

原著論文

## イングランドにおける社会的包摂に向けた支援 —ブレア政権の社会的排除対策とボランティア・セクターの役割—

鴨澤 小織\*・鈴木 尚子\*\*

Support system for homelessness in England:  
Policies against social exclusion and the role of Voluntary Sector under the Blair government

Saori KAMOZAWA and Naoko SUZUKI

### 要約

1997年以降英国労働党ブレア政権下において推進された「社会的排除」への対策と特にその究極の状態としてのホームレス支援においては、イングランドの場合、ボランティア・セクターが政府と連携して主たる支援活動を繰り広げてきた。したがって本稿は、政府と連携したボランティア・セクターのホームレス支援について整理することを通して、「社会的排除」に対する地域での実践活動を概観するとともに、政府と連携しない独立型のボランティア・セクターについても社会におけるその役割を検討する。

ブレア政権時代のホームレス支援政策は、「社会的排除」という新しい概念を導入することにより、ホームレス問題を単なる住宅政策のひとつとしての問題ではなく複合的な問題に再編したが、その中では政府と連携したボランティア・セクターが重要な役割を担った。同支援政策は一定の成果を上げたものの、短期的な該当者数の減少を主な目的としたものであったため、社会的排除の問題は路上から住宅へと場所を変えただけであり、本質的な問題は解決されていないことも少なくない。一方、政府と連携しないボランティア・セクターも、コミュニティとして生活と就労を共にし、社会的包摂の点において前者ほどの規模には満たないが、重要な役割を担っていることが明らかになった。

### 1. はじめに

1997年に発足したブレア政権は、サッチャー改革の効果もあって景気拡大期にあったが、その一方格差の拡大など難しい課題にも直面していた。サッチャー改革はグローバリゼーションや競争原理を重視したが、その影響によって80年代に所得格差が拡大し、貧困層が増加したとされてい

\* 日本大学文理学部

\*\* 徳島大学大学開放実践センター

る<sup>1)</sup>。貧困層は、貧困ゆえに必要な教育や技術を習得するための経済的余裕がなく、それゆえ雇用に値する技術不足から就労できない、失業するなどの結果貧困状態から抜け出せないという悪循環に陥った。また、貧困から端を発した家庭の崩壊、健康上の問題など複合的な問題により、社会から排除される人が多く発生した。

イングランド<sup>2)</sup>において安定した住居を持たない貧困層へ対策は、1977年以降、住宅（ホームレス）法（Housing [Homeless Persons] Act 1977）にもとづいて行われてきた。この法律は、安定した住居を持たない貧困層増加の原因は住宅不足にあるとし、地方自治体に住居の提供を求めた。実質的には、同法により、各自治体が援助対象者をその地域との関係性から限定するためにホームレス状態の生活者をその背景によって定義した。この定義によって、援助対象者は「公認」「非公認」に分類されるようになり、子持ち家族と弱者グループが優先されることになった<sup>3)</sup>。以上の政策により、援助対象者の範囲が狭められたことに伴い、80年代になると主に単身者など認定を受けられなかった人たちが特にロンドン市内に増加していった。その背景には、ホームレスを取り巻く状況の変化があり、さらにホームレスになる原因も多様化してきたことがある。特にイングランドで問題になっていた「若年ホームレス」への支援に関して、ブレア政権はその発生は複合的な社会問題の結果だとして、貧困の背景にある社会構造に目を向け、悪循環を断ち切るには政府の積極的な関与が必要との考えをもとに、全政権期間を通じて大胆な改革に着手した。

ブレア政権時代のホームレス支援の特徴として、ホームレスという問題が単純な住宅問題から複合的な問題に変わり、従前の短期的な支援から長期的な支援を必要とするようになったことから、多分野、多セクターの「連携」が推奨されるとともに、「ボランティア・セクター（Voluntary Sector）」の役割の重要性が高まることにつながったことが挙げられる<sup>4)</sup>。その背景には、中央集権型の福祉国家から1970年代に入りグローバリゼーションが進む中、社会政策への財源の減少から民間組織が注目され、「福祉多元主義（welfare pluralism）」が叫ばれるようになっていったことがある。

そこで本稿は、まず貧困に関する歴史的なとらえ方と欧州における同概念をめぐる新たな傾向を概観するとともに、その中でのホームレスの定義について我が国における概念との相違から検討する。その後、イングランドにおける社会的排除対策の動向を踏まえた上で、特に「ボランティア・セクター」と呼ばれる領域に分類される組織によるホームレス支援に注目し、政府との連携の在り方により整理することを通して各組織の「社会的排除」に対する見解や地域の実践活動を概観し、それぞれにおける現状の一端を明らかにすることを目的とする。

## 2. 貧困をめぐる新しい考え方としての社会的排除

「貧困」については多くの研究の蓄積があり、いくつかの代表的な考え方がある。イングランドではブース（Charles James Booth）<sup>5)</sup>とラウンツリー（Benjamin Seebohm Rowntree）<sup>6)</sup>の社会調査が貧困の実態を明らかにした。ブースは、ロンドンでの調査から、貧困を「貧困」(poor)と「極貧」(very poor, lowest)に分け、約30%が貧困線以下の生活（「貧困」+「極貧」）をしており、その原因が不

規則労働, 低賃金, 疾病, 多子にあることを明らかにしている。さらに, ラウントリー (Rowntree) は, イングランド北部ヨーク市においての貧困調査から, 貧困を「第一次貧困」(Primary Poverty) と「第二次貧困」(Secondary Poverty) に区分し, 両者合わせて約 30%弱とらえるとともに, ブース調査のロンドンとおおよそ同様の者が貧困線以下の生活をしていることを指摘し, その原因を疾病, 老齢, 失業, 低賃金, 多子としている。これらの貧困調査を通して, 貧困の原因は個人的なものではなく社会的要因に基づくものであるという考え方への転換がもたらされた。

タウンゼント (Townsend)<sup>7)</sup> は, 「相対的剥奪」という視点から, 「個人, 家族, 諸集団はその所属で慣習とされている, あるいは少なくとも広く奨励または是認されている種類の食事をとったり, 社会的諸活動に参加したり, あるいは生活の必要諸条件や快適さを保持したりするために必要な社会資源を欠いている時, 全人口のうちでは貧困な状態にある」と貧困を定義し, 貧困・低所得層の生活問題の多様性・広汎性・複合性を提示している。

これらの「貧困」に代わる概念として, 欧州を中心に注目されたのが「社会的排除 (social exclusion)」という概念である。「社会的排除」については統一した見解はなく, 上記の貧困の概念と重なる部分も多い。EU で「社会的排除」という概念が使われるようになったのは, フランス社会党出身のジャック・ドロール (Jacques Lucien Jean Delors) 委員長の時代である。その頃のフランスでは, 貧困は所得の問題だけでなく, 雇用, 住宅, さらに健康問題, 社会的連帯の弱まりなど, 生活基盤の不安定な状態につながると考えられ始め, 単に「排除」の問題として議論されていた<sup>8)</sup>。その議論からさらに貧困を社会構造形成のプロセスと連関させることにより, EU は貧困の問題を「社会的排除」へと発展させていった経緯がある<sup>9)</sup>。具体的には, 1992年にEU が発表した文書「連帯の欧州をめざして: 社会的闘いを強め, 統合を促す (Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight against Social Exclusion)」において, 「社会的排除」の概念について説明がなされている。同文書では, 「貧困や相対的剥奪の概念は所得や生活水準という結果をさす」が, 「社会的排除」は結果だけでなく排除されていく過程をも問題にしており, またそれを克服した状態は「社会的包摂 (social inclusion)」であるとし, そのためには包括的かつ整合的な政策アプローチが必要になることを述べている。

「社会的排除」の議論が活発となったことで, ホームレスの問題は低所得や失業だけに限定されず, 社会の関係性や社会参加の問題も含めて議論することができるようになった。また「社会的排除」への対策は, ホームレス状態に陥る過程にも着目することで, その予防的な政策から社会に再統合するまでを射程に入れることができるようになった<sup>10)</sup>。

### 3. イングランドにおけるホームレスの定義と支援団体の特徴－我が国との関連から－

ホームレスの定義において, ヨーロッパ全体に統一した定義はないが, ほとんどのEU 諸国では広義の定義を採用している<sup>11)</sup>。その定義では, ホームレスは路上生活者や野宿者のみでなく, 親類, 知人宅に住んでいる者, 安価な宿泊施設に泊まっている人, 福祉施設に住んでいる人なども含んで

いる。EUは、2001年から「貧困と社会的排除に抗するナショナル・アクション・プラン」の提出を加盟国に義務付けるなど、ホームレス状態にある者を「社会的排除の究極的な状態」として、支援政策などを積極的に行い、社会的包摂に向けた取り組みを推進している。

一方我が国では、ホームレスは「路上生活者」「野宿者」を指し、EUの一般的な概念よりは狭義に捉えている。しかし、EUでの広義なホームレスの定義に入るグループ、例えばネットカフェ難民のようなグループはEUでいう「安価な宿泊施設に泊まっている人」であり、厚生労働省は「住居喪失者」と呼んでいるが、実態はEUの定義に照らせばホームレスのことである<sup>12)</sup>。

イングランドでは、EUに共通する広義の定義によってホームレスをとらえている。1977年以降、住宅（ホームレス）法によってホームレス問題は住宅の喪失にあると位置付けられたことから、専有できる住居を持たない者、安定して住む住居のない者、そのような状態に28日以内に陥る恐れのある者がホームレス支援策の対象となっている。

さらに、EU諸国と我が国における社会保障制度の違いとしては、ホームレスが給付を受けられる社会保障の違いがある<sup>13)</sup>。EU諸国の多くの国ではホームレス生活者を含む貧困層への社会保障として、無抛出の失業給付金制度がある。また日本の生活保護制度にあたる公的扶助制度、住宅給付もセーフティ・ネットとしてホームレス生活者にも適用される。一方、我が国においては、失業給付金は雇用保険の保険料を抛出する者への制度であり、無抛出ではない。

EU諸国の中には、貧困者やホームレス状態の人への支援は、教会や非営利団体がそれぞれの方法で進めてきた公益性の強い慈善の精神にもとづいて行われる「チャリティ（Charity）」と呼ばれる活動の歴史がある。この活動から発展して運営資金を個人や企業の寄付で賄うという伝統のある大きなNPOや、政府への政策立案などにおいて影響力のある組織もあることから、自治体の施策策定に財団やNPO組織が関わることが多い。またロビー活動をしたり、行政と協力して支援をしたりする組織もあり、行政と自治体、NPOの連携は珍しいことではない。

イングランドでは、以上のチャリティを主に担っている民間の非営利組織を「ボランティア組織（Voluntary Organisation）」と呼び、英国全土に約50万の組織があるといわれる<sup>14)</sup>。ボランティア組織の集合体は「ボランティア・セクター」といわれるが、その根拠はチャリティ法（Charity Act）にある。本稿ではイングランドの非営利組織を「ボランティア・セクター」と表記するが、同組織は公的機関が行うホームレス支援とは別に、多様な形態でホームレスへの支援を支えてきた。

#### 4. イングランドにおける社会的排除対策とホームレス支援

労働党ブレア政権は、1997年から2007年までの3期にわたる政権を担当する中、「社会的排除」という新しい概念を導入し、ホームレス問題を単に住宅問題としてではなく、福祉、保健、就労などの複合的問題としてとらえ、その対応を効果的に行うため、複数の省庁や外部の組織から成る「社会的排除対策室（Social Exclusion Unit / SEU）」を設置した。それに先立ち、保守党政権下において、1990年に「野宿者優先プログラム（Rough Sleepers Initiative / RSI）」が設置されており、

ホームレスの人数には減少がみられたが、RSIは継続的な生活支援が不備で再定住がなかなか進まなかったこともあり、ブレア政権によって、RSIに代わり「野宿者対策室（Rough Sleeper's Unit / RSU）」が1999年4月に設置された。RSUの目標は、2002年3月までにできる限り野宿者を限りなくゼロにするか、少なくとも3分の1にするというものだった。結果としては2年という短期間にホームレスを3分の1へと減少させ、失業者を福祉から労働市場へと送り込むなど、予想以上の目標を達成した。

こうしたブレア政権下における大幅な状況改善の背景には、多くのセクターの連携を基盤に支援を進めたことや、とりわけアウトリーチや社会参加支援のためのサービスをボランティア・セクターと新たなパートナーシップを締結し、その連携のもとに進めたことが影響しているとされる<sup>15)</sup>。具体的には、1997年同政権成立時に、ボランティア・セクターとの関係を再構築するため「イングランドにおける政府とボランティア・セクター及びコミュニティセクターとの関係についての協定（The Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England）」が締結され、これにより政府とボランティア・セクターが相互補完的な関係を持ち、「福祉多元主義」の推進が促進されるようになったことが挙げられる。こうしてブレア政権は、サッチャー流の競争原理を引き継ぎながらも、他方で社会連帯や社会的公正を重視する新しい路線「第3の道（The Third Way）」において、社会的問題の解決のためには従来考えられがちだった安価なサービス供給者や行政の下請け的な存在としてボランティア・セクターを扱うのではなく、同セクターを政策の中心に置くことを主眼としたのである<sup>16)</sup>。同協定により入札制度が導入され、これによってホームレス支援の団体は政府から多額の補助金を得て活動するようになった。これにより同セクターに古くから育まれてきたボランティア精神の危機を憂慮する声も出てきた<sup>16)</sup>。また、以上の政策変更により、ホームレスの支援団体は競争的資金として補助金を獲得するため、入札やファンドレイジングの専門家を必要とし、ホームレス生活者にとって必要かつニーズに合うような支援よりも、RSUの方針に沿った、短期間に成果を挙げることのできる支援策や助成金の額の大きいプログラムに集中する傾向が見いだされている<sup>17)</sup>。さらに、ボランティア・セクターは、地域住民の「参加」を通して「コミュニティ再生」という新しい役割も担うようになった<sup>18)</sup>。こうした政策が遂行された結果として、イングランドの絶対的貧困率は低下した。絶対的貧困率とは、1998年度の所得中央値（住宅費控除後所得）の50%を貧困ラインとして固定し、貧困ラインよりも低い所得で生活をする世帯に属する人々の割合であり、ホームレス生活者がこれに該当した。

以上と併行し、ブレア政権は、路上生活者に居住場所を提供することにより、路上から住宅へホームレス状態の人達を移した後の課題として、社会的排除の問題の解決に向けても積極的に政策を進め、福祉改革も促進させた。即ち、今まで福祉に依存してきた対象者にも就労と自立を促すため、「福祉から就労へ（Welfare to Work）」という目標を掲げたプログラムを含んだニューディール（New Deal）政策の推進である<sup>19)</sup>。このプログラムでは、職業紹介機能や職業訓練に力を入れることにより、福祉財政を立て直すことが企図されており、具体的には、職業安定所の個人アドバ

イザーによる就職活動支援などが実施されるようになった。若年失業者（18～24才）の場合は4カ月、長期失業者（25才以上）は3～6か月の支援期間があり、それでも就職できない場合には職業訓練の機会が与えられる。このプログラムは強制参加の形態をとるので、若年失業者と長期失業者に就職活動と職業訓練が義務付けられ、拒否した場合は求職者手当が減額・停止される。若年失業者プログラムは1998年4月から開始され、2000年4月までに約44万人が参加した。長期失業者は1998年10月から2000年4月までに約21万人が参加したが、就職がより困難な50才以上の失業者の参加は任意とした。その他にも低所得者の就労意欲向上を目的に、1999年に最低賃金制が導入され、低所得就労者の収入が一定水準を下回る時には、国が補助金を支給する「勤労税額控除」が導入された。また、新プログラムは子供の貧困撲滅にも配慮し、子供を持つ低所得勤労世帯には補助金を出すことも提起した。その結果、失業手当の受給者数は1997年から2006年の9年間に約40%減少した。

## 5. ボランティア・セクターによる支援の実際

ホームレス支援には、主に次の三段階が存在する。

第一段階としては、アウトリーチがあげられる。アウトリーチは、路上で寝泊まりする人の所に支援者側から出向き、対象者それぞれの状況やニーズを聞き、居住施設などの情報を提供するとともに、助言を行うことなど通じて路上で生活する状態から脱却することを支援する活動である。RSUによるアウトリーチは、専門家などによって作られたチーム（Contact and Assessment Term / CATs）によって行われた。このチームは、路上生活者を削減することを目的として政府によって設立され、運営は政府と連携しているボランティア・セクターが担った。その他の活動としては、必要な暖かいスープや食べ物を提供するスープラン、今すぐ必要な衣類の提供を目的としているクロージングランがある。また昼間の居場所として必要なアドバイスや食事のサービスなどを受けられるデイセンターや、デイセンターより小規模でサービスが限られたり、対応時間が短かったりするドロップインサービスがあり、同所に来ることで、必要であれば対象者は様々なアドバイスや医療サービスをうけることもできる。この段階の支援はロンドンの中央でホームレス支援をしていた規模の大きいボランティア・セクターが主にその運営を担った。

第二段階としては、長期的ではないにしろ安全な私的空間が保障された生活空間の提供がある。まずは一時避難としての「シェルター (shelter)」, 中・長期の居住施設として「ホステル (hostel)」や「サポートッド・ハウジング (supported housing)」がある<sup>20)</sup>。「サポートッド・ハウジング」は、単身では居住が困難な対象者に向け、単身で暮らすための通過点としての支援を提供している。この段階も政府から資金提供を受けた大規模な組織が運営しているところが多い。数は少ないが政府とは連携せず、独立して支援している組織も小規模な「ホステル」を運営しており、その運営資金は、主に入居者が受給する住宅給付 (housing benefit) である。

第三段階は、ホームレス支援にとって重要な到達地点である社会的包摂への支援である。この段

階では、労働市場への参入や失業状態からの復帰により地域社会に包摂されることを目指し、つながりや連帯の復活といった再定住するための支援が行われる。本段階では、教育・職業訓練を通して社会に包摂されることを目標としている。特に若年者の場合は、教育課程に戻る支援、薬物中毒やアルコール依存者は専門支援機関受診のための支援など、多分野の専門家との連携も重視され、再定住を成功させるための多方面にわたる支援が行われている。

## 6. ボランティア・セクターによるホームレス支援の事例と多様な役割

先に述べたように、ボランティア・セクターには、1997年以降の中央政府による社会排除対策により、政府と連携して多額の補助金を得ている団体と、独立して運営している団体が存在する<sup>21)</sup>。政府と連携して補助金を受けながらホームレス支援を実施しているボランティア・セクターとしては、ホームレス支援団体として最も古い組織であるシェルター (Shelter)、ロンドン最大ホームレス支援組織であるセント・マンガス (St Mungo's)、若年にホームレス焦点を当てて支援しているセンターポイント (Centrepoint) などが挙げられるが、これらは先述の三段階に渡って支援を提供することを主たる目的としている。例えば、最大規模を誇るセント・マンガスは、1999年には内閣府に設置された社会的排除対策室との連携のもと、約670人の収容可能な14か所の「ホステル」、40か所の「サポータード・ハウジング」(約370人収容)、職業訓練と雇用促進のための施設2か所を運営している。

ボランティア・セクターの課題として、慢性的な資金不足があり、それが支援の質の向上や、専門知識を持った有償スタッフの確保を困難にしている。ブレア政権はボランティア・セクターをパートナーと認め独立性を認めるという立場を取ったことから、ボランティア・セクターにとって潤沢な補助金が保障されることにより、ホームレス支援活動の質の向上、宿泊施設の大規模化によって多くのホームレスを路上から救済することが可能になり、また組織の安定運営につながりうると考えたといえるだろう。

しかしながら、こうした政府と連携した組織の場合、補助金の獲得のため、入札方式に優れた人材や専門のワーカーの確保などにボランティア・セクターも力を注ぐことになり、RSUのプログラムに沿った支援プログラムや、短期に成果の挙げることができる支援に集中する傾向が指摘されている。ボランティア・セクターの全国組織であるNCVO (National Council for Voluntary Organisations) が設けたディキン委員会 (Deakin Commission) は、先の協定にあるように政府とボランティア・セクターは対等なパートナーであるべきであるのに、政治資金の流入によりその独自性や独立性が弱まることを憂慮し、対等なパートナーであることを両者が認識するように勧告した<sup>22)</sup>。

一方、主にRSUからの補助金は、野宿者の予防、人数削減、そして「ホステル」などの環境改善に集中していたが<sup>23)</sup>、ボランティア・セクターの独自性を重視し、敢えて政府からの援助を受けず、施設運営において政府の指示に従うことをしないという選択をした組織も存在している。政府と連

携することを選択せず、政府から独立したグループは、多くが信仰を基本としている集団であるとされており<sup>24)</sup>、以下のような事例がみられる。

例えば、エマウス (Emmaus) は、イングランド政府からの資金獲得のための入札には参加せず、独自に資金を調達している。同組織は、フランス人のピエール神父によって1949年にパリに設立され、ホームレス生活者にコミュニティとしての生活拠点を提供するNGOとして、世界41か国にコミュニティを展開している。イングランドでは1992年、ケンブリッジに最初のコミュニティを開き、その後イングランド中部グロスター、ロンドン郊外のセント・オーバンにも展開している。同組織の収入源は、個人、企業などからの寄付、ロタリー制度からの資金、家具の修理などからの収益が主なものである。同組織は、ホームレス生活によって何度も挫折や疎外感を味わった人たちが、生活を共にし、いらなくなった家具や家電製品を修理して安く売る仕事をすることで生活を立て直し、社会との接点を持ち、役に立つ人材となり社会に包摂されていくことを目標として活動している。

もうひとつの独立系組織であるホワイト・チャペル (White Chapel) はキリスト教系のグループである。1876年に設立された同組織は、「常にホームレスを最優先に (“Always the homeless first)”」をスローガンとして掲げ、人種や宗教に関係なく、緊急支援、リカバリープログラム、雇用に向けてのトレーニングなどを提供し、ホームレスに寄り添った支援を提供している。

以上の他、独立系のグループのサイモン・コミュニティ (Simon Community) と呼ばれる組織も1963年から支援を開始したホームレスのためのコミュニティであり、小規模な「ホステル」を運営しながら仕事と生活をホームレスとボランティアがともにすることを特徴とし、政府からの補助金なしに運営していることに誇りを持っている。その理由として、政府のホームレス支援のターゲットや短期的成果に縛られることなく、支援の必要な人たちに重きを置いていることが強調されている。同組織の主な資金源は、個人、学校、宗教組織、地域の企業などからの寄付である。

以上に述べたように、個々のグループがホームレス支援するにあたっての限界や長所があり、それぞれの得意分野や地域性を考慮した独自性、多様性を担保することにより、支援を受けるホームレス状態の人たちにとっても選択肢が広がるはずである。この点では、ブレア政権により政府と連携したグループは、数値目標に左右され、短期主義 (short-termism) に陥りがちであり、財政的には潤沢になっても、その成果が本来の目的やそれぞれの独自性を見失うという傾向にあることが窺える。この意味においては、政府と連携するという選択をせず、従来通り独自の活動を続ける独立系の組織のほうが、長い目で見ればボランティア・セクター本来の果たすべき役割を堅持している。以上のように、ボランティア・セクターはブレア政権下における社会的排除対策推進により、特に政府と連携する選択をした組織は今後の運営に新たな戦略を迫られる一方、連携しない独立した組織もその独自性から従来以上に存在意義を増しており、全体としては同国におけるホームレス支援団体の方向性は混迷を極めていく状況にあるといえよう。

## 7. おわりに

1997年以降、ブレア政権下で推進された社会的排除対策において、イングランドではボランティア・セクターと対等な関係を築くことが重視された。こうした中、中央政府は「第三の道」の一環として、特にロンドンで支援をしているような大手の組織と「パートナーシップ」を締結し、新たな財政支援方式によってホームレス支援を行うことにより、政府と同セクターの間で対等な関係の構築を目論んだ。しかし、政府は短期間に達成すべき数値目標を掲げ、ボランティア・セクターはそれを達成するためだけに努力する傾向がみられ、その一方で本来ボランティア・セクターが積み重ねてきた柔軟で長期的な視野にたった支援のノウハウや独自性が失われたことが指摘されている。また、イングランドにおいて歴史のあるボランティア・セクターが果たしてきた役割と、政府の資金援助により従来から提供されてきた公的支援サービスの間の差異が狭められ、支援の多様性が失われることが懸念されている。さらに、同セクターにおいて、こうした政策動向に影響を受けず、従来から社会に包摂されるためのコミュニティとして、補助金を受けずに活動を続ける独立グループの存在意義は一層高まりつつある。

「社会的排除」から始まったブレア政権のホームレス支援は、その概念が結果でなく排除される過程まで射程に入れるとするならば、その排除の原因とされる社会のシステムにまで踏み込んだ政策が必要であるが、現状ではそこまでは到達していたとはいえない状況にある。

本稿では、ブレア政権以降の社会排除対策の中でホームレスへの支援状況という限定的な観点からボランティア・セクターの変容を扱った。しかしながら、同セクターがイングランド社会全体に果たしてきた役割やその存在意義についてより深く分析するためには、ボランティアズムの理念ならびに英国社会の中で長い年月をかけ蓄積されてきたチャリティの歴史やボランティア・セクターが果たしてきた役割を精緻に踏まえる必要がある。これらを今後の研究課題として、さらに社会的排除対策におけるボランティア・セクターのあり方を追究していきたい。

## 注

- 1) Hills, J. (1998), 'Thatcherism, New Labour and the Welfare State', CASE paper/13, London School of Economics, pp. 15-18
- 2) 英国は正式にはイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの4つの非独立国から成る連合国であり、ホームレス支援策は各地方政府によって独自の政策が実施されているが、特に本稿はイングランドの政策と事例を紹介するものである。
- 3) Clapham, D., Kemp, P. and Smith, J. S. (1990), *Housing and Social Policy*. Basingstoke : Macmillan
- 4) Alcock, P. (2010), *Partnership and Mainstreaming : Voluntary action under New Labour*. Birmingham : TSRC
- 5) Booth, C. (1902-03), *Life and Labour of the People in London*. 3rd ed., 17vols. London :

Macmillan

- 6) Rowntree, B. S. (1901), *Poverty-A study of Town Life*. London : Macmillan
- 7) Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom : a Survey of Household Resources and Standards of Living*. London : Peregrine
- 8) 都留民子 (2003) 「フランス」小玉徹他編『欧米のホームレス問題 上 実態と政策』法律文化社
- 9) Atkinson, R. *et.al.* (2000), 'The Concept of Social Exclusion in the European Union : Context, Development, and Possibilities', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No 3, pp. 427 - 448
- 10) 中村健吾 (2003) 「EU」小玉他編 前掲 p.17
- 11) 同上 pp. 18-20
- 12) 岩田正美 (2002) 「英国社会政策と「社会的排除」-近年のホームレス政策の混乱をめぐって-」『海外社会保障研究』No. 141 pp. 28-37
- 13) 柳沢房子 (2006) 「ホームレス支援策をめぐって-各国の動向-」『レファレンス』pp. 56-73
- 14) 財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所 (2002) 「英国におけるボランティアセクター-自治体との新たな連携へ向けて-」p. 1
- 15) Blair, T. (1998), *The Third Way : New Politics for the New Century*. London : Fabian Society
- 16) 高寄昇三 (1996) 『現代イギリスの都市政策』勁草書房 p. 407
- 17) 岩田正美 (2002) 前掲
- 18) 永田祐 (2006) 「ブレイ政権のボランティアセクター政策」『医療福祉研究』第2号 p. 45
- 19) 大山博 (2005) 「英国の福祉改革の概観-「Welfare to work」を中心として」『大原社会問題研究所雑誌』560号 7月
- 20) 1999年に野宿者を限りになく0にするために設置されたRSUは、全国36地域に拡大され、路上生活者を減らすのに役立った。RSUのプロセスとしては、まずアウトリーチ活動を行い、厳しい環境にある路上生活者の一時避難先として、例えば冬期には「シェルター」と呼ばれる宿泊施設などを提供した。「シェルター」の多くは公営の一時宿泊施設で、暖かい部屋、食事、シャワーなどの支援を受けることができる。そして支援者と信頼関係が積み上げられ、本人が路上の生活から抜け出ることを希望すると、次の段階として「ホステル」と呼ばれる宿泊施設への移住が勧められる。「ホステル」の多くはボランティア組織の運営であるが、民間のフラット（アパート）や住宅協会が住宅を提供する場合もある。ここでは「ホステル」の規則に沿って共同生活をする事になり、個室がない場合もあり、この段階で馴染まず「ホステル」を出て路上に戻る場合もある。「ホステル」は期限付きなので次の段階に向けて定住先を検討する。その定住を成功させるための段階として「サポータード・ハウジング」とよばれる施設への入居がある。これは、職業訓練を受け、仕事を見つけた場合、一人暮らしがスムーズに始められるように、細かな支援を受けられる施設であり、例えば住宅手当の申請方法、公共料金の支払い方、食事の作り方まで、

必要なサポートを受けられる。「ホステル」のような共同生活より自由な裁量が認められ、支援を提供する事務所と同じ建物に個室を持つ場合もあるが、近くのアパートを借り上げたところで一人暮らしをする場合もある。

- 21) Buckingham, H. (2010), *Capturing Diversity : a Typology of Third Sector Organisations' Responses to Contracting Based on Empirical Evidence from Homelessness services*. Birmingham : TSRC
- 22) Deakin Commission (1996), *Meeting the Challenge of Change : Voluntary Action into the 21st Century, Report of the Commission on the Future of the Voluntary Sector in England*. London : NCVO
- 23) Wilson, W. (2007), 'Rough Sleeping', House of Common Library SN/SP/2007
- 24) 例として, Emmaus Cambridge, White Chapel mission, Simon Community などの組織が挙げられる。

## Abstract

In the practical implementation of the policies against social exclusion which had been triggered by the 'New Labour' government led by Tony Blair since 1997, and especially, in its ultimate case for those who were categorised as 'homelessness', it was 'the Voluntary Sector' in the case of England that took a major initiative to combat social exclusion in conjunction with the central and local governments. This study therefore intends to clarify the conceptual discourses and practices against social exclusion in Britain by illustrating the way in which the Voluntary Sector is involved in its supportive activities for homelessness especially in terms of contract with the central government.

Policies to support homelessness had been dramatically restructured from just a housing issue to a combined multiple issue by the emergence of policies against 'social exclusion', and some organisations in the Voluntary Sector which were willing to cooperate with the government had taken a significant role in combating the problems by gaining a new fund offered by the government and which enabled it to achieve its prime objectives of reducing the number of homeless. However, since the policy tended to fall in the short-termism and its goals were just confined to the decrease in those who were categorised as 'homeless'. On the other hand, some organisations in the Voluntary Sector which are independent from government policy, even though they are small-scale compared to the former, have taken a vital role in social inclusion by providing comprehensive services to reintegrate individuals back into the community.