
平成 22 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金
社会福祉推進事業

ホームレス等生活困窮者の支援の現状 に関する調査事業報告書

平成 23 年 6 月 22 日

株式会社日本総合研究所

ホームレス等生活困窮者の支援の現状に関する調査事業 報告書

目 次

第 1 部	生活困窮者支援の現状と今後のあり方に関する実態調査	1
第 1 章	生活困窮者支援団体リスト作成調査	1
第 1 節	調査の目的	1
第 2 節	調査対象と調査方法	1
第 3 節	調査結果	2
第 2 章	生活困窮者支援団体の活動及び意識に関する実態調査	3
第 1 節	調査の目的	3
第 2 節	調査対象と調査方法	3
第 3 節	調査結果	4
第 2 部	生活困窮者支援の現状に関する国際比較調査	21
第 1 章	国際比較調査	21
第 1 節	調査の目的	21
第 2 節	調査対象と調査方法	21
第 3 節	調査結果の概要	23
第 2 章	各国別調査結果(概要調査・詳細調査)	25
第 1 節	アメリカ (ニューヨーク)	25
第 2 節	イギリス (ロンドン)	49
第 3 節	フランス (パリ)	81
第 4 節	ドイツ (フランクフルト)	105
第 5 節	韓国 (ソウル)	125

第1部 生活困窮者支援の現状と
今後のあり方に関する実態調査

第 1 部 生活困窮者支援の現状と今後のあり方に関する実態調査

第 1 章 生活困窮者支援団体リスト作成調査

第 1 節 調査の目的

既存文献等を元に、生活困窮者支援活動を行っている可能性のある団体を出来る限り網羅的に把握することを目的とした。

第 2 節 調査対象と調査方法

1. 調査対象地域

本調査では、東京 23 区と横浜市、川崎市を調査対象地域とし、この地域内に主たる事業所あるいは活動拠点を有する団体を対象とした。

2. 調査対象団体

生活困窮者を支援する何らかの活動を実施している全ての団体を対象とした。法人格の有無、種別は不問とした。ただし、個人による活動は調査対象外とし、支援者 2 人以上で不定期であっても継続的な活動を実施している団体を対象とした。

なお、わが国において「生活困窮者」の明確な定義が存在しないこと、いわゆる路上生活者に留まらず広く支援の実態を把握したいことから、調査を実施する上での仮説的な定義として、「生活困窮者」を「無職あるいは不安定就労状態にあり、最低限の生活を維持するにも収入が不足しており、住所が不定あるいは路上生活状態にある」者とし、そうした人を支援する何らかの活動を生活困窮者支援活動とした。

また、ここで言う生活困窮者支援活動には、法定の支援制度(生活保護、自立支援センター等)は含めず、各自治体の福祉事務所については法定外の支援活動を実施している場合のみ調査対象に含めた。

3. 調査方法

まず、ボランティアセンターや非営利活動団体のデータベース等に登録されており生活困窮者に関する支援を実施している可能性のある団体、行政等が作成している生活困窮者支援に関するリーフレットに紹介されている団体、論文・書籍・記事等に取り上げられている団体について、それぞれホームページや文献等から情報を収集しリストを作成した。

さらに、行政機関やボランティアセンター等に対して訪問調査を実施し、生活困窮者等に対して支援を行っている可能性のある団体の現況を把握し、リストの追加・削除を行った。

こうして作成したリストを元に、後述する「生活困窮者支援団体の活動及び意識に関する実態調査」を実施した。その際、調査項目に生活困窮者支援を実施している団体の照会を含めた。その結果、当初作成したリストに無い団体が挙げられた場合は、その団体への訪問調査を実施し、リストに追加した。

第3節 調査結果

前述した調査方法によって把握された、何らかの生活困窮者支援活動を行っていることを確認できた団体数は、全体で111団体であった。ただし、この111団体には、法定の支援業務に加えて法定外の支援を一部実施している福祉事務所を含む。

なお、回答の協力を得られなかったり、団体の事務所あるいは活動拠点の住所が不明であったりした団体は、生活支援困窮者への支援活動を実施していることが確認できないため、この111団体には含めていない。

第2章 生活困窮者支援団体の活動及び意識に関する実態調査

第1節 調査の目的

生活困窮者支援団体の活動の実態を把握するとともに、現在の支援のあり方に対する考え方や課題を把握・整理することを目的とした。

第2節 調査対象と調査方法

1. 調査対象地域

第1章に述べたリスト作成調査と同じく、本調査では、東京23区と横浜市、川崎市を調査対象地域とし、この地域内に主たる事業所あるいは活動拠点を有する団体を対象とした。

2. 調査対象団体

第1章に述べたリスト作成調査の結果作成したリストにある団体を調査対象団体として調査を実施した。なお、調査を実施した結果新たに把握された団体については、リスト作成調査結果に加えた上で、本調査の調査対象団体として扱い、追加して調査を実施した。

本調査の対象とした団体数は合計218団体であり、そのうち生活困窮者支援を実施している実態が確認でき、調査への有効回答が得られた団体は111団体であった。

なお、調査対象としたものの生活困窮者の支援実態が確認できなかった107団体の内訳は、生活困窮者支援活動を実施していない団体が36団体、住所不明が8団体、回答を得られなかった団体が63団体であった。

3. 調査方法

まず調査員が団体の事務所あるいは活動拠点を訪問し、住所地の確認と調査への協力依頼を行った。その上で、事前に郵送によって調査票を送付し、留め置き期間後に調査員が訪問して調査票を回収した。

なお、留め置き期間に調査票への回答が記入されていなかった一部の団体については、調査票を回収するために調査員が訪問した際に、調査員が聞き取りをいって調査票に記入する方法をとった。

4. 調査実施体制

(株)日本総合研究所が調査設計と最初のリスト作成を行った。調査票の発送・訪問回収・調査票の入力は、(株)サーベイリサーチセンターに委託して実施した。

第3節 調査結果

1. 生活困窮者支援団体の概要

(1) 法人格の有無、種別

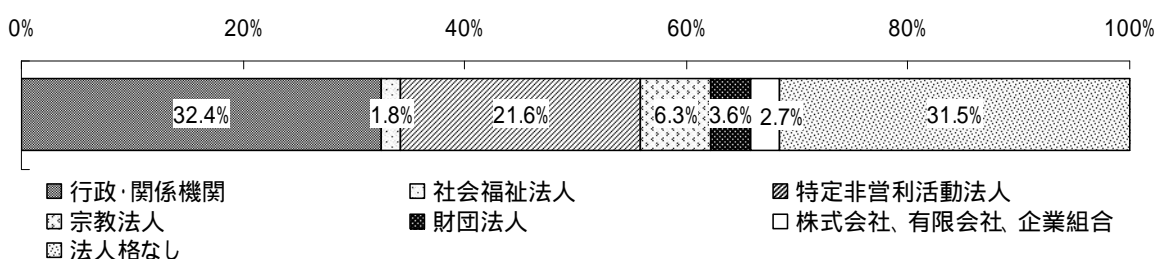
有効回答を得られた111団体の法人格の有無について見ると、法人格のある団体の方が多く、「法人格なし」は全体の31.5%となっている。

次に法人格の種別について見ると、「行政・関係機関」が全体の32.4%と最も多く、次いで「特定非営利活動法人」(NPO法人)が21.6%、「宗教法人」が6.3%となっている。

「法人格なし」の中には、教会の信者のグループ、医師・看護師等の専門職からなるのグループ、特定非営利活動法人等で活動する人がその団体の活動とは別に立ち上げたグループなどがある。つまり、「法人格なし」としても全くの個人が作ったグループというよりも、その多くは、何らかの法人格を持つ団体が背景にあり、そのメンバーが作ったグループという性格の団体が多いと考えられる。

なお、「行政・関係機関」の大半が、法定業務以外に何らかの生活困窮者支援の活動を実施している福祉事務所である。

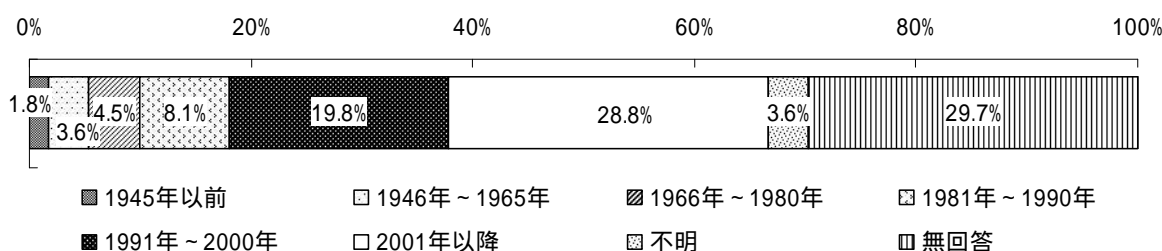
図表1 生活困窮者支援団体の法人格の有無、種別(N=111)



(2) 団体の活動開始年

各団体が活動を開始した年(法人格を取得した年ではなく、その団体が実質的に生活困窮者支援の活動を開始した年)についてみると、「2001年以降」最も多く全体の28.8%となっており、次いで「1991年～2000年」が全体の19.8%となっている。1991年以降に活動を開始した団体だけで全体の約半数を占めている。

図表2 生活困窮者支援団体の活動開始年(N=111)

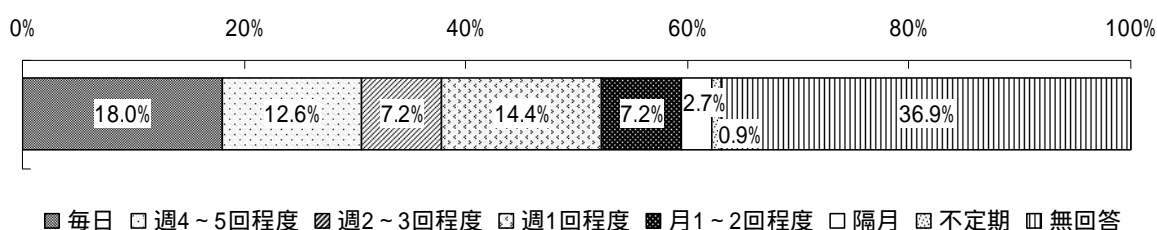


(3) 活動の頻度

各団体の基本的な活動の頻度について見ると、「毎日」が最も多く全体の 18.0%であり、次いで「週1回程度」が 14.4%となっている。

ただし、生活困窮者支援団体は、支援対象者の状況に応じて支援活動するものであり、支援の必要が生じた都度や年末年始などにも付加的に活動を実施している。したがって、支援活動の総量は、ここに挙げた基本的な活動頻度以上に多い。

図表3 生活困窮者支援団体の活動頻度(N=111)

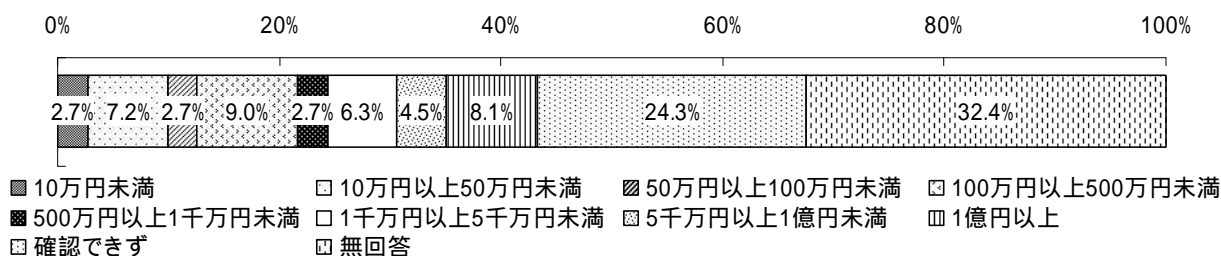


(4) 事業規模(支援活動に関する年間の収入額)と財源

まず、生活困窮者支援団体の、一年間の活動の事業規模(支援活動に関する年間の収入額、現物寄付は含まず)について見ると、有効な回答を得られた団体の中では「100万円以上500万円未満」が最も多く、全体の 9.0%となっている。次いで、「1億円以上」が 8.1%、「10万円以上50万円未満」が 7.2%となっている。

このように収入額で見ると、小規模な団体から大規模な団体まで多様な団体が存在し、それぞれに支援活動を実施していることが分かる。

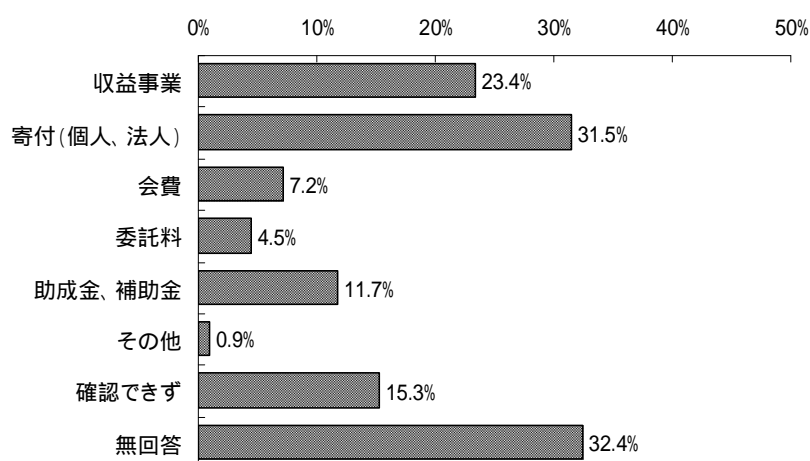
図表4 生活困窮者支援団体の事業規模(N=111)



次に、生活困窮者支援団体の財源について、回答の中でも多かった財源について、その割合を集計すると以下の通りである。

回答が最も多かった財源は「寄付(個人、法人)」であり、全団体の31.5%が寄付により何らかの収入を確保している。次いで回答が多かった財源が、団体独自の「収益事業」であり、全体の23.4%となっている。なお、ここで言う「収益事業」は、物販や便利屋業などの事業から、団体が主催するバザーによる売上や相談サービス等の利用料が含まれ、その規模は様々である。

図表5 生活困窮者支援団体の財源(N=111、複数回答)

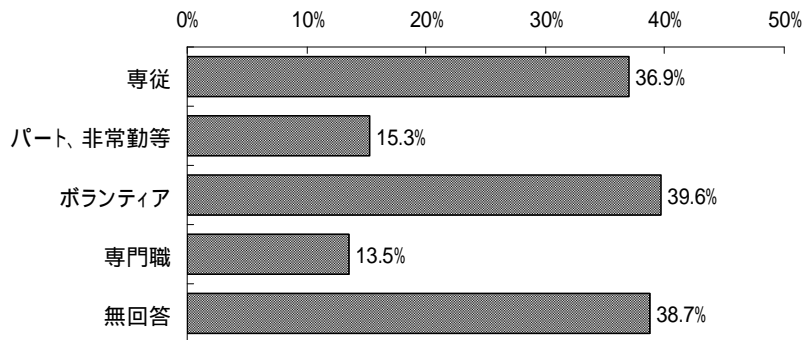


(5) 支援活動に参加する支援者の属性

各団体が実施する支援活動に参加している支援者の属性について見ると、全団体の39.6%について、活動に「ボランティア」が参加しており、他の支援者の属性と比較して最も多い。支援者に「専従」が居ると回答した団体は、全団体の36.9%であり、中には専従のみで活動していると回答した団体も見られた。

一方、ボランティア・専従等の形態を問わず、医療職、福祉職等の専門職の参加があると回答した団体は全団体の13.5%となっている。具体的には、医師、看護師、保健師、薬剤師、社会福祉士といった職種が挙げられた。

図表6 生活困窮者支援団体の活動に参加する支援者の属性(N=111、複数回答)



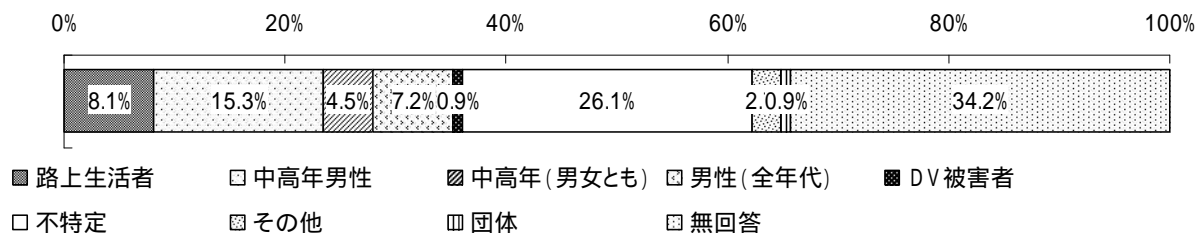
2. 生活困窮者支援団体が実施している支援活動

(1) 主な支援対象者

生活困窮者支援団体が実施している活動の対象者について、各団体の主な支援対象者を分類して集計すると以下の通りである。

最も多いのが、支援対象者の年齢や性別、居住地等に特定の傾向がなく、非常に多様な人を支援対象としている「不特定」であり、これが全団体の 26.1%を占める。次いで多いのが「中高年男性」(全団体の 15.3%)、「路上生活者」(同、8.1%)、「男性(全年代)」(同、7.2%)となっている。

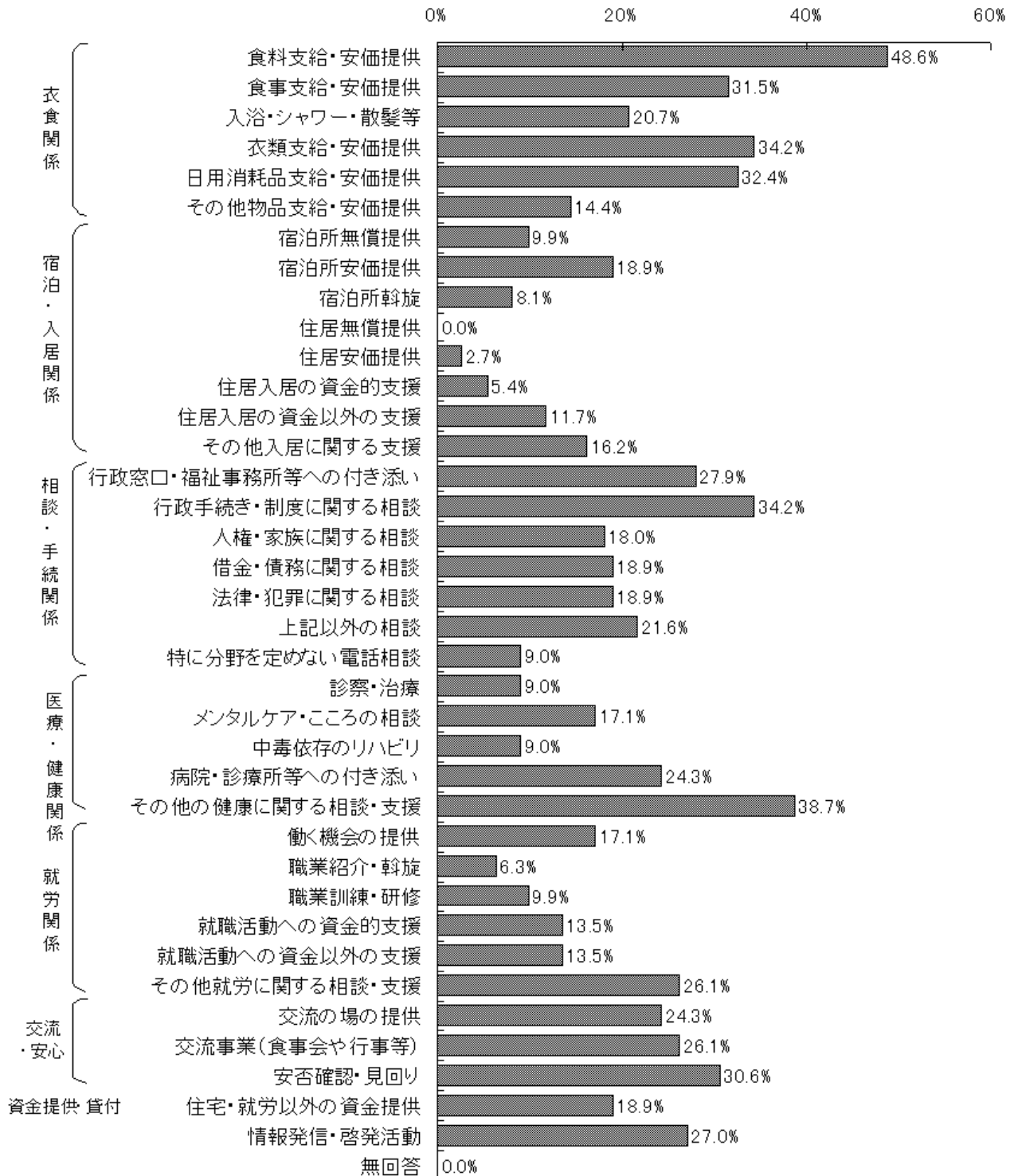
図表7 生活困窮者支援団体の主な支援対象者



(2) 実施している支援活動の内容

生活困窮者支援団体が実施している支援活動の内容について見ると、「食料支給・安価提供」が最も多く、全団体の 48.6%が実施していると回答した。次いで多い活動内容は、「その他健康に関する相談・支援」(全団体の 38.7%)、「衣類支給・安価提供」(同 34.2%)、「行政手続き・制度に関する相談」(同 34.2%)、「日用消耗品支給・安価提供」(同 34.2%)、「食事支給・安価提供」(同 31.5%)、「安否確認・見回り」(同 30.6%)となっている。

図表8 生活困窮者支援団体の活動内容(N=111、複数回答)



このように、活動分野で見ると「衣食関係」、「相談・手続関係」の分野を挙げた団体が多い。これら分野の具体的な活動内容としては、「衣食関係」では食事の炊き出し、パン・おにぎり・カンパン等の配布、毛布や衣服の配布といった活動が挙げられた。また、「相談・手続関係」では、さまざまな相談への対応と、福祉事務所や保健所への付き添いを挙げた団体が多い。

一方、「宿泊・入居関係」、及び健康相談以外の「医療・健康関係」、「就労関係」の活動については、実施していると回答した団体の割合が小さかった。第一に「宿泊・入居関係」が少ない理由としては、自団体で宿泊・入居施設を保有している団体が少ないことが挙げられる。

このことにより、支援活動を通じて宿泊や入居のニーズが見つかった場合は、福祉事務所に引継ぐことで、自立支援センターやシェルター等への入居を紹介するといった対応が多い実態にあると見られる。

第二に、健康相談以外の「医療・健康関係」については、医師・看護師・保健師・薬剤師等の専門職の協力と医薬品の確保が必要不可欠だが、ボランティアとして協力する医療職と医薬品の確保が難しいことが、この分野の活動が少ない理由であると考えられる。支援団体への聞き取り調査では、ボランティアを確保することが難しい要因として、診療報酬の改定により地域にある中規模病院の経営が厳しくなったことに伴い、医療職がボランティアとして協力する余裕を無くしてしまっているといった実態も指摘された。

第三に「就労関係」の活動が少ない要因としては、就労支援や職業訓練は自立支援センター、ハローワーク等の公的な事業に委ね、民間の支援団体はそうした支援に至るまでの生活の支援と相談の対応、窓口への付き添いまでの支援を行うという考えを持つ団体が多いことが考えられる。一方で、少数ながら、自ら収益事業を展開して雇用の場を生み出さなければ、日雇いや派遣といった不安定な就労から脱することができず、結果として就労してもまた生活困窮の状態に戻りやすいと指摘する団体もあり、必ずしも行政の取り組みに委ねる考えを持つ団体ばかりではない。

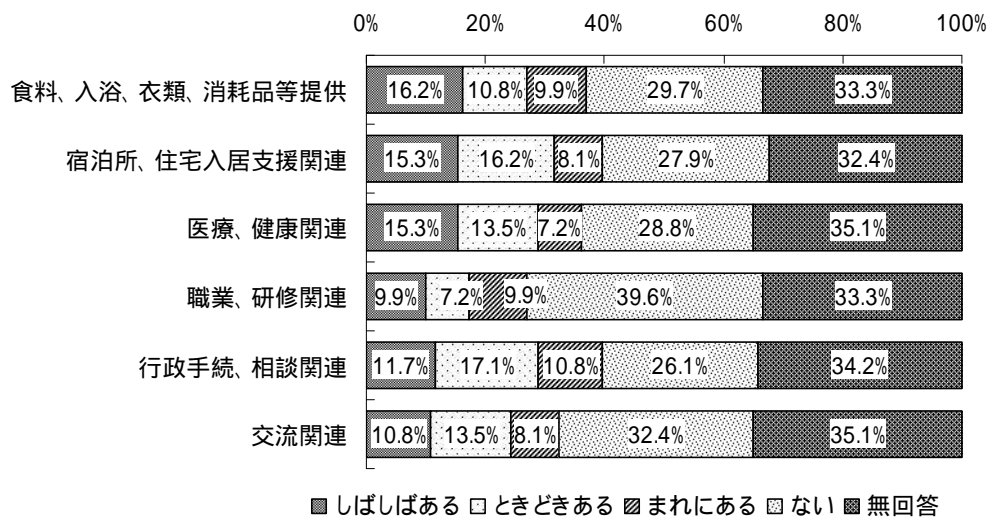
(3) 他団体の支援活動を紹介した実績

自団体の支援活動で接した生活困窮者の支援ニーズに対し、他の生活困窮者支援団体を紹介した実績がどの程度あるかを、先に挙げた活動の分野ごとに見ると、その結果は以下の通りである。

他団体を紹介した実績が「しばしばある」、「ときどきある」、「まれにある」を合わせると、「行政手続、相談関連」と「宿泊所、住宅入居支援関連」の紹介実績が最も多く、いずれも全団体の39.6%が実績ありと回答している。次いで多かったものが「食料、入浴、衣類、消耗品等提供」(全団体の36.9%)、「医療、健康関連」(同、36.0%)となっている。

「宿泊所、住宅入居支援関連」と「医療、健康関連」の支援活動については、前述したように、それらの活動を実施している団体が少ないことから、数少ない民間の支援団体への紹介が集まっているか、公的な支援への紹介が多く行われていることが想定される。

図表9 他団体の支援活動を紹介した実績 (各分野とも N=111)



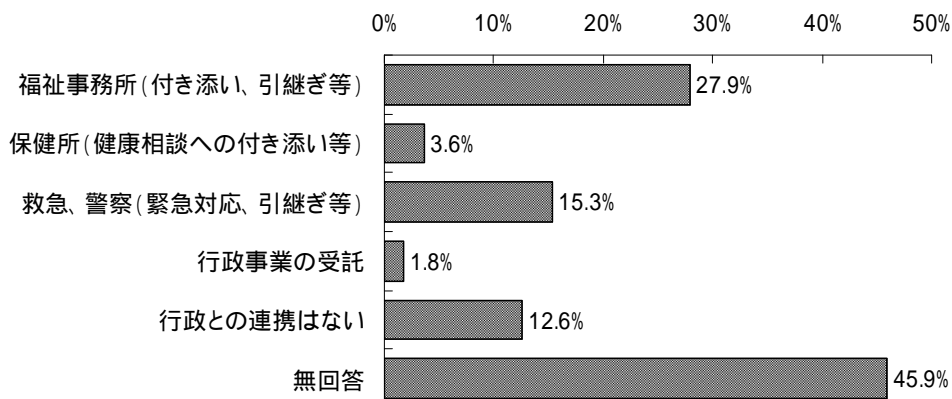
(4) 行政との連携の実態

生活困窮者支援団体の行政との連携の状況について、聞き取り調査から得られた連携のあり方を分類・整理し、主な連携先と連携の内容について集計すると以下の通りである。

有効回答のうち最も多い連携先は、「福祉事務所(付き添い、引継ぎ等)」であり、全団体の27.9%の回答があった。次いで、「救急、警察(緊急対応、引継ぎ等)」(全団体の15.3%)となっている。一方で、「行政との連携はない」と回答した団体は、全団体の12.6%であった。

前述のように、「宿泊所、住宅入居支援関連」や「職業、研修関連」は他団体への紹介が多い一方、それら分野の支援活動を実施している民間の支援団体は少なく、法定の支援制度につなげる必要がある。したがって、これらの支援ニーズについては、“民間の生活困窮者支援団体から福祉事務所へつなぐ”ことが多くなり、結果として、以下に示したような連携が行われていると考えられる。

図表10 生活困窮者支援団体の行政との連携の状況 (N=111、複数回答)



3. 活動を実施する上での課題、行政等への要望

(1) 活動を実施する上での課題

聞き取り調査の結果、各団体の特徴ごとに、生活困窮者支援活動を実施する上での課題が指摘された。それらの課題を抜粋・整理してまとめると以下の通りである。

宿泊施設や住宅の確保

活動を実施する上での課題として最も多くの団体で指摘されたのが、生活の場の確保である。生活の拠点となる宿泊施設や住宅については、支援対象である生活困窮者が入居できる総量が不足しているとの課題認識が見られた。

また、生活困窮者の中でも医療・介護が必要な人や何らかの障害を持っている人も、基本的にその他の生活困窮者と一緒に入居することになってしまうため、必要な医療、介護、生活支援等のサービスが行き届きにくいという課題も指摘されている。

一方で、現に生活困窮者が利用することが多い自立支援センターやシェルター等について、自律・自立した生活を確立できるよう、自炊等が可能な環境を確保したり地域との交流を可能とする機能を持たせたりといった、環境の見直しが必要ではないかとの課題認識も見られた。

図表11 活動を実施する上での課題（生活の場の確保に関するもの）（一部抜粋）

- ・ 宿泊施設、寮の増設。
- ・ 路上生活者が誰でも泊まれる公的シェルターの設置。
- ・ 病気の方々の宿泊施設の確保。
- ・ 医療機関に拒否された人が入れる施設が足りない。
- ・ 内部構造について、自炊を可能にする、防音、防虫、ロビー等の人的交流の場の指導が必要ではないか。要介護者の受け入れ施設の拡大、およびそこでの介護業務に対する支援の拡充。

支援対象者の生活全般を支えるサービスの整備

前述した宿泊施設や住宅の確保と関連して、それら住居への入居者の生活全体を支えるサービスが必要との課題認識も見られた。ここで言うサービスは、衣食等の個別の支援でなく、生活管理・金銭管理や就労支援等を全般的に見守るサービス(パーソナルサポートサービス)である。

さらに、そうしたサービスを提供する支援者には、生活困窮者の中に見られる依存症等の理解と、それを理解した上での専門的な支援が必要であるとの指摘も見られた。

図表12 活動を実施する上での課題(生活全般を支えるサービスの整備に関するもの)(一部抜粋)

- ・ 路上生活者が生活保護受給者になった以降の支援(健康・金銭の管理等)。
- ・ 就労支援や生活管理などの利用者サービスに対する補助・助成。
- ・ 支援者が依存症に対する理解と援助のやり方を学ぶこと。

働く場の創出

前述したように、生活困窮者支援団体が現在実施している活動内容を見ると、就労関係を実施している団体は少ない。そうした実態もあり、働く場の確保が必要との課題認識が見られた。また、生活困窮者の中には日雇いや非正規雇用者であったために生活困窮に至っている人も多いことから、同じ就業機会でも、安定して働くことができる場が必要との指摘も見られた。

図表13 活動を実施する上での課題(働く場の創出に関するもの)(一部抜粋)

- ・ 事業を興し、安定して働くことができる場を自ら創出すること。
- ・ 公園清掃者等、行政からの就業機会提供の拡大。

民間の生活困窮者支援団体の活用

前述のような課題に対し、今回の調査対象としたような民間の生活困窮者支援団体のさらなる活用や行政との協力関係の構築が必要であるとの指摘が見られた。また、現に活動している団体を認め、そこで活動する支援者(特にボランティア)の動機付けも有効ではないかとの指摘もあった。

図表14 活動を実施する上での課題(民間の生活困窮者支援団体の活用に関するもの)(一部抜粋)

- ・ 支援団体の協力体制の構築。
- ・ 民間団体への補助。
- ・ 行政と支援団体の協力関係を構築する中で、宗教者にもぜひお声をかけて頂きたい。
- ・ 団体の顕彰があっても良いのではないか(活動している人への励ましの意味)。

官民及び民民での情報共有の促進

民間の生活困窮者支援団体と行政、あるいは生活困窮者支援団体どうしが協力して支援を展開していくためには、必然的に情報共有が必要となる。一方で、支援対象者の情報は、個人情報保護の観点からその取り扱いが守られており、情報の共有には配慮を要する。

今回の聞き取り調査では、こうした情報共有の必要性と個人情報保護の観点からの制約に関する課題認識も指摘された。

図表15 活動を実施する上での課題（情報共有に関するもの）（一部抜粋）

- ・ 情報の共有化・提供が必要。
- ・ 個人情報保護法にとらわれすぎて、支援対象者に対する行政と支援団体との情報共有が不十分である。
- ・ 支援団体と行政でガイドラインの変更等の密な話し合いをし、今後より一層の連携を図りたい。

支援体制の確保(スタッフの増員)

前述の実態調査結果でも示したように、生活困窮者支援のリソースの中でも、医療支援を実施する民間の支援団体は限られており、その支援体制の確保が課題として指摘されている。また、民間の支援団体との連携が多い福祉事務所や自立支援センター等の法定の支援機関における支援体制の拡充が必要との指摘も見られた。

前述の通り、現在、宿泊・入居関係、就労関係、医療関係の支援ニーズについては、民間の支援団体から行政(福祉事務所、保健所等)に多くつながられている。したがって、民間の支援団体による活動を促進し、民間の支援団体による協力体制を構築することを目指すとしても、短期的には、行政等における専門職を含む支援体制の確保も一定程度必要になると考えられる。

図表16 活動を実施する上での課題（支援体制の確保に関するもの）（一部抜粋）

- ・ 指導員の増員が必要
- ・ 警察、救急、民生委員はより多くの人員が必要す。
- ・ 様々な支援ニーズに包括的に対応できる支援センター、あるいは支援を集める寄付受付センター等を設置すると良いのではないか。

路上生活者以外の生活困窮者の認識

本調査では、路上生活者だけでなく、住所が不定であったり、失業により生活費に対して所得が不足していたりする人に対する支援を行っている団体も調査対象とした。その結果、路上生活者以外の、生活困窮者として社会的な支援を検討すべき人びとの存在を指摘する意見も見られた。具体的には、難民や外国人労働者、若年失業者等が挙げられた。

図表17 活動を実施する上での課題（支援体制の確保に関するもの）（一部抜粋）

- ・ 難民支援者への援助が必要。
- ・ 児童福祉法に守られていない 19 歳以上の青少年に対する保護や支援が必要（例：シェルター、就労支援等）

(2) 行政等への要望

聞き取り調査では、各団体の支援活動の現状や認識している課題を踏まえ、行政等への要望を把握した。それらを抜粋・整理してまとめると以下の通りである。

住宅支援、就労支援の拡充

前述した「活動上の課題」でも指摘された住宅支援や就労支援について、その拡充を期待する意見が見られた。

ただし、前述の「活動上の課題」で住宅支援や就労支援を指摘した団体の割合と比較すると、行政等への要望を示した団体の割合の方が小さく、住宅支援や就労支援の拡充は、行政のみならず民間団体も含めた取り組みに対する期待があると考えられる。

図表18 行政等への要望（住宅支援、就労支援の拡充に関するもの）（一部抜粋）

- ・ 住宅・就労に力点を置いた各行政の連携をした支援を期待する。
- ・ 就職希望者等の受け入れ先が必要。
- ・ 特に若い人について、雇用創出の機会を増やして欲しい。
- ・ 第一次産業への就労指導なども含めてマッチングを考えるべきではないか。

支援対象者の生活全般を支えるサービスの整備

前述した「活動上の課題」でも指摘された「支援対象者の生活全般を支えるサービスの整備」について、サービスの制度化等の行政による取り組みを求める意見が見られた。

また、自立支援センターについては、自立率や自立定着率といった指標のみに捉われずに、対象者の自立・自律に向けた支援が行われるよう、見直しが必要との指摘も見られた。

図表19 行政等への要望（生活全般を支えるサービスの整備に関するもの）（一部抜粋）

- ・ 民間団体との協働による伴走的支援（パーソナルサポートサービス）の制度化。
- ・ 自立支援センターにおけるトータルサポートが必要（各施設の自立率、自立定着率を出すことで終わってしまう）。
- ・ 若者ホームレスに対する生活保護から就職に至る一貫した支援を、地域差無く実施すること。
- ・ 健康面に問題がない離職者に対し、再就職へ向けた意欲を維持し継続就労を可能とする支援の実施が必要。

課題が重複化・複雑化している人への支援の拡充

支援対象者が直面している課題は必ずしも一つではなく、課題が重複化・複雑化しているケースも多い。例えば精神・神経系の疾患や精神障害を有しているケース、経済的困窮のみならずコミュニケーションに課題があるケース等に対し、専門的な知見に基づいた支援を提供できるよう、支援体制を拡充することが求められている。

図表20 行政等への要望（課題が重複化・複雑化している人への支援に関するもの）（一部抜粋）

- ・ 路上生活が長期化し、精神障害を持つ人が増加している。住むところがあればというのではなく、何があれば助かるのかとの専門的な視点をもった相談対応が必要。
- ・ 若年層や精神疾患の利用者の増加にともない個々の支援内容が複雑化している。自立阻害要因を究明し、自立へ導く機能を備えた施設の増加が望まれる。加えて、支援の質の向上を施設だけに委ねるのではなく、行政による一定水準の制度化も必要。
- ・ “やってあげる支援”ではなく、支援対象者のエンパワーメントの視点を重視した支援が増える必要がある。
- ・ 生活困窮者の経済的な困窮だけでなく、人間関係の貧困に対応できるような施策が重要。困窮に至る過程で様々な権利意識がうばわれているので、ゆっくりとケアできる場の創設も重要。

民間の生活困窮者支援団体の活用

行政による法定の支援だけでなく、民間の生活困窮者支援団体の活動を促進し、その力をさらに活用することへの要望が多く見られた。その際、行政と民間の支援団体との協力体制の構築はもちろんのこと、民間の支援団体どうしの連携を図ることも期待されている。

また、民間の支援団体を活用するために、各団体の活動に対する資金面の支援だけでなく、各地域の社会資源やボランティアの実態をよく把握してコーディネートする機能を整備することも求められている。

図表21 行政等への要望（民間の支援団体の活用に関するもの）（一部抜粋）

- ・ マッチング事業等ネットワークの充実拡大により多種多様のプログラムを開発することが必要。
- ・ 就職活動従事、社会貢献活動など条件をつけず、困窮者をそのまま受容し支援する民間活動をもっと活性化し、交換条件を付ける公的支援とのバランスを図るべし。
- ・ 生活保護の拡大、相談、支援体制の強化。行政がすべて自分でやろうとせず、NPO・NGOと連携、助成して協力を得る。
- ・ NPO法人の数を増やして欲しい。
- ・ ボランティアをしているところとNPOなどをコーディネートする機関があるとよい”
- ・ 特定地域だけで支援するのではなく、各地域の社会資源を活用して支援できる人材が必要だし、今までやってきた少団体にも何かの施策が必要。

生活困窮者の実態把握

民間の支援団体の活動の基礎となるデータとして、路上生活者だけに限らない、生活困窮者の定義と実態把握を行うことが求められる。併せて、支援団体のデータベースを整備し、民間の支援団体や福祉事務所が活用できる環境を整備することへの期待も見られる。

図表22 行政等への要望（民間の支援団体の活用に関するもの）（一部抜粋）

- ・ 生活困窮者を定義し、現状把握と対策の方針を示して欲しい。
（ホームレス、路上生活者、住所不定者、生活困窮者、離職者、低所得者等）
- ・ 現在の統計報告によると「路上生活者数は減っている」との見解があるが、日々の移動距離や移動地域が長距離化・広域化しただけの可能性もあり、より詳細な実態把握が必要。
- ・ 支援団体のデータベースが必要。

地域社会からの認知と理解の形成

民間で生活困窮者支援活動を行う団体の中には、生活困窮者を支援している事実を知られたくないという団体もある。

支援活動の事実を知られたくない理由としては、DV 被害者等を支援する団体（シェルター）の場合、支援対象者を守るためということがある。また、路上生活者等を支援する団体の場合、「支援対象者が殺到されると困る」、「地域社会の理解を得にくい」といった理由から、活動の事実を知られたくないという団体もある。

ボランティアや寄付の受け入れなど、支援団体が活動していくための支えを得るためには、本来、地域社会に受け入れられることが必要である。また、支援対象者への支援においても、「路上生活者が生活を組み立てていくには、どこかでコミュニティにつながる必要がある」との指摘もあり、生活困窮者支援団体が地域社会の理解を得ることは個々の支援においても重要である。

行政には、生活困窮者に対する支援の必要性とその成果を地域社会に認知してもらえよう、その活動実態を発信するなどの取り組みを行うことが期待されている。

図表23 行政等への要望（地域社会からの認知と理解の形成に関するもの）（一部抜粋）

- ・ 社会全体として広く関り、知ってもらうこと。
- ・ 専門家によるさまざまなケアが必要であり、それを社会全体の問題として受け止めてもらうようにすること。
- ・ 地域からの苦情（支援反対の意見）の対応。20年近く活動をして、徐々に地域の支援、理解が得られるようになってきた。
- ・ 生活困窮者の支援は、「誰でもなる可能性」を踏まえ、市民一人ひとりの意識変革もつなげたい。

第2部 生活困窮者支援の現状に関する
国際比較調査

第2部 生活困窮者支援の現状に関する国際比較調査

第1章 国際比較調査

第1節 調査の目的

諸外国における生活困窮者支援の基本的な考え方及び政府による主な支援制度、自治体や民間非営利団体による支援の現状を比較・整理し、わが国における生活困窮者支援の現状把握において押さえるべき論点を抽出することを目的とした。

第2節 調査対象と調査方法

1. 調査対象地域

アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、韓国の5カ国

ただし、自治体や民間非営利団体の支援実態については、国全体での把握が難しいため、アメリカはニューヨーク市、イギリスはロンドン市、フランスはパリ市、ドイツはフランクフルト市、韓国はソウル市を調査対象都市とした。

2. 調査内容

- 生活困窮者支援の基本的な考え方(生活困窮者の捉え方、法律上の定義など)
- 政府による主な支援制度の現状(社会扶助・社会保険、支援方法、支援実績など)
- 対象都市における自治体による支援の現状(制度、支援方法、支援実績など)
- 対象都市における民間非営利団体による支援の現状(団体概要、支援方法、実績など)

3. 調査方法

- 国内文献・論文を用いた文献調査
- 海外文献・ウェブサイトを用いた文献調査
- 国内有識者ヒアリング調査

4. 調査実施体制

以下の通り各国の担当研究員を配置し、調査を実施した。また、フランスと韓国については、国内有識者へのヒアリング調査を実施し、調査の内容への助言を得た。

図表24 生活困窮者支援の現状に関する国際比較調査 実施体制

担当	氏名	所属
総括	齊木 大	総合研究部門公共コンサルティング部 副主任研究員
イギリス、ドイツ	岡元 真希子	総合研究部門公共コンサルティング部 副主任研究員
韓国	入山 泰郎	総合研究部門公共コンサルティング部 副主任研究員
アメリカ	高橋 宏行	総合研究部門経営コンサルティング部 研究員
フランス	増田 のぞみ	総合研究部門経営コンサルティング部 研究員

図表25 生活困窮者支援の現状に関する国際比較調査 ヒアリング対象者(敬称略)

国名	氏名	所属
フランス	都留 民子	県立広島大学保健福祉学部人間福祉学科 教授
韓国	全 泓奎	大阪市立大学都市研究プラザ 准教授

第3節 調査結果の概要

	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	韓国	日本
国の人口 ⁱ	3億 1,470万人	6160万人	6230万人	8220万人	4830万人	1億 2805万人
完全失業率	8.9% (2011年2月)労働統計	7.8% (2011年1月) eurostat	9.6% (2011年1月) eurostat	6.5% (2011年1月) eurostat	3.8% (2011年1月) Statistics Korea	4.9% (2011年1月)
公的扶助受給者数 ⁱⁱ	補足的所得保障 650万人(1997年) 食料スタンプ 2141万人(1997年)	所得補助 208万人(2007年) 家賃補助 394万人(2007年)	積極的連帯所得手当(RSA) 170万人(2009年政府予測)	公的扶助 32万人(2008年)	基礎生活保障 153万人(2008年)	199万人 (2010年12月)
関連法ならびに法律上の定義	<ul style="list-style-type: none"> McKinney-Vento Homeless Assistance Act 「固定され定常的で十分な機能を持つ夜間の宿泊場所を持たず、夜間の主たる宿泊場所が次のいずれかの者。公的主体又は民間主体により運営されている一時宿泊施設、収容することが必要な者に一時的に宿泊場所を提供する各種施設、人間が定常的に寝起きする場所としてデザインされていない、または、通常使用されない公共及び民間施設」 	<ul style="list-style-type: none"> 1996年住宅法(Housing Act 1996)のPart 7、2002年ホームレス法(Homeless Act) ホームレスとは「占拠する法的権利を有し、アクセス可能かつ物理的に使用可能で、継続して居住することが合理的である宿泊場所を有さないもの」で、「28日以内にホームレスになる恐れがある人」も含む。 	<ul style="list-style-type: none"> 法律における明確な定義はない。家族および社会扶助法典では「救済地のない人」、RMI法では「安定した住所がない人」という語を使っている。 1996年の国立人口問題研究所(INSEE)統計では、「最も狭義のホームレス生活者」を、「宿泊施設、公私のレストラン、食事サービスの利用者、宿泊所ではない場所で就寝している者」とした。 	<ul style="list-style-type: none"> 法律で明確に定義したものはない。社会法典第XII編(社会扶助)の「特別の社会的困難な状態にある者」にホームレス状態の人が含まれる。 国民的に認められた定義として民間団体の定義「占拠に関する合意に基づき確保された宿泊場所を持たない者」があり、野宿者に加え一時宿泊施設等の滞在者や東欧からの移民で一時宿泊施設の滞在者も含む。 	<ul style="list-style-type: none"> 「野宿者及び浮浪人福祉施設運営に関する規則」第2条により、「野宿者」は「一定の住居がなく相当期間路上で生活しているか、それによって野宿者シェルターに入所した18歳以上の者」と規定されている。 	<ul style="list-style-type: none"> ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法 「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所として日常生活を営んでいる者」
ホームレスの数	<ul style="list-style-type: none"> 米国全体での貧困者数は2009年時点で約4,360万人。 ニューヨーク市の路上にいるホームレスは、2010年で3,111人。(公設)シェルター入居者は2011年3月3日で37,725人。 	<ul style="list-style-type: none"> 「屋根のない状態にある人」は2009年時点でイングランドで464人(国の推計値)。 民間統計によるとロンドン地域だけで年間を通じて3,000人超。 ホームレス法に基づく認定件数は2009年度で41,730件、一時的宿泊施設入居者は49,680世帯 	<ul style="list-style-type: none"> INSEE調査では2000年代後半に「家なし」とカウントされた人はおよそ13万3000人。ホテル滞在者や望まない同居、人口過剰の住宅への居住者なども含めると約311万人となる。 	<ul style="list-style-type: none"> 「特別な社会的困難克服扶助」と「その他の生活扶助」を合わせた受給者数は2008年で約8万5千人。 民間団体調査によると2008年時点で上記定義のホームレスは33万人 	<ul style="list-style-type: none"> 保健福祉部では、上述の定義に基づき、路上生活者と施設入所者に限定して野宿者数を集計。路上生活者1,285名、シェルター入所者3,163名、合計4,448名(2008年8月現在)。 	13,124人 (ホームレスの実態に関する全国調査、2010年1月実施)
ホームレス支援における国・自治体と民間の役割	<ul style="list-style-type: none"> 国によって支援方針の大枠が決定され、具体的な支援内容は各自治体にて決定・実施。 連邦政府や州政府及び地方自治体と民間非営利団体との役割分担では、行政が緊急シェルターを設置し、その運営や個別のニーズにあったプログラムの開発を民間非営利団体に委託するなど積極的な連携が見られる。 	<ul style="list-style-type: none"> ホームレス法において、各自治体の住宅局でホームレスをなくすための計画書をそれぞれ策定し、実行することを義務付け。施策実施に際して民間との協働するよう法律に明記。 国からの補助のもとで、各自治体がサービス提供するとともに、チャリティ団体、住宅協会などと連携している。 支援団体に対し公的補助金や委託費を出しプログラム推進する方法もさかん。 	<ul style="list-style-type: none"> 1990年のベソン法によって、住宅困窮者支援において自治体と民間団体の協力の必要性を明言。 自治体は主に法律に従って低家賃住宅などの住居確保に努めている。 緊急用シェルターや社会参入を狙った滞在施設の運営、食事提供のサービス等は自治体等の委託を受けた各種民間団体によって盛んに行われている。中には公私共同運営の団体もある。 	<ul style="list-style-type: none"> 社会扶助の実施主体は自治体。「特別な社会的困難克服扶助」については類似の課題解決を目標にしている団体との連携が法律に明記。 【地方自治体】ホームレスを生み出さないための活動に責任(滞納家賃の肩代わり、暫定的宿泊施設を提供) 【民間団体】立ち退き以外の理由によるホームレス、地方自治体の境界外などにプログラムや住居を提供。 	<ul style="list-style-type: none"> 国：所得保障とそれに関連する自立支援、居住支援 地方自治体：野宿者に対する相談業務、シェルター提供等 国も地方も、制度の運営面では民間団体に委託 2004年制定の地方分権特別法により、野宿者支援事業は地方に移譲され、2005年より同事業は国からの分権交付税と地方税とで運営 	<ul style="list-style-type: none"> 国：総合的な施策を策定・実施 地方公共団体：問題の実情に応じた施策を策定・実施 国民：理解を深めるとともに地域社会において国・地方公共団体が実施する施策に協力

ⁱ人口(総務省統計局「世界の統計 2010」2-4による2009年時点人口)

ⁱⁱ JIL データブック国際労働比較 280 ページ

	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	韓国	日本
調査対象 都市人口 規模	1,942 万人 (ニューヨーク・ニューアーク圏域)	863 万人 (ロンドン圏域)	1048 万人 (パリ圏域)	220 万人 ⁱⁱ (フランクフルト圏域)	977 万人 (ソウル圏域)	3,666 万人 (東京横浜圏域)
自治体による 支援の例	<ul style="list-style-type: none"> ・ DHS が、緊急シェルターの提供、アウトリーチ活動、ホームレスの個人や家族が恒久住宅へ移り住むための支援を実施。 ・ 緊急シェルターから脱して自活した生活が送れるように国の制度に上乘せした家賃補助を実施。 ・ ホームレス数の把握調査を実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国の Supporting People Strategy に基づき、宿泊施設を設置、民間に運営委託。うち単身ホームレスの一時施設は 247 ヶ所(定員 13,500 人分)。 ・ 市の Rough Sleepers Strategy としてアウトリーチ活動を民間団体に委託。 ・ 市長が立ち上げた官民連携チーム London Delivery Board による取り組み 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一定以上の規模の自治体に 20% 以上の社会住宅の確保を義務付けた SRU 法に基づき、社会住宅の拡充に注力している。2009 年に新たに確保された社会住宅数は約 6,000 戸で、現在社会住宅数は 185,600 戸。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自治体は、立ち退きの危険が迫っている人には家賃補助、立ち退き者には一時的宿泊所の提供を行う ・ 社会住宅は 34,219 戸。市の住宅事業局の賃貸住宅相談所が窓口。 ・ 青少年社会局でホームレス等困窮者を対象に、相談サービスを実施。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 路上相談所におけるアウトリーチ活動 ・ 政府認可のシェルター「希望の家」への受け入れ(リハビリ支援等も実施) ・ 居住支援(国の買い上げ賃貸住宅制度や、民間の臨時居住費支援事業等を活用) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 東京都 + 特別区(緊急一時保護センター、自立支援センター) ・ 退所累計は 2 施設で 38,879 人、うち就労自立者 5,901 人
民間非営 利 団体による 支援 (スタッフ 向けの 研修有無)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 緊急的支援(食料、食事、薬などの提供)から、就業支援、カウンセリング、(有償)住居提供、一時的な家賃補助など幅広く支援 ・ 運営は政府補助や寄付による部分が大きい ・ Common Groud(生活支援、助言・相談など) ・ Coalition for the Homeless(緊急支援、住居提供など) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ロンドンでホームレスを支援する民間団体は多数。うち、単身ホームレスの支援団体は 2008 年現在で 166。 ・ Shelter(助言・相談など) ・ Broadway(outreach、住宅支援など / 住宅及びホームレス支援分野における専門研修プログラムを提供) ・ St Mungo s(住宅支援、予防など / スタッフ向けの専門研修を実施) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 多数の民間団体が緊急宿泊施設、中長期的宿泊施設、医療サービスや社会参入サービスを提供している。 ・ Samusocial(緊急アウトリーチ) ・ シテ・カトリック(住宅・参入援助) ・ PACT-ARIM(住宅の確保支援) ・ いずれの団体にも、フランスにおけるソーシャルワーカーの資格(Social Assistant(3年間の養成校で養成)、Special Educator(3年間の特別養成校で養成)、家計管理・家計教育アドバイザー(2ヵ年の教育課程で養成))を持った専門スタッフが含まれていると見られる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 六大社会福祉団体の支部が医療・介護と並んでホームレス支援も実施。 ・ Diakonie(街頭福祉、施設など) ・ Lazarus(診療所、カフェなど) ・ Caritas(医療、宿泊所など) ・ いずれの団体も、専任あるいはボランティア職員として意思、看護スタッフ、ソーシャルワーカーを抱え、専門的なケアを提供。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ タシソギ相談保護センター(アウトリーチ、医療支援、自尊心回復等) ・ 臨時居住費支援事業(社会福祉共同募金会が事業を公募) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 多数の民間団体が食事・食料提供を実施。 ・ 地域における住居支援は少数。 ・ ボランティアの医師、看護師等による専門的なケアを提供する団体も少数ながらある。

ⁱ UN WUP, United Nations World Urbanization Prospects

ⁱⁱ Demographia 調べ

第2章 各国別調査結果(概要調査・詳細調査)

第1節 アメリカ(ニューヨーク)

1. 生活困窮者支援の基本的な考え方

(1) アメリカにおける生活困窮者の概念

生活困窮者に関連する法律における定義

生活困窮者に関連した者として「貧困状態にある者」と「ホームレス」を取上げ、その定義について以下に述べる。

a) 「貧困(poverty)」の定義について

アメリカの国政調査では、ある者が貧困状態にあるか否かは、その者が属する世帯全体での年間所得が基準を満たしているかによって判断されている。この判断方法は、行政管理予算局(Office of Management and Budget)の指令である Statistical Policy Directive 14 にその根拠を置くものであり、適用される年間所得の水準は消費者物価指数とその者の家族構成とを勘案した上で決定されている。この水準は毎年更新されるが、2009年用に採用された水準を下図表に示す。なお、水準と比較する年間所得には税引き前の値が用いられ、補助栄養援助プログラム(SNAP)などの金銭を伴わない給付やキャピタルゲイン・キャピタルロスについては考慮されない。ⁱ

図表26 貧困水準となる年間世帯所得

[単位]ドル

家族人数	家族のうち18歳未満の血縁関係にある児童の人数								
	0人	1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人	8人以上
1人(単身世帯)									
65歳未満の場合	11,161								
65歳以上の場合	10,289								
2人									
世帯主が65歳未満の場合	14,366	14,787							
世帯主が65歳以上の場合	12,968	14,731							
3人	16,781	17,268	17,285						
4人	22,128	22,490	21,756	21,832					
5人	26,686	27,074	26,245	25,603	25,211				
6人	30,693	30,815	30,180	29,571	28,666	28,130			
7人	35,316	35,537	34,777	34,247	33,260	32,108	30,845		
8人	39,498	39,847	39,130	38,501	37,610	36,478	35,300	35,000	
9人以上	47,514	47,744	47,109	46,576	45,701	44,497	43,408	43,138	41,476

(出典) 米国情勢調査局ウェブサイトの掲載資料を基に日本総研作成

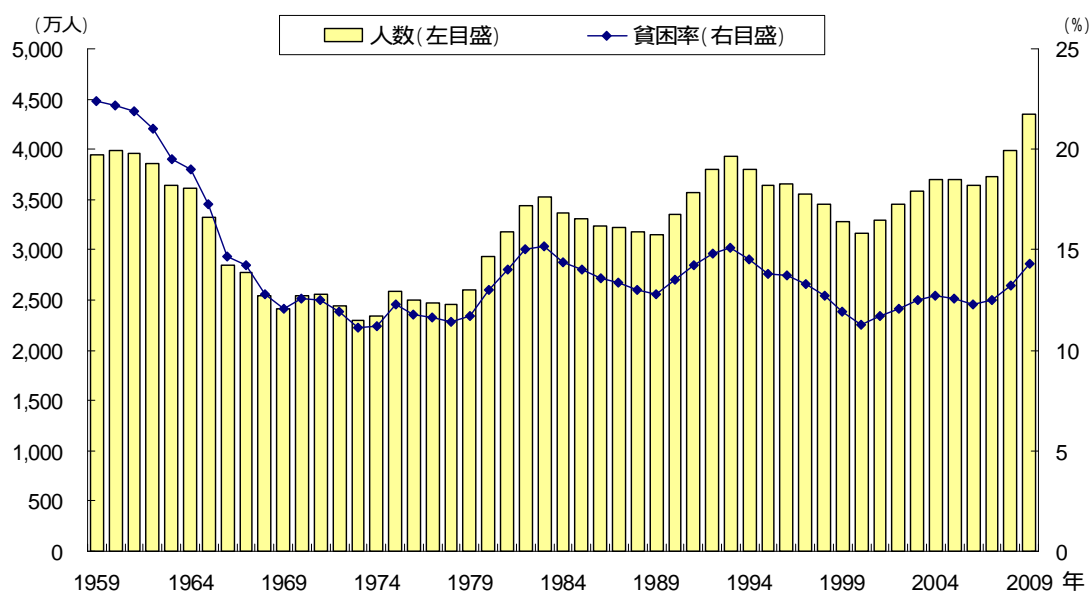
ⁱ アメリカにおける「貧困」の定義についてより詳しくは、米国情勢調査局ウェブサイト(2011年1月17日現在)にて参照できる。

<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/about/overview/measure.html>

2009年における貧困率(=貧困状態にある人数/人口)は14.3%であった(人口は3億382万人)。これは、前年2008年から1.1%の上昇であり、1994年以降で最も高い数値となっている。また、貧困状態にある人数については2009年において約4,360万人であり、前年2008年の約3,980万人から増加している。この2009年の貧困状態にある人数は、1959年に貧困調査を開始して以来最も多くなっているⁱ。

貧困率、及び貧困状態にある人数の推移は下図の通りである。

図表27 貧困率、及び貧困状態にある人数の推移



(出典) 米国情勢調査局ウェブサイトのデータを基に日本総研作成

b) 「ホームレス」の定義について

「ホームレス」の定義は、マッキニー・ヴェント法(McKinney-Vento Homeless Assistance Act)において次のようになされている。

「固定され定期的で十分な機能を持つ夜間の宿泊場所を持たず、夜間の主たる宿泊場所が以下のいずれかの者

- ・ 公的主体又は民間主体により運営されている一時宿泊施設
- ・ 収容することが必要な者に一時的に宿泊場所を提供する各種施設
- ・ 人間が定期的に寝起きする場所としてデザインされていない、または、通常使用されない公共及び民間施設ⁱⁱ

ⁱ 米国情勢調査局 「Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2009」P.14 より。Poverty に関する各種レポートやデータなどは例えば次の web サイトから得ることができる。

<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/data/index.html>

ⁱⁱ 日本建築学会計画系論文集 第588号「OECD 諸国におけるホームレス定義及びモニタリングに関する調査」長谷川貴彦著 2005年2月より

このマッキニー・ヴェント法は、1987年に連邦政府が制定したホームレス対策の基本法である「ホームレス生活者のための緊急支援法(Urgent Relief for the Homeless Act)」、通称マッキニー法を基に、2000年に子どもの教育に関する規定を強化し改称されたものである。

なお、マッキニー法においてはホームレスを「安定した住居を持たず、緊急シェルターや通過施設、あるいは人間が住むのに適さない所(路上、車の中、廃屋など)で夜を過ごす者ⁱ⁾と定義されており、マッキニー・ヴェント法における定義とは違いが見られる。

生活困窮者とホームレス(住宅喪失者)の位置づけ

マッキニー・ヴェント法における「ホームレス」の定義は、簡潔に言えば夜間に十分な宿泊施設を持たない者ということができ、住居の状態が要件に含まれているものの、所得や就業に関する項目は要件に含まれていない。

しかし、ホームレスに対する実際の対応としては、食事や緊急的滞在施設の提供といった緊急的な局面での対応だけでなく、ホームレスが通常の社会生活に戻るまでの対応も重視した「ケアの継続(Continuum of Care Approach)」と呼ばれるアプローチが取られている。そして、この「ケアの継続」というアプローチに基づき、ホームレスに対して「住宅都市開発省のマッキニープログラム」と呼ばれる以下の対策プログラムが示されている。

緊急シェルター助成プログラム(緊急シェルターの建設・運営費の自治体への助成)

支援住宅プログラム(ホームレスから恒久住宅への支援に対する自治体・民間非営利団体等への助成)

シェルター・プラス・ケア(障害を持つホームレスへの家賃補助に対する自治体等への助成)

SRO(Single Room Occupancy)プログラム(単身者用ホテルを改修した恒久的住宅に対する民間非営利団体等への家賃助成)。

(2) アメリカにおける生活困窮者支援の考え方

ホームレスへの支援に対し、アメリカでは連邦政府や州政府及び地方自治体と民間非営利団体とは、緊急シェルターの運営を民間非営利団体に委託するなど、積極的な連携が見られる。政府組織が積極的に民間非営利団体を活用する理由としては、ホームレスに対するサービス提供の経験を豊富に有していること、地方自治体を含め政府組織に見られるセクショナリズムが少ないこと、地方自治体における福祉・住宅関連サービスの供給体制が十分整備されていないこと、などが挙げられているⁱⁱ⁾。

ⁱ⁾ レファレンス 「ホームレス支援政策をめぐって 各国の動向」柳沢房子著 平成 18 年 2 月号より

ⁱⁱ⁾ 日本建築学会計画系論文集 第 588 号「OECD 諸国におけるホームレス定義及びモニタリングに関する調査」長谷川貴彦著 2005 年 2 月より

2. アメリカにおける生活困窮者の支援制度

(1) 住宅保障制度

住宅保障に関する制度はいくつか存在するが、ここではホームレスを対象とした住宅保障の制度について述べるⁱ。

制度の概要

a) 法律・所管

マッキニー・ヴェント法(McKinney-Vento Homeless Assistance Act)を根拠として、住宅都市開発省(U.S. Department of Housing and Urban Development)と他連邦政府機関が協力して基金を出し合いプログラムが実施されているⁱⁱ。

b) 支援の方法・内容

「ケアの継続」というアプローチに基づき、ホームレスに対して「住宅都市開発省のマッキニープログラム」と呼ばれる以下の対策プログラムが実施されている。

ア) 緊急シェルター助成プログラム

ホームレス生活をする可能性のある個人・家族を対象にしたプログラムで、州・各地方行政区が緊急シェルターの施設の修繕・改装、入居者リハビリ、サービス運営、予防活動を実施する。

また本プログラムの基金は、ホームレス支援プロジェクトを行う民間非営利団体に対しても申請によって支給される。

イ) 支援住宅プログラム

ホームレス生活をする個人、および家族、恒久住宅が必要と判断されたホームレス生活をする身体障害者を対象にしたプログラムで、州・地方自治体・民間非営利団体・地域の精神衛生センター・準政府機関が、通過施設・避難所・革新的支援住宅・身体障害者用恒久住宅の物件買収、新規建設、賃貸、運営管理などを実施する。

ウ) シェルター・プラス・ケア

ホームレス生活をする身体障害者の個人とその家族を対象にしたプログラムで、州・地方自治体・公共住宅庁が入居者・スポンサー・SRO(Single Room Occupancy)への家賃助成を行う。

エ) SRO(Single Room Occupancy)プログラム

ホームレス生活者の個人を対象にしたプログラムで、公共住宅庁・民間非営利団体が SRO

ⁱ 米国の住宅保障全体について詳しく述べた文献としては、例えば 建設物価調査会「月刊 住宅着工統計 2010・6」P.6～P.13「アメリカの家賃補助政策の歴史と現況」海老塚良吉 著 などがある。

ⁱⁱ 住宅都市開発省ウェブサイト(2011年3月17日現在)より。
<http://www.hud.gov/offices/cpd/homeless/index.cfm>

ホテルの家賃に対する助成を行う。

(2) 所得保障制度

日本の生活保護制度のような、連邦政府による包括的な公的扶助制度は存在しない。対象者の属性ごと(高齢者、障害者、児童など)に応じて制度が分立しており、州政府独自の制度も存在している。以下に主な制度を挙げる。

補足的所得補助 (SSI: Supplemental Security Income)

a) 制度の概要ⁱ

ア) 法律・所管

根拠法令は社会保障法第 16 編であり、連邦政府が管理運営を行っている。財源は連邦政府の一般財源であるが、多くの州において補足的給付が行われている。

イ) 支援の方法・内容

高齢者、及び視覚障害を始めとする障害者に対する所得補助である。最大給付月額、個人の場合月額 674 ドル、夫婦の場合 1,011 ドル(2010 年時点)であるが、他施策(メディケイドなど)からの給付や所得がある場合は減額される。なお、ほとんどの州では連邦給付に上乗せして給付を行っているがⁱⁱ、州は地理的条件や生活上の必要を勘案して独自の対象や水準を決定するので、上乗せの内容には、州によって差異がある。

ウ) 支援の条件・審査

制度の対象者は次の通りである。

- 65歳以上の高齢者
- 視覚障害者
- 18歳以上の者で医学的に認定された身体的ないし精神的な機能障害を有し、そのためにいかなる稼得活動に従事できず、かつ機能障害の結果死亡が予期されるか、又は少なくとも12ヶ月間はその機能障害の状態が継続している、もしくは継続が予想される者
- 18歳未満の児童で医学的に認定された身体的ないし精神的な機能障害を有し、そのために著しい機能上の制約を受け、かつ機能障害の結果死亡が予期されるか、又は少なくとも12ヶ月間はその機能障害の状態が継続している、もしくは継続が予想される者

ⁱ 米国社会保険庁ウェブサイト(2011 年 1 月 17 日現在)より。

<http://www.ssa.gov/ssi/text-benefits-ussi.htm>

ⁱⁱ 上乗せ給付を行っていないのは、2010 年時点で 5 州(アラスカ州、カンザス州、ミシシッピ州、テネシー州、ウエストバージニア州)と北マリアナ諸島連邦である。

受給要件には例えば次の項目がある。

- ・ 市民権及び居住要件

アメリカ市民であること、アメリカ市民でない場合は定められた7つの外国人区分に適合することを米国国土安全保障局が認められ、かつ特定条件を満たしていること等。

- ・ 所得及び資産要件

所得要件は、受給者の所得が連邦補足的保障所得最大給付月額(個人なら月額512ドル、夫婦なら月額769ドル)を下回っていること。所得には現金や小切手のほか、社会保障給付や年金などの給付、食料などの現物支給なども含まれる。

資産要件は、個人の保有資産が2,000ドル、夫婦の場合は3,000ドルを下回っていること。ただし、持ち家、生活用品、身の回り品、移動用に保有している自動車(世帯で1台)等は、資産の算定から除外される。

- ・ 公共施設入所要件

監獄、病院、ナーシングホーム等政府機関(連邦、州、市、郡等)の施設の入居者には、一定の例外を除いて受給資格がない。

b) 支援実績

受給者数は、2010年11月時点において約794万7752人となっている。また、2009年12月から2010年11月までの一年間で連邦政府と州政府が本給付に支出した金額の合計は、約551億ドルであるⁱ。

貧困家庭一時扶助 (TANF: Temporary Assistance for Needy Families)ⁱⁱ

a) 制度の概要

ア) 法律・所管

根拠法令は個人責任と就労機会調停法(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)である。管理運営主体は各州であるが、財源は連邦政府、及び州から拠出されており、2006年会計年度においては現金扶助の総額256億ドルのうち40.9%(105億ドル)が州による財源によって賄われた。ⁱⁱⁱ

ⁱ 米国社会保障庁ウェブサイトの“SSI Monthly Statistics”の項目から確認できる。(2011年1月17日現在)

<http://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/>

ⁱⁱ 米国保健社会福祉省・家庭局(Administration for Children and Families)ウェブサイトにおけるTANFに関する各種情報

<http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/tanf/index.html>

厚生労働省「我が国の生活保護制度の諸問題にかかる主要各国の公的扶助制度の比較に関する調査報告書」

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai46/46shiryou11.pdf>

及び国立国会図書館調査立法考査局「外国の立法 No.236(2008年6月:季刊版)」の「米国のワーキング・プア対策シンクタンクによる連邦政策提言とノース・カロライナ州の動向」より。

<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/236/023611.pdf>

ⁱⁱⁱ 「Temporary Assistance for Needy Families Program Eighth Annual Report to Congress」より。

イ) 支援の方法・内容

未成年の児童や妊婦のいる貧困家庭に対し、現金給付を行うことで、貧困家庭の自立支援を行うプログラムであり、給付額などの具体的な内容は州ごとに決定されている。また、給付期間の上限は一生のうちで60ヶ月(5年)までとされている。

ロ) 支援の条件・審査

支援対象は、未成年の児童や妊婦のいる世帯であるが、ひとり親世帯だけでなく二人親世帯まで対象に含めるかは州によって異なる。また、受給に関する所得・資産要件については州が独自の基準を設定することができるが、連邦が最低限要求する給付要件として受給者は受給開始後24ヶ月以内に就労活動へ参加することが義務づけられている。この就労活動とは、雇用やOJT、就労、地域サービス、求職活動、職業訓練、資格訓練、高等学校への出席などが含まれる。ただし、ひとり親世帯で児童が低年齢の場合や、障害者、一時的な疾病、障害者介助、DV被害者などのケースに該当する場合は、州によって就労活動義務の要件を免除されることもある。

ビ) 支援実績

2010年度(会計年度:2009年10月1日～2010年9月30日)におけるTANFの受給者数は437万3090人であり、このうち大人の受給者が108万1952人、子供の受給者が329万1138人であった。また、直近8年間の推移を下図表に示す。ⁱ

図表28 TANFの受給者数の推移

[単位:人]

会計年度	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
受給者数	4,966,631	4,783,887	4,548,503	4,221,328	3,960,907	3,782,455	4,041,292	4,373,090
大人	1,224,205	1,156,250	1,078,935	984,206	911,228	868,640	956,879	1,081,952
子供	3,731,333	3,616,849	3,458,785	3,237,122	3,049,679	2,913,815	3,084,413	3,291,138

受給者数は、当該年度の月平均を用いている。

(出典) 米国保健社会福祉省ウェブサイトのデータを基に日本総研作成

http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/data-reports/annualreport8/TANF_8th_Report_111908.pdf

ⁱ 米国保健社会福祉省ウェブサイトのデータを参照。

http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/data-reports/caseload/caseload_current.htm

補助栄養援助プログラム (SNAP: Supplemental Nutrition Assistance Program)

a) 制度の概要

ア) 法律・所管

2008年9月までフードスタンプ(Food Stamp Program)と呼ばれていた制度であり、根拠法令は食料スタンプ法である。運営上の責任は農務省食料・栄養サービス局が担っており、受給資格、給付水準、運営上の規則等を定める連邦規則に基づき制度を運用し、食料スタンプ券片の作成、配付並びに州が実施する配給制度の監督及び食料スタンプを利用できる小売店や直売店の許可等について責任を負っている。財源については、連邦がほとんどの費用を負担し、州は制度運用に係る費用を負担している。

イ) 支援の方法・内容

低所得の世帯が十分な食生活を営むことができるように、食品の購買力向上を目的とした制度であり、支給は食券又は食品販売の許可を受けた小売店で使用することができる電子的な給付カードを用いて行われる。支給は世帯ごとに行われ、支給内容については州ごとに決定している。

ウ) 支援の条件・審査

補足的保障所得(SSI)、又は貧困家庭一時扶助(TANF)の受給資格を持つ世帯は自動的に食料スタンプを利用することができる(ただし、カリフォルニア州を除く。)

それ以外の者については、収入、資産及び仕事に関する以下の要件などを満たすことが受給の条件となる。

- ・ 所得月額が連邦貧困ガイドラインを下回ること。資産が世帯で2,000ドル以下であること(ただし持ち家などはその中に含まれない。また、家族の少なくとも1名が60歳以上もしくは障害者の世帯は3,000ドル以下となる)
- ・ 16歳から60歳までの就労可能な者は、就労するか、求職申請をして指定された職業訓練がある場合は訓練を行わなくてはならない。

なお、被扶養者のいない18歳～50歳の健康な成人については、就労していない、もしくは職業訓練を受けない場合は、受給期間が36ヶ月の期間中で3ヵ月までと制限される(ただし、一部地域では本ルールを採用していない)。また、60歳以上の者や障害者については別途特別なルールが適用される。

b) 支援実績

受給者数は2010年10月時点で約4,320万人、2018万世帯となっている。また、2010会計年度での本給付に要した支出は約647億ドルであり、1人当たり約134ドル、1世帯当たり約290ドルに相当する給付を行った。ⁱ

ⁱ 米国農務省ウェブサイトから確認できる。(2011年1月17日現在)
<http://www.fns.usda.gov/pd/SNAPmain.htm>

(3) 失業保障制度ⁱ

a) 制度の概要

ア) 法律・所管

アメリカにおける失業保障としては、根拠法令である連邦失業税法と社会保障法に基づき連邦・州失業保険 (Federal-State Unemployment Compensation) プログラムが実施されている。制度全体は米労働省 (Department of Labor) に管轄されているが、管理運営は各州政府が行っており、連邦失業税法では制度の適用範囲を定めるとともに、各州のプログラムに一定の要件を課しているが、受給資格、欠格条項、給付額、支給期間等制度の具体的詳細については各州によって決定される。一方、連邦社会保障法では、各州への連邦補助金等に関する規定が定められている。

また、財源は、雇用主から徴収する連邦失業税と州失業税であり、一部の州ⁱⁱを除いて労働者から失業保険料を徴収していない。

イ) 支援の方法・内容

各州が定める給付額は、一定の額を限度額として、おおむね課税前所得 (平均週給) の 40% 以下である。失業前の所得との関係については、給付額は平均週給の額に比例するが、平均週給の額が高額であったほど給付率が低くなる。

給付期間の上限は、26 週から 30 週までと州によって異なるが、26 週と定めている州が多い。また、連邦・州延長失業補償法に基づき創設された延長給付 (EB: Extended Benefits) プログラムが発動されれば、支給期間が最長 39 週間に延長される。

ウ) 支援の条件・審査

受給資格、欠格条項については各州が決定しているため、州ごとに異なる。一般的には事業主都合で解雇された求職中の就労可能な失業者に対して給付され、懲戒解雇者や自発的離職者は対象とならない。具体的には、以下 3 つが主要な要件である。

- ・ 離職前に一定の雇用期間及び一定額以上の所得があること
- ・ 求職・再就職の能力・意思があること
- ・ 解雇又は就職拒否に関する欠格事由に該当しないこと

なお、3 つ目の要件にある欠格事由とは各州により異なるが、仕事に関連した不正行為に基づく解雇による失業や、正当な理由なく紹介された適職への就職を拒否したこと等である。

また、ほとんどの州では、自発的な離職者であっても、セクハラを受けた、本人の病気、配

ⁱ 米労働省ウェブサイト(2011年3月24日現在)
<http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/uifactsheet.asp>
厚生労働省「2007～2008年 海外情勢報告」
<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/09/pdf/teirei/t023~027.pdf>
及び田畑洋一 編著「改訂 現代社会保障論」に基づき記載。

ⁱⁱ 2008年の報告時点ではアラスカ、ニュージャージー、ペンシルベニア。

偶者の転勤に伴う転居などの理由での自発的な離職については、正当な理由として給付を認めている。

b) 支援実績

2006年の給付実績は以下の通りである。

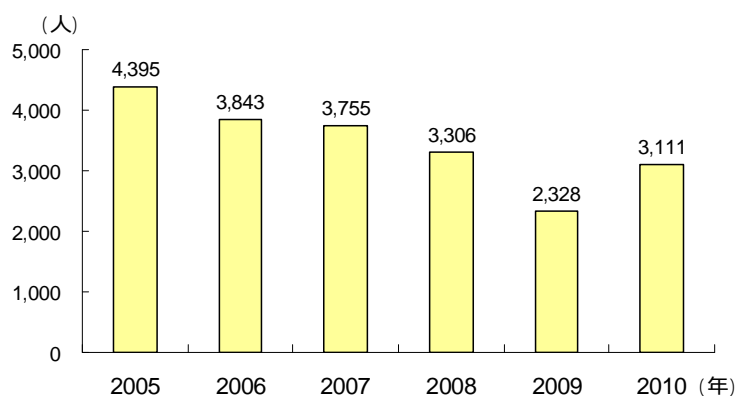
- ・ 受給者数 : 248万人(週平均)
- ・ 給付額の年間総額 : 280億ドル
- ・ 全国平均給付額 : 週277ドル
- ・ 平均受給期間 : 15.2週

3. 自治体や民間団体による生活困窮者支援(ニューヨーク)

(1) 自治体による支援

ニューヨーク市(New York City)は2009年7月の推計値で8,391,881人の人口を抱える(国政調査局による推計値)ⁱ。同市のホームレス(シェルターに入居していない者に限る)の人数については2010年1月25日の時点で3,111人と推計されており、直近6年の推移については下図表の通りである。

図表29 ニューヨーク市のホームレス数(シェルター非入居者数)の推移



(出典) ニューヨーク市・ホームレス対策局「HOPE 2010 The NYC Street Survey」を基に日本総研作成

また、2011年3月3日時点においてシェルターに入居している人数については次の通りであるⁱⁱ。

ⁱ ニューヨーク市・都市計画局ウェブサイト(2011年3月10日現在)より。

<http://www.nyc.gov/html/dcp/html/census/popcur.shtml>

ⁱⁱ ニューヨーク市・ホームレス対策局ウェブサイトから確認できる(2011年3月9日現在)。なお、シェルターへの入居者数については当ウェブサイト上で適宜更新されている。

<http://www.nyc.gov/html/dhs/html/home/home.shtml>

- ・ 子どもを伴った家族(Families with children) : 8,364 世帯
- ・ 成人家族(Adult Families) : 1,331 世帯
- ・ 単身の成人(Single Adults) : 8,822 人
- ・ シェルターの全入居者数(Total Individuals) : 37,725 人

政策の概要

a) 条例・所管

ニューヨーク市ではホームレス対策局(DHS: Department of Homeless Services)が同市のホームレス対策に取り組んでいる。DHS は、1993 年に設立され、1999 年に市長部局となった機関で、以下を目的として掲げている^{i ii}。

- ホームレスへの転落せずに済む世帯数を増やすこと
(To increase the number of households prevented from becoming homeless)
- 市の路上で生活する人々(個人)の数を減らすこと
(To reduce the number of individuals living on City streets)
- ホームレスの個人及び家族向けの一時的緊急シェルターを利用し易くすること
(To ensure the availability of temporary, emergency shelter for homeless individuals and families)
- ホームレスのシェルター滞在期間を減少させること
(To reduce clients' length of stay in shelter)
- シェルターを安全かつ清潔な状態に維持すること
(To maintain shelter safety and sanitation)
- ホームレスが恒久住宅(permanent housing)に移り住む件数と確率を上げること
(To increase client engagement and responsibility in moving to permanent housing)
- ホームレスへの恒久住宅の斡旋件数を増やすこと
(To increase placements into permanent housing)
- シェルターから一度退去した者が再び戻ってくる件数を減らすこと
(To reduce re-entries into the shelter system)

ホームレス対策に取り組む上で DHS は他の公共機関、及び民間営利団体や民間非営利団体とも協力しているⁱⁱⁱ。

例えば、市のシェルターについては、管理はニューヨーク市が行うが、運営については非営利団体に任せるといった形で協働しており^{iv}、協力している非営利団体やその他団体の数は

ⁱ ニューヨーク市・ホームレス対策局ウェブサイトから確認できる。(2011 年 2 月 25 日現在)

http://www.nyc.gov/html/dhs/html/about/about_dhs.shtml

ⁱⁱ 財団法人 自治体国際化協会 「自治体国際化フォーラム 2009 年 4 月号」P.5 「ニューヨーク市のホームレス問題への取組」より

ⁱⁱⁱ 上記ニューヨーク市・ホームレス対策局ウェブサイトより。

^{iv} 島根県立大学短期大学部松江キャンパス研究紀要 Vol.46 1 ~ 14(2008) 小玉容子著 「アメリカのホームレス・ピー

約 150 に至るⁱ。

b) 支援の方法・内容

当局はホームレスが経済的に自活できる状態になるよう支援することを目的に、他機関や民間非営利団体と協力してホームレス防止対策、緊急シェルター(safe emergency shelter)の提供、アウトリーチ活動ⁱⁱ(outreach services)の実施、ホームレスの個人や家族が恒久住宅(permanent housing)へ移り住むための支援を実施している。

また、ホームレスが緊急シェルターから脱して自活した生活が送れるように、2010年8月1日より従来の家賃補助制度を改正した Advantage Program が運用されていたが、本プログラム向けの連邦、及び州から拠出されていた予算が2011年度は全く割り当てられなくなったため、2011年4月1日をもって本プログラムは終了する予定となっている。このプログラム廃止により2012年までに新たに13,000世帯がシェルターに入居しなくてはならなくなると予想されているⁱⁱⁱ。 Advantage Program の内容は以下の通り^{iv}。

なお、行政と民間非営利団体の役割分担としては、シェルターの設置や家賃補助などのサポートをニューヨーク市が行う一方で、シェルター運営やアウトリーチ活動、薬物・疾病治療サポート、就業支援など直接ホームレスに対する支援プログラム実施は民間非営利団体に委ねる場合が多いことが垣間見られる^v。

ブル(3) ニューヨーク市の現状報告」P.10より。

ⁱ ニューヨーク市・ホームレス対策局ウェブサイトより。具体的な団体名についても同ウェブサイトから確認できる。(2011年3月10日現在)

<http://www.nyc.gov/html/dhs/html/providers/providers.shtml>

ⁱⁱ 小池隆生著「現代アメリカにおけるホームレス対策の成立と展開」P.161では、アウトリーチ活動を次のように説明している。

「『手を差し伸べる』とか、『手を差し出す』という意味の『アウトリーチ outreach』は、ホームレス生活者の現場に足を運び、声をかけることから始まって、時には困り事の相談に乗り、行政施策との連携を図り種々の福祉施策への案内をおこない、ホームレス生活者と福祉事務所に一緒に出向き、福祉手当の受給申し立ての支援をする等、社会資源への導きを行うことにいたる多様で、同時に素朴な支援行為を意味している」

ⁱⁱⁱ ニューヨーク市・ホームレス対策局ウェブサイトから確認できる。(2011年3月27日現在)

http://www.nyc.gov/html/dhs/html/press/advantage_031111.shtml

^{iv} より詳しくはニューヨーク市・ホームレス対策局ウェブサイトから確認できる。(2011年2月25日現在)

http://www.nyc.gov/html/dhs/html/rent/advntNY_about.shtml

^v 非営利団体の活動費用に占める行政からの資金割合の高さ、ホームレス対策局ウェブサイトで提供されている情報、及び島根県立大学短期大学部松江キャンパス研究紀要 Vol.46 1～14(2008) 小玉容子著「アメリカのホームレス・ブル(3) ニューヨーク市の現状報告」に掲載のDHSへのヒアリング結果などから判断した。なお、上記DHSへのヒアリング結果の概要は、ニューヨーク市としてホームレス化の予防措置を目的としたプログラムに予算を注ぐようにしているが、実際の活動は市とパートナーを組む当該地域の非営利団体に外注しているというもの。外注する理由としては、非営利団体の方が地域に密着しており情報を多く持つこと、他のホームレス支援のプログラムとの繋がりも持っていることが挙げられている。実際、非営利団体が他団体のプログラムを利用している例はいくつか見ることが出来る。

< Advantage Program >

- ・給付期間：1年間、もしくは2年間
- ・受給中の義務：就業しており、1年目は月間の全収入の30%を家賃に当てなければならない。また、仮に2年目も受給できる場合、2年目は40%を家賃に当てなければならない。
- ・給付額：世帯収入と家族構成人数によって給付上限額は決まっている。また、家主は本プログラムの下、指定された額を超える家賃を請求してはいけないこととなっており、追加的な暖房費・給湯費の請求も行ってはならない。給付額等についての詳細は下図表に示すとおり。

図表30 Advantage Program の給付額上限(受給1年目)

	世帯人数	1,2人	3,4人	5,6人	7,8人	9,10人	11~13人
受給者の家賃負担額	世帯収入	\$1,000	\$1,000	\$1,000	\$1,000	\$1,000	\$1,000
	世帯収入の30% (受給者の家賃負担額)	\$300	\$300	\$300	\$300	\$300	\$300
家賃補助の給付額	家賃上限	\$962	\$1,070	\$1,316	\$1,481	\$1,703	\$1,925
	給付上限額	\$662	\$770	\$1,016	\$1,181	\$1,403	\$1,625

(出典) ニューヨーク市・ホームレス対策局(DHS)ウェブサイトを基に日本総研作成

図表31 Advantage Program の給付額上限(受給2年目)

	世帯人数	1,2人	3,4人	5,6人	7,8人	9,10人	11~13人
受給者の家賃負担額	世帯収入	\$1,200	\$1,200	\$1,200	\$1,200	\$1,200	\$1,200
	世帯収入の40% (受給者の家賃負担額)	\$480	\$480	\$480	\$480	\$480	\$480
家賃補助の給付額	家賃上限	\$962	\$1,070	\$1,316	\$1,481	\$1,703	\$1,925
	給付上限額	\$482	\$590	\$836	\$1,001	\$1,223	\$1,445

(出典) ニューヨーク市・ホームレス対策局(DHS)ウェブサイトを基に日本総研作成

なお、プログラムの受給資格は次の通りである。

- 当該世帯に週20時間就業している者がおり、最低賃金以上のかせぎがあり、HRA(Human Resources Administration)が認める活動に週35時間従事していること
- 世帯に上記以外の複数の成人がいる場合、当人(達)は以下のいずれかの条件を満たさなければならない。

- 就業しており、かつ/もしくは、HRA(Human Resources Administration)が認める活動に週20時間以上従事していること、及びHRAの定める公的扶助の必要条件を全て満たしていること
 - SSIを受給している(もしくはSSIの受給待機リストに掲載されている)か、SSDIを受給しているか、他の連邦政府による障害者給付を受けていること
 - HRAによって連邦政府の障害者給付を受けている家族のケアのために「住居にいる必要がある "Needed at Home"」と認められていること
- 公的扶助受給中であること(Have an Active or Single Issue Public Assistance case)
 - 最低 60 日シェルターへの入居経験があること
 - 全ての公的扶助の必要条件を満たしていること
 - 世帯の全員がプログラム認可以前の 30 日間において法律により罰せられていないこと
 - 世帯総収入が連邦政府が定める貧困基準の 2 倍超となっていないこと

b) その他

ア) 予算について

2009 年度における DHS の予算は約 7 億 5600 万ドルであり、これはニューヨーク市全体の予算のおよそ 1.3%に相当するⁱ。

イ) ホームレス調査について

DHS では、シェルターに入居していないホームレスの数を把握するための調査である HOPE(Homeless Outreach Population Estimate)を毎年 1 回、2000 ~ 3000 人程度のボランティアの協力を得て実施している。調査方法としては、ボランティアのチームが約 7,000 の調査地区のうちのサンプル地区にある公園、地下鉄構内、路上を 1 晩で回ってホームレスの数を集計し、ホームレス数を推計することを行っている。2010 年調査は 1 月 25 日に実施され、2,590 人のボランティアの協力を得て実施されている。

なお、この調査では単にホームレスの数を数えるだけでなく、調査中にホームレスに対してホームレス向けのサービス情報を提供することでホームレス支援も同時に行っている。また、DHS の車両が調査当日は巡回してシェルターへの入居希望者をシェルターに運びというサービスも実施しているⁱⁱ。

ⁱ 財団法人 自治体国際化協会 「自治体国際化フォーラム 2009 年 4 月号」P.5 「ニューヨーク市のホームレス問題への取組」より。

ⁱⁱ 財団法人 自治体国際化協会 「自治体国際化フォーラム 2009 年 4 月号」P.6 「ニューヨーク市のホームレス問題への取組」より

(2) 民間非営利団体による支援

ニューヨーク市における民間支援団体による生活困窮者支援の概況

ニューヨークでは多くの民間非営利団体が存在し、市のホームレス用の施設の運営を担うなど積極的に自治体と協同して活動している。DHS では協力している非営利団体やその他団体の数を約 150 と公表しているⁱ。

事例 1 「コモングラウンド」による生活困窮者支援ⁱⁱ

a) 団体の概要

コモングラウンドは、1990年に Rosanne Haggerty によって設立された非営利団体で、ホームレス撲滅を活動目的としており、ホームレスや低所得者層等向けの住居を用意・運営し、有償で提供している。この活動の中で特に有名なのが、タイムズ・スクエアにある倒産後に放置されていたホテル跡を取得・改修し、ホームレス等へ有償の住居として提供しているという事例であるⁱⁱⁱ。

また、当法人は一度ホームレスを脱した者もしくはホームレスに陥りそうな者がホームレスとなってしまう要因を除き、持続的に自立した生活を送ることができるように就業支援やメディカルケアやメンタルヘルスケアなどの各種支援を行っている。

なお、この支援住居への入居費用は、入居人数、入居場所、受けるサービス等によって異なるが、年間で平均 13,000 ドルである。また、ニューヨークの支援住居 1 戸に対してコモングラウンドが費やしている運営費は年間約 11,400 ドルであり、一方で公営シェルターの運営費が 1 人あたり約 20,000 ドル要していることを考えると、効率的な運営がなされているといえる。

b) 支援の内容と実績

以下、当団体が実施しているプログラムについて説明する。

ア) Street to Home

本プログラムでは路上生活を送るホームレスが住居に移れるように支援を行っている。具体

ⁱ ニューヨーク市・ホームレス対策局ウェブサイト < <http://www.nyc.gov/html/dhs/html/providers/providers.shtml> > より、具体的な団体名についても同ウェブサイトから確認できる。(2011 年 3 月 10 日現在)

ⁱⁱ Common Ground ウェブサイト < <http://www.commonground.org/> > (2011 年 2 月 25 日現在) に基づき記載している。

ⁱⁱⁱ ホテルの取得・改修、及び新たな家具の購入等の全体費用は 3,600 万要した。この資金調達は、ニューヨーク市が実施していたホームレス問題に対応する NPO へのローンプログラムの活用や、民間会社からの投資などによって行われた。当団体設立者の Rosanne Haggerty は、民間会社が投資に応じた理由として、その当時アフォーダブル・ハウス、低価格の住居を提供するためのプログラムに民間の会社が投資すると、会社は税制上の優遇策が得られたという背景があった点を挙げている。詳細については、財団法人地域生活研究所「まちと暮らし研究」No.9、「ロザヌ・ハガティ アメリカにおける社会的企業の創設と成長 - - コモン・グラウンド・コミュニティの経験から」にて参照できる。

的には、長期に渡ってホームレス状態の者、障害者、住居暮らしをするには非常に難しいと思われる者を特定し、当団体が運営する住居を提供している。また、入居後には自立し社会復帰ができるように支援も行っている。

当団体はこの取組によって、タイムズ・スクウェア周辺の20区画では2年間で87%のホームレス削減ができたとしている。

4) Homelink

当プログラムは、ホームレス家族の発生数がニューヨークシティの中でも上位10位に毎年入る地区であるBrownsvilleとBrooklynのホームレス家族数を減らすことを目指して実施されている。プログラム内容、住居住まいの維持に苦しんでいる家庭を特定し、必要な支援を一緒に考え、ホームレスに陥ることがないように支援をすることであるが、このプログラムではHousing Support ServicesとSingle Stop Servicesというサービスが提供される。

Housing Support Servicesとは、Brownsvilleのコミュニティ組織や、市の行政機関、地元の協会などと協同し、生活状況を安定させ、職業斡旋・チャイルドケア・カウンセリング・精神鑑定・社会人教育・薬物やアルコール治療といった住居を維持していくのに必要な各種支援を紹介するというものを行う。

また、それに加えて家庭内暴力や薬物乱用などによって引き起こされる家族内不和に対して家族サービスコーディネーターやケースマネージャーが解決支援を行うこともあり、場合によっては立ち退きを迫られた場合などは小額の補助やローンを組むこともある。本サービスは2005年3月から開始したが、このサービスにより40世帯がホームレス転落を免れ、244の世帯や個人がもう少し小さな問題が発生した際に支援を受けることができたことと当団体は公表している。

Single Stop Servicesでは、Robin Hood基金を立上げ、家族が金銭的に改善・安定し、家賃を払っていけるようになることを支援している。また“benefits calculator”と呼ばれるフードスタンプ(現在はSNAP)や他の給付サービスが受給できるように支援するサービスや、勤労所得控除(EITC: Earned Income Tax Credit)を受けるための支援、移民問題や信用問題などの問題に対する法的な支援といったサービスも実施している。

5) Re-Entry Housing Initiative

サービス業者、ニューヨーク市の更正局・ホームレス対策局(DHS)との3年間の協同の結果生まれた新規構想で、慢性的に刑務所への入所を繰り返す者を対象に住宅支援や新しい人生を送るための支援を行うプログラムである。具体的には、市の主導権の下、手ごろな価格の家(affordable apartment)や、仕事、医療ケアやメンタルケアを見つける手助けをしたり、社会の一員となれるよう支援をしたりする。コモンランドではこのプログラムで25人の元服役囚を支援しているとしている。

I) Hospital to Home

ホームレスの健康状態を改善し、ヘルスケアに係る unnecessary コストを削減するために他の支援団体、メディカルセンターや病院などと協同して本プログラムは実施されている。活動としては、ヘルスケア担当者がアウトリーチ活動に同行したり住居提供担当者と連携を取りながらホームレスに医療機能を備えた住居などを紹介したり、ホームレスがプライマリーケア(1次治療)を受けられるように手配するといったことなどを行っている。

2009年9月～2010年1月の間に、135名の入居実績、及び631名をプライマリーケア(1次治療)に結びつけた実績がある。

o) Foyer Program

児童養護(foster care)の対象から外れた18～24歳の若者に対し住居を提供すると共に、安定した自立生活が送れるようになるように教育支援、就労支援、助言・相談といったサポートを行うプログラムである。教育・就労支援については若者育成を専門的に行っている支援団体である Good Shepherd Services と連携して行っており、具体的なプログラムについてはこの Good Shepherd Services が行っている。また、本プログラムの起源はヨーロッパで始まった若者向けプログラムであり、そのプログラムをコモングラウンドがアメリカ向けにアレンジし導入している。

入居者の若者は毎月の収入の35%をプログラム参加料として払わなければならないが、其の参加料は支払者である若者の貯金として貯蓄され、施設を出る際に返還される。この制度の目的は、自立生活を送る際の家賃支払などの生活習慣に慣れさせるためや、入居中に貯蓄することでプログラム終了後に向けて生活力を蓄えておくためなどであるⁱ。

c) 行政との協働

政府・自治体からは2007年1月から2007年12月にかけて10,352,026ドルの支援もしくは受注(Government grants and contracts)を受けており、これは当期間の全収入の24.9%を占めており、全収入に大きな部分を占めている。他に大きな収入源としては、賃貸収入(Rental)と寄付(Contribution)があり、それぞれが全体収入に占める割合は44.9%、21.6%である。

ⁱ 数値などは2007年3月時点での情報であり、島根県立大学短期大学部松江キャンパス研究紀要 Vol.46 1～14(2008) 小玉容子著「アメリカのホームレス・ピープル(3) ニューヨーク市の現状報告」に基づく。

図表32 コモングラウンドの収入内訳(2007年1月～2007年12月)

収入内訳	金額(\$)	割合
寄付 (Contributions)	8,988,008	21.6%
政府補助と政府からの受注 (Government grants and contracts)	10,352,026	24.9%
管理料と提携料 (Management and partnership fees)	212,326	0.5%
開発料 (Development fee)	894,479	2.1%
賃貸収入 (Rental revenue)	18,706,656	44.9%
投資収益 (Investment return)	1,389,810	3.3%
その他 (Other income)	1,083,444	2.6%
Total revenues and support	41,626,750	100.0%

(出典) Common Ground 「annual report 2007」を基に日本総研作成

事例2 「コーリション・フォー・ザ・ホームレス(Coalition for the Homeless)」による支援ⁱ

a) 団体の概要

1981年に設立された当団体は、「手ごろな値段の住居(affordable housing)、十分な食事、生活を営めるだけの賃金が稼げる就労の機会。これらは市民社会を生きる人々が持つ基本的な権利である」という理念に基づき、1日あたり3,500人以上のホームレスや低所得者(男性、女性、子どもを含む)に対して支援を行っている。

b) 支援の内容と実績

当団体では、4分野において合計11の支援プログラムを提供している。4分野とその支援プログラムの関係は以下の通りである。

図表33 Coalition for the Homeless の支援プログラム

分野	支援プログラム名	プログラム内容
Crisis Service	Crisis Intervention	緊急支援
	Grand Central Food Program	食事配給
	Eviction Prevention Program	立ち退き防止
	Client Advocacy Project	保障申請支援
Housing Programs	Rental Assistance Program	家賃補助
	Scattered Site Housing Program	HIV/AIDS ホームレス支援
	Coalition Houses	コーリションハウス提供
	Bridge Building Residence	ホームレス母子支援
Youth Services	Bound for Success	ホームレス児童教育
	Camp Homeward Bound	ホームレス児童向けサマーキャンプ
	First Step Job Training Program	女性向け就業支援

(出典) Coalition for the Homeless ウェブサイトを基に日本総研作成

ⁱ Coalition for the Homeless ウェブサイト(2011年2月25日現在)に基づき記載している。
<http://www.coalitionforthehomeless.org/>

< Crisis Service に含まれる各プログラムの内容 >

ア) Crisis Intervention (緊急支援プログラム)

ホームレスの男女、子どもに対する緊急支援を行うプログラムであり、1人1人の状況を把握した上で公的給付を使った支援や、住居申請、メンタルヘルスや麻薬中毒治療の専門医紹介を行ったり、地下鉄交通費・オムツ・乳児用ミルク・学用品・薬剤・仕事着などを提供している。

このプログラム実績としては、これまでに1日当たり50件以上、年間13,000以上の個人や家族に対して支援を行ってきている。

イ) Grand Central Food Program (食事配給プログラム)

路上生活などを送るホームレスに対して、天候などの条件に関わらず毎夜食事提供を行うプログラムで、マンハッタンからブロンクスに至るまでの31箇所を移動可能なスープキッチンで回り、配給を行っている。配給する食事はシチュー、パン、果物、ジュースやミルクなどで、毎夜1,000人程度(年間でのべ365,000人以上)に配給している。また、食事の配給に加えて、衣類、毛布、寝袋、洗面用具や下着などの衛生用品などを提供したり、当団体や他団体が提供する精神科治療、医療、薬物乱用治療、シェルター、生活援助などの紹介も行っている。

ロ) Eviction Prevention Program (立ち退き防止プログラム)

住居に住んでいるが、突然の医療費請求、家族の死、失業等によって家賃が支払えずホームレスになる可能性がある家庭に対して1回分の家賃を支援するプログラムである。このプログラムに申請するには、支援後には自力で家賃を支払っていくことが出来るということを証明できなければならない。このプログラムの提供実績は年間で500件以上であり、1回当たりの平均支援額は1,000ドルである。

当団体によれば、パートナーである公的機関の支援を活用してこのプログラムで1ドル支援することで5ドル分のホームレス対策効果があるとし、その年間での効果は金額換算すると150万ドル以上になっているとしている。これはホームレスとなった家族がシェルターに入ることによって、1家族で年間38,000ドルの費用がかかるためであり、住居からの立ち退きを防止することが、ニューヨーク市のホームレス対策に取り組む上では最も費用対効果のある方法の1つであるとしている。

リ) Client Advocacy Project (保障申請支援プログラム)

社会保障庁が管轄する補足的所得補助(SSDI: Supplemental Security Income)や社会保障障害保険(SSDI: Social Security Disability Insurance)といった給付申請に係る支援を行うプログラムである。ホームレスの中には、これらの受給資格があるにもかかわらず、申請手続きが複雑で手間がかかることから申請を行っていない障害者があり、これら人々に対してケースマネジメン

トを行って申請支援を行い、住居住まいが出来るように支援している。

なお、このプログラムは当団体、The Legal Aid Society、Columbia Law School が協力して実施しており、当団体によれば3年間(2004年7月から2007年6月)での申請受理確率は、アメリカ全土での申請受理確率の2倍以上となる80%超という結果であったとしている。また、2010年の実績は、32名の受給申請が受理され、40名の障害者がシェルターや路上からアパートに移ることができたとし、当団体の働きによりニューヨーク市は70万ドル以上のシェルター費用が節約できているとしている。

また、このプログラムではニューヨーク市のホームレス対策局(DHS: Department of Homeless Services)やシェルター管理者と連携してプログラム利用者の身元確認を行ったり、Supportive housing 管轄機関と連携して適切な Supportive housing(低所得者、病気や障害などを持つ者への支援サポート機能も持つ住居)の斡旋を行っている。

< Housing Programs に含まれる各プログラムの内容 >

ア) Rental Assistance Program (家賃補助プログラム)

家賃相場が非常に高いニューヨーク市で、収入と家賃のバランスが取れていない個人や家族に対して月々の家賃補助とカウンセリング・サポートを最長2年間行い、プログラム利用者が手ごろな家賃の住居に転居したり、在住し続けることができるように支援するプログラムである。このプログラムにおいては、プログラム利用者が職能や賃金を向上させ、自立して家賃支払が行っていけるようになるための計画を立て、実行することをケースマネージャーが支援しており、時として教育プログラムや職業訓練プログラムの紹介や、長期的な金銭面でのやりくりに関する計画を立てることまで手伝うケースもある。また、プログラム提供終了から2年間はケースマネージャーはプログラム利用者とは連絡を取り続け、サポートを続けている。

なお、当団体では本プログラムによってニューヨーク市は数百万ドルの支出が抑えられていると評していて、その根拠として年間約7,700ドルの家賃補助を行うことで、1世帯で年間38,000ドルものシェルターにかかる費用を節約できるためであることを挙げている。

2010年の本プログラムの支援実績は、個人42人、及び38世帯である。また、本プログラムの利用者は、85%がプログラム利用後1年間経ても住居に住み続けられており、また金銭的にも自立した生活が送れている。

イ) Scattered Site Housing Program (HIV/AIDS ホームレス支援プログラム)

HIV/AIDS に感染しているホームレスに対して、住居を提供すると共に当該疾病に対する支

ⁱ 米国ケースマネジメント協会では、ケースマネジメントの定義を以下の通りとしている。(2011年2月25日現在)
"Case Management in Hospital/Health Care Systems is a collaborative practice model including patients, nurses, social workers, physicians, other practitioners, caregivers and the community. The Case Management process encompasses communication and facilitates care along a continuum through effective resource coordination. The goals of Case Management include the achievement of optimal health, access to care and appropriate utilization of resources, balanced with the patient's right to self determination."
<http://www.acmaweb.org/section.asp?sID=4&mn=mn1&sn=sn1&wpg=mh>

援を行うプログラムである。プログラムにおいては、ケースマネージャーがプログラム利用者のために適切なヘルスケアと給付を確保し、必要に応じて医療処置を受ける場に付き添い、また症状が重い場合には代わりに買い物まで行うこともある。また、当団体のソーシャルワーク・スタッフがチームを組成して鬱や薬物依存への対処、瞑想セミナーの開催、AIDS感染者を持つ家族の支援も行っている。

直近の1年での本プログラムの実績としては、個人48人と18世帯に Supportive housing(低所得者、病気や障害などを持つ者への支援サポート機能も持つ住居)を提供している。

ウ) Coalition Houses (コーリーションハウス提供プログラム)

個人のホームレスに対して、マンハッタンの Upper West Side にある団体私有のアパートであるコーリーションハウスを提供するプログラムであり、現在の入居者は精神的・肉体的に障害を有しているか、薬物乱用の過去を持っている。入居者は、現地で社会生活への順応支援、ヘルスケア、家族問題の解決支援のサービスだけでなく、教育や職業訓練支援のサービスも受けることができる。また、入居者は当該地域のコミュニティやイベントに参加したりもし、コーリーションハウスも地域コミュニティと共に創作教室の開催、納税申告書作成指導、休日祭の開催を行い、入居者が社会との繋がりを持てる機会を提供している。

エ) Bridge Building Residence (ホームレス母子支援プログラム)

子どものいるホームレスの母親に対して住居を提供すると共に、カウンセラーによる支援を提供するプログラムである。住居を提供し、カウンセリングによりホームレス時代の精神的ダメージの緩和や子どもの虐待をなくすことで、子どもを教育するのにより環境を提供することを目指している。また、新しく入居した母親は、既に入居している母親からのサポートが受けられる制度となっていたり、各家庭が親睦を深められるように各種イベントも開かれている。

上記支援の他にも、母親が経済的に自立できるように、母親に対して教育プログラムの提供、求職支援、履歴書作成支援を行っている。

< Youth Services に含まれる各プログラムの内容 >

ア) Bound for Success (ホームレス児童教育プログラム)

ニューヨーク市の家族向けシェルターに入っているホームレスの子どもに対して、教育・レクリエーションプログラムを提供しており、プログラムは開催時期によって放課後に実施される「Bound for Success After School Program」と夏季休暇時に実施される「Bound for Success Summer Day Camp」から成っている。

「Bound for Success After School Program」は30人の子どもたちに対して、家族向けシェルターのスタッフと協力して実施されている。通常は平日午後3時30分から6時までの時間を活用し、前半は学習指導や宿題支援を行い、後半には芸術・演劇、詩・小説、保健・栄養学、コンピ

ュータープログラミングについて学ぶ機会を提供している。また、時として遠足や社会見学、博物館・美術館、スポーツイベントに子どもたちを引率したり、休日にパーティーを開催したりもしている。

「Bound for Success Summer Day Camp」は新学期が近づくと実施され、学習プログラムだけでなく、校外学習により文化面、社会面の教育も行われ、NYPD(ニューヨーク市警)博物館、スプリッシュ・スブラッシュ・ウォーターパーク、セントラルパークのヴィクトリアン・ガーデンズ遊園地、スポーツセンターのチェルシーピアーズ、ブロンクス動物園などに子ども達を引率したりしている。

1) Camp Homeward Bound (ホームレス児童サマーキャンププログラム)

7歳から15歳までの現在もしくは以前ホームレスであった児童を対象に16日間のサマーキャンプを行うプログラムで、1984年から始まり毎年夏に3回実施されている。キャンプではニューヨーク州北部のHarriman State Parkで行われ、参加した子ども達は読み書きを勉強したり、科学やコンピュータについて学んだり、芸術や音楽に嗜んだり、大人数で参加するレクリエーションを通じてチームワーク、責任、自己表現、社会とのつながり等について学ぶ。なお、キャンプに参加できる子どもは、子どものニーズや当プログラムの提供がその子にとって適当かなどを考慮した上で選別されている。

< Job Training に含まれる各プログラムの内容 >

First Step Job Training Program (女性向け就業支援プログラム)

現在ホームレスの女性、以前ホームレスであった女性、低所得の女性が経済的に自立した生活が送れるように、求職活動の支援、職業・生活スキル向上支援を行うプログラムである。プログラムは14週のカリキュラムで構成されており、ここでは75時間のコンピュータ教育の他、リテラシーワークショップ、対人・コミュニケーションスキル向上訓練、大企業や民間非営利団体でのインターンシップ、プロフェッショナルによる助言(モニター)が受けられる。また、このプログラム終了後も引き続き助言(モニター)を受けることができ、また職業斡旋や追加セミナーが受けられる。

このプログラム利用者は毎年数千人規模であり、2010年においてはプログラム利用者の約3分の2が授業とインターンシップを修了し、そのうち75%が常勤採用されている。

c) 行政との協働

政府・自治体からは2008年7月から2009年6月にかけて4,340,670ドルの支援を受けており、これは当期間の全収入の36.5%を占めている。また、緊急シェルターの職員と連携してプログラムを実施するなど、現場レベルでの連携も見られる。

図表34 コーリション・フォー・ザ・ホームレスの収入内訳(2008年7月～2009年6月)

収入内訳	金額(\$)	割合
寄付 (Contributions)	4,156,507	35.0%
キャピタルキャンペーン (Capital Campaign)	2,363,020	19.9%
政府支援 (Government)	4,340,607	36.5%
イベント収入 (Special Events)	527,256	4.4%
賃貸収入 (Rental Income)	259,205	2.2%
その他 (Other Revenue)	244,069	2.1%
合計	11,890,664	100.0%

(出典) Coalition for the Homeless 「annual report 2010」を基に日本総研作成

第2節 イギリス (ロンドン)

1. 生活困窮者支援の基本的な考え方

(1) イギリスにおける生活困窮者の概念

生活困窮者に関連する法律における定義

イギリスでは「ホームレス」の定義は法律で明確に定められており、1977年に定められた「住宅(ホームレス者)法」に遡る。定義はほぼ変わることなく、同法の流れを汲む1996年住宅法(Housing Act 1996)のPart 7において記述されているⁱⁱ。2002年のホームレス法(Homelessness Act 2002)により改正されたが、定義は1996年住宅法に示されたものと変わらないとしている。

同法では Homelessness and threatened homelessness という二つの概念を定義しており、ホームレスだけでなく、「28日以内にホームレスになる恐れがある人」も本法律の対象に含められている。ここから要約すると、ホームレスとは「占拠する法的権利を有し、アクセス可能かつ物理的に使用可能で、継続して居住することが合理的である宿泊場所を有さないもの」ⁱⁱⁱである。この法律でいう「合理的」か否かについては、そのまま住み続けた場合、ドメスティックバイオレンスなどを受ける恐れがあるときは合理的でないと位置づけている。また可動式の宿泊施設で、設置する場所に対して法的な権利を有しないもの(例:キャンピングカーやテントなど)を持っていても、ホームレスに含まれる。

こういったホームレスには野宿者(rough sleepers)のみならず、自分の住まいがないため、親戚や友人の家や、一時的な宿泊施設に身を寄せている人も含む^{iv}。

ⁱ ロンドンという場合、ロンドン・シティ(The City of London)またはグレート・ロンドン(Greater London; 大ロンドンとも訳される)を指す場合とがあるため、本章ではそれぞれを区別するために前者を「シティ」、後者を「ロンドン」と表記する。

ⁱⁱ Housing Act Part VII Homelessness

(1) A person is homeless if he has no accommodation available for his occupation, in the United Kingdom or elsewhere, which he—

(a) is entitled to occupy by virtue of an interest in it or by virtue of an order of a court,

(b) has an express or implied licence to occupy, or

(c) occupies as a residence by virtue of any enactment or rule of law giving him the right to remain in occupation or restricting the right of another person to recover possession.

(2) A person is also homeless if he has accommodation but—

(a) he cannot secure entry to it, or

(b) it consists of a moveable structure, vehicle or vessel designed or adapted for human habitation and there is no place where he is entitled or permitted both to place it and to reside in it.

(3) A person shall not be treated as having accommodation unless it is accommodation which it would be reasonable for him to continue to occupy.

(4) A person is threatened with homelessness if it is likely that he will become homeless within 28 days.

ⁱⁱⁱ 日本建築学会計画系論文集 第588号「OECD諸国におけるホームレス定義及びモニタリングに関する調査」長谷川貴彦著 2005年2月より

^{iv} Department for Communities and Local Government (自治省)“More Than a Roof; a report into tackling homelessness” 2003年3月

生活困窮者とホームレス(住宅喪失者)の位置づけ

a) 歴史的な経緯

イギリスにおいてホームレス問題は、17世紀以来の救貧法と、1948年の国民扶助法 National Assistance Act のもとで、福祉の問題として扱われてきた。しかし、1950年代後半からホームレスの数が増加するなか、60年代以降にホームレス問題に関するアカデミックな研究も行われ、ホームレス問題の原因が個人の資質ではなく住宅不足にあることを指摘する声が高まった。一方で、ホームレス支援を行ってきた民間非営利団体である Shelter や、カトリック教会、住宅助成委員会などが、ホームレス問題に対する自治体の義務を強化し、それを住宅局に課するように訴えた。その後、1977年に Housing (Homeless Persons) Act が制定され、ホームレス状態を定義するとともに、居住施設の確保を住宅局に、それ以外の助言や助成を他の主体に義務付けた。

b) アクションプランとその背景にある考え方

ホームレス関連政策は大きくふたつに分けることができる。住宅法・ホームレス法における「ホームレス」と、その一部として含まれる「野宿者」である。住宅法・ホームレス法で「ホームレス状態にある」と認定されるケースは、扶養すべき子どもをもつ世帯や妊婦のいる世帯であり、単身ホームレス生活者は優先度合いが低いと判断される。このような単身ホームレスは野宿に陥る可能性も高いため、緊急に対応すべき社会課題として1990年代後半から現在に至るまで計画ならびにアクションプランが策定されている。

【計画書: Coming in from the cold: delivering the strategy(1998年)】

1999年に Department for Communities and Local Government(自治省)が発表したホームレス支援戦略とアクションプランをまとめた Coming in from the cold: delivering the strategyⁱでは、野宿者の減少のための具体的な計画として、2002年までに当時の3分の2まで減らし、その後ゼロを目指すことを掲げている。住宅法でホームレスの定義はされていたものの、「寒い屋外から屋内へ」というタイトルの同計画では、野宿者が主たるターゲットである。また、対象地域は全国とするものの、野宿者の大多数が居住するロンドンを牽引役として取り組んでいくことも明記されている。野宿者支援として特徴的ともいえる点としては、「室内に入ることのインセンティブを高める」「アウトリーチ活動を積極的に行う」ことなどが挙げられる。

一方で、精神疾患・ドラッグやアルコール中毒者の支援、ケアの継続性、予防の視点など、広義のホームレスに対する支援につながるような概念も当時から謳われている。

ⁱ <http://www.communities.gov.uk/archived/publications/housing/roughsleepingstrategy>

【計画書: More than a Roof (2003 年)】

2003 年に Department for Communities and Local Government(自治省)が発表したホームレス支援戦略の報告書である More than a roofⁱの冒頭では、ホームレス支援について以下のように記述している。

「ホームレス」という言葉を聞いて大多数の人は街中の道路で段ボール箱の中で寝ている人のイメージが浮かぶだろう。多くのメディアやいくつかのチャリティ団体ではこのイメージを典型例として用いている。しかし、ホームレスの大多数は家族や単身者で、文字通り、道路で寝ているわけではなく、親族や友人宅で、あるいは一時的な宿泊所で生活している。(中略)単にその人の頭上に屋根を設けるだけでは、ホームレス状態の解決にはならない。

【プログラム: Supporting People (2003 年)ⁱⁱ】

2003 年 4 月に、それまでの全国的な住宅支援関連の 7 つの財源を一本化してホームレスやその他の住宅弱者の支援の円滑化を目指す Supporting People プログラムが開始した。このプログラムは地方分権型で各地の課題に対応するための非営利セクターや住宅教会の活動に対して補助を行っている。

住宅支援のためのプログラムであるが、支援対象は、法のホームレスの定義に限定していない。最も大きい割合を占めるのは、支援を必要とする高齢者(81 万 5 千人)であり、単身のホームレス者(3 万 9 千人)、精神疾患患者(3 万 6 千人)、DV 被害女性(1 万人)と比較して突出している。このことから、住宅支援の対象は必ずしもホームレスに限らないことがうかがえる。

【計画書: No One Left Out (2008 年)】

2008 年 11 月に Department for Communities and Local Government(自治省)が発表したホームレス支援の報告書である NO ONE LEFT OUT -Communities ending rough sleeping では、1999 年に発表された Coming in from the cold を振り返って、目標の到達状況を確認するとともに、最終目標として 2012 年までに野宿者をゼロにすることを掲げている。一方で、東欧からの移民が新たに野宿者として流入するなど新たな課題も指摘している。

具体的なアクションプランとしては、3 年間に過去最大規模となる 2 億ポンドの資金を地方自治体ならびに民間非営利団体に注入するとしているⁱⁱⁱ。

ⁱ Department for Communities and Local Government (自治省)“More Than a Roof; a report into tackling homelessness” 2003 年 3 月

ⁱⁱ <http://www.communities.gov.uk/housing/housingolderpeople/>

ⁱⁱⁱ “the biggest ever cash injection in homelessness services”

c) ホームレス状態に至る要因についての考え方

住宅支援のみならず様々なサービスが提供されていることからわかるように、収入・借金、仕事、家族関係、ドラッグ・アルコールなど多様な要因がホームレスを生み出すととらえられている。2002年の調査結果によると、一時的宿泊施設にいるホームレスのうち53%は配偶者と離婚・離別した後に、28%は保護者から家を追い出された後にホームレス状態に陥っているⁱ。飲酒・ドラッグがホームレス状態になった原因であると答えた人は3%、失業が原因という人が4%である。配偶者や親族から身体的・精神的虐待を受けた人は16%に上る。

なお、低所得者や失業者については、それぞれ所得保障や就労支援などの形で別途支援がなされている。

さらに、若年ホームレスについてはNational Youth Homeless Scheme(NYHS)の下で、青少年を対象に、さまざまな担い手による支援を組み合わせ提供しているが、とりわけ16・17歳を重点ターゲットとしているⁱⁱ。

d) 該当者数

ア) ホームレス法に基づく支援対象者

ホームレス支援を所管するDepartment for Communities and Local Government(自治省)が、四半期ごとにホームレス支援の法定報告 "Statutory Homelessness"を公表している。

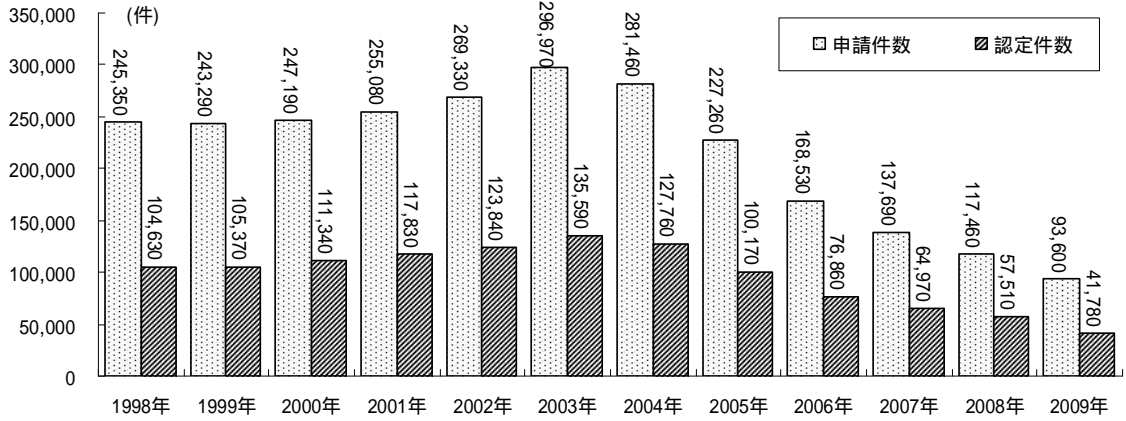
これによると、2009年にホームレス法に基づき申請された件数は93,600件、うち認定された件数は41,780件である。認定されないケースとしては、「意図的にホームレス状態にある」「ホームレス状態にない」と判断された場合などである。

このうち、扶養児童を含む世帯が57%以上を占める。また、ホームレス状態に至ったきっかけとしては、「親・親族・友人による住居提供の中止」が36%、配偶者等との関係破綻が20%である。認定世帯のうち、独立した住居(self-contained accommodation)を構えているのが86%で、一時的宿泊施設で暮らす人は5%である。

ⁱ 英国議会資料 Wendy Wilson "Homelessness in England" 13 December 2010
<http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snsp-01164.pdf>

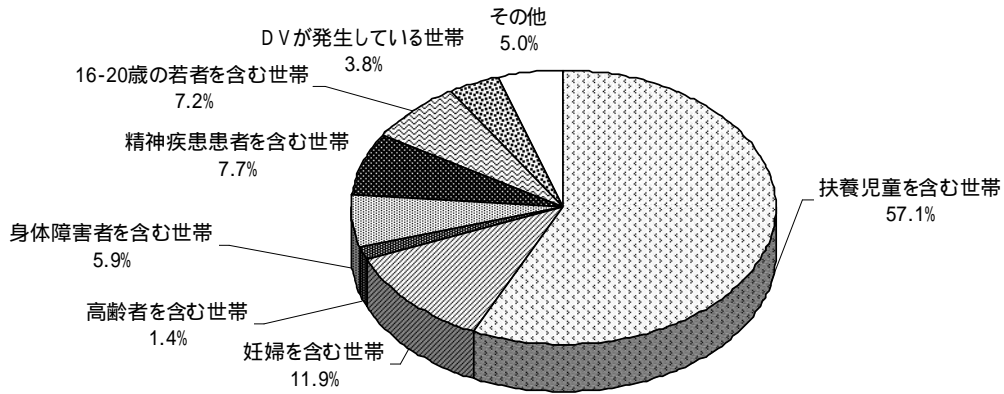
ⁱⁱ <http://www.communities.gov.uk/youthhomelessness/>

図表35 ホームレス法に基づく申請と認定の推移



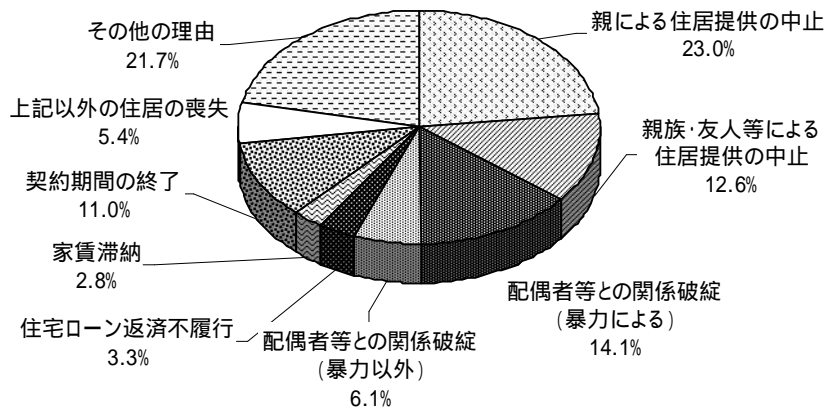
(出典) Department for Communities and Local Government “Statutory Homelessness 3rd Quarter (July to September) 2010, England” table 1 より日本総研作成

図表36 ホームレス法に基づく認定世帯の属性



(出典) Department for Communities and Local Government “Statutory Homelessness 3rd Quarter (July to September) 2010, England” table 4 より日本総研作成

図表37 ホームレス法に基づく認定世帯がホームレス状態に至った原因



(出典) Department for Communities and Local Government “Statutory Homelessness 3rd Quarter (July to September) 2010, England” table 5 より日本総研作成

イ) 野宿者

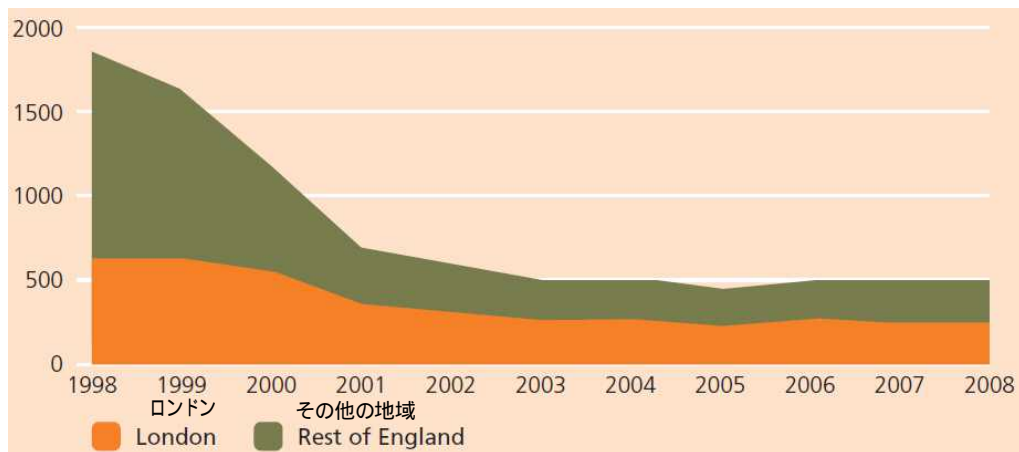
ホームレス法に基づきホームレスとして認定された人の多くは、ホームレスになる恐れがあったり、現在の住居に住み続けることができないという理由で認定されており、実際には支援を受けたことによって、住居を構えて暮らしている。これらの受給者を日本のホームレス自立支援法に定義される路上生活者と比較することは難しい。

そこで、日本と比較可能な、「屋根のない」状態にある(roofless)野宿者(sleeping rough)についての統計としては、Department for Communities and Local Government(自治省)が毎年イングランドの野宿者について実測および推計を行っている。この統計は『イングランドの野宿者：通りでの観測と推計 Rough Sleeping England - Total Street Count and Estimatesⁱ』では野宿をしている(sleeping rough)者だけを対象として数えている。

野宿者の詳しい定義として、野外(たとえば道路、通路、公園、バス駐車場など)あるいは居住のためにつくられていない建物やその他の場所(たとえば納屋、倉庫、駐車場、車、遺棄船、駅など)で寝る人としている。

野宿者については、近年その数は急減し、2008年調査では483人、2009年調査では464人となっている。ただしこの統計は、定点観測であるため把握に限界があり、年間を通じた本来の姿を捉えきれていないという欠陥がある。上記報告書ではその限界を踏まえ、CHAINというロンドンのデータベースⁱⁱから、ロンドンだけで年間を通してみると3,000人を超える野宿者が把握されていることを書き添えている。

図表38 イギリス(イングランド)の野宿者総数の推移



(出典)Communities and Local Government “No One Left Out ; Communities ending rough sleeping”2008年11月

ⁱ <http://www.communities.gov.uk/publications/corporate/statistics/roughsleepingcount2010>

ⁱⁱ The Combined Homeless Action and Information Network(CHAIN): ロンドンのすべてのホームレスの記録をとっているデータベース。

(2) イギリスにおける生活困窮者支援の考え方

生活困窮者・住宅弱者の支援

野宿に至らないまでも、住宅弱者がホームレスとして認定されるためには、子どもや障害者がいるなど、社会的弱者であることが要件になる。認定されたホームレスに対しては、ホームレス法・住宅法に基づき、後述の住宅保障を受けるが、More than a Roof (単なる屋根ではなく)という報告書の題名にも現れているように、単に住宅を提供するだけでは問題は解決しないという姿勢をとっている。具体的には、ホームレスから抜け出すためには、職業に就くことが大きなステップと捉えており、そのための教育研修、職業訓練などの支援に重きを置いている。

野宿者の支援

野宿者については前述したとおり、その数をゼロにすることを目標として掲げており、まずは屋外から屋内へ収容することを大前提としている。

行政と民間非営利団体との役割分担

行政と民間非営利団体等の役割分担としては、前述したホームレス法において、各自治体の住宅局で、ホームレスをなくすための計画書をそれぞれ策定し、実行することを義務付けている。また、実行に際しては、自治体内のあらゆる部局のみならず、ボランティアサービスなども連携して進めるように明記されている。

ホームレスや野宿者については、国からの補助のもとで、各自治体がサービスを提供するとともに、チャリティ団体、住宅協会などとの連携・協力のもとで、その数を減らす対策が進められている。また、以前からホームレスや野宿者の支援に取り組んでいるチャリティ団体に、国や自治体が補助金や委託費を出して、プログラムを進めてもらうという方法も多くみられる。

ホームレス問題は、単に住宅だけの問題ではなく、教育・労働・医療などさまざまな分野での支援が必要であることから、自治体以外の各種チャリティ団体やボランティアによる協力が必要であり、自治体が直接すべてのサービスを提供するわけではなく、こういった団体などに資金を提供して事業を展開しているⁱ。

ⁱ 法律文化社『欧米のホームレス問題(上)～実態と政策』小玉徹ほか編著 2003年2月

2. イギリスにおける生活困窮者の支援制度

(1) 住宅保障制度

制度の概要

a) 法律・所管

イギリスは第2次世界大戦の直後から1970年代までは大量の公営住宅を建設してきたが、1979年のサッチャー政権は公営住宅の払い下げを開始したⁱ。このため、利用者にとっては安価で、行政にとっては政策的に活用できる住宅の数が減少し、ホームレスの増加を招いたと指摘されている。そのような背景のなか、家賃を負担できずにホームレスになることを防ぐため、1983年4月に住宅給付 Housing Benefit (HB)が導入された。これは、子どものいる世帯など、住宅法・ホームレス法が定める「ホームレス状態」にある世帯が多く利用している。

一方で、野宿者も含む住宅弱者を支援するプログラム: Supporting People (2003年) による補助金を通じて、宿泊施設の整備・運営支援を行っている。

国レベルでは、住宅給付は労働年金省 Department of Work and Pensions、住宅弱者の支援プログラムは自治省 Department for Communities and Local Government の管轄となっている。

b) 支援の方法・内容

ア) 生活困窮者・住宅弱者に対する支援

住宅給付は、所得補助が認められるレベルの生活困窮者の場合、家賃の全額相当額が給付される。一方、住宅弱者を支援するためのサービスは国からの補助金をもとに、自治体はさらに独自の補助金を加え、ボランティア団体と連携しながらサービスを提供している。

住宅法・ホームレス法に関する支援としては、自治体はホームレスとして申請した人のうち、最優先と判断される人に対して、宿泊施設の提供や住宅資金の援助などの支援を行うことが義務付けられている。

具体的なサービスは自治体によって異なる。例として、以下にあげたような給付がある。ⁱⁱ

ⁱ 海老塚良吉「イギリスの住宅給付 家賃補助の歴史と現況」建設物価調査会『月間住宅着工統計』2010年8月号

ⁱⁱ Communities and Local Government ホームページより

図表39 住宅法・ホームレス法による給付内容

- ・民間賃貸住宅に入居できるよう家賃の手付金補助
- ・家族の一人が家を出ざるを得ないような家庭の緊張状態を解決するための調停サービス
- ・負債を処理する支援
- ・宿泊施設の提供
- ・住宅斡旋・紹介
- ・家財道具リサイクルサービス

4) 野宿者に対する支援

野宿者に対しては、ホステル(簡易宿泊所)を提供しているほか、民間の宿泊所への入所支援、ホステルから住宅へ移れるようにするための民間賃貸住宅の入居支援などを行っている。

c) 支援の条件・審査

ア) 生活困窮者・住宅弱者の場合

住宅給付については、所得や資産などを審査した上で給付される。

特にホームレスとして支援を受けるためには、住宅法・ホームレス法に示された「ホームレス」であり、かつ、やむを得ずホームレス状態にあることが認められた人のうち、最優先と判断された人に対して、自治体が宿泊施設の提供や住宅支援を行うことが義務付けられている。ホームレスのうち優先的とされる基準としては、以下のものがあげられるⁱ。

- ・火災、洪水、その他緊急の災害によりホームレスになった人
- ・妊婦のいる世帯
- ・被扶養児童のいる世帯
- ・虐待などを受けやすいと判断される人(身体障害者、精神疾患患者、家庭内暴力など)
- ・16・17歳の者
- ・庇護から離れた18～20歳の者

なお、海外での居住経験がある人(移民など)、英国籍やEUの国籍を持たない人については一部の例外を除き、対象とならない。また、住める家があるのに(あるいは過去に助言や支援を受けたのに)、意図的にホームレスになった者については相談・助言は提供するものの、宿泊所の提供は行わない。

ⁱ Communities and Local Government “Statutory Homelessness : 3rd Quarter 2010”

イ) 野宿者の場合

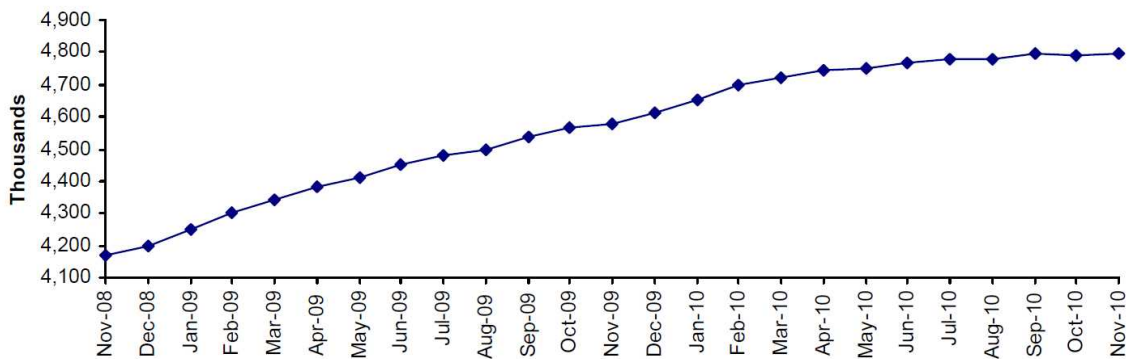
一方、野宿者に対しては、特に条件を付けずに、あらゆる野宿者を2012年までになくすことを目標に住宅支援をはじめとした様々な支援を実施している。

d) 支援実績

【住宅給付】

2010年11月現在、住宅給付を受けている人は約480万人で、うち4分の3が65歳未満であった。382万人は単身で、このうち3分の2は女性である。受給者で子どもを扶養している人が161万人で、うち111万人は母子家庭である。平均受給額は週£84.54であった。受給者のうち67%は、所得補助 Income support や求職補助 Jobseeker's Allowance などの所得保障も受けている。

図表40 住宅給付 Housing Benefit の受給者数



(出典) Department for Work and Pensions Housing Benefit & Council Tax Benefit Summary Statistics DWP Statistical Summary, 2011年2月ⁱ

ⁱ http://research.dwp.gov.uk/asd/asd1/hb_ctb/index.php?page=hbctb_arc

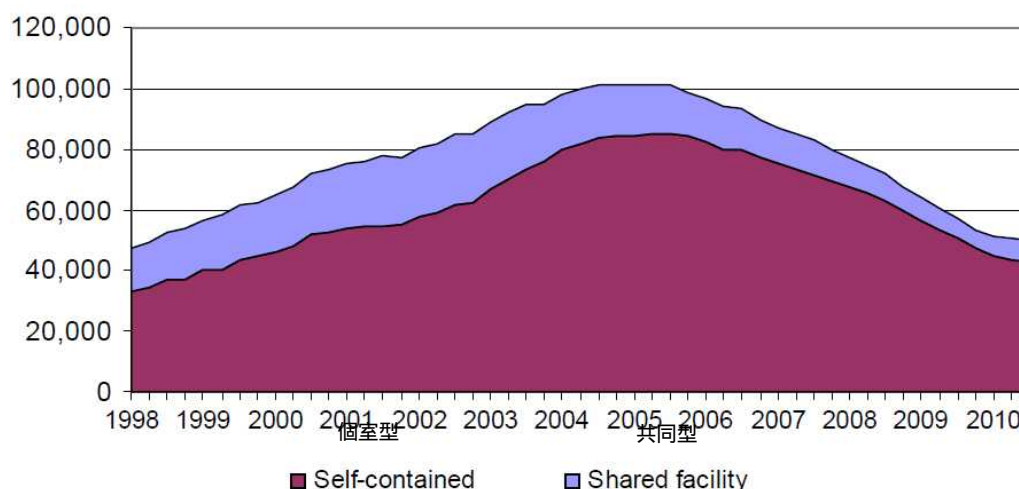
【住宅法・ホームレス法による支援】

住宅法・ホームレス法により一時的宿泊場所を提供されている人の数は以下のとおり推移しており、2010年第3四半期(6-9月期)現在、49,680世帯が収容されている。これは施設に入所している世帯数であり、毎期の受給が認定された世帯数ではない。

同四半期において、受給が認められた世帯は全国で11,840世帯である。うち6,830世帯(58%)が一時的宿泊施設に収容され、3,670世帯(31%)が引っ越しまでの間、現在住む住居に引き続き住めるよう手続きがなされた。

同四半期において、一時的宿泊施設から退所した10,260世帯について、施設での滞在期間をみると、「6ヵ月未満」が最も多く63%に上る。一方で、退所者の18%が一時宿泊施設に2年以上滞在していた。

図表41 一時宿泊所にいる世帯数(各四半期末)



(出典) Communities and Local Government “Statutory Homelessness : 3rd Quarter 2010”

e) 支援対象者の属性

2010年第3四半期(6-9月期)における上記受給者のうち、67%が白人、28%は少数人種 - 黒人14%、アジア人6%、混血3%、その他4%であり、残りは人種不明であった。人口上の分布に比べ、少数人種が多い構成となっている。

また、受給者のうち50%が片親世帯(男性4%、女性45%)、19%は被扶養児童のいる夫婦世帯、独居世帯は26%(男性15%、女性11%)であった。

さらに、年齢で見ると、86%が45歳未満であった。うち50%は25~44歳、37%は16~24歳であった。

(2) 所得保障制度

所得保障制度は、後述の失業保障制度と関連付けて位置づけられる。失業中・休職中であれば求職補助が受けられ、病気や障害などで働けない場合が所得補助 Income support の対象となる。所得補助と求職補助の金額は条件が同じであれば同額になる。

所得補助と前述の住宅給付は同時に申請できるが、所得補助については、野宿者やホームレスのための一時的宿泊施設滞在者が給付を受けられるケースは多くないようである。

図表42 生活困窮者を対象とした所得保障制度

制度	対象者	給付要件	給付内容
Income Support 所得補助	低所得者	<ul style="list-style-type: none"> ・18歳以上で年金受給前の年齢 ・16～17歳で子どもがいる/妊婦/職業訓練中で扶養されていない ・就労していないか週16時間未満の就労 ・一定額以下の収入・資産 	収入・資産・施設入所中かに応じた現金給付
Social Fund 社会基金	低所得者	<ul style="list-style-type: none"> ・上記 Income Support などの補助を受けている人 	緊急出費(葬儀、出産など)のための一時的補助

就労しないことが認められているのは、片親で7歳未満の子どもを育てている、病気の配偶者や20歳未満の子どもの世話をしている、妊娠しているため就業できない、Carer's Allowance(介護手当)を受給している場合。

(出典)Citizens Advice Bureau ホームページより

(3) 失業保障制度

ホームレス状態にあっても、また保険への拠出がない場合でも、求職者あるいは、就業中でも低所得の人については以下の給付がある。

図表43 生活困窮者を対象とした失業保障制度

制度	対象者	給付要件	給付内容
Jobseeker's Allowance 求職者手当	就業能力のある 無職者	<ul style="list-style-type: none"> ・18歳以上で年金受給前の年齢 ・学校教育などを受講中でない ・就労していないか週16時間未満の就労 ・一定額以下の収入・資産 ・就業能力がある ・求職活動をしている 	<ul style="list-style-type: none"> ・過去に納めた社会保険料と現在の収入に応じた現金給付 ・(納付済み保険料額が少ない場合)収入・資産に応じた現金給付
Working Tax Credit 就労税控除	低所得の就業者	<ul style="list-style-type: none"> ・子どもがいるか障害者の場合は週16時間以上の就労 ・50歳以上の場合は週16時間以上の就労で、就業の前に何らかの給付を受けていた者 ・25歳以上で子どもがいない場合は週30時間以上の就労 	収入と状況(子ども、配偶者の有無など)に応じた現金給付

(出典)Citizens Advice Bureau ホームページより

3. 自治体や民間団体による生活困窮者支援(ロンドンⁱ)

ロンドンは2009年6月の推計値で7,753.6千人の人口を抱える。うち、シティは11,500人の人口があるⁱⁱ。ロンドンの2008/09期の総歳出は69,360億ポンドで、うち成人の社会福祉関係の歳出は33%(22,870億ポンド)を占めるⁱⁱⁱ。

先にみたように、野宿者の大部分がロンドンに集中していることから、国の政策もとくにロンドンに対して重点的に実施されており、国からの補助金が出たり、国のモデルプロジェクトなども行われている。支援策としては住宅支援のほか、就労支援、金銭給付などがある。

なお、ここでは生活困窮者の中でもとくにホームレス(野宿者も含む)を対象とした住宅支援について述べる。

(1) 自治体による支援

政策の概要

a) 条例・所管

ホームレス法により、自治体ごとにホームレス対策の計画書を策定することが義務付けられている。また、野宿者をなくすという国のアクションプランは、全国の野宿者の約半数が集中するロンドンを重点地域としているため、国の支援プログラムもロンドンを中心に展開している。

なお、ホームレス(あるいはなる恐れがある)として申請する窓口は住宅局となっている。

【ロンドン全体(グレーター・ロンドン)】

ロンドン全体の“London Housing Strategy”(素案は2008・2009年作成、最終版は2010年2月)において野宿者を完全になくすことを掲げており、ロンドン市長はこの目標に取り組むためのチーム“the London Delivery Board”を2009年2月に立ち上げた。このチームに参加しているのは以下のメンバーである。

- ・ 基礎自治体 (シティ、ウェストミンスター、カムデンなどロンドンの特別区のうち8区)
- ・ 民間非営利団体(Homeless Link, Crisis, St Mungo's, Thamesreach)
- ・ 中央政府・関連機関(自治省、ジョブセンター・プラス、法務省、国境警備局、NHS)
- ・ ほか(ロンドン市、ロンドン開発局、警察)

ⁱ 前述したとおり、ロンドン・シティ(City of London)と Greater London(ロンドン・シティを含む33の自治区からなる)を区別する際には前者を「シティ」、後者を「ロンドン」と記述する。

ⁱⁱ DMAG Demography Team, “GLA Intelligence Update; 2009 Mid-Year Population Estimates”

ⁱⁱⁱ London Councils, “Social Care in London and England- Expenditure and Needs” 2010年11月

【シティ(ロンドン・シティ特別区)】

シティの野宿者対策の計画書は“The City of London Rough Sleepers Strategy; January 2007 – 2010”として策定された。これはより全般的な“Homelessness Strategy 2003-2006”が発展したものであり、2007年ホームレス戦略の一部にあたるものである。計画書は Community and Children’s Services 局が中心となり、他部局と討議しながら策定した。また、実施については、Rough Sleepers Strategy Unit など自治体内外のチームが中心となり、他部局や公的団体、民間団体と連携して進めることと謳われている。

また、国の Supporting People 戦略に従い、同プログラムをシティで“Supporting People Five Year Strategy 2005 – 2010”として実施している。このプログラムも住宅局のみならず、他部局も協同した Supporting People Team が中心となっている。

図表44 ホームレス支援に関する計画・報告書、主なプログラム

年	国	グレーター・ロンドン	ロンドン・シティ特別区
1998年	Coming in from the cold(2008-2012)		
2003年	More than a Roof		City of London Housing Strategy(2003-2007)
	Supporting People(助成金プログラム; 2003~)		City of London Homelessness Strategy(2003-2006)
2005年			Supporting People Five Year Strategy(2005-2010)
2007年			The City of London Rough Sleepers Strategy(2007-2010)
2008年	No One Left Out(2008-2012)	London Housing Strategy (素案)	Supporting People Five Year Strategy(改定)
2009年		London Delivery Board	
2010年		London Housing Strategy	

(出典)日本総研作成

b) 支援の方法・内容 (シティの例)

【ロンドン全体(グレーター・ロンドン)】

London Delivery Board による取り組みでは、野宿者を 2012 年までに完全になくすことを目標に、対象者を新しい野宿者(flow)、以前からいる野宿者(stock)、舞い戻った野宿者(returners)の 3 グループに分けて、それぞれごとの対処法を講じることとしている。ⁱ

具体的には、就労しているあるいは就労の準備ができていない野宿者のための「就労ホステル」の開発、健康やアルコール中毒など複数のニーズを抱える野宿者の支援、国境警備局等との連携、ロンドンの周辺部の行政区における支援活動の横展開などが含まれる。

【シティ(ロンドン・シティ特別区)】

Rough Sleepers Strategy では、野宿者を減らすために、アウトリーチ活動を行い、相談・助言・宿泊所を提供するとともに、野宿者になる恐れのある人に対しては、予防のために宿泊所の提供、教育などの支援を行う。なお、実際の支援活動にあたっては、St Mungo's のアウトリーチ・マネジャーを長としたアクショングループを組織している。

Supporting People Strategy では、野宿者のみならず、ホームレスになる恐れのある若者、精神疾患患者、心身障害者、一時的宿泊所に入所している高齢者といった弱者に対する支援として、宿泊所の提供のほか、相談・助言、給付対象となる各種扶助の紹介などを行っている。

【ロンドン協会】

そのほか、ロンドン協会(London Councilsⁱⁱ)がロンドンの民間団体に対して、12 分野ⁱⁱⁱにおける様々な事業の助成をしている。助成期間は最大で 4 年間で、施設の提供から相談・助言サービスなどまで幅広い。ロンドン協会の加盟団体が毎年 2,800 万ポンドを投じ、300 超の団体を助成している。ホームレス支援分野の助成実績は 36 件、28 団体、総額 1588 万ポンドに上る。

2007-2011 期のホームレス関連の助成は次頁のとおりである。

ⁱ ロンドン市長編 Ending rough sleeping –the London Delivery Board, 2009 年 2 月

ⁱⁱ ロンドン全体に含まれる 33 の行政区、首都警察、消防緊急時計画局が加盟する協会。

ロンドンのシンクタンク兼ロビー団体で Greater London 全体のための組織であるが、シティ議会(The London Assembly)やロンドン議会(Greater London Assembly; GLA)とは別の組織であるため、「ロンドン協会」と訳した。なお、以前あった Greater London Council(大ロンドン議会)はサッチャー時代に解散させられた。社会福祉を含め、ロンドン全体の共通分野に関する調整役を果たしている。

ⁱⁱⁱ 分野は「子ども・若者」「犯罪抑止」「文化・観光」「環境・交通・計画」「健康・社会福祉」「ホームレス」など。

図表45 ロンドン協会によるホームレス関連の助成金(2011年2月時点で掲示中のもの)

助成名(番号は補助金 No.)	助成先団体名(助成総額)
42: 避難所、男女別ホステル、女性・子ども向けの支援付き住宅へのアクセスの向上	<ul style="list-style-type: none"> ・Eaves Housing for Women(£480,556) ・Finsbury Park Homeless Families Project(£76,888) ・Jewish Womens Aid(£180,724) ・Solace Women's Aid(£613,740) ・The Nia Project(£448,092) <p style="text-align: right;">いずれも4年間の助成</p>
44: ホームレスおよびホームレスになる恐れのある人に対するデイセンターや立ち寄り施設	<ul style="list-style-type: none"> ・ARP Charitable Services(£895,844) ・Broadway Homelessness and Support(£264,428) ・Food For All(£109,624) ・New Horizon Youth Centre(£1,229,464) <p style="text-align: right;">ほか 全7団体 いずれも4年間の助成</p>
47: 専門的支援と一時的あるいは恒久的宿泊所へのアクセス	<ul style="list-style-type: none"> ・ARP Charitable Services(£578,217) ・Barnardo's Families in Temporary Accommodation Project(£560,589) ・Shelter(£996,292) ・St Mungo Community Housing Association(£826,935) <p style="text-align: right;">ほか 全13団体 いずれも3年間の助成</p>
52: リスクのある対象者層に対する的を絞った予防活動による若年ホームレスの減少	<ul style="list-style-type: none"> ・Alone in London Service(£639,460) ・Cardboard Citizens(£76,788) ・Eaves Housing for Women(£207,648) ・P3(£239,704) <p style="text-align: right;">ほか 全8団体 いずれも4年間の助成</p>
103: ホームレス状態に対する特定領域の高次元サービス	<ul style="list-style-type: none"> ・Drugscope(£80,000) ・Homeless Link(£240,000) ・Shelter-London Advice Services(£240,000) <p style="text-align: right;">いずれも4年間の助成</p>

(出典)London Councils ホームページ掲載の各助成金関連資料より。

c) 支援の条件・審査

住宅法・ホームレス法に基づき、一般的なホームレスについては優先条件が定められている(前述)。ホームレス(あるいはなる恐れのある人)はまず住宅局に申請し、審査を受ける。申請の際には、出生証明書、社会保障番号証、パスポート、収入証明書、個人の優先的状況を示す書類(子どもの出生証明書、妊婦であることの証明書など)も合わせて提出する。また、審査の際には、個人の状況(条件を満たすかどうか、現在・過去の居住場所など)についてヒアリングを受け、優先的なニーズがあるかの判断がなされる。

従来から行われている、チャリティ団体などによる野宿者への“Street Outreach”では、野宿者に対して直接働きかけ(アウトリーチ)、野宿者になぜ野宿をしているか、どのような支援が必要かなどを聞き、野宿をしないよう説得し、場合によっては警察にも来てもらう。支援のニーズがある人には民間の宿泊所や市の宿泊施設などを紹介し、現金給付が受けられる場合はその扶助制度を紹介する。一方、支援ニーズがない場合(意図的なホームレスなど)は自分の住まいや賃貸住宅などに移ったり、母国に帰るように説得するなどしているⁱ。

ⁱ Broadway “Assertive Outreach; Broadway’s approach”

2009年に組織された London Delivery Board による活動では、まずとくに堅固な野宿者をどのようにしたらなくせるか、その方法について検討するところからはじまった。また、舞い戻った野宿者に対してもその方法を検討し、それぞれの方法を実践するというフェーズがそれに続いた。方法としてはこれまで行ってきた直接的に働きかける(アウトリーチ)を踏襲し、市当局からの説得に応じない場合は協同する民間団体が説得をするなどして、宿泊所や専門ホステルなどへの移動をさせる。ⁱ

ロンドン協会の助成については、そのホームページで非営利団体を公募し、審査の上決定する。助成期間中は毎年そのアウトプット・アウトカムのチェックがあり、助成を続けるかの判断をする。

支援実績

a) 支援の規模

【ロンドン全体(グレーター・ロンドン)】

London Delivery Board の 2009 年 2 月からの 1 年間の実績としては、以下のものがあげられているⁱⁱ。

- ・ 最も堅固だった 205 人の野宿者の 3/4 を減らすことに成功
- ・ バスに乗車している野宿者に対するアウトリーチ サービスを新しく導入
- ・ 長期にわたり野宿を続ける弱者に対する街角医師サービス street doctor service の提供
- ・ 野宿をやめたいと思っている人に対するボランティア活動機会の斡旋

【シティ(ロンドン・シティ特別区)】

シティの Supporting People プログラムは、2003-04 年度に £ 760,118、2005-06 年度に £ 698,534 の助成を行っている。その成果の例として、シティで委託している民間チャリティ団体 Broadway による野宿者へのアウトリーチの実績(3 地域分)は 2008/09 年が 909 人、2009/10 年が 924 人に上った。ⁱⁱⁱ

ⁱ ロンドン市長“the London Housing Strategy” 2010 年 2 月

ⁱⁱ ロンドン市長“Ending rough sleeping-the London Delivery Board; Annual progress report”

ⁱⁱⁱ Broadway ホームページおよび、Broadway “Impact Report 09/10”

b) 支援内容

【サービスメニュー】

さまざまな担い手によって多様なホームレスに対する支援サービスが提供されているが、民間非営利団体がホームレス用のサービス検索サイトとして情報提供しているサービスには以下のようなメニューがある。

図表46 ロンドンのホームレス支援サービスの種類

分野	ジャンル	概要
宿泊関連	Accommodation - emergency	宿泊施設(緊急用)
	Accommodation - second stage	宿泊施設(第二段階用)
	Accommodation - specialist	宿泊施設(特別ニーズ用)
対人支援	Counselling	カウンセリング
	Day centre	デイセンター
	Floating support	フローティング支援
	Health care	ヘルスケア
	Practical help	実践的支援
助言・情報	Advice and information	助言・情報
	Homeless advice	ホームレス状態についての助言
	Housing advice	住宅についての助言
	Helpline	ヘルプライン
就労関連	Employment and training	就労と職業訓練
	Jobcentre Plus Network	ジョブセンター・プラス
司法関連	Mediation	調停
	Probation	保護観察
行政窓口	Citizens Advice Bureau	市民助言局
	Housing Department	住宅局
	Social Services/Social Work Department	ソーシャルワーク・自治体サービス
ほか	Second tier and campaigning	キャンペーン活動

(出典)ウェブサイト Homeless London より作成。 <http://www.homelesslondon.org/details.asp?id=LP123&ds=1>

宿泊施設の種別の詳細は次頁の通りである。

単身のホームレスを対象にした一時施設は 247 ヲ所(定員 13,500 人分)あるというⁱ。これらの施設の運営主体はチャリティ団体や行政区である。緊急ホステルおよび寝泊りシェルターは現在約 45 ヲ所ある。ホステルの多くは政府の Supporting People 事業の補助金を受けている。

ⁱ Homeless London のホームページより。なお、同サイトより、ロンドンの人口は 700 万人超。

図表47 ロンドンのホームレス用の一時的施設

施設区分	種類	概要・対象者
緊急用	緊急型	緊急の宿泊所を要するホームレスのための短期滞在ホステル 〔対象〕主に野宿者
	寝泊り型	ボランティア宅における寝室の提供 〔対象〕若年(主として16～25歳)のホームレス
	冬季シェルター	主に教会講堂で冬季に利用できる緊急宿泊所
第二段階用 (主に緊急用から移ってくる施設)	休憩所 Foyer	〔対象〕雇用、教育、訓練に関する支援を要する若年者 (主として16～25歳)
	住宅型	スタッフが定期的に訪問するシェアードハウスや、 各室独立型の集合住宅の中の宿泊所 〔対象〕比較的独立して生活する能力がある人
	わずかな支援	スタッフ付きか、スタッフが定期訪問する施設 〔対象〕日常生活に関するわずかな支援を必要とする人
	中程度の支援	スタッフ付き施設 〔対象〕日常生活に関する中程度の支援を必要とする人
	完全支援型	〔対象〕独立して生活できず、手厚い支援を必要とする人
特別ニーズ用	アルコール・薬物	アルコール依存症・ドラッグ中毒者
	問題を起こした人	過去に問題を起こしたことがある、あるいはその危険性のある人
	精神疾患 働く人	精神疾患患者 支援ニーズがほとんどあるいはまったく不要な就労者

(出典)ウェブサイト Homeless London より作成。

[シティ(ロンドン・シティ特別区)による取り組み]

Rough Sleepers Strategy では長年ホームレスの支援を行っている Broadway という民間チャリティ団体に2008年4月から3年契約で4地区において委託するなど、主として民間チャリティ団体に委託しながら支援を行っている。現在、アウトリーチ活動はロンドンの各地域ごとに全13チームが活動している。また、2010年には、委託先団体の一つ、St Mungo's(後述)と市の共同で高齢の野宿者専用の Bed&Breakfast スタイルの定員40名の宿泊所を開設した。

また、Supporting People Strategy では単身ホームレス(従来の野宿者)に対してホステルを1カ所、若年ホームレス用の施設を1カ所いずれも市が2003年に開設しているⁱ。これらの施設の運営は前者は Providence Row Housing Association、後者は Centrepoint といういずれも民間チャリティ団体に委託しているⁱⁱ。

図表48 Supporting People 事業で開設したシティのホームレス用施設

施設名(種類)	対象者	収容人数
Salter's City Foyer(休憩所)	16～25歳の若年ホームレス	44(独立型30室)
Middle Street(ホステル)	18～65歳の単身ホームレス(野宿者)	20

(出典) シティ “Supporting People FIVE YEAR STRATEGY 2005-2010; Refreshed August 2008”、シティ計画交通局 “Housing Info” 2010年1月、London.gov ホームページ、Homeless London ホームページより。

ⁱ シティ “Supporting People FIVE YEAR STRATEGY 2005-2010; Refreshed August 2008”

ⁱⁱ ロンドンのホームレス支援の社会的資源に関するデータベースを提供しているウェブサイト Homeless London(ホームレス支援団体の代表チャリティ団体、Homeless Link がイングランド自治省の補助の下で提供するサイト)

(2) 民間非営利団体による支援

a) ロンドンにおける民間支援団体による生活困窮者支援の概況

ロンドンにはホームレスを支援する民間チャリティ団体が数多くある。うち、単身のホームレスを支援する団体は2008年現在で166あるⁱ。総勢4,500人のスタッフと15,000人のボランティアが活動に従事しているⁱⁱ。活動内容としてはホステルや支援付き住宅事業、相談・助言サービス、アウトリーチ・チーム活動などを展開している。

代表的な団体としては、チャリティ登録団体としてShelter(シェルター)、Broadway(ブロードウェイ)、Centrepont(センターポイント)、YMCAなど、未登録団体としてSt Mungo's(セント・マンゴーズ)などがある。また、ロンドン協会からのホームレス支援分野の助成金を受けている団体は28団体に上る(次頁)。

【提供サービス内容】

ロンドンの単身ホームレス支援団体166カ所を対象に、2008年に行われたアンケート調査によると、回答のあった102団体のうち78%にあたる80団体が住宅関連サービスを、39%にあたる40団体が「浮き」支援を、58%にあたる59団体が非住宅支援を提供していると回答している。

図表49 ロンドンの単身ホームレス支援民間団体の活動内容

活動項目	具体的内容	比率(%)
住宅	・緊急宿泊所 ・ホステル ・支援付き住宅 ・休憩室 ・住宅事業 (ホームレスの家族向け施設、精神疾患・アルコール・ドラッグ問題のある人対象の住宅は除く)	78
フローティング支援 Floating support	宿泊所などへのスタッフによる訪問 (ただし、上記で除いた住宅への訪問は除く)	39
住宅・施設以外 の相談・助言 サービス	・デイセンター ・アウトリーチサービス ・助言事業 ・健康サービス ・訓練・雇用事業 (ホームレス家族だけを対象にしたものや、実用的な支援のみを行うもの(家具やスープの提供など)は除く)	58

(出典)Resource Information Service “London’s Homeless Sector ; Results of the State of the Sector Survey” Table5-1

ⁱ Resource Information Service “London’s Homeless Sector ; Results of the State of the Sector Survey”2008年5月で調査対象としたロンドンにある全団体数。

ⁱⁱ ロンドンのホームレス支援の社会的資源に関するデータベースを提供しているウェブサイトHomeless Londonより

図表50 ロンドン協会からの助成金受領団体(ホームレス支援分野)

サービス番号	団体名	補助金 Grant 総額
52	Alone in London Service	£639,460
44	ARP Charitable Services	£895,844
47	ARP Charitable Services	£578,217
47	Barnardo's Families in Temporary Accommodation Project	£560,589
44	Broadway Homelessness and Support	£264,428
52	Cardboard Citizens	£76,788
47	Central and Cecil incorporating Cara Housing Trust	£244,085
103	Drugscope (formerly LDAN)	£80,000
42	Eaves Housing for Women	£480,556
52	Eaves Housing for Women	£207,648
42	Finsbury Park Homeless Families Project	£76,888
44	Food For All	£109,624
103	Homeless Link	£240,000
42	Jewish Womens Aid	£180,724
47	London Irish Women's Centre	£245,547
44	New Horizon Youth Centre	£1,229,464
52	New Horizon Youth Centre	£386,744
47	P3	£324,270
52	P3	£239,704
47	Shelter	£996,292
103	Shelter - London Advice Services	£240,000
42	Solace Women's Aid	£613,740
47	St Mungo Community Housing Association	£826,935
47	Stonewall Housing	£310,355
52	Stonewall Housing	£300,436
47	Streetwise Community Law Centre	£535,875
44	Thames Reach	£400,000
47	Thames Reach	£830,504
44	The Connection at St Martin's	£926,104
52	The Depaul Trust	£661,000
42	The Nia Project	£448,092
47	Threshold Centre Ltd	£199,924
52	Threshold Centre Ltd	£288,240
47	Tower Hamlets Law Centre	£548,038
47	United Anglo Caribbean Society	£115,876
44	West London Day Centre	£574,536

サービス番号の内容

- 42: 避難所、男女別ホステル、女性・子ども向けの支援付き住宅へのアクセスの向上
- 44: ホームレスおよびホームレスになる恐れのある人に対するデイセンターや立ち寄り施設
- 47: 専門的支援と一時的あるいは恒久的宿泊所へのアクセス
- 52: 若年ホームレスの減少
- 103: 高次元のサービス(他の支援団体との連携等)

(出典) London Councils Grants Directory <http://www.grants.londoncouncils.gov.uk/>

フローティング支援 Floating Support とはⁱ

フローティング支援は、16歳以上の住宅弱者を対象に、自分の家で独立した生活を続けるための短期的支援として始まった。対象期間は最長で2年間である。それまでの住宅支援が、特定の施設に結び付けられていたのに対し、フローティング支援は被支援者に結び付けられているため、維持可能な別の住宅や施設に転居しても支援が継続する。このような被支援者に紐付けられた住宅維持を目的とした資金的な支援が、狭義の「フローティング支援」である。

しかし家賃の肩代わりでは住宅維持の根本的な解決にはつながらない。そのため、資金面以外のサポートが充実してきた。資金以外の面も含むのが広義のフローティング支援である。

具体的には、2週間に1回程度、フローティング支援スタッフが被支援者の住宅等を訪問することによって、以下のような支援が行われるⁱⁱ。転居をしても、同じスタッフから継続した支援を提供されるⁱⁱⁱ。生活が落ち着いてきて、訪問なしでも独力で住宅を維持できるようになったときに、スタッフが「流れ去る(floating away)」ようにして、新たな被支援者を探しにいくという。

フローティング支援は住宅支援として始まったが、この手法を知的障害者などの支援にも活用される事例も見られる^{iv}。

図表51 フローティング支援の内容(資金面以外)

- ・ 金銭管理・家計管理
- ・ 家賃滞納・立ち退きに対する対策
- ・ 福祉サービスの利用申請
- ・ 引越しの支援
- ・ 賃貸借契約の内容を理解するための支援
- ・ 在宅で独立した生活を営むための生活スキルの獲得
- ・ 家で安全を確保するための方法
- ・ コミュニティでの日中のアクティビティ・職業訓練・教育などのサービスにアクセスする
- ・ 主治医を見つけ、医療ニーズがあるかを診断する
- ・ 他の役所とやり取りする
- ・ 近所づきあいをするための支援

(出典)Kent City Council & Supporting People 編 Floating Support リーフレット

ⁱ Jenny Morris “Housing and floating support” *Housing Research* 147 June 1995

ⁱⁱ <http://www.shelteredhousinguk.com/page14/page14.html>

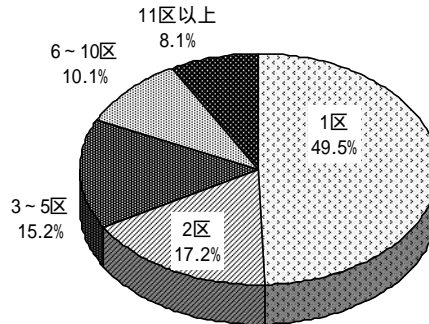
ⁱⁱⁱ 法律文化社『欧米のホームレス問題(上)～実態と政策』小玉徹ほか編著 2003年2月 P87

^{iv} http://www.swan.org.uk/swan_services/supported_housing/floating_support_services/

【活動範囲の規模】

単身ホームレスを対象にサービスを提供しているロンドンの民間団体は、ロンドンの33行政区のうち、ひとつの区内で活動している団体が全体の約半数であり、小さい規模の団体が多いことがわかる。一方で、最大では26地区で活動していると回答した団体が1ヵ所あった。

図表52 ロンドンのホームレス支援民間団体の活動地区数

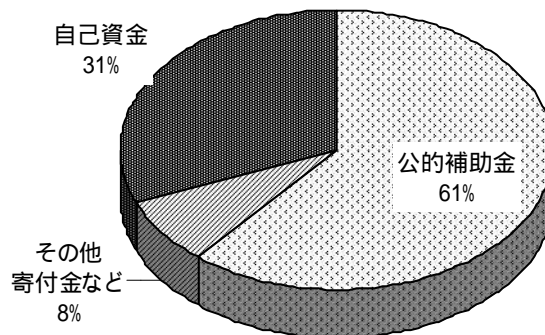


(出典)Resource Information Service “London’s Homeless Sector ; Results of the State of the Sector Survey” Table6-4

【活動財源】

単身ホームレスを対象にサービスを提供しているロンドンの民間団体の資金について、その財源構成をみたものが下図である。回答した99の民間団体の収入総額のうち国や市などによる補助金(公的補助金)が61%と大半を占めている。その内訳は前述の国の Supporting People 事業の補助金が46%、自治省4%、その他国の補助金2%、ロンドン協会1%、その他自治体の補助金8%などとなっている。自己資金は31%を占めるが、家賃やサービス利用料収入がそのほとんどである。

図表53 単身ホームレスを支援するロンドンの民間団体の収入源内訳



(出典)Resource Information Service “London’s Homeless Sector ; Results of the State of the Sector Survey”2008年5月(単身ホームレス向けサービスを提供する主として民間団体に対するアンケート調査;総回収数102団体)

事例1 「シェルター」Shelterによる生活困窮者支援

a) 団体の概要

Shelter はロンドンのみならず、イングランド全域およびスコットランドにおいて活動している最古参ⁱのチャリティ団体である。2009年度(2009年4月1日～2010年3月31日)収入は総額5110万£であるⁱⁱ。

当団体は1966年に牧師によって、教区におけるスラムなどの住宅問題に立ち向かうために設立された。現在ではスラムはなくなったものの、住宅危機は依然として存在しているため、だれでもが住宅を手に入れられることを目標に支援を行っている。とくにホームレス(およびホームレスになる恐れのある人)に対する助言・相談を行うほか、国や自治体の住宅支援に対するロビー活動などを行う。国や自治体からの補助金・助成金や委託費のほか、国民や企業・団体からの寄付金などで成り立っている。1,100人(フルタイム換算で933人)のスタッフのほか、850人超のボランティアにより支えられている。ⁱⁱ

また、子どものホームレスに対しても積極的に支援をしており、住宅のみならず、教育や健康に関する支援まで幅広く行っている。ⁱⁱⁱ

b) 支援の内容と実績

活動報告書“Achievements”によると、2009年度の活動はイングランド全体で、84,000人以上に対する助言相談を行い、それにより、7,000人・世帯超がホームレスになるのを防ぎ、2,341人・世帯が新しい宿泊所を確保した。また、電話相談では約49,000人の緊急ニーズに対応し、5,000通以上の電子メールにて寄せられた相談に対して支援を提供した。

Shelterは住宅の専門家を配した相談所をイングランド全体で50カ所以上有し、ここで無料の相談が受けられる。対象はホームレスに限定したものと、一般向けのものがある。また、住宅以外の相談に応じる相談所もある。

ロンドンでホームレスを対象とした住宅に関する相談所はShelter South London、Shelter West Londonの2カ所あり、それぞれ対象地域を分けて対応している。

ⁱ 法律文化社『欧米のホームレス問題(下)～支援の実例』中村健吾ほか編著 2004年3月

ⁱⁱ Shelter “Annual Report and Accounts 2009/10”

ⁱⁱⁱ Shelter “Achievements”

図表54 シェルター相談所の概要

相談所名	Shelter South London	Shelter West London
サービス概要	住宅問題を抱える人に対する専門家による助言と弁護のサービス。家賃・抵当滞納、ハラスメント、住宅手当問題、破損、ホームレス、バイオレンスからの避難などに対処。	
営業時間	月火木:9~16時、 金:10~13時、水土日:休	月~金:9~17時
対象者	ホームレス、ホームレスになる恐れのある人、住宅に関する助言を要する人	
職員数	7名	4名
対象地域	ロンドン全域	City of Westminster, Kensington and Chelsea, Hammersmith and Fulham, Camden, Brent, Ealing, Hounslow, Enfield, Barnet, Harrow, Hillingdon

(出典)Shelter のホームページより。

c) 行政との協働

当団体は、国および自治体からの補助金・助成金をもとにした活動を多数実施している。会計報告ⁱによると、2009年度の収入のうち8%が政府助成金、11%が法律上のサービス委託、12%がその他助成金・委託という構成になっている。

助成金等の内訳を詳しくみると、ロンドン協会から£319,000(約42,108,000円ⁱⁱ)の助成金をLondon Advice Centre(前述の相談所)事業限定で受けている。会計報告では単年度分しか計上されていないため、ロンドン協会の助成金ホームページⁱⁱⁱから調べると、下表のとおり、「ホームレスに対する宿泊所確保の支援(助成 No.47)」と「ホームレス状態に関するより高次元のサービス(助成 No.103)」という2つの助成金を受けている。

ⁱ Shelter “Annual Report and Accounts 2009/10”

ⁱⁱ £1 = ¥132 で換算。以下同。

ⁱⁱⁱ <http://www.londoncouncils.gov.uk/services/grants/default.htm>

図表55 ロンドン協会(London Councils)からの助成金

助成名(番号は補助金No.) と概要	金額・期間	要求されるアウトカム
<p>47: 専門的支援と一時的あるいは恒久的宿泊所へのアクセス (ホームレスへの取組み)</p> <p>ホームレスを減らし、宿泊所を確保するための多様かつ反応するサービス;全ロンドンでの電話および的を絞った対面の助言や弁護活動</p>	<p>2008.1.1 ~ 2011.12.31 総額 £ 996,292 (約 1 億 3 千万円)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1: 適切な一時的あるいは恒久的宿泊所の確保 2: ホームレスになる恐れのある人や野宿者に対する的を絞った助言による、ホームレスの減少 3: 住宅の賃貸権の維持 4: 住宅サービスへのアクセスの向上 5: 健康サービスや情報へのアクセスの向上 6: 弱者層のニーズの認識の向上 7: 社会的孤立の減少 8: 給付や権利に関する知識の向上 9: サービス提供およびサービスのマーケティング、評価、マネジメントを通じた、困窮者への公平性の積極的推進
<p>103: ホームレス状態に対する特定領域の高次元サービス</p> <p>ロンドン協会のホームレス委託サービスの 33 プロジェクトに対する第二段支援。信任された訓練、住宅法の更新、調査および入手できる財源などの支援を含む。また、電子メールの発行、モニターシステムの開発、公平性に導く層との相談・公平性と多様性訓練・機会の助言の支援も含む。</p>	<p>2009.2.1 ~ 2013.1.31 総額 £ 240,000 (約 3 千万円)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1: 対象者のニーズに対応したより質の高いサービスを発展させるため、第一線の団体を支援 2: 戦略的に協同し、サービスを提供するために最も有効な方法を企画し、良い実践を分かち合い、互いの知識や専門技術を築き上げることを第一線の団体が実現 3: 当該サービス分野で働く補助団体のネットワークが、政策発展過程に寄与するために、提供するサービスや対象者のニーズについての知識・情報・データを共有することを実現 4: 当該サービス分野で働く補助団体のネットワークが、ロンドン全体に提供されるサービスのパターンに反映するために、データ収集と情報マネジメントのシステムを発展させ使用し、当領域によるサービスの影響をモニターし、検査し、評価することを実現 5: 当該サービス分野で働く補助団体のネットワークが、公平性に導く層への強化された第二段支援を提供したり、公平性を目標とする層のニーズにより効果的に対処するために一般のサービス提供者を支援することなどによって、公平性を目標とする対象層のニーズに対しとくに焦点を当てることを実現

(出典)London Councils 助成金ホームページより

また、国からの2009年度の補助金は会計報告によると、特定の地域限定のプロジェクトを除くと、総額で£3,155,000(約416,460,000円)受けており、それぞれの対象プロジェクトは下表のとおりである。なお、当団体はイングランド全土およびスコットランドで活動を展開しているため、他の自治体やスコットランド政府からの補助金も受けている。そのほか、国営くじ基金(Big Lottery Fund)、監獄サービス協会(HM Prison Service)といった公的資金からの補助も受けている。

図表56 イギリス政府からの補助金(特定の地域限定のものは除く)

部局	金額(£)	プロジェクト
Department of Communities and Local Government 自治省	1,793,000	National Homelessness Advice Service ホームレス助言相談サービス
	1,362,000	Homeowners Mortgage Support Scheme 住宅所有者抵当支援事業
合計	3,155,000	

(注1) £2,000 超のもののみ開示義務があるため、少額のものに掲載されていない。

(注2) 全国展開している団体であるため、ロンドンに限定した補助金額ではない。

(出典) Shelter “Annual Report and Accounts 2009/10”

事例2 「ブロードウェイ」Broadway による生活困窮者支援



a) 団体の概要

Broadway はロンドンを中心に活動するチャリティ団体である。ホームレスに対するアウトリーチを行うほか、支援センターの提供、就労・学習支援、住宅支援(一時宿泊所などを自ら運営)、助言・相談サービスなど幅広く活動している。2002年に、それまであった2つのホームレス支援機関を合併する形で設立され、国や自治体からの補助金や委託費のほか、国民や企業・団体からの寄付金などで成り立っている。2009年度の収入は£10,573,644である。職員数は2009年度で177名おり(フルタイム換算)、ホームレスに直接対応する職員はこのうち159名である。ⁱ

Broadway では、これまでの蓄積や経験をもとに、住宅サービスおよびホームレス分野における様々な研修プログラムを他の企業・団体や個人向けに提供している。また、12ヶ月の研修生コースもあり、その間は給料が支給され、研修修了後に空きがあれば職員として採用される。

ⁱ Broadway “Broadway Homelessness and Support; Report and accounts for the year ended 31 March 2010”

b) 支援の内容と実績

活動報告ⁱによると、2009年度(2009年4月1日～2010年3月31日)の支援実績としては、4,327人のホームレスや弱者を支援した。うち1,198人には宿泊所(所有していない分も含む)を提供、924人の野宿者にはアウトリーチ・チームが接触、466人は仕事と教育チームからの支援を受け、822人がデイセンターBroadway Centreを利用した。

宿泊所としては、以下の全1,333人分の施設など保有したり出資したりしている。

図表57 宿泊所提供の実態(2009年度分)

収容先	収容人数
所有するホステル(全5カ所)	223
所有するサービス付き住宅	294
住宅協会(国の野宿者事業に基づく)提供の一時的賃貸宿泊所	163
民間のホームレスのための賃貸住宅(Broadwayが出資)	653
計	1,333

(出典) Broadway “Impact report 09/10”

デイセンターはホームレス(含む野宿者)およびホームレスになる恐れのある人が利用することができる。ここではシャワー、洗濯、電話、といったサービスが受けられるほか、家庭医の紹介、郵送先住所としての利用、職業訓練なども受けられる。デイセンターでの相談内容としては身体あるいは精神の健康面に関するものが8割と最も多いほか、健康的な生活に関するものも8割近くある。ホームレスの多くは医療サービスを受けるのが困難であるため、このデイセンターでは医療の専門スタッフを3名常駐させている。

このほか、フローティング支援(前述)も実施しており、現在 Brent 区の58名に対し、自分の家で独立して生活をし、家の賃借を継続できるように支援をしている。援助している人々は精神疾患の状態が続いており、区の精神疾患チームと接するように図っている。このフローティング支援サービスは区のSTART Plusという2008年から開始されたプログラムからの委託で実施している。

図表58 デイセンターBroadway Centreによる支援の実態(2009年度分)

支援ニーズ	比率
身体的健康面	81%
精神的健康面	82%
アルコール	69%
ドラッグ	57%
健康的な生活	76%

(出典) Broadway “Impact report 09/10”

ⁱ Broadway “Impact report 09/10”

c) 行政との協働

会計報告ⁱによると、2009年度はロンドン協会から £ 66,107(約 8,726,124 円)の用途限定補助金を、国からは Supporting People 事業として £ 3,938,639(約 519,900,348 円)の用途自由の助成金を受けている。

会計報告では単年度分しか計上されていないため、ロンドン協会の助成金ホームページから調べると、2008年7月1日～2012年6月30日までの期間で総額 £ 264,428(約 34,904,496 円)の金額を助成金「No.44 デイセンター施設」として受けている。

図表59 ロンドン協会(London Councils)からの助成金

助成名(番号)	アウトカム
44: ホームレスおよびホームレスになる恐れのある人に対するデイセンターや立ち寄り施設	1: ホームレスに対する健康や専門家支援サービスへのアクセスの向上 2: 対象者の大多数が必要とする以下に関連する事項(いずれかあるいは両方): 2a: 自信と自尊心の向上 2b: サービス提供者との関与の向上(堅固な野宿者などを対象) 3: ホームレスに対する生活能力の学習・発達へのアクセスの向上 4: ホームレスに対する訓練・雇用へのアクセスの向上 5: サービス提供およびサービスのマーケティング、評価、マネジメントを通じた、困窮者への公平性の積極的推進

(出典)London Councils 助成金ホームページより

また、前述のデイセンター(Broadway Centre)については、国の Big Lottery Fund という宝くじ基金からの用途限定の助成金(Reaching Community プログラム)も受けており、その額は 2009年度で £ 121,466 である。

事例3 「セント・マンガーズ」St Mungo's による生活困窮者支援



a) 団体の概要

St Mungo's はロンドンで活動する団体で、正式名称が St Mungo Community Housing Association Limited といい、1969年にボランティアによる野宿者向けの施設として開設された。当初は温かいスープなどを提供した。名前に St(聖なる)がつくが、創業者の出身地の守護聖人の名前をとっただけで、宗教系の団体ではない。

その後、既存の建物を大型ホステルに替えたり、小さな補助付き施設や虚弱老人を対象とした居住型施設も開設するなどして組織が拡大した。ホームレスが立ち直るのを支援するほか、ホームレスにならないように予防の支援も行う。

当団体はチャリティとしての登録はしていない。団体ウェブサイトによると、登録しないことにより、様々な活動制約がなくなり、幅広い活動ができるためであると説明されている。

ⁱ Broadway “Broadway Homelessness and Support; Report and accounts for the year ended 31 March 2010”

職員としては、専任スタッフとしてフルタイムが791人・パートタイムが87人いるほか、非専任が234人、ボランティアが200人超いるⁱ。スタッフに対しては、専門的な研修を行っているⁱⁱ。また、収入は2009年度で4,900万ポンドであるⁱⁱⁱ。

b) 支援の内容と実績

野宿者へのアウトリーチを行い、自ら所有する緊急シェルターやホステルに収容する。

2009年度の実績としては、アウトリーチで526人の野宿者を救出、150人に緊急シェルターを提供、1,600人に宿泊所を提供、職業訓練プログラムで1,005人を支援、自家所有の宿泊所の入所者703人がより長期滞在できる住居等に移動した^{iv}。

また、St Mungo'sの職業訓練プログラム「就労への道」(Pathways to Employment)は2008年から開始され、現在、5ヵ所のホステルで実施されている。専門家による就労に向けての様々な技術などの訓練や、助言を受けられる。最近の実績は以下のとおりである^v。

- ・ 13%がフルタイムまたはパートタイムの仕事に就いた
- ・ 6%が働き口を見つけた
- ・ 6%がボランティアの仕事に就いた
- ・ 17%が引き続き教育コースを受けた
- ・ 14%が職業訓練コースを修了

このほか、予防プログラムの一つとして、監獄での支援を行っている。犯罪者の30%が獄中に家をなくし、釈放されたときにホームレスになる割合が高いことから、監獄にいる間から住宅に関する助言・相談サービスを行っている。2000年から実施しており、最初の18ヵ月間で250人がホームレスになるのを予防し、1,000人にその他の助言をした。

St Mungo'sの支援の場合、一時宿泊所を提供するだけでなく、その後もクライアント(ホームレスなど)をフォローし、ニーズを聞き、それに対処・支援を行い、その結果どのような人生を歩んでいるかの追跡を行う。また、クライアントによる評価も聞き、成果が上がった(下がった)要因などの分析も行っている。

ⁱ 2009年度数字。St Mungo's "Financial Statements; Year ended 31 March 2010"

ⁱⁱ StMungo's ホームページより

ⁱⁱⁱ St Mungo's "Annual Review 2009/10"

^{iv} St Mungo's "Annual Review 2009/10"

^v St Mungo's "Pathways to Employment: Supporting Homeless People's Journey to Work"

図表60 所有する一時宿泊所

施設種類	施設数・定員	支援概要	滞在可能期間
緊急 シェルター	2カ所 合計で70人	・ニーズのアセスメント ・長期滞在型施設に入所するための 給付金申請の支援 ・無料	3週間
ホステル (個室・ 2人室)	15カ所 各定員30~60人 合計で780人	(緊急シェルターの次に入所) 住宅・雇用・訓練・健康のニーズに 対応する補助者が各人に付く	6~12ヵ月
半独立型 住居	1カ所 340人	個々人のペースで独立して生活する 自信を持たせるための施設	
ケアホーム	1カ所 450人	精神疾患、ドラッグ・アルコール依存 症などのケアの付いたホステル (必ずしもホームレス限定ではない)	

(出典)St Mungo'sのホームページ、St Mungo's "Annual Review 2009/10"、carehome.co.uk ホームページより

c) 行政との協働

会計報告ⁱによると、2009年度の収入のうち、19.3%が自治体の Supporting People 補助金、4.9%がそれ以外の補助金、5%が国からの補助金という構成になっている。

会計報告では単年度分しか計上されていないため、ロンドン協会の助成金ホームページから調べると、St Mungo Community Housing Association(当団体の正式名称)に対して、2008年1月1日~2011年12月31日の期間で総額£826,935(約109,155,420円)の金額を助成金「No.47 ホームレスへの取組み」として受けている。

図表61 ロンドン協会(London Councils)からの助成金

助成名(番号は補助金 No.)と概要	要求されるアウトカム
47: 専門的支援と一時的あるいは恒久的宿泊所へのアクセス(ホームレスへの取組み) ホームレスを減らし、宿泊所を確保するための多様かつ反応するサービス;全ロンドンでの電話および的を絞った対面の助言や弁護活動	1: 適切な一時的あるいは恒久的宿泊所の確保 2: ホームレスになる恐れのある人や野宿者に対する的を絞った助言による、ホームレスの減少 3: 住宅の賃貸権の維持 4: 住宅サービスへのアクセスの向上 5: 健康サービスや情報へのアクセスの向上 6: 弱者層のニーズの認識の向上 7: 社会的孤立の減少 8: 給付や権利に関する知識の向上 9: サービス提供およびサービスのマーケティング、評価、マネジメントを通じた、困窮者への公平性の積極的推進

(出典)London Councils 助成金ホームページより

ⁱ St Mungo's "Annual Review 2009/10"

第3節 フランス (パリ)

1. 生活困窮者支援の基本的な考え方

(1) フランスにおける生活困窮者の概念

生活困窮者に関連する法律における定義

フランスの公的文書における「貧困者」の定義は、その総所得が国の中央値の 50%もしくは 60%に満たないもの、とされているⁱ。この定義に従って、所得が国民の所得中央値の 50%、60%以下に満たない者を「貧困者」とした場合の貧困者数は以下の通りであるⁱⁱ。

図表62 フランスにおける貧困者数・貧困者率

	貧困率を中央値の 50%とした場合		貧困率を中央値の 60%とした場合	
	人数(千人)	人口中の割合	人数(千人)	人口中の割合
2005	4,270	7.2%	7,766	13.1%
2006	4,188	7.0%	7,828	13.1%
2007	4,281	7.2%	8,035	13.4%
2008	4,272	7.1%	7,836	13.0%

(出典)INSEE, Taux de pauvreté selon le seuilより日本総研作成

フランスでは明確にホームレスとは何かについて法の中で定義していない。しかしいくつかの法律の中に「ホームレス状態」についての言及があり、その対象範囲は徐々に広がっている。当初、住居に困難を抱えるものに関する定義は「病院退院者や刑期終了者、売春の恐れのある人や放浪者の単身者」とされていたが、1974年「家族および社会扶助法典」では、社会扶助宿泊施設の対象者に関して「十分な資力…生活を営むことが困難であること、それが住居の欠如と結びついていること(185条)」という定義が置かれ、従来よりも対象者が拡大されたⁱⁱⁱ。

また「家族および社会扶助法典 Code de la famille et l'aide sociale」では3ヶ月間の居住証明のできないものは「救済地のない人(personne n'ayant pas le domicile de secours)」、1988年の「参入最低限所得 RMI 法」では「安定した住居のない人々 personne sans résidence stable」とそれぞれ定義された^{iv}。

なお、一般的に「住所または住居不定者」を指す言葉として SDF(personne sans domicile fixé)という用語が使用されているが、これは 19 世紀末の警察用語をメディアやソーシャルワーカーが

ⁱ 貧困研究会編集『貧困研究』、2009年5月vol2、マリーズ・マルプサット「フランスにおける貧困研究」、p125。また都留民子「「福祉国家」はゆらいでいるか フランスの失業・貧困とその対策」によれば、フランスでは平均所得の 60%に満たないものを貧困ととらえている。都留民子「「福祉国家」は揺らいでいるか フランスの失業・貧困とその対策」、新日本出版『経済』、2009年9月号

ⁱⁱ INSEE(Institut national de la statistique et des études économiques), Taux de pauvreté selon le seuil http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF04415

ⁱⁱⁱ 同上、p210 および p214。現在、同法の中で該当する内容が記されている条文は 184 条であると考えられる。Legifrance, Code de la famille et l'aide sociale

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072637&dateTexte=20110219>

^{iv} 小玉徹ほか著『欧米のホームレス問題 上』、法律文化社、2003年2月、p209

1980年代末に広げたものであり、法的に定義のある用語ではないⁱ。

生活困窮者とホームレス(住宅喪失者)の位置づけ

法律における定義とは別に、貧困を論じる際には「恵まれない者 *personnes défavorisée*」という用語も使用され、それは定住できる住まいを持たない者をはじめとして、望まない同居や不適切な住居に居住することを余儀なくされているもの、家賃負担能力が低いなどの理由で退去を迫られているものなどを指す。これらの人々に対しては福祉、雇用、住宅等、様々な分野からの支援策が講じられている。

また「恵まれない者の住宅に関する高等委員会」は、1995年の国立人口問題研究所(INED)によるホームレス調査及び1996年に国立統計経済研究所(INSEE)によって行われた調査から、「短期間で自治的な生活を可能にする住居にアクセスできる展望のない人々」としてのホームレス数を推定した。この中には文字通り路上で生活する人々のほかに、宿泊センターや受け入れセンターへの滞在者、ホテルや家具付きの部屋に居住している人、居候で住居を持つ手段がない人、望まない同居・宿泊をしている者、キャンピングカーや一時しのぎの住宅に居住する者、が含まれている。この調査の結果、宿泊センターや受け入れセンターへの宿泊者が35,000人、ホテル、家具付きの部屋などに滞在する人が550,000人(うち子どもは50,000人)、望まない同居をする人が100,000人、一時しのぎの住宅に住む人が45,000人となり、合わせて約730,000人がホームレス状態として推計されたⁱⁱ。

その後1995年に実施された国立人口問題研究所(INED)のアンケート調査ⁱⁱⁱを踏襲した国立統計経済研究所(INSEE)による2001年の調査では、宿泊施設、無料レストラン、食糧配給センターなどの利用者(親族・知人宅への寄宿者も含む)を調査対象とし、その数を8万6,500人と推計した^{iv}。

また、国立統計経済研究所(INSEE)では恵まれないものに関する統計において、貧困世帯の定義として下記の項目のうち8つ以上に当てはまる世帯をカウントしている^v。下記の通り貧困世帯を定義する項目の中の3分の1程度は住宅に関連する条件であることから、貧困状態と住宅

ⁱ 小玉徹ほか『欧米のホームレス問題 上』、p209

ⁱⁱ 同上、p207。原典は Haut comité pour le logement des personnes défavorisées(恵まれないものための住居に関する高等委員会)、“*Le besoin de coherence dans la politique du logement 5^{ème} rapport*”
http://www.hclpd.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=8

ⁱⁱⁱ 同上、p218。原典は INED(Institute National d'Etudes Démographiques)“*Devenir sans-domicile:ni fatalité, ni hazard*”
Population & Sociétés Numero N° 313 1996
http://www.ined.fr/fr/publications/pop_soc/

INEDによる調査では「最も狭義のホームレス生活者 *sans domicile au sens restreint*」が定義され、その対象は宿泊施設・公私のレストラン・食事サービスの利用者、宿泊所ではない場所(路上、踊り場、駐車場、駅など)で就寝している者であった。

^{iv} 同上、p223。原典は INSEE,“*Hébergement et distribution de repas chauds, Le cas des sans-domicile*”
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=IP823

^v 都留民子「「福祉国家」は揺らいでいるか フランスの失業・貧困とその対策」、p147-148。Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Social(貧困と社会的排除に関する全国監査局)“*Le Rapport de l'ONPES 2009-2010*”
<http://www.onpes.gouv.fr/Le-Rapport-2009-2010.html>

の欠如状態はつながりを持ったものとして把握されていることがわかる。同レポートによるとこの定義に従った際のフランスの貧困率は 2007 年時点で 12.2% である。

図表63 貧困世帯を定義する項目

- 家計運営上の拘束
 - 収入の3分の1を超える返済がある
 - 再三、銀行口座が赤字となる
 - 収入で支出をカバーすることが困難
 - 利子付き預貯金を含め金融投資が皆無
 - 生活のために預貯金を引き出している
 - 家計が苦しく、将来の消費のために借金せざるを得ない
- 支払の遅れ
 - 光熱費、電話代などの支払に遅れがある
 - 家賃や管理費などの支払に遅れがある
 - 税金の支払に遅れがある
- 消費の上での困難
 - 住宅を適温に保つことが困難
 - 1年に1度の旅行(1週間以上)が困難
 - 家具の買い替えが困難
 - 衣類の購入が困難
 - 靴を2足以上所有できない
 - 2日に1度以上肉を食べられない
 - 2週間に1度以上完全な食事を取れない
 - 友人を食事に招くことが難しい
 - 贈り物をすることが難しい
- 住宅の問題
 - 部屋数が世帯員数より少ない
 - 住宅の内部にバスルームがない
 - 住宅の内部にトイレがない
 - お湯が出ない
 - 集中暖房がない
 - 住居が非常に小さい
 - 暖房が困難
 - 住居に湿気が多い
 - 騒音が著しい

最近のデータとして国立統計経済研究所(INSEE)は 2011 年 1 月に、2000 年代に行われた各種人口調査から、2000 年代後半にフランスで住居に問題を持った人の人口を以下の通り取りまとめ、発表しているⁱ。

ⁱ INSEE, "Etre sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles La situation dans les années 2000"
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1330

図表64 住居に困難を抱える人に関する統計結果

		家のない人			個人的な住居が確保されていない人		十分な設備の整っていない住居に住む人	
		家なし・短期滞在施設・緊急施設滞在者	長期滞在の社会施設滞在者	一時的住宅手当によって運営される施設滞在者	ホテル滞在者	家族以外の人への滞在者	一時しのぎの住宅に居住	人口過剰の住宅に居住
合計人数		33,000人	66,000人	34,000人	38,000人	79,000人	85,000人	2,778,000人
居住地域別	イル・ド・フランス	36%	25%	不明	60%	28%	15%	29%
	それ以外の地域	64%	75%	不明	40%	72%	85%	71%
就業状況別	就業者	不明	19%	不明	36%	43%	34%	33%
	失業者	不明	22%	不明	16%	28%	10%	10%
	退職者、学生など	不明	59%	不明	48%	29%	56%	57%

(出典)INSEE, *Etre sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles La situation dans les années 2000* より
日本総研作成

(2) フランスにおける生活困窮者支援の考え方

フランスでは特に「ホームレス」支援法といったように対象を限定した法は存在せず、「参入最低限所得法 RMI」の周辺で、所得保障、医療保障、雇用保障、住宅保障などが総合的に貧困対策として実施されてきたⁱ。

生活困窮者への食事の提供や宿泊施設に関する具体的な福祉援助は主として民間福祉が中心である。国や地方自治体は住宅整備などハード面に積極的に取り組み、民間団体がソフト面、個別サービスを提供するという役割分担がなされているが、各民間団体は公共団体から財源を調達しているため、行動計画を公共団体に提示し、綿密な連携を図りながら活動を行っているⁱⁱ。

2. フランスにおける生活困窮者の支援制度

(1) 住宅保障制度

制度の概要

a) 法律・所管

1990年 ベソン法

同法律によって、住宅問題を解決するための国と地方、官民のパートナーシップが強調され、国の役割とともに民間団体の役割も明示されたⁱⁱⁱ。

ⁱ 柳沢房子「ホームレス支援政策をめぐって 各国の動向」、p66

ⁱⁱ 北條蓮英「フランスにおけるホームレス生活者の居住支援策の近年の動向」、『福井県立大学論集』、第27号、2006年2月、p23

ⁱⁱⁱ 小玉徹ほか『欧米のホームレス問題 上』、p254

1998年 反排除法

同法律は、「恵まれない者」の範疇を拡大し、予防施策を強化しつつ、「住宅から排除された者」への支援を優先することを強調しているⁱ。

2007年 ホームレス生活者のための支援強化プラン PARSA

同プランは住宅に関する困難を抱える全ての人に解決策を示すべく、宿泊所と住居の確保に関する各種支援活動を強化することで安定した住宅への移行が増加することを目指している。

2008年 不服申し立て可能な居住権についての法律 DALO 法

同法はフランスに合法的に居住する全ての市民に住居を持つ権利を保障するだけでなく、住居を確保するために行使し得る政府と個人の法的権利を定めた。

b) 支援の方法・内容

1990年のベソン法により、住宅困窮者支援のための、県の行動計画の策定、住宅連帯基金の設置、居住支援組織や非営利活動団体との協力、困窮者の住宅費の助成、民間賃貸住宅の活用などの施策がとられたⁱⁱ。その後ベソン法で定められた国の施策を基礎自治体や社会住宅供給組織に実行させるため、「地方住居計画」と恵まれないものを支援するプログラムを含んだ県の行動計画が策定されることになり、1991年には「都市の方向付けに関する法律の制定によって上記の計画の実行が促されたⁱⁱⁱ。

その後、1998年の反排除法では、以下の4つの施策が掲げられたⁱ。

ア) 「恵まれない者」向けの住宅供給を拡大

空き家の期限付き収用、投機等目的による意図的空き家への課税、住宅改善契約つき社会賃貸住宅の供給推進、困窮世帯を受け入れる民間賃貸住宅の建設・改善への助成と税制面での優遇措置

1) 社会住宅ストックの活用

住宅割当基準の明確化、社会住宅占有議定書制度の導入、住宅割り当て委員会の設置、大規模社会住宅団地等の「問題地区」を包摂する複数の市町村が参加する市町村間住宅会議の設置、県知事と社会住宅供給組織による入居優先基準の協約の締結ならびに市町村間住宅会議の設置要請地域の拡大と機能の拡張、HLM住宅(社会住宅)入居申請者リストの一本化と待機者番号の発行、HLM住宅入居申請者リストの一本化と待機者番号の発行、入居基準上限所得の引き上げと超過家賃適用基準の見直し

ウ) 居住の継続保障

家主や債権者による居住者の追い出しを防止するための相談窓口の設置、支援情報の提

ⁱ 同上、p260

ⁱⁱ 柳沢房子「ホームレス支援政策をめぐって 各国の動向」、p67

ⁱⁱⁱ 小玉徹ほか『欧米のホームレス問題 上』、p255

供、住宅連帯基金による救済、「追い出し」予防憲章の策定、「追い出し」裁判前に知事の介入を可能にする猶予期間の設定、滞納している公共料金の肩代わり制度など
劣悪な住居に居住している人と居住する可能性のある人向けの援助(鉛害防止のための診断費用・修繕工事費用助成と県知事による住宅の改善命令、劣悪な居住条件で入居を斡旋する悪質業者の取り締まり強化、困窮者を受け入れる社会賃貸住宅に適用される又貸し制度の拡充とアソシエーションによる支援活動への助成、家具つき住宅や簡易宿泊施設滞在者への最低限度の居住保障の適用、2000 年以降は老朽化した分譲共同住宅の改善促進のための支援策など

I) ベソソ法で導入された制度の運用促進

県行動計画の策定と施行(策定から 3 年以内)、住宅連帯基金の活用等

また、具体的な支援としては、以下のような施策が実施されてきた。

- ア) ローン補助(持ち家世帯向け)と家賃補助(借家世帯)によって構成される対人補助
- イ) 社会賃貸住宅融資制度(貸付等)と全国住宅改善事業団の支援による低家賃の民間賃貸住宅の確保による困窮者向け住宅の供給
- ウ) 住宅連帯基金による援助(入居保証金の肩代わり滞納家賃の肩代わりなど)
- エ) 不衛生住居等の除去や老朽住宅の改善に対する援助
- オ) 社会住宅の活用(特定の社会住宅の居住者が困窮者ばかりにならないように配慮しつつ、困窮者から優先的に入居させる)
- カ) 空き家対策(8 つの指定都市にある住宅のうち、法令で認められた正当な理由のないまま、課税年の 1 月 1 日から遡って 2 年以上空き家になっている住宅所有者に対する課税強化)

まだ実績は確認が困難であるが、フランスでは 2007 年に「ホームレス生活者のための支援活動強化プラン」が発表された。このプランでは以下の 4 点について具体的な行動を定め、臨時もしくは短期的な宿泊施設から安定した住居への移行を進めようとしているⁱⁱ。

- ア) 冬季専用だった 5,000 人分の宿泊場所を 1 年中開放する
- イ) 受け入れ方法の改善と時間外対応の延長によって、宿泊施設的环境を人間生活にふさわしいものに改善する
- ウ) 宿泊施設入所者の社会参入を支援するために、長期にわたる宿泊所の提供を推進する
- エ) 社会的見守り活動(ホームレス生活者の受け入れとオリエンテーションサービス、緊急ナン

ⁱ 反排除法の内容については、小玉徹ほか「欧米のホームレス 上」による内容に従った。

ⁱⁱ 小久保哲郎・安本一郎編『すぐそこにある貧困』、法律文化社、2010 年 10 月、p220-221
Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion social
<http://www.cnle.gouv.fr/Plan-d-action-renforce-du.html>
Sénat, "Rapport d'Information, N° 445 Session Extraordinaire de 2007-2008", p121-122
<http://www.senat.fr/rap/r07-445-1/r07-445-1.html>

バー115 サービス、日中の受け入れ施設)と巡回活動の強化

また、2007年には「不服申し立て可能な居住権についての法律 DALO法」が成立し、以下の施策を決定した。同法は、合法的にフランスに住む全ての市民が住居を持つ権利を保障することを狙いとしているⁱ。

ア) 2008年から2012年の間に3万戸の社会住宅を建設すること

イ) 上記の計画の実施のために土地や建物の先売権を政府に認めること

ウ) ホームレス生活者、ワーキングプアそして母子世帯等で住居を必要とする人々に解決策が提示されない場合は当該自治体に対して行政裁判所に不服申し立てをすることを認める

支援実績

反排除法に基づく居住施設の運営や住宅管理に結びついた対人支援は非営利活動団体による実行を期待され、住宅連帯基金による助成を受けている。

上記の支援のうち、支出金額等が判明しているものは以下の通りⁱⁱ。

a) 対人助成

2000年末の統計によれば、対人助成の支給額は123億ユーロであり、対人助成を受給している世帯数は628万世帯である(賃貸539万世帯、持ち家89万世帯、施設入所世帯を除く受給者数では5割強、持ち家でローン返済中世帯の2割弱)。施設に入所して社会住宅手当や住宅費対人助成を受けている人が50万人程度であった。2009年の対人助成の規模は145億ユーロとなっているⁱⁱⁱ。

b) 困窮者向け住宅の供給

1990年から1999年の間に供給された民間住宅は累積4万8,000戸程度であった。

c) 住宅連帯基金による援助

住宅維持のための給付は2000年の推定値で8,126万ユーロ、入居支援には推定6,845万ユーロ、住宅と結びついた社会サービス提供事業は推定5,351万ユーロであった。

ⁱ Legifrance, *Loi n° 2007-290 du mars 2007 instituant le droit Au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale(1)*,

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000271094>

ⁱⁱ 小玉徹ほか『欧米のホームレス問題 上』、p261-266

ⁱⁱⁱ CNAF(Caisse Nationale d'Allocations Familiales), “*Cahier des données sociales 2009*”, p142

<https://www.caf.fr/wps/portal>

(2) 所得保障制度

制度の概要

a) 法律・所管

フランスの主な所得保障制度としては以下のものがある。

1988年 参入最低限所得法(Revenu minimum d'insertion)=RMI(エレミー)

2008年 積極的連帯所得の施行に関する法(Revenu de solidarité active)=RSA(エレサ)

b) 支援の方法・内容

RMIの受給資格を有する人は、最低賃金に連動した現金給付とソーシャルワーカーⁱによる生活・就労援助を受けることができる。対象は所得が一定の値(2009年1月時点では454ユーロ)に満たない25歳以上の人であり、この中に住宅手当や交通機関利用料金の割引などの権利、職業訓練及び健康回復に向けた治療など、個人別の契約が付随するⁱⁱ。

同制度による補助は現金給付と参入援助に分けられる。現金給付では単身の法定最低賃金の約半分、子ども2人と夫婦(カップル)で法定最低賃金程度の金額が給付される。

もう一方の補助手段である参入援助を利用すると、ソーシャルワーカーの援助によって衛生教育や読み書きの教育、疾病保険への加入や住宅への入居などの「社会的参入」、また職業養成、公的雇用、一般雇用の確保のための「職業的参入」を図るための援助を受けることができるⁱⁱⁱ。

2009年6月以降は、2008年成立したloi n° 1249により、RMIと一人親手当(API)を土台とし、その受給者が就労した場合には就労時間に応じて稼働収入の一部(上限は68%)を上乗せするという積極的連帯所得RSA(le revenu de solidarité active)という制度が運用されている^{iv}。

RSAは経済活動を行っておらず給与所得のない者に対する金銭給付と、給与所得があってもその額が低い者に対する金銭的給付の二種類に分かれる。

RSAは所得の保証だけではなく受給者の一人ひとりの職業参入を重視した制度であり、旧制度のRMIでは支給対象者には該当しない有職の低所得者でも受給資格を有する場合がある。目的は主に以下の4点であると公表されている^v。

ア) 必要とする人々に対し所得の補填を行うこと

イ) 職業活動を活発化させること

ⁱ フランスにおけるソーシャルワーカーの資格は3種類に分かれる。1種類目は高卒後に3年間(1年半の教育と1年半の実習)、養成機関で育成されるSocial Assistant、2種類目は3年間の特別養成校で育成されるSpecial Educator、3種類目が2か年の教育を受けた家計管理・家計教育アドバイザーである。Social Assistantは緊急宿泊施設、学校、企業などで働き、Special Educatorは子ども、身障者(大人)、服役退所者、引きこもりの支援など幅広い分野に携わる。家計管理、家計教育アドバイザーは社会参入宿泊施設、問題を抱える人、借金取りに追われる人などの支援のため、市役所等に勤務している。北條蓮英「フランスにおけるホームレス生活者の居住支援策の近年の動向」、注38

ⁱⁱ マリーズ・マルプサット「フランスにおける貧困研究」、p130

ⁱⁱⁱ 小玉徹ほか『欧米のホームレス 上』、p234-235

^{iv} 都留民子「福祉国家」は揺らいでいるか フランスの失業・貧困とその対策」、p154-155

^v フランス政府ホームページ、*Qu'est-ce que le revenu de solidarité active*, <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/qu-est-ce-que-le-revenu-de-solidarite-active-0>

り) 排除と闘うこと

I) 最低社会保障をシンプルにすること

RMI 制度下では、受給者が職についた場合、その所得が全額給付額から差し引かれることから、就職をせず RMI の需給を続ける人が多く発生し、受給者の就労意欲を削ぐ制度として問題視されていた。この点を改善するため、RSA 制度下では受給者が就職した際には給付と給与所得によって個人の総所得を増やすことを可能にした。これにより受給者に就職することのメリットを与え、労働市場に復帰させることを狙っている。

c) 支援の条件・審査

RMIの対象者はフランスに居住し、収入が最低限所得に達しない25歳以上の個人である。労働能力のある、なしに拘わらず、低所得であれば需給を認める。25歳未満の場合でも、子どもを養育している者、妊娠している者は需給を認められるほか、学生の場合も、認可されている参加活動・実習に従事している者に対しては受給権を認めている。外国人の場合は、3年以上継続して居住をしていることを証明する居住証または滞在資格を持つものに対して受給資格が付与される。

安定した住居の無いものも、宿泊施設、ホテル、第三者の住宅だけでなく、福祉事務所や県の認可している非営利活動団体などを住所として選定すれば需給の対象となるⁱ。審査は所得のみであり、求職中か否か、預金額、車などの所有物の調査は行われないⁱⁱ。

RMI の受給資格をもった人は基本的に RSA の受給資格を持つことになるが、RSA の受給資格者としてはフランスに居住している25歳以上の個人もしくは24歳以下で子どもを養育している者、妊娠している者で、所得が一定の値に満たないものとされているⁱⁱⁱ。

RSA 受給者は、無職で収入が基準額に満たない場合、もしくは直近3ヶ月の収入の平均が500ユーロに満たない場合は、積極的に求職活動を行う義務があり、雇用復帰のための個別支援を受ける権利がある。求職活動を行えない場合は、半年ごとに状況確認が行われる。もし、受給者が就職促進・就職支援機関によって紹介される適正な求人を2回以上断った場合、もしくは求職活動を行わなかった場合、手当の支給が打ち切られる。

求職活動を行う義務のある受給者は、求職活動にかかる交通費や託児費用、就職決定後の引越し費用などに関する援助を受けることができる^{iv}。

雇用復帰のための個別支援は、受給者によって異なる。受給者は手当を受給する条件として職業訓練だけでなく、病気の治療、語学の習得など雇用に近づくための障害となっているもの

ⁱ マリーズ・マルブサット『欧米のホームレス 上』、p234

ⁱⁱ 都留民子「『福祉国家』は揺らいでいるか フランスの失業・貧困とその対策」、p153

ⁱⁱⁱ フランスの行政情報ページである Service-Public.fr によると、同制度は2011年2月時点では、直近3ヶ月の給与の平均が500ユーロに満たない者を対象としている。

Service-Public.fr, *Droit et obligations des bénéficiaire du revenu de solidarité active*, <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F19781.xhtml>

^{iv} 独立行政法人労働政策研究・研修機構「ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査」、p68

<http://www.jil.go.jp/institute/chosa/2010/10-070.htm>

を取り除くためのさまざまな活動をするよう約束をし、そのための支援を受ける。

支援実績

a) 支援の規模

2009年時点でのRMI受給者数は112万人である。

2009年12月時点における、RSA需給資格者数は約170万人、潜在的な受給者数は360万人と推定されているⁱ。RSA制度が始まってから2年間の受給者は以下の通りⁱⁱ。

図表65 RSA受給者数

	2009年12月時点の受給者数 (人)	2010年12月時点の受給者数 (人)
RSA score	1,293,000	1,352,000
RAscoleのみ	117,000	1,154,000
RSA activitéとの併給	176,000	198,000
RSA activitéのみ	404,000	446
Total	1,697,000	1,798,000

RSAの財源は、受給者が無職の間は県の負担、就職した後は国の負担となっている。個別の支給に関しては家族手当金庫もしくは農業社会共済金庫によって行われている。

b) 支援内容

RSA制度下ではRMI、APIを土台の所得(RSA score)として、受給者が就労した場合は時間に応じて68%を上限とした稼働収入の一部を上乗せ(RSA active)することができる。

RSAの受給者にはいくつかの義務があり、求職するもしくは適切な活動に必要な手続きをすること、参入のための活動に従うことが定められている。RSAの導入に際しては、補足予算150億ユーロが必要となったⁱⁱⁱ。2010年現在、単身者が受けられるRSA土台部分の現金給付は466ユーロである。これに加えて公共交通機関のフリーパス、各種文化・余暇施設の利用料の減免など、現金以外の給付が行われる^{iv}。RSA現金給付の典型的な上限の計算率は、以下の通りである^v。

ⁱ J.-P. Hardy, J.-M. Lhuillier, A. Thévenet, *L'aide sociale aujourd'hui*, esf EDITEUR, juillet, 2010, p435

ⁱⁱ CNAF, *l'essentiel n° 108*, mars 2011, p1-2

ⁱⁱⁱ 都留民子「『福祉国家』は揺らいでいるか フランスの失業・貧困とその対策」、p155。なお、補足予算の財源は不動産所得・預貯金の利子・生命保険の配当などの資産所得への1.1%の増税によってまかなわれた。

^{iv} 都留民子「『ワークフェア』は貧困を解決できるか?」、賃社編集室『賃金と社会保障』2010年11月号、p66

^v 都留民子「『福祉国家』は揺らいでいるか フランスの失業・貧困とその対策」、p154

- ・ 単身世帯では月額最低賃金の 1.04 倍まで
- ・ カップル・夫婦では月額最低賃金の 1.4 倍まで
- ・ ひとり親と子ども一人では 1.674 倍まで
- ・ カップルと子ども 1 人～3 人までは 1.7～1.8 倍まで

2011 年 1 月時点での具体的な給付額は以下の通りであるⁱ。

図表66 RSA 給付額の計算に使用される基準額(2011 年 1 月 1 日)

世帯を構成している者の数	給付の基準額
単身の成人 1 人	466.99 ユーロ
扶養する子のいない成人 2 人	700.49 ユーロ
扶養する子 1 人についての加算	子ども 2 人までは 140.10 ユーロ
	3 人目からは 186.80 ユーロ
子どもがいる単身の成人一人	799.56 ユーロ
	(+199.87 ユーロ/追加の子)

(出典)Service-Public.fr より日本総研作成

(3) 失業保障制度

まず国、自治体の補助による職業訓練、次に国の補助による民間企業の雇用、自治体や公企業に国が直接給与を補助する公的雇用、などの制度があるⁱⁱ。

制度の概要

a) 法律・所管

失業給付制度(失業保険制度・連帯制度)

b) 支援の方法・内容

失業保険制度は、保険料を収めた実績があり、就労意欲があるにも関わらず職を失ったものを対象としている。代表的なものに雇用復帰支援手当(ARE)がある。失業保険の受給資格のない失業者に対しては、連帯制度が適用される。連帯制度は受給者の性質によっていくつかの具体的支援制度に分かれている。失業保険制度と連帯制度の特徴は以下の表の通りであるⁱⁱⁱ。

ⁱ Service-Public.fr, *Droit et obligations des bénéficiaire du revenue de solidarité active*
<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F19781.xhtml>

ⁱⁱ 柳沢房子「ホームレス支援政策をめぐって 各国の動向」, p67

ⁱⁱⁱ 独立行政法人労働政策研究・研修機構「ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査」, p49-50。以下、失業給付制度に関しては基本的に同文献から抜粋。

図表67 失業保険制度と連帯制度の概要

	失業保険制度	連帯制度(失業扶助)
原理	保険原理 従前賃金に応じた支給額 支給期間に関する制限有	国民連帯 一定の支給額 支給期間は更新可能
主な財源	被用者と雇用主による保険料	国の歳入(租税)
需給権者	被用者で失業したもの(ARE) 訓練中の求職者(Allocation des demandeurs d'emploi en formation)	経済的・社会的困難者(RSA) 長期失業者(ASS) 失業保険手当の受給権がない者、特定カテゴリーの者(ATA)
窓口	雇用局	雇用局 RSA に関しては家族手当基金、農業社会共済金庫

(出典)「ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査」より抜粋

連帯制度では、失業給付の保険給付を使い切った、もしくは受給権のない失業者を対象とし、全額国家負担で最低限所得保障を行っている。この扶助を得るためには、過去10年のうち5年の就労期間を必要とされる。

失業者は、労働年齢層であれば求職をしていなくても受給できる「ひとり親手当」、「老齢年金代替手当」、のほかRSAなどの制度を利用することもできるⁱ。

c) 支援の条件・審査

失業保険(ARE)の受給条件は以下の通りである。

過去28ヶ月間に4ヶ月以上就労していたこと
 前職(91日以上就労していなければ前々職)の離職理由が自発的ではないこと
 身体的に健康で就労が可能であること
 求職者または職業教育訓練を求めている者として登録されていること
 求職活動を効果的かつ継続的に行っていること
 60歳未満であること
 失業手当制度の適用領域に属する地域に居住していること

失業保険とは別に、連帯制度による金銭給付を受給するためには求職活動を行う義務がある。すぐに就労を再開できる求職者は、求職者登録を済ませた後に個別の雇用復帰計画を作成、提出しなければならない。求職支援サービスを拒否した場合や、適正な求人を2回断った場合、手当での受給を打ち切られることがある。

連帯制度に関しては、以下のような種類の手当と対象者が設定されている。また、失業保険の

<http://www.jil.go.jp/institute/chosa/2010/10-070.htm>

ⁱ 都留民子「福祉国家」は揺らいでいるか フランスの失業・貧困とその対策」、p152-153

受給資格を持たない失業者は前述の RSA の受給対象となる。

図表68 連帯制度の種類と対象者

手当の種類	対象者
積極的連帯所得手当(RSA)	失業保険の受給資格のない失業者
特別連帯手当(ASS)	失業保険の受給期間が切れた者
待機一時手当(ATA)	政治難民や留置者、国外就労の後に帰国した者など

(出典)「ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査」より抜粋

失業扶助のうち ASS の受給資格者は、失業保険の受給期間を満了した長期失業者と、自発的に同制度を選択した 50 歳以上の失業保険受給資格者である。

ASS の受給条件は以下の通りである。

離職前 10 年間に 5 年以上就業していたこと
 実際に求職活動を行っていること(55 歳以下の場合)
 申請時点で家族手当と住居手当を除いた一月の収入が一定額に満たないこと(2010 年 1 月時点はは単身世帯で 1,059.80 ユーロ、カップル世帯で 1,665.40 ユーロ)

支援実績

a) 支援の規模

2009 年 10 月末時点での失業保険制度による手当の受給者数は 220 万 6,900 人である。財源は被用者と雇用主による拠出金であり、2010 年時点では被用者負担 6.4%、雇用主負担 2.4% となっている。

特別連帯手当の受給者総数は 2009 年末時点で 31 万 8,900 人である。財源は全額国庫による負担である。

b) 支援内容

失業保険制度に関しては上述の通り、受給資格のある個人に対し就業年数(月数)に応じ、従前賃金の 57.4% ~ 75% の水準が給付される。ただし、年齢により受給の最短期間と最長期間が異なる。

ASS に関しては世帯人数及び世帯収入によって異なる。具体的な支援の金額例は以下の通りである。

図表69 ASSの支給月額(2010年1月1日時点)

	世帯人数	支給額(月額)
単身世帯	605.60 未満	454.20 ユーロ
	605.60 以上 1059.80 ユーロ未満	1059.80 ユーロと世帯収入の差額
	1059.80 ユーロ以上	給付なし
カップル世帯	1211.20 ユーロ未満	454.20 ユーロ
	1211.20 以上 1665.40 未満	1665.40 ユーロと世帯収入の差額
	1665.40 以上	給付なし

(出典)「ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査」より抜粋

3. 自治体や民間団体による生活困窮者支援(パリ)

(1) 自治体による支援

政策の概要

a) 条例・所管

1990年 ベソン法(既述)

同法律によって、住宅問題を解決するための国と地方、官民のパートナーシップが強調された。また具体的な施策実施のため、「恵まれないものの住宅にする県住宅行動計画」Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées(PDALPD)制度が導入された。市町村単位では、「地方住居プログラム」Programme local d'habitation を策定しなければならない。

b) 支援の方法・内容

県や自治体は県住宅行動計画に基づき、具体的な施策を講じ、そのための財源の一部を拠出する。行動計画そのものを策定する主体は県だが、土地利用の計画権限を持ち、社会住宅供給事業組織に対する融資への債務保証を行う地方自治体(市町村)はこの県の施策の具体化に協力する。その一方で国は、主に計画の策定支援と計画の実行に必要な財源を提供する。また、これらの業務は各県に設置された国の出先機関によって実行されている。

県住宅行動計画に基づく活動の財源は国の困窮者向け住宅予算と住宅連帯基金であり、後者には県(国家の予算額と同等もしくはそれ以上)や市町村も資金を拠出しているⁱ。

また 2000年に制定された「都市の連帯と再生に関する法律」Loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains(SRU)では、一定規模以上の人口の自治体に対し地方住居計画の策定、20%以上の社会住宅の確保もしくは協力金の拠出(社会住宅の確保ができない場合)を義務付け

ⁱ 小玉徹ほか「欧米のホームレス 上」, p187

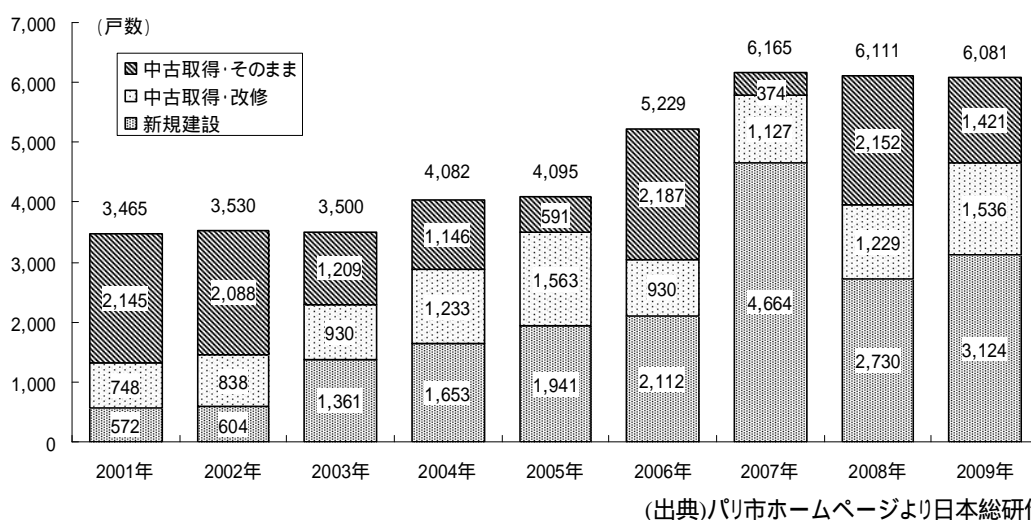
たⁱ。

パリ市の事例を見ると、市は住居保障のため、主に社会住宅の拡充に取り組んでいる。社会住宅の創出は毎年数千件に及び、2009年は6,081件が確保された。

パリ市に存在する社会住宅は2010年1月時点で185,600件である。一方、社会保障住宅を新たに必要とする人の数は119,467に上る。社会住宅の申請者のうち39%は劣悪な居住環境にあり、28%は他人の家に身を寄せている人、18%近くの人がホテル住まい、定住居なし、不法占拠など不安定な住環境にいる人だとされているⁱⁱ。

パリ市はホームレス対策として2008年から2014年の間に新たに2,000件の居住スペースを確保することを目標としている。

図表70 パリ市によって一年間に確保された社会住宅の数



また、パリ市のホームページでは、住居を求める人向けに社会住宅の情報を提供すると同時に、より迅速な対応が必要な人向けに以下の四つのサービスを紹介している。

7) Les Permanences sociales d'accueil(PSA)

法的権利の説明、社会保障手続きの支援、カウンセラーへの相談など

ⁱ 小玉徹ほか『欧米のホームレス 上』、p185-187、p214、「フランスにおけるホームレス生活者の居住支援策の近年の動向」、p31。北條の指摘によると、同法律が策定されてからも財政的に豊かな自治体は学校や保育所等の公共施設の建設需要を見越してノルマである社会住宅の建設ではなく協力金の拠出を選ぶことも多くなっている。

同法の全文は Legifrance の以下のページを参照。

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005630252>

ⁱⁱ パリ市ホームページ

http://www.paris.fr/portail/politiques/Portal.lut?page_id=9410&document_type_id=5&document_id=22388&portlet_id=23193

ⁱⁱⁱ パリ市ホームページ

http://www.paris.fr/portail/politiques/Portal.lut?page_id=9410&document_type_id=5&document_id=57222&portlet_id=23193, http://www.apur.org/sites/default/files/documents/4pages_41.pdf

1) Le Samu social

緊急電話相談、アウトリーチ活動、デイセンター、各種滞在施設

ウ) 緊急宿泊施設(L'hebergement d'urgence)

パリ市内にある緊急宿泊施設の対象者、連絡先、住所などを紹介

2011年3月時点で掲示されているのは5カ所の宿泊施設と、宿泊施設を紹介する2団体ⁱ

I) 住宅連帯基金(Fonds de solidarité pour le logement)

個人や家庭に対して安定的に住居に関する費用を直接援助する基金

また、パリ市は各種団体と連携してホームレスや困窮者、高齢者向けに年間300万食の食事が提供しており、その支援に5,500万ユーロを支出しているⁱⁱ。市内にはクーポンやカードの提示で食事をするのできるレストランがあるほか、パリ市のホームページでは低所得であることを証明することで食事を受け取ることのできるレストランなど各種非営利活動団体による食事提供サービスも紹介されている。

支援の実績

2009年の予算を見ると、パリ市全体の一年間の歳出は55億4,700万ユーロである。そのうち、RSA支給のための予算を除いた子ども向け、障害者向けなども含めた全体の社会福祉予算は6億7,700万ユーロとなっている。パリ市は住宅整備を重要施策として挙げており、新たな住居の創出に40万ユーロ、住居の改修に5万6,000ユーロを拠出している。また、外郭団体への補助は住宅関連だけで38万8,000ユーロにのぼる。

なお、RSA scaleの受給者は2009年末時点で61,000人、RSA majoré(旧一人親手当て)の受給者は4,800人であるⁱⁱⁱ。

(2) 民間非営利団体による支援

パリ市における民間支援団体による生活困窮者支援の概況

パリ市に限らず、フランスでは国や県などから委託事業を受けて活動する住宅分野の非営利活動団体が多数存在する。本報告では、特に有名なSamusocial Paris、シテ・カトリック救済会、PACT-ARIMによる困窮者支援について紹介する。

ⁱ 5施設は、Le lieu-dit CHRS-Association Aurore、Association des Œuvres de la Mie de Pain、La Maison coeur de femmes-Association Aurore、Centre israélite de Montmartre、Accueil pour personnes toxicomanes

² 団体は、La Brigade d'assistance aux personnes sans abri-BASPSA、PlanAtlas

ⁱⁱ パリ市ホームページ

http://www.paris.fr/portail/pratique/Portal.lut?page_id=5364

http://www.paris.fr/politiques/les-politiques-parisiennes/paris-ville-solidaire/rub_9706_stand_83532_port_24008

ⁱⁱⁱ 同上。パリ市におけるRMI、RSAへの支出は2億8,500万ユーロとなっている。

事例 1 Samusocial de Paris による生活困窮者支援

a) 団体の概要

Samusocial de Paris は、生活困窮者の中でも、路上生活者を含めた極限の困窮者に対する援助を行う機関として機能している。1993年11月、Dr.グザヴィエ・エマニュエリ氏によって設立された。Samusocial は公私共同運営の公益団体(GIPⁱ)である。Samusocial de Paris の活動は国、県、市役所、国鉄、パリ交通公団、フランス・ガス公社、フランス電力公社、PSA ブジョー・シトロエンなど、公私の幅広い団体の参加によって成り立っており、Samusocial が雇用している正規職員、補助雇用職員、医師のほか国鉄や公企業、公立病院からの出向者、そしてボランティアが活動している。

Samusocial de Paris の活動は「極限的に排除された人々」「最も困難を抱えるホームレス生活者」を支援の中心的な対象とし、「24 時間対応」、「可動性」、「援助介入におけるプロフェッショナルリズムと学際性」を備えた活動を展開することを目標としている。その援助の範囲は「緊急時」、「ポスト緊急時」、「教育・訓練」、「リサーチ」の4分野である。

b) 支援の内容と実績

Samusocial de Paris の代表的な活動は緊急コール番号 115 の運営、アウトリーチ活動、参入のためのセンター「庭園の館」の運営、各種滞在施設の運営の 4 種類に分けられる。

Samusocial de Paris の組織には看護師の駐在する宿泊施設、ホテルの予約センター、115 コールセンターのスタッフ、精神的な病気や結核患者に対するパトロール、他の組織や機関とのタイアップ、世界 14 都市とネットワークを組む国際活動、接触した全ての人に関するデータベースの管理を行う部門が設置されている。

ⁱ GIP=Groupement d'intérêt public: 三省堂『フランス法律用語辞典 第2版』によれば、GIPとは「公法上の法人間で、および(しばしば)公法上の法人と私法上の法人との間で設立されうる、一般的には公法上の法人。およそ30の法律によって規定されている部門における非営利目的の活動を共同で行うことを目的とする」組織を指す。Raymond Guillien 他著『フランス法律用語辞典 第2版』、三省堂、1996年3月

ア) 緊急コール番号 115

緊急コール番号 115 は、365 日 24 時間対応の総合援助対応ダイヤルである。115 に電話をすると、まずはフロントラインにつながり、通話者の状況、要望に応じて 1~2 分で転送先が判断され、宿泊施設の案内や医療的な措置、各種社会的な措置が受ける手配が行われる。通話者は必ずしも支援を必要とする本人である必要はなく、ケースワーカーや病院、他団体や倒れているホームレスを見かけた通行人なども電話をかけることができる。

宿泊施設の案内に関しては、常駐する担当者によってその日の夜に空きがある宿泊施設の情報が 115 利用者に伝えられる。宿泊施設までの交通費がない、道がわからない、また病気やその他の問題を抱えている 115 利用者には Samusocial de Paris の車が派遣されるⁱ。

電話の件数は 2009 年に約 163 万件、2008 年に約 103 万件、2007 年に約 76 万件であり、対応が必要と判断されたのは 2009 年に 41 万件、2008 年に 37 万件、2007 年に 32 万件であった。通報のうちの 70% 程度が住居の確保に関する問い合わせである。

イ) アウトリーチ活動

Samusocial de Paris には 12 台の車輛が用意され、アウトリーチ活動に使用されている。アウトリーチ活動では、ドライバー、看護師、ソーシャルワーカーの 3 人のチームが 5~9 チーム編成され、夜 20 時から翌 5 時までパリ市内をパトロールすることで支援の必要な人を見つけ、宿を確保する。看護師によって医療措置が必要と判断された場合は、病院に誘導する。単に宿が必要な場合は緊急宿泊施設を紹介する。これらの活動により、2009 年は 39,646 件の支援活動が行われ、看護師による手当て 1,230 件、社会的援助 1,025 件、食料の配給 15,358 件、寝袋や衣料品の配給が 4,523 件行われている。

このパトロールは冬季(11 月 1 日から 3 月 31 日の間)には特に強化され、フランス赤十字、la Protection Civile、les Transports Automobiles Municipaux(TAM)、心のレストランなど諸団体と連携が図られる。

現在は日中のパトロールとして午前 9 時から午後 17 時の間にも活動が展開されている。日中のパトロールについては、2005 年の試行以降、日中のパトロールの活動資金に関しては個人による寄付と RATP(パリ交通公団)の支援によって運営されている。

ウ) 参入のためのセンター「庭園の館」

「庭園の館」は午前 10 時半から午後 17 時まで解放され、午前は予約制、午後は予約不要で訪問者を受け入れている。主な受け入れの対象は路上生活者、集合住宅で生活できない人、RATP(パリ交通公団ⁱⁱ)による付き添い支援を受けている人である。

ⁱ 小玉徹ほか『欧米のホームレス 上』、p163 165

Samusocial de Paris, *Rapport d'Activité*, <http://www.samusocial-75.fr/>

CSR マガジン「日仏ホームレス最前線」2009 年 10 月 20 日に開催されたシンポジウムの記録中の Samusocial 創設者グザヴィエ・エマニュエリ氏の報告

http://www.csr-magazine.com/analysts/rep09_01.html

ⁱⁱ 国鉄の SNCF とパリ交通公団は共に SDF に対する援助活動を行っている。RATP は社会活動の一環として最も貧しい人々への援助、希望がある場合は RATP の相談センターと宿泊受け入れ施設への付き添い活動を行っている。

同施設ではワークショップ等の活動への参加、入浴、洗濯などの衛生指導、医師や看護師、ソーシャルワーカーへの相談に導くための傾聴・カウンセリングが行われる。訪問者は映像ワークショップ、ゲーム、ガーデニング講座、料理、衛生指導や絵画などの活動に参加している。また、美術館・博物館、展覧会、カヌー、ピクニック、釣りなどの催し物も開催されている。

これらの活動と同時に、所得保障や疾病保険などの申請援助、住宅や雇用への欲求を持たせ、欲求実現の方法を説明する住宅講習会、雇用講習会を開催している。

ソーシャルワーカー、カウンセラー、作業療法士、医師、看護師などの専門職員と、ボランティア職員が働いており、毎日75人前後の訪問者を受け入れている。2009年は述べ1,945件、人数カウントにして77名の相談を受けた。

I) 各種滞在施設の運営

Samusocial de Paris はパリ市内とパリ市郊外に1箇所ずつ緊急宿泊施設を所有している。緊急宿泊施設は2つ合わせて男性用136床、女性用38床が整備されている。入所時間は夜19:00から翌日の正午までであり、115に電話をかけた人が宿泊できるようになっている。医師による総合的な診断は毎日利用することができ、皮膚科と婦人科の相談も推奨される。

また、滞在者が社会的権利へのアクセスと利用可能なサービスや制度を活用できるよう、様々な相談を受け付ける有資格者のソーシャルワーカーが配置されている。

なお緊急宿泊施設からは2週間程度で社会的参入を図る施設につなぐことが目標とされているが、必ずしも成功せず、施設を転々とする人や、参入の見通しが立たない人もいるⁱ。

さらに Samusocial de Paris は、これらの緊急宿泊施設のほか、女性専用の滞在施設、中長期的に住むことができる宿泊施設、医療サービス施設も運営している。

c) 行政との協働

Samusocial de Paris が所属する Samusocial の財源は国庫補助、自治体による拠出、組織の自己基金、公共団体や公企業からの寄付である。また企業などから人員派遣の支援も受けている。2009年の報道によると、同団体の年間予算60億円のうち7割程度が国や自治体からの出資によって賄われているⁱⁱ。

活動に当たるスタッフは支援活動に意欲があり、支援の訓練を受けた者である。

RATP, http://www.ratp.fr/fr/ratp/c_5088/solidaire-dans-la-ville/、都留民子「フランス好況下でのホームレス問題」、大阪市立大学『経済学雑誌』、2002年3月号、p46

ⁱ 小玉徹ほか『欧米のホームレス問題 下』、p165

ⁱⁱ 日テレNEWS24「政府・自治体がホームレスを支援 フランス」、2009年2月7日
<http://www.news24.jp/articles/2009/02/07/10128638.html>

事例2 シテ・カトリック救済会による生活困窮者支援

a) 団体の概要ⁱ

シテ・カトリック救済会は、社会福祉施設を運営するフランスで最大級の貧困者援助・人道的非営利活動団体であるカトリック救済会から1990年に独立した、1901年のアソシエーション法に準拠するアソシエーション(非営利社団)である。2011年現在パリ市内に5箇所、パリの周辺イル・ド・フランス地域に6箇所、地方都市周辺に5箇所の計16箇所の社会参入宿泊施設を運営している。また、本部と主要な施設はパリに置かれている。

救済会は以下の4点を活動の使命としている。

- ア) 排除された状態にある人々、および障害を持った人に対する住宅の保障、付き添い活動及び社会参入のためのサポート
- イ) 職員及びボランティアの雇用の促進
- ウ) 社会的実践と政策を発展させるための専門的知識の結集
- エ) 公衆の関心の喚起、公権力に対する説明の要求

b) 支援の内容

シテ・カトリック救済会は、付き添い活動を通じて、以下の分野での活動を展開している。

- ア) 市民権・社会への参入
- イ) 健康
- ウ) 宿泊と住居
- エ) 職業教育と雇用への参入
- オ) 親子支援

救済会の予算規模は2008年時点で4,260万ユーロであり、その資金の内訳は公的な援助が86%、個人的な援助が14%となっているⁱⁱ

住宅に関する支援として、特にパリを拠点として1986年から運営されている宿泊施設シテ・サン＝マルタンでは、後述する緊急宿泊施設と社会参入宿泊施設への受け入れ、ソーシャルワーカーによる付き添い活動が行われている。

シテ・サン＝マルタンの宿泊施設は全部で271室であり、HIV感染者用、家族用、単身者用、精神病患者用などの部屋が用意されている。これらの宿泊施設は託児施設、医療ケアつきアパート、薬物依存者への治療プログラムつき住宅など、さまざまなケア機能を備えている。

ⁱ シテ・カトリック救済会の情報については以下の2文献およびCité du Secours CatholiqueのHP及び活動報告書を参照した。具体的な活動内容は北條氏が2005年にヒアリング調査を行ったときのもの。小玉徹ほか『欧米のホームレス問題 下』、北條蓮英「フランスにおけるホームレス生活者の居住支援策の近年の動向」、Cité du Secours Catholique ホームページ <http://www.acsc.asso.fr/>

ⁱⁱ Cité du Secours Catholique, “Rapport d’activité”, <http://www.acsc.asso.fr/-Rapport-d-activite->

7) 緊急宿泊施設への受け入れ

緊急宿泊施設とは、当日の宿泊先のない人を即時、また一時的に宿泊させる機能を指す。宿泊に際して過去の経歴や国籍、住民票の有無は問われない。ベッドに空きがあれば、2分程度の電話で無条件に受け入れが決定される。就労の可能性が高い人は次の社会参入宿泊施設に振り向け、その他の人は基本的に受け入れる。

1) 社会参入宿泊施設への受け入れ

社会参入宿泊施設は、ソーシャルワーカーを配置した中期的な宿泊施設である。短期の滞在の場合、期間3ヶ月で1度だけ更新をすることができるため、最長の滞在期間は6ヶ月となる。長期の滞在への申し込みを行う際には書類審査が課され、パリの場合はパリに住民登録がされていることと雇用契約があることが要件となる。

2) ソーシャルワーカーによる付き添い活動

サン・マルタン以外のホテルや宿泊施設に住む単身者に対する付き添い活動を行う。対象者はアルコール障害者、服役者、難民などであり、ソーシャルワーカーが1年間の支援活動を行う。

c) 活動実績

シテ・カトリック救済会の活動実績は以下の通りであるⁱ。

7) 市民権・社会への参入分野 実績ⁱⁱ

ANCV とのパートナーシップによってバカンスに行った人数	236 名
文化的行事への参加人数	305 名
社会生活会議住宅の代表者数	41 名
障害者スポーツに登録するスポーツ愛好者	85 名
スポーツ大会への参加人数	125 名

1) 健康

Rosier Rouge 受け入れ人数	3,965 名
うち付き添いを受けた人の割合	75%
外部で治療を受けた患者の割合	25%
HIV 病床制度で受け入れられた人数	40 名
60 歳以上で宿泊した人数	87 名
ACT で生活する家族数	12 名
精神科医の付き添いを受ける自律住宅に入った人	11 名

ⁱ Cité du Secours Catholique, *Rapport d'activité*, <http://www.acsc.asso.fr/-Rapport-d-activite->

ⁱⁱ 2008 年度の全国の実績数の合算、以下同じ。

リ) 宿泊と住居

宿泊施設に受け入れられた人数	2,881 名
仮住宅に入居した人	174 名
中・長期的滞在住宅に住んでいる人数	261 名
自宅の維持のために支援を受けた人数	280 名
成人した障害者のための寮に住んでいる人数	99 名

リ) 職業教育と雇用への参入

オーベルヴィリエの作業所で実習生として受け入れられた人数	31 名
雇用を確保した障害者の人数 ⁱ	134 名
うち ESAT(労働支援機関・サービス)への就業者	74 名
うち EA(適合企業)への就業者	60 名
都市間就業活動に参加した人の中で職業参入が可能になった人の割合	44%

ロ) 親子支援

団体が保有している高齢者・障害者向け宿泊施設と住居に住む家庭	291 世帯
自宅の維持のために支援を受けた家庭数	60 世帯
託児所(3 歳以下)と一次託児所に預けられた子どもの数	198 人
18 才から 25 歳の若者に対する支援	666 人
未成年に対する支援	870 人

ロ) 行政との協働

前述の通り、救済会の運営資金は 8 割以上が公的資金によってまかなわれているⁱⁱ。また 2006 年時点ではシテ・サン=マルタンの社会参入宿泊施設運営に関わる財源の内訳は国庫拠出 91.61%、家族手当金庫(CAF)2.18%、カトリック救済会 4.32%、国立農業経営構造整備センター(CNASEA)1.73%、その他 0.16%であった。

ⁱ ESAT : Etablissements ou service d'aide par le travail、医療・社会福祉的、教育的支援を提供する福祉的就労の場のこと。

EA : Entreprise Adaptées、作業所が改変されてできた組織。
出典はともて財団法人 日本障害者リハビリテーション協会 情報センターホームページ
http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/hikaku/matsui091130/10_203.html

ⁱⁱ 国家の基準どおりに全ての活動を行う場合は 100%の資金援助が受けられる。一部対象外の活動を行っているため、このような援助額になっているという。北條蓮英「フランスにおけるホームレス生活者の居住支援策の近年の動向」、p23

事例 3 PACT - ARIM による生活困窮者支援

a) 団体の概要

PACT-ARIM は 1924 年にスラム問題に対処するために発足した全国組織にその源流を持つ。2009 年時点ではフランス中で 145 の会員団体が所属し、2,600 名以上のボランティアスタッフと 2,500 名の職員(建築家、プランナー、社会学者、建築技術者、ソーシャルワーカー等)が所属している。フランス全体での年間の収入額は 1 億 3,800 万ユーロであるⁱ。

古くは劣悪な住宅や老朽化した民間賃貸住宅に居住する困窮者を支援する団体として活動していたが、政府の方針が建設費助成から住居費の対人助成に転換されたこと、つまり住宅ストック対策の強化への方針転換を受けて、住宅改善分野で専門性を発揮し、既存の住宅ストックの質を改善することを主要な活動内容としているⁱⁱ。

PACT-ARIM に属し、パリで活動する PACT-Paris は 1901 年のアソシエーション法に準拠するアソシエーション(非営利社団)である。PACT-ARIM は同様の小規模なアソシエーションが 145 団体集まって連合を構成している。

活動の目標は、主に以下の 4 点である。

ア) 不動産市場において低家賃の住宅を確保して困窮者への住宅提供を行う

(低賃金住宅に転換するよう家主と交渉する場合と、PACT ARIMが家主となって住宅提供を行う場合がある)

イ) 高齢者の住む住宅の改善を行う

ウ) 非衛生住宅や最低基準以下の住宅の改善を行って困窮者向けの住宅を確保する

エ) 住居、宿泊施設を確保することができない困窮者に対する付き添い活動を通じて社会参入を促し、住居、宿泊施設を確保する援助をする

b) 支援の内容と実績

PACT-ARIM の 2009 年の支援実績は以下の通りであるⁱⁱⁱ。

支援内容	件数
住宅の改善	77,000 件
うち老人や障害者や老人向けの住宅の改善	34,000 件
技術的な介入	25,000 件
うち診断件数	20,500 件
諸団体との契約	1,200 件
住宅や居住スペースの運営	17,000 件
付き添い活動を受けた世帯数	94,000 件
創出された雇用	9 億 2,500 万ユーロ

ⁱ PACT-ARIM ホームページ <http://www.pact-habitat.org/accueil.html>

ⁱⁱ 小玉徹ほか『欧米のホームレス問題 下』、p197、「フランスにおけるホームレス生活者の居住支援政策の近年の動向」p23-24

ⁱⁱⁱ PACT-ARIM ホームページ、http://www.pact-habitat.org/chiffres_cles.html

第4節 ドイツ (フランクフルト)

1. 生活困窮者支援の基本的な考え方

(1) ドイツにおける生活困窮者の概念

生活困窮者に関連する法律における定義

a) 関連する法律

「生活困窮者」に関連する法律は、社会法典第 XII 編社会扶助(SGB XII-Sozialhilfeⁱⁱ)にまとめられている。対象者は一定所得・資産以下の者であり、最後のセーフティネットである社会扶助(Sozialhilfe = social assistance)によって貧困、社会的排除、困窮から保護されることが規定されている。

一方で、就労可能で求職中の 15～64 歳の人については、上記の法律とは別の社会法典第 II 篇により失業給付と生活扶助を組み合わせた扶助である、求職者のための基本給付(Grundsicherung für Arbeitsuchende)が受けられる。

上記の扶助・支援の対象者のうち、本調査でいう「生活困窮者」に類似したものは以下のとおりである。

図表71 社会扶助の対象となる生活困窮者など

対象者	受けられる社会扶助・支援	準拠法
一定の所得以下の者 (家や施設に住む者)	生活扶助 (衣食住全般の現金給付)、 医療・介護扶助	社会法典第 XII 編 第 3 章(§ 27-40) 第 5 章(§ 47-52) 第 7 章(§ 61-66)
特別の社会的困難な状態にある者 (主に ホームレスの状態や それに関連した問題がある者)	特別な社会的困難克服扶助 (困難の克服のための補助)	社会法典第 XII 編 第 8 章(§ 67-69)
ニースのある 65 歳以上高齢者および、 18 歳以上で医学的理由が原因で稼働能力 を失った者で一定の所得・資産以下の者	補完年金(生活扶助と同額)、 助言・相談、 (医療・介護扶助も受けられる)	社会法典第 XII 編 第 4 章(§ 41-46)
就労可能で求職中の 15～64 歳の者	基本給付 (失業給付と生活扶助を 組み合わせた扶助)	社会法典第 II 編

社会扶助の法律上は「ホームレス」との明記はないが、下記出典に記述されている。

(出典) 連邦労働・社会福祉省“Social Security at a Glance 2009”

社会扶助はすべての資源(たとえば本人および支援者の収入・資産のほか、稼働能力、他の社会保険による保障や福祉による給付)が枯渇するまでは給付されない。

ⁱ Sozialgesetzbuch, SGB

ⁱⁱ 以前は「連邦社会扶助法」Bundessozialhilfegesetz, BSHGとして独立した法律であったが、2003年に大きく改正され、社会法典に組み込まれた。

なかでも「特別の社会的困難な状態にある者」は所得・住居ともない者を指している。なお、同法典においては、「特別の社会的困難な状態にある者」としか記述されておらず、それ以上の詳しい定義や「ホームレス」などの例示はされていない。

一方、後述する「社会住宅」(民間賃貸住宅)について住宅促進法(Wohnraumförderungsgesetz) 1条2項1においてその対象者を「ホームレス(Wohnungslose)を含む人々」と明記しているが、ここにおいても「ホームレス」の定義はなされていない。

b) 該当者数

ホームレス等の生活困窮者が含まれる「特別の社会的困難克服扶助」を受けている人のみに焦点を当てた統計は公表されていないが、この扶助と「その他扶助」というほかの扶助に当てはまらない扶助も含んだ受給者数の統計は政府から出されている。それによると、当該扶助の受給者は2008年で約8万5千人いる。

図表72 特別の社会的困難克服扶助及びその他扶助の受給者

	合計	0～18歳未満	18～40歳未満	40～65歳未満	65歳以上
施設外	65,078	1,434	15,434	23,306	24,904
施設内	21,206	333	7,310	8,135	5,428
合計	85,224	1,748	22,323	31,030	30,123

(出典) 連邦統計局 Fachserie 13 Reihe 2.3“Sozialleistungen” (2008年平均値)

生活困窮者とホームレス(住宅喪失者)の位置づけ

a) 定義

ドイツでは「ホームレス」について、法律などでの公式の定義はないが、概念としては国民的に認められている。地方や国の行政機関など多くが用いている定義としてホームレス支援の民間団体(社団)である「ホームレス援護連邦協会ⁱⁱ」によるものがある。当団体の定義によると、ホームレスであること(wohnungslos)とは「占拠に関する合意に基づき確保された宿泊場所を持たない者」であり、野宿者に加えて、ホームレス用の一時宿泊施設、緊急滞在施設、虐待された女性用の一時宿泊施設等に滞在している者や東欧諸国からの移民で一時宿泊施設に滞在している者を含むⁱⁱⁱ。

ⁱ 「その他扶助」は世帯維持費、高齢者支援、視覚障害者支援、葬儀代、その他ほかで給付されない支援から成る。

ⁱⁱ Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. ;BAG W)

ⁱⁱⁱ 日本建築学会計画系論文集 第588号「OECD諸国におけるホームレス定義及びモニタリングに関する調査」長谷川貴彦著 2005年2月

すなわち野宿者よりも広い範囲の人々を指しており、いわば「住宅難」(Wohnungsnotfälle)のひとつのケースとみなされている。「住宅難」とは 1987 年に開かれたドイツ都市会議において定式化され普及した概念であり、これには

- 現にホームレス状態にある人・世帯
 - ホームレス状態が間近に迫っている人・世帯
 - 不適切な居住環境におかれている人・世帯
- が含まれる。

また「住宅難」に加え、ドイツ都市会議はさらに「潜在的には無宿状態(Obdachlosigkeit)が迫っている人」という概念も提案しており、これは「ホームレス状態が間近に迫ってはいないが、不十分な所得と居住環境のせいでホームレス状態が相対的に高い蓋然性をもって生じるであろう」人を指しているⁱ。

b) 該当者数

ホームレスの人数に関する公式統計はないが、「ホームレス援護連邦協会(BAG W)」の調査このデータによると、2008 年時点で「ホームレス」および「すぐにもホームレスになる恐れのある者」の合計はおよそ 33 万人である。うち 22 万 7 千人は現在ホームレスである者、残りの 10 万 3 千人はすぐにもホームレスになる恐れのある者である。また、現在ホームレスである者のうち、単身者が 13 万 2 千人のうち、2 万人が野宿者である。

なお、2008 年 12 月 31 日のドイツの人口概数が 82,002,000 人、外国人人口概数が 7,186,000 人、引き揚げ者ⁱⁱ概数が 4,362,000 人で、合わせて総人口 93,550,000 人のうち現在ホームレスの者(22 万 7 千人)の占める比率は 0.24%にあたるⁱⁱⁱ。

また、現在ホームレスである 22 万 3 千人のうち、64%が男性、25%が女性、11%が子ども・青少年という内訳になっている。

ホームレスの数は近年大きく減少している。この理由としては、ドイツの住宅市場が好転し、住宅の新築が大量に増えたことに加え、出生率の低下と移民や引き揚げ者の大幅な減少といった人口変動によるものである。しかし、住宅市場は周期的であり、不足と過剰の波を繰り返すといわれているため、ホームレスが将来再び増加することも十分考えられる^{iv}。

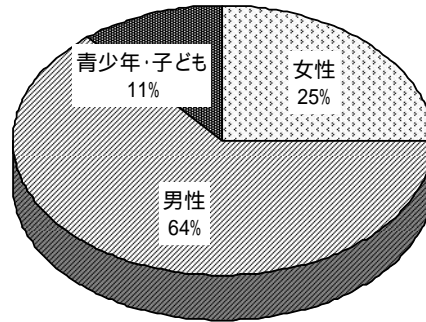
ⁱ 法律文化社『欧米のホームレス問題(上)～実態と政策』小玉徹ほか編著 2003 年 2 月

ⁱⁱ 引き揚げ者 Aussiedler とは、第二次世界大戦後にドイツが失った領土内にかつて住んでいたが敗戦後に立退をさせられたドイツ人で、再び現在のドイツに戻ってきた人をさす。(法律文化社 同上書)

ⁱⁱⁱ 人口に関する各データは連邦統計局“Statistisches Jahrbuch 2009-2; Bevölkerung”より。

^{iv} 明石書店『世界ホームレス百科事典』駒井洋 監修

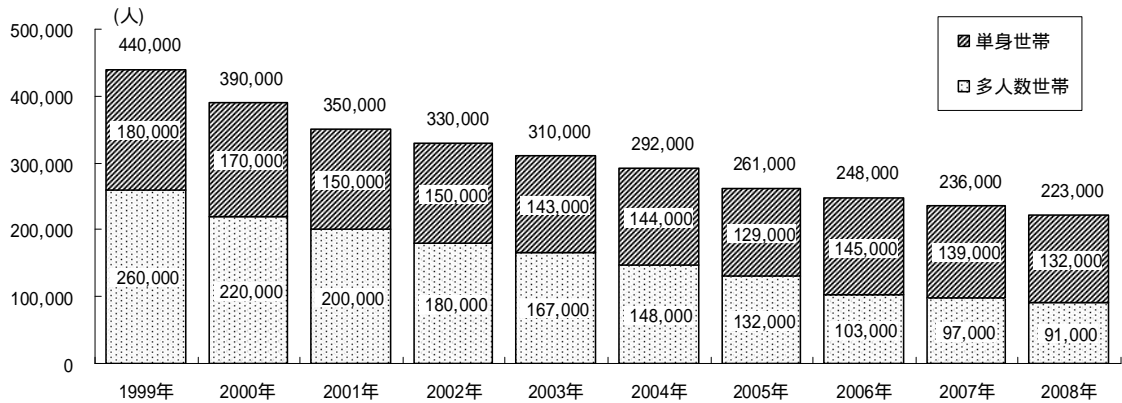
図表73 現在ホームレスである者の属性別内訳 (2008年)



(出典) BAG W“Schätzung der Zahl der Wohnungslosen und der von Wohnungslosigkeit Bedrohten”

図表74 ホームレスの推計数

(単位:人)



	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
多人数世帯	260,000	220,000	200,000	180,000	167,000	148,000	132,000	103,000	97,000	91,000
単身世帯	180,000	170,000	150,000	150,000	143,000	144,000	129,000	145,000	139,000	132,000
うち野宿者	(概数) 26,000	24,000		20,000	20,000	20,000	19,000	18,000	21,000	20,000
小計	440,000	390,000	350,000	330,000	310,000	292,000	261,000	248,000	236,000	223,000
強制移住者 (引き揚げ者)	110,000	110,000	90,000	80,000	65,000	53,000	37,500	8,000	6,000	4,000
合計	550,000	500,000	440,000	410,000	375,000	345,000	298,000	256,000	242,000	227,000
(参考)すぐにも ホームレスになる 恐れのある者									108,000	103,000

(注 1)2001年の「宿泊所を持たず路上で生活する者」の値は欠落している。

(注 2)「すぐにもホームレスになる恐れのある者」の値は当該報告書には2年分しか記述されていない。

(出典) BAG W“Schätzung der Zahl der Wohnungslosen und der von Wohnungslosigkeit Bedrohten”

(2) ドイツにおける生活困窮者支援の考え方

社会扶助は、人間的尊厳を維持して生活するために給付される。収入・資産が枯渇したときに、社会的に受容できる生活水準を維持するために必要な最低限の支援を行うものであるⁱ。逆にいうと、すべての資源(たとえば本人および支援者の収入・資産のほか、稼得能力、他の社会保険による保障や福祉による給付)が枯渇するまでは給付されない。

現代のホームレス政策は、ホームレスを生み出さないようにすることと、単身者・家族に通常の住宅を提供することの両方に、力点を置くようになってきた。サービスの目的は、ホームレスの人々を、社会復帰も含め、できるかぎり普通の生活を送れるよう支援することにあるⁱⁱ。

社会扶助の実施主体は自治体であり、現金給付のみならず、支援や助言を責任持って行うこととされている。また、主にホームレスなどを対象とした「特別の社会的困難克服扶助」においては、社会扶助の担い手(=自治体)は、類似の課題を目標にしている団体と連携して取り組むよう法律に明記されている。

ドイツにおけるホームレス向けのサービスは、地方自治体と民間ボランティアとの間で、責任とサービスが分かれている点が特徴的である。地方自治体は、ホームレスを生み出さないための活動に責任を負う。たとえば、立ち退かされないように借家人の延滞家賃を肩代わりする。多くの都市で地方行政当局は、立ち退きを受けた家族のために、またときには単身独身者のためにも、暫定的な宿泊施設を提供することに力を注いでいる。他の理由でホームレスとなった人々、特に地方自治体の境界の外でホームレスになった単身者は、民間ボランティアの慈善団体に任される。こういった団体は主に地元の(あるいは州の)行政を通じて資金を受けているが、依然として活動の焦点は、他地方からの単身のホームレスに住居を提供することにある。その一方、増え続ける地元出身の単身ホームレスにもサービスが提供されている。ⁱⁱ

ⁱ 連邦労働・社会福祉省“Social Security at a Glance 2009”

ⁱⁱ 明石書店 前掲書

2. ドイツにおける生活困窮者の支援制度

前述したように、国の「特別の社会的困難克服扶助」の受給者は 8 万 5 千人であるのに対し、民間団体(BAG W)の調査では、現在ホームレスである者は 22 万 7 千人と大きく開きがある。したがって、以下では「特別の社会的困難克服扶助」のみならず、それ以外の社会扶助なども含め記述する。

「一定所得以下の人」「仕事がない人」「住まいがない人」のいずれかを満たしていれば支給される扶助をここではまとめる。

(1) 住宅保障制度

制度の概要

a) 法律・所管

前述した国の社会法典第 XII 編(社会扶助)も含め、数多くの法律によって様々な住宅保障が定められているが、州により、あるいは旧東・西地域によりその具体的な政策は異なる。また、住宅政策においては地方自治体が直接的な責務を負う。なお、連邦政府の所管は、「住居手当」や後述する「社会住宅」など住宅に関しては連邦交通・建物・都市発展省ⁱ、生活扶助に関しては連邦労働・社会福祉省ⁱⁱとなっている。

ドイツでは、恒久的住宅への法的権利は定められていないが、「住居がないこと」(Obdachlosigkeit)は、昔から公共の秩序に対して危険であると考えられてきた。そこで、住居を持たなくなる危険性のある人には一時的な宿泊施設を与える州の法律があり、その実施責任は自治体の肩にかかっていた。しかしながら、こうした施設の最低水準はかなり低いなど、実際の運用内容は自治体によって大きく異なるⁱⁱⁱ。

b) 支援の方法・内容

生活扶助における住宅保障としては、下表のように様々なものがあるが、このうち、とくに「ホームレス」を対象としたものは社会法典第 XII 編 第 8 章による「特別な社会的困難克服の扶助」のみであり、これに基づき、各自治体は一時的宿泊施設などを提供することとなっている。それ以外の給付は一定所得以下で、主として住居に居住する人を対象としている。

ⁱ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

ⁱⁱ Bundesministerium für Arbeit und Soziales

ⁱⁱⁱ 明石書店 前掲書

図表75 各法律に基づく各種の住宅保障(主な現金給付)

法律	対象者および給付要件	給付種類	給付内容(給付のうち住宅に関するもの)
社会法典第 XII 編 第 3 章(§ 27-40)	一定の所得以下の者 (主に住居に居住する者)	生活扶助 Hilfe zum Lebensunterhalt	必要不可欠な生活費 (家賃、暖房費、家財 道具代など)
社会法典第 XII 編 第 4 章(§ 41-46)	ニーズのある 65 歳以上高齢 者および、18 歳以上で医学 的原因が理由で稼得能力を 失った者で一定の所得・資 産以下の者(主に住居に居 住する者)	高齢者および稼得能力 減衰者のための基礎保 障(補完年金) Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	住居の調達と維持に必 要な援助、身の回りの 世話に資する施設へ の入居に必要な援助、 住居スペースの確保
社会法典第 XII 編 第 8 章(§ 67-69)	特別の社会的困難な状態に ある者 (主にホームレスの状態やそ れに関連した問題がある者)	特別な社会的困難克服 の扶助 Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	社会的困難を克服す るために必要不可欠な あらゆる給付(住居の 維持・入手など)
社会法典第 XII 編 第 9 章(§ 70-74)	世帯の誰も家計を維持する ことができない場合(一時的 な施設入所の場合も可)	その他の境遇のための 補助 Hilfe in sonstigen Lebenslagen	家財道具代、ほかで給 付されない費用
住居手当法 (Wohngeldgesetz) 1 条 1 項	借家人・借家類似の継続的 居住権の所持者、ホーム法 (Heimgesetz)に規定されるホ ーム入居者で一定の所得以 下の者	住居手当 Wohngeld	借家の場合には家賃 補助、自己所有住宅の 場合には費用負担(抵 当、維持費)補助

(注)上記以外の法律においても様々な住宅支援や施設の提供が行われている。

(出典) 連邦労働・社会福祉省“Social Security at a Glance 2009”および各法律原典より作成。

以上の法律はもっぱら住宅手当などの金銭給付を行うものである(ただし一部施設の提供もある)が、住宅や施設といった現物給付としてはこのほか次項「支援実績」でみる各法律に基づく様々な施設があるほか、民間の賃貸住宅である「社会住宅」(Sozialwohnung)がある。これは家賃・借家人などの拘束を条件に無(低)利子で公的助成資金を受け、それが未返済である(あるいは完済後一定期間にある)民間賃貸住宅であるⁱ。「拘束」の具体的内容としては、法定の上限家賃や、世帯人員に対応した居住面積の規定などである。これは住宅建設法改正法ⁱⁱおよび住宅促進法ⁱⁱⁱに準拠したものである^{iv,v}。

なお、連邦政府は、こういった社会住宅建設から、住宅手当などの金銭給付に政策を転換しており、社会住宅の数は減少しつつある。

ⁱ 大場茂明「ドイツの社会住宅制度と家賃規制」『海外社会保障研究』2005 年 9 月号

ⁱⁱ Gesetz zur Änderung des Wohnungsbaugesetzes

ⁱⁱⁱ Wohnraumförderungsgesetz

^{iv} 法律文化社『欧米のホームレス問題(上)～実態と政策』小玉徹ほか編著 2003 年 2 月

^v London School of Economics and Political Science “Social Housing in Europe”2007 年 7 月

c) 支援の条件・審査

給付の条件については、前述のとおり、「特別な社会的困難克服の扶助」以外は一定の所得以下で主として住居に居住する人を対象としている。

「特別な社会的困難克服の扶助」は先に述べた「社会扶助」の中の一つであり、「社会扶助」はすべての支援や資源がなくなった場合のみ、すなわち、本人やその支援者の収入・資産はじめその他の各種社会保障や福祉も受給できなくなった場合のみ受給できる、最後のセーフティネットであると社会法典第XII編 第2条に記されている。社会扶助は自ら申請する必要はなく、当該支援が必要だと当局(自治体の社会扶助担当局)が判断すると速やかに給付される。

また、「社会住宅」については、その対象者は住宅促進法 1 条 2 項 1 において以下の者と定められている。

- ・ 低所得世帯
- ・ 子どものいる世帯
- ・ 単身者世帯
- ・ 妊婦のいる世帯
- ・ 高齢者のいる世帯
- ・ 障害者のいる世帯
- ・ ホームレス (Wohnungslose)
- ・ その他支援を必要とする人

支援実績

a) 支援の規模

「特別な社会的困難克服の扶助」および「その他の扶助」の受給者は前述のとおり、2008 年平均で約 8 万 5 千人である。なお、これは必ずしも住宅手当の給付のみとは限らず、生活を支援する最低限の給付が含まれる。

図表76 特別な困難扶助・その他扶助の受給者内訳(一部再掲)

所在	性別	受給者数(人)	平均年齢(歳)
施設外	男性	32,528	50.8
	女性	32,550	59.8
施設内	男性	14,203	43.9
	女性	7,003	63.4
合計		85,224	54.2

(注) 専らホームレスを対象とした「特別な社会的困難克服の扶助」とそれ以外も対象にした「その他の扶助」を分けたデータはないため、両方を合計したものをここでは掲載している。

(出典) 連邦統計局 Fachserie 13 Reihe 2.3“Sozialleistungen” (2008 年平均値)

前述の民間団体 BAG W が調査した、ホームレスのための各施設の数以下のとおりである。なお、これらの施設の開設・運営は自治体によるもの、教会によるもの、民間福祉団体によるものなどさまざまであるが、各法に基づき、国や自治体から補助金が支給されている。なお、前述の社会扶助である「特別な社会的困難克服扶助」による施設が最も多いが、それ以外の法律に基づいた施設の提供も下表のとおり多数ある。また、その施設形態をみても、通所型（デイサービス）もあれば、一時入所から、完全入所といった住宅に近いものまで様々である。

図表77 各法に基づくホームレスのための施設定員数および施設形態別定員数

根拠法	定員数 合計	施設形態別 内訳		
		完全入所	一時入所	通所ほか
社会法典 XII § 67-69 特別な社会的困難克服扶助	12,277	5,307	1,160	5,300
社会法典 XII § 35 施設での生活扶助	777	771	6	0
社会法典 II § 16 Abs.2 精神社会面の扶助	228	22	0	180
社会法典 XII § 71 老齢扶助	30	30	0	0
社会法典 XII § 61 介護扶助	397	342	0	0
社会法典 XII § 53 障害者扶助	1,897	796	79	939
社会法典 XII § 73 その他の境遇のための扶助	227	222	5	0
社会法典 VIII § 41 若年成人扶助	66	33	8	14
社会法典 II § 16 Abs.2.S.1 就労扶助	248	0	52	86
社会法典 II § 16 Abs.3 雇用機会扶助	636	36	72	439
社会法典 II § 16a 雇用促進	106	0	10	83
社会法典 XII § 11 相談助言、人的支援、活動扶助	120	120	0	0
その他	1,478	79	129	1,270
合計	18,487			

(注)施設形態が不明のものがあるため、合計と一致しない。

(出典)BAG W “Jahresbericht 2009”

b) 支援内容

上記各施設はそれぞれ入所対象者を男性のみ・女性のみ限定しているものもあれば、男女とも可としているものもある。入所対象者別の定員数をみたものが下表である。

図表78 ホームレスのための施設の入所対象者別定員数(合計)

	男女とも可	男性のみ可	女性のみ可	合計
定員数	10,914	5,556	1,745	18,215
%	59.9	30.5	9.6	100.0

(注)対象者が不明のものがあるため、前掲表と合計が一致しない。

(出典)BAG W “Jahresbericht 2009”

住宅保障も含むすべての支援の実施期間は短いもので1日から長いものでは24ヵ月以上に及ぶが、およそ6割が3ヵ月未満で終了している。

図表79 ホームレスの支援実施期間(すべての支援)の分布

支援期間	支援者数(人)	%
1日	1,952	17.5
2日～4週未満	2,745	24.6
4週～3ヵ月未満	2,143	19.2
3ヵ月～12ヵ月未満	1,684	15.1
12ヵ月～18ヵ月未満	1,487	13.3
18ヵ月～24ヵ月未満	409	3.7
24ヵ月以上	242	2.2
合計	10,929	100.0

(注)住宅保障およびそれ以外の支援もすべて含む。

(出典)BAG W “Statistikbericht 2008”

(2) 所得保障制度

所得保障についてはホームレスを対象に特化したものではなく、一定の所得以下で主として住居に居住する人達を対象にしている。したがって、完全なホームレス(野宿者)の場合は、前述の「特別な社会的困難扶助」により家賃補助や施設の提供がなされるだけであり、所得保障は給付されない。一方、一時的な施設に入所しているホームレスの場合は、下表のとおり「その他の境遇のための補助」により所得保障がなされる。

図表80 各法律に基づく各種の所得保障

法律	対象者および給付要件	給付種類	給付内容(給付のうち所得保障に関するもの)
社会法典第 XII 編 第 3 章(§ 27-40)	一定の所得以下の者 (主に住居に居住する者)	生活扶助 Hilfe zum Lebensunterhalt	衣食など日常生活費
社会法典第 XII 編 第 4 章(§ 41-46)	ニーズのある 65 歳以上高齢者および、18 歳以上で医学的原因が理由で稼働能力を失った人で一定の所得・資産以下の者 (主に住居に居住する者)	高齢者および稼働能力減衰者のための基礎保障(補完年金) Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	特別な場合の生活費
社会法典第 XII 編 第 9 章(§ 70-74)	世帯の誰も家計を維持することができない場合(一時的な施設入所の場合も可)	その他の境遇のための補助 Hilfe in sonstigen Lebenslagen	世帯の維持のための活動に関わる支援

(出典)社会法典より日本総研作成

(3) 失業保障制度

一般の失業手当(社会法典第 III 編)が切れた後で、仕事に就くことが可能で求職中の 15～64 歳の者に対しては、社会法典第 II 編 § 27-40 に基づき「生活扶助」が適用され、従前「失業手当」Arbeitslosenhilfe とされていたものと「社会扶助」Sozialhilfe が合わさった給付である基本給付がなされる。給付を行うのは国の雇用局と自治体である。

国は主として、就労支援と生活費・社会保険料の支援を行い、自治体は一時的宿泊施設、暖房費、子ども手当、債務や中毒への助言、精神的ケアを行う。

また、特に 25 歳未満の者に対しては、職業教育、職業訓練なども併せて行われる。

給付される生活費は食事、身体のケア、家財品、日常の必需品、光熱費、交通費などをカバーし、これに加えて、外部との接触を維持するための費用や文化生活を送るための費用などが給付される。このほか妊婦、片親、障害者、医療上必要な食事などに対しては追加の給付がなされる。

住宅に関する支援は専ら自治体が行い、一時的宿泊施設の提供や暖房費の支援をするほか、ホームレスに陥る危険があるときは家賃の補助も行う。

[参考] ホームレスを対象とした支援制度の概観

以上では、ホームレスも含む生活困窮者全般を対象とする支援制度について記述したが、ホームレスを ホームレスに陥る恐れのある者、 一時的施設入所者(元ホームレス)、 野宿者(いわゆるホームレス)と分けた場合、下図のように制度が適用される。ただし の区別は固定的なものではないため、厳密に区分されているわけではない。

図表81 ホームレスに対する公的支援制度

		ホームレスになる恐れのある者	一時的施設入所者	野宿者(路上生活者)
住宅保障	現金給付	生活扶助		
		補完年金		
		特別な社会的困難克服の扶助		
		その他の境遇のための補助		
	住居手当			
現物給付(施設など)	社会住宅			
	その他の各種施設(デイセンター、一時入所型施設、長期入所型施設など)			
所得保障		生活扶助		
		補完年金		
		その他の境遇のための補助		
失業保障		生活扶助		

(出典)各種資料より日本総研作成

3. 自治体や民間団体による生活困窮者支援(フランクフルト)

(1) 自治体による支援

前述したように、自治体はもっぱらホームレスを生み出さないための活動に責任を負う。たとえば、立ち退かされないように借家人の延滞家賃を肩代わりする。また立ち退かされた人(とくに家族)には暫定的な宿泊施設を提供する。一方、立ち退き以外の理由によるホームレスや、単身のホームレス、あるいは他地域から流入してきたホームレスに対しては、自治体や州からの補助金をもとに、民間のボランティア団体が支援する。こういった支援の官民分担の図式は自治体によって多少の差があるものの一般的となっている。フランクフルト市の場合も、市のホームページや既存文献等を見た限りでは、特段の支援をしている様子はなく、この図式にあてはまるものと思われる。

なお、フランクフルト市は正確にはFrankfurt am Mainといわれ、2009年現在、人口679,571人の都市である。また、市の2009年度の歳出総額は2,904,835千ユーロで、うち社会福祉(Soziales)関連歳出は775,598千ユーロである。ⁱ

政策の概要

住宅市場において家が借りられない人は国の住居促進法(Wohnraumförderungsgesetz ;WoFG)に基づいて、「社会住宅」などの市の支援を受けられる。この対象となる人は、同法§1に書かれているように、自身で住宅市場において適切に探すことができない世帯で、とくに低所得世帯、子どものいる家族、ひとり親家庭、妊婦、高齢の障害者、ホームレスでとくに困窮した人である。ホームレスになる恐れがある場合は、市の住宅事業局(Wohnungswesen Amt)ⁱⁱの賃貸住宅相談所(Mietrechtliche Beratung)で対応する。

また、青少年社会局(Jugend- und Sozialamt)において、宿無し・ホームレスも含む様々な困窮者を対象に、相談サービスの「特別サービス3」(Besonderen Dienst 3)という事業を実施している。本サービスの担当は専門スタッフが、ホームレスおよび中毒患者を支援する団体などと協働して行っている。

就業可能なホームレスや中毒患者に対しては、「ライン・メイン地域ジョブセンター有限会社」(Rhein-Main Jobcenter GmbH)と連携して就労支援を実施している。これは15～64歳の就業可能な人に対して失業給付と生活扶助を組み合わせた扶助を提供することが、国の社会法典第II篇において定められていることに準拠する。

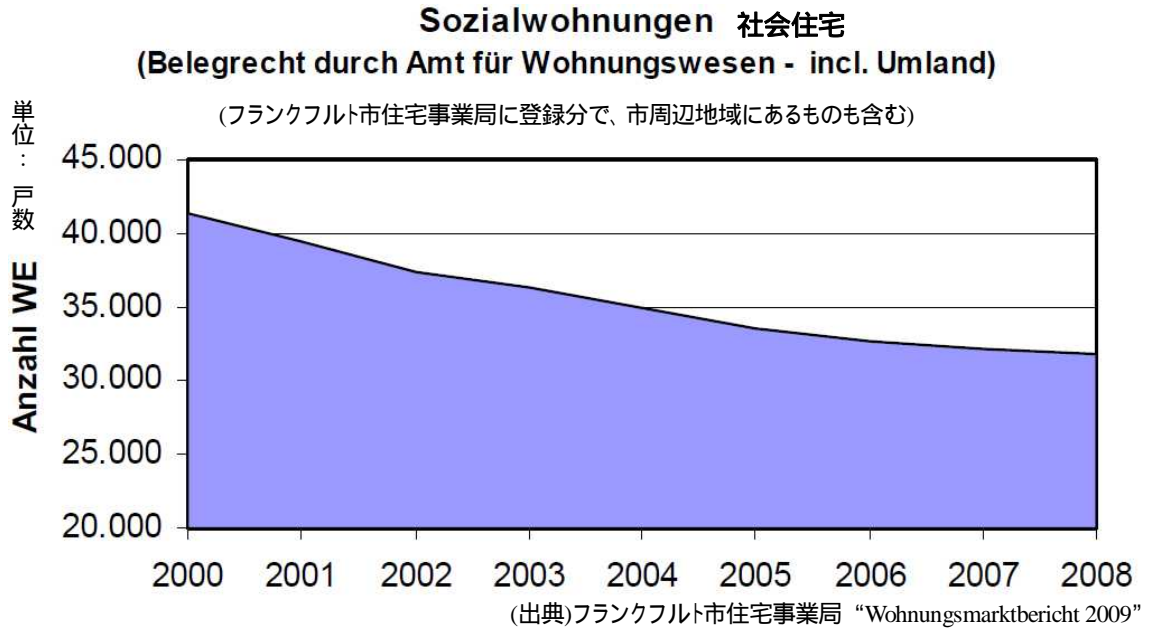
ⁱ Frankfurt am Main, “Statistisches Jahrbuch 2010”

ⁱⁱ フランクフルト市住宅事業局“Tätigkeitsbericht 2008/2009”

支援実績

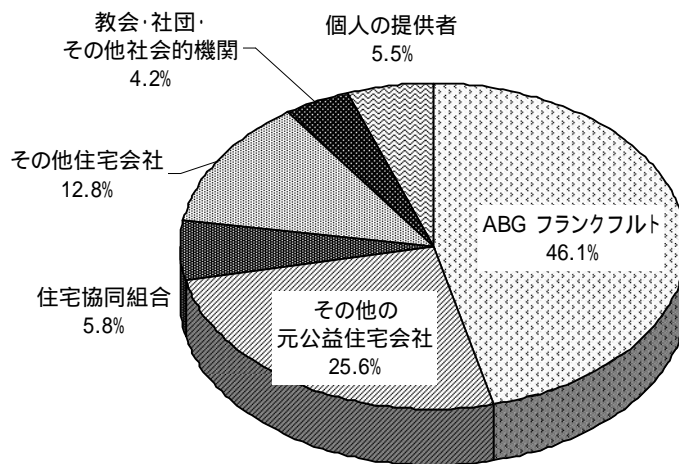
困窮者を対象とした社会住宅については、国の補助が減るなかその数が減少しており、2008年時点のフランクフルト市内・市周辺地域の戸数は31,766戸となっている。さらに2,453戸分調達が予定されており、総数は34,219戸となる。

図表82 フランクフルト市の社会住宅の数の推移



これらの社会住宅の所有者は民間団体や企業などであり、その内訳は下図のとおりとなっている。約46%がABGフランクフルト社の所有で、約26%がそのほかの元公益住宅会社の所有である。

図表83 社会住宅の所有者分布



(出典)フランクフルト市住宅事業局 “Wohnungsmarktbericht 2009”

(2) 民間非営利団体による支援

フランクフルト市における民間支援団体による生活困窮者支援の概況

ドイツでは古くから医療・介護・福祉のサービスの多くは、公益法人にゆだねられている。もともとはボランティアでやっていた公益法人も、近年では行政からの委託に基づき、委託費や補助金などを受け活動するようになってきている。とくに古くからあるのが 6 つの社会福祉団体ⁱ(公益団体)で、多くは宗教系の福祉団体である。これらの団体は政治にも働きかけるなど大きな力を持つため、それ以外の小さい団体もほとんどがこの 6 団体の傘下に入っている。6 団体はいずれもドイツ全国で事業を展開しており、医療・介護・福祉の幅広い領域において活動を行っている。

フランクフルト市でもこれらの大団体の支部による活動が目立つ。

事例 1 「ディアコニー・フランクフルト支部」による生活困窮者支援



a) 団体の概要

正式名称 Diakonisches Werk für Frankfurt-am Main(フランクフルトのためのディアコニー活動)はドイツで全国展開している 6 社会福祉団体の一つである教会系福祉団体 Diakonie(Diakonisches Werk)のフランクフルト支部である。ディアコニーはプロテスタント教会を基盤として、1848 年に本部がシュツットガルト市に設立され、組織全体で職員 45 万人超およびボランティア数十万人を抱える大団体であるⁱⁱ。団体全体(ドイツ・ディアコニー)の 2009 年度総収入は 36,551,000 ユーロであるⁱⁱⁱ。本部組織は全国連合(Bundesverbände)で、その下に州連合(Landesverbände)があり、その下に市支部がある構造になっている。

フランクフルト支部はヘッセン州・ナッサウ市連合の Diakonisches Werk in Hessen und Nassau e.V.;DWHN(在フランクフルト市)に属し、1907 年に設立された。フランクフルト支部のスタッフ数は 140 人で、児童福祉、高齢者福祉、障害者福祉、介護、ホームレス支援、失業支援など様々な分野でサービスを展開している。教会、幼保(幼稚園・保育所の合体)施設、失業者のための作業所、高齢者介護施設を持つ。

ⁱ 6 社会福祉団体: パリテート福祉団体(Der Paritätische Wohlfahrtsverband; DPWV)、労働者福祉団体(Arbeiterwohlfahrt; AWO)、ユダヤ中央福祉会(Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland; ZWST)、ドイツ赤十字(Deutsches Rotes Kreuz; DRK)、ディアコニー福祉団体(またはディアコニー事業団)(Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland; DW)、カリタス・フェアバント(Deutscher Caritas Verband; DCV)

ⁱⁱ Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege “Non-statutory Welfare- People to people”2003 年

ⁱⁱⁱ Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland “Lagebericht 2009”

b) 支援の内容と実績

Diakoniezentrum Weser5(ディアコニーセンター ヴェーザー通り5)という支援拠点をもち、ここでは以下の人々を対象に様々な支援を展開している。

- 住まいのない人
- 宿泊所のない人
- 経済的および物質的な苦境にある人
- 特に精神社会的な重圧要因がある人
- 中毒状態にある人
- 人格的変調をきたしている・衝動の抑制が欠如している・潜在的に暴力行使をする人

提供するサービスは

街角ソーシャルワーク

立ち寄り所

相談所

ディアコニー・ハウス

緊急滞在施設

の5つがある。

図表84 「ディアコニーセンター ヴェーザー5」の活動内容

サービス名称	内容
街角ソーシャルワーク Straßensozialarbeit	街角、駅、教会などにいる・住んでいる人々を定期的に訪問し、適切な宿泊所や住まいを一緒に探したり、その他の相談に乗る。
立ち寄り所 (デイセンター) Tagestreff	様々な困難を抱えている人達が立ち寄り、コミュニケーションの場や避難場所となる。必要に応じ、朝食、昼食、衣類なども提供する。電話、アイロン、裁縫道具、新聞、ラジオ、テレビ、インターネットにつながるPCが自由に使える。 毎日 80～100人が来訪。
相談所 Beratungsstelle	法的支援、フランクフルトの独自支援、その他相談所や宿泊所・住宅などの仲介、医療サービスの紹介など様々な相談・助言を行う。
ディアコニー・ハウス Haus der Diakonie	一人暮らしのホームレス対象の一時的住居。 37の個室と2室の一人暮らし用アパートがあり、定員39人である。
緊急滞在施設 Notübernachtung	緊急状態にあるホームレスのための施設。 7つの個室と1つの二人部屋が宿泊用に自由に使える。 10日以内の滞在に限定。

(出典)Diakonisches Werk für Frankfurt am Main, “KONZEPTION; WESER5 Diakoniezentrum”より作成。

また、女性のホームレスや困窮者限定に以下の「女性のためのセンター」Zentrum für Frauen サービスを提供している。

図表85 女性のホームレスや困窮者のためのサービス

サービス名称	内容	対象者
リリット - 女性のための住まい Lilith – Wohnen für Frauen	少人数グループ単位での保護住居。様々な問題・悩みへの相談助言も提供される。	18 歳以上の専有住居のない社会的苦境にある女性、差し迫った困窮状況にある女性
女性のための立ち寄り所 Tagestreff für Frauen	PC の利用、洗濯道具、裁縫・アイロン室、シャワー、台所、手荷物預かり、創造的で静かなリラックス空間、コースや情報の催し物	困難な生活・住宅状況にあり、新たなコンタクトをとったり、新たなアイデアを求めている女性
女性のための相談所 Beratungsstelle für Frauen	困難な生活状況や妊婦・妊娠コンフリクト状態にある女性に対する精神社会的相談・助言	18 歳以上の女性。妊娠コンフリクトのある青少年(14 歳以上 18 歳未満)で妊娠や性についての質問がある者。違法ドラッグ利用者や急性の精神患者で専門家の指導が必要な者。

(出典) Diakonisches Werk für Frankfurt am Main ホームページ

c) 行政との協働

それぞれのサービスは、自治体からの補助や、企業、民間福祉団体、個人などからの寄付を受けて運営されている。

上記 の日帰りサービスについては、「ヘッセン州社会福祉団体連合」(Landeswohlfahrtsverband Hessen)、教会税の税収、財団、個人寄付者からの寄付により実施されている。また、 の相談所についてはさらにフランクフルト市からの援助も受けている。

の一時的住居については、ヘッセン州社会福祉団体連合との成果・報酬協定により、 の緊急宿泊所はフランクフルト市青少年・社会局(Jugend- und Sozialamt der Stadt Frankfurt am Main)との成果・報酬協定により実施している。

の女性の住まいについては、ARD(ドイツ第一放送)テレビ宝くじの後援を受けており、 の女性の相談所は連邦政府の財団資金「母親と子ども - まだ生まれていない命の保護」の委託を受けているⁱ。

ⁱ 「女性のための立ち寄り所」については明記がなかった。



事例2 「ラザルス」による生活困窮者支援

a) 団体の概要

1994年に設立された公益団体で、正式名称は Lazarus Wohnsitzlosenhilfe e.V. (ラザルス住所がない人ⁱのための支援社団)という。1995年から、前述のディアコニーヘッセン州・ナッサウ市連合の会員である。

専任およびボランティア職員として、医師、看護スタッフ、ソーシャルワーカーを抱え、協力者として、元住所不定者、他団体(Hilfe zur Arbeit)の従業員、個人の支援者達など24人のスタッフがいる。

b) 支援の内容と実績

ホームレスを対象に、ケガなどの治療(外来診療所)、カフェ(軽食の提供)、助言・相談といった事業のほか、世話付きの住居共同体(Wohngemeinschaftⁱⁱ)を運営している。

住居共同体は4戸からなり、個々のケースに応じた世話がソーシャルワーカーによって提供される。

また、住居共同体の建つ敷地には、自転車作業所もある。ここでは労働市場に再び戻れない人に対して有意義な仕事を提供し、故障した自転車を修理し、他のホームレスや社会的施設や支援プロジェクトに無料で寄付する。

図表86 診療所・カフェ・自転車作業所



(出典) Lazarus ウェブサイト <http://www.lazarus-frankfurt.de/>

c) 行政との協働

財源は個人の寄付、教会共同体や市の補助金からなる。

ⁱ 一般的に、ホームレスはドイツ語で Wohnungslos というが、この団体では Wohnsitzlos という用語を使っているため、ここではそのまま「住所がない」と訳した。

ⁱⁱ Wohngemeinschaft(住居共同体)とは、法律文化社(2003年)前掲書によると、「連邦社会扶助法(今の社会法典第 XII 編)にもとづく支給を得ながら、複数の部屋を備えた住宅を借り、そこに何人かのホームレス生活者が共同で居住する」住宅のことである。

事例3 「カリタス・フランクフルト支部」による生活困窮者支援



a) 団体の概要

正式名称 社団カリタス連合フランクフルト(Caritasverband Frankfurt e.V.)は、はドイツで全国展開している6社会福祉団体の一つである教会系福祉団体 Deutscher Caritas Verband のフランクフルト支部である。カリタスはカトリック教会を基盤として、1887年にドイツで活動を開始、現在はバチカンに本部を置く社会福祉機構として、世界162ヵ国に支部を持つ。カリタス連合全体の2009年度総収入は1億2272万ユーロに上るⁱ。ドイツ国内にカリタスが経営する事業所は2万5千ヵ所、正職員は50万人、ボランティアは1万4千人に上るⁱⁱ。

カリタス・フランクフルト支部は、フランクフルト市で最も大きい公益団体で、80以上の施設を持ち、2008年12月31日現在1,153人の職員を抱える。

子ども、高齢者、病人、女性、障害者、移民、HIV・エイズ患者、失業者、特別の生活状態にある人(ホームレス、中毒者等)など様々な対象に対する支援を行っている。

b) 支援の内容と実績

ソーシャルワーカーの職員やボランティアなどがホームレスを対象として、以下のような幅広い支援を行っている。

- デイセンター (詳細次頁)
- カフェ立ち寄り所、失業者立ち寄り所および食料支給
- 社会福祉の相談、同行、仲介
- 移動診療バスおよび専用の診療部屋における介護・医療の訪問治療
- 歯科治療
- 街頭でのソーシャルワーク
- ホームレスの中毒患者に対する個別またはグループ単位のサービス
“プロジェクトKt-WALK; アルコール中毒のホームレスのための飲酒制限”
- 債務者への助言
- キャンピングカーでの一時宿泊所 (詳細次頁)
- 文化・余暇分野のプロジェクト(体験、芸術、創造プロジェクト) (詳細次頁)
- 元ホームレスのための世話付き住居、家をなくす恐れが迫っている人のための世話付き住居(予防プロジェクト)、元ホームレスの中毒患者のための世話付き住居
- 女性専門のサービス

ⁱ Deutscher Caritasverband, “Geschäftsbericht”

ⁱⁱ 春見 静子 「ドイツ・カリタス連合体の研究 VI: カリタスにおけるボランティアの役割」長崎純心大学・長崎純心大学短期大学部 『カトリック社会福祉研究』8, 25-44, 2008年

【デイセンター】

デイセンターはフランクフルト市内に全 4 ヶ所あり、うち 1 つは女性専用である。安価な食事、洗濯、入浴、余暇活動などを提供している。

図表87 ホームレスのためのデイセンター概要

	ホームレスのためのデイセンター (ハーゲン通りのセンターの例)	女性のホームレスのための デイセンター(リスペット・デイセンター)
営業時間	毎日 8～21 時(日・祝日も営業)	火・木のみ; 13:30～16:30
提供 サービス	<ul style="list-style-type: none"> ・ 8:15~10:00 朝食(0.5 ユーロ) ・ 11:30~14:00 昼食(1 ユーロ) ・ 17:00~19:30 夕食(1 ユーロ) ・ 洗濯物の洗濯と乾燥 ・ シャワーと着替え ・ 余暇サービス(テレビ、ゲーム、 歓談、本・新聞) ・ 無料の看護・医療サービス 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 出会いの場 ・ 語らいの場 ・ 休息 ・ 読書 ・ 喫茶 ・ 遊び ・ 古着 ・ 身体の手入れ ・ 洗濯物の手入れ ・ 相談の仲介、他の専門相談機関の紹介 ・ 実生活に関する相談 ・ 余暇サービスと文化の提供

(出典)Caritasverband Frankfurt e.V.のホームページより

【キャンピングカーを利用した一時宿泊所】

キャンピングカーを利用した一時宿泊所は現在、カリタス・フランクフルトの教区に 12 戸と施設の敷地に 2 戸停められている。キャンピングカーは 1 人 1 台ずつ利用でき、年間累計でおよそ 45～60 人のホームレスが利用している。

【敷地に停められた一時宿泊所のキャンピングカー】



(出典)Caritasverband Frankfurt e.V.のホームページより

【文化・余暇分野のプロジェクト】

文化・余暇分野のプロジェクトでは、ホームレスおよびホームレスになる恐れのある人を対象に、「体験プロジェクト」「芸術プロジェクト」などを実施している。「体験プロジェクト」では、日帰りハイキング、登山訓練などを企画し、こういった体験を通じて日頃馴染んでいる通り以外の未

知のフランクフルトを見る機会を提供している。「芸術プロジェクト」では、絵画制作などを通じて、コミュニケーション、表現といった能力を強化することを目的としている。

図表88 文化・余暇分野のプロジェクト

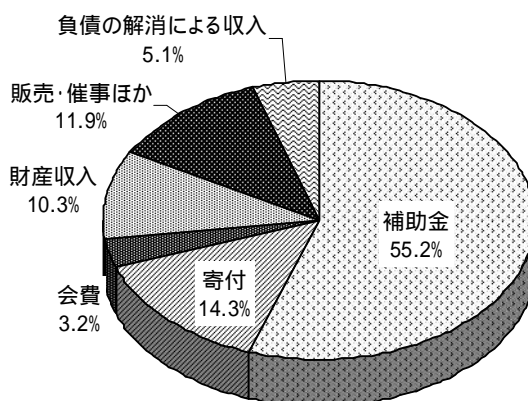
体験プロジェクト(Erlebnisprojekt)	芸術プロジェクト(Kunstprojekt)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 日帰りハイキング(徒歩旅行) ・ 日帰りハイキング(サイクリング) ・ 自然の岩盤やザイル練習場での登山訓練・ザイル降り訓練 ・ 泊まりでのハイキング、登山 	カフェのような雰囲気のある場所を提供し、ここで、 <ul style="list-style-type: none"> ・ 会話をする ・ 指導の下で、様々な材料や絵の具を使って共同で、あるいは一人で、ものづくりをする

(出典)Caritasverband Frankfurt e.V.のホームページより

c) 行政との協働

カリタスの財源は個人や企業からの寄付、会費、教会補助金、EU・連邦政府・州・市からの補助金・委託費などから成る。フランクフルト支部だけの収支報告書がホームページから入手できないため、ここではカリタス本部のデータを参考までに掲載する。これによると、収入の大半(55%)を補助金が占めている。また、補助金の内訳をみると、金額が最も多いのが連邦政府であり43,500,000 ユーロにも上る。

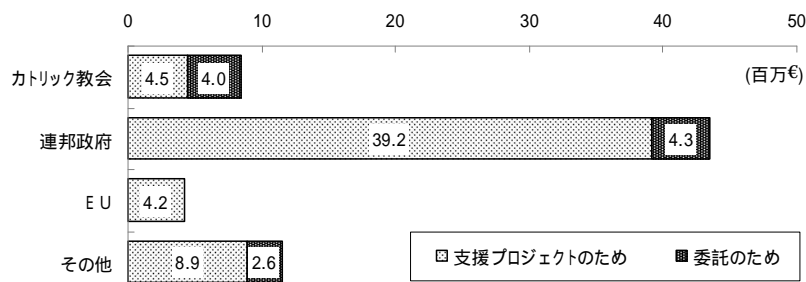
図表89 カリタス本部の収入内訳



(注)フランクフルト支部だけの収支が公表されていないため、全体の数値である。

(出典)カリタス連合(本部)“Jahresbericht der Zentrale des Deutschen Caritasverbandes 2009”

図表90 補助金の源泉とその用途



(注)フランクフルト支部だけの収支が公表されていないため、全体の数値である。

(出典)カリタス連合(本部)“Jahresbericht der Zentrale des Deutschen Caritasverbandes 2009”

第5節 韓国(ソウル)

1. 生活困窮者支援の基本的な考え方

(1) 韓国における生活困窮者の概念

生活困窮者に関連する法律における定義ⁱ

韓国では路上生活者や野宿者福祉施設の入所者に限った狭義の概念として、「露宿人(ノスクイン、以下では「野宿者」と表記する)」という表現が使われている。「野宿者及び浮浪人福祉施設運営に関する規則」第2条により、「野宿者」は「一定の住居がなく相当期間路上で生活しているか、それによって野宿者シェルター(韓国語で「シムト」ⁱⁱ)に入所した18歳以上の者」と規定されている。また、同施行規則第2条第1項において、「浮浪人」が「一定の住居や生業手段がなく、相当期間路上を徘徊または生活するか、それによって浮浪人福祉施設に入所した18歳以上の者」とされている。

生活困窮者とホームレス(住宅喪失者)の位置づけ

保健福祉部では、上述の「野宿者および浮浪人福祉施設設置運営に関する規則」の定義に基づき、路上生活者と施設入所者に限定して野宿者数を集計しているⁱⁱⁱ。それによると、2008年8月現在、路上生活者1,285名、シェルター入所者3,163名の計4,448名が野宿者数である。ただし、信頼度については批判がある。民間団体の「全国失職野宿者対策宗教市民団体協議会」^{iv}による集計もあり、こちらは政府の統計よりも多くの人数が報告されている。

一方、ソウル市の集計では、市内の野宿者数は2006年現在、路上生活者611名、シェルター入所者2,567名の系3,178名とされている。

一方、新聞報道によると、保健福祉家族部^vと自治体が提出した「ホームレスの現況」では、2008年のホームレス数は14,288人であった。

ⁱ 全泓奎「韓国のホームレス問題と居住支援」小久保哲郎・安永一郎編『すぐそこにある貧困：かき消される野宿者の尊厳』2010年、法律文化社、p231、南垣碩「経済危機以降の韓国の野宿者支援の変遷と改善課題」『ホームレスと社会』Vol.1、2009.10、p76。

ⁱⁱ 東アジアホームレス支援施策調査チーム(代表：水内俊雄)「ソウル・香港・台北におけるホームレス支援の現状(上)」『Shelter-less』No.23、2005年、p94。

ⁱⁱⁱ 全泓奎「韓国のホームレス問題と居住支援」p232、南垣碩「経済危機以降の韓国の野宿者支援の変遷と改善課題」pp76-77。

^{iv} それまで個別に野宿者支援活動を行ってきた宗教団体・市民団体が、野宿者が抱える問題を団体間で共有し、より包括的な支援システムを構築するために1998年に設立。体系的な支援を提供するための団体間の役割分担、広範な野宿者の実態調査、啓発活動、政策提言等を行っていた(すでに解散)。結成1年後に政府及びソウル市と協働関係を結んだ。白波瀬達也「韓国の公的な野宿者対策における宗教団体の役割—公民協働事業への軌跡—」『社会学部紀要(関西学院大学)』104号、2008.3、p156、p158。

^v 韓国政府の保健福祉部(省に相当)は1994年にそれまでの保健社会部を再編して設置された。2008年には保健福祉家族部に改編されたが、2010年に再び保健社会部となった。参考：保健福祉部ウェブサイト(http://www.mw.go.kr/front/sg/ssg0102mn.jsp?PAR_MENU_ID=05&MENU_ID=05010206)。

図表91 韓国における野宿者数の推移

(単位:人)

年次	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
韓国政府の集計									
シェルター	4,601	4,321	3,769	3,612	3,497	3,763	3,563	3,363	3,163
路上	445	517	670	928	969	959	1,293	1,181	1,285
計	5,046	4,838	4,439	4,540	4,466	4,722	4,856	4,544	4,448
全国失職野宿者対策宗教市民団体協議会の集計									
シェルター	4,705	4,700	4,071	3,699	3,349	3,394	3,356	-	-
路上	1,171	1,088	1,146	1,071	1,088	1,450	1,721	-	-
計	5,876	5,788	5,217	4,770	4,437	4,844	5,077	-	-
ソウル市の集計									
シェルター	3,963	3,581	3,043	2,750	2,291	2,524	2,567	-	-
路上	205	324	312	340	555	698	611	-	-
計	4,168	3,905	3,355	3,090	2,846	3,222	3,178	-	-
保健福祉家族部と自治体が提出した「ホームレスの現況」									
計	-	-	-	-	-	13,777	13,049	12,233	14,288

(注)韓国政府の集計の2008年は2008年8月。

(資料)南垣碩「経済危機以降の韓国の野宿者支援の変遷と改善課題」『ホームレスと社会』Vol.1、2009.10(原資料は保健福祉家庭部政策統計ポータル、全国失職野宿者対策宗教市民団体協議会ウェブサイト、ソウル市野宿者自立支援班内部資料(イ・テジン他「野宿者政策の評価と改善方策」保健福祉部・韓国保健社会研究員より再引用)保健福祉家族部と自治体が提出した「ホームレスの現況」のみ、『中央日報』(日本語電子版)2009.4.10

(2) 韓国における生活困窮者支援の考え方

扶助と自立支援についての考え方

韓国では元々、「野宿者」ではなく、「浮浪人」が公的な用語として使われてきた。「浮浪人」は治安維持・公序良俗の観点から保護施設で収容・保護され、その多くが50歳以上であることから、十分な労働能力を持たないと見なされていた。また、彼らは保護施設への収容が徹底され、そのために野宿する者が少なく、社会的関心も低かった。ⁱ

しかし、1997年のいわゆる「IMF危機」を契機に野宿者が急増し、これが社会問題として顕在化した。

ⁱ 白波瀬達也「韓国の公的な野宿者対策における宗教団体の役割」p154。

なお、浮浪人保護施設は軍事政権時代に建てられ、社会福祉施設というよりも、「収容所」の性格が強かったとの指摘もある(前掲論文に引用されているジョン・ウンイル「国民基礎生活保障法施行と野宿者問題」『shelter-less』No.8、2000年)。

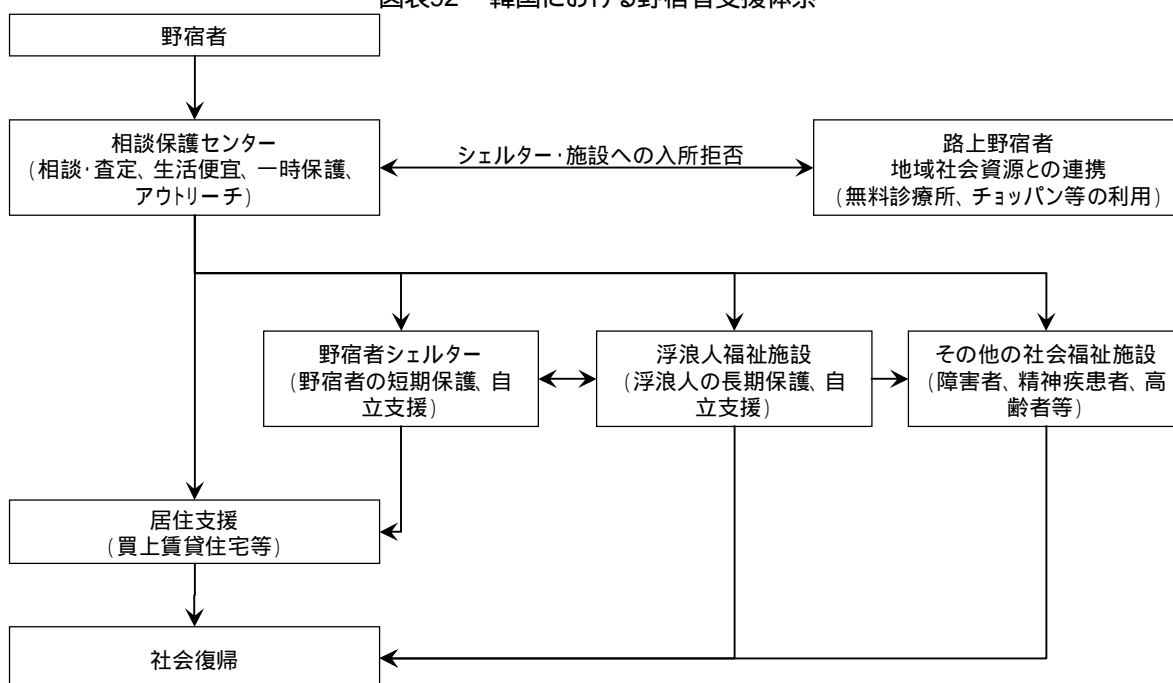
現在も社会福祉事業法第2条第1項に規定されている浮浪人福祉施設がある。2003年の保健福祉部資料によると、韓国全体で浮浪人福祉施設は38箇所、平均定員は約300人である。この施設につなぐのは区庁(社会福祉課)、警察、国公立病院のみである。東アジアホームレス支援施策調査チーム「ソウル・香港・台北におけるホームレス支援の現状(上)」pp97、東アジアホームレス支援施策調査チーム(代表:水内俊雄)「ソウル・香港・台北におけるホームレス支援の現状(下)」『Shelter-less』No.25、2005年、p186、p190。

例えばソウル市の浮浪人福祉施設の一つ「恩平の村」の場合、ソウル市管内で発生する18歳以上の成人男性浮浪人を収容して保護し、施設生活者のための医療福祉及び社会復帰のためのリハビリを行う施設である。運営はキリスト教系の財団に委託されており、運営費の大半は政府及びソウル市が折半する補助金で賄われている。定員は2,000人で、2004年6月時点の入所者は1,781人、うち何らかの疾病(精神疾患等含む)は1,691人と大半を占める。東アジアホームレス支援施策調査チーム「ソウル・香港・台北におけるホームレス支援の現状(下)」pp186-191。

そのため、政府・保健福祉部は1998年6月に「都市野宿者総合支援対策」を公表し、同年7月にソウル市は市民団体・行政・学識経験者等による「ソウル市野宿者対策協議会」を設置。国および自治体における支援の取組が動き出した。当初は「応急保護」が中心で、シェルター確保が最優先されたが、その後は路上脱却のための自立支援へと重点が移されている。また、2007年以降には、出口対策として居住支援、それも入居者に対するサービス付きの居住支援事業が本格化している。ⁱ

現在の公的な野宿者支援体系は、以下の図のように表せる。すなわち、野宿者に対して相談保護センター等によるアウトリーチ活動により、シェルター等の入所施設や居住支援に関する情報を提供する。そして、同センターやシェルター等の施設、(後述する買い上げ賃貸住宅を利用した場合は)買い上げ賃貸住宅運営機関等が提供する自立支援に向けたプログラムに参加することになる。もし、それらを望まない場合は、炊き出し、路上診療、就業斡旋、相談等の現場保護サービスを路上で生活しながら利用することになるⁱⁱ。

図表92 韓国における野宿者支援体系



(出典) 南垣碩「経済危機以降の韓国の野宿者支援の変遷と改善課題」『ホームレスと社会』Vol.1、2009.10(原資料:保健福祉部「野宿者保護事業内容案内」2007年)を修正

ⁱ 全泓奎「韓国のホームレス問題と居住支援」pp232-233、p234。ここでいうところの「サービス」の内容については、2.(1)を参照。

ⁱⁱ 南垣碩「経済危機以降の韓国の野宿者支援の変遷と改善課題」pp80-81。

国・地方自治体と民間の役割分担

IMF 危機以後に公的な施策形成が動き出す前は、宗教団体や市民団体による炊き出しや夜回りが野宿者に対する支援活動の中心であった。そのため、経済危機後に野宿者が急激に増加すると、例えばソウル市は支援のノウハウを持つ民間団体に、野宿者対策事業を委託した。1999 年からは野宿者の自立と社会復帰を視野に入れた施策が始まり、大韓聖公会が運営する「タシソギ・センター」ⁱを中心とした分業システムが体系的に整備されるようになった。施設の運営費を政府及びソウル市が支出し、実際の管理・運営を複数の民間団体に委託する形態がソウル市の野宿者支援の特徴であり、またこうした民間団体の多くが「全国失職野宿者対策宗教市民団体協議会」の構成団体となっている。ⁱⁱ

一方、国レベルでは野宿者支援策に法的根拠がなかったが、2003 年に社会福祉事業法改正令で、社会福祉事業の守備範囲に野宿者条項が挿入され、制度化がなされた。2005 年には「浮浪人福祉施設設置・運用規則」が「浮浪人及び野宿者保護施設設置・運用規則」に改正され、野宿者保護施設に対する制度的根拠が確立された。また 2004 年制定の地方分権特別法により、野宿者支援事業は全面的に地方に移譲され、2005 年より同事業は国の予算編成による国庫補助事業ではなく、国からの分権交付税と地方税とで運営されるようになった。これにより、野宿者に対する国の直接的責任は減少し、野宿者支援の事業の質と量は、地方自治体の意思により左右されるようになっている。ⁱⁱⁱ

以下、個々の制度で見ると、所得保障に関連する自立支援や居住支援に関しては国が制度を構築し、国の予算により事業が進められているが、制度の運営に関しては民間団体に委託されている。また、野宿者に対する相談業務やシェルター提供等に関しては、国よりも地方自治体の責任で行われており、その運営に関してはやはり民間団体に委託されている。

ⁱ 後述するように、現在は「タシソギ相談保護センター」に名称を変更している。

ⁱⁱ 白波瀬達也「韓国の公的な野宿者対策における宗教団体の役割」p153、p155。

ⁱⁱⁱ 全泓奎「韓国のホームレス問題と居住支援」pp232-233、南垣碩「経済危機以降の韓国の野宿者支援の変遷と改善課題」pp79-81。

2. 韓国における生活困窮者の支援制度

(1) 住宅保障制度

本項では、国による居住支援制度として、「買い上げ賃貸住宅事業」および「^{チョンセ}傳賃賃貸住宅事業」について紹介する。また、関連する国の取り組みとして、「永久賃貸住宅」等の低所得者向けの公共賃貸住宅についても紹介する。

買い上げ賃貸住宅事業ⁱ

a) 制度の概要

ア) 法律・所管

2004年に「国民賃貸住宅建設等に関する特別措置法」に基づき、ソウル市の5つの自治区を対象に500戸のモデル事業として開始され、2005年以降は全国を対象に事業が開始された。

所管は政府・国土海洋部であるが、住宅所有者と売買契約を結んだり、入居者と賃貸借契約を結んだりするのは韓国土地住宅公社(旧・大韓住宅公社)である。また、入居者からの申し込み等の窓口は地方自治体である。各住宅の運営機関(後述)を選定するのは居住福祉財団である。

イ) 支援の方法・内容

既成市街地内の民間の既存住宅(小型集合住宅)を買い上げ、賃貸住宅として低所得層に提供する。

住宅買い上げの資金は国民住宅基金による。運営機関(後述)の委託費は国が負担する。

ウ) 支援の条件・審査

入居の対象者は国民基礎生活保障受給者、低所得者、片親世帯、障害者、チョッパンⁱⁱやビニールハウスⁱⁱⁱの居住者で安定した就労を得た人々などである。当初は単身世帯を対象としていたが、現在は家族でも入居できる。

ⁱ 全泓奎「韓国のホームレス問題と居住支援」p233、全泓奎「韓国住宅政策の最前線 買い上げ賃貸住宅政策への軌跡」『建築とまちづくり』No.389、2010.6、pp21-23、等。

ⁱⁱ 日本の簡易宿泊所(ドヤ)に近い施設で、全国で利用者が約6,000名いると報告されている(全泓奎「韓国のホームレス問題と居住支援」pp229-230、原資料は徐鐘均「非住宅居住者の現況に対する報告(2009、第2回貧困研究会日韓シンポジウム報告資料)」。政府の定義では「人ひとりがやっと横になって寝られる大きさでキッチンがない住宅とされている(東アジアホームレス支援施策調査チーム(代表:水内俊雄)「ソウル・香港・台北におけるホームレス支援の現状(中)」『Shelter-less』No.24、2005年、p192)。

ⁱⁱⁱ 建築ブローカーによって急増された無権利居住で、一部農業用のビニールハウスを転用しているため、この名がある。行政用語としては「新発生無許可住宅」と呼ばれる。全泓奎「ソウル市における社会的な不利地域の居住問題」日本住宅会議編『格差社会の居住貧困 住宅白書 2009-2010』ドメス出版、2009年、pp322-323、p326。

b) 支援実績

ア) 支援の規模

当初は 2008 年までに年平均 2,500 戸ずつ、合計 10,000 戸を供給する計画だったが、2007 年現在は供給目標が 6,500 戸となっている。

イ) 支援内容

公営住宅に準ずるような条件で提供され、賃借可能な期間は最大 10 年間である。

住宅管理とともに、入居者の居住安定や自立支援のための各種サポートを行う「運営機関」を民間団体に委託しているのが特徴である。運営機関には、住宅困窮者の支援を行ってきた団体が、その経験を買われて選定されている。

家賃の支払い方は傳賃(チョンセ)ⁱとするか、月賃(ウォルセ、月払いの家賃)とするか、選ぶことができる。入居者が家賃支払いが困難な場合、運営機関が援助することもある。

チョンセ 傳賃賃貸住宅事業ⁱⁱ

a) 制度の概要

ア) 法律・所管

所管は国土海洋部であるが、住宅所有者と契約するのは韓国土地住宅公社(ないし地方公社)である。

イ) 支援の方法・内容

当該住宅に対して韓国土地住宅公社または自治体が家主と傳賃契約を締結し、その後に入居者にサブリースする。また、入居者の申し込みの窓口は自治体である。

ウ) 支援の条件・審査

入居の対象者は国民基礎生活保障受給者、低所得者、片親世帯、障害者、不渡り賃貸退去者、チョッパンやビニールハウスの居住者で安定した就労を得た人々らの居住困窮層である。

b) 支援実績

ア) 支援の規模

2005 年に 500 戸モデル事業として実施され、2006 年から 2015 年まで毎年 1,000 戸ずつ供給する予定であったが、2007 年現在、年間 5,800 戸の供給に計画が修正されている。

イ) 支援内容

ⁱ 韓国における不動産賃貸の一形態。オーナー側が賃貸料として「傳賃金」を受け取り、一定期間不動産を使用させた後、不動産が返還される際に、傳賃金を返す制度。南垣碩「経済危機以降の韓国の野宿者支援の変遷と改善課題」p83、全泓奎「ソウル市における社会的な不利地域の居住問題」p322、p326。

ⁱⁱ 全泓奎「韓国住宅政策の最前線」p23。

傳賃は公社が家主に支払う。金額は買い上げ賃貸事業と同等水準となっている。

永久賃貸住宅等の公共賃貸住宅ⁱ

低所得者層向けの住宅としては、永久賃貸ⁱⁱ住宅(永久賃貸アパート)もある。これは1989年から1993年にかけて実施された事業で、大韓住宅公社が14万戸、ソウル市等の自治体が5万戸を供給した。対象となるのは当初は所得10分位の第1分位である零細民(月収23万ウォン)とされたが、その後、対象が拡大されⁱⁱⁱ、国民基礎生活保障受給者、片親世帯、従軍慰安婦、脱北者、光州民主化運動遺族など多様なタイプの居住困窮層が含まれる。財源は政府財政で事業費の85%をカバーし、残り15%を入居者からの保証金^{iv}で賄う計画であった(1991年以降は財政50%、国民住宅基金融資20%、賃貸保証金30%となった)。居住期限を設けていないことが特徴である。

なお、永久賃貸住宅には2,000世帯を基準として、高齢者、母子家庭、障害者への福祉サービスを行うために「福祉館(社会福祉館とも)」が建設された^v。

1992年からは「50年公共賃貸住宅」(50年賃貸の公共賃貸住宅)の供給が始まった。1997年まで92,730戸が建設された。同年以降は、再開発事業向けのストックを除いては事実上、供給されていない。

その後、現在まで供給が行われているのが「国民賃貸住宅」である。根拠法である「国民賃貸住宅建設等に関する特別措置法」第2条によると、国民賃貸住宅とは「国家、または地方自治体の財政および住宅法第60条の規定による国民住宅基金の支援を受け30年以上賃貸する目的で建設、または買い上げた住宅」と規定されている。

ⁱ 全泓奎「韓国住宅政策の最前線」p20、海老塚良吉「韓国における公共賃貸住宅政策の動向」『都市住宅学』第29号、2000.3。

ⁱⁱ 韓国では以前から公共賃貸住宅が提供されてきたが、これは賃貸後5年以内に分譲住宅にされる分譲条件付きの賃貸住宅であった。そのため、1989年に新制度が創設された際、継続して賃貸住宅として利用できることを強調するため「永久」の語が使われた。なお、韓国では「公共住宅」という場合、国民住宅基金などの公的に調達された資金を用いた分譲住宅や、民間が公的資金を利用して建設、管理して5年後に分譲する「民営公共賃貸住宅」も含まれるので注意を要する。海老塚良吉「韓国における公共賃貸住宅政策」『月刊住宅着工統計』1999.6、p1。

ⁱⁱⁱ 全泓奎・城所哲夫「韓国・ソウル市居住者の居住貧困化プロセスにおける地域効果 - 社会的排除論からの観点を中心として - 」『都市計画論文集』(社)日本都市計画学会)No.40-3、2005.10、p513。

^{iv} いくつかの文献には、基礎生活保障受給世帯はその他の世帯よりも家賃が安く設定されていること、同受給世帯も減額はされるが保証金は支払う必要があることが紹介されている(小玉徹「ホームレス支援と『国民基礎生活保障法』」『Shelter-less』No.21、2004年、p86、海老塚良吉「韓国における公共賃貸住宅政策の動向」)。

^v 小玉徹「ホームレス支援と『国民基礎生活保障法』」p86。

福祉館とは人口10万人に1箇所設置されることとなっており(ただし、自治体の規模や財政事情によって実態は様々)、高齢者、障害者、母子家庭等への福祉サービスを提供する施設である。その運営は民間法人(社会福祉法人、宗教法人、学校法人)に委託されている。1998年以降、野宿者向けのシェルターが設置されることとなった際、政府は福祉館に半ば義務的に、シェルターを設置させた。そして、このことがシェルターの急増を可能にした。一方で、その後、多くの福祉館は併設したシェルターを閉鎖している。福祉館併設のシェルターは、福祉館として地域の貧困層を対象に様々なプログラムを提供しており、シェルター利用者もそれを利用できること、予算の範囲内で他の事業の融通を図ったり連携を取ることが可能であることが、メリットであるとされている。東アジアホームレス支援施策調査チーム「ソウル・香港・台北におけるホームレス支援の現状(中)」pp178-180、金秀顯「韓国におけるホームレス問題と政策課題」p7。

(2) 所得保障制度

a) 制度の概要

ア) 法律・所管ⁱ

1961年に創設された生活保護制度は、その対象基準が貧困ではなく、労働能力の有無であった。すなわち、18歳未満の児童、65歳以上の高齢者、障害者など労働能力のない人のみを対象としていたため、1997年の経済危機の際に、企業倒産やリストラによって貧困層に落ちた失業者らを保護できる仕組みとなっていなかった。そこで当時の金大中政権は応急処置的に対応を進めたが、これらの処置を含む形で1999年に国民基礎生活保障法が成立し、翌2000年10月に既存の生活保護法に代わり施行された。

さらに、2006年3月から緊急福祉支援法が施行された。

イ) 支援の方法・内容

国民基礎生活保障法は、その第1条で、生活が困難な者に対して必要な給付を行い、その最低生活を保障し、自活を助けることをその目的としている。同法により給付されるのは、生計給付、住居給付、教育給付、出産給付、葬祭給付、自活給付である。ⁱⁱ

一方、緊急福祉支援法に基づいて、一時的な危機に直面した人々に生計・医療支援等が実施されているⁱⁱⁱ。

ウ) 支援の条件・審査

国民基礎生活保障制度の受給権者は「扶養義務者がいないか、扶養義務者がいても扶養能力がない、または扶養を受けることができない者で、所得認定額が最低生計費以下である者」とされている^{iv}。所得認定額とは所得評価額と財産の所得換算額を合計して算出される(下図参照)。最低生計費は世帯規模別に定められており、2007年現在、1人世帯では一月約44万ウォンとされている。最低生計費と比較して、所得認定額が最低生計費以下である場合、その差額が生計給付となる。この生計給付を基本として、必要により他の給付を併合して提供される。

ⁱ 金成垣・山本克也「韓国の社会と社会保障制度」『海外社会保障研究』No.167、2009年夏号、p13、厚生労働省編『2007～2008年 海外情勢報告(世界の厚生労働 2009)』p174。

ⁱⁱ 金永子『韓国の福祉事情』新幹社、2008年、pp103-105。

ⁱⁱⁱ 厚生労働省編『2007～2008年 海外情勢報告(世界の厚生労働 2009)』p174。

^{iv} 株本千鶴「韓国 国家福祉の代替から補完へ」末廣昭編著『東アジア福祉システムの展望 7ヶ国・地域の企業福祉と社会保障制度』ミネルヴァ書房、2010年、p177。

図表93 所得算定額の算定式

所得認定額 = 所得評価額 + 財産の所得換算額
所得評価額 = 実質所得 - 世帯特性格別支出費用 - 勤労所得控除
財産の所得換算額 = (財産 - 基礎控除額 - 負債) * 所得換算率
(注)所得評価額及び財産の所得換算額がマイナスである場合は0として処理

(出典) 金永子『韓国の福祉事情』新幹社、2008年

図表94 世帯規模別最低生計費(2007年度)

世帯規模	1人	2人	3人	4人	5人	6人
額(ウォン/月)	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	1,609,630

(注)7人以上世帯の場合、1人増加につき204,218ウォンずつ増加する。

(出典) 金永子『韓国の福祉事情』新幹社、2008年

国民基礎生活保障制度における最低生計費は、中小都市を基準にし、世帯人数による違いのみが設定されているのみである。母子家庭、高齢者家庭、障害者家庭などに対する特別な加算制度はなく、地域別基準もない。そのため、障害者、高齢者、母子世帯らに対する配慮が十分ではないという批判がある。ⁱ

国民基礎生活保障制度の施行後、チョッパン居住者などは、居住実態と住所地が一致しないまたは抹消されているとの問題があり、制度の対象外となった。そのため、行政自治部は、「庶民生活支援対策」の一貫として、2001年2月に住民登録一斉登録期間を設けて、チョッパン登録者に対する一斉調査を実施。そして、同年8月には政府が発表した「基礎生活保障特別対策」により、基礎生活保障制度では対応できない階層(住所地抹消、実の居住地と住所地との不一致・未確認者)に対して、居住が安定的であれば同制度の受給資格を与える措置が行われた。その対象には、チョッパンのみならず、漫画喫茶、ピニールハウス、バラック、ピデオカフェ、旅人宿、社会福祉施設、シェルター等に居住する人々が含まれることとなった。またこれをきっかけに、それまでは住居ではなく無許可宿泊所という扱いだっただチョッパンでの住民登録が可能となった。ⁱⁱ

ⁱ 五石敬路「韓国における経済危機後の新貧困問題」『アジア経済』XLIX-1、2008.1、p44、五石敬路「経済危機後の就業貧困層問題と公的扶助改革」奥田聡編『経済危機後の韓国 成熟期に向けての社会・経済的課題』アジア経済研究所、2007年、p142、p149。

ⁱⁱ 全泓奎他「韓国都市部の社会的不利地域における包摂的な地域再生と居住支援」『住宅総合研究財団研究論文集』No.34、2007年版、p245。

国民基礎生活保障法は、就業が可能な受給者は「条件付き受給者」に分類され、自活(自立)支援事業への参加が義務づけられる。参加しない場合には生計給付の全部または一部が削減するというペナルティが課される。ⁱ

条件付き受給者は以下のように決定される。まず、年齢により 18 歳以上 64 歳以下の者が「労働能力あり」と判断される。次に、その中から障害者や傷病者が障害や傷病の程度により除かれる。さらに、子どもの扶養や介護を担当せざるを得ない者、大学生、障害者職業訓練等に参加している者、日雇い労働等の稼得活動をしているもの、環境適応が必要と認められる者、アルコール中毒等で参加が困難と判断された者等が除かれる。これらの者を除き、年齢、健康状態、学歴、職歴などを考慮した「勤労能力点数表」に従って、対象者に点数が付けられる。そして総合点数 70 点以上であれば就業可能性が高い事業もしくは強い労働強度を要する事業に参加することが義務づけられ、保健福祉省部管轄の自活共同体事業か、労働部の雇用支援センター(日本のハローワークに相当)に委託実施する事業に参加しなければならない。総合点数 41 ~ 69 点の者は、保健福祉部や自治体が事業主体となって行う自活支援事業に参加することが条件付けられる。40 点以下の者は「社会適応プログラム」に参加することになる。また、自治体の判断で、「次上位階層」(最低生計費の 1.2 倍以内の所得水準)にも自活(自立)支援事業への参加が一部求められる。ⁱⁱ

自活(自立)支援事業を実施している機関(自活後見機関、2007 年の法改正で「自活支援センター」に名称変更)は、社会福祉法人などの非営利法人あるいは個人が自治体から指定を受け、多くの場合は民間団体(社会福祉法人等)である。2004 年 3 月現在で全国 232 箇所が設置され、その運営費は保健福祉部が負担するⁱⁱⁱ。事業の参加者は当初は清掃事業や看病等の比較的容易な作業から始め、2、3 年後には他の参加者と共に起業することが求められている(「自活共同体」)。しかし、本事業はその有効性に疑問を持たれており、韓国保健社会研究員による事業評価によれば、制度の理念通り、実際に公的扶助の需給状態を脱することに成功したのは毎年 6%程度となっている。^{iv}

自活共同体の主な事業内容としては、家屋修理(基礎生活保障受給者の住宅の無償修理)、生ごみリサイクル、無料看病、ホームヘルパー等がある^v。2007 年に社会的企業法が制定され、自活共同体が社会的企業として認定されれば、公共機関による優先的な購買、税の減免等の支援を受けられるようになった^{vi}。

ⁱ 五石敬路「韓国における経済危機後の新貧困問題」pp25-26、李恩愛「韓国における社会的企業の現況と課題」『貧困研究』Vol.4、2010.5、p28。

ⁱⁱ 鄭在哲「変容する韓国のワークフェア政策」『海外社会保障研究』No.167、2009 夏号、p31。

ⁱⁱⁱ 全泓奎「韓国の貧困層コミュニティにおけるコミュニティ参加の展開」『(社)日本都市計画学会 都市計画論文集』No.41-3、2006.10、p639。

^{iv} 五石敬路「東アジアにおける都市の貧困」国際書院、2010年、p32、五石敬路「韓国における経済危機後の新貧困問題」p32、李恩愛「韓国における社会的企業の現況と課題」p28。

^v 全泓奎「韓国の貧困層コミュニティにおけるコミュニティ参加の展開」p639。

^{vi} 認定の要件の一つは、脆弱階層の雇用または脆弱階層に対する社会サービスの提供とされている。李恩愛「韓国における社会的企業の現況と課題」pp30-32、白井京「韓国における格差問題への対応 非正規職保護法と社会的企業育成法」『外国の立法』236号、2008.6、pp128-135。

図表95 自活事業の種類と実施機関、対象者基準

自活給付種類	自活事業実施機関	対象者基準	
自活共同体事業	自活後見機関、自活事業を実施する民間委託機関	自活共同体事業への参加欲求の高い者 技術習得程度・労働強度が高い事業参加が可能な者	
自 活 勤 労	市場進入型	民間委託機関、市・郡・区など	自活勤労プログラムへの参加欲求が高い者 日雇・臨時雇用による職業経験がある者
	インターン型		
	社会的仕事型		労働強度が低い事業参加が可能な者 看病・養育など世帯状況上、館内事業だけが可能な者
	勤労維持型		
地域奉仕	社会福祉機関、ボランティアセンター、市・郡・区など	健康状態・年齢上、労働強度が低い事業だけが可能な者 その他 自活事業待機者	
社会適応プログラム	精神保健センター等の精神保健施設、社会福祉館、大学研究所、自活後見機関等	アルコール依存やうつ病など、精神健康上問題がある場合 勤労意思が著しく低い場合 常習的な条件不履行者など	
生業資金融資	市・郡・区	共同体や個人創業を希望する者	
就業斡旋	雇用支援センター	勤労能力と欲求が高く、労働市場での就業が可能な者	
職業訓練 (創業訓練)	職業訓練機関	勤労能力と欲求が高く、労働市場での就業が可能な者	
職業適応訓練	雇用支援センター、職業適応訓練機関	勤労意欲の高揚、職業適応訓練の必要な受給者と次上位階層	
自活就業促進事業 など	雇用支援センター	勤労能力と欲求が高く、労働市場での就業が可能な者	

(注)自活事業実施機関：自活事業を行う公共または民間機関・団体

(出典) 金永子「韓国の福祉事情」新幹社、2008年(原資料：保健福祉部「国民基礎生活保障 2007年度 自活事業案内」)

b) 支援実績

ア) 支援の規模

2008年末の基礎生活保障受給者数は約153万人であるⁱ。2007年度の給付総額は6兆4700億ウォンで、これは一般会計の4.1%に相当するⁱⁱ。また、自活事業参加者は次上位階層を含め63,141人(2005年12月)であるⁱⁱⁱ。一方、緊急福祉支援法による、一時的な危機に直面した人々に対する生計・医療支援等の支援件数は2万7,000件である^{iv}。

イ) 支援内容^v

2007年度を受給世帯の構成比は、一般世帯34.6%、高齢者世帯28.9%、障害者世帯18.1%、母子世帯9.7%、その他8.7%である。2007年度の給付額の比率は、生活扶助34.9%、住居扶助9.1%、医療扶助^{vi}51.8%、その他4.3%であり、医療扶助が過半数を占めている。

ⁱ 株本千鶴「韓国 国家福祉の代替から補完へ」p177。

ⁱⁱ 鄭在哲「変容する韓国のワークフェア政策」p30。

ⁱⁱⁱ 鄭在哲「変容する韓国のワークフェア政策」pp32-33。

^{iv} 厚生労働省編『2007～2008年 海外情勢報告(世界の厚生労働2009)』p174。

^v 鄭在哲「変容する韓国のワークフェア政策」pp30-31、p41。

^{vi} なお、韓国の医療扶助は医療給付法に基づき給付され、基礎生活保障制度の対象ではないが医療給付法の対象となる「次上位階層」を含めて医療保護を行う仕組みとなっている。ただし、次上位階層に対する医療扶助は2009年度からは国民健康保険法に基づく国民健康保険制度がその医療費を負担することになった。

(3) 失業保障制度

a) 制度の概要

ア) 法律・所管

雇用保険法が 1993 年に制定され、1995 年に施行された。雇用保険の事業は 2006 年 1 月から失業給付事業と雇用安定・職業能力開発事業の二本立てで運営されている。ⁱ

雇用保険は政府・雇用労働部ⁱⁱの所管であり、具体的な執行業務は雇用労働部傘下の 6 つの地方労働庁と 46 の地方労働事務所が担う。業務の一部は勤労福祉公団と韓国産業人材公団にも委託されている。ⁱⁱⁱ

イ) 支援の方法・内容

雇用保険法に基づく失業給付事業は、退職・離職以前 18 ヶ月の間に被保険単位期間が 180 日以上である被保険者が、経営事情またはやむを得ない事由によって、退職・離職した場合に受け取ることができる。失業給付には求職給付、就職促進手当があり、そのほか就業斡旋等の事業も実施されている。^{iv}

なお、失業給付の保険料は、労使が半分ずつ負担する。^v

ロ) 支援の条件・審査

雇用保険法の適用対象は、アジア通貨危機後の経済不況の影響に対応するため、1998 年からは 1 人以上の労働者を雇用する全ての事業所に拡大された。さらに 2004 年からは日雇い労働者、60 歳以後に新規雇用された労働者(64 歳まで適用)、時間制勤労者適用拡大(一月 80 時間以上から 60 時間以上へ)、失業者を対象として国及び自治体を実施する公共勤労(公共事業)従事者、近海漁船院、外国人労働者(ただし永住資格のある者など)など適用対象者が拡大した。^{vi}

1 ヶ月未満の臨時勤労者や月 60 時間未満の時間制労働者は、雇用保険に未加入とみられる。また、韓国では自発的離職者の比率が 7 割以上とされるが、自発的失業者は失業給付の対象から除かれており、改善すべきとの指摘もある。^{vii}

ⁱ 株本千鶴「韓国 国家福祉の代替から補完へ」p180。

ⁱⁱ かつては「労働部」であったが、2010 年から「雇用労働部」となった。『連合ニュース』(日本語電子版)2010.7.5。

ⁱⁱⁱ 金漢陽「韓国社会保険制度の実態と発展方案 雇用保険制度を目指して」『中央学院大学社会システム研究所 紀要』第 9 巻第 1 号、2008.12、pp96-97。

^{iv} 株本千鶴「韓国 国家福祉の代替から補完へ」p180。

^v 金漢陽「韓国社会保険制度の実態と発展方案」pp95-96。

^{vi} 株本千鶴「韓国 国家福祉の代替から補完へ」p180、金漢陽「韓国社会保険制度の実態と発展方案」p95。

^{vii} 金漢陽「韓国社会保険制度の実態と発展方案」p104、p106。

b) 支援実績

ア) 支援の規模

雇用保険の保険者数は 10,131,058 人、失業給付の受給者数は 1,239 千人、失業給付支給額は 3,687 十億ウォンとなっている(2010 年、保険者数は同年末)。ⁱ

図表96 雇用保険の保険者数、失業保険の受給者数及び給付支給額の推移

年次	2005	2006	2007	2008	2009	2010
保険者数(人)	7,965,651	8,436,408	8,941,639	9,271,701	9,653,678	10,131,058
失業保険受給者数(千人)	697	767	854	990	1,301	1,239
給付支給額(十億ウォン)	1,752	2,074	2,434	2,865	4,116	3,687

(出典) 雇用労働部ウェブサイト(http://www.moel.go.kr/english/statistics/major_statistics.jsp)

イ) 支援内容

失業給付の求職給付金は、原則、離職前の事業所での給付基礎賃金日額(平均賃金)の 50%が、年齢と加入期間により 90 ~ 240 日間支給される。ⁱⁱ

ⁱ 雇用労働部ウェブサイト(http://www.moel.go.kr/english/statistics/major_statistics.jsp)

ⁱⁱ 株本千鶴「韓国 国家福祉の代替から補完へ」p180、(財)海外職業訓練協会ウェブサイト「各国・地域情報：韓国」(<http://www.ovta.or.jp/info/asia/korea/05laborlaw.html>)

3. 自治体や民間団体による生活困窮者支援(ソウル)

ソウル市は韓国の首都で、人口は約 1046 万人(2009 年)である。ソウル市及び 25 の区の一
般会計及び特別会計の歳出額合計は 24,069,053 百万ウォン(2007 年)である。ⁱ

(1) 自治体による支援

ソウル市の野宿者支援はおおむね以下の流れで実施される。ⁱⁱ

第一に、野宿者が集住するエリアに設置された「路上相談所」において野宿者の訪問を待
つか、野宿者の現場に出向いて福祉制度の説明やシェルターへの入所手続きを説明する「ア
ウトリーチ活動」が行われる。これらにより得られた野宿者の情報は、データベースに蓄積され
る。またここでは野宿者らのニーズをアセスメントし、その結果によって居住支援につなげるか、
シェルター等の適切な施設につなげるかを判断する。後述のタシソギ相談保護センターはこう
した機能を担っている施設のひとつであり、ほかにも同種の施設を救世軍や仏教系の財団が
運営している。

第二に、上記で診断された適性に応じて類型化・専門化された政府認可のシェルター「希
望の家」に入所する。利用者は無料で宿泊、食事、医療サービスが受けられる。なお、このほ
かに無認可のシェルター(多くがキリスト教の教会により運営される)も存在する。「希望の家」は
2000 年以降、ソウルでは利用者のニーズに合わせて類型化・専門化が進められ、同時に自活
支援プログラムが導入され、単なる寝泊まりの場所から、自立を促進する中間施設として位置
付けられるようになってきているⁱⁱⁱ。

第三に、上述した国の「買い上げ賃貸住宅事業」や後述の民間団体による「臨時居住費支
援事業」等を活用して、居住支援を受ける。また、1999 年に開始された、家族単位の野宿者の
居住支援対策である「自活の家」(傳費資金の支援を通して最大 4 年の入居が可能)制度もある
が^{iv}、近年の利用は低調とみられる。近年はシェルターを利用することなく、居住支援に移行す
る傾向が強くなっている。

ⁱ ソウル市ウェブサイト(<http://japanese.seoul.go.kr/gtk/about/fact.php?pidx=5>)。

ⁱⁱ 白波瀬達也「韓国の公的な野宿者対策における宗教団体の役割」p153、p155 等。

ⁱⁱⁱ 東アジアホームレス支援施策調査チーム「ソウル・香港・台北におけるホームレス支援の現状(下)」p179-180。

^{iv} 南垣碩「経済危機以降の韓国の野宿者支援の変遷と改善課題」p80。

図表97 参考:ソウル市における専門特化型の「希望の家」及び「自活の家」の例

	名称	対象	運営	その他概要
希望の家	サリト	家族(野宿生活状態にある家族、家賃を払えず野宿生活に近い貧困家庭、DV 被害者で女性シェルターに入所できない貧困母子家庭、幼い子どもを抱え就業がままならない貧困父子家庭等)	ソウル市の助成を受けながら、大韓聖公会在が運営	障害者施設及び青少年少女向けのシェルターと同一施設(5階建て)に入居 定員 50 名 夜間保育、放課後教室、アルコール専門の医療サービス(地域の病院との連携)を実施 退所後のフォローとして月 1 回の相談業務、夕食会等の催しを実施
	ヴィジョン・トレーニング・センター	リハビリを要する野宿生活者	(公表資料からは運営主体が定かではない)	アルコール中毒、精神疾患、心理社会的不適応などのリハビリ支援を行う 定員 250 名
	(シンダン福祉館設置の希望の家)	父子家庭(父親がアルコール依存症の場合が多い)	ソウル市から 1 名分の人件費と運営費の助成を受け、ソウルカトリック社会福祉会が委託を受けている	シンダン福祉館は青少年福祉、児童福祉、在宅福祉、地域福祉を実施している。また、保育園、デイセンター、高齢女性のグループホームも運営。
自活の家	チュンジュン・サランバン	就労意欲のある人	運営費はソウル市が全額負担し、救世軍が運営	主な支援内容は、寝る場所の提供、食事提供、生活相談、就労支援(職業斡旋所からの斡旋、就労支援プログラムの提供(たいやき販売等))、金銭管理等 定員 130 名

(出典) 東アジアホームレス支援施策調査チーム「ソウル・香港・台北におけるホームレス支援の現状(下)」より作成
(注)上記資料は 2001～2004 年の現地調査により作成されたものであり、最新の状況は異なる可能性がある。

また、臨時雇用の提供、単身世帯用の購入賃貸事業、チョッパン居住者用住居支援事業、考試院などに対する月賃(ウォルセ)支援事業などがモデル事業として実施されているⁱⁱ。

ⁱ 考試院の月ごとの家賃支払いを支援する事業。

ⁱⁱ 金秀顯「韓国におけるホームレス問題と政策課題」p7。

(2) 民間非営利団体による支援

事例 1 タシソギ相談保護センターⁱ

a) 団体の概要

タシソギ・センターは 1998 年、全国失職野宿者対策宗教市民団体協議会の事業を運営するための実務機関として設置された。タシソギとは「立ち直り」を意味する言葉である。近年、「タシソギ相談保護センター」に名称を変更した。

b) 支援の内容と実績

主な事業は以下の 5 点であり、官民協働の野宿者対策の中核的な役割を担っているとされる。なお、職員数は約 30 名であるⁱⁱ。

- ・ 現場応急保護活動: アウトリーチ活動を通じて野宿者を公的な支援システムにつなげる
- ・ 相談保護センター: 無料給食(一日約 200 人に提供ⁱⁱⁱ)と夜間シェルターを提供
- ・ ソウル駅無料診療所: 夜間診療を通じて野宿者の医療支援を行う
- ・ 自尊心回復事業: 人文学講座(ソウル大学教授らが講師であり、講義の質は大学の教養講義と同等と評価されている)や演劇セラピーを通じて、心の傷の回復を目指す
- ・ 自活事業: 安定した居住空間と職場を提供(国民基礎生活保障の受給資格を得るためには住民登録が必要であり、タシソギ・センターは住居の提供と住民登録の支援を行う。また、就労紹介だけでなく、就労後のアフター・フォローも行っている)

相談やアウトリーチ結果は、相談記録紙に記録され、その情報はイントラネット上でタシソギの本部事務所にデータベース化されることで、関係者間で情報が共有されている^{iv}。

ⁱ 白波瀬達也「韓国の公的な野宿者対策における宗教団体の役割」pp160-161 等。

ⁱⁱ 白波瀬達也「韓国の公的な野宿者対策における宗教団体の役割」p160。所長・室長の他に、スタッフがいる。オンサイト・サポート(アウトリーチ、相談所等)5 名、経営企画チーム(人文学講座、自活事業等の運営、研究調査等)8 名、運営支援チーム(給食、寝床提供、ボランティア管理等)10 名、医療支援チーム(無料診療所、夜間の地下道等の診療、等)7 名、雇用支援センター(給食活動支援、職業訓練斡旋、等)2 名。タシソギ相談保護センターウェブサイト

(http://www.homelesskr.org/center/center_organization.asp)。

ⁱⁱⁱ タシソギ相談保護センターウェブサイト(http://www.homelesskr.org/enterprise/enterprise_planning.asp)。

^{iv} 東アジアホームレス支援施策調査チーム「ソウル・香港・台北におけるホームレス支援の現状(上)」p96。

c) 行政との協働

同センターを運営するのは大韓聖公会(キリスト教系の教派の一つ)ⁱである。

事業はソウル市からの委託費を得ている。ただし、アウトリーチ活動、給食活動、人文学講座、演劇セラピー、娯楽室・パソコン室・図書室等の設備の運営・管理等は市の委託費には含まれない独自の事業である。独自の事業は、寄付を始めとする同センターの独自の予算で行われており、人材面では職員の時間外労働や外部のボランティアによって賄われている。一部の事業(人文学講座等)については、民間企業系の財団の資金を得て実施している。

ソウル市とは単に資金支援を受けているだけではなく、定期的に対話の場を持っており、今後のサービス展開についての協議等を行っている。

事例2 「臨時居住費支援事業」ⁱⁱ

本事業は、路上野宿者に対して一時的に一月分の月賃(ウォルセ、月払い家賃ⁱⁱⁱ)を最大3ヶ月分^{iv}、支援するものである。2005年3月に「大邱野宿者相談保護センター」が社会福祉共同募金会(民間福祉基金の運営組織)の支援を受けて行ったのが始まりである。

その後、全国失職野宿者対策宗教市民団体協議会が社会福祉共同募金会に事業計画書を提出し、2006年から2008年までの3年間は全国的な事業として拡大された。2006年度は11、2007年度は15の遂行機関が参加し、各遂行機関が対象者を見つけて住居を確保し、公的扶助の受給手続きや障がい診断を受けられるよう支援した。さらに、その後の年には、入居後のアフターケアまで行うようになったとされるが、今回の調査で入手可能であった公表資料においてその詳細は明らかでない。

居住支援は1回に20万ウォン水準で最大3回にわたって行われ、生活用品費を1回に限り提供する。2006年には400名あまり、2007年10月末現在では600名あまりが居住支援を受けた。

2009年からは地域毎の社会福祉共同募金会で個別に公募を通して運営されている。

事例3 グループホーム^v

民間団体や個人により、政府のシェルター中心の政策と異なる形で、グループホームを設置している事例がある。政府からの支援なしに運営されている。

ⁱ より具体的には大韓聖公会の財団とみられる。タシソギ相談保護センターウェブサイト

(<http://www.homelesskr.org/support/support.asp>)。

ⁱⁱ 南垣碩「経済危機以降の韓国の野宿者支援の変遷と改善課題」p82。

ⁱⁱⁱ 徐鐘均「韓国における非住宅居住民に関する実態調査報告」p14。

^{iv} 全泓奎「韓国のホームレス問題と居住支援」p233。

^v 東アジアホームレス支援施策調査チーム「ソウル・香港・台北におけるホームレス支援の現状(下)」pp191-196。なお、ここでいう「グループホーム」とは、政府の制度や政策と異なるかたちで生活困窮者への住居提供等の支援方策を便宜的に称しているものであり、何らかの定義によるものではない(日本における「グループホーム」の定義に従うものでもない)。

図表98 生活困窮者向けのグループホームの例

名称	運営	財源	その他概要
ノシルサ サラバン	市民団体ノ シルサ	居住者の利用料と団 体の会費収入 米以外の食材はフー ドバンクから支給され ている	部屋は個室で、部屋数は7 単身生活者のために住居提供し、地域で安定的に定 住しながら、地域住民として生活していくための支援を 目指している 常時2名のスタッフが共同生活し、食事、健康面、社会 面のサービスを提供
ハンウル タリ	個人(公的 シェルター の元職員)	後援者の寄付と、管 理者自身のアルバイト 収入 無認可であり、行政か らの支援はない	ホームレスの就労自立を目的としたグループホーム 食事提供や金銭管理の生活支援を行う 自活事業所も運営し、地域の掃除、独居老人の家の修 理、独居老人を招待しての利用サービス等を実施 定員12人

(出典) 東アジアホームレス支援施策調査チーム「ソウル・香港・台北におけるホームレス支援の現状(下)」より作成
(注)上記資料は2001～2004年の現地調査により作成されたものであり、最新の状況は異なる可能性がある。

事例4 チョッパン相談所

チョッパンが密集するチョッパン地域において、居住者に対する支援を行うチョッパン相談所が設置されている場合がある。チョッパン相談所は政府・保健福祉部の主導で設置されたもので、全国に11箇所(うちソウルは5箇所)ある。運営主体は宗教法人、財団法人、個人等である。主な機能は、就労相談(シェルター等と連携)、医療相談(病院等と連携、無料診療、入院時の介護等)、行政相談(基礎生活保障の受給、住民登録等の支援)、物資援助(食材(米・野菜・キムチ等)、寄付されたりサイクル品(衣服・家電製品等))、風呂・洗濯・理容等である。ⁱⁱ

国民基礎生活保障法第43条及び社会福祉事業法第2条第1項に基づき、その経費は国家予算として生まれ(国および地方自治体の補助金と自前の予算)、相談所運営費・人件費および便利施設設置費に分けられて執行されているⁱⁱⁱ。

ⁱ 全泓奎「韓国における社会的な不利地域の現状と課題」『月刊住宅着工統計』2009.8、p10。

ⁱⁱ 東アジアホームレス支援施策調査チーム「ソウル・香港・台北におけるホームレス支援の現状(中)」pp192-196。

ⁱⁱⁱ 全泓奎他「韓国都市部の社会的な不利地域における包摂的な地域再生と居住支援」p245。

平成 22 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金
社会福祉推進事業

ホームレス等生活困窮者の支援の現状
に関する調査事業報告書

平成 23 年 6 月 22 日

株式会社日本総合研究所
〒102-0082 東京都千代田区一番町 16 番