

「自立支援センター設置に関する検討委員会」報告書素案

1. はじめに

自立支援センター設置に関する検討委員会（以下「検討委員会」という。）は、住居を失い公園や道路等で日常生活を営んでいる人々（以下「路上生活者」という。）の社会復帰を図るため杉並区が自立支援センターを設置するにあたり、区民理解の促進や設置に関する留意点を検討することを目的として設置された。

第1回検討委員会以降、路上生活者の現状や都区共同の路上生活者対策事業、自立支援センターの概要等について事務局から説明を受けるとともに、平成16年3月に開設した「自立支援センター渋谷寮」の視察を行い、施設の役割と効果や施設のあり方、地域との関係等について検討を進めてきた。

自立支援センターの設置に関して必要な条件整備や取り組みの方法について、当検討委員会において鋭意検討した内容を以下に報告する。

2. 検討の経過

(1) 検討の前提

都区共同の路上生活者対策事業の背景と概要、区が計画する自立支援センターの規模等については、概ね以下のとおりであった（資料1・2）。

路上生活者問題は、社会経済的要因と個人的要因が複雑に絡み合っ発生する大都市特有の構造的な社会問題であり、路上生活者が集中している一部の自治体だけの努力では解決困難である。

このため東京都と特別区は共同で、路上生活者の社会復帰に向けた対策を進めてきており、杉並区も大都市東京を構成する自治体の一員として、共同事業の都区協定（平成12年7月締結、13年8月改正）に参加してきた。

その仕組みは、緊急一時保護センターにおいて路上生活者を一時的に保護し、心身の健康回復を図るとともに、就労意欲のある人に対しては次の段階として自立支援センターにおいて生活支援等を行い、本人の社会復帰への意欲を基本としながら就労自立をサポートするものである。

これまで、杉並区は区内の路上生活者を緊急一時保護センターに入所させるなどして事業を有効に活用してきたが、今後、都区協定に基づき、豊島区に開設していた豊島寮の後継施設として、自立支援センターを平成18年2月から5年間運営する責務を負っている。

区の計画する自立支援センターは、定員50～70人を想定している。

当検討委員会としても、都区協定に基づき、杉並区が大都市東京の一員として、路上生活者の自立支援のために一定の役割を果たすべきであるとの認識に立ち、上記の内容を前提として以後の検討を進めた。

ただし、概数調査によると杉並区内の路上生活者は50名弱に過ぎず、大都市共通の課題とはいうものの、都心部の区とは事情が異なる面がある。また、地域区民センター等で公共的空間を占拠している例などがあり、路上生活者を好ましくない存在として捉えている区民も少なくないと考えられることから、区民の理解を得るためには十分な説明と慎重な配慮が必要であることを確認した。

(2) 自立支援センターについて

自立支援センターの性格、実績等については、概ね以下のような説明を受けた(資料1・2・3)。

自立支援センターは、緊急一時保護センターの利用者で、就労意欲があり、かつ心身の状態が就労に支障のない者が入所対象となる。

入所期間は原則2か月だが、就労や居所の確保のため、必要に応じて最大4か月まで延長できる。

自立支援センターにおいては、利用者はハローワーク職員による職業相談を受けながら就職活動を行う。また、24時間職員が常駐し、門限や飲酒の制限が設けられているなど日常生活は規則的であり、これまで地域と大きなトラブルになった事例はない。

これまでの自立支援センターの実績を見ると、就職率は約80%程度、また住居も確保して退所した就労自立率は約50%程度(住込みを含む)である。

既設の自立支援センター・緊急一時保護センターの多くは、都有地等の公有地を活用しているが、既存の民間宿泊所を転用している例もある。

自立支援センターの施設建設は、東京都が行い、施設管理については、特別区が行うものとし、特別区人事・厚生事務組合(以下「特人厚」という。)が共同処理をしている。

また、運営管理は、特人厚が委託した社会福祉法人等が行っているが、運営法人は、特人厚が選定基準に基づいて選定している。

開設後は、施設の円滑な運営と地域との連携のため、地元住民、自治体、運営法人による連絡協議会等が設置されている場合が多い。

確かに、路上生活者数は全国的に増加傾向にあるものの、東京都では平成11年をピークに少しずつ減少する傾向にあり、都区共同による一連の自立支援システムが寄与しているものと認められた。

また、杉並区の福祉事務所から緊急一時保護センター・自立支援センターを経て就労自立した人たちの記録から、特に比較的路上生活期間が短い人に対して成果があがっている傾向が見られた。ただし、就労の際の保証人や住居の問題、就労後のフォローの問題など、就労自立の定着率向上に向けてさらに解決すべき課題のあることなどを確認した。

これらの討議を踏まえ、「自立支援センター渋谷寮」を視察したところ、自立支

援センターの実際をよく理解することができた。入所者は、就労意欲があり、仕事や住居の確保など適切な支援を得ることによって、一般的な市民生活を送ることができる人々である。よって、自立支援センターの設置にあたっては、隔離的な施設とならないようにすべきであるとの共通認識を得た。また、自立を支援するためには、最大4か月という短い期間であっても落ち着いた生活が保たれることが望ましく、1部屋あたりの定員数などに配慮すべきであることが確認された。

3. 提言:杉並区における自立支援センターの設置に向けて

前記の検討及び共通認識に基づき、当検討委員会は、杉並区に設置される自立支援センターについて、次のとおり提言を行う。

(1) 基本的な考え方

ひとたび路上生活に至ってしまうと、本人に社会復帰の意思があっても自力で就職することは非常に困難になる。自立支援センターは、路上生活者の社会復帰への意欲を基本としながら、就労自立の達成を支援する一時的な生活空間であり、路上生活者が再び地域社会で安定して暮らすことができるようにするために必要不可欠な施設である。

一方、路上生活者は、地域区民センター等の公共的空間を占拠しているなど、良いイメージで捉えられているわけではない。区は、路上生活者の現状と都区共同の路上生活者対策事業等について、広く区民に情報提供し理解を求め、路上生活者を生み出す社会的背景や解決の糸口をどう見出すかといった具体的な方法を、都、区民、関係団体等と共に考え、連携・協力して取り組む必要がある。

また、自立支援センター設置にあたっては、地域住民の安全・安心な生活の保持、周辺環境との調和を何よりも尊重するとともに、隔離的にならないよう地域に開かれた運営を心がけ、5年間の設置期間中、地域社会の一員として良好な地域関係を築くことを基本姿勢とするべきである。

(2) 用地選定の留意点について

想定される施設規模を充足する未利用の公有地(国、都、区有地)を活用することが現実的である。特に、都区共同事業という性格を踏まえれば、多くの既存施設と同様に都営地の活用を優先的に考えてみることも必要である。

また、自立支援センターは、5年間の時限的な施設であり、既存建物の活用が可能な場合は積極的な活用を考えるべきである。

自立支援センターの目的・性格や実態等から考えると、立地条件に厳しい制約を付ける必要はない。特に、杉並区は大半が住宅地域であり、住宅や小中学校等を避けて用地を確保することは難しい。ただし、多様な住民感情を配慮して、双方に大きなストレスを感じさせないように、一定の空間を確保するなどの工夫が望まれる。

(3) 施設建設の留意点について

既存の自立支援センターの居室は10～12人部屋が多いが、最大4か月間という短い期間であっても、利用者のプライバシーがある程度保たれ、落ち着いて自立を目指す環境整備に配慮する必要がある。

5年間の暫定的な施設であり、経費には一定の制約があるが、可能な限り周辺環境との調和に配慮した外観とするとともに、人が生活する場に相応しい雰囲気づくりに努めるべきである。

施設の名称は、周辺住民や利用者の就職活動に配慮して、一般的な名称を通称名として付けることが望ましい。

(4) 住民説明の進め方について

区は、用地が決定したら速やかに地域住民に対して説明会等を開催し、路上生活者の現状や対策事業の必要性等を区民に的確に伝えとともに、路上生活者と自立支援施設に対する正しい理解と認識が得られるように努めなければならない。

また、地域住民の理解を深めるとともに地域の意見・要望を施設の設置運営に反映できるよう、区は、町会・商店会・PTAを含む地域の代表者と区・都等で構成する「(仮称)設置検討協議会」を設置することが必要である。

当検討委員会の経験からみて、自立支援センターに対する理解を深めるためには、実際に既存施設を見学してもらうことが極めて有効である。区は、地域住民等を対象とした見学会を積極的に開催し、多くの区民が参加できるよう配慮すべきである。

(5) 運営法人について

区は、自立支援センターが地域住民と良好な関係を維持できるよう、運営法人の選定に際して、区及び地域住民の意向の反映に努めるべきである。

運営法人は、路上生活者問題に精通し、自立支援に意欲があり、すぐれた専門性を有すること、自立支援センターの使命を確実かつ安定的に果たせること、更に地域に対して開かれた運営方針をもっていることを要件とすべきである。

また、自立支援センターを就労自立により退所した人が、その後も仕事が続き、安定した生活を送ることができるよう、家庭訪問などによるアフターケアを充実させ、自立をより確かなものにできる運営法人が望ましい。

(6) 設置後の施設と地域との関係

施設開設時、そして、その後の運営に際して、地域の理解は欠かすことはできない。自立支援センター設置後の運営にあたっては、地域の代表者と行政、施設運営者等で構成する「(仮称)運営連絡協議会」を設置して連携を図り、地域の意見・要望を施設の運営に反映するよう努める。また、可能であれば、利用者もしくは就労自立した利用者の参加も検討すべきである。

利用者自身と地域との交流は、現実的には難しい面があるが、施設職員と地域と

の交流などにより、例えば周辺の小中学校などで子どもたちが社会福祉や職業教育、失業問題等を考えるきっかけとして貢献できることが望まれる。

4. おわりに

そもそも「路上生活者」という人がいるわけではなく、ある時期そのような状態にあったということであり、安心できて暖かい環境に置かれれば、人はプライドを取り戻し、やり直すことができる。心身ともに疲弊した路上生活者が立ち直っていくためには、そのような環境が必要である。

また、区は、路上生活者の状況を把握し、福祉事務所等において、十分な福祉・保健施策による対応を行うとともに、路上生活者が公園や地域区民センター等の公共的空間を占拠するなどの問題に対して、地域住民と区、関係団体が連携して解決を図れるような地域社会を築いていくことが大切である。

当検討委員会は、自立支援センター等の支援施設を活用して一人でも多くの路上生活者が社会復帰し、1日でも早く市民生活を営むことができ、社会的に排除されるのではなく、地域社会に受け入れられ、その人なりの安定した生活ができるようになることを強く望む。本提言に基づき、行政や区民、関係団体が連携・協力してこの難しい社会問題に取り組み、そのことを通して、より一層、豊かな地域社会が構築されることを期待する。

[参考資料]

資料 1: 都区共同の路上生活者対策事業の概要

資料 2: 自立支援センターの概要

資料 3: 自立支援センター等の設置状況と設備について