

「ホームレス」政策への提言について

第1章 要約

1. 提言主旨

第161国会参議院本会議（発言者＝朝日俊弘参議院議員）や厚生労働委員会（故山本孝史参議院議員）で持ち出された社会保障制度としてのベーシック・インカムを実現すべき目標とし、経過措置として、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」を根拠に、「ホームレス」予防としての社会保障制度の拡充、国予算による公的就労制度確立をめざす。（参考資料編：参考1. 2. 3. 参照）

地方公共団体レベルでは、現行社会保障制度のフル活用並びに具体的な「仕事」創出と就労システムを構築することをめざす。

3. 提言背景の概略

A. 「ホームレス」の出現要因概略

- 不況要因だけでなく、生産力の向上で稼働機会が稼働人口に対して慢性的に不足。
- 高齢者に対する所得保障の不十分さ。
- 社会的援護を要する人びとへの支援策の不十分さ。
- 生活保護制度の機能不全。

B. 現行施策概略

- 国は、「当面の対応策」、「特別措置法」に基づき、基本計画を策定。巡回相談事業・自立支援センター・生活保護制度を軸として、予算確保。補助金等により、地方公共団体の取組を支援・促進。
- 大阪府は、大阪府域を除く府下を4ブロックに分け、巡回相談員を配置。堺市に自立支援センターを設置。自立支援アパートの経営並びに入居者に対して補助（期間限定・堺市に一箇所）。「ホームレスとなるおそれのあるものが多数存在する地域」（あいりん・釜ヶ崎）における施策を単独あるいは大阪市と協働して実施（西成労働福祉センター・大阪社会医療センター・大阪ホームレス就業支援センター・高齢者就労事業等）。
- 大阪市は、巡回相談事業、自立支援センター設置、単泊型シェルター・短期利用シェルターを設置。生活保護制度の運用。「ホームレスとなるおそれのあるものが多数存在する地域」（あいりん・釜ヶ崎）における施策を単独あるいは大阪府と協働して実施（大阪社会医療センター・大阪ホームレス就業支援センター・高齢者就労事業、大阪市立更生相談所等）。

C. 施策評価概略

- 野宿生活者の把握数は減少したが、まだ多数が路上・公園等に留まっており、高齢・長期化の傾向が把握されている。

- 野宿生活者把握数の減少は、多少の景気の好調に助けられ、民間活力に頼った雇用促進（自立支援センター）と生活保護の適用によると考えられ、一定の施策効果は認められる。
- 景気の先行き不安、民間活力に頼った雇用促進では対応しにくい人が取り残され、制度の外に取り残される人びとについては、民間支援団体の活動に委ねられたままになっている。
- 常態的な稼働機会の不足に対応できる施策が生活保護制度以外に構想されていない。
- 広義の「ホームレス」対策が確立されず、野宿生活への移行が止まっていない。

3. 提言の概略

- ホームレス予防の観点から
 - *年金制度の一元化。保険年金制度から無拠出年金制度への移行。支給年齢の60歳への引き下げ。最低支給額の引き上げ（月額12万円）。
 - *障害者年金の廃止。無拠出年金制度と統合。
 - *ハローワーク求職登録者への無拠出求職給付金の支給（月額12万円）。社会活動参加の義務化。
 - *生活保護制度予算の国負担を100%とする。扶助義務調査の廃止。医療単給の確立。
 - *地域福祉計画による小地域活動への予算投入。社会活動領域の拡充・活性化。
- 野宿生活者対策
 - *福祉事務所・巡回相談・社会福祉士会・民間支援団体等による事例検討会議の常設。
 - *生活保護法の無差別平等原則の徹底と民生委員活動の建て直し。
 - *「地べたから畳の上、その後」まで、一貫してサポートする民間団体の取組に対する支援。
 - *野宿生活に至る過程、また継続した野宿生活による生活履歴効果を払拭するための長期カリキュラム策定と実施（ホームまたはバックボーン再取得機会提供事業）。
 - *民間営利企業が採算性により手を出せない分野（環境・福祉等）での起業促進。モデル事業の育成。
 - *職業訓練・適正判断のための試行就労の場の確保・創出。

第2章 詳論

第1節 「ホームレス」対策

1. 「ホームレス」問題と支援活動の概観

全国の支援団体・個人は、1970年前後からの路上生活者支援を引き継いで活動をおこなうものや法制定後に取り組みを開始したものなどさまざまです。これらの団体・

諸個人が、どのような時代背景のもとに取り組みを始めたのかを確認することは、今後の施策を考える上で必要なことであると考えます。

ア. 工業化を国是として近代化を果たした我が国は、その多くの労働力を地方から求め、高度成長期を得て今日に至りました。その労働力が元農民・漁民を始めとした季節・出かせぎ・日雇労働者であったことに留意する必要があります。

イ. 1970年代の路上生活者支援は、日雇労働市場（寄せ場）が存在する地域で行われていました。路上生活者の集中が、景気の変動や季節変動によって仕事量の増減の影響を受ける日雇労働者の住む町（簡易宿泊所街）にあったからです。ドルショック、オイルショック以降の「アオカン」は、高度成長期の「アオカン」とことなり、仕事減少期の一時的野宿から、高齢者を中心に長期的野宿の様相が強まることとなります。

ウ. 1980年代、第2次オイルショック後の重厚長大産業の再編に伴う倒産・リストラによる影響は、地方都市でも路上生活者が目立つまでになり、80年代中盤から中規模都市でも支援活動が開始されます。

エ. 1990年代、「バブル経済」崩壊後大量の失業者と高齢者が路上生活を余儀なくされるようになり、とりわけ93年を中心として全国で支援活動が広がります。

オ. 2000年代、長期化する路上生活者の存在に見るに見かねての支援活動のさらなる広がりと同時に、雇用構造の変化に伴う「新日雇い」の存在が、「旧日雇い」と同様の、一時的野宿、また今後、加齢・病気等の要因により長期野宿を余儀なくされる人々として浮かび上がってきました。

2. 「ホームレス」問題と行政対応の概観

戦後の混乱期と高度成長期を経た日本で、路上生活者問題は寄せ場を抱える都市の課題であり、多くの都市にとっては、年に数件あるかないかの行旅病死の取り扱いでしかないという状況が生じていました。1980年代中盤から路上生活者対策が浮上したときも、まず公園管理の問題であり、繁華街・駅頭の環境対策としてでした。

長らく、「定住市民」をもっぱらとした福祉対策しか考えてこなかった窓口は、路上生活者を「市民外」の存在と考え、人道的な応急援護の対象としてしか扱いませんでした。その地に「市民」として定着させるべく努力する対象というよりは、応急援護が功を奏すれば、どこかへ移動する存在として認識されていたということです。

この考え方は、寄せ場地域の対策と同様であるといえます。寄せ場地域の対策も、応急援護が中心で、応急援護が功を奏し、現役日雇いに復帰して、あるいは帰郷させることによってその地の福祉窓口から離れると想定されていました。

そのような想定が、路上生活者の停留によって破綻したにもかかわらず、「市民の税金を市民外に使うこと・財政問題」や「引き寄せ効果の懸念」、路上生活者を定住市民として受け入れる発想の欠如から、新たな対応策が打ち出されることはありませんでした。

国の「当面の対応策」（1999年）が示されても、それは5都市に限られたものでし

かありませんでしたし、法の施行・基本方針が示された後も、路上生活者 100 人以下にはその適用は想定されていないとか、他地域の実施状況を見極めてという姿勢を保つ地方公共団体が多く、積極的な取り組みは浸透していません。中間年を迎えた現在でも状況は変わっていないといわざるを得ません。

路上生活者の長引く公園や路上等での停留は、行政や駅等施設管理者による追い立てや、それに煽られたかのようにして続く襲撃事件に結びついています。

3. 国の全国調査による「ホームレス」の概数

A. 全国

ホームレスの全国調査は、「特別措置法」の規定により、「統計法」に基づいて、2003（平成 15）年 1 月と 2007（平成 19）年 1 月に実施されています。調査は、目視による概数調査と概ね 100 名以上の「ホームレス」が存在する自治体で実施された聞き取りによる実態調査（全国で 2000 名）の 2 つの方法でおこなわれました。

2007 年概数調査では、前回（2003 年）の 25,296 人より 6,732 人（26.26%）減少したとされています。（参考資料編：参考 4 参照）

減少率を都市規模別に見ると、政令指定都市が 31.0%、中核都市 20.8%、その他都市で 11.9%となっており、地域間での差を示しています。

減少率の高い政令指定都市においても、個別

に見ると福岡市や横浜市のように増加した市もあります。また、**東京 23 区・名古屋市・大阪市の減少数の合計は、5,295 人**ですが、これは、政令指定都市減少総数の 90.8%、全国減少総数の 78.7%を占めており、概数の減少はこの 3 都市によって担われたといえる状態であるといえます。ちなみに、3 都市が全国概数の中に占める割合は、15 年が 58.3%で、今回は 51.2%となり、全国に占める割合が 7.1%減少しています。逆に、その他都市が全国に占める割合は、4%増え 24.1%となりました。

場所別では、「都市公園」の占める割合が大幅に減少し、「河川」・「その他施設」が増えています。「公共施設の適正化」の効果と見られますが、風水災害時に危険度の高い河川敷の割合が高まっていることは、対策の偏重を示しているように見受けられます。

性別では、**男性が 9 割（不明を除くと 96.5%）**を占めています。前回と同時期（防寒着を着ていて外見から性別を判断することが困難な時期）の調査であるにもかかわらず、「性別不明」が大幅に減少しています。前回「不明」数の最も多かった大阪府の「不明」が減少した結果ですが、

概数比較

	全数/a	政令市数/b	中核市数/c	その他数/d
19年	18,564	12,968	1,124	4,472
15年	25,296	18,800	1,419	5,077
増減数	-6,732	-5,832	-295	-605
増減率	-26.6%	-31.0%	-20.8%	-11.9%
割合	19年	69.9%	6.1%	24.1%
	15年	74.3%	5.6%	20.1%
	増減貢献	86.6%	4.4%	9.0%

全国概数場所別

	19年		15年		減少数	減少率
	人数	割合	人数	割合		
都市公園	5,702	30.7%	10,310	40.8%	-4,608	-44.7%
河川	5,653	30.5%	5,906	23.3%	-253	-4.3%
道路	3,110	16.8%	4,360	17.2%	-1,250	-28.7%
駅舎	910	4.9%	1,254	5.0%	-344	-27.4%
その他施設	3,189	17.2%	3,466	13.7%	-277	-8.0%
合計	18,564	100.0%	25,296	100.0%	-6,732	-26.6%

概数・性別

	男	女	不明	合計
19年	16,828	616	1,120	18,564
15年	20,661	749	3,886	25,296
19年	90.6%	3.3%	6.0%	100.0%
15年	81.7%	3.0%	15.4%	100.0%

前回は反省し、概数調査の方法を改めたと考えられます。そのことと概数の減少との関係が注意を引くところです。「不明」の減少は、「男性」の占める割合の増加に吸収され、「女性」の占める割合の増加とは結びつかなかったということになっています。

B. 大阪

大阪市内の野宿生活者数は、1998（平成 10）年に実施された悉皆調査で把握された 8,660 人を最大として、全国調査では減少し続けています。

大阪市内を除く府下においても減少しています。大阪府内野宿生活者が全国に占める割合も減少しました。

府下の構成比を見ると、大阪市・堺市を除く地域の占める割合が大きくなっています。全体として減少しているのですが、巡回相談事業だけで、**その他の施策（自立支援センター等）の無い地域の減少幅が小さい**ことを示しています。

参考に、大阪市内野宿生活者の増減と対策の略年表を掲げておきます。

1974（昭和 49）年、年末臨時宿泊所 1,300 人、宗教団体の運営が破綻。

1975 年、花園公園のテント村強制撤去。同年入院 1

名について 5,000 円の謝金制度を予算計上、150 床民間病院で確保予定。

1978 年、行路死亡人 149 名。

1979 年、行路死亡人 187 名。

1980 年、行路死亡人 169 名（他都市では、神戸 50 名、京都 33 名、名古屋 39 名）。

1982（昭和 57）年、市内野宿推定 500 人。

1986 年、白手帳 24,000、年末臨泊 937 人。

1989（昭和 64・平成元年）年、生活保護施設 15 カ所定員 1,600 人、入所数 1,900 人 300 人定員オーバー。

1991 年、3 地区（あいりん・浪速・天王寺）野宿者数 561 人。

1992 年、3 地区 939 人。

1993 年、3 地区 1,057 人。

1994 年、市内推定野宿 3,000 人、センター夜間開放開始、臨時生活ケアセンター実施、高齢者清掃開始、大阪自彊館の拡張が住民の反対で挫折。

1996 年、生活保護施設 2 カ所増え、17 カ所定員 1,895 人に、しかし、入所数 2,228 人 323 人定員オーバー変わらず。引き続き港晴寮・角川ビラ増設予定。

1997 年、野宿生活者問題連絡会設置。

1998（平成 10）年、小淵総理大阪視察。概数 8,660 人。病院施設に 5,000 人。赤痢患者発生夏 50 人、冬 94 人の。新宿西口ではダンボールハウス炎上、4 名死亡。

大阪府下概数推移

	19年	15年	増減
大阪市	4,069	6,603	-2,534
堺市	133	280	-147
東大阪市	89	90	-1
高槻市	19	41	-22
その他府下	601	743	-142
大阪府計	4,911	7,757	-2,846
全国計	18,564	25,296	-6,732
全国比	26.5%	30.7%	42.3%

大阪府下構成比

	19年	15年	増減
大阪市	82.9%	85.1%	89.0%
堺市	2.7%	3.6%	5.2%
東大阪市	1.8%	1.2%	0.0%
高槻市	0.4%	0.5%	0.8%
その他府下	12.2%	9.6%	5.0%
大阪府計	100.0%	100.0%	100.0%

1999年、国「当面の対応策」。大阪巡回相談開始。

2000年、あいりん臨時夜間緊急避難所、公園仮設、自立支援センター設置。

2002年ころから浪速区内強制撤去強化。

2003年、概数6,603人。1998年より23.7%減(2007年は4,069人で2003年より38.4%減)。

2004年6月現在、簡宿転用住宅での居宅保護数3,163人。釜ヶ崎地区外であいりん関連(市更相経由・施設・病院から居宅)と把握され、居宅保護を受けているもの2,506人、計5,669人。

2005年、大阪ホームレス就業支援センター開所。

2006年、靱公園・大阪城公園強制撤去。

2007年、長居公園強制撤去。西成区住民票大量削除。

4. 国の全国調査による「ホームレス」の実態

ア. 都市規模別調査数の分布

実態調査は、政令指定都市全てと、中核都市の内で浜松と熊本が、それ以外の都市では、市川・府中・平塚・厚木・守口・八尾・尼崎・西宮各市で実施されました。

	19年調査数a	19年概数b	a/b
政令市	1,817	12,968	14.0%
中核市	43	1,124	3.8%
他	189	4,472	4.2%
計	2,049	18,564	11.0%
政令市	88.7%	69.9%	
中核市	2.1%	6.1%	
他	9.2%	24.1%	
	100.0%	100.0%	

調査表の配分と概数の関係を見ると、配分が政令指定都市に偏っていることがわかります。今回の概数の1割調査をめざして都市規模別に調査数を配分するとすれば、政令指定都市では387人過大であり、中核市では82人、その他都市では305人過小であったこととなります。

概数の中で占める割合が増える傾向を示しているその他都市の現状が、実態調査の上に正しく反映されていないという懸念を抱かせるものです。(参考資料編：参考5参照)

イ. 野宿場所と野宿形態

野宿場所については、「一定」と「未定」がまず聞かれ、一定と答えた人について、場所が問われています。大阪では、「寝場所未定」の多さが目立ちます。

回答した人たちの具体的な寝場所と「未定」を一つの表にまとめると、公園が

大幅に減少し、河川・未定の占める割合が多くなっていることがわかります。

公園の減少、河川の増加は、概数調査の傾向と一致しています。

寝場所	実数				構成比			
	全国	大阪	東京	他	全国	大阪	東京	他
一定	1,730	377	401	952	84.4%	76.3%	80.7%	90.0%
未定	319	117	96	106	15.6%	23.7%	19.3%	10.0%
計	2,049	494	497	1,058	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

	前回					今回				
	全国	大阪	東京	他	他	全国	大阪	東京	他	他
公園	890	616	166	129	321	42.7%	30.2%	33.6%	26.0%	30.7%
道路	229	191	66	44	81	11.0%	9.4%	13.4%	8.9%	7.7%
小計	1,119	807	232	173	402	53.6%	39.6%	47.0%	34.8%	38.4%
河川	319	546	77	161	308	15.3%	26.8%	15.6%	32.4%	29.4%
駅舎	136	109	8	23	78	6.5%	5.4%	1.6%	4.6%	7.5%
その他	245	256	60	44	152	11.7%	12.6%	12.1%	8.9%	14.5%
未定	267	319	117	96	106	12.8%	15.7%	23.7%	19.3%	10.1%
合計	2,086	2,037	494	497	1,046	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

野宿形態では、野宿生活者にとって、比較的安定した形態である「テント・仮小屋」が減少、「ダンボール等」も減少しています。かわって増えているのは、「目立たない野宿」ともいえるべき「敷物」「作らない」です。

夜だけ寝場所を確保し、日中には居場所が確保しがたくなっている

	前回	全国	大阪	東京	他	前回	全国	大阪	東京	他
テント・仮小屋	1,109	1,024	250	249	525	54.4%	50.6%	50.7%	50.2%	50.7%
ダンボール等	472	385	69	124	192	23.2%	19.0%	14.0%	25.0%	18.5%
敷物	254	398	95	98	205	12.5%	19.7%	19.3%	19.8%	19.8%
作らない	91	131	54	19	58	4.5%	6.5%	11.0%	3.8%	5.6%
その他	111	87	25	6	56	5.4%	4.3%	5.1%	1.2%	5.4%
	2,037	2,025	493	496	1,036	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

る野宿生活者が増えていると考えられます。この傾向は大阪で顕著です。

ウ. 年齢

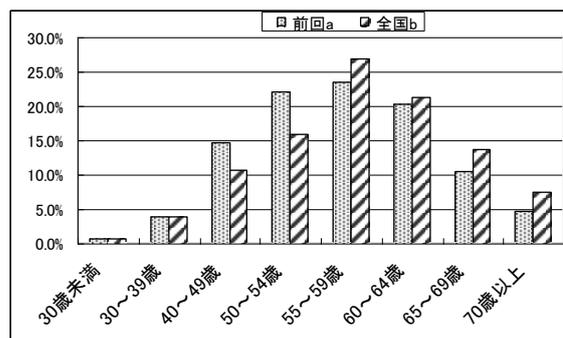
平均年齢は、57.5歳で、前回より1.6歳高くなっています。

	全国	大阪	東京	他	全国	大阪	東京	他
40歳未満計	91	32	8	51	100.0%	35.2%	8.8%	56.0%
40～54歳計	542	142	108	292	100.0%	26.2%	19.9%	53.9%
55～64歳計	980	228	261	491	100.0%	23.3%	26.6%	50.1%
65歳以上計	426	91	121	214	100.0%	21.4%	28.4%	50.2%
合計	2,039	493	498	1,048	100.0%	24.2%	24.4%	51.4%

大阪は、全国の平均年齢より1.1歳低く、東京は1.4歳高い。

40～54歳の占める割合が減少し、55歳以上の占める割合が増加しています。

概数が前回より減少した要因の一つが、「景気の回復」であるとするれば、それが有効に作用した年齢は54歳以下である、といえます。55歳以上は、「景気の回復」の影響を被ることができにくいということにもなります。



東京では29歳以下がみられません。40歳未満の占める割合は、大阪が高くなっています。40歳から50歳の占める割合も、大阪が高くなっています。その原因として、「東京では、若い人はネットカフェで寝ていて、路上にはいない。大阪では自立支援センターの規模が野宿者数に対して過小、あるいは、中高年齢の仕事が東京よりも少ない。」といったことが考えられます。

大阪は60歳以上の占める割合が、低くなっています。他地域よりも生活保護の活用が進んでいるとみられます。東京の55歳以上が多い傾向は、第2種宿泊施設と路上との往還を示すと思われます。

実態調査年齢構成比

	前回	全国	大阪	東京
30歳未満	0.6%	0.6%	0.6%	0.0%
30～39歳	3.9%	3.9%	5.9%	1.6%
40～49歳	14.7%	10.6%	11.2%	10.0%
50～54歳	22.0%	15.9%	17.6%	11.6%
55～59歳	23.4%	26.8%	27.4%	29.7%
60～64歳	20.3%	21.2%	18.9%	22.7%
65～69歳	10.5%	13.6%	12.2%	16.5%
70歳以上	4.6%	7.4%	6.2%	7.9%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

エ. 野宿期間

野宿期間は、「初めての野宿から」の回答も、「今回の野宿期間」も、共に5年以上の占める割合が、前回より増えています。5年後の再調査であるから当然ともいえますが、5年の期間が、調査結果に反映されているということは、停滞的であることを示すものです。

大阪では、「初めての野宿」から1

年未満が東京より多く、「今回の野宿期間」が1年未満の割合も東京より多くなっています。新規野宿があると同時に、「再野宿」が防げていないと考えられます。

「ずっと野宿」が増えていますし、健康状態も「悪い」が、前回と逆転して半数を超えています。

野宿期間が長期化していますが、「支援策の利用」

では、「ある」が大幅

に減少し、前は27.0%であった「無い」が57.9%になっています。

オ. 野宿に至った原因

「野宿に至った原因」としてあげられている項目をみると、前回と今回では、いささか景気がよかったことを反映して、倒産・失業や収入源を原因とするものが減っているように見えます。

しかし、前回になく、今回新たに増えた項目（失業の原因を聞いた項目）を足すと、前回と今回とで大きな差がないことが分かります。

初めての野宿から	全国	大阪	東京	他	前回	全国	大阪	東京	他
1年未満	243	74	36	133	63.1%	12.0%	15.0%	7.2%	12.8%
1年～3年未満	224	40	51	133		11.0%	8.1%	10.3%	12.8%
3年～5年未満	359	77	87	195		17.7%	15.6%	17.5%	18.7%
5年以上	1,207	303	323	581		36.9%	59.4%	61.3%	65.0%
	2,033	494	497	1,042	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

今回の野宿期間は	全国	大阪	東京	他	前回	全国	大阪	東京	他
1年未満	463	132	81	250	30.8%	22.9%	26.7%	16.2%	24.3%
1年～3年未満	340	65	90	185	25.6%	16.8%	13.2%	18.0%	18.0%
3年～5年未満	382	91	100	191	19.7%	18.9%	18.4%	20.0%	18.6%
5年以上	838	206	229	403	23.9%	41.4%	41.7%	45.8%	39.2%
	2,023	494	500	1,029	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

	全国	大阪	東京	他	前回	全国	大阪	東京	他
1年未満	220	58	45	117	47.5%	43.9%	55.6%	46.8%	
1年～3年未満	116	25	39	52	34.1%	38.5%	43.3%	28.1%	
3年～5年未満	23	14	13	-4	6.0%	15.4%	13.0%		
5年以上	-369	-97	-94	-178					

	全国	大阪	東京	他	前回	全国	大阪	東京	他
ずっと	1,415	300	342	773	64.8%	69.8%	61.5%	69.1%	74.1%
時々、飯場・ホテル等	270	95	69	106	21.6%	13.3%	19.5%	13.9%	10.2%
病院施設	117	40	25	52	9.0%	5.8%	8.2%	5.1%	5.0%
自立支援センター	59	8	23	28		2.9%	1.6%	4.6%	2.7%
一時宿泊施設	49	23	11	15		2.4%	4.7%	2.2%	1.4%
その他	43	10	21	12		2.1%	2.0%	4.2%	1.2%
その他	73	12	4	57	4.6%	3.6%	2.5%	0.8%	5.5%
	2,026	488	495	1,043	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
						13.2%	16.6%	16.2%	10.3%

健康状態・悪いところは	前回	今回	大阪	東京	他	前回	今回	大阪	東京	他
はい	1,025	1,023	275	242	506	47.9%	50.2%	55.7%	48.4%	48.5%
いいえ	1,115	1,014	219	258	537	52.1%	49.8%	44.3%	51.6%	51.5%
	2,140	2,037	494	500	1,043	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

支援策の利用	前回	今回	大阪	東京	他	前回	今回	大阪	東京	他
ある	1,576	851	212	218	421	73.0%	42.1%	43.0%	43.8%	40.8%
ない	583	1,172	281	280	611	27.0%	57.9%	57.0%	56.2%	59.2%
有効回答	2,159	2,023	493	498	1,032	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

野宿原因 (複数回答)	前回			今回		
	件数	回答%	ケース%	件数	回答%	ケース%
倒産・失業	708	19.2%	32.9%	539	16.1%	26.6%
仕事が減った	768	20.8%	35.6%	635	19.0%	31.4%
収入が減った	354	9.6%	16.4%	47	1.4%	2.3%
小計(a)	1830	49.6%	84.9%	1,221	36.5%	60.3%
契約期間満了で宿舎を出た				48	1.4%	2.4%
人間関係がうまくいかなくて、仕事を辞めた				304	9.1%	15.0%
労働環境が劣悪なため、仕事を辞めた				101	3.0%	5.0%
小計(b)	1830	49.6%	84.9%	1,674	50.0%	82.7%
病気・けが・高齢で仕事ができなくなった	406	11.0%	18.8%	426	12.8%	21.0%
借金取立により家を出た	92	2.5%	4.3%	132	4.0%	6.5%
家賃が払えなくなった	327	8.9%	15.2%	261	7.8%	12.9%
ホテル代、ドヤ代が払えなくなった	177	4.8%	8.2%	104	3.1%	5.1%
差し押さえによって立ち退きさせられた	12	0.3%	0.6%	14	0.4%	0.7%
病院や施設などから出た後行き先がなくなった	41	1.1%	1.9%	49	1.5%	2.4%
家庭内のいざこざ	160	4.3%	7.4%	151	4.5%	7.5%
飲酒、ギャンブル	126	3.4%	5.8%	137	4.1%	6.8%
ローンが払えなくなった	49	1.3%	2.3%		0.0%	0.0%
建て替え等による住宅の追い立てにあった	22	0.6%	1.0%		0.0%	0.0%
その他	416	11.3%	19.3%	360	10.8%	17.8%
理由無し	32	0.9%	1.5%	33	1.0%	1.6%
有効回答数	3,690	100.0%	171.2%	3,341	100.0%	165.1%
有効回答者数	2,155	99.6%		2,024		
無回答	8	0.4%		25		
合計	2,163	100.0%		2,049		

カ. 野宿前の最長職・直前職の就業の地位

野宿前の最長職・直前職の就業の地位(構成比)

就業上の地位	全国		大阪		東京		他	
	最長	直前	最長	直前	最長	直前	最長	直前
経営者・会社役員	2.50%	2.30%	3.10%	2.70%	0.40%	0.60%	3.30%	3.00%
自営・家族従業者	7.80%	7.00%	7.10%	7.60%	8.00%	7.00%	7.90%	6.70%
常勤職員・従業員(正社員)	59.70%	43.20%	56.10%	36.20%	59.20%	43.00%	61.70%	46.80%
臨時・パート・アルバイト	11.20%	19.40%	12.90%	20.20%	11.90%	18.70%	10.10%	19.30%
日雇	17.30%	26.20%	19.20%	31.30%	19.50%	29.50%	15.20%	21.90%
その他	1.60%	1.90%	1.60%	2.10%	1.00%	1.20%	1.90%	2.20%
有効回答数	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
臨時・日雇い計	28.50%	45.50%	32.00%	51.40%	31.40%	48.20%	25.30%	41.30%
経営・正社員計	62.20%	45.60%	59.20%	38.90%	59.60%	43.60%	64.90%	49.80%

野宿するようになる以前に、最も長く勤めた職における就業上の地位と野宿する直前の職における就業上の地位を見ると、「経営者・会社役員」、「自営・家族従業者」の多くは、最長・直前で変化はなく、倒産等を原因とする生活破綻が野宿原因であると考えられます。

正社員の多くも、その地位から野宿に至った人が多いのですが、不安定な臨時・パート・日雇いを経て野宿に至る傾向が見受けられます。リストラ・失業の後、なんとか収入を確保しようと努力したけれども、安定した収入をもたらす職の確保が困

難なために野宿に至った人が多数存在していることを示しています。

キ. 収入を伴う仕事をしているか

前回よりも「している」が増えています。野宿期間の長期化の反映と考えられます。逆に、何らかの収入の道が、収入の多寡はともかくとして、なければ、やはり

野宿生活は続けにくいということを示していると思われ

れます。全国では、前回より今回の方が「建設日雇」の占める割合が減っています。地域別では、日本最大の日雇い労働市場がある大阪で、建設・運輸共に低くなっています。

収入のある仕事

	全国	大阪	東京	他	前回	全国	大阪	東京	他
している	1,440	356	346	738	64.7%	70.4%	72.2%	69.2%	70.2%
していない	605	137	154	314	35.3%	29.6%	27.8%	30.8%	29.8%
	2,045	493	500	1,052	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
無回答	4	1							

これはおかしな現象のようですが、考えれば、なるほどということかも知れません。そもそも、日雇い労働市場に食らいついていられるのであれば野宿はしていないわけで、そうはできない、あるいは、年間通じての仕事の波、不安定性に嫌気がさして、低め安定を目指して「廃品回収」野宿を選択せざるを得ないわけですから、「日雇い」が少なく、「廃品回収」が多いのは当然かも知れません。日雇いを軸に考えて生活してきた者が、廃品回収を軸に生活をくみ立てるようになると、スポット仕事としての日雇いは、選択肢に入りにくくなるということであり、従来日雇いを軸に生活を立てていなかったものは、スポット仕事としての日雇いを選択肢の一つとして視野に入れやすいということかも知れません。

複数回答しているものを兼業者とすると、兼業者の割合は、全国＝12.7%、大阪＝14.3%、東京＝14.5%、他＝11.1%となっています。

ク. 収入金額

収入は、全国平均で約4万円とされています。前回は、収入の分布状況から見て3万円を割っていたと思われます。野宿生活者の数が減って、一人当たりの稼ぎが増えたということでは、勿論、なく、アルミ缶買い取り値段の上昇、その他雑業の開拓、兼業努力、要するに野宿長期化に伴う努力の結果と考えられます。

収入金額	前回	今回	大阪	東京	他
1万円未満	25.0%	14.4%	11.6%	17.8%	14.1%
1～3万円未満	35.2%	29.8%	32.2%	37.7%	24.9%
3～5万円未満	18.9%	25.1%	30.5%	19.9%	24.8%
5～10万円未満	13.5%	21.5%	17.8%	15.7%	26.2%
10～20万円未満	4.0%	7.8%	7.3%	8.1%	7.9%
20万円以上	3.3%	1.4%	0.6%	0.9%	2.1%
有効回答数	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

ケ. 仕事外の収入・収入金額

仕事をして得る収入以外での収入がある人は 13%と限られています。その内訳を見ると「年金」の占める割合が高いことが分かります。

金額では「5～10万円未満」が最も多く、**年金額が月額6万円**であろうと推測されます。

長年国民年金を
かけながら、生活を
維持するにた
だけの額を受け取
れない人、あるいは、
年金受給年令まで
に野宿を余儀なく
されるに至り、年金
受給年令となっ
ても、受給金額ではア
パート生活に戻れ
ない人が含まれて
いることが分か
ります。

元々の無年金者
や年金記録の統合
漏れや観入記録の
漏れなどで、加入年
数が数ヶ月足りな
いとの判定で無年
金となっている人
も、野宿を余儀なく

されている高齢者の中に含まれていると考えられます。

コ. 巡回相談事業

仕事以外の収入									
	今回	大阪	東京	他	前回	今回	大阪	東京	他
ある	267	56	53	158	13.4%	13.1%	11.3%	10.6%	15.1%
ない	1,770	438	447	885	86.6%	86.9%	88.7%	89.4%	84.9%
有効回答数	2,037	494	500	1,043	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
無回答	12								
合計	2,029								

内容	全国	大阪	東京	他	全国	大阪	東京	他
年金	88	23	10	55	32.5%	39.7%	17.5%	35.3%
家族	21	4	4	13	7.7%	6.9%	7.0%	8.3%
友人	59	16	14	29	21.8%	27.6%	24.6%	18.6%
その他	103	15	29	59	38.0%	25.9%	50.9%	37.8%
有効回答数	271	58	57	156	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
有効回答者数	264	56	53					
無回答	3	0	0					
非該当	1,782							
合計	2,049							

	今回	大阪	東京	他	前回	今回	大阪	東京	他
1000円未満	6	2	2	2	8.8	3.0%	3.7%	6.5%	1.7%
1000～5000円未満	31	8	5	18	17.1	15.3%	14.8%	16.1%	15.3%
5000～1万円未満	20	10	1	9	15.8	9.9%	18.5%	3.2%	7.6%
1～3万円未満	39	11	6	22	22.4	19.2%	20.4%	19.4%	18.6%
3～5万円未満	24	3	3	18	10.1	11.8%	5.6%	9.7%	15.3%
5～10万円未満	46	12	7	27	14.5	22.7%	22.2%	22.6%	22.9%
10～15万円未満	25	6	5	14	7.5	12.3%	11.1%	16.1%	11.9%
15～20万円未満	6	0	1	5	2.6	3.0%	0.0%	3.2%	4.2%
20万円以上	6	2	1	3	1.3	3.0%	3.7%	3.2%	2.5%
有効回答数	203	54	31	118	100	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
無回答	64	2	22						
非該当	1,782								
合計	2,049								

巡回相談員に会ったことがあるかどうかでは、「会ったことがある」が、62.3%となっています（大阪は、85.4%）。会った頻度を見ると、58.2%の人が月に1回以

上会っています。野宿場所が不安定であれば、電話などで連絡を取り合わない限り、1ヶ月に複数回会うことは、できないことです。場所別とのクロス集計がないのではっきりはいえませんが、「目立たない野宿」は、巡回の対象からもれていると考えられます。

	全国		
	人数	%	有効%
巡回相談員にあった頻度			
週に1回程度	145	7.1%	11.8%
月に2～3回程度	204	10.0%	16.6%
月に1回程度	367	17.9%	29.8%
小計	716	34.9%	58.2%
半年に2～3回程度	286	14.0%	23.2%
半年に1回程度	129	6.3%	10.5%
1年に1回程度	100	4.9%	8.1%
有効回答数	1,231	60.1%	100.0%
無回答	34	1.7%	
非該当	784	38.3%	
合計	2,049	100.0%	

サ. 自立支援センター

「自立支援センター」の認知度は高い(66.3%)のですが、実際に利用した人は少なく(自立支援センター利用者の再野宿が少ないことの表れであれば喜ばしいことですが)、知っている人の中で「利用したい」という人は23.3%に留まり、「自立支援」の柱となる事業でありながら、多くの人が選択肢として受け入れられる事業であるとはいえないようです。

自立支援センター	全国	大阪	東京	他	全国	大阪	東京	他
知っているが、利用したことはない	1,160	336	288	536	57.2%	68.2%	57.8%	51.7%
利用したい	268	77	63	128	23.3%	22.9%	22.3%	24.2%
思わない	880	259	220	401	76.7%	77.1%	77.7%	75.8%
有効回答数	1,148	336	283	529	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

自立支援センター	全国	大阪	東京	他	全国	大阪	東京	他
知っており、利用したことがある	184	71	47	66	9.1%	14.4%	9.4%	6.4%
知っているが、利用したことはない	1,160	336	288	536	57.2%	68.2%	57.8%	51.7%
知らない	683	86	163	434	33.7%	17.4%	32.7%	41.9%
有効回答数	2,027	493	498	1,036	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

シ. 生活保護の活用

相談	前回	今回	大阪	東京	他	前回	今回	大阪	東京	他
ある	422	493	119	153	221	19.8%	24.3%	24.1%	30.7%	21.3%
相談し、利用せず	259	35	8	9	18	12.2%	1.7%	1.6%	1.8%	1.7%
相談し、断られた		66	10	8	48	0.0%	3.3%	2.0%	1.6%	4.6%
ない	1,446	1,436	357	329	750	68.0%	70.7%	72.3%	65.9%	72.3%
有効回答数	2,127	2,030	494	499	1,037	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

利用方法	全国			大阪			東京			他		
	人数	%	ケース%	人数	%	ケース%	人数	%	ケース%	人数	%	ケース%
病院へ入院	258	45.4%	52.5%	73	58.9%	61.3%	77	43.8%	50.3%	108	40.3%	49.3%
福祉施設入所	100	17.6%	20.4%	24	19.4%	20.2%	23	13.1%	15.0%	53	19.8%	24.2%
宿泊所やドヤ保護	56	9.9%	11.4%	1	0.8%	0.8%	41	23.3%	26.8%	14	5.2%	6.4%
小計	414	72.9%	84.3%	98	79.0%	82.4%	141	80.1%	92.2%	175	65.3%	79.9%
アパート等単身・居宅保護	68	12.0%	13.8%	26	21.0%	21.8%	12	6.8%	7.8%	30	11.2%	13.7%
アパート等家族で居宅保護	17	3.0%	3.5%	0	0.0%	0.0%	2	1.1%	1.3%	15	5.6%	6.8%
その他	69	12.1%	14.1%	0	0.0%	0.0%	21	11.9%	13.7%	48	17.9%	21.9%
有効回答数	568	100.0%	115.7%	124	100.0%	104.2%	176	100.0%	115.0%	268	100.0%	122.4%
有効回答者数	491	24.0%		119	24.1%		153	30.6%		219	20.8%	
無回答	2	0.1%		0	0.0%		1	0.2%		1	0.1%	
非該当	1,556	75.9%		375	75.9%		346	69.2%		835	79.1%	
合計	2,049	100.0%		494	100.0%		500	100.0%		1,055	100.0%	

生活保護制度の活用についての項目では、前回の選択肢を見ると、「食事・交通費をもらった」という「法外援護」もありましたが、今回はなく、「その他」に含まれていると考えられます。

「相談し、利用せず」が前回より減少、「相談し、利用」が増えています。しかし、「相談したことがない」は相変わらず多く、前回より増加して70.7%にもなっています。

利用内容では、緊急援護の要素が強い入院が多く、大阪では居宅保護、東京の宿泊所やドヤ保護、「他」でのその他の多さが目立ちます。「居所の安定」から見ると、中間・間に合わせ的な利用が多数であるといえ、回答者が「再野宿」しているという現実から考えれば、そこから「脱野宿」へと結びつける回路が欠落していると判断されます。

野宿期間中に民間賃貸住宅を探そうとした人は、そう多くありません(14.1%)。その少ない中で、必要な情報にたどり着けたのは、40.6%に留まっています。

全国
地方団
体の生
活保護
申請窓
口では、
居所の

住居探し・場所	全国			大阪			東京			他		
	人数	回答%	ケース%	人数	回答%	ケース%	人数	回答%	ケース%	人数	回答%	ケース%
不動産店	172	51.7%	59.7%	28	57.1%	70.0%	47	55.3%	61.0%	97	48.7%	56.7%
自立支援センター	11	3.3%	3.8%	3	6.1%	7.5%	3	3.5%	3.9%	5	2.5%	2.9%
福祉事務所や地方公共団体	18	5.4%	6.3%	0	0.0%	0.0%	6	7.1%	7.8%	12	6.0%	7.0%
支援団体	6	1.8%	2.1%	0	0.0%	0.0%	1	1.2%	1.3%	5	2.5%	2.9%
友人・知人	60	18.0%	20.8%	8	16.3%	20.0%	11	12.9%	14.3%	41	20.6%	24.0%
雑誌・広告	46	13.8%	16.0%	7	14.3%	17.5%	13	15.3%	16.9%	26	13.1%	15.2%
その他	20	6.0%	6.9%	3	6.1%	7.5%	4	4.7%	5.2%	13	6.5%	7.6%
有効回答数	333	100.0%	115.6%	49	100.0%	122.5%	85	100.0%	110.4%	199	100.0%	116.4%
有効回答者数	288	14.1%		40	8.1%		77	15.4%		171	16.2%	

確保前提とするところが多く、居所確保の支援体制が不十分なまま、生活保護申請の「前提」を満たせないで路上に留まり続ける人も沢山います。それが、「相談したことがない」の多さに現れていると考えられます。

ス. 親族関係

結婚・内縁	前回	今回	大阪	東京	他	前回	今回	大阪	東京	他
した(している)	1,146	180	30	46	104	53.4%	9.0%	6.1%	9.3%	10.2%
した(離婚・死別)		750	193	153	404		37.4%	39.4%	31.0%	39.5%
小計	1,146	930	223	199	508	53.4%	46.3%	45.5%	40.3%	49.7%
していない	1,002	1,077	267	295	515	46.6%	53.7%	54.5%	59.7%	50.3%
有効回答数	2,148	2,007	490	494	1,023	100%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

非婚率は前回の46.6%から53.7%へと上昇、過半数を超えています。「家族・親族がいる」は76.8%ですが、その

家族・親族	全国	大阪	東京	他	全国	大阪	東京	他
いる	1,544	354	378	812	76.8%	72.1%	76.1%	79.5%
いない	248	56	61	131	12.3%	11.4%	12.3%	12.8%
わからない	218	81	58	79	10.8%	16.5%	11.7%	7.7%
音信	今回	大阪	東京	他	今回	大阪	東京	他
ある	377	91	81	205	24.4%	25.7%	21.4%	25.3%
ない	1,165	263	297	605	75.6%	74.3%	78.6%	74.7%
有効回答数	1,542	354	378	810	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

中で音信のある人は24.4%に留まっています。

「家族・親族」関係だけが人間関係の全てではありませんが、生活のバックボーン、ホームポジションの不安定さを現すものと考えられます。

自立支援センターを就労退所して再野宿している人が、回答者の中に 33 人含まれていました。就労退所後、

自立支援センター	全国	大阪	東京	他	全国	大阪	東京	他
寮・住み込み・就労退所	16	5	5	6	8.7%	7.0%	10.6%	9.2%
アパート確保・就労退所	17	6	7	4	9.3%	8.5%	14.9%	6.2%
病気、けが、高等等の理由で解雇	9	4	3	2	28.1%	36.4%	27.3%	20.0%
契約期間満了	3	1	1	1	9.4%	9.1%	9.1%	10.0%
契約内容が異なり、退職	0	0	2	-2	0.0%	0.0%	18.2%	-20.0%
人間関係・仕事になじめなく退職	9	2	5	2	28.1%	18.2%	45.5%	20.0%
生活の面で失敗	2	1	0	1	6.3%	9.1%	0.0%	10.0%
その他	9	3	0	6	28.1%	27.3%	0.0%	60.0%
有効回答数	32	11	11	10	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

新たなポジションを固めるまでの期間は継続的な支援の必要があると考えられます。

セ. 居住地

居住地	今回			大阪			東京			他		
	出身	最長	直前									
現在路上(野宿)生活している都道府県内同じ市町	26.2%	33.7%	39.9%	23.1%	47.1%	58.8%	18.2%	16.3%	19.0%	31.4%	35.6%	40.9%
現在路上(野宿)生活している都道府県内別の市町		27.9%	29.3%		14.1%	13.0%		42.4%	41.7%		27.5%	31.2%
路上(野宿)生活している都道府県外	73.8%	38.5%	30.8%	76.9%	38.8%	28.2%	81.8%	41.3%	39.3%	68.6%	36.9%	27.9%
有効回答数	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

今回の調査質問項目に、中学校卒業時点での居住地と再長職時点での居住地、そして、野宿直前の居住地について問うものがありました。いずれも、現在野宿している市町村を軸としています。

出身地と直前職居住地が同一の人がどの程度いるのか把握することができません。出身地と直前職居住地が異なる人が多ければ多いほど、野宿地と生活歴上縁のある人の割合は高くなることとなります。

県単位で見て野宿地と生活歴上縁のない人は、最大に見積もって 3 割です。

野宿地と生活歴上縁がない人であるからといって、その地域に存在していることは確かであり、地域社会から排除することが「問題」への対処方法とされることがあってはなりません。

ソ. 人権

人権擁護委員会へ申し立てたい問題についての質問では、「特にない」が多いのですが、前は「通行人からの暴力」が選択肢の中では一番多く選ばれていましたが、今回は「近隣住民からの嫌がらせ」が一番多くなっています。

人権問題相談 事項(複数回答)	前回			今回			大阪			東京			他		
	件数	%	ケース%	件数	%	ケース%	件数	%	ケース%	件数	%	ケース%	件数	%	ケース%
近隣住民等からの嫌がらせ	158	7	7.4	163	7.9%	8.2%	26	5.3%	5.4%	44	8.6%	8.9%	93	8.7%	9.3%
通行人からの暴力	189	8.4	8.9	154	7.4%	7.8%	28	5.7%	5.8%	48	9.3%	9.7%	78	7.3%	7.8%
債権者等からの嫌がらせ	26	1.2	1.2	21	1.0%	1.1%	4	0.8%	0.8%	5	1.0%	1.0%	12	1.1%	1.2%
家族の問題	75	3.3	3.5	38	1.8%	1.9%	11	2.2%	2.3%	5	1.0%	1.0%	22	2.1%	2.2%
その他	163	7.3	7.6	126	6.1%	6.4%	20	4.1%	4.1%	29	5.6%	5.9%	77	7.2%	7.7%
特にない	1,636	72.8	76.6	1,568	75.7%	79.2%	402	81.9%	83.2%	383	74.5%	77.7%	783	73.5%	77.9%
有効回答数	2,247	100	105.2	2,070	100.0%	104.5%	491	100.0%	101.7%	514	100.0%	104.3%	1,065	100.0%	106.0%
有効回答者数	2,135	98.7		1,981	96.7%		483	97.8%		493	98.6%		1,005	95.3%	
無回答	28	1.3		68	3.3%		11	2.2%		7	1.4%		50	4.7%	
合計	2,163	100		2,049	100.0%		494	100.0%		500	100.0%		1,055	100.0%	

タ. 今後の生活について

今後の生活	前回			今回			大阪			東京			他		
	人数	%	有効%	人数	%	有効%	人数	%	有効%	人数	%	有効%	人数	%	有効%
きちんと就職して働きたい	1,021	47.2	49.7	729	35.6	35.9	177	35.8	35.8	172	34.4	34.5	380	36.0	36.5
アルミ缶回収など都市雑業的な仕事	138	6.4	6.7	184	9.0	9.1	39	7.9	7.9	36	7.2	7.2	109	10.3	10.5
行政から支援を受けながらの軽い仕事	176	8.1	8.6	219	10.7	10.8	54	10.9	10.9	75	15.0	15.1	90	8.5	8.7
就職できないので福祉を利用して生活したい	155	7.2	7.5	205	10.0	10.1	69	14.0	14.0	42	8.4	8.4	94	8.9	9.0
入院したい	15	0.7	0.7	22	1.1	1.1	5	1.0	1.0	6	1.2	1.2	11	1.0	1.1
今のままでいい(路上(野宿)生活)	270	12.5	13.1	373	18.2	18.4	74	15.0	15.0	105	21.0	21.1	194	18.4	18.7
わからない	97	4.5	4.7	113	5.5	5.6	35	7.1	7.1	26	5.2	5.2	52	4.9	5.0
その他	184	8.5	8.9	187	9.1	9.2	41	8.3	8.3	36	7.2	7.2	110	10.4	10.6
有効回答数	2,056	95.1	100	2,032	99.2	100.0	494	100.0	100.0	498	99.6	100.0	1,040	98.6	100.0
無回答	107	4.9		17	0.8		0			2	0.4		15	1.4	
合計	2,163	100		2,049	100.0		494			500	100.0		1,055	100.0	

「今後の生活について」では、「きちんと就職して働きたい」がもっとも大きな割合（35.9%）を占めていますが、前回調査と比べると13.8%減少しています。平均年齢の上昇・野宿期間の長期化の反映であると考えられます。

「行政からの支援を受けながらの軽い仕事」、「就職できないので福祉を利用して生活したい」という生活保護制度を活用しての路上からの脱却を望む者が前回の16.1%から20.9%へと4.8%増えています。その反対の、行政施策へ期待することの「あきらめ」と見なせる「このままでいい」も13.1%から18.4%へと5.3%増えています。

「きちんと就職して働きたい」の減少分（13.8%）は、行政施策への期待の増加（4.8%）とあきらめの増加（5.3%）へと、2極分解したと見なせます。

5. 厚生労働省の自治体ホームレス対策状況調査

A. 対策状況調査の概略

厚生労働省は2007（平成19）年1月に、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法及びホームレスの自立の支援等に関する基本方針の見直しを検討するにあたっての政策評価等に必要データをを得ることを目的として、「自治体ホームレス対策状況」を、前回調査、今回調査においてホームレスが確認された都道府県及び市区町村に問い合わせています。問い合わせ項目は、以下の4点です。

1. ホームレス数の動向（自治体が把握しているもの）
2. ホームレス対策実施状況