

平成22年6月14日現在

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2007～2009

課題番号：19530523

研究課題名(和文) 日英ホームレス生活者の自立過程の比較による「生活資本」形成に関する研究

研究課題名(英文) A study for the construction of Living Capital through comparing the process for backing to the main stream society between the UK and Japan

研究代表者

岡本 祥浩 (OKAMOTO YOSHIHIRO)

中京大学・総合政策学部・教授

研究者番号：70211810

研究成果の概要(和文)：イギリスでは、1977年にホームレス生活者法を制定し、ホームレス生活者への住居提供を基盤とした支援施策を展開してきた。概ね野宿から、施設、ケア付住居、公的住居での自立した生活へと生活資本を形成しながら移行し、現在ではホームレスの予防的措置に焦点が移っている。一方、日本では就労自立を基本としたホームレス施策の展開で、不安定な居所で夜を過ごしたり、無料低額宿泊所などで生活する広義のホームレスが増え、生活資本を構築できる者が限られている。

研究成果の概要(英文)：In Britain, the homeless persons act has been enacted in 1977 and the homeless provisions based on housing offer to a homeless person has been developed. In general, it shifts constructing life capital in the independent life in an institution, a dwelling with a care, and a public dwelling, and the focus has shifted from the rough sleeping to the homeless' preventive provisions now. On the other hand, in Japan, people who stay in an unstable address by developing of the homeless measure based on working independence, or the homeless in a broad sense who live in a free small amount lodging etc. increase in number, and those who can build life capital are restricted.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2008年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2009年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	3,000,000	900,000	3,900,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：貧困問題、ホームレス生活者、イギリス、生活資本、自立過程

1. 研究開始当初の背景

(1) イギリスは1977年に「ホームレス生活者法」を制定し、住居の提供を基盤としたホームレス支援を開始した。1979年のサッチャー政権の社会政策の変更からロンドンの中心部などイングランドの大都市で野宿者が顕在化するようになった。そこで1990年に特定の地区、ホームレス支援の資源を集中的に投下するRSIが実施された。その結果、ロンドンを中心にイギリスの野宿者は減少していった。その一方で、B&Bなど一時居所で暮らす人々が増大した。

(2) 日本では2002年に「ホームレスの自立等に関する特別措置法」が制定され、2003年に第一回全国調査、それに基づく「ホームレスの自立等に関する実施計画」が展開され、2007年には第2回全国調査が実施され、それまでの結果を踏まえて実施計画が見直されていた。

(3) しかしながら、2008年のリーマンショックなどといわれるアメリカ合衆国を発信源とする金融危機、経済危機は全世界を経済的混乱の渦に巻き込んだ。日本でも公式的な野宿者数は減少するものの、様々な居住の不安定状態が明らかになった。

2. 研究の目的

本研究の目的は、ホームレス生活者への支援施策の調査を通して、生活を支える条件や仕組みである「生活資本」の概念や構築過程を検討することにある。

3. 研究の方法

イギリス及び日本においてホームレス支援を実施している現場に赴き、その実態を観察、聞き取る。雑誌や文献などを通じた情報を踏まえ、「生活資本」構築について考察を深める。

イギリスでは、カーディフ、バーミンガム、ヨーク、グラスゴーを訪れ、ホームレス支援団体や大学などで意見交換を行った。日本では、北九州市、大阪市、名古屋市、さいたま市、東京都などのホームレス支援現場を訪れ、意見交換を行った。

また、世界各地で行われた国際会議の場においても研究者との意見交換を行った。

4. 研究成果

(1) ホームレスへの道筋

社会保障というセーフティーネットから漏れ、ホームレス状態に陥る仕組みを日英で比

較すると、イングランドでは様々な要因が関係し、複雑な問題を抱えた人々が、よく発達した社会保障制度から漏れ、ホームレス生活に陥っている。日本では社会保障のセーフティーネットが細く、薄いために就労を失うと、ホームレス生活に陥るシンプルな構造である。特に、1990年以降経済のグローバル化が進行し、その傾向が顕著になっている。

(2) ホームレスの定義について

イングランドにおいては1977年ホームレス生活者法で「人としてふさわしくない不安定な居住状態」をホームレス状態と広義に定義している。しかしながら支援されるべきホームレス生活者は、優先条件などの設定によって限定されている。地方自治体の担当者が基準に照らして、支援すべきホームレス生活者として適格化かどうかを判断する。ホームレス申請者がホームレス状態の基準に合い、優先条件を満たし、地域自治体との関係を持ち、恣意的にホームレス状態に陥っていないことである。その判断に自治体の有しているホームレス支援資源が影響を与える事は想像に難くない。

日本ではホームレス生活者の定義が、非常に狭く、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」第2条で次のように定義されている。すなわち「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者」である。ホームレス生活者の定義によって支援対象者はきわめて限定されている。定義に示されているように「都市公園、河川、道路、駅舎などその他の施設を故なく、起居の場として」テントや小屋掛けなどで公共空間を占拠している者に限定される。最も生命の危険に晒されるものと考えられる路上や公共空間を放浪している野宿者は支援の対象とされない。また、野宿と不安定居住を行き来したり、野宿に移行したりする可能性の高い不安定な飯場、宿舎、インターネットカフェなどでの居住や24時間営業の飲食チェーン店で滞在する者に支援の手だてを講じることが困難である。

日本のホームレス支援には公園等の適正利用を理由に野宿者を公園から追い出したり、公共空間から隠す排除の論理が内包されている。当初、多くのシェルターでは特定の公園等でテント設営、小屋掛けなどで野宿しているホームレス生活者のみを支援対象としていた。その後、当該公園の野宿者の減少を反映し、支援対象者が野宿者全般に拡大されていった。

いずれにしても支援すべきホームレスを

限定することで支援されえないホームレス生活者が生まれる。

(3) 住宅の提供

野宿者が住居で暮らせるようになった場合、その生活は住宅の立地に大きな影響を受ける。元野宿者やホームレス生活者が、提供された住宅を基盤に生活資本を構築できるかどうかが課題となる。就労場所、近隣環境、近隣住民との関係、その他近隣に存在する資源との連携をどのように構築するかが焦点である。限定された支援資源の中では、提供された住居での生活を生活資本の構築が困難であるとして拒むと、ホームレス支援施策に従わないとして、以後の支援が提供されない例もイギリスにはある。また恒久住宅に至るまでに何度かの転居を経ることが予想され、B & B、ホステル、民間借家など転居が伴うと生活資本の構築を困難にする。また、日本でも野宿から脱却してアパートに居住している人々が増えてきたが、近隣住民や生活施設との関係が築けず、孤立している例が少なくない。また、ホームレス生活者の暮らしている居住地域内に居住資源がなければ、地域外に移住しなければならない。日本では静養ホーム「たまゆら」(未届けの施設)の居住者 12 人の焼死(2009 年 3 月)によって地区外への移住問題に注目が集まった。

このように住宅の提供は、ホームレス生活者が生活資本を構築するのに困難な面もあるが、例えば精神的疾患などを抱えている人々が、政策転換によって病院からコミュニティ・ケアに移行された場合に、地域で十分な居住の準備がなされていないために居場所がなくなることを防いだり、景気の変動による生活への影響を最小限に抑えることが可能で、失業の増える不況期にさえ、生活の維持や建て直しに大きな効果が期待できる。

例えば、釜が崎において簡易宿泊所をサポートティブ・ハウスに改装した例では、野宿者が安定的な居住を確保することで、精神的にも安定し、近隣の保育所などにボランティアとして訪れ、子どもたちとの絆を結ぶほどになっている。安定した居住が「生活資本」に占める大きな役割を示している。

(4) 就労自立

「住宅の提供」に比べ、就労による自立は景気の動向に左右されやすい。失業、低賃金、不安定就労がホームレス状態の原因として指摘されるが、生活を支えるに適切な就労が確保されない社会経済状態において、適切な就労の確保は更に困難である。適切な就労を失わざるを得なかった人々にあえて適切な就労を確保するように促しても、特に高齢による失職の場合に、就労の可能性は高まらない。就労を失って野宿になった者に就労を求

めても、それが実現する可能性は低く、「就労自立」施策は自己矛盾である。

また、1990 年以降の経済のグローバル化は労働力と資本の移動を容易にし、産業構造の変化を加速化させた。こうした流動性の高い社会、経済的状況においては、ホームレス生活者に就労の基本的条件である職業能力を修得する十分な期間と機会を保障することこそが必要である。そのためにもその基盤である住居の保障が不可欠である。

(5) 人口構造

日本のホームレス生活者、つまり野宿者はほとんどが就労の機会を失った人々である。典型的野宿者である建設日雇い労働者の場合、50 歳を超えると就労の機会を得にくくなるといわれている(野宿者および野宿支援者の言葉)。日本の人口構造で最も大きなコーホートである団塊の世代(1947 年から 1949 年の間に出生した者)は、年齢によって 1990 年代後半頃から就労の機会を得にくくなった。これが経済のグローバル化によって海外からの低賃金労働者との就労機会の獲得競争とあいまって、寄せ場およびその周辺に野宿者が増大する原因の一つとなった。

また、野宿者の典型的直前職である建設日雇い労働は建設現場を渡り歩く場合が多く、安定した居所を確保できず、したがって強固な親族・近隣関係を持ち得ない。すなわち野宿者の大半は人間関係のほとんどを失い、孤立している者が多く、居所を失う前の段階で社会的排除状態に陥り、就労を失うことで直ちに野宿状態に陥る。そして 50 歳代以上の男性の求人倍率は非常に低く、仮に就労が見つかったとしてもイベント時のガードマンなどの一時的で不安定な就労であったり、パチンコ店の住み込みのように私生活を維持できず、就労と住居を同時に失う危険性の高い就労であったりする。

イングランドにおけるホームレス生活者の焦点は、十分な生活能力や職業能力、教育を修得する前に家庭を離れてしまう若者である。若者が適切な生活能力を身につける前に家庭を離れる理由は様々であるが、その背景に多様な家族関係があることは否定できない。一般に、子どもが成育する家庭から自立する頃に多くの問題を抱えることになるが、同居家族のそれらに子どもが適切に対処できるよう導くことができない状況が大きな原因と考えられる。しかしながらホームレス生活者の年齢が若く、生活能力、職業能力、学習能力を身につけることが高齢者に比べて容易であり、適切に生活能力、職業能力、学習能力を身につける機会を与えることができれば一般社会で生活資本を構築して生活することが可能である。

両国ともに人間関係を失うことで生活資

本を失っているが、日本の場合、ホームレス支援施策の構築に加齢による影響を考慮する必要がある。

(6) 政策動向

社会保障制度に関して両国は好対照である。日本において野宿者はほとんど何も社会保障給付を得ていないにもかかわらず、イングランドの野宿者はほとんどが何らかの社会保障給付を得ている。日本の場合、就労の機会を失い、見つけられない理由を本人が努力を怠っているとみなされ、ほとんど社会保障給付を得る理由を見出せない。前述のように身体的な問題、病気や障害を得ている場合においてのみ、社会保障の枠組みに組み入れられる。そのため、野宿者は重篤な状態に至るまで医療にさえかかれないことがある。また近年、野宿者の中に多くの精神疾患者が含まれていることが注目されるようになってきた。

長らく日本の社会保障制度は、申請者に対して、そして極めて限られた者にしか適用されなかった。それは最後のセーフティーネットといわれる「生活保護」においても同様であった。野宿状態であったとしても住民票が確認できない、生活の指導ができないなどの理由で支給されてこなかった。しかしながら、2008年から2009年に掛けての「年越し派遣村」が、就労と住居を失う多くの人々の姿を一般大衆の眼前に示したことによって、「生活保護」支給が、そして各種の社会保障施策の実施が積極的に行われるようになった。しかしながらそのことは、居住を保障する制度がない状態で、低所得者単身層への住宅市場の欠落を背景に劣悪で狭小な、住居とは呼び難い5㎡程度の空間と不十分な食事の提供の施設に生活保護費をつぎ込む、貧困ビジネスを生んだ。皮肉にもこの第二種社会保障施設である無料低額施設や未届け施設の収容定員と同様の野宿者数が減少した。生活保護制度上、「無料低額宿泊所」を住居とみなしているため、狭小劣悪な居所でありながら、そこからより人間らしい居住に移行する展望が得られない。いずれにしても日本のホームレス支援策は人にふさわしい居住を実現することが困難で、求職活動と野宿の間を揺れ動く、非常に不安定な状態を生み出し続ける特徴を持っている。

イギリスでは野宿者数は減少している。一時居所居住者の減少によって、政策の焦点は、ホームレス生活者対策からホームレス状態の予防策に転換された。その政策の転換の背景には、ホームレス問題の多様な原因、対策の困難さ、効果の現れにくさがある。イングランドの施策の特徴は、特定地区への特別な施策の集中から、一般的な施策へ移行した。

日本でも野宿者を一般社会へ戻す特別な

ルートとして野宿者の多い大都市に「シェルター」や「自立支援センター」が創設された。しかしながらその他の自治体では特別支援ルートは創設されず、利用できる居住資源が少なく、既存施策の工夫によるホームレス支援に止まっている。居所の確保が困難な状態でのホームレス自身の求職活動や医療、健康管理、生活指導は不可能である。

(7) 個人的問題

人間関係を失い、ホームレス状態になる理由としてコミュニケーション力の不足、職場での人間関係形成能力の欠如、些細な問題において感情的に対応してしまう、それらの事柄が借金の原因となり、様々な金融機関から借金を繰り返す、いわゆる多重債務者となり、家族関係を断絶し、野宿者となる者が日本に居る。失業や借金の原因を多くの場合、野宿者本人の問題とされる。また、近年、野宿者の中に精神障害者や精神疾患者の比率が多いと言う報告がなされ、精神障害などのために野宿者が社会的な不利益をこうむっていることが示されている。高年齢の野宿者は、就労自立の可能性が低いために、就労自立を基本とする日本のホームレス支援施策に当てはまらず、自ら支援施策を受けることを拒み、野宿生活の継続を選ぶ傾向にある。こうした人々を日本政府は「社会生活を拒む者」として位置づけ、ホームレス自立支援施策の枠外に追いやっている。

イギリスにおいてもホームレス状態を導く引き金として、精神疾患、アルコール依存、薬物依存などの依存症、配偶者や近親者と離死別、福祉施設からの離脱、軍隊の経験、同居親族とのトラブルが上げられている。特にさまざまな個人的状況によって施設入居などホームレス支援を受けられなかったり、ルールに従わないとみなされたりすることで野宿者となっている。

いずれにしてもホームレス生活者は支援施策の枠組みに該当し難い事で、ホームレス支援を受けられず、野宿生活をも余儀なくされ、「生活資本」構築の機会を逸している。

(8) 「生活資本」の構築に向けて

日英の共通点として支援すべきホームレス生活者を限定し、特別施策を展開している。しかしながら日本の定義は狭く、イングランドの定義は広いという違いがある。そして日本は劣等処遇であり、イングランドはホームレス生活者が優遇されるという違いもある。その背景には日英の社会保障制度の発展度合いの違いがある。いずれにしても支援すべきホームレス生活者を限定することで、「生活資本」を構築する機会を逸しているホームレス生活者がいる。すべての人々を対象とする基準が望まれる。

日英の相違はいくつかあるが、最も大きな違いは、ホームレス支援施策の中心的施策にある。イギリスは「住宅の提供」を基盤とし、日本は「就労自立」を中心としている。「住宅」は生活を支える基盤となるが、「就労」は、景気、年齢、身に付けている職業技能などの影響を受けやすく、不安定である。特に景気に左右されない居住の保障が望まれる。

第二の違いは、焦点となるホームレス生活者の年齢である。イングランドでは若く、日本では中高年である。イングランドは社会保障制度が十分に発達しているの、何らかの制度で支援される人々が多いが、様々な問題を抱えていたり、学力や職業技能を身に付けていない場合にホームレス生活者となる可能性が高くなる。日本は未発達で貧弱な社会保障制度なので、自らの就労や親族・家族・近隣などのインフォーマルな繋がりに頼らざるを得なかった。しかしながら親族・家族などインフォーマルな人間関係を失った野宿者は、中高年齢が多く、就労を得られずに野宿に至っている。日本のホームレス支援施策は「就労自立」を基本としているが、野宿者が高齢であることを考慮して「生活資本」構築を援助しなければならない。

第三に政策動向の違いである。イングランドではホームレス予防に政策の焦点が移行している。日本では、景気の変動、高齢化、市民運動などでようやく施策の運用に変化がもたらされ、「生活保護費」支給が増加してきた。しかしながら貧弱な社会保障制度のままでは、そうしたお金が貧困ビジネスの隆盛を招いているだけである。結局、経済が破綻しているにも拘らず、経済に頼る日本の施策ではホームレス生活者の「生活資本」構築が困難である。

ホームレス状態から安定した暮らしを実現する「生活資本」の構築には、安定した住居が必要であるが、一足飛びに「恒久的な住居」の獲得は、日英ともに困難である。一時的な住居を経ることが一般的である。しかしながらその経路は様々で施設や住居を転居する場合、施設から住居に転居する場合などがある。しかし、いずれの場合にも「生活資本」の構築をスムーズにさせる触媒となる役割(人)が必要である。日英ともにホームレス状態から「恒久的な住居」への移行段階で、イギリスでは「B&B」など、日本では「無料低額宿泊所」などの問題が顕在化してきたが、イギリスでは問題が収束方向に向かい、日本では問題の解決方向が見えていない。それは移行段階での「生活資本」構築の支援の差にあると言える。

ホームレス生活者の「生活資本」の構築は、「恒久的な住居」を中心に生活を支える言わば公式な活動としての就労、教育、医療、生活支援などの福祉が一体となることである

が、ホームレス生活者の家族、親族、友人、近隣住民などとの非公式(インフォーマル)な人間関係の構築も重要である。イギリスでは非公式な人間関係の構築に向けて、クラブ、教会、ボランティア活動、社会教育、様々な社会集団などの活用が提起されている。日本においても様々な団体がホームレス生活者支援のために様々な活動を行っているが、「生活資本」を構築していくためにホームレス生活者一人ひとりに寄り添った人的な支援をホームレス生活者の生活支援の構築に組み込む必要がある。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計5件)

- ① 岡本祥浩、居住貧困の生成とその転換政策としての居住福祉、総合政策フォーラム、査読無、第5号、2010、pp.69-75
- ② 岡本祥浩、居住貧困と居住福祉政策、社会政策、査読有、第1巻第4号、2010、pp.41-50
- ③ 岡本祥浩、ホームレス問題と居住福祉—就労問題とを通して—、協同の発見、査読無、第200号、2009、pp.42-48
- ④ 岡本祥浩、「生活資本」構築の始点からの「ホームレス問題」に関する考察、中京商学論叢、査読無、54巻、2008、pp.1-15
- ⑤ Yoshihiro Okamoto, A Comparative study of homelessness in the United Kingdom and Japan, Journal of Social Issues, 査読有、Vol.63, No.3, 2007, pp.525-542

[学会発表] (計6件)

- ① 岡本祥浩、居住福祉の実現を目指したまちづくりの課題—社会的排除から居住福祉へ—、日本寄せ場学会、2009-11-28、京都大学
- ② Yoshihiro Okamoto, A study on the Structure of Securing and Losing Accommodation in Japan, International Sociological Association, Research Committee 43, 2009-09-03, The Mitchell Library, Glasgow
- ③ Yoshihiro Okamoto, A study on the pathway to the homelessness in Japan through the change of economics, demographic, dwelling structure, urban structure and the welfare legislation, Tokyo Conference of International Sociological Association Research Committee 21, 2008-12-18, 国際文化会館、東京
- ④ Yoshihiro Okamoto, Collapse of safety

net for marginal people in Japan,
European Network for Housing
Research, 2008-07-07, University
College Dublin, Dublin

- ⑤ Yoshihiro Okamoto, Evaluation of
Homeless Provisions for those living
independently in Japan from the view
point of the developing the living
capital, 2007-08-31, Seoul National
University, Seoul
- ⑥ Yoshihiro Okamoto, The comparison
study of housing exclusion between UK
and Japan, European Network for
Housing Research,
2007-06-27, Conference Centre De
Doelen, Rotterdam

[図書] (計1件)

- ① 岡本祥浩、他編著、ドメス出版、格差社
会の居住貧困－住宅白書 2009-2010、
2009、355

6. 研究組織

(1) 研究代表者

岡本 祥浩 (OKAMOTO YOSHIHIRO)

中京大学・総合政策学部・教授

研究者番号：70211810

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：