

小池隆生著
「現代アメリカにおけるホームレス対策の成立と展開」

(専修大学出版局、2006年)

稲田 七海

I はじめに

ホームレスの定義は国によってさまざまであり、またホームレスの「自立支援」のあり方や解釈も国によって異なる。それゆえに、各国のホームレスを生成する要因やプロセスおよび、ホームレス問題を解消しようとする対策を比較検討する際には、ホームレス個人に帰着する要因だけでなく、当該国のコンテキストや、ホームレス問題を構築するポリティクスを丁寧に読み込む必要がある。本書はこうした課題を十分に配慮しつつ、アメリカにおける1980年代末から1990年代におけるホームレス問題の構築とその対策の成立と展開について検討している。本書はアメリカのホームレス問題を研究対象としているが、筆者の貧困研究に取り組むそもその動機としては、東京山谷における日雇労働者調査の経験が大きく関わっているという。ゆえに、アメリカを事例としつつも、最終的には日本におけるホームレス自立支援への政策的含意を意識した構成となっている。また、筆者は、大学院生時代に各種ホームレス調査・研究に参画しただけでなく、ホームレス支援のNPO団体が運営する山谷の自立支援施設において非常勤職員として勤めた経験もあることから、実践の現場の感覚に鋭い。それゆえ、本書においても、現地調査におけるインタビューが効果的に盛り込まれ、「現場」の臨場感が手に取るように伝わってくる。筆者と同様に

ホームレス問題を都市社会地理学的視点から分析する評者からみても、筆者のホームレス支援の実践とアカデミズムを結びつけ、独自の視点からの比較研究を行おうとする真摯な姿勢には頭の下がる思いである。以下では、本書の内容を紹介し、議論を深めるためにいくつかの検討を行うこととする。

II 本書の構成と内容

本書は、筆者の博士論文を書籍化したものであり、序章と終章を含めると6章立ての構成になっている。1章から4章は、1998年から2004年にかけて発表された筆者の論文から構成され、終章ではアメリカにおけるホームレス対策から得られる日本への示唆が述べられている。大まかには、1、2章ではアメリカにおけるホームレス問題の出現の社会経済的背景から分析し、これをアンダークラス論との関連性から整理している。3、4章ではアメリカの個人主義的貧困認識がもたらした支援の「選別軸」が、ホームレス支援法の成立やその後の政策展開、ならびにホームレス支援の現場にどのような影響をもたらしたかを検討している。それぞれの章が個別の論文から構成されているものの、章を進めるごとにホームレス問題の成立からその対策の展開までの政策過程を追えるようになっているので全体的に統一感がある。それでは、本書の

構成と内容について、章を追って触れていくことにしよう。

序章「ホームレス対策研究の射程」では、ホームレス対策の研究課題や研究方法などが手際よくまとめられているが、それだけにとどまらず、何故に筆者がアメリカのホームレス対策の研究に着手するに至るまでの問題意識の端緒が詳しく述べられている。また、日本におけるホームレス支援のモデルとなったアメリカの先行事例を分析することで、日本へのインプリケーションを導きだそうとする意欲が読み取れ、読み手の関心をひきつける。

次に、1章「社会問題としてのホームレス問題の出現」では、1980年代において生み出された貧困の「土壌」の形成プロセスを概観している。貧困層の中からホームレスの人々が生成される構造的要因を、前半部分ではホームレス調査や既存研究の成果から検討し、後半部分では社会・経済的側面から明らかにしている。ここでは、まずアメリカにおけるホームレス総人口の「科学的な数字と政治的な数字」をめぐる論争について、「目に見えるホームレス」と「隠れたホームレス」(35頁)というホームレスの定義の違いから整理している。80年代は、ホームレスが寝泊りする安宿が集中するドヤ街地域が再開発にさらされたことにより、多くのホームレスが路上、公園、バス停などの公共空間に掃きだされ、「目に見える」ホームレスとして都市に顕在化し始めたという。そして、顕在化したホームレスに対しては各種調査研究が進み、エスニックグループ、年齢構成などの傾向が把握されるとともに、単身または子連れでホームレス状態にある女性が増加している事実や、退役軍人がホームレスになりやすい問題などの新たな事実も発見された。しかし、このようなホームレス問題の可視性は、ホームレス問題をもたらす要因としての社会的・構造的な諸背景を必ずしも直接的に明示するわけではないと筆者は指摘する(45頁)。すなわち、「ホームレス」であるという貧困の顕在性＝現象形

態においてのみ社会問題としてクローズアップされた結果、可視性に覆い隠されたホームレス問題の「潜在性」が余計に見えにくくなってしまったのである。

2章「貧困認識と貧困対策」では、ホームレス対策にみられる貧困認識について「アンダークラス論争」を手がかりに議論の口火を切っている。ホームレス問題が可視性を帯び始めた80年代における貧困認識は、レーガノミクスによる福祉部門の財政支出の抑制と自己責任論の高まりを背景に、個人主義的貧困認識へと収束していったという。そうした中で、大都市ゲトーやスラム地域に暮らす人々の「ビヘイビア」(麻薬やアルコールなどのアディクション、母子世帯の福祉依存、暴力、犯罪など)の異質性に注目があつまり(111頁)、さらにこうした異質性は「貧困の文化」として、ジャーナリズムや保守派の論者によっていっそう強調された。ゆえに、貧困はある限定された階層での「文化」として世代的に永続し悪循環が繰り返されると解釈された。そのため、アンダークラス論においては、貧困の「文化」部分が強調されるあまり、貧困がどこから発生するのかといった本質的な要因がかすんでしまったのである。こうして、「アンダークラス」概念は、本質的な要因から目をそらす意味でも福祉受給者にレッテル貼りを行う便利なラベリングワードとして流通し、その後のホームレス対策にも大きな影響を与えることになった。

3章「連邦ホームレス支援法の成立と展開」では、1、2章での既存の調査研究の検討から導き出された貧困認識が、ホームレス対策法「マキニー・ホームレス支援法」の成立の経緯とその後の政策展開にどのように作用したかを検討している。マキニー・ホームレス支援法成立以前の80年代前半より、各州政府や都市自治体がホームレス問題への対応策として独自のプログラムの確立に着手しつつあり、同時にロサンゼルス、フィラデルフィア、ニューヨークなどの大都市では、民間のホームレス支援者によるシェルター獲得の運動が高まりをみ

せた。その結果、全米の緊急シェルター数は84年から88年の4年間で190%増大した(128頁)。さらに、87年のマキニー法制定以降は、支援施策の対象者が明確に定義され、明示的に展開はされていないものの、ホームレス生活をする子どもと家族を優先的な対象者として想定される一方で、支援施策から排除される「潜在的なホームレスの人々」が存在したという(132頁)。さらに、90年代以降は、「ケアの継続(Continuum of Care)」という支援の方針が固められ、支援施策のあり方は、緊急シェルター→専門的ケアが受けられる通過施設→恒久住宅へと至る継続的なケアの体制へと転換していく。しかし、この「ケアの継続」の網にかかるには、ホームレス自身が「自立」に責任を持つことが条件付けられているため、よりいっそう選別性が高められていった。換言すれば、ホームレスの人々に「自立」する能力があるか否かが問われ、支援施策に乗る以前にあるべき「自立」への適合性を選抜されたのである。

このようにホームレス支援施策における「自立」への責任を問い、そのポテンシャルを選別するような支援のあり方が確立されつつある中で、4章の『ホームレス対策の現場(フィールド)——選別的「支援」の実態』では、ホームレス支援の現場レベルにおける問題点についていくつかの検討を試みている。4章では、これまでの章が主として既存調査や研究のレビューや再検討を中心としていたのとは異なり、現地調査における事例研究をおりませ、リアリティを補強している。特筆すべきは、「ケアの継続」路線の最初の段階であるアウトリーチ活動の沿革を詳細に検討し、加えてアウトリーチにおける現場の実態を詳細なインタビューを踏まえたエスノグラフィ的記述にまとめ上げた点にある。ここでは、アウトリーチワーカーや通過施設スタッフらによる「語り」から処遇タイプごとの支援の選別性を導き出している。具体的には、90年代における福祉改革が子連れ女性を中心としたグルー

プをターゲットとしたのにあわせて、通過施設の性格がTANFの対象になるような母子ホームレスに適合するように整備される一方で、福祉の対象となりにくい特に男性の処遇は、大規模緊急シェルターでの「収容」にとどめられているという事実を明らかにしている(図4-4-1、225頁)。これはすなわち、「ケアの継続」のルールにのる可能性のあるもののみホームレスと認識され、その可能性のないものに対しては、支援施策にのることすら「門前払い」し、収容によってのみ問題を解決しようとする事実を鮮明に描きだしている。かくして、救済に値するホームレスとそうでないホームレスの選別の軸はより明確化した。筆者はこうした問題点がある以上、現行の対策が謳っているような「自立」の達成はホームレス生活者によって必ずしも全うされておらず、むしろ人々が「シェルター・システム」内部に「滞留」する可能性がある(191頁)と批判的に述べている。こうしたアメリカにおけるホームレス対策への批判的視点は、日本における政策的含意に結びつくため、非常に意義の高いものとなっている。支援施策の求めるべき「自立」に適合するか否かの問題は、日本におけるホームレス自立支援システムの中でも、たびたび指摘されてきた。とりわけ就労による自立を最終目的とした自立支援センターなどでは、より自立可能性のある者にアウトリーチのターゲットを絞った結果、クリームスキミング現象が生じ、より困難な問題を抱えたホームレスの人々が路上に滞留するという問題が生じているためである。

終章「現代社会におけるホームレス対策の位置」では、再び「アンダークラス対策」に立ち返り、ホームレス問題の「不可視性」について敷衍して説明し、日本のホームレス支援施策への含意について触れている。マキニー法による個人主義的貧困認識を背景にした選別的な支援のあり方は、80年代以降に再編と改革を繰り返した福祉政策のほころびを受け止める「網」としての弥縫策として登場

したがゆえに、ホームレスの人々の困難かつ差し迫ったニーズに対応する機能は持ち合わせていなかった。「対応」というよりはむしろ、ホームレス問題の根本を大規模シェルターに収容し、一般社会から見えなくする方向に作用したのである。こうしたいびつな形で展開されたマキニー法以降、アメリカのホームレス問題が劇的な解決を見せたとは言いがたい。福祉政策のほころびをマキニー法が対処療法的に引き受け、マキニー法で支援されるべきより困難なホームレスの人々は、結果的に治安の対象となったのである。ここにアメリカにおける貧困者に対する不寛容なスタンスが垣間見えると筆者は指摘する。そして、こうしたアメリカの施策の問題点から得られる日本へのインプリケーションとして、日本がアメリカのようにホームレスへの「不寛容」な対応が本格化する前に、ホームレスの中でも「最も弱い人々」の埋もれがちなニーズを発掘すること、すなわち選別主義的ではなく普遍主義的な対応することが喫緊の課題であると主張し、結論としている。

III 議論を深めるために

以上、本書の内容について議論を深めるために、評者の感想を述べるとともに若干の検討を加えたい。

第一に、本書のオリジナリティとしては、4章の現地調査によってホームレス対策の現場を克明に記述した部分にあるだろう。この記述は、本書の前半部分において検討された貧困観や福祉再編がいか「ホームレス」の人々を社会的に構築したかという問いに対応したものとなっており、近年のホームレス研究にありがちな調査報告的な事例研究の域にとどまっていない。貧困認識とホームレス問題を結びつける研究は日本ではまだ行われていないように思うので、こうした視点からのホームレス問題の位置づけはおおいに参考になるだろう。

第二に、日本におけるホームレス対策への示唆

を検討するならば、アメリカの先行モデルはどの程度参考にできるものなのだろうか。特に、財源の問題、民間支援団体の補助制度や、行政と民間のパートナーシップについての具体的な説明があればよかったように思う。というのも、日本におけるホームレス支援の現場も、住空間の提供、就労支援ならびに日常生活支援とともに、民間のホームレス支援団体へ業務を委託する場合が大部分を占めるが、長期的なケアプログラムの実施や、それに必要な人件費の問題など、事業を継続していく上での財源的な問題が山積しているためである。

第三に、同様に日本への示唆として、若年ワーキングプアや若年ホームレスについてより詳細に触れられると議論に厚みを持たせることができたと思われる。日本のホームレス問題は、中高年男性の長期失業の問題としてとらえられてきたが、ここ1、2年の間に、24時間営業のネットカフェなどに寝泊まりしながら「日雇い派遣」の仕事を続ける新たなワーキングプア層の存在が問題となってきた。このような特定の住まいを持たない不安定な就業状態にある若年ワーキングプアの問題がホームレス問題に急接近しつつある。こうした若年層をターゲットとしたホームレス予防施策や支援のあり方は、日本よりもホームレスの若年化が進んでいるアメリカの経験（成功も失敗も含め）からの政策的含意は少なからず得られると思われる。

本書は、ホームレス問題を中心テーマにすえているものの、通読すれば、ホームレス対策問題からアメリカの福祉再編の本質的な問題性を見事に逆照射していることがわかる。本書を手取る人は、ホームレス問題に関心の強い人に限定される可能性も否めないが、ぜひとも社会政策、社会保障を専門にされている人たちも幅広く読んでほしい。また、福祉のフィールドにおいて参与観察などの手法を用いて研究を開始しようとする若い研究者にもぜひ手を取ることをすすめたい。本書から一貫して読み取れる貧困問題への生成プロセスに

視点をあわせ、弱者が抱える困難への理解やシンパシーを持つとする他者理解の姿勢は、貧困研究のみならず、今の日本の貧困対策に強く求められるものではないだろうか。また、ホームレス問題の「異質性」によって覆い隠される困難層の本質的問題に目を向け、そこにあるニーズを掘り起こし、現場への支援、さらには政策へと有機的につなげ

ていく地道な作業こそ、貧困研究を行うものに課せられた役割であると改めて気づかされるのである。本書は貧困研究への「姿勢」についても学ぶべき点の多い出色の一冊である。

(いなだ・ななみ 国立社会保障・
人口問題研究所客員研究員)