

国際建設技術協会 2008年6月

アメリカとイギリスのホームレス住宅事業

海老塚 良吉（独立行政法人 都市再生機構 都市住宅技術研究所）

はじめに

日本のホームレス人口は、厚生労働省「ホームレスの実態に関する全国調査」によれば、1999年2万人から2003年には2万5000人となったが、2002年には「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」¹が制定されて、地方自治体にホームレスの自立支援のための実施計画の策定を義務づけられて取り組みがされて、2007年1月には1万9000人に減少した。しかし、2008年の通貨危機による世界同時不況を受けて、派遣労働者などが住まいを失って住宅問題が再燃している。日本ではホームレス対策は福祉分野で取り組まれ、生活保護制度のもとで実施されてきた。福祉政策では、従来は福祉施設への入居を原則としてきたが、大規模な福祉施設の問題点が指摘され、地域の小規模な施設等に対応がゆだねられるようになっている。

アメリカでも当初、ホームレス問題は福祉の分野で取り組まれたが、80年代には住宅都市開発省が1987年にホームレス法を制定して、住宅事業として取り組みをおこなっている。イギリスでも戦後しばらくは、ホームレスは福祉問題として扱われてきたが、1977年にホームレス法が制定されて、住宅部局により住宅が供給されるようになった。米英でのホームレス住宅政策と民間非営利組織による取り組みの実例を紹介する。

アメリカ

アメリカでは、1970年代後半から80年代初めにかけてニューヨークやシカゴ、ロサンゼルスなどの大都会の路上や公園、駅で寝泊りするホームレスが急増した。それ以前にも住宅のないホームレスはいたが、格安な料金で宿泊できる **Single Room Occupancy (SRO)** ホテルなどに宿泊していることが多く、これらの人々は大半が単身の白人男性であった。しかし80年代に増加したホームレスの中には、女性や子供のいる母子世帯が増えて、黒人やヒスパニックなどのマイノリティが半分余りを占めるようになった。ホームレス人口の推計には様々な数字があるが1984年の住宅都市開発省調査は全米で25～35万人としている。

増加したホームレスに対して地方政府及び州政府は、ホームレスが宿泊できる緊急シェ

¹ ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法は、第12条の民間団体の能力の活用等で、「ホームレスの自立の支援等について民間団体が果たしている役割の重要性に留意し、これらの団体との緊密な連携の確保に努めるとともに、その能力の積極的な活用を図るものとする」としている。

ルター（無料宿泊所）を整備して、スープ・キッチン（無料食事提供所）を開設した。緊急シェルターのベッド数は、1984年には10万ベッドであったのが、88年には27万5千ベッドへと増加した。連邦議会では1982年に下院の住宅及びコミュニティ開発小委員会でホームレス問題が取り上げられ、対策が検討されるようになり1987年に「ホームレス生活者のための緊急救援法」、制定に尽力した議員の名前をつけ通称「スチュワート・B・マキニー・ホームレス法（The Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act）」が制定された。この法律により住宅都市開発省による緊急シェルターと支援住宅事業への補助等が開始された。

アメリカの1980年代のホームレス人口の急増は、福祉政策の後退（生活保護費の減少、支給期間の短縮等）と住宅政策の縮小（公共住宅建設数の削減、家賃補助の減少など）が基本的な原因と言われている。80年代の地方政府のホームレス対策は、福祉・住宅部門が協力してサービスを提供する体制が整備されていなかった。地方政府の運営する低質な大規模シェルターに収容されるよりは路上生活のほうが良いと考えるホームレスもいた。

1990年代に入ると「ケアの継続(Continuum of Care)」の戦略が出され、緊急シェルター、通過住宅（transitional housing）、永住型住宅（permanent housing）にいたる継続的なケアでホームレスの自立をうながすこととなり、住宅都市開発省の補助事業が実施された。これらの事業の多くは民間非営利組織により運営されていて、1993年から94年にかけての調査によれば緊急シェルター助成事業の補助金を受給している組織の89%は民間非営利組織であり、支援住宅開発事業（Supportive Housing Development Program）の補助金を受給している組織の84%は民間非営利組織であった²。ニューヨーク市では1980年代までは市がシェルターを直営していたが、現在は大半の施設の運営を民間非営利組織に委託して管理している。委託先としては経験のある民間非営利組織を活用している。

1990年代の後半になると福祉改革が行われ、福祉受給者を労働市場に移行して自立をうながすようになり、シェルターや通過施設にいるホームレスに対しても就労や職業訓練の参加が強要されるようになった。しかし、シェルターや通過施設にいた元ホームレスが自立して通常の住宅に移行する比率は低い。シェルターや通過住宅を出た後、住み続けることのできる住宅を用意して各種サービスを提供するなどのケアの継続が取り込まれるようになった。サポーティブ永住型住宅（Supportive permanent housing）とよばれるこのような住宅事業に取り組んでいる民間非営利組織の2つの事例を以下にみる。

事例1 Broadway Housing Communities³

この組織は1983年にホームレスの人々に必要とする支援サービスのついたアフォーダブルな永住できる住宅の供給することを目的に設立された民間非営利組織である。サポーテ

² 中村健吾他[2004] 『欧米のホームレス問題：支援の実例』法律文化社、p 293

³ <http://www.broadwayhousing.org/> 参照

イブ住宅としてニューヨークや全米に広がる住宅のモデルとなる事業を1986年に開始した。支援サービスは、パートナー組織である **Center for Urban Community Services** が分担した。現在はニューヨーク市内の **Washington Heights** 地区と **West Harlem** 地区の6カ所で300戸近くの元ホームレスの単身者、世帯向けのサポータティブ住宅を管理している。支援サービスの中には医療、精神的なケア、職業訓練、職業紹介、薬物乱用の治療、保険金給付等の手続き、自立生活ができるような支援を含む。

最初の事業である **the Heights** は、廃棄されていた建物を改修し単身者向けの53室からなるサポータティブ住宅とした事業である。フランシスコ会の修道院が1970年代後半に精神病のホームレスのために運営した施設をモデルとして開始した。建物の取得と改修費用として120万ドルを要したが、資金は税控除と組み合わせた有限責任の出資金で調達され、ホームレス住宅事業としては初めての資金調達方法であった。この事業が成功し、ニューヨーク市は1987年にサポータティブ住宅ローン基金を制度化し、サポータティブ住宅を供給する民間非営利組織に低利融資を開始した。ニューヨーク州は1988年に単身者向けホテル支援補助事業 (**SRO Support Subsidy Program**) を制度化して、サポータティブ住宅のサービス事業を実施している民間非営利組織に対して自由度の高い補助金の提供を開始した。同様な制度は全米の各地に広がった。

The Stella は1988年に開設した28室のサポータティブ住宅で、単身者向けホテルをニューヨーク市のサポータティブ住宅ローン基金からの140万ドルで取得、改修した。**The Delta** は、短期滞在者向けのホテルとして利用されていた建物を取得、改修して1989年に開設した32戸の単身者向けサポータティブ住宅である。**Benziger/Abraham House** は、21室の単身向けサポータティブ住宅で、1880年に有名建築家が設計した住宅を改造したものでニューヨーク市の歴史的建造物として登録されている。**The Rio** は放棄されていた **Rio Vista** ホテルを改修して1991年に開設された75室の単身者向け住宅と5戸の世帯向け住宅からなるサポータティブ住宅である。改修資金の300万ドルは市のサポータティブ住宅ローン基金と連邦政府の低所得者向け住宅税控除 (**LIHTC**) により調達された。この事業はニューヨークで初めての子供のいる世帯を含むサポータティブ住宅である。

2003年に6番目の事業として開設した **Dorothy Day Apartment** は、近年増加している子供を持ったホームレス世帯向けのサポータティブ住宅で、70戸のアパートに子供を含む約190人の世帯が居住している。居住者及び近隣の子供向けの子供センターが設置されていて、幼児向けプログラムもあり、学齢期の子供向けの技術・文化プログラムも用意されている。建物は100年近い歴史のある建造物を寄付されたもので民間資金や慈善基金、政府補助金など1700万ドルで改修された。

永住型のサポータティブ住宅は、緊急シェルターや通過型住宅よりもホームレスに再び戻る人が少なく成功している。永住できる適切な住宅は生活再建の基盤となっている。費用的にもサポータティブ住宅は効率が良い。必要とする年間の公的な補助金は、一人当たりサポータティブ住宅は12,500ドルであるが、緊急用のシェルターは25,000ドル、刑務所の独

房は 60,000 ドル、病院のベッドでは 125,000 ドルが必要である。サポーターティブ永住型住宅はニューヨーク市内で 17,000 戸、全米では 50,000 戸あまりに増えている。

事例 2 Common Ground Community Housing Development Fund Corporation, Inc⁴

コモン・グラウンドは 1990 年に Rosanne Haggerty 氏⁵により設立されたホームレス問題に取り組んでいる民間非営利組織で、タイムズスクエア・ホテルを競売により買い取って改修し、ホームレスや低所得者向けのサポーターティブ住宅として運営している。その後、プリンス・ジョージ・ホテルなど、マンハッタンを中心にして荒廃したホテルを買い取り、サポーターティブ住宅事業を展開している⁶。

タイムズスクエア・ホテルは、ニューヨーク市マンハッタンのタイムズスクエアに近接した 8 番街 43 通りに位置する 1923 年に建設された上流階級向けの住居用のホテルであったが、長年の間に管理者が何度も変わり、1980 年代にはタイムズスクエアと同様に荒廃していた。かつては美しい建物であったがドラックや犯罪の巣窟となつて、壊された建物の内部には何百世帯ものホームレスが居住していた。1991 年にコモン・グラウンドはホテルを買収して、2 期に分けて大規模修復工事を開始した。1993 年 2 月に新規のテナントが入居し、1994 年に第 2 期の工事を終えた。210 の既存の借家人は工事期間中も建物内にとどまった。建物は歴史的建造物として登録されている。

建物内部には 652 室があり、50%は働いている低所得の単身者向けで、残り 50%は元ホームレスの単身者に割り当てられている。入居者へのカウンセリングや就労支援、医療及び精神的なケアサービスは、パートナー組織である Center for Urban Community Services(CUCS)が分担している。CUCSは 1979 年にマンハッタンのウエストサイド地区で荒廃した単身者向けホテル内に住む精神障害者などの支援サービスを行う組織として設立され、1981 年にはアパーマンハッタン地区で初めてのホームレスの人々が日中に集まれるセンターの一つを開設した。地方公共団体や民間のホームレス向けのシェルターで働いている職員向けの研修事業を行ったり、1985 年には精神病やホームレス、低所得者等が入居する初めてのサポーターティブ住宅事業を Broadway Housing Communities と組んで開始したりしている。1994 年に独立した非営利の組織となり、1995 年にはサポーターティブ住宅のコンサルティング業務を開始して、コンサルティング業務は 2005 年時点では全米 35 州で実施している⁷。

⁴ <http://www.commonground.org/>

⁵ Rosanne Haggerty 氏は 1982 年に大学を卒業し、1990 年までは Brooklyn Catholic Charities の住宅開発のコーディネーターを行っていた。

(http://www.macarthurfellows.org/Fellows2001/contents/longbios/haggerty_rosanne.htm より)

⁶ ジャパン・ソサエティ、日本NPOセンター[2002]『NPOとサポーターティブハウジング』、p 55

⁷ <http://cucs.org/>参照

コモン・グラウンドが2番目に手がけたプリンス・ジョージ・ホテルは、20世紀初期の歴史的なホテルであったが、荒廃してニューヨーク市が所有するようになり、1985年から90年まで若年の母子家庭を中心とする元ホームレスを収容していた。しかし管理が悪く建物は荒廃し、内部で犯罪が多発して裁判所命令により建物が閉鎖された。コモン・グラウンドは1995年から買い取りを計画し、810万ドルで購入、1999年に2500万ドルをかけて改善工事を行い、1999年10月から一部で運営を開始した。資金は市、州、低所得者向け住宅税控除（LIHTC）及び歴史的建築物関連の補助金を利用した。建物内には働いている低所得者及び元ホームレス向けの単身者住宅416戸があり、この内、100人は家賃補助を受給している低所得者、27人は高齢者、110人は精神病患者、45人はエイズ患者となっている⁸。

入居者は社会サービスや医療、精神的治療、給付金の相談等の支援を受けられ、様々なコミュニティ活動に参加できる。各住戸には簡易台所と冷蔵庫、浴室があり、ベッド、テーブル、椅子、たんすの家具が備え付けられている。

コモン・グラウンドの発行している2004年の年報によれば、7ヶ所の建物に合計約1,700人の借家人がいる。職員数は約200名で住宅管理部門の90名余り、住宅開発部門の30名余りなどで構成されている。

2つの事例では、サポータティブ永住型住宅は、荒廃したホテル等の既存の建物を修復して利用し、建物を新築するよりも事業コストを抑えている。建物の購入費用や改修費などの事業費は、州や市の補助金、低所得者向け住宅税控除等の税制を利用して調達した資金、民間金融機関からの融資金により賄われている。融資の返済金や運営スタッフの人件費等の経費から家賃が設定されるが、入居者には所得に応じた家賃補助があり、入居を可能としている。

イギリス

イギリスではホームレスは1948年国民扶助法（National Assistance Act）のもとで福祉問題として扱われ、地方公共団体の福祉部局がホームレスに一時的な施設を提供してきた。しかし、家族が引き離されて施設に収容されるなどの問題が指摘され、1960年代にホームレスを住宅問題として取り上げる議論が起こり、1977年ホームレス法が制定されて、子供を持つ世帯などの優先的ニーズのあるホームレスに地方公共団体の住宅部局が住宅提供をするようになった。77年ホームレス法はその後、85年住宅法に吸収された。その後改定された1996年住宅法でホームレスとは次のように規定されている。

- ・ 占有権のある住宅を持っていない人

⁸ ジャパン・ソサエティ・日本NPOセンター[2002] 『NPOとサポータティブハウジング』、p 57

- ・住居はあるのだが、暴力の恐れがあるなどのために安心して住めない人
- ・占有する住居があるにもかかわらず、そのように取り扱ってもらえない人
- ・28日以内にホームレスになる可能性のある人

ホームレスに対して、地方公共団体は助言をする義務があり、ホームレス問題に取り組んでいるボランティア組織に補助金の提供などの援助をしなければならない。そして、子供を持つ世帯、高齢者などの優先的なニーズを持つ人には、地方公共団体は恒久的な住宅を提供する義務があり、公営住宅やハウジング・アソシエーションの住宅に入居を優先して割り当ててきた。このような住宅が見つからない場合は、地方公共団体は、一時的宿泊施設として B&B(朝食付き宿泊施設)を利用している。本来は旅行者向けに宿泊と朝食を提供する住宅を転用した施設である B&B は利用コストも通常の賃貸住宅を利用するよりも高く、住宅としても問題があるとされている。

優先的なニーズを持つ人以外の恒久的住宅の提供対象とならない単身のホームレスなどについては、地方公共団体や宗教団体などが運営するホステル⁹が利用されてきた。

ロンドンでは、1980年代前半まではイギリス北部からきた低所得の肉体労働者がホームレスの主体であったが、80年代後半から若年者や精神障害のあるホームレスが増加している。ホームレスを収容するホステルやResettlement Unit (以前のReception Centre) は、1970年代には大部分が100ベッド以上の大規模なもので、プライバシーもなく不潔で、抜け出す人も多かった。1980年に政府はホステルの改善事業 (Hostels Initiative) を開始して3億ポンドの予算をつけ、荒廃した大規模な施設を閉鎖して、新たなホステルを開始した。ホームレス問題に取り組む代表的な民間非営利組織のひとつであるBondwayは、寮方式のホステルを1979年に南ロンドンに開設し、80年にはそれを管理するためにハウジング・アソシエーションの組織となり、84年には大ロンドン市より路上のホームレスの対策事業を受託して取り組み見始めた¹⁰。

ホームレスの増大に対応するために1990年に保守党政府は路上生活者事業 (Rough Sleepers Initiative) を開始し、精神的に障害のあるホームレスに対する高度サポート付き住宅事業を始めた。1997年に労働党政府が誕生して、社会的排除課 (Social Exclusion Unit) が設立され、路上生活者 (rough sleeper) の問題について、1998年に報告書『Rough Sleeping』が出され、99年12月にブレア首相は、2002年までに路上生活者の数を3分の1以下にするなどの戦略『Coming in from the Cold』を発表した。そして2002年ホームレス法を制定し、地方公共団体にホームレス戦略立案を義務付け、ホームレス対策を強化し、一時的宿泊施設としてB&Bの利用を控えるように求めた。

ロンドンの単身ホームレスのためのホステルは、1990年には77箇所、5135ベッドがあっ

⁹ かつては季節労働者、未熟練労働者、船員等が利用していた簡易宿泊所で、食事が提供される住居施設。Warnes, Tony & Maureen Crane and Phil Foley[2004], *London's Hostels for Homeless People in the Twenty-First Century*, University of Sheffield, p6

¹⁰ <http://www.thamesreachbondway.com/aboutus/history.htm> 参照

たが、2003年には110箇所、5773ベッドになっている。運営は民間非営利組織が大部分であり、区（Borough）の運営しているホステルは9箇所から3箇所に減少し、社会安全局（Department of Social Security）により運営されてきたResettlement Unitは1箇所を除いて民間非営利組織であるArlingtonハウジング・アソシエーションとSt Munogo'sに移管された。これらのホームレス分野のボランティア組織（homeless sector organization）により運営されているホステルは、1990年には施設数で5分の1、ベッド数では10分の1に過ぎなかったが、2003年には施設数、ベッド数とも3分の1を占めるまでに急増している。その他の主なホステルの運営主体は、宗教関係組織（faith-based organization）と一般のハウジング・アソシエーション（housing association）である¹¹。

イギリスでは低所得者には住宅給付金（Housing Benefit）が支給され、ホームレスの場合も住宅給付金を受給でき、ホステル等への家賃支払いに充足できる。ハウジング・アソシエーションの住宅に所得のないホームレスが入居しても住宅給付金により家賃の全額が原則として賄えることから、家賃収入がなくなるというリスクはない。しかし、住宅給付金の総額が増大して抑制することが必要となり、1996年に民間借家の地域参照家賃（Local Reference Rent）を導入して補助する家賃の上限を定めた。

以下に、ホームレス問題に取り組んでいる民間非営利組織の2つを紹介する。

ホームレス問題に取り組む民間非営利組織の事例1 セント・マンゴス St Munogo's

St Munogo'sは、ロンドンの路上生活者に先進的な取り組みをしてきた最大の民間非営利組織である。1969年に路上生活者にスープの提供を開始し、70年代には未利用の建物をホステルに転用して事業を広げていった。1984年には後期高齢者向けのケア・ホームを開設、86年には職業訓練、雇用創出を含むホームレスへの総合事業を開始した。1990年には精神障害者が仕事をしながら住むことができる事業を開始して、現在はこの事業を全英30箇所以上で運営している。95年には重度アルコール患者用の特別ホステルを開設、97年には高齢路上生活者専用のホステルを開設、99年にはデイ・センター（ホームレスが日中に話し相手を見つけ、助言を得たりできる場所）の運営を開始している。現在は、ホステル等の下記の事業を70箇所以上で実施している。スタッフ数は600人以上、2003年度の年間支出額は36百万ポンド（約70億円）、収入としては、家賃収入10百万ポンド、地方公共団体からの補助金17百万ポンド、中央政府からの補助金7百万ポンド等となっている¹²。

ホステル:運営しているホステルは7箇所で1箇所あたりの定員は22ベッドから120ベッドとなっていて、入居者は17歳以上の男女である。ホステルは基本的には個室で、一部

¹¹ Warnes[2004] *London's Hostels for Homeless People in the Twenty-First Century*, University of Sheffield, p14

¹² Annual Review 2004, St Munogo's

に 2 人部屋がある。食事が提供され、スタッフが常駐して世話をしている。入居期間の制限はないが、恒久的な住宅に移り住むように援助を受ける。

半独立住宅 (Semi-independent Housing) : ケアを受けながら自立した生活を行う支援住宅 (supported housing) であり、50 箇所まで運営し、600 人以上の男女が住んでいる。この住宅は shared housing (安否確認をする人が同居する集合住宅)、group home、cluster flats、independent flat (独立したアパート形式) からなり、入居者自身で調理、掃除、買い物等を行い、精神病や重度アルコール患者、高齢者等の対象者別に専門スタッフが定期的に訪問して世話をしている。

高度支援事業 (High Support Project) : 11 箇所まで 200 人以上が生活している。5 箇所はケア・ホームとして登録されている。入居者は重度の精神的、肉体的健康問題を抱えている人で、入居者一人当たりに対するスタッフ数が多く配置されて、世話をしている。入居者の居住年数は長い。

ホームレス問題に取り組む民間非営利組織の事例 2 Thames Reach Bondway¹³

ホームレス問題に取り組むチャリティ団体である Bondway は、1979 年に南ロンドンに寮形式のホステルを開設した。80 年にはホステルを管理するために Bondway ハウジング・アソシエーションとなり、82 年には支援住宅 (supported housing) 事業を 4 箇所を開始した。一方、1984 年に大ロンドン市の出資で、Thames Reach が設立されてロンドン中心部に増加したホームレスの路上での福祉活動に取り組み始め、86 年に Waterloo 地区にホステルを開設した。そして 1990 年に保健省が精神病ホームレス事業を開始したのを受けて 92 年に高度支援住宅を南ロンドンに、95 年には Lambeth で 2 つ目の高度支援住宅を開設した。同年、定員 60 人の支援サービス付きの集合住宅を始めた。1995 年に Bondway は高齢路上生活者向けの定員 42 人 (大部分はアルコールの問題をもつ) の住宅事業を開始した。2001 年に Bondway と Thames Reach は統合して、ホームレス問題に取り組むロンドンで最大のチャリティ団体の一つとなった。職員数は約 300 人、ボランティアが 50 人で、下記の 4 つの分野の活動を行っている。

ホステル : 5 箇所まで運営。一時的な収容施設のために元ホームレスの人が移転できる恒久住宅を用意するよう地方公共団体に求めている。

支援住宅事業 : シェアード住宅や自分だけで生活できる集合住宅など 500 人以上を対象に住宅事業を実施。精神病患者向けの高度支援住宅、薬物及びアルコール患者向けの住宅事業も実施している。

路上業務 : 路上で生活している人に接触して宿舍のサービスや専門家の助言を受けるように話しかける。また、デイ・センターを Hackney で運営し、ホームレスに食事やシャワ

¹³ <http://www.thamesreachbondway.com/>

一、服などの提供や助言活動をしている。

コミュニティ支援：元ホームレスの人が対人関係をきちんと維持して、新しいさまざまな技術を取得し、自尊心を持って生活ができるように専門家チームにより支援サービスを実施。

イギリスにはホームレスの支援活動を行っている民間非営利組織は数多くある。大規模な民間非営利組織は政府からの補助金を得て、上記のような活動を行っているが、補助金を受けると政府の方針に従った活動しかできないとして、補助金を受けないで独自の資金でホームレス支援活動を行っている団体もある。また、直接的な支援事業を実施しないで、調査活動やロビー活動、キャンペーンなどで通じて、政府のホームレス対策について問題点を指摘し、ホームレス問題に取り組んでいる民間非営利組織もある¹⁴。

アメリカ・ボストンの公園で給食サービスを受けるホームレス



¹⁴中村健吾他[2004] 『欧米のホームレス問題：支援の実例』法律文化社、p36-40