

ホームレス問題の歴史・現状・課題

神戸学院大学 総合リハビリテーション学部
社会リハビリテーション学科
高間 満

本稿では、ホームレス問題の歴史、実態、生活保護による制度的対応を概観した上で、ホームレス自立支援法成立以後の具体的なホームレス支援のあり方について検討した。ホームレスの人々は、歴史的に不定住的貧困として救貧制度から除外され、戦後の生活保護法でも病院や施設への入院・入所以外は救済対象とされず、近年のホームレス訴訟などを経て、ようやく在宅保護の途が開かれた経緯がある。また2002（平成14）年にホームレス自立支援法が成立したが、その主たる対象は就労による自立が見込まれる人々である。そして各自治体では自立支援センターの設置など、自立支援計画を実行しつつある。しかしホームレス自立支援では就労自立の見込みのない人、自立意欲のない人をも並列的に対象とすべきである。また自立支援の推進では行政主導ではなく、公民協働が重要であり、民間団体が開発した資源、ノウハウの活用が有効である。またその具体的支援にあたっては、生活保護の適切な運用の上、「半福祉・半就労」と「社会的つながり」の視点が求められる。さらにはホームレス予防策の整備とともに、市民ぐるみのホームレス支援が重要となる。ホームレス問題は地域福祉の究極的課題である。

キーワード：ホームレス、生活保護法、ホームレス自立支援、公民協働、半福祉・半就労、社会的つながり

はじめに

わが国では1990年代半ば頃からホームレス問題が深刻化した。本稿ではこのホームレス問題について、これまで発表された関連文献、資料等をふまえて、その全体像の把握につとめたい。まず明治期から現在に至るホームレス問題の歴史的推移を、とくに東京と神戸を対比させて辿り、つぎに全国調査結果と神戸市調査結果を基にホームレス問題の実態を概観し、そして生活保護行政がこのホームレス問題にこれまでどう対応し、最近ではどう変化しているかを検討する。さらに2002（平成14）年に成立したホームレス自立支援法についてふれ、つぎに各自治体のホームレス問題の取り組みについて、とくに神戸市と北九州市の自立支援計画を対比させて論じ、最後にホームレス問題の今後の課題について論じたい。

I ホームレス問題の歴史

A ホームレスとは

ホームレスとは「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場とし、日常生活を営んでいる者」と法的に定義されている（「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」2002）。この定義はホームレスを居住の不安定な人たち、すなわち「ホームレス状態homelessness」として包括的にとらえる先進ヨーロッパ諸国に比べ、かなり限定した対象規定となっている^(注1)。なおこの法律により、「野宿者」「路上生活者」「住所不定者」等々の用語が「ホームレス」という用語に統一された。

さてわが国ではバブルが崩壊した1992（平成4年）年以降、失業問題の深刻化とともに、ホームレス問題が顕在化した。駅や公園、河川敷などでダンボールハウスやビニールテント暮らしの人たちが急増したのである。こう

（注1）中村健吾「ホームレス問題の輪郭」『欧米のホームレス問題（上）』法律文化社、2003年、p.19

川上昌子「英国のホームレス重点主義政策に関する考察」『日本におけるホームレスの実態』学文社、2005年、p.351
イギリスやドイツなどヨーロッパ諸国では野宿者のみならず、知人、友人宅に宿泊する者、何らかの一時的滞在施設に入居する者まで含めて住宅困難者全体をホームレスの概念に含めている。

した人たちは「野宿者」等と呼ばれ、市民生活から隔絶した生活様式により社会的に排除されてきた。

彼らが路上生活に至る経路は多様であるが、概していえば、職を失い定期的な就労収入がなくなり、住居を失い日常的な生活場所がなくなり、またこれらの過程で家族を失い、妻子との交流がなくなっている。もちろん結婚せずに単身で生活してきた人も多い。こうして職業、住居、家族を喪失して路上生活に至るケースがホームレスの一般的なパターンである。それもいきなり路上生活に入るではなく、それまで住んでいた住居を家賃滞納などで追い出され、簡易宿泊所(安宿・木賃宿、通称ドヤ)が密集しているドヤ街と呼ばれる地域に来て、当面は安宿等に宿泊するも、手持ち金もなくなり、あるいは日雇い収入もなく、駅や公園、河川敷などでのダンボールハウスやビニールテントの生活に入っていくのである。これらの人たちの日々の生活は、ダンボールやアルミ缶の収集による生活費かせぎ、もっと安定した職を求めての求職活動、そしてその日の食事探しに明け暮れる。ダンボールやアルミ缶は大量に収集して業者を持っていっても、さほどの金額にはならない。求職活動も住居がなく、身元保証人も得られない状況にあっては、ハローワークなどで安定した職を紹介してもらうことは困難である。食事は繁華街のスナックや居酒屋の残飯あさり、コンビニの期限切れで捨てられる弁当などであるが、これも多数の路上生活の競争争闘のため、獲得が容易ではない。また一方で病気もちの人が多く、冬期には極度の寒さの中で凍死する人が多い。このように野宿者の日々の生活は、「飢餓と死」のまさに紙一重の状況におかれているのである。

B ホームレス問題の歴史的推移

明治期から現代に至るまでの東京を中心とするホームレス問題の歴史を、明治以降急速に都市化した神戸のそれと対比させながら概観してみよう。

近代社会において居住の不安定な貧民が出現してくるのは、東京では明治後期から大正期にかけてである。資本主義の発展に伴い、農村から多数の労働者が大都市に流入し、不安定就業の労働者は居住も安定しないまま、狭小住宅が密集し衛生状態も悪い地域、いわゆる貧民窟とよばれるスラム地区に住みつくことになる。そこは貧民の集住する地域である。生活の本拠地が不安定であり、家庭生活を営むことのない人たちは「不定居的細民」と呼ばれた。その代表例は木賃宿に宿泊する不規則労働の人夫、酔(はしけ)での労働に従事する水上生活者、そして不規則な労働さえも不可能な浮浪者の3種類であった^(注2)。当時、すでに救貧対策として「恤救規則」が施行(1874)されていたが、彼らは戸籍要件により救済から除外された。そのため病気になり、警察が認定したときにだけ救済される「行路病人及行路死亡人取扱法」(1889)による対象が主であった。

この時期、新興都市の港町神戸では、すでに明治10年代に港湾近くの新生田川や川崎浜(現在の神戸市中央区・兵庫区の一部地域)に簡易宿泊所や木賃宿が多数建設されていた。明治30年代初頭には木賃宿の集中移転地域として、兵庫県は新川や番町(現在の中央区・長田区の一部地域)地区を指定した。また1913(大正2)年には無料職業紹介所が開設され、1921(大正10)年には住居のない労働者に市営の共同宿泊所が2ヶ所建設された^(注3)。

昭和期になると、東京では不況の深刻化により、木賃宿にも宿泊できず公園や河川敷で寝泊りする浮浪者が急増した。これには失業問題が深く関連しているという社会的認識により、浮浪者に代わり「ルンペソ」という用語が使用されたりした。そしてこの「ルンペソ」問題の拡大は、それまでの貧民の集住地域であったスラム地区を拡散させることになった^(注4)。なお当時、救護法が施行(1934)されていたが、「ルンペソ」は失業による稼動年齢者であるために除外された。そのため

(注2) 岩田正美『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』ミネルヴァ書房、1995年、p.40

(注3) 安保則夫『ミナト神戸 コレラ・ペスト・スラム』学芸出版社、1989年、pp.220-221

山上勲『神戸市社会事業史』神戸市史編集室、1962年、p.19

(注4) 岩田、前掲書、p.46

に主として警察による治安対策の対象となった。

この時期、神戸では浮浪者が303人（県社会課1931年調査）存在することが調査報告されている。そのため市では1932（昭和7）年に無料の宿泊所を2ヶ所開設（あわせて200人規模）し、労働能力のある困窮者に対応した（注5）。またすでに1924（大正13）年には窮民保護のための救護施設が開設されている。

戦後、わが国は生活保護法の制定（旧法1946・新法1950）により国民の最低生活を保障することになったが、これは居住の安定している貧困な人たちが基本的対象であって、居住の不安定な「不定住的貧困」（岩田正美1995）の人たちは実質的に対象外とされた。戦後間もなく大都市では、こうした人たちに對し「浮浪者狩り」を行ない、生活保護法による保護施設に入所させるが、そこはまさに浮浪者収容所であり、最低の食と寝場所が与えられるだけであった。その後、この「不定住的貧困」の人たちの中でも、とくに病気や障害により労働することが困難な人たちに對して、「保護施設取扱指針」（1957厚生省）等の通知により、養護や補導などの専門的処遇を行う保護施設へ入所させることが基本方針となっていく。そして大阪市やこれにならって東京都では更生相談所といった専門機関を設け、保護施設への入所が妥当であるかどうかの鑑別を行うようになった（東京都では後に廃止）。このような保護施設の労働不能な人への施設特化は、以降「不定住的貧困」全般の生活保護制度の対応を困難にしていった（注6）。なお保護施設入所という基本方針のほかに、宿所提供的施設での宿泊保護、入院を要する者の入院保護、そして法外援護としての交通費支給やパン券などの支給がある。しかしこうした対応は自治体により異なっていた。

一方、戦後間もなくの神戸では、1,240人（市警務課1949年調査）の浮浪者が確認されている。その多くは港湾労働者であり、これらの人たちに對し市では、昭和20年代初めに8ヶ所の市営の簡易宿泊所（945名収容定員）

を整備した。さらに一時保護所も開設した。これらは昭和20年代半ばには生活保護法による更生施設として新たに発足した。そしてこの頃になると戦後の混乱も収束し、市内の浮浪者も漸減した。そのため昭和30年代の初めには、更生施設の多くが簡易宿泊所に転換した。しかし高度経済成長の時代になっても、炭鉱閉山などにより流入してくる住所不定の生活困窮者や失業者が多かった。そこで市は1960（昭和35）年に、更生施設と一時保護所の一体的運営を図るべく「浮浪者等取扱指針」を定めた。指針によれば相談に来た「不定住的貧困」の人について、生活歴や健康状況、本人希望を聴取した上で鑑別を行なう。その種別は、帰郷のための移送費（旅費）支給、一時宿泊所や無料宿泊所への入所、更生施設への入所、嘱託医診断により入院を必要とする者の病院入院というものである。この指針は以降、ずっと機能し続ける（注7）。そして1981（昭和56）年に市は、住所不定者対策の施設体系として、一時宿泊施設としての更生援護相談所、更生施設としての更生センター、2ヶ所の市営簡易宿泊施設を整備した。更生援護相談所では鑑別を行い、その結果、労働不能な人は更生センターや病院に入所・入院し、労働可能な人は更生援護相談所の一時宿泊施設、簡易宿泊施設への入所となった。

さて、わが国において大阪の釜ヶ崎、東京の山谷、横浜の寿町などに代表されるドヤ街は、多数の「住所不定者」（「不定住的貧困」の人たち）を集める「寄せ場」として機能してきた。「寄せ場」とは日雇い労働者の集住の場である。そこはまた、手配師と呼ばれる日雇い労働の紹介者たちが暗躍する場もある。手配師は健康そうな労働者をかき集めて、土木建設現場に彼らをマイクロバスで連れて行き、きつい労働に従事させ、そのあげく就労賃金の一部を搾取（ピンハネ）したりする。このように「寄せ場」は日雇い労働の市場である。手配師をつうじて仕事にありつくことのできる健康な労働者にとって、「寄せ場」

（注5）3)山上、前掲書、p.21

（注6）岩田正美「政策と貧困」『貧困と社会的排除』ミネルヴァ書房、2005年、p.25

（注7）白井勝彦「神戸におけるホームレス対策の歴史について」『福祉ものがたり』p.33

はドヤ(簡易宿泊所)宿泊と当座の生活を提供する場である。ところがこのような「寄せ場」の労働市場機能が、高度経済成長後のオイルショックを経ると急速に弱体化した。それは労働現場の機械化やコンテナ化、作業内容の合理化、あるいはスポーツ新聞等、求人経路のオープン化などによるものであった^(注8)。

こうして「不定住的貧困」の住所不定者は、生活保護の適用対象からの除外、「寄せ場」労働市場の機能弱体化を背景にして、1992(平成4)年のバブル崩壊とその後の大失業時代の到来によって、一部の大都市から全国の主要都市に一気に拡散し、その結果、ホームレス問題が大きくクローズアップされてきたのである。

II ホームレス問題の実態

国は2003(平成15)年1月から2月にかけて、すべての市町村を対象に統一した調査方法による全国調査(以下「ホームレス実態調査」)を実施した^(注9)。それによると全国のホームレス数は25,296人(前回の2001年調査では24,090人)であり、指定都市別では大阪市6,603人(前回調査8,660人)、東京都23区6,174人(同5,712人)、名古屋市1,788人(同1,318人)、川崎市829人(同901人)、京都市624人(同492人)、福岡市607人(同341人)、横浜市470人(同602人)、北九州市421人(同197人)、神戸市323人(同341人)の順となっている。また中核市別では宇都宮市66人(同79人)、新潟市52人(同35人)、横須賀市44人(同0人)、金沢市22人(同46人)、旭川市21人(同0人)の順となっている。これにより、数的ばらつきはあるもののホームレスが全国的に拡大していることが確認された。

つぎにホームレスの生活実態について、全国および神戸市の調査結果^(注10)から見てみよう。年齢分布では50~60歳代が全体の76.2%(神戸市調査70.0%)、平均年齢は55.9歳(同57.0歳)であり中高年層が主体となっている。野宿生活の状況では生活場所について「公園」

40.8%(同65.0%)、「河川敷」23.3%(同15.5%)となっている。直近のホームレスになってからの期間では、「1年未満」30.7%(同28.3%)、「1年以上3年未満」25.6%(同41.7%)であり、3年未満が全国では6割弱、神戸市では7割である。仕事と収入の状況では、64.7%(同85.0%)が仕事をしており、その主な内訳は「廃品回収」73.3%(同90.2%)である。また平均的収入月額は全国では「1万円以上3万円未満」が35.2%と最も多い。一方神戸市では「1万円未満」25.0%、「1万円以上3万円未満」「3万円以上5万円未満」「5万円以上10万円未満」ともに18.9%とばらつきがある。

路上生活までの経緯では、直前の職業は「建設関係」が55.2%(神戸市調査55.0%)、「製造業関係」が10.5%(同13.3%)であり、その雇用形態は「常勤職員・従業員(正社員)」39.8%(同50.0%)、「日雇い」36.1%(同30.0%)となっている。常勤職員から直接ホームレスになる人が全国では4割、神戸市では5割である。そして路上生活に至った理由として「仕事が減った」35.6%(同38.3%)、「倒産・失業」32.9%(同21.7%)、「高齢、病気で仕事ができなくなった」18.8%(同16.7%)の順となっていて、全国および神戸市でもバブル崩壊後の深刻な不況の影響をみることができる。

健康状態と福祉制度等の利用状況では、「身体不調の訴え」47.4%(神戸市調査30.0%)で、このうち「治療等を受けていない」68.4%(同72.2%)となっている。病気を持ちながら放置している人が多いことがわかる。また福祉制度等の利用では「これまで福祉事務所に行ったことがある」33.1%(同23.3%)、「緊急的な一時宿泊所であるシェルターの利用希望」38.7%(同11.7%)、「自立支援センターの利用希望」38.9%(同15.0%)、「これまでに生活保護を受給したことがある」24.5%(同16.7%)となっている。神戸市と若干の差異があるが、全国では自立支援センター利

(注8) 北川由紀彦「単身男性の貧困と排除」『貧困と社会的排除』ミネルヴァ書房、2005年、pp.226-228

(注9) 『ホームレスの実態に関する全国調査報告書の概要』厚生労働省、2003年3月

(注10) 『神戸市ホームレスの自立の支援策に関する実施計画』神戸市、2004年7月

用希望が4割の多さである。また全国では福祉事務所に3人に1人が行っており、生活保護も4人に1人が受給していたことになる。

自立についての調査では「きちんと就職して働きたい」49.7%（神戸市調査33.3%）と全国では半数の人が、神戸市では3人に1人が就労自立を希望している。一方「今のままでいい」という人が13.1%（同15.0%）という数字になっている。

生活歴では、「結婚していた」53.4%（神戸市調査56.7%）と半数以上が家庭を持っていたことになる。他方で「この一年間、家族・親族との連絡が途絶えている」77.1%（同76.7%）と8割近くが親族関係と音信不通になっている。

以上が調査結果からみた全国および神戸市のホームレスの実態である。

III 生活保護行政の対応とホームレス自立支援法

A 生活保護行政の対応

生活保護法は生活に困窮する国民すべての最低生活保障を目的とする。したがって住所の不安定なホームレスであっても当然、保護対象となる。法的に「居住地保護」のみならず「現在地保護」も規定されているからである（同法19条）。しかしこまでの生活保護行政はホームレスの人たちを制限、もしくは排除してきた。それはホームレスといえども資力調査を徹底し、労働能力の有無についても厳密に判定することが命題とされたことや、他方で実施機関として、定住性のない人を保護適用することは困難であるという理由からであった。こうしたことから生活保護の対象は、あくまでも住居のある生活困窮者とされた。そして住居のない、いわゆるホームレスについては、前述のように障害や病気により労働能力を失った人だけを対象に、保護施設に入所させたり、病院に入院させたりして保護の適用を行った。他方で労働能力のあるホームレスは、ずっと制限・排除され、それ

ぞれの自治体の裁量により法外援助として、交通費支給やパン券等々の支給が行われてきた。またこれも前述のように東京、大阪、神戸などの大都市ではホームレス対応の専門機関として更生相談所を設置した。さらにホームレスの多い地域の実施機関（福祉事務所）では、専任のケースワーカーを配置して対応した。

しかし1990年代のホームレスの全国的な増大と拡大は、それまで自治体が行ってきた「住所不定者」対応の維持・存続を困難にした。とくに相次ぐ「ホームレス訴訟」と呼ばれる提訴事例が、国や実施機関に大きなインパクトを与えることになった。ここでこれらの代表的な事例を紹介してみよう（注11）。まず「柳園訴訟」である。この事例は住所のない日雇い労働者である柳園氏が、糖尿病、肝硬変のため入院中であったが、白内障治療のために他の病院に転院した。そして治療が終わり、元の病院に戻ろうとしたが満床であったため、やむなく知人宅に身を寄せて通院治療しようとした。ところが実施機関は「傷病治癒」という理由で保護廃止の処分を行った。そこで損害賠償を求めて京都地裁に提訴したものである（1993年10月25日、京都地裁にて原告勝訴確定）。次いで「林訴訟」である。この事例は日雇い労働者であった林氏が、失業と両足の痙攣などにより、収入がなくなり、そのため野宿することになり、やむなく生活保護の申請を行ったところ、実施機関は生活扶助や住宅扶助を支給せず、1日だけの医療扶助しか認めないまま保護廃止処分を行った。そこでこの処分の取り消しと損害賠償を求めて提訴したものである（1996年10月30日、名古屋地裁にて原告勝訴、1997年8月8日、名古屋高裁にて原告敗訴、2001年2月13日、最高裁にて原告敗訴）。そして「佐藤訴訟」である。この事例は野宿をしていた難聴の佐藤氏が、生活保護の申請をしたが2回とも施設入所しか認められず、その施設では難聴のために集団生活に溶け込めず、やむなく退所に至った。そこで3度目の保護申請において

(注11)吉永純「訴訟などにみる生活保護の運用実態」『生活保護改革の焦点は何か』あけび書房、2004年、pp.61-63

居宅保護を求めたが認められなかった。そのため実施機関が行った施設入所処分の取り消しを求めて提訴したものである(2002年3月22日, 大阪地裁にて原告勝訴, 2003年10月23日, 大阪高裁にて原告勝訴確定)。これら代表的事例の訴訟経過および結果は、これまでの国や自治体、そして実施機関のホームレス対応に大きな転換を迫ることになった。

こうした中で厚生省(厚生労働省)は、「柳園訴訟」直後の1994(平成6)年に「生活保護主管課長会議」でホームレス問題について初めてふれ、保護廃止時の調査確認の徹底を指示した^(注12)。その後、1999(平成11)年にはホームレスについて、労働能力活用の要件確認徹底を指示している^(注13)。2001(平成13)年には内容が具体化し、経済的に自立可能であれば後述の「自立支援センター」へ、精神的・身体的に自立困難であれば保護施設への入所を中心に考えるように指示している^(注14)。2002(平成14)年には、ホームレスの保護適用について労働能力や資産活用などの要件を満たした上で、適正な手続きに従って適用すべきことを指示している^(注15)。

こうした厚生労働省の指示を受けて、さらには急増するホームレスの窓口対応、ホームレス支援団体の要求、相次ぐ審査請求事案等々により、実施機関である福祉事務所も居住地のないホームレスに対し、保護を適用せず、病気で入院した場合にだけ「入院中のみの保護」適用という旧来の「行政慣行」から脱却していくことになった。たとえば神戸市の福祉事務所においても従来、ドヤ(安宿・簡易宿泊所)保護は通例、1週間以上の居住実績が申請受理要件であったものが3日になり、さらに当日からの居住であっても、労働能力や資産の活用要件を満たしていれば申請受理、保護適用となった。こうしてホームレス対応の「行政慣行」が崩れていった。

そしてついに厚生労働省は、2003(平成15)年7月31日に「ホームレスに対する生活保護の適用について」を通知し、その中で「保護

開始時において居宅生活が可能と認められた者」に対して、住宅確保のために敷金が必要な場合には、敷金支給を認めて差し支えないとする方針を出した。こうしてホームレスに対する居宅保護への途が大きく開かれたのである。

B ホームレス自立支援法の成立

不況の深刻化とともにホームレスが急増する1990年代後半以降、この問題に対する国や自治体の取り組みが活発化し、矢継ぎ早に報告書が発表された。そしてこれらはホームレス特別立法の制定を促した。

1999(平成11)年5月には「ホームレス問題に対する当面の対応策について」(国・自治体構成「ホームレス問題連絡会議」)が発表された。そこではホームレスを3つのタイプに分類し、その対応策を示した。すなわち、①勤労意欲はあるが仕事がなく、失業状態にある者(タイプ1)には、就労による自立支援、②医療・福祉等の援助が必要な者(タイプ2)には、福祉等の援護による自立支援、③社会生活を拒否する者(タイプ3)には、社会的自立を支援しつつ公園等から退去指導を行う、である。この分類により、以降のホームレス対応策は、①のタイプ1を主体として進められていった。なお③のタイプ3の対応策は社会的排除という観点から問題視された。

2000(平成12)年3月には「ホームレスの自立支援方策について」(厚生省「ホームレスの自立支援方策に関する研究会」)が発表された。そこでは「ホームレスに対する自立支援は、ホームレス自身が地域社会の一員として社会生活が送れるようにすることが基本であり、ホームレスのニーズに応じた施策の推進が必要」であるとした。そして①総合的相談、支援体制の確立、②保健医療対策等の一層の充実、③社会福祉施設への入所等の既存施設での対応と生活保護制度の適切な運用、④宿所提供之拡充と多様な居住場所の確保、⑤行政、NPO、地元自治会等を含めた地域全体支援の体制や仕組みづくり、を

(注12)『生活と福祉』No.456 全国社会福祉協議会、1994年、p.10

(注13)『生活と福祉』No.517全国社会福祉協議会、1999年、p.7

(注14)『生活と福祉』No.541全国社会福祉協議会、2001年、p.11

(注15)『生活と福祉』No.553全国社会福祉協議会、2002年、p.8

自立支援の課題としている。また報告書では「自立支援センター」の設置を提案した。そこでは就労意欲・労働能力を持つ者を対象に、宿所・食事の提供、健康診断、生活相談・指導および職業相談・斡旋を行うとした。そしてこの提案に基づき、ホームレスの多い大都市では、前述のタイプ1対応の「自立支援センター」が設置された。

2000（平成12）年12月には「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書（厚生省）が発表された。そこでは「つながり」の再構築、政策目標としての「ソーシャル・インクルージョン」が基本的な考え方とされ、ホームレス問題についても言及している。すなわち「住まいの確保」を最優先課題とし、一時避難所や「自立支援センター」の確保・提供が必要であるとした。そしてホームレス総合対策の特別立法について提案した。

これらの経過を経て、2002（平成14）年7月に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（以下「ホームレス自立支援法」）が成立した。この法律は10年の時限立法であり、施行後5年を目途として法令や基本方針等の見直しを行うことが定められている（同法附則）。この法律では自立支援に関する施策は「自立の意思があるホームレス」を対象に行うことを定めた（同法1条）。これは前述のタイプ1に特化した対象規定といえる。そして施策の目標として、①安定した雇用の場の確保、②職業能力の開発等による就業の機会の確保、③住宅への入居の支援等による安定した居住場所の確保、④健康診断、医療の確保、⑤生活に関する相談および指導の実施、を挙げている（同法3条）。また国と地方公共団体の責務についても定め、国は「ホームレス自立支援法」に基づいて自立支援に関する「基本方針」を策定する義務があるとした（同法8条）。一方、都道府県は実情に応じた施策を実施する必要があると認められたときは「基本方針」に即して「実施計画」を策定

する義務があるとした。そしてその「実施計画」を策定した都道府県区域内の市町村（特別区を含む）についても必要と認められたときには「実施計画」の策定の義務があるとした（同法9条）。さらに民間団体の能力等の活用についても定め、民間団体の果たしている役割の重要性に留意して、それら団体との緊密な連携と、その能力の積極的な活用を図ることとした（同法12条）。なお、都市公園その他がホームレスの起居の場所となっているために、公共の用に供する施設の適正な利用が妨げられているときには、必要な措置をとる（同法11条）とし、社会的排除という問題性を含む法規定となっている。そして衆議院厚生労働委員会決議文では、「ホームレス自立支援法」の運用に当たって、この法による自立支援策と生活保護法の運用との密接な連携に配慮して、不当に生活保護法が不適用とならないよう、適正な運用に努めることとした。これはこれまでの国や地方公共団体のホームレス問題に対する生活保護政策の対応について、強く反省を迫る決議内容である。

この「ホームレス自立支援法」制定後まもなく、2003（平成15）年1月から2月にかけて前述のように「ホームレスの実態に関する全国調査」が実施された。それに基づき国は2003（平成15）年7月に「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」（以下「基本方針」）を策定した。そして地方公共団体においても国の「基本方針」に即して「ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」（以下「実施計画」）が策定された。

IV ホームレス自立支援計画と課題

A 神戸市の自立支援計画と課題

神戸市は2004（平成16）年7月に、「神戸市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」を兵庫県の「実施計画」と調整しながら策定した。

神戸市ではホームレス対策の推進体制について特定の部局が担当するのではなく、関係

各部局が必要に応じて役割分担を行い、問題・事例ごとに連携・協力しながら対応してきた。そしてすでに2003（平成15）年10月には、関係各部局の協力体制と「実施計画」の円滑な運営を図るために「神戸市ホームレス対策連絡会議」を設置している^(注16)。なお「自立支援センター」は設置していない。

ホームレスの現状把握として、1997（平成9）年度から関係各部局の職員100名近くの体制でホームレス一斉調査（目視調査）を実施している^(注17)。また更生センター職員による巡回相談が隨時行われるとともに、2004（平成16）年度からはホームレス巡回相談員（嘱託職員）2名が配置され、個別の援助活動に当たっている。

ホームレスに対する自立支援では、つぎのように分類している^(注18)。①病気や失業等で生活に困窮する者には、更生施設である「更生センター」で生活保護を適用し、生活指導や通院指導、職業相談等を実施する。②緊急に入院を要する者には、発病地または入院先を所管する区の福祉事務所において保護を実施する。③「更生センター」や入院先で一定期間、生活保護を受け、生活を立て直したが引き続き保護を必要とする者には、本人の生活能力や自立意欲等を評価検討のうえ、必要に応じ敷金等を支給し、居宅での保護移行を実施する。④「更生センター」併設の「更生援護相談所」において無料一時宿泊、移送（旅費の現物支給）、医療相談等の援護を実施する。⑤低所得勤労者のための一時的な生活場所として簡易宿泊施設（市社協に運営委託）を活用する。

これらの分類について検討してみよう。①は従来、病気や障害のため労働能力のないタイプ2が主たる対象であったが、近年の大失業社会を反映し、労働能力あるタイプ1をも対象とするようになった。なおこれは「自立支援センター」を設置していないという事情にもよる。②は従来、ともすれば各福祉事務所で行路病人ケースとして、「入院中のみの

保護」「退院即廃止」の「行政慣行」として対応してきたものである。③は居宅保護への移行として、2000（平成12）年から取り組まれているもので、本人の状況をよく観察した上で、市営住宅や民間賃貸住宅入居の敷金支給をする。この場合、タイプ1ないし2が対象となる。なお2003（平成15）年度の「更生センター」統計では、87名の更生センター退所者中、3割弱の25名が敷金支給による居宅保護移行となっている^(注19)。④は主としてタイプ3が対象となる。そして医療相談により病気治療が必要となればタイプ2となり、①や②、さらには③の分類に入っていく。

このように神戸市ではホームレスの自立支援の方法を行政主導で整備している。しかし、ホームレスへのアウトリーチによる早期発見・早期対応、ホームレスの抱える多種多様な問題への対応といったことを考えると、行政主導、行政関係職員の対応ではおのずから限界がある。「ホームレス自立支援法」12条に規定されているように、民間団体との積極的な連携、パートナー関係の形成が重要となる。民間のホームレス支援団体がこれまで蓄積してきた支援方法、ノウハウの積極的な活用とともに、協働関係をつうじて有効な社会資源を創出することが求められる。そしてこうした行政と民間支援団体との相互の批判的協力関係の中で、さらには市民団体を巻き込む動きの中で、ホームレス自立支援はダイナミックな進展を示していくのではないだろうか。その意味で、つぎに述べる北九州市の自立支援のあり方は示唆を与えてくれる。

B 北九州市の自立支援計画と課題

北九州市は2004（平成16）年3月に「北九州市ホームレス自立支援実施計画」を福岡県の「実施計画」と調整して策定した。この「実施計画」策定にあたっては、地域住民組織、NPO等の市民団体、学識経験者等の呼びかけによる市民集会の開催（「北九州市におけるホームレス問題の抜本的解決を求める市民集会」2003年7月）とそこで採択された

(注16)10)前掲書, p.8

(注17)10)前掲書, p.9

(注18)10)前掲書, p.9

(注19)神戸市更生センター・更生相談所「統計資料」2005年

要望書をふまえたものとなっている。

北九州市は「実施計画」の「基本的な考え方」として、以下の3点を挙げている^(注20)。①北九州市のホームレスの特徴として、仕事をして自立したいとする自立意欲のある者が多い実態(全国約7割、北九州市約8割)を踏まえること、②地域の状況として、都心部の公園等の公共施設の適正利用が妨げられ、周辺住民との軋轢が生じており、ホームレス問題の解決は緊急課題であること、③施策推進の視点として、ホームレスは行政だけで対応するのではなく、地域社会全体で取り組む課題であるとの認識のもと、市民・地域団体・NPO等の民間団体の理解と協力、参加を得て施策を推進すること、としている。

そしてこれらの「基本的な考え方」に対応する「実施計画」の取り組みの柱と主な内容は次のとおりである^(注21)。①に対応して、就労による自立を支援する施設「自立支援センター」の設置を中心として、個々のホームレス自立支援施策を推進する。すなわち(イ)総合的な相談・援助体制の構築として、a)「ホームレス自立支援推進協議会」の設置(行政・社協・NPO・地域団体等から構成)によるホームレス問題に関する協議・調整、「自立支援センター」等と連携した自立支援事業の推進、b)巡回相談指導員(「自立支援センター」職員4名)によるホームレスに対する面接・実態把握・生活相談・「自立支援センター」入所案内助言等の巡回相談指導事業の実施、(ロ)ホームレスの就労自立を支援する「自立支援センター」の設置(定員50人・入所期間6ヶ月以内)による自立支援事業の実施、としている。こうした自立支援施策の一方で、②に対応して、公共施設の適正な利用の確保として、公園等管理指導員を配置して巡回活動を実施するとした。そして③に対応して、地域で支えあう施策の充実として、ホームレスの自立を市民・地域団体・NPO等の民間団体との連携促進、NPO等の民間団体の能力の積極的活用により地域全体で対応すると

した。

以上が北九州市の「実施計画」の概要である。その基本的方向は労働能力もあり、勤労意欲もあるタイプ1のホームレスを対象としている。そして就労自立を目的として設置された「自立支援センター」は市社協に運営委託され、そこの実際の職員体制は市社協(施設長・次長・事務員2名)、ハローワーク(職業相談員2名)、NPOホームレス支援機構(生活指導相談員5名)からの出向職員構成となっている。ここではNPOとの連携やその専門スタッフ活用が図られている。ちなみに「自立支援センター」の第1期入所者50名中、6割の30名が就労自立により退所している^(注22)。また地域全体で支えあうことについて、北九州市では当初、行政とホームレス支援団体(現在のNPOホームレス支援機構)とは厳しく対立していた。しかしホームレス支援団体の1988(昭和63)年からの支援活動実績、および実際活動についての市民理解の深まりをつうじて、対立から批判的協力関係に移行した経緯がある。

なお、市民集会は市民協議会(「北九州市におけるホームレス問題解決のための市民協議会」2003年11月)に発展し、2005(平成17)年1月に「今後の北九州市におけるホームレス自立支援に関する提言」を行った。そこでは炊き出しから自立支援、野宿の防止にいたるトータルなサポートの視点に立った公民協働の施策の確立とそれに応じた「自立支援センター」機能の拡充を求めている^(注23)。またホームレスを生まない社会づくりを目的とした「自立サポートセンター」の開設を提言している。

このように北九州市のホームレス自立支援のあり方は、長年のホームレス支援団体のノウハウの有効活用、市民協議会からの提言など、市民活動を巻き込んだ公民協働の支援モデルを提示している。しかし他方では市当局の生活保護「適正化」政策による低保護率体制(2003年度現在13.0%で、バブル崩壊以降

(注20)『北九州市ホームレス自立支援計画の概要』北九州市2004年

(注21)同上書

(注22)『北九州市ホームレス自立支援協議会第4回会議報告』2005年5月

(注23)山崎克朗「NPO、市民、行政協働システムによるホームレス問題解決の取り組み」
『Shelter-less』No.25 新宿ホームレス支援機構、2005年 p.7

あまり変動していない)が強固に維持・存続している事実を看過してはならない。厳しい生活保護行政の代償としての自立支援策であってはならない。自立支援策と生活保護行政との有効適切な連携体制のあり方が問われる。

V ホームレス対策の今後の課題

A 「半福祉・半就労」と「社会的つながり」

これまでホームレス問題の現状や対策について述べてきた。国や地方公共団体の対策は、労働能力もあり、自立意欲もあるタイプ1のホームレスを基本対象とし、自立支援センターへの入所等による就労自立を基本目的としている。そこでは病気や障害のために就労自立が覚束ないタイプ2、あるいは自立意欲もなく、社会生活を拒否するタイプ3のホームレス対応は第二義視されている。しかしタイプ1の人も長期化すれば、タイプ2や3に転化することは明白なことである。また自立支援センター入所から就労自立という直線的な自立支援の処遇ルートに乗っても、そこから脱落するタイプ1の人も多い。したがって、タイプ2や3も並列的に視野に入れた自立支援策の拡充が必要である。そのためには「自立」という概念を就労自立に限定するのではなく、もっと広い概念で捉える必要がある。そこでは「半福祉・半就労」モデルの視点や「社会的つながり」構築の視点が求められる。「半福祉・半就労」モデルとは、保護施設や福祉住宅に入所しながら、生活保護の適用も受けながら、労働の喜びを味わえる軽作業に従事するような形態である。生活保護の適切な運用、小規模の保護施設やグループホーム、そこでの職業訓練や生活技術訓練、そして適当な雇用先の確保など、福祉政策、住宅政策、雇用政策が一体となった柔軟な対応が重要となる^(注24)。また「社会的つながり」の構築とは、家族はもとより親族や友人関係から孤立・絶縁し、社会からも孤絶しているホームレスの人たちに、関係性の回復や新たな関係

性の構築のために、息の長い対人援助を継続していくことである^(注25)。そこではセルフヘルプグループづくりの積極的な支援なども大切となる。こうした関わりはホームレスの人たちに、人間性の回復と生きる意欲をもたらすことになる。そして「半福祉・半就労」モデルにしても「社会的つながり」構築の関わりにしても、行政主導の対応ではおのずから限界がある。むしろ民間のホームレス支援団体による開発資源、蓄積ノウハウ、援助技術の活用などが必要不可欠となる。したがって北九州市のような公民協働モデルによる対応が参考となる。

B 生活保護制度の適切な運用

ホームレスの人たちの保護申請の相談に当たっては、その労働能力について心理的・精神的要因を含めた総合的な評価を行うことが重要である。とくにアルコール症等の精神疾患を抱える人が多いことに留意する必要がある。また処遇方針として施設入所のみならず、居宅保護に向けての敷金支給など住宅扶助の積極的な適用が必要である。そして居宅保護のアフターフォローとして、生活保護ワーカーおよび民間支援団体スタッフの協働によるきめ細かな生活技術習得や社会適応促進の働きかけが求められる。ここでホームレスの人たちの自立支援のあり方として「半福祉・半就労」モデルの視点が重要なのはいうまでもないことである。なお厚生労働省は、処遇方針の具体化のために2005(平成17)年度から「自立支援プログラム」を導入し、その1類型として「元ホームレス等居宅生活支援プログラム」を提示している。そこでは経済的自立のみならず、日常生活自立、社会的自立を自立概念として捉えて支援する方策が採られているが、今後の現場展開が注目されるところである。

C ホームレスの予防

ホームレス対策の根本は、なによりもホームレスを生み出さない社会である。そのためにはホームレスの予防策の整備が重要であ

(注24) 山田壮志郎「ホームレス対策の3つのアプローチ」『社会福祉学44-2』日本社会福祉学会、2003年、p.29

(注25) 山田壮志郎「ホームレス状態を脱却した人々の生活状況とホームレス対策の課題」『社会福祉学46-1』日本社会福祉学会、2005年、p.59

る。まずはホームレスになることを未然に防ぐために、NPO等の民間団体の協力による公民協働の専門職員配置の相談窓口が、自立支援センターや都心部の救護施設を拠点として設置されることが必要となる。そこでは生活福祉資金貸付や生活保護申請のための福祉事務所、家賃問題や多重債務問題解決のための法律扶助協会、就労先確保のためのハローワーク、あるいは住宅保障のための住宅行政当局等の専門機関と緊密な連携を取り、それらの機関のサービスを有効に受けることができるようとする機能をもつことが重要である。そしてどれだけ生活困窮に陥っても住居を喪失してホームレスにならないように、相談窓口をキーステーションとした関係機関によるネットワークをつうじて、アウトリーチ対応による包括的支援を行っていく体制づくりが求められる。

D ホームレス支援の市民意識の醸成

「炊き出し」などホームレス支援のためのボランティア活動を市民に呼びかけ、ボランティアを育成し、ホームレス問題についての市民理解を深め、行政、支援団体のみならず市民ぐるみの支援活動を行うことが必要である。また小・中・高校の福祉教育においてもホームレス問題を取り上げることが大切である。こうしたことにより、市民がホームレスへの偏見や差別意識をなくし、共生意識をもつようになることが重要である。この意味でホームレス問題は地域福祉の究極的課題ともいえる。

おわりに

これまでホームレス問題の歴史、現状、課題について論じてきた。さきに述べたように特別立法としてのホームレス自立支援法は10年の时限立法であり、施行後5年を目途として法令や基本方針等を見直すことが定められている。見直しの時期までにホームレス自立支援のあり方について十分な検証と論議が必要とされる。その際、適切な生活保護の運用、

有効な自立支援センターの運営機能、公民協働による自立支援の推進、その具体的個別支援における「半福祉・半就労」や「社会的つながり」の推進、ホームレスを生み出さない予防策の整備、市民ぐるみのホームレス支援が重要な検討課題となろう。ホームレス問題に対しては、国・自治体・地域・住民の一体化的な取り組みが必要である。そして重ねて、ホームレス問題が地域福祉の究極的課題であることを確認したい。

参考文献

- [1]青木秀男『現代日本の都市下層』明石書店、2000年
- [2]岩田正美『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』ミネルヴァ書房、1995年
- [3]岩田正美『ホームレス/現代社会/福祉国家』明石書店、2000年
- [4]岩田正美・西沢晃彦編『貧困と社会的排除』ミネルヴァ書房、2005年
- [5]岩田正美「ホームレスとしての現代の失業・貧困」社会政策学会編『日雇い労働者・ホームレスと現代日本』御茶の水書房、1999年
- [6]岩田正美「要保護層の生活実態と生活保護(2)－ホームレスの生活実態と生活保護行政－」杉村宏編『現代の貧困と公的扶助』放送大学教育振興会、1998年
- [7]岩田正美「排除から結びつきまでの長い道のりに向けて」『月刊福祉』全国社会福祉協議会、2003年11月
- [8]岡部卓「ホームレス問題と自立支援－動向と課題－」『社会福祉研究通巻第90号記念特大号』鉄道弘済会、2004年7月
- [9]岡部卓「ホームレス問題と福祉サービス」小野・白沢・湯浅編『公的扶助と社会福祉サービス』ミネルヴァ書房、1997年
- [10]加美嘉史「ホームレス対策の現状」金沢誠一編『公的扶助論』高蔭出版、2004年
- [11]加美嘉史「ホームレス問題の現状と課題」寺久保・中川・日比野編『大失業時代の生活保護法』かもがわ出版、2002年
- [12]川上昌子編『日本におけるホームレスの実態』学文社、2005年
- [13]清重知子「アメリカのホームレス問題」『月

- 刊福祉』全国社会福祉協議会, 2004年5月
- [14]小玉・中村・都留・平川編『欧米のホームレス問題（上）』法律文化社, 2003年
- [15]白井勝彦『福祉ものがたり－私の仕事をとおして』自費出版, 2005年
- [16]中村・中山・岡本・都留・平川編『欧米のホームレス問題（下）』法律文化社, 2004年
- [17]尾藤廣喜「ホームレス問題と生活保護」『生活保護法の挑戦』高蔭出版, 2000年
- [18]藤井克彦「ホームレス問題におけるソーシャルワーク的視点と課題」『社会福祉研究通卷第80号記念特大号』鉄道弘済会, 2001年4月
- [19]藤林文男「大都市から地方へと広がるホームレス問題と福祉事務所の役割」『生活と福祉』No.567 全国社会福祉協議会, 2003年6月
- [20]布川弘『神戸における都市下層社会の形成と構造』兵庫部落問題研究所, 1993年
- [21]六波羅詩朗「低所得・貧困層へのさまざまな制度対応」岩田・岡部・杉村編『公的扶助論』ミネルヴァ書房, 2003年
- [22]山上勲『神戸市社会事業史』神戸市史編集室, 1962年
- [23]山上勲『港の風雪百年』春秋社, 1968年
- [24]新修神戸市史編集委員会『新修神戸市史行政編Ⅱ』2002年
- [25]『神戸市社会調査報告書』近現代資料刊行会, 2003年
- [26]新宿ホームレス支援機構『Shelter-less No21』2004年

History, Present Situation and Issue of Homeless People Problem

Mitsuru Takama

The purpose of this paper is to survey history and present situation of homeless people, and to consider concrete independent-support methods after enactment of Independent Support Act for Homeless People. Historically, homeless people had been excluded as ‘non-resident poverty’ by poor relief system. Moreover, homeless people were not also relief object except hospital and institutional care on present public assistance system. But recent homeless people lawsuits leaded to home care for them. Independent Support Act for Homeless People when was enacted in 2002, targets at the people with the potential of employment. And local governments are carrying out independent support plan, for example independent support center. But independent support plan should also include those people without possibility for employment and the people who don’t want to work as relief object. Independent support plan in local governments should be carried out not by public sector leading but by cooperation of public-private sector. Resources and know-how developed by private sector are effective. On concrete support for homeless people, based on appropriate application of public assistance system, it is important to have the insight of ‘half-welfare half-work’ and social network. Moreover, it is important to have the arrangement of preventive measures and homeless people support movement involving citizens. Homeless people problem is the ultimate subject of community care.

Key Words: homeless people, public assistance system, independent support for homeless people, cooperation of public-private sector, ‘half-welfare half-work’, social network
