



ホームレスの自立支援の課題 ～とりわけ生活保護行政の課題～

桃山学院大学 大谷 悟

1. はじめに

近年のグローバル化の流れは、バブル経済の後始末に迫られる日本経済を直撃し、金融不安、企業倒産、リストラによる中高年の大量失業者を呼び、長引くデフレ不況を助長している。失業者数は全国で約380万人（失業率約5.8%）にも達すると言われ、新たなホームレスをうみだす要因となっている。もとより失業以外に、そこにはさまざまな要因として借金や債務、あるいは疾病やアルコール・薬物依存等々の問題が複合的に重なり合ってくるものと考えられるが、ここではその結果生じてくる「不定住貧困」と生活保護行政の課題について考えてみたい。

2. 不定住貧困の背景とその実相

我が国の雇用保険制度は、長期的な失業者に対応できていない。即ち、失業の長期化は、家賃やローン滞納による住居の喪失、家族の解体、生活崩壊へと通じ、ホームレスといった不定住的貧困を呼び寄せる大きな要素となっている。一方そのような雇用保険制度からも漏れ落ちる、正確には漏れ落とし込められる一定の階層がある。いわゆる日雇い労働者の階層である。具体的に例示すれば、「建設業退職金共済制度（注1）」問題がある。

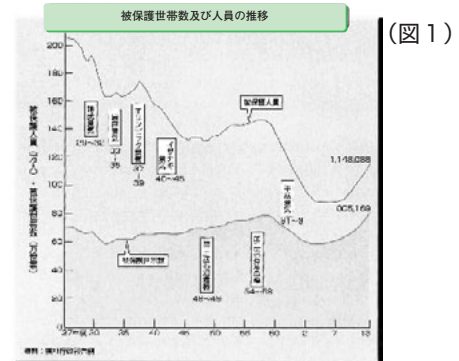
このような不況下であれば、本来なら失業による受給者が増大して共済制度の財政が枯渇してもおかしくない。ところが、この共済制度を管理する特殊法人・勤労者退職金共済機構は、2001年度末で318億円もの剰余金を生んでいる。174万人分、金額にして645億円もの巨額な金額が掛け捨ての状態になっている（注2）。

雇用保険制度が、一般失業者の増大に伴って、財源の逼迫を理由に、給付制限を強めている状態と比べてあまりにも対照的である。日雇い等の不安定就業であるが故に雇用制度のセーフティネットから漏れている現状がそこにある。さらに労働者の高齢化や住宅施策の無策とあいまって、ホームレス化すると、その社会再参入は極めて困難な状況呈する。つまり「不定住的貧困」状態は、不定住であるが故に、社会の周辺に追いやられ（マージナル化）、社会的排除といった異質な次元での問題を抱え込むこととなる。具体的には、年金の申請、職業安定所を通じての求職活動、生活保護受給相談を行うにしても、公的な援助を受けようとするれば、住所や連絡先が求められ、制度利用が困難となる。又、住民検診や健康診断と

いった保健予防の機会が与えられず、気づいたときには健康を害しているといったことも散見する。実際ひどい場合には癌や結核、栄養失調により命を落とす者もいる。このように今日の社会保障・社会福祉制度が、本来のセーフティネット機能を充分果たしているとは言い難い現状がある。そこで次ぎにセーフティネット機能の中核を担う生活保護制度の現状を検証してみることにする。

3. 近年の生活保護の動向

近年の生活保護受給者数は、1984年度の146万9000人をピークに減少し続け、1993年には、88万3000人となり、その後は横這いの傾向にあったが、1996年後半から増加に転じ、2001年度には114万8088人、2003年3月現在約129万2000人に達している。（図1）



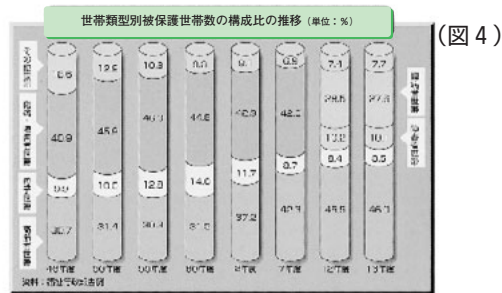
又、その年齢構成は、60才～69才22.9%、70才以上が25.7%を占めており、両者を合わせると約半数近くが高齢者となっている。（図2）



又、被保護世帯の特徴をみると、一人世帯が70%以上を占め、二人世帯を合わせると90%に達しており、平均世帯人員は1.4人で、一般世帯（2.75人）のほぼ半分規模である。（図3）



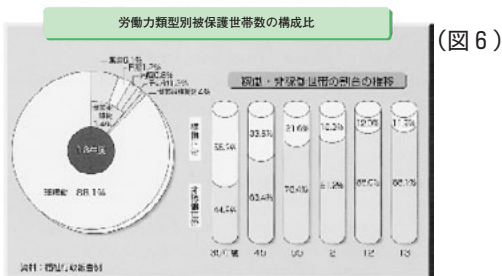
世帯類型では2001年度の時点で、高齢者世帯が46%、傷病・障害者世帯37.7%と特定の類型に集中し、両者で83.7%を占めている。(図4)



一方で、生活保護受給期間を見ると、5年以上受給している世帯が、全体の約半数(49.9%)を占め、長期化にあることがわかる。(図5)



即ち、近年の生活保護の動向としては、高齢、障害等の稼働能力の有しない社会的援護を必要とする人々が少なくても量的には保護対象の主流となっている。



4. ホームレスと生活保護行政

国の「ホームレス実態調査」(注3)によれば、仕事と収入の状況としては、ホームレスの64.7%が仕事をし、その仕事の73.3%が廃品回収であり、平均的月収は、「1~3万円未満」が35.2%と最も多い。

又、身体の不調を訴えているものが約半数(47.2%)いるが、治療等を受けていないものが、約7割(68.4%)にもものぼっている。その極貧状態と身体の不調から福祉事務所へ相談にいったものが約3割強(33.3%)存在するが、支援とは結びついていない。私見によれば、おおよそその理由は、以下の通り二つに大別できる。①生活保護法で定められていることを、運用上の解釈によって異なる基準を示し、その法の主旨と乖離するダブルスタンダード(二重基準)問題である。具体的に述べると、現行法制度には、「現所在地保護」規定が明記されているにも関わらず、「住所地主義」といった不適切な運用が行われていることや、「補定性の原理」に基づく稼働能力による不適切な運用である。(稼働能力層で単に仕事がない場合は除外する)②生活保護制度利用上のスティグマ(屈辱感や抵抗感)問題である。生活保護では、プライバシー権は保障されない。実際、支援活動をしていても、生活保護の相談に行ったが、自分が路上でいて廃品回収や残飯を拾って生活してことを家族に絶対知られたくないといったことや、係員から不適切な対応を受けた為に、二度と相談には行かないという人が多かった。以上のことと生活保護の動向と併せて推察できるのは、生活保護制度が極めて制限扶助的に運用上実施され、生活保護受給はホームレスにとって極めて高いハードルとなっていることである。

5. 今後の課題

生活保護法はその理念として、生活困窮に陥った原因を問わず、制度上の網の目からこぼれるひとを最終的に救済するという一般扶助主義の精神に立脚している。そういった意味で旧来の「惰眠感」「劣等処遇感」を克服し、生活保護行政がセーフティネット機能を再生していく視点が必要であろう。もとよりホームレスの自立支援は、生活保護受給だけでは充分ではなく、就労・住宅・保健・社会生活技術(調理・近所とのつきあい、ゴミの分別収集等多岐にわたる生活支援)など多岐な面での支援も求められるし、又長期にわたるきめ細やかなアウトリーチの手法による自立支援(継続的なソーシャルワーク)が不可欠である。と同時に、ホームレス状態から脱却した当事者が、ホームレスを支援する仕組み(ピアカウンセリング)を構築していくことも有効ではないか、なによりもホームレス脱却後のモデルがそこにあると同時に、ピアカウンセリングの実施によって、ホームレス自身のエンパワメントを高め、自立へのインセンティブを与えることにつながっていくと考えられる。

(注1) 日雇い建設労働者を救済するために、国が1964年に設立した「建設業退職金共済制度」で、厚生労働省の所管下にある。

(注2) 2002年1月総務省(会計検査院)の厚生労働省に対する勧告

(注3) 2003年1月~2月実施され、2003年7月に公表された国の「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」策定の基礎資料となった。