

ホームレスの減少要因から見る自立支援

—日本が直面する課題とは—

17040296

嶋岡 香奈子

2008年1月

論文概要

本論文では、2007年のホームレスの減少に焦点を当てた分析を行った。6700人以上の減少が起こった一方で、平均年齢の上昇や路上生活期間の上昇が起こった現状から「現行の政策は、長期化しているホームレス及び高齢のホームレスには有効に働いていない」という仮説を導いた。そこで人数が顕著に減少した名古屋市の政策を例に挙げて分析を行い、仮説を立証した。よって最後に、長期化しているホームレス及び高齢のホームレスの自立に有効に働くような政策を提言する。

目次

論文概要	・ ・ ・ ・ ・	P.2
I 章 はじめに	・ ・ ・ ・ ・	P.4
II 章 ホームレスの定義と社会問題である理由		
1 節 ホームレスの定義	・ ・ ・ ・ ・	P.5
2 節 ホームレスが社会問題である理由	・ ・ ・ ・ ・	P.5
III 章 ホームレスの現状と国の対策		
1 節 ホームレスを生み出した背景	・ ・ ・ ・ ・	P.7
2 節 ホームレスの現状	・ ・ ・ ・ ・	P.7
3 節 国の対策	・ ・ ・ ・ ・	P.10
IV 章 仮説の設定と名古屋市の自立支援政策		
1 節 仮説の設定	・ ・ ・ ・ ・	P.12
2 節 先行研究の整理	・ ・ ・ ・ ・	P.12
3 節 名古屋市のデータを使った分析	・ ・ ・ ・ ・	P.13
V 章 政策提言	・ ・ ・ ・ ・	P.20
VI 章 おわりに	・ ・ ・ ・ ・	P.23
参考文献・参考資料	・ ・ ・ ・ ・	P.24

I はじめに

バブル崩壊後、失業率は 2001 年に 5% を越え、建設業界の不振とともに、都心では路上や公園などで生活をしているホームレスと呼ばれる人々を頻繁に見かけるようになった。

ホームレスの人数は 1999 年に全国調査がなされて以来、2003 年まで増加傾向にあったが、2007 年の調査で初めて 6700 人以上の大幅な減少が確認された。しかし一方で、ホームレスの高齢化や長期化が浮き彫りになった。果たしてこの減少は喜べるものだったのだろうか。よって本論文では、この減少に焦点を当て分析を行いたい。

まず II 章で各国によって異なるホームレスの定義、及びホームレスは減少した方が良い理由を述べる。III 章ではホームレスを生み出した背景を先行研究を元に整理し、現状分析を行う。そして国の対策についても触れるが、注目すべきは、2002 年に公布、施行された「ホームレスの自立支援等に関する特別措置法」である。この法は自立の支援等に関する施策の目標を明示するとともに、国又は地方公共団体に施策の策定及び実施を位置付けたものであるが、2007 年は法が施行されてから 5 年が経つという節目の年であった。IV 章では仮説の設定を行う。6700 人以上の減少が起こった一方で、平均年齢の上昇や路上生活期間の上昇が起こった現状を踏まえると、現行の政策は確かにホームレスに有効に働いているが、高齢のホームレスには有効に働いていないと考えるのが妥当であると判断し、本論文の仮説を「現行の政策は、長期化しているホームレス及び高齢のホームレスには有効に働いていない」とした。これを検証するために、先行研究の整理及び、人数が顕著に減少した名古屋市の政策を例に挙げて分析を行う。結果、仮説を立証することができた。よって V 章で、長期化しているホームレス及び高齢のホームレスの自立に有効に働くように、「ハウジングファースト」及び「半福祉・半就労」を提言する。また就労自立の選択肢に「農業」を入れ、日本全体のホームレスにも有効に働く政策を提言する。

Ⅱ章ホームレスの定義と社会問題である理由

本章では、まずホームレスの定義を述べた後、ホームレスは社会問題であり、減少した方がよい理由を述べる。

Ⅱ－1節 ホームレスの定義

日本におけるホームレスは「都市公園、河川、道路、駅舎 その他の施設を故なく起居の場とし、日常生活を営んでいるもの」と定義されている。これは、「ホームレスの自立支援等に関する特別措置法」に記されているものである¹。

欧米では、施設居住者など「ハウスレス」を含んでいることや、ヨーロッパのホームレス支援組織である FEANTSA の定義では、安定しない住宅や、居住水準の低い住宅も含まれていることから、各国で定義が異なることがわかる。同時に、日本のホームレスの定義が狭いこともわかる。

ではなぜ、ホームレスが社会問題であるのか、その理由を次節で述べたいと思う。

Ⅱ－2節 ホームレスが社会問題である理由

ホームレスは増加した方がよいという意見を聞くことはまずないと思うが、ここでホームレスは社会問題であり減少した方がよい理由を自分なりに整理してみたい。

まず、生存権の問題がある。日本国憲法第 25 条では「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」としているが、ホームレスの生存権は危うい。低収入で安定した住まいを持たないホームレスは体調不良に陥りやすい。ホームレスの健康状態に関する報告では、健康状態が悪いと答えた人は 34.1%であったという。そして、そのうち約 8 割はなにもしていないと答えている。大部分のホームレスは健康保険に未加入で、加えて過酷な労働や劣悪な生活環境並びに高齢化による健康維持の困難さをうかがわせるものといえよう。また大阪市における野宿者死亡調査によると、結核で死亡する割合は一般の人の 44 倍であるそうだ。医者にかかれば死なないですむにもかかわらず、十分な医療を受けられないでいる現状がある。

そして税収の減少も考えられる。生産年齢人口である人が働かないことや低収入であることによる税収の減少や労働力の低下が考えられる。

また、ホームレスが襲撃される事件は後をたたないし、駅や道路、公園など公共の場を

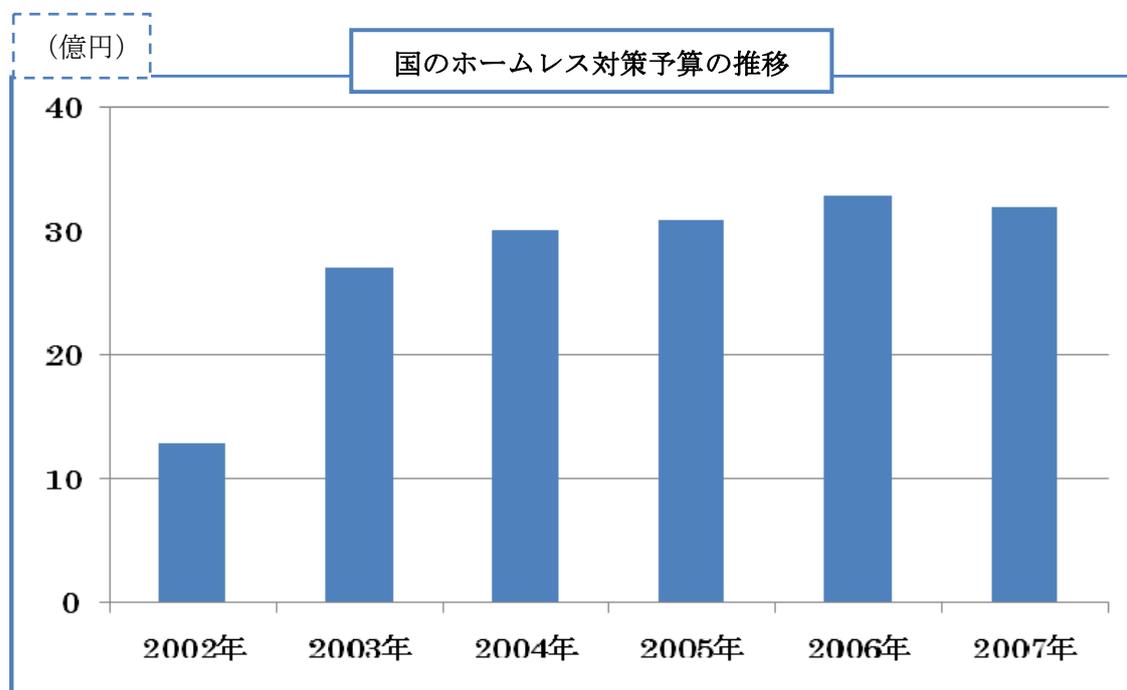
¹ また福祉行政では一般に「住所不定者」という言葉が用いられるが、自治体によっても定義がそれぞれ異なる。東京都では簡易宿所に 3 カ月以上居住している場合はそこを現住所地とみているが、大阪では簡易宿所に 3 カ月以上居住している人は住所不定者として扱われる。

占領することによる市民とのトラブルをよく耳にする。

しかし一方で、どうして政府が最低限度の生活を保障する必要があるのか、という声も聞かれる。(小塩 1998) は、最低限度の生活を営む権利が人々の基本的人権を構成する重要な要素であることは、市民社会の常識であり、最低限度の生活が何らかの形で保障されず貧困が放置されれば、社会的な混乱や暴動が発生する危険性もあると述べている。そして、人々の慈心に頼るだけでは最低限度の生活を保障することが不可能であるため、政府の介入が必要であると述べている。

そこで国のホームレス対策予算に注目すると、その額は年々増大し、確認できた 2002 年の 13 億 5 千万円から急激に増え、2007 年には若干減少したものの 32 億 8 千万円と、約 2.5 倍の増加を見せた。

図Ⅱ－２－１



厚生労働省HPより作成

以上のように、国は最低限度の生活を保障する義務を負うが、しかしホームレス予算の増大は、日本の財政を圧迫しかねない額となってきたとも言えよう。また税収減少などから見てもホームレスは社会問題であり、減少することが望ましいと考えられる。

次章では、まずホームレスを生み出した背景及びホームレスの現状を見るとともに、国のホームレス対策についても述べていくことにする。

Ⅲ章ホームレスの現状と国の対策

本章では、ホームレスを生み出した背景を先行研究を元に整理した後、ホームレスの現状を確認するとともに、国のホームレス対策について述べていきたい。

Ⅲ－１節 ホームレスを生み出した背景

ホームレスが増加した背景として、寄せ場の衰退とその就労の多くを集めてきた建設業や日雇労働の変容が指摘されている。建設業で働いていた人々が建設業の不況とともに職を失い、ホームレスになっているのだ。

建設労働の変化を見ると、高度成長期の建設投資はすさまじいものがあり、1955年に約1兆2000億円であったのが、1975年には31兆6000億円と、20年間で26.3倍になっている。その後80年代後半は、バブル景気のもと、建設投資は大きな伸びを示し、ピークの92年には約84兆円にも達した。しかし、その後景気の低迷とともに減り続け、2002年には56兆円にまで落ちこんだ。

山口（2006）は、建設業は失業の「受け皿」といわれるように、歴史的に各産業からの転職者を受け入れてきており、日雇いの割合が高い産業であったが、建設投資の減少は建設業就業者の減少となってあらわれ、97年をピークに建設業は「受け皿」としての役割を終えていると述べている。建設業もまた、就業者の排出産業となったのである。

松繁・安江（2003）もまた、大阪市内で野宿を余儀なくされている人々のうち八割は建設業で働いており、この例でわかることは、かつて失業の受け皿として機能していた建設産業の不振と、新たに失業の受け皿となる産業が見当たらないことがホームレスの増大となっていることであると述べ、建設業がホームレスを生み出したと指摘している。

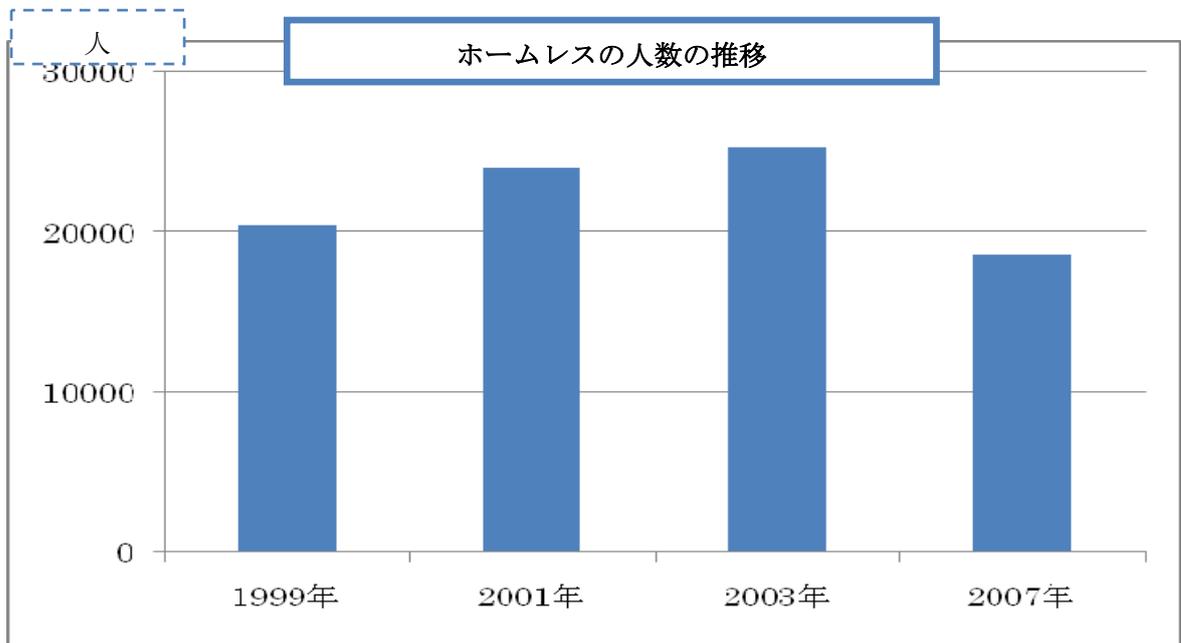
以上のように、ホームレスが生み出された背景には日本の建設業の不況があるといえよう。次節では日本のホームレスの現状についてみていきたい。

Ⅲ－２節 ホームレスの現状

全国のホームレス調査は厚生労働省により1999年から2007年の間に計4回行われている²。ホームレスの人数は、1999年に初めて全国調査がなされた時には20451人が確認され、2003年の25296人まで増加の一途にあった。しかし、2007年の調査で初めて減少が確認された。2007年は18564人と、2003年に比べ26.6%の大幅な減少であったのだ。

² 1999年及び2001年の調査は全国的なものではあったが、全国すべての市町村から報告があったものではなく、報告のあった市町村数も調査ごとに異なっていた。2003年に行われた調査がすべての市町村を対象にした初めてのものである。

図Ⅲ－２－１

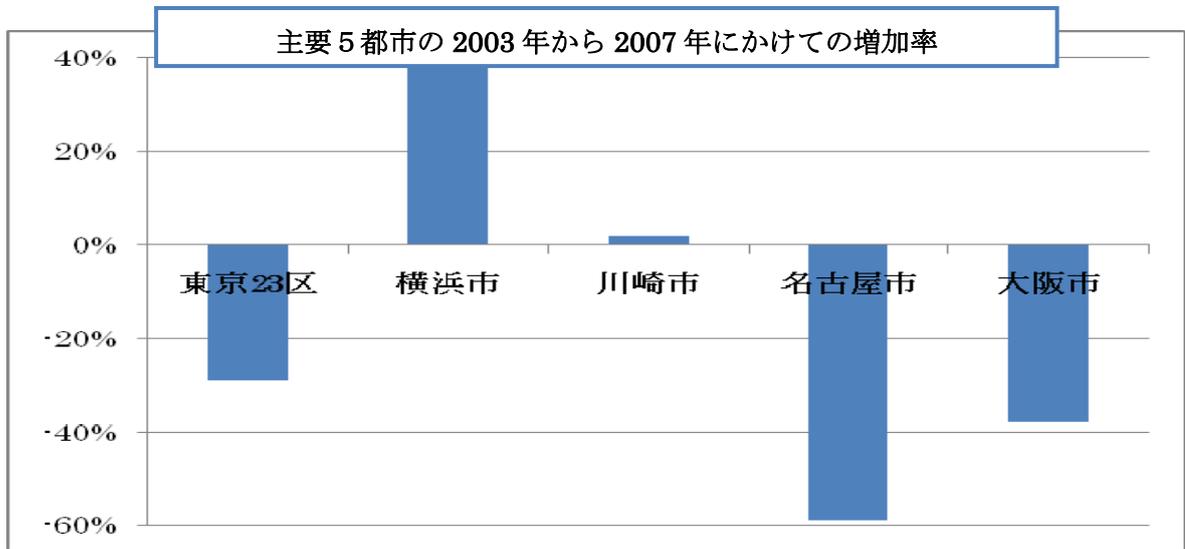


厚生労働省 ホームレスの実態に関する全国調査報告書の概要 より作成

都市別に見ると、2003年と2007年では若干異なるが、東京23区、横浜市、川崎市、名古屋市、大阪市の主要5都市が全体の5割から6割を占めている。

また2003年から2007年にかけての増加率を見ると、名古屋市は1788人から741人へと大幅に減少、次いで大阪市は6603人から4069人に減少、東京23区も5927人から4213人へ減少したことがわかる。一方、横浜、川崎はそれぞれ470人から661人、829人から848人へと大きくはないが増加が見られた。

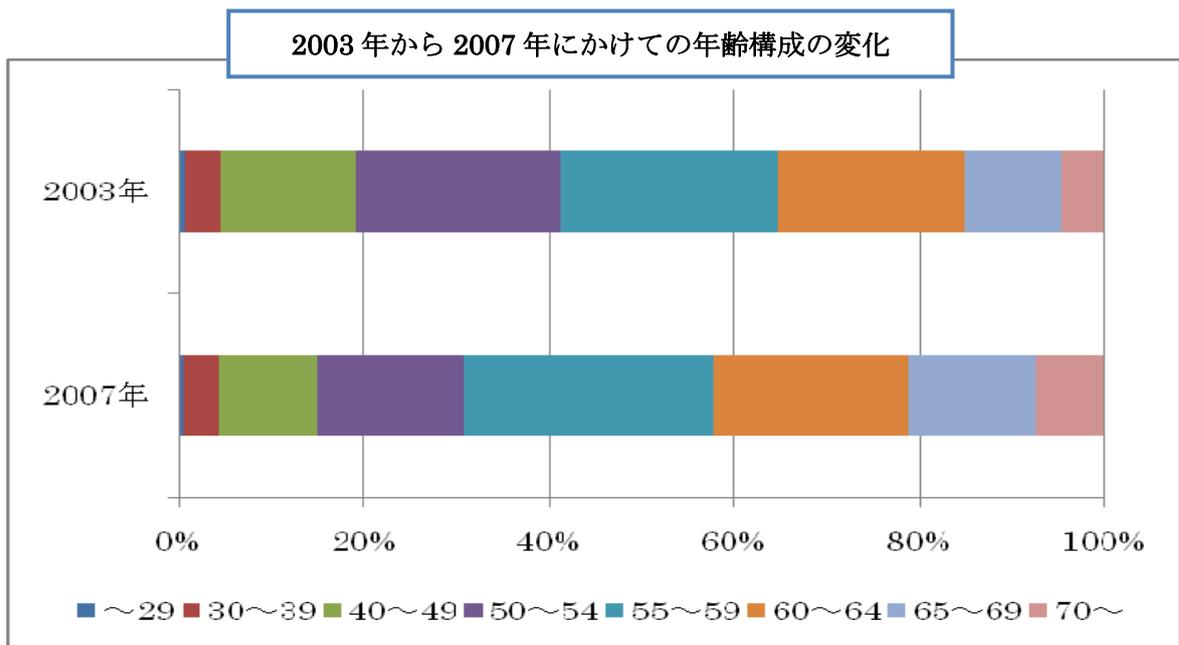
図Ⅲ－２－２



厚生労働省 ホームレスの実態に関する全国調査報告書の概要 より作成

次に年齢構成の変化を見ると、2003年では、60歳以上が35.4%であったのに対し、2007年には、60歳以上が42.2%と60歳以上の高齢層が占める割合が増加していることがわかる。また55歳を境に、55歳未満はすべての年齢層で減少したのに対し、55歳以上はすべての年齢層で増加した。平均年齢も55.9歳から57.5歳へと上昇している。

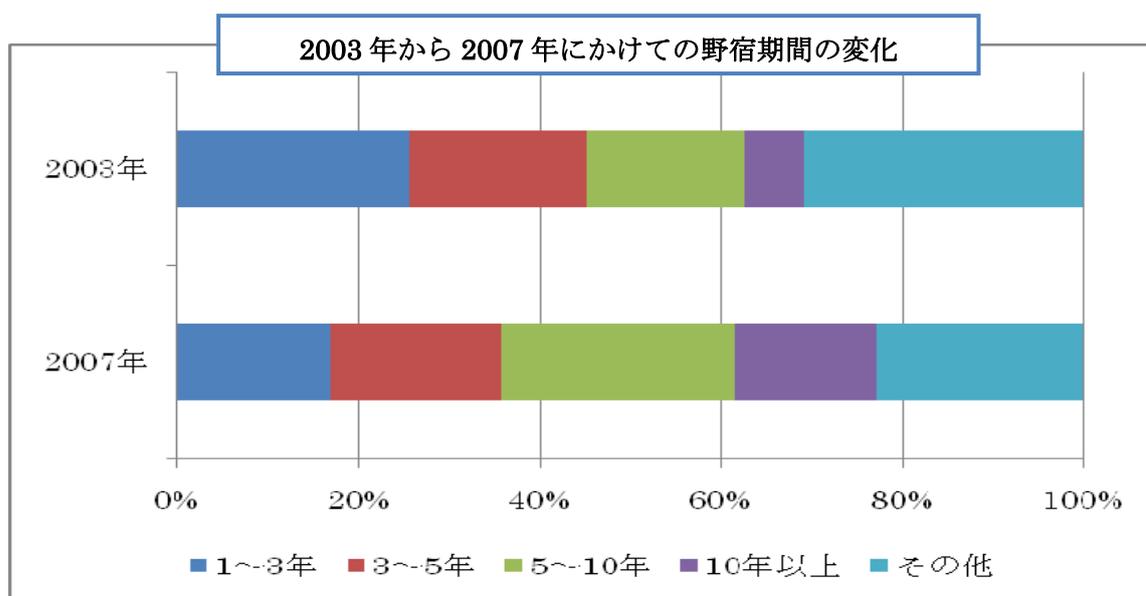
図Ⅲ－２－３



厚生労働省 ホームレスの実態に関する全国調査報告書の概要 より作成

路上生活している期間は、2003年には、5年以上10年未満が17.3%、10年以上が6.7%であり、5年以上の割合が24%であったのに対し、2007年には、5年以上路上生活をしているものは41.4%へと増加した。

図Ⅲ－２－４



厚生労働省 ホームレスの実態に関する全国調査報告書の概要 より作成

それに伴い自立に関する質問でも、「きちんと就職して働きたい」という者が49.7%から35.9%に減少し、「今のままでいい」という者が13.1%から18.4%に増加した。

以上の現状分析から、全国のホームレス数は1999年の調査以降初めての減少が確認されたことがわかった。また、その減少数も6700人以上という大きなものであった。しかし一方で、平均年齢の上昇からも見うけられるホームレスの高齢化、及び路上生活期間の上昇が見られた。果たしてこの減少は喜べるものだったのであろうか。次節では、国がホームレスの人々に対し、どのような政策を行ってきたかを整理していく。

Ⅲ－３節 国の対策

おおまかな流れを以下で示す。

- 1999年 ホームレス問題連絡会議の設置
ホームレス問題に対する当面の対応策について を閣議決定
- 2002年 ホームレスの自立支援等に関する特別措置法 の成立
- 2003年 ホームレスの自立支援等に関する基本方針

1999年に設置された、ホームレス問題連絡会議は、内閣内政審議室、厚生省、警察庁、建設省、自治省と東京都、横浜市、川崎市、名古屋市、大阪市、新宿区で構成されたものであり、その目的はホームレス問題について関係行政機関が連携を図り、総合的な取組を一層推進するためであった。それまでホームレスの対応は主要に関係自治体の役割とされてきたが、この問題連絡会議で初めて中央省庁が「ホームレス問題」を大都市が克服すべき課題として認識するに至ったのである。

同年の「ホームレス問題に対する当面の対応策について」は、ホームレス問題連絡会議でとりまとめられたものである。ホームレス自らの意思による自立した生活への支援を基本とし、老齢や健康上の理由などにより自立能力に乏しい人々に対しては適切な保護をするなど明記されているが、具体的なものではなく基本的な指針であった。

2002年の「ホームレスの自立支援等に関する特別措置法」は、自立の支援等に関する施策の目標を明示したもので、8月7日に公布、施行され、10年で効力を失うものとされた。また法律の施行後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とされている。つまり2007年が5年目の節目の年であったといえる。また法は、国においては、ホームレスの実態に関する全国調査を踏まえ、ホームレスの自立支援等に関する基本方針を策定することとした。そして地方公共団体において必要があると認められるときは、基本方針に即し、実施計画を策定することとした。

ホームレスの自立支援等に関する基本方針は、特別措置法の趣旨を踏まえ、ホームレスの自立の支援等に関する国としての基本的な方針を国民、地方公共団体、関係団体に対し明示したものである。地方公共団体において実施計画を策定する際の指針を示すこと等により、ホームレスの自立の支援等に関する施策が総合的かつ計画的に実施され、地域社会におけるホームレスに関する問題の解決が図られることを目指すものであった。取り組みとしては、保健及び医療の確保や生活に関する相談及び指導、ホームレスの就業の機会の確保など、12項目にわたり詳細に明記されている。

上記で2007年はホームレスの自立支援等に関する特別措置法が施行されてから5年が経つ節目の年であったと述べた。前節の現状分析において、2007年のホームレスの人数は1999年以来初めての減少を見せたことを確認した。この減少理由は国の指針及び自治体の対策が有効に働いたからであろうか。果たしてこの減少は喜べるものだったのであるか。本論文では以上のような問題意識に立ち、次章で仮説を設定する。そして、先行研究の整理を行い、2003年からの人数の減少が最も顕著であった名古屋市を例にあげ、分析を行っていく。

IV章仮説の設定と名古屋市の自立支援政策

前章の現状分析でホームレスの数は1999年の調査以来、初めて減少が確認されたと述べたが、同時に平均年齢の上昇や路上生活期間の上昇が見られた。この減少は国及び自治体の政策が有効に働いたからであろうか。この問題意識に立ち、本章ではまず仮説を設定し、分析を行っていく。

IV－1 節仮説の設定

本論文では、仮説を「現行の政策は、長期化しているホームレス及び高齢のホームレスには有効に働いていない」と設定した。

6700人以上の減少が起こった一方で、平均年齢の上昇や路上生活期間の上昇が起こった現状を踏まえると、現行の政策は確かにホームレスに有効に働いているが、高齢のホームレスには有効に働いていないと考えるのが妥当であると判断したからだ。

次節以降では、先行研究の整理を行い、また名古屋市の政策を例に挙げて仮説を立証していく。

IV－2 節先行研究の整理

ホームレスの実態に関する全国調査討論会（2007）は、野宿の年齢と野宿期間は関連があり、ホームレス期間の長期化が高齢化と結びついていることを明らかにした。またホームレスの新規参入が減り、問題の主軸が長期固定化したホームレスに移りつつあることを示唆している。

鈴木（2007）は、この5年間の政府・自治体のホームレス支援施策の中心は、常に就労支援策にあり、関係予算の大半が自立支援センター³を中核とする自立支援事業⁴に費やされてきたと指摘している。また鈴木・阪東（2007）も、この5年間のホームレスに対する自立支援施策の中心は、常に自立支援センターを中核とする自立支援事業であったと指摘している。

以上の先行研究の整理で、ホームレス期間の長期化が高齢化と結びついていることが明らかになった。また2002年からのホームレス支援施策は自立支援センターを中核とする自立支援事業が中心であったことがわかった。

³自立支援センターは、個別の運営方法は各自治体によって多少の違いはあるが、アセスメントを経て入所し、一定期間の宿泊期間中に、生活相談や住宅相談等を行うほか、公共職業安定所と密接な連携を持って職業相談・紹介を行うことで、就労による自立を目指すものである。

⁴自立支援事業は、常用の仕事について自立する就労自立を支援する事業のことをいう。

よって仮説は「現行の主な政策である自立支援事業は、高齢のホームレスには有効に働いていない」と言い換えることが出来る。次節では、顕著に人数が減少した名古屋市を例にあげて立証していく。

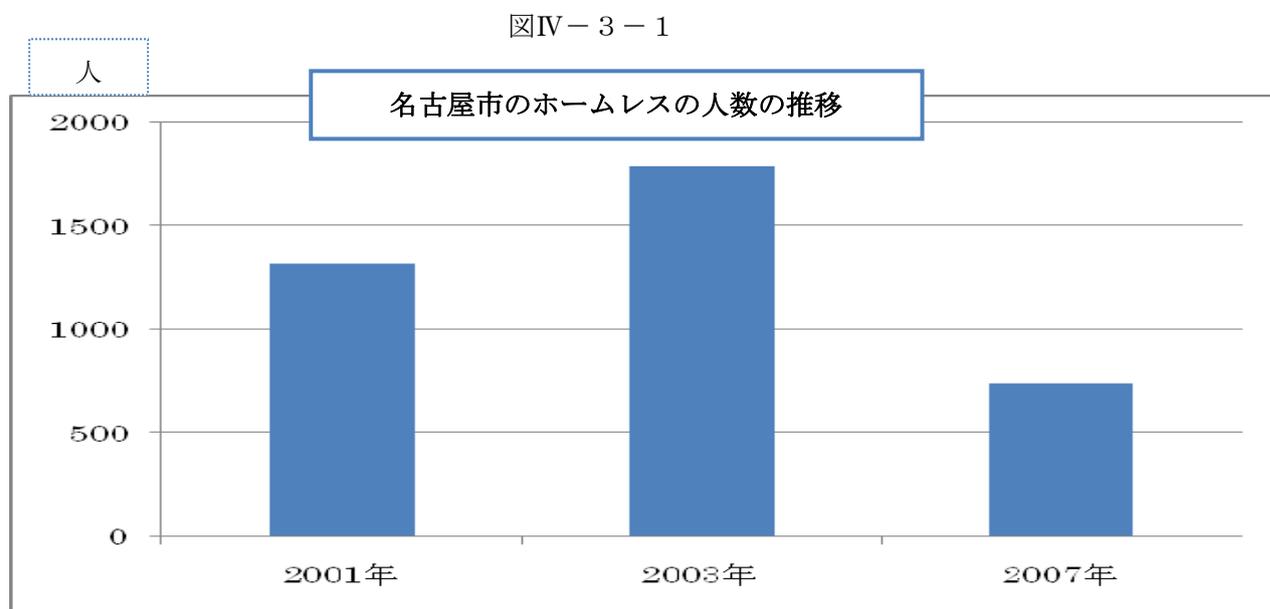
IV－3節名古屋市のデータを使った分析

本論文では、資料やデータ・統計等がインターネット上などで容易に手に入れられるものではなかったため⁵、減少が最も大きかった名古屋市に焦点を当て、分析を行う。

しかし、全国のホームレスを対象とした論文であるにもかかわらず、名古屋市一都市に絞ってしまった点、また万博開催に伴い何らかの要因が名古屋市に働いていたかもしれないことを十分考慮にいれなければならないと考える。本来なら東京都や大阪市も分析に入れるべきであったが、期限に余裕がなかったため出来なかった。

以下では、現行の名古屋市の自立支援事業は高齢のホームレスには有効に働いていないことを分析するが、本論文では、高齢を「60歳以上」のホームレスとする。これは自立支援センターの入所対象が概ね65歳未満とされているためであり、分析を行うにあたって60歳以上と設定することが妥当であると判断したためである。

まず名古屋市のホームレスの現状を確認する。前章の2節でも触れたが、2003年まで増加傾向にあったのが2007年には1000人以上の大幅な減少を見せた。

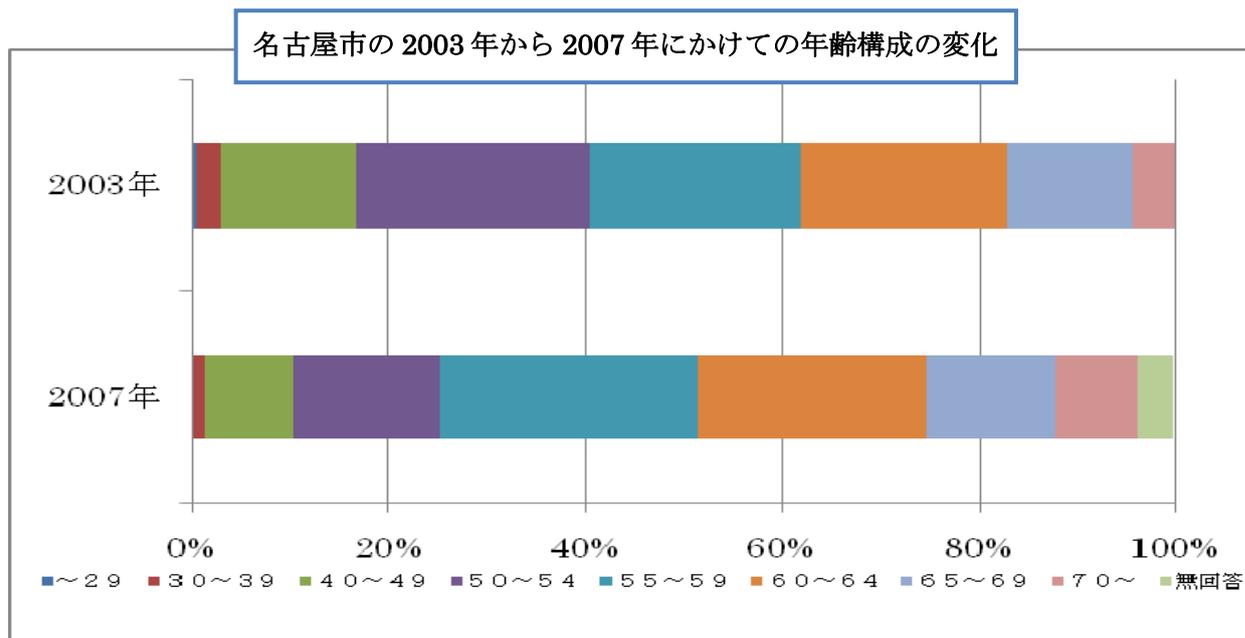


厚生労働省 ホームレスの実態に関する全国調査報告書の概要 より作成

⁵ 名古屋市を例にあげて分析するにあたっては、直接市の健康福祉局に問い合わせ、資料請求を行った。その際、同市同局の生活福祉部保護課の矢田様には大変お世話になった。

年齢層を見てみると、2003年に比べ2007年は20代から50代前半までは減少を見せた一方で、55歳以上はすべての年齢層で増加が見られた。とりわけ「60歳～64歳」が21.0%から23.1%へと増加、70歳代は4.4%から8.4%へと増加した。名古屋市でも高齢化が見受けられることがわかる。それに伴い、平均年齢も2003年の56.5歳から58.6歳に上昇した。

図IV-3-2



名古屋市 HP により作成

名古屋市は2002年8月に市長を本部長とする「ホームレス援護施策推進本部」を設置し、ホームレス問題に取り組んできた。基本方針に基づき愛知県が2004年に3月に実施計画の策定を行い、名古屋市も同年7月に実施計画を策定した。そこでは7つ⁶の主な取り組みを明確にしている。

名古屋市ではシェルター、自立支援センター及び名古屋市福祉事務局からホームレスの自立が確認されている。前節の先行研究の整理で、2002年からのホームレス支援施策は自立支援センターを中核とする就労支援策が中心であったことがわかったため、本論文では福祉事務局を除き、シェルター及び自立支援センターを中心に分析を行いたい。シェルターを含める理由は、ここでも軽易な仕事の提供が行われているなど、就労支援であると考えたからである。

名古屋市には白川シェルター（平成19年3月31日閉鎖）、名城シェルター、自立支援

⁶ 「住まいの確保」「雇用の確保」「心身の健康回復」「ホームレスに対する相談・援護」「ホームレスの人権擁護」「地域における生活環境の改善」「国・県・経済団体等との連携及び市民との協働」

センターあつた、自立支援センターなかむらの計 4 つのシェルターと自立支援センターがある。しかし名古屋市健康福祉局によると、名城シェルターの年齢別統計は調査していないとのことであるので、本論文では白川シェルター、自立支援センターあつた、自立支援センターなかむらのデータを元に分析する。

まず、名古屋市のシェルター、自立支援センターの設置目的や入所対象、事業内容等を以下で述べる。

シェルターとは、緊急一時宿泊施設のことであり、その設置目的は公園に起居するホームレスの心身の健康回復及び自立に向けての動機付けを行うとともに、公園の適正利用を図るものである。入所対象は、白川公園、名城公園及びその周辺公園に起居するホームレスである。入所期間は原則 6 カ月以内、最長は 1 年間である。ここでは 1 日 1 食の食事の提供や生活指導員による生活相談、嘱託医師・看護師による健康相談が行われ、軽易な仕事の提供などが行われている。

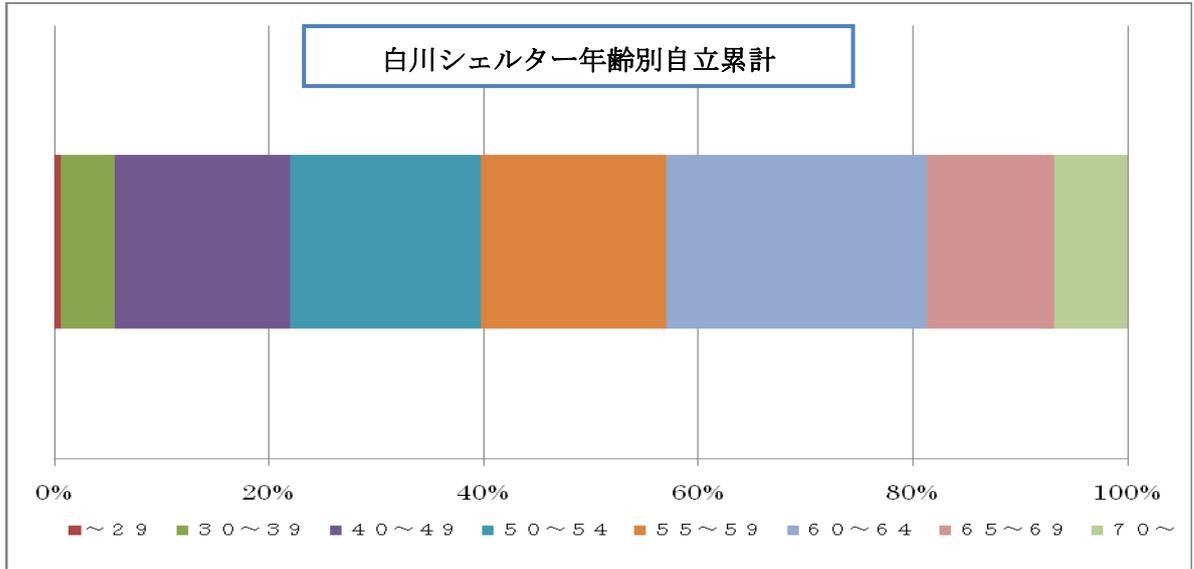
自立支援センターは、ホームレスが地域社会の中で自立した生活を営めるように生活相談や職業相談・斡旋等を行うことで就労による自立を支援することを目的としたものである。入所対象は、シェルター入所者や社会福祉事務所へ相談に来所ホームレスのうち、就労意欲があり、就労に支障のない健康状態にある者で、概ね 65 歳未満のホームレスである。入所期間は原則 6 カ月以内である。事業内容は 1 日 3 食の食事の提供や職業相談員による職業相談・斡旋、嘱託医師・看護師による健康相談などである。

ここで使用する名古屋市の自立は、住み込み就労や、更生施設などの入所、食堂や管理者付きの集合住宅の入居者も含まれているが、入院者は自立とされていない。また同じ人が入退所などしている場合が考えられるので、1 人の人でも複数回の「自立」と考えられる場合もあるが、統計上わけることが難しかったため、ここではこの数値を使用することにする。

白川シェルターは 2002 年 10 月 24 日に開設してから 2007 年 3 月 31 日に閉鎖されるまで、約 4 年半で 667 人が退所しており、その内自主退所（強制退所を含む）を除く、491 人が自立した。

年齢別の約 4 年半の自立累計は、20 代以下で 3 人、30 代で 25 人、40 代で 80 人、「50 歳～54 歳」は 87 人、「55 歳～59 歳」で 85 人、「60 歳～64 歳」は 119 人、「65 歳～70 歳」は 58 人、70 代以上で 34 人である。これを年齢別に内訳を見ると 20 代以下、30 代は 0.6%、5.1%と極めて低く、一方で 60 歳～64 歳は 24.2%、65 歳～70 歳は 11.8%と高くなっていることがわかる。

図IV-3-3

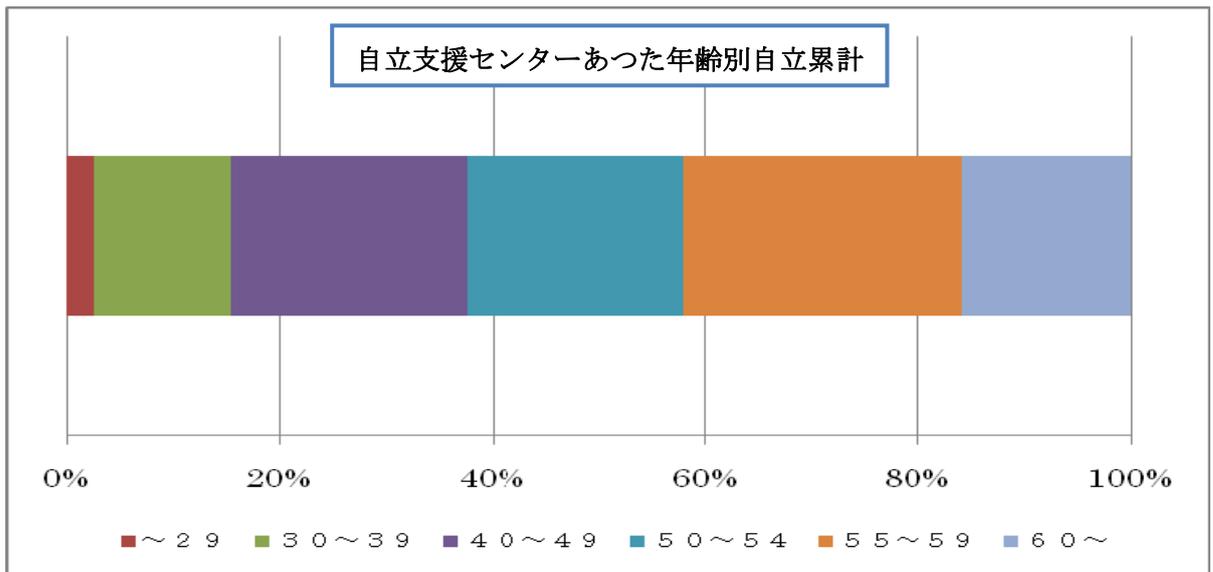


名古屋市健康福祉局生活福祉部保護課 白川シェルター年齢別退所先状況より作成

また自立支援センターあつたでは2002年11月28日の開設以来、2007年3月31日現在までの約4年半で651人が退所しており、その内無職退所数を除く、467人が自立した。

年齢別の約4年半の自立累計は、20代以下で12人、30代で60人、40代で104人、「50歳～54歳」は95人、「55歳～59歳」で122人、60代以上で74人である。これを年齢別に内訳を見ると、20代以下は2.56%と極めて低い一方で60代は50代程ではないものの、15.8%と高くなっている。

図IV-3-3

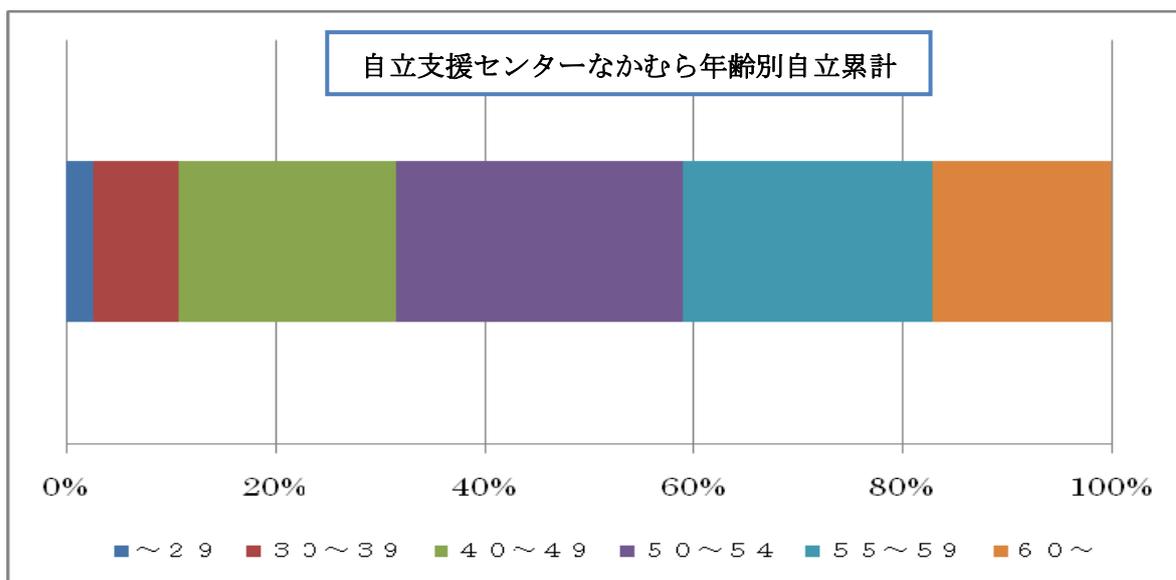


名古屋市健康福祉局生活福祉部保護課 自立支援センターあつた利用実績より作成

自立支援センターなかむらは、2004年5月10日に開設以来、2007年3月31日現在まで約3年間で339人が退所しており、その内無職退所数を除く222人が自立している。

年齢別約3年間の自立累計は、20代以下で6人、30代で18人、40代で46人、「50歳～54歳」は61人、「55歳～59歳」で53人、60代以上で38人である。これを年齢別に内訳を見ると、20代以下は2.7%と極めて低い一方で、自立支援センターあつた同様60代は50代程ではないものの、17.11%と高くなっていることがわかった。

図IV-3-4



名古屋市健康福祉局生活福祉部保護課 自立支援センターなかむら利用実績より作成

以上、名古屋市のシェルターや自立支援事業を分析すると、一見ホームレスの高齢化とともに、シェルター・自立支援事業からの自立も高齢者が高い割合を占めているかのように見える。本論文の仮説「現行の政策は、長期化しているホームレス及び高齢のホームレスには有効に働いていない」は、立証出来なかったように思えた。

しかし、ここからは、視点を変えて1年間の自立数を換算していくことにする。

単純ではあるが、1年間の自立数を換算すると、白川シェルターでは20代以下は約0.6人、30代は約5.5人、40代で約17.6人、「50歳～54歳」は約19.3人、「55歳～59歳」で約18.9人、「60歳～64歳」は約26.4人、「65歳～70歳」は約12.9人、70代以上で約7.56人となる。

同様に自立支援センターあつたの1年間の自立数を換算すると、20代以下では約2.6人、30代で約13.3人、40代で約23.1人、「50歳～54歳」は約21.1人、「55歳～59歳」で約27.1人、60代以上で約16.4人である。

また自立支援センターなかむらでは、20代以下では約2人、30代で約6人、40代で約

15.3人、「50歳～54歳」は約20.3人、「55歳～59歳」で約17.7人、60代以上で約12.7人が1年間で自立していることとなる。

この3つの合計を見ると1年間に自立するホームレスのおおよその人数がわかる。繰り返すことになるが⁷、名古屋市からはシェルター、自立支援センター及び名古屋市福祉事務局からの自立が確認されているが、本論文では名城シェルター及び名古屋市福祉事務局を分析の対象に入れていないことに注意してほしい。

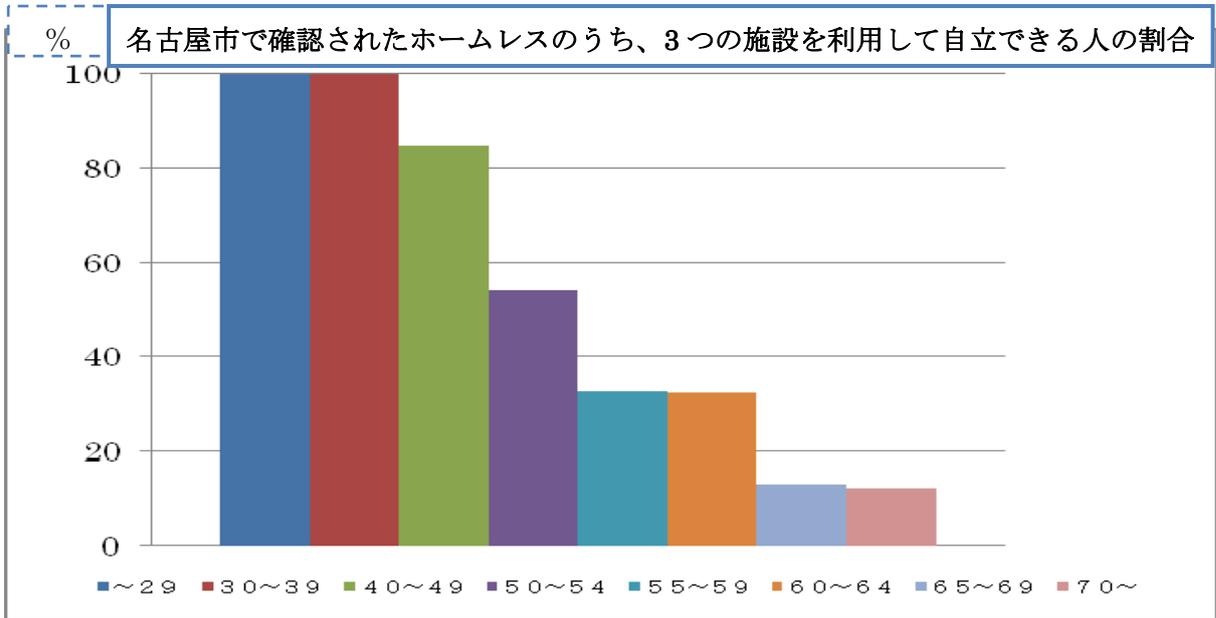
3つの施設で1年間に自立できる人は、20代以下では約5.2人、30代では約24.8人、40代で約56人、「50歳～54歳」は約60.7人、「55歳～59歳」で約63.7人、「60歳～64歳」で約55.5人⁸、「65歳～70歳」は約12.9人、70代以上が約7.56人であることがわかる。

2007年に名古屋市で確認されたホームレスは、20代以下は0人、30代は約9.64人、40代で約66人、「50歳～54歳」は約111.9人、「55歳～59歳」で約194.1人、「60歳～64歳」は約171.1人、「65歳～70歳」は約98.6人、70代以上で約62.2人であるから、3つの施設を利用して自立できる人は、20代以下では100%、30代では100%、40代で約84.8%、「50歳～54歳」は約54.2%、「55歳～59歳」で約32.8%、「60歳～64歳」で約32.4%、「65歳～70歳」は約13.0%、70代以上が約12.1%であることがわかる。20代以下、30代、40代に比べ、60代、70代のホームレスは自立できないことがわかった。つまり現行の政策は、長期化しているホームレス及び高齢のホームレスには有効に働いていないことがわかったのである。

⁷ p 14, 15 を参照されたい。

⁸ 自立支援事業は概ね65歳未満であるため、この値を使う

図IV-3-4



シェルター及び自立支援センターでの自立内訳を見ると、一見ホームレスの高齢化に伴い、高齢のホームレスが多くを占めているかのように見られた。しかし、名城シェルターの値を入れていないため正確ではないが、名古屋市で確認されたホームレスの割合と施設を利用して自立した人の割合を比較すると、若年層に比べ60歳以上の高齢層の割合が低いことがわかった。現行の自立支援事業は、高齢のホームレスには有効に働いていないということが証明されたのである。以下では、そんな現行の政策をどのように改善すれば、高齢のホームレスに有効に働くのか、提言していきたい。

V 章政策提言

前章で名古屋市の例を挙げ、本論文の仮説「現行の政策は、長期化しているホームレス及び高齢のホームレスには有効に働いていない」を立証した。本章では高齢のホームレスに働くような政策を提言するとともに、日本全体のホームレスにも有効に働くような政策を提言したい。

前章では名古屋市の自立を使用しただけであり、自立の定義を明確にすることがなかったため、ここで自立の定義を述べることにする。ホームレスの人の自立とは、ホームレス状態から脱却することをさす。安江（2006）は、野宿生活を解消する際には、本人の自己決定が尊重され、さらにその後の地域生活がその人らしいものでなければならないということはいうまでもない、と述べている。自立支援だからと言って無理やりシェルターに入所させることや、就労させることがあってはいけないのだ。

まず、現行の政策が高齢のホームレスに有効に働いていない理由を考える。ホームレスの実態に関する全国調査討論会（2007）は、長期層⁹の就職の希望は、新規参入の54%に比べ、28%と低いと示唆していることから、高齢のホームレスに就労支援すること自体に限界があると考えられる。また2007年に厚生労働省が行った全国調査で「今のままでいい」という者が18.4%に増加したことも考慮に入れると、高齢のホームレスを就労自立によって野宿から自立させることは非常に困難であると感じる。

自立支援センターを中核とする就労支援だけではなく違った形の支援が必要になると考える。

よって、以下で3つの政策を提言する。

1. ハウジングファーストの方針を！

これはアメリカで確立している方針であり、「まず住宅を」という考え方である。日本で施設収容が原則であるが、アメリカのように住宅の基盤を整備して支援することを提言したい。このような政策は日本では、東京都が行った「ホームレス地域生活移行支援事業」がある。これはこれまでの自立支援システム¹⁰以外に2年間に2,000室のアパートと都営住宅を借り上げ、月額3,000円の低家賃で貸し付け、テント生活者を地域生活に移行させていくという政策であった。確かにいくつかの問題点が指摘されるものの、自立支援事業よりは一定の評価を受けている。

このように、まず低家賃のアパートに移行してから、就労するか生活保護を受けるかなどを決めてもらう。また月額3,000円が払えない人には、一定の免除期間を設けるようにするなど、すべてのホームレスに平等に政策が働くようにする。またすぐにアパー

⁹ 今回の野宿が4年以上の人

¹⁰ 就労支援による自立援助等

ト生活や地域社会になじめない人のために、専門の相談員がアパートを巡回するようにすることも重要であると考え。さらに生活保護を不正に受給する者が出てこないように監視・管理することも必要になってくる。

ハウジングファーストをすることにより、就労自立を望んでいない高齢のホームレスが野宿から脱却することができると思う。

2. 半福祉・半就労を選択肢に！

上記 1 の提案で、まず低家賃のアパートに移行してから、就労か生活保護を受けるかなどを決めることが大切であると述べたが、ここでは「半福祉・半就労」の選択を増やすことを提言する。確かに、アルバイトなどの非正規雇用は正規雇用に比べ安定していないなどの欠点を持つ。しかし高齢のホームレスが正規雇用に就くためには、ハードルが多すぎる。長年野宿生活を送ってきた人は仕事になじめないことが多く、体力面にも不安が残る。また高齢者を正規雇用で雇ってくれる雇用先を見つけることも容易ではない。よって生活保護を受けながら、簡単なアルバイトや内職等をする半福祉・半就労の選択肢を増やすことを提言する。これなら高齢のホームレスでも無理せず就労することができ、政策が有効に働くと考える。安江（2006）も、生活保護を受給して昼の上での生活を安定させた後、民間労働市場のパート就労や授産¹¹などの福祉的就労で暮らす「半福祉・半就労」形態でなければ、野宿生活を解消できない人が多数存在すると示唆している。高齢のホームレス以外にも、体調が悪いなど正規雇用には就けない人に「半福祉・半就労」は有効に働くと考える。

3. さらに農業を！！

上記の 1, 2 は主に高齢のホームレスに働くような政策を提言した。ここでは日本全体のホームレスが減少するような政策を提言したい。就労自立の選択肢に「農業」を入れるのである。

日本の食糧自給率（カロリーベース）は 1965 年には 73%あったが、2003 年には 40%まで減少し、日本は世界一の農産物輸入大国となっている。この現状を鑑みて、農林水産省は具体的な目標として、平成 27 年度の食料自給率 45%をあげている。

また農家の高齢化も深刻で、日本の農業従業者数は 1960 年には 1454 万人だったが、2000 年には 389 万人まで減少した。さらに、2000 年の農業従業者の 65 歳以上の締める割合は約 53%と、半数以上である。十年、二十年後には従業者数がさらに半減することは目に見えている。

よって、就労自立の選択肢に農業を入れることを提言する。自立支援センター等のプログラムにも農業を組み込み、人手不足に悩む地方の農家と提携する。そして希望者に面接

¹¹失業者・貧困者などに仕事を与え、生計を立てさせること

等を実施、適性等が合えば就労してもらおう。これはあくまで就労自立の選択肢に農業が増えるだけであるが、日本全体のホームレスを減少させることができるだけでなく、農業従事者を増やすことができ、うまくいけば食糧自給率を上げることができるのだ。

以上3つの政策をここでまとめると、まず就労意欲がある人（概ね60歳未満の人）には自立支援センターで今まで同様に就労自立してもらおう。この選択肢に農業が加えられるのだ。農業を希望し、面接等を行い適性が合うと判断した場合には地方の農家で就労してもらおう。また働く意欲はあるが、高齢であったり、健康状態が悪いなどの理由で正規雇用に就くことが困難な人は、まずアパートに入って、生活保護を受けてもらう。その後、簡単なアルバイト等を行ってもらい「半福祉・半就労」の選択を増やす。高齢等で就労意欲がない人には、まずアパートに入ってもらい、生活保護を受けてもらう。

この3つの提言で高齢のホームレス及び日本全体のホームレスが減少することを望む。

本論文は、今ホームレスになっている人達に焦点を当てたものであったため、野宿から脱却した人たちへの支援や野宿生活に陥る恐れのある人たちへの支援を考慮に入れることはなかった。今後このような人達にも焦点を当てる必要が出てくると考える。

Ⅲ章で述べたように、分析のデータはホームページなどで容易に集められるものではなく、直接市に問い合わせるなどしなければならなかった。市はすべての情報を適切に公表すべきであると感じた。

VIおわりに

本論文では、増加傾向にあったホームレスが 2007 年に 6700 人以上の減少を見せたことに焦点を当て、分析を行ってきた。

現状分析で 6700 人以上の減少の一方で、ホームレスの高齢化や長期化が浮き彫りになったことが明らかになった。果たしてこの減少は喜べるものだったのであろうか。以上のような問題意識に立ち、仮説を「現行の政策は、長期化しているホームレス及び高齢のホームレスには有効に働いていない」と設定した。2002 年からのホームレス支援施策は自立支援センターを中核とする自立支援事業が中心であったことがわかったため、仮説を「現行の主な政策である自立支援事業は、高齢のホームレスには有効に働いていない」と言い換え、顕著に人数が減少した名古屋市を例にあげて立証した。このことから、本論文では以下のことを主張する。

「ハウジングファースト」、「半福祉・半就労」をキーワードとし、高齢のホームレスに有効に働く政策を提言した。この提言はまずアパートに入って生活保護を受けてもらい、その後、就労意欲がある人には、簡単なアルバイト等を行ってもらう「半福祉・半就労」の選択を増やすものである。これにより、就労自立以外での自立が可能となる。また、就労自立に「農業」の選択肢を増やすことにより、日本全体のホームレスにも有効に働くと考ええる。

本論文において分析を行ってきたが、この分析には足りない点がある。まず、名古屋市一都市に絞ってしまったことである。これはデータを集めるのが困難であったからである。また、名古屋市のデータにおいても統計を取っていないなどの理由で、正確性が欠けてしまった。分析する都市を増やすことでより正確な分析ができるであろう。そうすればより具体的な政策提言につながると考える。

就労自立以外の選択肢を増やすことによって、高齢のホームレスが減少し、日本全体のホームレスの減少につながることを望む。

参考文献、参考資料

<書籍>

小塩隆士 (1998) 『社会保障の経済学』 日本評論社

川上昌子 (2005) 『日本におけるホームレスの実態』 学文社

松繁逸夫・安江鈴子 (2003) 『知っていますか？ホームレスの人権一問一答』 解放出版社

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

<論文>

安江鈴子 (2006) 「ホームレス自立支援の現状と課題」 『月刊福祉』 7月号 : pp38-41

鈴木旦 (2007) 「ホームレスの労働と健康、自立支援の課題」 『日本労働研究雑誌』 6月号 :
p p 61-74

樋渡貴晴 (2004) 「ホームレスからの「脱却」過程に関する研究」 日本社会福祉学会

鈴木旦・阪東美智子 (2007) 「ホームレスの側からみた自立支援事業の課題」 『季刊住宅
土地経済』 2007年冬号 p. 15-23

藤井克彦 (2007) 「「ホームレス問題」は解決に向かっているか」 『季刊 Shelter-less』 No. 31 :
pp. 46-63

山口恵子 (2006) 「雇用管理の進展と困り込み」 『季刊 Shelter-less』 No. 29 : p p 132
-152

村上英吾 (2006) 「希望が持てる「自立支援」のしくみ」 『季刊 Shelter-less』 No. 29 : pp. 102
-117

青木しげゆき (2006) 「6年目の見直しに向けてー私的な備忘録としてー」 『季刊
Shelter-less』 No. 30 : pp. 8-13

藤田博仁 (2007) 「求められる変化への対応」 『季刊 Shelter-less』 No. 32 : pp. 12-27

秋山仁 (2007) 「野宿生活者問題の今日的課題と自立支援」 『社会福祉研究』 第100号 :
pp.106-110

阪東美智子 (2007) 「ホームレス等住宅困窮者に対する住宅問題と住宅扶助のあり方」 『季
刊 Shelter-less』 No. 32 : pp. 183-194

稲葉剛 (2007) 「2007年、東京の路上から」 『季刊 Shelter-less』 No. 32 : pp. 183-194

<資料>

厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/>

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法

ホームレスの自立支援等に関する基本方針

愛知県 <http://www.pref.aichi.jp/>

愛知県ホームレス自立支援施策等実施計画

名古屋市 <http://www.city.nagoya.jp/>

名古屋市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画

ホームレスの実態に関する全国調査討論会 (2007) 「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（案）

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/09/s0912-10.html>

大阪市における野宿者死亡調査 www.jsph.jp/library/docs/2003/08/50-8-a686.pdf

大阪社会医療センター社会医学研究会「ホームレスの健康状態に関する報告」

農林水産省 <http://www.maff.go.jp/>

新宿野宿労働者の生活・就労保障を求める連絡会議

www.jca.apc.org/nojukusha/shinjuku/doc/990622.html