

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 5 月 27 日現在

機関番号：24403

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2010～2012

課題番号：22330167

研究課題名（和文）多様化する「不安定居住」層と包摂型居住支援に関する研究

研究課題名（英文）A Study on Inclusive Housing Support for a Various People Living in Unstable Housing Condition

## 研究代表者

中山 徹（NAKAYAMA TORU）

大阪府立大学・人間社会学部・教授

研究者番号：40237467

研究成果の概要（和文）：本研究は、ホームレスとその周辺にいる人々の広がりや居住支援として視点からのホームレス支援の在り方に関する研究である。本研究成果は、第一に、多様な不安定な居住状態にある人々の特徴を把握することであり、若者や障がいを持っている人々等その広がりが確認できた。第二に、彼らに対する支援内容は極めて多様であることが明らかとなった。第三に、学術論文だけでなく、「伴走型支援」を担う人材育成の契機となったことにある。

研究成果の概要（英文）：This study deals with the current ways of homeless support from by focusing on its recent expanse to housing support not only for the homeless themselves but also for persons on the verge of homelessness. The results of this research are as follows: first, we have identified a broad variety of unstably housed people including young people and those that possess some form of handicap; second, it has become clear that the content of support for these persons vary extremely according to their needs; third, this research has provided a opportunity not just for producing academic output but also for professionally training personnel that engage in "accompaniment-type support".

## 交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	2,700,000	810,000	3,510,000
2011年度	1,800,000	540,000	2,340,000
2012年度	2,100,000	630,000	2,730,000
総計	6,600,000	1,980,000	8,580,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：社会福祉関係、医療福祉、貧困、ホームレス、居住支援、社会的包摂

## 1. 研究開始当初の背景

日本におけるホームレス問題は、1990年後半から全国的広がりを見せ、2002年「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（以下、ホームレス自立支援法）成立し、同法に基づく支援が政令市等を中心に展開されてきた。2012年2009年からは主要政令市を「実施計画」が公表・実施

されてきた。

この間日本のホームレス問題は変容してきている。第一は、国実施の全国規模の概数調査にみるように量的減少、「固定層」の長期化と高齢化、「往還層」（ホームレス状態と脱ホームレスの間を往還する層）、さらに様々な障がいや生活困難さを持つ人々等の存在が浮き彫りとなり、就労自立か福祉的自

立かといった二分法による公的支援施策の限界性をもつことが明らかとなってきた。第二に、仕事と住居を同時に喪失するホームレス「予備軍」が浮上し、日本の居住の脆弱性を再確認させていることである。厚生労働省「住所喪失不安定就労者の実態に関する調査」(2007年)や申請者も参加したNPO 釜ヶ崎「若年不安定就労・不安定住居者聞き取り調査報告書」(2008年)の公表や2008年末以降各地で開催されている「派遣村」にその具体的姿は看取できる。また、ホームレス問題の中に「潜在化」していた刑余者問題(2009年7月地域生活定着支援センター設置)や「たまゆら」等の元ホームレス等単身高齢生活保護受給者の居住環境問題も可視化されている。ホームレスを含む不安定な居住状態にある人々=「不安定居住層」が問題化し、居住提供支援だけでなく、入所・退所過程を含む包括的な「居住支援」の在り方が注目されている。一方、対応施策も変容してきている。第一に、就労自立のための「自立支援センター」入所者における「固定層」の入所者の減少、非野宿経験者の増加、入所者の若年化等、生活保護施設より活用しやすい施設として新しい「不安定居住層」への対応も担ってきている。第二に、重要とされた施設退所後の継続的ケアは経費問題もあるなど、十分な展開をみていない。第三に、脱野宿化過程において、保護施設以外の中間居住施設と生活保護適用が一体となった民間団体運営の居住確保と支援=「居住支援」が大きな役割を担ってきている。保護施設や自立支援センター等の中間施設不足・未整備等を埋める形で展開しており、自立支援の実施計画をもつ大都市のみならず未整備の地方都市にもみられる。第四に、しかし、中間施設の未整備や制限的生活保護運用の間隙を埋める形で拡がった無料低額宿泊所への入所と生活保護制度適用のセット型運用、ケア内容や生活の質を巡り今在り方が問題となっている。イギリスや韓国(ドロップインセンターや生活相談員常駐の買上住宅という居住福祉政策の存在)に比して、日本の不安定居住者に対する支援施策の在り方研究は、生活保護施設以外については、途についたばかりであり、居住・福祉・就労を含む包括的居住支援の研究は手薄な分野となっている。

本研究を企画した段階において、ホームレス数の減少の一方で、路上生活にまで至らないものの居住が不安定な周辺層の存在が指摘されはじめ、またホームレスからの脱却する方法として居住の確保だけでなく多彩な生活支援等を包含した居住支

援の重要性が指摘されはじめた段階であった。そこで、支援団体等が実際どのような人々を支援したのか、その支援内容の具体的様相を把握し、政策的・実践的課題を明らかにする必要があるということが申請の背景となった。

## 2. 研究の目的

本研究目的は、多様化する「不安定居住層」(「ホームレス」を含む)の実態把握を踏まえ、近年注目されている居住支援とその在り方に着目し、居住を基盤においた就労・福祉、生活等支援を含む包摂型居住支援(社会包摂型居住支援)について、大規模調査の先進事例の分析を通して、具体的な支援実践内容と実践内容を基礎づけ可能とさせるための政策的課題を明らかにすることにある。

## 3. 研究の方法

(1) 本研究目的を達成するためにホームレス支援の調査研究では、研究代表も参画した全国団体であるNPOネットワーク団体による大規模な支援団体調査結果と再集計結果、福祉事務所調査を用いて、支援団体による支援を受けた人々や福祉事務所を通して生活保護受給者となった人々を通して、ホームレスを含む不安定な居住状態にある人々の多様性を把握する方法をとった。それは、ホームレス支援団体は、今や路上生活にいる人々だけでなく、地域において社会保障・福祉制度から排除され、複合的な問題を抱えている人々の「受け皿」となっているからである。

(2) また、上記調査の再集計によって、支援団体が全国の支援団体を実施している支援内容を詳細でより具体的に把握する。そのため、事例研究として個別NPOなどに対する支援内容とその具体的な在り様について聞き取り調査を実施した。

(3) 2003年以降、兵庫県尼崎市において定点観測的に厚労省の全国調査である概数調査や生活実態調査を、本研究期間内についても実施した。移動層を捉える夜間調査は兵庫県下では唯一である。また、GISによる地図化を提供することにより、年一回の同市におけるアウトリーチ活動に対して間接的な貢献を行った。また同市で居住支援を行っているNPOの活動に対して聞き取り調査や支援している人々に関する資料収集等の聞き取り調査といった事例研究を通して同市におけるホームレスの変動要因を把握するように努めた。

(4) 本研究組織は、学際的なメンバーで構成されていることから、それぞれの得意分野

の調査研究やメンバーが一体となって調査研究を実施するという方法を採用した。

#### 4. 研究成果

(1) 路上生活者・ホームレス及びその周辺層を本研究では、暫定的に「不安定居住」層と呼称している。先行研究では「不安定な居住」とは「慣習的な居住」に常時欠けた状態を意味するとともに、そこを生活の拠点として社会関係を構築していく場がないということをも意味している、とされている。自立支援法で規定しているホームレスはその典型形態である。しかし、近年、路上生活を経験しないものの居住が不安定な人々の存在が浮き彫りにされ、社会問題となった。本研究では居住の不安定な人々を捉えるためにホームレス支援団体が支援した人々に着目し、その実態を把握しようとした。

研究代表者や連携研究者を中心となった2010年実施の「広義ホームレスの可視化と支援策に関する調査(厚労省社会福祉推進事業)」(NPO ホームレス支援全国ネットワーク)、2012年実施の「生活困窮者支援の持続可能性とその効果を測定するパネル調査」(厚労省)調査結果や前者の再集計結果によって、第一に、ホームレスだけでなくその周辺に多様な属性をもつ人々の存在を明らかにすることができた。若年化、低学歴化、障がいを抱えている人々の多さ、不安定な就労といった特徴をもつ人々の存在がそれである。また、支援団体が「刑余者」へ対応する事例が増加していることが明らかとなった。地方都市徳島市においても一方で路上にいる見えるホームレス数の減少のもとで、各社会福祉サービスから排除された新たな生活困窮者に対する支援が増加しており、その事例として指摘できる。第二に、長期・短期の路上生活者・ホームレス以外に不安定な居住状態にある人々の存在も明らかにすることができた。第三に多くの者が一時的な中間居住施設を利用して、脱ホームレス化が可能であったという事である。第四に、各支援段階での多様な支援内容を把握することができた。特に、中間居住施設や地域での安定的居住に移行した段階においても就労の継続性の確保や日常生活、社会生活自立のための多彩な支援の詳細が把握できた。

(2) 居住施設等における支援内容を把握できた点が挙げられる。居住支援との単に居住の確保・設定に留まらず、その支援内容は多様であることが明らかとなった。25の支援内容項目のうち平均支援項目数は

約9で、支援内容の広がりや多様な支援が開示されていることがわかった。具体的には「生活」(食事提供・生活相談など)、「住居」(宿泊先の提供、居宅探し支援)、「コミュニケーション」が上位を占めており、「就労」(就労相談、就労先情報提供、ボランティア・ワークの提供等)、「金銭」、「行政サービス」(生活保護申請、行政への付添、住民票取得等)、「健康」(通院付添、等)と次に高い割合を示していた。特に、「就労」に関連した中で支援内容の中で「ボランティアワーク」を提供している支援団体においてその就労準備、社会生活自立にとって一定有効であるといった事例が散見されたことも重要な知見である。ただ、継続的な就労の確保・提供をどのように実施していくのかといった制度的・実践的課題を手探りで模索していることも明らかとなった。

(3) 2003年以降継続的に調査を実施している兵庫県尼崎市において、概数調査結果は「昼間」調査、「夜間調査」ともにその数を減らしていることが判明した。この減少に対して、2008年以降の生活保護制度の運用の改善や自立支援センターや保護施設未設置の中で、行政と良い意味で連携した第二種「無料低額宿泊所」・中間施設が一定の役割を果たしつつあることが判った。しかし、支援のコスト、「ケア」コスト・人件費等をどのように捻出するのかといった点問題が未解決のまま残っている同市の無低宿泊所運営の事例の検討から再確認された。

(4) 居住支援の先進事例の一環として、東アジア先進国、特に台湾、韓国における取り組みについて東アジア先進国における居住支援の事例研究として、韓国、台湾・台北市における取り組みについて現地調査によってその概要が把握できた。韓国における入居者に対する生活支援付きの「買上住宅」制度や「その支援を担う支援団体の一部が「ホームレス支援団体」から社会的企業育成法によって「社会的企業」に成長し転換してきており、居住支援も新たな段階にあることがわかった。台湾の台北市においては制限扶助主義である公的扶助制度(社会救助法)と「遊民輔導法」(社会救助法に基づくホームレス支援の法的根拠)の間を補完する市独自の居住確保・就労支援を含む「台北市の独自支援施策である「遊民の職業と生活再建事業」が実施されており、効果的であると評価されていることが判った。ホームレス等の不安定な居住生活者に対する支援制度として、公的扶助制度を補う施策は、日本における居住支援の在り方にとっての示唆を得ることができた。日本においても「第二のセーフティネット」として2011年10月1日施行の求職者支援制度

や新たな生活困窮者支援の制度化の動きがある中で近年の東アジア先進国の政策動向は注目される。また、東アジア先進国における包摂型都市構築に向けたワークショップへの参加を通して現地の民間支援団体やソーシャル・ワーカーとの研究交流が図られ、国際比較研究の足がかりができたことは本研究の成果である。

(5) 本研究の実施過程で、ホームレス等の不安定な居住状態にある人々に対する居住確保や就労支援を担っている支援団体等のスタッフの確保と育成の必要性が求められるようになった。2002年以降ホームレス自立支援法が成立し一定の法的整備や支援体制が整備されてきたとはいえ、同法は路上生活者の野宿状態からの脱却に焦点化された緊急的支援に留まり、支援も単発の「点」の支援といった側面もっていた。しかし、現在の実践の蓄積の到達点はホームレスや不安定居住層に対する支援は包括的で継続的な支援の仕組みをどのように地域に構築していくのかという点にある。2010年新たな支援方法として提起された伴走型・寄り添い型支援がそれに該当する。そこで、本研究代表者や連携研究者を中心にNPO法人ホームレス支援全国ネットワークの「伴走型支援士育成研究事業」(2011年度厚生労働省社会福祉推進事業)に参画し、「伴走型支援士2級」認定講座用のテキスト作成と2泊3日の認定講座を実施した。そして2012年度社会福祉推進事業「生活困窮者へのステージに応じた伴走型支援を行う人材育成の在り方に関する研究事業」(NPO法人ホームレス支援全国ネットワーク)にも研究代表者は委員として参画した。2013年3月時点で伴走型支援士(2級)の認定を受けた者は約200人で生活困窮者支援の人材養成できたことも本研究の展開過程から派生した実践的成果である。この「伴走型支援士」認定のための人材育成事業は、2013年度以降、上級編である「1級」の認定講座も実施予定である。

(6) 今後の展望としては、本研究で明らかとなった不安定居住者に対する居宅確保、継続的な生活支援、就労の支援等から構成される捉えられる包摂型居住支援展開の枠組みが法的にも地域内連携としての十分整備されていない状況のもとで、多様で継続的な就労先・出口先を地域の中でどのように確保していくのか、どのように構築していくのか、が実践的・政策的課題となろう。「中間的就労」あるいは「中間労働市場」をどのように構築するかである。内外の先進的事例研究を含めて今日的到

達点と阻害要因、成功要因などの析出することは本研究をさらに勧めていく際の研究課題となろう。また、ケアのためのコストを制度的にどのような仕組みによって捻出できるようにするのも重要な課題である。その際、専門的知識をもった人材の適正な配置といった点も論点の1つであろう。さらに、2012年ホームレス自立支援法は5年の延長となった。また新たな生活困窮者に対する支援政策として「生活困窮者自立支援法」制定の動きがみられる今日、ポスト自立支援法をどのように捉えるべきかといったことや、公的扶助制度と生活困窮者自立支援法やホームレス自立支援法と相互の関連についても研究課題となろう。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計14件)

- ① 中山 徹、台北市における遊民支援施策研究の意義について、『地域福祉研究センター年報』、No2、地域福祉研究センター、査読無、2013、pp.9-11
- ② 中山 徹、2013年尼崎市ホームレス概数調査(社会福祉調査研究会)、『地域福祉研究センター年報』、No2、地域福祉研究センター、査読無、2013、pp.21
- ③ 中山 徹、山田 理絵子、台北における遊民支援の制度的枠組みと補完的生活支援、『社会問題研究』、No62、査読無、2013、pp.42-51
- ④ 中山 徹、ホームレス問題からみた西成問題、『大阪の住民と自治』、No411、大阪自治体問題研究所、査読無、2013年、pp.11-16
- ⑤ 中山 徹、ホームレス、『人権年鑑2013(2011.4~2012.3)』、部落解放・人権研究所、査読無、2013、pp.65-68
- ⑥ 全 泓奎、東日本大震災と定住外国人支援の課題、『コリアンコミュニティ研究』、No3、査読有、2013、P.7
- ⑦ 中山 徹、全 泓奎、山田理絵子、水内俊雄、黒木宏一、台北における狭小廉価住宅居住者の生活支援の系譜と現状、『ホームレスと社会』、7号、明石書店、査読有、2012、pp.101-106
- ⑧ 中山 徹、就労の喪失が招く居住の喪失に歯止めを、『建設政策』、No145、建設政策研究所、査読無、2012、pp.2-5
- ⑨ 中山 徹、援助技術—伴走型支援士育成事業、『ホームレスと社会』、No6、明石書店、査読有、2012、pp.40-42
- ⑩ 水内俊雄、大阪市西成区あいりん地域の施策の系譜と現状、『部落解放研究』、No196、査読無、2012、pp.89-103

- ①水内俊雄、生活保護下の住宅市場の実態と住宅供給の社会化へ可能性、『ホームレスと社会』、7号、査読有、2012、pp.54-59
- ②水内俊雄、大阪の困窮化の歴史的背景と西成区への貧困集中の実態、『貧困研究』、9、査読有、2012、pp.5-14
- ③全泓奎、南垣碩、韓国の居住問題と居住福祉政策、『居住福祉研究』、11、査読有、2011年、pp.25-42
- ④Patricia Kennett, Toshio Mizuuchi, Homelessness, housing insecurity and social exclusion in China, Hong Kong, and Japan, *City, Culture and Society*, 1-3、査読有、2010、pp.111-118

〔学会発表〕(計 5 件)

- ①垣田 裕介、生活困窮者に対する伴走型支援の効果と課題、臼杵市貧困研究会、於：臼杵市役所、2013年3月1日
- ②水内俊雄、ホームレスの広範化と脱ホームレス支援の実績とその評価、2012National Homeless Practice Seminar, 台湾・桃園市、2012.11.14
- ③水内 俊雄、ホームレス自立支援を利用した脱ホームレスの実践とユニークなインナーシティ再生の試み、A Workshop for Building and East Asian Inclusive City Network, 於：国立台湾大学、台湾、2011.3.10
- ④水内 俊雄、簡易宿泊所密集地域における宿泊・居住の実態—大阪市西成区あいりん地域を事例に一、人文地理学会大会、於：奈良教育大学、2010.11.21
- ⑤全 泓奎、稲田 七海、全 昌美、南 垣碩、複合的居住支援によるホームレス支援の新たな方向の模索：ホームレス地域活動移行支援事業を中心に、第1回日韓ホームレス研究交流シンポジウム in ソウル、於：韓国保険社会研究院、2010.7.10

〔図書〕(計 9 件)

- ①NPO 法人北九州ホームレス支援機構(垣田 裕介分担執筆)、『孤立状態にある若年困窮者に対して社会参加および生活自立・社会的自立・就労自立を促す総合的伴走型支援に関する研究事業報告書』、2013、180
- ②福岡絆プロジェクト共同事業体(垣田 裕介分担執筆)、『福岡絆プロジェクト事業(内閣府パーソナル・サポート・サービス事業モデル事業)報告書 2010/11/15～2013/3/31』、福岡絆プロジェクト事業体、2013、250
- ③NPO ホームレス資料センター(福原 宏幸、全 泓奎、垣田 裕介分担執筆)、『生活困窮者・孤立者の就労による生活再建の先進事例とあるべき仕組みに関する調

査研究事業報告書』、NPO 法人ホームレス資料センター、2013.316

- ④水内 俊雄、中山 徹、垣田 裕介、山田 理絵子、菅野拓、四井恵介、稲垣 吉裕、富永 哲雄、奥田 祐子、松浦 麻衣、キナー・ヨハネス、栗原 希、『生活困窮者支援の持続可能性とその効果を測定するパネル調査報告書』、一般社団法人インクルーシブ・シティネット、2013、160
- ⑤水内俊雄編、『広義のホームレス支援の先進事例とあるべき仕組みに関する調査報告書』、NPO 法人全国ホームレス支援全刻ネットワーク、2012、107
- ⑤全 泓奎、『韓国・居住貧困とたたかひ：居住福祉の実践を歩く』、東信堂、2012、79
- ⑥中山 徹編、『伴走型支援士2級認定テキスト』、NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク、2012、116
- ⑦水内俊雄編、『広義のホームレス支援の先進事例とあるべき仕組みに関する調査報告書』、NPO 法人全国ホームレス支援ネットワーク、2012、107
- ⑧水内俊雄・全泓奎編、『第1回東アジア包摂的都市ネットワークの構築に向けたワークショップ』、大阪市立大学都市研究プラザ、2011、134
- ⑨全泓奎編(中山 徹分担執筆)、『コリアンコミュニティにおける高齢居住者の生活と住まいからみた地域再生の課題：西成区在日コリアン多住地域を中心として』、大阪市立大学都市研究プラザ、2012、92

〔その他〕

ホームページ等  
地域福祉研究センター  
<http://www.iao.osakafu-u.ac.jp/fukushi/index.html>  
大阪府立大学学術情報リポジトリ OPERA  
<http://repository.osakafu-u.ac.jp/>

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

中山 徹 (NAKAYAMA TORU)

大阪府立大学・人間社会学部・教授  
研究者番号：40237467

### (2) 研究分担者

( )

研究者番号：

### (3) 連携研究者

水内 俊雄 (MIZUUCHI TOSHIO)

大阪市立大学・都市研究プラザ・教授  
研究者番号：60181880

全 泓奎 (JEON HONG-GYU)  
大阪市立大学・都市研究プラザ・准教授  
研究者番号：00434613

福原 宏幸 (FUKUHARA HIROYUKI)  
大阪市立大学・経済学研究科・教授  
研究者番号：20202286

橋本 理 (HASIMOTO SATOSHI)  
関西大学・社会学部・准教授  
研究者番号：60340650

垣田 裕介 (KAKITA YUSUKE)  
大分大学福祉社会科学研究科・准教授  
研究者番号：20381030

吉中 季子 (YOSHINAKA TOSHIKO)  
名寄市立大学・保健福祉学部・准教授  
研究者番号：7043480

嵯峨 嘉子 (SAGA YOSHIKO)  
大阪府立大学人間社会学部准教授  
研究者番号：0340938

稲田 七海 (INADA NANAMI)  
大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員  
研究者番号：70514834