

垣田 祐介著

『地方都市のホームレス』

——実態と支援策』

評者：畠中 亨

貧困の存在を把握することは容易ではない。そもそも「貧困」とはそれを見定めようとする各人の価値判断に基づき定義されるものであり、普遍的な定義は存在しない。社会政策の領域においては、およそ「救済されるべき困窮した生活状態」としてとらえられることが多いが、その基準について今なお議論の収束は見られないのである。そうした中で「ホームレス」や「不定住者」と呼ばれる人々は、大部分の人が貧困状態にあるとみなす存在であるといえる。しかし、その「ホームレス」という概念についても、やはり明確な定義が定まっていないのである。日本の行政が用いるような河川敷や駅舎内で野宿生活をする人々のみを指す狭い定義もあれば、多くのホームレス研究で見られるような会社の寮やシェルターなどで生活する人々を含む広い定義もある。そもそも「ホームレス」状態における生活問題の本質は、居住場所の不安定性にある。仕事があるときは飯場に入り、お金があるときはネットカフェやドヤに泊まる、そして仕事もお金もないときのみ野宿するというように状況に応じて住む場所を転々とするのがホームレスの常である。それ故、その存在を網羅的に把握することは極めて困難である。筆者は、ホームレスを発見することが特に

困難な地方都市において、ホームレスを支援するボランティア活動に参加し、並行して聞き取り調査を行うことで、その存在と実態の把握に挑戦している。本書は、そうした筆者の活動により明らかとなった地方都市のホームレスとホームレスを支援する側の実態をまとめたものである。これは同時に筆者の活動記録でもある。本書の内容を通して、地方都市においても確かにホームレスが存在すること、彼らがホームレスへと転落する要因やその生活の惨状、そして地方都市におけるホームレス支援の課題が見えてくる。

本書は二部構成となっている。第Ⅰ部「地方都市のホームレス：実態と支援策」では、厚生労働省やホームレス支援団体が行った全国調査のデータを用いた分析結果が示されている。調査地域を「四大都市」、「政令指定都市等」、「地方都市」の三つに分類し、ホームレスとホームレス支援資源、福祉事務所による生活保護の運用について比較分析を行い、地方都市の特徴を浮き彫りにしている。第Ⅱ部「地方都市のホームレス：地域事例研究」では、筆者自身によるホームレス支援活動と並行した調査（アクションリサーチ）の結果明らかとなった、大規模な調査データでは把握できない地方都市のホームレスと支援資源の実態が記されている。この第Ⅱ部は本書の核となる部分である。巻末には資料編『『こんばす』の生活保護運用改善要望に関する文書』として、筆者が設立に関わったホームレス支援団体である「自立生活サポートセンターこんばす」が大分市福祉事務所等に提出した要望書や質問状、それに対する回答などが掲載されている。

それでは、各章の内容について順に紹介して行こう。第1章「ホームレス自立支援法以降のホームレスの実態」では、後の章の分析に先立ち、日本の野宿生活者とその支援策の枠組みに

ついて概要把握がなされている。厚生労働省の概数調査から、全国レベルでは野宿生活者は減少傾向にあるものの、都道府県、中核都市レベルで見ると増加している地域もあることが分かる。野宿生活者の生活実態については、二つの全国調査の比較が行われている。厚生労働省の聞き取りによる生活実態調査（2003年、2007年）と、大阪就労福祉居住問題調査研究会が脱野宿生活者を対象に聞き取り調査を行った「もう一つの全国ホームレス調査」（2006～07年）である。ここから野宿期間が比較的短期な者に脱野宿を果たしている者の割合が高いことなどが明らかとなっている。さらに、ホームレス自立支援法の下でのホームレス対策の枠組みについて論点整理を行い、厚生労働省の調査から各自治体のホームレス対策の実施状況や民間支援団体の有無について、地域分類（四大都市、政令指定都市等、地方都市）による比較がされている。四大都市では約3分の2の自治体がホームレス対策を実施しているのに対し、政令指定都市等の8割、地方都市の9割以上の自治体はホームレス対策を実施していない。また、ホームレス支援団体についても政令指定都市の8割、地方都市の9割では存在しないことが示されている。公的な支援資源が乏しい地方都市において、民間支援団体による活動の有無やその内容が、地域のホームレスの実態や支援策の動向を左右していると筆者は考察している。

第2章「地方都市のホームレスの実態と支援資源」では、地域分類ごとのホームレスの実態を明らかにするため、「もう一つの全国ホームレス調査」の原データの再集計を行っている（筆者はこの調査に部分的に関わっている）。まず、筆者による地域分類について述べておきたい。筆者は全国の地域・都市を、自立支援センターなどのホームレス支援資源を持つとともに寄せ場施策の系譜をもつ「四大都市」、ホーム

レス支援資源を部分的にもつ「政令指定都市等」、ホームレスに対する公的支援サービスや施策をもたない「地方都市」に分類している。この分類は佐々木政幸・水内俊雄『創造都市と社会包摂—文化多様性・市民知・まちづくり』（2009年、水曜社）における分類に依拠したものである。筆者が地域調査を行った大分市は「地方都市」に分類される。この分類に基づき、ホームレスとホームレス支援の実態について、地域差の視点から分析を行っている。地方都市のホームレスの実態について、特徴的なのは野宿を脱するまでの期間が長期であること、野宿をしている地域がそのまま出身地域であることが多いこと等である。ホームレス支援については、四大都市においては「自立支援センター」や「無料低額宿泊所」などの中間施設が脱野宿の局面で大きな役割を果たしているのに対し、地方都市ではこれらの施設があまり利用されていない。また、脱野宿に至る経路を都道府県別にみると「NPOなどの住宅経由」や「宿泊所・宿所提供施設経由」、「病院経由」など地域ごとにバリエーションがみられる。こうしたバリエーションは地域における支援資源の分布が反映されたものであると筆者は考えている。そして、大都市のように巡回相談事業が実施されていない地方都市においても、自治体や民間支援団体によるアウトリーチ型支援（ソーシャルワーカーが自ら出向いて相談等を行う支援）が重要であると筆者は主張している。

第3章「野宿生活者に対する生活保護運用の実態」では、ホームレス支援における生活保護の利用実態について、全国の福祉事務所や救護施設を対象とした調査の結果を用いて分析を行っている。まず、厚生労働省の「ホームレスに対する生活保護の適用状況」の個票データを再集計し、生活保護の運用実態を地域別に比較している。この調査は厚生労働省の概数調査にお

いて野宿生活者が1人でも確認された自治体を対象としたものである。この結果から、野宿生活者への保護開始実績のない自治体が4割強を占め、その大部分を地方都市が占めること、数百人規模の保護開始人数の実績がある自治体は首都圏をはじめとする大都市圏内の自治体であることが示されている。また、65歳未満の野宿生活者が生活保護から排除されるといった、よく知られている傾向も改めて確認されている。次に野宿生活者の生活保護申請への対応に関して、ホームレス法的支援者交流会が人口10万人以上の市町村自治体を対象に2009年に実施したアンケート調査を元に分析を行っている。自治体が野宿生活者から生活保護の相談を受けた場合、四大都市では自立支援センターの利用を勧める場合が多い。これに対し、地方都市は自立支援センターを持たない自治体がほとんどであるため、生活保護施設や無料低額宿泊施設の利用を勧められることになる。また、NPOや民間アパートを主に勧める自治体も存在し、民間の支援資源の有無により対応が大きく異なると考えられる。野宿生活者からの生活保護の申請があった場合に、「居宅を定めてから」あるいは「簡易宿泊所等に居宅を定めてから」受理するとしている自治体が地方都市には多く、「受理しない」としている自治体も少ないながらも存在した。さらに、保護開始も居宅が設定されて以降としている自治体が多く、居宅が確保されない場合、却下するとしている自治体が過半数を占めていた。こうした対応をしている自治体では実質的に野宿生活者が生活保護を受給することは困難である。この事実の背景には、2009年3月に厚生労働省が各自治体に対して行った通知があると筆者はみている。

これまでが第Ⅰ部の内容である。第Ⅱ部の内容に入る前に、ここまでにについて、若干のコメントを述べておきたい。第Ⅰ部の分析を通して、

筆者が明らかにした事実の中で特に注目される点は、まず、自立支援センターや無料低額宿泊所といった中間施設、民間の支援組織などホームレス支援資源が偏在しており、地方都市にはそれらが全く存在しない地域もあることである。次に、実質的に野宿生活者が生活保護を申請・受給できないような違法な運用がなされている自治体も地方都市には存在することが挙げられる。要するに、こうした地域の野宿生活者には、自力で仕事を見つける等しない限り、野宿を脱する手立てが存在しないのが現状である。こうした状況の中にある地方都市の野宿生活者の実態を、より深く把握しようとした筆者の問題意識は、十分に納得できるものである。一点、指摘をするとすれば、調査データの再集計結果の示し方に、いくつか疑問を感じる部分があったことである。例えば、野宿生活者の野宿場所、直前職、最長職、出身地の場所を示した表(表2-6, 29ページ)や、野宿生活者の保護開始場所を自治体の保護開始人数の階級値別に示した表(表3-6, 3-7, 43ページ)については、筆者の意図を汲み取り難く感じた。これらの部分については、表章方法などにいくらか改善の余地があるのではないだろうか。

第Ⅱ部では、筆者が行った実態調査の結果、明らかになった、地方都市のホームレスとホームレス支援資源の実態に関する知見が論じられている。いずれも舞台となるのは、筆者が在住する大分市である。なお、筆者が明らかにした事実は広範であり、多岐にわたる。ここでは評者が特に注目した点のみを紹介したい。

第4章「地方都市のホームレスの実態—大分市におけるアクションリサーチ」では、大分市の野宿生活者(別府市の者も若干名含まれる)の日常生活や、生活歴、ホームレス状態に至る経路について述べられている。筆者は、大分市内のホームレスを調査するため、複数の組織・

団体に参加し、その活動の中でホームレスに対する聞き取り調査を行っている。筆者が参加したのは、大分大学の学生らで組織した研究会「大分大学ホームレス研究会」、市内で炊き出しや夜回りを行うボランティア団体「大分ホームレス支援」、筆者が設立に関わった相談会や生活保護利用支援といった活動を行う団体「自立生活サポートセンターこんばす」の三つである。これらの活動の中で2008年8月から2009年8月までの1年間に、81人のホームレスに対して聞き取り調査を行っている。この中には野宿状態にはないが、家賃滞納や「派遣切り」によってアパートや寮から退去を迫られているような、野宿生活一歩手前の状態にある者25人も含まれている。

大分市の野宿生活者の大部分は、大都市で見られるようなテントやダンボールハウスを常設することはせず、駅構内や公園などに寝泊まりし、朝早くその場を去るといった「移動型」の生活をしている。そのため一日の生活が細切れとなり、持ち物の盗難にあうリスクも高い。天候によって野宿場所を変える必要があり、不安定で危険な生活を送っている。その背景には、公園や河川が行政により、厳しく管理されていることにあと筆者は考えている。

野宿生活に至る経路については、「派遣切り」の影響や刑務所出所者など大分市の地域的特性も見られた（大分県内には大企業の工場が存在し、調査時期もちょうど「派遣切り」が社会問題としてニュースを賑わせていた時期であった）。刑務所出所者や本書でも触れられているヤミ金からの借金を抱えている者への対応など、既存の社会保障制度では対応困難な問題も発見されている。また、生活保護については明らかに不適切な対応がされている事例も発見された。

第5章「地方都市のホームレス支援策の展開

と課題」は、大分市を事例に地域のホームレス支援資源として筆者が参加する民間ボランティア団体の活動内容について実態が報告されている。また、福祉事務所、救護施設、医療機関、矯正関連施設（刑務所、保護観察所、更生保護施設）など、ホームレス支援に関わるあらゆる組織・施設に対する聞き取り調査も行っている。大分市には緊急一時シェルターや無料低額宿泊所といった宿泊施設がない。また、救護施設を除き野宿者の支援を目的とした社会福祉法人の活動も目立たない。大分市のようなホームレスの存在が「見えにくい」地方都市において、筆者は夜回りや無料相談会といったアウトリーチ型支援活動を行う民間支援団体の意義を強調している。

筆者が聞き取り調査を行った施設で特に興味深いのが、矯正関連施設である。刑務所や保護観察所は本来、社会福祉とは無関係の施設であるが、野宿を脱する手立てがない地方都市では、結果的に野宿生活者の行きつく先の一つになっている。「こんばす」の活動については、設立に関わった当事者の視点も交えて、克明に記されている。相談者の困窮状況や生活保護の要件を満たしていることなどをまとめた意見書を相談者に手渡し、福祉事務所への生活保護申請に活用する支援方法は、合理的かつ効果的な方法であると感じた。

評者も数は多くないものの、幾度か炊き出しや夜回りといった支援活動に参加した経験がある。夜回りで公園に寝ている男性に声をかけると、怯えたようにダンボールハウスから顔をのぞかせる野宿生活者の様子が強く印象に残っている。常に危険にさらされながら生活するホームレス・野宿生活者から信頼を得つつ、筆者が行ったような継続的な支援と聞き取りを行うためには、多くの労苦があったと推察されるのである。当事者と継続的に面会し聞き取り調査を

行うことで得られた本書の知見は、きわめて多岐にわたる。ここで紹介しきれなかった点についても、今後のホームレス研究に示唆を与える視点が多数含まれているので、是非、多くの社会福祉研究者に手に取って読んでいただきたい。

地方都市のホームレスを題材とした本書の研究は、大都市における自立支援法の運用などを主眼に置いた、現在のホームレス研究の主流に対して、やや傍流に位置すると言えるだろう。しかし、地方都市は大都市で生活する者を含め、多くのホームレスの出身地に当たる。したがって、地方都市において貧困層が生み出される社会構造を明らかにすることができれば、大都市

におけるホームレス研究との接合点が見つかるはずである。本書の調査・分析は、野宿生活にないホームレスも対象としているものの、やはり野宿生活者に重点が置かれていることは否めない。筆者には今後、野宿生活に陥るリスクを抱えた広い範囲のホームレスの実態把握を望みたい。それは、決して容易な作業ではないといえるが、精力的な支援と調査活動を積み重ねてきた筆者にこそ期待したいのである。

(垣田裕介著『地方都市のホームレス——実態と支援策』法律文化社、2011年5月、186頁、定価3,000円＋税)

(はたなか・とおる 法政大学大原社会問題研究所 兼任研究員)

産業安全保健 ハンドブック

[編集委員]

國藤吟史 大久保利晃 岸玲子 河野啓子 小木和孝
酒井一博 櫻井治彦 名古屋俊士 山田誠二

安全衛生活動のあらゆる場面で
手引きとして活用できる
最新のハンドブック

産業安全保健活動に
かわる項目を
網羅した充実の構成

学術界、産業界など
第一線の執筆陣
258名が書き下ろし

全項目4頁と2頁の
見開きレイアウト、
多数の図表・写真の挿入で
読みやすく、使いやすく

体裁 A4判
総頁 1,400頁
本文 横2段組み索引付
付録 DVD・ROM
上製 函入り

今春ついに刊行！
割引価格で
予約受付中です。

定価 52,500円(税込)
割引価格 42,000円(税込)

〒216-8501 川崎市宮前区菅生 2-8-14
TEL: 044-977-2121 FAX: 044-977-7504

労働科学研究所出版部

E-mail: shuppan@isl.or.jp
HP: http://www.isl.or.jp/