

平成 21 年度

北海道大学経済学部 卒業論文

ホームレスを減少させる方策
-経済と人間という視点による自立支援-



(西部ゼミ)

経営学科 17060180

中島 拓也

要旨

平成 21 年現在日本にはホームレスが 15759 人存在する。ホームレスとは一般的に路上生活者だと思われがちだが、実際はそれだけではなく、より広い範囲でホームレスは存在する。また彼らの生活は常に生命の危機に脅かされることがあり、また社会にとっても公共施設等の私的占有という点及び労働力の不活用という点、日本国憲法第 25 条で提唱されている生存権に規定された生活を送ることが出来ていないなど数々の問題がある。それゆえにホームレスを減少させることが必要であると考えられる。

現在行われているホームレス対策は公的主導・民間主導でそれぞれ行われているが、どれもそれなりに成果を出しているとされる一方、公的機関は人的資源の不足等で、民間団体は資金の不足等でそれぞれ必ずしも満足のいく成果を出せていない。そのような点によっても限界を感じざるを得ないのが現状である。

それゆえに、本論文では新たなホームレス問題の解決策としての官民協働で行う自立支援というものを提言する。施設や資金といった経済分野としてハードの側面を公的機関が担当し、人的資源としてソフトの側面を民間団体が担当して支援する形を目標として、以下の流れで本論文を展開していく。

第一章ではそもそもホームレス問題とはどのような点が問題であるのかという点について言及する。第一節ではバブル崩壊後あたりから急増した旧来型のホームレスについてどのような要因で生まれてどのように問題があるのかという点について言及する。第二節では 2000 年前後から生まれ、路上では生活していないが、自分の住居を持っているわけではないニュー・ホームレスについて言及する。彼らがどのようにして生まれ、またどのような問題を抱えているかということ考察する。

第二章では公的機関でどのようなホームレス支援が行われているかについて考察する。第一節では生活保護制度がどのように運用されているかという現状とその問題点を考察する。第二節では平成 14 年から施行されている“ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法”による自立支援の実態と問題点を考察する。第三節ではオランダ・イギリス・韓国といった海外の事例を紹介し、どのような現状であるか、またどのような取り組みがなされているのかという点を整理する。

第三章では民間主導で行われているホームレス自立支援を考える。第一節では社会的企業としてホームレス問題に取り組む(有)ビッグイシューという企業に注目する。筆者自身も北海道での販路である NPO 団体に参加しており、内部から見た現状と課題を言及している。第二節では NPO 法人北九州ホームレス支援機構という団体が行っている先駆的な取り組みについて紹介する。

第四節ではまとめとしてこれまでのホームレス対策での問題点を挙げ、どのような解決策が望ましいかという点について提言を行う。

目次

要旨 P.2

第一章 ホームレス問題とは P.4

第一節 旧来型のホームレスについて P.7

第二節 ニュー・ホームレスについて P.10

第二章 公的な自立支援システムについて P.12

第一節 生活保護行政の現状と課題 P.12

第二節 ホームレス自立支援法による自立支援システムの運用の現状と課題 P.16

第三節 海外で行われている自立支援システムについて P.18

第三章 民間主導型のホームレス自立支援 P.21

第一節 ビッグイシューによる自立支援 P.21

第二節 NPO 法人北九州ホームレス支援機構による自立支援 P.24

第四章 ホームレスを減少させるために行うべき方策 P.26

参考文献・引用論文一覧 P.30

第一章 ホームレス問題とは

ホームレスとは失業の究極形態である。仕事を失うだけでは人は直ちに住居を失ってホームレスになるということは多くはない。その他さまざまな要因が重なり合って家をも失うという経験をする。

近年では「賃金が低く、働いているか、働ける状態にあるにもかかわらず、憲法二十五条で保障されている最低生活費（生活保護基準）以下の収入しか得られない」（湯浅[2008]p. ）ワーキング・プア、派遣社員の契約打ち切りなど貧困問題が注目されて来ている。

貧困問題が注目されている昨今、ホームレス問題とはどのようなものであるか本章では言及していきたい。

ホームレスとは一般的に路上生活を送っている人間であると認識されているが、その定義は幅が広く、なおかつその形態は多種多様である。平成 14 年 8 月 7 日以来施行されている、“ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法”(以下、ホームレス自立支援法)第二条では、「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者」(法令等データベースサービス『ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法』)というように定義されている。平成 21 年、厚生労働省の調査では日本にホームレスが「15759 人」(厚生労働省『平成 21 年ホームレスの実態に関する全国調査(概数調査)結果』)いると確認されている。

しかしながら、調査方法に穴があることが、ある学者から指摘されている。武田[2003](p.79)によれば、「近年、実際に目視調査でホームレスと判断することが難しいケースが多い。また、移動型のホームレスは調査から抜け落ちる可能性が高い。さらに、調査は行政職員のみによるのではなく、大学等の研究機関や民間団体と連携するなどし、第三者の参加により、調査活動の実態、調査内容及び結果の透明性に努めるべきである。」と指摘され、岩田[2007](p.104)によれば、「日本における全国概数調査は、各地域の担当者や協力者が路上で「目視」するという形で行われたが、ある地域では、実際より少なめに報告した、というような「噂」を耳にしたことがある。支援団体からも、『少なくともこの倍はいるよ』いった声をよく聞いた。これには、路上ホームレスの数を把握することが、そもそも難しいという事情も絡んでいる。テントなどを張って住んでいるホームレスは数えやすいが、決まった寝場所を持たない人々をどう数えるかはそう簡単ではない。きっちりブルーシートで覆われたダンボールハウスの中に何人いるかは、外からでは分かりにくい。調査する時間帯によっても違って来る。こうしたことから、路上ホームレスの数は、あくまで大まかな目安として考えておいた方がよさそうである。」と指摘されている。このように現状での路上生活を行っているホームレスの実数を把握することは非常に困難であると考えられる。ホームレス自立支援法の定義においてはホームレスとされていないながらも生活状態がほとんどホームレスと変わりがないような、インターネットカフェ等で生活している、いわゆる『ネットカフェ難民』と呼ばれるような種類の人々も存在してい

る。また、ネットカフェ難民も厚生労働省の調査によると全国では「5400人」(厚生労働省『日雇い派遣労働者の実態に関する調査及び住居喪失不安定就労者の実態に関する調査の概要』)いると推計されている。

本論文ではホームレスを単に自分の住居を持っていない路上生活者のみならず、特定の住居を持たず不安定な生活を送っている、インターネットカフェで暮らしているネットカフェ難民など中間施設等に居住している人をもその定義内に含めることとする。

ホームレスの生活様式も一通りではなく、岩田[2007](p.112)によれば、「『路上で起居』する形態も様々ではない。おおまかには、起居する場所が決まっていなかった場合と、決まっている場合に大別することができる。後者を常設型、前者を移動型などと名付けて区別することが多い。」といわれ、常設型と移動型の2形態に大まかには分類される。

特に常設型のホームレスは大都市・首都圏に集中する傾向がある。厚生労働省の調査によると、ホームレスの分布状況は、東京23区が全体の19.7%であり、政令指定都市が全体の51.6%を占めており(参照：厚生労働省『平成21年ホームレスの実態に関する全国調査(概数調査)結果』)、この合計でホームレスの全体の7割以上が東京23区及び政令指定都市で生活しているということがわかる。それはなぜなら、「六七二人¹のうち何らかの『仕事をしている』者は八割におよび、そのうち『廃品回収』(アルミ缶、粗大ゴミ、銅線、雑誌、ダンボールなど)に従事している者は八七%(複数回答)。(小玉[2003]p.6)とあるように、比較的ホームレスにとって収入源となりやすいアルミ缶、粗大ゴミ、銅線、雑誌、ダンボールなどの廃品回収は都市部において明らかに有利であるからである。都会であれば廃品が落ちている可能性も高く、それを拾う機会も多いだろう。しかしながら、「多くの方は『夜間』や『早朝』に仕事をしている。これは調査時期が真夏であったという事情と、廃品回収に従事する野宿生活者の増加で、限られた資源をめぐる、『競争』が激しくなっていることによる。」(小玉[2003]p.7)というように資源の獲得競争によってそれもまた難しくなっているというのが現実である。

このような人々がホームレス状態で生活をしていることはいくつかの点において社会にとって容認すべきでない問題であると筆者は考える。

1点目は公共財の私的利用についての問題である。特に路上で起居しているホームレスは、公園など公共施設で寝泊りしているケースが非常に多いが、公園を公共財として捉えれば、夜間に公園で寝泊りしていることは公共財の私的利用に当たる。公共財は本来すべての人々が自由に利用することが可能なものであるため、それを特定の人々が占有的に利用することは認められるべきことではない。

2点目はホームレスのほとんどが失業者であり、彼らの労働力が利用されないことは人的資源の不活用である、という点である。厚生労働省の調査によると平成21年にホームレスは「15759人」(厚生労働省『平成21年ホームレスの実態に関する全国調査(概数調査)結果』)日本に存在しているとされている。そのうち労働者として働いている人はほとんど

¹ 1999年に大阪市立大学が野宿者へ行った聞き取り調査の調査対象者数。

存在せず、また彼らは(厚生労働省『平成 19 年ホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)』の分析結果(概要) 5.今後の希望と就職活動』)によると今後どのような生活を望んでいますか、という問いに対して 37.0%の人がきちんと就職して働きたいと望んでおり、また今のままでいいと回答した人は僅かに 7.5%にしか過ぎなかった。このようにホームレスも労働意欲があると同時に労働能力がある人もおり彼らの労働力を利用しないことは社会にとって大きな損失となりうる。

3 点目はホームレスの生活は日本国憲法第 25 条にある生存権の「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」(法令等データベースサービス『日本国憲法』)というところを満たしていないという点である。この点に関しては数多くの学者から指摘がある。武田[2003](p.72)によれば、「ひとたびホームレスとなれば、高齢による体力の低下や路上生活の長期化に伴い、健康状態を悪化させて医療的対応が必要な者が多い。結核の罹患者や慢性疾患等の継続的治療を必要とする者、なかにはアルコール依存症、精神障害を有する者もいる。」と指摘され、その状態は武田[2003](p.72)によれば、「例え疾患を患っていることが判明しても、医療機関にかかることは容易なことではなく、精神・肉体の限界まで我慢せざるを得ない状況におかれている。」と言われている。岩田[2007](p.114)によれば、「路上ホームレスには、自由な哲学を語るいとまなどまったくない。その日一日を生きていくので精一杯である。彼らは安全に寝る場所や水やトイレを探し、食べ物の調達に奔走し、そして仕事の情報を求めて歩き回る。」という実態がある。ホームレスに見られる生活習慣病については岩田[2007](p.114)では「過酷な肉体労働と飲酒の習慣、栄養知識の欠如、『労働型宿舎』で出される脂肪や塩分の多い食事、カップ麺などインスタント食品に依存した一人暮らしの食習慣、さらには食事にありつけるときとそうでない時の落差、細切れの仕事を探し、毎回異なる職場で働くストレス」にあると言われている。湯浅[2008](p.205)では、「路上で活動していれば、野宿生活がいかにキツイかは、すぐわかる。冬場にしんと底冷えが伝わってくるコンクリートの上に体を横たえていれば、『好きでやっているのか、やむを得ないのか』といった論議が、いかに抽象的なおしゃべりであるかは、体で理解出来る。」と言われている。山崎ほか [2009](p.103)では「ホームレス生活の実情は、不『健康』で『最低限度』以下のものである。住む家がないこと(ハウスレス)は、物理的困窮状況を示す最も象徴的な事態である。」と指摘されている。このように、ホームレスの生活の実態は非常に困窮しているものであり、また健康面に不安を抱えざるを得ないことも事実である。このことは生存権に示されている条件をまったくもって満たしていないと考えられる。また、日本国憲法第 25 条の二項にあるように、「国はすべての生活部面において、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」(法令等データベースサービス『日本国憲法』)とあり、その環境改善の責務は国にあると考えられる。

4 点目は就職における最低条件は居宅の確保である。「居宅設置費用は入居者個人の負担であることが前提であるが、ホームレス状態にある者は、『入居費用を確保するための就労

を可能にするためには、まず入居が必要である。』という矛盾に陥る。」(山崎ほか[2009]p.130)と指摘されているようにホームレスに一度なってしまうと社会に復帰することが困難となる負のスパイラルがあり、それを脱する手段が非常に少ないという点がある。つまり、ホームレスが職を見つけたいと望んだ場合でもそれは非常に困難となるのである。一般的に、職探しをする上での最低条件として、“住所があること”が要件のひとつとなっているケースがほとんどである。しかしながらホームレスは路上生活をしているので、住所がない状態だといえる。そこで、住所を確保することを優先させようとしても、住宅に入るための敷金や礼金、家賃などの確保をすることが困難であるという金銭面の問題と保証人を確保することもまた困難である。このように、仕事を探すためには住所が必要である、しかしながら住所の確保はホームレス状態で生活する人にとっては非常に難しい。このため、現在の社会制度では一度ホームレス状態になった場合に再チャレンジするということは大変難しいと言える。

以上のような点からホームレスが存在することは社会にとって容認しがたい問題であり、また彼らを社会復帰させるための手段として自立支援をすることによって減少させていく必要があると考えられる。

以下の節において本章ではホームレスの形態を2つに分けてより具体的に彼らが如何にホームレス状態に陥ったか、どのような問題があるかなどについて考察を行う。

第一節 旧来型のホームレスについて

高間[2006](p.136)によれば、「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。」と指摘され、かなり前からホームレスが存在したとされている。彼らは「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。」(高間[2006]p.136)いわゆる、スラム街に住む者達としてホームレスは存在していたと指摘されている。本節では「わが国ではバブルが崩壊した1992(平成4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。」(高間[2006]p.135)と言われるように、バブル崩壊後顕在化してきたホームレスを旧来型²のホームレスとして言及していく。

ホームレスは岩田[2007](p.129)によれば、「最も長く就いていた職(最長職)はいちおう安定した常用職で、社会保険にも加入し、路上直前まで一般の住宅に住んでいた人々が路上ホームレスとなっていたタイプ。これを安定型と呼んでおこう。安定した最長職をもつ人も多いが、少なくとも路上直前には職場の提供する労働宿舍(寮や住み込み)に単身で住むようになり、そののち路上に出てきたタイプ。これを労働宿舍型と呼ぶ。長い間不安定な職業を転々とし、住宅も不安定であった人々。これを不安定型と呼んでおく。」と三類型へと類型分けがされている。これによってホームレスが発生する要因が容易に推

² 本論文では現在存在しているホームレスを対象としており、「不定居的細民」は対象とはならない。

測できる。特に労働宿舍型における、労働宿舍など自分が働いている職場と住宅がセットになっている場合、失業イコール住む家を失うことになりかねなく、失業とホームレス化が直結しやすいタイプであるといえる。岩田[2007](p.133)でも、「中高年になってからも宿舍を転々とする生活長く続けることは、『私生活』の基盤をしっかりと確保し、さまざまなチャンネルから社会と関わる契機を失わせてしまう。それだけではない。仕事を失うことは直ちに住居を失い、社会との関係をも失うことになりかねない。その意味で労働宿舍は、日本の路上ホームレスの重要なルートの一つとなっている。」と指摘されている。それとは対照的に、路上直前まで一般の住宅に住んでいた安定型タイプはホームレスになる場合においては徐々に貯蓄を食いつぶして家賃等の支払が出来なくなるというケースであると考えられるが、特に「関係における困窮状態」という点がこの場合においては強調されてしるべきである。この点に関しては、多くの学者から指摘がある。山崎ほか [2009](p.16)では、「彼らの多くは、物理的困窮状態に加え『ホーム³』に象徴される『関係』を喪失しているのだ。」と言われ、山崎ほか [2009](p.16)では、「毎年数名が路上もしくは搬送先の病院で亡くなっていく。そのようにホームレス状態で亡くなった人の多くが無縁仏となっていく。『無縁』とは関係が無いことを示す言葉である。路上生活の最期に宣言されるこの『無縁』は、ホームレス状態に置かれた人々の現実を最も端的に示す言葉なのである。」と指摘されている。湯浅[2008](p.130)では、「貧困状態にある人たちの多くは、連帯保証人になってくれるような頼れる関係（人間関係の”溜め”）を持ってなかった。」と指摘されている。水越[2008](p.80)では、「人はなぜホームレス状態になるかという、いろいろ諸事情ありますが、仕事をなくしただけではならないのです。日本のホームレスの方のほとんどが単身で95パーセントが男性ですけれども、家族がいたり友達がいたり、人間関係があった段階ではホームレスにはならないのです。仕事、家に加え、身近なきずなをなくして1人ぼっちになって、まず希望をなくしてホープレスになり、ホームレスになるのです。」と指摘されている。このように、仮に職を失うだけでは直ちに路上生活が始まるわけではないので、人間関係が豊富と言わなくとも、存在していたのならば路上生活に突入する前にその段階で踏みとどまることが可能だったのではないだろうか。家賃が払えなくなったのならば友人に相談をして友人宅に宿泊させてもらうことも可能となるのではないだろうか。借金があった時に整理する方法を知らないのならば誰かそのような方法を知っている人に相談することによってホームレス状態にならないですむのではないだろうか。現に債務を抱え解決する方法を知らずに借金取りから不必要に逃げ回っていた例は多い。「消費者金融を始めとする業者からの借金は、最後に返済してから五年で原則として消滅時効にかかる。しかし、路上で暮らす多くの人たちは、この事実を知らない。ましてや、消費者金融が設定していた二十五～二十九%の高金利が事実上違法状態にあり、利息制限法を越える部分については返す必要のないお金であるどころか、場合によっては「過払い金」として返還される事実なども知らない。アパート入居後に住民票を設定したら、一〇年前、二〇

³ 筆者の奥田はホームを家族や友人との人間関係そのものであると定義している。

年前の借金の督促状が送られてきて、時効を援用できると知らずに債務を承認してしまうケースが出てきた。」(湯浅[2008]p.173)とりわけ「彼らには、多重債務による生活破綻という危機的状況に陥ったとき、相談できる相手がいなかったのである。彼ら自身、債務問題に対応するための知識や情報を持っていなかったし、それを助言する者もいなかった。例えば多くのホームレスが債務に『時効』があることも知らず、元金 20 万円程度の借金(現在では遅延損害金など含め数百万になっているが)から 10 年以上逃げ続けていたケースさえあった。センター⁴入所後に関して言えば、多重債務者の 82%が相談をしている。相談相手が明確になる中で、問題解決へと向かう。このようなあるべき環境が野宿になる以前彼らにはなかったのだ。」(山崎ほか [2009]p.140)といったケースがある。このような点からもホームレスになる要因として失業に起因する物理的・金銭的な要因が占めている割合は多大であると言わざるをえないが、それと同時に上述したような人間関係が希薄だったことによる「関係における困窮状態」によるものもあるということも看過してはならない。

「直前職では製造業は大きく減少し(16.3%)、それにもなつて採掘・生産工程従事者の比率も低下している。また卸売・小売・飲食業も減少している。かわりに増えているのが、建設業(38.3%)とサービス業(27.0%)に従事する建設・労務作業やサービス業従事者である。」(山崎ほか [2009]p.184)と指摘されている例や、「ホームレスの大部分は、当初は製造業など比較的安定した職種に就労していたけれども、その後の転職を経て建設業のような不安定な雇用形態から失業し、野宿生活者となっている。」(小玉[2003]p.3)などと指摘される。また「かれらの初職は、製造業が四四%と最も多い(ついで建設業一八%、卸小売業一四%、サービス業八%、農林漁業七%)。これが野宿直前には、建設業が七六%と突出している。野宿生活者の大部分は五〇歳から六〇歳代の中高年層であり、かれらは一九五〇、六〇年代の高度経済成長期に学校を卒業し、当初は製造業など比較的安定した職種(常雇い)に就労していたけれども、その後の転職(平均四・六回)を経て建設業のような不安定な雇用形態(日雇い・臨時雇い)の野宿直前職から失業し、野宿に至ったものと推測される。」(小玉[2003]p.11)とあるように、初職では製造業をしていたが何らかの理由で転職をした人が多いと考えられる。またホームレスになる直前に就いていた職業は建設・労務作業やサービス業従事者がかなり大きな割合を占めている。なおかつ彼らは上述したように、転職などによって不安定雇用であった割合が高くなっていた。建設関係の職業は「現在でも六三〇万人が就労している建設業は、不況で減り続けた製造業の雇用の受け皿となってきた。しかし地方の建設費用を支えてきた公共投資も、地方自治体のきびしい財政事情もあり減少傾向にある。これから実施される『金融再生プログラム』で不良債権処理が加速されると、企業倒産などで六五万人が『離職者』となり、うち長期失業者は二二万人、その七割は建設、製造、卸小売業に集中するといわれている。ホームレスは、今後、さらに増加に向かうであろう。」(小玉[2003]p.3)といわれ、公共事業の増減に

⁴ 北九州市の自立支援センター。

よって仕事量に大きく影響を与えうるし、不安定雇用は「非正規労働者には、大企業の正社員のような安定した地位もなければ、賃金も安い。短期の雇用打ち切り（雇い止め）による失業のリスクも高く、働くことが生活を成り立たせるネットの役割を必ずしも果たしていない。」(湯浅[2008]p.24)というように文字通り不安定な状態であり景気変動によって景気が悪化した場合には容易に首を切られる可能性の非常に高い立場であったと言える。この点からもホームレスになる一歩として失業という要因があるが、ホームレスになった人々は失業に近い立場にあったと考えられる。

このように旧来型のホームレスは、直前職が建築関係で非正規雇用として働いていた人が多く、景気の影響を受けて失業したと考えられる。また、人間関係が希薄な人は債務やその他の問題に関して相談できる人が存在せず、ホームレス化に繋がったと考えられる。

第二節 ニュー・ホームレスについて

1節で見てきた旧来型のホームレスとは、「すでに二〇〇〇年前後には、路上で二〇代、三〇代の野宿者(ホームレス)が珍しくなくなっていた」(湯浅[2008]p.113)というように、ホームレス状態になる過程及び年齢層などが従来とは異なる人たちがホームレスになるようになってきた。これをニュー・ホームレスとしてみていく。

ニュー・ホームレスは旧来型のホームレスが前述したとおり、一般的に中高年男性が多く直前職に建築関係が非常に多いのに対して、女性や若年男性であるなど層が異なり、路上で生活するだけではなく、路上で直接的には見られるわけではないが、実質的には路上に生活するホームレスと同等の生活を送っている人々がいる。ネットカフェ難民と呼ばれる、インターネットカフェで起居している人々もここに当てはまる。厚生労働省の調査によると「5400人」(厚生労働省『日雇い派遣労働者の実態に関する調査及び住居喪失不安定就労者の実態に関する調査の概要』)いると推計され、インターネットカフェでの生活実態は「インターネットの普及とともに一九九〇年代に登場し、二〇〇〇年前後から二四時間営業が一般化していったことで、『宿泊』⁵が可能となった。とはいえ、一畳程度のスペースでリクライニングチェアを倒して仮眠するだけの場所であり、体の疲れは取れない。」(湯浅[2008]p.11)とあり、起居の場所とするには不適切な場所であるといえるだろう。「ネットカフェに暮らしている人たちは、同時に路上や会社寮、サウナなどの居所を転々としている。それは、路上にはいないかもしれないが、居所と住民票所在地が乖離している住所不定状態、という広義⁶のホームレス状態にある。家やアパートにもいなければ、路上にもいない-このような中間形態で起居する人たちは膨大にいて、『ネットカフェ難民』はそのごく一部に過ぎない。」(湯浅[2008]p.117)と言われ、「路上と『行き来』のある寮や簡易宿泊所、施設など、ホームレスを『隠す』さまざまな『装置』があった。ホームレスの数

⁵ 事実上、宿泊が可能となった。

⁶ 狭義のホームレスは路上生活者に限定されるが、広義のホームレスはシェルターなどの中間施設で生活している人を含む。

を調査するにしても、路上にいればホームレスだが、日雇い仕事で工場の寮に二、三日泊まっていればもうホームレスとは見なされない。日本でも、こうした『隠された』ホームレスまで視野に入れれば、女性や家族、若者の貧困や社会的排除がもっと広範に存在していることが見いだせるかもしれない。社会的入院といわれるような高齢者や障害者の長期にわたる病院や施設での生活、一時利用の福祉施設を転々とするシングルマザー、労働宿舎とカプセルホテルの間を行き来する若者などもまた、多くの場合、『隠された』ホームレスといえよう。ただ、その実態は、残念ながらまだほとんど分かっていないのである。」(岩田[2007]p.134)というように、サウナやドヤに代表されるような家と路上との間という意味でのいわゆる中間施設で起居を行っている人々もそれに当てはまると考えてよいだろう。そしてその実数は把握が難しいが、厚生労働省統計よりは大きいものとなる。

このニュー・ホームレスに関してもっとも問題とされるのはホームレス自立支援法の対象外になっているということである。湯浅[2008](p.118)によれば、「いわゆる『ネットカフェ難民』は『ホームレス』ではない、という含意に基づいている。『ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法』(二〇〇二年八月)によれば、『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所とし、日常生活を営んでいる者をいう』(二条)。厚生労働省は、ネットカフェに対価を支払って滞在している『ネットカフェ難民』は、この『故なく』に当たらないなどの理由で、法の定める『ホームレス』ではない、と言っている。⁷また、この法律を受けて制定された厚生労働省の『ホームレスの自立の支援等に関する基本方針』(二〇〇三年七月)には、ホームレスになるおそれのある者(予備軍)への対策の必要性が謳われているが、『ネットカフェ難民』にはこれにも当てはまらない⁸、と言う。」ということであり、彼らは国からホームレスと認定されていない。しかしながら、生活状況はホームレス自立支援法で支援対象とされているホームレスとは自らの安定した住居を持っておらず、貧困状態にあるという点においては大差ない。さらに例えばインターネットカフェに寝泊りしている人のケースを想定してみると、毎日寝泊りするのに支払をしているがいつ支払いが不可能になるか分からず、その行く末は路上生活に陥ってしまうというものしか待っていない。その点では前節で述べた労働宿舎型のタイプに類似しているかも知れない。ネットカフェ難民も労働宿舎型タイプもどちらも失業が直接的に住居を失う危機に繋がるという点では同じである。ネットカフェ難民の場合は金銭的な蓄えがあった場合は多少余裕があるかもしれないが、その蓄えがなくなった時は路上生活を送らざるを得ない。それゆえ失業の先に見えているのは資力がなくなったことによる路上生活だろう。

⁷ ホームレス自立支援法ではホームレスは路上で生活している者のみに限定的な定義が行われている。

⁸ ホームレスの自立の支援等に関する基本方針もホームレス自立支援法を基礎としており、ホームレスの定義は路上生活者に限定される。

第二章 公的な自立支援システムについて

本章では政府や自治体によって現在行われているホームレスに対する自立支援がどのように運用されているか検討する。以下で、公的なホームレス支援策が十分に機能していないという実態を述べる。

第一節 生活保護行政の現状と課題

ホームレスであるか如何を問わず、貧困状態にある人が公的機関に助けを求める場合にもっとも想像しやすい支援方法は生活保護であろう。

生活保護とは日本国憲法第 25 条を根拠として 1925 年に制定された生活保護法による貧困者支援である。生活保護法第 11 条によると生活保護の種類は 8 つに分かれている。内容は「生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助」(参照：法令等データベースサービス『生活保護法』)というものである。具体的には「日本の生活保護は八つの扶助で構成されている。その中核は生活扶助と呼ばれる、決まって支出する生活費の扶助である。生活保護による日常生活は、この生活扶助と住宅扶助、子どもがいればそれに加えて教育扶助によって支えられることになる。これ以外の医療扶助や出産扶助、生業扶助、葬祭扶助、介護扶助は、それぞれ必要な時に付け加えられる。医療扶助や介護扶助の場合、その費用は病院などサービスの供給者に支払われ、利用者の生活費にならない。」(岩田[2007]p.51)というような多種多様な支援が行われている。

しかしながら、特にホームレスを取り巻く現在の生活保護行政には大きな欠陥があると考えられる。本節ではホームレスに対して生活保護がどのように運用され、なおかつどのような課題があるのかを言及していきたい。

そもそも生活保護とは国民の最低生活費(ナショナル・ミニマム)としての役割を果たしていると考えられている。湯浅[2008](p.99)では、「日本では、収入がいくら以下の水準だと貧困とみなすというような貧困指標(貧困ライン)が存在しない。そのため、憲法二五条に基づいて生存権を保障している生活保護法の定める基準(生活保護基準)が、国の最低ラインを画する最低生活費として機能している。つまり、生活保護基準は、生活保護受給者が毎月受け取る金額であると同時に、国全体の最低生活費でもある。したがって、日本における絶対的貧困とは、生活保護基準を下回った状態で生活することを指す。」と言われ、岩田[2007](p.52)では、「保護基準⁹という言葉は、ほぼ生活扶助基準¹⁰を指しており、これに住宅扶助として支給される額を加え、子どもがいれば教育扶助を、収入のある場合はその控除部分を加えれば、実際の貧困ライン、つまり生活保護法で言うところの最低生活費となる。」というように、生活保護費と言うのは国民の最低収入ラインであるので、国民全てがそのライン以上の収入があることが貧困問題を克服するのに必要な

⁹ 生活保護を支給するか否かを決定する基準額。

¹⁰ 食費や光熱水費など生活費に関する基準額。

ことなのではないだろうか。しかしながら、国民全てがこのライン以上の収入を得ているわけではないとわかった。湯浅[2008](p.101)によれば、「二〇〇七年一〇月一九日、厚生労働省はついに一般世帯の消費実態（生活扶助支出相当額）と生活保護世帯の生活保護基準を比較する詳細な分析を発表した（『生活扶助基準に関する検討会』第一回資料）。それによれば、所得の低い六～八%の人たちは、生活保護世帯よりも貧しい暮らしをしていた¹¹。」という指摘があり、これによって実質的に生活保護という基準が国民の最低生活費としての役割を果たしていないといえる。

さらに、ホームレスに対しての生活保護支給はさまざまな理由から拒否されてきたのが現状である。しかしそうした支給拒否は違法行為でもあり、その支給が受けとれなかったことによって多くの人たちの尊い命が犠牲になってきたこともあった。

まず、ホームレスに対する生活保護の支給が適法か違法なのかという点について検討する。湯浅[2008](p.53)によれば、「生活保護法は、住所不定状態の場合に、現在いる場所での生活保護申請を認めている（一九条一項二号）。したがって『自分で住所を定めてからでない、何もできない』というのは、明らかな違法対応である。」と指摘されている。ホームレスへ生活保護費を支給することはなんら違法行為ではなく、それを拒否することこそが違法であると主張されている。それゆえに、ホームレスへの生活保護を支給するという点において拒否する時に「ホームレス（住所不定）であるから」ということを条件に拒否することは出来ない。このような理由で生活保護費支給を拒否することがないように官公署窓口へ指導を徹底せねばならない。

しかしながら、これまで生活保護に関するホームレスへの窓口対応というのはひどいものであったと言わざるを得ない。そのような例は数多くさまざまな学者から指摘されてきた。小玉[2003](p.34)では、「実際の運用は、『働く能力がある』、『住まいがない』という理由で生活保護制度の趣旨に反する適用制限がなされている。」と問題点が指摘され、小玉[2003](p.35)では、「保護開始の要件として住所の確定のほか、求職活動を前提¹²に生活保護法を運用している自治体が四五都市にのぼっている。」と言われている。湯浅[2008](p.29)では「自治体窓口で申請させずに追い返す『水際作戦』が全国で横行している」と指摘され、その背景には「生活保護のマイナスイメージの社会的浸透があるからだ。それは『おれは生活保護を受けながら、パチンコばかりやっているヤツを知っている』という見聞から始まって、生活保護と言えど不正受給・暴力団といったアンダーグラウンドのイメージ、生活保護受給者は税金を支払っていないのに、最低賃金で働くワーキング・プア層や年金生活者よりも所得が高いのはおかしいという『不公平感』¹³、生活保護を受けるような人間は『二等市民』であるという差別意識まで、幅広く多様な角度から展

¹¹ この中には世間体などを気にして生活保護の申請を躊躇するケースもあると考えられる。

¹² 稼働能力がある人はその能力を十分に活用すべきとして、厳しい雇用状況を鑑みず生活保護費支給を役所が拒否したことを係争した“林訴訟”がある。

¹³ 最低賃金の底上げをするなどによって不公平感の解消が必要である。

開されている。そして、このような『市民感情』を背景に、政府は生活保護費の圧縮を計画しており、それが現場の締め付けに反映して『水際作戦』をもたらす、という悪循環をなしている。」(湯浅[2008]p.178)というものが挙げられている。高間[2006](p.139)では、「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。」と住居の有無や労働能力の有無による差別的な取り扱いを指摘している。武田[2003](p.70)では「現場レベルでは住民票の所在が重要視されているし、年齢が高齢化するほど生活保護の適用が受けやすくなることは、稼働能力の有無が年齢によって判断され、社会情勢や個々の生活状況に対する配慮が低いことがうかがえる。増加し続けるホームレスを見る限りでは、本当に必要な者が生活保護制度の網の目から不合理な理由により振るい落とされ、放置されているのが原状である。」と生活保護制度の運用における硬直性が指摘されている。生活保護制度は景気などの社会情勢を考慮に入れたうえで機械的ではなく、個々人に応じた対応をすべきである。山崎ほか [2009](p.154)では、「生活保護の運用上、一般的には 64 歳までは就労可能とされ、原則として保護の対象とはならない。また、住所のない人に対しては、医療における急迫保護を除けば、やはり原則として福祉(たとえば生活保護)の対象とはならない。したがって、64 歳以下のホームレスは福祉制度の適用を受けにくい。」というように様々な理由・ケースにおいてこれまでホームレスは生活保護の申請・支給を拒否されてきた。しかしその一方で、「就労可能な年齢とはいえ、実際には 50 歳以降の再就職は非常に難しい。」(山崎ほか [2009]p.154)これらの拒否案件は生活保護に対するマイナスイメージによるものや、ホームレスを無知と決めつけ違法に拒否するもの、自治体ぐるみで生活保護支出費削減目的に拒否するもの、社会情勢を鑑みず通り一遍のいわゆる「お役所的」な対応を行うものなど、多様に分かれている。おそらくその中でも非常に強いのはホームレスへの差別意識なのではないだろうか。小玉[2003](p.6)で「野宿に至った理由を不況や倒産という昨今の客観的な経済情勢に帰着させつつも、市民のあいだには、その要因を野宿者自身に帰する考えが広くゆきわたっている」とあるように一般市民は、ホームレスは問題を抱えているからホームレスになったのだという差別意識が根底にあり、それがまたこのような窓口対応へとつながっているのではないだろうか。

ホームレス・貧困者への差別意識による問題がとして、北九州市を代表とする地方自治体における生活保護の打ち切りが引き金となって保護受給者が死亡した事件が多数報告されている。湯浅[2008](p.168)では餓死事件が起きた北九州市では「辞退届の強要、生活の見通しが立っているかどうかを確認しないままでの廃止」が行われていたとされ、湯浅[2008](p.170)では大阪市では「『却下される』『無駄』『無意味』と繰り返していたのは、単に申請させないための虚偽の圧迫にすぎなかった。」などというように役所の窓口

による圧迫ともいえる対応によって拒否され、その末に死亡するというケースが多数あり、それらは悲惨な現実の一端である。

仮に生活保護が支給されたとしてもホームレスにとって収容保護と言わざるを得ないようなホームレスの権利の制限を行うというケースも見受けられる。小玉[2003](p.35)では「『住居のない人への適用』では、入院か施設での保護しか認めないのが五一都市にのぼっている。」とあり、武田[2003](p.71)では「現在の生活保護法の適用を見る限り、ホームレスへの対応として収容保護¹⁴が運用の中心であり、居宅保護¹⁵を希望したとしても、その意思を聞き入れられることは少ない。制度上は居宅保護原則(注30条1項)が謳われながら、現実には収容保護の道しか開かれていない。」と言われており、生活保護制度運用の矛盾が指摘されている。このように居宅保護と自由に自分の生活場所を選択できるはずであるにも関わらず、実際は入院や施設でのみの生活保護支給を認めるという実質的な収容保護が行われていることは、改善されなければならない。

ホームレスへの差別的な対応はホームレス問題の解消にとって大きな障害であると考えられる。このような差別的な対応のためホームレスが役所から足を遠ざける結果になったということは想像に難くない。一旦役所が信用を失ってしまい、行っても助けを求められないと思ってしまうと、再び助けを求めようとするのは考えにくいことである。それゆえに問題への解決にとっての第一歩としてホームレスへの差別意識の改善と生活保護の支給に関する意識の改善の徹底が挙げられる。

武田[2003](p.75)では「生活保護の適用については2001年3月の厚生労働省社会・援護局主管課長会議の『ホームレスに対する基本的な生活保護の適応について』のなかで『居住地がないことや稼働能力があることのみをもって保護の要件に欠けるものではない』と改めて考え方を示した。」と定められたことを示している。高間[2006](p.140)では「厚生労働省は、2003年(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、敷金支給を認めても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。」と居宅保護へ歩が進められたと言われている。このように生活保護の支給に関する意識改善に関しては大きな一歩が拓かれたといえる。このような対応を更に行っていくことこそが、ホームレス問題解決への近道であるだろう。

もちろん、生活保護費をただ渡すということにのみ終始してはならない。それはただ金銭を授受するという点においては施しとして捉えられる恐れがある上、ホームレスの自立という点には結びつかないだろう。さらには小玉[2003](p.54)が「野宿生活者の世話をしてきた長嶺吉助さんは、『生活保護については、充分就労可能な人々に仕事を与えず、衣食

¹⁴ 施設・病院など監視下における場所で生活する場合にのみ生活保護が支給されていること。

¹⁵ 住宅扶助を利用して生活保護受給者自らが居宅を借りること。

住だけ保障することで、その人が墮落してしまうという危惧も大きい。退屈さ、寂しさのあまり、酒におぼれたり、ギャンブルに手を出して、家賃も払えない事態に陥り、またテナントに帰ってくるような人々もいる』と語っている。」というコメントを紹介しているように、ただ生活保護費を受け取るだけの生活を送ってしまった場合、モラルハザードが起きるといふ危惧があるからである。

こうした理由から、生活保護では支援出来ない「自立」を促すために、次節で述べるような自立支援システムの構築が必要となる。

第2節 ホームレス自立支援法による自立支援システムの運用の現状と課題

2002年にホームレス自立支援法が成立し、同法に基づき国のホームレス対応にも大きく変化が現れてきた。本節では同法成立以前の他の公的なホームレス支援の取り組みに触れ、同法が成立しどのような支援システムが行われてきて課題があるかについて検証していく。

まず、ホームレス自立支援法成立以前のホームレス支援をみていく。東京都では同法成立より先行して、ホームレス支援を行ってきた。その内容は、「ホームレスを緊急一時保護センターにより一時保護した上で、被保護者の総合評価を行い、4つのタイプに分けて、タイプごとに社会復帰への道筋を明らかにするというもので、原則1ヶ月の入所期間中にアセスメントを行う第1ステップ、自立支援センターにより具体的な自立支援プログラムを実施する第2ステップ、さらに施設と在宅の中間的な形態であるグループホームによる生活指導および就労指導を中心とした第3ステップと、段階的な支援を行っていくものである。」(武田[2003]p.73)のものである。この東京都の例を見ると、このシステムには「自立支援センター入所者であることが判明すると採用が敬遠される実態も見られる。」(武田[2003]p.73)、「就労した職種は、不安定就労に偏っている」(武田[2003]p.74)「自立支援センターは、処遇面で生活保護法の基準をも下回るとの指摘もある。」(武田[2003]p.74)などと指摘されているように欠陥があり、不安定雇用で結局のところ再ホームレス化する恐れが高いまま社会復帰させる形となってしまう、体系的な問題の解決には至っていなかったと考えられる。他にも湯浅[2008](p.121)によると東京23区の福祉事務所の窓口が「『ホームレス状態にある人は、自立支援事業を利用してもらうことになっている』として、それ以外の選択肢がないかのように言い渡し、生活保護を申請するという本人の選択の余地を奪っている。」というような例も見られる。ホームレスも自ら自立の方法を自分に適した方法で選択する権利がある。この場合、生活保護費受給による自立と自立支援センターを利用した自立がある。しかしながら、その選択の手段を提示すべきである。この事業はホームレスの支援にこそなるが、自立という点に主眼をおかれた支援というものには結びつかなかったのではないだろうか。

ホームレス自立支援法とは2002年8月に制定され、「14条からなり、3条の附則を合わせても17条という極めて短い」(武田[2003]p.75)のものである。内容は総則、基本方針及び実施計画、財政上の措置、民間団体の能力の活用(参照：法令等データベースサービス『ホ

ームレスの自立の支援等に関する特別措置法』)となっている。自立支援法の成立によって各自治体では自立支援センター事業というものが活発化してきたが、自立支援センターは「まだ、全国で11ヶ所(2004年4月現在。東京都5、横浜市1、名古屋市2、大阪市4)」(山崎ほか[2009]p.235)という設置数である。「自立支援システムの第1ステップである緊急一時保護センター入所者のうち、就労意欲があり、心身の状態も就労に問題がないと認められた人を対象に、原則2か月間の入所期間で、食事の提供、職業、住宅等についての相談を行い、ホームレスの就労による自立を促進します。」(東京都『報道発表資料(2006年4月掲載)』)という内容でホームレスへの自立支援サポートが行われている。

その成果として厚生労働省はホームレスの数は減少していると調査を報告している。具体的には、平成19年では18564人だったのが、平成20年では16018人、平成21年には15759人(参照：厚生労働省『平成21年ホームレスの実態に関する全国調査(概数調査)結果』)と徐々に減少していることが分かる。第一章で指摘したように、調査の不確実性・不完全性という要素があるものの、路上で生活しているホームレスについては減少傾向が見られると判断してよいだろう。しかしながら、だからといって自立支援法による自立支援が成功しているとは言えないのではないだろうか。その理由としては、自立支援法の不完全性が見られることであるが、とりわけ以下の三点は注意されるべきである。

1点目はホームレス自立支援法附則第2条より、「この法律は、この法律の施行の日から起算して十年を経過した日に、その効力を失う。」(法令等データベースサービス『ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法』)というように、ホームレス自立支援法が10年と時限立法であることである。前述したとおり、路上に生活している「目に見える」ホームレスが減少しつつあるとは言え、たとえそれだけを減らすだけでも10年以上の年月がかかってしまうのではないだろうか。ホームレスを自立させるためには、単純に金銭や住居、仕事といった物理的な困窮状態が回復されればいわけではなく、他者との関係性を修復しなければ、再ホームレス化するおそれがある。それゆえにより長いスパンで個々人の自立に取り組まなければ恒久的にホームレスを減少させることはできない。さらには中間施設等に住んでいる人を視野にいれるのであれば、さらに長いスパンで見た支援策が必要であり、10年という期間では不十分であると考えられる。他にも、ホームレスが生まれる原因自体をなくさなければ、新たにホームレスが生まれてしまう恐れがある。それゆえにより恒久的な対応が必要だと考えられる。

2点目はホームレス自立支援法第二条の「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者」(法令等データベースサービス『ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法』)とあるように、ホームレス自立支援法でのホームレスの定義である支援対象が非常に狭いということにある。同法では路上生活をしているのみを対象にしており、中間施設等に住んでいる、ニュー・ホームレスタイプのホームレス対象としていない。それゆえに対象が狭いことによって結局ホームレス予備軍であるニュー・ホームレスを減少させなければ根本的なホームレス問題の解決には繋

がりにくいのではないだろうか。

3点目は自立支援センターが事実上の収容保護のようになってしまい、なおかつ入居者の人権を無視したような運用が行われているというような報告がある点である。小玉[2003](p.40)によると自立支援センターの退所者を調査しており、「さらに注目すべきは、自主的な退去、無断退去があわせて二〇三人、三九・八%にのぼっていることである。その主要な理由の一つとして二段ベッド十人部屋の共同生活によるストレス」と指摘している。岩田[2007](p.198)では「たとえば東京におけるホームレスの自立支援策を見ると、一時施設（シェルター）に入った人の半分が自立支援センターに入り、さらにその半分が就労・自立したという実績である。つまり4分の1の成功率だが、4分の3が脱落してしまっている。」と指摘されている。このように自立支援センターでの共同生活が入所者のストレスを生み退所者が出ている。退所者が発生することによって社会復帰への確率が低くなり、社会復帰の道から漏れてしまう人がいることも見過ごしてはいけない。仮にこのような対応が行われているのであれば、入居者のプライバシー権は無視されストレスを与えているので、施設は適切な対応を取るべきである。入居状況にも人道的な見地から最大限配慮すべきであるし、ここにもホームレスへの差別意識が垣間見える。それゆえに、このような対応を無くすためにも自立支援センター事業従事者へのホームレスに対する意識改革および徹底した指導を行うべきである。

以上のような点がホームレス自立支援法の欠陥だと考えられる。それゆえに、日本がホームレス問題対策に動き出したことは評価できるが、改善の余地も多くあると考えられる。

第二節 海外で行われている自立支援システムについて

本節では海外（オランダ・イギリス・韓国）で行われているホームレス問題の現状及びホームレス自立支援システムがどのように運営されているのかを紹介し、日本のものとの相違点を指摘する。

まず、オランダでのホームレス政策を検討する。まず、オランダではホームレスの定義は杉野[2009](p.61)によると「オランダのホームレスは homeless, roofless, marginally と捉えられている。」となっている。そこには夜間のシェルターがある homeless など比較的幅広く捉えられていると考えられている。ここに大きく日本と違いがある。日本では、シェルターなど中間施設で生活している人はホームレスと捉えられていない。

オランダでのホームレス問題は「1960年代 15000人と推計されていたが、80年代に急速に増加し、2000年 50000人と推計されている。」(杉野[2009]p.62)というようになっていて、その特徴としては健康状態の悪さが顕著であるということである。杉野[2009](p.62)では「日本と違い薬物依存、アルコール問題、精神障がいを抱える人々が多いことが示されている」と言われている。

オランダでは政策の変化が顕著で1980年代から2000年代へと大きく変化を遂げてきた。杉野[2009](p.62)によると、「かつてはベッド、入浴、パンを提供する一時的避難・保護の

ための施設が中心であったが、80年代中ごろからはホームレスになることの予防、再統合、治療などが取られるようになった。これに伴い急速にシェルターは数、内容ともに変化している。」とあり、それ以前における保護的・受動的な中間施設から、より積極的な措置が取れるような施設へと変化させていった。

現在でのホームレス政策として特徴的なものは最低生活保障制度である。最低生活保障制度とは「地方自治体に名前を登録し、住所を持つと社会保障給付を要求する(claim)する権利を与えられている。もし彼らが住所、mailing address,あるいは Postadressen¹⁶がない時は地域の社会サービスはホームレスに住所を提供することになっている。」(杉野[2009]p.65)というものである。この制度はホームレスであるかを問わず国民すべての最低生活が保証されるという画期的な制度である。根本的にホームレスに対する対応法が日本と異なるといえる。特にホームレスに社会給付を与えるために住所を提供するというところが大きく異なってくる。日本の制度と対比させるならばより生活保護制度を積極的に発展させた制度といえるだろう。生活保護制度も前述したとおり、最低生活保障費としての役割があるといえるが、日本の現状では特にホームレスに対してはその役割は果たされていないといえる。しかし、このオランダの最低生活保障制度はホームレスの人権が優先的に保障され、多くの人々が安心して路上生活から脱していくことの出来る制度設計がなされている。

次に、イギリスでのホームレス政策を検討する。イギリスでのホームレスの定義は「住宅法(Housing act、1996年)による法的に認められたホームレスと同法の規定から漏れがちなホームレスに大別されよう。」(中山[2007]p.2)とあるように法的に認められたものと日本におけるニュー・ホームレスと類似した隠されたホームレスがある。イギリスにおいては中間施設で生活している隠されたホームレスもホームレスとして認識されていると考えることが出来る。さらに、「ホームレス法 2002 が同年 7 月に成立し、1996 年住宅法のホームレス認定基準であるプライオリティーの若年者への拡大や新たな自治体の義務などが織り込まれた。」(中山[2007]p.4)というように住宅法におけるホームレス認定基準もさらに拡大され、ホームレスという存在自体の見方が広がってきているといえる。路上生活者の数は「99年、イングランド全体で野宿者数は 1633 人であったが、2001 年 8 月には目標を達成し、同年 12 月には 532 人に減少した。」(中山[2007]p.3)というように減少傾向が見られる。この短期間における大幅な減少は「1999 年 4 月に野宿者対策室(Rough Sleepers Unit)」(中山[2007]p.2)が設立され、イギリス政府が本格的にホームレス問題解決へと動き出した成果と見ることが出来る。

イギリスにおけるホームレスに対する解決策として重要な位置を占めているのが、ボランティア組織である。「ホームレス支援を目的としたチャリティは、1960 年代、70 年代に登録数はそれぞれ 16 程度だったが、1990 年代に入ると、その登録数は 289 団体にのぼる。」(中山[2007]p.4)、「ロンドンにおけるホームレス支援活動を行っている団体は 130 であるが、

¹⁶ ポストアドレスのこと。杉野によると必ずしも住んでいる場所である必要はない。

路上での無料の食事を提供するスープ・ランや貧困者のため非公式な活動を行っている教会なども含めれば 2000 団体に及ぶとされている。」(中山[2007]p.4)というように、非常に多くのボランティア組織がイギリスでは活動している。彼らは食事を無料で提供する日本では炊き出しといわれる行為から、シェルターでの保護による支援などその活動は多岐にわたる。ウィリアム王子が実際に路上生活体験をするなどイギリス王室自身も関心を寄せていることも影響しているのではないだろうか。大多数のボランティア組織がホームレス支援に参加している。このようなイギリスに浸透しているノブリス・オブリージュといった考え方による土壤があることによって、イギリスでの路上生活者の減少へ大きな影響を与えていると考えられる。

韓国でのホームレス政策を検討する。韓国ではホームレスは「露宿者」と呼ばれ、定義の幅が広い。「韓国全体における露宿者数のピーク時は、2001 年で 6364 人（この内、シェルター入所者が 5145 人、路上にいる露宿者数が 665 人）であったが、2004 年 11 月には、2726 人（施設入所 1999 人名、路上の露宿者 670 人、その他 57 人）と路上の露宿者数は、1998 年の 1500 人より減少した。路上の露宿者が常時およそ 1000 人程度に存在する状態が続いている。2005 年以降むしろ増加する傾向が見られる。」(中山[2007]p.6)となっているが、自然と韓国ではシェルター入所をホームレスとしてカウントしていることが分かる。このように、韓国でも路上にいる者だけではなく、中間施設で暮らしている人もホームレスとして考えている。韓国では、中山[2007](p.7)では、「中間施設は日本より多い」と紹介され、日本とは異なる多様な中間施設が紹介されている。先述したとおり、韓国のホームレスは路上で生活している者よりも遥かに中間施設にいる人の方が多い。それは中間施設（シェルター）によるホームレスの受け入れ機能が充実している証であろう。もちろん中間施設で起居していることもホームレス状態であることに変わりはないが、路上で生活するよりはホームレスの健康状態はよいと考えられる。

また、韓国で行われている施策の中で最も特筆すべきものは就労支援である。「就労支援策では、2006 年 2 月より『仕事探しプロジェクト』が実施された。目的はソウル市の建設現場に野宿者向けの仕事を創り勤労意欲を高め自活の契機を高めることである。ソウル市が賃金補助として 50%負担する。」(中山[2007]p.8)というような事業や「労働部（日本の旧労働省）でも、収益は発生しないが公益性が高い就労機会が提供できる'公益型事業'と民間企業とのパートナーシップ締結などで財源の確保が安定的で持続可能な仕事の提供ができる'受益型事業'に区分し事業者を募集」(中山[2007]p.9)している。このようにホームレスの路上生活脱出後の生活に重点を置き、就労に力を入れることは問題の根本的な解決になるのではないだろうか。実際のところ、ホームレスも労働力になりうるとはいえ、高齢の人も多く、さらに現在の世界金融危機などによって労働市場はかなりの冷え込みを見せている。それゆえにこのような雇用創出を行うことはホームレス問題の解決において大きな役割を果たすと考えられる。

これまでの三カ国のホームレス問題を検討するといくつか日本のホームレス対策に対す

る示唆的な点が見て取れる。まずは、ホームレスの定義に関する部分であるが、日本は他国に比べて非常に狭い定義を行っていることが分かる。各国とも定義上では路上で生活している人のみならず、中間施設等で生活している人も含まれている。ホームレスの各国での定義の差は、そもそも政策対象として支援対象となるかどうかという分岐点に当たる。海外でのホームレスの広い定義はその分だけ支援対象が増え生活の質が改善される人が多くなる。それに対し日本のホームレス自立支援法による定義が非常に狭いということは日本がホームレスへの意識が低く、支援を行い問題解決しようという意欲が低いと言えるのではないだろうか。この点に関して日本ではホームレスの定義をより拡大していかなければ、ホームレス問題の根本的な解決には繋がりにくいのではないだろうか。

また、政策的に見習うべき点は、オランダの最低生活保障、イギリスのボランティア組織の有効活用、韓国の就労支援の重点化にあると考えられる。それぞれ、現在の日本の政策に欠けている部分を補う可能性をも秘めているのではないだろうか。オランダの最低生活保障はホームレスの生活を安定させ、その生活から脱するために必要な余裕を持つことが出来るからである。ボランティア組織の活用という点においては、現状ホームレス支援において公的サービスだけですべてを解決することは不可能である。なぜなら、ホームレス支援は具体的には後述するが恒常的な人的な支援が必要だからである。それゆえに公的サービスにおいては資金的な余裕はあっても人的な支援は難しいので、ボランティア組織による支援が不可欠だからである。就労支援の重点化については、前述したとおりであるが現在の雇用情勢を見るとそうそう簡単に就職先を見つけることは難しいので、雇用創出を行うことも不可欠であろう。

第三章 民間主導型のホームレス自立支援

本章では、これまで見てきた政府や自治体が主導してきた政策としてのホームレス自立支援とは異なる、民間が主導して行っているホームレス自立支援を検討していく。そもそも前章で述べたとおり、ホームレスの自立支援には人的な面から見て、公的な支援では限界が存在すると考えられる。また、『『役所』に対するイメージは悪い反面、『ボランティア』に対するイメージはきわめて良好である。』（山崎ほか [2009]p.206)というようにホームレスにとっては役所よりもボランティアに好印象を抱いている場合が多く、役所が全面的に立って支援するよりもボランティアが支援する方が、ホームレスにとっては支援を受け入れやすいと考えられる。このような点から考えてもボランティアなどによる民間主導型のホームレス自立支援に焦点を当てることは必要なことである。以下の節において具体的に民間主導型でホームレスの自立支援を行っている例を検討する。

第一節 ビッグイシューによる自立支援

ホームレス自立支援を企業の視点から社会的企業として行っている有限会社ビッグイシュー日本という企業がある。この企業は自ら製作した雑誌「ビッグイシュー」をホームレ

スの人に路上で販売してもらいその売上の一部をホームレスの人たちに収入にってもらうという事業を行っている。

そもそもビッグイシューという路上雑誌販売制度は櫛田[2005](p.50)によると「1991年ロンドンで、ホームレスが販売する初の雑誌『ビッグイシュー』が創刊された。」とある。創業者はゴードン・ロディックとジョン・バードという人達で、「ホームレスの救済という活動に重点を置く雑誌ではなく、誰もが買い続けたいくなる魅力的な雑誌を作り、ホームレスの人たちには、その販売に従事してもらうというポリシーを持っていた。」(櫛田[2005]p.50)というように、イギリスのロンドンで始まったのだが、従来のホームレス支援とはまったく異なる視点から活動を行った。それはビジネスの視点で見ることである。単にホームレス支援にありがちだった救済・施しという要素を極力排除し、雑誌の中身を充実させて販売を伸ばすという通常の企業と変わらない方針で活動を行ってきた。

日本では2003年の9月に創刊された。「創設者であるジョン・バードのポリシーに従い、ホームレスの人たちに対する慈善事業(チャリティー)ではなく、彼らの仕事を作ることが目的としている。仕事のチャンスを提供し、それによって彼らが自分たちの手で自立への一歩を踏み出すのだ。」(櫛田[2005]p.52)というように基本的なコンセプトを同じくして日本での販売が始まっていった。

ビッグイシューという雑誌は表紙に多くの有名人を迎え、さまざまな社会問題に関する記事を掲載している。具体的な販売の仕組みとしては、最初に10冊を販売者に提供し、その後は1冊140円で仕入れたビッグイシューを300円で販売するという方式を取っている。それゆえに1冊販売するごとに160円の純収入を得ることが出来るという販売数と収入が直接リンクする歩合方式を採用している。日本では「販売地域は東から札幌、青森、仙台、千葉、東京、神奈川、名古屋、京都、大阪、神戸、広島、福岡、熊本、だいたい13の地域で」水越[2008](p.80)販売されている。販売者は「いままで登録された方が731人います。現在販売中の方が110人」(水越[2008]p.80)いる。実際のところのどれほどのビッグイシューを販売して自立したかという点について水越[2008](p.80)では「2003年9月に始めて、今年の3月まで、4年7か月経ちましたけれども、新たに仕事を見つけ社会に復帰された方が68人いらっしゃいます。」というようにビッグイシューの販売によって脱ホームレスを果たすことが出来ている。売上自体は、「今年3月の91月号までで251万冊、これは実売です。発行部数ではなく、売れた数です。去年の10月15日に雑誌の価格が200円から300円になりましたので、ざっと計算しますと、ホームレスの方にもたらした収入は2億8755万円ということになり、今年の6月には3億円を超えるかなというところまでできました。」(水越[2008]p.80)とある。また、経営状況も「今年の9月で5年目を迎えるのですけれども、5期目の決算でやっと赤字を脱出して、わずかですが黒字を出し」(水越[2008]p.80)というように黒字転換を果たした。それまでは赤字を出しており社会的企業として、ビッグイシューの本来の『チャリティーではなくビジネス』という考えを果たせていなかったが、黒字転換を果たしたことで、経営基盤が安定してきたと言えるだろう。

このように、ビッグイシュー日本は一定のホームレス自立支援効果を持つと言っても差し支えないほど、ホームレス自立支援に貢献してきている。

筆者自身、非常にこのビッグイシューという雑誌のシステムに興味を持ちボランティアとして「ビッグイシューさっぽろ」というビッグイシュー日本の北海道札幌市での販売委託団体に参加している。そこで現場で見たビッグイシューの現状と課題を述べていきたい。

基本的にこのビッグイシューを路上で発売するというシステムに関してはホームレスの自立支援という視点で見た場合、非常に絶妙なバランスを保っていると感じている。それは、「(有)ビッグイシューは、彼らをむやみやたらに救済するのではなく、彼らに働くチャンスを与え、努力を求めることで成り立っている会社なのだ。」(櫛田[2005]p.35)というように、このシステムが施しと労働の中間点にあるというところにあると思う。ホームレスの支援を行うときに、支援と自立支援とは大きな乖離があると筆者は考えている。単なる支援とは一般的にホームレスに対ししばしば行われている食事の提供を行う炊き出しなどの行為である。このような行為はもちろん、ホームレスの生活源になっているのは間違いないが、それだけではその後のホームレスの生活に正の影響を与えることは難しく、発展可能性が低い。それゆえに炊き出しを継続的に行うだけでは、ホームレスの自立には繋がりにくい。そこで、ホームレスの自立のためには自立支援が必要であると言える。

自立支援にはホームレス自身に自立の意思があることが必要であり、そのためには自らが動き出さなければならない。そのきっかけとしてこのビッグイシュー日本が提供するシステムは優れていると言える。自らが収入を得て脱路上を目指すためには、路上でビッグイシューを販売する必要があり、その行動を起こすということは自立に向けての大きな一歩となるだろう。実際結果としてビッグイシューの販売を行うことによって収入を得、貯蓄していくことによって札幌では数人がアパートに入居することが出来、一定の成果を挙げたことと評価することが出来るのではないだろうか。

さらに、ビッグイシューシステムの優れている点は卸という活動にある。ホームレスになる原因として人間関係の欠如という点があるが、その点を補うことが出来るのが卸活動である。具体的に卸とは札幌では週に三回行い、販売者に雑誌を代金と引き換えに渡すということを行う。札幌では卸の時間が一時間あり、卸が終わった後はサポートスタッフと販売者との交流の場になる。特にここが評価すべき点ではないのだろうか。販売者が何か困ったときなどに気軽に相談できるような土壌を作ることによって、ある種の人間関係を回復していくことが出来、そこからまた互助的な関係性が生まれる。それを端緒として関係性の欠如という点におけるホームレス状態から脱却することが出来るのではないだろうか。

しかしながら、いくつかの点でホームレス自立支援を行うに当たってビッグイシューシステムは欠点を抱えていることもまた、事実である。

まず、ビッグイシューの販売は長時間立ちっ放しのため重労働であるということである。基本的に販売者が自ら販売時間を決めることが出来るため、「適宜、自分で休みをとってや

ってもらえます。彼らはビッグイシューの販売代理店です。個人事業主のよいところはノルマありませんし、1日1冊からでも仕入れをしていただけます。」(水越[2008]p.83)というように、体調を考えて販売することが出来る。しかしながら、ある程度の収入を得るためには一定時間路上に立って販売しなければならないだろう。そのためにはある程度の体力が販売者に要求されるが、必ずしもホームレスのすべてが、体力があるというわけではない。また持病を抱えている人もいる。それゆえにすべてのホームレスがビッグイシューの販売を行うことは難しいのではないだろうか。故にすべてのホームレスが販売することは困難であるという点において欠点があると考えられる。ホームレスの自立支援という観点から考えると労働力のあるなしの如何を問わずすべてのホームレスの自立のサポートを行うべきであり、その点においてビッグイシューシステムは労働力がある人のみを自然と対象にしてしまっており、民間企業による支援では労働力のない人を対象とするのは難しいのではないだろうか。このような民間団体ならではの不完全性が存在しているといえる。

もうひとつ欠点を挙げるのならば、ビッグイシュー日本という会社の規模に対し、販路が増えすぎてしまっていることである。筆者が参加している「ビッグイシューさっぽろ」には卸を行うための専用の事務所がなく、現在ではあるNPO法人の施設を借りて活動を行っているに過ぎず恒常的な支援を行うことが難しくなっている。さらに、ビッグイシュー日本の本部から販売の委託を受けている「ビッグイシューさっぽろ」はNPO団体であり、ひとりも専従のスタッフが存在しない。そのことによって、何かトラブルがあった場合の責任の所在が定まりにくい。何か損害が起きるような事態が起きた場合にボランティアスタッフに責任を負わせることは困難である。このような傾向は事務所が存在する東京と大阪以外の販売地域でもありうる。安定的な事務所の欠如及び専従のスタッフの不在は、ホームレスの自立支援を行うに当たってマイナス要因となるのではないだろうか。

以上のような自立支援を行うに当たっての欠点もビッグイシューは抱えているが、自立支援を行ってきた実績も確かに存在している。こうしたマイナスを補うことが出来れば、さらにホームレスの自立支援に当たってビッグイシューシステムは効果的になりうるだろう。

第二節 NPO 法人北九州ホームレス支援機構による自立支援

本節では、北九州市で先駆的に行われている自立支援を行っている北九州ホームレス自立支援機構の活動について検討する。

まず、北九州ホームレス自立支援機構の活動の指針としてあるのは、トータルサポートという理念にある。それは、「『出会いから看取りまで』」(山崎ほか[2009]p.21)という基本的な立場がある。それはホームレスの人生すべてに関する包括的な自立支援活動が必要であるからである。特に関係性の回復に重点を置いている北九州ホームレス自立支援機構では、人間関係の欠如がホームレス化に繋がると考えており、関係性を恒久的に築いていくことが脱ホームレスに繋がると考えているからである。また2000年に策定した北九州にお

けるホームレス自立支援グランドプランでは「社会的生活を回復すること」「主体的に選ぶこと」「関係において自らの存在意義を見出すこと」「依存ではなく、責任を負い合うこと」「死を共有すること」(山崎ほか[2009]p.106・107)というような5つの自立の基本理念が制定されている。その事業内容は「基礎的支援事業、相談事業、医療関係支援事業、自立支援事業(自立支援住宅、就労支援、居宅設置支援、職業訓練、社会(法的)的手続き支援、家族における関係回復支援)、『ハウスレス』後支援事業-『自立者の会』結成、人権保護事業-法的支援・支援弁護士の確保、情報収集・提供事業、地域パートナーシップ形成事業-当事者・地域社会・行政・ボランティアの連携、青少年育成地域教育プログラム事業、活動資金確保事業」(山崎ほか[2009]p.109)となっており、基本理念に則して非常に広範な事業が行われていると考えられる。

北九州ホームレス自立支援機構はさまざまな施設等ハードとしての側面を発達させてきたことに注目したい。これは一般的にボランティア組織・NPO法人などが資金や人的要員の面からあまり発達させることが出来ないものである。2001年にはホームレス自立支援法が制定され、同法を根拠として自立支援センターが開設される契機となったが、それ以前に自立支援住宅という制度を導入した。具体的には山崎ほか[2009](p.70)によると「2001年春に地域内の集合住宅(4階建てアパート)の中の5部屋を借り上げホームレス状態の方々に対して貸し出すという支援事業」というもので、これにより自立支援の一步を踏み出した。これは特にホームレスの人たちが賃貸契約を結ぶ時に必要な保証人を立てることが少ないことに対応して行っている。結果として「2006年2月の時点で自立支援住宅等を利用して自立したホームレスは190名に達している。」(山崎ほか[2009]p.108)となっており、5年ほどで成果を残してきた。2002年には就職支援事業も開始された。山崎ほか[2009](p.80)によると事業は求職支援と就職支援があり、「求職支援は、当事者が行う求職活動に対する支援である。作業服や安全靴など仕事に必要な物品を支援する。また、仕事場までの交通費の貸与や面接のための衣服の支給、散髪、入浴、さらに履歴書作成をした。」山崎ほか[2009](p.81)では、「もう1つが就職支援である。ホームレスの再就職に協力を申し出た企業に対して求職者を紹介する。相手方企業との間で労働条件の確認や初給料までの生活費について確認書を交わす。このために支援機構としては厚生労働大臣より無料職業紹介事業の許可を受けた。」と紹介されている。このようにホームレスが困難としている就職活動に対する支援が行われたことによって、さらにホームレスにとって有益な支援制度が増えてきた。2005年には自立生活サポートセンターを発足させた。そこでは「自立支援センターを退所した方々に関するサポートと自立支援住宅を退所した方々に関するサポート」(山崎ほか[2009]p.127)を目的として発足した。これにより、これまで行われてきた自立支援住宅などのアフターフォローを行い、北九州ホームレス自立支援機構の理念のトータルサポートとしての力を高めてきたといえるだろう。

北九州ホームレス自立支援機構の北九州におけるホームレス自立支援グランドプランの事業で行われている非常に特徴的かつ効果的と考えられる事業を2つ紹介する。

一つ目は居宅設置支援事業の一つである「保証人バンク」である。これは「2つのバンクによって成り立っている。第1は、保証人となってくれるボランティアの登録（保証人材バンク）である。第2に保証人バンクを利用する者（ホームレス）は、一定の保証金を預ける（保証金バンク）」（山崎ほか[2009]p.111）というもので、この制度を利用することによって保証人を用意することを容易にさせる。この保証人の問題はホームレスがその生活を脱することの出来ない原因のひとつであると考えられる。特に前述している通り、ホームレスは物理的な困窮のみならず、人間関係に困窮しているケースが多い。それゆえに、仮にアパートなどに入居するのに十分な資金を持っていたとしても、現状では保証人がいなければアパートなどを借りることが非常に難しい。その点もまたホームレスを安定的な住居に入居することを妨げている一因であるといえるだろう。そのような観点から見てこの保証人バンク制度は人間関係の欠如という点を補う優位な制度であるといえるだろう。

二つめは「ハウスレス」解消後の支援としての「自立者の会」の発足である。これは「2002年12月、自立者による自助組織『なかまの会』（当事者によって命名）が発足した。現在、会員数63名。拠出された会費は、会員の福利厚生に役立てられている。」（山崎ほか[2009]p.112）という内容である。基本的にホームレス自立支援はいかに脱路上を果たすか、という点に注目されがちであり、その後再びホームレスにならないためにどうしたらいいかということにはあまり焦点が当たっていない。その点、この自立者の会のように人間関係の再構築ということは、再ホームレス化を防ぐという点で重要である。特に参加者にやりがい・生きがいを見出たせ、なおかつ同じ境遇にあった人たちに相談が出来るというメリットがある。このような言わば対策後のアフターフォローという点でこの制度は優位な制度であるといえる。

以上の点が北九州ホームレス自立支援機構の活動の一部である。特に注目すべきは、この団体の取り組みがこれまで行われてきた活動の中で醸成され、よりホームレス問題に向き合うことが出来ているということであろう。活動の中でホームレス自立支援策に足りないところがあればそれを補うという形で、既存のホームレス自立支援では対応できなかった、保証人問題及び脱路上後再ホームレス化防止という点に対応策を見つけてきた。この点が北九州ホームレス自立支援機構の特長であり、見習うべき点でもあろう。

本章では民間団体によるホームレス自立支援を見てきた。第一節のビッグイシューに関するものでは民間企業の立場では労働力のあるホームレスには一定の自立支援成果が挙げられたといえるが、企業ゆえに労働力のないホームレスを支援することが難しいことを示した。北九州ホームレス支援機構では今後のホームレス自立支援に関する示唆的な点を指摘してきた。前章の海外での事例もそうであるが、効果のあると思われる制度を見習うことによって、より効果の高い自立支援を行うことができるのではないだろうか。

第四章 ホームレスを減少させるために行うべき方策

以上の章でこれまでホームレス問題とは何か、また国内・国外の公的機関によるホーム

レス自立支援、民間によるホームレス自立支援を見てきた。

日本での活動に目を向けると、公的主導で行われている支援も民間主導で行われている支援もどれもが欠点を抱えながら行われていることを指摘してきた。公的支援では、充分に手厚い支援が行われず、また自立成功率も低いと考えられる。民間主導による支援では十分に資金の調達などが出来ず、また規模が小さいという点が欠点として挙げられる。

以上のように現在日本国内で行われているホームレス自立支援は欠点があり、より大きな視点から見た改善の余地があるのではないだろうか。そこで、筆者は本章で官民協働によるホームレス自立支援策を提案したい。

まず、官民共同で行う根拠は、先述したとおり官・民単独では得意分野と苦手分野があり、限界がある。(表1参照)

	優位	劣位	対象
公共機関	ハード(施設・資金)	ソフト(人的要因)	労働力がない
民間団体	ソフト(人的要因)	ハード(施設・資金)	労働力がある

表1 公共機関及び民間団体のホームレス支援の現状分析。

公共機関及び民間団体の弱点を補完的に行うことによってより広範な支援が必要を行うことができる。公的機関からは経済の要因として主に資金的なバックアップ及び、施設等ハードとしての側面を担当する。これは公的機関が得意とすることで、民間団体ではそれらを用意することが困難だからである。民間団体からは人間という要因として人的資源などのソフトの側面を担当する。これは先述したとおりホームレス自身が公的機関よりはボランティアなどに対しての方が、印象が悪くないのでその点において民間団体の人たちによる支援の方が受け入れやすいと考えられる。それゆえに各々の弱点をカバーする官民協働で自立支援活動を行った方が優位であるといえるだろう。

また、ここで民間団体の人的資源を活用することには大きな意義がある。それは、再ホームレス化を防ぐために必要な施策であるという理由である。ホームレスが一度社会復帰したとしても再びホームレス化してしまうことがある。それはただ収入があれば社会復帰でき幸せではないという点にある。既に指摘してあるように、ホームレスは物理的な困窮状態のみならず、人間関係における困窮状態にあると考えられる。それゆえに、彼らは失業すると直ちにホームレスになってしまう。だからこそ、民間団体の人的資源には人間関係の再構築という重大な役割がある。それは北九州の例で見られたような自立者による自助組織といったような、人間関係を築くことを行うべきである。だから彼らには知人・友人として脱ホームレス後も関わっていくことが要求される。そこで気軽に相談を受けたりすることで孤独を感じさせないようにして、再びホームレスになることへの抑止力となる必要があるのだ。

次に具体的な施策について検討する。これを数点に分けて考える。

まずは、ホームレスの体調・体力などを考慮して支援のタイプを決定することである。それはホームレスの多くは体調を崩していたり、病気などにかかっていたりする人が多い。それゆえに、まずその人がどれだけの労働を行えるかという点に着目していく。例えば、1つめは、健康であり体力もあるので就職して自立を目指す「就労タイプ」。2つめは、フルタイムで働くのは難しいが、短時間の軽作業などの労働を行って生活をしていく「半福祉・半就労タイプ」とするなどである。後者は後述するが、生活費は軽作業による収入と福祉による保障によって賄う。3つめは、労働することは不可能なので福祉の対象として支援を行う「福祉タイプ」。この3タイプに分けて支援を行う必要があると考える。なぜなら、これまで行われてきたホームレスの自立支援は基本的にこのタイプ分けでは「就労タイプ」のみを対象としており、他のタイプに当てはまる人を考慮していないからである。それでホームレス問題を考える上に当たってすべてのホームレスを対象としておらず、またホームレスの減少の幅も必然的に狭くなってしまい、根本的な問題の解消になり得ないからである。また当然ではあるが、この対象にはネットカフェ難民などの中間施設等で起居しているニュー・ホームレスも対象としなければならない。

まず、「就労タイプ」についてどのような支援を行うのかを検討する。このタイプへの支援について考慮するのは主に2点である。1点目は就職するまでの流れである。まず、彼らが就職活動をする基盤づくりが必要である。そのステップでは自立支援センターのような施設を基点として就職活動を行うことが望ましい。それは就職活動に必要な住居という要件を満たすと同時に、就労に必要な職業訓練なども行うことができるのでこのような施設が必要だろう。ここで注意しなければならないのは、施設が収容保護のようになってはならないということである。それは現状の自立支援センターのようにホームレスの人権を無視して施設から退所してしまう人が増えてしまうことを導かないためである。それゆえに、施設では彼らの人権を認める施設作りを行うべきである。また、望む人たちには生活保護を一定期間支給して、アパートなどでの居宅での生活も認めるという形を取るべきだろう。ただし、これは無期限ではなくある程度就職活動に余裕を持った上で期限を設けなくてはならない。それは、就職活動をせずに生活保護を受給するというような、フリーライダーが発生しないためである。あくまでもこの制度では就職活動のための生活保護支給であるという点を明確にする。また、就職先が見つからないような場合は別のタイプへの変更を行うことによって生活するという形を取る。2点目は、就職先を探すという点である。現在の景気動向では就職先を見つけるのは困難である。それゆえに企業と提携して労働力のあるホームレスを採用してもらえるようにする制度設計が必要である。これは韓国で行われているように、賃金の一部を国が負担するなどして企業がホームレスを採用しやすい基盤づくりを行って積極的に就職先を見つけていくというシステムである。それによって彼らが就職しやすくなるような土壌を作っていかなければならない。

次に、第二の「半就労・半福祉タイプ」による自立支援である。このタイプでの自立支

援を行う上でまず、社会としての制度を変更すべきだと筆者は考える。オランダのケースで見てきたように、最低生活費（ナショナル・ミニマム）制度を明確化すべきである。つまり、一定の最低生活費のラインを設けそのラインに収入が満たない人には最低生活費との差額分を国に請求する権利を有させることである。これにより、国民の最低生活費が設定され、不公平とならない制度が成り立つのではないだろうか。まず、この制度を下地として「半就労・半福祉タイプ」を考えると、フルタイムで働くことは出来ないが、就労出来る人たちに対するものであるといえる。就労だけでは生活するのに十分な収入を得ることが出来ないので、最低生活費との差額分を生活保護によって支給することで最低生活費分の収入を得られるようにする。これには2点メリットがある。1点目はただ最低生活費分の生活保護を支給するより国庫への負担が少なくなること。このような生活保護の柔軟的な運用を行うことによって国にかかる負担も減じることが出来るのではないだろうか。2点目は仕事をすることによって生きがいを見つけてもらうこと。仕事をすることでより使命感・責任感などを得、そこに生きがいを見出してもらうことも出来るのではないだろうか。ただし、ここで留意しなければならないのがモラルハザードを防がなければならないという点である。具体的には、労働能力のある者が半就労タイプと偽って必要以上の生活保護費の支給を受けるといったような可能性が考えられる。その解決策として労働能力の有無について厳格かつ精緻な判断が要求される。また、頻繁な面談等による対話を重ねることでホームレス本人の状態を確認し、健康状態の確認以外にも生活指導など多岐に渡るサポートをする必要がある。

また、これはこのタイプだけの話ではないが、働くことによって人間関係を築き自分も社会の一員であるのだという意識をすることも出来る。就労を行うことはこのような効果も望めるのではないだろうか。

第三の「福祉タイプ」についてである。このタイプは体調などの要因から就労が不可能と判断された人たちである。彼らは就労が不可能なので生活保護などによる支援が必要である。そこで彼らは施設及び居宅での保護を行う。そのように適切な対応を取ることが必要である。

最後に、このような対応を行っても変わり得ないものがある。それが2点あり、その2点の解消こそが実はホームレス問題の鍵になるのではないだろうか。

まず1点目はホームレスへの意識を改革すること。これまで見てきたように、役所などによってホームレスを人と思わないような対応が多々あることを指摘してきた。この対応こそがホームレス問題を長期化させているものである。自立支援センターでプライバシーのないような大部屋での生活を強いるというのはその最たる例である。そのように、ホームレスを自分の下に見るような意識が改善されなければ根本的な問題は解決しないだろう。

2点目はホームレスを生み出さない社会作りである。本論文ではホームレスが生み出されたことに対する解決策を提言してきた。しかしながら、最も望ましいのはホームレスが生み出されないような社会になることである。そのためには失業保険の制度を変えたり、最

低生活費の制度を導入したりする必要があるのではないだろうか。そのようにすることによって、失業を防ぐことは難しいが、ホームレス化を防ぐことは可能になるのではないだろうか。ホームレスになると社会へ復帰することが困難になり、そこからの負のスパイラルから抜け出すことは難しい。しかしながら、ホームレスにならない社会制度であればそのことも問題ではなくなる。

現状ではすぐにそのようなことを行うのは難しい。だからこそ本論文に指摘してあるようなホームレス問題への対処を行う必要がある。現在は日本でのホームレス問題への取り組みは充分でなく、より積極的に取り組まなければ根本的な問題の解決には繋がらないと筆者は考えている。だが、より重要なのはホームレスを生み出さない社会作りであると感じている。いつか根本的な問題が解決され、ホームレス問題などという言葉がなくなることを願っている。

参考文献・引用論文一覧

- 湯浅誠[2008]『反貧困-「すべり台社会」からの脱出-』岩波書店。
- 武田英樹[2003]「現代のホームレス問題とホームレス自立支援法」『賢明女子学院短期大学研究紀要』No.38,pp67-81。
- 岩田正美[2007]『現代の貧困-ワーキング・プア/ホームレス/生活保護』筑摩書房。
- 小玉徹[2003]『ホームレス問題何が問われているのか』岩波書店。
- 山崎克明、奥田知志、稲月正、藤村修、森松長生[2009]『ホームレス自立支援-NPO・市民・行政協働による「ホームの回復」-』明石書店。
- 高間満[2006]「ホームレス問題の歴史・現状・課題」『神戸学院総合リハビリテーション研究』第1巻第1号,pp135-146。
- 水越洋子[2008]「ホームレス自立支援の社会的企業,その事業,起業そして経営」『人間福祉学研究』第1巻第1号,pp79-84。
- 杉野緑[2009]「海外事情オランダホームレス政策の実際」『岐阜県立看護大学紀要』第9巻第2号,pp61-67。
- 中山徹[2007]「「ホームレス支援法」以降の野宿者支援策の展開と評価(1)」『社会問題研究』第56巻第1・2合併号,pp1-9。
- 櫛田佳代[2005]『ビッグイシューと陽気なホームレスの復活戦』ピーケーシー。

法令等データベースサービス『ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法』
http://www.hourei.mhlw.go.jp/cgi-bin/t_docframe2.cgi?MODE=horei&DMODE=SEARCH&SMODE=NORMAL&KEYWORD=%83%7a%81%5b%83%80%83%8c%83%58&EFSNO=1529&FILE=FIRST&POS=0&HITSU=47 (参照 2010-1-21)

厚生労働省『平成21年ホームレスの実態に関する全国調査(概数調査)結果』
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/homeless09/index.html> (参照 2010-1-21)

厚生労働省『日雇い派遣労働者の実態に関する調査及び住居喪失不安定就労者の実態に関する調査の概要』 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/dl/h0828-1a.pdf> (参照 2010-1-21)

厚生労働省『平成 19 年ホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)』の分析結果(概要) 5.今後の希望と就職活動』

<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/11/dl/h1113-3f.pdf> (参照 2010-1-21)

法令等データベースサービス『日本国憲法』

http://www.hourei.mhlw.go.jp/cgi-bin/t_docframe2.cgi?MODE=horei&DMODE=SEARCH&SMODE=NORMAL&KEYWORD=%8c%9b%96%40&EFSNO=1&FILE=FIRST&POS=0&HITSU=32 (参照 2010-1-21)

法令等データベースサービス『生活保護法』

http://www.hourei.mhlw.go.jp/cgi-bin/t_docframe2.cgi?MODE=horei&DMODE=SEARCH&SMODE=NORMAL&KEYWORD=%90%b6%8a%88%95%db%8c%ec%96%40&EFSNO=1498&FILE=FIRST&POS=0&HITSU=0 (参照 2010-1-21)

東京都『報道発表資料(2006 年 4 月掲載)』

<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2006/04/20g45100.htm> (参照 2010-1-21)