

アメリカのホームレスと住宅政策

岡本祥浩

1 はじめに

ホームレスはアメリカの恥部の1つであるといわれている。その原因は、貧困、障害、低所得者住宅の減少、経済構造の変化など多くの要因が考えられるが、1981年のレーガン政権の政策によってもたらされたアフォーダブル住宅の減少にあることは多くの識者の指摘するところである。

ホームレスに関する報道は、そのピークを過ぎた感がある（図1）が、ホームレスへの対応は、大きな変革期に入っている。ホームレス問題は、従来のシェルターを建設する緊急対策からホームレスに至った根本的原因への対策へと移行しつつある。1987年に Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act（1987年ホームレス法）が成立、さらに1990年には National Affordable Housing Act（1990年住居法）が議会を通過し、今後のアメリカの住宅政策の方向性が示された。そこで本論では、ホームレスの属性とその原因、そして最近の対策の状況を紹介しよう。

2 ホームレスとは

ホームレスとは、文字どおり解釈すれば「家無き人々」である。しかし、その数は、ホーム

レスをどうみるか、どう定義するかによって異なる。その結果ホームレスの数について全米で数百万人（全米ホームレス連合）から数十万人（住宅都市開発省）と大きな開きがある。ホームレスの定義もさることながら、ホームレスにはマリファナ、コカイン、クラック、ヘロインなどの中毒患者がいる。精神病患者もいる。そのためホームレスの実態調査をすることが危険をともしないことごとく調査を困難にしている。しかし、全米市長会の報告（U.S.Conference of Mayors 1989. 2）によれば、1980年代前半にホームレス人口が年率20～25%で増加していたという。そのうえホームレスには働いている者も小さな子どもを含んだ家族も増えている¹⁾。

1980年代半ばまでのホームレスの属性を Ropers の調査²⁾にみてみよう。これは、ロスアンジェルス市、サンフランシスコ市、ポートランド市、ユタ州、ダラス市、フェニックス市、シカゴ市、オハイオ州、ニューヨーク市における1980年代のホームレス調査を比較検討したものである。

ホームレスの平均年齢は、36～38歳でいわば働き盛りの年齢である。性別は、女性が20%程度で男性が大半を占めている。人種は、黒人、ヒスパニック、アメリカ原住民などいわゆるマイノリティといわれる人々が目立ち、特にニューヨーク市、ロスアンジェルス市、サンフランシスコ市など大都市で顕著である。学歴は比較

報道数

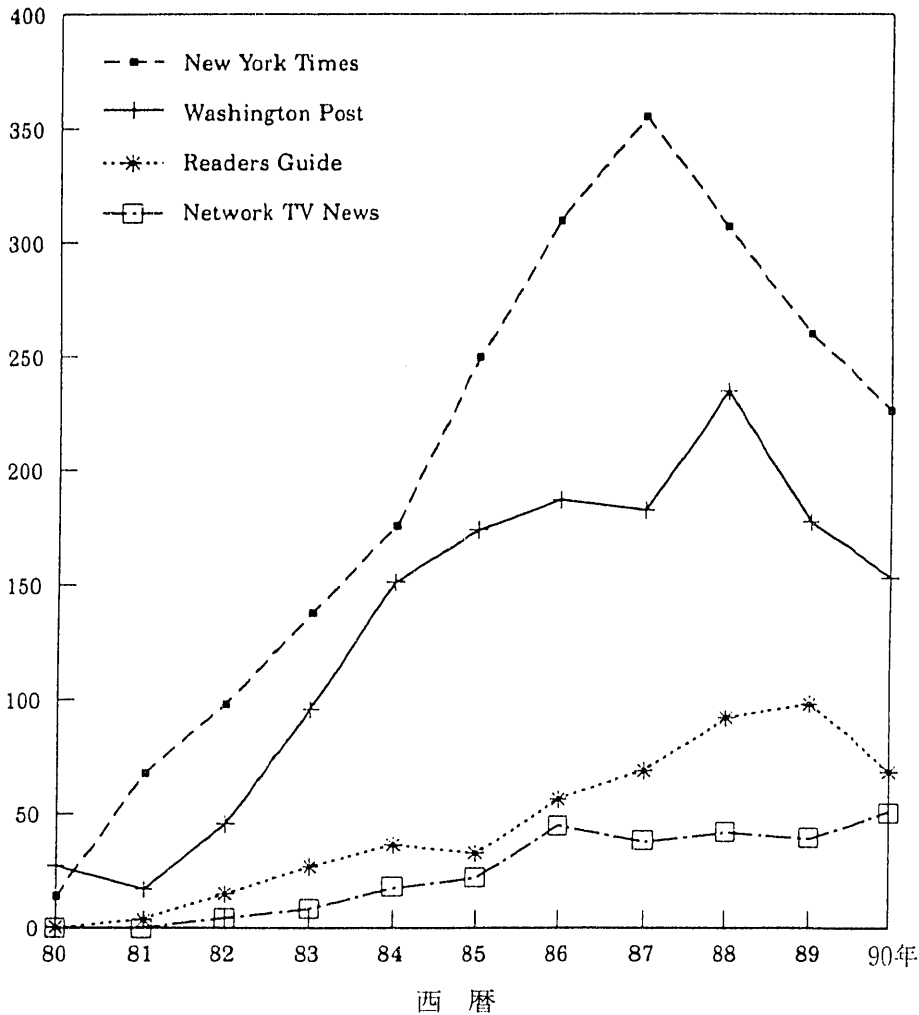


図1 マスコミのホームレスの報道量の推移 (1980—1990年)

出所：Barret A. Lee, Bruce G. Link, Paul A. Toro, Images of the Homeless: Public Views and Media Messages, *Housing Policy Debate, Volume 2, Issue 3*, Fannie Mae Annual Housing Conference May 14, 1991, p. 669

的高く、多くの者が高校を卒業しており、20～40%が高等教育を受けている。就労状態は、失業あるいは求職中が大半を占めている。しかし、パートタイム、フルタイムを合わせて就労しているホームレスがロスアンジェルスで20%、シカゴで29%、オハイオで25%、ユタで21%いる。就労していてもなおかつホームレスであるのが現在のホームレスの特徴の1つである。男性ホ

ームレスの1/3から1/2が、退役軍人である。特に都市部では、約1/3がベトナム戦争従軍者である（ロスアンジェルス市で30%、フェニックス市で36%）。精神病病院への入院の経験を持つものが約9～29%いる。ホームレスの期間は、比較的短く、多くは住宅を失ってから1年未満である。ロスアンジェルス市では、1年未満が64%を占めている。ホームレス期間の短さは、1980

年代に突如としてホームレスを生み出す要因が現れたことを示しているのであろうと考えられる。ホームレスは単身が多いが、結婚していなかった訳ではなく、ロスアンジェルス市の例でも46.1%は結婚歴を持っている。そして女性と子ども、両親と子どもという家族のホームレスが増加しつつあることが問題である。

1988年の全米市長会のホームレス調査³⁾を表1に示している。この調査は、全米27市を対象としている。この調査でも単身が多く、単身男性が49%、単身女性が13%を占めている。そして家族のホームレスが34%を占めている。この家族の内訳をみると77%が単親世帯である。

ホームレスと健康問題は深刻な関わりがあるが、医療研究所 (Institute of Medicine) の報告によればその関係を「①重い精神病やエイズ

によってホームレスになる。②ホームレスになったために手足の外傷や皮膚病などになる。③ホームレスによってヘルスケアを受けることが困難になる。」⁴⁾の3点にまとめている。Ropersのロスアンジェルス市ホームレス調査⁵⁾でも、ホームレスになってから健康が悪化したと感じているものが約半数(41.2%)いる。急性の健康問題として、30.4%が骨折、26.1%が切断をあげている。

アルコールや麻薬依存症は、ホームレスの大きな問題である。Ropersの調査⁶⁾では、アルコール依存症に関して、55%が無症状、26%が濫用、アルコール依存症が19%である。麻薬依存症であると自ら思っているものは、24.4%であるが、5回以上使用した経験のあるものが53.7%いる。主な麻薬は、マリファナ86.1%、アムフェタミン47.9%、バルビツール38.9%、トランキラザー29.2%、ヘロイン20.0%、コカイン38.3%、アヘン26.8%、幻覚剤34.5%などである。

さらに最近の問題としてエイズやHIV感染症にかかることによって仕事と住居を奪われホームレスになるという状況が生まれている。

このようにホームレスは、老若男女を問わず、精神障害、身体障害、アルコール依存症、麻薬中毒症、エイズ感染症にいたるまでさまざまな経歴の持ち主の集団であることが分かる。この中で注目すべきは、働いているホームレスがいる点であろう。ホームレスは、好きでなっていると、怠けているとかという批判もあるが、そうではない人々もいることが無視できない問題である。

表1 27都市のホームレスの構成 (1988年)

構成グループ	比率*1
単身男性	49%
単身女性	13
家 族	34
身寄りのない若者	5
精神病患者	25
虐待者	34
退役軍人	26
被雇用者*2	23

* 1 : いくつかの構成グループが相互に排他的でないため、合計が100%を超える。

* 2 : フル雇用及びパートタイム雇用

資料 : U.S. Conference of Mayors, 1989

出所 : BEYOND SHELTER: A HOMELESS PLAN FOR SAN FRANCISCO STATEMENT OF NEED PRESENTED ON BEHALF OF THE CITY AND COUNTY OF SAN FRANCISCO BY ART AGNOS MAYOR, NOVEMBER, 1990, p. 9

3 ホームレスの要因

基本的には低所得者用のアフォーダブルな住宅の欠如がホームレスを生み出しているのであるが、もう少し広くホームレスを作りだしている要因を考えてみよう。

(1) 貧困の増大

産業構造の転換が、ホームレスに与えた影響は大きい。従来の産業構造は、どちらかという重厚長大型の製造業が主であった。それが先端科学技術を駆使した産業へ移行して行った。先端産業は、大量の原材料や労働力を必要としないために立地を選ばず豊かな自然環境を求めて、郊外に立地するようになった。自ら移動の手段を持たないかつての製造業従事者は、都市

内でファーストフードなどのサービス業に従事しなければならなくなった。しかし、サービス業の賃金は、製造業に比べ低賃金である。Dolbeare⁷⁾によれば、1991年2月の製造業の週給が439.39ドルに対し、サービス業は329.83ドルであった。こうした賃金の低下が、失業という状態をまねかなくとも住居費が負担できず、労働しているホームレスという状況を生んでいる。

(2) 家庭の脆弱化

Statistical Abstract of the U. S.によると出生率の低下、離婚率の増加、未婚者の増加などの要因から世帯構成人員が減少し続けていることが示されている。世帯構成人員は、1960年の3.33人から1989年には2.68人にまで減少している。一方、単身世帯比率は1960年の13.06%から

表2 アメリカにおける人口等の動向

	1960	1970	1980	1989年
人口 (千人)	179,323	203,302	226,546	248,762
65歳以上の人口 (千人)	16,675	20,107	25,704	30,984
対人口比 (%)	9.30	9.89	11.35	12.46
年齢中位値 (歳)	29.5	28.0	30.0	32.6
出生数 (千人)	4,258	3,731	3,612	4,012
人口1万人当たり	237.4	183.5	159.4	161.3
死亡数 (千人)	1,712	1,921	1,990	2,155
人口1万人当たり	95.5	94.5	87.8	86.6
離婚数 (千人)	393	708	1,189	1,163
人口1万人当たり	21.9	34.8	52.5	46.8
世帯数 (千世帯)	52,799	63,401	80,776	92,830
平均世帯成人数 (人)	3.33	3.14	2.76	2.68
平均家族構成人数 (人)	3.67	3.58	3.29	3.16
3人以上の子供の世帯	N/A	10,445	7,109	6,417
対家族比 (%)	N/A	20.2	11.9	9.7
単身世帯 (千世帯)	6,896	10,851	18,296	22,708
対世帯比 (%)	13.06	17.11	22.65	24.58

資料：Statistical Abstract of the U.S. 1991

出所：外国住宅事情研究会編著『欧米の住宅政策と住宅金融』財団法人住宅金融普及会、1992年、p. 14

1989年の24.58%に増加している。離婚数は、1969年の393,000件から1989年の1,163,000件へとおよそ3倍の数に上っている(表2)。こうしたことは母子家庭や女性世帯を増加させることになる。「アメリカの社会福祉政策」⁸⁾によれば、世帯主が女子である世帯の貧困の出現率は、男子の世帯主の4.5倍である。このように世帯構成人員が減少し、女子世帯が増大することは、脆弱な家庭が増え、福祉需要が増大することを意味する。こうした脆弱な家庭に対する公的な援助が欠如すれば、わずかな社会変化や個人的なアクシデントが引金となり簡単にホームレスになってしまう。

(3) 住居費の上昇

1980年代は、住居費が増大した。新築戸建て住宅販売価格の中央値が、1980年の64,600ドルから1988年の112,500ドルと1.7倍になっている

(表3)。年収倍率でみると1970年の2.68倍が1989年には、4.15倍まで上昇している(表4)。住宅価格の上昇により持ち家率が戦後初めて低下した。THE SUN⁹⁾に次のように紹介されている。「持ち家率は、1980年にピークを迎え65.5%であったが、低下し始め1988年には63.9%になった。特に、若年層での持ち家率の低下が著しい。25歳以下の持ち家率は、1973年に23.4%であったが1988年には15.5%になった。他の年齢階層についても大きくはないが低下している。25~29歳では43.6%(1973年)が36.2%(1988年)に、30~34歳では60.2%(1973年)が52.6%に、35~39歳では68.5%(1973年)が63.2%(1988年)にそれぞれ低下している。」

家賃も上昇した。グロス家賃で1970年の108ドルが1985年には364ドルと3倍以上に高騰している(図2)。このように住宅のアフォーダビリティが1980年代に急速に悪化しホームレスを

表3 アメリカの住宅価格と建築費

年	新築戸建住宅		建築コスト指数		消費者物価指数	
	販売価格*1 (千ドル)	上昇率 (%)	住宅*2	上昇率 (%)	統合*3	上昇率 (%)
1970	23.4	—	38.3	—	38.8	—
1975	39.3	9.5	57.4	—	53.8	—
1980	64.6	2.7	87.4	—	82.4	—
1981	68.9	6.7	92.2	5.5	90.9	10.3
1982	69.3	0.6	100.0	8.5	96.5	6.2
1983	75.3	8.7	105.9	5.9	99.6	3.2
1984	79.9	6.1	111.9	5.7	103.9	4.3
1985	84.3	5.5	115.1	2.9	107.6	3.6
1986	92.0	9.1	117.3	1.9	109.6	1.9
1987	104.5	13.6	119.7	2.0	113.6	3.6
1988	112.5	7.7	122.7	2.5	118.3	4.1

* 1 : 販売価格の中位値

* 2 : Boeckh 指数, 1982年=100

* 3 : 1982-84年=100

資料: Statistical Abstract of the U.S. 1990

出所: 外国住宅事情研究会編著『欧米の住宅政策と住宅金融』財団法人住宅金融普及会, 1992年, p. 24

表4 新築住宅価格及び年間元利返済額の年収に対する比率の推移

(単位:ドル, 倍, %)

項目	1970年	1980年	1985年	1989年
世帯収入中位値	8,734	17,710	23,618	28,906
新築住宅価格中位値	23,400	64,600	84,300	120,000
年収倍率	2.68	3.65	3.57	4.15
平均融資約定金利	8.52	13.95	12.28	10.21
年間元利返済額	1,730	7,323	8,070	10,289
返済負担率	19.81	41.35	34.17	35.59

注:融資率は80%,返済期間は30年として試算している。

資料:Statistical Abstract of the U.S. 1991

出所:外国住宅事情研究会編著『欧米の住宅政策と住宅金融』財団法人住宅金融普及会,1992年,p.24

増加させたのである。

(4) 再開発

都市の再開発がホームレスの増加に与えた影響も大きい。特に都心のジェントリフィケーションによって低所得者が住んでいた住宅が無くなってしまったことが直接のホームレス増加の引金となっている。Dolbeare¹⁰⁾によれば、皮肉なことにこれら都市開発の資金は、CDBGやUDAGといった公的な資金によって賄われているのである。

再開発によって中低所得者の住宅が高級持家集合住宅へ建て替えられていった。ニューヨークでは、1978年から1984年の4半期までに57,427戸の賃貸住宅がコーポラティブ住宅に建て替えられ、その70%が1981年以降のものである¹¹⁾。こうした傾向は、ボストンでも起こっている。ボストンは、もともと古くて小規模な賃貸集合住宅が大半を占めていた(1980年の借家率が72.8%)。ボストン市の1980年のコンドミニアムの戸数は4,531戸であった。それが1986年の末には約26,000戸にまで増加している¹²⁾。このコンドミニアムの増加は、借家からの転換が大半を占めている。表5に示すように82.8%が借家

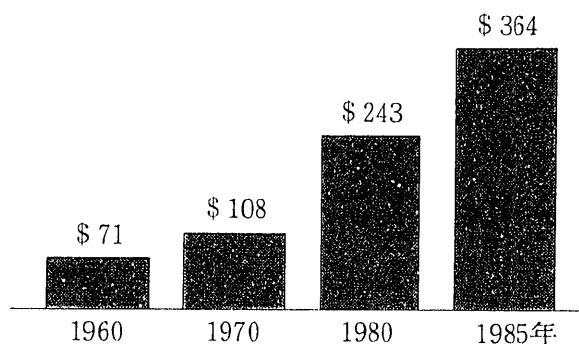


図2 グロス家賃(電気,ガス,水道代を含む)の中央値:1960~1985年

出所:建設省住宅局政策課「アメリカ住宅事情(その2)」『住宅』1990年8月,p.104

の転換である。さらに全ストック増加の13.5%に当たる1,394戸が解体されている。しかもこのストックの解体は、ボストン大都市圏の中心部に集中している。

このように大都市の再開発やジェントリフィケーションによって中低所得者の住める安価な住宅が消失し、ホームレスが増大することになった。そして本来民間の市場の変化を緩和すべき公的な施策が、次にみるように補完できなくなってしまったことが問題をさらに深刻なものにした¹³⁾。

(5) 連邦政策の変化

連邦予算の削減は、非常に急激であった。住宅都市開発省が補助している住宅は、1976年から1980年の5年間は1,142,469戸、1981年から

1985年の5年間は871,448戸、1986年から1990年の5年間には446,464戸に減少した¹⁴⁾。連邦政府の補助が1980年代それも後半に著しく減少していることが分かる。この連邦政策の変化の結果、

表5 住宅戸数の推移 (1980~1986年)

		ボストン市	ボストン大都市圏*2	マサチューセッツ州
総戸数	1980年	241,444	1,100,776	2,208,146
総戸数	1986年	250,384	1,158,161	2,350,424
ストックの変化	全増加数	10,334 (100.0%)	60,987 (100.0%)	152,513 (100.0%)
	新設戸数	5,796 (56.1%)	53,746 (88.1%)	143,195 (93.9%)
	再利用転換	4,358 (42.2%)	7,241 (11.9%)	9,318 (6.1%)
	解体	1,394 (-13.5%)	3,602 (-5.9%)	10,235 (-6.7%)
コミュニティアドムへ転換	全増加数	20,511 (100.0%)	57,945 (100.0%)	93,477 (100.0%)
	新設戸数	2,512 (12.2%)	13,817 (23.8%)	25,484 (27.3%)
	再利用転換	1,013 (4.9%)	2,631 (4.5%)	3,463 (3.7%)
	借家転換	16,986 (82.8%)	41,497 (71.6%)	64,530 (69.0%)
正味変化*1		8,940 (86.5%)	57,385 (94.1%)	142,278 (93.3%)

資料：EOCD/Abt Assoc. Housing Inventory+Policy Indicators, Vol. II, p. 447

出所：Goetze, Rolf (1989), "Demographic and Housing Stock Changes in the City of Boston, 1980-1986", p. 5, 7, 8より作成

* 1：全増加数に対する比率

* 2：MAPC (the Metropolitan Area Planning Commission) による圏域

表6 HUDの予算の推移

(単位：百万ドル, %)

年 度	1980年	1981年	1982年	1983年	1984年	1985年
H U D 予 算(A)	35,852	34,220	20,911	16,561	18,148	31,398
連邦政府予算(B)	676,695	745,887	809,854	888,082	949,921	1,074,057
(A/B)	5.30	4.59	2.58	1.86	1.91	2.92
年 度	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年
H U D 予 算(A)	15,928	14,657	14,949	14,347	17,315	26,979
連邦政府予算(B)	1,072,773	1,099,893	1,185,526	1,309,903	1,368,500	1,519,972
(A/B)	1.48	1.33	1.26	1.10	1.27	1.77

注：数値は“BUDGET AUTHORITY”ベース。1991年度は見通し。

資料：Office of Management and Budget “Budget of the U.S. Government”

出所：外国住宅事情研究会編著『欧米の住宅政策と住宅金融』財団法人住宅金融普及会、1992年、p. 36

本来連邦の補助住宅に住むべき貧困家庭のわずか25%にしか補助住宅が適用されていない、という状況になったのである¹⁵⁾。それは表6に示すように住宅都市開発省の予算が、1980年の358億ドルから1990年の173億ドルへと50%以上も大幅に減少したことが決定的な要因である。

連邦の住宅政策が、低所得者住宅の建設からハウジングバウチャーという居住者支援へと移行したが、それは「住宅問題が低所得者用の住宅が不足しているからではなく、住居費と居住者の所得の間に乖離が生じているからである」という認識に基づいている。そのため低所得者用の住宅を建設するよりも費用の援助が有効であると考えられたのであるが、結果はホームレスの増大をもたらした。

また、障害者等を施設に收容しないという非施設主義により精神病患者、知恵遅れ、身体障害者、要介護老人、執行猶予者、仮釈放者などが生活の場を失いホームレスとなった。

そのうえ、社会福祉に関わる予算も少なくなり、AFDC (Aid to Families with Dependent Children: 要扶養児童家族扶助) も実質的に引き下げられている。Dolbeare¹⁶⁾によると物価補正後の価格で1970年の平均のAFDCが725ドルに対し、1989年には432ドルである。これでは生活できないのも無理はない。さまざまな面で政府の支援が閉ざされている様子が次のデータからも読み取れる。1988年にAFDCを受けている62% (230万世帯) が、民間の政府非補助住宅に住んでいたのである¹⁷⁾。困窮世帯にこそさまざまな方面からの政府補助が必要なのであるが、上述したさまざまな政策の後退がホームレスを生み出したのである。

4 ホームレス対策

(1) サンフランシスコのホームレス・プログラムの概要

ホームレスは、これまでみてきたようにさまざまな要因が複雑に錯綜して生じたものである。そのため複合的で総合的な対策が必要である。しかし、これまであまりに急激なホームレスの増加に対して緊急的にシェルターやその他のサービスを提供するにとどまらざるを得なかった。1980年代の終わりになってようやく総合的で抜本的な政策に関心が移ってきた。

1988年、Twelve Point Policy on Homeless in San Francisco が、総合的なホームレス対策をたてるために作成された。Twelve Point Policy¹⁸⁾ は、一時的なシェルターを超えてホームレスの根本原因と取り組む施策を要求する最初の公的文書である。それは、住居を取り巻く複合的で幅広い計画課程を強調している。すなわち雇用、支援の権利の付与、支援サービス、健康管理、若年及び他の特別な階層の需要、街頭や中央での救済活動、公衆衛生と治安、支払い能力の蓄積、そして地域の教育とその参画である。その第1の主張は、市長公室にホームレスのための一体的な組織を作ることである。そこで地方政府、コミュニティ機関、民間企業そしてホームレスの代表が、複合的で長期の計画を策定し、市のさまざまな施策を調整・統合するのである。

ホームレスに対しこうした総合的かつ複合的な組織が要求されたサンフランシスコでどのような施策が行われているか、BEYOND SHELTER¹⁹⁾ をみてみよう(表7)。ホームレスへの施策は、施設の提供、資金の提供、その他

表7 サンフランシスコにおけるホームレスのためのシェルターとホテルのプログラム(プログラムの型と受給人口, 1989年4月)

施設プログラム	対 象	受給者数
シェルタープログラム		
Central City Hospitality House	男 性	80
Ozanam Center	男 性	100
Salvation Army	男 性	55
Episcopal Sanctuary	高齢者, 障害者, 女性	226
St. Antony's	女 性	40
Dolores Street Shelter	若年ラテン男性	17
St. Anne's Shelter	若年ラテン男性	17
Diamond Youth Shelter	若 年 層	20
Central City Hospitality House	若 年 層	17
Huckleberry House	若 年 層	6
Hight Family Shelter	家 族	50
Raphael House	家 族	50
Rosalie House	施しを受けている女性とその子ども	20
La Casa de las Madres	施しを受けている女性とその子ども	47
Asian Women's Shelter	施しを受けている女性とその子ども	10
小 計		755
ホテルプログラム (社会福祉局)		
"Hotline"	単身者及び夫婦	1,035
GA Presumptive Eligibility	GA 応募者	260
Family Program	家 族	380
Chronicle Hotel	SSI 受給者	20
16th Street Hotel	慢性的ホームレス	12
小 計		1,707
特別プログラム		
San Francisco Support Services	精神障害	188
Arlington Hotel	アルコール依存回復過程者	130
San Francisco AIDS Foundation	女性/AIDS/ARC*1	12
Shanti Residence Program	女性/AIDS/ARC	47
Peter Claver Community	女性/AIDS/ARC	32
Shanti Residence Program	家族/AIDS/ARC	5
Rita de Cascia House	家族/AIDS/ARC	6
Swords to Plowshares/TNDC	退役軍人	15
小 計		435
合 計		2,897

* 1 : エイズ関連症候群

出所: BEYOND SHELTER: A HOMELESS PLAN FOR SAN FRANCISCO STATEMENT OF NEED PRESENTED ON BEHALF OF THE CITY AND COUNTY OF SAN FRANCISCO BY ART AGNOS MAYOR, NOVEMBER, 1990, p. 24

の特別な施策に大別される。1989年、サンフランシスコでは、何等かの形で一時的なシェルターや移行住居のサービスを受けているホームレスが3,000人近くいる。

第1のホームレスへの施策としてホームレスの約1/4が、さまざまな階層を対象としたシェルターで生活している。その内訳をみると、235のシェルターが用意され、226床ある最大のシェルターでは、主に高齢者・障害者・女性に重点をおいて受け入れている。St. Antony'sは、40床を女性用に用意している。Misson地区の2つのシェルター (Dolores Street Shelter, St. Anne's Shelter)は、合計34床を若年のラテンやメキシコ人に提供している。そのほかに若年層に42床、家族に177床、さらに77床が施しを受けている女性の子どもに提供されている。

第2のホームレス施策としてホームレスの3/5近くが、社会福祉局 (DDS) を通して一時的なホテル・プログラムを受けている。1,000人以上が、都市ホテルを紹介している“Hotline”で3日から7日のバウチャーを使って泊まっている。260人は、一般扶助 (General Assistance; GA) を受領するまでの間、現金の代わりに7日間のバウチャーを受け、ホテルで宿泊している。1989年4月に一部家賃補助を受けている380家族がいる (Family Program)。そして Chronicle Hotel と 16th Street Hotel の32人は、今後徐々に撤去されるプログラムの対象者である。

第3のホームレス施策として残りの15%のホームレスが受けている特別プログラムは、長期滞在や現場での支援活動である。San Francisco Support Services Program は、188人が受給しているが、メンタル・ヘルス・システムから紹介されたホームレスに4ホテルでケース・マネージメントやマネー・マネージメントを提

供している。このプログラムは、精神障害者に生活の自立を促し、不必要な病院収用を避けるために作られている。Arlington Hotel は、アルコール・リハビリテーション・プログラムを完成させるために酒のない生活環境を提供している。また100人以上のホームレスがエイズ (AIDS) やエイズ関連症候群 (ARC) である。San Francisco AIDS Foundation's Emergency Housing Program は、長期居住の保障及びフラットやホテルでの短期居住を提供している。Santi Residence Program は、共同住宅で自立した生活ができる重度のエイズ関連症候群やエイズの人々に対して12棟で47床を提供している。Peter Claver Community は、32室の新しく修繕した施設で、相談、ケースマネジメント、ヘルスケア、現場における他のサービスを提供している。特別プログラムの最も新しい実績は、次の2つである。それは、Shanti Residence Program と Rita de Cascia House (カソリック教会) に管理されており、エイズやエイズ関連症候群と診断された者がかかえている家族を対象としている。Swords to Plowshares Program は、退役軍人のホームレスに相談と職業訓練を含んだ15の居室を提供している。

さらに、1985年以降、シェルターやホテルプログラムに加えて、Health Care for the Homeless Program によって医療、精神的健康、ソーシャル・ワークのサービスが、市のシェルターで提供されている。最近ではこのプログラムを街頭やホテルにおける救済活動に広げるために Tom Waddell Clinic (formerly Central Aid Station) と合併した。また、San Francisco Community Clinic Consortium の会員診療所が、サンフランシスコ市内のさまざまな近隣住区でホームレスに対するメンタル・ヘルス・プ

プログラムの支援を行っている。

(2) ホームレス・プログラムの負担

以上のプログラムを遂行するためにその費用を誰が負担しているのでしょうか。BEYOND SHELTER²⁰⁾を続けて見てみよう。表8に資金別ホームレス・プログラムの年間予算の内訳を示している。サンフランシスコのホームレス・プログラムは、連邦政府・州政府・地方政府そして民間によって1,800万ドルを超える費用が

賄われている。その半分以上は、サンフランシスコ(シティ&カウンティ)の一般資金による。

ホームレス・プログラムへの連邦政府の資金供給は、Federal Emergency Management Agency (FEMA), Community Development Block Grant (CDBG), Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act (1987年ホームレス法)の3つである。

ホームレスに対する連邦資金の最初の供給は、1983年に始められたFEMAであった。それ

表8 資金別ホームレス・プログラムの年間予算 (サンフランシスコ)

1989年4月

プログラム及び部局	予算額 (ドル)
連 邦	
Federal Emergency Management Agency (FEMA) (Phase IV)	363,498
Community Development Block Grant (CDBG) (1989) McKinney	452,627
Health Care for the Homeless	1,397,440
Hotel Dolores	300,000
Peter Claver Community	200,000
Emergency Shelter Grant Program (ESGP) (1989)	265,000
小 計	2,978,565
州政府	
Emergency Shelter Program (ESP) (Phase IV)	96,274
Youth	368,000
Homeless Mentally Ill	1,119,058
Emergency Housing Assistance for Homeless Families	1,239,381
小 計	2,822,713
サンフランシスコ (シティ & カウンティ)	
社会福祉局	7,993,435
公衆衛生局	1,318,122
市長公室	567,300
小 計	9,878,857
民 間*	2,500,000
合 計	18,180,135

* : 年によって変化している。年間の平均。

出所: BEYOND SHELTER: A HOMELESS PLAN FOR SAN FRANCISCO STATEMENT OF NEED PRESENTED ON BEHALF OF THE CITY AND COUNTY OF SAN FRANCISCO BY ART AGNOS MAYOR, NOVEMBER, 1990, p. 26

は主に緊急食料とシェルター・プログラムであり、全国の非営利・慈善組織やシェルターに資金供給している。サンフランシスコは、1983年以来 FEMA から資金を年間30～50万ドル受け取っている。1989年は、表に示すように36万ドル余りである。

CDBG の資金もホームレスを支援する機関のために使われている。1989年には CDBG 資金の45万ドル余りが、精神障害のホームレスのための住宅紹介や支援を提供する機関、さらにホームレスの家族・施しを受けている女性とその子ども・若者・高齢者にシェルターや関連するサービスを提供する機関に与えられている。CDBG は、85%が資本整備に15%がサービスに分配されている。それは市長公室のコミュニティ開発部とコミュニティ諮問委員会の勧告に基づき、郡政執行者会議の最終承認によって分配されている。

FEMA と CDBG は、このように地域の意志決定過程を経て分配されるため、複合的なホームレス計画を支援する資金として適当であると捉えられている。

連邦政府の資金で最も重要なのは、1987年ホームレス法で、いくつかの連邦の省庁に関するサービスに資金供給を行っている。Dolbeare²¹⁾によれば、ホームレスに対して36の施策があり、そのうち20の施策は、1987年ホームレス法に関わるものである。内訳は、厚生省(Department of Health and Human Services: DHHS)が12、住宅都市開発省(Department of Housing and Urban Development: HUD)が6、文部省(Department of Education)が4、農業省(Department of Agriculture)、国防省(Department of Defense)、退役軍人管轄局(Department of Veterans Affairs)が各3、

労働省(Labor Department)が2、Federal Emergency Management Agency (FEMA)、General Services Administration (GSA)、運輸省(Department of Transportation)が各1である。1987年ホームレス法が支援しているホームレス・プログラムは、緊急食料とシェルターのプログラム、移行住居、SROホテルの穏やかな修復のためのセクション8補助、健康ケア、精神健康、虐待、職業訓練、教育そして退役軍人のためのプログラムなど多岐にわたっている。1987年ホームレス法は、連邦の補助予算が少ない中でホームレス対策として期待されているが、ブッシュ大統領に支援されているもののその予算は、6億ドルでしかない。レーガン政権が削減した住居補助予算に比べ、非常に少ない。1987年ホームレス法によってサンフランシスコは、ホームレスに対する健康サービスに140万ドル、エイズのホームレス32人に対して年間約20万ドルのセクション8保証、精神障害のホームレスに対して年間30万ドル、そして Emergency Shelter Grant Program (ESGP)の一部として26万5,000ドルを受け取っている。しかし、1989年の連邦資金の合計は、表8に示すように300万ドルを下回るものであった。

州の資金もごく最近まで限られたものであった。ホームレスや低所得者住宅のプログラムに使っている1人当りの予算が、マサチューセッツ州が17.8ドル、ニューヨーク州の5.34ドル、ヴァーモント州の2ドルに比べ、カリフォルニア州は64セントと極めて低い²²⁾。そのために California Coalition for Rural Housing は、「1987—88年度のカリフォルニア州のホームレス・プログラムに対する支援は、他の州に比べて低すぎる」と批判している。1989年の州の年間補助予算額は、2,822,713ドルであった。

州政府の資金は、Emergency Shelter Program (ESP) と若者ホームレス、家族そして精神障害者を対象とした特別法によって提供されている。ESP 資金は、地域の FEMA 会議を通して分配され、サンフランシスコは、1986年以來、州政府から年間10~15万ドル受けている。1989年は、96,274ドルであった。

若者ホームレスには、パイロットプロジェクトを設立する法案によって年間36万8,000ドルが提供されている。精神障害者のホームレスのためには、州政府の資金をカウンティに許可する法律によって年間110万ドル（最近2年間、1989年は、1,119,058ドル）がもたらされている。1988年2月から緊急資金援助、前月分の家賃の提供、保証金そして公益業株などの Emergency Housing Assistance Program によって年間2,000以上のホームレス家庭が支援を受けている（1989年は、1,234,381ドル）。

現在、州政府の資金を最大限に活かせるのは、1988年の6月と11月に成立した77提案と84提案である。これらの提案によってカリフォルニア全州で4億5,000万ドルの低所得者住宅とホームレス施策が実施されている。

ホームレス・プログラム費用で最大を占めるのは、サンフランシスコ(シティ&カウンティ)の一般資金である。その予算の最大は、市の緊急シェルターを運営している社会福祉局 (Department of Social Services ; DSS) である。DSS のホームレス・プログラム予算は、800万ドル足らずである。そこにはシェルターやホテルプログラムに対する資金と同様に一般扶助 (GA) や Emergency Food Box Program による契約ホテルや食事のバウチャーが含まれている。公衆衛生局 (Department of Public Health ; DPH) は、精神障害のホームレスのた

めの Hotel Dolores program, Arlington Hotel の契約, エイズホームレスのプログラムそして Health Care for the Homeless Program を行政的に支援することに1,318,122ドル(1989年)を費やしている。市長公室予算には、全市におけるホームレス・プログラムのコーディネートのためのスタッフ、若者ホームレスに対する資金が含まれ、567,300ドルである。

その他の部局の働きとして住宅局の公営住宅とセクション8プログラムの運営があるが、長いウェイティング・リストと限られた財源のためにその影響力は小さい。しかし、いくつかのプロジェクトでの支援サービスと住宅の統合の試みや空き家の修復は、低所得者用の住宅を増やす手だてやホームレスを防ぐ要因として評価されている。

民間の資金と企業は、個人プログラムや機関への支援という形でサンフランシスコのホームレス・プログラムを有意義に支援している。ボランティア活動は、支援活動の重要な資源になる。例えば、Bar Association of San Francisco は、無料法律相談、ホームレスやサービス機関のカウンセリングを行うボランティア弁護士を雇うだけでなく、Homeless Advocacy Project にスタッフを派遣している。San Francisco Medical Society は、全市で Health Care for the Homeless Program で働くボランティアの医者や看護婦を組織している。資金供給の状況は、United Way of the Bay Area が、高齢者センター・若者ホームレス・プログラム・成人用シェルター・精神健康サービスそして解放された者に対する住居紹介プログラムなどのホームレスに対するサービスを提供している機関におよそ140万ドル拠出している。Robert Wood Johnson Foundation が、4年間にわた

り Helth Care for the Homeless Program に 140万ドル拠出している。そのほかにもいくつかの企業や財団が、ホームレス・プログラムやコミュニティ機関へ資金を提供し、民間の支援は年によって変動するが平均すると年間約250万ドルに達している。

(3) サンフランシスコの新たな動き

サンフランシスコは、他の地域と異なる経験をした。1989年10月17日に地震に襲われた。この地震によってそれまで積み上げてきたさまざまな成果が、壊された。ホームレスの施策も被害を受けた。特に“Hotline”は、いくつかのホテルが壊れたために、200室が不能になり、プログラムの機能が低下した。それをカバーする新しい組織として Community Housing Partnership (CHP) と Multi-Service Centers が設立された。この経緯も BEYOND SHELTER²³⁾ に紹介されている。CHP の設立は、地震前から動きがあった。社会保障局、公衆衛生局、ホームレス連合 (Coalition on Homelessness) 及びコミュニティ住宅組織会議 (Council of Community Housing Organization) のもとに1990年2月に設立された。United Way of the Bay Area からの助成や地震復興資金を受けながら1990年9月から150室のホテル居住を支援している。Multi-Service Centers は、24時間の立ち寄りより幅広いサービスのために設置された。資金は、赤十字、FEMA、州の自然災害緊急シェルター・プログラムなどを活用している。市内のホームレスの集中している地区2カ所に200人の24時間の立ち寄りと425人の寝所を確保している。そこでの活動は、ケース・マネジメント、メンタル・ヘルスや虐待の相談、ソーシャル・ワーカー、適格者ワーカー、医療、雇用

相談、住居紹介などである。スタッフなどの充実は、1991年の春をめぐりにしている、ということである。

(4) 今後のホームレス対策の方向

Dolbeare²⁴⁾によれば、今後のホームレス対策の方向を次のように示している。

連邦政府のホームレス計画が、ホームレスに関する政府諸機関会議 (Interagency Council on Homeless) によって策定されつつある。その目的は、ホームレスが恒久的な住居を手に入れることを助けることとホームレスを増大させないことである。もはや連邦政府の対策は、シェルターの提供やそれに関わるサービスの提供ではなく、恒久的な住居とその支援に移り変わっている。連邦政府のホームレスに対する認識は、「第1にホームレスは、さまざまなニーズを持った階層で構成されている。第2にホームレスの対策やその予防には住居とそれに付随する必要なサービスの複合が必要である。第3に連邦、州、地方、民間をうまく統合させることがホームレスの複合的なニーズに対応する基本である。第4にホームレスが自らの環境を変えることができる支援を見つけたり得たりできなければならない。第5にホームレスが住宅で生活しようとするときに必要なときに適当な支援が得られ、見苦しくなく、手にいれやすい恒久的な住宅がなければならない。」というものである。

基本的な方向性²⁵⁾は、官民で個別に対応してきたホームレス施策を整理統合することである。そのために Comprehensive Housing Affordability Strategy (CHAS) を作成し、さまざまな施策を統合しようとしている。しかし、こうした認識や計画を有効なホームレス政策に

実現させるためには、これまでみてきたように地方政府と民間の協力だけでは、資金的にも不十分である。それは、地方政府からのさまざまな要求からも指摘できる。

全米市長会が全米28市に飢餓とホームレスに関して1992年の大統領選を見越した調査を行っている。そこで次期政権（クリントン政権）に飢餓とホームレス対策に関して2000年までに行うべき政策を列挙している²⁶⁾。ホームレスに関わるものを以下にあげる。

- ・本質的に入手可能な住宅政策；Alexandria, Charleston, Denver, Hartford, Kansas City, Los Angeles, Louisville, Minneapolis, Nashville, New Orleans, New York City, Norfolk, Philadelphia, Phoenix, Providence, Saint Paul, San Antonio, San Francisco, Seattle, Trenton
- ・雇用創出と職業訓練；Alexandria, Cleveland, Detroit, Hartford, Kansas City, Minneapolis, Nashville, Philadelphia, Phoenix, Providence, Salt Lake City, San Antonio, San Diego, San Francisco, Seattle
- ・完全雇用；Detroit, Hartford, Minneapolis, Nashville, Phoenix, Salt Lake City, San Antonio, Seattle
- ・最低賃金の引き上げ；Miami, Nashville, Phoenix, Providence, Saint Paul, Trenton
- ・経済的に自立できるように社会保障を引き上げたり仕組みを改善する；Alexandria, Chicago, Detroit, Kansas City, Saint Paul, Salt Lake City, Seattle
- ・1987年ホームレス法の全額支給と拡大；Alexandria, Charleston, Chicago, Salt

Lake City, Seattle, Trenton

- ・1990年住居法による住居支援の拡大；Boston, Seattle
- ・精神病患者に対するシェルターとサービスの拡大；Boston, Cleveland, Denver, Kansas City
- ・虐待の取扱の拡大；Alexandria, Cleveland, Kansas City, New York City
- ・全国ヘルスケア・プログラムの設立；Louisville, Nashville, Phoenix, Saint Paul, San Francisco, Seattle
- ・教育システムの改善；Detroit, Miami, San Diego, Trenton
- ・優先順位を防衛予算から国内課題へ；Los Angeles, Philadelphia, San Antonio

5 まとめにかえて

以上、サンフランシスコを中心にホームレス対策をみてきたが、1980年代のホームレスの増大に対し、官民の協力組織が形成されたのはサンフランシスコだけではない。鉄鋼都市から住みたくなる都市に変身したピッツバーグ市でも1982年からアーバンリーグとピッツバーグ再開発局の協力関係によってホームレス対策が行われてきた²⁷⁾。緊急対策の時期が過ぎ、1980年代の終わりから根本的な対策に関心が向いた。ホームレス対策のためにさまざまな工夫や努力がなされてきたが、連邦政府や州政府の補助が非常に少ない状態での地方政府と民間の努力だけでは根本的な解決にならないという認識が生まれている。クリントン政権が、連邦政策をホームレス解決に向けて展開させることを希望する。

アメリカの施策は、日本の住宅施策と異なり

医療・福祉・労働・住宅など多分野が連携をとり官民が協力体制を形成しつつ実施しようとしている。この点をわが国も学ばなければならないであろう。

付 記

資料収集にあたりミシガン州立大学のRicard C. Hill教授、ニューヨーク市立大学のWilliam K. Tabb教授、アルゲニイ・カウンティのRaymond L. Reavesディレクターの手を煩わせた。ここに記して感謝の意を表したい。

参考文献

- 1) Richard P. Appelbaum, Michael Dolny, Perter Dreier, and John I. Gilderbloom: "Scapegoating Rent Control Masking the Causes of Homelessness"; Journal of the American Planning Association, Vol. 57, No. 2, Spring 1991, p. 153-164
- 2) Richard H. Ropers, Ph. D.: "THE INVISIBLE HOMELESS A New Urban Ecology"; Human Science Press. 1988, p. 38-39
- 3) Art Agnos, Mayor: "BEYOND SHELTER: A HOMELESS PLAN FOR SAN FRANCISCO STATEMENT OF NEED" November, 1990, p. 8
- 4) Cushing N. Dolbeare: "Federal Homeless Social Policies for the 1990s"; Housing Policy Debate, Fannie Mae Annual Housing Conference, May 14, 1991, p. 1064
- 5) 文献2) p. 47
- 6) 文献2) p. 48-49
- 7) 文献4) p. 1074
- 8) 横浜市企画財政局都市科学研究室『アメリカの社会福祉』1988年3月, p. 10
- 9) THE SUN, SUNDAY, OCTOBER 8, 1989
- 10) 文献4) p. 1069
- 11) Michael A. Stegman; "HOUSING IN NEW YORK: STUDY OF A CITY, 1984"; The City of New York, 1985, p. 205
- 12) Goetze, Rolf, Ph. D., Consultant, "BOSTON HOUSING CHALLENGES AND OPPORTUNITIES", Boston Redevelopment Authority Policy Development and Research, 1987, p. 2
- 13) 文献4) p. 1066-1067
- 14) 文献4) p. 1070
- 15) 文献3) p. 2
- 16) 文献4) p. 1074
- 17) 文献4) p. 1075
- 18) 文献3) p. 30
- 19) 文献3) p. 23-25
- 20) 文献3) p. 25-27, p. 51-53
- 21) 文献4) p. 1075
- 22) 文献3) p. 28
- 23) 文献3) p. v-vii
- 24) 文献4) p. 1076-1077
- 25) 文献4) p. 1076
- 26) THE UNITED STATES CONFERENCE OF MAYORS: "A STATUS REPORT ON HUNGER AND HOMELESSNESS IN AMERICA'S CITIES: 1991 A 28-City Survey December, 1991" p. 73-74
- 27) STEERING COMMITTEE FOR HOUSING AND RELATED SERVICES FOR HOMELESS PERSONS IN ALLEGHENY COUNTY: "PREVENTION OF HOMELESSNESS IN ALLEGHENY COUNTY: A THREE YEAR PLAN OF ACTION", OCTOBER 18, 1991, p. 1-2
(おかもと・よしひろ 松阪女子短期大学講師)