

そして、この好景気の中でロサンゼルス郡の貧困層も増大している。ロサンゼルス郡の貧困率は1990年から1997年にかけて15.1%から22.1%にまで上がった。1997年にロサンゼルス郡では約220万人が貧困生活に耐えていた。この中に92万人以上の子どももいた(U.S. Census Bureau 1998)。

ロサンゼルスの経済成長を促しているのはハイテク業とサービス業の成長だといわれている。コンピューターや航空宇宙技術はロサンゼルスの最大のハイテク業である。ハイテク業の成長は高賃金の技術職を創り、サービス業の成長に貢献する。エンタテインメントやホテルなどのサービス業も技術や運営レベルで高賃金の職を創るが、低賃金の技術を必要としない職もたくさん創る。ハイテク業やサービス業が成長する一方で、戦後経済成長を担っていた製造業は80年代に入ってから低下している。製造業の発展途上国への輸出や労働の機械化によって、ロサンゼルス郡の製造業は1979年から1985年までに1,000万人分の職を失った(Research Group on the Los Angeles Economy 1989)。製造業はサービス業職より賃金が高くて組合が強かったから職が安定していた。

こうした二股に分かれた成長と同時に技術や教育のレベルの低い労働供給が増加しているという傾向も一つの貧富の差の原因として考えられる。1970年代から1990年代にかけて100万人以上が外国からロサンゼルス郡に移民した。低所得地域にある資金不足の公立学校は毎年手に職のない労働者を産み出している。彼等の多くは学歴や職歴をもっておらず、低賃金のサービス職に集中している(Reed1999)。

アメリカのホームレス首都

ホームレス問題の原因を広く二つに分けて見れば、個人的なそれと社会的なそれがあると考えられる。個人的な原因には、家庭崩壊、麻薬やアルコール依存症、精神病というような、個人レベルに現れる弱点がある。社会的な原因には、経済制度の不完全さ(失業問題や求職者の能力と求人条件のミスマッチ)や低家賃の住宅供給の不十分さという問題がある。この社会的な原因は個人的な原因とともにホームレス問題を産み出している。個人的な原因だけでホームレスになるのは例外である。例えば、ホームレスではないアルコール依存者は大勢いる。しかし、自分を支えてくれる親戚や友達がいらない失業者、あるいは低賃金の仕事をやっている、アルコール依存者はホームレスになる可能性がかなりある。

現在の好景気に入る前、ロサンゼルス市や郡のホームレス対策について提言したり、200以上のホームレスNPOを支援したりするシェルターパートナーシップというNPOがロサンゼルス郡のホームレス人口調査を行った。この調査によると1993年は一日に約84,000人が無料宿泊所外で寝ていた(Sheher Partnership 1995)。これには約12,400世帯の家族と約8,800人の子どもが含まれている。全米市長会議(U.S. Conference of Mayors 1999)の調査によるとロサンゼルス郡のホームレスの20%が精神障害をもっていて、40%がアルコールや麻薬に依存している。同調査によるとホームレスの人種としては黒人が58%、ラテン

系が 29%、白人が 14%、アジア系が 2.2%、ネイティブアメリカンが 1.9%であった。

2000 年の全米人口調査はホームレスの人数を数える予定だが、1993 年の調査以来、要するに好景気になってから、ロサンゼルス市の行政も支援団体もホームレス人口調査を行っていない。しかし、1999 年の全米市長会議の調査に答えた支援団体によると同年に緊急宿泊の需要は 15%、緊急給食の需要は 45%上がったとされている。

ユニオンレスキューミッションというスキッドロー地域にある無料宿泊所の調査によると 1995 年から 1997 年までに女性のホームレスの宿泊の需要は 2.3 倍増えた。(Rivera 1998)。この中の 45%が仕事なくなったという理由でホームレスになったとされているが、スタッフは 1995 年の全米の福祉改革の実施によって、給付金を失ってホームレスになった家族は少なくないとコメントしている。ロス郡内の家族のための宿泊所の供給は需要に間に合わないため、多くのホームレスの家族は麻薬の売買やそれに関連する犯罪が多いスキッドローへ緊急宿泊を求めに行くしかない。

ロサンゼルスのホームレス支援制度と「ホームレス事業」

1987 年に国のマキンニーホームレス援助法(Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act)がホームレスに宿泊や食事を提供して自立を支援する各種のプログラムを作った¹。1999 年までこれらのプログラムと民間の資金を使ってロサンゼルス郡の NPO と行政は協力してホームレスのために約 13,000 床の宿泊所のベッドを作った(Los Angeles Housing Authority 1999)。毎年ロサンゼルス郡と市はホームレスの支援団体に交付するために国から約 4,500 万ドルの資金を受け取る。国からの援助とカリフォルニア州、ロサンゼルス郡や地方自治体などの資金や民間の寄付を合計するとロサンゼルスのホームレス支援事業は約 1 億ドル以上の成長事業となる²。

予防方法

ロサンゼルス郡では単身の「就労可能」失業者は 1 年間のうち 9 ヶ月間(就労プログラムに参加しない人は 6 ヶ月)に月額 221 ドルの一般扶助(General Relief)がもらえる。しかし、スキッドローの簡易宿泊所の 1 か月の部屋代は約 200 ドルのため、この扶助をもらっていてもホームレスになる人は少なくない。一般扶助の給付金をもらうためにはロサンゼルス郡の最低賃金で公共事業(公園や道路の掃除など)の仕事をしなければならない。そして、一般扶助の給付金をもらっている就労可能の約 50,000 人はグロー(GROW=General Relief Opportunities to Work)という特別な就労プログラムに参加できる。グローは仕事の探し方や仕事に使えるような技術を教えたり、必要な道具や衣類や交通費などを提供したりす

¹ マキンニー法や全米のホームレス対策に興味を持つ方は参考文献の(小池 2000)へ。

² この節のロサンゼルスのホームレスの支援制度のデータは参考文献の Los Angeles Housing Authority 1999 による。

る。しかし、1999年2月から9月の間にグローに登録した32,518人の中で9月までに仕事に就けたのは8%(2,560人)だけだった。

貧困に耐えている家族のためにカルワークス(CalWORKs=カリフォルニア州の窮迫家族に対する臨時扶助)という福祉プログラムがある。カリフォルニア州とロサンゼルス郡によって運営されているのだが、資金は国が出資している。1995年の福祉改革によって、連続2年間、また、一生に5年間しかカルワークスの給付金がもらえないという制限がつけられた。また、カルワークスの給付金をもらうためには就労プログラムに参加しなければならないという決まりもつくられた。毎月、約4,000のカルワークス参加者はこのプログラムを通して仕事につくが、エコノミックラウンドテーブルという貧困問題研究所の調査によるとロサンゼルス783,000のカルワークス参加者や求職意欲喪失者を含む失業者に対し、2002年まで彼等の能力や技術に合う仕事は385,000しか増えないと予想している。そして、これらの約66%の仕事の賃金は貧困から脱け出せる賃金より安いという。

一方、障害(州の基準あり)をもっている人のために補足的保障所得(Supplementary Security Income)という福祉もある。このプログラムの支給金は障害の級によって違うが、就労プログラムに参加する義務はない。

そしてまた、ホームレスになりかけている家族やアパートに入ろうとしている家族のためにいくつかの家賃援助制度もある。ビヨンドシェルターというホームレス支援NPOは国が資金を出している緊急給食宿泊基金(Emergency Food and Shelter Grant)の家賃援助プログラムを運営して、1998年に約500の家族に家賃援助を行った。エイズにかかっている人のために特別な家賃制度があって、1998年5月から1999年3月の間に約3,000人がこの援助を受けた。このプログラムも国が資金を出していて、ビヨンドシェルターが運営している。

アクセスとアウトリーチ

ロサンゼルスで野宿に追いやられている人々は様々な方法でホームレスの支援制度にアクセスできる。まず、24時間どこかの公衆電話からでもかけることのできるインフォラインという一般社会福祉サービスの無料電話相談と、未成年やエイズ患者などのいくつかのグループのニーズに合わせた専門無料電話相談は宿泊や他の支援サービスを紹介する。それから、ホームレスの人々が集中している地域の8か所に緊急サービスを行ったり、宿泊所や他のプログラムを紹介したりするアクセスセンターがあり、ホームレス支援制度の窓口の役割を果たしている。郡と市が資金を出している8つのアクセスセンター以外に精神障害者や麻薬依存者などが立ち寄れる専門の24時間開いているセンターが2つある。

アウトリーチとしては約20の支援団体が自分たちの地域を回ってホームレスに宿泊や食事などの支援サービスを説明したり、推薦したりしている。これらには未成年、精神障害者や麻薬依存者などのための専門パトロールも含まれる。そして、いくつかの支援団

体が運営している 14 台のバンが郡内を回ってホームレスの医療活動パトロールを行っている。これ以外に 9 つの診療所がホームレスのための医療活動とアウトリーチを行っている。

シェルター

ロサンゼルスにはホームレスのための無料宿泊所・住宅が 3 種類ある。まず、上記のアクセスセンターなどが紹介する、あるいはホームレスが路上から直接入所する短期間の緊急宿泊所が第一のタイプ。1999 年には単身のホームレスのためのベッドが 2,543 床あり、家族用は 1,232 床であった。気温が下がり雨の多い 11 月から 4 月には国が支援している特別プログラムによって約 1,200 のベッドが増加される。

プログラムによってサービスが異なるが緊急宿泊所は最低基準の「屋根と三食」を保障して、移動やストレスの多いホームレス生活から安定した生活に移る機会を提供する目的を持っている。多くの緊急宿泊所は入寮者にケースワーカーをつけたり、適切な福祉プログラムに申請させたり、2 つめのタイプである一時宿泊所を紹介したりする。

2 つめのタイプである一時宿泊所は最低基準の「屋根と三食」を保障するだけではなく、ホームレスの人に、自立できるための様々なサービスを提供する。1999 年にはロサンゼルス郡には単身のホームレスのための一時宿泊所のベッドが 6,810 床あり、家族用には 3,865 床あった。一時宿泊所はアルコール/麻薬依存者や精神障害者やエイズ患者などのための治療、就労、家庭教育などのプログラムを宿泊所内で、あるいは契約している団体を通して提供する。ほとんどの一時宿泊所は 2 年間の期限がついているがケースワーカーは期限が切れる前に入寮者に住宅を紹介するよう努力している。

3 つめはホームレスのための恒久的な住宅を増やすためのいくつかのプログラムである。ロサンゼルス市の住宅局は、“セクション 8”というプログラムによって NPO 団体を通じて 3,000 人のホームレスに家賃の保証証明書を発行している。NPO 団体がこの証明書を使って、自分たちが経営するアパートあるいは、民間のアパートに入居させ、自立できるまで必要な支援サービスを続けるのだ。障害をもっているホームレスの恒久住宅を増やすためのプログラムもある。サポート住宅と呼ばれる住宅に家賃や支援サービスの資金を出すサポーターティヴ・ハウジングプログラムとシェルタープラスケアがそれである。そして、一般のホームレスのための住宅を増やすために簡易宿泊所を改築する NPO 団体に資金を出す SRO モデレーターリハビリテーションというプログラムもある。1999 年にロサンゼルス郡ではこれらのプログラムが約 6,000 人の居宅生活を支援した。

最後に

ロサンゼルスの 300 以上の NPO 団体のスタッフは汗と血を流してこれらの宿泊所、恒久住宅、支援サービスを提供しているが、まだまだ需要に追いつかない。毎年数千人がこの

支援制度に新しく加入してくる。これらのプログラムを終了して自立できる人はたくさんいるが、アパートを借りたり路上に来たりする周期的なホームレス生活を送っている人もたくさんいる。ホームレスが爆発的に増えた 80 年代には一般市民から憤慨や同情が示されたが、長びくホームレス問題は今や現代都市社会のただの光景と考えられるようになったのだろうか。

ロサンゼルスやカリフォルニアのホームレス問題や貧困問題に関連するウェブサイト:

- Economic Roundtable: home.eallhlink.net/~economicrt/index.html
- The Institute for the Study of Homelessness and Poverty at the Weingart Center for the Homeless: www.weingart.org/institute.html
- Shelter partnership, Inc.: www.shelterpartnership.org
- Public Policy Institute of California: www.ppic.org

【参考文献】

- Arax, Mark; Curtiussoraya, Mary; Sarhaddi, Nelson [2000] 'California Income Gap Grows Amid Prosperity', *Los Angeles Times*, January 9, 2000.
- California Budget Project [1998] *Unequal Gains: The State of Working California*, California Budget Project; Sacramento, CA.
- California Employment Development Division [2000] *Los Angeles-Long Beach PMSA Current Month Labor Force Data*. www.calmis.ca.gov.
- Economic Policy Institute and The Center on Budget and Policy Priorities [2000] *Pulling Apart: A State-by-State Analysis of Income Trends*, Economic Policy Institute and The Center on Budget and Policy Priorities: Washington, DC.
- Jacobs, Chip [1997] 'A Remains One of the Least Charitable U. S. Cities', *Los Angeles Business Journal*, May 19, 1997.
- 小池隆生 [2000] 『『繁栄』の陰に隠れるアメリカの貧困問題——対応策から見る全米ホームレス事情——』労働運動総合研究所『労働総研ニュース』No. 118.
- Los Angeles Homeless Service Authority [1999] *1999 Los Angeles Continuum of Care*, Los Angeles Homeless Service Authority: Los Angeles, CA.
- Reed, Deborah [1999] *California Rising Income Inequality: Causes and Concerns*, The Public Policy Institute of California: San Francisco, CA.
- Research Group on the Los Angeles Economy [1989] *The Widening Divide: Income*

- Inequality and Poverty in Los Angeles*. University of California: Los Angeles, CA.
- Rivera, Carla [1998] 'Homeless: Women, Children Change the Face of Skid Row' , *Los Angeles Times*, July28 1998.
- Shelter Partnership, Inc. [1995] *The Number of Homeless People in Los Angeles County: July 1993 to June 1994*, Shelter Partnership, Inc. : Los Angeles, CA.
- U. S. Census Bureau [1998] *Current Population Survey, March Supplement*, U. S. Census Bureau: Washington, DC.
- Wolch, Jennifer and Dear, Michael [1993] *Malign Neglect: Homelessness in an American City*, Jossey-Bass: San Francisco, CA.

VI. 欧州連合

第15章 先進ヨーロッパ諸国における貧困・社会的排除との闘い

福原 宏幸

はじめに

わが国では、社会的援護を要する人々の問題——ホームレス、貧困者、アルコール依存者、外国人への排除や摩擦、家庭内暴力・虐待、高齢者の自殺や孤独死など——が広がりつつある。しかし、日本政府はいっこうにこうした問題に目を向けようとしてこなかった。2001年8月の国連社会権規約委員会での日本政府に対する審査でも、総括所見の中で多くの「懸念事項」が出され、「提案および勧告」が行われた。それらのいくつかは、まさにこうした人々に関わるものであったが、そこでは日本政府の無策ぶりが明らかとなった。

とはいえ、ようやく厚生労働省が「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」を設置し、2000年12月に『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』を発表した。この報告書では、これらの問題を「社会的排除」としても取り上げた。しかし、その実態把握や具体的施策の構築・実施については、今後の検討を待たれるというのが現状であろう。

他方、ヨーロッパ連合（以下では、EUと略称する）加盟諸国やアメリカでも同様の問題が発生しており、多くの取り組みが進められている。とくに、EU諸国ではこれらの人々は「社会的に排除された人々」として捉えられ、社会的排除（Social exclusion）をキーワードとして理論的整理がなされるとともに、多様ですぐれた施策が展開されている。

以下では、EUにおける取り組み、また社会的排除の概念をいち早く導入したフランスでの取り組みを、紹介しよう。

1. 社会的排除とは何か？

80年代以降、経済不況が深刻化する中で、EU加盟国々では、失業率の上昇とその慢性化にともなう長期失業者の増加、旧植民地諸国からの移民や東欧諸国からの経済難民の流入にともなう貧困問題が深刻化してきた。また、家族形態や都市社会の構造的な変化のともなう社会的関係が断ち切られた人々、たとえば社会的孤立やアルコール・薬物依存に陥る若者や女性も増え、彼らもまた相対的に貧困な状況にある。

しかし、戦後間もない頃にできあがった社会保障の諸制度は貧困や困難を抱える人々に対するセーフティネットとしてつくられたが、80年代以降の新たな貧困や困難な状況にある人々に対して十分に機能しないという現実突き当たったのである。いわば、これまでの福祉国家では十分対応できない新たな課題としてそれは認識された。

また、こうした状況にある人々は、おしなべて貧困という問題を抱えているが、その要因は多様なものであり、それらが複合的に重なり合っていることもわかってきた。そのため、結果としての貧困だけを見るのではなく、むしろそれに至る過程に注目すべきという視点が重視されてきた。そして、まさにこの過程こそが社会的排除であるとされた。

このような現状認識に支えられて、新たな政策の探求が進められている。すなわちその政策は、フランスでは *insertion sociale* (社会的参入)、*cohesion* (統合)、*solidarité social* (社会連帯) として語られ、イギリスでは *inclusion* (包摂)、*inclusive society* (皆を支え、包み込むような社会) の実現として語られている。では、どのようなことが、具体的にめざされているのだろうか。

2. 社会的排除と闘う EU 諸国

ヨーロッパの貧困と社会的排除の解決に向け、EU 政府機関はもちろんのこと、民間の非政府組織も活動を行っている。その代表的なものは、「ホームレスと共に活動する国民的アソシエーション・ヨーロッパ連盟」(*Fédération Européenne d' associations nationales travaillant avec les sans-abri*、以下では、略称 FEANTSA という) と「ヨーロッパ反貧困ネットワーク」(*European Anti-Poverty Network*、以下では、略称 EAPN という) である。

FEANTSA によれば、決まった住所がなく、そのほとんどの者は場所から場所へ移動し、避難所や宿泊施設で、あるいは時には街路等で寝るホームレスの人々が EU15 カ国に 300 万人いると推定している。また、この他に 1500 万人の人々は、標準以下で、不衛生で密集した住居に暮らしているとしている。その結果、EU 加盟 15 カ国では、約 1800 万人の人々、すなわちおよそ 20 のうち 1 人は、適正な住宅へのアクセスができないでいる。

また、欧州委員会では、1998 年 11 月以降、貧困ラインを「貨幣所得が各国の所得中央値 (*median income*) の 60%」 と規定し、それ以下の水準にあるものが貧困者だと規定している。これにしたがえば、15 カ国全体で 6500 万人、17% が貧困状態にあることになる。また、その具体的な貧困者像は、失業者、低所得就労者、多人数世帯、ひとり親世帯、社会的孤立者、一部の子供たち (16 歳以下の子供のうち約 25% は貧困家庭) とみなしている。なお、加盟各国によって、貧困ライン以下の層の割合は異なっており、北欧諸国では低い (スウェーデンが 4%、フィンランド 6%) のに対して、南欧諸国 (ポルトガル 24%、ギリシャ 21%) やアイルランド (21%) では高くなっている。

このような現実に対し、EU では、2000 年 3 月の EU 首脳会議 (サミット) で、加盟 15 カ国による「貧困と社会的排除と闘うための国民的行動計画」(*National Action Plans to fight poverty and social exclusion*) の作成を方向付け、2001 年 6 月には各国のプランが提出された。今や、向こう 2 年間にわたってそれが実施に移されようとしている。また、

FEANTSA や EAPN は、ホームレス問題や貧困・社会的排除問題の解決に向けて、EU 政府諸機関や EU 加盟各国への働きかけと協力を行っている。

各国の「国民的行動計画」(National Action Plan) では、取り組むべき重点課題とその実行について述べられ、2年後 EU からの評価を受けるものとされている。それらでは、社会的参入に向けて住宅保障、所得保障、社会権保障はもちろんのこと、雇用適応能力 (employability) の開発が重視され、それらの参入過程において彼らの相談に応じつつサポートしていくソーシャル・ワーカーの役割が強調されている。また、政府責任とともに、民間支援団体の役割も重視されている。

こうした EU の動きに連動しながら、各国でも取り組みが進んでいる。たとえばフランスでは、すでに 1988 年の参入最低限所得手当 (RMI)、1990 年の住宅扶助 (ベソン法)、そして同じ頃つくられた一連の職業訓練と国庫補助契約による就労支援などによって、貧困と社会的排除への闘いが取り組まれてきた。さらに、1998 年には「社会的排除と闘うための法律」が新たに制定され、これまで展開されてきたホームレスや貧困・社会的排除におかれている人々への多様な支援策に対し、しっかりした位置付けを与えることを目指すとともに、新たな取り組みを推進しようとしている。

むすび

このように、貧困と社会的排除をキーワードとして、それへの闘いが政府そして民間支援組織の協力の中で進められつつある。筆者は、これまでフランスの 10 カ所を超える団体や行政機関でインタビュー調査を行ってきたが、その度にこれらの取り組みが人間の生きる権利と尊厳を守るうえで、どれほど大切なものであるか教えられた。貧困や社会的排除を個人の責任とみなす風潮が依然として強い日本社会の中で、少しでもこうした取り組みが育ってほしいものと思う。

第16章 EUにおけるホームレス支援政策と Social Exclusion

福原 宏幸

はじめに——課題——

2000年3月のEUサミットでは、加盟15カ国による「貧困と社会的排除と闘うための National Action Plan」(National Action Plans to fight poverty and social exclusion)の作成が方向付けられ、2001年6月には各国のプランが提出された。また、欧州連合(以下では、EU)レベルでは、ホームレス問題や貧困問題の解決に向けEU各国で活動する支援組織のネットワーク組織 *Fédération Européenne d'associations nationales travaillant avec les sans-abri* (ホームレスと共に活動する国民的アソシエーションヨーロッパ連盟、以下では、略称 FEANTSA という) や *European Anti-Poverty Network* (ヨーロッパ反貧困ネットワーク 以下では、略称 EAPN という) などがある。これらは、各国の民間非政府組織(NGO)活動を踏まえて、欧州委員会(European Commission)などへのロビー活動と同時に、各国NGO活動の情報交換と調整活動を行っている。これらの活動を通じて、EU全体として貧困やホームレス問題への積極的な政策提起が行われている。本報告では、こうした実態を明らかにするとともに、EUがホームレス問題、社会的排除についてどのような道を歩もうとしているかについて考えたい。

なお、今回の報告では、EUレベルにおける取り組みの紹介にとどめ、それをどのような文脈で理解するかについては、今後の課題としたい。

1. EUにおけるホームレス問題、社会的排除問題の現状

はじめに、EU15カ国でどれほどのホームレス人口があるのか、またさらに広い概念であるが貧困者等の人口数についてみていこう。表1はそれを示している。

こうした推計から、たとえばホームレス問題に取り組むヨーロッパレベルの支援組織 FEANTSA は、決まった住所がなく、そのほとんどの者は場所から場所へ移動し、避難所または宿泊施設で、あるいは時には街路等で寝るホームレスの人々が欧州連合に300万人いると推定している。また、これとは別に1500万人の人々は、標準以下で、不衛生で密集した住居に暮らしているとしている。その結果、欧州連合15カ国では、約1800万人の人々、あるいは20のうち1人は、適正な住宅へのアクセスができないと言われる [FEANTSA, Internet site : <http://feantsa.org>. About FEANTSA]。

また、これとは別に、欧州連合では、1998年11月以降、貧困ラインを「貨幣所得が各国の所得中央値 (median income) の60%」と規定し、それ以下の水準にあるものが貧困

者だと規定している。この貧困ラインの設定は、以下でふれる 1997 年のアムステルダム条約で貧困ならびに社会的排除が強調されたことを受けて、「社会的排除と貧困に関する EU 統計局作業部会」(Eurostat Task Force on Social Exclusion and Poverty statistics) の検討を経て、決定された [EAPN, 2000a. 11] この規定にしたがえば、15 カ国全体で 6500 万人、17% が貧困状態にあることになる。また、その具体的な貧困者像は、失業者、低所

表 1 EU15 カ国におけるホームレス・貧困者数 1990 年代後半の推計値

極度のホームレス		
・友人や親族の住居を移動して過ごしている者、ホームレスのための必要物資やサービスを短期間提供している宿泊所などにいるホームレス	270 万人	0.72%
・ホームレスのための公的及びボランティアなサービスに依存している人	180 万人	0.47%
住宅からの追い立て		
・追い立ての措置を取られている人	160 万人	0.42%
・そして実際に追い立てられた人	40 万人	0.10%
住宅環境		
・著しく低水準な居住環境でかつ(あるいは)過密な居住環境にある人	1500 万人	3.99%
・車中、壊れかけている建物、あるいは本来人の居住のために建てられたものではない建物に住んでいる人	240 万人	0.64%
経済的視点から見て		
・貧困水準以下で暮らしている人	5700 万人	15.16%
・福祉に依存している人	3100 万人	8.24%
・失業扶助等に依存している人	1800 万人	4.78%
EU15 カ国 総人口	3 億 7600 万人	100%

出所: [Adramov, 1999, pp.16-17]

得就労者、多人数世帯、ひとり親世帯、社会的孤立者、一部の子供たち (16 歳以下の子供のうち約 25% は貧困家庭) である [Le Figaro 27 décembre 2000]。各国別の貧困ライン以下人口は図 1 のとおりである。

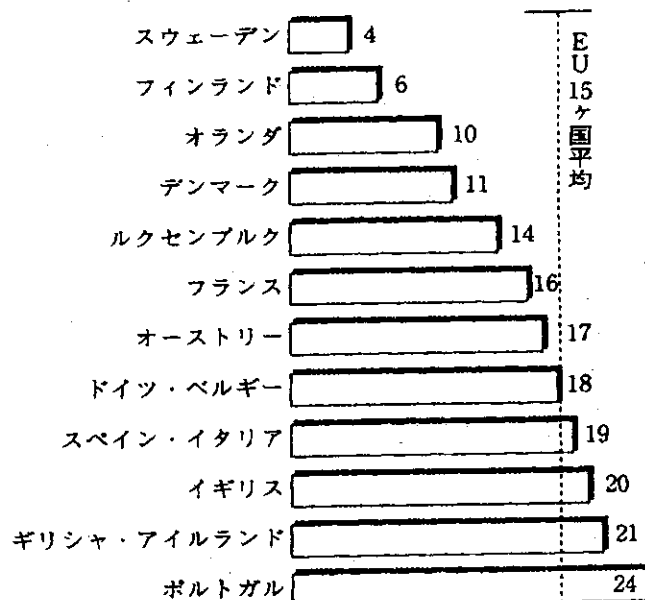
このように、EU 諸国のホームレス問題、貧困問題は数量的にみても相当の深刻さを抱えているが、これらの問題に対し、どのような取り組みが行われているのだろうか。まず民間団体の活動であるが、2 つの代表的な組織について紹介したい。

2. ホームレス・貧困問題に取り組む諸団体

(1) FEANTSA の取り組みとめざすもの

FEANTSA (ホームレスと共に活動する国民的アソシエーションヨーロッパ連盟) は、1989 年に設立され、EU15 カ国の 70 団体で構成されている。その活動目的は、①ホームレスの人々のニーズを満たすサービスを提供する非政府組織の活動を促進し支援すること。それ

図1 欧州15カ国の貧困ライン以下の人口比率 各国別



、出所：〔Le Figaro 27 d cembre 2000〕

によって、各個人が社会に完全に参加することを実現すること。②低所得グループの生活条件を改善するサービスの統合的枠組みを開発するために、地域レベル、地方レベル、国民国家レベルかつヨーロッパレベルにおける非政府組織と公的機関間の協力を促進すること。③ホームレス化の原因に取り組み、適正で手頃な住宅供給へのアクセスを促進するための有効な諸政策の開発と実行を行うために、ヨーロッパの諸機関や政府との対話にたずさわること。そして、社会的結合の本質的要素として、および経済開発のために必要な条件として、ホームレスの人々かつすべての人々が適正で手頃な住宅に住む権利を認識し実現することの必要性について、多くの人々の理解を喚起すること、この4点を挙げている。とくに、ホームレスが住居にアクセスできる道を実現することと、社会参加や個人に関わる心理面でのサポート、アルコール・薬物依存からの克服に力を入れている¹。

また、具体的活動として、①加盟国のホームレス支援施策についての情報交換、②欧州連合に対するロビー活動、③国連機関などへの働きかけ（たとえば、国連難民高等弁務官事務所）、④多様な国の11名の研究者、スコットランドの二大学の研究機関から構成される研究センターを持ち、研究活動を推進することをめざしている。

そして、このFEANTSAの財政基盤を支えているのが欧州委員会である。FEANTSAは、欧州委員会から「社会的排除に取り組みそれを防ぐための協力活動推進のためのEU予算」か

¹ F.Spinnewijn氏(sectaire général de FEANTSA)へのインタビュー(2000年6月17日)

ら活動資金を得、その額は毎年 60 万～80 万ユーロの規模で、活動資金全体の 90%にのぼる²。このことは、欧州委員会としても、こうした民間の非政府組織との協力の下で、ホームレス問題に取り組んでいこうという意思の現れと考えてよいだろう。

(2) EAPN の取り組みとめざすもの

EAPN（ヨーロッパ反貧困ネットワーク）は、FEANTSA 設立の翌年 1990 年 12 月に誕生した。FEANTSA がホームレス問題に活動領域を限定しているのに対し、EAPN は広く貧困問題と社会的排除の問題と活動対象とした。その活動目的は、「すべての人々に普遍的権利を、困難を抱えている人々に人間としての尊厳を」をスローガンに、① 雇用の権利、② 暮らしに値する、しかるべき住宅に住む権利、③ 医療などを含む各種社会的サービスを受ける権利を獲得することにある。FEANTSA が住宅問題に力点を置いているのに対して、EAPN は雇用問題を重視するという違いがみられる。

これらの目的を達成するために、EAPN は活動方針として、①反貧困の闘いを EU の中心的課題の一つとして取り上げられるようにすること、②各国の具体的な反貧困の施策を有効なものにするため提案を行うこと、③これらを実現するために、欧州連合とその加盟国へのロビー活動を展開することとしている。

また、財政基盤は、FEANTSA 同様、欧州委員会からの資金提供であり、その額は毎年約 100 万ユーロ、活動費の 90%を占める³。

現在、これら二つの団体の最大の関心事は、EU 加盟 15 カ国が提出した「貧困と社会的排除と闘うための National Action Plan」の評価とその実現を促すことにある。

3. 欧州委員会と EU サミット

さて、次に欧州連合の取り組みに移ろう。欧州連合が現在抱える課題は、一つは、欧州の経済・通貨統合の実現からさらに社会統合、政治統合の実現へと領域拡大をはかることである。もう一つは、将来における欧州連合の東欧諸国への拡大にともない発生が予想される諸問題の解決を急ぐことである。そして、このホームレス問題、貧困・社会的排除問題は社会的統合の推進においても避けて通れない課題となった。

もう一つは、フランスを中心に社会的排除という概念が広く使われていくなかで、欧州委員会でも、それを使う方向へと向かったことである。

1993 年、欧州委員会が発した『グリーンペーパー 欧州社会政策』では、次のように述べられている。

² F.Spinnewijn 氏 (sectaire general de FEANTSA) へのインタビュー (2000 年 6 月 17 日)。

社会的排除という概念は、過程とその帰結としての状況の双方を指すダイナミックな概念である。……。それは、もっぱら所得に関連するものとしてしばしば理解されている貧困の概念よりもいっそう明瞭に、個人や集団が社会的交流への参加から排除されていく、あるいは社会的統合やアイデンティティを形成する実践や権利から排除されていくメカニズムの多面的な性質をも指している。……。それは、労働生活への参加という領域にとどまてはいない。すなわち、それは居住、教育、保険、サービスへのアクセスといった領域においても、感じ取られ現れるのである [Commission of the European communities, *Green paper. European Social Policy. Option for the Union*, 1993]。

社会的排除の問題は、単に不十分な所得や労働生活からの脱落の問題ではなく、「住宅、教育、保険、サービスへのアクセス」といった幅広い領域で発しており、さらに、差別、隔離、あるいは伝統的社会関係からの脱落についても述べている。そして社会的排除の原因として、長期失業、産業構造の変化が非熟練労働者に及ぼすインパクト、伝統的な連帯関係の衰退と個人主義の浸透、そして非法な移民の流入などをあげている⁴。

このように、一定の輪郭をもってヨーロッパ社会での排除の構造を述べているが、そこから導き出された政策目標は、単に所得保障に限定されるものではなく、「労働と福祉との革新的結合」が問われた。具体的には「経済的・社会的再参入を促すための諸サービスと最低所得保障制度の結合」「職業訓練や勤労へのインセンティブと結びついた失業補償」「より一般的には、教育、職業訓練、雇用、男女の機会均等、社会的保護、住宅、保健といったさまざまなレベルでの諸戦略の結合」などであった。全体的には、労働市場への参入が機軸となっていた [Jonkers, 2000]。

また、1997年12月 新欧州連合条約（アムステルダム条約）が採択されたが、その第137条では、高水準の雇用の達成と社会的排除の撲滅のための人的資源の開発という目的を達成するため、次のように述べられた。

共同体は以下の分野における加盟国の活動を支援し、補足するものとする。……。労働市場から排除された人々を労働市場へ統合する。……。この目的達成のために、EU 理事会は加盟各国に最低基準を策定するよう指令することを採択する [Jonkers, 2000]。

すなわち、これまでは、各国社会政策の実際の策定は各国政府に任されていたが、今後はEU 理事会から「指令」によってそれを求めるということである。かくして、欧州連合主

³ K Forest 氏 (Information Officer of EAPN) へのインタビュー (2000年6月17日)。

導で、社会的排除問題への取り組みがはじまる。なお、この一連の過程においても FEANTSA と EAPN は提案がなされ、それが一部反映されていた。

2000年3月のリスボンEUサミットでの欧州理事会 (European Council) では、はじめて、加盟各国は加盟国内における貧困と社会的排除に対処するために欧州レベルで協力をすることを決議した。合意された戦略の一つとして、社会的包摂のために National Action Plan (NAP) を準備し実施しなければならないことが義務づけられた。

さらに、2000年12月のニースでのEUサミットでは、社会的排除に対処するための四大目標が掲げられた。すなわち、①雇用への参加、ならびに資源・権利・財・サービスへの万人のアクセスを促進すること、②排除にともなうリスクを阻止すること、③最も困難を抱えている人々のための行動を起こすこと、④すべての重要な活動者を動員することである。その上で、欧州連合は、加盟各国に「貧困と社会的排除と闘うための National Action Plan」(2001年7月-2003年6月)の提出を各国に指令し、その提出期限を2001年6月1日とした [EAPN, *network News*]。この四大目標の特徴は、まず雇用へのアクセスが重視されたこと、第二に、最も困難を抱えている人ということによってホームレスへの対応が求められたことであろう。

2001年6月には、ほぼすべての国の National Action Plan が提出され、現時点では各国の報告書は欧州連合のサイトで閲覧できる。これらの plan について詳細に検討する余裕はないが、EAPN は内部の検討会を開催し、以下のように評価した。①新しい施策よりも既存の施策の再結合が重視された。②雇用施策が中心となっている。③最も困難を抱えている人々に対する提案・施策が欠けている。④地方分権が、政策実施に一定の影響を及ぼしている。⑤NGO や貧困を経験した当事者の意見反映がなされていない。⑥優れた実践例の普及について、その実践の成果が客観的な政策評価に基づくものであるか不明である。⑦排除の実態を把握する指標が、曖昧である [EAPN, *FLASH FLASH*, no. 76, 18 September 2001]。

このように、NGO からの評価は消して芳しいものではないが、欧州連合加盟 15 カ国がとりあえず Plan を提出したことの意味は大きいであろう。

この提出を受けて、欧州委員会では、それをさらにスムーズに実行に移していくための対応策を検討している。現時点では、その内容まで踏み込めないが、取り組み状況のみ紹介しておこう。

2001年10月10日に、欧州委員会は『社会的包摂に関する共同報告書草案 (Draft Joint Report on Social Inclusion)』を公表した。この内容は、15カ国の National Action Plans の分析および加盟諸国政府との一連の相互協議にもとづいている。この『草案』は、2000年のリスボンとニースでの閣僚理事会 (Council of Ministers) おいて合意した目的に関連づけて、各国の National Action Plan の分析を提示している。それは、今後の閣僚理

⁴ J.Jonkers 氏 (欧州委員会) へのインタビュー (2001年6月18日)。

事会と欧州議会での討議の基礎資料となり、そこでの討議を経て『共同報告書 最終版』の採用となる〔EAPN FLASH, no. 77, 20 october 2001〕。

また、EU 閣僚会議および欧州議会は、欧州委員会が社会的排除との闘いの中で加盟諸国間の協力を促進するコミュニティー・アクション・プログラム (Community Action Program) を開始することの合意に達した。このアクション・プログラムは 2002 年 1 月 1 日にスタートし、2005 年 12 月 31 日までの 4 年間に 7500 万ユーロの総予算をもって、遂行される予定である。これは、加盟国それぞれの社会的包摂のための National Action Plan を支援し補足することを意図している。この予算は、指標や統計の開発、他の関連した研究活動、関連する主体間の対話、経験の交換、および社会的排除との闘いで最良の実践を見極めることなどを支援することに使われる〔EAPN FLASH, no. 77, 20 october 2001〕。

このようにして、各国の National Action Plan がより効果的に実施されるのを支える体制もできつつある。

4. EU における社会的排除とはなにか

さて、欧州連合における社会的排除とは何か？ ここでは、一つは、欧州連合での社会的排除の統計上の扱いから、社会的排除とは何かを考えたい。また、定義に関わる議論からも検討したい。

欧州連合の統計書 European Social statistics によると、1998 年貧困ラインが決められた同じ「社会的排除と貧困に関する EU 統計局作業部会」(Eurostat Task Force on Social Exclusion and Poverty statistics) で、社会的排除の実態を統計処理するための指標が決められたという。その指標は、所得上の貧困いわゆる貧困ラインと労働市場での地位に関わる指標、そして非貨幣的で社会的な指標によって計測される。この社会的指標とは、①家計の財政的困難度、②Basic needs に対する取得不可能性、③耐久消費財の取得不可能性、④不十分な居住条件、⑤健康に関わる問題、⑥友人・親族への交流頻度の低さ、⑦主たる活動(仕事などの)についての満足度、⑧生活の様々な局面にわたる不利益の蓄積である。

しかし、これらの指標の総合的評価として社会的に排除されている人々の数を示すことはしていない。その理由は、そうした評価をなしえるほど、それぞれの指標の中身が精査されていないためとされた。したがって、一般には、貧困ライン以下の人口が、社会的排除の状態に置かれている人々の数の代理変数として活用されている。

今年に入って、にわかに加盟各国の National Action Plan の実行をめぐって事態が急展開していることを受け、これらの指標の整地化についても、議論が活発化している。2001 年 9 月 14 日、15 日にアントワープでは、社会的包摂のための指標に関する会議開催された。EU の共通目的が機能するためには、こうした指標を共通のものにしておく必要がある

との観点から、これは開催された。そして、『欧州連合の社会的包摂のためのインディケーターに関する報告書』が専門家により提出され、欧州連合内で議論が展開されつつある〔FEANTSA, *News from FEANTSA*〕。この報告書の内容については未見であるが、いずれにしろ、社会的な要因も含むものとして社会的排除が議論されていることは確かなことである。

では、実際に社会的排除の定義については、どの程度議論が深められているのだろうか。欧州委員会雇用社会問題総局の社会的排除担当理事である Jos Jonkers 氏へのインタビューでは、それほど議論が深められているとは思えなかった。彼は次のように述べた⁵。

貧困とは結果であり、その予防を考えたとき、プロセスが問題となる。そして貧困にいたるプロセスは、雇用、家族、コミュニティ、住居、福祉・医療などの社会保障制度などからの排除の過程の複合的な過程であり、社会的排除はこの過程に関わる概念である。また、「貧困からの離脱」は、そうした「排除の状態から社会へ参入 insertion」（仏）、「inclusive society の実現」（英）などと語られる。しかし、こう述べた後で、彼は「EU 加盟国の中には、貧困という言葉をやマイナスのイメージでみており、使うことを好まない国もある。社会的排除の場合はそうした見方が弱いので受け入れられやすい」と付け加えた。

この言説は、Bob Atkinson & S. Davoudi が、欧州連合における社会的排除という言葉の使い方に懸念を表明しているように、必ずしも十分に深められた定義とはなっていないように思える。Atkinson & Davoudi によれば、欧州委員会の文書の中で、社会的に排除されている人々を「社会」に再統合し参入させる必要性について、頻繁に言及しているが、この概念の明確な定義について議論することをさけているという。その結果、社会的排除という概念は貧困の代わりに用いられる傾向があるという〔Atkinson & S. Davoudi, 2000〕。

実際に、これまでの欧州連合の動向を見ると、経済的文脈で社会的排除を理解する傾向があったし、各国の National Action Plan に対する EAPN の評価でも、そうした実態への懸念が表明された。

むすび

ここ数年における欧州連合ならびにそれに対して積極的な提案とロビー活動を行ってきた FEANTSA と EAPN の動向を概観しつつ、欧州レベルでのホームレス問題、貧困そして社会的排除をめぐる議論と取り組みを概観してきた。

昨年からの取り組みはきわめて活発なものがあるが、その行く先はどのような政策に反映されるのか、未だ不確定な部分が多い。社会的排除の解決に向けた政策目標が、単に所得保障に限定されるものではなく、「労働と福祉との革新的結合」にあるとしても、その「革

⁵ 同上のインタビュー。

新」がいったいどのような方向へ向かうのかは、欧州連合内でも意見の相違があるだろうし、同じことは二つの NGO についてもいえる。今後の動向に注目していきたい。

【参考文献】

- Atkinson, R. and Davoudi, S., [2000] 'The concept of social exclusion in the European Union: context, development and possibilities', *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, no. 3.
- Avramov, D., [1998] *Faire face au sans-abrisme*, Fédération Européenne d' associations nationales travaillant avec les sans-abri.
- Avramov, D. ed. [1999] *Coping with homelessness: Issues to be tackled and best practices in Europe*, Ashgate.
- Edgar, B., Doherty, J. and Mina-Coull, A., [1999] *Services for homeless people: Innovation and change in the European Union*, The Policy Press.
- [2000] *Support and housing in Europe: Tackling social exclusion in the European Union*, The Policy Press.
- European anti-poverty network [1999] *New strategies to combat poverty and social exclusion*, European anti-poverty network.
- [2000] *Combating poverty and social exclusion: A new momentum in the European Union ?*, European anti-poverty network.
- [2000] *Poverty in Europe: the figures for the member states of the European Union*, European anti-poverty network.
- , *EAPN FRASH*, Internet site: <http://www.eapn.org>
- , *EAPN Network News*, Internet site: <http://www.eapn.org>
- European Commission [2000] *European social statistics: Income, poverty and social exclusion*, 2000 edition, Eurostat.
- Fédération Européenne d' associations nationales travaillant avec les sans-abri, [1998] *Working with homeless people in Europe*.
- [1999] *Europe against exclusion : Housing for all*.
- , *News from FEANTSA*, Internet site : <http://feantsa.org>
- , *Homeless in Europe*.
- Jonckers, J., [2000] *Towards a European policy on poverty : recent developments*, paper of European Commission.

Ⅶ. 日本のホームレスの問題と比較
