

# ホームレス自立支援センター 再利用者の実態と支援課題

後藤 広史

## I. 研究の背景と目的

本研究の目的は、ホームレス自立支援センター<sup>1)</sup> (以下「センター」と表記することがある)の再利用者の実態を明らかにし、彼らに対する支援の課題を検討することである。

わが国では、2002年に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が制定されて以降、ホームレス対策が本格化した。ホームレス状態にある人々<sup>2)</sup>が多く集住する地域では、就労による自立を支援するための施設である自立支援センターが整備されてきた。センターは、2015年3月の時点で、9自治体で21ヶ所開設されており、総定員数は1,741名にのぼる<sup>3)</sup>。やや古いデータではあるが、2011年度の実績によれば、全国のセンターに入所した1,163人のうち、31.8%が就労によって、36.5%が生活保護などを受けて住居を確保している(厚生労働省2012a)。またこの間には、生活保護制度の運用が改善され、ホームレス状態にある人々が生活保護を受給しやすくなっている(山田2009)。これらの施策の成果もあり、「ホームレス」数はピーク時の25,296人(2003年)から6,235人(2016年)にまで減少している。

ホームレス状態にある人々に対する施策が一定の成果を上げている一方で、近年、これらの施策を利用しながらもホームレス状態から脱却できず(または脱却した生活を維持できず)にホームレス状態に戻る人々の存在が明らかになりつつある(後藤2013)。「ホームレスの実態に関する全国調査」によれば、調査対象者のうち、自立支援センターを「利用したことがある」割合は10.1%、生活保護制度を「利用したことがある」割合は24.4%にのぼっている(厚生労働省2012b)。

こうした人々は、今後センターなどの支援施策の再利用者となり得る蓋然性が高い層であると考えられる。事実、自立支援センターの中で唯一再利用者の分析を行った「自立支援センター北寮」(東京都)の調査によれば(以下「北寮調査」)、2005年7月末～2009年9月末までの利用者886名のうち、15.7%(139名)が再利用者である(東京援護協会2010)<sup>4)</sup>。また北寮調査によれば、再利用者は、生活保護の受給経験を有する割合も高いことが明らかになっている。つまり再利用者は、センターだけではなく、その他の支援施策を利用しながらも、ホームレス状態から「自立」することが困難な層であるといえる。その意味でセンターの再

利用者の実態を明らかにし、彼らに対する支援の課題を検討する作業は、今後のホームレス対策全体のあり方を構想するうえで必要不可欠な作業である。

## II. 研究の視点

### 1. 再利用の効果－全国調査との比較

センターの再利用を「支援の課題」として取り上げるうえでは、再利用が再利用者の「自立」<sup>5)</sup>にとって効果があるのか否かということが論点となる。なぜなら、初回利用と再利用で自立率に違いがない、ないしは後者のほうが自立率が高いということになれば、後述するアフターフォローの問題は残るとはいえ、ことさら再利用を支援の課題として取り上げる必要がないからである。事実、「北寮調査」では、退所類型について「自立－非自立で比べると、初回利用者と再利用者ではほとんど変わらない」（東京援護協会2011：36）との結果も報告されている。しかし、これは1施設の調査からもたらされた知見であるため、これが全国レベルでもいえることであるかは定かではない。そこで本研究では、再利用の効果を検討するために、再利用がどのように退所しているかについて、自立支援センターの全国調査（『平成23年度ホームレス対策状況』）の結果と比較しながら分析を行う。

### 2. ホームレス対策における自立支援センターの位置付けと外部環境

詳しくは後述するが、センターに入所する際の窓口は、基本的には福祉事務所が担っている。センターは、就労による自立を支援することを目的とした施設であるため、順当に考えれば、福祉事務所において、ホームレス状態にある人々の中から就労自立が見込める層が「選別されて」センターに入所してくるはずである。

しかし、実際センターには、「就労能力がきわめて高く、手厚い就労支援メニューを特段必要としていないようにさえ見える層から、障害を持っているなど就労支援を短期集中的に行うセンターへの入所が妥当であったのかが疑われる層まで多様な就労可能性を持つ人々が入所している」（山田2009：191）との指摘がある。本来、ホームレス状態にある人々のうち、就労による自立が見込める層が入所するはずのセンターに、それ以外の多様な層が入所している理由は、センターがまさにホームレス状態にある人々を対象としているということそれ自体に由来する。岩田（2010a：3）は、東京の生活保護施設の調査の中で、それらの施設の利用者の特性が、「他の制度における施設・宿所資源の需給状況」や「福祉事務所の判断」等によって規定される側面があることを指摘している。この指摘は、同じくホームレス状態にある人々を支援するための施設であるセンターにもあてはまる。なぜなら、センターの周辺に、ホームレス状態にある人々の特性<sup>6)</sup>にあわせて入所できる施設<sup>7)</sup>があれば、センターには自ずと就労による自立が見込まれる層が入所する（できる）ことになるが、そうした施設が周辺にない場合は、本来それらの施設が受け止めるはずであった層をセンターが引き受けざるを得なくなるからである。

センターは、ホームレス状態にある人々がよく集まる大都市を中心に開設されているが、仙台、川崎、北九州など比較的中規模の地域にも開設されている。これら地域は、大都市に比して相対的にホームレス状態にある人々が入所できる施設が少ない。したがってこれらの地域に開設されているセンターには、必然的に多様な層が入所していると予想される。またセンター周辺にそうした施設があったとしても、その時々個々の施設の入所状況によって施設が利用できなかつたり、福祉事務所がホームレス状態にある人々に対して生活保護の適用を「避ける」傾向があれば、同様に多様な層がセンターに入所してくることも考えられる。本研究が着目する再利用者の分析は、このようなセンターが置かれている外部環境を考慮して行うことが必要であると思われる。そこで本研究では、「ホームレスの実態に関する全国調査検討会報告書」に倣い、東京都23区、大阪市、横浜市、名古屋市の4大都市のセンター（以下「大都市センター」）とそれ以外の都市のセンター（以下「地方都市センター」）間の比較を行いながら再利用（者）の分析を行う。

### 3. 再利用の定義

センターを再利用する場合、同じセンターを複数回利用するケースと、あるセンターを利用したのち、それとは異なるセンターを利用するという2つのケースがあり得る<sup>8)</sup>。ホームレス状態にある人々に代表される社会の周辺部に置かれた人々は、「日々を生きていくためだけに余儀なくされる頻繁な移動」（岩田2010b：210）をすとの指摘があり、その意味で、後者のケースは少なくないと予想される。しかし、先行研究では、前者の再利用のケースしか分析の対象としておらず（道中・田中・四方・ほか2009；東京援護協会2010）、再利用の実態を明らかにするという意味では不十分なものとなっている。そこで本研究では、前者のみではなく後者のケースも含めてセンターの再利用の実態を明らかにする。

### 4. 再利用の経路と分析の対象

センターを再利用する際の経路は、大別すると次の二つが考えられる。すなわち①就労、もしくは生活保護を受給するなどして収入を確保してセンターからアパート等に移ったのち、何らかの理由で再びホームレス状態に戻り、その後再利用に至る経路（以下「自立経路」）と、②センターの利用途中で自己退所するなどしてホームレス状態に戻り、その後再利用に至る経路（以下「非自立経路」）である<sup>9)</sup>。本研究では、まずこの両者を含めた再利用の実態を明らかにしたのち、②の経路の再利用者に焦点をあて、彼らの特性を明らかにしたうえで支援のあり方を検討する。その理由は、①については、地域生活移行後の支援、すなわちアフターフォローの文脈で先行研究が積み重ねられてきた経緯がある（後藤2013；鈴木2009；山田2009）一方で、②については、そうした観点からの研究の蓄積が乏しいからである。また「北寮調査」では、自己退所など、施設の目的にそぐわないかたちで退所した人々が再利用した場合、再びそのようなかたちで退所しやすいと報告されており、その意味でこの経路

を経て再利用をしている層が、最も自立が困難な層であると考えられるからである。

### Ⅲ. 調査方法

センターの再利用（者）に関する研究の蓄積が乏しい現状を踏まえ、本研究では、「利用者の最終的な入所決定機関」「再利用の条件」「再利用（者）の数・属性・退所類型」「再利用者の特性と支援上の困難」などの基礎的なデータを得ることを目的として、2014年8月から10月にかけて、全国のセンターに対してアンケート調査及び、その内容を補完するためのインタビュー調査を行った。調査の手続きは以下の通りである。

まず調査を行うにあたり、センターを所管する9自治体に電話・FAX・メール等で調査の依頼を行った。①許可を得られた自治体が所管するセンター12ヶ所、センターの代わりに回答を希望した自治体2ヶ所、計14機関に対してアンケート調査票を郵送した。なお回答は、施設長もしくは長くセンターで支援に携わっている方をお願いをした。その後、アンケート調査に協力していただいた12ヶ所のセンターのうち、1ヶ所を除いた11ヶ所のセンターのアンケート回答者と、同じくアンケート調査に協力していただいた2か所の自治体の担当者、インタビューのみ協力していただいた①以外の2ヶ所のセンターの施設長もしくは職員、計15機関に対して調査票の内容を補完するためのインタビュー調査を行った。インタビュー調査はあくまでアンケート調査を補完するために行ったものであり、新たに質問項目を設けて実施したものではない。なお、アンケート調査およびインタビュー調査の両方に協力してくれたセンター、自治体については、アンケート調査は留置き調査とし、インタビュー時に回収した。アンケート調査のみに協力していただいた1ヶ所のセンターについては、郵送にて調査票を回収した。

調査を実施するにあたっては、日本社会福祉学会が定める研究倫理指針を遵守した。特にC「調査」に定める「9.調査を実施する際に、必要がある場合には、調査対象者・地域・団体等の匿名性が守られなければならない」については、文章及び口頭で説明したうえで調査を実施した。そのため以下の分析結果では、施設が特定されないよう、表1と表2のIDが一致しないよう配慮した。

### Ⅳ. 結果

以上のような手続きのもと得られたデータについて、アンケート調査の結果を主として報告する。なお必要に応じて、これにインタビュー調査で得られたステイトメントを補足的に用いる。ステイトメントの文字は斜体にして示している。

#### 1. 各自立支援センターの入所申込機関・再利用の条件の具体的内容

アンケート調査の対象となった各センターの「入所申込・依頼機関」、「再利用の条件とその具体的な条件の内容」は表1の通りである（2013年3月末時点）。なおここでは「大都市セ

表1 各自立支援センターの入所申込・依頼機関、再利用の条件とその具体的な内容

ID	定員（女）	入所申込・依頼機関	再利用の条件	条件の具体的な内容	
大都市センター	A	86 (0)	福祉事務所	条件あり	<ul style="list-style-type: none"> <li>退所の理由により排斥期間を設けている。</li> <li>自主退所してすぐの利用希望があった場合、一定期間経過していなければ利用不可。</li> </ul>
	B	72 (0)	福祉事務所	条件あり	<ul style="list-style-type: none"> <li>退所後6ヶ月以上通過し、前回の退所理由に寄るが、施設長の判断で再入所の可否を決定する。</li> <li>就労自立（アパート確保）するも、何らかの要因で再入所の依頼があった場合は、排斥期間を設けず入所を認める。</li> </ul>
	C	70 (0)	アセスメントセンター その他	条件あり	<ul style="list-style-type: none"> <li>前回入所時に問題行動なく、退所後6ヶ月以上経過し、施設長が承認した者。</li> </ul>
	D	90 (0)	アセスメントセンター	条件あり	<ul style="list-style-type: none"> <li>退所後6ヶ月を経過された方。</li> </ul>
	E	90	アセスメントセンター	条件あり	<ul style="list-style-type: none"> <li>退所後6ヶ月を経過した人。</li> </ul>
	F	250 (20)	福祉事務所	都度検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>前回在所時の支援方針結果をふまえた新たな方針が本人の同意を得た上で概ね確立していること。</li> </ul>
	G	所管地域に複数あり、施設により異なる	福祉事務所	条件あり	<ul style="list-style-type: none"> <li>直近の利用承諾解除の日から起算し原則として6ヶ月以上経過していること。</li> <li>本事業開始より数えて3回を超えておらず、又は当該年度に2回を越えないこと。</li> <li>他の利用者、近隣地域等に対する迷惑行為により、事業利用の承諾を解除されていないこと。</li> </ul>
地方都市センター	H	50 (0)	福祉事務所	条件あり	<ul style="list-style-type: none"> <li>前回退所日より90日経過後。</li> <li>上記に限らず必要と認められた場合。</li> </ul>
	I	50 (6)	当該施設 福祉事務所 アセスメントセンター	条件あり	<ul style="list-style-type: none"> <li>市からは退所後90日を経過しているか、していないときは福祉事務所長が必要と認めた際と言われている。</li> <li>当施設としては、自立の意思がある時、または阻害要因に目を向けて自立する意思がある時に受け入れている。</li> </ul>
	J	82 (0)	福祉事務所	都度検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>自立の意思がある者。</li> <li>入所中に飲酒／暴力／犯罪をしている者は再入所不可。</li> </ul>
	K	50 (7)	当該施設 福祉事務所 アセスメントセンター	都度検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>就労の意思／住居の確保の意欲が見込まれること。</li> </ul>
	L	30 (0)	福祉事務所	都度検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>初回利用者の入所を優先し、入居枠に空きがあれば入所可。</li> </ul>
	M	50(枠あり)	当該施設 福祉事務所	都度検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>入所判定会議で検討。実際の再利用者がまだ少ないので、基本的には当事者のニーズを優先している。</li> </ul>
N	50 (4)	福祉事務所 当該施設 アセスメントセンター	都度検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>前回の生活態度・就活態度等による。</li> </ul>	



ンター」(A～G)と「地方都市センター」(H～N)に分けて掲載している。

「入所申込・依頼機関」については、福祉事務所が大多数を占めている。同じ自治体内に自立支援センターが複数あるところでは、アセスメント機能を持ったセンターを設け、そこから利用者の状況に応じて他のセンターに振り分けるという運用をしているところもある。もちろん福祉事務所経由で直接センターに入所する場合でも、依頼があれば無条件に入所となるわけではなく、センター内での協議を経て入所することになる。「入所申込・依頼機関」を「当該施設」と回答したセンターは、そのことを強調したいという意図があると思われる。「再利用の条件」については、明確な再利用の条件を定めているセンターは、14センター中8センターであった。その「具体的な条件の内容」としては、「利用回数の上限」や「退所後の経過期間」といった客観的な基準によるものと、「本人の自立の意思の有無」や「前回の入所中の様子」といった職員の主観的な基準によるものに大別できる。表1を見るとわかるように、前者の多くは大都市センターに、後者は地方都市センターにみられる傾向であることがわかる。とはいえ、再利用の条件を定めていないセンターでも、実際は依頼時の空き状況や本人の自立の意思の有無、前回の入所中の様子など総合的に判断したうえで、再入所の可否を決定している。この点は再利用の条件を設けているセンターと同じである。

#### 1) 再利用の条件に対する職員の評価

それでは、このような再利用の条件について、回答者であるセンターの職員はどのように評価しているのだろうか。「再利用の条件に対する評価」を尋ねたところ、「適切である」と回答したセンターが9ヶ所、「適切でない」と回答したセンターが4ヶ所(条件があるセンター3ヶ所、都度検討するセンター1ヶ所)であった(1ヶ所未回答)。「適切ではない」としたセンターに自由記述でその理由を尋ねたところ、再利用という制度があること自体に対する懐疑的な回答が目立った。代表的なものとしては次の通りである。「再入所者が就労確保・就労定着・貯蓄してアパート確保となるケースは2割しかない。再入所利用を緩和する動きではあるが、多々問題があると思われる」。しかし、このような意見がある一方で、再利用は制限しないほうがよいという意見も聞かれた。再利用の条件を設けていないあるセンターの職員は、以下のように述べていた。「*利用者の必要性の問題であるので、ルール化をせず、逆に運用で都度決めていったほうがよい。(中略)基本的にうちは失敗したらまたおいでというスタンスなので、制限するつもりはない。*」

#### 2) 福祉事務所の入所依頼に関する評価

最終的な入所決定機関が「福祉事務所」と回答した7ヶ所のセンターに、「福祉事務所が自立支援センターへの入所が適切であると判断した利用者が、センターの利用の目的に照らしてそぐわないことはあるか」と尋ねたところ、「ややある」が4ヶ所、「あまりない」が1ヶ所、「未回答」が2ヶ所であった。「ややある」と回答した4ヶ所のセンターにどのような点でそぐわないか自由回答で尋ねたところ、①「自立支援施設とはいかなる施設であるかの説明が不十分で、無料一時宿泊所と思っ込んで入所している者がいる」といったセンターで提供される支援

内容についての説明がなされていないといった回答, ②「一度生活保護の転宅費を出して居宅保護になった人は, 市が転宅費を出すことに嫌がり, センターに入って仕事決めて頑張つて, ということでこちら(センター)に振られやすい」といった生活保護制度の再度の適用を避けるために使われているといった回答, ③「障害者や高齢などの早急に他施策の検討を要するのにもかかわらず, 本人が就労自立を希望しているためにそれをそのまま受け入れて入所を進める」といった利用者の選別がなされていないといった回答があった。

## 2. 再利用者数・率と再利用者の生活保護の受給経験率

### 1) 単純集計による結果

表2は, 調査対象となった各センターの2012年4月から2013年3月末までの入所者の「再利用者数」「再利用率」「再利用者の生活保護の受給経験率」を示したものである。なおここでも, 大都市センター(A～G), 「地方都市センター」(H～N)に分けて掲載している。

表2 各センターの再利用者数・再利用率・再利用者の生活保護の受給経験率

施設	大都市センター						
	A	B	C	D	E	F	G
再利用者 (他センター利用を含む)	—	42 (19/20/3)	22 (20/2/0)	30 (30/不/不)	25 (12/13/0)	22 (5/16/1)	内訳 非公開
再利用率	統計無し	21.2	11.7	26.1	23.8	21.0	33.3
再利用者の保護経験率	統計なし	28.6	75.0	30.0	24.0	22.7	非公開
施設	地方都市センター						
	H	I	J	K	L	M	N
再利用者 (他センター利用を含む)	6 (6/0/0)	11 (10/0/1)	50 (7/0/43)	17 (3/14/0)	13 (1/12/0)	4 (4/2/0)	—
再利用率	3.7	12.8	9.4	19.5	22.0	3.8	統計無し
再利用者の保護経験率	83.3	63.6	42.0	52.9	30.8	100.0	統計なし

再利用者数の下段の括弧内の数値は, 左から

- ・当該センターの再利用者数
- ・他センターの利用後に当該センターを利用した再利用者数
- ・当該センター及び他センターの両方を利用して, 当該センターを利用した再利用者数をそれぞれ示している。上段の数値は再利用者の総数である。再利用率はその総人数から, 当該年度の利用者総数をもとに割り出した数値である。再利用者の生活保護受給経験率は, 再利用者のうち生活保護の受給経験がある割合を示している。

「再利用率」は, 最小値3.7%から最大値33.3%とセンターによって幅があるが, 総じていえば大都市センターのほうがその割合が高いといえる(この点については後述する)。ここで注目したいのは, 複数のセンターを利用している人(括弧内の真ん中と右側の数字)の多

さである<sup>10)</sup>。センターによっては、その数が自身のセンターの再利用者数を上回っているところもある。この点についてあるセンターの職員は、上述した再利用に至る二つの経路に触れながら、他のセンターを再利用する理由として以下のような興味深い発言をしていた。「(他のセンターを利用するとき) 圧倒的に多いのはこっち側 (自主退所) というか、なぜかというご本人が (同じセンターに) 行きづらいわけです。『怒られる』というがあるので、(中略) こういう自主退所みたいな形で退所されると、わりとほかのところ (行って) ほとぼりが冷めた頃に、『また』という感じなんです」。またあるセンターでは、近隣のセンターで大量の勧告退所者がでた際に再利用者が増えたという。「〇〇センター、が大量に勧告退所をしたことがありまして、一気にこちらに流れてきたということがあったんですよ」。

なお、このことに関連して「他のセンターの利用歴について、支援をする上で情報として必要か」どうか尋ねたところ、4ヶ所のセンターが「必要である」と回答した。その理由は、どのセンターも「自立の阻害要因や退所理由など把握することができ、より効果的なアセスメント・支援を行えるから」というものであった。ただしインタビューでは、「個人情報の問題や新たなスティグマの付与につながる可能性がある」といった懸念がどのセンターからも聞かれた。

再利用者における過去の生活保護の受給経験率は、最小値22.7%から最大値100.0%であり、こちらもセンターによりかなりの差がみられた。表2を見るとわかるように、こちらについては相対的にみて地方都市センターのほうがその割合が高いことがわかる。「北寮調査」によれば、再利用者で過去に生活保護を利用したことが「ある」人の割合は約5割と報告されており、5ヶ所のセンターが同程度かそれ以上の値である。もっとも今回の調査は母数も少なく、またセンター利用者全体の生活保護受給経験率が明らかではないので、この数値をどう解釈するかは難しいが、ともあれこの結果は、福祉事務所が生活保護の再度の適用を避けるためにセンターを利用している、という先の結果を一定程度支持するものとなっている。

## 2) 都市間の比較

これらの数値について、大都市センターと地方都市センターで比較をしたところ、再利用率の割合は、前者で29.8%、後方で9.4%であり、大都市センターのほうが再利用の出現率が高いことが明らかになった。一方、再利用者における過去の生活保護の受給経験率は、大都市センターで33.8%、地方都市センターで49.5%であり、地方都市センターのほうがその割合が高かった。

## 3. 再利用者の年齢

図1は、平成23年度に全国のセンターを利用した人々の年齢層と本調査の再利用者の年齢層を比較したものである。若干ではあるが、「30代」「50代」で本調査の再利用者の年齢層が低い傾向を示している。一方「60代」「70代」では逆の傾向を示していることがわかる。



なお、再利用者の年齢について、先と同様に大都市センターと地方都市センターで比較をしたところ、地方都市センターの再利用者は、70代で高い割合を示しているものの、全体として若い傾向にあることがわかった。特に30代の割合が目立って高いことが明らかになった。

#### 4. 再利用者の退所類型

図2は平成23年度の全国のセンターの退所類型と、本調査の再利用者の退所類型を比較したものである。ここでは退所類型を「自立」(就労自立, 生活保護), 「非自立」(自主・無断, 規則違反等, 満期退所), 「その他」(他施設入所, 入院退所)の3つに分類して比較している<sup>10)</sup>。

「自立」では、再利用者は就労自立の割合が低く、生活保護の割合が高くなっている。この結果は、先の再利用者の年齢層の割合が60歳以降で高くなっているという結果と適格的

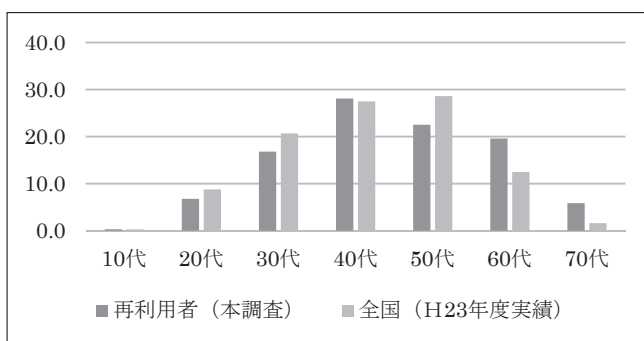


図1 全国の自立支援センター利用者と再利用者の年齢 (%)

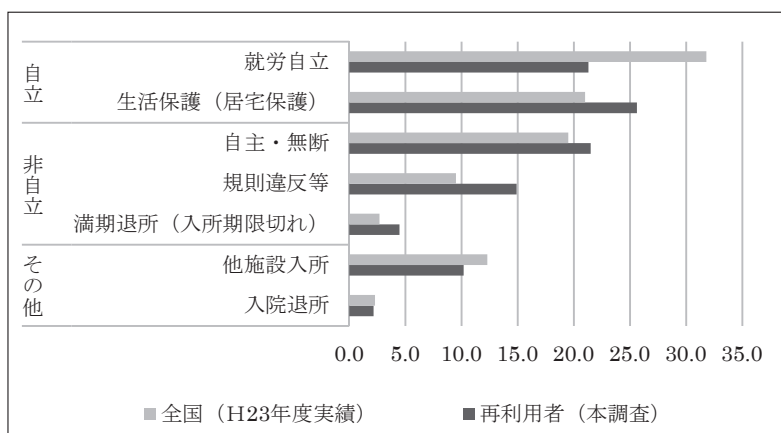


図2 全国の自立支援センターの退所類型と再利用者の退所類型 (%)

である。

他方「非自立」では「自主・無断」「規則違反等」「満期退所」のすべてにおいて再利用者の割合が高くなっている。特に「規則違反等」については再利用者の割合の高さが顕著である。つまり総じていえば、再利用者は「非自立」で退所しやすい傾向にあるといえる。先に述べたとおり「北寮調査」では、退所類型について自立—非自立で比べても相違はないとの結果が報告されていたが、今回の調査結果はこれとはやや異なる結果となっている。

先の年齢と同じく、退所類型について大都市センターと地方都市センターで比較をしたところ、大都市センターの再利用者は、「自立」カテゴリーである「就労自立」と「生活保護（居宅保護）」、非自立カテゴリーである「規則違反等」の両方の割合が高かった。つまり大都市センターの再利用者は、再利用が効果的な層と、効果的でない層に二極化しているといえる。他方、地方都市センターでは、自立カテゴリーである「就労自立」と「生活保護（居宅保護）」の割合が低くなっており、非自立カテゴリーである「自主・無断」の割合がかなり高くなっていた。この結果をみる限り、地方都市センターにおける再利用の効果は、限定的であるといえる。

## 5. 再利用者の特性と支援上の困難

本節では、再利用者の中でもⅡ-4で述べた②の「非自立経路」を経て再利用に至っている利用者に焦点をあて、「再利用者の特性」と「支援上の困難」について明らかにする。

アンケート調査でこの2点について自由回答で尋ねたところ、前者については、「社会的自立に対する意欲・自覚に乏しい」「再入所を安易に受け止めている。依存心の高い人が多い」といった①個人のモラルの欠如に関するものと、「知的／精神障害や依存症等の阻害要因に目を向けずに、再野宿化を繰り返している（アルコール依存の疑いがあるが、本人の自覚なくトラブルを繰り返している等）」「様々な障害を疑うこともしばしばあり」といった②障害・依存症に関するものに二分された。

後者の「支援上の困難」については、①個人のモラルの欠如に関することについて言及していたセンターからは、「他センターを転々としていると施設慣れしてしまい、『自立したい』『自立しなければ』という思いがだんだんと薄れてきて、ここでダメなら、次またどこかのセンター（更生施設等の施設や生活保護を含む）に行けばよいという感覚に陥り、自立意欲を保つことが難しい」／「放浪癖のある方は自ら好んで屋外生活を続けようとする為に屋外生活脱却の必要性を説くのが難しい」といった自立へのモチベーションをどう涵養させるかに困難を覚えているという回答が目立った。また、②障害・依存症に関することについて言及していたセンターからは、「他のセンター（更生施設等の施設や生活保護を含む）の利用歴がわかっている、依存の疑いや治療途中の病気についての情報まで入ってくるのがなく、入所後すぐに治療を始めることができず、状況や症状が悪化したり、半年の利用期間内で先の見通しをつけることが難しい」といった、他施設との情報共有の難しさと利用期限内

で障害等の問題に対応しなければならない難しさが述べられていた。

## V. 考察

本研究では、センターの再利用（者）に関する研究の蓄積が乏しい現状を踏まえ、再利用（者）の実態に関する基礎的データを収集し、その結果について分析を行った。

本章の前段では、得られた知見をもとに再利用（者）に関する考察を行い、後段では再利用者、特に②の経路を経て再利用した人々に焦点を当て、支援のあり方について検討する。

### 1. 再利用（者）の実態と地域間の差異

センターにおける再利用者は、全国レベルでも一定数確認されたものの、その多くは大都市センターに集中していることが明らかになった。もちろんこれはそもそもホームレス状態にある人々が大都市に集中しているということがあるが、それ以外にもこの背景として、大都市のセンターの中の一つに、再利用にほとんど条件を課していないセンターがあること、同じ自治体に複数のセンターがあることなどが考えられる。

また再利用者の年齢、退所類型、過去の生活保護の受給経験率も大都市センターと地方都市センターで異なる傾向にあることが確認された。地方都市センターの再利用者は、年齢層が就労自立の可能性が相対的にあると思われる若年層の割合が高い傾向にあったにもかかわらず、退所類型においては「非自立」の割合が高くなっており、生活保護の受給経験を有する割合も高い傾向にあった。これは、研究の視点で述べたとおり、地方都市センター周辺にホームレス状態にある人々が入所できる施設が少ないことによるものと考えられる。

上述したような差異がなぜ生じるかを確定することは、今後の研究の課題であるが、研究の視点で示した通り、これらの結果はセンターの再利用者の分析をするにあたり、センターのおかれている外部環境を考慮する必要性を示唆している。

### 2. 他の自立支援センター利用後に再利用する人々とその要因

表2でみたように、本研究では再利用者の中に、他のセンターの利用を経て再利用に至っている人が少なくないことが明らかになった。先述したように先行研究における再利用者の分析では、同じセンターの再利用者にしか注意が払われてこなかった。もちろんこれは、他のセンターの利用状況が正確に把握できないという調査遂行上の現実的な制約によるものであるが、他方でそれらの研究が、ホームレス状態にある人々の地域移動についてやや等閑視していた感も否めない。再利用者の中に生活保護の受給経験を有する者の割合が少なくなかったという結果も勘案すれば、本調査結果は、ホームレス状態にある人々の中に、支援を求めて地域間の移動をしている人が一定数存在することを示唆しており、こうした人々の存在を前提としたうえで、ホームレス対策を講じる必要性を提起している。

ホームレス状態にある人々が、地域移動をしてまで他のセンターに再入所する背景には、

「各センターの再利用の条件の相違」と「再利用者の心理」の2つがあると考えられる。例えば、再利用の条件に排斥期間を設けているセンターを利用した利用者が、何らかの理由で利用を中断、もしくは「自立」後に再びホームレス状態に至った場合、排斥期間中であれば、その期間は利用したセンターに入所できないわけであるから、他のセンターを利用するために地域移動をすることは十分にあり得る。インタビューで語られた勧告退所の事例はそのことを如実に物語っている。また、たとえ排斥期間が設けられていなかったとしても、ホームレス状態にある人がセンターを利用したにもかかわらず、再度ホームレス状態に至った場合（特に自己退所等で退所してホームレス状態に至った場合）、福祉事務所や利用したそのセンターに「顔向けできない」という心理状態なることは、同じくインタビューで語られたとおりである。こうしたことも他の地域のセンターを利用しようとするインセンティブとなると思われる。

こうした人々が存在することを前提とした場合、支援の課題となるのは情報の共有である。他の自治体のセンターの利用状況については、本人の申告がなければ基本的にわからないため、どこのセンターをいつ利用し、どのような課題があり、それに対してどのような支援がなされ、その結果どのように退所したのかといった情報は再利用先のセンターでは把握できない。しかしながらこれらの情報は、支援を行ううえでは重要な情報である。もちろん、プライバシーの侵害や新たなスティグマ付与につながるといった意見にあったように、すべての情報を共有できるようにすることは望ましいこととは言えないが、再利用先で効果的な支援を行うために、センター間で最低限の情報が共有できるような仕組みが検討されてもよいように思われる。<sup>12)</sup>

### 3. 再利用は「たかり」的な行為か

本調査結果からは、あくまで支援者側の主観的な認識ではあるが、センター再利用者の中に、センターをはじめとする様々な支援施策に「依存」してしまっているようにみえる人々がいることが示唆された。確かに、再利用者は生活保護を利用した経験を持つ者の割合が高く、非自立で退所する傾向にあった。この結果だけをみれば、支援する側にこうした認識が生まれることは無理のないことかもしれない。このような認識で再利用という行為が解釈される場合、支援する側にとっては、「自立」する気がなく、都合の良いときだけセンターを利用して映るため、表1で示されていたように再利用を制限する方向で制度設計がなされがちである。

しかしながら、本調査結果をみる限り、再利用をそうした個人のモラルの欠如に起因する行為として結論付けてよいのかは、検討の余地があると思われる。本調査では、再利用者の特性として障害や依存症を有する者が多いといった点が挙げられていた。こうした人々は、そもそも就労による自立を支援するセンターでは対応できない（するべきではない）層であり、本来であれば別の仕組みで支援が求められる層である。しかし福祉事務所の中には、セ

ンターには必ずしもそぐわないと思われる層を入所させていたり、生活保護の適用を避けるためにセンターを使っているところもあった。実際、全国のセンターの実績においても、就労による自立が困難になる60代以上の入所者が約15%を占めており、再利用者に限るとその割合は、約25%にまで上昇していた(図2参照)。「北寮調査」では、規則違反(飲酒)で退所した利用者が再利用した場合、全員が同じく規則違反(飲酒)で退所していることが明らかになっている。本調査でも再利用者は、規則違反で退所している割合が高く、先行研究の結果を支持するものとなっていた。仮にこれらのことが依存症の問題に起因すると考えれば、再利用が個人のモラルの欠如に起因する行為であると断定することはできないであろう。

また、ホームレス状態にある人々が、利用した施設から自己退所する要因を探索的に明らかにした後藤(2007)は、ホームレス状態にある人々の施設を利用する目的が、必ずしも施設側が考えているものと一致しないことを指摘している。そのように考えると、例えばホームレス状態にある人が「当面生活のスタイルを変えるつもりはないが、少しの間どこか屋根のあるところで身体を休めたい」との考えからセンターを利用して、その目的が達せられた段階で、自己退所し、その後またセンターを同じ目的で再利用したとしても、それらの行為は何ら不合理なものではない。

とはいえ、最初はこのような合理的な考えに基づく行為であったとしても、それが制度の目的にそぐわない行為として認識され、その仕組みに道徳的・制裁的な色彩が加わると、彼らの行動変容が促される可能性は十分にある。岩田(2000;2008)は、生活保護に代表されるようなホームレス状態にある人々に対する支援施策が、道徳的・制裁的な要素を打ち出せば打ち出すほど、制度が本格的に支援してくれないことを見抜き、利用者も制度を「たかり」的に利用するようになると指摘している。センターが再利用に対して制限を設けていたり、支援者が再利用者に対して厳しい目を向けていたのはこれまで述べてきたとおりである。そう考えると、都合のよいように制度利用しているとみえる行為は、制度の側がそれを促した結果としてなされていると解釈することもできる。その意味でセンターの再利用を制限することは、慎重に判断されるべき事柄であると思われる。

## VI. 研究の課題

本研究は、あくまでセンター側から再利用(者)の実態と支援の課題を検討したものである。それらを詳細に検討するためには、実際に再利用した(している)人々へのインタビュー調査をあわせて行うことが必要である。また、再利用には、入所窓口である福祉事務所の判断が大きく関係していることが示唆された。福祉事務所がセンターをどういった施設であると認識し、実際にどのように利用しているのか、そしてそれは地域ごとにどのように異なるのかを検討することも今後の課題である。

○本研究は科学研究費補助金(課題番号:26780323)の助成を受け実施した研究成果の一部である。



## 注

- 1) 2015年4月に生活困窮者自立支援法が施行されたことに伴い、自立支援センターは同法の一時的な生活支援事業に位置づけられた。しかし現在のところ、基本的な支援の仕組みに変更はない。
- 2) 2002年に制定された「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」では、ホームレスを「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」と定義している。しかしながら、ホームレス状態とは、上記の定義に限定されない幅広い生活形態を含みうる。また「ホームレス」という言葉は、あくまで状態を表す言葉であり、人を指し示す言葉として用いるのは適切でない。しかし、この間現実のホームレス対策が、法律上の定義のもと進められてきたこと、一般的に「ホームレス」という言葉が人を指し示す言葉として用いられていることを勘案し、本稿では便宜的に「ホームレス」を路上生活者という意味で用いる。なお路上生活の状態を含む広く居住が不安定な状態にある人々については、「ホームレス状態にある人々」と表記する。
- 3) 筆者が確認した限りでは、2016年4月時点で、このうち3つのセンターが閉鎖している。
- 4) ただしこの間に再利用の条件に変更があった。具体的には、2007年度までは「就労自立」して退寮した人、本人の責によらない理由で再び路上生活に至った人のみが再利用可能であった。これが、2008年度から緩和され、何度でも再利用が可能となった。しかしその結果、「就労自立」を目指さない人の再利用が増えたとして、2009年度から再び再利用者の受入れに条件が課せられるようになった。
- 5) ここでいう「自立」とは、センターから就労によって収入を確保して、もしくは生活保護を受給するなどしてアパート等に移行できたケースのことである。
- 6) 具体的には高齢である、障害を有する、アルコール依存症があるなどが考えられる。
- 7) 例えば、更生施設、救護施設、宿泊所、無料低額宿泊所などが考えられる。また高齢でホームレス状態にある場合は、特別養護老人ホームなども含まれる。
- 8) 3回以上センターを利用している場合、この両方のケースの利用経験があることも考えられるが、議論を整理するため、ここでは再利用をそれぞれのケースに分けて考えている。
- 9) この場合も3回以上センターを利用している場合は、①②両方の経路を経て再利用していることもあり得るが、議論を整理するため、ここでは再利用をそれぞれの経路に分けて考えている。
- 10) 付言すれば、同じ自治体に設置されているセンター以外の他のセンターの利用歴は、あくまで本人の申告によって把握されるものであり、申告がない場合、職員が気にかけていなければわからない事柄である。そのため実際数はさらに多いことが予想される。
- 11) ただし「自主・無断」退所は、必ずしもセンター入所中に就労しなかったことを意味するわけではない。なぜなら、例えば住み込みの仕事に就いた利用者が、職員に何も言わずにセンターから退寮した場合、退所類型は「自主・無断」になるからである。
- 12) 例えば、ロンドンでは、路上生活者（Rough Sleeper）の支援のために、自治体間の境界を越えたデータベース「CHAIN」（Combined Homelessness and Information Network）を構築している。詳しくは河西・土肥（2011）を参照。

**【参考文献】**

- 後藤広史 (2007) 「前路上生活者が施設から『自己退所』する要因」『社会福祉学』47 (4), 31-42.
- 後藤広史 (2013) 『ホームレス状態からの「脱却」に向けた支援—人間関係・自尊感情・「場」の保障』明石書店.
- 岩田正美 (2000) 『ホームレス／現代社会／福祉国家—生きていく場所をめぐる』明石書店.
- 岩田正美 (2008) 『社会的排除—参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣.
- 岩田正美 (2010a) 『生活保護施設等利用者の実態と支援に関する研究』(2008～2009年度 特別区 人事・厚生事務組合社会福祉事業団【受託研究】)
- 岩田正美 (2010b) 「生きるための移動—『負の移動』とその中継場所」『世界』810, 208-18.
- 河西奈緒・土肥真人 (2011) 「ロンドンにおけるラフスリーパー政策と支援システムの実態に関する研究」『都市計画論文集』46 (3), 1021-26.
- 厚生労働省 (2012a) 『平成 23 年度 ホームレス対策状況』(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002rdwu-att/2r9852000002rlff.pdf>.2015.12.06) .
- 厚生労働省 (2012b) 『平成 24 年 ホームレスの実態に関する全国調査検討会』報告書.
- 道中 隆・田中聡一郎・四方理人・ほか (2009) 「自立支援センター利用ホームレスの就業・退所行動」『季刊社会保障研究』45 (2), 121-33.
- 鈴木 亘 (2009) 「脱路上生活者の就労継続期間の分析」『季刊社会保障研究』45 (2), 161-9.
- 東京援護協会 (2010) 『「路上生活者自立支援センター北寮」の利用者の実態と「自立」支援の課題』報告書.
- 山田壮志郎 (2009) 『ホームレス支援における就労と福祉』明石書店.

