

# ホームレス支援政策をめぐって

## — 各国の動向 —

柳 沢 房 子

### 目 次

はじめに

#### I 欧米のホームレス支援政策

- 1 欧米のホームレス支援政策の概要と特徴  
—日本の政策との相違点—
- 2 イギリスのホームレス支援政策
- 3 アメリカのホームレス支援政策
- 4 フランスのホームレス支援政策

#### 5 カナダのホームレス支援政策

#### II わが国のホームレス支援政策

- 1 ホームレス支援政策の展開
- 2 地方自治体の自立支援施策  
—大阪市、東京都を中心に—  
おわりに —わが国への示唆—

### はじめに

2002年に、超党派の議員立法として「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、「自立支援法」という。)が成立した。それまでホームレスが集中する個別の自治体の努力にゆだねられていたホームレス対策に、国が大きく関与することになった。即ち、同法により、国は、自立の意思のあるホームレスの支援のために基本方針を策定し、地方自治体はこの基本方針に即した実施計画を策定し、民間団体と提携して施策を実施してゆくこととなった。

自立支援法成立後、全国での実態調査が行われ、この調査結果にもとづいて平成15(2003)年7月には「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」<sup>(1)</sup>が策定された。この基本方針では、都道府県など地方公共団体は、基本的に5

年間の実施計画を作成すると定められている。その後、各自治体で実施計画の策定が進み、平成16(2004)年から平成17(2005)年にかけて個別の支援事業が開始された。これらの事業には民間団体、即ちNPOが積極的にかかわっており、目に見える成果のあがっている事例も報告されはじめた。一方、実施計画策定中の自治体もまだ存在する。わが国のホームレス対策は、法律制定後3年を経過してようやく動きがみえてきたところである。

自立支援法は10年の時限立法であり、中間の平成19(2007)年に施行状況を検討して見直しが行われることになっている。本稿では、諸外国におけるホームレス支援策を概観した後、わが国の現状を論述する。これをふまえ、諸外国の経験の示唆するもの、わが国の課題の独自性などを検証し、今後の政策の方向性を考えたい。

(1) 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/12/s1216-5v.html>> (インターネット情報はすべて2005年12月5日現在である。)

## I 欧米のホームレス支援政策

### 1 欧米のホームレス支援政策の概要と特徴

#### —日本の政策との相違点—

国別に概観する前に、諸外国、特に欧米の「ホームレス対策」と日本の政策との単純な比較は困難であることに留意したい。欧米の政策と日本の政策とがどのような意味で異なっているかを、3点に分けて述べる。

第1の点は、「ホームレス」についての日米欧の概念の違いである。日本における「ホームレス」は、自立支援法で「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者」(第2条)と定義されている。これに対し、多くのヨーロッパ諸国では、安定した占有できる住居を持たず、適切な住居を得るために公的な援助を必要とする人々を広く指すと理解されている<sup>(2)</sup>。イギリスでは、自らの占有できる住居を持たない者、安定して居住できる住居を持たない者、そうした状態に28日以内に陥るおそれのある者などが、ホームレス対策の対象となっている<sup>(3)</sup>。しかし、ヨーロッパ全体に通じる統一的な定義があるわけではなく、何を以て安定した住居とみるかについても、国ごとに異なり、そもそも、ホームレスの法的定義を持たない国もある<sup>(4)</sup>。また、アメリカでは、法律上の定義では夜間に定まった住居がない者、シェルターや福祉ホテル等一時的宿所に泊まっている者で、多くのヨーロッ

パ諸国の場合より範囲がやや狭く、緊急宿泊施設などに滞在する人々と路上生活者を指している<sup>(5)</sup>。このような事情から、ヨーロッパでも、またヨーロッパよりはわが国に近い定義のアメリカでも、ホームレスの家族やホームレスの子ども、が多数存在する。

国によって定義が一定しないだけでなく、アメリカでも、ヨーロッパの多くの国でも全国統計をとっていない。EUに対し、ホームレス政策への働きかけを行っているNPO ロビー団体「ホームレス生活者とともに活動する各国諸組織の欧州連合体 Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri」の2004年の調査では、当時のEU15カ国中、国全体について何らかの定期的な統計調査を行っているのは、デンマーク、フィンランド、フランス、アイルランド、スウェーデン、イギリスの6カ国である<sup>(6)</sup>。

わが国で言う「ホームレス」は、こうしたホームレス生活者のうちの野宿する者で、イギリスでは「ラフ・スリーパー」、アメリカでは「ストリート・ホームレス」、フランスでは「SDF (サン・ドミシル・フィクセ、特定の住居を持たない者)」と呼ばれている。ここでは、これらについての新しい統計を紹介する。わが国では、平成15年3月に発表された「ホームレスの実態に関する全国調査報告書」によると、全国のホームレスの数は25,296人(東京都は6,361人)で、平均年齢は55.9歳、95%が男性である<sup>(7)</sup>。アメリカでは、全国の統計はないが、ニューヨーク市

(2) 小玉徹ほか編著『欧米のホームレス問題 上 実態と政策』法律文化社, 2003, pp.iii-iv.

(3) Housing Act 1996 s.175 (Homelessness and threatened homelessness)

イギリスのホームレスの定義について詳しくは、中山徹「イギリスにおけるホームレス問題と『野宿者』(Rough Sleeper)対策」『経済学雑誌(大阪市立大学)』Vol.102 No.3・4, 2002.3, pp.27-28.

(4) 各国政府の採用するホームレスの定義については、長谷川貴彦「OECD諸国におけるホームレスの定義及びモニタリングに関する調査」『日本建築学会計画系論文集』No.588, 2005.2, pp.143-144.

(5) United States Code Title 42 § 11302 (General definition of homeless individual)

(6) B. Edgar et al., *Third review of statistics on homelessness in Europe*, 2004.11, pp.9-10, FEANTSA ウェブサイト <[http://www.feantsa.org/files/transnational\\_reports/EN\\_StatisticsReview\\_2004.pdf](http://www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_StatisticsReview_2004.pdf)>

(7) 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/03/h0326-5.html>>

についてみると、2003年7月から2004年4月の統計で、シェルターに収容された個人は月平均34,000人強、うち43%が子どもであり、またストリート・ホームレスはニューヨークの中心となる3地区で2,694人(2004年2月現在)で、精神障害者、薬物中毒者などが多い<sup>(8)</sup>。イギリスでは副首相府の2005年6月の統計によると、ラフ・スリーパーは、イングランドで459人、ロンドンで174人である<sup>(9)</sup>。以下の記述においては、路上生活者を含む広義の住宅困窮者をホームレス生活者とする。

第2に留意すべきは、特にヨーロッパ諸国に広く見られる、ホームレスに関わる社会保障給付とわが国の制度とのあり方の違いである。多くのヨーロッパ諸国では無拋出の失業給付制度(わが国では、雇用保険は保険料を拋出する者に対する失業給付で、無拋出の失業給付制度はない)、公的扶助制度(わが国では生活保護制度がこれに当たる)、住宅困窮者に対する住宅給付(わが国では、生活保護の中の住宅扶助や雇用者に事業所が支給する住宅手当はあるが、欧州型の公的な住宅給付はない)などのセーフティ・ネットが、ホームレス生活者や路上生活者を含む、広い範囲の失業・貧困層に適用されている<sup>(10)</sup>。わが国の場合には、ホームレスに対する給付として可能性があるのは生活保護であるが、適用は自治体の裁量によるところが大きい。ヨーロッパの先進国では、路上生活者に対しても、要件を満た

せば支給される失業給付・公的扶助・住宅給付・家族給付などが前提になっていると言える<sup>(11)</sup>。各給付には資産調査や特定できる住所の要件が伴うこともあり、支給額はたとえばその国の最低賃金と比較すると低額となることもあるが、要件に合致すれば申請者に支給される点で、認定について厳格な運用のなされる日本の生活保護と異なっている。こうした給付は、貧困層一般に対する施策であるため、狭義のホームレス対策、つまり、ホームレス生活者のみを対象として取られる対策は居住関係の諸施策が中心となる。また、わが国では、無拋出の失業給付・住宅給付などがいないために、不安定雇用者・低所得者・家族の支援なしの人などの失業が野宿状態に直結することになるが、ヨーロッパにおいては、失業でただちに路上生活者となるわけではなく、路上生活に至る人は、その他の複雑な生活上の背景があると言われる。

ホームレス生活者にとってもっとも大きな意味を持つ公的住宅給付のヨーロッパ諸国における受給状況は表1のとおりである。

第3点としては、行政と民間団体、特に自治体とNPOとの協力関係が緊密で、かつ、民間団体が大規模なことがあげられる。たとえば、イギリスの住宅法ではホームレス支援について、自治体が補助金や基金などを通じてボランティア組織を支援すべきことを規定しており<sup>(12)</sup>、ニューヨーク市のホームレスサービス局のホームペー

(8) New York City, *Uniting for solutions beyond shelter: The action plan for New York City*, 2003.11, pp.6-7. <[http://nyc.gov/html/endinghomelessness/html/action\\_plan/action\\_plan.shtml](http://nyc.gov/html/endinghomelessness/html/action_plan/action_plan.shtml)>

(9) "National rough sleeping estimate2005" <<http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1150131>> ラフ・スリーパーの数は近年著しく減少している。これについては後述する。

(10) 欧米の社会保障諸給付については、OECD, *Benefits and wages OECD indicators*, 2004. でOECD諸国の制度が、European Commission, *MISSOC Tables 2004: Social protection in the EU member states and the European economic area*. <[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_protection/missoc\\_tables\\_en.htm#2004](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/missoc_tables_en.htm#2004)> でEU諸国の制度が見られる。

(11) ホームレスに対する日本・イギリス・フランス・ドイツ・スウェーデン・アメリカの所得保障については、『主要各国における公的扶助制度の比較検証に関する調査報告書』厚生労働省社会・援護局保護課, 2003, p.179を参照のこと。

(12) Housing Act 1996 s.180.

表1 住宅給付受給世帯数

(全世界に対する割合 単位：%)

	1980	1985	1990	1995	2002/03
デンマーク	12.7	15.2	18.5	22.0	21.0
フランス	10.5	21.7	21.3	26.7	19.5
オランダ	8.0	13.0	16.0	14.1	14.0
フィンランド	15.8	13.7	12.6	18.1	20.0
イギリス	16.0	22.0	17.0	20.0	19.0

(出典) 1980-1995年は、V. Polakow and C. Guillen, *International Perspectives on Homelessness*, London: Greenwood Press 2001, p.9. より、2002/03年は、National Board of Housing, Building and Planning, Sweden, *Housing Statistics in the European Union 2004*, p.70. より作成。

ジでは、サービスを提供している150以上のNPO団体の情報を公開している<sup>(13)</sup>。パリのホームレス支援団体 Samusociale de Paris は、当初NPOとして立ち上げられたものが官民共同運営の公共利益団体となっている<sup>(14)</sup>。通常、自治体での施策の策定には、さまざまな財団(トラスト)やNPO団体がかわる。チャリティの伝統のある欧米のNPOは、運営資金の主要部分を個人および企業からの寄付でまかない(民間からの寄付であるために、寄付者の納得する活動を報告できない団体は寄付を集められないと言われる)、民間企業と匹敵する大きな組織であることも多い。欧米では、通常はこうした有力な諸団体が、行政と協力して支援を行う。こうした支援団体による宿泊施設提供数が多いこともあって、英仏米での路上生活者の数自体は、日本よりも少ない。また、路上生活者に対しては、こうした民間団体が主体となったアウトリーチ(困窮者が福祉の窓口へ援助を申請するのを待たずに、官民の福祉担当者が困窮者に直接接すること)が支援の始点となっている場合が多い。こうした、民間団体と協力した地域での対策が中心となるために、国によっては、ホームレス対策については、特に法規定は設けずに行政上の

施策として対応しているところもある。

この3点を念頭においた上で、以下ではホームレスについての立法を持つイギリス・アメリカと、特に立法を行っていないフランス・カナダの施策を概観する。

## 2 イギリスのホームレス支援政策

イギリスはホームレス支援法を持ち、その法制度は1990年代から今世紀にかけて大きく動いてきた。その動きを概観する。

### (1) 住宅(ホームレス)法(1977年)制定の意義と課題

イギリスの現在のホームレス対策は1977年の住宅(ホームレス)法に始まる<sup>(15)</sup>。1950年代以降、安定した住居を持たないホームレス生活者が増加し、支援は地方自治体の福祉局が担ってきた。しかし、その増加の原因は、緊急事態や生活者自身の資質にあるのではなく、住宅不足にある、との研究者の提言や民間団体の運動によって、国は立法によって、地方自治体の住宅局にホームレス生活者への居住施設の提供を求めることとなった<sup>(16)</sup>。この法律により、ホームレス生活者が定義され、ホームレス生活者と

(13) ニューヨーク市ウェブサイトより、サービス提供者に関する情報

<<http://www.nyc.gov/html/dhs/html/providers/providers.shtml>>

(14) 中村健吾ほか編著『欧米のホームレス問題 下 支援の実例』法律文化社、2004、p.161。および、Samu sociale de Paris ウェブサイトより Historique <[http://www.samusocial-75.fr/article.php?id\\_article=2](http://www.samusocial-75.fr/article.php?id_article=2)>

(15) Housing (Homeless Persons) Act 1977.

(16) 小玉ほか 前掲書、pp.37-41.

認められ、優先的配慮が必要な者に対しての公営住宅の提供が定められた。これは、国がホームレス生活者の問題を住宅問題として位置づけた画期的な法律であった。ただし、優先される世帯類型や地域との関連の証明を必要としたためにその認定の範囲が限定され<sup>(17)</sup>、かつ、自治体の裁量による部分も大きく、単身者をはじめとする多くのホームレス生活者が認定を受けられないことになった。更にその後、サッチャー政権下における社会保障関係予算の大幅削減と公営住宅の民営化により、ホームレス問題は大きく変化し、80年代に入るとロンドン市内を中心に路上生活者が目立つようになった。

## (2) 90年代の保守党政権下の政策

路上生活者については、保守党政権は特例として「ラフ・スリーパーズ・イニシアティブ Rough Sleepers Initiative (RSI)」を策定した。1990年にまずロンドンで実施され、1999年までには全国36地域に拡大された。これは、路上生活者に対し、ボランティア組織に依頼してアウトリーチ活動を行い、シェルター（公営の一時宿泊所）やホステル（ボランティア組織の運営する一時宿泊所）、民間のフラット（アパート）や住宅協会の恒久的住宅を提供するプログラムである。プログラムに投入された予算は1999年で7,300万ポンドであった<sup>(18)</sup>。RSIプログラムによって、最終的に恒久的な住宅に再定住した路上生活者は約4,500人である<sup>(19)</sup>。

路上生活者対策が進展したこの時期に、ホームレス生活者全体への対策はむしろ後退方向にあった。公営住宅の戸数が減少したことで、ホームレス生活者の優先入居に対して批判の声が強まり、1996年の住宅法改正により、公営住宅へ

の居住提供をホームレス生活者に優先的に提供することには終止符が打たれたのである。対策の焦点は、事後救済から予防措置へと移され、自治体に相談窓口が設けられた。

## (3) ブレア政権下の政策の展開

RSIプログラムによって野宿者数は減少したが、継続的な生活支援の体制が不備で再定住に失敗するケースも多かった。この反省のうえに、1999年にはRSIにかわって、新たに「ラフ・スリーパーズ・ユニット Rough Sleepers Unit (RSU)」が創設された。1997年に政権についたブレア首相が、ホームレス対策を最優先課題の「社会的排除」対策の一つとして位置付けて、戦略を再編したものである。この戦略の特徴は、一過性の食事や宿泊の提供ではなく、アウトリーチ手法や社会参加支援型のサービスを行うボランティア組織に焦点をあてた支援を行うことである。次の任務、即ち、① 現在路上生活をしている人への支援、② 元路上生活者に対する、就労援助などを通じた社会復帰支援、③ 新たな路上生活者の発生防止、を担うボランティア組織の支援プロジェクトに資金援助が行われた。RSUは、内閣直属の社会問題対策組織「社会的排除防止ユニット Social Exclusion Unit (SEU)」の中に最初に取り組みべき問題として組み込まれ、2002年3月までにイングランドの路上生活者数を少なくとも1/3以下にするとの数値目標が立てられた<sup>(20)</sup>。その予算として、ロンドンに1億4,500万ポンド、その他の地域には3,500万ポンドが投じられた。

また、2002年に、再度住宅法の改正とホームレス法<sup>(21)</sup>の制定が行われ、特にホームレス法

(17) 1977年以降の住宅法の「4つのハードル」については、岩田正美「英国社会政策と『社会的排除』『海外社会保障研究』No.141, 2002 Winter, p.31.

(18) 小玉ほか 前掲書, p.102.

(19) 同上, p.104.

(20) *Rough sleeping - Report by the Social Exclusion Unit* (Cm 4008), 1998.7, p.26.

によって、自治体に対して、地域のホームレス生活者の状況を調査し、1年以内に包括的なホームレス対策戦略を策定することが義務づけられた。この戦略では、政府・自治体・ボランティア団体の協力によって、住宅の提供を基本に、ホームレス生活者の抱えている個別の状況に応じた支援が提供されることとなった。

イギリスではNPOの活動が盛んであるが、NPOはホームレス生活者に対して、居住空間と食事の提供、職業訓練の提供の他に、受給可能な諸手当の申請の援助も行っている。イギリスでは、失業者は拠出をしていない場合でも求職者手当が受給可能である。ブレア政権の「福祉から仕事へ（ウェルフェア・トゥ・ワーク）」をめざしたニューディール・プログラムのもとでは、失業者には職業訓練や就労が義務づけられているが、要件を満たす限り、就労先への賃金助成や訓練中の手当が受けられる。また、民間・公営を問わず賃借で居住する人には住宅手当が支給される。NPOの経営する居住施設についても住宅手当支給の対象となっている。さらに、病気や障害のために就労不能の場合には所得補助（income support、日本の生活保護に相当）も受給でき、こうした諸手当がホームレス生活者にも適用される。ちなみに住宅手当の受給者は、2005年5月現在で約396万人（うち、所得補助の受給者は約287万人）である<sup>(22)</sup>。

このようにブレア政権下では、ホームレス生活者対策についての地方の責任の強化、失業対策の再編は進んだが、公的住宅の提供そのものは依然進まないため、特に大都市圏で、B&B

（Bed and breakfastの略称）に代表される簡易宿泊施設に居住するホームレス生活者が増えることになった<sup>(23)</sup>。こうした簡易宿泊施設は、独立性がなく、トイレ・洗面・調理などの設備が共用であると定義されているが<sup>(24)</sup>、更に安全でない・割高である、などの問題もあった。2001年に政府は、こうした簡易宿泊施設に滞在する、特に子どものいる世帯を支援するための「B&Bユニット B&B Unit (BBU)」を設けることとした。

#### (4) 現在の状況

このように、1990年代から2000年代初めにかけての路上生活者対策とホームレス生活者全体の支援策は必ずしも歩調の揃ったものではなかったが、2002年には、RSUもBBUも、コミュニティ政策を担当する副首相府に置かれた「ホームレス局 Homeless Directorate」に吸収され、ホームレス生活者については、同局が中央諸機関の調整をすると共に地方の政策を援助して、統括的な役割を担うこととなった。同時に、ホームレス生活者対策全体についての枠組み、戦略目標を述べた文書が出され、6週間以上の長期にわたってB&Bに滞在する子どものいる世帯を2004年3月までの2年間で根絶する目標が立てられた<sup>(25)</sup>。この目標の実現のために地方自治体に努力義務を課すことも委任命令で定められた<sup>(26)</sup>。

現在のホームレス生活者対策のための年間費用は、副首相府からの4億3,400万ポンドと地方自治体からの5億2,400万ポンドとを併せて、

(21) Homelessness Act 2002

(22) Housing Benefit & Council Tax Benefit Quarterly Summary Statistics: May 2005.

<[http://www.dwp.gov.uk/asd/asd1/hb\\_ctb/hb\\_ctb\\_quarterly\\_may05.asp](http://www.dwp.gov.uk/asd/asd1/hb_ctb/hb_ctb_quarterly_may05.asp)>

(23) 小玉ほか 前掲書, p.45.

(24) 定義は、"The Homelessness (Suitability of Accommodation) (England) Order 2003" による。

(25) More than a roof: a report into tackling homelessness.

<<http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1149818>>

(26) The Homelessness (Suitability of Accommodation) (England) Order 2003, Statutory instrument 2003 no.3326.

表2 イギリスにおけるホームレス生活者対策の進捗状況

	路上生活者数 (推計/イングランド)	子どものいる世帯で B&Bに滞在するもの	子どものいる世帯で 6週間以上B&Bに滞 在するもの	一時的居所に滞在する、 子どものいるホームレ ス世帯(イングランド)
1998	1,850			
1999	1,633			
2000	1,180			
2001	703			
2002	596	6,700	4,000	54,660
2003	504	3,730	1,980	61,500
2004	508	1,050	60	70,580
2005	459			72,670

(出典) Department of Work and Pensions, *Opportunity for all: Seventh annual report 2005 (Cm 6673)*, pp.178,199.  
および National Audit Office, *More than a roof: progress in tackling homelessness (HC 286, Session 2004-2005)*,  
p.40. より作成。

ほぼ10億ポンドに近い額に達している<sup>(27)</sup>。1998年以降のホームレス生活者対策の進捗状況は表2のとおりである。

表2に見られるように、路上生活者や、子どものいる世帯でB&Bに6週間以上滞在するものなど、期限が明示された目標の対象となったものについては、明白に数が減少した。民間団体との協力が功を奏したといえるが、そうした団体の支援活動がより多くの助成金に結びつくプログラムに集中する傾向も生じたと言われる<sup>(28)</sup>。一方、B&Bほど劣悪な環境ではないものの一時的な居住施設に滞在する世帯数は、むしろ増加している。また、公営住宅の建設も減少傾向にあるため(1994-95年の42,700戸から、2002-2003年は21,000戸)、支援対象とされるホームレス世帯の数はイングランドだけで現在40万世帯と推計されている<sup>(29)</sup>。

### 3 アメリカのホームレス支援政策

#### (1) マッキニー法制定の背景

アメリカでは、1970年代末から1980年代初めにかけて、大都市において、路上や公園で寝泊まりする人々が急増し、ホームレスが社会問題となった。その数は統計のとり方によって異なり、数十万人とも数百万人とも言われるが、民間シンクタンクのアーバン・インスティテュートによる1987年3月時点での全米20都市を対象とした調査によると、ホームレス生活者数は約23万人から60万人の間と推計される<sup>(30)</sup>。これらホームレス生活者に対する施策は、当初は州政府や地方自治体レベルでの行政面の対応のみであった。しかし、ホームレス問題は深刻化する一方で、連邦政府は1987年に「ホームレス生活者のための緊急支援法」を制定した。これが連邦レベルのホームレス対策の基本法で、通称「マッキニー法」と称されるものである<sup>(31)</sup>。

<sup>(27)</sup> National Audit Office, *More than a roof: progress in tackling homelessness (HC 286 Session 2004-2005)*, p.5.

<sup>(28)</sup> 岩田 前掲論文, p.34.

<sup>(29)</sup> National Audit Office, *op.cit.*, p.29.

<sup>(30)</sup> 小玉ほか 前掲書, p.331-332.

<sup>(31)</sup> Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act Pub.L. 100-77. July 22, 1987 101 Stat.482 (42 U.S.C. 11301 et seq.)

本法は2000年に、子どもの教育に関する規定を強化して、マッキニー・ヴェント法 (McKinney-Vento Homeless Assistance Act) と改称された。

## (2) マッキニー法の内容

マッキニー法により、まず、ホームレス生活者は、安定した住居を持たず、緊急シェルターや通過施設、あるいは人間が住むのに適さない所（路上、車の中、廃屋など）で夜を過ごす者、と定義された。また、① 住宅都市開発省が管轄する緊急シェルター及び支援住宅の整備、② 連邦緊急事態管理庁が管轄する緊急食及び緊急シェルターの整備、③ 保健福祉省が管轄する、精神障害のある野宿生活者のための助成金の支給、④ 退役軍人省が管轄する退役軍人ホームレスのための諸施策、⑤ 教育省が管轄するホームレスの子どものための就学プログラム、⑥ 労働省が管轄する職業訓練プログラム、⑦ 関連の省庁間の調整を行う統括組織「ホームレス問題連絡協議会」の設置、などの包括的な施策を定めた。これらの施策は、実際には緊急援助のためのシェルターの増設を中心とした既存の個別施策を寄せ集めたものであること、支援の対象となるには、法定要件を満たさねばならないこと、などが問題点として指摘されるものの<sup>(32)</sup>、同法によって、ホームレス問題に対する国の責務が明示されたことになる。

## (3) クリントン政権による「ケアの継続」政策

マッキニー法制定後、最初の3年でシェルターのベッド数は50パーセント増加した。しかし、1980年代後半から1990年代初頭にかけてのシェルターの増設は、入所インセンティブを増大させて運営経費の負担増を招くのみで、実質的にホームレス生活者を減らすことにつながらなかったため、1990年代に入ると各自治体において、入所要件の厳格化によるシェルターの削減、ケアの必要に応じたサービスを提供する専門シェルターの創設など、シェルターの改革が模索され始めた。これに呼応して連邦レベルでも施策

の転換が行われた。クリントン政権下での「ケアの継続」戦略の採用である。この戦略は、1993年5月に公布された大統領令「ホームレス状態のサイクルを断ち切る連邦計画<sup>(33)</sup>」で発表され、翌年住宅都市開発省が策定した計画によって具体化された。

「ケアの継続」戦略の核心は、緊急性に焦点をあてたシェルター設置だけではなく、ホームレス生活者の自立へとつながる継続的なケア体制を作ることにある。緊急シェルターに始まり、通過施設から恒久的住宅へと、各段階で必要なケアを受けながら移行してゆくプログラムが組まれた。このプログラムは、更に次の4種の下位プログラムから構成されている。① 緊急シェルター助成プログラム（緊急シェルターの建設および運営費を自治体に助成するもの）、② 支援住宅プログラム（ホームレスから恒久的住宅への移行を支援するプログラムに対して助成するもので、自治体やNPOからの公募による）、③ シェルター・プラス・ケア・プログラム（障害のあるホームレスへの住宅補助。自治体、NPOからの公募による）、④ SRO (single room occupancy の略) プログラム（日本の簡易宿泊所に類似した単身者用のSROホテルを改修した恒久的住宅に入居する人向けの家賃補助関連）である。これらのプログラムに対しては、住宅都市開発省の予算が大幅に増額され、なかでも恒久的住宅に移行するための「支援住宅プログラム」に全体の7割の予算が割り当てられた。この「ケアの継続」プログラムが、連邦のホームレス生活者支援の基本プログラムとして現在まで続いている。また、恒久的住宅への移行を重視する政策として "Housing First" とも称される<sup>(34)</sup>。

アメリカにも、貧困家庭への一時的扶助 (Temporary Assistance for Needy Families, 略称 TANF)、フードスタンプ、貧困者への医療

<sup>(32)</sup> 小玉ほか 前掲書, pp.345-346.

<sup>(33)</sup> Executive order No.12848, 58 Federal Register 29517; May 20, 1993.

<sup>(34)</sup> David Levinson ed., *Encyclopedia of homelessness*, London: Sage Publications, c2004, pp.277-281.

扶助メディケイド、高齢者・障害者を対象とする補足的保障所得 (Supplementary Security Income, 略称 SSI) などの公的扶助制度がある。ただし、ホームレス生活者も含めて一般的に適用される制度は極めて低額<sup>(35)</sup>、他の制度の適用はホームレス生活者に対しては要件により制限される場合が多い<sup>(36)</sup>。また、各省にもホームレス生活者支援施策があるが、住宅都市開発省の居住関連のプログラムが連邦政府のホームレス関係予算の7～8割を占めており、このプログラムが政策の中核となっている。連邦各省のホームレス対策予算は、やや古くなるが、表3の通りである。2001年時点で、連邦のホームレス生活者関連プログラムの予算は約17億ドルである<sup>(37)</sup>。

(4) 近年のホームレス生活者の状況と支援政策 「ケアの継続」プログラムへの移行後の1996年に、ホームレス問題連絡協議会は全米76地域を対象とするサービス利用調査を行った。この調査にもとづいてアーバン・インスティテュートの行った推計では1996年2月時点でのホームレス生活者の人口は約84万人とされる<sup>(38)</sup>。また、2000年実施の国勢調査によると、調査期間中のシェルター (緊急シェルターおよび通過施設) 利用者は全米で17万人であった。連邦の施策の枠組み自体は進展したにもかかわらず、1990年代後半には低家賃住宅は減少傾向にあり<sup>(39)</sup>、ホームレス生活者は必ずしも減少しなかった。

表3 連邦ホームレス対策費の変遷 (単位: 100万ドル)

省 庁	1987会計年度	1996会計年度
連邦危機管理局	10	100
住宅都市開発省	180	823
ホームレス問題連絡協議会	0.2	None
保健社会福祉省	124.2	102.4
教育省	12.5	23
退役軍人省	1	81.5
計	327.9	1129.9

(出典) 小玉ほか編著『欧米のホームレス問題 上』法律文化社, 2003, p.350. より作成。

2002年に会計検査院は改善すべき点として以下の点を指摘している。まず第一に、8省庁にわたる50のホームレス関連の連邦プログラム (うち、16がホームレス生活者限定施策、34が一般の社会保障施策) は錯綜してわかりづらいこと、次に一般施策がホームレス生活者にとって利用しにくいものになっていることである<sup>(40)</sup>。

更に今世紀に入って、何年にもわたって施設入所を繰り返しつつ、ホームレス状態から脱却できない「慢性ホームレス chronic homeless」問題が顕在化してきた。慢性ホームレスとは、一年以上にわたって路上から施設への往復を繰り返す人々で、ホームレス生活者人口の約1割を占め、しばしば心身の問題を抱えている。シェルター関連費用の50パーセントがこの層に振り向けられている<sup>(41)</sup>。ブッシュ大統領は2002年2月に発表された住宅都市開発省の2003年度予算書冒頭で「2012年までに慢性ホームレスをなくすこと」を重点課題に掲げ<sup>(42)</sup>、休眠状態に

(35) たとえばフードスタンプは2005年現在で個人への平均月支給額86ドル。連邦農務省食品栄養局ウェブサイトより <<http://www.fns.usda.gov/fsp/faqs.htm#8>>

(36) General Accounting Office, *Homelessness: Improving program coordination and client access to programs*, March 2002, p.2. <<http://www.gao.gov/new.items/d02485t.pdf>>

(37) *Ibid.*, p.5.

(38) 小玉ほか 前掲書, pp.315-335. この数字が公式にも認められているようである。 *Reauthorization of the McKinney-Vento Homeless Assistance Act: Hearing before the Subcommittee on Housing and Transportation of the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, United States Senate, 107<sup>th</sup> Cong. 2<sup>nd</sup> Sess. March 6, 2002*, p.1.

(39) 『世界の社会福祉年鑑』2002, 旬報社, pp.316-317.

(40) GAO, *op.cit.*, 14.

あったホームレス問題連絡協議会を6年ぶりに再編強化した。2003年には全国市長会でも10年計画推進決議が行われ<sup>(43)</sup>、その後、協議会の支援のもとに各州や大都市での10年計画の策定が進んでいる。連邦住宅都市開発省では2006年には14億ドルのホームレス対策予算を計上、連邦全体のホームレス関連予算も前年度を8.5%上回る40億ドルとなった<sup>(44)</sup>。

#### (5) 地方自治体のホームレス支援策

##### ーニューヨーク市の事例ー

自治体ホームレス支援策の一例として、ニューヨーク市の現状を紹介する。ニューヨーク市ホームレスサービス局は、2003年に向こう10年間の行動計画を策定した。これにもとづいて2004年5月に5年間の実施計画が発表され、具体的な数値目標、達成時期が示された<sup>(45)</sup>。

行動計画で述べられている目標は以下の9点である。① ストリート・ホームレスをなくすこと、② ホームレス状態を予防すること、③ 社会復帰支援体制を整備すること（もと服役者、退院した者、などが対象）、④ 市のサービスや給付体制を整備すること、⑤ ホームレス状態に陥った家族の困窮度を低下させる措置を講ずること、⑥ ホームレスの期間を減らす措置を講ずること、⑦ 選択しやすい援助へ重点を移してゆくこと、⑧ 困窮している人々が住居にアクセスしやすい体制を整備すること、⑨ 進行状況を管理し、達成度を評価し、継続

的効果のある施策に財政の重点を移すこと、である。これらの目標に沿って、行動計画においては、具体的に取組まれるべきこと、現状、必要な手段が表形式で記載され、実施計画では、数値目標、責任団体、達成予定時期が設定された。予算額も2000年の約4億ドルから2005年の約7億ドルへと伸びており、2004年段階での市のホームレス化防止対策とシェルター運営経費の比率は1：3.5であった。

路上生活者については、5年間で、マンハッタンでは1,500人から500人へと減らす目標がたてられた。路上生活者はとりあえずは受入センターで対応するが、受入センターの利用状況は、近年は月間1,000人強で推移している。2004年8月には、最新の受入センターが開設され、市の受入センターは10箇所となった<sup>(46)</sup>。このセンターは24時間・無休体制で、一日117人への対応が可能であり、食事の提供、シャワー、衣類支給、その場での医療ケア（エイズ検査なども可能）、薬物中毒治療やリハビリ施設への紹介、住居紹介、資格取得援助、職業訓練援助、などの支援を行う。受入センターを通過した路上生活者に対しては、支援住宅への移行を図る"Housing First"政策が推進されている。ホームレス全体については、約150の支援団体が市と協力して住居やサービスを提供しており、これらの民間団体は、市のホームレス・サービス局のホームページ上で紹介されている。

最近の市のホームレスサービス局の発表によ

(41) U.S. Dept. of Health and Human Services, *Ending Chronic Homelessness: Strategies for Action*, March 2003, pp.9-10. <<http://aspe.hhs.gov/hsp/homelessness/strategies03/>>

(42) Budget of the United States Government: Fiscal Year 2003. p.171. <<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2003/pdf/bud16.pdf>>

(43) Endorsing 10 year planning process to end chronic homelessness. <[http://www.usmayors.org/uscm/resolutions/71st\\_conference/cdh\\_08.asp](http://www.usmayors.org/uscm/resolutions/71st_conference/cdh_08.asp)>

(44) Fiscal Year 2006 budget summary, p.5. <<http://www.hud.gov/offices/cfo/reports/cforept.cfm>>

(45) New York City, *Uniting for solutions beyond shelter: The action plan for New York City*, 2004. <<http://www.nyc.gov/html/endinghomelessness/html/home/home.shtml>>

(46) ニューヨーク市ホームレスサービス局2004年8月26日報道発表 <<http://www.nyc.gov/html/dhs/html/press/pr082604.shtml>>

れば、シェルターを利用するホームレス生活者は、これまでの最大値を記録した2003年11月の38,591人から2005年5月には34,080人へと減少した<sup>(47)</sup>。また、すでに3,454戸の支援住宅が建設されているが、今後10年に10億円を投下してさらに9,000戸の建設が予定されている<sup>(48)</sup>。

#### 4 フランスのホームレス支援政策

本節では、特にホームレス支援法を制定せず、既存の社会保障制度と行政上の施策で対応する国としてフランスを紹介する<sup>(49)</sup>。

##### (1) ホームレス支援策の枠組みと特徴

フランスのホームレス生活者に対する支援策の中核は、1980年代の半ばまでは社会扶助法の中の宿泊扶助が中心であった。実際にホームレス生活者に提供される宿泊施設は、民間支援団体であるアソシエーションによって運営されるものがほとんどであるが、国の財政責任のもとで施設の改善が図られてきた。1980年代に入り、労働市場の悪化（長期失業の増加）による貧困の増大がもたらした一つの帰結として、ホームレス生活者の増加が認識されるようになり、貧困者の社会参入を支援することが国の重要課題となった。1988年12月には「参入最低限所得法<sup>(50)</sup>」が制定されたが、これ以降、貧困対策を考える際に「社会的排除」の概念が用いられるようになり、この考え方は現在では、EU や EU 諸国

の社会政策にも取り入れられている<sup>(51)</sup>。「参入最低限所得法」以降、緊急援助策だけでなく、所得保障、医療保障、雇用保障、住宅保障などの一般社会施策に、ホームレス生活者を含む貧困層の対策が次々に組み込まれた。

主要な支援策としては、次のものがあげられる。

- ① 生活扶助制度：1988年に創設された無拠出の生活扶助である「参入最低限所得保障（RMI、エレミと称される）」により、最低賃金に連動した現金給付と、ソーシャルワーカーによる生活・就労援助が受けられる。2005年6月の受給者数は108万5千人である<sup>(52)</sup>。
- ② 医療保障：RMI制度の創設にともない、低所得者層への医療保障のあり方が改善され、RMI受給者とその世帯員は、医療保険未加入の場合には、県・国の負担による医療扶助である「個人保険」に加入できるようになった。その後、1992年には扶助の対象者が更に拡大された。1999年には、「普遍的疾病給付法（CMU）<sup>(53)</sup>」によって「個人保険」制度が廃止されて、フランスでの居住と、所得が低額であることを証明できれば、無拠出で疾病保険に加入でき、あるいは、保険給付外の自己負担の免除などを受けられるようになった。この制度の対象者は2000年で500万人以上にのぼる<sup>(54)</sup>。

(47) ニューヨーク市ホームレスサービス局2005年6月30日報道発表

<<http://www.nyc.gov/html/dhs/html/press/pr063005.shtml>>

(48) ニューヨーク市ホームレスサービス局2005年11月7日報道発表

<<http://www.nyc.gov/html/dhs/html/press/pr110705.shtml>>

(49) 以下の記述は、主として小玉ほか 前掲書、pp.205-280.による。

(50) Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

(51) 都留民子「フランスの『排除 Exclusion』概念」『海外社会保障研究』No.141, Winter 2002, pp.3-4.

(52) Ministère de la Santé et des Solidarités, *Etudes et resultants*, No.425, sept. 2005, p.2.

<<http://www.sante.gouv.fr/drees/etude-resultat/er425/er425.pdf>>

(53) Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle.

(54) 小玉ほか 前掲書, p.239.

③ 雇用支援：フランスの雇用支援対策は大きく3種類に分けられる。第一は国、自治体の補助による職業訓練でこの施策の対象者は1999年末で64万人、第二は民間企業における雇用への国の助成で対象者は95万人、第三は国が直接に自治体や公企業に給与を補助する公的雇用で対象者は51万人強である。この国庫補助雇用は、就労の困難な失業者を対象として、そうした層を支援する施設や団体にも「経済的活動による参入支援」として適用され、RMI 受給者やホームレス生活者の就労確保策となっている<sup>(55)</sup>。

④ 居住支援：1990年に制定された「住宅権実現法（通称ベソン法）<sup>(56)</sup>」により、住宅困窮者の支援のための、県の行動計画の策定、住宅連帯基金の設置、居住支援組織やNPOとの協力、困窮者の住居費の助成、民間賃貸住宅の活用、などの施策がとられている。

これらの一般施策がホームレス生活者にも適用されるが、さらにフランスの特徴と言えるのは、1980年代から90年代を通じて拡大深化した貧困に対して、人道的諸団体の全国的キャンペーンが行われ、1998年に貧困者支援の包括的な法律である「社会的排除防止法<sup>(57)</sup>」が制定されたことである。これは、雇用、住宅、医療、市民権、債務、生活手段、教育、文化・スポーツ・余暇、社会的緊急策の領域を網羅した大部の法律で、諸施策には3年で520億フランの予算が計上された<sup>(58)</sup>。

(2) 地方自治体における緊急援助策

ーパリ市の事例ー

フランスの地方自治体で取り組まれている具体的な路上生活者への緊急援助について、パリを例に紹介する<sup>(59)</sup>。所得・医療・居住支援については、上記のように国が法律にもとづいて対策を行っているが、路上生活者への緊急援助は、官民の諸団体によって行われている。まず、1990年代初めから、路上での組織的・定期的なアウトリーチ活動が行われるようになった。こうした活動の先駆けとなったのは、パリ交通公社、国鉄などで、いずれも、専任の職員やチームをおいて、アウトリーチや支援を行っている。パリの代表的な路上生活者支援団体 パリ・サミュソシアル (Samusocial de Paris)<sup>(60)</sup> は、1993年に車による巡回アウトリーチや支援・宿泊提供の活動を開始し、1994年には官民共同運営の公共利益団体 (GIP) となり、1997年には緊急フリー電話サービスを開始した。2001年には、2ヵ所の緊急宿泊施設と3ヵ所の緊急医療看護宿泊施設を備え、医師を含む職員数326人の組織となっている。2001年には、パリのみならず全国に展開した組織の連合体も結成された。具体的な活動としては、看護婦とソーシャルワーカーが同乗したワゴン車で市内を巡回し、路上生活者を説得のうえ、宿泊施設に誘導する。また、路上生活者を見かけた人、あるいは路上生活者自身からの電話通報によっても、援助に向いている。年間365日を通して夜間の巡回も行われ、通報を受ける電話センターには数十人の交換手が配置され、附設診療所では簡単な診療を受けることができる。2004年の活動実績に

<sup>(55)</sup> 同上, pp.240-248.

<sup>(56)</sup> Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

<sup>(57)</sup> Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

<sup>(58)</sup> 小玉ほか 前掲書, pp.271-280.

<sup>(59)</sup> 以下の記述は主として、中村ほか 前掲書による。

<sup>(60)</sup> Samu は緊急医療援助サービス (service d'aide médicale urgence) をあらわしている。

よれば、こうした緊急援助は、単身者に対するものが延べ21,856件、家族に対するものが延べ4,664件であった<sup>(61)</sup>。

以上はパリ市での緊急援助の事例であるが、1998年の「反排除法」以降は、電話通報による受入は、県の義務となり、各県は、フリー電話サービス、宿泊所リスト、受入可能な施設情報の公開などを行っている<sup>(62)</sup>。また、緊急・長期の受入施設は「宿泊・社会再参入センター Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)」と称され、長期の施設については、設置基準が設けられ、ソーシャルワーカーによる社会復帰への援助も行われる。このCHRSは県によって認可され、国の財政支援を受けている。個々のCHRSは、運営団体、規模、対象などはまちまちであるが、1998年現在、国内で772箇所、入所者数は2万6,000人強である<sup>(63)</sup>。

## 5 カナダのホームレス支援政策

カナダでもフランスと同様、ホームレス生活者や路上生活者のみを対象とした法律はない。カナダの社会福祉は大幅に州に分権化されていることもあり、近年に至るまで、ホームレス生活者は地方自治体で対処すべき問題とされていたが、現在は国が大規模な支援策をとっている。この経過について概観する。

カナダでホームレス生活者の問題が大きくなりあげられたのは、まず、カナダ最大の都市トロントにおいてであった。1996年には、同市で年間26,000人の緊急シェルター利用者がおり、

1998年には公的住宅への入居待ちが10万人を超えるに及んで、トロント市長は、同年、ホームレス生活者対策のタスク・フォースを設置した。このタスク・フォースは、翌1999年1月に、トロントでのホームレス生活者の実態や支援政策の現状と課題を詳細に分析し、今後とりうる政策の提言をまとめた300ページにわたる報告書を提出した<sup>(64)</sup>。この報告書では、ホームレス生活者のためのシェルターや居住施設、家賃補助を主とする運営経費として年間1,530万ドルを見込み、次のような大胆な提言を行った。ホームレス問題は国として取り組むべき課題であること、シェルターは緊急時のためのみのもので改善の必要があること、ホームレス生活者になる危険のある人々に対する予防措置が必要であること、ホームレス生活者となっている様々な層の必要に応じた施策をとるべきこと、トロント市では2,000~4,000戸の低廉な住宅の提供、5,000戸のケア付き住宅の提供が必要であること、などである<sup>(65)</sup>。

時を同じくして、エドモントン、カルガリ、オタワなどの他の主要都市でも同様の動きが始まり、これらの自治体からの要請を受けて、クレティエン首相はブラッドショー労働相を国のホームレス問題担当に指名した。労働相は、1999年夏に国内各地でヒヤリングを行い、同年12月には労働相とカナダ住宅融資公庫との連名で、全国ホームレス・イニシアティブの創設と、1999年から2003年までの計画のための総額7億5,300万ドルの予算を発表した<sup>(66)</sup>。予算の内訳は、既存のプログラムの拡充（住宅融資公庫によ

(61) Isabelle Agier, *Activité du 115 de Paris et évolution de la population des usagers du 115 et des EMA*, mars 2005. <<http://www.samusocial-75.fr/IMG/pdf/Rappdac2004.pdf>>

(62) 小玉ほか 前掲書, p.226-227.

(63) 同上, p.229.

(64) Mayor's Homelessness Action Task Force, *Taking responsibility for homelessness: An Action Plan for Toronto*, Jan. 1999, p.13. <[http://www.toronto.ca/pdf/homeless\\_action.pdf](http://www.toronto.ca/pdf/homeless_action.pdf)>

(65) *Ibid.*, pp.287-290.

(66) National Homelessness Initiative, *Policy development and implementation in complex files*, 2004, pp.1-5. <[http://www.homelessness.gc.ca/publications/specialstudies\\_e.pdf](http://www.homelessness.gc.ca/publications/specialstudies_e.pdf)>

る低所得層の住宅改善プログラムなど)と、自治体への補助の新規プログラム(地域パートナーシップ支援イニシアティブ Supporting Communities Partnership Initiative; SCPI)がほぼ半々であった。この計画の主管部局は社会保障を担当する人的資源開発省に置かれ、2000年から2002年にかけて、国と自治体との間で、SCPIの合意が進み、プログラムが実施に移された。計画終了の2003年には、同省により3年間の評価が行われた<sup>(67)</sup>。2002年7月現在実施されているプログラムは、シェルター関連486、宿泊施設関連140、住宅・健康・教育訓練支援関連1,519の計2,145である<sup>(68)</sup>。評価の結果、シェルター、宿泊施設、恒久的住宅の収容力が8,700人近く増加するなどの政策の進展が見られたが、限られた期間の中で実施された諸プログラムには更に調整や改善の必要があるとした<sup>(69)</sup>。これを受けて、国は引き続き2003年から2006年の計画を策定、総額で4億500万ドルが予算化された。特にSCPIに重点が置かれ、そのための予算として2億5,800万ドルが計上された<sup>(70)</sup>。

## II わが国のホームレス支援政策

### 1 ホームレス支援政策の展開

わが国では1990年代までは、大都市の地域問題として、自治体で対策がとられていた。90年

代末からの雇用情勢の悪化とともに、野宿者・路上生活者の増加が顕著となり、東京・大阪・横浜・川崎・名古屋などの各都市は、寄せ場対策と連動させて法外援護を行うと共に、対策のあり方の検討を進めてきた<sup>(71)</sup>。そうした動きを踏まえて、政府は平成11(1999)年2月に、厚生省、労働省を中心に関係省庁および関係地方自治体で構成する「ホームレス問題連絡会議」を設置し、同年5月に「ホームレス問題に対する当面の対応策」を取りまとめた。この結果、平成12(2000)年度から、ホームレス支援の項目が予算化され、自治体による宿泊や食事の提供、健康管理、生活相談、職業相談などの自立支援事業への補助が開始された。12年度は、自立支援事業を行う地方自治体への1/2補助で、実施箇所は8ヵ所(定員1,300人)であった。平成12年度以降の厚生労働省のホームレス対策予算は表4のとおりである。平成14年に自立支援法が成立し、予算は倍増した。平成17年度予算に計上されているのは、ホームレス総合相談推進事業18ヵ所、ホームレス自立支援事業22ヵ所、ホームレス緊急一時宿泊事業10ヵ所(3,100人)、ホームレス能力活用推進事業10ヵ所、日雇労働者等技能講習事業(526百万円)、就業開拓推進員配置(46百万円)などへの補助である<sup>(72)</sup>。

平成14(2002)年に成立した自立支援法は、全国調査にもとづいて、国が自立支援のための

<sup>(67)</sup> Human Resources Development Canada, *Evaluation of the National Homeless Initiative: Implementation and early outcomes of the HDRC-based components*, Mar.2003.

<[http://www11.hrdc-drhc.gc.ca/edd-pdf/spah203\\_03\\_e.pdf](http://www11.hrdc-drhc.gc.ca/edd-pdf/spah203_03_e.pdf)>

<sup>(68)</sup> *Ibid.*, p.57.

<sup>(69)</sup> *Ibid.*, pp.59-62.

<sup>(70)</sup> National Homelessness Initiative, *National Homelessness Initiative 2003-2006 Business Plan*, 2004, p.5. <[http://www.homelessness.gc.ca/publications/businessplan/businessplan\\_e.pdf](http://www.homelessness.gc.ca/publications/businessplan/businessplan_e.pdf)>

<sup>(71)</sup> 東京都企画審議室『新たな都市問題と対応の方向—路上生活をめぐって』1995; 東京都福祉局『東京のホームレス 自立への新たなシステムの構築に向けて』1999; 釜ヶ崎支援機構『野宿生活者が就労による自立をするための支援策の調査研究』1999 など。

また、1998年時点での各都市における主な援護事業については、岩田正美『ホームレス/現代社会/福祉国家』(明石ライブラリー 19), 明石書店, 2000, p.293. 参照

<sup>(72)</sup> 厚生労働省ウェブサイトより <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/homeless-budget17.html>>

表4 厚生労働省のホームレス対策予算の動向

(単位：億円)

	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
予 算 額	8.9	9.9	11	27	30	32

(出典) 厚生労働省各年度予算より作成

基本方針を策定し、それにのっとって各地方自治体が支援の実施計画を策定すべきことを定めた。平成15(2003)年1月から2月にかけて行われた初の全国調査によると、全国のホームレス数は25,296人、数の多い市区は、大阪市(6,603人)、東京都23区(5,927人)、名古屋市(1,788人)、川崎市(829人)、京都市(624人)、福岡市(607人)、横浜市(470人)、北九州市(421人)などである。うち男性が95.2%、平均年齢は55.9歳、建設業関係従事者が55.2%で、寄せ場労働者の失業がホームレス化の理由の最大要因であることが推測される<sup>(73)</sup>。ただし、「日雇い」「臨時・パート・アルバイト」などの不安定雇用で就業していた者の多さ(48.5%)、家庭を形成しなかった者の多さ(46.6%)も顕著であり、ホームレスは単に中高年建設労働者の問題と特殊視すべきではなく、現在わが国で進行しつつある特に若年層の雇用の不安定化、非婚化傾向を注意深く見守るべきとする論もある<sup>(74)</sup>。

調査を受けて7月には、厚生労働省と国土交通省から、当面5年間の施策の方向性を示した基本方針が告示された<sup>(75)</sup>。この方針には、就労機会、居住場所および保健・医療の確保を重

点に既存の施策を拡充するほか、生活保護の実施、生活支援、人権擁護、民間団体との連携なども盛り込まれた。しかし、基本的には、従来から自治体で行われていた施策をバックアップする施策が中心で、国としての居住や就労の確保には踏み込んでいない。特に、当事者や支援団体から希望の強かった公的雇用は、過去の失業対策への反省から取り入れられなかった。

また、ホームレス個人への所得保障となる生活保護は、従来、居住地が必要との居住要件や65歳までは稼働年齢とみる年齢要件によって適用が制限されていたが、平成15年の通達<sup>(76)</sup>によって緩和され、敷金等の支給を伴った居宅保護も可能になった。この通達の後、NPO 釜ヶ崎支援機構など既存の大きな支援団体のある大阪では支援団体が援助する保護申請が進んでいる<sup>(77)</sup>。しかし、支援団体のあり方は一様ではなく、地域住民とのあつれきを起すケース<sup>(78)</sup>、有効な支援事業となりえていないか疑問なケース<sup>(79)</sup>もある。自立支援法は、民間団体の能力の活用を図るとするが、民間団体や有効な民間プログラムの育成の方策も、今後視野に入れてゆく必要があろう<sup>(80)</sup>。

(73) 厚生労働省『ホームレスの実態に関する全国調査報告書』2003。

(74) 岩田正美「誰がホームレスになっているのか?—ポスト工業社会への移行と職業経験等からみたホームレスの3類型」『日本労働研究雑誌』, No.528, 2004.7, pp.56-58。

(75) 「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」(平成15年7月31日 厚生労働省・国土交通省告示第1号)

(76) 「ホームレスに対する生活保護の適用について」(平成15年7月31日社援保発第0731001号厚生労働省社会・援護局保護課長通知)

(77) 小久保哲郎「ホームレス支援は居宅保護が原則」『賃金と社会保障』No.1358, 2003.11.25, p.7。

(78) 「地域住民との関係からホームレス支援を考える」『月刊福祉』Vol.86 No.13, 2003.11, pp.26-27。

(79) 「大都市で増加 ホームレス入居の宿泊所」『読売新聞』2003.10.18, 夕刊。

(80) 岩田正美「『排除』から『結びつき』までの長い道のりに向けて」『月刊福祉』, Vol.86 No.13, 2003.11, pp.19-20。

## 2 地方自治体の自立支援施策 —大阪市、東京都を中心に—

自立支援法の規定を受けて、各自治体での自立支援実施計画の策定が進んだ。大阪市は平成15年4月に全国初の「ホームレス自立支援課」を設置し、平成16年3月には「大阪市野宿生活者（ホームレス）の自立の支援等に関する実施計画」を発表した。また、東京都は同年7月に「ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画」を発表するなど、平成15年から16年にかけて、ホームレス数の多い都府県・政令指定都市で計画が策定された。それぞれ独自性を持った計画であり、いくつかの類型が見られる。大阪市・名古屋市などの寄せ場を持つ大都市では自立支援センターを中心とした事業が重視され、

東京都は集団型のセンター事業と個別の地域生活移行事業の併存型である。また、仙台市・北九州市などではNPOなどによる小規模な自立支援施設事業を中心とする施策が、京都市では生活保護活用などが特徴である<sup>(81)</sup>。

なお、ホームレス支援の公的施設としては、路上からの緊急避難のためのシェルターと、数ヶ月間滞在して就労と地域生活につなげるための自立支援センターの二種類があるが、大阪市と東京都での施設の現況は表5・6のとおりである。

なお、予算については、大阪市の平成17年度予算中、「ホームレス対策」は17億8,400万円<sup>(82)</sup>、東京都の平成17年度予算中、「路上生活者の自立支援」は約26億円で、うち拡充されたものは「公園等生活者地域移行支援事業」の12億円で

表5 大阪市のホームレス支援施設

(平成17年7月、単位：人)

	シェルター	自立支援センター			計
	大阪城仮設一時避難所	自立支援センター大淀	自立支援センター西成	自立支援センター淀川	
定員	70 (在籍)	100	80	100	280
延入所者		793	1,013	1,003	2,809

(出典) 大阪市健康福祉局ウェブサイト「野宿生活者（ホームレス）対策について」より作成  
<[http://www.city.osaka.jp/kenkoufukushi/sonota/sonota\\_20.html](http://www.city.osaka.jp/kenkoufukushi/sonota/sonota_20.html)>

表6 東京都のホームレス支援施設

(平成17年、単位：人)

	緊急一時保護センター					計
	大田寮	板橋寮	江戸川寮	荒川寮	千代田寮	
定員	300	100	110	82	62	654

延入所者計：10,869人、延退所者計：10,533人（うち自立支援センター入所 4,448人）

	自立支援センター					計
	北寮	中央寮	墨田寮	豊島寮	渋谷寮	
定員	60	52	100	70	72	354

延入所者計：5,692人、延退所者計：5,394人、就労自立者計：2,750人

(出典) 東京都報道発表より作成。緊急一時保護センターについては、平成17年8月16日発表 <<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2005/08/20f8h400.htm>>、自立支援センターについては、平成17年10月14日発表 <<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2005/10/20fae500.htm>> による。

(81) 笹沼弘志「ホームレス自立支援実施計画の検討」『Shelter-less』No.23, 2004 Winter, pp.70-72.

(82) 大阪市平成17年度当初予算平成17年度主要事業の概要, p.21.

<[http://www.city.osaka.jp/zaisei/1financial/tousyo\\_h17/pdf10.pdf](http://www.city.osaka.jp/zaisei/1financial/tousyo_h17/pdf10.pdf)>

ある<sup>(83)</sup>。この事業は平成16年度は6億1,800万円が計上されていたものである<sup>(84)</sup>。

これまで、ホームレス支援策の中心は大都市におけるシェルターと自立支援センターであった。しかし、特に自立支援センターについては、入所者の自力開拓の就労がなかなか容易ではないこと、それにもかかわらず入所から予定される自立退所までの期間がかなり短いこと、就労退所後も多くは継続支援が必要であるが退所後のケアは保障されていないことなど、いくつかの課題が指摘されている<sup>(85)</sup>。各自治体の実施計画策定に伴って、これらの従来の施策に加えて、小規模な都市におけるNPOと連携しての支援、東京における地域移行支援事業など、個々の自治体においては地域に応じた多様な施策が模索され、展開されはじめている。

これらの施策のうち、最近注目されている東京都の地域移行支援事業について記しておきたい。東京都は平成16年2月に、ホームレスに賃貸するために低家賃の居住を、2年間で2,000室確保し、入居者には指導員をつけて就労・生活支援を実施し、自立につなげる、との計画を発表した<sup>(86)</sup>。同年6月から、都内の公園に起居するホームレスを対象に入居者の募集が開始され、平成17年2月末に住宅への移行が完了した。事業参加者は615名で、当初の事業対象であった864名の7割以上である<sup>(87)</sup>。この直後の

「路上生活者概数調査」では、23区の路上生活者は大幅に減少し、4年ぶりに5,000人を大きく下回った。2年間で就労自立につながるかとの当事者の不安や<sup>(88)</sup>、都内各地に散在して生活することになった事業参加者に対して、サポート要員が不足している<sup>(89)</sup>、などの危惧もあるが、当事者からも支援団体からも好感を持って迎えられ、顕著な効果のみえる事業となった。

おわりに ーわが国への示唆ー

1970年代、80年代からホームレス支援法を持つイギリス・アメリカ、持たないフランス・カナダについて、また近年自立支援法を制定したわが国の政策と現状を概観した。

I章で、欧米とわが国の「ホームレス」の定義の違いについてふれたが、本稿でとりあげた欧米諸国はいずれも「ホームレス」を広くとらえていながら、近年は、わが国の「ホームレス」の定義と重なる路上生活者を、ホームレス生活者の中の最困難層として支援戦略を立てている。近年の動きで見れば、わが国の自立支援法は、欧米の路上生活者支援とほぼ時を同じくして進行してきたのである。

このような動きの類似性のために、もう一つの相違点として記述した、支援政策全体のあり方の違いが逆に明らかになるとも言える。わが

<sup>(83)</sup> 平成17年度（2005年度）東京都予算案の概要等について <[http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/press/2004\\_press/20050216\\_17nendotoukyoutoyosanannogaiyou/17nendo\\_tokyotoyosaantou.htm](http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/press/2004_press/20050216_17nendotoukyoutoyosanannogaiyou/17nendo_tokyotoyosaantou.htm)>

<sup>(84)</sup> ただし、平成16年時点での都営住宅への入居斡旋の割当実績は平成14年度で20戸、15年度で20戸であった。東京都福祉局『ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画』2004, p.19.

<sup>(85)</sup> 赤井朱美「ホームレス自立支援法成立の意義とその運用課題」根岸哲・井上典之監修『法政策学の試み 第6集』信山社, 2003, pp.183-185.; 石神朋敏「ホームレスの現在と地域・社会・自治体の課題」『地方自治職員研修』Vol.37 No.12, 2004.12, pp.59-60.:「就労を支える ② 自立の難しさ 日々実感」『日本経済新聞』2005.5.11, 夕刊

<sup>(86)</sup> 東京都報道発表「ホームレス地域生活移行支援事業がスタート！」

<[http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/press\\_reles/2004/pr0216.htm](http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/press_reles/2004/pr0216.htm)> (last access 2005.12.5)

<sup>(87)</sup> 笠井和明「地域生活移行支援事業の今日、何を発展させ、何を課題とすべきか」『Shelter-less』No.25, 2005 Summer, p.71.

<sup>(88)</sup> 「片道切符 2年後こわい "爆弾" 抱える東京のホームレス移行支援」『東京新聞』2005.6.20.

<sup>(89)</sup> 戸田由美子「ホームレス地域生活移行支援事業の生活サポート」『Shelter-less』No.25, 2005 Summer, p.89.

国の自立支援法は路上生活者のみに焦点を絞った緊急対応のための政策であるが、特にヨーロッパでは貧困層へのセーフティ・ネットの制度があり、また、米国も含めて、貧困層の中でも安定した住居を持たない層をホームレス生活者として支援政策の対象とし、ホームレス生活者の中の最困難層としての路上生活者や慢性ホームレスについては、特別の戦略としばしば明確な数値目標を立てて対応している。この政策の構造は、ホームレス支援法を持つ、持たないにかかわらず、ここでとりあげた諸国に共通している。

路上生活者支援の具体的な方策にも、欧米とわが国とで差異が見られる。欧米には大規模な民間支援団体が存在することはすでに述べたが、主としてこれらの団体の支援により、路上生活者が役所に出向いて援助を申請することを待たずに、アウトリーチがしばしば支援の始点となっている。その後、申請によるせよアウトリーチによるせよ、路上から緊急シェルターへ移行するという過程はわが国と同様であるが、わが国ではこの後、自立支援センターに移行して就労に誘導し、就労することで生活の保障・居住の保障を得て自立する、という道筋が基本的に想定されている。諸外国の場合には、シェルターへの収容後、貧困層への諸給付による生活保障、更に近年は居住の確保を先行させて、その後、就労を含めた自立支援が行われる。欧米では、路上生活者や、あるいは繰り返しホームレス状態になる者は、精神的な障害や薬物中毒など何らかの障害を持っている場合も多く、そうした障害へのケアも想定されている。わが国

では、最近、路上生活者に多重債務問題がからむケースが多いことが注目されている<sup>(90)</sup>。路上生活者に顕著に見られるこのような問題へのケアを行いつつ、まず居住・生活を安定させることは、東京都の地域移行支援事業や、各地に見られる民間団体の支援を得たグループ・ホーム活動などにおいて、わが国でも取り入れられつつある。ただし、欧米では、こうした自治体・民間の活動のバックアップに国から多額の予算が投入されており、特にイギリス・フランス等の国では、ホームレス支援政策は重層的な貧困対策の中に位置づけられている。

しかし、欧米においても、現実には、次のような問題も指摘されている。広範なホームレス生活者への公共住宅の提供数は増加せずに路上生活者へのターゲット的施策にむしろかたよって一時的な効果を狙いすぎていること<sup>(91)</sup>、民間の支援活動は社会的に定着した大規模なものであるが補助金の獲得できる支援に重点を置いた「ホームレス産業化」の傾向もあること<sup>(92)</sup>、支援政策がある一方でホームレス排除の動きもあること<sup>(93)</sup>、などである。

わが国の自立支援法はすでに述べたように2007年に中間見直しが行われる。一方、生活困窮者のためのセーフティ・ネットとして唯一の包括的な制度である生活保護法も現在見直しが進められている。既述のような英仏等における重層的なセーフティ・ネットの政策構造、欧米で生じている問題等を参考として、わが国のホームレス支援政策も、より広い社会政策の中に位置づけてゆくべきではなかろうか。

(やなぎさわ ふさこ 社会労働課)

<sup>(90)</sup> 「ホームレス 大半が多重債務者 NPO などが救済活動」『東京新聞』2005.9.29.

<sup>(91)</sup> たとえばイギリスについて、岩田正美「ホームレス法を持つということ」『Shelter-less』No.14, 2002 Autumn, pp.12-14.

<sup>(92)</sup> たとえばアメリカについて、中村ほか 前掲書, pp.266-278.

<sup>(93)</sup> たとえばアメリカについて、小玉ほか 前掲書, pp.355-356.