

投稿論文

## 地方公共団体における「ホームレス対策」の限界

末 由 美

The Limitation in the Policy by Local government for Homeless People

Yumi Sue

本稿は、東京における「ホームレス対策」を中心に、対象の選別とその意味を考察しながら、地方公共団体が実施することの限界を指摘するものである。まず、貧困一般を対象としているはずの生活保護においてすら、居住地のない彼らには特殊な扱いがなされ、事実上機能していないホームレス対応の実態がある。そして、多くのホームレスを抱える東京では、90年代以降いくつかの「ホームレス対策」が実施されてきたが、それらは効果的な方法と対象の選別条件の模索にあった。そのとき持ち込まれるのが、「住民」という基準と施策にかかる費用負担の妥当性である。そのため、地方公共団体と地縁関係のない彼らを施策の対象とするのは容易ではない。なぜなら、地方公共団体にとって彼らは「住民」ではないからである。しかし、新宿における調査の結果、彼らは地方公共団体の規定する「住民」とは別の基準のもとに当該区域に起居し、「大都市」新宿を選択していることが明らかとなった。それゆえ地方公共団体の実施には限界があり、「住民」の基準を越えたホームレス対策の実施が求められる。

キーワード ホームレス、地方公共団体、生活保護、「ホームレス対策」、「住民」

### 1. はじめに

90年代大都市を中心に急増したホームレスは、社会問題となり2002年「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が制定された。その過程で彼らの存在は全国に確認されたが、依然大都市に蝟集しており、その対応は地方公共団体に委ねられているのが現状である。

住居のない彼らは、公共施設を不法占拠するが常に移動しているとされるため、住所や職場等の帰属も得られず、地方公共団体は正式な会員であ

る「住民」とは異なる特殊な存在と捉えざるを得ない。そのため、彼らに対して最小限の対応をすることはあっても、治安維持、人道的、あるいは衛生問題、労働問題などの側面から対処することとなり、彼らを「住民」同様に取扱うことはもちろん、管轄地域内のすべてのホームレスを積極的に救済することはむずかしい。

しかし、その数の急増や周辺住民との軋轢に直面した地方公共団体では、やむなく具体的な対応を迫られることとなった。それまで実施してきた一般的な対応方法に加え、新たな対策が必要となったのである。その場合でもすべて無制限に救済することは出来ず、その数の減少に有効な方法とどのようなホームレスを対象とするかが実施レ

---

日本女子大学大学院社会福祉学専攻博士後期課程在学  
2007年10月31日 受付  
2007年12月21日 受理

ベルの地方公共団体にとっての課題であった。

いくつかのホームレスの蟻集地域を抱える東京では、23区内におけるその数は、2000年のピーク時には5,521人に上ったが、2007年には3,402人と減少したという。東京都によれば、これは従来からの一般的な対応に加え、独自の施策である「都区が先駆的に実施してきたホームレス対策」が奏功した結果だという（東京都2007:47）。

都内の代表的な蟻集地域のひとつである新宿では、90年代前半から新宿駅西口を中心に集団となって出現、地下道には彼らの寝床が連なり、数々の軋轢や火災の発生など、耳目を集める状況があった。その後地下道はすべて撤去されたが、次に寝床となったのが、都庁の真下に位置する新宿区立新宿中央公園である。公園内は、集住した彼らが設置した数百ものテントによって真っ青に覆われ、さながらテント村の様相を呈していた。しかし、2004年以降、その様子は一変、公園内にはわずかなテントを残すのみで、一見公園はあるべき姿に戻ったかのようである。それは、テントに起居していた彼らの大半が公園の不法占拠者から、新たな「ホームレス対策」の利用者となったからである。しかし、その後も新宿中央公園には毎日50人から100人のホームレスが確認されている<sup>1)</sup>。

これまでも東京都と23区は、生活保護をはじめ独自の「ホームレス対策」など、いくつかの方法を用いてホームレスへ対応してきたが、それらはどのような目的をもち、どのような人びとが対象として選別されたのであろうか。またそれを実行する地方公共団体にとって、それはどのような意味をもつのであろうか。本稿では、新宿を中心に東京のホームレス対策を取り上げ、区レベルで行われるホームレス対策のあり方を検討する。

記述にあたり、東京都、新宿区、事業を受託した民間団体の担当者、新宿中央公園に起居する

ホームレスの方々に、本稿を目的としてインタビューを実施し、資料の提供を受けた。また、「ホームレス地域生活移行支援事業」の相談員として、参与観察が可能な立場にあった。

## 2. 一般的なホームレス対応

これまで一般的に行われてきたホームレスへの対応を実施するのは、原則として地方公共団体に設置された福祉事務所である。その方法は、おおまかに、国による制度である生活保護と、それ以外の方法に分類される。

まず生活保護法は、いうまでもなく貧困一般を対象としているから、国民でかつ要保護性があれば、当然に彼らも生活保護の対象となり得る。なぜなら保護の受給要件は、日本国籍と生活困窮の2点だからである。福祉事務所は、たとえ定まった住居のない場合であっても、所管地域内の要保護者に対し保護を実施する義務がある。

ただし彼らに対しては現在地保護という形式がとられ、一般「住民」に対する保護である居住地保護とは区別されている。居住地とは、小山進次郎によれば「事実上『すまい』のある場所」で、住民登録などの「形式的要件」とは関係なく「客観的な事実関係」に基づき判断される（小山2005：307）。また現在地とは、ホームレスのような「居住地がないか、又は明らかでない者」等に対して「保護を開始する場合の瞬間的事象の場所」をさす（小山2005：308）。両者の実施責任については、いずれも当地を管轄する福祉事務所にある。

しかし、費用負担についての規定は、このふたつは異なる。居住地保護の場合は国・都道府県・区市町村それぞれが負担するが、現在地保護の費用については、国と都道府県が負い、区市町村にはその負担はない。その理由を小山は、「居住地がないか、又は明らかでない者、即ち、各地を転々として流浪する浮浪者、乞食、(略)等に関

する費用についてまで、地縁関係が全くなく唯偶発的の事情によって保護をなしたところの市町村に負担せしめることはいささか酷に失するので、これらの者に関する費用については、都道府県がこれを負担すること（小山2005：800）」としたと述べている。すまいを地方公共団体との地縁関係を示すものとし、それがあつた者すなわち「住民」への保護費の負担は当然だが、要保護性はあつても地縁関係が認められない非「住民」に対して区市町村に負担させるのは忍びないというわけである。

この規定は、居住地のある一般の「住民」と現在地にある非「住民」を区別し、後者に対する特殊な扱いを認めたものである。そして後者に対する保護が避けられることのない様、国は区市町村が費用負担せずに済むための配慮をしている。

ところがその配慮にもかかわらず、実際の運用は、ホームレスに対する保護の適用をできる限り避ける傾向が指摘されている<sup>2)</sup>。また彼らに保護を実施する場合でも、その方法は一般の「住民」とは異なり、施設や病院を経由する方法や路上生活のまま医療のみというさらに特殊な取扱が広く行われており、路上生活から直接居宅保護されることは極めて稀な例といえる（岩田2000、尾藤・柳川2000ほか）。その理由には、後述するように、現在地保護として生活保護を適用してもいずれ居住地保護となつて、生活保護受給者が増大することに対する当該地方公共団体の懸念がある。それゆえ生活保護の実施現場である福祉事務所では、ホームレスに対して生活保護の適用をできるだけ避ける運用が行われているのである。

ちなみに、彼らに対応する法律には、生活保護法のほか1899年施行の行旅病人死亡人法がある。本法ではホームレスは「準行旅病人」に該当し、その所在地の市町村に救護責任を規定、本籍地に戻してその家族に引取らせ、救護にかかる費用は扶

養義務者等に返還させることを原則としている。しかし実際それは困難なことであるのは自明であつたから、最終的な費用負担は、実施機関である市町村のある府県が負う規定である。しかし本法は、小山によれば「行旅病人が生活保護法における要保護者としての要件を満たしているとき、医療扶助及び生活扶助が全面的に競合することから、その扶助に関する限り、生活保護法にほぼ吸収されたと見ることが出来る（小山1976：134）」。

次に生活保護以外の方法とは、国の制度である生活保護の傍らで実施されてきた各種のホームレス対応をさす。その中心がいわゆる法外援護といわれる方法である。生活保護法の関係では、生活保護の外で地方公共団体の判断に基づき実施される被保護世帯と低所得者に対する付加型の援助をいい、受給の権利性はなく、実施の有無や対象、要件は独自に規定され、予算を始め各事情によって変わり得る不安定なものである。

ホームレスに対しては、食料や日用品の支給、交通費の貸付などの多岐に渡る緊急的、臨時的援助が大都市を中心に実施されているが、その地域に彼らを留まらせないためにも利用されたという<sup>3)</sup>。いわばこの方法は管轄域内の困窮者を放置しておけない時のやむなき対応でもあるが、他方これは地方公共団体にとって容認しがたいある懸念と常に隣り合わせにある。それがいわゆる呼び寄せ効果である。すなわち、施策の実施により、それを求めて他の地域からホームレスが寄せ集まってしまう現象をいう。その逆効果ともいふべき結果から、時折その内容は見直され、廃止となる場合<sup>4)</sup>もある。つまりホームレスに対する法外援護は、あくまで人道的なさしあたりの対応方法であり、いわば当該地方公共団体の「住民」にさせないための援助ともいえよう。

### 3. 東京都におけるふたつの「ホームレス対策」

#### (1) 自立支援システム

大阪に次ぎホームレス数の多い東京<sup>5)</sup>では、一般的なホームレス対応に加えて、独自の「ホームレス対策」を実施するに至った。それが都区共同事業である、一連の「自立支援システム」<sup>6)</sup>である。ホームレスの急増に直面した都では1993年からホームレス対策を検討し始めたが、本システムは就労自立の支援を目的として国に先立ち開始した、「路上生活者対策の柱（東京都2004：10）」である<sup>7)</sup>。

ホームレス化の原因は失業にあり、彼ら自身も就労を強く望んでいる<sup>8)</sup>ことから、彼らの就労を支援する方法が採られた。つまり、「自立支援システム」とは、稼働能力のあるホームレスを施設に集め、労働市場に戻していく施策である。

利用を決定する権限は、利用者の起居する区の福祉事務所にあり、彼らの処遇についての責任が規定されている。本事業は、生活保護を前提とせず、対象となるのは要保護性のない者である。つまり利用者には基本的には生活保護の必要がなく<sup>9)</sup>、就労先さえ見つかれば自立できることが建前である。健康状態の確認後、衣食住を保障し、就職活動を支援することがその役割であり、まさに東京都自立支援担当（当時）のいう「生活保護を使わない、無料の宿泊をつけたハローワーク（池田2006：83）」だったわけである。

利用後就労自立を果たした者は、緊急一時保護センターに入所した者の約4分の1<sup>10)</sup>であった。この結果は常用雇用された者のみであるが、この利用によって就労自立を達成した者の数は決して多いとはいえない。

また、本システムが有効であったのは、路上生活の期間が短く比較的若い者であったという<sup>11)</sup>。たしかに、路上生活が長期にわたる者や公園等に

テントなどを設置して路上で「自立」している者が、それを捨て取って本システムを利用する例は多くはないであろうし、路上生活の経験というハンディキャップや職歴等を考慮すれば、数ヶ月の支援後すぐに就労自立を果たすことは決して容易ではなからう。

もちろん、本システムの目的は就労自立であるから、実施以前からの指摘（岩田2000：320）のように、福祉事務所が始めから就労に結びつきやすい者に対象を絞った可能性は十分ありうる。実際、大田寮<sup>12)</sup>では、「福祉事務所による入所決定は自立可能性を機軸になされた（特別区人事・厚生事務組合2003：102）」という指摘があるが、この点からも本システムの「入口」における福祉事務所の役割は重要であるといえよう。

では、その「出口」についてはどうであろうか。前述のように、たとえ就労自立できなかった場合でも、その後の処遇についての責任は利用決定した福祉事務所にある。そのとき、退所後の彼らの住所はどこになるのであろうか。その時の住所設定について、次の規定がある。利用者が就労自立・生活保護受給のいずれの場合も、退所後の住所は自立支援センターの所在区には設定させないというものである<sup>13)</sup>。これによれば、利用者には自ら居住する場所を決定する当然ともいべき自由はない。もしそれを認めてしまうと、施設の周辺やその区に退所後の利用者が集住する可能性があるから、この規定はそれへの危惧と所在区に対する配慮が窺われるが、ともあれ、利用決定をした福祉事務所の責任をさらに強調したものといえよう。

すると、もし利用者が就労自立を果たせない場合は、福祉事務所の担当はその後の処遇を再度検討しなければならず、その煩雑な業務は大きな負担となる。そこで、就労自立を果たせないのは「自己責任」として路上に戻す（木本2006：326）

場合もあるという。まして入所中に要保護性が確認され生活保護受給となれば、彼らを本システムの利用に結びつけることは、結果的に被保護者の増加となってしまふ。そこで、緊急一時保護センターのアセスメントで「生活保護の適用の必要性あり」とした結果に対し、実施責任を持つ区や福祉事務所から抗議<sup>14)</sup>が寄せられ、さらには彼らを窓口で追い返しているのではという「勘ぐり」(有村ほか2006:50)まである。つまり、「生活保護に入って来たとしてシステムのほうでは生活保護にしがみつかるのは困るから、入口を狭くしようとする(池田2006:83)」という訳である。利用者への処遇責任を福祉事務所がもつとき、前述したような生活保護の運用の実態が頭をもたげてくるのである。

このように、「自立支援システム」が就労自立の機会を提供しても、結果的に担当者の煩雑な業務や生活保護受給者の増加という結果を招きかねず、もともとホームレスへの対応をためらう実態があるなかで、その利用後に至るまで彼らの処遇に責任を持たなければならない福祉事務所はジレンマを抱えることになるのである。

「自立支援システム」は、就労自立に結びつきやすい条件を備えている者に対しては確かに有効であったが、利用権限を利用者が起居する区の福祉事務所が持つことによって、当該区の問題、とりわけ生活保護の運用課題が立ち現れる。ホームレスを抱えた福祉事務所は、その対象者をどのように選ぶべきなのか。そしてこれを利用して就労自立が果たせなかった場合、福祉事務所の担当者は、居住地のない彼らを一般「住民」の暮らす地域のどこに戻すのか。「自立支援システム」は、彼らの処遇に責任をもたねばならない地方公共団体に、大変難しい問いを投げかけたといえよう。

## (2) ホームレス地域生活移行支援事業

こうした課題を前に、2004年もうひとつのホームレス対策である「ホームレス地域生活移行支援事業」(以後、「移行支援事業」)が都区共同事業として実施された。これは、「既にテント等により生活をするホームレス」でかつ「自立支援システム及び生活保護法に基づく保護の対象にならない者(東京都2004)」に対し、あらかじめ23区各所に借り上げたアパートを月額3,000円で貸し付け、就労機会の確保や生活相談等を行うものである。事業の目的は、彼らが「地域生活へ移行することを支援」すること、公園の適正化、地域住民等との軋轢の解消の3点である。特にホームレスが多く集住している公園5ヶ所のうち、最初に実施されたのは新宿中央公園と戸山公園であった。

実施の結果は、ひとまず成功であったとされる。それは、公園の適正化すなわち彼らの寝床であるテントの激減という誰の目にも明らかな「効果」とともに、公園から移行したアパートでの地域生活からの脱落者がきわめて少なかったからである<sup>15)</sup>。

その特徴を2点指摘しておきたい。第1に、ハウジングファースト・アプローチ(中島2005、2006)をとっていたことである。第2に、彼らを事業に結びつける役割を担ったのは、福祉事務所ではなかったことである。あらかじめ彼らのテントを廻り、事業の説明をして借り上げアパートへの入居を勧めたのは、事業を受託した民間団体であった。

ハウジングファースト・アプローチとは、「就労」よりもまず「住宅」を優先課題とするものである。これは先に実施された自立支援システムにおける就労自立を第一に目指した支援とは、明らかに異なるアプローチである。

「自立支援システム」が想定したゴールは自立した労働者であるから、優先課題は「住宅」よりも「就労」であって、生活の場所の具体的なイ

メージはない。一方「移行支援事業」においては、まず始めに彼らに生活の場所として、「住宅」を提供する。それはまさに「地域移行」すること、つまり借り上げアパートの地域の「住民」になることを意味するのである。

ところで、事業の対象者といっても居住地のない彼らを、地方公共団体がそのまま当該地域の「住民」にすることができたであろうか。「住民」と非「住民」である彼らとを明確に区別し、彼らを「住民」にすることを避けてきた地方公共団体において、このアプローチを採る事業の入口の役割を果たすことは、かなり困難であったにちがいない。そこで事業に結びつける「入口」の役割を担い、彼らを直接「住民」にするために活用されたのが、ホームレスへの対応や生活保護を適用することへのためらいや懸念をもたない民間団体だったのである。

「住民」となった彼らに生活保護が適用された場合、その当初は現所在地保護として扱われ、原則として2年間は区には保護費の負担はない。しかしその後居住地保護となる可能性があるから、彼らはいわば保護費の負担を要する被保護者予備軍である。しかし「移行支援事業」では、民間団体が結果的に彼らを現所在地保護に結びつけることになるから、かつて生活保護から事実上排除されていた者も、一般の「住民」と同様やがて居住地保護を受給する権利が得られることになる。つまりこの仕組みによって、生活保護は彼らにも無縁の制度ではなくなるのである。果たして「移行支援事業」は、ホームレスであった者でも要保護性があれば受給やむなしという事実が形成されていくことが期待されたのであった。それはこのあとに述べる事業立案者のまさしく意図した方法だったのである。

事業立案者である東京都の担当者（当時）A氏が目指したのは、ホームレスの減少と生活保護の

運用の変革であったとインタビューで語っている。彼は、その数が1999年頃をピークに「高止まり」で推移し、「今の生活保護、自立支援システムではこの程度しか無理なのか」という思いのなか、それを打開する施策を模索したという。生活保護を始めとする従来からのホームレス対応や「自立支援システム」を実施しても、利用に結びつかなかったり有効でなかったりした人びとが路上生活から脱却するための新たな施策を考案するとともに、生活保護の運用実態を変えることが必要だと考えたというのである。

事業実施後、テントは激減し公園は適正化されたように見える。その様子からは、A氏の意図のうち前者は成功したといえよう。

ホームレス数を減らすことが第一ならば、蟬集地域をターゲットにすることは確かに合理的である。また、ホームレス一人ひとりを確実に捉えようとするならば、起居している場所を特定できるテント生活者を対象とすることについても同様である。さらに、それ以前の課題であった路上生活が長期化している者や「自立」しているホームレスに機能し、対象地域の軋轢を解消する新しい施策としては、評価できよう。

では、なぜ「移行支援事業」が新宿中央公園を第1のターゲットとしたのか、そしてなぜテント生活者を対象としたのか、実施側の発言等から確認しておきたい。

新宿区自立支援担当（当時）であったC氏は「都庁の真下に真っ青のテントが広がっていて、都のお膝元がこれではいけないということで決まったと聞きました。でも、1ヶ所だけで実施すると、それを目当てにしたホームレスが集まってくるので、同じ区内でもう1ヶ所ホームレスが多くいるところ、ということで戸山公園も同時に行うようになったんです」と語っている。また新宿区福祉部長（当時）は、「事業の担い手で

あるNPOの成熟度、公園内の状況把握、これまでの取組み状況から、新宿区内の公園から着手することに決まり、「2公園同時着手については当初都立公園からの予定でしたが、事業の公表により、区内新宿中央公園のホームレスが大幅に増加したことで、これ以上の影響を防ぐために2公園同時とされました」と述べている（新宿区議会平成16年6月定例会6月9日-07号）。

新宿区には都庁があり、日本を代表するターミナル駅である新宿駅の周辺に従来からホームレスが多く蟄集し、これまでさまざまな軋轢があった場所である。事業を受託した民間団体の担当者D氏は、次のように語っている。「なんで新宿からだったかっていうのは、やっぱり（ホームレスが一筆者）多かったからなんでしょうね。あと、東京シティマラソンがあったでしょう、将来はオリンピックもやりたい、それで東京都はこの公園をきれいにしたいっていうのがあったって聞いたことがあります」。従って、これまでの経緯や目的から、新宿中央公園そしてテント生活者がホームレス問題の象徴的な存在として把握され事業の対象となったのであろう。

これらの発言からは、ホームレス対策を実施する時にしばしば聞かれる呼び寄せ効果への懸念が感じられる。しかし、同じ新宿区で2公園同時に行えば、区全体の事業規模はさらに大きくなるから、なおさら新宿区への集中を招くのではなからうか。たしかに東京都が行ってきた各年の「路上生活者概数調査」によれば、「移行支援事業」の実施が発表された2004年2月の新宿区内のホームレス数は増加しているから、それと事業の実施との関連を疑いたくもなろう。しかし実施が発表される6ヶ月前にはすでにその数は大幅に増加しており、事業実施との関連は明確ではなく、増加の原因に関する調査も筆者の知る限り見当たらない。ちなみに2006年に、新宿区よりもさらにその

数が多い台東区でも上野公園を対象に「移行支援事業」が実施されたが、同調査を見る限りその前後ともむしろ減少しているのである。

では、地方公共団体は、対象となったテント生活者をどのように考えているのだろうか。新宿区自立支援担当B氏は「テントがあるってことは、公園に定住していることの証」だという。同じ公園に起居していても、「定住者」であるテント生活者と、ベンチや通路などに起居する者とを区別し、前者は不法占拠ではあるけれども区内に起居し新宿とかかわりがある人、一方後者は常に移動して他区からの「流入層、流動層」であるから新宿とは縁の薄い人としている。その上で、区の税金を使うことへの妥当性を考慮すると、「順番として『定住者』っていうのは仕方のないこと」だと述べている。また新宿区自立支援担当（当時）C氏も、個人的な意見としながら「自分は区内にいる人は全部住民だと思っている。高齢者、障害者というような担当があるのと同様、路上生活者っていうのがあってもいいんだと思う。でも、それはやっぱり路上にいる人全部をどうぞ来て下さいっていうわけにはいかないので、長くいる人がどうしても優先にならざるを得ない」と述べている。つまり「移行支援事業」対象者であるテント生活者とは、公園の適正化という目的からは不法占拠者ではあるが、税金を使うことへの妥当性からは区とのかかわりがある「定住者」として、区との地縁関係を基準に選別された者なのである。

ところで、税金を使うことへの妥当性という点では、生活保護の問題が関係してこよう。すなわち、新宿区の公園「定住者」であった要保護者が、事業を利用することによって転居先の区の被保護者となる点についてである。これには、各区からの反発が相当強くあったという。東京都の担当者（当時）が「23区の福祉事務所からは地域生活移

行支援事業は体のいい要保護者バラまき装置だと言われました（池田2006：96）」と言うように、他区のホームレスが自区の被保護者となることに対する強い抵抗である。A氏は、都と区では事業の開始前から「生活保護制度の負担問題はどうかんだっていることで激しく議論したんです。そんなこと、生活保護受給者を生むに決まっているからですよ。ところが一方で、生活保護は関係ないって言ったじゃないかって批判する」区に対して憤りを感じ、立案時にA氏が意図した生活保護の運用実態の変革が困難なことを実感したという。

けれども現実には要保護性がある者に対するの保護が滞ることがあってはならないから、A氏は、対象となった者の転居先の決定に関して2点の妥協策を打ち出している。第1に、始めから明らかに要保護性がある者は原則として事業対象公園の所在区が受け入れることである。A氏は次のように述べている。「まず明らかに要保護性があるという人については、地元区が受けてます。実際たいしたことないんだけど。その、アパートを希望に沿って考えるとはいっても、明らかに誰が見ても生活保護受けるべき人が放置されていた場合には、全部地元区に住むように本人を説得する」。しかし本人の希望や物件との関連などで「それでも他のところっていうことになった場合は、本人の希望なんだから、そのくらいは新宿区を支えるっていうくらいの気持ちを持ってちょうだいよっていうことですよ」と述べ、他区にも協力を求めることはあるという。

第2に、生活保護受給者が集中して一定の区に負担が偏ることを避けるため、各区が受け入れる人数の上限を設けたことである。「あらゆる区は、この移行支援事業を通じて、上限70、最大70っていうのを大体目安にね。70戸。そういう上限を作った」。ところがそれでも苦情が寄せられると

いう。「毎月各区の実施状況とかを見て、『なんでうちの区は』って。だから、ちょっとずつしか増えない。70の内側では、どこの区が先行しても、最終的に大体同じになればいいでしょうではないんです。毎月ですから。それで、すぐ文句言われますから。『うちは路上生活者はいないのに』『あそここの区と同じくらいの人口面積なのに、なんでうちばかり』って」。生活保護の受給要件のほかに、区の予算や生活保護受給者数という事情が考慮され、要保護者の人数枠が設定されるといういびつな配慮が行われているというのである。逆にいえば、そのような「妥協」をしなければ新宿区の要保護者を各区に受け入れてもらうことは難しく、A氏の意図した生活保護の運用実態の変革は大変困難であったといえよう。

さらにA氏は、区の費用負担について次のように述べている。前述のように、「移行支援事業」の利用によって被保護者になった者は、2年間は区の負担のない現在地保護の扱いとなる。しかし、通常であれば、その後は居住地保護となって保護費の4分の1は区が負担するのが生活保護法の規定である。しかし、A氏によれば、2年経過後も都の負担が続くというのである。A氏は「裏負担するの。そのあと（居住地保護になって一筆者）4分の1区費なんですよ。そのお金を、『（転居先の区は一筆者）このおじさんたちのお金、イヤだ』って、都からいくんです。そういう世界なんです」と更なる特別な配慮の存在を仄めかしている。これらは、先に述べた現在地保護における地方公共団体への配慮を髣髴とさせる。

では、実際に「移行支援事業」の利用によって、どのくらいの者が被保護者になったのであろうか。新宿区によれば、2005年2月現在、新宿中央公園・戸山公園合計で38%の51人であったという（新宿区2006：40）。この51人をめぐって、23区が議論を続けていたことには、A氏ならずとも



各区の保護者の受け入れの厳しさを実感するところであろう。

ところで、事業対象となった新宿区は、こうした状況をどのように捉えていたのでしょうか。東京都のA氏は「区からすれば、全部追わなくていい、よその区に連れていってくれる。自分のところからどっかにばら撒いてくれるという事業だった」というが、新宿区はそれほど楽天的ではないようである。B氏は言う。「新しいことをやれば、やっぱり新宿っていう風に、みなさん目指して出てくるようになってっちゃうんで。いかに流入層、流動層をくいとめるかっていうことが大事なんです。地域移行支援事業もそうですけど、これだけお金をかけてやるからには、公園を出て行った後にパトロールみたいなことをして、出て行った後には絶対に新しいテントを張らせないっていうのが約束だったんです。だから、今でも、中央公園では相当なお金をかけてパトロールをしているんです。でも、あれだけ広いとなかなか全部は、ね。防げるかっていうと、完全にそうはいかない。「移行支援事業」以前もそうであったように、呼び寄せ効果への懸念は依然根強い。

新宿区議会でも、事業の利用により被保護者となる場合について議論がある。「対象者があくまでももともと新宿区にいらした方で（生活保護に一筆者）なられた方なら当然なんですけれども、どこから来られたかという、ほとんどの方がやはりよそから来られているということがございます。大都市にどうしても集まってくるということがございます。そういった方々に対して、どうして住民の税を使って負担するのかという問題がございまして、どうしても掘り起こしになるような事業をなかなか進められなかった（新宿区議会平成17年3月予算特別委員会3月8日-07号）」と、ホームレスであった彼らはいくまで新宿区とは地縁関係の薄い者であるから、彼らに区費を使うこ

との妥当性を問題にしている。

A氏が「そもそもが中央公園に定着生活をする事自体が、よそから来てると思っている。その人は他の区から来た人と思ってるわけね、新宿は」と言うように、非「住民」に対して施策を行うことに対するためらいは、都区を挙げての「移行支援事業」の実施対象区となっても消えることはないようである。

住民登録がある者が正式な「住民」として施策の対象になり得るのは当然である。しかし住民登録はおろか住居を失っているからこそ彼らはホームレスなのであって、その時そこに存在する彼らを支援するのが、ホームレス対策のはずである。彼らが就労自立できれば、再びどこかの「住民」となれるであろうが、それが不可能な場合、最終的には生活保護がセーフティネットになる。そのときこそ、住民登録はもちろん居住地さえなくても、現在地保護という形式が活かされるはずである。それでも、地方公共団体はあくまで彼らの保護費を負担することの妥当性を問題にするのである。地方公共団体にとって、彼らは「地縁関係が全くない」、「各地を転々として流浪する浮浪者」でしかないのであろうか。

#### 4. 残されたホームレス

「移行支援事業」の実施後、新宿中央公園にはテント生活者はわずかとなったが、通路・ベンチなどには依然多くのホームレスが存在している。彼らには生活保護を始めこれまでの施策が機能してこなかった。なぜなら、彼らは「住民」はおろか「定住者」ですらないから、地方公共団体にとっては地縁関係が薄く、施策の対象にするには遠い存在だからである。

では、彼ら自身は新宿との関係をどのように感じているのだろうか。そこで、彼らにインタビューを実施、現在の居場所として新宿を選んだ理由を

質問した。

## (1) 方法

2006年6月から8月にかけて、新宿中央公園に起居するホームレスを対象に半構造化されたインタビューを実施した。協力が得られたのは34人、うち女性は2名である。年齢は45歳から70歳、平均年齢は59歳であった。インタビューの際には、調査の目的とともにプライバシーへの配慮をすること、その内容は研究に限り利用することを述べ、了承を得た。記録した言葉をコードにし、それらをその意味ごとにまとめて、概念のカテゴリーを作った。文中( )の数字はコード数の総計、発言の最後に示した(NO. )は発言者のIDである。

## (2) 新宿を選んだ理由

新宿を選んだ理由についての答えは、1) 過去の経験(19)、2) 目的(7)、3) 都市の印象(12)、4) 野宿を前提とした生活可能性(15)というカテゴリーとなった。これらはさらに、1) 過去の経験からは親近感が、2) 目的、3) 都市の印象、4) 野宿を前提とした生活可能性からは大都市の特性というカテゴリーが得られた。

### 1) 過去の経験

このカテゴリーとしたものは、かつて就労していた(5)、区内や近隣区、沿線に居住(5)、遊びに来ていた(6)、出身(3)である。例えば「仕事をしていたところだからね。あー、知ってるよ、なんでも。なつかしい所だね、新宿はね。前に仕事してて、仕事してたところに戻るんだね(NO.1)」、「新宿区内に住んでたから。知ってました。この辺のこと。家があったので。新宿区内に(NO.7)」、「地理的に分かっている。年中来てたところだから。遊びだって、なんだって、ここ来てたわけよ。だから何でも分かる(NO.15)」、

「よく知ってた。だって、生まれたとこだもの。ふるさとみたいなもんだ(NO.23)」が代表的な答えである。また「土地勘がある(NO.10ほか)」という表現が頻繁に聞かれたが、これは新宿が彼らにとって身近な場所であったことを示している。つまり、新宿に対して抱く親しさや慣れ親しんだ場所に対する身近な感覚、すなわちそれぞれの経験に基づく親近感が彼らを新宿に起居させたのだといえよう。

### 2) 目的

これは、新宿に来たのは目的があったと答えたものである。ここでは、そのすべてが就労機会の可能性(7)を挙げていることに注目したい。彼らはすぐ次に述べる都市の印象の利便性に裏打ちされた就労機会の獲得を目的に新宿に来たと述べている。「新宿に行けば、仕事もらえるって聞いて。人が来るって聞きました、手配師(NO.16)」というように、彼らにとって新宿は「職が得られる場所」なのである。そこではいわゆる単身男性向けの下層労働市場である建築・土木の日雇労働を中心とした仕事が紹介され、多くの場合それに付随して就労期間内に限り起居できる短期的な居住場所として、寮・宿舍等と称される「居場所」がセットで提供される。彼らはそれを得るために、インフォーマルにもたらされる供給システムを活用しているのである。すなわち、新宿には、下層労働市場とそれへの入口となる大都市特有の供給システムが存在しており、それらが彼らを新宿に起居させている理由といえよう。

ところで、地方公共団体では施策の際、それが呼び寄せ効果となってしまうことへの懸念が強いことは既に指摘したが、この結果を見る限りそれは当てはまらない。彼らの答えには、これまでのホームレス対策はおろか、生活保護などのフォーマルなサービス受給を目的として新宿に来たとい

う答えは聞かれなかった。「知ってるよ、入ってさあ、なんか俺らみたいのをに入れる施設だかなんだかあるっていうのはね。でもそういうのに入るために来たっていうのは、いないんでないの(NO.20)」というように、フォーマルなサービスの存在を知ってはいても、それが彼らを新宿へ導く理由にはなっていないのである。

### 3) 都市の印象

匿名性 (2)、楽観的イメージ (4)、利便性 (6) からなる。それぞれ代表的なものを挙げると、「親戚や隣近所がいなくて気楽だ。面倒がなくていいんだ、ここは。そういう人は多いよ(NO.28)」「ここにすれば何とかかなと思った(NO.30)」「新宿は便利だから。便利って一、それに理由なんかないって。仕事にも便利でしょ、そうそう、交通。あと、何するにもそう(NO.34)」である。

さらに、新宿を選んだ理由については「そりゃあ、あんた、新宿だよ。やっぱ、新宿だよ、何だって出来んじゃん。(上野とか池袋とかじゃなく?) 上野は違うじゃん、新宿はよお、歌舞伎町だってなんだって、なあ。馬場も行けるしよお、そりゃあ、新宿だよ、東京ならよ。(馬場は?) 馬場はよお、仕事くれる人がいんの。ここもいるよ、でもね、いられんのは、こっちのほう。便利だから(NO.33)」。新宿は、一日の乗降客数が最も多いターミナル駅である新宿駅を中心に、高層ビル群や歌舞伎町を代表とする商業施設がひしめき、交通の便が良いことから、昼夜を問わずにぎやかで活気があるという共通のイメージを持たれ、多くの機会を提供する都市として捉えられているのである。

東京のイメージについての調査を概観した市川は、就業機会の多さ、匿名性の高さ、利便性の高さが東京の魅力の共通認識であると述べている

(市川1994:241)。東国原はインタビューの中で、東京は「すごいエネルギーをはらんだ空間」と評し、「東京には職がある。交通の便がいい。産業も文化も集まっている。そしてチャンスがある」と東京のよさを語っている(「東京考 離れてみえる良さ悪さ 47都道府県 牽引する街」朝日新聞2007(平成19年)3月23日)。彼らが理由とした都市の印象もまた、こうしたイメージと同様といえよう。

Wirth(1938=1987)が都市の定義に示した、人口の規模の大きさ・高密度・異質性が、まさに彼らにとっての新宿の魅力である。加えて、出自を明らかにせずとも多くの就業機会が獲得できそれらに容易にアクセスできる都市の利便性から、彼らは「大都市」新宿にやってきたのだといえよう。

### 4) 野宿を前提とした生活可能性

ホームレスとして生活すると決めて、その「居場所」として新宿を選んだ理由を挙げたものが、野宿を前提とした生活可能性である。それらは伝聞(4)、既成事実(8)、資源(3)である。それぞれ「ここにいられるって。府中にいた時に人から聞いた(NO.22)」「他に人がいるから、いいと思った(NO.24)」「ブラブラしてたら、炊き出しとか、あるのを知って(NO.12)」などが代表的な答えであった。彼らは人伝に聞いて、あるいはすでに他の者が野宿している前例や炊き出しのような資源の活用が可能であることから、新宿を選んだと述べている。こうした資源は、ホームレスの蟄集している地域でなければ当然存在しないものである。したがって、ここで提供されるインフォーマルな資源の存在が、呼び寄せ効果となる可能性は示唆されよう。つまり、新宿は野宿という形態を可能とさせる「大都市」の「居場所」として捉えられているのである。

以上のように、彼らの経験に基づいた新宿に対する親近感や求職等の目的、そして大都市の特性が、彼らを新宿に引き寄せている。彼らの経験に基づいた親近感からみれば新宿はまさに身近な場所である。また求職等の目的からみれば、彼らは地域のインフォーマルサービスの利用者である。彼らの路上生活を可能にしているのは、「大都市」にあるさまざまな資源である。

彼らは住民登録がなく正式な「住民」ではないことはもちろん自覚している。しかし、過去の経験から、あるいは就労という目的をもって、また各種資源を利用して、「大都市」である新宿に生活しているという自覚がある。彼らは、地方公共団体にとっての「住民」とは別の基準において、新宿を選び起居しているのである。

## 5. おわりに

近年の保護世帯の増加や死亡事例の報道などによって生活保護行政への問題提起がなされ、生活保護現場には疲弊がみられる。その上層部においては、生活保護費の負担増への懸念<sup>16)</sup>や、生活保護制度の改革案が示されている<sup>17)</sup>。このように、地方公共団体にとっては、生活保護業務全般が大きな負担となっている実態がうかがえる。こうした状況の下、生活保護のなかでも特殊な位置づけにある現在地保護がなお敬遠されるのは当然ともいえよう。

新宿区では、ホームレス問題連絡会議<sup>18)</sup>において現在地保護の見直しを提言、出身地や親族の居住地の地方公共団体に実施責任を移すという、行旅病人死亡人法の対応さながらの歴史を引き戻しかねない提言をしている。それほどまでにホームレスに生活保護を適用することへの地方公共団体の抵抗は根強いのである。

そのとき用いられるのが「住民」という選別基準である。たしかに、地方公共団体は管轄地域を

もち、実施責任はその範囲に限定、特化せざるを得ない。また住民登録のある正式なメンバーを中心に施策を実行するのがいわば使命である。特に実施主体となる場合、住民登録のほか、在勤・在学、居住期間、納税額などの資格要件が設けられ、施策ごとに「住民」が峻別される。

一方ホームレスである彼らは、地方公共団体にとってあくまで一般の「住民」とは異なる存在であり、費用を負担する妥当性からも彼らを対象とする根拠に乏しいと判断されがちである。地方公共団体が、「住民」の規定から外れた非「住民」を施策の対象とするのは容易ではないのである。

しかし、新宿のような大都市においては、さまざまな目的や土地勘をもって人びとは往来し、区域内に存在する人びとは地方公共団体が規定する「住民」に限定されない。したがって、「ホームレス対策」のように、「住民」という基準を常に持ち、費用負担の妥当性をもとめるとき、その解決を実施レベルの地方公共団体に委ねることには限界がある。武智は、ホームレス対策の実施に対する経済的インセンティブの必要性を述べている(武智2001:126)が、それに加えて「住民」という基準にとらわれない対策のあり方、すなわち実施レベルを超えた施策が必要であろう。

## 文献

- 秋山健二郎・森秀人・山下竹史(1960)『現代日本の底辺 第1巻 最下層の人々』三一書房。  
 新たなセーフティネット検討会(2006)(全国知事会・全国市長会)『新たなセーフティネットの提案 「保護する制度」から「再チャレンジする人に手を差し伸べる制度」へ』。  
 有村和大・岡田秀和・町田和行(2008)「隅田寮から見た自立支援センターの4年間を振り返って～評価・問題点・今後への想い」『Shelter-less』No.28新宿ホームレス支援機

- 構.
- 尾藤廣喜・柳川和雄ほか(2000)『生活保護法の挑戦—介護保険・ホームレスの時代を迎えて』高峯出版.
- 市川宏雄(1994)『しなやかな都市 東京』都市出版.
- 池田幹雄(2006)「自立支援事業開始5年間の検証」『Shelter-less』No.29新宿ホームレス支援機構.
- 岩田正美(2000)『ホームレス／現代社会／福祉国家』明石書店.
- 笠井和明(1999)『新宿ホームレス奮戦記』現代企画室.
- 木本明(2006)「東京都・23特別区における『路上生活者自立支援事業』の現状と今後の方向性」川上昌子『日本におけるホームレスの実態』学文社.
- 厚生労働省(2003)『ホームレスの実態に関する全国調査報告書』.
- 厚生労働省(2007)『ホームレスの実態に関する全国調査報告書』.
- 小山進次郎(2005)『改訂増補 生活保護の解釈と運用 復刻版』全国社会福祉協議会.
- 中島明子(2005)「『ホームレス』支援における居住支援—“ハウジング・ファースト”アプローチ」『都市問題研究』57-11 都市問題研究会.
- 中島明子(2006)「ハウジング・ファースト・アプローチに関するノート」『Shelter-less』No.28新宿ホームレス支援機構.
- 大阪市立大学都市環境問題研究会(2001)『野宿生活者(ホームレス)調査』.
- 新宿区(2006)『新宿区ホームレスの自立支援等に関する推進計画』.
- 武智秀之(2001)『福祉行政学』中央大学出版部
- 戸田由美子(2005)「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新宿ホームレス支援機構.
- 特別区人事・厚生事務組合(2003)『緊急一時保護センター大田寮利用者実態調査』.
- 東京都(2004)「ホームレスの自立の支援等に関する東京都実施計画」.
- 東京都(2006)「ホームレス地域生活移行支援事業借り上げ住居への入居実績(平成18年2月末)」.
- 東京都(2007)『東京の福祉保健 2007年版』.
- 東京都福祉保険局(2007)『東京ホームレス白書 II』.
- 都市生活研究会(1999)『路上生活者実態調査』.
- Wirth, Louis(1938) “Urbanism as a Way of Life,” *American Journal of Sociology* 44: 1-24. (=1978, 高橋勇悦訳「生活様式としてのアーバニズム」鈴木広編『都市化の社会学[増補]』誠信書房.)
- 全国自治団体労働組合(1997)『生活保護と地方分権』.
- 註
- 1) 警備担当者からの聞き取りによる。「新たなテントの設置を防止し園内の安全を保つため」、24時間巡回警備が行われている。
  - 2) 住所がないこと、稼働能力を有することなどを理由として、彼らを事実上保護の対象から排除してきた実態が多く報告されており、訴訟(柳園訴訟、林訴訟、佐藤訴訟など)にもなっている。
  - 3) 「県外か隣接の市までの交通費を支給する『たらい回し』(秋山ほか1960:16-21)」、「地域的な排除、彼らの『場所』を当該地域に固定化させない方便(岩田2000:296)」とした実態が指摘されている。
  - 4) 例えば、かつて新宿区ではカップ麺の支給、

- 川崎市ではパン券の配布が実施されていたが、現在は廃止となっている。
- 5) 厚生労働省による調査。平成15年、平成19年のいずれも同様。
  - 6) 緊急一時保護センター（原則1ヶ月の入所。心身の健康回復・アセスメント・処遇方針の決定）、自立支援センター（原則2ヶ月の入所。自立支援プログラムに基づき就労自立を支援）、グループホーム（地域での安定した生活を目指す）の3つのステップによる一貫したシステム。23区を5ブロックに分け、各ブロックに緊急一時保護センターと自立支援センターを1ヶ所ずつ設置、各区5年間の運営期間後はブロック内の区が順次持ち回りで設置する仕組み。ただしグループホームについては未設置。東京都自立支援係（当時）の池田は、グループホームはより地域に近い施設のためいずれの区も設置しようせず、今後も実現しないと明言している（池田2006：93）。
  - 7) 2000年から、当該事業は国の財政支援が行われ、以後国と地方公共団体の共同事業と位置づけられた。
  - 8) 都市生活研究会（1999）ほか、全国調査（「ホームレスの実態に関する全国調査」平成15年、19年）や「野宿生活者（ホームレス）調査」（大阪市立大学都市環境問題研究会2001）等でも、就労希望の者の割合は高い。
  - 9) 特別区厚生部長決定「路上生活者緊急一時保護事業実施要綱」平成13年。ただし、医療費については、利用決定をした福祉事務所により生活保護の医療扶助が適用される。
  - 10) 緊急一時保護センターの退所後自立支援センターに入所した者が47%、その後自立支援センターを経て就労自立を果たした者は51%（東京都保健福祉局2007：11, 17）。
  - 11) 特別区人事・厚生事務組合（2003）など。
  - 12) 最初に開設され、その代表的ともいえる、定員300名の緊急一時保護センター。2001年設置、2006年閉鎖された。
  - 13) 平成12年10月31日 各区福祉事務所長あて東京都福祉局生活福祉部保護課長通知 12福生保第865号「路上生活者自立支援事業による自立支援センター利用者に対する生活保護適用の考え方について」。
  - 14) 木本2006：325のほか、筆者が参加した都内の生活保護ワーカーの勉強会（2007年1月開催）でも、緊急一時保護センター職員から「生活保護が妥当だと書いたら、その根拠を示せと強く責められた」「生活保護の決定権限は福祉事務所にあるのだから、そういうことはアセスメント結果に記入しないように言われたことがある」等の発言があった。
  - 15) 東京都のまとめ（「ホームレス地域生活移行支援事業借り上げ住居への入居実績（2006年2月末）」によれば、対象者は1,773人、借り上げ住居入居者1,190人、契約解除者16人。うち新宿中央公園では、対象者は276人、借り上げ住居入居者は193人、契約解除者は6人であった（2006年12月）。
  - 16) 例えば、生活保護費の負担率引き下げを検討する国に対し、本来ならばその費用は国が全額を負担すべきものであり、引き下げが強行された場合は「事務の返上も辞さない」とする強硬な反対意見が表明されている。一方、自治労では地方分権推進の立場から、逆に地方自治体の負担割合を高めるべきとする意見もある。地方公共団体の「責任の強化」、「自覚を高める」、国税を直接地方に配分する方が効率的等がその理由

である（全国自治団体労働組合1997）。

- 17) 「福祉依存から抜け出し」「徹底して自立を促進するための仕組み」として「稼働世代のための有期保護制度」創設の提案（新たなセーフティネット検討会2007）に顕著である。
- 18) 1999年、厚生省・労働省など関係省庁と東京都・新宿区・大阪市などにより、「ホームレス問題について関係行政機関が連携を図り、総合的な取組を一層推進すること」を目的に開催された会議。