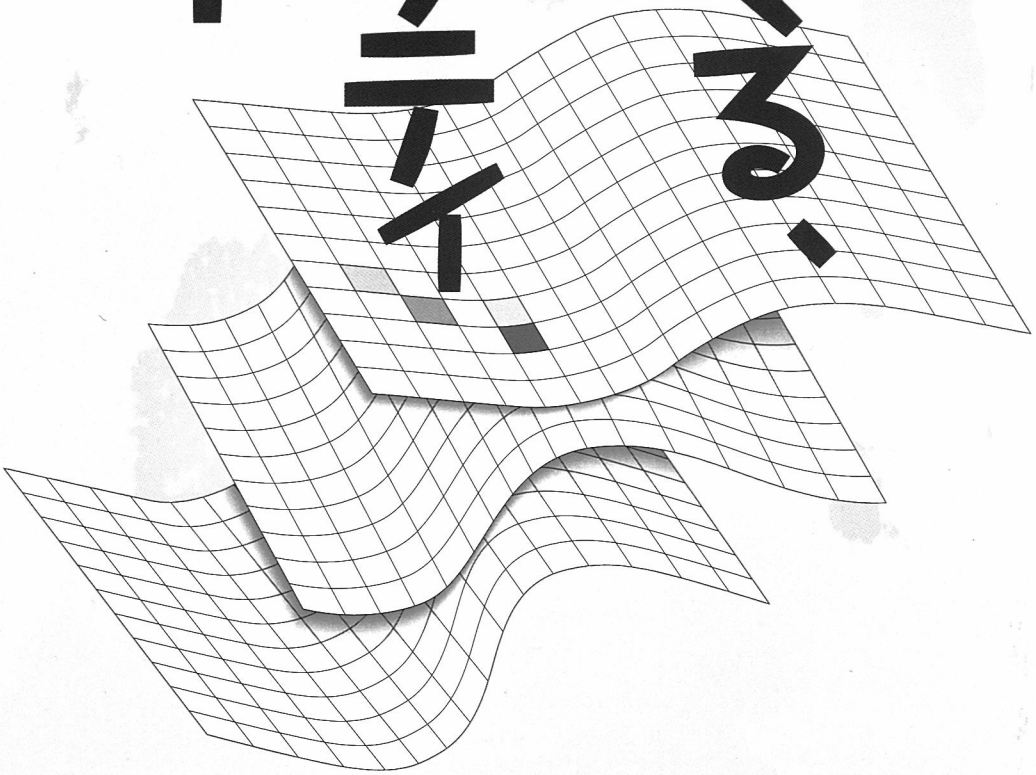
Journal of Municipal Research
市政研究
09 冬 162
自治体セーフティネット
研究会報告

どうつくる、市民のセーフティネット



大阪市政調査会

大阪市政調査会の沿革と事業

自治と分権をめざして

大阪市政調査会は、市民や自治体労働者の立場から、都市問題、地方自治問題を調査研究することを目的とする機関として、大阪市労連が中心となり、1962年９月に創立されました。都市化が急速に進み、それにともなうさまざまな問題が噴出しはじめた時期でした。大都市の急激な成長と変貌がもたらすさまざまな問題を市民・生活者の立場から認識し、政策を提起することが急務であるという問題意識が本会を誕生させたのです。

以来47年。日本経済・社会が激しい変動をつづけた年月でありました。大都市の市民・生活者の直面する問題状況も変化し、さまざまな問題に対する判断・評価の基準も変化しました。問題の大きさ、複雑さに比べれば、私たちの力量はあまりにも乏しかったといわざるを得ないにしても、各方面からのご支援、ご協力に支えられながら、都市問題、地方自治問題の調査研究活動を積み上げてきました。

これからも調査研究活動のいっそうの充実をめざして努力していきたいと考えています。

□研究雑誌『市政研究』の発行

Ａ５判　100ページを基本〈季刊〉850円　購読料年間　3,400円

□主な役職員

会　　長　澤井　　勝（奈良女子大学名誉教授）
副 会 長　阪口　英一（元大阪市助役）
理 事 長　中村　義男（大阪市労連委員長）
事務局長　別当　良博（常　　勤）
研 究 員　西部　　均（常勤嘱託）

目次

社会的セーフティネット再構築の基本課題　澤井　勝……4
――二〇〇九年初頭におけるラフなデッサン――

「福祉から就労へ」の政策転換と自治体　福原宏幸……28

生活保護制度改革と就労支援体制の検討　所　道彦……46
――イギリスとの比較を通じて――

自治体現場から生活保護制度を考える　山口勝己……64
――大阪市職員労働組合の取り組み報告――

地方自治体における「課題のある子ども」支援施策の今後を考える　住友　剛……84

ホームレス問題と自治体および民間・ＮＰＯセクターの課題　水内俊雄・中山　徹……104
――「もう一つの全国ホームレス調査」を手がかりに――

社会的企業論の現状と課題　橋本　理……130

新たなセーフティネット構築のための国および自治体財政の課題　松本　淳……160

あとがき――地域に市民のセーフティネットを　別当良博……186

ホームレス問題と自治体および民間・NPOセクターの課題

――「もう一つの全国ホームレス調査」を手がかりに――

水内俊雄
大阪市立大学教授
中山　徹
大阪府立大学教授

日本型ホームレス支援のシステムでもあった。積極的にこのシステムを位置づけるならば、大都市自治体においては、国費や自治体単独事業でホームレス自立支援センター（以下、自立支援センター）を核とする脱野宿への道をつくり、生活保護によるセーフティネットと、ホームレス自立支援によるセーフティネットというダブルスタンダードの仕組みを、短期間の間につくり上げたことになると評価

一　社会保障からみたホームレス問題の本質

二〇〇八年後半の嵐のような不況の襲来は、ホームレス問題という観点からみて、若年層の失業とハウスレスが直結するかたちで、視覚的にも日本型セーフティネットの脆弱性を暴露した。皮肉にもこうした脆弱性をわずかにでもカバーしてきているのが、二〇〇〇年より始動しはじめた

されよう。また民間・NPOによるアウトリーチからアフターフォローにいたる一連の個別支援や、無料低額宿泊所に代表される「中間施設」というハウジングを社会資源とした脱野宿の支援システムも誕生し、そして大きく展開してきたといえる。

現在、「ホームレス自立支援法」に基づく国の基本方針（二〇〇八年七月）の公表をうけて、主要自治体において「実施計画」が検討されている段階にある。少し先走るが、ホームレス問題からみえた日本型セーフティネットの脆弱性についての本質を、三つの観点から指摘しておきたい。

第一に、自治体の施策からすると、ホームレス支援に代表される一時的な最低生活保障と生活保護の二つの仕組みが、体系的な社会保障の枠組みのなかに位置づけられていないこと、第二に、人間生活の基本条件である「住居」が与件ととらえられ、日本型セーフティネットにはまったく位置づけられていなかったことが再確認された。大都市のようにさまざまな中間施設がない自治体では、民間・NPOによる民間アパートの借り上げなど行政に先んじた対策がとられた。ホームレス問題のなかでハウジングファーストが強く主張されたものの、自治体においては一部を除き、生活保護活用による以外の「居住」による福祉的展開はみられなかった。第三に、就労支援をメインにホームレス自立支援の短期的なゴールを設定したが、非正規雇用増大の大きな流れのなかでは、民間企業での安定的就労の確保や就労継続に困難性がつきまとうことが判明してきた。したがって、最低所得を得るに足る就労が困難であるなら、大阪で展開されているような公的就労・社会的就労といった施策をとるべきなのか、あるいは代替案があるのか、よくみえない状況にある。最後に、脱野宿の当事者の社会再参入のプロセスにおいて、民間・NPOによる多くの支援を必要としてきたが、その支援をどのようにオーソライズしていくのか、またいったいどのような社会に再参入するのか、というのもじつはよくみえてきていないのが実情である。

本稿でそうした重い問いかけに答えをただちにだすことはできない。しかし、ここ数年でボトムアップ式に積み重ねてこられた、ホームレス支援のある種の創意工夫から生まれた到達点を、われわれが行ってきた調査をもとに整理、提示したい。自治体や社会がもたねばならない中期目標、いい換えれば課題に対しての短期的あるいは中期的な考え方、さらにいえば社会や政治的理念について踏み込んでおく必要性を痛感している。

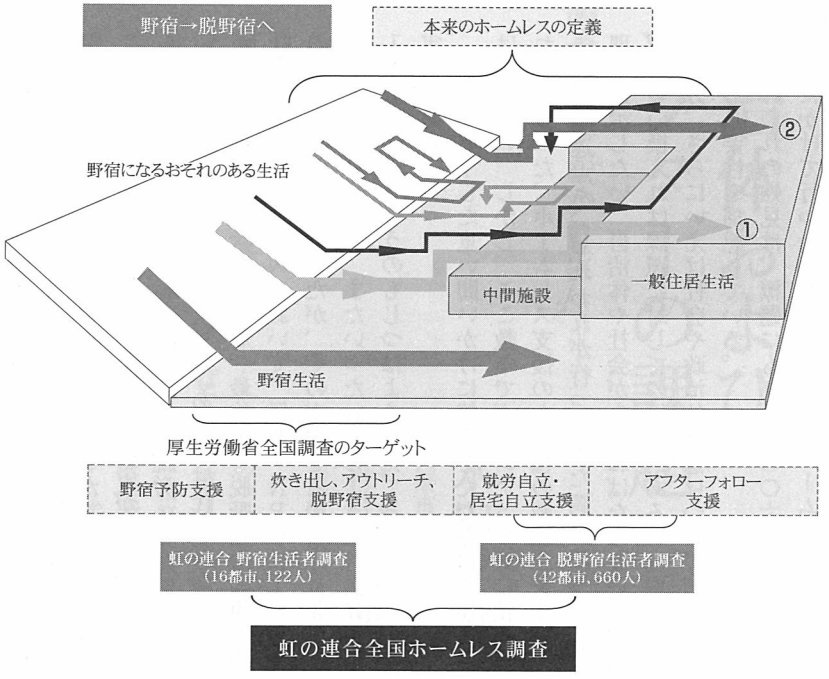
われわれの知見は、標題にもある二〇〇六年から二〇〇七年にかけて行った「もう一つの全国ホームレス調査」と、

その後継続的に行っている全国でのホームレス支援現場の聞き取りから得られたものである。二〇〇六年一月、人権運動団体の虹の連合(http://www.nijiren.net/)より、ホームレス全国調査の企画提案があった。この調査を水内が代表となっている大阪就労福祉居住問題調査研究会(http://www.osaka-sfk.com/)が受託した。二〇〇七年一月頃に行われることがわかっていた厚生労働省(以下、厚労省)の第二回目の全国ホームレス調査が、野宿現場のみに絞って行うと予想されたため、われわれは対象を野宿生活者のみならず野宿生活経験者・脱野宿の人びとまでに広げ、地域で居住をはじめた図1の①②の人びとに取材し、あわせてホームレス支援の現状を明らかにし、広義のホームレス状態に少しでも肉薄できる調査設計とした。

(1)もっと広いホームレス概念をベースに全国調査を設計する、(2)ホームレス自立支援法に基づく就労自立をベースにした自立支援施設の現状を伝える、(3)そうした支援をうけた人びとの生活状況や声を聞く、(4)野宿現場からの多様な声も数値ではなく声として伝える、(5)NPO・ボランティアなどの支援団体の奮闘・実情・問題点を正確に伝える。こうして、日本の都市の社会保障の新しいテーマとして、想定を超えた困難な課題がこのホームレス現象にある、というような認識のもとに設計方針を掲げた。ネットカフェ「難民」・刑余者ホームレス・「派遣切り」によるホームレス・年越し時開設された「派遣村」シェルターといった、設計当時にはまだ社会で認知されていなかった最近のホームレス問題を見通すことが可能な調査設計であったのではなかろうか。その調査結果は、現今のホームレス支援の現状をかなり反映しているものになったと思われる。

最終的には、二〇〇六年四月から二〇〇七年の四月まで一年間かけて、六〇団体以上のホームレス支援組織(公的セクターもふくむ)などを訪問・接触し、脱野宿したホームレス経験者を全国四二都市で六六〇人、現在野宿生活をしている全国一六都市の一二二人から聞き取り調査を行った。脱野宿のホームレス経験者の全国規模調査は日本ではじめてであり、脱野宿の経路やホームレス支援のための中間施設の現状、また現況としての生活保護受給の状況や就労の実態、支援団体の活動実績、課題・問題点など、厚労省の全国調査ではキャッチされない、公民双方のホームレス支援の実態をとらえる調査となった(1)。

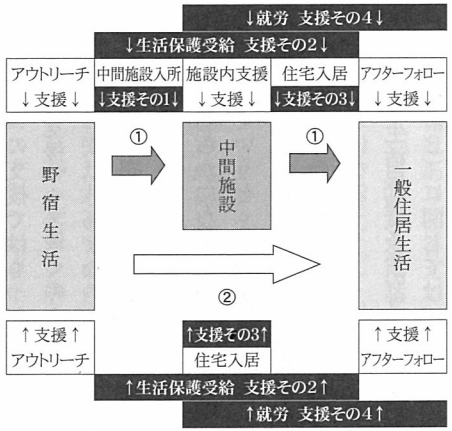
図1　脱野宿へのさまざまな経路と対応するホームレス支援の4ステージ



二　ホームレス支援の多様な連鎖

まず脱野宿から地域での居住の継続にいたるプロセスで多様な支援が必要とされる。寄せ場をもつ大都市では、特殊寄せ場対策あるいは民間の活動によって寄せ場のなかで構築されてきたシステムでもあったが、なかなかそれは一般住居生活というところに再参入するようなシステムではなかった。現今の支援の状況をまとめておくと、四ステージを示した図2にみられるように、ホームレス支援には、①野宿予防に関する支援②野宿中の支援(アウトリーチ・炊き出し・デイセンター)③脱野宿時の支援としての中間施設入所、就労自立・生活保

図2　脱野宿・ホームレス支援の連鎖



護自立・住宅確保に関する支援④畳の上でのアフターフォロー支援が必要とされている。今回はこのうち③の支援に関して、（その1）から（その4）までの、各種支援の実態について細かく聞いている。[2]

図3　中間施設入居にあたっての支援の類型と地域分類との関係（660人中424ケースが対象）

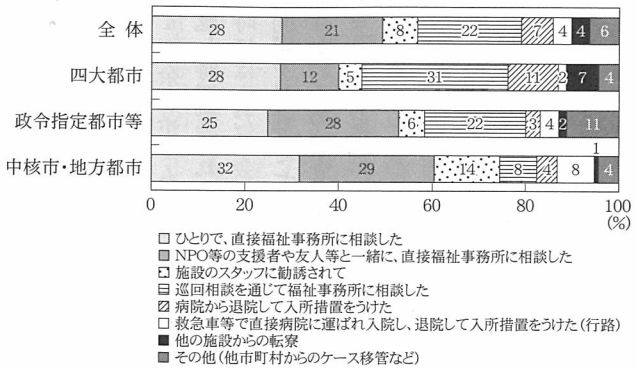


図4　生活保護受給にあたっての支援の類型と地域分類との関係（660人中429ケースが対象）

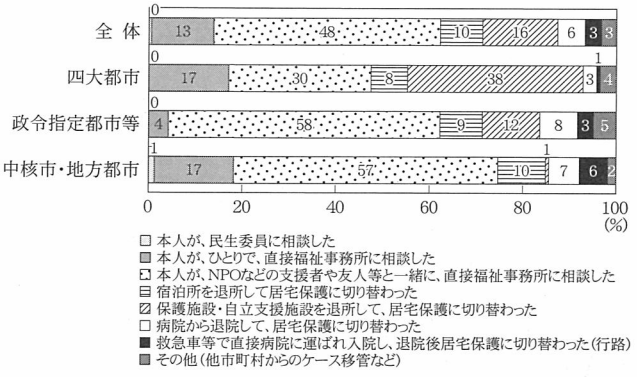


図3にみられるように、四つの支援ではもっとも入り口にあたる【中間施設への入所支援】（支援その1）については、独力で入所できたケースが二八%となっており、少なくとも三分の二は公民双方何らかの支援を借りねば中間施設入所ができないという実態が明らかになっている。また図1でいうと、中間施設を介する①の流れが三分の二、直接移行する②の流れが三分の一ということになる。

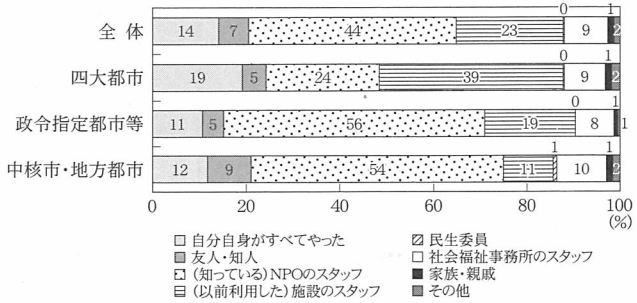
【生活保護受給の支援】（支援その2）に関しては、中間施設を経由せず、付き添い支援をうけながら直接畳の上にあがるケースもふくまれてくるので、民間のNPOなどの役割がより大きくなる。図4にみられるように、独力でやれるケースは一三%まで下がり、NPOなどの力を借りたケースが四八%にのぼることになる。また地域別でも、中間施設が不十分な地方で

の民間NPO頼りの実態がより鮮明になっているといえよう。四大都市では[3]、施設退所後に居宅に切り替わった例が三八%にも達していることにも注目せねばならない。

【住宅への入居支援】（支援その3）については、図5にみられるように、独力での住宅探しは一四%にとどまり、何らかの支援を必要とし、かつ四大都市以外では、NPOや民間団体の役割が著しく高くなっていることがわかる。一方四大都市では施設スタッフからの支援をうけた割合が三九%であることも見て取れる

【就労の支援】（支援その4）については対象者は二一七人とかなり減り、グラフは掲載しないが、みずからハローワークに行ってみつけてくるケースが三一%であり、求人雑誌や友人・雇用主からといった、ある意味で独力でみつけてくるケースが四分の三くらいを占め、就労に関しては支援組織や施設の役割は低くなっている。

図5　住宅探しの方法と地域分類との関係（660人中640ケースが対象）



施設退所後、あるいは直接畳の上にあがった人びとの地域社会での生活が安定して継続されるために、その施設および支援組織のスタッフによってなされる個別的な支援活動が【アフターフォロー支援】であり、今回そうしたサービスについて、中間施設のスタッフとのかかわりが退所後もあるかどうかの有無を六四%はありと答えている。方法は「自分から出向く」五七%、「自分から電話する」四六%、「スタッフに来てもらう」二九%となっている。

支援団体の多くがアフターフォロー支援の必要性を訴えているが、その問題が多岐にわたり、アルコール依存・ギャンブルといったアディクション・メンタルヘルスの問題、債務処理の問題などがあり、その対応には専門スキルが要求され、小規模な支援団体活動の守備範囲を超えていることがほとんどである。とはいえ、困ったときやいざというときに相談できる人がいると答えた七七%のうち、半数以上の五五%がお世話になったNPOやボランティアの人びと、一九%は公的な中間施設のスタッフやケースワーカー

と答えている。一方、家族親族を一一%しか頼りにできないという状況は、「家族や親族との連絡がまったくない」六六%、「緊急時のみ」九%という現状からも、NPOや中間施設のスタッフへの信頼と、個別支援・付き添い支援のニーズは非常に高いといえる。

三　中間施設の実態

(1)　中間施設利用の実態

つぎに明らかにしておかねばならないのは、ホームレス自立支援法制定当時、ホームレス自立支援センターをはじめとする中間施設である。中間施設の定義については後述するが、今回の調査で、野宿から一般住居生活に移行（支援団体では「畳の上」という用語をよく使う）した人のうち、図6のように六八%が中間施設を利用し、三二%が利用せず野宿から直接一般住居生活へ、畳の上の生活に移行していることがわかった。

ところがこれを地域別にみると、四大都市ではその割合が八四%であるのに比し、中核市・地方都市になると五一%に落ちる。またその中間施設の中身は表1のように、ホームレスの自立支援の切り札として登場した自立支援センターが、四大都市で利用者全体の四一%、政令指定都市で三二%であるのに比し、中核市・地方都市ではわずかに二%となってしまう（この場合も他都市の自立支援センター利用）。また救護施設に代表される生活保護施設も、大都市では一部ホームレス支援に機能しているが、その他の地域ではほとんど機能していないといってもよい状況である。生活保護法のもとに運用されている法定施設であるだけに、ホームレス支援に関してもう少し適正な役割分担を担うべきことを強く求めたい(4)。

無料低額宿泊所は四大都市でも一定の役割を果たしているが、後述するように地域によりその存在の強弱はまちまちである。ここでは大都市圏都市を中心とする支援施設のない都市での宿泊所の機能が、中核市・地方都市の四二%

図6　脱野宿にあたっての中間施設利用の有無（660人中643ケースが対象）

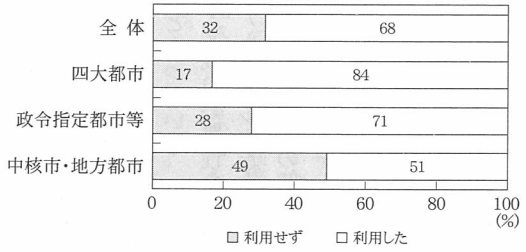


表1　中間施設の利用の状況（660人中643ケースが対象）

中間施設利用事例	全体	全体(%)	小計(%)	四大都市	全体(%)	小計(%)	政令指定都市等	全体(%)	小計(%)	中核市・地方都市	全体(%)	小計(%)
自立支援センター	122	19.0	27.8	82	34.2	41.0	37	23.0	31.9	3	1.2	2.4
無料低額宿泊所	85	13.2	19.4	24	10.0	12.0	10	6.2	8.6	51	21.1	41.5
救護施設	55	8.6	12.5	44	18.3	22.0	9	5.6	7.8	2	0.8	1.6
NPOや市の借り上げ住宅	49	7.6	11.2	3	1.3	1.5	25	15.5	21.6	21	8.7	17.1
病院	43	6.7	9.8	6	2.5	3.0	13	8.1	11.2	24	9.9	19.5
公園／駅シェルター	21	3.3	4.8	16	6.7	8.0	5	3.1	4.3			
一時保護所	14	2.2	3.2	1	0.4	0.5	6	3.7	5.2	7	2.9	5.7
更生施設	12	1.9	2.7	8	3.3	4.0	4	2.5	3.4			
その他	11	1.7	2.5	8	3.3	4.0				3	1.2	2.4
支援者の個人宅	8	1.2	1.8							8	3.3	6.5
宿所提供施設	6	0.9	1.4	3	1.3	1.5	1	0.6	0.9	2	0.8	1.6
ケアセンター	6	0.9	1.4	5	2.1	2.5				1	0.4	0.8
アセスメントセンター	4	0.6	0.9				4	2.5	3.4			
一泊シェルター	2	0.3	0.5				2	1.2	1.7			
施設の緊急枠	1	0.2	0.2							1	0.4	0.8
中間施設　計	439		100.0	200		100.0	116		100.0	123		100.0
中間施設非利用事例	204	31.7		40	16.7		45	28.0		119	49.2	
合　計	643	100.0		240	100.0		161	100.0		242	100.0	

という値の高さとなってあらわれている。また四大都市以外では、NPOなどの民間の借り上げ住宅や病院がかなりの役割を果たしていることからも、公的なホームレス支援サービスのないところで、代用的な機能が現状を凌いでいる、工夫している状況が見て取れる。

中核市・地方都市において公的セクターのないことが決定的であり、宿泊所やNPOなどの民間支援住宅そして病院が中間施設として代替し、半分がNPOや民間支援の手で直接畳の上にあがっている状況がクリアに見て取れる。

ただし、中間施設を利用して居所を確保した人の半数以上の五二%は、過去にも同様の施設を利用した経験を有している。この傾向は地域を問わず全国的にみられる。中間施設の利用が、即居所の確保につながっているわけではなく、利用を重ねた結果として居所を獲得している状況がうかがわれる。

(2)　中間施設の現況

この中間施設は法律用語でもなく学問上でも明確な定義はまだできておらず、一時施設・通過施設・中間居住施設あるいは簡単にシェルターと呼ばれることもある。ここでは野宿生活から一般住居生活に移るまでに利用した施設の総称として用いた。一時的あるいは短期的な利用を想定と

しており、入所条件が定められているものが少なくない。

戦後の「浮浪者」施設としての前史を有しながら、特殊貧困対策として四大寄せ場地域では法外援護的な側面もふくみ、釜ヶ崎／あいりん・山谷／城北・寿（横浜）・笹島（名古屋）などの、日雇労働者集住地区・簡易宿所街でのみ運用されてきたために、居住・福祉政策双方からも脚光を浴びることなく一般地区に存在する施設は近年つぎつぎと廃止が続いてきた。ホームレス現象の登場でリバイバルした感をわれわれ関係者は抱いているが、社会での認知度は著しく低い。ホームレス自立支援法・生活保護法・社会福祉法と根拠法も異なり、設置基準なども自治体ごとにさまざまである。

写真1・写真2は、こうした中間施設をならべてみたものである。時限施設とはいえ、自立支援センターは、プレハブから公共施設の再利用・貸工場転用・保護施設敷地内利用から将来の転用を見越したような巨大建造物まで、まったく種々それぞれであることがわかる。無料低額宿泊所も社員寮・学生寮に代表されるマンション形式からビジネスホテル・ラブホテルそして木造集合住宅まで、ガイドラインも各自治体によって異なり、「一人あたり三・三㎡以上を確保する」（静岡県・千葉県）、「一人あたり最低三・三㎡以上を基準とし、四・九五㎡以上となるよう努める、個室の場合は四・九五㎡以上」（東京都荒川区）、「一人あたり居室面積四・五㎡及び延床面積七㎡を最低基準とする」（埼玉県）、「一人あたり五㎡以上を確保する」（神奈川県・横浜市）、「天井まで硬質な壁で仕切られた完全個室」（神奈川県・横浜市・千葉市）などさまざまである。

さらに民間の自立支援住宅にいたっては、**写真1**だけでわかるように工夫と知恵の産物にほかならない、じつに多様な建築物を利活用している。施設構造は宿泊所・民間施設とも形態がバラエティに富んでいることがわかるであろう。

中間施設の入居者数をみると、公的施設では五〇人以上の大規模なものが大半であるが、宿泊所では五〇人未満が半数を超え、民間施設・住宅はさらに規模が小さく八割が一〇人未満である。

居室の定員については、ホームレス対策施設や法外援護では、五人以上の大部屋の割合が高くなっている。ただしホームレス対策施設では個室の割合も三割を超えており、施設によって大きな違いがある。生活保護施設では三～四人の相部屋が主流で、民間施設・住宅や宿泊所は個室または二人部屋が主流を占めている。

中間施設の平均利用期間をみると、宿泊所が二〇・一カ月ともっとも長く、ついで生活保護施設の一六・一カ月と

写真1　民間・ＮＰＯセクターによる中間施設（*は無料低額宿泊所）

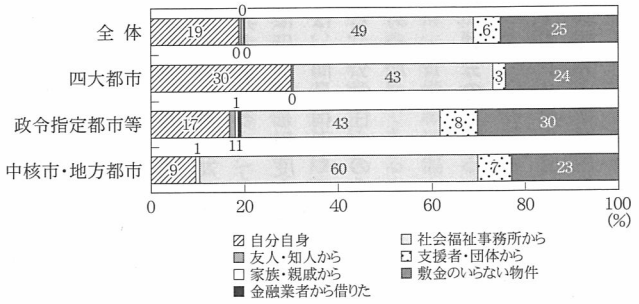
なっている。ホームレス対策施設は利用期間が三～六カ月以内と定められていることもあり、七カ月と短くなっている。民間施設・住宅はさらに短く五・四カ月となっている。法外援護施設は短期宿泊用なので、一・九カ月ともっとも短くなっている。

つぎに中間施設入所中の相談事項の解

写真２　おもに公的セクターによる中間施設

決率と、提供サービスの満足度を主要な中間施設別にみると、相談事項ではホームレス対策施設に相対的に高い相談解決率が、そして物的およびサービスの満足度は生活保護施設がかなり高く出ていること、宿泊所はその中間に位置し、民間やＮＰＯの支援住宅は評価の点で比較的健闘しているという結果を得た。

図７　敷金の出所（地域分類別）



四　住まいの実態

では、そうした中間施設と、退所後あるいは脱野宿後直接入居する住まいの実態はどうであろうか。入所経緯については支援の実態のところで前述したが、住宅探しでひとつの関門となる敷金は、図７のように福祉事務所からの支給が四九％で、とくに中核市・地方都市での支給の割合が高くなっている。敷金支給の有無については各自治体それぞれの運用があり、支給を行わないところもみられることは付言しておきたい。一方四大都市や政令指定都市等では、自分自身で敷金を準備した割合が高くなっている。とくに自立支援センターの利用者の場合は半数のちょうど五〇％が自分自身で敷金を準備しており、センター在所中の就労での貯蓄によるものと考えられる。また二五％は敷金のいらない物件を借りており、これは地域を問わず全国的な傾向である。

保証人については、五割以上が保証人のいらない物件を選択しており、四大都市ほどその割合が高くなっている。保証人が必要な物件の場合、政令指定都市等や中核市・地方都市では、支援者や団体が保証人になっている割合が高く、四大都市では保証人代行会社を利用している割合が高くなっている。

家賃については、四大都市では四～四・五万円がもっとも多くなっている。二万円未満も多いのは、地域生活移行支援事業利用者や東京都の助成により三〇〇〇円の負担で住宅を借りることができる事例がふくまれているからである。政令指定都市等では三～四万円が多く、中核市・地方都市では二～五万円と幅広く分布している。

広さについては六～七・五畳程度が平均的であるが、四・五畳未満が二割弱あり、とくに四大都市や政令指定都市等でその割合が高くなっている。住宅の最低居住水準に定められている広さは、単身世帯の場合は四・五畳以上、中高齢単身者の場合は九畳以上なので、中高齢単身者の基準

に当てはめると、四分の三以上が最低居住水準以下の住宅に居住していることになる。また三畳未満の狭小住宅に住んでいる人が一割弱いることは問題である。

住宅の構造・種類は、鉄骨アパートやRCマンションなどの非木造共同住宅か、いわゆる文化住宅や木賃と呼ばれる木造共同住宅に大別できる。四大都市や政令指定都市等では非木造が多く、中核市や地方都市では木造と非木造の割合はほぼ同じ程度となっている。四大都市やその周辺都市では、簡易宿所やこれを転用した住宅に居住している人もいる。公営住宅の利用は少なく、今回の調査では一三事例であった。

五　就労の実態

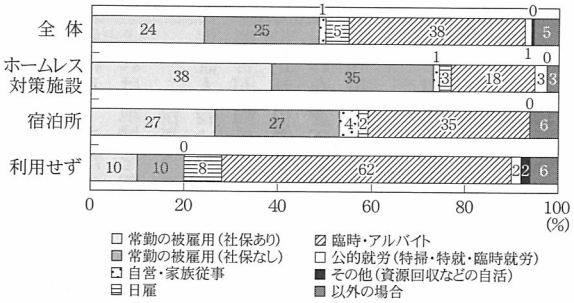
ホームレス自立支援のシステムでは、脱野宿の人びとの目標は就労自立でこのシステムを卒業することが期待された。本調査では、結論的にはそうした卒業を経て現在も就労を継続している人は、脱野宿の事例の四分の一であることがわかった。そして就労してもそれをどう継続していくか、どのように支えるかが課題であることもみえてきた。

脱野宿の過程で、何らかのかたちで就労を果たした人の率は四九%となっている。半数は何らかのかたちで就労を経験し、四分の一だけが完全就労というかたちで生計を維持している。逆に一部生活保護や年金を加味した就労もひとつの型となっている。そのなかでも就労自立をメインに導入された自立支援センターを代表とするホームレス対策施設の就労率は七五%と非常に高く、宿泊所・法外援護施設がこのあとに続く。当然生活保護施設の就労率は二一%と低くなっている。

また中間施設を利用しない場合も三七%の就労率となっている。

ではその就労の場合の職種と雇用形態であるが、図8のようにホームレス対策施設、宿泊所、中間施設を利用しない、の三つに分け検討してみた。全体では正規雇用は二四%となり、社会保険なしの雇用で二五%、アルバイトが三八%というのが三つの大きな雇用形態となる。ただ施設別には、就労支援をメインとするホームレス対策施設での正規雇用率はあがりアルバイトが減り、宿泊所は少しその比率が上下し、そして利用しない層でのアルバイト率は六二%にのぼることになる。

図8　中間施設経験と現在就いている雇用形態との関係



職種との関係では、雇用形態において相違があったホームレス対策施設利用者と非利用者との間にはそれほど差がなくなり、いずれも六割近くが清掃・警備職に就くという状況になっている。また宿泊所利用者ではサービス業への従事が目立っている。一般化は慎まねばならないが、職種が清掃・警備職に偏在していることは脱野宿の就労市場のひとつの宿命であるかのようであり、職種よりはむしろ雇用形態での安定性を求める方向性が追求されるべきという示唆を、この知見は語っていよう。日本型正規雇用の実態の中身にも関係してくる重要な知見でもある。

就労継続については、その率は六一%に下がってしまう。宿泊所では八七%と高いが、ホームレス対策施設利用者も非利用者もほぼ同じ六割前後というのは、厳しい状況といわざるを得ない。就労が続かなかった理由として、三〇%が健康を害した、二一%は人間関係が悪くなった、と答えている。前述したように、施設スタッフやNPOのアフターフォロー的支援があれば就労継続率が落ちないという知見からも、こうした就労以降に生じる困難を個別・付き添い支援でアフターフォローし、就労と日常生活を包括的に支援していく仕組みをいかにつくっていくのか、今後の支援のあり方に強く求められる課題である。今回の調査設計では不十分であったが、「半就労半福祉」という、脱野宿後の就労と福祉や年金を組み合わせた就労形態の具体的事例を豊富に積み重ねていく必要がある。これは日本型ワークフェアの議論にもつながろう。

六　ホームレス支援にみられる地域差

これまでの調査分析結果はホームレス支援に乗った人びとの事例であり、図1でいえば調査時点において矢印の右向きルートに乗って地域での居住生活に再参入を果たした人びとである。当然このルートに(1)そもそも乗らなかった人、(2)乗れなかった人、(3)途中まで乗った人、(4)ルートの存在を知らなかった人、(5)ルートのない地域など、さまざまなホームレス状態の人が現に大勢いることも間違いのない事実である。じつはこうしたホームレス支援において、激しい地域差ができてしまっている。二〇〇七年の厚労省の全国調査では、(1)にあたる人、つまり野宿継続による自活を選択した人が調査対象者としてより多かったといえ

る。そして同時に行われた、厚労省による自治体の支援策に関するアンケート調査では、生活保護の「ホームレスへの適用」実態が、数値のみであるが明らかにされている。その詳しい分析は、水内俊雄・渥美清・蓬莱梨乃（二〇〇八）「二つの全国調査を通じて見たホームレス脱野宿支援施策の地域差」『Shelter-less』三四号、一三五～一六八頁、を参照してほしいが、自治体別のホームレス状況の人への生活保護適用の実態の地域差がわかる。これは同時に(2)から(5)の人びとの存在もこうした数値に反映されることになる。

表2は、実際の野宿生活者数と生活保護開始数との関係から自治体を六つのグループに分けその中身を検討したものである。グループ1の八二自治体が、二〇〇六年度のホームレスへの生活保護開始数ゼロ、二〇〇七年一月現在で野宿生活者数ゼロとして回答している。

グループ2は、野宿生活者が一人以上二五人以下／生活保護開始が一人以上二〇人以下で三七〇自治体が存在しており、全体の五五・三%を占めている。またそのうちの四六・五%にあたる一七二自治体は生活保護の開始がゼロとなっている。このグループ2の三七〇自治体において、一二・七%にあたる四七自治体が何らかのホームレス支援施策やNPOによる支援が存在すると答えている(5)。

表2　野宿生活者数とホームレスへの生活保護開始数のグルーピングからみた施策実施率（2006年度）

	野宿生活者数		生活保護開始数	該当自治体数		施策実施自治体数(注)	施策実施率(%)
グループ1	0	and	0	82	14.0%	2	2.4%
グループ2	1～25	and	0～20	370	55.3%	47	12.7%
	0～25	and	1～20				
グループ3	26～50	and	0～50	56	9.6%	23	41.4%
	0～50	and	21～50				
グループ4	51～100	and	0～100	30	5.1%	23	76.7%
	0～100	and	51～100				
グループ5	101～1000	and	0～1000	46	7.8%	43	93.5%
	0～1000	and	101～1000				
グループ6	1001～	and	1001～	2	0.3%	2	100.0%
合　計				586	100.0%	138	23.5%

（注）施策のなかには、NPOなどだけが行うサービスも入っている。

グループ3は、野宿生活者が二六人以上五〇人以下／生活保護開始が二一人以上五〇人以下という五六自治体がふくまれる。うち四一・一%にあたる二三自治体に何らかの施策やNPOによる支援サービスが存在することになる。施策やサービスの実施率は前述のグループ2の一二・七%から四一・一%へと三倍以上となり、自治体によっては、野宿生活者問題は一定の関心事としてとらえられ、ホームレス支援施策として認知されるところが増えてきていることがうかがえる。

グループ4の、野宿生活者が五一人以上一〇〇人以下／生活保護開始が五一人以上一〇〇人以下となると、三〇自治体となり、施策やサービスの存在する自治体は七六・七%にあたる二三となる。野宿生活者数・生活保護者数のいずれかが五〇人を超えたところでホームレス支援施策は、必須のものとして認識される傾向にある。

グループ4のどちらかが一〇一人以上一〇〇〇人以下になると、自治体数は四六となる。該当自治体中九三・五%にあたる四三自治体で施策や支援サービスが提供されており、それらが存在しない三自治体は、市原・八王子・松戸だけとなる。しかしながら、実質的にNPOによる宿泊所提供という支援サービスが存在しているので、いずれかが一〇〇人というラインは、何らかの施策が必ず存在するラインとして確立していることが指摘できる。

いずれも一〇〇〇人を超える、東京二三区・大阪市の存在は数量的にも並外れた存在となっている。両自治体では歴史を有する不定住貧困対策の系譜があるということを踏まえ、これらの諸自治体と同じような流れでホームレス支援施策は語れないという事実があることを、ここで指摘しておきたい。

施策を打つ・打たないのラインに、野宿生活者数一〇〇人という数字が、暗黙のうちに設定されているように見受けられる。しかし**表2**のように、何らかの施策・サービスは、間違いなく野宿生活者数が二六人以上のグループ3から立ち上がっていることが如実に見て取れよう。

表3は、野宿生活者が五〇人以上存在する自治体のホームレスへの生活保護開始と、野宿生活者数との関係を具体的市名を挙げてみたものである。前述したように、五〇人というラインを超えると何らかのかたちでの施策やサービスが本格化するが、こうした状況のなかで両者の比がこれだけの差となってあらわれてくる。

ホームレス支援の中間施設は**表4**にみられるように、何らかのかたちで生活保護を利用している。ホームレス自立支援施設では医療扶助単独給付を行っているが、九割近くがこの制度を利用しているといわれている。また「もう一

つの全国ホームレス調査」では、脱野宿により直接一般住居へ移行する人の約八五％が生活保護を利用していることも判明している。

推計ではあるが、自立支援センターで医療扶助を利用しなかったケース、法外施策でのシェルター利用を通じて脱野宿したケース、また就労のみで脱野宿を果たしたケース、年金のみであるいは就労との組み合わせで脱野宿したケースを除き、支援団体の感覚的な印象ではあるが、約九割以上は脱野宿に生活保護を利用していると想定されている。

このように、脱野宿の切り札が制度的には「ホームレスへの生活保護の適用」であり、しかしその地域差は大変激しいということがわかってきた。その地域差を明らかにするために、ふたたび厚労省の全国調査結果を利用してどの

表3　生活保護開始数／野宿生活者数の比率

都市名	2007年1月調査での野宿生活者数（51人以上）	2003～2006年の4年間平均保護開始人数	生活保護開始数／野宿生活者数
船橋市	57	452	7.92
千葉市	103	680	6.60
横浜市	661	3,403	5.15
さいたま市	179	708	3.96
名古屋市	741	2,137	2.88
特別区	4,205	10,378	2.47
川口市	97	191	1.97
小田原市	53	95	1.79
神戸市	135	202	1.50
堺市	133	197	1.48
北九州市	249	360	1.45
守口市	72	96	1.33
大阪市	4,069	4,940	1.21
厚木市	74	88	1.19
川崎市	848	996	1.17
仙台市	132	146	1.11
静岡市	87	83	0.95
松戸市	73	65	0.89
尼崎市	264	205	0.78
広島市	115	86	0.75
豊橋市	59	44	0.75
豊中市	54	37	0.68
戸田市	105	71	0.67
札幌市	132	88	0.66
姫路市	51	34	0.66
岡山市	60	38	0.63
京都市	387	201	0.52
福岡市	784	400	0.51
沼津市	58	27	0.47
那覇市	75	34	0.45
熊本市	92	38	0.41
西宮市	91	34	0.37
和歌山市	58	21	0.36
市川市	172	59	0.34
平塚市	128	41	0.32
府中市	91	29	0.32
八尾市	59	19	0.32
日野市	61	16	0.26
東大阪市	89	14	0.16
浜松市	115	16	0.14

場所で生活保護を開始したかを分析する。この調査では、開始場所は、「無料低額宿泊所」「それ以外の社会福祉施設等」[6]「簡易宿所」「一般住宅」「医療機関」「その他」に分類されている。一般住宅を除き、どの中間施設をホームレス状況にある人の生活保護開始に利用するのか、という分析となる。

生活保護開始場所は、ホームレス支援において脱野宿の最初のステップとして利用される資源でもある。この資源の全国全体の利用状況をみたのが**表5**である。三万件を超えるなかでもっとも多い開始場所が医療機関三七・九％、そのつぎが無料低額宿泊所で二三・六％、そしてそれ以外の社会福祉施設等一五・六％、その他一一・一％、一般住宅七・九％、簡易宿所三・九％の順となっている。医療機関が最上位を占めるという実態はホームレス支援の本来のすがたではないとはいえるが、厳しい数字があがっている。

では以上の結果をまとめて、地域差を構成しているパターンについてクラスター分析を通じて摘出し、それをあらわした**図9**を使用して分析してみたい。⑤の自治体群は医療機関を通じて脱野宿の生活保護開始がみられることで共通した自治体を集めて

表4　中間施設別の生活保護開始事由

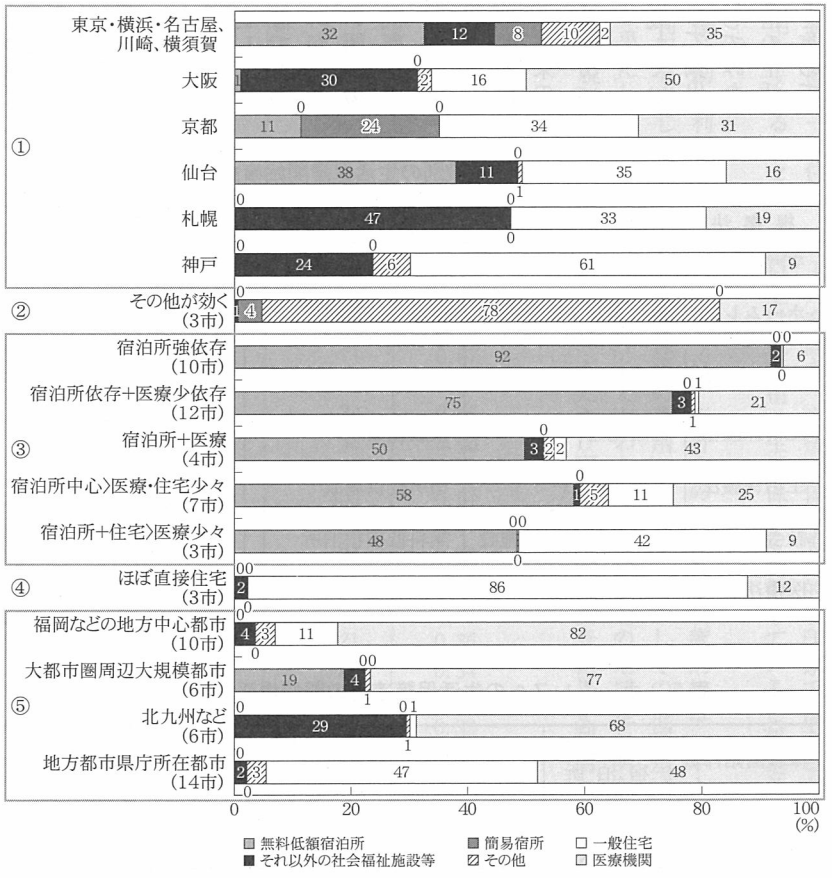
根拠法	一般名称	施設名称	生活保護事由
ホームレス自立支援法	ホームレス自立支援事業	自立支援センター	医療扶助単独給付（非受給者有）
ホームレス自立支援法	ホームレス緊急一時宿泊事業	仮設一時避難所、公園宿泊所など	医療扶助単独給付（非受給者有）
生活保護法	保護施設	更生施設	法に基づく措置による施設保護
生活保護法	保護施設	救護施設	法に基づく措置による施設保護
生活保護法	保護施設	宿所提供施設	法に基づく措置による施設保護
社会福祉法	第二種社会福祉施設	無料低額宿泊所	法に基づく措置による居宅保護
医療法	医療提供施設	病院	法に基づく措置による医療扶助

表5　ホームレスへの生活保護適用の開始場所（2006年度）

保護開始件数	無料低額宿泊所	それ以外の社会福祉施設等	簡易宿所	一般住宅	医療機関	その他
30,307	7,160	4,712	1,188	2,403	11,480	3,364
（%）	23.6	15.6	3.9	7.9	37.9	11.1

いる。そのなかで一番上は人口規模の大きい都市として福岡市に代表されるが、医療機関に強く依存しておりそれ以外の脱野宿の方法がほぼみられない都市群となっている。その下の群は宿泊所を少し組み合わせ、下から二番目の群はそれ以外の社会福祉施設等を組み合わせている。代表的には自立支援センターを開始場所とする北九州市が挙がっている。そして一番下は一般住宅への居宅保護もみられる都市群からなり、中間施設はないが支援団体が畳の上にあげる活動を行っているところとなる。それに近いありようが、④の一般住宅で脱野宿を果たしている高松市・松山市・大津市の三自治体である。社会資源がないなかで、支援団体の活動と福祉事務所の連携がこうした結

図9　ホームレス状況にある人への生活保護開始場所からみた自治体別諸類型（2003～2007年度平均）



果を生みだしているといえよう。

一方、③は無料低額宿泊所という選択肢を軸に脱野宿のシステムが機能している自治体群である。その依存度合いや他の資源との組み合わせが微妙に異なるが、無料低額宿泊所に強く依存しており、ほぼすべてが首都圏の衛星都市となっている。無料低額宿泊所という選択肢は、首都圏では最有力な脱野宿の手段となっている。

②はその他が有効となる項目で、ひとつは鹿児島市や広島市のように現在地保護という運用を実施している自治体が事例として挙がっている。人数が少ないので図9には挙がっていないが、旭川市も同様の運用を行っている。

①の特徴は、大都市であり、自立支援センターをふくめ、選択肢や社会資源が比較的豊富にある、ホームレス支援の相対的先進都市にあたる。東京二三区・名古屋市・横浜市・川崎市などは、医療機関、無料低額宿泊所を主にして、自立支援センターや簡易宿所なども脱野宿にむけての中間施設として利用されている。一般住宅を脱野宿の選択肢として活用できていないという地域的状況も見て取れる。あとは一都市一類型となり、京都市（一般住宅・医療機関・簡易宿所・無料低額宿泊所）・仙台市（無料低額宿泊所・一般住宅・医療機関・自立支援センター）・札幌市（自立支援センター（救護施設使用）・一般住宅・医療機関）のようにいくつかの選択肢が比較的偏りなくあり、とくに仙台市は社会資源のバランスがとれている。神戸市は震災復興後の生活保護受給の敷居が低くなったことを反映していることもあり、半分以上が一般住宅で、残りは市独自で運用を行っている更生施設という組み合わせになっている。大阪市は、自立支援センターを中心に一般住宅という選択肢とが、医療機関と拮抗している組み合わせとなっている。

このように脱野宿化施策の切り札は、制度としては「ホームレスへの生活保護の適用」であり、しかもその地域差は大変大きいということがわかった。周知のようにホームレスに対する生活保護の運用は自治体ごと大きく異なっており、そのことが前述の結果の背景に存在している。「不定住貧困」対策を先行させていた一部の大都市にみられるように、自治体独自の生活保護の運用（たとえば、東京などでは「ドヤ保護」が認められているのに対し、大阪市では「ドヤ保護」が認められていない）が行われていた。ほとんどの自治体の場合は、それぞれに脱野宿に対して活用できる社会資源がどれほどあるか、そして自治体が支援組織とどのような関係性をもっているかというところに、大きく左右されていると考えられる。制度的には生活保護しかない自治体が大半である。したがって、保護適用や脱野宿後の生活に際して、民間・NPOの創意工夫によるところ

が大であった。民間・NPO等によるホームレス支援の実態がまず先行し、公的セクターによる制度や運用の改善が後追いしたことが調査から浮き彫りにされたことから、ホームレス支援における地域差は基本的には、民間の支援策とそれに後追いした自治体の制度運用に地域差があるということになる。

七　社会福祉の新分野――ホームレス問題における自治体と民間・NPOの課題

これまで、公的扶助論や貧困論等を除き社会福祉分野においてホームレス問題はあまり議論にならなかった。前述したように、ホームレス問題から導き出された個別支援にかかわる実践は、これまで支援の経験が十分に蓄積されてこなかった。日本型ホームレス問題は、ホームレスを路上生活あるいは野宿生活状態にあるかどうかで判断しているだけであり、「もう一つの全国ホームレス調査」はそのはざまに、量的過多はあるもののさまざまな福祉的問題や社会的・個人的困難を抱えている人びとが存在していることを明確にした。そして、既存の福祉実践の経験と方法が必ずしも通用せず、いわば新しい開発型実践が求められたことを明らかにした。

脱野宿化とその後の生活再建のプロセスにおいては、ただたんに困難ということだけでは片づけられないようなさまざまな課題が浮上した。たんに住宅提供するだけではなく、生活再構築・再建型支援をふくむ居住支援、就労確保のためのメンタルケアをふくむ就労支援、就労継続と脱野宿後の生活継続のためのアフターフォローによる支援（たとえば自立支援センター等退所後の支援等）、稼動年齢層ではあるが早老化している人びとへの生活支援、病気なのに疾病ラベルが貼れない人びとへの福祉的支援などといった実践的課題に対して、新しい施策をつくって支援するというよりも現にやっている支援を施策や社会資源にしてきた、というのがNPO等の現場の実際であった。

こうした民間・NPOの実践経験の蓄積は長いところでは一〇年を超えた。大阪市でいえば、一九九八年の概数概況調査から一〇年が経過した。また、社会福祉士・精神保健福祉士をめざす社会福祉教育のなかにおいても、低所得者対策のなかでホームレス自立支援法とホームレスの実態についての理解が求められようになってきており、また二〇〇七年三月に改正された社会福祉士及び介護福祉士法に基づく新カリキュラムでも公的扶助論や個別支援にかかわる援助論のなかで位置づけられているものの、現状では民間・NPOの経験や教訓から学ぶしかないと考えられる。

この新しい分野が問うているさまざまな実践的課題と支援のあり方については、いまだ模索の段階にあるといって過言ではない。

生活保護制度運用の著しい地域的差異や大都市自治体を除きホームレスが活用できる社会資源が欠落しているなかで、民間・NPOの創意工夫の蓄積による新しい支援の流れがつくられはじめていることが、この調査によってはじめて浮き彫りになった。多くの自治体では公的セクターが民間・NPOのホームレス支援の取り組みに先導されるかたちでしかこの新しい問題に対応できなかったのは事実である。これまでの施策不足を住民の力を生かすという名のもとでボランティアやNPOに任せてしまうなど、近年、日本の社会はさまざまな困難な問題を抽象的な地域に任せすぎてきたきらいがあるのではなかろうか。そのような実感を抱きながら、ホームレス支援を通じて形成されつつある新しい流れについて一言のべておきたい。

その一つは生活保護である。すでにのべたように、脱野宿した人びとが低家賃住宅に居住するための最大の切り札は生活保護制度であった。ただし本来、生活保護法における現在地保護によって脱野宿化が可能であるにもかかわらず、その運用を行っている自治体は旭川市や鹿児島市などきわめて少ないことは前述したとおりである。居住にかかわる支援がなければ切り札の生活保護が活用されないという事態に直面して、民間・NPOが居住施設を用意するなどの支援策が公的セクターに先行して開発されたことが重要である。また、「半就労半福祉」という生活保護と就労との組み合わせによる生活保障の方法が開発され、生活保護の活用や年金との併用も追求された。生活保護ですべての生活費を賄う「全福祉」とは異なり、この生活のあり方の追求は社会的包摂論やワークフェアなどの今日的キーワードとの関連で重要である。こうしたかたちでの就労をどう開発していくのか、「社会的就労」とも関連づけて検討される必要がある。

さらに、従来のホームレスに対する「施設収容主義」と呼称された福祉の考え方の転換や自治体独自の新たな試みもみえはじめた。たとえば大阪市では、あいりん施策の転換がなされ、施設入所に限定されていた生活保護運用から居宅保護へという流れが生まれ、多くが地域での「自立」生活へと移行しているが、その功罪はまだ予測できない。また、東京都の地域生活移行支援事業にみられる自治体独自の住宅扶助単独給付的な側面をもつ試みや、自立支援センターにおいて採用された医療扶助単独給付などがそれに該当しよう。

もう一つの脱野宿支援の最大の発見は、中間施設という

居住資源であった。とくに、第二種社会福祉事業としての無料低額宿泊所については、自治体による支援施策として開発・提供されたのではなく、NPOなどの支援策の一つだった居住施設が結果として中間施設と呼ばれるようになったと考えたほうがよい。

まず、さまざまな中間施設のなかでこれまでになかったものとしては、ホームレス自立支援法に基づき設置された自立支援センターが挙げられる。生活保護による措置ではなく、入りやすく手軽な利用が可能な施設であり、無料低額宿泊所とハローワークのサテライトを足したような位置づけと考えられる。当初は就労による自立一本で進められてきたが、後発の自立支援センターでは、ホームレスになる直前の人や福祉的支援を必要とするような人などかなり対象者の間口を広げた運用をしている。ホームレスかどうかを見定めるいわば認証機能がしっかりしていれば、受け入れの敷居が低く、生活保護法下の施設に比べて非常に柔軟な対応ができる施設となった。考えようによってはその潜在能力は大きい。それはホームレスをふくむさまざまな社会的不利・困難を抱えている人びとに対する施設へと転換が可能であるからである。

つぎに指摘すべきは無料低額宿泊所である。社会福祉法第二条第三項に規定されている第二種社会福祉事業の施設であり、都道府県知事への届け出により開設できる。保護施設より縛りの緩さと柔軟性があり、入所者に生活保護を当面適用しながら居住・生活・就労支援を行うこともできる効率的な住宅資源であり、中間施設の典型ともいえる。高度成長期以降、日本ではこうした中間施設の需要とニーズが市場として存在しなかった。いわばホームレス問題の生成とともに生まれた居住資源である。社会資源としての空きハウジングストックを活用して、生活保護で居住確保とその継続を保証すれば、ホームレス状態の危機を乗り切るための支援住宅市場になるとも考えられる。

ただ、無料低額宿泊所運営の仕組みは、生活保護費とくに住宅扶助をベースにしているため、居住環境や生活支援の質の悪さが話題にされるなど、否定的にのみとらえる見方もあるが、自治体の指針がつくられていることや、いい意味でのオープン化の進展、第三者による評価がみられることから、重要な居住資源として再評価される必要がある。生活保護法で規定する更生施設が全国で一八カ所ときわめて少ないなか、ホームレスの居住支援のひとつとして重要な役割を果たしていることも事実である。

そして、一部の生活保護施設に大きな変化が生じた。入ったら入ったきりといわれた救護施設を回転の速い施設に転換し、退所後も通所事業等を通じて地域生活を維持するための支援を継続したところ、その脱落率はきわめて低く、その支援のあり方が全国的にも注目されてきている。地方において最大の社会資源である生活保護施設における支援のあり方を考える際、着目すべき事例である。

「もう一つの全国ホームレス調査」から、この三つの中間施設はある意味でいい競争相手となっていることが判明している。生活保護施設は公費によって運営されていることから、近年のマスメディアによって指摘された「貧困ビジネス」の問題点に対応できる自己評価システムのいっそうの確立が必要であろう。

冒頭でのべたように、ホームレス問題は、日本型セーフティネットには「居住」が位置づけられていないことを再確認させた。それならば、公的セクターはこうした中間施設とくに住居をメインにした市場に参入するのか、あるいは介入できるかどうかなど、ホームレスや近年の派遣契約打ち切り＝住居喪失に端的に示される居住不安定層に対する住居問題にどのように対応するのかといった課題が残される。既存の公営住宅の活用あるいは民間住宅の借り上げといった施策が考えられるが、いろいろな地域で問題となっている地元とのコンフリクトの回避や入居基準の弾力化などが、自治体の抱える今日的政策課題である。また施設に依存し施設サービスの断続的再利用を繰り返す往還の問題も生じはじめているが、今後シビアに検討すべき課題ではあるが、ここでは問題の指摘のみにとどめておく。

こんにち、さまざまな地域問題に対して、その解決を住民間の「支え合い」に大きな期待を寄せがちである。これまで経験が蓄積されてこなかったホームレス問題という「新しい」問題に対しても、民間・NPOの支援に依存しがちであるようにみえる。「もう一つの全国ホームレス調査」でみえた新しい潮流は、公的セクターにおいても、創意と工夫や行政のあり方の柔軟性の回復によって解決への方途が切り開かれることを示している。最後に、民間・NPOの支援がたんにボランティア的活動だけで終わらないためには運営の財政的仕組みが構築される必要があろう。これに関しての自治体の役割はきわめて大きい。セーフティネットの網の目をいかに密にしていくのかが問われているのである。

（注）

(1) 紙面がかぎられているので、いくつかの図表や分析は本稿では取り上げていない。文中にも不掲載グラフのことは指摘するが、詳しくは http://www.osaka-sfk.com/homeless/about.html を参考にしていただきたい。

(2) 野宿中の支援を聞かなかったことは調査設計上のミスであった。

(3) 粗い地域の括りではあるが、以下の三地域分類を導入した。【四大都市】はいくつかの施策を実施しかつ寄せ場施策のある東京・横浜・名古屋・大阪を指す。【政令指定都市等】は施策はメニューとして部分的にあるところであり、札幌・仙台・市川・川崎・京都・大阪府下自治体・神戸・北九州・福岡である。そして公的支援サービスや施策のない【中核市・地方都市】という分類を用いた。

(4) 「ホームレス対策施設」は自立支援センター・アセスメントセンター・公園／駅シェルターを、「生活保護施設」は更生・救護・宿所提供施設を、「法外援護」は一時保護所・ケアセンター・一泊シェルターをまとめている。

(5) そのうちの二二自治体は大阪府下の自治体であるが、一自治体を除きNPOによる支援活動はない。これは、全国の都道府県のなかでも大阪府だけが自治体連合のホームレス支援施策を実施しており、その結果として府の施策による支援サービスを二二自治体が一律にうけていることから計上されている。

(6) 「それ以外の社会福祉施設等」とは、救護施設・更生施設・宿所提供施設などの生活保護法下の生活保護施設と、自立支援センターや仮設一時避難所などが相当する。

『市政研究』二〇〇八年総目次（第一五八号〜第一六一号）

第一五八号（冬季号）二〇〇八年一月

巻頭言　市民社会における介護保険　大谷　強

特集Ⅰ●介護保険制度再考
―市民的論議のために

分権と自治の介護保険制度　澤井　勝
介護保険と市民参加　石毛鎌子
介護労働の視点から介護保険を考える　玄場絢子
深刻な介護労働力の欠乏　水野博達
滋賀の地域の取り組みから介護保険制度を考える　北川憲司

図書紹介

埋橋孝文編著『ワークフェア』　松本　淳
大阪社会福祉史研究会編『大阪における社会福祉の歴史Ⅰ』　山口勝己
村上弘／田尾雅夫／佐藤満編『京都市政 公共経営と政策研究』　打越綾子／内海麻利編著『川崎市政の研究』　正木敦士

連載●なにわ路上観察紀行　第15回　堺旧市街（堺区大町西〜錦之町西）
「路上駐禁」は「町の地力」のリトマス試験紙　前田和男

連載●朝日新聞資料探訪　第11回
大阪朝日ビルとフィギュア・スケート　石原佳子

図書紹介

島田恵司著『分権改革の地平』　松本　誠

特集Ⅱ●創立四五周年記念シンポジウム
「どうつくる、市民のセーフティネット」

基調講演　セーフティネットをつくりなおす
―脱「格差社会」への公共サービス　宮本太郎

パネルディスカッション　ありむら潜／上野谷加代子／住友　剛／宮本太郎／福原宏幸

連載●近代都市大阪における羅紗商の活動と
その意義　その3
羅紗商の商業活動と紳士服の流行　石角容子／矢作　弘

第一五九号（春季号）二〇〇八年四月

巻頭言　チェックオフ廃止条例に思う　西谷　敏

特集●地球温暖化防止と自治体・市民

地球環境問題と自治体　宮本憲一
地球温暖化問題への対応　田中　充
自治体レベルにおける経済的手法の活用と意義　諸富　徹
地域からの取り組みを進めるための法的手法　大久保規子

図書紹介

都市温暖化と住民生活　山田國廣
島田恵司著『分権改革の地平』　松本　誠
福原宏幸編『社会的排除／包摂と社会政策』　北島健一
木村和世著『路地裏の社会史』　西部　均

連載●なにわ路上観察紀行　第16回　大阪ミナミ界隈
昭和レトロをたずねて　前田和男

講演　変革のなかの自治体と職員　大矢野　修
二〇〇八年度大阪市予算の分析と評価　長沼進一

連載●近代都市大阪における羅紗商の活動と
その意義　その4（最終回）
社会集団としてみた大阪羅紗商の動態　石角容子／矢作　弘
理事会・総会・新役員

第一六〇号（夏季号）二〇〇八年七月

特集●分権改革の現在

分権改革の現在をどう読むか　松本克夫
第二次分権改革と自治体の課題　島田恵司
地方財政と「分権改革」の展望　持田信樹
分権と地方政治改革の展望　森脇俊雅
地方自治制度改革と地方分権改革　木谷晋市

図書紹介

森詩恵著『現代日本の介護保険改革』　横山壽一
A・S・バラ、F・ラペール著／福原宏幸・中村健吾監訳『グローバル化と社会的排除』　櫻井純理

連載●なにわ路上観察紀行　第17回　京都府宇治市
源氏五十四帖は藤原氏への意趣返しの物語!?　前田和男

公共サービス従事者全体の「生活できる賃金」の確立にむけて　伊藤久雄

第一六一号（秋季号）二〇〇八年一〇月

巻頭言　東アジアの社会政策論議に学ぶ　玉井金五

特集●子ども・若者政策再考

子どもと社会保障　寺本尚美
子ども虐待をめぐる課題　津崎哲郎
ひとり親家庭施策・再考　神原文子
セーフティネットとしての教育を考える　住友　剛
若年者雇用政策を再考する　樋口明彦

図書紹介

読売新聞北海道支社夕張支局編著『限界自治夕張検証』　三浦哲司

連載●なにわ路上観察紀行　第18回　堺市西区鳳界隈
おそるべし、伝統のだんじりパワー　前田和男

連載●朝日新聞資料探訪　第12回
大朝社の婦人会関西連合大会開催をめぐって　石原佳子
ようおこし。出会いの「自由空間」へ　山口勝己／福田　弘