

<2025年度 第2回定例研究会>

ホームレス問題の展開と生活困窮者支援

講演：堤 圭史郎（福岡県立大学 人間社会学部 公共社会学科 教授）

日 時：2025（令和7）年10月17日（金）18:00～19:30

ホームレス問題と生活困窮者支援

講師の堤圭史郎氏の専門は都市社会学・社会問題論・生活困窮者支援論で、ホームレス問題、多重債務問題等、主に都市の貧困に関する問題、生活困窮者支援に基づく地域づくりについて、社会学の立場から研究している。

定例研究会では、日本社会におけるホームレス問題のあゆみをたどるとともに、支援付き住宅の取り組みをもとに、生活困窮者支援やホームレス問題の現状と課題が示された。

2021年以降、堤氏は、西日本の産業都市に設置された支援付き住宅パレスZ（仮名）の事業検証を実施している。パレスZは、2020年4月から制度化された「日常生活支援住居施設」である。堤氏は、2022年にパレスZの入居者や支援NPOの職員、地域住民への取材・質問を実施し、入居者の近所づきあいについて検討し、さらに生活困窮者自立支援制度が掲げる、『『相互に支え合う』地域を構築しようとする取り組み』の現況の調査を行っている。

1990年代以前は、国はホームレス問題を貧困として捉える視線がきわめて脆弱であったが、1999年に設置された「ホームレス問題連絡会議」によって当面の「対応策」が取りまとめられた。その際、ホームレスの人びとの3類型（①就労意欲はあるが仕事がなく失業状態にある者、②医療、福祉等の援護が必要な者、③社会生活を拒否する者）が掲げられ、野宿生活を送っている人びとが「ホームレス」とであると定義された。ただし、欧米では、ホームレス状態とは野宿状態だけではなく、施設居住者や簡易宿泊所居住者、居候者等も包括した概念であり、ホームレス定義の議論は重要であるとされる。

また、「ホームレス」とは個々人が抱える生活リスクとともに理解される必要があるが、日本のホームレス問題においては、前述の3類型が制度の運用における類型的な理解を促したことは否めないという。そのため、「特措法」にもとづく制度が適用されても、施設を出て路上に戻る人が少なくなかったという。類型の①と②に該当する人びとに対する支援は稼働能力の有無に焦点が当てられており、当事者の具体的なニーズに目が向けられていないことが問題であったと指摘する。

しかしながら、「対応策」「特措法」のホームレス理解は、全国の民間支援団体や、自立支援センターを運営する職員の活動を通して少しずつ柔軟化し、より個々人のニーズに沿った支援へと擦り合わせる方向へと展開するようになった。その過程で、ホームレスの人びとのニーズについても、寄せ場労働者の失業としての問題理解だけに留まらず、個人の生活史に基づく多元的な理解の必要性が見

出されるようになっていった。また、支援団体の活動も、野宿者だけでなく、様々な形で生きづらさを抱え、広義のホームレス状態にある人びとへの「居住支援」へと展開していくこととなった。

2013年には「生活困窮者自立支援法」が成立し、ホームレス問題を起点に、生活困窮者問題の裾野の広さが理解され始めるようになった。同法では「生活困窮者」を「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」と定義しており、「特措法」の「ホームレス」の対象者とは区別しているが、「ホームレス状態」とも大きく重なる部分がある。堤氏は、このことから、日本における「ホームレス」の定義のアップデートが必要であり、「様々なニーズを抱えるとともに社会的孤立にある多種多様な人々の暮らしを支える条件、そうした人々が参入しうる地域社会の条件」が問われていると指摘する。

ある支援付き住宅の取り組みから

ホームレスの人びとへの生活保護適用が促進されるようになったことを受けて、2000年ごろから無料低額宿泊施設（無低）が活用されるようになったが、これらの施設には入居者が自律的な生活を営む権利を阻害している場合が多いという問題点があった。その一方で、各地のホームレス支援団体は、現場のニーズに基づいた、質の高い支援付き住宅としての無低を設置していった。「日常生活支援住居施設」制度は、単独での居住が困難な方に日常生活支援を提供できる仕組みを持つ施設で、「貧困ビジネス」とは区別されるものである。

この制度について、堤氏は、様々な意見があると断りつつも、いわゆる「施設収容主義」から一歩抜け出し、野宿経験者をはじめとする生活困窮者を支える社会資源としての支援付き住宅は、公的に設置することを促す政策として評価できるとする。

堤氏が検証作業を行ったパレスZは、一般住宅・グループホーム・支援付き住宅・日住合わせて99室からなる集合住宅である。グループホームと日住居住者には毎日、支援付き住宅の居住者には週2回の安否確認がなされる。居住者に必要な生活サポートや安否確認には、施設長のほか、職員4名と管理人が従事している。施設長は、「住宅セーフティネット制度」（2017年10月開始）に基づく居住支援法人で長年相談業務に従事してきた経験がある。

パレスZには、身体障害や重度疾患の方など支援ニーズが高い入居者のほか、相対的に若く不安定就労・不安定居住層と近接した人（いわゆる「ネットカフェ生活者」に近い層）や、DVの結果、広義のホームレス状態となった女性が入居している。入居者は、行政・施設の支援や生活保護の受給によって、ひとまずは生活が安定し、疾患や障害などそれぞれが持つ固有の課題による生活上のリスクは残るものの、パレスZに入居したことで、やっと「ぼちぼち」のレベルに達することができているのが現状である。講師は、この状態を“「ぼちぼち」を実現しうる伴走”と表現している。

パレスZ内のつきあいについては、つながりづくりと孤立の予防は依然として課題となっている。その背景には、そもそも入居者の多くが、過去・現在において、近所づきあいや役割取得による社会関係を形成する機会に恵まれていない方が少なくないことがある。また、入居者と地域社会とのかかわりについても今後の課題であるとする。パレスZが立地する自治体は、少子高齢化にともなう人口減少・世帯の小規模化が進んでおり、地域の町内会活動も困難な状態になりつつある。一方、パレ

ス Z も居住者の孤立解消や役割意識の醸成に問題意識を持っていることから、地域社会へ参入する機会を模索していた。そこで、町内の公園の維持管理問題（ゴミ拾い、花壇の植え替えなど）をきっかけに、パレス Z は入居者全員に町内会に加入することをお願いしたところ、承諾が得られた。その後、2022 年 10 月には、公園の掃除に入居者 5 名と職員が参画するようになった。講師は、このような地域社会とのかかわりづくりは、パレス Z の入居者と町内会の双方にとって、役割を通して互いを認知しあう機会になっているととらえている。

以上のように、支援付き住宅を通じた入居者の支援には、一定の有効性がみられることがわかる。支援付き住宅の入居者が抱える困難さは、外見上はわかりにくく、住居喪失などの危機を通して初めて把握されることが多い。当事者理解と併せた支援付き住宅での見守りによって、社会的孤立などのホームレス化、ハウスレス化の予防に繋がるものであり、その点で、日本におけるホームレス概念について、改めて検討する必要性を見いだせるのでは、と講師は指摘する。

しかしながら、支援付き住宅での見守りや住環境に対する入居者の評価は、概ね良好ではあるものの、事業に対する評価をどのように行うのかという課題も抱えている。パレス Z においても、入居者の孤立の予防や、入居者同士や地域社会とのつながりづくりについても、職員間では課題と認識されている。具体的な分析については、今後の課題として提示された。

コメントにかえて

研究会の参加者は 10 名であった。不動産業や福祉行政に携わっているという参加者から、パレス Z の取り組みの詳細や、支援付き住宅の評価に関する質問が寄せられた。

インターネットカフェや漫画喫茶に寝泊まりする「ネットカフェ生活者」の実態が広く知られるようになったのは、2007 年のことである。その後、さまざまな支援制度やサポートの導入が進んだものの、「住まいの貧困」をめぐる課題がまだまだ十分には改善されたとは言いがたい状態にある。本研究会で紹介された支援付き住宅事業が、日本におけるホームレス概念のアップデートとも関連するものであること、支援付き住宅事業の利用者が地域社会とつながることによって、さまざまな可能性が広がることを予感させる報告であった。

なお、研究会で紹介されたパレス Z の取り組みの詳細については、堤圭史郎「ホームレス化をヘッジする——ある支援付き住宅の取り組み——」（『社会分析』(50)、2023 年 3 月）も参照されたい。

（研究会報告担当者：矢野治世美）

