Discussion Paper

ホームレスの居宅移行プロセスにおける
効果的な社会的資源の投下に関する研究
―HLの持つ阻害要因に着目して（川崎市の事例より）―

EFFECTIVE RESOURCE ALLOCATION IN HOMELESSNESS SUPPORT SYSTEMS

-From the perspective of support needs and disabilities of homeless persons in Kawasaki City

瀬田 裕，杉田 早苗，土肥 真人

Yutaka SETA, Sanae SUGITA and Masato DOHI

Discussion Paper No. 2016-07
February 23, 2016

Department of Social Engineering
Tokyo Institute of Technology

2-12-1 O-okayama Meguro Tokyo, JAPAN

ホームレスの居宅移行プロセスにおける効果的な社会的資源の投下に関する研究

―HL の持つ阻害要因に着目して（川崎市の事例より）―

EFFECTIVE RESOURCE ALLOCATION IN HOMELESSNESS SUPPORT SYSTEMS

-From the perspective of support needs and disabilities of homeless persons in Kawasaki City-

瀬田 裕，杉田 早苗，土肥 真人

Yutaka SETA, Sanae SUGITA and Masato DOHI

The study aims to identify timely and appropriate resource allocation to those who are homeless and with complex support needs, by developing a database on homeless persons in Kawasaki City that is able to track the history of individual engagement with support services such as outreach work and accommodations. The main findings are the followings: 1) the database has shown that there are three main support needs of homeless people; alcohol addiction, gambling addiction, and debt. 2) Effective provision of services along the pathway out of homelessness to those with each type of support needs has been identified, and it is pointed out that a professional and careful assessment needs to be offered at the first stage of the support process in order to refer people to appropriate services.

Keywords : homelessness, moving into housing, Kawasaki City, support needs, transitional accommodation, database

ホームレス、居宅移行、川崎市、阻害要因、中間施設、データベース

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

90 年代後半からホームレスの人々（以下、HL あるいはホームレス[1]）の増加が問題視され、2002 年には厚労省より「HL の自立支援に関する特別措置法（以下、HL 自立支援法）」が制定された。以降、各地で HL のための緊急宿泊施設や自立支援施設の設置が進められ、就労自立の支援を中心に公共施策が展開されてきた。

しかし、アルコールやギャンブル等の依存症を抱える HL の増加や、路上生活の長期化に伴う高齢化の問題から、HL の抱える事情は多様化・複雑化し、安定的な居宅生活に定着することが難しく、再び路上へと陥ってしまうケースが増加している。安定的な居宅生活への移行を難しくしている要因､すなわち自立を阻害する要因(以下、阻害要因）は、個々の HL 事情により異なる。HL 問題の解決のためには就労自立に係る支援だけではなく、HL の安定的・継続的な居宅移行に向けて、住まい、福祉、医療、教育などの広範な支援を適宜かつ適切に投下するトータルサポートを要する時代になってきたといえる。

以上の背景を踏まえ、本研究では神奈川県川崎市を対象とし、路上から居宅生活への移行を支援する中間的な支援施設（以下、中間施設）で提供される支援の実態を把握することを第一の目的とし、また阻害要因を抱える HL に対し効果的な支援の時期、中間施設、及び支援内容について明らかにすることを第二の目的とする。第三の目的は、HL の履歴を追跡可能にするデータベースを作成し、HL 支援におけるトータルサポートの構築に向けて示唆的な視点を提言することとする。

1-2. 既往研究

HL 支援に関する研究は、社会福祉や社会政策、社会学の分野において多くの蓄積があり、近年では HL を社会的排除の一形態として捉え、医療福祉等の観点から考察しているもの[2][3]や、HL の移動履歴を追い都市空間利用の視点から考察したもの[4]がある。また、自立支援施設等に関する施策に関するもの[5]や、既存の社会福祉資源の HL 支援活用について考察したもの[6]、アルコール関連問題を抱える HL への支援に関する調査研究[7]等が展開されてきている。

しかし、居宅移行への妨げとなる阻害要因に着目し、支援提供者側の支援実態及びそれを享受する HL 側の実態の両方の側面から、HL 支援の在り方を分析する研究・文献は管見の限り存在しない。

1-3. 対象地の選定と研究の構成

本研究では、HL の増加が都市問題として顕在化した神奈川県川崎市を対象地とした。研究の構成については、２章で全国及び川崎市の HL 事情と支援施策を文献調査から、３章で行政及び民間団体が運営する中間施設で提供される支援の実態を文献・ヒアリング調査から明らかにする。４章では、支援を享受する HL 側に焦点をあて、阻害要因を持つ HL の実態（支援履歴）を調査・分析する。５章では、阻害要因を持つ HL 脱却事例から、脱却に効果的な支援を把握する。６章で、HL 問題の所在そして支援体制の在り方、及びトータルサポート構築に向けた考察を行い、７章で結論とする。

２． 全国及び川崎市における HL 問題と支援施策の概観

2-1. 厚生労働省「HL 自立支援法」制定

「HL 自立支援法」は、我が国において初めて明文化された HL 支援に関する法律である。本法は 2002 年に 10 年間の時限立法として成立し、2012 年に 5 年の延長が決定した。本法では HL 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。友人宅やシェルター、宿泊所等の一時的な居住施設にいる者は含めない狭義の HL が対象となっている。さらには、支援対象を「全てのホームレス」ではなく、「自立の意思があるホームレス」とし[8]、社会的不適応により HL 状態を余儀なくする者については、排除の対象ともなる文言が盛り込まれ、その危険性が指摘されている[9]。また本法は、生活保護制度等の福祉・貧困政策との連動も公式に謳っておらず、就労支援への傾斜が特徴とされる。

2-2. 神奈川県川崎市における HL 事情

川崎市は、港湾・工業都市として労働者の町を形成し高度経済成長を通して発展してきたが、バブル終結以降、大量の失業者を生み HL が増加し始めた。HL 自立支援法以降、ピーク時の 2005 年には 1038 人の HL が確認され、その後 HL 数は減少し 2010 年以降微減傾向にある【図１】。また川崎市では、HL 問題が顕在化した 1990 年頃から、NPO 法人「川崎水曜パトロールの会（以下、水パト）」が、パトロールを始めとし HL 支援の中核を担っている点が特徴である。

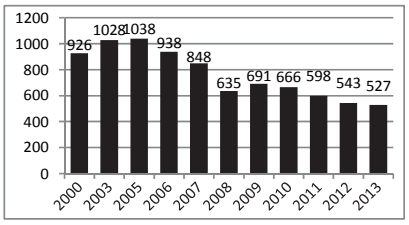

図１ 川崎市の HL 数の推移

2-3. 川崎市における HL 支援施策の展開【表１】

川崎市における HL 支援施策は、HL 自立支援法制定以前の 1994 年から、食料品支給事業や越年対策事業、健康対策事業等などの緊急援護的な事業が開始された。HL 自立支援法成立後の 2004 年には「川崎市ホームレス自立支援実施計画（第１期計画）」が策定され、従来の緊急援護的な事業から HL の生活づくり支援施策に転換を図り、緊急一時宿泊施設「愛生寮」の設置や、自立支援センター事業に基づく「就労自立支援センター（以下、支援センター）」及び「富士見生活づくり支援ホーム（以下、富士見ホーム）」を開設した。前述した 2000 年代後半の HL 数の減少については、HL がこれら公的な中間施設へ入所したことが背景となっている。「第２期川崎市ホームレス自立支援実施計画（第２期計画）」が策定される頃から、「自立支援センター分館」、「グループホーム（以下、GH）」、「富士見ホーム分館」といった小規模な自立支援施設が開設した。その後、2009 年に「愛生寮」閉所、2010 年「富士見ホーム」閉所と自立支援施設の小規模化が進んだ。また、生活保護の適用は HL の自立に欠かせないとして第１期計画より位置づけられている。

表１ 川崎市における HL 支援施策の展開

西暦	計画	出来事	施策実態
1994	自立支援計	健康対策事業、越年対策事業、食料品支給事業（2006廃止）	緊急援護的な施策展開
1995	画策定以前	救急医療活動円滑化事業　緊急一時宿泊事業「豊家」開設	
2002	ホームレス自立支援法制定		
2004	第1期計画	緊急一時宿泊事業「愛生寮」開設	就労支援を重点とした自立支援施設の開設
2004		自立支援市民事業助成制度	
2005		ホームレス実態調査、一時宿泊事業「豊家」閉所	
2006		自立支援センター事業「支援センター」及び「富士見ホーム」開設	
2008		自立支援センターサテライト型事業「支援センター分館」開設	自立支援施設の小規模化
		グループホーム事業（2008,2009,2010年それぞれに開設）	
2009	第2期計画	自立支援センター「富士見ホーム分館」開設	
		緊急一時宿泊事業「愛生寮」閉所	
2010		富士見ホーム閉所	
		自立支援センター事業「支援センター別館」開設	
2013		自立支援市民事業助成制度終了	
		グループホーム事業　終了	
2014	第3期計画	自立支援センター事業「支援センター別館」閉所	

３．川崎市における中間施設で提供される支援の実態

3-1. 調査概要

本章では HL 支援提供者側に着目し、行政及び民間団体が運営する中間施設で提供される支援の実態を把握する。調査概要は【表２】に示す。なお、「水パト」へのヒアリングについては、実態に基づく内容を把握するため他の施設についても調査した。

表２ ヒアリング調査概要

調査方法	ヒアリング調査	調査項目	○川崎市の中間施設 ○施設の目的 ･機能 ･規模など ○支援対象 ○提供される支援内容 ○他機関との協力　等
調査時期	2010年11月-12月		
ヒアリング対象	○川崎市健康福祉局地域福祉課 ○富士見生活づくり支援ホーム ○NPO 法人 『川崎水曜パトロールの会』		

3-2. 中間施設の定義

HL 支援における「中間施設」は学術上や現場で用いられる言葉だが、法制度上は定義されていない。本研究では虹の連合[10]による定義を用い、「中間施設」を「野宿生活から一般住居生活に至るまでに利用した施設の総称」とし、具体的には「HL 対策施設、生活保護施設[11]、法外援護施設[12]、宿泊所、民間施設・住宅」とする。

3-3. 中間施設で提供される支援の実態

川崎市における中間施設は、2011 年 3 月時点で「豊家」「愛生寮」「支援センター」「支援センター分館」「富士見ホーム」「富士見ホーム分館」「GH」「生活保護施設」の計８ヶ所の公的中間施設、「簡易宿泊所（以下、簡宿）」「無料低額宿泊所（以下、無低）」「NPO 共同住宅」の計３種の民間中間施設が存在する。生活保護施設については、救護施設が１ヶ所開設されているが、HL 支援には利用されていない実態が明らかになった。

各中間施設の概要と提供される支援の実態を【表３】に整理した。中間施設で提供される支援の項目[13]は、生活づくりの支援 21 項目、阻害要因系８項目、就労支援６項目、その他３項目に分類された。HL 自立支援法制定がされた 2002 年以前の施設（「豊家」及び「簡宿」）では、支援項目数は少なく最低限の生活を確保する支援が主に提供された。以降、就労や生活づくりに関する支援項目が拡充され始め、全国的に類をみない、福祉的な自立をも目的とした「富士見ホーム」が開設され、比較的広範囲の支援が提供される。だが、公的施設では、アルコール依存症等対策や介護サービス等の阻害要因系の支援が十分に提供されていないことが明らかになった。また、公的施設では、退所後のアフターケアが不十分であることもわかった。一方、「水パト」が運営する NPO 共同住宅では、広範な支援が提供されている。

４．阻害要因を持つ HL の実態

4-1. 調査概要

本章では、川崎市及び「水パト」が支援する中で関わった HL への聞取り・相談データを集積して個人別データベースを作成し、阻害要因をもつ HL の支援履歴の実態を調査した。

表３　川崎市における中間施設の概要と支援実態

基本データ						支援メニューの調査結果	生活づくりの支援																				申請・手続き支援				阻害要因系支援									就労支援						その他		
属性	名称	設置期間	施設の目的・機能	定員	期間 単位：日 （）内は最長期間		アウトリーチ	緊急時の宿泊先提供	居所・宿泊先確保	定期的訪問	面接相談	食事提供	日常生活ケア	自立生活のスキル	人間関係改善	家族との調整	金銭管理・指導	健康管理	服薬管理	病院・行政など付添	転居支援	アフターケア	生活保護申請支援	年金受給支援	介護保険申請支援	住民票取得支援	障害者療育手帳取得支援	アルコール依存症対策	ギャンブル依存症対策	法律系・債務処理	知的障害・認知症対応	精神障害対応	介護系サービス	SST	医療活動・支援	就業支援相談	就業機会確保支援	資格取得支援	職場との調整	休験講習	社会活動支援	支援対象者間の交流	地域の交流	他機関との連携
公的中間施設	豊家	1996-2005	一時宿泊施設	100人	14				●			●																																	
	愛生寮	2004-2009	緊急一時宿泊施設	250（-2006） 150（2007-）	180			●	●	●	●	●							●							●		▲							●	●	●		●	●	●	●		
	支援C	2006-	就労自立支援	82人	90			▲	●	●	●	●	●		●		●	●	●		●					●					●				●	●	●	●	●	●		●	●	
	支援C分館	2008-	就労自立支援・緊急宿泊施設	10人	14			●	▲		●	●	●	●	●	▲	●	●	●	●	●		●				●									●	●							●	
	富士見H	2006-2010	福祉も含めた自立支援	150人	90（180）			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	▲	▲	●	●	●	●	●	●	▲	●	▲	▲	▲	▲			●	●	●		●	●	●	●	
	富士見H分館	2009-	福祉も含めた自立支援	30人	90（180）			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	▲	▲	●	●	●	●	●	●		●	▲	▲	▲				●	●	●		●	●	●	●	
	グループホーム	2008-	就労自立者への居宅支援	22人	180（365			●	▲				●	●	●	●	●		▲	▲						●											●	●		●				●	●	
	生活保護施設	-	ホームレスを対象としない	-	-			×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
民間	簡易宿泊所	戦後-	宿泊施設	約600床	決まりはない				●																									▲											▲
	無低宿泊所※	2000年頃-	低所得者支援宿泊支援	23施設																																									
	NPO共同住宅	2008-	宿泊施設・共助の暮らし支援	17人																																									
								●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●									●	●	●

×～●

※各施設で提供されるサービスに幅がある（虹の連合（2007））

【凡例】　●：支援している　▲：場合により支援している　×：支援していない（空白も含む）

4-2.　個人別データベースの概要

個人別データベースを作成するために、「水パト」が巡回相談等で聞き取ってきた HL のデータや支援施設の入所データ等を提供して頂き、それらを統合・整理した。本データベースから、HL の履歴を個人別に追跡可能とした。なお、データベースに入力したデータの案件数【表４】をみると、「水パト」が川崎市より事業受託している巡回相談（パトロール）の記録によって多く占められる（87.9%）ことがわかる。集計状況としては、識別不能データを削除した結果、有効総件数 13,343 件となり、HL は 3,081 人が確認された[14]。

表４　データベース上のデータ種別案件数の分布

データ種類	巡回相談	食料品支給事業	一時入所時間取り	行旅死	施設入所時間取り	健康診断	越年対策事業	総計
データ範囲	2006.4～2010.7	2003.10～2004.4	2006.4～2009	2005～2008	2006.4～2008.07	2007.1	2007	
削除件数	1109	0	0	115	0	0	0	1224
有効総案件数	11722	956	307	122	130	33	73	13343
比率(%)	87.9	7.2	2.3	0.9	1.0	0.2	0.5	100.0

4-3.　阻害要因をもつ HL について

アルコール依存症等の阻害要因の把握は、「水パト」及び「富士見ホーム」により実施されているが、支援内容の異なる各公的中間施設への入所決定権を持つ福祉事務所では、要因の把握は行われていなかった。なお、データベースには「水パト」によって判断された阻害要因が入力されている。「水パト」では専門スタッフによる巡回時の相談内容・様子や、アルコールやギャンブルの依存度を診断する 20 項目のチェックシートを参考とし、阻害要因を決定している。

データベース上の HL 3081 人を見てみると、阻害要因の有無が判断された HL は 332 人（10.8%）と少ないが、その内過半の 206 人の HL が阻害要因を被っていることが明らかになった【表５】。以上により、阻害要因の有無が判断されていない HL の中にも要因を持つ HL が多数いる可能性を指摘できる。阻害要因の判断は、洞察力や専門性を要するため、容易ではないことが背景にある。複数回に渡る巡回相談で接触した後に、要因がわかる事例も確認されている。

表５　阻害要因が判断された HL の比率

阻害要因の判断		人数	比率％）
阻害要因の有無が判断されている（332人）	阻害要因あり	206	62.0
	阻害要因なし	126	38.0
阻害要因の有無が判断されていない		2749	
総計		3081	

4-4.　阻害要因及び阻害要因を持つ HL について【表６】

データベース上で確認された阻害要因は、アルコール依存症（AL）、ギャンブル依存症（GA）、負債の３種類が主であった。阻害要因を持つ HL 個人単位で見てみると、AL と GA、AL と GA と負債といった複数の要因が重なる HL も多く見られた。また、対人障害（対人）、精神障害、知的障害、発達障害等も少数であるが確認されている。また阻害要因を持つ全 HL 206 人に対して、要因別に見ると AL,GA,負債はそれぞれ、のべ 124 人、95 人、79 人となり、AL 又は GA の何れかの依存症を被る HL が占める割合は 170 人(82.5%)と非常に多い結果となった。

表６　データベース上における HL 別の阻害要因（N=206）

阻害要因	人数（人）	比率（%）
ＡＬ	61	29.6
ＡＬ+ＧＡ	27	13.1
ＡＬ+ＧＡ+負債	22	10.7
ＡＬ+負債	14	6.8
ＧＡ	27	13.1
ＧＡ+負債	19	9.2
負債	24	11.7
対人障害	5	2.4
精神障害	2	1.0
対人+精神障害	1	0.5
虐待	1	0.5
知的障害	1	0.5
薬物依存症	1	0.5
発達障害	1	0.5
総数	206	100.0

4-5.　阻害要因を持つ HL の履歴―単純集計

本節以降では、分析上データ不十分[15]な９名を除く 197 人の HL を対象に、過去に提供された支援やその履歴を追跡する。

まず本節では、阻害要因別に「自立支援施設の入所歴」、「生活保護の利用歴」、「再野宿[16]歴」及び「最新時の居所」について、データベースから時間断面的な集計を行い、阻害要因を持つ HL の居所の移動や生活保護受給状況から、HL 支援の実態の一部を明らかにする。なお、集計上 ALGA 負債以外の要因については相対的に少ないため、「その他」として区分した。

始めに、HL 自立支援法に基づき設置された公的中間施設の自立支援施設[17]（愛生寮/支援センター/富士見ホーム）の入所歴【表７】を見ると、約 84%（166 人）の HL が少なくとも何れかの施設を利用しており、複数回入所している HL も見られた。阻害要因系の支援が富士見ホームでのみ提供されている一方で、阻害要因を持つ HL が愛生寮や支援センターを利用しており、適切な支援施設へ送り出されていないことが明らかになった[18]。また、施設退所後の居所は一様ではない。一時的に施設に宿泊するも、緊急時あるいは期

間満了、規則違反等の理由から退所を余儀なくされ、再度路上生活に戻った HL は 166 人中 32 人となった。

表 7　自立支援施設の入所歴（N=197）

	総数（N=）	右記いずれか		各自立支援施設の入所歴										
				愛生寮			自立支援C				富士見ホーム			
		入所歴あり		1回	2回	入所率	1回	2回	3回	入所率	1回	2回	3回	入所率
AL	57	41	72%	16	3	33%	8	2		18%	19	6	1	46%
ALGA	27	24	89%	13	1	52%	7			26%	10	1		41%
ALGA負債	22	21	95%	9	2	50%	12	2	1	68%	6	2		36%
AL負債	14	14	100%	6		43%	5			36%	5	1		43%
GA	24	22	92%	7	2	38%	9	2		46%	7	2		38%
GA負債	17	16	94%	8	2	59%	7			41%	7			41%
負債	24	19	79%	8		33%	6			25%	9	1		42%
その他	12	9	75%	2		17%	4	1		42%	4			33%
総計	197	166	**84%**	69	10	40%	59	7	1	34%	67	13	1	41%

表 8　生活保護利用歴及び再野宿歴（N=197）

	総数（N=）	生活保護利用歴							再野宿歴					
		利用歴あり		利用回数			利用歴なし	不明	再野宿歴あり		再野宿回数			
				1回	2回	3回～					1回	2回	3回	4回
AL	57	29	51%	18	6	5	24	4	19	33%	13	4	1	1
ALGA	27	15	56%	9	6		12		11	41%	9	2		
ALGA負債	22	8	36%	5	1	2	14		10	45%	6	2	1	1
AL負債	14	7	50%	5	1	1	7		4	29%	3	1		
GA	24	19	79%	11	6	2	4	1	13	54%	10	2	1	
GA負債	17	9	53%	5	4		8		6	35%	3	2	1	
負債	24	11	46%	3	6	2	12	1	6	25%	6			
その他	12	2	17%	2			7	3	4	33%	4			
総計	197	100	**51%**	58	30	12	88	9	73	**37%**	54	13	4	2

表 9　最新時の居所（N=197）

場所	区分	人数
路上生活 (46)	30日以内	9
	30日~1年	15
	1年～3年	10
	3年以上	12
自立支援施設 (49)	入所中	7
	自主退所	22
	失踪	20
簡易宿泊所 (39)	30日以内	31
	30日~半年	3
	半年～1年	1
	1年以上	4
AP (31)	30日以内	27
	30日~半年	1
	半年～1年	0
	1年以上	3
その他 (32)	社宅・住み込み	9
	他地域・帰郷	7
	行方不明	4
	警察・病院	4
	知人宅	2
	他	6
総計		197

※()内の数字は各区分の合計人数

次に、生活保護の利用歴【表 8 左】について見ると、197 人中 100 人(51%)に利用歴があり、２回及び３回以上利用歴を持つ HL もそれぞれ 30 人、12 人確認された。複数回利用歴がある背景には、生活保護受給開始後の住まいから失踪し、即座に生活保護が失効されることがある。その後、再申請することも多く、データベースでは６回受給歴を持つ HL も確かめられた。

また、阻害要因を持つ HL の再野宿歴[19]【表 8 右】については、197 人中 73 人（37%）の HL が再野宿の履歴があり、複数回に渡り再野宿している HL も見られた。また、再野宿歴を上位から見ると GA:54%、AL,GA,負債:45%、AL,GA:40%の結果から、他の阻害要因に比べ GA を持つ HL に多い傾向となった。

また、データ上の最新時の居所については【表 9】のとおり示された。なお、「区分」は当該居所での滞在期間又は状況を示している。各居所について同程度の人数が確認されたが、「簡宿」「AP」は滞在期間「30 日以内」が最も多く、加えて「自立支援施設」における自主退所及び失踪、「その他」の行方不明の HL 46 人は、最新時の居所が把握されていない HL である。HL の居所が流動的かつ不安定であることが示唆される。

4-6.　阻害要因をもつ HL の履歴―居宅移行したことがある HL

本節では、前節と同じ阻害要因を持つ 197 人の HL を対象に、各 HL の居所と支援の履歴を継続的に把握する。その内、居宅へ移行したことがある HL について、居宅に至るまで、そしてその居宅移行後を把握し、その実態を明らかにしたい。具体的には、調査対象である 197 人の HL の履歴を整理した後、該当する履歴を持つ HL を抽出・集計することとした。

路上生活から簡宿[20]やアパート等への居宅へ移行した履歴を持つ HL は、197 人中 95 人（50.1%）確認された。HL が居宅移行に至った背景には、主に生活保護受給（パターン①）及び就労（パターン②）がある。何れかの手段により、経済的な状況を整えたことによるものである。各々における実例を【図２-上】に示した。

パターン①の履歴を持つ HL は 60 人見られ、内 47 人（78.3%）は自立支援施設を経て居宅移行を果たしている。公的中間施設で提供される HL 支援は、自立の手段として生活保護を活用する体制であることがわかる。また、残り 13 人（21.7%）の HL は、路上生活時のアウトリーチ・相談により、直接簡宿へ移行・生活保護の受給を開始している。13 人中７人は過去に自立支援施設を経由したが再野宿化した履歴があり、アウトリーチを行う「水パト」が支援の方向性を変更していることが推測される。一方で、居宅移行した HL は必ずしも居宅生活を継続しているわけではなく、再野宿化する HL もいる。データのある範囲でも 60 人中 24 人（40.0%）再野宿化しており、その原因は AL や GA 等の阻害要因による金銭問題や健康問題となった。

パターン②では、就労と併せて居宅移行する履歴である。35 人の HL に確認され、全て自立支援施設を経由する。内 26 人（74.3%）の HL の利用施設は、支援センターとなった。しかし、16 人（45.7%）の HL の居宅移行先は「住み込み」「飯場」「社宅・会社の寮」など不安定な居住形態である場合も多く、確認される限り６人（17.1%）の HL が再野宿歴を持っている。

また、居宅移行のパターンとして阻害要因系支援を享受した履歴も確認された（パターン③）。AL 対策施設を利用し居宅移行を実現した履歴で、７人の HL に確認された。自立支援施設時に自助グループへの参加や病院等の専門施設により AL 対策支援が投下されていたが、その後の居宅生活は長期に維持されておらず、現行における AL 対策の支援体制は不十分であること、あるいは一時的な利用のみでは有効でないことが推測される。

4-7.　阻害要因をもつ HL の履歴―HL の特性

本節では、前節と同様に阻害要因を持つ 197 人の HL の内、２年以上履歴が追跡できた 45 人の HL を対象として、居所の移動及び支援の履歴から HL の特性を分析した。結果として、２つのタイプに明白に分類することができた【図２-下】。タイプ㋐は、路上生活時に継続的にアウトリーチ支援を受けるも路上を希望する「路上生活継続型」で、17 人（37.8 %）確認され、内 10 人については、５年以上の路上生活を継続していたことが明らかになった。タイプ㋑の「中間施設循環型」[21]は、自立支援施設や簡宿などの中間施設と路上を短期間で居所を移動する HL で、28 人（62.2%）の HL に確認された。自立支援施設での規則を嫌い失踪、また施設入所期間の満了に伴い再野宿することが背景に挙げられる。また【表 10】に㋐及び㋑の

表 10　㋐と㋑の集計

阻害要因	路上生活継続型	中間施設循環型
AL	12	8
ALGA	0	5
AL負債	0	1
ALGA負債	0	4
GA	0	7
GA負債	0	1
負債	2	2
対人	3	0
総計	17	28

※単位 :人

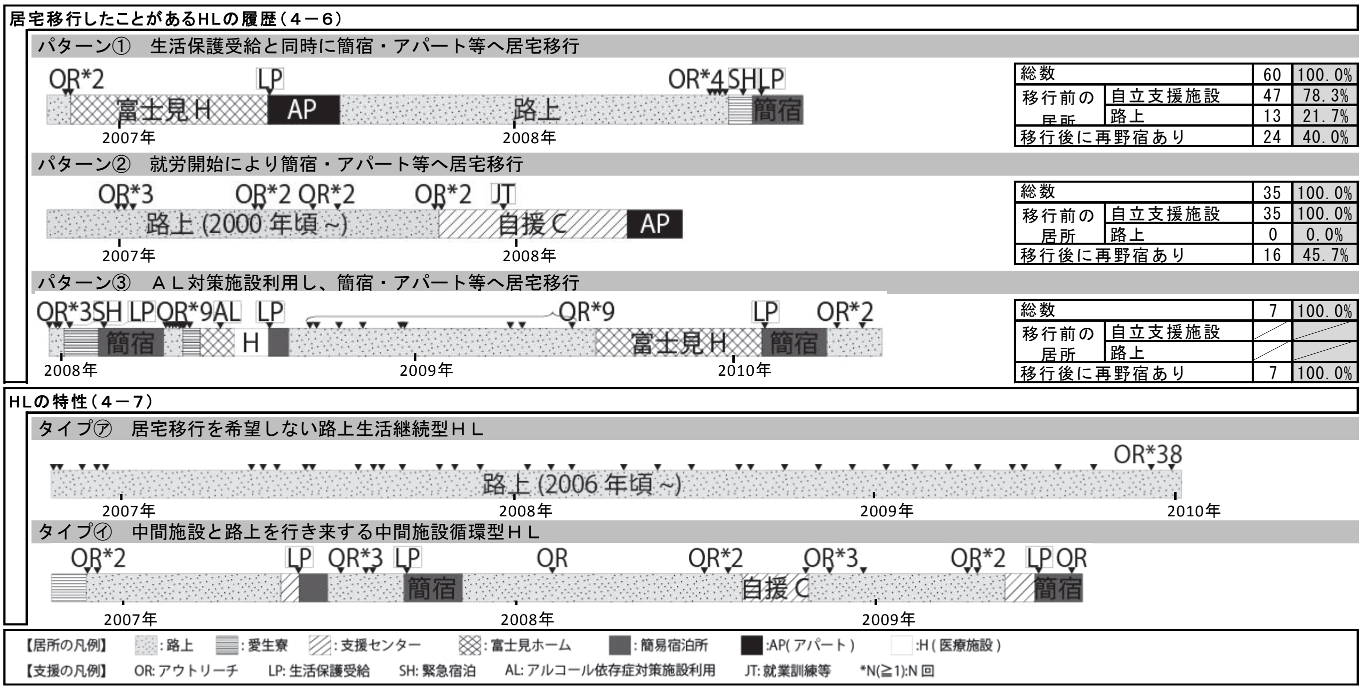

図２　居宅移行したことがある HL の履歴と HL の特性の分類

履歴を持つ HL を要因別に整理すると、「路上生活継続型」は AL や負債を持つ HL に見られ、その明らかな傾向を示した。これは、自立支援施設では飲酒が認められておらず、AL を持つ HL が施設入所を拒否する、また負債を持つ HL にとっては居所が明らかになることを拒否するためである。【表７】中の施設入所歴を振り返ってみても、AL のみ及び負債のみを持つ HL の割合は、相対的に低い傾向にあることが確認できる。一方、「中間施設循環型」は AL 又は GA を持つ HL に見られる傾向が見られた。

５．　ホームレス脱却の事例分析

5-1.　調査概要

本章では、阻害要因を持つ HL に対し HL 脱却に効果を示した支援を明らかにすることを目的とし、路上生活を止め継続的に居宅生活を達成した事例を分析する

本研究で作成したデータベースは、巡回相談のデータでほぼ占められるため、居宅移行後の状況は把握し難い構造となっている。そこで、「水パト」の協力を得て、継続的に居宅生活を実現している HL を抽出し、脱却時に提供された支援及び居宅継続に至る支援過程を調査し、その実現に少なくとも効果があった支援を把握する。なお､対象は本稿第４章５節以降で対象とした HL197 人から抽出した。調査方法は「水パト」スタッフへのヒアリングを採用し[22]、前章の履歴に情報を加えるものとする。

5-2.　HL 脱却者の属性と居宅移行後の状況【表 10 左】

路上生活を脱却した HL16 人[23]（A から P（敬称略））は全て男性で 48 歳から 72 歳までの年齢構成となっている｡阻害要因は 16 人中 10 人が AL を抱えている。また、居宅移行後は 16 人中 15 人が生活保護を収入源とし、年金や就労を収入源とする HL は各々１人となった。居宅移行先については簡宿が多く（10 人)、アパート等安定的[24]な居所は５人、また居住期間は６ヶ月から３年、平均約１年半程度となっている。

表 10　HL 脱却者の基本属性と脱却時に投下された支援内容

ID	性別/年齢	阻害要因	現在の収入状況	現在の居所	現在の居所での居住期間	支援過程分類	
H	男性/72歳	AL	生活保護	簡易宿泊所	約6ヶ月	①	自立支援施設退所後の支援が必要なHL
L	男性/66歳	AL	生活保護	簡易宿泊所	約8カ月		
P	男性/61歳	AL	生活保護/年金	簡易宿泊所	約1年と4カ月		
E	男性/64歳	AL	生活保護	簡易宿泊所	約2年	②	AL対策施設を定期的利用のHL
N	男性/68歳	ALGA負債	生活保護	アパート	約1年と4カ月		
B	男性/68歳	負債	生活保護	簡易宿泊所	約1年と6ヶ月	③	継続的アウトリーチ・法律相談によって解決される負債を持つHL
J	男性/70歳	負債	生活保護	簡易宿泊所	約2年と4カ月		
K	男性/63歳	GA負債	生活保護	アパート	約約2年		
O	男性/68歳	AL	生活保護	アパート	約2年と4カ月		
G	男性/64歳	AL	－	富士見H分館	約1年と4カ月	④	小規模体制で支援が投下されたHL
I	男性/48歳	対人	就労	アパート	約3年		
D	男性/71歳	GA	生活保護	NPO共同住宅	1年と6カ月	⑤	身体能力の低下から幅広い支援が投下されたHL
F	男性/68歳	ALGA負債	生活保護	簡易宿泊所	約10カ月		
M	男性/68歳※1	ALGA	生活保護	簡易宿泊所	約2年と5カ月※2		
A	男性/70歳	GA負債	生活保護	簡易宿泊所	約2年と6カ月	⑥	その他
C	男性/53歳	AL	生活保護	簡易宿泊所	約2年と8カ月		

HL脱却時に投下された支援（生活づくりの支援・申請・手続き支援）

ID	生活づくりの支援：アウトリーチ	緊急時の宿泊先提供	居所・宿泊先確保	定期的訪問	面接相談	食事提供	日常生活ケア	自立生活のスキル	人間関係改善	家族との調整	金銭管理・指導	健康管理	服薬管理	病院・行政など付添	転居支援	アフターケア	申請・手続き支援：生活保護申請支援	年金受給支援	介護保険申請支援	住民票取得支援	障害者療育手帳取得支援
H	●	●	●	●	●				●		●	●		●	●	●	●				
L	●		●	●	●				●		●	●		●	●	●	●				
P	●	●	●	●	●		●		●		●	●		●	●	●	●	●			
E	●		●	●	●					●							●				
N	●		●	●					●						●	●	●				
B	●	●			●						●			●	●		●				
J	●	●		●	●				●		●		●	●	●		●				
K	●	●	●		●										●		●				
O			●		●												●				
G	●		●	●	●		●	●	●		●	●									
I	●		●		●				●												
D	●			●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●		●		
F	●	●	●	●	●		●		●		●	●	●	●	●		●		●		
M	●	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●	●	●	●	●			
A	●		●	●	●	●	●				●			●	●	●	●				
C	●		●	●	●		●							●		●	●				

HL脱却時に投下された支援（阻害要因系支援・就労支援・その他）

ID	阻害要因系支援：アルコール依存症対策	ギャンブル依存症対策	法律相談・債務処理	知的障害・認知症対応	精神障害対応	介護系サービス	SST	医療活動・支援	就労支援：就業支援相談	就業機会確保支援	資格取得支援	職場との調整	体験講習	社会活動支援	その他：支援対象者間の交流	地域の交流	他機関との連携
H	●							●							●		●
L	●							●							●		●
P	●							●					●	●	●	●	●
E	●																●
N	●														●	●	●
B			●					●						●	●		●
J			●	●				●					●	●			
K			●					●									●
O			●			●		●									●
G															●		
I					●			●	●	●	●	●	●	●			●
D		●				●		●						●	●		●
F	●	●				●		●	●				●	●	●		●
M	●	●						●	●				●	●	●	●	●
A								●					●	●	●	●	●
C	●												●	●	●	●	●

※1 死去時での年齢　※2 死去時の2010年5月までの期間

【凡例】　●：支援あり

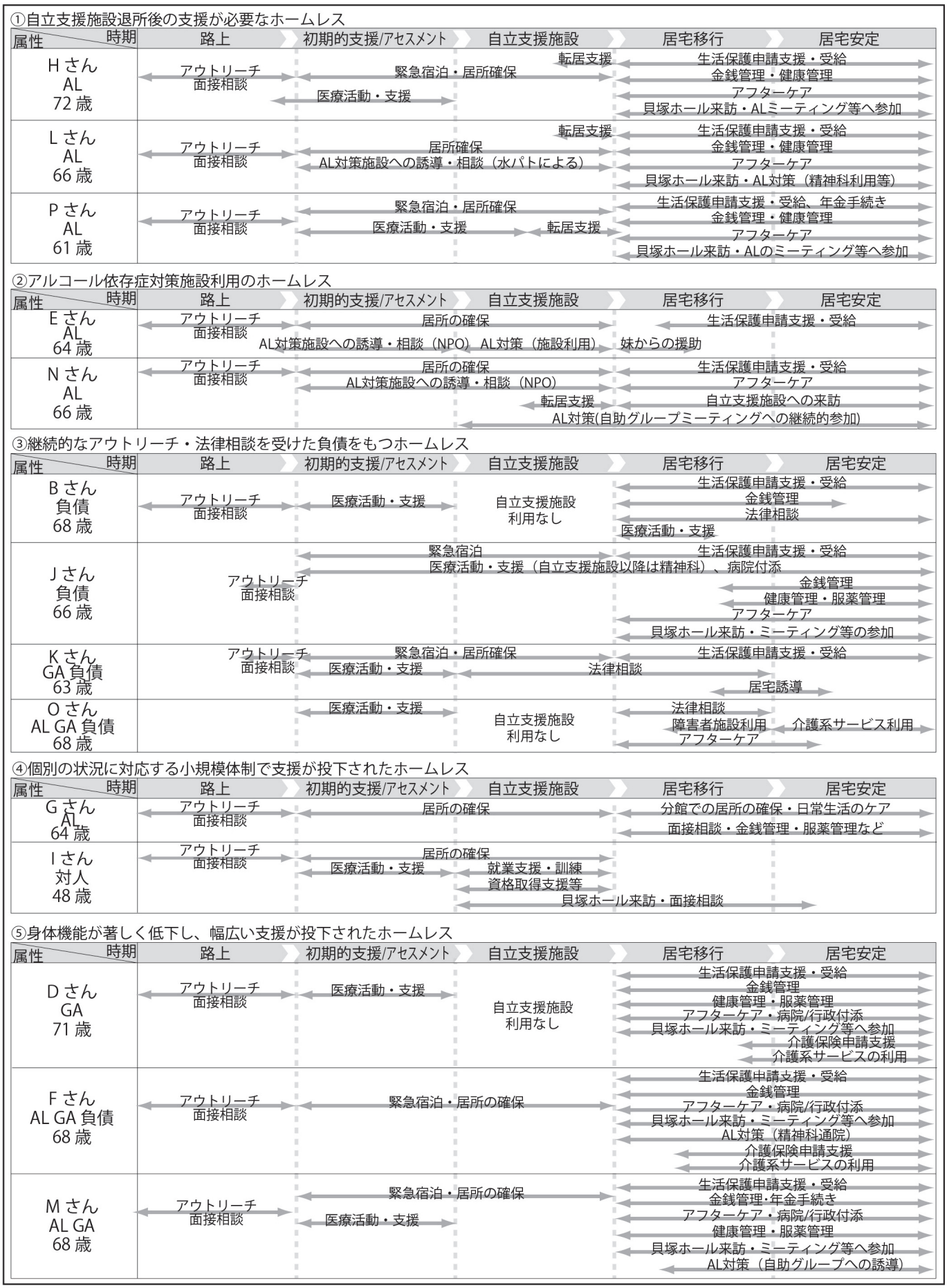

図３　HL 脱却者の支援過程

5-3. HL 脱却事例の分析

16 人それぞれの HL 脱却過程を、居宅移行及び居宅生活の継続に効果を示した支援内容を基準に整理すると、５つのタイプに分類することができた。なお、２名の HL に対しては効果を示した支援が不明確のためその他とする。調査結果については、HL 脱却過程において投下された支援内容を【表 10 右】に、また支援内容とその過程を【図３】に示した。HL 脱却過程の時期については、「路上生活」「初期的支援・アセスメント[25]」「自立支援施設」「居宅移行」「居宅安定」の５時期を設定し、各々「路上」「病院や緊急宿泊施設、アセスメントセンター等」「自立支援施設」「居宅」「より安定的・継続的な居宅」に対応するものとする。以下５つのタイプについて述べる。

①　自立支援施設退所後の支援が必要な HL

本タイプは、自立支援施設から居宅移行後も生活づくりに関する支援及び阻害要因系支援が必要とされる支援過程で、AL のみを阻害要因に持っている HL３人に効果が示された。居宅移行後における「金銭管理」や「健康管理」、「アフターケア」の支援、また AL 対策支援も投下され、居宅生活を維持しているタイプである。「水パト」の活動拠点である貝塚ホール[26]に来訪し、依存症対策などのミーティングに参加していた HL は、「水パト」そして支援対象者間との関係性も築かれていた。不安定な HL が居宅から失踪した場合に、「水パト」の迅速なアウトリーチから居宅生活の維持・安定化に誘導された事例もあり、周囲との関係性が重要となることも示された。

②AL 対策施設を定期的・継続的に利用した HL

本タイプは、定期的・継続的な「AL 対策施設利用」が適切に効果をもたらした事例である。唯一の AL 対策支援を実施している富士見ホーム入所中に、「水パト」協力のもと AL 対策施設へ定期的に誘導される等した。N については、居宅移行後も継続的に AL 対策施設（特に自助グループ）を利用し、AL 対策に長期的に取り組んだことが HL 脱却に効果を示している事例である。

②　続的なアウトリーチ・法律相談を受けた負債を持つ HL

本タイプは、負債を阻害要因に持つ HL に対して、継続的な「アウトリーチ」や、その際における「負債・法律相談」により、居宅移行し HL から脱却した事例である。負債を要因にもつ HL は、居所が特定される施設や簡宿を敬遠するが、相談により解決の方向性を見えた場合脱却できることを示した。なお、負債に関する専門的な相談については、居宅移行後も必要とされ、継続的な支援体制を整備する必要があるといえる。また、負債を持つ HL は GA や精神障害等何らかの原因を併せ持つ場合が疑われるため、正確な「アセスメント」のもと、居宅移行後についても「金銭管理」や「健康管理」等の適切な支援を投じていくことが必要とされた。

④個別の状況に対応する小規模体制で支援が投下された HL

本タイプは、対人関係を苦手とする HL に対して、個別のニーズ・状況に合わせた適切な支援が投下され、HL 脱却に効果が示された事例である。対人障害を持つ I は支援センター入所後、通常の画一的な「就労支援」でなく、「水パト」と協働で例外的に設けられた小規模な支援体制のもと、個人の資質に合わせた「資格取得支援」がなされた。その後、福祉分野のヘルパー資格を取得し、就労自立を果たした。さらに、I のケースでは、居宅移行後も貝塚ホールに来訪し「生活・健康・就労相談」を行っていた。AL かつ発達障害の疑いを持つ G の事例では、富士見ホーム分館での小規模体制による「生活相談」「金銭管理」の支援が投下され、生活維持に効果を示しているといえるとし、分析対象とした。

⑤身体機能が著しく低下し、幅広い支援が投下された HL

本タイプは、高齢化・路上生活の長期化に伴い、身体機能が低下している HL に効果を示した事例である。「面接相談」や「金銭管理」「服薬管理」「健康管理」等生活づくりに関する支援を必要とし、また「AL 依存症対策」「GA 依存症対策」、また「介護保険申請支援」を経て「介護サービス」など阻害要因系の支援も手厚く投下された。D のケースでは、「水パト」スタッフとの連絡体制が十分である NPO 共同住宅で生活し、適宜必要な支援が投下された状況となっていた。

以上の５つのタイプの支援過程を見てきたが、GA に対して直接効果があると示された効果的な支援はなく[27]、厳格な金銭管理のもと症状を抑制する事例のみ把握された。

６．　総合的考察

6-1. HL 支援における課題とその射程

３，４，５章で明らかにした内容を、支援の時期で整理すると【図４】に示すことができた。３章及び４章で示された HL 支援における課題の多くは、「自立支援施設」及び「居宅生活」時に見られ、HL 支援の結実点は「自立支援施設」退所時ではなく、住まいを確保した居宅移行後であることが示される。また、川崎市の場合、多くの HL が自立支援施設の入所歴があること踏まえると、川崎市における HL 問題の所在は自立支援施設から居宅移行・居宅安定時までの時期であり、支援の強化・多様化が求められる。

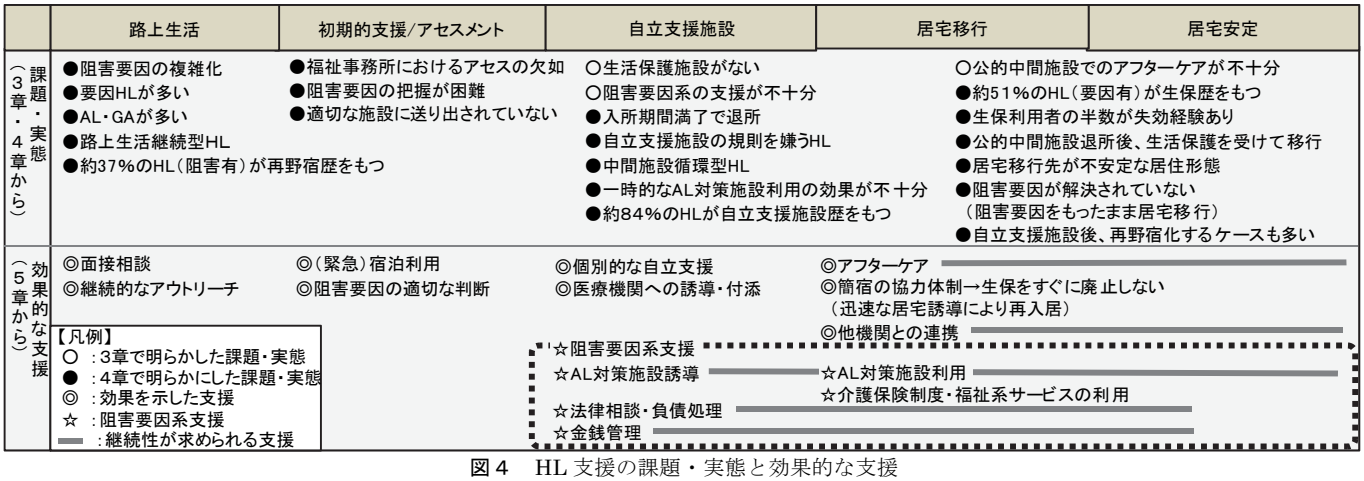

図４　HL 支援の課題・実態と効果的な支援

阻害要因を持つ HL の多くは、要因が解消されないまま公的中間施設を退所し居宅移行する場合が多く、再野宿化する原因となっている。阻害要因を持つ HL が多数いることを鑑みると、まず、路上におけるアウトリーチ時及び施設入所時において適切なアセスメントが求められる。

また、各章で得られた課題と効果的な支援をみると、「自立支援施設」時は特に、また「居宅移行」「居宅安定」時についても HL の属性に応じて支援を拡充させなければならない。例えば、AL を持つ HL に対しては、「居宅移行」後においても金銭管理や健康管理、アフターケアの支援を投下する必要がある。阻害要因系の支援については、「自立支援施設」時以降も継続的・定期的に支援を投下できる十分な体制が必要とされる。

一方で、HL 支援が係る範囲は広く、他分野・他機関との連携が欠かせない。特に、公的扶助である生活保護法や社会福祉制度は必要不可欠の関係となっている。川崎市の第１，２期計画において、生活保護の公平な適応そして相談体制を謳っているが、保護施設の適用やケースワーカーの整備など、行政が担っている役割をより一層強化し、適正なセーフティネットを構築する必要がある。また、高齢化に伴い身体機能が低下し、介護保険等の福祉制度が必要な HL も見られている。HL 支援に必要とされる他分野の支援体制を整備する必要があるといえるだろう。

以上、述べてきたように HL 支援の射程は長期的かつ広範で、HL が路上生活を脱却し安定的な住まいを確保するには、総合的な支援が可能なトータルサポートの構築が必要となる。

6-2. HL 個人別データベース構築の意義

本研究は、調査で作成した HL の個人別データベースに因るところが大きい。前提として、HL は非常に不安定な状態にあることを指摘しておきたい。居所は流動的で、個人を特定する名前や生年月日すら不明である場合が多い。HL 支援の現場では、各スタッフによる経験的に蓄積された情報があるが、質的及び量的に限界があり、またその蓄積全てを支援者側で共有することは難しい。したがって、ある HL について、その居所や健康状態、必要な支援を迅速に把握することが難しい背景がある。一方で政策を実施する行政側としても、データベースの活用から HL の抱える個々の状況や課題、そして履歴を整理し、分析することで、効果的な支援や課題解決に向けた支援体制を整備することが可能となる。本稿はその一例といえる。

不特定多数の HL をデータベース化することは、支援者側の情報共有や政策決定において、重要な役割を担うものとなり、今後のトータルサポートの構築に寄与するものとなるだろう。

7. 結論

本研究により、以下のことが明らかになった。

- 川崎市における自立支援施設は就労支援そして生活づくりに関する支援が展開されるが、阻害要因系の支援は少ない。
- AL や GA 等の阻害要因を抱える HL にとって、HL 脱却過程にある自立支援施設時及び居宅生活時における支援体制は不十分であり、再野宿化している実態がある。
- HL の個別データベースは、HL の履歴を追跡可能とし、かつ阻害要因を持つ HL に対して効果的な支援及び課題を明らかにでき、トータルサポートの構築に資するものと考えられる。

≪謝辞≫
本稿執筆には NPO「川崎水曜パトロールの会」の方々にご協力頂きました。ここに深謝の意を表します。また本研究は日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(C)（課題番号 21530581）の一環として行われました。

≪参考文献・注釈≫

1 本研究では「ホームレスの自立支援に関する特別措置法」で使用されている「ホームレス」という表記を用いる。
2 岩田正美：ホームレス／現代社会／福祉国家、明石書店、2000
3 岩田正美、西沢晃彦：貧困と社会的排除、ミネルヴァ書房、2005
4 杉田早苗、小林宣洸、土肥真人：川崎市におけるホームレスの寝場所の移動と排除に関する研究、日本都市計画学会都市計画論文集、No.45-3、pp.751-756、2010
5 阪東美智子、中島朋子、大崎元：寄せ場型地域における地域再生とホームレスの人々への居住支援の可能性:日本建築学会大会学術講演梗概集.F-1、pp.1135-1136、2002
6 垣田裕介：地方都市のホームレス、法律文化社、2011
7 特定非営利法人ジャパンマック:ホームレスのアルコール依存症者調査とアルコール依存症者就労支援プログラム開発モデル事業報告書、厚生労働省 平成 20 年度社会福祉推進費補助金事業、2009
8 武田英樹：現代のホームレス問題とホームレス自立支援法、賢明女子学院短期大学研究紀要.38、pp.67-81、2003
9 石川京子：「ホームレス」問題と自立支援の方向性、名古屋文理短期大学紀要.28、pp49-55、2004
10 全国的なホームレス問題に取り組む民間の人権運動団体。「もう一つのホームレス全国調査」（2007）の実施主体。
11 生活保護法に基づく保護施設。更生施設、救護施設、宿泊提供施設、医療保護施設、授産施設の 5 種ある。
12生活保護法や各種福祉の法律に基づかず自治体が独自に HL 支援を行うことを「法外援護」と呼び、その施設を「法外援護施設」とした。
13 各支援項目の設定は、『「広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査報告書、特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査検討委員会、2011」を参考にし設定した。
14 1 案件のみ等の接触回数が少ない HL も含めている。（例えば、1 案件のみの HL の人数は 1580 と約半数程度。）
15 履歴を追跡する上で必要な情報つまりは位置（場所）情報が不十分なため、本節の分析から除外した。
16 再野宿とは、路上生活者が中間施設又は居宅に移行した後、再度路上生活へ戻ることと定義する。
17 本節においては、「愛生寮」「自立支援センター」「富士見ホーム」以外の公的中間施設の入所が僅かであるため、分析から除外した。
18 本稿３章 3-3.参照
19 本研究で明らかにした履歴は、現在進行している案件について整理している為、結果として挙げた人数は、調査時点において少なくとも明らかになっている過去の事例を集計しているものである。従って、実態となる数字は増加する性質を持つこととなる。次節で明らかにする履歴も同様。
20 ３章で述べたとおり、簡易宿泊所は中間施設と定義しているが、終の棲家としている場合も多く、簡易宿泊所が一般居宅としても位置付けられているため、実態を鑑み居宅移行先として扱った
21 本研究では「中間施設循環型」を「路上生活→中間施設→路上生活→中間施設」となる履歴を持つ分類と定義する。
22 ここでは、虚偽の内容や不明確な記憶の内容を防止するため、HL 個人ではなく「水パト」スタッフにヒアリングを実施した。
23 確認作業については「水パト」スタッフに依頼した。
24 ここでいう「安定的な居住形態」とは賃貸期間や保証などの契約関係が成立しているものを指している。
25 アセスは HL の自立を支援するために行われる解決すべき課題（阻害要因や個人の背景）の把握・分析を示すものとする。
26 「水パト」の拠点で食事提供や入浴などデイセンター機能のもつ施設。ここでは生活づくりの支援や依存症対策ミーティング、就労支援など広範な支援が提供されており、また利用者の集まる場所でもある。
27 川崎市には GA 対策の施設は見られないが、横浜市の GA 依存症対策施設に誘導するケースもデータベースでは確認されている。