

若年ホームレス生活者の現状とその支援 — イングランドのドロップイン・センターでの経験から —

鴨澤 小織*・鈴木 尚子**

Support Systems and Reality: Experiences amongst Young Homeless in English Drop-in Centres

Saori KAMOZAWA and Naoko SUZUKI

要 約

本稿は、若年ホームレス支援の実態を、政府とボランティア団体が連携して支援活動を繰り広げているイングランドを例に、地域におけるホームレス支援活動の実像を取り上げ、その背景となる「ホームレス問題」の捉え方、政策的変遷を考察しながら、これまであまり紹介されてこなかったその具体例を、筆者のバーミンガムにおける2000年から2001年の約1年に渡る若年ホームレス支援ボランティアの経験、ロンドンにおける2002年の現地調査、そして2010年春のバーミンガム、シェフィールドの現地調査から紹介するものである。

1960年代からホームレスの議論が盛んになり、1977年の「ホームレス法」制定につながっていくイングランドでは、約40年に渡るホームレス問題との格闘があった。そして1997年にブレア政権下で野宿者問題が最重要課題として取り上げられてからは、「社会的排除」というキーコンセプトのもと、多様なホームレス支援が各地で進められている。こうした具体的な事例は日本でのホームレス支援にも大いに示唆に富むものである。

1：はじめに

日本のホームレス人口は、厚生労働省による「ホームレスの実態に関する全国調査」によれば、1999年には約2万人、2007年には約1万8500人と減少し、最新の調査の結果によると2010年1月では約1万3000人となっている¹⁾。これは、2002年に地方自治体にホームレスの自立支援のための実施計画の策定を義務づけた「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が制定され、その後、2008年に「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」が示されたことにより支援活動

*日本大学文理学部

**徳島大学大学開放実践センター

が活発になったことが影響している。日本ではホームレス対策は福祉分野で取り組まれ、生活保護制度のもとで実施されてきた経緯があり、従来は比較的大規模な福祉施設への入居を原則としてきたが、最近では地域の小規模な施設等に対応が求められるようになってくるなど支援方法が様々な形で模索されている。

しかし、2008年の通貨危機に始まる世界的不況を受けて、派遣労働者などの失業により住まいを失う人たちが増えホームレス状態の人たちの問題が再燃している。2007年の調査では、ネットカフェなどをオールナイトで利用する人たちは一日あたり全国で約6万人、そのうち「住居喪失者」は約5400人²⁾と考えられている。「ネットカフェ難民」として問題になっているホームレス状態の人たちの中で、35歳以下の若年層は東京で36.1%、大阪で48.8%であった。また東京の20歳代はネットカフェ等を中心的に利用する傾向がある一方、50歳代はネットカフェ等を利用する人より路上や他の施設等を利用していることがわかった。

日本においては「ホームレス」という語は「路上生活者」「野宿者」をさし、一般的に次に述べるEUの概念より狭義である。「ネットカフェ」で、オールナイトを週半分以上常連的に利用している人たちが厚生労働省は「住居喪失者」と呼んでいるが、岩田³⁾は厚生労働省の言う「住居喪失者」は要するにホームレスのことである、と指摘している。

一方、イギリスではホームレス議論が盛んになったのが1960年代であり、1977年には「住居法(Housing Act)」もしくは「ホームレス(生活者)法(Homeless Persons Act)」とも呼ばれる法律(以下ホームレス法)が制定され、ホームレス対策が具体的に展開されてきた。その後ホームレス法は1985年、1996年、2002年に改正されている。そして1997年には、政権を奪回した労働党のブレア政権が社会的排除対策室(Social Exclusion Unit)を設け、その対策室が最初に課題としたのが野宿者問題である。1970年代からのイングランドの経済・産業の再編、1980～1990年代の不況が強く影響し、若年者の路上生活者が際立って増加してきた⁴⁾。一度野宿状態になると彼らの抱えている問題への対応がより困難になること、また仕事や家庭生活への夢も遠のいてしまうことから、彼らへの対策は最重要課題とされた。

そこで本稿は、「ホームレス」という状態にいる人たちについて、政府とボランティア団体が連携して支援活動を繰り返しているイングランドの例を考察することを目的とする。それは若年ホームレスが比較的多いイギリスの経験を概観することにより、厳しい経済情勢の中、日本が現在抱えている若年層の「住居喪失者」に対する支援にも大いに示唆を与えてくれるものと期待するからである。しかし日本でのホームレスの議論が盛んになったのは2002年の「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」がきっかけであり、イギリスと比べると約40年のギャップがある。社会制度もホームレスの属性も違う日本では、そのままイギリスの制度を導入しても根付かせるのは難しい。そこでホームレス問題に関わる社会状況や背景をその支援活動から明らかにし、イングランドと日本の違いを示すことにより日本のホームレス問題への示唆とする。

最初に「ホームレス」の概念の違いを明確にし、これまでのイングランドの政策や支援を考察し

ていく。次にホームレス支援には欠くことのできない存在であるボランティア・セクター (Voluntary Sector) について注目したい。本稿で注目するボランティア・セクターは重要な存在でありながら、当地関係者によるその分析はまだ詳しく紹介されるには至っていないように思われる。筆者は1999年から約10年間のイギリス滞在中、ボランティア・セクターでの活動にボランティアとして幾度か参加し、対象者と時間を共有する中で、ホームレス状態になった若年者たちの実情を知るに至り、本研究課題に対する問題意識を深めていった。従って本稿では筆者のバーミンガムにおける2000年から2001年の約1年に渡る若年ホームレス支援ボランティアの経験、ロンドン、ケンブリッジにおける2002年のホームレス現地調査、2010年春のバーミンガム、シェフィールドの現地調査に基づき、ボランティア・セクターの実態を具体的に紹介していきたい⁵⁾。

2：イギリスにおけるホームレスの実態と政策

2.1 ホームレスの概念

「欧州連合」(European Union/EU)におけるホームレスの状態とは、欧州規模のNGOとしてEUの公式諮問機関となっている「ホームレス生活者とともに活動する各国諸組織の欧州連合体 (European Federation of National Organisations working with the Homeless/FEANTSA)」が2002～2006年の調査を基に作成した指標によると、以下の4つにまとめられる⁶⁾。

- 1：屋根のない状態で野宿状態 (rooflessness)、緊急宿泊施設にいる状態も含む
- 2：ホームレスのための宿泊施設、中・長期滞在施設を利用している状態 (houselessness)
- 3：不安定な住居に住んでいる状態 (living in insecure housing)：一時的な宿泊場所、賃貸住宅に
いるが恒久的な住居を確保できていない
- 4：不適切な住居に住んでいる状態 (living in inadequate housing)：住居に適していない、または
住民が過密した状態にいる

このようにEUでの「ホームレス状態」の概念は広く、その点で予防策を含む包括的な支援施策を行いやすいといえる。賃貸住宅で不安定な住宅に住む状態や過密な住宅に住んでいる状態は、失業や人間関係の悪化などから一挙に「ホームレス状態」に誰でもなりうるということを考慮した概念と言える。また欧州委員会は2004年には「ホームレス状態はおそらく社会的排除の極限的な形態である」という見解を述べている⁷⁾。

イギリスでもホームレス状態を欧州に共通する広い定義で捉えている。実際には「ホームレス生活者」を1977年に制定されたホームレス法によって法律で定義している。その結果、人口が約5000万人のイングランドにおいては、2000年に11万1550世帯がホームレスとして政府により実際に援助が必要であると認定された⁸⁾。政府からホームレスとして認定を受ければ、ホームレス専用のホステルや本来は旅行者向けに宿泊と朝食を提供するベッド&ブレイクファスト (B&B) な

どの宿泊施設、または地方政府が用意した住宅施設などに住むことができるようになる。ホームレスに対して、地方公共団体はアドバイスをする義務があり、ホームレス問題に取り組んでいるボランティア組織に補助金の提供などの援助をしなければならない。また支援をする優先順位として、子供を持つ世帯や高齢者などの優先権を持つ人には、地方公共団体は恒久的な住宅、例えば公営住宅やハウジング・アソシエーションの住宅に入居を優先して割り当ててきた。もし仮にこのような住宅が見つからない時も、地方公共団体はベッド&ブレックファストを一時的宿泊施設として利用しているが、利用コストも他の住宅より高く、また長期に住む家族のための住宅としても問題があるとされている。一方、単身で比較的若いホームレスなどについては、地方公共団体や宗教団体などが運営するホステルが利用されてきた。

このような政策の結果、路上生活者（Rough Sleeper）たちは減少傾向にあるとはいえ、彼らの多くが政府に届け出を行っていないために、実態を把握するのは困難だと言われている。ホームレスの支援団体であるクライシスによる2009年の路上での全国調査によると、推定ではイングランド全体でも約500人弱の規模だという。そのなかでもセントラルロンドンが飛びぬけて多く、そのほかの都市はバーミンガムが4人、シェフィールドが3人であった⁹⁾。

2.2 イギリスにおける社会政策としてのホームレス問題

1960年代、イギリスでは第二次世界大戦後の住宅不足がまだ十分に解消されておらず¹⁰⁾、その上政府の住宅政策の失敗がホームレス生活者を生みだしているとの批判が出ていた。その様な状況の中、劣悪な住宅を改善することを目的としたボランティア組織が、ホームレス支援団体「シェルター」として1966年に設立された。そしてその後ホームレスの原因が住宅不足にあるとする研究報告が出ることにより¹¹⁾、労働党政権下の1977年ホームレス法が成立した。この法律の意義を岡本¹²⁾は以下の4つにまとめている。

- ① ホームレス状態を定義したこと、
- ② ホームレス問題の責任の所在を地方自治体の住宅部局に定めたこと、
- ③ ホームレス支援に恒久的な住宅提供を定めたこと、
- ④ ホームレス支援の基準を定めたこと。

この時点におけるホームレス問題の対象は、家族ホームレスを中心に考えられ、家族に住宅を提供することに重点が置かれた。

1979年の保守党への政権交代に伴い、政策変更が行われ、1980年代に入ってホームレス支援のための予算が削減された。その結果1980年代後半から特にロンドンで野宿者が急増し、1990年には野宿者の多くいる地域に集中的に資金を投入し施設を開設、野宿者の数を減らすことを目的とした「野宿者優先プログラム（Rough Sleepers Initiative/RSI）」が開始された。また、特別対策として

「野宿者対策室 (Rough Sleepers Unit/RSU)」が設けられ、ボランティア・セクターも政府からの資金提供もあり重要な役割を果たしてきている。その後、産業構造の変化により若年層のホームレス問題が深刻になってきた。またホームレス問題は単純に住宅問題として扱うようなものでなく、失業、薬物・アルコール問題、退職、家出、伝統的家族観の変化など複雑で多様になり、住宅政策から教育、福祉、医療を含めた包括的な支援が必要となってきた。

1997年に18年ぶりに総選挙で政権を獲得した労働党は、保守でも革新でもない第三の道をとる新労働党としてスタートした。ブレア政権は、サッチャー政権において格差が大きくなった社会を是正することを主眼に置き、そのための取り組みの一つとして福祉改革を重要視し国家財政を圧迫する社会保障費削減のために、「働くための福祉 (Welfare-to-Work)」をキャッチフレーズに福祉のニューディールを押し進めてきた。ブレア政権は、家がないことで仕事が見つからないというサイクルを断ち切り、ホームレスの若者たちを社会復帰させる対策が重要として、失業者の就業を支援するニューディール・プログラムを始めた。

ブレア政権のニューディール政策は、税による求職者手当と雇用主への助成金の両方の運用により成り立っているのが特色であり、求職者手当は失業給付と所得補助を統合したものである¹³⁾。18歳から24歳までの求職者手当を受けている若年失業者や25歳以上の長期失業者が、アドバイザーの協力による4カ月の就職活動によっても仕事が見つからない場合は、半年間一時的に民間企業やNPOなどで就労するが、その際雇用主に週60ポンドの補助金と750ポンドの訓練費用が支給されている。また、1年間のフルタイムの教育、技能訓練、半年間のボランティア団体での就労、環境団体での就業などがあり、期限が来ても正式な就労ができない場合はニューディールを繰り返し利用できる。このように、ニューディールは失業者全般を対象とした広範囲な就労支援・保障策であると言える。

2.3 イギリスにおける民間の非営利組織とホームレス支援

ホームレス状態の人たちは、ホームレス法の規定によりイングランドでは政府によって公認された人たちと、その適用外の非公式な人たちとに分けられる。公認されるかどうかによって受けられる支援が異なる。公認された人たちは自治体により住宅保証が義務づけられているが、一方で非公式なホームレス状態の人たちは欧州委員会のいう「ホームレス状態の極限な形態」として、野宿者や隠れたホームレス生活者が含まれ、彼らへの支援活動に寄付や自己資金によるボランティア・セクターが重要な役割を果たしている。こうした民間の非営利組織をイギリスにおいてはボランティア・セクターと呼び、その中でもチャリティー法のもとチャリティー委員会に登録されると免税など特典が与えられている¹⁴⁾。ホームレス支援組織としては最大手のセント・マンガスや若年ホームレスの支援組織センター・ポイントなどのボランティア・セクターは、政府と契約を結ぶことにより資金援助を受け、ホームレス支援を積極的に運営している。

ボランティア・セクターのホームレス支援活動の種類は、次に挙げるアウトリーチ、スープ・ラ

ン、クロージング・ラン、医療サービス、デイ・センターなどである。

(1) アウトリーチ

「野宿者対策室」による野宿者削減の担い手としてアウトリーチ・チームCATs (Contact and Assessment Teams/以下CATsと略記) が作られ、専門職やドラッグや精神疾患などの問題に対処できる専門のワーカーも含めたチームとして活動している。このチームが路上に出向いて野宿者に声をかけ、状況を把握し必要な支援に結び付くように情報、助言の提供をし、野宿という極限の状態からの脱却を目指す。また24時間電話サービスも活動の一つで、路上生活になりそうなその日に緊急の宿泊場所、たとえばホステルなどの紹介や相談サービスが提供される。

どの組織でもリーフレットや小冊子を作り、路上生活者らしき人を見つけると渡している。例えば2001年に訪れたロンドンのセント・マンゴス (St. Mungo's) では、CATsが「インリーチ (Inreach: Service for the Homelessness)」という11×15センチの91ページに及ぶ小冊子を配り情報提供をしている(2010年現在は直接渡すハードコピー、インターネットで読めるものと2種類あり160ページに増えている)。そこには緊急連絡先、宿泊施設、アルコールに関するアドバイス、薬に関するアドバイス、メンタルヘルスアドバイス、若年者のための支援組織などの住所、電話番号、福祉に関する無料相談ができる場所、窓口が開いている時間、サービスの内容などが丁寧に書いてある。また、路上に生活する人たちのなかで犬やそのほかのペットを連れている人がかなりいることから、動物福祉にページを割いてある。これによると青十字 (Blue Cross) など9動物保護団体が、飼い主がホームレス状態とわかれば、彼らの犬に必要な治療、ワクチン接種、蚤取り、去勢手術などを無料で提供してくれる。実際に筆者もロンドンのユーストン駅前の公園で犬と路上生活している若い男性に声をかけているボランティアの女性を見たことがある。路上生活者への質問は、連れている犬はワクチン接種を受けているか、病気はないか、犬に蚤がないかなど動物に関するものだけであり、飼い主に対しては一切質問していなかった。

セント・マンゴスに比べると、教会に付属する団体としてバーミンガムでホームレス支援をしているウィザウト・ウォール (Without Wall) という団体は、資金が潤沢でない。アウトリーチに使う小冊子は作らず、代わりに名刺のような紙の両面に住所、電話番号、地図、支援の内容を書いたものを作り、20ペンスコイン (20ペンスで一 통화電話ができる) 1枚または2枚を一緒にして週に1~2回町の中心に専門ワーカーが出向き、路上生活者を見つけると渡すようにしていた。また図書館、市役所や駅などにもホームレスのための情報紙 (Homeless Person's GUIDE to Birmingham) がおいてあり、どこでどのような支援がなされているかの表や地図が提供されている。

(2) スープ・ラン/クロージング・ラン

スープ・ラン、クロージング・ランとは、野宿者への食事や衣類を提供する支援のことで、ボランティア・セクターやデイケア・センターなどで無料提供されている。

ロンドンの中心部では毎晩12の団体が食事を提供しているが、地方ではまったく同様のサービスがないなど地域格差が大きいことが問題になっている¹⁵⁾。地方都市の場合、例えばイングランド第



CAP/Cathedral Archer Project (右) (シェフィールド)

2の都市バーミンガムでは、町の中心部一か所のみで毎晩8時に配られていた。

地方都市ではロンドンと比べて比較的路上生活者の人数が少なく、すでに一時宿泊施設に入っている人が多いと考えられる。アウトリーチのCATsによって情報が提供され、野宿者が自分でドロップイン・センターに来て登録さえすれば、食事、シャワー、洗濯、アイロンがけ、相談、医療の提供などを受けられるので、食事のみのサービスの必要性が少ないのだろうと思われる。

2010年に訪問したシェフィールドのCAP (Cathedral Archer Project) (詳細は後述)は町の中心の大聖堂の裏側に付随して建てられている施設を使って活動をしている団体で、チャリティー登録したボランタリー・セクターである。外から見える所にガラスの屋根がついた中庭があり、一見するとおしゃれなカフェのようにも見える。筆者は平日の12時に訪問したが、昼食を食べに来ている人達が30人ぐらいいて、食べ終わると日の当たる中庭に向かったラウンジでインターネットをしたり、本を読んだり、スタッフや仲間と話したりしていた。登録しなくてはならないが、食事・洋服だけ渡されるスープ・ラン/クローシング・ランに比べると、ここに来る方が快適で精神的にも安心できるのではないかと思う。CAPの資金調達マネージャーによると、資金繰りは大変だが、資金集めにスタッフ全体の意欲がとても高く、また運営にも情熱がある人たちが多く、やりがいのある仕事だということだ。

(3) 医療サービス

イングランドでは、基本的に国民健康サービス (National Health Services/NHS) によってすべての国民は無料で医療サービスが受けられる (一部の歯科医療、眼科医療は有料)。しかし、まずそれにはGPと呼ばれる「かかりつけ医」に登録することが必要で、路上生活者の場合ほとんど登録していないか、登録場所から離れてしまっている。野宿者は身体や精神に疾患を抱えている場合も多く、ホームレス者が必要な医療だけでも受けられるよう、彼らのために看護師を駐在させている施設の

情報を明記したチラシがCATsによって路上提供者に配られている。

ボランティア・セクターの一つ、クライシスではボランティアによって編成された看護師と緊急隊員によるチームを作り、救急車でロンドンを巡回、医療機関へつながるように支援している。また次に紹介するデイ・センター、ドロップイン・センターでは、看護師が週に2～3回勤務してホームレス状態の人たちの健康上の相談、治療にあたり、必要であれば病院へのアクセスも支援している。

(4) ドロップイン・センター、デイ・センター

ホームレス生活者を対象にデイ・センター、ドロップイン・センターがあり、様々なサービスが提供される。

ドロップイン・センターは、デイ・センターに比べると比較的の小規模で、短時間しか対応されないか、またはサービスが限られる場合が多い。例えば、バーミンガムには7つのドロップイン・センターとホームレスのための情報紙がある。その中にデイ・センターが提供する医療サービス、アドバイスサービス、無料食事サービスの時間が記入されていて、その時間に立ち寄って目的のサービスを受けられる。

デイ・センターは食事や寝場所、トイレ、シャワー、洗濯設備などのサービスの提供に加え、住宅・福祉相談、医療相談、薬物・アルコール中毒に対するアドバイスや中毒から抜け出るための支援や、職業訓練や雇用に関する支援までしている所が多い。大手のボランティア・セクターとして、年齢に関係なくホームレス支援をしているセント・マンゴス、クライシス、そして若年ホームレス専門センター・ポイントとセーフ・イン・ザ・シティなどは、政府の支援を受けて無料または安い料金で利用できる施設として、人とのつながりを作る場や、安心して落ち着いた時間を過ごせ、また助言や情報を得る場を提供している¹⁶⁾。

具体例としてセント・マンゴスはデイ・センターとしてロンドン中心部にあるウォータールー駅近くにノース・ランベス・デイ・センター (North Lambeth Day Centre) を運営している。一日に約100人が食事、シャワー、洗濯などのサービスを受けに訪れている。時間は午前8時半から午前11時半、特に50歳以上を対象に水曜日の午後は午前10時から午後3時まで開いている。路上生活者だけでなく、失業などで家賃を払えなくなってホームレスになる可能性をもったホームレス予備軍にも必要なアドバイスなどを行っている¹⁷⁾。

(5) 一時的住宅

ホームレスのために運営されている一時的住宅は多様である。申請や照会などの手続きを踏まなくても、簡単な質問に答えるぐらいで開いたベッドがあれば即座に寝泊まりができるシェルター・ホステルや、短期ならびに中・長期の一時居住施設などがある。居住施設の提供は、野宿者が路上から脱却するための大切なステップであると考えられているが、質はそれぞれの組織によって異なる。調査で訪れたロンドン、ケンブリッジ、バーミンガム、シェフィールドのホステルは全部個室だったが、二人部屋も存在するとのことであった。主なホステルの運営主体は、セント・マンゴスのような大手のボランティア・セクター、宗教関係組織 (Faith-based organisation) と一般のハウジ

ング・アソシエーション (Housing Association) である¹⁸⁾。

セント・マンガスは、ロンドンでホームレス支援をしてきた最大のボランティア・セクターで、1969年に路上生活者に食事の提供を始めた。その後同団体は、70年代には使われていない建物をホステルとして利用する事業を広げ、1986年には職業訓練、雇用を作り出すためのプロジェクトなど、ホームレスへの総合事業を始めた。1990年から精神障害者を持つ人のための居住施設、1995年には重度アルコール患者用の特別ホステル、1997年には高齢路上生活者専用のホステル、1999年にはデイ・センターの運営が開始されている。2003年度は、同団体はホステル等の事業を70以上運営し、スタッフ数は600人以上に上るが、これらは、家賃収入、地方公共団体からの補助金、中央政府からの補助金等との歳入により賄われている¹⁹⁾。同団体により7か所のホステルが運営され、1ホステルにつき定員は22名から120名で、17歳以上の男女が入居でき、基本的には個室で、一部に2人部屋がある。ホステルでは食事が提供されていて、スタッフが常駐して世話をしている。入居期間の制限はないが、福祉手当や仕事を見つける援助とともに恒久的な住宅に移れるように支援がなされている。

3：バーミンガム市のドロップイン・センターの活動から

筆者は2001～2002年にイングランドの中部、ロンドンに次ぐ第2の都市で産業革命の中心的都市として工業の発展とともに繁栄とその後の衰退を経験した人口約100万人のバーミンガムで、約1年に渡って16～25歳の若年ホームレスのためのボランティアをしていた。ボランティアをするには、まず町の中心にあるボランティアセンターに出向きインタビューを受け、その後2日間トレーニングを受け自分の興味のある分野で登録をしなければならない。登録の翌週、先述したウィザウト・ウォールという団体から直接連絡があり、町の中心から10分ほど歩いた倉庫や古い工場などがたち並ぶ地域の中の食肉処理場の前にあるドロップイン・センターまで行き、ここでまた簡単



ウィザウト・ウォール (バーミンガム)

な面接の後採用が決まった。ボランティアは福祉，教育関係の学生，主婦，教会関係，定年退職した人など，様々な人たちからなり，無料でホームレスの支援をする。しかしミーティングやトレーニングなどは市と教会からの援助で，食事，トレーニング費用，交通費などが支給される。

ウィザウト・ウォールはバーミンガムの中心にある英国国教会のバーミンガム教区教会セント・マーティンが運営しているユース・コミュニティセンターに付属している。プロジェクトの資金は教会関係，市と宝くじの売り上げからの援助が主であり，上記で紹介したような大手のホームレス支援組織ではない。16～25歳の若年者支援のプロジェクトで，ここでのホームレスの定義は，親や借家から追い出されたなど住むところを失った者，いろいろな理由から路上で生活している者，他の施設（ホステルなど）を使用しているが孤立している者などで，若年者の支援の最前線で重要な役割を担っていると考えられている。

ここでの筆者の上司は，60歳の定年前に55歳で早期退職をした元社員のFさんで，現場の責任者である。彼は定年後の時間を有意義に使うため，ウィザウト・ウォールに週4日間パートタイムで働いている有給スタッフである。会社でのマネジメントの実績と経験から責任者を任されていた。キリスト教（英国国教会）信者としての信仰もあり，給料は小額だが，自分の趣味や家族との時間，そして社会のために貢献できる時間のバランスがいいので，この仕事をして充実しているとのことだった。

ここでのボランティアの仕事で重要なのは，「評価しないアプローチ（Non-judgement approach）」を理解した上で，すでに登録済みの若年ホームレスと‘セッション’の時間を一緒に過ごす中で，専門のユースワーカーの指導のもと，精神的，実際的な支援をすることである。セッションの時間は以下の通りであった（表1）。

ここに来るホームレスは主に路上生活者が多く，路上でチラシを受け取ったり，町に置いてあった小冊子などを見たりして直接電話をかけ来る者，他の組織から紹介されてきた者などが中心だが，まれに直接ドアを叩いてくるものもいる。ウィザウト・ウォールは日曜日に閉館しているが，日曜日のみ開いている他の支援団体のドロップイン・センターがあるので，路上生活者は希望すれば1

表1：セッションの時間割

曜 日	時 間 帯	
月 曜 日	11：00～14：00 ・ 18：00～21：00	
火 曜 日	11：00～14：00 ・ 18：00～21：00	
水 曜 日	*10：30～13：30 ・ 18：00～21：00	*女性専用時間
木 曜 日	11：00～14：00 ・ 18：00～21：00	
金 曜 日	予約のみ（登録・またその後の相談が中心）	緊急時は受付
土 曜 日	13：00～19：00	

（2001年～2002年 ドロップインセンター・ウィザウト・ウォール）

週間通してどこかで食事やシャワーのサービスが受けられる。入口はセキュリティがしっかりしており、カメラで施設の責任者であるFさんが確認しないと中に入れないので、初対面の飛び込みの人にはボランティアは会うことができない。専門ワーカーとFさんがラウンジに入る手前にあるインタビュー室で話を聞いて登録することになる。近年のホームレス問題は、特に若年の場合薬物による問題との関係が強くなり、またアルコール中毒も多く、攻撃的になったり、破壊的行為をしたりする者もまれにいるので、支援する側とホームレスの両者が悲劇的な事件に合わないために十分な知識と理解が必要であるとのことであった。

登録を済ませれば、以下のような各種のサービスが受けられる。

- ① 快適で安全な環境の中で時間を過ごせる、
- ② シャワー、洗濯施設の使用、
- ③ 電話の使用、
- ④ 手紙を出せる、
- ⑤ 必要な他の組織に連絡できる、
- ⑥ 食事、飲み物の提供、
- ⑦ 職探し、福祉・法的アドバイス、健康に関するアドバイス、
- ⑧ 親身になって話を聞く。

次に、実際にもう少し実態を理解しやすいようにサービスを受けていた2人の路上生活者を紹介する。

ケース①

トニーさん(仮名)は20歳で路上生活をして1年半、背丈は180センチ以上のしっかりした体つきのさわやかな好青年という印象で、路上生活者には見えない。親との折り合いが悪く16歳から軍隊に入った。18歳でいじめを理由に軍隊を辞めたが、親元には戻らないうので路上生活に入るようになった。軍隊での訓練で野営の仕方など習っていたので路上生活は苦にならないが、洗濯やアイロン、シャワーがないのがいやだ。ドロップイン・センターを週に2回利用して清潔にしているという。アイロンをかける手つきも慣れたもので精神的には落ち着いているように見え、汚い恰好をしていると他の路上生活者と同じに思われるのは嫌だと言う。薬物も大嫌いだと言っていた。しかしこの先どうしていいのかわからないと言っていた。週2回定期的に通ってくるのはFさんにいろいろ相談をしたいからだと考えられる。

軍隊経験のある者のホームレス問題は深刻であり、野宿者対策室は退役軍人のためのチャリティー団体や英国軍人会と協力して様々な支援をしている²⁰⁾。しかし電話相談、福祉ガイドブックの配布などにより軍隊経験者に様々な支援が紹介されているにも拘わらず、トニーさんのような基

本の訓練を終了する前に軍隊を辞めたり、軍隊から解雇されたりした者は、軍隊での苦い経験から軍隊関係の支援を拒む者もいる。しかし軍隊経験のある若年路上生活者の場合、適切な支援があれば職業訓練や生活の立て直しが意外に早く進むこともあり、その点希望を持って支援できるということであった。

ケース②

グレアムさん（仮名）は18歳であり、一見して精神的に不安定で、セッションに来た時から体調も悪そうだった。16歳で家出をして以来、友人宅を泊まり歩いて何とか屋根のある生活をしてきたが、ついに友人と喧嘩をしてどこにも行くところがなくなり、路上で生活を始めて3カ月であった。薬を使用していることがあるので二人きりにはならないよう指示があり、ラウンジで一緒にテレビを見たり、食事を作ったりするのがボランティアの仕事となった。大手スーパーからの寄付で、形が崩れた缶や箱に入った食料品が週に1回届くのでその中からグレアムさんの食べたいもの（スパゲッティ）を作るようになった際、急に機嫌が悪くなりその場からいなくなりボランティアを心配させた。上司のFさんが説明に現れて、グレアムさんは缶の味付きスパゲッティしか食べたことがなく、乾麺やトマト缶を使って調理していることがよく理解できずパニックに陥ったようだ。16歳でグレアムさんを生んだシングルマザーの母親が用意する食事はいつもベークドビーンズ（インゲン豆のトマトソース煮の缶詰）、パン、買った物がほとんどで、そういった生育環境の中、まともな食事を作ることを知らず、また歯を磨いたり、シャワーを浴びたりして清潔にする、洗濯をするなど生活の基本が身につけていない。ウィザウト・ウォールでは生活能力をつけること、薬物から離れることができる支援がまず最重要事項として、他の団体と連携を取っている。グレアムさんはFさんを信用して通ってきているので、他の団体に簡単に移れるわけではないが、18歳と若いので良い支援者に恵まれるようユースワーカーたちが奮闘していた。

このようにトニーさんもグレアムさんもいろいろな救済支援策や団体にウィザウト・ウォールから繋がる可能性があるにも拘わらず、まだ路上に留まる方を選んでいる。彼らのように自分から一時宿泊所に入れるのに拒否する者や、ホームレスであることを選択し続けている理由について、ウィザウト・ウォールでの他の路上生活者の人たちと過ごした経験から次の通りまとめてみた。

(1) 安全性

一時宿泊施設に入ったとしても、施設によっては共有スペースに犯罪者、麻薬常用者、精神的に不安定な人がいて、声をかけられたり、また顔を覚えられて路上で声をかけられたりする。支援の人たちのいない所で何をされるかわからない不安感があり、それならドロップイン・センターで食べ物を食べ、シャワーなどを使いながら路上で生活する方が安心である。

(2) 規制嫌い

一時宿泊施設で生活するという事は、最低限の施設の規則に従わなければならない、また共同生活をする上でのルールがあるがそれに適応できない。生きていられるならどのような状態でも良い

と思えば、ドロップイン・センターさえあれば、一時宿泊施設でなくとも路上でかまわない。

(3) 場所取り

ほとんどの一時宿泊施設は夜間のみで昼間はどこかに行かなくてはならないので、他の施設、例えばドロップイン・センターがあれば昼の時間をそこで過ごすか町をうろつく。そして一時宿泊施設が開く時間にまた戻らなくてはならない。しかし何かの理由でその時間に遅れると、その日そこに泊まることができない場合もある。その場合路上でその晩寝る場所探しをしなくてはならない。普段から路上で生活して自分の生活場所を確保していなければ、自分が路上で生活していた場所は消え去ってしまうので、一旦比較的過ごしやすい場所を見つけたら路上に留まることもある。

(4) 中毒の問題

近年、特に若年者の場合、ホームレスの人の中で薬物疾患に苦しんでいる人の割合が多く、彼らの多くは薬物・アルコールをやめようと必死になっている場合が多い。中毒を断ち切るためには、同じような中毒者と離れている方がいいと考え、一時宿泊施設から離れたほうが中毒から離れることができると思っている。

(5) 過去を話したくない

ホームレス支援を利用する場合、基本的には個人的な情報を提供しなくてはならない。例えば、個人的な履歴、家族背景、警察での逮捕歴、医療記録、借金の履歴などで、他人に話したくないという人もいる。トニーさんもグレアムさんもFさんを信用して個人的な話をしたのだから、他でまた同じようなことはしたくないとのことだった。最新の「2008年度バーミンガムホームレス戦略（Birmingham Homeless Strategy 2008）」によると、早期介入を進めるために、初回に行う面接を簡単にし、また個人情報の提供も最低限にするなどの方針が取られている。

(6) ペット

ホームレスの人々は社会的排除の極致の状態であり、一般の人々から話しかけられるようなことはまずない。なかには数ヶ月も誰とも話さず、孤独に過ごす場合もある。一方彼らは、自分の食料を減らしてでもペットには食事を与え、とても大切にしている場合が多い。そのため、セント・マングスのハンドブックにもあるように、ホームレスのペットのために多様な無料支援があるが、一時宿泊施設に入ると大切なペットと離れなければならない場合がほとんどで、結果として路上生活を選ぶ人もいる。

以上のように、様々な理由が重なり、路上生活に留まったり、戻ったりする人たちがいることが実態調査から明らかになってきた。また、路上で生活するまでの生育環境や人間関係などが支援に結び付くかどうかに影響していることも指摘できよう。

4：ホームレス支援：社会的包摂への視点

路上生活者は社会的排除の極致であるというEUの見解から、ホームレス支援に「社会的包摂」は

重要な視点として掲げられてきており、特に労働市場への参加や復帰に政策的重点が置かれてきた経過がある。しかし社会に参加するためには労働市場の参加だけでなく、路上生活者の多くが経験している地域社会との「つながり」や「連帯」の喪失を取り戻す支援も求められている。パーミンガムでは、2007年11月の実態調査で路上生活者は6人確認され、一時的な住宅や食事・サービスの提供という対処的支援の目標が達成されたとして、2008年には新たなホームレス戦略が掲げられた。それはまず、ホームレスにならないための予防策の重要性を確認し、早期支援につなげる体制を作り、社会保障制度の隙間にいる人たちへの支援にも注目すること、またボランティア・セクター間の連携、各分野の協力などを重要視し、それとともにトレーニングや教育を通してホームレス自身が社会に統合する力をつけることなどを組み込んでいる²¹⁾。特に若年ホームレスの社会的包摂を推進するためのプロジェクトとして、実際に若年ホームレス支援団体のセント・バジルス (St. Basils) が活発に活動をしている²²⁾。ここでは多くの若年者が妊娠、シングルマザー状態による不登校、ゲイ・レズビアンが抱える問題、薬物中毒や精神障害などを原因に家族と争い家出するなどの問題を抱えている。その対応をその場しのぎに終わらせないで、ある期間しっかり関わっていこうという姿勢で専門知識を持ったワーカーが支援している。支援の期間中、いろいろなプロジェクトに参加するように、助言者であるメンター (mentor) や、元ホームレスの先輩 (大学生になった先輩など) と行動を共にしていく。「学校に戻れる」、「大学にも行くチャンスはある」、「仲間がいるからできることがある」、そして「人生をやり直せるのだ」というメッセージを送ることにより、最終的には社会とつながること、即ち社会的包摂を目標としている。

イングランド中北部の人口50万人のシェフィールド市では、サルベーション・アーミーと教会系のデイ・センターCAP (前掲) が連携してホームレス支援をしている。CAPが月曜日から土曜日まで食事、シャワー、医療、福祉相談、雇用相談を提供し、ホームレスの人たちは明るく新しい建物のCAPで日中を過ごし、夕方になるとサルベーション・アーミー等のホステルに泊まる。日曜日は



サルベーション・アーミーのホステル (シェフィールド)

CAPが休みなので、ホームレスの人たちが昼間どこにも行くところがない状態を防ぐ目的で、サルベーション・アーミーは日曜日のみ昼間ドロップイン・センターを開けている。

センターのマネージャーによると、一時的に路上生活者は少なくなったとのことだが、近年の急激な経済状態の変化による景気の悪化によって、ホームレス用の緊急臨時住宅の56部屋は常時満室である。ここでも一時的な短期の支援から、ホステルなど中・長期宿泊施設に移り、そこで独自のサポートプランの提供を受け、6カ月から2年以内に定住場所を見つけることを目的としている。最終的には、他の機関と連携して社会に戻って行けるように社会的包摂をめざす。

セント・バジルスやサルベーション・アーミーのような大きな組織は包括的・長期的なプロジェクトを運営するのに必要な情報、人材や連携もあり、結果として政府の目標に敏感に反応することができる。その結果、評価も高まり、資金集めに専門家を雇ったり、助言を得たりして資金を獲得したりするには有利な場合が多い。一方で地域の弱小支援グループは、近年の経済状況から資金不足でもあり、活動を見直し、地域のニーズに合った支援をしようと再検討がなされている。したがって、今後はそれぞれの特色を生かした運営が期待されている。

5：おわりに

イングランドのホームレス問題は、家族が問題の中心にいた1960年代に始まる住宅不足という単純な問題から、1980年後半には経済構造の変化や、労働党から保守党への政権交代による政策の見直し等により野宿者が急増し、若年・単身者の問題として捉えなおされてきた。そして長期的かつ複雑な支援の必要性が指摘された。そこで1997年、労働党のブレア首相がホームレス支援を重要課題としてあげ、それまで各省で個別に対応して効果の上がらなかったホームレス支援策に対し、社会的排除対策室を設立することを決定したことにより支援に拍車がかげられた。それにより、各省庁が共同で取り組み、単なる住宅問題から福祉、教育、医療、家族問題などの総合的な問題として取り扱うようになってきた。特に若年野宿者対策に焦点が置かれて設立された野宿者対策室は、2002年までに野宿者の数を限りなく0にしたいと戦略を立て成功を取めた²³⁾。また、今後に課題は残すものの、過去10年間のホームレス政策の方向性が正しかったこと、政府が真剣に取り組んでいることが評価されている²⁴⁾。

筆者がボランティアをしていた2002年には、ホームレス法（Homelessness Act）が改正されたことにより地方自治体にその責任が求められ、調査に基づく「ホームレス戦略計画」の作成も推進された²⁵⁾。ロンドンだけでなく地方都市でも路上生活者支援に焦点を絞った対処的支援により路上生活者の人数は減ったが、入居可能な住居不足により一時的住宅に待機する人数の増加、路上生活者の雇用問題、社会に統合するための支援など新たな問題に直面して新たなアプローチが求められた。それに応じてホームレス政策が予防、社会への再統合に重点を移し、また長期的支援の必要性を明確にしていっていった。そしてより包括的な問題への対応への支援活動に焦点が移されるようになってきた²⁶⁾。

2009年の政府による新しい路上生活者への戦略として、「新たに路上生活者を作り出さない」、

「早期介入による問題の悪化予防」、「路上に戻さない支援」の3点が挙げられ、その促進のためにボランティア・セクターとの連携や組織同士の連携を強化し、2012年までにイングランドの路上生活者を無くすという目標が掲げられた²⁷⁾。その目標に向かって社会的排除の極致にいるホームレス状態の若者たちが、福祉国家の制度から落ちこぼれることのないように社会に統合すること、また個人の様々な状況に対応できる包括的なケアプランをたて対応することで社会的排除を弱めようという試みが続いている。

日本でも若年者のホームレス状態からの脱却のために、雇用、教育、福祉、家族問題、医療など、様々な問題を包括的にとらえることにより、行政、企業、教育機関、医療機関、市民が連携して次の世代である若年野宿者やネットカフェ難民を支援する基盤を整備していくことが検討されている。イングランドの例から学ぶとすれば、社会保障制度、人口構造や文化の違いを考慮しなければならないが、特に支援政策を考える時、ホームレスの定義の違いとボランティア・セクターのあり方の違いに注意を払う必要があることを指摘したい。

先述したように、EUによるホームレスの定義は現在ではかなり広義に用いられ、屋根のない状態、一時的住居にいる人たち、不安定な住居にいる人たち、不適切な住居にいる人たちを含んでいる(前掲)。そしてこの定義のキーコンセプトが「社会的排除」であり、貧困は低所得を軸に考えられるが、社会的排除は社会的問題状況を包括したより広い概念としてEUで用いられ、結果のみでなく排除されていく過程を問題にしたことで、予防的、包括的に支援活動を発展させていくと思われる。EU内部でも多くの議論を経てホームレス問題は社会的排除の究極な状態としての支援が検討されているのである。日本のホームレスは一般的に野宿者をさし、支援対策を考える時対象者の範囲の違いによって特殊な人たちの問題ととらえやすく、また支援策の根底にあるコンセプトが日本とは違う。

また、イギリスのボランティア・セクターの多くは公的な資金を受託して運営されている組織が多く、長い歴史の中から資金集めの方法の蓄積や財源を独自に持っている団体も多く、その中に大規模な事業を展開しているセント・マンガスのようなところもある。その上、専属スタッフとして働く人材も豊富であり、市民社会の一員としての責任から無償ボランティア活動も根付いている。またチャリティー団体に登録している大きな団体だけでなく、教会などで非公式に食事の提供や活動を行っている団体は2001年では2000に及んでいるという²⁸⁾。

このようにイングランドでは、社会的排除という概念のもと、広義なホームレス支援を目指し、また経験の豊富なボランティア・セクターによる支援の蓄積や長い歴史を持つ貧困研究や各種調査により、多様な支援活動が様々なニーズに対応して展開されている。このようなイングランドとの違いを考慮した上で、日本でのホームレス支援を考える時、経済、人口構造の変化の中、予防的な制度の構築や、また包括的な若年者ホームレスへの支援において、イングランドの取り組みは参考になるであろう。

最後に2010年5月、イギリスでは保守党政権・キャメロン党首が新首相に就任し、13年ぶりの政権交代となった。筆者が選挙直前に訪問したボランティア・セクターでは、このような政権交代

による政策転換を危惧して独自の資金獲得に奮闘していた。保守党と自民党との連立で実現した今回の連立政権は、今まで労働党によって押し進められてきたホームレス政策をどのように継続していくのか、本テーマは日本でも今日求められている重要な課題であるだけに、今後も引き続きイングランドの動向に注目していきたい。

注

- 1) 厚生労働省 (2010) 「ホームレスの実態に関する全国調査」
- 2) 厚生労働省職業安定局 (2007) 「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書」
- 3) 岩田正美 (2008) 『社会的排除：参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣, p. 82
- 4) Hall, T. (2003), *Better Times than This: Youth Homelessness in Britain*. London: Pluto Press, p.3
- 5) イギリスの正式名称は「グレートブリテンおよび北アイルランド連合王国」(The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) であり、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの4つの非独立国から成る連合国である。イングランドとウェールズは同じ法律のもとホームレス支援策が展開されているが、地方政府による支援政策を実施している必ずしも支援が同じとは限らず、またスコットランドは別の法律を制定しホームレス支援をしている。筆者が訪れたロンドン、シェフィールド、そして支援活動をしていたバーミンガム市はイングランドにあり、特に本稿では、イギリスのなかでイングランドの例を紹介するものである。
- 6) FEANTSA, 'Policy Statement on How to Measure and Monitor Homelessness at EU level', unpublished official document, issued on 19/03/2010 (閲覧日: 2010年5月1日)
http://www.feantsa.org/files/freshstart/Working_Groups/Data_collection/2010/statements/homelessnessmeasurement_march_2010en.pdf
- 7) Council of the European Union (2004), 'Joint Report by the Commission and the Council on Social Inclusion', unpublished official document, issued on 05/03/2004. http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf
- 8) Department for Transport, Local Government and the Regions (2002), *Housing Statistics 2001*. Office of the Deputy Prime Minister.
- 9) Communities and Local Government (2009), 'Rough Sleeping England Total Street Counts 2009', issued on 10/09/2009. <http://www.communities.gov.uk> (閲覧日: 2010年5月1日)
- 10) 小玉徹 (2003) 「ホームレス生活者支援策の変遷」小玉徹ほか編『欧米のホームレスの問題：実態と政策 (上)』法律文化社, pp. 37 - 57
- 11) Clapham, D., Kemp, P. and Smith, J.S. (1990), *Housing and Social Policy*. Basingstoke: Macmillan.
- 12) 岡本祥浩 (2004) 「ホームレス支援施策の焦点」中村健吾ほか編『欧米のホームレスの問題：支援の実例 (下)』法律文化社, pp. 5 - 10
- 13) 小玉徹, 前掲, p. 53

- 14) 中山徹 (2004) 「ホームレス支援におけるボランティア組織の役割と支援の蓄積」中村健吾ほか編, 前掲, pp. 33 - 44
- 15) 垣田裕介 (2004) 「ボランティア組織によるホームレス支援の実例」中村健吾ほか編, 前掲, pp. 45 - 66
- 16) Fitzpatrick, S., Kemp, P and Klinker, S. (2000), *Single Homelessness: An Overview of research in Britain*. Bristol: The Policy Press.
- 17) St. Mungo's (2001), *More information about St. Mungo's: Including summary accounts 2000-2001*. London St. Mungo's
- 18) 一時居住施設はシェルターやホステルなどを含み, 定住を目的とした居住施設ではないので一般的に入居期間が定められている。恒久住宅へ移住するための重要なプロセスとして, 寝る場所を提供するだけでなく支援サービスも提供されている。
- 19) St. Mungo's (2004), *Annual Review*. London St. Mungo's
- 20) 中山徹 (2003) 「野宿者の現状と野宿者支援策」小玉徹ほか編, 前掲, pp. 89 - 116
- 21) Birmingham City Council (2008), *Birmingham Homelessness Strategy 2008+*
- 22) St. Basils (2006) は, 2006 年に「ホームレスへの取り組み」(Tackling Homelessness) という部門で金賞を住宅公社 (Housing Corporation) から受賞するなど, 他にも賞を獲得した包括的な若年ホームレスのためのプロジェクトを運営している。若年ホームレスの可能性を信じ, 大人になっていくための持続的な手助けを社会的, 精神的, 実用的ネットワークを使って提供するプロジェクトで, 社会資源をフル活用しようという取り組みだ。「チェンジ」を合言葉に「持続的」な介入のプログラムを提供している。24 時間アクセスの緊急宿泊所を持ち, 一度入所すれば 3 カ月はそこに留まれる。3 つの宿泊施設を持ち 1 年間に 4000 人以上の 16 歳から 25 歳の若年者が路上やベッド&ブレックファストなどに仕方なく生活の場を移すのを防いでいる。
- 23) The MOST Clearing House (2006), *Rough Sleepers Initiative in Central London UK* RSI はわずか 2 年でロンドンだけで野宿者が半数になるという画期的な成果を上げ, 1996 年からはイングランドのほかの大都市でも RSI は適用された。
- 24) Quilgars, D., Johnsen, S. and Pleace, N. (2008), *Youth Homelessness in the UK: A Decade of Progress*. York: Joseph Rowntree Foundation
- 25) *More than a Roof: A Report into Tackling Homelessness* (2003) によると, 住宅問題だけでは不十分で, 個人的な問題 (人間関係) への支援も必要であることが指摘されている。*Sustainable Communities: Settled homes : Challenging Lives* (2005) では, 2010 年までに不安定な住居に住んでいるホームレス状態の人を 50% 減らす計画が公表されている。*Birmingham Homelessness Strategy 2008+* (2008) によると, 2011 年までの重要な課題として, ①若年者や家庭内暴力を受けている女性への支援を行うこと, ②早期にサービスを提供すること, ③一時的住居を減らし, 継続的な住居数を増やすこと, などが掲げられている。

- 26) 岡本祥浩 (2005) 「変化するイギリスのホームレス者像と政策」 『都市問題研究』, 第 57 巻第 11 号, pp. 88-102
- 27) Department for Communities and Local Government (2008), *No One Left Out: Communities ending Rough Sleeping* Wetherby: Communities and Local Government Publications
- 28) *Guardian*, 22/12/2001, 'Mergers likely as Homeless Charities hit Crisis'

Abstract

This paper investigates how 'homelessness issues', especially for the young, have been tackled in England by the government in association with the voluntary sector. Homelessness became an issue of public concern during the 1960s and the 'Homelessness Act' was enacted in 1977. After wrestling with subsequent homelessness problems for a long time, The Labour Party concluded that the 'rough sleeper' issue was the most crucial. Following their 1997 election victory government policies were based on the key concept of 'social exclusion' which consequently has had a strong impact on all subsequent homeless concerns. As a result, a variety of support systems are practiced at the community level. This study explores community-based support for youth homelessness through the lens of volunteer experiences at a Drop-in centre during 2000 to 2001 in Birmingham, and field researches carried out in London in 2002 and Birmingham and Sheffield in 2010. English experiences of practical support for youth homelessness also provide useful insights into how similar support systems could operate in Japan.