

は、人口5万人以上の市では全世帯の20%を社会住宅（公共住宅）とすること、そして貧困者のみを入居・隔離させるのではなく、あらゆる階層の人々が公共住宅で生活しうるよう強制した（社会的ミックス政策）。市が法を遵守しないならば、国はその市に追加税を課し、この税を財源として国が当該市に公共住宅を建設するというものである。高所得層が集中する地域では反発が必至となっているが、運動が新たな手段を得たことは間違いない。

#### 4. 「福祉国家」をめざす闘いを

筆者のフランス紹介については、「見方が甘い」、なかには「よく知らないが、そんなにうまくいっているはずはない」という乱暴な批判も受けた。確かにフランスでも市場経済システムは不平等・貧困・排除を（再）生産している。そして、フランス人も認めるように社会保障・社会福祉施策は問題解決ではなく問題の後追いである。しかし、「事後処理」、すなわち今、陥っている貧困に取り組まずして、どうして人々は、事態の根本解決をめざす意識や運動を形成することをできようか。ホームレス問題から「福祉国家」への批判も飛び出しているが、とうてい「福祉国家」とはいえないわが国において、民主主義社会＝「福祉国家」をめざすことを諦めてもいいのだろうか？「福祉国家」を乗り越える国家、そして人々が真に平等である社会は、ひととびでは形成できないのである。

日仏の歴史の違い、市民革命を経ていない日本社会、為政者は何をやっても責任をとらないという風土を生んだ絶対王政の遺産、労働組合が企業別であり労働者階級の代表にはなっていない等という正論、他方で市民意識の低さ（ホームレスに対する「差別意識」）など権力をもっていない一般国民に問題の責任（あるいはその一端）を帰する乱暴な意見も見られる。確かに、日本社会のマイナス面は枚挙にいとまがないが、これは貧困との闘いにおける課題の多さを示していること、そして我われの果たすべき責任・役割の大きさを示してことに他ならない。ここでいう「我われ」とは国・自治体の行政担当者、政党、労働組合、NPO・運動団体、そして法律家、ジャーナリスト、研究者など、声をあげる手段、闘う手段をもっているものであり、国民一般ではない。国民の大多数は未組織労働者そして零細自営業者であり、「競争」、「生活の自己責任」の叱咤のなかで社会保障の恩恵も受けず、生活に追われている。ホームレス問題とともに彼らの貧困もとりあげられてしめるべき社会問題なのである。

註：フランスの貧困・排除との闘い、社会施策やアソシエーションなどの活動については拙書『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)を参照いただければ幸いである。

---

## 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

### はじめに

貧困問題にかかわり、公的扶助や医療保険などが国民各層にまたがり網羅的に配置・制度化されておらず、その意味において普遍主義的に防貧施策を指向した政策対応に欠くアメリカでは、低所得層に対応を特化した「貧困対策」が確立されてきた。すなわち、所得保障政策や住宅政策などが貧困者に対応する場合、それらは貧困ではない人々とは切り離された「残余的」な政策として「分割して」実施されてきたのであり、特に連邦や州政府によって実施されてきた種々の公的扶助制度や、低所得層向けの住宅政策がその代表的なものである<sup>1</sup>。

このいわば「分割主義」という政策スタンスは、より範囲を広げてアメリカの広義の社会保障制度を見る場合にも示唆的である。すなわち生活保障において中軸となる年金保険などの制度体系は、労働能力を前提とした自助原則のもと組み立てられており、稼得能力が低い貧困層にたいしては、制度としての生活保障が、たえず本人の稼得による「自立・自助」の促進を求めるものとして、それゆえたえず「残余的」な性格を付帯させられながら実施されてきた。1929年の大恐慌が生み出した空前の失業問題に対応すべく制度化され今日にいたるアメリカの広義の社会保障制度は、その分水嶺に「労働」というブリッジを掛けながらも、稼得が比較的安定した層とそうでない貧困層との間を「分割」して対応してきたといえる<sup>2</sup>。

ところが、1970年代～80年代にかけての経済状況の悪化に伴い顕現し、80年代には大規模な社会問題として認識されるに至ったホームレス生活者の増大は、アメリカ社会にそれへの新たな制度的対応を迫り、旧来からの「貧困対策」にホームレス生活者への特別な対策が加えられることになった。1987年に制定されたMcKinney法として知られる連邦ホームレス特別立法がそれである。この連邦特別法に基づき実施されてきているホームレス対策が、そもそもどのような内容をもっているのか。また、それがアメリカ社会政策全体

<sup>1</sup> ここで「貧困ではない人々と切り離された」という意味は、特に住宅政策においてははっきりとしている。平山によれば、そのアメリカ政府の姿勢は「分割主義」と呼びうるもので、公的かつユニバーサルな住宅保障の実現を許容しないアメリカの伝統的な持ち家奨励政策のもと、富裕層や中間層に対しては住宅購入のためのモーゲージ（抵当）保障などが権利（エンタイトルメント）として認められるのにたいし、貧困層は「潜在的な中間層」として「救済に値する貧民」とみなされる場合にかぎり保障の対象に組み込まれる、アメリカ固有の住宅政策の歴史展開においてそれが見られるという。しかしその歴史には、貧困層にたいする住宅保障が絶えず「残余的」なものに押しとどめられてきた軌跡が明らかである（平山 1999）。

<sup>2</sup> たとえば近年のわが国におけるアメリカ社会保障研究が述べるような「社会保障と福祉にたいする異なった反応」（砂田 2000）は、上記のような理解を通じて読み替えておきたい。

の中で、特に旧来からの「貧困対策」のもとで、一体どのような整合性をもち展開してきているのか。これらのことは今日路上生活者問題が大きくなり、それへの制度対応に着手し始めたわが国にとっても、明らかにすべき重要な点であるように思われる。

本稿は、連邦ホームレス特別法が成立し、今日にいたるまで展開してきたプロセスをたどり、極貧生活をする人々に対してアメリカ社会がとることを迫られた制度的対応の内実をスケッチすることで、現代のアメリカ社会政策のなかで「ホームレス対策」がどのように機能し、またその政策含意としては一体どのようなことが示唆されうるのかにつき検討することを課題とする。

以下、第1章では、80年代に連邦ホームレス特別法が成立する背景について述べる。ここでは、アメリカにおけるホームレス問題の大規模化についてその内実を概観し、またその大規模化に拍車をかけた80年代における「貧困対策」の問題点を指摘する。これを通じて、社会問題としてのホームレス問題の根深さについて確認する。第2章では、80年代を通じて、実際に連邦政府が取った政策対応について述べる。ホームレス問題にたいする当時の政府対応が、応急の收容措置から始まり、特別立法措置へと推移していく過程を見ていく。第3章では、90年代における連邦対策の展開から、90年代以後打ち出されてきた政策理念である「ケアの継続」概念と、そのもとでの実践について検討する。この作業を通じて単なる收容措置にとどまらず、連邦ホームレス政策がある種の洗練を遂げて現在に至っている状況を述べ、その示唆するところにつき述べていきたい。

## 1. 連邦ホームレス対策特別立法の背景

### (1) ホームレス生活者の諸相

まず、特別立法による政策対応＝「特別な」対策が施されるに至った前提から検討しておきたい。過去20年間にアメリカのホームレス問題に関して蓄積されてきた膨大な調査研究の到達は、この検討にあたり多くの点を明らかにしている。

何よりも、社会問題としてホームレス人口の規模の巨大化が認識されたことを指摘できる。表1は、ひと晩、1週間、1年間のそれぞれの期間にホームレス生活を過ごすアメリカ国民の概数を示したものである。1980年代はそれ以前と異なり、ホームレス生活者、とくに文字通りの路上で生活する人々の存在が、都市の日常生活のものとして消し去ることのできない時代となった。

また、エスニシティ、年齢やジェンダー、家族構成、健康状態、身体的ハンディキャップの有無など、ホームレス生活者のデモグラフィクスについては、その諸相ともいえるべき多様性の存在することが、多くの調査・研究によって明らかにされてきた。

例えば、地域による大きな差異を有しつつもアメリカのホームレス生活者は人種マイノリティである割合が高く、特に80年代は他のエスニックグループと比較してもアフリカ

表 1 各種調査が明らかにした全米ホームレス人口概数

調査実施主体	調査実施年	概数	インターバル
支援団体(CCNV)	1982年	200万～300万人	不明
住宅都市開発省(HUD)	1984年	25万～35万人	ひと晩
都市問題研究所(Urban Institute)	1987年	50万～60万人	1週間
		140万～180万人	1年間
国勢調査(Census S-night)	1990年	229,000人	ひと晩
都市問題研究所	1996年	460,000人以上	ひと晩
		842,000人	1週間
		230万～350万人	1年間

出所: Sommer, Homelessness in Urban America(2001)

系アメリカ人によってその多くが構成された<sup>3</sup>。こうした人々は中高年齢層であるよりは、比較的若年者であり男性の場合単身者である割合が高い<sup>4</sup>。また子供を連れた家族ホームレス生活者が増大してきたことも特徴的であり、この人口グループと人種マイノリティの高い相関も明らかにされている<sup>5</sup>。薬物中毒やアルコール中毒との関係性も高く、精神疾患を

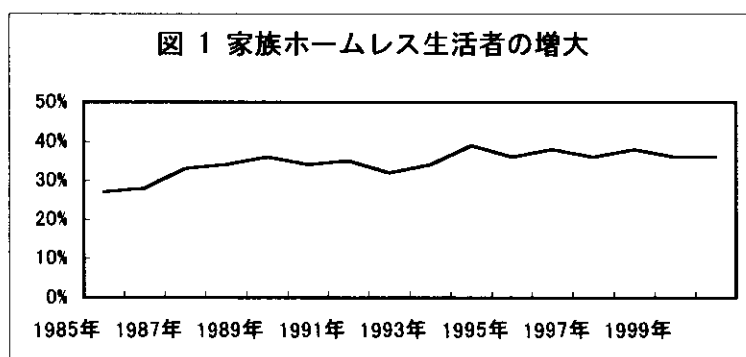
<sup>3</sup> 1990年の国勢調査で実施されたS-night countとして知られるホームレス生活者の概数調査が、一晩のうちアメリカ全土で229,000人のホームレス生活者をカウントした結果(シェルター利用者179,000人、路上50,000人)によると、41%がアフリカ系アメリカ人であり他のエスニックグループを上回った(U.S. Census Bureau, 1990)。ロサンゼルスなど都市によっては人種構成の多数派を占め、将来はアメリカ全土でもエスニックグループの多数派になることが予測されているヒスパニック系アメリカ人もまたホームレス人口を構成している。しかし、複数の都市で実施されてきた調査結果においては、都市全体のヒスパニック人口構成比率よりも、たいいていの場合ホームレス生活者であるヒスパニック系人口比率のほうが少ないという。これを「ラテン系のパラドクス」といい、血縁や家族的つながりに準じた社会的ネットワークによって文字通りの路上生活を回避する可能性が高いことが指摘されている(Baker, 1996.)。

<sup>4</sup> 都市問題研究所(Urban Institute)により1996年に実施された「ホームレス支援プロバイダーと利用者にかんする全米調査」(以下NSHAPC)によれば、ホームレス生活者で65歳以上の高齢者である人はわずか2%であり、全米の成人人口に占める高齢者比率が17%であることに対して大きな対照を成しており、それは55歳から64歳で見ても全米の数値が11%であるのに対してホームレス生活者が6%であることと併せて、中高年齢層のホームレス生活者が少ないことを示している。反対に25歳から44歳層が同調査におけるホームレス生活者の63%を占めた。(Interagency Council on the Homeless, 1999.)

<sup>5</sup> 家族ホームレスは通常子供を連れた母親に焦点が当てられる。全米市長会議が毎年実施している全米25都市における「飢餓とホームレス状態」にかんする報告書によれば、シェルター利用者のうち子連れの家族は過去16年間増大してきており、1985年の27%から90年代後半には常に30%代後半へと推移してきている(U.S. Conference of Mayors, 2000.)。Burtらによれば、全米の家族ホームレス生活者のうち54%がアフリカ系アメリカ人であり、ニューヨークの家族ホームレスの54%、ロサンゼルスのは57%であったという(Burt and Cohen, 1989)。

はじめとして複合的な疾病を抱えている<sup>6</sup>。さらに「戦争をする国家 (warfare state)」ゆえにアメリカが負った傷は大きく、とりわけヴェトナム戦争がアメリカ社会に与えた負の影響は疑う余地がない。平時社会への再参入に障害を抱え、ホームレス生活者になる退役軍人は少なからず存在しており、合衆国会計検査院が議会上院の退役軍人問題委員会で行った報告 (U. S. GAO 1999) によると、全米におけるホームレス生活者の3分の1は退役軍人であるという<sup>7</sup>。

ところで、こうした諸相に共通しているのは経済的に極めて貧しい生活状況であった。80年代に実施されたシカゴにおけるホームレス調査の一つによると、雇用の地位と所得に関してみれば、1950年代にはホームレス生活者のほとんどすべての人々が年間を通じて一



A Status Report on Hunger and Homelessness in America's Cities (2000), Appendices より作成。

<sup>6</sup> Sommer は80年代以降実施されてきた複数の精神疾患とホームレス状態に関する調査研究を紹介するなかで、全ホームレス生活者の3分の1が精神疾患を有しており、4割から5割がアルコール中毒であり15%~30%が薬物の中毒であることを指摘している (Sommer 2001)。ところで、ホームレス生活者であることで強い緊張状態や栄養不良、不衛生さなど、ホームレス状態の持続によって種々の疾病はその深刻さの度合いが増すということもまた実情である。2001年3月に行った聞き取り調査では、支援団体「サンフランシスコ・ホームレス連合」の代表 Paul Boden 氏が、「夜は危険を避けて歩きつづける結果、ホームレス生活者の多くが足を悪くしている」と語り、また、自身もかつてホームレス生活者だった同氏は、ホームレス生活者であることにより歯が悪くなり、「この団体に働いている者はみな fake をつけている」と「フェイク=入れ歯」を外し我々に見せ語った (Paul Boden, Chairman of National Coalition on Homelessness, San Francisco, にたいするヒアリングから、2001年3月1日)。

<sup>7</sup> ロサンゼルス郡では、行政サービスの一環としてホームレス生活者のためのアウトリーチ活動を行っているが、聞き取りに応じた担当者が述べたところによると、特に退役軍人である場合、行政が直接実施するホームレス支援サービスは嫌われ受け入れられない傾向があるという。すなわち「彼らは政府にたいして疲れきっている」というのである (Jeanette Rowe, Program Coordinator of Los Angeles Homeless Services Authority, Los Angeles にたいするヒアリングから、2001年12月17日)。また、ロサンゼルス郡のホームレス生活者をはじめ低所得層の職業紹介・人材派遣事業を行う団体 Chrysalis においてヒアリングに応じた担当者が、ホームレス生活者の社会復帰をサポートするモチベーションについて語ったところによれば、自らアメリカ空軍に15年間勤めた経験がその土台になっているとのことであった。「15年間従軍した後に日常の生活に復帰することの困難さは、私自身がよく知っています」 (Rogena Thurber-Waheed, Program Coordinator of Chrysalis, Los Angeles にたいするヒアリングから、2001年2月27日)。第2次大戦後、アメリカでは退役軍人省が設置されるなど、退役軍人に対する除隊後の給付が幅広く制度化されたこともあり (教育支援、住宅ローン保証、年金や障害給付など)、「退役軍人は他のアメリカ人と比べてもホームレス状態に陥りやすくなかったはず」であった (Rosenheck, et al., 1996)。Rosenheck らは、1980年代に退役軍人の間でホームレス生活者が増大したことを理解するのはたやすくはないとしながらも、退役した人々のホームレス状態がヴェトナム戦争に従軍した経験と、特に戦闘にかかわる心的外傷後ストレス障害 (PTSD) のさらに別の結果であることを複数の調査をもとに示唆している。アメリカのホームレス生活者のデモグラフィクスにおいてこの問題は決して看過されるべきではない。

定期間仕事についていたのに対して、調査時点におけるシカゴホームレスの間では、わずか3%の人々が安定した仕事を持っていたにすぎなかった。1958年当時のホームレス生活者の年間中位所得が1,058ドルであったのに対し後者は1,198ドルであり、インフレ調整をすれば後者の所得がかつてのその3分の1にしか満たないことが明らかにされた(Rossi, 1989)。こうして80年代にその諸相が明らかにされてきたホームレス生活者たちは、それ以前の人々とは異なる「新しいホームレス」<sup>8</sup>として把握されるようになるが、この「新しいホームレス」の増大は、多様な国民にホームレス生活が及び、アメリカ社会における貧困の深化が進んだことを意味した。

## (2) 貧困対策の切り詰め

他方、所得保障政策や住宅政策などの後退も、ホームレス特別対策成立の前提として指摘しておきたい。すなわち「貧困対策」は、それら貧困者の対応を特化する施策の残余的性格を、80年代のレーガン政権下において極度に強めていった。同政権下で進行した公的扶助の事実上の切り詰めは、中西部大都市圏における資本逃避に端を発した、高失業の慢性化といった経済状況のもとで行われ、「貧困者にたいする戦争」(Gans 1996)が生じていることを白日の下にさらすこととなった<sup>9</sup>。25都市の市長が集まる全米市長会議は、1986年の合衆国議会下院における公聴会に資料を提出し、進行するインフレに給付水準が追いつかず、それが極貧生活者に及ぼす否定的影響を明らかにしている<sup>10</sup>。

また住宅政策についてみれば、連邦政府がそれへの関与を極度に薄めていったことを背景に(81年から88年までに住宅都市開発省予算を71%削減)、連邦補助を受けた新規住宅供給は1981年の18万7377戸から89年の7万8767戸にまで大幅に圧縮され、セクション8など貧困者向け家賃補助プログラムも、適用対象者の資格要件が所得中央値の80%以下から50%以下にまで絞り込まれていった。このように、住宅政策の強度の残余化が進行した結果、低廉で支払い可能なアフォードブル住宅が払底し、借家市場では低家賃住宅のストックが減少、ひいては低所得者の家賃負担は過重となり、貧困層にとっては住宅事情が

<sup>8</sup> 「新しいホームレス」については、Rossi(1989)以外にも、かつて貧困層が利用しえた大都市圏における労働・生活環境の変化から論じたものに Hoch and Slayton(1989)、「ホームレス」概念のアメリカにおける歴史的推移を検討するものとして Hopper(1996)の諸研究をあげておく。

<sup>9</sup> この時期の経済状況と、アメリカ国民の生活状況に関しては多くの研究が出されているが、Schwartz and Volgy(1992)、大都市貧困層にそくして分析を行った Wilson(1986)を参照。

<sup>10</sup> 「ボストン、シカゴ、クリーブランド、デトロイト、ロサンゼルス、ルーイヴィル、ナッシュヴィル、フィラデルフィア、サンフランシスコ、シアトルおよびトレントン、これらの11都市では飢餓状態の要因としての不十分な公的扶助を確認している。ルーイヴィルでの公式発表が説明するところによれば『4人家族にたいするAFDCの給付水準は、過去10年間に11ドル上昇したに過ぎない(1ヶ月235ドルから246ドル)。同時にインフレ率は93%上昇しており、実質的にAFDC給付金の購買力を半分にカットしている。』シアトルでは『公的扶助とフードスタンプの割り当て額はインフレに十分追いついていない。現金扶助の割り当て額では、住宅、便益品および食料への支出をまったく満たしていない』(U.S. Congress, House, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, Hearings before the Subcommittee on Housing and Community Development, *The Continued Growth of Hunger, Homelessness and Poverty in America's Cities: 1986*, 100<sup>th</sup> Cong., 1st sess., February 4, 1987., p.141.)

大幅に悪化した（平山 1999）<sup>11</sup>。

こうした、経済状況の悪化と共に進んだ「貧困対策」の残余化のもと、ホームレス生活＝極度の貧困生活が多様な国民に及び、かつ広がりを見せているという事実は発見されたのである。

様々な国民に貧困が及んでいるという事実は、先述した諸相を持つホームレス生活者の状態に共通する輪郭を浮上させた。彼らの多様な諸相があるにもかかわらず、それは低廉で支払い可能な住宅を得るには不十分な所得状況というものであった（Hopper 1996）。貧困の深化に伴って、ホームレス生活の「状態」とそこへ至る「動態」の双方に対する認識を備えつつ、われわれの目に見ることのできる顕在的なホームレス生活者、すなわち文字通りの路上生活者だけにホームレス問題が限定されえないことを、過去における調査・研究の到達は発見しつつある<sup>12</sup>。

しかし、先取りして述べるならば、アメリカが連邦の特別法に基づき実現したホームレス対策は、路上やシェルターにおいて可視可能な、すなわち文字通りのホームレス生活者だけをまさに対象にしてしまった。目にみえるホームレス生活者だけのために施策は制度化されていった。次に、この 1980 年代における連邦政府の具体的な対応を特別立法の成立過程を軸に跡づけていきたい。

## 2. 連邦ホームレス特別法の成立

### (1) 連邦特別法成立以前の政府動向

まずは、1987 年の特別法制定以前に実施されていた連邦レベルでの動きに言及しておこう。この問題に対し連邦レベルでとられた初めての対応は、1982 年 12 月に連邦議会下院

<sup>11</sup> アフリカ系アメリカ人など、人種マイノリティーにたいするゾーニングやレッドライニングによって、低所得層、なかでも貧困な人種マイノリティーにとって居住を得るオプションは非常に限定されているのであり、1980 年代の悪化した住宅事情においてはその困難が彼らに最も集中した。レッドライニングについては、大塚(2001)参照。

<sup>12</sup> 当地の調査研究は、極貧生活を送り、文字通りの路上生活を潜在的に送る可能性のある人びとの存在をこれまで発見してきている。この点、先述の Rossi(1989)は代表的な研究として多くの研究において参照されている。「ホームレス」の定義は単に「状態」として与えられるだけでは不十分であり、そこにはホームレス生活へ至るプロセスも含まれねばならないとされるが(岩田 2000)、しかし潜在的なホームレス生活者の問題に対応する困難について、自ら支援活動に携わる医療人類学者の Kim Hopper 氏が、インタビューに対して以下のように述べている。「現在ニューヨークでは、一般的に違法であるダブルアップ(同居)状態が普及している。どのくらいの家族がこの都市に在住しているのかはほとんど研究されていないが、以前公共住宅で行った調査によれば、5分の1のアパートがダブルアップ状態であった。このことはセンサスには出てこない。違法な状態ゆえにセンサスには出ない。ダブルアップの計り方としては、アパートや家がどのくらい水を消費しているかで調べる。」「大人になってから住むところを求める若年者、移民など、こうした人々の住宅需要はとても高いといえる。こうした人々にたいする住宅市場は大きな市場だが、これについて具体的なことを知る人は誰もおらず、また非常に危険な研究でもある。彼らは一つのアパートをいくつかの部屋に分けて利用している。麻薬や売春だけでなく、住宅も地下経済化している。住宅が地下経済化していることもニューヨークのホームレス問題をある程度隠蔽している。ごみ、水道など、公共政策に影響を及ぼす問題であるという見地からいっても、目に見えるホームレス問題の研究だけでなく、こうした目に見えないホームレス問題の研究を行わなくてはならない。違法なダブルアップがいまやホームレス状態に対する主要な予防政策になっている。」(Kim Hopper, a medical anthropologist working as a lecturer of the Columbia University School of Public Health にたいするヒアリングから。2001 年 3 月 7 日)



の「銀行・財務ならびに都市問題」委員会内「住宅およびコミュニティー開発」小委員会で、「アメリカのホームレス状態」について開催されたヒアリングが事態の把握を試みたことであった<sup>13</sup>。1980年代を通じて膨れ上がったホームレス生活者の存在を、連邦レベルでは議会が80年代の初頭においてすでに公式に認めるに至ったことを確認することができる。それ以前は、行政サイドにおいて全国的な問題としてのホームレス状態は否定されていたが、そこでの支援活動家をはじめとする参考人の意見陳述が、アメリカ国民の日常としてのホームレス生活者の増大を明らかにするに及んで、議会のポジションに修正が生じた。

しかし連邦レベルでこのような取り組みが開始された頃には、大規模化するホームレス問題にたいして各州政府や都市自治体が独自のプログラムの確立を追及し始めており、そうした計画の最大の障害が連邦政府による財政資金の欠如にあることがすでに認識され始めている (Blau1992)。

ともあれこの公聴会を経て、連邦政府がようやくホームレス問題への具体的な対応をとった。翌1983年3月24日に議会を通過した法案(PL98-8)に基づき、とくに緊急事態管理庁(FEMA)を通じて緊急シェルターと食料の確保が開始された(Emergency food and Shelter program)。議決を経た歳出予算は1億ドルであり、それは各州ならびにFEMAといくつかの主要な慈善組織団体の代表から構成された全国委員会との間で配分された。しかし、そもそも緊急事態管理庁はハリケーンや洪水など、自然災害の犠牲に対応する組織であり、時のレーガン政権がFEMAプログラムを分割して確立することを拒否したこともあって、同庁実施のホームレス支援策が長期的な政策インプリケーションを持つことはなかった。つまり、夏はハリケーンに対して、冬はホームレスに対して、まさに今ひとつの季節的な自然災害としての扱いを受けたにすぎなかった。また1983年には未使用施設をホームレス生活者のためのシェルターとして提供すべく、国防省にも400万ドルの予算が配分されている。しかし、軍事施設がホームレス生活者にとってアクセスの便に優れていることはなく、FEMA同様ホームレス生活者の住宅確保に直接的責任を持たない国防省の役割は極めて限定的であった。「それらは全国的なインパクトを与えるには小規模すぎた」のである (Jahiel 1992)。

その意味では、住宅都市開発省(HUD)が、確かに問題に対応する直接的な行政機関であったといえるが、当時HUDはこの問題のための財政資金を、事態改善への効果といった点からみてほとんど得ていなかったのが実情であった。1983年までには、119の地方行政区がHUDのコミュニティ開発包括補助金の中からホームレス生活者の支援のために3,400万ドルを支出していた。また1984年には、前年施行された住宅公認法(Housing Authorization Act)に従ってシェルターの保全・復興をはかるために6千万ドルの予算割

<sup>13</sup> U.S. Congress, House, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, Hearings before the Subcommittee on Housing and Community Development, *Homelessness in America*, 97<sup>th</sup> Cong., 2d sess., December 15, 1982

当てが議決をへている<sup>14</sup>。だが、これさえもレーガン大統領が、すでに事は十分なされているとの立場から、拒否権の発動をちらつかせ威嚇を行ったことが知られている (Blau, *ibid*)。

いずれにせよ、80年代前半をつうじた連邦レベルの対応は、緊急シェルターと食料の確保に取り組んだ以外、住宅都市開発省による概数調査と1983年に保健福祉省 (HHS) 管下の全国精神衛生研究所 (NIMH) によって取り組まれたホームレス生活者の特性に関する調査などと共に、議会での複数の公聴会<sup>15</sup>がもたれたことをあげるのがせいぜいであった。80年代前半において議会のさらなる具体的行動がなされることはなかった。当時のレーガン共和党政権のホームレス問題にたいする姿勢は、困惑と躊躇が混在したものであった。1983年、4年後を「ホームレスのための国際シェルター年」に定めることを決めた国連におけるアメリカ政府の公式見解＝「大衆のホームレス状態は貧困の作用ではなく、むしろ常軌を逸脱した振る舞いに対するアメリカ社会の寛容と混乱の作用なのである。」<sup>16</sup> は、当時の政府の態度をよく示していた。

だがようやく実施に移された施策は、屋根のある場所 (=シェルター) への收容措置を事実上公的に制度化した。それは、すでに見てきたようにホームレス生活者にはその特徴の多様性が存在した (すなわちそれはホームレス生活へいたる過程の複雑さが存在した) にもかかわらず公認の收容措置が実施されていった。

もちろん、支援者らによる運動もあって、上記のような連邦政府の対応が引き出されえたことも指摘しておかねばならない。すなわち1980年代には、ホームレス生活者の種々の権利運動が、ロサンゼルス、フィラデルフィアなど大都市において展開されたが、特にニューヨークで展開されたシェルターに居住する「権利」を確立する運動は大きな盛り上がりを見せ、事態はついにニューヨーク州最高裁がその「権利」を認めるところにまで達している<sup>17</sup>。こうした支援団体が取り組んだ運動が、各州政府・地方自治体の具体的対応策に直接的な影響を及ぼし、ひいてはシェルターをまずは確保していくという連邦ホームレス対策の性格に影響を与えたことは否定できない。

<sup>14</sup> U.S. Congress, House, Committee on Government Operations and Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, Joint Hearing before the Subcommittee on Monpower and Housing and the Subcommittee on Community Development, *HUD Report on Homelessness*, 98<sup>th</sup> Cong., 2d sess., May 24, 1984. p.4.

<sup>15</sup>., 2度目の、U.S. Congress, House, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, Hearings before the Subcommittee on Housing and Community Development, *Homelessness in America - II*, 98<sup>th</sup> Cong., 2d sess., January 25, 1984., これは、上記の「アメリカにおけるホームレス状態」と合わせて、ホームレス生活者の存在がアメリカ社会の日常であることを明確にしている。以下、U.S. Congress, House, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, Hearings before the Subcommittee on Housing and Community Development, *The Federal Response to the Homeless Crisis*, 98<sup>th</sup> Cong., 2d sess., October 1, November 20, and December 18, 1984., U.S. Congress, Senate, Special Committee on Aging, Hearings held in Philadelphia before the Special Committee on Aging, *Living between the Cracks: America's Chronic Homeless*, 98<sup>th</sup> Cong., 2d sess., December 12, 1984.,

<sup>16</sup> 前出の Hopper は国務省のメモを紹介しつつ、ここにはこの当時のホームレス状態の救済に対する連邦政策のほとんど「レッセ・フェール」的な態度が反映されていると述べている (Hopper, *ibid.*, p.52.)

<sup>17</sup> 1980年代における支援活動については、Blau (1992) に詳しい。またわが国では、社会福祉研究者の窪田 (1993) により、ニューヨークの権利運動に関する言及がある。

いずれにせよ公認の收容措置を背景に、住宅都市開発省調べによる全米の緊急シェルター一数の累計は、1984年から1988年にかけて4年間で190%増大し、夜間ベッド数も10万床から27万5千床へと増大した<sup>18</sup>。さらにこの状況は、都市によって著しい差異をみせ、フィラデルフィアでは1982年の250床から1988年には5,400床へと2,000%もの伸びを示したとされる (Culhane 1992)。

## (2) McKinney ホームレス支援法の成立

増大するホームレス問題の危機に応じて増えたシェルターの内実は、多くの場合、寝床を提供し、かつ幾ばくかの食事の提供をおこない、また若干のカウンセリングなどを付帯させた緊急シェルター (Emergency Shelter) であった。住宅都市開発省が1984年に実施した調査によれば、7割が礼拝などの宗教行事への出席をシェルター利用要件としているなど、ミッション系の施設が広がりをもっていたことがわかる<sup>19</sup>。また、そのような宗教上のもの以外にも起床後はシェルターを去る必要があるといった規則を課しているところも多く、そのようなコンディションは最も貧困な人々にとっては「最も魅力的ではない選択肢」 (Hoch 2000) であった (表 2)。だが、同調査が、「とくに、住宅および雇用カウンセリング (ないしは紹介) を行っているシェルターは他のシェルターに比べて利用率が高い」<sup>20</sup>ことを明らかにしているように、ホームレス生活者が求めているサービスの内容が、単に寝床を確保することにとどまらないものであったことは、1984年当時においてすでに明らかとなっていた。

表 2 緊急シェルターに付帯するサービス (HUD 1984年緊急シェルター調査から)

食料の提供	96%	左記以外にも、ほとんどの臨時シェルターでは寝床が提供される。また精神カウンセリングと施設への紹介も行っていることが多いが、ほとんどは非公式に、また専門的訓練を必ずしも受けていない者によって行われている。
シャワーまたはバス	96%	
洗濯施設	86%	
衣服提供	83%	
テレビ設置	86%	

U.S. Department of Housing and Urban Development (1984), *A Report to the Secretary on the Homeless and Emergency Shelter*, p.38 より作成。

<sup>18</sup> U.S. Department of Housing and Urban Development, *A Report on the 1988 National Survey of Shelter for the Homeless* (HUD 1989)

<sup>19</sup> U.S. Department of Housing and Urban Development, *A Report to the Secretary on the Homeless and Emergency Shelter*, p.41. in Appendix of U.S. Congress, House, Committee on Government Operations and Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, Joint Hearing before the Subcommittee on Monopoly and Housing and the Subcommittee on Community Development, *HUD Report on Homelessness*, 98<sup>th</sup> Cong., 2d sess., May 24, 1984.

<sup>20</sup> *Ibid.*

しかし、制定される連邦ホームレス対策特別法は、このような潜在的に存在する「ニーズ」をふるいにかける、ある種の優先順位をつけていく。これまで見てきたような緊急シェルターの確保を主眼とする連邦政府の姿勢に、若干のニュアンスが混在し始めたことを特別対策法の立法過程において見ることができる。

1986年、ようやく連邦財政の裏づけをとまなう法整備が開始された。最初の包括的な法案「ホームレス生活者生存法案 (Homeless Person's Survival Act)」が議会に提出され、それは同年、各種の生活扶助給付に際し恒常的な住所をホームレス生活者の資格要件としないことや、その他の障壁も取り除くことを定めた「ホームレス有資格説明法 (Homeless Eligibility Clarification Act)」の制定へとつながった。もはや放置され得ない問題に連邦政府が重い腰を上げて取り組みを始めたという意味において、この年はそれまでとの画期をなした。そして今日まで実施されてきた施策のほとんどを規定する「ホームレス生活者のための緊急救援法 (Urgent Relief for the Homeless Act)」が議会両院の賛成多数で可決される。のちに McKinney 法として知られることになる、この「ホームレス生活者のための緊急救援法」を連邦議会が立法化したのは1987年のことであった。たしかに、レーガン政権は、連邦政府によるホームレス対策の関与を可能な限り薄めようとしたのであり、McKinney 法は同政権のそのような対応の縮図とも言われている (Blau1992)。だが、それまでに何度か開催されてきた聴聞会で、支援活動家や支援サービスプロバイダーらが意見陳述を行ってきたことを背景に、ホームレス生活者の多様な諸相への洞察が (少なくとも) 開始された。第100議会・第1セッションの下院公聴会では共同提案者である Stewart B. McKinney 共和党議員の発言が、ホームレス問題における議会での認識の深まりを示している<sup>21</sup>。その結果、ホームレス生活者の諸相に応じた、いわば「優先的ニード」を想定しながら、ホームレス生活者への対処の必要性が認識されていったものと思われる<sup>22</sup>。McKinney 法が当初包括した施策は次のものであった。

1. HUD のもとでの緊急シェルターならびに支援住宅 (Supportive Housing)
2. FEMA が管轄する緊急食料ならびに緊急シェルター
3. 精神疾患がある路上生活者サービスのための助成金 (HHS が管轄)。
4. 退役軍人省による退役軍人ホームレス生活者のための諸施策への助成金。

<sup>21</sup> 「ホームレスは季節的な危機ではありません。ホームレス立法措置のために何年も働いてきたわれわれはそのことに気づいています。しかし大抵の人々にとっては、ホームレス問題は感謝祭の頃に現れ、イースターの時には無くなってしまいます。しかし年々問題は悪化しています。それらが麻薬なのか、メンタルな問題なのか、アフターダブルな住宅の不足なのか、職業訓練かあるいはその他なのか、といったホームレス状態の原因に議会が取り組む時がきたことを私は述べるものです。しかしそれは包括的なやり方で行うのです。綱張りを忘れて彼らのことを考えましょう」(U.S. Congress, House, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, Hearings before the Subcommittee on Housing and Community Development, *Urgent Relief for the Homeless Act.*, 100<sup>th</sup> Cong., 1st sess., February 4, 1987., p.32.)

<sup>22</sup> 「ホームレス生活者のための緊急救援法」が、特に同法案審議の議事録の表紙において「家族と子供に特別な強調をおき、ホームレスのための生活と安全を保護し改善するための緊急に必要なとされる支援を提供する法案」(ibid)として、その目的が説明されていることにも伺える(傍線引用者)。

5. 教育省による路上生活をしている児童のための学校参加プログラム
6. 労働省が管轄する職業訓練
7. 省庁間連絡会議の設立

安定した夜間の居住を欠く人や、福祉ホテルなどの一時宿泊施設、そして人が寝ることは通常想定されていない場所などを主たる夜間の住まいとする人が、ホームレス生活者として同法により定義づけられた (119 U.S.C. 11302)。支援策の対象となるホームレス生活者は、ホームレス生活者の「定義」を満たさなければならず、同時に同法が規定する関係省庁主宰の各種支援プログラムの所得制限を満たしていなければならないと定められた。同法で、ホームレス問題に対する連邦政府の責任がはじめて明らかにされ、同時に連邦政府は問題に取り組んでいるという弁解余地を手にしたのであった (Culhane 2001)。

しかし、McKinney 法に基づく施策は個別に立ち上がったプログラムの寄せ集めとしてスタートしたのであり、その具体化は、ほとんど 90 年代において展開するのであった。したがって以下では章を変えて、同法とそれに基づく政策の具体的な展開を跡づけ、さらに連邦ホームレス対策がアメリカの社会政策において果たす役割とその意味を考察したい。

### 3. 90 年代における連邦ホームレス政策の展開

#### (1) 「ケアの継続」の実践

1990 年代は、連邦ホームレス特別立法が大きく展開した時代である。クリントン政権になり、「ケアの継続 (Continuum of Care)」理念のもと、同法の各州レベルにおける具体化が進められる。ここでは「ケアの継続」というコンセプトにもとづき連邦ホームレス対策が展開していく過程を見ていきたい。

すでに述べたように、80 年代後半のホームレス生活者にたいする主要な対応は、大都市を中心に緊急シェルターを大幅に増加させることであった (ニューヨークやフィラデルフィアでは地方自治体直営のシェルターも設置された)。しかし、それに伴う補助金をはじめとする運営経費の増加は、州政府・地方自治体の財政にとって負担の増大となり、「シェルターの改革」が模索されるようになる。

1980 年代後半から 1990 年代初頭に至る時期の「シェルター改革」について、社会福祉研究者の Dennis P. Culhane が、ペンシルヴァニア州の事例から以下のことを明らかにしている。すなわち、緊急シェルターの増大を抑制すべく、フィラデルフィアにおいては入所者を公共住宅へ紹介する試みを当初行っていたが、それは逆にホームレス生活者や低廉な住居の確保に苦しんでいる極貧生活者の評判を呼び、むしろ緊急シェルターに入所するインセンティブを増加させ、シェルターの需要に拍車をかけてしまった。そこで、市当局は緊急シェルターの「回転率」を高めることへとその対応をシフトさせていき、入所に際する要件を厳格化していった (ex. もし稼得がある場合その 6 割を貯蓄し、3 割をシェルター利

用料として収めねばならない等)。こうしたシェルター改革の追求の結果、フィラデルフィアではシェルターのベッド数が、5,400(1988年)から2,800(1990年)へと短期間のうちに大きく削減されたという。また、種々の疾病を持つホームレス生活者のために、より専門的なリハビリサービスを付帯させた「専門シェルター」が創設されていった。すでに McKinney 法において打ち出されている、緊急シェルターの確保・収容にとどまらない、ホームレス対策の種々の幅(=ホームレス生活者の諸相に応じた施策の幅)は、このフィラデルフィアの事例にも明らかのように地方自治体において具体化を見るようになっていた。

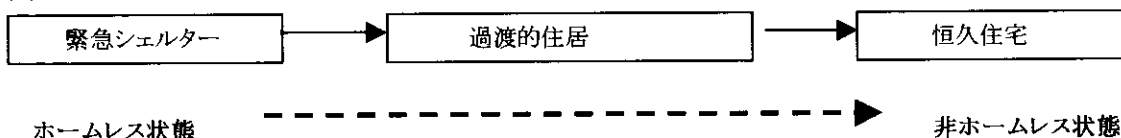
こうした地方自治体における「シェルター改革」に呼応する形で、McKinney 法に基づくホームレス対策にも変化が加えられ、連邦レベルでの「シェルターの改革」が追及されていく。クリントン大統領は1993年5月19日、「ホームレス状態のサイクルを断ち切る連邦計画」という大統領令を公布した<sup>23</sup>。

この大統領令の交付に際し、連邦議会では McKinney ホームレス対策をめぐって公聴会が開催されている。そこで HUD 長官が行った意見陳述において、連邦ホームレス対策のあるべき方向性が明らかにされた。すなわち、「ケアの継続 (Continuum of Care)」理念が連邦ホームレス対策の基本指針として宣言されたのであった<sup>24</sup>。ここでは、原則としてホームレス生活者も「自立」をすることが求められる一方、緊急シェルターに始まり、通過的な一時施設としての過渡的住居、そして最後に恒久住宅 (permanent housing) へ至る継続的なケア体制の確立が、その理念の実践として説明された (図2)。

<sup>23</sup> 「①McKinney 法のもと定められた省庁間連絡会議がホームレス状態のサイクルを断ち切るために、単一の調整されたプランを開発しなければならないこと、②そのプランを遂行するための、連邦行政ならびに立法府のイニシアティブが発揮されること、③その計画が、住宅と教育サービスを結びつけ、地域の住宅サービスならびに支援サービスプロバイダーの協力を促進し、かつ創造的アプローチやコスト効果的な地域の努力の促進を提供すること、④実用的な程度において、省庁間連絡会議は州および地方自治体の代表や、支援プロバイダーの代表、また現在ホームレス生活を行っているかあるいは以前行っていた者との間で協議を持つこと、⑤同会議は本令発布後9ヶ月以内に大統領へプランの提出をすること」(Executive Order 12848, May19, 1993.)

<sup>24</sup> すなわち時の住宅都市開発省長官 Henry G. Cisneros は次のように陳述している。「1980年代の間、連邦のホームレス政策は本質的には対処的であったのであり、趣旨としては緊急性に焦点をあてたものでした。結果として現在、連邦ホームレス政策は一連の孤立し分離させられたプログラム、すなわち目に見え、さし迫ったニーズに応じて設立されたプログラムなのです(こうしたプログラムは一定のニーズに対処することに貢献しましたが)も)。しかしながら、プログラムは何らかの一貫した構造やシステムの中に位置づけられていません。その結果、多くの都市では大規模な緊急シェルターには過大な投資を行い、かつホームレス生活者のための恒久住宅にはわずかな投資しか行ってこなかったのです。我われはアメリカにおけるホームレス状態を減らしていくための包括的で統合されたアプローチを必要としています。このアプローチはわれわれのコミュニティを動員し、ホームレス生活者を、依存した状態から自立を強化させることへと向かわせるシステムに焦点をあてねばなりません。われわれの戦略はホームレス生活者の多様なニーズを見分けるケアの継続を促進しなければなりません。現在のシステムは一切の明確な輪郭を欠いたものですが、三つの提携可能な段階、すなわち、緊急シェルター段階、過渡的住居(transitional housing)、そして恒久住宅からなるシステムによって置き換えられねばならないのです。(傍線引用者)」(U.S. Congress, House, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, Field Hearings before the Subcommittee on Housing and Community Development, *Homelessness in America*, 103<sup>rd</sup> Cong., 1st sess., April 23, 1993., p.13.)

図2 「ケアの継続」(Continuum of Care) 概念における連続的サービス



ところで、「ケアの継続」という理念に基づき展開される「HUD・McKinney プログラム」と呼ばれる各種の対策プログラムは、表3に示してあるとおりである。①緊急シェルター助成（＝緊急シェルターの質の向上や確保、運営費の支援にはじまり、グラント（＝助成金）額の一定割合を雇用支援や薬物依存の治療など多目的に使用可能）、②サポートティブ・ハウジングプログラム（＝ホームレス生活者が独立するまでの仮住まいや、身体的ハンディキャップを持つ者のための恒久的な住宅供給を目的とする）、③シェルター・プラス・ケア（＝助成額の少なくとも半分を慢性的な病気や障害を持つホームレス生活者のための居住支援に当てねばならないプログラム）、④簡易宿泊所（SRO）のための家賃助成などにより構成される。

また、これらプログラムの90年代半ば以降（1995年～1998年）における予算割当ての構成を示したものが図3である。いまや、緊急シェルターではなく、サポートティブ・ハウジングに予算の多くがつかまされるようになってきている。

また連邦財政の割り当てから、McKinney 対策を担う省庁の位置を見てみよう。表4は、McKinney 法に基づく主要なホームレス対策の費用が、担当省庁へどのように配分されたのかについて、1987年と96年との比較を示したものである。連邦法に基づくホームレス対策の主要な担い手が90年代には住宅都市開発省へシフトしていったことが確認できる。

さて、この「HUD・McKinney プログラム」の補助金をできるだけ多く確保するためにも、支援対策の元締めとなる各地方政府の本部にたいしては、「ケアの継続」ルール の趣旨に沿う、工夫された「革新的」計画とその実施が要求されるようになった。よって、プログラムを具体的に実施する支援団体などの非営利組織は創意あるプランを提出しなければならず、業績の評価もおこなわれる。この「ケアの継続」ルールの「目にかなう」ためにも、申請書に記載される内容は相当厳しく精査されるという<sup>25</sup>。この「ケアの継続」のもと、多くのプログラムが創出され、そして多数の機関や業者、またホームレスサービスの雇用が生み出された（ホームレスサービスプロバイダーは1980年代初頭の1,500から、2000年には15,000にまで達しており、「ホームレス産業」の創出が言われる所以である。）

26

<sup>25</sup> 我々の支援団体にたいする聞き取りにおいても提出される申請書はとにかく一言一句が厳密にチェックされ、誤字脱字はおろか言いまわしに至る文章表現までが吟味の対象となり、つき返される申請書も少なくないとのことである。（Ruth Schwartz, Shelter Partnership, Los Angeles,におけるヒアリングから。2001年2月26日）

<sup>26</sup> Culhane(2001)

これまでみてきた 90 年代以降における連邦ホームレス対策の展開に鑑み、では一体どのような示唆を、連邦ホームレス法とそのもとで展開してきたアメリカのホームレス対策は、われわれに与えるのであろうか。アメリカの社会政策の中で、同法とそれに基づく施策の展開が持つ政策含意について、以下、節を変えて検討しておきたい。

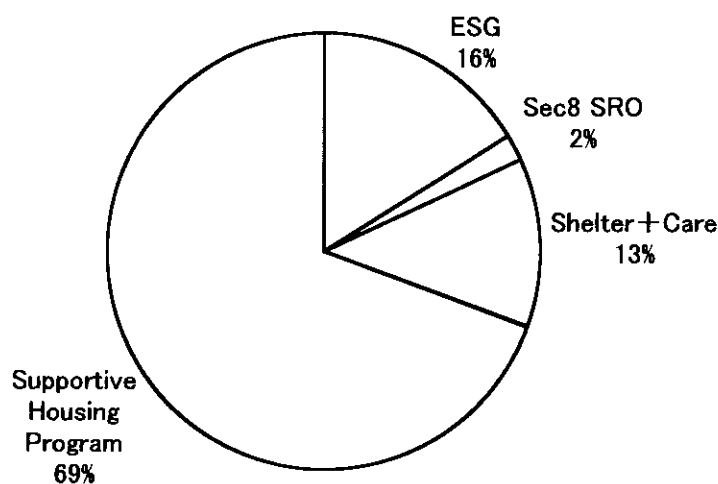
表 3 ケアの継続と HUD McKinney プログラム

「ケアの継続」の段階	緊急シェルター	過渡的住居		恒久住宅
		→	→	
プログラム	緊急シェルター 補助金プログラム	支援住宅プログラム Supportive housing	シェルター・ プラス・ケア	SRO プログラム
グラントのタイプ	定式(formula)	競争(competitive) 方式	競争方式	競争方式
プログラム有資格者	州、各地方行政区	州、地方自治体、 NPO、準政府機関、 地域の精神衛生セン ター	州、地方自治体、 公共住宅庁	公共住宅庁、 NPO
認められている プログラム構成	緊急シェルター 社会サービス	過渡的住居、避難 所、身体障害者用恒 久住宅、革新的支援 住宅	入居者・スポンサ ー・SRO への家賃 補助	簡易宿泊所
認められている活動	施設の修繕・改装 入居者リハビリ、 サービス運営、 予防活動	物件買収、入居者リ ハビリ 新規建設、賃貸、 運営管理 支援サービス	家賃補助	家賃補助
有資格者	個人・家族、ホーム レス生活をする可 能性のある者	ホームレス生活をす る個人および家族、 恒久住宅が必要と判 断されたホームレス の身体障害者	ホームレス生活を する身体障害者の 個人とその家族	ホームレス生活 者の個人
申請 1 回の支援期間	1 年	3 年まで	5 ないし 10 年	10 年

U.S.General Accounting Office (2000) *Homelessness: Consolidating HUD's McKinney Programs*, p.6. Table 1.1  
より加筆作成



図3 HUD・Mckinneyプログラムにおける構成比



U.S.General Accounting Office(1999), Report to Congressional Committees, *Homelessness: Coordination and Evaluation of Programs Are Essential*, p.125. より作成。

表4 連邦ホームレス対策費の変遷

(単位 100 万ドル)

省 庁	1987 会計年度	1996 会計年度
連邦緊急事態管理庁 (FEMA)	10. 0	100. 0
住宅都市開発省 (HUD)	180. 0	823. 0
省庁間連絡会議 (IA)	0. 2	None
保健社会福祉省 (HHS)	124. 2	102. 4
教育省 (DOE)	12. 5	23. 0
退役軍人省 (VA)	1. 0	81. 5

Fascarinis (1996) Table 15.より算出

## (2) 連邦ホームレス対策のインプリケーション

すでに、HUD 長官の 93 年の意見陳述においても確認したように、90 年代以降に展開した「ケアの継続」理念に基づくアメリカのホームレス対策には、次のような意図が込められていた。つまり、一つには、緊急シェルターをホームレス問題の解決策としては拒絶するというものであった。それがホームレス状態の解決に必要な資源やサービスを提供しないという考えにもとづくものであった。そしていま一つは、ひとたび必要なサービスと資源

が提供されていれば、システムを最大限活用し、自立自助でホームレス状態から抜け出す義務がホームレスの人々に発生するというものであった。

連邦特別法の確立以降、そして上のような90年代における「ケアの継続」理念の導入とその実践開始後、当地でも、事態の展開に関する検討・評価がなされ始めている。

例えば、「ケアの継続」理念のもと大規模に展開してきた「シェルター改革」については、1997年に開催された連邦議会公聴会での証言の中に、90年代以降の事態の展開をめぐる注目すべき内容が含まれている。ニューヨークとフィラデルフィアのシェルターで行った調査をもとに、前出のCulhaneは近年における一般扶助のカットとメディケア資格要件の変更（一部の人にとっての要件カット）に伴い、低所得で医療を受けられない者にとっては、シェルターが第2の保健・福祉システム（secondary health and welfare system）になってきていると述べている<sup>27</sup>。「第1次的」な施策の後退に伴い、その受け皿としてホームレス対策が機能し始めてきていることへの警鐘が鳴らされているものと読むことができる。事実、旧来から存在してきた所得保障政策などにおける「貧困対策」から「漏れる者」をいかに防ぐかについては、現在、当の連邦政府が検討を加え始めるなど、いわば「メインストリーム」に位置づけられていた施策の機能不全は公式に認められつつある<sup>28</sup>。現在機能不全を起こしつつある「安全網」の下方に、さらに新たな最底辺の「安全網」が生じてきているという一面をここにおいて把握することができよう。

また、社会学者 Charles Hoch の研究は、「ケアの継続」に関して次のように問題点を指摘している。つまり彼によれば、「ケアの継続」理念は、ホームレス生活者の「社会的依存性」を問題にしており、その「継続」のルールに乗ることで、彼らの社会に対する依存が自立へ向かうという「社会的可動性」を前提にしているという。しかし、シカゴにおける「ケアの継続」の実践に着目する中で、Hoch は、「継続」のルールに乗ってなしうる生活条件の改善は、必ずしも経済的な依存状態の克服に結びついていないことを指摘している。

表5に見られるとおり、調査時点において「ケアの継続」ルールが確立されていない1987年から92年の間に住宅都市開発省が実施した調査によれば、過渡的シェルターの利用者

<sup>27</sup> すなわち Culhane は次のように陳述している。「さて、皆さんが関心を持つ必要があるのは、シェルターが莫大な量のサービスを過重負担させられているということです。それは、他のシステムがそのクライアントをホームレスシステムへ投げ捨てるインセンティブを実際のところ生み出しています。そのことは、薬物濫用防止プログラム、メンタルヘルスプログラム、そして監獄から人が出てくる場合にとりわけ言えることなのです。この国ではわたしの行くところのどこでも、私はホームレスプロバイダーと話をしますが、かれらは、刑務所システムから出所し、あげくの果てにはシェルターシステムに終わる人の増大する数に大変な関心を持っています。」(U.S. Congress, House, Committee on Banking Financial Services, Hearings, *Housing and Community Opportunity*, 105th, Cong., 1st Sess., March 5, 1997)

<sup>28</sup> 例えば、連邦政府が近年提出したリポートに次のようなものがある。U.S. General Accounting Office(2000), Report to Congressional Committees, *Homelessness: Barriers Using Mainstream Programs* また支援活動の側からは、次のような実践的パンフレットが毎年刊行されている。L.A. Coalition to End Hunger & Homelessness (2000), *The people's Guide to Welfare, Health and Other Services in Los Angeles County*

のうち、56%が恒久住宅へと移動したのであった。だがシェルターにとどまるものも1割いたことが示されている。恒久住宅のうち家賃補助対象の住宅がどの程度かについて、「ケアの継続」のルールが敷かれて以降行われた同様の調査が示すところによれば（=96年のセントルイス調査）、恒久住宅のうち5分の4以上は家賃助成を受けて入居する公共住宅であるといい、民間の住宅市場を利用できるものは1割程度であった。

表5 過渡的住居利用者の移動先構成比

	1987年-1992年 HUD 調査		1996年 St.Louis 調査
	入所前にいた場所	移動先	移動先
恒久住宅	9%	56%	52%
(家賃助成をもらう者の割合)	NA	NA	(41%)
同居	12%	21%	23%
シェルター	50%	9%	22%
その他(刑務所・病院・路上等)	29%	14%	3%

出所 Charles Hoch(1998) Table.2.を抜粋

またこの96年調査では22%がシェルターにとどまり続けるという選択をしており、HUD調査時点よりは増加していた。90年代半ばにおけるこの変化の背景には、「ケアの継続」の実践が展開される中で、「過渡的住居」としての種々のシェルターが増大したことが上げられよう。ともあれ Hoch は、およそ半数がまがりなりにも恒久住宅へ移動していたという調査結果を受けて、「家賃補助を受けるアパートへの入居は、確かにホームレス貧困者にとって生活の質の劇的な改善を意味している。だがそれでは、貧困者への財政拠出を減らすことに関心がある、納税者や役人が持っている現在の移動予想を満たしてはいない」<sup>29</sup> (Hoch 1998) と、ある種シニカルにも述べつつ、やはりいたって慎重である。すなわち所得不平等も高まるなかで、社会的移動性戦略の蓋然性は困難であり、こうした戦略の立場は困窮状態を一時的な苦難であるかのように想定しているというのである (Hoch 2000)。

以上、アメリカにおけるホームレス対策の政策含意を考察しつつ、よりどころとなる見

<sup>29</sup> Hoch, Charles. Shletering the Homeless: Social Mobility Along the Contiuum of Care (Chicago 1998) p.7.また、前出の Culhane も、こうした状況について「一時住宅の制度は、家賃補助が付帯した住宅に入居するための順番待ちの行列になってしまっている」と述べている。Culhane, Dennis. "Responding to Homelessness Policies and Politics" in Urban Homelessness & Public Policy Solutions: A One-Day Conference (January 22, 2001, UC Berkeley)

解について言及してきた。実際のところ、ホームレス生活者の流入に歯止めがかかっているという兆しは見られない。例えるならば入り口にあたる元栓は開いたままという状況は変わってはいない。しかし、あくまでも「出口対策」は整備されてきたのである。そのような連邦ホームレス法の成立とその後の施策の整備（＝最下限の「安全網」の整備）には、果たしてどのような論理が存在し、そしてそれをひも解くことによる何がしかの示唆を得ることはいったい可能なのであろうか。この点に今一度言及しておこう。

冒頭でも述べたように、アメリカでは貧困ではない人々とは分けて、貧困者にその対応を特化する残余的施策が、所得保障、住宅政策などにおいて展開されてきた。そうした施策が適用される貧困者にたいしては、困窮を脱するために自らを助く「潜在的な中産階級」たることが求められ、その条件を満たす限りにおいて彼らは「救済に値した」のであった。

だが 1990 年代においては、ホームレス生活者にたいしても「ケアの継続」理念のもと自助原則が求められることが政策理念として明確化された。すなわち 1990 年代におけるアメリカホームレス政策の展開には、旧来の貧困対策に見られた「救済に値する貧民」像が、それまでは適用されえず、単なる収用措置のもとにおかれてきたホームレス生活者にまで拡大して適用されるようになったといえるのではないだろうか。当初、プログラム施策の寄せ集めとしていびつなまま産声を上げたアメリカの連邦特別法とホームレス対策は、対象とする者の「自立」を前提としその方向性が打ち出されたという意味において、旧来からの「貧困対策」の論理にも連なる制度として、ここにきてたち現れたことになる。他のメインストリームの「対策」が万全でなくとも、ホームレス対策として成立を見ているプログラム群において、最後の「安全網」がいまや確保されてきたというべきかもしれない。

※

※

※

現在、連邦ホームレス法に基づく施策の具体化・整備が進んできている一方で、アメリカのホームレス生活者の状況をめぐって、特に具体的な施策を展開する地方自治体においてはそれが一見複雑な様相を呈しているかの如くである。最後にそのことにつき言及しておこう。

実はアメリカのホームレス生活者にとって、1990 年代はその状況をめぐり一方での「反動」があったのである。すなわち、かつてのシェルターへの居住権運動により勝ち取られていった法令は、各地方諸都市で徐々に廃止されていった。また、ホームレス生活者が路上にいること自体を取り締まる動きも強まっていき、ロサンゼルスでは J-Walk（横断歩道や信号のない道路を渡ること）や立小便などの行為について、それを行ったホームレス生活者に対し罰金を厳格に科すようになった。フィラデルフィアでは、90 年にホームレス生活者に対する麻薬検査が実施された。ワシントン DC でも権利を認める法律がなくなった。こうした一連のホームレス生活者の「犯罪者化（＝criminalization）」は、いわば 90 年代における反動と呼ばれるものである。ホームレス状態と貧困にたいする全国法律センター（NLCHP）の調べによると、1998 年には調査都市の 85% が物乞いを禁止するか制限する法