

# 日本のホームレスの事情とそれに関する行政対策—— 地域別・国際的な比較研究<sup>1)</sup>

トム・ギル

はじめに

日本では近年、ホームレス人口が増えている。2003年の厚生労働省発表によると全国のホームレス人口は25,296人となっている。だが、2004年の数字が未だ発表されていないのは問題視すべきであろう。大規模な問題に発展した他の国のホームレス対策の経験から何らかの教訓を学ぶか、それとも他の問題と同様、日本の“特殊事情”、“ユニークさ”を妄信し、ゼロから始めるのか。この研究プロジェクトでは日本の各大都市の野宿者対策を比べた上で、アメリカ・イギリスとの国際比較を行いたい。

はじめに、ホームレス概念の定義とその区分について紹介したい。ホームレス問題では用語が非常に重要である。「ホームレス」が指しているものは、決して自明の概念ではない。基本的に三つの関連概念がある。①屋外で寝ている者（＜米＞ street homeless, ＜英＞ rough sleepers）、②安定的な住居がない者（＜米＞ sheltered homeless, ＜英＞ 単なる homeless。路上生活者は別枠）、そして③ホームレスになり得る者（＜米＞ at risk, ＜英＞ vulnerable）、という三つである。日本の場合、ホームレス問題や野宿者問題を議論するときには、ほとんどが①の「屋外で寝ている」という、最も狭義のホームレスの定義を用いている。

表1 ホームレス概念——その定義と区分

概念	米国の表現	英国の表現	日本の表現
「屋外で寝ている」	"Street homeless"	"Rough sleepers"	「野宿者・ホームレス」
「安定的な住居がない」	"Sheltered homeless"	"Homeless"	特にない
「なりうる」	"At risk"	"Vulnerable"	「予備軍」

そのため、いわゆる安定的な住居がなく一時シェルターに泊まっている人、つまりアメリカで言うシェルテード・ホームレス (sheltered homeless)、そしてホームレスになり得る人々は、日本のマスコミや政府の出版物ではあまり議論されず、統計にも入れられていない。イギリスでホームレスというと、路上生活者はその一部に過ぎず、シェルターに住んでいる人、一時的な住居に住んでいる人が主な“homeless”となる。

どの定義にも問題点が必ずあるが、英米型の広義の定義ではホームは単に住居ではなく安定的な住居を指し、それを持たない人は問題視され、場合によっては差別されることがある。たとえば米国のスキッド・ロウ (skid row: 日本の「ドヤ街」にあたる単身男性型の簡易宿泊所地帯。ギル [1999] 参照) で暮らしている人は全員「ホームレス」だとされる。この定義に従えば、他の人と異なる生活様式の人を、いきなり「ホームレス」として社会問題視することになってしまう。だが、少なくともその一部はその生活を自ら選んだと言えるだろう<sup>2)</sup>。

日本型の狭義の定義では、一番狭い範囲でしか問題を論じないため、困窮者の数を過小評価する危険性が常にある。これは定義の問題だけではなく、統計の集計の問題にも関係がある。日本の都市ではせいぜい年に一回しか野宿者の調査がおこなわれず、その結果がその都市のホームレス人口とされる。調査をした時点でたまたま野宿をしていなかった人は統計には現れない。

狭義のホームレスについて、イギリスでは、ここ2～3年の全英の路上生活者人口はわずか500～600人であるという、驚くべき数字が出ている。これはある特定の一夜に調査した結果である。当日見落とされた人、あるいは次の日に路上で寝た人は数えられていない。そのため、この数百人程度の数字は、事実と異なるとして非常に強く批判されており、実際の数字は3倍、4倍、10倍という説もある。ただし、100倍まではいかないというのが共通認識である。やはり、日本よりイギリスの方が狭義の路上生活者が少ないのは間違いないだろう。

アメリカの場合は、逆に非常に大ざっぱなうえ、拡大解釈的で、路上生活者人口は「約100万人」とよく言われている。ここ数年間、全国調査は行われていない。また、「正式な全国統計」も存在しない。信じがたいことだが、「正式」な数字に近い統計は1996年の全国調査を基にしている。その年の2月のある夜、842,000人、そして同年10月のある夜、444,000人の人が野宿していたとされる。そして理論的に概算し、「2,300,000人～3,500,000人」が年一泊以上野宿しているという数字になっている [Burt et al. 2001]。

クリストファー・ジェンクスがこの計算の仕方を批判し、本当の全米ホームレス人口は50万人以下ではないかと議論して、一時話題になった [Jencks 1994]。少なくとも、アメリカのこの数字は、一部は定義の問題である。つまり、この1年間に1度でも野外で寝た経験があるかということが、この100万人という膨大な数字を作り出している。「一年に2、3回」の人を含める米国方式と、「この1泊だけ」という人しか含めない他の2国とはまったく違う集計法がとられている。

さて、狭義のホームレス人口に関して3ヶ国を比べた場合、こうした集計法上の差異があるので、実際には単純比較はできない。しかし、この事実はあまり知られていない。日本の26,000人は人口差を勘案してもアメリカの100万人と比べれば少ないことになり、まだまだ日本は人間らしい資本主義だという印象を受ける。イギリスの数字と比べれば日本の状況が非常に悪いように見えるが、日本では他の様々な社会福祉の問題と同様、常にアメリカとの比較が前面に出されるので、最狭義のホームレス人口を、膨張したアメリカのホームレス人口と対比する限り、日本のホームレス問題の深刻さが認識されないのである。

さて、以上のことを踏まえ、「路上生活者+シェルター利用者」というのが、私がここで使用したいホームレスの定義である。つまり、アメリカではストリート・ホームレスとシェルタード・ホームレス、イギリスならラフ・スリーパーとホームレス、日本の表現では野宿者たちと様々な施設にいる人について考えたい。

スノウとアンダーソン [Snow and Anderson 1993] は、ホームレスを次のように区別している。「つい最近路上に出た人」、「中間者」(straddlers)、そして「周辺者」(outsiders)である。“Straddlers”はスノウとアンダーソンの独特な造語だと思われるが、主流社会と周辺社会の中間にいる人々という意味である。周辺者はさらに三種類に分類されている。まず、trampとbumである。いずれも日本語なら「浮浪者」になると思うが、働く浮浪者(移動する季節労働者等)はtramp、働かない浮浪者(物乞いや犯罪に関わる者等)はbumとなる。これは100年来のアメリカの区別であり、ネルズ・アンダーソンの名作 *The Hobo* [1923, 邦訳 1930, 1999] にも見られる。そして、三つ目のカテゴリーを「精神障害者」としている。

ホームレス問題を語るときには、精神病院との関連をいつも念頭に置く必要がある。アメリカとイギリスのホームレスには精神障害者が多く、日本には少ないと言われる。これは、アメリカとイギリスが、この20～30年、精神病院から患者をなるべく追い出す

政策を採っているからだ。用語としては、アメリカでは mainstreaming(メインストリーミング・主流化)、イギリスでは care in the community (共同体内ケア)となる。基本的に、レーガン大統領の「メインストリーミング」とサッチャー首相の「ケア・イン・ザ・コミュニティ」政策により、多くの精神病院が閉鎖され、あるいはベッド数が減らされ、患者を主流社会に合流させようとした結果、大きな問題になった。彼らの一部はそのまま犯罪にかかわってしまい、結局、精神病院から刑務所へ直行している人が相当数いると思われる [Torrey 1989]。

日本の場合は、逆の問題がよく指摘される。社会的入院あるいは過剰入院である。日本のホームレス人口における精神障害者の少なさを考えるときには、日本の過剰な精神病院人口を、コインの裏面だと考えていいと思う。2006年から実施される障害者自立支援法の主な目標は日本の精神病院人口を減らすことだと思われる。それは必要ではあるが、アフター・ケアをしっかりとしなければ野宿者の大幅増加につながってしまう可能性がある。

スノウとアンダーソンは、当事者をさらに細かく分類している。たとえば tramp なら伝統的なタイプとヒッピータイプ、bum だと伝統的なタイプと redneck 「レッドネック」<sup>3)</sup>という右翼的で人種差別意識が強いとされる白人の bum に分けている。日本の場合はそこまで細かく区別することはないだろう。

また、スノウとアンダーソンは、ホームレスに対する主流の人々の反応を五つの種類に分けている。それは accommodative (適応的・好意的)、restorative (主流への復帰を目指す)、exploitative (搾取的)、exclusionist (排他的)、containment (封じ込め)である。

日本を含め、どこの産業国家でも、ホームレスの問題に取り組む社会組織や団体があると思う。一方には、ホームレスの人たちがかわいそうだから助けたいという意識がある。そしてもう一方には、問題である、邪魔である、排他する、抑制する、あるいは搾取するなどの意識をもった集団もある。

ちなみに NIMBY (ニンビー, Not In My Back Yard) という言葉はまだ日本語になっていないが、こうした問題を議論するときに非常に大事な概念であろう。シェルターを作るとき、必ず地域住民から反対運動が出る。原発や空港も同じであるが、その設備の必要性は認めても、自宅の近くには作ってほしくないということである。

## 日本のホームレス・シェルターに関する考察

現在、日本はシェルター文化誕生の時期だと言えるだろう [ギル 2004]。今まで、日本にはホームレス・シェルターがほとんどなかった。この5年間に、やっと大都市で作られ始めた。設立にあたっては様々な思惑があるが、アメリカのように、国中のシェルターに大量のホームレスがパーマメントに住んでいるという、依存性の強いイメージが恐ろしいと感じられている。どのようにそのシェルターを運営するかという点が非常に微妙で、議論が起こっている。また、各都市で異なる解釈をしている。

まず国家レベルで見てみたい。周知の通り、日本の憲法には「すべての国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」とある（第25条）。憲法第25条とそれを基にして作られた生活保護法は、いずれもGHQの影響の強い敗戦直後の法律である。この憲法と生活保護法は、日本人がホームレスになりえない国である根拠になった。つまり、困っていれば生活保護を受けられるので、ホームレスになる必要はない。1999年までその常識が残っていた。

しかし、ありえないはずのホームレスが日本にも存在している。なぜありえないことがあったのか。国の理屈としては、①「彼らは好きだから野宿している」か「プライドがあるから保護が欲しくない」のであり、ホームレスは生活保護を申請しない個人の問題だとした。あるいは、②申請をしてもなんらかの理由で却下される。つまり国ではなく、地方行政または市や区の福祉事務所の問題であるとのことであった。

実際に生活保護の申請をしても認可されなかった人は多くいる。あえて申請しなかった人も確かに多少はいるであろうが、それも「プライド」だけではなく、「制度が分からない」、「役所は怖い」など、様々な理由があるだろう。一方、けがや病氣はしておらず、65歳を越えていないため十分に働けるのではないかと申請が拒否されるケースも多かった。また、住民票がない（パーマメントな住居がない）ために申請が受理さえされないという問題もある。これらの拒否の理由は、いずれも生活保護法そのものとは関係なく、社会福祉局が作った、いわゆる「ローカル行政指導」に拠っている。

生活保護の手当てが生活費に合わせて比較的高く設定されている大都市では、単身の大人の受給額は、1ヵ月12~13万円が相場である。その出費を避けるため、生活保護の代わりに「法外援護」を出す都市も多い。たとえば横浜のドヤ券制度と食券制度がそう

である。ドヤ券は1,500円以内の料金の簡易宿泊所に泊まることができ、食券は670円相当の価値だが、いずれも寿町のドヤ街の店でしか使えず、貧困者をひとつの場所に集中させるという効果もある。東京の場合なら、ドヤ街（山谷）の城北労働福祉センターにこれと似た制度があり、食パン4枚と牛乳200ccを1日おきに出すという法外援護をおこなっている。なぜ1日おきかと言うと、これはあくまでも一時的なもので、毎日助けが必要なら生活保護を受けるべきだという理屈である。生活保護が認められなければ、それは別の局の管轄だからうちとは関係ないということになる。責任が集中するのではなく、あちらこちらとたらい回しにされるという問題が、日本の社会福祉の形態ではよく見られる。京都でも1997年から、下京区役所で一日おきに菓子パン1個と牛乳200ccを出しはじめたが、ここ数年間は毎日もらえるようになっている。

ホームレス人口の統計は徐々に増加している。1998年は1万6,000人であったが、2003年1月の統計では2万5,000人となっている。これはあくまでも政府が認める人数だととらえていい。統計の作り方には様々な問題があり、実際の数字はおそらくこの倍以上であると思うが、確たる証拠はない。

こうした状況に対して、一般の人々は怒りを示している。一部の人々はホームレスに対する暴力という形でそれを直接表現しており、月に約1回の割合で、ホームレスへの殺人事件が発生している。今や社会面の僅かな記事にしかならないほど、ホームレス殺人事件は日常的になっている。私のアバウトな計算ではホームレスが殺人の被害者になる確率は、一般市民の500倍から1,000倍である<sup>4)</sup> [Gill 2004]。

さて、こうした問題が明らかになったことで、日本の政府も動かざるを得なくなり、「ホームレス対策のスタート」、「自立支援法の成立」、「労働厚生省の大幅予算増加」という三つの動きが見られた。ホームレス自立支援法には、以下のようなホームレスの定義がある。それは、「自立する意思がありながら、ホームレスとなることを余儀なくされた人」（第1条）という非常に政治的で両面的な定義である。運動家、ホームレスの支援者などは、ホームレスたちは怠け者ではなく、仕方がないからこうなっているのだとよく主張する。それに配慮して、「自立の意思がある」、「余儀なく」というような言葉遣いになっている。しかしこのような定義を使えば、「自立の意思」がないとされる人は「悪いホームレス」とされがちである。つまり、「いいホームレス」と「悪いホームレス」という二分制にもつながる。しかも、ホームレスとは都市公園、河川敷、道路、駅などの公共施設を「故なく」（第2条）住む場所にして（これも非常に微妙な言葉遣

いだ)、日常生活をしている人ということであり、やはり一番狭い、文字通り「屋根のない路上生活者」の定義である。

この法律は、生活保護の代わりではないかということで反対されることがある。ホームレス支援運動では、意見が二つに分かれており、「政府が初めてこの問題を認めたのだからいいではないか」という意見もあれば、「生活保護の代わりではないか」と反対する意見もある。私の概算では、シェルターに人を置く費用は、その人に生活保護を与える費用の12分の1程度だと考えられるので、安い社会福祉という面があるかもしれない。さらにもうひとつ気になるのは自立支援法の第11条で、都市公園などの利用が邪魔されている場合には、そこにいるホームレスの人たちを追い出すことができるという読み方がある条項が入っている。

ホームレス対策予算は確実に増えている。2003年度の100%増は自立支援法成立の関連である。ちなみに、これは日本国の予算の0.00004%であり、国家予算の大きな項目ではない。

表2 厚生省(2001年度から厚生労働省)のホームレス自立支援予算

年度	予算	増加
2000年度	9.72億円	-
2001年度	10.80億円	11%
2002年度	13.51億円	25%
2003年度	27.03億円	100%
2004年度	30.00億円	11%

出典：厚生労働省

表3 厚生労働省の科目別ホームレス自立支援予算(2002～3年度)

科目	2002年度	2003年度
1. ホームレス総合相談推進事業	0円	3.06億円
2. ホームレス自立支援事業	8.37億円	12.04億円
3. ホームレス緊急一時宿泊(シェルター)事業	1.80億円	4.46億円
4. ホームレス能力活用推進事業	0.08億円	0.44億円
5. 職業相談員の配置(安定局)	1.14億円	0円 <sup>1)</sup>
6. 日雇労働者等技能講習事業(安定局)	2.12億円	4.63億円
7. ホームレス等試行雇用事業(安定局)	0円	2.40億円
合計	13.51億円	27.03億円

さて、旧労働省と旧厚生省は2001年1月に合併したが、その予算の区別はまだ生きている。厚生労働省のなかに旧労働省で雇用政策を担当していた組織と、シェルターなど住居支援を担当する組織があり、その間の連携は必ずしも充分だといえないようである。

この予算の一番大きな項目は、2003年度予算の12.04億円の「ホームレス自立支援事業」で、これと「緊急一時宿泊事業」(4.46億円)はいずれも基本的にシェルター関連予算である。日本の制度ではシェルターが2種類あり、その2種類は都市によって様々の異なる意味を持っているので、以下この点を説明したい。

### 大阪モデル

まずは大阪の事情である。大阪のホームレス人口は日本で最大である。その要因は様々だが、ひとつは釜ヶ崎が大阪にあり、関西の他の都市に大型の日雇い労働市場がないことがある<sup>6)</sup>。そのため、ホームレス予備軍といえる日雇い労働者が大阪に集中する傾向がある。もうひとつの理由は、大阪のホームレス人口が無視できない程度にまで膨らんでいるので、大阪市がやむを得ず様々な施設や政策を作っていることにある。皮肉なことに、そうした施設や制度があるからこそ、住居の不安定な人が他の都市から大阪に来る。結局、ホームレス施設をつくればつくるほどホームレス人口が増える。いわゆる「磁石効果」である。これは当然、関西の他の都市との関係、特に京都との関係で摩擦の原因となっている。京都は、ホームレス対策について、ほとんど何もおこなっていない。京都のホームレス人口は非常に少なく、統計を見ると京都は努力しているという印象を与える。しかし、事実上、基本的に京都には全然支援がないため、京都のホームレスが大阪に行ってしまうということであろう。

大阪のホームレス対策の方式には文字通り、二面性がある。大阪市の職員に訊くと、彼は1枚の書類を私に見せた。表に「自立支援センター事業」が、裏に「公園適正化対策」と「一時避難所」に関する政策が書いてあった。つまりこれは、スノウとアンダーソンの accommodative と exclusionist という区別を用いれば、好意的な政策と排他的な政策がまさに同じ1枚の紙の表と裏にあるという感じである。大阪の自立支援センターは西成、大淀、淀川にあり、合計定員は280人である。NIMBY運動との妥協で、この三つの施設と後述する一時避難所は3年間で解体するという約束であった。

しかし2005年現在、この自立支援センターはすべて3年間以上運営中で、三つとも閉所延期となっている。現在、政府は自立支援センターの創設を奨励しているのだが、大



阪ではすでに解体する時期を過ぎている。当初、「一時的」とされた施設は、次第に「パーマネント」になりつつあるのかもしれない。

大阪市の「公園適正化政策」では大きな公園のなかに一時避難所をつくる。テント住まいあるいは小屋住まいをしているホームレスたちが、そのテントと小屋を後にして一時避難所に入る。そして当局がテントと小屋を撤去する。そこまでははっきりしているが、出口となる政策は非常に不透明である。「成功例」としては、長居公園の場合がある。数百あったテントと小屋のほとんどすべてを取り壊すことに成功したが、その主な理由は、いつもより緩い生活保護政策であった。多くの人たちが生活保護者として一時避難所を出た。長居公園の場合、2002年のワールドカップ国際サッカーの試合が園内スタジアムで行われ、外国人にホームレスを見せたくないという特別な思惑もあった。

長居公園の一時避難所はすでに閉鎖されたが、現在、大阪城公園と西成公園に似たような施設がある。部屋はドヤより狭い。なかに入ると、ドヤより簡素な住まいであるが、個室ではなく、2段ベッド方式である。

自立支援センターは、一見すると一時避難所に似ているが、内部は全く異なっている。自立支援センターでは、食事は1日3食支給され、就職の相談など様々なサポートもある。一時避難所は、食事は1日1食だけで、しかも白飯のみでおかずは自分持ちということになっており、刑務所よりもずっとサービスは悪い。

西成公園のなかでは、微妙な精神的にらみ合いが行われていた。公園には数百のテントと小屋がある。一方、公園の向こう方面には、清潔ではあるが粗末で、1日1回しか食事が出ないという、両義的な施設が建っている。私が調べたときには、200人が入れる施設に100人弱しかおらず、公園の住民の大半が施設に入ろうとしていなかった。その理由を施設側に訊ねると、西成公園は釜ヶ崎に近いからそこにいるホームレスは長居公園とは違うタイプだと言われた。

釜ヶ崎には、独特な雰囲気、独特な人たちがいるとよく言われる。長年日雇い労働者の経験をしている人は、とにかく施設に入りたがらない。つまり、「ニューホームレス」と「オールドホームレス」という区別をあえてつければ、釜ヶ崎の関係者は代表的なオールドホームレスで、自由を最後まで守りたい人が多いと言われる。

もうひとつの新しい関連法律はNPO法である。ホームレス関連のNPOは懸命に「施設生活」と「路上生活」のあいだの妥協案を探している。たとえば、大阪の中之島公園に大型テントがある。最近訪ねてみると、300名が暮らしていた。

## 東京モデル

次に、東京の状況を見てみたい。東京は大阪ほどホームレスが多くないが、近年増加している。2000年以降、数字はほとんど変わらず、5,500人前後である。しかし、この数年で東京には2002年と2005年の間に合計10カ所の、これまでなかった公立シェルターが設立されている。また、それと別にいくつかの民間企業が速いペースでホームレス用の施設を開業している。シェルターの利用者は米語で言うシェルタード・ホームレス(屋根があるが自宅がない人)であるが、上記の数字には入らない。つまり、自分で住居を獲得できない人たちは、この5,500人よりもはるかに多いということになる<sup>7)</sup>。

二重制度に関しては、かなり異なる解釈がなされている。大阪には公園を適正化するための一時避難所、そしてホームレスを助けるための自立支援センターの両者があるが、東京は表と裏ではなく、第一歩から第二歩へという進歩的な解釈である。路上から主流社会復帰への「はしご」である。こうした理想主義的なビジョンは大阪には見あたらない。とても東京的なものである。

東京の制度には四段階が想定される。まず路上にいる人たちを「就労自立層」、「半福祉・半就労層」、「要援護層」、「上記以外」の四つの種類に分ける。各種類のニーズに応じて自立支援センターやグループホームなどの施設が設定されている。できれば最後は自立して自分のアパートに住むということだが、まず一時避難所に入り、それを卒業したら、自立支援センターへ、それを卒業したら、場合によってはグループホームへ進むことが望まれている。このグループホームは現段階では紙の上しか存在せず、まだ一ヶ所もつくられていない。そして最後に、できれば自立する。どうしても無理なら、社会福祉や生活保護という出口がある。根本的に大阪とは違う発想である。

東京の最大の一時的避難所は大田区にある「大田寮」で、定員は300人である。原則として一時避難所は1カ月だけ入所可能で、各利用者の状態がアセスメントされて生活保護を受けて出ていくか、あるいは自立支援センターに移るかが決まる。自立支援センターは、原則として2カ月、長くても4カ月滞在してから主流社会に復帰するというアイデアである。

しかし「主流社会復帰」には資金が必要となる。特に日本の場合、アパートに入居するときには敷金、礼金、保証金が必要で、主流社会への復帰コストは他の産業国家よりずっと高い。資金とはまた別に保証人も必要であり、これもまた他の国にはない主流社会へのバリアである。東京は資金の面では支援はかなり充実している。たとえば、敷金

と礼金の半額（最高13万9千円）、布団代2万円、家庭用品代2万5千円等が東京都から払われるが、こうした手当は大阪には全く存在しない。大阪の関係者に、「東京の制度をどう思うか」と訊くと、「お金の無駄、信じられない」という反応が返ってくる。

東京の自立支援センター「台東寮」は大部屋・二段ベッド方式で、プライベートスペースは僅かである。利用者に管理権があるのはベッド裏の小さい箱だけであるが、そこに酒を入れても見て見ぬふりをする事になっている。

ちなみに、東京のホームレス・シェルターの場合、ドアの前に書かれている入居者名に「様」が付けられている。大阪では名前だけである。そして、東京ではタバコ配給として1日にマイルドセブン20本がもらえるが、大阪ではタバコはもらえない。その代わりに、1日に15分間、部屋の掃除などの「仕事」をして250円の「賃金」をもらい、その250円を玄関にある自動販売機に入れてタバコ20本を買うことができる。東京でタバコを支給する理由を訊くと、そうしなければ捨てられた吸い殻を探すことになり、それは彼らの自尊心を害するから、という。ところが、大阪でタバコを支給しない理由を訊くと、人にタバコをただであげると、その人の自尊心を害するので、むしろ働いてもらって、賃金というかたちであげたほうが良いということであった。つまりプライドや自尊心という概念はどこにもあるが、その解釈によってずいぶん違う結果が出る。私はこの調査の過程で、日本人の普遍的な特性を論じる、いわゆる「日本人論」は全く事実を反映していないと感じた。しかし、「地方性論」なら少し納得する部分があるかもしれないと思った。

東京の行政は、ホームレスが段階的に路上から主流社会に上昇する「はしご」概念を信じているが、他の都市はそれほど簡単なことだとは思っていない。海外の事情に移る前に、他の日本の都市の政策を簡単に紹介したい。

## 他の大都市

京都は定員50人の施設がひとつだけあり、毎週金曜日に「くじ」を行っている。赤い玉が出ると1週間泊まることができる。白い玉が出るとはずれだが、はずれ券をもらうことができる。5枚のはずれ券をもらうと、次回は2回トライできるという驚くべきシステムである。当たるまで、あるいは退所後にどうやって生きていくのかは行政の管轄外だとされる。

名古屋は基本的に大阪をまねている。自立支援センターが1カ所だけで、大型一時避

難所を都市の中心の大型公園に置き、公園利用の適正化を目指している。

日本のホームレス施設の多くは、3年か5年で解体するという約束のもとで建設されているが、2003年6月に開業した横浜の唯一の公立シェルター「はまかぜ」は、日本初のパーマネント・ホームレス・シェルターである。7階建ての立派なコンクリート建物である。これは一時避難所と自立支援センターの間ぐらいの玉虫色の施設である。場所は寿町の真ん中にあり、やはり貧困層集中効果はここにも見られる。日本初の男女混合のシェルターでもある。定員は男子206人・女子20人、計226人、7階建てのビルで、2階は女子専用である。匡済会（1918年創立）という社会福祉法人が委託運営している。建物こそ新しいが、匡済会は1993年から寿町の隣にある松影町で、「松影宿泊所」という「はまかぜ」に似た施設をプレハブ建物で10年間経営していた<sup>8)</sup>。

機能から言えば先に紹介した自立支援センターと一時避難所が混ざった施設である。滞在は原則1ヶ月で、就職した場合は最長6ヶ月まで延長が可能である。大部屋の二段ベッド方式だが、就職した人は7階の2人部屋に「上がる」ことができる。職業安定所から派遣される相談員は平日毎日来ている。

ただし、「はまかぜ」の「卒業者」はあまり多くない。再入所は認められており、1ヶ月泊り、路上に戻り、また1ヶ月経ったら再入所するという「サイクル生活」をする人が多い。他の都市ではこういうサイクルは慢性的なホームレス状況を容認することに等しいため、強い抵抗感を持たれている。しかし横浜では路上とシェルターのサイクル生活が認められている。多分この違いはシェルター運営の経験の違いを反映していると思われる。横浜市は松影宿泊所と「はまかぜ」で計12年間の経験があり、それに利用者の大半は元・現役日雇労働者で、「路上から主流社会へ」という理想的な「はしご」は、実際には多くのホームレスにとって無理だという結論が見える。「はまかぜ」では例外的な人にチャンスを与えると同時に、他の人に路上生活からの「一休み」を与えるという妥協政策が見られる。施設にいるあいだは三食もらえるし、喫煙者には一日「わかば」10本が配給される。そして最近では15分ぐらいの掃除をしたら250円をもらってタバコ20本入りをもう一箱買える。このアイデアは大阪から借りたらしいが、掃除しなくてもわかば10本がもらえるということで、タバコ配給に関しては大阪モデルと東京モデルの両方が適用され、一日30本まで可能になっている。

大阪モデルと東京モデルの間でありながら、路上とシェルターのサイクル生活を認めていることで、寿町で見られるのは「横浜モデル」とでも呼べるかもしれない。

## アメリカのホームレス・シェルターに関する考察

アメリカの場合、キリスト教的慈善の限界が見られる。ホームレス人口は日本よりずっと大きいし、まだ増加中だとされる。また、ホームレスの種類は、単身者と家族がほぼ同率で、単身女性は少ないが日本よりずっと多く、子供もいる。日本ではあまり見あたらない、民族的な面もある。黒人は50%、白人35%、ヒスパニック12%、ネイティブアメリカン2%、アジア系1%となっている。さらに別の内訳では、精神障害者23%、麻薬常用者38%、退役軍人9)10%である [National Coalition for the Homeless 2004]。

恐らく、アメリカの分類で一番驚かされる数字は、雇用中でありながらホームレスである人々の割合 (22%) であろう。つまり、仕事があるけれども家がない。低賃金、そして高い家賃を合わせると、仕事があっても住居に住むことができないという人が相当いる。また、アメリカのホームレス・シェルターの多くが日本の自立支援センターと特に違うことは、個人のプライベート・スペースが全くないことである。アメリカでは、体育館や倉庫をホームレス・シェルターとして使う、つまり元来まったく別の目的でつくられた建物をシェルターとして使っているケースが多い。

私が訪問した、コネチカット州ニューヘブンの事例を紹介したい。最近の統計データによると、コネチカット州は米国で一番裕福な州であると同時に、都市部には貧困層が目立ち、州都のハートフォード市は全米人口10万人以上の都市の貧困ランキング8位であり、ここで取り上げるニューヘブンは同39位である。人口は約12万4千人で白人は42%、黒人37%、ヒスパニック17%となっている。2000年の失業率は3.3%で比較的低い。米国では失業率の増加がホームレス増加に直結するという図式は必ずしも正しくない。景気がいいときには、住宅費が賃金よりも早いペースで上昇しがちであり、仕事があっても家賃が払えないというケースが増える。仕事は大都市に集中するが、大都市の家賃は特に高い。そこで注目されるのが、失業率よりも貧困率である。それがニューヘブン市では約20%と、かなり高い数字である。

ニューヘブンはエール大学の所在地で、中心部は「中世英国の地方都市とビザレストランと映画館」という感じである。中心の中心はニューヘブン・グリーンである。これは芝生の広場で、ホームレスにとって心地よいところでもある。

さて、ニューヘブンは人口12万4千人で、横浜、名古屋、大阪と比べると小さな街

だが、4カ所のホームレス・シェルターがある。コロンブスハウス(Columbus House, 男女約50人)、コロンブスハウス別館(Columbus House Overflow Shelter, 男性約75人)、グランド・アベニュー・シェルター(Grand Avenue Shelter, 男性約75人)、ライフ・ヘブン(Life Haven, 妊婦と子供を持つ女性約25人)で、合計約225人の収容能力がある。これは横浜の「はまかぜ」シェルターの226人とほぼ同じ数字であるが、ニューヘブンの人口は横浜の2~3%に過ぎない。

シェルターでは夜間以外は居住者を外へ追い出し、食事の一部しか提供しないのが普通である。そこで、もうひとつのホームレス支援が定着している。それがスूपキッチン(無料食堂)である。ニューヘブンの市には3ヶ所の常設スूपキッチンがある。それはコミュニティー・スूपキッチン(Community Soup Kitchen)、ダウントウン・スूपキッチン(Downtown Soup Kitchen)とセント・ルークズ(Saint Luke's)で、開いている時間は様々である。この常設スूपキッチンとは別に、4ヶ所の教会が特定の曜日に限って無料の食事を提供している。

これらをすべて合わせると、相当充実したサポートシステムになるだろう。これはチャリティーの形でやっており、アメリカの大企業が協力している場合が多い。たとえばミスター・ドーナツの当日作られた期限切れのものが、よくコミュニティー・スूपキッチンで提供されている。

大事なことは、ほとんどのスूपキッチンと一部のシェルターは、NGOやボランティア団体による慈善活動であり、業界関係が多いということである。市は多少支援しているが、総括的な対策が見られない。しかし、この寄せ集めの事業の努力により、ニューヘブンの市では野宿の心配があまりない。路上生活者は意外と少なく、毎晩ニューヘブンの市で野宿している人数は20~30人に過ぎないと言われている。彼らのほとんどが黒人で、主に市のはずれにある廃止された鉄道のトンネルや橋の下で寝ている。市やボランティア団体が何回かシェルターを使用するように説得しているそうだが、断られている。その理由は、シェルター生活になじめない、特にアルコール、麻薬使用禁止に納得できないと言われるそうである。

この数字を日本と比較するとどうだろう。西澤晃彦がおこなっている神奈川県地方都市の調査[西澤 2001]では、小田原や平塚、茅ヶ崎などの中型の都市には、このニューヘブンの20~30人を超える、50~60人程度の路上生活者がいることが分かっている。アメリカのホームレスは膨大で日本は少ないというイメージが、定義や統計の読み方に

よって大いに変わってくるというポイントを強調しておきたい。

主な問題点は施設保護の不足 (lack of institutional care) だといわれる。先述のメイストリーミングに関してだが、コネチカット州の場合は精神病院に1990年まで12,000人分の収容能力があったが、現在は275人分しかない。つまり、ベッドの98%が消えてしまったという劇的な減少である。コロンブスハウスの利用者の20～25%は精神障害を持っているそうである。

こうしたアメリカの事情をどのように解釈すればいいだろうか。1994年に出版されたジェンクスの著書 [Jencks 1994, ジェンクス 1995] が参考になる。ジェンクスは、シェルターができるとうホームレスになることの痛みが減少するという。つまり、シェルタード・ホームレスはストリート・ホームレスよりも我慢しやすいから、結局ホームレスにならない努力をしなくなるのではないかとジェンクスが主張し、左派から強く批判された。ただし、ジェンクスは行政がホームレス問題にもっと金をかけるべきだとも主張しているから、右派にも批判されている。ジェンクスはホームレス問題の解決案として、昔のスキッド・ロウの復活、そして日常日雇い労働市場の復活を挙げ、寿町や釜ヶ崎のような日雇労働市場をつくることを提案している。

一方、日本の自立支援事業を見ると、基本的には日雇い労働をしてはいけないという考え方が強く出てくる。日雇い労働をすると、レギュラーな生活ができずホームレスになりがちなので、とにかく9時から5時までのレギュラーな仕事をさせなければならないという認識である。ところが、この新しい政策下での最初の2、3年間の経験から、そのような仕事にホームレスの人が就いても、すぐ辞める、すぐ解雇されるなど、長く続かないというケースが数多く出ていることが明らかになっている。よって、日雇い労働の再評価が必要ではないかと私は思う。行政が公共事業を発注するとき労働力の一部分として日雇い労働者を使うという条件を設定すれば、ホームレス問題にかなり大きなインパクトを与えることが出来るのではないかと、実際に横浜・寿町の無料職業紹介所ではそういう対策が昔からあったが、実行には十分な力を入れていないようである<sup>10)</sup>。

もうひとりのアメリカ人社会学者、デーヴィッド・ワグナーは1993年に *Checkerboard Square* [Wagner 1993] を出版し、日本の寄せ場と似たアメリカ東部の都市のスキッド・ロウについて分析している。その後2001年に *What's Love Got to Do With It: A Critical Look at American Charity* [Wagner 2001] を出版し、先ほど紹介したニューヘブンに見えるような慈善事業を批判的に分析している。つまり、アメリカでは国家は責任を果た

していない。代わりに、ミドルクラスと金持ちが、自己満足として好きなときにだけ貧困層に救いの手を伸ばしているにすぎず、極めて偽善的な方式が見られると述べている。

アメリカ社会がかかえるこの矛盾はロサンジェルスで特にビビッドな形で見られると思う。ここでロサンジェルスの事例研究を紹介したい。

### 事例1：米国ロサンジェルスのホームレス支援制度

ロサンジェルス (LA) のホームレス人口はだいたい80,000人だとされる<sup>11)</sup>。私がインタビューしたワインガートセンター (下記参照) の所長、ポール・テッパ氏によると、そのうち約3分の1はシェルターに泊まり、約3分の1は友達や親戚の住宅を借りていて<sup>12)</sup>、残りの約3分の1は路上で寝ている。つまり、LAだけで路上生活者の人口は日本全体のそれに近くなる。30年前、LAの数か所のミッション (伝道所) が数百人のアルコール依存者を泊めていたが、70年代から「ニューホームレス」が激増し、人数が増えただけではなく、タイプも多面化してきた。現在、LAには数百か所のシェルターがある。それ以外にも、モーテル住まい、自動車住まい、友達のカウチ住まい等々と仮住居生活している男性、女性、子供がLAの町中にちらばっている。

もうひとつの見逃すことのできないファクターは民族性である。LAの総人口のうち黒人は9%だが、私が訪問した施設の利用者の約5割は黒人であった。LAのホームレス問題には、長い人種差別の歴史が根にある。

LAの巨大なホームレス人口にはいくつかの原因がある。気候が暖かく自由な雰囲気というイメージがあり、アメリカの浮浪者にはフロンティア以来、歴史的に“go west”という発想があって、西海岸は最終駅である。それに、LAはホームレス支援施設が多いと知られているため、よその都市がホームレスにLAまでの片道バス切符を配給して、自分たちの社会問題をLAに輸出することもある。色々な意味でLAはホームレスの人々をひきつける。これは magnet effect (磁石効果)、または beacon theory (のろし理論) と呼ばれる。



LAのホームレス支援専門家に国・州・都市のホームレス増加理由を聞いたところ次のように様々な説明があった。

1. 80年代頃、ずっと解決されない「貧困」(poverty)の問題にアメリカ主流社会の人々がうんざりして、同情がなくなりつつあった。いわゆる compassion fatigue (「同情疲れ」)問題である。そこで、活動家が用語を「ホームレス」(homeless)に変え、より広い定義を使い始めた。増加の一部は統計上だけである。
2. 麻薬の浸透。しかし「30年前は麻薬がたくさんあったが、ホームレスは少なかった」ということで、この説明を疑問視する声もある。
3. 精神病院の一部廃止政策。LA市では、精神病院の人口はピーク時(60年代)には38,000人だったが、現在では20,000人である。元入院患者の多くは路上か刑務所にいる。しかし精神病院廃止策は主に60~70年代で、ホームレス人口増加は主に70~80年代だから、時期的には完全に一致はしない。「遅延作用」があったという意見があるが、主な説明にはならない。
4. 「ダブルパンチ」論。LAには貧困者が多いが、大半はホームレスにならない。ホームレスになる貧困者にはだいたい貧困以外の第二の問題がある。家庭内暴力・児童虐待などで家庭から離脱するケースが多いようである。
5. マクロ経済的な要因。30年前のLAでは、若い男性が高校卒業後、就職し、結婚して自分の収入で家族を養うことができた。ところが賃金より生活費の方がずっと高いペースで増加し、現在は夫婦で共稼ぎをしてもなかなか最低限の独立生活をするのが難しい人が多い。現在LAの新しい就職口の8割は法律で定めてある最低賃金しか支払わない。その最低賃金もインフレに追いついていない。
6. 福祉制度が十分に機能していない。人数が多すぎるから、社会福祉の担当者がわざとホームレスに法律的な権利を教えないことさえあるという。そして1996年から家族福祉手当(family welfare)に5年間の制限が定められ、そのせいで2001年からホームレス家族が増加した。家族福祉手当が打ち切られ

ると General Relief (GR, 「一般救助」) しかもらえない。単身成人の場合、GR は月221ドル+食事券 (food stamps) であり、日本円にすると2~3万円である。日本の最終安全ネットの生活保護 (単身成人約8万円+4~5万円相当の家賃で計12~13万円) の約2割である。これでは貧困線の下に落ちてしまうのは確実である。

LAにはもうひとつの大きなファクターがある。アメリカの大都市が次第にスキッド・ロウ地帯を解体しているなかで、ロサンゼルスはまだまだスキッド・ロウ地帯が健在である。それはダウタウンの一部で、多くの簡易宿泊所が集中しているし、大型ホームレス支援施設も約20か所が集中している。

ただしLAの簡易宿泊所は日本の「ドヤ」とかなり雰囲気が違う。SRO (single room occupancy) ホテル、つまりワンルーム宿泊ホテル、と呼ばれている。だいたい100部屋以上ある規模の大きいホテルである。24時間、銃で武装したガードマンがロビーにおり、入所者でも顔が知られていないと宿泊を証明する登録証の提示が求められる。それがなければなかなか入れてもらえない。日本のドヤ街にない緊張感がある。私はセシル (Cecile) というSROで泊まったが、ID無しではダメで、パスポートを見せなければならなかった。パスポートのコピーをとられ、指紋押捺もさせられた。日本のドヤのチャームポイントのひとつは「匿名の社会」である。恥を感じる人、当局から逃げる人の駆け込み寺のように使える。しかし米社会では匿名性が許されない場合が多いようである。

夜になるとスキッド・ロウ地帯は真っ暗になる。開いているレストランとバーは少なく、バーに入るためにもIDが必要なところもある。バーは黒い海の中の寂しいネオンの島という感じである。

セシルのロビーには「麻薬使用禁止」のポスターがあちらこちらに貼ってあった。エレベーターは二つあるがそのひとつはずっと故障中。エレベーターに乗ると、無線電話機と短銃を持つガードマンと一緒に乗る。部屋の一部はトイレと洗面器がなく、各階に共同便所とシャワーがあり、場合によりとても汚く、ヘロイン吸入に使うアルミ箔の残骸など、麻薬使用の形跡があった。部屋はさすがに日

本のドヤの2～3畳より広く、古いベッドに割合きれいなシーツが敷いてあった。宿泊料は一泊35ドル（洗面器とシャワーなし）、45ドル（洗面器とシャワーあり）で、日本のドヤの約2倍である。ずっと住んでいると多少の割引が付く。

セシールの近くに、パーシング・スクエア（Pershing Square）という割合広くてきれいな公園がある。そこに数人のホームレスがいたが、パトカーが公園の中に入り、全員に「帰れ」と警官が注意をする。

他のアメリカの大都市では 'gentrification'（中流階級化）というプロセスでスキッド・ロウ地帯が解体されたケースが多い [ギル 1999]。そもそも労働力供給がその役割だったため、スキッド・ロウはだいたい都心近くの一等地にある場合が多い。70年代から SRO を廃止して、代わりに家賃の高いロフトアパートを作って、ヤッピー（yuppies: 'young urban professionals' 若年中流専門職）に賃貸することが多くなった。LA の行政は政策として低収入住宅街を残したが、最近少しずつその政策が崩れてしまい、スキッド・ロウの面積が次第に狭くなっている。例えばスキッド・ロウの中心だった5番街は、現在、家賃1ヵ月1500ドルのヤッピーマンション街になっている。

さて、以下では、LA で訪れたホームレス支援施設を簡単に紹介したいと思う。

#### ワインガート・センター（The Weingart Center）

所長のポール・テッパー（Paul Tepper）にインタビューした。場所はサンペドロ・ストリート（San Pedro Street）でスキッド・ロウのど真ん中である。ロサンジェルス最大のホームレス・シェルターで、定員650人に対してスタッフは150人、年間予算は1千万ドル（約10億円）。収入源は様々で、連邦政府、カリフォルニア州、ロサンジェルス郡、ロサンジェルス市などの公共資金が主である。テッパー氏によると一般運営コストはあまり資金支援の対象にならない。むしろ麻薬依存者、精神障害者、HIV 患者、元兵士、解放された囚人などの特別ホームレス支援企画が支援される。州や市から委託事業が要請され、それに対する予算が支給される。

ワインガート・センターはいつも満員かそれに近い状態である。順番待ち名簿

がなく、満員で入れない場合は後日もう1回トライしてみるしかない。部屋は主に個室で二段ベッドの10人部屋も多少ある。サービスは全部無料で、掃除等する必要はない。運営方式は第1段階 (emergency shelter) と第2段階 (transitional housing) の混合で、企画は最短1日、最長1年間である。各利用者に1人のケースワーカーが付く。スタッフの専門家には、就職カウンセラーと精神科医はもちろん、アルコールと麻薬依存症セラピスト、怒りの管理 (anger management) や衝動管理 (impulse control) の専門家も数人いる。

アメリカの施設としては珍しく、利用者を朝になったら追い出すことはしない。しかし「1日中ぶらぶらしていないで、就職や自己改善への努力をしてもらいたい」とテッパー所長はいう。

理想的な出口は雇用と一般住居だが、「嫌だから」やめる人が多く、麻薬・売春・武器の禁止ルールをやぶって追い出される人も多い。

元囚人は特に気になるテーマである。近くにあるツインタワーズ (Twin Towers) という大型刑務所は毎日350人~500人の囚人を放免しているが、その約1割は行き先がなく、刑務所の当局は彼らをマイクロバスに乗せてスキッド・ロウで降ろす。

#### SRO 住居事業団 (SRO Housing Corporation)

このNPOはスキッド・ロウ地帯の古いSROホテルを買い上げ、シェルターを出る元ホームレスに提供する。「西海岸最大の手ごろな値段の住居の供給源」ということで、利用者は1,600人もいる。なるべく近隣の不動産を複数で買い上げ、その近辺に公園も作って、近所の雰囲気作りを目指す。全部で15箇所のホテルと二つの公園をもっており、スキッド・ロウ地帯をより住みやすい共同体に変身させようとしている。なかにはHIV患者専用のホテルもある。利用者は何らかの収入があるのが条件で、その収入の3割を家賃として払う。General Reliefの場合、221ドルの30%は66ドルで、相場の一割以下である。対象は単身者に限る<sup>13)</sup>。もうひとつの事業は冬期緊急避難所で、冬になると毎晩250~300人を泊めている。

やはり利用者の5割ぐらゐは黒人で、「黒人の家族は白人やラテン系家族ほど団結が強くないから、よりホームレスになりやすいということを正直に認めるしかない」と事業団のダニエル・ノーブル氏（白人女性）は言っていた<sup>14</sup>。スタッフは60人で、60%は黒人、25%は白人、15%はラテン系である。スタッフの40人は元ホームレスで、この事業団のクライアントを卒業した人である。

SRO 住居事業団は、そもそも Community Redevelopment Agency (CRA, 共同体再開発局) という連邦政府の部局によって作られたもので、都市や州による多くのホームレス支援団体とはやや違ふ。予算はほとんど国・州・市から受けている。

#### ダウントウン立ち寄りセンター (Downtown Drop-in Center)

スキッド・ロウ地帯の特にみすばらしい道路、ジュリアン通り (Julian Street) に面している。LA のシェルターのほとんどが朝に利用者を追い出す。ここは昼間にやることのない人のための娯楽施設であり、テレビ、ランドリー、電話、仮眠用簡易ベッドがある。1999年設立。1日約800人の利用者が来る。

キリスト教団体の Volunteers of America (VOA) が運営していて、予算はほとんど民間から調達される。アメリカの憲法では政教分離が定めてあり、公的資金を宗教団体の事業に回すことは禁止されている。ただし、ジョージ・W・ブッシュ政権は“Good Samaritan Initiative” (よきサマリア人イニシアティブ) でその線を越えようとしている。しかし、現在の米国支援の仕組みを見ると大雑把に「公的・無宗教」と「私的・キリスト教系」という二つの大きなカテゴリーが見られる。この立ち寄りセンターには New Image シェルターという姉妹施設があり、マイクロバスで利用者をそこに送っている。毎週木曜日、スキッド・ロウで prayer march (祈りの行進) を行っている。毎回約300人が参加するそうである。

#### その他のシェルター

立ち寄りセンターの前の道路の沿いには約150人の人たち (主に男性) がぶらぶらしていた。様々のシェルターのマイクロバスがこの道を通って、シェルター

まで乗せてくれる。路上の男性2～3人に各シェルターの評判を聞いた。

New Image Shelter：大型、キリスト教系で定員300人以上。食事はまずい。喫煙は1日3回だけ：午後7時、9時、11時。それぞれ10分だけ。時々わざと時間を遅らせる。喫煙者への拷問だ。（やはり、タバコに関してはそれを配給する日本のシェルターと大分違う。）しかも毛布にダニがいる。起床は午前5時で、退場は5時半まで。でも、そんなに早く路上に出てもやることがない。しかし別の男性は「ニューイメージが一番フレンドリーだよ」と言って褒めていた。

Midnight Shelter：「ただのホームレス」は認めない。たとえそういう問題がなくても、アルコール依存症や麻薬依存症のプログラムに入らなければならない。

Union Rescue Mission：建物はきれいだし、食事は美味しい。ただ、絶対禁煙で喫煙者にはきつい。それに、直接行っても入れず、朝に一度行って予約を取らなければならない。

First Step Shelter：割合小規模で、大型施設より静かというメリットあり。でも食事は最低。特に朝食はミルク2さじ分とシリアル1さじ分で人を馬鹿にしている。

PATH Shelter：Cubicle（小寝室）方式で、多少プライバシーあり。きれい。しかし最終タバコブレイクは午後10時できつい。

#### ホームレスを援助する人々（PATH, People Assisting the Homeless）

上記の話聞いてPATHを調べることにした。

この団体は1984年、Claire West Orrという裕福な婦人によって設立された。彼女の夫は牧師だったが、キリスト教の伝道をほとんどしていないという（オプショナルで聖書勉強クラスあり）。

PATHの本拠地はスキッド・ロウから遠い、ハリウッ드의静かな工業地帯にある。ハリウッドならではのホームレス施設で、ホームレス・シェルターよりは、むしろ小型デラックスホテルという感じ。2階立てのビルで、シェルターは2階で98ベッドあり。小寝室方式はcubicleではなく'roomette'と呼ぶ。最長滞在は6ヶ月で再利用禁止である。これと別に、西LAに32ベッドの就職支援付き中間施

設 (transitional facility) があり、また、ハリウッド・サンセットには65ベッドの緊急施設がある。全部でスタッフは60人、年間予算は380万ドルである。(「ワインガートやユニオンと比べたら、大したもんじゃない」とスタッフは言っていた。) その約65%が公共資金で、20%は公立事業団、10%は個人の寄付や集金イベント等、残り5%は一般企業からの寄付という。

1階は「ホームレスモール」で、ホームレスの様々なニーズを全部カバーすることを目指している。行政の福祉事務所 (DPSS)、精神科、アルコール・麻薬依存クリニック、ミニ職業安定所、無料美容院、電話、ヴォイスメール等。この施設には PATH のスタッフ45人、モールで「出店」しているパートナーは約20人いる。

しかしホームレスモールの一番興味深い「店」は「ホームレス裁判所」である。アメリカにはたくさんの慣習法がある。例えば表で酒を飲むこと (public drinking)、公的な場所でぶらつくこと (loitering)、放浪罪 (vagrancy) 等である。私も LA の地下鉄でりんごを食べようとして二人の短銃携帯の警官に止められた。すぐやめなかったら、罰金が取られる可能性がある。ホームレスは常にこういう小さな非行 (misdemeanor) で罰金支払いの処分を受けているが、金がないから払わないケースが多い。しかし延滞するとだんだん罰則がきつくなり、極端な場合、些細な非行で投獄されることさえある。ホームレスはわざわざ裁判所まで足を運ぶことがあまりないから、PATH のモールに週一回裁判官や弁護士が来て、彼らの説明を聞いて、場合によりその罰則を取り消すことができる。

ただし、私が PATH に行ったとき (2004年3月) は、予算不足のためホームレス裁判所を週一回から月一回に変更するところであった。やはり立派なハリウッドの施設でも資金不足に苦しむことがある。

### ドーム村 (Dome Village)

スキッド・ロウから歩いて30分ほどの距離にはドーム村がある。場所は住宅のない工業地帯で、東京の太田寮のロケーションと似ている。小さな公園のなかに20個の白いドームがある。見た目は大型イグルー、または巨大なゴルフボールの

上半分。これはロサンジェルス有名なオルターナティブ・ホームレス・シェルターである。ひとつのドームが二つの部屋に分けてあり、二人の単身者、または一家族が泊まれる。単身男性、単身女性と家族を同じ場所で保護するのはLAではここだけである。しかも、ベットOKで、兎やオウムがいた。フェンスの正門に Justice Ville USA (アメリカの正義の町) と書いてある。

ドーム村は1993年にテッド・ヘイズ (Ted Hayes) という黒人ラスタファリアン信者が作った。彼は自分を「モーゼ」と称し、貧困者を「約束の地」に連れて行く使命があると言う。ドームのデザインは伝説的なデザイナー、バックミンスター・フューラー (Buckminster Fuller) が発想したジオデシックドーム (geodesic dome) を基にして、クレグ・チェンバレン (Craig Chamberlain) が設計した。一番能率的な材料の使い方だそうである。ファミリードームは3個、単身者二人組みドームは9個で、残りはランドリー、台所、娛樂室、事務室などの共同ドーム、二十数人しか泊まれない。

とてものんびりしたヒッピー的雰囲気ではあるが、もともと土地確保とドーム作りの資金はアラムコ石油社 (Aramco Oil) という巨大な国際石油資本からの25万ドルの寄付で賄った。現在の年間予算は32万ドルで、その4分の3は HUD (Housing and Urban Development, 住居と都市開発機構、連邦政府の組織) から貰っている。残りは、最初の8年間はカリフォルニア州の補助金を貰っていたが、2002年からはそれが廃止され、資金集めは急務になっている。

テッド・ヘイズは多少エキセントリックな人物で行政や民間企業を強く批判することが多いが、ある程度その批判先から金銭的な支援を貰っているというアイロニーがある。それにはドーム村の実績が割合いいということでもある。ドーム村は中間住居 (transitional housing) で、滞在は最長2年間である (例外あり)。ドーム村の統計によると最初の10年間の利用者は380人で、そのうちの60人が現在雇用されて一般住居に住んでいる。ヘイズ氏はそれを「失敗」というが、他のシェルターが断る麻薬常用者などを相手にしていることを考えると決して悪くないという見方もある。



## 結び

LAにはあまりにもホームレスが多く、そしてあまりにも様々のシェルター等の支援施設があるため、短いフィールドトリップではなかなか分かりづらいものがある。数百のNPOや事業団が活躍していて、かなり細かく人々のニーズを分析していて対応を図っている。しかしLAのホームレス人口はなかなか減らないし、もし仮に、ホームレス問題が解決されたとしたら、数千人のケースワーカーやNPOのスタッフが失業してしまうという皮肉な結果になりうる。ある見方では、LAという都市とホームレスはお互いを必要とする状況になっているのかもしれない。

## イギリスのホームレス・シェルターに関する考察

イギリスのホームレス支援対策は長年、1977年のホームレス生活者法を基にしていた。その法律により、「ホームレス状態」または「28日以内にホームレス状態になる予定」の人に対して地方自治体は2年間住居を与える義務が発生した。ただし、自分の意思で住居を出た人は「意図的ホームレス」(intentional homeless)と定義されて、地方自治体が住居を与える義務は発生しない。この法律が1996年の住居法(Housing Act)に一部改正され、2002年(日本のホームレス自立支援法と同じ年)には「2002年ホームレス問題法」(Homelessness Act 2002)が成立して、その対策に大きな変更をもたらした。地方自治体が「故意でないホームレス」(unintentional homeless)に住居を与える義務をより明確にし、前にあった2年間の制限を廃止し、永久的な義務にした。また、「故意」の定義をより狭くした。たとえば、家庭内暴力から逃げた女性は1977年の法律では「意図的の家出」と定義され、支援の適用外にされることがあったが、新法ではそういう人を「故意でないホームレス」とはっきり定義している。

ブレア政権は路上生活者の数を3分の1まで減らすと述べ、1998年は1,885人だったものを、2001年には530人まで減らしたと発表した。しかし、この数字を見て一番強く感じるのは、そもそも1,885人という非常に少ない数にどの程度信憑性があるのかということである。その数字を批判する人は多く、実際にイギリスの都市に行けばホームレ

スはそれほど少なくない。彼らは、昼は路上で物乞いをやったり、酒を飲んだりしていると、夜はどこかのシェルターに行っているケースが多いため、狭義の路上生活者ではない。結果として、路上生活者の人口は日本のよりもずっと少なくなっている。都市別の数字も著しく低く、たとえば2001年は、マンチェスター19人、リバプール23人など、信じがたい数字である。2003年秋に政府が新しいホームレス統計を発表した。今回もウェストミンスター、つまり中央ロンドン133人、シティ・オブ・ロンドン36人、リーズ23人、ブリストル10人、マンチェスター9人という、さらに信じがたい数字になっている。

最近、ブレア政権は、より総合的な福祉対策として Supporting People (SP: 人間支援) という新しい全国福祉計画を発表した。副首相府の管轄で、総合的な福祉支援を全国に適用するのが目的である。ばらばらだった中央政権の社会福祉政策が一本化されたということで評判がいいと言われる。福祉関係の NPO では「SP」の補助金申し込みのノウハウが大きな課題になりつつある。ただし、SP の補助金のルールには不明なところがある。

イギリスの国会で、2004年、ロンドンに何人の子供のホームレスがいるかという質問が出されたが、その回答は「1人だけ」であった。16歳以下はゼロで、18歳は1人だけ記録されていると言っていた。ブレア内閣はこうした信じがたい数字を出しており、真偽を問われるのが当たり前である。しかし、日本に比べれば路上生活者が少ないのは間違いないし、年々減少させてきた実績もある。日本でホームレス問題を考える上ではイギリスの実績は大きな意味があるのではないか。つまり、ホームレス人口はアメリカよりもずっと少ないとしている日本の自己満足への強い薬ではないか。そこでリバプールの事例を見て、その少ない人数の裏にあるファクターを検証してみたい。

## 事例2：英国リバプールのホームレス支援制度

リバプールは人口45万人という中型地方都市だが、マージー川 (Mersey River) の向こうにあるバーカンヘッド (Birkenhead) やワラシー (Wallasey)、北にあ

るブートル (Bootle) 等を含むと、マージーサイド (Merseyside) という人口百万人の「大都市型郡」(metropolitan county: 日本の政令指定都市と似た行政単位) になる。また、リバプール市は5つのborough (「バラ」, 自治区) に分かれている。それはリバプール自治区に加え、ノーズリー (Knowsley)、セフトン (Sefton)、セイント・ヘレンズ (Saint Helens) とウィラル (Wirral) であり、行政的な構造はかなり複雑である。

それにしても、横浜の人口の約3分の1の都市的地帯としては、ホームレス支援施設の数が多い。Shelter というホームレス支援慈善団体が毎年マージーサイドの「住居ガイド」(Accommodation Directory) を出版しているが、2004年版には約80のホームレス支援組織があり、100件以上の施設と数千ヶ所の元ホームレス用民家やアパートが記載されている。なかには女性専用、男性専用、青年専用、中年専用、民族マイノリティー専用、アルコールや麻薬依存者専用、家庭内暴力被害者専用、就職活動支援や職業訓練センター、アルコール禁止のドライシェルター、アルコール容認のウェットシェルター、公立・私立・第3セクターがあり、数年間研究してもなかなか把握できない膨大かつ複雑なシステムである<sup>15)</sup>。私は1週間(2004年8月上旬)のみだが、リバプールで調査をおこなった。

リバプールは社会福祉事業のかなり大きな部分をNPOに委託している。イギリスではこういう組織はvoluntary sectorにあるといわれるが、これは「無料で働くボランティア組織」という意味ではない。政府の政策の一角として作られた団体と対照的な「自発的な団体」である。その団体のひとつがローカル・ソリューションズ (Local Solutions, 「地元で解決」) というものである。これは多角的な事業団で、障害者支援、福祉手当相談、老人や貧困者の生活支援、保育園、職業訓練を活動範囲に含んでいる。ホームレス支援事業として、あとで述べるホームグラウンド・ホステルとMAPプロジェクトがある。ローカル・ソリューションズの方々の協力で下記の施設を調べることができた。

まず表4で見られるように、リバプールのホームレス支援制度はたくさんの種類がある。境界線がファジーで、その一部は普通の公共住居に近く、一部は麻薬

依存者やアルコール依存者の施設に近い。また失業対策を主な存在理由とする施設もある。ここでは、なるべく「ホームレス対策」を主な役割にする団体や施設に絞ろうとしたが、それでも8種類の施設が見られる。

表4 リバプールのホームレス支援制度

施設の種類	施設の性格	軒数
Community Housing	福祉が必要とされる人のための公共住居。主にアパートや家族用一軒家。昔の council house にあたる。	未発表。数千軒？
Foyers	若者が泊まりながら職業訓練を受ける。	3軒。合計定員約100人
Housing Associations	住居を管理するNPOで、アパートや一軒家を貸し出す <sup>22</sup> 。	約20施設。約15000物件
Hostels	観察・保護スタッフ付きの施設。数十の個人部屋につき数人のケースワーカーが普通。	26軒。合計定員約800人
Supported housing	精神的な問題等で完全独立な生活が難しい人（主に16歳～25歳）にサポート付きアパートを提供する。	15軒。合計定員約400人
Lodging schemes	Supported housing よりサポートのレベルが低い、より独立生活能力のある利用者のための住居。マージサイドの場合、主に16歳～18歳の家出等で居場所がない若者を登録済みの家庭に入れる。	5軒。約220人（MAP事業）
Shelters for Women fleeing domestic violence	家庭内暴力の被害者である女性とその子供を避難所で泊めながら支援とアドバイスを与える。	5軒。定員は未発表。
Advice agencies and drop-in centers	昼間に娯楽室・ランドリー・お風呂・アドバイス等を提供する施設	約10軒 <sup>23</sup>

以下、リバプールのホームレス支援設備を数ヶ所紹介したいと思う。

#### ホームグラウンド・ホステル (Homeground Hostel)

私は1週間このスコットランド・ロード (Scotland Road) にあるホステルに泊まった。工場だった施設を1992年リフォームした大きな煉瓦造りの建物である。冷蔵庫付き個室が29室あり、安いコインランドリー、テレビ・ラウンジ、共同の台所、共同風呂、共同シャワーがそれぞれ2ヶ所にある。部屋は広く、内装はきれいに出来ている。朝食付きだが朝食時間は午前8時～9時で、起きている入所者は少ない。対象は16歳～35歳の男女である。リバプールの若年層向けの施設は

だいたい最低年齢が16歳か18歳で、最高年齢に関しては25歳と35歳という2種類がある。入所するときは面接がある。入所者は週7ポンド（約1,400円）の service charge（サービス料）を払うが、それに対してリバプール市の社会福祉当局はホームグラウンドに一人1週間388ポンド（約78,000円）を支払う。これはリバプールの社会福祉事業では、特に例外的な仕組みではないそうである。ただし、入所者が就業する場合、自己負担が週7ポンドから最高週50ポンドまで上がることになる。これは当然だという意見も聞いたし、就業の意欲を弱めるのではないかという意見も聞いた。

表5 ホームグラウンド・ホステルの実績（2002～3年度）

申し込み件数	479
入所者人数	126
入所者の16歳・17歳の割合	41%（男子28%、女子13%）
自立住居に移った人数	26

出典：Local Solutions Annual Report, 2002-3

ホームグラウンドは常時観察施設で、毎日24時間必ず二人以上のスタッフが起きている。門限はない。門が常時閉鎖だが、入所者が入りたい時ベルを鳴らす。CCTVで観察しているスタッフがボタンを押して門のロックを外す。

入所者のほとんどは20歳以下の少年・少女である。「ホームレス」のほうではあるが、夜は時々（特に週末）ホステルに帰ってこないことがある。友達の家で過ごすか、実家に帰るのである。そのため「完全なホームレス」ではなく「ちょっとだけホームレス」と皮肉を言われるケースもある。建前では飲酒と麻薬使用は禁止で、強制退所につながることもあるが、2～3回の口頭警告と、その後、3回の書面警告が普通で、追い出すのはよほど重大なルール違反に限られる。実際、私がいたとき、ある少年が3回も書面警告を受けた。ひとつはスタッフへのぞんざいな口のきき方で、残りの二つはマリファナ使用のためだった。この少年は常に暴れたり喧嘩に巻き込まれたりしていたが、スタッフは非常に忍耐強い反応をしていた。また、異性の部屋に夜入ってはいけないことになっているが、これも

どうも建前のみであった。

女性入所者の一人には電子タグが付いていた。彼女は再度の万引き罪で1年間の刑に服することになっていたが、電子タグ着用に応じたため半年に減刑された(つまり1年間の服役の代わりに監獄6ヶ月+タグ6ヶ月)。タグは彼女の足首につけてあって、午後7時以降はホステルにいないければ電子タグがホステルの事務室にある電波警報機を鳴らし、ホステルのスタッフは警察を呼ぶという仕組みだった。

男性入所者のなかにはソマリア人が1人、アフガニスタン人1人、フランス人1人の計3人の外国人がいた。フランス人はイギリスで働いていたが失業してしまってアパートから追い出された。EUのルール上、イギリスのホームレス施設に入れるそうである。他の二人は亡命者認定待ちの期間中、リバプールの社会福祉当局によりホステルに入れられた。

上記の例を見て分かるのは、イギリスのホームレス支援施設は日本のそれと比べはるかに幅広い活動をしていることである。私が観察したようなホステルは議論を呼ぶことが多い、納税者の負担が重いし、入所者に対する指導が不十分という批判がイギリスの保守的な新聞によく載る。ある日、私は二人のホステルのマネージャーにこの質問をした。「もしリバプールのホステルが存在していなければ、入所者の何割が路上生活に強いられ、何割が実家や友達の家で住むことになるか」。答えは、路上生活率に関して一人は「4割」、もう一人は「1割」という概算だった。

シード・プロジェクト [セフトン緊急宿泊所] (The SEAD Project [Sefton Emergency Accommodation Dwellings])

セフトンにあるシード・プロジェクトは小型ホステルで19歳~25歳の男女19人まで入れる。ダイレクト・アクセス方式で、入所希望者は社会福祉事務所の紹介なしで直接申し込むことが出来る。

上記のホームグラウンド・ホステルと似た利用者層を対象にしており、実際両方のホステルに泊まったことある人がある。シードは最長28日間の短期間ホステ

ルなので、シードからホームグラウンドに移ることは珍しくない。しかしシードのマネージャーは（盟友である）ホームガードのマネージャーを批判する。「ホームガードは寛容すぎる。ここでは入所者を追い出すことがよくある」と言う。アルコールと麻薬は一切許さない方針である。口頭警告1回、書面警告3回で退所という規則はホームグラウンドと似ているが、「ちゃんと実施すればすぐ最後の警告まで行っちゃう子が沢山いるよ」と言う。

シードはフォーラム住居協会（Forum Housing Association）というもうひとつのNPOの一部である。フォーラムはシードを含めて11軒のホステルを管理する大型社会福祉法人である。予算は地方自治体が出す住宅手当（housing benefit）と中央政権が出す Supporting People 企画から出ている。

#### マージサイド住居事業（Merseyside Accommodation Project, MAP）

1986年発足。リバプール市の5つの自治区はいずれもMAP支部がある。対象は16歳～17歳の子供で、彼らを登録してある家庭に泊める。事務室以外は専用施設が要らない。経済的な短期間養育（foster care）のような制度である。この年齢の少年・少女が特に困っている理由は簡単である。16歳までの子供にはイギリスの社会福祉制度の一角である child benefit（児童手当）が適用される。18歳になると大人の福祉手当をもらえるようになる。しかしその間の2年間は福祉制度の穴で、貧困家庭では、その年齢の子は親との摩擦が特に発生しやすい。そこで子育ての経験が豊かな登録家庭の親がMAPから手当をもらって約2年間その子供の面倒を見る。18歳になっても、MAPがなるべく「卒業者」に連絡を続けて、アフター・ケアをする。MAPを利用する若者は男女半々で、家出をしている主な理由は離婚や児童虐待、難しい人間関係（恋人が親に認められない等）である。予算の8割は政府の Supporting People 予算から出て、残りの2割は慈善事業等が自ら資金を集めて賄う。

MAPの17歳の青年二人にインタビューした。アーラング（Ar-Lung）は中国人で、リバプールの小さな中華街の家族だった。母親との関係が難しくなり家出をした。1軒目のMAP家庭はダメだったが現在の方はよく、夏休みは家族でアメ

リカに行く予定であった。中華料理を学んでいる。もう一人のウェズ (Wes) はやはり母親との関係が悪く家出をした。まずはホテルに行ったが、ひどい暴力的ないじめにあって、MAP 家庭が最終の逃げ場だった。コンピューターが好きで、専門学校で IT を勉強していた。

#### 慈悲の修道女 (Sisters of Mercy)

リバプールにはアイルランド人の移民とその子孫が多くいるため、カソリック教会の役割が大きい。立派なカソリック大聖堂もある。カソリック協会にはホームレスを助ける伝統がある。「慈悲の修道女」の本拠地は「慈善の伝道所」(Missionaries of Charity) という建物だが、実際は普通の民家であり二つの大部屋で16人のホームレスの男性を泊めている。修道女のほとんどは外国人 (アイルランド人、フィリピン人、モーリシャス人、スペイン人等) である。毎日4時半に無料夕食を提供する。私が訪問した日のメニューは、フィッシュスティック3本にマッシュポテトひと山とベクトビーンズひと山でボリュームだけは文句なしだった。デザートはマークス・アンド・スペンサー (高級スーパー) の売れ残りのクリームケーキだった。食べる前にお説教を聞かなければならない。文句を言う人は修道女に叱られる。

#### ボスコ・ハウス・プロジェクト (Bosco House Project)

これはブートルにある小型ホテルで、13人分の個室と別の建物に8つのアパート (うち5カ所は管理人付) がある。対象者は「17歳~30歳+α」の男性である。「他のホテルが入れてくれない人を積極的に入れる」という評判で、入所者のほとんどは麻薬依存者か元依存者である。物質依存症プラス精神障害という「二重診断」(double diagnosis) の人が多い。ルール上、所内では麻薬・アルコール使用は禁止だが、外で使用した形跡が明らかであっても寛容である。また、カソリック系施設ではあるが、お説教はない。「この建物には聖書は1冊もないよ」と言われた。

建物は隣にあるボスコ女子修道院の別館で、カソリック教会の神父が30年前設



立した。予算の一部は European Social Fund (ESF: ヨーロッパ社会福祉基金) からの拠出で、一部はイギリス政府の Supporting People から受けている。

最長2年間の滞在が認められている。雰囲気はあまりにもフレンドリーで人々がなかなか出たがらないのが問題点で、出所者のための管理人付きアパート制度を拡大しようとしている。

このホステルの目標は、(1)入所者が犯罪を起こさないようにすること、(2)入所者の健康改善(入所者の8割はC型肝炎にかかっている)である。麻薬依存者の犯罪の多くは麻薬購入の資金のためだが、麻薬使用と犯罪のサイクルを止めるのは容易ではない。午前10時から午後4時まで入所者が様々な活動(建具職、園芸、料理、あるいは6台あるパソコンを利用したIT訓練)に従事する。「やることがある」のは大事だとされる。

ボスコ・ハウスの裏庭はとて広く、そこで男たちが楽しそうに野菜作りをしていた。

## 結び

リバプール市では、現代イギリスのホームレス支援対策の長所と短所がはっきり見える。確かにリバプールの厳しい冬を路上で過ごさなければならない人はほとんどいない。そういう意味では日本の大都市より一歩進んでいると言っていだろう。しかしその反面、ホームレス支援事業はあまりにも膨張しており、中央・地方の財政への負担は問題視されてもしかたがない。大昔からあった社会福祉の論点、つまり「福祉が厚いと働く動機がなくなるではないか」という意見と、「いくら働きたくとも仕事がないからしょうがないではないか」という反対意見が相変わらずリバプールの街に聞こえる。

イギリスのホームレス対策の大きな特徴のひとつは、その責任がどこにあるかをはっきりとすることである。ブレア政権のホームレス対策のトップはルーズ・ケーシー(Louise Casey)である。ブレア首相がケーシーを homeless tsar (ホームレス問題特別

担当者)に任命したため、彼女は相当有名人になった。日本の小泉純一郎首相は問題を「丸投げ」するという評判があるが、ホームレス問題に関しては誰にも丸投げしていない。決まった担当者がおらず、責任は非常にばやけている。日本にはホームレス問題の担当者がいないというのが、問題の一部である。

ホームレスになると、とにかく収入源を作ることが大事なポイントで、伝統的なものでは、日雇い労働と売血がある。日本では10年ぐらい前に、金のために自分の血液を売ることが違法になったが、アメリカではまだ行われている。日本のエイズ問題の大部分が、アメリカから輸入した血液から出てきた。その感染された血液を供給している人にはホームレスが多かった。つまり、一番弱く、一番健康的でない人から血を採っているという、非常に危ない図式になっていた。

イギリスの場合にはもうひとつ別の収入源があり、大きな社会現象になっている。「Big Issue」販売がそれである。これは路上新聞 (street newspaper) で、ホームレスの人が街角で売る。値段の約7割は売り手の収入として残る。この活動はずいぶん国際的になっていて、2003年の秋から日本版ビッグ・イシューも発行が始まった。現段階では月2回発行で値段は200円である。そのうち110円を売り手が受け取る。Big Issue はおよそ24カ国に広がっている。「Big Issue」を創刊した人物は、ジョン・バード (John Bird) という人で、彼はMBE (Member of the British Empire: 文字通りなら「大英帝国の構成員」) 勲章をエリザベス女王からもらっている。

最後に私の実家の街、オックスフォードの事情を簡単に紹介したい。ニューヘブンと同等の規模の中型地方都市である。オックスフォードは10万人強の人口で、ホームレス支援の施設が非常に多い。オックスフォードの路上生活者は2003年で26人という発表があった。人数は少ないがそれでもマンチェスターやリバプールより多いのは、やはり施設が多いと評判になると他の都市の路上生活者が集まってくる磁石効果のためである。

イギリスは日本の一時避難所と自立支援センターと同様の形で施設を2種類に分けているが、それは「第1段階ホームレス避難所」(first-stage homeless shelters, つまり路上生活から直接入ることのできるシェルター)と「中間住居」(transitional housing, 普通住居に戻る途中で使う施設)である。オックスフォードの第1段階避難所は4ヶ所で、ナイト・シェルター50人、キリスト教団体がやっているルーシー・フェースフル・ハウス92人、サイモン・ハウス55人、ザ・ブリッジ (20歳までの若者専用シェルター) 16人、合計の定員が200人となっている。中間住居は数十ヶ所で、規模は定員10人以下

の民家から定員50人の共同住居までと様々である。さらにホームレスのアルコール依存者や麻薬依存者の施設が数多くあり、実際にオックスフォードのホームレス施設を全部数えたと約55カ所もあり、一大事業になっている。

運営形態は日本と類似しており、施設の大半がNPOによって運営されている。ホームレスを支援するのはイギリスの有名人の常識になっており、例えばオックスフォード・ナイト・シェルター（定員50人の緊急避難所）の後援者には、貴族のマールボロ公爵、英国教会のオックスフォード主教、オックスフォード出身の人気ロックバンド「ラジオヘッド」、アンドリュー・スミス（オックスフォード東部選挙区の労働党の代議士）、在オックスフォードの小説家ジョン・モーティマー等々、地元の名士とイギリスの社会階級制度の各階級の代表者が揃った顔触れである。こういう勢いはイギリスのホームレス人口減少に関係があるかもしれない。とにかく日本と違うのは、ホームレス支援に当たっているのが行政や組織だけではなく名前と顔のある「人間」だということである。

## 結論

最後に、日本のホームレスの問題に戻りたい。日本のホームレス対策には、不安定な要素が非常に多い。

1 番目に、失業率が上がる可能性が高いし、元ホームレスの就職制度もできておらず、彼らへの偏見が強い。人をシェルターに入れることは比較的簡単だが、彼らをパーマネントな仕事に就かせるのは非常に難しい。

2 番目に、NIMBY問題の解決案が見あたらないことがある。地域住民の反対意識への配慮のため横浜以外のすべての施設は、今のところ一時的なものと規定されている。

3 番目に、英国と比べると行政の理解度が低く、米国と比べると慈善の習慣が強くないことが挙げられる。ワグナー [Wagner 2001] はその慈善の現象を強く批判しているが、それがあつたために路上生活者が減少しているのは事実であろう。

4 番目に、日本にはアパート入居時の敷金、礼金、保証人等々を始め、主流社会復帰へのバリアが高い。

さて、こうした状況を解決するにはどうすればいいのか。

まず第1に、寄せ場やドヤ街の見直しが考えられる。寿町や釜ヶ崎をなくすべき社会病理的な存在として考えるのをやめて、ジェンクスの言うように日雇い労働市場を復活

させればいいのではないか。

第2に、1の実現のためには、雇用形態や公共事業の見直しをする必要がある。日本のインフラはぼろぼろになっているところが多いが、例えば新潟県のだれも使わない高速道路ではなく、大都市のインフラ整備を中心におこなうようにすれば、都市のホームレスの労働を充当できるのではないか。

第3に、生活保護の適用政策の見直しを提言したい。結局、生活保護を適用すべき人を様々な理由で断っているのが現状で、これはホームレス問題の一番直接的な原因である。

第4に、日本の理想的な住居概念を見直す必要がある。つまり、必ずしも1DKに住むのが最適だとは限らず、イギリスに見られるように、シェアード・ハウス(共同居宅)もいいのではないか。最近ようやく始まった「グループ・ホーム」はこういう発想を反映していると思われる。

各国にそれぞれ独自の文化的・社会的・経済的特徴があるのは言うまでもない。しかし、ホームレス問題に関しては、普遍的な部分も相当あり、英米を含む「先輩」の成功と失敗から日本が学べることも多いはずである。

## 注

1——本論文は、2003年11月14日にトランスナショナルリサーチ研究セミナー（於大阪大学大学院人間科学研究科）で発表されたものを元に大幅に加筆・修正をしたものである。本調査は文部科学省の研究補助金（研究課題番号 15530319）でおこなわれた。この場を借りて感謝したい。

2——関連文献に〔Somerville 1992〕がある。

3——“Redneck”。文字通りは「赤首」。白人ながら気候が暑いアメリカ南部に住み、野外の肉体労働に従事しているため、首が日焼けで赤くなることされるからである。

4——この統計はホームレス同士の殺人も含む。全体の約35%である。

5——2003年度から「職業相談員の配置」は「自立支援事業」に含まれるようになった。

6——以前、神戸や尼崎に日雇い労働者の寄せ場（労働市場）があったが、それがバブル崩壊後ほとんど機能しなくなり、関西の日雇い労働者がさらに大阪・釜ヶ崎に集中するようになった。

7——2005年8月、東京23区のホームレス人口は約4,200人まで減少したと石原慎太郎都知事が発表した。約1,000人減である。2004年から「月3,000円アパート」に900人の野宿者を（2年間の期限付きで）移したのが主な原因と思われる。

8——松影宿泊所に関してはGill〔2002〕参照。

9——日本では元自衛隊員がホームレスになる割合も少なくないが、あまり研究されていない。

10——日雇い労働者を雇うのは、公共事業発注の際の義務ではなく、「お願い」という形であり、無

視されるケースが多い。

- 11——2003年の Flaming Report によると一日の平均は78,000人である。
- 12——例えば、一家族用のアパートに二家族が暮らしている“doubling up”現象。
- 13——LA のスキッド・ロウ地帯では家族を相手にするシェルターはキリスト教伝道所の Union Street Mission のみである。
- 14——Hopper [2003] chapter 6 参照。
- 15——ただし、この施設の一部は「ホームレス」という問題だけではなく、他の経済・社会・精神問題と取り組んでいるので、日本の都市で見られるホームレス自立支援制度と簡単に比較できない。その反面、この Shelter の案内書は「若者向き」で老人用の施設は含まない。やはり、ホームレス支援制度の一部に過ぎない。
- 16——リバプールには housing associations がたくさんある。Shelter の案内書にリストアップされているのはホームレス、あるいはホームレスになりそうな人に特別配慮するところだけである。そのうち Arena Housing だけが11,000物件を持っている。他は数十軒、または軒数が書いていないケースがほとんどである。
- 17——他にも沢山の一般社会福祉アドバイセンターがある。ここに示したのは「ホームレス支援」を主なテーマにする施設だけである。

#### 参考文献

- ◇Anderson, Nels 1923 *The Hobo: The Sociology of the Homeless Man*. Chicago and London: Phoenix Books. (アンダーソン, ネルス 1930「ホボ-無宿者に関する社会学的研究」磯村英一(訳), 東京市社会局; アンダーソン, N. 1999「ホボ-ホームレスの人たちの社会学」広田康生(訳), シカゴ都市社会学古典シリーズ3, ハーベスト社)。
- ◇Burt, M.R., L.Y. Aron, E. Lee, and J.J. Valente, 2001 *Helping America's Homeless*. Washington, DC: Urban Institute Press.
- ◇Gill, Tom 2002 "Government Responses to Homelessness: The View from Ground Level." *Social Science Japan* 23: 24-28.
- ◇——— 2004 "Violence Involving Homeless People in Contemporary Japan." Presentation at Society for East Asian Anthropology, Berkeley California, 19 November 2004.
- ◇Hopper, Kim 2003 *Reckoning with Homelessness*. Cornell: Cornell University Press.
- ◇Jencks, Christopher 1994 *The Homeless*. Cambridge Mass.: Harvard University Press. (ジェンクス, クリストファー1995「ホームレス」岩田正美(監訳), 大和弘毅(訳), 図書出版社)。
- ◇National Coalition for the Homeless 2004 *NCH Fact Sheet #3: 'Who is Homeless?'* <http://www.nationalhomeless.org/who.html>
- ◇Snow, David A. and Leon Anderson 1993 *Down on Their Luck: A Study of Homeless Street People*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- ◇Somerville, Peter 1992 "Homelessness and the meaning of home: rooflessness or rootlessness?" *International Journal of Urban and Regional Research* 16: 529-39.
- ◇Torrey, E. Fuller 1989 *Nowhere to Go: The Tragic Odyssey of the Homeless Mentality* III. New York: HarperCollins.
- ◇Wagner, David 1993 *Checkerboard Square: Culture and Resistance in a Homeless Community*. Boulder,

Colorado: Westview Press.

- ◇——— 2001 *What's Love Got to Do with It? : A Critical Look at American Charity*. New York: New Press.
- ◇ギル, トム 1999 「大都市のマージナルな男たちの比較研究: 日本の「寄せ場」, アメリカの「スキッド・ロウ」」『人間・文化・心: 京都文教大学人間学部研究報告』第2集, 37-52頁.
- ◇——— 2004 「シェルター文化の誕生——ホームレス自立支援法から2年間」『明治学院大学国際学部付属研究所年報』第7号, 55-73頁.
- ◇西澤見彦 (編) 2001 「神奈川県下野宿者調査」, 神奈川大学.