

## 研究ノート

## ホームレス政策と居住問題

岡本祥浩

ホームレスとは、「一般的に安定した住居を維持できない状態」を意味する。だから居住問題や居住政策と密接に関わると考えられる。しかし、日本ではホームレス問題と居住政策の関連について議論されることがほとんどない。そのためにホームレス問題の本質的な解決に至っていない。なぜ、日本では「ホームレス問題」と「居住問題」が結びつかないのであろうか。どうなれば「ホームレス問題」と「居住問題」が一体化した議論が起こるのであろうか。本稿では、「ホームレス問題」が基本的に「居住問題」であると議論されてきたイギリスとの比較を通して「ホームレス政策と居住問題がつながる道筋」を考えたい。

本稿では、「ホームレスの原因及び焦点となるホームレス像」「住居観」「ホームレスの定義」の検討を通して「ホームレス問題」と「居住問題」との乖離を認識したい。最期に「ホームレス政策」と「居住政策」の融合を図る捉え方として「居住の権利」を位置づけた。

### 1. ホームレスの原因と焦点となるホームレス像

現在のホームレス問題は、イギリスでは住宅問題から始まり、日本では就労問題から始まった。ホームレス問題が顕在化した背景の違いが、それ以降の対策や問題の捉え方に違いを与えたと考えられる。

イギリスでのホームレス問題の議論に大きな影響を与えたのはBBCドラマ「キャシー・カム・ホーム」(1966)であった。当時のイギリスは二度の世界大戦で住宅を失ったが住宅数と世帯数がほぼ釣り合う状態にまで住宅戸数が回復したが、大都市などでは住宅が不足した。そうした状況で、衛生的な居住環境を生み出すために、スラム・クリアランスと公営住宅の建設が進められていた。中には適切な住宅を得られない世帯も現れたようであった。ドラマは、キャシーの幸せな結婚から始まる。ところが妊娠中のキャシーの配偶者、レッジの交通事故から一家の居住貧困が始まる。住居を転々とするが、転居するごとに貧困状態は深刻度を増す。施設で暮らすようになるが、一家は分かれて暮らさざるを得なくなる。レッジは立ち直れず、施設費用をまかなえず、キャシー母子は追出される。役人が、駅のベンチで休んでいるキャシー母子に近づき、子どもを保護した。「イギリスでは毎年4000人の子どもがホームレスのために親から引き離されるが、住宅は西ドイツの半分しか建てられていない」というテロップが流れ、ドラマは終わる。イギリスの四分の一の人々が視聴したというこのドラマの反響は大きく、ホームレス問題は住宅不足から生じたという認識がイギリス国内に広がった。

イギリスでも従前のホームレス問題は福祉的な意味合いで捉えられていたが、「キャシー・カム・ホーム」以降は住宅問題であるという認識が広がった。1966年にホームレ

ス問題の圧力団体として「シェルター」が設立され、1977年に「住居法」の改正で、「ホームレス生活者法」が制定された。1977年住居法は、「ホームレスの定義」を定め、「適格性」と「優先ニーズ」の二つの基準でホームレス支援を運用することを定めた。

一方、日本でホームレス問題が社会的に注目を浴びるのは1990年以降のバブル経済の崩壊後であった。住宅戸数は、世帯数に比べはるかに多くなっていた。住宅に住めないのは政策の問題ではなく当該本人の問題であると解釈される状況にあった。ホームレス数は最も多かった2003年で25,000人を超えていたが、空き家は2003年で6,593,300戸（『住宅土地統計調査』2003）を数えていた。「住宅に住めない」のは、「住居費を払う収入がないことである」、と考えられていた。ホームレスに「住宅を提供する」よりは、「仕事を提供する」ほうが優先順位が高いと考えられた。

1990年を頂点とする「バブル経済」の退潮とほぼ同時に東西の冷戦が終結し、経済のグローバル化が進行した。日本の大都市には青空労働市場として「寄せ場」があり、労働需給の変動を吸収する役割を担っていた。経済のグローバル化による低賃金の労働力が日本の労働市場のこれまでの構造に大きな影響を与えた。「求人」は「寄せ場」に集まるのではなく、求人雑誌、携帯電話、人づてに伝えられることが多くなった。「寄せ場」に依拠していた労働者は、就労の機会が得られなくなり、野宿が続くようになった。また、正規雇用労働者では年功序列賃金と企業が得られる収益とのギャップから若年労働者及び中高年労働者の就労状態が不安定になった。若年労働者の正規雇用就労で企業が収益を上げるには職業訓練が必要であった。中高年労働者は賃金が収益を上回り、企業の経営の重荷になった。経済のグローバル化の進展がコスト競争を激化させ、若年及び中高年労働者が終身雇用から排除されるようになった。2008

年のリーマン・ショックを迎えるまでは、若年労働者は低賃金労働者として不安定な非正規雇用を渡り歩くことでなんとか働き続けられた。

このような状況を通して日本のホームレスは生まれた（野宿者はいぜんから居たが）。日本のホームレスの主要な要因は、「就労を得られない」ことだから、公園や街路、河川敷などで野宿しているホームレスは仕事を得にくい、50歳代後半以降の男性が大半を占めた。そのため、ホームレス生活者自身、「屋根のあるところ」に住めないのは「仕事がなく、住居費を支払えないからだ」と考えていた。中高年のホームレスは自らを仕事を不得られない「労働者」だと捉えていた。

「仕事があれば何とかできる」「仕事があれば屋根の下で寝られる」という考え方は、個人責任論に結びつきやすい。すなわち「住宅に住めないのは、働かないからだ」「あなたが働きさえすれば、問題は解決する」ということになってしまう。収入が途絶えた状態では、住宅を確保できる見込みが立たない。「住所がなければ雇用が得られない」という負のスパイラルに陥ってしまう。そこで住宅のない求職者は、手っ取り早く「住み込み就労」を探すことになる。「就労と住居の一体化」は、労働者にとって住宅を探す手間が省けるので合理的のように考えられる。しかしながら、雇用主が「居住条件」を労働条件の交渉材料に使い、労働者を支配することが容易になる。また、労働時間だけでなく、労働者の全ての時間を容易に管理することができる。そこでILOは、事業主が労働者を容易に支配しないように住宅政策を整備する「労働者住宅勧告」（1961年）を提起した。しかしながら、日本では活かされず、派遣労働者の大量解雇（派遣切り）による大量のホームレス発生で2008年暮れから2009年初めにかけての「年越し派遣村」が設置される事態となった。

焦点となるホームレス像においても「居住

問題」への関わりに違いがある。イギリスは日本に比べて社会保障制度が充実している。ホームレス生活者の社会保障給付金の受給率に大きな差がある。日本のホームレスでは社会保障給付金を受けているものがほとんどないにも関わらず、イギリスではほとんどの者が社会保障給付金を受けた経験を有している。<sup>\*</sup>イギリスで焦点となるホームレス生活者、特に野宿者は社会保障制度に吸収できない者となる。10代の生活能力、職業能力を備えていない者、薬物やアルコール依存症、精神疾患、施設生活経験者などである。このような属性の人々には住居の確保を個人責任にできない。住居保障は、政府の責任と考えられる。

日本では野宿者の多くは就労が得られなかった中高年労働者である。当事者自身も社会一般の人々も「問題の核心は労働だ」と考えている。「働ければ」何とかなる。野宿が確定するまで、当事者は求職し、野宿中も求職している。社会保障給付金受給の障壁もあるが、当事者自身も社会保障給付金受給よりも「就労」をホームレス対策の中心に考えている。就労の有無が「野宿」か「野宿でない」かを決定する。そこで、「就労」がホームレス問題の最も大きな要因と考えられる。

## 2. 住居に対する見方

「住居に対する見方」は「居住政策」の展開を規定する。

第一に「第二次世界大戦後の復興状況」がその後の住居の位置づけに影響を与えた。日本の第二次世界大戦後の住宅復興は、民間建設に依存した。そのことから、住宅は政府や社会から提供されるものではなく、自力建設で獲得しなければならないというメッセージが社会に発せられた。他方、イギリスの戦後住宅復興に占める公営住宅の比率は高かった。イギリスでは「政府が住宅に責任を持つのだ」というメッセージが社会に発せられ

た。最も第一次世界大戦後にすでに復員兵に対して「ヒーローにふさわしい住居を」と言うスローガンが作られていた。

第二に「住居の捉え方」が異なる。日本での住宅の捉え方は「方丈記」に記されているように一時的な捉え方である（ゆく河の流れは絶えずして、しかも、もとの水にあらず。淀みに浮かぶうたかたは、かつ消えかつ結びて、久しくとどまりたる例（ためし）なし。世中にある人と栖（すみか）と、またかくのごとし。（鴨長明「方丈記」）。

イギリスでは住居は恒久的なものであると捉えている。住居は生活や人を守る「城」であり、居住者の「アイデンティティ」を表すものと捉えられている。すなわち「住居」は人権の基盤とみなされる。人権の基盤ならば、政府や社会が「住居を保障してしかるべき」と言う考え方に行き着く。日本の「住居は就労の成果であり、「基本的に自分で稼ぐべきもの」とあるという捉え方とは対照的である。

第三に「住居は基本的に自分で稼ぐべきもの」とあるという捉え方は災害復興にも大きな影響を与えている。阪神淡路大震災で日本政府が「住居に公的なお金をつぎこむことはできない」と答えたのは有名である。住居はあくまで「個人の資産」としか捉えていない。地域社会を構成する重要な要素であるとは捉えられていない。だから支援はできない、ということである。しかしながら甚大な災害においては住居を失う多くの人々が発生する。緊急的に避難所、仮設住宅、復興公営住宅が必要となる。政府、自治体は居所を提供するが、居所を必要とする全ての人に十分に行き渡るような量を提供せず、それよりも少なく建設する。少なく供給された仮設住宅や復興公営住宅の被災者への配分は、抽選を介して提供される。「災害復興事業として提供された住宅は被災者のみに提供されなければならない」とされるからである。被災者に十分な量の住宅を提供すれば、利用されず空

き家が生まれる可能性がある。仮設住宅や復興住宅に被災者以外の者が入居していることになれば、住居の目的外利用と解され、補助金の返還を求められる恐れがある。それを防ぐための方策である。

阪神淡路大震災では被災者数に比べて提供できる復興公営住宅の数が足りなかった。1996年の公営住宅法の改正で民間賃貸住宅を自治体が借り上げることで公営住宅とみなせる制度が導入された。阪神淡路大震災から20年が経過し、この「みなし公営住宅」居住者への退去要請が大きな問題となっている。「みなし公営住宅」制度は、被災時に自力で住宅を確保できなかった人々への応急的な意味を持っている。20年の歳月は居住者の経済的な能力を回復させたわけでも、身体機能を向上させたわけでもない。被災時に50歳や60歳の者は70歳や80歳になり経済能力も身体機能も低下し、とても余裕を持って自力生活を行える状況とはなっていない。高度経済成長期で、20歳代や30歳代の成長期であれば、20年間で資産を回復することも可能であったかもしれない。「みなし公営住宅」の運用方法は、20年間の社会経済の状況や居住者の年齢を考慮していない、としか考えられない。2017年3月に福島県の避難区域外の自主避難者への住居の無償提供が打ち切られる予定になっているが、その判断にも時間の経過とともに経済状況も身体状況も改善するという同じ「住居の捉え方」が影響を与えていることは否めない。

被災者の生活を再建するために定められた「被災者生活再建支援法」は阪神淡路大震災後に制定された。激甚災害で住宅など生活基盤に大きな損失を被った人々の生活を再建するために最大300万円までの支援金が支給される。現下の住宅価格と平均世帯収入を勘案すれば、とても住宅を再建するに十分な金銭的な支援とはいえない。わずかな支援金額は、住居は個人の就労の成果であり個人資産であるから、支援金もスプリングボードにし

て住宅を再建すべき、という日本政府の住居の捉え方を反映している。

以上のように、「住居は労働の成果であり、個人資産である」とする認識は、災害復興においても不十分な支援しか提供せず、災害被災者の生活再建を困難にしている。

住居の獲得を個人の責任に帰する捉え方は、日常の住居確保にも大きな影響を与えている。日本では、一般的に住宅の取得や賃貸契約時に保証人が要求される。低所得、単身、高齢、障害、外国籍などの属性を抱える人々は賃貸住宅契約を結ぶことに困難を感じる。上記のような属性を抱える居住者だと、大家が対処を戸惑うような出来事が起こりやすいと考えられるからだ。困ったときには保証人にまかせたい、安心できる状態にしておきたい、と大家は考えるので、契約時に保証人が要求される。ところが大家が賃貸契約を躊躇しやすい人々ほど、保証人を見つけにくいという現実がある。そこで契約時に保証人や住民登録などを整える必要のない「脱法ハウス」、「ネットカフェ」、「無料低額宿泊所」などが、賃貸住宅に住むことができない人々の居所として広がっている。適正な居住環境が提供されるなら好ましいが、現実には2畳とか、3畳という狭小な空間しか与えられなかったり、窓がなかったりする。「無料低額宿泊所」のなかには、炊事、掃除などの当番までであるにも関わらず、管理費や食費として生活保護費のほとんどを徴収されてしまうものまである。早急に公的な機関による保証制度の確立や居住支援のネットワーク化を図り、大家が安心して誰にでも住宅を貸せる賃貸住宅市場の環境を整えることが望まれる。

以上のように日本では全ての人々に適切な住居を提供・保障する環境を築けていない。このことが、ホームレス問題を居住問題に結びつける論点を政治の場から遠ざけている要因の一つでもあろう。

### 3. ホームレスの定義

ホームレスの定義は、施策対象を限定するとともに、ホームレス問題の展開や予防を規定する。

日本のホームレスは「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(2002)第2条で「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」と定義されている。この定義に従えば定まった起居の場所を持たない者は「ホームレス」ではない。定まった場所で起居していても「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設」でなければ、「ホームレス」ではない。日本のホームレスの定義は極めて限定的で、一般大衆が容易に認知できる範囲を対象としている。

この定義の限定性は、流動的な生活状態のホームレスや不安定な居住状態である「ネットカフェ難民」「脱法ハウス居住者」「無料低額宿泊所居住者」「簡易宿泊所利用者」などの人々を施策対象から排除し、「ホームレス問題」の本格的な解決を遠ざけている。

また定義が施策を規定するとともに、施策資源が定義を規定しているとも言える。例えば、愛知県では県庁所在地の名古屋市にはかつてホームレス施策としてシェルター、自立支援センターがあり、生活保護施策としての施設もあった。これらの資源は需要に比べ決して十分とはいえないが、愛知県下の他の市町村と比較すれば豊富なホームレス支援資源を意味していた。大都市以外で新たにホームレス施策をどのように展開するのか、展開できる可能性があるのか、を顧慮し、最小限の施策実施の決定が、法第2条の定義になったと考えられる。この定義からは「居住問題」に関わる施策を関連付けられず、「居住政策」の議論に発展させることが困難である。

イギリスでの「ホームレス」定義は広義である。不安定な居住状態を「ホームレス状

態」と捉えている。しかしながら、そのことが直接、「ホームレス施策」には繋がらない。「ホームレス生活者」が施策対象になるには申請者が「適格性」と「優先需要」を満たしていると自治体が判断できる審査材料が必要である。施策実施段階でのふるいが存在する。政権政党の姿勢や自治体の資源によって支援されるホームレス生活者の範囲に違いが生じる。ある意味、施策に弾力性があるのだが、定義した「ホームレス生活者」の一部にしか施策が届かない。

しかしながら、イギリスでのホームレス政策論議は、限定的なホームレス生活者への居所の提供からBB(ベッド・アンド・ブレックファースト)の居住環境改善を経て居住政策全般へと広がった。さらにホームレス生活者の支援で適切な居住を実現するという効果を上げることは困難であり、ホームレス状態に陥らないように予防施策を展開するほうが、効果的であるという認識に達した。広義な「ホームレス状態」の定義が、より広い議論の喚起を可能にさせている。

施策対象の定義が狭い日本では、施策対象者の人数など目に見える問題だけが議論の対象になり、社会全体のコストを考えるとという思考に至らない。狭い定義の中に入ってきたら対処する、とりあえず見えるホームレスをなくす、直接費用が安ければ良い、と言う姿勢に終始し、ホームレス状態に至る可能性のある周辺問題を含めて、本質的な対策の議論に至らない。その結果、ホームレス問題から「居住問題」「居住政策」の議論が起こらない。

### 4. 住居は人権

これまで見てきたように、現在の日本社会では「住居を人権として捉える」状況は少ない。しかしながら、世界を見渡せば「居住の権利」を議論しているし、国内でも憲法や法律に「居住の権利」を実現する方向性は見出

せる。

「世界人権宣言」(1948)第25条1項で「すべて人は、衣食住、医療及び必要な社会的施設等により、自己及び家族の健康及び福祉に十分な生活水準を保持する権利並びに失業、疾病、心身障害、配偶者の死亡、老齢その他不可抗力による生活不能の場合は、保障を受ける権利を有する」と、居住に関して言及している。

「国際人権規約」の「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」(1979年批准)第11条第1項で「この規約の締約国は、自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める。締約国は、この権利の実現を確保するために適当な措置をとり、このためには、自由な合意に基づく国際協力が極めて重要であることを認める」と、居住の権利に言及している。

1976年、バンクーバーで人間居住会議が開かれた。人間の居住状態がどうなっているのか、それを明らかにしたいというのが第一回「人間居住会議」(ハビタット)であった。第二回は1996年にイスタンブールで開かれた。全ての人々が適切な居住環境で暮らす権利を持つと言う「居住の権利」が認められた。2016年はエクアドルのキトで開催され、新たな「都市戦略」が採択された。

国内では「日本国憲法」(1946)の25条1項「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」は良く知られている。13条「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」も適切な居住を実現する権利であると考えられる。22条1項「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する」とされている。「健康で文化的な制限度の生活」の基盤は住居である。「幸福」は、当人にふさわしい暮らしが実現できて初めて可能である。13条を

実現するには、当人にふさわしい暮らしが可能な住居が必要である。そしてそれを探するために22条で「居住の自由」が定められている。これは正に「孟母遷三の教え」を示していると言えよう。

「居住の権利」を具体的に実現するため、「住生活基本法」(2006)が制定されている。「住生活基本法」は、理念を定めるとともに適切な住生活を実現するための政府や自治体、住宅関連事業者の責務を明らかにしている。第3条で「住生活の基盤となる良質な住居の供給等」を対象としていることが示されている。残念ながら日本にはイギリスのように「居住」そのものを対象としている法律はない。

## おわりに

本稿では、日本でホームレス政策から居住問題ないし居住政策に議論が発展しない問題を取り上げてきた。その背景にはホームレス状態になる原因、社会経済環境、住居の捉え方などが関わることを述べてきた。とはいえ、住居を失った状況がホームレス状態の最大の特徴であることに変わりはない。世界に目を向けると「居住の権利」を実現する様々な運動があり、宣言や規約を定めて、その実現に努めている。国内でも日本国憲法をはじめとして「居住」を基盤に「健康で文化的な暮らし」を追求する権利が保障されている。

我々、一人ひとりが固有の幸せを実現する「居住の権利」を有していることを認識し、適切な生活基盤を実現するために努力しなければならない。

注)

※岡本祥浩『居住福祉と生活資本の構築』ミネルヴァ書房、2007、p.35-36。