

はじめに

イギリスにおいては、「ホームレス」は、住宅法(Housing Act1977。85年、96年に改正)において規定されている。住宅法¹⁾では、「ホームレス」と規定された人々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するとともに、ホームレスに対する定義、優先的順位などを規定している。同法でいう「ホームレス」は、1.占有することができる住居をもっていない状態にある世帯員の一人、2.家があってもそこにたち入れない場合、それが住むことが許されない車両、船である場合、そこに継続的に住む理由を持っていない場合、3.28日以内にホームレスになる可能性がある場合、とされている。

そして、地方政府の義務として、1.助言と情報提供をすべての人に無料で提供する。2.優先的ニーズを持つものに対しては、住宅手当と実際に住居を得るための助言を行う、とされている。この優先的ニーズを持つ者は、妊娠している人とその同居者、扶養している子がいる人、老人・障害者などのいわゆる「弱者」、傷つきやすい(vulnerable)人、洪水や火災等災害で緊急にホームレスとなった人、とされている。「故意のホームレス」以外のホームレスに対して、地方政府の上記の義務は最低2年間継続可能である。ホームレスと認定された人々は、環境、交通・地域省(Department of the Environment, Transport and the Regions : DETR)によれば、イングランドで1999～2000年で105,520人であり、93～94年の125,360人より減少している。

そして、上記の優先的ニーズからはずされがちな、単身のホームレスとその野宿化問題が、90年代から問題となり、住宅法とは別の異なった特別な施策が実施された。ラフスリーパー(rough sleeper)といわれる人々の問題がそうである。彼らは、日本でいう「野宿生活者」を意味しており、単身ホームレスであるということことから、シングルホームレスとも言われている。

彼らに対するプログラムは、ロンドンを中心に実施された Rough Sleepers Initiative(RSI)と称された野宿者優先プログラムである²⁾。この特別プログラムは、ラフスリーパーの数を減らすことに貢献したとされる。しかし、彼らが利用できるホステルの少なさなどにより再定住施策が必ずしも十分機能していないことなどの問題点が残った。そこで1999年5月～Rough Sleepers Unit(RSU)という呼称の組織を DETR 内に設立し、住宅のみならず、保健、雇用などを含めて野宿者が様々なサービスを受け入れられよう図り、2002年までに野宿者数を現在3分の1以下にまで減少させる戦略をとり始めている。ここに紹介する今日のイングランドにおける「ラフスリーパー」(rough sleeper)削減のための「戦略」は、日本における野宿者削減の戦略を検討する素材の一つを提供すると考えられる。

そこで、2002年までにラフスリーパーを3分の1まで減らすという明確な目標を明らかにした1999年12月16日、ブレア首相により政府の戦略として公表された“Comimgin

from the Cold” についての 2000 年夏に公表された経過報告の全訳を掲載することにした。3 分の 1 以下に減少させるとした政府の戦略目標の達成にむけ、RSU がどのような計画をたてているかが記されている。その戦略は、どのようにして傷つきやすい野宿者が路上から立ち去るのを助けるか、以前野宿者だった人の生活をどう再建していくか、そして将来の野宿者をどう防ぐかという課題に、CAT などの革新的なアプローチを提案している。なお、資料として、この戦略の概要も掲載した。報告書・概要の訳は高橋美和によるものである。訳文中の注釈は、訳者によるものである。環境・交通・地方省『寒い路上から屋内へ野宿に関する政府の戦略についての経過報告(2000 年夏)一』

Department of the Environment, Transport and the Regions, Coming from the Cold : Progress Report on the Government 's Strategy on Rough Sleeping (Summer 2000)

1) さしあたり、厚生省「前掲報告書」、伊藤泰三「イギリスのホームレス対策の現状」(日本社会福祉学会報告、2000 年 11 月 24 日)を参照。

2) この RSI に関する Social Exclusion Unit による施策評価については、伊藤「前掲報告」を参照されたい。2000 年 9 月、我々は、約 20 数箇所の関連団体、研究者、政府機関、警察などでイギリス・ホームレスに関する聞き取り調査をおこない、筆者の他、小玉徹(大阪市立大学経済研究所)、岡本祥浩(中京大学商学部)、垣田裕介(大阪府立大学大学院社会福祉学研究科博士前期課程)が参加した。今回のイギリス・ホームレス調査では、聞き取り過程をすべてビデオカメラ・テープレコーダーによって記録し、帰国後、編集した。これらのビデオテープの編集は、伊藤泰三(大阪府立大学大学院社会福祉学研究科博士前期課程)、詳細な翻訳は、高橋美和(ロンドン大学キングスカレッジ修士課程、当時)がおこなった。

□序論

Social Exclusion Unit³⁾による 1998 年の報告書は、野宿(rough sleeping)の問題の範囲と原因を明白にした。報告書の発表に続き、新しく野宿問題委員会(Ministerial Committee on Rough Sleeping)が設立され、委員長に Hon Hilary Armstrong 議員⁴⁾が就任した。Rough Sleepers Unit(RSU)は、1999 年 4 月に設立され、5 月には Louise Casey が責任者(Director)に就任した。その年の夏までには、RSU のスタッフ全員が揃い、国の野宿問題に対する戦略の土台となるものが、幅広い分野からの協力者との協議を通して築かれていった。ホームレス問題に積極的に取り組むボランティア団体だけでなく、地方自治体、保健省などの他の省庁、警察、そして野宿者(rough sleepers)や過去に野宿者であった人達も RSU に協力してくれた。

1999 年 12 月 16 日に首相により政府の戦略として公表された`Coming from the Cold'は、2002 年までに野宿者の数を少なくとも 3 分の 2 減らす(すなわち、3 分の 1 以

下に減らす)という政府の目標の達成にむけ、RSU がどのような計画をたてているかを詳細に記している。その戦略は、傷つきやすい野宿者が路上から立ち去るのを支援し、以前野宿者だった人の生活を再建し、そして将来の野宿者を防ぐという課題について、革新的なアプローチを提案している。

その後、いくつかの課題についてはすでに達成された。

- ・イングランドの野宿者を 10 分の 1 減らすという最初の目標は、1999 年 12 月までに達成した。われわれが力を入れたのは、早朝に、薬物常用者、アルコール中毒者、または精神障害者などの最も傷つきやすい人々が路上から立ち去るのを支援することだった。

- ・われわれは、人々が野宿生活から、就職、教育、訓練、または社会の一市民としての活発な生活への移行を支援する新しいサービスを各地に計画した。

- ・われわれは、将来の野宿問題を予防するための明瞭な計画をもっていき、これは、保護施設や軍隊、刑務所を出ていく人々に対して今日支援することによって、明日路上に来るのを防ごう、というものである。

3) Social Exclusion Unit とは、社会的排除に関する種々の問題について、調査や報告をする政府の委員会であり、1999 年に設置された。以下、SEU と略記。

4) 地方省 (Minister of State for Local Government and the Regions) の大臣。

第 1 章 今晚野宿をする人への支援

政府の戦略は、早朝に路上で野宿をしている最も傷つきやすい人々に焦点をあてて助ける、という基本原則に基づいて発展してきた。これらの人々の多くは、重度の精神障害者や、薬物あるいはアルコールの中毒者である。この戦略の鍵となった原則は、今まさに野宿をしている人々を助けることに焦点をあてることであった。ロンドンでは、Contact and Assessment Teams の設立⁵⁾、ローリングシェルター⁶⁾の立ち上げ、年配の野宿者のためのナイトセンター⁷⁾や、若者のためのセイフストップ⁸⁾の開発、スープランやクロージングラン⁹⁾のより上手な調整をした。

イングランドの他の地域では、大きな野宿問題を抱える 33 の地方自治体において、野宿者の数を減らすための正しいサービスが必要とされる所で提供されるよう、それぞれの自治体の戦略の見直しに踏み込んだ。これらの見直しは、どこで新しいサービスが必要とされているか、どこですでに存在するサービスに再び焦点をあてる必要があるかを確認した。この見直しの結果は、2000 年夏以降に実施されていくであろう。

5) 末尾の資料 1 参照。

6) 詳しくは後述。

7)詳しくは後述。

8)詳しくは後述。

9)スープラン(soupruns は食事を、クロージングラン(clothingruns)は衣服等を、路上で野宿者に配布すること。

◆アウトリーチにより焦点を絞ったアプローチ

・3つの Contact and Assessment Teams(CATs)が2000年4月からロンドンの中心部で活動している。それぞれのチームは別個のエリアを担当しており、各々のエリアの野宿者に話しかけ、住居に入るための必要な支援を与えることに責任がある。CATsは政府により作られたが、ボランティア団体により運営されており、精神障害者のための専門家など、多くの領域にわたる人々から成るチームである。CATsの活動する3つのエリアは、セントラルノース(担当団体:セントマンゴス)、セントラル(担当団体:テムズリーチ)とセントラルサウスアンドウェスト(担当団体:テムズリーチ)である。

・ロンドンの他のエリアについては、野宿者の集中度は低く、4つの鍵となるデイセンター¹⁰⁾がそれぞれ Contact and Assessment Approach¹¹⁾を採用する、というかたちをとっている。これらの CATs の活動する4つのエリアは、ハマースミス、フルハム、ケンジントンとチェルシー(担当デイセンター:リバーポイントブロードウェイプロジェクト)、ノスカムデンとブレント(担当デイセンター:ブリッジスペクトラムセンター)、シティとタワーハムレット(担当デイセンター:セントボトルフズプロジェクトアルゲートセンター)、そしてランベスとサザーク(担当デイセンター:セントマンゴスノースランベスデイセンター)である。

・バーミンガムやブリストル等のイングランドの他のエリアについても、最も傷つきやすい人々が路上から立ち去るのを支援するために、多領域にわたる同じような CATs が設立されつつある。

10)野宿生活者等が主に朝食の提供を受ける。センターによっては、散髪や洗濯、シャワー、衣服の提供や、ホステルの紹介等も行っている。

11)上記の CATs が採用している、野宿者を支援するための手法。

◆路上の代わりにベッドを提供する

・ロンドンには、single homeless people¹²⁾のためのホステルが450以上ある。それらのホステルは合計で約19,600ベッドを供給する。The Rough Sleepers Initiative¹³⁾は、過去10年の間に、ホステル内に特に野宿者のためのベッドとして、約1,300ベッド分の資金を出した。

・野宿者は、最も傷つきやすく、最も社会から排除されている人々の一部であるため、'Coming in from the Cold'という戦略は、ロンドンに野宿者が利用できるホステルの

ベッドが、850以上追加されることを保証した。またRSUは、23のプロジェクトを、ボランティア団体や住宅公団等(Housing Corporation や housing associations)と協力して遂行するため、2,900ポンド以上を費やした。

・上記のホステルのベッドに加えて、RSUは利用可能な4,500以上の恒久的住宅を確保していく。これらの住宅は、以前から野宿者であった最も傷つきやすい人々を対象にしており、新しくできた借用維持チーム(tenancy sustainment teams、以下、TSTs)¹⁴⁾と協力していく。

・ロンドンの外では・地方の施策見直しの一貫として、必要とされているところに十分なベッドを確保するため、地方自治体と共に仕事を進めている。この仕事は、各エリアの住宅難の差異に目を向けたり、社会保障省(Department of Social Security)により資金提供されたホステルや住宅を見直すことなどを含む。

・また、2000年4月からはロンドンにローリングシェルターができ、約120の臨時ベッドが用意された。これらのシェルターは、CRASH(建設業者がイニシアチブをとり、single homeless peopleを支援するための組織)により指定された、首都近辺の空きビルを利用している。このCATsによる野宿者のための設備が一年中稼働するようになると、将来のwintershelter¹⁵⁾に取って代わる存在となるであろう。

12)法による保護を受けることのできない単身者のホームレスをさす。

13)Rough Sleepers Initiative(以下、RSI)は、RSUの前身的存在。1990年から野宿者の数を減らすため尽力してきた。詳しくは末尾の資料1参照。

14)借用維持チーム(Tenancy Sustainment Teams、以下、TSTs)とは、野宿者が恒久住宅に入った際に借用を維持するため、必要なサポートをするチームである。

15)冬期のみ、教会等を利用し、野宿者達を宿泊させるプログラム。通常、朝食後に出ていかなければならず、次の晩にも宿泊するためには、夜再び並ぶ必要がある。

◆若者と高齢者のためのサービス

現在資金提供しているホステルや恒久住宅に加えて、政府の戦略は、傷つきやすい人々をその年齢に応じて助けるための特別の提案をしている。

・セーフストップ(Safe Stop)は、ケアを離れた人々¹⁶⁾を含む傷つきやすい若者のために、ロンドンのウエストエンドに2000年7月から始動する。これは、センターポイント(ボランティア団体(Centrepoint)により管理され、家族との仲裁スキームを提供するアローンインロンドンサービス(Alone in London Service)と連絡を取り合い、緊急の宿泊施設を提供することになる。

・ナイトセンター(Night centre)は、ロンドンのセントマーティンスインザフィールド教会において、2000年9月から始動される。ロンドンには、あまりにも長い間路上にいたために、路上から屋内に入って来る望みを失ってしまった高齢の人々がいる。このナイトシ

エルターは、これらの人々が路上から屋内に入る最初のステップとなる。

16)詳しくは第3章参照。

◆誰を支援すべきか、より明確なビジョンをもつこと

・RSUは、どこから新しい野宿者が来て、どんな問題を抱えているかを明らかにするため、そのプログラムを評価、見直しするであろう。これは、この戦略の鍵となるリサーチの結果を明らかにするだけでなく、この戦略の効果を明らかにすることにもなる。

・RSUは、次の2つの別個のシステムを連結し、またそれを基盤とする新しい情報モニターシステム(a new information and monitoring system)を開発するため、「住宅情報サービス」(Housing Services Agency and Resource Information Service)にも資金提供している。この2つのシステムとは、ロンドンのホステルの空き情報に関する包括的データベースである`Hostelson Line'と長期野宿者のデータベースである`Outreach Directry'である。この新しい情報モニターシステムは2000年秋までに稼働し始めるであろう。

◆正しい方法で正しい支援を与えること

・スープランのような路上におけるサービスの激増は、私たちの取り組むべき問題の一つである。ロンドンの中心のストランド(Strand)エリアでは、どの夜にも12の別のグループが野宿者に食事を持ってくるのに対し、他のエリアでは全くサービスがないのである。

・救世軍(Salvation Army)は、スープランを調整し、これらのサービスが新しいナイトセンターや他のプロジェクトを通して与えられるよう勧めるため、RSUより資金提供されている。野宿者が必要としている支援は、その根底にある薬物、アルコールや精神障害の問題に取り組むための支援だからである。

◆薬物やアルコール常用と闘うのを支援すること

この戦略は、薬物やアルコール常用の野宿者への適切な援助や支援の重要性を強調している。

・ロンドンでは、この戦略に基づき、専門知識を持つワーカー(specialist workers)を50人採用するために、すでに資金が出されている。これらの専門のワーカーは、CATs、TSTs、ホステルやデイセンターを含む、全てのRSUが資金を出しているサービスにおいて活動する。2000年9月までにはさらに30人の専門のワーカーが加わる。

・無秩序で不安定なライフスタイルのため薬物の誤用、中毒となっている野宿者に好結果をもたらすように彼らを扱うのは難しい。従って、RSUと`UK Anti DrugsCo-ordination Unit'は共同で100万ポンドを超える資金を出し、ロンドンに余剰のサービスを提供している。

・ロンドンの外においては、RSU は、野宿者の最も多い 7 つのエリアに 80 万ポンドの追加資金をかけて、薬物、アルコール、精神障害の問題に対処するサービスを確保するため、さらに援助をすることを保健省(Department of Health)と同意した。

・RSU はまた、Homelessness and Drugs Unit within Drugs Scope(元 SCODA)¹⁷⁾にも資金提供した。この専門家のサービスは実用的な支援を与え、不法な薬物を常用しているホームレスを取り扱う人々のために良い実例を紹介している。またスタッフに対し、薬物常用のホームレスの人々を助ける担当省庁(Statutory Agencies)とどのように交渉するかをアドバイスする。

17)薬物常用のホームレスの人々への支援や対策を講じる。

◆平等にヘルスケアを受ける権利の確保

身体的または精神的健康に問題のある野宿者は、以前からヘルスケア(healthcare)を受けるのが難しかった。

・RSU は、ロンドンと野宿者の最も集中する 3 つの自治体に対し、その域内において利用できる基本的なヘルスケアについて聴聞している。これは全ての野宿者が基本的なヘルスケアを受けられること一すなわち、特定の規定によて保謝れること、または主要なルールサ枳を実際授けることが出来ること一を確実にすることができる。

・保健省は、ロンドンの中心にいる野宿者のもつ特定の問題を考慮して・ウェストミンスター_区に対し、深刻な精神的または身体的病気をもつ野宿者に社会的ケアを与える責任を果たすため、追加資金として 200 万ポンドを出した。これは、2000 年秋までにロンドンの中心で稼働開始する予定の Special Needs Response Team の追加的措置である。このチームは、医師や警察から成り、特に助けを必要としている野宿都即座に対応できるようにする。

・精神的な健康を損なっている野宿者のためのボランティア団体に働くスタッフを訓練する国の組織(Nationl training scheme)は、RSU により資金提供されて設立された。その基盤は、南ロンドンとモーズレイ地区の NHS 財団における既存の多目的訓練(multi-disciplinary)チームである。訓練はプロのトレーナーと精神科医により行われ、ボランティア団体のスタッフが精神病について正しく理解し、正しく接するように指導している。また、精神病をもつホームレスのためのチーム(Homeless Mentally Ill Initiative team)の専門医からも指導、訓練を受けている。

◆給付を必要とする者の給付へのアクセス

必要とする全ての者が、彼らをもつ権利である福祉の利益を享受することは重要なことである。SEU の報告で挙げられ課題の一つに、住宅給付 7 システム(Housing Benefit system)の手続きの煩雑さがある。

・RSU と社会保障省は、野宿者が最初にホステルに入る際の申込用紙の簡略化を実現した。これは、ウェストミンスター区に先導され大きな成功を収め、その結果このガイダンスは、野宿者が直接ホステルやナイトシェルターに入る際に利用されるよう、全ての自治体に紹介された。

・野宿者のように無秩序な生活スタイルを送っている人々は、個人証明できるものを見つけることが難しく、給付を受ける障害となり得る。RSU と社会保障省は、住宅給付を受けるための身分証明のしくみ(Housing Benefit Verification Framework)の要件を緩和し、身分証明をするまでに 13 週間の猶予期間を与えるよう尽力した。

・RSU・給付部(Benefit Agencies)と雇用サービス部 (Employment Service) は、2000 年クリスマスまでに野宿者のために、ロンドンの中心にワンストップショップ(One Stop Shop)を設立しようとしている。野宿者はここで給付や給付申込の手助けを迅速に受け取ることが出来る。当分の間は、質の高くなったサービスが既存の役所で提供される。

第 2 章 元野宿者の生活の再構築

生活の再構築を支援することは、ホステルのベッドを増やしたり、新しいアウトリーチチーム(outreach team)¹⁸⁾を作るのと同様に、この ‘Coming in from the Cold’ の戦略の一部である。これが、なぜ RSU が路上から立ち退かせるためだけに資金をかけているのではなく、路上から離れた人々の生活の再構築のためにも資金を出しているかの理由である。これは、路上と住居との間の回転扉が止まり、元野宿者がより安定した生活スタイルを維持しようというときに重大な意味を持つ。

18)第 1 章参照。

◆自尊心と自信をもたせること

・冬の間を通してシティリット財団(City Lit Foundation)は、ロンドンのいくつかのシェルターで、基本的読み書きの能力から写真術に至るまで、各種のワークショップや授業を開いた。何人かの野宿者にとっては、何かの訓練を受けたり・技術を身につけるよう奨励されることは、学校教育以来初めてのことであった。これらのワークショップは、毎年 3 月末まで開かれ、これらを通して得られた経験は、今後最も内にこもっている野宿者に仕事や訓練教育を受けるよう勧めるために企画されるプログラムに統合されるであろう。

・RSU は、家のないアーティストの芸術活動を奨励するスマート(Smart) という雑誌と協力し、6 月にロンドンのディオラマガallery (Diorama Art Gallery) で、

‘Transformation(変革)’という写真と美術の展覧会を開いた。これは、野宿者が意義のある仕事に従事することの重要性を高めたイベントとして、高く評価された。展覧会は大成功を収め、作品の売上収益は直接アーティストの手に入った。またシェルターに住む人々の芸術作品も、2000年5月に環境・交通・地域省本部に陳列された。

◆住宅に入るよう支援することを続けること

1999年の4月時点でロンドンの恒久住宅における野宿者の立退や借用放棄の割合は、占有全体の20%であった。この統計の裏には、野宿者の多くが以前借家契約を結んでいたが、契約が崩壊してしまい路上にいるという実状がある。この原因は、元野宿者が路上を離れた際に必要な助けを受けられなかったからだ、野宿者を助ける団体は考えている。

・RSUは、ロンドンの中心に6つのTSTsを設立し、自立を始めた元野宿者に仕事、教育、訓練の機会を与えることにより、借用維持の助けをしている。これらのチームは、2000年7月1日から、地域ごとに4つのボランティア団体によって運営される。東と西の2ゾーンをLook Ahead Housing and Care、南と南東の2ゾーンをThames Reach、北西ゾーンをSt.Mungo's、北ゾーンをNew Islington and Hackneyが担当する。

・この借用維持のアプローチはまた、野宿者の集中する他の多くの街でも採用されようとしている。

◆教育、訓練、雇用

・RSUと共に、教育雇用省(Department of Education and Employment)は、野宿者が完全に諸給付に頼っていた生活から雇用へと移るのを助けるため、3つのアプローチを案内、指導した。この案内(London pilots)は、3つのボランティア団体(セントマンゴス、セントボトルフス、そしてオフザストリートアンドイントゥワーク)により運営され、職業案内、プロの指導や仲間同士の相互指導も含んでいる。

・25歳以下の野宿者は現在New Dealというサービスを即座に受けることができる。雇用サービス部(Employment Service)は、ロンドンのシェルターやデイセンターの若い野宿者にインタビューし、New Dealが提供出来る仕事や機会について情報の誤りが多いことを知った。それゆえ雇用サービス部とRSUは、New Dealのサービスを受けるのを助けるため、またその知名度の改善のため、適所に実用的な処置をとることであろう。

・‘Bridging the Gap’という最近のSEU報告は、教育維持のための給付金(Education Maintenance Allowance、EMA)の利用を推薦した。このEMAは、週ごとの給付金が16歳以上の人々が教育を受け、とどまり、また成し遂げる機会を増やすかを調べる試みである。最初のフィードバックによると、大多数の地域において、教育を受ける人々の割合が国の平均を上回るほど増えていることが分かった。今後は、どのようにすれば傷つきやすい(vulnerable)若者のニーズに応じた追加的サポートが実現するかを試みることになる。現在RSUは教育雇用省とともに、ノッティンガムの自治体とボランティア団体に対し、ホー

ムレスの若者に EMA の利用を支援するため、指導をするよう尽力している。

・RSU はビジネス界、特に **Business Action on Homelessness** を通し、元野宿者が効率よく雇用状態に戻れるよう尽力している。ビジネス界の参加は、'野宿者が路上から離れて生計を立てるのを助けるという、正しい文化社会の変化をもたらす意味できわめて重大である。

◆意味のある活動

私たちは、元野宿者のうち何人かは、仕事を始めるのに多大な支援を必要としていることを知っているが、もしそれが不可能なときは他の方法で社会に再統合されるよう自信を取り戻すことを支援しなければならない。これは、リスクと革新が必要とされるこの戦略の一部であり、それゆえ私たちは、野宿者が正しい保護によって何を達成できるかを示すいくつかの新しい方法を雅進ずるため、特別な基金(**Special Innovation Fund**)に基づいて、プロジェクトに資金提供している。

最大の補助金である 40 万ポンドが与えられたのは、ビッグイシュー(**Big Issue**)である。これは、南部のビッグイシュー基金と北部のビッグイシュートラストにより平等に分けられ、雑誌 **Big Issue** を売る人々がホームレス状態から、教育、訓練、雇用へと移行するのを支援するために使われる。

また少額ではあったが、ロンドンの元野宿者本人たちにより実行されている草の根計画のいくつかにも補助金が与えられた。**Business Action on Homelessness** も、3つの要素—元野宿者の雇用可能性(**employability**)を高めるためのワークショップなどの就労経験・良い指導や援助、社会的ビジネス(**socialbusiness**)の開設を助ける **Social Business Forum**—をもつプロジェクトで補助金を与えられた。

Business Action on Homelessness は、ロンドンを含むイングランドの鍵となる地域で業務を行い、その業務はビジネス界とボランティア団体との協力関係が維持できるよう組織されるであろう。

イングランドの他の地域でも、資金提供は革新的なプロジェクト—家具の修繕、社会的ビジネス、ガーデニング、配食、運転、自己構築(**self build**)、ボランティアや交流会、IT そしてライフスキルを学ぶスキーム等—に重要な意味をもつ。

第 3 章新たな野宿者の発生を防ぐこと

政府は、野宿者数の減少を維持するため、実用的で目標を持った手段を提案することを決めた。SEU 報告によると、鍵となるグループは、ケア施設、軍隊や刑務所を出た人々である。政府は、その関連する省庁が十分に役割を果たすよう、調整している。

この戦略は、ボランティア団体や地方自治体との協力により実行される野宿防止策に補

足されて完全となる。私たちは Homelessness Action Programme の 1 千万ポンドを超える資金を、郊外と都市の両方におけるプロジェクトやサービスにあてた。これらのプロジェクトには、再定住のためのサービスやアドバイス、販売できるよう家具を修繕するワークショップ、敷金補助スキーム、国の住宅相談サービス、そして区民相談所(Citizens Advice Bureaux)がある。

◆ケアを離れた傷つきやすい若者や子供により良い支援をすること

・4月に出された Housing Green Paper は、傷つきやすいと考えられる人々や住宅を優先して必要とする人々のグループを広げることによって、ホームレス関連の立法を強化することを提案した。これは過去にケア施設にいて現在家のない 16-17 歳の若者のような人々も含むことになるであろう。

法律制定の前に、環境・交通・地域省と保健省は地方自治体に指導要綱を出し、16-17 歳であって他に保護を受けられない若者は「傷つきやすい(vulnerable)」とみなされ、従って現行のホームレス法のもとで優先して保護されることを確認した。

・Quality Protect というのは保健省の実行しているプログラムで、ケア施設を出たときに地方自治体により提供されるサポートの質の改善を目指している。これは、3億 7,500 万ポンドの子どものための特別補助金(Children's Services Special Grant)に支えられ、地方自治体の保護を離れた若者が、生計を立てていく機会を高める目的をもつ。このプログラムによる保護を離れた若者たちや Children(Leaving Care)Bill(ケアを離れた子どものための法案)のもたらす状況への対応に加えて、今現在路上にいる傷つきやすい若者に答えることは重要である。Safe Stop は、この傷つきやすい人々のためのセーフティネットを強化することになるであろう。

・保健省と RSU は共同で、ロンドンの各区によるケアを出た際の保護(careleaving services)の聴聞と評価を行った。私たちは、ロンドンなどの若者のケア施設で働く人々に、この聴聞等で明らかになったことや学んだことを伝えていく。さらに RSU は、地方自治体がケアを離れた人に与えるサービスや手続きを改善、発展できるよう、新しいサポートサービスに資金を出していく。そして、報告で勧めていることを業務に反映させ、ケアを離れた若者が独立した生活へと首尾良く移行できるよう Children(Leaving Care)Bill を進歩させる。

・教育雇用省は、現在、ロンドンのランベス区、サザック区、タワー区の peer education pilot に資金を出し、元野宿者が学校に行き、若者に直接彼らの経験を話せるようにした。私たちは現在この業務をロンドンの外にも広げていき、特に傷つきやすい若者一すなわち、ブライトン、ニューキャッスル、オクスフォードの自治体のケアを受けている者や基本教育を受けていない者一のためにこの peer education を与える 3つのプロジェクトに資金を出していく。

◆犯罪歴のある者が再び犯罪に戻らないようにすること

Prison Service は、野宿者に陥りがちである犯罪者が、釈放前に住居や給付のアドバイスが受けられるよう尽力している。下記の手段の全てが、野宿や犯罪、薬物やアルコールの誤用に戻るサイクルを止めるのに不可欠である。戦略の最終的な成功に批判的になることは前進につながり、また元犯罪者に仕事や教育、訓練をさせる機会を増やすであろう。

・RSU、内務省(Home Office)、Prison Service による調査‘Blocking the Fast Track Prison to rough sleeping(刑務所から野宿への道を妨げること)’で明らかになったことの 1 つは、囚人が雇用や給付についての十分なアドバイスを受けていなかったことだ。給付部と雇用サービス部は、10 の刑務所や少年院に処置を施すことに同意した。これは犯罪者を犯罪から遠のかせ、訓練、教育、仕事を奨励する目的で、給付のアドバイスがそれを必要としている者に与えられ、若い犯罪者のための New Deal への早道が促進されることになる。

・Mowlam 博士は、野宿者に戻りそうな犯罪者に住居の相談や支援を出所前に与えるために、Special Innovation Fund¹⁹⁾から 7 つの刑務所で 25 万ポンドが与えられるよう提案した。これは、Prison Service と内務省とによって、今後 12 ヶ月間かけて評価されることになる。

・RSU、Prison Service と内務省は、刑期が 1 年に満たない人々のために、より効果的な再定住プログラムが必要であるとした。これらの人々はしばしば、ほとんど助けを受けずに非常に無秩序な生活をしており、薬物やアルコールの常用問題を抱えている。この再定住プログラムは 2000 年秋までにできる。

・刑務所および保護観察部(Prison and Probation Services)は、2001 年 4 月に共同の再定住案、Key Performance Indication を導入する。これは、出所前に雇用サービス部との面会予定や出所後の住居が決まっている囚人の割合を調べる。Prison Service は、各組織の業務内容を知る機会が与えられ、特定の再定住プログラムの効果を確認することができる。

19)第 2 章参照。

◆軍隊にいた人々に彼らの受けるべきケアを与えること

軍人であった人々で野宿者になってしまう人々のなかには、基本的な訓練を終了する前に軍を出た人々、指揮官により行政処分として解雇(administrative discharges)された人々もいる。また、軍を出て何年もたってから、人間関係の崩壊や市民生活になじめず、路上に落ち着く人々もいる。これらの 2 つのグループの人々への対応は別個である。

・RSU は MOD and Army と協力して、ヨークシャーのカタリック駐屯地内に新しいサービスを作っている。基本的訓練終了前に指揮官による行政処分等により解雇された人々は、解雇される前に、彼らの家と再び結びつけるための再定住のアドバイスや保護を受け

る。これは、9月までには稼働を開始し、もし成功した場合はイングランドの他の地域でも採用されるであろう。

・RSUはコルチェスターの軍人の更生施設(Military Corrective Training Center)と密接に連絡し、懲戒免職となった人々に与えるサービスを改善するために尽力している。2000年夏から、シェルター(ボランティア団体:Shelter)は、RSUにより資金提供された、国のホームレス問題相談サービス(National Homelessness Advice Services)の一部として、この更生施設で住宅相談のサービスを始める。給付部も、この施設と定期的に連絡をとり、解雇された者が出所前に必要な給付を得られるよう、そしてより早く仕事を見つけられるよう、またより給付の情報を得やすくする方法を追求するよう尽力する。これは、既存の雇用サービス部と協力して元軍人が仕事を得るのを支援することになる。

・ホームレスで野宿をしている元軍人のために、RSUは、SSAFA Forces Helpのような退役軍人のための慈善団体や英国軍人会(the Royal British Legion)と共に現場でのサービスの改善に努めている。私たちは、イングランドの中でも元軍人の多い地域に的を当て努力していく。RSUは、一流の慈善団体であるオズウォルドストール財団に資金を出し、家のない元軍人のための住居設備を広げた。また、元軍人のアルコール問題を解決するためにも資金を出し心た。

あとがき

このイングランド中に夜ごとに見られる野宿者を支援する仕事は容易ではない。薬物やアルコール中毒の野宿者や精神障害のある野宿者の問題を解決することは価値の低いことでもない。首相の目標は単純であろうが、その解決を実行するのは複雑である。この問題の解決は、私たちが今までやってきた方法、または野宿者を支援する公的な方法に挑戦する意味も含まれる。

この戦略を実行するため、その手段の多くはすでに適所に配備され、RSUとその協力者たちは今こそ来年の戦略達成に向け努力しなくてはならない。このレポートは、正しい方向への良い前進を示しているが、来る年に不可欠なのは、私たちが共に働き続けていくことである。というのも、まだもっとやるべきことや、やるべき試みが膨大にあるからである。これには、薬物や路上の犯罪の生活から逃れられない野宿者を助けることや、将来の新しい野宿者を今予防すること、目標を達成することに焦点を絞りつつ、十分な設備やサービスを利用して野宿者の減少を維持していくことも含まれる。

政府、国民、ビジネス界、慈善団体と地方自治体は、野宿者が‘Coming in from the cold(路上から屋内へ入る)’のを助けるための新しいチャレンジに直面している。野宿者も、自分自身を助けるためのチャレンジに直面している。21世紀に国のどの道にも野宿者が見られなくなることを目指し、首相が示した目標を完全に満たすという最も厳しいチャレンジを達成するのは、まだ先のことである。

資料1：環境・交通・地方省『寒い路上から屋内へー野宿者に関する政府の戦略の概要ー』 1999年12月

序論：

1997年5月に樹立された新政府の最優先課題となったのは、社会で最も排除されている人々に新たな機会を与えるというものだった。その中でも最も傷つきやすい人々は、道路で rough sleeping(以下、野宿)している人々である。そこで首相は、Social Exclusion Unit(以下、SEU)の最初の仕事として、野宿についての研究を命じた。1998年7月のSEUの報告は、Rough Sleepers Unit(以下、RSU)を設立し、2002年までに、イングランドの野宿者の数を限りなくゼロに近くすること、少なくとも3分の1以下にすることを勧めるものだった。

背景：

1990年から政府は Rough Sleepers Initiative(以下、RSI)に25億ポンド費やし、野宿者を道路から去るのを支援してきた。しかしながら、今もイングランドには一晩で約1600人の野宿者がおり、その資金の大半が使われたロンドンにも、一晩で約635人の野宿者がいる。この中の大多数は、RSIでは効果的に支援することのできなかつた長期野宿者である。従って、新しいアプローチが必要とされる。ホステルのベッドの数を増やすだけでは、現実的な解決にならないし、十分ではない。私たちはアプローチの方法を変えるべきである。

政府はこれまで、なぜ人々が道路で寝るのか、どうやってこの問題を予防できるのか、ということについて、充分に対処していなかった。いくつかのサービスは実際には、人々を道路から立ち去るのを支援するというよりはむしろ、路上でのライフスタイルを維持させるものであった。また、RSIによって作られたホステルやデイセンター、恒久住宅は、野宿者に焦点を絞っていたわけではなかったため、日中に路上で生活する人々などに場所をとられてしまった。私たちは、長期的でかつ永続的な解決に十分に集中していなかったし、最も支援を必要としている人を見分けて支援することに充分でなかった。

そこで政府はRSUに対し、野宿者、特にRSIが支援することができなかつた人々を支援することに焦点をあてるよう、とても明確に付託した。

人々が野宿をする理由は様々で複雑である。しかし、野宿者が大体どういう人々かということは分かっている。

- ・75%は25歳以上
- ・90%は男性
- ・4分の1から3分の1の人々は、ときどき地方自治体によるケアを受けている。
- ・50%はアルコール依存者
- ・20%は薬物常用者

- ・ 30－50%は重度の精神障害者
- ・ 5%以下は、少数民族の人々

この戦略を成功させる鍵は、協力関係(partnership)である。最も基盤となるのは、納税者と野宿者自身との協力関係である。現実的には、政府と野宿者のために働いている人々、すなわち省庁や地方自治体、ボランティア団体、そしてビジネス界から公衆全体までのより広い社会との協力関係である。

鍵となる6つの原則:

- ・ 野宿の根本原因を理解すること。
- ・ 路上生活を維持するような方法はやめ、路上から立ち去ることを支援するアプローチを追究する。
- ・ 最も支援を必要としている人に焦点をあてる。
- ・ 最も傷つきやすい人々で支援するのが難しい人々も、専門家の助けを借り、あきらめずに支援する。
- ・ 野宿者を社会の活動的な一員となるように支援する。
- ・ 健康で自立できる人々に与えることのできる保護については、現実的に考える(ホステルや恒久住宅などの施設は、最も助けの必要な人々に与える)。

総合的アプローチ:

地方自治体は、引き続き、住宅問題とホームレス問題の戦略について自由裁量権をもつ。したがって、自治体は明らかに、野宿問題への対応と予防の両方について戦略的に考える最も適したところである。近年、自治体は努力の結果、多くのケースでかなりの成功を遂げている。地方自治体の大多数で野宿者の数が比較的に少ないのは、明白である。従って、これらのエリアの鍵となる点は、野宿者として現実に現れるか否かに拘わらず、ホームレス問題の予防である。一方で RSU は、指導権(リーダーシップ)と援助を与える焦点を野宿者の最も横行するエリアにあてながら、その自治体と共に彼らの野宿問題への戦略を見直したり、変更する。

下記の表は、イングランドの中で野宿者の集中する 30 地区における野宿者の数である。(ウェストミンスター:234、カムデン:66、オクスフォード:52、ランベス:46、マンチェスター:44。以下、省略)

ロンドンの中心はイングランドの他の地区に比べて常に野宿者の数が多いため、私たちの戦略は首都の中心に、より介入するアプローチを提案し、目標達成にむけて協力者と密接に協力して仕事をする。いくつかのロンドンの中心にある自治体では、法定のホームレス(家族や傷つきやすい人など)や庇護者(asylum seeker)に対する義務の遂行に圧迫されていることを、政府は認識しており、この戦略の範囲内でこの問題についても考慮する。

ロンドンの外側の地域については、最も問題のある 10－12 地域において、まずその戦略

を再考することを希望する。また、この地域の野宿者の数の今後の変化に伴い、随時調査する。自治体の野宿問題に対する戦略の成功は、野宿者の集中する地域における野宿者の数を減少させる鍵となり、また単にある地域における施設等を追加することは常に正しい対応とは限らない。鍵となる協力者による効果的で調整企画された行動こそが、不可欠である。

政府は、ロンドンの外の自治体に、ロンドンの中心で提案しているアプローチを採用するよう働きかけるだろう。特に、ボランティア団体や関係省庁等の努力が地域レベルにおいてより統合されることを一すなわち、それらの努力が野宿問題に完全に焦点をあてるよう、またより調整され、より焦点を絞った施設などの資源の利用ができるよう一奨励するだろう。

変化のための鍵となる提案:

A:ロンドンの野宿者に利用可能なベッドを増やし、最も支援を必要とする人々に正しい支援を与えること。特に、以前のRSIの支援を受けることにとっても抵抗のあった人々に。

*与えられる住居は3つのレベルに分かれる。

- **direct access hostels and shelters**

直接訪ねて行くことのできるホステルやシェルターで、路上を去った人の多くがまず最初に行くところ。ここでは、訪ねてきた野宿者にどのような助けが必要かという判断に焦点があてられる。

- **specialist hostels and special supported schemes**

特殊で高等の、または複合の助けの必要な人のためのホステルや計画。

- **permanent move on accomodation**

支援を受ければ、住居の借用が維持できるようになった人々が入る住居。

B:路上から人を立ち退かせることを優先できるように、より焦点を絞ったアプローチを進めること。野宿者のために働いている人々が責任の所在を明らかにすること。そして、路上の生活を終える機会を提供するよりむしろ路上のライフスタイルを補強しているサービスではないことを確実にすること。

SEUのレポートは、より焦点の絞られ、かつ、より良く調整された、より戦略的なアプローチが必要であることを明らかにした。私たちは、2000年の4月からロンドンの路上問題に対する全く新しいアプローチに資金提供している。それは、野宿者の最も集中する地域の限られたエリアを担当する`Contact and Assessment Team'(CATs)である。これはヴィクトリアとサヴォイ地域の小規模プロジェクトの経験に基づいて設立された。ロンドンの中でも中心ではないエリアにおいては、デイセンターがそれぞれの地域を担当することを期待している。すなわち、`Contact and Assessment Approach'を採用し、人々を

路上からデイセンターに移ることを支援し、必要な援助を与える。政府が現在アウトリーチワーク(outreach work)に資金提供している全ての地域は、路上から屋内に入ってくる人々を支援することを重視し、これを新しいアプローチの一部として積極的に推進するであろう。

ロンドンの中心のサヴォイプレースの成功から学び、政府はその資金の流れる一つ一つの媒体に、それぞれの CAT が責任をもつよう期待する。私たちの目的は必要な経験と専門的技術を全面的に合体させ、様々なケース(若者、精神障害、他の特殊な保護や治療等)に対応できるようになることを期待する。

C:野宿者が最も必要とするときにサービスを提供する

野宿者とは、深夜から早朝にかけて道路で寝る人々である。これまでの経験によると、最も効果的であったアウトリーチワークのいくつかは、早朝に野宿者が起きたときと深夜に寝ようとするときに行われている。

D:(精神病、アルコールや薬の問題のあるような)最も支援を必要としている人を支援する

E:路上から定住生活への明確なルートを作るため、連続したケアを実現する

F:自尊心や生活に必要な技術を得ることを支援するため、意義のある Occupation(仕事、訓練、教育、ボランティア等)の機会を提供する

G:それぞれの特殊なニーズに応える支援を提供し、路上生活を維持するようなサービスを見直すことによって、路上から屋内に入ろうという気持ちを刺激する。

H:野宿問題を防止する適切な手段をとり、路上で寝ることが唯一の選択肢ではないと思えるようにする。予防は、野宿問題の完全な終わりを確実にする唯一の方法である。

環境・交通・地域省は、自治体レベルで野宿問題の予防に取り組んでいる。1996年のHousing Act(住宅法)は、自治体によるホームレス問題の予防を促進した。2000年初めには、環境・交通・地域省は自治体に対し、再考した指導要綱を出す予定であり、これには地域のシングルホームレスの問題の戦略開発についての指導が含まれる。地域によって、必要とされることや解決策は異なるが、おそらく次のようなものを含むであろう。

- ・ Rent deposit schemes(敷金保証等の計画)
- ・ ‘Nightstop’ schemes(若者のための短時間屋内でくつろげる場所を提供する計画)。
- ・ Returning home schemes(家に帰れるよう、家族との仲裁をする計画)
- ・ mutual aid scheme、(互いに助け合える技術等を身につけさせる計画)

Bidding and Resources:

政府は、RSU にロンドン内での仕事を実行するため、1 億 6 千万ポンドの予算を与えた。ロンドンの外における Homelessness Action Programme は 3 千 4 百万ポンドの予算があり、このうち 8 百万ポンドは取り置きされてある。このお金はロンドンの外の野宿問題の集中するエリアに使われたり、予防や意義のある職業等(Occupation)のための新しい提案に備えて取り置かれている。