

英国社会政策と「社会的排除」

—近年のホームレス政策の混乱をめぐる—

岩田 正美

■ 要約

近年の英国は、ヨーロッパで普及していた「社会的排除」概念を積極的に取り入れ、これを基軸にした戦略的な社会政策を拡大させてきている。本稿では英国で社会的排除概念がどのように議論され、位置づけられているかを簡単にスケッチした上で、労働党政権が社会的統合政策として導入した野宿者対策を含む90年代以降のホームレスへのターゲット型臨時政策を、ホームレスへの公的対応全般との関係で検討する。臨時政策の必要性はすでに確立していた住宅法など主要政策の原理や行政過程の矛盾から導かれたものである。また、この政策は短期の「数の減少」を目的に地域ターゲット型で進められたため、問題が「路上」から「短期住宅」に移し替えられただけとなっている。90年代以降はこうした矛盾をはらんだ臨時政策と主要政策自体の変更が並行して進行し、きわめて錯綜した状況を示している。

■ キーワード

社会的排除、社会統合政策、ホームレス、ターゲット政策

1. 英国社会政策と「社会的排除」概念

英国で「社会的排除 (social exclusion)」という用語が盛んに使われるようになったのは比較的遅く、90年代の後半である。それはフランスに端を発して大陸ヨーロッパに広がったこの用語が共和国の連帯思想と強く関連していたからだともいわれている。むしろ、労働党の政治家やCPAG (Child Poverty Action Group)などはすでに80年代に社会的排除概念へ注目していたが、その本格的受容は90年代の後半まで持ち越された。90年代後半からのこの用語の普及に大きな影響を与えたのは、政策的には労働党政権が選挙直後の1997年12月に発足させた省庁横断的な組織 Social Exclusion Unit (以下 SEU) であろう¹⁾。ここで社会的排除は、ニューレーパーの新たな福祉戦略を体現する新しい言語として位置づけられた。すなわち、保守政権の個人主義と決別し、「責任ある個人」の参加によって社会統合を進めようとする労働党の積極的な福祉

戦略にとって、社会的排除は社会統合の「対語」である限りにおいて、不可欠なものだったからである。

他方、学界レベルでも社会的排除は「流行語」となった。そのきっかけは、国の研究助成機関がこれを重点課題の一つに指定したことだということ (Hills, et al., (eds.) 2002, Byrne, 1999)。にわかには多くの研究者を引きつけた社会的排除は、排除の実態だけではなく、むしろその定義やこれを使用することの意味に焦点をおいて研究が進められている。それはSEUを中心とした政策レベルにおける社会的排除概念の使用が、さしあたりは「簡便なラベリング」として、「問題の複合性」の強調以外にこの言葉の定義自体を回避したこと (SEU, 1998) とは対照的である。おそらく長い歴史を持つ英国貧困研究がこの新しい用語を使うためには、貧困やデprivation、社会的不利などの従来の概念との差異を説明することが不可欠だからであろう。そもそもEUレベルで社会的排除

が使用されたのは、貧困という用語を使うことを嫌った国があったからだともいわれている (Percy-Smith, 2000、Madnipour, et al., (eds.) 1998、Byrne, 1999) だけに、社会的排除の使用がこれまでの貧困研究と反・貧困政策の伝統を無にするのではないかという危惧が英国ではことさら強い。したがって、流行語としてこれを使う人々を除けば、英国における社会的排除研究は、従来の貧困概念を超えるものとして社会的排除概念を積極的に位置づけるもの (Jordan, 1996、Alcock, 1997、Madnipour, (eds.) 1998、Byrne, 1999、Percy-Smith, 2000) と、社会的排除概念は単に焦点のあてかたが違うだけだとするもの (Hills, et al., (eds.) 2002、Anderson, et al., (eds.) 2000) とに大きく分けられると考えられる。

このような研究動向の本格的な検討はここでの課題ではないので他の機会を待ちたいが、SEU が複合的問題への “joined-up approach” を旗印に、多様な問題別組織を作って進めている政策について、これらの研究が言及している次の三点だけをあらかじめ紹介しておきたい。

第一に、社会的排除は、ある人々と社会、あるいは社会の中の利害関係を異にする人々の関係に焦点をあてた概念とされている。したがってこの概念を積極的に意味づける立場の人々は「排除されている」個人や家族だけではなく、むしろ社会総体の「分裂」そのものを問題にしている (Alcock, 1997、Madnipour, et al., 1998、Byre, 1999)。しかし、SEU に導かれた 90 年代後半以降の英国の政策は「排除されている」人々や地域を問題グループごとに取り上げ、これらの人々の主として労働市場参加による社会統合と地域再生を進めようとした。ここには統合される社会自体への批判的な視点がないだけでなく、「排除された」人々が労働市場に繋がっていないことや福祉依存を非難する眼差しがある、という (Percy-Smith, 2000、Jordan, 1996、Anderson, et al., 2000)。

第二に、社会的排除は所得に代表されるような

物的資源からとらえる貧困や、その帰結としての再分配政策では問題が解決されないことを強調する概念でもある。SEU の政策手法としても、物的な資源投入ではなく、“creating opportunities for people” が強調されている。しかし、ヒルズらの近年の実証研究は、社会参加が阻まれている人々と低所得との関連の強さをあらためて実証している (Hills, et al., (eds.) 2002)。ヒルズらは、社会的排除政策が、参加のみを強調することによって、社会の根幹にある物的資源の不平等を覆い隠す危険のあることを指摘し、従来の所得再分配政策が依然重要であることを強調している。

第三に、社会的排除は「複合的問題」を、その「結果」からではなく、それらが時間と空間の中にもどのように生起し人々の人生の軌跡や地域における問題の集中を生み出してきたかという「プロセス」に焦点をあてたところに意味があるといわれている。このため研究領域ではパネル調査などを利用した動態分析が盛んに行われている。しかし SEU の社会的統合政策はむしろ initiative と呼ばれる特定地域への短期ターゲット政策として進められた。ここでは「結果」としての問題の集中や複合にのみ焦点があてられ、それを生み出した過去や地域全体に内在する不平等構造は無視されている (Percy-Smith, 2000、Anderson, et al., (eds.) 2000、Alcock, 1997)。

社会的排除という新しい概念とこれを利用した英国の社会統合政策は、その華麗なプロパガンダと多彩なプログラムにもかかわらず、また共同アプローチという手法や、優れた実践を生み出したにもかかわらず、上のような本質的な矛盾が示唆されている。しかし本稿では、これらの、主に社会的排除の意味やその問題の特質からなされた政策批判とは異なった角度から、SEU がその最初のターゲットとした「野宿者」対策 (1998 年 Rough Sleeper's Initiative, 以下 RSI) を含む 90 年代以降のホームレスへのターゲット政策を、ホームレスへの公的対応全般との関係で取り上げてみたい。ホー

ムレスも含めてSEUが政策対象とした「社会的排除」は、むしろ必ずしも新しい社会問題ではない。多くはすでに社会問題として認識され、これへの公的対策が国家・地方政府のレベルで展開されていた。したがって、SEU政策は、それ以前に確立していた主要な公的政策を含めた全体としての政策フレームワークとの関連でその意味を明らかにされる必要がある。

SEUは過去の政策の失敗として、構造的要因に対する効果的な国家政策がなかったこと、物的資源投資に偏っていたこと、地方政府との連携や、さまざまな機関による共同アプローチがなかったこと(SEU, 1998)を挙げ、それ故にSEUによる国家主導の共同アプローチが意味を持つことを指摘している。しかし、ホームレス政策に関しての事実は必ずしもそれだけではない。RSI等のホームレス臨時プログラムの必要性はむしろ基本的には主要政策として70年代に確立した住宅法におけるホームレス政策および所得保障の政策原理や行政過程の矛盾から導かれたものである。また、この臨時政策は短期の「数の減少」を目的に地域ターゲット型で進められたため、問題が「路上」からB&Bやホステル等の「短期住宅」に移し替えられた結果となっている。90年代以降はこうした矛盾をはらんだSEUの下の臨時政策と主要政策自体の変更が並行して進行し、ホームレス政策はさきわめて錯綜した状況を示している。

2. 英国におけるホームレス政策の枠組みとその矛盾

ホームレスへの公的な対策は一般に、その原理においては、社会秩序維持の側面とホームレス個人への援助の側面の両面を持ち、また手法においては、ホームレスを定義し、これに特定化した対策を示した法を用意して対処する場合と、福祉国家の一般対策の中で対応しようとする場合がある。手法の差異は、必ずしも政策の優劣を示さない。

特定化した政策は、特定化故に問題にフィットしたプログラムを用意できる可能性があり、他方一般政策はホームレスというラベリングやスティグマを回避できる利点があるといえよう。

中間的な方法としては、一般施策の中の下位カテゴリーとしてホームレスという項目を用意するやり方もあり得る。

英国は、1970年代の半ばまでは公的扶助政策の中でこの問題に対処していたが、1977年に住宅法(Homeless Person's Act)が導入されて以来、特定化したホームレス対策をもった国として位置づけられている。この77年法はホームレス問題をはじめ住宅問題として位置づけた画期的なものとして知られているように、ホームレス問題の根幹を住居の喪失におき、これに対して地方政府が安全な住宅を保障する義務を課したものである。この法律はその後何回かの修正を経て、1996年法(Housing Act Part VII)に至る。現在の英国のホームレスへ特化した法律としては、この住宅法と、それとは別に2002年に制定されたホームレス法(Homelessness Act)がある。

むしろ、ホームレスへの公的な対応は住宅の保障だけでは十分ではない。ホームレス問題は複雑な社会問題の結節点にあるため、通常は貧困や失業問題と重なり合い、また疾病や障害などへの保健・福祉サービスが必要な場合も少なくない。これらに対して英国では一般政策としての所得保障(地方政府が行う住宅給付(Housing Benefit)を含む)や保健・福祉サービスがその枠内で対応する。この中で住宅の直接給付が重視されたのは、それが地域生活の拠点であり、必要とされる多様なサービスとホームレス個人を結びつけるいわば出発点であることが認識されたからであろう。まず住宅が供給され、これに所得保障が続き、そして必要なサービスが結びつけられるという英国の公的対応の枠組みは、理論上は良くできたものといえよう。それでは90年代のSEUのホームレス政策

は、こうした各要素がうまく Joined-up されていないために必要とされたのだろうか？それとも、よく言われているように、若年者の麻薬などの複雑な問題が拡大したためであろうか？

むろん、住宅政策としてのホームレス対策と他の政策が必ずしもうまく繋がっていないという問題はあった。また80年代後半から単身者とりわけ若年者の問題が麻薬や犯罪などと関連しながらクローズアップされたことも事実である。しかしより本質的な問題は、上の英国の基本的対応の政策原理と関連している。

周知のように、77年以降の住宅法の問題としては、「ホームレスのハードル」(Clapham, et al., 1990、Lowe, 1977、Conway, 2000)といわれる四つの障壁が住宅供給の条件として存在することが指摘されている。第一はホームレスとしての認定。第二に優先的ニードグループ(Priority need)に当てはまること。すなわち、子持ちまたは妊婦を含む世帯、高齢、障害などのために「弱者vulnerable」であるグループ、災害など緊急のニードをもつグループである。なお本年ここに追加があったが、それは後述する。第二に自らの過失など意図的にホームレスになったものではないことを証明する必要。第三に、当該地域の居住者である(あった)、そこで働いていた、あるいは家族がいたなど当該地域との関連の証明。これらのすべての条件を満たせば、通常「公認のホームレス」として地方政府の住宅供給の対象となる。一つでも欠ければ、情報相談のみである。要するに、英国はホームレス問題を住宅の問題と規定したが、実質的には、その基本原理として子持ち家族と「弱者」カテゴリーを優先し、地域との関係やモラルの調査を要求して、これを「公認」「非公認」に二分したといえる。

もちろん所得保障は家や住所のない貧困者の受給を排除していない。したがって上のハードルによって排除されやすい主に稼働年齢期の単身者やカップルは、自分で家かホステルなどの短期住

宅を見つけて、最低生活は営めるという含みがあるともいえる。しかし、所得保障も万全ではない。特に家や住所のない貧困者や若年者への給付にはさまざまな制限がある。例えば、インカム・サポートの受給範囲は「個人手当」部分に限定され、また24歳以下の場合はさらにそれが減額される。住宅給付は原則的に家賃を払っている世帯への純家賃として支給されるから、むろん家がない場合は支給されない。またその額は現に支払っている家賃を全部カバーしないし、若年単身者へは後述のような部屋貸しを基準とした厳しい査定が導入されている。短期住宅居住の場合は、1988年の制度改正によって、サポート住宅として認められた場合などを除いて、住宅給付から、ホステルが支給するサービスや食費などは減額されることになっている。さらに行政上の問題としては、所得保障は郵送によるコンタクトを基本としているため、給付の最低条件として住所を要求する。ちなみにNHSの保健サービスの場合も住所を基本とした登録が普通である(Fisher, et al., (eds.) 1993)。また住宅給付については、複雑な減額の査定のために決定支給が遅れ、そのために受給者は家主から歓迎されないといわれている(Clapham, et al., 1991、DETR, 2000a)。

このように、所得保障も基本的には通常の独立住居に住む家族を前提に組み立てられている。したがって、単身若年者や家のない貧困者では切り下げられた給付か、あるいは受給できない場合が生じる。以上の住宅法と所得保障による制限は、救貧法の処罰的救済の再現(Lowe, 1999、Clapham, et al., 1991、Crane, 1999)ともいわれているが、むしろフォーディズム下の常用雇用者核家族の生活様式をその基礎におくことによって、それからの逸脱は制度から排除したものとみなすことができよう。80年代後半より注目されていく単身型のホームレスの発生そのものは、ポスト・フォーディズムとかグローバリゼーションといわれるような経済

社会全体の変化、家族の変化、そして英国の具体的な問題としては80年代に進んだ持ち家政策の影響など、さまざまな要因が絡んでいると考えられるが、問題はホームレス対応の基本枠組みが、単身者や住所のない人々を枠外においたことにあった。

3. 90年代以降のターゲット型臨時対策の集中とその性格

当時の「非公認ホームレス」や援助を申請しない人々の全体を示す統計はないが、ロンドンにおけるいくつかの調査によれば、80年代後半には約3万人が不法占拠者、約1万人が夜間だけのシェルターやダイレクト・シェルターを利用しており、約3万人がその他の短期住宅(ホステルなど)に住んでおり、ロンドン中心部では毎晩約2000人が野宿をしていた。他方B&Bやホステルに住む公的扶助受給者は1986年には16万人を超え、これらのほとんどが単身者であることが明らかにされた(Clapham, et al., 1999)。またブリストル市の統計によれば、89年度のホームレス援助申請者の半数が「非公認」とされている(Bristol City Council, 2001)。

これらに対して、まず90年代前半に保守政権が導入したのは主にInitiativeと呼ばれるターゲット型の臨時対策であった。すなわち1990年のRough Sleeper's Initiative (RSI) およびHomeless Mentally Ill Initiative (HMI) の設立であり、National Homelessness Advice Serviceなどによるボランティア団体の活動助成である。

このInitiative等と呼ばれる政府の臨時対策は、英国の社会政策にとっては新しいものではない。オールコックによれば(Alcock, 1993)、貧困政策の領域では60年代後半に、アメリカの反貧困政策を模した臨時政策を導入して以来利用されているターゲット型政策の一部である。ホームレスに関しても、80年代にHostels Initiativeが大型ホステルの改善のために設立されている。これらの政策は限られた資源を問題の集中した領域へ集中化させる

ことによる効果、あるいは新しい問題への実験的対処などにおいて多くの利点を持つが、同時に次のような問題点や矛盾があることが指摘されている(Alcock, 1993)。すなわち、まず資源節約効果の目的が強く、また問題をその兆候から病理的にとらえ、投入資源は主にこの病理的問題へアプローチする専門家雇用の費用に回され、直接問題を持った人々や地域へ回らないこと、さらにその効果は「ある地域のある時期の人々のニーズ充足のみ」(Alcock, 1993, p.251)に限定される、などである。上記のRSI等の臨時政策は、まさにこの性格をもったものであり、多くの資源が非営利団体や専門ワーカーを雇用することに回されたために、ホームレス団体からは歓迎されたが、問題への対応は兆候的であり、ともかく野宿者のロンドンからの一掃が目ざされた。

さらに重要な点は、こうした臨時対策が上記のホームレス対応の基本枠組みを変化させる方向とともに進んだのではなく、むしろ逆にホームレスへの住宅供給や所得保障を制限する改正と同時期に行われたことである。最後の保守党政権による導入となった1996年住宅法(Part VII)は、地方政府の住宅供給の義務を緩和し、民間市場で「適当な住宅」を見つけられる可能性があればその義務は生じないこと、義務を持つ場合も期限2年の短期住宅供給の範囲であることを示した。同時に、所得保障においても先述したような1988年の制度変更によって、食費付き家賃の補助が廃止され、さらに1996年には住宅給付の削減のために給付額の制限が設けられ、特に24歳以下の単身者が民間住宅に居住する場合は、Single Rent Roomと呼ばれる部屋貸しタイプの地域家賃を基準にした額しか支払われないこととなった。このような住宅給付額の制限は家主が住宅給付受給者を敬遠する傾向を生みだし、ホームレス問題の悪化に拍車をかけたといわれている(Lowe, 1997, Clapham, 1991)。

つまり、80年代末から90年代にかけての主要

制度変更と、90年代に導入された initiative 型の臨時政策はいわば逆の方向を向いていたわけである。これは臨時政策が、主要政策のバイパスプログラムでしかなかったことを示すといえよう。97年に誕生した労働党政権の社会統合政策は、こうしたバイパスプログラムとしての臨時政策を「社会的排除」という新しい用語を用いて再編しなおそうとしたものである。RSIはRough Sleeper's Unit (RSU)という新組織となり、不登校問題、十代の妊娠問題、貧困集中地域問題などとともにSEU政策の第一課題となった(SEU, 1998)。むろん、SEUは、過去の主要政策の批判を行っている(SEU, 1998)。しかしその戦略の中心は新たな問題の複合性への着目とこれへの複合的機関による共同アプローチをターゲット型政策として行うことであった。最も強調されたのは共同アプローチをリードするSEUの位置づけである。ホームレス問題の中央政府の責任組織は当時の環境交通地域省(DETR)であったが、ここではSEUが主要プログラムを作ってリードすること、ロンドンをはじめとした地方政府との協調、ボランティア組織や企業などを巻き込むこと、などが示された。特に興味深いのはホームレスのキャンペーン団体、あるいはロビー団体として有名であったいくつかの組織が直接SEUの政策立案過程に直接巻き込まれていることであろう。

問題の複合性に関しては「証拠」を基礎とする政策形成という原則を強調して、支援団体などの調査を含めた資料の検討をしているが、この場合問題の分析は例えばホームレスになるルートとしての、福祉施設や軍隊、刑務所などへの着目、あるいはアルコール、精神障害、麻薬などの問題の強調にとどまる(SEU, 1988)。とはいえ、ホームレス問題はここで住宅問題ではなく、福祉や保健などを含んだ複合的な把握に変化している。

しかし、課題はここでも路上のホームレスの数の減少(特にロンドン)であり、まず2002年までに3分の2の数を減らすという目標が明示され、ロ

ンドンに145百万ポンド、その他の地域に35百万ポンドが投入された。具体的プログラムは、シェルターやホステルなどのベッドの数の確保という「物的資源」の確保のほか次の7つのサービス領域が示された。すなわち、路上での援助活動、早朝や深夜を含んだ24時間サービス、精神障害、アルコール、麻薬問題の援助、路上から安定した生活までの連続的なケア、職業や生活技術を提供する機会、このためのサービスの改善、新たに路上へ現れないようにする防御策。

これらのプログラムは、一応イングランド全般を視野にいれているが、主要ターゲットはロンドンのインナーシティ領域、特にその集中スポットに限定された。プログラムの実施は、ターゲットになる地域の地方政府やボランティア団体、あるいはその共同組織に対して、RSUが一定の期限を限って入札を募るという形式で行われている。RSUが単独で助成する場合と、保健や教育など他分野の組織と共同で助成する場合がある。この入札の選定は、2002年までの目標である路上ホームレスの削減を達成できるかどうかを基準として、1目的、方法、2コスト効果、3透明性と客観性、の三つを重視し、具体的にはRSUとの密接な協議を求めたものである(DETR, 2000b)。

このように、社会的排除という用語を軸として再編し直された労働党のホームレス対策は、複合的で困難な問題に対して、主に福祉や保健まで視野に入れた複合機関の共同アプローチに基づくサービスの強化によって2年という短期間での成果を挙げようとする野心的内容をもったものであり、またRSUによる中央指導を強く打ち出したものであった。この結果、路上のホームレスの数は2002年にその目標を達成したといわれている。もっともこの点については実施された調査が目標数に達成するように操作された「まやかし」とする批判もあった(Community Care, 2002, BBC News 3. Dec. 2001)。また、ここで実践された活動のいくつかは、す

に地方政府や非営利組織がRSUの助成とは別に開拓してきたプログラムやノウハウを基礎にしていたものであったことには注意しておきたい。また現場レベルの問題としては、活動の重複や活動の質の差異の問題(DTLR, 2002)、専門ワーカーの不足などが挙げられよう。この点についてRSUは「良い実践」のハンドブック(RSU, 2001)の作成やホームレス団体の組織化などを奨励している(DTLR, 2002)。しかし現実には、ホームレス団体は入札による補助金や専門ワーカーの確保をめぐって相互に激しい競争を余儀なくされ、自発的な実践の開拓というよりは、RSUのプログラムに沿った、短期間で成果を挙げることができる、あるいはより多くの助成金と結びつくプログラムへ集中する傾向が見いだされている。

4. ホームレス法と Supporting People—2000年以降の動向

路上ホームレスの「削減」の達成を仮に認めたとしても、むしろそれは問題の解決ではなかった。多くのホームレスはとりあえず短期住宅に誘導されたにすぎない。他方1996年法が地方政府の義務を緩和したために「公認ホームレス」の中にも短期住宅やB&Bなどに住む人々が少なくなかった。90年代に確立されたこの奇妙な主要政策と臨時政策の組み合わせは、期せずして、短期住宅のホームレスや「隠されたホームレス」という80年代以来くりかえし提起されてきた問題を再び浮き彫りにする結果となった。しかも一口に「短期住宅」といっても、その質やサービスは多様であった。

また短期住宅やB&Bなどの問題はもう一つの矛盾を含んでいた。それは住宅給付との関係である。先述したように住宅給付は純家賃として設定されている。しかし、B&Bなどの場合は、食費や一定の施設サービスが料金に含まれており、また臨時政策が奨励した新しいシェルターやホステルの場合は、複合問題への専門サービスが不可欠と

なった。住宅給付では一定の基準で認められた場合は、若干の個人サービス部分が住宅費として認められていたが、ホステルやシェルターを営む団体は、専門サービスが要求する高コストをカバーするために住宅給付のほかにも、臨時政策などの補助や入居者からの料金徴収が必要であった。例えばロンドンの高齢ホームレスのホステルの1入居者あたりのコストは週559.66ポンド(サービス£411.62、住宅費£148.04)であるが、これは比較的高額な住宅給付384.93ポンドでもカバーできず、臨時対策の助成174.73ポンドで補っている²⁾。B&Bのような民間の宿泊施設はさらに料金が高く、地方政府はその「公認のホームレス」をB&Bに入居させねばならない場合は、その費用を支払わねばならなかった。

これらに対処するために労働党政権はまずホームレス対策の第2段階として、96年法の一部改正を含む新しい法律を作成し、また新しいターゲット政策を発表した。前者は2002年のホームレス法(Homelessness Act 2002)とPriority Need Orderによる「公認ホームレス」に含まれる優先ニードの追加である。2002年ホームレス法は、もともとは住宅売買過程の消費者保護を狙ったSeller's Packを含んだHomes Billの第2部として提案されたが、これが頓挫したためホームレスだけの法律となった経過がある。このホームレス法は三つの部分から構成されている。一つは地方政府に包括的なホームレス戦略の1年以内の公表・実行と、その前提としての調査の実施の義務づけである。責任は住宅部にあるが福祉との強い連携が求められており、またボランティア団体との協力もうたわれている。二つ目は他のホームレスに関する事項で96年法の修正部分として、「意図的ではないホームレスで優先ニードなし」の場合の住宅供給の「柔軟性」、あらゆる暴力の危険がある場合をホームレスとして認めること、さらに、住宅供給義務の2年間の制限の撤廃など96年法で緩和した地方政府の責任を

元に戻している。最後は、地方政府による住宅配分に関する事項で、ここには社会住宅の登録制度の廃止、選択と選好を尊重すること、地方政府のもっている建物の自由な利用、などの規定である。なおこの法律とは別に、いくつかの優先ニードグループがOrderで追加されている。新たに入ったのは、16、17歳の若年ホームレス、18～21歳までの福祉ケア経験をもつ人、軍隊と刑務所経験の「弱者」である。

このように、新しいホームレス法は住宅法における主要なホームレス対策の見直しによりやく踏み込み、単身ホームレスなどへの住宅供給の「可能性」を示唆したが、依然「公認」「非公認」の区分は生きており、ホームレスがカテゴリーグループ等によって仕分けされるという基本構造は変わっていない。また、住宅配分を加えていることは、社会的排除としてのホームレス問題の解決に住宅という「物」が依然重要であることを、再確認したものであるということもできる。他方、最大の狙いである地方政府へのホームレス戦略の義務づけは、RSUが果たしてきた役割を地方へ移譲することであり、住宅部と福祉部との共同の強調なども含めて、90年代に開発されたターゲット型臨時対策の複合アプローチ戦略を地方の責任で拡大させていくことに法の重点があると見ることができる。しかし、これによって地方政府は一方で住宅法に基づいた従来からの「公認」ホームレスへの責任を果たしつつ、他方で新法に基づき「非公認ホームレス」も視野に入れた包括的なホームレス戦略を住宅と福祉の共同責任で義務づけられることになった。ここでの「非公認ホームレス」の扱いにおける歯切れの悪さは拭いようがないが、実際の地方戦略は、今のところ「公認」=家族ホームレス対策、「非公認」=単身ホームレス対策という単純化された解釈で進行するか、細かいカテゴリーグループ別に対策を検討するか、で進んでいる³⁾。

さて、2002年法の制定にもかかわらず、中央政

府は第2ステージのinitiativeを新しくスタートさせ、ターゲット型政策の続行を印象づけている。すなわちB&B Unit (BBU, 2001)である。このBBUは子どもを抱えた世帯の悲惨さに特に注目し、2003年までのその削減を掲げていたものである。しかしこの問題は「短期住宅」全般に共通しており、他方B&Bの利用層は単身者が多いという批判もある(Crisis)。したがって、この段階でなぜB&Bの家族にあえて焦点があてられたのかはわかりにくい、「公認ホームレス」としての子持ち家族の場合、その高いB&B料金を地方政府が負担しなければならないことも関係していよう。ともあれ、このBBUは早くも2002年にはHomeless Directorateという新組織に吸収された。Homeless Directorateは、RSUとBBUを吸収し、中央レベルでの機関横断的な性格を維持しつつ、地方政府のホームレス政策がコスト効果を伴った「良い実践」として進行するよう「援助する」機関として位置づけられている(ODPM, 2002)。

もうひとつの住宅給付における矛盾を解決するものとしては、社会保障当局が2003年実施を目指しているSupporting Peopleプログラムがある。これは「弱者vulnerable people」が地域で自立して暮らす場合に必要になるサポートサービスを、ひとつの財源にまとめるというプランであり、「弱者」の住宅給付はこの財源からサポートサービスと一緒に支払われることが予定されている。この場合、住宅給付部分は純家賃と住宅に付随したサービスに限定され、サポートサービスは「弱者」が自立生活を営む上での一般的なサポートサービスを意味している。例えば社会保障給付の申し込みや更新の援助、家計援助、近隣とのもめごとへの介入、生活技術の援助などが含まれ、介助や専門援助などのパーソナルケアは含まない。すなわち、サービスを住宅付随サービス、一般的なサポートサービス、専門的なケアサービスの三つに区分し、これらに明確な境界線を引いて、重複の可能性があ

る現行のさまざまな助成、給付制度を透明なものにしようとする目的がある(DWP, 1999)。2003年の実施までの間、住宅給付は過渡的給付として位置づけられ、この移行のために必要な情報が収集されている(DSS, 1999)。この変更は直接にはホステルなどを経営する団体の経営と、上に述べた地方政府のホームレス戦略に大きな影響を与えられている。ホームレスへの短期住宅が提供するサービスが上記の何に分類されるかによって、団体にとっては新たに設定される家賃とサービス認定額が経営に見合うかどうかの問題となり、地方政府にとっては「弱者」としてのホームレスの数とこれへのサポートサービスの地域での分布を前提とした戦略の作成が求められるからである⁴⁾。なお、ここでホームレスは優先ニードとはまた異なった基準である「サポートの必要性」に従って区分されることになることにも注意しておきたい。

こうして、社会的排除という新しい用語でターゲット型政策の拡大として出発した労働党ホームレス対策は、その第2段階目として、一方で77年以來のホームレス政策の原理的枠組みは追認したまま、ホームレス法によって住宅法とは異なった視点から地方政府へ包括的なホームレス戦略を義務づけ、またそのカバーする対象カテゴリーを増やした。他方、中央政府レベルでの横断的な臨時組織をホームレス政策のいわば作戦本部として維持しつつ、住宅給付の改正によって短期住宅の目的や経営に大きな影響を与えようとしている。今後これらの錯綜した政策がどのような方向に取れんされていくかは、特に地方政府のホームレス戦略の実施を待たねばならないだろう。ここでは特に「公認」と「非公認」の両方に目配りし、さらに「弱者」として Supporting People の要素も勘案しながら戦略をたてるという困難性や、住宅と福祉を中心とした横断的な行政の推進、これらを保障する財源の問題などをどう乗り越えていくかが課題としてある。また多くのホームレスが滞留する「短期住宅」

の位置づけや、ホームレス法に示された地方政府の住宅確保・配分システムもふくめて、どのような居住形態を「適切な居住」とし、またどのようにそれを確保していくのかというより本質的な「物的資源」問題の多くは残されたままである。さらに社会的排除論との関係で言えば、ホームレス問題は複合的問題であることが強調され、その「弱者性」の強調が顕著であるが、排除を生み出す経済社会全体との関係づけは弱い。複合機関による共同アプローチの強調も、例えば複数の関係機関によるホームレスの情報共有システムの提言(ODPM, 2002b)などは、社会的排除の名目で監視を強める危険を孕んでいることにも注意したい。

注

- 1) 厳密に言えばSEUはイングランドのみを対象としている。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドではそれぞれ別の統合戦略組織が作られた。以下の政策も、主にイングランド、あるいはイングランド・ウェールズを直接の対象としている。
- 2) ロンドン市のホームレス団体 St Mungo's の経営するホステルの例。聞き取りによる。
- 3) 筆者のプリストル市における聞き取りでは、単純に家族ホームレス、単身ホームレスに二分した戦略を作成中である。従来より、公認ホームレスは家族カテゴリーに置き換えられて使われており、市の責任はここにあるとはっきり述べている。他方、ロンドン市のランベス地区では14の細かいカテゴリーグループを作っている。いずれもホームレス団体を含めた戦略グループを形成している。
- 4) ロンドン市 ランベス地区のホームレス戦略(draft)の中でも、ホームレス戦略と supporting people との強い関連性を指摘している。

参考文献

- Alcock, P. (1997) Understanding poverty (2nd ed.), Palgrave.
 Anderson, I. and Sim, D. (2000) Social Exclusion and Housing —Context and Challenge, Chartered Institute of Housing.
 Byrne, D (1999) Social Exclusion, Oxford, Oxford University Press
 Bristol City Council 2001. Homelessness Fact Sheet
 Clapham, D., Kemp, P. and Smith, S.J. (1990) Housing and Social Policy, Macmillan.
 Community Care 10-16, January, 2002
 Conway, J. (2000) Housing Policy, East Gildredge.

- Crane, M. (1999) Understanding older homeless people- their circumstances, problems and needs, Open University Press.
- Department of Social Security (1999) Housing Benefit and Council Tax benefit Circular DSS Department for Work and Pensions (1999) Supporting People—The Transitional Housing Benefit (<http://www.dwp.gov.uk>)
- Department of Transport, Local Government and Regins (2000a) Quality and Choice - The Housing Green paper London: DTLR.
- Department of Transport, Local Government and Regins (2000b) Coming in From the Cold, Delivering the Strategy (<http://www.housing.dtlr.gov.uk>)
- Department of Transport, Local Government and Regins (2002) More than a Roof- A report into tackling homelessness, London: DTLR.
- Fisher, K. and Collins, J. (1993) Homelessness, health care and welfare provision, Routledge
- Hill, J., Le Grand, J. and Piachaud (eds.) (2002) Understanding Social, Exclusion Oxford University Press
- Jordan, B. 1996. A Theory of Poverty and Social Exclusion, Cambridge, Policy Press
- Lowe, S. (1997) 'Homelessness and the law' in Burrows, R. Pleace, N. and Quilgars, D. (eds.) Homelessness and Social Policy, London: Routledge.
- Madnipour, A. Cars, G. and Allen, J. (2000) Social Exclusion in European Cities, The Stationary Office
- Office of the Deputy Prime Minister (2002a) The Government's new approach to Tackling Homelessness (<http://www.housing.odpm.gov.uk>)
- Office of the Deputy Prime Minister (2002b) Homelessness Strategies; Housing Research Summary (<http://www.housing.odpm.gov.uk>)
- Percy-Smith, J. (2000) Policy Responses to Social Exclusion towards inclusion? Open University Press
- Rough Sleepers Unit (2001) Preventing tomorrow's rough Sleepers; a good practice handbook, DTLR
- Social Exclusion Unit (1998) Rough sleeping, London: the Stationery Office.

(いわた・まさみ 日本女子大学教授)