての映画①
『縮図』から『女の一生』にみる新藤兼人の方法 山本崇記

- 107 連載 新破戒 第11回 戦争の記憶 高山文彦／絵・向原常美

- 118 連載 部落・差別の歴史—そのとらえ直しと論点②
近代後末期・近代の胎動と部落差別 藤沢靖介

1 グラビア●C.J.の生きる道／山口元

10 水平線●アフガニスタンのいま。—ペシャワール会と中村哲医師／福元満治

50 人権いろいろ●祝島の運動／福島みずほ

52 IMADRアップデート●人種差別をなくせば日本はすばらしい国になる

54 映像フリースペース●ジャズとハンセン病の問題をつなぐ—日本映画「ふたたび」／白井佳夫

56 東京音楽通信●安定を求める今の風潮一大ベテランのリメイク・アルバム／藤田正

58 本の紹介●ジャスピンダル・サンガーラー著／阿久澤麻理子訳
『恥と名誉—移民二世・ジェンダー・カーストの葛藤を生き延びて』／山下明子ほか

128 編集後記

表紙写真=伊原秀夫 表紙デザイン=森本良成



つながる支援を つながら地域の再興に

「ホームレス自立支援法」の評価と期限後に向けての取り組み課題

水内俊雄
大阪市立大学都市研究プラザ

ホームレス支援の新たな展開

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（以下、ホームレス自立支援法と呼ぶ）は、二〇一二年七月に期限を迎える。制定当初に対象とされていた路上生活者、野宿生活者は、とくに大都市部では、三分の一から四分の一ほどに激減したが、見えないところに比較的長期に住む野宿生活者、あるいは野宿生活になる恐れのある人びとが、ホームレスだけ

でなくさまざまな呼び方で社会に認知されるようになってきた。ネットカフェ難民、派遣切りはその最たる呼び方である。社会保障のほろびは、今までのホームレスだけでなく、広く生活困窮者、そして社会的困窮者へと広がってきた。

ワーキングプアやニート問題も含めて、短期の生活保障や就労保障のメニューは民主党政権になつてからさらに矢継ぎ早に登場することになった。新しいセーフティネットに代表される、支援ガイド、す

なわち離職によって住宅等に困っている人びとへの、住宅支援、入居支援、生活資金、就職支援などの現金給付、貸付はその代表的なメニューであろう。ただホームレス支援の流れからいと、生活保護に加えて、こうした支援ガイドも並行してメニューバイ化されたために、セーフティネットの構造が、よい意味では多様化したといえると同時に、現場も利用者もこの三つの支援がどのように関連しているのか整理できなくなっている。かつ新しいセーフティネットも、制度設計的にサービスを提供してからのアフターケアがないので、継続的な支援につながる骨太の制度とはなっていない。

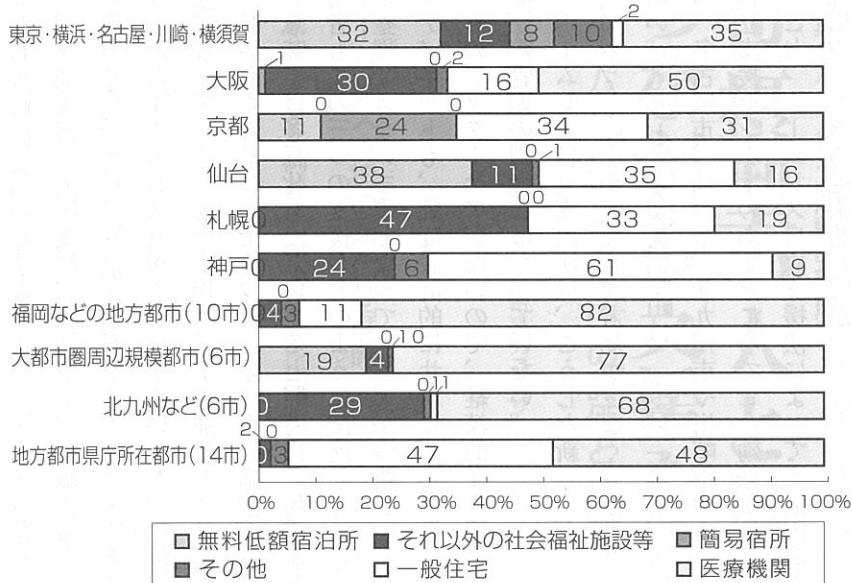
ホームレス自立支援法は、こうした新しいセーフティネットのなかでなぜか言及が少なく、注目度が低い。もっとも大きな理由は、東京一二三区、大阪市、名古屋市、仙台市、北九州市や川崎市のような自立支援センターのあるところでしか効果が見えないこと、ホームレス自立支援法によって生活困窮者を脱出するときの選択肢が広がったにもかかわらず、

行政関係者や利用者に、そのことがよく認識されていないこと、あるいは自立支援センターの実績に関する各市役所からの発信力が弱く、就労支援の実績が社会に伝えられないこと、などに起因する。さらに首都圏を中心に、ホームレス自立支援センターと近い機能とサービスを提供する、無料低額宿泊所が登場した。野宿生活者などを代表とする単身の生活困窮者が利用者の大半であり、その多くが生活保護を用いながら、住宅扶助の最上限額（に設定されていることがほとんどである）と食費などを支払うことで、一年前後リハビリに利用する、生活困窮者の新たなセーフティネットが成立した。その支援費や人件費の対価は生活保護からのみとなつており、こうした居住支援も一部の不当な、あるいは過剰なサービスの提供といったモラルの低い業者の登場により、宿泊所業者全体が貧困ビジネスの典型であると、批判を受けている。この方面的住宅政策の欠落や、支援メニューを支える財政的インセンティブが欠如しているなどの政策の機能不全が問題の根

宅での居住状態に復帰することにある。自立支援センターや宿泊所、あるいは支援付き住宅をへて、普通住宅に移行する場合と、直接普通住宅に移行する場合が、大きな二つの脱ホームレスの経路となっている。この経路で多くの場合、生活保護法、あるいは自立支援法による施策が利用される。

ホームレス自立支援法にかかる資源は、図1の凡例「それ以外の社会福祉施設等」が相当し、これにはホームレス自立支援センターのほかに救護施設や更生施設などの生活保護施設が含まれる。ホームレス自立支援施設は、当該法により経費は支弁されるが、センター入所中の治療は、生活保護の医療扶助が利用されるため、生活保護を部分的に利用していることになる。このグループに属する都市は、ホームレス自立支援法を使って、自立支援センターを運営している都市、および生活保護施設の一部を、ホームレス自立支援に使っている都市に限られている。とくに大阪市はホームレス自立支援施設での生活保護の利用が三〇%と高くなっている。利用者の

図1 ホームレス状況にある人への生活保護開始場所からみた自治体別諸類型(2003~2007年度平均)



注：一部類型のみ掲載。詳しくは水内・中山（2009）の図9を参照。

本であるが、そうした議論も貧困ビジネス論でかき消されてしまいがちとなつている。

本稿の目的は、二年後のホームレス自立支援法の改正とポスト支援法の策定において、広義のホームレスである社会的困窮者がこの施策のターゲットになつてくる状況のなかで、広範化したホームレスへのセーフティネットの根幹となるような制度設計をどう描くのか、現状のさまざまな生活保護の使い方と、居住支援、就労支援の関係の現状の把握を通じて、ひとつ見通しを示すことにある。

ホームレス支援における生活保護法と ホームレス自立支援法の役割

二〇〇八年に厚労省が実施した調査（図1）は、ホームレス自立支援をおこなうに際して、生活保護法とホームレス自立支援法とが、どの地域でとくに働き、あるいはまったく働いていなかつたかを明らかにしてくれた（水内・中山、2009）。ホームレス支援の根幹は、ハウスレスの状態から、地域で普通住

選択肢の一つがホームレス自立支援施策にあることも鮮明にわかる。

ところが、東京、横浜、名古屋、川崎などにおいては、「無料低額宿泊所」がより多く使われ、ホームレス自立支援施設の役割が低くなっている。首都圏の多くの都市でも、図1には掲載されていないが、無料低額宿泊所に強く依存する事例が多く、また地方都市になると、「医療機関」に依存するしかない、病気になつてやつと脱ホームレスが図れるというパターンが目につく。

一方、昨今の生活保護を受けやすい状況のなかで、地域のアパート生活に直接脱ホームレスする事例は、この図1では、「一般住宅」という凡例に当たる。多くの場合、支援団体の同伴により、一般住宅での生活保護が実現した反映である。

端的にまとめれば、脱ホームレスの切り札は生活保護の使用であった。そしてホームレス自立支援法の施策を利用した一部の大都市のみに、二つの選択肢があつたという状況が確認された。自立支援セン

ターは、就労支援という観点から、生活保護をなるべく利用しないかたちで制度設計され、それなりの人数の退所者が雇用を得てきました。さまざまな新しいセーフティネットでも雇用支援が打ち出されているが、サービスの提供だけであり、アフターケアができるいない現実からも、この自立支援センターの効果的利用や、非大都市でのシステムの導入は考慮されるべきである。

生活保護施設が脱ホームレス支援にうまく使えていない実態

次に、「それ以外の社会福祉施設等」に含まれる生活保護施設についてその役割を述べるが、結論としてはほとんど脱ホームレス支援に使われていないのが実情である。この生活保護施設については、詳しくは水内（2010b）を参照してほしい（以下の数値は、当該文献より引用している）。二〇〇六年に全国で一八二カ所、定員一万六〇〇〇人強を有する救護施設について、利用者の平均入所期間が一五・七年

であり、たいへん長期にわたって施設に滞在していることが最大の特徴である。どこから入所に至ったかについては、病院から四一・一%（精神科三〇・二%プラス一般一一・〇%）、在宅から三二・八%、保護施設の移管で一〇・九%と、これだけで八六%にも達し、野宿生活からは一・五%という数値になつていて。また入所者の八八・三%の人びとは、何らかの障害を有している一方で、一般の生活困窮を事由とする入所者割合は一〇・二%と低い。精神科病院を退院する人たちを地域や社会に帰していくときの途中の施設として、救護施設が設置されてきたという系譜もあって、こうした入所実態をともなっている。また出口としての退所の経路が、他施設入所や入院で三七・六%、死亡で一三・三%で、地域での普通住宅での生活に移行するケースが二七・三%という状況からもわかるように、施設で抱えられなくなるような症状の悪化による空きを待つしかない状況が、大半の救護施設の回転の実態である。

同じ生活保護施設で、六大都市に二〇施設、一二

〇〇人強の定員の更生施設は、救護施設よりホームレス自立支援センターに近い入所者の特徴を有する。利用者の入所期間の平均は一・〇年と、出入りの多い、回転の速い施設となつていて。この更生施設の退所後の状況については、全国平均値をとると、就労退所が一・八%を占め、同時に地域の普通住宅で生活保護を受けながら暮らす事例が三〇・二%となつていて。残念ながらこの更生施設は、六

大都市にしかも、ホームレス自立支援センターと相並ぶ生活困窮者のセーフティネットとして働いているが、それ以外の非大都市においては、救護施設しか存在しない。しかし救護施設の入退所の回転が

上述のように低く、ホームレス支援に機敏に使えるない施設となつていて。

参考までに、第二種社会福祉施設のひとつであるホームレス自立支援センターについてみてみる。ある種ハローワーク付き通勤寮的な性格を有するため、就労しながら、普通住宅賃を支払うことができ、就労しながら、普通住宅賃を支払うことができるかたちで退所するケースは二三・二%となり、生活保護施設より当然高くなつていて。また生活保護を受け地域生活に移行する事例も一六・六%みられる。少なくとも入退所の回転の速い施設であればあるほど、入院や死亡ではなく、就労や居宅保護での地域居住につながる確率が高くなるのである。

恥と名誉

恥と名誉

移民一世・ジエンダー・カーストの葛藤を生き延びて

英国のインド人移民コミュニティで生まれ育った者は強制結婚を拒否しアウトカーストの恋人と15歳で家出、家族に不名誉をもたらしたと絶縁される。女性差別やカースト差別の葛藤を経て同胞女性の支援活動を始めるまでの実話。四六判上製・334頁

解放出版社



阿久澤麻理子訳

・定価2200円+税

ISBN978-4-7592-8405-8

代表的な脱ホームレス支援の 中間施設のコスト比較

脱ホームレスの中間施設として、ホームレス自立支援センター、無料低額宿泊所が主要な受け皿となり、生活保護施設があまり機能していない実態が確認された。ところがそれぞれの中間施設の運営基盤には大きな差が存在する。首都圏や他に愛知県や阪神間に集中する無料低額宿泊所では、支援サービスの中身が徐々に向上升し、かつ新設では個室しか認められない運用が行われるに従い、ホームレス自立支援センターや救護施設と遜色ないか、あるいは上回るサービスを提供する事例も見られる。

しかし、そのコスト比較については、水内(2010c)に詳しく述べているが、大きな差がみられる。NPOでも運営できる第二種社会福祉施設にあたる無料低額宿泊所で月額一〇万円台、ホームレス自立支援施設で一二万円台となる。かなりの宿泊所は、さまざまな支援メニューを用意しているが、宿

表1 東アジア各都市における生活保護費の比較（筆者調べによる）

	生活保護 現地通貨 日本は18歳単身	換算レート 2010年9月12日	生活保護 日本円換算	GDP/人2007年 台北のみ2006年	23区を1.00とした場合のGDP換算の生活保護費比較
東京23区	140,500円	1円	140,500円	34,254 USドル	1
大阪市	127,440円	1円	127,440円	34,254 USドル	0.91
ソウル市	405,881ウォン	0.072円	29,223円	19,983 USドル	0.36
香港	3,095香港ドル	10.83円	33,519円	29,845 USドル	0.27
台北市	14,614台湾ドル	2.65円	38,727円	29,600 USドル	0.32

一つ目は、生活保護の社会的コストを重視する立場で、生かすというよりは濫費や不正に厳しい目を見解がある。

しかしながら、無料低額宿泊所のない非大都市においては、中間施設がないため、脱ホームレスに地域の普通住宅を確保して、生活保護を受けること以外に術はない。じつは表1のように、東アジアの主要都市との比較からして、日本の生活保護の措置額は三～四倍ほどの値になっている。為替変動を考慮しても、日本の生活保護費は二倍以上の支給額であり、ソウル、香港、台北では、生活保護費だけではどうしても地域でのアパート居住は不可能で、超狭小な居住資源か中間施設を利用せざるを得ない状況となっている。逆に日本の場合には、この額で地域生活は可能であるという優位性をもつていて。こうした日本の生活保護のもつ地域生活が可能であるという優位性をどう生かすかについては、いくつかの見解がある。

泊所の経費は基本的に生活保護のみを対価にしている。したがって、宿泊所で（わざわざ）提供される支援メニューの対価は、設置基準などには何も規定されていないので、その適正值というのが定められない。供給者側のモラルの欠如があれば、生活保護にかかる貧困ビジネスと見られるのも無理はない。

第一種社会福祉施設の入居者一人当たりの措置の総額は、更生施設で二三三万円台、救護施設で三〇万円台と著しく額は上がる。前述したように、大阪や一部の大都市の事例を除き、第一種社会福祉施設の入退所の回転はよくない。しかし、生活保護に强度に依存する貧困ビジネスであるという声は、こうした第一種の施設には投げかけられてはいない。第二種でも宿泊所のように支援内容を高める施設があるだけに、この格差はいかんともしがたいものを感じる。生活保護費のなかでもっとも比率の高い医療扶助は、さまざまな論点や問題を抱えるが、紙数の制限上、ここでは四〇万円台から六〇万円台という措置費であることのみの指摘にとどめておく。

展望

向け、利用者の早期の生保離脱や就労を促進する立場である。

一つ目は、生活保護の受給を前提として、個人の居住の権利を重んじ、中間施設はなるべく使わないか、早期に脱施設させるかして、地域生活への移行を強く推進する立場である。これは生活保護でまかなう中間施設は望ましくない存在であり、地域の普通住宅での生活を優先する立場である。

三つ目に、利用者が施設に依存せざるを得ない状況である場合が少くないので、中間施設の育成の必要性を、日本の貧弱なこの方面への施策批判と再編成の追求を通じて、行っていく立場である。

四つ目は、二つ目、三つ目の見解を前提にして、施設退所後の地域生活が継続できるように、伴走支援的アフターケアを重要視する立場である。現今の表現を使えばパーソナルサポートや寄り添い支援などを通じて、穏やかな地域生活維持を追求する立場である。これには生活保護による対価だけでは、こうした支援の継続は不可能であり、新たな財政的バ

ツクアップと人材育成が要請される。

それぞれの見解をうまく連携、広く包含するところに、ポスト・ホームレス自立支援法のよつてたつ基盤があるよう思われるし、さらに付け加えるべきことは、就労支援の新たなあり方の追求である。二〇〇一年当時、就労自立が第一に構想された背景にあつた就労状況は、ますます雇用機会の増加に困難度を増している。ホームレス支援から学んだことは、包摂型の人と地域の再興につなげるもうひとつの都市の再生、再興のあり方の発見であった（水内 2010a）。

加美（2010）は、疲弊した地域の再生やつながりの場として、どのように地域に雇用の場をつくつていくかは重要な課題であり、それぞの地域にあつた今日的な公的就労制度についての早急な検討が必要である、と述べる。いろいろな選択肢を用意することが、当事者の立場にたつた支援のあり方の基本であり、上述のそれぞれの見解にそれぞれフィットする（まあみな当事者がいる）ことに立つた、選択肢

の広げ方が強く問われている。そして支援を提供する側も、モラルと透明性にもとづく社会性の發揮が求められる。貧困ビジネスと社会的ビジネスは、この点をわきまえないと紙一重の状況になる。

広義のホームレス支援は、当事者の社会とのつながりを回復することで社会的孤立や地域の衰退に直面している地域の再生にもつながる可能性を持つた取り組みであり、それをバックアップするに違いないポスト・ホームレス支援法の役割は非常に大きいと言える。

参考文献

- 加美嘉史（2010）「雇用・失業対策の問題点と新たな就労の可能性」『ホームレスと社会』vol.3 明石書店 pp.32-39
- 水内俊雄・中山徹（2009）「ホームレス問題と自治体および民間・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」『市政研究』一六二号、大阪市政調査会、pp.104-128
- 水内俊雄（2010a）「ホームレス支援による居住福祉の試みとインナーシティ再生」『貧困研究』vol.4 明石書店、pp.9-13
- 水内俊雄（2010b）「居住保障とホームレス支援からみた生活保護施設」『都市問題』一〇一巻七号、東京市政調査会、pp.51-63
- 水内俊雄（2010c）「脱ホームレス支援の切り札としての生活保護と社会ビジネス」『消費者法ニュース』二〇一〇年一〇月号、消費者法ニュース発行会議事務局、pp.86-90

みずうち としお

作者が自分自身のウツ経験を描いたちよつと大人向け絵本。それぞれの「生き方」は違つかも
つらじかく語つかむ。そのままカーデヒントか
投函だれぬ。…A6判・24頁・定価600円+税

あくわわりこ 作・絵

ISBN978-4-7592-2253-1

解放出版社

しわわせといいやまい

