

【大会校企画シンポジウム】

生活困窮者の実態把握の試みとセーフティネット論議の視角 —居住に着目して—

大阪公立大学 垣田 裕介

キーワード3つ：生活困窮、ホームレス、不安定居住

社会福祉の研究や実践を論議するにあたって、われわれはいったい生活困窮者の存在やニーズをどこまで捉えることができているであろうか。逆にいえば、われわれはそれらを大きく見落としていないであろうか。この基礎的で重要で切実な問いに向き合い、本報告では、生活困窮者について居住に着目した実態把握の試みを示すとともに、対応策としてのセーフティネットを論議するうえでの視角を提起したい。

1. どこまで生活困窮者を捉えることができているか——ホームレス（野宿生活者）

国が毎年実施するホームレス（野宿生活者）概数調査の結果の推移をみると、初回調査の2003年の25,296人から最新の2024年には2,820人と、この約20年間で90%程度減となっている。しかし、日本のホームレスはこれほど少ないであろうか。

この調査は、毎年1月の調査当日にカウントする方法をとっているため、調査当日以外の期間にホームレス状態にあったものの調査当日にホームレス状態でなかった者は反映されないという限界を有する。そこで報告者は2019～20年度に、自治体で一年間に生活保護相談に訪れるホームレスの実人数の調査を行った。その結果、国の概数調査でホームレス数がゼロもしくはゼロに近い2自治体（いずれも人口50万人未満の中核市）において、実際には一年間に50人程度のホームレスが生活保護相談に訪れていることがわかった。

ホームレスの存在は、国の概数調査のように一時点の瞬間値で十分に把握することは困難である。ホームレス状態は、短期の場合もあれば繰り返される場合もある。ホームレスが何人いるかというだけでなく、ホームレス状態という生活困窮とそれにとまなうニーズが、いつどのように経験されているかという観点も実態把握においては必要といえる。

2. 国際的視点からみた日本のホームレス・不安定居住

生活困窮者の実態を把握するうえで、本報告のように居住に着目する場合はホームレスの定義が重要となる。日本は「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」においてホームレスの定義を野宿生活者に狭く限定している。それと対照的に他の先進諸国では、夜間やDV被害に対応する緊急一時宿泊施設（シェルター）などの利用者をホームレスの定義に含めている場合が多く、国によっては知人・友人宅で一時的に寝泊まりする者も含む。ヨーロッパ諸国等で行われる調査や研究をみると、住居喪失や不安定居住の状態をカテゴリー分類して包括的に捉える「ホームレス・不安定居住の欧州類型」（ETHOS: European

Typology of Homelessness and Housing Exclusion) が頻繁に用いられる。

そこで報告者らは2020年度に、日本においても知人・友人宅やネットカフェでの寝泊まり等を含めて広くホームレス・不安定居住の実態を捉えることを試みた。ホームレス・不安定居住経験を尋ねたインターネット調査の結果、過去5年以内に経験した者の経験場所で多かったのは、知人・友人宅46%、派遣会社等の社員寮31%、ネットカフェ27%、野宿20%であった(複数回答)。このように、国際的潮流に照らして実態把握を試みたところ、日本においても野宿以外の多様な不安定居住状態が相当多く経験されていることが判明した。

3. 恒久的住宅に住む者が抱える居住面の生活困窮

生活困窮者の実態を居住に着目して捉える試みとして、上記のように野宿状態から不安定居住状態へと対象を広げてきた。さらに報告者は、アパート等の恒久的住宅を視野に入れるため、厚生労働省「住まいの困りごと相談窓口」(通称「すまこま。」)の2021年度事業実績の分析を行った。この相談窓口は、事業受託した民間団体が電話やウェブサイト等を通して全国各地から、住まいの不安や生活困窮の相談に応じるものである。

分析の結果、相談者の居住場所について、最も多かったのはアパート等の恒久的住宅で約6割、ネットカフェや知人・友人宅等の不安定居住が2割弱を占める。主な相談内容をみると、アパート等居住者は家賃支払い困難、野宿・不安定居住者はその日の寝泊まり場所がないなどの困窮状態が寄せられている。このようにみると、野宿・不安定居住状態にある者だけでなく、アパート等の恒久的住宅に住む者の居住面の生活困窮やニーズについても、実態把握や支援策の視野に含み入れることが求められよう。

4. 居住に着目した生活困窮の実態とセーフティネット論議の視角

居住面のセーフティネットのあり方を論議するうえでの視角をいくつか提起すると、何より第1に、居住面の生活困窮の実態把握について、国際的潮流や新たな調査手法の検証を交えつつ、さらに展開と拡充を図ることである。なお、生活困窮者自立支援制度における一時生活支援事業の自治体ごとの実施有無は、国の概数調査で瞬間値として捉えられた当該自治体のホームレス数に影響を受けて判断されているケースが少なくない。

第2に、居住面の生活困窮やニーズへの政策的・実践的対応の枠組みとして、各地における住居確保やアフターフォローなどの支援実践をふまえ、制度・公的機関・民間非営利・民間営利・市場を横断してセーフティネットのあり方を論じる視角が求められる。

第3に、野宿・不安定居住者だけでなく恒久的住宅に住む者も居住面の生活困窮やニーズを抱える場合をふまえると、野宿・不安定居住に応じる支援策を講じつつ、恒久的住宅に住む者も視野に含めたセーフティネットの発想も重要であろう。社会政策において医療・介護・保育・教育などがかならずしも特定の層への対応として位置づけられないのと同様に、居住のセーフティネット論議においても普遍主義的な視角が意義をもつといえる。