

## 貧困・格差拡大社会における生活保護施設の役割 その2. 「宿所提供施設」の現状と課題

### The Role of Public Residential Facilities in a Society with a Widening Gap between the Rich and the Poor Part 2: The Present Situation and the Problems Facing the Public Hostels

伊藤わらび  
Warabi ITO

野島 靖子  
Yasuko NOJIMA

#### 1. 問題の所在

##### (1) 貧困の拡大・深化と居住貧困

2009年1月に実施された厚生労働省調査によると、路上、公園、河川敷、駅舎などを起居の場所としている野宿状態（ホームレス）の人の数は全国で15,759人と報じられた。一方、ドヤ、施設、ネットカフェ、カプセルホテル、飯場、個室ビデオ店など屋根はあるが家がない状態で生活している人々がいる。そのうちネットカフェで寝泊りする人の数は2007年8月の厚生労働省の推計で5,400人とされた。この他、会社名義の賃貸住宅など「住居はあるが居住権が侵害されやすい状態」にある人々の存在がある。稲葉剛氏は、わが国のハウジングプアを以上の三つに分類しているが、これらの人々に対する多様な支援の必要性和現行生活保護制度における居住問題に言及している（注1）。

2007年秋サブプライム住宅ローン問題に端を発し、米国経済は急速に悪化をたどった。2008年9月リーマン・ブラザーズの破綻後は、世界的な金融危機へと発展し、先進国の中で日本経済の落ち込みが特に大きく、戦後最悪といわれている。企業が雇用調整のために行った「派遣切り」は多くの労働者を路頭に迷わせることになった。景気悪化の過程で雇用状態は悪化をたどり、2009年7月の失業率は5.7%となり第二次世界大戦後最悪を記録した。2009年11月政府は、長期間に及ぶ物価下落状態の中でデフレ宣言を行った。

わが国では1993年バブル崩壊後の不況の中で、失業者の増加や、ワーキングプアの問題が社

会問題化していたが、世界金融危機は、さらにそれに追い打ちをかけることになった。会社の解雇と共に寮を追い出されたり、アパートに住めなくなった人々は、ネットカフェや路上での生活を選ばざるをえない野宿者へと転落していく人々が多く発生している。

わが国の住宅の貧困問題については、早川和男氏が「住宅貧乏物語」（岩波新書 1980年）で指摘したが、世界第二位の経済大国の当時であっては、かえりみられなかったという。

OECDは、2007年の調査結果として世界の加盟30ヵ国の中で日本の相対的貧困率は15.7%で、4番目に高いことを発表した。約6人に一人が「貧困」であることになる。また、子どもの貧困については、14.3%とされ、子どもの成長・発達に及ぼす影響や、高等教育を受けられないという問題が貧困の悪循環を生みだすことにもつながることが懸念される。

## (2) 居住のセーフティネットの実情

わが国における貧困・低所得者に対する居住政策は、①公営住宅法 ②生活保護法による住宅扶助および救護施設等の提供 ③社会福祉法が規定する第二種社会福祉事業である無料低額宿泊所がある。

①は全住宅の3%を占めるに過ぎず、また居住水準は良いとはいえない。③の特に民間宿泊所の中には、貧困者や路上生活者が住む家がないという弱みにつけ込み、生活保護費や低収入の所得から収奪に近い状況で住居費を支払わせている。入所者間や管理者との間でトラブルの発生や殺傷事件も発生している。また、不法な支払いに対して経営者に対する訴訟問題に発展しているケースもある。しかし自治体における福祉事務所が家のない貧困者や高齢者に対してこのような民間宿泊所を紹介している。これらの宿泊所は居住者の「自立助長」につながらないものが多いと指摘されている。メリットがないので設置に際して届け出のないものも多く、貧困ビジネスの温床といえるものが多いといわれる。無料低額宿泊所の実数はつかめていなかったが、厚生労働省は初めて実態調査を実施し、その結果を2009年6月現在439施設、入所者14,089人と発表した。これらは首都圏の自治体で80%以上を占める。

②生活保護法による保護施設は救護施設、更生施設、医療保護施設、授産施設、宿所提供施設の5種類が設置されている。2007年度の施設総数は302ヵ所で1975年度の349ヵ所に比べ減少している。筆者らは同年度188ヵ所で全体の62.3%を占める「救護施設」の全国実態調査（2008年）を実施した。（回収率75.4%）そこから見えてきたことは、生活保護制度の「最後の受け皿」として時代の要請の変化に応じてセーフティネットの役割と機能を果たしてきたということである（注2）。

## (3) 宿所提供施設とは

本研究の主題である「宿所提供施設」は生活保護法第38条に規定された5つの保護施設の一つである。それは「住居のない要保護者の世帯に対して、住宅扶助を行うことを目的とする施設とする」と規定されている。「設備及び運営に関する最低基準」において、規模については、「30人以上の人員を利用させることができる規模を有しなければならない」（第28条）、職員の配置の基準については、「宿所提供施設には、施設長をおかななければならない」（第30条）、また、生活相談については「生活の相談に応ずる等、利用者の生活の向上を図ることに努めなければならない」（第32条）とされている。

設備の基準については居室、炊事設備、便所、面接室、事務室を単独又は他施設との共用で

設けること（第29条）。居室の利用世帯については「一つの居室はやむを得ない理由がある場合を除き、二以上の世帯に利用させてはならない」（第31条）と規定されている。

宿所提供施設は、1951年12月末に147ヵ所、保護人員17,297人をピークに減少し続けてきた。2008年3月末現在10ヵ所、定員796人、である。減少の理由として住宅事情の緩和（公営住宅を含む）、住宅扶助基準（特別基準）の緩和等があげられる。

2008年度現在、全国10ヵ所の宿所提供施設うち5ヵ所は東京都内に設置されている。長引く不況の影響で路上生活者問題が特別区にとって困難な行政の課題であり、憲法第25条の最後の受け皿としての役割を担っている。

地方の5ヵ所についても、明治時代や昭和初期に国民の窮乏を救済すべく開設されたものや、第二次世界大戦直後の混乱期に設置されたもの等長い年月を超えて今日に存続しているものもある。

## 2. 研究目的

2008年秋より世界金融危機のあおりを受け我国は、第二次世界大戦後最悪の経済の悪化状態にあるといわれる。失業、倒産、解雇により住居を失い、ネットカフェや野宿を余儀なくされる人々が多く発生している。その一因にわが国の長年の居住政策の貧困が、今日、問題をより深刻にしているといわれる。本研究では、貧困者の住居として最後のセーフティネットの一つといわれる生活保護施設である宿所提供施設の実態を把握し、その存在の意義と機能について考察する。

## 3. 研究方法

- (1) 厚生労働省より2008年度現在の全国の宿所提供施設（10ヵ所）の名簿一覧表を入手する。
- (2) 職員が常駐していない1か所を除く全国9ヵ所の宿所提供施設を見学する。その際アンケート調査票を依頼し、後日回答を郵送にて受け取る。訪問しなかった1ヵ所については、調査票を郵送した。
- (3) 公的扶助、貧困問題の全国研究会等に出席し貧困問題と生活保護施設の現状を学ぶ。

## 4. 調査結果

### 調査の概要

調査目的：宿所提供施設の現状を把握し、分析を試みる  
調査対象：平成21年3月31日現在の全国の宿所提供施設 10ヵ所  
調査時期：平成21年8月～9月  
調査方法：訪問時の質問紙留置法(一部郵送)、返送は郵送  
回収率：調査客体数10、回収客体数9 回収率90.0%

### 設置主体・運営主体

宿所提供施設の設置および運営主体は、回答のあった9施設のうち、公設民営が5ヵ所55.6%、民設民営が4ヵ所44.4%であった。

法人が運営している他の施設種別は、厚生関係の施設が多く、8施設が更生施設、授産施設、宿所提供施設、宿泊所、簡易住宅などをあげている。他には、障害関係施設、高齢関係施設、路上生活者一時保護事業、自立支援センターなどであった。宿所提供施設が単独で運営されている施設は3カ所で、6カ所は併設の施設があり、生活保護法の更生施設や授産施設、一時保護の施設などであった。東京都においては公設宿所提供施設の始まりそのものが、更生施設に付設されることにより開設された経緯がある。

#### 設立及び設立後経過年数

設立後の経過年数については、最大値で55年10ヵ月、最小値で6年、平均36年11ヵ月であった。この数値は生活保護法の宿所提供施設としての開設後の年数であり、実際には生活保護法に規定される以前より、その前身は宿泊所などの事業を始めているところが多くあった。例えばA施設は昭和48年開設であるが、前身は昭和8年開設の無料宿泊所であり、B施設は昭和25年開設であるが、明治43年の授産と入所扶養の事業が始まりであり、その後大正9年には細民小住宅の事業が実施されている。

#### 定員と在所者

9施設の定員合計は288世帯676人、在所者合計は259世帯428人となっている。世帯定員からいえば89.9%の利用率であるが、人員定員で見ると63.3%の利用率となる。宿所提供施設は、1居室に1世帯が原則となっているが、多人数家族のために用意してある2DKや3DKを必要に迫られ少人数家族で利用している実情があり、人員定員で見ると利用率は低くなっている。世帯定員で100%である施設が2カ所、90%以上である施設が6カ所あった。定員としては世帯定員でカウントしたほうがより現状にあっているといえるであろう。

#### 利用者について

利用者の男女比は男性189名44.2%、女性239名55.8%で、女性のほうが多いことがわかった。利用者の対象を原則男性単身者としている施設もあるが、母子家庭に特化している施設もあり、全体としては女性利用者が多くなっている。

9施設全体の最高年齢は89歳で、最少年齢は0歳の乳児であり、平均年齢42.6歳である。平均年齢の最も高い施設の利用者の年齢は29歳から88歳まで平均67歳であり、逆に平均年齢の最も低い施設の利用者の年齢は0歳から47歳まで平均15歳であった。

年代で見ると、「0歳～17歳」が264人28.7%であり、そのうち「0歳～5歳」が112人12.2%、「6歳～11歳」71人7.7%と、年齢の低い子どもと親の入所が多いことがわかる。一方「60歳以上」が196人21.3%であり、そのうち「80歳以上」が13人1.4%おり、宿所提供施設利用者の高齢化が考えられる(表1)。

表1 入所者の年代 n: 921

	人	%
0～5歳未満	112	12.2
6～11歳未満	71	7.7
12～14歳未満	52	5.6
15～17歳未満	29	3.1
18～19歳未満	11	1.2
20～29歳未満	72	7.8
30～39歳未満	120	13
40～49歳未満	126	13.7
50～59歳未満	132	14.3
60～69歳未満	127	13.8
70～79歳未満	56	6.1
80歳以上	13	1.4
計	921	99.9

平成21年3月31日現在の在在者者の平均在所期間について回答のあった8施設の平均在所期間は、10.6カ月であった。各施設の平均在所期間の最大値は2年7ヵ月で、最小値は1.2カ月であった。全施設の最長在在者者の在所期間は40年4ヵ月であった。

#### 入所原因

入所原因については8施設より回答があり、計635名の入所者の入所原因のうち、最も多い原因が「夫の暴力からの逃避」で133人21.4%、次いで「路上生活」が91人14.7%、「家賃滞納」75人12.1%、「自立した社会生活困難」が67人10.8%、「他施設から移行」が65人10.5%、「退院先なし」が44人7.1%、「住込み先追立て」が38人6.1%、などであった。「その他」としては「親族不和」「夫以外の家族からの暴力」「刑務所・拘置所」などであった。入所原因は、それぞれの施設利用者の特性により異なり、男性単身者が多い施設では「路上生活」や路上生活者のための一時的な自立支援施設からの入所が多く、全体として「夫の暴力からの逃避」が最も多い理由としては、母子世帯や女性単身・家族世帯に特化している施設があることが考えられる(表2)。

表2 入所原因 n: 635

	人	%
夫の暴力から逃避	133	21.4
路上生活	91	14.7
家賃滞納	75	12.1
自立困難	67	10.8
他施設から移行	65	10.5
退院先なし	44	7.1
住込み先追立て	38	6.1
離婚・遺棄	18	2.9
老朽建替え等	11	1.8
罹災	5	0.8
高家賃	5	0.8
居室狭隘	4	0.6
旅館引払い	2	0.3
外国から引揚	2	0.3
その他	61	9.8
計	635	100

## 入所世帯の特性

入所世帯の特性については、9施設615世帯のうち、「女性単身」が最も多く181世帯29.4%、ついで「男性単身」が168世帯27.3%、「母子」153世帯24.9%、「夫婦のみ」60世帯24.8%、「夫婦子有り」27世帯4.4%、「父子」5世帯0.8%、「その他」21世帯3.4%であった（表3）。

表3 入所世帯の特性 n：615

	人	%
女性単身	181	29.4
男性単身	168	27.3
母子	153	24.9
夫婦のみ	60	9.8
夫婦子有	27	4.4
父子	5	0.8
その他	21	3.4
計	615	100

「特に支援が必要な利用世帯」の属性については、複数回答であるが7施設から回答があり、「ひとり親」が144世帯27.0%、「DV被害」が119世帯22.3%であった。「ひとり親」144世帯のうち140世帯97.2%が母子世帯であり、「DV被害」119世帯のうち82世帯68.8%が母子世帯、35世帯29.4%が女性単身世帯であった。次いで「精神障害」が76世帯14.3%、「高齢」が52世帯9.8%、「外国人」が43世帯8.1%などであった。「精神障害」76世帯のうち46世帯60.5%が女性単身世帯であった（表4）。

表4 支援が必要な世帯の特性 n：533

	人	%
ひとり親	144	27
DV被害	119	22.3
精神障害	76	14.3
高齢	52	9.8
外国人	43	8.1
身体障害	29	5.4
世帯主が傷病	20	3.8
知的障害	15	2.8
アルコール依存	13	2.4
外国から引揚	2	0.4
その他	20	3.8
計	533	100.1

## 入所期間及び退所者

入所期間について、「決まっている」が6カ所、「大体決まっている」が1カ所、「決まっていない」1カ所、「福祉事務所の判断による」1カ所であった。決まっている期間は、「原則3か月、最大6ヶ月」「ホームレス枠原則3か月、それ以外は特に決まっていない」「1年以内」

などであった(表5)。

表5 利用期間 n:9

	施設数
原則3ヵ月最大6ヵ月	4
ホームレス枠原則3ヵ月、他は決まっていない	1
1年以内	1
単身3ヵ月・複数人世帯6ヶ月	1
決まっていない	1
福祉事務所の判断	1
計	9

平成20年度の退所者については、9施設から回答があり、計926名585世帯であった。退所先では、「アパート・借家」が最も多く388世帯66.3%であった。ついで「更生施設」が32世帯5.5%、「行き先不明」が27世帯4.6%、「親族・知人宅」24世帯4.4%、「母子・婦人施設」24世帯4.1%、「公営住宅」23世帯3.9%などであった(表6)。

表6 退所先 n:585

	人	%
アパート・借家	388	66.3
更生施設	32	5.5
行き先不明	27	4.6
親族・知人宅	26	4.4
母子・婦人施設	24	4.1
公営住宅	23	3.9
宿泊所	10	1.7
老人施設(養護)	10	1.7
福祉施設その他	8	1.4
病院(一般)	7	1.2
病院(精神)	5	0.9
留置場等	5	0.9
死亡	4	0.7
社宅・寮	3	0.5
老人施設(介護)	1	0.2
その他	12	2.1
計	585	100.1

退所した世帯の利用期間は、「1ヵ月～3ヵ月未満」が最も多く257世帯42.2%、次いで「3ヵ月～6ヵ月未満」が188世帯32.1%であり、20年度の退所世帯のうち74.3%435世帯が6ヵ月未満で退所していることになる。全体の98.5%576世帯が2年未満であったが、「10年以上」という世帯が5世帯0.9%あった(表7)。

表7 退所者の在所期間 n : 585

	人	%
1ヵ月未満	70	12
1ヵ月～3ヵ月未満	247	42.2
3ヵ月～6ヵ月未満	188	32.1
6ヵ月～1年未満	19	3.2
1年～2年未満	52	8.9
2年～3年未満	4	0.7
3年～5年未満		0
5年～7年未満		0
7年～10年未満		0
10年以上	5	0.9
計	585	100

入所期間についてみると、緊急一時保護としての役割があるほか、福祉事務所の判断で他法による施設に入所することが困難な場合、長期に入所している場合もみられることがわかった。

#### 施設の特徴

各施設の特徴については、自由記述での回答であったが、それぞれの施設により多様であり、それが現在の生活保護法の保護施設といえるのであろう。

「県内の他市のホームレスの受け入れ」「DV被害の方が多いため、防犯カメラ設置、児童室、図書室を児童が自由に利用」「母子と女性に特化」「同敷地内にホームレス関連の施設があり、单身男性が多い」「居室に風呂がない」「ケアハウスのようなところ」「緊急一時保護として受け入れを行い、利用期限は3ヶ月まで」などの自由記述があった。

#### 職員

「宿所提供施設の設備及び運営に関する最低基準」において職員の配置基準については、施設長の規定があるのみであるが、特に公設の施設では設置者の規定による指導員配置などが実施されている。本調査結果の職員数については、常勤で最大値で5人、最小値2人、平均3.6人であった。職員配置については、特に指導員・相談員が各自治体の規定により複数配置されている施設もあるが、指導員・相談員配置のない施設が3カ所あった。

回答のあった9施設の全職員は32人であるが、所持している資格で最も多い資格が「社会福祉主事」で、14人43.8%で、次いで「社会福祉士」が10人31.3%であった。特に施設長では4施設44.4%の施設長が社会福祉士であった。「精神保健福祉士」がいる施設が1施設あった。

#### 個別支援計画

個別支援計画を「作成している」が5カ所55.6%、「作成していない」が3カ所33.3%、「その他」が1カ所11.1%であった。作成していない理由としては、「在所期間が短い」「福祉事務所の地区担当員が行っている」「利用期間が短いため、入所実施機関と協議する」などであっ

た。入所期間が3カ月程度では、アセスメント、支援計画の作成、実施、評価へと一連のプロセスを実践することは困難であることがうかがえる。しかし一方、そのような中で、半数以上の施設で個別支援計画を作成していることは職員の意識の高さに通じると言えるのではないだろうか。

#### 最低基準の改正の必要性について

「宿所提供施設の設備及び運営の基準に関する最低基準」を改正する必要があるかについて28条から33条までのそれぞれについて回答していただいた。

【28条規模】は、「改正する必要がある」が2カ所、「改正する必要がない」が6カ所、「無回答」1カ所であった。「人員の上限を制定すべき。人数が多すぎると支援に支障が出る」「改正により30人まで減少しているがもっと小規模でも手厚い援助のできる施設があってもよい」という意見があった。

【29条設備の基準】は、「改正する必要がある」が2カ所、「改正する必要がない」が6カ所、「無回答」1カ所であった。「路上生活者の入所もあり、浴室は必須で設置してほしい」「風呂（シャワー室）は必要と考える（妊婦、乳児、疾病）」の意見があり、妊婦や母子の利用者もあり、最低生活の基準としてもシャワー室は必要ではないだろうか。

【30条職員の配置基準】は、「改正する必要がある」が4カ所、「改正する必要がない」が3カ所、「その他」1カ所、「無回答」1カ所で、この項目のみ「改正する必要がある」が「改正する必要がない」を上回っている。職員の配置基準について改正を求める意見として、「職員の人数を世帯定員に合わせて基準を作ってほしい。今は世帯数に関係なく職員人数が決まっている」「生活指導員の重要性」「生活相談に応じる職員配置が必要」など、指導員・相談員の職員配置の求める意見であった。

【31条居室の利用世帯】【32条生活相談】【33条衛生管理】については、すべての回答が「改正する必要がない」または「無回答」であった。しかし、一方で「宿所提供施設を住宅扶助ととらえるため、二世帯以上には利用させるべきではない。（現在の社会で、二世帯以上の1部屋入居はほとんど存在せず、最低限の生活が2世帯以上の入居ではないと考える）」という意見が寄せられている。

#### 地元住民の理解・協力

地元住民の理解や協力は得られているかについては、「とても協力的である」が2カ所、「まあまあ協力的である」が3カ所、「あまり協力的でない」が2カ所、「拒否的である」0カ所、「その他」2カ所であった。

「とても協力的」「まあまあ協力的」と回答のあった施設の具体的な状況は、「アルミ缶収集の協力」「物品寄付や夏祭りの参加」「自治会に協力いただいて、年2回の防災訓練」「地域の清掃ボランティア、民生委員協議会への出席、学区子供会の祭りの道具の保管など、地域に理解を得られるように努力している」などであった。「あまり協力的でない」と回答のあった施設の状況は、「リスクの高い難しい児童をお願いしなければならず、学校から拒否的な態度をとられることがある」「施設の子供たちとは遊ばせない」「近所のコンビニより万引きの苦情」

などであった。

#### 宿所提供施設の重要な機能と役割

宿所提供施設の重要な機能と役割については、自由記述での回答であった。「ホームレスや障害をもった方（手帳を取得していないあるいは境界の方）が地域での生活ができず、世の中に放り出されている現状があるので、ニーズはあると思う」「支援者が常にいる施設で、自分たちで生活していくスタイルの施設は必要と考える。特に、父子家族（母子以外）世帯で生活支援が必要な世帯の退去先がない」「相談援助」「最低生活を維持していくための住居を提供する」「他法を活用しても不足する部分を支援する」「住宅扶助だけでなく抱えているさまざまな問題解決に向けた支援が重要」などの意見があった。

#### 増設するべきか

宿所提供施設を「増設するべき」が4カ所、「増設する必要はない」が2カ所、「その他」2カ所、「無回答」1カ所であった。「増設するべき」についての意見は、「求められる機能役割が果たせるとすれば、ニーズはもっとある」「入所待機者が常に5世帯を超える状況が続いている」「宿泊所の急激な増加を見た場合」などであった。「増設する必要がない」についての意見は、「利用者が多くない」「現在のように何でもありの使われ方をするのであれば、増設しても意味がない」などであった。「その他」の意見は「生活保護法の保護施設として定義されている宿所提供施設の目的と現状の利用者の属性との間の乖離が問題であり『増設』の問題ではない」などであった。この項目の回答については、回答者個人の考え方によるものと推察され、地域性などによる特性はみられなかった。

#### 「格差拡大、貧困化」の影響

「格差拡大、貧困化の影響を現在の入所の状況にみられるか」については、9施設のうち「はい」が8カ所、「その他」が1カ所であった。具体的には、「派遣切りで仕事を失う方が増え、ホームレスとなり、入所する方が増えている」「稼働年齢層の失職による入所が増加している。入所後もなかなか就労できない」「子どもの学力が低い。そのため、貧困の再生産になっている」「DV被害も、夫の経済的理由に起因するものが増えている」「派遣切りといわれる、20代、30代の単身・夫婦世帯の入所の増加」「去年の暮れから路上生活者が入所が目立つ」などの意見があった。

#### 自由記述

##### ①「宿所提供施設」の将来の必要性

今後の必要性については次のとおりであった。

- ・ホームレスの方、派遣切りにあい寮の退去を迫られている方、退院後の行き先がない方、高齢者で老人ホームへ入所できるまでの待機の方など、すぐに地域で一人で生活のできない方々の受け皿として、通過型施設としての役割は大きいと思います。
- ・ホームレスの方は、住まいをなくしただけでなく、同時に人権を失うことにもなりかねない。

宿所提供により住民票や住基カードの取得ができ、携帯電話に契約ができるようになり、アパートの契約や就労にもつなげられ、人権の回復に貢献していると思います。

- ・利用者の方で入所するまで精神の病気や知的障害をもっていることが分からずにいたため、入所し障害者手帳や精神手帳を取得する方が増え、必要な福祉サービスを受けられるようになっています。

- ・家族で様々な問題が絡み合っている利用者が多く入所している。障害・老人・児童などの他法でフォローできないためすべて生活保護で受けている現状であり、生活保護ケースワーカー及び現場職員はコーディネートできずに苦慮している。困難家族をすべて生活保護で地域で支援するのは困難で、貧困や虐待等の再生産を防ぎ、家族を支えるための支援ツールとして、宿所提供施設は役割を果たしていけると考える。「家族（母子以外）」は入る施設がなく、地域で支えていかななくてはいけないのが現状だが、今その支える機能は地域にあるとは言い難い。

- ・単に住まいを提供するという現状の法の趣旨に沿った形態では、その必要性に疑問があるが、一時的にしっかりとした住居を確保し、必要な支援を受けながら課題等を整理して今後の生活を立て直すことが、機能すれば、社会的ニーズは決して少なくなく、今後も必要性が高いと思われる。

- ・緊急一時的に住居のない方が入所利用する施設・施策として、一時保護事業や緊急宿泊援護（ドヤに泊まる）などがありますが、これらの施設と宿提が決定的に異なることは、急場しのぎ的な通過施設ではなく、生活保護施設であることです。

生活保護を受給し、施設職員の援助のもと自立に向けた生活の安定を図り、自立退所していく。逆に宿提が単なる緊急一時的な入所施設であれば、その必要性が薄れてしまい、他の類似した施設にとって代わられてしまう可能性があります。

- ・貧困化が進んでいるなら路上生活者も出てくるでしょう。精神病院に社会的入院で長期入院している人もいます。アルコール依存症で入退院を繰り返している人もいます。介護老人福祉施設の入所もなかなかできません。数の問題ではあっても必要な施設であるし、存続していきたいと考えております。

- ・問題は、措置費が世帯数ではなく人員に乗じた額になっているということである。したがって、宿提事業は「儲からない」事業ということになり、廃止・転換をする事業者が出てくることになる。

- ・住宅扶助だけでは問題解決になるとは思えない現状があり、自立した社会生活を営むには様々な機関との協力が欠かせないと思う。

## ② 宿提施設の将来の展望について

「将来の展望」に関する自由記述は次のとおりであった。

- ・金銭や服薬の管理等のさまざまな支援を行っているが、施設に入る措置費は管理費としての金額なので人件費にとられてしまう。そのため、少ない人数での運営となりどうしても限界がある。しかし、高齢の方や障害のある方への通院付き添いも必要となっている。夜間の緊急対応など、宿直も必要に迫られ行っている。補助金なしでは運営できない、なにもやれない現実があります。

・個人的には、もっと短期間の方の受け入れができるとういと思います。住所地があれば就職できる。車上生活をされて面接に行っても住所がないために就職できないと何度も相談を受けました。少しの支援、援助をすれば社会復帰できる人たちが沢山いて、そんな人たちのための宿泊施設があればと思います。

・生活保護法の「住宅扶助」だけで考えると、今後住宅施策が充実してくれば不要になるのかな、と思います。他法の不十分さ（障害者なのに障害者施設に入所できない、など）を補った、「最後のセーフティネット」「制度の谷間の支援」として今までも支援を行ってきましたが、今後もその役割は必要になってくるのか、と考えています。「施設」と「居宅」のどちらとも生活できない人が現在多く、宿提の指導員がさまざまな他法施策をコーディネートして万全な支援をおこない、公営住宅へ転宅していくことが理想と考えるが、施設の職員が少なくコーディネートの余裕もなく、公営住宅もほとんど入居出来ない現状では、とりあえず今の制度で住居を緊急でお貸しして、とりあえずの相談につなげることしかできないのが現状です。

・家賃滞納、派遣切り、ホームレス、DV被害、母子、精神障害者世帯、近年多様化している入所世帯の援助内容にきめ細やかに対応を進めるため、これまでどちらかといえば、福祉事務所に頼りがちな管理型の宿提の存在理由を高めることだと考えますし、単に経費節約だけでなく、フットワークの軽い民間法人へ指定管理を進めていくうえでの大きな理由になっていくと思います。

そのためには、従来の施設長・事務員・業務士といった管理型の職員配置から脱却して援助型の施設に生まれ変わるため、生活指導員の増加、指定管理期間の長期化が急務であります。これらのことより、生活保護施設としての宿提の重要性はますます高まっていくと考えられます。

・積極的に社会にPRしていくような施設ではありませんが、最低生活を維持していくためのセーフティネットのひとつとして、細々と存続していきたい。

・宿提施設への入所原因は、大きく分けて三つになると思われる。その1は、DV被害者、その2は、精神障害者、その3は、路上生活者である。DV被害者は各自治体の相談センターが扱い、精神障害者は専門病院が扱い、路上生活者は路上生活対策施策がそれぞれ扱えば、宿提施設の出る幕がないように思える。しかし、現実はそのようではない。法律のはざまがあり、利用者のはざまがあったりして、結局、何でもありきの宿提施設になっている。

・官から民へという流れが国の義務であるセーフティネット部分にも影響を与え、民間が行う第2種保護施設（宿泊所）が激増し、1種保護施設（宿所提供施設）のような行政がかかわっていかざるを得ないような施設は逆に減っていています。このような状況ではいわゆる貧困ビジネスが横行し、コストが流出してしまうため、費用に見合うだけの公的扶助とならない恐れがあります。そのため、今後予想される年金と生活保護の整合など社会保障と公的扶助の調整場面や2種保護施設の見直しなどを考えると宿所提供施設の必要性は、今後高まるのではないのでしょうか。

・収入認定という壁が利用者のやる気を失くすこと、働いてもわずかしか手元に残らず、生保の支給額を収入が上回るとすぐに生保が廃止される現状があります。就労に対してやる気が起きる施策も必要と思います。

## 5. 事例

### (1) 酒田報恩会自彊舎の沿革と発展

酒田市は、江戸時代より最上川船運と結びついた港町として栄えていた。明治時代の酒田町は貧困者・失業者、出獄者・乞食の他、他地方からも施しを求めてやってきた。彼らは群をなして金穀を強要し、狼藉を働く等・町民は、窮地に立たされていた。明治43年馬淵山形県知事より、郡長と警察署長に対して感化救済事業の緊要な旨を求められた。このことにより貧困者を救済し、悪幣を矯正するために、警察署長・酒田町長、本間光美、町の有力者、各宗派の僧侶らが協議し、明治43年12月6日酒田町慈善授産会を設立し、眞宗大谷派浄福寺住職菊地秀言師を会長に選任した。これにより、浮浪者を正業に就かせ、出獄者を保護し、貧困者を救済し、合わせて、彼らの子どもたちを教育するという計画が立てられた。明治44年4月1日、現在地に授産場（わら製品加工場）を建設し、浮浪者を収容し繩とうに従事させた。材料を無料で給与し、毎日其の工賃を支給した。貧困のために小学校に通学できない児童のための白米を給与した。「設立趣意書」にはその当時の激増する住民の悲惨な窮貧状況が記述されており、彼らに職業を授け、自活の途を立てさせかつ精神的修養を加えることは、町村の自衛の上からも重要なこととしている。この事業を有志家の寄付により経営するとした。本会の「規則」によると

(1) 救恤する対象は①酒田町及び近隣の村落に在籍し、又は定住する乞食、浮浪者、その他貧民であって自活の途なく、かつ頼れる親族もいない者とこれに準ずる者②酒田警察署長から救恤する必要ありと通告された者

(2) 救恤の方法は①授産場に収容して一定の生業を授けること ②生業の扶助をなすこと ③職業を斡旋すること ④扶養所に収容して扶養すること、の4種であった。

酒田町慈善授産会の設立に当たり、酒田町民を区分して、町役場等において、趣意の説明をし、周知を徹底した。会は、収容者への支援のみでなく町民への支援も行った。町内のスラムの長屋の住民は貧窮のために何か月間も入浴をしていなかったことから、慈善風呂を設け、週1回無料で入浴の機会を作った。二カ所のスラムの住民の窮乏は言語に絶する悲惨なものであったが、大正10年に細民小住宅自彊舎を1棟6戸建、5棟30戸を建設し、居住の安定をもって根底より救済した。入舎規定は、①生活困窮者で、指導の結果一定期間内に独立自営する見込みのある者、②家賃を納付する、居住心得を遵守する、③居住心得を守らなかつたり、家賃3ヶ月以上滞納した時は退舎を命ずることあり。

居住期間は満5カ年とし、必要と認められた時には、延長した。遵守規定には、徳義を重んじること、神仏を礼拝し職業に熱心に励み、儉約すること、酒色をつつしむこと、子弟には必ず義務教育を受けさせることなど13項目があげられていた。大正9年11月に住宅供給開始以来、昭和9年10月までに家屋を建築して退去した者27戸、他家借住した者16戸が自立していった。昭和25年11月30日、生活保護法に基づく「宿所提供施設」として申請し認可を受ける（定員150名）。

大正14年6月、託児所を設置し、父母共に働いている2才～小学校入学前の子どもを朝7時～午後5時まで保育した。昭和23年8月に児童福祉法に基づく認可保育所となる。不況による

生活苦から、山形県の中でも酒田町の娘たちが芸妓等へ身売りされることが多かったことから、昭和9年6月（1934年）に夜間裁縫学校を設立し、娘たちの経済力を身につけさせた。（昭和19年に閉鎖）

酒田町慈善授産会（大正11年10月財団法人酒田報恩会と改称。昭和27年5月社会福祉法人認可）は、設立当初より町民有志を始め、僧侶たちの托鉢による寄付金により経営された。その中でも特に、江戸時代より水運業で財をなし、広大な地主でもあった豪商本間家の財政的支援なくては、事業の存続は難しかったといえるであろう。強力な財政的基盤と、酒田町の有力者達の貧民救済のための熱意と連携がその時代における住民のニーズに応えた事業内容として発展したといえる。酒田町慈善授産会の貧民救済事業は、社会の高い評価を受け、内務省や県等の視察を受け、奨励金や助成金を度々支給されている。戦後の生活保護施設のモデルとなったことは間違いないと考えられる（注3）。

（\*本事例を実名で紹介することに対しまして酒田報恩会様のご許可を頂きました。）

## （2）東京都の宿所提供施設

東京都では、昭和28年に宿所提供施設を更生施設に併設する形で設置し始め、昭和30年までに宿所提供施設は15施設となっている。昭和32年には男性単身者、家族世帯、父子世帯、母子世帯および女性単身世帯に、対象者別に分類するために、入所者の大幅な入れ替えを実施している。昭和35年には都内全民間更生施設を宿所提供施設に転換した。

昭和40年の生活保護行政の都から区への移管に伴い、公設の宿所提供施設も他の保護施設と共にそれぞれの所在区に移管された。この時に母子宿所提供施設は児童福祉法の母子寮へと移行し、宿所提供施設は減少している。しかし、宿所提供施設をはじめとする保護施設の所在地が偏在したことから、設置及び管理を、23特別区が共同処理することになり、特別区人事事務組合の事業に加えられることとなった。昭和42年4月もともと東京都が設置した公設公営または公設民営の6施設が、施設所在地の区より特別区人事・厚生事務組合に移管された。

昭和40年代後半からは、中国帰国者の受け入れを宿所提供施設で行うこととなった。東京では夜間中学で日本語教室を開設していたこともあり、都内での生活を希望する中国帰国者が夜間中学で日本語を学びながら生活をする施設として、宿所提供施設が活用されることになった。ボランティアによる施設内の日本語教室も開設された。

以降、利用者の状況の変化などにより各施設の統廃合や増改築、施設種別変更などを行っている。平成2年12月、特別区人事・厚生事務組合が共同処理してきた直営および民間に委託していた保護施設を一元化、受託運営する目的で、社会福祉法人特別区人事・厚生事務組合社会福祉事業団が設立された。アンケートの実施時期である、平成21年3月31日には、4施設が受託運営されていたが、21年4月1日に2施設増え（改築による）、22年3月で1施設廃止予定となっている。また、現在は緊急一時保護に特化した事業展開が実施されており、需要が多いことから利用期間が原則3か月最大6ヶ月までとなっている。

昭和40年には母子宿所提供施設の母子寮への移行がなされたが、現在、東京の宿所提供施設の利用者は母子、女子単身世帯が多く、合計で386世帯79.7%となっている。なお、東京都には、事業団運営の4施設の他に民設民営の施設が1カ所設置されている（注4）。

## 6. 考察

「宿所提供施設」は「住居のない要保護者の世帯に対して住宅扶助を行うこと」を目的とする生活保護施設である。1950年に制定された生活保護法では、当時養老施設を含めて6種類が規定されていた。そして、これらの各保護施設は、施設を利用する対象及び施設の目的と性格を明確化し専門化すべきことを設置の理由としている（注5）。しかし、今回の実態調査研究を通して、「宿泊提供施設」の利用者の中には重篤な心身の問題を抱えていたり、高齢化しており長年施設に在所している実態が明らかにされた。相談援助を受け短期間で退所する利用者もみられるが、他の施設への移行が不可能のために在所を認めているケースが目立つ。「宿所提供施設」の「住居のない要保護者の世帯に対して住宅扶助を行う」という施設本来の目的と現実の利用者の入所原因との間に大きな乖離がみられることも確かである。恐らく、第二次世界大戦後の混乱期の生活保護法制定当時は空襲で家を焼失した人や外地からの引き揚げ者などを対象とした「当面住居のない要保護者」の短期利用で間に合ったかも知れない。やがて、日本の社会が変貌する中で利用者の状況も変化してきたといえよう。家庭崩壊や地域社会の崩壊、高齢化、日本の経済的発展からとり残された貧困層の人々や、行き先のない心身に障害を有する人々を受け入れるセーフティネットの役割を特に地方の施設が果たしていることがうかがえる。

「宿所提供施設」の入所原因の現状を見る限り「更生施設」及び、「救護施設」が有する機能と明確な区分をすることが難しいともいえる。「宿所提供施設」を本来の目的に合致した施設として機能させるならば他法の精神、身体、高齢者、母子等の施設を増設することは喫緊の課題といえる。そして、現在の社会福祉の不備な分野、例えば家族・夫婦・父子等を対象とした自立支援や、他法の施設に該当しない援助を必要とする人達への支援に特化していくことが宿所提供施設の将来に向けての存在意義としてその役割・機能が大きいと期待されると考えられる。

大本圭野氏は、生活基盤である居住について、わが国の居住貧困を招いた住宅政策の不備について厳しく言及している（注6）。日本では、根本的には、貧困・低所得者階層に対する居住政策がとられてこなかったこと、それは、日本国憲法第25条の生存権の保障の中には居住の権利が含まれていないということ。まず日本政府に「居住の権利」を認めさせ、具体的に国連の社会権規約委員会が提起する「居住の権利」（保有の法的安全、強制退去の禁止住居費の支払い可能性、十分なスペースの確保などの居住可能性、アクセス可能性、立地、文化的相当性）などの事項を実践するプログラムを要求していく必要を提言している（注7）。

また、生活保護法に基づく住宅扶助は単独給付であるべきで、住居の必要に応じて対応できる住宅政策として家賃補助制度が必要であるという。21世紀に入り、公営住宅の縮小、公共住宅の民営化・市場化がとられ公共住宅は解体してしまった。居住の貧困＝ハウジング・プアをなくすには、コミュニティ形成を前提として、政府の責任において公的住宅の復権と供給拡大が必要である。

## 7. 結語

各施設を訪問し、明治時代あるいは、戦後の混乱期に救済事業を開始し、それを存続、発展させるための関係者の多大な労苦を知った。そして、当時の状況が現在の日本の姿と重なるものを感じた。今日の日本の現状も、経済的危機等の影響の元に居住・貧困問題が深刻化していることを認めざるを得ない。

日本は、高度経済成長期、一億総中流意識の中で「貧困」への認識が希薄となった時期が続いたが、近年、格差と貧困の拡大の問題についての議論や研究、出版が顕著になってきた。今日のわが国の危機的状況を乗り越えるために、国民の英知を結集し、福祉国家の理念を実現し、安心できる社会を作ることが求められる。

「救護施設」の調査研究に続いて、今回は、「宿所提供施設」の実態を把握するべく調査研究を行った。全国10カ所の施設のうち、施設に職員が常駐していないという1カ所を除き全部を訪問することができた。明治時代より窮乏の住民の救済事業として創設以来、今日に至るまで、時代の変化の中で住民のニーズに応じて発展している現状を知り、深い感銘を受けた。常に、時代において社会の最低辺のところで生きている入所者への職員の方々のヒューマニズムにあふれた献身的な支援活動と労苦に深い敬意と感謝を申し上げたい。お忙しい中を施設の見学訪問のお受け入れと合わせてアンケート調査に御回答頂きましたことに心から感謝の意を表します。特に山形県酒田報恩会自彊舎の小寺勉施設長には、事例として施設を紹介するご許可を頂き、原稿にお目通と貴重な御助言を賜りましたことを心より感謝申し上げます。

本研究は、近年貧困が、拡大・深化する日本の社会において社会福祉研究者として野宿者等の居住問題に心を痛めたことが動機となっている。筆者らにとって貧困問題について十分な研究の積み重ねのない状態で取り組んだ為、研究の不備は多々あることを承知している。今後さらに研究を深め発展させていくことを希望している。

本研究に取り組むに当たり、共同研究費の支給を頂いた十文字学園女子大学に対して感謝の意を表します。

### 注

- 注1 稲葉剛著「ハウジングブアと生活保護制度」全国公的扶助研究会編「第42回公的扶助研究全国セミナー要旨集」P.229～234 2009年
- 注2 伊藤わらび・野島靖子著「貧困・格差拡大社会における生活保護施設の役割—特に「救護施設」の現状と課題」十文字学園女子大学人間生活学部紀要第6巻 P.177～195 2008年
- 注3 酒田報恩会編・刊「財団法人酒田報恩会経過沿革及事業概要」1934年  
施設設立当時の地域住民の悲惨な状況及び、彼らを救済するために僧侶、富豪を中心に取り組んだ歴史が記録されている。
- 注4 社会福祉法人特別区人事・厚生事務組合社会福祉事業団編・刊「地域社会での自立を支えて—東京23区共同経営の厚生関係施設30年の歩み」2000年  
1965年厚生関係施設が東京都から各区へ移管され、1967年に共同経営化してから30年の歩みが詳細に記述されている。

- 注5 小山進次郎著「生活保護法の解釈と運用」全国社会福祉協議会P.473～475、1950年
- 注6 大本圭野著「生活基盤としての住居を考える一居住貧困の視点から」全国公的扶助研究会編「第42回公的扶助研究全国セミナー要旨集」P.343～348 2009年
- 注7 1980年代半ば、世界的な金融自由化（金利の自由設定）の中でバブル発生により住宅をめぐる問題が資本主義諸国に共通して発生したところから、国連の社会権規約委員会が「居住の権利」を提起するに至った。

#### 参考文献

1. 野本三吉著「社会福祉事業の歴史」明石書店 1998年
2. 小山進次郎著「生活保護法の解釈と運用」全国社会福祉協議会 1950年
3. 東京都養育院編・刊「養育院百年史」 1974年
4. 社会福祉法人特別区人事・厚生事務組合社会福祉事業団編・刊「地域社会での自立を支えて一東京23区共同経営の厚生関係施設30年の歩み」 2000年
5. 早川和男著「住宅貧乏物語」岩波新書 1980年
6. 本間義人著「居住の貧困」岩波新書 2009年
7. 川原恵子著「宿所提供施設利用家族の「ホームレス」化過程一ホームレス研究のための予備的考察一」日本女子大学社会福祉学科学会編「社会福祉」第40号 1999年
8. 伊藤わらび・野島靖子著「貧困・格差拡大社会における生活保護施設の役割一特に「救護施設」の現状と課題」十文字学園女子大学人間生活学部紀要 第6巻 177-195頁 2008年
9. 蒔田悠希著「東京都における宿泊所の概要と自立支援策」東京都福祉保健局 2007
10. 中川清著「生活保護の対象と貧困問題の変化」『社会福祉研究』第83号 鉄道弘済会 2002年
11. 阿部彩著「貧困の現状とその要因一1980～2000年代の貧困率上昇の要因分析」『日本の所得分配一格差拡大と政策の役割』東京大学出版会 2006年
12. 岩田正美著「現代の貧困一ワーキングプア／ホームレス／生活保護」ちくま新書 2007年
13. 杉村宏編著「格差・貧困と生活保護一“最後のセーフティネット”の再生に向けて」明石書店 2007年
14. 水島宏明著「ネットカフェ難民と貧困ニッポン」日本テレビ放送網 K.K 2007年
15. 後藤道夫、木下武男著「なぜ富と貧困は広がるのか一格差社会を変えるチカラをつけよう」旬報社 2008年
16. 湯浅誠著「反貧困一“すべり台社会”から脱出」岩波新書 2008年
17. 宮本太郎著「生活保障一排除しない社会へ」岩波新書 2009年
18. 子どもの貧困白書編集委員会編「子どもの貧困白書」明石書店 2009年
19. 総合社会福祉研究所「総合社会福祉研究」第31号 総合社会福祉研究所 2007年
20. 貧困研究会編「貧困研究」第1、2、3号 明石書店 2008年、2009年
21. 全国公的扶助研究会編「雇用崩壊・生活不安の拡大のもとで私たちに求められるもの」第42回公的扶助研究全国セミナー資料 2009年
22. 稲葉剛著「ハウジングブア一住まいと暮らしの貧困」現代書館 2008年

**Summary**

Since the world economic crisis in the autumn of 2008, many workers in Japan have lost their jobs and places to live. There are five kinds of residential facilities for the poor and needy, provided under the Public Assistance Law. In 2008, the authors had investigated one of the kinds of these facilities, "Kyugo Shisetsu", which had been established in 187 places at the end of FY 2007. This time the authors carried out research on another type of residential facilities for the poor and the needy, hostels called "Shukusho Teikyo Shisetsu".

There are 10 such hostels in Japan (5 in Tokyo, 2 in Aichi and 3 in other prefectures) . The authors visited 9 hostels and the response from the questionnaire was analyzed.

The length of the stay in such hostels in Tokyo is limited to 3 months, and the staff carry out consultation and assistance for the residents in order them to be independent and support themselves. The hostels in other areas seem to accommodate longer term residents, in some cases there are residents staying as long as 30 to 40 years. Some of them are over 80 years old. Many of the residents have a wide range of problems and disorders including domestic violence, lone parenthood, homelessness and mental illness.