

## 第17章 日英ホームレス比較研究（前編）

岡本 祥浩

### 1. 研究の位置づけ及び背景

発展途上国、先進国を問わず全世界で「住居を持ってない人々」の問題が重要な課題となっている。特に1980年代以降、欧米で大きな問題となっている（Ray Forrest (1999) pp. 17～36 など）。これまで「ホームレス」の発生要因として社会原因（経済問題・社会問題・政策問題）や当事者原因が議論されてきた。例えばアメリカでは、1980年代後半、産業構造の転換に伴う都市構造の変化が議論されていた。すなわち、都市産業の中心が重高大型産業から高度な知識・技術を必要とする先端技術・研究開発型産業に移った。これらの産業は、フットルースなために都市郊外の環境の良い地域に立地した。就業者は、郊外に住居を移したり自家用車で通勤した。一方、都心はジェントリフィケーションによって企業のヘッドクォーター機能やそれを支える銀行・法律事務所・コンサルタント機能に特化した。そのため都心ではこれまでのブルーワーカーの職場が、ファーストフードや商品販売などの低賃金の職場に代わった。技能と交通手段を持たない人々は、低賃金や失業によって劣悪な居住環境に居住するか、ホームレスにならざるを得なかった。

一方、ヨーロッパでは、「経済の変化」（世界経済化、資本移動の自由化、労働力の移動など）、「社会・人口構造の変化」（長寿化、個人世帯の増加、離婚の増大など）、「政策の変化」（規制緩和、福祉国家政策の後退、貧富の差の拡大など）などがホームレス増大の要因として議論されている。しかし、各国によって福祉制度水準、文化、経済水準などが異なり、エスピン・アンデルセンの提示した福祉国家のモデルなどを援用しつつヨーロッパ各国の政策と実状を比較している（Bill Edgar, Joe Doherty and Amy Mina-Coull (1999), Bill Edgar, Joe Doherty and Amy Mina-Coull (2000), Bill Edgar and Joe Doherty (2001) など）。

日本でも1990年代以降、「ホームレス」の問題が社会問題化した。現在、野宿者の増大に直面し、対策のために調査が盛んに行われている。また、欧米の政策や事例の紹介が盛んに行われるようになってきた。しかし、先進諸国の事例を学び、それを無条件に受け入れても上手くいかない場合が多い。それは、各国にはそれぞれ固有の歴史や文化・制度があり、その上で問題が発生している。それを無視して、先進国だからとその政策や制度を盲目的に導入しても、根の無い植物が根付かない、根があっても土壌がなければ育たないのと同じ結果を招いてしまう。そこで社会制度や文化を含め、「ホームレス問題」の背景に触れながら、国際比較をする事が必要となる（Jim Kemeny and Stuart Lowe (1998), School of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence, Housing Studies,

Vol. 13, No. 2, p. 161-176 などの議論を参考)。

ここでは、日本の「ホームレス問題」の本質と対処を探るため、社会保障制度の発達したイギリスと未発達な日本を比較する。

## 2. 現象としてのホームレス

### (1) ホームレスの概要

#### a. イギリスのホームレス

イギリスでは、「ホームレス」を 1977 年の住居法以来法律で定義している。野宿状態は、もちろんのこと不安定な居住状態を含めて「ホームレス」と定義している。1996 年住居法では「住居に立ち入ることを保障できない者」「住居が移動できる構造、人間が住むために設計されたり改造した乗り物や船、そして住居を設置したりそこに住むことを許される場所が無い者」「居所を継続して占拠することができない者」「28 日以内にホームレスになる恐れのある者」のように定めている。

ホームレス制度の適用を受けるためには、申請者が「ホームレスである事」「優先条件」を兼ね備えている事、「恣意的なホームレスでない事」、「当該自治体とのつながりがある事」を証明しなければならない。こうした条件が合致すると初めて自治体が申請者をホームレスと認定する。ホームレスの認定数は、最も多い 1990 年代初めで約 17 万世帯（グレートブリテン）、現在はやや減少して 1999 年で約 12 万 5000 世帯である。しかし、これらの数値は前述したような様々な条件を満足させた者であり、手続きの煩雑さなどから申請しない、いわゆる「隠れたホームレス」も相当数存在すると考えられている。

ホームレスのボリューム及び属性を見よう。1993 年の「イングランド住宅調査」(the Survey of English Housing 1994/95) を検討した Roger Burrows (Roger Burrows (1997), p. 50 - 68) によれば、過去 10 年間で 4.3%が「ホームレス状態」を体験している。若年層が中心で 16~29 歳が 82%を占めている。人種的には黒人 (13.4%)、世帯構成では「片親世帯」(19.7%) や「男性単身世帯」(7.4%)、社会層では「未熟練工」(14.9%; Semi-skilled manual 7.1%, Unskilled manual; 7.8%)、婚姻関係では「非婚」(10.7%)「別居」(12.8%)「離婚」(10.0%) が平均より際立って多くなっている。現在の居所は、ホームレス制度のために「公営住宅」(11.0%)、「住宅協会」(16.3%) が多く、「民間賃貸住宅」も 8.6%を占めている。

路上で生活しているいわゆる「野宿者」の数は、どこで生活しているかも不確かである、移動する、野宿とホステルなどを放浪するなどの理由で、一般のホームレス以上に不確かである。社会的排除対策局の報告 (The Social Exclusion Unit (1998), p. 3) によれば、1990 年代初めにロンドンに 2000 人、イングランドに 2000 人の野宿者が居たと推定されている。それが 1998 年にはロンドンを除くイングランドで 381 人、2001 年には 133 人に減

少している（資料； Rough Sleepers Unit）。

## b. 日本のホームレス

日本に「ホームレス」という言葉は無かった。第二次世界大戦後、政府は、居所を持っていない者を「浮浪」「ルンペン」そして最近では「住所不定者」などと呼び、施策を実施してきた。「ホームレス」という言葉は、欧米で使われている言葉を借用したものである。従って日本に「ホームレス」に関する公式な定義は存在しない。マスコミでは慣習上、路上や公園などの公の場で生活している人々を「ホームレス」と呼んでいるが、ここでは、路上や公園などの公の場で生活している人々を「野宿者」と呼び、「ホームレス」を野宿者の核とする不安定な居住状態の人々及び他の理由で健康で文化的な生活が送れない人々を意味する事とする。

日本の大都市には、「寄せ場」と言われる青空労働市場がある。「寄せ場」は、日雇い労働者を雇用する場で、早朝、認可された企業が労働者を集めに来る。雇用を求めて労働者も集まるが、職を得られなかった労働者は、職を得られるまでその周辺で野宿をしつつ待機する。職を得られた労働者は、労働と収入を得ることになり、周辺の簡易宿泊所に寝泊まりする事ができる。景気の動向によって仕事が多いと野宿者が少なくなり、仕事が少なくなると野宿者が多くなる。「寄せ場」は景気の調整弁の役割を担っていた。従来、日本の野宿者は、「寄せ場」に依拠している労働者がほとんどで、野宿場所も「寄せ場」周辺に限られていた。そこで野宿者は、主に 50 歳以上の中高年、男性単身によって構成されている。野宿者は、1990 年代に入り徐々に増加してきたが、1997 年以降急増した。その傾向は継続し、1999 年の厚生省推計によると全国で 2 万人であった野宿者が 2001 年に 24000 人余（2001 年 12 月、厚生労働省調査）に増加している。そのため、野宿場所も従来の「寄せ場」に限らず、公園・河川敷・道路などに広がり、大きな社会問題となっている。

「ホームレス」のボリュームを推定しよう。岩田正美は、既存統計を援用して旅館・宿泊所・その他の「非住宅」に住んでいる「不定住的貧困」状態の人々の数を全国で 10 万人と推計している（岩田正美（1995）、p. 27）。住宅に住んでいる者のうち建設省の「最低居住水準未満」の住宅に住んでいる世帯は、1998 年の調査で 5%（過密居住状態）である。イングランド調査では、過去 10 年の巾を持って 4.3%の世帯がホームレスを体験していたのに対し、日本は調査時点での数値である。また、調査のたびに「最低居住水準未満世帯」が減少していることを考えると、日英の差は非常に大きいと言わざるを得ない。

### (2) 野宿者の比較

野宿者の属性を日英の調査結果から取り出して比べよう。イギリスの調査は、1991 年に行われた大規模な調査でホステルや B&B などに住んでいるホームレス 1346 人、デイ・センターを利用している野宿者 351 人、炊き出しを利用している野宿者 156 人への聞き取り、

更に一時宿泊所に居るホームレスや野宿者 20 人の討論を行っている。調査対象区域はイングランドの 10 自治体である (Isobel Anderson, Peter Kemp and Deborah Quilgars, *Single Homeless People*, HMSO, 1993)。日本の調査は、1999 年に<笹島>問題を考える会によって実施された名古屋市内 1999 人の野宿者への聞き取り調査である。

#### a. 年齢/性別

イギリスの野宿者の中心的な年齢階層は、44 歳までの若年層である。性別で比較すると男性より女性のほうが若い傾向にある。性比は、10:1 で男性が大半を占める。日本の野宿者は、イギリスに比べて年齢階層が高く、50 歳代が中心である。性別はほとんど男性で名古屋の調査ではわずか 3 人 (1.5%) である。

表 1 野宿者の性別年齢階層 (イギリス)

	女性 (%)	男性 (%)
16-17 歳	11	1
18-24 歳	33	12
25-44 歳	36	48
45-59 歳	13	29
60 歳以上	7	9
年齢不詳	-	1
合計	100	100
母数	45	456

出所: Isobel Anderson, Peter Kemp and Deborah Quilgars [1993] *Single Homeless People*, HMSO, p. 9.

表 2 年齢階層 (日本)

	名古屋 (1999)	大阪 (1999)
29 歳以下	1%	-
30 歳代	4%	3%
40 歳代	20%	17%
50 歳代	46%	45%
60 歳以上	27%	34%
年齢不詳	2%	1%
合計	100%	100%
母数	199	887

注 1) 大阪の「30 歳代」は、20 歳代以下を含む。  
出所: <笹島>問題を考える会 [1999] 『1999 名古屋野宿者聞き取り報告書 (速報版)』、大阪市立大学都市環境問題研究会 [2000] 『1999 年度「野宿生活者 (ホームレス) 聞き取り調査」中間報告』。

#### b. 野宿期間

イギリスの野宿者の現在の野宿期間は短く、66.7%が 1 年未満である。一方、日本の野宿期間はイギリスに比べると長く、1 年未満は 38.8%である。しかし、日本の野宿者は近年急増したので、2 年目までで 62.3%になる。この野宿期間の違いは、野宿と宿泊施設の整備状況、野宿の環境 (気候や過ごし方) など様々な要因が関わっている。宿泊施設の整備状況を考えれば、ほとんどの施設が市街地から離れた場所に立地し、定員も少なく、雑居を強いられる日本と、比較的市街地に近く、(相対的に) 利用しやすいイギリスの差が野宿期間に示されていると言える。つまり日本の方が野宿期間が長いというのは、居住施設が整備されておらず野宿から離脱するための手がかりが少なく野宿を解消することが困難であることを意味している。

表3 現在の野宿期間（イギリス、1991）

母数	421
1週間未満	8.9%
1ヶ月未満	20.1%
半年未満	26.6%
1年未満	11.1%
1年以上	32.3%
不詳	1.7%
合計	100.0%

出所: Isobel Anderson, Peter Kemp and Deborah Quilgars [1993] *Single Homeless People*, HMO, , p.44 より作成。

表4 現在の野宿期間（日本、1999年）

母数	196
1年目	38.8%
2年目	23.5%
3・4年目	19.4%
5年以上	18.4%
合計	100.0%

出所: <笹島>問題を考える会 [1999] 『1999名古屋野宿者聞き取り報告書(速報版)』。

### c. 就業状態

ホームレスや野宿と経済的困窮は、非常に強く関係している。当然のことながら就業している者は少ない。就労している野宿者は、イギリスで7%、日本で20.8%である。そしてイギリスでは約半数(47%)が職を探している。日本の場合、イギリスと同じ質問項目でないため、明確な数字を示す事ができないが、就業者・病気や高齢で働けない者・職を探していない者以外は、就労の意思があり職を探している。「ホームレスは働いていない」という一般的なイメージとは異なった調査結果である。しかし、就労していても野宿であるという状態は問題である。「長期疾病・障害」や「職を探していない」比率が日英でほとんど変わらない。ところが就労比率には、大きな差があり、ここに日英の野宿者が置かれている環境の違いが示されている。

表5 野宿者の就業状態

	イギリス	日本
賃金労働	7%	20.8%
失業中(求職)	47%	-
失業中(探していない)	25%	24.6%
長期疾病・障害	14%	16.1%
退職(リタイア)	3%	-
その他	5%	-
合計	100%	-
母数	499	199

注: 日本の数値は、複数の質問から取り出した。「長期疾病・障害」に「高齢」を含む。

出所: Peter Kemp (1997), *The characteristics of single homeless people in England*, in Roger Burrows, Nicholas Pleace and Deborah Quilgars (eds), *Homelessness and Social Policy*, Routledge, p. 77 及び <笹島>問題を考える会 [1999] 『1999名古屋野宿者聞き取り報告書(速報版)』より作成。

#### d. 収入／手当

野宿者の収入源は、社会保障制度を反映している。イギリスでは、「失業手当 (Unemployment benefit)」(7%)、「生活保護費 (Income support)」(40%)、「その他の給付 (Other state benefits)」(16%) など社会保障制度から何らかの金銭的保障を受けている者が多い。日本では「失業手当 (日雇い求職者給付金)」(1.0%)、「その他の給付金 (年金)」(2.0%) だけで、その比率もごくわずかである。また、「無収入」もイギリス、20.6%に対し、日本 31.0%と多くなっている。更に日本の場合独自に収入を得ようとダンボールや空き缶などを集める「廃品回収」を行っている者が 35.5%に上る。しかし、アルミ缶を 1 kg 集めても 50 円にしかならず、それによる収入は非常に少ない。日本の野宿者は無収入やほとんど収入がない者が多く、社会的に経済的な支援を受けている者がイギリスに比べて少ない。

一方、イギリスでは、就労している者も少なく、日本に比べて社会的に経済的な支援を受けている者が多いにもかかわらず、5 人に一人が「物乞い」の経験を持っているという特徴がある。

表 6 野宿者の収入源

	イギリス	日本
就労	6.4%	20.8%
失業手当	7.2%	1.0%
生活保護費	39.7%	-
その他の給付	15.5%	2.0%
物乞い	20.4%	-
廃品回収	-	35.5%
大道芸	3.0%	-
その他	6.7%	9.5%
無収入	20.6%	31.0%
母数	499	197

1) イギリスの回答は複数回答なので合計が 100%を上回る。

出所: Isobel Anderson, Peter Kemp and Deborah Quilgars [1993]

*Single Homeless People*, HMO, p. 15 及び「笹島」問題を考える会

[1999]『1999 名古屋野宿者聞き取り報告書(速報版)』より作成。

#### e. 直前居所

日本の直前住居の特徴は、会社の寮や飯場など「職場と一体化した住居」(42.7%) と収入のあるときに滞在できる簡易宿泊所の「短期宿泊施設」(15.1%) である。特に「職場と一体化した住居」の日英の差は、野宿者の置かれてきた環境を如実に示している。それでも所有形態を問わず住居に住んでいたものが 1/4 以上 (26.1%)、同居を含めると 30%以上

が住居に住んでいた。

一方、イギリスの特徴は住居に住んでいたことのある者が多い事で37.2%が自宅に住み、同居が28.8%を占め、とにかく住居に住んでいた者が2/3(66.0%)を占める。日本と著しく異なる点は「住居に住んだ事がない」(7.5%)と答えている者がいることと「不法占拠」(4.2%)である。

住居を失うようになった理由は、住居の形態については野宿者の置かれてきた環境を反映している。日本の場合、3/4(75.1%)が失業や日雇いの仕事がないなど「就労に関する問題」で住居を失っている。飯場や寮など職場と一体化した住居形態が多いことが「就労関係の問題」で住居を失う事につながっている。

一方イギリスの場合、「人間関係の問題」(31.8%)が多いが、様々な問題に渡っている。「居所に関する問題」には、家賃や住宅扶助の問題・追い出しの問題を含み、「その他特別な問題」には嫌がらせや飲酒問題などが含まれている。

このように住居を失った理由は、「就労問題」に収斂している日本と多岐の問題に渡っているイギリスと言うように明瞭な差が見られる。

野宿者の属性をまとめると、年齢は、イギリスが40歳代前半までの若年層であるのに対し日本は50歳以上の中高年が中心である。イギリスではホームレスの問題に世帯分離時期の問題が大きく影響しており(Suzanne Fitzpatrick and David Clapham(1999), p. 173-190)、家族などとの人間関係の問題、就労などの経済問題、家賃補助など政策上の問題などの影響を若年層が集中的に受け、野宿者の年齢が低くなっている。反対に日本では、若年層は低賃金労働として労働市場で就労の場を確保する事ができるが、50歳を超えた中高年層は日雇い労働市場から疎外され、就労できない。高齢者福祉は、65歳以上にしか適応されず、50~64歳の人々が福祉施策と労働市場の狭間で取り残されている。

性別は、日英ともに女性の比率が非常に少ない。イギリスでは性差別や家庭内暴力、ハラメントの問題など隠れたホームレス議論の中で女性問題が議論されている(Joanne Neale(1997), p. 35-49やSophie Watson(1999), p. 81-100など)。しかし、日本では「なぜ、女性が少ないのか」という疑問は出されても、まだ本格的に議論される状況には至っていない。

イギリスの野宿者が経験している野宿期間の方が短い、それは野宿から脱却できる施策の充実度の差である。日本では50歳から65歳までの間、就労の機会に恵まれなければ野宿者を支援する制度が少なく、事実上、野宿をせざるを得ない。そのため一端、野宿に至るとなかなか野宿から脱却できず、野宿期間が延びていく。

就業状態や収入源も制度の違いを反映している。日本では「賃金労働」に携わっている者が20%、更に「廃品回収」に携わっている者が1/3を超え、半分以上が労働している。一方、イギリスでは「賃金労働」と「大道芸」を合わせて1割未満しか就労していない。反面、様々な手当や給付金を受けている者が多く、無収入は20%にとどまる。日本の場

表 7 直前住居

住居の形態	イギリス	日本
住居	37.2%	26.1%
家族・友人宅	28.8%	5.0%
職場と一体化した住居	1.6%	42.7%
短期宿泊施設	12.0%	15.1%
病院・社会施設など	3.3%	2.5%
その他	4.3%	6.5%
不法占拠	4.2%	-
住居に住んだことが無い	7.5%	-
不明等	2.3%	2.0%
母数	507	199

出所: Isobel Anderson, Peter Kemp and Deborah Quilgars [1993] *Single Homeless People*, HMO, p. 58 及び<笹島>問題を考える会 [1999] 『1999 名古屋野宿者聞き取り報告書(速報版)』より作成。

表 8 住居を失った理由

	イギリス	日本
人間関係の問題	31.8%	4.5%
居所に関する問題	22.4%	2.8%
就労に関する問題	12.9%	75.1%
施設に関する問題	4.2%	-
その他特別な問題	18.0%	-
その他	11.8%	0.6%
不明	2.0%	-
母数	442	181

出所; Isobel Anderson, Peter Kemp and Deborah Quilgars, *Single Homeless People*, HMO, 1993, p.71、及び<笹島>問題を考える会 (1999)、『1999 名古屋野宿者聞き取り報告書(速報版)』より作成。

合、就労とはいえ不安定で定期的に一定の収入が保証される職業ではなく、機会があるときのみ就労できる日雇い労働がほとんどである。従って、安定した居住を保障する住居の確保が、困難で野宿になっている。そして給付金や手当てを受けている者は、皆無に近い。このような社会保障制度の貧困が野宿者に就労と野宿の両方を強いている。

住居の問題は、ホームレス発生の構造を如実に反映している。日本では直前住居が職場と一体化したものである比率が 40%を超え、住居を失った理由の 3/4 が就労に関する問題である。就労の喪失が住居の喪失を意味するように就労問題が生活の全てを規定する構造になっている。一方、イギリスでは 60%以上が野宿直前に住居に住んでおり、住居を失う理由も様々である。この事からイギリスでは、職業と住居が分離されており、失業が即ち住居を失うことを意味しない社会制度であることをうかがわせる。その反面、福祉制度の



充実が、労働へのインセンティブを少なくし、しゅう福祉制度の充実が、労働へのインセンティブを少なくし、就労せずに諸手当で生活するという「貧困のワナ」が議論されるという状況を生み出している面もある。

### 3. ホームレス政策の歴史とその概要

上述してきた野宿やホームレスに対してどのような政策が行われてきたのか、これまでどのようにホームレスを考え、対処してきたのかを政策の展開を概観し、検討しよう。イギリスでは主に1977年のホームレス法以降の議論を、日本ではこれまで「ホームレス」という概念が無かったので主に「ホームレス」という言葉が一般化し始めた1990年代以降の議論を中心に見ていく。

#### (1) イギリス

イギリスのホームレス政策は、住宅部局が基本的責任を負っている。そこで住宅をベースとして様々な支援策を複合的に絡ませている。野宿など最も厳しいホームレスの状態には、施設入所による対処を行っているが、施設は小規模化・住宅化している。単に建物としての住宅を提供するだけでなく、その住宅にホームレスの生活を支援するサービスを連携させている。

施策は、最も厳しい状態の野宿者に対する炊き出しやアウトリーチ、緊急宿泊所の提供から始まり、一時的な居所としてのホステルやB&Bなどの居所の提供、恒久的な住宅の提供、ホームレスの発生を未然に防ぐための相談や情報の提供までである。一時的な居所から恒久的な居所に移るまでの間、ホームレスに欠けている能力を開発し、抱えている問題を解決する支援を行う。最近の施策の展開は、住宅そのものの提供からホームレスを発生させない予防策、ホームレスの生活を支援するサービスの展開に重点が移っている（施策の概要については前号の拙著『社会経済の変化とホームレス支援策－ウェールズを例に－』（2001）を参照）。

こうした施策がどのような経緯を経て形成されたか、見よう。現在のホームレス政策は1977年住居法が基本になっているが、1948年以前のホームレス施策は、貧困法（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（the 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（Workhouse）に収容されていた。

1948年の国民保護法（The National Assistance Act）の制定にともない、貧困法が廃止され、ほとんどの臨時労働者収容所（casual wards）が廃止された（David Clapham, Peter Kemp and Susan J. Smith（1990）, p.116）。この国民保護法は、地方自治体に恒常的居住者ケアの改善を義務づけ、地方自治体の福祉部局が「一時居所」をホームレスに提供し

た。この背景には、ホームレス問題が住宅問題ではなく、福祉問題であるという認識があった。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こと」によって引き起こされたことを条件とし、更に「支援は一時的」なものに限られていた。この制度の大きな問題は、地方自治体の裁量が大きく、責任が明確でなかったことにある。例えば、スコットランドの多くの議会では貧民収容施設を使用し、多くの自治体は、緊急な支援を「ホームレス家族」あるいは「母子ホームレス家族」と解釈した (David Clapham, Peter Kemp and Susan J. Smith (1990), p. 116~117)。

1960年代に入り一時的居所に住む人々が増え (Stuart Lowe (1997), p. 24 Social trends ; Homelessness in temporary accommodation)、福祉国家の初めての「社会問題」の発生、「貧困の再発見」と称された (David Clapham, Peter Kemp and Susan J. Smith (1990), p. 118)。1966年にホームレスを題材にしたTVドラマ「キャシー・カム・ホーム」が放映され、大衆のホームレスへのシンパシーを誘った。更に1960年代後半から1970年代始めにかけてホームレスに関わる多くの調査・報告書が刊行された (表1)。それらは、ホームレス問題は、福祉問題ではなく住宅問題であると強調していた。また、優先的な対象として「家族」「高齢者」など適応能力の低下した者 (vulnerable) を示唆した。こうした状況から法制定の状況が整い、環境省の草稿 (Department of Environment draft) をもとに自由党議員 Stephen Ross が、法案を提出し、1977年住居法が成立した (Stuart Lowe (1997), p. 24)。

**表 9 1960年代後半から1970年代にかけてのホームレスに関する主な調査・報告書**

1968年 the Seeborn Committee (地方自治体と社会事業 (Social services))
族の保護を強調
1969年 the Cullingworth Committee (公営住宅)
1971年 大ロンドン庁がロンドンのホームレスを調査
1974年 the Finer Committee (片親家族)
1974年 The joint Doe/DHSS circular of 1974 (一時的な居所提供の責任は住宅部局にある)
1975年 the Morris Committee (住居と社会事業との関係)
1975年 The consultation paper: DoE (ホームレスに一時的または恒常的な公営住宅を提供すべき)

出所: David Clapham, Peter Kemp and Susan J. Smith (1990), p. 118 などから作成。

1977年住居法 the Housing (Homeless Persons) Act が、現在のホームレス制度を定めた。この法律の制定によってホームレス対策の大枠が定められた。その特徴は、次の 4

点にまとめられる。第一に「ホームレスは福祉問題ではなく、住宅問題である」という認識。第二に、そのため施策の責任を地方自治体住宅部局に定めた。そして恒久的な住居をホームレスに提供することを定めた。第三にホームレスの定義を定めた。そして第四に支援すべきホームレスの条件を定めた。その条件は、まず第一に適格性で申請者が、ホームレスであること。それは、申請者がホームレスであるか28日以内にホームレスとなる恐れのある者。第二に優先条件 (priority needs) を備えている事で、子どもを含む家族・妊婦・火災や洪水などの被災者・障害者などの環境適応能力の低下した者 (Vulnerable) であること。第三に恣意性 (intentionality) が排除されること。社会がホームレスを支援するのに「好き好んでホームレスになっている」のであれば、その支援の妥当性が問われる(「desirable」「undesirable」議論)。この判断基準には多くの議論がある。例えば、ローン破綻の場合は、16%の自治体で「恣意的にホームレスになった」と判断される半面、家賃破綻は49%の自治体で恣意的であると判断としている (Kate Butler, Babra Carlisle and Richard Lloyd (1994), p. 27)。最後に地域とのつながりが問題とされる。それは、誰が申請者に責任を持つか、という問題である。当該自治体のエリアに住んでいたか、働いているか、他の部局と係わり合いがあるか (例えば、社会保障部局のサービスなど)、など地域とのつながりが証明されれば、当該自治体が申請者の支援を開始する。

1985年の住居法でホームレスに関わる部分が修正されるが1977年法の微修正にとどまるとされている。ところが、その後1980年代後半から1990年代にかけてホームレスが増大する。特に、目に見える形で野宿者がロンドンを中心に増えた。その背景に「住宅市場の問題」、「経済要因」「特定集団の問題」「政策要因」などの様々な要因があると議論されている。「住宅市場の問題」は、低所得者が無理なく住宅を取得できる価格帯の住宅を提供できない事である。そのため住宅市場で住宅を取得できない人々がホームレスとして出現してしまう。民間住宅市場で住宅を取得できない人々を支えるのが社会的住宅であるが、後述するようにそのストックが減少し、機能しなくなってきた。「経済要因」とは、失業の増大・社会保障費の削減・一室家賃補助制度 (single room rent: 1996年以降、単身25歳以下で民間賃貸住宅に住んでいる者に対する家賃補助の算定が一室で居設備を共用とする住居を基準とするようになった (Joseph Rowntree Foundation, <http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/housing/hr098.asp>) の導入など、居住者の経済状態を悪化させる要因である。「特定集団の問題」とは、精神疾患・アルコールや薬物の依存症・施設経験者 (子どもホームや刑務所など) などでホームレスの中にこうした人々が多いために、これらが原因ではないかと議論されてきた。「政策要因」とは、保守党政権下 (1979~1996年) の政策転換を指し、公的住宅の払い下げ (the Right to Buy) ・福祉的予算の削減・ホステルなどの閉鎖を実施し、小さな政府を作った。規制を緩和し、市場を活性化させるため貧富の差が大きくなり、ホームレスの発生に大きな影響を与えた。

1980年代後半からのホームレスの急増、特にロンドンでの野宿者の激増に対処するため、

政府は、1990年にラフスリーパーズイニシアティブ（RSI: Rough Sleepers Initiative）を創設した。野宿者の集中する地区に限定して集中的に資金（3年間にわたり1億ポンド）を投下し、これまで閉鎖してきたホステルの建設、アウトリーチワーク、転居施設の建設、再定住事業などを展開した。この事業の結果、ロンドンの野宿者数は減少した。1996年以降イングランドの他の大都市に、1997年にはスコットランドにもRSIは拡大された。

1998年、社会的排除対策局（SEU: Social Exclusion Unit）は、2002年までに野宿者を1/3に減らす目標を掲げ、野宿者対策局（RSU: Rough Sleepers Unit）の創設を提案し、1999年4月に設立した。1998年に1,850人と推定されたロンドンを含むイングランド全体の野宿者が、2001年に532人と推定されている（Rough Sleepers Unit, Government meets target on reducing rough sleeping, 03/12/2001）。この野宿者数については議論があるが、RSUが掲げられた数値目標は、達成したと判断されている。

しかしながら、この事業手法にも問題点が残っている。第一に、施策実施範囲が地理的に限定されていること。対象範囲から外れている野宿者を支援する事が困難である。特に、ウェールズでは実施されていない。第二に、野宿者を減らすだけの対処療法となっている。野宿者をホステルやB&Bなどに移す事に成功しているが、ホステルやB&Bなど一時的な居所に暮らすホームレスが増えている。2001年6月現在、イングランドで75,320家族が一時的な居所で暮らしており、記録的な数となっている（Guardian Society, 14/11/2001, p. 2）。第三に、RSIの成果が大々的に報道されればされるだけ、「ホームレス」に野宿者というイメージが刷り込まれ、「ホームレス」に対するスティグマが生まれる。その結果、「ホームレス」に認定される事を避けるため、ホームレスの申請がしにくくなるという現象が起きる。

ホームレスの住居に対する権利を縮小するため多くの反対があった住居法改正が1996年に行われた。法改正の理由（Start Lowe（1997）, p. 27-28）は、第一に社会的住宅がホームレスのみに配分された（1994-95年のロンドン）こと。これは、公的住宅の払い下げ（The Right to Buy）によって自治体が政策的に利用できる住宅ストックが減少し、社会的住宅配分の優先権を持つホームレスに社会的住宅が配分された結果である。制度と自治体の抱える資源とのアンバランスがその原因であったと考えられる。第二にホームレスが住宅配分に優先される。ホームレス制度によってホームレスを優先して社会的住宅を配分するように決めたのであるが、社会的住宅のストックが少なくなり、申請者が入居できるまでに要する期間が長くなった。それにも関わらず、後から列に並んだホームレスが先に社会的住居に入居してしまう。そこで、「近道」（fast-track）や「列飛ばし」（queue jumping）という批判が生まれた。その上、60%のホームレスが既にウェイティング・リスト（Waiting list）に登録していた。そのため余計に早く社会的住宅に入居するためにホームレスと申請し、制度を利用しようとした、と見られたのである。第三に「ホームレス」即ち「野宿者」ではない。1991年センサスで野宿者は2,700人であり、ホームレスが「住

宅の無い者」を意味しているわけではない。野宿者の数も減少してきており、ホームレスに社会的住宅配分の優先権を設けなくても良いのではないかと、という理由である。

こうした議論の結果、改正された 1996 年住居法は主に次の三つの制度改正を行った。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 年法で定められた自治体のホームレスへの恒久的な居所の提供が 1996 年 12 月 31 日で終わった (Stuart Lowe (1997), p. 32)。そして第二に、ホームレスを含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情報・アドバイスを提供することを義務付けた。

第一及び第二のポイントは、社会的住宅への入居がホームレスに占められてしまう、ホームレスがウェイティング・リストを飛び越えてしまう、などの不平等感・不満に対処したと考えられる。第三点は、ホームレスを事前に防止する予防的な措置に力点を置くとともに相談業務からホームレスのニーズを的確に把握する事に努め、的確な施策展開を図ろうというものである。しかしながら、ホームレスに優先的に社会的住宅を配分できるだけのストックを持ち合わせていないというのが、自治体の置かれている状況であり、そのための現実的な施策であったと考えられる。

以上のように 1996 年住居法は、自治体のホームレスに対する責任を軽減し、ホームレスの住居に対する権利を縮小した。もう少し具体的にその状況を述べると、自治体が他に適切な居所の確保が地域で可能であると判断するとホームレス申請者に対するアドバイス及びヘルプだけでよい。また、ホームレス申請者が、自治体からの居所の提示（登録制度からの配分）を断ると恣意的なホームレスとみなされ、以後ホームレス制度の適用がなされない、という事が起こり得る (Stuart Lowe (1997), p. 31)。

1996 年法で定められた枠組みは、ガイダンス（イングランドでは、Department of Environment, Transport and Regions (1999)、ウェールズでは The National Assembly for Wales (2000)、スコットランドでは別の法律）によって詳細に規定される。さらに住宅グリーン・ペーパー (Department of Environment, Transport and Regions and Department of Social Security (2000)) でも施策の方向が提示され、複合的な専門性を活かした施策（マルティ・エージェンシー・フォーラムなど）、戦略（戦略計画の立案）、優先条件の拡大などが各地方自治体で導入され始めている。

現在のホームレス問題は、大きくロンドン及びその他の地域の二つに分けられる。ロンドン及び周辺は、国内外から人口が集中し、住宅価格が高騰し、社会的住宅を含めたアフォーダブル住宅が欠如している。病院勤務者や教師すら住めないという住宅危機の状況を呈している。その中で、「路上」の問題を「ホステル」に移しただけ、という批判があるほど、B&B やホステルに住んでいるホームレスが急増している（前述）。B&B にホームレスを

住まわせるためにかかる費用は、賃貸住宅に住まわせるための費用の2.5倍掛かるといわれている。いかにしてアフォーダブルな社会的住宅を増やすか、人口集中によって生み出されている住宅問題を本格的に解決することが問われている。

一方、ロンドン以外の地域では、公営住宅の空きや衰退地域の問題を抱える。住宅が単に数ではなく、生活を支える基盤である事が問われている。住宅は、それ自身だけでなく職場・教育・医療・購買・レクリエーションなど生活を成り立たせている要素を含めて、満足されるものであること、即ち適正な「住居」をいかに提供するか、ということが問われていると言えよう。

ホームレスの属性の変化を大きくとらえると、1960年代から1970年代前半は、「貧困家族と高齢単身男性」が中心であったが、1980年代から「若年層、女性そしてエスニック・マイノリティグループが急増」してきた (Suzanne Fitzpatrick, Peter Kemp and Susanne Klinker (2000), p.5)。

イギリスのホームレス政策を概観すると、様々な要因によってその制度が変化してきたことがわかる。まず1977年住居法の成立をもって、福祉主導から住宅部局主導に転回した。ホームレス制度の構築にあたって様々な要素の兼ね合いがあるが、最終的には責任を持っている自治体可以利用できる資源の量で決まってきた。そういう意味で非常に限定的な性格を持つ施策である。「ホームレス」とみなされても「優先条件」や「恣意性の排除」という条件によってホームレス数がしぼられてきた。そこには施策対象の妥当性に関する議論が盛んにあった。その結果、制度基準から外れる単身・若年層のホームレスの行く場がなくなり、大量のホームレスを生み出す素地を造ってしまった。人口構造の変化によって大量の単身世帯が生まれることを予想していなかったことやホームレス制度創設時に一時的かつ少数であると考えてきたホームレスが長期化・大量化したこと (Keith Jacobs, Jim Kemeny and Tony Manzi (1999), *The struggle to define homelessness: A constructivist approach*, p.11-28, p.21) も問題を複雑にした。また政策環境の変化が、ホームレス制度そのものに大きな影響を与えた。なかでも1979年から1996年まで続く、保守党政権下での政策変化は大きい。1977年ホームレス法制定当初は公営住宅も多く、不十分ながらホームレスに住宅が配分された。しかし1980年の公的住宅の売却 (the Right to Buy) が導入されて以降、そのストックはどんどん少なくなり、公的住宅へのホームレスの集中、不平等感など矛盾が噴出した。その上、ホステルなどの解体や社会保障費など政府予算の削減によって野宿者が大量に発生した。そこでRSIを創設し、野宿者対策の対処療法の制度を付け加え、社会的住宅の減少とそれによる矛盾をかわすため、1996年住居法が制定された。施策資源を基礎に制度が構築されるが、矛盾や問題の発生にあわせて制度の改善を繰り返してきた。

現在のホームレス問題に対する認識は、「福祉問題」か「住宅問題」かという二者択一の認識ではなく、両者及びその他様々な問題領域が複合した問題であるという認識に立って

いる。そのため、マルチ・エージェンシー・フォーラムを設立し総合的な情報の交換を行い、戦略的計画を立案する事により効率的な資源配分を行おうとしている。

## (2) 日本の「ホームレス」政策

日本の「ホームレス（野宿者／浮浪者／住所不定者など）」対策を一言で表せば、「労働力としてホームレスを組み入れ、自立生活を促す労働政策を主とし、その範疇に入らない人々に福祉施策を施す」というスタイルである。現在の「ホームレス」施策に至るまでの流れを大まかにつかみ、現在の施策の意味・位置づけを考えよう。

日本は、現在の「ホームレス」問題に至るまでに劣悪な居住環境を抱えてきた長い歴史を持っている。それは、「差別により社会的に作られた環境」、「社会全体の水準が低いために相対的に低い社会階層が劣悪な居住環境に甘んじなければならない問題」そして「労働との関係で一時的（一時的とはいえ実際は相当程度に渡る）に享受しなければならないと考えられる居住環境」である。主に経済的な問題によって劣悪な居住環境の居住者が野宿者になったり、野宿者が劣悪な居住環境に居住するようになるなど、野宿と劣悪な居住環境は強いつながりがある。そして現在の「ホームレス」問題はこれら劣悪な居住環境を生んできた背景を取り込み、その上に積み上げられおり、劣悪な居住環境が形成されてきた背景を無視して現在の野宿者問題は語れない。

劣悪な居住環境の第一は、「差別」によって造られる。日本は、所得分配の公平性が高く、単一言語・文化・民族で構成され、均質な社会を構成していると言われがちである。それゆえにアイヌ・沖縄・韓国などの少数者が劣悪な処遇を受けてきた。歴史的には、土農工商という身分制度外に「エタ」や「ヒニン」という被差別者を抱えてきた社会でもある。こうした人々は被差別部落という一定の区域で劣悪な環境での居住と特定の職業を強いられてきた。

第二に労働と一体化した劣悪な居住環境の問題である。それは、出稼ぎなどの季節労働、明治維新後の紡績業などの工場宿舎、炭鉱などの住宅、ニシン漁などの番小屋、建設現場の飯場など非常に多くの例が見られる。これらは、「雇用主と労働者という上下関係」と「一時的である言う労働者の諦め」とによって居住環境の改善が阻まれてきた。

第三に社会全体の水準が低いために相対的に下層階層が劣悪な居住環境で生活せざるを得ない問題である。これは、社会全体の問題であり全体の水準向上が基本的な解決策である。しかしながら、放置しておいては改善しないためスラムクリアランスや都市再開発など都市計画事業として居住環境の改善が行われてきた。

こうした三つの流れが絡まりながら劣悪な居住環境が存在した。さらに劣悪な居住環境と差別感が相乗効果を生み、一般の人々にその地区を避けさせた。そこでこうした地区に一般社会との関係を絶ちたい理由（失業・倒産・逃避・借金・破産・犯罪者）を持つ者や反体制者が潜り込み、居住するようになる（S. Arimura, Translated by D. N. Meyerson

(1991), p. 137)。その事が更に劣悪居住環境地区に対する差別感を生むという悪循環から問題解決が遅れる。こうした劣悪居住環境地区の中に「寄せ場」を中心とする地区が位置づけられる。不安定就労の日雇い労働者対象に低廉な宿所が「寄せ場」周辺に建設され、地区が形成される。(1980年代以降、簡易宿所の建て替えにより、外見が変化し、料金が上昇したが、地区の性格は本質的に変化していない。)日雇い労働者は、仕事を得られれば簡易宿所に泊まり、仕事を得られなければ野宿する。このように地区内を日雇い労働者が野宿と簡易宿泊所の間を漂い、劣悪な居住環境地区と野宿が結びついていく。このように劣悪居住環境対策の延長線上に「ホームレス対策」が位置づけられる。

第二次世界大戦後の困窮した社会(420万戸の住宅不足)から復興期は、第三の劣悪居住環境が広い範囲に存在した。貧困や劣悪な居住環境は、社会全体の問題と認識され、施策が実施された。社会全体の居住環境が改善され、生活水準が向上するにつれ、劣悪な居住環境に対する施策は、社会全体の中心的な課題から特別な施策、社会の片々に対する施策へと変化し、第一・第二の性格が強くなる。それとともに劣悪な居住環境に居住する者、定まった居所を持っていない者に対する差別感が強まっていく。

社会政策の中心的な施策であった住居を持っていない者への対策が、片々に対する施策へ移行する様子を名古屋市を例に見よう。田巻松雄(田巻、1995、p. 76~101)が、名古屋市の住居のない人々に対する対策の変遷を描いている。その対策名称は、「浮浪者対策」から「住所不定者対策」へと変わっていった。昭和20年代、名古屋駅に500~600人が寝泊りしていた。その原因は、戦災に起因する「浮浪者」が多かったが、その後、失業が多くなる(多くは日雇い労働者)。対策は、施設に浮浪者を収容する収容保護と浮浪を予防する相談であった。田巻は、収容施策のなかで「更生施設」が昭和20年代に急増(昭和21年;280名、昭和23年;1,133名)し、昭和40年代に入り急減(昭和38年;850名、昭和41年;170名)することに注目している。更生施設は、身体上又は精神上の著しい欠陥・障害ないし高齢等で日常的な介護を要する者を除く、すべての「浮浪者」を収容対象としていた。そのため田巻は、更生施設の定員の増減は、「浮浪者」の増減を反映していたと考えている。事実、昭和30年代初めの名古屋駅構内及び周辺の200人前後の野宿者(推定)が、昭和37年の浮浪者一斉調査では130人前後になった。社会生活水準の向上とともに「浮浪者」が減少した。

昭和40年代始めまで浮浪者を施設に収容していた対策は、昭和50年代以降、「排除」を意図したものへ転換する。昭和52年10月より夜間の名古屋駅構内が閉鎖され、浮浪者が排除された。昭和53年12月「住所不定者対策基本方針」が策定された。その基本方針では住所不定者を就労可能な「一時的困窮者」と就労できない「要保護者」に分けている。就労可能な「一時的困窮者」には、簡易宿泊所を活用し、最小限度の援護として一人一回を原則として宿泊及び給食援護を行うとされている。

第二次世界大戦によって多くの住居を持っていない者が出現した日本社会では、住居を持って



ない者に対する対策は特別ではなかったが、全ての国民に住宅が行き渡るようになった1970年代以降、住居を持たない者が希少となった。その時点で住居を持たない者に対する対策が、施設収容から公共施設からの排除に転換された。働けない理由がない限り、自ら就労することによって居所を確保しなければならなくなった。

ところが、施策の方針が変わった頃オイルショック（1973）が起こり、以後皮肉なことに「住所不定者」の取扱が増えていった（1979年度 住所不定者取扱状況、名古屋市合計、1883件、1993年度 6548件）。

オイルショック以降、徐々に増えていた野宿者が、1988年のバブル経済崩壊を機に1990年代以降、にわかに「可視化したホームレス」として問題化する。1992～93年に新宿駅に野宿者のダンボール村が発生し、その排除をめぐる社会問題化した。戦後の復興期以後、一般社会から姿を隠していた「住居を持たない人々」が再び姿を現したのである。そして抜本的な対策がとられない中、1990年代終わりの野宿者の急増（全国で約2万人の野宿者；1999年、厚生省調べ）を迎える。そこで政府は、1999年2月に「ホームレス問題連絡会議」（労働省、厚生省、建設省、自治省、5市）を設置し、緊急避難的な対策の検討に入る。1999年5月、「ホームレス問題連絡会議」は、「当面の対策」を提案した。当面の対策は、野宿者を次の三つに類型化し、対策を実施するものであった（福原宏幸、1999、pp. 25～33）。第一に、就労する意欲はあるが仕事がなく失業状態にある者。第二に、医療、福祉などの援護が必要な者（アルコール依存症の者、身体的・精神的に何らかの疾患を有する者、高齢者・身体障害者等）。そして第三に社会的生活を拒否する者である。この分類もやはりこれまでと同様、就労可能性を基準に野宿者を分類し、就労不可能な者を施設保護するというスタイルである。ただ野宿者の峻別と就労支援のために「自立支援センター」を建設し、半年間居所を提供することになった。

ところが、野宿問題は解決の糸口を見せるどころか、経済不況の深化を背景にますます問題の混迷の度合いを深めている。2000年12月に「社会的に援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書、2001年3月に東京都が「東京のホームレス」（白書）を発行、2001年8月には、国連社会権規約委員会が「日本政府報告書に対する「総括所見」」を発表。いずれにおいても「ホームレス」問題の深化を指摘、抜本的な施策の展開を要請している。

「住居を持たない者」に対する施策は、戦後の復興期には多数者の問題であり、助けるべき問題であった。高度経済成長を経て「住居を持たない者」が少数者になり、それは特別な問題を抱えていることを意味するようになった。更には差別問題や経済の調整機構としての必要悪（寄せ場）を内包する事により問題の解決が困難化していた。停滞ないし後退していた「住居を持たない者」に対する施策を背景に1990年代以降の様々な変化が、社会的に野宿者をこれまでとは違った位置に置いた。

次に「住居を持たない者」に対する施策の構造を概観しておこう。これまで日本に「ホームレス」という概念が存在せず、次のように考えられてきた。貧困を解決するには、社会全体の生活水準を上げることであると考えられた。そのために経済成長政策を選択した。経済成長の結果として社会的下層の貧困者の生活水準も上昇すると考えられてきた。全体を引き上げることによって同時に下も上昇すると考えられていた。人々は就労することによってのみ生活水準が上昇できるものと考えられていた。そのため就労支援が原則であり、その他の支援は例外的措置であった。これまでほぼ完全就業を維持し、経済成長を続けてきた日本社会においてそれは、大きな社会問題を引き起こさなかった。野宿は、存在したが「寄せ場」周辺だけで景気の波動に吸収されるとともに「就労を拒否した者」「問題を抱えた者」と「社会の落伍者」としての烙印を押され、大きな社会問題と意識されてこなかったのである。

現在日本の「ホームレス」対策の基本は、野宿者を労働力に組み入れる就労対策で、その枠組みに入らない人々を保護するために「福祉」施策が展開されている。「就労すれば、賃金が得られ、居所が確保できる」という考え方である。従ってこれまで見てきたように「ホームレス」を就労可能性という基準で分類し、施策を構成している。就労対策において政府は、イネブラーであって就労先を提供しないことを基本としている。例外的に東京や大阪で「ホームレス」に順次、就労の機会を与え、生活を支えるために「環境整備事業」などを行っている。従って政府の行う施策は、基本的に求職者に求人情報を紹介や求職に関する相談をするにとどまる。完全雇用を前提としているため、ごく少数の例外措置として失業中の求職者に臨時宿所を提供している。社会の慣行として年末年始に企業活動が停止する。そのため野宿者を多く抱えている自治体は、12月下旬から1月初旬にかけて臨時宿泊所を提供している。こうした自治体の提供する臨時宿泊所の収容能力は野宿者の数に比べて不十分である。また、都心から離れていたりプライバシーが守れない雑居部屋であったり、厳しい規則が存在する。

野宿直前職の大半を占める日雇い労働者の雇用保険も就労を前提としている。職を得られなかった場合、前2ヶ月に26日以上働いていれば給付金を受給できる。このシステムは、就労者自らが支えている自助システムであるが、失業が続けば自動的に給付資格を失う。つまり、失業が長引く日雇い労働者は、失業保険も貰えず経済的な支援を絶たれ、路上で生活しつづけなければならない。

居所を持つ者は「居宅保護」を受けられるが、居所を有しない者が社会的支援を受ける施策は限られている。福祉的施策を受けられる者は、「肉体的・精神的な健康問題抱える者や高齢者・障害者」である。申請者の状態に応じた社会福祉施設に収容することを原則としているが、社会全体としては例外的措置として認識され、その絶対数は少ない。

野宿者が激増している現在、地方政府や中央政府の行う公的施策では不十分である。そこでこれまでの施策を補完するため NPO（例えば、「釜ヶ崎支援機構」、「ふるさとの会」、

NPO 法人北九州ホームレス支援機構など)が活用され始めている。「釜ヶ崎支援機構」は、1996年「野宿生活者と野宿に至るおそれのある人々の社会的処置の改善及び自立支援が地域の形成に関する事業を行う」(定款第三条目的)のために設立され、釜ヶ崎反失業連絡会、福祉団体、町会、研究者から構成されている。こうしたNPOが成立したのは、民間ボランティアが食事や寝場所の提供・医療相談などを行っていたこととともにホームレス問題連絡会議が「ホームレス問題に対する当面の対応策」に「ホームレスの自立に向けた一定の取り組みを行う社会福祉法人、民間ボランティア団体などの積極的な協力を得るとともに必要な支援を行う」と明記した事がきっかけとなっている(松繁逸夫、1999、p. 60-67)。

ところでこれまでも述べてきたように現在の「ホームレス」問題は、これまでの「住居を持たない人々」に対する政策では及ばない問題を秘めている。即ち、これまでの政策結果として低所得者(被保護者)は、減少(1,929,408(1955)、1,349,230(1975)、882,229(1995) / (厚生省社会・援護局調べ))してきたにもかかわらず、「ホームレス」の急増(2万人超、1991年推計)や行旅死亡人(1,152人、1990年度)の存在。「ホームレス」になる可能性が高い「自己破産者」(14,625件、1985年→43,414件、1995年)、「失業者」(100万人、1975年→210万人、1995年)、「フリーター」(50万人、1975年→151万人、1995年)が急増し、「ドメスティック・バイオレンス」(2,418件、1999年)も顕在化している(いずれも資料は、社会的に援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会(2000))。これらの社会指標は、新たな「住居を持たない人々」に対する政策を広範な社会政策の中に位置づけて緊急に構築しなければならない環境を示している。

この社会構造の変化をどのように捉えれば良いのか、その議論を見よう。東京都企画審議室(1995)の「新たな都市問題と対応の方向―「路上生活」をめぐる」が、新たな都市問題論争を巻き起こした。野宿者の顕在化を「バブル経済の崩壊」や長期不況によって引き起こされたと見る一方、雇用慣行や人間関係の希薄化など現代都市社会が抱える問題がその根底にあると問題提起した。それに対し、「寄せ場」を研究する研究者(田巻など)から「寄せ場」を中心とする野宿問題は解決していない。「新たな都市問題」という言葉は、問題を摩り替えることだという議論が起こっている。野宿者に深く関わっている支援者である笠井(笠井和明、1995、p. 8)は、「ホームレス」の今日の特徴として「野宿者数の激増」「野宿者の生存範囲が寄せ場以外へ広域化」「野宿スタイルの定着化」「建設産業以外のサービス業、中小零細企業から野宿者になる者が出現」「高齢化した労働者の野宿化」「野宿者のコミュニティ形成」を示している。これらの現象は、野宿者の量的な増大と長期化が、野宿者の性格を変えていることを示すとともに野宿者の形成過程が変化している事を示唆している。それにも関わらず対策は、「隔離・収容」や(環境整備工事)に名を借りた「追い出し」になっていると笠井は、批判している。

こうした社会構造の変化を西澤(西澤晃彦、2000、pp. 27~37)は、「日雇い労働者の野宿可視化現象」として捉えている。即ち、バブル経済崩壊後に政府の不況対策として公共

投資を増やし、その結果「建設業就労人口」が増加した。そしてよく議論されている「社会経済の変化」は、日本社会は欧米と違って兆し程度である。むしろ、不況の長期化が膨れ上がった建設就労人口を吸収できない上に求人経路の変化が「寄せ場」の機能を低下させ、日雇い労働者の野宿を可視化させている、と捉えている。

野宿者問題の発生構造の解釈は、いずれにしても福祉施策の充実ないし改善を提示しているが、労働問題としての「寄せ場」問題と見る見方と社会の変化を背景とした「新たな都市問題」と見る見方に分かれている。しかしながら、名古屋市の野宿者を「寄せ場」に近い区域とその他の区域に区分して分析すると野宿者に二つの性格がある事がわかる（岡本祥浩（2000））。前者は、寄せ場に依拠する建設労働を中心とする日雇い労働者であり、後者は、寄せ場に依拠しない他の職場から直接、野宿状態に陥った人々である。「寄せ場」に依拠する野宿は、西澤が指摘するように「寄せ場」の求人機能の低下によってもたらされる。「バブル景気」崩壊以降、企業は経営の効率化を迫られる。「寄せ場」ではこれまでの労働組合運動の結果、最低賃金が1万2000円以上に設定されていた。企業は安い賃金を求め、学生や外国人労働者（不法を含む）を「求人雑誌」「鉄道駅周辺」「携帯電話」などの経路から集め始めた。更に全国的な高齢化現象から野宿者の高齢化も起こり、「事実上50歳定年制」の建設労働から排除され始めた。一方では、「寄せ場」に依拠しない人々が、終身雇用から効率的な雇用へと変化した企業の雇用慣習によって職を失い、どんどんと希薄になる人間関係のために慣習的な生活を維持できず、野宿に陥っている。前者の野宿は必然的に「寄せ場」の近辺にとどまり、従来、可視化することが少なかった。ところが、その数が急増したために可視化されるようになった。後者の野宿者は、「寄せ場」を知らないため、とにかく野宿可能な公園や街路を探し、野宿する。そのため数が少なくとも可視化し、社会問題となりやすいのである。東京都などが「新しい都市問題」と名づけて対処しているのが、このタイプの野宿である。従って、野宿発生の構造は、以上の二つの構造が絡み合っていると見ておかなければならない。

ここで日本の野宿政策をまとめておく。日本の「住居を持ってない人々」に対する施策は、自助を基本としている。最初に就労可能か否かの区分を行う。就労可能と判断されれば、就労で得られた収入によって住居を自ら確保する事が求められる。就労不可能で何らかの支援が必要と判断されれば、施設に収容される。その結果、就労可能であるが不況による求人の減少や求人内容と技能が合わないミスマッチによって現実に就労できない者は、自ら住居を確保できず、野宿者とならざるを得ない。また、「住居を持ってない者」に対する差別や偏見がこれまで施策の充実を妨げてきたと考えられる。

### (3) 日英の野宿者及び政策の比較

現在日本で「ホームレス法」が検討され始めている。イギリスのホームレス法制定が1977年、ホームレス議論が盛んに行われるのが1960年代である。そうした歴史を考えると日英