

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 9 日現在

機関番号：24403

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2013～2015

課題番号：25590135

研究課題名(和文) 東アジア先進国における公的扶助制度と補完的貧困政策に関する比較研究

研究課題名(英文) Comparative study on complementary poverty policy and public assistance system in East Asia developed countries

研究代表者

中山 徹 (Nakayama, Toru)

大阪府立大学・人間社会学部・教授

研究者番号：40237467

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、中華民国(台湾)台北市、韓国ソウル市におけるホームレスに対する支援策の展開を踏まえ、ホームレス支援施策と公的扶助制度との関係を明らかにすることである。台北市では、2014年「遊民安置輔導自治条例」に格上げされ、市独自の支援策を実施している。しかし社会救助法が制限扶助主義であるため、遊民支援においては十分機能していないことが判明した。韓国では、国民基礎生活保障法(2000年)が一般扶助主義に転換し、露宿人以外も対象にした「露宿人等福祉法」(2011年)が成立したことから、ホームレス支援において、公的扶助制度がその役割を果たしていることが判明した。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to clear the relationship between the homeless support measures and the public assistance system in Taipei City, Seoul City. In Taipei City, the legal basis of the 2014 homeless measures have been upgraded to "Homeless Hodou ordinance". Taipei City are deploying support measures to rebuild a life. But, for "Social Relief Act" is a limiting aid principle, public assistance is not sufficiently function in idlers support, it has been found that there is a limit. In South Korea, from the fact that the National Basic Livelihood Security Act (2000) is converted to the general assistance principle, and the "Roshukunin people Welfare Act" (2011) was established. As a result in homeless support system, it was found that the public assistance system is to play its role.

研究分野：社会政策

キーワード：公的扶助 ホームレス支援策 居住貧困 貧困政策

1. 研究開始当初の背景

1990年代後半以降、日本だけでなく、東アジア先進国(韓国、台湾、香港)においても、アジア通貨危機を契機とした経済不況の中で「ホームレス」問題(中華民国:「遊民」韓国:「露宿人(者)」)と呼称されており、以下、この用語を用いる)が社会問題化し、様々な支援策が講じられてきた。

日本では、ホームレス支援は、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(以下、ホームレス特措法と略す)と生活保護制度の複線化のもとで展開してきた。

中華民国(以下、台湾と略す)や韓国においてもホームレス支援政策と公的扶助制度が併存し、両者間での対象者の棲み分けがなされている。

台北市は、遊民数が最も多く、支援策では、先進自治体で、社会救助法を根拠とする「台北市遊民輔導辦法」(1994)が実施された。2010年より勞工局と社会局が遊民輔導辦法に基づく「職業・生活再建」策を展開しているとともに、「台北市遊民輔導辦法」の自治条例化の動きもあった。したがって、法的根拠をなす遊民輔導辦法、公的扶助制度である社会救助法との併存のもとで両者の関連性についての論点整理は比較研究という点から重要である。また、韓国では、2011年6月「露宿人等の福祉及び自立に関する法律」(露宿人等福祉法)が成立した。台湾、韓国におけるホームレス支援施策については、一定程度解明が進んだが、ホームレス支援政策と公的扶助制度が併存する中での相互の役割や制度自体についても十分解明されておらず、研究課題としては残った状態である。先行研究としては、韓国「国民基礎生活保障」については、金永子『韓国の社会福祉』(新華社、2002年)等があるが、台湾については極めて少ない。台湾においては、法的根拠は、社会救助法と台北市遊民輔導辦法であるが、公的扶助制度との関係について触れている研究蓄積はみられない現状にある。したがって、自立支援策と公的扶助との関連についても、十分解明されてはいない。

2. 研究の目的

本研究の目的は、東アジア先進国である中華民国(台湾)、韓国におけるホームレスを典型とする居住が不安定な者に対する支援策の展開を踏まえ、両国における公的扶助制度とホームレス支援施策との関係を明らかにすることである。対象とする都市は、中華民国(台湾)台北市と大韓民国ソウル市である。

3. 研究の方法

研究方法は、主に文献等の資料収集・整理、分析、関係団体や関係者に対する聞き取り調査である。

中華民国については同国の遊民対策の法的根拠となる「社会救助法」(公的扶助制度)とその規定の下で台北市が進めている遊民政策の根拠である「台北市遊民安置輔導自治

条例」(旧台北市遊民輔導辦法)と社会救助法、台北市の独自支援策である「遊民職業・生活再建」事業等について資料収集と関係者への聞き取り調査、現地視察を行った。また、韓国については、「露宿人」対策と公的扶助制度である「国民基礎生活保障法」(2000年)との関係について明らかにするため資料収集・分析を行なった。

4. 研究成果

本研究成果は、以下のとおりである。

(1)日本における狭義のホームレス概念に暫い概念は、台湾では、「遊民」である。差別的意味合いもあることから「街友」と呼称する場合もある。

「社会救助法」(第17条2項)では、警察、社会福祉部局、親族への通報などを規定しているが、遊民支援については自治体が独自に定めるとされているため、全国統一な定義はない。地方自治体により定義や支援策は異なっている。

台湾で遊民が最も多く先進自治体である台北市の遊民支援の法的根拠は、上記社会救助法に基づく「台北市遊民輔導辦法」(1994)であったが、2014年1月「台北市遊民安置輔導自治条例」に改定された。同条例では、遊民を恒常的に公共の場所あるいは人々の出入り場所にいる者と野宿空間や野宿頻度等を示す定義に修正するとともに、遊民支援に係わる部局間の連携の制度化とそれぞれの役割を改めて明確にしたことにある。主たる担当部局は、これまで社会局(社会福祉部局)であったが、加えて労働局、衛生局、警察局、民政局、環境保護局等の役割が明確となり、全市の対応となったことがその特徴である。

台北市における遊民数は、600人前後で推移しており、大きな変化はみられない。台湾全体で2533人、台北市は558人と最も多く、3つの区に集中しているのが特徴である。社会局では、個人的要因として、健康問題やDV被害者、薬物乱用等や複雑な家庭環境を、社会的要因としては、失業、社会住宅不足、福祉サービス供給不足をあげている。だが、社会救助法の制限性については、触れていない。

(2)同条例に基づく支援内容は以下の通りである。第1は、台北市社会局遊民専門チームと民間支援団体によるアウトリーチである。民間支援団体に対しては台北市より補助がなされている。第2は、中間施設(中途の家)への収容である。公設民営入所施設人数113人(「遊民収容センター」(定員84人)、「平安居」(定員29人))である。前者は福祉支援を要する遊民、後者は稼働能力のある遊民の入所施設である、その他6つの民間団体の中間施設(定員60人)があり、台北市からの補助(250元/人/日)がある。重要なのは、入所施設の総定員数は173人で、居住資源の不足は明白である。

第3は、医療支援で、健康診断や社会局負担の病院への入院や健康保険(全民健保)の取得支援等がある。第4は、労働能力のない高

齢者や障がい等を抱える遊民に対する高齢者等の福祉施設等への長期的入所支援である。第5は、社会局による家賃補助である。第6に、冬季シェルター（2005年）や台風等からのシェルター（2014年）も開設されている。

第7は、台北市独自の「遊民職業・生活再建事業」である。同事業は元々社会局管轄の中間施設「遊民収容センター」内で仕事を提供し収入を得てもらう（「以工代賑」と呼称されている）仕組みであったが、2001年、就労支援（交通費、食事代）、アパート入居支援等の支援を統合しこの事業としたもので、幾つかの段階を経て発展してきた事業である。財源は公益宝くじの利益で、2012年現在で1000萬元である。この事業の特徴は、労働局（旧労工局）との連携協力のもとで、求職活動に必要な交通費、食費の支給や一定期間家賃の補助があることである。

労働局（現労働局）による組織だった遊民支援は2000年からで、2001年には台北市労働局（現労働局）就業輔導センター内に「街友工作站」が開設され、遊民の職業紹介とそのフォローが開始されたが、それらに伴って発生する交通費、食費がないため社会局の「以工代賑」の予算を振り向けた。また、この時期、この予算を用いて就職した元遊民がアパートを確保する支援も始まった。この時期、職業・生活再建事業での社会局と労働局との連携が始まった。

労働局は比較的年齢が若く、一般労働市場での就労可能性のある就業サービスセンター（職安）に登録した遊民を対象に、就労準備金を提供し、求職時に必要な交通費、食費等を支給し、労工保険加入を条件に家賃補助を支給している。この財源は、社会局が用意している。

社会局は、福祉的就労領域を担当し、一般労働市場への復帰が難しい中高年や施設入所を受け入れない遊民などに対して、職員評価に基づき、地域コミュニティへの派遣方式による公園清掃、緑化や公的霊園の整理等の短時間・短期間の仕事を提供している。職員による評価を踏まえ、家賃補助（保証金や家賃）と交通費、食費を支給している。

（3）なお、労働局は別財源で、遊民を短期間雇用する就労支援を2000年「経済型遊民就業」事業という名称で実施している。遊民を巡回相談員として雇用する事業で、この事業展開のため専任職員を雇用し、巡回相談員は2013年で3人である。彼らの業務は、アウトリーチで、働く能力と意欲のある遊民に求職登録を促し、就職斡旋と就職後のアフターフォロー（電話や訪問）を行っている。また、旧正月直前に遊民向けの臨時仕事（清掃）を提供している。

（4）台北市が市独自の「職業・生活再建事業」という就労・生活支援策を採用する最大の理由は、社会救助法（公的扶助）が制限扶

助主義であるからである。

障がい者等を除き「年齢要件（65歳以上）、当該自治体における戸籍の有無「戸籍要件」、戸籍所在地に一定期間居住していなければならないという「居住要件」、扶養義務者の有無といった要件、給与証明など収入明細が不明である場合、月額最低賃金額に基づいて一定の「みなし」収入があるとして計算される。稼働能力があり、就業していない者についても、失業認定を受けた失業中の者や職業訓練中の者などを除き、月額最低賃金額に基づき収入があるものとみなされる。

したがって、高齢者と障がいのある者以外は、社会救助制度から排除されてしまう。

第2に、台北市は低所得者向けに臨時仕事を提供しているが、台北市に住居があり、一定期間居住実績が条件となっているため、住居の無い遊民は排除されるからである。

65歳未満の遊民に対する支援策が、有効に機能するためには、第1に、就労機会の安定的で、継続性の確保であるが、それは極めて難しい状況にある。第2に、入所期間に定めのある中間入居施設はあるが、その数は少ない上、遊民が入居できる公営住宅は用意されていないため、賃貸住宅に依存せざるを得ない。しかし、低廉な民間賃貸住宅市場には「グレー」な部分があり、確保にも困難がある。したがって、ハウジングファーストといった脱野宿支援方法が採用しにくい状況にある。また、65歳以上の遊民の場合でも、社会救助を受給するためには、居住要件があるため、彼ら向けの住居の確保が重要であり、大きな支援課題となっている。

台北市の遊民政策は、台湾の中で最も進んでいる。特に、前述の「遊民職業・生活再建事業」が指摘できよう。この施策は極めて制限的な社会救助法を補完する施策と位置づけられよう。

しかし、稼働能力のある遊民の脱野宿化を図るという視点からみると、その限界性が明らかであり、現状固定的で野宿と脱野宿を繰り返すことにならざるを得ない。それは、台北市の遊民数にドラスティックな変動がなく600人程度で推移していることに示されているように。

こうした中で、近年、民間支援団体（社団法人芒草心慈善協會）による新たな支援の展開が注目されてきている。当事者によるスタディツアーや当事者の職業歴を生かした家などの修理班の立ち上げなど、独自の仕事づくりを始めたことである。

（5）東アジア先進国の1つである韓国では、1977年に始まったアジア通貨危機に伴う経済危機より始まった。官民のパートナーシップによる「露宿人タシソギ支援センター」（現財団法人ソウル特別市タシソギ相談保護センター）が設置された。同機関は総合的なホームレス支援の代表的な拠点機関である。

韓国におけるホームレス概念は、「露宿人（者）」である。1997年以前では、「浮浪人

(者)」とされていたが、経済危機以降、新たに登場した「失職露宿者」と呼ばれた。これまでの隔離・収容施策を実施することが困難であり、構造的問題による一時的な現象であるという認識によるものであった。路上か施設への入所かといった視点で施策は展開していき、施設収容が自立かに収斂される形で進展していった。行政的には、韓国のホームレス状態にいる人々は、露宿人と浮浪人の2種類存在することになった。韓国のホームレス数は、日本や台湾と異なり、露宿人施設への入所者もカウントされている。2010年現在で露宿人は4187人(路上1074人、露宿人施設入所者3113人)、浮浪人8958人(健常者681人、障がい者等8277人)で、合計13146人とされている。ただし、露宿人と近接した「チョッパン居住者、ビニールハウス居住者、ネットカフェや考試院等居住者は含まれてはいない。2003年になって初めて露宿人施設が、社会事業法に追加され、制度化されることになった。1997年移行、その後、応急的な緊急措置から自立支援事業の推進期、路上生活を前提とした現場支援(ドロップインセンター)の開始、さらに、買上賃貸住宅への入居による居住支援の開始といった段階を経て、今日の支援体系が構築された。それは、露宿状態 露宿人総合相談センター(旧相談保護センター発見・アセスメント) 特性毎に分類された施設への入所(自立専門施設(旧野宿者シェルター)) 住居・仕事の提供といった支援システムである。そして、2011年、「露宿人等の福祉と自立支援に関する法律」(略称は、露宿人等福祉法)が成立した。同法は幾つかの特徴がある。第1に、従来の浮浪人と露宿人を「露宿人等」と統一したことである。重要な特徴として、用語の定義に「一定期間住居としての適切性が極めて低いところで生活する者」を含めたことである。つまり、路上にいる人たちだけでなく、野宿を繰り返している人や不安定な居住環境で生活している人も対象にしようという政策的意図がみられることである。ただ、データとしては、「チョッパン」居住者のみが計上されるに留まっている。第2に、露宿人等の権利と義務を規定し、国や自治体の責任を強化したことである。総合計画(5年毎)や実施計画策定(毎年)や全国調査の実施等の条項も盛り込まれた。第3に、国や自治体が、ホームレスなどに居住支援、給食支援、医療支援、雇用支援、応急措置など、包括的な福祉サービスを提供できるようにした。第4に、露宿人施設の設置根拠を設けたこと等である。

このように、韓国におけるホームレス対策は、より包括的で総合的な政策へとより深化してきている。

(6) 韓国の公的扶助制度は、国民基礎生活保障法で1998年に成立し、2000年に施行された。従来の生活保護法の制限扶助主義から、一般扶助主義に転換した。旧生活保護

法の対象者は老齢、疾病、障害などをもつ者や65歳以上の高齢者、18歳未満の児童などの勤労能力がない者であった。だが、同法では、稼働能力「制限付き受給者」として、勤労能力のある18歳~60歳以下の者に対しても、自活事業(「自活後見機関」)への参加を条件に受給できるというものである。また、給付の種類(7種類)に、「住居給付」が新設され、生計給付(生活扶助)と同様に毎月現金で支給されるようになったことである。野宿化の原因として、低廉な住宅の確保の困難性が指摘されており、野宿者問題の解決支援策として支援団体が期待していたものである。だが、国民基礎生活保障法には、住所・住居、扶養義務者の有無といった条件があるため、脱野宿化のためには、住所の設定とそれを可能とする安定的収入が必要となる。その点では、同法が必ずしも、脱野宿化の決定的ファクターとはいえない現状がある。

その点で、上述したタシソギ支援センターの居住支援事業が注目される。露宿人に仮の住まい(チョッパン等)を提供し、脱野宿から自立した居住生活及び地域生活の定着を図る支援である。住所の無い者には、住民登録や住所の再設定を行い、国民基礎生活保障の受給できる条件を作ることである。また持続的なアフターケアなどを実施し再露宿人化を防止する支援である。

なお、同法は、2015年に7種類の給付毎に基準を定める等大きな改定があった。この改定によって、どのように変わるのか、その推移が注目されている。また、露宿者支援の展開の中で「社会的企業」の役割も注目されている。その動向に注視する必要がある。

(7) 本研究の総括と今後の課題

東アジア先進国である台湾、韓国におけるホームレス支援策の展開過程と公的扶助制度を跡づけた。台湾台北市においては、公的扶助制度は制限的であるが故に、独自の就労支援と生活支援を展開しているが、支援策としては、居住資源不足と安定的就労の確保が困難な中で、大きな限界があり、公的扶助制度とホームレス支援施策が連結していないことがその特徴となっている。韓国においては、公的扶助制度とホームレス支援が連結しており、2011年施行の新法がどのように機能しているのか、十分明らかになっていないなど今後明らかにすべき課題として残っている。

日本においては、2002年成立施行の「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」に基づく支援事業は、2017年度まで法としては存続するが、2015年4月に生活困窮者自立支援法の施行に伴い、生活困窮者自立支援事業の1つである一時生活支援事業に統合されるなど転換期にある。ただ、脱野宿化という点では、生活保護制度は、大きな役割を果たしたと考えられる。この一時生活支援事業が、どのように機能するのか、といった課題がある。公的扶助制度とホームレス支援施策

との関係について、今後もその展開について、継続的に観察していくことが必要であろう。東アジア先進国の福祉国家論の可能性が論議されて久しいが、最底辺の人々に対する政策の展開の考察が極めて重要であることが、本調査研究を通して、明らかになったと考えている。

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 3 件)

中山 徹、山田理絵子、台湾におけるいわゆる「経済型」遊民に対する就労支援
台北市を事例に、大阪府立大学地域連携研究機構地域福祉研究センター年報、査読無、No4、2015、pp.25-32

中山 徹、山田理絵子、台湾における社会救助法と遊民支援策、社会問題研究、査読無、No63、2014、pp.62-85

<http://repository.osakafu-u.ac.jp/dspace/handle/10466/13736>

中山 徹、山田理絵子、台湾における社会救助法と補完的生活支援、査読無、社会問題研究、査読無、No62、2013、pp.12-86

<http://repository.osakafu-u.ac.jp/dspace/handle/10466/12784>

〔学会発表〕(計 1 件)

中山 徹、日本のホームレス・生活困窮者に対する政策の展開、East Asia Inclusive City Network Workshop、2015年9月25日、剥皮寮演芸ホール、台北市(中華民国)

〔図書〕(計 5 件)

中山 徹、奥田 知志、稲月正、奥村 健、全 泓奎、他 9 人、特定非営利法人ホームレス支援全国ネットワーク、伴走型支援士認定講座テキスト、2016、総頁 366 (pp.87-149)

全 泓奎、阿部 昌樹、水内 俊雄、中山 徹、志賀 信夫、金 秀顕、川本 綾、黄麗玲、鄭 永成、Gheehard Kornatowski、徐 庭奎、張 獻忠、楊 雅真、他 12 名、法律文化社、包摂都市を構想する、2016、総頁 202 (pp.33-43)

阿部 昌樹、岡野浩、水内 俊雄、阿久澤麻里子、穂坂光彦、志賀 信夫、金 秀顕、川本 綾、水野 有香、鄭 栄鎮、中山 徹、布川 日佐史、上田 假奈代、山田創平、中川 眞、越智 郁乃、全 泓奎、大阪公立大学共同出版会、市大都市研究の最前線、2016、総頁 99 (pp.51-56)

全 泓奎、野村 恭代、岡本 祥浩、中山 徹、神野 武美、小坂橋 恵美子、閻 和平、小林 眞、石川久仁子、コルナトウスキ ヒェラルド、水内 俊雄、水野 有香、黒木 宏一、大阪公立大学共同出版会、居住福祉を切り拓く居住支援の実践、2015、総

頁 81 (pp.18-21)

中山 徹、加美嘉史、他 6 人、東山書房、社会保障、2014 年、251 (pp.7-14、51-56、60-64、102-115、116-124、152-156、158-170、228-244)

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

取得状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

〔その他〕

http://kyoindb.osakafu-u.ac.jp/html/100259_ja.html#item_shutk_gakui_2

6. 研究組織

(1) 研究代表者

中山 徹 (NAKAYAMA Toru)

大阪府立大学・人間社会学部・教授

研究者番号: 4 0 2 3 7 4 6 7

(2) 研究分担者

()

研究者番号:

(3) 連携研究者

()

研究者番号: