

職場が共に生きる場所になるような施策を —ホームレスの人を支援して—

吉田 鈴子 *

Suzuko YOSHIDA*

Initiatives to Create a Workplace as a Place of Living Together:
Supporting Homeless Individuals

1. ホームレス問題の始まり

日本のホームレス問題は、欧米諸国に比べ10年程遅く、1991年のバブル経済崩壊直後、建設日雇労働者の居住地区、寄せ場から始まった。私は1980年代最後の頃から山谷の医療福祉ボランティアグループに参加し、労働者の医療や福祉にまつわる相談を受けていた。労働相談は日雇労働組合がしておられた。相談室では、東京都の応急救援機関である城北福祉センター、台東区・荒川区福祉事務所、医療機関などで受けている対応についてたくさん話を聞いた。悩みや希望をこもごも語っておられた。

「アパートを借りて一国一城の主人になりたい。」
「通院のための宿泊で民間の宿泊所ではなく公立の宿泊所に入れれば住民票が置けるのだが。」
「若い頃、就職で単身上京したが、仕事を失って茫然としていたら山谷という所があると教えら

れて山谷に来た。」

「立ちん坊をして手配師に声をかけられるのを待っていた。」

仕事の話もよく聞いた。

重い物を持つときの身体の動かし方

暑い夏もポカリスエットを飲んでがんばったこと
学校の外壁掃除は夏休み中に終わらせないといけないのでたいへんだったこと。

1970年代より越年期には労働組合や支援者により公園で集中野営が取り組まれ、山谷に戻ってきてもドヤに泊れない労働者が集まっていたが通年的には仕事にアブレばアオカン(野宿)というような風景はすでに見られなくなっていた。ところが92年頃から野宿する労働者が目立つようになり途絶えていた

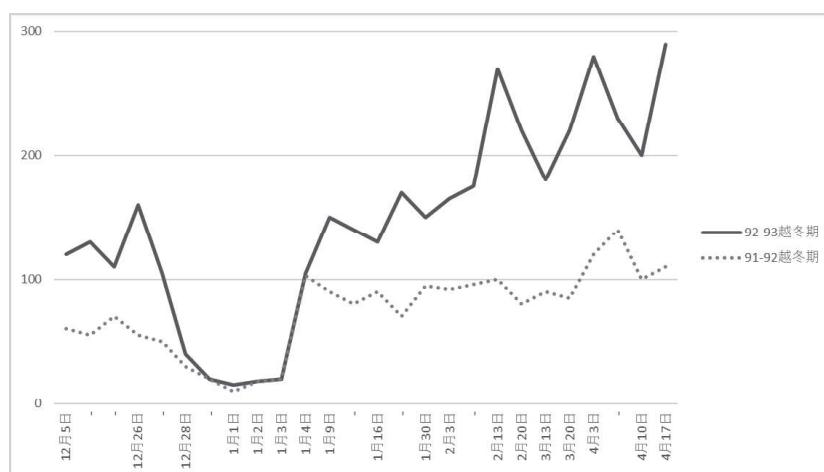


図1 山谷内野宿者数
山谷労働者福祉会館人民パトロール班ビルより（手書き表を編集部で修正）

夜回りも再開された。92-93年、越冬期には、山谷内の路上で寝る労働者が前越冬期の2倍以上になり、路上は寝ている労働者でいっぱいになり通り抜けることができなかった。

路上の人々は「ちょっと前までは山谷に戻ってきたらドヤに泊れた。それが今じゃアオカンだ。これ以上の地獄はない。」と嘆いておられた。そして、山谷内の路上でなく山谷のすぐ脇の隅田川河川敷にはブルーシートでテントを張って生活している労働者がいることを知り、私たちは、野宿労働者との共同炊事で調理した食事や市販の医薬品を配り始めたのだった。

敗戦後にもともと簡易宿所のあった三ノ輪や山谷地域に被災者が集まり、上野職安玉姫出張所（日雇職安）も設置されたことから、山谷は日雇い労働者の街になっていったらしい。戦前は、「日雇」という就労形態は「給料生活者」「労働者」と並んで主な就労形態であり、日雇労働者は建設・土木、港湾、製造業などで働いていた。「失業」が社会問題化した際には、日雇の失業をどう保障するかということが議論され、日雇の失業には失対事業が実施された。その失対事業も1995年に廃止されている。

私は、2002年、三鷹日雇職安が閉鎖される際に求職登録者の聞き取りをした¹⁾。登録者は61人、平均年齢66歳、登録者のうち半分は手帳を持っているだけで仕事には行っていないとのこと。日雇職安が閉鎖される度に登録先を変えてずっと日雇をしてこられた方、日雇になって20年、という方などだが、「昭和30年（1955年）に失対事業は日給290円、民間の日雇は300円～350円だった。日雇だから下に見られるけどちゃんとした技術持っている人が多いですよ。」とおっしゃっていた。家族もおられ、都営住宅に住んでいる方、国民年金を受給しておられる方など、日雇職安にさえ登録できずインフォーマルな路上手配に頼らざるを得ない山谷労働者より生活は安定しているようだったが、仕事に対する思い、誇りは山谷労働者と同じだった。

「日雇」という就業形態は、1970年には建設業に集中するようになり、東京都が山谷労働者の家族持ちを都営住宅に入居させたため、山谷には単身の建設日雇労働者が残る状況になっていた。1976年には悪徳手配師を取り締まるために、「建設労働者の雇用の改善に関する法律」が制定されたが、1980年代末の山谷の早朝の青空労働市場は黒山の人ばかりで、どんな手配が行われていたのだろうか。

日雇雇用保険は、大阪の西成区あいりん日雇職安では1970年に適用開始されているので、山谷の玉姫

日雇職安でもその頃適用が開始されたと思われる。1984年には、日雇雇用保険の失業手当1級が4100円から6200円に引き上げられ、白手帳登録者が増えたが、88年に住民票が義務付けられ年ごとの登録更新ができない労働者が増え登録者数は減少の一途をたどっている。

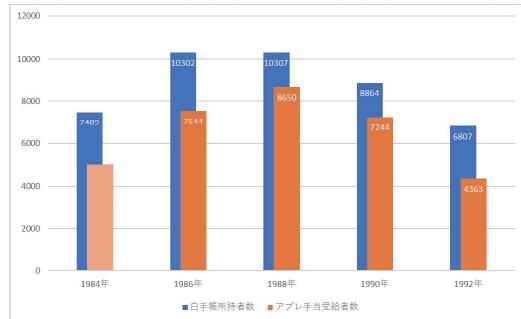


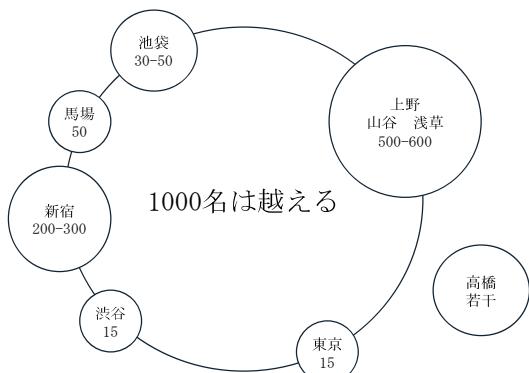
図2 山谷玉姫職安白手帳登録者数、アブレ手当受給者数

山谷争議団ビラより

寄せ場労働者は生活保護からも排除されていた。生活保護は法律制定当時は失業者にも適用されていたが、1950年の新生活保護法は稼働能力の活用を定めており、失業者には適用しない運用がされるようになっていた。稼働能力があっても働く場がなければ保護を開始すべきであると訴えたのは名古屋の寄せ場笛島の労働者林勝義さんであった。また。大阪の寄せ場金ヶ崎の佐藤さんは、法では居宅での保護を原則とするとあるのに家のない受給者を一律施設収容する運用を改めさせた。私たちの相談室にいらっしゃる方たちは、年をとて仕事に行けなくなったりしたときのことも心配しておられた。その日やつと暮らせるだけの賃金をもらって飯場やドヤでの非定住の暮らしでは年金に加入することなどできなかつたからである。このように、健康で文化的な生活を営む権利を奪われた寄せ場労働者は「現代の棄民」と憂慮されていた。

東京都は寄せ場解体の方針を持っており、一方、大阪市の金ヶ崎は経済界の要請により一極集中の形で存続していると言われており、そのせいだろうか、東京では山谷の外に野宿者が出現するようになっていた。92-93越冬期には都内に1000人を数えている。

私たちはこのように急激に野宿が広まった原因を、①1991年以降の経済の低迷、②建設産業のオートメーション化、③労働者の高齢化、④寄せ場機能の衰退と捉えていた。金ヶ崎が、野宿労働者が激増しても寄せ場は終わりだ。と考えておられないのは、財団法人西成労働福祉センターの「あいりん日雇労働調査報告書（2009）」を見てもわかる。50歳になる



と建設業のような重労動はできなくなるのでこのたびの平成長期不況で仕事を失っている50歳以上の日雇労働者は保護しなければいけないので、国は「就労自立」一本で攻めてきている。と書かれている。

私は地域で重度身体障害者在宅運動の介護専従をしていたので生活保護のことを知っており、山谷のかたも生活保護をおとりになればよいと思い、共同炊事の場でいっしょに福祉事務所に行こうと呼びかけた。「福祉行動」と名付けて定期化したが寄せ場では具合の悪い人に医療扶助が単独で支給されているだけだったので、福祉行動に参加するのは具合の悪い人だけだった。しかし、医療福祉相談室にいらっしゃる数人の労働者を相手にするのとは違い、何百人と集まっておられる中で、「先週△△病院に行った口口さん」「XXの具合が悪い○○さん」とそれぞれの顔と名前を覚えている私たちの活動はスンナリ受け入れられていった。1年くらい経った頃だろうか、「具合は悪くないがずっと仕事に行っていない。福祉(=生活保護)を受けてドヤで暮らしたい。」という方が現れた、福祉事務所の住所不定担当者とかけ合いドヤ代や生活扶助費が支給されてドヤで保護を受けられるようになった。それからは、生保受給者を宿泊してくれるドヤ探しも私たちの活動になつた。

94年、新宿駅地下道で寝起きしている人たちのリーダーが、実名を出して同じ境遇にある人々と「ここに居られるよう気を遣っている」と話している記事が新聞に載った。私は、この人はエライな、と思ったが、私などは少数派で、市民の大半は公共空間を占拠していることに反発、嫌悪し、住民による追い出しがあちこちで頻発していた。この頃から、東京都は路上生活者として、その概数を発表している。

表1 23区路上生活者概数

年	人
1994年(1月)	3,275
1995年(1月)	3,338
1996年(8月)	3,519
1997年(8月)	3,682
1998年(8月)	4,295
1999年(8月)	5,798
2000年(8月)	5,677
2001年(8月)	5,613
2002年(8月)	5,585
2003年(8月)	5,496
2004年(8月)	5,497
2005年(8月)	4,263
2006年(8月)	3,670

東京都福祉保健局「ホームレス白書II」より

2. 国、自治体の対応

94年1月に「路上生活者問題に関する都区検討会」が設置され、2月には新宿駅地下道で大がかりな撤去が行われ、ダンボールハウスを作つて困難を凌いでいた人々は山谷対策の越冬施設に2週間収容された。収容期間が終わると人々はまた新宿駅にもどつて来てダンボールハウスを建てたのだった。94年9月には都区検討会が中間報告を出し、「福祉分野での早急な対策が求められている」として居宅保護の推進などを打ち出した。ところが96年7月の最終報告では、就労によって路上生活から脱却する施設=自立支援センターが構想されていた。

96年1月にも新宿駅地下道で800人のガードマンや警備員を動員する大がかりなダンボールハウス撤去が行われ、ダンボールハウスの人々は東京湾岸の芝浦に開設された臨時保護施設に収容された。収容期間が終わると94年の排除のときと同じように人々はまた新宿駅に戻ってきたのだった。この間にも自立支援センター構想は進められており、97年4月には北新宿に暫定施設設置の意向が伝えられ98年4月に自立支援センター北新宿寮が開設された。新宿駅地下道に住む人々と支援者で作る新宿連絡会は、自立支援センターを排除の受皿にしないことを都に約束させた。2000年末には本格自立支援センターが2か所開設された。

99年2月には、全国に野宿者が広がる事態を受けて政府関係省庁と関係自治体(東京都、新宿区、川崎市、横浜市、名古屋市、大阪市)がホームレス問題連絡会議を設置し「ホームレスの問題に対する当

面の対応策について」を発表するなど、大都市に限らず全国の問題として取り上げられるようになった。この対応策ではホームレスを3つの類型 ①勤労意欲はあるが仕事がなく失業状態にある者 ②医療・福祉などを必要とする者 ③社会生活を拒否する者 に分けていた。③の類型については一般社会で暮らすことができずに逃げ出しているのに「拒否している」と受け止められており、ホームレスの人々の実情を全く理解していないと思った。

3. 誰がホームレスか

同じ1999年に、東京では、都の委託を受けて岩田正美先生代表の都市生活研究会が「平成11年度路上生活者生活実態調査」を行った。調査は路上生活者等冬期臨時宿泊事業の寮の入寮者で入寮前に路上生活を送っていた283名と山谷対策による臨時宿泊事業利用者37名の計320名の施設調査と23区を西部、東部、日比谷、多摩川の4つのエリアに区分してそれぞれ路上生活者を訪問し710名から回答を得た路上調査の2種類がある。95年頃からおもに新宿で活動していた私も西部エリアの聞き取りに参加した。岩田先生は、分析の結果を「平成11年度路上生活者生活実態調査報告書」で次のように述べておられる。

- 年齢は40歳から64歳までの中年層に8割が集中している。特に50歳代が最多である。
- 出身地については、東京で生まれた人は2割弱程度で地方出身者の7割は20歳代までに上京しており時代背景としては東京オリンピック前の高度経済成長期が多く今回の経済不況を招いたバブル崩壊後は1割弱である。
- 路上生活の直接的要因
家賃、宿泊代など住居費が払えないタイプが約4割、社宅や寮、住み込み先、飯場など労働型住宅を出た人が4割、残りは家族員とのトラブルや借金、寄留宅への気兼ねなどである。
- 失業の理由
「仕事が出なくなった」「解雇された」「期限が来た（その後の仕事が出ない）」「倒産」など、バブル崩壊以降の経済不況を直接の要因とするものが約7割と推測できる。このほかに、自己退職が約2.5割、病気や高齢が0.5割である。

都市生活研究会のメンバーである萩原景節さんは、路上生活へと至る経緯の中で建設日雇という職

業の重要性を確認なさっている²⁾。調査票には20種以上あった職業を5つのグループにまとめ、最長職とその時の従業上の地位と住居、直前職と従業上の地位と住居について見てみている。以下は紙面の都合で路上調査のみについて紹介する。なお、施設調査についても同様の傾向が得られている。

職業グループの5つは、

- ① ホワイト(いわゆるホワイトカラー)：専門・技術職、管理職
- ② ブルー(建設)：建設作業員、建設技能工、土木、雑役を含む
- ③ ブルー(一般)：生産技能工(工場などの工員)、技能工、労務作業
- ④ サービス：販売店員、調理師、飲食・遊戯店店員、警備員など
- ⑤ その他

A. まずは最長職とその時の地位のクロス表を表2で見てみよう

最も多いのはブルー(一般)の常勤・正社員で、次にブルー(建設)の日雇である。

B. 最長職時の住居を表3で見てみる

独立住居：仕事から独立した住居を指すが持ち家は1割にも満たず、大半がアパートなどの民間賃貸住宅である。

労働住居：社宅や寮、住み込み、飯場など仕事との関わりで住居が提供されているもの。

準住居：長期にわたる生活拠点としては向かないドヤやビジネスホテルを指している。

対象者の年齢は50歳代が最多であるが、その年齢で労働住居の割合が多いのに注目したい。また、最長職の段階から地域に定住することに向かない飯場やビジネスホテルなど不安定な居住場所で暮らしていた人の割合にも注目したい。

C. さらに詳しく職業分類と従業上の地位を合わせ、住居の形態を見たものが表4である

最長職時の独立住居が多いのはホワイトの常勤・正社員とブルー(一般)の常勤・正社員である。労働住居が多いのはブルー(建設)で、特に臨時アルバイト・日雇の場合に顕著である。準住居はほとんどブルー(建設)の日雇で占められている。住居の点から見た場合、独立住居で常勤・正社員という比較的安定している人が多い反面、建設業の臨時・ア

表2 最長職と従業上の地位

	経営者	常勤・正社員	自営業	臨時・アルバイト	日雇	合計
ホワイト	1.3	7.1	0.4	0.3	0.0	9.2
ブルー（建設）	0.0	10.8	1.5	6.1	20.7	39.0
ブルー（一般）	0.0	27.6	1.5	4.0	1.0	34.1
サービス	0.3	10.9	1.5	1.8	0.3	14.8
その他	0.1	1.6	0.9	0.1	0.1	3.0
合計	1.8	58.1	5.8	12.3	22.2	100(677人)

(萩原論文より)

表3 最長職時の住居

独立住居	48.0%
労働住居 (うち飯場)	42.1% (9.1%)
準住居	8.1%
その他	1.8%
合計	100%
有効回答	708人

(萩原論文より)

表4 最長職・地位ごとの住居分類（数字は人数）

職業分類	従業上の地位	独立住居	労働住居	準住居	その他	合計
ホワイト	経営者・役員	9	0	0	0	9
	常勤・正社員	36	12	0	0	48
	自営業・家族従業者	3	0	0	0	3
	臨時・アルバイト	1	0	1	0	2
	日雇	0	0	0	0	0
	合計	49	12	1	0	62
ブルー（建設）	経営者・役員	0	0	0	0	0
	常勤・正社員	29	39	4	0	72
	自営業・家族従業者	8	2	0	0	10
	臨時・アルバイト	6	35	0	0	41
	日雇	27	65	43	5	140
	合計	70	141	47	5	263
ブルー（一般）	経営者・役員	0	0	0	0	0
	常勤・正社員	116	68	0	3	187
	自営業・家族従業者	9	1	0	0	10
	臨時・アルバイト	9	14	2	2	27
	日雇	3	0	4	0	7
	合計	137	83	6	5	231
サービス	経営者・役員	1	1	0	0	2
	常勤・正社員	35	38	0	1	74
	自営業・家族従業者	10	0	0	0	10
	臨時・アルバイト	8	3	0	1	12
	日雇	0	0	0	1	1
	合計	54	42	0	3	99
その他	経営者・役員	1	0	0	0	1
	常勤・正社員	3	8	0	0	11
	自営業・家族従業者	6	0	0	0	6
	臨時・アルバイト	1	0	0	0	1
	日雇	0	0	1	0	1
	合計	11	8	1	0	20

(萩原論文より)

ルバイト、日雇が不安定な状況にあることがわかる。

D. 次に、路上生活に至る直前の住居にいた時の職業と地位を見てみる（表5）

最長職から直前職への変化は職業では、ホワイト、ブルー（一般）、サービス業の割合が低下し、ブルー（建設）の割合が増加している。従業上の地位では、常勤・正社員の割合が減り、日雇の割合が増加している。路上生活者の多くが建設日雇という職業的に不安定な層を経由していることがわかる。

E. 直前住居について見てみると（表6）

最長職時に多かった独立住居が大幅に減少し、ドヤ、ビジネスホテルなどの準住居が増加している。労働住居は最長職時に大半を占めていた社宅寮が減少しているので労働住居としては減少しているが、飯場の割合は増加している。職業に関する分析でみてとれたのと同様、住居の点でも最長職時に比べ不安定さが増す傾向にある。

F. さらに詳しく直前職・地位ごとの住居分類を見る（表7）

直前職ではブルー（建設）の日雇が大幅に増えたが、この建設日雇の住居が労働住居（飯場）と準住居（ドヤ）という、非定住の不安定な住居であることがわかる。

岩田先生によるこの調査で、日本のホームレスの人が、欧米では様々な属性の人であるのに対し、均一の中高年の単身男性労働者であることが明らかにされた。また、住居として欧米諸国には見られない労働住居の存在も浮き彫りになった。

4. 社会権規約委員会

日本政府は、1999年、社会権規約についての第2回政府報告書を提出したが、報告書についてのガイドラインにある「ホームレス、違法居住者および追い立てに関する統計」について、政府報告書は「データはない」と報告していた。そこで私たちホームレス支援団体は、社会権規約NGOレポート連絡会議に参加してレポートを作成した。

「ホームレスの人々」について

1. ホームレスについての現状把握が不十分である。
2. 日本でもホームレスは追い立てられている。94

年～2000年の全国の追い立て30件の一覧。

3. ホームレスに対する生活保護適用は限定的である。
 4. ホームレスが社会的弱者であるという認識の欠如。
- の4点を報告した。

社会権規約委員会の審査の結果、総括所見が発表され、「主要な懸念事項」に、「全国、特に大阪の金ヶ崎地域にホームレスの人が多数存在すること」「日本のホームレス問題と闘うための包括的な計画を定めていないこと」「ホームレスの人々の仮住まい場所からの強制立退きについて、裁判所の仮処分命令が手続上簡易なものであり、これは、委員会が規約の一般的意見で規定している方針に違反している」とが挙げられていた。

社会権規約委員会は2000年の段階で14の一般的意見を出しておらず、その中の2つが十分な住居に対する権利についてなのだが、住居に関する権利についてだけでなく、社会的弱者について「弱者なのはあなたが悪いのだ。」というような上から目線ではなく、社会的弱者が社会権を充実に行使できるよう手厚い配慮をしており立派な委員会だと思った。

5. ホームレス状態を解消して地域の生活へ

2002年には、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が制定、翌3年に策定された基本方針には、東京都や大阪市が実施している自立支援センター事業（「就労による自立を目指してホームレスの人を一定期間宿泊させ生活相談・指導および職業相談事業を行う」）が中心に据えられていた。

一方、東京都は、自立支援センター事業を展開しても低収入で路上生活を続ける中間層（自立支援センターに入所しようとする層と年齢や健康の理由から働けない窮乏層のあいだ）と呼ばれる野宿生活者が減らないことから、2004年3月、「ホームレス地域生活移行支援事業」を開始すると公表した。公園などでテントを張って暮らす人に、都が借り上げた民間アパートを3000円で2年間サブリースし、その間、生活サポートがつき生活相談にのったり様々な手続きなどを支援する、また希望者には半年間臨時就労を提供する、という事業である。言わば日本版ハウジングファースト事業で、ニューヨークのホームレス支援団体コモングランドが展開している事業を参考にしたと言われており、実際、コモングランドの代表ハガティさんは、都の招聘で来日なさり、現場の公園を見て回られた。日本のホームレス問題とアメリカのホース問題は背景やホームレスの人々の属

表5 直前住居時の職業と地位

	経営者	常勤・正社員	自営業	臨時・アルバイト	日雇	合計
ホワイト	0.8	3.0	0.7	0.0	0.0	4.5
ブルー（建設）	0.0	6.6	1.0	8.1	44.9	60.6
ブルー（一般）	0.0	13.3	1.0	5.5	2.5	22.3
サービス	0.2	6.6	0.8	3.3	0.5	11.5
その他	0.2	0.3	0.3	0.3	0.0	1.2
合計	1.2	29.9	3.8	17.3	47.8	100(602人)

無職は省かれている。直前職ではなく、直前の住居の時の職業を聞いているから
(萩原論文より)

表6 直前住居

独立住居	33.2%
労働住居 (うち飯場)	38.0% (18.5%)
準住居	23.1%
その他	5.7%
合計	100%
有効回答	702人

(萩原論文より)

表7 直前職・地位ごとの住居分類（数字は人数）

職業分類	従業上の地位	独立住居	労働住居	準住居	その他	合計
ホワイト	経営者・役員	5	0	0	0	5
	常勤・正社員	14	3	0	0	17
	自営業・家族従業者	4	0	0	0	4
	臨時・アルバイト	0	0	0	0	0
	日雇	0	0	0	0	0
	合計	23	3	0	0	26
ブルー（建設）	経営者・役員	0	0	0	0	0
	常勤・正社員	16	21	3	0	40
	自営業・家族従業者	6	0	0	0	6
	臨時・アルバイト	6	40	3	0	49
	日雇	37	117	107	5	266
	合計	65	178	113	5	361
ブルー（一般）	経営者・役員	0	0	0	0	0
	常勤・正社員	52	21	3	3	79
	自営業・家族従業者	5	0	0	1	6
	臨時・アルバイト	10	15	7	1	33
	日雇	7	2	5	0	14
	合計	74	38	15	5	132
サービス	経営者・役員	1	0	0	0	1
	常勤・正社員	15	23	2	0	40
	自営業・家族従業者	5	0	0	0	5
	臨時・アルバイト	12	5	1	2	20
	日雇	0	1	1	1	3
	合計	33	29	4	3	69
その他	経営者・役員	1	0	0	0	1
	常勤・正社員	1	0	1	0	2
	自営業・家族従業者	2	0	0	0	2
	臨時・アルバイト	0	0	2	0	2
	日雇	0	0	0	0	0
	合計	4	0	3	0	7

(萩原論文より)

性などかなり違っていると思われるが、日本のホームレス問題においても、ハウジングファーストという手法は有効だったと思う。

公表後も都、特別区、民間の支援団体が参加して議論が重ねられていたが、野宿生活者が少ない区は、自区内のアパートに野宿生活者が入居すれば生活保護をかけなければならないと、この事業に否定的であり、なかなか折り合いがつかないようだった。

ようやく第Ⅰ期は5つの大公園が対象とされることになり、6月には当事者に、現場で説明会が開かれた。説明会では、「我々が他に行く所がなくて公園にいるということを知っているのか?」という警戒の声が挙がっていた。私は、5つの公園のひとつ、高田馬場にある都立戸山公園を担当することになった³⁾。新宿駅地下道にダンボールハウスが密集していた1994年頃にまだブルーテントがちらほら目につく程度だったが、04年夏、公園に配置された都の適正係の調査で160軒のテントが確認されていた。これまで夜回りで回っていたが、「アパート移行」とうツールを持って個別個別の関係を築くことになったのだ。戸山公園は新宿駅の隣にある中央公園と違い、一般市民の来園者も多くなく、新規流入禁止としてホームレスの人は定住が禁止されており、何年もテントで定住している人や、サウナや飯場などとの往還で夜だけダンボールを敷いて寝る人で溢れていた。高田馬場には数年前まで日雇職安があり、この職安では都の特別就労事業も提供されていたので、住人は建設業に従事する人が多かった。親方と呼ばれている人、なまに仕事を持つて来る人がいたり、それぞれに知った手配師があり、年齢を偽って、仕事に行き米を買って来たら分けるという生活をしておられた。夜だけ寝に来る人の中にも「戸山公園は我々のふるさとなんですよ」と言う方もいて、知った者同士の小さなグループがあつたり、全体で、つましく、立派に暮らしておられた。事業のことが公園で知られるようになると、これまで長く劣等待遇に耐えてこられたホームレスの人たちは、都に一人前に扱われたことを歓迎し、事業参加申し込みが増えていった。そして292の方が参加希望なさった。

8月後半から、収入があり、3000円の家賃なら暮らせるだろうという方から20人ずつの班を組んでアパートに行ってもらつた。12月16日付で「ホームレス地域生活移行支援事業にともなう借り上げ住居の居住者に対する生活保護の適用について」という事務連絡文書が都の保護課長名で出され「具合が悪いから生活保護をとりたい」と言つておられる方にも安心

してアパートに行っていただけるようになった。ところが、この頃から、参加を希望していても、アパートを選ばない人が出てきた。高田馬場の寄せ場に早朝に行かなければいけないので新宿区内のアパートが出ないからである。アパート移行は頭打ちになってしまった。

参加を希望しない方たちの理由は表8のとおりで、「アパートに行っても仕事が出ないのであれば行けない」というものが多い。テントの方もダンボールの方もいる。

都は遠方の区内に契約したアパートを解約して新宿区内のアパートを提供するようになった。ものの家賃は生活保護の住宅扶助額53700円を超えて、6万円代の物が多かった。このようにして1月末までに228人の方がアパート移行なさった。借上げアパートには定期的な訪問が私たちに義務づけられていたし、戸山公園の近くに開いた相談所には毎日様々な相談があった。4月、公共事業はまだ始まらず、馬場の寄せ場は5年ぶりの不況とのことで建設の仕事をあきらめて生活保護を申請なさる方が増えた。

2年間の3000円のサブリースの期限が来るのを前に都が、3年に延長する旨の説明会を開くことになった。228人の移行者のうち200人の方が正々堂々と都の大会議室にやって来られ、都はもちろん、私たちも驚いた。みなさん、「アパートはいいから手放したくない。しかし、家賃が上がると払えない。」と自分たちの現状を訴え、都に対峙なさった。そして、都が1年の延長を発表したのだった。3年目の私たちの業務は、仕事に関することが多かった。東京都には国がホームレス就業支援協議会を設置しており、自立支援センター入所者の就労相談にあたっていたが地域生活移行支援事業のアパート入居者も利用できるようになった。相談員さんは、最初の頃は相談していてもその職歴を聞いただけで開いた口がふさがらない、というような対応をなさっていたが、私たちの食事会にも来て下さるようになり、利用者の名前なども覚えてきめ細かく対応なさるようになった。40歳代の方が「土方の仕事はないの?」と相談して、その口のきき方や「土方」という言葉も受け止めておられた。3年のサブリースが終わって生活保護は申請なさらず鍵を返しに来られた方もあるた。黙つていなくなつた方もあった。失踪する前は相談所に何度も来られ、いろいろお話を聞いていたのだが、戸山公園の方たちはたくさん生活保護をとられた。私たちも何か軽い仕事を、と思うが60歳を過ぎてから何か新しい仕事に就くのは、身体を張つ

表8 アパート移行に参加を希望しない人々の理由

番号	年齢	理由
1	60才代	もうすぐ、仕事につける見通し
2	50才代	飯場との往還だから、アパートは借りない
3	60才代	自分でなんとかしたい
4	72才	妻と娘の生活を支えており、日給の2/3も家族に仕送りしている。家賃の3000円がもったいない
5	50才代	自分でやる
6	50才代	自分でやる
7	60才代	関わらないでほしい(対策の推進を求める)新宿連絡会の国会行動などにも行くけれど、あれは、ご飯が出来るから
8	64才	「行かなければ」と猫の訓練もしたが、どうしてもここがいい
9	50才代	関わりたくない
10	55才	仕事がないのに、アパートになんか行けない。仕事が減ってアパートを追い出されたのだ。また、同じ目に遭いたくない(建築の仕事によく行っている)
11	50才代	ろくなアパートがないんだろう。
12	60才代近い	自分でアパートを借りる予定
13	50才代	今のところ、考えていらない
14	60才代	関係ない
15	60才代	茨城の実家に帰る予定
16	64才	親類のマンションに入れる予定
17	40才代	ここのはうが気楽(他にもテントを持っている)
18	62才	実家との関係で、ここは仮の場所だと思っているので、公の施策でアパートに入るなど、おおげさなことはしたくない(実家がめんどみてくれればいいな、と期待している)
19	66才	生活保護は兄弟もいるのに、受けたくない。仕事があり、なんとかやっていける(健診で心配な結果が出た)
20	41才	うるさいことを言われたくない(参加を希望し、グループ編成の説明で「契約会のときなどはみなりに気をつけてください」と話したところ、そう言われたのができなかったのだろうか、辞退してしまった)
21	50才代	めざしていることがかなってから、公園から出て行きたい
22	50才	難聴で、身障手帳も持ておらず、なにか福祉サービスを受けるのがよい
23	50才代	自分でやる。(仕事にもよく行っている。)
24	60才代	お酒のせいか、他にも精神的な病気か、おしゃべりはするが、突っ込んだ話はできない
25	53才	自分はアパート暮らしなんかできない
26	52才	自分でアパートを借りる
27	60才代	故郷へ帰るかもしれない
28	60才代	放っておいてほしい
29	40才代	絶えず一人ごとを言っていて話ができない
30	62才	長期にわたり留守
31	65才	故郷の沖縄に帰る
32	60才代	関わられたくない
33	不詳	関わられたくない
34	60才代	10年もこういう生活をしたので、アパートは自信がない
35	50才代	自分はいいから他の人のことをやってあげてください。

番号	年齢	理由
36	50才代	自分でやる(仕事もよく行っている)
37	60才代	自分でやる(若い人に仕事を紹介したりし、自分も仕事には行っている)
38	40才代(?)	留守
39	50才代	自分でやるので関わらないでほしい
40	50才代	自分でやってみる
41	67才	「うつ」である(具合のいい日にアパートを3軒見て回り、決めたが、契約の日にはテントから出てこなかつた)
42	40才代	話しかけられるのをいやがる
43	40才代	今、通院しております、そっちのほうが気になる アパートに入るなど、生活を激変させたくない
44	40才代	行かない(空缶集めをしている「社会は、就職できない我々のことをばかにしている。」と言っていて、施策に乗るには時間がかかる)
45	50才	入院しなければならないとわかるのが恐いから行かない (冬になってから咳がとまらず、正月には高熱を出した)
46	50才代	自分でやるからいい
47	60才代	決心がつかない(事業に乗らなくとも、収入はありそう)
48	50才代	(これは追い出しか?などと、反発している)
49	61才	(お金があれば酒を飲み、テントもゴミだらけで、一人でアパート生活はできないだろう。相談所にもたびたび現れ、アパート見学にはついてきたが…。こういう人にアパートに行ってもらうサポートは時間的に無理だった。)

てやってきた誇りがあるし、気持ちの切換も含めて、そう簡単ではない。アパートに引きこもる方はいなくて、戸山公園時代のつき合いがあるので携帯で連絡をとり合って交流しておられる。病気になられた親方は、なかまうちが見送った。日本版ハウジングファースト事業だと考えたが、戸山公園の方たちは家賃の安いアパートがあれば住む家を失わずに地域の生活ができる方たちだった。

事業は、09年に、自立支援センター事業の補完的役割を果たしたとして終了した。移行は07年までで、その後の2年間はアパート移行した方たちの支援をしていた。(「ホームレス地域生活移行支援事業終了報告書」サポート事業組合)年齢分布は、50歳代が38.1%、60歳代が40.8%で、終了類型は表9のとおりである。2009年の時点で1626人が地域生活を継続していた。

表9 事業全体の終了類型

類型	人数	%
自立	512	26.3
生保	1114	57.3
死亡	56	2.9
辞退	98	5.0
失踪	164	8.4

戸山公園の利用者228人の終了類型は表10のとおりである。

表10 戸山公園の終了類型

類型	人数	%
自立	70	30.7
生保	122	53.5
死亡	3	1.3
辞退	27	11.8
失踪	6	2.6

自立なさった方は、建築日雇のままなんとか自立なさった方ばかりで、ジョブステーションなどで新たな職業に就いて、自立なさった方は数人だった。辞退が、他の公園は、3.6%、3.4%、4.0%、2.7%であるのに比べて高い。辞退なさった方は建築日雇を続けておられる。やはり、戸山公園は建築日雇の方が多かったのだ。

6. ホームレス問題の広がりと変容

2007年、マスコミが住居を失ってインターネットカフェなどを利用している人々のことを「ネットカフェ難民」と名付けて警鐘を鳴らした。これを受け

て厚生労働省職業安定局が調査を行なった。(住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査) 住居喪失者は5400人と推計されるが、この推計方法自体正しくないという指摘もある。

調査では、住居喪失者が寝る場所としてネットカフェだけでなく路上も利用すると答えており、ネットカフェ難民は住居喪失者の氷山の一角であることが判明した。そして路上生活は、家を失って困難な生活を強いられている人々の窮屈の形態なのだとすることが改めて確認された。独自にネットカフェ難民の聞き取り調査をなさった五石敬路先生は、「ネットカフェ生活者が…あたかも労働力が磨滅するのをひたすら待たれているかのような状況に置かれている」と書いておられる。(「現代の貧困ワーキングプア」)

また、この調査の年齢分布において、20歳代と50歳代に山があり、20歳代に山があることはホームレスのどの調査にも表れていない特徴であり、もうひとつ「非正規労働者」という分類には派遣労働者が挙げられており、これもまた、この段階では、ホームレス調査で出現しない分類である。

2007年には、ホームレス問題所管の厚生労働省社会援護局による「ホームレスの実態に関する全国調査」も行われた。

以下、岩田正美先生を座長とする検討会による分析結果を紹介したい⁴⁾。この検討会には、私も出席させていただいた。調査は、全国26の自治体(2003年の概数調査で100人から6000人が確認されている自治体)で、2049人のホームレスの人から聞き取られている。

A. 目的

2003年の最初のホームレス実態調査が基本方針策定のためであったのに対し、今回の目的は本格的なホームレス対策の効果や日本のホームレス状況に変化があるのかどうかを調査することである。

B. 高齢化と長期化

表11のように、概数調査では、ホームレスの人数は減少しているが、全国なべて減少したわけではなく、実態調査をした自治体にも増加しているところがあることから、引き続き対策が必要である。

単純集計の結果を2003年調査と比較すると、55歳以上のホームレスの割合と野宿期間が5年以上の長期ホームレスの割合が増加している。高齢化・長期化が進んだと言える。

表11 全国ホームレス概数

	男	女	不明	合計	差引増減
2003年	20,661	749	3,886	25,296	-
2007年	16,828	616	1,120	18,546	△ 6732 (△ 26.6%)
2008年	14,707	531	780	16,018	△ 2546 (△ 13.7%)
2009年	14,554	465	710	15,759	△ 259 (△ 1.6%)

(厚生労働省概数調査より)

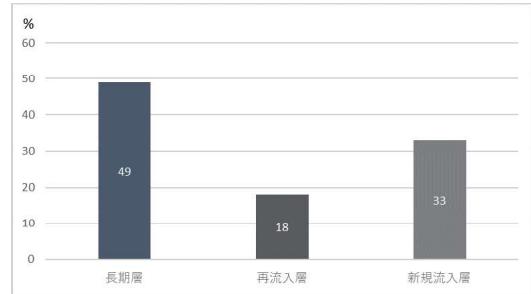


図4 野宿経験タイプ
(「分析結果」より)

C. ホームレスの変容

今回の野宿が4年以上のタイプを長期層、今回の野宿が4年未満で初めての野宿が4年以上前のタイプを再流入層、今回の野宿が4年未満で初めての野宿も4年未満のタイプを新規流入層と呼ぶとすれば3つの層の分布は次の図4のようになる。

前回の調査では、新規流入層が62.5%と多く長期層は24.1%と少なかった。年齢分布はいずれの層でも65歳以上の割合が高くなっている、高齢化は新規流入層にも及んでいる。新規流入層では45歳未満の割合が増えていること、前回は建設業からのルートが大きかったが、多様な職種がそのルートになり始めていること、就業上不安定な地位からホームレスになった人の割合が低い、などの点が変容として注目される。

長期層は公園・河川、新規流入層は駅舎、再流入層は行き来の便宜ゆえか、道路などを野宿場所としている。これら3つの層の特徴やニーズに留意してきめ細かく検討する必要がある。

D. 今回の野宿の形態

今回の野宿の間でも、野宿している間に屋根のある場所に泊った経験を持っている者がいる。この状況を

1. ずっと路上(野宿)生活をしていた

2. 時々、ドヤ、飯場、ホテル等にも泊ったことがある
3. 病院、施設、自立支援センター、シェルターに入っていたことがある

に分類すると、1、「ずっと路上」約7割、2番、3番が1.5割ずつとなる。前述の、長期層、再流入層、新規流入層の3つの層との関係を見てみると、再流入層では、今回の野宿生活の間「ずっと路上」の割合が54%で、長期層、新規流入層と比較してその割合が低い。再流入層はいったん野宿生活から脱却したがこの4年の中に再び野宿生活になったというだけでなく、「病院・施設・センター等」と行き来していることが明らかになり、また、このような野宿生活と疊の上の生活を繰り返すことが常態化しているのではないかと推測される。

E. ホームレス支援制度利用状況

ホームレス支援制度の利用状況を

- A 制度利用なし
- B その他支援・巡回相談
- C シェルター・自立支援センター

の3種類に分類すると、A34%、B49%、C18%の割合になる。年齢階層別に見てみると、どの階層でもBの割合が高い。Cは年齢が低くなるほどその割合が高く、45歳未満では24%で、そのうち自立支援センター利用は19%である。

長期層、再流入層、新規流入層においては、再流入層が他の2層と比べてAの割合が23%と低く、Cの割合が35%、とりわけ自立支援センター利用の割合が22%と極めて高い。新規流入層と長期層は、新規流入層が自立支援センター利用の割合がやや高いもののその他の制度利用はほとんど同じ割合で、どちらも疊の上に上がることはなく、相談などの支援を受けて路上にいるか、何もせずに路上にいるかのいずれかの状況にある者が多い。

F. 生活保護の利用経験

調査対象者の24%は、生活保護の利用経験があり、年齢階層別にはその割合に差はない。生保の利用方法は5割以上が入院であり、長期層は入院の割合が他の2層より高い。入院の他、保護施設、宿泊所、ドヤ保護などが利用されている。

G. 今後の希望について

「きちんと就職して働きたい」という希望が前回調査の49.7%から37%に減少した。その理由は今回のホームレスの年齢構成が高齢者に傾いたこともある

が、65歳以上を除いたすべての年齢階層で「きちんと就職」が減少していることに注目しなければいけない。長期層は野宿生活で獲得した都市雑業で現状を維持する方が現実的な選択と考えているようだ。「行政支援(福祉・入院含む)」を希望する割合も他の2層より高い。

H. 求職活動

「求職活動している」者の割合も前回調査より減少した。求職活動は労働市場の動向に左右されるので、年齢階層が低いほど求職活動している者の割合が高いのは当然だが、45歳未満においても38%は求職活動をしていない。求職活動をしていない理由は「疾病、障害、病弱、高齢」などがある。

就職するために望む支援は、ホームレスの人の就労相談で現在主流を占めている生活相談・生活指導・職業相談などよりも、その前の段階である「住所設定のためのアパートがほしい」「身元保証をしてほしい」「自分たちにあった仕事先を開拓してほしい」というものである。

I. 自立支援センター・シェルターの利用経験と利用希望

自立支援センターを利用したことがある者の平均年齢は54.5歳、また、知っていて今後利用したいという者の平均年齢は55.5歳と全体の平均年齢より低い。自立支援センターを利用して現在は野宿生活をしているのだが、就労意欲は高いので、この人たちに応じた対策を立てるべきである。

また、入所を希望しない者(885人)の自由記述式の回答は、

- ・ 集団生活(人間関係)が嫌である、不安である(163人)
- ・ (高齢などの理由により)どうせ仕事がない(141人)
- ・ 今住んでいる場所や仕事がなくなる(111人)
- ・ 悪い噂を聞いた(自由がない、規則が厳しい、住環境が劣悪等)(89人)

ここに提言されていることを私たち民間のホームレス支援団体もしっかりと受け止めたい。ホームレスの人の数については、路上生活者といっても概数調査の日に出会えないホームレスの人の方が多いだろうということはネットカフェ難民調査からも明らかになっている。従って、数について、減っているとは考えない方がよいと思う。実態調査で新規流入が3分の1を占めていることも考慮に入るべき大切な

事柄だ。野宿経験から分けられた3つの層について、それに応じたきめ細かい対策を立てるべきだとおっしゃっているのはほんとうにそうだと思う。「野宿生活」ということで一律にそれを解消させようとしてもできないことは、私たちの経験からも言えることだ。自立支援法が制定され、公の巡回相談、シェルター、自立支援センターが開始されているが、何もしていない自治体も多く、今後も国のホームレス対策がすばらしい効果を上げるということは期待できないのではないか。福祉事務所の活躍が待たれる。今後の希望や求職活動について、自立支援センター経験者は、就労意欲を失っているわけではないと表れているが、ホームレスの人々は一般就労から排除されたのであって再び参入するのはハードルが高いと不安に思っているだろう方や、たとえ一般就労できたとしてもそこには希望が見出せない、と思っている方もあるのではないだろうか？

7. 個別的・継続的・総合的支援

私たち民間のホームレス支援団体は、ホームレス状態を余儀なくされている人々がホームレス状態を脱却して畳の上に上がり安定した生活を開始なさるよう、この30年間走りながらさまざまな方法を編み出してきた。寄せ場の中に野宿問題が収まらず拡散していくた当初は、公共空間で夜を過ごさざるを得ない人々は、ボランティアが訪問しても追い立てに来たのではないかと警戒しておられた。夜回り、炊き出し(共同炊事の地域もある)、無料医療相談の机出し、福祉事務所への集団申請行動など、ホームレスの人の信頼が得られるよう活動した。ホームレスの人に寄り添って心を開いてもらわなければ支援はできない。しかし安定した生活を始められるはずの唯一のツールである生活保護は、家のない人、稼働能力のある人を排除していた。まずは畳の上に上がってもらおうと、施設=無料低額宿泊所を運営したり、アパートを借り上げる団体も出てきた。1990年代末に東京で貧困ビジネスも参入してしまい無料低額宿泊所が激増した。後に、東京都が、居室の1人当りの面積基準や入居者の支援をするタイプを導入して規制し、無低はホームレスの人の支援にとって大きな部分を占めるツールになつていった。さらに、無低の側でも、生活支援と就労支援と、どちらかに特化して支援力を高めようとしており、厚生労働省との議論も経て基準を満たす無低を日常生活支援住居施設として、支援の対価が出るようになって

いる⁵⁾。大阪市は無料低額宿泊所を認めなかつたので、ドヤ主たちは生保受給者になった釜ヶ崎労働者にドヤで暮らしてもらおうとアパートに転換し、サポートヴィハウスとして入居者を支援している。生活保護の運用も改善され、家のない人に居宅保護が適用されるようになっている。

2007年のネットカフェ難民問題から、家を失って困窮している人は目に見える路上生活者だけでなく、さまざまな場所に隠されていることが明らかになつた。私たちは、このような人々を「広義のホームレス」と名付け、ホームレス状態を脱却なさるよう支援を続けている。その調査報告を紹介したい。(NPO法人ホームレス支援全国ネットワークと広義のホームレス可視化と支援策に関する調査検討委員会による「広義のホームレス可視化と支援策に関する調査報告書」平成22年度社会福祉推進事業) 調査は、都道府42県の75のホームレス支援団体が、2008年4月から2010年3月までに地域生活または施設などの移行を支援した3858ケースの記録を分析している。①広義のホームレスの人の多様な属性—若年化、低学歴化、障がいの多さ、不安定就労の実態、②路上生活期間の短期化などのホームレス状態での居住形態の多様化、③新旧セーフティネットが機能していないこと、④生活保護が活用されていることがよく理解でき、なにより、ホームレスの人が地域に参入できるまで期限を切らずに様々な支援を提供している様子を見てとることができる。

A. 調査対象者の属性等

・年齢

平均年齢は55.4歳であり、年齢分布は表のようになつてている。

2007年の実態調査57.5歳より若い。

表12 年齢

年齢	%
25歳未満	1.7
25歳以上～35歳未満	6.8
35歳以上～45歳未満	12.9
45歳以上～55歳未満	18.9
55歳以上～65歳未満	32.5
65歳以上～75歳未満	21.0
75歳以上	4.7
無回答・不正回答	1.6
合計(3858人)	100

(報告書より)

・性別

表 13 性別

性別	%
男性	90.5
女性	7.5
無回答・不正回答	2.0
合計 (3858 人)	100.0

(報告書より)

・学歴

表 14 学歴

学歴	%
中卒	38.4
高卒	29.9
専門学校卒	2.6
大卒	4.0
その他	0.1
不明	22.7
無回答・不正回答	2.4
合計 (3858 人)	100.0

(報告書より)

・障がいの有無

表 15 障がいの有無

	精神	知的	身体
支援開始前から手帳取得	0.9	0.9	2.0
疑いあり	13.2	7.6	3.7
支援開始後に手帳取得	1.2	1.7	0.9
疑いなし	84.8	89.7	93.4
合計	100.0	100.0	100.0

(報告書より)

・アディクション

表 16 アディクション

アディクション	%
アルコール	14.1
ギャンブル	10.3
薬物	1.5
その他	2.7
無し	75.2
合計 (3881 人)	103.8

(報告書より)

・借金の有無

表 17 借金の有無

借金	%
有り	29.0
無し	47.0
不明	20.8
無回答・不正回答	3.2
合計 (3858 人)	100.0

(報告書より)

B. ホームレスに至った主な理由

表 18 ホームレスに至った主な理由

理由	ケースの%
失職	70.2
病気	20.2
借金	12.8
家内不和	10.0
アディクション	8.6
犯罪	6.6
ケガ	2.7
犯罪被害	0.6
DV	1.3
その他	6.8
不明	6.6
合計	146.5

(報告書より)

C. 支援開始地にいた・来た目的

表 19 支援開始地にいた・来た理由

目的	ケースの%
3 年以上在住	29.8
生保目的	19.7
就職活動	19.7
就業	15.8
出身地	14.9
知人在住	7.2
親族在住	7.1
旅	6.2
婚姻	1.0
医療施設	0.8
刑務所	0.5
その他	5.7
不明	10.6
合計	139.0

(報告書より)

D. 支援開始前の居住状態

表 20 支援開始前の居住状態

支援開始前の居住状態	%
路上 (~ 1 月)	20.7
路上 (1 月 ~ 1 年)	22.8
路上 (1 年 ~ ・その他)	18.0
居宅	10.9
短期居所	11.0
支援団体	6.0
医療施設	5.2
刑務所	2.7
その他	1.2
無回答・不正回答	1.4
合計	100.0

(報告書より)

居宅：本人・家族名義の住宅、社宅、雇用促進住宅 等
短期居所：ホテル、旅館、簡易宿所、サウナ、ネットカフェ、ファーストフード、知人の家、飯場

支援団体：他の支援団体提供の居住場所、施設提供の居住場所

E. 社会保障制度などの利用歴

表21 社会保障制度などの利用歴

利用歴	%
生保受給歴有り	25.4
健康保険加入歴有り	14.0
雇用保険給付有り	2.5
社会福祉協議会貸付有り	0.2

(報告書より)

F. ファーストコンタクトの経路

表22 ファーストコンタクトの経路

ファーストコンタクトの経路	%
路上	37.5
福祉事務所	34.5
本人	10.9
他の支援者等	10.5
施設	2.7
矯正・警察	1.5
その他	0.8
無回答・不正回答	1.6
合計 (3858人)	100.0

(報告書より)

路上：路上、炊き出し

福祉事務所：行政、福祉事務所

施設：施設、医療施設

他の支援団体等：他の支援団体、知人、弁護士・司法書士、周辺住民、不動産業者・大家

本人：本人から問い合わせ

矯正・警察：保護観察所・刑務所等、警察、議員

その他：その他

年齢とのクロス集計から高年齢層は路上でのコンタクト、若年層は本人から又は、支援者等の介在によって支援団体とコンタクトしている傾向がみられる。

G. 移行段階

・この度支援を受ける前に利用したことのある施設
自分の家を失って施設に入っていたことのある人がいることもわかる。地域区分とのクロス集計では、大都市が施設利用の割合が高い。

表23 以前に利用した施設

以前に利用した施設	%
無料低額宿泊所	10.4
生活保護施設	4.4
ホームレス自立支援関連施設	6.6
法外援護施設	2.5
更生保護施設	1.8
女性関連施設	0.7
無し	65.0
その他	1.3
不明	13.1
合計	105.8

(報告書より)

・移行のために一時利用した公的施設

表24 移行のために一時利用した公的施設

一時利用した公的施設	%
ホームレス自立支援関連施設	6.8
生活保護施設	3.8
法外援護施設	3.0
女性関連施設	0.6
その他	2.5
無し	84.1
合計	100.9

(報告書より)

・移行時に支援団体が提供した居住場所

提供した居住場所としては、支援団体が運営している無料低額宿泊所や借り上げアパートなどがある。

表25 移行時に支援団体が提供した居住場所

提供した居住場所	%
提供なし	40.3
職員常駐・相部屋	27.3
職員常駐・個室	21.1
職員訪問・個室	8.6
職員訪問・相部屋	3.9
合計	101.1

(報告書より)

・支援期間

支援開始から本人名義の住居などに移行するまでの期間

表26 支援期間

支援期間	%
1ヶ月未満	21.8
1ヶ月以上～3ヶ月未満	23.7
3ヶ月以上～半年未満	12.3
半年以上～1年末満	11.4
1年以上～2年末満	8.8
2年以上～3年末満	3.8
3年以上～5年末満	4.5
5年以上	3.6
無回答・不正回答	10.2
合計	100.0

(報告書より)

・移行先の住宅等

表27 移行先の住宅

移行先	%
居宅	58.2
失踪	12.3
ホームレス施設	5.4
医療施設	4.9
施設	4.1
支援団体	2.7
刑務所	1.3
死亡・その他	4.3
無回答・不正回答	6.8
合計	100.0

(報告書より)

居宅：民営、公営住宅（本人契約）、親族宅、社宅、簡易宿泊所

ホームレス施設：ホームレス自立支援関連施設

施設：生活保護施設、女性関連施設、老人福祉施設、障がい者施設

医療施設：医療施設

刑務所：刑務所等

支援団体：他の支援団体

失踪：失踪

死亡・その他：死亡、その他

居宅と他の支援団体を合わせて約6割の人が地域の住宅に移行している。

・移行時の収入源

表28 収入源

収入源	ケースの%
生保	62.1
就労	21.2
年金	6.3
無し	12.7
その他	1.5
不明	11.0
合計	114.9

(報告書より)

H. 支援メニュー

支援メニューは図5のとおりである。

調査対象者は支援を求めて団体にいらした方で、相談にのりニーズを確認する。大部分の方は生保申請することになる。団体が無低やアパートを持っていればまずそこに入居してもらう。持っていないければ、福祉事務所が緊急保護でホテル宿泊費などを支給してくれ、すぐさまアパート探しをし、アパートが見つかれば居宅保護が決定される。仕事や所持金はあるのだが、債務や保証人の関係でアパートが借りられない、という方もいらっしゃる。その場合もすぐに必要な支援を開始する。移行後の就労実績は

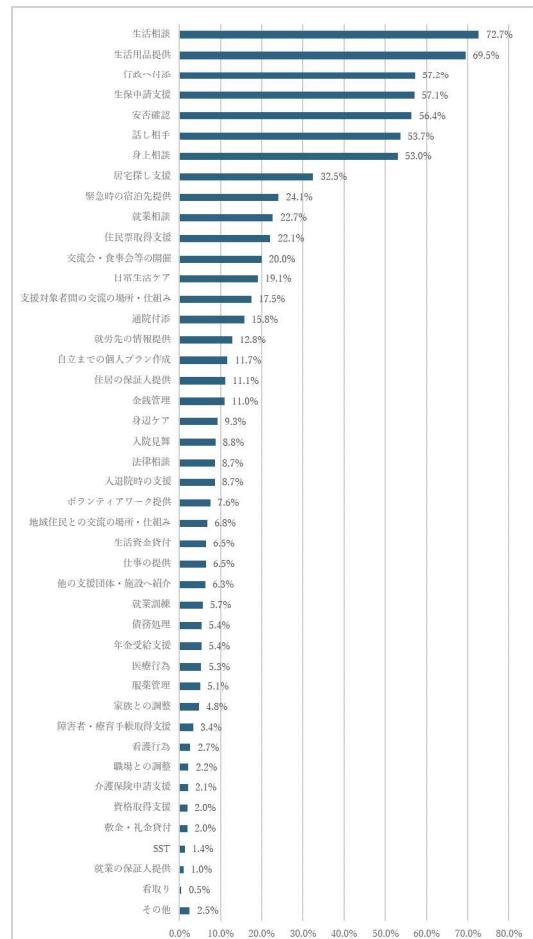


図5 支援メニュー (N=3858)

(報告書より)

就労ありが20.4%である。雇用形態は、大半がパート・アルバイト、契約、日雇など不安定な雇用形態で合わせて15.0%になる。正社員は4.9%である。

I. アフターケア

移行後も「交流あり」「消息把握」のケース2375人にアフターケアが行われている。「自由な来訪」「生活相談」「話し相手」「身上相談」など、支援者とのつながりや人間関係をつくるためのメニューの割合が高い。そのほかには「定期的連絡」「定期的訪問」「交流会・食事会等の開催」「支援対象者間の交流の場所・仕組み」などのメニューが実施されている。

以上のように私たちはホームレスの人にホームレス状態を解消することを働きかけ、安定した地域生

活を開始しさらにその地域生活を見届けるまでの長きにわたり、ホームレスの人を1人の人として特定し、信頼される関係を構築し、その人に寄り添って支援する方法を生み出してきた。私たちは、この支援を伴走型支援と呼んでいる。

1990年以降の日本は、経済の低迷、高齢化、家族の崩壊、失業、孤独死、自死、引き込もりなど様々な困難を抱える人が増大しており、この事態に政府は生活支援戦略を構想しており、そのモデル事業であるパーソナルサポートサービス事業にこの伴走型支援の手法が取り入れられた。

2008年秋からリーマンショックの影響で、製造業の派遣労働者が失職すると同時に住まいも失ってしまうという事態が予想され、実際、年末には日比谷公園の年越し派遣村に仕事と住まいを失った労働者が支援を求めて何百人も集まった。湯浅誠村長は「1人も排除せぬみなで生き抜こう！」と呼びかけた。そうだ、みなで生き抜かなければ。それにしても、人々を家なし状態に追いやる力は依然として職場に存在しているではないか。

8. 中間就労の創出

広義のホームレスの移行支援調査は、2年後にパネル調査が行われ（「生活困窮者支援の持続可能性とその効果を測定するパネル調査」平成24年度社会福祉推進事業 一般社団法人インクルーシブ・シティネット）、移行した人々が支援を受けて地域生活を継続していることが明らかになっている。また、対象者の就労状況から、最低賃金の支払われないボランティア事業や就労訓練など中間就労に参加している者がいることがわかった。折しも厚生労働省は生活困窮者支援制度において生活困窮者の中間就労を構想しているので、インクルーシブ・シティネットがこのパネル調査で提案している内容を紹介したい。

パネル調査の対象者は、2008年から2010年までにホームレス状態から移行し、2010年4月時点で支援団体と交流のあった721人である。この721人の2012年3月までの支援内容や変化の記録が分析されている。対象者の就労の状況を次の4つの区分に分け、2年間の変化を見ている。

1. 生保なし就労：生活保護制度を活用せず市場のみで就労している
2. 半福祉・半就労：生活保護を活用しながら就

労しており就労から得る収入が最低賃金以上である者

3. 社会参加型就労：生活保護を活用しながら就労しており就労から得る収入が最低賃金未満の者
4. 非就労：上記3区分以外の者

2010年度と2012年の就労区分の変化をステップアップ、ステップ維持、ステップダウンと名付けてみてみると、表29のようになる。非就労の変化のなさ、社会参加型就労のステップダウンの割合の高さ、半福祉・半就労のステップ維持の割合も高い。就労区分の変化を属性から見ると、ステップアップする人々は、年齢が低い。中卒の人はステップダウンの割合が高い。高卒の人はステップアップの割合が高い。障がいの有無はステップの変化に関係しないということがわかる。

以上のことから生活困窮者支援制度の中間就労は誰もが一般就労にステップアップしていくわけではないので一般就労を出口に置くのではない福祉維持型就労を置くのがよい。また民間団体が行なっている広義のホームレスへの就労支援メニューには、職業紹介機能などを持つ総合的な職業相談が有効であることが判明しているので中間就労の実施とともに、このような職業相談ができるようにするのがよいと提案している。

表29 就労区分の変化

	ステップアップ	ステップ維持	ステップダウン
生保なし就労	—	64.5%	35.5%
半就労・半福祉	16.0%	55.6%	28.4%
社会参加型就労	20.3%	32.2%	47.5%
非就労	19.7%	80.3%	

（報告書より）

私の団体は、山谷や新宿とともに活動したホームレス経験者に働く場を提供したいと、自転車修理屋を運営した。そして、生活困窮者支援制度の就労訓練事業として東京都の認定も受け、訓練生を受け入れた。地域生活移行支援事業の利用者にも障がい者手帳を取得なされた方がおり、ジョブステーションの紹介で清掃会社に就職なされたがこの会社には障がい者雇用枠もあり、障がい者の支援団体が仕事場を訪問しておられ、この方はこの団体と知り合って、私たち生活サポートが支援しなくとも生き生きと生活なさるようになった。このような経験もあったので自転車屋は、働く人全員が充実した気分で働く

よう気を配った。ホームレス体験者はもとからの知り合いどうしの場合もありお国ことばが飛び交ったり居心地よく仕事をしておられた。しかし、時々、そばにいる人の都合や全体の仕事の手順について何の相談もせずに、ただただ自分が指示された目先のことを、そこさえうまくいっていればあとは関係ないという感じでバタバタとしてしまう様子が見られ意外だった。建築現場でどつき回された経験から来ているのかと思つたりした。「いいとこどり」の競争があつたり高所から物が落ちてくれれば「わざと狙つてやつたんだ。」という発言があつたりした。訓練生も仕事場で小突き回されたり仲間はずれにされたりした、と日々に仰っていた。こんな事からも中間就労という働き方について考えていきたい。福祉分野の支援で仕事場のチームワークをよくする実践もたくさんあると思う。

9. 就労自立を支援するのではなく、まずは保障を

2015年度から自立支援センター事業が生活困窮者支援制度に組み込まれ、国のホームレス対策の中心である就労自立を目指す自立支援センターが一時生活支援事業となるにあたり、従事しておられる方たちはどう考えていらっしゃるのだろうと、社会福祉推進事業で調査研究をさせていただいた。五石敬路先生が指揮をとってくださいました。（「ホームレス自立支援センターにおける就労支援の在り方に関する調査研究」平成26年度社会福祉推進事業 ホームレス資料センター）

A. 自立支援センター・ホームレス就業支援協議会のヒヤリング

自立支援センター10施設、就業支援協議会5箇所にヒヤリング調査をしたところ、実際の入所者は就労に遠いケースも多いこと、生活保護で対応するケースもあること、自立支援センターの前段階として巡回相談センターやシェルターがあるが、生保対応の施設を自立支援センターとして設置している自治体は1カ所しかないこと、一時生活支援事業は在所期間が3ヶ月とされるが、これは入所者の自立を一層困難なものにするので、在所期間は6ヶ月を維持すべきである、困窮者支援制度においては、自治体に費用負担が発生するが、ホームレスの多い大都市などに負担がかからないようにホームレス対策は国の責任で実施すべきである、などの意見が聞かれた。

B. 入所者と退所者の内訳とその傾向

センター11施設に、基準に基づいて、全入所者の約3分の1のケースを抽出してもらい、属性、対処理由などの記入を依頼。253票が回収された。

- ・年齢構成

50歳代以上が62.7%、30歳代以下が12.7%のセンターや逆に、50歳代以上が7.5%、30歳代以下が55.0%など、センターごとに大きな違いがある。これは自治体の生活保護適用やセンターの運営方針、地域の他の種類の施設の分布状況、センターにおけるスクリーニングやアセスメント実施状況の違いによっている。

- ・在所期間

8割近くが30日以内に退所するセンターや4割以上が6ヶ月以上在所するセンターがあり、これも自治体の運営方針の違いによるところが大きいが、退所者との内訳とも関係している。

C. 退所理由の特徴の要因分析

退所理由を就労退所（生活保護含む）、無断退所、生活保護のみ（年金含む）の3カテゴリーに整理したところ、就労退所が5割を超えており、1割を切っているセンターがあり、ばらつきがある。比較的ばらつきが少ないのは、3～5割の無断退所である。6割の無断退所があるセンターも2カ所ある。非常にばらつきが大きいのは生活保護（年金含む）退所である。6割を超えるセンターが1カ所、1割を切っているセンターが3カ所ある。これは、自治体やセンターの生活保護に対する姿勢の違いによると考えられる。

生活保護等が多い要因は、障がいや疾病等が大きく影響しているとみられる。無断退所が多いほど若年者が多い。その要因としては、比較的就労に至りやすいことや集団で生活する施設を忌避する傾向にあることが考えられる。就労退所が多ければ在所期間が長くなる傾向にある。これは退所後のアパートのために貯蓄する必要があるからだと考えられる。

D. アセスメントシート・ケース記録分析

ホームレス自立支援策を実施している自治体においては、その実施計画より、アセスメントとは「ホームレスの日常生活、社会生活の状況や課題を把握し、それを踏まえて自立生活ができるか、一般就労が可能かどうかを見極めるもの」と捉えられていることがわかる。自立支援センターから実際に使用しているアセスメントシートを提供いただいたところ、

- ・アセスメントシートというよりはフェイスシー

表30 事例における支援のモジュール化

カテゴリ	大分類	中分類	局面	入所中／退所後	活用したモジュール	活用の結果
金銭に関する支援	債務整理期	整理期	債務整理支援	入所中	法律相談	法テラス弁護士に継続して依頼してゆくことに
住まいに関する支援	住宅支援期	確保期	住居の確保	入所中	自治体の居住支援制度を活用	アパートを確保
メンタルケアに関する支援	混乱期		元気がない	退所後	電話対応	頑張るよう伝える
メンタルケアに関する支援	混乱期		元気がない	退所後	訪問	卒業後、病院受診しておらず、現在寝ている状態。自立支援センターへ気分転換に来るよう伝えられた
生活全般に関する支援	再建期		生活再建支援期	退所後	自治体居住支援制度担当者からの連絡対応	「不動産屋から家賃入金されていない。主に連絡をとっているが連絡がつかない。主と連絡を取ったのはいつか？」との電話があり、1ヵ月前に所長が訪問していることを伝える
生活全般に関する支援	再建期		生活再建支援期	退所後	訪問／状況確認	すでに仕事をやめており、生活費がなく11月分家賃も未払い状態
生活全般に関する支援	再建期		生活再建支援期	退所後	生活保護申請同行	生活保護申請を行う
生活全般に関する支援	再建期		生活再建支援期	退所後	食品、衣類提供	食料品2セット計6個、下着1組支給する
生活全般に関する支援	再建期		生活再建支援期	退所後	生活保護申請手続き進捗状況の確認	明日の午前中に書類提出、明後日木曜日の午前中に不動産店に行き、謝罪、未払い家賃の分割支払い等調整するよう指示する
生活全般に関する支援	再建期		生活再建支援期	退所後	生活保護申請状況確認	午前中に福祉事務所へ書類提出予定。預金通帳の持参を指示されている
金銭に関する支援	金銭管理支援期	支援移行期	金銭管理支援移行	退所後	金銭の一時預かり	家賃代を生活費に使ってしまうのが不安ということでセンターにて一時預かりとしたが、毎週、金曜日、生活費を取りに来ることに
問題解決に関する支援	トラブル支援期		知人がアパートに居座り	退所後	助言	知人に部屋を出る際には鍵の返却をしてもらうように指示した

トとして使用されている。

- ・本人の意思や意向を確認する欄が少ない。
- ・自立支援センターは「就労自立を目指す」という目的に特化された場所であるため、一般の福祉サービスにおけるソーシャルワークと違い、アセスメントに力点を置いていない

ということがわかった。

また、6施設より提供された16のケース記録をすべてモジュール化し分析を行った(表30)ところ、

- ・自立支援センターで実施されている支援が個別の・継続的・総合的支援である。
- ・就労支援においては、職場体験講習などの就労体験が、本人のために、また就労支援員の就労時アセスメントに役立っている。
- ・アフターフォローも行われている。

つまり、自立支援センターで行われている支援は、パーソナルサポートサービス事業で行われた支援と親和性の高いものであることが確認できた。

以上の分析から、この調査研究事業では

- ・一時生活支援事業の在所期間は6ヵ月を維持すべきである。
- ・自立支援センターの重装備が自立相談支援事業のみで担えるとは思えないでの、自立支援センターの業務を一時生活支援事業に残すべきである。
- ・自立支援センターの運営は就労支援に重点が置かれていたが、生活保護を必要とする者の見極めのためスクリーニング機能、アセスメント機能を充実する必要がある。

との提言を行った。

10. おわりに

日本のホームレス問題は、政府によって狭く浅く捉えられ政策が実行されて就労による自立が目指されているが、数々の研究から家を失っている人は目に見える路上生活者に限らないこと、日本には労働住宅という欧米諸国には見られない住まい方があること、人々を家なし状態に追いやるのは大部分が就労であることが明らかになっている。したがって、労働者を排除した一般就労に是正を求める限りホームレス問題は無くならないと思う。

ホームレス自立支援センターは、入所者をまずは地域の安定した生活に移行させるべきである。非定住は、人と交わってうまく自分の力を出すチャンスを奪う。寄せ場労働者は非定住にめげず、なかまを作つて生きてこられた。

失業の問題は、景気や労働市場に左右されない雇用対策を立てて、建築日雇のように身体を張る大変な仕事なのだけれど非熟練労働者も含めて失業が即家を失うことなどないようにすべきだと思う。

そして、こんどは、経済成長を目指すのではなく、アイデンティティーを“〇〇ができる”ことに求めるのではなく、“共に在ることを喜ぶ”ことに求める人々の社会になることを目指したい。

注

- 1) 「三鷹日雇い職安閉鎖をめぐって」(安江鈴子) 季刊Shelter-less No.12
- 2) 「路上生活へと至る経路——『平成11年度路上生活者実態調査』報告書から(2)」(萩原景節) 季刊Shelter-less No.10
- 3) 「もっと深く野宿者の中に入った施策を」(安江鈴子) 季刊Shelter-less No.25
- 4) 「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」ホームレスの実態に関する全国調査検討会(2007)
- 5) 「ホームレス問題と公的セクターおよび民間NPOセクターへの課題——『もう一つの全国ホームレス調査』を手掛かりに」(稻田七海・水内俊雄) 季刊社会保障研究 Vol.45 No.2

参考文献

- 五石敬路、2011.「現代の貧困ワーキングプア 雇用と福祉の連携策」日本経済新聞出版社

社会権規約NGOレポート連絡会議編、2001.「社会権規約と日本2001」エイデル研究所

年越し派遣村実行委員会編、2009.「派遣村 国を動かした6日間」毎日新聞社

小玉徹他、2003.「欧米のホームレス問題 実態と政策(上)」法律文化社

佐藤進、1966.「日本の社会保障：その法制と給付の実態」労働旬報社