

巻頭のことば 歯止めと希望 松本伊智朗	2
<hr/>	
特集1◎日韓における地域の社会的包摂システムの模索——貧困研究会第2回研究大会共通論題より——	
共通論題実施にあたって 五石敬路	4
韓国におけるホームレス問題と政策課題 金秀顯	5
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 水内俊雄	9
韓国における非住宅居住民に関する実態調査報告 徐鐘均	14
住宅セーフティネット政策について 平山洋介	20
韓国における社会的企業の現況と課題 李恩愛	29
ビジネスによるホームレス問題の解決——ビッグイシュー日本の試みを通して—— 佐野章二	37
シンポジウムまとめに代えて 村上英吾	42
<hr/>	
特集2◎貧困測定の研究	
①鼎談：貧困率をどうとらえるか 岩田正美／阿部彩／山田篤裕	45
②貧困基準の重なり ——OECD相対的貧困基準と生活保護基準の重なりと等価尺度の問題— 山田篤裕・四方理人・田中聰一郎・駒村康平	55
③「流動社会」における生活最低限の実証的研究 ——若年単身者の家計と生活状況調査による検討— 貧困研究会・家計調査部会（岩田正美・岩永理恵・鳥山まどか・松本一郎・村上英吾）	67
<hr/>	
シリーズ：貧困研究の課題 4◎高齢者の貧困と孤立	
ひとり暮らし高齢者の貧困と社会的孤立 河合克義	80
都市高齢者の「孤立」と地域福祉の課題 黒岩亮子	88
<hr/>	
この人に聞く 第4回	
ありむら潜（西成労働福祉センター職員、漫画家） 福祉労働者・漫画家の視点から釜ヶ崎の変容を見る インタビュー：福原宏幸	98
<hr/>	
投稿論文	
大都市「ホームレス」の実態と支援課題—生活保護制度を中心に— 後藤広史	108
刑務所（刑事施設）出所者の社会復帰のための支援—排除社会からの脱却を目指して— 多田庶弘	118
<hr/>	
書評論文	
江口英一・川上昌子著『日本における貧困世帯の量的把握』 柴田謙治	126
<hr/>	
海外貧困研究動向	
イギリス貧困研究の展開と現状 所道彦	136
<hr/>	
国内貧困研究情報	
貧困研究会第2回研究大会報告	
①第1分科会報告：大阪N地区住民の健康と生活に関する実態調査報告 座長：福原宏幸	143
②第3分科会報告：大阪地域就労支援事業相談者の貧困と社会的排除 座長：福原宏幸	152
③自由論題報告要旨	154
貧困に関する政策および運動情報 2009年7月～2009年12月 村上英吾／五石敬路／鳥山まどか／松本一郎／北川由紀彦	156
貧困研究会規約	165
原稿募集及び投稿規定	167
編集後記	168

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

水内 俊雄（大阪市立大学）

1 ホームレス支援の多ステージ化とインナーシティの変容

2002年に施行されたホームレスの自立の支援等に関する特別措置法は、早くも10年の時限立法の最終段階に入っている。われわれはこの特措法の期限年を見据えて、2012年問題としてポストホームレス自立支援法を考えるための重要な画期と考えている。そのための仕組みづくりを考える上で、この10年の成果をどう位置づけるか、なにが獲得物であり、前進であり、どのような課題を克服せねばならないのか、本稿で簡潔な形になるが考えてみたい。

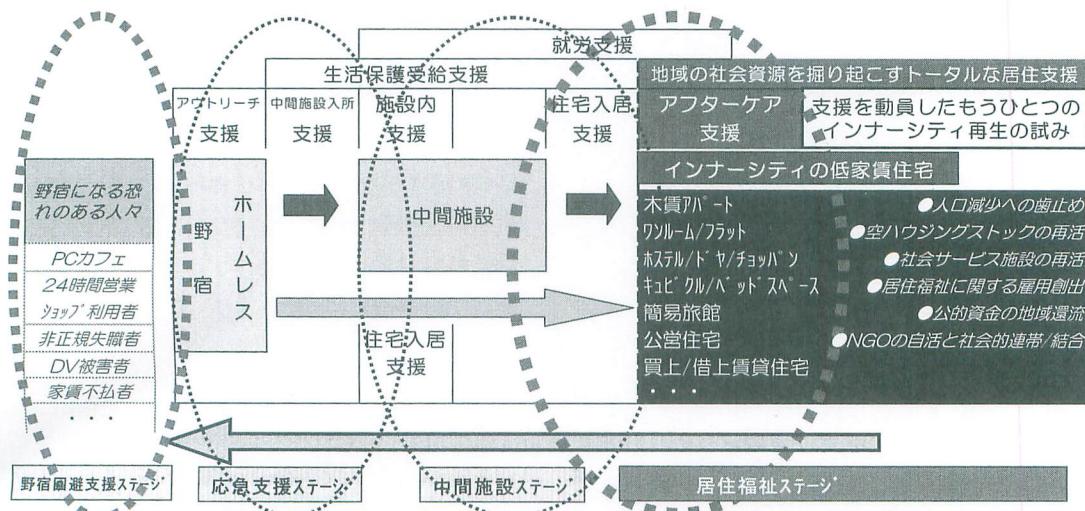
ホームレス支援の現場においては、その支援の広がりは著しいものがある。図1のように10年前の炊き出しやアトリー型のいわゆる「応急支援」のみから、大都市におけるホームレス自立支援センターや無料低額宿泊所に見られる中間施設への入所や施設内および退所への支援

からなる「中間施設支援」、広義のホームレス状態からの脱出あるいは野宿に至る寸前の状況を回避する「野宿回避支援」、脱野宿後に地域の住宅で平穏に暮らしてゆくためにそうした生活を支える「地域生活継続支援」へと、支援のステージが確実に多様化してきたと言える。

図1では、ホームレス支援の初期ステージでは細破線の支援が、ここ3、4年で太破線のふたつの支援が本格化してきたことを図示している。とくに居住福祉の支援ステージでは、インナーシティの低家賃住宅地の地域の再生とも見なすことのできる変容が生まれ始めている。これは韓国や香港などのホームレス支援の新しい動きをも視野にいれて描いた図である。いずれもホームレス支援が都市政策、都市政治と結びついてきたところに、こうした再生の動きと理解できる回路が生まれてきたと言える。

都市政治の課題として整理すれば、第一に、シェルターや宿泊所に代表されるような中間施設の供給が公式化されてきたこと、第二に、生

図1 ホームレス支援の多ステージ化とインナーシティの変容の関係を表す図



活保護の利用を中心とする既存の社会保障制度がホームレス支援にはじめて援用されはじめたこと、第三に、支援の主体がNPOとなり、支援の施策の一翼を担うようになってきたこと、などといった共通する特質を有している。この三つの課題がこの10年の間にどのように発現し機能し、どのようなインパクトを都市に与えてきたのかを次に考えてみたい。

2 日本のホームレス支援が都市に与えた五つのインパクト

三つの課題のうち、前二者についてそのインパクトを述べてみたい。脱野宿の人々が、都市の低家賃住宅に居住しそうにいる最大の切り札は、生活保護となった。それまで使えないと思われていた生活保護制度を、支援団体によるさまざまな運動により変革させた点であり、この脱野宿のホームレス支援は、生活保護の旧来のイメージを転換させ、居住支援の武器として使われることになったのである。したがって、この生活保護をもとに、多くの人が、中間施設や地域のアパートへの居宅生活に移行できた。さらに、こうした中間施設や地域での居宅生活に対して、ケア対価を生活保護費にもとめながら、居住継続支援が始まったのである。この生活保護を基盤とした最近の新たな動きの都市へのインパクトを、下記の五つにまとめてみた。

第一に、生活保護に依拠して地域での居宅生活を送り始める実態の進行についてである。現実により即して言えば、低家賃住宅に住みその生活を継続してゆくために、生活保護や年金、あるいはフル就労から、半就労・半福祉という形での、いわゆるインナーシティでの単身中高年男性の居住形態の拡がりである。さらにこうした生活継続を維持できる要因として、居住支援にあたるNPOなどによる伴走支援がキーとなつた。後述する無料低額宿泊所などの長期の利用などもふくめた、トータルに居住の継続支援を行なう居住福祉を実現する活動が、施設福

祉ではない新しい「福祉」のあり方として登場してきた。しかしこうした家政サービスも含んだケアの対価のリソースが、生活保護費オーナーであり、貧困ビジネスというラベルもつきまといがちなことも事実である。

第二に、第一の点の居住の中身に関わることである。生活保護へのフル依存から、半福祉・半就労といった部分的な生活保護の使い方が、就労と組み合わせて一部で浸透し始めた。十分な雇用条件がない状況の中で、半福祉部分をベーシックインカム的な考え方でとらえ生活保護の一部を最低賃金的に利用したり、年金を併用したりして、中高年単身者が地域での居住を実現しあげているのである。家賃補助（ハウジングバウチャー）的な支援も、東京都23区の地域生活移行支援事業でみられるようになった。この間に社会的就労＝公的就労をはさみこむことにより、その就労状況の脆弱さを補ってきた。公的就労をはさみこむことで社会的な資源や人材とのつながりの契機になることにも、このシステムの長所があり、地域生活移行支援事業はその試行事例であった。

以下三つでは、中間施設の意義について述べてみたい。第三に、まずホームレス自立支援センターというものの登場のインパクトである。生活保護の措置が不要で、入りやすく手軽な利用が可能なセンターが導入、設置されたことである。機能的には無料の宿泊所機能にハローワークの就労支援をつけ、就労者にとっては通勤寮的な中間施設として登場した。就労退所して、地域で就労しながら暮らしてゆくという回路をはじめて作ったと言える。センターのある大都市では、かなり間口が広がり、ホームレスと認証されれば受け入れる敷居の大変低い施設となり、生活保護法とホームレス支援法のダブルスタンダードで動く前例のないもうひとつの社会保障のメニューができたのである。

第四に、中間施設としての生活保護施設が変容することによって生じたインパクトである。ホームレス支援に取り組む大都市における生活

保護施設の一部は、ホームレス自立支援センターが刺激となり、生活保護法での措置費での施設運営状況にあるなか、ようやく生活保護施設の考え方の転換が生じてきた。退所をうながす通所事業が生まれ、一部の生活保護施設では、それまでの回転の悪い滞留型の施設から、回転のはやい、地域生活移行を促進する施設へと変貌してきた。従来の不定住貧困施策（あいりん／釜ヶ崎、山谷、寿）から抜け出た生活保護施設の変身がごく一部ではあるが見られ始めてきた。

第五に、中間施設としての民間、N P Oによって運営される無料低額宿泊所のリバイバルのインパクトである。もともと、戦後の遺物みたいな位置づけでほとんど忘れられかけていた居住資源が、N P Oなどによるアウトリーチによる脱野宿希望者の受け皿として利用され始め、その後東京都におけるホームレス支援の受け皿とする都の決断により、脱野宿の出口として便宜的に利用されるようになった。多くの入居者は生活保護受給者であるが、さまざまなタイプの人々から構成されている。機能的に生活保護施設に近いような宿泊所も多々あり、特に保護施設が十分に機能していない首都圏では、その代替の役割を果たしているともいえる。またその形態から、限りなく居宅に近い宿泊所もあり、ホームレス支援の中間施設としては首都圏においてはもっともその役割が大きくなっている。課題としては、家賃に加えて、食事などの家政サービスを生活保護費から徴収しているが、入居者のそれぞれの支援の必要度に大きなバラエティがあるので、その支援対価の適正値は見出しがたいところがある。ゆるいガイドラインが設備面であるだけで、支援のケア対価やそのケアの透明度についての制度整備や資金源の制度化についてはほとんど手つかずの状態である。

3 ホームレス支援の深化と地域の変容

2009年1月時点のデータとして、厚労省は、生活保護受給者が利用している法的位置づけの

ない施設の調査結果を明らかにした (<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisaku/seisaku-00001030-14.html>)。この種の全国データは初めて得られたものであり、必ずしもホームレス支援の系譜の施設とすべて一致するわけではないが、生活保護を受給した中高年単身男性を対象にしていることにはかわりなく、広義のホームレスの人々と位置付けることが可能である。既にデータのある他の中間施設である、生活保護施設、ホームレス支援施設、そして同時に調査の行われた無料低額宿泊所の入所可能者数の分布をグラフ化してみたのが図2である。

全国的には救護施設には長期化した人が多く、平均入所年数が15年を越え、宿泊所が2年強、ホームレス支援施設で半年ぐらいであることを考えると、法定外の施設や宿泊所、ホームレス支援施設の担う比率は、図2の円グラフの63%が9割近くに高まることも容易に予想されよう。

また図3のように、500人以上の入所者のある19都道府県（京都府は一部資料未提出）での分布をみると、まずは首都圏の入所者数の大きいこ

図2 いわゆる中間施設の入所／入所可能数の内訳

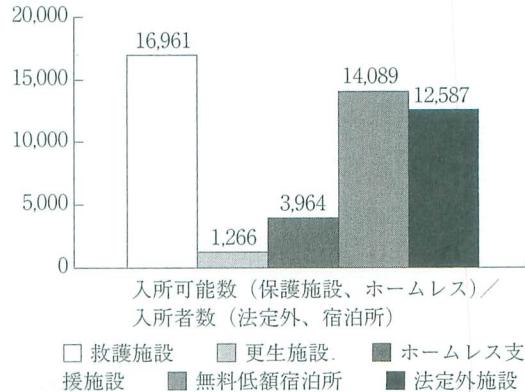
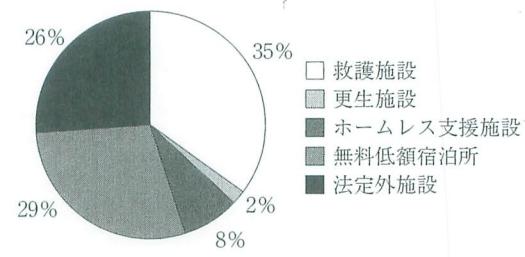
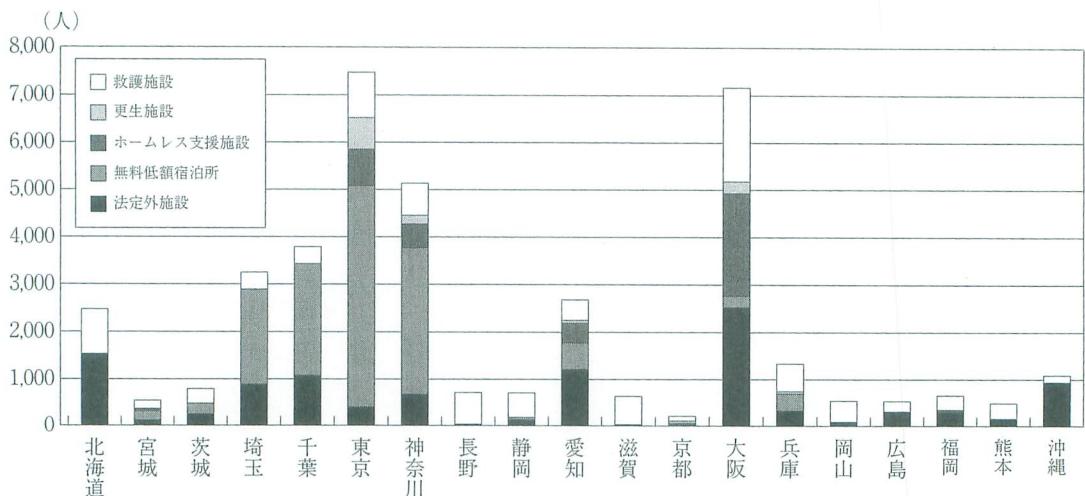


図3 中間施設の入所／入所可能数の都道府県別分布



とが際立っており、そのかなりの部分を宿泊所が占めていること。京阪神では大阪府が突出し、あとは愛知県、北海道、そして沖縄県の多さが注目される。構成では法定外施設の多いことがその特徴となっている。

実際のところ、特に法定外の部分で、高齢者福祉、障害者福祉にかかわる地域居住の福祉住宅産業との出会いがあると予想される。グループホーム、ケアホーム、介護支援付き住宅、生活支援付き住宅、コレクティプハウジング、老人下宿、国際下宿、これらが微妙にホームレス支援による居住支援と現場で出会いつつある。居住支援を円滑に行うための社会資源としての空きハウジングストックを利用して、生活保護で当面居住継続を保証し、ホームレス状態の危機を乗り切ることを可能にする支援住宅市場が存在しているのである。

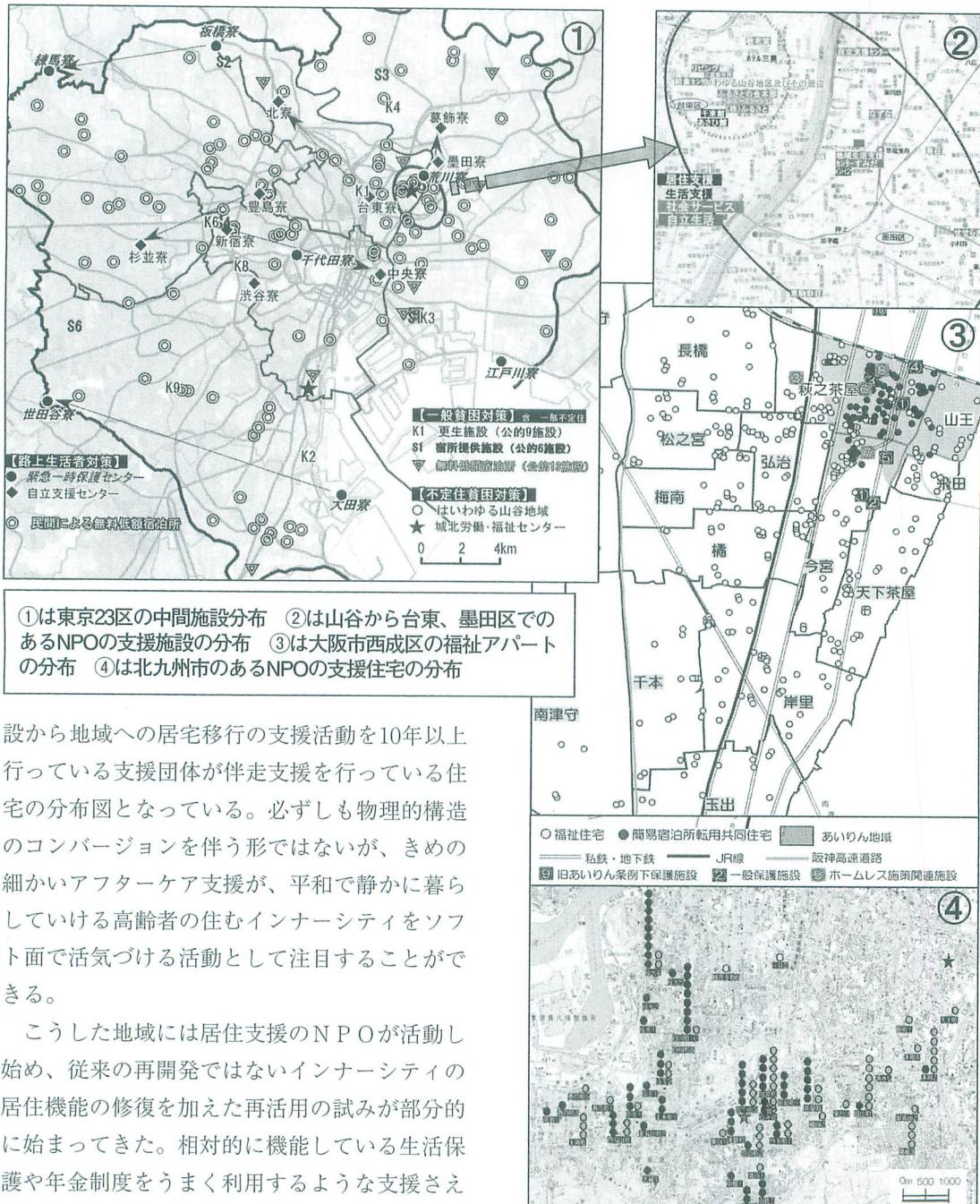
都市の空間構造との関係から、そうした動きがみられる地域に注目してみたい。図4は、暫定的な地図化であるが、ホームレス支援の関わる居住の地理的分布を示したものである。①は東京都23区における、中間施設のなかでも、民間NPOの無料低額宿泊所と公的セクターの保護施設やホームレス支援関連施設の分布である。首都圏の宿泊所の多さの反映を23区で一目瞭然に見ることができるが、宿泊所のハウジングス

トックが、社員寮や学生寮、あるいは木賃アパートなどをコンバージョンして利用するので、23区内に広範に分布していることが読み取れる。ただし、いわゆる山谷地区を中心に台東区、墨田区でホームレス支援を行うNPOの中間施設ストックは②で示している。①の地図の楕円部分の拡大であるが、簡単に紹介すれば、低家賃住宅、低質狭小住宅の集中するブルーカラーワーク者やサービス産業従事者の居住するインナーシティの老朽ハウジングのコンバージョンを通じた都市再生と、脱ホームレスの支援プログラムが結びついた典型例と言えよう。

③は大阪市西成区の事例である。もともと区域全体が、典型的なインナーシティであり、首都圏の宿泊所の役割は、現地で言われる福祉アパートにその受け皿が集中する様が見て取れる。中間施設も同時に示しているが、ここからの退所者もこうした福祉アパートを利用し、中でもあいりん地域（③の灰色網かけ部分）には、簡易宿所転用の福祉アパートが集中し、地理的に居住支援の資源が集中していることもあり、簡宿街の大コンバージョンの状況が見て取れる。またその他の地区でも、老朽一軒家や長屋の集合住宅へのコンバージョンが猛烈な勢いで進んでいる。

④は北九州市の八幡東区、小倉北区で中間施

図4 ホームレス支援が生み出した中間施設や居宅とその分布（500人以上の数を有する都道府県）



①は東京23区の中間施設分布 ②は山谷から台東、墨田区でのあるNPOの支援施設の分布 ③は大阪市西成区の福祉アパートの分布 ④は北九州市のあるNPOの支援住宅の分布

設から地域への居宅移行の支援活動を10年以上行っている支援団体が伴走支援を行っている住宅の分布図となっている。必ずしも物理的構造のコンバージョンを伴う形ではないが、きめの細かいアフターケア支援が、平和で静かに暮らしていく高齢者の住むインナーシティをソフト面で活気づける活動として注目することができる。

こうした地域には居住支援のNPOが活動し始め、従来の再開発ではないインナーシティの居住機能の修復を加えた再活用の試みが部分的に始まってきた。相対的に機能している生活保護や年金制度をうまく利用するような支援さえ整えば脱ホームレスが可能となり、こうした人々をインナーシティで支えてゆくユニークな都市再生の試みがインナーシティで可能となってきただのである。