

ホームレス対策をめぐる日本とイギリスの比較 (I)

小 玉 徹

I はじめに

2001年6月、民主党のもとで「ホームレス法案」(正確には「ホームレスの自立の支援策等に関する臨時措置法案」, 参考資料1を参照)が立案された。その後、与党3党による「ホームレス法案」についてのワーキング・チームが11月に結成され、「ホームレス法案」は、若干の修正を経て今国会で成立する見通しが強まっている。

バブル経済の崩壊以降、深刻化の一途をたどる大都市を中心としたホームレス問題に対処すべく、関係省庁(厚生省, 労働省, 警察庁, 建設省, 自治省)と関係地方公共団体(東京都, 横浜市, 川崎市, 名古屋市, 大阪市, 東京都新宿区)は、1998年2月、「ホームレス問題連絡会議」(国および関係地方公共団体からなる協議機関)を結成、翌年5月、「連絡会議」は自立支援センターの推進によるホームレス対策と国庫補助を当面の対応策として提案した。「自立の支援策等に関する」と形容されてように「ホームレス法案」は、「連絡会議」の対応策を反映したものである。

小論の目的は、「ホームレス法案」とその骨子をなす自立支援センターの推進によるホームレス対策を評価する前提作業として、はやくからホームレス問題に取り組んできたイギリスの方策を日本と比較することにある。

II ホームレス概念のイギリスと日本の違い

厚生労働省の調査(2001年9月末)によれば、全国のホームレスは2万4090人、その内訳は多い順に大阪市8660人(1998年8月時点)、東京都23区5600人、名古屋市1318人、川崎市901人、横浜市602人、京都市492人(2000年6月時点)、神戸市341人、福岡市341人、堺市215

人、広島市207人、北九州市197人、豊橋市177人、さいたま市170人、浜松市150人、市川市141人、仙台市131人、松山市114人、厚木市112人、尼崎市110人、八尾市103人、船橋市100人、さらに100人未満のホームレスをかかえる32都市がこれに続いている。大都市から顕在化したホームレス問題は、大都市周辺の市町村、さらには地方中核都市へと広がる勢いをみせている。

ところでイングランドの人口は4949万5000人（1998年時点）、日本の半分に満たない。この地域で政府がホームレスと認定した数は、11万1960世帯（1998年度）にのぼっている。なぜ、こんなにもホームレスが多いのだろうか。じつは日本とイギリスでは、ホームレスのとらえ方が大きく異なるからである。

日本の「ホームレス問題連絡会議」では、「失業、家庭崩壊、社会生活からの逃避等様々な要因により、特定の住居を持たずに、道路、公園、河川敷、駅舎等で野宿生活を送っている人々を、その状態に着目してホームレスと呼ぶこととする」と定義している。この定義は、一般市民がホームレスという文言に抱いているイメージとほぼ合致している。

イングランドの場合、1996年住宅法でホームレスと定義されているのは、（1）外国をふくめて占有する家を有しない人々、（2）家があっても家庭内暴力の危機にある人々、（3）単一の家族でありながら一緒に住むところがなく、離れて居住している人々、（4）可動の家（キャラバン、船舶）がありながら、その置き場所がない人々、（5）家があってもそれを経済的な理由で占有し続けられない人々、である。以上の事態が28日以内に起こりそうであればホームレスと認定されることになる。イギリスではホームレスを、日本でいう野宿生活者をふくめて、適切な住居に住むために政府の助けを必要とする人々、と解釈しているのである。

地方自治体は、申請してきた人がホームレス状態かどうか、援助適格者かどうか、優先順位にあるかどうか、意図的であるかどうか、そして「地域的結びつき」があるかどうか、を判断した上で援助を行なうことになっている。

優先的ニードにある世帯は以下の通りである。16歳未満か学校や訓練施設に通う19歳未満の子供をもつ人々、妊婦、火災・水害等の災害により家を失った人、弱者（高齢者、心身障害者、その他特別な問題を抱える人々）。また、「意図的ではない人々」とは、家賃滞納等、自己の過失で居住継続できなかつたり、正当な理由で他の住宅を探すことができない場合を指すが、判断されるときに主観が入る。「地域的結びつき」に関して申請者が支援を受けられる自治体は、過去6ヶ月間、または過去5年間に3年居住した自治体か、その地域で働いていた（常雇い）か、家族の誰かが最低5年間は住んでいたか、あるいは子ども時代を過ごした等と言った特別のつながりがあるところである。

1977年及び85年住居法では、以上の要件を満たしているホームレスに対して地方自治体は施設ではなく住宅（公営住宅、ハウジング・アソシエーションの住宅など）を保証する義務

があった。これが1996年住居法では主につぎの3つの制度改正を行なった。第一に、ホームレスに対して2年までの一時的居所の提供（恒久的な居所の提供を廃止）を規定した。これによって1977年及び85年住居法で定められていた自治体によるホームレスへの恒久的な住宅の提供義務はなくなった。そして第二に、ホームレスをふくめた全ての住宅を必要とする人々を対象に社会的住宅への登録制度を設立させた。その結果、ホームレスの人々が社会的住宅に居住するためには、この登録制度に登録し、配分を待たなければならなくなった。第三に、自治体にホームレスへの情報・アドバイスを提供することを義務づけた。

これらの改正の背景としては、1977年法及び85年住居法のもとで認定されたホームレスが待機リストによる一般申請者よりも公営住宅に優先的に入居できることに対して不公正とする見解が政府内部にも生じたこと、さらに優先順位からはずれる単身稼働年齢層に対しては助言や情報提供等の援助（advice and assistance）程度で実質的な居住援助がないこと、公営住宅に優先的に入居するとしても、立地上問題があったり不人気・危険団地への入居を強いられること、等の問題があった。

2002年4月、ブレア政権（労働党）のもとで住宅法は改正され、（1）地方自治体には意図的ではないホームレスの人々に、優先順位にない場合でも住宅を保証する新たな権限を与える、（2）住宅局による一時施設提供の2年の義務を廃止し、意図的ではないホームレスと優先順位にあるすべての申請者に、定住できる住宅が見つかるまでの期間、適切な居住施設を保証する、ことが明記された。

イングランドにおいて地方自治体がホームレスと認定（1996年住居法に依拠）したのは11万1960世帯（1998年度）、うち故意（intentionally）でないと査定されたのは10万5840世帯、故意と査定されたのは6120世帯である。日本の場合、野宿となった理由は、「仕事がない」、「金がない」、「失業」など経済的な要因からの住居喪失がほとんどである。イングランドにおけるホームレスの理由（複数回答）は、両親、親類、友人が同居を望まないか、できない27%、パートナーとの関係破綻24%、付帯施設をふくむ民間住宅の喪失（地主の要請）23%、モーゲージ滞納6%、家賃滞納3%、その他18%となっている。経済的な要因以上に人間関係の破綻が居住の継続性を妨げる原因となっている。

故意でないと査定された10万5840世帯は優先的ニードに該当し、その内訳は、子供のいる世帯6万1670世帯、妊娠者のいる世帯1万690世帯、弱い立場にある者（老齢3790世帯、身体障害5020世帯、精神障害7220世帯、若年3480世帯、家庭内暴力6280世帯、その他6750世帯）、災害などの緊急によるもの940世帯である。これらの世帯のうち恒久的な住宅に入居できず、一時的な施設にいるホームレスは5万8180世帯、その内訳は、B & B（ホームレス用の簡易ホテルで設備共用のところが多い）6070世帯、ホステル（NPOなどが運営する居住施設、長期滞在が可能）8820世帯、民間セクターの賃貸1万5760世帯、その他1万8360世帯、現状に待機9170世帯となっている。

1997年度におけるイングランドの公営住宅ストック（330万9000戸）のうち賃貸に出されたのは40万4000戸，うち既存の借家人（公営住宅）の移動ではない新規入居は25万9000戸，このうちホームレス世帯に供用されたのは6万4750戸（25%）である。住宅協会の場合，ストック（100万8000戸）のうち賃貸に出されたのは14万5000戸，うち既存の借家人の移動ではない新規入居は12万2000戸，このうちホームレス世帯に供用されたのは1万6000戸（13%）である（Wilcox 2000, pp.198-210）。

ところで1977年住居法を起点とするホームレスへの対応策は，いかに形成されてきたのであろうか。1948年以前のホームレス施策は，救貧法（Poor Law）が基本であった。貧民収容施設（Workhouse）に生活保護者や貧困者（pauper）を収容して雇用を提供し，虚弱者（infirm）に食物や栄養（sustenance）を提供していた。多くの貧困者が貧民収容施設に隔離されていた。

その後，1948年の国民扶助法（The National Assistance Act）の制定にともない救貧法は廃止され，地方自治体の福祉局が「一時居所」をホームレスに提供することになった。支援の条件は，ホームレス状態が「火事や洪水など予期しない事態」によって引き起こされ，「支援は一時的」なものに限られていた。しかしながら戦後，増大したホームレスの要因は，緊急事態ではなく住宅不足にあった。福祉局は住宅ストックを持たないため，こうした要求に対応できなかった。他方，地方自治体の住宅局は，ホームレスを不相応で無責任とみなし，公営住宅への入居を望まなかった。また，ホームレスを公営住宅に入居させることは，待機リストの原則に反すると考えていた。

1950年代から70年代初頭にかけて様々なレポート，アカデミックな研究は，ホームレスが個人の資質ではなく住宅不足にあることを指摘した。その後，Shelterなど非営利の民間運動団体の提案もあって1974年には政府の通達が出され，ホームレスは「住宅が必要とされる極端な形態」であるとの認識のもとに，福祉局ではなく住宅局がホームレスに責任をもつよう勧告された。これに対して地方自治体の抵抗があったけれども，民間運動団体の執拗な圧力のもとに1977年のホームレス法が成立したのである（Grant, 1992, pp.129-138）。

Ⅲ 住宅手当（イギリス）と生活保護（日本）の違い

イギリスの住居法では，単身者ホームレスは弱い立場にあるもの以外，優先的ニードから除外されている。LSEのホワイトヘッド教授の推計（1999年）ではイングランドにおける単身者ホームレスは11万人に及んでいる。しかし，この人々が失業などでストレートにラフ・スリーパー（Rough Sleeper，毛布などにくるまって路上で寝ている人）となるケースは少ない。1999年12月の一平均当たり（夜間）のラフ・スリーパーは1600人にすぎない。ホステル，B&B，地方自治体が提供する一時施設を利用できるからである。

単身者ホームレスの詳細については不明な点が多いが、1991年のアンケート調査では、ホステルとB & Bを利用している単身者ホームレス（男性）の年齢は、24歳以下25%、25歳～44歳38%、45歳～59歳20%、60歳以上17%、不明1%、と若年、壮年層の比重がたかい。ラフ・スリーパーの場合、24歳以下13%、25歳～44歳48%、45歳～59歳29%、60歳以上9%、不明1%と壮年、中年層の比重がたかい（Kemp, 1997, p.73）。

筆者の手元に単身者ホームレス向けにロンドンで最大数のホステル運営するNPO＝セント・マンゴスがホームレスの人々に配布している小冊子がある。そこではロンドンのすべての居住施設（緊急のサポート、ホステル、B & Bなど）、食事と衣類を提供するデイ・センター、医療関連の施設、雇用と職業訓練施設、ペットを飼っているホームレスへのサポート施設、等についてのサービスの概要、連絡先と住所が記入されている。セント・マンゴス自身は、14箇所のホステル（ほとんどが個室）、8つのケア・ホーム、40のサポート住宅、さらに雇用促進と職業訓練を目的とする施設を有している。

この小冊子で注目すべきは、冒頭に諸手当への権利（benefit right）が明記されていることである。ホームレスであっても失業中であれば保険への拠出がない場合でも求職補助（job seeker's allowance、25才以上で週50.35ポンド、それ未満では週39.85ポンド）がもらえ、病気や障害の場合は、所得扶助（income support）の対象となる。通常、ホステルなどの施設は無料ではなく家賃をとる。求職補助か所得扶助のいずれかを申請していれば、同時に住宅給付（housing benefits）を要求できるのである。所得扶助を受けている場合、原則として家賃の全額が住宅給付として支給される。セント・マンゴスの年次報告（1998年度）によれば総収入1772万4000ポンド、その主要な内訳は家賃が44.5%、中央政府からの助成金が28.7%、地方政府からの助成金が13.0%となっている。

住宅給付は、民間賃貸、公営住宅、非営利の住宅協会、コーポラティブ住宅、ホステルなどすべての借家人に適用される。このうち公営住宅の借家人への住宅給付は、家賃割引（rent rebate）、それ以外は家賃手当（rent allowance）と呼称されている。留意すべきは住宅給付は所得扶助を受けている人々だけでなく、就労の当否にかかわらず低所得階層にたまねく支給されていることである。所得が基準収入を1ポンド上回るごとに、給付金額は65ペンスずつ減額されることになる。

イングランドにおいて1997年度の住宅給付の受給者は387万人（家賃割引224万2000人、家賃手当162万3000人）、うち所得扶助も支給されているのは251万9000人（家賃割当140万8000人、家賃手当111万1000人）、所得扶助を受けていないのは135万1000人（家賃割当83万4000人、家賃手当51万7000人）となっている。

現行の住宅給付は、1986年社会保障法に依拠しているように社会保障の一部をなしているけれども、その運用については地方自治体の住宅局が担っている。もともと住宅給付制度は2つの系譜からなっていた。第1は1930年代のスラム・クリアランスにより貧しい人々を公

営住宅に入居させるため地方自治体の住宅局による家賃割引の導入、さらに1972年の家賃統制の廃止にともなう住宅局による民間賃貸への家賃手当の適用である。第2は1948年の国民扶助法による公営住宅の借家人をふくめた低所得者層への補足給付 (supplementary benefit) の支給である。補助額が算定される資力評価 (means test) の仕方は、両者でことなるため混乱が生じ、1970年代後半には地方自治体の住宅局による統一された住宅給付への要請が強まった。1988年社会保障法では、補足給付にかわって所得扶助が導入された。住宅給付については、就労の当否にかかわらず同様の条件と同様の手順で住宅局が該当者を処遇することになった (Malpass and Aughton, 1999, pp.69-80)。

ホームレスは「住宅が必要とされる極端な形態」であるとの認識から、地方自治体の住宅局は恒久的な住宅 (公営住宅, 住宅協会) へ移転させるか、それができない場合でもB & B, ホステル, 民間賃貸住宅を充当しなければならない。その前提として社会保障的な観点から構築され、広範な国民層を対象としている住宅給付の存在がある。もちろん住宅給付の支給は、住宅ないしは住宅関連施設を利用していることが条件となる。こうした利用ができず、路上での生活を余儀なくされているラフ・スリーパーは、住宅給付の対象とならない。ただし、所得扶助か求職補助の対象にはなりうる。

日本の地方自治体の住宅局は、独自の家賃補助制度をもち、一般的に低所得階層を優遇しているけれども、それはホームレス問題にまったく関係していない。これとはべつに大企業の社員、官庁の公務員は、福利厚生の一環として家賃補助の恩恵をうけているが、それは彼らだけを対象としたものである。

日本のホームレス問題にとって重要なのは、イギリスの補足給付に対比される生活保護制度であろう。戦前の救貧行政 (1874年恤救規則, 1929年救護法) から脱皮し、生存権保障の具体化としての生活保護法 (1946年制定, 1950年全面改正) の第一条では、「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、必要な保護を行ない、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」と定められている。生活保護法の定める保護は、生活、住宅、教育、医療、介護、出産、生業および葬祭の8種の扶助であり、生活扶助 (衣、食など日常生活上のニーズに対応) と住宅扶助 (家賃、間代、自宅の補修費など) は、いずれも金銭給付が原則である。実施機関は、知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長であり、実務の実際は福祉事務所のケースワーカーが担当している。保護の開始にあたって、実施機関は本人またはその扶養義務者の資産・収入等につき調査することができる。

「生活に困窮するすべての国民」を対象としたこの法律が十全に作動しているならば、失業により野宿者となっている大部分の人達は、生活扶助、住宅扶助により救済されるはずである。しかし、実際の運用は、「働く能力がある」、「住まいがない」という理由で生活保護制度の趣旨に反する適用制限がなされている。

生活保護の適用条件について主要79市と東京都を対象に読売新聞社が行なった調査(2000年11月)では、「失業困窮者への適用」について、高齢・病気・障害に限定(12都市)、高齢・病気・障害にほぼ限定(16都市)、求職努力と住居が条件(32都市)、求職努力があれば可(13都市)、その他(7都市)となっていた。また「住居のない人への適用」では、緊急入院のみ(30都市)、入院のみ(12都市)、入院か施設に限定(19都市)、簡易宿泊所も可(6都市)、直接アパート保護も可(10都市)、公営住宅も活用(1都市)その他(2都市)であった。

以上の結果についてホームレス問題を精力的に採りあげている原昌平(読売新聞記者)は、「65歳ないし60歳以上の高齢者か、病気や障害で就労できない人に事実上、保護の適用を限定している都市が28にのぼった。求人が多い時代なら「探せば仕事はあるはず」という論理も成り立つ。しかし、日雇いを含めて雇用情勢が極端に厳しく、失業対策事業も消えた今、生活保護で転落を予防しないと、収入の途の絶えた人々が家賃を払えず、路上生活や自殺に追い込まれるのは自明ではなからうか」、さらに続けて「80都市のうち、住居のない人の保護を入院時に限定する自治体が42、就労不能の場合に限定する自治体も24あった。家に住み、少し収入のある人は保護しても、もっと困窮して住む所まで失った人は、体を壊して救急車で運ばれるまでダメ、という奇妙さ。しかも病院からの退院時に住まいがない場合、制度上はアパートの敷金を支給できるのに、10市は「しない」と答えた。結果的に、病みあがりて路上に戻っている」とコメントしている(読売新聞、2001年1月6日)。

保護開始の要件として住所の確定のほか、求職活動を前提に生活保護法が運用している自治体が45都市にのぼっている。その根拠の一つに同法第4条の「補足性」という選別原理がある。それによると申請者が「資産、能力、その他あらゆるものを」「活用」していると認められて初めて保護に結びつく。ホームレスの求職活動についてこの基準を過度に適用したとして福祉事務局長および国を訴えた「林訴訟」は、1996年に名古屋地裁の第一審判決で原告勝訴となったが、同高裁で敗訴、その後原告が死亡して現在に至っている。

「住居のない人への適用」では、入院か施設での保護しか認めないのが51都市にのぼっている。野宿生活をしていた大阪市内の男性(69歳)は、大阪市に生活保護を申請しアパート暮らしを求めたが認められず、更正施設に収容したのは違法だとして大阪地裁に訴え勝訴(2002年3月22日)した。原告は「生活保護法は居宅保護を原則にしており、本人の意思に反した収容保護は違法だ」と主張した。大阪市の場合、日雇い労働者の町・釜ヶ崎(あいりん地区)にある簡易宿泊所も「居宅」と位置づけていない。大阪市は判決を不服として高裁に控訴している。

IV 「自立支援」にむけて——イギリスと日本

1997年、ブレア首相は内閣直属の社会的排除委員会を設立、これまで各省が個別に対応し、

効果の上がらなかったこの問題に各省の関係者が共同で取り組むことになった。同委員会が最初にその課題としたのはラフ・スリーパーの問題である。ブレア首相は「みずから好んでラフ・スリーパーをしているのはわずか5%にすぎない、いったんラフ・スリーパーにいたると彼らが抱える諸問題への対応が困難になるばかりか、仕事と家庭生活への夢も遠のいてしまう」と言明，“ノー・ホーム、ノー・ジョブ”のサイクルを断ち切り、ラフ・スリーパーを社会復帰させる具体的な対策を同委員会に要求した。これによってホームレスをふくめた失業者の就業をサポートするプログラム（ニュー・ディール）がスタートした（<http://www.cabinet-office.gov.uk/seu>）。

社会的排除は、日本ではあまり聞きなれない文言である。ブレア首相のブレインであるアンソニー・ギデンズ（LSE学長）は、「第3の道の政治は、平等を包含（inclusion）、不平等を排除（exclusion）と定義する」と述べ、つづけて「最も広い意味での包含とは、市民権の尊重を意味する。もう少し詳しく言うと、社会の全構成員が、形式的にでなく日常生活において保有する、市民としての権利・義務、政治的な権利・義務を尊重することである。またそれは、機会（仕事、教育などへのアクセス）を与えること、そして公共空間に参加する権利を保障することも意味する」と説明している（Giddens, 1998, 邦訳173-74ページ）。

以上のように社会的排除をしない、ということは市民権を尊重することであるが、それは「結果」の再配分とともに「機会」へのアクセスを重視している。その背景には、ポスト工業化にともなう労働市場の変容と福祉給付の再編が関係していた。

周知のようにサッチャーは、1980年の住宅法で“The right to buy”を導入した。これによりハウス系の公営住宅の大部分は持家へと転換され、公営住宅はフラット系を中心にますますマージナルな階層のテニユアとなった。ここで留意しなければならないのは、1980年代から顕著となったポスト工業化時代への移行にともなう労働市場の変容である。重工業の凋落は熟練筋肉労働者の雇用を減少させ、サービス部門における低賃金の不安定かつ不熟練労働の拡大につながった。失業、とりわけ長期のそれが増加した。これまでの慣例的な労働契約と労働条件は適用されず、非典型的な労働が広まり、女性の雇用が増大した。

イギリスにおいて1977年に公営住宅へ入居した世帯のうち失業者は39%であった。これが1993年には71%へと拡大した。公営住宅では若者と高齢者の借家人がふえ、その中間の年齢層は減少した。他方、1989年地方自治体住宅法により公営住宅の収支を自立採算とすることが義務づけられ、家賃は上昇した。このため就業し、一定以上の収入を得ていることから住宅給付の対象とならない借家人は、持家を選好するようになった。逆に所得扶助や住宅補助の対象とならなければ、居住の安定性を確保できない貧困者は、就業へのインセンティブを削がれることになった（Malpass and Murie, 1999, pp.123-130）。

ギデンズは『第三の道』において「福祉の給付金が手厚すぎると、受給者は仕事に就こうとしなくなる。他方、受給者を働かせようとして給付金を減額すると、ただでさえ過剰気味

の低賃金労働市場に彼らはどっと流れ込む」として、むしろ貧困対策としては、コミュニティ形成を促し、「支援ネットワーク、自助、社会資本の充実という3つに重きを置くべきである」と提案している (Giddens, 1998, 邦訳185ページ)。

社会的排除委員会における野宿者問題に次ぐ行動プランとして『近隣再生への新たな対応』(2001年1月)が登場したのも、以上のコミュニティ形成と関連している。ブレアは、そのレポートの序文で「焦点は、住宅と近隣の物的構造そのものにあるのではなく、根本的な問題は、仕事のないこと、犯罪、貧弱な公共サービス(学校、職員、警察)にある」として、「公共、民間、ボランティア組織のパートナーシップにより、経済の活性化、安全なコミュニティ、質の高い公共サービスが達成されるであろう」と述べている (<http://www.cabinet-office.gov.uk/seu>)。

「機会」へのアクセス、とりわけ就業を重視する社会的排除の克服という観点からすれば、国際的にみてかなり低い失業率を長期にわたって維持してきた日本が着目されてしかるべきであろう。たとえば埋橋孝文は、『現代福祉国家の国際比較——日本モデルの位置づけと展望』において、現在、欧米諸国が「ウエルフェアからワークフェアへの方向をめざしているが、日本モデルはある意味でこうした方向を「先取り」した性格をあわせもっている」と指摘している(埋橋, 1997年, 235ページ)。たしかに後発資本主義としてスタートした日本は、大企業に代表される近代的なセクターのみならず伝統的なセクターである中小企業・自営業(商業・農業)を保持し、国際的にみてかなり低い失業率を長期にわたって維持してきた(野村, 1998)。

日本では、イギリスの公営住宅政策のようなかたちで「結果」の再配分は重視されなかった。むしろ「全部雇用」のもとで多様な階層による多様な住宅テニユアへのアクセスが実現され、年功序列型賃金のもとで民間借家、社宅から公社・公団住宅(賃貸・分譲)、さらには持家へとステップ・アップしていく途が開かれていた。

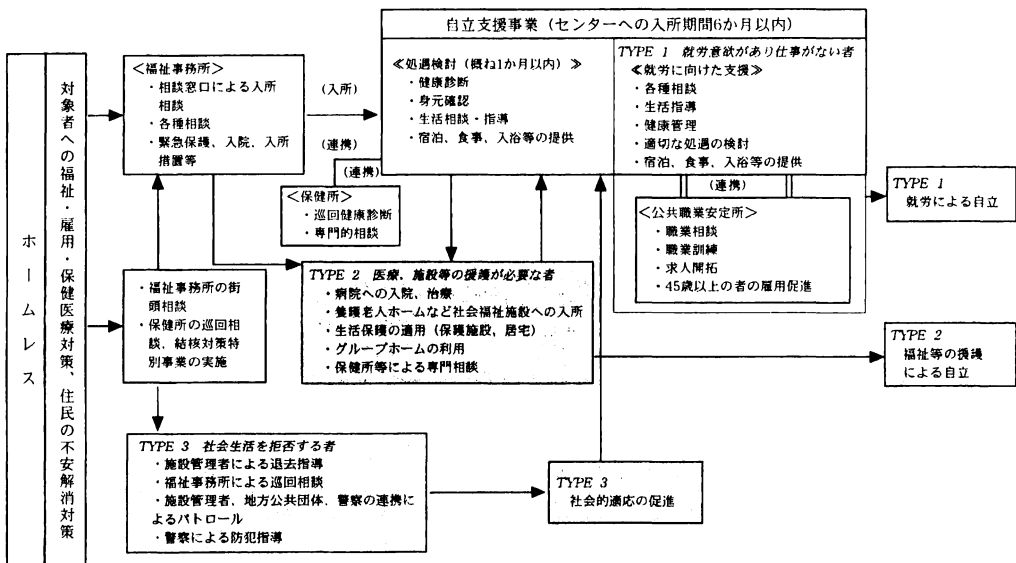
問題は、昨今の企業リストラによる失業の増大に明らかなように、埋橋のいう「日本モデル」もけっして安定したものではない、という点である。エスピン-アンデルセンは、『ポスト工業経済の社会的基礎』の日本語版序文で、「(日本の)労働組合の伝統的な役割は、会社レベルの労使交渉に基本的に限定されているために、広範で全国的な利害の共闘体勢を確立するうえでは大きな障害になりかねない。もし、そうだとすると日本は雇用と平等の二者択一をどこよりも深刻に経験することになるかもしれない」とコメントしている (Esping-Andersen, 1999, 邦訳7ページ)。

アメリカは労働市場の規制緩和により賃金格差を容認しつつ雇用を維持している。フランスやドイツは、その逆の政策を採用することでより多くの失業者をかかえている。アンデルセンによれば両者が共存できるのは、労働組合と雇用主と政府との間に社会的共同歩調が成立しやすいオランダ、デンマーク、スウェーデンなどである。

アンデルセンは、日本についてアメリカの方向を予想しているが、日本のホームレス問題に生じている事態は、「雇用と平等の二者択一」どころか、「雇用不安」がストレートに「居住不安」につながっている、という事態である。これに対してイギリスは確かに「ウエルフェアからワークフェアへの方向をめざしている」が、住宅手当の支給状況に明らかなようにサッチャー政権以降も「居住福祉」の基盤を維持しながら就業をもふくめた社会的排除の克服という課題に立ち向かっている。

ここで冒頭の「ホームレス法案」(参考資料1)に立ち戻れば、第一条から「自立の意思」のあるホームレスが対象とされている。その「自立の意思」の含意は、第十条にあるようにホームレス自立支援事業に参加し、図1における「就労による自立」(タイプ1)を果たすことである。ただし、法案は就労支援として公的な就労対策を掲げていない。出口としての就業が不確実なままで「就労による自立」が過度に強調されてはならないであろう。生活保護法を適正に運用することによる多様な福祉政策(タイプ2)、さらに「社会生活を拒否する者」(タイプ3)にも強制排除ではない、したがってまた社会的排除につながらない柔軟な対策が要請されよう。これらの問題については、すでに2000年以降、実験的に設立・運営されている自立支援センター(東京、大阪)の実態をふまえて、稿を改めて論じてみたい。

図1 ホームレス対策のフローチャート



参考文献

堀橋孝文 (1997) 『現代福祉国家の国際比較——日本モデルの位置づけと展望』 日本評論社。
 野村正實 (1998) 『雇用不安』 岩波書店。

- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press (渡辺雅夫・景子訳『ポスト工業経済の社会的基礎』桜井書店、1999年)
- Giddens, A. (1998) *The Third Way*, London: Polity Press (佐和隆光訳『第三の道——効率と公正の新たな同盟』日本経済評論社、1999年).
- Grant, C. (1992) *Built to Last: Reflections of housing policy*, London: Shelter.
- Kemp, P. A. (1997) *The characteristics of single homeless people in England*, in Burrows, R., Pleace N. and Quilgars D. eds, *Homelessness and Social Policy*, London and New York, Routledge.
- Malpass, P. and Aughton, H. (1999) *Housing Finance: a basic guide*, London: Shelter.
- Malpass, P. and Murie, A. (1999) *Housing Policy and Practice*, London: Macmillan.
- Wilcox, S. (2000) *Housing Finance Review*, Joseph Rowntree Foundation.

(参考資料1)

ホームレスの自立の支援策等に関する臨時措置法案

目次

- 第一章 総則 (第一条—第三条)
- 第二章 国等の責務等 (第四条—第九条)
- 第三章 基本方針及び実行計画 (第十条・第十一条)
- 第四章 財政上の措置等 (第十二条・第十三条)
- 附則

第一章 総則

(目的)

第一条 この法律は、自立の意思がありながらホームレスとなることを余儀なくされた者が多数存在し、健康で文化的な生活を送ることができない現状にあることにかんがみ、ホームレスの自立の支援、ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者に対する生活上の支援等に関し、国等の果たすべき責務を明らかにするとともに、必要な施策を講ずることにより、ホームレスに関する問題の解決に資することを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において「ホームレス」とは、野宿生活者その他安定した居住の場所を有しない者であってこれに準じるものをいう。

(ホームレスに関する施策の目標)

第三条 ホームレスに関する施策は、次に掲げる目標に従って推進されなければならない。

- 一 自立の意思があるホームレスに対し、安定した雇用の確保、職業能力開発その他の方法による就業の機会の確保、公営住宅の供給、民間の賃貸住宅への入居の支援その他の方法による安定した居住の場所の確保並びに健康診断、医療の提供等による保健及び医療の確保に関する施策を実施することにより、これらの者を自立させること。
- 二 ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者に対し、雇用の確保、生活相談その他の生活上の支援を行うことにより、これらの者がホームレスとなることを防止すること。
- 三 前二号に定めるもののほか、宿泊場所の一時的な提供、日常生活の需要を満たすために必要な物品の支給その他の緊急に行うべき援助、生活保護法による保護の実施、国民への啓発活動等によるホームレ

スの人権の擁護，地域における生活環境の改善及び安全の確保等により，ホームレスに関する問題の解決を図ること。

第二章 国等の責務等

(国の責務)

第四条 国は，前条各号に掲げる事項につき，総合的な施策を策定し，及びこれを実施するものとする。

(地方公共団体の責務)

第五条 地方公共団体は，第三条各号に掲げる事項につき，当該地方公共団体におけるホームレスに関する問題の実情に応じた施策を策定し，及びこれを実施するものとする。

(ホームレスの自立への努力)

第六条 ホームレスは，その自立を支援するための国及び地方公共団体の施策を活用すること等により，自らの自立に努めるものとする。

(国民の協力)

第七条 国民は，ホームレスに関する問題について理解を深めるとともに，地域社会において，国及び地方公共団体が実施する施策に協力すること等により，ホームレスの自立の支援等に努めるものとする。

(民間団体の能力の活用等)

第八条 国及び地方公共団体は，ホームレスの自立の支援等に関する施策を実施するに当たっては，ホームレスの自立の支援等について民間団体が果たしている役割の重要性に留意し，これらの団体との緊密な連携の確保に努めるとともに，その能力の積極的な活用を図るものとする。

(国及び地方公共団体の連携)

第九条 国及び地方公共団体は，ホームレスの自立の支援等に関する施策を実施するに当たっては，相互の緊密な連携の確保に努めるものとする。

第三章 基本方針及び実行計画

(基本方針)

第十条 厚生労働大臣及び国土交通大臣は，策十三条の規定による全国調査を踏まえ，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）を策定しなければならない。

2 基本方針は，次に掲げる事項について策定されるものとする。

- 一 ホームレスの就業の機会の確保，居住の場所の確保並びに保健及び医療の確保に関する事項
- 二 ホームレス自立支援事業（ホームレスに対し一定期間宿泊場所を提供した上，健康診断，身元の確認並びに生活相談及び生活指導を行うとともに，就業の相談及びあっせん等を行うことにより，その自立を支援する事業をいう。以下同じ。）その他のホームレスの個々の事情に対応して総合的な支援を行うことによりその自立を支援する事業の実施に関する事項
- 三 ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者に対する生活上の支援に関する事項
- 四 ホームレスの自立の支援等を行う民間団体との連携に関する事項
- 五 ホームレスに対し緊急に行うべき援助に関する事項，生活保護法による保護の実施に関する事項，ホームレスの人権の擁護に関する事項，地域における生活環境の改善及び安全の確保に関する事項その他ホームレスに関する問題について実施すべき施策に関する基本的事項

- 3 厚生労働大臣及び国土交通大臣は、基本方針を作成しようとするときは、総務大臣及び法務大臣その他関係行政機関の長と協議しなければならない。

（実行計画）

第十一条 都道府県は、基本方針に即し、ホームレスの自立の支援等に関する施策を実行するための計画（以下「実行計画」という。）を策定しなければならない。

- 2 地方自治法一昭和二十二年法律第六十七号第二百五十二条の十九第一項の指定都市及び特別区並びにその区域内にホームレスが多数存在する市町村として厚生労働大臣及び国土交通大臣が指定する市町村は、基本方針及び実行計画に即し、ホームレスの自立の支援等に関する施策を実行するための計画を策定しなければならない。

- 3 地方公共団体は、実行計画を策定するに当たっては、地域住民及びホームレスの自立の支援等を行う民間団体の意見を反映させるよう努めるものとする。

第四章 財政上の措世等

（財政上の措置等）

第十二条 国は、ホームレスの自立の支援等に関する施策を実行するため、その区域内にホームレスが多数存在する地方公共団体及びホームレスの自立の支援等を行う民間団体を支援するための財政上の措置その他必要な措置を講じなければならない。

（ホームレスの実態に関する全国調査）

第十三条 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、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。

附則

（施行期日）

第一条 この法律は、公布の日から起算して一月以内において政令で定める日から施行する。

（この法律の失効）

第二条 この法律は、平成二十年三月三十一日限り、その効力を失う。

理由

自立の意思がありながらホームレスとなることを余儀なくされた者が多数存在し、健康で文化的な生活を送ることができない現状にあることにかんがみ、ホームレスに関する問題の解決に資するため、ホームレスの自立の支援、ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者に対する生活上の支援等に関し、国等の果たすべき責務を明らかにするとともに、必要な施策を講ずる必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

（2002. 4. 23 受理）