

# 新たなホームレス問題の展開

藤 田 博 仁

## はじめに

わが国においてホームレス問題が政策課題として登場したのは、2002年の「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（以下「特別措置法」という）の制定以降であった。90年代初頭のバブル経済の崩壊後、都市公園や道路等の公共の場で日常生活を余儀なくされた人々の姿が目につくようになったことを受けてのことだった。

90年代前半からの20年間のホームレス対策史を、国の「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」（以下「基本方針」という）に従って、第1期を2003年7月～2008年7月、第2期を2008年7月～2013年7月として素描する。

90年代前半のバブル経済崩壊から特別措置法制定までの約10年を前史と位置付けることができる。自治体レベルでは、年齢と居住要件等を理由に生活保護制度からの排除という「ムチ」と法外の援護という「アメ」を使う以外、ホームレスの自立に関しての具体的な方策はなんら持っていなかった。1999年5月、初めて国は「ホームレス問題に対する当面の対応策」を示し、その後特別措置法の制定（2002年8月）、ホームレスの実態に関する全国調査（2003年1月、以下「概数調査」という。）ホームレス生活実態調査（2003年1月）の実施と、ホームレス対策に向け前進を始めた。

第1期前に、すでに大阪、東京等ではシェルターや自立支援センターの開設が相次ぎホームレス対策の黎明期といえる。名古屋市でも、2004年7月策定の第1期「名古屋市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」（以下「実施計画」という。）を前倒しする形

で、2002年10月にシェルター、11月に自立支援センターを開設し、ホームレス自立支援対策を本格軌道に乗せる準備は整った。都市公園等で野宿生活をしていたホームレスは施設の開設とともに一気に数を減らした。

第2期は、基本的には第1期で示した基本方針（国）や実施計画（名古屋市）の内容に大幅な変更はなく、ほぼ踏襲した形をとった。しかし、期間中に起きたリーマンショックは、雇用・失業情勢の急激な悪化を招き、派遣切り等による「職と住まいを失った人々」を大量に出現させた。このような緊急事態に対し国は様々な面から救済措置の必要に迫られた。

本学に着任以来、名古屋市のホームレス自立支援施策に関することと常に関わりを持ってきた（末尾の資料参照）。この間、ホームレス生活実態調査、施策の評価等で一緒に係った大学関係者は以下のとおりである（所属先はその当時のもの）。

伊藤彰茂（愛知みずほ大学）、伊藤文人（日本福祉大学）、岩田圭司（名古屋大学大学院生）、上畑恵宜（同朋大学）、岡本祥浩（中京大学）、門間晶子（名古屋市立大学）、柴田謙治（金城学院大学）、武元勲（同朋大学）、中尾友紀（愛知県立大学）、橋本明（愛知県立大学）、笛木俊一（日本福祉大学）、穂坂光彦（日本福祉大学）、文貞実（中部学院大学）、山田壮志郎（岐阜経済大学）＝五十音順＝

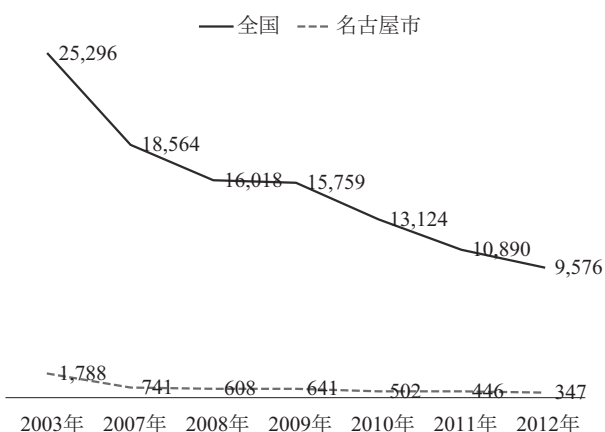
また、ホームレス生活実態調査では、愛知みずほ大学、日本福祉大学、名古屋大学、名古屋市立大学、同朋大学、金城学院大学、中部学院大学、愛知県立大学の学生の協力をえることができた。

## 1 減少するホームレス

2008年秋に発生したリーマンショックは世界同時不況の引き金となり、わが国の雇用・失業情勢に急激な悪化をもたらした。2009年に入ると完全失業率は急上昇し、7月には過去最悪の5.7%を記録した。7～9月の有効求人倍率も過去最低の0.43倍を記録している。2008年12月末の「年越し派遣村」(東京・日比谷公園)は今も記憶に新しい。

この間の失業者は2003年4月の385万人に次ぐ331万人となり、国はリーマンショック後の雇用対策を「守る」「つなぐ」「創る」の3つのコンセプトで対応したが、失業率は多少緩和したとはいえ、今日においても4%台の高止まり状態が続いている。

しかし、このような厳しい雇用状況が続いたにもかかわらず、概数調査では、2003年の25,296人をピークに、2012年には9,576人にまで減少した。



全国と名古屋市のホームレスの推移 (人)

わが国のホームレス対策は2002年の特別措置法の制定によって開始されたことは先に述べたとおりであるが、制定に至った背景には1990年代初頭のバブル経済の崩壊により発生した大量の失業者問題があった。しかし、2008年秋のリーマンショックは、雇用への悪影響という意味ではバブル経済の崩壊以上であったにもかかわらず全国的にはホームレスは減り続けた。このような緊急事態に対し、国は「生活対策」(2008年10月)、「生活防衛のための緊急対策」(2008年12月)、「経済危機対策」(2009年5月)、「緊急雇用対策」(2009年10月)と、経済・雇用対策を矢継ぎ早に打ち出した。これらの政策によってホームレスになることを未然に防ぐ効果はそれなりにあったと思われる<sup>1)</sup>。しかし、減少幅の大きさからみて政策効果と合わせ、ホームレスの実態に何らかの変化が生じたので

はないかと考えられる。

本論文の目的は、指定都市中ホームレスの減少率が最も著しかった名古屋市を中心に、ホームレスが何故減少したかについて、その背景を探ろうとするものである。特別措置法が制定され約10年が経過するが、制定当初のバブル経済崩壊後の雇用・失業情勢の悪化はホームレスの可視化に直結した。しかし、リーマンショック後の雇用情勢の悪化はホームレスの増加には繋がらなかった。その理由として特別措置法の定義とは違った形でホームレスが出現しているのではないかと推測している。

本論文では、特に第2期のリーマンショック以降、形を変えて出現したホームレスを「新たなホームレス」と位置付け、その実態に接近することを試みた。

わが国のホームレスの定義は極めて限定的であり、不安定な住まいや住宅とはいえないような場所を居場所として過ごしていても、特別措置法上はホームレスとは読み込めないもどかしさを感じる。

## 2 ホームレス概数調査の問題点

### (1) ホームレス概数調査の概要

ホームレス概数調査は以下の要領で実施されてきた。調査によって得られた概数は、わが国のホームレスとして各所で引用されるとともに、自治体が策定するホームレス自立支援施策の基礎的資料としても使用されている。また、ホームレスの生活実態調査を実施する際は、概数調査の結果を基に調査対象者を配分するなど、概数調査が果たす役割は大きい。

#### ① 調査目的

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)及びホームレスの自立の支援等に関する基本方針(平成20年7月厚生労働省・国土交通省告示第1号)に基づき実施される施策の効果を継続的に把握することを目的とする。

#### ② 調査客体

法第2条(定義)に規定する「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」

#### ③ 調査方法

市区町村による巡回による目視調査

#### ④ 調査実施時期

(省略)

#### ⑤ 調査事項

・男女別ホームレス数

表1 概数調査上のホームレスの推移（全国・名古屋市）

		2003年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
全 国	概数	25,296	18,564	16,018	15,759	13,124	10,890	9,576
	指数	100.0	73.4	63.3	62.3	51.9	43.1	37.9
名古屋市	概数	1,788	741	608	641	502	446	347
	指数	100.0	41.4	34.0	35.9	28.1	24.9	19.4

・場所別ホームレス数（「都市公園」「河川」「道路」「駅舎」「その他施設」の5区分に分類）

(2) 概数調査の問題点

2007年以降、概数調査上、ホームレス数が年々減少していることについては既に述べたとおりであるが、この間の状況を具体的な数字で示したい（表1）。

リーマンショック後の2009～2010年の完全失業率は5%台の高止まり状態が続いていた。それにもかかわらず、概数調査上ではホームレスは増加することがなかった。2003年の指数を100とした場合、2009年の「全国」は62.3、「名古屋市」は35.9で、2010年の「全国」は約51.9で「名古屋市」は約28.1であった。

特別措置法の定義（第2条）では、ホームレスを「都市公園、河川、道路、駅舎、その他施設に故なく起居の場所として日常生活を営んでいる者」と規定している。概数調査上ホームレスが減少したという実態は、先の5つのエリアで日常生活を営む者が減少したということであって、このような場所以外で日常生活を営んでいるとしたならば、当然調査には反映されることはない。ホームレス減少の背景には、特別措置法が規定する典型的なホームレスは減少したかもしれないが、住まいを失いながらも一般の生活者と区別のつかない状態で不安定な生活を送る者が増加していることは当然考えられる。いわばホームレスのボーダーレス化とも言えるような現象が起きたのが名古屋市の第2期実施計画期間中のことであった。

3 「新たなホームレス」の出現

(1) 福祉事務所に来所する「住居のない者」

名古屋市は、2007年から福祉事務所の相談を「住居のない者」と「住居のある者」とに分け、年齢構成等も含め統計処理をしてきた。名古屋市は「住居のない者」を「安定した居住先を持たず生活に困窮している者」と定義している。

表2は、名古屋市内の福祉事務所に相談来所した「住居のない者」と概数調査とを対比させたものである。2008年のリーマンショック以降、福祉事務所に

表2 「住居のない者」の相談の推移

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
A 概数調査	741	608	641	502	446
B 「住居のない者」の相談実数	3,134	4,586	6,195	4,432	3,747
B/A(倍率)	4.2	7.5	9.7	8.8	8.4

出所：名古屋市健康福祉局生活福祉部保護課。  
注：「A 概数調査」は各年で集計、「B 相談実数」は各年度で集計している。

相談来所した要保護者は急増しており、概数調査のおおよそ9～10倍にあたる。無論、このなかには概数調査で把握された者の相談も含まれているだろうが、相談実数からすると考慮すべき程の数字ではない。2008年度以降から急増し始め、2009年度にピークを迎え、それ以降はピーク時に比べ人数は減ってはいるが4,000人前後の相談が続いた。

(2) 生活保護世帯の急増と制度の変貌

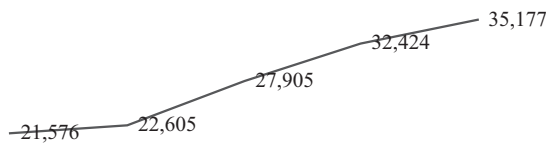
名古屋市健康福祉局生活福祉部保護課によると、2010年度中に福祉事務所に受理した「住居のない者」の相談実数のうち、敷金等を支給し住宅を確保した世帯は1,146世帯、であった。「職と住まいを失くした人々」の多くが、生活保護制度に集中した背景には、厚生労働省は、「年越し派遣村」を繰り返さないとの思いからか、2009年中に社会・援護局保護課長通知を都道府県、指定都市、中核市の各担当者に3回出した。

「職や住まいを失った方々への支援の徹底について」（社援保第0318001号、2009年3月1日）、「『緊急雇用対策』における貧困・困窮者支援のための生活保護制度の運用改善について」（社援保第1030第4号、2009年10月30日）、「失業等により生活に困窮する方々への支援の留意事項について」（社援保第1225第1号、2009年12月25日）である。

これら3つの通知の主な内容は、「職や住まいを失った人々」への対応として生活保護制度を中心にした速やかな救済措置の実施、一時的な居場所の確保、

ホームレス自立支援センターや緊急一時宿泊事業実施の強化等であった。

下図は、2007年度～2011年度までに名古屋市内の福祉事務所が受理した保護世帯数の推移である。12か月の平均世帯数を各年度の世帯数として、その推移を表している。この中には当然「住居のない者」も含まれている。保護課長通知直後の2010年度は被保護世帯数は、前年度比4,519世帯増（増加率19%）であった。その後も増加率は多少鈍ったものの前年度比で約3,000世帯増加した。このように生活保護制度等による積極的な救済策は、ホームレスとなることを未然に防いだという意味において、先の緊急雇用対策同様、それなりに寄与したといえる。



2007年度 2008年度 2009年度 2010年度 2011年度

名古屋市の保護世帯数推移（世帯）

名古屋市健康福祉局生活福祉部保護課提供の資料を基に筆者が作図した。

このような生活保護制度の積極的な運用は、2004年12月の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」最終報告書が示した「利用しやすく自立しやすい制度へ」を基本視点に「被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への『再挑戦』を可能にするための『バネ』としての働きを持たせることが重要である」との趣旨と合致する。まさに生活保護制度を「利用しやすい制度」にしたという意味において貢献度は高い。

しかし、一方で被保護世帯の急増に伴いケースワーカーの担当世帯数が標準世帯数を大幅に上回る事態が発生した。名古屋市は2007年度以降、毎年ケースワーカーの増員を図ってきたが、ケースワーカーが担当する標準世帯数（社会福祉法第16条「所員の定数」）を遥かに超える100世帯以上が2009年度まで続き、それ以降は150世帯近くになっている。

最終報告書のもう一つの趣旨である「自立しやすい

制度」作りという課題は、圧倒的な人員不足という物理的理由によって未達成のまま残されてしまった。福祉事務所ケースワーカーとのヒヤリング調査で「ホームレスの人数は減ったが、仕事量は数倍増えた」は、まさにこの状況を言い当てた発言だった。

表3 福祉事務所ケースワーカーの平均世帯数の推移

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
現業員数（CW）	184	192	201	225	239
CW一人当たりの平均世帯数	117	118	139	144	147
16行政区中、平均を上回る区	10区	8区	8区	11区	11区

出所：名古屋市健康福祉局生活福祉部保護課

4 「新たなホームレス」の実相

(1) 「新たなホームレス」モデル

先に、ホームレスのボーダーレス化という表現で特別措置法が定義する都市公園等で野宿生活する典型的なホームレスとは異なった「新たなホームレス」の出現を指摘した。

リーマンショック以降、顕在化した「新たなホームレス」はいろいろな意味でこれまでのホームレスモデルとは異なる。例えばホームレスになる直前の居場所や雇用形態、職種では「飯場」「簡易宿泊所」から「社員寮等」に替わり、「日雇」「建設作業」から「派遣」「単純労務作業」に替わっている。仕事を探す手段も、以前は労働出張所や手配師であったのが、現在は派遣会社に登録し、携帯電話で連絡を待つというスタイルになった。ホームレスになってからの生活でも「都市公園・河川」等で「テント」「小屋」を作り、空き缶拾い等で収入を得て生活費を賄っていたのが、今は社員寮を退去した後は、漫画喫茶やネットカフェ等

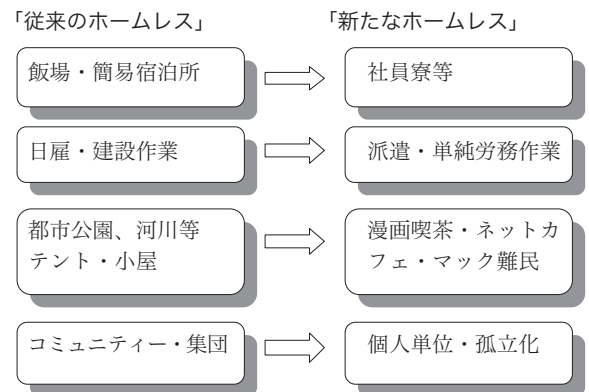


表4 福祉事務所来所までの経路

出発	福祉事務所来所までの経路	人数
社員寮 17人	社員寮→福祉事務所→自立支援センター	3
	社員寮→野宿→福祉事務所→自立支援センター	4
	社員寮→漫画喫茶・ネットカフェ→福祉事務所→自立支援センター	8
	社員寮→その他・不明→福祉事務所→自立支援センター	2
漫画喫茶・ネットカフェ 5人	ネットカフェ・漫画喫茶→福祉事務所→自立支援センター	3
	漫画喫茶→野宿→福祉事務所→自立支援センター	2
ホテル・アパート・知人宅・自宅 14人	ビジネスホテル→福祉事務所→自立支援センター	1
	ビジネスホテル・カプセルホテル→野宿→福祉事務所→自立支援センター	3
	アパート（家賃滞納）→福祉事務所→自立支援センター	3
	アパート（家賃滞納）→野宿→福祉事務所→自立支援センター	3
	知人宅・兄弟姉妹→福祉事務所→自立支援センター	1
	知人宅→漫画喫茶・野宿→福祉事務所→自立支援センター	2
施設 2人	刑務所→知人宅→福祉事務所→自立支援センター	1
	シェルター→野宿→福祉事務所→自立支援センター	1
野宿 2人	野宿→福祉事務所→自立支援センター	2
合計		40

出所：Y自立支援センター（名古屋市）

注：4月から9月までの入所者総数は107人であった。

を転々とし、生活に困窮すると生活保護制度の申請のため福祉事務所に来所相談する者が増えてきた。ホームレス一人一人は孤立した状態にあり、かつてのような「〇〇村」と呼ばれるホームレスのコミュニティは見当たらなくなった。

## (2) 「新たなホームレス」の経路

表4は、「新たなホームレス」が、どのような経路を辿っているかを知るため、福祉事務所に相談来所するまでの約1週間の経路をとりまとめた。まとめるにあたっては、2012年4月から9月までにY自立支援センター（名古屋市）に入所した40歳未満の40人を対象とした。

約1週間前の状況でとりまとめると、社員寮退寮者17人、家賃滞納によるアパート退去者6人、漫画喫茶・ネットカフェ5人、ホテル退去者4人だったが、福祉事務所までの経路としては、野宿、漫画喫茶・ネットカフェ、知人宅等であったが、なかには社員寮やアパート退去してその日のうちに福祉事務所に来所相談におよんだ者が5人いた。また野宿経験といっても多くは数日間であった。

これらの経路を検証する過程で、どの時点でホームレスと同定すべきか難しい。ネットカフェや漫画喫茶

を利用する人は大勢いるが、そこから住まい代わりに利用している者だけを抽出することなどは不可能である。また、当事者自身が自らをホームレスと認識していないことも考えられる。かつての「飯場」や「ドヤ」に替わるのが「社員寮」とするならば、「社員寮」そのものは我々の生活の周辺に存在し、そこを普通に利用すること自体全く違和感を覚えない。ネットカフェも然り。

「新たなホームレス」は、社員寮→ネットカフェ→福祉を繰り返し利用しており、その実態は漠として掴めず、概数調査では把握困難な人々である。これらの人々を、厚生労働省は「職と住まいを失った人々」、名古屋市は「住居のない者」と呼んでいる。

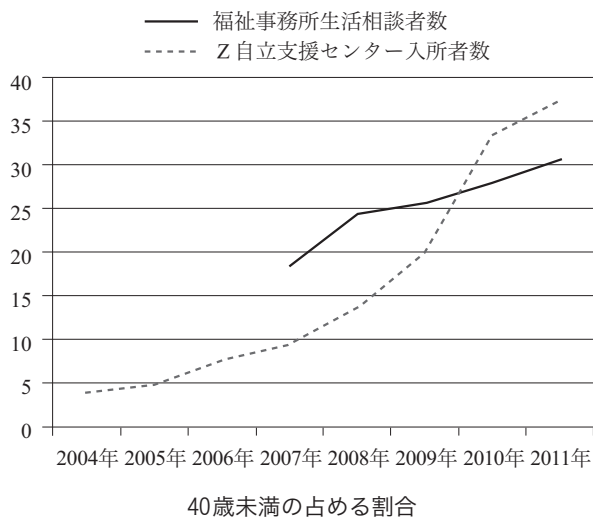
これからのホームレス対策は、全貌が掴みにくい「新たなホームレス」と概数調査で把握可能な高年齢ホームレスの2つと対峙していかなければならない。そのような意味では、特別措置法が規定するホームレスの定義と実態との乖離を感じる。

## (3) 若年者の増加

概数調査を基にした過去3回のホームレス生活実態調査では、40歳未満の割合が、2.9%（2003年）、1.4%（2007年）、2.7%（2012年）で、人数にして3～6人

だった。

下図は、Z自立支援センター（名古屋市）入所者と名古屋市福祉事務所（16か所）相談来所者で、ともに40歳未満の占める割合の推移を表している。Z自立支援センターでは2009年度以降に40歳未満の入所者の割合が急激に高くなっており、2011年度では40%弱にまで上昇した。福祉事務所に相談来所した40歳未満の割合は2008年度以降高くなり、2011年度には30%を超えた。これまでのホームレス生活実態調査では、20～30代のホームレスに出会うことはほとんどなく、このような傾向を把握することはできなかった。「新たなホームレス」の特徴といえる。



出所：Z自立支援センター（名古屋市）

本論文では若年層を40歳未満として取りまとめた。この年代層（20～39歳）は、バブル経済が破綻した頃またはリーマンショック直後頃に高等学校を卒業した年齢層である。まさに就職氷河期の高校卒業生であり、企業に正規採用されなければ安定した職には就くことはできず、職業能力形成の機会に恵まれないままにアルバイト、派遣社員、フリーター等の非正規雇用を経験してきた人たちだったのではないかと推測できる。

### おわりに

現在、2009年から2013年までの第2期「名古屋市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」の評価

を数名の大学教員と一緒にに行っている。資料は主に評価作業のため名古屋市から提供されたものであり、名古屋市の許可を得て本論文上で使用した。

拙論としてこのような形で取りまとめることを決めたのは、提供された資料からリーマンショック以降、貧困問題が若年層に浸透している事実を知ったからである。本来ならば未来に希望を持ち、自らの能力を活かしその実現に向かって羽ばたくはずの若年層が希望を失い、ネットカフェ等を転々としなければならない現実を知って憤りを感じた。

特別措置法の延長に伴い、国及び地方自治体は第3期の基本方針、実施計画を策定しなければならないことになっている。策定にあたっては「新たなホームレス」問題に対し正面から向き合い取り組むことを切望してやまない。

併せてホームレス研究もやや下火になっているように思う。若手研究者による最近の執筆としては、山田壮志郎『ホームレス支援における就労と福祉』（2009年）と垣田祐介『地方都市のホームレス』（2011年）の2冊を挙げることができるが、必ずしも「新たなホームレス」の実態を踏まえたものではない。拙論が若手研究者の何らかの刺激となり、貧困に苦しむ若年層の自立支援の在り方に関する研究が活発になれば望外の幸いである。

### 注

- 1) 「リーマンショック後の雇用対策の効果の検証」厚生労働省職業安定局・職業能力開発局、2012年

### 参考文献

- 基礎生活保障問題研究会『2001年名古屋市「ホームレス」聞き取り調査中間報告』2001年  
 基礎生活保障問題研究会『名古屋市「ホームレス」聞き取り調査等に関する最終報告書』2002年  
 名古屋市『名古屋市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画』2004年  
 基礎生活保障問題研究会『次期「名古屋市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」の策定に関する調査報告』2007年  
 名古屋市『第2期名古屋市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画』2009年

## 新たなホームレス問題の展開

### 愛知県及び名古屋市におけるホームレス自立支援対策事業との関わり —2001～2012年度—

- 2001(平成13)年09月 「名古屋市ホームレス聞き取り調査」実施  
2001(平成13)年12月 「2001年名古屋市ホームレス聞き取り調査中間報告」作成  
2002(平成14)年8月 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」制定  
2002(平成14)年12月 「名古屋市ホームレス聞き取り調査等に関する最終報告」作成  
2003(平成15)年2月 第1回「ホームレスの実態に関する全国調査」(名古屋市・岡崎市)実施  
2003(平成15)年7月 国「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」策定  
2003(平成16)年3月 第1期「愛知県ホームレス自立支援施策等実施計画」策定  
2004(平成16)年4月 愛知県ホームレス自立支援施策等推進協議会座長  
2004(平成16)年7月 第1期「名古屋市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」策定  
2007(平成19)年2月 第2回「ホームレスの実態に関する全国調査(名古屋市)」実施  
2007(平成19)年9月 「次期『名古屋市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画』の策定に関する調査報告」作成  
2007(平成19)年11月 「第1期『名古屋市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画』の評価について」作成  
2008(平成20)年9月 「第1期愛知県ホームレス自立支援施策等実施計画評価報告書」作成  
2009(平成21)年3月 第2期「愛知県ホームレス自立支援施策等実施計画」策定  
2009(平成21)年4月 第2期「名古屋市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」策定  
2012(平成24)年2月 第3回「ホームレスの実態に関する全国調査(名古屋市)」実施  
2013(平成25)年3月 「第2期愛知県ホームレス自立支援施策等実施計画評価報告書」作成(予定)  
2013(平成25)年3月 「第2期『名古屋市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画』評価報告」作成(予定)

※ゴシックは筆者が直接係った調査及び評価等