

海外の住宅政策の動き

## アメリカ・フィラデルフィア市におけるホームレス住宅事業

John Kromer 「Special-Needs Housing: The Unfinished Policy」

『Journal of Housing and Community Development』2000年5/6月号、P13～19

日本住宅協会 業務部長 海老塚良吉

欧米の住宅政策ではホームレスへの対応が重要な事業の一つになっている。フィラデルフィア市の住宅部長は、市内での非営利組織によるホームレス対策の事例を紹介し、近年、中心市街地の経済開発、魅力ある都市づくりに、これらの事業が欠かせないとの認識が広がっていることを示している。なお、この元論文は同氏の著書『近隣地区の再生：新しいホームタウンの再投資政策』によっている。

ホームレス、慢性的な精神病患者、ドラッグ乱用者などの総称で呼ばれる人々は、アメリカの多くの都市に居住している。都市における彼らの存在は、都会の完全な失敗の光景であり、管理できない、解決不能な問題の実例とされている。

都市は最も深刻な社会問題が見られる場所である。多くの都市に存在する最も解決困難な問題の一つは、ホームレスの存在である。彼らは、支援住宅 supportive housing（またはホームレス等の住宅 special-needs housing）がなければ、自活の道を見いだすことのできない人々である。彼らは健康管理や人的サービスとの連携のとれた施設を必要としている。

都市は、また、このような問題を解決する上で最良の場所でもあり、多くの都市にはすでに支援住宅等が建設されている。成功しているコミュニティレベルの支援住宅の事例は、小規模な目立たないものが多い。目に見えること、公的な認知の面では、例えばたいへん成功した女性のホームレスのための過渡的住宅事業のような優れた支援住宅の試みでさえ、巨大なダウントウンの偉業、例

えば記念碑的な高層の事務所建築や新しいスタジオのオープニングなどと比べられることもできないほど目立たない存在である。

数多くの本格的なホームレス等の住宅が建設できない障害となっているのは、ホームレス等についての住宅政策が確立していないからである。この政策というのは、2つから構成されるべきであって、ひとつは、これまでの利用できる連邦および州の支援措置の継続的な約束、もうひとつは、地方レベルでの効果的な事業の実施である。

多くの大都市ではすでにホームレス等の人々のために、かなり成功している支援住宅とサービス事業を実施しているが、どこの都市でも、全ての可能な資源を効果的に配分し、最大の価値を生み出すように事業を配分する総括的な政策を完成させていない。これまでの10年間は、単に、ホームレス等の事業の試みを始めただけであって、今後、より好ましい結果を生み出すためにホームレス等のための政策を確立すべきである。

きちんとしたホームレス等の政策は、人道主義や道徳的な義務の点から必要とされるものだけではなく、都市の経済的な存続に関わることであり、都市及びその周辺地域の将来の状況に影響を与える。総合的な実行力の伴うホームレス等の政策が実施できなければ、都市経済に悪い影響を及ぼし、都市の魅力を減じて生活の質を落とすにこととなる。肉体的、精神的な病気を抱えている人々を放置しておけば、市中心部の道路上に現れるようになり、低質な居住施設は多くの地区で問題となるであろう。

市中心部は民間投資や雇用が集中し、観光客や

ビジネスマンの集まる場所である。安心できる市中心部となるためには、道路や公共空間がきちんと管理されなければならない。

ダウンタウンの良好な管理は、1990年代、つぎの2つにより実施された。一つはビジネス・インプループメント・ディストリクトの制度である。これは一定区域内の不動産所有者が特別税を負担して、半官半民の非営利組織が安全対策や道路清掃などを実施するものである。もう一つは、1990年代に制度化されたホームレスや乞食などの規制である。

これらの取り組みは、中心市街地の開発にかかわる不動産所有者、民間開発業者、企業、政府職員などの活動と、様々なタイプの支援住宅を供給・維持している活動を相互に結びつけることになった。

中心市街地にホームレスが横たわっていることは、経済開発の脅威となり、魅力ある環境づくりのマイナスとなる。ホームレス等の対策を実施する活動者は、彼らがおびえることもなく、食事をしたり眠ることのできる安全な場所を提供したいと考えていた。住宅とサービスの結びついた施設を住宅地に建設して市中心部のホームレスを収容することは両者の一致した希望であった。

フィラデルフィア市では、このような活動として非営利のH.O.M.E.(Housing Opportunities, Medical Care, and Education)事業がホームレス等の政策に成功を収めている。これは2人の修道女により1989年に設立された組織で、ホームレス常習者が自らの最大限の能力を使って生きられるようにすることが組織の目的である。当初は、市中心部の開発の利益と正式な関連を持つものではなかったが、そのことに大きな影響をもつ活動であった。

この施設に居住する人々は、多くは元ホームレスであった重病な精神病などの35歳から59歳のマイノリティの男性である。施設の職員が元ホームレスであった施設の居住者と一緒に、寒い季節には、毎日、その他の季節は週5日、市中心部をまわり路上にいるホームレスの人々と会話して状況を把握し、必要な場合はデイサービス等の提供を行った。ホームレスの人々は市のシェルターに対する恐れや専門的なケースワーカーに対する猜疑心があるが、元ホームレスだった施設入居者が

同行することで、感情的にこのような違和感を持たない。彼らはホームレスをシェルターに連れて行くよりも、会話を行うことを第1とした。そして一人一人の状況を把握して、最も必要とする人にサービスの提供を図った。

路上生活から離れて施設に入居を希望するホームレスに対しては、この事業は3種類の施設を用意している。ひとつ目は、路上生活から離れることを希望するものの回復プログラムにまだ入る準備ができていない人々が入居する施設、ふたつ目は、アルコールや麻薬の常習を止め、24時間の世話をする回復施設、3つ目は、自活ができる住宅で、近隣のコミュニティ組織が提供するサービスを利用できるアパートである。

ホームレスの人々はそれぞれの状況に応じて希望する施設に入居できる。状況が悪化して再びホームレスに戻るケースもあるが、病院等と連携して、再び仕事を心得て普通の生活ができるように活動している。

1980年代の後半から90年代に各地で建設されたこのような野心的な事業では、施設が建設された周辺住宅地の地価の低下を引き起こすことがなく、むしろよく計画されている場合は地価を高めてきた。これからの再投資の政策は、ホームレス等の事業を行う組織を支援し、その活動が地域全体の生活の質の向上を同時に目指すようにすべきである。

このような活動をしている一つは、1972年に設立されたフィラデルフィアのPEEC(People's Emergency Center)である。教会の地下室を利用して女性および子供のホームレスの緊急収容施設を運営し、その後、しだいに財政的に基盤を固めて、倉庫を改修して3つのタイプ(寮形式、過渡的住宅、補助金を受けたアパート)の複合施設を建設した。この地域は市が補助をする市街地再生地域の対象地域ではなかったが、地域で活動している3つの市民グループと連携して彼らは活動を続け、1992年には自らのCDC(community development corporation)を設立して地域全体の環境改善に取り組みを始めた。子供達が安全に遊ぶことのできる門のついた遊び場を整備したり、地域に点在する空き家を改修して24戸の賃貸住宅を建設し、支援住宅から独立する準備ができた元

ホームレスの人々が居住している。

地域の人々はこのような活動により空き家がなくなり、コミュニティが安定するとして活動を強く支持している。ホームレスは荒廃した失業者が多い地域から発生するケースが多く、このような地域にアフォードブル住宅を建設する活動は、ホームレスの予防策としてきわめて有効である。

様々な社会サービスを提供する地域の活動団体と連携することが重要であるが、1988年に元ホームレスだった人々により設立された Dignity Housing という組織は、自立性を高めるための様々な活動を続けている。市内各地の主には1戸建て住宅の144戸の賃貸住宅を管理しているこの組織は、公的な家賃補助を受け、運営されているが、立地が良好な住居地域にあって人気があり、生活技術(教育、雇用、職業訓練、生計維持、健康等)の開発事業のスタッフと連携をとっている。世帯主がきちんとした生活を続けているか毎年、チェックして入居者が入れ替えられている。

このような各地の支援住宅が、かならずしも全て成功しているとは言えないが、少なくとも、市中心部の路上に生活している人々を、安定した魅力のある都市の近隣地域に居住できるように措置をする現行の唯一の事業である。支援住宅の事業は、公的な資金により補助されている産業や小売業の事業とは異なっている。成功している支援住宅事業の場合は、都市にとってきわめて大きな価値をもたらすことができる。勿論、支援住宅の事業が全て成功しているわけではないし、最良の政策、寛大な公的な補助をすることで、成功が必ずしも約束されるものではない。

しかし、もし支援住宅の政策が中心市街地の政策と結びついて実施されなければ、都市の社会的な問題はさらに深刻になり、問題の深刻化は、経済的な重荷となり、都市及び都市地域の競争力を弱めることになるだろう。