

厚生科学研究費補助金

政策科学推進研究事業

EU 諸国とアメリカにおける Social Exclusion と
参入支援施策についての総合的研究

平成13年度 総括研究報告書

主任研究者 福原 宏幸

平成14（2002）年4月

目 次

I. 総括研究報告

EU 諸国とアメリカにおける Social Exclusion と 参入支援施策についての総合的研究	福原 宏幸	1
---	-------	---

II. イギリス

第1章 イギリスにおけるホームレス問題と「野宿者 (Rough Sleeper)」対策	中山 徹	7
第2章 イギリスのホームレス問題と住宅政策の模索	岡本 祥浩	23
第3章 社会経済の変化とホームレス支援策——ウェールズを例に——	岡本 祥浩	29

III. ドイツ

第4章 ドイツにおけるホームレス対策——社会扶助法を中心に——	嵯峨 嘉子	45
第5章 ドイツにおける「家なし人」の現状と支援策 ——ベルリン州を中心に——	中村 健吾	59

IV. フランス

第6章 フランスの好況下でのホームレス問題	都留 民子	79
第7章 フランス国鉄・パリ市交通公社のホームレス救援活動 ——公共企業体による社会的排除との闘い——	福原 宏幸	96
第8章 現代フランスの住宅事情	檜谷 美恵子	107
第9章 フランスの住宅政策——社会賃貸住宅の建設を促進する試み——	檜谷 美恵子	118
第10章 民間非営利組織アソシエーションの制度的位置付けとその活動実態 ——フランスにおける住宅困窮問題への政策対応に関する研究——	檜谷 美恵子	122
第11章 フランスの「連帯」と「排除との闘い」から思うこと	都留 民子	131

V. アメリカ

第12章 連邦ホームレス特別法とアメリカのホームレス対策——アメリカ 社会政策における市場原理と「ケアの継続」——	小池 隆生	137
--	-------	-----

第13章 「事業型NPO」と「運動型NPO」——アメリカのホームレス 支援NPOはアメリカのホームレス対策においてどのような 役割を果たしているか?——	平川 茂	157
第14章 好景気の激貧困——ロサンゼルス郡の ホームレス問題と支援制度の現状——	Matthew Marr	174
VI. 欧州連合		
第15章 先進ヨーロッパ諸国における貧困・社会的排除との闘い	福原 宏幸	181
第16章 EUにおけるホームレス支援政策と Social Exclusion	福原 宏幸	184
VII. 日本のホームレス問題との比較		
第17章 日英ホームレス比較研究(前編)	岡本 祥浩	193
第18章 野宿者が社会的困難を克服するための援助 ——Hilfe zur Selbsthilfe (自助のための扶助) ——	庄谷 怜子	217
(研究成果の刊行に関する一覧表)		235

I. 総括研究報告

厚生科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）

総括研究報告

EU 諸国とアメリカにおける Social Exclusion と 参入支援施策についての総合的研究

主任研究者 福原 宏幸 大阪市立大学大学院経済学研究科 教授

研究要旨

イギリス、ドイツ、フランス、アメリカそして欧州連合における社会的排除問題（貧困、ホームレス問題、社会的孤立、若年者失業問題、薬物・アルコール依存、外国人居住者問題など）の現状、とりわけホームレス問題を中心に、現地調査を軸に研究を行った。

これらの研究によって、問題発生の実態は、日本をはじめ多くの先進諸国で共通して見られるが、これらの問題への対応は、EU 諸国やアメリカとは異なることが明らかとなった。EU 諸国では、社会的包摂（Social Inclusion）、社会連帯（Solidarité sociale）あるいは社会参入（Insertion）などのキーワードでもって語り、政府そして民間非営利組織によって多様な政策・実践が展開されている。他方、アメリカでは、個人責任を重視する傾向が強いとはいえ、民間非営利組織によって多くの実践が展開されている。

こうした実態を明らかにするとともに、その背後にある政策理念にまで踏み込んで、研究を行った。

分担研究者等、氏名・所属機関名・職名

分担研究者 岡本 祥浩（中京大学商学部・教授）
小玉 徹（大阪市立大学経済研究所・教授）
嵯峨 嘉子（神戸親和女子大学文学部・専任講師）
庄谷 怜子（神戸女子大学文学部・教授）
都留 民子（広島女子大学生生活科学部・助教授）
中村 健吾（大阪市立大学大学院経済学研究科・助教授）
中山 徹（大阪府立大学社会福祉学部・教授）
檜谷 美恵子（大阪市立大学大学院生活科学部・助教授）
平川 茂（四天王寺国際仏教大学人文社会学部・助教授）

研究協力者 小池隆生 (専修大学大学院経済学研究科)

Matthew Marr (University of California, Los Angeles)

A. 研究目的

わが国では、社会的援護を要する人々（ホームレス、貧困者、アルコール依存者、外国人への排除や摩擦、家庭内暴力・虐待、高齢者の自殺や孤独死など）の問題が広がりつつある。こうした問題の解決に向けて緊急の社会福祉施策が求められている。他方、EU 諸国やアメリカでも同様の問題が発生しており、すでに多くの取り組みが進められている。とくに、EU 諸国ではこれらの人々は「社会的に排除された人々」として捉えられ、**Social exclusion** をキーワードとして理論的整理がなされるとともに、多様な施策の展開がなされている。

私達の研究の目的は、まず、これらの理論についての研究を深めるとともに、イギリス、ドイツ、フランスそしてEUレベル（たとえばEU委員会）における具体的政策とその実施状況について、調査することにある。また、これとの比較において、アメリカでの施策とその実施状況についても調査を行う。さらに、これらの国における「排除された人々」の一類型であるホームレスの研究をこれまで行ってきたが、その過程で各国の行政機関、支援 NPO との交流を深めてきた。したがって、この **social exclusion** 問題の研究においても、これらの人脈を大いに活用することで、「現場」レベルにまで掘り下げた分析ができるものと確信している。

B. 研究方法

今回の研究にあたって、主任研究員の他8名の分担研究者によって研究組織を構成し、各国別に小グループを編成している。理論研究およびEUレベルの政策：福原（主任）・中村・岡本。フランス担当：福原（主任）・都留・檜谷。イギリス担当：中山・小玉・岡本。ドイツ担当：中村・庄谷。そしてアメリカ担当：平川。さらに、EU 諸国に関してパリ社会福祉図書館の **Monique Chavel** 氏、アメリカについては **UCLA** の都市貧困研究センターの **Matthew Marr** の両氏に、資料収集と研究補助を依頼する予定である。

1年目は、これらの小グループによって文献収集とその分析を進めるとともに、現地での関係機関への訪問とインタビュー調査を実施する。2年目は、それらの調査データの整理と、補充調査を実施し、報告書をまとめていく。

C. 研究結果

ドイツ、イギリス、フランス、欧州連合そしてアメリカでの現地調査を実施した。これによって、各国のホームレスなど社会的排除の実態、そして行政機関、支援 NPO

の活動について、各国それぞれ10～15団体（および研究者）、合計約50カ団体を訪問し、聞き取り調査を行った。それによって、各国のこれらの問題への取り組みと政策の特徴を明らかにできた。

D. 考察

研究結果についての考察を、三点にわたって整理しておきたい。

第1に、EU諸国ではホームレス概念が日本と比べ広く捉えられ、支援政策も単に路上生活者に限定せず、「社会扶助施設・緊急施設・支援団体に宿泊する者」、「家族、友人宅に寄宿する失業者」、母子施設などの「若年母子世帯」なども含まれる。このことから、支援事業は、一般法の枠内で行われている。これに対し、アメリカは、おおむねEU諸国と同様のホームレス概念であるが、政策は路上生活ホームレスに対する特別法の枠内で行われている。

第2に、EU諸国では、ホームレスを捉える視点また政策理念（「社会的排除」と「社会への参入」）では共通しているが、具体的政策はいくつか異なっている。ドイツでは連邦制国家であることから、各地域ごとに政策が多様である。イギリスはブレア政権のもとソーシャル・エクスクルージョン・ユニットが組織され、重点的政策課題として取り扱われている。また、フランスでは反排除法の制定（1998年）にともなって、従来の支援策を継承しつつさらに強力にそれを推し進めようとしている。

第3に、EU諸国・アメリカに共通していることだが、民間のNPO組織による支援活動がきわめて活発に行われていることも注目に値する。これは、多くの市民が、ホームレス問題を社会全体の重要課題であると認識していることの現れであろう。

これらを「G. 研究発表」にあるように、成果としてすでに発表し、さらに今後も成果発表を予定している。

E. 結論

一年目の成果としては多くを得ることができたと考えている。しかし、現地でのインタビュー成果を整理する中で、さらに多くの疑問が吹き出している。たとえば、社会的排除に対置する概念として「社会連帯」や「社会的包摂」が語られるが、それらがどの程度市民に深く根付いているのかといった課題、さらには、数々の支援策の実施にあたっては、財政的裏付けを必要とするが、どの程度の財政規模でその効果はどのようなものであるのかなどといった点である。

次年度は、こうした残された書課題を明らかにしていきたい。また、本年度の調査が、行政機関を中心としたものであったため、次年度はこれらの成果を踏まえて、民間非営利の支援組織についての調査研究を行っていきたい。

F. 研究発表

1. 論文発表

- 福原宏幸 (FUKUHARA Hiroyuki) 「先進ヨーロッパに諸国における貧困・社会的排除との戦い」、大阪市立大学人権問題委員会『人権問題ニュース』第33号、2001年、pp. 1-2
- 「EUにおけるホームレス支援政策と Social Exclusion」、大阪市立大学経済学会『経済学雑誌』第102巻第3・4号、2002年3月、pp. 3-11
- 「フランス国鉄・パリ交通公社のホームレスの救援活動——公共企業体による社会的排除との戦い——」、公営交通研究所『都市と公営交通』第31号、2002年、発表予定
- 岡本祥浩 (OKAMOTO Yoshihiro) 「イギリスのホームレス問題と住宅政策の模索」、『都市住宅学』第34巻、2001年7月、pp. 59-62
- 「社会経済の変化とホームレス支援策——ウェールズを例に——」、『中京商学論叢』第48巻第1号、2001年10月、pp. 33-53
- 「日英ホームレス比較研究（前編）」、『中京商学論叢』第48巻第2号、2002年、発表予定
- 「日英ホームレス比較研究（後編）」、『中京商学論叢』第48巻第3号、2002年、発表予定
- 小玉 徹 (KODAMA Tohru) 「EU 都市政策における住宅政策の位置づけと展開に関する研究」、共著（檜谷美恵子・大場茂明と）、『住宅総合研究財団年報』第27号、2001年4月
- 「転換期の都市住宅政策」、都市住宅学会『都市住宅学』第36号、2002年1月、pp. 34-38
- 「大都市圏再編の政治経済学」、小玉徹編『大都市圏再編への構想』東京大学出版会、2002年3月、pp. 1-27
- 「ホームレス問題の日英比較」、大阪市立大学経済研究会『季刊経済研究』第24巻4号、2002年4月予定
- 庄谷怜子 (SHOYA Reiko) 「ドイツにおける貧困と社会扶助行政の実態」共著（上畑恵宣・布川日左史と）、布川日左史編著、『雇用政策と公的扶助の交錯——日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に——』御茶の水書房、2002年3月、pp. 245-295
- 「解説および資料」共著（木下秀雄と）、布川日左史編著、『雇用政策と公的扶助の交錯——日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に——』御茶の水書房、2002年3月、pp. 305-332
- 「野宿者が社会的困難を克服するための援助——Hilfe zur Selbsthilfe（自助のための扶助）——」、里見賢治/土井洋一/右田紀久恵/太田義弘、『二十一世紀福祉社会への挑戦』法律文化社、2002年出版予定
- 都留民子 (TURU Tamiko) 「フランスの『連帯』と『排除との戦い』から思うこと」、『シェルターレス』第9号、2001年、pp. 3-10

- 「フランスの状況下でのホームレス問題」、大阪市立大学経済学会『経済学雑誌』第102巻第3・4号、2002年3月、pp. 40-55
- 中村健吾 (NAKAMURA Kengo) 「ドイツにおける『家なし人』の現状と支援策——ベルリン州を中心に——」、大阪市立大学経済学会『経済学雑誌』第102巻第1号、2001年、pp. 42-62
- 中山 徹 (NAKAYAMA Tohru) 「韓国における野宿者問題と国民基礎生活保障法」、『シェルターレス』第8号、2001年、pp. 21-26
- 「イギリスにおけるホームレス問題と『野宿者』(Rough Sleeper) 対策」、『大阪市立大学経済学会『経済学雑誌』第102巻第3・4号、2002年3月、pp. 26-39
- 檜谷美恵子 (HINOKIDANI Mieko) 「社会賃貸住宅の建設を促進する試み」、『月刊 住宅着工統計』第196号、2001年7月、pp. 12-13
- 「民間非営利組織アソシエーションの制度的位置づけとその活動実態——フランスにおける住宅困窮問題への政策対応に関する研究——」、『都市住宅学』第35号、2001年10月、pp. 69-74
- 「EU 都市政策における住宅政策の位置付けと展開に関する研究」、共著 (小玉徹・大場茂明と)、『住宅総合研究財団年報』第27号、2001年4月
- 「現代フランスの住宅事情」、『住宅』第50巻5月号、2001年、pp. 79-85
- 平川 茂 (HIRAKAWA Shigeru) 「『事業型NPO』と『運動型NPO』——アメリカのホームレス支援 NPO はアメリカのホームレス対策においてどのような役割を果たしているのか?——」、『四天王寺国際仏教大学紀要・人文社会学部』第34号、2002年、発表予定
- 嵯峨嘉子 (SAGA Yoshiko) 「ドイツにおけるホームレス対策——社会扶助法を中心に——」大阪市立大学経済学会『経済学雑誌』第102巻第3・4号、2002年3月、pp. 203-219
- 「ホームレスと社会扶助」布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯——日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に——』御茶の水書房、2002年、pp. 203-220

2. 学会発表

- 福原宏幸「EUにおけるホームレス支援政策と Social Exclusion」、社会政策学会第103回大会テーマ別分科会(1)、東北学院大学、仙台、2001年10月20日
- 「フランスにおけるホームレス支援政策——就労支援事業を中心に——」、社会政策学会第103回大会テーマ別分科会(1)、東北学院大学、仙台、2001年10月20日
- 「書評：都留民子『フランスの貧困と社会保護——参入最低限所得(RMI)への途とその経験——』法律文化社、2000年3月」、社会政策学会第103回大会、東北学院大学書評分科会、仙台、2001年10月20日

- 小池隆生「アメリカ路上生活者対策における市場原理と『ケアの継続』」、社会政策学会第103回大会自由論題分科会、東北学院大学、仙台、2001年10月20日
- 嵯峨嘉子「ドイツにおけるホームレス支援政策」、社会政策学会第103回大会テーマ別分科会(1)、東北学院大学、仙台、2001年10月20日
- 庄谷怜子「ドイツにおけるホームレス支援政策」、社会政策学会第103回大会テーマ別分科会(1)、東北学院大学、仙台、2001年10月20日
- 都留民子：テーマ別分科会「ヨーロッパにおけるホームレス問題への挑戦——Social Exclusionの視点から——」のコーディネーター、社会政策学会第103回大会テーマ別分科会(1)、東北学院大学、仙台、2001年10月20日
- 中村健吾「グローバリゼーションと地域統合時代における社会政策の可能性」、社会政策学会第103回大会共通論題、東北学院大学、仙台、2001年10月20日
- 中山 徹「イギリスにおけるホームレス支援政策」、社会政策学会第103回大会テーマ別分科会(1)、東北学院大学、仙台、2001年10月20日

2. イギリス

第1章 イギリスにおけるホームレス問題と「野宿者」(Rough Sleeper) 対策

中山 徹

はじめに

本稿は、イギリスにおけるホームレス問題、特に、野宿者 (Rough Sleeper) 問題とそれに対する施策を紹介することである。イギリス班では、小玉徹 (大阪市立大学経済研究所教授)、岡本祥浩 (中京大学商学部教授) との共同研究として、ロンドン・スコットランドなどへの現地調査を含め調査研究を行ってきた。したがって、本稿は、この共同研究の一部である。

英国では、ホームレス問題は、1970年代頃から大きな社会問題として取り組まれてきた。1977年の住宅法によってホームレス対策の法的根拠が確立した。そして、80年代後半から住宅法で規定している「優先的ニード」からはずされがちな「単身ホームレス」(Single Homeless) やその一形態である野宿者 (Rough Sleeper) が問題となり、特別の対策が実施されるようになった。

イギリスのホームレス問題、野宿者問題とそれに対する対策を十全な形で考察するには、住宅法 (96年改正) と住宅政策、所得扶助制度 (88年)、求職者法 (96年)、児童法 (89年)、国民保健サービス及びコミュニティケア法 (90年) 等の検討が必要である。これらの制度については必要な限りで触れるにとどめる。

本稿では、住宅法で規定しているホームレスの概要とそこから除外される単身ホームレス問題、特に80年代後半から社会的問題となり、97年12月に設立された社会的排除委員会 (Social Exclusion Unit) が「社会的排除」(Social Exclusion) の先端的形態とした野宿者の現状と99年に設置されたラフ・スリーパーズ・ユニット (Rough Sleepers Unit) の野宿者に対する「戦略」に焦点を当てたい。また、その範囲でボランティア組織によって実施されている野宿者支援について触れたい。その意味では、イギリスのホームレス問題の中間的報告であることをお断りしておきたい。

なお、本報告では、英国における定義により「ホームレス」と「野宿者」を区分して用いる。

1. イギリスにおける「ホームレス」の現状

(1) ホームレス概念と住宅法で規定されたホームレス数

「ホームレス」に関して必ずしも合意された定義はない。

「ホームレス」状態と考えられる範囲は、路上で寝ている野宿者から自治体によって提供されている一時的宿泊施設で生活している世帯、また友人と一緒に暮らしている者まで含んで議論されている。

「ホームレス」状態は、以下のように、いくつかは大別できるとされている。

第1は、最も狭い定義で、野宿している者、火災や水害の犠牲者、新しく難民としてやってきた者であり、屋根なし (roofless) の状態にある者である。

第2は、「家なし」 (houselessness) で、もう少し広い状態を意味している。ナイト・シェルター、ホステル、避難所 (shelter) などにいる人々を含んでいる。また、長期間施設で暮らしている人々、例えば、地域社会の中に適切な住居がないという理由で、精神病院に入院している人々、また B&B (簡易ホテル) や長期滞在型宿泊施設のような不適当な場所に長期間滞在している世帯などを含んでいる。

第3に、不安定な、一時的に居住を保有している人々である。例えば、一時的に友人や身内に滞在している者、立ち退きや不法占拠であることを予告されている居住者がそれにあたる。

第4に、極めて劣悪な住宅環境で暮らしている者もホームレスと考えられる。極めて過住の状態、標準以下の居住状態だけでなく、個人の安全や精神的な快適さが脅かされている状態も関連している。

第5に、分離された個別の住宅を安定的に確保できないため、不本意に長期に住宅をシェアしている世帯、「隠された世帯」 (concealed households) であり、したがって、homeless と考えられる者である。

上の状態は、自分自身の安定的な最低限の適切な居住空間の権利あるいは利用する権利の欠落という状態ということになる。

ただ、法的には、「ホームレス」は、住宅法 (Housing Act 1977、85年、96年に改正¹) において規定されている。

この住宅法では、「ホームレス」と規定された人々がパーマネントな住居を確保する権利とこれへの援助を行う地方政府の義務を明らかにするとともに、ホームレスの定義、優先的順位などを規定している。同法でいう「ホームレス」は、

1. 占有することができる住居をもっていない状態にある世帯の一員、
2. 家があってもそこにたち入れない場合、そこが住むことが許されない車両、船である場合、
3. そこが継続的に占有する理由を持っていない場合、
4. 28日以内にホームレスになる可能性がある場合、とされている。

¹ ただし、スコットランドにおいては、96年の住宅法は適用されておらず、87年の住宅法のままである。しかし、97年12月に新しい法のガイダンスを発表した。そこでは、申請者に対する評価の際の良好な実践、ホームレスに関する法と児童法 (the children Act) との連携やホームレス状態の予防を強調している。

そして、地方政府の義務として、第一に助言と情報提供をすべての人に無料で提供する。そして、第二に優先的ニードを持つものに対しては、住宅手当と実際に住居を得るための援助を行う、とされている。この優先的ニードを持つ者は、1、妊娠している人とその同居者、2、扶養している子がいる人、3、老人・精神・身体障害者や他の何らかの原因による傷つきやすい (vulnerable) 人、4、洪水や火災等の災害等の緊急事態でホームレスとなった人である。

故意 (intentionary) とみなされたホームレスに対しては、当局は彼に対して宿所を見つけるための助言と援助だけを行う。

ここでいう、故意のホームレスは、故意に住居を放棄して「ホームレス」になった場合をいう。自分の意志に関わらず、「ホームレス」になったことを証明しなければならない。

優先的ニードを持つが、故意のホームレスであった者に対しては、限られた期間、助言と援助への一時的な宿所を受ける資格があるだけだった。また、単身者も、(vulnerable) として認められる場合だけ考慮された。

実際問題として、優先的ニードを持つ者として受け入れられたホームレスの大多数は、子供または妊婦と一緒に家族であり、大部分の単身ホームレスは、一時的な宿所さえ受ける資格がなかった。

(2) 住宅法で規定されたホームレス数

住宅法によってホームレスと認定された人々について、環境・交通・地域省 (Department of the Environment, Transport and the Regions、以下 DETR と略す) の統計に基づいて確認しておこう。

表 1 によれば、イングランドで 1999 年で 10,4770 人であり、92 年の 138,740 人より減少していることがわかる。

表 2 は地域別の世帯数であるが、ロンドンおよびロンドンを除くサウス・イースト地域が最も多い。ウェスト・ミッドランド地域がこれに続いている。

優先的ニード別に「ホームレス」世帯数 (表 3) をみると、扶養する子どもがいる場合や妊娠が多く、次に、「精神障害」、「身体障害」、「親族、夫の暴力」などが続いている。時系列でみると、「扶養する子ども」や「妊娠」は多いものの、近年減少してきている。「精神障害」が近年増加してきている。

次に、住むところを失った理由 (表 4) をみると、「家族・パートナーの暴力」、「親の家を出ざるを得なくなった」、「友人・その他の家をでざるを得なくなった」「賃貸期間の終了」家族関係の崩壊が最も大きな原因となっている。ローンの滞納や家賃の滞納は比較的少ない。

表1 イングランドにおける「ホームレス」申請者の総数と審査の結果 単位(世帯)

年	申請者総数	優先的ニードを持ち、故意ではないホームレス	優先的ニードを持つ故意のホームレス	優先的ニードのないホームレス	ホームレスと見なされず
1992	305,640	138,740	6,380	79,820	80,700
1993	288,250	127,630	5,790	72,690	82,140
1994	269,630	118,490	5,080	65,990	80,070
1995	271,500	117,490	4,920	65,480	83,610
1996	263,900	113,590	5,070	60,950	84,290
1997	242,750	102,410	4,970	58,010	77,360
1998	245,150	104,490	6,140	55,290	79,230
1999	242,460	104,770	6,980	55,010	75,700

出典: Department of Environment, Transport and Regions, *Statistics of local authority activities under the homelessness legislation: England - third quarter 2000*, Department of Environment, Transport and Regions 2000.

表2 地域別「ホームレス」世帯数 単位(世帯)

年/地域	総数	ノース イース ト	ヨーク シャ ー、ハ ンバー	イース ト・ミッド ランド	イース ト・オ ブ・イン ランド	ロンド ン	サウス・ イースト (除ロン ドン)	サウ ス・ウ ェスト	ウェス ト・ミッド ランド	ノース・ ウェスト	マー シー・ サイド
1992	138,740	7,570	14,430	10,450	9,300	37,550	13,030	8,990	17,070	16,900	3,450
1993	127,630	6,800	13,320	10,120	9,000	31,570	12,630	9,370	16,440	14,980	3,400
1994	118,490	6,060	11,060	8,890	8,490	28,690	12,850	9,210	15,890	13,980	3,370
1995	117,490	6,050	9,930	8,970	8,730	26,690	13,570	9,960	17,510	13,150	2,930
1996	113,590	5,780	9,240	8,900	8,670	25,730	13,700	9,830	16,240	12,940	2,560
1997	102,410	4,430	8,960	7,980	8,020	24,850	12,070	8,800	14,500	10,720	2,080
1998	104,490	4,360	8,530	7,630	8,660	26,160	12,860	8,920	14,210	11,170	1,990
1999	104,770	4,830	8,210	7,300	8,550	27,840	12,380	9,490	13,360	10,860	1,950

出所: 前表に同じ。

表3 優先的ニード別「ホームレス」世帯数

単位(世帯)

年/ニード	総数	扶養児童	妊娠	高齢	身体障害	精神障害	18才以下の若者	親族・夫の暴力	災害	その他
1992	138,740	85,320	18,540	6,230	5,440	6,080	4,460	6,470	1,270	4,930
1993	127,630	76,390	16,500	5,920	5,920	6,490	4,470	7,060	1,150	4,250
1994	118,490	68,620	14,060	6,050	6,050	7,100	4,090	7,370	980	4,170
1995	117,490	66,290	13,430	2,890	5,890	7,430	3,760	8,430	1,160	4,550
1996	113,590	63,420	12,930	5,510	6,250	8,180	3,580	8,220	1,090	4,410
1997	102,410	58,780	10,470	4,220	5,310	7,030	3,260	6,780	1,140	5,420
1998	104,490	62,730	10,520	3,960	5,040	7,130	3,440	6,330	940	5,890
1999	104,770	61,300	10,200	3,750	5,170	7,530	3,640	6,100	970	6,110

出所:前表に同じ。

表4 住むところを失った理由

単位(世帯)

年/理由	総数	親の家を出ざるを得なくなった。	友人・その他の家を出ざるを得なくなった。	家族・パートナーの暴力	その他の家族関係崩壊	住宅ローンの滞納	家賃滞納	賃貸期間の終了	その他
1992	142,890	39,750	19,180	15,260	8,740	13,710	3,090	8,710	34,450
1993	132,380	33,210	17,310	16,950	8,420	10,740	2,320	11,010	32,430
1994	122,460	25,240	16,040	17,590	7,900	10,150	2,070	11,830	31,640
1995	121,280	20,930	15,050	19,880	7,830	9,960	2,140	13,110	32,380
1996	117,010	19,560	14,230	20,080	7,930	8,210	2,310	13,630	31,060
1997	102,410	15,800	11,400	18,920	6,950	5,940	2,360	13,500	27,540
1998	104,490	16,540	11,690	18,310	6,920	6,150	2,720	15,390	26,770
1999	104,770	16,860	12,900	17,670	7,230	4,910	3,200	14,170	27,830

注:一部優先的ニードを持たない「ホームレス」を含む。

出所:前表に同じ。

2. 「単身ホームレス」(Single Homeless)と野宿者問題

(1) 「単身ホームレス」(Single Homeless) 問題

上記で述べたように住宅法による優先的ニードから除外されがちなのは、単身者である。そのホームレス問題が、シングル・ホームレス問題 (single homeless people : 以下、単身ホームレスとする) として、そしてその最も深刻な形態である野宿者 (rough sleeper) 問題が、90年代前半から大きな社会問題となってきた。

「単身ホームレス」は、住宅法で認められた法的なホームレス (statutory homeless) に対して、優先的ニードに該当しないために、住宅法による住宅保障を享受できないホームレスを指している。単に単身のホームレスのみを指すだけでなく、カップルのホームレスなどもこの用語で表現されている。

この単身ホームレスと考えられる者は、第1に、野宿者であり、ホームレス状態の極限状態にある人々である。路上、戸口、公園や居住を予定していない駐車場などを寝床とする者である、第2に、ホステルやナイト・シェルターで生活している者、第3に、B&Bで暮らしている者である。ボランティア組織である「シェルター」の97年の調査によれば、イングランド及びウェールズ全体で67,665世帯が、ロンドンでは12,178世帯がB&Bに居住しているとされている。第4に、他の世帯と暮らしている者などの「隠されたホームレス」と呼ばれる者である。実態としては、極めて把握が困難である。第5に、不法占拠者である。ロンドンリサーチセンターの1995年の推計では、9,600人の不法占拠者がイングランドに存在し、その8割がロンドン在住であるとしている。また、不法占拠者の年齢構成では若い人が多く、58%の人が21歳以下の若者である。また、不安定な宿泊施設で生活している者もこれに該当する。第6に、極めて過密な居住環境にある者などであるとされている。この単身ホームレスの量的な規模は、問題の性格から把握されていない。この単身ホームレスに関する大規模調査は旧環境省が91年に実施した「単身ホームレス」調査 (*Single Homeless People: A report for the Department of the Environment, Department of the Environment, 1993*) であるとされている。

(2) 「ホームレス」と野宿者

上の単身ホームレスの中でも、社会的排除 (Social Exclusion) の最も先端に位置していると捉えられているのが、野宿者である。そこで、野宿者に焦点を当ててみよう。

野宿者数を正確に把握することは日本のようにテントを張っているわけではないので極めて困難である。彼らは、昼間は他の「ホームレス」(ホステルやB&Bの居住者等)と見分けはつけにくく、夜間には、寒さや危険を避けるために、ビルとビルの間など人目に付かない場所に身を隠しているためである。従って、野宿者数の把握には当然限界がある。

表5 イングランドにおける野宿者数の推移
(推計) (単位:人)

1998	1999	2000	2001
1985	1633	1180	703

出所: Department for Transport Local Government and

the Regions, *A Future Cardboard Boxes*,

200.104.08.

表6 ロンドンにおける野宿者数の推移
単位(人)

1998	1999	2000	2001
1985	1633	1180	703

出所: 前表に同じ.4。

表7 地域別野宿者数(推計) 単位(人)

	1998	1999	2000	2001
ロンドン				
ウェストミンスター	237	234	227	169
カムデン	59	66	54	38
シティ・オブ・ロンドン	41	36	40	30
ランバス	20	46	47	23
ケンジントン、チェルシー	23	28	14	15
サザック	31	26	7	13
ロンドン以外				
オックスフォード	39	52	31	24
ブリストル	42	32	21	23
ブリトゥン、ホーヴ	44	43	26	20
バーミンガム	56	43	23	19
リーディング	13	5	9	18
マンチェスター	31	44	23	17
ケンブリッジ	30	21	21	16
ボーンマス	44	18	21	14
リバプール	17	30	19	13
エクセター	27	19	19	10
タイネデル	11*	-	-	11*
フェアラム	13	13	0*	11*

注 *は推計値である。

出所: 前表に同じ.4。

表 5、6 は、ラフ・スリーパーズ・ユニットの野宿者に対する戦略が展開してからのイングランドとロンドンにおける野宿者数の推移をみたものである。イングランド全体の野宿者数は、1998年の185人から2001年の約700人に減少している。ロンドンにおいても、621人から357人へ減少している。表7は、ロンドンとそれ以外の地域についてみたものである。ロンドンでは、中心部のウェストミンスターに集中していることがわかる。そしてどの地域でも確実に減少していることがわかる。

表8はロンドンの一部の地域の野宿者数の変化をもう少し長い期間で示したものである。1995年頃まで減少した後、一定しており、前半の減少はRough Sleepers Initiativeによる政策的効果と考えられる。そして、98年以降の減少は、後述する2002年までに3分の1までに野宿者を削減することを目標としたラフ・スリーパーズ・ユニットの野宿者支援対策の成果であろう。

**表 8 ウェストエンド、ヴィクトリア、
ウオータールー、サウスカムデン
における野宿者数の推移**

調査年月	野宿者数
1992. 3	440
1992.11	373
1993. 6	358
1993.11	276
1994. 5	268
1994.11	288
1995. 5	270
1995.11	275
1996. 5	288
1996.11	286
1997. 5	282
1998. 6	254

出所: Department of Environment Transport and
Regions, *Quality of life counts*. 1999.12.

この野宿者の特徴に関して、かなり古い、上で指摘した旧環境省の 91 年調査の調査結果が総合的な姿を示しているとされている。同調査は、イングランドの 10 の地方自治体における hostel 居住者 1261 人と野宿をしていたデイセンター (Day Center : 野宿者等が主に朝食の提供を受ける。センターによっては、散髪・洗濯・シャワー・衣服の提供や hostel などの紹介を行っている) とスープラン (soup runs : 食事を路上で野宿者に配布すること) 利用者の約 500 人に対する聞き取りした調査である。

野宿者は圧倒的に男性である。女性は、デイセンター利用者の 7%、スープランの 13% である。年齢別では、25 歳～44 歳が両者とも 5 割弱を占めている。45～59 歳が 3 割弱で 60 歳以上は少ない。高齢者層は、弱者として法的に認められ得る年齢であるので、若年者より住宅が得られる可能性は高い。このような、年齢別性別特徴は、5 年後に実施されたスコットランド調査でも同様の傾向を示している。

表 9 野宿者の性別年齢別分布

	デイセンター利用者			スープラン利用者		
	男性	女性	合計	男性	女性	合計
16-17 歳	2.0	8.0	2.0	1.0	15.0	3.0
18-24 歳	11.0	36.0	13.0	13.0	30.0	16.0
25-44 歳	47.0	40.0	47.0	49.0	30.0	46.0
45-59 歳	29.0	12.0	28.0	30.0	15.0	28.0
60 歳以上	10.0	4.0	10.0	7.0	10.0	7.0
DK	1.0	-	1.0	1.0	-	1.0
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
回答者	322	25	347	134	20	154

出所) Department of Environment, *Single Homeless People*, 1993.

人種別構成では 99% が白人である。98 年 1 月のロンドンにおける野宿者調査 (表 10) でも中心的なのはイングランド人である。最近の野宿者調査でも、白人の若者より、ブラック・アフリカンやアフロ・カリビリアンの方が野宿者比率は低いとされている (Centre Point, *Hidden Statistics*, 2000)。

過去 1 年間の野宿期間については、6 ヶ月以上が 64% であり、野宿期間は長い。また、野宿者の雇用に関しては (表 11)、就労中の者は 7% にすぎず、約 7 割の者が失業中である。過去 7 日以上所得の源泉に関しては (表 12)、所得扶助 (Income Support) の受給者が

多く、約4割となっている。

表10 ロンドンにおける野宿者の人種構成 (1998年度調査)

イングランド系	49%
スコットランド系	14%
アイルランド系	6%
ヨーロッパ系	3%
その他白人(詳細不明の白人含む)	18%
アフリカ系黒人	2%
その他黒人(詳細不明の黒人含む)	6%
アジア系	1%
その他	1%
合計(%)	100%
サンプル数(人)	154人

出所: Kate Alexander, *Homelessness Factfile 1998/99*, CRISIS, 1998.

表11 「ラフ・スリーパー」の雇用状況 (1991年度調査)

	割合
就労中	7%
失業し、求職中	47%
失業し、求職は行わず	25%
病気、もしくは障害あり	14%
引退	3%
その他	5%
サンプル数	499人

注: 端数を処理しているために、合計が100%を超えている。

出典: Kemp, P., *op.cit.*, 1993.