

も使われている。支援サービスは、ホームレス生活者が緊急シェルターから通過施設を経て、首尾よく恒久住宅に移れるようにするために、これら一連の過程で提供される。それは、ホームレス生活者が、薬物依存や精神障害、さらには金銭管理能力の欠如といった、いわば個人に関わる問題を解決して、彼もしくは彼女は彼女、あるいはその家族が自立し、安定した生活を送れるようにするためのものである。ロサンゼルス・ホームレス対策局(LAHS)の『2001年・ロサンゼルス郡・ケアの継続プラン』には、支援サービスとして以下のものがあげられている。すなわち、職業訓練、ケース・マネジメント、薬物依存治療、精神障害治療、生活スキル訓練、住宅紹介、病気治療（歯科治療を含む）、交通費支給などである。これらのうち歯科治療を含む病気の治療は、おもに一般の病院で行われる。それ以外は、大部分、民間非営利組織が担当している。

ロサンゼルス・ホームレス対策局(LAHS)が行った支援サービスの需給ギャップ調査によれば、現在提供されている支援サービスは必要量の40%弱でしかない。すなわち不足率は60%を超えるのである。不足率が高いサービスを列挙すれば次のようになる。住宅紹介(98%)、生活スキル訓練(89%)、職業訓練(87%)、精神障害治療(83%)、ケース・マネジメント(73%)、薬物依存治療(70%)である。

(2) ロサンゼルス郡のホームレス問題経営

ここまでロサンゼルス郡のホームレス対策を概観してきてわかったのは、それには大きな限界があるということである。例えば、現金給付水準の低さや所得補償受給期間の短さ、家賃補助支給件数の少なさなどを指摘することができる。これらの限界は、他の構造的な要因とあいまって、貧困者などの不利な立場に置かれた人々が住居を確保するのを困難にしている。ロサンゼルス郡にあって、ホームレス生活を長期にわたって余儀なくされている人が膨大な数にのぼっていること背景には、こうした事情がある。ロサンゼルス郡保健サービス局(LACDHS)によれば、ホームレス生活を5年以上続けている人の数は、ロサンゼルス郡全体の人口の5.5%にのぼる[Cousineau 2001]。

確かにロサンゼルス郡では、この20年、ホームレス生活者向けの支援プログラムは公私ともにめざましい充実を見た。それにもかかわらず、支援サービスはいうまでもなく、住宅サービスを見てもその実績は需要を満たすにはほど遠い。とりわけ恒久住宅の供給が極端に不足している。それは需要の11%を満たすにすぎない。また、ホームレス生活者に対する住宅サービスの大部分は、緊急シェルターと通過施設である（両者合わせると住宅サービスの81%を占める）。緊急シェルターにせよ通過施設にせよ、その目的とするところは、ホームレス生活者の差し迫った必要を満たし、彼もしくは彼女個人に関わるさまざま

な問題に対処することを通して、ホームレス生活者が安定した住居を確保できるようにすることにある。それゆえ、恒久住宅の供給が大幅に不足しているということはきわめて深刻な事態なのである。さらに、支援サービスのなかで相対的に多く提供されているのは、ケース・マネジメントと薬物依存治療、精神障害治療である（それぞれ支援サービス全体の32%、19%、16%）。反対にあまり提供されていないのは、職業訓練と病気治療（歯科治療を含む）、住宅紹介である（それぞれ支援サービス全体の7%、2%、2%）。

こうして、いまや次のことが明らかになった。すなわち、貧しい人々がホームレス生活に陥るのを未然に防ぐ手立ては十分ではないということ、また必要量に比べて住宅サービスおよび支援サービスの提供が極度に不足しているということ、とりわけホームレス生活者が安定した住居を確保するうえで欠くことのできない種々のサービスの提供が不十分であるばかりか、当の恒久住宅そのものの供給もまた大幅に不足しているということである。そうした時、筆者には、この間ロサンゼルス郡が行ってきたホームレス対策なるものが、＜経営的なもの＞でしかなかったといえるように思われる。確かに、この間、ホームレス生活者の過酷な状況を改善し、彼らがホームレス生活から抜け出すことを可能にするために、さまざまな援助が行われてきた。しかし、これらの援助によって実現したのは、たかだか、ある一時点でのホームレス生活者人口を若干減らすということではしかない。ホームレス生活者人口を継続的に減少させるにはホームレス問題に関係している構造的要因に働きかける必要があるということも明らかであるにもかかわらず、これまでそれは行われてこなかった。その結果、1990年代に入って好景気が長く続いたにもかかわらず、ホームレス生活者人口は減ることなく、再生産され続けることになったのである。

所得補償や家賃補助といった、ホームレス予防策を充実させていくには、連邦政府、州・地方政府レベルでの新たな立法措置が必要である。しかし、それが実現する前であってもできることはある。それは住宅都市開発省(HUD)の「ケアの継続」方針をもっと活用することである。もともと「ケアの継続」方針というものは、地方政府がホームレス生活者向けに恒久住宅を提供することを奨励し、それによってホームレス生活者が現状から抜け出すことを促進しようとするものであった。最近、多くの人々——例えば都市計画家や政策決定者、ホームレス生活者支援活動家など——がホームレス生活者向けの恒久住宅が不足していることに注目するようになった。彼らはまたホームレス問題の解決にとって、支援サービス付きの恒久住宅がきわめて有効であることを示す調査報告にも目を向けるようになった。住宅都市開発省(HUD)もまた、こうした気運を受けて、最近そのプログラム応募者に対して、地方政府に「ケアの継続」のプ

プロジェクトと認めてもらいたければ、プロジェクトの内の30%を恒久住宅向けにするように要求し始めた。しかし、そうはいつでも恒久住宅プロジェクトを実施するにはかなりの専門知識と経験が必要とされるので、恒久住宅プロジェクトが広がるには、おのずと限界がある。ましてや民間非営利の支援サービス提供組織は、現在運営している緊急シェルターや通過施設を継続して維持していくことによりかなりエネルギーを割かなければならないから、なかなか恒久住宅まで手が回らない。実際、ロサンゼルス・ホームレス対策局(LAHS)の『2001年・ロサンゼルス郡・ケアの継続プラン』には、住宅関連の場合、90のプロジェクトが載っていて、その予算総額は5000万ドルを越すのであるが、その内訳を見ると、相変わらず通過施設関連の比重が大きい。すなわち住宅関連予算の55%が通過施設とそれに関連する支援サービス関係の更新であり、17%が同施設および同サービスの新設であって、恒久住宅に関しては、種々の障害を抱えた人向けの恒久住宅の新設が24%、同種の恒久住宅の更新が4%にすぎない。SROホテルの修復関係の予算に至ってはゼロなのである。

5. 大量ホームレス問題経営の限界

アメリカ全土で実施されている「ケアの継続」方針に基づいたプログラムを対象にした調査によれば、大量ホームレス問題に対する経営的アプローチには以下に見るような限界がある。まず、「ケアの継続」方針に基づくサービスを受けている人で、首尾良く恒久住宅に移れる人も中にはいるが、多くはそこまで行かずに「ケアの継続」過程の途中で止まったままであったり、路上とシェルター、刑務所、病院、さらには不安定な住居の間を行ったり、来たりしているだけであったりする。Burt 達が行った調査によれば、ホームレス支援サービスを利用している人の中で、現在のホームレス生活が一時的である人が20%であったのに対して、ホームレス生活を繰り返す人および長期にわたってホームレス生活をしている人が合わせて80%にもものぼった(それぞれ24%と56%) [Burt et al., 2001]。一般に Burt らの調査のように、調査時点を短く設定した調査では、ホームレス生活を長く続けている人の割合が高くなる傾向がある。しかし、そのことを考慮してもなお、いま見た数字は、ホームレス生活に陥った人の中で、なかなかそこから抜け出せない人が大部分を占めていることを示している。筆者は、この節で「ケアの継続」方針に基づくプログラムの有効性に関してこれまで行われたいくつかの調査を検討しようと思うが、その目的はホームレス問題に対する経営的アプローチ——すなわち、そこではサービスの中心が緊急シェルターと通過施設に置かれるので、どうしてもホームレス生活を

予防する措置はおろそかになる――が、どのような社会的コストを強いているかを明らかにすることにある。そうした後で、この節の最後で経営的アプローチに代わるアプローチを提示したい。このオルタナティブは、近年ロサンゼルス郡で見られるようになったものである。

(1) 緊急シェルター、通過施設および恒久住宅の有効性

「ケアの継続」方針に沿った住宅プログラムに関して住宅都市開発省(HUD)が行った調査によれば、緊急シェルター、通過施設、恒久住宅の中で、ホームレス問題の解決に最も有効だったのは恒久住宅であった。すなわち安定した住居を保障する恒久住宅プログラムが、ホームレス生活者の自立を促進する度合いが最も大きかったのである。1995年、HUDはマキニー法の下で実施されているプログラムがどの程度の有効性をもっているかを明らかにするための調査を行った[U. S. Department of Housing and Urban Development, 1995]。この調査によれば、「緊急シェルター補助金」(ESG)プログラムに基づいて運営されている緊急シェルターを経て、恒久住宅に移った人の割合は7%にすぎなかった。また通過施設から恒久住宅に移った人の割合は58%であった。なお通過施設にいた人の内、雇用を確保した人の割合は26%にとどまった。このように通過施設から恒久住宅に移った人のほうが、それができなかった人に比べて高い割合を占めた。しかし恒久住宅に移った人が、それに要した期間を見ると9ヶ月以上を要した人が70%を占めていた。また通過施設にいる間に仕事を見つけることができた人の割合はあまり高くなかったので、恒久住宅の半分は家賃補助を受けるものであった。恒久住宅に移ったホームレス生活者の構成を見ると、その割合が高かったのは次のような人々であった。すなわち、家族ホームレス(90%)や精神障害者(74%)、薬物依存者(67%)である。これらの人々は、いずれも「セクション8住宅補助」の有資格者であった。

最近行われたある研究によれば、支援サービス付きの恒久住宅は、さまざまな障害をもつホームレス生活者の自立にとってきわめて有効であることがわかった。しかも、それに要する費用は、種々の公的サービスをすべて合わせたものより安くなるという。Culhane達は、重い精神障害をもつ4679名のホームレス生活者――彼らは1989年から1997年にかけて、ニューヨーク市内の支援サービス付き恒久住宅(支援住宅)にいた――に関する行政資料を分析して、次のことを明らかにした[Culhane, 2001]。すなわち、これらの人々は、支援サービス付き恒久住宅(支援住宅)に入るまで広範な公的サービス――緊急シェルターや病院、メディケイド、退役軍人向け入院サービス、州立精神病院への入院、また州立刑務所およびニューヨーク市立刑務所への入所など――を受けて

いたのであるが、支援住宅に入ったことで、これらの公的サービスを受けなくて済むようになった。これによって膨大な金額が節約される一方で、支援サービス付きの恒久住宅に要する費用は、1室・1年当たりわずか995ドルにしかならなかった。また、ロサンゼルス市にある民間非営利組織「ビヨンド・シェルターBeyond Shelter」のディレクターであるTanya Tullが行っている運動に、「住居第一」(“Housing First”)というのがある。これは、ホームレス生活者が緊急シェルターや通過施設を経由するのを待たずに、彼らに直接、支援サービス付き恒久住宅を提供しようというものである。こうした「住居第一主義」の考えは、ホームレス生活者の自立につながる度合いが最も大きいとみなされている。その場合、このホームレス生活者が抱える障害がどのようなものであれ、またそのホームレス生活者が子どもや配偶者をともなっていようがいまいが、自立につながる度合いが最も大きくなると考えられている[U. S. Department of Labor 1998, Barrow and Zimmer 1999, Shinn and Baumohl 1999]。

この間、議論は緊急シェルターおよび通過施設のコスト面での問題をめぐってなされただけではなかった。こうした暫定的な施設は、その目的とするところとは反対に、ホームレス生活者を現状に甘んじさせており、その結果、ホームレス問題を改善するどころか、むしろ悪化させることになっているのではないかという点に関して議論されてきた。いわゆる「シェルターへの収容」(“sheltering”)についての研究が取り組んだのは、ホームレス生活者がシェルターで生活することが、どれほど彼もしくは彼女が安定した住居に移ることを阻むものとなっているかということであった。GrunburgとEagleによれば、長期にわたってシェルターで生活する人は、その危険で荒廃した環境に適応しようとして、周りの人に無関心になったり、また身の回りのことに無頓着になったり、あるいは何事にも消極的になって、シェルターの規則に身を任せるようになる[Grunburg and Eagle 1990]。またStarkによれば、緊急シェルターは一種の「全制的施設」(“total institution”)であって、さまざまな規則と規制を通して、入所者の自主性を大幅に制限する。それはまた、入所者を「年齢相応に」遇しない。そうすることによって、緊急シェルターは入所者の尊厳や有能感をないがしろにするのである。実は、この尊厳と有能感こそ、入所者が恒久住宅に移ろうと考えるようになるのに、欠かせないものなのである[Stark 1994]。「住宅第一主義」を唱えるTanya Tullの考えは、いま見たような知見につながるものである。彼女はまた、それに加えて、「シェルター入所者」というレッテルが入所者に作用して、彼もしくは彼女の自尊感情を壊したり、被差別感を強めたりすることになる点も指摘している。

この間、ホームレス生活者支援のサービス——所得保障や恒久住宅の確保は

手薄であった——がなされるようになる一方で、ホームレス生活者以外の低所得者向けのサービスは全体として後退してきた。論者の中には、こうした事態は結局のところ、アメリカのセイフティ・ネットの質を悪化させたにすぎないという人もいる。この間、公的扶助や健康保険、また精神障害治療や薬物依存治療、さらには退役軍人サービスなどが切り詰められてきたのであるが、このことは、広範な弱者を援助するコストと責任を放棄したうえで、それに代わるものとしてホームレス生活者支援の仕組みを設けることにすぎないというのである。実際 Burt 達によれば、ホームレス支援サービスを利用していた人の内、調査時点でホームレス生活をしていた者の割合は、53.5%にすぎなかった[Burt, 2001]。また Culhane 達は、ホームレス支援の仕組みが、連邦政府の福祉改革によって困窮に追いやられる貧困者の受け皿になる可能性があるとは指摘している[Culhane 1999]。すなわち「(福祉改革が) シェルター制度に対してもつ意味は、明らかにシェルター制度が一般に『セイフティ・ネット』と考えられている所得保障に取って代わるものとなる可能性があるということである」[Culhane 1999, p.26]。Culhane 以外の研究者や支援活動家の中にも、この間のシェルター制度の発展によって、種々の資金（ならびに人々の注意）が、ホームレス問題の根本的な解決から逸らされることになって、結果的にホームレス問題が相変わらず大きな社会問題であり続けることになったという人がいる。

(2) 社会的コスト——公衆衛生、人権、社会的公正——

暫定的な支援に力を入れて、予防措置の整備にはあまり熱心でないような経営的アプローチには、いま見たようにその有効性に関して多大の疑問があった。しかし経営的アプローチの問題はそれにとどまらない。有効性についての疑問に加えて、このアプローチの社会的コストの大きさも問題である。まず大量ホームレス問題が公衆衛生に対して及ぼすコストは容易に理解できる。Burt 達の調査によれば、調査時点でホームレス生活をしていた人の、ほとんど半分が慢性的病気に罹っていた[Burt, 2001]。慢性的病気の中でも、とくに HIV や結核のような伝染病についていえば、ホームレス生活者でそれに感染している人の割合は、一般に信じられているほど高くはない。Burt らによれば、HIV に感染している人が 1%で、結核感染者は 3%にすぎなかった。Burt 達は、医療保険の有無に関しても調査しているが、それによれば、どんな保険にも加入していないという人の割合は 55%であった。そして、保険に加入している人の中で、大きな割合を占めたのはメディケイドであった。メディケイドとは、連邦政府が貧困者に対して設けているものであるが、その保障の程度はかなり不十分なものである。メディケイドも含めて医療保険に加入している人の割合が小さかつ

たので、過去1年の間、医者にかかる必要があったにもかかわらず、それができなかったという人が24%にのぼった。またロサンゼルス市のスキッド・ロウ地区で生活する女性に対して最近なされた調査によれば、女性が健康を害したり、レイプされたり、さらに1晩の宿と引き換えに性交を強いられたりする度合いは、彼女がスキッド・ロウ地区で生活し始めてからの期間と正の相関関係にあった[Dennison et al., 2001]。

ホームレス生活者の人権は、まさに彼もしくは彼女に通常の意味での家がないということによって、すでに脅かされている。ホームレス生活に陥るとすぐ、彼/彼女には安定した家なくなる。すなわち、彼/彼女には、そこで食事をしたり、眠ったりする空間に身を置く法律上の権利がなくなるのである。ひとたびこうなると、彼/彼女にとって、正規の仕事に就くことはきわめて困難になる。そこで、彼/彼女は、それ以外の――それは往々にして誰かから金品を恵んでもらったり、何らかの半端仕事をやって幾ばくかのお金を稼いだりといった形をとる――仕方、なんとかしのいでいかなくてはならなくなる。それにもかかわらず、多くの都市ではホームレス生活者がインフォーマルな仕方でのいでいくことに対して厳しい対応が取られている。民間非営利組織「ホームレス及び貧困問題に関する全米法律センターNational Law Center on Homelessness and Poverty」(NLCHP)が「ホームレス生活者の犯罪者化」について行った調査によれば、全米49都市の内、86%の都市が条例で「物乞い」を禁止するか、制限していた。また公共の場所で「寝る」のを禁じたり、制限する条例をもっている都市が73%あった[NLCHP 1999]。こうした条例を作る際に持ち出されるのは、公衆衛生もしくは公共の場所での安全への配慮であり、また犯罪の予防であったり、ビジネスへの悪影響の懸念や都市の美観および人々の「生活の質」への配慮であったりする。しかしNLCHPによれば、「ホームレス生活者の犯罪者化」につながる条例は無意味かつ非人間的である。これらの条例は司法制度に無用の負担を課すにすぎないし、また希少な公的資源の浪費につながるものである。それらはまた、公共の場所で寝ることをホームレス生活者の権利とみなす人々の存在をないがしろにするものでもある。

Wolchが指摘しているように、「物乞い」と「浮浪」を制限するカリフォルニア州法は1980年代初めには憲法に違反するとみなされたので、とりわけ南カリフォルニア地方の都市や自治体の中には、上に見たような条例に比べてより巧妙な条例を作って、ホームレス生活者を取り締まろうとする所が多かった。例えば、公共の場所での迷惑行為を禁じる条例や「物乞いをする人」と関わりをもった人を罰する条例などが作られた。さらにウエスト・ハリウッド市などは、小銭を恵んでもらおうとした人は逮捕されるということを市民に周知させるよ

うなことまでした。またロサンゼルス郡内の自治体で作った条例の多くは、公共の場所、とくに公園にテントなどを張って野宿することを禁じた。こうした条例によって、カリフォルニア郡内の各都市中心部にあった相当数のテントが取り除かれることになった。とりわけロサンゼルス市内のスキッド・ロウ地区では、衛生と安全の名の下で、路上からのテントの撤去が日常化した。スキッド・ロウ地区ではまた、最近、警察がテント生活者を大きな教会とかシェルター所在地の入口付近に集めて、そこを「野宿地」(“sleeping zones”)とするようになってきている。この「野宿地」は赤ペンキで線引きされていて、昼間はそこにいることができないようにされている。

アメリカでは、この間、空前の好景気が続いたにもかかわらず、大量のホームレス生活者が存在し続けたし、貧困層人口も増加した。また以前にもまして、貧富の格差も甚だしくなった。これらは社会的公正に関して大きな疑問を投げかけている。ホームレス生活者は上に見たような条例に苦しめられるだけでない。彼らはまた、警官や市民によるさまざまないやがらせと暴力に日々遭遇するようにもなった。民間非営利組織「ロサンゼルス・飢餓とホームレス状態を終わらせるための連合 Los Angeles Coalition to End Hunger and Homelessness」によれば、スキッド・ロウ地区でテント生活をする人の半分以上(55%)が路上で警官もしくはガードマン(とりわけ市内のビジネス地区にいる)からいやがらせをされたことがあると報告している[Erlenbusch et al., 2001]。また、約半数(51%)がテントを撤去されたことがあるという。撤去したのは、警官(27%)や市職員(4%)、双方(20%)であった。まさに今世紀のロサンゼルス郡の歴史は、富裕層と貧困層の間での経済格差拡大の歴史であり、また貧困層の人権および市民権が露骨に侵害されてきた歴史でもあった。過去半世紀に限ってみても、ロサンゼルス市で2度起こった暴動は露骨な人種差別が広く知られたことがきっかけになったものであるが、その背後にあったのは、甚だしい経済的不平等に不満をもつ人々の激しい怒りであった[Bobo et al., 2000, Ong and Blumenburg, 1996]。

(3) ホームレス問題経営に対する異議

ロサンゼルス郡内の連合体で、郡内の深刻な貧困問題、住宅問題、飢餓問題の背後に存在する構造的な要因を明らかにしたうえで、ホームレス問題の根本的な解決を図ろうとしている組織がある。ロサンゼルス郡では1990年代初め「一般救済」(GR)の給付額が下げられたが、1997年には受給期間が5ヶ月に制限されることになった。この処置は、連邦政府のいわゆる「福祉改革」によって、「貧困家族一時扶助」(TANF)の受給期間が制限されたことを受けたもので

あった。これに対して、ホームレス生活者へのサービス提供事業者組織およびホームレス生活者支援組織は低賃金労働者組織や借家人組織とともに「新たな改革のためのコミュニティ組織連合 Association of Community Organizations for Reform Now」(ACRON)をつくって、GRの受給期間制限に反対する運動を始めた。ホームレス生活者支援組織やホームレス生活者へのサービス提供事業者組織のメンバーは、議場への議員の入場を阻んで郡議会を開けなくしたり、正午きっかりにロサンゼルス市内の目抜き通りで座り込みをしたりして、今回の受給期間制限の設定が及ぼす広範な影響に対して人々の注意を喚起しようとした。他方、この戦術的に長けた組織は、調査を行って、受給期間制限の設定が低所得層に対していかに深刻な結果をもたらすかを示した。また何人かの州議会議員の支援を受けて、郡議会議員や同郡公的扶助局のスタッフに対するロビー活動も熱心に行った。これらの活動の甲斐あって、受給期間制限措置は1999年に撤廃されるとともに、GRには新たに雇用促進サービスが付加された。このように、ACRONの活動は、ロサンゼルス郡におけるホームレス問題と貧困問題の深刻化に関係している構造的要因のひとつを取り除くことに成功した。しかしながら、成功はきわめて限定されたものであって、GRの給付額は相変わらず、受給者が安定した住居を得るには不十分な水準のままである。

1990年代後半には「新たな改革のためのコミュニティ組織連合」(ACRON)と同様、多くのコミュニティ組織から成る広範な連合組織——「ハウジング・LA」(Housing LA)と呼ばれる——が作られた。この組織は、ACRONと同様コミュニティに根ざしているとはいえ、ホームレス生活者へのサービス提供事業者やホームレス生活者支援組織などがこの組織に占める比重はきわめて低い。「ハウジング・LA」は低家賃住宅がロサンゼルス郡内で極端に不足している状態をなんとかするためには作られた。この「ハウジング・LA」という連合組織は、労働団体や宗教組織、借家人組織などのひじょうに多様な組織を含む連合体である。主な構成メンバーには次のようなものがある。すなわち、ACRON、「ワッツ地区労働コミュニティ・アクション・センター Watts Labor Community Action Center」(WLCAC)、「ロサンゼルス・移民の人権連合 Coalition for Humane Immigrant Rights in Los Angeles」(CHIRLA)、「ロサンゼルス郡管区カトリック教会 Los Angeles Archdiocese of the Catholic Church」、そして複数のロサンゼルス市議会議員である。ここで、ロサンゼルス市議会議員が構成メンバーに入っていることは注目し得る。「ハウジング・LA」の3年に及ぶ組織的な運動が功を奏して、2002年2月、ロサンゼルス市議会は1億ドルの低家賃住宅基金を創設した。1億ドルという規模はロサンゼルス郡内では最大のものである。この基金は連邦政府の包括基金や市有財産の売却金、再開発地域からの固定資産税、

さらにはタバコ産業がカリフォルニア州を含む 45 州に支払った和解金 2060 億ドルのなかからロサンゼルス市に分配された額から成っている。「ハウジング・LA」の運動は、先に見たような「一般救済」(GR)の受給期間制限に反対する運動と同様、ホームレス問題を生み出す構造的要因をなくそうとするものである。その意味で、この運動は、ロサンゼルス郡でホームレス問題がこれ以上深刻にならにようにするための 1 歩を記すものであるといえる。

6. 結論

ロサンゼルス郡の場合であれ、アメリカ全体的場合であれ、ホームレス問題というものは根本的には労働市場や住宅市場の動向如何、また連邦政府や州・地方政府の福祉政策のあり方の如何によって引き起こされるものである。このことに政策決定者が思い至って、市民の間にも合意を作り出したうえで、こうした構造的問題を解決しよう努めるのであれば別だが、そうでなければ、これまで行われてきた施策——すなわち、緊急シェルターと通過施設ならびにそれらに付帯するサービスの供給に特化した施策——が今後もおそらく実施されていくことになるだろう。そうした時、ホームレス問題は依然として大きな社会問題であり続ける——すなわちホームレス人口が今後大幅に減少することはない——ことになるだろう。しかし、ロサンゼルス郡にせよ、それ以外の所であれ、研究者や支援者、政策決定者のなかに、アメリカのこれまでのホームレス生活者対策は低家賃住宅の不足という構造的問題を考慮しない点できわめて不十分であると考えようになった者が、近年、急速に増えてきている。彼らによれば、この間、多額の資金が緊急シェルターや通過施設に投じられたが、それは結局のところ、大規模なホームレス産業を作り出したにすぎなかった。このホームレス産業は、ホームレス生活者のなかのほんの一部を恒久住宅に住ませたにすぎない。そればかりか、ホームレス産業は、人々の注意をより効果的な解決策から逸らすことにさえなった。この点で、ホームレス産業はむしろ弊害のほうが大きかった。Martha Burt を始めとする、アーバン・インスティテュートの研究者たちは以下のように述べている。

低家賃住宅の不足こそがホームレス問題の核心であるから、低家賃住宅を作ること、もしくはそこに住めるように経済的支援をすることが、ホームレス問題の解決には不可欠である。逆説的なことだが、ホームレス生活者に緊急シェルターや通過施設ならびにそれらに付随するサービスを提供するばかりで、恒久住宅の不足という事態を放置し続けるならば、それはますます多くの人々を

公式に「ホームレス」にしてしまうだけであって、ホームレス「問題」を解決することには結びつかない。いまやホームレス・サービス産業なるものができるあがってしまっている。それは、それ自体の利害をもつようになっていて、資金が今後も引き続いて投下されることを望んでいる。このホームレス・サービス産業に依存し続けることは、資金が引き続いて投じられる限り、ホームレス問題の深刻度をいくらか緩和することにはなるだろうが、それによってホームレス問題自体をなくすことにはつながらないだろう[Burt et al., 2001, p.323, 傍点は原文]。

最近になって、ホームレス生活者支援組織のなかに、全国レベルのものであるか、地方レベルのものであるかを問わず、これまでのホームレス生活者対策の限界に気づいて、それに代わる新しいアプローチを取るものが出てきた。例えば、「ホームレス状態を終わらせるための全国同盟 National Alliance to End Homelessness」は、ホームレス問題を終わらせるには「人々がホームレス状態に陥る入口のドアを閉めたうえで、ホームレス状態から抜け出す出口のドアを開ける」必要があると主張している(National Alliance to End Homelessness 2000)。「入口のドアを閉めたうえで、出口のドアを開ける」というのは、ホームレス問題の構造的原因をなくすこと、すなわち低家賃住宅の供給を増やし、貧困層の賃金を上げ、社会福祉の適用範囲を広げることである。「出口のドアを開ける」ことには、さらに「ケアの継続」方針の強化も含まれる。すなわち緊急シェルターや通過施設の設置を抑制したうえで、恒久住宅の供給を増やすこと、またホームレス生活者全体ではなく、ホームレス生活者の中の特定の層に向けたプログラムを開発することも含まれる。「全国同盟」は、ホームレス状態が長期に及ぶ人向けの施策として、すでに「ケアの継続」方針中にある「SROプログラム」および「シェルター・プラス・ケア・プログラム」によって提供されている「ケア付きの恒久住宅」を今後大幅に増やすことを提案している。また、繰り返しホームレス状態に陥る人たち——多くは精神障害や薬物依存で苦しんでおり、「なかなか援助を受けたがらない」人達とみなされている——向けの施策として「全国同盟」が提案しているのは、彼らが施設での治療を受けやすくするようにしたり、彼らに低家賃住宅を提供したりすることである。さらに「全国同盟」は、ホームレスの期間が短い人たち向けの施策として、まず住宅を提供したうえで、一般福祉施策を通じて彼らの自立を図るという「住宅優先施策 housing first policy」を提案している。

上に見たような一連の政策転換を実現するにはたいへんな努力と膨大な財政の裏付けが必要になる。こうした困難を克服する決め手は、近年ロサンゼルス

郡で見られるようになった広範な連合組織と同じようなものが、全国レベルでも地域レベルでも数多く作られるかどうかである。ロサンゼルス郡でこの間行われてきた運動を検討した結果わかったことは、これらの運動には「ホームレス産業の利害」にとらわれなくて、ホームレス生活者が首尾良くホームレス状態から抜け出すことができるようにする力があるということである。そればかりではない。これらの運動は、アメリカの社会構造に内在している種々の要因——それらが根深い不平等や深刻な貧困、さらに大量のホームレス生活者を生み出している——に働きかけて、それらをなくしていく力を潜在的にもっているということもまた明らかである。

【参考文献】

Banks,Sandy 2001) : “Foster Care: Noble Cause, Troubled System”, in: *Los Angeles Times*, April 20, 2001.

Barrow,Susan and Rita Zimmer 1999 : “Transitional Housing and Services: A Synthesis”, in: Fosburg and. Dennis (eds.), *Practical Lessons: The 1998 National Symposium on Homeless Research*, Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development and U.S. Department of Health and Human Services.

Bobo,Lawrence, Melvin L. Oliver, James Johnson, and Abel Valenzuela, Jr. 2000 : *Prismatic Metropolis: Inequality in Los Angeles*, New York, NY: Russell Sage Foundation.

Burt,Martha 1992 : *Over the Edge: The Growth of Homelessness in the 1980s*, New York, NY: Russell Sage Foundation.

———, Laura Y. Aron, and Edgar Lee, with Jesse Valente 2001 : *Helping America's Homeless: Emergency Shelter or Affordable Housing?* Washington, DC: Urban Institute Press.

Bustillo,Miguel 2002 : “Time is Running Out for Thousands on Welfare”, *Los Angeles Times*, April 20, 2002.

Cousineau,Michael R. 2001 : “Comparing Adults in Los Angeles County Who Have and Have Not Been Homeless”, in: *Journal of Community Psychology*, Volume 29, Number 6: 693-701.

——— and Brian Shimabakura 1999 : “The Five Year Prevalence of Homelessness in Los Angeles County: Findings From the Los Angeles County

- Health Survey”, Los Angeles, CA: Institute for the Study of Poverty and Homelessness at the Weingart Center (www.weingart.org).
- Culhane, Dennis P. and R. Kuhn 1998 : “Patterns and Determinants of Shelter Utilization Among Single Adults in New York City and Philadelphia”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Volume 17, Number 1: 23-43.
- , Stephen Matraux, and Trevor Hadley 2001 : “The Impact of Supportive Housing for Homeless People with Severe Mental Illness on the Utilization of the Public Health, Corrections and Emergency Shelter Systems: The New York-New York Initiative”, Washington, DC: Fannie Mae Foundation (www.fanniemaefoundation.org).
- , Stephen Metreaux, and Susan M. Wachter 1999 : “Homelessness and Public Shelter Provision in New York City”, in: Michael Schill (ed.) *Housing and Community Development in New York City: Facing the Future*, Albany, NY: State University of New York Press.
- Dennison, Becky, Rickey Mantley, Anisa Mendizabal, and Pete White for the Downtown Women’s Action Coalition 2001 : “Downtown Women’s Needs Assessment”, Los Angeles, CA: Shelter Partnership, Inc. (www.shelterpartnership.org).
- Erlenbusch, Bob, Matthew D. Marr, and Pete White 2001 : “Life on Industrial Avenue: A Profile of an Urban Encampment”, Los Angeles, CA: Los Angeles Coalition to End Hunger and Homelessness (www.lacehh.org).
- Fosburg, Linda B. and Deborah L. Dennis (eds.) 1999 : *Practical Lessons: The 1998 National Symposium on Homeless Research*, Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development and U.S. Department of Health and Human Services.
- Gonzales-Baker, Susan 1996 : “Homelessness and the Latino Paradox”, in: James Baumohl (ed.), *Homelessness in America*, Phoenix, AZ: The Oryx Press.
- Grant, David M., Melvin L. Oliver and Angela James 1996 : “African Americans: Social and Economic Bifurcation”, in: Roger Waldinger and Mehdi Bozorgmehr (eds.), *Ethnic Los Angeles*, New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Grunberg, Jeffrey, and Paula F. Eagle 1990 : “Shelterization: How the Homeless Adapt to Shelter Living”, in: *Hospital and Community Psychiatry*, Volume 41, Number 5: 521-525.

- Hopper, Kim 1996: "Homelessness and African Americans", in: James Baumohl (ed.), *Homelessness in America*, Pheonix, AZ: The Oryx Press.
- Institute for the Study of Homelessness and Poverty 2001 : "Just the Facts: Housing and Poverty in Los Angeles", Los Angeles, CA: Institute for the Study of Homelessness and Poverty at the Weingart Center (www.weingart.org).
- Interagency Council on the Homeless 1994 : *Priority: Home—The Federal Plan to Break the Cycle of Homelessness*, Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Jenks, Christopher 1994 : *The Homeless*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Koegel, Paul, M. Audrey Burnam, and Jim Baumohl 1996 : "The Causes of Homelessness", in: James Baumohl (ed.), *Homelessness in America*, Pheonix, AZ: The Oryx Press.
- Link, B., J.Phelan, M.Bresnahan, A.Stueve, R.Moore, and E.Susser 1995 : "Lifetime and Five-Year Prevalence of Homelessness in the United States: New Evidence on and Old Debate", *American Journal of Orthopsychiatry*, Volume 65, Number 3: 347-354.
- Los Angeles Coalition to End Hunger and Homelessness 2000 : "The People's Guide to Welfare, Heath, and Other Services in Los Angeles County", Los Angeles, CA: Los Angeles Coalition to End Hunger and Homelessness (www.peoplesguide.org).
- Los Angeles Homeless Services Authority 2001 : "Los Angeles Continuum of Care Narrative", Los Angeles, CA: Los Angeles Homeless Services Authority (www.lahsa.org).
- Marosi, Richard 2001 : "New Homes Away From Foster Care", in: *Los Angeles Times*, June 14, 2001: B4.
- Massey, Douglas and Nancy A. Denton 1993 : *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- National Alliance to End Homelessness 2000 : "A Plan, Not a Dream: How to End Homelessness in Ten Years", Washington, DC: National Alliance to End Homelessness (www.endhomelessness.org).
- Ong, Paul and Abel Valenzuela Jr. 1996 : "The Labor Market: Immigrant Effects and Racial Disparities", in: Roger Waldinger and Mehdi Bozorgmer (eds.), *Ethnic Los Angeles*, New York, NY: Russell Sage Foundation.

- and Evelyn Blumenberg 1996 : “Income and Racial Inequality in Los Angeles”, in: Allen Scott and Edward Soja (eds.), *The City: Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Quigley, John M., Steven Raphael, and Eugene Smolensky 2001 : “Homelessness in California”, San Francisco, CA: Public Policy Institute of California (www.ppic.org).
- Riccardi, Nicholas 2002 : “County’s Dilemma: Cost vs. Care”, in: *Los Angeles Times*, June 24, 2002: B1.
- Rivera, Carla 1998 : “Homeless Women, Children Change the Face of Skid Row”, in: *Los Angeles Times*, July 28, 1998.
- 2002 : “Not All Praise Plan for Homeless Shelter”, in: *Los Angeles Times*, March 15, 2002.
- Rossi, Peter 1989 : *Down and Out in America: The Origins of Homelessness*, Chicago, MA: University of Chicago Press.
- Shelter Partnership, Inc 1995 : “The Number of Homeless People in Los Angeles City and County, 1993 to 1994”, Los Angeles, CA: Shelter Partnership, Inc. (www.shelterpartnership.org).
- 1999 : “A Report on the Impacts of the Implementation of the Five Month Time Limit on General Relief Cash Benefits in Los Angeles County”, Los Angeles, CA: Shelter Partnership, Inc. (www.shelterpartnership.org).
- and Public Counsel Law Center 2002 : “A Survey of General Relief Recipients: Housing, Utilization of Systems of Care, and Employment Status”, Los Angeles, CA: Shelter Partnership, Inc (www.shelterpartnership.org).
- Shinn, Marybeth, and James Baumohl 1999 : “Rethinking the Prevention of Homelessness”, in: Fosburg, Linda B. and Deborah L. Dennis (eds.), *Practical Lessons: The 1998 National Symposium on Homeless Research*, Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development and U.S. Department of Health and Human Services.
- Spivak, Donald 1998 : “History of Skid Row”, Los Angeles, CA: Institute for the Study of Poverty and Homelessness at the Weingart Center (www.weingart.org).
- Stark, Louisa R. 1994 : “The Shelter as a ‘Total Institution’: An Organizational Barrier to Remediating Homelessness”, in: *American Behavioral Scientist*,

Volume 37, Number 4: 553-562.

- Timmer, Doug A., D. Stanley Eitzen, and Katheryn D. Talley 1994 : *Paths to Homelessness: Extreme Poverty and the Urban Housing Crisis*, San Francisco, CA: Westview Press.
- U.S. Census Bureau 2001 : "Emergency and Transitional Shelter Population: 2000", Washington, DC: US Census Bureau.
- 2000 : "Housing Vacancies and Homeownership Annual Statistics: 2000", Washington, DC: U.S. Census Bureau.
- 1999 : "Current Construction Reports, Series C-40", Washington, DC: U.S. Census Bureau (www.census.gov).
- 1987 : "American Housing Survey for the Los Angeles-Long Beach Metropolitan Area", Washington, DC: US Census Bureau.
- U.S. Department of Housing and Urban Development 2002 : "Study on Section 8 Voucher Success Rates: Volume 1, Quantitative Study of Success Rates in Metropolitan Areas", Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development (www.huduser.org).
- 2001 : "Fair Market Rent History: 1983-2001", Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development (www.huduser.org).
- 2000a : "Worse Case Rental Needs in the Los Angeles MSA", Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development (www.huduser.org).
- 2000b : "Affordable Housing Shortage in Metropolitan Los Angeles", Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development (www.huduser.org).
- 1995 : "Stewart B. McKinney Homeless Programs: Policy Development and Research Report", Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development (www.huduser.org).
- U.S. Department of Labor 1998: "Employment and Training for America's Homeless: Final Report on the Job Training for the Homeless Demonstration Program", Washington, DC: U.S. Department of Labor.
- U.S. Conference of Mayors 2001: "A Status Report on Hunger and Homelessness in American Cities", Washington, DC: U.S. Conference of Mayors (www.usmayors.org).
- Wilson, William Julius 1980 : *The Declining Significance of Race: Blacks and Changing American Institutions*, Chicago, IL: University of Chicago Press.

- 1987 : *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass, and Public Policy*, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- 1996 : *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Winton, Richard 2002 : “Sheriff Releases 1,200 Nonviolent Offenders: Baca, in financial battle with supervisors, will also cut programs”, *Los Angeles Times*, June 21, 2002.
- Wolch, Jennifer 1996 : “From Global to Local: The Rise of Homelessness in Los Angeles During the 1980s”, in: Allen Scott and Edward Soja (eds.), *The City: Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*, Berkeley, CA: University of California Press.
- and Michael Dear 1993 : *Malign Neglect: Homelessness in an American City*, San Francisco, CA: Jerry Bass Publishers.

Ⅶ. 日本との比較考察

第10章 フランスの「排除 Exclusion」概念 ——わが国の社会問題に使用することは可能か——

都留 民子

はじめに

EU において、その社会政策の主要なターゲットの1つとなった「社会的排除」は、用語と概念の出自をフランスとしている。ただし、フランスでは「社会的排除 Exclusion sociale」よりも「排除 Exclusion」が通常であり、前者はEU 絡みの政策で使用されているか、より限定されて使用されている。両者の違いは明示的ではないが、両者の差異は、とりわけ対策評価において重要ではないかと思っている。しかし、「排除」と「社会的排除」の関連を論ずるには、「排除」概念の整理が必要であり、本稿では後者に専念したい。

筆者は2000年発行の拙書[都留,2000a, I部]で、フランスにおいて「排除」が主要な社会問題となった経緯・背景、そして「排除」をめぐる諸論を紹介した。本誌から要請されたテーマは「フランスの社会的排除対策」であるが、「排除との闘い」の主要な諸施策についてもいくつかの論稿を発表しており¹、それに付け加えるべき事項も訂正も今はない。施策を再々度執筆するよりも、「排除」概念めぐる論争を明らかにしたい。これもすでに記したが「排除」はフランス人にとってはなじみのある用語 *mot* と観念ではあるが、1990年代以降社会問題の把握・分析で使用されている新しい「排除」はコンセンサスのある安定した概念ではなく、現在もそうだからである。また論争は、フランスの排除対策の理解、そして評価にも役立つ。なぜならば、「概念」概念の批判は、問題分析の「用具」に足りうるかという疑問であるとともに、現在の排除対策への批判でもあるからである。そして、「排除」概念、およびその論争は、日本の貧困研究についての筆者の視点や視座を鍛えてくれているので、その点も若干記す。

さて、本稿でとりあげる論者は3人の社会学者である。彼らの見解もすでに前掲書などで紹介しているが、本稿では、彼らの最近の論文、著書から新たな知見を紹介する。それぞれは名指しで、または特定できる人々の言説への反論という形もとり、排除をめぐる論点がより鮮明になっているのである。わたしたちが「排除」を語り、使用する際の注意点もわかる。フランスでは今日、社会・経済および政治問題ジャーナリスト、労働組合やアソシエーションなどの運動団体、政治家、中央および地域の行政担当者、もちろん

¹ 排除対策の紹介、および諸施策の効果などについては[都留,1999b,1999c,2001,2002a,2002b]で論じている。多くはホームレス対策をテーマとしているが、フランスではホームレス概念は住宅困窮者を含む広い概念であり、しかもホームレスへの援助は特別施策ではなく、一般的な社会政策で対処されている。したがって、拙稿はいずれも広く貧困または排除対策についての紹介でもある。

社会学者、社会経済学者、人文科学の研究者で「排除」に論及しないものはいないといってもよいが、3人の社会学者は「排除」および関連事項や問題で、社会学にとどまらない学界、さらには社会的にもリードしている。ちなみに、筆者の研究はフランスでは社会学研究であり²、また社会学が「排除」の機軸的論を提示しているが、国立科学研究センターCNRS発行の社会学会誌や労働社会学会誌に掲載された「排除」関連論文も「キリがなく」、あえていえば玉石混交、時流にのった論文も多々あることも記しておく。

1. 今日の「排除」の登場とその背景

フランスで、今につづく概念（または意味）で「排除」が一般化したのは、国民注視と支持のもとで1988年12月に創設された参入最低限所得 RMI 法以降と見る。同法1条では「RMIはあらゆる形態の排除 exclusion、とりわけ教育、雇用、職業教育、健康、住宅の分野における排除を解消することに向けられる、貧困に対する闘いにおけるグローバルな施策の基本的な措置の1つである」と記された。この条文でもわかるように「排除」は「貧困」と密接な関係をもった概念である。「排除」と関連するもう1つの状況は「失業」である。RMI 手当はセイフティネットであるが、失業保険や失業扶助の受給できなくなった、またはできない失業者への第3の失業手当とも言われる[Guillon, 1992]³。また、「排除」が広く口の端にのぼるようになったのは1993年といわれるが、この年に失業者は300万人を突破して、それが生じた非常な心理的な動揺と呼応してのことであった。

(1) 「先行観念 prénotion」としての「排除」

ではなぜ、「排除」はフランス人の社会心理に合致する用語なのか。諸論から判断するに、デュルケム社会学の社会システム論そして社会統合論の影響と思われ、他方、経済・社会状況の分析に「排除」を用いることを批判する者はデュルケム社会学に疑義を呈する場合が多い。学界だけでなく社会的にもデュルケムの影響の大きさに驚くが、ともあれ、孫引きでデュルケム社会学に基づき「排除」を説明してみよう。まず、近代社会または国 nation のあるべき姿は「有機的な連帯 solidarité organique」または「社会的紐帯 lien social」で結ば

² 拙書[都留,2000a]に対し、本誌136号の書評で「最大の疑問は都留氏の位置である。(とりあげた)文献も経済学者あり、社会学者あり、行政官あるで、方法も見方も別々である」という批判をうけたが、社会学は施策を羅列し制度を解説してすむものではなく、状況の社会経済的メカニズム、関連行政施策の背後にある理念、制度上のロジック、施策の統計数値などからの量的または質的効果、当事者(問題の体現者そして施策対象者など)の法的地位や社会的表象、彼らの私のおよび社会的な経験、個別のおよび社会的要求などを交互に多様な方法で分析・考察する学問である[Demaziere,1995, 邦訳2頁]。また書評は「先行文献の成果をフォローすることが…好ましい」というが、どなたの先行研究なのか是非教えていただきたい。さらに、「引用も明記している部分もあるが、恐らく実際にはこれよりもかなり多いはずである」との「剽窃」のほめかし、これも箇所を示さず「適切ではない訳も散見」との評、これが果たして「大変な労作を完成させた著者への本当の礼儀」であろうか。

³ 参入最低限所得 RMI 制度の内容に関しては[都留,2000a, II部]参照。