京都市における「ホームレス」対策の始動と展開

――1990年代～2000年代を中心に――

加　美　嘉　史

【抄録】

本稿では1990年代後半から2000年代の京都市におけるホームレス対策の展開過程を考察する。1990年代までの京都市は主に応急的・臨時的な法外援護事業による「住所不定者」対策を行っていたが，ホームレス自立支援法制定以降，国の財政的補助を背景に施策拡充を進めた。2000年代以降の市のホームレス対策は「就労自立」を柱に位置づけ，自立支援センターを軸に対策を推進された。しかし，就労の可能性を基準に対象者が選別されることで，支援からはじき出される層を生み出す一方，「就労自立」退所者の多くもワーキングプア状態での「自立」であった。他方，野宿生活者への生活保護適用は原則として施設入所・入院時に限定した運用を行ってきたが，2000年代以降，生活保護施設やシェルター等を経由する形で居宅保護が広げられた。居宅保護の適用拡大はホームレス者数の減少に寄与したと考えられる。今後の課題としてはワークファースト型支援から，ディーセントワークの実現など労働保障と地域生活定着のための居住保障を柱とするハウジングファースト型支援への転換が必要と考える。

キーワード：ホームレス対策　ホームレス自立支援法　生活保護　就労自立　人間発達

１．本研究の視角と研究目的

（１）野宿・路上生活者急増と「ホームレス」対策の開始

1990年代以降，貧困や格差が社会問題としてクローズアップされるようになったが，その背景には経済のグローバル化の中で進められてきた労働の規制緩和政策を抜きには語れない。日本では1985年の労働者派遣法制定などすでに1980年代から「雇用の流動化」政策は進められていたが，1990年代後半以降，派遣労働の原則自由化をはじめ労働の「フレキシビリティの強化」を推進する政策が強化・推進され，非正規雇用層が増大した。正規雇用者は1995年の3779万人が2008年には3371万人へと408万人減少する一方，非正規雇用者は1001万人から1737万人へと736万人増加した（厚生労働省『労働経済白書』平成21年版）。「日雇い派遣」など派遣労働者をはじめとする非正規雇用の増大によって分厚い「低賃金・不安定雇用層」が形成されるなか，釜ヶ崎など「寄せ場」の日雇労働者は恒常的な失業状態に追いやられる構造がつくられた。90年代半ば以降，「寄せ場」の日雇求人減が進むなかで恒常的に野宿を余儀なくされた日

雇労働者群が可視化されるようになった。

これら雇用の不安定化や貧困化に対するセーフティネットの機能を担うのが社会保障制度だが，失業者に対する雇用保険基本給付のカバー範囲は限定的であった。最後のセーフティネットである生活保護についても野宿生活者や「稼働能力のある者」への制限的運用が常態化していた。2000年11月に読売新聞が全国主要80都市を対象に実施した調査では「住居のない人」への生活保護適用を「入院時に限定」していたのは42都市，「入院か施設に限定」は19都市に上り，生活保護適用を入院・施設入所に限定していた都市は76.2％（61都市）に上った。また稼働能力のある失業困窮者への保護は「高齢・病気・障害に限定」及び「高齢・病気・障害にほぼ限定」は28都市（35.0％）を占め，「働く能力のある者は保護しない」という違法な生活保護運用が広く行われていた[1)]。

90年代末以降になると「寄せ場」日雇労働者の「野宿化」に加え，雇用の不安定化に伴う相対的過剰人口の増大によって常勤労働者層からの階層的下降による「野宿化」も顕著となり，野宿生活者は急増した[2)]。厚労省が集計した「ホームレス」概数調査によると，2001年９月末のホームレス者数は24,090人に上った。90年代末以降の野宿生活者急増は主に経済のグローバル化のなかで推進された労働の規制緩和政策と制限的な生活保護運用をはじめとする社会保障・社会福祉政策によって構造的に創出された問題であった。

そうしたなか，1999年２月に厚生省，労働省等の関係省庁と東京都，大阪市などの地方公共団体で構成する「ホームレス問題連絡会議」が設置された。同年５月に同会議は「ホームレス問題に対する当面の対応策について」をまとめ，野宿生活の状態を「ホームレス」と定義するとともに，その対策の方向性を提起した。「当面の対応策」ではホームレスを，①勤労意欲はあるが仕事がなく失業状態にある者（タイプ１），②医療，福祉等の援助が必要な者（タイプ２），③社会生活を拒否する者（タイプ３）という分類を行った。そして，タイプ１には「就労による自立」の支援，タイプ２には「福祉等の援護による自立」の支援，タイプ３には「社会的自立を支援しつつ，（公園などの）施設管理者による退去指導を行う」ことを示した。さらに厚生省は「ホームレスの自立支援方策に関する研究会」を設置し，2000年３月に報告書を発表した。その中でホームレスの自立支援を進めるため中核的施策（ホームレス自立支援事業）として「就労意欲がある者，稼働能力があると思われる者」を対象に就労自立支援に特化した「自立支援センター」が位置づけられた。

このような経過によって国のホームレス対策は開始されたが，大阪市等の自治体からは財政的援助に加え，国の責任の明確化などを求めて「特別立法」制定の働きかけがなされ，支援団体からも実効性のある就労対策や住宅施策，国の財政的措置と国・地方自治体の責任を明確にすべきといった観点から特別立法制定を求める働きかけが展開された。一方で野宿生活者に限定した特別立法ではなく，一般法である生活保護法の適用拡大など普遍的な貧困対策が必要とする意見や法案に「公共施設の適正利用」の条文（第11条）が示されたことで公園等からの追い出しがなさ

れることを危惧する声も支援団体等から出された[3)]。特別措置法をめぐる見解は二分されたが，2002年７月31日に「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法）が参議院本会議で可決，同年８月７日に公布・施行され，10年間の時限立法として制定された。

自立支援法制定に合わせて厚生労働省は「ホームレスに対する生活保護の適用について」（社援保発0807001号）を通知し，「就労の意欲と能力はあるが，失業状態にあると判断された者については，その地域に自立支援センターがある場合には，まず自立支援センターへの入所を検討する」という方針を示した。就労意欲と能力のあるホームレスには居宅保護ではなく，自立支援センター入所を検討することを自治体に求めたのである。その結果，センターや緊急一時保護センター等の自立支援施設を設置した一部の自治体ではホームレス状態の要保護者に対して生活保護ではなく自立支援事業の利用を優先させるという運用がなされた[4)]。また，緊急一時宿泊事業（シェルター事業）についても「公共施設の適正利用」（法11条）に基づいた都市公園対策と「就労の意欲と能力のある者」を選別してセンターにつなげる機能が期待された。厚労省の2003年度のホームレス対策予算案のうち自立支援センター及びその関連諸事業が７割以上を占めており，ホームレス対策は「就労自立」を促進する施策を中心に展開された。

（２）近年の主な先行研究

このような経緯によって国のホームレス対策が実施されるようになったが，現在は住居喪失者を「ホームレス」と呼ぶのが一般的である。ホームレス問題は戦前の「浮浪者」，戦後の「住所不定者」や「寄せ場」問題に連なる研究に位置づけられ，これまで様々な調査や研究が行われてきたが，1990年代後半以降の野宿者急増を契機に再びこれらの研究は活発化したといえる。本稿では90年代以降の都市におけるホームレス対策の展開を検証しているが，近年の自治体のホームレス対策に焦点をあてた主な先行研究としては山田や北川，垣田らの研究があげられる（山田2009；北川2013；垣田2011）。山田は名古屋市のホームレス対策の検討を通して「就労自立アプローチ」の課題を示すとともに，生活保護適用による「福祉的アプローチ」が果たしてきた役割とその課題を指摘した。北川は東京の「自立支援システム」の検討を通して「就労自立」の可能性を尺度に対象者の選別が行われたために「就労自立」が困難な人々の存在が逆に浮かび上がり，長期的な支援が必要な人々が掘り起こされている状況を指摘している。

また，近年はホームレス問題を社会的排除として捉え，社会関係の再構築に視点を置いた研究も進められている。後藤はホームレス問題を社会関係や居場所，社会参入といった非物質的側面への支援の重要性を指摘している（後藤2013）。社会学の立場からホームレス問題における家族イデオロギーと自己責任の内面化を捉えようとする妻木・堤らの研究（妻木・堤2010），女性ホームレスに焦点をあて，男性中心に成り立ってきた研究の前提を問い直し，自立や主体のあり方を問い直す丸山の研究などが注目される（丸山2013）。

さらに，2000年代後半以降，精神障害や知的障害のあるホームレスに関する実態調査が各地で

行われ，障害のあるホームレスが路上に放置されている実態が明らかになりつつある（奥田2010；山田耕2009；森川ほか2011；西尾ほか；2015）。障害のあるホームレスは支援につながりにくい状況に置かれており，「就労自立」を主眼とするホームレス対策の見直しを提起するものといえる。現在のホームレス研究は狭義のホームレス（野宿生活者）に止まらず，無料低額宿泊所やシェルター，ネットカフェ，ファーストフード店等に寝泊りする「広義のホームレス」に対象を広げている（大阪就労福祉居住問題調査研究会2007；ホームレス支援全国ネットワーク2011）。

2000年代半ば以降，路上のホームレス（狭義のホームレス）は確かに減少傾向にあるが，貧困の量的拡大は続いている。ミクロ，地域レベルのホームレス対策のあり方を提起するに止まらず，国民生活の底上げに寄与する対策の提起などマクロレベルを意識した研究が必要と考える。かつて江口は剥奪や生活破壊といった問題が集中的に現われ，その作用を最も強く受ける階層として「低所得階層」（低所得層・不安定就業階層）に着目し，その典型（「共通ベルト的階層」）を「日雇労働者＝層」とした（江口1979；江口・西岡・加藤1979）。江口はこれら日雇労働者層の生活状態の底上げがなければ国民生活の改善はないと主張したが，それは普遍的な貧困対策によってこそ実現可能であろう。ホームレス対策の検討を行うにあたり，改めて問い直す必要のある視座と考える。

（３）研究目的・方法

戦後日本では生活保護などの貧困対策は基本的には国家の責任として位置づけられ，国の政策の影響を受けながら各自治体で実施されてきたといえるが，大都市の場合は「寄せ場」（日雇労働市場）対策，あるいは「住所不定者」対策として自治体独自の「法外援護」（低所得者対策）や「施設収容（入所）」を実施してきた歴史的経緯がある。そうしたなか東京，大阪，名古屋等の大都市を中心に「住所不定者」対策に関する歴史的経緯や特質に関する研究もなされてきた（岩田1995；嵯峨1998；田巻1999）。

他方，大きな「寄せ場」が存在しない京都市でも独自の「住所不定者」対策は実施されてきたが，管見の限りでは戦後京都市の「住所不定者」に関するまとまった研究は見当たらない。そこで本稿は京都市という都市に焦点をあて，「住所不定者」対策からホームレス対策への展開過程の考察を通して，その対策の特徴と課題の検討を試みた。本稿では特に京都市において野宿生活者の急増が見られた1990年代末から第２期ホームレス自立支援等実施計画が策定・展開された2010年頃までを中心に考察した。2015年度から生活困窮者自立支援法が施行され，ホームレス対策は新たなステージを迎えたといえるが，これまでのホームレス対策を総括し，今後の方向性を検討するための素材としたい。

ここで「ホームレス」という用語の変遷と定義を整理しておきたい。今日では住居喪失状態にある生活困窮者を“ホームレス”と呼ぶのが一般的だが，1980年代前半頃までは路上等で生活している者を蔑視の意味を込めて「浮浪者」と呼ばれていた（青木2000：100）。それに対し，

「寄せ場」の日雇労働者運動・支援者などは「浮浪者」の持つ差別性への抵抗の意味を込めて「野宿労働者」などの言葉を用いていた。一方，行政機関は定まった住居を持たない人を「住所不定者」と呼ぶ場合が多かったが，1990年代以降，行政機関も野宿生活者，路上生活者等の呼称を用いるようになった（東京都の路上生活者，大阪市の野宿生活者など）。しかし，1999年に「ホームレス問題連絡会議」が開催され，同会議が取りまとめた『ホームレス問題に対する当面の対応策について』において「失業，家庭崩壊，社会生活からの逃避等様々な要因により，特定の住居を持たずに，道路，公園，河川敷，駅舎等で野宿生活を送っている人々」の状態をホームレスと定義した。以降，野宿・路上生活者＝ホームレスという定義が一般化していく。但し，欧米では“homeless people”とは「難民」や自然災害等で避難生活を送っている人々，知人宅等に身を寄せている人々，路上生活者のみならず「適切な住環境にない状態」とするのが一般的である。つまり，日本のホームレスは“homeless people”ではなく，“rough sleeper”＝野宿生活者を意味することに留意する必要がある。

本稿では1999年の「ホームレス問題連絡会議」以前の時期は住居喪失状態にある者を主に“野宿（路上）生活者”とし，同会議以降の時期は国の定義に従って“ホームレス”という呼称を用い，区分した。本稿における“ホームレス”は基本的に野宿生活者（狭義のホームレス）であり，ネットカフェ生活者など野宿生活以外の住居喪失状態については「広義のホームレス」としている。

なお，本稿では京都市のホームレス対策に関する行政資料，調査データ，議会等の文献資料を主に検討したが，市の対策に関連して確認できる一次資料は2000年代以降が大半で，それ以前の資料は限定されていた。そのため新聞記事，「きょうと夜まわりの会」等の資料，筆者が独自に実施した調査データ等を活用して考察を行っている。

2．「住所不定者」対策からホームレス対策へ

京都市におけるホームレス対策は，2002年のホームレス自立支援法制定を契機に本格的に実施されるようになったと見られるが，本章ではその前段となる1980年代から1990年代に行われてきた「住所不定者」対策の検討を行い，その特徴を検討する[5)]。

（1）京都市の「住所不定者」対策―1980～1990年代前半―

1984年12月23日の『朝日新聞』（京都版）は「国鉄京都駅は住みやすい―年の瀬，増える浮浪者―」という見出しで，12月17日早朝に実施された七条署と京都鉄道公安室による「浮浪者」一斉取り締まりを報じた。京都駅での一斉取り締まりは1984年だけで５回実施，逮捕者は14名，警告者63名（延人数）に上っている。七条署は頻繁な一斉取り締まりの理由について「観光都市の玄関だけに放置できない」と述べ，1984年秋を中心に「皇族らの賓客」訪問が続

いたことが背景にあると説明している。しかし，こうした一斉取り締まりに対して市民サイドから抗議の声があがり，1985年２月末に「日雇労働者の人権と労働を考える会」（「考える会」）が結成された[6)]。「考える会」は京都市での野宿生活者の一斉取り締まり（狩り込み）による拘留，行旅病人の救護への警察官立ち合いなどについて「全国でも京都駅又は京都だけ」「おそらく全国に例のない」と指摘し，野宿者への差別的対応を厳しく批判した。

京都市の「住所を有しない生活困窮者」（住所不定者）の対策は主に下京福祉事務所を窓口に取り扱われてきた。下京福祉事務所に「住所不定者」の専門担当係とケースワーカーを配置し，中央保護所入所及び病院入院等の生活保護の措置を行ってきた。また，近隣地域への帰郷や求職活動のための交通費を現物支給する「移送」措置などの法外援護や疾病者に対する「緊急外来医療」措置を実施するなど，一般の生活困窮者とは別枠で生活保護及び法外援護の措置を行っていた[7)]。

「考える会」はこうした市の対応見直しを求めてたびたび質問書の提出や交渉を行った。同会が1985年４月30日に下京福祉事務所に提出した質問書に対して，市側は今後「住所不定者」という呼称は用いないこと，京都駅の「一斉取り締まり」の同行を取りやめること，行旅病人への対応を見直すことなどを回答している。また，1985年11月には「考える会」と下京福祉事務所，下京区役所，京都市中央保護所（中央保護所），七条職業安定所，京都駅による「越冬対策小委員会」も設置され，市による年末年始対策が開始された。

一方，市は1986年５月28日に民生局長通知「福祉事務所における住所を有しない生活困窮者等の取扱いについて」を出し，「住所を有しない生活困窮者」への生活保護は「原則として在宅による生活保護法の適用は行わない」と定め，その上で「ただし，何らかの方法で住居を定めた者はこの限りではない」と規定した。原則は入院中および施設入所の要保護者のみ生活保護適用を行うことであり，退院・退所する要保護者のうち「在宅での健全な社会生活を営む意欲と能力があると認められる者」のみ「居宅による生活保護を適用する」という制限的な生活保護運用であった。

このような市の「住所不定者」対策の中心施設が生活保護法の更生施設「京都市中央保護所」であった。中央保護所は入所期間を「原則として３日以内」と定め，短期保護を原則とし，例外的に「自立更生計画及び処遇方針を樹立し，これに基づき別途入所期間を定めた者については，この限りでない」として，自立更生計画を策定した者に限って入所期間延長を認める運用を行った（「中央保護所入所者措置要綱」1986年５月28日，京都市民生局）。

1992年に「中央保護所入所措置要綱」を一部改正し，入所期間は「原則として５日以内」に変更したが，短期保護を原則とした方針はその後も継続された。中央保護所の入所対象者は「身体上又は精神上の理由により，保護及び補導を必要とする次の各号に掲げる要保護者であって，住所を持たないもの」に加え，外来通院や要入院加療者で入院待機中の者，施設入所待機中の者，求職活動中の者及び入所後就労したが住居の確保等に至るまで一定の期間を要する

者，身体上の理由により休養を必要とする者，移送費の支給対象者で宿泊を要する者，といった条件を設けていた。中央保護所における要保護性は「住所を持たない」ことに加え，疾病等で働けず稼働能力活用が困難といった条件が必要であり，他方，稼働能力のある要保護者には就労によって住居確保ができるまで短期入所を認めるというものであった。中央保護所は「住所を有しない生活困窮者」に対して稼働能力活用という尺度で要保護者を選別するとともに，失業者等に対して短期入所を行うことで労働対策の補完的機能を担っていたといえる。他方，「集団生活に耐えられない者」や「中央保護所入所者心得を守らない者」，「日常生活で身辺自立していない者」といった要保護者は「入所対象者としない者」とされた[8)]。

1992年度の中央保護所入所者277名のうち75.5%（209名）は「休養」による入所であった。一方，同年度の退所者280名の退所理由は「任意退所」が66.8%（187名）を占めていた（「京都市中央保護所月報」及び京都市民生局『生活保護の概況』平成８年３月）。入所者の大半は数日間で「任意退所」となり，野宿や日雇労働等に戻った後，再び入退所を繰り返すことも常態化していた。

（２）野宿生活者の増加とその対応―1990年代後半～2000年代初頭―

1990年代後半以降，東京，大阪など大都市を中心に野宿生活者が激増したが，京都でも1990年代後半以降，野宿者の増加が顕著となった。「きょうと夜まわりの会」の調査によるとJR京都駅や四条通，鴨川沿いの野宿者数は，1996年は月平均40人台後半～60人台前半であったが，1997年４月に月平均70人台，同年11月には100人に達し，1998年以降も増加が続いていることを記している（『朝日新聞』1998年１月29日京都版・朝刊）。下京福祉事務所での「住所を有しない生活困窮者」の来所者（延べ）は，1996年度の3,822人から1998年度には１万人を超えた。1999年度には25,425人に倍増し，2002年度には50,323人を記録した【表１】。同様に中央保護所の入所者数も急増した。中央保護所の１日平均入所者数は1998年度に29.3名で満床状態となり，2000年度には定員30名を大きく超え40.6名となった[9)]。そのため市は2001年に「中央保護所条例」を一部改正し，入所定員を50名に拡大する対応を行っている。

野宿者急増のなかで市は1998年に「自立助長事業」を開始している。「自立助長事業」は比較的低年齢で生活保護など福祉に頼らなくてすむような「（経済的な）自立の可能性が高い人」を対象に，中央保護所に入所したあとハローワークで２週間程度仕事を探し，仕事が見つかれば２～３ヶ月就労して敷金礼金・家賃等を貯め，貯えが足らない場合は市が援助してアパートを借り，そのあとは自力で居宅生活を営むという事業である（本田1999：98-100）。「自立助長事業」は中央保護所の定員30名にプラスして１回２名の定員を設けて対象者を応募したが，対象者枠は限られており，就労による自立に至った件数は極めて少数であった。

2000年６月14日に京都市保健福祉局は京都で戦後初の「ホームレス実態調査」を実施した。調査の結果，下京区147人，中京区138人など市内に492人（うち女性18人，3.7%）のホームレ

表１　「住所を有しない生活困窮者」措置状況（京都市下京区福祉部）

	来所者数（延べ）	補食支給	中央保護所措置	入院措置	外来措置	移送措置	地下鉄市バス券
1996（Ｈ８）年度	3,822	26,82	920	95	385	651	188
1997（Ｈ９）年度	5,938	4,257	1,128	131	7,444	924	159
1998（H10）年度	12,725	10,573	1,227	137	1,172	1,546	366
1999（H11）年度	25,425	22,250	1,477	137	1,525	1,377	1,143
2000（H12）年度	29,983	25,932	1,587	171	2,187	1,526	1,076
2001（H13）年度	47,242	44,613	1,558	99	2,394	1,532	1,101
2002（H14）年度	50,323	48,201	1,722	133	2,480	1,284	463
2003（H15）年度	43,854	42,212	1,656	86	2,219	932	167

資料出所）京都市下京区役所福祉部『福祉施策事業概要』（各年度版）をもとに筆者作成。
※　単位は人数

スが確認された。また，市は概数調査とあわせて同年６月16日に105人（うち女性２人）に聞き取り調査を行っている。調査では「ホームレスになる直前の住所」は「京都市内」が41.9%で最も多く，「大阪」20.0%，「滋賀」9.5%，「京都府下」4.8%などであり，野宿生活前から京都で生活していた人が半数近くであった。調査を受けて2000年９月の京都市議会・定例会（第３回）ではホームレス対策及び生活保護行政の改善について質問がなされるなど関心の高まりが見られた。

一方，厚生省社会・援護局は2000年３月３日の全国保護主管課長会議において「稼働能力を有する要保護者については…稼働能力を活用するための努力をしていることが認められるのであれば，もとより保護の要件を欠くわけではない」と述べ，働く能力がある失業者の場合も求職に努力して現実に仕事がなければ生活保護の対象になるとともに，住居のない生活困窮者と一般の生活困窮者の生活保護の適用要件は同じであるとの見解を示した。

そうしたなか，京都市職員労働組合民生支部は2000年11月29日に生活保護適用を原則的に入院中および施設入所に限定した1986年の民生局長通知「福祉事務所における住所を有しない生活困窮者等の取扱いについて」の廃止を市に求めている[10)]。それに対し市は2001年３月19日付で「『福祉事務所における住所を有しない生活困窮者等の取扱いについて』の一部改正について（通知)」で見直しを示し，「原則として在宅による生活保護法の適用は行わない」方針は維持するが，入院中の要保護者及び中央保護所等に入所している被保護者のうち「病院・施設等の指導，指示を遵守し，退院・退所可能となった者」には「引き続き，保護が必要と判断される場合については，居宅による保護を適用する」という規定に改正した。「保護が必要とされる場合」とは，①稼動年齢を超える高齢のため保護の要件として就労（能力の活用）を求めることが適切でない場合，②傷病等の理由により就労して収入を得ることが困難と認められる場合，③身体上は就労可能で十分に求職活動を行っていると認められるが，結果として就職に至

らない場合やその能力に比較して少額の収入しか得ることができない場合等である。

市は通知見直しにあわせて「自立助長事業」を取りやめ，2001年６月から新たに「京都市中央保護所入所者自立支援事業」を開始した。「自立支援事業」では「就労による自立を目指す意欲と能力がある50歳から64歳までの人」（後に45歳から64歳に変更）を対象に，中央保護所に入所枠（１ヶ月８名の定員）を設定し，１ヶ月程度の中央保護所入所期間中に求職活動を支援する生活保護法による事業と位置づけ直した。2001年度における「自立支援事業」の対象者40名のうち就労した者は40％であった。就労に至った者の半分は同じ警備会社への就職で，就職者の75％は警備業となっている。「（自立支援）で入っても仕事がないから，出るときには元の野宿に戻るので行かない」「生活保護を受けている間，就労指導が厳しくプレッシャーに耐えられない」といった声も聞かれ，事業参加を躊躇する者は少なくなかったとされる（本田2002：54）。就職先の雇用環境・収入が不安定であるにも関わらず，いったん収入が最低生活費を上回ればすぐに「就労自立」と判断され，保護廃止扱いになってしまうことや退所後は「収入減少＝家賃滞納＝野宿」に戻るといった問題も指摘された。

但し，「自立支援事業」参加者に対しては，結果として就労につながらなかったとしても福祉事務所が認めた場合は生活保護が継続され，居宅保護移行が行われている。「自立支援事業」参加者の90％は就労の如何に関わらず，アパート等の居宅設定につながっていた点は注目される。居宅保護を例外的措置としてきた市の生活保護行政に変化が見られる。一方，中央保護所は1993年の建て替え後は男性専用施設として運営されていたため，同事業の希望者も男性に限定されていた。そうしたなか市は2001年11月から女性ホームレスに対して簡易旅館を活用した独自の宿泊援護事業（定員２名）を開始している。

３．京都市における「ホームレス」対策の展開

（１）京都市のホームレス自立支援等実施計画（第１期計画）の特徴

2002年に制定された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法）14条に基づき，国は2003年１～２月に概数調査と生活実態調査を実施した。京都市では624人（男性545人，女性20人，不明59人）のホームレスが確認された。東京23区含む指定都市では大阪市，東京都23区，名古屋市，川崎市に次ぐ５番目という結果であった。

京都市は生活実態調査（男性86人，女性３人，計89名）からその特徴を「比較的年齢が若く，ホームレス期間が短期であり，ホームレスになるまでに比較的安定した生活基盤を持っていた者が多く，かつ，就労による自立意欲が高い者が多い」としている。また，「きちんと就職して働きたい」65.9％，「現在求職活動をしている」44.3％，「自立支援センター利用希望者」70.5％で，いずれのデータも全国平均より高いことから「就業の機会が確保されるならば安定した社会生活を営むことが可能なホームレスの割合が高い」[11]と分析した（京都市2004：６）。

その後，京都市は2004年８月に「ホームレス自立支援等実施計画」（第１期実施計画：2004～2008年度）を策定した。実施計画の目標を「ホームレスが自らの意思で安定した生活を営めること」に掲げ，1. 自立支援施策の推進，2. 総合的な支援，3. 地域社会における理解と民間団体等との連携による支援の「三つの柱」を示した上で，ホームレス自立支援事業の推進，就業機会の確保，安定した居住場所の確保，保健及び医療の確保，生活保護法による保護の実施など10の重点取り組み項目を掲げた。

市の実施計画で目玉とされたのは「就労による自立意欲を有するホームレス」を対象とした「京都市ホームレス自立支援センター」の設置である。センターの入所対象者は「就労による自立意欲と能力があり，かつ，心身の状態が就労を行うに当たって支障がないと認められる者」とし，入所期間原則３ヶ月，最長６ヶ月と定め，定員20名の「小規模型自立支援センター」として設置された。市は実施計画において「積極的な就労支援を行い，自立支援センター利用者の就労率40％」を目指すという数値目標を掲げた。

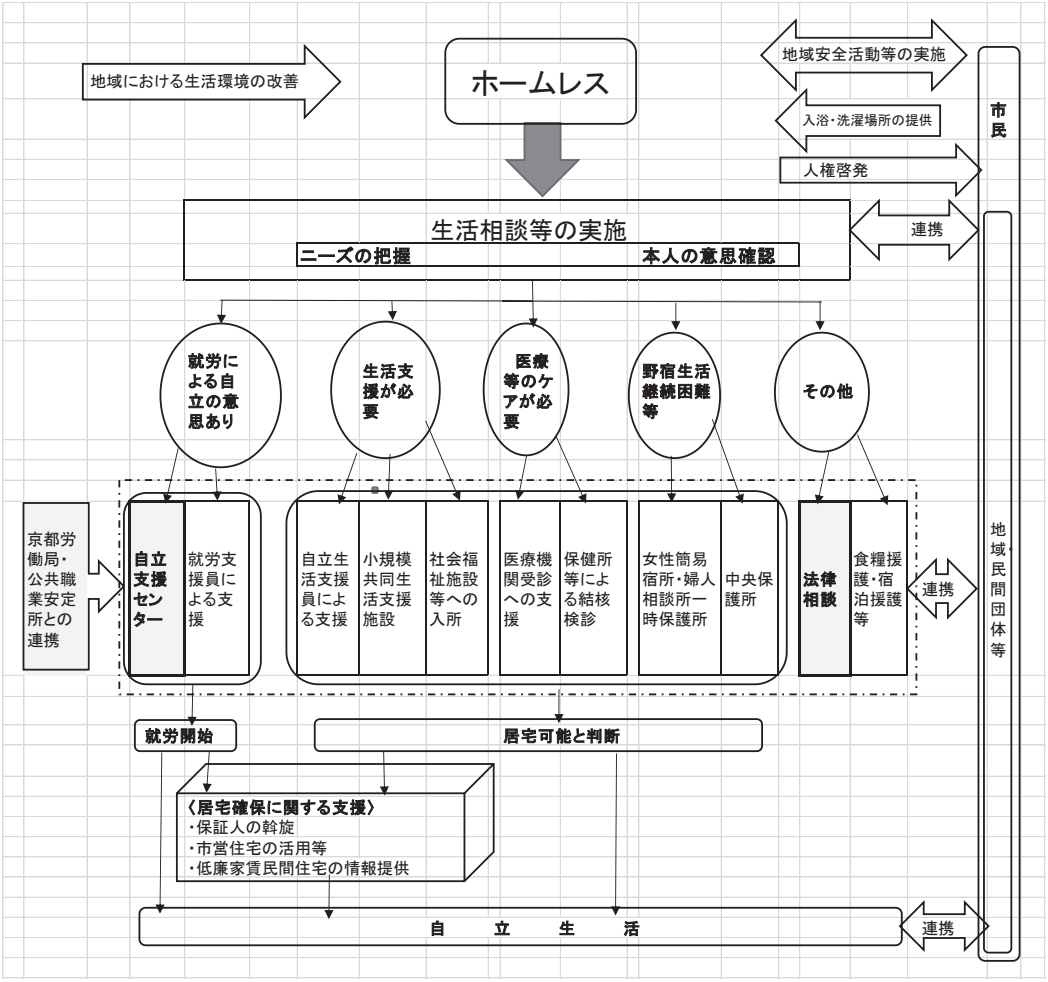
「安定した居住場所の確保」のための新たな施策として「京都自立支援バックアップセンター」との連携による保証人斡旋事業の実施を打ち出した[12)]。あわせて居宅生活継続・定着の支援として「ホームレス自立生活支援員」の派遣と「小規模共同生活支援施設」（グループホーム）への入所等による支援が位置づけられた。グループホームによる支援が実施された背景には「京都市中央保護所入所者自立支援事業」で居宅生活に移行した人々の定着率が低く，再野宿化する人が少なくなかったことがあった。そこで市は「きょうと夜まわりの会」に協力を依頼し，「ライフサポートセンター・結」が2003年６月に開所された[13)]。

生活保護適用については「要保護者等の状況に応じ，原則として，医療機関への入院，京都市中央保護所への入所又は社会福祉法第２条第３項第８号の無料低額宿泊施設（「京都市小規模共同生活支援事業」実施施設を含む。）」の利用によって検討するとし，2001年３月19日の市の通知を継承する一方，新たに「京都市小規模共同生活支援事業」を含む無料低額宿泊施設の利用を加えた。入所・入院の要保護者の生活状況等から「退院・退所後の居宅生活が可能と判断された者」に対して居宅保護を行うことを示した。第１期計画において市はセンターを軸に就労自立支援を推進する一方，就労自立が難しいホームレスには居宅生活定着支援を行うという区分によって対策の体系化を図った【図１】。

（２）2007年「生活実態調査」と第２期実施計画

ホームレス自立支援法では施行後５年を目途に法令や基本方針等の見直しを規定しており，見直しを検討するためのデータを得るために2007年１月に第２回目の全国調査が行われた。概数調査の結果，京都市内に387人（男性306人，女性16人，性別不明63人）のホームレスが確認された。2003年調査から241人の減少となったことについて市は第１期計画策定以降の「居宅確保の取組や京都市自立支援センター等を中心とした就労自立支援施策の効果」と評価した。

図１　第１期実施計画における「ホームレス支援の流れ」（2004～2008年度）



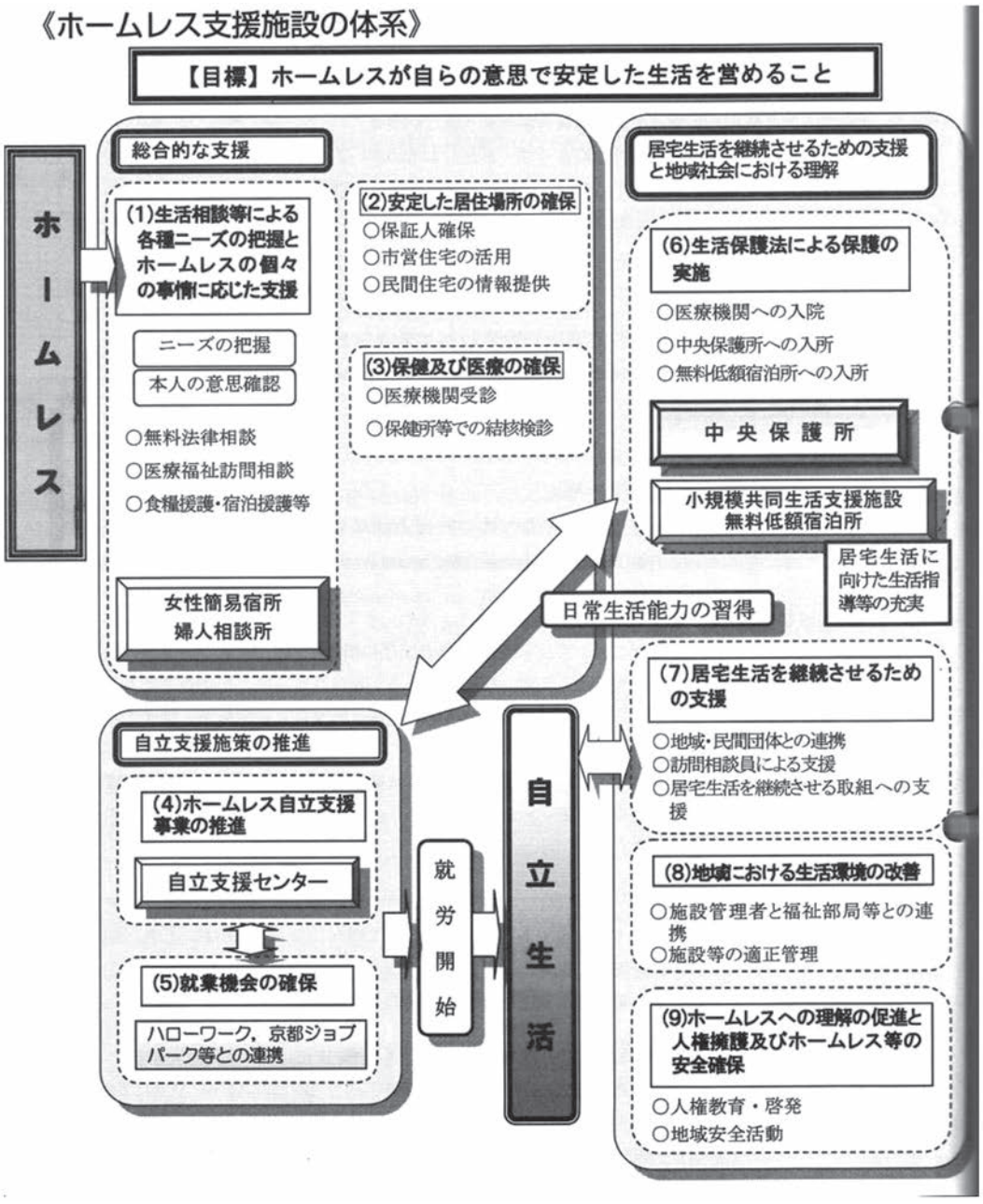
資料出所）京都市（2004）『京都市ホームレス自立支援等実施計画』p21. をもとに筆者作成

市の生活実態調査（対象者82人）によると平均年齢58.1歳で前回調査から約４歳上昇，野宿生活期間も５年以上が29.3%を占めるなど高齢化・長期化が明らかとなった。また，今後の生活の希望について「きちんと就職して働きたい」という回答は34.6%に止まり，前回調査から大幅減となった。狭義のホームレスは減少する一方，路上に滞留するホームレスの存在が指摘された。

2009年３月に京都市は新たな「第２期京都市ホームレス自立支援等実施計画」（2009～2013年度）を策定した。第２期実施計画では，1. 総合的な支援，2. 自立支援施策の推進，3. 居宅生活を継続させるための支援と地域社会における理解を「三つの柱」に掲げ，「就労自立」を目標とする施策に加え，新たに居宅生活継続支援が柱に位置付けられた【図２】。

第１期計画での「就労自立」の取り組みについて市は「本市の自立支援センター退所者の就労率は，全国平均を上回る状況であり，就労意欲の高いホームレスに対して，きめ細かな自立支援が実施できている」と評価し，第２期計画でも「就労による自立」を推進する方針を示した。一方，「就業機会の確保」に関しては第１期計画では「職業能力の開発や向上を図るため

図２　第２期京都市ホームレス自立支援等実施計画「ホームレス支援施設の体系」



資料出所）京都市（2009）『第２期京都市ホームレス自立支援等実施計画』p15.

の企画については，十分な取組ができなかった」と総括している。技能習得を目的とした職業訓練について「住居を有していないと利用できないため，一定の住居を提供し，職業訓練が受講できる仕組みづくりの構築が求められる」と課題を示した。センター退所者の就労状況については「いずれも収入の面では不安定な状況にあることから，他業種にも就労先が広がるよう啓発活動等を含め，様々な取組を検討」すると述べ，センター退所者の不安定な生活状況の改善を指摘した（京都市2009：20-22）。

第２期計画では中央保護所の機能・役割の抜本的見直しが示された。中央保護所は「緊急時における一時宿泊施設」として「一週間以内の入所を基本とする運営」を行ってきたが，「就労自立が困難な高齢のホームレス等」の増加が見込まれる状況であり，「居宅を確保し，居宅での生活を定着させるため，基本的な生活習慣や金銭管理能力等を身に付ける」支援が必要として，その見直しを示した（京都市2009：24)。2011年度より中央保護所の運営は市直営方式を廃止し，指定管理者制度がされた。しかし，同所において地域生活支援を行うために必要な施設環境や支援体制の改善策に関しては十分な検討はなされないまま，指定管理者制度への移行が進められた[14)]。

その他，居宅定着支援として新たに「ホームレス医療福祉訪問相談員」の派遣，「ホームレス地域サポート支援事業」の実施が示された。第２期計画では就労自立支援の推進を継続する一方で居宅定着生活にも力点が置かれるようになったといえる。なお，生活保護の運用については第１期計画の方針が基本的に踏襲，継続された。

（３）シェルター事業と能力活用推進事業の開始

2008年秋にリーマン・ショックが発生し，「派遣切り」が社会問題化するなか，ホームレス対策も新たな展開が見られた。政府は「緊急雇用対策」の一環として「既存建築物の借上げ方式による緊急一時宿泊施設の増設」を示し，翌2009年に「自治体による旅館，空き社員寮等の借上げ」（借上げ方式）によるシェルター（緊急一時宿泊施設）の増設を打ち出した。さらに2011年度からホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）を厚生労働省「セーフティネット支援対策等事業」の「社会的包摂・『絆』再生事業」の一つに位置づけ，その財源により実施されることとなった。

京都市ではこれまで簡易旅館借り上げによる宿泊援護事業は年末年始対策として市独自事業で行ってきたが，2009年に国が簡易旅館借り上げ等による宿泊援護事業に対して10分の10の補助金を出すことになったことを受け，簡易旅館借り上げによるホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）を実施することとなった（京都市議会「普通予算特別委員会第２分科会（第２回)」2009年９月16日)。「借り上げ方式」のシェルター事業は2009年11月から開始され，2010年度から通年化された。市は３つの簡易旅館（定員60名，11～３月は定員95名）を借上げるとともに，中央保護所にも緊急一時宿泊事業枠（定員20名）を設けている。シェルター事業の開始により，第２期計画のホームレス対策の枠組みも大きく変化することになった[15)]。シェルター事業の対象者は，①一時的な休養を目的とする者，②生活保護の申請を行った者でシェルター利用を希望する者，③総合支援貸付資金等の支給申請者で，決定までの間，利用を希望する者，④就職しており，住居確保まで時間を要する者，⑤入院待機中の者，⑥自立支援センター利用希望者で，中央保護所が満室で待機が必要な者などと定めた（「京都市ホームレス緊急一時宿泊事業実施要綱」2010年４月１日施行)。

「借り上げ方式」のシェルター事業利用者数（実人員）は2010年度620人，2011年度800人，2012年度851人にのぼり，狭義のホームレス者数とは反対に増加傾向を辿っている。シェルター利用者の場合，ネットカフェ・ファーストフード店や友人宅等を転々としていた者など「広義のホームレス」が多いという特徴が見られた。シェルター入所直前の居住形態はホームレスの者は37.5％（2012年度）に止まり，ホームレス未経験者が６割を超えている（加美2014：99)。また，生活保護申請から居宅確保までの間，シェルターを利用する場合が多く，多様な「ホームレス」の受け皿としての機能を担うことになった。

また京都市では新たに「ホームレス能力活用推進事業」を2011年３月から実施することを打ち出した。この事業は資源ごみ袋に入った空き缶を指定業者以外の者が集積場から持ち去ることを禁止した「廃棄物の減量及び適正処理等に関する条例」改正案（空き缶持ち去り禁止条例）の代替策として開始されたものであった[16)]。しかし，同事業はアルミ缶回収を行っていた人々を直接の対象者とはせず，シェルターなどホームレス支援施設の入所者のうち「就労意欲がありながら，離職期間の長期化等により，直ちに常用雇用が困難と思われる者」を対象とし，清掃，除草等の軽作業を「訓練的職種」として提供するとともに「就労による自立を支援する」事業として実施された。2011～2014年度における同事業の利用実人員は100～155名であった（京都市2016：11)。

３．ホームレス対策の成果と課題

（１）ホームレス者数の減少とシェルター事業利用者の増加

京都市の狭義のホームレス者数は2003年の624名をピークに減少傾向となった。第１期実施計画の最終年度である2008年には383名に減り，第２期実施計画[17)]（2009～2013年度）の2012年には166名に減じた【表２】。その背景には居宅保護適用の拡大があったといえる。市は2001年の「『福祉事務所における住所を有しない生活困窮者等の取扱いについて』の一部改正について（通知)」において，退院・退所後の居宅生活が可能と判断される者には居宅保護の適用を行うとする規定変更を行い，あわせて「京都市中央保護所入所者自立支援事業」を開始した。その結果，2001年度の中央保護所退所者の居宅保護は158名に増加した。

第１期実施計画では生活保護適用の指針は上記通知が継承され，病院，中央保護所，小規模共同生活支援事業（無料低額宿泊施設）等の入院・入所者のうち引き続き保護が必要で「居宅生活が可能と判断された者」に居宅保護が適用されるとした。第１期計画期間中の居宅保護（敷金支給）適用件数は176～269件で推移した。京都市地域福祉課が実施した「平成20年度ホームレス状態から居宅確保した者等の状況調査」（2009年５月～６月）によると，2008年度中に市内各福祉事務所から居宅確保した者148名（但し，無回答102名除く）のうち，中央保護所からの居宅保護は85名（57.4％)，他の３割弱は複数の施設及び医療機関を経由した後の居

宅保護であった。居宅確保の理由は「傷病」が45.3%，「現時点で稼働能力の活用が困難」は22.3%，「高齢」18.2%などである。

第２期実施計画期の居宅保護適用件数は第１期実施計画期を大きく上回り，2009年度は404件，2011年度には505件に上った（京都市地域福祉課資料）。シェルターからの居宅保護は2010年度136名（退所者数591名），2011年度283名（退所者数737名）と増加し，2011年度の居宅保護（敷金支給）適用件数の56%を占めた[18]。一方，市内のホームレス者数は2012年には166名に減少している。中央保護所に加え，シェルターを経由しての居宅保護が広がったことが減少に寄与した考えられる。他方，シェルター入所者数（実人数）は620人から854人（2010～2014年度）で推移している【表２】。シェルター事業利用者の多くは野宿生活一歩手前の「広義のホームレス」が多いが，低所得層からの階層下降（ホームレス化）によって可視化された相対的過剰人口であり，今日の貧困拡大を示すものといえる。

表２　京都市のホームレス者数とシェルター入所者数の推移

	ホームレス者数（実人数）	シェルター入所者数（実人数）
2008年	383	
2009年	335	237
2010年	277	620
2011年	267	800
2012年	166	851
2013年	139	610
2014年	113	854

注）2009年度のシェルター利用者数は11月～３月末分
資料出所）京都市（2009）「第２期京都市ホームレス自立支援等実施計画」
京都市（2016）「第３期京都市ホームレス自立支援等実施計画」，京都市地域福祉課資料

（２）ホームレス自立支援事業の成果と課題―「就労自立」の構造的限界―

一方，「就労自立」を目標に実施されてきたホームレス自立支援事業に関しては現行システムの構造的限界が明らかになったといえる。2009年度の京都市自立支援センター退所者56名のうち「就労につながった者」は41名（73.2%），2010年度は退所者56名のうち「就労につながった者」は45名（80.4%）であったが，センター退所後の生活状況には厳しい実態が見られた（京都市2016：11）[19]。

筆者が2008年12月11日～2011年１月９日に京都市自立支援センターの協力を得て「就労自立」した43名（「半福祉半就労」による退所除く）の労働条件を調査した結果，就職先の74.4%は「資格・免許が必要ない職種での就労」であった[20]。また，「就労自立」退所者の賃金額を就職先の求人票及びケース記録に記載されていた雇用条件から試算したところ，月額賃金「14万円未満」（税込）での「就労自立」が21.0%あった。2010年当時の京都府の最低賃金（時給）は749円で，その最低賃金額を厚労省の計算方法で月額換算すると130,176円であり，約２割は最低賃金水準での「自立」であった[21]。生活保護基準との対比では勤労控除額等を含む京都市の生活保護基準額を161,461～163,930円（2010年）とした場合[22]，「就労自立」退所者の41.9%は保護基準未満の賃金額（税込）であった。これらに保護基準額を幸うじて上回る

層を含めると「就労自立」退所者の約８割は保護基準未満及びボーダーライン層と推計された。つまり，「就労自立」の大半はワーキングプア層への再参入であり，いわば「自立と要保護の境界線上」（川上 2005：45）に置かれていたといえる[23)]。

厚労省の調査では2003～2005年度における全国の自立支援センター退所者総数16,415人のうち「就労による退所」は23.8％（3,901人），「福祉等の措置による退所」は39.9％（6,555人），「期限到来・無断退所等による退所」は36.3％（5,959人）であった[24)]。2009年度の京都市自立支援センター退所者56名に関しては「就職により退所」48.2％，「福祉等の措置により退所」23.2％，「規則違反，無断退所等」28.6％であった（「平成22年度第１回京都市自立支援センター事業運営委員会」資料，2010年８月13日）。「就労自立」を目的とするセンターは支援対象者を就労自立の可能性を基準に選別せざるを得ないため，「就労自立」の困難な層を支援からはじき出す構造がある。はじき出された層は支援に対する不信・忌避を強めることも指摘されている。自立支援センターは生活保護を用いずに稼働能力のある要保護層を労働市場へ「包摂」するという役割を担ってスタートした。しかし，いわば「福祉なき自立」モデルともいえる就労支援は低賃金労働力としてのワーキングプアの再生産と支援の選別性によって新たな「排除」を生み出した側面は否定できない。

結　論

京都市は1980年代の「住所不定者」対策，1990年代の「住所を有しない生活困窮者」対策においては市独自の法外援護事業を中心に対策を実施してきたが，2002年のホームレス自立支援法制定を機に市は実施計画を策定し，ホームレス対策の体系化を図り，国の財源的補助を背景に自立支援センターやシェルター事業などホームレス自立支援事業を新たに展開した。また，自立支援法制定以降，市のホームレス支援事業に民間団体の参画も進められ，民間団体を中心に「再野宿化」予防支援や居場所づくりなど社会関係の再構築，社会的孤立への支援が開始された。

90年代までの京都市における野宿（路上）生活者に対する生活保護適用は原則的に施設入所・入院に限定した違法といえる運用がなされていたが，2001年の「京都市中央保護所入所者自立支援事業」を機に更生施設等を経由する形で居宅保護適用が徐々に広げられた。ホームレス状態からの居宅保護は施設やシェルターを経由するステップアップ方式であったが，特にシェルター事業では訪問相談員によってホームレス状態にある人々の地域での生活を取り戻すための支援が行われ，これらの人々の路上生活化を防ぎ，ホームレス者数減少に一定の役割を果たしたといえる。一方，「広義のホームレス」が多数を占めるシェルター事業利用者は増加傾向にあるが，それは今日の低所得層の増大を映し出したものであり，低所得層の生活状態の底上げが必要であることを示唆するものである。

第１期実施計画以降，京都市のホームレス対策は「就労自立」を柱に据え，ホームレス自立支援センターを軸に対策を推進してきた。しかし，当初期待された公的就労や職業訓練，生業扶助の積極的活用といった就労支援策の実施には至らず，「就労自立」においてはワーキングプア状態が多くを占めていた。これら低賃金・不安定雇用層は半失業状態の相対的過剰人口として労働市場の労働条件を引き下げる「錘」の機能を有していることに留意する必要がある。他方，これら自立支援策に乗れないホームレスには自立困難な者として強いスティグマが付与される傾向が見られた。特定の対象をターゲットにした対策は，対象者を分断・選別し，スティグマを強める側面がある。選別性をともなう「就労自立」モデルから，全ての人の人格及びケイパビリティ（潜在能力）の発達に着目した支援と居住の保障を柱に据えたハウジングファースト型支援への転換が必要と考える。

2015年度に生活困窮者自立支援法が施行され，ホームレス対策の中核であった自立支援センター事業とシェルター事業は同法の「一時生活支援事業」（任意事業）に吸収された。生活困窮者自立支援法施行を受け，京都市は2016年に第３期ホームレス自立支援等実施計画を策定し，ホームレス対策は新たなステージに入った[25)]。生活困窮者自立支援法も「就労」を軸に対策を展開しているが，本稿のホームレス対策の展開過程において明らかとなった課題からは生活困窮者自立支援制度の課題と今後のあり方を導き出すことができると考える。雇用崩壊といえる状況のなか，「就労自立」モデルと特定のカテゴリーを対象にした対策の一定の成果と限界性を踏まえ，最低賃金引き上げやディーセントワークの実現など労働対策と居住保障の拡充によって低所得層全体の生活の底上げを図ること，そして人間の発達保障を基軸に据えた支援に転換していく必要があると考える。

注

1） 原昌平「『生活保護』制限でホームレス急増」『読売新聞』2001年１月６日，朝刊

2） 1999年に行われた東京都『路上生活実態調査』（都市生活研究会）では日雇労働市場での就労経験がある層＝「寄せ場」型は約４割，残り６割を「非寄せ場」型としている。一方，1999年の大阪市立大学・都市環境問題研究会の『野宿生活者（ホームレス）聞き取り調査』では，釜ヶ崎で就労経験のある者は約６割としている。

3） 特別措置法の制定を巡って研究者間でも議論が行われた。特別措置法の憲法適合性を巡って笹沼ら憲法学者からさまざまな見解が出された（笹沼2002）。一方，政策的側面から野宿者に対する特別立法は必要なのか，一般法としての社会保障制度の底上げ，生活保護制度の適用拡大で対策を行うべきかを巡り，議論がなされた（中村2003：序vi）。

4） 但し，2008年６月の参議院において福島みずほ議員が提出したホームレス自立支援法の「基本方針」に関する質問主意書に対し，政府は「自立支援センターにより提供されるサービスは，生活保護法４条１項の『その他あらゆるもの』に含まれない」ものであり，「自立支援センターにより提供されるサービスは，生活保護法４条２項の『他の法律に定める扶助』に含まれない」と回答している。

5） 昭和30年代の「浮浪者」対策については拙稿（2016）「戦後京都市における『住所不定者』対策と更生施設―昭和30年代の『浮浪者』と『京都市中央保護所』を中心に」（『福祉教育開発センター紀要』

13号，佛教大学）に記載した。

6）「日雇労働者の人権と労働を考える会」の構成団体は部落解放同盟京都府連合会，釜ヶ崎日雇労働組合，東九条地域生活と人権を守る会，釜ヶ崎・差別と闘う連合会，日雇労働者の人権を守るキリスト者の会（仮称）など５団体。

7）厚生省報告書『６大都市における生活保護の現状と諸問題』（1969年）では東京都，横浜・名古屋・京都・大阪・神戸の各都市の「浮浪者」に対する生活保護の実施方法を類型化した。京都市は大阪市・神戸市と同様に実施権限を一か所に集中させ面接・鑑定・保護の決定実施を行う「集中管理方式」に分類されている。

8）中央保護所の入所対象者について性別規定はないものの原則として男性のみ利用可として運用されているが，1993年に中央保護所の建て替えがなされるまでは中央保護所には女性も入所可能であった。なお，本田次男氏は，建て替え前までは名目上の入所定員は50名だったが，夜間宿直職員が１名体制であったことや旧憲兵隊の建物という施設環境の問題などの理由で実質の入所は８名であったと述べている（2016年10月29日談）。建て替え前の中央保護所の状況は『86～87京都越冬の記録』『第４回（1988～1989）京都越冬の記録』等にも記載されている。

9）京都市民生局『生活保護の概況』（各年版），京都市保健福祉局『保健福祉局事業概要』（各年版）及び「京都市中央保護所月報」から集計。2001年９月20日の『京都新聞』は「赤玉と白玉―食事付きは運任せ―」として，下京福祉事務所の中央保護所に宿泊するための抽選の様子を伝えている。野宿者急増で中央保護所が満杯となり，市は抽選方式で中央保護所の宿泊を決定していた。赤玉（＝当選）が出ると中央保護所に１週間程宿泊できるという仕組みであった。

10）京都市職員労働組合民生支部は「2000年民生支部確定闘争重点要求書」で2000年３月の全国保護主管課長会議で示した「野宿者であっても保護の適用をする」「失業は保護の対象である」ことを全福祉事務所に徹底すること，そして1986年５月28日付民生局長通知の廃止を求めた（京都市職員労働組合民生支部『職場討論資料集―ホームレスと生活保護―』2001年２月，p57）。

11）但し，他都市に比べて就労による自立意欲が高いといった結果については悉皆調査でなく，サンプリング方法や分析の妥当性等の検証は必要であろう。また調査報告ではクロス集計等の分析結果は公表されておらず，野宿期間の短さや就労意欲の高さを生み出した要因の検討は十分とは言えない。

12）「京都自立支援バックアップセンターニュース」第１号，2003年６月23日発行

13）「ライフサポートセンター・結」（定員10名）の対象者は「現に中央保護所，婦人相談所一時保護所，女性簡易宿泊所に入所又は医療機関に入院している居住地のない生活保護法による要（被）保護者」で，①基本的生活習慣，金銭管理能力や社会適応能力に課題があり，単身での居宅生活に困難を抱えていると認められる60歳以上，②概ね60歳以上で特別な事由により施設が入所必要と認めた者のいずれかの条件を満たす者である。また㈶ソーシャルサービス協会ワークセンターが2003年９月に設立した「ソーシャルホーム」（定員13名）も無料低額宿泊施設である。

14）指定管理制度導入により2011年度から中央保護所の運営は社会福祉法人有隣協会が担っている。

15）借上げ型シェルターには訪問相談員が配置され，シェルター利用者の支援，アセスメント等を担った。訪問相談員による生活相談は「ホームレス訪問相談事業」としてソーシャルサービス協会ワークセンターに委託された。

16）アルミ缶回収条例については，永橋為介・丸山里美・木村理恵・関根隆晃・梅尾直人・石川由紀（2013）「空き缶回収野宿者への聞き取り調査から検証する京都市『廃棄物の減量及び適正処理等に関する条例』改正プロセスにおける野宿者増とその向き合い方（上）」（『立命館産業社会論集』第48巻４号）に詳細な考察がなされている。

17）第２期実施計画は2009～2013年度を期間としていたが，2013年に生活困窮者自立支援法が制定され

たことを受け，市は新法の内容を踏まえて第３期実施計画を策定する方針に変更し，第２期計画は2015年度まで２年間延長された。

18） 居宅保護適用件数はソーシャルサービス協会ワークセンター，京都市地域福祉課統計による。

19） 京都市自立支援センターの就労率は高いが，「就労につながった者」には「福祉等の措置により退所」も含まれており，「就労自立」のみではない点に留意する必要がある。

20） 「就労自立」退所者の年齢階層は50代34.9％,40代25.6％,30代が23.3％で，30～40代が「就労自立」の約半数である。なお，本調査の詳細は拙稿（2012）「ホームレス自立支援センター『就労自立』退所者の就労状況に関する調査」（『総合社会福祉研究』第40号，総合社会福祉研究所）に記載した。

21） 厚労省が採用する計算方法により最低賃金額の月額換算をした場合の金額（時給749円×173.8時間＝130,176円）。但し，上記の月労働時間には祝日，夏季休暇，年末年始休暇等は想定しておらず，実際の労働時間は173.8時間より少ない場合が多く，実際の最低賃金額はこれより少ないと考えられる。なお，「就労自立」退所者の月額賃金額（推計）は税込で，可処分所得比率は計算に含んでいない。

22） 2010年度の京都市の生活扶助基準額は81,610円（単身者，41～59歳），住宅扶助上限額42,500円を合わせた金額は124,110円だが，勤労している保護受給者には基礎控除（24,940円，2010年）と当時認められていた特別控除（12,411円，2010年）が適用されるため，勤労控除額（月額）は合計37,351円となり，勤労控除を加えた額（161,461円）を実際の保護基準額に算定することが適切と考える。なお，冬季加算3,090円，期末一時扶助費14,180円も支給されるため，これらを月額換算（2,469円，2010年）した場合の保護基準額は163,930円となる。その上で保護基準額同水準の月額賃金16万円台から保護基準額を若干上回る18万円台をボーダーライン水準とした場合，「就労自立」退所者の81.4％は保護基準未満及びボーダーライン層となる。

23） センターでは2010年12月より退所者の「アフターケア事業」を行っているが，「就労自立」退所者の記録（2011年度）には厳しい生活実態が記されている。「生活保護と同程度の暮らしで苦しい」（Ｂさん），「国保の滞納10数万円。給料が減り苦しい」（Ｃさん），「時給800円で７：30～19：00ぐらいで勤務。家賃は待ってもらうよう頼むつもり」（Ｄさん），「震災の影響で残業が無くなり，７月から収入が減り苦しくなりそう」（Ｅさん）など。

24） 厚生労働省『現行ホームレス施策の概要等』ホームレスの実態に関する全国調査検討会・第１回資料（2006.7.31）

25） 市は第３期計画において「居宅生活への移行に向けた支援の推進」等の方針を示した。その一方で，市保健福祉局は2016年11月に「京都市におけるホームレス支援施設の今後のあり方について（案）」を示し，中央保健所（更生施設）の廃止とともに2020年度からは民設民営による救護施設の設置案を新たに打ち出した。

【文献】

笹沼弘志（2002）「ホームレス自立支援法概説―問題点と活用可能性―」『Shelter-less』No. 14 野宿者・人権資料センター

中村健吾（2003）「序」小玉徹・中村健吾・都留民子・平川茂編『欧米のホームレス問題（上）』法律文化社

山田壮志郎（2009）『ホームレス支援における就労と福祉』明石書店

北川由紀彦（2012）「《ホームレス対策》の展開過程―東京（区部）における「厚生関係施設」と「路上生活者対策」に注目して―」『放送大学研究年報』第30号

垣田裕介（2011）『地方都市のホームレス―実態と支援策―』法律文化社

後藤広史（2013）『ホームレス状態からの『脱却』に向けた支援』明石書店

妻木進吾・堤圭史郎（2010）「家族規範とホームレス」青木秀男編著『ホームレススタディーズ：排除と包摂のリアリティ』ミネルヴァ書房
丸山里美（2013）『女性ホームレスとして生きる』世界思想社
奥田浩二（2010）「ホームレス状態にある市民を理解し支援するために」『ホームレスと社会』第３号，明石書店
山田耕司（2009）「ホームレス状態となった知的障がい者支援の現場から見えてきたもの―北九州における取組みについて―」『ホームレスと社会』第１号，明石書店
森川すいめい・上原里程・奥田浩二・清水裕子・中村好（2011）「東京の一地区におけるホームレスの精神疾患有病率」『日本公衆衛生誌』第58巻５号
西尾彰泰・堀田亮・佐渡忠洋・水谷聖子・渡邊貴博・ほか（2015）「名古屋市におけるホームレスのメンタルヘルス実態調査―精神・知的障害がホームレスに至った原因や抜け出せない理由に与える影響―」『社会医学研究』第32巻２号
大阪就労福祉居住問題調査研究会（2007）『もう一つの全国ホームレス調査』虹の連合
ホームレス支援全国ネットワーク（2011）『広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査報告書』
江口英一（1979）『現代の「低所得層」（上）』未来社
江口英一・西岡幸泰・加藤佑治編著（1979）『山谷―失業の現代的意味―』未来社
岩田正美（1995）『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』ミネルヴァ書房
嵯峨嘉子（1998）「戦後大阪市における『住所不定者』対策について―生活保護行政を中心に」『社会問題研究』48巻１号
田巻松雄（1999）「寄せ場と行政―笹島を主な事例として」青木秀男編著『場所をあけろ！―寄せ場／ホームレスの社会学』松籟社
青木秀男（2000）『現代日本の都市下層―寄せ場と野宿者と外国人労働者―』明石書店
本田次男（1999）「もうひとつの『自立』を求めて」『季刊 Shelter-less』No. 3，野宿者・人権資料センター
本田次男（2002）「京都市の『自立支援事業』について」『全国各地討議のための基礎資料』寄せ場野宿者運動全国懇談会
京都市（2004）『京都市ホームレス自立支援等実施計画』
京都市（2009）『第２期京都市ホームレス自立支援等実施計画』
京都市（2016）『第３期京都市ホームレス自立支援等実施計画』
川上昌子（2005）『日本におけるホームレスの実態』学文社
加美嘉史（2014）「京都市における緊急一時宿泊事業利用者の実態」『貧困研究』第12号，明石書店

〈付記〉

本稿の執筆にあたり，「きょうと夜まわりの会」の本田次男氏から，1980～1990年代の資料提供をいただくとともに，当時の状況についてご教示をいただいた。また，統計資料については，京都市地域福祉課，（財）ソーシャルサービス協会ワークセンターから提供していただいた。本田氏及び関係機関の皆様に改めて御礼申し上げます。

なお，本稿は JSPS 科研費26380807平成26～29年度「緊急一時宿泊事業（シェルター事業）の実態と支援に関する総合的研究」（研究代表者：加美嘉史）における研究成果の一部である。

（かみ　よしふみ　研究員／佛教大学社会福祉学部准教授）