

第3章 福祉・生活支援施設の機能の推移

1. 関連施設の機能の推移と現状

1) 生活保護施設の機能の推移と現状

- (a) あいりん地域の日雇労働者の福祉的援護を支えてきた生活保護施設の役割の推移を確認する。図 3-1a,b のように、地域での居住者の障害、傷病のリハビリに対して、民設民営、公設民営、公設公営の生活保護施設を多く用意し、認可してきたことは、全国でも稀有な特色である。大阪市では、公設の生活保護施設の大部分は、大阪市立更生相談所からの入所になる、すなわちあいりん地域の人を入所対象とする取扱いが、2005年3月まで維持されていた。
- (b) 生活保護施設は、図 3-1a,b のように、更生施設の入所定員の減少と、救護施設の入所定員の維持という傾向で推移した。このように更生施設の入所定員は減少したが、図 3-2a,b,c で見られるように、大阪市内のホームレス急増に対応して、ホームレス自立支援センターが設置・増設されたので、形の上では、生活保護施設とホームレス自立支援施設のダブルトラック体制が出来上がったことになる。また、この10年は、図 3-2b,c からみられるとおり、アセスメント型自立支援センターや三徳生活ケアセンターの増強と、公園の仮設一時避難所、あいりん地域の臨時夜間緊急避難所の定員の増減が見られる。全体として、図 3-3 のように、施設のキャパシティとして、日本一の分厚い体制を有している。
- (c) 生活保護施設の利用者の利用開始決定場所の推移をみると、図 3-4a,b のように、ここ5年で、大阪市立更生相談所からの入所者数は、救護施設では半数以上から、4割弱に減り、更生施設でも9割から6割弱となっており、市内の24区保健福祉センターの割合が増えている。
- (d) 入所者の施設別特徴としては、図 3-5a,b のように救護施設、更生施設とも若年化が若干進んでいる。しかしながら図 3-6a,b のように、なんらかの身体障害・精神障害及び疾患を持つ入所者の割合は救護施設においては半数前後であり、更生施設においては、この5年間に倍増していることがわかる。
- (e) 入所期間については、図 3-7a,b のように救護施設においては若干短期化していることがわかる。更生施設については、基調としては短期化がみられるといえ

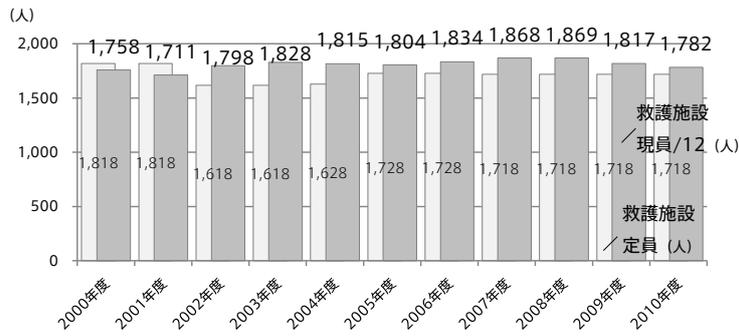


図 3-1a 救護施設 定員と現員の推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

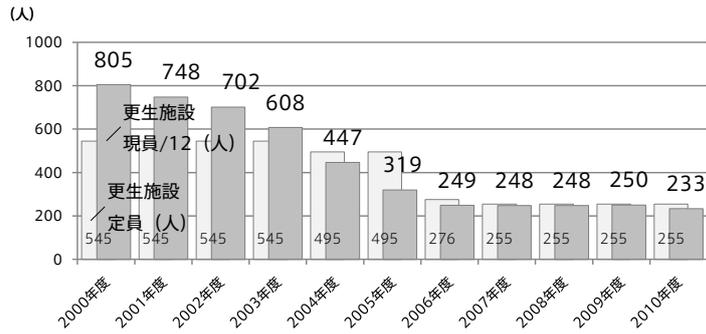


図 3-1b 更生施設 定員と現員の推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

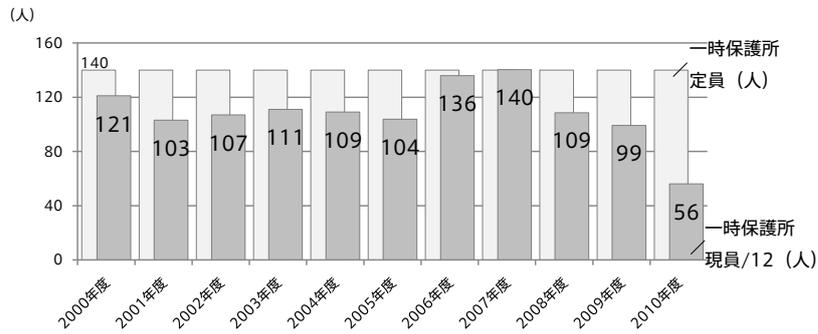


図 3-1c 一時保護所 定員と現員の推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

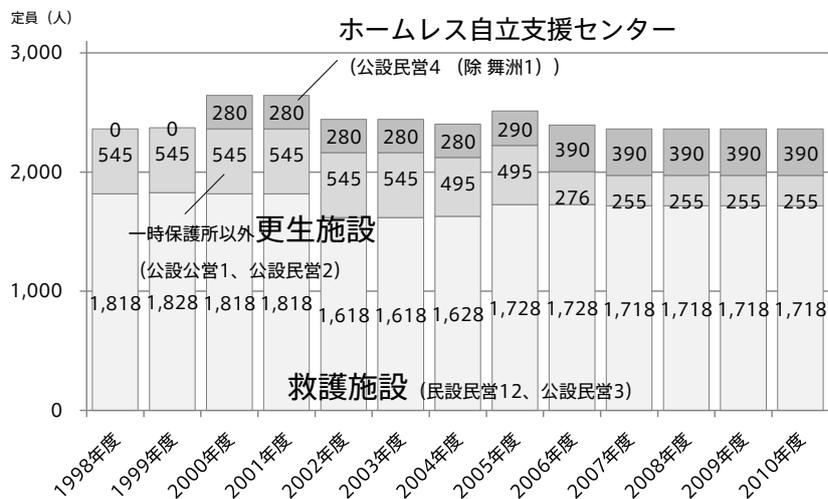


図 3-2a 各種施設の定員の推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

よう。これも自立支援センターへの入所動向や居宅保護の増減とも関係してくることに注意を払っておかねばならない。

- (f) また生活保護施設からの退所者について、図 3-8a,b のように救護施設においては、退所後に賃貸住宅に入居する際の敷金費用にあてる敷金扶助を使った、いわゆる敷金退所がこの5年で1割ほど増加の4割近くに達した。更生施設においては、1割未満であったのが、半数近くが敷金退所となる激変が起こった。野宿生活者にとどまらない住居喪失者を含めた広義のホームレス状況の人々の入所が進んだともいえよう。

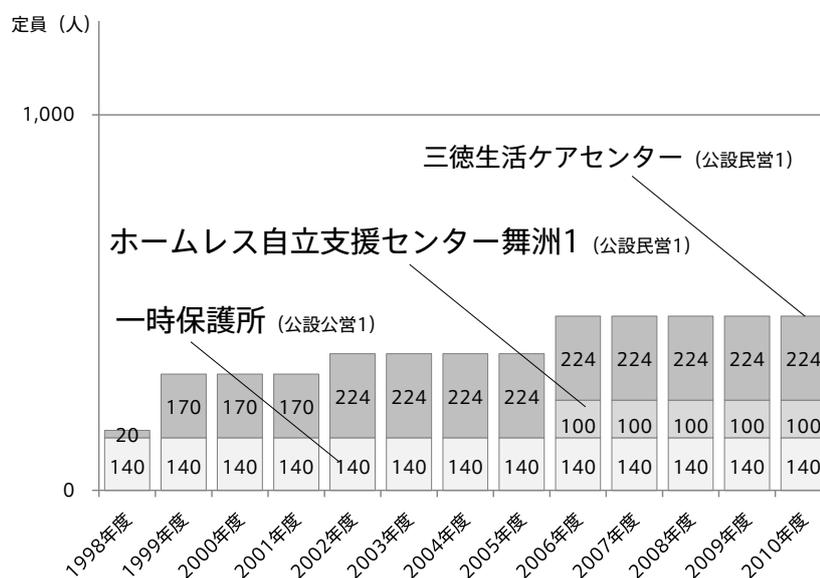


図 3-2b 各種施設の定員の推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

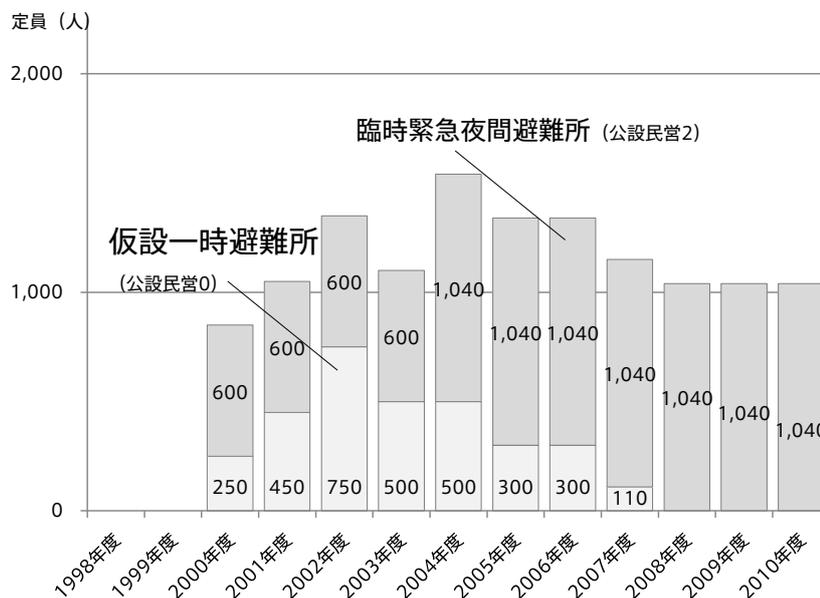


図 3-2c 各種施設の定員の推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

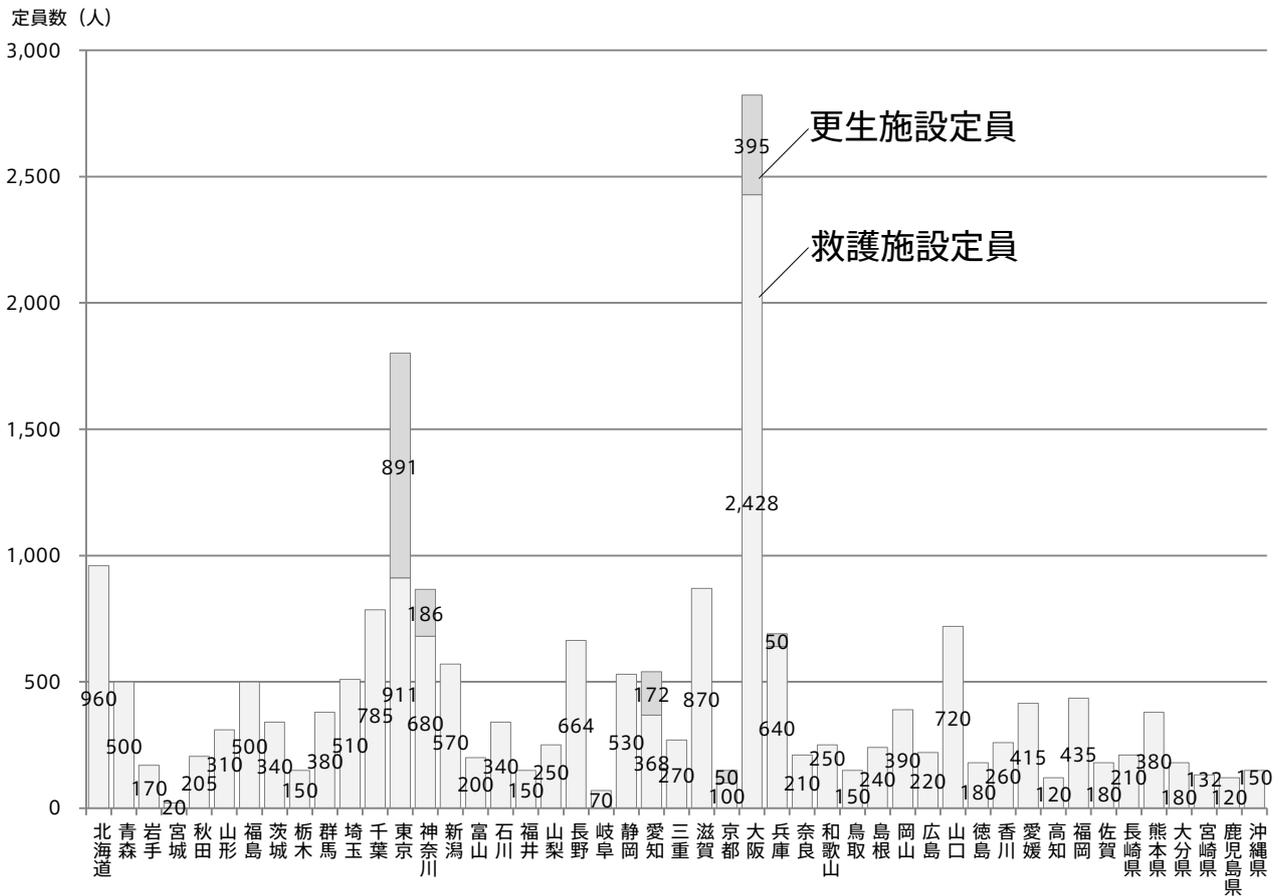


図 3-3 救護施設・更生施設の定員の分布 2009年

資料：厚生労働省「社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）」より作成

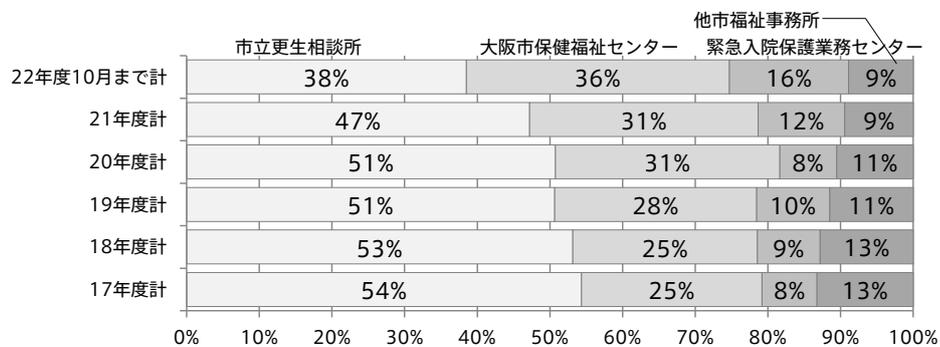


図 3-4a 救護施設入所 生活保護実施機関

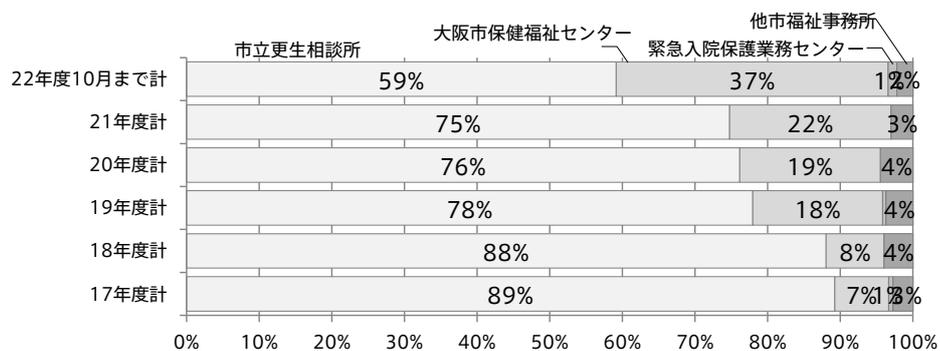


図 3-4b 更生施設入所 生活保護実施機関

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

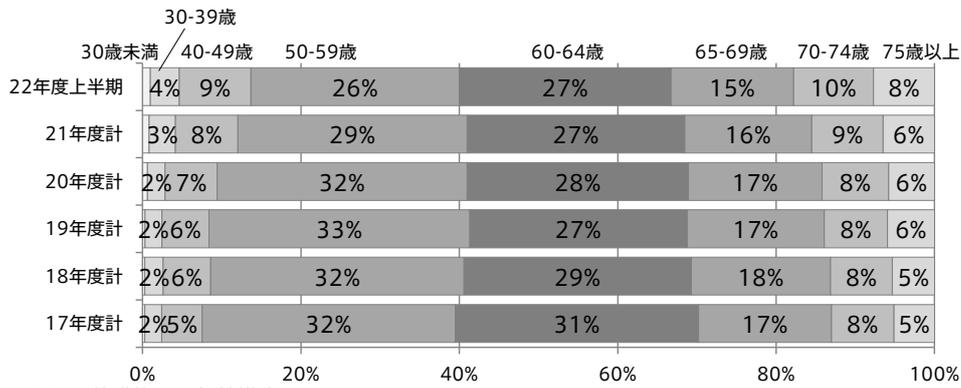


図 3-5a 介護施設 年齢構成

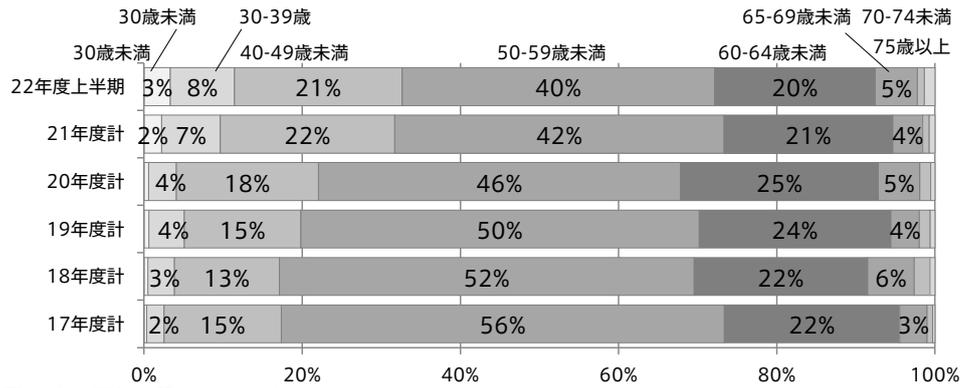


図 3-5b 更生施設 年齢構成

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

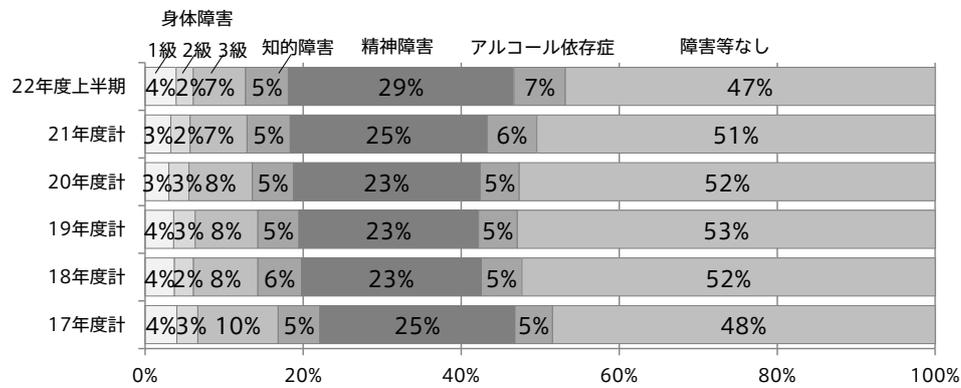


図 3-6a 介護施設 障害等

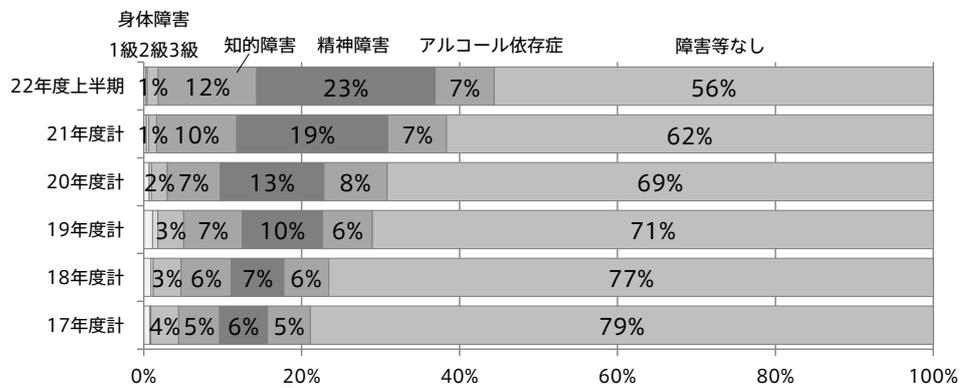


図 3-6b 更生施設 障害等

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

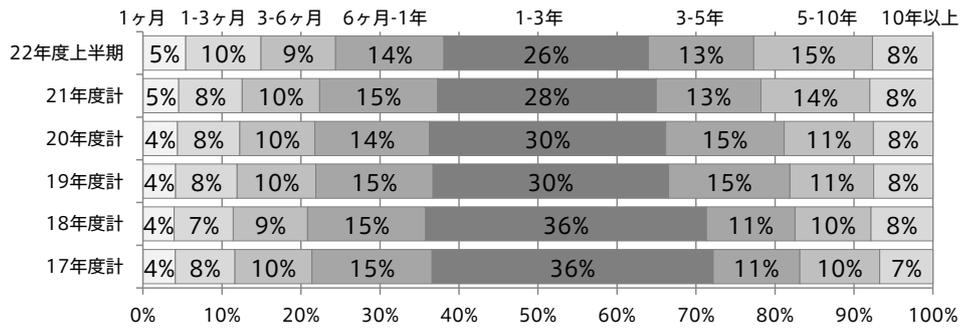


図 3-7a 救護施設 入所期間

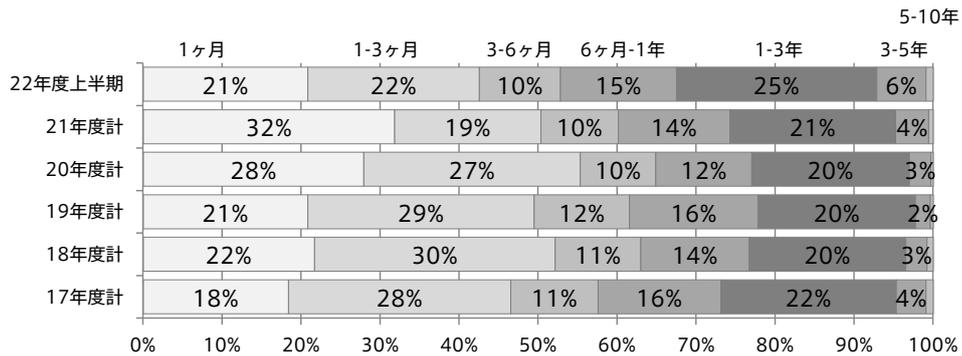


図 3-7b 更生施設 入所期間

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

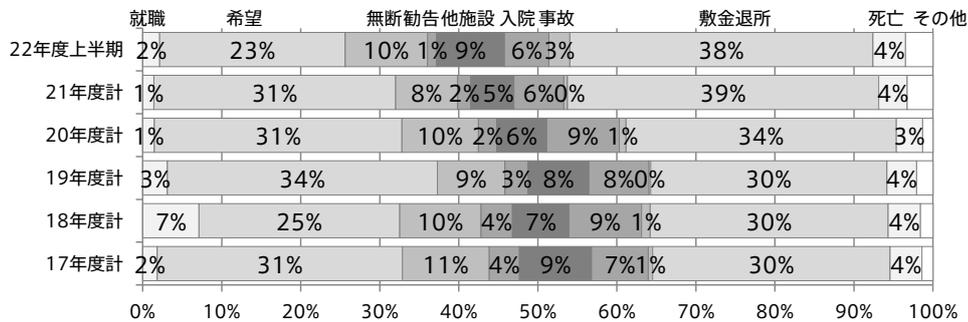


図 3-8a 救護施設 退所理由

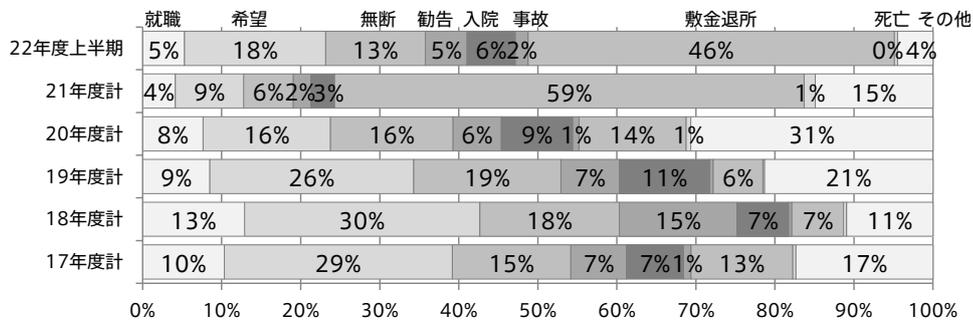


図 3-8b 更生施設 退所理由

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

2) ホームレス自立支援センターの機能の推移と現状

(g) 生活保護施設と並んで、セイフティーネットのダブルトラックとして機能してきた、ホームレス自立支援センターの利用実態について、その動向を、あいりん施策と関係する点において述べておきたい。あいりん地域からの入所者は、2004年のある自立支援センターでは38.5%であり、全体では約半数弱であった。図3-9のように、4分の1程度にあいりん地域からの入所者は減少している。

(h) ホームレス自立支援センターからの退所者について、図3-10のように就労による退所者の数はそれほど減少していないが、雇用状況の悪化もあり、就労退所率は、下がり気味ではある。その一方で直近年において、自主退所率が若干減少するという傾向が見られた。

3) 短期利用の関連施設の機能の推移と現状

(i) 短期の各施設利用の推移について、大阪市立更生相談所の一時保護所については、図3-1cのように近年の利用が著しく減っている。また三徳生活ケアセンター、臨時夜間緊急避難所、越年対策では、図3-11a.b.のように2008年までは、両施設の利用者の変動は比較的小さかったが、越年対策は減少基調にあった。ところが2009年、2010年については、三徳生活ケアセンターは振幅が激しく、臨時夜間緊急避難所が大幅減少、越年対策はさらに大きな減少をみた。

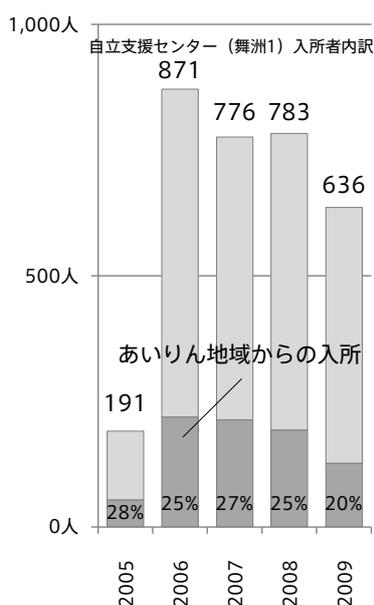


図3-9 大阪市のホームレス自立支援センター
入所者のあいりん地域からの入所比率の推移

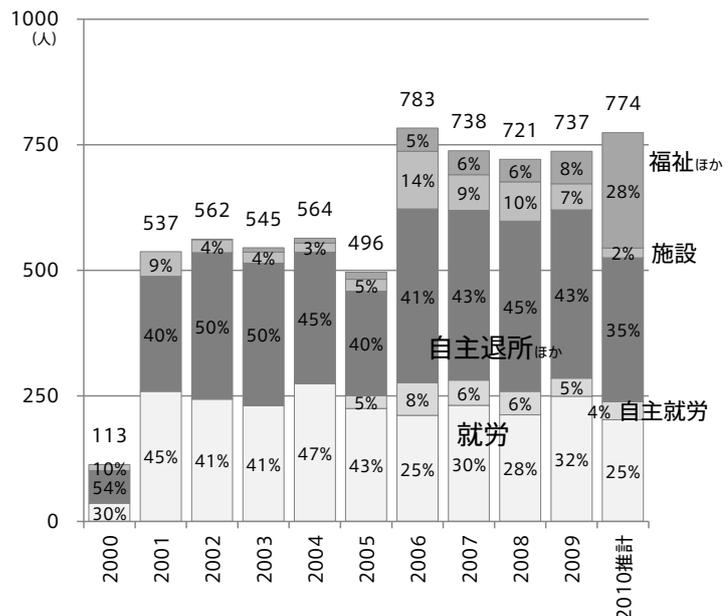


図3-10 大阪市のホームレス自立支援センター
退所状況実数

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

(j) 三徳生活ケアセンター利用者の実態についてであるが、図3-12のように、市内の道路・公園などで寝起きする住居のない人で、本人が一時的な援護を求め、福祉事務所や大阪市立更生相談所及び巡回相談室などから短期間の施設入所が必要と認められた人、大阪社会医療センターをはじめ、警察や地域内の支援団体からも緊急に依頼があった援護を要する人など、そうした需要への一時通過施設として224床の規模でいかななくその機能を発揮してきた。しかし近年の居宅保護の急増のなかで、その利用者が減少している。

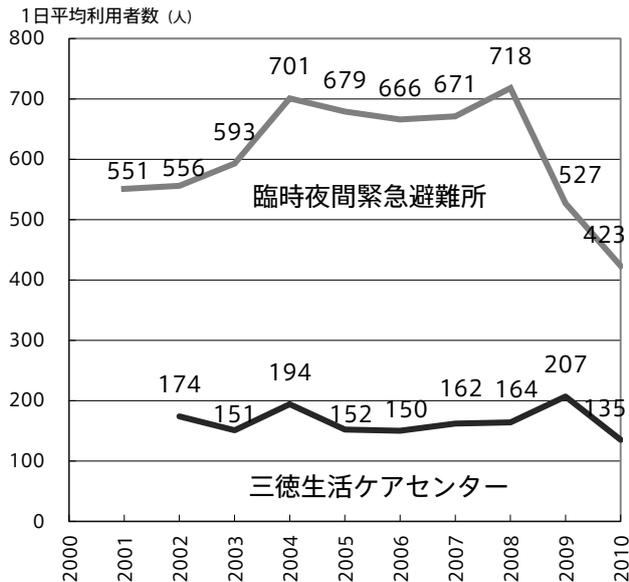


図3-11a 生活ケアセンター及び臨時夜間緊急避難所入所者の推移

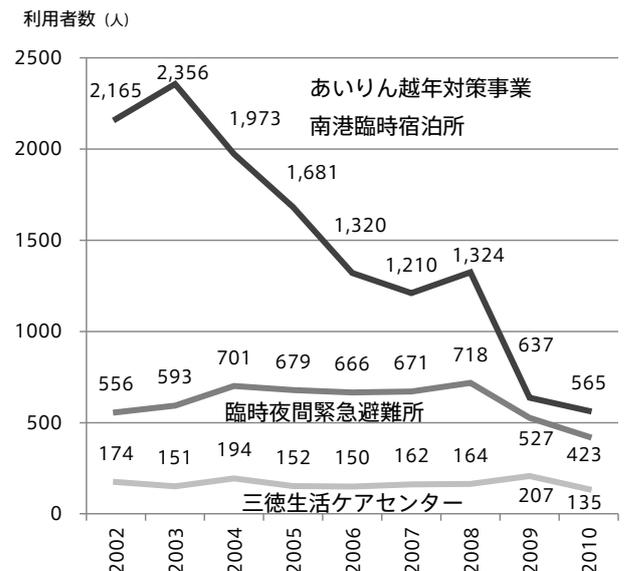


図3-11b 越年対策施設の入所者推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

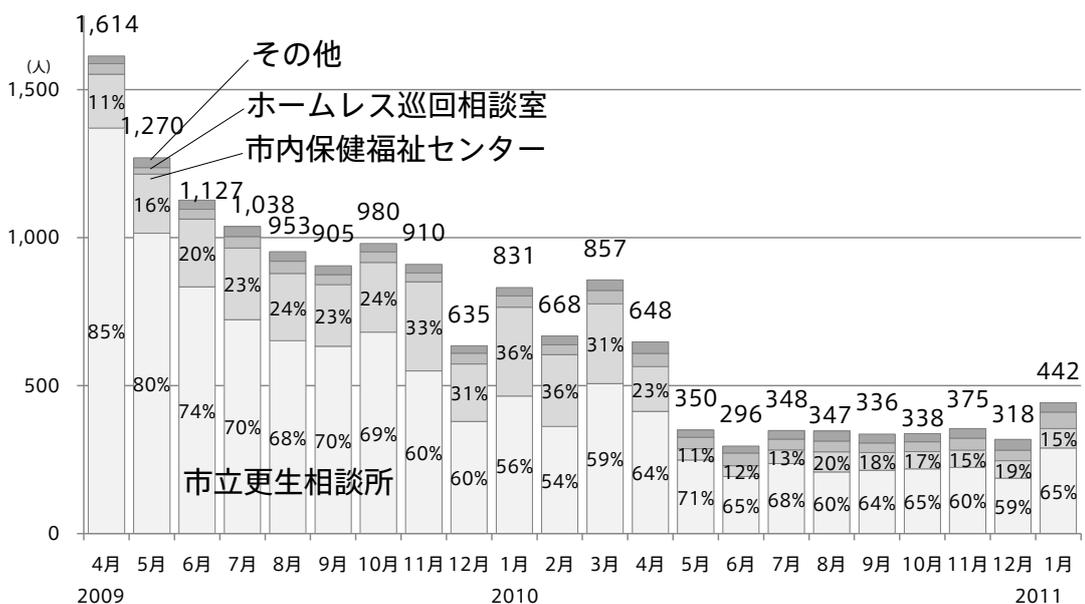


図3-12 三徳生活ケアセンター入所窓口の推移

資料：大阪市健康福祉局提供資料より作成

(k) 臨時夜間緊急避難所については、野宿生活、簡易宿所、特別清掃の往還が主となり、臨時夜間緊急避難所が利用されている傾向が強い。また、臨時夜間緊急避難所から居宅保護の流れも生まれつつある。

(l) 以上のように上記の諸施設の利用者においては、あいりん地域の日雇労働者だけではなく、大阪市内各区や、市外からの利用が徐々に進んできたといえる。日雇労働者、野宿生活者から住居喪失者、生活困窮者、社会的困窮者が利用する施設として変容してきたともいえよう。

4) 西成市民館の機能の推移と現状

(m) 隣保館として西成市民館への期待は大きくなっている。図 3-13a,b のように、貸館の利用率は確実にあがっている。自主事業は、レクリエーション活動や相談事業として復活し、地域住民の居場所づくりに積極的に取り組み、そのなかで知的障害者、精神障害者の利用も多くなってきた。レクリエーション事業と相談事業が有機的に融合しているところが西成市民館の特徴といえよう。

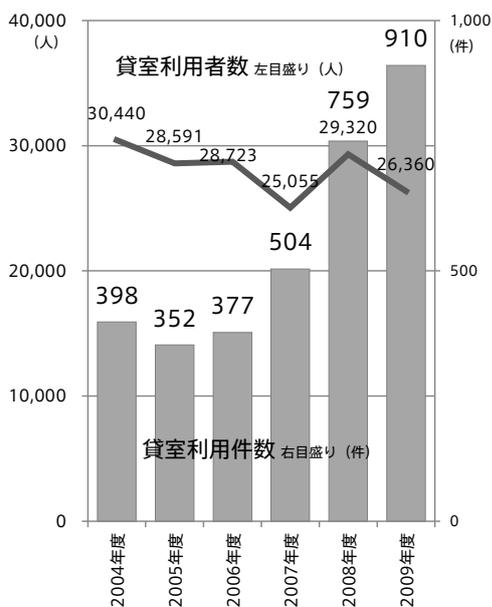


図 3-13a 西成市民館の貸室利用の推移

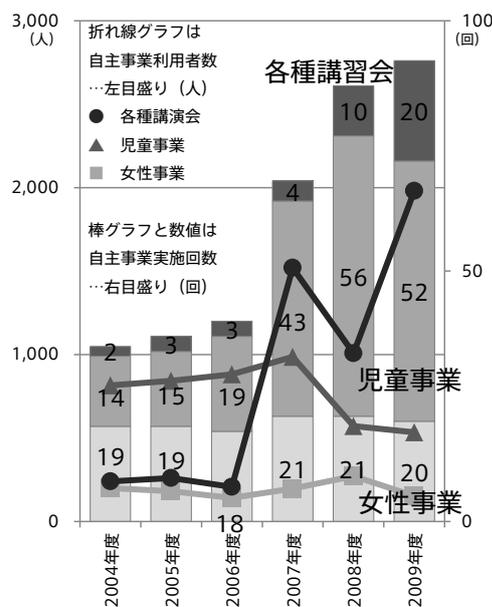


図 3-13b 西成市民館の各事業利用の推移

資料：西成市民館提供資料より作成

2. 今後の見通しと提言

1) 生活保護施設の役割の明確化

- (a) 全国水準からすると大阪市の生活保護施設は本来の求められるべき機能や役割を遂行していることは明らかとなったが、その成果や実態が十分には伝えられていないきらいがある。
- (b) 実態からも明らかになったように、居宅保護の強い流れのなかで、生活保護施設利用者の動態は変動が激しい。適正な定員というのが定めにくい状況である。数的充実度では日本一であるゆえに、これ以上の増強は必要ないと思われるが、狭い居所スペースの改善や見直しも必要である。あいりん地域の壮年期の労働者を対象に設計された生活保護施設について、現在の状態に即したあり方を明確化する必要がある。

2) 施設か居宅かではなく、多様な選択肢として

- (c) 生活保護施設から一般アパートへという流れは、即居宅保護という流れとともに、施設保護か居宅保護ではなく、適正な選択肢として提示される必要がある。それは社会資源を通過することにより、一般アパート生活での孤立・無縁状態を回避できるからである。そのためにも、生活保護施設の通所事業や居宅生活移行支援事業、ホームレス自立支援センターのアフターケアや賃貸住宅型自立支援センター事業を代表とした地域社会での自立生活支援や、退所後のアフターケアの推進が肝要である。そのための人材をNPOなどから求めることと連動すべきであろう。それはひいては広いアフターケアの人材育成にもつながることになる。

3) 関連諸施設、諸制度の今後

- (d) 臨時夜間緊急避難所の今後に関して、施設と野宿や簡易宿所と野宿の往還にとどまるような事例も少なくないことから、居住状態の移行と、そこからの再野宿を防止する仕組みづくりが要請される。
- (e) 入所時のインテイクにおいて、更生相談所一時保護所やアセスメント型ホーム

レス自立支援センターという入口のダブルトラックであることの調整が必要である。特に更生相談所一時保護所については、その役割の見直しが求められよう。

- (f) 国が推進しようとしているパーソナルサポート事業や絆の再生事業などの方向性を確認しながら、豊富な人的資源を、様々な新しい諸制度にのせていくような、大きなセイフティーネットづくりの施策や運動と連携する必要がある。志をもった人材の育成が肝要であり、行政と市民の協働という新たなシステムづくりの先頭を目指すべきである。
- (g) 西成市民館は、上記のような様々な事業が進んでいくなかで、コミュニティの再生における一つの社会資源として活用を図っていく必要がある。