

文献紹介：ホームレス問題と連携政策

マーティン・ロウシェ「複雑な問題、複雑な解決？ ホームレスと連携政策による対応」

山崎 克明

はじめに

英国では 2002 年にホームレス法 Homeless Act が制定された。同法は、イングランドとウェールズにおける住宅問題をはじめとするホームレスの問題に取り組むための中央政府の戦略を示し、すべての地方自治体に対して①ホームレスの問題の見直し、②ホームレス化を予防するためのホームレス戦略の開発、③ホームレスになるおそれのある人々に対する宿泊施設と支援の提供を要請した。これを受けて各地方自治体ではそれぞれに政策的対応を求められることとなった。

ここで注目されるのは、政策的対応の対象がホームレスの「予防」策にあることである。日本においても 2002 年に制定された「ホームレスの自立支援等に関する特別措置法」に基づき、野宿者が集中している大都市の多くでシェルター等の居住の場所の提供と就労支援等によって野宿者の自立支援に取り組みつつある。しかし特別措置法に規定する「ホームレス」が野宿者（英国でいうところの rough sleepers）に限定されているばかりでなく、その人々に対する施策も不十分で、未だ野宿者になる恐れのある人々に対する予防策の立案・実施にまではいたっていない。

以下にロウシェの論文を抄訳・紹介するのは、この論文がイングランド西ミッドランド地方のある自治体におけるインタビュー調査に基づき、ホームレスの問題について、個別具体的な実態と問題点を指摘しており、これはわが国におけるホームレス問題の研究と対策にとっても多くの示唆を与えてくれると考えるからである。

要 旨

政府は最近、イングランドとウェールズの地方自治体に対して、ホームレス問題に対する戦略的アプローチの開発を求める新たな立法を導入することによって、ホームレスになるおそれのある状態とその原因の両方に取り組む意向を示した。さらに、近年における社会福祉の供給の他の多くの領域と共通して、サービスの「連携」がこれらの新たなアプローチの中心的教義として認められてきた。ホームレスの場合も、先導アプローチの観点からも潜在的落とし穴を避ける上からも、他の政策分野の経験が非常に貴重な資源であることを証明するであろう。本稿はこの仮説を検討するため、ミッドランド地方のある市で行われた調査の結果を検討する。この調査から得られたデータに基づき、先行事例がこの特定の政策領域に価値のある教訓を提供できる一方で、ホームレス問題はその多局面性のゆえにそれ自体の新たな独特の問題を提起するということが示唆される。

キーワード

ホームレス問題、連携政策、2002 年ホームレス法、社会的排除

序 論

ホームレス問題は近年の英国における社会政策の主要な焦点となってきた。最も明確なのは、

これは、現実のニードと確認可能なニードへの応答、特にホームレスの人々の増加とそれに対応したサービス供給の結果である。けれども、より広い流れと争点が最近の発展に影響を与えてきたこと、ホームレスの問題をより広い国民の関心を高める上でメディアが特に重要な役割を果たしてきたことが、認識されねばならない。同時に、ホームレスの問題は次第により広い社会的排除の文脈内に位置づけられるようになってきた。ついで、このことは、ホームレスの原因と前兆の両方の多局面的性質と、サービスの提供との関係でホームレス問題に含まれる意味に、より大きな焦点が当てられることとなってきた。

近年、政策と立法の両方の新たな手段が現れたことで、これらの多岐にわたる力の衝撃が明白になってきた。1998年の低料金宿泊所対策室 Bed and Breakfast Unit と野宿者対策室 Rough Sleepers Unit との統合は、2001年のホームレス担当理事会 Homelessness Directorate の創設とともに、ホームレス問題への政府の関与を公式的具体的に表明するものであった。同様に、『住居以上のものを』*More than a Roof*(DTLR 2002)のような報告書は、論議の成長に一層の弾みをつけ、2002年のホームレス法の通過として結実するのに役立った。ついで、この新立法はホームレス問題がイングランドとウェールズでどのように取り扱われるかについての幅広い結果をもたらした。たとえばホームレスの問題が以前は主として住宅政策の中の副次的な問題と見られていたのに対して、ホームレス法は革新的なアプローチや政策が開発できる新たな法的枠組みを提供することによって、それを中心的な問題として認識する意向を示した。特に新しいシステムの下で、より戦略的かつ統合的な方法でホームレス問題の原因とホームレスになるおそれのある状態に事前に取り組むことに、より大きな力点が置かれた。さらに同法は、英国内のホームレスの問題を地方レベルで取り組むべき問題であることを明確にした点で、きわめて重要であった。けれども、これらの発展は、英国のホームレス問題に取り組むにあたって、政府の側で実際に一致団結して協力することを示してはいるが、政府が政策の実施を代表するという任務の程度が過小に評価されるべきではない。以下の節で示されるように、ホームレスの性質と原因を定義するという問題の顕著な複雑さは、その先にある難題についての十分な証拠を提供する。また、最近西ミッドランド地方で実施されたある調査の結果は、これらの要因がホームレスの問題に対する今後の取り組み方法にどのように影響しうるのかに関する予備的評価の基礎を提供する。

ホームレス問題の原因

政策形成者たちの間には、ホームレスの根源的原因を理解することが有効な対応を開発する土台であるということについて一般的合意はあるが、これらの「原因」が何かについての意見の一致が、現実にはほとんどない。そこでは、個人の責任により大きな力点を置くものから、全体的社会経済構造をホームレス問題の中心的決定因であるとみるものまでに解釈が及び、政治的読み込みが反映される傾向がある。前者の見解では、家庭内不安・暴力、健康(心的健康を含む)、薬物乱用(主にアルコール依存症と薬物依存症)ならびに個人の負債問題を含む個人的要因が、ホームレス状況の発生を促進すると見られる。同様に、「無秩序」で不安定な生活スタイルをとっている人々は、これらの要因と結びつくことによってより一層ホームレスになりやすいと見られる。反面では、個人のコントロールの及ばない諸要因(グローバル経済の中での「波紋」)が浸透して国民経済に影響を与え、それが個々人の状況に対して具体的な「地方的」影響力を持つ可能性がある。たとえば経済の収縮は一定のセクターの人員の余剰を生み、それが潜在的に悲惨な結果を伴う住宅ロ

ーンやクレジットを返済しようとする人々の能力に影響を与える可能性がある。けれども、後者の事例もまた、ホームレスの観点からの全体的な「責任」「culpability」の問題が解決の難しい問題としてとどまることを示している。一方では経済内部のより広い構造的諸要因(利子率の上昇に導く)に責めを負わせることができるけれども、それはまた、家主には、少なくとも彼ら個々人の財産管理の失敗、おそらくは事前の十分な計画なしに資源を広げすぎたことに一部の責任があることをも、等しく示唆した。

より実践的な意味では、このような解釈は、ホームレス問題が地方および中央レベルでの政策を通してどのように取り組まれるのかということに関して、高度に重要な因果関係を持つ。近年では個々人の状況に対するより広い構造的変化の影響が認識される一方で、歴代の政府はホームレス問題に対して個々人の窮状に対する個人責任をより大きく見るアプローチに焦点を当てる傾向がある。その結果、問題に対する政策対応は予防的であるよりもむしろ受身の方向にそれてきた。たとえばニュー・レイバー(ブレア政権)の下で、野宿者の問題に対する対応は、次第に、路上で生活している人々を社会に再統合することを強調することによって特徴づけられるようになってきた。これは、このグループに属する人々の多くが、自らのコントロールの外にある要因の犠牲というよりは、むしろホームレスになるように仕向けられている傷つきやすい人々であるということに基づく。ある意味では、こうしたアプローチは驚くにはあたらぬ。それは「応急処置」(路上にいる人々の数を減らすことは相対的に迅速に達成できる)と、基底にある何らかの原因に取り組むよりは厄介でない選択肢との両方を提供する。同様に、より広くは、この領域における調査研究はホームレス個々人の問題に焦点を当てる傾向がある。それは基底にある社会経済的原因から注意をそらし、支配的政治文化の暗黙の正当化を提供する傾向がある。

ホームレス問題の定義

ホームレス「問題」は、政策領域で有効な対応を開発しようとする人々に特有の難題を提示する。これらの難題の少なからぬものは、用語に内包されるグループと、彼らのそれぞれのニーズとの両方の多様性である。これは単なる意味論の問題ではなく、むしろホームレス問題をめぐる論争の核心にまで行き着く問題である。資源を目標とし、特定の対応を開発するという目的にとっては分類は有用であろうが、ホームレスの定義は不適切、いな、全くの誤りであることも少なくない。その上、それは定義上の問題の原因となるだけでなく、究極的には政治的論争をあいまいにし、特にどの機関が対応するべきかといった、サービスの供給との関係で混乱を導くのが、この問題の極端に複雑な性格である。

たとえば、ホームレス政策の対象となる中心的構成体は、現実にはホームレスではなく、むしろそうした窮境にある「恐れのある」人々である。賃借権／占有権の継続とホームレス状態との間の移行局面を、多様な要因によって示すことができよう。たとえば、すでに示したように、「無秩序な」ライフスタイルの人々は特にホームレスになる傾向がある。同様に、家庭内の不安定さは、ある個人がその個人的状況から賃借権を継続し、あるいは現在の居所に住居を維持することが難しいことの証拠を提供し、問題が切迫していることを示すものでありうる。ここでの鍵はこうした個人を特定し、介入し、個人がホームレスになる前にサービスが提供されることを保証することである。「ホームレス」の一般的概念—道路の戸口でところかまわず寝ている人—が破綻しているように見えるのは、この点においてである。実際、ホームレスとは「何」か、現実にはホームレス

とは「誰」かについてのこの非難的見解は、単に誤解を与えるおそれがあるだけでなく、現実の問題に取り組む試みを損なうことを証明することができる。特にそれはより広い問題から注意をそらす。なぜなら、おそらくより「可視的」な野宿者は、「ホームレス」の重要な構成グループではあるが、かれらは広範多様な構成体の一要素にすぎないからである。

第2に、ホームレスに対する非難(ホームレスの烙印を押すこと)もまた、「住居がある」ということは単にホームレスの人々(「移行」の局面にある人々を含む)が一般的に抱えている多くのニーズと適切な介入の1つの、おそらくは最も可視的な側面であるにすぎないということを、多くの証拠が示しているにもかかわらず、問題を単に「住居があること」と特徴づける。実際にはホームレスの問題は、広範多様なニーズとそれへの対応を伴った広範多様なグループを明確にすることである。問題なのは、ホームレス問題を定義するにあたって、諸機関が〔住居の〕所有権/貸借権に促されたニーズ・モデルに焦点を当ててきたこと、すなわち、それを単に貸借権、占有権、所有権の問題と見て、住居と個人的幸福や健康との関係を認識することに失敗している、あるいは無視していることである。

けれども、地方自治体は、英国の全体を通じて、ホームレスへの支援の提供を方向づける上で、まさにこうした貸借権を基礎にしたモデルに依存している。当該の地方自治体に出頭して、「その意に反して」ホームレス状態にあると認定されてきた人々は、宿泊場所のニーズに対する支援を受けている。けれども、このシステムは、基底にある諸問題に取り組むためのニーズ認識に大きく失敗している(同時に関係個人が関連の機関に出頭する能力を前提している)。同様に、『野宿者集計』*Rough Sleepers Count*の導入は、路上で寝ている人々の数を数える試みと見ることができるが、むしろ算定システムの恣意性がこの数字の信頼性を損なっている。したがって、包含的であろうとする試みにもかかわらず、ホームレスの定義は、大体において、ニーズの多様性と、整然とした範疇には入らないあるいは既存のサービス供給モデルには一致しない「隠れたホームレス」を包み込むことに失敗している。

介 入

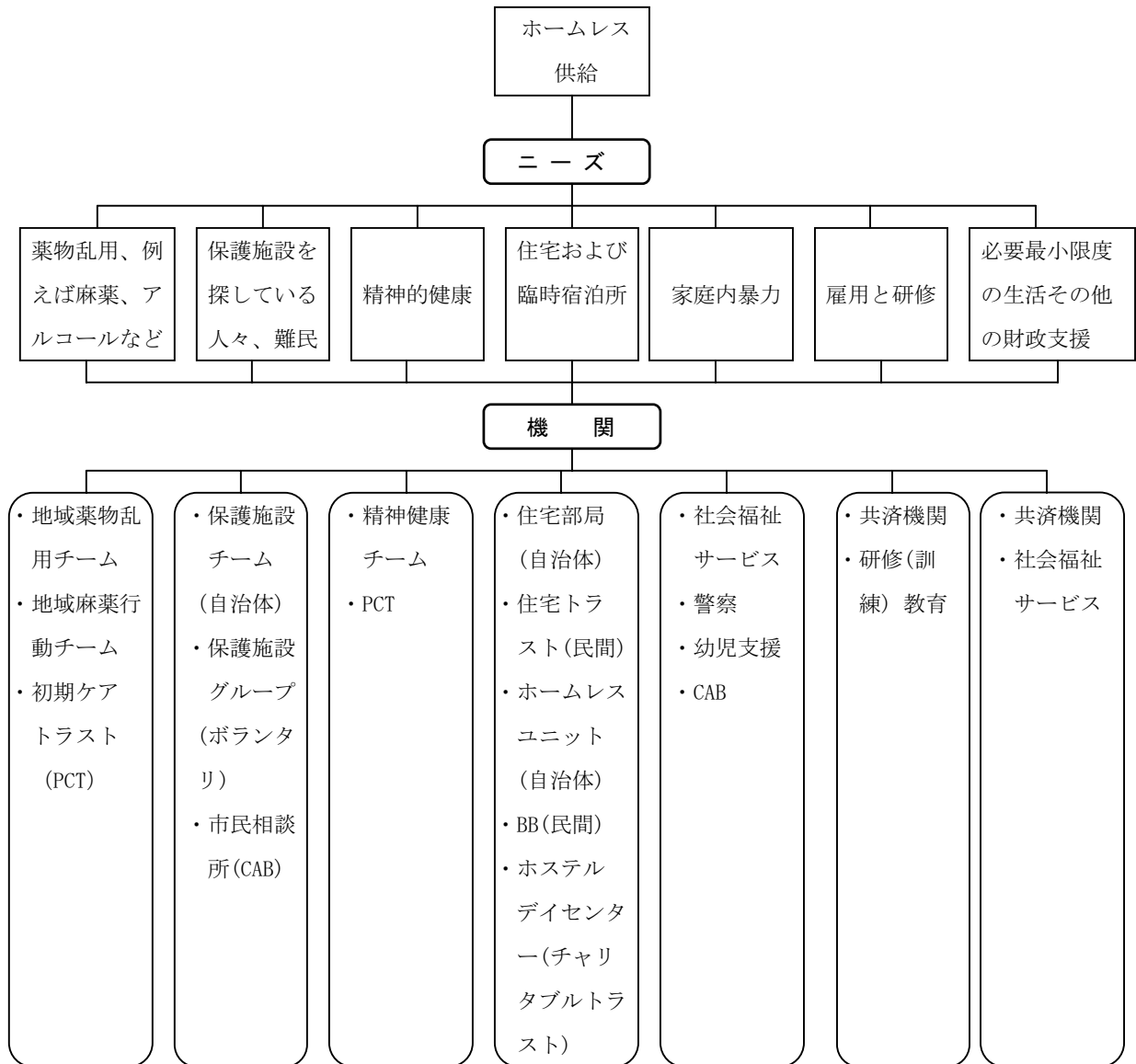
これまでの議論から、ホームレスの人々は同質的グループではなく、むしろ広範多様な宿泊場所や社会的支援のニーズを抱え持つ個人やグループであることは、明らかである。サービスの提供との関連では、これは大量の介入を含むサービスの供給を調整することに対する課題を提起する。その幾つかは図1を参照されたい。

とはいえ、こうした多種多様なニーズにもかかわらず、提供の観点からの責任の大部分は、伝統的に限られた範囲の機関と地方自治体の住宅部局、ならびに矢面に立つボランティア・グループおよびチャリタブル・グループによって担われてきた。その理由として、これらが問題のうちの宿泊施設の局面にのみ焦点を当てる傾向があることを挙げることができる。けれども、未調整のサービス経路、政策の内容、そしてニーズの一時性と複雑さの結合もまた、規定要因と見ることができよう。その上、これらのサービスの適用に含まれる提供の態様によって、混乱が引き起こされる。最も一般的には、かれらは慣例に基づくシステム、自ら出頭するという出頭システム、そしてそれに続く評価のシステムを用いている。けれどもこれは特定のサービスの必要な人々に、隙間に落ち込みあるいは不適切な形の支援を受ける余地を与えることになる。たとえば評価過程との関係で、しばしば出頭した個人についてほとんどあるいは全く情報なしに決定が行われてき

た。けれどもホームレス法は、こうした提供サービスに関して、これらの問題に取り組むための法的枠組みを提供することを意図している。次の節では、西ミッドランド地方のある地方自治体において、新しい立法がホームレスへの対応にどのように影響を与えてきたかに焦点を当てることによって、これらの問題が現実にどのように解決されるのかを考察する。

図 1

ホームレスにかかる供給



コミュニティ資産の使用可能性調査

『ウルヴァーハンプトンのコミュニティ資産の使用可能性調査』*Wolverhampton Community Asset Feasibility Study* (以下には本調査と略記する) は 2003 年後半に実施され、ウルヴァーハンプトン内のホームレスの人々に提供される既存のサービスの改善(できれば拡大)に関する戦略を明確にしようとした。この作業に弾みをつけたのは、市が最近実施したホームレス戦略であった。

それはウルヴァーハンプトン内のホームレスの人々(ならびにホームレスになる「おそれのある」人々)のニーズに取り組むため、サービスの供給を改善するという観点から問題の範囲を強調したものであった。これを実施するために、広範囲の利害関係者の見解が求められ、そこにサービス提供者(諸機関からの)とともにホームレスの人々自身も加えられた。

サービス供給者とのインタビュー

市内のホームレスの人々にサービスを提供するにあたって、広範な機関やグループが積極的役割を担い、関わりを持ってきた。それにはウルヴァーハンプトンの全体にわたる公・私・コミュニティの諸グループが含まれる。インタビューのスケジュールはそれぞれのグループや組織内の関係個々人の見解にアクセスする目的で開発された。これには多くのテーマが含まれている:

- ・ 彼らは市内のホームレス問題について何を中心課題ととらえているか。
- ・ 最近市内のホームレスの人々に供給されたサービスの有効性。
- ・ サービスの供給はどうすれば改善できるか。
- ・ パートナリシップ活動をめぐる諸問題、たとえば価値や有効性。

ウルヴァーハンプトンのホームレスの人々に対するインタビュー

最近市内でホームレスを経験した人々の小規模のサンプルにインタビューが企画された。地方自治体が最近実施したホームレス戦略の中に規定された優先順位をもとに、市内の2つのグループ、すなわち野宿者と保護施設を求める難民 *asylum-seekers* とを焦点にした。調査者は、このインタビューのために、それら(の機関やグループ)の通常の業務の一部として市内の個々人を「訪問」した際、パートナーシップ機関(および他の適切なグループ)の1つの職員であることを「伏せた」。かれらは調査対象者に対して同時に援護者 *advocate* としても行動し、起こってくるどのような問題にいついても、たとえば個人的安全や個人的状況に関して彼らに助言した。ついで、ホームレス・グループは社会の特別に傷つきやすい部分であると見なされたため、十分な説明に基づく同意と秘密保持が求められた。たとえば、すべてのホームレスの参加者からの言葉による同意が求められ、調査者たちは、さまざまな理由で明快なあるいは正確な応答ができなかったかもしれない個々人に対して、過度のストレスの原因となることを避けるために、信頼のおける援護者の知識と専門技能を用いた。

インタビューは4つの主たる調査領域に焦点が当てられた:

1. 個々人の個人的状況、たとえば現在の窮境の背景と理由
2. 宿泊場所、福祉、個人的幸せとの関連でのニーズの定義
3. 現在のサービスの供給がどのように改善される可能性があるかについての彼らの考え
4. 自己啓発、たとえば雇用、研修等々についての抱負

質問は調査者が「対面」で行い、まず質問を読み上げ、回答を記録した。このアプローチはしばしば自己完結のかたちで起こる明確性、識字能力、修正の問題に対応するために採られる。また、できるだけ包み隠しのないような回答を促すため、回答は匿名にされた。潜在的回答者の信頼を得る一方でホームレスの人々自身にできるだけ脅威とならないという点で、状況に最も適合的であるため、*援護アプローチ advocacy approach* が採用された。

調査の結果

サービス提供者とホームレスの人々の双方からの回答を照合し、重要な所見を引き出すために内容の分析が行われた。サービス提供者の場合には、サービスの供給との関連で多数の相互に関係する要因が現れた。それらをここで略述し、以下に詳述する：

- ・ 透明性
- ・ 資源
- ・ リーダーシップ
- ・ 協調的供給「文化」 *accommodating “culture” of provision*
- ・ 利用者のニーズ

透明性 サービス提供者との会話から出てくる一貫したテーマは、ホームレスに関するサービスの供給過程が透明性・明瞭性を欠いているため、隠されているという理解であった。特に、ホームレスに利用可能なサービスの範囲と、これらとの関係で個人を「誘導する」ための「道筋」との両方に関する一般の認識が欠けていることを、かなり多数の人々が認めた。ホステルの宿泊場所から薬物乱用への対応に至る、あらゆるものを含むサービスと介入の多様性と範囲の著しい広さが、この状態への貢献要因であることは疑いない。けれども、実際には、手続きの明確さと定義の欠如が、サービス供給に関して多数の否定的結果をもたらしていると思われた。サービスの供給者は、しばしばサービスの利用者に適切な案内をすることができず、個人を支援するもっとも適切な資源に導くことができていない可能性があると感じていた。最も軋轢を生むのは、保健外の専門家や実務家が、彼らに（恐らく誤って）紹介されたか、あるいは自らアセスメントを求めて参加した個人に関して、最も適切な行動指針について価値判断をしなければならないという状況である。個人の人々の医療情報その他の適切な情報を組み込んだ病歴が欠如していること（ホームレスの人々に特有の問題ではないがこのグループに特に深刻な問題）は、個人個人の個人的状況に関する正確な背景情報（たとえば、彼らが精神衛生上の問題あるいは薬物乱用の問題を持っているのかどうか）に基づいて決定が行われることがめったにないことを意味した。この種の基底的問題を特定し、これに取り組むことができない場合、ある個人が賃借権を継続する可能性を低下させ、その結果、ホームレスの人々があちらこちらに送られる（そしてときには戻ってくる）、という「回転ドア」文化が発展した。同様に、パートナーの機関間での関連情報の共有を基礎に置く統合的供給システムが欠けていることが、予備群 **at-risk groups** がホームレスになることを防げないことの主要因であると思われた。刑務所から釈放されたが宿泊場所がないことを知った元犯罪者たちの経験は、あるパートナーによってあり得る将来のニーズを適時に特定できないことが、個人をどのようにしてホームレスに導きうるかということのみならず、「壊れた関係を修復」しなければならない他の諸機関に連鎖反応を起しうることを、際だったかたちで例証するものと見られた。このシステムの結果は、自分たちが最も適切な援助を受けたのかどうか、標準的慣例の問題よりも運の問題となるホームレスの人々にとっても、結果として生じるサービスの繰り返しと資源との関係で異常な結果となったサービスの供給者たちにとっても、非生産的であった。

資源 資源の問題は、ホームレスに関わるサービスの提供との関連で、サービス供給者にとつ

ては中枢の問題であると広く見られている。これには多くの次元がある。資源の定義は資金の問題（たとえば寄付あるいは配分(割当)によって規定された予算の限界）から建物やボランティアにまで及ぶ範囲をカバーしていた。まず第1に、ホームレスに関係する問題に取り組むための資金獲得のレベルを引き上げることの必要性については、回答者間に全体的な一致があった。その上、この問題はホームレス問題が機関内の第2、第3の優先順位に追いやられることや、特定のあるいは「用途を特定された」予算がないことによって悪化されていると見られた。特に資源が制約されている場合、諸機関はしばしば、それらの中心機能から資源を引き離すことができる活動に関わることをしたがる見方があった。上に示唆したように、サービスの供給者はまた、すでに入手可能になっている資源の影響力が、統合的アプローチが欠けていることによって低下させられていること、その結果、供給がしばしば不経済な繰り返しによって特徴づけられることを示唆した。このことは、単に乏しい資源の浪費としてだけでなく、サービスにアクセスしようとしている人々の側をも混乱させると見られた。また、多くの人々の話から、ホームレスの人の特有のニーズやより恒久的な宿泊施設への移行局面にある人々のニーズを考慮していないと見られた給付制度について、一層の柔軟性が必要であることが示唆された。

リーダーシップ サービス供給者たちの回答は、必要な活動の慣例が実践されることを保障するには、関係機関内の上位レベルからの強力なリーダーシップが重要であるとの認識を強調し、こうした指導や舵取りがなければ、新しいアプローチが開発され、活動の慣例に組み入れられることはあり得ないことを示唆した。同様に、このシナリオの中で、供給の境目でマネジャーたちとともに働いている人々は、すべての関係者が参加できるサービスの供給について共通の明確なアジェンダを持つべきであり、そうすることによって特定の義務や目的に対して責任を担保することになることが示唆された。

協調的供給「文化」 サービス供給者とのインタビューは、主に構造的問題と見ることができるけれども、同時にホームレスに関わるサービスの供給との関係での全体論的アプローチの成功を保障する上で少なからず決定的と思えるものを越えた諸問題をも提起した。これが指し示しているのは、本質的に、関係諸機関の間の供給と支援に関するアプローチと動機を含むエートス（基本理念）、多様な見方がまったく異なったイデオロギー的動機と一体化するような、供給の「文化」の違いである。パートナーシップ活動の中心的目的は多岐的なアプローチと目標に挑戦することであるが、本調査への協力者の回答は、ホームレス問題がこの点で特殊の課題を提供し得ることを示唆している。ウルヴァーハンプトン内では、一般的に英国全体と同様、ボランティア・グループ、コミュニティ・グループ、その他の慈善的グループが支援やサービスを提供する上で中心的な役割を果たしている。宗教グループはこの能力において特に顕著である。それはホームレス状態にある人びとや困窮者の世話をするにあたって彼らが歴史的に果たしてきた役割を反映している。それぞれの機関を代表するものの見方は、諸供給モデル間に緊張が生まれる可能性があることを示している。それは一方において、個人の物的ニーズに応えることを主たる焦点とし、他方では、特に自尊心および社会内の価値の観念に関係する個人の自己啓発に焦点を置く。こうした目標が競争的であると信じる理由は何もないが（事実、それらは同じ供給の連続体の一部であると見ることができる）、これらのアプローチの統合はホームレスに関する統一的供給文化を

創出する上での中心的要素を形成するように思える。

利用者のニーズ：「宿なし」と保護施設を求める難民 ホームレスの人々とのインタビューは、市内でのサービス活動の展開に関して多くの問題を提起した。地方の広範な諸サービスへのアクセスがニーズとの関係でよかった経験と話した人々もいたが、地方自治体のホームレス対策室 **Homelessness Unit** が支援の源として強く強調された。次に、供給者が中心問題としたサービス経路の透明性の欠如が、利用者にとってはまったく別の問題を含んでいることは明らかのようにみえる。ホームレスの人々との会話で繰り返し出てきた1つの問題は、しばしば混乱するほど膨大なサービスに辿り着くのに難渋した経験であった。そこに含まれる過程は、多くの人々には複雑極まり、混乱していると見られた。特に申請書に記入し多様な機関に出向くという点で、援護(アドヴォカシー)が欠けていると考えられることが、この状況に貢献しているように見られた。難民保護施設〔への入所〕を求める人々にとっては、この問題は特に深刻である。というのも、彼らにはしばしば言葉という障害を乗り越えなければならないからである。

連携と学習の教訓

本調査は、ホームレス問題にかかるサービス供給を規定するという問題に対して、多くの価値ある洞察を提供した。特にそれは、社会福祉の供給の分野の中でこのサービス供給の領域と、その他の領域との間の類似性を示唆した。この分野は以下のように語ったサービス/支援提供者の見解に要約されるように、ニーズの多様性が連携活動を要請する分野である。

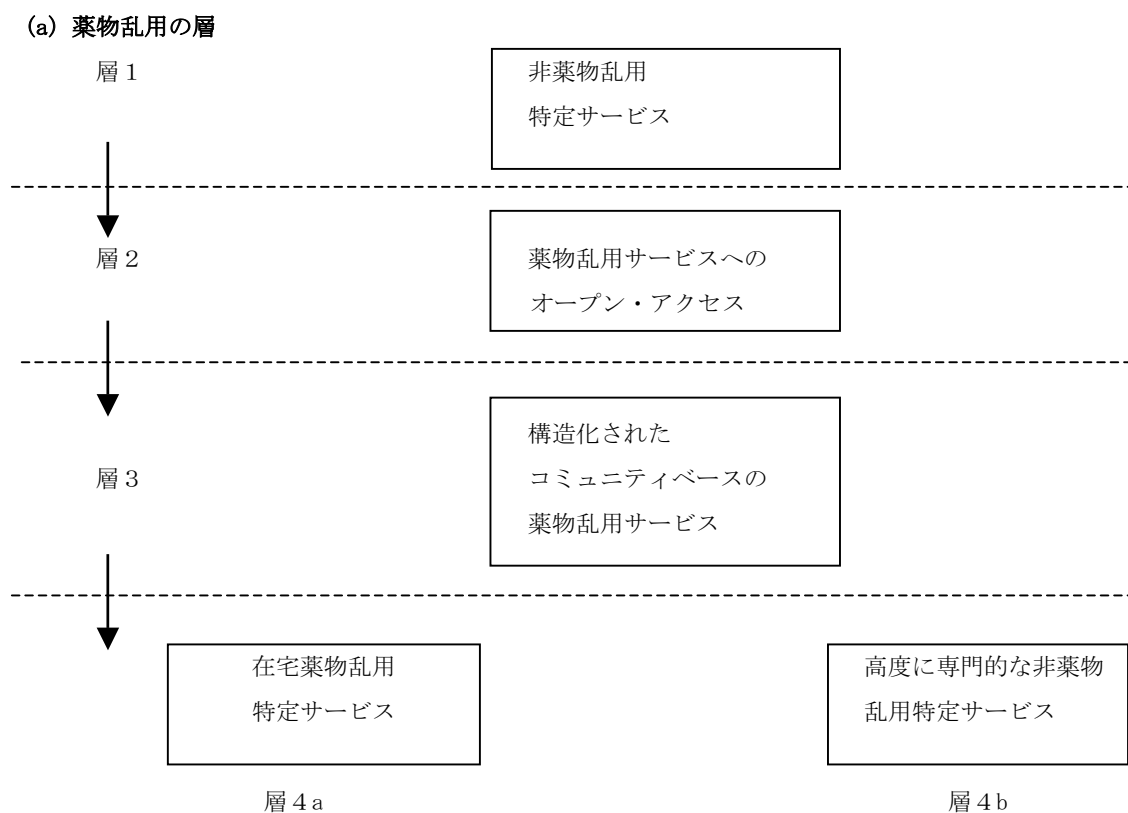
「はい、〔多種多様な機関の活動が効果的となりうる〕最も初期の段階で問題を明確にすることが、個人のニーズへの対応との関係でとても有益です。この種のアプローチにとって基礎的なことは、サービスの供給に関する多機関文化を開発し、たとえば保健実務の専門家が問題を明らかにし、他の機関からきた同僚に当該個人が求めていると思われるサポートをできるだけ早く知ってもらうことです。このことは単に居室にだけでなく薬物乱用あるいは心の健康のようなことにも関係しうるのです。」(回答者G)

この見解は1997年にニュー・レイバーが政権について以降の期間を特徴づけてきたサービスの提供のより広大な変化を、すなわち、問題とそれらのサービス志向的解決との相関性の明確な認識を反映している。コミュニティの安全から高齢者に至る公共サービスの分野の範囲の全体にわたって、諸アプローチが、資源の観点での透明性と機関間の活動の文脈との両方を提供することを目指す戦略的枠組みによって明らかにされている。この規模の協働にとっては比較的新しいホームレス問題に関していえば、近年「連携」政策との関係で開発された一団の証拠は、問題が多次元的で複雑であればあるほど、その問題に取り組む上で決定的となりうる広範な道具とアプローチを提供する。けれども以下の節で概説するように、類似性があり教訓を学ぶことができる一方で、ホームレスの問題の著しい多次元性が、特定のニーズのしばしば一時的な性質と結び合っ、この問題に取り組むには新しい革新的なアプローチが必要であることを意味している。

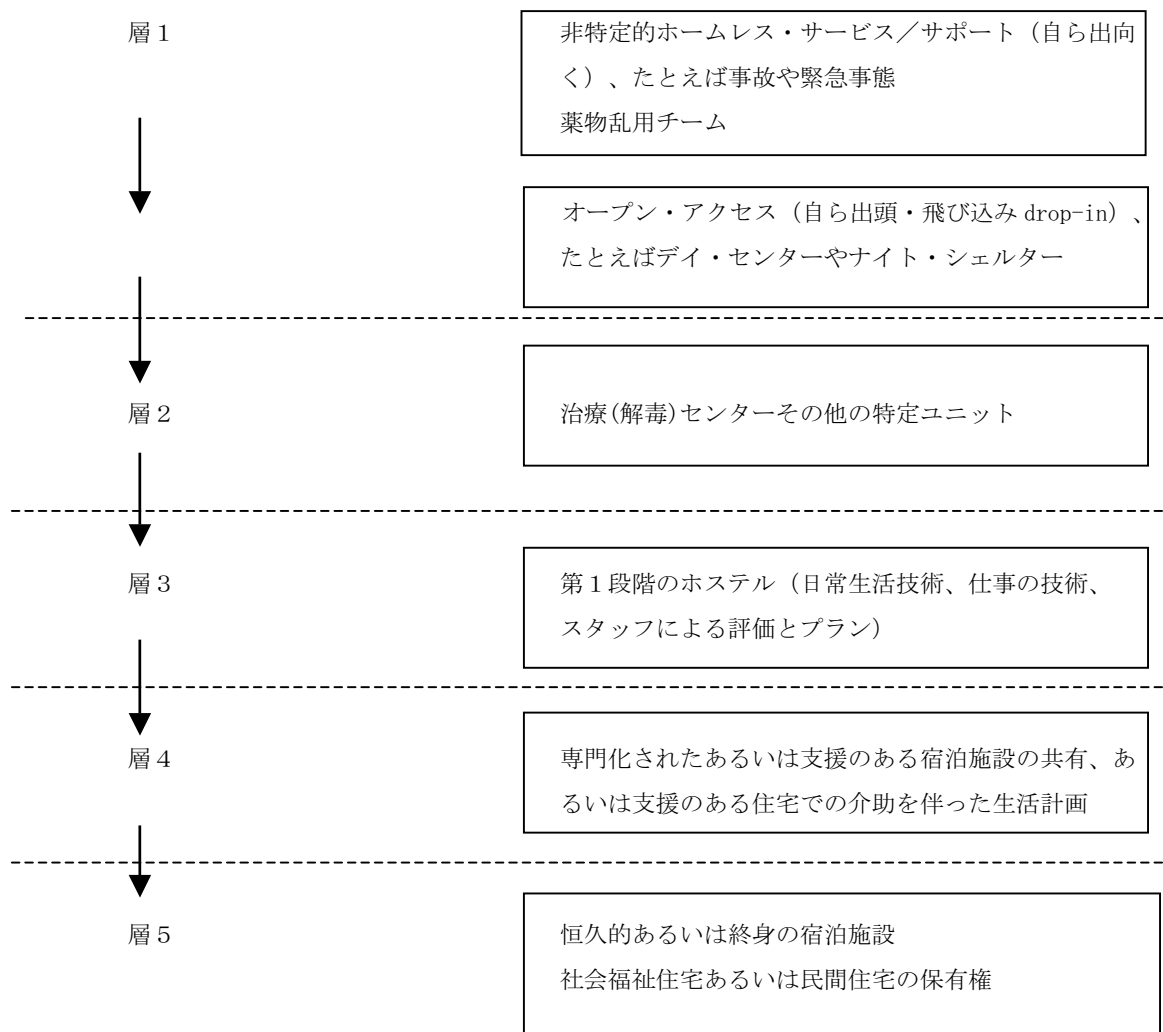
先行事例に注目する

(i) サービスの地図をつくる 透明性の問題は、サービスの供給者と利用者の両方にとってホームレスに関わるサービスの効率的供給の決定的な要因として、調査の中から明らかになってきた。上に示したように、明確なサービス経路がないことが、資源管理に否定的な結果を伴い、ことに、ニードに対する適切な対応を明確にする上で有害であると見られた。同様に、サービスの利用者の側では、サービスの供給に明確さが欠けていると、サービスの利用可能性とそれへのアクセスの両方の点で混乱を招いた。近年では、この問題は、機関間活動および連携活動がサービス供給にとって決定的であると認められてきた多くの政策領域において生じている。薬物乱用の場合には、回答者たちは、特定の機関と役割ならびに供給の層の両方を明確にするという点で、サービスと利害関係者の地図づくりに価値を見出してきた。図2は国立治療院 National Treatment Agency (NTA) が薬物乱用に対する供給の層をどのように明確化しているかを示している。NTA の下で、ホームレスの人々に対するサービスの供給との関係でサービスの層を明確化するための準備的な試みがなされている。実際にはこのような枠組はサービスを地域的に地図にし、サポートを必要としている人々のために「供給経路」を明確にするための基礎を提供することができる。

図2
供給地図



(b) ホームレスおよび「予備群」のための供給経路



(ii) 道具と手続き サービスの提供に関する構造の地図づくりが、サービスの提供のより全体的なメカニズムの開発にとって決定的であると認識されてきた一方で、これらの結合や関係は、それらが明確な手続きと、言うところの関係の活動を促進する実際の活動の慣例によって促進されなければ、仮説にとどまるおそれがある。政策形成者たちは、この問題に答えるため、連携活動の「にかわ」（接着剤）となる契約のメカニズムを明らかにしてきた。ホームレスの場合、多くのこうした取決めがこの目的を促進するものと思われる。すなわち、

- ・ サービスのニーズが一様に規定され、諸機関を通して実施されることを保障するための、共通の評価枠組の開発
- ・ ホームレスをめぐるパートナーシップ活動に関わる用途限定予算の開発
- ・ サービス・レベル協定のような契約の仕組みを通しての協働関係の形成

(iii) ワン・ストップ・ショップ ホームレスの分野の外から教訓を学ぶことができる一方、英国の関係グループに対するサポートとサービスの供給に関わっている人々は、すでにこの問題のユ

ニークな特質に取り組む革新的なメカニズムを開発してきた。これらのメカニズムは、ホームレスに関わるニード（多様なサポートのニーズを含むだけでなく、これがしばしば一時的なものであることとそれに対応する多機関アプローチの必要性をも含む）への対応を開発する上で創造的な刺激を提供する。特に多くの地方自治体はサービスの提供の「ワン・ストップ・ショップ」アプローチに関して多様な方法を採用してきた。それらの性質は異なるが、一般モデルは専用のセンター（既存のコミュニティ資源センターの一部であれ、あるいは専用の建物であれ）を組み入れている。このセンターは、1つのメカニズムの中にホームレス・サービスに焦点をあてた場を提供する。このセンターは利用者にも供給者にも多くの利益をもたらす：

- ・ ホームレスの人々にとっては明確な接点であり、ホームレスの人々に対するサービスの提供の点で混乱や制度障壁を取り除くためのベース
- ・ 供給者たちにとっては明確なサービス供給経路
- ・ サービス提供の透明性とホームレスの人々が求める全範囲のサービスへの迅速なアクセス
- ・ サービス供給の不経済な繰り返しあるいは重複を減らし削除する手段
- ・ 顧客とサービス供給者との間の信頼と相互の尊敬に基づく供給とケアの文化の開発の場

証言はまた、このタイプのメカニズムは、サービスの提供に対する全体的アプローチを育てる際の主たる躓きの石に取り組むに当たって、価値のあるものであることを明らかにした。ここに躓きの石とは、協定や手続きの開発・導入にかかる時間が、上に概説した連携の慣例の開発を抑制するおそれがあるということである。ワン・ストップ・ショップは、こうした手続きをサービス横断的に引き出すことを求めるよりも、むしろ1つのメカニズムにこうした慣例を埋め込むことによって、このプロセスを省く1つの方法を提供することができた。

「我々に必要なのは、人々が極端に複雑なシステムを紹介され、それらを理解することを期待されるよりも、むしろ、ある時点での接触によって即座に〔ニーズが〕判定され助けてもらえる仕組である。そのプロセスは、彼ら〔のニーズ〕を判定し、彼らは何らかの自尊心を持てるようにする一方で、必要に応じて相談ないし支援を提供するべきである。」（回答者 A）

ブリストル・ハブ Bristol HUB プロジェクトは、こうしたメカニズムが効率的であることを証明する方法の1つの例である。これは多機関助言センター／ワン・ストップ・ショップであり、サービスの提供の領域を含む計画と、サービスの供給とを調整する、単身ホームレスの人々に対するアウトリーチ・プロジェクトで、下記のものを含む：

- ・ 居宅
- ・ 雇用
- ・ 社会福祉給付
- ・ 社会福祉サービス
- ・ 保健
- ・ 研修機関
- ・ 他の公的・ボランティア・民間の各セクターの機関のコーナー

これは、諸サービスへのより全体的なアプローチと、複雑なニーズに対応するための効率的な供給モデルを認識した、すぐれた調整事例である。このアプローチを採用することによって、このプロジェクトは、ホームレス問題には単一の原因はないこと、ホームレスの人々は多様なニーズを持っていることを認識している。多局的で挑戦的な顧客のニーズに応えるにあたって、協働を高めるためのさまざまなメカニズムが開発されてきた。そしてプロジェクト自体が路上や仮設宿泊施設で生活しているホームレスの人々との信頼関係を築こうとしている。

同様に、レスター・ウェット・センター *Leicester Wet Centre* は、路上で飲酒している人々のニーズに取り組むためのサービスを開発することによって、市内のホームレスの人々のニーズに応えようとしてきた。ウェット *Wet* という語は前提として飲酒を認めることを意味するが、センターの活動はホームレスの人々に飲酒に代わるものを提供し、保健ケアと助言とを結び合わせることで、彼らがアルコール消費を減らすのを助けることに連動されている。この事業は広範囲の地方機関によって促進されている。

要約と結論：支給「文化」の開発？

英国では、長い年月の中でも最近、ホームレスの問題が最も鮮明な輪郭を持つようになっていく。これは一部にはメディア現象とも見ることができ、政府もまたエスカレートする問題に対応しつつある。これらの力は 2002 年ホームレス法のかたちの新しい立法に弾みをつけてきた。ホームレス問題へのより統合的な対応を促すための基礎を意図した新たな立法枠組みが、初めて英国内の地方レベルでの戦略的対応に基礎を提供したのである。こうしたアプローチは、他の政策領域内では有効であることがこれまで証明されてきたけれども、ホームレス問題の著しい複雑さは、それが特殊な課題を提起していることを意味する。最近独自のホームレス戦略を実施したある地方自治体からの証言は、このアプローチが英国において現実にどのように作用するかについて何らかの洞察を提供するものと見られた。社会政策の他の諸領域のより広い見解や証言を反映して、調査領域内のサービス供給者たちは、広範多様な諸機関間の連携活動が、将来のホームレス問題への効果的アプローチの開発にとって決定的であることを示した。こうしたアプローチは単にサービスの効率的でコスト効果的供給に基礎を提供するばかりでなく、サービスの利用者にとっても、より明快で妨害物の少ないサービスの提供の環境を開発する基礎をも提供すると見られた。このこととの関連で、一定範囲の政策道具が全体的アプローチを潜在的に促進することが確認された。この政策道具には、使途特定予算、共通の評価様式、ならびに機関間のサービス・レベルの協定を含む取決めや手続きが含まれる。けれども、この種の機関間活動の中心問題は、機関間の新たな関係（公式・非公式の）の開発が即座に生じるようなものではないということである。凝り固まった活動の慣例と文化は、予算に対する脅威と、供給領域との関係におけるコントロールや影響力に対する脅威など、多くの理由で生れる可能性がある。独善的で凝り固まった文化は、連携の慣例の採用と、それが埋め込まれた規範としての連携の慣例の確立を妨げるおそれがある。その上、ホームレスの場合は、サポートを供給することにかかわる諸機関の範囲と性質が、文化の「衝突」のさらに大きな潜在力を生み、その結果全体的アプローチの開発を損なうかもしれない。ウエスト・ミッドランドをベースとした調査からは、ホームレス問題の場合、これらの問題は、アプローチ間および公的セクターと民間セクターとの間の権限範囲の違いに非常に鮮明に現れているように思われることを示している。ボランティア・グループおよび慈善グル

ープは、伝統的にホームレスに対する支援やサービスの提供において中心的役割を演じてきた。中でもここでは宗教グループが支配的役割を演じている。その上、これらのグループの活動は、人々の肉体的ニーズと見なすことのできるものに対するサポートを提供する一方で、精神的なもの、すなわち個人の自尊心や社会における価値の感覚の構築を第1に考える傾向がある。これらの目的が他の諸機関と両立しないことはない（実際彼らはサポートの全体的「ミックス」中で本質的要素を提供していると見ることができる）一方、これらのグループが次第に地方戦略の傘の中に入るようになっているため、厳しい目標値や期限がこれまでの「ソフトな」理念に取って代わられるときには、対立の起こる可能性があるかもしれない。対立を避けるためには、ことに自分たちの機能的価値の外と見られる新しいアプローチを忠実に支持することを好まないと考える（意図的あるいはその他で）一定のグループを無視（過小評価）することを避けるためには、将来の戦略を開発するための基礎となる交渉の過程を通して、パートナー間で和解に達することが必要である。おそらくこうした問題が示唆しているのは、資源や提供メカニズムの問題が、ホームレスとの関係でのサービスの提供にとって中心的であり続ける一方で、この目標を達成するための連携アプローチの開発は、ロジスティック（資源の総合管理のための研究・手法・戦略システムなど）としてのみならず文化的なものとしてとどまるということである。