

る場合、社会扶助実施主体は、通例、給付を拒否できないとの解釈がなされている<sup>28</sup>。

給付の内容としては、現在滞納している家賃だけでなく、将来の住宅費用（敷金や持ち家の分割支払い、修繕費用）やエネルギー供給に関わる費用（ガス、水道、電気）も肩代わりの対象となる<sup>29</sup>。現金給付は、手当として、あるいは貸し付けとして、支給されうる。

2 項においては、住居の明渡しに関する訴えが裁判所に係属した場合、管轄地域の社会扶助実施主体に通報することが明記されている。

15 条 a を活用した予防的措置のプロセスを、先に挙げたフレンスブルク市の取り組みから具体的にみしてみる。

まず予防の第一段階は、「通知 Mitteilungen」に始まる。市ホームレス専門部局（以下、福祉事務所とする）に対し、住宅を失うおそれがあるかもしれないという通知が、本人から、あるいは民間の住宅建築事業団（Wohnungsbaugesellschaft）からなされる。

この通知によって、まず福祉事務所が行なうことは、当事者が滞納する家賃を分割で払えるように家主との関係を取り持つ、等である。当事者の一部は、アルコール依存症、薬物依存症の問題を抱え、経済的に金銭管理ができない人がいるため、こちらが社会保険等の支払いや家賃の支払い等を直接振り込む形をとることもある。

最初の段階で、緊急とされている住宅状況を解決し、それが落ち着いたところで、ソーシャルワーク上の問題に対処していくという措置に移る。この時点で家主と交渉し、家主が滞納家賃の分割払いを承諾すればいいが、家主が拒否した場合は、15 条 a に基づいて、福祉事務所が家賃を肩代わりする。

次の段階は、立ち退き訴訟（Klagen）が始まり、裁判所から通知がある場合である。滞納金及び裁判の経費、弁護士の経費等として、5000～10000 マルクの経費がかかる。この時点での福祉事務所の役割は、例えば、判決が下される前に、滞納金、訴訟の経費等を支払うなどの措置である。残念ながら、立ち退きの決定に従わざるを得ない場合は、まずは、一時入所施設（Übergangswohnung）に入所してもらい、そして一定の住居を斡旋していくというプロセスを経る。

フレンスブルク市の報告書“Fachstelle für Wohnungslose-Zahlen Daten Fakten-”（1999 年）によると、最初の「通知（Mitteilungen）」は 904 件にのぼったが、市のさまざまな介入によって、「訴え（Klagen）」の段階は 252 件、「強制明渡しの決定（Angesetzte Zwangsräumungen）」92 件、そして「実際に執行された明渡し（tatsächlich durchgeführte Zwangsräumungen）」は 53 件にまで減少させることができたという。

これらを見ると、住宅喪失を未然に防ぐシステムが 15 条 a のみならず、家主と福祉事務所、裁判所との連携のもとに、構築されていることが分かる。近年の連邦全体におけるホームレス数の減少は、これらの自治体による家賃の肩代わり施策と民間支援団体による巡

<sup>28</sup> Schellhorn, a.a.O., § 15a, Rz4.

<sup>29</sup> Schellhorn, a.a.O., § 15a, Rz8.

回相談活動の努力の成果であると評価されている<sup>30</sup>。

## おわりに

すでに見てきたように、ドイツの先進的な自治体では、施設保護から居宅保護への転換、そして、再び住居を失うことがないように、民間支援者による訪問活動が盛んに行なわれている。日本においても、居宅で生活保護を受給している人や入院患者への訪問活動を行っている支援団体があるが、ドイツに比べると、量や規模の点で圧倒的に少ない。また、それらの活動に対する財政的支援はなく、現在のところ、それらの活動はシャドワークにとどまっている。ドイツにみるように、活発な民間支援活動を支える費用補填システムが必要であろう。

戦後最悪の失業率を更新し続けている日本は、広範なホームレス予備軍を抱えているといってもよい。生活保護法の運用改善とともに、雇用政策、住宅政策といった一般政策との連携のもとに、総合的に進められるべきであろう。

ドイツでは、ホームレス施策を社会扶助法といった一般制度である公的扶助法に基づいて実施することにより、住宅喪失のおそれのある貧困層と、すでにホームレスに陥った人々を経済的保障及び人的支援を通じて、連続的に援助できる利点を有しているのではないだろうか。この点は、さらにホームレス施策をめぐる国際比較研究を通じて検証される必要があるだろう。

---

<sup>30</sup> BAG-WH, Pressemitteilung, 11.07.2000.

## 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

### はじめに

全国で約3万人に達すると言われる日本の野宿者の問題は、単に長期化する不況の下での一過性の問題ではなくなってきたように思われる（玉井 2000）。当初は、大阪や東京など、日雇い労働者が数多く生活する大都市に集中して見られた野宿者は、今では多くの地方都市でも見られるようになった。さらに、これまで野宿者の多くは日雇い労働者や失業者をはじめとする中高年の单身男性によって占められてきたが、青年たちの間に恒常的な不安定雇用が広がっていくにつれて、帰る家を持たずに友人宅を渡り歩く若者たちが近い将来に野宿生活に陥る危険性も否定できなくなっている（小玉／中村／福原 2001）。

日本政府による「ホームレス問題全国連絡会議」の設置と同連絡会議による提案を受けて、大阪市をはじめとする地方自治体は自立支援センターや一時宿泊施設の建設に着手し、日本でもようやく野宿者への公的な支援事業が開始された。しかし、それらは、規模の面でも支援内容の面でも野宿者の現状に追いついていないとはいいがたい。系統的な対策が必要であるとともに、地方自治体による支援策を側面から支えるような中央政府レベルでのイニシアティブが問われている。路上で生活することを余儀なくされた人々に対する支援事業の長い歴史を持つ他の先進国の取り組みに学びながら、より体系的な支援策を練り上げる必要に日本も直面しているのではないだろうか。

筆者を含む「EU・アメリカ ホームレス研究会」は、以上のような問題意識に立って、1999年以來 EU 諸国（イギリス、ドイツ、フランス）とアメリカにおけるホームレスの現状ならびにその支援策について現地調査と研究を行ってきた。この研究プロジェクトの中で、筆者らはドイツを担当し、2000年9月にブレーメン、フレーンスブルク、ベルリン、ビーレフェルト等の都市で調査を実施した。以下の叙述は、基本的にはこの現地調査に基づく中間報告であり、さしあたってはベルリン州での支援策に焦点をしばって紹介している。

ドイツもまた、他の欧州諸国と並んで、ホームレスへの支援の長い歴史を持つ。ドイツで最初のホームレスおよび失業者向けのキリスト教系勤労・滞在施設（Arbeiterkolonie）がビーレフェルトに作られたのは、1882年のことであった。のちに紹介するように、ドイツは民間福祉団体と地方政府とが密接に協力し合ったホームレス支援のシステムを、長い年月をかけて練り上げていった。住居喪失の予防策から、住居喪失期間中の医療面を含むさまざまな支援措置を経て、住居（再）獲得後のケアにまで至るドイツの系統的かつ多面的なアプローチは、既存の制度に対する NGO からの批判を組み入れながら徐々に積み上

げられていったものである。それだけに、ドイツのホームレス支援策は一朝一夕に日本に「輸入」できないものが多いことは事実である。にもかかわらず、この問題との長い格闘の歴史を通して形成されてきたドイツの系統的かつ多面的なアプローチは、野宿者の問題に腰を据えて取り組むことが求められるに至った日本にとって、学ぶべき点が多いように思われる。

## 1. 「家なし」と「住宅難」

ドイツ語で「ホームレス」に相当する言葉の1つに、「家なし wohnungslos」がある。しかしながら、ドイツの「家なし」は、日本の「野宿者」のようにいかなる宿所も持たずに路上で生活している人（ドイツ語では「路上生活者 Auf der Straße lebende Menschen」）だけでなく、知人や親戚の住居に泊まらせてもらっている人、安い宿に自己負担で宿泊している人、ならびに秩序法や社会扶助法に基づいてなんらかの一時的滞在施設に入所している人をも含む広い概念である<sup>1</sup>。要するに、ドイツにおける家なし人支援組織の連合体である「家なし人扶助連邦作業チーム Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe」の定義によれば、「家なし人」とは、「賃貸借契約によって保証された住居を持たない人」であり、通常の住宅市場において自分で賃貸借契約を結んで住居を確保することができない人のことを指している<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 1970年代頃までは、「家なし」の代わりに「無宿者 Obdachlose」という概念が司法や行政の場で広く用いられていた。Obdach とは、その語源に即して言えば、保護してくれる屋根を備えた滞在場所のことを指しているの、Obdachlos とは雨露をしのぐ屋根さえない場所に滞在する人のことを指していた。1950年代にいくつかの行政裁判所で出された判決も、こうした語源に即した用法を示しており、そこでは「無宿者」とは、「自分の頭上に屋根を欠いたまま昼夜を問わず屋外ですごさなければならない人」と定義されていた。この定義にしたがえば、頭上に屋根はあるけれども著しく不健康な環境に住んでいるような人は「無宿者」とはみなされないことになる。ところが1960年代になると、住宅市場が逼迫するという条件の下で、現在の住居が「人間の尊厳」にかなうような水準を満たしていない人をも「無宿者」とみなすような裁判所の判決が出るようになった。さらに1970年代には、ヘッセン州をはじめとするいくつかの州政府が、「無宿者」問題へのより効果的な対策をとろうとして、広い定義を採用するようになった。たとえばヘッセン州の規則によれば、「無宿者」には、いかなる宿所も持たない人ばかりでなく、現在の滞在施設からの退去が間近に迫っている人や、現在の滞在場所が人間の尊厳にかなうような水準に達していない人が含まれていた。こうなると、語源から見れば「無宿者」とは言えない人々（たとえば、市町村の無宿者向け滞在施設に収容されている人）まで「無宿者」の範疇に数え入れられてしまう。あるいは、これとは逆に、賃貸借契約を結んだうえで無宿者向け施設に入居した人は「無宿者」の範疇から除外するという行政上の規則があり、そのせいで市町村の公式統計による無宿者の数が見かけ上は減少するという事態も起きた。結局、1983年にG. シューラーとH. ザオッターが行政による扶助措置のための「無宿者」に関する広い定義を提案し（Schuler/Sautter 1983, S.39ff.）、これがヘッセン州当局などによって採用され、今日における「無宿者」概念の標準的な理解を形成するにいったと見られる。シューラーとザオッターは「無宿者」を、現に無宿状態にある人（一時的な宿泊施設に入居している人を含む）、無宿状態が間近に迫っている人、（低所得等の理由により）無宿状態に陥る潜在的な危険を抱えている人という3つの範疇に区分した（Steinmeier 1992, S.11ff.）。この区分は、本文中で紹介する「住宅難 Wohnungsnotfälle」における区分に似ている。

ともあれ、「無宿者」という概念はドイツの行政とアカデミックな研究の場で依然として用いられているが、それが経てきた意味の変遷とそれゆえの多義性を考慮して、本稿ではもっぱら「家なし」という概念を使うことにする。

<sup>2</sup> 「家なし人」や「無宿者」に近い表現として「非定住者 NichtseBhafte」が使われることがある。たとえば、連邦社会扶助法72条のための施行規則の4条には「非定住者」という概念が使われており、ここでは、「確実な経済生活

さらに、「家なし」は、より広い概念である「住宅難 Wohnungsnotfälle」の1つのケースとみなされている。「住宅難」とは、1987年に開かれたドイツ都市会議において定式化され普及した概念であり、これには、(1)現に家なしの状態にある人または世帯、(2)家なし状態が間近に迫っている人または世帯、(3)不適切な居住環境に置かれている人または世帯、が含まれる。

ドイツの連邦統計局は、こうした諸概念をまとめて表1のように整理している<sup>3</sup>。

このように「住宅難」という広い概念を採用して、それをさらに細かく区分する用語法が行政とアカデミズムの双方において普及するようになった背景には、「家なし」の問題に関する次のようなコンセンサスが存在する。すなわち、「家なし」の問題は、路上生活者を一時的に施設に収容すれば済むような問題ではなく、家なし状態が発生する原因や過程の全体を視野に入れつつ対処しなければならないという共通認識である。「住宅難」という概念に当てはめて言えば、表1の3と2との境界線、2と1との境界線は実際には流動的であり、3の状態から2の状態へ、あるいは2の状態から1の状態へと陥る危険性は不断に存在する。一旦は住居を得たけれども、数ヵ月後には再び家なし状態に戻るというケースもまれではない。現に、家なし人へのある質問調査によれば、家なし状態を2回以上にわたって経験している家なし人は、1996年の段階で46.2%も存在している (Specht-Kittler 1998, S. 25)。したがって、現に家なし状態にある人の住宅取得を支援するのみならず、家なし状態の発生を予防するための措置が同時にとられなければならないことになるし、現にそうした措置がとられている。

加えて、単身の家なし人や路上生活者の中には、麻薬中毒、アルコール依存症、心理的疾患、読み書き能力の問題を抱えている人も少なくない。1988年にミュンヘンで行なわれた調査によれば、調査の対象となった家なし男性の46%がアルコール依存またはアルコール中毒の状態にあったし、これとは別の推計によれば、路上生活者の約90%はアルコール問題を抱えているという。また、マインツで行なわれた調査では、調査対象となった家なし男性の30%に、恒常的な薬物の服用が見られた (Brender 1999, S. 121)。さらに、男性

---

上の基礎を持たずに放浪する人、あるいはコミュニティでの生活への参加の準備のために、もしくは持続的な人格的ケアを受けるために非定住者向けの施設に滞在している人」という定義が施されている。ところが、「非定住者」という概念はもともとナチス時代に広がったものであり、定住所を持たないことを個人的な性癖の問題に還元するような含蓄とスティグマをとともなっているので、1980年代以降の専門的な議論においては「単身の家なし人」という概念へと置き換えられるようになった。にもかかわらず、連邦社会扶助法72条の施行規則は依然としてこの表現を用いていたため、「家なし人扶助連邦作業チーム」をはじめとするNGOは長年にわたってこの表現の削除を求めつづけてきた。そして、1998年9月の連邦議会選挙で成立した社会民主党と緑の党との連立政権は、「非定住者」という言葉を削除した新施行規則の案を提出し、これが2001年8月1日から発効することになっている。

<sup>3</sup> 表1の出典である *Machbarkeitsstudie zur statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit* は、連邦レベルでの公式の家なし人統計を作成せよというNGOからの催促に促されて、連邦統計局が作成したレポートである。このレポートは、連邦レベルでの公式の家なし人統計を作成することは技術的に可能であるとの結論を出したが、統計は未だに作成されていない。

表1 「住宅難」の諸ケース

1. 現に家なしの状態にある人
1.1. 住居を持たず、施設にも制度的に收容されていない人
1.1.1. いかなる宿所をも持たない人
1.1.2. 宿所を得てはいるが、そこへ制度的に收容されているのではない人
1.1.3. 友人、知人、親戚の住居に一時的に宿泊している人
1.1.4. 商業的な宿泊施設(ホテルや下宿)に自己負担で一時的に滞在している人
1.1.5. 住宅の不足のせいで、(退所時期の限定されていない)扶助システムの施設に必要以上に長く收容されている人
1.2. 住居を持たないが、施設に制度的に收容されている人
1.2.1. 入所割当てや入所指示などの無宿者監督措置を通して施設に收容されている人(秩序法に基づいて施設に收容された住宅難のケース)
1.2.2. 連邦社会扶助法11条以下、あるいは同法72条に基づいて、一時的に(賃貸借契約なしで)ホテルや臨時宿泊所等の社会的施設に收容されている人(社会扶助法によって支援を受ける住宅難のケース)
2. 家なし状態が間近に迫っている人
2.1. 家主による解約告知、住居明け渡しの訴え、あるいは強制立退のゆえに、現在の住居を喪失することが間近に迫っている人
2.2. 刑務所からの出所が間近に迫っており(4週間以内)、しかも出所してからの住居がない人
2.3. 扶助施設からの出所が間近に迫っており(4週間以内)、しかも出所してからの住居がない人
2.4. 上記以外のやむをえない理由(社会的コンフリクトの高まり、住居の取り壊し等)から、現在の住居を喪失することが間近に迫っている人
3. 耐えがたい、あるいは不適切な居住環境に置かれている人
3.1. 異常に狭い(あるいは入居者の数が超過した)住居に住んでいる人
3.2. きわめて不十分な設備しか備えていない住居に住んでいる人
3.3. 構造から見て不適切な、あるいは健康に害を与える住居に住んでいる人
3.4. 所得水準が低いにもかかわらず家賃負担が限度を超えている人
3.5. 健康面で、あるいは社会的な面で苦境にある人
3.6. コンフリクトをとまなう居住環境にある人
4. 引揚者 Aussiedler としての地位を得て、引揚者向け宿泊所に收容されている人
5. 庇護申請者

出所: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe から入手した表(Wohnungsnotfälle in der Abgrenzung der Projektgruppe: Machbarkeitsstudie zur statistischen erfassung von Wohnungslosigkeit)。

のパートナーの住居に住まわせられている女性の場合であれば、しばしば男性による性的虐待の問題もかかわっている。つまり、ドイツにおける「家なし」の問題は、単に住宅問題や雇用の問題であるにとどまらず、労働社会や近隣コミュニティでの生活に参加する能力を奪われていることの問題でもある。したがって、施設への収容や住居の斡旋とともに、長期にわたって自分の住居に住む能力や生活態度を養うための助言やケアが行なわれている。

では、ドイツ全体でどれほどの家なし人が存在するのであろうか。

## 2. ドイツにおける家なし人の現状

連邦政府はドイツ全体の家なし人統計を作成していない。そこで、「家なし人扶助連邦作業チーム」は1992年以来ドイツ全体の家なし人の推計値を発表し続けている（表2、3参照）。推計値の根拠として利用されているのは、州や市町村のレベルでの家なし人統計、住宅市場と労働市場における変化、移住民の数の変化、社会扶助受給者の数の変化などである。

**表2 1994-1999年の家なし人の推計値** (単位:人)

世帯構造	1994	1995	1996	1997	1998	1999
多人数世帯	37万	39万	38万	37万	33万	26万
単身世帯	18万	19万	21万	22万	20万	18万
引揚者	33万	34万	34万	27万	15万	11万
合計	88万	92万	93万	86万	68万	55万

出所: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe,

*Pressemitteilung*, 11.07.2000.

注: 上記の数値はすべて、(+)(-)10%の誤差をともなっている。

**表3 東西ドイツの家なし人の推計値** (単位:人)

	1995	1997	1998	1999
西ドイツ	52万	52万	46万	39万
東ドイツ	6万6千	6万7千	7万6千	5万

出所: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe,

*Pressemitteilung*, 各年度より。

表2の中の「引き揚げ者 Aussiedler」とは、第2次世界大戦後にドイツが失った領土内に かつて住んでいたが敗戦後に立退をさせられたドイツ人で、再び現在のドイツに戻ってきた人を指す。

1999年の数値で言えば、家なし人の内訳は、成人男性が53%、成人女性が23%、青少年が24%を占めている。また、同年における単身の家なし人の14%にあたる約2万6000人が、いかなる宿舎をも持たない路上生活者であり、そのうちの2500人から3000人が女性であると見積もられている。

2万6000人という路上生活者の数は、日本の野宿者の数に匹敵する。ところが、ドイツの大都市を歩いていても日本ほどには路上生活者の存在が目立つことはない。これには、日本の路上生活者が特定の公園や地域に集まっているのに対し、ドイツの路上生活者は都市の中でかなり広域にわたって分散しかつ移動していること、そしてドイツの路上生活者は日中ないし夜間の一時的滞在施設を利用しうること等の事情が関係しているように思われる。

表3から読み取れるように、旧西ドイツの諸州においては家なし人が減少を示したのに対し、旧東ドイツの諸州ではそれが増大するという東西の分裂傾向が、1998年までは見られた。しかし、1999年になると東ドイツにおいても家なし人が減少し、1997年以来の連邦全体における減少傾向に拍車がかけられている。連邦全体で見れば、1996年に93万人というピークに達した家なし人の数は3年間で着実に減少し、1999年には55万人にまで減っている。顕著な変化であると言わねばならない。

連邦全体における家なし人の減少の要因としては、(a) 東欧からの引き揚げ者の波が峠を越したこと、(b) 西ドイツのみならず東ドイツにおいても新築の住居や改装された住居が完成し、住宅市場における需給逼迫が緩和されたこと<sup>4</sup>、(c) 地方自治体による滞納家賃の肩代わりや、民間の家なし扶助実施者による訪問型の助言サービスを通して、住居喪失が未然に防止されたことなどが挙げられる。

このように家なし人の数は減少してきたとはいえ、家なし人の路上死や彼らへの暴力は減少しているとは言いがたい。とくに、なんらかの極右のイデオロギーを動機にした青年による家なし人への暴力は、ドイツ社会に影を落とす深刻な問題の1つになっている。「家なし人扶助連邦作業チーム」の推計によれば、1989年から2000年にかけて少なくとも107人の家なし人が殺害されており、203人が重傷を負っている。また、1991年から2000年にかけては少なくとも189人の家なし人が路上で凍死したという

<sup>4</sup> 西ドイツにおいては、1994年から99年にかけて多くの住居が完成したことや、ある地域では連合国の軍隊とその家族が引き上げたことで手ごろな価格の住宅が市場に出回るようになったことが、家なし人の減少の要因になっている。他方、東ドイツにおける家なし人の減少は、ドイツ統一後に私有化されたにもかかわらず所有関係がはっきりしなかった住宅が所有関係の確定によって市場に出回るようになったこと、東ドイツ内部での移住と東から西への移住によって地域によっては空き家が増大したことによるものであろう(Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, *Pressemitteilung*, 11.07.2000)。

(Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe 2001)。

家なし人の年齢構成に関しては、表4のように1996年の数値が得られている。男性に関しては30～40歳代にかけての働き盛りの年齢層に家なし人が多く見られるのに対し、女性の場合は20～30歳代の若い家なし人が多い。この数値は、路上生活者よりも広い家なし人に関するものなので、日本の野宿者との単純な比較はできないが、それでも日本に比べると比較的若い年齢層が住居を失っているとは言える。

表4 1996年における家なし人の男女別年齢構成 (単位:人)

年齢層	男性		女性	
	人数	%	人数	%
20-29歳	3416	17.1	1059	35.9
30-39歳	5723	28.6	938	31.8
40-49歳	5360	26.8	559	19.0
50-59歳	3511	17.6	272	9.2
60-69歳	1703	8.5	83	2.8
70歳以上	263	1.3	37	1.3
計	19976	100.0	2948	100.0

出所: Thomas Specht-Kittler, *Statistikbericht 1996*, Bielefeld 1998, S.12.

次に、家なし状態がつづいている期間については、表5を参照されたい。男性の場合、2ヵ月未満のケースが最も多いが、それに次いで5年以上家なし状態にある人の多いことがわかる。後者のように長期にわたって家なし状態にある人にとって、市町村が提供する過渡的な滞在施設は、もはや「過渡的な」滞在場所ではなく半恒久的な住まいになっている場合が多い。実際、シュタインマイヤー (Steinmeier 1992, S. 31) は、ドイツにおけるいくつかの経験的な調査を参照しつつ、「無宿者 Obdachlose」<sup>5</sup>の20%近くが5～10年間も過渡的な滞在施設に滞在していると推定している。これに対して、女性の場合は、家なし女性の数の増加が近年の現象であるという事情もあって、家なし状態がつづいている期間が2ヵ月以下である人が多い。

<sup>5</sup> 「無宿者」の概念については、脚注1)を参照されたい。

表5 1996年における男女別の家なし持続期間

期間	男性		女性	
	人数	%	人数	%
2ヶ月未満	3316	25.2	721	43.4
2ヶ月以上6ヶ月未満	1889	14.4	335	20.2
6ヶ月以上12ヶ月未満	1396	10.6	211	12.7
1年以上3年未満	2294	17.4	219	13.8
3年以上5年未満	1389	10.6	72	4.3
5年以上	2873	21.8	104	6.3
計	13157	100.0	1662	100

出所: Thomas Specht-Kittler, *Statistikbericht 1996*, Bielefeld 1998, S.26.

### 3. ドイツとベルリンにおける支援策の特徴

ドイツには、家なし人への支援を目的にした特別の法律は存在しない。むしろ、秩序法（州ごとに制定）や連邦社会扶助法といった一般的な法律、あるいは社会住宅のような一般的な住宅政策を応用して家なし人への対策がとられている。

たとえば、家なし状態に陥ることを予防するための措置の1つとして、滞納された家賃を各市町村の福祉事務所が肩代わりする制度があるが、これは連邦社会扶助法の15a条（「特別な場合の生活扶助」）<sup>6</sup>、または72条2項（「特別な社会的困難を克服するための扶助」）<sup>7</sup>に基づいて実施されている。こうした予防措置をまったくとっていない市町村が

<sup>6</sup> 連邦社会扶助法15a条（「特別な場合の生活扶助」）の条文は、以下の通りである。

「(1) 前条までの規定では生活扶助ができない場合でも、住居を確保し、または相当の窮状を除去するため妥当なときには、生活扶助を行なうことができる。それが妥当かつ必要であり、生活扶助を行わなければ住居を失う恐れがあるときは、生活扶助を行なうことを要する。扶助を求めている者に扶助費を交付したのでは目的に合致した使用が保障されないときは、第1文による扶助費は賃貸人または他の受給資格者に支払うことを要する。その場合は扶助を求めている者に対して、文書でその旨を通知しなければならない。この場合、金銭給付は手当てとして、または貸付として行なうことができる。

(2) 民法典第554条による賃貸借関係の解約告知の場合で住居明け渡しを求める訴えが裁判所に係属しているときは、裁判所は、第1項に定める任務についての配慮を求めため、遅滞なく管轄地域社会扶助実施者またはその委任を受けた機関に下記の事項について通報する。

1. 訴え受理の日
2. 当事者の氏名・住所
3. 月々支払われるべき賃借料の額
4. 主張されている未払い賃借料の額と主張されている損害賠償額など
5. 口頭弁論期日。〔以下省略〕（小川 1999, p.17）

<sup>7</sup> 連邦社会扶助法72条（「特別な社会的困難を克服するための扶助」）2項の条文は、以下の通りである。

「(2) 扶助には困難を回避し、排除し、または悪化を防止するために必要な一切の措置、とりわけ扶助を求める者とその家族に対する助言と人的世話、職業教育や職場の獲得・確保のための援助ならびに住居の確保や

かなり存在するようだが (Steinmeier 1992, S. 91)、のちに述べるように先進的な都市では大きな成果をあげていることも事実である。

また、現に家なし状態にある人を過渡的な滞在施設に收容する措置については、連邦社会扶助法 72 条 2 項ないし 12 条 1 項 (「生活扶助」の一環としての「必要生活費」の支給)<sup>8</sup>に基づいて、NGO が運営する滞在施設に市町村からの補助金が支給される<sup>9</sup>か、あるいは秩序法に基づいて各市町村が家なし人をなんらかの滞在施設に收容することになっている。後者の秩序法による措置の場合、家なし状態は公共の安全を脅かすものとみなされ、各市町村は家なし人を施設に收容することを義務づけられることになる (Maly 1996)。

他方、社会住宅を家なし人支援策として応用する場合もある。ドイツにおける社会住宅 Sozialwohnung とは、借家人、家賃水準および居住面積等に関して一定の拘束を課すことを条件に無 (低) 利子の公的資金を提供することで、手ごろな価格の住宅の建設を促進する制度のことであり、1950 年の西ドイツにおける第 1 次住宅建設法によって整備された。この社会住宅には、一定の所得上限を越えない世帯であればだれでも入居できるが、ベルリンには、社会住宅の中の一定の空き家ストックをもっぱら家なし人向けに供給するという制度がある (大場 1999, p. 113ff.)。ベルリンに独特のこの制度は、「保護された部分市場 geschütztes Marktsegment」と呼ばれている (後述)。

大部分の州や市町村の役所には家なし人扶助を専門とする部局が置かれ、上記のような一般的な法律や政策をフルに活用しつつかなり体系的な支援策が練り上げられている。家なし人扶助の主要な担い手は地方自治体であり、州ごとあるいは市ごとに、それぞれの特殊な事情に見合った個性的かつ革新的な支援措置が展開されている。したがって、ドイツ全体の家なし人支援策をまとめて叙述することは難しい。

とはいえ、ドイツの家なし人支援策に共通する特徴を 2 点ほど挙げるとすれば、第 1 に、住居喪失を阻止するという予防策、ならびに住居 (再) 獲得後のケアの発達が挙げられる。ことに、訪問型の助言やケアは北欧諸国と比べてみても遜色ない水準にある。先に述べたように、予防策の実施やその水準には市町村によって格差が見られるが、少なくとも先進的な地方自治体においては、住居喪失の予防から社会への再統合までの一貫した支援システムを作る努力がなされている (嵯峨 2000)。第 2 に、他の福祉サービスと同様に家なし

---

調達に当たっての諸措置が含まれる。必要な措置を実施するため適切な場合は総合的計画がたてられなければならない。」(小川 1999, p.33)

<sup>8</sup> 連邦社会扶助法 12 条 1 項 (「生活扶助」の一環としての「必要生活費」の支給)の条文は、以下の通りである。「(1) 日常生活費にはとりわけ食料、住居、被服、保健衛生、家具、暖房および日常生活上の個人的需要が含まれる。日常生活需要には、まわりの世界との関係を維持し、また文化的生活に参加する費用も相当の範囲で含まれる。」(小川 1999, p.16)

<sup>9</sup> ちなみに、2001 年 7 月 1 日から発効する、連邦社会扶助法 72 条のための新施行細則においては、金銭や現物の給付よりも「助言と人的支援」のほうを優先するという原則が打ち出される (新施行細則 2 条 2 項)とともに、施設での滞在に関しては、居宅型の扶助では不適切な場合にのみ期限付きで認めるという制限を設けている (同規則 2 条 5 項)。これは、のちに本文中で紹介するベルリン州の「家なし人への扶助と政策に関する指針および措置・行動計画」における考え方も合致している。

人支援に関しても、地方政府と民間福祉団体との協力関係が密接である。大規模な民間福祉団体としては、カトリック系の「カリタス」、プロテスタント系の「ディアコニー」、社会民主党系の「労働者福祉団」、「ドイツ赤十字」、「ユダヤ人中央福祉所」、「パリティティシュ福祉事業団」等がよく知られている。ドイツでは、これらの民間福祉団体が提供しているサービスに対して地方政府が補助金を支給するという支援形態が広く採用されている。

ベルリン州（ベルリンは市であると同時に、単独で州を形成している）における家なし人支援策も、上記のような特徴を共有してはいる。しかし、ベルリンはまたドイツの中でもかなり特殊な都市である。

ベルリンは統一ドイツの首都であり、その人口 350 万人はドイツの中でもずば抜けて多い（2位のハンブルクの人口は 165 万人）。ポツダム広場を筆頭にあちこちで進む都市の再開発にともない、多くの人々が仕事を求めて、あるいは匿名性を求めてベルリンへ流れ込む。したがって、ベルリンでは、一方において他の州では見られない革新的な措置が採用されている（たとえば「保護された部分市場」や路上生活者に対する医療面でのケア）のだが、他方では公的扶助を受けようとしないう路上生活者がなかなか減少しないという問題を抱えている。家なし人ないし路上生活者の多さに、州政府や民間支援組織がついていけないという現状がある。住居を失い、区役所に支援を申し込んだが、役所をたらい回しにされたとか、あるいは臨時宿泊所の規則が厳しいために宿泊施設を利用しようとしないう路上生活者がいるといった事態は、ベルリン以外の都市ではあまり例を見ない。他の都市では、福祉事務所の職員が路上生活者全員を把握して、住居を見つけられるまできめ細かいケアを行なうというようなケースが見られるが、そうした水準のサービスを提供することはベルリンでは相当に困難である。

同時にしかし、大都市における緊急の課題としてたち現われている日本での野宿者支援策を考える場合、ドイツの諸都市の中でまず参考にされるべきはベルリンの支援策であろう。なぜならそれは、巨大な人口と行政上の数多くの課題とを抱えた大都市における野宿者支援がどこまで可能であるかを教えてくれるからである。

#### 4. ベルリンにおける家なし人の現状

ベルリン州の家なし人扶助システムにおいては、州政府と区役所との間で分業がなされている。州政府（とりわけ保健・社会庁 *Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales* と、その下に置かれている保健・社会局 *Landesamt für Gesundheit und Soziales*）は、ベルリン全体のレベルでの構想や指針を策定したり、民間福祉団体や住宅会社等と協定を結んだりする役割を負っている。これに対して、実際に扶助措置を担うのは区役所であり、現に家なし状態にある人や家なし状態に陥りそうな人が支援を求めて訪れるのは区役所である。

ベルリンにおける家なし人の数値は、区役所になんらかの支援を申し込んでくる人の数に基づいてかなり正確につかむことができる（表6参照）。

表6 ベルリン州における家なし人の数 (単位:人)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
東ベルリン	771	2751	2804	2490	2558	2330
西ベルリン	9787	7746	7068	6460	4715	4323
東西合計	10558	10497	9872	8950	7273	6653

出所:Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin から入手した資料を  
基に筆者が作成。

注 :上記の数値はすべて第IV4 半期のもの。これらはすべて、区役所に登録されている人の数である。移住民や、区役所との接触を持たない路上生活者は含まれていない。

しかしながら、表6には、区役所との接触を持たない路上生活者が含まれていない。路上生活者の数は1999年の時点でも、避寒扶助施設（後述）の利用人数に基づいてベルリン全体で2000人から4000人であると見積もられている。

ここ数年のベルリンにおける趨勢も、連邦レベルでの傾向に類似している。すなわち、全体としての数の減少が確認されるとともに、東西間の傾向の違いも緩和されている。その要因としては、連邦レベルにおけると同様、住宅市場における需給逼迫の緩和と並んで、州政府によるさまざまな予防措置の展開が指摘されている。しかし、路上生活者数の見積もりはこの2~3年にわたって2000人から4000人という水準を維持しており、しかも外国人の路上生活者が増えていると言われている。

また、住宅市場での需給逼迫が緩和されることで家族や多人数世帯の「家なし人」の割合が減少したが、単身世帯の割合が増えている（1995年の74%から98年の82%へ）点も、問題点として指摘されている。

家なし人の数が減少傾向にあるからといって、州政府や民間福祉団体が警戒を解いているわけでは決してない。というのも、2000年には制約期間が切れた大量の社会賃貸住宅が通常の民間賃貸住宅に転換されることになっているにもかかわらず、連邦政府による社会住宅建設への支出は大幅に削減されているからである。

## 5. ベルリンにおける家なし人支援策<sup>10</sup>

州議会が1998年5月に採択した決議に基づいて、ベルリン州政府は「ベルリンにおける家なし人への扶助と政策に関する指針および措置・行動計画」<sup>11</sup>を作成した（以下、「指針」と略記）。この「指針」は、ベルリンにおけるこれまでの家なし人扶助の問題点を点検して改善の方向性を示した文書である。したがって、この「指針」からは、ベルリンにおける家なし人扶助の到達点を知ることができる。

「指針」によれば、「家なし状態と家なし状態に陥る危険は、自分の住居に入居するか、あるいは自分で賃貸契約を結び、かつその住居が同伴ケア措置により長期にわたって確保される時、初めて終了したとみなすことができる」。

この引用文の中で、住居（再）獲得後も同伴ケア措置により「長期にわたって」住居が確保されていることが終了の条件に挙げられている点に注目されたい。つまり、家なし人が一旦は住居を獲得したとしても、家賃を滞納したり、近隣との間で問題を起こしたりして、再び住居を失い路上に戻るといったケースがかなり存在するのである。それゆえ、単に手ごろな家賃の住居を斡旋するだけでは不十分である。住居を獲得したあともそこに長く住んでいられるよう、アフターケアであると同時に予防策でもあるソーシャルワーカーによる同伴ケア措置が必要だというわけである。

かくして「指針」によれば、「家なし人政策の一般的な目標は、予防（住居喪失の回避）と（再）統合（自分の住居と社会関係へのつれ戻し）である」。

「指針」はしかし、予防とケアの重視を根拠にして、ケアをともしない施設にも与えてきた補助金をできるかぎり削減し、余った予算をケア付施設や訪問型ケアのほうに重点的に配分するという方針を打ち出している。というのも、ケアをともしない施設への収容は、しばしば「家なし状態を固定化し、社会的なコストを結果的には高める」（「指針」）と認識されているからである。ここには、「財政再建法」によって毎年5%ずつ州予算を削減しなければならないベルリン州の厳しい財政事情も反映している。

第2節で述べた通り、過渡的な滞在施設に5～10年も滞在している人が数多く存在することを鑑みれば、ケアをともしない施設の効果をこのように疑問視することも、あながち不当とは言えない。しかし、問題は、現在家なし人の大部分が収容されているケアなし施設への補助金を削減し、その予算をケア付の施設に振り向けた場合、はたして家なし人

<sup>10</sup> ベルリンでの家なし人支援策に関する以下の叙述は、2000年9月にベルリンで行った調査において家なし人支援のNGO諸組織とベルリン州政府からいただいた各種資料やインタビューに基づいている。とくに、ベルリンにおける支援策の全体像をつかむにあたっては、ベルリン州保健・社会局 Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin で家なし人支援部門を担当されているベアテ・フリューゲル女史 Frau Beate Flügel とのインタビューが大いに参考になった。

<sup>11</sup> Der Senat von Berlin, *Leitlinien und Maßnahmen bzw. Handlungsplan der Wohnungslosenhilfe und-politik in Berlin*, Drucksache 13/4095 Abgeordnetenhaus von Berlin 1999.

は宿所を確保できるのかという点にある。なるほど、「指針」の新しい方針に沿ってケア付施設は過去2年間で倍以上になり、現在は82施設（1926人収容可能）を数えるに至っている（表7の「連邦社会扶助法93条に基づく措置」の項目に記されている一連の施設がケア付の施設に該当する）。しかし、ソーシャルワーカーによるケアを嫌う家なし人や路上生活者もかなり存在する。さらに、補助金が打ち切られることによって運営が成り立たなくなる小さなケアなし施設もかなり出てくるのではないかと懸念される<sup>12</sup>。

さて、以下では、ベルリンにおける家なし人支援策を、(1) 予防策、(2) 現存する家なし人への支援策、(3) 自助組織の活動に分けて概観してみよう。

### (1) 予防策

最初に強調しておかなければならない点であるが、「住居喪失を防止することは、あらゆる措置の中で最も効果的で、長い目で見て費用が最もかからない措置である」（「指針」）。ベルリンに限らずドイツの多くの都市で予防策に重点が移されるようになった背景の1つに、こうした認識があるものと思われる。実際、ケルンでは、連邦社会扶助法15a条に基づいて行なわれた滞納家賃の肩代わりは、約60%のケースで住居喪失を防止することに成功している。さらに、同じくケルンの例で言えば、1989年における滞納家賃の肩代わりは1件当たり1800マルクで済んだのに対し、秩序法に基づいて施設に収容する事後的な扶助の場合には、これの5倍から6倍の費用が1件当たりにかかったという（Steinmeier 1992, S. 312）。

この連邦社会扶助法15a条に基づく滞納家賃の肩代わりについて、ベルリン州では1999年に6614世帯に対して、計1846万マルクが支払われた。これは定期的な収入のある世帯に対して行なわれる。

しかし、「滞納家賃の肩代わりは、同時に家賃滞納の原因（それはしばしば当事者の人格的な困難にある）に対処しないかぎり望ましい結果をもたらさない」（「指針」）。そこで、州政府は2000年9月1日から、ベルリンの大規模な民間福祉団体の連合体であるLIGA (Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege)<sup>13</sup>と協力しつつ、住居維持と獲得のための訪問型ケアサービスを実施している。これは、家主から住居を出ていくよう言われた人、家賃を滞納している人、近隣から苦情を受けた人などに対して相談を行なうサービ

<sup>12</sup> ケア付施設の重視という州政府の新しい方針のこうした問題点については、家なし人の自助組織である Landesbetroffeneninitiative wohnungsloser Menschen のユルゲン・ディンチャー氏 Herr Jürgen Dincher らとのインタビューにおいて指摘を受けた。州政府によるNGOへの補助金がカリタスやディアコニー等の大きな組織に潤沢に供給され、小さな組織には回ってこないという同様の批判は、路上新聞『die strassenzeitung』を発行している家なし人の自助組織である mob-obdachlosen machen mobil のシュテファン・シュナイダー氏 Herr Stefan Schneider からも聞かれた。

<sup>13</sup> LIGAに加盟しているのは、先述した6つの大規模な民間福祉団体、すなわちカリタス、ディアコニー、労働者福祉団、ドイツ赤十字、ユダヤ人中央福祉所、パリテーティッシュ福祉事業団である。ベルリンではカリタスとディアコニーがとくに大きな民間福祉団体である。LIGAに対しては年間約800万マルクの補助金が州政府から支給されている。

スである。具体的には、計画的な家計、社会的協調能力を高める訓練（ゴミを窓から捨てないようにする等）、アルコール依存症の人のための禁酒プログラムなどがある。ケアに要する費用は、連邦社会扶助法 72 条に基づいて州政府が民間福祉団体に支払う。

次に、ベルリンに独特の社会住宅政策として、「保護された部分市場」というシステムがある。通常の家賃には一定の所得以下の人ないし世帯なら誰でも入居できるが、「保護された部分市場」の場合は州政府が住宅建設会社と契約を結んで、もっぱら家なし状態に陥りそうな人ないし家なし人のために社会住宅の特別枠を供給している。このシステムを通して、1994 年以来すでに 1 万 3500 人に対して手ごろな価格の住宅が提供されてきた。

2000 年 1 月 1 日からは州政府と住宅供給会社との間で新しい契約が結ばれ、現存する家なし状態の除去よりも住居喪失の阻止のほうを優先するという原則が強調されるようになった。この新契約によれば、1100 戸の単身世帯向け住居と 250 戸の多人数世帯向け住宅が毎年供給されることになっている。家賃には住宅の規模や質に応じて上限が定められ、州社会法上の諸規定に見合った質の住宅が提供されなければならない。他方で、住宅建設会社は、滞納家賃や改装費などを区役所ないし州政府に負担してもらえ、住人による住居破損についてもそれへの賠償を州政府に請求できる。

ただ、このシステムに基づく住宅には訪問型のケアが付いていないので、「回転ドア」でしかないという批判もある。つまり、長期間にわたって家なし状態にあった人がケアなしの家賃住宅に入居しても、近隣との間でトラブルを起こしてすぐに住宅を出ていかなければならなくなるというわけである<sup>14</sup>。

このほか、区役所による改装費用の肩代わりや期限付きの家賃保証（収入のない人が対象）が行なわれている。

## (2) 現存する家なし人への支援策

路上生活者に対しては「敷居の低いサービス」が提供されている。「敷居が低い」とは、原則として匿名でサービスを受けられることを意味する。氏名や出生地などを明かしたくない路上生活者が利用しやすいように、こうしたサービスが提供されているわけである。むろん、こうした施設では、当事者が希望すれば、連邦社会扶助法などに基づく通常の家賃補助の申請を区役所に対して行なうことを支援する。したがって、「敷居の低いサービス」は通常の家賃補助システムへのつなぎの役目を果たしているといえよう（嗟峨 2000）。

「区が責任を負う敷居の低いサービス」とは、民間福祉団体が経営する日中ないし夜間の「敷居の低い」滞在施設に対し、区役所が補助金を支給することで成り立っているサービスを指している。これは、通年的な措置と避寒扶助とに分けられる。避寒扶助とは、ベルリンやケルンで行なわれている独特の措置であり、冬季の滞在場所を増やすべく、区役

<sup>14</sup> 「保護された部分市場」の持つこうした問題点については、注 9 で触れたユルゲン・ディンヒャー氏 Herr Jürgen Dincher らとのインタビューにおいて指摘された。

所が11月から翌年3月に限って支給する補助金で運営されている施設である。

こうした「敷居の低い」日中の滞在施設の1つに、ブーゲンハーゲン通りに位置する「ヴァルマー・オットー Warmer Otto」がある。これは、プロテスタント教会の教区が運営主体となっている通年的な滞在施設である。開所時間は、1週間のうち4日間は午後のみ、2日間は午前中のみとなっており、土曜日と祝日には閉鎖される。施設の表通りに面した部分はすべてガラス張りであり、いかにも「敷居が低く」、かつコミュニティに開かれているという印象を受ける。週3回の昼食の提供、週1回の昼食の自炊、週1回の朝食の提供を無償で行なっている。トイレ、シャワー、洗濯機があり、区役所との連絡用にタイプライター、電話、FAXも利用できる。また、職業安定所等を利用する際に必要となる郵便住所も提供している。ここでは5人のソーシャルワーカーが勤務しており、利用者の希望に応じてさまざまな相談にあたっているが、ソーシャルワーカーたちは、役所的な対応をされることを嫌う家なし人のことを配慮して、何気ない会話やゲームなどをしながら自然なスタイルで相談に応じるよう努めているという。利用者は1日平均して40人から50人である。

このヴァルマー・オットーはまた、家なし人をつれて空港や城などを見学したり、年に1回の遠足や旅行を行なったりもしている。

「駅サービス」は、日中の滞在施設であり、かつまた麻薬依存者へのケアを含むさまざまなケアをソーシャルワーカーが提供するものである。長距離列車が発着する3つの大きな駅（ツォー駅、東駅、リヒテンベルク駅）に置かれている。非営利の有限会社によって運営されているが、もともとはキリスト教会の活動から出発したものであり、他の州における「駅ミッション」に対応するものであろう。

さて、「路上ソーシャルワーク」の中には、「路上への社会扶助」が含まれる。これは、社会扶助を受ける権利がある人（非合法に滞在している外国人や政治的庇護申請者、戦争難民などを除く）に対して、住宅があるかないかにかかわらず社会扶助の基本額を支給するというサービスである。

また、「医療提供」の1つとして「移動医師」というサービスがある。これは、医師1名、看護婦1名、ソーシャルワーカー1名が月曜日から金曜日まで、公園や教会の近辺といった市内12カ所の異なる場所をキャンピングカーで訪問するサービスである。対象となるのは疾病金庫に未加入の路上生活者であり、治療やサービスは無料。ソーシャルワーカーは路上生活者に対し、社会扶助の申請や疾病金庫への加入を勧める。

これに対して「看護ステーション」とは、入院する必要はないが路上で過ごせば病状が悪化するような路上生活者の患者に対して、宿泊、治療、助言、ケア等を提供する施設である。ベルリンに1カ所だけ存在するが、2001年には2つめのステーションができる予定である。平均的滞在期間は4週間で、20人まで収容可能。必要とあれば、通常の病院への入院を斡旋する。

さて、家なし人向けの「臨時宿泊所」は、ベルリンに2カ所存在する。このうちの1つであるフランクリン通りの臨時宿泊所は、カトリックの福祉団体であるカリタスが運営しているもので、ケア（食事、宿泊場所の提供、週に2回の健康診断）と、1名のソーシャルワーカーによる助言（失業、住居の喪失、中毒、家族関係など）とを無料で提供している。ただし、麻薬と暴力とを放棄することが原則であり、施設内ではアルコール飲料も禁止されている。73のベッド数がある（6畳ほどの部屋に2段ベッドが2台置かれている）。

入所者は、毎日午後3時に受け付けを済ませて入所し、午後11時には就寝し、翌朝の午前6時半に起床、午前9時には宿泊所を出ていくことになっている。1日だけ宿泊して出ていく人もいれば、2~3ヵ月滞在する人もいるという。ただし、患者用ベッドを4床用意しており、こちらでは1日中寝ることができる。

以上のような数多くの措置を実施していても、それについての情報を家なし人が知らなければ意味がない。そこで、州政府はNGOと協力しつつ、毎冬に『避寒扶助の手引き』という刷子を発行し、市内のさまざまな施設で配布している。これには、臨時宿泊所、日中の滞在施設、「夜間喫茶」（後述）、食事を提供する施設、衣類や家具を提供する施設、医療施設、カウンセラー、負債に関する相談所等の住所と連絡先が区ごとに記されている。

### (3) 自助組織の活動

これまで紹介してきた家なし人への支援策は、いずれも州政府の予算によって裏付けられた措置である。むろん、ベルリンではこれら以外にも小規模な支援グループや自助グループの活動がくり広げられており、それらはしばしば州政府からの補助金を受けずに取り組まれている。ここでは、われわれがインタビューを行なった2つの自助組織の活動を紹介しよう。

1つは、「ベルリン州家なし人当事者イニシアティブ Landesbetroffeneninitiative wohnungsloser Menschen Berlin」である。これは、名称からも読み取れるように、家なし人自身が家なし人を支援するという自助組織であり、1999年9月に11人の家なし経験者によって設立された新しい組織である。1999年11月には、家なし人のための日中と夜間の滞在施設である「キーツ・カフェ Kiez Café」をヴェーリッシュ通りに開設した。このような施設をベルリンでは「夜間喫茶」と呼んでいる。

キーツ・カフェは、24時間・365日開いている施設である。家なし人の支援組織はキリスト教関係のものが多く、日曜日に食事を提供する施設がどうしても少なくなるので、キーツ・カフェのように日曜日も食事と滞在場所を提供する施設は貴重である。ここでは朝食と夕食が無料で提供されているほか、シャワー、洗濯機、衣裳部屋、台所も自由に利用することができる。夜間には12床の寝台（そのうち7床はマットレス）が用意される。健康相談、区役所への扶助の申請のための勉強会、絵画の展示会、コンサート、政治的な討論会、ソーシャルワーカーによる相談などの企画を週に1回、そのときどきの必要に応じ

て家なし人自身が決定して開催することになっている。

キーツ・カフェの運営費用は、これまですべて寄付金によって賄ってきており、州政府や区役所からの補助金は受けてこなかった。しかし、2001年からは、先述した避寒扶助の適用を受ける予定であるという。食事については、「ベルリンの食卓 Berliner Tafel」という組織が大きな会議やレセプションで出された食事の余りを集めているので、そこから無償で提供してもらったり、近隣のパン屋、八百屋、病院から毎日の余りをもらったりしている。

このほか、「ベルリン州家なし人当事者イニシアティブ」としては、冬季しか開かれていない臨時宿泊所を1年中開くことを求める署名運動を行ない、1999年の10月末までに約3万人分を集め、ベルリン州議会に提出した。

次に、路上新聞『die strassenzeitung』を紹介しておこう。路上新聞はアメリカに端を発し、今では欧米の大都市の多くで見られるようになった試みである。それは、家なしの問題を世論に訴えるだけでなく、家なし人や路上生活者自身が新聞を編集し販売することで、仕事をして生活費を稼ぐという自立性を養うプロジェクトでもある。家なし人の体験記や家なしにかかわるさまざまな社会的テーマを記事にしている。

『die strassenzeitung』を発行している団体は mob-obdachlosen machen mobil (以下、mob と略記) であり、1994年に設立された。新聞は2週間に1回の頻度で発行され、1号につき約2万部が売れているという。販売人となる家なし人ないし路上生活者は、1部につき50ペニヒで mob から新聞を買い取り、1部2マルクで販売している。その差額の1.5マルクが販売人の収入となる。登録されている販売人はベルリン全体で約1000人おり、1号につき150人程度が販売活動に従事している。ベルリンでは東駅とツォー駅に販売ステーションが置かれているが、ベルリン以外でも、プレーメン、ダルムシュタット、テュービンゲン、エッセン、ビーレフェルト等の都市に販売グループが存在している。

新聞1号につき約1万マルクの発行費用は、すべて販売収入によって賄われており、州政府からの補助金は受けていない。mob は、「無宿者自助センター・プロジェクト」という計画を提示して州政府に補助金を申請したが、却下されている。

mob は、新聞発行以外にもさまざまな活動に取り組んでいる。先述した『避寒扶助の手引き』という刷子の編集活動も、その1つである。また、1998年2月には、冬季に駅のホールから路上生活者を締め出さないようにすることを求めて、ツォー駅での座込みを行ない、約100名の当事者や支援者が集まった。この行動が効を奏したのかどうかは定かではないが、ドイツ鉄道 (Deutsche Bahn) は今では、凍死者が出た場合に社会的責任を追及されることを恐れ、ツォー駅等の主要駅のホールを冬季でも開放している。

## おわりに

ドイツ、とりわけベルリンにおける家なし人への支援策は、いくつかの問題点をはらみながらも、家なし状態にある人の数を着実に減少させてきた。家なし人が減少してきた1997年から99年にかけては2桁台の失業率がつづいていたにもかかわらず、こうした成果をあげているのである。

なるほど、ドイツと日本では「ホームレス」のあり方に違いがある。日本の野宿者には高齢者が多いのに対し、ドイツの「家なし人」の多くは働き盛りの年齢の人であるため、住居を再獲得して仕事を確保しさえすれば家なし状態から比較的容易に脱却できるように思われるかもしれない。しかし、ドイツの事情もそう簡単ではない。第1章で述べたように、ドイツの家なし人や路上生活者は、麻薬やアルコールへの依存、心理的疾患、暴力をはじめ、息の長い同伴ケアを必要とする複雑な諸問題を——しばしば同時に——抱えている。その中には、住居獲得と勤労への意欲を失ってしまった人も少なからず含まれている。ベルリン州の「指針」が「家なし人の底辺部分 Sockel」と呼んでいるような、いつまでたっても住宅を獲得することができない家なし人の層が存在するのである。

ここでは、ドイツの家なし人支援策から日本が学ぶべき点をまとめてみることにしよう。

第1に、既存の制度を家なし人支援のためにフルに応用している点は、日本でも大いに参考になる。ドイツの連邦社会扶助法は、地方自治体によって家なし人支援のために積極的に活用されているが、日本の生活保護法もドイツの社会扶助法と同様に無差別平等原則に立脚しており、野宿者支援のためにもっと柔軟に活用されてしかるべきである。受給者を絞り込むために、定住所がないことを理由にして生活保護の支給を拒んだり、勤労意欲の高低によって受給者を選別するという地方自治体の窓口での対応は、法律の原則に則って改められなければならない(庄谷 2000)。

その点では、厚生労働省が3月2日に打ち出した方針は注目に値する。それによれば、「自立支援センターを退所後に就職先が見つからなくても、保護要件に沿えば積極的に生活保護を適用し、公営住宅などへの入居を促進する」という(2001年3月3日付『毎日新聞』朝刊)。これにより、定住所がないことや就労能力があることを理由にして生活保護の支給を拒むというこれまでの対応が自治体レベルで変化するのかどうかを注視しなければならない。

第2に、ドイツにおける家なし人支援策の担い手は地方自治体とNGOであり、両者の(ときに批判や緊張関係をともなった)協力を通して、現場の必要に見合った革新的な措置が生み出されている点である。むろん、ドイツはキリスト教を背景とする家なし人への支援の長い歴史を持つがゆえにNGOのネットワークが発展しているわけであり、そうしたネットワークが日本でただちに形成されるものでないことは言うまでもない。しかし、東京の山野や大阪の釜ヶ崎をはじめとして、日本でも野宿者支援のNGOは存在する。地方自治体