[島根県立大学短期大学部松江キャンパス研究紀要　Vol. 46　1～14（2008）]

アメリカのホームレス・ピープル(3)
― ニューヨーク市の現状報告 ―

小　玉　容　子
(総合文化学科)

Homeless People in America（３）
― Report on the Cases in New York City ―

Yoko Kodama

キーワード：ホームレス　ニューヨーク市　サポーティブ・ハウジング

本稿は、2007年３月22日から28日までの間、ホームレスの状況や対策の調査のため滞在したニューヨーク市（以下NYC）で訪問した施設、役所などでのインタビュー内容の報告である。対応者の説明を中心に、写真と共にまとめている。家族のホームレスが記録的に増加している中、成人単身者のホームレスの数は減少している。特にNYCはシェルター法でシェルターに入る権利が無条件で認められている全米唯一の都市であり、ホームレス問題も様々な状況の中で集中している。

訪問した施設は；１．NPOコモン・グラウンド（Common Ground: http://www.commonground.org）が運営するサポーティブ・ハウジング（支援サービス付き住宅）で、マンハッタンの真ん中にある"The Times Square"　２．プロジェクト・リニューアル (Project Renewal:http://www.projectrenewal.org) が運営し、プログラムを提供しているバワリー地区（Bowery District）の薬物依存患者ホームレスのためのシェルターである"Kenton Hall"　３．コモン・グラウンドが運営する、「フォイヤー」("Foyer") と呼ばれる若者向けプログラムも展開している、サポーティブ・ハウジングの"The Christopher"　４．NYCの"Department for Homeless Service"（以下DHS）　５．ホームレス予防活動団体、"HomeBase"事務所である。

コモン・グラウンドは、家のない人たちに家を与えることを使命とするNPOだが、1990年に他に先駆けてサポーティブ・ハウジングの概念を導入した。

ホームレスにサポーティブ・ハウジングやプログラムを提供しているNPOに対し、資金援助や資金貸し出しを中心とした運営協力をする組織である全国展開のNPO団体CSH（Corporation for Supportive Housing：http://www.csh.org）は1991年に企業からの基金で設立され、ニューヨーク事務所はロウアーマンハッタン、バッテリー公園近くのビルの17階にある。この団体が説明するサポーティブ・ハウジングとは以下のような住宅である；１．ホームレスの（またはその危機に直面している）個人・家族が永続的に住むための低家賃住宅。２．住人の必要に応じて、地域で住み続けるための支援の提供。例えば低（無）収入者、精神に障害のある者、薬物依存者、身体に障害のある者、自立できない若年者等に対する様々なプログラムを展開する。３．家賃は収入の30%以内が理想だが、それが難しい場合でも

収入の50%を超えない。４．賃貸契約を結ぶ。５．運営は企画NPO、施設管理団体、サービス提供団体など複数の団体が共同で行う。６．支援は施設内または地域内で行われる。

サポーティブ・ハウジングは各訪問先で、それぞれの施設の特徴や支援内容が説明されるが、近年その経済性と成年単身者ホームレス人口減少への寄与、プログラムの実効性が高く評価されている。コミュニティと一体化した住宅として、ホームレス人口の住宅定着の可能性を高めているとされている。

プロジェクト・リニューアルは、1967年バワリー地区でアルコール依存のホームレスに対するプログラムを提供したことが出発点だが、シェルターに住むアルコール依存者の治療に関する有効なプログラム提供に成功したことで知られている。Kenton Hallは薬物依存者向けのシェルターである。

最初に訪ねたのは、問題の多かったマンハッタンの中心地にある福祉ホテル[1] The Times Square Hotelが改修され、サポーティブ・ハウジングとして再生されたThe Times Square[2]である。

Ⅰ．2007年３月22日　The Times Square (以下TS)

Ted Houghton氏は サポーティブ・ハウジング・ネットワーク（Supportive Housing Network of New York：http://www.shnny.org）のExecutive Directorである。括弧内は訪問者の質問である。

Houghton：ニューヨーク州（以下NYS）に34,000室（戸）、NYCには23,000室（戸）のサポーティブ・ハウジングがあります。TSは典型的なサポーティブ・ハウジングではありません。1990年代初頭、マンハッタンには管理が不十分で改修の必要なホテルが数多くあったので、それらを政府が買い上げ、NPOがそれらを譲り受け、サポーティブ・ハウジングへと転換していきました。その後、周辺地域の地価が上がり、TSは改修に1,800万ドルかかったが、今は土地だけでも4,300万ドルの価値があります。マンハッタンは地価が上昇しすぎ、サポーティブ・ハウジングは、今は、ブルックリンやブロンクスなどに建てられています。それもほとんどがビルを新築しています。25から30室しかないところもあるが、それでは採算が取れないので、新しいサポーティブ・ハウジングは100から200室にしています。

TS：The Times Square Hotel 改修前、1991年当時の内部写真が、額に入れられ掛けられている。

ここに住む人たちは一様ではなく、約30%は精神に障害のあるホームレス、そして約30%が障害のないホームレス、残りの40%が周辺地区から低所得者向け住宅を求めてやってくる人たちです。TSは地域柄人気が高く、サービスや援助を必要としない俳優や歌手等も多く住んでいます。ここは特別です。入居には優先順位があり、第１は路上生活者、第２はシェルターにいるホームレスです。

現在NYCには路上生活者が4,000人、シェルターに住む人は 7～8,000人だが、いずれも成人単身者です。ところが、家族でシェルターに住んでいる人の数は約35,000人で、これまでの最高を記録しています。このようなサポーティブ・ハウジングも増え、成人単身者のホームレスは減少しているが、家族のホームレスは増加しているのです。

（家族のホームレスが増加している理由は。）

貧困です。かつてアメリカでは下層、中層、上層の階層があったが、今は中流が非常に少なく、極貧か大金持ちかの両極に分かれてしまっています。マンハッタンはほとんどが富裕層で、その他はこのような場所に住む貧困層です。私も13年間マンハッタンに住んでいたが、今はブルックリンに住んでいます。ブルックリンが今住みやすくなっているのは、中流階層が多く移り住んでいるからです。

（ホームレス家族はほとんど母親と子供の家庭だが、結婚をしていればもっと安定した生活がおくれるの

だろうか。)

家族向けのシェルターでは、85%が片親家族で、両親がそろっているのは15%にすぎません。問題は住宅価格の高騰で、ここ４年間が特に著しい。私は1998年に＄200,000でアパート（日本でいうマンション）を買ったが、それが９年間で＄1,000,000になりました。NYCでは、４人に１人が収入の半分以上を家賃に充てています。およそ2,500,000人が貧困層なのに、シェルター人口がたった30,000人というのは驚きです。

（連邦政府の公的家賃補助であるセクション８［エイト］(Section 8)[3] がしっかり機能していればホームレスにならないのではないか。NYCの家賃補助であるハウジングスタビリティプラス［Housing Stability Plus：以下HSP］はどうか。)

セクション８は不足しています。ホームレス家族の85%は、家賃補助を受ければシェルターを出られ、生活を維持できるという調査結果もあるが、問題は政府が家賃補助予算を削減し続けていることで、今は1970年代のおよそ10分の１の予算になっています。全国でこの家賃補助を現在3,000人が給付されているが、280,000人が受給待機者リストにのっている状況です。セクション８はホームレスになってシェルターに入った人が対象であるため、順番待ちの280,000人の人たちはきっと補助を受ける可能性はないでしょう。一方で家賃補助を受けるためにシェルターに入ったという人も大勢います。

HSPはセクション８ほど良いものではないのでホームレスの人々にとって魅力がありません。HSPはNYC独自のもので、市の姿勢としては良いのだが、５年間に限られた制度であり、受給者は仕事に就き収入を増やすことを前提に、毎年支給額が25%ずつ減額されます。だが25%の昇給はあり得ないし、ますます不安定な状況になり、ますます多くの人が住宅の立ち退きを迫られます。今この制度の不備が指摘され、再検討されているところです。HSPのもう一つの欠点は、生活保護を受けていることが受給資格であることです。仕事に就き、昇給すれば生活保護の受給は切られ、家賃補助も切られます。しかし家賃を払い続けるに十分な収入はなく、またホームレスに逆戻りです。実際シェルター住まいの４人に１人が働いているが、家賃を支払えないでいるのです。

（どのようにして人々はシェルターに行き着くのか。)

シェルターにやってくる人たちの約半分は低所得だが、まだ家を失ってはいない。残りの半分はホームレスです。NYCのホームレス支援対策課であるDHSがホームレスとなった人たちをシェルターに紹介します。各シェルターで面接をし、引き受けるかどうかを決めるシステムだったが、DHSが入所を決める制度に変えようとしています。DHSはできるだけ多くの人をシェルターに収容したいが、シェルターでは、例えば精神障害や薬物依存、アルコール依存の人たち等、常に注意が必要な人たちを一定人数に抑えないと、他の住人達の生活が妨害されるおそれが出てくるので大きな問題です。

（サポーティブ・ハウジングと一般の住宅との違いは何か。)

サポーティブ・ハウジングは、サービス付き住宅です。やはり賃貸契約を結ぶが、サービスを受けるかどうかは選択できます。移行住宅（transitional housing）と呼ばれる住宅は、積極的支援活動（outreach）を行い出会った路上生活者をひとまず収容する施設で、シェルターもその一つです。シェルターには、査定のためのシェルター（assessment shelter）もあり、そこでは、どのシェルターが適切かを判断し、それぞれに適したシェルターを割り当てます。

（サポーティブ・ハウジングに対する予算が減らさ

TS：入居者用パティオ

TS：居住者用ランドリー室

れていると聞いたが。)

いや、そんなことはありません。サポーティブ・ハウジングは入居するとセクション８も付いてきます。住宅建築資金として、一室＄90,000が支払われます。このTSは、当時一室＄80,000の改修費がかかったが、今同じことをすると＄220,000かかります。これらの費用が、連邦、州そして市から入るが、一番高いサポーティブ・ハウジングで年間にして１室あたり＄25,000、一番安いところで＄10,000の経費がかかっています。しかし、シェルターは年間＄25,000－＄35,000かかり、刑務所は＄50,000、精神病棟は＄200,000がかかるので、政府はサポーティブ・ハウジングの低い費用に気付き支援しようとしています。NYCに現在23,000室あるが十分ではなく、これからの10年間に14,000室の増室を予定しているが、それでも十分だとは言えないでしょう。

(低所得者向け住宅の不足が問題だろう。)

ホームレス家族のシェルター人口は増加しているが、成人単身者ホームレスや精神に障害を持つ、または薬物依存などの成人単身者ホームレスについては、サポーティブ・ハウジングの供給で、その数を減少させてきました。家族に対してはどうしたらよいのかわかりません。

(ある本で、家族がサポーティブ・ハウジングに入居できにくいのだから、シェルターを彼らの住宅としたらよいのではないか、という論を読んだが。)

シェルターから家族を出したくても、セクション８を手に入れるためにシェルターに引きつけられます。家族はシェルターから出るより速い速度でシェルターに入ってきます。そうするとシェルター人口が増え続けるので、政府も民間も色々知恵を出し合っています。私もその著者の意見に賛成する部分もあります。彼らが提供するシェルターはすばらしい。サポーティブ・ハウジングより素敵だったりします。そこに住み始めるとその地域との関わりもでき、仲間もできて住みやすくなるから、シェルターから出たくなくなってしまうのももっともです。彼はそれを仕事にしていますからね。

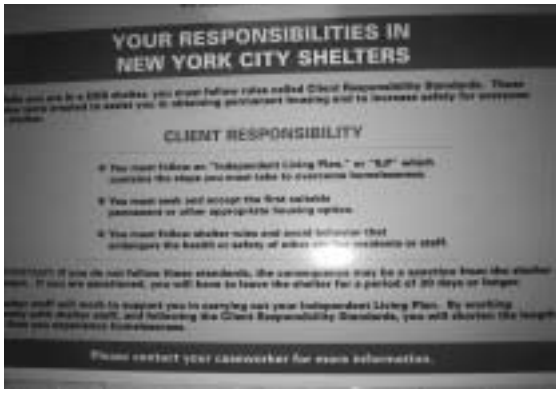
私たちのウェブサイトも見てください。

(ありがとうございました。)

Ⅱ．2007年３月23日　Kenton Hall（以下KH）

この日は午前中、サポーティブ・ハウジング支援団体 (Corporation for Supportive Housing：CSH) を訪問し、そこからKenton Hall[4] を紹介される。案内をしてくれたのは、プロジェクト・リニューアルの対外関係ディレクターであるAndrea Harnett-Robinsonさんである。

Harnett-Robinson：私たちが今日訪問しているのはケントン・ホールという名のシェルターです。KHは100名収容できるシェルターで、NYCで唯一、ホームレスでかつヘロイン依存症のメタドン治療をしている人たちのための施設です。ここの責任者はゴンザレスさんで、これから日課の、日々の出来事を検討する会議が行われますので、そこに参加しましょう。この会議には精神科医、ハウジングの調整担当者、ケースワーカーも参加しています。これは、皆がこの施設内で何が起こっているかを知り、その



KH：シェルター利用上の注意書き

対応を検討するための会議です。

{所長のゴンザレスさんが、その日の事例を説明。その日の最初の事例は、ルールに従わず、消灯の夜10時になっても自分のベッドに戻らない人物で、彼はもう既にルール違反で謹慎中です。ルール違反は７－10日の謹慎となりますが、あと何日謹慎を延長するかの話し合いでした。結局、７日間の謹慎延長ということになりました。}

この施設はユニークで、収容者は治療を受けていますが、厳しい規則もあり、従わない時は、罰としてその人が必要なものを取り上げます。しかし、サービスは提供し続けます。

{二人目の事例：彼は他の収容者に暴力をふるいます。暴力をふるった相手の近くにいないほうが良いので、彼は通りの角にあるもう一つの施設へ移そうという話し合いになる。}

ここの他に、角を曲がったところにもう一つ施設があります。そこも何らかの依存症を持つ人用ですが、メタドン治療をしているとは限りません。ですから、ヘロイン依存者がこの施設にいられるのは、一つの特典です。メタドン治療が受けられるのですから。しかしルール違反をすると、ここにはいられません。彼は一人に暴力をふるい、興奮してまた別の人にも暴力をふるいました。警察もきましたが、彼はめまいがすると言って、自分で救急車を呼び、今は病院です。

（ここに収容される人たちはどのようにしてここに来るのですか。アウトリーチの結果でしょうか、それとも自分でくるのですか。）

KH：就寝フロアーは仕切られている。

プロジェクトの中で、アウトリーチもします。しかし、ここの人たちは紹介されて来ます。大きなシェルター制度の中で、紹介をされます。紹介されるためにはホームレスでなければいけません。ここの人たちはほとんどがアセスメントシェルターで判断され、ここに送られてきます。

{ゴンザレス氏の説明では、KHは最大級のシェルターの一つで、３つの階を宿泊にあてており、看護士、精神科医、週７日勤務のケース・マネージャーたちもいる。住宅担当もいて、彼の仕事はここの人達に、住宅を提供することである。治療ができる１人部屋（Single Room Occupancy）もあり、長期治療者対象である。KHでは、12％の人が仕事を持っている。この施設にいるということは、ホームレスだということでもあり、就職は難しい。治療薬物（メタドン）に依存しているので、不安定な状態だ。ここの治療を終えると、皆もっと安定し、仕事にも就けるようになる。就業率はずいぶん上がる。KHで治療を受けていて、仕事に就けない期間の金銭的援助は、公的援助で、人材管理局が対応している。また13％は障害者向け福祉金を受けている。職業訓練などの、次の段階への準備プログラムもここにはある。}

様々なホームレスの人たちに対応していて複雑な点は、ヘロイン依存の人もいれば、精神に障害を持つ人、エイズなどの治らない病気の人もいることです。KHではメタドンを出せません。メタドン管理局へ行かないといけないので、不便です。

{ゴンザレスさんの話：この施設から、地域へと戻っ

KH：一区画には２～３台のベッドがある。

ていったり、戻るためのプログラムに参加したりする。また、一時的に滞在できる住宅を手配することもできる。通りの角に25部屋のアパートがあり、６ヶ月から９ヶ月の間そこに住める。}

重要なことは、ここでの治療に成功すれば、地域での生活に戻りますし、私たちもサポートを続けるという点です。何か難しいことになった場合はここに来て、精神科医や、ケース・マネージャーと相談もできます。

{精神科医の話：メタドン治療を受けるためには、メタドンを手に入れるためにメタドン管理センターへ出向かなければいけない点を再度指摘。不便でもあるし、そこに出かけるということは、依存症であることを外に示し、それに付随して患者が感じる恥辱感など、否定的な要素が多い。}

(必ずしもKHでの治療が肯定的側面だけではないことを指摘しようとしたのだろうか。この後、中を見せていただいた。)

Ⅲ. 2007年３月26日　The Christopher & The Chelsea Foyer

最初に成人単身者向けサポーティブ・ハウジングのThe Christopherの中を見学し、次にFoyer Programの説明を聞いた。

1904年に建築されたビル[5]をコモン・グラウンドが2000年10月に購入し、改修して、2004年に、低所得またはホームレス経験のある成人単身者向けサポーティブ・ハウジングThe Christopher（207室）としてオープンした。The Christopherは18才から24

The Christopher：最上階のジム。その外はパティオ。

The Christopher：非常にきれいな寝室（個室）

才までの若者に住居を提供し就職に向けての訓練もできるプログラム（The Chelsea Foyer）も併設している。The Christopherは、2005年に"Charles L. Edson Affordable Housing Tax Credit Excellence" 受賞、2007年には "2007 Supportive Housing Network Residence of the Year" を受賞している。

チェルシー・フォイヤーのプログラムディレクターであるBrenda A. Tullyさんが会議出席直前の時間を割いてくださった。

Brenda：フォイヤープログラムは住まいを必要とする18才から24才までの若者向けの施設です。入居者は里親制度（フォスターケア制度）の年齢制限を超えたホームレスの若者、またはホームレスの若者で、将来の目標を持ちそれを追求するために教育を受けたり、仕事をしたり、提供されるプログラムに参加する意志のある人達です。彼らは７ページにも及ぶ申込書を書き入れなければなりませんが、記入を手伝うことが私たちの最初の仕事です。そうすることで彼らの意欲を知ることができますし、彼らの現状や過去に関する情報も得られます。質問も受けます。

申し込みには履歴書、プログラム参加希望理由書の他、親族や友人以外の、教師、牧師、カウンセラー、ソーシャルワーカーなどからの推薦書２通も必要です。全ての書類が揃った段階でもう一度内容を検討し、私たちのプログラムと応募者のニーズがあっていると判断できたら面接へと進みます。第１回の面接は30分程度で、どんな若者かを見るだけでなく、

彼らが望んでいることと私たちが提供できることがマッチするかを確認します。そして１回目の面接で、応募者がなお確実にプログラムにマッチし遂行できると確信できれば第２回目の面接へと進み、入居の手続きをします。

私たちのプログラムは誰にでも合うように作られているわけではありません。例えば精神に障害のある人たちには計画的なプログラムが必要になります。精神科医や心理療法士なども必要になります。フォイヤーはヨーロッパで始まった若者向けプログラムで、UKでは既に130ものフォイヤーがあり、10,000人にサービスを提供していますが、アメリカでは私たちのこのチェルシー・フォイヤーが初めてです。ここは将来の目的があり、その目的達成のための精神力もあり、少しの支えがあれば前進できる若者向けです。そのような若者達が集まることで、互いに教えあい、励まし合うようになり、共に将来に向かって協力し合えるコミュニティが出来上がります。この点が私たちのプログラムの重要な要素になります。

（チェルシー・フォイヤーのシステムを教えてください。イギリスのフォイヤーと同じですか。）

入居した若者は最長２年間ここにいることができます。今のところ平均滞在期間は20ヶ月です。UKのフォイヤーは16時間ルールがあることが、私たちのフォイヤーとの大きな違いです。若者は、UKでは、週16時間しか働けません。その代わりに家賃補助を受けています。イギリスには住居権があり、政府は住まいを確保できない人たちには補助をしなければいけません。アメリカでは住まいは国民の権利ではないのです。若者は、ここでは、仕事をし、そして同時に学校へも行きます。その点が大きな違いですね。

（アメリカにもセクション８という、家賃補助プログラムがありますが、それとは違いますか。フォイヤーの若者はWEPプログラム[6]には参加していませんか。）

ここに住む若者達は公的補助を受けられません。というのも、彼らは皆働いていますから。私たちのゴールは、若者が福祉に頼らなくても暮らしていけるようにすることです。アメリカの公的補助（TANF）[7]は生涯で５年間という期限付きです。18、19才の若者がそれを使ってしまうのはとても危険です。TANFは一方でWEPへの参加を促しています。ここの若者達は学校へ通っているので、そのようなプログラムへの参加もできません。例えば年収＄14,000あると公的補助は受けられません。しかし、その年収ではNYCで暮らしていけません。システムそのものが不十分なのです。

（UKでは若者のホームレスの増加が著しいのですが、アメリカでは家族のホームレスが増加しています。時期的にはGiuliani、Bloomberg市長の頃からですが、何故だとおもいますか。それと、HSPはどうですか。）

はっきりしたことは分かりませんが、一ついえることは家賃補助予算が大幅に削減されたことです。以前は仕事についていても、収入が一定以下であれ

The Chelsea Foyer：プログラムの提供はNPO団体 Good Shepherd

The Chelsea Foyer：台所

ば、すなわちワーキングプアは、セクション８という家賃補助を受けられました。収入の35%を本人が支払い、残りを補助するものです。しかしここしばらく新しい申し込みを受け付けていません。HSPはさらにひどい制度です。(Ⅰ.のHoughton氏と同じ内容の説明があり) HSPは最初から、失敗するようにできているのです。誰が考えついたかは知りませんが、機能さえしません。

(HSPを利用している若者はフォイヤーにいますか。)

いません。彼らは毎月の収入の35%をプログラム参加料として支払っています。それは家賃ではなく、彼らの貯金通帳に入れられます。そして彼らがこの施設を出る時、そのお金は彼らの元に戻り、蓄えられたお金でアパートの保証金を払ったりもできるのです。この参加料の支払いは、彼らが毎月の収入に家賃予算を計上し、支払いをする、という練習にもなります。フォイヤープログラムの目標は、滞在中にお金を貯金し生活力を伸ばすこと、そして職業訓練や教育を受け、同時に労働体験もし、施設を出るときは、より高い収入への職業適応力を身につけている状態に若者を成長させることです。経済的に自立し、労働市場での価値を高めること、これらが若者の自立への道です。WEPは若者のニーズに合っていません。個人的意見ですが、誰のニーズにも合っていません。

(約２年間の教育や訓練では、専門化している労働市場では通用しないのではないか。そして彼らはここを出て、結局はワーキングプアになる恐れはないか。)

今までに50人の若者がこのプログラムから出て行きましたが、彼らのうちおよそ77%が上手くやっています。すなわち、最低限、収入と安定した住まいを持っているということです。ここを出てから１年後のフォロウアップ調査をしています。１年間安定した生活ができるかどうかは、このプログラムがしっかり機能したかどうかの基準にもなりますので。しかし今のところまだこの調査の対象となる人が20人ほどしかいません (2007年３月時点)。現時点では彼らは上手くやっています。今年の年末にはこの数が60人ほどになりますから、もっと情報が集まります。

私たちはアフタケア・サービスもしています。ここを出た人たちに一ヶ月に２回ほど電話をします。必要な時には、彼らからも連絡があります。ここを訪ねて来て、職員に直接相談することもあります。私たちは様々な情報を提供して、できる限りサポートをします。今はこのサービスは１年間ですが、その後も連絡してくることはできます。

ここのスタッフは週７日間、24時間常駐しています。二つのカテゴリーでの仕事があり、一つはカウンセリング、一つは安全管理です。建物の安全を守るために、彼らは夜の見回りをし、訪問者は記帳をしてロビーで会っているかを確かめます。提供しているワークショップは20～25ほどで、全員が少なくとも４つのワークショップに参加しなければいけません。自分の必要に応じて選べます。幅広いトピックを提供しています。一番重要な分野はお金の管理

The Chelsea Foyer：寝室

The Chelsea Foyer：コンピュータ室

と就業能力開発ですが、他にも文化活動講座、健康関連講座、家事・料理講座などがあり、地域社会での生活に必要なことを学びます。

私たちは職場開拓もします。地域に出ていって、経営者と会い、彼らがどんな人材を捜しているか、そして労働市場がどのような人たちを必要としているかなどに関する情報を集めます。そして若者達の関心や希望を聞いて、地域の求人と彼らをマッチングさせます。他に教育庁との連携で、高校卒業講座もありますし、地域活動プログラムもあります。午後、ソーシャルワークやアフタケアの責任者が来ますので、彼からも話を聞いてください。(午後のインタビューは本報告書では省略する。)

Ⅳ. 2007年３月27日　NYC Department of Homeless Services（DHS）

ニューヨーク市の公の建物であるためか、入館が厳しく、厳重な安全管理でパスポートのチェックもあった。そして、名札を服に貼って次の扉の中へと入っていった。対応してくれたのはBill Distefano氏で、DHSの政策策定、政策開発および助成金計画・方針作成などの担当責任者である。挨拶の後、まず、ヨーロッパなどと比較して家族のホームレスの割合が大きい点、また彼らがシェルターに長期に滞在している状況について尋ねる。

Distefano：成人単身者ホームレスは路上でのアウトリーチで出会うが、ホームレス家族の場合路上で生活している人たちはほとんどいません。彼らは家族や友人の家に同居させてもらうが、そのような同居生活が受け入れ側の限界に達したとき、出て行くようにいわれる。ホームレス家族はその多くが片親、それも母親だけの家族で、子供は２、３人が平均です。高校教育も終了していない場合が多く就職が無い、加えて子供の面倒を見てもらえる人もいない状態の人たちがほとんどで、最終的にシェルターに来ることになる。

シェルターに来た家族に対して、まず尋ねることは前の晩どこで寝たかです。本当にシェルターしか行き場が無いのか、何か私たちにできることが無いのかを探るためです。例えば食料引換券を多くするなど、私たちが調停に入ることで解決する場合もあります。他に方法がないと、シェルターに入ります。市の家族向けシェルターは地域で提供されているサービスと連携を保ち、家族ができる限り早く地域に戻ることができやすくしています。近年特に力を注いでいるのは予防措置で、そのプログラムの構築のために予算を使っています。シェルターへやってくる家族は主にどの地域からかを調査し、重点予防地域を特定し、そこに専門家チームを置き、立ち退きに直面している家族に対して援助をします。そのような介入により、家族がシェルターにやってくることを防ぐのです。

（そのような予防策がとられている地域はどこですか。そこに事務所はありますか。）［NYCの地図を広げる］

今思い出そうとしていますが、マンハッタンに一つ、ブロンクスに一つ、そしてブルックリンのこの地域に一つ…。私たちがパートナーを組むのはNPOです。「外注する」わけですが、Salvation ArmyやVolunteers of AmericaなどのNPO組織と契約を結びます。彼らがその地域でアウトリーチを行います。この試験的プログラムをホームベース（"Home-Base Prevention Program"）と呼びます。アウトリーチを行い、立ち退きに直面している家族を特定し、そこに介入しホームレスになるのを防ぎます。地域のNPOに外注する理由の一つは、彼らが地域に密着していて、地域の情報を持っていますし、他のプログラムとのつながりも持っているからです。

（その事務所に行ってみることはできますか。）

ええ、できますよ。事務所のリストを差し上げます。現在このホームベースが上手く機能していますから、その範囲を広げようとしています。郵便番号により地域を選んでいますので、たまたまその地域に住んでいればサービスが受けられます。ユニークな点は、契約したNPOに必要に応じて使える自由裁量経費を与えていることです。例えばある家族が失業して一、二ヶ月ほど収入が無く、しかし、再就職ができたなどという場合、その数ヶ月間の家賃さえ払うことができれば彼らは立ち退きを逃れられます。そんな時、NPOは適切な援助をします。彼ら

はまた家族に地域で提供されているサービス、例えば保育、メンタルヘルス、薬物乱用などに関するサービスを必要に応じて利用するように促します。

もう一つ計画していることはアフタケアです。シェルターから出た後同じホームベースとつながりを持つことで、その家族が住宅を維持する手助けができます。そして彼らがまたホームレスになるのを防ぐのです。今一番重点を置いているのは予防なのです。今、もう一つのプログラムを実施しています。家賃補助のプログラムです。

（HSPですか。）

ええそうです。２年ほど前からの（2004年12月に議会で承認される）試験的プログラムです。連邦政府のセクション８はもうありません。私たちは別の家賃補助制度をNYSに諮り、その結果できたものがHSPです。（Ｉと同じ内容の説明）しかし、この制度は見直しが必要だということで新しい体制で検討中です。まだプラン作成段階ですがいろいろなオプションを考えているでしょう。HSPは実施することで多くのことを私たちに教えてくれました。

（家族用シェルターは、NYCにはいくつくらいありますか。またそれらのシェルターの管理運営はNPOに頼んでいますか。また予算はNYCから出ていますか。）

管理は私たちがしますが、運営はNPOに任せています。予算は少し複雑です。家族用シェルターの場合、費用の半分は連邦からで、残りの半分の内、半分は州から、そして半分は市からです。成人単身者用は連邦からの予算はなく、全体の半分が州から、半分が市からです。

これがホームベースの一覧表です。ブルックリンに二つ、ブロンクスに二つ、マンハッタンに一つ、クイーンズに一つ、全部で６ヶ所です。

（シェルターは一時的な施設だと思いますが、NYCの家族用シェルターは様々なサービスが提供されています。快適になり、それが長期滞在につながっていませんか。）

過去の経験から様々なことを学んできました。ご指摘の点に関しては二つの異なる考え方があります。シェルターに多くのサービスを持ち込むと入居者はサービスを受けられます。その点では良いのですが、しかし、シェルターを出られなくなります。シェルターの第一の目的が一時的なホームレス保護であれば、施設内でサービスを提供すべきではなく、サービスは地域が提供しているものを利用すべきだという考え方もあります。今私たちは後者の考え方をより多く取り入れる方向へ動いています。そうすれば家族がシェルターを出たときでも地域のサービスとのつながりを持て、それを利用し続けることができるからです。先ほど経験から色々学んできたといいましたが、確実に言えることは、サービスは個人のニーズに合わないといけません。個人のニーズは様々です。

（ホームレスの母親は、子供の時ホームレスだった人が多いのでしょうか。つまりホームレスの再生産がされていませんか。）

統計はわかりません。例えば成人してフォスターケア制度から外れた時、自立できない場合も多くあります。そうすると彼らはまた別のシステム、すなわちシェルターシステムにはいっていくことになるのも事実です。しかしその数字がどのくらいかわかりません。

（成人単身者向けサポーティブ・ハウジングが上手く機能しているようで、ホームレス人口の減少を導いていますが、同様の家族用住宅があればホームレス家族の数は減ると思いますが。）

ええ、単身者用のサポーティブ・ハウジングが有効だということで、家族用のサポーティブ・ハウジングについても考えています。しかしここでもう一度、家族それぞれニーズが異なります。一つ革新的なプログラムがあります。母親が刑務所に入れられていたり、薬物依存のため治療を受けていたりで、祖母が孫の世話をしている時、その祖母たちに施設を提供し、地域での生活に必要なサービスを提供します。子供の世話の手伝いや放課後の宿題の手伝いなど、ニーズは様々です。

（10年20年前のシングルマザーは少なくとも高校は卒業していて、働く意思もあったようです。しかし今の若い母親は高校も中退し、働く意欲も低いのではないか。もしそうならば、この変化は近年の社会

構造、産業構造の変化が原因でしょうか。このようなことを論じている本もありますが。)

大きな問題です。どの本ですか。ああ、Ralph da Costa Nunezの*Moving Out, Moving Up: Families Beyond Shelter*（New York：White Tiger Press, 2006）ですか。彼の信念は、シェルターは低所得者向け住宅である、ということですからね。それが全てです。

アメリカにはGEDつまり "General Equivalency Diploma"（The Tests of General Educational Development）という高校卒業認定証がある。しかし、労働市場は益々高い専門技術を要求しており、最低賃金では生活できません。妊娠中の母親も学校を辞めないように呼びかけています。しかし結局、幼い子供がいて、就職口も無い、自分だけで子供を育てなければならない。そんな状況に母親は対処の仕様が無いのです。そこでまた、施設内でのサービスの重要性が話題になります。カウンセラーや精神分析医などのサービスを提供し、母親達の自己評価を高める、そして前進し、教育を受け、専門技術を身につける、という方向への指導の必要生が説かれます。NYCは全米で唯一シェルターに入る権利を無条件で与えている市です。ですから、例えばホームレス家族の母親に動機付けをし、職につくように、教育を受けるように、と指導しても、彼女がノーといえばそれまでですし、それで彼女をシェルターから出すわけにもいかないのです。入所の時に、彼女達が私たちに求めるもの、私たちが彼女達に求めるものを明確にしています。それでうまくいく場合もあれば、そうでない場合もあります。

シェルターはきれいで快適です。シェルターでは母親同士互いの子供の面倒を見たりして、一つのコミュニティをつくりあげますし、支援体制も整っています。彼女達はここから出て行きたくなくなります。そこは彼女達にとってこれまでで一番快適な場所なのです。だから事情は大変複雑です。シェルターを住宅にしてしまうこともできません。やはりシェルターも必要ですから。

これは個人的な思いですが、ホームレスの人たちは社会の割れ目から落ちてしまった人たちで、いろいろな支援システムがあるのに、そこからも漏れてしまった人たちです。社会的疎外の概念が当てはまるかもしれません。Bloomberg市長は、今度新しく福祉事業部門を統括する副市長職を作りました。"One City, One Strategy" のスローガンの下、福祉事業の連携を促進し、二重のサービスを減らすと同時に福祉事業システムの改善を図るためです。しかしもう一つの大きな問題は、低所得者向け住宅の不足です。NYCでは、一部屋のアパート（マンション）が＄1,000,000かそれ以上するのですから。この先セクション８、またはそれに準ずるものの受け入れが増えるだろうと皆思っています。100万ドルのアパートの需要がある限り、造られ続けるでしょう。オフィスビルを住宅にする話も出ています。オフィス街は９時５時または８時６時の街ですが、24時間の街にしようという考えです。その実現のためには高度な技術や他の全てが必要でしょうけど。

Ｖ．2007年３月28日　HomeBase in Bedford, Brooklyn

DHSで紹介されたホームベースの一つ、ブルックリンのベッドフォードにあるホームベースで、プログラムディレクターのMelissa Moweryさんから説明を受けた。このホームベースは正式名称 "Camba Homebase-Homelessness Prevention Initiative" という。まず、地図の説明から始まった。

Mowery：ご存じのように、NYCは地区に分かれていて、オレンジ色が私たちの活動地域です。これはDHSから毎月届く地図で、このグリーンの四角

HomeBase：事務所の入り口

部分は、Prospect Family Inn（南ブロンクスのホームレス家族用シェルター）に申し込んだ人が421人いましたが、話し合いの段階で申し込みを取り下げた人たちが集中している地域です。この青の三角の部分は、例えば戻る場所があったり、シェルターに入所する資格がなかった人たちが多かった部分です。丸印は資格があると認められた人たちです。この地図は、どこでアウトリーチの活動をすべきか教えてくれる重要な地図です。

ベッドフォードでの典型的な家族プロフィールは、26才の１人以上子供のいる女性で、長期的に働いた経験が無く、高校卒業証書も、GEDも無く、何らかのシステム、例えばホームレス制度、生活保護制度、里親制度、刑事司法制度などの中にいた、ということです。父親は家族の中にいません。この地域は母系家族です。アルコール依存は考えていたほどではありません。

毎日その地域に出向き、ここのチラシを配ります。こちらは「住宅問題で困っていませんか」というチラシで、これを一軒一軒ドアノブに掛けていきます。単純で簡単な作業です。私たちはできることから始めます。セクション８も申請しますが、証明書が届くのに４ヶ月くらいかかりますから、直面している問題の解決にはなりません。戸別訪問をし、どこで寝ているか、暖房は何か、お湯は出るか、ネズミはいないか、等々調べます。そしてデータベース化します。福祉制度へのアクセス方法を知らない人達もいます。利用できる制度を紹介したり、役所に連れて行ったり、住宅訴訟に巻き込まれているときは弁

HomeBase：対象地区の拡大図。

護士に相談したりします。食料引換券が必要なときもあります。仕事が必要ですから、職業訓練もします。GEDも受けさせます。

（職業訓練はコンピュータ技術の習得ですか。）

いいえ。接客訓練です。NYCは観光地ですから、レストランや小売店などホスピタリティ関連の仕事があります。他に警備員の訓練もあります。ここでは職業訓練はしません。チャーチアヴェニューにあります。大きな食料スーパーチェーンとも協力関係を結んでいます。そこで接客の訓練を受け、雇用もしてくれます。このような形が就業モデルになりますし、一番必要な協力関係です。

私たちが対応をする人たちは３つのタイプに分かれます。意欲のある人たちは、少しの援助で十分です。現状維持グループは、もう少し多くの援助が必要ですが、それでも職業訓練所へ行くようにと言えば行きます。一番多くの支援が必要なのは、朝が起きられない、コミュニケーション能力が無い、問題解決スキルがないという人たちです。

（サービスが充実しているシェルターに入った方が良い人たちもいるということですか。）

いいえ。シェルターは保護が必要な人たちのためのものです。住む場所が無い人たちは別の問題です。シェルターは子育ての場所にはふさわしくありません。

（一ヶ月ほどでシェルターを出る人たちもいるでしょうが、１年２年と住み続ける人たちもいますね、家のように。）

ええ。でも長すぎます。シェルターに申し込みをする人たち全てが本当にシェルターを必要としているとは限りません。住まいだけの問題であれば、４ヶ月ほどで解決しますし、私たちはこれまで300件以上に対応してきました。もっと大きな問題は低所得者向け住宅の不足です。ジェントリフィケーション[8]がこの地域でも進んでいます。私たちは３年前からここに事務所を構えていますが、その間にもジェントリフィケーションは目に見えて進んでいます。犯罪率が高いなど社会経済学的に問題が多い地域には住宅は増えません。例えば、Home Depot[9]のような店が進出します。しかし、雇用は

増加しても住宅が増加するわけではありません。低家賃住宅も、私たちが対応している家族にとっては、もはや低家賃ではないのです。

（この周辺を歩くと、きれいな住宅が多いのですが。）

例えばジェファソン通りには茶色の石造りの家が並んでいましたが、全部取り壊され、中産階級向けの新しい家が建ち並んでいます。ここは地下鉄の駅に近いのが地図を見るとわかるでしょう。マンハッタンで＄300,000のワンベッドルームのアパートを買うより、＄500,000でこの地域に３ベッドルームの一軒家を買うでしょう。

ホームベースのプログラムは環境の悪い地区に置かれています。そのような地区が人材も財源も吸い上げている地域ですから、予防にお金を使い、そこにお金をつぎ込みます。予算は州からも連邦からも出ていません。市から出ています。ほとんどの都市では10年計画でホームレス対策をしていますが、Bloomberg市長はそれを５年でやろうとしているのです。

（近年は10年前と異なり10代のシングルマザーが多いのですが、10代の妊娠は非難されませんか。）

この地域に住むのは生活を続けるのに必死な人たちです。家族構成も強固ではありません。子育て中のシングルマザーが大勢いますが、彼女たちは子育て支援を受けられず、学校を止めることになります。自己評価も低いのです。彼女たちの母親も同じ状況だったでしょう。そしてそれを子供達が引き継いでいきます。世代にまたがっていくのです。彼女たちのロールモデルは、彼女たちの周囲にいる人たちです。この点を修正して行くには40年もかかるでしょう。しかし、できることを何かしていかなければいけません。放課後の活動やアフタケアなどポジティブな活動を通して、自己評価が高められるようにするのですが、私たちの文化は雑多で混乱しています。

母親達が働いている時、娘は町でぶらついて同じような境遇の子供達と遊びます。母親が気付いた時はもう遅すぎるのです。私たちが対応しているのはこのような幼い母親達です。ですから同じことが彼女たちの子供に起こらないように、母親に育児能力、子供のしつけ方を身につけさせ、教育を受けさせようとしています。そして何らかの希望を持ってもらいたいのです。今の生活を変える道があることを知らせたいのです。これは種をまく仕事ですが、それをすることが私たちの責任でもあります。

HomeBase事務所の近くの住宅街

（ここで働く人たちは公務員ですか。）

私たちはNPOの職員です。1,500万ドルくらいの契約だと思いますが、NYCと契約を結び、90を超えるプログラムを展開しています。これはその１つです。このプログラムは2004年９月に始まりました。今年（2007年）の７月には契約更新をします。そして基金を増やし、より広い範囲を対象地区とする予定です。今はこの地図のオレンジの地区だけを対象としていますが、７月１日からは青、黄色、緑も対象地区となります。

（このプログラムの評価報告はいつ頃出るのですか。）

私たちは毎月事業報告をしています。実際私たちは週単位で、対応状況を報告しています。Bloomberg市長は結果を、それも良い結果を見たいのです。

（どうもありがとうございました。）

立場の異なる人々が、それぞれの経験や思いもこめて説明をしてくれた。ウェブサイトや書物からだけでは知ることのできない貴重な話を聞くことができた。

今回の施設訪問は、大阪市立大学大学院創造都市研究科の都市問題研究班に同行したもので、準備段階においては施設との連絡を筆者が担当した。又録音テープの単独使用許可を頂き感謝している。

注

1　福祉ホテルに関しては、小玉容子「[研究ノート] アメリカのホームレスピープル―その現状と問題点」『島根女子短期大学紀要』第31号 (1993)、pp.74-76参照。

2　コモン・グラウンド団体が、1991年に福祉ホテルThe Times Square Hotelを購入し、改修してサポーティブ・ハウジングを造った。これが福祉ホテルからサポーティブ・ハウジングへの転換の始まりである。TSは規模が大きく（アメリカで一番の規模である)、成功するか懐疑的に見られていた。しかし、連邦や州、市のサポートを得て、多種多様な賃貸人（住人）に対し、様々なサービスや職業訓練を提供し、永続的住居として現在も人気のあるサポーティブ・ハウジングである。
(http://www.shnny.org/what_is_history.html)

3　セクション８に関しては、小玉、前掲論文p.70参照。

4　2001年に、プロジェクト・リニューアルが、バワリー地区でもっとも評判の悪い簡易宿泊所だったケントン・ホールをメタドン治療を行うホームレスシェルターに転換した。転換直前には1500人ほどが各シェルターでメタドンを服用しながら苦しい生活を送っていたが、最終的に薬に依存しない生活へ導く治療プログラムはなかった。KHでは、治療、住宅、職業などに関する総合的なプログラムへの参加ができ、最終的には地域での生活に戻ることを目標としている。
(http://www.projectrenewal.org/addiction.html)

5　この建物はRobert McBurney YMCAとして、単身勤労者、低所得者、商船船員などに低料金の宿泊施設として部屋を提供してきた。"YMCA"の歌でその名を永遠に残すこの施設は、Manhattanの206 West 24th St. ("Village") にあり、過去Andy Warholや劇作家のTennessee Williamsなども宿泊したことで知られている。

6　The Work Experience Program (WEP)、人材活用委員会 (Human Resources Administration) が人材活用部門 (Division of Human Resources) の管理・運営により行うプログラムで、学校やその他教育庁管轄の会場で、参加者に就労に必要な課題を与え、教育する。WEPプログラムの目的は、若者が自立できるように、今身につけている技術をいっそう磨いたり、新しい能力を身につけさせたりすることである。
(http://schools.nyc.gov/Offices/DHR/Tools Resources/WEP+Program.htm)

7 「貧困家庭への一時扶助」(Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program) は、1996年の福祉改革法により成立した連邦のプログラムで、2006年再認可された。生涯受給期間を60ヶ月とし、就労を前提とする一時的な救済措置としての位置付けである。
(http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/)

8　ジェントリフィケーション (Gentrification) とは、劣悪化している区域に中・高所得者人口が流入していくのを伴った区域再開発・再建プロジェクトのことで、通常それまでの貧困層の住民が住む場所を失う。小玉、前傾論文p.79参照。

9　Home Depotは米国最大のホームセンターチェーン。

(平成19年11月30日受理)