5

路上生活者の自立をめざす寄せ場型地域居住支援の方法

路上生活者と共に活動する「山谷」ふるさとまちづくりの会
（東京都台東・荒川区）

Ⅰ．団体の目的と経緯

1-1. 目的

山谷地区で動き出しつつある高齢路上生活者の自立支援というプログラムを、地域内活動団体であるＮＰＯふるさとの会などと協働しながら、建築・まちづくりの面から「居住支援」をキーワードにしつつ、実践的な形で提案していくこと。“排除”でなく“共生”の視点で福祉を軸にしたまちづくりの可能性を追求し、路上生活者はもとよりこの地域に住み働く人々と共に、山谷地域が誇りのもてるまち“Pride of Place”になるように、地域再生と路上生活者の人々の人間らしい暮しの回復を結びつける。

1-2. 経緯

いろは商店街まつり
ふるさとの会といろは商店街が共同でつくった「いろは商店街をよくする会」が主催

ボランティアサークル・ふるさとの会は山谷地域を中心に、炊き出しから共同リビングの提供などを通して路上生活者のケアをおこなってきた。しかし、そうした単発的ケアの限界から、24時間体制の自立支援施設の必要性を感じ、現ＮＰＯふるさとの会理事長水田恵氏の呼びかけに応じるかたちで、中島明子教授を中心に建築・まちづくりを専門にする新建築家技術者集団他のメンバーによって、高齢路上生活者自立支援施設検討会（通称：山谷プロジェクトチーム）は生まれた。1998年に「高齢路上生活者の自立支援施設」の具体的な目標空間イメージを具体的な図面にしたパンフレットを作成した。

施設づくりとしては、1999年～02年までに路上生活者のサポーティブハウジングとして４施設の改造設計・監理を行なっている。1999年には山谷プロジェクトチームを「山谷」ふるさとまちづくりの会とし、東京都の路上生活者実態調査、山谷、釜ヶ崎での寄せ場地域居住資源調査、その他の地域研究や、周辺まちづくり活動との連携を行ない、同時に山谷地域ではＮＰＯやボランティア団体との協働で研究会、シンポジウム、ワークショップなどを続けている。近年は、他都市のホームレス支援団体との交流連携や、諸外国での自立支援システムの視察研究、学会・大学等での報告・ワークショップなどを通じて、「居住支援と地域の再生」という視点から山谷地域の活動＋路上生活者支援の活動を広範な問題系の中で捉えることが多くなってきた。

今年度のテーマである「アフォーダブル・コミュニティ」も、

従来の支援付き「施設」からアフォーダブル「住宅」へと視点を広げながら、「寄せ場」のような特定地域だけでなく、同様の問題を抱える都市地域全般のまちづくりへと展開できる論理や方法、手法を考えようとしている。

Ⅱ．活動の内容

主な活動内容としては、次の２つが挙げられる。

(1)「(仮) アフォーダブル・コミュニティ誕生に向けて」の編集としては、原稿収集と文章編集をおこなった。10月には、シンポジウム「ＮＰＯによるホームレス自立支援」～自立支援を通じたまちづくり・地域再生に向けて～を行ない、基調講演をもとに総論論文を構成している。

(2) 東京都「ホームレス地域生活移行支援事業」(注)や墨田区とのグループホーム実施事業が2003年度末ごろから検討課題にのぼり、2004年度に実施が正式に決まった。これらの事業は「アフォーダブル・コミュニティ」の実際の姿を生み出す「目標（空間）イメージ」づくりに非常に大きな影響があるため、「実践編」として今年度途中から各事業への検討作業を始め、いくつかの提案を行なった（以下＜居住支援を巡る新たな動き＞に概要を示す。)。

シンポジウムの様子

(注) 東京都「ホームレス地域生活移行支援事業」
東京都が、ホームレスに低家賃の借上げ住居（都営住宅、民間アパート）を貸し付け、自立した生活に向けて支援する事業。あわせて、公園の本来の機能を回復させる。平成16年度から行うホームレスの多い特別区内の公園を対象に、順次実施する。

各活動は、ＮＰＯふるさとの会などの地域ＮＰＯ、ボランティアのメンバーとの協働作業であり、執筆だけでなく、プロジェクトワークショップ、シンポジウムの開催、地域祭りなどで常に連携している。

また、他のまちづくり団体や市民活動団体とも思わぬところでつながる。今年度では向島学会との長年のつながりが、墨田区での「空き家利用のグループホーム・プロジェクト」に直結している。

特に（1）では、大阪・釜ヶ崎、横浜・寿町、東京・新宿など各地域でホームレス支援活動を行なっている団体、日本ＮＰＯセンターなどの協力を得ている。さまざまな支援活動、まちづくり活動との連携・ネットワークが活動を支えている。

＜居住支援を巡る新たな動き＞

東京都では、「ホームレス地域生活移行支援事業」が2004年4月から始まるため、「山谷」ふるさとまちづくりの会でも、山谷地域で福祉事業をおこなっているＮＰＯふるさとの会や、ホームレス支援の実際を担っているボランティアサークルふるさとの会などと協議し、民間アパート借上げを前提にした地域居住支援のプログラムを作成中である。

昨年来、具体的な活動事業として空き家利用のグループホームを検討対象としていたが、上記のような新たな動きによって、就労支援段階での借上げアパートなどによるアフォーダブル住

宅の検討、まちづくり段階での地域共同リビングづくりの検討など、平行して行なわなければならない緊急の検討課題が見えてきた。山谷地域がホームレス自立支援において先導的な役割を担うためにも、自立支援の大きな流れと居住支援の各プロジェクトが緊密に連携できるように、質的だけでなく数量的な検討も合わせて行なう必要が出てきたといえる。

そこで本年度の事業としては、地域生活移行支援全体の中でもとくに“居住”に重点を置きながら、グループホーム・プロジェクトを含め、山谷型アフォーダブル住宅の全体像を想定し、そのいくつかを詳しく検討する作業をおこなった。排除でなく共生の「山谷型アフォーダブル・コミュニティ」誕生を目指して、その第１ステップになればと考えている。

地域生活移行支援における居住支援の全体像の想定

アパート借上げ方式による地域生活への移行を前提として、山谷地域を中心にしたエリアを対象に、さまざまな地域ＮＰＯ、ボランティア、民間と公共が連携する居住支援のあり方を想定した。居住支援を軸に、就労支援（職業訓練、紹介、働きグループづくりなど）と福祉支援（生活保護、介護保険利用など）を、アセスメントや相談等を通じて、個々人に合わせて組み立てていく。

＜目標＞

・短期２年間に住居を提供するシステムをつかって、生活全般の自立支援を確保する。住居確保のみの行政施策であり、生活費を確保しなければならないため、就労支援、福祉支援がもう一方の柱となる。

・個々人の地域生活移行経過に合わせて、プログラムを展開する。

・満期後の行き先ビジョンを示す。

＜検討の軸＞

1. 時間系

経過＝居住者決定時－住居提供時－住居入居時－生活継続時－終了時

日々＝日常時－非常時

2. 空間系

地域＝Affordable 住宅の地域分布と地域社会

住宅＝居住空間

＜系＝時間×空間＞

1. 居住者決定時×地域

○入居者決定プログラム＝a. アウトリーチ ＋ b. アセスメント

2. 住居提供時×（地域＋住宅）

○住居提供プログラム＝c．不動産ネットワーク ＋ d．住宅保証システム

3．住宅入居時×住宅

○入居開始システム ＝e．住宅改修 ＋ f．備品提供

4．（生活継続時＋日々）×（地域＋住宅）

○住宅管理プログラム＝g．支援プログラム ＋ h．地域住宅管理

5．プログラム終了時×（地域＋住宅）

○継続支援システム ＝i．ディケアプログラム ＋ j．グループホーム

以下、今年度（2004年3月まで）の活動として、居住支援の資源となりうる山谷地域の居住施設を抽出し、その特性を生かした居住支援の形式を提案することとした。

Ａ．山谷地域にある居住支援のための資源

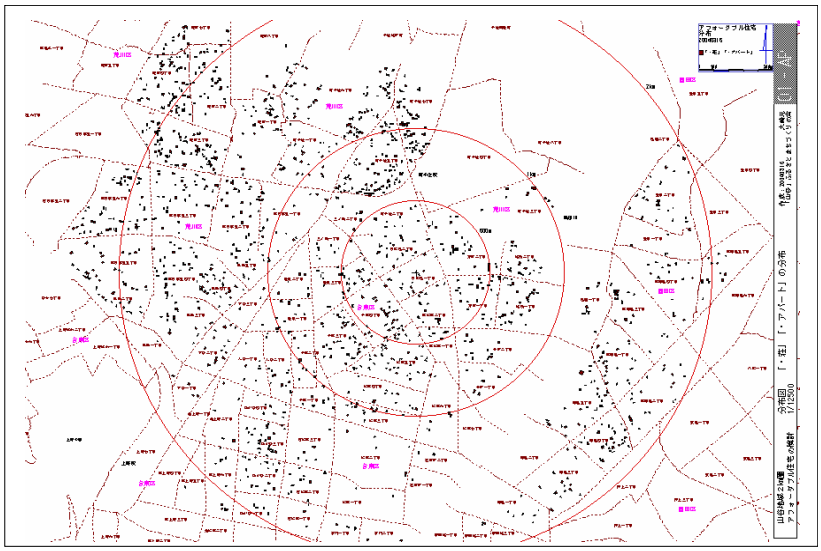
今のところ、何らか手がかりのある居住支援資源としては、次の３つが考えられている。

1．簡易宿泊所＝サポーティブハウジングの資源として

以前から検討を加えていたもので、2002年の簡易宿泊所オーナーへのヒヤリング調査から、山谷地域の簡易宿泊所の状況をかなり明確に把握できた。その具体的な内容については、建築学会や、2003年，財団法人住宅総合研究財団発行の野宿生活者居住支援研究委員会『寄せ場型地域―山谷，釜ヶ崎―における野宿生活者への居住支援－「自立」支援と結合した居住支援の課題－』で報告している。

2．アフォーダブル住宅＝地域生活移行の資源として

生活支援が可能な範囲として山谷拠点から2km圏内で、「アパート」「荘」と「コーポ」「ハイツ」を抽出し、その他の地域居住特性と合わせて検討した。　作業中の確認から、およそではあるが、「荘」「アパート」のほとんどが木造で、非あるいは準耐火建築物であり、家賃も４～５万円／月の範囲にあると思われる。今回のアパート借上げ事業の対象となりうる。



台東山谷エリア　地域福祉による支援＝サポーティブハウジング

台東山谷エリアでは、独居でもとくに濃密なサポートが必要な層、繰り返しアセスメントが必要な人々を対象に、日常的な配食サービスやデイケア（i．ディケアプログラム）など、借上げ居住期間中から対象居住者を地域福祉支援に組み込むような、サポーティブ居住のプログラムを用意していくことが考えられる。さらに、今回の借上げ事業には組み込まれていないが、簡易宿泊所を利用したサポーティブハウジングは、地域福祉支援を円滑にネットワークし、そこでの居住の安定と、その先のアパート自立や「終の棲家」に向けてのステップとしてもぜひ必要といえる。

台東エリア　テーマ性のある生活再建＝地域型グループ居住

この地域を中心に、1棟内での集団居住や、地域に分散していても食事や生活再建、就労などに共同で取り組む地域型グループ居住の形態が考えられる。ここでは特に、日常的なサポートだけでなく、アルコール依存の克服など、明確なテーマをもって生活再建に取り組むもう一つの支援を加味した居住支援の組み立てが重要であり、可能性も高いといえる。

墨東エリア　「終の棲家」づくり＝グループホーム

墨東エリアでは、借上げ方式による独居や集団居住の居住支援というよりも、その先の「終（つい）の棲家」（J．グループホーム）を視野に入れて、「空き家」利用によるグループホームづくりが重要な課題と考える。

3．空き家＝自立支援型グループホームの資源として

向島、東向島、（さらに、京島）地区には、700軒近い非常に多くの「空き家」が点在し、「空き店舗」も多い。その空き家を利用しての「終の棲家」＝グループホームづくりに向けて、空き家の実態、空き家を改装した事例の見学等を行なった。また、東京都や全国のグループホームの支援制度、事例収集とその検討成果をまとめた。こうしたプロジェクトでは、まちづくりとしての側面から、墨田区や向島学会との連携を重点的に行なっている。

B．地域居住を補佐するためのプロジェクト

居住支援プロジェクトと平行して、非日常的な地域生活の場として、また福祉支援を実際に行なう地域ＮＰＯなどとの交流の場として、デイケアセンターの計画を検討している。

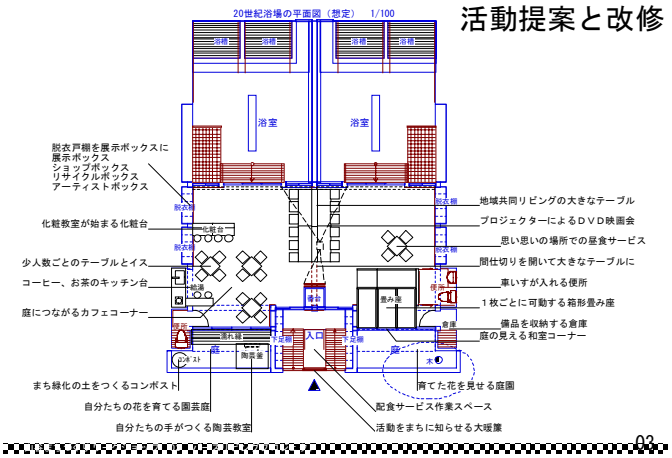
山谷地域に残る有名な銭湯＝「二十世紀浴場」を対象に、事業主体となるＮＰＯふるさとの会のメンバーと数度のワークショップを行なって、プロジェクト提案を作成した。

1．バース・リビング・プロジェクト＜提案中＞
―二十世紀浴場にデイサービス地域リビングを―

■地域のすぐれた近代建築遺産を有効利用する
■浴場営業とリビングとのスペース・シェアを
■ゆったりできるカフェと楽しみのワークスペース
■大浴場に入ってくつろぐデイサービス・リビング
■天井が高くて大きなイベントスペースに早変わり

現在は、この提案を持ち込むと共に、新たな配食センターなどの提案を検討している。

台東区にある歴史的文化財であるため、ＮＰＯたいとう歴史都市研究会などとの連携も考えている。



活動において最も苦慮した点は、ホームレス支援という問題の性格上、地域住民の理解を得るところにある。山谷地域内でははっきりとした排除主義は比較的少ないが、いろは商店街の夏祭りにおいても、ＮＰＯが中心となることに対しての拒絶や批判は商店街の中でさえ決して少なくはない。また、支援施設がＮＩＭＢＹ施設であることにかわりはなく、デイケアセンターの計画においても、提案を持ち込むこと自体が難しいといった局面は常にみられる。今後は山谷地域以外でのアパート借上げやグループホーム事業が予定されており、それぞれの地域住民、近隣住民の理解を得る確かな方法論が求められる。

シンポジウムの様子　2

Ⅲ．活動の成果

3-1. 評価

「ホームレス自立支援」の理論編だけでなく、実践編に取り組むことによって、「アフォーダブル・コミュニティ」論にとっての新たな地平が見えてきた。客観的な評価は不明だが、シンポジウムには200名を越える参加者を得ており、「山谷」ふるさとまちづくりの会の活動全体に対しては、日本建築学会の2003年度中部大会建築経済研究協議会で活動報告を求められた。また、向島学会での報告、東京理科大学工学部建築学科大学院での講義など、建築・まちづくり分野では一定の評価を得始めたと考えている。同様に、（財）住宅総合研究財団2004年印刷助成を受けて、中島明子・野宿生活者居住支援研究委員会『寄せ場型地域―山谷，釜ヶ崎―における野宿生活者への居住支援－「自立」支援と結合した居住支援の課題－』が出版された（提出）。海外からは、リチャード・プランツ氏（コロンビア大学教授）シルビア・ノバック氏（トロント大学研究員）による山谷視察を受けた。

一方では、生活保護による支援活動が「ホームレス産業」「生活保護産業」といった批判を生んでおり、活動の意義、ＮＰＯのあり方などを確立しなければならなくなった。10月のシンポ

ジウムもそうした批判に応えるためのものでもある。

3-2. 成果

シンポジウムなどを通じて、大阪・釜ヶ崎、横浜・寿町、東京・新宿など各地域でのホームレス支援活動相互に、意見の相違はあっても一定の考え方の枠組みは共有できたのではないだろうか。また、他のまちづくり活動や研究・学会活動に対しても、実際に協働できるだけの情報交換などはできつつある。

また、行政との連携を通じて、グループホーム事業のように、「アフォーダブル・コミュニティ」にこそ必要な居住支援の多様性を具体化する新たな事業が動き出した。

Ⅳ. 今後の取り組み

4-1. 今後の課題

地域生活への移行を前提にした居住支援には、地域ＮＰＯなどによる生活支援の活動が不可欠である。このプロジェクトは、居住と福祉・就労などが一体になっていること、継続的な取り組みであることが必修条件といえる。しかし、実際に地域生活移行の支援活動をするには、様々な問題をフィードバックしつつ、試行錯誤するしかない。そこから地域生活移行の方法論の確立が大きな課題である。

そのためにも、地域住民、近隣住民との緊密な関係を、順次つくっていかなければならないといえる。

「ホームレス」女性委員会
東京都婦人保護施設「かにた婦人の家」訪問

4-2. 取り組む予定

具体的な活動内容としては、2004年度からの「ホームレス地域生活移行支援事業」「墨田区グループホーム実施事業」といった、実施事業に集中することになる。ここでの成果を居住支援の「実践編」として、「アフォーダブル・コミュニティ」の全体像を考えていきたい。調査研究としては、「ホームレス」女性委員会による『東京における「ホームレス」女性の自立支援と居住支援』の完成と共に、今までに開設してきたサポーティブハウジングの利用実績を、社会経済的手法で評価する（具体的には生活保護の地域内費用対効果など）研究を予定している。

なお、2004年度からは山谷地域と吉原地域の接点場所にＮＰＯふるさとの会が移転し、「山谷」ふるさとまちづくりの会の拠点も確保できる。地域への定常的、継続的な活動ができる体制をつくりたい。