

# 大阪府 人権協会 ニュース

2003  
vol. 3  
11月

「大阪府人権協会ニュース」では、人権相談をはじめ相談担当者の方に、相談活動の参考となるような制度・施策の創設や改正のポイント紹介、具体的な相談活動紹介などの情報提供を行っています。

また、必要に応じ、大阪府人権協会としての考え方や地域、相談機関での取り組みの呼びかけなども伝え、地域活動の一助となることを目的に編集しています。

## 「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

中山 徹

大阪府立大学

ホームレス自立の支援等に関する特別措置法（付：決議）

## 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～

大谷 悟

桃山学院大学

## 「釜ヶ崎支援機構」の取り組みに学ぶ ～野宿生活者への具体的な支援～

松 繁 逸 夫

特定非営利活動法人釜ヶ崎支援機構

## 野宿生活者地域生活支援事業について

社会福祉法人 大阪府総合福祉協会

◆インタビュー◆

## 自立支援センター「おおよど」の取り組み

社会福祉法人 みおつくし福祉会

# 「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。）

# ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法(付：決議)

## 第1章 総則

### (目的)

第1条 この法律は、自立の意思がありながらホームレスとなることを余儀なくされた者が多数存在し、健康で文化的な生活を送ることができないでいるとともに、地域社会とのあつれきが生じつつある現状にかんがみ、ホームレスの自立の支援、ホームレスとなることを防止するための生活上の支援等に関し、国等の果たすべき責務を明らかにするとともに、ホームレスの人権に配慮し、かつ、地域社会の理解と協力を得つつ、必要な施策を講ずることにより、ホームレスに関する問題の解決に資することを目的とする。

### (定義)

第2条 この法律において「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。

### (ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標等)

第3条 ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標は、次に掲げる事項とする。

- 一. 自立の意思があるホームレスに対し、安定した雇用の場の確保、職業能力の開発等による就業の機会の確保、住宅への入居の支援等による安定した居住の場所の確保並びに健康診断、医療の提供等による保健及び医療の確保に関する施策並びに生活に関する相談及び指導を実施することにより、これらの者を自立させること。
  - 二. ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者が多数存在する地域を中心として行われる、これらの者に対する就業の機会の確保、生活に関する相談及び指導の実施その他の生活上の支援により、これらの者がホームレスとなることを防止すること。
  - 三. 前2号に掲げるもののほか、宿泊場所の一時的な提供、日常生活の需要を満たすために必要な物品の支給その他の緊急に行うべき援助、生活保護法(昭和25年法律第144号)による保護の実施、国民への啓発活動等によるホームレスの人権擁護、地域における生活環境の改善及び安全の確保等により、ホームレスに関する問題の解決を図ること。
- 2 ホームレスの自立の支援等に関する施策については、ホームレスの自立のためには就業の機会が確保されることが最も重要であることに留意しつつ、前項の目標に従って総合的に推進されなければならない。

### (ホームレスの自立への努力)

第4条 ホームレスは、その自立を支援するための国及び地方公共団体の施策を活用すること等により、自らの自立に努めるものとする。

### (国の責務)

第5条 国は、第3条第1項各号に掲げる事項につき、総合的な施策を策定し、及びこれを実施するものとする。

### (地方公共団体の責務)

第6条 地方公共団体は、第3条第1項各号に掲げる事項につき、当該地方公共団体におけるホームレスに関する問題の実情に応じた施策を策定し、及びこれを実施するものとする。

### (国民の協力)

第7条 国民は、ホームレスに関する問題について理解を深めるとともに、地域社会において、国及び地方公共団体が実施する施策に協力すること等により、ホームレスの自立の支援等に努めるものとする。

## 第2章 基本方針及び実施計画

### (基本方針)

第8条 厚生労働大臣及び国土交通大臣は、第14条の規定による全国調査を踏まえ、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。

- 2 基本方針は、次に掲げる事項について策定するものとする。
  - 一. ホームレスの就業の機会の確保、安定した居住の場所の確保、保健及び医療の確保並びに生活に関する相談及び指導に関する事項
  - 二. ホームレス自立支援事業(ホームレスに対し、一定期間宿泊場所を提供した上、健康診断、身元の確認並びに生活に関する相談及び指導を行うとともに、就業の相談及びあっせん等を行うことにより、その自立を支援する事業をいう。)その他のホームレスの個々の事情に対応したその自立を総合的に支援する事業の実施に関する事項
  - 三. ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者が多数存在する地域を中心として行われるこれらの者に対する生活上の支援に関する事項
  - 四. ホームレスに対して緊急に行うべき援助に関する事項、生活保護法による保護の実施に関する事項、ホームレスの人権の擁護に関する事項並びに地域における生活環境の改善及び安全の確保に関する事項
  - 五. ホームレスの自立の支援等を行う民間団体との連携に関する事項
  - 六. 前各号に掲げるもののほか、ホームレスの自立の支援等に関する基本的な事項
- 3 厚生労働大臣及び国土交通大臣は、基本方針を策定しようとするときは、総務大臣その他関係行政機関の長と協議しなければならない。

## (実施計画)

- 第9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。
- 2 前項の計画を策定した都道府県の区域内の市町村（特別区を含む。以下同じ。）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るときは、基本方針及び同項の計画に即し、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。
  - 3 都道府県又は市町村は、第1項又は前項の計画を策定するに当たっては、地域住民及びホームレスの自立の支援等を行う民間団体の意見を聴くように努めるものとする。

## 第3章 財政上の措置等

### (財政上の措置等)

第10条 国は、ホームレスの自立の支援等に関する施策を推進するため、その区域内にホームレスが多数存在する地方公共団体及びホームレスの自立支援等を行う民間団体を支援するための財政上の措置その他必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

### (公共の用に供する施設の適正な利用の確保)

第11条 都市公園その他の公共の用に供する施設を管理する者は、当該施設をホームレスが起居の場所とすることによりその適正な利用が妨げられているときは、ホームレスの自立の支援等に関する施策との連携を図りつつ、法令の規定に基づき、当該施設の適正な利用を確保するために必要な措置をとるものとする。

## 第4章 民間団体の能力の活用等

### (民間団体の能力の活用等)

第12条 国及び地方公共団体は、ホームレスの自立の支援等に関する施策を実施するに当たっては、ホームレスの自立の支援等について民間団体が果たしている役割の重要性に留意し、これらの団体との緊密な連携の確保に努めるとともに、その能力の積極的な活用を図るものとする。

### (国及び地方公共団体の連携)

第13条 国及び地方公共団体は、ホームレスの自立の支援等に関する施策を実施するに当たっては、相互の緊密な連携の確保に努めるものとする。

### (ホームレスの実態に関する全国調査)

第14条 国は、ホームレスの自立の支援等に関する施策の策定及実施に資するため、地方公共団体の協力を得て、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。

### 附則

#### (施行期日)

第1条 この法律は、公布の日から施行する。

#### (この法律の失効)

第2条 この法律は、この法律の施行の日から起算して10年を経過した日に、その効力を失う。

#### (検討)

第3条 この法律の規定については、この法律の施行後5年を目途として、その施行の状況等を勘案して検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。

総務大臣 片山 虎之助  
法務大臣 森山 眞弓  
厚生労働大臣 坂口 力  
国土交通大臣 林 寛子  
内閣総理大臣 小泉 純一郎

### 【ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法案の運用に関する件】

政府及び地方公共団体は、我が国においてホームレスの急増が、看過できない極めて大きな問題となっている現状を踏まえ、ホームレスを含め社会的に排除された人々の市民権を回復し、再び社会に参入することが出来るようにすることは、憲法第十一条及び第二十五条の精神を体现するために必要不可欠な施策であることに深く留意し、本法の施行に当たっては、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。

- 一 ホームレスの自立の支援に際しては、自立に至る経路や自立のあり方について、可能な限り個々のホームレスに配慮した多様な形が認められるよう努めること。
- 二 ホームレスに対する職業能力開発に当たっては、ホームレスの実情に応じた内容となることに深く留意するとともに、ホームレスの自立につながる安定就労の場の確保に努めること。
- 三 ホームレスに対する住宅支援策の実施に当たっては、その実効性を高めるため、地域の実情を踏まえつつ、公営住宅・民間住宅を通じた可能な限り多様な施策の展開を図ること。
- 四 ホームレスが入居する施設においては、入居者本人の人権尊重と尊厳の確保に万全を尽くすこと。
- 五 第十一条の規定の通り、法令の規定に基づき、公共の用に供する施設の管理者が当該施設の適正な利用を確保するために必要な措置をとる場合においては、人権に関する国際約束の趣旨に充分に配慮すること。
- 六 本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、不当に生活保護が不適用とされることのないよう、適切な運用に努めること。
- 七 第十四条に規定する全国調査を早期に完了し、遅滞なく事業を実施すること。
- 八 本法を施行する中で実情との不整合等が生じたとき等においては、速やかに見直すこと。
- 九 「実施計画」を策定しない都道府県及び市町村の区域においても、ホームレスの自立支援及び余儀なくホームレスとなることの防止の諸施策の実施に可能な限り努めること。

右決議する。

7月17日 衆議院厚生労働委員

2002(平成14)年8月7日公布。



# 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追わ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。

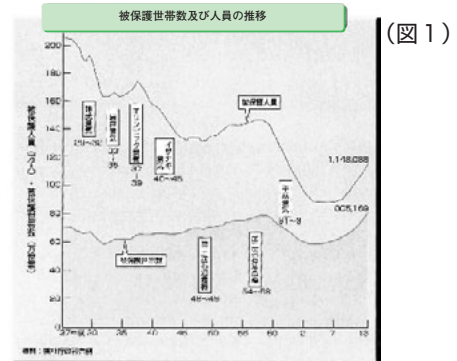
このような不況下であれば、本来なら失業による受給者が増大して共済制度の財政が枯渇してもおかしくない。ところが、この共済制度を管理する特殊法人・勤労者退職金共済機構は、2001年度末で318億円もの剰余金を生んでいる。174万人分、金額にして645億円もの巨額な金額が掛け捨ての状態になっている（注2）。

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）



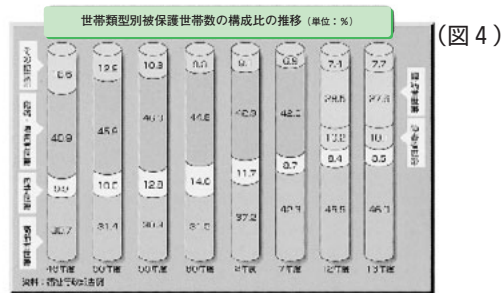
又、その年齢構成は、60才～69才22.9%、70才以上が25.7%を占めており、両者を合わせると約半数近くが高齢者となっている。（図2）



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）



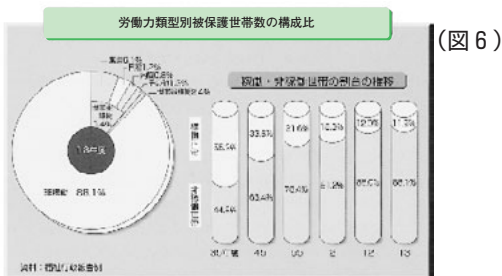
世帯類型では2001年度の時点で、高齢者世帯が46%、傷病・障害者世帯37.7%と特定の類型に集中し、両者で83.7%を占めている。(図4)



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。

# 「釜ヶ崎支援機構」の取り組みに学ぶ ～野宿生活者への具体的な支援～

特定非営利活動法人釜ヶ崎支援機構  
松繁 逸夫

<http://www.npokama.org/>

## ■釜ヶ崎支援機構は

釜ヶ崎支援機構は、1999年6月に野宿を余儀なくされている人々と野宿に至るおそれのある人々を支援する目的で設立された、特定非営利活動促進法に基づく法人です。

釜ヶ崎支援機構が活動を行っている釜ヶ崎（あいりん地区）は、日本最大の日雇い労働市場＝簡易宿泊所街として知られています。日雇労働者は、常に景気の動向に左右される肉体労働力への需給によって、日々雇用されたり、解雇されたりするという不安定さにさらされています。その不安定さは、いってみれば、賃労働の発生以来のもので、その人数規模の多少は時代背景によって異なりますが、日雇い労働者が野宿＝アオカンを余儀なくされることは、以前からありました。

1970年3月～9月に、大阪の千里丘陵で万国博覧会が開催されましたが、その準備のために釜ヶ崎には多くの労働者が集まりました。しかし、その年の暮れには仕事が減少し、野宿を余儀なくされている労働者の姿が、釜ヶ崎の周辺で目立つようになりました。街の膨張によって、仕事減少期の現象である野宿も大きく目立つようになったということが出来ます。70年の暮れから、毎年、年末年始に野宿を余儀なくされる労働者への支援活動がおこなわれるようになります。

## ■釜ヶ崎日雇労働者の高齢化

「低成長時代」の80年代には、他産業失業者の建設産業への参入と釜ヶ崎日雇労働者の高齢化により、建設業が活況を呈した「バブル経済」期においても、梅雨時を中心に比較的高齢者の野宿が目立つようになりました。「バブル経済」崩壊後は、建設産業を中心に働いてきた人々の野宿が増加する一方、失業の受け皿としての寄せ場日雇労働市場の規模縮小により、直前職が事務職・営



（宿者提供事業として取りくまれている避難所の内部）



（釜ヶ崎支援機構事務所）

業職の中高齢者が建設業を経由することなく、釜ヶ崎周辺や大阪駅周辺などで野宿する姿も増えてきました。

## ■野宿生活者に対する支援活動

野宿生活者に対する支援活動や行政へ対策を要求する行動は、釜ヶ崎では30年を超えて取り組まれてきました。1993年には「釜ヶ崎反失業連絡会」が結成され、要求するだけでなく、行政の施設を利用する「センター夜間開放」や対策実施の実務の一部を担う「臨時生活ケアセンター」、「高齢者特別清掃事業」など、行政との協働の試みも取り組まれました。

行政との協働の側面を拡大するために、NPO法人釜ヶ崎支援機構の設立が考えられたのですが、設立に当たって、釜ヶ崎（あいりん地区）に関係の深い行政機関・地域町会長・施設経営者・運動団体代表が、野宿生活者の問題を考えるために初めて同一の席で論じあった「ワイガヤ会」のメンバーから、理事が選任され、幅広い視点を確保することになりました。

釜ヶ崎支援機構の設立総会の翌月の1999年7月国会で、日本全体の失業対策としての緊急地域雇用基金が設けられ、その年の10月から、各地方公共団体で基金に基づく交付金事業が実施されることになりました。釜ヶ崎支援機構の設立と緊急地域雇用基金交付金事業の動き



とは、連動したものではありませんでしたが、大阪府知事認証を受け、法人登記をしたのが9月末日、大阪市から緊急地域雇用基金交付金事業の委託を受け、実際に事業を開始したのが11月1日からと、結果から見れば連動した動きとなりました。

3年6ヶ月の緊急地域雇用基金交付金事業が終了した後も、引き続き3年3ヶ月で緊急地域雇用創出特別交付金事業が設けられ、大阪市や大阪府からの委託事業は継続していますが、釜ヶ崎支援機構では、「就労機会提供事業」と位置づけています。

### ■支援事業（就労機会提供事業等）

就労機会提供事業には、西成労働福祉センターに登録した55歳以上を対象として実施しているもの（1日5700円で月3日就労）と、2ヶ月に一回年齢に関係なく抽選で1週間の就労に当たった人を対象に実施しているものと2つがあります。

釜ヶ崎支援機構が実施している事業では、就労機会提供事業が最も大きな比重を占めているのですが、その他に「宿所提供事業」、「能力活用事業」、「自助努力援助事業」、「福祉相談事業」などがあります。

宿所提供事業は、大阪市が南海天下茶屋線跡地に設置した「あいりん臨時緊急夜間避難所」の運営を委託されて実施しているもので、午後5時半に利用券が配布され、午後6時から翌朝の5時までの利用です。二段ベットで、600人が利用できます。シャワーが20機あり、15分交代で利用しています。

能力活用事業は、自転車修理や靴修理などの技能講習を行い、経済的自立を援助しようというものです。

自助努力援助事業は、委託事業ではなく、独自事業で、野宿生活者の多くがアルミ缶を集め、売ることによって幾ばくかの生計費を得ている事に注目し、野宿生活者の利便を図るために、法人として「金属くず商」の許可を得て、アルミ缶の買い取りを、中之島公園などでおこなっているものです。

福祉相談事業も法人の独自事業で、最初は、就労機会提供事業対象者や夜間宿所利用者を対象に、病弱な人を医療機関や施設に結びつけたり、生活保護にかかるための手続きを援助したりしていましたが、最近は、相談に来る人が多様になり、また、入院・入所後や、生活保護受給この生活上の相談も増えています。



(就労機会提供事業の様子)

## 野宿生活者地域生活支援事業について

社会福祉法人 大阪府総合福祉協会

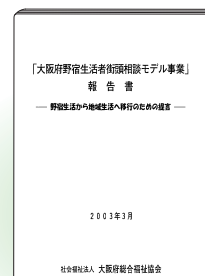
<http://www.humind.or.jp/>

### 1. 事業の趣旨

社会福祉法人大阪府総合福祉協会（以下、「当協会」）は、高齢者・障害者・ひとり親家庭・生活保護世帯・社会的援護を要する人々が自分らしい生き方を実現できるよう自立生活の相談や支援を行っている。当協会では、2001年度から2002年度にかけて大阪府から野宿生活者街頭相談モデル事業（以下、「モデル事業」）を受託し、主に淀川以北の府内の公園などで生活する野宿生活者を中心に訪問（アウトリーチ）による相談活動を行い、地域生活への移行や医療関係機関への受診の支援を行った。また、支援のプロセスを通じて、野宿生活者の自立支援のための相談活動（ケースワーク）のあり方など必要な支援策についての提言を報告書にまとめている。

モデル事業で継続的に支援を行った人たちの合計は23名（21名が男性、女性2名：うち夫婦1組）であり、うち11名が地域での居宅生活に移行、2名が入院中、2名が無料低額診療施設等の医療機関と連携して定期的な診察を受けている。

(2002年度報告書)



本年度においては、モデル事業で取り組んだ成果も踏まえ、協会の独自事業としてこれまでと同様アウトリーチによる相談活動を行なうとともに、新たに協会が一定期間（3～6ヶ月）住居を提供し、その間に就労への準備や金銭管理、生活日課を整えるなど地域生活に移行するための支援プログラムを提供する事業を開始した。

## II. 実施方法

### 1. 訪問相談(アウトリーチ)による相談とニーズの把握

野宿生活者からの具体的な個々の相談は、待っていてもやってこない。野宿での生活を送る人たちは、相談窓口に対してある種のおきらめ感や場合によっては拒否的感情を持っていることも多いからである。そこで、居住するテント等への訪問による相談活動が重要となる。何度も訪問し、相談面接を重ねることで信頼関係（ラポール）を築きながら、本人の野宿生活に至った経過、現在の生活状況や、家族の状況等を聴き、本人が真に望んでいる今後の生活ニーズを把握しながら、何を支援すべきかを本人と一緒に確認する。

### 2. 健康状態の確認と医療ケア等の支援

野宿生活者のなかには、暑さ、寒さをしのぐこともままならず、体調をくずしている人も多い。明らかに重い疾患が予測される人もある。入院が必要と判断した人には救急車を手配して入院手続きをしたり、専門的な検査が必要な人には無料低額診療施設や専門病院と連携して医療につなげつつ、退院後の生活支援を行っている。

### 3. 年金受給権の確認と手続きの支援

高齢の野宿生活者の中には、厚生年金・国民年金の受給権または一時脱退金の受給権がある場合が少なからずある。野宿であるがために、申請をあきらめている人も多い。年金が受給できれば、野宿生活からの脱却の足がかりになる可能性が高くなる。

そこで、①年金に関する相談機関への同行、②受給権の調査・確認、③連絡先の代行や年金の振り込み銀行口座作成等の支援を行った。

### 4. 生活保護受給のための支援

高齢者・障害者や疾病がある人で収入が見込めない野宿生活者には、生活保護制度の利用が必要となる。そのため、福祉事務所との調整、面接や申請等に同行し、ニーズの代弁・代行（アドボケート）等を行った。

#### 【相談者の声】～野宿生活者街頭相談モデル事業報告書から～

◆「あの人に何でも相談乗ってもらえそう。」（どうしてそんなにふうに思えるのですかとの問いかけに対し）「やっぱり笑顔で聞いてくれることかな。聞いてもらえると感じる。それからしゃべり方かな。ていねいなしゃべり方してくれると話やすいかな。」

◆テントで暮らしていたころはなあ、いつ死んでもええわと思ってたけどどうして暮らし始めたら欲出てきて、あと何年生きるかわからんけどできるだけ長生きしたいと思うようになりましてん。

### 5. 本人のニーズに合致した施設入所のための支援

単独の居宅生活には自信がなく、また集団生活も望まない高齢の野宿生活者に対して、①個室利用が可能な軽費老人ホーム・ケアハウスの入所について施設や福祉事務所との調整、②事前見学の同行、③入所準備の支援を実施した。また、施設生活が安定するまでの間、④定期的な訪問支援も行っている。

### 6. 居宅生活の家探しのための支援

生活保護や年金を受給し、アパート等で生活することになった場合、保証人や住民票が必要となる。しかし、保証人がいなかったり、住民票がなかったりする人も多い。そこで、①保証人不要のアパート探しなど不動産業者との調整 ②アパート見学の同行 ③住民票の申請代行など入居までの支援を行った。

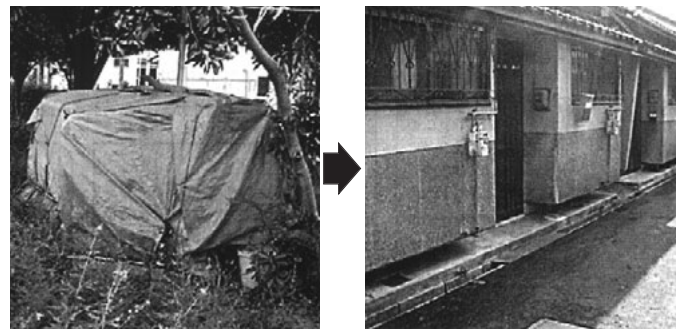
### 7. 居宅生活が安定するための継続支援

野宿生活者が地域での生活に戻るには、生活費の管理・近隣とのつきあい・生きがいさがし・家事などクリアすべき課題が多い。せっかく居宅で生活保護が開始されたのに、地域での生活がうまくいかずに野宿生活に逆戻りする事例も多い。当協会では、地域生活が安定するまでの間、継続的に訪問支援を行った。また、近隣の関係機関や地域のマンパワーと連携し、身近に相談できる窓口を確保した。

### 8. 住居の提供をおこない、安定した地域生活のための地域生活支援プログラムの作成

前述のようにモデル事業の成果を踏まえ、本年度からは当協会が借り上げた住居を一定期間（3～6か月間）提供し、地域生活移行のための支援プログラムを利用者の合意のもとに作成し、その計画に沿って支援を実施している。現在提供している住居は1室であるが、今後も早期に支援を検討している事例がある。地域生活移行プログラムは、野宿から住居での生活に移行する中で、生活リズムの立て直し、金銭管理、健康・栄養管理等の援助を行いながら、安定した地域生活を送ることを目的としている。

当協会では、こうした取り組みを実践する中で、社会的援護を要する人々に対する支援のあり方を検討し、「だれでもがやり直せる社会」の実現の一助になりたいと考えている。



(地域生活移行のための支援活動)

# 自立支援センター「おおよど」の取り組み

社会福祉法人 みおつくし福祉会

<http://www.ooyodo.jp/>

## 「自立支援センター おおよど」の活動を教えてください。

この施設ができたのは、2001（平成12）10月です。大阪市内で野宿の暮らしを強いられている人たちに、当面の住居、食事、入浴などの基本的生活を保障し、就労や自立への支援を行っています。具体的には生活支援と就労支援でそれを妨げる借金問題で身動きがとれない場合もセンターに入っている間に解決しています。

運営としては、大阪市の管轄の施設で、社会福祉法人「みおつくし福祉会」が委託を受け運営しています。

職員は宿直専門職員を入れて14人。ほとんどの職員が、相談員として仕事をしています。

もともとここには、宿所提供施設があったのですが、廃止され改装され今のような建物になっています。大阪市内にはほかに2つのセンターがありますが、他の2つに比べるとここが一番大きいと思います。ここは交通便がよく、人気があります。

## センターに入所するには、「巡回相談チーム」の面接を受けることになっていますが、・・・。

そうです。巡回相談チームが野宿地へ直接行って面接し、希望した人が入所しています。比較的野宿の期間が短い人がおおいです。期間が長いと体力も気力もなくなっていきますし、こういったところにはいるのがわずらわしくなります。入所対象としては、比較的健康的で、就労意欲の強い方ですが、年齢的には、中高年齢層の方、50歳代の方が多いようです。

主に野宿地について希望などを聞くわけですが、一人ひとりにちゃんと対応ができてきているのかということも課題です。体の悪い方は病院に行くようにすすめるが、見てわからないことが多いし、全く拒否される人もいます。

## センターに入所すると相談員さんがひとりに何人もつくのですか？

いえ、部屋で担当者を決めています。10人部屋が10室ありますので、部屋ごとに担当者をきめ、担当者はここに入られた方の就労も含めて、生活全般に関わっています。

また、嘱託医・看護師なども契約していますので、血圧測定や健康相談も行っています。

## 入所者への支援はどのように行われているのですか。

入所されて、2・3日中に部屋担当のものが面接します。家族のこと、今かかえている問題など全て聞きます。そこが、スタートになり、これからのプログラム作成になるからです。堅ぐるしく作成しているのではなく、その話の中で希望を聞いて方向性を見いだしています。毎月



最初の週に前月の新しい入所者の方向性を決めていくようにしています。また、入所期間が長くなってきている入所者に対して、方向性を確認する会議を実施しています。それと、日常的なことは必ず朝の会議（当直者からの引きつぎ会）で検討しています。

野宿生活では環境は良くないので体の悪い人がおおい。ここに入ってくる前の健康診断はありませんので、ここに入ってから健康診断をやることとなります。ここに入る前に健康診断をうけてもらっているのならそれに合わせて対応することができるのですが、困っています。

そして、金銭的にも良くない状態で入所してきます。借金などをかかえている、体の調子がすぐれない、働かなければならない、と。相談員の仕事は大変になってきます。

相談員の仕事は主に就労相談ですが、実際は生活相談の方で追われているのが今の状態です。

希望としては、ここに入ってくる前の機関をつくってほしい。そこでいろいろと話を聞いてその人の問題点があった場所にコーディネートするようであれば、この職員の「職さがし」がもっとできると思う。

## センターにいられるのは3ヶ月ですか？また、就労先としてはどんなところですか？

期間としては、3ヶ月を目安に最大6ヶ月いることができます。就職先としては建設業は比較的少なく、作業員、清掃員、警備員などが多い実績となっています。

また、いくつかの講習も実施しています。ヘルパー2級取得や、車の免許失効者向け講習、ビル管理クリーンスタッフ養成、などを行っています。

また、いろいろとここで対人関係を勉強するいい社会勉強になります。ここの6ヶ月の我慢ができると、一般社会に出てもある程度我慢できる、そういう話もします。

仕事に関しては、企業と密接につながっていくことが

大事だと思えます。ここの状況をわかっていてたくさん採用してくれる企業との関係をつくり、職安ルートだけではなく、われわれが紹介して就職させています。

どんな仕事でも技術を使います。現在仕事でやっている人を講師にきてもらって指導をしています。職安にいらってもこういった勉強をしたといったら職がみつかりやすいからです。

### 野宿生活の方は、大阪が多いと聞きますが？

野宿生活されている方は東京よりも大阪が多いと思えます。大阪の数字としては、6千～7千人と言われていますが、実際は、大阪府内を入れると1万人を超えるのではないのでしょうか。

実際の把握のための調査は難しい。今日ここにいた人が昨日はここで、明日どこであちこち移動なさっている。こういった人を調べるのはとてもむずかしいです。



(矢野主任)

### 課題をあげるとすればどんなことですか？

近隣の方ともここでは、うまくいっていると思えます。地域の人とおつきあいもしています。ただ、この施設は3年と行政はしていますが、ぼくらは、そんなことは言わないし、言えません。職員にしても、3年ということが前提で正職員ではありません。いっしょうけんめい仕事してくれているわけですが、すごく、しんどい思いをさせています。ここに入ってくる入所者の人のことを考えると、時間あたりには帰れませんし、担当だったら、顔みないうちに帰れない、と。

また、センターも1回しか利用できないことになっています。大阪の希望する方の全部はカバーはできません。

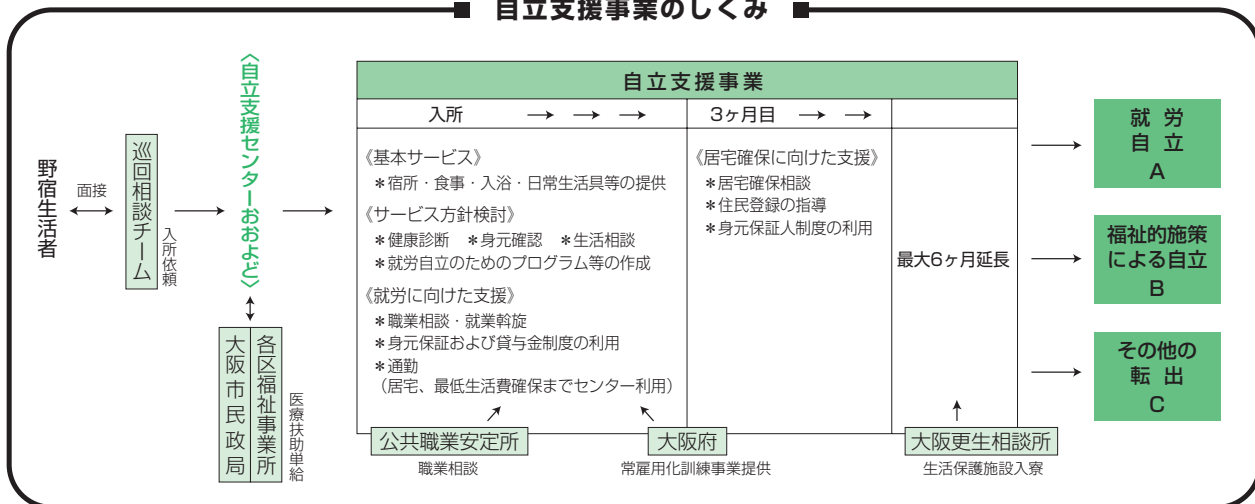
ホームレスをなくすということで、行政は一時的に施設を作って場所をきれいにします。施設をつくった限りでは、ひとりでも多くのホームレスの人には行ってほしい、とビジョンもなく、行き当たりばつりに結局はいろいろたくなののに無理に入っている現状もあります。

根本的にどうか。社会がどのようにこの問題を考えていくのかと言うことが大事だと思えます。今野宿で生活している人がいるということについて、一般の方の理解が必要です。

当日は、矢野主任に熱っぽくしゃべっていただきました。ありがとうございました。

また、大阪市の自立支援センターとして「自立支援センター西成」「自立支援センターよどがわ」が活動されています。

### 自立支援事業のしくみ



### 編集後記

- 昨年8月に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が施行されて1年が経過しました。また、1～2月には全国調査が、7月には国の「基本方針」が出されています。しかし現実には、野宿生活者の方が、実際に利用できる社会的資源は、ほとんど整備されていないのも現状で、まだまだはじまったばかりです。野宿生活者に対する支援の基礎は、相談活動を行うアウトリーチ活動だと思います。
- 12月4日～10日は「人権週間」です。大阪府人権協会では、期間中(土・日を除く)、「特別法律相談」を実施します。午後1時30分～4時30分・6時～9時。一人30分程度の弁護士相談を無料で行います。予約が必要ですので、お電話下さい。(06-6568-2983)

2003年(平成15年)11月発行

編集・発行/財団法人大阪府人権協会 企画相談部

〒556-0028 大阪市浪速区久保吉1-6-12 TEL06-6568-2983 FAX06-6568-2985 <http://www.jinken-osaka.jp>