

イギリスにおけるホームレス法 (1977) の成立と展開

The Foundation and Reform of the Homeless Persons Act 1977 in the UK :

尾 島 豊 Yutaka Ojima

<はじめに>

日本で「ホームレス」という言葉が一般に語られるようになったのは、1990年代以後のことである。特に1990年代後半から、主に大都市を中心に野宿する人々が社会問題化され、2002年にはホームレス自立支援法が制定された。

日本と異なり、イギリスのホームレス問題とその対策の歴史は1970年代に遡ることができる。これまで日本ではイギリスの貧困研究の紹介は盛んだったが、1990年終り頃からホームレス問題に関する動向と研究が少しずつ紹介され始めている。

イギリスにおけるホームレス問題への政策は1977年に制定された住宅法 (Homeless Persons Act 1977) - (以下「1977年 (ホームレス) 法」) が基礎になっている。その後この法律は1985年・1996年・2002年と修正を重ねたが、その背景には、1980年代の後半からホームレス問題が大きく変容した経緯がある。

本稿では、この1977年ホームレス法の成立とその後の展開の変遷を、背景となるホームレス問題の変容と関連政策の動向と併せてたどる。

1. 現在のホームレス支援対策の概要

現在のイギリスのホームレス問題への政策の法的根拠になっているのが、1977年の労働党政権の際に成立した1977年 (ホームレス) 法である。後にこの法は、保守党政権下の1985年に住宅法 (Housing Act 1985) - (以下「1985年 (ホームレス) 法」) に吸収され、1996年の改正 (1996 Housing Act 1996) - (以下「1996年 (ホームレス) 法」) を経て、労働党政権下の2002年に新たに「ホームレス法 (Homelessness Act 2002)」 - (以下「2002年 (ホームレス) 法」) として、現在では住宅法から独立した一住宅政策として定められてい

る。

この法制度は、法 (Act) と法の枠組みの内容を詳細に規定したガイダンス (the Code of Guidance : Department of Environment) から成立している。またこの法による政策は、基本的には地方自治体の住宅部門が中心に実施しているため、イギリスのホームレス支援策は地方自治体によって様相が相当異なる。UKを構成するイングランド・スコットランド・ウェールズなどの地方政府が戦略と計画を立案し、それと並行して地方自治体、特にホームレス問題に責任を負う住宅部が中心となって戦略と計画を立案するという構造になっている。また中央政府 (環境省・社会保障省等) や地方政府は、報告書を提出して政策の方向を示し、また単年度あるいは数年間の事業が提案され、地方政府や自治体で採択された事業が随時実施される。その実施された事業に対して、定期的に各政府や自治体で事業一支援策の検証 (review) 等が行われ報告書が提出される。[岡本, 2003, pp82-83]

ホームレスの状態にある人々に対する公的な対策は、このホームレス法を基本として、一般政策である所得補助 (Income Support)、求職者手当 (Jobseekers Act)、そして住宅給付 (Housing Benefit) などの社会政策がそれぞれ独立して対応している。また必要に応じて各福祉サービスが対応している。つまりホームレス状態に対して、まず居住が保障され、その上で所得保障 (生活費)、住宅給付 (家賃等)、また医療や福祉 (対人社会) サービスなどが、それぞれ必要に応じて組み合される形となっている。[岩田, 2002, pp8-13]

2002年ホームレス法は、地方自治体に地域のホームレス状況や資源状態を明確化させ、戦略的なホームレス計画書の策定を義務づけている。また最近のホームレス問題の深刻さと財源の減少を背景に、ボランティア団体などの様々なセクターや専門職と行政が連携できるような配慮も法的に規定されている。

さらにこれと別枠で、特定の問題や地域に集中して資源と人を導入するターゲット政策がある。1980年代後半からロンドンに急増した野宿者に対して、保守党政権が1990年に導入した「野宿者優先プログラム (Rough Sleepers Initiative)」は、実際に野宿者数を減少させ一定の成果をあげた。このRSIは1996年にイングランド以外の地方政府でも実施され、1997年にスコットランドでも実施された。

1998年からの労働党政権もこの野宿者に対するターゲット政策を踏襲している。1999年に中央政府は「野宿者対策室 (Rough Sleepers Unit)」(RSU) を設立した。この組織は「寒い路上から屋内へ Coming in from the Cold」というスローガンを示し、2002年までにイングランドの野宿者数を少なくとも3分の1以下にするとの戦略目標を掲げ、実際には2001年に予定より早くこの目標を達成している。

このように、一般の社会保障・雇用保障と、ホームレス問題に特定された住宅政策が組み合わされて対応する仕組みや、1990年代以後の野宿者問題へのターゲット政策など、イギリスのホームレス政策は多層的な特徴をもっている。この多層性は、ホームレス問題の量的・質的変容に応じて制度がその時々に対応してきた背景が考えられる。また保守党・労働党の政権交代による方針の変化、場合によってはホームレス支援団体の政治力など、対策を実施する側の力関係も大きい。このようにホームレス対策の重層性は、1970年代から絶えずホームレス問題が社会問題として強く認識され、その様々な対策が繰り返されてきた歴史によって形成されたものといえる。

2. 前史一救貧法と国家扶助法

現在のイギリスにおけるホームレス支援策は、1977年法が基礎になっているが、歴史的には17世

紀以来の救貧法 (Poor Law) に遡ることもできる。ホームレスは「浮浪者 (vagrants)」として社会秩序の維持を目的に取締りの対象とされ、貧民収容施設 (workhouse) に収容されていた。さらに貧困原因を個人に求める19世紀以後のイギリス自由主義思想の社会では、貧困者は道徳的観点から怠惰とみなされ、施設での処遇も懲罰的なものとなった。

1948年の国家扶助法 (National Assistance Act) の制定に伴って救貧法は廃止された。この法によって、地方自治体の福祉局がホームレス状態にある人に一時的な施設を提供する義務を有することとなった。その支援を受ける条件とは、そのホームレス状態が災害等の「予期できない理由」によって起きた緊急性の高いものであった。そして多くの自治体の福祉局では、ホームレス状態にある家族、より正確には家族のなかでも母親と子供だけに、その義務規定を選別的に適用した。この結果、家族は引き離されることになり、母親と子供はそれぞれ別々の施設に預けられた。そして多くの場合、父親は援助を受けることはできなかった。[Fitzpatrick, S. et al, 2000, pp3-5]

3. ホームレス法成立の背景

<1960年代の「貧困の再発見」>

1940年代の福祉国家改革以後、貧困は解決されたかのような楽観論も一時生まれたが、1950年代に入ると、年金など幾つかの制度にベヴァリッジプランの綻びが指摘され始める。さらに1960年代には、P.タウンゼント・B・エイベル・スミスの『貧困層と極貧層』(1967)を代表とする「貧困の再発見」と呼ばれる調査研究が進んだ。タウンゼントの「相対的剥奪 (relative deprivation)」の概念は、この「再発見」を根拠づける概念でもあった。戦後福祉国家体制が開始され、高度成長が進展する1960年代に新たに社会問題化したこの「再発見」は、主

に貧困家族と独居高齢者の貧困問題を中心としたものであったが、ホームレス法の制定にも影響を与えている。

<イギリスの住宅政策とホームレス問題>

元来イギリスの戦後の住宅政策には、住宅政策は社会福祉の基礎であるという考え方がある。ベヴァリッジは、社会政策の課題を窮乏・疾病・無知・無為・陋隘 (squalor) と考えた。窮乏が社会保障に、疾病が保健医療に、無知が教育、無為が完全雇用によって解決すると対応できるが、最後の「陋隘」は少しわかりにくい。このイメージにはスラムや不良住宅が含まれるが、同時に不快な住宅を公的な問題とする意図がある。これは「産業と人口の無計画な配分によって生ずる」「極端に不潔で見すばらしい状態」であり、社会政策が必要とされた。住宅の劣悪さや欠乏状態は困窮と同様に福祉国家では許されない問題であった。[武川,1999,p225]

こうして貧困者への所得保障、国民保健サービス、義務教育や対人社会サービスと並ぶものとして住宅保障は重要な政策として位置づけられた。

さてイギリスの1950年～60代の住宅政策の中心は、公営住宅の直接供給とその建設促進であった。この政策は、まず戦後の多くの住宅不足、あるいは都市計画としてのスラム除去や過密住宅解消のために始まったが、次第に一般の家族（標準世帯）の需要の高まりに応えるものになっていくが、だが結局この住宅建設は需要に追いつかなかった。一方で政府は民間借家供給の拡大の進展に対して家賃統制の緩和策（57年法 (Rent Act.1957) 等）を制定するが、これは借家の持家への転換を促し、結果的に借家の減少と家賃の高騰を引き起こした。

しかし住宅不足の最も重要な要因は、家族規模の縮小、高齢化、早婚化などの家族構造の変化にあった。1931年から1951年までに「世帯は人口のほぼ3倍の増加率」という急激な社会変化をイギリスは

経験することになった。[Donnison and Ungerson, 1982; 武川,1999,pp234-238]

この住宅不足の問題が、1960年代後半から1970年代にかけて急増するホームレス問題と結びつく。こうしてホームレス問題が単に個人的な資質の問題ではなく、住宅不足という社会構造的な原因から発生するという認識が広まっていく。この認識の変化を促した動向のひとつに同時期に数多く誕生したボランティア・グループや慈善団体の運動がある。こうしたボランティア組織は現在でも政策決定へ大きな圧力団体になっている。さらに1966年11月にBBCが放送した、夫の失業によってホームレス状態になった妻と子供を扱ったドラマ「キャシー・カム・ホーム (Cathy Come Home)」(監督：ケン・ローチ)も世論の関心を高めた契機になったことはよく知られている。

こうした動向に促されて、1960年代後半～1970年代初頭には、多くの委員会がホームレス問題の扱いを社会サービス局から住宅局へ移行する必要性を提言している。

4. 住宅法（ホームレス・パーソンズ）法 1977 (Housing (Homeless Persons) Act,1977)

上のような経過を経て1977年ホームレス法が超党派の議員立法として制定された。この1977年ホームレス法は、ホームレス問題を住宅問題として位置づけ、ホームレス状態 (homelessness) 定義を広く解釈し、その状態にある人に安全で恒久的な住居の保障を地方政府に義務づけた点で画期的であり、後のホームレス政策の根拠となった。反面で住宅の提供を地区の人々に限定し、申請者の「援助に値する (deserving)」という適格性と要件を重視した点など、強い選別性が認められる法律でもある。

制度の具体的運用の指針で援助を受ける適格性が定められている。最初に援助を受ける「資格 (eligi

bility)」、つまり法で定義するホームレスであること、そして「優先的必要性」「恣意性」「地域とのつながり」の4つの基準によって対象者を選別する仕組みになっている。この基準は何度か修正されるが、基本的には現在の2002年制定のホームレス法でも引き継がれている。

まず第1に申請者がこの法におけるホームレスの定義にあてはまるかが問題とされる。即ち「ホームレスであるか、ホームレスになる恐れのあること」が条件になる。この前半の「ホームレス」の意味は、占有する合法的な住居 (accommodation) を有しないことである。後半の「恐れ」とは、住居はあるが①そこに安全に立ち入ることができない、②何者かから暴力を受けている、またその可能性をもつ、③そこに住み続けることが適当でないとされる。[児玉,2003,p40]

第2のハードルは「優先的必要 (priority need)」に該当するかである。これは、妊娠中の女性や被扶養児童のいる世帯、そして高齢、精神障害、身体障害等を抱える「傷つきやすい (vulnerable)」人々のいる世帯、また災害でホームレスの状態にある、またはその危険性のある世帯である。

第3の条件はホームレス状態になった経緯に「故意性が認められない (unintentionally)」ことである。最後に申請者に地域的なつながりが他に認められないことである。

この最後の2つの条件は、法案の審議過程で保守派の主張との妥協案として挿入されたものである。[Loveland,I.1998;Lowe,S.1997;武川,1999]

5. 1980年代の住宅政策

ホームレス法が導入された後、1979年に保守党が政権を得た。そのため住宅政策も1980年代以後、大きく変容する。従来までの公共住宅の直接供給を中心とした政策は、住宅建設から住宅費負担に対す

る住宅手当制度へと転換していく。いわゆる住宅政策における「物の助成」から「人への助成」の変更である。

その一環として、サッチャー政権は、公営住宅購入権 (1980年住宅法による The Right to Buy) を導入することによって、公営住宅の解体政策を進めた。この結果、1981年に506万1000戸あった公営住宅は、1991年には384万4000戸にまで減少した。[Wilcox,S.1999] こうして公営住宅の多くが持家へと転換された。この結果、公営住宅居住世帯は減少し、公営住宅政策も国民一般に対する政策から、貧困者、母子家庭、高齢者など特別な世帯の住宅需要に応える社会福祉政策に転化していく。

こうした状況下、公営住宅を貸与する者のなかには法的にホームレスと認定された人々が多く占めることになる。この現象は、郊外の条件の良い公営住宅から売却され、公営住宅居住者のなかでも比較的裕福な階層の多くがそれらを購入し、郊外に住居を移動したことを反映している。その帰結は「公営住宅の他のテニユアに比べての"残余化"であり、さらに公営住宅の居住エリアの"限定化"であり、「多様性のないグループが地理的に限定された荒廃地域に追い込まれる、都市における"分極化"の進行であった。[児玉 2003,pp41-43]

1980年代には、サッチャー政権の政策による民営化と規制緩和が進み、インセンティブが進むことで経済のグローバル化が促進された。しかし他方で、失業の増加や階層間の格差、南北間の格差が拡大し、大都市への人口の集中と地方都市の衰退などの問題が深刻化した。1980年代の後半から拡大化するホームレス問題も、これと同じ文脈上に現出する。

6. 1985年ホームレス法

ホームレス法でホームレス生活者と認定される「法的なホームレス (statutory homelessness)」は、

1978年の5万3110世帯から1990年に14万5800世帯（イングランド）と、1980年代を通じて3倍ほど増大した。[Wilcox 1999；児玉 2003]そしてこのほとんどが子供のいる家族と、高齢や障害等の優先的ニーズに該当する人々である。それ以外の単身者のホームレスは援助を受ける資格をもたなかった。1960年代後半から1970年代初期にイギリスで社会的・政治的問題とされたのは、この家族を単位とした貧困でありホームレスであった。

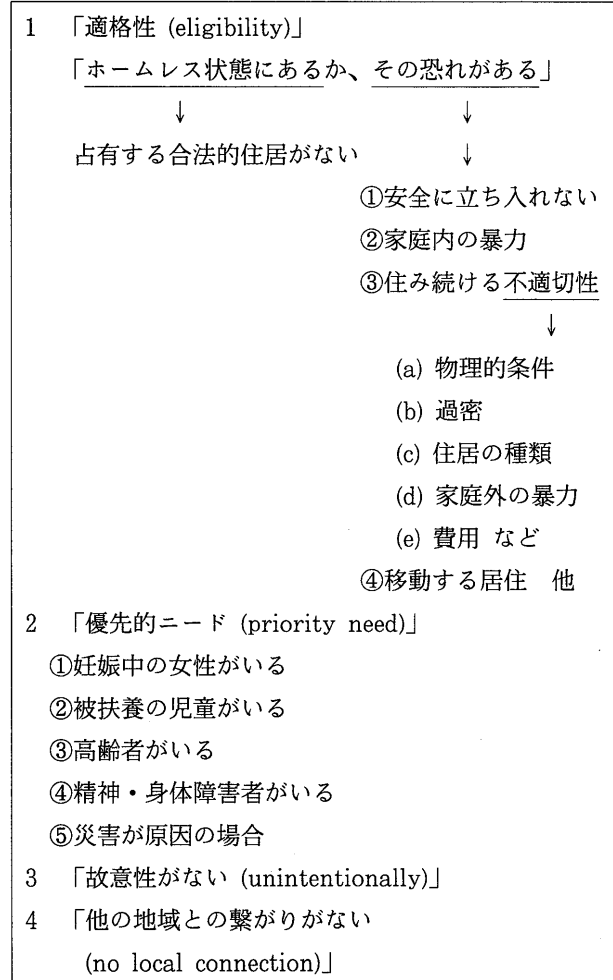
1977年法は、1985年住宅法（Housing Act 1985）に統合され、またスコットランドでも1987年に住宅法（スコットランド）（Housing (Scotland) Act 1987）に統合されている。そして1985年以後、この1985年法のガイダンスは数回の修正を経て1996年法につながっている。

この1985年法とそれ以後（1996年法まで）のガイダンスで示された変化は、地方政府が恒久的で安全な住居を提供する義務を履行する前提として、法で定めたサービスを受けるための4つの要件（先述）の判断基準と手続きの体系を厳密に具体的に確立したことにある。（図1を参照）

新しく設定された基準の体系には、時代の変化に対応して新しく改革された面と、要件としてのハードルを高く設定した両面がある。この背景にはホームレス法の実施に際して各自治体による「適格性」や「傷つきやすさ」「故意性」等の解釈にばらつきが多かった経緯がある。だが現在でも多くの自治体による差は依然として残っている。

申請者が実際にホームレスであるかの適格性に関して、ガイダンス第3版（1991）には、具体的な基準のリストが示されている。1977年法では現在ホームレス状態であること以外に、「ホームレスになる恐れのある」こともホームレスの範囲として扱っていたが、その解釈の基準とある「安全でない」や「何者かによる暴力」の例示として、「暴力を受ける

図1 ホームレス法（1985～95）における「ホームレス（ネス）」の定義と要件



[Lowe,1997;児玉,2003] 等から作成

危険のある女性と子供」が示されている。
[Lowe,1997,p26]

この背景には住宅に関連する社会問題の変化がある。1977年法では、当時社会問題視された家主の違法な追い立て等が想定されていたが、1990年代以後はパートナーとの関係の破綻や家庭内暴力（domestic violence）、児童虐待（child abuse）の問題が主に想定されるようになっていく。また「恐れのある場合」の解釈基準に「28日以内に可能性がある」が加えられた。

ガイダンス (1991) における規定では、「優先的ニード」として、①妊娠中の女性のいる世帯、②被扶養児童のいる世帯、③高齢、精神障害、身体障害等を抱える「傷つきやすい (vulnerable)」立場にある人のいる世帯、④災害でホームレスの状態にある、またはその危険性のある世帯などが列挙されている。この「傷つきやすさ」に薬物やアルコール依存、服役後の人、あるいは HIV/AIDS 等の難病を抱えた人々を含める地方自治体もあった。[Peace, N. et al.1997,p.4]

「故意性」とは典型的にはホームレス状態になる状況下で対処を怠ったことを問う要件である。例えば家賃滞納を意図的に続けていた世帯主の夫は「故意性」はあるが、その事実を知らなかった妻には故意性はないとの例が示されていたが、この点でも地方自治体による解釈の幅は大きかった。[Lowe,1997,pp.26-27; Peace,et al 1997,pp4-5]

最後の「地域とのつながりのないこと」は、申請者が他の地方自治体に住んでいる、または家族が居住している場合（ただし DV の事例は除く）には、当該地域に照会することが求められ、要件には該当しなくなる。

これらの要件を満たさないホームレスの人々にする地方自治体による住宅提供の義務はない。ただし調査結果が保留になっている場合及び申請者が優先的ニードには該当するが故意性が認められた場合には、一時的な住居の提供は必要とされた。[Lowe, 1997,pp.26-27]

7. ホームレス問題の変容—家族解体・単身ホームレス問題

1970 年代までと比べ、1980 年代後半から現在まで社会問題として認識されてきた問題が、多くの若者と女性のホームレスである。若者と女性をホームレス化させた要因のなかで、パートナーとの関係破

綻や婚外子の増加等の伝統的な家族解体の現象が目されている。イギリスでは家庭内暴力 (DV) と児童虐待 (child abuse) の問題はホームレスに直接にリンクする問題として捉えられている。また 10 代に身近な人間関係 (多くは家族) の破綻を経験することは、直接にホームレスになる問題として社会問題化される。

同時に 1980 年代からの産業構造の変化と経済変動は、特に低学歴の技能のない若者の失業問題に示されるようにホームレス問題との関連が深い。さらに先述した住宅市場の変化、特に安価な賃貸住宅の不足、社会保障給付費の抑制等の保守党政権下の政策が密接に関連している。「若年ホームレスが生み出される環境が、1980 年代以降形成されていた」と考えられる。[岡本,2004,p262-263]

またある特定のグループの人々が、ホームレス状態に陥りやすいという意味で「傷つきやすさ (vulnerable to homelessness)」という特徴をもつことが明らかになってくる。精神障害、薬物依存が直接にホームレス問題に結びつきやすい傾向があり、また養護施設 (Children's House) 出身者や服役後の人々、さらにマイノリティのエスニックの人々がホームレス状態に結びつきやすい問題が認識される。[Fitzpatrick, et al 2000,pp4-5]

1980 年代終り頃からロンドンで目に見える形で増加したのが野宿者 (rough sleepers) であった。1991 年のセンサスでは、調査日の夜にロンドンで認められた野宿者数は 2,703 人である。この野宿者の減少を明確な目的としたターゲット政策が、1990 年の保守党政権下の R S I (先述) であった。この政策は一定の成果をみたが、これが問題の原因に対応したものでなく、表面的な対処療法に過ぎないと批判もある。[Fitzpatrick,et al 2000,p5]

この問題と対策によって明らかになったのが「単身ホームレス状態 (single homelessness)」という

概念の有効性である。この概念によって、これまで家族のホームレスを対象にしてきたホームレス法では見えなかった問題の輪郭が、1990年代以後に明らかになった。この定義とその意義に関しては後述する。

8. 1996年ホームレス法

1996年における変化は、第一に1977年法で定められた地方自治体のホームレス生活者への恒久的な住宅提供の義務を廃止し、最大2年までの一時的住宅の提供の義務が規定されたことであった。

第二に地方自治体が提供する社会的住宅の種類を特定化することによって、法的に認められたホームレスの人々の公営住宅への特別のルートを廃止したことである。

この第一と第二の改革には次のような背景がある。1980年代の公営住宅の売却以来、ホームレスに提供する住宅が決定的に不足していた。こうした状況で幾つかの地方、特にロンドン等では新しく建設された社会的住宅は、事実上法の援助を受けるホームレス家族に割り当てられていた。1994-1995年で社会的住宅の居住者のなかの40%が、法で割り当てられたホームレス家族であった。[Lowe,1997,pp 27-28]

その一方でホームレス法による認定者は最も多い1990年初めの約14万人から1994年には約12万人（イングランド）と次第に減少したが、それでも自治体可以利用できる住宅が不足した。この問題を解決するために地方自治体による恒久的な提供を廃止する必要性を保守党政府は示した。

さらに限られた資源である公営住宅を待つ一般の待機者から、後から申請したホームレス生活者が先に入居できる状況を「近道 (fast track)」と呼び批判する声が噴出した。一人親の女性がわざと妊娠をして「列飛ばし (queue jumping)」をするなどの

例が示された。こうした不正な利用状況に対する「公正さ」(fairness)を実現する方法を導入する必要から、社会的住宅へのホームレス法による特別のルートを廃止することになった。さらに1996年法では、申請者に対する助言や情報提供が地方自治体に義務づけられるが、これは配分する社会的住宅の資源不足に悩む自治体の状況への現実的な対処でもあった。[Lowe,1997,pp27-29；岡本,2003,pp80-81]

こうして中央政府は、地方自治体による恒久的な住宅の直接提供の義務を廃止して、2年間を限度とする一時的住居（B&Bやホステル）提供と、社会的住宅として登録された民間住宅の紹介など、住宅市場を活性化させる役割 (enabler) も期待されることとなる。[岡本,2003,pp78-82]

同時にこの政策の変更はホームレス問題の変容における違う側面を示していた。1990年代初めに増大した野宿者や単身ホームレス生活者の登場は、ホームレス問題が単に住宅不足の問題だけではなく、背景に先に示した家族解体や薬物・アルコール依存、生活技術や職業能力の低下にみられるような複雑な問題が絡んでいることを示している。ホームレス問題が、こうして短期的問題から長期的問題へ変容するなかで、その解決は単なる住宅の直接提供ではなく、ホームレス状態への予防を含めた他の領域一福祉政策や労働政策など一の政策との連携が必要とされはじめたことを示している。[岡本,2004,229-231]

1996年法におけるホームレス状態の適格性などの要件に関する変更は、それまでのガイダンスに示された手続き上の例示を集大成したものであり、ハードルは一層高くなったといえる。「申請者が援助を受けるに値する (eligible) こと」を地方自治体が強く示さなければならない。また「故意性」の要件ではホームレス状態に至る「良い理由 (good reason)」を申請者は示さなければならない。こうした要件の強化は、ホームレスの定義において、状況としての

「ホームレス」への注目から、申請者の個人的な特性としての「ホームレス」に注目が移行したことを示していると思われる。

9. 現在（労働党政権）のホームレス問題とホームレス法

1997年からの労働党政権の社会政策は「第3の道」として日本でもよく議論されている。「福祉から労働へ (welfare to work)」で話題になった社会福祉対策の方針は、従来の貧困論を「社会的排除 (social inclusion)」という概念に転換した文脈で具体化されている。しかし反面、既に1980年代から福祉国家に関する合意が失われていたなかで、1990年代後半の労働党のホームレス政策は、現実的には1990年以後の保守党の多くの政策が継承したものである。

ブレア首相は1997年に内閣直属の社会的排除対策室 (Social Exclusion Unit) を設置し、従来各省庁が個別に対応して効果のあがらなかった問題に各省の関係者が協働して取り組む体制を設置した。この際に焦点となった3領域が、義務教育における無断欠席 (truancy)、近隣の再生と、野宿者問題であった。

野宿者に対するターゲット政策の一方で、2002年にホームレス法が住宅法から独立したかたちで制定された。この法律では、地方自治体に当該地域のホームレスに関する調査や5年ごとの政策計画を提出する義務を課し、また1996年法で撤廃された恒久的な住宅の直接提供の自治体による義務を、優先的ニードのある世帯の場合に復活させている。またその優先的ニードの範疇に退役軍人などを加えて範囲を拡大し、また従来漏れがちであったホームレス問題—野宿者・単身ホームレス・DVの女性・若年者—に対するセーフティネットを強化している。ガイダンスでは若年者やDVの女性のホームレス状態に対

する規定が詳細に規定され、またこうした問題とホームレス問題のリンクに関するレビュー等も報告されている。

このように2002年法は「住居の提供以上の支援を (More than a Roof)」のスローガンに示されるように、予防から教育・職業訓練などを含めた総合的・段階的なアプローチが試みられている。

10. 「ホームレスネス」の定義をめぐって

ピース.Nらは1997年の段階で、1990年以後のホームレス問題を考察した結果から、イギリスにおけるホームレスの人々を、その境界は曖昧であることを認めつつ、次の3つに分類した。

(1) 法で認められたホームレス (statutorily homeless people)

その多くが家族であり地方自治体によって再定住が認められた人々。恒久的に公営住宅等の住宅保障を受けた（その時点でホームレスではなくなる）か、あるいは一時的な住居 (B&B やホステル) で恒久的な住宅保障を待っている（この段階ではホームレス）人々。またこのグループには「傷つきやすい (vulnerable)」世帯主あるいは個人も含まれる。

(2) 単身ホームレス (single homeless people)

その多くは独身の男性であるが最近では若年者と女性が増えている。1985年ホームレス法では要件に合わず拒否されたか拒否される可能性の高い人々。このグループの人々は健康状態が悪い上に「傷つきやすい」特徴をもつ場合が多い。

(3) 野宿する人々 (rough sleeping people)

(2)と同様にこの人々も多くは男性であるが、最近では若年者と女性が増えている。極めて悪い健康状態が特徴であり、ホームレスのなかでも少数である彼らは最も最悪な形態としてのホームレスの状態を現している。[Peace, N. et al 1997 pp1-6]

イギリスにおけるホームレスの定義と資格要件は、1980年代に準備された社会変動を背景にして、1977年法の住宅政策によって対象から漏れた人々を生み出した。それが1990年代に急増した野宿者であったが、この野宿者問題を「ホームレス」の「最悪」な一形態であるとの認識を導いたのが、この「単身ホームレス」の概念であったと思われる。この概念を媒介にして、野宿者問題が住宅問題として位置づけられたといえる。もちろん歴史的に住宅問題を社会問題として認識する文化が基礎にあることは間違いない。

またピースら（先述）は、ホームレス状態の法的な定義の論点から「隠されたホームレス状態 (hidden homelessness)」の説明をしている。法の定義にある「合法的に占拠 (reasonably occupy)」というキーワードと「ホームレスの状態になる恐れがある場合」を法でホームレスの状態に含めている点に注目する。すると過密や安全でない住居も「合法的でないならば」ホームレスの特徴とすることも可能になる。例えば誰かの家に居候する場合や若い夫婦がどちらかの親の家に一時的に住んでいる場合もある。このように様々な形態を含めて最も広くホームレスの状態を捉えれば「見えない (concealed)」あるいは「潜在的な (potential)」ホームレス状態にある多くの人々の存在が指摘できる。[Peace, N. et al 1997 pp6-7]

以上のホームレスをめぐる諸概念を概観してわかることは、いくつかの概念の基礎になっている、イギリスに特有な「ホームレスネス (homelessness)」の概念にあると思われる。この英語は日本語の訳が難しい。本稿でも「ホームレス状態」「問題」と表記してきたが、日本ではホームレス＝野宿者というように、人の属性（多くは差別的に）を指す意味が強い。マスコミで「ホームレスの増大」というときには、失業などに関連して社会問題として扱われる

が、人の属性としての「ホームレス」と社会問題としての「ホームレス」の言葉の距離感が遠い。イギリスのホームレスネスの概念から私たちが学ぶことは、状況としてのホームレス問題を冷静に分析することであり、それは例えば災害時の「ホームレス」問題の分析につながる。

また児童虐待やDVといった問題も人の心理分析（多くが家族関係の病理）としての切り口が中心になる傾向が特に日本では強い。心理学的な分析を経済的・法的問題にリンクさせるための接点として、「ホームレスネス」の概念は有効であると思われる。こうした文脈が日本には少ないだけに、一層の検討が課題となる。

11. ホームレス法における「ホームレス」の定義の変化とその意義

最後にまとめとして簡単にホームレス法における「ホームレス」の定義と要件の変遷を歴史的に振り返り、残された課題を示しておきたい。

1977年法で規定された定義と要件はホームレス問題に対する社会認識に大きな影響を与えてきたといえる。そもそも「ホームレス」の言葉は、ビクトリア時代以後一般には使用されなくなっていたのが、ここで復活し、さらに当初はその意味する内容は単に「宿なし」であったのが、次第に拡張解釈されてきた経緯を考えると、その意義は大きい。[武川, 1999, 263-265]

「ホームレス」という共通の言葉が市民権を得て、例えば以後の公式統計に現れる数字をめぐり、様々な立場の人々の間に、ホームレス問題の原因や社会の対応のあり方について議論する言説空間が生まれてくる。上で検討したホームレス法の資格要件の基準は、保守党と労働党の意見の妥協点を示すものでもあるだろうが、同時に一般の市民の意見・本音を反映しているといえる。イギリスの場合、ホームレ

ス支援のボランティア団体が伝統的に政策に圧力をかけてきた歴史的経緯があるのだが、最近そうした動向の一部に「ホームレス産業化」を危惧する指摘もある。むしろホームレスに対する偏見や無関心、あるいは保守党の政策にみられる保守性がこうしたホームレス法の定義と要件の推移に正直に反映されていると思われる。

<引用及び参考文献>

- 石原良太郎 2001:「現代イギリスにおけるホームレス研究」
大阪府立大学社会福祉学部編『社会問題研究』52巻1号
- 岩田正美 2002:「ホームレス法をもつということー英国の経験から考える」『季刊 Shelter-less』No14 2002
- 内田勝一 1999:「住宅保障と都市計画」仲村優一・一番ヶ瀬康子編集委員『世界の社会福祉4 イギリス』旬報社
- 岡本祥治 2001:「経済社会の変化とホームレス支援策ーウェールズを例にー」『中京商学論叢』Vol.48.No1.
- 岡本祥浩 2004:「海外の住宅事情・住宅運動ー『ホームレス』問題イギリス」日本住宅会議編『ホームレスと住まいの権利住宅白書 2004-2005』ドメス出版
- 桎原朗 2001:「イギリス社会保障の動向と現在」『大原社会問題研究所雑誌』No517,
- 児玉徹 2003:「ホームレス生活者支援策の変遷」児玉徹・中村健吾・都留民子・平川茂編著『欧米のホームレス問題』法律文化社
- 武川正吾 1999「住宅政策ー住宅市場の変貌」毛利健三編著『現代イギリス社会政策史ー1945~1990』ミネルヴァ書房
- 中山徹 2002:「イギリスにおけるホームレス問題と『野宿者』(Rough Sleepers) 対策」社会政策学会編『社会政策学会誌 第8号 グローバリゼーションと社会政策』法律文化社
- Donnison, D. and C, Ungerson, 1982: Housing Policy, 大和田健太郎訳 1984:『あすの住宅政策ー住まいの平等化へー』ドメス出版
- Fitzpatrick, S., Kemp, P. and Klinker, S. 2000: Single Homelessness: An Overview of Research, The Policy Press
- Forrest, R. and Murie, A. 1988: Selling the Welfare State, London, Routledge
- Klinker, S. Fitzpatrick, S. Kemp, P. and Mitchell, F. Dean, J. and Burns, N 2000: A Review of single homelessness Research; Research summaries, The Policy Press
- Klinker, S. and Fitzpatrick, S. 2000: A bibliography of Single Homeless Research, The Policy Press
- Loveland, I. 1998: Housing Homeless Persons: Administrative and Process, Oxford Clarendon
- Lowe, S. 1997: Homelessness and the Law, in: Burrows, R. Peace, N. (eds.), Homelessness and Social Policy, Routledge
- Peace, N. Burrows, R. and Quilgars, D. 1997: Homelessness in contemporary Britain: conceptualization and measurement, in: Burrows, R. Peace, N. (eds.), Homelessness and Social Policy, Routledge
- Peace, N. Burrows, R. and Quilgars, D. 1997: Homelessness in contemporary Britain: conceptualization and measurement, in: Burrows, R. Peace, N. (eds.), Homelessness and Social Policy, Routledge
- Wilcox, S. 1999: Housing Finance Review, York, Joseph Rowntree Foundation