

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24年4月6日現在

機関番号：33918
 研究種目：若手研究（B）
 研究期間：2009～2011
 課題番号：21730470
 研究課題名（和文） 自立支援プログラムを活用したホームレス支援の実践モデル開発に関する研究
 研究課題名（英文） A Study for Development of Practice Model to Support Homeless People Utilizing the Self-reliance Support Program
 研究代表者
 山田 壮志郎（YAMADA SOSHIRO）
 日本福祉大学・社会福祉学部・准教授
 研究者番号：90387449

研究成果の概要（和文）：本研究の目的はホームレス支援のあり方を生活保護の側面から考察することである。2009年は元ホームレスの生活実態調査を実施し、ホームレス状態が解消された後も被排除状況が持続していることを明らかにした。2010年は無料低額宿泊所等入所者調査を実施し、施設の劣悪な運営状況などを明らかにした。2011年は無料低額宿泊所に関する厚生労働省調査のデータ分析を行い、無料低額宿泊所をめぐる問題を解決するためには生活保護行政の見直しが必要であることを明らかにした。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to examine the shape of supporting homeless people in terms of public assistance. In 2009, I conducted a survey of the current living conditions of the former homeless people, and found that they are still remain in an excluded situation even after resolving their homelessness. In 2010, I conducted a survey of the resident in low-price accommodation facilities (LAF), and revealed bad situation in LAF. In 2011, I analyzed data of the government survey on LAF, and showed that it is necessary to review public assistance system in order to solve the problems about LAF.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	700,000	210,000	910,000
2010年度	500,000	150,000	650,000
2011年度	100,000	30,000	130,000
年度			
年度			
総計	1,300,000	390,000	1,690,000

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：貧困・社会的排除・ホームレス・生活保護

1. 研究開始当初の背景

(1) 貧困・ホームレス問題をめぐる動向

本研究を開始した2009年度は、前年のいわゆるリーマン・ショック以降の世界的不況

の影響を受け、貧困問題がこれまでになく可視化された時期であった。とりわけ、「派遣切り」によって社員寮等を退出しなければならなくなりホームレス状態に陥った人々が

数多く生み出されたことは社会的な関心を集めた。まさに、ホームレス問題をはじめとする貧困問題の解消に資する研究が求められていた時期であったといえよう。

以上の背景のもと、本研究ではホームレス問題を研究テーマとして設定したが、その際、ホームレスの人々が住居を失う過程で喪失した関係性の側面に着目した。貧困把握の方法は、従来の所得や財の保有量に着目するものから、関係性や社会的孤立といった側面も重視するアプローチに変化している。同じことはホームレス問題をめぐる先行研究の中でも指摘されており、本研究もその点に着目した。

(2) ホームレス支援システムに関する動向

ホームレス問題への政策的対応（ホームレス対策）は、1990年代末葉から急速に展開し、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の制定（2002年）によって一つの画期を迎えた。近年のホームレス対策の特徴は、ホームレスの就労による自立を促すことを重視している点にある。しかし、研究代表者がこれまでに行った研究によれば、就労自立を促す施策の効果は限定的であり、むしろ生活保護制度がホームレスの自立に果たしている現実的役割は大きかった。

したがって、ホームレス支援のあり方を、就労支援の文脈からだけでなく、生活保護行政—具体的には福祉事務所における社会福祉実践の文脈から考察する研究が求められていた。2005年度には被保護者を対象とした自立支援プログラムも導入されており、(元)ホームレスを対象とした自立支援プログラムを策定する福祉事務所も散見され始めていた。つまり、本研究の開始当初は、福祉事務所における公的扶助ソーシャルワークのあり方が問われていた時期であったといえよう。

2. 研究の目的

以上のような背景のもと、本研究は福祉事務所におけるホームレス支援の実践モデルを開発することを目的とした。具体的な研究課題としては、①生活保護を受給して居宅生活に移行した元ホームレスの生活実態を明らかにすること、②福祉事務所におけるホームレス支援のあり方を無料低額宿泊所問題に焦点を当てて考察することの2点を設定した。

(1) 元ホームレスの生活実態

ホームレス支援のあり方に関する先行研究においては、野宿生活を脱却した後の地域生活の維持・継続が新たな実践課題として注目されていた。研究代表者自身も、本研究課題を実施する以前からこの点に注目し、元ホ

ームレスを対象とした生活実態調査を実施していた。

本研究でも、過去の研究を発展させるべく元ホームレスの生活実態調査を実施した。特に、前項で述べた研究の背景を踏まえ、親族・近隣との関係や社会的孤立、社会的排除の状況を把握することを重視した。

(2) 福祉事務所におけるホームレス支援のあり方

研究開始当初は、福祉事務所におけるホームレス支援のあり方を、福祉事務所へのヒアリング調査を軸に考察することを目指していた。しかし、研究開始後になって無料低額宿泊所問題が社会的に注目されるようになり、この問題に焦点を当てて考察する方法に修正した。

無料低額宿泊所とは、社会福祉法が第2種社会福祉事業の一つとして規定する「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」である。ホームレスを入所させて生活保護を受給させ、生活保護費の中から利用料を徴収する形で運営している例が多い。同施設の中には、居住環境やサービス内容が劣悪であるにもかかわらず多額の利用料を徴収しているものもあり「貧困ビジネス」として批判されることも少なくない。本研究開始後の2010年ごろから社会的にも大きく注目されるようになった。

しかし、無料低額宿泊所が「貧困ビジネス」として社会的に非難される一方で、ホームレスに生活保護を適用する際に福祉事務所が社会資源として積極的にこれを活用している例も多く、そうした行政運用が宿泊所の拡大を促してきたとも言われる。つまり、無料低額宿泊所問題において問われていることは、福祉事務所におけるホームレス支援のあり方であると言える。

無料低額宿泊所問題を研究対象とすることは本研究課題の開始当初の段階では必ずしも想定していなかったが、上記の問題背景と社会的注目の高まりに鑑み、この実態を明らかにすることが本研究課題にとって重要であると判断し、研究課題に組み込んだ。

3. 研究の方法

(1) 2009年度一元ホームレスの生活実態調査

2009年度は、8月～9月にかけて、生活保護を受給するなどしてホームレス状態からアパート生活に移行した人々を対象にした生活実態調査を実施した。本調査実施にあたっての問題意識は、前記2—(1)の通りである。

本調査の実施にあたっては、名古屋市内でホームレス支援活動を行っている「笹島診療所」の協力を得た。調査対象は、笹島診療所

に支援記録のある人のうち、アパート生活に移行し、笹島診療所がアパート生活者向けに発行しているニューズレターを送付している人すべてである（2009年6月末現在：327名）。対象者全員に調査への協力依頼文を発送したが、不達者が9名、後に死亡が判明した人が2名いた。また、協力依頼文発送後に追加的に協力を依頼した人が3名いた。したがって実質的な調査対象者は319名である。調査対象者のうち、回答が得られたのは116名である（回答率36.4%）。

1次調査（集合調査）と2次調査（訪問調査）の2段階で実施し、いずれも調査票に基づく面接調査を行った。1次調査は7回に分けて実施し、あらかじめ用意した会場に回答者に集合してもらい面接にあたった。2次調査は5日間にわたって実施し、1次調査に集合できなかった対象者の自宅を調査員が訪問して面接にあたった。

(2) 2010年度—無料低額宿泊所等入所者調査の分析

2010年度は、無料低額宿泊所等入所者調査の調査結果を分析した。本調査は、無料低額宿泊所等への入所経験者（現入所者および元入所者）を対象に、入所中の生活状況や退所後の希望について把握し、今後の宿泊所のあり方を考えるための参考資料を得ることを目的に、2010年10月1日～11月30日にかけて実施した。調査主体は、貧困ビジネス対策全国連絡会（代表：山田壮志郎）である。調査期間中に開催されたホームレス法律相談などの機会に、無料低額宿泊所等に入所している人、過去に入所経験のある人に調査への協力を依頼し、協力を得られた人に調査票を用いた面接調査によって調査を実施した。なお、ここで言う「無料低額宿泊所等」の中には、第2種社会福祉事業として届け出ている宿泊所だけでなく、無届けの類似施設も含んでいる。

回収した調査票は計150票であった。ただし、ほとんど未記入であったものが5票、入所先が生活保護施設であったり個人宅であったりして本調査の趣旨に合致しないと判断したものが7票あり、計12票を無効票とした。したがって、有効票数は138である。調査地域とそれぞれの有効回答数は、埼玉20票、千葉13票、東京77票、名古屋25票、京都1票、大阪2票であった。

(3) 2011年度—国による無料低額宿泊所調査の個票データ分析

2011年度は、厚生労働省が2010年に行った「無料低額宿泊施設等に関する実態調査」の個票データを分析した。同調査は、厚生労働省が無料低額宿泊所を所管する自治体（都道府県、政令指定都市、中核市）に対して、

2010年6月末時点における管内の無料低額宿泊所の状況を報告させたものである。調査結果の概要は、2011年6月23日に厚生労働省によって発表されたが、調査項目の全てが公表されているわけではなかった。そこで、行政文書開示請求制度に基づき同調査の個票データの開示を請求して入手して分析した。同調査は、無料低額宿泊所の実態に関する唯一の政府調査であり、その個票データを用いた詳細な分析ができたことは社会的意義の高いことであったと考えている。

調査項目は、定員、施設設備、利用料、サービス内容など多岐に渡っているが、本研究課題の目的がホームレスに対する生活保護行政のあり方を考察する点にあることから、それに関わる項目を中心に分析した。

4. 研究成果

(1) 元ホームレスの生活実態調査の成果

本調査の調査項目は対象者の生活実態全般に関わるものを用意したが、前述の通りの問題意識に基づき、ホームレス状態からアパートなどでの生活に移行した人々の被排除状況を重視して分析を行った。その際、先行研究で示された社会的排除の分析枠組み—①福祉国家からの排除、②所得・消費からの排除（相対的貧困、食料購入からの排除、居住における排除、家財・家電の排除）、③社会／中間集団からの排除（サポートネットワークからの排除、地域での活動からの排除）に依拠して分析した。その結果明らかになった主な知見は次の3点である。

第1に、ホームレス状態を解消し、アパート生活に移行してもなお、社会的に排除された状況は持続しているということである。先行研究によって用いられた被排除状況を示す各項目—福祉国家からの排除、所得・消費からの排除、社会／中間集団からの排除—のいずれにおいても、本調査の回答者は市民一般よりも高い割合で排除されていた。

第2に、被排除状況に年齢階層による相違がみられたことである。全般的にみて、若い世代の排除率が高かった。家財・家電の排除率が若い世代で高かったのは、生きてきた時代背景による違いが影響していると考えられたが、社会／中間集団からの排除率の高さは、若年層の孤立化を示唆していた。

第3に、生活保護受給者の多くが社会的必需項目を剥奪されている現状が明らかになった。先行研究によって示された社会的必需項目の多くについて、市民一般よりも普及率が低かった。また、剥奪の深さについても市民一般と比べて剥奪スコアがきわめて高かった。

(2) 無料低額宿泊所等入所者調査の成果

本調査を通じて明らかになった主な知見

は次の7点である。

第1に、無料低額宿泊所への入所ルートは「福祉事務所紹介」と「路上での勧誘」が主流であることである。回答者の53.6%は、福祉事務所から紹介されて、また30.4%は宿泊所の職員や業者から路上などで声をかけられて入所していた。

第2に、福祉事務所に嘘の説明をするように宿泊所側から求められている事例もあることである。宿泊所の所在地を所管する福祉事務所での保護開始を容易にするため、実際の野宿場所を偽って説明するよう求められるなど、福祉事務所に嘘の説明をするよう宿泊所職員から指示されたことがある人が15.1%いた。

第3に、不透明な経費を徴収され、その説明も不十分であることである。家賃・食費・光熱費などが、各施設が共通して徴収している費目であるが、その他にも、家賃とは別に「室代」「施設運営費」などの名目で金銭を徴収している例もあった。また、「入所にあたって、必要となる費用の内訳に関する説明はありましたか」との質問に対して29.5%の回答者が「なかった」と答えた。

第4に、食事に対する不満が強いことである。回答者のうち、宿泊所から食事の提供を受けている人に食事内容に満足しているかどうか尋ねたところ、「やや不満」と答えた人が23.9%、「とても不満」と答えた人が48.7%に上り、食事に対する不満が浮き彫りになった。

第5に、居室が「個室」と認識されているのは半分以下であることである。居室の造りについて尋ねたところ、「個室」と答えた人は44.5%であった。国の調査によれば、全国の無料低額宿泊所の居室の90%以上は個室であるとされているが、ベニヤ板やカーテンで区切っただけで実態は大部屋である施設も多いと言われており、本調査の結果からは、少なくとも入所者の実感として「個室」とであると認識されているのは半分以下であることが分かった。

第6に、入所者が宿泊所に対して期待している機能は、主に「寝る場所」と「食事」であることである。「宿泊所に入所してよかったことは何ですか」と尋ねたところ、「寝る場所が確保できた」が66.4%、「きちんと食事を確保することができるようになった」が44.0%と多くを占め、「職員からの様々な支援が受けられた」と回答しているのは2.4%に過ぎなかった。

第7に、現入所者のほとんどはすぐに転居したがっていることである。本調査の回答者のうち現在宿泊所に入所中の人は42人であるが、その人たちに「もし一般の住宅（アパートなど）で生活できるとしたら、転居したいと思いませんか」と尋ねたところ、「すぐに

転居したい」と答えた人が30人（73.2%）を占めた。

(3) 国による無料低額宿泊所調査の個票データ分析の成果

無料低額宿泊所問題をめぐる先行研究では、宿泊所が果たしてきた積極的な役割を評価しその改善・拡充を主張する立場と、現状の宿泊所の劣悪な実態を問題視し一般アパートでの居宅保護の推進を主張する立場とがある。両者の立場の違いは、①無料低額宿泊所の実態を全体としてどのように評価するか、②無料低額宿泊所の入所者像をどのように描くかという2つの点に関する見解の相違が影響していると思われる。そこで本研究は、その2点を念頭に置きながら、厚生労働省調査の個票データを分析した。

第1の点に関して特に注目したのは、施設数の推移と利用料の実態である。まず、施設数の推移については、長く減少傾向にあった施設数が1999年を境に急増していることを明らかにした。このことは、貧困問題の深刻化、とりわけ住居を喪失した生活困窮者の増加が宿泊所ビジネスの市場拡大を意味することを示唆している。次に利用料の実態については、多くの施設が、生活保護受給者が入居する近隣のアパートと同程度以上の宿泊料を徴収している一方で、居住環境は同程度以上とは言い難いことを指摘した。無料低額宿泊所固有の役割である「無料又は低額な料金による宿泊場所の提供」という観点から評価した場合、その機能が十分に果たされているとは言い難い。

第2の点については、まず入所期間の長期化を明らかにした。入所期間が1年以上に及ぶ入所者が6割に上っていた。入所期間が長期化するのには、入所者の多くが高齢・傷病などの理由で居宅生活への移行が困難なためであるとする見解もあるが、本データによれば65歳以上の入所者は全体の3割であり、介護保険サービスを受けていたり障害者自立支援法の適用を受けていたりする人もごくわずかであった。むしろ本研究の結果からは、入所期間が長期化する要因としてより重要なのは、生活保護の費用負担の問題であることがうかがえた。つまり、無料低額宿泊所入所者の保護費を都道府県が負担する運用によって、福祉事務所がホームレスに保護を適用する際、無料低額宿泊所を積極的に活用することになるとともに、一般住居への転居による市の保護費負担増を避けるために入所期間が長期化していることが推測された。以上のように、被保護者の自立助長という観点から見れば必ずしも適切な環境でないにもかかわらず、生活保護行政の中に無料低額宿泊所に依存せざるを得ない要因が存在することによって、多くのホームレスが宿泊所

を利用していると言える。しかし、言うまでもなく、ホームレス状態にある人々の居住場所は、福祉事務所の都合や事業者の利害によってではなく、彼/彼女ら自身の必要に即して決められなければならない。したがって、無料低額宿泊所をめぐる問題を解決するためには、無料低額宿泊所に依存している構造を依存しなくても済む構造に転換していくことが求められる。

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1件)

- ① 山田壮志郎、無料低額宿泊所の現状と生活保護行政の課題、社会福祉学、査読有、第53巻1号、2012 (刊行予定、掲載決定)

[学会発表] (計2件)

- ① 山田壮志郎、貧困ビジネスの現状からみた生活保護行政の課題—無料低額宿泊所問題を中心に—、日本社会福祉学会第59回秋季大会、2011年10月9日、淑徳大学
- ② 山田壮志郎、ホームレス状態の解消と持続する排除、社会政策学会第120回大会、2010年6月20日、早稲田大学

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山田 壮志郎 (YAMADA SOSHIRO)
日本福祉大学・社会福祉学部・准教授
研究者番号：90387449