

シェルター文化の誕生 ——ホームレス自立支援法から2年間——

トム・ギル

要旨

2002年7月31日、「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）が成立した。日本の中央行政は、ようやくこの国の野宿問題の深刻さを正式に認めたともいえる。最近まで野宿問題への対策は地方政権に任されており、県・市・区により対策はばらばらで、一貫性がなかった。2000年度から国の予算に「ホームレス対策」の項目が設定され、「自立支援事業」という名目でシェルターの建設や就労対策が国政レベルで始まった。本稿では、自立支援法の問題点や幾つかの大都市（主に大阪・京都・名古屋・横浜・東京）の事情を紹介し、日本のホームレス対策の展望を探ってみたい。

1. はじめに

日本のホームレスは長年行政からほとんど無視されていた。日本の憲法第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」と謳っている。さらに、昭和25年施行の生活保護法には「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」とある。ホームレス問題を論じる場合、25条は「プログラム規定」だという判例はあるものの、基本的な経済的人権を保障するこの二つの法律を常に念頭に置く必要がある。1999年まで、日本政府の見解は憲法と生活保護法がある以上、非自発的なホームレスなどありえないというものだった。もし自分の経済能力で生活が出来なければ、生活保護を受ける権利があるから、ホームレスになる必要はない、ということである。

実際に多くの人々が路上でダンボール生活していることを指摘されれば、それは政府のせいではなく、(1)「好きだからやっている」・「プライドがあるから生活保護を申請したくない」（つまり野宿者自身の問題）、または(2)「申請をしてもなんらかの理由で却下された」（つまりその決定をする市の行政または区の福祉事務所の問題である）——というような説明が使用された。

しかし、バブル崩壊の後、ホームレス人口は激増した。しかも、大都市の公園や駅、役所の周辺など、無視できない場所に集中した結果、中央政権が動かざるを得なくなった。2000年度から厚生省がホームレス対策を開始し、初めてそうした科目が国の予算に現れた。そして、表1で見られるとおり、そのホームレス対策予算は当初の9.72億円から2004年度の30億円になり、4年間で3倍増している。

表 1：厚生省（2001 年度から厚生労働省）のホームレス自立支援予算

年 度	予 算	増 加
2000 年度	9.72 億円	—
2001 年度	10.80 億円	11%
2002 年度	13.51 億円	25%
2003 年度	27.00 億円	100%
2004 年度	30.00 億円	11%

出典：厚生労働省

表 2：厚生労働省のホームレス自立支援予算、2002～2003 年度、科目別

科 目	2002 年度	2003 年度
1. ホームレス総合相談推進事業	0 円	3.06 億円
2. ホームレス自立支援事業	8.37 億円	12.04 億円
3. ホームレス緊急一時宿泊（シェルター）事業	1.80 億円	4.46 億円
4. ホームレス能力活用推進事業	0.08 億円	0.44 億円
5. 職業相談員の配置（安定局）	1.14 億円	0 円*
6. 日雇労働者等技能講習事業（安定局）	2.12 億円	4.63 億円
7. ホームレス等試行雇用事業（安定局）	0 円	2.40 億円
合 計	13.51 億円	27.03 億円

*2003 年度から「職業相談員の配置」は「自立支援事業」に含まれるようになった。

出典：厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/topics/2003/bukyoku/syakai/1-j2.html>

2001 年の中央行政改革の一環として厚生省と労働省は合併した。表 2 の科目別予算で見られる 7 つの科目のうち、前の 3 科目は旧厚生省系で、後の 4 科目は旧労働省系である。2003 年現在、厚生労働省のホームレス対策担当者は 9 人いたが、そのうち 4 人は旧厚生省の「社会・援護局地域福祉課」、5 人は旧労働省の「高齢・障害者雇用対策部企画課」にいた。このように、従来からの官僚的な責任分担は完全には消えていないと思われる。

（ちなみに、2002 年度の日本国の一般会計予算は 81.23 兆円だったので、ホームレス対策は全体の約 0.00002%で、2003 年度の倍増の後でも、全体の約 0.00004%に過ぎず、まだまだ大きな科目だといえない。）

そして 2002 年 7 月 31 日、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が満場一致で参議院を通過し、その一週間後（2002 年 8 月 7 日）に公布された。日本史上初のホームレス支援法である。

つまり、1999 年以來のホームレス行政に関して新たな 3 つの動きが見られる。(1) ホームレス対策のスタート、(2) 自立支援法の成立、(3) 大幅な予算増加。しかし、中央政権はまだまだ対症療法的な体勢を守っている。シェルター等のホームレス支援事業は各自治体の責任で、予算の 5 割を国の補助金で賄うということになっている。

2. 全国の傾向

2.1 ホームレス人口

ホームレス対策を実行するには、まず野宿者の正確な人口を把握することが必要なのはいうまでもないが、これにはいくつかの難しい問題がある。

- i. 常時の「路上生活者」なのか「安定した住居がない人」なのか等、「ホームレス」の定義は多様である。
- ii. 定義を定めたとしても、誰がその定義に合致しているか、外見だけでは判断しにくい。しかし一人一人に事情を聴くのは大変な作業で、プライバシーの問題も絡んでくる。
- iii. 野宿者は頻繁に移動するため、国勢調査同様、全国で同時に調査しないと、1人が2回数えられる、あるいは全く数えられないことがある。
- iv. 昼間と夜間により、野宿人口パターンは全く異なる。
- v. 都市の郊外や農漁村部、未使用の建物に住むホームレスは少なくないが、調査員の人数が限られていれば、なかなかそうした場所まで調べる余裕はない。人口調査はどうしても大都市の「周知のホームレス地区」に集中する傾向がある。

日本の場合、一貫した全国調査が2003年まで行われてこなかった。自立支援法の第十四条は「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。」となっている。しかし実際、厚生省と厚生労働省は全国調査を行わないまま、既に3回も正確とはいえない全国的な数字を発表している(表3)。

表3：最近の日本全国ホームレス人口の統計

自治体名	1998年	1999年	2001年	2003年 (1・2月)
東京23区	4,300 (8月)	5,800 (8月)	5,600 (8月)	5,927
横浜市	439 (8月)	794 (8月)	602 (8月)	470
川崎市	746 (8月)	901 (7月)	901 (7月)	829
名古屋市	758 (5月～7月)	1,019 (5月)	1,318 (5月)	1,788
大阪市	8,660 (8月)	未調査	未調査	6,603
札幌市	18 (12月)	43 (11月)	68 (12年12月)	88
仙台市	53 (3月)	111 (10月)	131 (8月)	203
千葉市	104 (8月)	113 (8月)	123 (8月)	126
京都市	200 (99年3月)	300 (10月)	492 (6月)	624
神戸市	229 (8月)	335 (8月)	341 (8月)	323
広島市	98 (2月)	115 (11月)	207 (2月)	156
北九州市	80 (97年3月)	166 (11月)	197 (8月)	421
福岡市	174 (10月)	269 (8月)	341 (8月)	607
地方中核都市	388	706 (24市)	1,684 (38市)	1,476 (30市)
その他の市町村	未調査	1,119 (73市町)	3,425 (347市町村)	5,655*
合計	16,247	20,451	24,090	25,296

*この数字は厚生労働省の統計になかった。公表された各市の数字を25,296から引いた残数である。

出典：厚生労働省のホームページ

http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1112/h1217-1_16.html

<http://www.mhlw.go.jp/houdou/0112/h1205-1.html>

その結果、表3を見ると、2003年までの調査には幾つかの問題点が見られる。

1. 調査地により違う月、場合によって違う年に調査が行われている。とくに、夏季の調査が多いなかで、冬が厳しい札幌で11月か12月に調査を行っているのは奇妙ではないか。
2. 2000年は特に理由なく、調査が行われなかった。
3. 最もホームレスの多い都市といわれる大阪で、2003年までに一回しか調査をしていない。
4. 調査の方法もばらばらである。例えば京都は2001年の調査まで、極めて大雑把な数字を出しているが、これは下京区の福祉事務所でパンや牛乳等の緊急援護を受けた人数を恣意的に少なく発表したのではないかと思われる。川崎市が2回連続で「901人」という具体的な数字を出しているのも、疑問視されてもしかたがないだろう。
5. 大阪を除いて「政令指定都市」（主な12都市）と東京23区は毎回調査しているが、その他の市町村はホームレス調査を始めたばかりなので、総人口が増加した理由は、主に調査を行う市町村が増えているからだともいえる。例えば1999年と2001年の間、ホームレス人口は3639人増加したことになるが、そのうち2355人は前回調査が無かった市町村で数えられた。従って、新聞で報道された「ホームレス人口18%増」というのはでたらめに近いもので、この厚生労働省の数字だけ見れば、約6%増がより正しい。ホームレス支援の活動家だけではなく、地方行政の職員も「実際の数字はおそらく2倍ぐらい」と口を揃える。

この「倍ぐらい」という言葉はほぼ正しい予測である可能性が高い。確実な証拠はないが、例えばホームレスを支援する市民活動グループのある都市において、そのグループが集計したホームレス人口は、必ず行政の数字を上回る。例えば、神戸の場合は2001年の数字は341人で、2002年の夏に行われた神戸市調査では287人と、16%減少したことになる。ところが、より現場に密着し従って実情を把握していると考えられる「神戸の冬を支える会」の調査では2001年のホームレス人口は438人で、2002年は488人と11%増加した。2002年の数字は行政のものより70%も高い。同じく、「京都夜回りの会」の数字は「約800人」で、京都市の数字を約7割も上回っている。

もし、仮に厚生労働省の数字が正確だとすれば、2004年のホームレス対策予算は野宿者一人あたり約10万円という計算になる。大都市に一人で暮らしている生活保護者がおおよそ1ヶ月13万円を支給されているから、費用はその約15分の1という計算である。

2.2 どのような人がホームレスになるか？

この数年間、野宿は「社会問題」と定義され、テレビや雑誌にはホームレスに関する記事やドキュメント番組がたくさん出ているし、ホームレス本もかなり出版されている。¹ この本や記事や番組に登場する典型的なホームレスはホワイトカラー・サラリーマンで、不景気でリストラされ、いつの間にかミドルクラスから一気に路上まで転落したといった類の劇的なストーリーを交えて語られる。しかし実際、ホームレスのほとんどはそもそも低賃金の不安定な労働に就いて、元々不景気に弱い人々である。一昔前なら失業してもなんとか日雇労働者として働くことが出来たはずだが、ここ数年間寄せ場（青空労働市場）² がほとんど機能しなくなってしまったため、大勢の元日雇労働者はホームレ

スになっているし、景気のいい時代なら日雇労働者として踏みとどまることのできた底辺労働者が直接ホームレスになっているケースも多い。

以上は私自身の路上での質的調査の経験から言えることだが、それだけではない。近年幾つかの量的な調査が行われて、いずれも同じような結果を出している。

- i. 2000 年田巻松雄（宇都宮大学）と山口恵子（弘前大学）らの東京東部調査では上野や山谷周辺で 204 人の野宿者を調査した。そのうち、176 人はブルーカラー労働者、18 人はサービス業、残りの 10 人のうちわずか 4 人が「専門的・技能的従事者」や「販売従事者」で元ホワイトカラーだったと思われる（田巻・山口 2000 年参照）。
- ii. 2001 年、西澤晃彦らが神奈川県の中型都市 7 ヶ所（小田原、厚木など）で聞き取り調査を行って、243 人のホームレスにインタビューをした。このうち元ホワイトカラーは 15 人で、全体の約 6~7%だった（西澤編 2001 年 19 頁）。
- iii. 2003 年で行われた東京特別区人事厚生事務組合の調査では、大田寮（東京最大の緊急一時保護センター）の利用者約 800 人のうち、ホームレスになる前の職業についての質問で「最長職」が「事務・管理・専門」と答えたのは全体の 10.2%であるのに対して、「生産工程労務等」は 66.9%であった。「直前職」が「事務・管理・専門」だったのは 3.4%で、「生産工程労務等」は 81.8%に上がる（特別区人事・厚生事務組合、2003 年、46 頁）。

にもかかわらず、『ホームレスになった』（金子雅臣 1994 年、2001 年再版）や『スーツホームレス』（小室明、2000 年）や『ホームレス日記「人生すつとんとん」』（福沢安夫、2000 年）という、転落したホワイトカラー・サラリーマンの伝説を再生産する本がしばしば出ている。大阪に住んだ「ツネコ」というホームレス女性も、自分の詩集を 2 冊出版すると同時に、何回もテレビや雑誌で出て、いわゆる「ホームレス・タレント」になった。2003 年 8 月 5 日、76 歳で亡くなった際は全国紙にも死亡記事が掲載された。ツネコの詩には下記のものがある：

TV 新聞

週刊紙

一つ目小僧に

追いかけられ

同じ質問 何十回

眠れば 夢で

インタビュー

（ツネコ 1995 : 103）

しかし、元サラリーマンが少なければ、女性のホームレスはさらに少ない。量的調査では全体の4～5%を超えることはまずない。マスコミに出るのは典型的なタイプではなく面白い、例外的なものとなりがちである。それに、読者にはサラリーマンがたくさんいるので、「自分だってもしかしたら」という危機意識をセールスにつなげようとする出版社はもちろんあるだろう。この、ある意味では当り前な報道の姿勢が迷惑なのは「クラスレス社会・日本」という錯覚を永続化させるからである。実際、ホームレスになることは誰にでもありうるとしても社会階層などでその確率は全く異なる。大卒のホワイトカラーのサラリーマンには逃げ道がたくさんあり、日雇労働者にはほとんどない——これもごく当然な話ではあるが、日本が平等社会だという伝説は相当根強いので、中流ホームレスの物語は比較的スムーズに受け入れられがちである。バブル時代までは、「機会の平等」が信じられ、誰でも一流大学に行っていっていい仕事に就けると思われていた。バブル崩壊後はその平等性の神話が怪しくなり、誰でも失業者・ホームレスになりうる、「危険性の平等」として生まれ変わった。しかしながら、社会階級の存在を否定するという点においては変わりがない。

2.3 主流社会のホームレス認識

世界どこでもそうだろうが、日本人は基本的にホームレスの人を迷惑だと思い、消えてほしいと考えている。中には、同情する人もいるし、野宿者が多い都市には必ず市民の支援団体がある。ただし、その多くはキリスト教系か政治的に左翼である。つまり、ボランティア団体のメンバーもある意味では社会の周辺的な人だと言える（Stevens 1997 参照）。主流の構成員は基本的にニンビー意識だと言えよう。「ニンビー」とはNIMBY（英語のアクロニム、Not In My Back Yard、「私の裏庭にはごめんだ」から）で、原発であれ、国際空港であれ、ホームレス・シェルターであれ、その施設の必要性は認めても、自分の近所には建ててほしくないという意識やその意識をもつ人のことである。

ここ数年間、ホームレスが被害者となる暴力・殺人事件は著しく増えている。新聞記事で把握できるケースだけでも少なくとも1ヶ月殺人事件1～2件が発生していると思われる。これはニンビーと似た排他的な感情から発生するだろうが、同時にホームレス同士の事件、ホームレスが加害者でノンホームレスが被害者という事件も（数は多くないが）たまには発生する。こうした事件でホームレスと危険性が関連付けられ、ニンビー意識が再生産されることになる。

3. 大都市の事情

これまでは中央政権の対策や全国の事情を説明したが、ここからは大阪・京都・名古屋・横浜・東京という主な大都市の事情を検証しよう。

3.1 大阪

大阪は日本一ホームレスが多い都市であるのは間違いないだろう。その事情の裏には幾つかのファクターがあると思われる。

- i. 大阪には日雇労働の長く、また強い伝統がある。西成区にある釜ヶ崎（「あいりん地区」）は日本一の寄せ場であり、日本一のドヤ街でもある。寄せ場＝日雇青空労働市場＝不安定労働であ

り、ドヤ街＝「ドヤ」と呼ばれる簡易宿泊所が集中した街＝不安定居住となる。不安定労働と不安定居住という特徴を併せ持つ日雇労働者は、ホームレスの予備軍だと言っても決して過言ではなからう。

- ii. 大阪の周りにある都市（堺、尼崎、神戸、京都、奈良など）はいずれも日雇労働の伝統が弱い。神戸と尼崎はかつて寄せ場があったが、現在はほとんど機能していない。安定した仕事に就けない関西地方の男の多くが大阪に行くのは当然なことになっている。
- iii. 大阪のホームレス人口が無視できない程度まで膨らんだので、やむなく大阪市は対策をとり始めた。現在、6ヶ所ほどの公営シェルターがあり、ホームレスを支援するNPOやボランティア団体がたくさんある。ところが、それに比べたら、京都・神戸にはこうした施設や組織は少ない。だから雪だるま現象が見られ、大阪は関西のホームレスを吸い込むようになっている。これは当然他の関西の都市との関係に、特に京都との関係に、摩擦を起こす原因である。

大阪市のホームレス対策は、同じ紙の表と裏に書いてあり、文字通り二面性がある。表面は「自立支援センター事業」というタイトルで、ホームレスの人々が自立した生活が出来るように支援するということだ。そして裏面は「公園適正化対策」で、大阪市の主な公園にたくさんある青テントや手作り小屋を撤去し、公園が普通に使えるようにする対策である。前者ではホームレスは支援の対象だが、後者では目的達成の障害だと言えよう。

この両面性は国レベルでも見られる。ホームレスを社会福祉や雇用の問題としてみるのとは厚生労働省で、公共設備の適正利用を邪魔するものとしてみるのは国土交通省である。自立支援法の十一条は都市公園などの公共空間の「適正な利用が妨げられている」場合、テントや小屋の撤去を可能にする。また、表2の科目別予算では、(2) ホームレス自立支援事業と(3) ホームレス緊急一時宿泊事業という二つの大きな科目が見られる。これは大阪で見られる区別をそのまま真似している。外見は同じ安っぽいプレハブの建物ではあってもその施設の約半数は「自立支援センター」であり、残りの半数は「一時避難所」である。

表4：大阪市の公営ホームレス支援施設の現状

自立支援センター		
場 所	定員 (人数)	状 況
大淀 (北区)	80	2000年10月開所開設
西成 (西成区)	100	2000年11月開設
淀川 (東淀川区)	100	2000年12月開設
仮設一時避難所		
場 所	定員 (人数)	状 況
西成公園	200	2001年12月開設
大阪城公園	300	2002年11月開設

*長居公園の一時避難所は2003年3月で閉所した。

大阪の場合、自立支援センターは現在3ヶ所にあり、定員は合計280人である。一時避難所は2ヶ所にあり、定員は合計500人である。たとえ大阪のホームレスがまだ6,603人であるとしても、あま

りにも不十分だと一目で分かる。

自立支援センターは大淀、西成と淀川にある。厚生労働省はここ数年間大阪の自立支援センター増設を含む計画を立てているが 2004 年 7 月現在では大阪市には新センター開所予定はなく、現状維持が精一杯である。もっとも、現在の支援センターは永久的な施設ではない。地域住民のニンビー的反対が強かったため、各センターを 3 年後に廃止するという条件を付けて開所した。ところが既存の 3 ヶ所はいずれも 2000 年の末で開所したので、2003 年の末で閉所する予定だったが、全て「当分」閉所延期となった。これも正式的な発表がなく、いわば水面下での行政指導で行われた³。

ちなみに、私がインタビューした大阪市の自立支援主査が自立支援事業の担当者になったのは 2002 年の 4 月で、そこまでは 20 年間大阪市福島区の税金係であった。本人は福祉関係の経験はなく、「なぜここに移されたか、さっぱり分かりません」と言っていた。厚生労働省でインタビューしたホームレス対策担当者も、福祉係はインタビュー当時現職 2 年目で、就労係は 1 年目。二人とも特に関係ないポストから移動したし、共にまだ 20 歳代の若者で、ホームレス係への異動を申請した訳ではなく、辞令に従いポストに就任した。行政制度を見ると、組織構造や予算だけではなく、実施に当たる人間とその経験・知識も大事な要素ではないか。一般的にセンターやシェルターの運営にあたる人は豊かな経験を持つのに、その上にいる官僚はこの社会問題に関して特に興味や知識はないから、次の人事異動を待っているだけだという印象であった。

大阪の自立支援センター

日本の自立支援センターやシェルターは公立設備ではあるが直営ではなく、外郭団体を通じて経営される。大阪の場合は、西成センターの運営は大阪自彊館（じきょうかん）という 90 年間の歴史を持つ社会福祉法人に委託されている。大阪自彊館はこれ以外にも生活保護施設 8、身体障害者施設 3、特別養護老人ホーム 1 を運営している。他の 2 つの支援センターはみおつくし福祉会（別の社会福祉法人）が担当している。

このうち、「自立支援センター西成」を見学した。場所は釜ヶ崎の周辺。高い壁の上に有刺鉄線が三本もある。センターの名前は非常に小さな札にワープロで書かれてある。ドアが常に閉まっており、インターホンで受付の人をお願いしてやっと入れてもらえる。

定員 80 人の自立支援センターで、スタッフは正規職員 8 人、アルバイト 2 人。週 2 回、ハローワーク（職業安定所）から 3 人の就職相談員が来る。看護婦と法律相談員も定期的に来る。利用者の滞在は原則として 3 ヶ月までだが、例外的には 6~7 ヶ月は可能。それは、就労に成功したが、まだまだ自立できるほどの貯金がない場合である⁴。貯金が十分になるまで支援センターで泊めてもらう。

それが青写真だが、実績はどうだろうか。西成センターの統計によると開設した 2000 年 11 月から 2002 年の 8 月の末までに 356 人の利用者が退所している。（再入所は当時認められていなかった。）その 356 人のうち、140 人が就職、14 人が入院、34 人は施設入所（主に生活保護施設）、それに 168 人は「その他」で、その多くは路上生活に戻ったと考えられるそうである。

就職の 140 人は利用者の 39%に当たるが、残念ながらこの数字は現実とあまり関係はなさそうである。まず本人届け制度であり、この 140 人は「就労先がある」と言って退所した人を示す。なかには「うその可能性あり」がかなりいるし、いったん就労をしてもすぐやめる人も含まれている。厳し

く調べることは「スパイ活動で人権侵害」ということで、しない。ただ数ヶ月ごと、退所者に現在どうなっているかという返信用葉書を送る。戻ってくるのは3割に過ぎない。

就労は実に大きな問題である。失業率 5~6%という時代では、ホームレスではない人も、たくさん仕事を探している。ホームレスには未熟練労働者が多く、他の人がやりたくない仕事にしか就けないのが現状である。その代表的な例は清掃とガードマン⁵である。また、他の人がやりたくない仕事ではなければ、他の人が行きたくない場所に行くという選択もある。実際、西成センターから新潟に行った男が2~3人いたが、この選択肢はまだ充分検討されていないと思われる。

場所が釜ヶ崎なので、この支援センターには元日雇労働者がたくさんいる。日雇労働者には、ピエール・ブルデュエにハビトゥス (habitus) と呼ばれそうな独特な生活習慣がある。「働くのは一日おき」「宵越しの金をもたない」「文無しになればまた仕事を探す」、これは日本の日雇労働者の“美德”である。そのため安定就労は実に難しい。就職が出来ても長く続かないのがよくあるパターンである。クビになった男があれば、自発的に辞める男がいる⁶。やはり、数十年間の生活習慣を一気に変えるのは簡単なことではない。

そこで個人の財政管理が大きな課題である。西成支援センターに入ると三食・下着は貰えるが、お金は一銭も貰えない。横浜と東京のセンターではタバコが配給されるが、西成支援センターではタバコ代も自力で得なければならない。15分の館内掃除の時間が設けられており、「賃金」250円がもらえる。その金で玄関にある自動販売機でタバコを買うという仕組みである。このアプローチは大阪の「自立」概念に基づいているらしい。

センターに入ると銀行口座を開く。普通の銀行なら身分証明が必要だが、それが無い、あるいは作りたくない人なら「あいりん銀行」という釜ヶ崎の日雇労働者専用の銀行を使う。預金通帳がセンターに保管され、印鑑は本人が持つ。キャッシュ・カードは作らない。お金を下ろすには通帳と印鑑が両方必要だから、センターのスタッフの同意なく出来ない。仕事が決まったら、貯金をして、数ヶ月が経ったらその貯まった金を「主流社会復帰の頭金」として使うという狙いである。

もう一つの重大な問題は保証人のことである。西成支援センターでは不動産屋との関係を大事にして、保証人がいなくても退所者を入れてくれる大家さんを探すのが開拓事業の一面である。

西成センターは満員になることはほとんどない。定員 80人で、普段は 60-70人がいるという。それに二つの理由がある。(1) 西成センターは他の自立支援センターと違い、精神障害者を入れている。定員は「普通」60人、「特別」20人である。その後者はなかなか満員にならないという。(2) 入所希望者が直接センターに来ることはなく、福祉事務所のケースワーカーの推薦が必要である⁷。ケースワーカーはなるべく社会復帰可能、かつセンターのルールに従いそうな人を推薦する。この「入り口対策」は就労や生活保護への「出口対策」ほど議論されないが、全体の極めて大事な面である。いうまでもなく、センターの生活を我慢できない人を送っても仕方がない。例えばセンターは禁酒で、アルコール依存性の非常に強い人は無理である。こうした状況から、ホームレス人口の一部しか自立支援センターを利用できないのは事実である。それは、「自立できる能力がある」と判断される、ある意味では「エリート・ホームレス」である。

大阪の仮設一時避難所

今までは「自立支援センター」を紹介したが、次はもう一つのホームレス施設、「一時避難所」を紹介しよう。

これらは2階建ての簡易宿泊所で、利用者は大部屋の二段ベッドで寝て、カーテン1枚で小さなパーソナル・スペースを作る。そこまでは「自立支援センター」と同じだが、大きな違いもある。

まず、大阪の一時避難所は「公園適正化対策」の一環ということもあり、公園敷地内に建っている。「長居仮設一時避難所」は2000年12月、長居公園に、「西成仮設一時避難所」は2001年12月、西成公園で設立された。いずれも大型公園で、数百ものテントや小屋があり、やはり地域住民が苦情を申し立てていた。いずれの避難所も定員は200人でテントや小屋の居住者を避難所に入れ、そのテントや小屋を撤去することが目的であった。

まず長居公園の場合を見よう。開所時458軒のテントなどがあったが、避難所が閉所した2003年3月末では21軒しか残っていなかった⁸。公園適正化対策の大成功に見える⁹。ただし、大阪市が発表した避難所の「出口」に関する統計をみれば、退所者の約45%は生活保護の施設に入り、20%は自立支援センターに行き、10%は入院した。就労した人はたった7%で、その他の18%は「自主退所」した¹⁰。つまり、避難所は他の福祉施設に入所者の大半を「流した」訳である。少々皮肉なことに、自分で作ったテントや小屋に住んで雑誌や空き缶のリサイクルで「自立」的な生活をおくっていた人が各種の施設で市の行政に依存するようになった。生活保護がかなり気前よく適用されたのは、一部はサッカーのワールドカップのおかげである。長居公園スタジアムで数試合が行われ、市はとにかくホームレスの大型テントシティーを世界に見せたくなかった。また、消えたテント・小屋は400軒以上だが、避難所の利用者は206人とどまったという数字に注意を払うべきである。残りの約200人の内、かなりの人数が市の「避難所入所説得」を「嫌がらせ」と感じて、別の公園や大阪府の別な都市に移ったという説がある（妻木進吾の談より）。

その一年後に設立された西成避難所はかなり状況が異なる。西成公園にはスタジアムはないし、釜ヶ崎に近いということもあり、開所9ヶ月の段階で251軒あったテント・小屋の内142軒がまだ残っていた。定員200人だが、私が観察したとき（2002年10月）、利用者は75人しかおらず、ベッドの半数以上は使われていなかった。退所者はこの9ヶ月で18人のみで、その半数は「自主退所」であった。ここも3年間の期限付きだが、閉鎖の見込みが立たないというのが所長の見方であった。今現在（2004年7月）、やはりまだ閉所の予定はない。

西成公園の青テントは共同体の雰囲気がある。十数年間ずっとそこに住んでいる人もいて、住まいの一部はかなり丈夫で良く出来たものである。小さな発電機を持つ人もいれば、荷物をたくさん持つ人、犬や猫を飼っている人も少なくない。避難所に入ると既存の住まいが撤去されるのは必至で、代わりにもらうのは約2畳の二段ベッドで荷物を置く場所はない。ペットとも別れなければならない。しかも、避難所の滞在は6ヶ月までと限定されていて、避難所そのものはいずれか解体される予定である。それに、支援センターと違って、三食は出ない。朝食と昼食はなしで、夕飯も米飯だけで、おかずは自分持ちである。これは一番嫌がられる点だが、「一時的な住まいだから、居住者を甘やかしてはいけない」という主義に基づいているという。

これでは入所を拒否する人が多いのも不思議ではない。

その反面、避難所は非常に清潔である。シャワーと洗濯は無料、テレビが見られる。禁酒にすると誰も来ないとスタッフが分かっているから、飲酒はある程度まで容認される。定員を大きく割っているので、在所期間が半年を越えてもスタッフは「6ヶ月期限」を実施していないのが現状。そしておれが買えるように、所長が頭をひねって、色々な小さな収入源を開拓している。例えば毎週居住者4人が一日4時間避難所の清掃をして、一日2800円、一週間14000円を得られる。それに毎週7人が大阪市立大学で雑草取りをしている。リサイクル事業もやっているし、作業所では自転車修理や靴修理など軽作業を学ぶことが出来る。最悪の場合でも、避難所の裏で栽培している野菜を食べることが出来る。

これらすべてを勘案すると、避難所に入るかどうかは人によってはかなり難しい決定だと想像できる。

ちなみに、長居公園と西成公園の避難所はいずれもみおつくし福祉会で運営されているが、この社会福祉法人は大淀と淀川の支援センターも運営している。みおつくし福祉会は西成支援センターを運営する大阪自彊館とは多少違って、「役所とほとんど変わらない」という評判がある。この避難所の15名のスタッフを見ると、所長を含む4人は大阪市の民生局から派遣されていて、もう1人はその民生局のOB、残りの10人は一般募集で雇った「臨時」職員である。つまり、市はこの事業を社会福祉法人に委託しているのに、現場ではその法人の構成員が一人もおらず、運営は市の職員+不安定労働者がやっている。この方式は何と呼べばいいだろうか。逆委託？委託の空洞化？

それに、避難所同士の間でも、ポリシーが根本的に違うところがある。たとえば、長居避難所では居住者を自立支援センターに行くように説得することが多いというが、西成避難所ではそういうことはしない。西成の場合は日雇労働者や元日雇労働者が多いので、正規雇用に向いていないと判断しているという。失敗の場合は避難所の相談員の責任にされる可能性があるため、支援センター入りを積極的に推薦していないそうである。

3.2 京都

京都にはホームレスがまだまだ800~1000人程度だと思われるが、鴨川沿いや公園のテント・小屋、オフィス街や駅周辺のダンボール住居、御所の庭園内でも、確実に増えつつある。しかし自立支援センターも、一時避難所も存在しない。あるのは「中央保護所」で、これは定員50人、滞在1ヶ月までという中途半端な施設である。入所待ちの人が多いため、週1回抽選がある。はずれた場合は「はずれ券」をもらい、「はずれ券」が5枚貯まったら次の抽選会では2回抽選する権利が成立する。なお、中央保護所は男性専用で、ホームレスになった女性のために市がある旅館に二つの一人部屋を常に借りている。

ホームレス就労対策は「特にない」¹¹ということである。

野宿者が病気になった場合、生活保護事業の一部として「入院券」がもらえる。それに、生活保護と自立支援対策以外にもう一つのホームレス支援対策がある。それは「法外援護」である。京都の場合、1997年度から、下京区の福祉事務所で菓子パン1個と牛乳200ccがもらえるようになった。最初は一日おきしか貰えなかった¹²が、ここ数年間は毎日もらえる。

なお、この法外援護は登録制であり、登録人数は98年度230人、99年度370人、00年度430人、

01 年度 500 人と、確実に増えている。京都市保健福祉局社会部地域福祉課の課長によると、登録者の約半数は毎朝パンと牛乳を取りに来ている。

3.3 名古屋

名古屋のホームレスは 97 年度から毎年ほぼ同じ形で数えられている。97 年度は 645 人という発表で、2003 年は 1788 人であるから 6 年間で 2.8 倍の増加という計算である。その 3 分の 2 は公園に住んでいて、中でも全体の約半数は中区の 3 大公園（若宮大通公園、白川公園、久屋大通公園）に集中している。この 3 大公園は隣り合っており、他の都市より野宿者は中心に集中しているため、野宿者が目立つのが名古屋の特徴である。

表 5：名古屋市の公営ホームレス支援施設の現状

自立支援センター		
場 所	定員 (人数)	現 状
熱田区	92	2002 年 11 月開設
緊急一時宿泊施設		
場 所	定員 (人数)	現 状
若宮大通公園	150	2002 年 11 月開設

そこで、名古屋の行政は大阪で見られる二重制度、支援センター＋一時避難所をほぼそのまま導入しようとしている¹³。支援センターは熱田荘で熱田区にある既存の生活保護施設の敷地内に 2002 年 11 月に開設された。定員は 92 名である。避難所は若宮大通公園で同じ 2002 年 11 月に開設された。定員は 150 名で、大阪の避難所と同じく食事は一日一回の米飯だけ。両方の施設はやはり社会福祉法人が運営するが、他の大都市と違って真新しい法人である。「芳龍福祉会」と呼ばれて、2000 年 12 月、基本財産 2 千万円で始まった。スタッフには市の OB が多い。

大阪や東京と違うのは何年間という期限が付いていない点だ。自立支援法は 10 年間有効であるから、まず少なくともその 10 年間という考えだという。これもわけがある。若宮大通公園は細長い公園で、その真上に高速道路が走っている。すぐ近くに住宅はほとんどなく、子供を遊ばせるときでも高速道路の雑音と大気汚染の若宮大通公園よりは、近くにある白川公園と久屋大通公園の方が都合がいい。市は元々白川公園に避難所を作る計画だったが、ニンビーの反対が強かったため、環境がより悪い若宮大通公園に変更した。

ところが、避難所の敷地にはホームレスの人のテントが 4 軒ほどあって、着工するために市がそれらを強制撤去した。これは大きな反対運動を呼び、笹島連絡会という市民団体は強制撤去が国連人権規約で定まっている居住の権利を侵害するという声明書を名古屋市の市長に提出した。

2002 年 10 月の段階では名古屋にはホームレス就労対策はほとんどなかった。名古屋市健康福祉局生活福祉部の保護課主査にその理由を聞くと、「就職対策は名古屋市ではなく、愛知県の責任だ。」と答えた。他の都市にも、「福祉は市、就労は県」という原則があり、これはもう一つの官僚的な境界線である。名古屋の場合は市庁と県庁は隣同士だが、相互連絡は密にはとっていないという。2001 年 10 月から県と市のホームレス就労対策ワーキング・グループが始まったが、最初の一年間で「2～

3回しか集まっていない。県の職員はこの問題にあまり興味がない。」と彼は語った。

3.4 横浜

ホームレス対策は常に生活保護の適用と併せて見る必要がある。ホームレス人口増加の原因の一つは生活保護の門前払いである。「65歳を過ぎていない」「医者診断書がなければ病気や怪我で仕事が出来ないとは認められない」「住民票または永住の住所がなければ申請が受理されない」等、生活保護法のどこにも書いていないルールによって生活保護を受ける権利が認められないことが多い。特にホームレスであれば永住の住所がないのは当たり前で、それを理由にして生活保護申請が却下されるのは矛盾ではなからうか。

大型ドヤ街がある大阪（釜ヶ崎）・東京（山谷）・横浜（寿町）の場合、生活保護を申請する際、ドヤの部屋を住所として使えるかどうかは大きなポイントとなるが、数年前まで3都市ともこれを認めていなかった。横浜は1997年からドヤの住所を認める¹⁴ようになり、その結果寿町には現在約6000あるドヤ部屋の約8割に生活保護受給者が住んでいる。6年前はその割合は2~3割に留まっていたことを考えるとこれは大きな変更だと分かる。いつのまにか寿町全体が一大福祉施設と化している。この激変の裏には、寿日労（寿町日雇労働者組合）といくつかの支援団体によるダイナミックな行政交渉の存在がある。

横浜には法外援護政策もあり、毎朝中区福祉事務所に行けば690円相当（消費税込みで724円）の食料券（「パン券」）と一泊1400円までの簡易宿泊所で使える宿泊券（「ドヤ券」）がもらえる。最近は一日ドヤ券350枚、パン券650枚というレベルで発行されている。パン券とドヤ券は寿町でしか使えないから、この法外援護策は貧困者を寿町に集中させる効果もある。

表6：横浜市の公営ホームレス支援施設の現状

自立支援センター		
場 所	定員 (人数)	現 状
中区寿町	226	常設建物、2003年5月開設。かわりに松影宿泊所（プレハブ建物、定員204人）閉所。
一時避難所：なし。		

横浜市の公立ホームレス・シェルターは1軒のみで、その名前は「はまかぜ」。寿町の真ん中であり、やはり貧困層集中効果はここにも見られる。2003年7月開設したはまかぜは日本初のパーマネント、特注のシェルターで唯一の男女混合のシェルターでもある。定員は男性206人・女性20人、計226人で7階建てのビルの2階は女性専用である。匡済会（1918年創立）という社会福祉法人が委託運営している。建物こそ新しいが、匡済会は1993年から寿町の隣にある松影町で、「松影宿泊所」というはまかぜに似た施設をプレハブ建物で10年間経営していた¹⁵。

機能から言えば先に紹介した自立支援センターと一時避難所が混ざった施設である。滞在は原則1ヶ月で、就職した場合は最長6ヶ月まで延長が可能である。大部屋の二段ベッド方式だが、就職した人は7階の2人部屋に「上がる」ことができる。職業安定所から派遣される相談員は平日毎日来ている。

ただし、はまかぜの「卒業者」はあまり多くない。再入所が認められており、1ヶ月泊り、路上に戻り、また1ヶ月経ったら再入所するという「サイクル生活」をする人が多い。他の都市ではこういうサイクルは慢性的なホームレス状況を容認することに等しいため、強い抵抗感を持たれている。しかし横浜では路上・シェルターのサイクル生活は認められている。多分この違いはシェルター運営の経験の違いを反映していると思われる。横浜市は松影宿泊所とはまかぜで計11年間の経験があり、それに利用者の大半は元・現役日雇労働者で、「路上から主流社会へ」という理想的な「はしご」は、実際には多くのホームレスに無理だという結論が見える¹⁶。はまかぜでは例外的な人にチャンスを与えると同時に、他の人に路上生活からの「一休み」を与えるという妥協政策が見られる。施設に在る間は3食もらえるし、喫煙者には一日「わかば」10本が配給される。

3.5 東京

東京には自立支援センターと、より素朴なシェルター（大阪：一時避難所、東京：一時保護センター）という二重制度があるまでは大阪・名古屋と同じだが、中身はかなり違い、「大阪モデル」に対する「東京モデル」とでも呼んで差し支えない。

まず東京には独特な行政構造がある。ホームレス対策は都でも区でもなく、「特別区」という東京でしか見られない組織が管掌している。「東京の24番目の区」ともいわれる特別区は、地理的には存在しないバーチャル組織である。東京には区の運営責任になっている施設がたくさんあるが、ある種類の施設の数か区の数を下回る場合、数区が分担で責任を持つことになる。そういう施設は特別区が調整役として運営する。大型ごみ処理場は一つの例で、ホームレス・シェルターもそうである。

2001年度に発表された東京都のホームレス支援計画では、23区を5つのブロック（5区が3、4区が2ブロック）に分けて、各ブロックに避難所1つ、自立支援センター1つを作ることになっている。これらの施設は5年ごとに廃止し、代わりに同じブロックの別な区で作直す。

表7：東京都の公営ホームレス支援施設の現状

東京の緊急一時保護センター		
区	定員(人数)	現状
大田区	300	2001年12月開設
板橋区	100	2003年3月開設
江戸川区	100	2004年3月開設
千代田区	100	2004年度開設予定
荒川区	100	2004年度開設予定
東京の自立支援センター		
区	定員(人数)	現状
台東区	104	2001年度開設
新宿区	52	2001年度開設
豊島区	80	2001年5月開設
墨田区	110	2002年3月開設
渋谷区	72	2004年3月開設

東京の緊急一時保護センター

表7で見られるように、特に緊急一時保護センターの場合は必ずしも計画どおり進んでいると限らない。青写真ではホームレス支援の責任が各地域公平に分けられるが、2ヶ所はまだ開設されていない一方、定員からいえば500人分のベッドしかなく、その300人分は大田区に集中している。これは「大田寮」という定員300人、年間予算4.8億円の施設が大田区にあるからである。東京の最初で最大のシェルターである。

さて東京の「緊急一時保護センター」が、大阪の「一時避難所」とどのように異なるかを述べる。まず設置場所は公園内ではなく、公園適正化対策とは直接結びついていない。入り口対策は大阪のそれより厳しく、誰でもテント・小屋生活をやめれば入れるというわけではなく、区の福祉事務所の推薦が必要である。これは出口対策にも関連し、入所者は一時保護センターから自立支援センター経由で（仕事ができる人なら）雇用される、または（出来ない人なら）生活保護を受けるという形で安定した生活に戻るといった仕組みになっている。結局生活保護者になった場合、本人を推薦した区がそのコストの一部を負担することになる。

日常運営もかなり大阪モデルと違う。1日3食が出るし、喫煙者は一日マイルドセブン20本が貰える¹⁷。滞在は原則1ヶ月まで最長2ヶ月である。滞在中は定期的にアセスメント面接が行われ、どのような形で施設を出ればいいかが検討される。（大阪・名古屋にはアセスメントは特にないと言われた。）

大田寮の経営は友隣協会という社会福祉法人が委託されている。施設は東京湾の波止場の前にあり、一番近い駅は歩いて約30分の距離がある。倉庫と野菜市場など問屋の地帯で、近くに住宅街はない。だからこそニビー運動があまりなく、他より3倍大きい施設を作ることができた。しかも、このプレハブ施設は一時保護センターになるまで、25年間東京・山谷ドヤ街の越年対策の一環として、年末年初の時期だけはホームレス日雇労働者の一時宿泊所にされていたから、季節的な施設が一年中機能するという成り行きだった。東京の計画ではすべてのシェルターが5年間で閉所する予定だが、こういう特殊な歴史がある大田寮が予定通り2006年で閉所して、代わりに同じブロックにある、中流階級の住宅街で有名な世田谷区に避難所を建てることは想像しにくい。大阪の「3年間期間限定」施設と同じく、ひそかに延長される可能性が高いと思われる。

大田寮の所長によると退所者の約50%は自立支援センターへ出て、約25%は生活保護・病院に移る。残りの25%は路上に戻る、いわゆる「失敗例」になる。

東京の自立支援センター

東京モデルは正に「はしご」のようなもので、第一歩は一時保護センターで第二歩は自立支援センター、理想的には第三歩は主流社会復帰である。2004年3月、3年間遅れていた渋谷区の自立支援センターがようやく開設し、計画どおり東京の5ヶ所に建った¹⁸。

東京の自立支援センターの建築・雰囲気は大阪のそれとあまり変わらないし、仕事にあり付けてから数ヶ月貯金をためてアパートに移るといった理論的なコースは基本的に同じである。しかしやはり運営には大きな相違点がある。まず滞りは原則2ヶ月、最長4ヶ月であり、大阪モデル（原則3ヶ月・最長6～7ヶ月）より短い。私が見学した台東寮¹⁹では、利用者になるべく最初の3週間以内に就職

面接に臨むことを目指し、そのサポート対策としてハローワークの相談員がセンターに出向くのはもちろん、就職スーツやそのためのアイロン台の貸し出し、履歴書の書き方アドバイス、履歴書写真撮影などを行っている。

滞在期間が短く貯金する時間が少ない分、お金で賄うという方針である。東京モデルでは自立支援センターの利用者には日用品費として1日400円が出るし、仕事に就職してアパートに入る場合、下記の補助金が出る：

1. アパートの敷金・礼金など頭金の半分。上限は139,200円。
2. 布団代19,800円。
3. 家庭用品代25,000円。
4. 仕事が決まったら、道具や衣服を買うために31,000円。

台東寮のスタッフによるとこういう補助金があっても、主流社会復帰の際に本人が用意しなければならない金額は最低30万～35万円だという。

大阪の自立支援事業関係者が東京モデルを強く批判するのを聞いたことがある。元ホームレスに金を与えるのはコカイン依存者にコカインを与えるのと同じようなことだという。実際、悪用（手当てをもらったらすぐ仕事をやめて蒸発するなど）される場合が相当多いと台東寮のスタッフも認めた。だが東京の自立支援センターの利用は一回しか出来ないし、その一回だけは本人を信頼するべきであるという。ここにも「人間のプライド」の発想が絡んでいるようだ。

しかし東京モデルには別な問題がある。先に言ったように、区がいったんホームレスの人を紹介すれば、いつかその人の生活保護費の一部を負担することになる可能性が高い。それを避けたい区が人を施設に送ることを躊躇することが多く、結果として一時保護センターも、自立支援センターも定員割れが多い。東京には5千人以上のホームレスがいるのに、私が見学した大田寮と台東寮は両方とも満員ではなかった。

台東寮は定員104人の男子専用施設で年間予算は1.8億円である。たくさんのホームレス小屋・テントがある上野公園のすぐ隣にあるということが、地域住民が建設を容認した理由の一つだという。その青テント人口を減らす効果が期待されたいが、これは大阪のような一時避難所ではなく、より厳しい入所ルールがあるからそう簡単に公園から入れないのは事実である。道路の向こう側に上野の有名な寺、寛永寺がある。裏は崖でその下にJR上野駅近辺の数多い線路が広がる。

ここにも強いニンビー的運動があったという。施設の名前はどこにでも出ていないし、プレハブ建物は高いフェンスの裏に隠れている。外の階段があるが、これもプラスチック・カバーが上に張ってある。「人が寛永寺でお葬式をやっているときはホームレスという暗い存在を見たくない」と台東寮のスタッフの方が（少々皮肉を込めて）言った。寝室はやはり二段ベッドの大部屋だが清潔で、食堂もきれいである。客寝室の前に利用者の名前が「様」付きで書いてある。大阪は呼び捨てで、横浜は名前さえ書いていない。

台東寮の統計によると、この施設の最初の1年間では約700人の退所者のうち約280人が仕事+アパートという自立的な生活に戻れ、「自立成功率」は43%だが、大阪と同様に統計は必ずしもあてに

なると限らない。「成功者」の約半分はアパートではなく「住み込みの仕事」、つまり「飯場」に行ったという。それは決して「安定的な職業・住居」ではなく、日雇労働者とあまり変わらない。大阪の西成支援センターと同様に退所者に返信用はがきを送るが、その 20%しか戻ってこないという。スタッフの予測として多分「成功者」の 30%はまだ仕事しているのではないかと言われた。43%×30%=13%だからこれもいい結果だと言い難い。

4. 結び

日本の大都市のホームレス対策を検証してすぐに気づくのは、その強い地方性である。“日本人論者”がいうような「日本はこうだ」との一般論は通用しない。各都市はそれぞれの考え方で大量のホームレスという割合新しい問題に取り組んで、「自立性」の意味を各都市が模索しているという印象である。

そこで「自立支援」という社会福祉用語の意味に関してもう一度考えて見たいと思う。

生活保護法の論理では、日本国民を「自立」と「自立できない」という 2 種類に分け、前者は自分の収入や貯金で生活ができて、後者に生活保護を与えるという仕組みが見られる。しかし「自立支援」は新しい第三の範疇といえる。つまり、「自立」ではないが、多少「支援」があれば自立になりうるという人である。この発想をどう読めばいいだろうか。福祉依存の文化を避けてホームレスの人を生産的な生活に復帰させる良心的な取り組みか？それともホームレスの人々を格安のシェルターに入れることで生活保護のコストを減らし、問題の根本的な解決を延期しているに過ぎないのか？ホームレス自立支援法の解釈がまだまだ争われている現在では、両方の要素が混ざっているとしか言えない。

「こうすれば日本のホームレス問題を解決できる」という解答など、簡単には出せないのはいうまでもないが、四つの提案がある。

1. 各都市の自立支援対策の共通問題は、雇用対策を充分工夫していないという点だと思われる。新たな仕事を作り出すことがほとんどなく、代わりに既存の（主に民間の）仕事を紹介するだけである。それがいい仕事であれば、ホームレスでない人にとられてしまうことが当然よくある。悪い仕事なら本人が我慢できず、やめる結果につながってしまう。ホームレス向きの仕事を創設することにもっと金をかけるべきだというのが一つの提案だ。それは必ずしも「レギュラー」な仕事でなくてもいいと思う。日雇労働者の生活態度を問題視し、是正させようとするのはホームレス対策によく見られる特徴だが、むしろほとんど機能しなくなった日雇労働市場をサポートすれば、より多くの「自立者」につながるかもしれない。現在大阪では「NPO 釜ヶ崎」が毎日輪番制度で数十人を塗装・掃除に雇っているのはそのようなアプローチだが、より大きい規模でやってみる価値があると思われる。1994 年の話題作『ザ・ホームレス』（Jencks 1994、和訳ジェンクス 1995 年）でクリストファー・ジェンクスは、アメリカの寄せ場・ドヤ街にあたる存在であり、たくさんのアメリカの都市で社会病理的なスラム街として潰された「スキッド・ロウ」の復活を訴えて大きな議論を呼んだ。日本でもそういう議論がなされるべきではないか。最近仕事がなくほとんど見られない日雇労働者のライフスタイルは、本来「自立」であった。最近「公共事業」も

- 問題視されることが多いが、より工夫した、国民のためになる公共事業にホームレスの男たちを雇用するのはいいかもしれない。戦前のアメリカの大恐慌時に、救国的事業となったローズベルト大統領の「ニュー・ディール政策」(new deal)を参考にすればどうだろう。その時代のアメリカと比べれば困窮者の数はずっと少ないから、日本の政府には無理のないチャレンジではないか。
2. この種の問題では中央政権と地方行政の役割分担は必然だが、現代日本の場合には中央政権の全国調整が足りないと言えそうである。結果として、各都市でホームレス対策に大きな差があり、「がんばっている都市」が「がんばっていない都市」の野宿者を吸い込んでホームレス人口を増やすという皮肉な結果につながっている。やはり、これは国政レベルで取り組む必要のある問題なのは明らかである。
 3. 日本のあらゆる社会問題を論じる時、半自動的にアメリカと比べる傾向があるが、ホームレス問題の場合、アメリカは数十万人のホームレスが存在するといわれ、状況があまりにも悪いため日本はまだまだという印象を受ける。しかし例えばイギリスのブレア政権は、全英の路上生活者の人口を1999年から2002年までの3年間で約1800人から約500人まで減らしたと主張している。この数字は日本の行政統計のいう約25000人と桁違いで、統計上様々な問題があろうが、参考になる事例だと思う。社会問題の国際比較においては米国にばかり目を向けてはならない。
 4. 特にイギリスの場合だと、ブレア首相がhomeless tsar(ホームレス問題だけの特別担当者)²⁰としてルイズ・ケーシー(Louise Casey)を任命して、彼女は相当有名な人になった。イギリス国民にホームレス問題の責任者を尋ねれば、「ルイズ・ケーシーだ」と答える。日本の国民はその質問に対して何と答えればいだろうか。以上述べてきたことで分かるように、国・県・都市・区・その中の様々な部局、委託事業をしている社会福祉法人などと責任体制がばらばらになっている。責任が分散すると結局だれも責任を取らない可能性が高い。

<参考文献>

- 金子雅臣、1994年『ホームレスになった』東京：築地書館。(文庫版：2001年、築地書房)。
- ギル、トム、2004年「不安定労働とホームレス——都市の産物」。『<都市的なるもの>の現在—文化人類学的考察』関根康正編、473-498頁。東京：東京大学出版。
- 小室明、2000年『スーツホームレス』。東京：海拓舎。
- ジェンクス、クリストファー、1995年。『ホームレス』。東京：図書出版社。
- 田巻松雄・山口恵子、2000年「野宿者の就労面——東京東部圏(山谷・上野)の野宿者聞き取り調査報告」季刊 Shelter-less 5号：101-118頁。
- ツネコ、1995年『ホームレスの詩2：ツネコ詩(うた)の世界』。大阪：遊タイム出版。
- 東京特別区人事厚生事務組合、2004年『緊急一時保護センター大田寮利用者実態調査』。東京：特別区人事・厚生事務組合。
- 西澤晃彦(編)、2001年『神奈川県下野宿者調査』。横浜：神奈川大学。
- 福沢安夫、2000年『ホームレス日記「人生すつとんとん」』。東京：小学館文庫。
- Gill, Tom, 2001. *Men of Uncertainty: The Social Organization of Day Laborers in Contemporary Japan*. Albany NY: State University of New York Press.
- 2002. 'Government Responses to Homelessness: The View from Ground Level.' In *Social Science Japan*, 23: 24-28.
- Jencks, Christopher, 1994. *The Homeless*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1994.
- Stevens, Carolyn, 1997. *On the Margins of Japanese Society: Volunteers and the welfare of the urban underclass*. London: Routledge.

<注>

- 1 2004年5月の段階で、アマゾン・ジャパンには「ホームレス」をタイトルに含む書籍は65冊もあり、そのうち36冊は2001年4月～2004年4月の最近3年間で出版されている。
- 2 Gill (2001)、ギル (2004年) 参照。
- 3 大阪市福祉部ホームレス自立支援課、山田良郎さんとの電話インタビュー、2004年6月10日。
- 4 日本のホームレス問題の大きな特徴は、主流社会復帰のコストの高さである。イギリスでは大体家賃を1週間前払いすれば賃貸住宅に入居できるが、日本だと敷金・礼金・不動産屋の紹介料・家賃1ヶ月の前払いなどと社会復帰の「頭金」は計数十万円になるのが普通。
- 5 ホームレス男性は平均50歳代で、ガードマンは出来ればがっちりした若者がいいはずだが、この職業の労働条件はあまりにも酷いため、やはり、若者はやりたがらない。
- 6 横浜市にあった松影宿泊所の元日雇労働者就職対策の問題点を2002年4月の東京大学社会科学研究所英文ニュースレターで簡単に紹介している (Gill 2002年)。http://newslet.iss.u-tokyo.ac.jp/ssj23/ssj23.pdf 参照。
- 7 普通、入所希望者が福祉事務所まで行って相談するが、最近は公園などのホームレス集中地帯を歩き回る相談員も自立支援センターへの推薦をする。
- 8 大阪市健康福祉局の統計 (http://www.city.osaka.jp/kenkoufukushi/sonota/sonota_20.html)。
- 9 2002年11月27日で、同じような施設を大阪城公園で開所した。大阪市の統計によると2002年8月には大阪城公園に655軒のテントや小屋があったが、2004年4月末現在では176軒まで減少している。
- 10 http://www.city.osaka.jp/kenkoufukushi/
- 11 京都市保健福祉局社会部地域福祉課の課長へのインタビュー、2002年10月。理由を尋ねると、「基本的にホームレスの人達はあまり仕事をやりたくないタイプだから…」と説明された。
- 12 東京・山谷周辺の法外援護に関しては同じ「一日おき」ルールが今でも実施中。やはり、これは「緊急」な「一時的」な措置で、毎日困っている人が生活保護を受けるべきだと正当化される。
- 13 意識的に大阪モデルを真似していると名古屋市の福祉関係者が認めた。
- 14 同じ部屋に3泊以上泊まっていることが条件である。
- 15 松影宿泊所に関しては、Gill 2002、ギル 2004年、参照。
- 16 その「はしご」の理想をまだ持っている例として、次に出る東京の事例参照。
- 17 大阪では「ただでタバコをもらう」ことが男のプライドに傷つけると言われたが、大田寮を見学した時「タバコをあげないとスイガラ拾うことになり、それこそ男のプライドに傷つける」という美徳だった。なお、横浜はマイルドセブンより安い「わかば」、それに一日10本だけで、「ただでもらうものは人が金を払って買うものほどのものではない」という中間的なプライド意識を示している。
- 18 これと別に、定員20人の「自立訓練ホーム」を2ヶ所設置予定だが、まだ開所していない。これは小集団生活をしながら職業の訓練と(日雇タイプと違う)定期的なライフスタイルを身につける施設として企画されているそうである。
- 19 東京のホームレス施設は自立支援センターでも一時保護センターでも全部「寮」と名づけられている。
- 20 正式な肩書きは head of Rough Sleepers Unit (路上生活者対策部隊の隊長) である。