

【論文】

## ホームレスと生活保護行政

遠藤 康裕\*

**要旨：**本研究は、ホームレスに対する福祉事務所の対応を検証することで、福祉事務所による包摂と排除の実態を明らかにすることが目的である。ホームレスが生活保護申請の前日にどのような居所にあり、福祉事務所に対して相談を行ったかどうかについて分析を行った。

居所と福祉事務所への相談を分析した結果、対象者の大半が「不安定住居」や「路上」を居所とし、また福祉事務所への相談がなされていない。個票分析では「安定住居」においては家族関係の断絶や働けないために生活保護に至っていた。また「不安定住居」や「路上」においてはNPO等の支援によって生活保護に至っている例がみられた。

福祉事務所が「不安定住居」に居所がある者から多く相談を受けている一方で、「路上」に居所がある者からの相談が行われていなかった。このことから福祉事務所が「路上」に居所があるホームレスへの自立支援や生活保護につなげる役割を十分に果たしていないと結論づけた。

**Key Words：**ホームレス、生活保護行政、福祉事務所

### I 問題関心・研究目的

家族、地域や職域から遠ざけられ排除された状態に置かれているホームレス<sup>1)</sup>は心身ともに消耗した状態にあり、ホームレス個々人の力だけで問題を解決することが難しく、ホームレス自立支援法を中心とするホームレス対策による生活再建に向けた包括的な自立支援策が必要である。ホームレス対策はこれまで臨時的・応急的援護であったが、地域で居宅生活を営み、安定した自立生活が可能となる支援の方向へ移行している。東京都では巡回相談、緊急一時保護センターや自立支援センターや地域生活移行支援事業と、一貫した自立支援システムの確立を志向している。

これらホームレス対策事業と併せて、福祉事務所がホームレスと生活保護制度をつなぐ窓口としての役割を果たしている<sup>2)</sup>。しかしながら、ホームレス状態での課題解決の困難性に加え、福祉事務所との関わりにより課題の解決が難しくなることもあるといわれている<sup>3)</sup>。

そこで本稿では生活保護受給に至ったホームレスに対して福祉事務所がどのように対応していたか検証することを通して、福祉事務所による包摂と排除の実態を明らかにすることを目的とする。具体的には、「居所がないか明らかでない者」(生活保護法第19条2)で

---

2014年7月31日受付／2015年3月2日受理

\*首都大学東京大学院

生活保護受給に至った者を対象とし、以下の課題を設定する。第一にホームレスが生活保護申請前に、どのような居所から申請に至ったか。第二にその過程で福祉事務所はどのように関わってきたか。第三に上記課題の検討を通してホームレスに対して福祉事務所がどのような関わりを行っているかを明らかにする。

## II 視点・分析枠組み

本稿は、ホームレス状態から生活保護申請に至った者の申請日前日の居所の実態と、福祉事務所における前日の相談状況との関係を明らかにすることを研究の視点としている。

日本では居住の場所は、居住の安定性・継続性や法的な位置づけにより「住所」と「居所<sup>4)</sup>」に分類している<sup>5)</sup>。居住の場所が「住所」と「居所」とに区別されることは単に法的な位置づけが異なるだけにとどまらない。生活の本拠として居住し、住所を登録することで住民として設定されていなければ、様々な権利義務関係から除外され、無権利化状態に置かれる（地方自治法第10条第2項から第13条の2）。

本稿はそれを踏まえ、ホームレスの居住の場所について「居所」という表現を用いる。これはホームレスが安定した居住の場所を確保できていない状態にあることを踏まえて、民法に定められるところの「居所」を指している。しかしながら、本稿で用いるデータにはホームレス状態に陥る以前の、安定した居住の場所で生活していた時点のものもある。そのような結果は「居所」の表現を採っていても、民法に定めるところの「住所」を指していることは当然である。

そこで「居所」について国勢調査における分類を参考にし、その居住の安定性・継続性の高低から、居所を「安定住居」、「不安定住居」、「路上」、「その他」、「不明」に分類する。また、本稿の素材である「平成22年度 社会的包摂システムに係る調査」の「詳細調査」における調査項目との関係は以下の通りである（表1）。「詳細調査」についてはⅢ. 調査方法において詳述する。

表1 本稿における居所区分

平成22年国勢調査		「詳細調査」での項目	本稿における居所	
住宅	主世帯	持家	1 持ち家（一戸建て・マンションなど）	「安定住居」 (安定性・継続性の高い住居)
		公営の借家	4 公営住宅	
		都市再生機構・公社の借家	3 公団住宅	
		民営の借家	2 民間賃貸住宅（アパート・マンション・借家・仮間）	
		給与住宅	5 社宅・寮, 7 住み込み先, 17 飯場	
	間借り	6 親族・知人宅	「不安定住居」 (安定性・継続性の低い住居)	
住宅以外	8 更生施設, 9 救護施設, 10 宿所提供施設, 11 無低宿泊所, 12 ビジネスホテル, 13 カプセルホテル, 14 サウナ, 15 ネットカフェ, 16 簡易宿所（ドヤ）, 18 病院, 19 緊急一時保護センター, 20 自立支援センター			
国勢調査の定義外		21 駅舎・駅舎周辺, 22 地下道, 23 公園, 24 河川敷・土手, 25 陸橋下, 26 公共施設・公共施設周辺, 27 民間施設・民間施設周辺	「路上」	
		28 その他	「その他」	
		29 不明, 無回答	「不明」	

出典：国勢調査、「詳細調査」をもとに筆者作成

福祉事務所における「相談」については、「詳細調査」における福祉事務所への相談の項目をもとに「相談なし」「生活保護相談のみ」「住宅手当窓口」「生活保護以外の窓口」「その他」「不明」と設定した。「詳細調査」における「保護申請し取下げ」「保護申請し却下」「保護申請中」「保護受給」については本稿の検討対象としない。

分析方法は、主に生活保護申請前日の居所と福祉事務所への相談の状況を用い分析する。具体的には①東京都下の生活保護申請前日の居所を確認、②生活保護申請前日時点でどのような種類の相談がなされていたかを確認、③生活保護申請前日時点の居所と福祉事務所への相談の状況をあわせて分析し、居所別に相談状況を確認、④「詳細調査」の回答票(個票)を用いて生活歴を明らかにすることで、本稿の対象者が生活保護受給に至った原因について分析し、①～③を補足する。分析には生活保護申請前日のみの調査結果を用い、当日や前日以前の結果は用いないが、これは直近の居所からの移動に注目するためである。「詳細調査」の対象者は申請日当日には「不安定住居」か「路上」に居所があったと考えられるが、本稿では居住の不安定化を通して「居所がないか明らかでない」状態に至ったと捉え、そこに至る直近の居所からの移動に着目する。生活保護申請当日と前日の居所と相談状況は異なる場合もあり、本稿では生活保護申請前日を分析対象とすることで、どのような直近の居所・相談状況から生活保護申請に至っているかという点に焦点化していることに注意が必要である。

本稿においては、居所と相談の状況を以下のように捉える。居所は、居住の安定性・継続性から高い順に「安定住居」「不安定住居」「路上」を設定する。また、生活の不安定度が高くなれば福祉事務所への相談の必要性が高まると考える。ここでいう相談の必要性とはホームレスが捉える相談の必要度ではなく、居住の安定性・継続性が低くなることで相対的に必要度が高まる傾向にあると考えられることを指している。そのため、相対的に不安定な居住形態にある者の方が相談の必要性は高い。同じ居住形態でも現に住居を失う状況に直面していれば相談の必要性はより高いと考える。

またそれぞれの居所と相談の有無によって、以下のように類型化を行った。Aは生活保護申請前日に「安定住居」に居所があり「相談あり」、aは生活保護申請前日に「安定住居」に居所があり「相談なし」、Bは生活保護申請前日に「不安定住居」に居所があり「相談あり」、bは生活保護申請前日に「不安定住居」に居所があり「相談なし」、Cは生活保護申請前日に「路上」に居所があり「相談あり」、cは生活保護申請前日に「路上」に居所があり「相談なし」、である(表2)。

表2：本稿における居所と相談の関係について

	居住の安定性 ・継続性	相談の必要性	相 談	
			あり	なし
「安定住居」	高 ↑	大 ↓	A	a
「不安定住居」	↓		B	b
「路上」	低 ↓		C	c

出典：筆者作成

上記を踏まえ、本稿では以下の点を仮説として提示する。第一に、居住の不安定度が高いほど相談の必要性も高く、相談件数も多い ( $A+a < B+b < C+c$ ,  $A < B < C$ )。第二に、生活保護申請前の段階において、全体的には福祉事務所への「相談あり」が非常に少なく、「相談なし」が非常に多くなる ( $A+B+C < a+b+c$ )。第三に、申請日前日に「安定住居」や「不安定住居」に居所があった場合、相対的に「相談あり」(A, B) が少なく、「相談なし」(a, b) は相対的に多い。反対に申請日前日に「路上」に居所があった場合、相対的に「相談あり」(C) は多く、「相談なし」(c) は相対的に少なくなる。この結果より、生活保護開始に至ったケースであっても居所によって福祉事務所へのアクセスに差異があることが明らかとなると考える。

### Ⅲ 調査方法

本稿では「平成22年度 社会的包摂システムに係る調査」(以下、「包摂調査」)を素材に検証する。「包摂調査」は、大都市でのホームレス状態にある生活保護受給者の増加が、どの程度他都市からの流入によりもたらされているのかを明らかにすることを目的としている<sup>6)</sup>。そして東京都が国のセーフティネット支援対策等事業補助を受けて財団法人東京都福祉保健財団に事業委託し、公立大学法人首都大学東京が調査研究を行った。筆者は同調査研究に関わっている<sup>7)</sup>。

「包摂調査」は「全数調査<sup>8)</sup>」と「詳細調査<sup>9)</sup>」の2つから構成される。本稿では生活実態について詳細に分析できることから、「詳細調査」の調査結果をもとに説明する。調査の実施期間は平成22年12月1日から12月末まで。調査方法は、福祉事務所職員が面接相談や開始時調査等の際に調査事項の聞き取りを行い、その内容を調査票に記入する方式を採用。調査実施機関は東京都の区市町下にある81福祉事務所で、そのうち調査に同意し、上記聞き取りを行えた者は区部の44箇所(以下、区部)と市町部の17箇所(以下、市部)に存在した。また、上記の結果得られた対象者(ケース)は490名であった。

「詳細調査」では、当該期間に生活保護が開始された被保護者に対して、生活保護開始に至るまでの生活歴について調査を行っている。調査項目は大きく、「世帯構成<sup>10)</sup>」、「これまでの世帯主の生活歴<sup>11)</sup>」、「居住地・居所の移動状況<sup>12)</sup>」、「職業と居住地・居所の状況<sup>13)</sup>」、「生活保護申請前の時点での居住地・居所の状況、自治体への相談状況<sup>14)</sup>」、「現在の生活状況<sup>15)</sup>」に分けられる。

ところで、「詳細調査」は三つの調査時間軸を設定している。一つ目は、調査項目の「生活保護申請前の時点での居住地・居所の状況、自治体への相談状況」が該当し、調査の対象となった生活保護申請日より遡る。この時間軸は今回の保護申請のどれくらい前からホームレス状態にあったかをみることができる。二つ目は、調査項目の「職業と居住地・居所の状況」が該当し、初職より保護開始までの職歴の経過を追う。この時間軸は初職から今回の保護開始決定までどのような職歴をたどってきたかをみることができる。三つ目は、調査項目の「居住地・居所の移動状況」が該当し、出生時より現在までの居住地の変遷を追う。この時間軸は何歳の時に東京・関東圏にやってきたか、居住地・居所の変遷を長期でみることができる。本稿ではホームレス状態の者が生活保護申請前に、どのような居所から申請に至っているのか、福祉事務所はどのように関わってきたかについて検討するため主に一つ目の時間軸のデータを使用する。

先行研究と比較した本研究の特徴として、生活保護受給に至ったホームレスを対象としている点あげられる。これまで先行研究において、ホームレスの生活保護適用の経路を追った統計調査は管見する限り見当たらない。事例調査については岡部の知見がある（岡部 1997）。

本稿では「詳細調査」より得られた、生活保護受給に至ったホームレスの生活保護申請までの居所の移動や福祉事務所への相談の結果をもとに検証を行う。課題①については上記調査項目のうち「生活保護申請前の時点での居住地・居所の状況、自治体への相談状況」から主に生活保護申請日前日での「居所」の結果を用いる。課題②については同じく「生活保護申請前の時点での居住地・居所の状況、自治体への相談状況」から主に生活保護申請日前日での「所在自治体への相談」の結果を用いる。課題③については両者から得られた双方の結果を用いる。また、「詳細調査」の回答票（個票）からこれまでの生活歴、福祉事務所来所までの経路の具体的事例を用いて生活保護受給に至った原因を分析し、課題①～③を補足する。

#### IV. 調査結果

##### 1. 生活保護申請日前日の居所

490名の対象者のうち、「安定住居」だった者が21名、「不安定住居」だった者が173名、「路上」にいた者が187名、「その他」が14名、「不明」が95名となっている。このように、居所は生活保護申請の前日時点で、4割弱を「路上」が占めている。ついで「不安定住居」が続き、「路上」と「不安定住居」で7割強を占めている。

同結果は居住の不安定度が高いほど相談の必要性も高く、相談件数も多いとする仮説を支持するものとなっている ( $A+a < B+b < C+c$ ,  $A < B < C$ )。これは居住の場が生活の状態と連動して変化することが原因と考えられる。生活の状態が安定していれば、「安定住居」に居住することが可能な状態にあるが、生活の状態が不安定化すれば「安定住居」に居住することは困難になり、「不安定住居」へ居住することになり、さらに生活の水準・状態が不安定化することで、最終的に「路上」に至る。このことから相対的に「不安定住居」や「路上」の方が生活保護受給や相談に至る必要性が高いといえる。

##### 2. 生活保護申請日前日の相談状況

490名の対象者のうち、「生活保護相談のみ」が45名、「相談なし」が246名、「生活保護以外の窓口での相談」が6名、「その他」が4名、「不明」が189名となっている。このように、福祉事務所への関わりについては「相談なし」が最も多く、「不明」が「相談なし」に次いで大きな割合を占めている。

同結果は全体的に福祉事務所への「相談あり」が非常に少なく、「相談なし」が非常に多くなる仮説を支持している ( $A+B+C < a+b+c$ )。これは生活保護受給した多くのホームレスと福祉事務所間のアクセスが機能していないことを表している。これまでの相談状況などは、本来であれば申請時面接で聞き取りを行っているはずの内容であるが、「不明」という回答は申請者が聞き取りを行えないほど重篤な状態にあったか、あるいは答えたくない／関係性が構築できていない、という可能性を示唆している。「相談なし」と「不明」をあわ

せて全体の9割近くにもなる結果はとりもなおさず要保護者と福祉事務所間のアクセスが十分でないことを象徴していると言えよう。

### 3. 居所と相談状況の関連

次に生活保護申請日前日の居所と福祉事務所への相談の関係について検討を行っている。生活保護申請前日時点の居所と福祉事務所への相談状況をクロスさせて検討すると、「路上」で「相談なし」の者が114名で最多となっており、ついで「不安定住居」で「相談なし」が102名、「路上」で「不明」が57名、「不安定住居」で「不明」が39名、「不安定住居」で「生活保護相談のみ」が27名と続く。この結果を仮説における六つの類型に割り振ると表3となる。申請前日に「安定住居」において、相談を行ったのは4名(A)、行わなかったのは9名(a)、「不安定住居」において、相談を行ったのは31名(B)、行わなかったのは102名(b)、「路上」において、相談を行ったのは13名(C)、行わなかったのは114名(c)となっており、大半がbとcに集中している。

同結果は申請日前日に「安定住居」や「不安定住居」に居所があった場合、相対的に「相談あり」(A, B)が少なく、「相談なし」は相対的に多いと考えられる(a, b)。反対に申請日前日に「路上」に居所があった場合、相対的に「相談あり」(C)は多く、「相談なし」

(c)は相対的に少なくなるとした仮説を支持しない。仮説の通りであるならば、最も生活の不安定度が高い「路上」から何らかの相談がなされている結果が出てしかるべきである

(C)。しかし、調査結果からは相談を行わなかった者は「路上」の方がわずかに多く(b, c)、相談を行った者については「不安定住居」が多く、「路上」は少なくなっている(B, C)。「不安定住居」と「路上」において「相談あり」と「相談なし」の逆転現象が起こっており、「路上」から福祉事務所への相談に結びついていない状況が見てとれる。居住の不安定度が増せば相談の必要性は高くなるため、「安定住居」よりは「不安定住居」が、「不安定住居」よりは「路上」の方が福祉事務所への相談の必要が大きいはずである。その意味で生活保護受給に至った中で「不安定住居」や「路上」にいた者が大半を占めた点については驚くべきものではない。一方で、最も相談の必要性が高いと考えられる「路上」生活者よりも「不安定住居」に居住する者の方が相談に至っている結果は、路上生活に身を置くことによって社会関係から断絶し、相談を行える状態から遠ざかっていることを表している<sup>16)</sup>。

表3：居所と相談の態様

単位：人

		相 談	
		あり	なし
居所	「安定住居」	A 4	a 9
	「不安定住居」	B 31	b 102
	「路上」	C 13	c 114

出典：筆者作成

#### 4. 回答票（個票）を通じた分析

「詳細調査」は“生活保護受給に至った”ホームレスを対象としたが、なぜ「詳細調査」の対象ケースは生活保護受給に至ったと考えられるか。また「詳細調査」の対象とならない、生活保護受給に至らなかった者はどのような状態であったと考えられるか。「包摂調査」のデータの限界から生活保護受給に至らなかった者について把握することは出来ないが、生活の不安定度が高く、相談の必要性が高いと考えられる「不安定住居」や「路上」から相談を受けることなく生活保護に至った層の多さの背後には、相談をしたが生活保護受給に至らなかった層が存在していると推測できる。

さて、ここでは「詳細調査」の対象者について、調査結果からどのような受給者像が読みとれるか。福祉事務所への相談がなく生活保護に結びついた225ケースを3つのグループに分けて考察する。

「安定住居」で「相談なし」のケース(a)について。この9ケースでは、福祉事務所に至るまでの経路に大きな違いはなく、直接来所しているのみである。これまでの生活歴では、いずれもこれまで野宿歴はなく居住の安定度は高かった。安定した住居を失う原因は、比較的若年の被保護者では居住していた親族・知人宅からの退去が見受けられた。離婚しており生活保護を繰り返し受給している母子世帯や、離婚・DV等によってそれまでの安定した住居を失い、生活困窮に陥った世帯もあり、家族関係の断絶が生活保護受給につながっている<sup>17)</sup>。稼働年齢層の7名中に統合失調症や精神疾患などで入院・通院歴がある者が5名おり、家があっても働けない人には福祉事務所は包摂的に作用している可能性がみられた。

「不安定住居<sup>18)</sup>」で「相談なし」のケース(b)について<sup>19)</sup>。この102ケースの中でも最多の経路は福祉事務所への直接来所であるが、NPO・市民団体(8名)、病院(11名)、民生委員・社会福祉協議会(4名)、友人・知人(5名)や弁護士など(6名)等の経路から保護申請に至った者が存在し、地域的なつながりから生活保護に至っていることがうかがえるのが特徴である。生活歴の面では、全体を通じた大きな傾向は見出し難いが、学歴において、中卒・中退(50名)、高卒・中退(47名)と低学歴化しているのを、結婚歴において未婚(57名)、離婚(32名)が大きな割合を占めているのを確認できる。障害、疾病の状況をみると、障害者手帳の所持者は9名、何らかの通院歴・入院歴のある者は75名であり、健康状態の悪化が進行している状況が見てとれる。

「路上」で「相談なし」のケース(c)について<sup>20)</sup>。この114ケースでも最多の経路は福祉事務所への直接来所である。一方でこのケースでは貧困者支援を介しての生活保護への接近が大きな特徴となっている。ここではNPO・市民団体(30名)、病院(6名)、知人(3名)、弁護士(2名)等の経路から保護申請に至った者が存在した。(b)と比較して、NPO・市民団体といった路上生活上でのつながりが特に強くみられる。障害、疾病の状況をみると、障害者手帳の所持者は4名、何らかの通院歴・入院歴のある者は68名であり、(b)のケースと同様に健康状態が悪化していることが分かる。

これら3つのケース群を俯瞰すると、以下のことがいえる。一つ目に疾病・障害を抱える要保護者が生活保護に結びついている点である。生活保護受給世帯に占める傷病・障害者世帯は多いが、「居所がないか明らかでない者」についても同様の傾向がみられる。その背後に稼働世帯を排除する「働けるうちは生活保護を利用せず／させず、働けなくなつてから生活保護を利用する／させる」という内面化された原理・規範が根強く横たわってい

る可能性は否定できないだろう。二つ目に要保護者の生活保障の場である福祉事務所の存在の希薄さや不在である。これは「相談なし」の多さからも示唆されることだが、福祉事務所来所の経路からもいえる。「不安定住居」や「路上」においては地域的なつながりやNPO・市民団体の支援を介して生活保護につながっている特徴がある。「路上」から福祉事務所への相談が行われていないのは、福祉事務所への相談・申請のハードルの高さや、そのハードルの高さゆえにNPO・市民団体等の支援活動が福祉事務所の補完的役割を果たしているためではないか。

## V 考察・結論

課題①「ホームレスが生活保護申請前に、どのような居所から申請に至ったか」については、生活保護申請の前日段階での居所は「不安定住居」と「路上」で全体の7割以上で、「安定住居」はわずかであったことから、「不安定住居」や「路上」から生活保護に至っていることが確認できる。

課題②「生活保護申請の過程で福祉事務所はどのように関わってきたか」については、生活保護申請の前日段階での関わりは、「相談なし」が全体の半数を占めている。また、「不明」が4割近くとなっており、前日段階では関わりがないか、状況が不明であるものが大半を占めていることが確認できる。

課題③「課題①・②の検討を通してホームレスに対して福祉事務所がどのような関わりを行っているか」については、申請前日の居所が「路上」で相談を受けなかった者が最も多く生活保護申請に至っていることが確認できる。ついで「不安定住居」が居所で相談を受けていなかった者が生活保護申請に至っている。また、「路上」に居所がある者は「不安定住居」に居所がある者と比較して福祉事務所への相談に結びついていないことが明らかとなっている。

回答票(個票)からは、「安定住居」においては家族関係の断絶や働けないことによって、「不安定住居」においては地域的なつながりを介して、「路上」においてはNPO・市民団体等の支援によって生活保護に至っていることが明らかとなっている。

これら課題①～③を通して、福祉事務所が安定性・継続性が高くない「不安定住居」に居所がある者から多く相談を受けていることがみてとれる。その中で要保護者と福祉事務所との関わりとしては、「路上」に居所がある者からのアクセスが行われていないことが確認できる。このことから福祉事務所が「路上」に居所があるホームレスへの自立支援や生活保護につなげる役割を十分に果たしていないことが結論づけられる。

本研究の限界として、調査制約上の課題は対象者が生活保護受給に至ったホームレスに限定されており、生活保護受給に至らなかった者については把握できない点である。また、研究上の限界としては筆者らが直接聞き取り調査を行っていないという点である。最後に今後の研究課題として、本稿では捉えることのできなかつた、生活保護受給に至らなかつたホームレスの福祉事務所へのアクセス、申請日前日より以前の相談状況や経路の移動などについて取り組む必要があるだろう。



## (注)

- 1) 岩田 (2000 : 39-40) はホームレスについて、「ホーム」の喪失を大きな指標として捉えていると指摘したうえで、「ホーム」の喪失を①安定して住む家がない、②公私の空間を不法に占拠・徘徊することで貧困が可視化されている、③家族、職業といった社会との関係性が断絶された状態にあること、と定義している。また、「ホーム」の喪失程度によって、潜在的ホームレスと顕在的ホームレス、狭義と広義などの区別がされるとしている (岩田 2000 : 41-42)。本稿では、ホームレスを労働市場からの離脱・周辺化と住居の不安定化を通して住居を失った者、あるいは社会一般で共有されていない住居に居住する者と捉える。そのため、単に住居を持たない路上生活者だけでなく、社会一般で共有されていない住居に居住する者をホームレスとして考える。そのためホームレスの居住している場所について、ホームレス自立支援法による規定 (狭義のホームレス) だけでなく、より広く社会一般で共有されている生活形態でないものも含めて捉える (広義のホームレス)。
- 2) 福祉事務所は社会福祉法第 14 条に規定される「福祉に関する事務所」であり、福祉六法を中心とした業務が行われている福祉行政機関である。ホームレスに対してはホームレスの自立の支援等に関する特別措置法が、またその対象に含まれない場合や施策が十分機能しない場合に生活保護法が適用されることになっている。しかしながら生活保護法における解釈・運用によっては十分適用されない実態もある。
- 3) 生活保護制度の排除要因として「制度への理解不足」、「生活保護受給に対するステイグマ」、「労働の不規則性・不安定性」、「失業を起因とする貧困を排除していること」、「実質的に居住要件を課していること」、「申請主義を採用していることによる排除」や「協力機関としての民生委員の機能不全」が挙げられている (岡部 1997 : 454-455 ; 岡部 2001 : 5-6)。
- 4) ホームレス自立支援法では第 2 条において「「ホームレス」とは、都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者をいう」と規定している。ここではホームレスに住所がないことを前提とした表現がなされており、ここでいう起居の場所とは「居所」のことであると解される。
- 5) 居住の場所についての法的な規定は民法において定められている。民法第 22 条では「各人の生活の本拠をその者の住所とする」、第 23 条では「住所が知れない場合には、居所を住所とみなす」と規定している。ここから明らかなように、「住所」とは生活の本拠として、住民登録がなされている場所のことであり、「居所」とは住所が明らかでない場合に、住所とみなしうる場所、もしくは日本に住所を有しない者の居住の場所のことである。両者の違いは大きく二点であり、一つには住民登録がなされているかどうかという点、もう一つは生活の本拠であるかどうかという点である。
- 6) 大阪市、名古屋市においても同様の意図で同時期に実施されている。
- 7) (遠藤 2011 ; 岡部ほか 2011a ; 岡部ほか 2011b)。倫理的配慮について、「包摂調査」では研究目的・方法等について調査協力者に説明を行い同意を得た。調査結果についても個人が特定できないように加工をしている。
- 8) 「全数調査」は「平成 22 年 12 月 1 日から平成 23 年 1 月 31 日までの間に保護開始決定された世帯 (「福祉事務所長が開始の決裁をした日」が上記期間内である世帯)のうち、保護申請時に居住地がないか、または明らかでない世帯」を対象としている。
- 9) 「詳細調査」は「平成 22 年 12 月 1 日から 12 月末までの間に保護開始決定された世帯 (「福祉事務所長が開始の決裁をした日」が上記期間内である世帯)のうち、保護申請時に居住地がないか、または明らかでない世帯から急迫による職権保護や医療扶助単給の場合など、世帯員の生活歴等の把握ができない世帯は除いたもの」を対象としている。「全数調査」の 12 月分の対象世帯のうち、職権保護、医療扶助単給等に該当した世帯を除いたものが「詳細調査」の対象となる。
- 10) 質問項目は世帯人員数、世帯主の性別・年齢、世帯員の性別・年齢である。
- 11) 質問項目は最終学歴、結婚歴、現在連絡を取っている家族、障害の有無、医療機関へ

- の受診歴，過去の生活保護受給歴等である。
- 12) 質問項目は出生時，直近の居所，直近の居住地喪失直後，管内転入直前，保護申請時の各時点での所在地域，滞在期間，移動・転入理由等である。
  - 13) 質問項目は初職，最長職，前職，直前職，保護申請時，保護開始決定時の各時点での職種，従業上の地位，在職期間，退職理由，居住地・居所である。
  - 14) 質問項目は申請日当日，申請日前日，申請日前々日～1週間以内，1週間超～1ヶ月以内，1ヶ月超～3ヶ月以内，3ヶ月超～6ヶ月以内，6ヶ月超～1年以内，1年超～3年以内，3年超～5年以内，5年超～10年以内，10年超～，の各期間における居所，所在自治体への相談，職種，従業上の地位である。
  - 15) 質問項目は就労状況，資格・免許の取得（保有）状況，健康状態，収入状況，行政機関への相談状況である。
  - 16) 本稿においては生活保護申請日前日の居所，相談状況のみを検討の対象としている。厚生労働省職業安定局は，住居を失いインターネットカフェ・漫画喫茶等の店舗で寝泊まりしながら不安定就労に従事する者が，路上生活との間に一定の行き来があることを指摘している（厚生労働省職業安定局2007：23）。本稿においても，申請前日は「路上」で申請の前日以前は「不安定住居」にいたようなケースが存在することに留意する必要がある。
  - 17) これら家族からの分離によって貧困に陥ったケースでは親族の援助を頼ることは難しく，知人・友人を頼って移動しているケースが見受けられた。
  - 18) 「不安定住居」の分布だが，60歳未満の被保護者にはネットカフェ，カプセルホテル，サウナなどが76名中あわせて39名と多くみられた。60歳以上の被保護者では親族・知人宅が25名中9名と最も多くなっており，一口に「不安定住居」といっても年齢層によって分布に偏りがあることがわかる。
  - 19) 野宿歴については，39名が野宿経験ありと回答している。うち15名は1週間以内の比較的短期にとどまっているが，1年以上の期間の野宿経験を有している者は11名，10年以上の野宿経験を有している者は2名となっている。
  - 20) 野宿歴については，114名のうち108名が野宿経験ありと回答している。うち16名は1週間以内の比較的短期にとどまっているが，1年以上の期間の野宿経験を有している者は49名，10年以上期間の野宿経験を有している者は18名と，野宿状態の長期化が確認できる。

## 引用文献

- 遠藤康裕（2011）『『社会的包摂システムに係る調査』を通して見るホームレスと生活保護制度』『ホームレスと社会』5，pp.91-103.
- 岩田正美（2000）『ホームレス／現代社会／福祉国家——「生きていく場所」をめぐる』明石書店。
- 厚生労働省職業安定局（2007）『住居喪失不安定就労者調査』
- 岡部卓（1997）「ホームレス問題と福祉サービス」小野哲郎・津田光輝・湯浅晃三編『公的扶助と社会福祉サービス』ミネルヴァ書房，pp.449-466.
- 岡部卓（2001）「社会保障制度からみえる路上生活者問題」『研修のひろば』（特別区職員研修所）97，pp.3-7.
- 岡部卓・副田あけみ・矢嶋里絵ほか（2011a）『社会的包摂システムに係る調査研究 平成22年度調査報告書【全数調査編】』首都大学東京・東京都福祉保健局
- 岡部卓・副田あけみ・矢嶋里絵ほか（2011b）『社会的包摂システムに係る調査研究 平成22年度調査報告書【詳細調査編】』首都大学東京・東京都福祉保健局

## Homeless Person in Public Assistance Administration

Yasuhiro ENDO

On this note, it is a purpose to clarify reality of inclusion and exclusion by verifying the administrative dealing for the homeless person who received public assistance. I examined where was the homeless person a day before public assistance application, and whether the person has consulted with the welfare office.

As a result of inspection, there were many people who lived in "instability houses" and "street", but enough access to administration was not secured. There were examples from individual data analysis who led to public assistance because of family-related destruction and non-working in the case of "stable houses", and those who led to public assistance by the support of NPO or the citizen's group in the case of "instability houses" and "living on the streets". Many people come to receive public assistance, but people who lived in street didn't consult to welfare office.

From this, I concluded that a welfare office should achieve a function of the life security for the homeless person still more.

Key words: Homeless person, Public assistance administration, Welfare office