

表1 野宿生活者・ホームレス人数の全国的状況

(単位：人)

大阪市	8,660
東京都 (23区)	4,300
名古屋市	758
川崎市	746
横浜市	439
五都市計	14,903
神戸市	229
京都市	200
福岡市	174
千葉市	104
広島市	98
北九州市	80
那覇市	63
仙台市	53
堺市	48
その他	295
合計	16,247

(資料出所)「ホームレス問題連絡会議」資料より、1999年2月12日。

(注)上記の概数については、

- (1)五都市については、1998年8月時点で各地方公共団体が把握している数字。
- (2)その他の市については、1999年3月に実施した「ホームレスに関する実態把握等調査」において各地方公共団体から。

つかったテント、小屋掛けとさまざまである。テント・小屋掛け層は、野宿生活が長期間におよんでいる「定着型」と考えられる。その数は二二五三人と四分の一にのぼっている。大阪城公園や長居公園でも増加の一途をたどっており、すでに一万人を超えたともいわれている。²⁾

本稿では、日雇労働者の野宿化、野宿者生活の具体的様

相、さらに医療・福祉施策の現状等について大阪を事例として考察する。

一 日雇労働市場の構造変化と日雇労働者の野宿化

今日のホームレス問題³⁾を考えるにあたって、いわゆる建設日雇労働の経験のない者や、したがって「寄せ場」経験のない野宿者の存在を視野に入れることは重要である。しかし、大阪におけるこれまでの各種調査から、やはり建設日雇労働者は、今日の野宿者の形成母体であると考えられる。⁴⁾それは、西成区や周辺区がもつとも多いことがそのことを示唆している。

そこで、本稿では、あいりん地区の日雇労働者の野宿化を中心に考察を行う。

すでに、福原論文で指摘されているように、最大の日雇労働市場である釜ヶ崎は、求人的大幅減少と日雇労働者の高齢化により、野宿を余儀なくされているものが増加している。

野宿生活者にいたったおもな原因は、既

「野宿者問題」

——ホームレスと医療・福祉の課題——

中山 徹

大阪府立大学助教授

はじめに

バブル経済の崩壊以降、経済不況が続くなかで、大都市を中心に路上や公園、駅などで暮らす野宿生活者が大都市を中心に大幅に増えており、全国で二万人(表1)にも達している。各都市とも昨年春からの増え方が急激で、不況による「失業者」が多いと考えられる。とくに多いのは大阪、東京であるが、名古屋市、福岡市、神戸市などでもその増加が目立ち、主要都市(八都市)だけで九八年の夏の時点で約一万六〇〇〇人の存在が確認された。そして京都市、北九州市、岐阜市、広島市などでも確認されている。調査方法の限界(東京は昼間だけ調査)、や大都市近郊で

はほとんど調査がなされていないことから、現在、全国で二万人を上回っているのではないかと推定されている。¹⁾

そのなかで、大阪市の野宿者数はもつとも多く、昨年八月の大阪市立大学が実施した調査(大阪市における野宿者概数・概況調査(中間報告))によれば八六六〇人である。あいりん地区の存在する西成区が一九一〇人ともつとも多く、周辺区の浪速区、中央区、天王寺区、阿倍野区を加えると計六一七人と七割を占めている。また、天王寺公園四三〇人、大阪城公園三六〇人、長居公園三一三人などの大規模公園にも集中している。そして、その存在形態も、床に段ボールや新聞紙を敷いた簡単なものから、段ボールハウス(ダンボール)や建設資材のブルーシートを

存調査によれば失業によるものである。大阪における野宿生活者を考える場合、「寄せ場」日雇労働市場との関連を抜きには語れない。その地域的分布がそれを物語っている。近年、建設日雇の求人数は、不況と建設業における工法の近代化の進展のもとで激減している一方、日雇労働者も平均五四・一歳と高齢化してきている。近年の求人は五五歳以下という年齢制限をもうけているものが多く、高齢者は日雇労働から排除されてきている。仕事をする意欲と能力をもつていても、五五歳前後の日雇労働者は仕事に就けず、野宿せざるを得ない深刻な状況にある。

こうしたなかで、日雇労働から排除された野宿生活者のなかには、アルミ缶、段ボールをはじめ電化製品の収集、その他のリサイクルに取り組まざるを得ない者も多くなっている。その収集の地域的範囲も市外にまで拡大している。収集したアルミ缶、段ボールなどを、市内の「よせや」と呼ばれる業者に販売して収入を得る。「よせや」にリアカー代を払って借りる者もいる。アルミ缶でキロ八〇円、段ボールでキロ五円程度であり、値下がり傾向にある。リアカーに段ボールを目一杯積んで約七〇キロ、収入は三五〇円程度にしかない。簡易宿所での居住、さらに満足な食事すら確保できない水準にある。

にとつて極めて大きな役割を果たしている。野宿生活が長期化している者では「自炊」が比較的多くみられる。

また、水、トイレ、シャワーなどについては、釜ヶ崎とその周辺の野宿者の場合、あいりん総合センター内の施設が重要な役割を果たしている。九六年調査によれば、洗顔やトイレについては「センターのトイレ」が、洗濯でも「センターの流し場」が、さらに入浴についても「センターのシャワー」の利用が高くなっている。

このような過酷な生活状況のもとでは、当然健康を損ねざるを得ず、死にいたる者も少なくない状態にある。行旅病人数は、大阪市内で九五年には一万六五五六人、西成区だけでも八五一七人であったものが、九六年には、九五一五人に増大している。また行旅死亡人数は、九五年大阪市内全体で一九一人、西成区で六〇人と市全体の三割も占めている。また、もともと同地区は結核の罹患率が全国平均の約五〇倍といわれているが、九八年六月、一月には法定伝染病である赤痢がセンター周辺の野宿者の間で流行し、その数が一四五人にも達したことは記憶に新しい。

三 日雇労働者に対する医療・福祉政策の現状

日雇労働者の野宿化が進展するなかで、従来の医療・福

二 野宿生活の様相

野宿生活は、文字どおり路上、もしくは公園などの公共空間を寝場所とするもつとも貧困な生活状態である。野宿といってもその「寝床」のあり方は一様ではない。ダンボールや布団などを敷くだけの簡易なものからテント、小屋がけ、さらには家財道具まで備えた建築物に近いものまで存在している。これらの「寝床」のあり方の相違は、定住性や野宿期間の相違を推測させる。野宿生活は、雨、寒さのみならず、車、人通り、また危害を加えられるおそれなどから安眠できないのが常態である。一九九六年社会構造研究会調査では、物を盗まれたり、危害を加えられたりした経験のあるものが約四割と少なくない。近年、野宿者に危害を加える事件が散発しているが、この調査においてもそれが示されている。

衣食住は、人間の基本的な生活の要素であるが、野宿者にとつても極めて重要なファクターであるが、とくに、「食」の確保は死活問題である。「自炊」、ボランティア・支援団体による「炊き出し」、「店舗（コンビニなど）の廃棄」、「残飯」などによってまかなわれているケースが多い。釜ヶ崎周辺の野宿生活者では、三角、四角公園の「炊き出し」を利用する者が多く、この炊き出しは、彼らの「食」の確保

社施策は果たして十分機能しているであろうか。

失業保険としては、日雇雇用保険制度があるが、前二カ月に二六日以上就労した場合はじめて、翌月求職者給付（アプレ手当）の受給資格が発生する。しかし、近年のように求人的大幅減少のもとでは、受給資格が発生しないケースが多発しているおり、雇用保険手帳の有効性が喪失しつつある。

健康保険に関しては、健康保険法の「日雇特例被保険者に関する特例」（一九八四年一〇月）がある。その療養給付の要件は、雇用保険と同様、前二カ月で通算二六日の印紙が必要である。健康保険への加入状況は低く、九六年調査では五五・七パーセントが非加入であった。本人負担があることや就労の減少により受給資格要件をみたすことができないものが増加している。

こうしたなかで、大阪社会医療センター（七〇年七月設立）による「無料低額医療」制度が医療保障面で大きな役割を果たしている。公的機関の発行する「診療依頼書」に基づき「医療費の貸付」というかたちで、減免措置を実施している。九六年の大阪医療センターの外來患者数を医療保険別にみると、「日雇健保」によるものが約一割強であるのに対し、この「依頼券」によるものが四割弱を占めてきている。また、老後生活を支える年金に関しても、事実

上まったく機能していない状況にある。九六年調査では「非加入」は実に八割弱に達している。年金受給権がないものも八割を超えている。あいりん地区の建設日雇労働者の平均年齢はすでにみたように五四・一歳であり、老後生活を無年金者としておくらざるを得ない。また、建設業退職金共済制度があるが、この手帳をもっているものは極めて少ない。

このように、日雇労働者に対する医療保険や雇用保険などの社会保障制度は、日雇労働市場が労働市場として機能していることを前提としてはじめて機能する。旺盛な求人と重筋労働に耐え得る労働者の存在である。あいりん地区では、雇用保険手帳取得やもち代、そうめん代、さらに健康保険における「就労証明(申立)書」などの特例措置により、その普及をはかってきた。しかし、いま、その前提条件が変動し、一部では大きく崩れてきているなかで、日雇労働者の野宿化が生じていると考えられる。

そして、看過できないのは、種々の生活困難を支える家族・親族関係の希薄化、あるいは解体しており、伝統的な支援体制が機能していないことである。このような状況のもとでは、生活保護法の適用が極めて重要となる。だが、大阪市においては、住居のない要保護者に対して、大阪市立更生相談所における生活保護施設への入所もしくは入院

の施策対象から排除されていることである。

大阪市は、西成区を大阪市高齢者保健福祉計画のモデル区に指定している。「西成区高齢者保健推進プラン」(一九七九年七月)では、あいりん地区の日雇高齢者問題が同区の特徴の一つとして認識されている点は評価できるが、実態把握、実務者参加のあり方、サービス提供体制の検討にとどまっている。この点で、ドヤ保護を実施し、九八年四月から、寿地区のドヤへのホームヘルパー派遣を開始した横浜市における試みは注目してよい。これを可能にしている主眼的条件として「地域」の一員として認知されている「老人会」等の当事者組織の存在があげられよう。この点で地域に根をはったボランティア組織やNPOが大きな役割を果たすことが期待される。

また、二〇〇〇年四月には、介護保険法が施行される。周知のように、その保険料は、高齢者(六五歳以上)の場合年金から、四〇歳以上六五歳未満の場合、健康保険と同様医療保険者が徴収する。そして、住所が不明の未加入者には介護保険給付ができない。このまま推移するならば、介護保険からも排除されることになる。社会保障・社会福祉から日雇労働者、野宿者を排除したまま、二一世紀を迎えようとしているのではなからうか。

という極めて限定された範囲・手段での運用となっている。ドヤは安定的居住ではないということ、横浜寿町のようなドヤ保護を行っていない。救護・更生施設(一九カ所)定員は約二〇〇〇人であるが、二八〇〇人が収容されている。しかし、施設が慢性的にはば満員の状態であり、その限界性が明確となってきた。施設・病院などへの入所・入院まじの労働者たちが、野宿生活化しているケースが多くみられる。また、生活保護で入院したものが退院にあたって本来療養期間を必要とするにもかかわらず所得がないことにより、いきなり野宿生活化せざるを得ないといった悪循環が存在している。そのようななかで、九八年七月概ね一〇人程度をめぐりに施設入所者にアパートの敷金を支給する方針が打ちだされた。しかし、今日のように大阪全域にわたって野宿者が激増し、要保護対象者が増加しているなかにあつては、「ドヤ保護」を実施する運用方法への転換をはかっていく必要性がある。

また、法外援助として「生活ケアセンター」への入所(二週間が限度で、二〇人から一七〇人に拡大予定されている)がある。

医療・福祉施策で見過ごすことができないのは、老後を同地区で過ごさざるを得ない元日雇高齢者を想定する段階にはいつているにもかかわらず、高齢者に対する地域福祉

おわりに

今年になって、初めて国政レベルで「ホームレス連絡会議」が開催され、五月二六日「ホームレス問題に対する当面の対応策について」がまとまった。入所、六カ月入所の自立支援事業などを中核とした対応策である。緊急の宿舍提供、栄養、医療提供とともに、より根本的な対策に踏み出す必要がある。この対応策がどのように具体化されるのか、その内容の吟味・検討を進めつつ注視していきたい。

(注)

(1) 「読売新聞」一九九九年一月三一日付。

(2) 大阪市立大学「大阪における野宿者概数・概況調査(中間報告)」一九九八年九月。

なお、大阪市における野宿者については、現在なお調査中である。あいりん地区と空間的に、また関係の面でも一定の「距離」をおいた野宿生活者に焦点化した調査が進行中である。釜ヶ崎は、地域的には狭い範囲であり、したがって、野宿するといっても空間的には限度がある。野宿が長期化するにつれ、周辺部へ、公園へ移動するなどが考えられる。しかし、このことは、また日雇労働

- 働との関係がより希薄化することを意味してしよう。
- (3) いわゆる「ホームレス」概念は、本稿でいう「野宿者」や東京都が用いている「路上生活者」より広い概念である。ここでは、狭い意味での野宿している人びとをいう。
- (4) 島和博「現代日本の野宿生活者」学文社、一九九九年参照。

- (5) 社会構造研究会「あいりん地域日雇労働者調査」一九九七年三月。野宿生活の具体的様相について、同報告書による。なお、一九九六年調査の概要については、拙稿「日雇労働者の『野宿者』化と生活―あいりん地域日雇労働者』を事例として―」『社会問題研究』第四八巻第二号一〇三―一二四号、一九九九年三月、「日雇労働者の『野宿者』化と社会福祉・社会保障」『社会政策学会誌』一九九九年七月刊行予定を参照されたい。
- (6) 「読売新聞」一九九八年一月一三日。
- (7) あいりん地区日雇労働者に対する社会保障の特例措置については、佐藤清次「釜ヶ崎(あいりん地区)の概況と社会保障・社会福祉の現状」『福祉研究』日本福祉大学、No.80、一九九六年、上畑恵宣「日雇労働者と社会保障」第九六回社会政策学会要旨、一九九八年。
- (8) 大阪市における生活保護の運用については、庄谷怜子「ホームレス対策根本的に」『読売新聞』一九九九年六月二日、嵯峨嘉子「戦後大阪における『住所不定者』対

- 策について」大阪府立大学『社会問題研究』第四八巻第一号、一九九八年二月、連合大阪あいりん地区問題研究会「日雇労働者・野宿生活者問題の現状と連合大阪の課題」一九九八年一月を参照されたい。
- (9) 一九九九年六月二四日野宿生活者の社会的処遇の改善、「自立援助」を目的とした「釜ヶ崎支援機構」(理事長・本田哲郎)がNPOの申請をした。

特集 ● 都市とホームレス政策 VI

フランスの「反排除法」にみる「ホームレス」対策

都留民子

広島女子大学助教授

はじめに

フランスでは、「家なし(sans-abri)」の人びとに対する社会政策の方向性はすでに定められ、援助は着実に行われている。政治や社会が「何をすべきなのか?」は明確になっており、現行施策の問題点を是正しながら援助は整備されつつある。社会政策の戦略は、「家なし」を、「市民社会を崩壊させる経済の犠牲者」である失業者・極貧者・社会から排除された人びととみて、彼らの市民権(citoyenneté)を回復させ再び社会に参入(insertion)させることである。その第一歩として、現在の「家なし」へは、当面の「屋根」の確保としての宿泊施設とそこでの社会参入の準備(身体

の衛生、健康回復、行政システムについての相談・指導)、そして所得保障や医療保障などの社会権の付与、職業訓練・職業資格取得実習・公的就労の提供、そして最終的には雇用の確保と適切で安定的な住宅への入居をすすめるというものである。同時に、「家なし」の予防として、家賃の滞納者・世帯に補助を行い、住居からの追い出し(expulsion)を回避させる措置も実行されている。

「家なし」に対する社会政策は、一九九〇年代に入ると顕著に発展し、着実に成果をあげている。

それは、路上に放置されている人びとは確実に減り、長期路上生活者はほとんどみられなくなっている点である。フランスでは五〇〇六〇万人のホームレスがいると無造作