

はしがき

「地方都市のホームレス」という本書のタイトルは、二重の意味でマイナーな印象を抱かせるかもしれない。それは、本書が、ホームレスという社会の周縁に位置づけられがちな状態・存在を対象としているからであり、さらに地方都市という大都市部からみて周辺に位置する地域を舞台としているためである。しかし、本書でみるように、地方都市のホームレスや支援をめぐる問題状況は、この国の社会保障や社会福祉にとって、決してマイナーな位置づけにとどまるものではない。むしろ、今日の日本における貧困・生活困窮の実態や社会保障・社会福祉のあり方を議論するうえで、その中核に位置づけられる論点を含んでいるといえる。その意味で、本書を、ホームレスに限らず、広く日本の社会保障・社会福祉のあり方に関心をもっている方にも読んでいただきたいと思っている。

地方都市にも、ホームレスは存在する。先行研究やマスメディアでは、東京や大阪といった大都市部のホームレスが取り上げられることが多いが、ホームレスという状態・存在は大都市部のみでみられる現象ではない。厚生労働省の調査によれば、すべての都道府県においてホームレス（野宿生活者）の存在が確認されている。この国のように、いざという時の社会保障や社会福祉のセーフティネット機能が粗く不十分だと、大都市部であれ地方都市であれ、仕事や生活に困ったあげく住居を失って野宿生活に陥ってしまうというのは、いわば当然に起こりうる事態である。

2002年に制定・実施された「ホームレス自立支援法」によって、大都市部では巡回相談や入所施設、就労支援などのホームレス対策が展開されるようになった。しかし、地方都市では多くの場合、ホームレス支援に用いられる施策や施設、民間支援団体による支援活動などの資源が乏しく、多くの課題を抱えている。そのうえ、ホームレス支援の資源が乏しい地域では、ホームレスの存在そのものが「見えにくい」状態にあり、実態や支援課題が十分に解明されてい

るとはいいがたい。

そこで本書では、ホームレス支援の資源が乏しい地方都市におけるホームレスの実態と支援策の展開状況を明らかにし、それを通して日本のホームレス支援策や社会保障が抱える課題を検討する。上記の「ホームレス自立支援法」は10年間の時限立法であり、間もなく2012年に期限を迎える。いま求められているのは、期限後のホームレス支援の政策枠組みを展望・構築するために、政策的論点および実践的課題を析出・解明することである。そして、そのためには、大都市部のみでなく、地方都市におけるホームレスの実態や支援課題を視野に入れた論議が不可欠であろう。

本書の構成を大まかに示すと、次のとおりである。まず序章において、日本のホームレス支援策の展開や先行研究の動向を整理したうえで、本書の課題と方法を示す。ここでは、本書で地方都市のホームレスに着目する背景や、研究の目的・意義にもふれる。

第Ⅰ部「地方都市のホームレス：実態と支援策」では、全国のホームレスの実態や支援策の動向を概観したうえで、ホームレス支援の資源が乏しい地方都市における特徴を全国レベルの調査にもとづいて明らかにする。さらに、ホームレスに対する生活保護の運用実態について、全国の福祉事務所を対象とした調査結果を用いた分析を行う。

第Ⅱ部「地方都市のホームレス：地域事例研究」では、ホームレス支援の資源が乏しい地方都市の事例として大分市を取り上げる。筆者が実際に支援活動に携わりながら調査研究を行うというアクションリサーチの手法によって、大分市内のホームレスの生活実態やホームレスに陥った背景などを明らかにするとともに、支援資源の未整備な地域におけるホームレス支援の展開状況や課題について検討する。

最後に終章では、第Ⅰ・Ⅱ部の内容を総括したうえで、得られた知見や政策的・実践的含意を示す。地方都市におけるホームレスの実態と支援策に関する内容に加え、現行のホームレス対策や社会保障・社会福祉に対する評価と分析、今後のホームレス支援の政策枠組みに関する課題と展望を示す。

巻末に収録しているのは、筆者が携わった支援活動において、ホームレスに対する生活保護運用の改善を求めて2009年1～3月に大分市福祉事務所等と交わした文書資料である（インターネットでも公開されている）。特定の地域における限られた時点のものとはいえ、生活保護運用の実態や改善に向けた働きかけの実例として、他地域におけるホームレス支援活動にとっても参考になると考えられる。

ここで、本書においてホームレスに対する生活保護運用の実態や問題点を取り上げる意図について、注記しておきたい。本書で述べるように、生活保護制度は、日本のホームレス支援において重要な役割を果たしている。大都市部においても地方都市においても、特に野宿生活から脱却する際に用いられる主要な制度は生活保護であり、筆者は生活保護の制度や運用業務の重要性について積極的に評価している。しかし他方で、生活保護の法・理念や通知に即していない運用が各地でみられるのも確かである。筆者は決して、生活保護を運用している福祉事務所や担当職員の業務について、敵対視する姿勢をとるものではない。本書では、保護申請・受給者への聞き取りや支援活動を通じた運用実態の把握、運用の改善に向けた働きかけの実例の紹介を行うとともに、働きかけによって生活保護の運用が改善される可能性や意義を示し、ホームレス支援における生活保護の有効性を明らかにする趣旨で、運用実態の分析・検討を行っている。

日本では、特にこの4～5年ほど前からであろうか、貧困やホームレスへの注目が著しく高まり、実態分析や政策論議が活発化してきている。そのなかで、冒頭でふれたように、日本のホームレスや貧困、社会保障・社会福祉に関心をもっている方に本書を読んでいただきたいと思う。それとともに、全国各地で実際にホームレスや生活困窮者等の支援活動に携わっている方、これから何らかの形で携わろうとしている方、さらに関連制度・政策の運営・企画に関わっている方にも読んでいただきたいと願っている。

本書は、2009年度に大阪府立大学大学院社会福祉学研究科に提出した博士論

文「地方都市におけるホームレスの実態と支援策の展開——支援資源の未整備な地域におけるホームレス問題」に、刊行するうえで必要最低限の加筆修正を行ったものである。そのため、本書で取り上げているホームレスおよび関連政策の全国的動向や、大分市におけるホームレス支援の活動内容等については、2009年12月時点のものである。その後の動向や筆者の研究については、発表した拙稿を巻末の文献一覧に掲載しているので、それらをご参照いただきたい。

2011年3月

垣田裕介