

〈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—

北川 由紀彦¹⁾

Development of Homeless Policy

—Focusing on “Welfare Facilities” and “Homeless Policy” in Tokyo Special Wards—

Yukihiko KITAGAWA

要 旨

本稿では、東京（区部）における2つの〈ホームレス対策〉——（更生施設・宿所提供施設・宿泊所からなる）「厚生関係施設」と「路上生活者対策／ホームレス対策」——の1990年代中盤から2011年までの展開過程について行政資料を手がかりに整理・記述を行った。その結果、以下の諸点が明らかになった。

まず、「厚生関係施設」については、その定員の慢性的な不足と支援ニーズの増加が認識されてきており、施設種別の転換、施設での支援の効率化、施設退所後のアフターフォローの充実といった対応がとられてきている。「路上生活者対策／ホームレス対策」については、「就労自立」が基本的な目標に据えられながら、応急的な支援から長期的な支援へ、という方向で展開がなされてきた。また、その具体的な展開としては「自立支援センター」と「緊急一時保護センター」から成る「自立支援システム」の体系化、借り上げアパートを組み込んだ「地域生活移行支援事業」の実施、その「成果」をふまえての「新型自立支援センター」と「自立支援住宅」等による「自立支援システムの再構築」がなされてきている。

最後に若干の考察として、「厚生関係施設」の不足を補う形で始まった「路上生活者対策／ホームレス対策」が、その展開の結果として「厚生関係施設」のさらなる需要を掘り起こしてきたこと、いずれの対策も施設退所後のアフターフォローにその重心を移動しつつあることが述べられる。

ABSTRACT

In this paper, I examine the development of homeless policy in Tokyo Special Wards from middle of 1990's to 2011, especially focusing on “Welfare Facilities” and “Homeless Policy (policy for rough sleepers)”

First, “Welfare Facilities” have been insufficient in its capacity all the time and various welfare needs have been required for its users. Therefore, to gain its capacity, kinds of facilities have been changed and the period of use have been shortened, and support for ex-users of facilities have been enhanced. Second, “Homeless Policy” have been mainly focused on support of self-reliance and continuous support have been developed. Specifically, (1) “Self-Reliance System” (composed by Emergence Protection Center & Self-Reliance Support Center) had developed. (2) Low-Rent Housing Program (transitional housing) had implemented. (3) “Self-Reliance System” have been restructured (adding transitional housing and integrating Emergence Protection Center & Self-Reliance Support Center).

Finally, following facts are pointed out; (1) Development of “Homeless Policy” have been increased the demand of “Welfare Facilities” because “Homeless Policy” have selection process of its users. (2) Both “Welfare Facilities” and “Homeless Policy” have been focusing on support for ex-users to maintain their daily life in local community.

¹⁾ 放送大学准教授（「社会と産業」コース）

1. はじめに

2012年6月、10年間の時限立法として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」を5年間延長する法案が、衆参両院において全会一致で可決された。1990年代より大都市を中心に実施されてきたいわゆる「ホームレス対策」は、ここにおいてひとつの節目を迎えたことになる。

国内では大阪市と並んで非常に早い時期から「ホームレス対策」が実施されてきた東京（区部）では、1994年2月に新宿駅西口地下通路において強制締め出しとセットでの臨時施設への野宿者の収容が行われて以来、「自立支援事業」の試行、その本格実施、「自立支援システム」の体系化、「地域生活移行支援事業」（借り上げアパート事業）の実施、「自立支援システム」の再構築と、非常にめまぐるしく様々な施策が展開されてきた。その一方で、狭義の「ホームレス対策」以外にも、「広義のホームレス」を対象とした福祉的な施策が（主に特別区が中心となって）実施・展開されてきた。これらの「対策」については、筆者もいくつかのタイミングでその問題等について考察してきたし（例えば北川 2005、2006、2010a、2010b）、実際にそれらの対策を担ってきた実務者による事業についての解説論文などもある（例えば大迫 2008、2011）。ただ、上に述べたように、対策が多様化・複雑化してきた今日、いったん、これまで具体的にどのような対策がどのようにして展開されてきたのかという端的な事実を整理してまとめておくことは、個々の対策の評価・検証やその社会的な意味に関する考察を今後進めていくうえで必要な作業であると考ええる。そこで本稿では、東京の区部において展開されてきたこれらの〈ホームレス対策〉の展開過程を、行政の報告書等の文献資料を手がかりとして整理・記述することを目的とする。

ここで、本稿における用語の使い分けについて確認しておきたい。東京都および特別区は、1990年代から、「路上生活者対策」あるいは「ホームレス対策」とよばれる施策を実施してきている¹⁾。これらの施策の対象とされている「路上生活者」あるいは「ホームレス」は、屋外で野宿生活を送る人びと——いわゆる野宿者——に限定されている。例えば、1996年の『路上生活者問題に関する都区検討会報告書』は「路上生活者」を「道路、公園、河川、駅等の公共の空間で日常生活を送っている人びと」と定義している（路上生活者問題に関する都区検討会 1996：1）。また、2001年に東京都が「ホームレス対策」の全体像をまとめた報告書『東京のホームレス』は、「ホームレス」「路上生活者」を「公園、道路、河川敷、駅舎等、公共の空間で、テントや小屋を建てたり、段ボールを敷

いて寝泊まりするなどして日常生活を送っている人々」（東京都福祉局 2001）と定義している。こうした定義の仕方は、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」における「ホームレス」の定義「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」（第二条）にも踏襲されている。だが、よく指摘されるように（例えば小玉・中村・都留・平川編 2003）、欧米における“homeless people”の範疇には、野宿者だけでなく、福祉施設滞在者や、他に住居を持たずに民間の安ホテルなどに居住する人々、知人宅などを転々とする人々や当該社会の一般水準よりも劣悪な住居に居住している人びとなど、不安定あるいは劣悪な居住状態におかれた、より広い範囲の人びとが含まれる。そしてまた、冒頭でも触れたように、1990年代に「路上生活者対策／ホームレス対策」と銘打たれた施策が開始される以前から、東京では、野宿者をもその対象に含みつつも欧米の“homeless people”に相当するような人びと——いわば広義の〈ホームレス〉——を対象とした施策が実施されてきた。本稿では、その双方——もっぱら野宿者にその対象が限定された対策と、広義の〈ホームレス〉を対象として実施されてきた施策——を検討対象とするため、前者を「路上生活者対策／ホームレス対策」、後者を〈ホームレス対策〉と表記することとしたい。

次に、本稿の検討の対象範囲であるが、「路上生活者対策／ホームレス対策」が開始される1990年代中盤以前までの都内の〈ホームレス対策〉の展開過程については、すでに岩田正美による詳細な研究（岩田 1995）があるため、本稿では、その対象とする期間を1990年代中盤から2011年までに限定する。さらに、本稿では、資料の収集状況、紙幅の制約等の事情から、広義の〈ホームレス対策〉に（も）含まれる対策のうち、女性を対象とした「婦人保護施設」、母子を対象とした「母子生活支援施設」（旧「母子寮」）、特定地域（の日雇い労働者）対策として実施されてきた「山谷対策」、および特定の区²⁾の単独事業として実施されてきた「ホームレス対策」についてはさしあたり検討対象から外し、東京都および特別区（の共同）の対策、具体的には、「厚生関係施設」（後述）と「路上生活者対策／ホームレス対策」に限定して検討していく。

以下の各章では、まず、それぞれの対策における基本的な資料（検討会の報告書や計画書など）にどのようなものがあるのかを概観し、そのうえで、それぞれの資料を手がかりとしながら、対策がどのように展開してきたのかを、整理・記述していく。

なお、先に、1990年代以降の「厚生関係施設」と「路上生活者対策／ホームレス対策」の展開過程に関する年表を示しておく。

表 1-1 特別区「厚生関係施設」および都区「路上生活者対策／ホームレス対策」に関する年表

	「厚生関係施設」関連	「路上生活者対策／ホームレス対策」関連	国の動き等
1994. 2. 17		冬期臨時宿泊施設開設（以降、毎年実施）	
1994. 2. 18		「路上生活者問題に関する都区検討会」設置	
1995. 4.	宿泊所「淀橋荘」の単身寮を更生施設に転換		
1995. 7.		東京都企画審議室『新たな都市問題と対応の方向』発表	
1996. 1. 24		新宿駅西口地下通路（四号街路）より野宿者強制締め出しおよび臨時保護施設（芝浦）への収容	
1996. 3.	宿泊所で「自立促進事業」（翌年「更生施設利用者等社会復帰促進事業」に改称）開始		
1996. 7.		「路上生活者問題に関する都区検討会報告書」発表	
1997. 3.	宿泊所「新宿荘」（後の千駄ヶ谷荘）改築工事のため休止		
1997. 10.		（既存民間宿泊所「新光館」「春陽寮」を利用したの）暫定「自立支援事業」開始（1998年3月終了）	
1998. 4.		（臨時施設「さくら寮」「北新宿寮」を利用したの）暫定「自立支援事業」開始（1998年10月終了）	
1999. 2. 12			「ホームレス問題連絡会議」設置（内閣内政審議室・厚生省・労働省・建設省・自治省・警察庁、東京都、大阪市、名古屋市、横浜市、川崎市、新宿区で構成、同年5月26日「ホームレス問題に対する当面の対応策について」発表）
1999. 5.	更生施設・宿泊所「千駄ヶ谷荘」開設		
1999. 12.		（既存民間宿泊所「千登世橋寮」を利用したの）「特別冬期臨時宿泊事業」開始（2000年3月終了）	
2000. 3.		「路上生活者実態調査」実施（都市生活研究会委託・同年8月『平成11年度路上生活者実態調査』発表）	
2000. 7.		「路上生活者対策事業に係る都区協定書」締結、「路上生活者対策事業実施大綱」および同「要綱」制定	
2000. 11		自立支援センター「台東寮」「新宿寮」開設（2005年11月閉鎖）	
2001. 3.		東京都福祉局『東京のホームレス』（通称“東京ホームレス白書”）発表	
2001. 4.	宿所提供施設「小豆沢荘」改築工事完了・事業開始		
2001. 4.		自立支援センター「豊島寮」開設（2006年4月閉鎖）	
2001. 8.		「路上生活者対策事業に係る都区協定書」改定、「路上生活者対策事業実施大綱」および同「要綱」改定	
2001. 11.		初の緊急一時保護センター「大田寮」開設（2006年12月閉鎖）	
2001. 12.	特別区福祉事務所長会『厚生福祉関係事業の今後のあり方について（報告）』特別区長会了承		
2002. 3.	宿泊所「千駄ヶ谷荘」廃止	自立支援センター「墨田寮」開設（2007年2月閉鎖）	
2002. 8. 7			「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」成立（10年間の時限立法）、厚生労働省社会・援護局保護課長通知「ホームレスに対する生活保護の適用について」（社援保発第0807001号）発出
2003. 3.	「生活相談一時保護所」を更生施設「しのばず荘」に転換、更生施設「けやき荘」「千駄ヶ谷荘」で「保護施設通所事業」開始	緊急一時保護センター「板橋寮」開設（2008年3月閉鎖）	
2003. 7. 31			「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」告示
2004. 2.		「地域生活移行支援事業」発表（同年6月開始・2009年度に終了（新規利用は2007年度まで））	

2004. 3.		緊急一時保護センター「江戸川寮」、自立支援センター「渋谷寮」開設（いずれも2009年3月閉鎖）	
2004. 7.		東京都『ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画』策定	
2004. 9.	宿泊所「平和荘」廃止		
2005. 2.		緊急一時保護センター「荒川寮」開設（2010年1月閉鎖）	
2005. 4.		「路上生活者対策事業に係る都区協定書」改定、「路上生活者対策事業実施大綱」および同「要綱」改定	
2005. 5.	特別区厚生部長会『厚生関係施設再編整備計画』発表		
2005. 8.		緊急一時保護センター「千代田寮」開設（2010年8月閉鎖）	
2005. 9.		「東京ホームレス就業支援事業推進協議会」（通称「東京ジョブステーション」）設置	
2005. 10.		自立支援センター「北寮」開設（2010年10月閉鎖）、自立支援センター「中央寮」開設（2010年9月閉鎖）	
2006. 4.	施設運営への指定管理者制度の導入開始、「バックアップセンター」設置	「路上生活者巡回相談事業」開始、自立支援センター「杉並寮」開設（2011年4月閉鎖）	
2006. 11.		緊急一時保護センター「世田谷寮」開設（2011年11月閉鎖）	
2007. 3.		自立支援センター「葛飾寮」開設（2012年3月閉鎖）	
2007. 4.	更生施設・宿泊所「東が丘荘」開設		
2007. 5.		東京都福祉保健局『東京ホームレス白書Ⅱ』発表	
2007. 7.	更生施設「けやき荘」宿所提供施設「千歳荘」改修工事により休止		
2007. 8.		都区「路上生活者対策事業の再構築について」策定	
2008. 3.	宿泊所「浜園荘」廃止、宿泊所「葛飾荘」（宿所提供施設への改修工事のため）休止	緊急一時保護センター「練馬寮」開設	
2008. 4.		「路上生活者対策事業に係る都区協定書」改定、「路上生活者対策事業実施大綱」および同「要綱」改定、「地域生活継続支援事業」および「自立支援住宅のモデル事業」開始	
2008. 7. 31			新「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」告示
2008. 9.			リーマン・ショック
2008. 10.	更生施設「けやき荘」事業再開		
2009. 3.		緊急一時保護センター「江東寮」開設（2012年3月新型自立支援センターに移行）、自立支援センター「品川寮」開設（2011年11月新型自立支援センターに移行）	
2009. 4.	宿所提供施設「葛飾荘」開設、宿所提供施設「千歳荘」事業再開		
2009. 10.		東京都『ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画（第2次）』策定	
2009. 10.	特別区厚生部長会『厚生関係施設再編整備計画 改訂版』発表		
2010. 1.		緊急一時保護センター「文京寮」開設（2010年10月新型自立支援センターに移行）	
2010. 2.	宿所提供施設「塩崎荘」（更生施設への転換のための改築工事のため）廃止		
2010. 8.		自立支援センター「港寮」開設（2010年10月新型自立支援センターに移行）	
2011. 3.		自立支援センター「中野寮」開設（2013年2月新型自立支援センターに移行予定）	
2011. 4.	更生施設「新塩崎荘」開設		
2012. 6.			「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」5年延長法案可決

特別区人事・厚生事務組合厚生部、2011、『更生施設 宿所提供施設 宿泊所 路上生活者対策施設 事業概要』および東京都、2009、『ホームレスの自立の支援等に関する東京都実施計画（第2次）』をもとに北川作成

2. 「厚生関係施設」の展開

1990年代中盤に「路上生活者対策／ホームレス対策」が始まる以前から、野宿者をも含む広義の〈ホームレス〉の人びとを対象として設置・運営されてきた施設として、生活保護法に基づく更生施設および宿所提供施設と、社会福祉法に基づく宿泊所³⁾とがある。それらの多くは戦前から戦後の混乱期に公営の簡易宿泊所あるいは「浮浪者」「戦災罹災者」等の収容施設として開設されたものであり⁴⁾、東京においては、(1964年の地方自治法の改正に伴い) 1965年に東京都から各施設の所在区へと移管された後、1967年に特別区(23区)が設ける一部事務組合である特別区人事・厚生事務組合(以下特人厚と略)において共同処理がなされることとなり、現在に至っている。この、特別区が設置する更生施設、宿所提供施設、宿泊所はまとめて「厚生関係施設」と呼ばれてきた。この「厚生関係施設」が特人厚に移管された1967年以降、10年ごとの施設数・定員の推移を表に示すと表2-1のようになる。

「厚生関係施設」は、後にみる「路上生活者対策／ホームレス対策」の施設と比べると、その規模・開設時期に相当の幅があり、建物の改築・改修工事による休止・再開や、その時々々の要請に応じた施設種別の転換や統廃合がかなり頻繁に行われている。とはいえ、表をみると、おおまかには、更生施設(施設数・定員)の一貫した増加、宿泊所(施設数・定員)の一貫した減少といった趨勢がうかがわれる。

「厚生関係施設」に関する1990年代中盤以降の主だった資料としては、特別区福祉事務所長会による2001年の『厚生福祉関係事業の今後のあり方について(報告)』(通称『あり方報告』)、特別区厚生部長会による2005年の『厚生関係施設再編整備計画』、その2009年の改訂版『厚生関係施設再編整備計画 改訂版』がある。また、各施設の事業実績については、特別区人事・厚生事務組合から毎年、『事業概要』⁵⁾が発行されている。

この「厚生関係施設」の1990年代中盤以降の展開は、基本的には、2001年の『あり方報告』の方向性が

踏襲されつつ『再編整備計画』とその『改訂版』において計画の具体化とその微修正がなされ現在に至っている、とよい。以下本章では、それぞれの資料の発表順に、それぞれの段階においてどのような方向性が打ち出され／修正されてきたのかをみていく。

2.1 基本的な見直しの方向性～『あり方報告』(2001年)

2001年の報告書『厚生福祉関係事業の今後のあり方について(報告)』は、「厚生福祉関係事業の今後のあり方」についての検討が2001年5月に特別区厚生部長会から福祉事務所長会へ下命されたことを受けて、同年11月29日付でとりまとめられたものである。検討の際の基本的視点としては、以下の4点が挙げられている。すなわち、

- ①厚生福祉関係事業に対する需要の変化(路上生活者の増加、宿泊所等における緊急一時保護の需要など)に応じた必要な見直しを図るとともに、23区が基礎的自治体となったことを踏まえ、共同処理すべき範囲の明確化を図る。
- ②施設の利用者が就労自立などにより、すみやかに地域社会復帰できるよう、施設運営システムを効率性の視点から見直す。
- ③厚生関係施設の再編整備にあたっては、路上生活者対策全般の需給動向をある程度予測し、各段階で必要な施設規模の確保を図る(生活相談一時保護所機能のあり方を含む)。
- ④ユーザーである23区からみた施設運営上の問題を明らかにした上で、各区分担金を必要最小限に抑えつつ、より使いやすい施設となるよう改善を図る。
(特別区福祉事務所長会 2001＝特別区厚生部長会 2005:53)

の4点である。そして、2002年度から「おおむね5年間程度」を計画年次として、以下の諸点が検討結果として報告されている。すなわち、「更生施設の見直し」「宿所提供施設の見直し」、「宿泊所の見直し」、「効率

表2-1 「厚生関係施設」の施設数および定員の推移

	1967/4/1	1977/3/31	1987/3/31	1997/3/31	2007/3/31	2011/3/31
更生施設数	2	3	5	6	7	8
宿提施設数	6	4	4	4	5	5
宿泊所数	21	19	16	15	12	10
更生定員計	348	340	560	565	625	665
宿提定員計	1011	606	609	374	451	400
宿泊所定員計	3563	2270	1749	1513	997	901

注) 宿泊所数は、家族寮・単身寮併設の場合、2か所として計上した
データ出典：1967-1987年は特別区人事・厚生事務組合社会福祉事業団編(2000)
1997年以降は特別区人事・厚生事務組合厚生部『事業概要』(各年)

的な施設運営」の4点である。そのうち、施設の転換・統廃合等に関連するはじめの3点についていまいし具体的にまとめると、以下ようになる。

まず「更生施設の見直し」については、その定員の慢性的な不足（その背景として、養護老人ホーム等他法施設待機による長期利用者が増加していることが指摘されている）と「路上生活者対策」の展開等によるさらなる需要増加の見通しが指摘されている⁶⁾。そのうえで、宿泊所の「就労支援型⁷⁾」更生施設への転換と、「生活相談一時保護所⁸⁾」の一般更生施設への転換、（老人ホーム等の生活型施設ではないという意味での）通過施設としての機能の確認と居宅移管の促進など、当時設置し始められていた「路上生活者対策／ホームレス対策」の「自立支援センター」との将来的な役割整理（「就労支援型」更生施設との兼ね合い）などが指摘されている。続く「宿所提供施設の見直し」では、宿所提供施設が住宅扶助現物支給にとどまらない相談援助機能を入所世帯に対して提供していること、当時の利用状況において、罹災、急な立退き、ドメスティック・バイオレンスからの緊急避難等による、期間を限定しての「緊急一時保護⁹⁾」による利用が多数を占めていることが指摘されたうえで、緊急一時保護を中心とした運営への転換、宿泊所の宿所提供施設への転換による需要増への対応、単身男性を対象とした宿所提供施設の見直しが述べられている。

そして、「宿泊所の見直し」については、その一般利用対象層が公営住宅の入居階層（所得第1分位）とほぼ重なり、潜在的なニーズとしては膨大であることや、その有効活用のために短期間の利用による通過型施設とすることが指摘されている。そのうえで、「緊急一時保護事業」および「更生施設利用者等社会復帰促進事業¹⁰⁾」を中心とした運営への転換、多様な世帯に対応できるよう家族・単身世帯混在施設とすること、将来的には施設転換・統廃合を行うことなどが指摘されている（特別区福祉事務所長会 2001＝特別区厚生部長会 2005：55-61）。

2.2 施設の合理化と「バックアップセンター」の設置～『再編整備計画』（2005年）

2001年の『あり方報告』で示された方針をもとに、その後の社会状況の変化なども踏まえ、「厚生関係施設」の再編整備に関してより具体的な検討を行いまとめられたのが、2005年5月の『厚生関係施設再編整備計画』である。

『計画』全体の構成は、「厚生福祉関係事業の今後のあり方について」（の確認）に始まり、「厚生福祉関係事業をとりまく状況の変化」、「要援護世帯に関する基本認識」「厚生関係施設再編整備計画について」「今後の検討課題」という順になっている。基本的には、『あり方報告』で指摘された方向性が大枠では踏襲されたうえで、施設の老朽化の評価なども加えて、より具体的な施設の再編整備の計画（2005年度から2015年度までの10年間、ただし、後半の5年間については基

本計画）が打ち出されているが、『あり方報告』や「路上生活者対策／ホームレス対策」、後の「厚生関係施設」の展開との関係において注目すべき点をまとめると、以下ようになる。

まず、更生施設については、『あり方報告』で予測されていた通り、「路上生活者対策／ホームレス対策」の整備に伴い増加した更生施設需要に対し定員が追いついておらず、改築や施設種別の転換による定員増を行っていくことが指摘されている。また、宿所提供施設については、『あり方報告』で示された通り「緊急一時保護」に特化した施設運営へと転換が図られてきたがまだ需要に追いついておらず、宿泊所からの種別転換等による対応の必要性が指摘されている。宿泊所については、「緊急一時保護」による入所の増加とも相まって、住宅以外にも様々な福祉的な相談援助を必要とする人の割合が高まっていること、他方で、（施設の性質上）相談・支援体制が十分でないために長期滞留者が増加していること、施設改修による定員維持・確保と保護施設への転換などの方向性が指摘されている。また、「厚生関係施設」の運営に指定管理者制度が導入（2006年4月～）されることによる運営主体の多様化の中で、施設における支援サービスの水準の維持・向上を図るため、包括的に施設を支援する「包括的施設支援事業（仮称バックアップセンター事業）」の実施が指摘されている。また、「地域移行支援策の見直し、拡充」として、「保護施設通所事業」の拡充、「更生施設利用者等社会復帰促進事業」を「保護施設通所事業」へ統合していくことなどが指摘されている。

この『計画』に基づき、2006年4月には「バックアップセンター」が設置され、各区福祉事務所からの施設利用申し込みの調整、宿所提供施設や宿泊所への専門相談員の派遣、「厚生関係施設」等¹¹⁾の職員を対象とした統一的な研修の実施等を行う「包括的施設支援事業」が開始され現在に至っている。

2.3 「路上生活者対策」との関係整理～『再編整備計画 改訂版』（2009年）

2009年10月の『厚生関係施設再編整備計画 改訂版』がとりまとめられるに至った背景には、2005年の『計画』において「基本計画」とされていた2011年度から2015年度までの計画の「実施計画」化がもともと必要であったことに加え、2007年から2008年にかけて都区間でなされた「路上生活者対策事業の再構築」（次章で詳述）の中で、「路上生活者対策／ホームレス対策」では対応が困難な人びとへの支援に関して「厚生関係施設」の役割分担が求められるようになったことがある（特別区厚生部長会 2009：23）。

『改訂版』で提示されている主な方向性としては、以下のようなものが挙げられている。すなわち、（男性）更生施設の定員のさらなる拡充、施設の利用期間の短縮による「回転率」のさらなる向上、年齢や心身の状態などにより「路上生活者対策／ホームレス対

策」の限られた期間・支援内容では「就労自立」が困難とされる人びとを受け入れ就労を支援していく新たな更生施設設置の可能性や、逆に、「厚生関係施設」で受け入れた女性等について必要に応じて「路上生活者対策／ホームレス対策」の「自立支援住宅」（次章で詳述）を活用すること、「保護施設通所事業」「社会復帰促進事業」などの「厚生関係施設」退所者のアフターケア事業の整理統合、利用者の多様化（心身障害やDV被害者、依存症など）に対応した精神科医やカウンセラーなどの専門家の配置・増員の可能性などである。

* * *

以上、「厚生関係施設」の展開の動向についてざっと駆け足でみてきた。ここでいま一度その流れを大まかにまとめると、まず、更生施設（とりわけ男性用）の慢性的な定員不足、宿所提供施設・宿泊所の「緊急一時保護」への重心移動にともなう利用者の福祉的な支援ニーズの発見（あるいは増加）がある。そして、そうした課題への対応として、施設種別の転換（宿所提供施設→更生施設、宿泊所→更生施設・宿所提供施設）、（限られた施設の有効活用のための）施設での支援の効率化と退所後のアフターフォローの充実がなされてきた。そうした変化の底流には、「路上生活者対策／ホームレス対策」では対応しきれない人々（の支援ニーズ）の発見とその増大という認識がある、ということになるだろう。

では、「路上生活者対策／ホームレス対策」はどのように展開されてきたのだろうか。

3. 「路上生活者対策／ホームレス対策」の展開

都区の「路上生活者対策／ホームレス対策」に関する主な資料としては、以下のものが挙げられる。東京都企画審議室による『新たな都市問題と対応の方向』（1995年）、「路上生活者問題に関する都区検討会」による『路上生活者問題に関する都区検討会報告書』（1996年）、東京都による『東京のホームレス』（通称“東京ホームレス白書”）（2001年）、『ホームレスの自立の支援等に関する東京都実施計画』（2004年）、『東京ホームレス白書Ⅱ』（2007年）、『ホームレスの自立の支援等に関する東京都実施計画（第2次）』（2009年）である¹²⁾。

なお、「路上生活者対策／ホームレス対策」のうち、都区共同で実施している事業の2003年度以降の実績については、特人厚が毎年発行している『更生施設 宿所提供施設 宿泊所 路上生活者対策施設 事業概要』にも掲載されている。

3.1 「路上生活者対策」の開始～『都区検討会報告書』（1996年）

都区共同での「路上生活者対策」は、1994年2月に

「路上生活者問題に関する都区検討会」が設置されたことに始まる。検討会は、区側、都側各7人の委員（いずれも部長級の職員）によって構成され、1994年2月から1996年6月まで計13回の会合が持たれた後、1996年7月に報告書がとりまとめられている。報告書によれば、同検討会の発足後に行われた取り組みとして、「要保護者等に対する応急援護事業」（1994年度から実施）、「冬期臨時宿泊事業」（1994年2月から実施）、「更生施設から養護老人ホームへの入所調整」（1994年度から実施）、「宿泊所等から更生施設への転換」（1994年度から実施）、「更生施設利用者等自立生活援助事業（グループホーム）」（1995年度から実施）、「路上生活者問題に対する職員研修の実施」（1994年度から実施）、「路上生活者救急医療協力謝金事業」（1995年度から実施）、「医療機関シャワー設備整備事業」（1995年度実施）の8つが、また、東京都単独の事業として新宿駅西口四号街路の野宿者を対象とした「臨時保護施設（芝浦）」の開設（1996年1月から3月）が挙げられている（路上生活者問題に関する都区検討会 1996：4-7）。そのうえで、「路上生活者対策の今後の方向」として、十分な実態把握の必要性と「路上生活者対策」を総合的なものとしていく必要性が指摘され、「路上生活者対策の体系」として、「1 相談・援護の充実」「2 保健医療の充実」「3 雇用の安定」「4 住まいの確保と自立」「5 推進体制」の5課題が挙げられ、それぞれに対応する「施策」「事業」レベルでの各種対策が示されている。それらのうち、後につながるものとして特に注目すべきなのが、「自立支援の拡大」のための事業として挙げられている「自立支援センター（仮称）の設置」である。具体的には、「就労意欲の喚起が可能であり、特に健康に支障のない人を対象に一定期間の入所ができ、積極的に生活相談、健康相談、職業相談を行い、職業安定機関と連携しながら就労に結びつけることができる」施設としての「自立支援センター（仮称）の設置」を都区共同で設置していくことが示されている（路上生活者問題に関する都区検討会 1996：14-5）。

その後、まとまった報告書は2001年の『東京のホームレス』まで待たなければならないが、それまでの間に、この都区検討会での検討結果をふまえて、毎年「冬期臨時宿泊事業」の実施と並行して、正式な「自立支援センター」設置までの試行的な「自立支援事業」——既存の民間無料・低額宿泊所（新光館、春陽寮）を利用しての暫定「自立支援事業」の実施（1997年10月-1998年3月）、臨時施設（北新宿寮・さくら寮）を設置・利用しての暫定自立支援事業の実施（1998年4月-10月）、既存民間宿泊所（千登世橋寮）を利用しての「特別冬期臨時宿泊事業」の実施（1999年12月-2000年3月）——がなされている（渡辺2000）。そしてそれらの試行的な事業をふまえて、2000年7月の東京都・特別区間での「路上生活者対策事業に係る都区協定書」の締結と「路上生活者対策事業実施大綱」および同「要綱」の制定を経て、同年11月

に、(後に「自立支援システム」の一部と位置づけられる)「自立支援センター」(台東寮、新宿寮)が開設されている。

3.2 「自立支援システム」の構築～『東京のホームレス』(2001年)

2001年3月に東京都福祉局から発表された報告書『東京のホームレス 自立への新たなシステムの構築に向けて』は、「ホームレス」の実態と自治体の対応の現状、課題等について広く市民に知らしめることを企図した国内都市で初の「ホームレス白書」として、発表当時様々な注目を集めた。

その後の施策の展開との関係で注目すべき点としては、大きく2点が挙げられる。一つは、2000年3月に実施された大規模サーベイ調査(岩田正美を代表者とする「都市生活研究会」に東京都が委託する形で、特別区内の公園・路上等と冬期臨時宿泊施設で実施)¹³⁾の結果をもとに「東京のホームレスの特徴」(単身中高年男性が中心、望まざる失業と同時に住居を喪失、心身の疲弊、大半は就労を望んでいる等)が明示されているという点である。直近の大規模調査の結果などをもとに「実態」を提示したうえで対策の成果・課題などを提示する、という構成はその後の報告書等においても踏襲されている。もう一点は、その後の都区の「路上生活者対策/ホームレス対策」の大きな柱となる「自立支援システム」という施策体系を提示した、という点である。「自立支援システム」は、具体的に

は、次図に示すように、すでに開設が始まっていた「自立支援センター」に「緊急一時保護センター」「グループホーム」を加え、「緊急一時保護センター」における「アセスメント」によって、「自立支援センター」やその他の施設、居宅保護等への振り分けを行う、というものである。

この「自立支援システム」は2001年8月の「路上生活者対策事業に係る都区協定書」および「路上生活者対策事業実施大綱」同「要綱」の改定によって正式な都区共同事業として位置づけられ、以降、都区の「路上生活者対策/ホームレス対策」は、「自立支援システム」の整備を一つの柱として展開されていった¹⁴⁾。なお、2001年8月に改定された「大綱」によれば、それらセンターの設置の考え方は、(特別区を5ブロックに分け)各ブロック内に「緊急」「自立」両センターを一つずつ各5カ所、各ブロック内の「路上生活者」の多い区から順次設置し(ただし同一区内に同時に「緊急」「自立」の両施設の設置は行わない)、各施設の1区内への設置期間は5年程度とする、とされており、以降、現在に到るまで、自立支援システムに位置づく施設の設置と廃止は、この考え方にに基づき、各ブロック内でいわば「回り持ち」で行われてきている。

3.3 「地域生活移行支援事業」の開始～『東京都実施計画』(2004年)

「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」

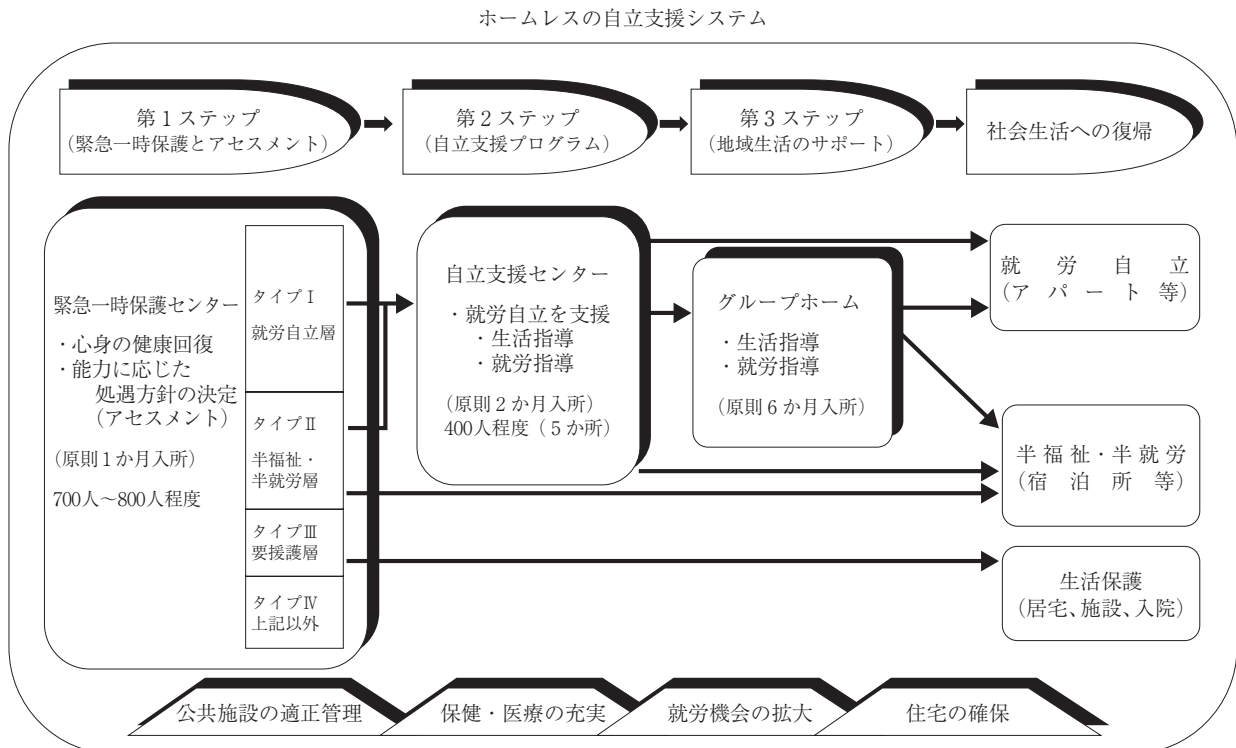


図3-1 東京都の「自立支援システム」(2001年時)

出典：東京都福祉局(2001:43-4)

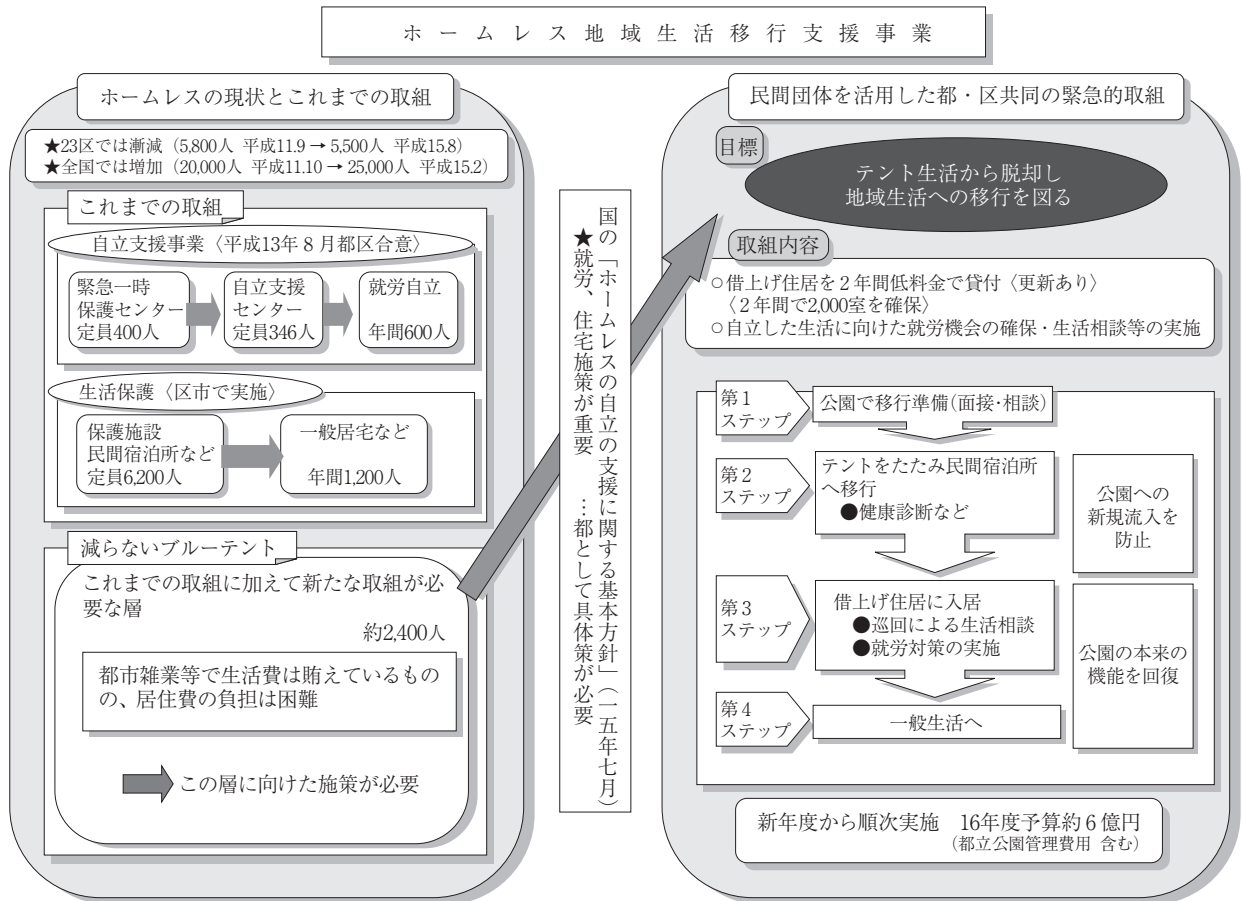


図 3-2 「ホームレス地域生活移行支援事業」の概要図（2004年発表時）

出典：東京都（2004b）

に基づき¹⁵⁾ 2004年7月に策定・公表されたのが、『ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画』である。この『実施計画』の最も大きな特徴は、それまで整備が進められてきた「自立支援システム」に加え、新たな「路上生活者対策／ホームレス対策」として「ホームレス地域生活移行支援事業」が提示されている点にある。この事業自体は『実施計画』が公表されるよりも前、2004年2月16日に東京都によって発表（次図）され、同年6月1日に開始されている。

上に示した概要図からも明らかなように、「地域生活移行支援事業」は、「自立支援システム」の開始以降も公園等でテント生活を送っていた人びと（の「ブルーテント」）の減少を狙った施策であり、『実施計画』の記述により要約すれば「ホームレスに借上げ住宅（都営住宅、民間アパート）を2年間（更新あり）低家賃で貸し付け、自立した生活に向けて就労機会の確保や生活相談等の支援」と併せて「公園の本来の機能を回復」する、というものである（東京都2004a：15）。ただ、『実施計画』公表の時点ではこの事業はまだ始まったばかりの段階であり、具体的な実績や課題等の検証については、2007年の『ホームレス白書Ⅱ』で行われることになる。この『実施計画』公表から2007年の『白書Ⅱ』発表までの間の対策上の主

だった動きとしては、以下のものが挙げられる。すなわち、「地域生活移行支援事業」による公園等から「借上げ住宅」への移行（2004年度から2007年度まで）、（当初東京都の事業として開始された）「地域生活移行支援事業」を都区「路上生活者対策事業」の一つとして位置づけるための「路上生活者対策事業に係る都区協定書」および「路上生活者対策事業実施大綱」同「要綱」の改定（2005年4月）、「自立支援センター」利用者等を対象とした就業相談・職業訓練や求人開拓などを行う「東京ホームレス就業支援事業推進協議会」（都・区・経済団体・労働団体・NPO等によって構成、通称「東京ジョブステーション」）の設置（2005年9月）、「巡回相談事業」¹⁶⁾の開始（とそれともなう「都区協定書」「大綱」「要綱」の改定）（2006年4月）である。また、2006年9月には特別区助役会から特別区厚生部長会へ「路上生活者対策事業の再構築」について検討の下令が出されており、ここでの検討内容が、次に見る『東京ホームレス白書Ⅱ』にも反映されている。

3.4 「成果の検証」と「システムの再構築」～『東京ホームレス白書Ⅱ』（2007年）

2007年5月に公表された『東京ホームレス白書Ⅱ』

は、その第1章のタイトル「充実してきた都区共同のホームレス対策～その成果と検証～」に端的に示されているように、「自立支援システム」と「地域生活移行支援事業」等の、それまでの対策の「成果」の検証に多くのページ（全83ページ中44ページ）が費やされている。

具体的な検証結果の中核を占める「自立支援システム」および「地域生活移行支援事業」のそれについてまとめると、以下のようなになる。まず、「緊急一時保護センター」については、2007年1月末までに延べ13727人が利用し、更生施設等の保護施設が常時ほぼ満床という状況の下で「緊急駆け込み寺」として機能していること、利用者のうち就労意欲が高い人は比較的短期間（2週間程度）で「自立支援センター」に移行していることなどが「成果」として挙げられる一方、「課題」として、利用率の低迷（62%程度）、退所者の21%が再利用者となっていることなどが挙げられている（東京都福祉保健局 2007：13）。「自立支援センター」については、「成果」として2007年1月末までの延べ7057人の利用者中51%が「就労自立」したことが挙げられ、「課題」として、就労意欲が高くても（原則2ヶ月最長4ヶ月と入所期間が短いなどの要因により）安定就労自立にまでつながらないケースがあること、常用雇用されても、職場での人間関係構築困難などにより退職してしまうことがあることなどが挙げられている（東京都福祉保健局 2007：20）。「地域生活移行支援事業」については、「成果」として、

2004年度から2006年度までの3年間に1500人以上の人が事業を利用して借り上げアパートに移行¹⁷⁾し、「その大半が地域生活を継続」していること、事業の対象地区となった「青テント」が大幅に減少した¹⁸⁾ことなどが挙げられる一方、「課題」として、移行直後に「生活支援、就労支援を十分にできなかった」面があったこと、「自立率が向上していない」ことなどが挙げられている（東京都福祉保健局 2007：34-5）。

そしてこれらの検証結果などを根拠に、「都区共同のホームレス対策の再構築の方向」として、「緊急一時保護センター」と「自立支援センター」を一つの施設に併設し効率化を図ること、再利用の要件を見直すこと、就労自立を強化することが検討課題として挙げられている。そして、この『白書Ⅱ』が公表されてまもない2007年の8月には、特別区厚生部長会による「路上生活者対策事業の再構築について」の検討結果が特別区長会において了承され、翌2008年4月に、その結果を反映させるかたちで「路上生活者対策事業に係る都区協定書」および「大綱」「要綱」の改定がなされている。また、再構築の一環として、同じく2008年4月から、「自立支援センター」入所者中の就労者を借り上げ式のアパートへ入居させ居宅生活の訓練を行う「自立支援住宅」のモデル事業が開始されたほか、「自立支援センター」からアパート等に退所した人の状況把握・相談・指導・支援等を行う事業（いわゆるアフターフォロー）が、「路上生活者巡回相談事業」から分離され「地域生活継続支援事業」という

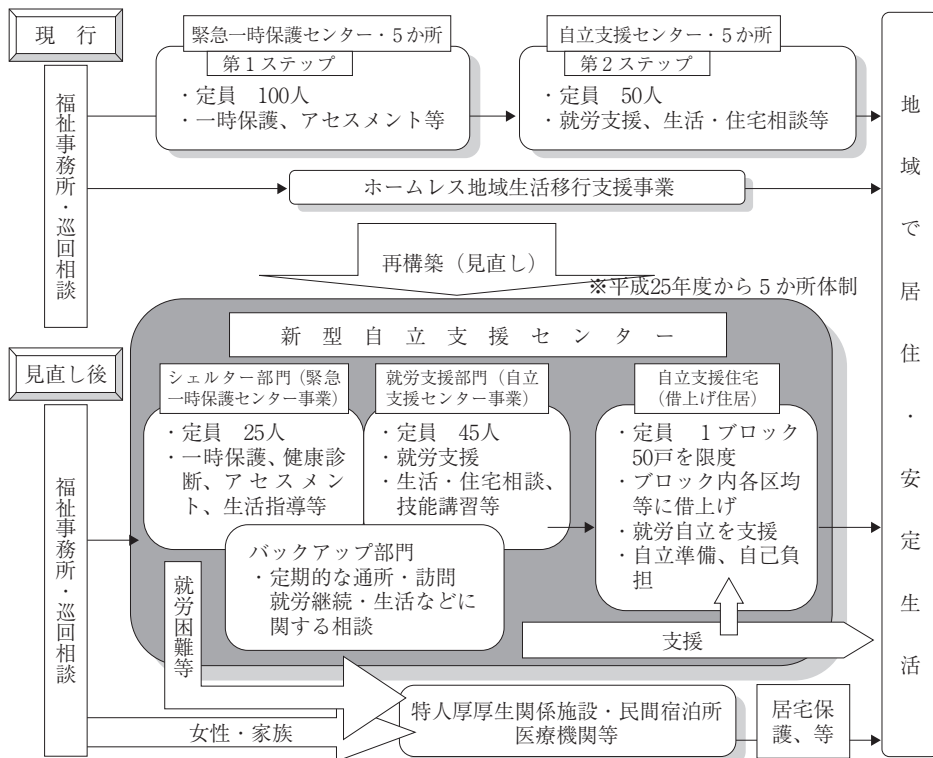


図 3-3 自立支援システム (現行・見直し後)

出典：東京都 (2009：18)

独立した事業へと位置づけ直されている。

3.5 「自立支援システム」の改訂～『実施計画（第2次）』（2009年）

2009年10月に策定された『ホームレスの自立の支援等に関する東京都実施計画（第2次）』は、2004年の『実施計画』が5年間の計画期間を満了することに伴い策定されたものであるが、2012年10月現在、「路上生活者対策／ホームレス対策」の全体像を示した最新の報告書にあたるものとなっており、また、先に触れた「路上生活者対策事業の再構築」の見通しをまとめたものともなっている。

具体的には、「緊急一時保護機能と自立支援機能を併せ持つ『新型自立支援センター』を計画的に設置すること、『ホームレス地域生活移行支援事業』における借上げ住居の成果を自立支援センターの『自立支援住宅』へ発展させること等」が柱とされている（東京都 2009：計画の策定にあたって）。そして、「自立支援システム」を再構築した新システム（図3-3）のポイントとしては、下記の点が挙げられている。すなわち、(1)「緊急一時保護センター」と「自立支援センター」の機能の「新型自立支援センター」への一本化、(2)「(新型)自立支援センター」入所者のうちの就労者への借り上げ式「自立支援住宅」の提供、(3)「自立支援センター」あるいは「自立支援住宅」からアパート等での居宅生活への移行者への訪問相談等による地域生活継続支援、(4)巡回相談、緊急一時保護、自立支援、地域生活継続支援、という4ステップを基本としながらも、個々の利用者の状況に応じた弾力的な運用などである（東京都 2009：13）。そしてまた、今後の対策の方向性としては、「新型自立支援センターの計画的設置」、「借上げ型自立支援住宅の増」、「アフターフォローの充実等による」 「退所後に路上生活に戻さないしくみづくり」、「(厚生関係施設)の活用等による」 「就労困難、自立困難層への対応」、「(厚生関係施設)や「自立支援住宅」の活用等による」 「路上生活の女性・家族等への対応」が挙げられている。そして2010年度以降、「新型自立支援センター」の設置や、既存の「緊急一時保護センター」や「自立支援センター」の「新型自立支援センター」への転換等がすすめられてきている。

4. 若干の考察～むすびにかえて

以上、「厚生関係施設」と「路上生活者対策／ホームレス対策」の2つについて、その1990年代中盤以降の展開過程を整理・記述してきた。以下、若干の考察と今後の課題を述べて、本稿のまとめとしたい。

両対策の展開過程を追ってみてまず一つ指摘できるのは、「路上生活者対策／ホームレス対策」が、「厚生関係施設」の不足を補う役割を担いながらも、他方で「厚生関係施設」の需要をさらに掘り起こす役割をも果たしてきたという点である。もともと「路上生活者

対策」は、生活保護受給者を主たる対象とする「厚生関係施設」（特に更生施設）のキャパシティが圧倒的に不足している状況下で、広義の〈ホームレス〉の人々の中でも、生活保護適用対象とみなされにくい単身男性稼働層を生活保護以外の支援によって労働市場へと再度送り出し「就労自立」させる「自立支援」に重点が置かれてきた。しかし、多様な〈ホームレス〉の人々を「路上生活者対策／ホームレス対策」によってともかくも路上から拘い上げながら、「自立支援」を効率的に進めようとするれば、短期間での「就労自立」の可能性による選別は避けられない。結果的に、「路上生活者対策／ホームレス対策」は、それが進めば進むほど、「路上生活者対策／ホームレス対策」だけでは地域での生活の（再）獲得が困難な人々——更生施設等での相対的に長期の支援が必要な人々——の存在を逆に浮かび上がらせ、「厚生関係施設」の需要をさらに掘り起こしている、というわけである¹⁹⁾。

もう一点指摘できるのは、「厚生関係施設」「路上生活者対策／ホームレス対策」とも、施設での支援から施設退所後の地域での生活（の継続）の支援——いわゆるアフターフォロー——へとその重心を移動しつつあるという点である。「厚生関係施設」にあっては施設の拡大に限界がある中での施設の（「回転率」という言葉に象徴されるような）効率的な活用、「路上生活者対策／ホームレス対策」にあっては（「緊急」「自立」両センターの統合による）施設の縮小という条件下での支援効率の維持・向上、という背景の違いはあるものの、施設利用期間を短縮する代わりに、アパート等へ退所した後の生活継続の支援を充実させていく、という方向性は共通している。こうした方向性の中にあって、〈ホームレス対策〉における「施設」の存在理由は今後どこに求められるようになっていくのか、興味深いところである。

1章でも述べたように、本稿では、広義の〈ホームレス対策〉に関しては、「厚生関係施設」しか取り扱うことができなかった。その他の広義の〈ホームレス対策〉にあたる「山谷対策」の展開過程の検討や、民間の無料・低額宿泊所や「婦人保護施設」や「母子生活支援施設（旧母子寮）」と「路上生活者対策／ホームレス対策」「厚生関係施設」との関係の検討については、今後の課題としたい。

文 献

- 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。
 北川由紀彦、2005、「単身男性の貧困と排除 野宿者と福祉行政の関係に注目して」岩田正美・西澤晃彦編著『貧困と社会的排除 福祉社会を触むもの』ミネルヴァ書房：223-42。
 北川由紀彦、2006、「野宿者の再選別過程 東京都「自立支援センター」利用経験者聞き取り調査から」狩谷あゆみ編『不埒な希望 ホームレス／寄せ場をめぐる社会学』松籟社：119-60。

北川由紀彦、2010a、「〈ホームレス〉と社会的排除 制度・施策との関連に注目して」『理論と動態』3：71-86。

北川由紀彦、2010b、「『ホームレス対策』における『支援』と『排除』の交錯 東京区部を事例として」『解放社会学研究』22（1）：49-68。

小玉徹・中村健吾・都留民子・平川茂編、2003、『欧米のホームレス問題（上） 実態と政策』法律文化社。

大迫正晴、2008、「大都市における住居喪失者の支援と諸課題」『ソーシャルワーク研究』34（3）：44-51。

大迫正晴、2011、「生活困窮者の居住支援の現状と課題 東京23区が共同設置する施設の取り組みから」『社会福祉研究』110：36-46。

路上生活者問題に関する都区検討会、1996、『路上生活者問題に関する都区検討会報告書』。

サポートセンター事業組合、2010、『ホームレス地域生活移行支援事業終了報告書』。

社会福祉法人特別区人事・厚生事務組合社会福祉事業団編、2000、『地域社会での自立を支えて 東京23区共同経営の厚生関係施設 30年のあゆみ』。

特別区福祉事務所長会、2001、『厚生福祉関係事業の今後のあり方について（報告）』（再録：特別区厚生部長会、2005、『厚生関係施設再編整備計画 平成17年5月』：51-86。）

特別区人事・厚生事務組合、1998、『更生施設 宿所提供施設 宿泊所 事業概要 平成9年度』

特別区人事・厚生事務組合業務課、2007、『更生施設 宿所提供施設 宿泊所 路上生活者対策事業施設 事業概要 平成19年度』。

特別区人事・厚生事務組合厚生部、2011、『更生施設 宿所提供施設 宿泊所 路上生活者対策施設 事業概要 平成23年度』。

特別区厚生部長会、2005、『厚生関係施設再編整備計画 平成17年5月』。

特別区厚生部長会、2009、『厚生関係施設再編整備計画 改訂版 平成21年10月』。

都市生活研究会、2000、『平成11年度路上生活者実態調査』。

東京都、2004a、『ホームレスの自立の支援等に関する東京都実施計画』。

東京都、2004b、「ホームレス地域生活移行支援事業がスタート！」（http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/press_reles/2004/pr0216.htm、2004年2月16日）。

東京都、2009、『ホームレスの自立の支援等に関する東京都実施計画（第2次）』。

東京都福祉保健局、2007、『東京ホームレス白書Ⅱ ホームレス自立支援の着実な推進に向けて』。

東京都福祉局、2001、『東京のホームレス 自立への新たなシステムの構築に向けて』。

東京都企画審議室、1995、『新たな都市問題と対応の方向「路上生活」をめぐって』。

渡辺秀明、2000、「検証：特別冬期臨時宿泊事業」『Shelter-less』6：18-23。

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。

付記）本稿は、2012年度科学研究費基盤研究（B）課題番号24330145「グローバル・シティにおけるホームレスの労働・居住をめぐる国際比較研究」（研究代表者 山口恵子）による研究成果の一部である。

注

- 1) 2001年に東京都が報告書『東京のホームレス』を公表して以降、東京都および特別区はそれまでの「路上生活者（対策）」という語と「ホームレス（対策）」という語を併用している。行政内部向けの文書においては「路上生活者（対策）」を用い、広報など一般向けの文書においては「ホームレス（対策）」を用いるという使い分けがおおまかにはなされているようであるが、必ずしも統一されているわけではない。
- 2) 例えば新宿区、墨田区、江東区など。
- 3) 社会福祉法第二条において第二種社会福祉事業の一つとして挙げられている「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」として運営される施設。民間の団体や企業、個人が設置しているものもあるが、ここでは特別区（特人厚）が設置しているものに限定して論じている。
- 4) これら「厚生関係施設」の1990年代までの歴史については、特別区人事・厚生事務組合社会福祉事業団編（2000）にまとめられているほか、先に挙げた岩田正美の著作（岩田 1995）の第一部でも詳しく触れられている。
- 5) 正式な名称は2002年度版までは『更生施設 宿所提供施設 宿泊所 事業概要』であったが、2003年度版からは「路上生活者対策」の事業実績も掲載されるようになり『更生施設 宿所提供施設 宿泊所 路上生活者対策施設 事業概要』に変わった。
- 6) 「路上生活者対策／ホームレス対策」として設置され始めていた「緊急一時保護センター」でのアセスメントの結果、高齢、傷病等により生活保護適用となった（＝「自立支援センター」以外での支援が必要な）人の「受け皿」として更生施設の需要が増大する、ということである。
- 7) 入所者（＝被保護者）の就労自活に向けた就労支援を重点的に行う、という意味。
- 8) 更生施設の一つではあるが、他の更生施設等への振り分け窓口としての「判定機能」および判定期間中の「一時保護機能」、特別区間での保護施設の「入所調整機能」を担う特別な更生施設として位置づけられている。
- 9) 後の「路上生活者対策／ホームレス対策」における「緊急一時保護センター」で実施される事業とは別。「緊急一時保護事業実施要領」（1994年3月20日特別区厚生部長会決定）によれば、「福祉事務所長が、緊急避難的な措置または対応を必要とする世帯であって、他の施策により適当な居場所を確保することが困難と判断した、家族世帯および女性単身世帯並びに罹災により居所を喪失した男性単身世帯」を対象として、厚生関係施設の当該事業用居室を、期間を定め（原則3ヶ月以内）利用させる事業。
- 10) 宿所提供施設、宿泊所において更生施設利用者を対象に居宅生活訓練の場を（概ね6ヶ月間）提供する事業。1996年に「自立促進事業」の名称で開始された後、1997年に名称変更。
- 11) 研修事業の対象には、「厚生関係施設」だけでなく「路上生活者対策／ホームレス対策」施設の職員も含まれる。
- 12) これらのうち、1995年の『新たな都市問題と対応の方向』については、他の資料に比べるとその後の対策の

展開との直接の関係性が乏しいため、本稿では検討の対象から除外する。

- 13) 調査結果自体は、都市生活研究会（2000）にまとめられている。
- 14) 「グループホーム」については、2001年8月改定の「大綱」では、「需要に応じて順次設置する」とされていたが、その後未設置の状態が続いたまま、2007年8月の特別区厚生部長会による検討結果「路上生活者対策事業の再構築について」において廃止が提起され、翌2008年4月の「大綱」改定において「大綱」からも削除された。
- 15) 「第9条 都道府県は、ホームレスに関する問題の実情に応じた施策を実施するため必要があると認められるときは、基本方針に即し、当該施策を実施するための計画を策定しなければならない」。
- 16) 公園等へ出向いての面接相談（いわゆるアウトリーチ）と、「自立支援センター」からアパート等へ移っ

た人への訪問相談を行う事業（ただし後者の訪問相談については、2008年4月の「要綱」改定において、「地域生活継続支援事業」として分離された）。

- 17) この事業の利用者は最終的に1944人にのぼった（サポートセンター事業組合 2010）。
- 18) 念のため付け加えておけば、この時期のテントの減少は、当該地区のテント生活者が事業を利用し路上から去った結果であるだけでなく、テント生活者のうち事業の利用を希望しなかった人々が（事業に便乗する形で強化された）締め出し等によって他の公園や河川敷等への移転を余儀なくされた結果でもある。詳細は、北川（2010b）を参照。
- 19) この点に関して、日本のホームレス支援においては生活保護外での「自立支援」が強調されつつも実態としては生活保護適用がかなり大きな役割を果たしている、という山田壮志郎の指摘（山田 2009）は非常に示唆的である。

（2012年11月12日受理）