

[論 文]

ホームレス対策の変遷と課題

—生活保護とケースワークを中心に—

有 馬 晋 作

はじめに

- I ホームレスの状況
- II 1990年代のホームレス対策と生活保護の適用状況
- III 生活保護適用に関する国の見解の変遷と課題
- IV ホームレス対策等におけるケースワークの課題
- V 2000年以降のホームレス対策

おわりに

はじめに

ホームレスの状況は、かつては、土木建設業の日雇労働者で単身の中高年男性を中心としていたが、1991年のバブル崩壊後の長引く不況により、その数も増え、年齢層等に大きな変化はないものの技能工や事務職など常用的な職を経験した幅広い層に広がりつつある。

このようなことから、総合的な施策が必要な段階に入り、2002年7月には、「ホームレス自立支援特別措置法」が成立したところであるが、本稿では、このように新たな段階に入ったホームレス対策について、都市部での対策の変遷と課題等に関して、生活保護とケースワークを中心に、特別措置法の内容も含め考察したい。

キーワード：ホームレス、生活保護、稼働能力、自立支援、ケースワーク

I ホームレスの状況

我が国では、バブル経済崩壊後の1992年の暮れ頃から、都市の主要な駅や公園、河川敷などで寝泊りする「ホームレス」¹⁾が増加してきている。これらの人々は、従来は路上生活者とか野宿生活者と呼ばれ、1978年のオイルショック時は、土木建設業の日雇労働者が住む東京都の山谷や大阪市の釜ヶ崎（あいりん地区）など、いわゆる「ドヤ街」や「寄せ場」の周辺で見られたが、1991年以降の長引く不況等によって、現在、ホームレスは、その周辺を超え広がりつつある。²⁾

ホームレスの全国状況は、厚生労働省の調査によると、図表1のように、2001年9月末現在、全国で24,090人に達しており、1999年に比べ3,639人増加（17.8%増）し、千人を超える都市としては、大阪市8,660人、東京都23区5,600人、名古屋市1,318人があげられ、1998年の春から99年にかけて、土木建設業の日雇労働者の寄せ場のない中小都市にも、数十人から百人を超える規模でホームレスの人々が刻々と増えている。³⁾

これらホームレスの人々の特徴を、東京都23区での2000年調査から見ると、①50～64歳の単身中高年男性が中心（全体の6割）、②6割はかつて安定的な就労（常勤）を得ていた人であること（技能工など4割、事務職や専門職などが1割）、③仕事を失ったのは本

図表1 全国のホームレスの状況
(2001年9月末)

地方自治体	人数
大阪市	8660
東京都23区	5600
名古屋市	1318
川崎市	901
横浜市	602
京都市	492
神戸市	341
福岡市	341
堺市	215
広島市	207
北九州市	197
豊橋市	177
さいたま市	170
浜松市	150
市川市	141
仙台市	131
千葉市	123
松山市	114
厚木市	112
尼崎市	110
八尾市	103
船橋市	100
札幌市	68
その他の市町村	3717
合計	24090

(注) 厚生労働省社会援護局集計
(出所) 寺久保光良・中川健太郎
・日比野正興編『大失業時代の
生活保護法』(2000, かもがわ
出版) P79

1) ホームレスの定義については、ホームレス自立支援特別措置法では、「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場とし、日常生活を営んでいる者」(2条)となっている。

人が望まない理由が多いこと（解雇や仕事の減少、解雇に近い自己退職など）、④失業によりやむを得なく住居を失っていること（失業で家賃や宿泊代を支払えなかったため4割、失業し飯場や社宅・寮など仕事に関連し提供されていた住居を追い出されたため2割）、⑤7割は求職活動をしていると答え、8割が就労を望んでいること、⑥食事の確保もままならない路上生活の長期化で心身が疲弊していることなどがあげられる。⁴⁾

また、大阪市での1999年調査によると、9割以上の人が1994年頃から野宿に落ち入り、とりわけ1998年、99年から野宿になってしまった人が6割以上おり、健康状態に問題がある人も6割以上いる。ホームレスになる主な原因は、不況による失業や病気、労災、さらに自営業の行きづまりで、収入減少、借金増で住居費も払えなくなったことによる。⁵⁾

以上のような状況を見ると、かつてのホームレスといえば、簡易宿泊所や飯場に住む土木建設業の日雇労働者が中心で、その雇用が景気に左右されやすく、不況による失業やケガ、病気などを契機に、ホームレスになることが多かったが、⁶⁾最近のホームレスは、以前と同じく単身中高年男性が中心ではあるが、ホームレスになる前の職業経験が、技能工や事務職、店員など通常の常用的な職業経験を持っている人が増加し、その就労意欲も高いことがわかる。今後とも不況が長引くと、より広い層に広がる恐れがあるといえる。

このようなホームレスの人々に対しては、周辺住民から迷惑がられ不快感を

2) ホームレスの状況説明については、岩田正美著『ホームレス・現代社会・福祉国家』（2000、明石書店）P25参照

3) ホームレスの全国状況については、南日本新聞2002年5月2日のほか、加味嘉史「第2章、ホームレス問題の現状と課題」寺久保光良・中川健太郎・日比野正興編『大失業時代の生活保護法』（2002、かもがわ出版）P79、庄谷玲子「ホームレスをめぐる問題」相野谷安孝・小川政亮・垣内国光・河合克義・真田是編『2000年日本の福祉・論点と課題』（1999、大月書店）P109を参照

4) 東京都での2000年調査結果については、東京都福祉局編「東京のホームレス（概要）・平成13年3月9日」（東京都福祉局ホームページより）、東京都福祉問題研究会編『福祉改革・石原都政の挑戦』（2002、都政新報社）P223～225参照

5) 大阪市の1999年調査結果については、庄谷前掲論文（注3）P109、111参照

6) 東京での1994～1996年調査で、土木建設業の日雇労働者経験の中高年単身男性が多いという調査結果があった〔岩田前掲書（注2）P65〕。日雇労働者の場合、雇用保険や社会保険に加入していないことや、その両親を含め家族との関係を失っていることなどが、失業即ホームレスになる理由とされる〔笠井和明著『新宿ホームレス奮戦記』（1999、現代企画室）P200等参照〕。

もたれがちで、「怠けている」とか「だらしがない」などと厳しい眼で見る人も多いが、⁷⁾ その実態は意外に知られておらず、ごく普通に働いていた人が、本人の望まない事情でホームレスに転落する例も多くなっていることがうかがえる。

Ⅱ 1990年代のホームレス対策と生活保護の適用状況

1990年代のホームレス対策は、後述するように、国によって1999年5月に「ホームレス問題に対する当面の対策」が示されるまでは、各自治体は、生活保護法の一部適用や独自の事業で、急増するホームレスへの支援を行っていた。

このホームレス対策の内容を見る前に、生活保護制度の仕組みを簡単に見ると、生活保護は、生活費を支給する生活扶助のほか、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助の8種類の扶助から成り立ち、その支給基準は、それぞれの扶助の性格に応じ、また要保護者の必要に応じて定められ、困窮のため最低限度の生活を維持できない者に対して、原則、申請をもとに支給されるものである。また、保護施設としては、救護施設、更正施設、医療保護施設、授産施設、宿泊提供施設があり、それぞれ、施設長、生活指導員、寮母、栄養士のほか、必要に応じ医師、看護婦等の専門職員が配置されており、これらの施設への入所者は、福祉事務所において生活保護ケースとして決定され、施設に対して保護費が支給されている。⁸⁾

次に1990年代のホームレス対策について、1995年度の東京都の福祉事務所地区担当員へのアンケート調査から見てみると、その支援策は、①病気があるが軽い場合は、路上での医療扶助単給、②病気がもう少し重いときや高齢者の場

7) 地域住民の偏見等については、東京都前掲書(注4) P221, 225参照

8) 生活保護の仕組みについては、宮脇源次・森井利夫・瓜栗一美・豊福義彦著『社会福祉入門(第4版)』(1999, ミネルヴァ書房) P102, 岡本民夫・成清美治・小山隆編『社会福祉援助技術論』(1999, 学文社) P79参照。なお、生活保護法による「保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基づいて開始する(法7条)」ことを原則とし、これは国民の保護請求権の行使に基づいて行われる方がより妥当であると考えられているからであるが、前述の送院通知による医療扶助など、要保護者が急迫した状況にあるときは職権による保護ができると規定されている〔宮脇他前掲書(注8) P102〕。

合は、簡易宿泊所保護や保護施設入所など、③救急搬送による場合は、送院通知による医療扶助単給の3つのパターンに分かれていた。

このうち、①は生活保護の医療扶助のみを路上で適用した例いわゆる「青空保護」であり、②は簡易宿泊所（いわゆる「ドヤ」と呼ばれる）や保護施設を利用した生活保護つまり収容保護の適用、③は急病等の際に救急車で入院した後の「送院通知」に基づいた医療扶助の適用である。⁹⁾

これらの生活保護の適用は、ホームレスという住居の喪失や失業に対してではなく、病気や高齢への対応に限定し、病気でも高齢者でもないホームレスに対しては、生活保護（住宅扶助、生活扶助など）は適用されていなかったといえる。

東京都は、このようなホームレスにおける生活保護適用について、簡易宿泊所の活用を認めるなど保護の促進を図ってきたが、稼働年齢層に対する保護のあり方や入所施設の不足などの問題があると指摘¹⁰⁾している。

次に、川崎市の状況を見ると、ホームレスへの生活保護については、1996年から、施設入所と医療扶助単給で対応している。

例えば、福祉事務所に相談に来たホームレスのうち要保護者と思われる者、つまり高齢者60歳以上、身体障害者、就労不能な疾病を持つ者に対してのみ、市の「指定施設」での宿泊を勧め、それに応じた者については、福祉事務所長の権限により宿泊手続きをとると同時に生活保護申請を受理する。この場合、申請のあった福祉事務所を所在地とした生活保護が開始されるが、住宅扶助や生活扶助については、市単独事業の緊急一時宿泊事業（前述の指定施設での宿泊）などで確保されるものとして給付せず、医療給付が必要な場合は医療扶助のみの単給決定がなされている。

生活保護申請受理後は、申請者が指定施設退所後、簡易宿泊所など何らかの住居を捜すように指導するが、住居を捜し得なかった者、すなわち市の指定施設を出た後、ホームレスに戻った者については調査不能を理由に申請を却下し

9) 1995年調査の東京都におけるホームレス対策については、岩田前掲書（注2）P290, 291参照

10) 東京都のホームレスにおける生活保護の課題については、東京都前掲報告書（注4）参照

ている。1998年現在、市の指定施設を「住所」として生活保護（生活扶助など）を認めた例はない。なお、「要保護者と思われない者」や「指定施設での宿泊の勧めに応じない者」については、生活保護の申請を受理していない。¹¹⁾

このように、川崎市では、病気や高齢者の場合、市の事業の指定施設での宿泊と、必要に応じ医療扶助の単給決定がなされ、また申請に基づき、生活保護の適用が検討され、住居を確保できた場合、居宅保護が適用されている。しかし、病気でも高齢者でもないホームレスに対しては、生活保護（住宅扶助、生活扶助など）は適用されていない。

図表2 各都市におけるホームレスの主な援護事業

(1998年度)

東京都	区市への応急救護事業への経費補助（98年度は新宿、台東、豊島の3区） 冬期臨時宿泊事業（区と都の共同実施。94年度より各年実施） 区市への自立生活援護事業への経費補助（98年度は5カ所） 自立支援センターの暫定的実施（98年4月から10月。西口地下火災罹災者） 山谷対策事業（越年越冬事業、生活相談事業など）
東京区部法外援護	食料22区、街頭相談4区、緊急宿泊5区、交通費20区、その他14区
大阪市	あいりん越年対策（臨時宿泊） 生活相談と応急援護金貸付 日雇労働者一時金支給など 生活ケアセンター設置 生活道路清掃事業（就労支援）
横浜市	緊急一時宿泊事業 寿地区緊急援護事業（パン券、宿泊券） 夜間街頭相談 健康診断
川崎市	パン券支給事業 越年対策（体育館への収容） 緊急一時宿泊事業 結核検診（パン券利用者対象）
名古屋市	緊急宿泊援護 生活用品支給 年末年始対策（臨時相談所の設置、無料宿泊所の設置）

(出所) 岩田正美著『ホームレス・現代社会・現代国家』（2000、赤石書店）P293

11) 川崎市のホームレス対策の状況については、斎藤大介・山口義裕「ホームレスに対する生活保護」『年報自治体学会12号—自治体の責任』（1999、良書普及会）P133参照

その他、各自治体は、図表2のようなパン券支給事業、一時保護事業、健康診断、生活相談などの単独事業も行っており、この単独事業は、あくまで応急的な援護事業であり、行政にとっては人道的措置として位置づけられている。ちなみに、川崎市の1日当たりのパン券支給は1997年6月には904枚にも達しており、自治体では生活保護適用より、このような単独事業をホームレス対策の中心としているところもある。¹²⁾

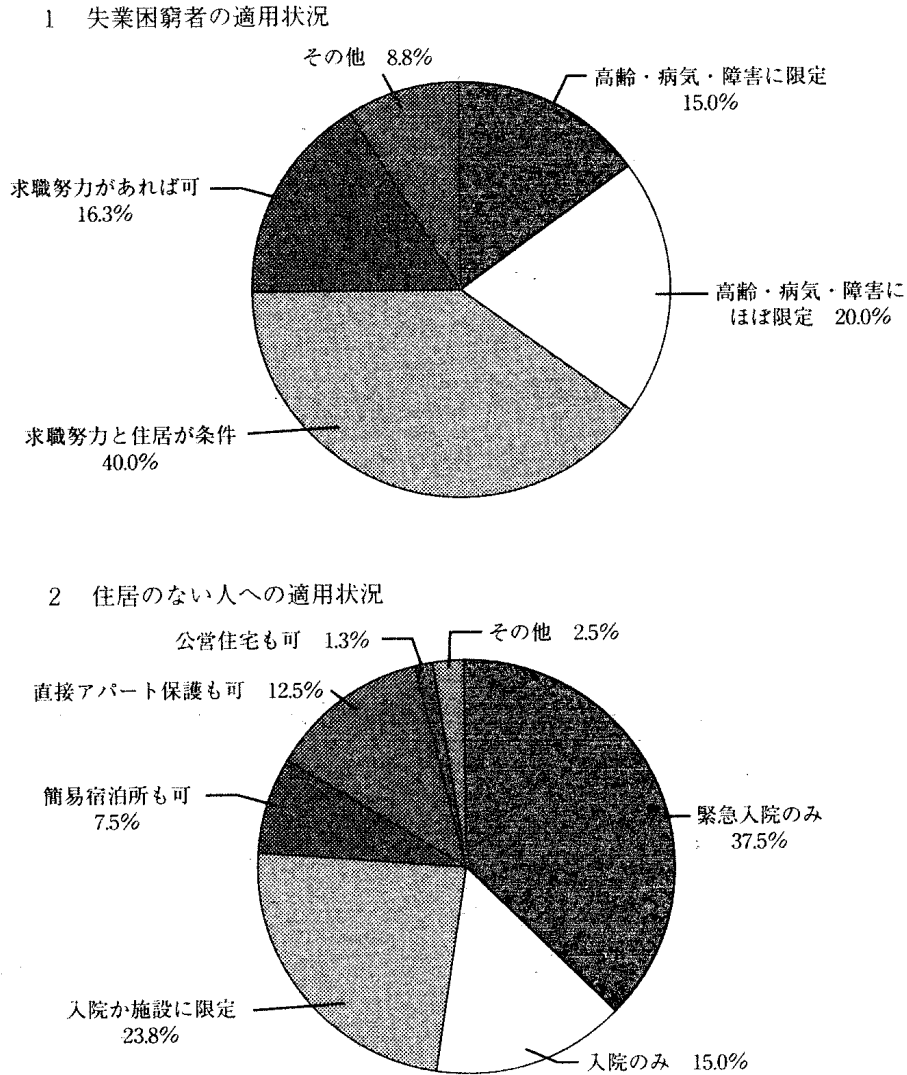
以上、東京都と川崎市の例を中心に見たが、全国の自治体(80主要都市)での失業による生活困窮者に対する生活保護の適用状況を、2001年11月の全国調査(読売新聞実施)で見ると、図表3のように、「高齢・病気・障害に限定」15%、「高齢・病気・障害にほぼ限定」20%と、高齢者や病気の人、障害者に限定しているのが計35%あり、「求職努力と住居が条件」とするものは40%となっている。また、住居のない人への生活保護の適用については、「緊急入院のみ」37.5%、「入院時のみ」15%、「入院か施設に限定」23.8%と、入院か施設のための保護適用(医療扶助や収容保護)が76.3%と大きな割合を示している。この調査結果は、全国的な状況も、ホームレスに対し生活保護の適用が制限されていることを示している。

以上のように、1990年代は、生活保護法の一部適用と自治体単独の事業との組み合わせにより、ホームレス対策を行っていたが、この対策の基本的な問題点としては、あくまで応急的な措置であり、就労など社会復帰を目指した根本的、体系的な施策となっていないことがあげられる。また、ホームレスへの生活保護の適用状況は、病気や高齢者に限定され、それも医療扶助又は収容保護がほとんどで、病気でも高齢者でもないホームレスに対しては、住宅扶助、生活扶助などの生活保護が適用されないことが多いという状況であった。

その他、生活保護が適用されとしても、ホームレスを受け入れてくれる病院の少なさ、保証人なしで入居可能なアパートの不足などの社会資源の不十分さがあげられ、病気があって入院して医療扶助のみが適用されても、退院する

12) 自治体での単独事業の状況については、斎藤・山口前掲論文(注11) P134、岩田前掲書(注2) P293参照

図表3 主要都市での生活保護の適用状況



(注) 全国主要80都市，2001年11月，読売新聞社調査

(出所) 寺久保光良・中川健太郎・日比野正興編『大失業時代の生活保護法』(2000，かがわ出版) P110

とホームレスにまい戻ることもある。

そこで，このようなホームレスに対しての生活保護適用の状況，課題について，国の見解や裁判例等を基に，次に考察したい。

Ⅲ 生活保護適用に関する国の見解の変遷と課題

1 生活保護適用に関する国の見解と実態

我が国の生活保護は、国の機関委任事務（現在は法定受託事務）として自治体の福祉事務所で実施しているが、ホームレスへの生活保護適用についての厚生省の従来の見解は、1982年当時までは、一切認めないとしつつ、福祉事務所管内に放置し得ぬ困窮者がいる場合には、法の住所要件の緩和はやむを得ないというものであったとされる。これが、1999年頃までには、ホームレスに対する生活保護は一律に否定されるものではないという見解に変更されていたが、この場合もホームレスのままで生活保護受給を認めるものでないという見解の上でのものであるとされる（なお、あくまでこの見解は口頭での見解とされる）。¹³⁾

以上のように、ホームレスつまり住所のない者に対する生活保護の適用に関する国の見解は、不明確なものであったが、生活保護法を見ると、「居宅保護」を原則とし（法30条）¹⁴⁾、その実施義務は行政の便宜上、当該要保護者の住所のある地域を管轄する福祉事務所とされているが、これはあくまで行政上の便宜であって、住所をもつことを保護適用の要件としているわけではない。その例として、生活保護法では、住所の明らかでない場合でも困窮しているその場「現在地」を基点として保護を開始するという、いわゆる「現在地保護」という考えがあることからうかがえる。¹⁵⁾

このように住所がない人についても、我が国の生活保護法は、本来、排除していないといえる。しかし、住所のない人は、慣習的な住居が無く家族も職場も失っているため生活の困窮状態を調査するのが難しいこと、また、法4条の

13) 厚生省の従来の見解については、斎藤・山口前掲論文（注11）P133、134参照

14) 法30条の規定では、「保護の方法は、原則として被保護者の居宅において行うことになっているが、居宅においては保護の目的を達しがたいときや被保護者が希望したときは、施設などに入所させたり、私人の家庭に委託することもできるが、これらはすべて被保護者の意志に反して行うことはできない。」とされている。

15) 岩田前掲書（注2）P288、289等参照

「保護の補足性」を根拠に稼働年齢層の男性については、労働能力・資産の活用状況の判断は慎重に行うべきとの考え方があったことから、結果的には、住所のない者でも稼働能力のあるときは生活保護から排除していたのが実態であった。¹⁶⁾

諸外国の生活保護（公的扶助）の状況を見ても、一般に資産調査と呼ばれる貧困証明を受給条件とするが、稼働能力の有無や国籍などの要件を加えることもあり、特に、稼働能力については、障害者や母子などを除いて一定の稼働年齢層を排除している国が多い。これは労働者の勤労意欲や自助努力を損なうことへの配慮からであり、どの程度を稼働可能として排除するかは国によって異なるとされる。¹⁷⁾

我が国の場合、法の上では、努力しても働き口がなく稼働能力を活用できず経済的に困窮している失業者も対象となっているといえるが、¹⁸⁾ 同時に労働能力・資産の活用が厳しく求められており、また稼働能力の有無の証明は、医療要否意見書や主治医への病状照会による医学的判断によって事務的に判断されるため、軽作業可能となれば稼働能力があるとして保護要件に該当しないとされている例が多いとされる。¹⁹⁾

この背景には、生活保護の適正実施（いわゆる「適正化」と呼ばれる）という観点からの厳格な審査があるとされる。これは、昭和30年代後半から40年代にかけて、生活保護の不正受給が目立つようになり、なかには暴力団員が偽って受給した例があったため、1974年当時から生活保護行政の見直し論が展開され、1981年に「生活保護の適正実施の推進について」という厚生省局長通知

16) 岩田前掲書（注2）P288, 289, 宮脇他前掲書P101参照。なお、法4条は、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他のあらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」と規定しているが、これは、他の法律などによる扶助は、すべてこの法律に優先して行わなければならないことを明記し、しかも、それらのものが不足するものを補うというもので、生活保護による保護は、最後のものとして他の法律、制度を補完するという性格のものであることを示している〔宮脇他前掲書（注8）P101〕。

17) 諸外国の状況については、岩田前掲書（注2）P282, 283参照

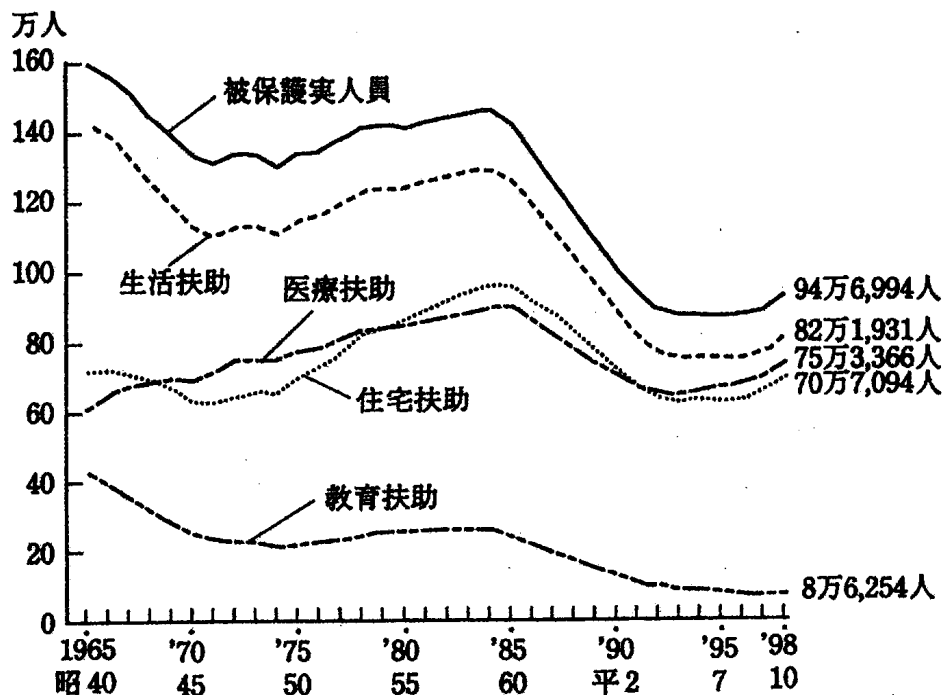
18) 努力しても働き口がない失業者も対象であるという見解は、庄谷前掲論文（注3）P113, 114

19) 我が国での稼働能力の証明の実態等については、尾藤廣・木下秀雄・中川健太郎編著『誰も書かなかった生活保護法』（1997、法律文化社）P111参照、笠井前掲書（注6）P227, 228参照

(社保第123号) が出され、全国で不正受給を許さないために、就労指導、扶養義務の強化、厳しい資産調査などが行われることになった。この適正化は、生活保護が機関委任事務であることから、国の自治体への監査等を通じた指導としてなされ、生活保護適用の抑制にもつながり、その背景には、1981年設置の第2次臨調の「福祉見直し論」の流れの財政的引き締めもあったとされる。²⁰⁾

これらの要因や日本経済での低い失業率の維持もあって、図表4のように、我が国の生活保護適用率は、1985年以降、低下し始め、その後、低いままで推移していたが、最近の失業率の上昇により適用の増加傾向がみられる。

図表4 生活保護の被保護人員の推移 (1か月平均, 扶助別)



(出所) 竹本善次著『社会保障入門』(2001, 講談社) P199

20) 生活保護適用の適正化, 抑制の状況については, 竹本善次著『社会保障入門 (講談社現代新書)』(2001, 講談社) P199, 尾藤他前掲書 (注19) P 7, 8, 加味前掲論文 (注3) P60~62参照

以上のように、我が国の生活保護におけるホームレスに関する国の見解と運用の実態は、法のレベルでは、住所のない者や稼働年齢層を一律に排除しないことについては確立され、国の見解もホームレスへの生活保護適用を一律に否定していないにもかかわらず（ただしホームレスのままの申請を認めないとしていた）、生活保護行政の現場においては、適正化の影響もあって、法4条の保護の補足性を厳しく求めるため、結果的に、前章で見たように住所のない稼働年齢層つまり病気でも高齢者でもないホームレスを画一的に排除している例が多くなっていた。

2 ホームレスに関する裁判例

ホームレスに関する裁判例としては、名古屋市にある日雇労働市場「笹島」の日雇労働者でホームレスであった林勝義氏（当時55歳）が、生活扶助や住宅扶助の生活保護適用を求めて、1994年に裁判を提起した「林訴訟」がある。

この訴訟では、1993年にバブル崩壊後の不況と両足が痛いため仕事が見つからず生活に困窮し、野宿を強いられた原告が、何度も生活保護の申請をしたが、医療扶助以外の生活保護を適用しないのは、憲法25条の最低限度の生活保障や生活保護法に違反するとしたもので、生活保護法4条1項の保護の補足性を根拠とする能力活用の要件の解釈と最低生活保障の関係が問われた。

名古屋地裁の一審判決では、実際には就労できる場がなかったとして、生活保護を適用すべきとの判断がなされたが、名古屋高裁の二審判決では、当時の保安職などの有効求人倍率が全年齢平均で1.0倍を超えていたことを理由に、就労の可能性はあったはずだとして、保護の要件に欠けるとの判断を示した。なお、1993年当時の原告の年齢に該当する55～59歳の有効求人倍率は、0.33倍で1.0倍を大きく下回っていたのが実態で、既に中高年の雇用環境は厳しい状況にあったともいえる。

原告は最高裁に上告し、上告審理中の1999年10月に、ガンのため61歳で死亡した。裁判は、原告の支援者によって上告審が進められ、2001年2月、最高裁は、生活扶助を認めなかった処分取消の訴訟は原告の死亡で終了し、損害賠償

は二審判決に誤りはなく上告は棄却するという判決を下した。

次の裁判例は、1997年、日本最大の日雇労働市場である大阪市西成地区（釜ヶ崎）の日雇労働者でホームレスであった佐藤邦夫氏（当時65歳）が、難聴のため集団生活についていけず施設での生活には強いストレスを感じるので、更正施設等への入所ではなく、居宅保護を希望して生活保護を申請したが、居宅保護を認めず「更正相談所一時保護所」への施設入所が決定されたので、入所（収容保護）決定を行った大阪市等を相手に提訴した「佐藤訴訟」である。

2002年3月、一審の大阪地裁は、原告の訴えを認め、大阪市等に対して、施設での収容保護決定の取消と損害賠償の支払いを命じる判決を下した。判決では、生活保護法30条1項における居宅保護を原則とする趣旨に照らし、要保護者が住居を有しない場合であっても、そのことによって、法30条1項における「これ（居宅保護）によることができないとき」には当たらないとし、また、住居を有しない要保護者に対して保護を開始するに当たっては、「要保護者の身体面、精神面の状況（更正施設等における養護、補導を必要とするか、居宅における自立した生活を送ることが期待できるか）、保護の内容に関する要保護者の希望、収容保護の対象として考えられる施設の内容、居宅保護を実施する場合の住宅の確保の可能性等の諸要素を総合的に考慮して保護の内容（居宅保護か収容保護か）を決定すべき」と指摘した。なお、大阪市等は、大阪高裁に控訴し現在裁判中である。²¹⁾

以上、ホームレスに関する2つの裁判例を見たが、最初の林訴訟は、稼働能力の活用について争ったものであり、就職活動をしても職を見つけられないかなどの雇用情勢の厳しさへの認識の差で、判断の違いが出たもので、一審は原告が、二審は被告の主張が認められ、最高裁では原告の死亡により実質上判断が避けられているといえる。次の佐藤訴訟は、住所のない人に対して収容保護に限定することを争ったもので、一審では原告の主張する居宅保護が認められ

21) 以上、この節の裁判例は、加味前掲論文（注3）P104～108、112～114参照。なお、林訴訟の判決は旬報社編『賃金と社会保障』1279号（2001年5月上旬号）、佐藤訴訟の判決は旬報社編『賃金と社会保障』1321号（2002年5月上旬号）に掲載。

たが、現在、控訴中である。

3 生活保護適用の国の見解の変化と課題

(1) 2000年3月の国の見解と生活保護適用のあり方

我が国の生活保護法は、その適用に労働能力・資産の活用が厳格に求められ、結果的には、病気でも高齢者でもないホームレスを排除していることが多いと述べ、厚生省の従来の見解も、ホームレスへの生活保護適用を一律に否定しないが、ホームレスのままでの申請を認めないというものであった。しかし、稼働能力や居宅保護を争点とした裁判例も出てきていることや、ホームレスの急増もあってか、厚生省は、2000年3月の生活保護関係全国係長会議において、「ホームレスに対する生活保護の適用については、単に居住地がないことや稼働能力があることをもって保護の要件に欠けるということではなく、真に生活に困窮する方々は、生活保護の対象となるものである。」²²⁾ という見解を公式に示すことになった。

この見解によれば、病気でも高齢者でもないホームレスも生活保護の対象になるということであるが、国が示した保護の具体的方法の内容を見ると、①就労意欲と稼働能力はあるが失業状態にあると判断される者は、自立支援センターへ入所し就労指導を行い、②アルコール依存症や精神的・身体的疾患を有する者、高齢者及び障害者は、保護施設への入所や医療機関への入院等で、療養指導、金銭能力及び生活習慣の回復を図り自立を支援、③病気等により急迫した状態にある者は、申請が無くとも急迫保護として保護すべきで、医療機関へ入院し、退院後に保護要件を確認し必要な保護を行うとしている。²³⁾

このような方法を見ると、①の場合、自立支援センターに入所したが就労できず退所した者、②③の場合、病院に入院したが治癒し退院した者、その他④の場合として、後述する1999年5月に国が示した「当面の対策」での「社会生

22) 厚生省の生活保護関係全国係長会議資料（厚生労働省ホームページより）

23) 2000年3月の国の示したホームレスへの生活保護適用の具体的方法については、厚生省の生活保護関係全国係長会議資料（厚生労働省ホームページより）

活を拒否する者」について、生活保護の対象となるか必ずしも明確でないといえる。この点について、以下、生活保護のあり方を考察したい。

まず、①の自立支援センターに入所したが職を見つけられず退所した者については、就労意欲があり自立の意識があるので、引き続きの就職活動を前提に、当然、居宅保護を認めて良いと考える。ただ、居宅の確保が難しいとされるので、行政による支援措置²⁴⁾を整備する必要があるほか、就労については、現在のような厳しい雇用情勢の下では、就職先の開拓や職業訓練が必要であり、自治体自ら雇用の場を創出することも検討する必要があるといえる。

また、②③の病院を退院した者については、稼働能力を確認の上、それがあ
る場合は、就職活動を前提とした自立支援センターへの入所や居宅保護に移行すべきといえるが、心身や自立意識の状況も見て必要に応じ保護施設への入所も必要であろう。ただ、稼働能力の確認のあり方、例えば、どのレベルで稼働能力があると判断するかの課題が残るといえる。

さらに、④の社会生活を拒否する者、例えば、稼働能力はあるが就労意欲がなかったり束縛を嫌って施設等へ入所しない者については、法解釈としては、生活保護法では、自ら自立を放棄した以上、法4条の「保護の補足性」及びこれを受けたと思われる法60条の「被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならない」と規定される「生活上の義務」²⁵⁾の要件を欠くので、生活保護は受給できないと解することもできる。またホームレスを継続する意思のある者について、住宅扶助を受ける意思のないのは当然と解することもできるが、²⁶⁾むしろ、これらの人々は、自立意識の低いことを理由に、果たして人間的生活の維持が困難となっているホームレスの状態を、生活保護等支援の対象外として良いのかとい

24) 国は2001年7月の連絡会で、行政がアパートの保証人になる仕組みも検討すべきとしており〔加味前掲論文(注3)P55〕、その他、敷金の支給又は貸付の制度も必要と考えられる。

25) このように法の規定は、被保護者の生活上の心構えを示している。つまり、生活保護は国民の権利として認められているが、一方で権利の見返りに被保護者に対して生活上の心構えという義務も課しているといえる〔宮脇他前掲書(注8)P104, 105参照〕。

26) 社会生活を拒否する者、ホームレスを継続する意思のある者に関する法解釈については、斎藤・山口前掲論文(注11)P137参照

う人権上の問題が残るので、まずは積極的な街頭でのケースワークで、一時保護センターなど一時的な受け入れ施設への入所を進めるべきだろう。

(2) 2001年7月の国の見解と課題

2000年3月の国の見解については、前述のような課題があげられるが、厚生労働省は、2001年7月には、東京都等や政令指定都市を集めた「ホームレスに対する生活保護の取り扱いに関する連絡会」を開催し、ホームレスにおける生活保護の対象者について、より具体的な見解を示している。

その内容は、(1)要件を欠く者として、①最低生活維持可能な収入を得ている者、②稼働能力を有しながら十分活用していない者、(2)要件を満たす者として、③障害や病気等により稼働能力の活用が図れない又はその能力が著しく減少している者、④熱心に求職活動を行っているが就労に至らない者、⑤稼働能力を十分活用しているが最低生活維持可能な収入を得られない者、と5つに分類し、要件を満たす者は、路上からの生活保護申請を認め、いったん保護施設等で保護し（保護開始後、生活歴、扶養義務者の把握や関係先の調査を行い保護要件の確認を行う）、その間に金銭管理、健康能力等の生活管理能力等の判定を行い、能力に応じて保護施設か居宅保護かを決定するとしている。²⁷⁾

このように国が示した保護の対象者を見ると、稼働能力があっても路上からの生活保護申請つまり住所のないまま居宅保護への移行可能な申請を認めたことは大きな進展であるが、2000年3月の国の見解に関係して既に述べたように、(1)要件を欠く者の②「稼働能力を有しながら十分活用していない者」の稼働能力とはどの程度であるのか、また十分活用とは具体的にはどういう状況をいうのか、さらに、(2)要件を満たす者の④「熱心に求職活動を行っているが就労に至らない者」の熱心とはどの程度かなど、稼働能力をめぐって依然として必ずしも明確でない点があるといえる。

27) 以上の2001年7月の厚生労働省の見解については、加味前掲論文（注3）P60～62参照。なお、保護施設は定員超過で収容能力が不足しており、居宅保護も公営住宅や民間アパートの確保が困難であるので、社会福祉法人の無料宿泊所を活用するとしている。

ちなみに、この2001年7月の見解以降、2002年3月29日付けで厚生労働省は社会援護局長通知「就労可能な被保護者の就労・求職状況の把握について」を示し、被保護者から毎日の就労・求職状況の記入や収入申告書を毎月提出させ、その指導に従わないときは文書指示を行うという事務処理を示しているが、これまで以上に稼働年齢層の排除が進むと危惧する指摘もある。²⁸⁾

IV ホームレス対策等におけるケースワークの課題

家族からまた社会から孤立したホームレスの社会復帰を図るには、心理的な面も含めたケースワークの積極的な展開が重要といえるが、このようなホームレス対策や生活保護におけるケースワークの課題を見る前に、ケースワークを含むソーシャルワーク（社会福祉援助技術）について、その概要を簡単に述べたい。

ソーシャルワークは、基本的には次の3つの手法に区分される。それは、①個人に対する援助である個別援助技術（ケースワーク）、②集団を通しての援助である集団援助技術（グループワーク）、③地域福祉活動に対する地域援助技術（コミュニティワーク）である。いずれも既存の法律や制度だけでは問題の解決が図られないため、個人のニーズから出発し、そのニーズに即した各種の人的、社会的資源を動員することによって、問題解決をより一層効果的に図ろうとするものである。これらの援助過程は、①インテーク、②アセスメント、③援助計画の立案、④援助計画の実行、⑤評価の5段階に分かれて実施されるもので、ケースワークを行う場合の基本原則としては、①個別化、②受容、③クライアントの自己決定、④自己受容、⑤社会資源の活用、⑥秘密保持があげられる。

ところで、ケースワークの歴史のはじまりは、1870年代のイギリスの慈善組織協会（COS：Charity Organization Society）に所属する友愛訪問員が、担当する小地域内の要救護者を訪問し、生活相談とともに救済援助を行ったことに

28) 2002年3月29日付の厚生労働省の通達及び危惧の声は、加味前掲論文（注3）P116参照

ある。その後、COS活動は、アメリカにおいても受け入れられ、多くの実践活動を展開し、COS活動に従事していたM・リッチモンドが、1917年に『社会診断』、1922年に『ソーシャル・ケースワークとは何か』を著し、ケースワークを最初に体系づけることになる。

このようにケースワークの歴史は、民間団体における援助技術として発展しているが、我が国の生活保護行政は、「国家扶助—最低生活保護—経済保障」と、「社会福祉—自立助長—ケースワーク」という本質が異なる2つの制度を内包しており、「公的扶助の実施」と平行して、この「ケースワーク」技術が導入されている。²⁹⁾

ただし、生活保護法の目的は、あくまで前者の実現にあるとされ、生活保護の対象者は、生活困窮の問題のほか心理的社会的な面も含めた重層的な問題を抱えていることが多いにもかかわらず、「適正化」の影響等もあって、生活保護行政の現場の一部では自立と保護廃止を同義と考え、保護廃止のために収入を上げ保護費の支出を節減するための説得・指導をケースワークと考えている例がみられるとされる。

本来の生活保護におけるケースワークとは、人権保障の理念に立った最低生活保障という本質的目的を具体化するための手段として、人格の適応能力の助長を図り、環境調整を図りつつ心理的社会的なアプローチを中心に、あらゆる社会資源を活用することによって個々の対象者の自立・自己実現を援助するものでなければならないといえる。特に、家族とのつながりを失い社会的に孤立しているホームレスの人には、きめ細かな相談援助が必要で、人間への深い理解と人間の持つ潜在能力を引き出すための専門性の高いケースワークが期待される。³⁰⁾

29) 以上のケースワークの概要・歴史等については、宮脇他前掲書（注8）P231, 228, 229, 岡本他前掲書（注8）P98参照。なお、この公的扶助という所得保障機能とケースワークという対人サービス機能という2つの機能を分離すべきという見解があり、イギリスでは初めから、またアメリカでも既に分離されている。我が国では、この方向とは逆に2000年4月1日の生活保護法改正により27条の2が設けられ「保護の実施機関は、要保護者からの求めがあったときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をすることができる。」と規定された〔加味前掲論文（注3）P195, 227〕。

一方、自治体におけるケースワーカー（福祉事務所での名称は社会福祉主事）については、社会福祉枠を設けて採用している例もあるが、行政職一般として採用する職員を3年ほどの人事異動で配置することが多い。そのために積極的なケースワークに取り組んでいるワーカーも多いが、必ずしもその全てが、ケースワーカーとしての高度の専門性を修得しているとはいえないのが実態であるとされる。³¹⁾ また、生活保護の行政現場では、人員不足、生活保護適用の事務の厳密化、不況の長期化によるケースの増加³²⁾などで、十分なケースワークの実施が難しいという現実があるほか、生活保護を適用しようとしても、ホームレスを受け入れる入所施設や病院、公営住宅、アパートが不足しているなど社会資源面での問題もある。

このようなこともあって、現在のところ、ホームレスへのケースワークを福祉事務所の生活保護に関連して積極的に行うのは限界があるので、第一次の相談窓口または総合調整を福祉事務所が行ったとしても、実質的なケースワークの機能は、他のセクション、例えば、大阪市のように自立支援センターの運営を社会福祉法人に委託している場合、ホームレスの就労支援も含めたケースワークの機能を、一元的に自立支援センターに集中させるなど、積極的なケースワークができる体制整備が課題になるといえる。また、社会資源の面では、緊急一時保護センター、自立支援センターの整備のほか、受け入れ可能な病院、公営住宅の確保、保証人・敷金の支援措置による入居可能なアパートの確保を進める必要がある。

30) 以上の生活保護におけるケースワークのあり方や実情については、岡本他前掲書（注8）P78, 79, 加味前掲論文（注3）P122参照。

31) 自治体における生活保護のケースワーカーの実情は、高橋重宏・宮崎俊策・定藤丈弘編著『ソーシャルワークを考える』（2000, 川島書店）P234, 岡本他前掲書（注8）P6参照。その他、久田恵著『ニッポン貧困最前線』（1994, 文藝春秋）が詳しい。

32) 朝日新聞2002年11月20日「余裕のない福祉事務所」という記事では、ある東海地方の元福祉事務所職員は、「保護80世帯にケースワーカー1人という社会福祉法の指針を超えた100世帯以上を担当し、受給者の生活指導や自立支援も形式的になり、新しい申請者の受け入れも抑制的にならざるを得ない」と述べており、最近の不況の長期化によりケースが増加している。

V 2000年以降のホームレス対策

1 自立支援センター等による総合的対策

ホームレス問題については、1999年2月に関係省庁及び関係自治体で構成する「ホームレス問題連絡会議」が設置され、その対応策について検討を重ねてきた結果、同年5月に「ホームレス問題に対する当面の対策」がまとめられ国より示されている。

厚生省が、この「当面の対策」を踏まえ、1999年7月には「ホームレスの自立支援に関する研究会」を設置し、2000年3月には報告書を発表し、ホームレスが置かれた様々な状況に応じてホームレスの自立した生活への支援を行う「ホームレス自立支援事業」を、2000年度より創設したため、都市部の自治体に自立支援センターが設置されることになった。³³⁾

国の示した「当面の対策」を見ると、ホームレス自らの意思による自立した生活への支援を基本に、ホームレスを類型化し、そのニーズにそって施策を体系化している。その類型化とは、タイプ1が「勤労意欲はあるが仕事がなく失業状態にある者」で、例えば、産業構造の変化や不況等による日雇労働の雇用機会の減少やリストラ等による常用労働者の失業等で、その対策は「就労による自立を支援」、タイプ2は、「医療、福祉等の援護が必要な者」で、例えば、アルコール依存症、精神的・身体的疾患を有する者、高齢者、身体障害者等で、その対策は「福祉等の援護による自立を支援」、タイプ3は「社会生活を拒否する者」で、例えば、社会的束縛を嫌う者、諸般の事情から身元を明らかにしない者等で、その対策は「社会的自立を支援しつつ施設管理者による退去指導」³⁴⁾となっている。

33) 以上のホームレス自立支援事業の創設までの経緯については、加味前掲論文（注3）P90～93、日本社会福祉会事務局月報1999年9月号（インターネットより）、南日本新聞2001年12月19日参照。

34) この強制排除の考え方は問題と指摘されている。例えば、2001年8月31日には、国連の社会人権規約委員会は日本においてホームレスが多数存在していることや強制立ち退きの問題について懸念を表し、日本政府が効果的な施策を実施することを求める勧告を行っている〔加味前掲論文（注3）P90〕。なお、後述するホームレス自立支援特別措置法でも、このような規定がある。

施策の具体的方法は、福祉事務所等の街頭相談を含めた総合的自立支援事業を実施するもので、街頭相談から自立支援センターへの一時入所により、健康相談、身元確認、生活相談、就労支援等を行い、就労による自立の支援を行うものである。2000年度から、自立支援センター設置の国庫補助事業が予算化され、2002年4月現在、東京都に4か所、大阪市に3か所、横浜市に1か所設置されている。³⁵⁾

大阪市での自立支援センターの運営状況を見ると、2000年度で3か所の自立支援センター（定員計280人、原則3か月入所、延長6か月まで可）を開所しているが、このセンターへの入所は、「ホームレスのうち、原則として就労意欲がある者又は稼働能力がある者」とし、大阪市内の公園等を中心とした野宿生活者への街頭相談は既に約2,000人（2001年1月末現在）にのぼり、そうした相談を通じて自立支援センターへ入所希望者を入所紹介する方法をとっている。なお、センターではハローワークの相談業務のみに頼っては限界があるとして、折込求人広告やビラなどを頼りに職安ルートにのらない独自の就職先の開拓を行っている。

入所者には、宿泊、食事等が提供され、国のハローワークから2～3名の職業相談員がセンターに週2回出張している。2001年3月末現在、求職申込者数は278名で、職業相談件数は1,237件、職業紹介件数353件、うち採用者数57件、うち離職者25件となっている。採用者の就職先は警備員18名、清掃員10名、工場内勤務4名などとなっている。また主な離職理由は、住民票・保証人がとれない7名、ホームレスが判明しいづらくなった6名、仕事の割に給料が合わない5名、人間関係4名などとなっている。³⁶⁾

このように自立に向け一定の成果が上がってはいるものの、不況の長期化で

35) 国の示した「当面の対策」の内容については、大阪市福祉局のホームページ、加味前掲論文（注3）P93参照

36) 大阪市の自立支援センターの状況については、大阪市のホームページ参照。なお自立支援センターは、大部屋雑居の居住のため、集団生活上のストレスやトラブルが、自主退去、無断退去につながっているとされ、センターへの入所は原則1回となっているので、自立支援を受けられなくなっている人もいとされる〔加味前掲論文（注3）P103〕。

雇用情勢が良くないため、職が見つかりにくいこと、見つかったとしても不安定雇用であること、さらに職が見つからず退所することがあるほか、職についても離職し即ホームレスに舞い戻ることがあることなどの問題があるので、これらへの対応が今後の課題である。

また、東京都においては、国の示した自立支援センターに加え、ホームレスの社会復帰に向けて、次のような3つのステップを通じた段階的・総合的な施策を進めている。それは、①第1ステップ：緊急一時保護センターでの一時保護（原則1か月）によるアセスメントの実施（センター設置の全体計画5か所700人程度）、②第2ステップ：自立支援センターへ入所（原則2か月）し自立支援プログラムによって就労自立を支援（センター設置の全体計画5か所400人）、③第3ステップ：グループホームに入所し生活指導等を通じ社会生活への復帰を図る（地域にグループホームを需要に応じ設置）、というプロセスとなっている。³⁷⁾

自立支援センター、緊急一時保護センターは、それぞれ5カ所を、2003年度までに開設する予定で、2002年1月現在、常時1,000人程度のホームレスを、これらの施設へ入所させ自立指導を行なう体制を整備したいとしており、2002年度はグループホームも2か所設置する予定である。³⁸⁾

以上のように、東京都では、これまでの応急援護中心の施策から総合的対策へ転換することを目的に、2000年度から、緊急一時保護センターと自立支援センターを中核とした処遇システムを確立しようとしているが、前述のように2001年9月現在、東京23区で5,600人のホームレスがいることを考えると、早急に十分な体制整備が必要である。

なお、既に述べたように2001年7月の連絡会で、路上からの生活保護申請に基づく居宅保護への移行を可能にするホームレスへの生活保護適用を前向きに国が認めたことから、居宅保護の生活保護を中心とした対策を行うことも考えられるが、東京都や大阪市のように、自治体においては、このような生活保護

37) 東京都のホームレス対策については、東京都前掲書（注4） P228～231参照

38) 東京都都議会、平成14年第1回定例会、福祉局長の答弁参照（東京都議会のホームページ）

中心の対策よりは、自立支援センター等の支援事業を中心とした対策に取り組もうとしているところが多く、その背景には、生活保護適用増による財政的負担増大の抑制、ケースワーカーの不足、生活保護充実が他都市からのホームレスの流入を招く恐れあることなどの理由があるとされる。³⁹⁾

2 ホームレス自立支援特別措置法の成立

2001年6月に民主党が国会に提出したホームレス自立支援法案は、国会での議論が十分行われないうまま継続審議となっていたが、翌年の2002年7月31日の国会で、自民党をはじめとする与党さらに野党の議員立法で「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(ホームレス自立支援特別措置法)が成立している。⁴⁰⁾

この法律は10年間の時限立法(平成14年8月7日施行)で、14条の規定からなり、目的について、「この法律は、自立の意思がありながらホームレスとなることを余儀なくされた者が多数存在し、健康で文化的な生活を送ることができないでいるとともに、地域社会とのあつれきが生じつつある現状にかんがみ、ホームレスの自立の支援、ホームレスになることを防止するための生活上の支援等に関し、国等の果たすべき責務を明らかにするとともに、ホームレスの人権に配慮し、かつ、地域社会の理解と協力を得つつ、必要な施策を講ずることにより、ホームレスに関する問題の解決に資することを目的とする。」(第1条)と規定し、第1章「総則」、第2章「基本方針及び実施計画」、第3章「財政上の措置等」、第4章「民間団体の能力の活用等」で構成されている。その

39) このように自治体が生活保護の適用に積極的でない理由については、寺久保・中川・日比野前掲書(注3)P64, 65参照。なお、このようにホームレスに対し居宅保護での生活扶助などを積極的に行うと、現在、生活保護の費用の4分の1は自治体が負担することになっていることから、多くのホームレスがいる自治体では、財政負担が急増するため、ホームレスへの生活保護適用を慎重にさせる要因となっていると考えられるほか、生活保護は機関委任事務であったように本来は国が主体的に行うセーフティネットであり、また現在のようなホームレス急増の根本的原因は国の経済政策の失敗であるという認識もあって、財政状況が厳しい自治体にとっては、ホームレス対策は、本来国が行うべきものであるという考え方がないと推測される。

40) 以上の経緯は、朝日新聞平成14年1月26日(社説)「安全ネットを急ごう」参照

内容は、国及び地方公共団体の責務⁴¹⁾を明記するとともに、国は全国調査を行いホームレス対策の基本方針を策定し、都道府県、市町村は実施計画を策定することになっており、施策の目標として、①安定した雇用の場の確保、②職業能力の開発等による就業機会の確保、③住宅への入居の支援等による安定した居住の確保、④健康診断、医療の提供等、生活に関する相談及び指導、⑤緊急に行うべき援助、⑥生活保護などをあげ、これらの目標について、自立のためには就労の機会確保が最も重要であることに留意しつつ総合的に推進するとしている。

さらに、行政は民間団体との連携の確保に努めることとなっているほか、ホームレスの人々には自立への努力を求めるとともに「国民の協力」として、「国民は、ホームレスに関する問題について理解を深めるとともに、地域社会において、国及び地方公共団体が実施する施策に協力すること等により、ホームレスの自立の支援等に努めるものとする。」(法7条)となっている。⁴²⁾なお、この「国民の協力」の規定は、ホームレスに関する施設整備やアパート不足などへの地域住民への協力を求めるものでもあるといえる。

また、この特別措置法に基づく具体的な事業については、国の平成15年度予算を見ると、図表5のように、自立支援センターによる自立支援事業のほか、緊急一時保護、相談推進、就労支援、職業能力開発の各種事業が予定されている。

以上、ホームレス自立支援特別措置法と予定される事業を見たが、法の内容を見ると、人権面では、自立の強調により自立意識が低いとして支援対象から

41) 国と自治体の責務については、第5条「国は、第3条第1項各号に掲げる事項につき、総合的な施策を策定し、及びこれを実施するものとする。」、第6条「地方公共団体は、第3条第1項各号に掲げる事項につき、当該地方公共団体におけるホームレスに関する問題の実情に応じた施策を策定し、及びこれを実施するものとする。」と定めている。

42) 以上の法律の内容は、国会のホームページ、法令検索参照。また、ここでの関係規定を紹介すると、(民間団体の能力の活用等)法12条「国及び地方は、ホームレスの自立支援等に関する施策を実施するに当たっては、ホームレスの自立の支援等について民間団体が果たしている役割の重要性に留意し、これらの団体との連携の確保に努めるとともに、その能力の積極的な活用を図るものとする。」、(ホームレスの自立への支援)法4条「ホームレスは、その自立を支援するための国及び地方公共団体の施策を活用すること等により、自らの自立に努めるものとする。」となっている。

図表5 平成15年度ホームレス特別措置法に関する予算概要

ホームレスに関する特別措置法制定を踏まえた施策の推進	2,532百万円
○ホームレス自立支援事業、緊急一時宿泊事業（シェルター事業） ホームレスに対し、食事の提供、生活相談・指導及び職業相談・ 照会等を行い、就労自立を支援する自立支援事業や、緊急一時的な 居住場所を提供する緊急一時宿泊事業（シェルター事業）を拡充す る。	1,482百万円
○ホームレス総合相談推進事業 ホームレスを多く抱える地域において、行政、支援団体、地域住 民とで構成するホームレス総合相談推進協議会を創設し、巡回によ る相談活動等を行い、ホームレスの自立を促進する。	306百万円
○ホームレス能力活用推進事業の創設 一般雇用施策での対応が困難なホームレスに対し、都市雑業的な 職種の情報収集・提供等を行う事業を創設し、ホームレスの自立を 支援する。	44百万円
○技能講習・施行雇用事業の創設 ホームレスに対する技能・資格の再取得、再教育を目的として技 能講習事業を拡充するとともに、自立支援センターに入所している ホームレスを対象とした試行雇用事業を創設し、ホームレスに対す る就業機会の拡大を図る。	700百万円

(出所) 全国社会福祉協議会編『生活と福祉』2002年10月号
(全国社会福祉協議会発行) P18, 厚生労働省資料

排除される人が出る恐れや、公園等公共施設の適正な利用が妨げられたとき管理者が適正な利用を確保するため必要な措置を取るとされていること（法11条）、つまり強制退去の恐れがあることなどの問題点があげられる。また、今後の施策実施上の注意点としては、十分かつ総合的な相談体制が整備されるか、一時的な保護センターが十分整備されるか、中心的な事業である自立支援センター等による自立支援プログラムが効果的に実施されるか、法律では「就業機会の確保」や「住居の確保」を規定されているが果たして具体的・効果的な事

業が実施されるか、そのための地域住民の理解が進むか、さらに生活保護適用におけるホームレスへの従来の取り扱いがどうなるのか等の課題があげられる。

おわりに

今後は、このホームレス自立支援特別措置法に基づき、国では基本方針が、自治体では実施計画が策定され、施策が展開されることになるが、基本的な考え方としては、これが人権問題になりつつあることを認識し、生活保護を最後のセーフティ・ネットとした社会保障、労働政策、住宅政策が連携する総合的な対策が必要であろう。

本稿では、生活保護とケースワークを中心に、これまでの都市部でのホームレス対策と今後の課題を考察したが、現在、路上生活の長期化により心身が疲弊しているホームレスが増加しているため、まずは早急に、街頭相談とともに応急的支援も含めた生活・自立支援が積極的に展開される必要があるといえよう。

以上、様々な課題をあげたが、ホームレス自立支援特別措置法の成立を受けた今後の施策及び具体的な事業のなかで、本稿で述べた諸課題がどのように展開されるか見守っていききたい。