

表12 「ラフ・スリーパー」の収入源（複数回答：1991年度調査）

	デイセンター利用者	スーブラン利用者
賃金	7%	5%
失業給付(Unemployment Benefit)	5%	12%
所得補助(Income Support)	40%	39%
他の給付サービス	17%	12%
物乞い	21%	19%
大道芸	3%	3%
その他	7%	6%
収入なし	20%	22%
サンプル数	346人	153人

注:失業給付は求職者手当(Jobseeker's Allowance)に変わっている。

出所:前表に同じ。

社会的排除委員会 (Social Exclusion Unit) の野宿者に関する報告書² (98年7月) から、もう少し、最近の野宿者像をみておこう。以下は、同委員会の報告書にみる野宿者像である。

18歳以下の野宿者は少なく、およそ25%が18歳～25歳、60歳以上は6%と少ない。しかし、高齢であっても、野宿者が存在することは注目される。91年調査結果と比べると、若年者が増加している。性別では、90%は男性である。野宿者の少数民族比率は、5%以下である。野宿のきっかけの一般的理由は、両親やパートナーとの関係の崩壊である。年配者でも、単身暮らしや結婚生活の破綻など家族関係の崩壊が契機となっている。また、過去に刑務所や軍隊などの施設での生活経験がある者が多い。4分の1から3分の1の者が地方自治体のケアを受けた経験があり、既定の年齢以前にケアから離れた若者もいる。約半分の者が刑務所等の経験をもっている。野宿者の20～25%が兵役を経験しており、退役後の再定住のアドバイスを受けることなく退役している。最後に、彼らの30～50%が精神的健康問題を、50%もの野宿者がアルコール問題を、20%が麻薬問題を抱えているとしている。

同報告書から浮き彫りになる野宿者のキーグループは、野宿者優先プログラムで支援が充分なされなかったアルコールや薬物常用者、精神的問題を抱えている人々などの最も傷つきやすい人々である。野宿生活化の防止策の対象が、自治体によるケアを離れた者、軍

² Social Exclusion Unit, *Rough Sleeping*, July 1998.

URL:<http://www.cabinet-office.gov.uk/seu/index/publishe.htm>

隊・刑務所から退役・退所していく者達に焦点化されることがわかるのである。

3. 野宿者に対する戦略＝支援策とその内容

80年代後半のロンドン中心部での野宿者の増大が保守党に、野宿者に対する一連の優先施策を採らせることになった。Rough Sleepers Initiative³ (RSI) と呼称された再定住化施策を中心とした野宿者優先プログラムがそれである。それは、ロンドンを中心に実施された。この施策に関して、野宿者数を減少させたことに貢献したと評価されている。しかし、野宿者が利用できるホステルの少なさなどにより再定住施策が必ずしも十分機能しなかったなどの問題点を残したとされている。

ここでは、2000年8月に発表された環境・交通・地域省の野宿者に対する戦略—「寒い路上から屋内へ」(*Coming in from the Cold*)—を通して、イギリスにおける野宿者に対する施策の現状を紹介する⁴。

すでに触れたように、1997年5月に樹立された労働党政府の最優先課題の一つは、社会で最も排除されている人々に対して、新たな機会を与えるというものであった。ブレア首相は、社会的排除委員会 (Social Exclusion Unit、以下 SEU) を設立し、その中で最も弱者と捉えられた人々は、路上で野宿している人々であり、SEU の最初の仕事は、野宿に関する研究で、1998年7月の SEU の報告では、野宿者対策委員会 (Rough Sleepers Unit、以下 RSU) の設立が指摘された。

この RSU は、1999年4月に設立され、同年の夏までには、RSU のスタッフ全員が揃い、国の野宿問題に対する戦略の土台となるものが、幅広い分野からの協力者との協議を通して構築された。つまり、ホームレス問題に積極的に取り組むボランティア団体だけではなく、地方自治体、保健省などの他の省庁、警察、そして野宿者自身や過去に野宿者であった人々との協力で実施するというものであり、パートナーシップの重要性が強調された。この委員会の戦略は、2002年までに、イングランドの野宿者の数を限りなくゼロに近くすること、少なくとも3分の1以下にすることを目的とするものである。その戦略は、「寒い路上から屋内へ」(*Coming in from the Cold*) と呼称されている。

その戦略は、第一に、どのようにして野宿者が路上から脱出するのを支援するか、第二に、以前野宿者だった人の生活をどう再構築していくか、そして第三に、将来の野宿者をどう防ぐかといった課題を設定している。そして、今までの部局毎に実施されていた野宿者対策を同委員会が責任を担い、それぞれの部局の調整と相互に協力して解決を図るとし

³ Rough Sleepers Initiative に対する評価研究としては、Randall, G. and Brown, S., *The Rough Sleepers' Initiative: An Evaluation*, HMSO, 1993. および Randall, G. and Brown, S., *From Street To Home An evaluation of phase 2 of the Rough Sleepers Initiative*, The Stationery Office, 1996. を参照されたい。

⁴ 中山徹・高橋美和「環境・交通・地域省『寒い路上から屋内へ』——ラフ・スリーパーズ・ユニット (Rough Sleepers Unit) の戦略——」『社会問題研究』第 50 巻第 2 号、2001 年 3 月。

ている。

そして、この委員会が力点をおいている者は薬常用者、アルコール中毒者、又は精神障害者などの最も傷つきやすい人々である。彼らが、路上から離れるのを援助し、野宿生活から、就職、教育、訓練を通して、社会の一員としての生活への移行を助ける新しいサービスを各地で計画した。そして、ケア施設、軍隊や刑務所などへの介入と援助によって、それらの施設等を出ていく人が新たな野宿者なることを防ごう、というものである。

そして、単にホステル数を増加させるだけでは、問題の現実的な解決にならないとして、野宿者支援の手法を変えることを強調している。つまり、従来の野宿者に対するサービスの中には、スーブラン（無料の食事を提供する支援活動）やクロージングラン（衣類等を路上で野宿者に配布する支援活動）のように、路上での生活スタイルを維持させるものもあったし、ホステルやデイセンター、さらには恒久的な住宅が必ずしも野宿者に焦点を当てたものではなかったため充分役割を果たしていないとしている。また、アウトリーチ手法の活用や上に挙げたグループなどに焦点化した支援を提案した。

この戦略の鍵として、6つの原則をあげている。第一に、野宿の根本原因を理解すること、第二に、スーブランなどの野宿生活を維持する従来の支援方法をやめ、路上から離れることを支援するアプローチを追求する。デイセンターやホステルでの食事などに切り替えるという内容である。第三に、すでに述べたように、最も支援を必要としているに焦点を当てるということである。第四に、第三に指摘された焦点化された野宿者は、支援が難しい人々であるため、専門家の協力を得て支援することである。それが、CATs (Contact and Assessments Teams) である。精神障害、アルコール、薬物などの専門家などから構成され、アウトリーチによる焦点化したアプローチ等がその内容となっている。

第五に、野宿者を社会の活動的な一員となるように支援する、第六に、ホステルや恒久住宅などの施設は、最も援助を必要とする人々に与える、というものである。

そして、具体的な以下のような提案がなされた。つまり、野宿者が利用可能なベッド数を増やすだけでなく、以前支援を受けることに抵抗があった人々に適切に支援が与えられるような住居を確保すること、路上から野宿者が離れるようなアプローチを進めること、路上から定住生活への明確なルートを作るための継続的なケアの実現などである。そして、最も野宿者の集中する地域にはCATsが、そうでない地域ではデイセンターがこの新しいアプローチを担うとされている。

この戦略にそって、以下の3つの具体的に施策が提案された。

まず、第1に、現在野宿している人に対する支援策である。それは、次の諸施策から成る。①CATsの立ち上げである。2000年4月から3つのチームがロンドンで活動開始した。その後、全国で22のチームが活動した。②野宿者が利用できるベッド数を増加させる。③ローリングシェルターの設立である。建設業界によって設立された単身ホームレスのためのボランティア組織であるクラッシュ (Crash) の協力により、首都近辺の空きビルを活用

して、4 ヶ月単位で移動するシェルターである。冬季のシェルターに代わるものとされている。④年配者のためのナイトセンターの設置である。路上から屋内入る最初のステップとなるようなシェルターで2000年9月から実施。若者のための家族との連絡を仲介するプログラムをもつ緊急の宿泊施設であるセイフ・ストップ (safe stop) である。2000年9月から稼動。⑤ホステルの空き情報と長期野宿者のデータベースである「アウトリーチダイレクトリー」との連結させた情報システムモニターの開発。⑥スーブランなどの路上サービスの調整の実施である。⑦上のCATsにみられるようにアルコール・薬物・精神障害の専門的知識をもつワーカーの採用であり、薬物やアルコール依存の野宿者に関して専門的知識をもつワーカーの採用(50人)、精神的健康問題を抱えている野宿者に対する特別チーム (Special Response Team) の設置を決めている。⑧野宿者が医療を敏速に受けることが可能となるような基本的医療サービスの確立。⑨後述するように野宿者が恒久的住宅に入居した際に、その賃借権を維持させ、再び路上に戻らないためサポートを行っていくチーム (Tenancy sustainment teams) と協力関係にある4500以上の恒久的住宅の確保である。最後に、住宅給付の手続きの簡素化や個人証明の仕組みの改善により、給付へのアクセスを容易にする施策の採用である。

第二の具体的な施策は、元野宿者の生活を再構築し、再び野宿者へ戻らないようにしていく施策である。

基本的読み書きなどのワークショップや授業の開催や芸術活動によって野宿者に自信を持たせる施策やロンドン市内に6つの賃借権維持チームを設立し、仕事・教育・訓練機会を提供することによって賃貸契約が維持されるように支援する施策がそれである。また、様々な給付に依存していた生活から雇用へ移行を図る施策である。25歳以下に対しては、ニューディール (New Deal) のサービスを受けることができるように適切な対応を図り、また、仕事を始めることが不可能な者に対しては、社会に再統合されるよう自信を回復させることに対する支援であり、ビッグイッシュ (路上新聞) や家具の修繕、ガーデニング、運転免許取得などのプログラムへの資金の提供がなされている。

第三の具体的な施策は、新たな野宿者の発生を防ぐための施策である。ここでは、キーとなる野宿者の3つのグループに焦点を当てている。上でみたように野宿者の母体である、第一のグループであるケアを離れた若者に対する支援策である。これについては優先的に住宅を必要とする人々のグループを拡大するといった内容をもつとされるホームレス法制の強化である。それは、住宅法案、児童法案として現実化しつつある、第二のグループである犯罪歴のある者に対する支援策としては、刑務所からの出所に際して適切な住居や各種給付、雇用に関する適切なアドバイスなど行う施策である。最後に、基本的訓練を終了する前に辞めた者や、指揮官によって解雇された軍隊経験のある者が野宿者とならないための施策である。軍隊を離れる前に彼らの家と再び結びつける再定住のアドバイスや住宅手当など必要な給付を受給できるようなアドバイスを退役軍人の慈善団体などと協力して

実施するとしている。

同委員会は、2001年8月の報告書で、野宿者に対する新しい「戦略」に基づく各種施策展開の結果、目標を着実に達成していると、具体的な成功事例をあげて詳細な報告をしている。この報告書を見る限り、この野宿者に対する戦略は、成功しているようにみえる。しかし、野宿者数のカウントの仕方に対する疑問⁵⁾や野宿者の減少には貢献したが、B&Bなどで生活をしているホームレス問題の解決には至ってはいない⁶⁾という議論があることもまた事実である。

この戦略は、目標年次を2002年においている。したがって、それ以降の施策展開と野宿者のあり方や単身ホームレスは、もとより法的ホームレスの動向についても注視していく必要がある。

最後に

本報告では、イギリスにおいて法的ホームレスと別に捉えられている単身ホームレスの中で最も深刻な状態にあり、社会的排除の一つの典型と捉えられている野宿者とそれに対する支援策の概要を紹介してきた。

住宅法によりホームレスに関して法的確立をみたことが結果として、単身ホームレス問題を発生させてきたと考えられよう。英国における野宿者は、数字的にみれば、日本のそれに比して極めて少ないが、彼らを周辺化せず、社会的統合化、インクルージョンを目指し、戦略にそった支援策の実施をすすめている。と同時に既存制度の改革にも着手しつつある段階にあると考える。

イギリスにおけるホームレス、単身ホームレス研究⁷⁾は、長年にわたって蓄積されてきており、各制度も住宅政策をはじめ、所得保障、児童の領域にまで多岐にわたっている。したがって、イギリスのホームレス問題をより詳細に正確に考察するには、多くの課題があるが、ボランティア組織の動向を含め、今後のわれわれ研究グループの課題としたい。

【参考文献】

Alexander, K. and London Research Center, [1998] *Homelessness Factfile 1998/1999*,

5 *Guardian*, Saturday November 24, 2001

6 *Homeless Link*, Wednesday, 15 August 2001. URL: <http://www.homeless.org.uk/db/20010815112525>

7 90年代の単身ホームレスに関する総括的研究としては、Klinker, S. and Fitzpatrick, S. [2000], Klinker, S., Fitzpatrick, S., Mitchell, F., Dean, J. and Burns, N. [2000], Fitzpatrick, S., Kemp, P. and Klinker, S. [2000]がある。また、日本における最近のイギリスのホームレス研究としては、石畑良太郎「現代イギリスにおけるホームレス研究」小原信・神長勲編『日本の福祉——福祉の多様化と介護保険制度——』以文社、2001年がある。

Crisis.

- Anderson, I., Kemp, P. and Quilgars, D., [1993] *Single Homeless People*, HMSO.
- Arden, A. and Hunter, C. [1997] *Homelessness and Allocations: A Guide to the Housing Act 1996 part VI and VII*, Legal Action Group.
- Burrows, R., Pleace, N. and Quilgars, D. ed., [1997] *Homelessness and Social Policy*, Routledge.
- Crane, M. [1999] *Understanding older homeless people*, The open university press.
- Daly, G. [1996] *Homeless*, Routledge.
- Department of Environment, [1996] *From Street To Home An evaluation of Phase 2 of the Rough Sleepers Initiative*, The Stationary Office.
- Fitzpatrick, S., Kemp, P. and Klinker, S. [2000] *Single homelessness An overview of the research in Britain*, The Policy Press.
- Hutson, S. and Clapham, D. ed., [1999] *Homelessness*, Continuum.
- Kirk, N. [2000] *The benefits guide 2000/2001*, National homeless alliance.
- Klinker, S. and Fitzpatrick, S. [2000] *A bibliography of single homelessness research*, The Policy Press.
- Klinker, S., Fitzpatrick, S. Mitchell, F., Dean, J. and Burns, N. [2000] *A review of single homelessness research*, The Policy Press.
- 石畑良太郎 [2001] 「現代イギリスにおけるホームレス研究」小原信・神長勲編『日本の福祉——福祉の多様化と介護保険制度』以文社。
- 伊藤泰三 [2000] 「イギリスのホームレス対策の現状」日本社会福祉学会報告。
- 中山徹・高橋美和 [2001] 「環境・交通・地域省『寒い路上から屋内へ』——ラフ・スリーパーズ・ユニット (Rough Sleepers Unit) の戦略——」『社会問題研究』第50巻第2号。
- 武川正吾・塩野谷祐一編 [1999] 『先進諸国の社会保障 1——イギリス——』東京大学出版会。

第2章 イギリス¹のホームレス²問題と住宅政策の模索

岡本 祥浩

1. はじめに

本稿は、限定的なアングロサクソン型の福祉国家体制であるイギリスが、モデルの前提条件である経済および社会人口構造の変化にどのように対処しているかを、ホームレス問題と住宅政策を通して考える（(2) などでも議論されている）。

2. ホームレス政策の変遷

まず、ホームレス政策の流れを概観しよう。

1977年住居法以前の貧困者への居所の提供は1948年救貧法によって福祉分野が担当していた。1960年代まで世帯数が住戸数を上回るという絶対的住宅不足の状態であり（(5) p. 58）、ホームレスを取り扱ったTVドラマ「キャシー・カム・ホーム」（1966年）の放映が、国民の住宅政策（再開発施策）への批判を高めた。住宅運動団体のシェルターが設立（1966年）され、政治的圧力が高まり、1977年住居法（Homeless persons Act）が制定された。

1977年住居法は、ホームレスの定義・自治体の責任・住宅部局のホームレスへの責任を明確にした。以後、ホームレス対策は住宅部局を中心に展開される。

ところが、1979年から1997年の間、保守党が政権政党になり、住宅政策が大きく変化した。様々な給付金のカットや公営住宅の払い下げなどが行われ、公営住宅の比率が低下し、持家比率が上昇した。その結果、1980年代の終わりから1990年代の初めにかけてロンドンを中心に野宿者が急増した。政府は、1990年ロンドン中心部に集中的な施策を実施するラフ・スリーパーズ・イニシアティブ（RSI）を展開した。RSIは、野宿者の多い地域を限定し、ホステルやアウトリーチを提供し、野宿を減少させた。政府は、2002年までに野宿者数を1/3に減らすという目標を立て、社会的排除対策局（SEU）の報告書（(6)）に基づき、RSIを引き継いだラフ・スリーパーズ・ユニット（RSU）を1999年に設立した。

1996年、多くの反対を押し切って住居法が改正された。これによって自治体のホームレスへの責任が軽減され、ホームレスを含む住宅を必要とする人々の社会的住宅への登録制

¹ 「イギリス」は一般的にイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドを指すが、ここでは主にイングランド及びウェールズを対象に述べている。

² 1977年ホームレス法で定義された人々を中心に議論を進める。従ってここでのホームレスは日本で意味する野宿者（ここではラフ・スリーパー）だけでなく、もっと広く居住が不安定な人々を意味する。

度が設立された。2000年12月に労働党政府がホームレスの住宅への権利を強化する住居法を提案している。

3. ホームレスの概要

定義や認定方法によってホームレス数は異なるが、最も多く認定（地方自治体が受け入れた数）された1990年代前半で約17万世帯（グレート・ブリテン）、1999年で12万5000世帯（グレート・ブリテン、但しスコットランドは1998年の認定数）である（(7) Table 84）。

野宿者数を正確に把握することは困難であるが、1990年代の初めにロンドンだけで2000人以上と推定される。1996年にロンドンで400人、イングランド全体で2000人と推定される（ある調査日一晩の数字で平均すれば年間1万人が野宿の経験を持つと推定される（6）p. 3）。野宿者数は更に減少傾向にあり、イングランドの14市町で1998年に381人の野宿者が確認されたが、2001年には133人に減少している。ただしこの数字は、見落としや計数できていない地域があることを考慮しなければならない。

ホームレス申請者の世帯構成は子どものいる世帯が44%であるが、際立った特長は、単身と若年である。カップルを含む単身者が41%を占め、年齢階層は3/4が35歳以下、特に25歳以下が42%を占める（(4) pp. 138-139）ように若い。野宿者は他のホームレスに比べやや年齢階層が高く、25～44歳が約半数を占める。デイセンターや炊き出しを利用している野宿者は大半（91%）が男性である（(1) p. 15）。

ホームレス申請の理由は時期によって異なるが、「親・親類・友達と住めなくなった」「パートナーとの関係が壊れた」「他の理由での居所の喪失」が主な理由である。人間関係に起因する前二者の理由が60%程度を占める（1987～1993年）が、近年他の理由が増え、1995年以降50%程度まで低下している。ローン破産や家賃滞納などの経済的理由は、1991年をピーク（15%）に減少し、1999年は8%である（(7) Table 86）。近年の特筆すべき傾向として「定期借家期間の終了に伴う居所の喪失」があげられ、過去6年間で10%から15%に上昇している（Statutory homeless: England third quarter 2000, table 4）。

最も特筆すべきホームレスの特徴は、様々な問題を抱えることである。例示すれば、肉体的および精神的な不健康、アルコールや薬物の依存症、失業や労働技能の欠如、学力や生活技能の欠如、人間関係の喪失などである。

4. ホームレスの原因論争

なぜホームレスが生まれるかについて意見が分かれる。常に「個人原因論」と「社会構造論」が対峙する。前者は、個人的な問題がホームレスを引き起こすとするもので、その

対策も必要最小限に限定される。後者は、社会経済の構造変化が引き起こす問題で政府が全面的にホームレスの支援をしなければならないとするものである。いずれにしても収入や給付金制度などの世帯の経済的状態が大きな影響を持っている。「個人原因論者」は、社会経済の構造変化は全ての人に公平に影響しているのであるからホームレスになるのはそこに個人的な要因が影響していると主張する。個人的な問題は、精神的不健康、中毒症、保護からの逃避、施設生活経験、人間関係の崩壊などである。イギリスのホームレス対策は、前者の論に依拠している (Keith Jacobs, et al. (4) pp. 11~25)。

ところが、クラファンらは世帯分離の道筋に注目して若年ホームレスを分析し、「引き金論」を提唱している (4) pp. 173-190)。それは社会経済の構造変化に加えて、何らかの個人的要因がホームレス状態を引き起こすというものである。近年こうした複合的な原因論がホームレス問題に関する共通の認識になりつつある。

5. ホームレス支援の概要

ここではウェールズを例にホームレス支援の概要を紹介する。施策は、「ホームレスの予防措置」「ホームレスを安定的な住居に移行させる措置」「緊急避難的な手立てを提供する措置」「施策の点検」に分けられる。

「ホームレスの予防措置」は、情報の提供・相談 (1996年住居法で義務付けられ、自治体によっては利用しやすい市街地の真中に住宅相談所を設置している) や家賃・敷金保障などの経済的支援などである。「安定的な住居に移行させる措置」は、一時的なホステルなどの居所から安定した恒常的な住居に移行させるための生活技術の指導や居住者にサービスを付随させるフローティング・サポートなどや恒常的な居所の提供がある。職業能力訓練と居所の提供を融合させたフォイヤーなども含まれる。「緊急避難的な手立て」は、ホステルなどの居所、デイセンターやナイト・シェルターなどの施設、炊き出しやアウトリーチなどのサービスである。最後にこれまで述べた施策が効率的に働いているかどうか、改善すべき点がないかどうかの「施策の点検」がなされる。施策とホームレスの要求とのギャップを明確にし、施策のイノベーションを目指している。

施策実施の特徴は、「方針が明示されていること」、「様々な協同がなされていること」である。

前者は、中央政府から地方自治体まで施策の方針が書かれている。まず1996年住居法があり、社会的住宅の配分とホームレス対策の具体的な手順を示したウェールズのガイダンス (提案書が2000年2月に発行)、ウェールズの住宅戦略 (提案書が2000年12月に発行)、自治体の住宅戦略 (Housing Strategy & Operational Plan)、自治体のホームレス戦略がある。もちろん全ての自治体がホームレス戦略を持っているわけではないが、ガイダンスで戦略を立てるよう要求している。

後者は、自治体・部局・機関・組織・セクターなど様々なレベルの協同である。ホームレス問題の責任は住宅部局にあるが、ホームレスが様々な問題を抱えているため社会サービス・医療・教育・労働など様々な部局が協力しなければ問題を解決できないことが認識されている。

ホームレスへの効率的なサービスは自治体だけで成しえないため、チャリティー団体やホームレス支援団体などとの協力関係のもとに施策が実施されている。ボランティア団体などへの資金の提供が 1996 年住居法 180 項に明記されている。

様々なセクター間の協力をホームレス問題に向けるため、ガイドランスでも協議会の設置も提案され、ウェールズ内のいくつかの自治体で実施されている。しかし、こうした協議会は迅速な動きに欠ける嫌いがある。ホームレス問題は、いかに的確に、早く対応するか、が問われる。そこでいくつかの自治体ではプロジェクト・マネージャーを置き、迅速な対応を試みている。

又、ユニークな自治体間の協同の取り組みとしてニューポート市を中心に 3 自治体が協同で野宿者対策を行っている事例があり、ホームレス支援団体がその事務局を担っている。

6. ホームレス政策の限定的性格とその影響

イギリスの福祉国家体制の性格がホームレス政策に影響している。第一に対象の限定性とスティグマである。1977 年住居法でホームレスが定義がされたが、それに該当するだけでは居所が保障されない。ホームレスは、安定的な居所を確保できないか、28 日以内にその恐れのある場合とされている。更に「優先条件」³・「恣意性」・「地域関係性」の諸条件が満たされなければ居所が保障されない。「非恣意性」は、好んでホームレスの状態になっていないことである。「地域関係性」は、当該自治体に何らかの関わりがあるか否かがポイントになる。どの自治体が申請者に責任を持つかを決定するための条件である。住宅部局以外の部局が関わっていないか、職場や学校の関係、住んでいたことがあるか、最近では犯罪者が社会に復帰する場合や家庭内暴力によるホームレスが安心して生活できるような居住地域を変える条件にもなっている。また、亡命申請者は、他の法律で規定されている。このように様々な基準に照らし合わせて適格性を審査するため、手続きの煩雑さがホームレス認定の障害となっている。また、RSI の成果が宣伝されればされるほど、ホームレスと野宿者のイメージが重なり、ホームレスに対するスティグマが強まっている。ホームレス認定の限定性とスティグマが申請を避けさせ、「隠れたホームレス問題」を生む要因になっている。

³ 妊婦、子ども、高齢・精神的不健康・ハンディキャップ・身体障害・その他の理由で住環境への適応性が低い人々やその人々と住む人々、洪水・火災などの自然災害で住居を失った人々。

第二に居所提供に家族を優先させたことがある。制度としての優先だけでなくストックとしても家族用の住居は多く、単身世帯向け住居が少なかったことが、イギリスのホームレスに単身者を多くさせる要因となった。これは「家族」を施策の前提としていたからである。しかし、「高齢結婚」「離婚の増大」「高齢化」が単身居住を増大させ、需要と供給のギャップがホームレスとして顕在化した。また、家賃補助など様々な給付金制度で若年層が冷遇されたためホームレスが若年層を中心に形成された。「若年層への給付金制度の制限は、未熟な若者の独立を予防するためでもある」(6) p. 6)と政府が述べているように、ここにも「家族」というモデルを前提とした施策の影響がある。

第三に公営住宅に施策の矛盾が集中して表れた。ホームレスの居所として公営住宅や住宅協会の住宅が充当された。公営住宅のシェアは30%以上(1981年に30.4%;UK)を占めていたが、公営住宅の払い下げによって1998年には16.9%(UK)に減少した。住宅協会を含めた社会住宅のシェアも21.9%に減少した。減少する社会的住宅にホームレスを優先させて入居させたため、公営住宅にホームレスが集中した。イングランド全体で新規公営住宅入居者に占めるホームレスの割合が1990~1994年の間に30%を、特にロンドンでは1986~1989年の間に50%を超えた。ホームレスの過度の集中は、公営住宅へのスティグマを増大させるとともにホームレスを優先させる住宅制度への批判を生んだ。こうした批判に答えるため保守党政権が1996年住居法でホームレスを含んだ住宅を必要とする人々の統一した社会的住宅への登録制度を導入した。1997年以降、公営住宅の新規入居者に占めるホームレス比率がイングランド全体で15%程度、ロンドンで30%程度に減少し、公営住宅のスティグマが逡減されると思われる。

ロンドン及びその周辺は、人口集中による住宅不足、住宅価格の高騰という問題を抱える。一方、他の地域は、人口減少、衰退地区という問題を抱え、立地の悪い公営住宅などに空きが生じている。ホームレス問題が「量」だけでなく広範囲な「質」の問題を含んでいることを示している。

7. まとめとして

イギリスのホームレス政策は限定的であるため「定義された施策対象」と「それ以外」(隠れたホームレス)という問題を抱えている。「定義された施策対象」だけでなく「隠れたホームレス」を含めて、実質的に問題を解決することが待たれている。

ホームレス対策を進めている最中に経済・社会人口・政策が大きく変化した。施策対象者が増大するにも関わらず施策資源としての公営住宅が減少し、ホームレスの公営住宅への集中、スティグマ化、社会的排除が生まれた。施策資源の都合であってがった公営住宅にホームレスを住まわせる方法では、申請者が生活に必要な人間関係、職場、医療施設、学校などとの社会的連携が無く、生活が成り立たない。住宅政策は、住宅戸数と世帯数

の単なる数字合わせでなく、ホームレスに住宅とともに健康管理・社会生活技術・労働技術などの能力を獲得させ、社会的連携を創らなければホームレス問題が解決しないことが認識されている。そのため例えば、空き社会的住宅に関する情報を公告し、申請者を募るなどの施策者側からの押し着せでない、居住者中心の施策が模索され始めている。またホームレスを含めた居住を支援すべき人々を取りまとめる制度が提案され、これまで個々の施策分野で行われていた支援施策を点検し、重なりなどの無駄を省き住宅政策と他の政策の融合がいつそう進めようとしている。同時に公営住宅という枠組みを壊し（公営住宅のストック移管については、イングランド、スコットランド、ウェールズでそれぞれ対応が異なり、議論が続いている）、社会的排除性を弱めようとする動きもある。これからも社会排除とホームレス対策の葛藤は続くであろう。

【参考文献】

- (1) Alexander, K., [1998] *Homelessness Factfile 1998/99*, Crisis.
- (2) Edgar, B., Doherty, J. and Mina-Coull, A., [1999] *Services for homeless people*, The Policy Press.
- (3) Fitzpatrick, S., Kemp, P. and Klinker, S., [2000] *Single homelessness: An overview of research in Britain*, The Policy Press.
- (4) Hutson, S. and Clapham, D. (eds), [1999] *Homelessness: Public policies and private troubles*, Cassell.
- (5) Malpass, P. and Murie, A., [1999] *Housing Policy and Practice 5th*, Macmillan.
- (6) The Social Exclusion Unit, [1998] *Rough Sleeping Report by the Social Exclusion Unit*.
- (7) Wilcox, S., [2000] *Housing Finance Review 2000/2001*, The Chartered Institute of Housing and the Council of Mortgage Lenders.

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

1. はじめに

「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書（厚生省社会援護局企画課、2000年12月、http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s0012/s1208-2_16.html）が出された。この報告書は、社会福祉の改革を提起している。それは、経済環境、家族構造、都市環境などの変化に加え、価値観にゆらぎが生じ、従来の社会福祉が十分に機能せず、社会的援護を要する人々に届いていない状態が起きている。その最たるものは、路上や公園などで寝起きせざるを得ない「ホームレス」である。ヨーロッパでは、1990年代以降、「福祉国家」が盛んに議論されている。「福祉国家とホームレス問題」は、大きな課題である。アンデルセンはイギリスをアングロサクソンモデルに分類している。このモデルの福祉は限定的でミーンズテストを経て、個人に必要なサービスが提供される。ところで「福祉国家論」がホームレス問題で議論されるのは、「脱工業化」「世界経済化」「高水準の失業」「両極化」などの経済構造と「高齢化」「高齢結婚」「子供の減少」「女性就労の増大」「片親世帯の増大」「移・難民」などの社会人口構造が変化したことにある。これらの変化は、「家族」という枠組みと「一時的支援」によって達成される「安定雇用」によって福祉国家の政策を成立させていた前提条件を崩壊させた。ところが、前提条件の変化によって引き起こされる複雑で様々な問題が重なり合った現象は、伝統的なモデルでは対処できなくなった。その現れ一つがホームレス問題であり、最も過酷な例が野宿問題である（Edgar, Doherty and Mina, 1999, pp. 16-18）。

本稿は、イギリスが限定的なアングロサクソン型の福祉国家体制であるという説に基づき、モデルの前提条件の変化にどのように対処し、今後どのような方向に向かおうとしているかを、ホームレス問題を通して紹介しよう。

2. モデルと社会経済の変化

ここで、アングロサクソン型福祉国家体制であるイギリスが前提としているであろうモデル、ここ二十年間に顕著に起こった社会経済の変化、そしてその変化を受けた現在の国民の状況を示そう。

「前提モデル」は、次のように想定できる。まず「家族」を社会構成の基礎単位として考えていた。科学技術の進歩も考えていたであろうが、その進歩は労働者が自らイノベーション

ョンして対応できる範囲である。従って、最初に就労した時点で身につけた技能を基に生涯にわたって労働が継続できた。失業が発生したとしても、比較的短期でその規模もそれほど大きくなく、安定的な雇用が大半を占める。そして、何よりも社会構成メンバーは、問題を抱えていない<善人モデル>であった。すなわち、施策を実施すれば、それを正確に受け止め、期待された反応を返すというモデルであったと考えられる。

こうした前提モデルに対して、ここ二十年の間に次のような「変化」が生じた。その変化は、「経済問題」と「人口問題」に区分される。「経済問題」としては、世界経済化と高次産業化が掲げられる。経済が一国内に留まらず、世界的な規模で経済の連携が強まった。労働力の質や賃金などのコスト、資源によって産業立地が左右されやすくなった。資本が国民国家の枠を越えて、自由に立地しはじめた。その結果、イギリス、特にウェールズでは産業の高度化が進展していった。石炭産業で潤っていたウェールズは、その産業の衰退と共に他の産業への転換が始まった。特にウェールズの新しい首都、カーディフは、世界の石炭積出港から企業・行政の中核機能に加え、教育・研究・観光・スポーツ・イベントなどのソフトで高次な産業都市へと転換した。炭坑地域では、炭坑が閉鎖され、代わってスーパーなどの商業施設や小規模な工場が立地するようになった。科学技術の進歩や産業のサービス化は、求人の減少や女性雇用の増大をもたらした(Hutson, 1999, pp. 165-181)。また、世界経済化の進展と共に交通技術の革新は、労働力を始めとする人口流動を高め、発展途上国からの移民が低賃金の雇用で就労するようになった。

「人口構造の変化」は、高齢化・晩婚化・離婚率の上昇である。こうした傾向は、単身居住世帯の増大をもたらす。高齢化によって高齢者の単身世帯が生まれ、晩婚化によって若年の単身世帯が生まれ、離婚の増大によってもまた単身世帯の増大をもたらされる。世帯規模の縮小は、世帯の脆弱化、世帯への求心性や情報の蓄積を妨げる。

現在の国民の様子は、「人口構造の変化」による「単身世帯が増加」、技術革新と経済の高次化によって「高度技能」を身に付けていなければ現在の水準で文化的な生活を送ることができる収入を得ることができない、一方ではパートやアルバイトなどの「不安定就労が増大」し、生活の不安定性が極端に増している。その上、アルコールや薬物依存、負債、肉体的健康や精神的健康の問題、家庭内暴力、生活技術の欠如など簡単には解決できない問題を抱える<悪人モデル>とも言える状況を呈している。

ホームレス対策は、こうした現状と従来型モデルの前提とのギャップをどのように埋めるか、と言う問題になっている。

3. ホームレス政策とホームレスの特性

イギリスのホームレス施策は、極めて限定的・選別的である。1977年住居法でホームレスが定義されたが、その基準に適合するだけでは支援を受けられない。「優先条件」(妊婦、

子ども、高齢・精神的不健康・ハンディキャップ・身体障害・他の理由などによって居住環境への適応能力が低下した人々やその人々と住む人々、洪水・火災などの自然災害で住居を失った人々、「非意図性」（好んでホームレスの状態になっていないこと）、「地域性」（他の部局でかかわりがあるか、生活・仕事・学校などで当該自治体と関わりがあること。逆に家庭内暴力や犯罪歴のために居所を失った場合にはかかわりが無いことが求められる）の全ての条件を満たさなければ、地方自治体から十分な支援を受けられない。

常にホームレスの定義が議論されるように、ホームレスの全体像を正確に把握するのは困難である。統計や調査を利用しながら概要の把握を試みよう。統計上のホームレス数は、定義や認定方法によって異なってくるが、最も多く認定されていた1990年代前半で自治体が支援すべきと認めたホームレス数は、約17万世帯（グレート・ブリテン）、1999年で12万5000世帯（スコットランドは1998年の認定数）である（Wilcox, 2000, Table 84）。

ホームレスが、低雇用や失業などの経済問題を抱えているのは当然である。またマイノリティも社会的に様々な不利益を被り、最終的に経済的困窮を迎え、ホームレスになるのであろう。一般人口比率よりもホームレスにおけるマイノリティの比率が高い（Clapham and Evans, 2000, pp. 81- 92）。ホームレス支援運用基準が、次のようなホームレスの特徴を生んでいる。「家族」を支援の優先対象としたため「単身者」がふるい落とされ、ホームレスとして析出した。アルコール、薬物、精神健康などの問題を抱える者を支える施設が少なく、行き場がなく、ホームレスに様々な問題を複数抱える人々が多くなる。例示すれば、肉体的および精神的な不健康、アルコールや薬物の依存症、失業や労働技能の欠如、学力や生活技能の欠如、人間関係の喪失などである。

ホームレス世帯に際立った特長は、単身で若年である。ホームレス申請者の世帯構成は子どものいる世帯が44%、カップルを含む単身者が41%。年齢は3/4が35歳以下、特に25歳以下が42%を占める（Evans, 1999, p138-139）。野宿者は他のホームレスに比べやや年齢階層が高く、25～44歳が約半数を占める。デイセンターや炊き出しを利用している野宿者は大半（91%）が男性である（Alexander, 1998, p. 15）。

ホームレスの理由は申請時期によって変化している。「親・親類・友達と住めなくなった」「パートナーとの関係が壊れた」「他の理由での居所の喪失」が主な理由となっている。人間関係に起因する理由が最も多く、60%程度を占める。近年他の理由が増え、1999年には50%程度まで低下している。ローン破産や家賃滞納などの経済的理由は、1991年をピーク（15%）に近年は減少し、1999年は8%である（Housing Finance Review 2000/2001 Table 86）。近年特筆すべき傾向として定期借家期間の終了に伴う居所の喪失が過去6年間で10%から15%に上昇していることである（Statutory homeless: England third quarter 2000, table 4）。

4. ギャップを埋める政策

ここではウェールズ（カーディフ、スウォンジー、ニューポート、ロンダ・カノン・タフ）を念頭においてホームレス支援の特徴を紹介する。

(1) ホームレス政策の階層

ホームレス施策は、中央政府から地方自治体まで階層性を持って定められている。現在の柱になるのは、1996年住居法（1996 Housing Act England and Wales）である（スコットランドには適用されていない）。この法律の運用について各地方政府でガイダンスが定められている。ウェールズでは、2000年2月にウェールズ政府の提案書が発刊されている。

政策の運用にあたって様々な政府報告書が刊行されている。ウェールズには適応されていないが、RSU（ラフ・スリーパーズ・ユニット、野宿対策局）からの年次報告書や提案書である。より大きな視点から問題を考えている SEU（ソーシャル・イクスクルージョン・ユニット、社会的排除対策局）からは、「社会的排除の防止 (Preventing Social Exclusion)」

（2001年3月）が発刊されている。社会的排除の最も厳しい状況として「野宿」が位置付けられ対策が提案されている。また、1977年住居法（ホームレスの人々の法律）によって、ホームレスに対する責任が、住宅部局に属することが明確にされた。それ以降、住宅部局及び住宅政策の中でホームレス対策が議論されている。最新の「住宅グリーン・ペーパー」(Department of the Environment, Transport and the Regions and Department of Social Security, 2000)においてもホームレス政策の方向性が議論されている。少し長くなるが、その内容を以下に紹介しよう。

まず、「ホームレスに関わる現状認識」として、2000人近くの野宿者が居る。その背景に「失業」、「人間関係の崩壊」、「精神的不健康」、「アルコールや薬物中毒」、「施設経験」（児童施設、長期の入院や刑務所、軍隊の経験など）がある（2.21）。毎年10万世帯をホームレスやホームレスの恐れがあるとして地方自治体が再居住させている（9.40）。住宅環境に対する適応能力が低下した人がコミュニティに自立した個人として住みつづけるためには援助が必要である。しかし、責任の所在が明らかになっていない場合があり、援助が上手くコーディネートされておらず、重なっている場合もある。そのため、援助の評価が必要である（2.22）。

グリーン・ペーパーの主たる提案は、「優先条件の拡大」、「ホームレスの防止対策」「戦略的な施策と広範囲な連携活動」である。「優先条件の拡大」は、支援されるべき状況であっても優先条件に当てはまらないため支援されず、ホームレス状態や野宿状態になる人々が多く居ることにかんがみ、優先条件を拡大し、施策対象を増やそうというものである。具体的には、「施設経験者やケアを背景（ケア離脱者、刑務所、従軍経験）に持つ者」「嫌がらせや家庭内暴力から避難している者」（9.55）「非意図的な16・17歳のホームレス」

(9.56) に優先条件を与える。また優先条件を持たない「子どものいないカップル」や「単身者」のホームレスも優先条件を持つ者と同様に扱うべきであると提案している (9.58)。そのような対応を行いやすくするため、優先条件を持っていない人々に対する自治体の対応を自由にするよう提案している (9.58)。また、非意図的なホームレス (優先条件を持つ) に恒久的な住宅が見つかるまで一時的な居所を提供すべき (9.59) で、一時的な居所に公営住宅や民間住宅を利用することも提案 (9.42) している。

「ホームレスの防止対策」は、「ホームレス対策に関して予防が最も重要なポイントになる」という認識にもとづいている。そのために「ケア離脱者」、「適応能力の低下した若者」、「犯罪歴のある者」、「従軍経験者」などのホームレスに多い背景を持つ人々を優先条件に含め、その原因となっている施設などに対する対応に重点を置こうとしている。また、ホームレス防止策の重要な要としてホームレスやホームレスになる恐れのある人々に対する活発なアドバイスや支援が上げられている。具体的には、「負債や借金によって賃借権を失わないよう居住者を指導する、大家に保証する」、「住宅の改造や改善を通して自分の住宅に住み続けられるように助ける」、「社会的住宅に居住する場合に選択肢が無く、条件が合わない場合にホームレス状態を改善できない、そのため社会的住宅に居住する場合に申請者の選択肢を増やすように制度を改善する」などである (9.61)。

「戦略的な施策と広範囲な連携活動」は、ホームレスが住宅だけでなく他のサービスを必要としていることに起因している。そのためマルチ・エイジェンシーアプローチが必要で、特に住宅部局と社会サービス部局との連携が不可欠である (9.64)。政策の効果をあげるためには、ホームレスの原因に対処する戦略的なアプローチが必要である (9.63)。施策の重なりや繰り返しを避け、ボランティア団体や他の団体と連携し、地域における施策を首尾一貫させることを提案している。また、多くの分野や団体などがホームレス対策に関わるため、野宿者対策にはコーディネイトのポイント (部署) を明確に定めておくべきである (12.6) としているが、これはホームレス対策一般に当てはまるであろう。

地方政府レベルでもホームレス問題に対する提案書 (Tackling Homelessness and Rough Sleeping in Wales: A Consultation Paper) と住宅政策の提案書 (Better Homes for People in Wales The National Assembly for Wales' proposals for a National Housing Strategy, December 2000) が発刊されている。また、これらの提案書は、「ウェールズの野宿」(Rough Sleeping in Wales, 2000) などの調査や住宅グリーン・ペーパーなどの提案書をベースにしている。ホームレス問題に対する提案書は、これまでの戦略計画を背景に「優先条件の拡大」や「地方自治体の役割」について提案している。「地方自治体の役割」として「戦略的概観を持つ」、「地域におけるニーズを把握する」、「ウェールズ各地の需要の低い地域の調査を行う (必要とされていない立地や条件を明らかにし、それぞれの地主の地域問題への対応やウェールズ政府への政策提案を助ける)」(5.3)、「賃借権を維持するために支援する」(5.5) (申請者の支援必要性を精査する、サポーターテッド住居基金 (Supported

Housing Revenue Grant) によってボランティア団体やRSLとの連携を生む(5.6)、支援する住宅には都市施設を利用しやすい適切な立地と適切な規模が必要(5.7)ことが提起されている。

ウェールズ住宅政策提案書では、「機会均等と包括」を基本に「ホームレス委員会の設置」を提案している。中央政府の提案書と同じように「優先条件」の拡大(16-18歳、ケア離脱者、刑務所出所者、退役軍人、家庭内暴力や嫌がらせからの避難者を優先条件に含める)やホームレス予防策としてアドバイスや情報提供の充実を提案している。更にホームレスの必要性は地域によって異なるため「単身ホームレスの地域戦略」の立案を提案し、地域に合った柔軟な新しい企画(緊急夜間シェルター、アウトリーチ支援、敷金企画、賃借権支援企画、直接利用ホステル、冬季シェルター、デイセンター、飲酒癖のためのプログラムなど)を立案するよう提起している。また、「フォイヤー(Foyers)」「家賃・敷金保証企画」、「ボランティアセクターの役割」が強調されている。

住宅政策を有効・効率的に運用するため各自治体に「住宅戦略・運用計画」(Housing Strategy & Operational Plan)の作成が義務付けられている。前述したようにホームレス問題の責任の所在が住宅部局に定められているため、住宅戦略・運用計画に各自治体の施策が示されている。自治体ごとに様式は異なるが、基本的には「ホームレスの概要」「施策の概要」「戦略」「提案」が盛り込まれている。「施策の概要」で盛り込まれている特長は、「単身者」「若年者」「住宅に付随する様々な支援や配慮」「情報提供や相談業務」「他の機関や分野との連携」である。

各自治体の住宅戦略の下、ホームレス戦略が定められている。ホームレス戦略(Homeless Strategy)は、地域の状況に応じて単身者ホームレス戦略(Single homeless Strategy)や若年者ホームレス戦略(Youth homeless strategy)など様々であるし、複数の戦略を持つ自治体もある。ホームレス戦略は、基本的に「背景」「理由」「他の戦略との関連」「原則」「目的」「評価・モニタリング・システム」で構成されている。ホームレス戦略は、「ホームレス施策とホームレスのニーズとのギャップを発見し、施策を改善する」、「施策が目的を達成しているか否かのモニタリング」、ホームレス問題が様々な分野の問題を抱えているために「異なった分野や機関間のコーディネイト」を目指している。例えば、マルティ・エージェンシー・グループの提案しているカーディフのホームレス戦略では、「既存施策の精査」、「共通の評価を通じた個人的な住宅計画の立案」、「社会住宅登録者の支援必要性の精査」、「居住権支援の既存施策の精査」、「サービスの標準的質の設定」、「戦略更新を促す情報を確実にする過程の設立」が示唆されている(Cardiff)。

ウェールズ政府のガイドライン提案書(p.158)に示されているホームレス戦略に含むべき要素は、「ニーズの評価」「目標の設定」「施策資源の明確化」「施策の優先位」「選択施策の判断」「政策の定義」「実施と成果」「結果の評価・モニタリングの方法」「対象の特定」(全てか、特定のグループか)、「様々なエージェンシーや専門家との連携した働き」

「広範囲なエージェンシーの連携構築」「エージェンシー相互間の理解構築」「施策ギャップの明確化」(カーディフのホームレス戦略でも「施策のダブリ、無駄、ギャップを明らかにする。効率的、効果的な施策を設立する。早い段階で支援の必要性を明らかにし、適切なサービスを提供することが問題の予防であり、居住を守ることである。」と明記されている(Cardiff))「好事例の明確化」である。更にアクションプランが戦略の下に定められ、毎年・数年ごとに見直しがなされる。

中央政府の方針として「住宅グリーン・ペーパー」に「優先条件の拡大」「ホームレスの防止策」「戦略的な施策と広範囲な連携」が掲げられている。「優先条件の拡大」は、ウェールズ政府の「ホームレス戦略」や「住宅戦略」でも取り上げられている。「ホームレスの防止策」は、ウェールズ政府の「住宅戦略」で取り上げられ、各自治体で具体化、実施されている。「戦略的な施策と広範囲な連携」は、ウェールズ政府の「ホームレス戦略」において「地方自治体の役割」としてニーズの把握や戦略の立案として受け止められ、ウェールズ政府の「住宅戦略」でも「単身者ホームレス戦略の立案」や「柔軟な施策の実施」として受け止められている。

「優先条件の拡大」というきわめて限定的な事項は別にして、「ホームレスの防止策」「戦略的な施策と広範囲な連携」は、中央政府の「住宅グリーン・ペーパー」に掲げられた方針を地方政府が、「地方自治体の役割」(ニーズの把握や戦略の立案)、「単身者ホームレス戦略の立案」、「柔軟な施策の実施」、「ホームレスの予防」と、より具体的に地域に合わせて構成し直している。地方自治体レベルで中央政府や地方政府が掲げている「理念」や「方針」をいかに具体化するかに重点が置かれている。

このように中央政府から地方自治体まで階層性を持った戦略や計画が書かれている、という特徴をもつ。もちろん自治体の事情によってホームレス戦略が立てられている自治体ばかりではないが、ウェールズ政府のガイダンス提案書で戦略を立てるよう要求している。

(2) ホームレス政策の特徴

ホームレス政策の特徴は、前述した「戦略・計画の階層性」の他に「予防及びモニタリング」と「様々な分野・機関・レベルの連携」がある。

「様々な分野・機関・レベルの連携」とは、様々な部局や様々な機関が協力してホームレス問題に取り組もうとしていることを意味する。ホームレス問題の責任は住宅部局にあるが、ホームレスが様々な問題を抱えているため社会サービス・医療・教育・労働など様々な部局が協力しなければ問題を解決できないことが認識されている。ホームレス問題は住宅だけで解決するのではなく、住宅に様々なサービスが複合されて初めて解決に向かうことがいくつかの調査で示されている。従って「連携」に様々な意味がこめられる。第一に自治体内における複数の部署の連携、第二に自治体と「他のセクター」との連携、第三に以上の全てを含んだ連携である。

第一の「連携」として例えば、カーディフでは、シティ・センター・チーム (The City Centre Team) を編成し、ホームレス問題に対処している。シティ・センター・チームは、街路や困難な住宅環境で暮らす住宅環境に対する適応力の低下した人々を支援する複合専門分野のチームで、他のボランティアや公的なエージェンシーとの連携を保ち、施策の改善に努めている (Cardiff County Council)。

シティ・センター・チームの活動に示されているようにホームレスへの効率的なサービスは自治体だけで成しえないため、チャリティー団体やホームレス支援団体などとの協力関係のもと施策が実施されている。ボランティア団体などへの資金の提供が 1996 年住居法 180 項に明記されている。

カーディフでの第二の連携の例を示すと、スラムウ (Llamau) 住宅協会と連携して若年ホームレス防止のために以下の 3 つの事業を行っている (Cardiff County Council)。

ハウジングオプション事業 (Housing Option Project) 若者の状況を精査し、ホームレスやホームレスの恐れがあれば、リービング・ケア・チーム (Leaving Care Team) と連携し、住宅の必要性を精査する。

ネットワーク事業 (Network Project) 16-20 歳でホームレスかホームレスの経験がある者を対象としている。スラムウ住宅協会が運営し、地方自治体と保護監察 (Probation Service) から資金を受け、カーディフ・リービング・ケア (Cardiff Leaving Care) と若年ホームレス・チーム (Young Homeless Team) の紹介を受ける。申請者は、自治体の推薦を受け、住宅協会の居住権が提供される。支援は 2 年までを予定されている。

トゥリ・ティグ事業 (Tri Deg Project) 16/17 歳の短期間 (28 日まで) の評価のためのホステル。

また、ユニークな自治体群とホームレス支援組織の連携として野宿解決のための協同事業 (Joint up Solution to Rough Sleeping (Newport)) があげられる。この事業は、自治体群 (Carephilly County Borough Council, Monmouthshire County Council, Newport) とホームレス支援組織群 (Charter, Gwerin, United Welsh Housing Associations, Newport Action for the Single Homeless) が連携して、野宿者対策を行うという事業である。事業がディベロップメント・ワーカー (Development worker) を雇い、事務局をボランティア団体である NASH (Newport Action for the Single Homeless) に置いている。ディベロップメント・ワーカーが事業に対する責任を持つ (Newport, (a))。

様々なセクターの協力でホームレス問題に取り組むため、第三の連携の例としてウェールズ政府のガイドライン提案書でマルチ・エージェンシー・フォーラムの設置が提案され、ウェールズ内のいくつかの自治体で実施されている。マルチ・エージェンシー・フォーラムには、戦略作りに関わりある全ての人に関わるべきであるとして「住宅部局」、「社会サービス部局」、「健康部局」、「エージェンシー (警察や保護観察、RSL、ボランティア団体、当事者)」などが構成員として例示されている。