

生活困窮者支援における「生活の拠点」づくりの意義と課題 —沖縄・NPOによる住居確保のとりくみから—

The Problem and Significance of Providing “the Base of Life” for the Needy: The Efforts of an NPO to Ensure Housing in Okinawa

高木 博史*

Hiroshi TAKAGI

はじめに

今日、わが国の長引く不景気による失業や派遣切り、あるいはパート・非正規労働者などの不安定被雇用者層の増加という社会的閉そく感が漂っている。季節労働あるいは短期間の労働に従事するために、いわゆる「内地」（本土）に行く若者も少なくない沖縄県においてもこうした傾向は例外ではなく、否、むしろ1972年の日本への復帰後ずっと続いているといっても言い過ぎではない状況であり、その問題は深刻な様相を呈している。ある意味では日本におけるこうした諸問題の縮図ともいえる構図が歴然と存在しているともいえるだろう。

筆者は、2009年に沖縄県において筆者を含む社会福祉士2名によって「社会福祉士事務所いっぼいっぼ」を創設し、社会福祉専門職の立場から主に生活困窮者支援を行ってきた。この社会福祉士事務所は、現在も特定非営利活動法人（NPO法人）いっぼいっぼの会として活動を継続している。

このような社会的状況を背景とし、筆者が関わってきた相談活動の中から見えてきたものの一つに「住居」の存在とその重要性がある。たとえば、家賃滞納等で住居を失いそうな方、あるいは、すでに失った方、あるいは刑期を終えて出所した方の居住先をどうするのかという相談は枚挙に暇

がない。また、公園で生活されていた方が生活保護の申請をしても、「住所がない」という理由で申請を受理してもらえない（厳密には、違法性が高いと考えられる）ケースも少なくない。こうして、住居をいかに確保し、安定した「生活の拠点」をつくっていくのかというとりくみの必要性が明らかになってきた。

本稿は、筆者自身の実践活動を通して、生活困窮者支援における住居確保のとりくみの意義と課題を明らかにすることを目的としている。また、一方で、こうした問題にとりくむ生活困窮者支援団体が、いわゆる「貧困ビジネス」批判を受けやすい状況も含めて、今日における住居確保のあり方＝「生活の拠点」づくりにとって何が重要なのかを考察することを目的としている。

1. わが国における「ホームレス」概念の拡大

1) 「ホームレス」の定義と概念の拡大

住居確保の問題を論じるうえで、まず、わが国におけるホームレスの定義について確認しておく必要があるだろう。なぜならば、住居確保ができない状態であること＝ホームレス状態、あるいはホームレスに近い状態であるといってもいいからである。

わが国では、「ホームレスの自立の支援等に関す

*社会福祉学部助教

る特別措置法（通称：ホームレス自立支援法）」によって『ホームレス』とは、都市公園、河川、道路、駅舎、その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者をいう。」¹⁾とされている。しかし、この定義が果たしてどこまで現状あるいは実態に即しているのかという疑問を持たざるを得ない。まず、「ホームレス」の「住んでいる場所」についてであるが、基本的には、河川や道路といったところに「住んでいる」とされるいわゆる「路上生活者」、あるいは、駅や公園など「屋外」の公共施設にての生活者を指している。

水島宏明は、インターネットカフェなどを仮の「住居」として渡り歩く人々を「明日への希望がなく、その日その日を生きるだけの生活。人としての幸福を奪われた姿。」²⁾を象徴して「ネットカフェ難民」³⁾と名付けたが、そうした意味では、たとえば、ネットカフェやカプセルホテル、特に沖縄には多いドミトリー（低料金の簡易宿泊所）などを転々としている者は、この定義でいう、いわゆる「ホームレス」には当たらない。「故なく起居の場所とし」という部分についても慎重な検討が必要であろう。なぜならば、「故なく」ということは、つまり、「理由がない」ということになるが、「ホームレス」状態やそれに近い状態にある人々は、そうした状態に至る理由が必ず存在するからである。たとえば、失業や多重債務、離婚、疾病、時には社会保険や税金の負担に耐えられなくなってしまうこともあるだろう。それまで得られていた収入が得られなくなった途端に生活が破綻していくケースも少なくない。

また、この定義には極端に狭い居住スペースに住んでいる者や知人や親戚の家に居候状態である者、あるいは、いつ退去させられるかという不安を常に抱えながら生活しなければならない「ゼロゼロ物件」に住む者などは含まれていない。

自立支援を目的とした法律である以上、対象をある程度限定せざるを得ないという事情があるにせよ、今日におけるわが国の「ホームレス」の実態は、もはや、この法律の定義における想定を大きく超えるものであり、「ホームレス」概念の拡大は避けられない状態になってきているといえるであろう。

2) 支援の現場から見てきた「ホームレス」問題

ここで、筆者も関わっている沖縄県の生活困窮者支援団体である特定非営利活動法人いっぽいっぽの会」の支援の現状から見てきたことについて若干の言及を行っておきたい。

当法人は、埼玉県のホームレス支援団体を前身とし、常勤支援スタッフの全てが社会福祉士という「特定非営利活動法人ほっとポット」の影響を受け、筆者を含む2名の社会福祉士によって2009年8月に「社会福祉士事務所いっぽいっぽ」として開設され、その後、NPO法人化を果たしたものである。埼玉県の「ほっとポット」は河川敷などに居住するいわゆる「ホームレス」といわれる人々への声かけ活動から活動を開始し、現在では、社会福祉士による専門的支援を提供するサポートホームを運営し、多くのホームレスの方の自立へ向けての支援を行っている法人である。筆者も開設以来、現在まで理事として関わってきた。

一方で、「社会福祉士事務所いっぽいっぽ」は、いわゆる「ホームレス支援団体」として設立したものではなかったが、寄せられる相談内容のほとんどが生活困窮に関する相談であり、現在、住んでいる家はあるものの家賃滞納により強制退去を迫られたり、狭い部屋に複数の世帯が住んでいたり、比較的に出生率が高いためか3名を超える子どもを育てるためにどのように生活の方向性を見出していけばよいかという相談事例も数多く存在している。

また、沖縄県には「ゆいまーる」という地域の相互扶助機能ともいうべき古くからの「慣習」もあるが都市化と長年の基地依存による産業構造の疲弊により、高失業率、低賃金という社会的な状況のなかで家族内の誰かの生活が崩壊すれば、瞬く間に構成員の生活も崩壊へのスパイラルを辿るリスクを背負っているケースも少なくない。また、刑務所出所者や東日本大震災以降には避難者も相談に訪れている。

しかし、こうした人々の多くに共通する大きな問題のひとつに住居をどのように確保していくのかという問題がある。路上や公園で生活を続けてきたが体調を崩し、入院に至ったが退院後の居住先が未定の場合や家賃滞納で強制退去を迫られて

いる場合はもちろん、狭い部屋で生活する多子世帯や刑務所出所後の住居をどうするかという問題は生活を再建していく上で大きな課題となっている。

このように従来のホームレス問題に加え、これまであまり認識されてこなかった「ホームレス予備軍」の問題が深刻化してきていることが実際に支援に携わってきたなかで見えてきたのである。

2. 住居確保に関するとりくみの現状

ここまで、生活困窮者支援の現状を通して、「ホームレス」概念が拡大しつつあることについて言及してきたが、では、実際にこうした課題についてどのような取り組みを行ってきたのかについても述べておきたい。

相談活動の展開の中で筆者たちは、この住居確保に関する問題を最大の課題と位置付け2011年6月に2世帯住宅の2階部分を改修し、社会福祉士支援付き住宅（通称：支援ホーム、以下、「支援ホーム」）を開設した。

支援ホームの主な入居者の背景は、ほとんどが生活困窮を当面の課題として持っており、東日本大震災による避難者、施設入所ではなく地域生活の希望があるアルコール依存症患者、刑務所出所者等である。シェアハウス方式でリビング、トイレ、キッチン等は共同であり、若干、広さにばらつきはあるが約6畳の個室（鍵付き）3部屋と緊急保護用に1部屋を準備し、社会福祉士が入居時にアセスメントを行い入居予定者と生活の見通しを共に考えることを前提に入居に至ることになる。開設時に比べ入居者も高齢者から若い世代まで、そして入居理由も徐々に変化してきているが、入居者に共通した課題は、部屋の貸借時の保証人となってくれる人がいないことに加え、敷金・礼金などの準備ができないほどの生活困窮に陥っていることなどが挙げられる。

さらに、当法人は厚生労働省（予算の執行は県単位）の2012年度の単年度事業として「ホームレス等貧困・困窮者に対する絆再生事業」を受託し、緊急一時宿泊事業を展開しているが提供できる物件については満室となっている。

住居確保の取り組みを始め僅か2年程度である

が、現在も問い合わせが多く、やむを得ず入居を断らざるを得ないケースもある。さらに、一部に共同使用の部分があるために同一の物件に男性と女性を混在させることが困難であり、居住することが可能な物件をいかに確保していくことができるかという課題も出てきている。

また、差別と偏見にさらされることも少なくない刑務所出所者を一定期間居住させる法務省の施策である「緊急的住居確保・自立支援対策」に位置づけられる「自立準備ホーム」の登録も行っているがこちらは、制度自体があまり浸透していないためか現在のところ利用はないが、実態としては受け入れを行っている。今後は、社会福祉士による生活安定のための支援が提供される地域定着支援センターなどとの協力も念頭に入れた展開が必要となってくる。

3. なぜ「住居」が必要なのか

1) 「居住」と「住居」ということばについて

ここで、住居確保の問題を論じるときに若干の混乱が予想される「居住」と「住居」ということばについて整理しておかなければならないであろう。

国語辞典（岩波書店）によると「居住」とは「住むこと。すまい。」⁴⁾であり、「住居」とは「人のすみか。住まい。」⁵⁾とされている。辞書的な意味で、それほど大きな違いがあるわけではないが、つまり、「居住」とは「住む」という生活行為を含むものであり、「住居」とはその物理的空間であることを指し示しているといえる。

本稿では、基本的には、一定の場所に「住む」という行為そのものをさす場合には「居住」ということばを用い、「居住スペース」というような、いわゆる「物理的空間」が意味を持つと判断した場合は「住居」ということばを用いるという使い分けを行うことで課題の明確化に努めていきたい。

2) 「生活の拠点」としての「住居」の機能

ここでは、「物理的空間」としての「住居」の必要性について考察していくこととする。

まず、人間にとって「住居」の存在がどのようなものであるかということであるが、第一に「雨

や風をしのげる場所」という大きな意味を持っている。雨や風にさらされることで体調に変調をきたすリスクが格段に高まることを避けるためにも物理的空間としての「住居」が必要である。とくに、温暖な沖縄ではあまり問題になっていないが、ホームレスの「越冬闘争」などが話題に上ることもある冬季には、屋外での生活は、凍死に至る危険性もある。また、こうした生活をしている者の多くは、医療費の支払いもままならないために体調に支障をきたしたとしても病院にかかることができず、最悪の場合には死に至ることも想定される。そうした意味では、たかが「雨や風をしのげる場所」であるが、されど「雨や風をしのげる場所」であり、「住居」がきわめて重要な機能を果たしている一例であるといえるだろう。

次に「住居」は精神的な安定を得るための空間としての役割を果たしているといえる。最近では、ホームレス襲撃のニュースも度々話題となっているが、屋外で生活をしているといつ襲撃されるか分からないという不安を常に抱えて生活を強いられ、そのために十分な睡眠が取れないこともあり得るであろう。そのような状態であれば、精神的な安定とは程遠い生活になることは容易に想像できる。また、「ホームレス」状態にある者だけでなく多くのものが経験しているであろうこととして、「住居(家)」の存在は、日常のかつ複雑な人間関係から解放される場所であり、緊張がほぐれる空間でもあることはいままでもない。

こうした役割や機能を見てみると「住居」という物理的空間の存在は、心理学者であるマズローが提唱した人間が持つ「欲求の5段階」⁶⁾のうちのもっとも基本的な欲求である睡眠欲などの「生理的欲求」や「安全の欲求」を満たすために最低限必要なものであり、こうした欲求が満たされない生活は、身体的にも精神的にもきわめて不安定な状態にさせてしまうのである。いいかえれば、住居がないという状況は、日本国憲法第25条において「すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と定められている生存権が侵害されている状態にあるといってもよいだろう。本間義人は、日本国憲法第25条の理念に立脚し「住宅とは、この条文がいう『健康で文化的な最低限度の生活』を実現するための必須条件」⁷⁾

とし、「生存権としての居住権は国民の基本的な権利」⁸⁾であるとしている。また、人間にとっての基本的欲求をみたとする次の段階としての「所属」「承認」「自己実現」といった欲求を満たし、実生活における具体的な行為としての就職をする上でも「住居」の存在は重要である。就職に際しては、一部の日雇い的な雇用でない限り、それが短期、非正規・パート労働といった不安定なものであったとしても一般的には履歴書の提出が求められる。その際に、住居が定まってない、あるいは、「公園」や「駅舎」といったところに居住しているということが分かればまず採用はされないであろう。

このように、物理的な空間としての「住居」は「ホームレス」状態からの生活再建、そして自立へ向けてきわめて重要な役割を果たし、「生活の拠点」としての機能を持っているといえる。そうした意味では、ネットカフェを渡り歩く「ネットカフェ難民」なども「生活の拠点」を持たないという意味では、比較的新しい「ホームレス」形態とも呼ぶことができる。

4. 申請主義下における住居確保の問題点

このように「生活の拠点」としての「住居」を持つことは生活を営む上で、最重要の条件ともいえるものであるが、実は、このハードルが高いことが問題となるケースが頻発している。それは、とくに「最後のセーフティ・ネット」と呼ばれる生活保護申請の場面において深刻な問題として生じているものである。

わが国における社会福祉・社会保障制度は基本的に「申請主義の原則」が貫かれている。「最後のセーフティ・ネット」と呼ばれる生活保護も例外ではない。もちろん、急迫状態にあつてはソーシャルワーカーの判断によって職権保護を開始することも可能であるが、おそらく「今、(ソーシャルワーカーの) 目の前で生死を分ける」といった状況にならなければ始まることはないであろうというほど運用されないものである。そうした意味では、申請時の状況あるいは対応の如何によって「生活保護」が適用されるかどうかの大きな分かれ目となる。

しかし、この生活保護も「住所がない方には生

活保護は出せません⁹⁾という対応が日常茶飯事に行われているのである。たとえば、失業のため収入が激減し、家賃滞納で強制退去をさせられるという状況の場合、一度、退去させられたら次に居住する住居を探し、それが確定するまで生活保護は適用されない、あるいは申請さえも受理しない対応となる場合が少なくない。このような状況の場合、退去させられる前と退去させられた後ではより状況が悪化しているにもかかわらず生活保護申請が受理される可能性がきわめて低くなるということになる。なぜ状況が悪化しているにもかかわらず「自立助長」のための生活保護が適用されないのかという疑問があるが、この問題は生活保護制度そのものの問題点の一つである。住居が確保されていないことを理由に生活保護の申請を受理しないといった対応が実は違法性がきわめて高いことにも言及しておきたい。このような対応については、2008年3月3日に開催された厚生労働省社会援護局保護課社会援護局関係主管課長会議の資料に次のように示されている。「保護の相談にあたっては、申請権を侵害しないことは言うまでもなく、申請権を侵害していると疑われる行為自体も厳に慎むべき¹⁰⁾と示され、さらに、「相談者の状況を把握したうえで、他法他施策の活用等についての助言を適切に行うとともに、生活保護制度の仕組みについて十分な説明を行い、保護申請の意思を確認すること。また保護申請の意思が確認された者に対しては、速やかに保護申請書を交付するとともに申請手続きについての助言を行うことが必要である¹¹⁾とされている。つまり、住居が確保されているか否かは、申請に関しては関係ないものであり、これを口実に申請拒否、あるいは申請書の交付を行わないということは明らかに申請権の侵害に当たる行為なのである。にもかかわらず、こうした運用が続けられる背景には、申請時に「住居」が確定されていない場合、その後の訪問調査時などに不都合が生じてくる場合があるからであろう。しかし、それは、あくまでも行政側の都合である。わが国においては「住居」と生活保護をめぐるこうした事情が密接に関連しているが、当事者は「住居がないと生活保護は出せない」といわれればおそらく諦めて帰っていくことになる。生活保護申請の意思のある「ホーム

レス」の権利を擁護するためにも生活困窮者支援の現場から声をあげていくことが必要である。

5. 「居住の貧困」は自己責任か

誰もが住みたいところに住みたいという願いは持っているだろう。どこに住むのかということや豪華な家に住みたいと思うことは自由であり、それは、仕事や家庭の事情といったものによる制約を受けながらも個人の経済力によってはある程度実現可能な願いであるだろう。高い経済力を持つことは、何らかの努力した結果であるとするならば、確かに「自己責任」という側面もないとはいえない。しかし、長引く不景気の中で派遣切りの横行や非正規雇用が常態化し、キャリア形成も困難になり、ますます格差社会が拡大していく中で、最低限の雨風をしのぐ物理的な空間さえも確保できない人々が一定数存在するという状況の一因は、こうした問題としっかりと向き合っただけでなかった居住政策の不十分さが生み出したものであり、「居住の貧困」であるともいえるのではないだろうか。家賃が相場よりもやや低いとされる公営住宅は高倍率であることも多く一握りの人々しか入居できない一方で、都心部では古い物件でもなかなか家賃が下がらない場合も多い。加えて保証人を付けるか、もしくは保証会社との契約を課す場合がほとんどであり、敷金、礼金も支払わなければ入居することもできない現実、とくに低所得者にとって余りにも厳しい現実である。

NPO法人自立生活サポートセンターもやいの代表理事である稲葉剛は、従来の「ホームレス」といわれていた路上生活者に加え、前述したネットカフェ難民といった「貧困ゆえに居住権が侵害されやすい環境で起居せざるを得ない状態¹²⁾にある人々を「ハウジングプア¹³⁾」と定義している。そして、「ハウジングプア」は以前から存在しているがとくに1999年の「労働者派遣法」の改訂を皮切りに派遣労働をめぐる一連の規制緩和が、きわめて不安定な労働実態を生み出し、それが、働いてはいるが所得が低い「ワーキングプア」の拡大につながったことが、「ハウジングプア」の増加につながったことを指摘している。

こうして見てくると「ハウジングプア」の状態

を生み出しているのは、社会や政治の動きであり、「自己責任」のみに帰結させることには無理が生じてくるであろう。

また、わが国における住宅政策について、住居に関する問題を多方面から研究する学際的な市民組織である「日本住宅会議」の平山洋介は、多くの人々が家族を形成し、所得を増やすという年功序列型のシステムを前提として住宅金融公庫などの融資が受けられる「公的制度」の整備がなされてきたという歴史的経緯について言及しているが、ライフコースの変化や派遣労働・非正規労働が常態化している今日においては、もはや、こうした住宅政策の見直しが迫られていることを指摘する¹⁴⁾。

つまり、わが国における居住（住宅）政策は、時代に応じた変遷をたどることができずにきてしまったといっても言い過ぎではなく、稲葉や平山らが示唆しているように「居住の貧困」は「政策の貧困」であったことも明らかである。1990年代後半から行き過ぎた市場原理至上の新自由主義化が進みその結果、多くの不安定被雇用者層を生み出した政治の責任こそが問われるべきではなかろうか。

6. 「貧困ビジネス」批判と住居確保のとりくみの課題

1) 「貧困ビジネス」批判について

これまで論じてきたように、住居確保が困難な生活困窮者に対して住居を提供するということは生活再建への第一歩であり、その意義はひじょうに高いものであるが、一方で、どんな形態であっても生活困窮者を対象として何らかの報酬（ここでは家賃収入）を得ることに對し、社会的にはきわめて強い拒否的反応が見られることも事実である。なかにはすでに述べてきた「ゼロゼロ物件」や預金通帳管理などを行う悪質なケースも存在するといわれている。また、ワイドショーなどで「貧困ビジネス」の実態と称し特集が組まれることもある。筆者は、こうした主にマスメディアを通じた、生活困窮者を対象とする事業を十分にその内容を吟味することのない報道とそれらが引き起こす社会的影響による事業に対する無理解（誹謗、

中傷なども含む）について「貧困ビジネス」批判と定義したい。実はこの「貧困ビジネス」について明確な基準による定義が確立されているわけではない。湯浅誠は、「貧困層をターゲットにしている、かつ貧困からの脱却に資することなく、貧困を固定化するビジネス」¹⁵⁾と定義しているが、筆者は、この「貧困ビジネス」について『ことば』としては存在しているもののその実態については不明な点も多く、また、このような業態について語るという『貧困ビジネス論』についても、何をもち『貧困ビジネス』というのかということについては、いまだ確立されているものはない¹⁶⁾と認識している。しかし、「居住の貧困」という現実のなかで、何がこうした状況を生み出しているのかということを考えていかなければならない。マスメディアは、「住居が確保されていない」人々が厳然と存在するという事実をどうとらえていくのか、あるいは、「生存権」を保障すべき国や自治体の公的責任を問う報道を行ったであろうか。面白おかしく興味本位に「悪質業者」とその「被害者」という構図を作り、住居確保のとりくみをいかにも「生活困窮者を喰い物にする悪質業者」といった構図を意図的に作り出そうとするワイドショーの興味本位の報道に与し、十把一絡げに「貧困ビジネス」とする風潮には筆者は賛同することはできない。そして、とくに、「住居」を提供する事業者は「居住系貧困ビジネス」として矢面に立たされやすい。しかし、むしろ、必要なのはこうした取り組みの意義の検証と当事者の声の集約であり、その上で政策に対するアプローチを行っていくことである。「貧困ビジネス」という言葉により良心的なNPOや事業者までもが窮地に追い込まれてしまうことは、この問題をさらに混乱させ、本来行われるべきである居住政策の充実と論点がすりかえられかねない。

では、「悪質業者」と「良心的」な事業者をどのように見分けていけば良いのか。この問題は、明確に区別しようとするならばひじょうに難しい問題であるが、いくつかの基準に照らし合わせれば可能なのではなかろうか。仮に、こうした事業を「貧困ビジネス」として批判の対象とするのならば客観的基準・指標の提示が必要になってくるであろう。そうした意味で、筆者はたとえば、次のよ

居住系「貧困ビジネス」チェック表

① 容易に情報にアクセスすることができる。(新聞、インターネット環境などがある)	Yes	No
② 本人の意思に反して長期間にわたる居住が強制されない。	Yes	No
③ 生活に必要な最低限の居住スペースが確保され、かつプライバシーに配慮がある。	Yes	No
④ 原則として金銭管理(明らかに金銭管理が難しい場合を除く)は本人が行っている	Yes	No
⑤ 苦情受付の窓口が存在する。	Yes	No
⑥ できる限りの緊急時(火災報知機、消火器の設置、防災訓練など)対策がなされている。	Yes	No
⑦ 生活の見通しを相談できる体制が準備されている。	Yes	No
⑧ 事業者の情報公開がなされている(あるいは、情報公開を求めれば行える体制がある)	Yes	No
⑨ アパートなどへの移行・転居の計画を入居者とともに立てている	Yes	No
⑩ 日常生活の様子や報告などにおいて定期的な面談が行われる	Yes	No
⑪ 入居者同士のトラブルについて速やかな連絡体制がとれている。	Yes	No
Yesの数	個	Noの数
		個

※Noが多いほど「悪質」な事業者に近い、「Yes」が多いほど貧困からの脱却を目指す良質なサービスの展開を目指す事業者といえる。(筆者作成)

うな基準(チェック表)の作成を試みた。

上記に示した指標を用いることで、とくに生活困窮者に住居を提供する事業者の姿勢をみることができるのではないだろうか。

もちろん、この他にも考えられるかもしれないが、なぜこれらの指標を作成したのかということについて言及しておきたい。

本人の意思に反して長期間に渡る居住を強制されたりしないということや一部に共同使用部分があったとしてもある程度プライバシーに配慮された生活に必要な最低限の居住スペースが確保されていることは、「住居」の質を考える上で最も重要な要素となってくるであろう。また、入居者の金銭管理については、支援計画上どうしても必要な場合を除き原則としては自己管理とすることは、「貧困ビジネス」か否かを判断する上で大きな要素となってくる。また、インターネットや新聞やテレビ報道といった情報に容易にアクセスできる環境は、入居者が自分の現状や置かれている立場を認識する上で最も重要な要件であるといえるだろう。防災対策の充実度や入居者同士のトラブルや苦情に対してもどのような連絡体制が確立されているかなども一つの要素になり得るであろう。そ

して、入居者にとって生活再建への道標を示してくれるスタッフの存在も大きいといえる。

これらのような指標を考慮していくことで、その事業者の姿勢が明らかになってくるといえるのではないだろうか。

2) 「届出」問題について

また、悪質な事業者であるかどうかを判断する基準の一つとして「無届施設」問題がある。しかし、筆者は、届出がなされているか否かということはそれほど重要な問題ではないと考えている。

その理由は、この議論は第2種社会福祉事業の無料低額宿泊所問題に収斂されていくが、「届出」を行っている施設が「良質」で行っていない施設が「悪質」であるともいえない状況だからである。また、あくまでも「届出」によるものであり「許認可」制ではないことからその重要性は必ずしも明らかになっていない。一方で、「届出」を行うことにより行政が監査を行うことができる対象となるという意見や「届出」も行わず、行政の監視を逃れようとする施設も少なくないという見方などもあるが、むしろ、生活保護にさえもつながるこ

とのできない法のはざまにある人々が多数存在するという事実こそ問わなければならないことではないだろうか。

そして何よりも重要なことは、実際に居住している者の声やニーズに対して真剣に向き合い、そして、どこまで寄り添えるのかということである。以前、筆者の行っている実践で大切にしていることをまとめたことがあるが、それは「生活困窮者は、必ずしも『法』制度の枠内において対応できる人々ばかりではない。差別や偏見にさらされ生活を再生するためには多くの障壁を乗り越えていかなければならないそれは決して平坦な道ではなく独力で乗り越えることには多くの困難が待ち受けていることであろう。しかし、そこに私たちが社会福祉士＝生活支援の専門家として何ができるのかということ」¹⁷⁾である。そこに「社会福祉施設」あるいは「事業」としての「届出」がなされているかいないかという問題は当事者にとってそれほど大きな問題ではないからである。

筆者が関わるNPOが活動している沖縄県にはひじょうに古い物件も少なくないが、こうした物件を提供してくれる大家の存在もあり、幸い、いくつかの物件を確保できている。それなりの居住環境を用意できている物件の一方で、「住居」というには、やはりスペース的に狭いものがあることは事実である。こうした物件にはもちろん相場よりも格安の家賃で入居していただいているが、居住環境が必ずしも「快適」であるとはいえないために「貧困ビジネス」批判の対象となりやすい。しかし、実態は必ずしもそれらの批判が的を射ているというものばかりでもない。もちろん、長期でここに居住を強制するものではなく、先に述べたような生活保護申請時など一時的な「住居」とする、いわゆる「シェルター」的な利用の仕方を行うことが可能であり、制度のはざまにある者が自立へ向けてアパート等へ転居し、自ら生活を営んでいく前段階として生活再建へのステップとなっており、こうしたところであってもニーズが高いことが支援を続ける中で明らかになってきた。ただし、やはり、「住居」として継続的に住み続けるということに対しては、その限界は否定できない部分もあるために、単に「住めているのでいい」ということではなく自戒を込める意味で記してお

くが、ニーズに合わせ限定的な運用を心掛けていく必要があることはいうまでもない。

一方で、こうした活動に対する明確な根拠のない「貧困ビジネス」批判は、支援者にとって非常に不本意であるが、「貧困ビジネス」の基準は現段階では曖昧であり、かつ主観的なものも多くボランティアや自己犠牲の精神だけでは、生活困窮者を支援する側もなかなか報われないであろう。いわれなき批判に耐えきれずに良心的な事業者やNPOなどが減少していくことは、困った時に相談できるところが少なくなることを意味しており、「ホームレス」の拡大を助長してしまい、さらなる閉塞感が漂ってしまうという社会的にも大きな影響を与えることになるであろう。それゆえに、生活困窮者支援においてひじょうに大きな意義がある住居確保のとりくみが、不当な、あるいは度の過ぎた社会的批判を受けさせないためにも批判の中身を精査する必要があるだろう。一方で、妥当な批判であり課題として浮上してきたならば真摯に受け止めなければならないが、必要以上に振り回され実践自体が委縮してしまうことがないようにするためにも強い理念や信念を持ち実践を行っていくことが重要である。

7 「生活の拠点」づくりと生活再建

このように、様々な課題を抱えながらもNPOなどの民間団体による生活困窮者に対する住居確保の取り組みはすでにかなり展開されてきてはいるが、その中には確かに「悪質」とも言うべき事業者が存在するのは否めない。しかし、やはり、「住居」が確保されることは、生活を安定させるための第一歩であり、就労や諸制度へつなぐための重要な要素であることは間違いない事実である。このことから、生活困窮者が生活再建をめざす上で、まずは「生活の拠点」としての「住居」が確保されることの重要性は明らかである。

筆者が沖縄県で行っている実践では実際にホームレス状態から「生活の拠点」としての住居を得ることができ、就労、そして、アパート等への転居を果たしていく者も確実に存在している。その時の居住環境が必ずしも「恵まれている」とは言えないかもしれない。しかし、暫定的にでも当法

人の支援ホームに身を置いたことが自立へのプロセスの中では意義のあったことは間違いないであろう。

生存権の理念を実現するためにも誰もが安心・安定して生活できる居住空間の確保ができる社会の構築へ向けて、本来の姿としては、民間の事業者やNPOなどによる生活困窮者に対する住居提供という形でなく、すべての国民に対して継続居住に耐えうる「住居」の提供をめざす住宅保障、そして、それを実現させるための他の社会保障政策を合わせた社会デザインを描いていく必要性がある。筆者のような生活困窮者支援や住居確保に取り組むNPOに関わる者の使命として実践を通して現状分析を行い問題提起していくことが目指すべき到達点のひとつである。

おわりに

本稿では、生活困窮者の生活の再建のために不可欠な「生活の拠点」としての住居確保をめぐる、NPOによるその取り組みと課題について考察してきたが、良心的な事業者やNPOなどが運営する「施設」や「物件」に実際に居住している者はどうのような思いを持っているのかということに耳を傾ける必要があることも課題として残された。たとえそうした物件が古かったり、狭かったりしても、それだけでは必ずしも社会的に認識されているようないわゆる「貧困ビジネス」批判は必ずしも妥当でないともいえる。確かに長期的にそうしたところに「囲い込み」を行うような事業者も存在はしているが、本論で述べたようにそれは事業者の問題のみならず同時に社会の問題としても考えていく必要がある。また、それは、政策や公的責任のあり方の問題ともつながってくるであろう。「自立」を叫ぶ政策が矢継ぎ早に打ち出されてきているが、果たしてそれがどれだけ真の自立につながっていくのか、実態を踏まえ慎重に吟味した政策形成が望まれる。

また、NPO等が展開する今後の実践においては、厳しい批判がある一方で、様々な期待に応えるためにも、「生活の拠点」をつくっていくためにいかに当事者の思いやニーズをより正確に把握し、寄り添うことができているのか、実績を示していく

ことが問われているのではないだろうか。

注)

- 1) 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法(抄)」福祉小六法編集委員会『福祉小六法』みらい、2012年、744頁
- 2) 水島宏明『ネットカフェ難民と貧困ニッポン』日本テレビ、2007年、5頁
- 3) 同
- 4) 西尾実・岩淵悦太郎・水谷静夫編『岩波国語辞典 第六版』岩波書店、2000年、298頁
- 5) 同、535頁
- 6) 高木博史「第七章 こころとからだのしくみ」川村匡由編著『介護福祉論』ミネルヴァ書房、171頁
- 7) 本間義人『居住の貧困』岩波新書、2009年、178頁
- 8) 同
- 9) 高木博史「八 無縁社会と現代の貧困」山口道宏編著『無縁介護 単身高齢化時代の老い・孤立・貧困』現代書館、2012年、164頁
- 10) 厚生労働省『社会援護局保護課社会援護局関係主管課長会議資料』2008年3月3日付
- 11) 同
- 12) 稲葉剛『ハウジングブア』山吹書店、2009年、14頁
- 13) 同
- 14) 平山洋介「第1章 若年層の住まいの全体像」日本住宅会議編『若者たちに「住まい」を！格差社会の住宅問題』岩波ブックレット、2008年、31頁
- 15) 湯浅誠『岩盤を穿つ 「活動家」湯浅誠の仕事』文藝春秋、2009年、114頁
- 16) 高木博史『『貧困ビジネス』概念の検討 ー生活困窮者支援の実践を通してー』『長野大学紀要 第34巻1号』2012年、1頁
- 17) 高木博史「沖縄県における生活困窮者に対する社会福祉士の支援付き住宅のとらえ」『地域研究 第10号』沖縄大学地域研究所、2012年、67頁

参考文献・資料

- 福祉小六法編集委員会『福祉小六法』みらい、2012年
- 西尾実・岩淵悦太郎・水谷静夫編『岩波国語辞典第六版』岩波書店、2000年
- 古島誓司「論壇 生活困窮者 自立を支援 見えにくい実態 声を望む」『沖縄タイムス』2012年7月29日付
- 水島宏明『ネットカフェ難民と貧困ニッポン』日本テレビ、2007年
- 高木博史「沖縄県における生活困窮者に対する社会福祉士の支援付き住宅のとりくみ」『地域研究第10号』沖縄大学地域研究所、2012年
- 厚生労働省『社会援護局保護課社会援護局関係主管課長会議資料』2008年3月3日付
- 山口道宏編著『申請主義の壁！ 年金・介護・生活保護をめぐる』現代書館、2010年
- 山口道宏編著『無縁介護 単身高齢化時代の老い・孤立・貧困』現代書館、2012年
- 稲葉剛『ハウジングプア 「住まい」に貧困と向き合う』山吹書店、2009年
- 本間義人『居住の貧困』岩波新書、2009年
- 本間義人『居住福祉ブックレット2 どこへ行く住宅政策 進む市場化、なくなる居住のセーフティネット』東信堂、2006年
- 日本住宅会議編『若者たちに「住まい」を！ 格差社会の住宅問題』岩波ブックレット、2008年
- 水島宏明『ネットカフェ難民と貧困ニッポン』日本テレビ、2007年
- 湯浅誠『岩盤を穿つ「活動家」湯浅誠の仕事』文藝春秋、2009年
- 湯浅誠『貧困襲来』山吹書店、2007年
- 川村匡由編著『介護福祉論』ミネルヴァ書房、2011年