

律を制定し、73%が公の場所においてテントを張ったり居眠りすることを禁ずる法律を制定したという³⁰。

連邦ホームレス対策が「ケアの継続」理念のもとで「整備」を見る一方、このルールに載ることを拒否する人々（すなわち今日における「救済に値しない」人々）にたいしては、路上生活者の犯罪者化＝治安対策が適用され、刑務所への収容が行われるようになっている（アメリカでは1990年代末に刑務所収容人員が史上最高に達したことが知られている³¹）。

ともあれ、このような現状のもとで支援活動家、事業者、または当事者をも含めて「路上生活者対策」という社会政策の枠のなかで、どのような具体的実践が展開されているのかについては、稿をかえていっそう詳らかにしていく必要があるものとする。さらにまた、とくにこうした事態が、90年代の連邦ホームレス対策の整備とどのような関係があるのかについても明らかにされねばならないであろう。このことは、自助原則がホームレス生活者にも求められることと決して無縁ではないものと思われるが、引き続き解明されるべき課題であるものとする。（未完）

【参考文献】

- Barker, Susan G. [1996] 'Homelessness and the Latino Paradox' in Baumohl, Jim, et al., *Homelessness in America*, Orix Press.
- Blau, Joel. [1992] *The Visible Poor*, Oxford.
- Burt, Martha B., and Cohen, B. [1989] 'Differences among Homeless Single Women, Women with Children and Single Men', in *Social Problems*.
- Culhane, Dennis [1992] 'The Quandaries of Shelter Reform: An Appraisal of Efforts to "Manage" Homelessness' in *Social Service Review*.
- [2001] 'Responding to Homelessness Policies and Politics' in Urban Homelessness & Public Policy Solutions: A One-Day Conference (January 22, 2001, UC Berkeley).
- Foscarinis, Maria [1996] 'The Federal Response: The Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act' in Baumohl, Jim, et al., *Homelessness in America*, Orix Press.
- Hoch, Charles and Slayton, R. [1989] *New Homeless and Old*, Philadelphia.
- Hoch, Charles [1998] *Sheltering the Homeless: Social Mobility Along the Continuum of Care*, Chicago.
- [2000] 'Sheltering the Homeless in the US: Social Improvement and the Continuum of Care' in *Housing Studies*, Vol. 15.
- Hopper, Kim [1997] 'Homeless Old and New: The Matter of Definition' in Culhane and Hornburg eds., *Understanding Homelessness*, Washington DC.
- Hopper, Kim and Milburn, Norweeta G. [1996] 'Homelessness among African Americans' in Baumohl, Jim, et al., *Homelessness in America*, Orix Press.

³⁰ 前出の Sommer も、いわば「ケアの継続」路線に乗ろうとしない慢性的なホームレス生活者にたいする地方行政区での対応について言及している。

³¹ Inmate Population Reaches Record 1.8 Million, *The New York Times*, March 15, 1999 また、ジャーナリストの原昌平氏にこの点は詳しい。原(2001)

- Interagency Council on the Homeless [1999] *Homelessness: Programs and the People They Serve*, Washington DC.
- Jahiel, Rene [1992] *Homelessness: A Prevention-oriented Approach*, London.
- Jencks, Christopher [1994] *The Homeless*, Harvard.
- Rosenheck et al., 'Homeless Veterans' in *ibid*.
- Rossi, Peter H. [1989] *Down and Out in America*, Chicago.
- Shwartz John E. and Volgy, Thomas J. [1992] *Forgotten Americans*, NY.
- Sommer, Heidi [2001] *Homelessness in Urban America*, California.
- U.S. Conference of Mayors [2000] *A Status Report on Hunger and Homelessness in America's Cities*, Washington DC.
- U.S. Department of Housing and Urban Development [1984] *A Report to the Secretary on the Homeless and Emergency Shelter*, Washington DC.
- [1984] *A Report on the 1988 National Survey of Shelter for the Homeless* Washington DC.
- U.S. General Accounting Office [1999] *Homelessness: Consolidating HUD's McKinney Programs*, Washington DC.
- [1999] *Homelessness: Coordination and Evaluation of Programs Are Essential* Washington DC.
- [1999] *Homeless Veterans*, Washington DC.
- [2000] *Homelessness: Barriers to Using Mainstream Programs*, Washington DC.
- Wilson, William Julius [1986] *The Truly Disadvantaged*, Chicago.

- 岩田正美 [2000] 『ホームレス／現代社会／福祉国家——「生きていく場所」をめぐって——』明石書店。
- 大塚秀之 [2001] 『現代アメリカ社会論』大月書店。
- 窪田暁子 [1993] 「アメリカのホームレスとホームレス研究」『大都市におけるホームレス問題と福祉援助』（平成3・4年度文部省科学研究費助成報告書）所収
- [2000] 「ホームレス問題とその対策」『世界の社会福祉 カナダ・アメリカ』（旬報社）。
- 砂田一郎 [2000] 「連邦制・地方自治・立法過程」藤田・塩野谷編『先進諸国の社会保障7 アメリカ』東京大学出版会、第3章所収。
- 原 昌平 [2001] 「矛盾に立ち向かう当事者運動」『Shelter-less』（野宿者・人権資料センター）
- 平山洋介 [1999] 「アメリカの住宅政策」小玉・檜谷他著『欧米の住宅政策』ミネルヴァ書房、第4章所収。

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

1. はじめに——NPO の何が問題なのか?

1998年3月「特定非営利活動促進法」が成立し、同年12月から施行された。この法律はふつう「NPO法」と呼ばれる。NPOとは“Nonprofit Organization”または“Not-for-Profit Organization”の略である。すなわち利益を得ることを目的としない活動を行なう組織がNPOなのである。いうまでもなく、こういう活動を行なう組織はこれまでもあった。例えば社会福祉法人や医療法人、学校法人、宗教法人、社団法人、財団法人などである。また町内会や自治会、労働団体、経済団体、協同組合などもそうである。しかしこれらは通常NPOとは呼ばれない。というのはこれらの組織は設立にあたって、例えば社会福祉法人や医療法人であれば（旧）厚生省の、また学校法人であれば（旧）文部省の許認可が必要であるという具合に、それぞれタテ割り主務官庁の許認可のもとで設立されるものであり、税制面でさまざまな特典を享受する見返りとして主務官庁以外にも（旧）大蔵省の厳しい規制を受けるものであって、その限りで「独立した民間組織とは言い難い構造になっている」からである（渋川 2001、pp. 4～5）。これに対して「特定非営利活動促進法」に規定される組織がNPOと呼ばれるのは、それが先にあげた種々の法人や団体と違って、設立は許認可ではなく認証制であり、したがって設立にあたっての書類審査も比較的ゆるやかであり、また巨額の基金も必要ではないからである（渋川 2001、p. 8）。しかし、この法律にいう組織とこれまでの種々の法人とのきわめて大きな相違は、前者が、後者に比べて格段に公益意識が強く、またボランティアや市民に向けて門戸を開き、情報公開にも積極的であることである（渋川 2001、pp. 5～7）。これが「特定非営利活動促進法」以後に出来た組織とそれ以前の組織とを分かつ決定的に重要な特徴である。そして、この特徴をもつ組織がNPOと呼ばれる。こういうNPOは2001年4月現在でおよそ4000団体あるといわれる（渋川 2001、p. 7）。

1999年9月釜ヶ崎（大阪市西成区愛隣地区）にもNPOが生まれた。このNPOの名称は「釜ヶ崎支援機構」である。場合によっては「NPO 釜ヶ崎」と呼ばれることもある。発足後まもなくして「釜ヶ崎支援機構」は大阪市から「雇用創出事業」を委託された。この「雇用創出事業」とは、1994年11月に始まった「高齢者特別清掃事業」を引き継いだものである。「高齢者特別清掃事業」というのは、バブル経済崩壊後の不況によって、建設現場で

の就労が困難になった高齢労働者（55歳以上で釜ヶ崎に住んでいる）を対象に、大阪府と大阪市が開始した事業である。具体的には、まず「西成労働福祉センター」（大阪府の外郭団体の財団法人で、1962年の創設以来、釜ヶ崎の労働者に対する仕事の紹介を行なっている）が、資格を満たし、かつ就労を希望する高齢者に「紹介整理票」を発行する。そして毎日、輪番で仕事の紹介を行なうのである。仕事の内容は釜ヶ崎内の施設や道路の清掃である。求人数は少なく、1999年10月（「釜ヶ崎支援機構」が発足した直後）時点でも1日50名ほどであった（加美2000、p.2）。

「釜ヶ崎支援機構」の設立後、大阪市はこの「高齢者特別清掃事業」を拡充し、その運営を「釜ヶ崎支援機構」に委ねるようになった。すなわち、これまでの釜ヶ崎内部の施設、道路の清掃（1日30名）に加えて、釜ヶ崎以外の地域の清掃や保育所の遊具および門扉などのペンキ塗り替え作業（1日60名）に関わる管理をすべて「釜ヶ崎支援機構」が行なうようになったのである。さらに「釜ヶ崎支援機構」は、2000年4月から「あいりん臨時緊急夜間避難所」（釜ヶ崎にある（緊急）シェルターで600名が入れる）の管理・運営の仕事も引き受けることになった（加美2000、p.2）。

「釜ヶ崎支援機構」というNPOの設立以後、釜ヶ崎における行政の施策のあり方はかなり変わったように思える。それは、いまだ根本的に変化したとはいえないにしても、今後の変化の方向は相当はっきり見えてきたといえそうである。すなわち、行政の施策は、これまでのように、行政が、資金的にも人的にも主体となってそれを実施するという形態から、行政は資金を提供する役割に自己を限定し、施策の実行はすべてNPOに委ねるいうものになっていくのではないかと考えられるのである。設立まもない「釜ヶ崎支援機構」と大阪市との連携のあり方を見てきた者にとって、行政が、釜ヶ崎における施策のあり方を、今後いわば「直営方式」から「NPO委託方式」に転換していくことはほぼ確実であるように思われる。

確かに、行政施策の実施において、一般にNPOのほうが行政に比べて、市民を思いやる気持ちや市民にとっての近づきやすさ、対応の柔軟性、創意工夫意欲、事態の急激な変化への対応、コスト意識などの点で優れている（Daly1997、p.181）。とりわけホームレスへの支援ということになると、NPOの優位はいつそう際立ってくる。しかし「NPO委託方式」の下で、NPOが行政の資金に依存するようになればなるほど、NPOは、それが本来もつはずの、行政の施策のあり方をチェックするという、きわめて重要な機能を遂行できなくなるおそれがある。社会福祉関連の施策についていえば、NPOには、その不可欠の機能として、行政の社会的責任を問うことで、当の行政に対して高水準の福祉サービスを提供するように仕向けるという働きがあるはずである。NPOが、条件しだいではこうした機能を果たし得なくなるおそれがあるとすれば、それは由々しき事態であると考えられる。

こうしたおそれがあるにもかかわらず、日本のホームレス対策は、すでに見たような大阪市における「NPO委託方式」を、他の自治体でも実施する方向に進んでいるように見え

る。そのさいモデルはアメリカのホームレス対策、とりわけそこでの行政と NPO との施策の委託—実施のあり方に求められようとしているようである。

しかしながら、はたしてアメリカのホームレス対策はモデルたりえるのだろうか？

本稿では、とくにアメリカのホームレス支援 NPO に焦点を合わせて、それが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を考える。

2. アメリカのホームレス対策

アメリカにあつては 19 世紀後半以後、ホームレスは文学や社会学にとって一貫して重要な主題であった。しかしながらホームレスが重要な「社会問題」となり、その解決策が声高に議論されるようになったのは 1980 年代である。当時は、何よりも、ホームレスの数の多さが圧倒的なものになったので、ホームレス問題は、多くの人々にとって、もはや放置できないと思われるようになったのである。ホームレスをどう定義するか、また調査の方法によっても、ホームレス人口は異なってくるが、当時は最大で 200 万人ないし 300 万人、最小で 25 万人ないし 35 万人といわれた。

こうした情勢のもとで、「マキニー・ホームレス支援法」(Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act) が成立する。この法律について議論すべきことは多い。しかし、ここでは次の 2 点に言及するにとどめる。

まず「ホームレス」の定義について。この法律でいう「ホームレス」とは次のような人々である。すなわち、一定の住居をもたないので、夜間は (a) 公設、私設のシェルター (福祉ホテル welfare hotel や緊急シェルター emergency shelter、通過施設 transitional shelter など) か、(b) 何らかの入居施設 (上記の (a) を除く) に留まるか、あるいは (c) 公共の場所や誰かの私有地で寝るしかない者である (タイトル 1. セクション 11302)。見られるように、この法律でいう「ホームレス」の範囲は、日本での「ホームレス」あるいは「野宿生活者」より広い。日本で「ホームレス」や「野宿生活者」という場合、上の条文でいう (c) に該当する者でしかない。日本では、シェルターやそれ以外の施設入居者は、「ホームレス」ないし「野宿生活者」とはみなされないのである。したがって、日本において「ホームレス」あるいは「野宿生活者」問題が議論されるとき、それらの人々と、いまだ路上で野宿するまでには至っていないが、しかしながら、きわめて不安定な仕事をしていたり、劣悪な住居に住んでいたりする貧困 (低所得) 層との関係は不問に付されがちである。それに対して、アメリカでは「ホームレス」問題は、基本的に貧困 (低所得) 問題であると考えられているのである。

第 2 に、この法律は、ホームレス問題の解決に向けて、さまざまな対策を取ろうとするものであるが、そのさい連邦政府のイニシアティブが明確にされていることである。すなわち「ホームレスの人々の、人間としての基本的なニーズを満たし、またホームレスの人々

が、人間としての尊厳をもてるようにするにあたって、他でもない連邦政府が責任をもって、その能力を発揮して、効果的な役割を遂行する」(タイトル1. セクション11301)。

具体的には、連邦政府がホームレス対策関連の予算を決定し、それに従って施策(プログラム)を策定する。詳細に見れば、次のような省庁がそれぞれ独自のプログラムを策定するのである。すなわち連邦危機管理庁(FEMA)は、「緊急食糧・シェルター提供プログラム」を(タイトル3. セクション11343)、また住宅・都市開発省(HUD)は、「緊急シェルター・プログラム」および「支援住宅」(supportive housing)、「セイフ・ヘヴン・プログラム」、「シェルター・プラス・ケア・プログラム」などを策定する(タイトル4)。さらに教育省(DOE)は、成人ホームレスおよび児童ホームレスのためのプログラムを策定し(タイトル6. A・B)、労働省(DOL)は職業訓練プログラムを策定する(タイトル6. C)。そして保健・福祉省(HHS)は「ホームレスのための緊急コミュニティサービス・プログラム」を策定するという具合である(タイトル6. D)。

では、これらの施策(プログラム)を実施するのはどこか?すなわち具体的にサービスを提供するのはどこなのか?日本と違ってアメリカでは、原則として行政機関がサービスを提供することはない。そこでは、「行政機関は連邦政府資金の分配と各プログラムの監督をつとめる」にすぎない。「実際のサービス供給は、行政機関の外部団体やNPO、営利団体が担当する」のである(須田2000、p.230)。いま問題にしている「マキニー・ホームレス支援法」においては、「緊急シェルター・プログラム」を例にとれば、資金は連邦政府から州政府、各自治体、そしてNPOへと流れる(タイトル4. セクション11372)。すなわち、「緊急シェルター・プログラム」に基づいて、緊急シェルターの管理・運営を行なうのはNPOということである。プログラムによっては連邦政府から州政府そしてNPOへと資金が流れたり(「精神障害もしくは薬物依存のホームレスのための支援プログラム」など)、あるいは連邦政府から直接NPOに資金が提供される場合もある(「ホームレス児童への食物支給プログラム」など)。このように資金の流れにはおよそ3つのタイプがあるが、しかし最終的にサービスを提供するのは、大部分NPOなのである。

ところで、行政サービスの提供において、このように大きな役割を担っているアメリカのNPOとはどのようなものであるのか?アメリカには、先に見たような日本の「特定非営利活動促進法」にあたる法律はない。そこでは、NPOは特定の活動内容を規定した法律に基づくのではない。アメリカのNPOとは、歳入庁(IRS)——日本でいえば国税庁にあたる——の分類枠組(タックス・コード)で「501(c)」に該当する団体のことである。このタックス・コードに属する団体は、公益性の高い活動を行なうがゆえに、さまざまな税控除の特典を与えられる。しかし、その代わりに、活動によって収益(benefit)が得られた場合でも、それを役員や従業員の給与もしくは賞与として配分することはできない。収益は、もっぱら現在の活動を維持したり、発展させたりするのに使わなくてはならないという制約を課されている(須田2001、pp.224~6)。こうしたNPOは、全米でおよそ130万団

体あるといわれる。そのうち、とくに芸術・文化や、教育・研究、また社会福祉、医療・健康、宗教などの分野で活動する NPO が、約 70 万団体あるという(渋谷 2001, p. 122)。日本との格差の大きさには想像を絶するものがある。

すでに見たように、「マキニー・ホームレス支援法」の下では、資金は基本的に連邦政府から州、自治体、そして NPO へと流れ、行政サービスは NPO によって提供された。では行政サービスを提供する NPO はどういうふうにして決まるのだろうか？委託先をどの NPO にするかを決めるのは、連邦政府もしくは州、自治体などの行政機関である。プログラムへの応募は所定の手続きに従ってなされる。具体的には、特定のプログラムの委託先に指名されたい NPO は、所定の申請書に必要事項を記入して、プログラムの実施団体を求めている行政機関に提出しなくてはならない。指名の決定は一定の選考基準に従ってなされる。いま「支援住宅プログラム」を例にあげれば、次の 7 つの基準が設定されている。(1) プログラムの実行能力、(2) プログラムの実施にあたって、どの程度の革新性を示せるか、(3) 提案された実施方法が、どの程度の必要性をもつか、(4) プログラムの実施にあたって、(当該のプログラムによる資源以外の)他の資源をどの程度活用できるか、(5) コスト面での貢献、(6) 他のホームレス支援事業との整合性、(7) プログラム実施の効率、である(タイトル 4, セクション 11386)。これらの基準のうち「コスト面での貢献」は、法律では、5 番目にあげられているが、後でみるように、実際のところ行政機関が最も重視しているのは、この基準なのである。

こうした選考基準を相対的に多く満たして、指名を獲得できる NPO とは、どのようなものであろうか？容易に予想できるように、それは大規模な、すなわち予算規模が大きく、公式的な組織構造をもち、スタッフ——とりわけ専門職スタッフを多く抱え、また平行して多くのプログラムの実施に関わっているような NPO である。こうした大規模 NPO は、行政機関の側の事情——すなわち、一定の期間ごとにあらためて委託先を決定するという煩瑣な作業は避けたい——も手伝って、いきおい特定のプログラムの委託先として、いわば常連になりやすいのである。こして特定の行政機関と特定の NPO との間に相互依存関係が見られるようになる。すなわち、特定の行政機関は、とりわけ施策の、低コストでの実施のために、特定の NPO をあてにし、他方、特定の NPO はその活動の維持・発展のために、行政機関による資金の提供をあてにするようになるのである。ただし行政機関と NPO は相互依存関係にあるといっても、アメリカの場合、原則として NPO 間には施策の委託先の指名をめぐる競争があるから——見たように、それは多分に形骸化しているにせよ——、資金を提供する行政機関の側の優位は動かない。端的に言って、NPO——とくにホームレス支援活動を行なう大規模 NPO は、団体の運営費の多くを行政からの資金に依存するいじょう、委託先として指名されなければ、団体の存続そのものが危うくなるおそれがあるのである。それゆえ、こうした大規模 NPO にとって、行政機関との間で、特定のプログラムに関する委託契約を結ぶことが至上の目的になる。そして、この目

の実現のために多大のエネルギーが注がれるのである。その結果、場合によっては、クライアントたるホームレス自身のニーズそのものが顧みられなくなることも考えられる。

ここまで、「マキニー・ホームレス支援法」に促して、アメリカのホームレス対策の特徴——サービス提供を担うのがもっぱら NPO である——から、どのような問題が生まれてくるかを見てきた。ではアメリカのホームレス対策の問題点は、他にないのだろうか？ここで「マキニー・ホームレス支援法」から離れて、住宅・都市開発省(HUD)の方針について考えてみたい。住宅・都市開発省をとりあげるのは、それが連邦政府のホームレス対策においてきわめて大きな比重を占めているからである。1996年の予算規模は8億2,300万ドルであって、それはホームレス関係の連邦予算全体のおよそ73%を占めている(Foscarinis1996, p. 162)。

住宅・都市開発省の方針は「ケアの継続」(Continuum of Care)と呼ばれる。それは、路上のホームレスに対して、緊急シェルター(第1段階)から通過施設(第2段階)、さらには恒久住宅(permanent housing)(第3段階)へと、段階を追って施設やサービスを提供することによってホームレスの自立——具体的には、しかるべき仕事に就いて、その賃金でアパートなどを借りて生活すること——を図ろうとするものである。この方針自体には、とりたてて批判されるべき欠点は見い出せない。しかし、この「ケアの継続」という方針の実際の運用のされ方に関しては、以下のような問題を指摘することができる。

まず「ケアの継続」といっても、緊急シェルターに入ったホームレスが全員(あるいはそのうちのかなりの数)が通過施設でのケアを受けて、恒久住宅に移れるわけではないという問題がある。緊急シェルターから通過施設に移れるのは、ほとんど子ども連れの女性や身体的もしくは精神的障害をもつ人、またDV(ドメスティック・ヴァイオレンス)の被害者や薬物依存者などである。単身で、しかも身体的、精神的な面、あるいは薬物の面でもとりたてて問題を抱えていない男性は、ふつう緊急シェルター止まりであって、彼らにそれ以上のケアが提供されることはないのである(Hoch2000, p. 867)。

1996年から2000年まで、ニューヨーク市のホームレス対策部(Department of Homeless Services Policy and Planning)でアシスタント・コミッショナーを務めたスーザン・ウィヴオット(Susan Wivott)氏はニューヨーク市のホームレス対策の特徴として次のような指摘を行なった。すなわち「ニューヨーク市の場合、緊急シェルターに入る人の80%は6週間以内にそこを出て行きます。出ていった後、彼らがどうなるかについて、私たちはこれまで追跡調査などしませんでした。10%は出たり、入ったりです。残りの10%が問題なのです。彼らは一度入ったら出ないのです。私たちはこの10%の人たちをどうするかエネルギーを注ぎました」(2001年3月6日)。

またシカゴ市内にある4つの緊急シェルターに入っている510人を対象にした調査によれば、そのうちの約75%が何らかの日雇仕事をしていましたが、就労が不規則・不安定であることと賃金が低いために、シェルターから出て行くことができないでいた(Theodore2000)。

以上に見たことから、ほとんどの単身男性ホームレスに関していえば、ケアは第1段階止まりであって、第3段階まで「継続」してはいないのである。こうして、多くの単身男性ホームレスは取り残されたままになっているのである。ちなみに、ホームレスのなかで単身者の占める割合は…である（……）。

毎年、莫大な資金がホームレス対策に投じられている。例えば…年には…ドルが使われた。それにもにもかかわらず、それに見合った成果——単身男性ホームレスも含めた、ホームレス全体の自立——はそれほどあがっていないという事態をどう考えたらよいのだろうか？アメリカでは、はたしてホームレス対策はホームレスの自立のために行なわれているのだろうか？ここまで見てきた者にとっては、アメリカのホームレス対策は、基本的には行政機関と大規模NPOの間に見られる施策の委託—実施の関係を維持・存続させるために行なわれているように思える。さらにいえば、アメリカのホームレス対策は、大規模NPO——行政機関から交付される資金を使ってサービスを提供する——のためになされているのではないだろうか？こうした懸念は、根拠のないものなのだろうか？次に、NPOの具体的な活動内容を見てみよう。

3. 「事業型NPO」と「運動型NPO」

私たちが今回の調査で訪問し、関係者にインタビューできたNPOは合わせて14団体である。それらは規模の面でも、活動領域や方針の面でもさまざまである。しかし全体として見たとき、これらのNPOは大きく2つの類型に分けられるように思われる。ひとつは、規模が大きく、実施しているプログラムも多彩であり、マスメディアによる評価に極めて敏感なNPOである。こうしたNPOをここでは「事業型NPO」と呼んでおきたい。もうひとつは、小規模であって、実施しているプログラムは少なく、世論を喚起するために種々の政治的な行動に訴えるNPOがある。これらのNPOをここでは「運動型NPO」と呼んでおく。（註1：調査対象NPOの分類および「サービス供給機関型」(vendor)と「オルターナティブ型」(alternative)への言及)

「事業型NPO」の場合、組織は公式的である。すなわち、まず最高意思決定機関として理事会(board of directors)がある。理事会は複数の理事で構成される。そして、これらの理事は金銭的報酬を受け取ってはいけないとされている。したがって、理事のほとんどが企業（多くは地域の有名な製造業、金融など）の経営者という場合が多くなる。この理事会の下に現場スタッフがいる。現場スタッフの最高責任者がエグゼクティブ・ディレクターである。そしてその下に、プログラムごとに実務を担当するスタッフがいる。これらの現場スタッフの、さらに下にボランティアが位置する。〈理事——エグゼクティブ・ディレクター——（その他の）現場スタッフ——ボランティア〉という関係のあり方は官僚制的である。すなわち業務の遂行にあたっては規則に従わなくてはならない面が多く、

また権限はハイアラーキーに配分されており、さらに職務は専門化しているのである。とりわけエグゼクティブ・ディレクターには福祉や法律、経営関係の学位をもつ人が多い。

「事業型 NPO」に共通しているのは、公的資金への依存度が高いということである。しかも、公的資金への依存は、積極的であれ消極的であれ肯定されている。「運動型 NPO」が公的資金への依存を忌避するのと対照的である。

「事業型 NPO」が関わるプログラムは多彩である。シェルターの運営・管理から、就労プログラムや教育プログラム、住宅プログラムまでさまざまなプログラムを実施しているところが多い。

「事業型 NPO」は、世評——とくに新聞などのマス・メディアの評価——にきわめて敏感である。一般に NPO は自己の活動がマスメディアによってどう評価されるかということに無関心であることはできない。なぜなら、とりわけマスメディアによる評価は、NPO が獲得できる公的資金や寄付金の額と密接に結びついているからである。なかでも「事業型 NPO」は、規模が大きいぶん、集めなくてはいけない額も膨大になるので、いきおい敏感にならざるをえない。「事業型 NPO」のパンフレットにはほとんど常に、自己の活動を肯定的に取り上げた新聞記事が載っている。そうでない場合には、パンフレットと一緒に同様の新聞記事のコピーが同封されている。

他方「運動型 NPO」の場合、規模は小さい。そして組織は非公式的である。少数の——何ほどこかのカリスマ性をもつ——リーダーたちに共感して集まってきた人たちが、活動を継続する過程で、組織もある程度のまとまりをもつものになったという「運動型 NPO」が多いのである。規則の支配、権限のハイアラーキー、職務の専門化——これらのいずれの面を見ても、その程度はそれほどではなく、人間関係はかなりパーソナルである。リーダーは何らかの——多くは現在の活動につながるような——活動を継続してきた人がほとんどで、その意味でリーダーはたたき上げの活動家といえるだろう。

ほとんどの「運動型 NPO」は、公的資金に依存することに批判的である。これらの NPO は、とくに連邦政府の資金に依存することに強い拒絶の態度を表明する。「運動型 NPO」は、政府資金への依存を避けることによって、政府批判のスタンスを維持しようとしているようである。

「運動型 NPO」はまた、活動領域を意識的に狭く限定している。ある NPO は、もっぱら、ホームレスに対する警察のいやがらせや若者によるホームレス襲撃をやめさせるために、監視活動や啓発活動に力をいれたり、また福祉に関して、その内容と該当条件をわかりやすく解説したパンフレットを作成して、それを役所に買い取ってもらうというやり方で、貧しい人々の福祉利用の機会を拡大する活動を行っていた（これは資金獲得の重要な手段ともなっていた）。別の組織は、緊急シェルターに入っている人に対して調査を行ない、その結果を利用して、市のホームレス対策を改善する活動を行ったり、ホームレスの考えを反映する新聞を作って、それを売ったりすることに力を入れていた（この新聞販売も

資金獲得の意味をもっていた)。それぞれの活動は、活動ごとに常に違った人が担当するという具合に専門化されているわけではない。活動領域ごとに責任者はいても、その責任者と若干名の人を除けば、あとはスタッフが臨機応変に活動領域を横断しつつ、活動を継続していくというスタイルが多い。

「運動型 NPO」は、マスメディアによる評価には総じてそれほど関心をもたない。この型の NPO の関心は、具体的な課題ごとに集会を組織したり、デモを行なったりすることを通して、むしろ一般の人々の考え方——それゆえマスメディアの論調——をも変えていくことにある。その意味で「運動型 NPO」は政治的である。これは「事業型 NPO」との大きな違いである。

以上の記述から、「事業型」と「運動型」という、NPO の 2 つの類型に関して、ある程度明瞭なイメージが得られたのではないだろうか？次に、それぞれの型の NPO について、最も典型的と思われる NPO を取り上げ、その活動を詳しく見ていくことにしよう。

「事業型 NPO」の典型として、ニューヨーク市にあるコモン・グラウンド(Common Ground)を取り上げる。コモン・グラウンドは 1990 年に創られた。当時、ニューヨーク市の中心部マンハッタンの 43 丁目に、タイムズ・スクエア・ホテルという名のホテルがあった。このホテルは長期滞在客向けの高級ホテルとして 1923 年に造られたものだったが、経営者の度重なる交代と老朽化によって、その後すっかりさびれてしまった。そして 1980 年代にはニューヨーク市が管理する福祉ホテルになっていた。しかし犯罪と薬物が蔓延する状況に手を焼いた市当局は、このホテルを取り壊すことにしたのである。この計画を知った人のなかには、取り壊しに反対する人たちもいた。彼らはむしろこの建物を残したうえで、それを改造し、ホームレスをはじめとした低所得者のための「支援住宅」に作り変えようと考えた。これらの人たちが創ったのがコモン・グラウンドという NPO なのである。実際このホテルは 4 年後に 652 室の「支援住宅」に生まれ変わった。

コモン・グラウンドはどのようにして、この老朽化した大規模ホテルを「支援住宅」に変えることができたのだろうか？まず、このホテルを買い取るための資金を得る必要がある。コモン・グラウンドは、そのためにゴールドマン・サックス証券などの有名企業や有力 NPO などを募って、12 団体から成る組織を創った。コモン・グラウンドは、この組織を後ろ盾にしてニューヨーク市の「SRO 改造助成基金プログラム」から資金を得たり、財団、企業から基金や寄付金を集めたりした。それらの総額は 1,800 万ドルであった。なお改造費も含めて、1994 年の開業までに費やされた金額は 3,200 万ドルにのぼった。

タイムズ・スクエア・ホテルで実績を作ったコモン・グラウンドは、次に同様の方法で東 28 丁目にあったプリンス・ジョージ・ホテルを買い取って、それを「支援住宅」に改造した。タイムズ・スクエア・ホテルと同じく、このホテルも老朽化していて、1980 年代には福祉ホテルとして使われていた。このホテルは、2000 年 3 月 29 日に 416 室の「支援住宅」として開業した。買収と改造に要した費用は 3,900 万ドルであった。なおコモン・グ

ラウンドは、これら2つの「支援住宅」の他に、アメリカ俳優基金(Actors Fund of America)の委託を受けて、オーロラ・ホテルの管理も行なっている。このホテルは、西57丁目にあつて、178室である。こうしてコモン・グラウンドは、現在総計1,200室を越える部屋の管理・運営を行なっていることになる。

ところで、この10年あまりで巨大なNPOに成長したコモン・グラウンドの財政はどうなっているのだろうか？収入源として大きいのは公的資金と財団からの基金および企業などからの寄付金である。公的資金の供給先は8つあり、財団と企業の数46である。収入総額およびその内訳（とくに公的資金と民間資金の比率）に関しては、知ることはできないが、収入源として最も大きいのはニューヨーク市で、収入のおよそ17%を占めている。コモン・グラウンドは、発足の当初からニューヨーク市との関係が深かったが、それは現在も続いているのである。そして、こうした密接なつながりを可能にしたのは、コモン・グラウンドのサービス提供に関する次の2つの特徴である。すなわち、サービスを低コストで提供できるということとサービスの提供に専門家が関わることができるということである。これら2つの特徴はコモン・グラウンドの、いわばセールス・ポイントである。コモン・グラウンドの考えでは、ニューヨーク市が、このNPOを委託先に選ぶのは、コモン・グラウンドがこれら2つの特徴をもつからである。このNPOの代表であるロザンヌ・ハガティ(Rosanne Haggerty)氏は私たちのインタビューのなかで、そのことについて次のように述べた。「ニューヨーク市がなぜ私たちのようなNPOに、事業を委託するかというと、そのほうが、コストがかからないからです。また、行政は労働組合との関係で、なかなか専門性をもった人を、サービス提供の仕事に関わらせることができないのに対して、私たちは専門的なサービスを提供できるからです」(3月5日)。

このようなハガティ氏の発言は、現在、ホームレス対策事業をNPOに委託する方針をとっているニューヨーク市ホームレス対策部の考えと軌を一にするものである。ニューヨーク市は1980年代まで行政主導のホームレス対策を行なっていたが、市は1993年に専門家チームに依頼して、それまでの対策の総括を行なわせた。その報告書のなかで行政主導のホームレス対策の限界が指摘され、今後は積極的にNPOとの連携を図る方向が示された。翌年3月から、ジュリアーニ市長の下で、この方向に向けての政策が具体化されることになった(The New York City Department of Homeless Services 2000a, p.1)。例えば、単身男性ホームレス向けのシェルターに関していえば、1994年までは市のホームレス対策部が直接管理・運営していたのは22あった。これに対してNPOに管理・運営を委託しているシェルターは17であった。翌年、5つのシェルターの管理・運営がNPOに委託された。1996年にはさらに7つのシェルターの管理・運営がNPOに委託された(The New York City Department of Homeless Services 2000b, p.3)。では、なぜこうした委託化が推し進められたのか？ニューヨーク市の考えでは、それによってコストを削減できると同時にサービスの質を向上させることができるからである。コストに関して、市は1996年には390万ド

ルが削減でき、1997年と1998年にはともに270万ドルが削減できたと推定している。サービスの質については、委託化によって、系統だったきめこまかなサービスが提供されるようになったことを指摘している(The New York City Department of Homeless services 2000a, p.1)。

ここにホームレス対策をめぐって、ニューヨーク市とコモン・グラウンドとの相互依存関係が生まれているということができる。ニューヨーク市は、資金を提供する見返りに、コモン・グラウンドによる、低コストで良質のサービスを当てにすることができるし、他方コモン・グラウンドは、低コストで良質のサービスを提供する見返りに、ニューヨーク市から資金を得ることができるという具合である。すなわち、両者の間には持ちつ、持たれつ、の関係が成立しているのである。ではコモン・グラウンドは、ホームレス対策に関してニューヨーク市と相互に依存し合うようになった結果、その関心をもっぱら委託契約を継続することにのみ向けることになって、行政に対する批判的な姿勢を失ってしまったのだろうか？確かにかなりの程度そういえるかもしれない。その証拠に、コモン・グラウンドが出しているパンフレット類やホームページにはニューヨーク市のホームレス対策に批判的に言及した箇所は見られない。代表のハガティ氏自身、ニューヨーク市が行なってきたこれまでのホームレス対策のネガティブな側面に対しては、意識的にふれないでおこうとする態度をとっている。例えば彼女は2000年に来日して大阪で講演したとき、ニューヨーク市との連携についてあまり躊躇することなく、むしろ市からより多くの資金を得て、「支援住宅」事業を充実させることができればそれでいいのではないかといった。それに対して私はニューヨークのジュリアーニ市政のホームレス対策についてはいくつか否定的な側面があるにもかかわらず、それに頓着することなく提携するのはいかがなものかと質問した。ハガティ氏は、私の懸念に対して、確かにニューヨーク市のホームレス対策にはネガティブな面もあるが、しかし他方ではわれわれに資金を提供してくれているのだから、その点を重視すれば一緒にやっていけるのではないかという趣旨のことをいった。(註2：講演の場所、日時)。彼女は、ニューヨーク市のホームレス対策を変える方法として、行政に対する批判——すなわち行政の施策の監視(チェック)——ではなく、実践——すなわち「支援住宅」事業を充実・拡大していくこと——を選んでいるようである。彼女の考えでは、ニューヨーク市のホームレス対策が他の面でどんな否定的な評価を受けようとも、しかし彼女たちの事業に資金を提供してくれる限り、ニューヨーク市のホームレス対策は肯定的に評価されるものとなるのだろう。

行政との提携に関するハガティ氏の考えに対して、かなり厳しい評価をした。次にコモン・グラウンドによる、クライアントたるホームレスのニーズの充足度について見てみよう。一般に、大規模NPOは、行政機関と相互に依存するようになると、委託契約を継続することに関心を集中させることになって、クライアントたるホームレスのニーズに敏感ではなくなる。この点で、コモン・グラウンドはどうであろうか？

まず住宅の質について。私たちが訪問したタイムズ・スクエアとプリンス・ジョージはともにかつて高級ホテルであっただけに、改造後も当時の豪華さを思い起こさせる雰囲気をもっていた。玄関にせよ、ロビーや廊下にせよ、ホームレスや低所得者向けの住宅のイメージとは相当違っていた。残念ながら、私たちは部屋の内部を見ることはできなかったが、実際に見学した人によると、内部は次のようになっているという。「各部屋に小さな台所、お風呂、トイレ、冷暖房がついている。全部屋、ベッド、引出、キッチンコンロ、冷蔵庫など必要な家具は全てそろっており、部屋の大きさは日本で言う大体7畳—8畳ぐらいの大きさで、正直言って私が以前住んでいた学校の寮などに比べるとはるかに広くて奇麗だった」(楨 2001, p73)。住宅の質はかなり充実しているといえるだろう。

ところで、入居者は2回の面接を通して決定される。入居基準は、精神障害をもたない人やアルコール依存もしくは薬物依存でない人(回復者も含む)で、他人と協調でき、コミュニティに溶け込める人というものであった。見られるように、これはかなり厳しい基準であって、これを満たせる人は、ホームレスのなかでもひじょうに少ないのではないかと思われる。それゆえ2つの「支援住宅」入居者のうち、以前ホームレスであった人はおよそ半分を占めるにすぎない。残りはホームレスの経験をもたない低所得者である。

入居者に対しては、就労援助もなされている。これはかなり実習を重視した実践的なプログラムである。実習先には、コモン・グラウンドと提携している企業が選ばれている。これらの企業のなかで一部は、2つの「支援住宅」に店舗をもっていて、実習生を受け入れている。また実習を終えた人の就職先になっているところもある。コモン・グラウンドは、就労援助の他に、医療サービスやソーシャル・ワーク・サービスも行なっている。またレクリエーション活動にも力をいれていて、「支援住宅」のホールには住人が描いた多数の絵が飾られていた。

これらを考慮すると、コモン・グラウンドはホームレスのニーズをあまり重視しなくなっているということではできないだろう。良質のサービスを提供することは、行政に期待されていることでもあるいじょう、コモン・グラウンドが、ニュー・ヨーク市といかに相互依存するようになっているとはいえ、ホームレスのニーズに敏感ではなくなったということはないだろう。しかも、コモン・グラウンドは、「支援住宅」事業によって、1,200室を越える部屋を管理していることに窺えるように、サービスを大量に提供することができるという利点をもっている。このことを考え合わせるとき、コモン・グラウンドは、むしろクライアントたるホームレスのニーズをかなり考慮しているといわなくてはならない。

最後にコモン・グラウンド創設の中心となり、現在も代表を務めるハガティ氏についてふれよう。彼女は現在40歳である。両親は、ともに公立学校の教師であった。両親の影響でキリスト教(カトリック)的な価値に重きをおくようになり、大学卒業後はタイムズ・スクエアにある教会で、ホームレスの子どもに対する援助を行っていたという。その後、ブルックリンにあるカトリック教会の活動に参加し、そこで高齢者や、障害者、貧しい人

たちに住宅の世話をする活動を行なった。こうした活動のかたわら、彼女は金融や建築、社会福祉などについても勉強した。そして、タイムズ・スクエア・ホテルの取り壊し計画を知り、コモン・グラウンドを創ったのである。見られるように、ハガティ氏は典型的な事業家というわけではない。彼女の個人史のなかには、彼女が貧しい人々に同情し、状況を変えようと努力した姿を垣間見ることができそうである。その意味では、彼女は、次に見る「運動型 NPO」のリーダーに通じる面をもっている。しかし、コモン・グラウンドを創って以後の彼女の活動や現在の考え方をみると、やはり彼女は事業家の側面を色濃くもっているといえそうである。

次に「運動型 NPO」について見てみよう。その典型として「サンフランシスコ・ホームレス連合」(Coalition on Homelessness, San Francisco, 以後「SF ホームレス連合」と略記)を取り上げる。この NPO は 1987 年に創られた。中心になったのは、サンフランシスコ市都心部にあるテnderローイン(Tenderloin)というスキッド・ロウに住んでいたホームレスやかつてホームレスであった人たちである。彼らの事務所は、いまでもテnderローインにあって、彼らはそこのホームレスたちの相談に乗ったり、さまざまな調査を行ったり、また路上新聞(street paper)を出したりしている。これらの活動において、彼らが重視するのはホームレスの感情や価値、行動——すなわちパースペクティブ——である。

彼らは自分たちの考えを市のホームレス対策に反映させるために、たびたび調査を行なう。その調査の仕方は、独特なものである。例えば、2000 年の 8 月から 9 月にかけて行なわれた、シェルターの入所者に対する調査は、市内 51 箇所のシェルターに入っている 407 人に対する聞き取り調査であるが、調査者も「SF ホームレス連合」のスタッフとその協力者であり、調査のまとめも自分たちでやるというものであった。そのなかには現在もホームレスの人もいれば、かつてそうだった人もいる。同じ手法は、1999 年の 4 月と 5 月に行なわれた、市内のシェルターやクリニックにいる精神障害者に対する調査でも採用されている。「事業型 NPO」の場合、調査にあたって外部の調査専門家(大学やシンク・タンクの研究員など)の協力を仰ぐことがふつうに行なわれるのであるが、「SF ホームレス連合」にあっては、そういうことはない。ここにはホームレスこそが市のホームレス対策について多くのいうべきことをもっているのであって、市のホームレス対策の改革は、これらのホームレスの意見に基づくものでなければならないという信念が見られる。なるほど報告書の分析はそれほど深くないにしても(すべて単純集計とその解説である)、きめ細かな調査項目(これ自体、調査がホームレスの生活をよく知っている人たちによって設計されていることを物語る)への回答は、彼らが積み重なったとき、確かに市のホームレス対策を変える大きな力になると思わせる。

このようにホームレスのパースペクティブを重視する「SF ホームレス連合」が、1989 年から現在まで続けているのが、路上新聞の発行である。新聞名は『ストリート・シート』(Street Sheet)という。月刊で、36,000 部販売している。そのうち 32,500 部はホームレ

スの人が売っている（その他の2,500部は郵送し、1,000部は市内のシェルターに配っている）。1部1ドルである。私たちは2001年3月の新聞をもらったが、それはタブロイド版12ページで、写真はカラー印刷されており、かなり見栄えのよいものであった。内容も相当充実している。すなわち「SFホームレス連合」が最近作った報告書（新しい住宅政策を提言している）の紹介や、サンフランシスコ市の自由ラジオ局を創った人が書いた本の紹介、また女性の地位向上に向けた取り組みの紹介（スペイン語による記事もある）、投稿された詩や絵（カラー）、さらにはサンフランシスコ市の日雇労働者の現状を紹介した記事、退役軍人のなかに見られるホームレスについての記事、最後に3月に予定されている集会の一覧、といった具合に、ホームレスに直接関連する記事から、もう少し広い領域に関する記事まで幅広く扱っている。この路上新聞は、ポール・ボードゥン(Paul Boden)氏——「SFホームレス連合」創設の中心人物であって、現在もリーダー（肩書きはディレクター）である——が、創刊の大きな目的のひとつにあげた「一般社会のなかにある、ホームレスに対するステレオ・タイプをなくす」ことに大きく寄与しているといえる。

そればかりではない。この路上新聞は「SFホームレス連合」の資金源としても有力なものである。私たちは、このNPOを小規模だとみなしているが、それでも年間の予算は65万ドルである。有給のスタッフは17人いるという。スタッフのなかにはかつてホームレスだった人が多いということであった。リーダーのボードゥン氏自身ホームレスの経験をもっていた。創立の経緯からいっても、またリーダーの経歴やスタッフの構成からいっても、さらには基本的な考え方からいっても、このNPOはホームレスの世界に深く根を下ろした活動を行なおうとしているものである。このことは公的資金に対する、このNPOの姿勢にも窺うことができる。「SFホームレス連合」は、公的資金——とりわけ連邦政府資金——に依存することをかたくなに拒絶するのである。

リーダーのボードゥン氏は、外見から判断すると現在30歳代前半位だと思われるが、話しぶりからは感情をストレートに表に出す人のように見受けられた。彼は、「SFホームレス連合」を創る前は、あるホームレス支援NPOの有給ボランティア（年収15,000ドル）をしていた。そして彼はこの活動によってホームレスをやめることができたという。すなわち彼は有給ボランティアをする前は、ホームレスだったのである。彼は自分がホームレスになった理由について詳しくは語らなかったが、母親の死が関係しているということであった。また彼は、高校は出ていないといった。彼がホームレスになった理由をさらに詳しく聞こうとすると、彼は「なぜそんなに細かなことを聞くのか？」と行ってかなり怒り出した。彼の考えでは「ホームレスは、個人の問題ではない」のである。ボードゥン氏のこのような経歴や性格は「運動型NPO」のリーダーに典型的に見られるものであるといっていいたいだろう。

ボードゥン氏は、連邦政府のホームレス対策とそれに組み込まれている大規模NPOをきわめて強い口調で批判した。すなわち「ホームレス問題の基本的な原因は、住宅や教育、

雇用なのに、連邦政府の対策はシェルターに集中している。しかも批判をかかわすために、政府は資金を NPO に渡しているのではないか。これはホームレス産業ではないか？」。(3月1日)彼のこうした発言に窺われるように、一般に「運動型 NPO」は「事業型 NPO」に対して明白な対抗意識をもっている。「運動型 NPO」はあからさまな対抗意識をもちつつ、「事業型 NPO」が取り上げない課題をテーマ化し、連邦政府や州、市のホームレス対策を変えようとする。他方「事業型 NPO」は「運動型 NPO」の存在をそれほど意識しているようには見えない。むしろ「事業型 NPO」の関心は、特定の行政機関や財団、企業との提携を強化して、現在取り組んでいる多様な事業を維持・発展させていくことに集中しているように思える。その限りで、現在のアメリカにあって、「事業型 NPO」と「運動型 NPO」の間に、ホームレス対策のあり方をめぐって明白な競合関係が見られるわけではない。しかし「事業型 NPO」にしても、そのクライアントはホームレスや低所得者であるいじょう、「運動型 NPO」の考え方や活動スタイルを完全に無視できるわけではない。とりわけホームレスのパーспекティブに関しては、「マキニー・ホームレス支援法」にもその尊重がうたわれていることに見られるように、連邦政府をはじめとする行政機関もホームレス対策を行なう上で重視している。したがって、「事業型 NPO」といえども、多かれ少なかれホームレスのパーспекティブを考慮しつつ活動せざるをえないのである。ましてや、行政機関のなかにはニューヨーク市のように、少数の大規模 NPO の独占を憂慮するゆえに、小規模 NPO を育成し、それらにも事業を委託しようと考えているところもあるのである。ニューヨーク市ホームレス対策部の担当者は次のように語った。すなわち「少数の NGO が大きくなりすぎるのは、よくありません。私は大きな会社みたいな NGO がニューヨーク市の仕事を独占するのはよくないと考えています。そこでわれわれは小さな NGO を育てる工夫をしています。例えば市のプログラムに応募するにあたって、NGO は膨大な申請書類を用意しなくてはなりません、小さな NGO だとその余裕がありません。そこでわれわれは小さな NGO でも申請書類を書くことができるように、そのための予算を作っています。また次の委託契約を結ぶかどうかを決定するにあたって、われわれが NGO の活動を評価するのですが、その際、小さな NGO と共同で活動するとスコアが上がるような仕組みを作っています」(3月7日)。こうした事情を考慮すると、「事業型 NPO」と「運動型 NPO」は、お互いを明確に意識して、しのぎを削っているとはいえないにしても、ある程度、競合しているといえそうである。

4. おわりに——何を学ぶか？

これまで見てきたような、アメリカのホームレス支援 NPO は、今後の日本におけるホームレス対策のあり方を考えるうえで、モデルたり得るのだろうか？

しかし、その前にアメリカのホームレス支援 NPO を評価するさいに注意すべきことについてふれておきたい。

現在、アメリカのNPOを総体として絶賛する傾向が見られる。確かに日本の市民活動の現状を基準にしたとき、アメリカのNPOが体現している、アメリカの市民活動は、全体として組織的で、資金も豊富で、かつ人々はそこで生き生きと活動しているように見える点で高く評価することができる。しかし、それは、市民活動がいまだ活発でない日本を基準にしているからであって、別の視角から見ると、当然のことながら、アメリカのNPOも別の貌を見せる。

本稿は、アメリカにおけるホームレス支援事業をめぐる行政機関とNPOとの関係に焦点を合わせて、NPOの活動を評価しようとするものであった。NPOの評価に際しては、NPOをいくつかの類型に分けて、類型ごとにその特徴を見ていくことが重要である。本稿では、おもに規模とプログラム内容に注目して、「事業型NPO」と「運動型NPO」を考えた。そして私たちが訪問したNPOのなかから、それぞれのNPOの典型と考えられるNPOを取り出して、詳しく論じた。その結果わかったことは以下のことである。すなわち(1)「事業型NPO」は、巨額の資金を使って、多様な専門的サービスを多くのホームレスに提供することができた。それは多くのホームレスをホームレス生活から救い出すことにつながっていた。その限りで「事業型NPO」は、多くのホームレスのニーズに応えているということができた。(2)しかし「事業型NPO」は、他方で巨額の資金を得るための努力をする必要があった。すなわち「事業型NPO」は、ホームレスのパーспекティブに眼を向ける以上に、資金の提供先である行政機関や財団、企業に対して強い働きかけをしなければならなかった。「事業型NPO」にとって資金の獲得が、最大の関心事となったのである。そのぶん、どうしてもホームレスのパーспекティブに眼を向けなくなりがちになった。(3)他方「運動型NPO」の最大の関心事は、ホームレスのパーспекティブに依拠し、それを多くの人々に知らせることであった。そのために、調査活動や広報活動(路上新聞の発行)に力を入れた。「運動型NPO」はこうした活動を通して、行政機関の施策を変えようとした。また、ホームレスについてのステレオ・タイプをなくそうとした。(4)「運動型NPO」は行政機関に対して批判的である以上、公的資金に依存することはできない。それゆえ「運動型NPO」は多様な専門的サービスを多くのホームレスに提供して、彼らをホームレス生活から救出することは困難であった。「運動型NPO」は、少数のホームレスに対して、主として精神的に働きかけて、彼らが、いわば覚醒して、ホームレス問題を解決するために活動するように援助する。

いま見た2つの類型のNPOは、ある程度、競合していた。「運動型NPO」は、「事業型NPO」に対してきわめて批判的であった。「運動型NPO」からすれば、「事業型NPO」は、ホームレスのパーспекティブを軽視し、自分たちの組織の維持・存続のためにホームレス対策を行なっているにすぎないということになった。「運動型NPO」は、この点では行政機関も同様であるとみなした。「運動型NPO」は、ここに巨大な「ホームレス産業」(homelessness industry)の成立を見るのである。他方「事業型NPO」は、「運動型NPO」の考えや活動スタ

イルにそれほど関心をもっていなかった。「事業型 NPO」の関心事はもっぱら資金を獲得することである。しかし「事業型 NPO」にとって「運動型 NPO」がまったく視野に入っていないということはなかった。とくにホームレスのパーспекティブについていえば、「運動型 NPO」ほどではないにせよ、「事業型 NPO」にとってもそれは考慮すべきものであった。

日本における今後のホームレス対策のあり方を考えるにあたって、アメリカでは「事業型 NPO」と「運動型 NPO」が、ある程度の競合関係にあつて、それぞれ自己の独自性を発揮しようとしているということを知ることはきわめて重要である。なぜなら、アメリカにあつては、「事業型 NPO」と「運動型 NPO」が、たとえ、ある程度であるとはいえ、競合関係にあるからこそ、「事業型 NPO」の事業（ビジネス）への純化——すなわちホームレスのパーспекティブを無視して、専門的サービスを効率一辺倒で提供するようになること——が防げているのである。

さらにいえば、この2つの種類の NPO は、ある程度競合しつつも、しかし結果的には、かなりの程度うまくかみあつていた。すなわち、「事業型 NPO」は行政機関との委託契約の存続にエネルギーを注がなくてはいけないので、ホームレスのパーспекティブにそれほど関心をもたなくなりがちであるが、しかしホームレスのパーспекティブを重視する「運動型 NPO」の存在が、歯止めとなつて、「事業型 NPO」がホームレスのパーспекティブをさらにいっそうおろそかにすることをはばんでいる。また「運動型 NPO」はホームレスのパーспекティブに依拠して、行政のホームレス対策の方向を変えることにはかなりの力を発揮するが、規模が小さいので多くの専門的なサービスを多くのホームレスに提供することはできない。これとは反対に「事業型 NPO」は規模が大きいので、多くのホームレスに多くの専門的なサービスを提供してすることができる。このように「事業型 NPO」と「運動型 NPO」が、ある程度競合しつつも、しかし、結果的には双方の長所と短所をお互いに補い合つて、全体として、2つの種類の NPO がうまく噛み合っているような状態を作り出しているように見える。これがアメリカのホームレス対策の現状だと思われる。確かに、行政機関と「事業型 NPO」との間での、施策の委託—実施のありかたを見たとき、そこに「ホームレス産業」が成立しているのではないかという懸念を完全には払拭することはできない。しかしアメリカのホームレス対策の現状を全体として眺めた時、それはかなりの程度、今後の日本のホームレス対策にとって、ひとつの有力なモデルとなりえるのではないかと思われる。それゆえこれからの日本にあつて、「事業型 NPO」と同じく、多くの「運動型 NPO」が生まれ、成長していけるような環境を準備することが必要であろう。その点で、先に見たニューヨーク市ホームレス対策部の担当者の話は示唆に富むものである。

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

ロサンゼルス郡のダウンタウンを訪ねると、数年前までぼろぼろだったグランドセントラルマーケットの周りの改造されたばかりの広場で昼飯を食べている銀行員や7番通りマーケットプレイスで高級ブランド品をどんどん買っている弁護士が見られる。

1990年代前半の不景気にホームレスが時間つぶしの場として使っていたバーシングスクエアも修復されていて、冬には周りの超高層ビルで働いている人が楽しめるアイススケート場もある。いつでもダウンタウンのどこかでCMか映画の撮影が行われている。ロサンゼルス空港の南にあるヤッピーが集中しているマンハッタンビーチでは、新車のベンツに乗っている20代の会計士や100万ドルの家に住んでいる30歳の実業家もいる。

しかし、この長引く好景気の中でも激貧困はずっと続いている。ダウンタウンのロサンゼルス通りを東に向かって渡ればホームレスや彼らのための支援設備が密集しているスキッドロー地域という「第4世界」に入る。4番通りとロサンゼルス通りの角にある割合と規模の小さいミッドナイトミッションは毎日3回、300人以上のホームレスに食事を提供している。スキッドローでは、家庭内暴力から逃れてホームレスになった子ども連れの若い女性の前で麻薬の売買が行われていたりする。ロサンゼルス郡のあらゆるスーパーやキャッシュマシンの前で乞食をしているホームレスに会ってもおかしくない。ロサンゼルス郡には、現在84,000人のホームレスがいて、アメリカのホームレス首都と呼ばれるようになってしまっている。

不平等を産み出す経済成長

現在、ロサンゼルス郡は戦後成長時期以来の最大経済成長期を経験している。テレビや映画のエンタテインメント業、インターネットでにぎわうコンピューター業、航空宇宙業の成長のおかげでロサンゼルス郡の失業率は1995年12月の8.5%から1999年12月の5.8%にまで下がった。(California State Employment Development Website, 2000)。しかし、現在のカリフォルニア州の貧富の差は1920~30年代以来最も激しくなっている(Arax, et. al 2000)。カリフォルニア州民の収入のトップ1%の1年間の平均収入(1997年845,000ドル)は1993年から1997年までに57%も上がった。同期間に中間層40%~60%の1年間平均収入(24,177ドル)は1.8%しか上がらなかった。最下層20%の1年間の平均収入(1,300ドル)は同時期に10%上がったが1989年の平均収入に比べれば13%下がっている(California Budget Project 1998)。