

IV. 日本における社会的弱者への支援施策

ii ホームレス自立支援政策

東 裕里

(i) 国による政策概観

① 自立支援法の制定

2002 年 8 月、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(以下、自立支援法)が施行された。同法は自立の意思がありながら路上での生活を余儀なくされた人が多く存在することに鑑み、国及び地方公共団体が連携して、その自立や防止を目的とした施策に取り組むことを定めたものである。

その具体的な施策は自立支援法に基づいて、翌年 7 月に厚生労働省が発表した「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」¹(以下、基本方針)に明らかにされている。基本方針は、第一に、ホームレスが自らの意思で安定した生活を営めるように支援すること、すなわち、就業の機会の確保、併せて安定した住居の確保に最も重点を置く。一方、路上生活を前提としての支援はあくまで緊急的、過渡的なものとされる。また、就業機会確保のための施策とは別に、自立支援センターという施設を通した自立支援事業についても定めていること、さらには、自立を支援するにあたって民間団体と連携するとしていることも、難民の自立支援政策を考えるうえで参考になるであろう。

② 就業機会確保のための施策

就業の機会を確保することは、難民の自立支援においても最も重要かつ難しい課題である。以下は基本方針で掲げられたホームレスの就業機会確保を目的とする施策の概要である。

- ア ホームレス問題について事業主等の理解を深めるための啓発活動。
- イ ホームレスが就職しやすい職種の求人開拓、求人情報の収集、及び情報提供。
- ウ 自立支援センター等におけるきめ細かな職業相談、就業後の安定を図る職場定着指導。
- エ ホームレスの施行雇用事業の実施。
- オ 技能講習や職業訓練の実施によるホームレスの職業能力の開発及び向上。
- カ 常用雇用による自立が直ちには困難なホームレスに対して、清掃業務等の都市雑業的職種の開拓、情報収集・提供。
- キ ホームレスへの求人情報提供や技能講習実施にあたって民間団体の活用。

難民の就業機会を確保するにあたっては、難民が就職しやすい環境づくりのためのアプロ

¹ <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/12/s1216-5v.html>

IV. 日本における社会的弱者への支援施策

ii ホームレス自立支援政策

一と、難民自身の人材としての価値を高めるためのアプローチの双方が必要であると考え、上にあげた施策はどれも難民の就業機会確保に応用できるものばかりである。

例えば、難民が就職しやすい環境をつくっていくためには、難民問題について事業主の理解を深める必要があり（ア）、難民の能力を生かしやすい職種の求人開拓や十分な情報提供及び職業相談を行っていくことが求められる（イ・ウ）。トラウマ等により直ちにフルタイムで働くことが困難な難民には、その状況に応じた職種を開拓していくことも良い方法であるかもしれない（カ）。エの試行雇用事業はトライアル雇用とも呼ばれ、ホームレス以外にも障害者、中高年齢者、母子家庭の母等、雇用されにくい人を一定期間試行雇用する事業主に補助金を与えることで、相互理解の促進や早期就職を目的とする制度である。この制度に難民というカテゴリーを加えることは、新たな法律を制定せずとも政令によって実施可能であり、行政のレベルで対応できる事柄である。

一方、難民自身を事業主が雇用したい人材にしていくためには、日本の商習慣等も含めた職業相談（ウ）や職業訓練の実施（オ）が欠かせない。これらにはきめ細かな対応が望まれるため、民間団体の活用が望ましい（キ）。

③施設を通した自立支援

自立支援センターと呼ばれる施設を通した自立支援の実施主体は地方自治体であるので、詳しくは(ii)で記述し、ここでは基本方針で示された概要の紹介にとどめる。自立支援センター利用者に対しては、宿所、食事、定期的な健康診断などの医療が提供され、公共職業安定所との連携により就労支援が行われる。利用者は社会生活を送るにあたって必要な生活習慣の指導や、住宅保証人の確保などの援助も受ける。自立支援センターの事業運営には民間団体の活用も図ることが明記されている。

④民間団体との連携

基本方針では民間団体に関し、各施策の項の中でその活用・連携に言及しているほか、個別の項を設けての規定もしている。ホームレスの自立支援において民間団体との連携が不可欠となる理由は、民間団体はホームレスに最も身近な存在として彼らの生活実態を把握しており、個々の事情に応じたきめこまかな対応が期待されるからである。民間団体の具体的な例としては社会福祉協議会、社会福祉士会、NPO、ボランティア団体等が挙げられている。

さらに、ホームレスという個別の問題を様々な社会的背景をもとにした社会全体の問題としてとらえると、地域住民やボランティアなどの幅広い主体の参加が殊更求められている。難民問題も国家の問題としての要素だけではなく、難民を受け入れていく側の地域社会における課題という要素は大きく、ホームレス問題における上記のような考え方は参考

IV. 日本における社会的弱者への支援施策

ii ホームレス自立支援政策

となる。

なお、実際の民間団体との連携としては、地方自治体との情報交換、協議、施策運営委託等が想定されており、国としてはNPO等の活動しやすい環境を整備することが明らかにされている。

(ii) 東京都による政策概観²

自立支援法の枠組みにおいては地方自治体の具体的政策が主要な役割を果たす。これはホームレス問題が地域の問題、特に、都市の問題として捉えられる傾向が強いことにも関連するが、難民問題においても定住にあたり地域の理解や協力が不可欠であり、その大部分が都市に集中する傾向も共通する。また、各地方自治体においては施設による自立支援政策がすでに進められており、2006 年 4 月以降に政府が実施する条約難民定住支援策の設計のための参考となると思われる。本報告においては大阪府に次いで二番目にホームレス人口が多く、全国で最も早い 2000 年より自立支援制度を構築している東京都の政策を概観する。東京都ではホームレス問題に効率的に対処するため 23 区と協定を結び、共同事業として自立支援システムを実施している。

①自立支援システム

東京都は緊急一時保護センター、自立支援センター、自立訓練ホームの 3 つのステップによりホームレスの社会復帰を目指す自立支援計画を策定している。施設の実施は東京都及び特別区によるものであるが、その運営は社会福祉法人や NPO に委託されている。現在での設置実績は下の表の通りである。

施設	設置実績	定員
緊急一時保護センター	平成 13 年度 大田寮	592 名(設置済みの 4 箇所)
	平成 14 年度 板橋寮	
	平成 15 年度 江戸川寮	
	平成 16 年度 荒川寮	
	平成 17 年度 千代田寮(設置予定)	
自立支援センター	平成 12 年度 台東寮・新宿寮	375 名
	平成 13 年度 豊島寮・墨田寮	
	平成 15 年度 渋谷寮	
自立訓練ホーム(グループホーム)	未設置(需要に応じて設置の予定)	

第一のステップである緊急一時保護センターは、原則 1 ヶ月の入所期間でホームレスを

² ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画、2004 年 6 月。

IV. 日本における社会的弱者への支援施策

ii ホームレス自立支援政策

一時的に保護し、食事の提供や生活相談・健康相談等を行いながら、第二ステップである自立支援センターへの入所などその後の処遇を明らかにするアセスメントを実施する。施設の整備は23区を5つのブロック³に分け、各ブロックごとに1箇所ずつで5施設を設置し、5年間の運用後はその施設を終了し、ブロック内の他の区が順次施設を設置していくとされている。現在、大田寮、板橋寮、江戸川寮、荒川寮の4つが設置されており、平成17年度中には千代田寮も設置される予定である。

第二のステップである自立支援センターは、原則2ヶ月以内の利用機関で、緊急一時保護センター利用者のうち、就労意欲があり、かつ心身の状態が就労に支障がないと認められる人を対象とする支援を実施する。施設では食事の提供、職業相談、住宅相談、技能講習等が行われる。自立支援センターは現在、台東区・新宿区・豊島区・墨田区・渋谷区の5箇所に設置されており、緊急一時保護センターと同様にブロック内の区で5年ごとに順次運営が交代する。

第三ステップとしての自立支援ホームは需要に応じて設置されることになっており、現在未設置であるが、緊急一時保護センター及び自立支援センター利用者のうち、早期に就労を基本とする生活形態での社会復帰が期待される人が、小規模な集団的生活を通して日常生活に関する能力の向上をはかり、地域において安定した生活を営むことができるようサポートするものとして設計されている。

これらの施設の2004年9月末の時点での利用実績及び就労自立者の数は以下の通りである。

施設	利用実績	
緊急一時保護センター	入居者累計	8355 人
	退去者累計	8044 人
自立支援センター	入居者累計	4532 人
	退去者累計	4200 人
	うち就労自立者	2118 人

(iii) 難民の定住支援策への応用

現在、政府による難民の定住支援策としては、インドシナ難民の定住支援のために設置された国際救援センターが存在する。国際救援センターは条約難民も受け入れることとされたが、実際条約難民にはあまり利用を希望する人がおらず、インドシナ難民受入が終了する2005年度末をもって閉所されることが決まっている。以降の条約難民への新しい定住支援プログラムの具体的内容は現在政府による検討が進められている⁴。

国際救援センターもホームレスの自立支援センターも、基本的にはセンターに居住しながら

³ 第一ブロック（新宿、千代田、中央、港）、第二ブロック（台東、荒川、北、文京）、第三ブロック（渋谷、大田、品川、世田谷、目黒）、第四ブロック（豊島、板橋、杉並、練馬、中野）、第五ブロック（墨田、江戸川、葛飾、江東、足立）に分けられている。

⁴ http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/030729kettei_2.html

IV. 日本における社会的弱者への支援施策

ii ホームレス自立支援政策

プログラムに参加するという居住式のものであるが、認定までにある程度日本に居住している条約難民の定住支援においては通所式であることを基本とし、必要に応じて居住施設を提供することが望ましいと考える。2006年度以降の定住支援プログラムの具体的内容としては、日本語教育、社会生活適応指導、職業相談、職業訓練、生活補助費・医療費の支給などが検討されているが、これらのプログラムを提供するにあたり最も考慮されなければならないことはそれぞれの難民の自主性である。難民は出身国において高い教育や職務経験を有していることも少なくない。それらの経験や認定後の希望を重視したうえで、それぞれの難民に合ったプログラムが提供される必要がある。