

路上生活者の包括的自立支援方策  
—東京都山谷地区の地域福祉ネットワークとソーシャルワーク実践の可能性—

今井朋実

1. 研究の目的

路上生活者、いわゆるホームレスの問題は、社会問題が複合的に絡み合っている貧困問題である。21 世紀を迎えたわが国では、平成経済不況から会社・団体の倒産や、業務縮小のための人員削減によるリストラが相次ぎ、経済破綻、家族崩壊、不安定な状況で生活を営む中での人々の身体的・精神的健康状態の悪化が懸念されている。

特に、東京都山谷地区や隅田川近辺を根城とする路上生活者にとって、精神の安寧を求めために、酒に依存した結果によるアルコール依存症の進行や、無理な生活習慣による心臓疾患、糖尿病、肝臓障害等の生活習慣病の進行は、大変深刻な問題となっている。そして、山谷地区の路上生活者の多くが、90 年代初頭に 40 代後半から 50 代等の地方からの元出稼ぎ労働者であったという経緯から、年齢的にも高齢になっている人々である。現在でも、健康や栄養状態が低下した体で、土木作業の仕事があれば出来る限り細々と仕事をし、辛うじて食いつないでいる人もいる。

バブル崩壊後、不安定就業者層の失業による住居費やローン返済未払い等の借金問題が複雑に絡みあい、路上で生活することを余儀なくされた人々が都市部を中心に 1992 年以降急激に増加した。平成 13 年度の東京都山谷地区のホームレス調査によると、路上生活者の健康状態の悪化や高齢化は深刻な問題となっている。東京都福祉局では深刻化する路上生活者問題に対応するため、1990 年に積極的な包括的自立支援方策を打ち出した。柔軟な福祉施策として、東京都福祉局は、路上生活者を支援対象とする NPO 団体を助成金制度で支援し、委託事業を展開している。まさに官民あげての福祉施策プログラムである。

しかしながら、本来、自立支援のための中間施設の機能を果たすはずである国の生活保護法に基づく更生施設では、養護老人ホームの入所待ちの高齢入所者が増加し、東京都の自立支援政策を鈍化させる要因となっている。また、長年に渡る国の福祉施策への着手の遅れが、路上生活者に福祉に対する不信感を植え付け、生活保護へのアクセスを踏みとどまらせている。東京都は自立支援のため、住宅等を路上生活者に供給することで、政策整備する等、マクロからのアプローチを強化しているが、実際の支援活動においても、東京都 23 特別区や市部の福祉事務所のケースワーカー、更生施設の指導員、NPO 団体の職員、病院等のソーシャルワーカーが更に連携し、路上生活者のための自立支援を強化する必要がある。

今後、行政、民間双方において、高齢化する路上生活者への更なる包括的な自立支援方策が望まれる。本研究では、東京都山谷地区における路上生活者への地域福祉ネットワークの拡充、及びソーシャルワーク実践の可能性について考察、提言を行うことを目的とするが、今年度は第一段階として、東京都山谷地区における路上生活者の地域福祉ネットワークの実践について、特に更生施設の活動に焦点を当て、概要をまとめることを目的とする。

## II. 路上生活者の定義

ところで、わが国における路上生活者の定義は以下のものである。『「路上生活者」、いわゆる「ホームレス」の定義は、厳密な定義は困難であるが、失業、家庭崩壊、社会生活からの逃避等、さまざまな要因により特定の住居を持たずに住路、公園、河川敷、駅舎等で野宿生活を送っている人々をホームレスと呼ぶこととする』(厚生省社会・援護局 2001年)。

一方、深刻な経済不況を1980年代に経験し、都市部で多くのホームレス人口を抱えたアメリカでは、ホームレスの定義はスチュワート・マッキーニ法(1987年:連邦政府)により定義されている。マッキーニ法のホームレスの定義では、『夜間において定まった住居がない者、一時的宿泊所(シェルター、福祉ホテル等)に泊まっている者』とされている。マッキーニ法の特徴としては、社会とホームレスの相互責任の原則を強く打ち出している。

## III. 路上生活者の概数と山谷のドヤ街

全国及び東京都では、9月末に概数調査が施行される。平成13年9月末の調査結果は以下のとおりである。

全国の路上生活者数	24,090人
(内訳) 東京都23区	5,600人
指定都市	13,381人
中核市・県庁所在地	1,684人
その他の市町村	3,425人

出所: ホームレス白書(2001)

東京都山谷地区及び周辺地域の路上生活者の概況は以下のとおりである。

山谷及び周辺地域の路上生活者	約1,700人
山谷・周辺地域以外の23区の路上生活者	約3,900人
簡易宿泊者 (内訳)	約5,400人
生活保護	約2,400人
生活保護以外	約3,000人

出所: ホームレス白書(2001)

ところで、山谷地区は現在の地名には残っていない。山谷とは東京都台東区の北部と荒川区の一部を指す名称である。山谷地区とは旧山谷浅草町のことであり、江戸時代末、奥州街道を千住の宿から江戸に入るとそこにあるのが山谷浅草町界隈の木賃宿であったとされる。食事付きの千住宿の旅籠に泊まらずに旅費を節約したい旅人、行商人、あるいは近くの浅草寺界隈の盛り場に縁の芸人などが宿泊していた安宿がこのあたりにあり、明治以降は、地方から流入してきた人々が「細民」として東京府での暮らしを始める足がかりの場所ともなり、実際、昭和 30 年代になっても山谷では、木賃宿の三疊間に夫婦で暮らす、あるいは家族で暮らすなどという光景がごく普通のこととしてあったようである。

山谷地区は「山谷のドヤ街」といわれ、高度成長期にこの地域に通称「ドヤ」（宿の逆さ読み）と呼ばれる簡易宿泊所が建ち、土木・建設業の労働市場として機能した。しかし当時この山谷で働いていた労働者が高齢化し、就労が困難になった結果、近年この山谷で高齢路上生活者（ホームレス）が急増し大きな社会問題となっている。

2001 年 10 月の城北福祉センター事業案内によると、山谷地区のドヤ居住者の年齢構成は、39 歳以下は 3%、40 歳代は 13%、50 歳代は 30%、60 歳代は 38%、70 歳代は 16%となっている。全体の数字から中高年層が多いことがわかる。このような年齢構成の中で、冬の厳しさ、夏の日差し、路上の暴力、人々の視線などにさらされた長期の路上生活による心身の衰弱が著しい。特にアルコール依存症、感染症（結核など）の課題が深刻となっている。

#### IV. 更生施設での試み

更生施設とは、生活保護法第 38 条に規定される保護施設のうちの一つである。保護施設には対象者の需要に応じて、更生施設のほか、救護施設、医療保護施設、授産施設、宿所提供施設があり、保護施設では、生活保護法に基づき、居宅において一定水準の生活を営むことが困難なものを入所させて保護を行っている。

ところで更生施設では、「身体上または精神上の理由により養護及び補導を必要とする要保護者を收容して、生活扶助を行うこと」を目的としているが、更生施設の入所者には多様な障害を抱えたものが多い。近年アルコール依存症を代表とした精神障害者の更生施設への入所が増加している。山谷地区を隅田川の川向こうに控える足立区関原に所在する更生施設本木荘でも、アルコール問題を抱える多くの利用者が入所しており、本木荘ではアルコール依存の人と地域ネットワークとの結びつきによる自立促進を推進している。寮内での AA（アルコールアノニマス）ミーティングや、アルコール依存者の回復施設である山谷マックやみのわマック（板橋）、またダルク（薬物依存の回復施設）とネットワークを結び、山谷マックへの AA 参加や、みのわマックとのソフトボール大会での交流など結びつきを深め、当事者達がネットワークを広げている。アルコールや薬物依存の支援システムは更生施設等の行政のレベルから民間 NPO のレベルまで、多様化しており、依存から脱却しようと壮絶な努力をしている福祉サービス利用者を支援している。

ここで本木荘の統計資料から、更生施設としての本木荘をまとめてみたい。平成 14 年度 1 月分事業報告書によると、入所者 73 名のうち 65 歳以上の高齢者が 23.2%、身体障害者が 8.2%、知的障害者が 1.3%、精神障害者が 5.4%（各障害者とも手帳取得者）、アルコール依存症者（医師の診断のあるもの）が 27.3%となっている。アルコール依存の利用者が全体の四分の一以上を占めている。疾病状況の主なものとして、入所者 73 名のうち精神疾患 42.4%、循環器疾患 31.5%、整形外科的疾患 28.7%、内分泌疾患 16%が挙げられる。入所者の既往病をみると、アルコール・薬物依存や高血圧、糖尿病などが圧倒的に多いことが分かる。年齢別利用状況として、73 名のうち 30～39 歳が 1.3%、40～49 歳が 8.2%、50～59 歳が一番多く 54.7%、60～64 歳が 12.3%、65～69 歳が 16.4%、70 歳以上が 6.8%となってい

る。本木荘の高齢化傾向が見て取れる。就労状況として、就労しているものは常勤、パート双方含めて5.4%、寮内作業が12.3%、福祉作業所が2.7%となっている。また、未就労内訳としては、疾病が61.6%、高齢が10.9%、求職中が5.4%、意欲なしが0%、その他が1.3%である。就労している者の職種としては製造・建設荷役等勞力提供1.3%、サービス業1.3%、不安定サービス業1.3%である。生活保護受給資格と労働収入を得ることとの兼ね合いもあるが、本来の施設の目的である就労で自立を目指すということは、実際就労は疾病や高齢のため状況的には難しいのが実際のところであるということであった。

更生施設は、生活扶助を行うと同時に社会復帰を目的にした施設である。また他法に規定される、単一の障害を対象にした障害者福祉施設にはなじみにくい重複障害者や精神障害者が多く入所する救護施設と比較して、障害の程度は軽い施設とされている。施設での援助内容は、入所者の勤労意欲の助長や施設退所後健全な社会生活が営めるようにするための生活指導に加えて、施設退所後自立するのに必要な技能修得のための作業指導に力点が置かれている。更生施設本木荘では、長い路上生活や不安定な生活環境のために、身体的にも精神的にもさまざまな障害を抱えるに至り、一時保護所に保護されて、転居してきた利用者が多く入所している。

平成14年3月1日時点の統計では、73人が入所していたが、利用者は通常は10ヶ月計画で半扶助、半自立の宿泊所や都営住宅等のアパートへと自立を果たしていく。入居者の在所期間として6ヶ月から1年未満が28.7%、1年から2年未満が27.3%と平均1年前後の在所期間となっている。利用者の中には身体状況や精神状況など諸々の事情や養護老人ホーム待機などのため3年近くにわたる長い期間入所している人もいるが、短い人では、3ヶ月で自立を果たしている人もいる。実習期間の3月年度末の時期は一番転入出の激しい期間であり、実習期間の間に6名の利用者が自立を果たしていった。施設が目指す、自立・社会復帰を積極的に支援するという目的は果たしているといえるのではないかと。

本木荘では、主要目標として(1)利用者本位の自立支援、(2)開かれた施設づくりを掲げている。(1)では、①利用者の自立・社会復帰を積極的に支援し本施設の回転率を向上、②利用者一人ひとりの行き方考え方に対応した適切な相談援助、③心身共に充実されることのできる施設環境づくり、が挙げられている。また、(2)では、①地域の方に共感が持たれるような開かれた施設づくり、②コスト意識と改革理念に基づいた無理無駄のない施設運営が挙げられている。これら各々の目標において、施設長をはじめ職員全員が一丸となりチームを組んで指導体制がしかれている。

## V. まとめと今後の方向性

国の福祉施策である更生施設の取り組みを本研究では取り挙げたが、依然、東京都を代表とする行政は、食料の提供や冬期の保護施設を作るなどはしているが、働く意志と能力のある路上生活者の自立を手助けする施策を十分持たず、「福祉の谷間」と呼ばれる50才代～65才以下の路上生活者を福祉制度の視野に全く入れていない。浅草北部地域で都市整備公団による再開発事業が計画され、これによる低家賃住宅の減少が懸念されるなど、山谷地区の問題は山積している。

社会では「ホームレス」とひとくりにされ、あたかも社会病理のひとつに取り上げられ、「なまけているから住むところも、仕事も無くなった」とレッテルを貼られる人々が、実は競争社会に勝ち残っていただけの術を身に付けておらず、日本のバブル崩壊後の経済状況悪化を背景に、メインストリームから逸脱した人々である。国をあげての自立支援システムにより、行政などのマクロのレベル、またソーシャルワーカーなどのミクロのレベルまで早急に包括的に機能するように、システムが整備される必要があると痛感する。

次年度は、NPO 自立支援センター「ふるさとの会」の活動に焦点を当て、路上生活者に対するアウトリーチ活動の実際を現地踏査研究する予定である。ふるさとの会の活動範囲は広範囲であり、自立支

援センター事業、宿泊所事業、訪問介護ステーション（ヘルパー派遣事業）、就労支援事業、敬老室(城北福祉センター分館) 管理委託事業、地域再生への提案事業を手がけている。また、ふるさとの会はアウトリーチ活動として、自立につなげるための働きかけや社会資源等の情報提供や、路上生活者の実態・ニーズの把握、関係団体・他のNPOやボランティア、精神保健福祉士や社会福祉士とのチーム連携活動をその特色とする。ふるさとの会の活動を手がかりに、路上生活者に対するソーシャルワークの可能性を探る。

#### 参考文献

- (1) 更生施設本木荘 平成14年度1月分事業報告書 (2002)
- (2) 「高齢路上生活者 山谷・浅草・上野・隅田川周辺 その実態と支援の報告」ふるさとの会 編著 東峰書房 (1997)
- (3) 城北福祉センター事業案内 (2001)
- (4) ホームレス/現代社会/福祉国家「生きていく場所」をめぐって、岩田正美、明石書店 (2000)
- (4) ホームレス白書 東京都福祉局 (2001)