

## 7. 路上生活者の自立支援と山谷地域の再生への提案

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  
(略称:「山谷」ふるさとまちづくりの会) (東京都台東・荒川区)

### I. 活動の背景と目的

#### ■活動の背景=路上生活者の自立支援と地域再生を連動させる

東京都山谷地域は日雇い労働者の寄せ場として成立し、不況による失業問題と連環して約3000人のホームレス+ドヤ居住者8000人という問題を抱えています。ボランティアサークル・ふるさとの会でも炊き出しや共同リビングの提供、イベントなどを通じて路上生活者のケアをおこなってきましたが、個別福祉に依拠した行政、ボランティア活動では根本的な解決にはなりません。その限界を超えるため、24時間体制の自立支援施設やCDC型まちづくりの必要性を感じ、建築・まちづくりの専門家との協働が模索されました。

地域の再生と路上生活者の人々の人間らしい暮らしの回復を結び付ける試みはアメリカ、イギリスでも取り組まれ、路上生活者を地域から“排除(Exclusion)”するのではなく、“共生(Inclusion)”の視点で地域の主役の一人として考えています。この困難ではあるけれど魅力的なテーマは、現在の地域福祉、都市計画、まちづくりへの挑戦でもあります。

#### ■活動の目的

「山谷」ふるさとまちづくりの会は、NPOふるさとの会の高齢路上生活者自立支援プログラムを受け止める「施設づくり」を起点に、NPO・行政と連携しながら、路上生活者問題の解決を山谷のまちづくり全体のなかで位置づけ、地域住民や各種事業者とのまちづくり合意を促進することで、路上生活者はもとよりこの地域に住み働く人々と共に地域再生の方策を提案し、事業化することを目指しています。長期的な目標として、「路上生活者の自立支援と山谷地域の再生」というテーマを掲げています。

### II. 活動の内容

具体的な活動としては、A.交流・広報活動、B.まちづくり調査研究、C.施設等プロジェクト提案です。

#### A. 交流・広報活動

- ・自立支援NPOシンポジウム『東西寄せ場・まちづくり政策連続討論会』

東京・山谷、大阪・釜ヶ崎の行政、民間、NPO、ボランティア、研究者、学生などホームレスサービス供給者が、5月12,13日(東



東西寄せ場・  
まちづくり政策連続討論会



ニューヨークでの公開パネルディスカッション「日本のホームレス」



ニューヨークの  
サポートイブハウジング



ボストンのホームレスシェルター

京)、26,27日(大阪)の4日間、集まって討論を行った。各日50人ほどの参加者で、事前の報告と非常に活発な議論、交流がなされた。

- ・NPO国際シンポジウム『日米ホームレスサービス供給者交流プロジェクト「日本訪米チームによるアメリカ研修』』

ジャパン・ソサエティー(NY)とコモン・グラウンド(NY)、日本NPOセンター(東京)が共催して、日米でホームレス問題についての情報と経験を共有、支援団体のネットワーク強化と具体的な成果をめざし、東京、大阪から13名が訪米。7月15日～25日にNY市、ボストン市を視察した。確立したシステムと明確な役割分担を基礎とした多くの事例を見ることができた。まちづくりの会としては、NY側と協働でファースト・ステップ・ハウジングの検討を始めている。

- ・密集市街地ネットワーク

(財)ベターリビング「密集市街地まちづくり活動調査」を契機に、東京各地のまちづくり団体との交流が活発化した。特に、向島を拠点とする川の手倶楽部や新たに立ち上がった向島学会との具体的な関係づくりが始まっている。

## B. まちづくり調査研究

- ・山谷地域・地域資源調査

昨年度から継続しての地域データ作成と実態踏査や登記簿データを元にした簡易旅館カルテの資料がほぼ集まった。しかし、この2、3年で山谷地域の簡易旅館は年間10軒前後が廃業しており、変化の度合いが急に大きくなっている。

- ・東京・山谷、大阪・釜ヶ崎「寄せ場」地域比較調査

シンポジウムを契機に、お互いの地域特性をきちんと把握し、居住支援の方法を地域特性に応じたものにしようという目的で始まった。地域比較を通じて、寄せ場地域の問題の本質が浮かび上がってくることが期待される。

- ・簡易宿泊所等の地域資源化可能性の調査と提案

地域資源調査に基づいて、山谷地域の簡易旅館組合「城北旅館組合」組合長との会合、地域事業者との懇談会などが行なわれた。

- ・山谷地区地域通貨研究会

山谷地区を念頭においた地域通貨研究会が、民間保険会社の協力を得て始まった。

## C. 施設等プロジェクト提案

- ・城北福祉センター敬老室改造プロジェクト

敬老室の内装改修計画提案と外装緑化提案を東京都福祉局に提出していたが、内装改修工事が東京都の手で行われ、2002年1月に完了した。

- ・就労支援型グループホーム『ふるさと・あさひ館』

具休化した居住支援事業の3つ目として、6月に開設した。就労支援型グループホーム（1階部分）に介護保険対象の要介護者のグループホーム（2階部分）を併設。2001年8月に開設し、NPO「ふるさとの会」が運営する。

入居者は1階10名の男性、介護保険対象の要介護者。2階は20名の男性生活保護受給者。

▼計画地：東京都台東区千束4-28-1（賃貸）

▼構造：木造在来工法2階建

▼床面積：1階108.8m<sup>2</sup>、2階110.3m<sup>2</sup>、延床面積219.1m<sup>2</sup>

#### ・グループホーム研究会

東京都の路上生活者対策ではその柱としてグループホームが位置付けられている。会でもグループホームに関して資料、事例収集をおこない、研究会を立ち上げた。都内の先進的施設の見学を行なうとともに、2002年度にNPOが開設する墨田区自立支援グループホーム（仮）の実施計画の検討に入った。

#### ・墨田区自立支援グループホーム（仮）

2002年7月開設に向けてすでに旧工場の物件を賃貸し、設計を進めている。



ふるさとあさひ館・外観



共同リビング



ふるさとあさひ館の工事の様子  
元ホームレスが働いている

## III. 活動の効果と今後の課題

### ■活動の効果

今年度は、様々な組織や活動団体との交流だけでなく、広範な協働関係が具体的に始まりました。

- ・「路上生活者の自立支援」を軸とした協働関係としては、  
①大阪・釜ヶ崎との共同調査や比較検討で密接な協働が始まり、  
成果を学会などへ提出。
- ②NYホームレスサービス団体との交流によって、サポーティブハウジングのプロトタイプづくりにおける協働プロジェクトが始まった。
- ③山谷地域内でのNPO、ボランティア組織との情報交換も非常に活発になった。
- ④城北福祉センター・敬老室プロジェクトを通じて、東京都との連携が具体的になった。
- ・「山谷地域の再生」に向けてのまちづくりを軸とした協働関係としては、  
①簡易宿泊所経営者に代表される地域事業者との交流が始まつた。
- ②隣接する向島など、密集市街地で活動するまちづくりとの具体的な連携が始まった。
- ・地域内での親密なネットワークとともに、地域を越えた広範なネットワークづくりが期待されます。

### ■今後の課題

広範なネットワークづくりの第一歩は踏み出せたけれど、地

域内での住民、事業者の間に、路上生活者問題の解決が地域再生に結びつく、ということの了解を得ることは難しいままです。

まずは、地域の事業者、住民の理解を地道に掘り起こしていくことが求められます。そのために、住民の合意形成をすすめるための具体的なプログラムをつくり、身近な目標空間イメージを提示していくことが今後の課題です。

## ■参考

以下は、本年度の成果である釜ヶ崎との比較検討を軸に、日本のホームレス問題とその解決に向けた山谷地域サポーティブハウジングプロジェクトを海外に報告したものの抜粋です。

### 日本のホームレス問題

日本で公式にホームレスのカウント調査が行われたのは1998年が初めてだが、当時、東京都区部、大阪市、横浜市、川崎市、名古屋市の主要5都市だけで、14,903人のホームレスが確認された。これら5都市には「寄せ場」と呼ばれる日雇い労働市場があり、この周辺にホームレスが集中していたが、現在は、大都市周辺地域や経済活動・人口規模の小さな地方都市でも見られるようになり、全国的な広がりを見せている。政府資料では、2001年9月末現在で各地方自治体が把握するホームレスの数は420市町村で24,090人にのぼる。

ホームレスが創出される要因について、厚生省の社会・福祉援護局下で組織された「ホームレスの自立支援方策に関する研究会」は「雇用の喪失」「住居の喪失」「家族の喪失」の3つの喪失が複雑に絡まりあった結果だと報告している。

### ホームレス問題に対する民間の取り組み

東京・山谷と大阪・釜ヶ崎では、市民やボランティアグループによるホームレスの自立のための新しい住宅、サポーティブハウジングが開設され運営されている。いずれも単なる住宅の供給ではなく、必要な人的サポートを付随し、生活づくりの支援を行っている。雇用、福祉など居住者のニーズに応じたサービスを用意し、住宅だけでなく、住まいに関するあらゆる要素を包括的に提供しようとしているところに特徴がある。また、地域との連携、つまりまちづくりの中で、ホームレス問題の解決を試みようとしている。東京・山谷と大阪・釜ヶ崎でこのような動きが現れたのは、東西最大の寄せ場地域という地域特性に負うところが大きい。山谷と釜ヶ崎のサポーティブハウジングプロジェクトはその地域特性の違いから、空間設計やシステムに違いがある。

東京・山谷と大阪・釜ヶ崎は日本全国から労働者を集める日本有数の寄せ場であり、どちらも中世期からの前史をもつが、近代的寄せ場としての成立は第二次大戦後になる。焼け跡からの

復興期に「寄せ場」が成立した。単純労働供給の基地として特化し、簡易宿泊所や日払アパートなどが集中した。

山谷は関東大震災復興区画整理事業が区画の骨格を決めており、周辺市街地に連続し、近隣商業地域と準工業地域ではあるが実際は一般住宅がそのほとんどを占め、住宅地内に簡易宿泊所が分散集積し混在する。釜ヶ崎は四周を鉄道と幹線道路に囲まれ「閉じた」地域として明確に境界づけられている。簡易宿泊所や商店などに占められ、寄せ場機能が地域内で特化している。簡易宿泊所をみると、山谷では中低層小規模で木造モルタル2階建も多く、敷地・延べ床面積も小さい。ベッドハウス型からビジネスホテル型まで成立年代との強い関連で様々な形態が混在する。宿泊費は2200円前後。1999年時点では180軒台の簡易宿泊所があったが、毎年10軒ほどが廃業している。釜ヶ崎では高度経済成長期、バブル経済期を通じてビジネスホテル化が進み、鉄骨造6階建て以上が半数強、平均収容人員も90人以上と大型化した。簡易宿泊所の軒数は1989年には210軒を超えていたが、現在は180軒程度まで減少し、アパートや駐車場への転換が増加している。

寄せ場独特の特性はどちらも強く出ているが、山谷は明確な境界をもたず、住宅と混在し周辺地域に連続する。寄せ場特有の空間や生活の特性が、一般の生活空間に分散し、並存している。釜ヶ崎は寄せ場の構成要素が閉鎖的に集積し、強く特化した寄せ場地域を形成し、さまざまな生活諸相が寄せ場機能に強く付随する。

### 山谷でのサポーティブハウジングプロジェクト

東京・山谷ではNPO「ふるさとの会」が3つのサポーティブハウジングを管理運営し、現在4つ目を計画中である。既設の3つは古い木造の民家を賃貸し改装したもので、運営は行政からの生活保護費と一部補助による。サポーティブハウジングの機能として、24時間体制の施設管理、医療、介護等の地域内ネットワークによるケア体制の確立を前提に、各施設ごとに独自性のある活動を行っている。これらは東京都との連携、地域行政との協力体制により運営してきた。こうしたことに建築空間として対応するため、各施設とも共有空間が大きくとられている。

この原則は実際の施設計画以前の提案から始まり、国際コンペ等を経て、実際の物件に対応する形にまとめられた。さらに、施設ごとの性格の違いによる共有空間の性格づけと時系列的な発展方向が意識的に取り入れられている。

3つの施設は一つの地域内に隣接して立地し、食事準備、共同リビング、介護スタッフ派遣などにおいて連携するなど、数が増えるに従ってネットワークが形成されるようになった。山谷地域は一般住宅との混在のあり方が重要になっている。これらの施設も、ホームレス対策施設としてだけではなく、単身者

の居住問題という地域全体の課題のうち、特に低所得者・福祉受給者を対象とした居住保障の一つのあり方を示している。小規模で民家使用であることが、周辺地域住民との軋轢を和らげ、解消する要因でもある。施設退所者はNPOの保証によって一般アパートへ入居しており、その多くが山谷地域内とその周辺に居を構え、行政上の住民となって地域内に居住している。