

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』

中村健吾・中山徹・岡本祥浩・都留民子・平川茂編著『欧米のホームレス問題(下):支援の実例』

(法律文化社、2003年(上)、2004年(下))

阿部 彩

本書は、イギリス、ドイツ、フランス、アメリカの4カ国におけるホームレス対策を政策と実践の両面から論じるものである。本書は、上下2巻から構成されており、上巻は、それぞれの国におけるホームレス問題の実態と政策を分析し、下巻はボランティア団体などホームレス支援団体による具体的な支援策を紹介している。10名からなる執筆陣は、国内におけるホームレス問題にも詳しい専門家であり、他の先進諸国におけるホームレス対策に関する情報の多さと日本のホームレス政策を念頭においた分析的的確さにおいては本書の右に出るものはないといってもよいであろう。上巻では、各国の政策の展開を、第二次世界大戦以前のいわゆる放浪者対策から、ヨーロッパ3カ国については欧州委員会によってその策定が義務付けられた「貧困ならびに社会的排除と闘うためのナショナル・アクション・プラン」、アメリカにおいては1987年のマッキニー・ホームレス支援法の90年代の展開まで、分析されている。下巻は、各国それぞれ2、3の市における公私団体(自治体、NPOなど)による支援対策の紹介、また、ボランティア・セクターに公的資金が流れ込むことによる公的機関と私的機関の微妙な関係が描き出されている。本書で論じられる4カ国は、欧州3カ国とアメリカという対照的なコントラストが目立つが、欧州3カ国の中でも、特に野宿者(または路上生活者、以下、本稿では野宿者で統一)の減少を大きな柱としたイギリス、多彩な社会保障のセーフティ・ネットを

張り巡らせてホームレス状態の予防を目指すドイツ、「反排除」を旗印とし積極的な雇用と住宅対策を打ち出すフランスと多様であり、我が国の野宿者行政に大きな示唆を与えるものである。また、下巻は、都市と団体を絞って調査しており、それぞれの支援活動が具体的に描写されているので、社会政策研究者のみならず、福祉行政官、民間支援団体の読者にもリアル感のあふれる実例を提示している。

一方で、本書を読み進むうちに、日本とこれら4カ国の政策と現状の違いが際立ち、4カ国からの経験が日本に適用できるのか疑問がわいてくるのも事実である。本書がまず指摘する違いは、ホームレスの定義の違いである。ヨーロッパ、特にEUによるホームレスの概念は、住居を持たない人々(親戚や友人の家などに仮に居住する人も含める)、福祉施設に滞在する人、低価の民間の宿に泊まり続ける人(日本でいえばドヤなど)、劣悪な住宅環境にある人々、また、住宅を失う危険性が高い人々などの住居弱者一般をさし、日本でホームレスと呼ばれることが多くなった野宿者(公園や路上などに寝泊りする人々)はこれら住居弱者の極端な一例に過ぎない(上, p.19, 下, p.ii)。しかし、ヨーロッパ諸国にても、このように野宿者問題を広義のホームレス(住宅)問題の一部と捉え、「かれらの問題」から「われわれの問題」へと発想の転換(上, p.35)に至るまでに、長い年月がかかっている。日本においてもこのような発想転換が求められ

るようになることも十分考えられる。

第二の違いは、野宿者の属性である。日本の野宿者は、大多数が50歳以上の単身男性であるが、唯一野宿者の統計があるイギリスでは25～44歳が過半数を占めている(上, p.92)。他の3カ国については、上記の広義のホームレス概念による統計であるが、そこでも、ホームレスの過半数が日本の野宿者よりも若い層である。これらの統計は、定義、調査方法などに左右されるため単純比較が難しいが、日本の野宿者の年齢構成が他国とは異なっていることは確かである。日本の現状は、現在の4カ国の野宿者の現状というよりも、むしろ、アメリカの1920年代から50年代のスキッド・ロウに似ており(上, p.309～314)、日本の野宿者の発生要因と4カ国における発生要因は構造的に異なるのではないかという疑問を生じる。なお、スキッド・ロウは、1920年代以降、農業が機械化され、大規模公共事業が減少して移動労働者の需要が減るとともに消滅していった(上, p.313)。日本で野宿者が可視化した理由の一つは、社会の底辺の受け皿となっていた寄せ場の機能低下が挙げられ、寄せ場が今後スキッド・ロウの衰退と同じ道をたどるのか、そうであれば、新しい受け皿をどう構築していくのが緊急の課題である。すなわち、日本の野宿者政策において、欧米諸国の経験が役立つとすれば、それは、野宿状態に陥ってしまったからの支援策というよりも、陥る前に機能する受け皿の構築にあるのではないか。受け皿が市場で提供されないのであれば、これは、社会保障制度や住宅制度によるホームレス予防策(あるいはセーフティ・ネットと呼んでもよい)、ドイツで「第二労働市場」と呼ばれる公的資金が投入されることで雇用が成り立つ就労セクター(上, p.174)の構築を意味する。

第三の違いは、ボランティア・セクターの規模と資源力である(下, p.vi)。本書で取り上げられた4カ国では、ボランティア組織がホームレスおよび野

宿者への支援策の担い手として大きな役割を果たしている。下巻で紹介されている事例の多くもこれらボランティア組織によるものである。ボランティア組織の多くは公的機関から資金を受託して運営されているが、独自の財源・人的資源も豊富であり、日本の野宿者支援団体と比べると、その規模には圧倒される。日本においても、野宿者支援分野において公的機関から委託業務を請け負うNPO法人が出始めているが、まだまだ先駆的であり、ほとんどの支援団体は大規模な事業を展開するほどの財力はない。また、人的資源にしても、専属スタッフを雇える団体は数少ない。このような日本の支援団体の実情を考えると、本書で紹介されるボランティア組織の活動の多くは「夢のまた夢」であり、実現不可能のように思える。しかし、一方で、日本の支援団体も悲観的な要素ばかりではない。日本においても、野宿者が多く存在する多くの都市(大阪、東京23区、川崎、広島、仙台、京都など)で、規模の大小はあるものの、支援団体が存在しており、イギリスの野宿者優先プログラム(Rough Sleepers Initiative、後に野宿者対策室)やフランスの「極限的排除と闘う委員会」が行っているようなアウトリーチ活動を通して野宿者との信頼関係を長年にわたって築いてきている。この信頼関係とアウトリーチのノウハウの蓄積は、野宿者支援を行う上での最大の資源であり、公的な支援を行う際にも活用すべきである。

このように、日本と4カ国の野宿者の現状には大きな違いが見られるものの、野宿者問題を一部の個人の問題に帰着するものとするのではなく、社会一般の経済市場および住宅市場の失敗から波及する問題と捉えて、ホームレス状態の予防を目的とする諸制度を構築しようとする各国の姿勢は、大いに学ぶものがある。

ここで、本書でカバーされる内容について、軽く触れておこう。上巻第I編は、EUにおける社会的排除に対する取り組みと、「ホームレス状態」の

定義を説明している。第II編から第V編は、イギリス、ドイツ、フランス、アメリカのホームレス支援策を論じており、それぞれホームレス生活者支援策の歴史、ホームレス生活者の現状、支援策の諸制度、「貧困ならびに社会的排除と闘うためのナショナル・アクション・プラン」の説明が含まれているが、国によって、その構成は若干異なる。論じられる支援策は、いわゆる野宿者対策のみならず、住宅政策、雇用(就労支援)、所得保障と、多岐にわたっている。本書の特に優れている点は、上記に挙げられるような野宿者の「社会的包摂」を目的とする政策ばかりではなく、「社会的排除」ともとれる政策・制度も分析の対象に含めている点である。「野宿者対策」には、たいてい二つの目的が含意されている。その一つは、住居を持つことができない人々の健康や福祉が十分に満たされていない状況を危惧する見方であり、もう一つは、公園や道路・駅・河川敷などに彼らが存在することで他の住民がそれら施設を使用することを躊躇しなければならない状態を問題視する見方である。「野宿者問題」の解決を目指すにあたって、この二つの目的は必ずしも矛盾するものではないが、常にせめぎ合っており、その対策は必ずしも同方向を向いていない。一方で、野宿者に手厚い支援策を講じていても、もう一方では公共施設等からの追い出しが行われている場合も多々ある。本書においては、特にドイツにおける「排除」から「包摂」への政策の変容のプロセスの記述が興味深い。ドイツでは、物乞いや放浪を違法とする刑法典361条が1974年に改正され、野宿者対策が「秩序法ないし警察法にもとづくアプローチから、社会保障政策と住宅政策を重視するアプローチへ」と移行した(上, p.144)。しかし、単身ホームレスについては、「依然と秩序法・警察法にもとづく施設収容措置がとられる」など、その変容は普遍的なものではなかった。このように野宿者対策は、常に「光」と「陰」の部分があり、その両面を知らな

ければ、その国の野宿者が置かれている本当の立場がわからないのである。

最後に、本書に書き加える点があるとすれば、以下の三点を提案したい。一点は、下巻において紹介される支援組織を財政面から分析することである。公的財源と独自財源の内訳、独自財源の調達方法、資金の透明性の確保、独立性の確保などは、日本の支援団体の運営および公的セクターとの連携を考えていく上で重要な観点である。また、どのような慈善的観点から行う事業であっても、公的資金の流入は、事業のビジネス化や公的資金の濫用の可能性を生み出す。本書においても、アメリカやイギリスにおける「ホームレス支援の産業化」(上, p.271)や、「コントラクト・カルチャー」(下, p.35)を問題として取り上げているが、入札制度や委託契約の内容も含め、これらを克服、または回避する対策を、もう一步踏み込んで論じれば、さらに実践に役立つ内容となったと思われる。本書に加えて欲しいもう一点は、日本のホームレス政策およびNPOなどボランティア・セクターによる野宿者支援の実践と公営住宅を含む低所得者に対する住宅政策の分析である。本書を手取る人は、ある程度は日本の野宿者政策や住宅政策に通じている人であると思われるが、そうでない人も読者に想定することによって、日本と諸外国との比較がより鮮明になるとと思われる。

三点目は、住宅市場がすべての人に適切な住居を供給できない場合において、公的セクターがどのように介入するのが効果的なのか、国境を越えた分析が望まれる。本書で取り上げた4カ国では公的セクターによる住宅供給または住宅補助が行われているが、その形態はさまざまである。例えば、イギリスでは、大々的な公的住居の建設から一転し、公的住居の売却および住宅給付(住宅扶助)を行っている(上, p.46)。ドイツでは、「特別な場合の生活扶助」として家賃肩代わり措置(上, p.163)、借家人、家賃への一定の拘束を条件とし

た住宅建設補助(社会住宅)(上, p.170)、家賃・収入制限はあるが普遍的な住宅手当(上, p.171)が整備されている。アメリカにおいても、建設を伴う住宅供給から、現在は、住宅チョイス・バウチャー(旧セクション8)と呼ばれるバウチャー制度へほぼ全面的に移行した。これらの国では、公的(社会的)住宅から家賃補助へ、換言すると「物への助成」から「人への助成」へ(上, p.46)、政策の焦点がシフトしつつある。しかし、いくら家賃補助がなされていても市場が住居弱者に対する住宅供給を十分になさなければ住宅の確保に結びつかない。実際に、アメリカでは発行されたバウチャーを使用することができる割合が減少しており、1990年代から2000年代にかけて81%から69%まで落ち込んでいる(阿部・後藤2003)。最終的な住居の供給を市場に委ねる場合、このような市場の失敗を

どのように克服していくのが各国共通の課題であり、本書で取り上げられた4カ国についても、住宅市場への介入・規制について、より詳細な記述が望まれた。日本の野宿者のコンテキストにおいては、身よりもない高齢者に対する民間賃貸住宅の供給が問題であり、なんらかの公的介入が必要であると考えられる。一部の地域では元野宿者がアパートを借りる際に保証人になるなどの取り組みが行われているが、このような取り組みが全国的に広がることを期待したい。

#### 参考文献

阿部彩・後藤玲子 2003「アメリカ合衆国」『世界の社会福祉年鑑2003』旬報社

(あべ・あや 国立社会保障・人口問題研究所  
国際関係部第2室長)