

長期化・高齢化するホームレスに対する行政支援策

—都区共同事業の取組みから—

○聖学院大学 氏名 元田 宏樹 (007768)

キーワード3つ：路上生活者 都区共同事業 支援付地域生活移行事業

1. 研究目的

厚生労働省の「ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）」（以下「概数調査」）によれば、国内のホームレス数は毎年減少している。初めて調査が行われた2003年には全国で25,296人のホームレスが確認されたが2023年1月では、3,065人となっている。20年間でこのように減少してきた理由は、生活保護制度の活用や、生活困窮者自立支援制度における一時生活支援事業（ホームレス自立支援システム）、そして民間支援団体における取組みが成果をあげてきたと考えられる。

一方、2003年から約5年ごとに実施されている厚生労働省の「ホームレスの実態に関する全国調査（生活実態調査）」（以下「生活実態調査」）によれば、ホームレスの長期化・高齢化が深刻化している実態が明らかになっている。行政と民間によるさまざまな支援施策がある中で、その流れに乗れないホームレスがいるのは何が原因なのか。本研究においては、そうした背景を分析しホームレスが地域生活へと移行するために必要な行政支援策について考察を行った。

2. 研究の視点および方法

本研究の研究方法としては、先行研究、行政報告書から分析を試みた。具体的には、都市部で路上生活を余儀なくされている人々について、厚生労働省の「概数調査」及び「生活実態調査」、東京都の「ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画（第4次）」、特別区人事・厚生事務組合の「路上生活者対策事業実績」等から、まず、その実態や特徴の把握に努め、課題を明らかにしたうえで、今後の望ましい行政による支援策について検討を行った。

3. 倫理的配慮

本研究は、日本社会福祉学会が定める「研究倫理規程」が示す各条文に抵触することなく、先行研究の検討に際しては、自説と他説とを峻別することの重要性について深く認識したうえで取組んだ。また、本発表に関連して、開示すべきCOIはない。

4. 研究結果

「生活実態調査」（2021）によるとホームレスの年齢階層は65～69歳が20.0%、70歳以上が34.4%であり全体に占める65歳以上の割合は半数を超えている。平均年齢は63.6歳であり前回調査（2016）より2.1歳上昇している。路上生活期間は、10年以上が40.0%であり前回調査（2016）より5.4ポイント上昇している。可視化されるホームレスは、新たに流入する数は少なく、同じ人物が長期間路上で生活していると推測される。2008年には世界金融危機であるリーマンショックが起き、日本も非正規雇用者を中心に多くの

雇止め、派遣切りが発生した。その当時 50 歳代半ばから 60 歳代前半であった労働者が職を失い、家を失いそのまま路上での生活を余儀なくされてきたと考えられる。

各自治体は、ホームレスに対して生活保護制度を適用するとともに大都市においては、ホームレス自立支援システムを実施している。中でも東京都と特別区では共同して 2000 年からホームレス自立支援システム（以下「都区共同事業」）に取り組んでいる。事業開始時は、主にホームレスを就労によって自立へと導くシステムであった。しかしながら、集団生活に馴染まない人や、就労ありきの制度を避けるホームレスが一定程度路上に取り残されたと考えられる。

これらの状況を踏まえ、都区共同事業では 2017 年に“就労によらない地域生活移行”として「支援付地域生活移行事業」（以下「移行事業」）を 23 区内の特定地域でモデル事業として実施した。「移行事業」では、借り上げたアパートで最長 6 か月間、支援員による健康管理、服薬支援、社会生活のルール等の日常生活の見守りが実施された。この結果、30 人がアパート生活に移り、最終的には 13 人が地域生活へと移行した「平成 30 年度事業評価 東京都財務局」。

このモデル事業に対し東京都財務局は「モデル事業の効果検証を踏まえると、路上生活が長期化・高齢化したホームレスの地域への移行において、本事業には一定の効果が認められる」と評価している。2019 年度予算については要求額の 1 億 1773 万円がそのまま認められている（同事業評価）。こうして 2019 年度から 23 区全域で「移行事業」が始まり、5 か所の自立支援センターで合計 40 戸の支援住宅が確保された。2019 年度から 2021 年度までの 3 年間で 141 人の新規利用者がおり、そのうち生活保護受給に至ったのは 88 人（「厚生関係事業路上生活者対策事業 令和元～3 年度実績」特別区人事・厚生事務組合）となっている。

ちなみに東京都の「路上生活者概数調査」によれば 23 区で 2019 年冬期には 594 人確認されたホームレスが、2022 年夏期には 403 人まで減少している。

5. 考察

これまでのホームレス自立支援システムは、就労による自立が強く求められていた。しかし、ホームレスの中には稼働年齢層であったとしても何らかの就労阻害要因によって働けない人々も多い。そうした路上生活が長期化し年齢を重ねた人々に対し「移行事業」は一定の効果を上げていることが分かった。

課題としては、「路上生活者対策支援付地域生活移行事業実施要綱」（特別区人事・厚生事務組合）を見る限り「移行事業」の利用期間は最長でも 6 か月である。疾病や健康状態によって、延長を認めることも必要だと考える。また、利用者の遵守事項として支援住宅内外を清潔に保ち、無断で部外者を立ち入りさせない、外泊は許可制、収入は申告すること等の項目がある。規則を厳しくすると再路上化の可能性もでてくる。さらに、利用の適否については、福祉事務所による支援調整会議を経ることになっている。長期間路上で生活していたホームレスは、日によって体調等のコンディションが違う場合があるため一面だけを取り上げて利用を断るのではなく柔軟な対応が求められる。

「移行事業」の終期は「ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画（第 4 次）」（東京都）によると 2024 年度末である。行政計画であるため期間を定めるのはやむを得ないが、効果を検証し少なくとも「ホームレス自立支援法」の再延長を判断する 2027 年までは継続することが望まれる。