

# 現代都市と「ホームレス問題」

岩田正美

日本女子大学教授

## 一 「ホームレス」と都市

「ホームレスってどんな人？」とよく聞かれる。「好きでやっているのでしょうか」とか「社会からドロップアウトした人」だというような先入観の強い人が多いのには、ときどき閉口させられる。むしろ、「ホームレスという人」がいるわけではない。「ホームレス」とは「安定した居住」を失った一つの「状態」にすぎない。だから、「ホームレス」という状態に陥る人や原因はさまざまであって、なにか特殊な社会集団を指しているわけではない。

もともと「ホームレス」という用語は、わが国より二〇年ほど前からこの問題に直面してきた欧米先進国で使われ

た。借金問題を抱えたり、夫の暴力や虐待から逃げだして友人や親戚の家を転々としている人びとの状態、さらには劣悪で安全でない住居に住んでいる状態までを包括的に捉えたものといえる。

「ホームレス」がこうした状態だとすれば、むしろ同じような状態の人びとは近代の都市の成立発展とともに、ある意味では「常に」あったといつてよからう。とりわけ、不況や戦争等による大きな社会変動期には、いつもそのような状態の人びとが都市に出現した。わが国でも、明治期の近代の幕開けとともに旧来の土地や身分から解放されて都市に流れついた人びとのいわゆる「浮浪者問題」に端を発し、昭和恐慌の時代に出現した失業者の「ルンペン」問題、敗戦直後に再び増加した「浮浪者・児」と呼ばれた人びとや「仮小屋生活者」の問題、そしてオイルショック時に「日雇労働」に従事している人びとの「寄せ場」である「山谷」や「釜ヶ崎」の内部や周縁に出現した「野宿者」などの問題があった。近代の都市の繁栄や発展が外部から絶えず人やモノを吸引することによって可能であったとすれば、そのように都市にのみ込まれた人びとのなから、あるときは目立たないかたちで、また不況時などには可視的大量に、こうした状況が出現していくのは、ある意味では都市の宿命ともいえる。

だしたものである。たとえば一九七七年の住宅法のなかでこれを取り上げたイギリスでは、「ホームレス」とは「占有する権利のある住居をもっていない状態」を広く指すものとして定義されており、このなかには、いわゆる「路上生活者」や「野宿者」だけでなく、安全に立ち入ることのできない住居、車両や船であってそこに住んだり、固定したりすることが許されないものに住んでいる場合、などを含み、さらにはいまは住居があっても二八日以内に立ち退きを迫られているような場合は、「ホームレスのおそれがある」として、法の対象としている。具体的には、「野宿者」のほか、臨時宿泊所に泊まっている男女の単身者や家族、アパートの家賃滞納で明け渡しを要求されている家

とはいえ、今日の先進諸国の大都市にとって、「ホームレス」の大量出現はいわば「青天の霹靂」であったかもしれない。なぜなら経済の飛躍的發展や福祉国家の装置がこれを十分予防するはずだったからである。しかしなぜ今ごろになって「ホームレス」なのか？この謎を解くために、アメリカやイギリスでは多くの調査研究が取り組まれ、何が現代の「ホームレス」の原因なのか、またその性格の特徴は何かについての激しい論争が交わされた。不況や産業構造の変動、公営住宅の払い下げ、都市の再開発と低家賃住宅の縮小、社会福祉の切り下げ、麻薬やアルコール依存、精神病院の閉鎖問題などの多様な原因が論じられ、またティーンエイジャーや家族を含むニュー・ホームレスの指摘もあった。しかし今日の到達点としては、これらのどの原因が正しいのかではなく、むしろ多様な社会問題の混合から生みだされていること、また「ホームレス」状態にある人びとも、単身男性から家族まで幅広い人びとを含むものであること、が合意されてきているようにみえる。

## 二 「ホームレス問題」とは何か

わが国の今日の「ホームレス」の増大は、現下の不況との関係や「寄せ場」の延長で、単身男性を中心に捉えられ

れざるを得なくなる。

しかし第四にもっとも大きな問題は、「ホームレス」が「住所がない」「職業がない」「家族がない」等の理由で、都市社会の構成員としてみなされにくく、したがってその急迫状態を抱えている諸問題を解決する社会制度からも、都市空間からも排除されやすい、という側面である。とくにわが国では「住民票」がないことで、制度からも漏れてしまったり、周辺住民からも排除されやすくなったりする側面が強いことが指摘されている。この側面は、欧米では近年、social exclusion（社会的排除）という用語で表現されること少なくない。「ホームレス」だけでなく、不登校の子どもたち、少数民族の人びとなどが社会から排除されたり周縁部へ追いやりられたりする問題をこの言葉で表現している。ここでは、「ホームレス」の急迫状態や周辺への「迷惑」が、社会からの「排除」によって強められているという点をとらえて、それが結局は社会を二つに分断し、いたずらに市民の対立を深め、社会不安を増大させるという意味で、問題だとするのである。

「ホームレス」の人びとの生命や生活の危機への配慮だけでなく、むしろ現代社会が生み出した多様な社会問題とのかかわり、一般社会との接点で出現せざるを得ない「迷惑」、社会からの排除と分断、という三つの側面の認識が

深まることによつて、「ホームレス問題」は本格的な都市社会問題として国家や都市行政の関心を引き寄せていく。むろん、これらのうちどのような側面がとくに強調されるかによつて、対策の方向性や強さも変わっていく。一般的にいえば、第二、第四の側面での把握が進むほど、国家の介入する姿勢は強化される。またその具体的対応策は、現代都市の多様な社会問題との結びつきの理解の仕方、社会的排除を避けようとする程度によつて、さまざま方向を取ることになる。

三 「ホームレス問題」とその対応策

—— イギリスの経験を踏まえて

さて、わが国でもようやく国のレベルで「ホームレス問題連絡会議」を設置し、この問題への「対応策」が議論される運びとなった。先日だされた「ホームレス問題に対する当面の対応策について」という報告要旨では、この趣旨をつぎのように表現している。「ホームレスも自立でき、地域住民も良好な環境の中で暮らせる社会とするために、地方公共団体が適切な役割分担の下、一体となって取り組むことが必要」。また「ホームレス」という用語を正式に使用し、「ここでは失業、家庭崩壊、社会生活からの

ている。しかし、たとえば直近の不況期であったオイルショックのときと今日の状況を比べると、「ホームレス」の人びとは「寄せ場」をはるかに超えて広い範囲に出現しており、またこのような可視的な「路上生活者」の増大の背後で、女性センターや母子寮、生活保護施設などに緊急保護される女性や家族など、多様な「ホームレス」の存在も示唆されはじめている。さらにこれらが、不況をテコとして進む経済構造全般の大転換、たとえばサービスや情報社会への転換、終身雇用制度の解体・多様な不正規雇用の拡大のもとでの従来の「寄せ場」や住み込みなどの多様な不安定就労の「場」の縮小とも関連し、あるいは単身世帯や未婚者の増大にみられるような家族の変貌や暴力・虐待、アルコール問題、多重債務問題などの問題ともリンクしているとすれば、欧米と同様に「ホームレス問題」は今日の社会問題の集約点だともいえよう。

ところで、このような意味での社会問題の集約点としての「ホームレス問題」そのものは、どのような意味で今日の都市社会にとつての「問題」なのだろうか。むろん、それはまず第一に、「住居を持たない」状態までに極まった、これらの人びとの生命や生活の急迫した状態を示唆している。凍死とか飢餓の問題である。わが国でも「路上生活者」などが増えはじめた当初から、こうした急迫状態を放置す

ることへの懸念は存在していた。しかし、これらの状態があくまで「個人的理由」で生じたとか、「自由な哲学を持つた、変わった」人びと、特定社会集団のみに生じていると考えられるかぎりにおいて、それは都市社会全体がかかわるべき「社会問題」としては十分に認識されていきにくい。せいぜい「人道的な支援」として、「法外援護」と称されるいくばくかの援助が、インフォーマルなたちで提供されるだけである。

しかし、第二に、このような急迫状態が、現代社会との関連で生みだされたという認識が深まっていくと、様相は変化していく。さきに述べたような社会問題の集約点としてこうした急迫状態が出現しているとすれば、これを解決する責任は都市社会全体、あるいはそれを統括する国家や都市行政にある、という考えが生まれやすくなる。

また、第三に、「ホームレス」と現代社会との関連が、周辺の人びとが迷惑するとか、公園などの公有地が「不法占拠」されることによつて管理者が困る、というようなかたちで認識されることも少なくない。それは「ホームレス」の人びとも、都市のなかで生きていたのであり、同じ空間を共有しているという、あたりまえのことから生まれるのであるが、それゆえ周辺住民や公有地管理者にとつても他人事ではない重大な関心事、つまり社会問題として認識さ

逃避等様々な要因により、特定の住居を持たずに、道路、公園、河川敷、駅舎等で野宿生活を送っている人びとを、その状態に着目して「呼ぶと述べている。

ここでは、「ホームレス」と現代の不況との関連、その多様性への言及、またとくに地域社会との関連があるといふことは意識されており、それゆえ国や公共団体が「一体となって取り組む」と表明したのであり、このことの意義は決して小さくない。ただ、第三の側面の強調が顕著であり、第四の側面との関連についての言及がほとんどないことが気になる。このため、問題解決をリードする国の方針と役割、およびこれを裏づける財政支援の方策および「一体となった取り組み」を可能にする行政組織、国と地方公共団体の役割分担の明確化にまではいたらず、「当面の対応策」として、ややすテレオタイプなホームレス三類型と、現実化に不安のある自立支援策フローチャートの提示で終始したといえよう。

わが国の今後の対策を考えるうえで、すでにこの「問題」への長い「闘い」を続けているイギリスの経験の一つの参考としてあげておきたい。戦後のイギリスでは、戦争による住宅不足のために生じた「ルーフ・レス（屋根がない）」状態の人びとに対して、当初国民扶助法と地方政府が、おもに臨時的な居所を中心とする緊急対応を行ってきた。六

り、「ただのホームレス」はアドバイスと情報提供だけという限界がある。この「ただのホームレス」に該当するのは、稼働年齢期のシングル男女（とくに男性）であり、これらの人びとは「野宿」することも少なくない。また第二に現実には「ホームレス」に援助できる住宅が不足していることがあり、とくにサッチャー政権のもとでの持家政策によってこれが加速されたために、なかなか住居が確保できず、臨時的な居所に留まらざるを得ないケースが少なくない。第三に、まさに「ホームレス」は社会問題の集約点であると述べたが、住宅の確保だけでなくさまざまな保健サービス、福祉サービス、就労援助などが必要とされる。しかしこのような多様なサービスとの連携は現実には非常に難しく、住居への定着が困難な場合が少なくない。とくにイギリスではティーンエイジャーを含んだ若い「ホームレス」の増大が顕著であり、これらへの多様な援助が必要とされている。

このような現実から、住宅法とは別にさまざまな特別策が政府の補助金をつけて提案されてきている。とくに九〇年代に入って顕著なのは、第一に首都ロンドンを中心とした「野宿者」対策であり、第二は住宅供給とそれ以外のサービスとのさまざまなスタイルでの連携の模索である。第一について政府は「野宿者イニシアティブ」と銘打った

〇年代を通じて、この臨時的な居所に住む家族が増えていったことから、その惨状が「社会問題化」し、「ホームレス」という「共通用語」でこれを統一的に把握して対策を立てる機運が生まれていった。七七年の住宅法は、この「ホームレス問題」を「住宅問題」として位置づけ、ホームレス対策の法的根拠を確立した最初の法律として知られている。その後八五年、九六年と改正を経ているが、この住宅法では「ホームレス」と認定された人びとが、パーマネントな住居を確保する権利と、これへの援助を行う地方政府の義務を明らかにし、同時にホームレスの定義、優先順位等を法および細則で細かく規定している。

このような統一的法律を比較的早くに制定しながらも、その後のイギリスの「ホームレス問題」はなかなか解決には結びつかなかった。その理由としてつぎのようなことが指摘されている。第一は住宅法による「ホームレス」の認定と優先順位の問題である。地方政府は相談のあった人びとすべてに対して、アドバイスと情報提供の責任があり、また「ホームレス」と認定された人へは、住居確保にむけての援助が義務づけられているが、この住宅援助は、(1)妊娠している人、(2)扶養する子どもがいる人、(3)老人、障害者などのいわゆる「弱者」、(4)洪水・火災その他の災害で緊急に「ホームレス」になった人びとへ優先権があ

優先プログラムを特別に策定し、三つの異なった省庁にまたがる五つの特別プログラムを内容として、年額にして約二四〇〇万ポンドの予算を組んだ。

この優先策によって「野宿者」は著しく減少するが、しかしまた路上へ戻ってきてしまう人びとが少なくないこと、適切な住居が足りないこと、多岐に渡るプログラムの全体を統括する責任部署が欠如していることなどの問題が指摘されている。こうしたなか、九七年に発足したブレア政権は、「Social Exclusion Unit」という政府直轄の委員会を発足させ、このプログラムをさらに強化して、「ホームレス」に代表されるような排除され周縁部に追いやられた人びとを、社会の中心部に戻すことを最重要課題に位置づけた。ブレア首相はこの委員会が社会的排除が続くかぎり「イギリスは一つの国民にはなりえない」と強調し、「ホームレス問題」を社会統合から捉えるべきの第四の側面を明確に打ちだしている。むしろ、「野宿者」自身が抱える問題の深刻さ、地域環境や商業、観光業などへ与える影響も指摘されているが、スローガンは誰もが排除されない「一つの社会」である。具体的数値では「野宿者」をかぎりなくゼロにすることを最終目標に、当面二〇〇二年までに三分の二の「野宿者」を解消することが具体的な課題とされ、このために政策決定レベル、サービス供給レベルのど

ちらにおいても、関係省庁、部署、非営利団体間の実効ある「連合」を組むこと、さまざまなプログラムや資金の流れを統括し、検査する責任部局の創設、雇用政策、情報提供、保健医療政策、企業や個人をボランティアとして巻き込むこと、などが新しい対策として強調されている。

第二の点については、右のような政府の特別対策でも強調されているが、具体的な地域ごとにもさまざまな取り組みが試みられてきた。たとえば若い「ホームレス」の就業援助を有効にするために、フランスでは始められた「ホワイエ」(英語ではフォイヤール)を九〇年代はじめに試験的に五つの地域で導入した。これはYMCAのホステルに、コンピュータ、電話、求人掲示板、文房具などを備えつけ、集中的な指導のできる就業訓練と雇用相談の専門家を配置した部屋を用意するというものであり、しかも利用者がふらつと立ち寄って利用するというような便宜がはかられていた。九六年時点でこの部屋を活動させているのは四五カ所あるという。

また、九五年から試行されているブリストル市の「Hub」と名づけられたプロジェクトもユニークなものである。これは複数の非営利団体と、州の保健局、社会保障給付機関、雇用サービス機関、職業教育機関、およびブリストル市の住宅部とソーシャルサービス部が加わった、複合

の解決が難しいことを示していることは興味深い。わが国の今日の状況はまさにこのシングルの「野宿者」に焦点があるからである。また、その対策として、住宅だけではなく多様なサービスを、公民の異質な団体・機関の協力でやっつけなければならぬことが確認され、しかもこの連携は、(言葉でいうのはたやすいが)実際には大変難しいのである。こうした困難な状況を打開していくための理念として、社会的排除を許さないというスローガンが強調されたともいえよう。むしろブレア政権の社会統合政策にはイギリス国内に批判もある。社会的排除ではなく、あくまで「ホームレス」の人権を基調にした政策を行うべきだとする意見もある。しかし排除された人びとの人権は、他の社会構成員のそれと同レベルでは議論されにくいという現実を考えると、この分断を緩和していく方策が人権保障の前提となるという見方もあり得よう。また何よりも財源確保、複雑な行政間の連携と調整、一般社会からの合意の取りつけなどにおける政府のリーダーシップが、社会統合策を背景に強められていることは見逃すことができない。

ようやく「社会問題」化してきたわが国の「ホームレス問題」はどのような解決の道筋を見出せるのだろうか。それがさきの報告書にあるようなフローチャートで済むほど簡単ではないことだけは、イギリスの経験が明らかにして

型のプロジェクトであるが、これらのサービスが一つの建物のなかに集められ(百貨店のように一店舗で何でもそろうというように)、利用者が一カ所で必要なすべてのサービスや相談をうけられるように工夫されている。おもに地方政府がアドバイスだけで帰すシングルの「ホームレス」や子どものいない「ホームレス」をターゲットにしている。

この他、社会福祉部の行うコミュニティケアのプログラムに「ホームレス」対策を組み込み、住宅部の職員がここに派遣されているような例もあり、さまざまな試みがなされている。またこれらの特別の試みは、その最前線で「セナー」のような働きをしている非営利団体の二四時間電話相談(全英国レベルでのホステル等の空室情報つき)や路上を巡回するアウトリーチ活動、あるいはデイセンター等によっても支えられている。

#### 四 終わりに

「ホームレス」対策の法的根拠を明確にもつたイギリスでも、その根絶への「闘い」は決してやさしくない。とくに九〇年代以降の動向は、「ホームレス」のなかでも対策にのりにくいシングルの人びと、なかでも「野宿者」問題

いる。わが国でも多様な種類のサービス、手法、連携のあり方がまずは地域のイニシアティブで、民間団体も含めて、自由に試みられることが不可欠であろうが、問題はこのような活動に根拠を与え、国の財政援助を付加していくうえでの、理念がどのように構築されるかにある。それは結局「ホームレス問題」をどのような都市問題として位置づけ、今後の都市社会のあり方をどのように描くかという根本問題と深くかわわっていくことになる。

#### (注)

- (1) 拙著『戦後社会福祉の展開と大都市最低辺』ミネヴァ書房、一九九五年。
- (2) アメリカのホームレスについては多くの文献があるが、問題の複合性などを指摘したものとして、クリストファー・ジェンクス『ホームレス』(岩田監訳・大和弘毅訳)図書出版社、一九九五年。
- (3) ここで示したイギリスの状況は、本年三月から四月にかけてロンドン、ブリストル、オックスフォードで筆者が行ったヒヤリングと資料収集による。おもな文献としては以下を参照。

R. Burrows, N. Pease, D. Qulgars "Homelessness and Social Policy" Routledge, 1997.  
Social Exclusion Unit "Rough Sleeping" The Stationary Office, 1998.