

# 「自立支援法」成立後の ホームレス（野宿生活者）問題と自立支援



大阪府立大学 中山徹

2002年7月31日「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（以下、「自立支援法」と略す）が成立し、8月7日に施行された。同法第14条は、国は「ホームレスの実態に関する全国調査を行わなければならない」と規定し、ホームレスの実態を踏まえて、「厚生労働大臣及び国土交通大臣は・・・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」という。）を策定しなければならない」（第8条）、都道府県は「ホームレスに関する問題の実情に応じた施策を実施するため必要があると認められるときは、基本方針に即し、当該施策を実施するための計画を策定しなければならない」（第9条）としている。そこで、本年年1月～2月にかけて全国調査が、7月31日にはホームレスの自立支援に関する国の「基本方針」が公表された。自治体はこれに即して「実施計画」を策定中である。ここでは、全国調査で明らかとなったホームレスの量的動向、彼らの生活実態を紹介し、本年7月31日発表の国の「基本方針」についても簡単に触れる。

## 1. 初の全国調査で明らかとなったこと

### (1) 全国でどの程度存在しているのか

2003年の1月から2月にかけて、ホームレスの人数を確認する概数調査と共通調査票による聞き取り調査が全国一斉に実施された。

全国のホームレス数は、3240自治体のうち581自治体でその存在が確認され、その数は25,296人にのぼった。調査で明らかとなったことは、以下の点である。

第一に、全国47都道府県のうち全都道府県でその存在が確認され、野宿生活者（ホームレス）問題は、一部大都市の問題ではなく、地方都市の問題でもあることが判明したことである。そのあり様は、一部公表された自治体の調査結果などから、それぞれ特長をもっており、ホームレスといっても必ずしも一律に論じられない側面も持っている。

第二に、とはいえ、最も多いのは、大阪府(7,757人)、東京都(6,361人)などの大都市である。東京都23区(5,927人)、横浜市(470人)、川崎市(829人)、名古屋市(1,788人)、大阪市(6,603人)で合計15,617人、全国の約6割を占めている。大阪府は全国の3割を占め、全国で最も多数のホームレスの多い自治体である。大阪府立大学都市福祉研究会が2001年に実施した調査時点での数が848人であるので大阪市以外では306人の増加である。これに対し、大阪市は1998年の8,660人から6,603人とおよそ2000人の減となっている。中核都市をみると前回同様に堺市(280人)が最も多く、他市の状況は、八尾市100人、守口市121人、東大阪市90人となっている。同時に聞き取り調査が100人以上野宿者のいる自治体で実施された。多数のホームレスがいる大阪市(500人)と東京都(400人)であるため全国調査結果に大きな影響を与えていることに注意する必要がある。

表1 全国のホームレスの数

|    | 男      | 女    | 不明    | 合計     | 平成13年調査の人数 | 平成13年調査の人数増減 |
|----|--------|------|-------|--------|------------|--------------|
| 全国 | 20,661 | 749  | 3,886 | 25,296 | 24,090     | 1,206        |
| %  |        | 81.7 | 3.0   | 15.4   | 100.0      |              |

資料:厚生労働省「ホームレスに関する全国調査結果」より。

### (2) その生活状態の特徴

全国調査結果は、これまで東京や大阪などの大都市で実施された調査結果と大きく異なっているわけではないが、以下の点が特徴として指摘できる。

第一に、野宿期間が一年未満の者が約30%存在していることに示されるように、野宿への新規参入が続いていることである。第二に、直前職で、常用雇用が日雇などの不安定な雇用形態を上回ったことである。相対的に安定的な雇用形態であったものからの転落が多いことは、野宿者の母体層がより上層にまで広がっていることを示している。第三に、就労による自立の希望がやはり多いこと、などである。

基本的属性は、男女比率は、性別が確認できた範囲で「男性」81.7%、「女性」は3.5%である。ホームレスの数をカウントする目視調査だけでは、性別を確認できない。女性の多くはカップルで野宿している。女性の野宿者の存在は今後の自立支援策の展開を検討する際、家族・カップルの野宿者に対する支援の必要性の視点を提供している。平均年齢は、55.9歳である。野宿場所は、「公園」が40.8%、「河川」が23.3%、「道路」17.2%、「駅舎」5.0%、「その他」14%である。野宿期間は、「1年未満」が30.8%、「3年未満」で56%を占めている。このことは、新たな野宿者が発生し続けていることを推察させる。また、野宿期間が1年を超えている者が多いということは、野宿生活を前提とした「生活」が構築されてしまい、提案される施策にのってこない可能性



が大きくなる可能性が高いことを示している。

仕事をしている者は、64.7%であり、その仕事は、「廃品回収」が73.3%と最も多く、「建設日雇」17.0%、「運輸日雇」2.2%である。この廃品回収の中身は、アルミカンと粗大ごみ、銅線などである。現在の収入月額（ここ3ヶ月くらいの平均）は、「1～3万円未満」が35.2%と最も多く、次いで「3～5万円未満」が18.9%となっており、生活保護の最低生活費を大きく下回っている。野宿に至った理由（複数回答）は「仕事が減った」36%、「倒産・失業」33%、「病気・けが・高齢で働けなくなった」19%、「収入減」16%の順で続いており、失業が最大の要因となっている。直前の職業は、「建設関係」55%、「製造作業」11%、「サービス」9%など「建設関係」が最も多いが、寄せ場の経験のある労働者は、全体の36.2%でしかない。直前の雇用形態は「正社員・常勤職員」40%で、「日雇い」36%、「臨時・パート・アルバイト」14%を上回り、安定した生活から急激に転落するケースが意外に多いことが示された。健康状態も深刻である。47%が体の不調を感じているが、その約7割は通院も市販薬の利用もできていない状況にある。結核も0.8%と少ないものの発見されている。

施策展開との関連で重要な今後の希望については、「きちんとした就職したい」が50%、「行政支援による軽労働・福祉・入院」が17%。「福祉を利用しての生活」で7.5%、「今のままでいい」は13%にとどまっている。しかし、就労による自立支援施策の柱である「自立支援センター（再就職支援施設）や「シェルター（緊急宿泊所）」の利用希望はともに39%であった。行政への要望としては、仕事関連のものが27.1%と最も多いことに注目する必要がある。

この全国調査の各自治体版などによれば、ホームレスのあり方はそれぞれ自治体により特徴がある。たとえば、野宿場所について、大阪府・市は「テント・小屋」が7～8割程度であるのに対して、京都市や北九州市は約3割程度で「移動型」といわれる野宿者が多く、久留米市では廃車利用が圧倒的に多い。また、収入のある仕事に従事している者の割合でも、京都市を除く近畿圏の自治体では8割以上を示しているのに対して、京都市、北九州市では3割程度と低い。北九州市では市の環境政策のため、アルミ缶回収が事実上不可能であり、収入源のあり方と自治体施策の関連が濃厚である。野宿直前職に関しても、大阪府・大阪市・尼崎市は日雇割合がおよそ

4～5割程度であるのに対して、京都市、北九州市では常勤職員・従業員（正社員）が4～5割程度と高いなどの特徴を示している。これらの相違に関する検討は今後の課題である。

## 2、自立支援施策と「基本方針」

ホームレス（野宿生活者）に対する支援は、基本的には、第一に、現在のホームレス状態からの脱却を図ること、策二に、ホームレスから脱却した者を再びホームレス状態に戻さないこと。第三に、新たなホームレス化を防止すること、にあると考えられる。「自立支援法」の中心的柱は、第二、第三の論点について触れているものの、事実上、第一の野宿からの脱却を如何に図るかに注がれている。その点では、日本のホームレス対策は未だ目前の問題をどうするかにとどまっており、十分体系化されていないように見える。

国の「基本方針」の特徴一つは、就業の機会の確保の重要性を指摘していることである。しかし、就業の機会確保については、事業主の理解を深めるための啓発活動の強化、求人情報の収集、職業相談、一定の試行雇用事業の実施によりホームレスへの新たな職場への円滑な適応促進、職業能力開発・向上、常用雇用による自立が直ちに困難なホームレスに対する都市雑業的な職種の開発やこれらの職種の情報収集・情報提供などを行うとしている。しかし、積極的に就業・雇用の機会を提供するという文言はここにはない。この方針に関する様々な意見がここに集中したのも肯ける。一方、生活保護制度適用については、厚生労働省は「基本方針」と同時に「ホームレスに対する生活保護の適用について」（社援保発第0731001号）を出し、「安定した住居のない要保護者が、『住宅の確保』に際して敷金等が必要な場合であって一定の要件を満たすときには敷金等を支給できる」とし「保護の実施要領」の修正をおこなった。要保護状態にあっても、「住居がないから」と生活保護適用から排除されていたホームレスに対し、「居宅生活ができる」と認められる者」という要件つきとはいえ、生保適用への途が切り開かれた。大阪市では、9月より生保適用による支援活動が活発化してきている。ホームレス支援の大きな柱である「就労支援」と「福祉」の両輪がどう交錯していくのか、その仕組みをどう作るのかが問われている。

表2 主な都市の人数

| 都市名    | 人数     | 全国数に対する割合 | 平成13年調査の人数 | 平成13年調査の人数増△減 |
|--------|--------|-----------|------------|---------------|
| 東京都23区 | 5,927  | 23.4%     | 5,600      | 327           |
| 横浜市    | 470    | 1.9%      | 602        | △132          |
| 川崎市    | 829    | 3.3%      | 901        | △72           |
| 名古屋市   | 1,788  | 7.1%      | 1,318      | 470           |
| 大阪市    | 6,603  | 26.1%     | 8,660      | △2057         |
| 合計     | 15,617 | 61.7%     | 17,081     | △1,464        |

（資料：表1と同じ。）