

# 野宿者対策の現状と課題

近 藤 論

2002年8月に日本で初めての野宿者支援を目的とした法令が施行された。この「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」の施行は、国の責務を明記するとともに、支援における民間団体の活用もうたわれるなど、日本における野宿者対策の画期である。しかし、限時法という法令の性格や、あくまで目標にとどめられた規定内容などの点で、この法令の施行が直ちに十分に実効性ある野宿者支援に結びつくかについては、さまざまな議論が交わされている。

本論は、同法の規定にもとづいて2003年の1月に実施された、我が国初の野宿者の全国調査の結果を概観することで、現時点での野宿者の実態を確認し、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」の論点を整理することを通して、これから整備されるであろう野宿者対策の行く末を見据える準備とするものである。

## はじめに

2002年の7月31日、第154回通常国会にて「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（平成14年法律第105号 以下、特措法）」が成立の運びとなり、同年8月7日より交付されたことは記憶に新しい。同法は、2001年の6月にも国会に上程されたが、成立をみずに翌年に可決されることになった。この議員立法による法律の施行により、日本で初めて本格的に野宿者（ホームレス）支援の基盤がようやく立ち上がったことになる。

本論では、同法に盛り込まれたさまざまな視点を検討することで、当面は特措法を踏襲して進むことになろう野宿者支援のありかたや方向を探っていきたい。

## 1 野宿者数の現状

マス・メディアでの報道でも周知のことと思われるが、直近での野宿者数の現状をみておきたい。以下の記述は、厚生労働省が地方公共団体に委託して実施した「ホームレスの実態に関する全国調査」の調査報告書にもとづいている。

特措法第14条では、「国は、ホームレスの自立の支援等に関する施策の策定及び実施に資するため、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」と規定されており、大学などの研究機関や関係省庁、地方公共団体、ボランティアなどさまざまな実施主体、異なる調査方法でこれまで実施されてきた野宿者調査を国の責任において実施することが明記されている。これを受けて、下記の要領で全国的に野宿者の一斉調査が実施された。厚生労働省のホームページ上で掲載されている調査概要より抜粋しておく（以下の調査結果および資料の出所は厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/03/h0326-5.html>）。

## 調査の概要

### I 調査の目的

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（平成14年法律第105号）第14条の規定により、ホームレスの自立の支援等に関する施策の策定及び実施に資するため、ホームレスの実態に関する全国調査を実施した。

### II 調査内容及び方法

#### 1 調査の客体

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て日常生活を営んでいる者。

#### 2 調査方法

- (1) 全市区町村において目視によるホームレスの数の調査。
- (2) 約2,000人を対象に面接による生活実態調査。

### III 調査の実施時期

平成15年1月～2月

調査は、目視による計数調査と面接による質的調査の2通りの方法で実施された。結果は、以下の表1～9の通りである。

表1 全国の野宿者数

	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			

表2 都道府県別のホームレスの数

都道府県名	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
北海道	112	7	23	142	80	62
青森県	16	0	0	16	3	13
岩手県	16	2	0	18	6	12
宮城県	208	11	3	222	144	78
秋田県	13	0	0	13	7	6
山形県	20	3	1	24	8	16
福島県	39	0	4	43	15	28
茨城県	115	12	3	130	73	57
栃木県	126	5	3	134	120	14
群馬県	81	3	3	87	75	12
埼玉県	735	25	69	829	627	202
千葉県	610	25	33	668	594	74
東京都	6,174	187	0	6,361	5,712	649
神奈川県	1,782	37	109	1,928	2,032	△104
新潟県	70	4	0	74	64	10
富山県	22	1	1	24	1	23
石川県	22	0	0	22	56	△34
福井県	24	0	0	24	10	14
山梨県	46	0	5	51	28	23
長野県	35	1	1	37	34	3
岐阜県	59	5	22	86	28	58
静岡県	393	33	39	465	369	96
愛知県	1,984	78	59	2,121	1,714	407
三重県	39	7	0	46	34	12
滋賀県	57	0	0	57	20	37
京都府	580	20	60	660	510	150
大阪府	4,565	104	3,088	7,757	9,462	△1,705
兵庫県	716	34	197	947	678	269
奈良県	14	0	0	14	4	10
和歌山県	80	9	1	90	51	39
鳥取県	12	1	0	13	11	2
島根県	4	0	0	4	0	4
岡山県	58	3	4	65	22	43
広島県	221	10	0	231	271	△40
山口県	30	2	1	33	12	21
徳島県	14	0	0	14	1	13
香川県	42	4	0	46	95	△49
愛媛県	36	5	44	85	114	△29
高知県	22	1	0	23	3	20
福岡県	1,024	81	82	1,187	670	517
佐賀県	38	3	0	41	23	18
長崎県	41	0	0	41	34	7
熊本県	115	9	0	124	36	88
大分県	34	5	0	39	24	15
宮崎県	16	2	4	22	29	△7
鹿児島県	71	3	6	80	64	16
沖縄県	130	7	21	158	122	36
合計	20,661	749	3,886	25,296	24,090	1,206

近藤：野宿者対策の現状と課題

表3 指定都市別のホームレスの数

都市名	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
札幌市	63	2	23	88	68	20
仙台市	193	10	0	203	131	72
千葉市	124	2	0	126	123	3
横浜市	460	10	0	470	602	△132
川崎市	822	7	0	829	901	△72
名古屋市	1,697	56	35	1,788	1,318	470
京都市	545	20	59	624	492	132
大阪市	3,623	68	2,912	6,603	8,660	△2,057
神戸市	274	8	41	323	341	△18
広島市	152	4	0	156	207	△51
北九州市	349	21	51	421	197	224
福岡市	525	52	30	607	341	266
合計	8,827	260	3,151	12,238	13,381	△1,143

表4 中核市別のホームレスの数

都市名	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
旭川市	20	1	0	21	—	—
秋田市	11	0	0	11	6	5
郡山市	8	0	0	8	7	1
いわき市	5	0	0	5	2	3
宇都宮市	63	3	0	66	79	△13
横須賀市	26	2	16	44	—	—
新潟市	50	2	0	52	35	17
富山市	17	1	1	19	—	—
金沢市	22	0	0	22	46	△24
長野市	17	0	1	18	20	△2
岐阜市	22	2	20	44	—	—
静岡市	105	12	2	119	70	49
浜松市	122	3	4	129	150	△21
豊橋市	48	6	4	58	177	△119
豊田市	11	1	0	12	11	1
堺市	231	3	46	280	215	65
姫路市	55	2	0	57	53	4
奈良市	7	0	0	7	—	—
和歌山市	65	9	1	75	46	29
岡山市	32	3	3	38	22	16
倉敷市	14	0	1	15	—	—
福山市	48	3	0	51	54	△3
高松市	20	2	0	22	72	△50
高山市	26	4	43	73	114	△41
高知市	21	1	0	22	3	19
長崎市	14	0	0	14	13	1
熊本市	95	8	0	103	29	74
大分市	10	2	0	12	18	△6
宮崎市	11	0	4	15	24	△9
鹿児島市	55	3	6	64	51	13
合計	1,251	73	152	1,476	1,317	159

表5 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

今回の調査における実数の認識については注意が必要である。今回の調査では、平成13年実施の調査結果と比較して合計で1,206人の増加（表1）となっているが、平成13年時点と今回（平成15年）とでは調査対象都市数が異なっている。過去、厚生労働省では、平成11年3月に77市区より16,247人、同年10月に132市区町より20,451人、平成13年9月に420市区町村より24,090人と計3回の調査を実施してきたが、今回の特措法にもとづく調査が最も大規模で、3,240の市区町村（野宿者が確認された自治体数はうち581市区町村）を対象に、各地域同時期に実施された。つまり、これらの調査はサンプル対象の地域や実施時期、調査方法も調査地域によって異なっているので、単純に「増加傾向にある」との即断をしてはならない。

全体の傾向は、やはり政令指定都市を中心とした都市圏部に集中して多くみられ、全国数に対して、6割強のものぼっている（表5）。加えて、即断はできないが、それら大都市のベッドタウン的性格を持つ都市部でも増加の傾向を示している（表2 東京と埼玉、福岡と佐賀 大阪と京都 神戸）。こうした傾向は、ミクロナ規模ではあるが、筆者が参加した大阪市内の4区を対象に1995年に実施した調査でも、区域の移動傾向が示されている（大阪における野宿生活者に関する研究 1997）。少し説明すると、大阪市で最も野宿者が多い地域は西成区であったが、95年の調査時点ですでに、隣接する天王寺区や浪速区、中央区、西区などへの野宿地点の移動傾向が見られていた。面接調査では、移動の理由として、治安対策（夜間の襲撃などから身を守る）や、当時数は多くなかったが、野宿生活の長期化でテント設営の都合によるスペース確保といった内容を聞き取ることができた。また、野宿生活のいわゆる「新参者」は、野宿に適した場所は「古参」によってすでに占有されているために、周辺部での野宿を余儀なくされ、結果として野宿者を確認できるエリアが同心円上に沿うように拡散する傾向がみられた<sup>11)</sup>。

表6 調査地域別の状況

	都市公園	河川	道路	駅舎	その他施設	合計
男	8,082	5,182	3,127	1,165	3,105	20,661
女	325	151	102	62	109	749
不明	1,903	573	1,131	27	252	3,886
合計	10,310	5,906	4,360	1,254	3,466	25,296
%	40.8	23.3	17.2	5.0	13.7	100.0

表6では今回の調査での調査地域区分が示されている。いわば、野宿者の「居住」先である。この結果では、都市公園や河川とをあわせて6割を超えることから、野宿生活の新規参入者の一定程度の増加や長期化（テント設営などによる）が推測される。面接による生活実態調査（N=2163）の結果では、生活している場所が定まっている者が84.1%にのぼり、野宿期間については「1年未満」30.7%、「1年以上3年未満」25.6%、「3年以上5年未満」19.7%となっており、5年未満の者を合計すると76%ほどを占める（表7）。つまりは8割弱の野宿者が、少なくともここ5年（1998～2003年）以内に野宿生活を余儀なくされたということになる。

表7 野宿期間の分布

期間	人数	%	有効%
1ヶ月未満	94	4.3	4.4
1ヶ月～3ヶ月未満	120	5.5	5.6
3ヶ月～6ヶ月未満	180	8.3	8.4
6ヶ月～1年未満	267	12.3	12.4
1年～3年未満	552	25.5	25.6
3年～5年未満	424	19.6	19.7
5年～10年未満	373	17.2	17.3
10年以上	144	6.7	6.7
有効回答数	2,154	99.6	100.0
合計	2,163	100.0	

表8 性別

性別	人数	%	有効%
男性	2,014	93.1	95.2
女性	101	4.7	4.8
有効回答数	2,115	97.8	100.0
無回答	48	2.2	
合計	2,163	100.0	25.6

性別については、ほぼ男性で占められており、女性はわずかな数にしかのぼらない。これについては、どの野宿者調査でも同様の傾向が出ており、日本の野宿者の全体的な傾向として取り上げられることが多い特徴でもある。

野宿者の年齢分布は表9の通りである。平均年齢は55.9歳で、割合では「55～59歳」の23.4%を筆頭に、「50～54歳」22.0%、「60～64歳」20.3%と続き、「50～64歳」で全体の6割を超える割合である。ちなみに1999年の大阪市での調査では、平均年齢が55.8歳となっており、全国調査と単純に比較して、3年を経ても大きな開きは見られず依然として高齢者が多いという傾向は続いている（大阪市立大学都市環境問題研究会 2000：10）。

表9 年齢分布（5歳刻み）

年 齢	人 数	%	有効%
19歳以下	0	0.0	0.0
20～24歳	3	0.1	0.1
25～29歳	10	0.5	0.5
30～34歳	28	1.3	1.3
35～39歳	56	2.6	2.6
40～44歳	103	4.8	4.8
45～49歳	214	9.9	9.9
50～54歳	473	21.9	22.0
55～59歳	504	23.3	23.4
60～64歳	437	20.2	20.3
65～69歳	225	10.4	10.5
70～74歳	75	3.5	3.5
75～79歳	20	0.9	0.9
80歳以上	4	0.2	0.2
有効回答数	2,152	99.5	100.0
無回答	11	0.5	
合 計	2,163	100.0	2,163

以上、日本の野宿者の実態を直近の調査結果からデモグラフィックな要素に限定して概観してきた。日本で初めての全国調査が実施され結果が公表されたわけであるが、この結果を踏まえて、これからは特措法にもとづく「自立支援策」が講じられることになる。一般には馴染みが薄いと思われるも、現段階で野宿者支援の法的根拠は、同法をおいてほかにない。このような実態を踏まえて、特措法が唯一の野宿者支援の拠り所になりうるだけの内容を持ち合わせているかについ

て、次節で考察しておく。

## 2 ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の論点

日本初の野宿者支援を骨子とする特措法の成立そのものに対しては、事態の深刻化を考えると歓迎されるものであろうが、同法の内容や性格を巡っては、異なる立場からさまざまな論議を呼んでいることも事実である。以下、特措法の抱える論点を簡単に確認しておきたい。

第1に、特措法が施行日より10年を起算した後に効力を失う限時法（時限立法）であることである。規定内容については、施行後5年後を目処として、施行状況を勘案した検討を加え必要な措置を講じる余地はあるものの（同法「付則」第3条）、法律そのものは失効することが「付則」第2条で明記されている。

1998年前後より、大阪市などの指定都市部で綿密な実態調査が実施されることで、ようやく全国的に周知されることになった野宿者増加の事態に対して、10年という比較的「短い」と思えるスパンで「解決」を志向する背景において、楽観的な現実認識があることを疑わずにはいられない。特措法に定められた「期限」が議論の焦点になると考えられる。

第2に、同法の条文には、「ホームレスを余儀なくされること」により、「健康で文化的な生活を送ることができない」野宿者側の状況と、野宿者増加による「地域社会とのあつれきが生じつつある」事態をホームレス問題の現状ととらえて、これの解決に資する目的で策定された旨が明記されている（「 」内 同法第1条 条文）。

これは、特措法成立前に国レベルで策定された1999年2月の「ホームレス問題連絡会議」の趣旨を踏襲したことに由来すると考えられる。連絡会議では、厚生省、労働省、警察庁、自治省、建設省（省庁名称は当時）などをメンバーとする関係行政機関の連携について討議がなされており、健康衛生面、就労面、治安面、施設使用面（不法占拠）といった側面で、「ホームレスも自立でき、地域住民も良好な環境で暮らせる地域社会」を取り戻す趣旨で対応策が検討された（1999年5月 厚生労働省発表 ホームレス問題に対する当面の対応策について）。誤解を恐れずにいえば、「招かれざる客に脅かされた健全な市民生活」の復権が、「ホームレス対策」の名の下に第一義とされている感を受ける。野宿者を日常「見慣れた」都市住民でさえも、接触経験やコミュニケーションを欠いた表層的な認知しか持てないことから、野宿者の立場と地域住民の立場の間には相当の「隔たり」

があると考えられ、それが市民の野宿者への偏見の温床になりうることを、かつて拙稿で指摘した(近藤 1997:89-92, 1998:79-83)。このように異なる立場を同時に視野に納めた「対策・支援」を目標とするという、「矛盾」を特措法は成立時から抱えている。

第3に、同法令は、名称にあるように野宿者の「自立支援」を目的とするものであるため、「自立支援」の必要が認められない者には「支援」の枠組みから排除される可能性も孕んでいるという認識もある。

これも第2点と同様に、特措法のベースとなった「ホームレス問題に対する当面の対応策」にその根があると考えられる。この「対応策」には、「ホームレス問題の今後の対応」として野宿者の「類型」と、各類型別の対策の方向が具体的に明記されフローチャートとして別紙資料に整理され提示されている(図1参照)。東京都の福祉局はこの図式にアレンジを加えて、厚生労働省の掲げるTYPE2と3の間に「半就労・半福祉」の類型を設定して、生活保護を受けつつ軽い労働をする選択肢を加えている(小玉 2003:42)。いずれにせよ、野宿者をタイプ分けすること自体に難点があると考えられる。支援・保護施策は、自立支援センターへの入所および就労支援のプロセスと養護老人ホームへの入所や加療による福祉・医療プロセスに大別されて実施されているため、いずれのプロセスが野宿者本人にとって適切かの判断は、福祉事務所や自立支援センターなどによる面接を中心として行われることになる。「支援・対策」の名で、個人による選択が軽視され、野宿者を「対策」の対象としてとらえるだけのスクリーニングを前提とするがゆえに、野宿者対策そのものの有効性や人道的見地からの論議がまきおこると考える。

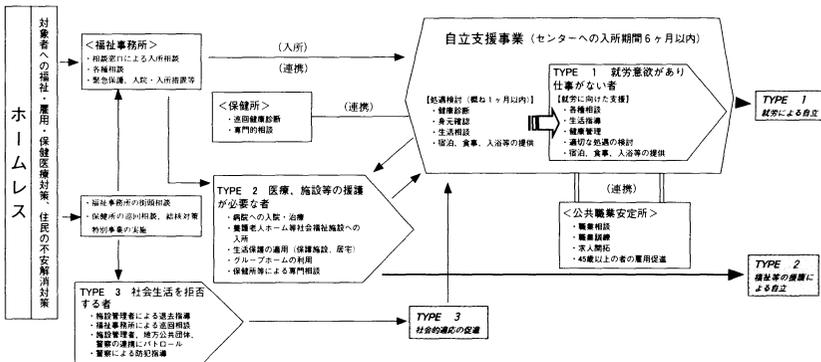


図1 ホームレス対策のフローチャート 厚生労働省発表資料より近藤が作成

最後に特措法そのものの位置づけにまつわる論点がある。これは、条文にもみられるように、同法は野宿者支援の細目を規定した法律では「ない」。特措法は、支援の責務が国にもとめられること、支援の施策の目標、支援の基本方針、民間団体の能力の活用などを定めたものにすぎず、実行に移されるべき支援体制や計画立案は、国（厚生労働大臣、国土交通大臣）の策定による基本方針にしたがって、地方公共団体で策定されることがうたわれている。つまり、特措法を踏まえた支援計画の実効性は、自治体任せという側面があるのだ。景気後退による税収不足などで地方公共団体の財政は悪化しており、財政再建団体に転落する自治体も囁かれるのが、現在の地方自治体のおかれる実情である。その中で、ここにきて野宿者支援の財政負担（大枠は国が負担することが規定されている 特措法第10条）や用地接収などにどれだけ余力をつぎ込めるかは、自治体次第であろう。いうなれば、野宿者支援に対する濃淡がつけられることで、どこで野宿するかが「命運」を分けることにもなりかねない事態が予想されるのである。

以上、特措法の抱える論点を簡単に列記した。諸外国と異なり、日本の野宿者の特徴は、前節の調査結果が示すように、単身の高齢男性が圧倒的に多いことである。したがって、当面の野宿者対策は、どうしても福祉面と就労面に重きをおいたものに偏りがちになる傾向にある。しかし、多様な人間の「生き様」をわずかな「選択肢」に限定させ、さらにその選択肢に適さぬと判断されれば支援の対象からはずされるというのでは、野宿者支援の唯一の法的根拠からも見捨てられることになり、路上での死を待つのみという状況へ追い込まれることになってしまわないか。

次節では、いささか古い調査であるが、1995年の大阪市内中南部（4区）調査での市民意識調査の分析を通して、市民の考える野宿者対策のありかたを考えてみる。

### 3 市民の目指す「問題解決」のありよう

大阪市立大学では1995年と1996年の2年間にわたって、大阪市の野宿生活者の実態調査をおこなってきた。調査の内容は、1995年は野宿生活者への聞き取り調査と無作為抽出による市民アンケート調査、1996年は行路病者などの収容施設における、被収容者への聞き取り調査であった。1995年の聞き取り調査の対象地域は、大阪市内の4区（西区・中央区・浪速区・天王寺区）でおこなわれた<sup>(2)</sup>。以下では市民アンケート調査の結果をもとに分析していくことにする。

「都市問題に関する市民アンケート調査」(設問数39 フェイスシート12項目)は、1996年1月12日に郵送し、回収の締め切りを同年1月30日を期限として返送を求める郵送調査法で行った。なお、折しもこの間、東京・新宿において「動く歩道」建設にともなう東京都による「ホームレスの強制退去」のニュースが各種メディアを通じて報道されたため、人々のホームレスに対する関心・認識の度合いにも幾ばくかの影響を与えた可能性がある。

調査票の回収率は、一般市民向け・役員向けを合わせて2186票、回収率44.7%であった。分析対象は、2186票を全数として分析を行うが、分析手法上、無回答・非該当の回答を除いてあるため、合計は必ずしも全数と一致しない。取り上げる質問は、野宿生活に対する「問題解決」の意識をたずねたものである。ここで1つ以上の項目に「賛成」と答えたケースに限定し、「対策不要」の項目を省いた1986ケースを抽出して、相関係数の算出と主成分分析をおこなった結果が表11・表12である。

問 野宿しているお年寄りや労働者の問題を解決するにはどのようなことが重要だと思いますか。以下の意見のそれぞれについて、「賛成」か「反対」かをお答えください。

- (1) 行政は野宿者に対して生活保護などの福祉援助をするべきだ
- (2) 行政は、野宿者を保護する施設を作るべきだ
- (3) 行政は野宿者に対して仕事のあっせんをするべきだ
- (4) 行政は、野宿者問題を人権問題として市民に呼びかけるべきだ
- (5) 市民のボランティアによる野宿者支援を押し進めるべきだ
- (6) 警察は野宿者をきちんと取り締まるべきだ
- (7) 私たち自身が、野宿者の人権について考えていくべきだ
- (8) とりたてて特別な対策をとる必要はない

表10 単純集計

実数 (%)	賛 成	反 対	どちらともいえない	無回答
福祉援助	537 (24.6)	264 (12.1)	1279 (58.5)	10 (4.8)
保護施設	933 (42.7)	161 ( 7.4)	993 (45.4)	99 (4.5)
仕事斡旋	1369 (62.6)	56 ( 2.6)	693 (31.7)	68 (3.1)
人権啓発	717 (32.8)	193 ( 8.8)	1197 (54.8)	79 (3.6)
ボランティア	527 (24.1)	228 (10.4)	1346 (61.6)	85 (3.9)
取り締まり	765 (35.0)	226 (10.3)	1104 (50.5)	91 (4.2)
自己啓発	788 (36.0)	136 ( 6.2)	1171 (53.6)	91 (4.2)
対策不要	216 ( 9.9)	875 (40.0)	990 (45.3)	105 (4.8)

表11 相関係数（偏相関）

	福祉援助	保護施設	仕事斡旋	啓発活動	ボランティア	取り締まり	自己啓発
福祉援助	*	0.427	0.026	0.147	0.128	-0.020	0.042
保護施設	0.427	*	0.139	0.068	0.110	0.020	0.065
仕事斡旋	0.026	0.139	*	0.132	0.044	0.046	0.058
啓発活動	0.147	0.068	0.132	*	0.288	0.029	0.303
ボランティア	0.128	0.110	0.044	0.288	*	-0.029	0.181
取り締まり	-0.020	0.020	0.046	0.029	-0.029	*	-0.048
自己啓発	0.042	0.065	0.058	0.303	0.181	-0.048	*

表12 主成分分析表

（下段はバリマックス回転後の因子負荷量）

固有値	2.73	1.02
寄与率	39.03	14.61
累積寄与率	39.03	53.64
福祉援助	0.703	0.052
保護施設	0.694	0.126
仕事斡旋	0.474	0.292
啓発活動	0.755	-0.002
ボランティア	0.717	-0.080
取り締まり	-0.052	0.947
自己啓発	0.665	-0.136

主成分分析により抽出された2つの軸をそれぞれ「支援ベクトル」「取り締まりベクトル」と名付けておく。また相関係数（偏相関）による対策項目の関連を図示しておく。矢印の太さは、相関の強さを示している。

図2では、それぞれ太枠で囲まれた部分が主成分分析で得られた2つのベクトル

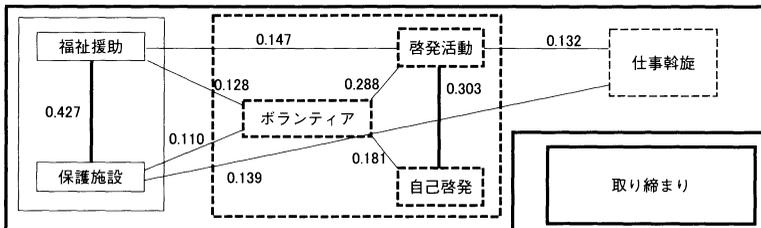


図2 相関係数プロット

ルを図示しており、大きい方が「支援」、小さい方が「取り締まり」（太枠囲い）のベクトルである。さらに「支援ベクトル」内には「行政主導型」「市民主導型」「仕事斡旋（本人主導型）」の解決志向がみられる。

市民の考える支援方法には大きく3つの方向があり、保護施設・福祉援助の方法と仕事斡旋については、特措法にも盛り込まれている方向である。ボランティアを軸としたいわば「意識改革」の方向は、同法でも第7条に「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」とうたわれるのみである。野宿生活を送っていない市民にとって野宿者のことを考えるとといっても現実味がないのも事実ではあるし、中には嫌悪の意識すら持つものも存在する（近藤 1997：94, 1998：81）。しかし、現在が調査時点と大きく異なる点は、野宿者支援を目的とするNPO組織が各都市に設立されつつあることである（大阪、北九州など）。特措法成立以前から活動していた組織もあるが、同法で民間団体との協力の必要性が明記されてからは、支援の実行を任される自治体側がこのような団体にアプローチして、財政上の支援や生活保護受給による野宿者支援の動きを徐々にではあるが活発化させている。その意味では、ここでの「ボランティア」は個人レベルのボランティアではなく、組織的なボランティアとして結実し、後追いで法による支援策を支える要素となっている。

#### 4 これからの野宿者支援に向けて—野宿者増加の背景—

野宿者の支援において、実態把握とともに重要なのが、野宿者を生み出すプッシュ要因である。よく不景気が原因であるといわれるが、そうであるならそれほど男女に差が見られないであろうし、年齢分布も極端に高齢に偏ることはない。実態調査の結果を概観すると、男性、高齢、単身（過去の結婚歴があるものも含む）という共通項が見て取れる。これは何を物語るのだろうか。以下、筆者が参加した野宿者調査や、その他さまざまな野宿者に関する調査結果の分析などから得られた野宿者増加の背景を素描しておきたい。

##### 【高齢者問題としての側面】

野宿者の大半が独身・高齢・元建設作業従事者という経歴・属性の者で占める。これは、産業構造の変化、独身の高齢者の身分保障などさまざまな状況が「ホー

ムレス」となることを「選ばせる」ことを意味するのではないか。同年代の年金受給によって生活可能な単身層と比較すると、違いは生活保護や年金制度などの「セーフティネット」に支えられているか否かという点のみである。逆に、現在生活が安定している高齢者でも、社会保障制度がなくなれば、同じ境遇を囲う可能性も否定できない。高齢者が就労などの手段で自立して生計をたてる手段は、余りにも少ない。

#### 【社会関係切断・脆弱化の側面】

明日にでも仕事がなくなるとして、即座に「野宿」を思い浮かべるといふ人はそれほど多くはないのではないかと。面接による調査などでも、野宿者はおおむね家族や親戚といった、社会関係（ソーシャル・ボンズ）と「切れた」存在であることが報告されている。人を頼りにするため郷里に帰ることを拒む者がいることも、聞き取り調査で出会った経験上知りえている。人間関係のネットワークによる「助け」がないため「野宿」を余儀なくされる。

#### 【福祉施策の限界】

生活保護法など既存の法律は、仕事や就職口の減少などで無収入になった無保証（雇用保険や住民票がない）の人間を救済するように整備されていない（生活保護は居住および住民票がないと受けられない。国民年金は65歳にならないと受け取れない）。特措法施行後は、自治体によって認定に差が見られた「居宅保護」<sup>(3)</sup>などの弾力的な制度運用も行われているが、既存の制度運用の改善や施設の利用条件の緩和など、新規事業に依らない野宿者支援策も考慮の余地があろう。

#### 【就労構造の変化】

大阪や東京の野宿者の多くは日雇の現業労働（建設業などの肉体労働）に従事した経験を持つが、公共投資の見直しによる仕事量の減少、フリーターや外国人労働者の増加といった雇用対象の変化、日雇労働市場の変化などが「寄せ場」労働市場を縮小させた。高度経済成長期以降、日本の産業構造は製造・建設といった業種から、サービス業、軽作業、雑業といった業種へと移行してきた。あわせてコンピュータなどの高度な情報技術を駆使する一定程度の能力も必要とされる現代の労働市場では、高齢の「建設業一本」の職人には、圧倒的に不利な状況となっている。

### 【不安定就労層の存在】

野宿者への面接調査などでは、初職・最長職・(野宿の)直前職という就労のキャリアをフォーマットとして質問することが多い。そのような調査結果では概して、初職こそ学卒後に正規雇用の職にあったが様々な理由で、直前職では建設業に就いている者の割合が高い。日本の野宿者の特徴として多くあげられるこの傾向から、かつて高度経済成長期の建設ラッシュなどで人手が不足気味だった時代に、建設業種における人手備給手段として活用されていた日雇労働がもてはやされ、好不況の影響を受けて就労が一定しない「不安定就労層」と野宿者層の関連が指摘されている(島 1999ほか)。大阪市西成区の「釜ヶ崎」(同区内の萩之茶屋1～3丁目、花園北1・2丁目、太子1・2丁目、山王1～3丁目、天下茶屋1丁目あたりの地域の旧称)、東京都台東区の子谷、名古屋市中村区の笹島、横浜市の寿町を代表とする日雇労働の斡旋・求職が行われる「寄せ場」に仕事を求めて労働者が集まり、建設業の不況にあえぐ現在では仕事も途絶えて長期の野宿生活を余儀なくされるケースが調査では多く報告されている。景気変動に影響を受けやすい業種で就労している層が野宿に陥りやすく、また社会保障の網の目からもすり抜けてしまう現実がある。

以上、大雑把に野宿者を生み出す社会的要因を列記したが、特殊な人々の個人的事情に起因するのではなく、社会的要因の複合的な絡み合いが野宿という実態を生み出すことを踏まえた野宿問題解決でない限り、現在見られるような事態は解決に向かうとは思えない。特措法はあくまで野宿を余儀なくされた人々への「支援」を目標とするが、野宿そのものを生み出す構造的な要因にもメスを入れない限り、早晚野宿者対策事業は行き詰まりを見せるのではないかという危惧を抱くのである。

### 【注】

- (1) 同心円というのは比喩であって、野宿はどこでもできるわけではない。1995年の調査では、月に数回程度は日雇労働の仕事にありつける者もいたため、仕事を求める者は、日雇労働の紹介所である西成労働センターに近いエリアで野宿していた。対して、就労意欲が低下したり、廃品回収用のリヤカーを所有していたり、テント設営による「定住志向」を持つ者は、前述のように公園などの広域のスペースを求める傾向が、聞き取り結果のマッピングでも示された(大阪における野宿生活者に関する研究 1997)。また住宅地より、都市機能が整った「盛り場」といった地域などが防犯上、生活上でも好まれていた。こうしたことから、仮説として、野宿は、都市機能と野宿者自身の生活志向と

が適合したエリアで「構造化」された生活形態をとると考えられる。

- (2) 大阪における野宿生活者の問題は、「釜ヶ崎」という「寄せ(り)場」との関係で認識される傾向にあるが、現実には寄せ場と隔たった地域でも野宿生活者の数が目立ってきた事実が何を示しているのかを模索する必要に迫られているのではないか。この意味で、今回の調査では寄せ場を抱える西成区以外での地域の調査に限定した。
- (3) 「居宅保護」とは、住居を持たない野宿者などが生活保護を受ける際に、「ドヤ」などの簡易宿泊所に居所を定めて、生活保護を受給する仕組みを指す。東京都などでは特措法の成立以前からおこなわれていたが、大阪市では認められていないなどの生活保護制度の適用における「裁量」の範囲が野宿者支援への温度差となっていた。

### 【参考文献】

- 大阪市立大学文学部社会学研究室 「大阪における野宿生活者に関する研究」 1997
- 大阪市立大学都市環境問題研究会 「1999年度「野宿生活者（ホームレス）聞き取り調査」中間報告」 2000
- 大阪市立大学都市環境問題研究会 「野宿生活者（ホームレス）に関する総合的調査研究報告書」 2001
- 小玉 徹 『岩波ブックレット NO. 591ホームレス問題 何が問われているのか』 2003 岩波書店
- 近藤 諭 「野宿者の存在とそのイメージ—市民からみた野宿者像・大阪市民のケースから—」 『研究紀要』第18巻第2号 1997 鹿児島女子大学
- 「交錯する都市住民と野宿生活者—意識調査に見る野宿生活者イメージの構成—」 『現代の社会病理』第13号 1998 日本社会病理学会
- 島 和博 『現代日本の野宿生活者』 1999 学文社
- 厚生労働省 ホームページ [http:// www.mhlw.go.jp/houdou/2003/03/h0326-5.html](http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/03/h0326-5.html)

(本研究を行うにあたり、志學館大学平成12・13年度教員特別研究費を使用した。)