

ホームレス・社会的弱者支援の ここ20年の推移と展開

一般財団法人 地域開発研究所
松元一明

はじめに

「市民セクターの20年」研究会（シリーズ2）の第2回研究会が、2015年5月26日（火）、日本NPOセンター会議室において開催された。

「シリーズ2」は、「市民セクターの90年代から現在に至る変容について、制度や社会状況の変化の影響をとくに強く受けたと考えられる分野の、現場での経験にもとづいた解説をいただき議論する」ことを目的としている。その第2回は、「ホームレス・社会的弱者支援のここ20年の推移と展開」をテーマに、路上生活者などの生活困窮層を支援対象とし、宿泊所の設置運営による住居保障、地域生活へと移行した後のアフターケアのほか、稼働年齢層への仕事づくりなどを行なう「自立支援センターふるさとの会」の代表理事である佐久間裕章氏をお招きし現場の立場から解説をいただき、議論を深めた。

なお当日の参加者は11名であった。

1. 佐久間氏による解説に ついての報告

ふるさとの会は、1990（平成2）年、東京山谷地区のホームレスの方々を支援するボランティアサークルとして設立、1999（平成11）年には特定非営利活動法人の認証を受け、法人格を取得した。設立25年を迎えた現在では、支援対象者1205名（独居781名、共同居住424名）、従業員271名（常勤77名、非常勤194名）、設立時より並存するボランティアサークルを含めて8つの組織^{*1}、年間事業規模10億5,000万円（平成26年度）、事業所数33カ所を抱える、ホームレス・

社会的弱者支援の一大グループとなっている。

会のミッションは事業目的において、「認知症になっても、がんになっても、障害があっても、家族やお金がなくても、地域で孤立せず、最期まで暮らせるように」と謳われるように、支援対象者にとことん寄り添い、最期まで支援の手を差し伸べるというものである。

会の活動はホームレス（路上生活者）支援がスタートであり原点であるが、現在では身寄りのない高齢者、障害者、生活困窮者への支援のほか、刑務所を出所後、身寄りのない人や住居がない人への更生保護相談など、社会的に厳しい立場に置かれている方々の生活支援全般に活動が及んでいる。その活動の歴史は、わが国における市民セクターによる社会的弱者支援の歴史そのものである。また今後の高齢社会の福祉のあり方を、先鋭的に示すものとなっている。

本研究会では、これまでの会の活動を通じて、市民セクターによるホームレス・社会的弱者支援の20年（会の活動は25年）を概観することができると考えた。代表理事の佐久間氏をお招きし、お話を伺うこととなった。

* 1 「NPO法人 自立支援センターふるさとの会」(1999年認証)、「ボランティアサークルふるさとの会」(1990年設立 夏祭り・越年事業等)、「有限会社ひまわり」(2002年設立 介護事業)、「株式会社ふるさと」(2007年設立 建物清掃・ケア付き保証人事業)、「有限責任事業組合新宿・山谷ネットワーク」(2008年設立 就労支援・相談事業)、「NPO法人すまい・まちづくり支援機構」(2009年認証 企画起業支援事業)、「更生保護法人同歩会」(2009年認可 更生保護相談事業)、「合同会社ふるさと」(2010年設立 資金調達・経営支援事業)



熱きリーダー・佐久間氏

(1) 前史

ふるさとの会設立前の1980年代までは、公共事業や都市開発などで、土木建築、建設工事の需要も多く、日雇労働者向けの簡易宿泊所が集中する山谷地区に、多くの労働者が集まっていた。山谷では、大手ゼネコンやその下請け業者に日雇の労働者をあっせんすることで手数料を得るほか、労働者に支払われる給与の一部を搾取する「手配師」が跋扈し、労働者との間にトラブルが多発していた。

ふるさとの会設立者である水田恵氏はもともと、日雇労働者の労働環境改善と、その権利を主張する労働運動にかかわっていた。しかし1990年代に入りバブル景気が崩壊すると、日雇の仕事は激減し、簡易宿泊所に泊まれない労働者が路上へと押し出される。

このような経緯でホームレスとなった、山谷の元労働者たちの生活を支援するために、1990(平成2)年、水田氏は「ボランティアサークルふるさとの会」を設立する。労働者の多くは、高度成長期に上京してきた「金の卵」たちであるが、高齢化も進み、さまざまな理由で故郷に帰れずこの地に留まった。そこで山谷を第二のふるさととし、互助的な集まりをつくろうという思いを込めて、ボランティアサークルは「ふるさとの会」と名付けられた。

設立当初の活動は、山谷にある玉姫公園での炊き出し、生活保護の申請支援のほか、夏祭りなどのイベント実施などであった。こういった活動は現在でも「ボランティアサークルふるさとの会」によって、引き続き行われている。

(2) 住まいと生活支援への転換

生活保護受給に至った人たちも、数ヶ月経つとまた炊き出しに並ぶという状況が続いた。炊き出しは日曜日毎に行なわれ、数百人の路上生活者に提供されたが、列に並ぶ人は増える一方であった。このままでは山谷に留まる人たちの問題を根本的に解決できないと、会のメンバーには徒労感が襲っていた。路上生活者の自立のためには、支援のやり方を変えなくてはならないことをメンバーは認識する。このような問題意識から、1995(平成7)年、「高齢路上生活者自立支援センター」は設立された。

同センターでは、一人でも路上生活から脱却してもらうため、路上生活者の居場所を提供する「共同リビングプログラム」が始められた。会はマンションの一室を借り、利用者の居場所となる「共同リビング」を設置、開放し、メンバーはそこに集まった利用者たちと一緒に昼食をとりながら、さまざまな相談にのった。また共同リビングに顔を見せなくなった人の安否確認もおこなった。

路上生活から脱却し、簡易宿泊所やアパートに移る人も徐々に増えていった。その人たちとは一緒にお金を積み立てて、年に一度、温泉旅行にも出かけた。センターの設置と共同リビングの実施は、会の活動の大きな転換期となった。

こういったセンターでの経費は、ハウジングアンドコミュニティ財団の3年間にわたる助成により賄われた。継続的な支援の効果を実感したことと、財団による助成が得られたことで、会の継続支援は本格的に始動する。現代表理事の佐久間氏は、このような会の転換期となる1996(平成8)年に、ふるさとの会のメンバーとなった。

センターでの活動が始まってから3年、その活動が認められ、東京都地域福祉財団から助成を受けられることになった。福祉財団の助成金は、事務所にかかる経費のほか、コーディネーターのための人件費が用意されており、会は専従スタッフ1名を確保することができた。このような経緯を経て、1998(平成10)年、あらたに「地

域生活支援センター」が設置される。「地域生活支援センター」では、共同リビングの運営ほか、簡易宿泊所やアパートで暮らす生活保護受給者のための食事提供や、家事支援も実施した。

(3) NPO法人取得と 共同居住支援事業の開始

支援を継続し続けるためには、組織が自立をする必要がある。そのことを痛感していたメンバーは、支援活動を事業化し、その事業主体となるために、ふるさとの会は1999（平成11）年10月、「特定非営利活動法人自立支援センターふるさとの会」として認証をうけた。そして主として取り組んだ事業が共同居住支援である。

生活保護は申請者に住所がない場合、申請が受理されない。路上生活者が生活保護を受給するためには、収容施設のような劣悪な宿泊施設へ入らなければならなかった。こういった現状を行政に訴えたところ、担当者から「第二種社会福祉事業宿泊所」について教えられる。「そんなにいうなら、ふるさとの会でやれば良いではないか、ふるさとがやるなら、ぜひこちらも利用者を紹介したい」ということである。

このような経緯が元となり、1999（平成11）年6月に宿泊所「ふるさと千東館」が開設される。一口10万円の「市民債」で集められた1,500万円を元手に民家を改修し、路上生活者が自立するための中間施設を作り上げた。

開設までの苦労もあった。物件は確保できたものの、住民説明会では、ホームレスの人たちが集まることへの不安や、炊き出しをされるのではないかとといった危惧も出された。地元出身であるオーナーに、町会関係者宅に同行してもらい、一人一人丁寧にお話をし納得してもらった。

(4) 高齢要介護者への支援開始： 二度目の転機

千東館は、文字通り「中間通過の施設」として機能したが、設立1年を過ぎると居住者に変化が出てきた。千東館を出て、独居を始める元

気な利用者がある一方で、入退院で病院と千東館を行き来する人や、身の回りの世話が必要な人は残され、長期滞在者となっていった。

ある金曜日の夕方、知り合いのケースワーカーから連絡が入る。「空いていますか？これからでもいい？」行き場のない強制退院患者の、千東館への受け入れを申し出る電話であった。聞けば排泄の介助も必要であるという。千東館は2段ベッド、職員にはヘルパーの有資格者や介護の経験者もなく、受け入れは難しい。

加療の必要はなくなったが、帰来先を見つけれず長期入院を続けざるを得ない状態を「社会的入院」という。本来は特別養護老人ホームに入るような人も、身寄りがいないために、ふるさとの会のようなところへたどり着く。「たまゆら火災（2009年3月）」は、このような人たちが集まった施設でおきた事件である。

長期滞在者と社会的入院患者の現実を目の当たりにし、千東館での限界を知った会は、高齢要介護者を受け入れる共同居住宿泊所の設置を目指した。そして2001（平成13）年6月、高齢要介護者が過ごしやすく、介護もしやすい施設である「ふるさとあさひ館」が開設された。

(5) 事業の展開

このように、初期には想定していなかったニーズに対し、会はひとつひとつを受け入れ、事業として取り込んできたことで、その活動は展開していった。以下、さまざまに展開した活動についてみていきたい。

ケア付き就労の開始

共同居住施設の利用者には、働く意欲や能力はあるものの、フルタイムの仕事には躊躇してしまう人も多い。適応障害、発達障害、若い人にはメンタルの障害を持つ人や、障害者手帳はないが、いわゆるボーダーの人も少なくない。

会の共同居住施設に「ホテル三見」（2005年開設）という、元簡易宿泊所を改装した6階建ての大型施設がある。80名が利用するこの施設で、「ケア付き就労」がおこなわれている。「ホ

「テル三見」のケア付き就労では、施設内の賄い、配膳など週1日の就労からはじめ、徐々に週2日、3日と働く日を増やしていく。利用者の中には、出入りするヘルパーさんの仕事をみて、ヘルパーを目指す人もいます。

現在、ケア付き就労で働く人は120名おり、働くことに対して徐々に自信をつけてもらっている。ケア付き就労利用者への調査で、働く上でのモチベーションや喜びを聞いたところ、施設利用者から「ありがとう」と声をかけられることという回答が多く、逆に辛いことは、「仲良くなった利用者が入院したり、亡くなったりすること」という回答がみられた。

地域や仲間のためになっているという実感、働くことへの自信を生み、支援する／されるという関係でなく、人間同士のかかわりが、働くことへの喜びを与えるのである。ホームレス問題とは言い換えれば雇用問題でもある。住まいと生活への支援の提供は、雇用問題の解決にもつながる。

研修事業

ケア付き就労者をはじめ職員に、利用者へ寄り添う支援活動をしてもらうため、会ではケア研修のプログラムも作成した。研修は39のカリキュラムで構成され、検定制度となっているが、福祉の資格は不問である。会はもともと炊き出しからスタートしていることに加え、「誰でも生活支援を行うことができる」という経験からの確信がある。研修プログラムは広く浅くをマスターするものであるが、専門家との連携や、さまざまな方々とコミュニケーションをとるため、共通の言葉を持ち、理解する内容となっている。

職員が困った時、迷ったときにどう支援したらよいか、これら経験知をまとめたものはブックレットとなり、一般向けにも出版された。また厚労省の生活保護のケースワーカー全国研修会でも使用されている。

独居者支援

ふるさとの会では、アパート住まいの独居者支援も多く行っている。山谷のある台東区の隣、

墨田区では、572名の独居者を支援する。共同居住施設では職員も常駐し、24時間の見守りができるが、独居の高齢利用者を支えるには、工夫が必要となる。572名もの利用者が、同じ地域に住んでいるのであれば、お互いに顔見知りになり、互助的な関係をつくってもらえることが望ましい。そのため、バーベキュー大会やお祭りといったイベントの実施をはじめ、ネットワークの結節点となる「共同リビング」を設置し、利用者の居場所を提供している。

地域ケア連携を進める会、支援付地域

地域での互助、連携は、活動の中で得られた会のスキームである。それを活かすべく、会では「地域ケア連携を進める会^{*2}」(2007(平成19年))を組織している。

例えば、特別養護老人ホームには、定員に対し嘱託医、看護師、栄養士、介護士がそれぞれ何名といった設置基準がある。支援の必要の程度からすれば、会の利用者も、特養の利用者とほとんど変わりがないが、地域の医療・保健施設、福祉施設などで協力しあうこと、地域でつながることで支援を充足している。特養の代わりに、専門家のネットワークを作り、地域福祉を支えていこうというのがこの「進める会」の目標である。

新宿区大久保地区では、「進める会」の考え方を応用した、「支援付地域」というコンセプトによる事業が進められようとしている。空き家となったアパートや一軒家を借りて、そこにケア付き就労者と高齢者がシェアをして住む。

そこに加えて、地域のネットワークの拠点となるコモンハウスを作る。ここでは地域住民が交流し、自発的に知り合いを増やしたりできる企画を催すほか、生活相談を受けるスタッフも常駐する。また、病院や福祉施設、地域包括支援センター、NPOなどともネットワークを構築する。この提案は、2014(平成26)年、厚労

*2 山谷地区を中心に、23団体と個人で構成される。運営委員長は、浅草病院医師 本田徹氏、副委員長は、三井記念病院相談員 尾方欣也氏、ふるさとの会理事 滝脇憲氏。

省のモデル事業となる「地域善隣事業」として採択された。

コミュニティビジネスの展開

会ではまた、コミュニティビジネスも展開している。物件を借りようにも審査に落ちてしまう利用者のため、グループ企業の「株式会社ふるさと」(2007年設立)が家賃保証をおこなっている。これまで538名を保証でサポートした。またアパートのオーナー向けには、利用者の紹介と家賃保証を行うほかに、アパート管理も受託している。

また要介護の高齢者も住めるアパートを新築し、施設として一棟借りも行っている。オーナー、地元の不動産業者、住宅メーカー、ふるさとの会の4社で協議のうえ企画設計し、2009(平成21)年「ふるさと見荘」が完成した。この家賃は1棟月50万円、12か月で600万となる。オーナーのイニシャルコストは5,000万円であるが、10年で利回りが12%、オーナーにとっても良い投資となった。

経済波及効果

生活困窮者、生活保護受給者の増大は、地域にとって、また経済的にも重荷であると語られている。しかし住まいと生活支援をきちんと提供すれば、雇用を作り、人が人を支えるという地域の産業へとつながる。

例えば生活保護の扶助の半分は、長期入院者などに支払われる医療扶助である(住宅や生活扶助は15~20%)。仮に長期入院者が100名、地域に移行すると、簡易宿泊所や空き家の活用の需要が増える。また介護など地域でのサービスの需要が増える。

社会的入院を余儀なくされ、長らく不在になっていた人たちを地域で受け入れることは、地域での住まい、生活支援、介護・医療等の新規需要を生み出し、新たな地域雇用を創出する。彼らを地域で受け入れ支えることは重荷ではなく、地域を豊かにする契機と成り得るのだ。

社会保障費が拡大していく我が国においては、ふるさとの会の取り組みから、持続可能な

地域づくりや、そのための市民セクターが果たす役割など、多くを学ぶことができよう。

2. 質疑応答から

講義後の質疑応答では、活動の詳細への質問や、佐久間氏からの補足説明があったほか、「ふるさとの会」の活動を通して市民セクターのあるべき姿について、大いに議論が盛り上がった。

会は、山谷の路上生活者を支援しつづけるという覚悟の元、支援の手段や組織の形を変えながら今日に至っている。つまり、ニーズへの真摯な対応が、諸制度の最適利用への知恵を生み出し、法人の増設や組織の最適化につながったのである。結果、高齢者や社会的弱者も住みやすい地域づくりという、現在のミッションが「再発見」されたといえる。

本研究会の山岡顧問は、このような会の活動領域の拡大、組織の増設とグループ化を「積み重ねのマネジメント」と呼ぶ。会は、ボランティアサークルの原点をベースに、必要に応じた組織(任意団体、営利法人、非営利法人)の設置を重ねてきた。それはいたずらに組織を増設、拡大したのではなく、ニーズと制度とを有機的に結び付けるためである。8つに増えた法人が、同じミッションを共有しつづけるために、月2回「法人連絡会」も開催されている。

会は、さまざまな法人を抱える事業体でありながら、活動を通じて得られた経験知を制度へと反映させるために、積極的にアドボカシー活動を続ける運動体でもある。こうした会のスタンスは、これからの市民セクターのあり方を考える上で、大いに示唆に富むものである。



本研究会のご参加をお待ちしています。