

の「ホームレス」対策は40年以上のギャップがある。更にホームレス制度以外に社会保障制度や住宅政策を始めとする社会政策及び社会の違いが、野宿者の属性及び「ホームレス」制度に影響を与えている。

1. 日英ともに「ホームレス制度」が設立するまでは福祉部局が「住居を持っていない者」に対する施策を行ってきた。
2. イギリスのホームレス制度は、「ゆりかごから墓場まで」と称されてきた社会保障制度を背景に住宅の保障を基盤に構築された。支援の妥当性が問われるため、恣意的なホームレスは支援されない。日本の「住居を持たない者」に対する施策は、就労による「自助」を基盤にし、就労不可能な者にだけ支援する制度である。従って、社会経済環境による失業者は、支援を受けられず、野宿者となる。
3. その制度は、住宅不足をきっかけに設立されたが、1980年代以降の社会経済の変化を受けて変化してきた。「ホームレスは住宅問題」という認識から家族などの人間関係の問題、就労の問題、健康の問題、施設制度の問題など様々な問題を含む「複合した問題」という認識に変わってきた。そのためホームレス制度に様々な専門性の協力を盛り込むように変化している。日本の「住居を持っていない人々」に対する施策は、日本の経済水準の向上を背景に片々の施策へと変化し、大量の野宿者には対処できないものになっていた。
4. イギリスの野宿者は、若年、未就労で多様な問題を抱えて住居を失っているが、日本の野宿者は、中高年、半就労で就労の機会の喪失とともに居所を失っている。
5. イギリスのホームレス発生機構は、社会経済の構造的問題に個人的な問題発生が重なり合って社会保障制度の隙間から発生している (Susan Hutson and David Clapham (eds.), 1999) が、日本の野宿者発生機構は、就労できない事によって発生する社会制度の欠陥である。

(4) この節のまとめにかえて

日英の「ホームレス」の制度と野宿者の属性を比較する事によって、双方の制度の性格や野宿者属性の違い、更にそれらをもたらしている要因が明らかになった。「自助」即ち「就労」を基礎にしている日本社会の制度と必要な場合には助けるといふ社会保障制度が確立しているイギリス社会の制度の違いである。従って黎明期にある日本の「ホームレス」施策が、後発者の利点を活かそうと短期間にイギリスのホームレス制度をそのまま導入しても社会制度の基盤のない日本社会には上手く、根付かない。ホームレス制度の背景にある人口構造・住宅・労働・社会保障・文化などの問題を考慮し、制度を構築しなければならない。そこで、それらの問題を後編で考察する事とする。

【参考文献】

- 岩田正美 [1995] 『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』 ミネルヴァ書房。
- 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』。
- 岡本祥浩 [2000] A study on the character of homelessness in Nagoya, Japan, Paper presented at the ENHR 2000 conference in Gavle 26-30 June 2000.
- 笠井和明 [1995] 「いわゆる『ホームレス』問題とは 東京・新宿からの発信」『寄せ場』 No. 8, pp. 5~14。
- <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）』。
- 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] 「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。
http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s0012/s1208-2_16.html
- 田巻松雄 [1995] 「戦後名古屋市の「浮浪者」「住所不定者」対策」『寄せ場』 No. 8, pp. 76~101。
- 東京都企画審議室 [1995] 「新たな都市問題と対応の方向——「路上生活」をめぐる——」。
- 西澤晃彦 [2000] 「都市下層の可視化と変容——野宿者をめぐって——」『寄せ場』 No. 13, pp. 27~37。
- 福原宏幸 [1999] 「ホームレスと雇用政策」『市政研究』第124号, pp. 25~33。
- 松繁逸夫 [1999] 「野宿生活者問題とNPO——釜ヶ崎支援機構のめざすもの——」『市政研究』第124号, pp. 60~67。
- Anderson, I. Kemp, P. and Quilgars, D. *Single Homeless People*, HMSO.
- Arimura, S. Translated by D. N. Meyerson [1991] 'The comic book diary of Kamayan: the life of a daylaborer in Kamagasaki', *Society and Space*, Vol.9, pp. 135-149.
- Burrows, R. [1997], 'The social distribution of the experience of homelessness', in Burrows, R., Pleace, N. and Quilgars, D. (eds.), *Homelessness and Social Policy*, pp. 50-68.
- Butler, K., Carlisle, B. and Lloyd, R. [1994] *Homelessness in 1990s: Local authority practice*, Shelter.
- Clapham, D., Kemp, P. and Smith, S. J. [1990] *Housing and Social Policy*, Macmillan.
- Department of Environment, Transport and Regions [1999] *Code of Guidance for Local Authorities on the allocation and Homelessness*.
- Department of Environment, Transport and Regions and Department of Social Security

- [2000] *The Housing green Paper Quality and Choice: A decent home for all*.
- Edgar, B. Doherty, J. and Mina-Coull, A. [1999] *Service for homeless people*, The policy Press.
- [2000] *Support and housing in Europe*, The policy Press.
- Edgar, B. and Doherty, J. [2001] *Women and homelessness in Europe*, The policy Press.
- Fitspatrik, S. and Clapham, D. [1999] *Homelessness and young people*, pp.173-190, in Hutson, S. and Clapham, D. (eds.) [1999] *Homelessness: Public Policies and Private Troubles*, Cassell.
- Fitzpatrick, S., Kemp, P. and Klinker, S. [2000] *Single homelessness An overview of research in Britain*, The Policy Press.
- Forrest, R. [1999] 'The new landscape of precariousness', in Kennet, P. and Marsh, A. (eds.) , *Homelessness Exploring the new terrain*, The Policy Press, pp. 17 ~36.
- Guardian Society, *Rooms for doubt*, 14/11/2001, p. 2.
- Hutson, S. and Clapham, D. (eds.) [1999] *Homelessness: Public Policies and Private Troubles*, Cassell.
- Jacobs, K., Kemeny, J. and Manzi, T. [1999] 'The struggle to define homelessness: A constructivist approach', in Hutson, S. and Clapham, D. (eds.) [1999] *Homelessness: Public Policies and Private Troubles*, Cassell, pp.11-28.
- Joseph Rowntree Foundation, *The impact of housing benefit restrictions on young single people living in privately rented accommodation*.
<http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/housing/hr098.asp>
- Kemeny, J. and Lowe, S. [1998] 'School of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence' *Housing Studies*, Vol. 13, No. 2, pp. 161-176.
- Kemp, P. [1997] 'The characteristics of single homeless people in England', in Burrows, R., Pleace, N. and Quilgars, D. (eds) , *Homelessness and Social Policy*, Routledge, pp.69-87.
- Lowe, S. [1997] 'Homelessness and the law', in Burrows, R., Pleace, N. and Quilgars, D. *Homelessness and Social Policy*, Routledge, p.24.
- Neale, J., [1997] 'Theorising homelessness Contemporary Sociological and feminist perspective', in Burrows, R., Pleace, N. and Quilgars, D. (eds) , *Homelessness and Social Policy*, Routledge, pp.35-49.
- Rough Sleepers Unit, *Government meets target on reducing rough sleeping*, 03/12/2001.
- Social trends; Homelessness in temporary accommodation.
- The National Assembly for Wales [2000] *Code of Guidance for Local Authority on*

*Allocation of Accommodation and Homelessness Part VI&VII of Housing Act 1996
Draft consultation.*

The Social Exclusion Unit [1998] *Rough Sleeping Report by the Social Exclusion Unit.*

Watson, S. [1999] 'A home is where the heart is: engendering notions of homelessness' , in Kennet, P. and Marsh, A. (eds.) , *Homelessness Exploring the new terrain*, The Policy Press, pp.81-100.

第 18 章 野宿者が社会的困難を克服するための援助

—Hilfe zur Selbsthilfe (自助のための扶助)—

庄谷 怜子

はじめに——90年代の野宿者急増と対策の歴史的経過

(1) 野宿者対策の戦後経過——東京・大阪・名古屋での対策史の共通性——

1990年代に入って都市で野宿者が急増して、誰の目にも触れるようになり、野宿者問題は顕著に社会問題化した。戦争原因による「浮浪者」とよばれた失業者は、敗戦後8年を経て急減した。しかしそれに代わり、1954(昭和29)年の不況と反動期を契機に、失業を原因とする野宿者が増加し始め、1960年代からの高度成長期を通して、一定量の貧困底辺層は常に存在し、なくなることはなかった。しかし生活構造の近代化、国民所得の上昇により、貧困の問題は見えなくなったかのように思われた。

戦災に起因する「浮浪者」対策は、敗戦に伴う失業を原因として「浮浪」を余儀なくされた者を生活保護施設である更生施設に收容することにより保護してきた。しかし戦後10年後たっても失業を原因とする「浮浪者」は、減少はしたがなくならなかった。このような「浮浪者」に対して、職も住居も持たない「問題の多い常習の浮浪者」という見方で保護の対象外とする傾向がでてきた。こうした貧困対策の変化は東京、名古屋、大阪に共通する傾向と内容をもっており、收容保護政策の見直しとその時期も、日雇労働市場をもつこれら大都市に共通する問題であった¹。この政策転換の背景には、失業という社会的原因があつて、その後も景気変動によって「浮浪者」が増減することは予想されていたので、労働・雇用政策の拡大・充実が必要であることは認識されていたが、名古屋市では、1962(昭和37)年頃から施設数は減少し、野宿者の收容保護は縮小し、1966(昭和41)年度には更生施設は植田寮ひとつになっていた。

大阪においても1966(昭和41)年に保護施設に関する「最低基準」が定められた。それによれば、更生施設は身体上または精神上の理由により養護および補導を必要とする要保護者を收容する施設として限定的に運用することになり、戦後「浮浪者」対策として一定の役割を果たしてきた「浮浪者收容施設」は消滅することになった。貧困の一現象である野宿者対策は後退しつつあった。

「見えなくなった貧困」、「隠された貧困」という現象は、同じような戦後史をたどるド

¹ 岩田正美『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』ミネルヴァ、1995年、田巻松雄『戦後名古屋市の野宿者対策——「浮浪者」「住所不定者」に対する生活保護行政の歴史的変遷——』、『名古屋＜笹島＞野宿者聞き取り報告書——生活・労働・健康・福祉——』＜笹島＞の現状を明らかにする会、1995年10月、筆者もこの聞き取り活動に参加した。嵯峨嘉子『戦後大阪市における「住所不定者」対策について——生活保護行政を中心に——』、『社会問題研究』第48巻1号、1998年12月。野宿者対策に関する東京、名古屋、大阪の記述はそれぞれ主として上記論文による。

イツにおいても、高度成長初期には、dunkel Ziffer（隠された貧困）として論じられている。オイルショック後、1976年にCDUの社会政策担当相H. ガイスラーは『新しい社会問題』²を著わし、ドイツにおける貧困の数が人口の9%であることを実証的に明らかにするとともに、貧困の顕在化に対応して「新しい社会問題」に取り組むことを提起した。

しかしわが国においては後に見るように、1980年代から顕著になる福祉削減策は、最後のセーフティネットである生活保護制度にいたるまで、全面的に進行し強化された。不況と失業のなかで貧困への対策は、「自助努力」の名のもとに著しく後退することになった。

具体的には、123号通知における徹底した資産活用の要求、監査における稼働能力活用の強化（稼働年齢層には要保護状態になっても申請を受理しない傾向）、親族扶養優先の強化（扶養義務要求の範囲と程度の強化）、申請抑制に導く現場への強い指導であった。

(2) 本稿の課題

高度成長期には国民所得上昇の陰において貧困は再生産され続けていたにもかかわらず、「貧困問題はすでに解決した」または「見えなくなった」とされてきた。貧困対策は1973年オイルショック後、80年代にかけて低成長期に入ると、不況と失業の増大で、野宿を余儀なくされるものが増加・顕在化しているにもかかわらず、貧困対策は後退しつづけた。

1990年代、バブル崩壊でますます増え続ける野宿者の問題は、まず第1に当事者が人間の尊厳に値する生活を侵害されているという人権問題であると思わなければならない。2001年8月31日の「国際人権規約の経済・社会および文化的権利に関する委員会」で、日本政府に対し、ホームレス問題を解決するための包括的なプランが用意されていないことにたいして懸念するという警告がだされている³。

第2に、野宿問題から見える生活保護の問題は社会保障全体の問題である。要保護者の約25%のみが被保護者という捕捉率の低さを考えるとき⁴、社会保険や社会手当などからの脱落者が最後のセーフティネットであるナショナルミニマムでも受け止めてられていないということは、社会保障の構造的な欠陥を示すものである。生活保護法を実効的に機能させるには、その前段にある社会保障の予防的役割を重視する必要がある。

2000年12月には厚生労働省も、いわゆる「社会的な援護を要する人々への社会福祉のあり方」を検討し報告書を出している⁵。

さらに第3に年金・医療保険などを含む社会保障政策のセーフティネットを張りなおしで、そこからの脱落者をできるだけ少なくするとともに、一般生活にかかわる、住宅、労

² H. ガイスラー『新しい社会問題』1971年

³ 国際人権規約「経済・社会および文化的権利に関する委員会」(01.8.31)第29項目。The Committee is concerned about the large number of homeless persons. Throughout the country, especially in the Osaka/Kamagasaki area. The Committee is further concerned that the State party has no comprehensive plan to combat homelessness.

⁴ 岩田正美(捕捉率25%の引用の出典)

⁵ 厚生労働省「社会的な援護を要する人々にたいする社会福祉のあり方に関する検討会」報告書(2000.12.8)

働、教育等の政策を、要保護層のレベルに至るまで連続させるという配慮が必要であり、それらのきめ細かい施策が欠けると、いかに生活保護の条文が充実していても運用において空洞化し実効性を失うことになる。

そこで本稿の課題は、第1に、要保護状態にある野宿者が野宿にいたった理由としての社会的構造的原因を示したい。第2に、貧困対策の重要な社会資源である生活保護法の原理を確認する。さらに第3に、80年代以降の福祉削減政策が「自助努力」という名目で通達や監査の運用を強化してきた経緯を指摘し、第4に、生活がある水準・状態以下に低下した場合、自助のための扶助なくしては、すべての人はたち上がれないものであるということを示す。神戸での事例を通して明らかにしたい。自助のための扶助は、ドイツではHilfe zur Selbsthilfeというが、「扶助」は日本でいえば生活保護である。本稿では里見氏の持論でもある「自助の前提としての福祉」から「自助のための扶助 Hilfe zur Selbsthilfe」の必要について少し具体的に述べたい。

まず野宿を余儀なくされることの社会的・構造的原因の整理からはじめよう。

1. 生活問題としての野宿者増大の構造的原因⁶

(1) 高度成長期、農村人口は工業労働者として都市へ移動し、道路や地下鉄の建設など大規模な国土開発の公共事業の建設労働に従事した。農村人口が流出し、農家戸数は減少、農村は過疎化した。73年、オイルショック後の不況で失業した出稼ぎ労働者の何割かは帰省したが、すでに帰郷先がなく、かなりの出稼ぎ者は大都市で仕事を求めつつ老後を都市で迎えることになる。この間、長い不安定就労の過程で、仕送りも困難になり、家族との音信が途絶える人も少なくない。

(2) 建設日雇労働者問題についてはすでに専門研究の成果に見られるように、労働者は建設現場に移動しなければならず、日常生活を丸ごと仕事に拘束されている状態である（現場性、移動性、不定住性）。日々雇用で日々失業という不安定な雇用関係、天候によっては就労できないという特質がある。（天候依存性、公共事業の季節性）。危険な作業、約束と違う賃金、中には暴力的労務管理をする事業所もある。雇用保険の受給要件は2ヶ月に26日の印紙（雇用証明）を要するが、不況が長引いて失業手当を手にするだけの仕事がなく、受給要件を満たせないものが多数をしめ、今日では日雇労働者の失業保障はほとんど機能していないといってよい。

日雇労働者の低い労働条件（不安定雇用、低賃金、危険、未組織）、社会保障の低位性・無保障性（労災・雇用保険、健康保険、年金保険の不充足）のため、無年金のまま野宿になる人が多い。

(3) 都市の日雇労働者は建設労働に従事していたものが多いが、建設産業は下請的重層構

⁶ 野宿者への生活保護適用に関する大阪地裁での佐藤訴訟公判における庄谷「意見書」を一部修正、補筆。

造の末端に、地方から出稼ぎにきた建設土木の雑役工を含む日雇労働者を使ってきた。その建設産業も1990年以降、公共事業の見直しの中、合理化が進んでいるトップゼネコンは建設技術の近代化、IT化をすすめ、高賃金のトビ職や末端の雑役工のリストラ、省力化、無天候装置の取り入れによる工期の短縮、危険労働の排除、単純労働の削減、さらには工事現場の工場化（全自動ビル建設システム）へと技術革新を進めている。建設産業そのものの生き残りをかけた構造改革がすすめられているが、そのもとで、とりわけ日雇労働者の就労機会の縮小は避けられない状況にある。

(4) 最後に、近時の野宿者の異常な増加には、日雇労働者に限らず、広範な産業、職種の人々を含み、常用労働者の中からも中高年労働者のリストラ、自営業者の倒産、サービス職種の若年のフリーターなどを含む不安定就労者の失業にも拡大している。バブル崩壊後の長期にわたる不況と失業の被害はすべての階層に及んでいる。野宿に至る直接的原因はこのような不況による失業・倒産で、仕事を失ったことによる。不安定就労と失業を繰り返すうちに、病気、怪我、障害、高齢化によって、次第に仕事から遠ざけられ、家族と疎遠になり、住居も失うに至る。

(5) 経済・社会の変動に加えて、その間に機能すべき雇用保険、年金、医療保険など社会保障のセーフティネットにも救われず、生活保護の最後のセーフティネットからも排除されたのは、1980年以降の社会保障・福祉の削減政策の結果でもある。

(6) ホームレスは現代の貧困の一形態であるが、国際的にも共通する局面にある。経済のグローバル化の中で国際的にも、一国内でも経済的格差が拡大しており、今、ホームレス問題の解決は、欧米でも、アジア諸国でも焦点課題になっている。わが国の取り組みは北欧、EU諸国のホームレス対策に、はるかに立ち遅れており、近年では韓国の法改正を伴う積極的な施策にも見劣りを感じるものがある⁷。

2. 生活保護法の原理——個別性と専門性をめぐって——

(1) 生活保護法の原理——柔構造の生活保護法——

生活保護制度は、憲法25条による国民の基本的な人権のひとつとしての生存権を保障するための社会保障の制度であるが、同時に社会福祉の制度として、被保護者の一人一人の社会生活が成り立つように、自立を支援することをも目的とすると規定している。立法者小山進次郎によれば、この1条は「単なる装飾的条文ではなく、最も実動的な条文であって、およそこの制度の運用に当たっては、常に、その指針となる性質のものである」と

⁷ われわれの研究グループによる文部省の科学研究費を受けておこなったドイツにおける就労扶助やホームレス問題にかかわるの最近の調査・研究、厚生労働省の政策推進事業への研究補助金によるEU-US ホームレス研究によれば、今日、ホームレス対策は各国の焦点課題となっており、欧米諸国では各国のホームレス対策から social exclusion についての議論と貧困政策について、ドイツではホームレス化の危険を予防段階で把握・介入し、公的扶助による就労扶助の展開など、いずれも積極的な対策がとられている。さらに、EU諸国においては最低限所得保障 basic income の構想を巡って現在、活発な議論が展開されている。

し、「法の目的を法律の冒頭に明記し、制度運用の基本方針を明らかにする」という趣旨を堅持すると述べている。したがってケースワーカーは個々の条文の解釈で判断しきれない多様で複雑な生活実態を、最終的には、この1条の目的規定を、自らの専門性に体现して判断するという責任を帯びているのである。しかしこの専門的判断は、羈束的裁量によるものであって、生存権的保護基準を逸脱して判断することはできない。

(2) 生活保護法における個別性原理の重要性

個別性の原理は、社会保障の体系の中で生活保護法に固有のものであって、百人百様の生活困窮の状態を判断し、同じく一人一人の最低生活に不可欠なニード(需要)、つまり必需を判断して、保護の要否を判定するという高度の専門的知識と・技術的能力が必要とされている。

(3) 生活保護行政における専門性の必要性

以上により、1条から4条の原理規定を総合的に判断すると、とりわけ生活保護の要否判定の業務は需要充足原理と個別性原理に基づき、高度の技術的知識・判断を持って法を運用するエキスパートの必要と充足が、期待されていることは明らかである。

3. 1980年代からの福祉削減政策とその影響

(1) オイルショック以降の低成長経済のもとで、国と地方自治体の財政危機と、社会保障・社会福祉行政への費用削減策の貫徹

福祉削減政策が顕著になった1980年以降、とりわけ1985年から95年の約10年間に、全国の被保護者数は144万人から89万人に減少した。その間の保護の動向をグラフに見ると、保護世帯の急速な単身化(単身世帯は95年時点で一般世帯22.6%に対して被保護世帯71.8%)、年齢構成の高齢化(70歳以上9.4%に対して23.3%)、保護受給期間の長期化(保護受給5年以上が1970年の37.8%が、95年に60.7%)、稼働能力者のいる世帯の減少(働いているものがある世帯が1980年の21.6%から95年の13.6%へ)、保護世帯の持ち家比率の一般世帯との格差拡大(被保護世帯の持ち家比率は1980年の24.2%から95年の10.1%へ)の変化が生じており、一般世帯との格差も増大している⁸。

(2) 通達と監査による現場への厳しい行政指導

1981年の123号通知、84年からの行政監察、会計検査を通じて厳しい行政指導、保護基準算定方式を格差是正方式から水準均衡方式に変更、保護費の国庫負担率を8割から7割5分に低下させ、地方自治体への負担を増大させた。保護申請段階で、申請を受理せずに

⁸ 被保護者全国一斉調査結果等厚生労働省統計資料による。

相談扱いとして帰らせることをはじめ、保護受給を抑制する傾向が明確になる。

1990年以降のバブル崩壊で、90年代には、野宿者が顕著に増加し、ホームレスの問題が社会問題化している。阪神淡路大震災の年、1996年からは被保護人口も漸増に転じている。都市では今後とも増大傾向が続くことは避けられないと思われる。

(3) 福祉削減政策とケースワーカーの専門性

このような福祉見直し政策のなかで、優れたケースワーカーによる専門的処遇は監査によっても評価されなくなり、福祉事務所のベテランの査察指導員やケースワーカーの福祉外部への異動が頻繁に行なわれるようになった。ケースワーカーの経験年数は次第に低下して今日では平均2、3年になっている。その結果、貧困・生活困難に対する社会問題としての理解が不十分で、対象者の状況を十分理解できない職員が増えている。さらに、保護受給を抑制する政策が長期化するなかで、福祉現場が荒廃し、ケースワーカーがやる気を失い、過半数が保護からの異動願いを出す自治体もあるという状況で、福祉現場の行政水準の低下がみられる。

福祉事務所では、このように専門性が低下した結果、法律や実施要領を読み込むより、マニュアル的運用が常態化する傾向もみえる。さらに地方分権化以後、自治体の財政難、人員配置の規制緩和で、被保護者急増にもかかわらずケースワーカー増員が対応していないところが多く、財政難を理由に人員削減傾向さえ見られる。

(4) 無料低額診療事業の見直し

貧困者への医療費支援対策としての無料低額診療事業は、低所得層の医療を確保するために、1953(S. 28)年に最初の基準が設定され、1957(S. 32)年の改定を経て、1974(S. 49)年に基準と運営方針の改定が行われていた。すなわち1953年の「生計困難者のために無料または低額な料金で診療を行う事業」は、要保護者および、本人または世帯員の疾病等による不時の出費または収入の些細な減少等により要保護者に転落する恐れのある者等の生計困難者に対して、診療を行うことを主たる目的としているということで、その生活困窮の程度に応じて、診療料金を減額し、または無料とする方針を明らかにしていた。それに次いで1957年の改定では、この事業が低所得階層にたいする防貧的役割をも果たすために、重要な意義を有するものであるから、その経営主体は社会福祉法人がもっとも適当であると評価・指導していた。

しかしオイルショック後の1974(S. 49)年には、無低診療事業の基準と運用を改正し、この間の「各種医療保障制度の整備等社会の諸情勢の変化に伴い、実情に即しない面が生じている」として、事業縮小を含む全面的な改定を行うことを表明した。オイルショック後の福祉見直し第1段階の時期である。

「福祉改革」の進行とともに、1989年3月30日、社会福祉関係三審議会合同企画分科

会は「今後の社会福祉のあり方について」の意見具申をおこない、「社会福祉事業の範囲の見直し」の第4項で「現在社会福祉事業とされているものであっても、無料低額診療事業のような、社会福祉事業制定当時と比較してそれぞれの事業を必要とする社会的経済的状況に大きな変化がみられるものについては、社会福祉事業への位置付けについて見直す必要がある」としている。これを受けて強い関心と危機感とを抱いた現場の医療機関は、「福祉医療制度存続に関する要望書」を1989年6月22日に提示した⁹。

まず第1に、全国200有余（約50,000床）の無低診療事業を行う病院・診療所は福祉と医療の谷間であえぐ生活保護患者、無保険者をはじめとする、低所得者、難病等の特定疾患患者、障害者、さらに山間・離島の医療過疎地の人々に対して、地道な活動を続けてきた。さらにまた近年、増加傾向にある外国人労働者・留学生にたいする医療の受け入れ診療施設の必要性は今後とも不可欠であることを訴えた。

第2にこれら病院・診療所は、福祉的医療を行うだけでなく、福祉施設を併設するなど、機構的にも機能的にも長年にわたって福祉と医療の連携・統合を実践してきたのであって、その存在価値、使命は大きいものがある。

第3にこれらの病院・診療所には、医療ソーシャルワーカーが必置とされ、診療・看護・家族との連絡調整・相談業務を日常的に行っている。「無低診療事業」の法的位置付けがなくなり、MSWの配置根拠がなくなれば、サービスの低下に繋がることは避けられない。

第4にこれら病院診療所は「無低診療事業」の法的位置付けをなくし、税制面での優遇措置が撤廃されたなら、多くの福祉医療機関の精神的・経営的基盤の存続が危ぶまれ、結果として医療を必要とする弱者が切り捨てられることは必至であると訴えている。

さらに1997年に全国福祉医療施設協議会は「福祉医療施設の今後の事業展開について」を発表し、1973年以降も「生活困窮者が経済的理由によって受療機会を制限され、必要な医療が受けられない状態は解消されつつあるように見えるが、福祉医療施設から見る現実とは異なる。医療費減免を中心とする福祉医療のニーズは確実に存在している」と強調している。その対象は第1に、「住所不定等の理由によって医療を受けられないもの」の存在（中央社会福祉審議会答申の指摘にもある）、安価な外国人労働者が大量に導入されているが、こうした外国人のほとんどが無保険者であることはもとより、国民皆保険が建前とはいいいながら、無保険者が存在すること、第2に、規準看護・新看護のもとでも「闇付添」（または「お世話料」）が多く存在し、患者家族に大きな負担を与えていること、第3に、保険制度の網の目からもれている「未婚の母」などには出産育児一時金が給付されず、「助産施設」において分娩費用の減免を受けないなど、無料低額診療事業の対象者は確実に存在しており、その費用はすべてサービス提供機関である病院診療所の自弁である。

⁹ 福祉医療制度存続全国緊急大会「福祉医療制度存続に関する要望書」1989年6月、全国福祉医療施設協議会「福祉医療施設の今後の事業展開について」1997年3月。

制度的に見ても、老人健康施設では創設期から食事等は自己負担であり、健康保険法改正のたびに受療時の自己負担は確実に増え、薬剤患者負担の増加、償還払いの導入、さらに新介護保険法では保険料未納者への制限給付も示されている。このようにして「生活保護法に該当しないもので医療費を事実上払うことができないもの」が増加することを予想しており、制度改革の言われるこれからの社会においても無料低額診療事業の役割・意義は決して薄れるものではないと確言している。

2001年の現在、野宿者は全国的に増加傾向がとどまらず、医療保険制度改革はさらに患者負担の方向を示し、介護保険の保険料負担と利用料一部負担は高齢者の隠された貧困問題を顕在化しつつある。

4. 生活保護行政は野宿者に対して「自助のための扶助」をおこなっているか

公的扶助行政に従事する福祉事務所のケースワーカーは、ホームレスの問題について、一般にどういう考えで、どのように対応しているのでしょうか。

野宿を余儀なくされている人、行政用語としては「住所不定者」の支援について、本稿では主に神戸の事例を参照しつつ検討したい。支援組織「神戸の冬を支える会」の相談活動に同席してのヒアリングにもとづいている。

『神戸市の生活保護問答集』には「要保護状態の〈住所不定者〉が、福祉事務所に相談にきた場合の取り扱いについて」(1) 即時入院は現在地の福祉事務所が実施責任を、(2) それ以外は原則として厚生援護相談所が実施責任を持つ。更生援護相談所では、1) 退院の場合の生活保護適用の手続きについて、2) ドヤ保護の場合、3) 年末年始対策、他に、4) 法外援護の取り扱いの手続きが決められている。

なお「神戸市福祉事務所長委任規則」では「住所不定者」の保護の権限が、福祉事務所に委任されていないことを理由に、福祉事務所では野宿者保護の相談は福祉事務所の「権限外」として、居宅保護を受けたいという人の相談も概して聞かないという対応をしてきた。他方、更生援護相談所の方は、要保護状態が明らかで居宅保護を希望する人がいても、敷金や家具什器類の支給をしてくれなかった。結局このままでは、野宿を余儀なくされている人は悪循環のまま野宿の深みにはまっていくしかないことになる。

生活保護法の原理では要保護者の最低生活を無差別平等に保障すると規定されており、実施機関を決めている19条では生活に困窮している人が保護の対象にならないような場合は想定されていない。保護費はストックとしての生活基盤である住居があるということをも前提としているが、住居のない要保護者も無差別平等に保護の対象である。住む家のない者はいっそう困窮しているのであるから、これを保護から排除し、生活保護において異なる扱いをすることは、法の趣旨に反し、野宿者に対する人権侵害にあたる。

全国レベルでみると「住居を失った」野宿者を「住居の明らかな」要保護者と取り扱い

を異にする行政側の理由として、岡部卓の説明によれば¹⁰、第1に日雇労働者は労働能力を有しているから最低生活は可能である筈と考えて、要保護状態にある野宿者に対して最低生活保障が必要であることを考えてこなかった。第2に保護の申請に事実上「住居」要件を課して、保護の適用から除外してきた、第3に「住居不定者」に対して、彼らは保護受給者としての権利義務を遵守できない人たちだとの理由からか、「保護になじまない人たち」ということで排除してしまっている。その他、住所が不定では要否判定のための調査ができないとか、施設へ収容しても入院させても、すぐに無断で出てしまうということで、在宅での保護を検討してこなかったということになる。相談のみで帰らせたり、法外援護というその場限りの応急的、臨時的な旅費支給や食物の現物支給、とりあえずの宿泊先、毛布の支給、医療費単給の対応をするのみで生活扶助、住宅扶助等の支給を検討せず、その場をつくらってきたのが現実ではなかろうか。

5. 自助のための扶助 Hilfe zur Selbsthilfe

——神戸の冬を支える会の相談活動から——

(1) 住居の喪失から確保へ——保護の申請へ——

小規模自営業や不安定就労の人は不況で仕事が途切れることがしばしばあるので、ほとんど蓄えを持っていない。いわゆる手から口への生活である。したがって家賃の滞納を繰り返すようになると、最後には立ち退きを云い渡され、居宅から追い出される。

生活費がなくなりつつあり、仕事が思うようにならない状態になると、家族崩壊の危険も現実化する。しかしこの時点で福祉事務所へ相談・申請に行く人はわが国では少ないと思われる。この点で、ドイツでは住居を失うおそれがあったとき、この情報を借家主協会が、または強制立ち退きの前に裁判所が、福祉事務所へ通報しなければならないと規定されている。ドイツではこの時点から野宿を予防するホームレス対策が始まるのだが¹¹。

【事例1】Iさん、65歳

1999年3月、「支える会」に相談に来る。相談内容は、「10年前から野宿している。腰痛で歩くのがつらく仕事ができない。頻尿もある。更生センター・更生相談所へは行きたくない」というもの。居宅で保護受給できるなら受けたいとの希望で、1万円を貸して、広さ約1畳の簡易宿泊所（ドヤ）に入居。翌日保護申請して保護が開始された。その後市営住宅に申し込み当選。2000年2月に転居。転居した住宅は、災害復興住宅で入居者のほと

¹⁰ 岡部卓「ホームレス問題と社会福祉サービス」、小野哲郎/白沢久一/湯浅晃三監修 シリーズ公的扶助実践講座第2巻「公的扶助と社会福祉サービス」ミネルヴァ書房、1997年。

¹¹ ドイツ連邦社会扶助法 BSHG ではホームレス等の特別な生活困難を克服するための援助を、主として15a,b条（特別な場合の社会扶助、一時的窮状の場合の貸付）、18～20条（就労扶助）、72条（特別な社会的困難を克服するための扶助）に規定している。なおドイツの公的扶助制度との比較に関しては、庄谷「日独比較」、阿部志郎・井岡勉編『社会福祉の国際比較—研究の視点・方法と検証』ミネルヴァ書房、2000年を参照していただきたい。

んどが被災者であり、その中で自治会役員として人の世話をして活躍している。

失業や自営業が行き詰まって収入が途絶えると、家賃が払えず家を出て、野宿を余儀なくされることになる。日々の生活にも事欠く日がつづいて、保護を要する状態に至る。福祉事務所へ行って相談し、在宅か施設で保護を受けたいと申請をする。しかし都市における野宿者のための更生・救護施設は、とりわけ90年代以降、単身男性の野宿者でどこも過密の状態である。磯島寮・兵庫荘などの宿所提供施設は入所に費用の要る施設で（1日50円または200円で、稼働収入の見込みある人のみ入所が可能となる）。

簡易宿泊所（ドヤ）は敷金や保証人がなくても1泊600円～800円ほどで宿泊できるが、居住条件が極めて悪い。公営住宅、民間アパートには敷金、保証人、住民票などが要るところが多い。保証人がなければ保証人協会へ金を払い込むことでもよいが、その金が用意できない。もちろん入居後の家賃を払えることが求められる（賃金、年金や保護受給による所得証明が要る）。

ドヤを住居とみなして保護申請を受理している自治体では（横浜市、神戸市、東京など）、現実問題として野宿の状態をいくらか解決しやすいが、保護受給の展望も持てないままで、申請手続中の数日間の日払い家賃を用意することができない人がほとんどであろう。（本来はドイツの場合のように、野宿の予防と、個別性の原理で、専門的なケアをつけて丁寧な援助が必要である）。

ドヤへ入って保護申請するにも、地方から最近働きに出て来た人は福祉事務所がドヤ保護を認めるといふ情報を知らない人もある。申請までにドヤへ入るために数日分の宿泊費が必要で、それが自力では困難な場合が多い。

野宿のまま仕事につくことはさらに困難である。稼働能力があっても就労のための交通費、連絡場所（住所）、作業着、靴などの身支度、電話連絡先などの準備ができない。職安へ行って求職活動をするため、宿所提供施設に入所を申請するとしても、そのための1月分の宿泊費（1日200円で1月分6000円ほど）を用意することが必要となる。

なお現在入院・入所中の人は、退院後の生活設計をして、再び野宿に戻らないようにしたくても、退院・退所してすぐに仕事につける人は少ない。施設保護から居宅保護への変更申請をすることについてケースワーカーが相談にのり、情報の提供をしなければならぬ。援助がなければ、そのまま再び野宿に戻ってしまう危険が大きい。

被保護者が居住しているアパートを、建て替えのために立ち退きをいわれる事がある。公営住宅であれば、当然、立ち退きのための費用と、新築住居へ優先的に入居する権利とそのため転居の費用が支給されるはずである。民間アパートの場合、建て替えで急な立ち退き話で、担当ケースワーカーにそれを伝えたが対応してもらえず、家を出され、野宿になってしまった人があった。住居のない人は保護をしないという扱いをしていた福祉事務所がこの人を行方不明として保護廃止にした例がある。家を失うおそれがあるという情報をキャッチした以上、福祉事務所は相談に乗ってこれを防止しなければならない（名古

屋市での94年「野宿者聞き取り調査」による)。

住居に関してはこれを失わないようにできるだけ早くキャッチして予防し、あらゆる段階での野宿者を無くすために手段を講じるべきである。野宿が長引けば、以下に見られるように、生活問題は重複化・重度化して、技術・稼働能力は低下し、体力も悪化して、稼働の意欲すら失われるおそれがある。そうなると解決はいつそう難しくなり、経費が何倍もかかる。

(2) サラ金・多重債務を抱えている場合の援助

【事例2】Yさん夫婦 67歳, 50歳

この夫婦は淡路島に住宅を持っていたが、そこには知的障害(療育手帳B2)のある妻の息子も同居していた。多額の借金をしている息子の保証人にもなっているため、夫婦はそこから神戸へ逃げてきて冬を支える会へ相談にきた。

Yさんは退職後、結核と糖尿の病気をもって入院し、その後は施設へ入所、そこで妻と知り合い結婚した。年金は月20万円ほどあったが、淡路の家の修理のためサラ金から200万円の借金をした。夫妻とも年金を担保に借金をしている。息子も年金担保で借金をし、サラ金の借り換えでまわしている。妻も知的障害があり、年金担保融資で借金がある。Yさん夫婦は息子の行動を抑えられない結果、借金のとりにて困って神戸へ逃げてきた。淡路に家はあるがもう帰る気はないので、神戸でアパートを借りて保護を申請し、福祉事務所は保護開始の方向で進めることになった。妻の療育手帳の手続きを福祉事務所に依頼する。法律扶助協会で妻の自己破産の手続きをして、免責された。他方で県営・市営の公営住宅を申し込む。住民登録が淡路にあるままなので、年金の現況届が出せず、困っているという(現況届は住民登録地以外の所に住所変更届を出すこともできると説明)。夫も法律扶助協会で自己破産の申し立てをしなければならないが、自宅があるため管財人を設けないといけない。重複した困難があったが、今では神戸で夫婦世帯として保護を受け、アパートで生活している。

この事例では、淡路に持ち家があること、息子が年金担保でサラ金の借金を回しているのを、止められないこと、本人がその保証人であるが、67歳で高齢で病気があること、妻に知的障害があることなどいくつかの困難な問題が重複している。解決には工夫がいる上、数ヶ月もかかっているが、一つ一つ説明し本人と協力して解決にもっていった事例である。野宿者で家族ぐるみ多重債務に陥っている典型ケースで、このような大きな借金を抱えている人は相談の中でいくつかある。

借金を整理するためには、サラ金業者にこれまでの経過書類を出させて現在の借金の実態を調べる必要がある。配偶者や家族などがこの場合のように借金に絡んでいる場合もある、年金を担保に取られている場合には現金がなく生活できない上、雪だるま的に

借金が膨らむ。長い間逃げ回っているうちに、時効になっていることもあるが、住民票を動かすと、とたんにサラ金の請求が追いかけてくるので、ビクビクして、不安に駆られ、どうすればよいかわからない。返済してくれといわれて払ってしまったために、5年の時効が中断してしまった人もある。違法な金利を取っている場合は都道府県の役所の担当課へすぐに届ける。利息を減額してもらって分割で支払うか、自己破産の処理をすることになるが、選択肢を説明して自分で決めるのを手伝う（その場合、免責扱いにできるかが重要）。弁護士と相談する必要もある。サラ金業者から提訴されることもあるが、これらに野宿者が自力で立ち向かうのは容易でなく、解決のため何らかの支援が必要になる。（年金担保融資を受けて年金が受け取れない場合の生活保護要否判定について、適法な貸付を受けている場合、法的には年金受給権は本人にはなく、事業団・公庫にある。厚生省はこの場合、保護費の計算、保護の要否判定において、年金額を収入認定できないとしていることが支える会の調査によって判明している）。

(3) 自分の年金がどうなっているかについて

10代にほとんど教育も受けず日雇で働き続けてきた人も少なくない。仕事を転転としていたので、どこに年金を何年かけてきたか分からなくなっている。自分の職歴を思い出して計算し、社会保険事務所で調べてもらう。更生年金ばかりであれば20年、国民年金がいれば25年を必要とする。年限が足りなくても、60歳以上で、5年以上かけておれば、脱退手当金が、生命保険では解約返戻金が入る場合がある。そのような情報と手続きを知らせることも大事、炭鉱労働や船員保険では一般より条件が有利な場合が多い。

年金は野宿から立ち上がるために有力な資源となりうる。限られた資金を借金・サラ金処理に役立て、住居の設定や必要な生活道具購入などの資金に、有効に使えるように援助する。年金福祉医療事業団に申請して年金を担保に融資を受け、一時的にまとまった資金を作って大きな借金処理や住居の設定に役立てることを考える必要も生じる。

野宿者は年金受給要件を満たして、60歳を超えていても、周囲のうわさでか、65歳にならないともらえないと思って、野宿しながらその日を待っている人もあった。また年金権が発生して本人の請求があれば、野宿していても社会保険事務所は支給の方法を講じるべきだが、「住居がないと渡せません」といわれた野宿者もあった。社会保険事務所としては、とりあえずはそこを住所にして年金を支給するなど工夫ができないであろうか。

長引く不況の影響で、最近の保護申請者は平常的な生活から短期間に要保護状態に陥る傾向にある。新規ケースには、多重債務の問題や家族崩壊、精神障害など重複する問題を抱えている場合が多く、それらの問題を一度に解決することは当事者にとってさらに困難であり、ほとんどが援助を必要とする局面に立たされている。

(4) 医療費、健康保険がない人

【事例3】Hさん 63歳

2000年10月7日「支える会」に相談。昨年10月24日から神戸市立更生センター（更生施設）に入所していたが、9月7日に同室者といざこざがありむしゃくしゃしていたので飲酒して帰ったところ、職員に見つかり退所させられた。それ以来、昼は王子公園、夜は更生援護相談所という生活を送っている。

これまで溶接の仕事などを転々とし、姫路等でアパート暮らしをしていた。岡山の日雇労働市場でも仕事がなく、そこで初めて生活保護を受給した。その後、神戸に戻り更生センターに入所した。腸、胃及び肝臓に疾患があると診断されていた。保護受給を希望したので、ドヤの宿泊費8000円を貸与してドヤに入居し、保護申請を行い開始決定を得た。現在は通院をして治療を続けながら、保護を受給して生活している。

無料定額診療事業の「今後の事業展開の」現状認識でも見たように、野宿している人は保険料を払えない人が多いから、健康保険証をもっている人は少ない。一時的には無低診療病院を紹介して無料低額の診療券で治療を受けることができる。野宿者の中には原爆被災者の人もある。国保料を支払えなくて滞納している人も少なくない。被保護者になれば、国保は脱退請求になる。そうして医療扶助を受けることになり、保険料の免除・減額も可能である。政府管掌健保に入っている人は、一部負担金を支払い、健保と医療扶助の併給になる。老人医療費や国保入院料の減額手続きや還付手続きを知らない人も多い。（ドイツでは新規の社会扶助受給者にはすべて滞納していた医療保険料を肩代わりして払い、他法優先で社会保険の制度にのせる¹²⁾。

新しい介護保険からも事実上排除されているといつてよい。介護保険は医療保険のような減免の措置がなく、滞納にペナルティを課されるが、そのことも知らない人が多い。そもそも住民として地域から切り離されているので、新しい制度の情報や手続きの機会から漏れている人が多い。制度施行後1年半の介護保険について「援護を要する人」の問題は今後、改めて検討する必要がある。

病院から退院するとき、退院即治癒と見なして、その後の生活相談にのらない福祉事務所が今なお少なくない。野宿から救急車などで入院した場合には自宅がなかったのだから、退院即野宿にならないように、本人と相談の上、敷金を支給して住居を設定することも検討しなければならない。

(5) 低所得・貧困

【事例4】Mさん 51歳

阪急の駅で靴磨きをしているが、売上が少なく、風呂に入る金もないことがある。交通費が出ない日には家まで帰れないで野宿するという。靴磨きは震災前に死亡した母の時代

¹²⁾ 注11を参照。

から手伝いをはじめた。教会の炊き出しで食事をさせてもらうこともある。住居のアパート代3万円の家賃も滞納している。家へは寝に帰るだけで電気・ガス・水道も使わない。一年前に尼崎市で福祉事務所に保護申請にいったことがあるが、若いから駄目といわれたという。

厚生労働省も平成13年3月2日全国自治体の生活保護担当者会議で「居住地がないことや稼働能力があることのみをもって保護の要件に欠けるものではない」という指導をしている。この事例の場合、親の代から家業として靴磨きをしてきた。その頃には靴磨きで何とか生計が成り立つほどの仕事であったが、いまではほとんど客がこない。それでも50歳を超えていまさら転業することは困難な実情にある。売上の記録をとり、そのうえで保護申請をするようにすすめる。

(6) 義務教育を十分受けられなかった人

【事例5】H.Tさん 58歳

福岡県生まれ、家庭は貧しく小学校の時から仕事（豆腐売り等）をして家計を助けていた。そのため学校にはほとんど行っていない。配管の仕事などをしてきた時期もあったが、最近ではほとんど日雇建設労働者として働いてきた。しかし、1997年からは全く仕事のない状態となり、野宿生活を始める。1998年秋頃に健康を害し入院（医療扶助）し、1999年3月に退院。ケースワーカーに入院中しか保護はできないといわれ、そのまま野宿に戻った。何とか仕事を見つけようとしたが見つからない。読み書きが十分出来ないため履歴書を書くことができず、また、求人広告を読む事も困難である。

1999年4月に初めて「支える会」に相談。2000年3月に居宅を確保して、保護開始決定を得る。4月からは夜間中学に入学、ほとんど毎日通学し、文字を覚えた後には運転免許を取得して仕事を見つけないと希望している。配管の仕事をしてきた事があるので、通学中の夜間中学の設備補修を進んでする事もある。

【事例6】K.Mさん 56歳

戦後姫路で捨て子として保護され、養護施設で育つ。親は全く不明。知的障害があると思われるが、療育手帳は取得していない。18歳まで施設にいた（学校へは通っていない）。その後は靴下製造工場等で働いたが、長続きしなかった。釜ヶ崎などで働いた事もあるようだが詳細は不明。1998年12月、神戸中央体育館のあたりで野宿していた頃に「支える会」に相談をし、保護開始決定を得た。1999年4月からは夜間中学に入学し、1日も休むことなく通学して勉強している。それまではひら仮名も含め全く字の読み書きができなかったが、今では漢字で名前を書き、ひら仮名、簡単な漢字の読み書き、計算ができるようになった。

事例に見えるように、読み書きのできない人、または不自由な人がある。幼少時に親と

離死別して、早くから働きにでて義務教育を十分に受けていない。この人たちは年金の現況届やサラ金事業者への手紙、一般に請求書、依頼書、銀行払いの手続きなどが苦手なことがある。読み書きを取り戻すために夜間中学なども紹介する。夜間中学へ通い続けて読み書きができるようになった人は、運転免許試験に合格して就職もしたいといっている。

(7) アルコール・薬物依存症者の場合

【事例7】 S.Sさん 64歳

2000年10月28日「支える会」に相談。神戸市立更生援護相談所に入所しているが、喘息があり、血圧が高く(99/168)、体調不良のうえ、働き先がないので保護を受けたいと希望した。

福島県生まれ、S35年頃新幹線工事のため名古屋へ行って以来、名古屋で日雇労働者として生活していたが、仕事がなくなり、3年ぐらい前から名古屋駅周辺で野宿していた。最近、福島の実家へ帰ったが、面倒を見ることは出来ないといわれ、歩いて名古屋まで戻った。2000年10月19日に初めて神戸に来た。40歳頃から酒を飲むようになって体を壊し、生活保護で入院したことが10回近くある。「支える会」と相談し、ドヤのT荘に入居して、保護申請をした。保護開始が決定し、その後はアルコール専門のクリニックに通院しながら断酒会にも通い治療を続けている。

薬物依存の後遺症と思われるが、毎日「妄想が聞こえてくる」という人があった。今就職がきまって働きに行こうとしているのだが、妄想が聞こえることを後遺症であると分かっていない。仕事に行ってもすぐに躓くと思われるので、先に病院で診察を受けるように薦めるのだが。

若いときから日雇仕事を続けてきた人で過去の労働災害、事故などで障害を持っている人も少なくない。野宿の長期化で体調が悪くなった人、重い病気のある人も少なくない。若くても就労困難な人のうちには精神の病気と思われる人(鬱状態、妄想・幻覚、分裂の症状、アルコール・薬物依存の後遺症など)、知的障害のある人(癲癇をもつ人など)も見受けられる。小さいときに親を失い働きに出たため、学校へ行けず、読み書きのできない人や不自由な人もある。障害の認定、障害の現況届にも援助がいる場合がある。病気や障害があると思われる場合にはすぐに生活保護に繋ぎ、住居を確保し、診療と援助を受けられるようにしなければならない。障害者は今では基礎年金を受けられることができるし、早く野宿から脱出するために、年金担保で社会福祉医療事業団から融資を受ける必要も生じる。障害別の施設入所や障害者向けの就職活動にも、きめ細かく情報を提供することによって福祉制度による生活再建のチャンスを掴む。

(8) 元受刑者の場合

【事例8】 E.Tさん 67歳

2000年5月「支える会」に相談。以前殺人を犯し懲役10年で服役した。その後、西成で日雇労働者として就労してきた。数年前から釜ヶ崎で野宿をしていたが、体調が悪く救急車を呼んだ。2000年6月から今年1月まで都島区のT病院に医療扶助で入院していた。糖尿病（血糖値250）及び肝臓疾患もある。96年にも7ヶ月間保護を受けて入院したことがある。野宿中は、釜ヶ崎の炊き出し等で食べていた。

一ヶ月ほど前には明石駅近くで野宿をしていたが、4日前に神戸に来て現在更生相談所にいる。生れは淡路だが遠い親族しかおらず帰ることは出来ない。年金なし。住民票は釜ヶ崎にある。

「支える会」では、高齢で疾病もあるので、住居を確保して保護申請するようにすすめた。1週間後、DのT荘に入居して保護が開始された。その後、自分でもう少し条件の良いところ（F荘）を見つけ転居。現在は保護費だけで問題なく生活している。

刑務所を出たり、仮出所して保護観察を受けたりする人たちは、長引く不況で出所しても仕事を探すのはなかなか困難である。更生保護施設で定職を見つけるまでの間、宿泊と食事を無料で提供される制度はあるが、その後にも野宿を余儀なくされている場合も少なくない。

(9) 失踪宣告や死亡宣告を受けた人

【事例9】Yさん 68歳

大倉山公園に野宿していたが、「支える会」にきて、寒くなるまでに住むところを見つけ保護を受けたいと相談。住民票を神戸に移して公営住宅に申し込みをする。ところが本人のいう住所には戸籍も住民票もないことが分かった。調査が長引いたので、Dを確保して保護申請する方向で考える。その間に、本籍地が判明し、筆頭者の名前、兄の名前などがわかった。昭和58年に、本人は兄によって（失踪により）除籍されていることが判明。それまでに1年以上かかったが、戸籍を復活させて公営住宅へ申し込み、当選。入居手続きを済ませた後に、一旦Dに入ってもらって家賃証明を持って福祉事務所へバトンタッチした。

この事例のように失踪により死亡宣告を受けた人の戸籍を復活するためには、家庭裁判所に、失踪宣告取り消しを求める審判の申請戸籍復活の手続きをしなければならないが、これを野宿者一人でするのは無理である。そのために写真、印鑑、戸籍、現金3000円などを用意して、裁判所へ支援者が同行することが必要になる。家裁からも事情聴取があり、親族の誰かが同伴すること、その他、本人と分かるものを持参することが求められる。この場合妹夫婦が家裁へ来てくれることになり、手続きが始まってから約2ヶ月目に「失踪宣告取り消し申し立て認容の通知」が届き2週間で決定が確定し、その後確定書を区役所へ持っていくことで戸籍は復活した。戸籍の復活手続きが完了し、住民登録も設定すると、介護保険証が送付されてきた。住居がない人が社会保障の制度から排除されていることが