

二つの貧困

北九州におけるホームレス支援と、
新しい地域拠点の創造

NPO法人北九州ホームレス支援機構理事長
奥田 知志

「二つの貧困—北九州におけるホームレス支援と新しい地域の創造」

ホームレス支援全国ネットワーク 理事長
NPO法人北九州ホームレス支援機構 理事長
奥田知志

1. ホームレスの現状

- ①ホームレス数の変化と完全失業率
- ②1997年—1998年の変化と現在……「好きでホームレスをしている」？……経済的要因
- ③野宿になった理由
- ④2008年9月以後の変化(全国ネット緊急調査)

1) 全国の動向(ネット参加団体へのアンケート調査 22 団体返答 04 年 1 月実施)

※全国ネットワーク 50団体参加

【08 年 9 月以降の現状について】

■増加している63%(17/22) ■変化なし 27%(5/22)

2) 北九州の増加状況→急増

自立はこれまで以上に進んでいるが、ホームレス数は急増。

3) 各地の支援団体の取り組みの傾向

■ホームレスは今後増加する ■新しいホームレス層の出現 ■生活保護申請の増加

2. 北九州におけるホームレス支援の特徴と実績

- ① NPO法人北九州ホームレス支援機構—組織
NPO正会員 72名 賛助会員 543名 職員 43名(パート含む)
支援施設運営 106室(北九州市からの委託 自立支援センター含む)
- ② 沿革
- ③ 支援の成果—自立の実績
■2004年市内500名→2008年9月152名 ■自立希望……93%
■就労自立率……退所総数比で64.7%
■自立の実績……自立率94.0% ★自立継続率91.1%
- ④ NPO法人北九州ホームレス支援機構の活動の特徴
■使命(ミッション)
 - 1) ひとりの路上死も出さない
 - 2) ひとりでも多く、一日でも早く路上からの脱出を
 - 3) ホームレスを生まない社会の形成■トータルサポート①三つの部門
 - 1) いのちを守る基礎的支援部門
 - 2) 自立支援部門
 - 3) ホームレスを生まない社会の形成部門■トータルサポート②出会いから看取りまで 4つの働き
炊き出し→相談→自立支援→自立後生活支援

※北九州の場合は、これらの一連の支援をひとつの NPO が担当した。情報等の一元化は、きめ細かな支援を可能にした。支援途中でのトラブルなどにも全体の連携でフォローを可能にした。それは自立支援を軸とした人生支援

「人はいつか変わる」「変わらなくても生きている」

■社会的協働・・・「北九州におけるホームレス問題を解決するための市民協議会」結成

■活動の基本コンセプト

路上生活者における二つの貧困 ハウスレスとホームレス

ハウスレスに対する支援⇒彼には何が必要か？

ホームレスに対する支援⇒彼には誰が必要か？

3. ホームレス支援の今後の課題

①派遣切層の今後→コロテン方式

②派遣切り層と従来のホームレス層の違い

■平均年齢の変化⇒若年化

これまでのホームレス支援の対象者⇒50歳代後半以上の男性。5年程度の就労期間を前提に支援。

20歳代、30歳代、40歳代の困窮者に対して就労期間40年、30年、20年を前提とする就労支援の必要。「とりあえず就職」から「労働の意義」が問われる時代へ

■高学歴層の出現？

■求人におけるミスマッチをどうつなげるか

■当事者の変化→関係崩壊世代

若年層の困窮者には、多くの場合扶養義務者が存在している。しかし、彼らは親元に戻らない。実家も困窮状態か？関係の希薄さか？(すでにホームレス状態になっている)

一方「ホームレスではない」という意識。現実的に身内が以内わけではない。よって単なる経済的困窮だけでは解決しない。これまでのホームレス支援のシステムだけでは対応できない。

4. 二つの貧困

①自立支援法におけるホームレス概念

特措法条文・・・「ホームレス＝野宿者」

問題の所在は、ハウスレス支援とホームレス支援→ハウジングファースト、ホームセカンド

自立支援においては、「ホームレス状態(無縁)」に対する支援が重要。

支援概念として「地域困窮孤立者支援」

②ホームレス(無縁)状態が事態を深刻化させている

1) 社会関係の貧困・・・家族形態

2) 野宿前近隣との関係

3) 社会関係の貧困の帰結 アクセス低下

4) 地域のホームレス化:多重債務問題・・・多重債務者60% 解決困難ケース0件

5) ホームレス期間と孤立意識

6) 孤立意識と自立意欲

7) 社会的信頼意識①・・・信頼は支援の実態を反映

8) 社会的信頼意識②・・・相談相手

- 9) つき合い……近所とNPO
- 10) 社会的孤立感
- 11) 自立と社会的信頼回復
- 12) 自己有用感

③ホームレスを生まない新しい社会の創造

■ホームレス支援の最大の受け皿は地域

■域生活定着化支援・・・「自立生活サポートセンター」(2005年開所)

自立者700名の継続支援。6名の職員。ボランティア20名。自立者互助会「なかまの会」130名

自立生活継続率 92%

5. 新しいセーフティーネットについて

①憲法25条の実現—生存保障と文化的な生活確保

②セーフティーネットの再検討

1) 人としての生活全体を支える仕組み

生存保護としての生活保護法

生活保護としての新しいセーフティーネット(公助と共助の組み合わせ)

2) 生活保護……早期受給・早期自立……手前のセーフティーネット

現在の生活保護では多くの場合手遅れ状態(資産、能力、援助など可能性が断たれた状態)で保護至急が始まる。最終段階になる前の段階で「自立」支援のためのセーフティーネットが働くシステムへ。「最後のセーフティーネット」→「手前のセーフティーネット」へ。

これまでは「働けなくなった人のためのセーフティーネット」であったが、今後は「働く人のためのセーフティーネット」が必要。

よって保護申請は増加する。しかし、社会保障費は微増という体制を構築することが必要。

生活保護申請自体を拒否することはできない。水際作戦は権利侵害であり、硫黄島作戦(早期保護廃止)もまた、さらなる社会保障のつけをその後に回すだけである。誰でも、いつでも使える生活保護。保護受給後の早期の自立(出口)を作る。「早期受給、早期自立」が新しいセーフティーネットの一つのモデル。

3) 困窮の世代間連鎖を止める

4) 生活保護短期給付活用

従来の3点セット(住宅、生活、医療:医療に関しては一部単給あり)となっていたが、これを分割して利用できないか。特に住宅扶助において単独で活用できる制度への移行が必要。

6. 今後の課題

①大都市型モデルと地方型モデルの併用

②総合相談支援(窓口型に加えアウトリーチ型を)申請主義を超えられるか

③社会的就労確保

④段階的就労もしくは訓練事業の充実

⑤「障がい」を有するホームレス支援

⑥自立生活定着化支援

⑦生活保護を活用した「アウトリーチ型・通所型自立支援センター」

2002年の特措法成立当時に比べ、生活保護に関する状況は大きく変化した。路上からの保護申請が可能ならば、路上⇒生保申請⇒居宅⇒自立⇒保護脱出という支援体制が組めないか。

生活保護申請者(受給決定者)に対して速やかに居宅設置支援を行い、その後就職までの支援を相談員が通所、アウトリーチ両方向から支援体制を構築して行う。同時に自立後も地域生活安定化のため(再ホームレス化を防ぐために)アフターケア体制を構築する。

⑧民間型自立支援センター(第二種社会福祉事業「無料低額宿泊施設」の今後)

無低施設については従来より「貧困ビジネス」等の誤解が生じている。一方で自立支援センターの増設は現実的に困難なケースが多い。民間運営の無低施設を自立支援のために活用すること検討すべき。自立支援型無低施設は自立支援プログラムを前提に運営される。国は自立支援プログラムの有無等を精査して補助金を出す。最低グループホーム並みを考えられないか。

一方自立支援プログラムを実施しない無低施設に関しては(その他障害ケアや高齢ケアなどは考慮するとして)家賃基準等の見直しをする。ホームレス支援全国ネットワークとして自主基準をつくり、ネットワークが公認する施設に対して「適応証」を発行することなど検討したい。基準としては一定の自立支援プログラムを実行していること。自立の実績、アフターケアの実施など。国は、この「適応証」を補助を出す際の参考とする。よりスピーディーに自立支援を展開するためにも民間型は検討に値する。費用面においても国設置以下の費用で運営できるのではないか。

7. おわりに

生活保護が適正に実施されることを望む。しかし、生活保護の集団申請が問題の根本解決になるとは思えない。そもそも問題の本質は「ハウスレス(経済的貧困)」であり同時に「ホームレス(関係的貧困)」であること。困窮状態であり同時に孤立していることが今日の貧困の本質なのである。派遣切りのにあった多くの若い世代は、まだ親や身内のいる世代である。しかし、彼らは家に帰らない。これは彼らの親世代もまた困窮状況にあって「帰るに帰れない」という事態なのか。それとも彼らの選択肢の中に「親元」というものが既に存在しないということの意味するのか。

すでに10年以上前から日本社会は新自由主義を社会の基軸としてきた。結果、金と効率が全てであるような社会が誕生した。その中で会社をはじめ公の責任が曖昧となり、すべては個人の責任、「自己責任」へと転嫁された。かつての家族的会社経営のマイナス面を認識しつつも、その「家族的」枠組みが崩壊した社会にそれに変わる受け皿がないまま、私たちは「自己責任」を「正義」とする孤立社会に身を置くことになった。

その中にあって福事務所が果たすべき役割は何であろうか。金儲けと効率を最優先にしてきた今日の社会にあって、非効率で儲けのない業務を福祉事務所が担うのなら、私たちはそこに希望を見いだすことができる。

困窮、孤立という二つの貧困と闘うために、公助の砦である福祉事務所と地域における共助組織が連携する必要に迫られている。生活保護が「生存保障」を超えて、人としての生活・暮らし・人生を支えるための支援になるためには、共助によって成立するホーム・関係の回復の支援・取り組みとの連携がどうしても必要なのである。

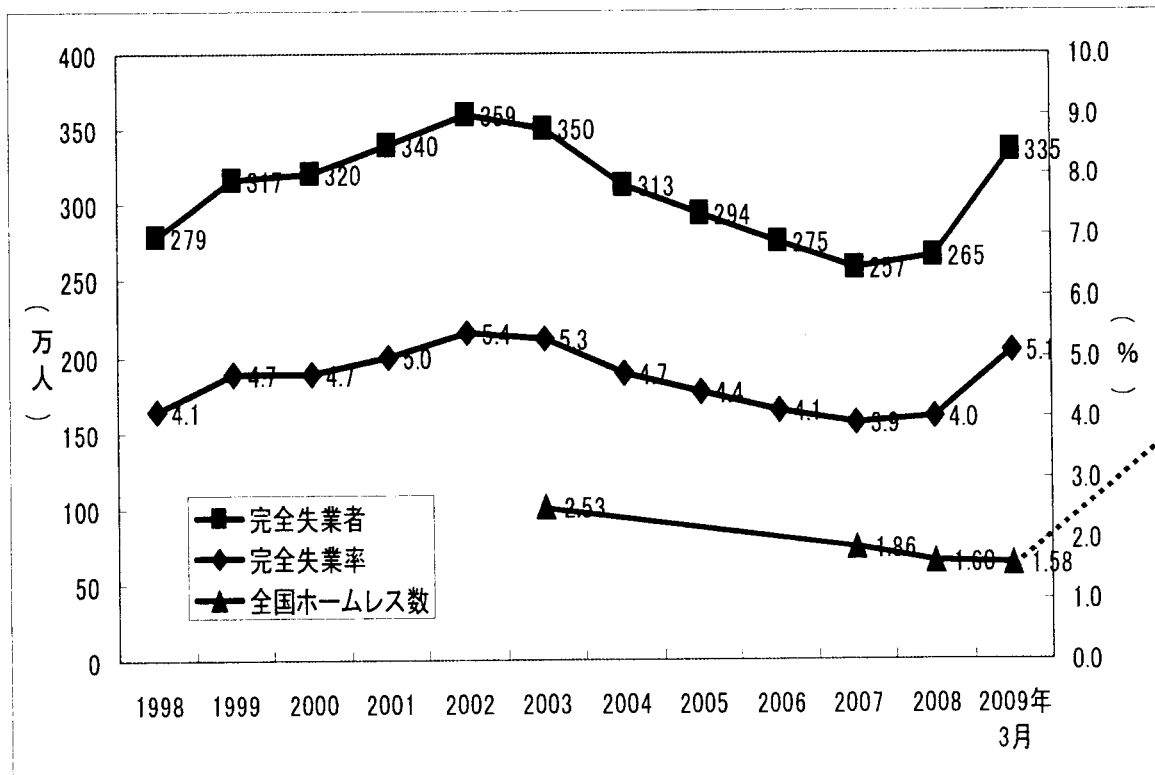
困窮孤立社会における新しいセーフティーネットの構築は、公助と共助と包括する新しい地域の創造をもって図られるべきものであると考えている。

二つの貧困

北九州におけるホームレス支援と、
新しい地域拠点の創造

NPO法人 北九州ホームレス支援機構
理事 奥田 知志

失業者数・失業率とホームレス数



1997年～1998年にかけての変化

- ・ 北九州 ホームレス数

1997年 142名

1998年 236名

- ・ 全国自殺者数

1997年の自殺者 24,391人

1998年の自殺者 32,863人

野宿状態に至る要因

- ・ 「仕事が減った」 31.4%
- ・ 「倒産・失業」 26.6%
- ・ 「病気・怪我・高齢で
仕事ができなくなった」 21.0% 計 79%

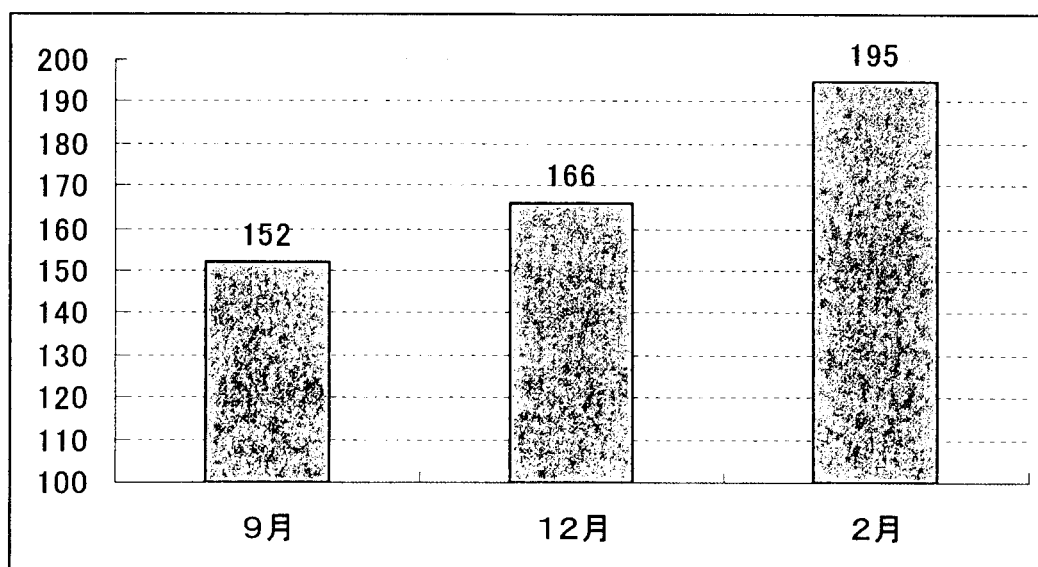
厚生労働省：ホームレスの実態に関する全国調査

(平成19年1月実施)

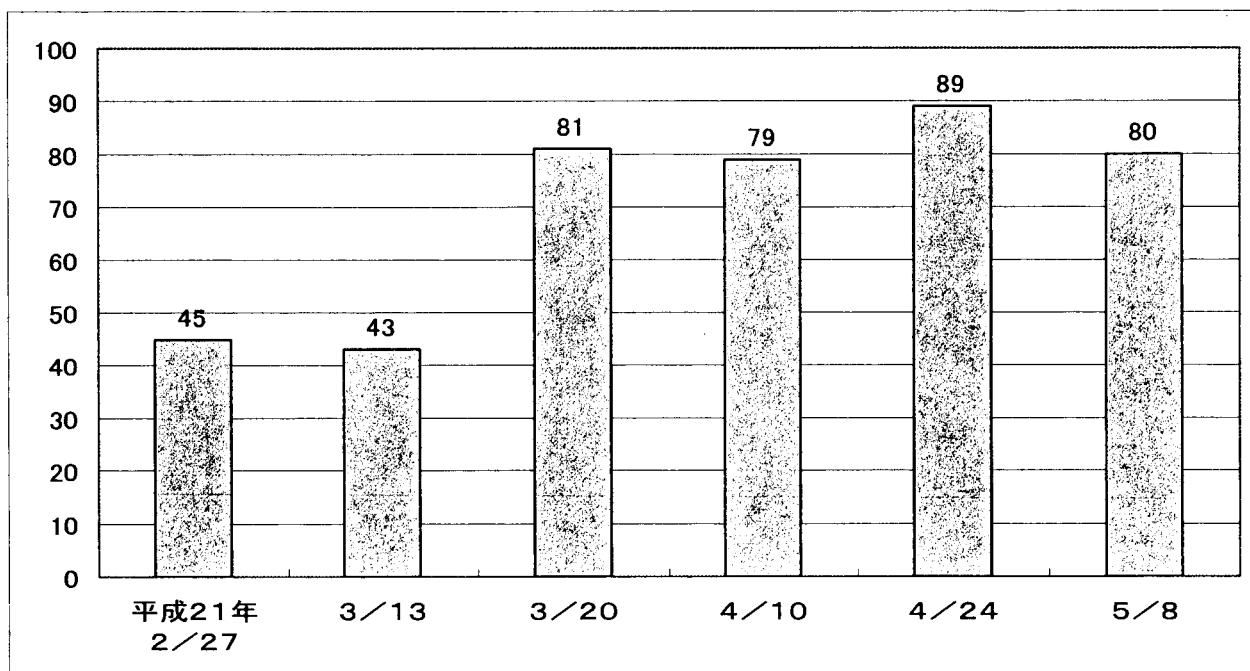
全国ネットワーク緊急調査

- 2009年1月実施
(全国ネットワーク参加50団体)
- 2008年9月以降ホームレス増加 63%

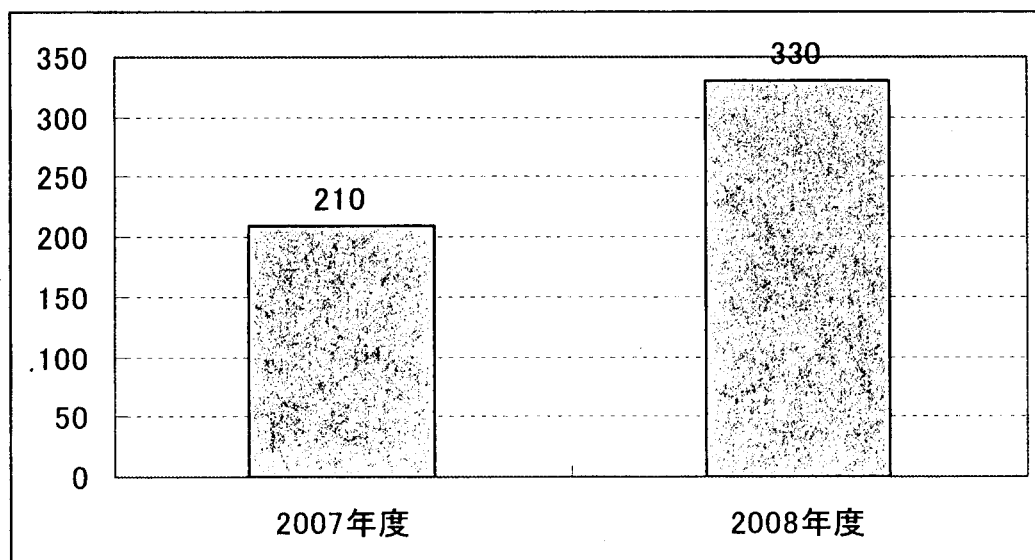
北九州市発表のホームレス数 (平成20年9月～21年2月)



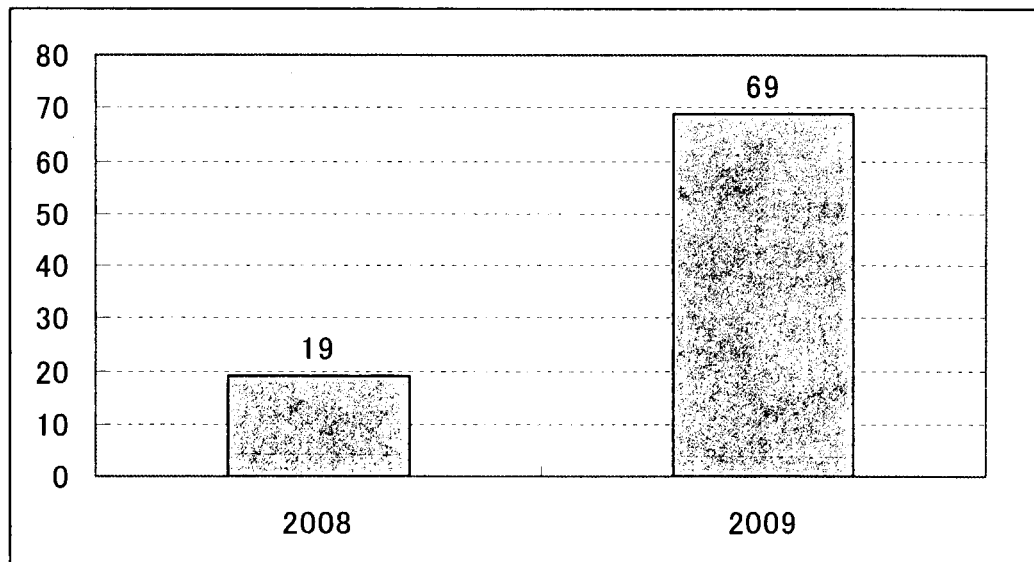
小倉北区での炊き出しで出会う ホームレス人数(平成21年2月～5月)



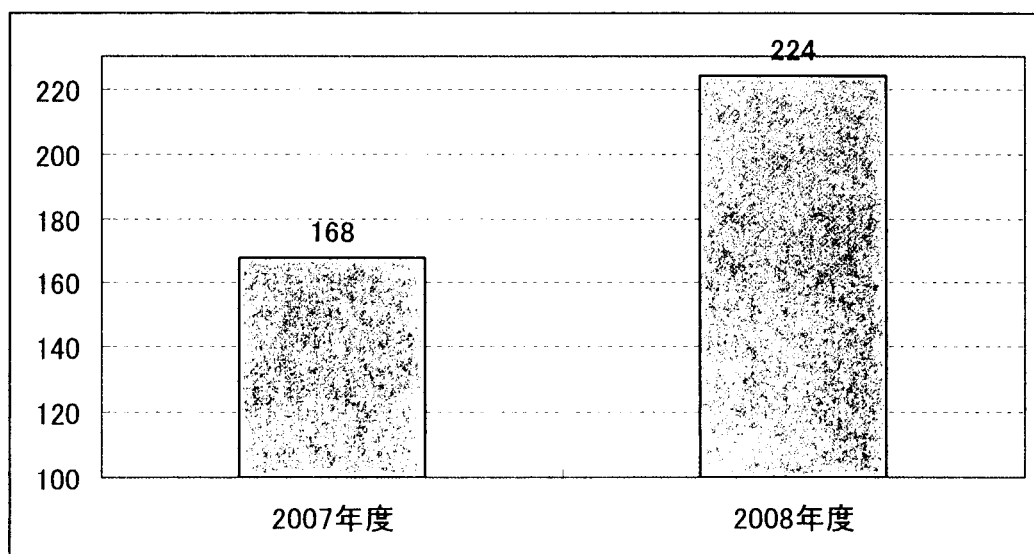
北九州における 当法人が出会った新規ホームレス数



2008年4月期と2009年4月期の 新規ホームレス数



自立者総数



全国ネット各団体 今後に関する認識

- ①ホームレスは今後増加する。
- ②新しいホームレス層の出現。
→新しい支援の仕組みが必要
- ③生活保護申請の増加。

北九州ホームレス支援機構

- ・正会員 67名
- ・賛助会員 543名
- ・有給職員 43名

自立のための施設 合計 106室

- ・自立援助ホーム香椎 3室
- ・自立援助ホーム香住ヶ丘 7室
- ・ホームレス自立支援センター北九州 50室
- ・自立支援住宅 12室
- ・抱樸館 宇佐町 6室
- ・抱樸館 下関 22室
- ・緊急シェルター抱樸館 6室

北九州ホームレス支援機構の 活動内容(1)

- 1988年 活動開始
- 2000年 NPO法人化
- 年間30回以上の炊き出しを行い、累計で約11万食を提供
- 2001年 自立支援住宅開始(八幡東区)
- 2004年 北九州市より巡回相談指導事業を委託
- 2004年 ホームレス自立支援センター北九州開所。
生活相談指導事業を受託
- 2004年 福岡県保健福祉局監査保護課より
担い手育成事業を受託

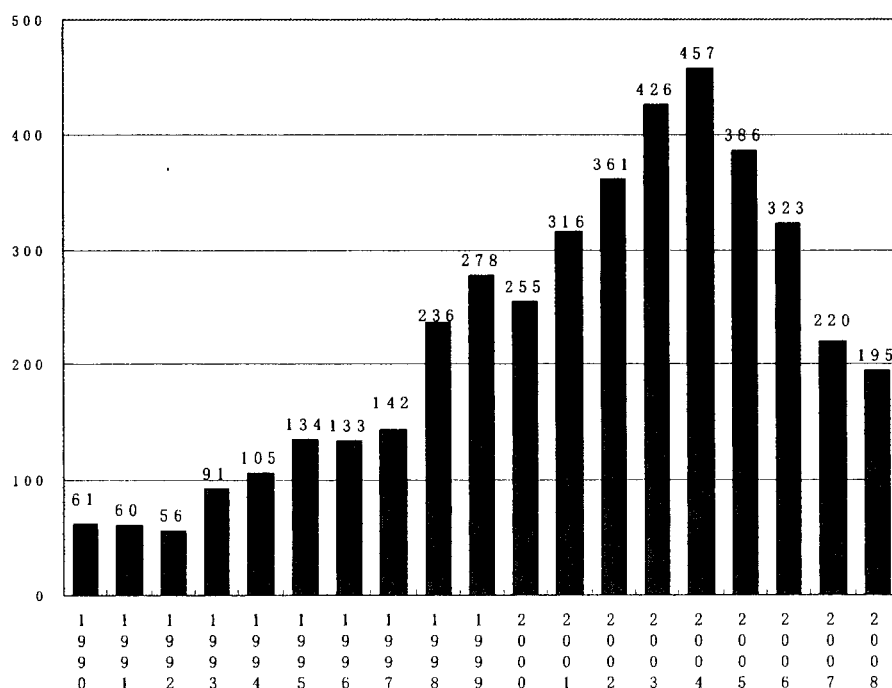
北九州ホームレス支援機構の 活動内容(2)

- 2004年 厚生労働省より技能講習事業を受託
- 2004年 国税庁より「認定NPO法人」として認可
- 2005年 自立生活サポートセンター開所(アフターケア)
(北九州市より一部受託)
- 2007年 抱樸館下関 開所
- 2008年 福岡市にて巡回相談事業を開始
(社会福祉法人グリーンコープとの協働事業)
- 2009年 抱樸館 緊急シェルター 開所

北九州ホームレス支援機構 行政・企業との協働事業

- ・ 北九州市
ホームレス対策推進事業業務委託
(ホームレス自立支援センター北九州)
- ・ 厚生労働省
日雇労働者等技能講習事業
無料職業紹介事業 認可
- ・ 社会福祉法人グリーンコープ
ホームレス自立支援事業に付帯する巡回相談業務
(福岡市)

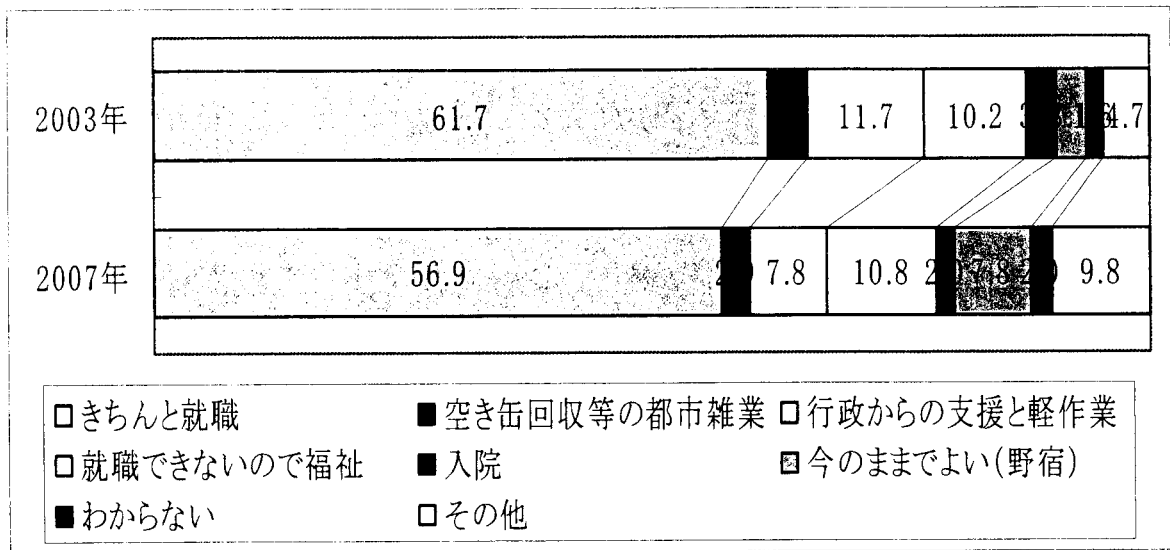
支援機構が行ってきた支援の成果 炊き出し数(最大値)の推移



1997年の自殺者
24,391人

1998年の自殺者
32,863人

今後望む生活形態



- ・「きちんと就職して働きたい」が56.9% (ただし2003年は61.7%)
- ・「今のまま(野宿)でよい」は7.8%に過ぎない (ただし2003年は3.1%)

(北九州市立大学 稲月正教授調査)

北九州における就労自立率

- ・ 自立支援センター就労自立率
- ・ 2007年度 86.7%

※就労自立した者 / 就労可能な者

2004～2007年度末までの通算入退所者312名の
就労自立率は64.7% →全国的に見てかなり高い。

北九州ホームレス支援機構 自立の実績

2009年1月時点

- ・自立者総数

693名

(巡回相談による自立者、弊法人が運営する施設や自立支援センター北九州からの自立者)

- ・自立率 **94.0%**

- ・自立継続率 **91.1%**

私たちの使命(ミッション)

- ・ ひとりの路上死も出さない
- ・ ひとりでも多く、一日でも早く、
路上からの脱出を
- ・ ホームレスを生まない社会を創造する

トータルサポート①(三つの部門)

トータルサポート

(1)いのちを守る基礎的支援部門—ひとりの路上死も出さない

→「炊き出し」や健康・襲撃への対応・相談＝一連の支援の入り口

→「一番困っていたときに来てくれた」＝信頼の基盤

(2)自立支援部門—ひとりでも多く、一日でも早く路上からの脱出を

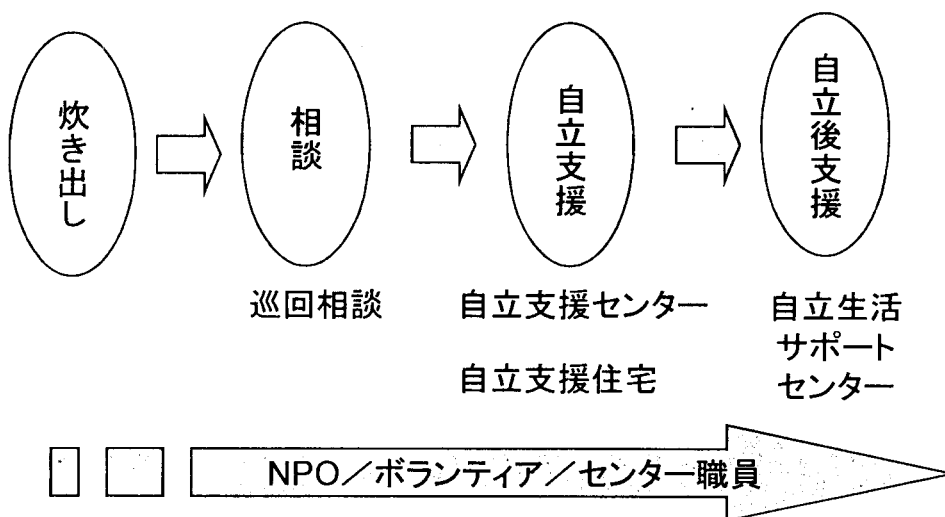
→生活相談、自立支援センター、自立支援住宅、就職斡旋、技能講習、居宅設置、保証人確保

→「相談」自体に意味がある＝ホームレスとは相談する者が無い状態

(3)ホームレスを生まない社会の形成部門—ホームレスを生まない社会を創造する

→再野宿化の防止、地域生活での孤立・無縁の防止、ニアホームレスのホームレス化の予防

トータルサポート② 「出会い」から「看取り」まで 四つの働き

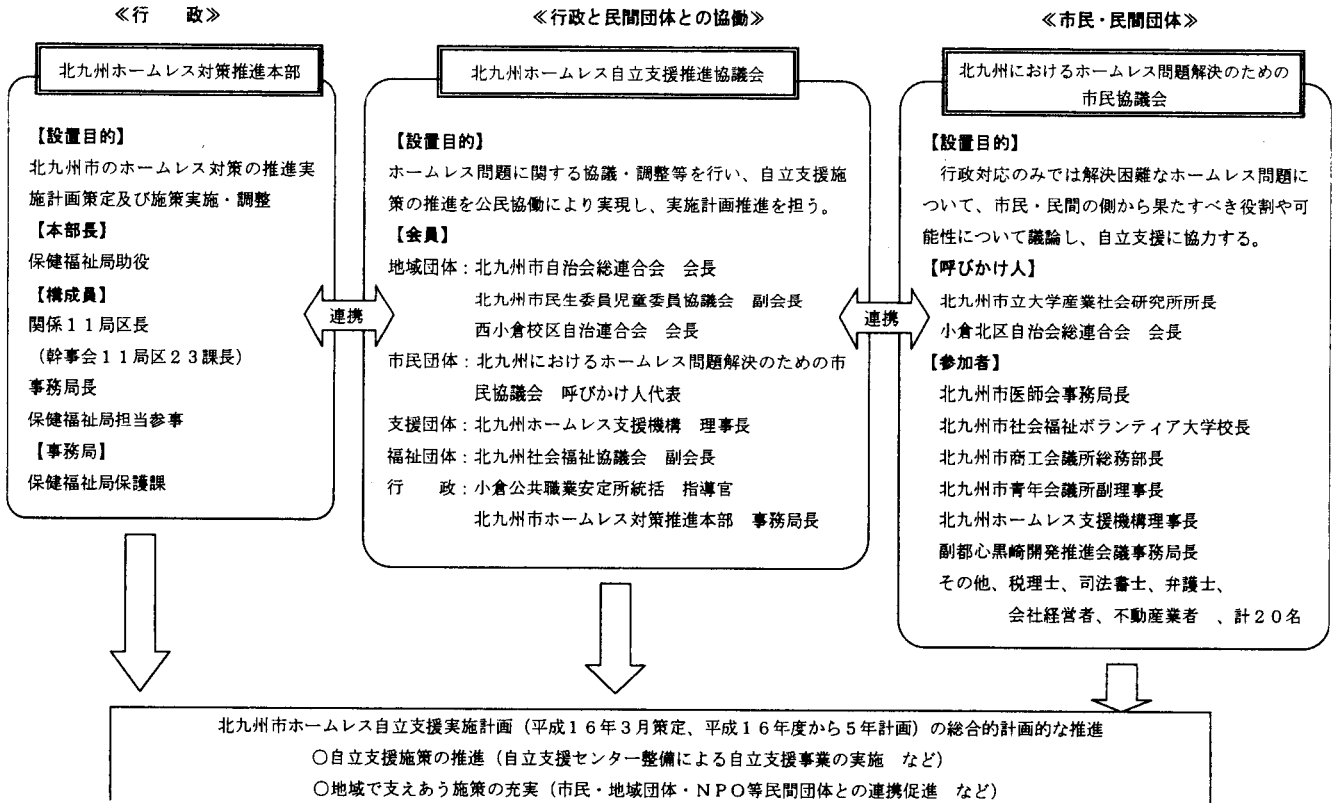


「炊き出し」から「自立後の生活支援」まで1つの団体(同じ顔)が実施



信頼関係の構築・情報の共有

公民協働によるホームレス自立支援施策の推進



北九州における ホームレス問題を 解決するための 市民協議会

市民協議会

就労問題
専門部会

住宅問題
専門部会

法律問題
専門部会

生活支援
専門部会

医療問題
専門部会

自立支援
居宅設置協力者の会

ホームレス支援法律家の会

自立生活
サポートセンター

自立支援活動における2つの視点

「ハウスレス」からの脱出
(物理的困窮への支援)



ハウス

衣・食・住、仕事



「何」が必要か

「ホームレス」からの脱出
(関係性における困窮状況への支援)



ホーム

人との出会い、関わり



「誰」が必要か

→ 自立のための最重要課題

「ホーム」レス支援の必要性

野宿化の要因

①経済的要因

- ・雇用環境の悪化→失業、生活苦など
- ・不安的な就労
- ・貧困の世代間の連鎖

②制度的要因

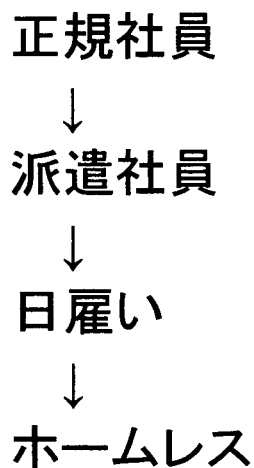
- ・社会保障制度(セーフティネット)の不備
- ・セーフティネットからの距離の遠さ
- ・寮や社宅への居住/安価で質のよい住宅の不足や保証人の問題

③社会关系的要因→「ホーム」=人を社会につなぎとめるもの

- ・助け合いネットの不在
- ・セーフティネット情報が入ってこない、相談できない
- ・役割の喪失→生きがいや生きる意味の喪失→自立生活への意欲低下

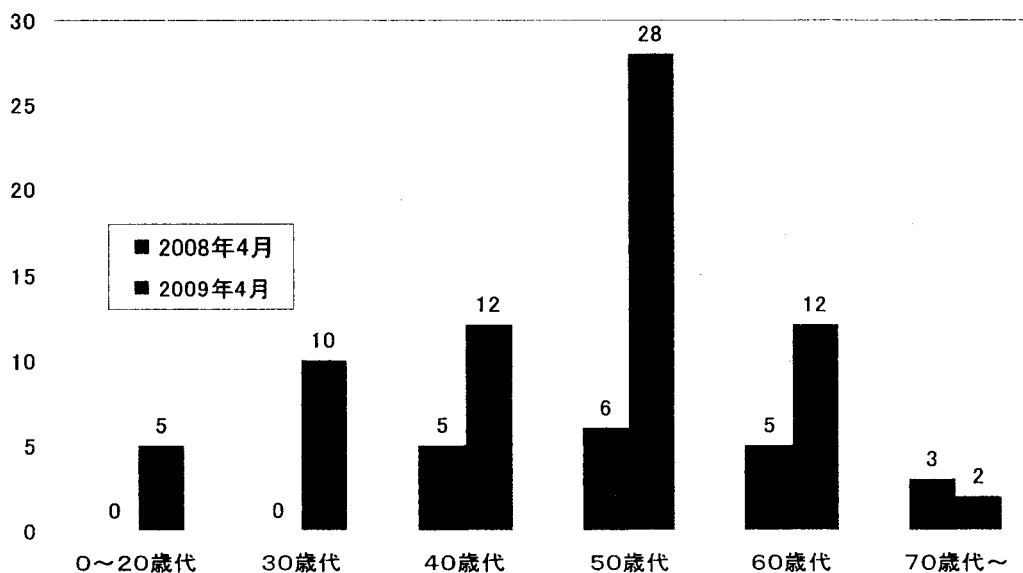
ホームレス支援の今後の課題

①派遣切りの今後一トコロテン方式



②派遣層と従来のホームレス層の違い

・ 若年化



③高学歴層？

④求人におけるミスマッチ

技能講習

コーディネーター(相談者)

生業扶助では不足

⑤当事者意識

家族関係希薄

「ホームレスではない」という意識

ホームレスとは？

- ・ ホームレス自立支援法では…
- ・ 第二条 この法律において「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。

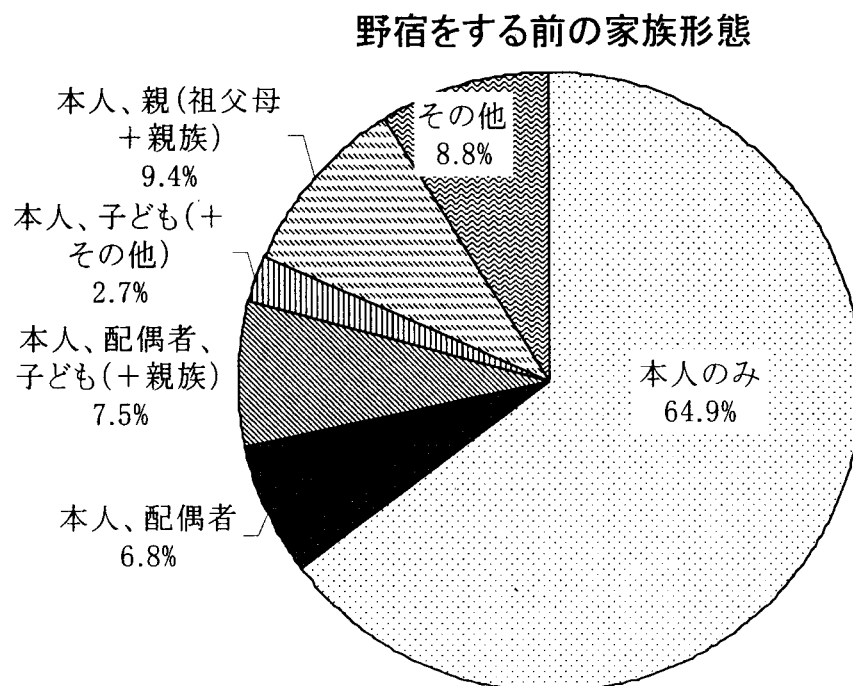
二つの貧困

- 経済的貧困(ハウスレス)
→ハウジングファースト
- 关系的貧困(ホームレス)
→ホームセコンド

※自立支援においては「ホームレス」状態に対する支援が必要。

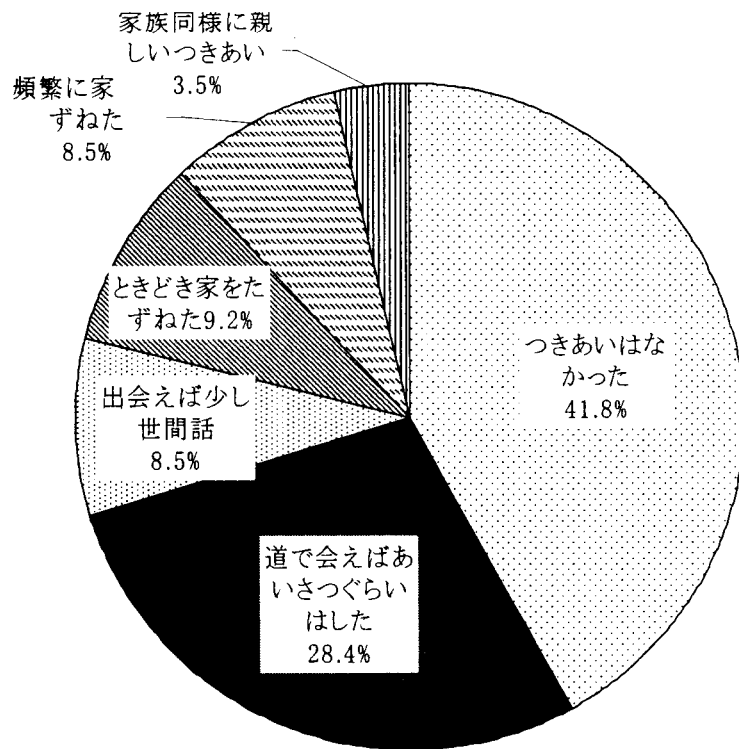
ホームレス(無縁)状態が事態を深刻化させている

①社会関係の貧困



(北九州市立大学 稲月正教授調査)

②野宿になる前の近隣関係



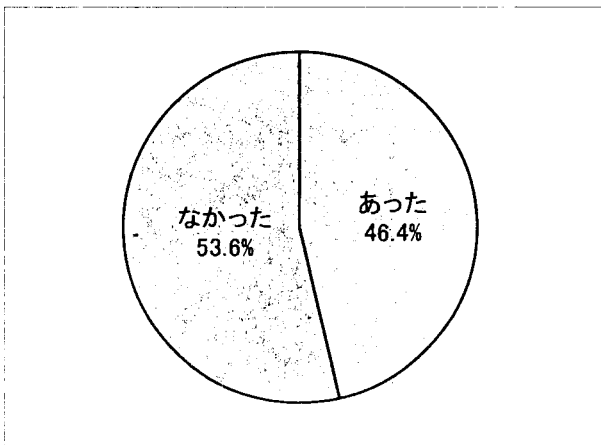
(北九州市立大学 稲月正教授調査)

③社会関係の貧困の帰結

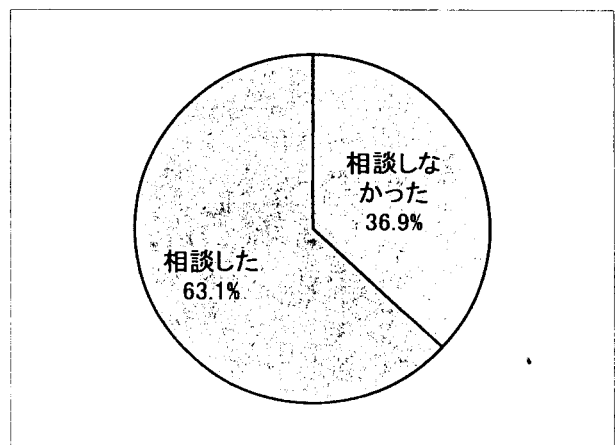
セーフティネット情報や助け合いネットへのアクセス低下

- ・相談したいことはあっても、相談していない
→相談する人も機関もない／相談しても無駄

相談したいことがあったか



実際に相談したか



(北九州市立大学 稲月正教授調査)

なぜ相談しないのか？

「相談する人も機関もない」

- ・「相談しようにも相談する人もいないし、そういう機関もない。」
- ・「知り合いがばらばらになったから。」
- ・「どこに相談していいか見当がつかなかった。」

「相談しても仕方がない」

- ・「役所などへ行っても結果が見えているから無駄だと思った。」
- ・「相談したからといって、解決する問題でもないと思った。」
- ・「相談する相手がいなかった。以前市役所の福祉にも行ったが、何にもならなかった。」

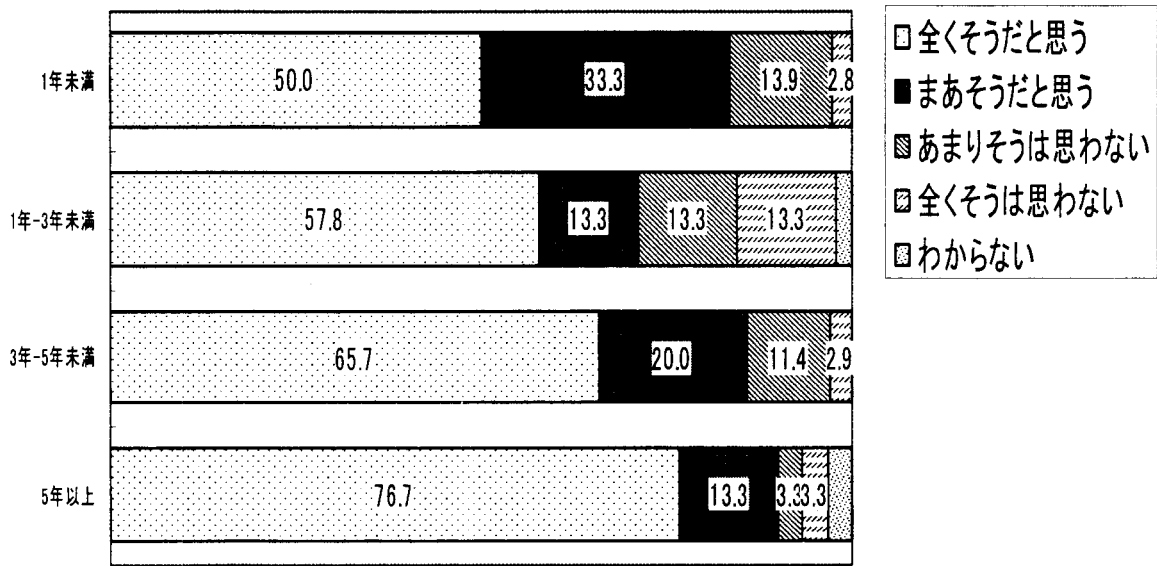
(北九州市立大学 稲月正教授調査)

④地域のホームレス化 多重債務問題から見たもの

- ・ 自立支援センター入所者60%が多重債務者
 - ・ ホームレス支援法律家の会(2005年から)による支援
- ↓
- ・ 時効援用等により解決
 - ・ 解決困難ケースは0件

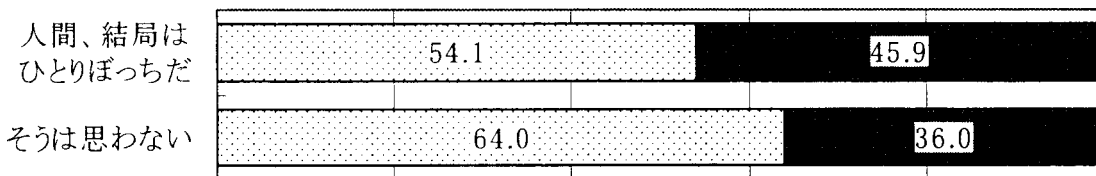
※野宿状態になる前、地域で解決できたのではないか

⑤ホームレス期間の長さで「みんな結局はひとりぼっち」意識（社会的孤立感）



（北九州市立大学 稲月正教授調査）

⑥孤立感と職業訓練希望



□ 技能を身につけたい ■ 身につけようとは思わない

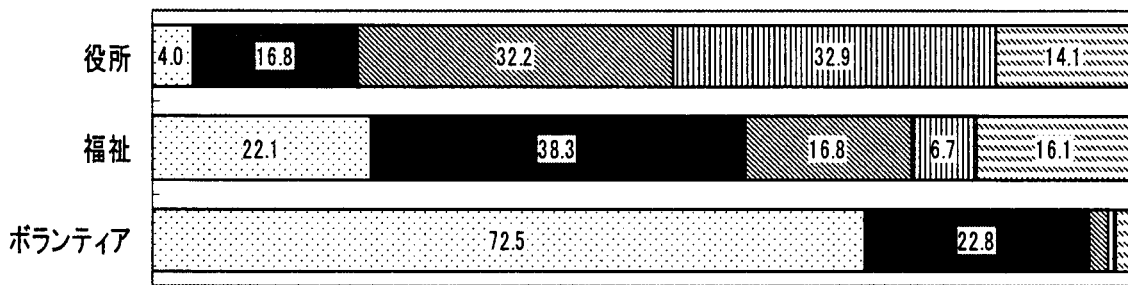
「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」第3条(1)
「自立の意思があるホームレス」に対して、支援を行い、自立させる

↓ しかし…

「自立の意思」自体が社会関係＝「ホーム」の喪失と関係しているのであれば、支援の射程は「自立の意思」の存立基盤である「ホーム」の回復にまで広げられる必要がある

（北九州市立大学 稲月正教授調査）

⑦「役所」、「福祉」、「ボランティア」に対するイメージ



とてもいい感じ
 まあいい感じ
 ちょっと嫌な感じ
 とても嫌な感じ
 わからない、無回答

↓

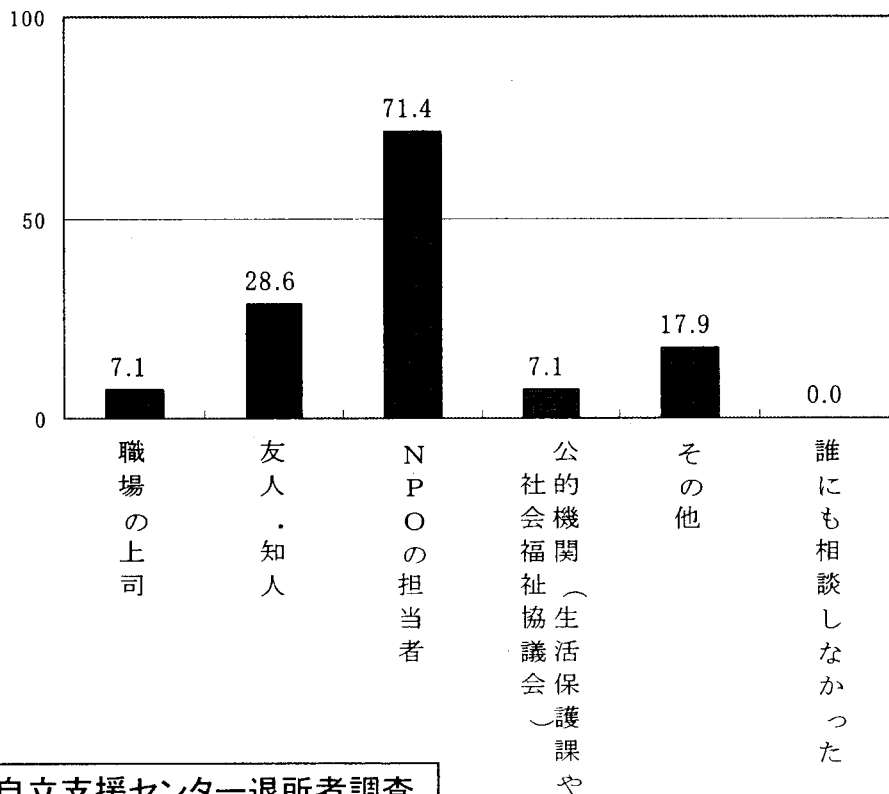
信頼は、一朝一夕にはできない重要な資源

「市は何もしてくれなかったじゃないですか。この人(越冬実)たちが全部やってくれたんです。」(2000.8 炊き出し排除)

「食べるだけだったらここ(炊き出しの拠点)に来なくても食べられる。でも、ここにくる。俺のために来てくれている人に『俺いまずから』って言いに来る。」

(北九州市立大学 稲月正教授調査)

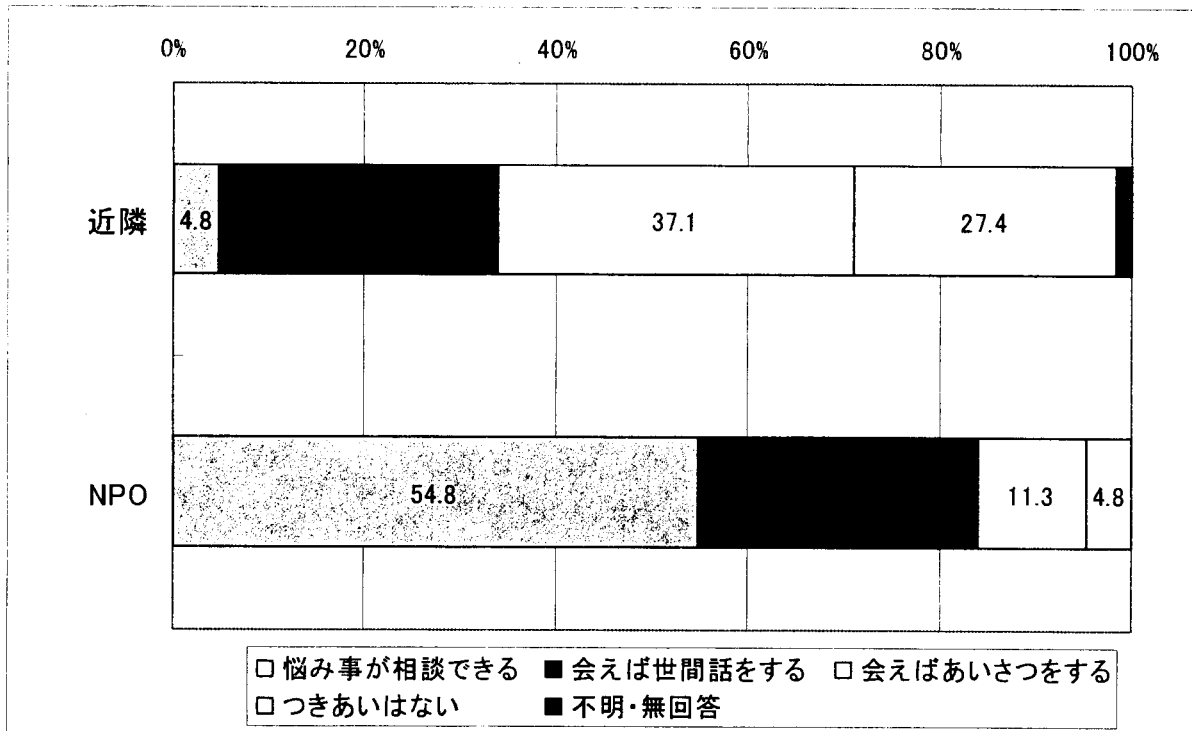
⑧困ったときの相談相手(複数回答)



自立支援センター退所者調査

(北九州市立大学 稲月正教授調査)

⑨つきあいの程度－近所とNPO比較

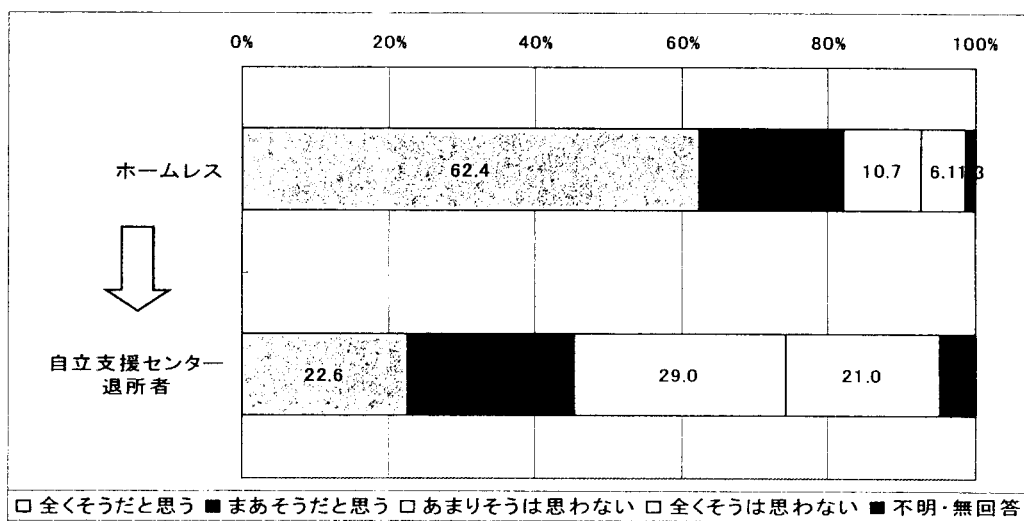


自立支援センター退所者調査

(北九州市立大学 稲月正教授調査)

⑩社会的孤立感

周りにたくさん人はいるが、いざとなったら頼れる人はいない。みんな結局は一人ぼっちだ → 自立後減少

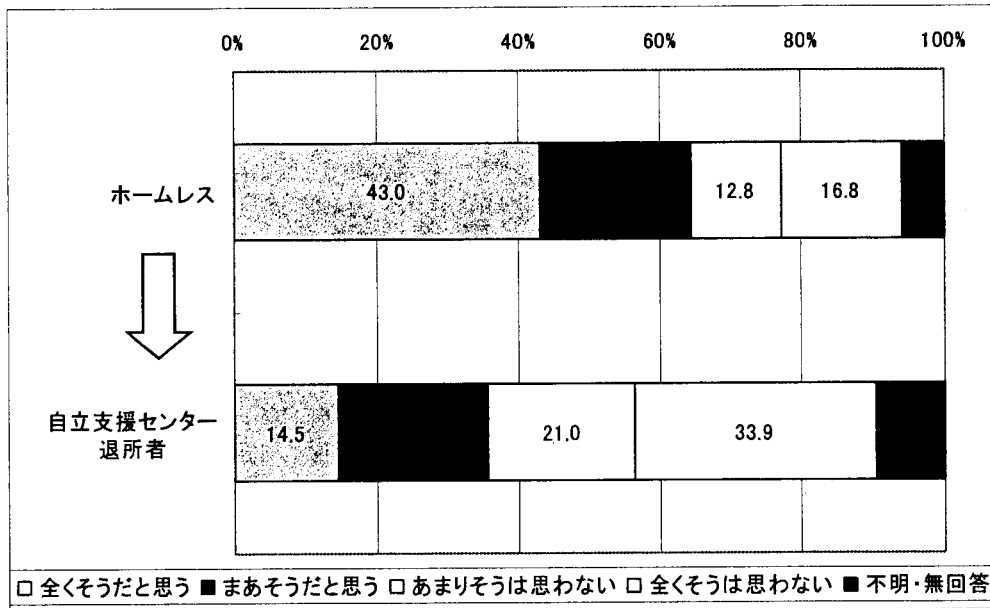


社会的孤立感は大きく減少

(北九州市立大学 稲月正教授調査)

⑪ 社会への信頼感

少々ずるいことをしても結局は成功したものの勝ちである

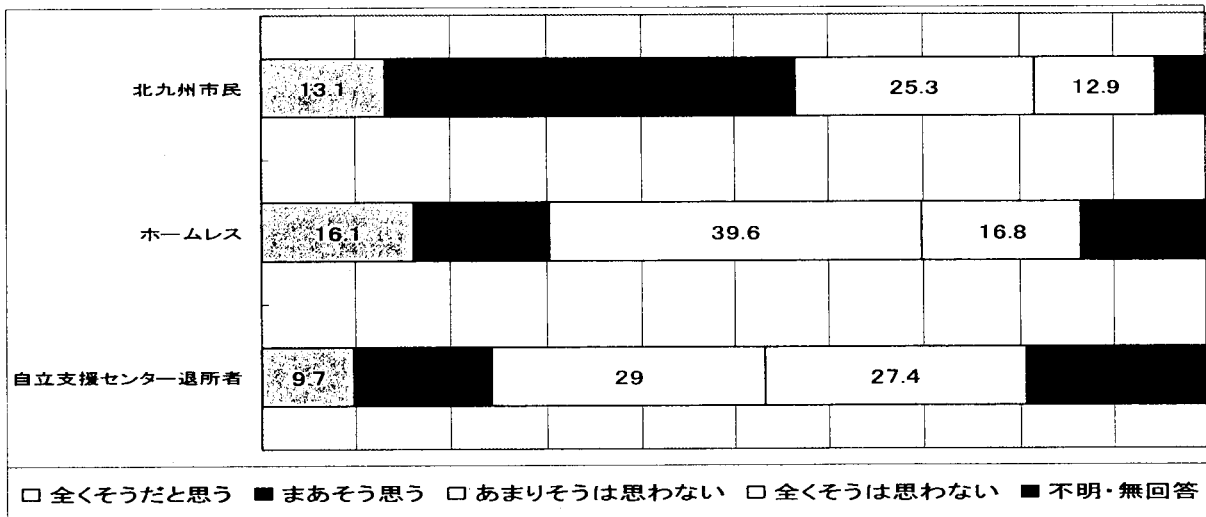


社会への信頼性は増加

(北九州市立大学 稲月正教授調査)

⑫ 自己有用感

自分はこの世の中、社会にとってなくてはならない存在だ。



自立後、自己有用感が高まっていない

→職業的不安定性、支援くされる>存在としての意識?

(北九州市立大学 稲月正教授調査)

ホームレスを生まない 新しい社会の創造

- ホームレス支援の最大の受け皿は地域である
- 2005年アフターケア事業「自立生活サポートセンター」開所
- 現在、自立者700名を継続支援
職員6名、ボランティア20名
自立者互助会「なかまの会」130名
→自立生活継続率 92%

自立生活サポートセンター(アフターフォロー)の働き

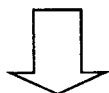
1. 私たちは受け止めます
多重債務のある方、知的障害のある方、依存症の方、
何度失敗しても、地域の中に受けとめるホームをつくります。
就労支援・居宅設置支援・服薬管理・依存症治療支援・作業所通所支援
2. 私たちはつなぎます
どんな方にもやり直すチャンスがあります。課題を解決するために
法律・医療・福祉の専門家や地域の方々との関係をつなぎます。
福祉事務所との連携・法律相談・年金受給支援・介護保険利用支援
3. 私たちはともに生きます
私たちはの支援は失望に終わることがありません。どんな命にも
よりそって一緒に生きていきます。
看取り・葬儀・親族との関係回復支援・自立者の会への参加



「なかまの会」

自立生活をはじめた元ホームレスの人びとの組織
(2002年12月に発足)

- ・執行組織として「世話人会」
- ・世話人は自立者の暮らす地域の担当者となり、定期訪問や支援機構からの発行物などを届ける活動も行う
- ・会員の中での互助積立金制度



「支援する側」と「支援される側」という固定的な構図を乗り越え、同じ苦難を経験した当事者同士が支えあうシステム

※生活保護集団申請、その後が問題

新しいセーフティーネットについて

憲法25条

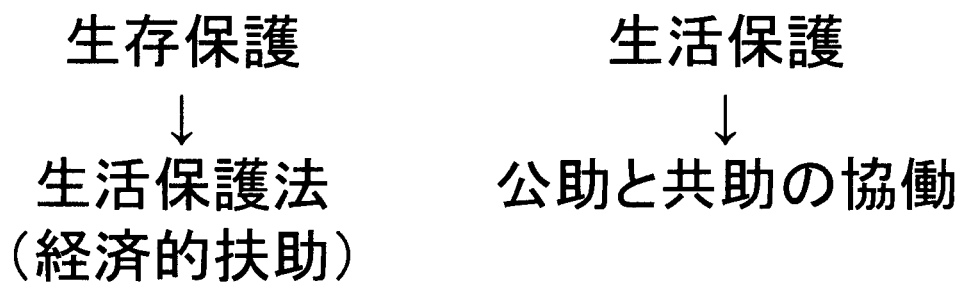
1. すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

健康 → 生存保障

文化 → 人としての暮らしの保障

セーフティーネットの再検討

- ①地域における自立的生活全体を支える仕組みを



- ②早期受給、早期自立
「最後のセーフティーネット」

↓
「手前のセーフティーネット」へ
※申請は増加、社会保障費は微増という体制

- ③貧困の世代間連鎖を断ち切る
生活保護が生活保護を生む

- ④短期給付活用

今後の課題

- ①大都市型モデルと地方型モデルの併用
- ②新しい総合相談支援
→申請主義を超克できるか
- ③社会的就労確保
- ④段階的就労もしくは訓練事業の充実
- ⑤「障がい」ホームレス支援
- ⑥自立生活定着化支援
→ホームとしての地域の創造
- ⑦アウトリーチ型、通所型自立支援センター
- ⑧民間型自立支援センター(無低施設活用)

おわりに—新しい地域の創造

- 新自由主義時代の福祉事務所の役割

