

【論説】

## 福祉国家の変容とホームレス施策への影響

—EU, 米国, 日本を比較して—

八 湊 加容子

### 要 約

近年、格差・貧困の問題はSDGsでも取り上げられるなど、国際的な課題となっている。格差・貧困の問題は地域の状況や国勢とも密接に関連している一方で、グローバル化により国際的な情勢の影響も多分に受けている。本論文では、その一端を福祉国家の変容とホームレス施策への影響から考察していく。

具体的には、脱工業化とグローバル化の進むEU、米国、日本においてどのような人々がホームレス状態に陥っているのかという実態と、ホームレスの人々に対してどのような包摂策が展開されているのかを確認していく。そして文化的な背景やホームレス問題が深刻化した年代も異なるこの3つの地域で展開されている包摂策の共通点の背景を探る。

Keywords : 福祉国家, ホームレス, 国際比較

### 1. はじめに

近年、格差・貧困の問題はSDGsでも取り上げられるなど、国際的な課題となっている。格差・貧困の問題は地域の状況や国勢とも密接に関連している一方で、グローバル化により国際的な情勢の影響も多分に受けている。本論文では、その一端を福祉国家の変容と各国のホームレス施策への影響から考察していきたい。

具体的には、脱工業化（Bell 1973 = 1975）とグローバル化の進むEU<sup>1</sup>、米国、日本においてどのような人々がホームレス状態に陥っているのかという実態の確認と、ホームレスの人々に対してどのような包摂策が展開されているのかを確認していく。文化的な背景やホームレス問題が深刻化した年代も異なるこの3つの地域で展開されている包摂策に共通点があるとするれば、それは何なのだろうか。そしてその背景には何があるのだろうか。それを探るのが本稿の目的である。

そのために、まず続く第2章では各国のホームレス施策の前提となる福祉国家の変容について確認しておきたい。そして第3章ではEUにおけるホームレスの実態と福祉・ホームレス施策の特徴を、第4章では米国におけるホームレスの実態と福祉・ホームレス施策の特徴を、第5章では日本におけるホームレスの実態と福祉・ホームレス施策の特徴を確認する。

第6章においては、この3つの地域で展開されているホームレス施策の共通点を確認し、考察する。

---

<sup>1</sup> 英国は2020年1月31日にEUを離脱しているが、福祉国家やホームレス施策の前提となる議論を牽引してきたため、本稿においてはEUに含めている。

## 2. 福祉国家の変容

David Garland (2016 = 2021) によると、福祉国家は1970年代以降2つの展開を見せたという。1つは1970年代以降の経済危機への応答としての新自由主義からの猛攻撃である。そしてもう1つが1960年代後半から1970年代にかけて先進資本主義諸国が脱工業化社会 (Bell 1973 = 1975) へと移行する中で、福祉国家が適応しようと改革を進めてきたことである。

まず、1つ目の展開に関して見ていきたい。1970年代の低成長と高失業を経て、欧米諸国では1980年代には福祉国家の危機が声高に叫ばれるようになった (武川1996)。戦後期の目覚ましい経済成長の後に残されたのは、今後経済的余剰を享受できる層は狭い範囲にならざるを得ないという認識で、以降OECDは80年代末から90年代初頭にかけて「福祉国家から能動的な (活力ある) 社会へ」という方向転換を盛んに提唱してきた (OECD 1990)。特に英国のマーガレット・サッチャー首相、米国のロナルド・レーガン大統領らは国家衰退の要因を福祉国家に求め、社会歳出を削減させる新自由主義的な政策に舵を切った。

2つ目の展開に関しては、脱工業化社会へと移行する中で、完全雇用の男性稼ぎ主モデルから非正規雇用を中心とした不完全雇用と共稼ぎモデルへの移行を迫られた点にある。20世紀型の工業化社会では「古い社会的リスク」である世帯主の所得喪失に対処していればよかったが、21世紀型の脱工業化社会においては個々人の所得の喪失とケアの危機という「新しい社会的リスク」に対処する必要があった。

このような2つの展開の交差点上に福祉国家に続く社会構想として議論が交わされているのが社会的投資戦略である。濱田江里子・金成垣 (2018: 12) によると、英国の新自由主義的な福祉改革の展開に対し、大陸ヨーロッパではこれまで築いてきた労働者の保護や手厚い福祉に代わり、なおかつ新自由主義に傾倒しない新しいヨーロッパ社会のモデルを模索する動きが1980年代中頃より強まったという。

そのような背景もあり、その後ヨーロッパ諸国を中心に議論が展開されている社会的投資戦略には2つの異なる社会ビジョンが混在する (濱田・金 2018: 17)。一つは伝統的な社会民主主義に基づいて、社会的な保護と投資の両方の必要性を説く路線であり、もう一つは人的資本への投資による機会の平等の保証を重視する「第三の道」の路線である (濱田 2014)。

前者はデンマークの社会政策学者 Gøsta Esping-Andersen が主導し、教育訓練や就労支援といった人々を労働市場へと促す政策は従来福祉国家が行ってきた補償的な政策を置き換えるものではないといい、個人の能力を伸ばすことを重視する政策が従来型の所得保障を代替できるというのは短絡的な楽観主義だという (Esping-Andersen 2009 = 2011)。一方、後者はトニー・ブレア政権のブレーンだった社会学者 Anthony Giddens によって率いられてきた。すべての人

に平等に機会を提供した後に、結果として不平等が生じるのは仕方ないとし、失業手当といった補償的な政策は非生産的な支出だとした（Giddens 2003）。

このようにポスト福祉国家の社会構想は2つの方向性が拮抗している。それでは、EU、米国、日本において、この拮抗がホームレス施策にどのように立ち現れているのだろうか。次章以降では、EU、米国、日本のホームレスの人々の実態を確認した後に、各地域の福祉・ホームレス施策の変遷を追い、それぞれに対する批判をレビューする。

### 3. EUにおけるホームレスの実態と福祉・ホームレス施策の特徴

#### 3.1. EUのホームレスの実態

よく知られているように、日本の「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」はいわゆる野宿者をさすが、欧米諸国ではその定義よりもより広い概念として「ホームレス」という言葉が用いられている。

英国の「homeless people」、ドイツの「Wohnungslose」、フランスの「Sans-abri」または「Sans-domicile-fixe (SDF)」はいずれも路上生活者のみならず、安い民間の宿に泊まり続けている人、施設に滞在している人などを含んでいる（中村 2003a）。

OECD（2021）は2020年時点で入手できた最新のデータによるホームレス数を公表しているが、それによると英国は2020年にイングランドで28万9,800世帯、ドイツは2018年に33万7千人、フランスは2012年に14万1,500人となっている。

厚生労働省が毎年公表している「ホームレス」数は2022年には3,448人となっており、EU各国が桁違いに多いように思えるが、これは上記のような定義の違いによる。

後述するようにEU圏内のホームレス施策はホームレスという用語の定義も国によってまちまちであり、ホームレス対策の法的根拠もイギリスでは住宅法、ドイツでは社会扶助法があり、フランスでは複数の法で対応するなど多様である。各国の実態をすべて網羅することは不可能なため、本項では代表的な英国、ドイツ、フランスのホームレスの人々の実態を確認しておく。

中山徹（2002）によると、英国では1970年代から「ホームレス問題」が大きな社会問題として取り組まれてきており、1977年の住宅法によってホームレス対策の法的根拠が確立した。80年代後半になると、住宅法の定義から漏れがちな野宿者（Rough Sleeper）の存在が顕在化し、ブレア政権下の1999年に野宿者対策ユニット（Rough Sleepers Unit）が設立された。

そのため例えばイングランドの野宿者数は1998年に1,985人だったのが2001年には532人に減った（中山 2002）。だが2010年代に入ると上昇し続け、2010年に1,770人だったのが、2017年には4,750人に達した。その後2018年3月に「Rough Sleeping Initiative」と呼ばれる1億1,200万ポンド規模の野宿者削減のための施策が採用されると統計上では減少し、2021年には2,440

人となっている (U.K. Government 2022)。

野宿者は2021年の統計によると86%が28歳以上で、85%が男性となっている。また英国出身が67%、EU諸国出身が20%である (U.K. Government 2022)。一方、住宅法に基づく法定ホームレス (statutory homeless) は2017年～2018年にかけてイングランドで56,580世帯いたが、62%が白人、14%が黒人である (U. K. Government 2018)。

住宅法では法定ホームレスの人々に住居を確保することを義務づけているが、90年代と比べると2010年代に入り野宿者、法定ホームレスともに増加している (Crisis UK 2012)。英国でホームレス支援を行うチャリティ団体Crisis (2022)によると、その背景には福祉予算削減、住宅価格高騰、不安定な雇用状況や破綻した家族関係などがあるという。

女性はDVなどにより家を追われることもその一因となっており (中村2003c)、賃金が男性の5分の4であり、パートタイムの90%が女性であるため、民間住宅市場での住宅取得が困難であることが指摘されている (Watson 1999)。また、出所後や従軍後に帰る家がない人も多い。一方で統計に現れないホームレスの人々の存在も指摘されており、ロンドンに限って言えば10人に1人が「隠れたホームレス」状態を経験したという (OECD 2021)。

ドイツにおいては、日本の生活保護法に相当する連邦社会扶助法 (BSHG) がホームレス状態の人々の生活支援の中心的役割を果たしている。「ホームレス生活者扶助連邦協議体」が1992年以降ドイツ全体のホームレスの人々の推計値を発表しているが、1994年には88万人だったのが、2000年には50万人となっている (中村2003d)。

ホームレス状態の人々に占める移民の割合は年々増加しており、2002年上半期にベルリンのホームレスの人々向けの施設を利用した人に占める移民の割合は25%に達した。女性の割合も増加しており、その背景に離婚率の増大があるという (BAG-WH 2000)。またホームレス状態に陥った原因としてアルコールや薬物などの依存症を挙げる人が多いことも指摘されている。

Feantsa (2017)によると、2010年代に入るとホームレスの人々の数は増加傾向にあり、特に移民や女性、家族でホームレス状態に陥る人の数が増えている。ドイツ国営の国際放送事業体「DW」によると、その背景には安定した住宅供給がなされていないことが一因としてあるという (DW 2019)。

Feantsa (2017) はまた、2016年には86万人がホームレス状態にあり、そのうち44万人が難民であるという。86万人のうち難民44万人を除く42万人の中で27%が女性、子どもや未成年者が8%、男性が73%である。2014年と2016年とを比べると、単身者は23万9千人から29万4千人と22%増加したのに対し、家族でホームレス状態に陥っている人は31%増加している。

次にフランスの状況を見ていきたい。フランスにおいては、1970年代半ばにフランス人の

10人に1人、または5人に1人が貧困に陥っていることが報告された（Lenoir 1974; Stoleru 1974 = 1981）。この「貧困の発見」により、住宅社会保護施策の見直しが提起され、社会扶助においても今日に続く宿泊所社会扶助制度を規定した1974年11月19日法が制定された。フランスには長期で常態化した野宿者がわずかであると言われるのは、この1974年法によるところが大きいとされている（都留2003）。

都留民子（2003）によると、野宿者には35歳までの若年成人が多く、彼らには住宅の保障ではなく、宿泊施設しか用意されていない。1995年に国立人口問題研究所（INED）が行ったパリ調査によると、性別は男性83%、女性17%、出生地が外国である男性が40%、女性が49%、生育期の家族問題を抱えている人が男性の20%、女性の22%となっており、学歴も総じて低くなっている（Marpsat et Firdion 2000）。

2010年代以降の状況はどうだろうか。フランス国立統計経済研究所（INSEE）とINEDが2012年に行った調査によると、2001年に9万3千人とされていたホームレスの人の数が2012年には14万1,500人となった。

そのうち38%が女性で、55%の人々がフランス以外で生まれている。フランス以外で生まれた人々は子連れが多い。年齢層は30～49歳が50%、18～29歳が27%、50歳以上が23%だった。またフランス語を話すホームレスの人々のうち、4分の1は定期的に働いていたが、主に単純労働に従事し、経済的に不安定だった。

ここまで英国、ドイツ、フランスの状況を見てきたが、ホームレスの人々の実態は時の政策や福祉施策などの影響を受けており、EU圏内においても多様である。一方でEuropean Commission（2021）は、ホームレス状態に陥る原因として、失業や貧困、移民、年齢、健康状態、関係性の消失、住宅政策などを挙げており、これらの要因が複合的に重なって、ホームレス状態を誘発している。

以上見てきたように、ホームレスの人々の実態はその時々々の政策や福祉・ホームレス施策とも密接な関連をもつ。そこで以下では、EU圏内の近年の福祉・ホームレス施策の特徴を確認しておく。

### 3.2. EUの福祉・ホームレス施策の特徴

EUにおいては戦後、国家による完全雇用と社会保障政策を組み合わせた「ケインズ型福祉国家」が展開されていたが、高度成長期が終わると、その「非効率性」や「福祉依存者」を増やしているという批判が増し、市場原理の徹底を追求した改革の必要性を主張する勢力が強まった（濱田・金2018）。

2000年にリスボンで行われた欧州理事会では「人々に投資し社会的排除と闘うことで、欧

州社会モデルを近代化する」ことが明言され、「受動的な」所得の再分配政策だけではなく、人々の「雇用確保力」や「適応能力」を高める「能動的な福祉国家」を目指す方向性が示された（中村2003b）。

リスボン戦略の後を継ぐかたちで、2010年3月には「欧州2010——知的で持続可能で包摂的な成長への欧州戦略」が、また2013年には「成長と結束のための社会的投資」が発表された。ただ、前節で述べたようにこの社会的投資戦略には2つの異なる社会ビジョンが混在しており、特に「第三の道」に関して多くの批判が寄せられている。

「第三の道」に特に顕著なのが、福祉国家のもとで形成されてきた「依存文化」を脱却する必要性を強調する点である。トニー・ブレア政権のブレインである Giddens（1998 = 1999: 100-170）は「活力ある市民社会」は『責任あるリスク・テイカー』からなる社会」という。

ブレア時代の英国福祉政策の主要な特徴の一つが失業者に積極的な求職活動をさせる「ワークフェア（勤労福祉）」だが、「ワークフェア」政策が失業者に求めるのは積極的に求職活動をし、どんな求人案内が届いても受け入れること（Dwyer 2004）という指摘もある。結果、社会学者の Jamie Peck は「ワークフェアは無職の人に職を生み出すのではなく、誰もやりたがらない職につく労働者をつくりだした」（Peck 2001）という。

このウェルフェア（福祉）からワークフェア（勤労福祉）への移行はさまざまな形をとって西欧全体に広がっており、それはたとえば、スウェーデン、デンマーク、ドイツ、オランダ、フランス、イタリアなど福祉レジームの違いを超えて様々な国で実施されてきているという（Lødemel and Trickey 2000）。

そうした流れの中で近年の福祉国家の変容の大きな特徴の一つが、多くの西欧諸国において失業手当や他の基本的な現金扶助プログラムを受ける資格のある市民により厳しい条件が課せられるようになったことだという（Clasen and Clegg 2007）。多くの国々で失業手当の給付額を市民の職歴に連動させることを強化しており、その結果、「責任ある」行動をとってきたかどうかによって失業手当の受給が大きな影響を受けるようになった（Mounk 2017 = 2019）。「福祉国家は、市場で成功する能力とは無関係に基本的な社会的ミニマムを市民に請け合う領域ではなくなり、重要な点で、市場の責任追隨的性質を反映しはじめた」と Yascha Mounk（2017 = 2019: 85）は指摘する。

近年では、この社会的投資戦略の下に、ホームレス施策も位置づけられている（European Commission 2021）。EU 圏内のホームレス施策はホームレスという用語の定義も国によってまちまちであり、前述したようにホームレス対策の法的根拠もイギリスでは住宅法、ドイツでは社会扶助法があり、フランスでは複数の法で対応するなど多様である。本節では、その一つひとつをつぶさに見ていく余裕はないが、大きな流れを見ていきたい。

これまでフランスとドイツではホームレスの人々のみを対象とした法律は市民の分断を招くとして、一般的な社会保障や労働市場政策を通してホームレス状態に陥った人々を支援してきた（中村 2003b）。一方でイギリスは1996年の保守党のメジャー政権において失業給付と所得補助を統合した求職者手当（Job Seeker's Allowance: JSA）を導入し、「就労可能な者／不可能な者」や「救済に値する者／値しない者」という政策上の区分がなされるようになった（小玉 2003）。そして、その後のブレア政権下でワークフェアが導入され、その影響がドイツ、フランスを含めたEU圏内に及びつつあるのは前述のとおりである。

英国ではさらに2013年4月に福祉制度改革の目玉としてユニバーサル・クレジットが導入された。平野寛弥（2022）によるとこれには2つの目的があるという。1つ目は、従来の稼働年齢層向けの6つの所得保障制度を統合し、単一制度による所得保障を展開するという制度の簡素化である。それとともに、福祉給付というよりも就労促進の制度であることが強調されており、労働意欲の喚起という2つ目の目的があるという。このように英国においては、福祉給付に付帯する条件が人々に行動変容を迫るものへと移行しており、各国への今後の影響も示唆されている。

本節では、EU圏内全体の趨勢として「能動的な福祉国家」を目指す方向性が示されており、失業者に積極的な求職活動をさせる「ワークフェア」が福祉レジームの差異を超えて広がりを見せ、個人がたゆみなく自己の能力を伸ばす努力をしなければその責任を帰されるような傾向を帯びてきていることを確認しておきたい。

## 4. 米国におけるホームレスの実態と福祉・ホームレス施策の特徴

### 4.1. 米国のホームレスの実態

前節ではEUの状況を確認したが、本節では米国の状況を確認したい。OECD（2021）によると、2020年の米国におけるホームレスの人々の数は58万466人となっている。

米国では、1950年代～60年代にはホームレスの人々の大半が単身男性でスキッド・ロウと呼ばれる日雇い労働者が集まる寄せ場のような地域に暮らしていたとされる。だが、1980年代になると、単身女性、子連れの女性（母子家族または女性世帯主家族）や黒人、ヒスパニックなどのマイノリティ層が増加していったという（平川2003）。

平川茂（2003）によると、1980年代前半における連邦政府の取り組みは「緊急シェルター」の確保・運用と食料の供給に限定されたものであったが、「ホームレス問題」が深刻化するにつれて、1986年になると「ホームレス生活者のための緊急救援法」、通称「ステュワート・B・マキニー・ホームレス支援法」が制定された。

「全米ホームレス支援サービス提供組織およびその対象者調査（NSHAPC）」が1996年に実

施した調査によると、ホームレス状態で暮らしている人々は男性が68%、女性が32%。ただし単身者では男性が77%、女性が23%、家族でホームレス状態に陥っている人たちでは男性が16%、女性が84%であった（ICH 1999）。エスニシティは白人41%、黒人40%、ヒスパニック11%、ネイティブ・アメリカン8%、そのほか1%となっており、米国全体のエスニシティ構成と比べると黒人とネイティブ・アメリカンの比率が高くなっている。年齢は25～44歳の割合が高く、結婚経験のない人が48%、学歴が高卒までが62%だった。また、ホームレス状態の継続期間が長期にわたる人の割合が高く、5年を超える人も20%いる。また退役軍人の割合は23%と全米レベルと比べて相当高い。アルコール・薬物問題で何らかの治療を受けたことがある人もそれぞれ26%、25%いた。

米国の2010年代以降の状況はどうであろうか。米国住宅都市開発省（HUD）によると、ホームレスの人々の数は2010年に64万9,917人（HUD 2010）、2015年に56万4,708人（HUD 2015）、2020年に58万466人（HUD 2020）となっており、2017年からは4年連続で人数が増えているという。

HUD（2020）によると、58万466人のうち39%が野宿状態にあるという。また17万2千人の人々が子連れでホームレス状態を経験している。人種は白人48%、黒人39%、ネイティブ・アメリカン5%となっており、それぞれ人口比74%、12%、1%と比べると黒人、ネイティブ・アメリカンの割合が高い。

このようにホームレスの人々が増え続けている要因として、全米ホームレス連合（National Coalition for the Homeless 2022）は、安定した生活ができる雇用機会の不足と公的扶助の減少を理由として挙げている。

#### 4.2. 米国の福祉・ホームレス施策の特徴

米国においても1980年代に福祉依存を悪とする特有の言説が生まれた。Charles Murray（1984）は貧困の原因は「気前良すぎる」福祉国家に貧困層が「依存している」からであると説き、「アンダークラス」という言葉を広めた。またRawrence Mead（1986）は、福祉受給者に労働倫理を身につけさせるためのパターナリスティックな国家の必要性を説いた。そしてよく知られているように時のレーガン大統領によって新自由主義的な政策がなされ、社会福祉は縮小の一途をたどった。

1996年にはクリントン政権時に「自己責任・就労機会調整法（PRWORA）」が成立し、扶養家族にあたる児童やその親を支援する連邦プログラムは廃止され、州の運営するより限定的な「貧困家族一時手当（Temporary Assistance for Needy Families /TANF）」に取って代わられた。新たな福祉制度は「（より一層の）自己責任を求めるもの」（Loprest, Schmidt and Witte 2000）と

なり、現在ほとんどの州が受給者に求めるのは、福祉受給が契約であることを強調する自己責任プランに署名することで、給付は受給者が一定の活動を行うという制約と引き換えに提供されるという。

一方米国のホームレス施策は、前述の「マキニー法」に基づいて関係省庁から各種プログラムが提供されている。1990年代になると緊急シェルターによる収容から、路上からの脱出を促進する方針が打ち出されたが、その際に問題になったのも「就労可能な者」「就労不可能な者」に分類し、前者に対してのみ「自立」につながるようなサービスを提供する「選別」である。特に、要扶養児童家族扶助（AFDC）を受給していた母子家族の母親に対してこのような「選別」が行われていたという（平川 2003）。AFDCは1997年以降前述のTANFへと移行したが、援助を受けて2年以内に仕事につく必要があるなど、就労自立が織り込まれている（U.S. department of Health and Human Services 2020）。PRWORA法案以降、成人の受給者は生涯で最大5年間TANFから給付を受けられるが、それと引き換えに提供された仕事に迅速に就くことが求められるのである。

このような施策に織り込まれた自立観に関しては、主にフェミニスト研究者や社会学者などから多くの批判が上がっている。鈴木宗徳（2015）は、育児＝ケア労働を正当な労働として認めず、「賃労働による自立」のみを自立と呼ぶ考え方を歪んだ自立観という。そして、シングルマザーには、1) 勤労倫理にもとづく福祉依存からの自立、就労の強制、2) 男性配偶者への経済的依存は奨励という相矛盾する自立が押しつけられているという。

Nancy Fraser（1989）は一見ジェンダー中立的に見える社会政策が、実はいかにジェンダー化されているかを指摘している。そして『『依存』はより正確には、子育てと家事という女性の無償労働を当てにする、父親にこそ顕著な特徴である。『依存』は、子育てや家事、そして（なんらかの方法で）お金を稼いでくること、それらすべてを行うシングル・マザーの特徴では決してない……養護や介護の価値が認められ賃金を支払われるとき、依存が口にしてはならない言葉ではなくなる。そして相互依存が規範となるとき、その暁にのみ、私たちは貧困を減らすことができるだろう』（Fraser 1997 = 2003: 217）と語る。

近代社会においては、家族の中に依存が隠蔽されてきたおかげで個人と家族の自立・独立・自活の神話が栄え、永続化されてきた（Fineman 2004 = 2009）わけだが、自分に依存せざるを得ない存在をケアする「依存労働」の価値が軽視されており、新たな社会構想として、「ケア」「相互依存」という概念を織り込んだ自立観も、特にフェミニストたちにより志向され始めている。

## 5. 日本におけるホームレスの実態と福祉・ホームレス施策の特徴

### 5.1. 日本のホームレスの実態

ここまでEUと米国のホームレスの実態と福祉・ホームレス施策の特徴を概観してきた。本節においては日本におけるホームレスの実態と福祉・ホームレス施策の特徴を見ていく。

日本においては2002年に成立した「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」に基づいて「ホームレス」が定義されており、「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2条），つまりいわゆる野宿者のことを指す。その数は年々減り続けており，2003年に25,296人だったのが，2023年には3,065人とされている（図1）。

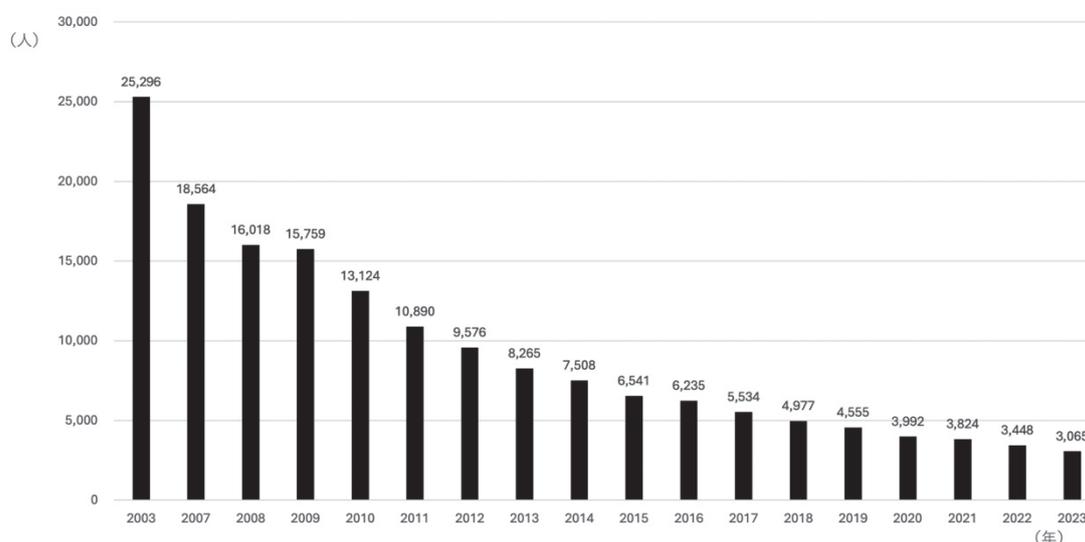


図1 日本のホームレス数の推移

注：2004年～2006年は調査が行われなかった。

出所：厚生労働省「ホームレスの実態に関する全国調査」を元に作成。

だがインターネットカフェや漫画喫茶などで寝泊まりするいわゆる「ネットカフェ難民」の存在が報じられると，2007年に厚生労働省が実態調査を行った。またその後，2014年には「子どもの貧困対策の推進に関する法律」，2015年には「生活困窮者自立支援法」が施行されるなど2010年代に入ると政策の上でも「貧困者」が多様化している。

そのため本項では，日本のホームレスの人々の実態をより明確に把握するために三期に分けて変遷を明らかにしていきたい。具体的には2002年に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が施行され，野宿者が2万人以上存在した2003年～2006年までをⅠ期，厚生労働省により「ネットカフェ難民」の実態調査が開始され，リーマンショックと相前後して「ホームレス」の若年化が見られた2007年～2013年までをⅡ期，「子どもの貧困対策の推進に

関する法律」(2014年)、「生活困窮者自立支援法」(2015年)が施行されるなど、政策の上でも「貧困者」が多様化した2014年～2019年までをⅢ期とする。

I期においては、厚生労働省(2003)によるとホームレスの人々の数は2003年に25,296人で、男性20,661人(81.7%)、女性749人(3.0%)、不明3,886人(15.5%)である。2,115人から回答が得られた生活実態調査においては、平均年齢が55.9歳、野宿場所が「一定の場所に決まっている」人が1,819人(84.1%)、「一定の場所に決まっていない」人が267人(12.3%)となっている。直前職時の従業上の地位は最も多いのが「常勤職員・従業員(正社員)」で834人(39.8%)、「日雇」757人(36.1%)、「臨時・パート・アルバイト」291人(13.9%)である。

Ⅱ期に入ると、厚生労働省(2007, 2011)によるとホームレスの人々の数は2007年に18,564人、2011年に10,890人であった。I期と比べると減少しているが、これは野宿者をシェルターや自立支援センターへ入所させることで統計上の数字は減ることが背景として考えられる。

生活実態調査においては、平均年齢が57.5歳(2007年)と59.3歳(2011年)となっており、年々平均年齢が上がっている。一方で、路上生活をして5年以上の人が2003年調査では24.0%だったのが、2007年調査では41.4%と長期間野宿生活をしている人の割合が増加している。また直前職時の従業上の地位は「日雇」が26.2%(2007年)と25.8%(2011年)、「臨時・パート・アルバイト」19.4%(2007年)と25.8%(2011年)となっており、2003年調査と比べると「日雇」が減少し、「臨時・パート・アルバイト」の割合が増えている。

一方Ⅱ期においては「ネットカフェ難民」の存在が報じられたこともあり、厚生労働省職業安定局が2007年に実態調査を行っている。厚生労働省職業安定局(2007)によるとネットカフェ難民の人数は5,400人で30歳代～50歳代など幅広い年齢層にわたっており、性別は男性6割に対し女性が4割であるとされた。この調査により、いわゆる野宿者だけを対象とした実態調査からは見えてこなかった若い人々や女性でホームレス状態にある人たちが可視化されることとなった。また雇用形態は非正規雇用が中心であるものの、失業者や正社員も見られたという。

このようにⅡ期では、野宿者においても従来の「日雇」だけでなく「臨時・パート・アルバイト」の割合が増すなどI期と比べるとプロフィールが多様化している。さらにネットカフェ難民など広義のホームレスの人々の実態調査からは女性が4割存在することが判明している。

Ⅲ期に入ると、厚生労働省(2017)によるとホームレスの人々の数は5,534人で、図1で示されているように野宿者の数は年を追うごとに減っている。その背景としては生活保護適用拡大の影響で生活保護によって野宿を抜け出す人たちも増えていることが考えられる。生活実態調査においては、平均年齢が61.5歳で、路上生活をして10年以上の人が33.0%となっており野宿者の高齢化、長期化が顕著になっている。

一方広義のホームレスの人々の実態は、東京都福祉保健局（2017）が2016年12月～2017年1月にかけてネットカフェなどで実態調査を行っている。東京都の平日1日のオールナイト利用者概数は約15,300人とされ、利用理由が「現在『住居』がなく、寝泊りするために利用」の人が25.8%。そのうち「不安定就労者」は75.8%だった。年齢は「30～39歳」（38.6%）が最も多く、「50～59歳」（28.9%）と続く。

このように、日本のホームレスの人々の実態はⅠ期においては日雇いで野宿をしている単身男性が圧倒的多数を占めたのが、Ⅱ期においては厚生労働省による統計上の「ホームレス」＝野宿者の数は減っているものの、ネットカフェ難民など広義のホームレスの人々の存在が明らかとなった。さらにⅢ期においては野宿者の高齢化と野宿生活の長期化が顕著になる中、東京都による広義のホームレスの人々の実態調査によって若い人々においても不安定な住環境で生きている人々が増加傾向にあることが指し示されている。

## 5.2. 日本の福祉・ホームレス施策の特徴

前項で見てきたように日本のホームレスの人々の実態が変容を遂げる中、どのような福祉・ホームレス施策がなされてきたのであろうか。

日本においては、1990年に入ってから、欧米先進諸国が1970年代に経験したような長期の不況に派生する諸問題に直面することとなった。

落合恵美子（2018: 111）によると、日本型福祉国家の分岐点は1980年代にあるという。時の中曽根政権は大平政権の打ち出した「日本型福祉社会」建設の方向を受け継ぎ、欧州型の福祉国家とは異なる方向を取ることを明確にした。落合（2018）は背景として、英国のサッチャー首相、米国のレーガン大統領が主導した新自由主義の高まりに同調する形で日本の福祉国家を育てる前に抑制する方向に舵を切ったこと、また同時に欧米諸国の後追いではなく日本独自の政策を打ちたいという欲望により福祉の担い手として家族の負担をより大きくする家族主義的政策を強化していったことを挙げる。

その後1990年代に経済が本格的に低迷化する中で、非正規雇用、単身者など従来のシステムに入れない人々の存在が可視化されていくことになる。

日本において「ホームレス対策」が自治体・国レベルで議論され始めるのはその1990年代の終わり頃からである。寄せ場労働者が職を失い、野宿者として都市において顕在化する中で、1998年頃より、東京23区（都市生活研究会 2000）や大阪（大阪市立大学都市環境問題研究会 2001）など、自治体による野宿者実態調査が行われるようになった。また国によって関係省庁や地方自治体、有識者が集められ「ホームレス問題連絡会議」が開かれ、「ホームレス問題に対する当面の対応策について」が1999年5月に取りまとめられ、2002年に「ホームレスの自

立の支援等に関する特別措置法」が施行されることとなった。

同法においては、野宿者が「就労する意欲はあるが仕事がなく失業状態にある者」「医療、福祉等の援護が必要な者」「社会生活を拒否する者」の3つに類型化され、類型別の対応策が示された。そして、第4条においては「ホームレスの自立への努力」が示されており「ホームレスは、その自立を支援するための国及び地方公共団体の施策を活用すること等により、自らの自立に努めるものとする」と記されている。

同法に関してはすでに多くの先行研究が蓄積されているが、「この自立は、就労自立のみを指すものであること」「この自立には脱路上が目指されており、野宿生活で築いてきた人間関係を手放すものであること」が特に批判されている。

1点目に関しては、堤圭史郎（2010）が指摘するように、「労働による自立」という価値に立脚し制度化された自立支援センターは、「努力をめぐる競争」をさせ、きわどくも包摂可能か、もしくは排除すべき対象かを識別するための選別の機制として働く。山田壮志郎（2003）もまた、「就労による自立」一辺倒では、「そもそも、高齢や傷病などの何らかの理由で労働市場から退出を余儀なくされた人々を、そこへ再び戻していく」こととなり、「自ずと一定の限界がある」と指摘する。劣悪な労働環境しかないのに就労自立を促すことは、「労働市場への放り出し」（湯浅・仁平 2007）となりかねない。

また2点目に関しては、例えば阿部彩（2009）が、「もし自立支援センターに入所することによって、路上生活において蓄積された資産を失うのであれば、仮に入所が就労や福祉に結びつかずに再路上化してしまった際には、その野宿者は以前よりも路上生活が厳しくなるはずである」という。平川茂（2004）はまた、本人が野宿生活を続けたいと願っているならば、野宿しながらも自立支援センターを利用できるような施策の必要性を訴え、「見守りの支援」と呼んでいる。つまり「自立」に際して、長い時間をかけて築き上げてきた人間関係について考慮されるべきであるという。

このように日本の「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」においても、その「自立」は就労自立のみを目指しており、これまで路上で築き上げてきた人間関係を手放すものであることが批判されている。

その後2007年ごろからワーキングプアやネットカフェ難民が社会問題化する中で、2013年には「第2のセーフティネット」と呼ばれる生活困窮者自立支援法が制定されるとともに生活保護の方は生活扶助基準の引き下げが行われ、就労自立の促進という「改正」がなされた。

一連の改正は社会福祉基礎構造改革に端を発しており、2000年に社会福祉法が改正されると、以降福祉の広範な領域において「自立支援」を掲げた施策・事業が展開されていった（堅田 2021）。それは具体的には若年者自立支援プログラム、ホームレス自立支援法、障害者自立支

援法、母子世帯の自立支援策などである。このように社会福祉の目的が「保護」から「自立を応援すること」へ移行している（堅田 2017）。

## 6. まとめ

以上見てきたように、経済危機から新自由主義が台頭し脱工業化が進展するにつれて、EU、米国、日本のいずれにおいても福祉国家が変容を遂げ、ホームレス施策においてもその影響が及んでいる。

福祉国家を取り巻く諸問題は、実際には労働市場と家族が機能不全に陥っていることと密接に関連している（Esping-Andersen 1999 = 2000: 21）。だが、雇用がより不安定となり、個人化も含めて家族が多様化する中でリスクが直接個人に降りかかるにもかかわらず、「北米と西欧諸国の市民は主要な生涯リスク——失業、配偶者の死、退職、障害、出産、貧困から保護される範囲は明らかに縮小しつつある」と Mounk（2017 = 2019）は指摘しているが、日本においても同様の兆候が見られる。

見知らぬ他者との間に制度によって相互支援と連帯をもたらしていた福祉国家（Ignatieff 1984 = 1999）の危機により、市場の責任追隨的性質がプログラムの相違を超えて現れ始めている。福祉施策において「自立」は就労によって自活することと意味の切り詰めが行われており、雇用者、失業者ともに「自立」のために絶えず自己への投資という「努力」が求められるが、その投資に失敗したものは責任を問われるという「自己責任」という規範が織り込まれている。

一方でそのような自立観は国内外の社会学者らによって指摘されており、単に施策への批判にとどまらず、米国のフェミニストたちのようにこれまで隠蔽されてきた「ケア」「相互依存」といった概念を織り込んだ新たな自立観を志向する動きも出ている。

本論文では、ホームレス問題という地域やその国の社会情勢に根ざした課題においてもグローバル化の波は押し寄せており、地域の差を超えて福祉国家の変容の影響がホームレス施策にも現れていることを確認した。ホームレス問題の解決においても常にローカルの文脈とグローバルな文脈という二つの視点で事象を捉えることが必要である。

## 謝辞

本研究は、日本学術振興会科学研究費助成事業 23K18857（研究活動スタート支援「ポスト福祉国家時代の連帯の可能性の検討：ホームレスの対抗的公共圏を事例として」）の助成を受けて行った研究成果の一部である。

## 参考文献・資料

- BAG-WH (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe) (2000). *Statistikbericht 1997-1998*, Bielefeld.
- Bell, Daniel (1973). *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York: Basic Books. (内田忠夫ほか訳『脱工業社会の到来—社会予測の一つの試み』ダイヤモンド社, 1975年).
- Clasen, Jochan and Daniel Clegg (2007). “Levels and Levers of Conditionality: Measuring Change within Welfare States,” in *Investigating Welfare State Change: The “Dependent Variable Problem” in Comparative Politics*, ed. Jochen Clasen and Nico A. Siegel, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 166-197.
- Crisis UK (2012). *The Homelessness Monitor: Great Britain 2012*, (Retrieved from <https://www.crisis.org.uk/ending-homelessness/homelessness-knowledge-hub/homelessness-monitor/about/the-homelessness-monitor-great-britain-2012>).
- Crisis UK (2022). *The Homelessness Monitor: Great Britain 2022*, (Retrieved from <https://www.crisis.org.uk/ending-homelessness/homelessness-knowledge-hub/homelessness-monitor/about/the-homelessness-monitor-great-britain-2022>).
- Dwyer, Peter (2004). “Creeping Conditionality in the UK: From Welfare Rights to Conditional Entitlements?,” *The Canadian Journal of Sociology*, 29 (2), 265-287.
- DW (2019). *Homelessness in Germany on the rise*, (Retrieved from <https://www.dw.com/en/homelessness-in-germany-on-the-rise/a-51195787>).
- Esping-Andersen, Gøsta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press. (渡辺雅男・渡辺景子訳『ポスト工業経済の社会的基礎—市場・福祉国家・家族の政治経済学』桜井書店, 2000年).
- Esping-Andersen, Gøsta (2009). *The incomplete revolution: adapting to women's new roles*, London: Polity. (大沢真理 監修・翻訳『平等と効率の福祉革命—新しい女性の役割』岩波書店, 2011年).
- European Commission (2021). *Employment, Social Affairs & Inclusion—Homelessness*, (Retrieved from <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1061&langId=en>).
- Feantsa (2017). *Homelessness in Germany*, (Retrieved from <https://www.feantsa.org/download/germany-20174561023180755814062.pdf>).
- Fineman, Martha Albertson (2004). *The Autonomy Myth: A Theory of Dependency*, New York: New Press. (穂田信子・速水葉子訳『ケアの絆——自律神話を超えて』岩波書店, 2009年).
- Fraser, Nancy (1989). *Unruly Practices: Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory*, Cambridge: Polity Press.
- Fraser, Nancy (1997). *Justice Interruptus*, London: Routledge. (仲正昌樹訳『中断された正義』御茶の水書房, 2003年).
- Garland, David (2016). *The Welfare State: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press. (小田透『福祉国家：救貧法の時代からポスト工業社会へ』白水社, 2021年).
- Giddens, Anthony (2003). “Introduction: The progressive agenda,” in Matthew Browne, Paul Thompson and Francesca Sainsbury eds., *The Progressive Manifesto: New Ideas for the Centre-Left*, Cambridge: Polity.
- Giddens, Anthony (1998). *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press. (佐和隆光訳『第三の道——効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社, 1999年).
- HUD (2010). *The 2010 Annual Homeless Assessment Report to Congress*, (Retrieved from <https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/2010HomelessAssessmentReport.pdf>).
- HUD (2015). *The 2015 Annual Homeless Assessment Report to Congress*, (Retrieved from <https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/2015-AHAR-Part-1.pdf>).
- HUD (2020). *The 2020 Annual Homeless Assessment Report to Congress*, (Retrieved from <https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/2020-AHAR-Part-1.pdf>).

- gov/portal/sites/default/files/pdf/2020-AHAR-Part-1.pdf).
- Ignatieff, Michael (1984). *The Needs of Strangers*, London: Chatto & Windus (添谷 育志・金田 耕一訳『ニーズ・オブ・ストレンジャーズ』風行社, 1999年).
- Interagency Council on the Homeless (1999). *Homelessness: Programs and the People They Serve*, Washington D.C.: The Urban Institute.
- Lenoir, René (1974). *Les exclus: un français sur dix*, Paris: Seuil.
- Lødemel, Ivar and Heather Trickey (Eds.) (2000). *'An Offer You Can't Refuse' — Workfare in International Perspective*, London: The Policy Press.
- Loprest, Pamela, Stefanie Schmidt, and Ann Dryden Witte (2000). "Welfare Reform under PRWORA: Aid to Children with Working Families," in *Tax Policy and the Economy*, 14, 157-203.
- Mounk, Yascha (2017). *The Age of Responsibility: Luck, Choice, and the Welfare State*, Cambridge: Harvard University Press. (那須耕介・栗村亜寿香訳『自己責任の時代——その先に構想する, 支えあう福祉国家』みすず書房, 2019年).
- Marsat, Maryse et Jean-Marie Firdion, (dir.) (2000). *La rue et le foyer*, Paris: PUF.
- Mead, Rawrence (1986). *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, Washington D.C.: Free Press.
- Murray, Charles (1984). *Losing Ground: American Social Policy, 1950–1980*, New York: Basic Books.
- National Coalition for the Homeless (2022). *Homelessness in America*, (Retrieved from <https://nationalhomeless.org/about-homelessness>).
- OECD (1990). *Labour Market Policies for the 1990s*.
- OECD (2021). *Homeless Population* (Retrieved from <https://www.oecd.org/els/family/HC3-1-Homeless-population.pdf>).
- Peck, Jamie (2001). *Workfare States*, New York: The Guilford Press.
- Stoleru, Lionel (1974). *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Paris: Flammarion. (益戸欽也ほか訳『富める国の貧困—社会的公正とは何か』サイマル出版会, 1981).
- U.K. Government (2018). *Statutory homelessness*, (Retrieved from <https://www.ethnicity-facts-figures.service.gov.uk/housing/homelessness/statutory-homelessness/latest>).
- U.K. Government (2022). *Rough sleeping snapshot in England: autumn 2021*, (Retrieved from <https://www.gov.uk/government/statistics/rough-sleeping-snapshot-in-england-autumn-2021/rough-sleeping-snapshot-in-england-autumn-2021>).
- U.S. department of Health and Human Services (2020). *Temporary Assistance for Needy Families (TANF)*, (Retrieved from <https://www.acf.hhs.gov/ofa/programs/tanf>).
- Watson, Sophie (1999). A home is where the heart is: engendering notions of homelessness in Kennet, P. and Marsh, A., eds, *Homelessness Exploring the new terrain*, London: Polity Press.
- 阿部彩 (2009) 「誰が路上に残ったか」『季刊社会保障研究』45(2), 134-144.
- 平川茂 (2003) 「第V編 アメリカ 第1章 ホームレス生活者の歴史と現在」小玉徹, 中村健吾, 都留民子, 平川茂編著『欧米のホームレス問題 (上) — 実態と政策』, 法律文化社, 309-35.
- 平川茂 (2004) 「『路上の権利』と『見守りの支援』——野宿生活者中の〈逃避〉タイプのニーズ (必要) をめぐって——」『市大社会学』5: 53-67.
- 平野寛弥 (2022) 「福祉給付に付帯する『条件』の変容と強化——イギリスの事例から——」『貧困研究』, 28, 4-13.
- 壺田香緒里 (2017) 「対貧困政策の新自由主義的再編——再生産領域における『自立支援』の諸相」『経済社会とジェンダー』日本フェミニスト経済学会誌, 2, 19-30.
- 壺田香緒里 (2021) 「『自立支援』の現在 (1): 特集にあたって」大原社会問題研究所雑誌, 753, 1-3.

- 小玉徹 (2003)「第Ⅱ編 第1章 ホームレス生活者支援策の変遷」小玉徹, 中村健吾, 都留民子, 平川茂編著『欧米のホームレス問題 (上) —— 実態と政策』, 法律文化社, 37-57.
- 厚生労働省 (2003)「ホームレスの実態に関する全国調査報告書の概要」, 厚生労働省ホームページ, (Retrieved from <https://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/03/h0326-5.html#mokuji>).
- 厚生労働省 (2007)「ホームレスの実態に関する全国調査報告書の概要」, 厚生労働省ホームページ, (Retrieved from <https://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/04/h0406-5.html>).
- 厚生労働省 (2011)「ホームレスの実態に関する全国調査 (生活実態調査) の結果 (概要版)」, 厚生労働省ホームページ, (Retrieved from [https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12003000-Shakaiengokyoku-Shakai-Chiikifukushika/01\\_homeless28\\_kekkagaiyou.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12003000-Shakaiengokyoku-Shakai-Chiikifukushika/01_homeless28_kekkagaiyou.pdf)).
- 厚生労働省 (2017)「ホームレスの実態に関する全国調査 (生活実態調査) の結果 (概要版)」, 厚生労働省ホームページ, (Retrieved from [https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12003000-Shakaiengokyoku-Shakai-Chiikifukushika/01\\_homeless28\\_kekkagaiyou.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12003000-Shakaiengokyoku-Shakai-Chiikifukushika/01_homeless28_kekkagaiyou.pdf)).
- 厚生労働省職業安定局 (2007)『住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書』.
- 濱田江里子 (2014)「21世紀における福祉国家のあり方と社会政策の役割 —— 社会的投資アプローチの検討を通じて」『上智法学論集』, 58(1), 137-158.
- 濱田江里子・金成垣 (2018)「社会的投資戦略の総合評価」『社会への投資 —— 〈個人〉を支える〈つながり〉を築く』岩波書店, 3-30.
- 中村健吾 (2003a)「序」『欧米のホームレス問題 上 実態と政策』, 法律文化社, iii-iv.
- 中村健吾 (2003b)「第Ⅰ編 EU 第2章 社会的排除」小玉徹, 中村健吾, 都留民子, 平川茂編著『欧米のホームレス問題 (上) —— 実態と政策』, 法律文化社, 11-17.
- 中村健吾 (2003c)「第Ⅱ編 イギリス 第2章 ホームレス生活者の現状とその支援制度」小玉徹, 中村健吾, 都留民子, 平川茂編著『欧米のホームレス問題 (上) —— 実態と政策』, 法律文化社, 58-88.
- 中村健吾 (2003d)「第Ⅲ編 ドイツ 第3章 ホームレス生活者の現状」小玉徹, 中村健吾, 都留民子, 平川茂編著『欧米のホームレス問題 (上) —— 実態と政策』, 法律文化社, 148-56.
- 中山徹 (2002)「イギリスにおけるホームレス問題と『野宿者』(Rough Sleeper) 対策」『経済学雑誌 (大阪市立大学)』, 102 (3・4), 27-28.
- 落合恵美子 (2018)「つまずきの石としての一九八〇年代」『創発する日本へ —— ポスト「失われた20年」のデッサン』弘文社.
- 大阪市立大学都市環境問題研究会 (2001)『野宿生活者 (ホームレス) に関する総合的調査研究報告書』.
- 鈴木宗徳編著 (2015)『個人化するリスクと社会 —— バック理論と現代社会』勁草書房.
- 武川正吾 (1996)「社会福祉と社会政策」『社会構想の社会学』, 岩波書店.
- 東京都福祉保健局 (2017)『住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書』.
- 都市生活研究会 (2000)『平成11年度路上生活者実態調査』.
- 堤圭史郎 (2010)「序章 —— ホームレス・スタディーズへの招待」『ホームレス・スタディーズ——排除と包摂のリアリティ』ミネルヴァ書房, 1-29.
- 都留民子 (2003)「第Ⅳ編 フランス 第1章 ホームレス生活者支援策の歴史と現状」小玉徹, 中村健吾, 都留民子, 平川茂編著『欧米のホームレス問題 (上) —— 実態と政策』, 法律文化社, 207-223.
- 山田壮志郎 (2003)「ホームレス対策の3つのアプローチ —— 『就労自立アプローチ』への傾斜とその限界性 ——」『社会福祉学』44(2), 24-33.
- 湯浅誠・仁平典宏 (2007)「若年ホームレス —— 『意欲の貧困』が提起する問い」本田由紀編『若者の労働と生活世界 —— 彼らはどんな現実を生きているか』大月書店.