

寄せ場型地域—山谷, 釜ヶ崎—における野宿生活者への居住支援

—「自立」支援と結合した居住支援の課題—

主査 中島 明子*1

委員 大崎 元*2, 阪東美智子*3, 平山 洋介*4

本研究は、野宿生活者の「自立支援」と結合した居住支援の可能性を追究したものである。現在野宿生活者が集中している寄せ場地域を対象として、山谷及び釜ヶ崎の地域特性、居宅保護受給者の居住支援を行っているサポーターハウス居住者の実態、簡易宿泊所の経営動向等を調査した。その結果、第1に、両地域は寄せ場地域としての共通の特性をもちながら、行政の対応の違いにより民間（簡易宿泊所、非営利組織）の対応が異なる。第2に居住確保の重要性は明らかであるが、支援の内容については検討が必要である。第3に簡易宿泊所を活用した野宿生活者の居住支援を行う客観的、主体的条件は潜在している。寄せ場型地域においては、地域資源を活用した地域再生の中で居住支援の可能性がみられる。

キーワード： 1) 寄せ場, 2) 山谷, 3) 釜ヶ崎, 4) 野宿生活者, 5) 居住支援, 6) 地域資源,
7) 簡易宿泊所, 8) ボランティア組織, 9) 生活保護, 10) サポーターハウス

HOUSING SUPPORT FOR HOMELESS PEOPLE IN FLOPHOUSE QUARTERS, SANYA AND KAMAGASAKI

— Issues of Housing Support with "Self-reliance" Support —

Ch. Akiko Nakajima

Mem. Hajime Osaki, Michiko Bando and Yosuke Hirayama

This research inquired into the possibility of housing support for homeless people. We investigated the characteristics of Sanya and Kamagasaki as flophouse quarters, living conditions at supportive houses and the tendencies of flophouse owners. The result was; 1) in spite of similar characteristics, private sectors correspond differently because of the different administration of public authorities, 2) it was clear that the housing support was a key element but it will be necessary to review of the method of support, 3) objective and subjective conditions possibly existed. The answer was found in regeneration of local resources.

1. はじめに—本研究の基本的視角, 目的及び方法

[基本的視角] 1990年代以降、日本における野宿生活者の増大は、従来の緊急援護策の限界をもたらし、「自立」支援が公共と民間で行われるようになってきた。2002年8月には「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(以下「自立支援法」)が施行され、国と地方自治体に対し、「自立」支援策を義務付けることになった。しかし、従来からの野宿生活の脱出及び防止の基盤に「居住の確保」があるという認識が欠落した延長上に自立支援法があり、就業確保の優先や、「安定した居住の確保」の裏付けに欠ける等、居住保障の対応は不十分である。

こうしたことを背景に、本研究の特徴は、第1に野宿生活者の「自立」における居住保障の意義を検討し、第2に野宿生活者の「自立」支援と結合した居住支援に着目し、第3に寄せ場型地域の地域再生における居住支援の可能性を追究している点である。

[研究の目的と方法] 研究は3つの柱で構成されている。

第1は山谷、釜ヶ崎の両寄せ場型地域に関して、地域資源を活用し、地域再生と結合した野宿生活者の「自立」支援の可能性を検討する基礎となる地域特性の比較。各種データの収集と分析、ヒアリング調査を実施している。第2は生活再建（「自立」）を行う上で、生活保護による居宅保護があるが、各人の生活要求に対応した支援を行っているサポーターハウスの生活保護受給者を対象に実施した調査。第3は寄せ場を特徴づける地域資源である簡易宿泊所に関して、ドヤ保護を実施している東京の山谷の簡易宿泊所経営者を対象に経営実態と動向を把握し、野宿生活者の居住確保の場に転換する可能性について検討する。これらを通して、野宿生活者の「自立」における居住保障の意義と、国及び自治体と民間(NPO、ボランティア組織、企業)の役割を考察する。

尚、本研究では定住的住宅の無い人々を「野宿生活者」とし、居宅保護を受けていても貧困居住にある人々を含める場合は欧米同様「ホームレスの人々」としている。

*1 和洋女子大学 教授

*2 (有)建築工房匠屋 取締役

*3 国立保健医療科学院 研究員

*4 神戸大学 助教授

2. 「寄せ場」地域（山谷、釜ヶ崎）の地域特性、地域資源と野宿生活者

2.1 地域比較の目的

野宿生活者への居住支援プログラムは地域のコンテクトと多様な面で相互関係をもつ。寄せ場型地域として独自性の高い山谷と釜ヶ崎の比較検討は、居住支援の前提をなす地域特性を明確にし、地域ごとの課題や可能性を鮮明にするとともに、地域に密着した居住支援プログラムを創造する上で重要な地域資源の存在を示唆する。

2.2 地域比較の対象と方法

山谷、釜ヶ崎は日本最大の寄せ場地域で全国から日雇い労働者を集めてきた。どちらも中世からの前史をもつが、戦前には区画が形成され、周辺を含めて木賃宿・貧民街区の一つだった。近代的「寄せ場」の成立は第二次大戦後。浮浪者対策を担うとして簡易宿泊所など寄せ場機能が集積、他の木賃宿街が縮小する中で相対的比重が高まり、都市を代表する寄せ場型地域が形成された。どちらも住居表示からは消えたが、「山谷」「あいりん」は行政用語として使われており、簡易宿泊所集積などの了解事項からある程度範囲は限定される（図2-1、2.3、4）。

方法としては、既存地域資料と現地踏査、登記簿データなどを用いて、空間特性を中心に経済特性、居住者特性の現状を把握し、空間的地域資源の存在を検討する。また、行政、民間支援組織、地域組織の活動と相互関係を検討し、人的地域資源の地域特性を考察する。

2.3 野宿生活者と寄せ場地域

東京、大阪での野宿生活者の実態調査²⁾をみると、その相当数が日雇い労働者からで、就労を期待して寄せ場に集まることもあって、そこが野宿生活者問題の中心地にはちがいない。しかし最近では、大規模公園に長期滞留するなど、寄せ場の地位も相対化している。野宿生活者の内、東京での山谷経験者は34%、大阪での釜ヶ崎経験者58%と、都市全体の中での寄せ場の求心力は釜ヶ崎では独占的、山谷では相対的といえる（表2-1）。

山谷では地域外に隣接する隅田川などの公共空間にブルーシートテントが整列し、地域内の「ごろ寝」野宿は一部商店街以外には少ない。釜ヶ崎では地域内の公園や公共空間に大規模シェルターが設置されたこともあってブルーシートテントやごろ寝が地域内に集中し、野宿生活者問題が地域内に閉じた形で表われている。

表2-1 野宿生活者の寄せ場経験 注1) より作成

東京/路上生活者調査			大阪/野宿生活者調査		
(複数回答)	人	%	(単回答)	人	%
山谷経験あり	348	33.9%	釜ヶ崎経験あり	389	57.9%
寿町	100	9.7%			
それ以外	120	11.7%			
なし	601	58.5%	なし	283	42.1%
回答者総数	1028	100.0%	回答者総数	672	100.0%

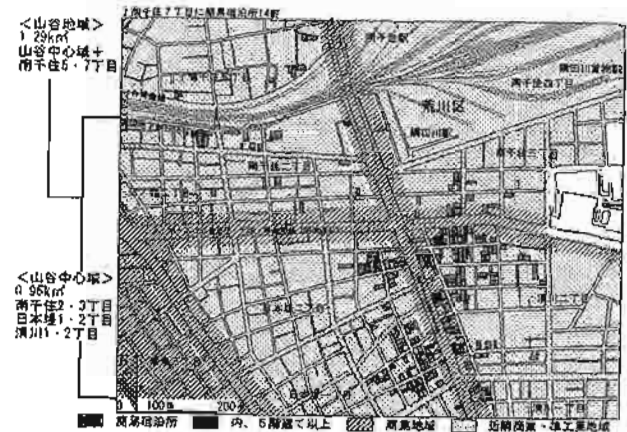


図2-1 山谷・(高層)簡易宿泊所と用途地域



図2-2 山谷・(木造)簡易宿泊所と防火地域

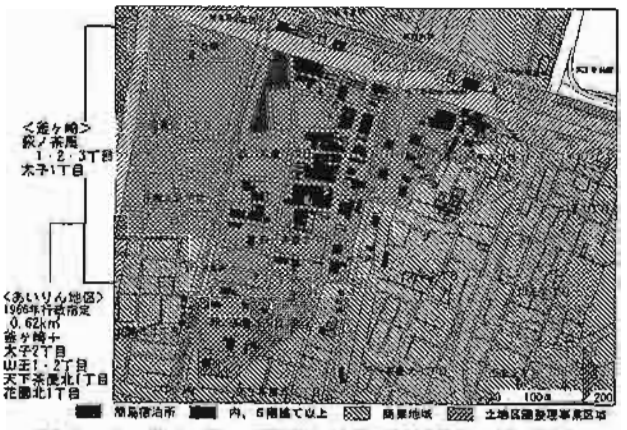


図2-3 釜ヶ崎・(高層)簡易宿泊所と用途地域

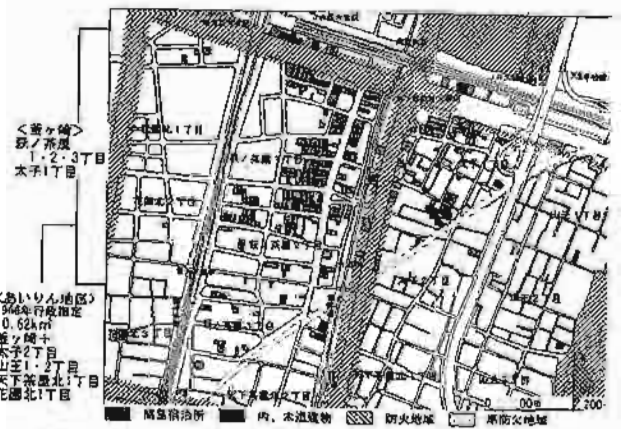


図2-4 釜ヶ崎・(木造)簡易宿泊所と防火地域

2.4 地域の空間特性

山谷は関東大震災復興区画整理事業が地区骨格を決めており、幹線道路も地域を縦横に貫通し、交点に労働者と手配師との接点「汜橋」がある。隅田川以外に明確な境界がなく市街地に連続し、中心放射型の寄せ場空間となっている。釜ヶ崎も方形区画を見て取れるが四周を鉄道、幹線道路が境界づけて、囲郭型といえる。

山谷の用途地域は浅草繁華街につながる近隣商業地域と準工業地域だが、実際は住宅がほとんどを占める。商業地域である釜ヶ崎が簡易宿泊所や商店などの営業機能に占められているのは対照的である。

空間構造とともに、地域地区規制の違い、区画整理事業の存在が現状、特に簡易宿泊所建物の現状に大きく関与している。山谷では近隣商業、準工業とも防火地域で前面道路が狭く、小規模な敷地に建つ木造旅館の建替えが進んでいない(図2-1, 2)。釜ヶ崎は商業・準防火であるとともに中心部で土地区画整理事業が実施され道路幅員が広がり、区域内では多くの簡易宿泊所が高層のビジネスホテルに転換し、地区中心部に高層高密度でホテルに特化した建物群が集中している(図2-3, 4)。

簡易宿泊所をみると(図2-5, 表2-2)、山谷では一般住宅地内に分散的に集積し混在する。中低層で敷地・床面積とも小さく、木造モルタル2階建も多い。ベッドハウス型から旅館型、ビジネスホテル型まで、建設年代と関連しつつ(図2-6)、様々な形態が混在する。釜ヶ崎では一定地域に集積し、寄せ場機能が特化して表れている。高度経済成長期、バブル経済期を通じてビジネスホテル化が進み、鉄骨造6階建て以上が半数強を占め、平均収容人数も90人以上に大型化した。

山谷での宿泊費は多くがほぼ2,200円前後で、東京都の「ドヤ保護」^{※)}による生活保護費内住居費の上限(台東区で53,700円/月×1.3倍)と一致しており、簡易宿泊所経営のかなりの部分が生活保護に依存している。

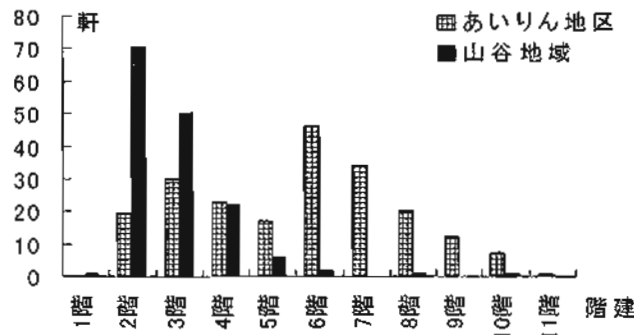


図2-5 簡易宿泊所建物の階数

表2-2 簡易宿泊所建物の構造形式

構造形式	軒	木造	鉄骨造	RC造	複合	不明	計
山谷地域	軒	86	75	7	4	3	175
平成13年	%	49.1%	42.9%	4.0%	2.3%	1.7%	100.0%
あいりん地区	軒	41	128	13	12	17	209
平成2年	%	19.6%	60.3%	6.2%	5.7%	8.1%	100.0%

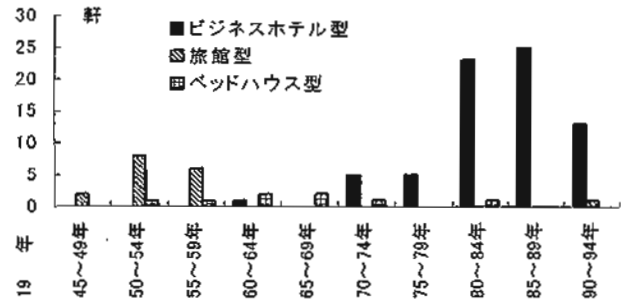


図2-6 山谷地域簡易宿泊所の建設年代

2.5 地域経済と居住者特性

山谷を見ると、地価下落(図2-7)、商工業も衰退傾向が続くが(図2-8)、酒類販売を含む飲食料品販売額の大きさが寄せ場地域の特徴を表す。

簡易宿泊所居住者も計数される国勢調査からみると、釜ヶ崎は男性比率が非常に高い(表2-3)。かつては家族型の宿泊者も多かったが現在は单身男性に特化し高齢化も著しい。山谷の簡易宿泊所居住者も大半は单身男性で、高齢化も顕著である。また、人口の減少傾向も続いており(図2-9)、釜ヶ崎のように寄せ場居住者の特徴が地域の居住者特性に重なるのではなく、区全体の傾向に近い。

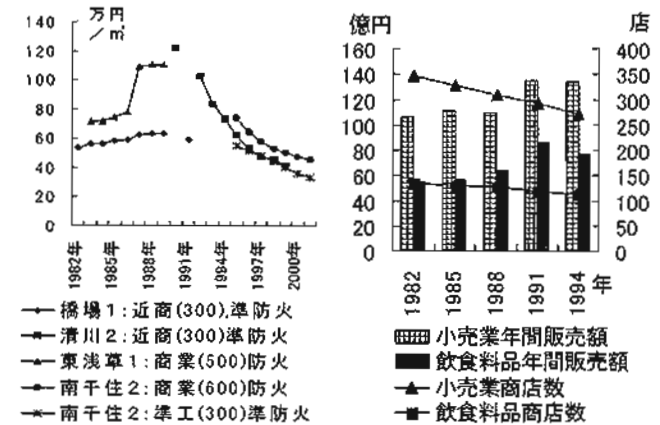


図2-7 山谷地域の地価推移

図2-8 山谷地域(台東区)の商業推移

表2-3 地域人口の男女比

		1995年		1995年	
		総数	男	総数	男
あいりん地区	23978	19759	4219	28012	16983
		82.4%	17.6%		60.6%
釜ヶ崎	16509	15099	1410	18516	11836
		91.5%	8.5%		83.9%

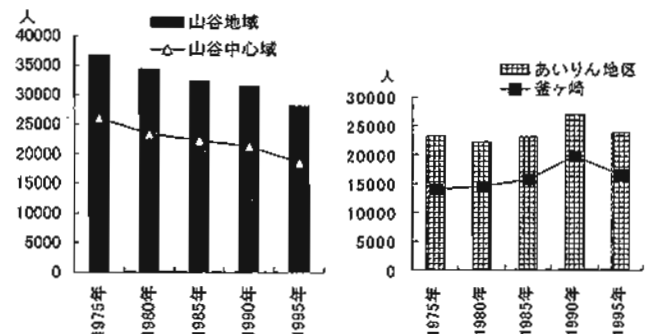


図2-9 地域人口の推移

2.6 行政施策

寄せ場地域への行政施策で大きく異なるのは、「ドヤ保護」の有無で、東京都ではこの施策を1950年代後半から採用しているが、大阪市にはない³⁰⁾。山谷では90年代から簡易宿泊所での生活保護受給者の割合が特に大きくなり依存度が上がった。この施策の存在がNPOによる中間居住施設の運営を可能にしている。釜ヶ崎はこうした施策がないため経営上の緊張感も高く、旅館経営者が支援組織と連携し、旅館から共同住宅へと用途転換によって生活保護受給者を確保するなど個別的ではあるが新たな取り組みが模索されている。そうした動きが、サポーターハウスによる居住支援への積極的な取り組みにつながっているともいえる。

野宿生活者対策を見ると、東京都では実態調査を受けて『東京のホームレス』³¹⁾を刊行し、自立に向けてのプロセスを提案した。野宿生活者問題は都内全域に分散しており、地域ごとの特性に応じた解決策が期待されている。自立支援センターも23区を5ブロックに分け各一箇所ずつ設置する。釜ヶ崎では行政対策としてシェルター設置が主で、釜ヶ崎のほかには長居公園、大阪城公園など大規模公園内に設置するという方針である。自立の方法を地域とプロセスで捉えようとする東京と個人に還元する大阪との違いが、地域活動の違いに反映している。

2.7 地域の人的資源

地域の人的資源は、①行政関係の公務労働者、②NPO法人組織、③ボランティア組織が集中している点に特徴があり、加えて、④地域組織である町会、商店会、各種事業協同組合（簡易旅館組合等）がある（表2-4）。山谷と釜ヶ崎ではこの構成や相互関係に違いがある。

山谷で野宿生活者や簡易宿泊所居住者などへの民間支援組織の特徴（表2-5）は、①地域を包括した組織は存在しない。個々の組織は独自性が高く、領域や機能を役割分担しネットワークづくりが始まった。②キリスト教関係の支援組織が多い。周辺に多い神社仏閣関係からの支援組織が無いことも特徴的。③居所の提供をおこなうNPO組織が多い。④保健医療の相談窓口を提供するNPO組織も多様である。釜ヶ崎も、①唯一の包括的組織はないがいくつかの活動を束ねる役割の組織形態が存在し、重層的に関わる。②歴史的に社会問題を扱う様々な団体・財団が釜ヶ崎に施設をもち活動する。③居所の提供は歴史的な財団や、公共が設置しNPOが運営するシェルターの他、簡易宿泊所経営者によるサポーターハウスが担っている。④保健医療を担う団体もいくつか併存し相互に特定の活動団体と関連をもつ。

大きく異なるのは簡易宿泊所経営者の関わりで、釜ヶ崎ではサポーターハウスのように支援の重要な主体となっているが、山谷では本研究の簡易宿泊所調査で初め

表2-4 寄せ場地域の地域資源

運営主体	公共	民間	非営利
物的・空間的資源	公営住宅、老人ホーム	簡易宿泊所・旅館、民間借家	非営利組織運営宿泊所、グループホーム、サポーターハウス
人的資源	福祉・就労関連公務員（ケースワーカー）、就労支援	商店会、各種協同組合、企業	NPO、ボランティア組織、町会
経済的資源	生活保護費、福祉関連事業	地域金融	寄付
			特徴的な内容

表2-5 山谷地域の諸組織と野宿生活者支援の内容

主体別団体・組織	サービス内容						
	食事・炊き出し	安否確認	物品提供	洗濯・洗髪	医療支援	就業支援	宿泊所提供(数)
行政							
東京都城北福祉センター	※		※	※	※		※
敬老室				※			※
(財)山谷労働センター						○	
台東区、荒川区、他	※		※	※	※		※
NPO組織							
自立支援センターふるさとの会		○	○	○		○	3 *a
山友会(02.4より)★	○			○	○	○	*b *a
友愛会★					○		3
SSS							1
訪問看護ステーションコスモス		○		○			*c
山谷マック★						○	*d *d
ボランティア組織							
山里の家★	○	○					*e
山谷兄弟の家伝道所★	*f						
山谷伝道所★	○	○	○	○			
ほしの家★	○						*g
ふるさとの会	○						
★ キリスト者連絡会:他に浅草北部教会、日本堤伝道所、清川教会、神の愛の宣教会、ありがとう教会の計12団体がある。							
※ 東京都城北福祉センターおよび台東区、荒川区福祉事務所では、法外接種としての給食、宿泊、医療連携(相談)をおこなっており、相談内容によって2001年に開設された緊急一時保護センター(シェルター)および4ヶ所開設されている自立支援センターの入所につながる。							
*a 共同リビング、城北福祉センター敬老室管理委託、アパート保障など。							
*b 2002年3月段階で入院待機用に1室確保しており、4月には増室。							
*c 介護保険による居宅での訪問看護、ケアマネージメント。							
*d アルコール依存症者の社会復帰のためのグループホーム、ダイケア施設の「リブ作業所」でおこなわれるAAに参加。							
*e 病気・高齢者の入院見舞い。							
*f 1999年以降「まりあ食堂」から低価格の弁当サービスに切り替える。							
*g 1995年からリサイクルショップ「ゆいまる」を開始し作業。							

て支援体制と経営者との関係を問いつける段階にある。簡易宿泊所が密集する釜ヶ崎ではその経営者が町会を構成しており、一度消滅した町会が今年、経営者有志の取り組みで復活した。一般居住地と混在する山谷では、簡易宿泊所経営者に町会役員が多いにもかかわらず、支援体制との関係が希薄である。

2.8 寄せ場地域の特性

山谷が明確な境界をもたず住宅地と混在するのに対して、釜ヶ崎は寄せ場を表す構成要素が周辺地域から切り離された形で集積し、強く特化した「寄せ場」空間域を形成する。山谷では寄せ場特有の空間や生活が一般住宅地の空間や生活と併存するが、釜ヶ崎では様々な空間や生活が寄せ場機能に強く規定され、寄せ場型地域として特化している。同様の構成は横浜・寿町にも見られるが集積力は釜ヶ崎の方が格段に大きい。

野宿生活者問題の現われ方も、地域内にシェルターから中間居住施設までを内包し求心的な釜ヶ崎と、ゆるやかな周縁性をもつ山谷という対比がみえる。

3. 居宅保護と「自立」支援

3.1 寄せ場地域における福祉施策の概要

3.1.1 ホームレス施策の特徴と緊急援護対策の限界

山谷、釜ヶ崎地域では、日雇い労働者の不安定な雇用状況や低位な生活状況に対して、地域内に対応窓口を設け、地域固有の労働施策、福祉施策、保健衛生施策を講じてきた。特に宿所提供に関わるものとして、生活保護の相談のほか、応急援護²⁶⁾、冬季臨時宿泊事業²⁶⁾などを実施している。また、近年は、増加する野宿生活者への対応が緊急課題となっており、釜ヶ崎ではあいりん臨時緊急夜間避難所(定員600人、2000年4月から3年間の限定事業)が開設されている。いずれの施策も応急対応的なものにとどまっており、東京都が実施している都営住宅の特別斡旋²⁷⁾が唯一の住宅施策である。

野宿生活者に対しては、1999年5月に国の「ホームレス問題連絡会議」が取りまとめた「ホームレス問題に対する当面の対応策」を受けて緊急援護対策が実施されている。東京都では、緊急一時保護センター(心身の健康回復と以後の処遇方針の決定を行う)を5ヶ所、自立支援センター(就労による自立に向けた生活指導、就労指導、住宅相談等を行う)を5ヶ所、さらにグループホーム(自立支援センター退所者を対象に日常生活の相談、指導、職業訓練など社会生活に関する指導や就労を基本とした社会復帰への支援を行う)を需要に応じて設置している。現在までに、緊急一時保護センターは大田区1ヶ所(定員300人)、自立支援センターは台東区(定員104人)、新宿区(定員52人)、豊島区(定員80人)、墨田区(110人)にそれぞれ開設されている。

大阪市では自立支援センターおおよど(定員100人)、西成(定員80人)、淀川(定員100人)を開設したほか公園内のテント生活者を対象にした仮設一時避難所を長居公園、西成公園に設置した。現在、大阪城公園に400人規模の仮設一時避難所を建設中である。また、市内の野宿生活者を対象に巡回相談事業を実施している。

自立支援事業は、野宿生活者対策の骨格を成すものであるが、その効果については疑問がある。例えば、自立支援センターおおよどの2002年3月20日の退所状況をみると、のべ退所者204人のうち就労者は90人(44.1%)である。就労自立の要件を満たせず生活保護や入院など福祉にかかった人が1割強、残りは何らかの事情で退所に至っており、中には再び野宿に戻った人もいる。就労自立が進まない要因には、健康回復に長い時間を要することや、高齢化、就労経験・技能の偏在、施設に住所を置いていることに起因する企業の偏見・誤解などが考えられる。また、短い入所期間内での生活資金の積立や「自立」生活イメージの形成の難しさなどがある。就労退所者においても、その後の経過を見ると様々な事情から失業や生活保護に至るケースが現れている²⁸⁾。

3.1.2 新たな施策の展開と居住支援の位置

現在のホームレス施策は、経済的自立を強調するあまり、ホームレスを階層化し就労可能な野宿生活者に偏重した対応であり、また就労対策を一義とし、宿所対策は二次的なものとなっている。

ところで自立の本来の意味は、「他の助けや支配なしに自分一人の力で物事を行うこと。(『大辞林』)」であり、障害者運動において自立生活とは、自己決定・自己選択による生活の質の向上であると解釈されている。野宿生活者の暮らしは、他の助けや支配なしに自分ひとりの力で生活を継続している点で文字通り自立である。問題は、低位な生活水準や生活の不安定性、社会規範やコミュニティとの乖離による社会性の欠如など生活の質にある。これらの問題の多くは居所の喪失に起因しており、①人間の尊厳を失わせ、生命と生存を脅かすと同時に、②現代の社会生活へのアクセスを困難にしている。

リストラによる元勤労層の失業者や若者には、可能な限り就労支援により生活再建を行うことが重要であることはいうまでもない。しかし、深刻な経済不況や野宿生活者の高齢化が著しい現状においては、居住の確保こそ生活再建の前提である。

3.1.3 生活保護制度の活用と問題点

現在、野宿生活者が居所を獲得する手段として活用されている社会福祉システムに、生活保護制度がある。台東・荒川区の生活保護は約2,400人であり、大阪市西成区の生活保護受給者は、2002年10月現在、約15,000世帯(うち、行路者は1,400人)である。

一般に生活保護の実施機関は福祉事務所であるが、釜ヶ崎の場合は市立更生相談所と福祉事務所の2ヶ所が対応している。市立更生相談所は、あいりんに住居がないか、または明らかでない単身の要保護者に対して、施設入所や入院などの相談・保護の決定と実施を行っている。「ドヤ保護」は、東京都や横浜市などでは認められているが、大阪市では認められていない(2.6参照)。

野宿生活者の生活保護運用においては、以下のような問題点が指摘される。①申請に基づく保護適用を原則としているため、制度の情報を知らない野宿生活者は申請に至らない。②要保護者の居住地がないか明らかでない場合、現在地を所管する実施機関が保護を行わなければならないが、居住の実体が不明の場合は申請を拒否されることが多い。③稼働能力の活用を重視するあまり、雇用状況のいかんにかかわらず65歳未満の野宿生活者の申請が拒否される傾向にある。④居住地が明らかでない要保護者には原則として生活保護施設などへの収容保護が実施されてきたため、密度の高い管理された集団生活に対する懸念を理由に、生活保護の申請を倦厭する人が少なくない²⁹⁾。

3.2 生活保護による生活再建の現状と課題

—サポータティブハウス居住者調査—

3.2.1 調査の目的と方法

生活保護は、経済的に最低限度の生活を保障するもので、生活のシステム全般を支えるものではない。いったん生活保護を受給しても、生活再建のプロセスで挫折する人は少なくなく¹⁰⁾、再び野宿に戻るケースもある。

生活保護による生活再建における課題を明らかにするために、釜ヶ崎内の生活保護受給者に対して以下のような2段階の調査を実施した。

(1) アンケート調査：釜ヶ崎内にあるアパート6軒の全居住者（入院・失踪者等を除く）を対象に、アンケート調査を行った。調査票は、アパートの管理人や職員を通して対象者に直接配布、回収した。配布数 645、回収数 516、回収率 80.0%。調査期間は、2002年3月26日～4月6日まで。

(2) インタビュー調査：(1)の対象者の中から無作為抽出し調査協力を得ることができた71人に対して、大阪市の野宿実態調査経験者など2名一組の調査員が、1人あたり1～4時間かけて面接聞き取りを行った。調査期間は、2002年4月30日～5月6日まで。

さらに対象者の暮らしや状況については、アパートの経営者や管理人から補足資料を得た。

なお、ここでいうアパートは、次節に解説する「サポータティブハウス」である。本来ならば、一般アパートでの居宅保護者も含めた広い対象者からサンプルを抽出すべきであるが、プライバシー保護や調査協力への理解の得やすさ、調査期間などを鑑みて、今回はサポータティブハウス居住者に限定して調査を行った。

3.2.2 サポータティブハウスの概要

サポータティブハウスは、釜ヶ崎のまちづくりに取り組む市民連絡会「釜ヶ崎のまち再生フォーラム」の理念に賛同した簡易宿泊所の経営者によって運営されている簡易宿泊所転用型アパートの俗称で、2000年6月からこれまでに5人の経営者によって7軒（定員約700人）が開設されている。サポータティブハウスの主な特徴は、①職員が24時間常駐して生活相談および必要な生活支援を行っていること、②居住者や職員や地域の支援団体等が自由に利用できる共同リビング（談話室）を備えていること、③一部に手すりや洋式トイレを設けるなど高齢化対応していること、などである。

釜ヶ崎地域の簡易宿泊所の多くは1985年以降に中高層の耐火建築物に増改築されている。各居室は3畳程度の個室になっているので、アパートへの転換が容易である。このため、バブル崩壊後寄せ場機能の低迷に伴って、アパートに転用する簡易宿泊所が増加している（図3-1）。1988年には簡易宿泊所の数は210軒を超えていたが、こ

のうち46軒が2002年10月までにアパートに転用した。そのほとんどが、生活保護受給者や年金生活者を対象としており、敷金や保証人を不要としたり、住宅扶助の限度額以内に家賃を抑えるなど、野宿生活者が生活保護を受給する受け皿として利用しやすいよう便宜を図っている。また、生活保護受給開始までの間、家賃を後払いや分割払いなどにしているところもある。

一般に、サポータティブハウス以外の簡易宿泊所転用型アパートには、職員の常駐や共同リビングはない。各居室に電気メーターを備え付けるなど多少の設備投資を行っているところもあるが、看板を下ろしただけで物理的には旅館営業当時のままであるところも多い。アパート化に伴って館内の大浴場を閉鎖したり、職員を解雇するなど、逆に設備投資を削減したところもある。

サポータティブハウスを含めた簡易宿泊所転用型アパートには2002年10月現在、約2,200人の生活保護受給者がいる。これは、あいりん地区内の生活保護受給者全体の約半数にあたる。

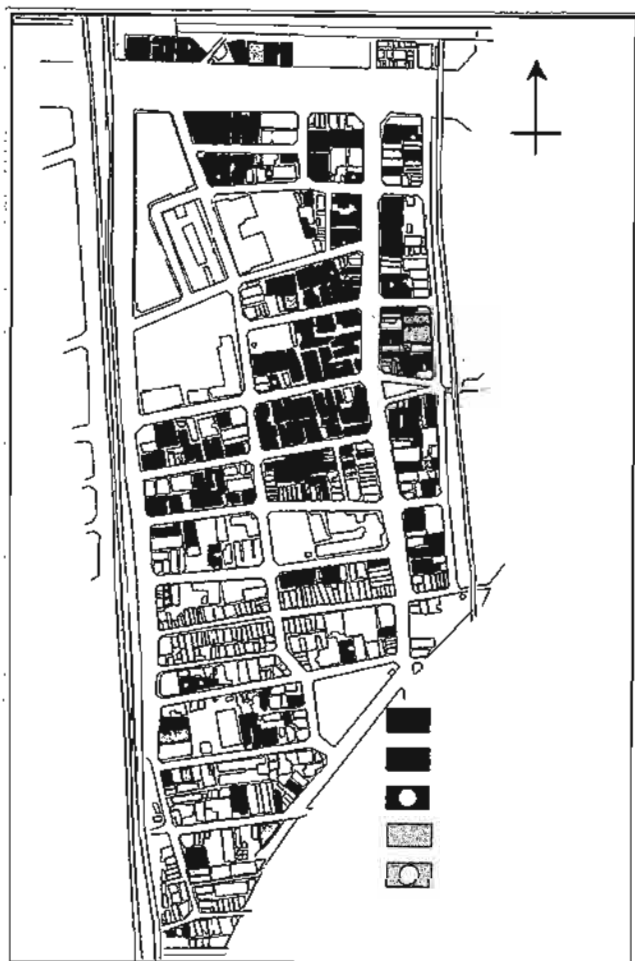


図3-1 釜ヶ崎における簡易宿泊所の経営動向
(1991年8月時点から2002年3月時点までの変化)

3.2.3 居住者の特性

アンケートの回答者516名の年齢は、65歳以上が

78.9%, 65歳未満が18.0%, 不明3.1%である。性別は、男性95.7%, 女性2.1%, 不明2.1%。出身地は北海道から沖縄まで全国に分散しており、満州や台湾、韓国出身者もいる。障害者手帳を持っている人は9.1%, 要介護認定を受けている人は5.4%で要支援から要介護度2の範囲である。経営者の話では要介護度5の人もいるらしいが、アンケート回答者には含まれなかった。現在の健康状態については、「とても良い」「まあ良い」が合わせて26.0%, 「普通」が38.8%, 「やや悪い」「とても悪い」が27.1%。51.2%が現在何らかの事情で通院している。年金があると回答した人は6.2%。結婚歴は、未婚が42.6%, 結婚経験者(離婚死別を含む)が46.7%, 内縁が0.4%。現在は、10組ほどの内縁世帯を除いて全員が単身世帯である。家族との連絡があるのは7.9%。

調査時点でのサポータティブハウスの居住期間は、3ヶ月未満が16.9%, 3ヶ月～6ヶ月が9.5%, 6ヶ月～1年が22.3%, 1年以上が49.2%である。

3.2.4 サポータティブハウス入居前の状況

516名のうち、54.7%は野宿経験があり、24.2%はない。野宿経験がある282人の野宿期間は、半年未満が17.0%, 半年～1年が8.9%, 1年～2年が16.7%, 2年～5年が26.2%, 5年～10年が13.1%, 10年以上が11.0%である。一人暮らし歴の長い人が多く、10年以上が59.3%, うち半数は30年以上一人暮らしを続けている。簡易宿泊所で生活した経験がある人は55.8%, 飯場で生活した経験がある人は45.2%, 釜ヶ崎地域内の生活保護施設で生活した経験がある人は26.6%で、どれにも○がつかなかったのは16.9%であった。

サポータティブハウスの入居のきっかけは、釜ヶ崎地域内の支援団体や関連施設を通じたケースが約6割、サポータティブハウスの経営者や職員の広報によるものが約2～3割、入居者等の口コミが約1割となっている。「2000年夏に読売新聞で『福祉マンション』の紹介記事を読んで、ぜひ自分も入りたいたいと思って直接相談に来た。(71歳男性)」といった自力で入居に至るケースはまれで、ほとんどは支援者等の情報や助力によって入居している。少数ではあるが、「アパートを追い出されそうになった時に相談に乗ってくれた役所の人からサポータティブハウスの関係者を通じて紹介された。(70歳男性)」など野宿に落ちる前にサポータティブハウスに入居したケースや、「生活保護を受給してアパート居住していたが、隣の人がうるさくて転居先を探していたときに、以前から通所していた施設(AA)の担当者から紹介された。(53歳男性)」など他のアパートから転居してきたケースもある。

3.2.5 サポータティブハウスでの生活実態と評価

サポータティブハウスの特徴である共同リビング(談話

室)を利用している人は52.7%, 利用していない人は33.3%。日中よくいる場所は、多い順に「自分の部屋の中」44.6%, 「釜ヶ崎のまちの外」12.6%, 「釜ヶ崎のまちの中」8.1%, 「談話室など共用部分」4.8%。他人との接触を好まず部屋にこもりきりになるタイプと、社会的で隣人や職員と積極的に交流しているタイプに分かれるが、前者にあてはまるのは日雇い労働が長く寄せ場や飯場での一人暮らしに慣れている人に多く、後者はサラリーマン経験のある人や家族との生活が長い人、釜ヶ崎経験の浅い人などに見られる。

普段の生活の楽しみごとは、「テレビ・ラジオ」78.1%、「散歩」51.6%, 「新聞、雑誌」43.6%, 「読書」25.0%, 「友達との会話」13.8%, 「お酒」12.6%, 「囲碁・将棋」12.0%など。敬老乗車証を利用して大阪市内を活発に動き回っている人(68歳男性, 72歳男性など)や仕事ができなくなった今も毎朝5時ごろに起きてセンターに仕事の出具合を見に行っている人(73歳男性)もいる。

食事を規則正しく取っていると回答した人は74.6%だが、3食きちんと食べているのは59.2%, 2食が35.6%, 1食1.8%であった。出来合いのお惣菜や弁当を利用している人が多く、家事の経験不足と居室に専用の流し台やコンロがないことが、自炊を困難にしている。

日雇い労働や無職生活の長い居住者にとっては月極の家計管理が困難なケースがあり、サポータティブハウスによっては居住者の依頼を受けて職員が金銭管理を行っているところもある。「お金が足りなくて困ることがあるか」の問いには、「よくある」7.4%, 「たまにある」32.6%, 「ほとんどない」31.2%であった¹¹⁾。

生活保護を受けていることについて、「大変ありがたく感じている」は72.3%, 「負い目を感じている」12.2%、「当然の権利と思う」2.3%, 「特になんとも感じない」が1.2%であった。「65歳からいけるって聞いてしまった一つて思ったわ。…生活保護というのは全然知らなかった。(73歳男性)」と嘆く人がいる一方で、「自分より高齢で生保受給できない人から、『身体が悪くて生保受給できていいな』と皮肉を受ける。(58歳男性)」「65歳未満なので引け目がある。(51歳男性)」「野宿をしている昔の友人には生活保護のことを話すのは負い目があって話していない。(66歳男性)」「負け犬になった。(61歳男性)」など、負のスティグマを強く感じている人もいる。

サポータティブハウスに入居後の暮らしの変化(表3-1)については、健康、食生活で「良くなった」という回答が多く、また、飲酒量、喫煙量は「減った」の回答が多いことから、健康面での改善が大きい。その他の項目については、「良くなった」人もいれば「悪くなった」人もいる。楽しみごとや不安についてはその質が変化している可能性がある。例えば、「いつまでも役所が助けてくれるかどうか。このまま福祉国家でいけるかどうか不安。

(73歳男性)」など、生活保護受給によって新たな不安が生じているケースがある。

サポータティブハウスに対する評価(表3-2)では、「いつも職員がいる」、「掃除してくれる」、「個室に分かれている」という項目に対して評価が高い。また、「談話室がある」、「大浴場がある」といった設備面を「良い」と支持した人が4割以上あった。一方、「部屋の広さ(3畳)」や「部屋の設備(テレビ, エアコン, 冷蔵庫が備えられているが, 押入や流し台, トイレがない)」に対する評価は他項目と比較して低い。「釜ヶ崎の中に立地している」ことについても賛否両論がある。

表3-1 サポータティブハウス入居後の暮らしの変化

	良くなった/増えた	変わらない	悪くなった/減った	不明	無回答
健康	115 (21.3)	304 (58.9)	46 (8.9)	3 (0.6)	50 (9.7)
食生活	167 (32.4)	261 (50.6)	29 (5.6)	0 (0.0)	69 (13.4)
お洒落	12 (2.3)	123 (23.8)	142 (27.6)	0 (0.0)	239 (46.3)
クパコ	261 (50.8)	220 (42.6)	127 (24.6)	2 (0.4)	142 (27.5)
喫煙	182 (35.3)	177 (34.3)	106 (20.3)	2 (0.4)	60 (9.7)
人との交際	86 (17.1)	266 (51.6)	96 (18.9)	2 (0.4)	64 (12.4)
情報	21 (4.1)	262 (50.8)	74 (14.3)	1 (0.2)	108 (20.9)
楽しみ	102 (19.9)	282 (54.7)	69 (13.4)	2 (0.4)	61 (11.8)
不安	82 (16.3)	276 (53.3)	84 (16.3)	1 (0.2)	79 (15.3)

表3-2 サポータティブハウスの評価

	良い	普通	悪い	不明	無回答
異性に分かれている	268 (51.9)	199 (38.6)	13 (2.5)	0 (0.0)	36 (7.0)
部屋の広さ	80 (15.6)	294 (57.0)	91 (17.8)	1 (0.2)	50 (9.7)
部屋の設備	134 (26.0)	291 (56.4)	44 (8.5)	1 (0.2)	46 (8.9)
談話室がある	255 (49.4)	176 (34.1)	9 (1.7)	0 (0.0)	77 (14.9)
大浴場がある	231 (44.8)	191 (37.0)	32 (6.2)	2 (0.4)	59 (11.4)
いつも職員がいる	339 (65.7)	118 (22.9)	5 (1.0)	1 (0.2)	53 (10.3)
掃除してくれる	268 (51.9)	146 (28.4)	11 (2.1)	3 (0.6)	39 (7.6)
釜ヶ崎の中にある	105 (20.3)	236 (45.7)	71 (13.8)	1 (0.2)	103 (20.0)
同じような境遇の仲間が多い	131 (25.4)	250 (48.4)	39 (7.5)	1 (0.2)	104 (20.2)
情報が手に入る	105 (20.3)	244 (47.3)	36 (7.0)	0 (0.0)	131 (25.4)
廃し物や行事がある	195 (37.8)	205 (39.7)	13 (2.5)	0 (0.0)	103 (20.0)

総合的にみて現在の生活に対する満足度は、「とても満足している」14.5%、「まあ満足している」39.0%、「どちらともいえない」11.4%、「やや不満である」6.0%、「とても不満である」1.2%、「無回答・不明」27.9%で、満足度は比較的高い。また、永住希望については、39.0%が「健康なうちは住み続けたい」とし、「多少からだが悪くなくても住み続けたい」15.5%、「できれば死ぬまで住み続けたい」8.5%、「できれば出て行きたい」8.1%、「出て行く予定である」3.1%、「無回答・不明」22.5%であった。住み続けたいという回答の背景には、「健康や病気のこと」64.1%、「介護が必要な状態になること」35.1%、「一人暮らしで頼りになる人がいないこと」28.5%、「自分が死んだときのこと(葬式など)」26.4%など将来に対する不安がある。「当面は住み続けたい。こちらにはサポートがあるし、知った人も多い。(59歳男性)」、「(一般の)アパートはオーナーもいないのでおっかない。(63歳男性)」など、サポータティブハウスの職員や友人関係に信頼を寄せている人は多い。一方、サポータティブハウスを出たいという人の多くは、部屋の狭さや設備に不満がある。3畳個室や共同トイレという空間要件では経営者や職員も重度の要介護者を抱えることに不安を抱いている。しかし、「一般のアパートに変えようかなあと思っ

てるけど、福祉になるとお金貯められへんから移るの難しい。(72歳男性)」, 「なるべくなら少しでもお金を貯めて自分でお風呂付の部屋に移りたい。でもなかなか難しいと思っている。今の状態では望むこと自体が欲のかけすぎだ。(53歳男性)」など、より良い居住環境に移る希望があっても、生活保護から来る金銭的制約や心理的抑制などから、現状に我慢している人もいる。

3.3 居宅保護における「自立」支援

3.3.1 多様なニーズに対する対応

インタビューでは、孤独な高齢者の姿も垣間見られた。「ずっとここでお世話になろうと思っているが、このままでいいのかなあとも考える。日ごろの楽しみごとはあるが、生きがいはない。惰性で生きているような感じ。ここで国からの援助を受けながら死ぬのを待つような状態。でもこの年で仕事もないし、仕方ないとも思っている。もしアパートに一人で入ったとしても、孤独になるのはさびしい。(68歳男性)」 「毎日同じ。朝起きたら決まっている。朝6時布団の中で目を覚まし、7,8時ごろには起き出して、飴玉一つでも買って来て食べるのみです。生活そのものは変わらない。この年になったらもう友達もできないよ。(82歳男性)」などである。サポータティブハウスでは、生活保護申請の援助、金銭管理、服薬管理、銀行や役所への同行、サラ金業者との仲介、日々の安否確認、緊急時の対応など、居住者に応じたきめ細やかな対応がなされているが、今後は生きがいづくりなど高齢化に対応した一層のサポートが必要である。

一方、調査中にサポータティブハウスから初めて就労自立したケース(65歳男性)が出た。有償ボランティアを通じて広げた人脈を生かして就労したケースだが、サポータティブハウスの存在によって生活保護を受給しながら就労による生活再建を目指す期間を得たことがその背景にある。今後取り組んでみたい活動として「社会奉仕・ボランティア」を挙げた人は13.2%あり、生活の安定によって生まれる新しい要求への対応も求められている。

3.3.2 「自立」支援型居住施設の事例

釜ヶ崎ではこの他に、簡易宿泊所の経営者が野宿になりそうな人に無償で簡易宿泊所の居室を時限提供しており、これまでに数世帯が再就職しアパート居住を果たした。また、山谷・NPO自立支援センターふるさとの会による自立支援施設やグループホーム、新宿・スープの会によるおもかげ舎など、他地区でも民間団体が人的サポートを備えた地域に根付いた居住支援を行っている。さらに、山谷・友愛会の地域におけるターミナルケアの実践や新宿・自立生活サポートセンター「もやい」のアパート入居に際しての保証人提供事業など、幅広い野宿生活者層に対して多種多様な居住支援の展開が見られる。

4. 山谷地域における簡易宿泊所の経営動向と野宿生活者の居住支援の可能性

4.1 調査目的と方法

本章では、寄せ場型地域を特徴づける簡易宿泊所（以下「簡宿」）の経営動向と簡宿の実態から、寄せ場機能の変化の中で、野宿生活者の「自立」支援と結合した中間居住施設又は終の棲家としての居住の場になりうる可能性を検討することを目的としている。前章でサポータイプハウスに転換することで居宅保護を実施している釜ヶ崎の事例について論じたが、ここでは簡宿を野宿生活者の施設収容に至る待機場所として位置づけてきた東京都及び各区を背景に、東京で最も簡宿が集積している山谷地域の簡宿に関して検討する。

調査は、『平成12年城北旅館組合組合員名簿』（2000年3月31日現在）に掲載されている簡易宿泊所の経営者と所有する簡易宿泊所を対象にインタビューを実施し、時間がとれない場合に調査票を留置し回収した。調査期間は2002年8月～9月である。尚、山谷地域には組合非加盟の宿泊所が10軒程度あるが、今回は対象からはずしている。調査状況は表4-1の通りである。

表4-1 調査対象者及びインタビュー実施状況

	経営者(代表者)	簡易宿泊所
組合名簿記載数	90	165
実質調査対象数a	80	164
インタビュー数b	41	60
調査票留置数c	11	62
無効票d	1	5
合計調査実施数 (回収率% = b+c/a)	51(63.8)	117(71.3)

a: 経営者に関しては、名義のみの人を実質的経営に統合。宿泊所については山谷地域外1軒を除いた。

4.2 山谷地域における簡易宿泊所

戦前から人夫寄せ場として成立していた山谷地域の簡宿は戦災後、罹災者・浮浪者のテント村となり、これが高度成長期には日雇い労働者の宿泊所として復活した。簡宿は土木作業に従事する日雇い労働者の確保として柔軟に対応する飯場と補完関係にある低料金の宿泊施設である。しかし、低水準の施設、手配師による収奪、暴力団の介入や警察による取締の強化、失業による野宿化などの不満の蓄積は、60年に簡宿利用者の「暴動」事件として爆発した。しかし70年代のピーク時214軒あった簡宿も廃業が続き、2000年現在165軒となっている。

創業年次は表4-2の通りで、戦前が1割、昭和20年代が3割、そして高度経済成長期4割となっている。

経営方式は経営者単位で見ると、有限会社が47%、自営39%で、株式会社にしているところが1ヶ所ある。戦後は共同経営方式が行われたが、現在新たに採用している所もある。構造は木造37%、非木造(RC造、鉄骨造)が53%で、階数も木造全てが2階、非木造は大半が中層で、6階以上の高層は2棟のみである。非木造簡宿は新規参入の他、70年代からバブル期にかけて、簡宿のビジ

ネスホテル化、規模拡大を目指して非木造建築への建替が行われたものである。その結果、建替に乗り遅れた木造簡宿は老朽化が進み、経営難と重なった所は改善困難による窮乏化がみられる。

施設形式は名簿によると9割は個室形式であるが、ベッドハウス方式も15棟残っており、最大のベッドハウスは400床である。個室方式の木造2階建て簡宿の1棟平均室数は29.3室、非木造が38.2室である。個室規模がせいぜい3畳で、室数の割に敷地規模は小さく、200㎡以下が57%、330㎡(100坪)以下では76%となっている。

表4-2 創業時期別簡易宿泊所数

創業時期	大正以前	昭和戦前	昭和20年代	昭和30～40年代	昭和50年代以降	総計
宿泊所	6	8	36	46	13	109
(%)	5.5%	7.3%	33.0%	42.2%	11.9%	100.0%

4.3 簡易宿泊所経営者の基本属性

まず注目されるのは、51名の経営者中女性が3割(名義のみを除く)と高いことである。複雑な管理サービスを必要としない簡宿では家庭をもつ女性でも十分に対応でき、むしろ女性の感性が宿泊者へのケアになっている。

調査対象経営者の内複数所有しているのは18人、最多は21棟、2棟が10人で、3棟以上所有している人は古くからの経営者が多い。これらは廃業した簡宿を買い取りながら規模拡大をしてきた。他の多くは1棟経営である。

年齢は60代以上が6割を占め高齢化がみられる。40代50代が16人いるが、新規参入ではなく親からの継承である。初代経営者は2割に過ぎず、6割が本人または配偶者が2代目、3代目となっている。また経営者自身が他職につき実質的には妻が経営に参加している例もある。宿泊所以外に経営をしているのは3割で、簡宿経営に関連した保険代行、寝具販売、他地域での旅館、賃貸住宅経営等がある。経営者の現在居住地は、「生まれてから山谷」が45%と、男女共結婚等により山谷に居住が28%、2割強の人が山谷地域外に居住しているが、山谷地域のマイナスイメージを避けたという人もいる。

4.4 簡易宿泊所の経営特性

簡易宿泊所は旅館業法に規定され、ホテルや旅館に比べ低料金で提供する宿泊施設である。宿泊料は最高で日額4,800円、最低で500円と巾がある。ビジネスホテル化した宿泊所は料金を一気に2,000円以上に設定したが、バブル後生活保護受給者の受け入れを行うため、2,200円(台東区)に合わせている。それ以下の所が55%と多く、2,300円を越える所は12%である。長期滞在の場合2,000円を越えると賃貸住宅の家賃と比べて割高である。

低料金設定からくる経営特質は、可能な限り経営の合

理化をはかることである。その対応は、①人件費の削減：家族・同族経営で支配人や従業員を極度に押さえる（支配人有り61%、常勤無し47%）、②最低限の施設設備（3畳以下の簡宿92%、TVは殆ど入っているが冷暖房の無いところもある）、③食事サービス無し（個室には炊事設備は無いが簡易な自炊場がある所は34%）、④他の維持管理費の圧縮（浴室の水の節約、清掃の合理化）である。

これらのことは、簡宿が周辺地域のコンビニや飲食店、コインランドリー、自動販売機等とのネットワークを前提として成立していることを意味している。

反面客の獲得のために、施設設備や維持管理のよさを看板にしているところもある（滝風呂、設備の更新、清掃の徹底等）が、必ずしも客の獲得に結びついていない。

4.5 90年代の簡易宿泊所の変容

バブル経済が崩壊し、建設業の構造変化と不況は、土木建設労働に従事する日雇い労働者の仕事を奪い、寄せ場地域を変質させ、簡宿から路上に押し出される人が増えてきた。かつては景気回復と共に、再び簡宿にも活気が蘇ることも期待できたが、近年の構造不況からはその兆しはみられない。簡宿は大きな岐路にたっている。

現在直面する問題については図4-1の通りである。第1が宿泊者の高齢化で6割以上、第2が宿泊者の減少で、以下施設の老朽化、後継者問題となっている。

これに対応して経営安定化について聞いた結果が図4-2である。ここからは現状維持3割を除くと2つの方向を読みとれ、簡宿の2極化が進んでいることがわかる。

1つは、電話帳等に広告を掲載する他、インターネットで「東京の安い宿」のホームページを開設し、新たな客層—サラリーマン、観光客、学生、女性等—を開拓する方向である。現組合長が積極的に推進し実績ができてきた。但しそのためには施設設備の改善やインターネット環境を整え活用できる人材が必要である。外国人向けも既に1ヶ所専用ホテル化した。シャワーの設置や外国語の問題があり、対応できる場所は限定される。

もう一方の極は、生活保護受給者の受け入れにより、打開策としている所である。簡宿の経営は、客室が7割埋まればそれ程人件費や維持管理費をかけずに経営が成り立つ“うまみ”のある業態だという。宿泊者の充足率をみると、2002年7月の平均で、7割を切っている所は16%ある。したがって8割は充足率7割を達成し一定安定的経営を行っている。しかし、簡宿の71%は生活保護受給者を受け入れており、半数以上が生保受給者という簡宿が3割、9割以上が4棟ある。これにより充足率を引き上げ、簡宿経営者は一息ついた形となった。

4.6 生活保護受給者の受け入れと高齢化問題

既に触れてきたように、東京都は1950年代後半から

簡易宿泊所を、生活保護受給者の居宅保護の場として利用してきたが、90年代以降の野宿生活者の急増に対し、各区が大規模施設収容に至る待機場所として簡宿を利用するようになった。これが利用者減少に苦慮していた簡易宿泊所の利益と一致した。2001年3月現在定員7,547人中宿泊者は約5,000人であり、山谷の生活保護受給者の約半数2,000人が簡宿に居住し、相当な福祉予算が簡宿に環流している。

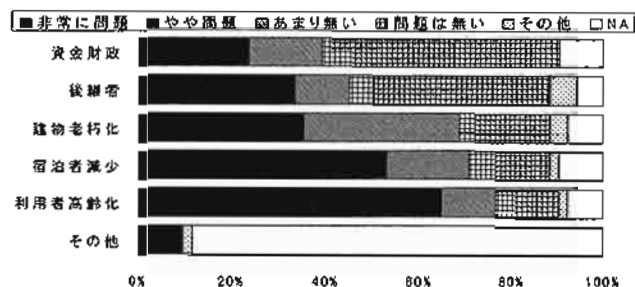


図4-1 経営者の直面する問題

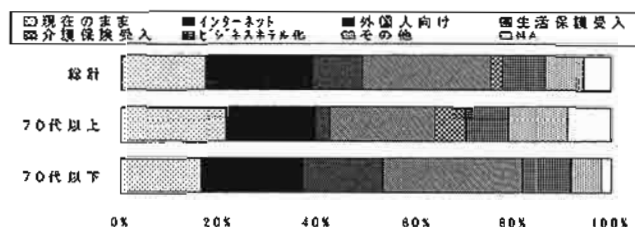


図4-2 経営安定化への方策

したがって、山谷では多くの野宿経験者が生活保護を受給して簡宿で暮らしているが、簡宿では居場所を提供しているだけで「自立」支援は行っているわけではなく、保護受給者に対して好意をもちつつも、金銭の使い方や閉じこもりや生活慣習の異質さに苛立ちを覚えている。また、比較的容易に生活保護受給者の受け入れにより経営危機を回避できたため、危機感を潜在化させ、施設設備の改善意欲や簡宿のあり方を考える基盤を失ったといえよう。大阪市が簡宿への居宅保護を認めないことから、生き残りのために設備改善やサービスを競い、またケア付アパート等に転換して居宅保護の受け皿にする簡宿が登場しているのと比べて大きな違いを見せている。

他方、そうした生活保護受給者として入ってくる人は高齢、疾病、障害のある人が多く、さらに高齢化が進み心身機能の後退に伴う様々な問題を生じさせている。深刻な事態になれば入院となるが、簡宿ではせいぜい入院までの世話で精一杯であり、退院後の受け皿は不安定である。山谷地域では社会的入院や更生施設に入所し帰る家の無い人が2,000人いると言われている。介護保険を利用して介護を受けている人のいる簡宿は僅かであり、施設設備のバリアフリー化の問題を22%が、人手の確保の点で困難を14%が挙げている。しかし条件付きで（軽度、少人数等）受け入れたいという簡宿が6ヶ所あった。

4.7 経営者調査からみた地域再生の可能性

簡宿経営者が山谷地域をどのように評価し、簡宿経営にどのように関わってゆくのかについてみておく。

まず山谷地域の評価であるが、南千住の再開発に期待して良い方向にゆくだろうという人も1割くらいはいるが、全体として明るい展望をもつ人は少ない。しかし地域の良さとしては、下町的人間関係の良さ、人情のあるまちとしての評価が高く、交通の便利さを挙げる人もいる。特に町会では葬儀一切を取り仕切っており、そうしたつき合いは未だに濃密に残っており、若い世代も一定評価をしている。しかしそこには簡宿の利用者や野宿者は含まれていない。他方「山谷」という地名は消えたものの、野宿生活者の集中地域としてのマイナスイメージを問題として感じている人がいる。

「まちづくり」や「地域再生」が必要だとする人は65%ある。この地域では寄せ場を一掃する構想が出される等地域の再生の試みは何度かなされてきたが、成果はみられない。そうした経験から無力感を持つ人もいるが、何かしなければならぬとする人が過半数を占める。

では、再度「まちづくり」が組織された場合、参加するか否かを聞いたところ、町会等で既にやっている人も1割いるが、「参加しない」という人は18%程度で、「参加する」が33%、「内容により参加する」を併せると、55%は参加の意志をもっている。

そうした「まちづくり」や「地域再生」の主体は誰がよいか。山谷地域の主要な主体（組織）は、町会、簡宿組合、商店会、飲食組合、医師会、ボランティア組織やNPO法人があり、行政としては東京都と台東区、荒川区、他に宗教団体がある。かつては日雇い労働者の労働組合があったが、現在は実質的な活動をしていない。現状では各主体相互に対立の歴史を引きずり、三すくみ、四すくみの状態にある。例えば非営利組織による「自立」支援型宿泊所が経営されるようになったが、簡宿経営者からみれば客を奪われると感じ、行政の高圧的対応には簡宿その他の組織は反発している。また飲食店や商店会はこの地域に野宿生活者がいるのは簡宿が原因だと考える等である。したがって、漠然とした「まちづくり」の立ち上げは無意味であるとする人が多い。

重要なことは、各々の主体の危機の共有と共通課題の共有であり、そのことが個々の主体の利益につながることである。調査からは図3-3の通りの課題があげられた。「路上生活者問題」「地域の高齢化問題」「商店街の活性化」を各々1/3の人があげている。その他には「子どもの遊び等」「再開発」「地域の緑化」である。まちづくりの推進役として、①簡宿組合、②町会、③商店会が上位にあげられたが、専門家や行政をあげる人もおり、他の主体（NPOや商店会）に関心をもつ人もいる。このような状況から、野宿生活者を排除するのではなく、「自

立」することにより、地域を活性化する役割を担い、他の主体の利益につながる道筋が構想され、共有されれば、下からの新たな「まちづくり」「地域再生」が動く可能性がある。

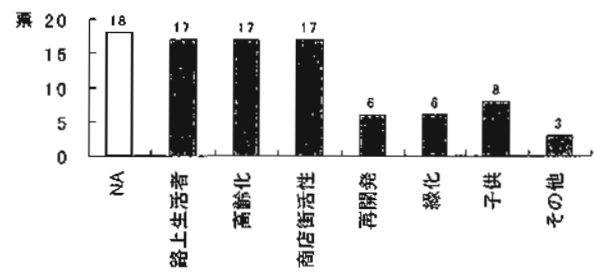


図4-3 まちづくりの課題

5. 結—野宿生活者への居住支援の可能性

これまで検討してきた3つの調査研究から、明らかになったことをまとめておく。

1) 寄せ場地域における野宿生活者の「自立」の可能性を示唆する人的、物的地域資源の集積は大きく、これらを正の地域資源として再編しつなげることができれば、他の地域にはない有利さをもっている。そうした地域資源の活用による野宿生活者の居住支援が最も現実的で合理的解決をもたらすものと思われる。

2) 釜ヶ崎のサポータティブハウスの居住者調査からは、野宿生活者の「自立」にとって人的サービスが高く評価されており、高齢化が進む現況では更なる①精神的ケア、②生活支援を中心としたソフトの整備等が必要であることが明らかになった。居住の安定は健康状態の改善に寄与しており、ボランティア活動など新しい生活要求を育む基盤となっている。しかし、生活保護が居住保障の糧となっているため、居住支援の方策や要保護者の生活づくりの自由度が低く、より高い次元への生活の質の向上を果たすことが難しくなっている。

3) 野宿生活者が地域で人間関係を保持し「自立」するためには、既存資源を活用する道が考えられ、その点で簡宿の存在は大きい。簡宿の今後の2つの方向について、従来の日雇い層以外を対象にした新たな層の獲得は、地域活性化にも貢献することになるだろう。しかし、全ての簡宿がそれに対応できるわけではない。現に生活保護受給者を受け入れてきた簡宿が、改めて地域ニーズに応える形で「自立」支援と結合した中間居住施設として、又は生活寮や介護保険利用者の受け皿としての福祉型施設に転換できるかどうか、その条件整備の方策が求められている。簡宿が自力でそうした方向を踏み出すのか、地域のNPO法人やボランティア組織との連携により展開するかは、検討する必要がある。

4) 寄せ場地域における公共、民間、非営利セクターの役割について。野宿生活者の居所を確保した「自立」支援は公的資金の効果的活用にとって重要である。しかし

個々の野宿生活者の「自立」課題は多様であり、問題発見から「自立」後の生活に至るきめ細かな支援が必要で、そこに民間非営利組織やボランティア組織の役割がある。

居住の確保のためには相当の投資が必要であり、生存権部分の公的保障と、民間による居住支援への助成、居住者に対する家賃補助（住宅給付の単独給付等）、「自立」支援型中間居住施設の資本投資部分を社会的公共的資本として補助を行う、生保受給者が地域住民として非野宿経験者と共に生活しうる「自立」支援を行う場合に居住保障に関わる部分に公的援助を行う等が考えられる。その他、高齢者の居住の安定確保に関する法律の活用など民間を支援する諸制度を野宿生活者の「自立」支援につなげる必要がある。

以上のことから、寄せ場型地域における居住支援の可能性は潜在的には存在するが、それを顕在化し具体化する方策が必要である。最後に今後の課題を述べておく。

第1は非「自立」支援型住宅保護の実態を把握し、居住保障の意義をさらに追究し、居住水準の向上、家賃補助や「自立」支援と結合した居住保障政策の検討を行う。

第2は今回財政問題には触れていないが、非営利セクターの財源確保の方策に関連した財政分析が必要である。

第3に中間居住施設や生活寮など簡宿の多様な活用を検討し構想を具体化することである。

第4は地域資源を活用した地域再生論の展開である。

<注>

- 1) 路上生活者の実態調査が東京、大阪でおこなわれた。東京については、都市生活研究会：平成11年度路上生活者実態調査、2000年、大阪については、大阪市立大学都市環境問題研究会：1999年度野宿生活者（ホームレス）聞き取り調査（中間報告）、2000年、による。
- 2) 一定の要件、例えば経営者による長期滞在の証明がある場合には住民票を発行して生活保護制度による住宅保護を認める施策。
- 3) 大阪市でも、ケースワーカーの話では、1971年から1975年頃に「ドヤ保護」が行われていたとのことである。これは当時、市立更生相談所内に福祉事務所の職員が出向してきており、要保護者の状態に応じて柔軟な対応ができたためである。簡易宿泊所に住所を置いている要保護者には、訪問等によって住所地であるかどうかの確認をとり「ドヤ保護」を検討したそうである。1975年頃に福祉事務所と市立更生相談所が完全分掌するようになってからは「ドヤ保護」は行われなくなった。
- 4) 東京都福祉局：「東京のホームレス-自立への新たなシステムの構築に向けて-」平成13年3月、で東京都はホームレス問題を都市の構造的問題ととらえ、4段階ステップ（1.緊急一時保護とアセスメント-2.自立支援プログラム-3.地域生活のサポート-4.社会生活への復帰）による都区共同の自立支援システムの構築を目指している。
- 5) 山谷では、提携している簡易宿泊所や生活保護施設において、1泊単位の宿泊を提供している。釜ヶ崎では、提

携している生活保護施設における1泊単位の宿泊提供と、ショート・ケア事業として2週間を限度としたケアセンターへの入所を実施している。

- 6) 年末年始の約10日～2週間にわたって臨時宿泊施設を開設し、宿所と食事の提供を行っている。東京都で約1,400人、大阪市では2,200人以上が利用している。
- 7) 山谷対策向けとして、山谷地域の簡易宿泊所に引き続き1年以上宿泊していることを資格要件としている。1998年までは年間30戸前後が割り当てられている。1999年度からは路上生活者対策として10～20戸程度割当が追加されている。
- 8) NPO地域自立推進協会元気100倍ネット：脱野宿への実践-自立支援センター就労退所者支援マニュアル-、2002年3月
- 9) 「佐藤裁判」は2002年3月22日第1審（大阪地裁）勝訴（一部棄却）し、野宿生活者でも実情に応じて収容保護ではなく住宅保護ができるとした。現在2審控訴中。
- 10) 阪東美智子：生活保護受給者の生活課題とその展望、大阪保険医雑誌、2001.5
- 11) 大阪市の場合、住宅扶助（42,500円以内の家賃実額）以外に生活扶助費80,410円（60～69歳の単身者）を支給。

<参考文献>

- 1) 青木秀男編：場所をあける！寄せ場/ホームレスの社会学、松籟社、1999年
- 2) 今川勲：現代棄民考、田畑書店、1987年
- 3) 岩田正美：戦後社会福祉の展開と大都市最底辺、ミネルヴァ書店、1995年
- 4) 西山卯三：日本のすまい 第3巻、勁草書房、1980年
- 5) 阪東美智子：都市貧困地区における住環境の変容に関する研究-あいりん地区を事例として-、神戸大学大学院工学研究科修士論文、1992年

<研究協力者>

水田 恵（NPOふるさとの会理事長）
安井 順一（城北福祉センター所長）
田村 康博（東京都簡易宿泊業生活衛生同業組合城北支部組合長）
ありむら 潜・加美 嘉史・坂本 道弘（釜ヶ崎居住COM）
岩本 華子・岡 直子・谷崎 綾子・平沢 好正・安田 誠一郎（釜ヶ崎のまち再生フォーラム）
織田 隆之・加東 頼子（今池平和寮）
水内 俊雄（大阪市立大学）
義平 真心（東京大学大学院）、稲田 七海（お茶の水大学大学院）、丸山 里美（京都大学大学院）、大倉 祐二・堤 圭史郎・妻木 進吾・原口 剛（大阪市立大学大学院）、尾松 郷子（大阪大学OB）、伊藤 泰三・垣田 裕介（大阪府立大学大学院）、梅本 晃世・藤木 紫津子・南 秀和（大阪府立大学）、古崎 貴之・立花 純子（大阪府立大学OB）、大野 隆司（東京理科大学）

付記 本研究の執筆分担は第1章中島、第2章大崎、第3章阪東、第4章及びまとめ中島である。