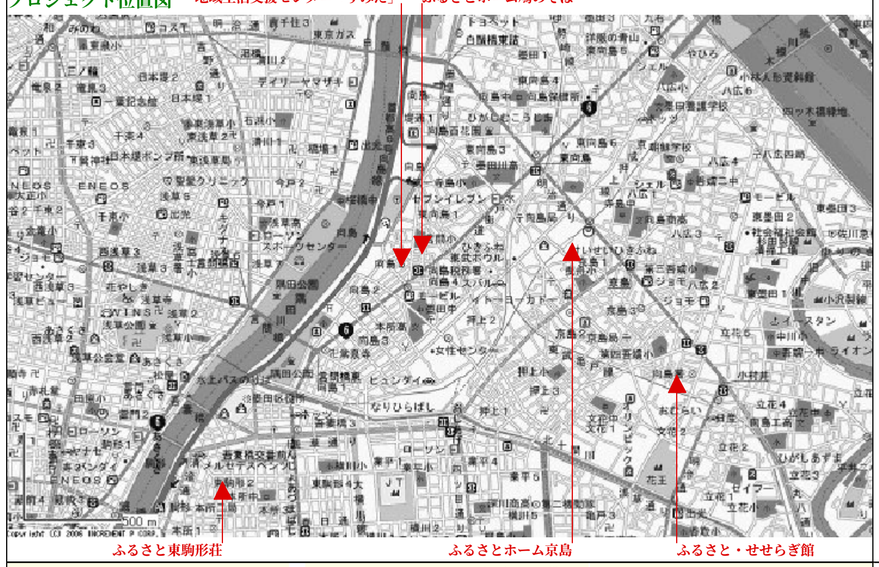
特定非営利法人による「ホームレス」の人々への一連のサポーティブハウスの提供と地域再生活動

路上生活者とともに活動する「山谷」ふるさとまちづくりの会
特定非営利法人(NPO)自立支援センターふるさとの会

2006.11

隅田川沿いブルーシートテント

プロジェクト位置図



寄せ場問題とホームレス問題

東京都台東区と荒川区にまたがる山谷地域は、大阪・釜ヶ崎と並ぶ日本最大の「寄せ場」地域である。近代的「寄せ場」になったのは戦後復興期。上野周辺の浮浪者対策でこの地に収容テントや簡易宿泊所が誘致され、日雇い労働者の集住地へと成長し、最盛期には200軒を超える簡易宿泊所があった。近年は日雇い労働に対する建設産業の就労の変化、不況による仕事減少などで寄せ場機能が質的に変化すると共に、労働者の高齢化などによって「寄せ場」そのものが構造的な変質をきたしている。たとえば、５割近くの簡易宿泊所で生活保護受給者が増え、今後も生活保護依存の意向を示すのも５割近くある。簡易宿泊所そのものも現在、160軒台にまで減少した。寄せ場問題は労働問題から福祉問題へと転換した。

一方、東京のホームレス問題は90年代に入って顕著になり、2006年冬に東京都調査23区で5365人と、さまざまな公的シェルター施策や民間宿泊所の増加にもかかわらず横ばいのままである。路上生活者は都内各地に分散し,単身男性が圧倒的で、55歳～65歳の「福祉の谷間」にいる準高齢者が多く、地方出身者でも東京に長期居住してきた。飯場、住み込み、社宅など職場直結の不安定住居から都市空間に追い出された層が約40%弱あり、アフォーダブル住宅の減少など都市の住宅問題が見えないところで蓄積し、発現したともいえる。

東京都もホームレス問題を都市の構造的問題と位置づけ、ＮＰＯなどとの連携を視野に入れた方策を模索しているが、現状でのホームレス問題への対応は福祉行政に全く依存しているのも事実である。しかし、2005年墨田区ホームレス実態調査では、路上生活直前の住居で「民間住宅」が37.6%と、「ドヤ」26.9%に比べても多い。ホームレス問題は労働問題・福祉問題とともに地域居住の問題として受け止めていかなければならない。

山谷地域の課題と可能性

山谷地域が路上生活者の最大の集住地であることに違いはない。路上生活者実態調査でも山谷を経験した人の割合は34%。多様化したとはいえ、土工・雑役層からが４割を占め、高齢化も進んでいる。山谷地域は寄せ場問題とともにホームレス問題をかかえ、地域衰退という負の循環に陥っている。

一方、視点を変えれば、山谷地域には大きな社会的資源が見出される。震災復興区画整理による都市基盤とともに、ここには生活保護費に代表される福祉予算が膨大に投入されている。東京都が簡易宿泊所でも一定の条件を満たせば住所と見立てて「居宅保護」をかけるとしたことから、簡易宿泊所居住者でも生活保護の住居費が受けられるようになったことが大きい。また、簡易宿泊所などのアフォーダブル住居になりうる居住資源が残っており、地域福祉を担うボランティア組織も多く集まっている。そのいくつかはＮＰＯになり、炊き出しからより専門性を生かした事業へと地域の中で新たな展開を始めている。周辺区にも展開し、福祉、介護、医療そして施設運営などの専門を横断するＮＰＯ、ボランティア組織間のネットワークもできてきた。こうしたネットワークの存在が居住支援プログラムを支えるもう一つの社会的資源である。さらに、隅田川両岸などで野宿生活を送る人々の多くが生涯生活の場として、山谷に接近できうる地域への高い帰属意識を示している。

山谷地域位置図

プロジェクト位置図

活動の目的とコンセプト

活動の目的は、路上生活者を含む「ホームレス」状態にある人たちへの「居住保障」を実現することであり、地域居住保障のための方法論を確立するところにある。

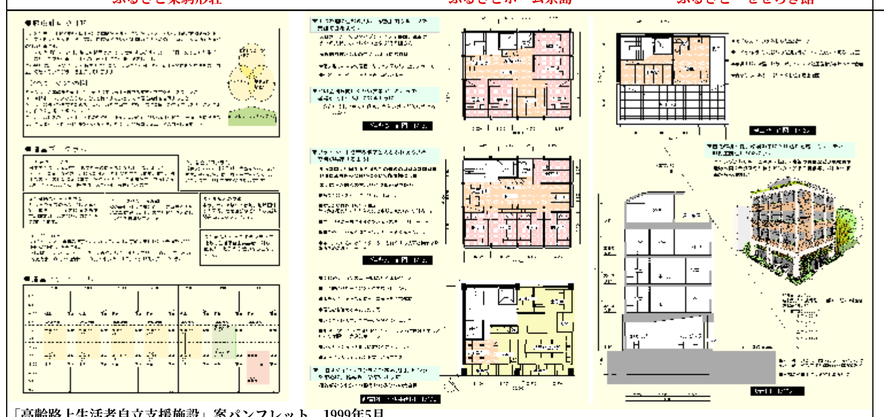
その第１段階として、米国ＣＤＣのサポーティブハウジングを参照しつつ、日本版サポーティブハウジング＝中間居住施設の実現を目指した。中間居住施設の事業実際は、そのすべてをNPOふるさとの会が担っている。「山谷」ふるさとまちづくりの会の役割は、建築・住宅専門技術者として、福祉NPOの実践しうるサポーティブハウジングのための目標空間イメージを設計提案し、実現に向けて補佐していく。

ここには、事業者としてのニーズ、居住者のニーズを的確に反映し、地域のニーズにも応えられる居住支援プログラムが必要になる。プログラムを実体化するための目標空間イメージを探求したものである。

中間居住施設＝サポーティブハウジング

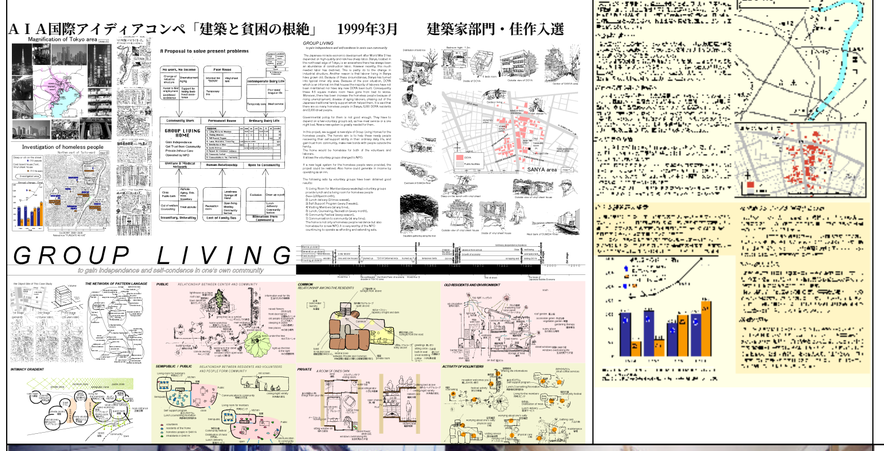
中間居住施設は東京都の自立支援プロセスで、自立支援センターから永久住宅＝終の棲家に至る間をつなぐ準住居と位置づけられている。そこでは、路上生活で失われた日常生活の訓練から金銭や薬の自己管理、アルコール依存への対処などが想定されている。そのため、少人数でのグループホーム的空間を用意するにあたって、共同リビングを中心とする共有空間に重点を置き、共同リビングを中心にキッチン、浴室や事務室、相談室などを配している。時系列的には徐々に多様性を組み込みながら、規模も大きくなってきた。

2001年以前の「ふるさと千束館」「ふるさと日の出館」「ふるさと・あさひ館」の３つは、台東区にあって山谷地域に隣接する吉原地域にある。古い木造民家を賃貸して内部を改装したもので、予算面での制約が大きく、耐震耐火やバリアフリー面で残された問題は大きい。地域居住資源の再生利用を目的としたというよりも、財政等の制約から出てきた一つの答えでしかない。しかし、居住支援を実践するにあたって20人前後の小規模での共同生活は、自立支援のプログラムを展開し、共同リビング活動や集まっての食事、介護、身体および精神面でのケアなどの活動面、少人数管理といった運営面でも有効と思われる。山谷地域や周辺にある木造密集民家や簡易宿泊所はこうした少人数でのグループホーム的施設に転換するのに適した規模を持っている。



「高齢路上生活者自立支援施設」案パンフレット　1999年5月

ＡＩＡ国際アイディアコンペ「建築と貧困の根絶」　1999年3月　建築家部門・佳作入選



山谷地域を支えるボランティア・ＮＰＯ

ふるさと千束館

サポーティブハウスの提供

2001年度以前

① ふるさと千束館以前

構想段階で、「山谷」ふるさとまちづくりの会ではいくつかの提案をおこなった。一つはＵＩＡ国際コンペ「建築と貧困の根絶」に、ＮＰＯのサービスプログラムと中間居住施設空間の関係を提案（建築家部門佳作）。二つ目は高齢路上生活者の自立支援施設案で、山谷地域内で土地を想定し、具体的な建築提案をおこなって中間居住施設＝サポーティブ住宅の目標空間イメージをパンフレットにした。

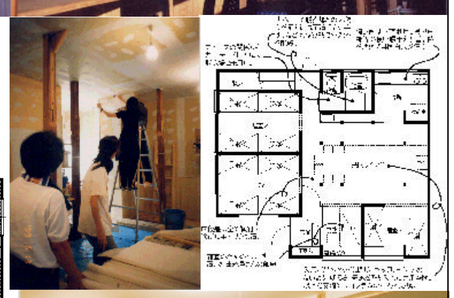
② ふるさと千束館　1999年

自立支援施設の第一号で、有志による出資と銀行からの融資によって民家を賃貸改造、１階間仕切りを取って大きな共同リビングを設けた。現在、区からの依頼で処遇困難層が増えるに従って長期滞在の人が増えてきた。ここを出た人は主にＮＰＯが保証人になって生活保護を受けながらアパート自立している。

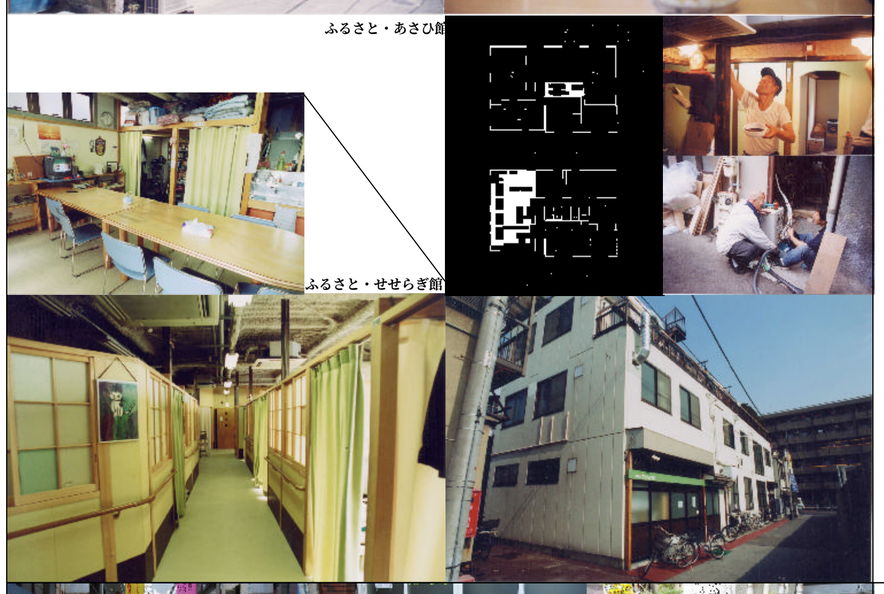
③ ふるさと日の出館　2000年

女性のための施設で、ここだけは東京都から入居者の斡旋を受け、都の女性保護施設ネットワークにも組み込まれている。そのため、路上生活者だけでなくＤＶなど様々な問題を抱えた女性が入居している。広い共同リビングといくつかの共有スペースを持ち、個室も３畳程度。

ふるさと日の出館



ふるさと・あさひ館



ふるさと・せせらぎ館

2001年度以降

④ ふるさと・あさひ館　2001年

１階に介護保険で介護を受ける10人が入居し、２階に生活保護を受けながら就労訓練をする人たちが入居する。同時にヘルパーステーションを置き、就労支援型グループホームを構成する。旧店舗土間を使って共同リビングとし、吉原地域３つの中間居住施設全体の調理を受け持つためにキッチンを大きくとっている。木造民家910㎜モジュールが要介護の人たちへの手すり、便所浴室・脱衣室の大きさなどに制約を与えている。

⑤ ふるさと・せせらぎ館　2002年

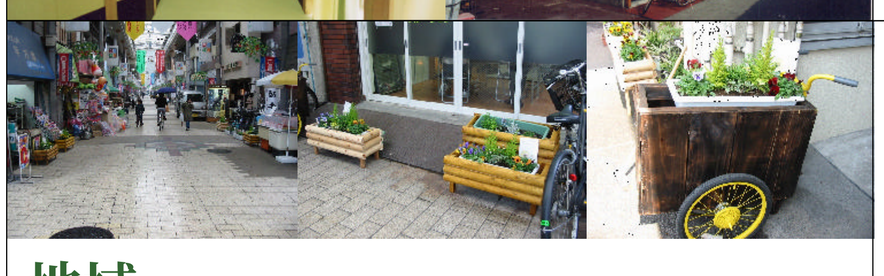
台東区を出て墨田区に開設された。工場閉鎖で賃貸になったもので、３階建てで屋上も使える。鉄骨造の比較的大空間だったことから、１階の要介護入居階と上階の就労支援階の各々に共同リビングを設け、浴室や洗面、洗濯、介護可能な大きさの脱衣室など住宅モジュールを超える設計が可能となった。しかし、工場転用の用途変更には建築課、消防署、保健所、福祉課などから様々な条件がついた。個人スペースは衝立式間仕切の中にコーナーベッドを設けてカーテンで区切り、一人あたりのスペースは最も大きい。１階での介護、上階の就労支援型グループホームという要件から個室とベッド式の中間的な形式を選んだ。基本的には東京都自立支援センター墨田寮の出身者を受け止める。

「ふるさと・せせらぎ館」は工場閉鎖による産業空洞化地域に新たな産業＝福祉産業を持ち込んだという点でも評価される。

⑥ グループホームふるさと（墨田）2004年

東京都精神障害者地域生活援助事業を受けて、墨田区が「精神障害者グループホーム」開設をNPOふるさとの会に依頼した。区内には基準を満たす適当な物件が見つからなかったこともあり、京島と東向島の2箇所に入居者2人ずつを分散させて1つのグループホームとした。アパート自立するまでの生活訓練が主な機能で、個室とともに交流室をもつ。

「山谷」ふるさとまちづくりの会では従来のような改修設計ではなく、交流室の備品提供や開設直前のグループホームを地域イベントに開放し、隣近所との交流を手伝うなどした。



⑦ 自立援助ホーム「ふるさと東駒形荘」　2005年

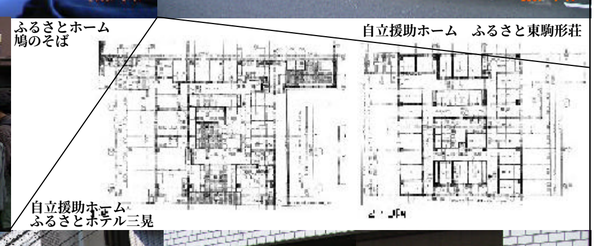
病院に入院あるいは退院した要介護高齢者等が再び地域社会の中で安定した住居をもち、必要なサービスを受けながら安心した生活を営めるように支援するもので、在宅生活支援として退院促進・金銭管理・居場所・食事の提供、健康維持支援として訪問介護・看護やデイサービス等を利用し、医療機関、保健センター等と連帯して介護保険サービスを軸とした生活援助、介護予防、栄養指導、リハビリ等をコーディネートする。木造2階建ての旧施設を改装しており、個室とともにバリアフリー化などを施している。定員11名、福祉事務所より紹介を受ける単身、要介護高齢者が対象。

⑧ 自立援助ホーム「ふるさとホテル三晃」　2005年

NPOふるさとの会が本拠地である山谷地域内に初めて開設した施設で、ビジネスホテル型の大きなドヤ（簡易宿泊所）を一体的に借り受けて運営している。個室69室に加えていくつかの多人数室を設け、約90人が入居する。「自立援助ホーム」として、新しい「ドヤ経営」方式と新しいサービスを提案し、社会的入院をしていた人たちに地域生活を目指す新しいケアつきの住まいを提供している。個室はドヤ時からの３畳一間だが、大浴場、交流室、食事室など共有スペースやスタッフは充実しており、規模の大きいことが経営・運営力を高める前提になっている。

自立援助ホーム　ふるさと東駒形荘

ふるさとホーム鳩のそば



自立援助ホーム　ふるさとホテル三晃

目的の達成度

中間居住施設プロジェクトはどれも、生活保護などの公的福祉資金を原資としながら24時間のケア体制を確保し、居住の安定をベースにした生活再建の一つのプロトタイプを提示することができた。

実際には入居者の高齢化、長期化といった問題は充実したケアを施すほどに拡大し「中間」居住施設という位置づけで問題解決への方向が見えているわけではない。しかし、NPOふるさとの会のような地域支援組織が「居住保障」の一つの方法論を確立したことは大きな達成であるといえる。

目的としての居住保障プログラム

"HOUSING　FIRST"を実現するため、路上生活者に限らず居住の安定を失った「ホームレス」状態の人々に、安定した居住場所を確立するための方法を模索し、事業性も含めてプログラム化し、「居住支援」の方法論を確立することで「居住保障」の実現を目指す。

「ホームレス」状態の人々への居住支援は、その状況・状態によって多様な形での居住のありかたが必要とされ、それに伴って住居の形態も多様である。そのため、以下のような居住支援プログラムイメージから手をつけていく。

①山谷地域においては、主にケア付きの生活再建を目指す居住支援へのニーズと地域資源の把握が挙げられる。

②山谷の周辺地域では、NPOなどによる緩やかなサポートとつながりをもつ終の棲家の可能性を探る。

現段階では①において一定の成果が見られるようになった。

目標としての地域再生プログラム

最初の取り組みは地域に膨大におりている生活保護費を原資としたサポーティブハウジングであり、高齢路上生活者や保護を必要とする女性など、社会的に弱い立場に陥った人たちの生活再建を目的に、生活保護の受給を前提にして居住支援の場を用意し、アパート保証によって次の自立的生活につなげていく。これはいわばプロトタイプづくりであり、実際にサポーティブハウジングの事業採算性も確証できた。その人たちは地域の住民になり、生活保護のお金が地域に有効に循環する。次の展開は、居住支援からの地域在宅サービスシステムをつくり、福祉だけでなく、就労支援との２人３脚で、地域のコミュニティビジネスを構築していく。その原資も、生活保護だけでなく、介護保険を視野に入れている。さらに、福祉と連携した住宅の創出は、木造住宅密集市街地などでの住宅更新のモチベーションを上げる事業性の高い地域事業として、モクミツ問題解決への切り口の一つになるのではないかと期待している。

中間居住施設から地域生活支援へ

墨田区内での新たな展開をふまえて、地域生活支援センター「すみだ」2005年が開設された。単身高齢者などが、地域で安心・安定した生活を継続的に行えるように支援し、また、併設するワークステーション・ヘルパーステーションと連携して、総合的な地域生活サポートを提供する。

「山谷」ふるさとまちづくりの会では、周辺の町会やまちづくり活動との交流の橋渡しを中心に関わっている。現在、このセンターを中心に終の棲家になりうる居住支援の具体的なプロジェクトを模索し始めている。

今後の課題

東京都「ホームレスの自立支援システムの構築について」では、緊急保護としてのシェルター、就労支援の入り口としての自立支援センターが区単位で用意され、その後にグループホームなどの中間居住施設を通過してアパートなどでの自立がイメージされている。しかし、欧米のホームレス問題対策の主流は"HOUSING　FIRST"であり、居住の安定が就労支援、生活支援に直結するという認識が共有されてきた。そうした意識は日本各地の支援組織でも受け入れられているが、現状ではＮＰＯふるさとの会のような中間居住施設の自力開設か、ＮＰＯもやいのようなアパート保障活動に限定されている。

また、ＮＰＯふるさとの会が展開する中間居住施設は、生活保護等を受ける仮の住所にはなり得ても、第２種社会福祉事業の宿泊所であり、通過施設に変わりはない。そのため、ＮＰＯふるさとの会ではアパート保障や老人ホーム申し込みなど次の住居確保をも模索しているが、福祉施策だけでは居住の安定にはつながりにくい。

さらに、東京都では2004年度から「ホームレス地域生活移行支援事業」として、アパートの部屋を借り上げて、一定の条件にもとづきつつ路上生活者に提供する方策を実践している。入居希望者の多さと定着率の高さ、支援ＮＰＯなどによる見回り活動などの存在によって評価できるものになっているが、民間アパートの居住環境の実際は非常に低レベルであり、都市住宅としての課題は大きい。そうした問題は福祉施策の中だけでは見出されず、隠蔽されたままである。

地域生活支援センター「すみだ」

＊屋台出店
「鳩の街イベント」の案内マップ（一部分）
＊シネマ上映会場になった
「ふるさとホーム鳩のそば」

「山谷」ふるさとまちづくりの会は建築・都市計画の専門家集団として、終の棲家となりうる安定居住の受け皿としての住宅の創出を、福祉活動との連携を前提としつつ、目指そうとしている。

具体的には、墨田区内向島地区のまちづくり活動組織「向島学会」と連携し、祭りへのNPOの参加を初めとして、イベントや会合等で交流を仕掛けてきた。2006年からは、向島地区での課題である木造密集市街地の空き家問題に協働で取り組み、福祉的なプログラムを組み込むことで空き家の改修再生を実現出来るかどうかの検討を始めている。その目標空間イメージの一つには終の棲家としてのグループホームが挙げられる。中間居住施設のその先の居住保障をプログラムする可能性を探っている。ただし、ここでは規模の拡大を目指していないため、スケールメリットに代わる新たな事業性確立の方策が必要である。

中間居住施設の展開は、福祉による「居住支援」の方法論確立というだけでなく、まちづくりにおける安定した都市居住創出の方法の一つとなりうるのではないだろうか。

山谷での活動は東京都や墨田区などのホームレス問題対策に可能性を示し、行政との連携を進める中で地域生活移行支援事業などのさまざまな行政施策が生まれてきた。また、事業性も含めての「居住保障」の重要性とその方法論の一つを提示し得たことによって、他地域・他都市のホームレス支援団体でも地域独自の居住支援方策を模索し実践してきている。

さらに、NPOふるさとの会では中間居住施設だけでなくボランティア活動とも連携し、福祉だけでなく医療などとも連携しながら公共と民間をつなぎつつ、非常に多様な方策を事業として活動として実践している。