

## 第4章 野宿生活問題と対応の方向

### I はじめに

#### 1. 野宿生活問題の社会・経済的背景

野宿生活は、当人の生活態度や考え方の問題であると言われ、野宿生活者の個人的な要因に還元されて考えられる傾向があった。また、本報告書における「市民意識調査(平成7年度)」の分析結果にあらわれた市民の野宿生活者像イメージでは、「怠惰」という要素が最も優勢な構成要素であり、「気楽」というイメージも相対的に優勢な要素となっており、市民は野宿生活をその人の性格や価値観によって選択された結果であるという捉え方をしていることが明らかとなった。

こうした社会の風潮は、野宿生活者問題への対応姿勢にもときには反映される場合があり、社会的な対応策として処理されるべき事態を個人的に処理すべき問題として位置づけたり、福祉的な保護施策よりも強制的な排除や取り締まり等による社会統制的な施策を優先させようとする社会的な風潮を生み出す土壌ともなる。

しかし、野宿生活にいたる原因は、こうした本人の考え方や性格などの個人的な要因にのみ帰することはできない。本報告書の「野宿生活者聞き取り調査(平成7年度)」のこれまでの分析結果や欧米やわが国の既存の諸研究からもうかがえるように、野宿生活に至る過程には、社会・経済的要因がマクロな構造的背景をなしつつ、都市社会や地域の近隣関係、あるいは親族などの社会的なネットワークや関係性の変質が、病気やけがや家族の離死別、失業などの個人の生活史上の事件と複雑に絡まっている。

そのため、野宿生活に至った経緯も多様であり、また、野宿生活の態様にもさまざまなタイプが認められるが、大阪では他都市と異なり「あいりん(釜ヶ崎)」地区という巨大な日雇い労働市場が今もなお機能しており、この地区での日雇い労働への就労は野宿生活に至った経緯や現在の生活状態とも密接な関連をもっている。

本研究では、鳥和博がこの点に着目し、大阪における野宿生活者を次の2つのタイプに大別した。第一のタイプは「あいりん(釜ヶ崎)」地区での日雇い労働を経験した野宿生活者であり、もう一つのタイプは「あいりん(釜ヶ崎)」地区での日雇い労働を経験せずに野宿生活に入った人々である。いささか長くなるが鳥の分析を再説しつつ野宿生活者の生成要因を検討してみることとする。

第一のタイプには、「あいりん(釜ヶ崎)」地区の簡易宿所と短期の野宿生活とを頻繁に繰り返すタイプから徐々に「あいりん(釜ヶ崎)」地区との関係が切れて野宿生活が長期化していくタイプがみられる。この「あいりん(釜ヶ崎)」地区で建設・土木に従事している日雇い労働者は、就労の不安定性や生活基盤の脆弱性を抱え込まざるを得ないため、期間の長短はみられるものの野宿生活を避けることはできない生活状態にある。求人数の減少、天候不良、体調の不良などは、生活基盤が脆く親族による相互扶助ネットワークからももれている日雇い労働者をたちどころに野宿生活へと追いやる要因となる。いいかえれば、「あいりん(釜ヶ崎)」地区の日雇い労働者の生活構造には、野宿生活が不可避な生活形態として組み込まれているといえよう。

したがって、近年のバブル経済の崩壊による景気の低迷による求人数の減少、リストラによる雇用慣行の変化や自営業の倒産による失業、建設現場や港湾荷役の機械化などによる非熟練労働力需

要の減少や就業構造の変化など、「あいりん(釜ヶ崎)」地区の日雇い労働市場が不調に陥った場合、同地区から野宿生活者を排出する圧力は高まってくる。いいかえれば、「あいりん(釜ヶ崎)」地区の労働市場の状況が野宿生活問題生成要因の基本に横たわっており、近年の野宿生活者の増加の主要な構造的要因ともなっている。

しかし、「あいりん(釜ヶ崎)」地区の労働者の生活基盤が脆く不安定であるとしても、その脆弱性を補い社会・経済要因が彼らを野宿生活へと直接追いやることを緩和する制度や機関・団体が同地区内に存在している。たとえば公的機関としては「大阪市立更生相談所」や「西成労働福祉センター」があり、民間の活動としては一時保護施設やさまざまなボランティア活動が同地区の労働者の生活構造を支援している。

したがって、第一のタイプにおける野宿生活の長期化は、「あいりん(釜ヶ崎)」地区との関係が切れていくことと密接な関連をもっている。いいかえれば、「あいりん(釜ヶ崎)」地区との関係は、重筋肉労働などに耐える「良質な労働力」と労働力の一過的な損傷が生じたときに同地区から提供される「福祉資源」とによって保たれているといえる。そのため、加齢による労働力のわずかな衰えや慢性的な疾患、怪我等による後遺症などによって同地区の労働力市場から恒常的にあぶれていく要因を抱え、その要因が生活保護の受給条件を満たすほど深刻ではない場合、たちどころに同地区との関係が途絶え、野宿生活は長期化していくことになる。この「あいりん(釜ヶ崎)」地区との関係を途絶えさせるもっとも主要な要因は、加齢による労働力の衰えであり、その結果としての失職状態である。近年の野宿生活者の高齢化は、こうした一連の要因が働いていることを示唆するものである。

第二のタイプは、既述のように「あいりん(釜ヶ崎)」地区での就労経験を持たない人々である。このカテゴリーの人々も、第一のタイプ同様高齢化しており、加えて「あいりん(釜ヶ崎)」地区での日雇いの重筋肉労働に耐えるような労働力をもたない人々や健康状態が芳しくない人々である。したがって、これらの人々に「あいりん(釜ヶ崎)」地区の援助システムがどれだけ作動したとしても、これらの人々は基本的には同地区での求人に耐える労働力を保持していないために、野宿生活は避けられないものとなる。また、この人々にとって、同地区での求人に応えるような労働力を回復することは不可能に近く、そのため、野宿生活は当初から長期化したものとならざるをえない。

なお、第一のタイプと第二のタイプに共通しているのは、大部分の人たちは野宿生活を経験するまでの生活においても不安定な居住形態をとることが多く、そのために職業を失うことが同時に住居を失うことに直結する人々が多いことである。たとえば、野宿生活に至るまでの生活史をみると、家族を形成したことがなかったり離婚などによる解体を経験したため定住した家庭をもたない単身者が多く、職業も地域移動を伴う職業や職を変える度に地域移動を繰り返したり、簡易宿所や飯場などの特殊な居住形態であったり、住み込みなどの不安定な居住形態をとってきた人々が多く、総じて職業と不安定な居住形態とが結びついた人々が多い。

以上のように、大阪市が「あいりん(釜ヶ崎)」地区の日雇い労働市場を抱え、その労働市場が景気の低迷や、雇用構造・労働力需要の変化などによって雇用機会が制限されたり、あるいは労働者自身の側で高齢化や健康に問題を抱えて労働力が求人に応えることができなくなった場合、第一のタイプの野宿生活者はこの地区から一定量生成されることは避けられない。しかし、「あいりん(釜ヶ崎)」地区の労働市場や福祉資源等のサポートシステムは、社会・経済的な構造要因や労働者自身

の労働力に問題が生じて、すぐさま離脱不可能な長期にわたる野宿生活へと陥ることを抑止する働きをしている。

これに対して、第二のタイプの人々は、「あいりん(釜ヶ崎)」地区とのつながりが無いだけに、野宿生活の長期化が、一挙に進行することになる。

いずれのタイプにしても野宿生活は、これまでみてきたように社会・経済的要因やこれらに地価の上昇や低家賃住宅の減少などの住宅事情が絡みつつ、現代社会の親族ネットワークの互助関係のあり方などが個々人の生活歴、加齢、健康状態、価値観などと複雑に絡まりつつ発生しているものとして理解しなければならない。しかも、近年の野宿生活問題は、単なる不安定就労が住居の不安定性と結びついた貧困問題としての側面だけでなく、高齢化という特性を強め、新たな現代的問題としての性格を強く示してきている。

このように、現代の野宿生活問題は、現代社会の構造的な諸問題と密接に関わりつつ発生しており、これらの社会・経済的背景要因や人々の人間関係構造要因や高齢化社会の進展など、現代社会が抱える構造的要因が今後とも強まってくることが予測される。そのため、こうした諸問題への対応を現時点で早急に整備しておかなければ、野宿生活問題は今後ますます深刻化していくことが予想される。

## 2. 野宿生活者の問題

本報告におけるこれまでの分析は、大阪市立大学文学部社会学研究室が平成7年度に実施した「市民意識調査」及び「野宿生活者聞き取り調査」と、平成8年度に実施した「施設入所者聞き取り調査」の3調査の結果に基づいており、そこから浮かび上がってきた野宿生活者の実態や市民の反応等は、野宿生活問題への今後の対応策や方向等を以下で具体的に検討するにあたって、基礎的な資料となっている。そこで、以下では、野宿生活者問題への今後の対策等を検討するにあたって、まずこれまでの本報告書の分析結果に表れた留意すべき問題点を簡単に整理しておくこととする。

①野宿生活者の増加——野宿生活者の居住はきわめて不安定なため、その量的把握や年次推移の把握は容易なことではないが、調査対象地域となった4区においてはバブル経済の崩壊以降著しい増加傾向が見られる。このことは、既述のように野宿生活者が、社会・経済的構造の変化の影響の下に産み出されていることを示している。もとより増加しているとはいえ欧米諸国ほどの規模にはいたっていないが、わが国においては、深刻な事態を迎える前に早期の対応を実施しておくことが必要である。

②新たなタイプの増加と「あいりん(釜ヶ崎)」地区対策の限界——野宿生活者には、「あいりん(釜ヶ崎)」地区と何らかのかたちでつながりのあるタイプの人々に加えて、「あいりん(釜ヶ崎)」地区と全く関わりを持ったことのないタイプの野宿生活者があり、近年の景気後退以降、後者のタイプが増加してきている。

この両タイプの分布は地域によって異なっている。新たなタイプの野宿者の生活は、「あいりん(釜ヶ崎)」地区に依存することがほとんどないため、あいりん地区から地理的に離れた場所で起居している人々ほどこの新たなタイプの占める比率は高くなっている。そのため、野宿生活者の集住地区を抱えている大阪市内各区の福祉事務所では、一方では、大阪市が従来野宿生活対策の要としてきた「大阪市立更生相談所」及び「あいりん総合センター」を中心とした「あいりん(釜ヶ崎)」

地区対策特別事業の枠組みに納まらないこれらの釜ヶ崎を経験したことのない新しいタイプの野宿生活者への対策が必要となってきたとともに、もう一方では、野宿生活者の増加に伴って「あいりん(釜ヶ崎)」地区から各区へと流出し、釜ヶ崎との往還を続けながらも徐々に野宿生活が常態化していく従来型のタイプの人々への対応策についても近年必要となってきた。

③高齢化の進展——野宿生活者の高齢化が近年進んできており、この現象は「あいりん(釜ヶ崎)」地区との関わりの有無及び地理的な分布に関係なく観察される傾向である。このことは、野宿生活者対策が、従来の日雇い就労を中心とした労働政策では対応できない問題となってきたことを意味しており、「あいりん(釜ヶ崎)」地区の労働市場では労働力を販売できない人々への援助、相談、保護等を中心とした政策へと力点を移していく必要性が生じてきたことを意味している。

④高い疾病・けがとの関連——野宿生活者の多くは、高齢化に加えて病気やけがなどの後遺症を抱えている人々が多く、病気も俗に言われているような精神疾患だけに関連しているわけではなく、呼吸器、消化器、循環器、外科、精神神経科等、多岐にわたる疾患が多い。

⑤就労機会の制約——野宿生活が常態化し、さまざまな疾患や体調の不調を抱えていても、働く意欲を持ち仕事を求める人々は多い。しかし、野宿生活者の就労先には、体力を要する仕事が多く、高齢であったり、病気やけが等があると仕事に就くことが困難である。また、野宿生活者は住所が定まらず身元保証人もないため常用雇用の道はほとんど閉ざされている。

⑥社会的なつながりの希薄さ——野宿生活者の中には、結婚経験がなかったり、離婚しているケースが多く家族とのつながりをもたなかったり希薄な人々が多く含まれ、大部分の人々は親族関係等の相互扶助ネットワークをもたず、生活基盤がきわめて脆弱である。また、ドヤや飯場などと結びついた日雇労働や建設現場を転々とする仕事を経験した人が多いため社会的なネットワークの形成が十分でなく、失業や疾病、けがなどの要因が不安定ながらも得ていた住居を失い、貧困と野宿という生活形態へと直結する傾向がある。

⑦体力と気力の減退——野宿生活が長引くと体力や気力が衰え、高齢であることも加わり、野宿生活が常態化する傾向がみられる。したがって、健康等の様々な問題を抱えている高齢化した野宿生活者の人々が、自立更生への意欲とその可能性への見通しをいかにして減退させないでおくかが野宿生活の常態化の防止策となってこよう。

⑧保護を必要とする人々の存在——野宿生活者のなかには、就労等による自立更生がきわめて困難であり、医療措置やリハビリなどの医療上の保護を要する人々や、施設入所を必要とする人々が存在している。あるいは病気や怪我等の後遺症や身体的な障害を抱え食物や住む場所を確保することができず、そのための援助を必要とする人々もいる。これらの人々への対処は、生活保護法を中心とした事業の中で行っている。しかし、周知のように現行の生活保護法は居宅保護を原則としており、野宿生活者への居宅保護の適用には慎重であり、むしろ入院や施設保護による救済と生活保護法の枠外の法外事業とによる対処が中心となっている。

また、入院や施設保護による入所措置が講じられた場合、退院・退所後の住宅や生活保障や援助をどうするかなどについての野宿生活者への対策が確立していないため、再び野宿生活を繰り返すというパターンをたどったり、あるいはそうした悪循環を避けるため老人福祉施設へとつないでいくことを前提としたケースを中心に施設保護を行うという問題も指摘されている。

⑨施設や制度になじまない人々の存在——野宿生活をし、疾病等のさまざまな問題を抱えているために保護や援助が明らかに必要な人であっても、それらの措置を好まない人や施設に入所を希望し

ない人や入所していてもそこから無断退所する人もいる。

⑩住所の証明や身元保証の不十分さ——野宿生活者は住所が定まらず、加えて住民票等の住所を証明するものをもっていない場合が多く、住民であれば期待できる行政サービスを受けることができないことが多い。また、アパートや間借りをしたり、仕事を探す場合にも身元保証が十分でないため、自立更生が容易ではない。

⑪官民サービス事業に関する情報へのアクセス格差——行政や民間のボランティア団体などが実施している相談・保護事業や炊き出しなどの支援サービスに対する情報への接近可能性によって野宿生活者の困窮状況は大きく異なってくる。概して、「あいりん(釜ヶ崎)」地区での生活経験や野宿経験が長いほどこれらのサービスに関する情報については熟知している傾向が見られ、経験が浅かったり、「あいりん(釜ヶ崎)」地区を経由しないで野宿生活に入った人々は、これらの情報を知らない人が多い。とくに「あいりん(釜ヶ崎)」地区以外の地域に野宿している人々を、これらの事業や支援サービスにどのようにしてリンクさせていくかは対策の一つの課題である。

⑫地域社会とのトラブル——野宿生活は、道路、地下街や商店街、公園、河川敷、高架・橋脚下、駅等の公共空間で行われる。そのため、公共施設の管理者やその施設が立地する地域住民、公共空間を利用する市民との間にトラブルが発生する場合がある。公共施設の管理者とのトラブルは、主として野宿生活者の占拠の仕方が公共施設本来の機能の発揮や適正な管理を妨げる場合に発生することが多い。一方、私達の実施した「野宿生活者聞き取り調査」では、野宿生活者が野宿している地域の住民とトラブルを起こすケースはほとんど報告されていなかった。

⑬地域景観への影響——野宿生活者のなかでも、段ボールやビニールシートを使って住居を作っている人々は、公園などの一定空間を占有するため、公共施設の機能や美観を損なう場合がある。一方、段ボールや新聞紙を寝具として使う野宿生活者の中には、朝起床して立ち去るときには綺麗に片づけて生活用品等とともに持ち運ぶ人もいる。しかし、段ボールや新聞紙、あるいは生活ゴミなどを放置したまま立ち去る人もあり、地域住民からの苦情が行政機関の窓口などに寄せられることもある。

⑭野宿生活者への人権侵害事件や迫害事件の発生——「野宿生活者への聞き取り調査」によれば、一般市民とのトラブルの多くは、野宿している地域の住民よりも酔っぱらいなどの通行人や青少年であり、野宿生活者への「いじめ」や悪戯、嫌がらせや、迫害などの事件が発生し、ときには暴力などによって大けがをさせたり死に至らしめる不幸な事件も発生している。

また、一般市民においても、市民意識調査の結果に見られるように、野宿生活者を「恐怖」イメージや「じゃま者」イメージ、汚いとか不健康という観念を含んだ「みじめ」イメージとして捉えている人々が多い。ところが、これらのイメージ形成は、市民が野宿生活者と実際に接した経験がないままに形成されているだけに、偏見や差別的言辞や行動へとながかりやすい傾向をもっている。また、通行人の中には、野宿生活者に眉をひそめたり、避けて通ったり、嫌悪感をあからさまに表明する人々も見られる。これらのことは、さまざまな社会問題のなかでもとりわけ野宿生活者の問題については、市民の理解がきわめて不十分な状況にあることを示している。

⑮施設建設への地域住民理解の困難さ——野宿生活者の相談・保護事業を行う施設を建設する場合には、地域住民の理解と協力が必要となる。都市行政として相談機関や保護施設や自立更生施設を建設することやその必要性について一般市民からの賛意が得られたとしても、具体的に自分の住んでいる地域に建設するという段階になると、地域住民の理解が得られず、建設計画が挫折し、野宿

生活問題への対策を講じることができないケースが大阪市のみならず他都市においても発生している。

## Ⅱ 野宿生活問題対応の基本的な考え方

### 1. 大都市行政の課題としての野宿生活問題

#### (1)行政対応の理念

野宿生活者は住居という社会内の私的空間を占有することができず、やむをえず公共空間を占有しそこで起居している人々である。加えて、既述のように野宿生活の原因が単に個人的な原因だけでなく、現代社会の構造的な要因の影響の下で発生するとすれば、現代社会の都市構造から一定数の野宿生活者が産み出されてくることは回避できないことであり、社会経済構造のありようと変化の動向によっては今後ますます増加することが予測される。

したがって、野宿生活者を公共空間から排除することは、この人々が社会の私的空間からも公的空間からも排除されることを意味し、都市空間内のすべての空間における存在を拒否されることを意味している。もちろんこのような都市空間のすべての空間から野宿生活者を全面的に排除することは現実には不可能なことであるが、それ以上に社会のあり方として健全な方策とはいえない。

都市社会に限らずすべての社会において、人間が人間として尊重され、人間らしく生きていける社会の実現を図ることが行政の基本的な役割である。野宿生活を余儀なくされている人々にとってもこのことは当然図らなければならない行政の課題である。そのために、行政は、野宿生活の発生を防止し、野宿生活を余儀なくされずにすむ社会の実現を図るとともに、やむを得ず野宿生活を余儀なくされている人々に対しては、野宿生活から自立更生できるよう相談や援助を行い、状況によっては保護施策を講じて問題の対処にあたっていくことが必要である。

この行政課題は、野宿生活者に対してのみ求められるものではなく、高齢者、児童、障害者など福祉的な観点から対応が図られなければならない行政課題に共通するものである。したがって、野宿生活者への対応は、決して社会から排除する対象として認識するのではなく、都市社会の中でさまざまな人々とともに人間として尊重され人間らしく共生が図られる方途を見いだすことが対応の基本的な視点として必要である。

### 2. 実施主体の形成と施策の体系化

大阪市における野宿生活問題は、これまで主として「あいりん(釜ヶ崎)」地区対策事業を中心として進められてきた。しかし、近年の野宿生活問題は、この施策の枠組みでは掬い上げることのできない問題が発生してきている。

その第一の問題点は、「あいりん(釜ヶ崎)」地区から流出した野宿生活者と「あいりん」地区を経由しない新たなタイプの野宿生活者とが、「あいりん」地区という枠組みを越えて、大阪市内の地下街や公園、高架下等の公共空間に共存して野宿するようになってきたことである。

既述のように、「あいりん」地区から流出した野宿生活者は、地区外で「寄せ屋」と称される廃品回収をしても、「あいりん」地区で提供される都市雑業や特別清掃事業などの仕事に就いたり、炊き出しを利用したり、野宿生活以前の間関係のネットワークとつながりをもつ人が多く、

野宿生活とそうでない生活との繰り返しを行いつつ、加齢とともに「あいりん」地区とのつながりが切れて野宿生活が徐々に長期化していくというパターンをたどる傾向がある。これに対して「あいりん」地区の経験のない人々は、初めて野宿する人が多く、また「あいりん」地区がもっている生活資源や生活情報とのつながりもなく、野宿期間も徐々に長期化するのではなく、初めから長期にわたる人が多く見られる。

このように、「あいりん」地区外の野宿生活者には、「あいりん」地区対策事業や野宿生活を支援する生活資源と何らかの形でかろうじてつながりをもつことのできる人と、全く途絶した人との両極に位置し、そのために対応も全く異なった性格をもたざるを得ない人々が同一空間に共存している。しかしながら、前者と後者は不連続ではなく、むしろ前者は後者へと移行していく傾向がある。そのため、「あいりん」地区とつながりを保っているグループであるとしても、つながりのないグループへの移行段階にあり、行政対応においても野宿生活の常態化を防止するための対応策を講じていくことが求められている。加えて、「あいりん」地区を経由した経験のない人々は、重筋肉労働や特殊技術を中心とした労働市場では就労できない人々がほとんどであり、新たな雇用創出も含め、「あいりん」地区における就労対策による自立更生を目指した対策とは異なる福祉的な色彩の強い相談・援護事業を展開していく必要がある。

第2の問題点は、野宿生活者の集住地区の重心が「あいりん(釜ヶ崎)」地区という1極型から多核型へと変化し、従来の「あいりん」地区に比重を置いた施策の地域的なカバレッジや施策内容にも限界が生じてきたことである。

調査結果が示すように、「あいりん」地区外に野宿している人々は、高齢化が進み、疾病やけがの後遺症を抱えた人々が多くみられる。そのため、「あいりん(釜ヶ崎)」対策事業の一つの大きな柱である就労対策になじまない人々が増加してきている。もとより、大阪市では、雇用政策だけでなく福祉政策による援護事業の充実にも努め、野宿生活問題への対応をはかってきている。しかし、野宿生活者のなかには、生活保護法の適用を中心とした福祉的援護政策の枠組みで掬い上げるのでできない、いわば労働政策と福祉政策との狭間に位置する人々が近年増加してきている。

もとより、大阪市においては、生活保護法の限界を補うために、法外措置を講じてこれらの問題への対処に努めてきている。しかし、これらの政策の狭間にある人々の野宿生活の場所は、聞き取り調査の分析結果からも明らかのように、「あいりん(釜ヶ崎)」地区外に広がっており、同地区を中心として実施される行政対策事業や民間ボランティアが実施する炊き出しや夜回り相談・救護活動などの諸活動の及ばない人々の占める割合が高い傾向にある。

以上のような問題点が生じてきているということは、野宿生活問題への対応が、これまでのような「あいりん(釜ヶ崎)」地区を対象とする「大阪市立更生相談所」や「あいりん総合センター」を中心とした事業展開に限界が生じてきたことを意味しており、現段階では各区の福祉事務所がこれを補完したり、あるいは「大阪市立更生相談所」の諸事業への橋渡しをすることによってこれらの問題に対処している。

しかし、「あいりん(釜ヶ崎)」地区外に増加・拡大する野宿生活者への対応を「大阪市立更生相談所」のような「住居がないか、また明らかでない単身の要保護者」に特化した機関に委ねる方式を取り、地区外の野宿生活者とその地域の事情に見合った更生相談所を地区外に新たに増設し、相談・保護事業を実施するという他都市に例を見ない大阪方式を今後とも踏襲することが望ましいのか、あるいは「あいりん(釜ヶ崎)」地区外の各区福祉事務所に野宿生活者の施設入所や入院などの

相談や保護の決定、実施を行わせたり、自立更生の支援を行わせる方向で機能の整備充実を図るの  
かについては早急に検討しなければならない課題である。

いずれの方式を採用するとしても、大阪市における野宿生活問題への対応は、民生局だけで完結  
するものではなく、環境保健局、建設局、消防局、環境事業局、経済局、教育委員会、市民局等の  
さまざまな部局が関わる問題である。しかし、現時点では「あいりん(釜ヶ崎)」地区対策事業を除  
けば、野宿生活者を主たる対象とする大阪市政全般にわたる総合的な施策の体系化と実施主体の形  
成が不十分であり、各部局のそれぞれの分野ごとに既存の施策のなかで、対応できるものについて  
は実施してきているのが現状である。

大阪市においては、現時点でのこれらの諸問題を踏まえ、「あいりん(釜ヶ崎)」地区及び同地区  
外にわたる野宿生活問題に対応するための総合的な施策の体系化とその実施主体の形成について早  
急に検討すべきである。

### 3. 施策の視点

#### (1) 主体的自立への支援と保護

日本社会には、いま21世紀を目前にしてさまざまな変化があらわれてきている。それは、私達  
の社会がこれまでの日本社会を見直し、今後の社会の方向性を探るという作業でもある。いわば、  
21世紀という新たな社会づくりに向けての胎動の時代でもある。その変化の方向性の一つの課題  
が、日本社会における個の尊重と個の自立という考え方の確立であり、この視点を社会のさまざま  
な分野に浸透させていくことが今求められている国民一人一人の課題であり、行政の課題である。

野宿生活問題に対して行政が具体的な政策を展開するにあたって、その基本には、すべての人々  
の人間としての尊厳を重んじ、野宿生活者が自分の意思で主体的に自立できるように支援するとい  
うこれからの社会のあり方と社会福祉の原点にたった考え方が求められている。

したがって、行政は、自立の能力を備えた野宿生活者に対しては、自分の意思で主体的に野宿生  
活から脱却するための条件づくりを個々の状況に応じて支援することが望まれる。

一方、高齢、疾病、障害等の要因のために自立の能力に乏しい野宿生活者に対しては、その事情  
に応じて適切な保護を加えることが求められる。しかし、保護という方法が講じられたとしても、  
この方法が本人の主体的自立と決して矛盾するものではない。たとえ長期にわたり救護施設等に入  
所していたり、特別養護老人ホームに入所し、退所して自立する能力にきわめて乏しいとしても、  
保護対策においてはあくまでも本人の社会的自己実現をめざし、できる限り施設生活のなかで生活  
の自立性を高め主体的自己決定能力を育もうとするものでなければならない。保護的対応は、個人  
と社会とのつながりを遮断したり、自己実現を阻んだり、主体性を否定するものではなく、また、  
依存性を育んだり、自立への意欲を減退させるものであってはならない。

#### (2) 野宿生活者の人権の尊重

大阪のみならず日本の他都市でも、野宿生活者への「いじめ」や嫌がらせ、暴力による傷害事件  
や襲撃事件、さらには死に至らしめるような事件が後を断たない。大阪市においても、近年、野宿  
生活者が金属バットや棒をもった暴走族に襲われたり、モデルガンで狙われけがをする事件が発生  
している。平成7年10月には南の繁華街で男性の野宿生活者を若い3人組の男が道頓堀に投げ込み



水死させるという残酷な事件が起きたところであり、最近では、平成9年1月、大阪府下の淀川の河川敷で中学生14人がエアガンで一万発の大量の銃弾を使って野宿生活者を3時間にわたって追いかけ回し、けがをさせ死の恐怖に長時間さらすという陰湿な事件が起こっている。

私達の「野宿生活者聞き取り調査(平成7年度)」の分析結果を見てみても、調査対象者の半数近くの野宿生活者が嫌がらせを受けていることを報告している。嫌がらせの詳細な内容については巻末の資料に掲載しておくこととする。

日本社会においては、さまざまな分野で人権意識の啓発が行われ、意識の向上が図られてきているが、行政が人権問題という視点から積極的に野宿生活問題に取り組んだ例は少ない。1983年、横浜で中学生を含む有職、無職の少年グループが野宿生活者を襲撃し死に至らしめた事件は社会に大きな波紋を投げかけ、人々にこうした社会問題が日本社会にあることを広く認知させる契機となった。しかし、以来14年近くの歳月を経過したにも関わらず、こうした一連の野宿生活者への嫌がらせや襲撃事件はいまだに後を断たない状況にある。

しかし、こうしたあからさまな攻撃行動や嫌がらせだけが、野宿生活者の人権を侵害したり、人格を否定するものではない。市民のなかには、野宿生活を送っている姿を見て、避けて通ったり、嫌悪感を表情に表す人もいる。あるいは悪いものでも見てしまったように視線を逸らして通り過ぎていく人もいる。これらの行為やまなざしの背後には、野宿生活を送っているというだけでその人の人格を否定し、人を人として遇さない差別と偏見が横たわっている。「市民意識調査(平成7年度)」のなかで野宿生活者のイメージを調査しているが、市民の3分の2の人々が「汚い」というイメージを持っている。

野宿生活をしているかどうかに関わらず、すべての人が人間として尊重され、人格をお互いに尊重することが社会のルールである。野宿生活をしている人だからといって、人間性が否定されたり、社会の枠組みから排除された人々だと考えてはならない。野宿生活をしている人もそうでない人もすべての人々が社会の一員であり、私達の誰しものが憲法によって基本的人権を保障され、その権利はすべての人が生まれながらにもち、どんなことがあっても侵すことのできない権利であり、何人たりとも決して社会から排除される対象ではないことを認識する必要がある。

行政においては、学校教育や社会教育を通じて人権・生命の尊重についての啓発に努め、野宿生活者への市民の差別や偏見を克服し、嫌がらせや暴行などの事件が再び発生しないよう学校、家庭、地域の一体となった取り組みを推進していくことが必要である。川崎市では、平成7年に発生した青少年による野宿生活者への悪質ないたずら事件をきっかけとして、教育委員会が指導資料を作成するなど学校教育や青少年の育成・指導を通じた人権啓発活動に取り組んでいる。大阪市においても、野宿生活者をめぐる不幸な事件は依然として発生しており、野宿生活者への差別や偏見の克服と人権・生命の尊重についての啓発活動に対する取り組みが是非とも望まれるところである。

### (3)出前(リーチアウト)型相談・援護活動の促進

「野宿生活者聞き取り調査(平成7年度)」によれば、「あいりん(釜ヶ崎)」地区外に増加しつつある新たなタイプの野宿生活者には、「あいりん(釜ヶ崎)」地区を経由せずにそのまま現在の地域で野宿生活に入った人々であり、この人々の生活構造は「あいりん(釜ヶ崎)」地区から流出した人々とは異なっている。それは、「あいりん(釜ヶ崎)」地区が、野宿生活者のための就労軒会を提供したり、簡易宿泊所が密集し、炊き出しや医療や福祉等の相談活動が行われており、生活に必要な資

源と情報が豊富なため、この地域での生活経験の有無が、地区外での野宿生活への適応と生活資源の調達能力や行政施策へのアクセスの可能性に影響を及ぼすからである。

いいかえれば、「あいりん(釜ヶ崎)」地区を経由せずにそのまま地区外で野宿生活を始めた人々が、生活や医療・保健等に関わる相談や生活保護ないしは緊急援護等の相談や施設入所等を必要とする場合、これらの福祉資源やその情報へのアクセス能力はきわめて乏しい傾向が見られる。また、これらの新たなタイプの野宿生活者のうち、「あいりん(釜ヶ崎)」地区を経由せずそのまま地区外で野宿生活を始めた人々は、以前の友人関係を途絶していく傾向が強く、アクセス能力の乏しさを補完する人間関係のネットワークが「あいりん(釜ヶ崎)」地区を経由した野宿生活者に比べて狭い傾向が見られる。

また、「あいりん(釜ヶ崎)」地区を経由して地区外に流出してきた人々でも、当初は「あいりん(釜ヶ崎)」地区との往復を繰り返す人もいるが、高齢化し野宿生活が長期化するにつれて「あいりん(釜ヶ崎)」地区の生活資源や生活情報とのつながりが徐々に希薄になり、ついには切れていく傾向が見られる。

このような行政資源や情報へのアクセス度が低く、近年「あいりん(釜ヶ崎)」地区外に増加してきている新たなタイプの野宿生活者のさまざまな問題に対応するためには、相談体制を充実させ、窓口相談の整備充実を行うとともに、地域の実情に応じて福祉、保健・医療の分野が共同で、街頭相談や巡回相談を行い、現状の把握と適切なサービスや情報提供を行うことが必要である。いいかえれば、「あいりん(釜ヶ崎)」地区外の野宿生活問題への対応にあたっては、いわば「待っていて受け付ける」行政姿勢から、積極的に「出かけて行って働きかける」行政姿勢を取り入れていくことが求められている。

「野宿生活者聞き取り調査(平成7年度)」によれば、「あいりん(釜ヶ崎)」地区外の野宿生活者は、さまざまな問題を抱え、相談・支援や保護が必要な人が多く含まれているにも関わらず、行政への要望は「特にない」と回答した人が多く見られた。この回答の背景には、「行政に何を言っても同じ」という不信感や諦観が横たわっていたり、要望はないと言いながら声が届かないという不満が垣間みられる。「出前(リーチアウト)型」とも呼びうる行政対応の実施は、野宿生活者と行政との間に横たわる溝を埋め、両者の信頼関係を形成したり強めたりするものともなる。

こうした出前型の施策を行政が実施するにあたっては、単に相談・援護活動だけを目的として年に1~2回程度実施するのではなく、信頼関係の形成をも併せて目的とした適切な形態と回数の工夫が望まれるところである。

なお、このような「出前型」とも呼びうる相談、援護活動を行政が行う場合には、野宿生活者の意思との関係や個人の私生活領域への介入という難しい問題が含まれている。そのため、このような活動は、従来、社会福祉法人や各種の団体、ボランティアの人々によって担われてきている。しかし、すべての都市住民が人間らしく暮らせることに行政の役割があるとすれば、その目的の実現に向けて必要な場合には、都市住民の具体的な申し出がなくとも、積極的に働きかけていくことも必要である。

とくに野宿生活問題では、相談・援護制度や関連事業や個別の施策とその運用について野宿生活者が情報や知識を欠いていることが多い。また、積極的に働きかけつつ本人の同意を得ることが必要な場面もあろうし、本人の意思は別として本人に働きかけることが本人の人権を保護することになる場合もある。いずれにしても、行政が野宿生活者に積極的に働きかけ関わっていく場合には、

野宿生活者の人権に配慮しつつ慎重に実施していくことが必要である。

また、行政においては、こうした街頭相談活動や巡回相談活動を行ってきている法人や団体、あるいはボランティアとの連携・協力が必要であるとともに、これらの民間活動についても積極的に支援していくことが望まれる。

#### (4)多様化と個別化

野宿生活問題の基本は、既述のように野宿生活者が自分の意思で野宿生活から脱却できるように支援することである。したがって、その対応においては、疾病、身体の不調、食事など、その時点で困っていることに緊急的な対応策を講じるだけでなく、個々の事情に応じて野宿生活から脱却し自立した生活をおくることを目指した中・長期的な支援と対応が必要となる。

しかし、これまでの調査分析結果からも明らかなように、野宿生活者と言っても、その経歴、野宿生活のきっかけ、野宿生活の形態、家族や友人、知人とのネットワークの形成と途絶の経緯、仕事や食事、宿泊所などの生活資源や情報との関係、「あいりん」地区との関係、疾病・障害等の身体的状態、自立への意欲や行政への態度、価値観など、さまざまである。加えて、これまでの「あいりん」地区を核とした一極型から、地区外へ流出するにつれて多極型へと変化し、新たなタイプの野宿生活者が混入してきている。とりわけ近年増加、拡大してきている「あいりん」地区外の野宿生活者には、さまざまなタイプの人々が含まれ多様な対応策の展開を必要としている人々である。

そのため、野宿生活者への行政対応の策定にあたっては、労働政策と生活保護を中心とした福祉政策の間に横たわる谷間を野宿生活者の個別の事情やさまざまな要因、要素に合わせて段階的に埋めるために、多面的かつ重層的に施策を講じていくことが必要である。

### 4. 重点施策への取り組み

現時点での大阪市の財政事情や21世紀の高齢化社会の到来を見越した行政対応のあり方を構想するにあたって、総合的な施策の体系化が一方では必要ではあるが、もう一方では、その実施にあたっては、総花的な施策を構想し推進していくのではなく、野宿生活者のニーズが高く意義のあるものや、緊急性が高いものあるいは重要性の高いものに重点が置かれなければならない。

そこで、対応策の分野を以下の5分野に要約し、調査から浮かび上がった問題点を指摘することとする。

#### (1)就労機会の拡大と雇用形態の常用化の促進

今回の「市民意識調査(平成7年度)」結果に現れた市民の行政対応への賛否をもとめた設問のなかで、賛意の最も高い項目は「行政は野宿者に対して仕事のあっせんをするべきだ」という意見であった。一方、「野宿生活者聞き取り調査(平成7年度)」において野宿者の要望が最も高いのは、「仕事がほしい」という意見であった。

しかし、この「仕事」は、従来の野宿生活問題への対応施策が中心となって進めてきた建設・土木などの日雇い労働の斡旋という施策では現時点での野宿生活者の実状にそぐわない方策となる。「あいりん」地区外に増加・拡大している野宿生活者は高齢化が進み、疾病や障害を抱えている人も多く、こうした人々への新たな就労機会を社会的に開発する必要がある。

また、現在大阪市では特別清掃事業のような福祉的な観点からの雇用の創出を行政が実験的に試みており、一定の成果を上げている。今後は、こうした福祉的な雇用形態についても開発し充実させていくことが必要である。

なお、常用化政策を進めていく場合には、身元保証制度についても検討していくことが急務である。

## (2)福祉施設等の整備・充実と住居の確保

「市民意識調査(平成7年度)」のなかでは、就労斡旋に次いで高い賛意が示された項目は、「保護する施設」による対応である。この「保護する施設」とは、市民からみれば、仕事のできる人には仕事を斡旋し、仕事が無理な人には福祉施設で保護するという発想であり、多様な行政的対応の選択肢に関する知識が限定されている市民にとって、自然な思考の流れであろう。あるいはこうした野宿生活者を「保護する施設」を作るという発想のなかには、低家賃住宅の確保や公営住宅の入居斡旋を含めた低所得者向け住宅の確保によって野宿生活からの自立を支援することも含まれているものと考えられることができる。

野宿生活者への対応策として福祉施設を活用する場合には、更生施設、養護老人ホーム、宿所提供施設、グループホーム等があり、各都市間でもその都市の野宿生活問題の経緯や地域の事情によって重点の置き方が異なっている。また、住宅の確保についても、行政が簡易宿所の借り上げを行うことによって対応している都市や野宿生活者生活個人が生活保護事業の住宅費によってまかなっているケースなど地域によって運用が異なっている。こうした相違を踏まえつつ大阪市においても、野宿生活問題への福祉施設の整備充実とその活用に関して、次の「相談・援護事業」とも関連させつつ総合的な体系的な検討を早急に行うことが必要である。

## (3)相談・援護の充実

相談体制について現時点の野宿生活者の特性に鑑み、今後特に重要になると思われる施策については、「施策の視点」の『「出前型」相談・援護活動の促進』の部分ですでに述べたとおりであるのでここでの再説は避ける。

また、ここでの相談・援護活動には、一時保護所、短期宿泊施設、冬期臨時宿泊事業や越冬対策事業とう施設面での対策から衣料・食料等の支給にいたる「応急援護事業」が含まれている。

これらの施設については、上記の福祉施設と切り離して考えることはできない。たとえば、一時保護所は制度上は更生施設であるが、大阪市においては「大阪市立更生相談所」に付設され、緊急保護を行うとともに、判定の機能も併せもち、相談から施設へと接合し対策をシステム化するという他都市に例のない機能を果たしている。

こうした相談、援護、保護のさまざまな事業をシステム化していくためには、短期宿泊施設の活用も検討されてよい。2週間から1年程度の期間の幅を設け、野宿生活者の状態に合わせて相談・援護活動を行い、応急対応として緊急保護を行うだけでなく、自立への方向づけをもった支援を行っていくことも検討する必要がある。

## (4)保健・医療の充実

この分野の事業に関しても、近年の野宿生活者の特性に鑑み、「施策の視点」の部分で提示した

『「出前型」相談・援護活動の促進』という方向性が今後特に重要になると思われる。野宿生活者の場合、近年の高齢化の進行や疾病等の身体の不調を抱えている野宿生活者の増加に対しては、この分野の施策は特に緊急性、重要性ともに高い領域である。

#### (5)市民の理解と協力

たとえば、短期宿泊所のような施設の建設が重要な施策であり、野宿生活問題施策の要となる可能性をもつ施設であっても、施設の建設計画に関して地域社会の協力が得られず、暗礁に乗り上げた経緯を大阪市ももっている。他都市においても、施設の建設計画には住民の協力の問題が常につきまとっている。住民も対策の必要性については理解があるとしても、具体的に自分の地域に建設計画が起こると反対することが多い。

野宿生活者問題の理解を図り、人権や生命の尊重についての啓発を進めつつ、地域住民の協力を得ていくことが今後とも重要であり、住民のコンセンサスを得るための行政手法についても今後とも検討していかなければならない。

#### (6)地域の景観の保持と野宿生活者との共存

市民の中には道路や公園などの公共空間を使用する場合、ゴミ等に関してマナーの良い人と悪い人とがいる。大都市の公共空間においては、とりわけ空き缶やタバコの吸いがら等通行人が投棄するゴミや廃棄された機器類などの粗大ゴミ等の不法投棄が多く、地域の美観を損なったり、公共空間の機能を損なうため、その対応に苦慮している。大阪市においては、こうした問題に対処するため「ポイ捨て条例」を制定し、市民等への理解と協力を要請している。

一方、野宿生活者の中にも、ゴミ等の処置に関してマナーの良い人と悪い人とがあり、段ボールや新聞紙、生活ゴミなどを片づけて立ち去る人もあるが、放置している人もいる。既述のように、野宿生活者は住居という社会内の私的空間を占有することができず、やむをえず公共空間を占有しそこで起居している人々である。加えて、野宿生活の原因が単に個人的な原因だけでなく、現代社会の構造的な要因の影響の下で発生するとすれば、公共空間から排除することは不可能であり、都市社会の中で共生を図る方途を見いだすことが野宿生活者への対応の視点として必要となってくる。

したがって、野宿生活者が公共空間でやむを得ず起居する場合には、その占有や使用の仕方について一定の節度とマナーが野宿生活者の側にまず求められる。そのために、行政がこの問題について野宿生活者への啓発活動や働きかけを直接行うことも一つの方策であるが、民間ボランティアがこうした制度や行政施策と野宿生活者との間の「橋渡し」としての役割を担うことも重要である。東京等の他都市においても、民間ボランティアがこうした活動を行い野宿生活者と行政や市民との衝突を緩和し公共空間の共生を図ろうとしているケースもある。

しかし、市民のポイ捨て行動と同様、マナーの啓発や協力要請には限界があり、不法投棄やゴミの散乱、放置を避けることはできない。東京や横浜、川崎等の他都市においては、こうした問題に対処するために、公園や道路、橋脚下や地下道等の清掃事業のための予算を計上し、地域の景観の保持に努めている。大阪市においても、野宿生活者に特定化した問題への対処としてではなく、「ポイ捨て条例」の精神に沿いつつ都市における全般的な不法投棄対策や美化清掃事業の一環として野宿生活者の放置段ボールやゴミ等の問題を組み込み、地域環境の美観を保ち、住み良い「まちづくり」を進めていくための予算化を図っていくことが必要である。この場合、行政の役割は、単に地

域環境の美化を進めることにあるだけでなく、事業予算を計上することによって市民と野宿生活者との摩擦を緩和し、都市社会での共生を図ることにもある。

## 5. 地域住民、民間団体、企業、行政の一体となった地域における取り組み

都市社会には野宿生活問題が存在していることについては、市民の間に認識されてきている。たとえば、「市民意識調査(平成7年度)」では、平成7年10月に南の繁華街で若者が野宿生活者を道頓堀に投げ込み水死させた事件について尋ねているが、この事件についてほとんどすべての人が知っていると答えており、知らない人は1%にも達していなかった。あるいはこの事件と前後しつつ、東京の新宿での野宿生活者の立ち退き問題が人々の大きな関心と呼んだり、野宿生活者への悪質な嫌がらせや襲撃事件が報道され、さまざまな特集番組や特集記事がマスコミを通じて流されることによって市民が野宿生活問題を知る機会は近年きわめて多くなってきている。

しかし、その情報源の多くはマスメディアであり、野宿している人々と直接話をしたり、野宿生活者と関わっている人々の話を聞くなど、その生活実態を具体的に知る機会は閉ざされたままである。そのため、野宿生活者のイメージを「市民意識調査」のなかで尋ねても、接触がないままにイメージだけが先行し、偏見や差別を伴った実態にそぐわないイメージが作り上げられる傾向がある。

また、野宿生活者への対応策について設問をもうけているが、明確に賛否の反応が現れているのは、就労斡旋事業の推進と保護施設の建設の推進であり、生活保護などの福祉援助、人権啓発、ボランティア活動の支援、警察による取り締まりなどのその他の項目については「どちらともいえない」という反応が優勢である。しかしながら、何か対策を講じなければならないという意識はあり、いずれの施策についても反対を表明する比率はきわめて低い。

野宿生活者への施策のなかでも、公共施設での野宿の問題については、市民から苦情や適正化への要望が寄せられているところである。しかし、この問題への取り締まりについても、「市民意識調査」では賛否の明確な反応に比べて「どちらともいえない」という反応が半数を越え、最も優勢な意見となっている。

こうした市民の「どちらともいえない」という反応は、一つには野宿生活という問題が、野宿生活者の具体的な生活実態と結びつかないままにイメージだけが先行して形成されているため、具体的な対応策へと結びつけて判断することができないことによる。もう一つは、何らかの施策を講じることについて総論として賛成であるが、具体的な行政施策の選択肢として何があるのかについての知識を欠いていることによる。そのため、公共施設での野宿についても、選択肢としてどのような対応策が可能なのかについて判断できず、取り締まりの賛否についてディレンマ状況が生じているものと判断される。

しかしながら、この「どちらでもない」という反応は、野宿生活者の直面する問題とその背後にある問題に市民が全く無関心なために生じたものではない。

たとえば、既述の道頓堀での水死事件の市民の反応では、多くの人々がこの事件のことを「自分とは関係のないところで起こっている出来事だ」とは考えておらず、「自分や自分の知り合いの人たちの老後のことを考えると、身につまされる事件だ」という反応を示している。このように、市民の多くの人々は、この事件を単なる野宿生活者だけの問題ではなく、自分たちの老後と重ね合わせつつこれから到来しつつある高齢化社会への不安というコンテキストのなかで受けとめている。

このことは、野宿生活問題への対応で重要な役割を果たすボランティア活動への意識についてもうかがわれる。野宿生活問題への施策のなかでも、具体的な施策を例示し、炊き出しや医療援助活動に特化して参加の意思を尋ねてみると、参加したいという人は4割にとどまる。もちろんこの比率そのものは決して低いものではないが、この参加意欲に関する設問を「私達の生活に関わる問題」、「いつかは自分にもふりかかることがら」、「同じ人として手をさしのべる活動」というように問題を市民との関わりのあるレベルや普遍性のあるレベルで判断させると参加意欲は大幅に高くなる傾向がある。

問題への対応にあたって、市民や地域社会の協力をえることはきわめて重要なことである。それは、多面的な野宿生活問題への多様な対応を行政だけで実施することにはさまざまな限界があるからである。地域社会の協力を求めつつ、地域住民、民間団体、企業、行政が一体となり、行政の範囲を超えた地域における多様な取り組みも必要である。したがって、野宿生活問題対応にあたって、行政は、この問題の現状とその背景と原因について市民の認識を深め、この問題への対応が都市社会のすべての人間の心身の健康と生きがいを図るための施策であることを社会全体が改めて認識する必要がある。また、施策の推進にあたっては、野宿生活者の人権に配慮しつつ、施策についてのさまざまな市民のコンセンサスを形成するべく地域社会の協力と取り組みの促進を図っていくという方向が重要である。

### Ⅲ 野宿生活問題対策の推進にあたって

#### 1. 全市的な取り組みの必要性

大阪市においては、「あいりん(釜ヶ崎)」地区に建設・土木などの日雇い労働市場が形成され、簡易宿泊所が密集している。野宿生活問題も従来はこの「あいりん」地区を中心として発生していたため、この問題への対応も、「大阪市立更生相談所」及び「あいりん総合センター」を中核機関とした「あいりん」対策事業を中心としてすすめるという他都市に例のない方式を取ってきた。

しかし、近年の野宿生活問題は、既述のように「あいりん」一極型ではなく、市内の各区に拡大・増加し多核型をなし、高齢の野宿生活者が増加するとともに、「あいりん」経験のない野宿生活者が増加してきている。そのため、日雇い仕事などの就労対策を柱とする自立支援政策と「大阪市立更生相談所」の相談・援護政策の枠組みでは掬い上げることのできない野宿生活者が増加してきている。

また、野宿生活問題の発生は、個人的な要因だけでなく、都市構造のあり方、とりわけ大阪市においては「あいりん」地区のあり方が深く関連し、加えて、わが国の経済動向や現代社会の社会関係のあり方や高齢化の進行などの社会的、経済的要因が複雑に絡まりながら発生している。そのため、本報告書の野宿生活問題への対応に関する提言にも、区政のレベルを越えた意思決定を必要とするものが多い。また、多岐にわたる野宿生活問題に対して、それぞれの部局が、問題が生じたときに必要に応じてその都度対策を実施したり、工夫を試みるだけでなく、それらを総合的に進めていく必要も生じてきている。

大阪市においては、こうした事態を踏まえ、全市的な視点から野宿生活問題への対応に関する今後の方向性と総合的な施策の体系化を検討していくことが必要である。なお、検討にあたっては、

野宿生活問題に現れるさまざまな問題は、野宿生活者だけが直面する問題ではなく、都市社会の単身高齢者や不安定就労層、貧困階層、不安定な居住形態にある人々などもが直面する問題であり、何かをきっかけとして多くの人々が野宿生活に至る可能性をもっている問題であることを認識しておく必要がある。したがって、総合的な野宿生活問題への対応策を体系化するにあたって、この問題の広がりに関連する問題への対応を射程に入れつつ検討を進めていく必要がある。

## 2. 国、大阪府及び他都市との連携・協力の必要性

野宿生活問題の発生は、大阪市だけでなく、日本の大都市に共通する問題であり、欧米先進国においても共通に見られる現象となっている。わが国の各都市においては、この問題への対応のためにさまざまな施策を実施してきている。野宿生活をめぐる問題点とその対応については、それぞれの都市のこの問題のこれまでの経緯や都市の事情などによって異なった所もあるが共通する側面もある。それぞれの都市における経験やノウハウの蓄積などの交換や、新たな事態に備えた対応策の策定や施策の検討等に向けた都市間の連携・協力関係をより緊密なものとしていくことは、それぞれの都市の対応や施策をより一層効果の高いものとすることになる。

また、各都市においては、野宿生活問題の対応に際して既存の法制度を適用できない緊急法外援護事業、緊急保護事業、医療援護事業、越年・越冬対策事業、各種相談事業、宿泊援護事業などの福祉施策を実施している。これらの事業に要する経費は、野宿生活者の増加に伴い年々増大し、バブル崩壊以降の不況下においては一層深刻なものとなってきている。そのため、野宿生活者に対する施策を国の制度として確立し助成するよう国に対して各都市が連携して働きかけていく必要がある。



## 引用参考文献

- (1) 岩田正美「現代の貧困とホームレス」大本圭野、戒能通厚編『講座現代居住——1歴史と思想』、121～137頁、東京大学出版会、1996年
- (2) 大阪市立更生相談所『事業概要』平成8年版
- (3) 大阪市民生局『平成7年度 あいりん越年対策事業統計』平成8年2月
- (4) 大阪社会医療センター『大阪社会医療センター概要』
- (5) 釜ヶ崎キリスト教協友会編『釜ヶ崎白書』各年度版
- (6) 川崎市教育委員会『子どもたちの健やかな成長を願って——野宿生活者への偏見や差別の克服に向けて』1995年10月
- (7) 川崎市教育委員会『子どもたちの健やかな成長を願って(Ⅱ)——野宿生活者への偏見や差別の克服に向けて(指導資料編)』1995年10月
- (8) 全労連全国一般大阪府本部・西成労働福祉センター労働組合『自立支援の新しい就労対策をめざして—効力ある高齢者清掃事業への提言—』1996年10月14日
- (9) 東京都企画審議室『新たな都市問題と対応の方向——「路上生活」をめぐる』1995年7月
- (10) 西成消防署『あいりんの消防』平成7年(平成8年度刊行)
- (11) 西成労働福祉センター『西成地域 日雇労働者の就労と福祉のために』第34号  
1995(平7)年度 事業の報告
- (12) みおつくし福祉会『明日の生活保護を考える』1993年
- (13) 横浜市寿生活館『平成7年度寿生活館事業報告集』1996年11月
- (14) 横浜市中区保護課『寿のまち——寿地区の状況』1995年3月
- (15) 路上生活者問題に関する都区検討会『路上生活者問題に関する都区検討会報告書』  
1996年7月
- (16) 東京都特別区人事・厚生事務組合「更生施設利用者実態調査」1991,92,93年度(未公刊)
- (17) Daly, Gerald., *Homeless: Policies, Strategies, and Lives on the Street*. Routledge, 1996.
- (18) Giuliani, R.W. (Mayor of City of New York), et al., *Reforming New York City's System of Homeless Services*. May. 1994, City of New York.
- (19) New York State: Department of Social Services, *Administrative Directive*, Dec. 29, 1994, New York State.
- (20) U.S. Conference of Mayors, *A Status Report on Hunger and Homelessness in America's Cities*. 1995, Washington, D.C. : U.S. Conference of Mayors.