

146. ロンドンにおけるラフスリーパー政策と支援システムの実態に関する研究

A Study on Rough Sleeping Policies and the Actual Support Systems for Rough Sleepers in London

河西奈緒*・土肥真人**
Nao Kasai, Masato Dohi

In the last decade Britain made considerable progress in tackling rough sleeping through policies and support systems. There still remain long-term rough sleepers on the streets despite of the efforts, and in London, where the most rough sleepers reside, new actions have recently been taken towards the goal of ending rough sleeping.

This article analyses the recent change in approaches to rough sleeping in London, examining legislation and policies as well as the actual support conditions for rough sleepers. In conclusion, the CHAIN database that is able to track rough sleepers has led to the London's current focus on the most excluded, and a cross-sectoral authority has been launched in order to deal with the targeted group. London has reached to the point of providing the most excluded minors with individualised supports rather than systematic approach after the 10-year progress.

Keywords: Rough Sleeping, Homelessness, Accommodation Pathway, CHAIN Database, London
ラフスリーピング, ホームレス, 宿泊施設経路, チェインデータベース, ロンドン

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

イギリスでは1977年以来住宅法に基づく広義のホームレス(以下HL)対策がなされてきたが、80年代後半より住宅法の支援対象から漏れがちな単身型HLやその一形態である野宿者(ラフスリーパー;以下RS)が社会問題となり、住宅法による対策とは別にRS対策が行われるようになった。RS対策は段階的なケア付き宿泊施設を用いた支援モデルを主軸に展開され、特に90年代末からは労働党政権がRS問題を社会的排除の課題の一つに位置づけて、住宅や福祉、保健、就労等の複合的アプローチを行った。こうしたイギリスのRS支援施策はRS人口の大幅な削減を達成し、国際的に評価されている¹⁾。しかし、RS問題は依然としてイギリス国内の多くの地域で見られ、中でもロンドンでは国内最大のRS人口を抱えている。2008年に中央政府が「ラフスリーピングを2012年までに終わらせる」という目標を掲げたのを契機に、ロンドンでは最も支援が困難な長期RSにターゲットを絞ったアプローチが開始された。

以上イギリスにおける不安定居住者への支援は、住宅法による広義HL対策、その対象から漏れたグループへのRS対策、そして2012年に向けたRSゼロ戦略の順で捉えられる。従来の広義HLやRSへの対策は支援の容易な者から対処する性格を持ち、支援の届きにくい者ほど路上に残されてきたと指摘されるが²⁾、RSゼロ戦略は最も支援が届きにくいグループを支援の枠に含むことに成功している。また近年のロンドンにおける取り組みは、最も支援の困難な者にまず焦点を当てた点でこれまでの「上澄みを掬う」支援手法とは一線を画すものである。本研究は、イギリスにおける不安定居住者への制度的アプローチを把握し、ロンドンにおけるRS支援の実態を明らかにすることを第一の目的とする。さらに近年のRS対策の転換を制度面と具体的な支援実態から考察することを第二の目的とする。

(2) 先行研究

イギリスのRS支援に関する先行研究は、RS支援施策の国際的な比較を行うもの³⁾やRS施策の正当性を検討するもの⁴⁾、RSの視点から支援状況の問題点を探るもの⁵⁾など、イギリス国内外に多くの蓄積がある。さらに行政の発行するRS戦略書や報告書、非営利団体による研究レポートなど大量の文献が存在する。本研究はこれら先行研究を参照しつつ、最近のロンドンにおけるRS問題への取り組みを明らかにし、RS対策転換に考察を加えるものである。日本国内にもイギリスのRS研究はあるが⁶⁾、支援の仕組みを具体的に述べたものや近年の新たな取り組みを扱ったものはなく、国際的に評価されるイギリスのRS支援手法を報告することは我が国に有用と考えられる。

2. 不安定居住者への制度的アプローチとRS問題

本章ではイギリスにおけるHL及びRS関連政策と統計を文献調査より把握し、国家レベルでの不安定居住者への制度的アプローチと、その中でのRS問題の位置づけを明らかにする。

(1) 公認HL制度

1970年代半ばまで、イギリスのHL問題は一般的な公的扶助政策の中で対処されていた。1977年住宅法は対象をHLに特定した初の政策で、HLを「占有できる宿泊施設を持たない者、或いは宿泊施設があっても安全に出入りできない者、暴力を受ける恐れのある者、車や船に住みそれを置く場所の許可がない者」⁸⁾とし、RSだけでなく不安定居住者を含めた広いHLの定義付けを行った。本法はHLを定義しこれを住宅問題に位置づけた点で画期的だが、実際の支援対象となるHLにはいくつかの基準が設けられ、強い選別性の認められる法律でもある。

77年住宅法は基準を満たすHL(公認HL)に対し地方自治体が住宅提供の責任を持つと定めており、基準は以下の4つである。即ち①本法の定義するHLであること、②優先ニードを

* 正会員 シドニー大学社会政策学専攻 (University of Sydney)

**正会員 東京工業大学大学院社会理工学研究科社会工学専攻 (Tokyo Institute of Technology)

持つこと、③HL 状態が意図的なものでないこと、④当該地域に住む、働く等地域との関連を持つこと。ここで優先ニードとは、子持ち・妊婦を含む世帯、高齢・障害等の「弱者 vulnerable」を含む世帯、災害等の緊急ニードを持つ世帯を指す⁽⁴⁾。改正を経た 1996 年住宅法では「住宅援助を受ける資格のある者」という前提条件が加えられ、海外出身者について言及がある。

このように 77 年以降の住宅法は、RS に限らない広義の HL を定義した上で、HL を特にその属性によって「公認 statutory」と「非公認 non-statutory」に二分し、実際には子持ち家族や弱者カテゴリに対して支援を提供するものである。単身者や子のないカップル、海外出身者などの支援対象から漏れやすいグループの HL 問題は住宅法に基づく支援の枠外に置かれており、その中でも最も極端な HL の形態として RS 問題を捉えることが出来る (図-1)。

基準との照合	基準を全て満たす					意図的 HL	優先ニードなし	申請資格なし	
主なグループ	妊婦/子持ち家族	高齢	障害	若年	家庭内暴力	-	子なしカップル	単身 海外出身者	
居住形態	不安定居住 (一時的宿泊施設等) 宿泊施設なし	公認HL (=支援対象)					非公認HL		
		RS					RS		

H 定義の範囲内

図-1 公認HL 制度と RS の位置づけ⁽²⁾

(2) RS 支援戦略

イギリスでは社会経済体制の変化を背景に、1980 年代後半に RS 問題が顕在化し社会の注目を集めた⁽³⁾。RS 人口は主に単身者で構成され、住宅法による公認 HL 支援から漏れた人々の問題が路上に現れたと言える⁽⁹⁾。当時の保守党政権は RS への臨時対策として 1990 年より Rough Sleepers Initiative (RSI) を実施し、非営利団体への出資を通して住宅や一時的宿泊施設供給を中心とした支援を行った。9 年の実施期間で RSI は 2 億 5000 万ポンドを費やし、ロンドン内で約 3500 の恒久的住宅を 5500 人に提供している⁽¹⁰⁾。

初期 RS 支援が住宅や宿泊施設の提供に重点を置いたのに対し、1997 年に発足した労働党政権は RS 問題を社会的排除に関わる優先すべき課題の一つとして、問題の複合性を強調した。1999 年の RS 戦略書 Coming in from the Cold は人々が路上生活に陥る根源を断ち、最も弱い立場にある人々に必要な支援を提供して彼らが活発なコミュニティの一員となることを助けるという原則を掲げ、従来の宿泊施設や路上アウトリーチ支援に加えて、精神障害やアルコール・麻薬問題の専門家サービス、就労と生活スキル訓練などの複合的な支援を提供している。ここで RS 対策は住宅政策から、RS という弱者の社会的包摂を目指すものに変化した。この戦略書は同時にイングランドの RS 人口を 2002 年までに 3 分の 1 以下とする数値目標を設定しており、RS 数の削減に重点を置く姿勢をとっている。目標達成の中心的責務を担う政府機関として Rough Sleepers Unit (RSU)⁽⁴⁾ が設置され、RSU は 3 年間でロンドンに 1 億 4500 万ポンド、イングランドの他地域に 3500 万ポンドの予算を投入し、地方自治体や非営利団体への助成を通じて 2001 年 11 月には RS 削減目標を達成したとされる⁽⁵⁾。

こうして少なくとも数値的に大きな成功を収めた RS 支援は、その後支援の焦点を RS 化の予防に移行しながら低いレベルの

RS 人口を維持した。RS 問題が一定程度解決を見たことで、2000 年代半ばは RS に特化した政策が打ち出されず広義の HL 戦略の中で言及されるに留まったが、最初の RS 戦略から 10 年が経過したことや 2012 年のロンドン五輪開催を背景として、2008 年に新たな RS 戦略が打ち出されることとなる。それがコミュニティ・地方自治省 (Communities and Local Government; 以下 CLG) の発表した No One Left Out で、この戦略はまず過去 10 年間の支援施策の成功を強調した上で、2012 年目標、すなわち「ラフスリーピングを 2012 年までに終わらせる」という高い目標を設定した。具体的な行動計画としては、路上への流入人口の食い止め、既に路上にいる人々の安定した居住形態への移行支援を方針に掲げ、特に RS 化の予防が強調されている。

(3) Supporting People プログラムと住宅手当

2000 年代初頭まで RS 支援はその都度実施される対策より資金を得ていたが、2003 年に高齢者や障害者、広義の HL や RS への居住サービスの財源を一元化する Supporting People (SP) プログラムが始まり、RS 支援は恒常的な財源を得ることとなった。SP プログラムは人々の自立した生活の維持と生活の質の向上を目的とし、社会的弱者に対して宿泊施設や居住関連サービス (生活スキル訓練、訪問サービス等) を提供するものである。中央政府内では CLG が担当機関となり、ここから地方自治体に予算が下りて、自治体が資金配分を決定する。2009 年度はイングランド全域で 16.6 億ポンド、ロンドンで 3.4 億ポンドがプログラムに費やされ、内 RS 支援にはそれぞれ 2 千万ポンド、1200 万ポンドが投下された⁽⁶⁾。RS 支援においては、SP プログラムはホステル等の一時的宿泊施設と付帯サービスのための資金として活用され、自治体が事業委託の形でこれらのサービス提供を行う非営利団体に資金を提供している。

もう一つ RS 支援の財源として重要なのが、一般社会保障制度による住宅手当である。住宅手当は国の労働年金省 (Department for Work and Pensions) の実務機関である Job Centre Plus から自治体を介して RS 個人に支給され、これが賃料やサービス利用料の形で支援を行う団体に支払われるので、住宅手当が RS 支援の間接的な財源となっている。

以上のように SP プログラムと住宅手当が現在の RS 支援における主要な財源であり、両者に共通する事項として RS のみに向けられた資金提供制度ではないこと、中央政府から地方自治体を介して支援団体へと資金が渡る仕組みであることが指摘できる。

(4) RS 人口統計

CLG による統計⁽¹¹⁾では、2000 年前後に労働党政権の対策によって RS 人口が大幅に減少し、以降 450-500 人程度と低いレベルを推移しているが (図-2)、RS カウントはイングランドの一部地域 (全自治体の約 20%) でのみ実施されるため、この値はイングランドの RS の全数を示すものではない⁽⁷⁾。ロンドンでは約半数の自治体が一晩の RS カウントを実施しており、加えてロンドン

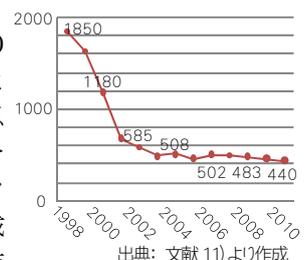


図-2 イングランドの RS 人口

全域で共有されるRSのデータベース(本論3-3)参照)があるため、個人を特定した年間のRS人口¹²⁾も把握されている(表-1)。これによるとRSはロンドン中心部に多く、特にウェストミンスター区は他に比べ圧倒的に多いことが分かる。また自治区の面積を考慮するとシティが最も高密度になる。

表-1 ロンドンの自治体別RS人口(2009年)

自治区名	RS数(一晩)	RS数(年間)	自治区名	RS数(一晩)	RS数(年間)
1. City of London	29	338	10. Islington	4	96
2. Westminster	147	1694	11. Camden	5	280
3. Kensington & Chelsea	13	138	12. Lewisham	3	46
4. Hammersmith & Fulham	8	93	13. Newham	5	18
5. Wandsworth	10	38	14. Haringey	3	65
6. Lambeth	9	230	15. Brent	3	77
7. Southwark	3	250	16. Ealing	1	93
8. Tower Hamlets	7	149	17. Hounslow	4	24
9. Hackney	5	63	18. Richmond	4	46
			19. Kingston	5	10
			20. Merton	1	23
			21. Sutton	1	7
			22. Croydon	10	50
			23. Bromley	1	16
			24. Greenwich	2	4
			25. Bexley	2	13
			26. Havering	2	7
			27. Barking & Dagenham	1	9
			28. Redbridge	11	15
			29. Waltham Forest	2	30
			30. Enfield	3	10
			31. Barnet	4	18
			32. Harrow	0	6
			33. Hillingdon	9	16

※1~3はヒアリング対象、1~14はロンドン中心部
※表中の総数は各自治体による推定値
※年間のRS数は、2009年4月から2010年3月までの値
出典: 文献11), 12), p9より作成

3. ロンドンのRS支援におけるサービス提供の実態

(1) 調査概要(表-2)

ロンドンのRS支援活動の実態を把握するため、ロンドンの行政体及びRS支援を行う非営利団体(以下、支援団体⁸⁾)の計11団体に対してヒアリング調査を行い、各団体の資料やその他行政資料を用いた補足調査を実施した。調査を行った支援団体は、ロンドン自治体連合がRS問題への優れた取り組みに授与するAndy Ludlow賞⁹⁾、2009年及び2010年度受賞団体から選定した。本章ではこれら調査結果を元に、ロンドンのRS支援におけるサービス提供の実態を明らかにする。

(2) 路上アウトリーチ

ロンドンのRS支援は、各自治体が支援団体へ事業を委託しサービスを提供している。RS支援の起点となる路上アウトリーチ活動の実施団体は(表-3)の通りで、その事業形態からロンドンでは自治体の境界で活動範囲が分担される。郊外ではRSの数が少ないため、21の自治区を一つのチーム

(Thames ReachによるLondon Street Rescueチーム)が巡回し

表-2 調査概要

調査方法	ヒアリング調査(1-2時間)
調査時期	2010年9月16日-9月24日
調査項目	団体の基礎データ及び活動内容、RS支援体制、団体間の連携
行政	Greater London Authority [大ロンドン庁] City of London [シティ] City of Westminster [ウェストミンスター区] RB Kensington & Chelsea [K&C区]
調査対象	Homeless Link [HL Link] St. Mungo's Thames Reach Broadway Riverside ECHG [ECHG] Depaul UK Emmaus South Lambeth

表-3 アウトリーチ実施団体

自治区	サービスを提供する支援団体
シティ	Broadway
ウェストミンスター区	St. Mungo's The Connection at St. Martin's The Passage
K&C区	Broadway
Hammersmith & Fulham	Thames Reach
Lambeth	Thames Reach
Southwark	St. Mungo's
Tower Hamlets	Thames Reach
Islington	The Pylon Trust
Camden	Crime Reduction Initiatives
Brent	Cricklewood Homeless Concern
Ealing	St. Mungo's
Richmond	SPEAR
他21自治区	Thames Reach (London Street Rescueチーム)
ヒースロー空港	Broadway

出典: 各自治体、Thames ReachのHPより作成

ており、資金は国からチームへ直接提供されている。

シティのアウトリーチチーム及びLondon Street Rescueの活動内容を(表-4)に整理した。巡回の形式や頻度、RSとの接触方法は両チームで類似しており、いずれも頻繁に活動しているが、London Street Rescueはボランティアを多用する点で特徴的である。スタッフには両チームとも医療関係者がおり、救急サービスや医療機関の協力が見られた。またアウトリーチで接触するRSの人数を見ると、シティでは同じRSに複数回接触する機会が多いため、一晩に接触するRS数は多いが年間の接触人数は郊外よりも少なくなる。こうした複数回の接触がある長期のRSに対し、両チームでは頻繁な働きかけや担当ワーカーによる個人間の関係構築が行われていた。一方で、RSが支援を受け入れるための動機付けとして、路上での寝泊りを許容しないという厳しい態度も取られている。

表-4 シティと郊外の路上アウトリーチ活動内容

	シティ	London Street Rescue(郊外21自治区)
実施団体	Broadway	Thames Reach
スタッフ	○アウトリーチワーカー:8名 ○自治体職員 ○医療関係者	○アウトリーチワーカー:5名 ○ボランティア:約60名 ○救急隊員
巡回形式	2人1組、一晩に1-2組	2人1組(ワーカーとボランティア)、一晩に1-2組
頻度	毎晩(週に深夜4回、早朝4回)	毎晩(主に深夜、早朝もあり)
移動手段	徒歩、自転車	専用のワゴン車
主な接触方法	○RSがよくいる場所の巡回 ○住民、自治体からの情報	○住民、救急隊からの情報 ○RSがよくいる場所の巡回
接触人数(一晩)	5-20人	0-7人
接触人数(年間)	560人(2009年)	約1000人
長期RSへの対応	○路上で寝ることを許容しない ○担当ワーカーを決め関係を築く ○継続的かつ頻繁に働きかける	○路上で寝ることを許容しない ○直前の居所に戻るよう働きかける ○施設移行後も定着まで様子を見る ○継続的に見回り信頼関係を築く

出典: Broadway, Thames Reachへのヒアリング結果より作成

(3) CHAIN データベース

ロンドンでは自治体ごとにRS支援の仕組みを持つが、路上にいるRSは自治体の境界に関係なく移動するため、一つの自治体で行う支援には限界がある。この問題に対し、ロンドンではかつてアウトリーチワーカー間でFAXを用いた情報交換を行っていたが、1990年代末の中央政府によるRS問題への集中的取り組みを機に自治体の境界を越えたRSのデータベースを開発することとなった¹⁰⁾。このデータベースはCHAIN(Combined Homelessness and Information Network)と呼ばれ、現在のロンドンにおけるRS支援の重要な役割を担っている。

CHAINはRSを個人別に記録するオンラインのデータベースで、ロンドン全域をカバーし、国の補助金を受けてBroadwayが運営している。CHAINに記録する個人はアウトリーチチームが路上で確認したRSのみで、路上での初の接触時にRSにID番号を振り、以後その個人について記録を蓄積していく仕組みとなっている。過去10年で約13,000名の記録がある。データベースへの入力を行うのはロンドンの全てのアウトリーチチーム、一部のデイセンターと宿泊施設で、入力項目はRSの基本情報や支援ニーズ、投下された支援の時期と内容等である。これら個人情報の閲覧権を持つのは現場のワーカーと数名の地方自治体職員に限られており、中央政府や警察などの機関には個人レベルの情報を取り除いた統計値が提供される。

CHAINデータベースの利点は大きく二点あり、一点目は現場レベルでの活用である。RSの過去の施設歴や支援ニーズの情報が共有されるためアセスメントが円滑に進み、またサービスを受ける際にその個人が実際にRSであること、自治区内で

寝泊りをしていることの証明として、いわばIDの役割を果たしている。自治体や支援団体間のギャップを埋め、情報共有を通して連携を強める効果もある。二点目はRSの統計やパターン分析の資料として用いることができ、RS人口や路上生活の期間、出身国や地域等のデータが自治体別でもロンドン全域でも把握可能となる。このデータは政策方針の決定に役立ち、例えば近年ではA10国⁽¹¹⁾からの移民によるRS問題の拡大がCHAINによって指摘され、移民のRSを自国に戻すプロジェクトが開始されている。

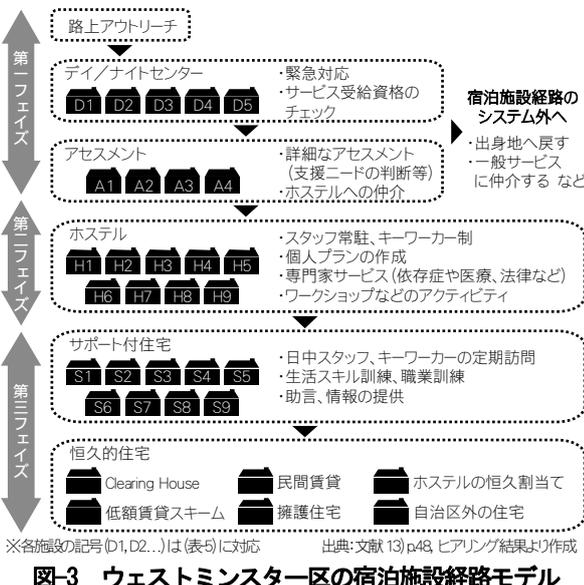
(4) ウェストミンスター区のRS脱却プロセス

各自治体におけるRS脱却プロセスのモデルとなるのが、路上からホステル等の一時的宿泊施設を経由し恒久的住宅に移る「宿泊施設経路 accommodation pathway」である。このモデルは①路上～アセスメント、②ホステル、③サポート付住宅～自立生活という3フェーズを想定し、支援サービスの提供により個人の抱える問題を解決しつつ、安定的／自立した居住形態へと移行させる手法を採っている。

ウェストミンスター区へのヒアリング及び資料調査¹³⁾より明らかになった具体的なサービスの内容は(図-3)及び(表-5)のようになっている。まず(図-3)において、宿泊機能のないデイセンター、緊急宿泊対応を行うナイトセンター、短期のアセスメント用宿泊施設が第一フェーズに位置づけられる。デイセンターを初期アセスメントの施設として位置づけているのはウェストミンスター独自の手法で、他の自治体では路上アウトリーチ時に聞き取りを行い、直接アセスメント用の宿泊施設へ移行するのが一般的である⁽¹²⁾。アセスメントでは自治体内でサービスを受ける資格の有無をチェックし、自治体との関連性がない者については出身国や国内出身地へ戻ってサービスを受けさせるという、地域との関連を重視する方針を採っている⁽¹³⁾。また優先ニーズを持つ者は公認HLや児童保護等の制度へ仲介し、最終的に麻薬やアルコール依存、軽度・中程度の障害等の支援ニーズを持つ者が自治体内のホステルへと繋がれる。このとき、同時に住宅手当の申請手続きを支援して、これをホステルの賃料に充てている。第二フェーズに当たるホステルで

はクライアント(RS)ごとに決まったキーワーカーが付き、個人プランの作成、必要なケアの提供がされる。スタッフは24時間常駐で、依存症や医療の専門家が配置されるか、あるいは定期的に訪問する仕組みになっている。通常ホステルにはキッチンやバスルーム共同の個人部屋と、それらが室内に備えられた個室があり、共同生活から徐々に独立した生活へ移るための段階的な仕掛けが用意されている。そしてクライアントが自立した生活へ移る準備が整うと、第三フェーズのサポート付住宅に移行する。サポート付住宅は入居できる恒久的住宅が見つかるまで待機するための施設で、日中数名のスタッフを配置し、生活スキル訓練や職業訓練、就労や住宅に関する助言を提供している。また個々のプラン設計は、ホステル滞り時のキーワーカーが定期的に訪問して進めていく。

ウェストミンスター区における支援施設の運営団体や期間、規模を(表-5)にまとめた。施設は全て非営利の支援団体によって運営されており、運営団体にはヒアリングを行ったSt Mungo's, Thames Reach, Broadway, ECHGも含まれている。宿泊期間は、基本的にデイセンターは宿泊機能を持たず、次のアセスメント施設が3-4週間、ホステルが2年、サポート付住宅も2年を最長期間として想定している。但し個人のケースに合わせて早期の退所や期間の延長もあり、また必ずしも各段階を順に通るのではなく、初めからサポート付住宅へ入居したり、サポート付住宅からホステルへ戻ったり、あるいはホステルから別のホステルへの移動があったりと、綿密なアセスメントやキーワーカーと相談して決めた個人プランによる柔軟な体制がとられていた。ベッド数はホステル(429)が最も多く、次にサポート付住宅(126)、アセスメント施設(44)、デイセンター(40)の順となっている。宿泊期間を考慮するとサポート付住宅の提供量が最も少なく、ヒアリングでもサポート付住宅や恒久的住宅の空きがないためホステルで足止めされる人が多くいるとの声が聞かれた。またホステルの規模はベッド数が20程度から100を超えるものまで様々だが、現場では小規模なホステルの方が細かなサービスが行き届き効果的であるという共通の認識があり、ホステルの小規模化が望まれている。



※各施設数の記号(D1, D2...)は(表5)に対応 出典:文献13) p.48, ヒアリング結果より作成

図-3 ウェストミンスター区の宿泊施設経路モデル

表-5 ウェストミンスター区のRS支援施設

施設名	運営団体	宿泊期間	ベッド数	計
D1 Connection at St Martins	Connection at St Martins	-	-	40
D2 The Passage	The Passage	-	-	
D3 Night Centre	Connection at St Martins	緊急のみ	40	
D4 St Mungo's	St Mungo's	-	-	
D5 HAART	HAART	-	-	
A1 Rolling Shelter	St Mungo's	1日 - 3週	15	44
A2 Passage House Assessment Centre	The Passage	- 3週	20	
A3 Safe Stop	Centrepoint	1日 - 9日	9	
A4 LA Victoria	Look Ahead	- 4週 (H3参照)	-	
H1 Passage House	The Passage	- 1年	40	429
H2 King George's	Riverside ECHG	1日 - 2年	65	
H3 LA Victoria	Look Ahead	4週 - 2年	65	
H4 CUC Soho	Novas Scaman Group	- 2年	30	
H5 Hopkinson House	Look Ahead	3ヶ月 - 2年	36	
H6 Edward Alsop Court	Salvation Army	1日 - 2年	108	
H7 Harrow Road	St Mungo's	1日 - 25年	40	
H8 Shroton St	Thames Reach	1週 - 2年	16	
H9 LA Bayswater	Look Ahead	- 2年	29	
S1 Acton HA Training Flats	Acton Housing Association	(不明)	10	126
S2 St Mungo's Supported Housing	St Mungo's	1ヶ月 - 2年	15	
S3 Montfort House	The Passage	2ヶ月 - 2年	16	
S4 Thames Reach Trang Flats	Thames Reach	(不明)	8	
S5 Wytham Hall	Wytham Hall	6ヶ月 - 2年	9	
S6 Broadway, Shirland Rd Housing	Broadway	6ヶ月 - 2年	8	
S7 Cardinal Hume Horseferry Rd	Cardinal Hume Centre	6ヶ月 - 1年	32	
S8 Broadway Sutherland Ave Housing	Broadway	6ヶ月 - 2年	8	
S9 LA Victoria Cluster Flats	Look Ahead	- 2年	20	

出典:ウェストミンスター区へのヒアリング結果より作成

4. ロンドンのRS 支援におけるパートナーシップの実態

調査結果（調査概要は（表-2）を参照）より、ロンドンのRS 支援に関わる組織とその相互関係は（図4）のように整理できた。異なるレベルの行政や民間組織の間にネットワークが存在し、特にCHAINによる情報共有や近年組織されたLondon Delivery Board (LDB) は広域のパートナーシップを構築している。本章では、調査より把握された各主体の役割及び組織間連携の実態を明らかにする。

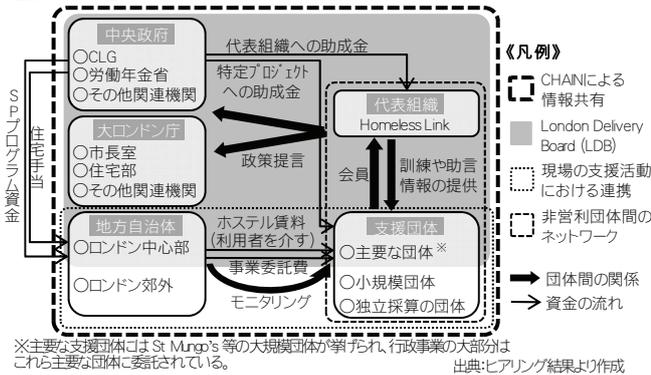


図4 ロンドンのRS 支援におけるパートナーシップ

(1) 行政セクター

① 中央政府と大ロンドン庁

中央政府は広域のRS 戦略の発行やRS 統計の集約、SP プログラムに基づく地方自治体への資金提供を行っており、これらはイングランドの住宅政策に責任を持つCLGにより担当されている。またCLGはロンドン郊外の複数自治体を巡回するアウトリーチチームLondon Street Rescueや、ロンドン全域で共有されるデータベースCHAINといった特定プロジェクトにも資金を提供しており、総じてロンドン全体に関わる政策決定や調整、資金提供を担っている。

一方で、ロンドンでは2000年に大ロンドン庁という地方政府が設置され、近年では議会の長である市長に中央政府の一部権限が移行されつつある。RS 政策においては、2008年に中央政府が「2012年目標」を掲げた翌年に、大ロンドン市長が指揮を執ってLondon Delivery Board (LDB) というパートナーシップ組織を立ち上げた。LDBは大ロンドン庁、中央政府のCLGを始めとする関連機関（福祉、保健、就労、移民管理等）、ロンドン中心部の地方自治体、主な民間支援団体らから構成され、関連機関の巻き込みと連携強化、CHAINを用いた個々のRSの徹底した実態把握、長期RSに特化したプロジェクトの実施⁽¹⁴⁾など、現在のロンドンにおけるRS 支援政策の中核を担う組織である。大ロンドン庁はLDBの指揮を執り政策書を発行するのが主な役割なのでRS 対策の予算を多くは持たないが、今後はCLGの予算を引き継ぎプロジェクトへの資金提供などを行っていく見通しとなっている⁽¹⁵⁾。

② 地方自治体

地方自治体は当該地区のRS 対策に責任を持ち、自治区内のRS 戦略策定や中央政府から受けた資金の配分決定を行う。自治区内の路上アウトリーチ活動や宿泊施設運営は、自治体が入札で選んだ民間の支援団体へ委託し、また普段からの話し合いやCHAINデータを用いて自治体が支援団体の活動成果をモニ

タリングしている。ヒアリング調査では自治体と支援団体とが密な連携をとりながら現場の支援活動を進めている様子が伺えた⁽¹⁶⁾。一方で、RS 数の少ないロンドン郊外ではRS 支援に全く資金を投下しない自治体も存在する。このためサービスが集中するロンドン中心部に郊外からRSが集まる傾向が見られ⁽¹⁴⁾、中心部の自治体ではRSを出身地に戻して支援を受けさせる方針を採り、郊外自治体の協力を求めている。

(2) 民間セクター

① 代表組織 Homeless Link

RS 支援を実施する非営利団体らは一つの社会的セクターを形成しており、その代表組織としてHL Linkが置かれている。HL Linkは支援団体をメンバーとする会員制の組織で、メンバー団体から選出された理事と、日常業務を行うCEO及び雇用スタッフで構成されている。イングランド全土に470-500のメンバー団体を持ち、直接RSに支援を提供するのではなく、支援団体への助言や情報提供、ワーカーの訓練を実施する。またセクターの代表として政策提言をし、キャンペーンや雑誌の発行といった対外的な広報・宣伝活動も行う。支援団体らが政府と委託を通じた雇用関係にあるのに対し、HL Linkは政府との利害関係を持たない組織として、セクターの団体の意見を反映し連携を強化する役割を担っている。

② 支援団体

ロンドンには160以上の支援団体が存在し、RS 支援やより広い非公認HLへの支援活動を行っている。団体の規模は様々で、St Mungo'sやThames Reachのように数百人のスタッフを擁しロンドン中でサービスを提供する大規模団体もあれば、郊外で一つの宿泊施設のみを運営する小規模団体もある。運営資金については、多くの支援団体が政府の事業委託費や助成金、クライアント(RS)のサービス利用料を主な収入源としている。その他、宗教関連の財政的な後援を受けて独立採算で経営される団体もある⁽¹⁷⁾。支援団体らはHL Linkのネットワークや現場の支援活動を通して基本的に協力関係にあるが、一方で政府の委託事業への入札においては競争関係にある。ヒアリングではここ10数年の政府の戦略的なRS 支援体制が、結果的に合併による団体の大規模化と小規模団体の消滅を促したとの見解が聞かれた⁽¹⁸⁾。

5. 総合的考察

ロンドンの不安定居住者に対する支援アプローチは、その大部分を公認HL 制度や住宅手当などの一般サービスが対応し⁽¹⁹⁾、残されたRSの大半については個人の支援ニーズに適合したケア付き宿泊施設のシステムで対応するという体制をとっていた。そして最後に残った少数の長期RSに対応するためLDBが組織され、地方自治体の境界を越えた支援体制が実現されていた。最も排除を受けやすい長期RSに焦点を当てた支援策が実施されるに至った背景として、RSらをデータ上で把握可能にするCHAINが果たした役割は大きい。

具体的なRSの支援実態では、一時的宿泊施設において各クライアント(RS)にキーワーカーが付き、個人プランを作成しながら柔軟に施設を移行するという対応の個別化が見られ

た。それでも支援から漏れてしまう長期RSらに対して、ロンドンでは2012年目標の下、個人を特定した完全に個別対応の支援を提供し、きめ細やかなモニタリングと責任の所在の明確化を徹底していた。宿泊施設のシステムを洗練することで可能な限り支援から漏れるRSを減らした結果、少数の長期RSに個別対応の支援を提供する段階に至ったと考察される。

最後に、本研究ではLDBの施策内容及びCHAINの活用方法について詳細に扱う余裕がなかった。2012年目標を契機としたRS対策転換以降の、ロンドンにおけるRS支援の動向については今後の課題としたい。

6. 結論

本研究より以下のことが明らかとなった。

- ①イギリスでは住宅法により広義HLが公認と非公認に二分され、単身者や海外出身者などの不安定居住問題は支援の枠外に置かれている。RS問題はその中でも最も極端な不安定居住の形態であり、住宅や福祉、医療、就労等を含む社会的排除の問題として、住宅法とは別の文脈で対策が実施されてきた。
- ②ロンドンのRS支援活動は地方自治体の委託を受けて非営利の支援団体らが実施しており、路上アウトリーチと支援ニーズに対応したケア付き宿泊施設を通して、個別のかつ専門的な支援サービスが柔軟に提供されていた。
- ③ロンドンではCHAINやLDBが行政レベルや分野、セクターを越えた連携を実現していた。また支援団体らは代表組織のHL Linkを通して意見を政策に反映する仕組みを持っていた。
- ④CHAINによるRSのデータ上での把握がロンドンにおける長期RSへの対策を可能にし、対策を担う組織としてLDBが設立された。また従来のRS支援システムにより長期RSは最小限に抑えられ、少数への個別対応をする段階に至った。

※本研究の一部は、日本学術振興会科学研究(基盤C)「ホームレスのためのトータルサポートの実現に関する研究(21530581)」の一環として行われた。

【補注】

- (1) 優先ニーズの規定は2002年のPriority Need Orderによって変更され、16-17歳の若者や18-21歳の福祉ケア経験を持つ者、軍隊や刑務所経験のある者が弱者カテゴリに加えられた。この優先ニーズの拡大には、社会保障費の削減や公営住宅の売却方針を打ち出していた保守党政権から、1990年代末に社会的排除への対策を政府の優先課題とした労働党政権が政権が交代したことが影響している。
- (2) 図は文献及びヒアリング調査より作成。ヒアリングでは、RS以外の不安定な居住形態をとる非公認HLや、そもそも社会保障サービス全般を受ける資格のない海外出身者への支援策があまり存在しないという指摘があった。
- (3) 1980年代のロンドンには「段ボール都市(cardboard city)」と呼ばれるRSの集住場所がいくつか存在しており、例えばLambeth区のWaterlooには約200人のRSが集住していた。これらの場所は再開発等の目的で地方自治体によって閉鎖され、閉鎖時には非営利団体による住宅等の支援提供を行った。'Cardboard City meets its Waterloo', *BBC News*, 1998年2月23日
- (4) RSUは2002年にHomelessness Directorateに吸収され、内閣の副総理室(Office of the Deputy Prime Minister; ODPM)の監督下に置かれた。後にODPMはコミュニティ・地方自治省(CLG)に移管され、現在はCLGがイングランドのHL及びRS問題の責任を負っている。Levinson, D. (ed.) 2004, *The Encyclopedia of Homelessness*, Sage, p.576
- (5) RS削減目標の達成に対し、実施された調査が正確でない、RSを路上から一時宿泊施設に誘導したに過ぎない等の批判が民間の支援団体からなされている。Wilson, W. 2010, *Rough Sleepers*, House of Commons Library, p.18
- (6) SPプログラムの統計では、RSの他に単身HLや麻薬・アルコール問題、精神障害を持つ人々の分類があり、統計上で示されるRS支援の費用は実際にRSが住宅に移行するまでに受ける支援全ての費用を示すものではない。従ってSPプログラム以前のRS対策資金との金額の比較はできない。
- (7) RSカウントは、自治区内に一晚で10人以上のRSがいると判断される

場合にCLGの要請を受けて各自自治体を実施し、その集計値がイングランドのRS人口とされていた。しかし2010年10月にカウントの手法が変更され、全ての自治体が一晩のRS数のカウント値または推定値をCLGに提出することとなった。その結果2010年後期のカウント値は407人(42自治体)、推定値は1,361人(284自治体)となり、イングランドの推定値を含めた全RS人口は1,768人となっている。

- (8) 英語ではhomelessness organisation、あるいは単にチャリティと呼んでいる。支援団体は保証有限会社(company limited by guarantee)や産業・共済組合(industrial and provident society)の形態をとり、いずれの場合もCharities Act 2006に基づくチャリティ格を有している。
- (9) ロンドン33自治体の代表であるロンドン自治体連合(London Councils)が、支援団体の優れた実践を表彰する。2005年から毎年行われており、2010年は総額51,000ポンドの賞金が6団体に提供された。
- (10) Broadwayへのヒアリングより。RSの移動性の高さに加え、当時支援団体らが独自にアウトリーチサービスを運営していたため、アウトリーチチーム同士で活動範囲が重複する問題があった。異なる団体のワーカー間で、氏名や人物描写を書いた紙を週に一度FAXを送りあい、重複を確認する作業が2年間続けられた。
- (11) 2004年以降EUに加盟した中央・東ヨーロッパの10カ国(ポーランド、リトアニア、ラトビア、スロベニア、スロバキア、チェコ、エストニア、ハンガリー、ルーマニア、ブルガリア)の総称で、A10の“A”はAccession(加盟)の意。EU協定により職が有る場合はイギリスへの移住が可能だが、職を求めて来たA10国出身者がそのままRSとなるケースが増えている。
- (12) ウェストミンスター区へのヒアリングより。
- (13) RS支援は自治体別に実施されるため、他地域からRSが集まってくるロンドン中心部ではその支援を行う資金が不足する問題がある。またRSの長期化を防ぐため、特に新規のRSは本人が社会的な繋がりを持つ地域で支援を行うのが最も効果的とされ、出身地に戻す方針が採られている。
- (14) LDBはCHAINデータベースを用いて最も長期間路上生活を継続している205人を特定し、この205人にほどの地方自治体の施設やサービスでも利用可能にし、徹底した支援経過のモニタリングを行うという「RS205プロジェクト」を実施している。
- (15) 大ロンドン庁へのヒアリングより。
- (16) 現地調査では、シティの職員と路上アウトリーチを担当するBroadway職員が、またウェストミンスター区の職員と自治区内の宿泊施設を運営するECHG職員がそれぞれ共同でヒアリングを行い、普段から密に連絡を取り合い協働している様子が伺えた。
- (17) 公的資金を受けずに独立採算で経営する団体の中には、独自の活動方針を強く持つため政府や主な支援団体のRS支援方針と対立する場合もある。代表的な例として、ウェストミンスター区では自治体の方針に反してスープラン(路上での無料の食事配布)を実施する団体がいくつかあり、他地域のRSを自治区内に呼び寄せ、路上生活を助長する要因になると自治体からは問題視されている。文献13), p.34
- (18) 経済不況による政府補助金の削減や民間からの寄付金額減少も影響を与えた。ヒアリングを行った団体の中では、2002年にBroadway、2009年にHL Link、2010年にRiverside ECHGがそれぞれ合併を経験している。
- (19) CLGの統計によれば、2000年代前半まで毎年10万人以上の申請者が公認HLとして認定され、住宅支援を受けていた。近年では公認HL制度への申請者と被認定者が共に減少傾向にあるが、それでもRS人口に比べればその数は大きい。2010年のイングランドの公認HL数は42,390人で、うちロンドンでは9,700人が認定を受けている。CLG 2010, *Homeless Households Accepted by Local Authorities*, CLG

【参考・引用文献】

- 1) Minnery, J. & Greenhalgh, E. 2007, "Approaches to homelessness policy in Europe, the United States, and Australia", *Journal of Social Issues*, vol.63, no.3, pp.649
- 2) Ravenhill, M. 2008, *The Culture of Homelessness*, Ashgate, pp. 68-69
- 3) 文献1), pp.641-655
- 4) Fitzpatrick, S. & Jones, A. 2005, "Pursuing social justice or social cohesion?", *Journal of Social Policy*, vol. 34, no.3, pp.389-406
- 5) 文献2)
- 6) 岩田正美 2002, 「英国社会政策と『社会的排除』」, 海外社会保障研究, no.141, pp.28-37
- 7) 中山徹 2002, 「イギリスにおけるホームレス問題と『野宿者』対策」, 社会政策学会誌, no.8, pp.125-152
- 8) *Housing (Homeless Persons) Act 1977*, Sec.1
- 9) 文献6), p.32
- 10) Department of Environment, Transport and Regions (DETR) 1999, *Homes for Street Homeless People: An evaluation of the Rough Sleepers Initiative*, DETR, p.10
- 11) Communities and Local Government (CLG) 2000, *Rough Sleeping England; Total Street Count 2010*, CLG
- 12) Broadway 2010, *Street to Home Annual Report 1st April 2009 to 31st March 2010*, Broadway
- 13) City of Westminster 2010, *Westminster City Council Rough Sleeping Strategy 2010-2013*, City of Westminster
- 14) 文献13), p.10