

ホームレスの人々を取り巻く支援と排除

—自立支援法制定以降に注目して—

山口 恵子

弘前大学人文学部准教授

1 ホームレスの自立支援法施行以降

1990年代半ば以降、ホームレスの人々の増加が社会問題化され、2002年8月には「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10年間の時限立法（今年度見直し予定）として、公布・施行された。この法律は「ホームレス問題の解決」に関して、国の果たすべき責務を明らかにした画期的なものであった。しかし一方で、この法律の第11条には「公共の用に供する施設の適正な利用の確保」として、適正な利用が妨げられているとみなされるときには、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」ことが盛り込まれた。この法律に端的に表れているように、日本で野宿する人々をめぐる法・政策上の問題は、常に人権としての自立支援の問題と「施設の適正利用」の間

題という二つで構成されてきた。そして近年では、行政とNPO等との連携による支援の進展の一方で、公園や河川敷からの野宿者の排除が進み、いつそう困難な状況が生まれている。

本稿では、主に東京都を事例にしながら、この自立支援法施行以降の野宿者をとりまく状況と問題点について、施策の現状に焦点を当てつつ、各種資料から検討を行う¹⁾。

なお、日本のホームレスの人々の定義の問題点についてはすでに多くの言及がある。例えば、本来“homeless”は形容詞であるが、日本では名詞のように扱われていること、欧米諸国ではシェルターなどに入居している者もホームレスとされるが、日本では野宿者のみを指すことなどである。とりわけ後者について、近年、湯浅誠が「若年ホームレス」の問題をとりあげるなかで、路上・マンガ喫茶・住み込み就労先を流動する彼／彼女らをとりえきれない日本の限定的な「ホームレス」の定義の限界を強く指摘している²⁾。

やまぐち けいこ

1969年生。東京都立大学大学院社会科学部研究科博士課程退学。現在、弘前大学人文学部准教授。専攻は都市社会学。主要著書に「都市空間の変容と野宿者」『不埒な希望』狩谷あゆみ編著（松籟社2006年）、「建設業と日雇労働市場の再編」『季刊 Shelter-less』29（新宿ホームレス支援機構2006年）、「大都市における貧困の空間分布」『貧困と社会的排除』岩田正美・西澤晃彦編著（ミネルヴァ書房2005年）などがある。

2 ホームレスの人々の概要

まずは、ホームレスの人々の数や属性、生活状況について示そう。東京都が毎年行っている「路上生活者」の概数調査によると、1999年に路上生活をする人々の数は5,798人と、前年の4,295人から急増した。そこからしばらくは5,500人前後で推移したものの、2005年に4,263人と大きく減少した。調査方

法などに問題があり、最低限の数値とみるべきであるが、2000年以降の横ばい及び急減は、後述するような施設の増加が影響を及ぼしていると考えられる。

こうして野宿している人々は、東京で710人の野宿者を対象とした1999年の調査結果によると、圧倒的に中高年（50歳代以上が73.8%、平均年齢54歳）で、単身（94.1%）、男性（97.9%）という特徴を持っている。女性や若者の増加が指摘されることもあるが、様々な調査の結果をみても、女性が野宿者全体の5%を超えることはない（施設入所者を加えると別である）。また、若者については、ホームレスの人々のための緊急一時保護センター利用者1,090人の調査結果から、30歳代以下が11.6%含まれており、若年層は短期の野宿を経て施設を利用する傾向があることが分かっている。また、1999年の調査結果から路上での生活をみると、収入のある仕事をしている者は半数にのぼっており、複数回答ではあるが、廃品回収（33.2%）や日雇（58.6%）などが多い。その1ヶ月の収入は63.8%が1万円未満であった。

2007年に行われ、全国の路上で生活するホームレスの人々2,049人が対象となった厚生労働省の調査の結果によると、平均年齢は57.5歳、今回の路上生活が5年以上と答えている人が41.4%と多くなっていた。また、仕事をしている人は70.4%で、その内訳は廃品回収が75.5%と最も多かった（複数回答）。東京のみの調査ではなく、また調査方法も異なるので、一概に比較はできないが、短期の野宿でより若い層ほど施設に回収されやすい、逆にそうでない中高年で野宿期間が長期にわたっている人ほど、路上に残りやすい、という傾向が伺える³⁾。このことは、自立支援事業の動向とも以下のようにかかわってきている。

3 東京都の自立支援事業の進行

(1) 自立支援システムの運営・利用状況

東京都のホームレス支援システムの策定は早く、2001年3月には、全国に先がけて独自の体系を発表した（東京ホームレス白書）。そこでは、「一貫した

処遇システム」としての自立支援システムが打ち出された。そして自立支援法が施行され、その基本方針にもとづいて、東京都は『ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画』を策定した。その中心的な柱が、就労による自立を支援する自立支援システムである（都区共同事業）。これらの事業の現状について、2007年5月に東京都保健福祉局から提出された『東京ホームレス白書II』から概要をみてみよう。

東京都の自立支援システムにおいては、第1ステップとして路上から最初に入る「緊急一時保護センター」（原則1ヶ月間入所）がある。心身の健康回復や今後の処遇方針を決めるアセスメントが行われる。都内を5つのブロックに分け、それぞれに1箇所、計5つのセンターが設置されている。定員は454人、2006年11月現在の平均入所率は61.7%である。2007年1月末までの入所者の累計は13,727人で、平均年齢は52.3歳である。退所者の状況として主な数値をあげると、自立支援センターへの移行が46.6%、保護施設・宿泊所（生活保護）が19.1%、入院（生活保護、医療単給）7.4%、期間満了11.0%、任意・無断退所・規則違反が12.7%となっている。再利用者が延2,836人ある。

第2ステップの主な柱である「自立支援センター」（原則2ヶ月間入所）は、「就労意欲」があり、心身の状態が就労に支障がないと認められる者を対象として、就労による「自立」を支援するものである。こちらも各ブロックに1箇所ずつ、計5つが設置されている（4箇所はすでに閉鎖、新たなセンターが同ブロックに設置）。2007年4月の定員は計326人、2006年11月現在の平均入所率は75.6%である。2007年1月末までに延7,057人の利用がある。その退所者の状況は、住宅を確保しての「就労自立」35.2%、住み込みによる「就労自立」16.1%、自立困難による期限退所12.6%、その他36.2%となっている⁴⁾。

この数値からは、一見、半数近くの「就労自立」が行われたように見えるが、様々な問題が指摘されている。北川由紀彦は、自立支援センターに入所したのち再度野宿となった20人への聞き取り調査の結果か

ら、自立支援センターで要求される「就労自立」コースから入所者が幾重にも「ふるい落とされていく」過程を明らかにしている。例えば、再就職の過程において、労働市場には年齢制限があること、日雇・パート・住み込み就労の禁止などのようにセンターから制限が課されること、および入所者が差別されることなどから、入所者の再就職の可能性は厳しく限定されている。また、「就労自立」に向けた厳しいプレッシャーの存在や、形式的に「就労自立」といっても実際には非常に不安定な雇用先であることなどである⁵⁾。

(2) 地域生活移行支援事業の運営・利用状況

しかし、公園等において廃品回収などで一定の収入を確保しつつ仮小屋等で生活する人々の多くは、事業を利用した「自立」に期待が持てなかったり、自力での生活を望んだりなどの様々な理由から、事業を利用せずに、路上に残る傾向があった。そこで、これへの対処として、東京都独自の「ホームレス地域生活移行支援事業」が打ち出された。これは、「ホームレスに借上げ住居（都営住宅、民間アパート）を2年間（更新あり）低家賃で貸し付け、自立した生活にむけて就労機会の確保や生活相談等の支援」を行い、あわせて、「公園本来の機能を回復するもの」である⁶⁾。対象者は、月3,000円の家賃で利用することができる。

前掲の『東京ホームレス白書Ⅱ』によると、2004・2005年度に対象となった6箇所の公園は、いずれも野宿者が集中する大規模な所であり、計1,773人の対象者のうち、事業への参加者が67.1%（1,190人）と高い割合にのぼった。2006年度も、野宿者の数が少ない所も含めて6箇所の公園が対象となり、778人の対象者に対して、45.1%（351人）が事業に参加した。この事業の参加者とその生活は、2006年4月に行われた入居者の状況調査（計1,154人）によると、平均年齢は55.8歳で、60歳以上が35.2%を占める。就労している人は60.2%であるが、その内訳をみると、常勤職は就労者のうちの7.7%（54人）にすぎず、残りは臨時・パート・日雇の不安定な仕事である。また、生活保護受給者が28.6%にのぼる。必然的に月

収は低く、生活保護受給者以外では、13万円以上が13.7%、4～13万円42.0%、4万円未満12.4%、不明・無収入3.3%となる。

このような貧困・不安定就労の状況にあつて、都の借り上げアパートを終了し、自らアパートを契約するということは、大変厳しいものとなることが予想される。アパート契約の2年間が経過した事業利用者の処遇が懸念されているが、現状では、一握りの自力でのアパート確保者と、生活保護受給による居住の維持、そして期限付きでの再契約ということになっているが、契約終了による退去の可能性がないわけではない⁷⁾。

(3) 「施設の適正利用」の強化

以上のように、支援事業が進展したことによって、10年前の状況と比べると、野宿から「脱出」する「選択肢」が増加したことは疑い得ない。

しかし、公園や河川敷、駅周辺などの場所・施設の管理は次第に厳格化されていった。とりわけ、地域生活移行支援事業では徹底されてきている。例えば、2004年度に事業の対象となった新宿区立中央公園では、テントや仮小屋で生活していた7割近くの人々が事業を受け入れ、住まいをたたくで公園を後にした。多くのブルーシートの小屋やテントがひしめいていた公園の風景は一変した。その後同公園では、野宿者が新しく流入して生活をはじめることのないように、ロープが張られ、カラーコーンが置かれ、公園の管理者やガードマン等が毎日くまなく見回りを行っている。公園に残った50代後半の男性によると、「テントの高さがやれ20センチ高くなったとか、幅が長くなったとか、全部注意してくる」のだという⁸⁾。こうして事業が行われた公園では、「新規流入防止」の措置が徹底され、付随的な排除も含めて、多くのホームレスの人々が頻繁な移動を余儀なくされるようになった。そうして生活がより困難になった隅田川周辺の野宿する人々からは、集団での野宿や撤去への抵抗、共同でフリーマーケットやアルミ缶を集めての現金収入の確保など、行政へのさまざまな「抵抗運動」も生まれている⁹⁾。

結局、自立支援事業による支援を何らかの理由で望まない・望めない人、望んだけれども何らかの事情により途中でふるい落とされた大多数の人、そしてそもそも地域移行支援事業の対象とみなされなかった移動しながら生活する人々にとって、路上生活はますます困難なものとなっている。

4 ホームレスの人々の「自立」とは

もちろん、自立支援法制定以前より、大・小の強制撤去・排除が行われてきた。2007年に大規模な行政代執行が行われた大阪の長居公園がそうであったように、イベントにかこつけた撤去も少なくない。しかも、長居公園の撤去が行われた頃からは、「施設・支援の用意があるのにそれをあえて利用しないわがままなホームレスの人々」という構図が、行政やメディアによって強調されるようになり、より排除を正当化しようとする傾向にある。その結果、日々荷物を抱えて寝場所を移動するという困難な生活を強いられる人々が増えている。

このような状況の中で、改めて「自立」の概念の中身が問われている。例えば、憲法学者の笹沼弘志は次のように指摘する。従来、「自立」と言えば独力で他者の扶助を受けずに生きること、特に経済的な「自立」を意味してきた。もし、自立支援法の「自立」がこの「古い自立」を意味するものであれば、ホームレスの人々こそ、会社の世話にも、国の世話にもならず、自力で生きている最も「自立」した人であることから、この法律で「自立」を支援するというのは矛盾である。そして、「自立とは、他者の援助を受けていようと、自分が利用できる様々な手段を活用して、自分の生きたいように、自由に、自己決定により生きていくチャンスが保障されている状態である」という¹⁰⁾。例えば、路上生活においても、近隣住民との良好な関係を維持したり、支援者との接点も持ちつつ廃品回収などで生活を切り盛りしたり、仲間同士で助け合ったりするなどの、路上において「自立」しているといえるような人々が実際には存在している。

施策の進行によって、一方で路上にいることが困難な現在の状況においては、路上から「脱出」して「社会復帰」すること、および経済的なもののみを「自立」ととらえることの限界が、より議論の俎上にのせられるべきである。■

《注》

- 1) 90年代の状況は、拙稿「都市空間の変容と野宿者」狩谷あゆみ編『不埒な希望』松籟社(2006)を参照のこと。また、空間毎の管理とそれに適応・対抗する生活を分析したものに、林真人「都市空間に住みこむ野宿者」『年報社会学論集』18(2005)がある。
- 2) 湯浅誠「生活困窮フリーターたちの『賃金と社会保障』」『賃金と社会保障』1416(2006)、湯浅誠・仁平典宏「若年ホームレス」本田由紀編『若者の労働と生活世界』大月書店(2007)。
- 3) ここで用いたデータの出所は以下の通り。都市生活研究会編集・発行『平成11年度路上生活者実態調査』(2000)。特別区人事・厚生事務組合『緊急一時保護センター大田寮利用者実態調査』(2003)。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」HP(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/04/h0406-5.html>)。
- 4) 東京都福祉保健局編集・発行『東京ホームレス白書II』(2007)。
- 5) 北川由紀彦「野宿者の再選別過程」狩谷あゆみ編『不埒な希望』松籟社(2006)。
- 6) 東京都福祉局生活福祉部編集・発行『ホームレスの自立の支援等に関する東京都実施計画』(2004) pp.15-16。
- 7) 前掲、東京都福祉保健局(2007)より。ただしこの借上げアパートの契約に対しては、入居した男性8人が、十分な説明を受けずに「定期借家契約」を結ばされたとして、東京都などを相手取り、「定期借家契約」の無効などを求める裁判を2006年8月に起こした。8人のうち4人は既に退去通知を受けているという。詳細は「ホームレス地域生活移行支援事業」裁判を支えるHP等を参照。
- 8) 2005年9月3日の聞き取りより。
- 9) 隅田川周辺での排除・撤去と抵抗運動の詳細については、例えば、北川由紀彦・戸叶敏大「『ホームレス支援』策における選別と排除、そして抵抗」『現代思想』34-9(2006)等。また、大阪の事例を元に公園野宿者の排除と抵抗を扱ったものとして、青木秀男「どこ行けいうんや!」『都市社会学年報』23(2005)がある。
- 10) 笹沼弘志「ホームレス、または世界の喪失」『現代思想』34-9(2006)、p.80。