

138. 2012 年五輪・パラ五輪を契機としたロンドンにおけるラフスリーピング政策の展開と実態

The rough sleeping policies and their actual conditions in London driven by the 2012 Olympics

河西奈緒*・土肥真人**
Nao Kasai*, Masato Dohi**

Established in February 2009 and comprised of wide stakeholders including different levels of government bodies and voluntary sector service providers, the London Delivery Board had achieved the consolidation and implementation of a number of innovative programs in the years up to the 2012 Olympics. The LDB policy design was based on the online database CHAIN, and it enabled LDB's targeted approach towards distinct cohorts of individuals. In terms of Olympic legacies, a pan-London board, evidence-based target-setting, and rigorous policy design still lie in the centre of today's rough sleeping policy in London. Olympics can be turned into an opportunity to gather momentum for rough sleeping policies and leave positive social legacies.

Keywords: London, rough sleeping, CHAIN database, Olympics

ロンドン、ラフスリーピング、チェーンデータベース、五輪

1. はじめに

(1) 背景と目的

2012 年夏季五輪の開催地ロンドン⁽¹⁾では 2008 年 11 月に「2012 年までにラフスリーピング (以下 RS) を終わらせる」という意欲的な公的目標が掲げられ、多様なレベル・分野の行政機関と民間支援団体から成る会議体 London Delivery Board (LDB) が組織された。LDB はロンドン全域に係る RS 政策の意思決定を担い、RS 生活者の包括的データベース CHAIN (Combined Homelessness and Information Network; 2 章で詳述) を活用して、データ分析より導出された幾つかのグループに対応する様々なロンドン全域事業を短期間で考案・実施した。こうしたロンドン全域の RS 事業の急速な展開は各基礎自治体による従来の支援システムに変化をもたらし、現在各自治体の支援システムはロンドン全域の政策方針や事業を組み込む形で再編されている。

以上を踏まえ本論は、統計データに基づき効果的な支援策を模索してきたロンドン全域の RS 政策の変遷と、ロンドン全域の政策方針や事業が基礎自治体レベルの支援システムへいかに組み込まれているかを把握し、現在の到達点を明らかにすることを第一の目的とする。また支援策の展開の一方で現場が直面する課題を地域の空間的要素をふまえた実態から明らかにすることを第二の目的とする。最後に、近年のロンドン RS 政策の一連の変化を五輪の社会的レガシーとして評価し、法律移行など RS 政策の後退が懸念される⁽²⁾現在の日本において、2020 年に五輪開催を控える東京への示唆を得ることを第三の目的とする。

(2) 先行研究

英国の RS 政策に関する研究は、政策を国際間比較するもの⁽¹⁾や政策の正当性を検討するもの⁽²⁾、RS 生活者の視点から政策課題を探るもの⁽³⁾等の学術研究に加え、行政文書

や民間団体の報告書⁽⁴⁾など多くの蓄積がある。日本国内にも英国の政策や支援活動を報告した幾つかの先行研究⁽⁶⁾⁽⁷⁾がある。しかし LDB 以降の近年の政策を扱うものは少なく、ほとんどが大きな政策の流れの記述⁽⁹⁾や特定の事業評価⁽¹⁰⁾に留まっている。本研究はこれらを参照しつつ、近年のロンドン RS 政策の変遷を事業レベルで把握し、さらに自治体の支援システムの全体像及び実態を明らかにするものである。またロンドン五輪の社会的影響を扱う研究群の中にも RS やホームレス問題への言及が散見されるが、いずれも路上からの排除⁽¹¹⁾や住宅からの強制退去⁽¹²⁾など五輪による負の影響を指摘したもので、五輪を機に推進された連携組織や支援策を社会的レガシーとして捉えたものはない。以上より東京五輪を 2020 年に控える日本にロンドンの RS 政策事例を報告することは有用と考えられる。

(3) 研究の方法と構成

2 章で近年のロンドン全域の RS 政策と統計値を、3 章で LDB が実施した事業の展開を明らかにする。4 章ではロンドン中心部の基礎自治体ウェストミンスター区を取り上げ、自治体レベルの支援

【表 1】ヒアリング調査概要

調査方法	ヒアリング調査(1-2時間)	
調査時期	2015年9月14日-9月23日	
調査項目	団体概要、LDBによる連携・事業・結果、ロンドン五輪の影響とレガシー、近年の動向	
調査対象		
行政 政 基礎 自治体	中央 政府	[1]Dept for Communities & Local Government [2]Home Office
	地方 政府	[3]Greater London Authority(大ロンドン庁) [4]Metropolitan Police [5]City of London
	基礎 自治体	[6]Westminster City Council(ウエストミンスター区) [7]Southwark [8]Lambeth [9]Tower Hamlets
	その他	[10]East London Housing Partnership [11]St Mungo's Broadway
	支援 団体	[12]Emmaus Lambeth [13]Homeless Link [14]Thames Reach

は右表の団体番号を []内に表示した。

*正会員・ARCH (アーチ) Advocacy and Research Centre for Homelessness

**正会員・東京工業大学 環境・社会理工学院建築学系 Tokyo Institute of Technology

2. ロンドン全域のRS政策と統計

本章では2000年代後半以降のロンドンにおけるRS政策の展開とその基礎を成してきたデータベース CHAIN、及びRSの統計値を把握し、五輪を契機とする近年のロンドン全域のRS政策の特徴や背景にある概念を明らかにする⁽³⁾。

(1) 2000年代後半以降のロンドンRS政策の展開

大会7年前にあたる2005年にロンドンが夏季五輪・パラ五輪の開催地に選ばれると、ロンドン内の主要な民間ホームレス支援団体らはすぐに「2012年までにRSを終わらせる(Ending rough sleeping by 2012)」目標を掲げたキャンペーンを展開した⁽⁴⁾。当時の大ロンドン市長はこの目標への支持を表明したが具体的な動きには至らず⁽⁵⁾、2008年5月に選出された新市長 Boris Johnson 下で作成された住宅戦略書の草案(同年11月発表)において初めて、2012年目標が公的目標として明記された⁽⁶⁾。この時期大ロンドン庁主導の動きが強まったのは、2007年の中央政府から大ロンドン庁への住宅政策に関わる権限の一部委譲⁽⁷⁾が背景にある。

新市長 Johnson は2012年目標を強く打ち出し、目標達成のための会議体 London Delivery Board (LDB) を2009年2月に設立した。LDBは国や大ロンドンレベルのRS関連機関、ロンドン中心部の特別区(=基礎自治体)、主要な民間支援団体で構成され、極度にRS状態が慢性化した205名に焦点を当てた取り組みや、「再接続(reconnection)」協定の遵守促進、さらに保健、移民、就労、刑務所退所者への対応など各分野の対策を展開した(3章で詳述)。2011年にはロンドン全域にまたがるRS施策のための予算3380万ポンド(845万ポンド/年、4年間)が中央政府から大ロンドン庁に移譲され、現在の主要事業である No Second Night Out (3章で詳述)の試行事業が開始された。その後2012年の五輪開催を経て2012年目標は達成されず、LDBは規模を縮小⁽⁸⁾した Mayor's Rough Sleeping Group (MRSG) に再編された。現在ロンドン全域に係るRS政策についてはMRSGが意思決定機関の役割を担い、一方で各特別区のRS政策は基礎自治体が担う形となっている(4章で詳述)⁽⁹⁾。

(2) RS生活者の3類型とデータベース CHAIN

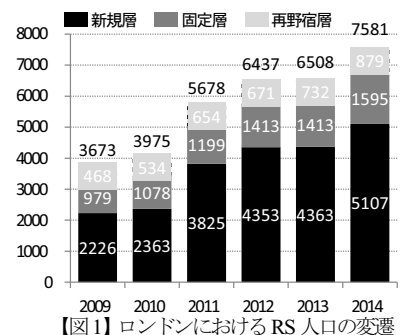
LDB 及び MRSG が展開してきた近年のロンドン全域のRS政策は、RS生活者を個人同定し、氏名や社会的属性、サービス利用歴、支援ニーズ等の情報を蓄積する関連団体間の共有データベース CHAIN⁽¹⁰⁾に基づいている。CHAINは支援現場での個人同定やアセスメントに用いられるほか、蓄積されたデータを集約した年次レポート等の発行にも利用されている。LDB 発足以降、年次レポートでは「新規層」「固定層」「再野宿層」というRS生活者の分類方法が導入された。これはRS生活歴のパターンに基づき人々を3つのグループに分類するもので、各グループの特徴や支援ニーズの分析が政策立案に利用されている【表2】。

【表2】CHAINにおけるRS生活者3類型の定義

類型	定義
新規層	当年以前にはRSの記録がない人(移行したRS生活者となった人)
固定層	前年にもRSの記録がある人(少なくとも連続する2年に渡り記録がある人)
再野宿層	前年以前に初めてRSの記録があるが、前年中はRSの記録がない(RSの期間に空白があった人)

(3) RSの年間統計

CHAINによるRSの年間統計を【図1】に示す。目標とされていた2012年にRS人口がゼロになることはなく⁽¹¹⁾、むしろ近年RS人口は増加傾向にある。この要因として、ヒアリングでは社会保障費の削減や中欧・東欧国からの移民の増加が度々挙げられた[3][6][11]。これをある程度裏付けるのが、新規層の年々の増加である。どの年も新規層が全体の6割以上を占める上、2014年には5,000名以上が新たに見られたRS生活者であった。また前年から継続してRS状態にある固定層も2-3割を占める。ここで注意したいのは、例えば2013年にRS状態にあった6,508名のうち、翌年もRS状態にあったのは1,595名(固定層)のみだという点である。もし6,508名すべてがそのまま路上に留まれば固定層が大幅に増える。これを考慮すると、近年ロンドンのRS人口が増加傾向にあるからと言って、有効なRS施策がとられていないと一概には言えないことが分かる。



3. ロンドンのRS対策事業

本章では2012年に向けたLDBによる政策展開と、2013年以降現在までのMRSGの政策を、事業の変遷から把握した。大きな流れとして、LDB設立初期に考案された事業は固定層や再野宿層に向けたものが多かったが、LDBの後期から現在にかけては再接続方針を基本とした新規層向けの事業の比重が大きくなったことが分かった。また目標値の達成度によって行政から受託団体への支払額が決まる手法の導入など、特に経済効率を重視した事業が目立つようになってきている。以下LDB及びMRSGの事業の変遷を【図2】にまとめ、これらの事業を詳しく見ていく。尚、図に対応するよう事業番号を本文中に{ }で示した。文献調査には主にLDB及びMRSGの会議録⁽¹³⁾(34回分)と、大ロンドン庁のRS支援に関わる決議書⁽¹⁴⁾(28点)を用いている。

(1) LDBによる事業展開

2009年2月に設立されたLDBは2012年11月の解散までの2年9か月、2-3か月に一度のペースで全20回の会議を重ね、様々な事業を展開した。設立初期よりCHAINデータによる支援の進捗状況の確認、新たな事業の提案、資金繰りや他行政機関との協働などを含めた事業の実現可能性の検討が常に行われ、特にCHAIN独自の枠組みである新規層・固定層・再野宿層それぞれに特化した事業が構築されていった。

①固定層・再野宿層をターゲットとした事業展開

LDBがまず取り掛かったのは、RS状態が極度に慢性化した固定層205名をターゲットとした事業「RS205」である{ }。本事業はCHAIN上で過去10年のうち5年以上、

新期となっており、中央政府や大ロンドン庁の財政縮小の流れを受けて幾つかの事業が終了、或いは統合された[3]。また2016年以降の複数年契約が決定した事業の一覧【表3】を見ると NSNO 事業に多くの資金が投入されており、NSNO 事業を軸とした新規層への対策が現在の主眼であることが読み取れる。

【表3】2016年度以降の主要事業

事業名	年間見積り額
No Second Night Out	£3,700,000
CHAIN	£ 215,000
Clearing House	£ 215,000
London Reconnection Team	£ 600,000
Tenancy Sustainment Team	£2,500,000
London Street Rescue	£ 650,000

4. 基礎自治体におけるRS政策：ウェストミンスター区

本章ではウェストミンスター区を対象に、ロンドン全域のRS政策方針や事業が当区の支援システムにいかに関与しているかを把握すると同時に、支援が及びにくい領域の実態を空間的な要素を含め明らかにする。当区が国内最多のRS人口を抱えRS政策を積極的に行ってきた自治体であること、また当区がLDBに属するロンドン中心部の自治体の一つでありLDB以降のロンドン全域の方針の影響を観察しやすいこと

【表4】フィールドワーク調査概要

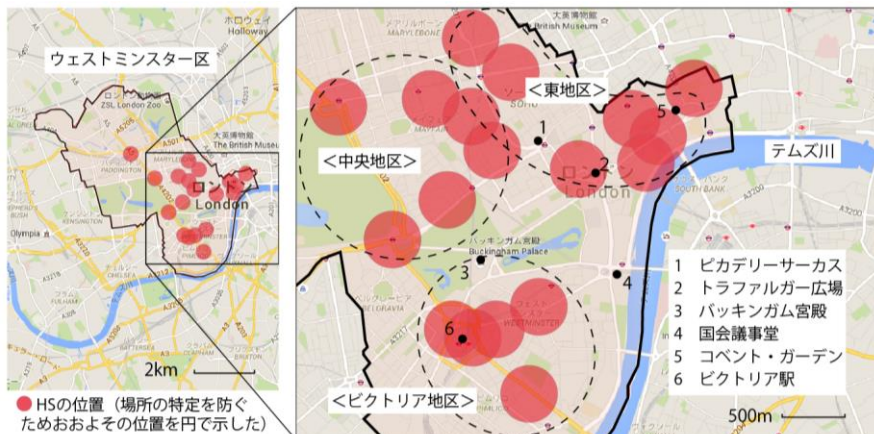
日程	2016年9月15日、17日、24日
内容	調査対象
アウトリ	Compassチーム
一参加	ホットスポット(HS)チーム
施設見学	ナイトセンター(CSTM Night Centre) ホステル(Hopkinson House)
調査参加	ストリートカウント(ウェストミンスター区)

から対象に選定した。本章では文献調査、ヒアリング[2][6]、【表4】に示すフィールドワークの結果を主に用いた。

(1) ウェストミンスター区の地域特性とRS問題の状況

ウェストミンスター区はロンドン中心部のテムズ川沿いに位置し、国会議事堂やバッキンガム宮殿、トラファルガー広場、ピカデリーサーカスなど政治経済の要所や商業・観光地、さらに長距離鉄道やバスのターミナル駅を有する地区である。国内外から旅行者や求職者が多く集まり、RS人口の流入も多い。またRS生活者が集中する場所(ホットスポット；以下HS)が伝統的に都市の中に点在し、教会の炊き出し等も多数存在している【図3】。高級住宅地やビジネス街とHSとが混在する当区では、公共空間での薬物使用や飲酒が深刻な行政課題となっている。一方、こうした人々を地域住民や企業人が金銭を渡すことで支えている側面もあり、両者間に複雑な関係が存在する。

ウェストミンスター区のRS状況を統計で見ると、まず



【図3】ウェストミンスター区の地理とHSの分布

全国カウントでは最多のRS人口(265名)を抱える基礎自治体であり、自治体内の居住世帯数に対するRS人口の比も全国2位となっている。次にCHAINレポートの統計では【表5】、当区で年間に2,570名のRS生活者が記録され、ロンドン全体で記録された人々の3人に1人が当区で確認されている。新規層の占める割合はロンドン全体の値よりやや低いが、人数で見れば年間1,533名が新たに当区の路上でRSを開始しており、彼らが路上に定着するのを防がねば問題が非常に大きくなり得る状況に当区は常に置かれている。支援ニーズについては、アセスメントを行った人々の約7割がアルコール、薬物、精神疾患のうち少なくとも1つの支援ニーズを持っていた。また国籍別で見ると【表6】、年間RS人口の半数以上が欧州経済領域の国からの移民であり、特に中欧・東欧国が大きな割合を占める。

(2) ウェストミンスター区のRS戦略

2002年にRS関連の支援サービス提供の責務が中央政府から各基礎自治体に委譲されて以来、ウェストミンスター区は4期にわたってRS戦略書を発行すると共に、その時々RS問題に対応して様々な支援・対策事業を展開してきた。従来の支援事業は、路上アウトリーチ、アセスメント、短期・中期の段階に分かれたホステル、恒久住宅という経路デザインに沿って実施されてきたが⁽¹⁵⁾、近年、特にNSNO事業開始以降に策定された最新の戦略書(2013-2016)では、財政縮小や流入移民の増加を背景に、新規層への早期対応と出身地⁽¹⁶⁾への再接続方針が前面に打ち出されている。同時に従来の支援サービスにおいても成果や効率が重視され、2014年には一部の委託契約に「成果連動型出資(payment by results)」の手法が導入されるなど、ロンドン全域の方針と軌を同一にしたRS政策方針が現れ始めている⁽¹⁷⁾。

また当区のRS戦略は支援サービスだけでなく、RS人口の流入防止や反社会的行動の取り締まりといった要素を常に含んできた。近年の戦略ではこれらの要素がより大きな比重を占め、MRSGを通じた周辺自治体への働きかけ、炊き出し団体の説得、警察や移民局と連携したHS解消のためのアウトリーチチームの構築等が行われている。これらは治安対策の側面もあるが、支援の視点から、RS生活が長期化し依存症や精神疾患が進行するのを防ぐ目的も兼ねる。

【表5】類型別RS人口(2014年度)

	ロンドン全体		ウェストミンスター区	
	(人)	(%)	(人)	(%)
新規層	5107	67%	1533	60%
固定層	1595	21%	712	28%
再野宿層	879	12%	325	13%
計	7581	100%	2570	100%

【表6】国籍別RS人口(2014年度)

	ロンドン全体		ウェストミンスター区	
	(人)	(%)	(人)	(%)
イギリス	3212	42%	926	36%
中欧・東欧*	2695	36%	1157	45%
上記以外の欧州経済領域	664	9%	274	11%
その他の国	828	11%	167	6%
不明	182	2%	46	2%
計	7581	100%	2570	100%

*CHAIN上でブルガリア、チェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、ルーマニア、スロバキア、スロベニアの10か国を指す

ヒアリングでは、低額住宅ストックがほとんどない当区において、財政縮小の中取り得る戦略は限られており、支援効果の最大化のためにも人々が路上に居続けづらい環境をつくる必要があるとの見解が聞かれた[6]。

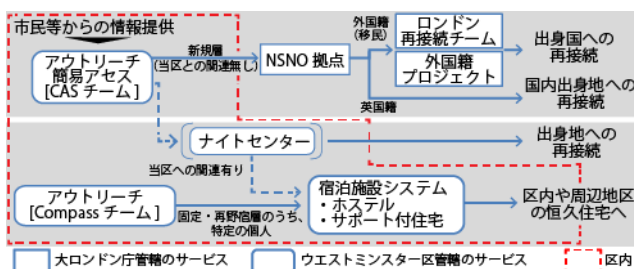
(3) RS 支援経路デザインと実態

経済効率や支援効果の観点から RS 生活者の流入・集中や路上への定着化を防ぐことを主な方針とするウェストミンスター区は、RS 生活者が支援を受け入れた場合に適切かつ効果的な対応がなされるよう非常に緻密な支援経路デザインを構築していた。本節ではこの支援経路の中にロンドン全域事業がいかに関わり込まれているかや、支援経路が個人の RS 生活歴と資格状況とに応じていかに関わり込まれているかを見ていく。一方で、様々な理由から支援経路にのることを選ばない、あるいは経路の途中でこぼれ落ちてしまう人々がいる実態についても言及する。

①支援経路デザイン

調査より明らかになったウェストミンスター区の支援経路デザインを【図 4】に示す。全体として新規層へと固定層・再野宿層への対応が分けて考えられており、異なるアウトリーチチーム⁽¹⁸⁾を起点とした異なる支援経路が用意されていた。経路はさらに、地域関連の有無や移民の滞在資格に応じて細分されている。また新規層への対応を見ると、当区への地域関連を持たない新規層の人々にはロンドン全域事業のサービスで対応するという考え方が読み取れる。

経路デザインを詳しく見ると、まず新規層について、CAS (Contact and Assessment Service) チームが市民等からの情報提供を受け、夜間路上アウトリーチに出向く。CAS のワーカーは連絡から 48 時間以内に本人を探し、見つけた場合 CHAIN 上で新規層か否かを確認し、その場で簡易なアセスメントを行う。当区に地域関連を持たない人は当区の支援サービスを利用できない旨、新たに路上に出てきた人には NSNO のサービスがある旨を説明し、本人が同意すれば NSNO 事業の 3 つの拠点いずれかに連れて行く。NSNO 拠点では本人が関連を持つ地域や依存症等支援ニーズの有無など詳しいアセスメントを行い、72 時間以内に次のサービスに繋ぐ調整をすることになっている。但しその人がウェストミンスター区の路上に至った理由は様々であり、実際には出身地に戻るのを拒否する場合も少なくない。本人が出身地へ戻るのに同意した場合は、外国籍の人へは再接続サービスを介した出身国への再接続経路、英国籍の人へは NSNO の調整ワーカーによる国内出身地への再接続経路が用意されており、依存症等の支援ニーズの状況によっては



【図4】 ウェストミンスター区の支援経路デザイン

ワーカーが接続先まで同行して次のサービスに引き継ぐ形がとられている。

次に固定層・再野宿層については、CAS チームとは別の Compass というアウトリーチチームが編成され、CHAIN によって特定された個人 (RS205 の対象者を含む) 一人一人に担当ワーカーが付く形をとっている⁽¹⁹⁾。ワーカーは継続的に担当する RS 生活者の元に通い、人間関係を構築する中で徹底したアセスメントを行うと共に、支援を受けるよう説得を試みる。本人が支援を受け入れた場合は、担当ワーカーが引き続きケースワークを行い、支援ニーズに合った適切な宿泊施設に繋ぐ。その後、経路デザイン上は依存症など本人の抱える課題を解決しながら恒久住宅へと移行していくが、実際には宿泊施設や住宅に定着できず、路上に戻ってしまう人も少なくない。また CAS チームが発見した RS 生活者が新規層でなかった場合、再接続の可能性がまず検討された上で、当区への地域関連が認められれば宿泊施設システムに繋がれるケースもある。

②路上に残った人々の実態

このように当区では緻密な支援経路デザインが構築されているが、この支援システムに全ての RS 生活者がのるわけではなく、路上に残っている人々も少なからずいる。例えば最新の CHAIN 四半期レポートを見ると、2015 年の 10-12 月に当区で確認された RS 生活者 979 名のうち、213 名は 7-9 月にも路上で確認された人であり、更にそのうち 18 名は 7-9 月時点では新規層であった人々である。またヒアリングで聞かれた一例を挙げれば、中欧・東欧国出身の RS 状態にある移民の一部は職を持つ経済的移民であり、宿泊費を節約して本国にいる家族へなるべく多く仕送りをしようと RS をしているため再接続を拒否するという話があった[6]。彼らは法制度上英国で公的支援を受ける資格を持たないが、EU の条約上では英国内に滞在する資格を持ち、RS 問題の解決を目指す行政側からすれば、支援と取り締まりどちらのアプローチも難しいケースだとのことだった。

(4) ホットスポット (HS) を巡る対策と実態

ウェストミンスター区は CAS と Compass の 2 種類のアウトリーチチームに加え、HS 解消のための HS チームを有する。警察、移民局、区職員とアウトリーチワーカーが共同で HS に出向き、【図 3】の 3 つのエリアを巡回している。当チームは戦略上、RS 生活の長期化を防ぐ意図と、路上に居続けづらい環境をつくることで支援を拒む人々が支援を受け入れるよう促す意図を持っている⁽²⁰⁾ [6]。本節では RS 政策において支援が及びにくい領域の実態を捉えるための空間として HS に着目し、HS の地理的・空間的特徴【図 5】【表 7】とその場所への HS チームの働きかけを具体事例を取り上げて詳述する。尚、HS の場所は HS チームの働きかけや空間の管理体制等の理由から随時変動するが、一般的にはある程度の広さがある場所や炊き出しの多い場所、交通の要所などが HS になりやすい[2][6]。調査時には 20 箇所弱の HS がアウトリーチチームによって把握されており、以下ではその中で代表的な 4 事例を取り上げた。



【図5】ウェストミンスター区内のHS

(左上→右上→左下→右下の順に①教会前広場、②店舗A前の空間、③空きビルB前の空間、④ターミナル駅前)

【表7】ウェストミンスター区内のHSの地理的・空間的特徴

事例	公有/私有	地理的・空間的特徴	その他、歴史的経緯など
①教会前広場	公有地	・ビクトリア地区の中心部にある聖堂前の広場で、周囲にはビジネス街が広がる ・区のデイセンターやアウトリーチチームの拠点の近く	・聖堂は19世紀末に建設され、当時より周辺にRS生活者の支援活動を行う教会由来の団体が拠点を置いていた ・広場自体は1970年代に整備され、炊出しが集中する場所となり現在に至る
②店舗A前の空間	私有地	・東地区のショッピング街に位置し、日中は多くの観光客が集まる ・アーチ型の柱廊玄関	・19世紀後半にホテルとして使用されていた建物を復元し、2010年に店舗としてオープン
③空きビルB前の空間	私有地	・東地区の中心街から南のテムズ川方面に向かって土地が急激に下る場所に位置する ・建物2階(エントランス階)から突き出したテラスの真下の空間で、高い柱に囲まれ、地上ではあるが交通量のほとんどない裏道に面する	・18世紀後半に建てられた高級住宅群のテラス下にアーチ空間が作られ、テムズ川に面する埠頭として機能 ・19世紀後半に水辺埋立てにより埠頭機能が失われ、多くのRS生活者が居住 ・20C前半に建替えが行われ、柱に囲まれたテラス下空間となる
④ターミナル駅前	私有地	・長距離鉄道のターミナル駅で、ロンドンで乗降客数の最も多い駅の一つ ・駅前ロータリーに面する商業ビルに屋根のある軒先空間が存在する ・区のデイセンターの近く	-

①教会前広場〈解消された事例〉: 教会前の開けた空間で、古くから支援活動を行う教会由来の団体が近くに拠点を置く。伝統的に多くの炊き出しがここで行われており、RS生活者や路上飲酒者などが日常的に見られる場所であった。しかしビジネス街の中心に位置する公有地であることから利活用の需要が高く、区自治体は広場から屋根のある場所を無くすデザイン案を含む地域計画の作成や、当広場での炊き出しを禁止する条例の提案などを行ってきた。最終的には炊き出し団体を説得して他の場所へ移動するよう促し、頻繁にアウトリーチを行うことでHSを解消するに至った。

②店舗A前の空間〈解消された事例〉: 観光客などが多く訪れるショッピング街の店舗前敷地で、歴史的建造物を復元したアーチ型の柱廊玄関が屋根のある広いスペースを作り出している。店舗の経営者は世間の目もあり、閉店後の夜間にRS生活者がそこに居ることを容認していたため、最近までHSチームは対応できなかった。しかし店のガラスを割って商品が盗まれる事件が発生してからセキュリティ体制が変わり、経営者はHSチームへの協力を了承した。結果HSチームの働きかけによりこのHSは解消され、そこにいたRS生活者らは再接続サービス等に繋がれた。

③空きビルB前の空間〈解消されていない事例〉: 中心街からテムズ川方面へ下る坂の中腹に位置し、建物へのメイン入口がある2階から突き出したテラスが、1階入口前に広い屋根と高い柱に囲まれた空間を作り出している。テラス下の空間は18世紀後半に生まれた歴史的なもので、面する道路が周辺開発により使用頻度の低い裏道となって以降、伝統的にRS生活者の集まる場所となった。HSチームは働きかけを試みているが、現在ビルの管理者が入替わり工事中のため、セキュリティとの交渉ができない状況である。

④ターミナル駅前〈解消されていない事例〉: ターミナル駅前のロータリーに面して商業ビルが立ち並び、その軒先に屋根のある空間が点在している。人通りの多い場所であり、ここで見られるRS生活者らは数としては多いが入れ替わりが激しく、新規層の人や、働いている経済的移民が比較的多いと言う。RS生活者らは建物の私有地部分に寝ているのでHSチームは対応できず、店舗前に植木を置く等の対応をしてほしいと店と交渉している。

5. 総合考察・結論

(1) 総合考察

ロンドンでは五輪を契機に2012年までにRSを終わらせるという意欲的な目標が掲げられ、本目標の下にロンドン全域のRS政策の意思決定を担う、様々な関連組織で構成する会議体LDBが設立された。LDBの発足と同時にCHAINデータの分析に導入された「新規層・固定層・再野宿層」というRS生活者の類型は、政策の対象グループを明確にする役割を果たし、LDBはこの枠組みに基づいて各グループに焦点を当てた様々な事業を短期間で考案・実施していた。五輪がRS政策にとっての好機として生かされ、この時期進められた意思決定組織の設立、政策対象の設定、それに対応した事業の設計は、現在も規模を縮小した会議体MRSG、より分析の精度を上げたCHAINデータベース、ロンドン全域事業だけでなく基礎自治体の支援システムの中にも見られる3類型に基づく事業設計という形で存続しており、ここにRS政策にとっての五輪の社会的レガシーを見ることができる。またLDBはその期間中数々の試行事業を行い、その成果をCHAINデータを用いて評価するサイクルを繰り返して、効果的な支援策を追求した。そこから多くのことが学ばれ、特にLDB発足当初には明確な対策が打てなかった新規層への対応策を生み出したことは、LDBの一つの到達点と言えるだろう。

一方ウェストミンスター区の事例では、効率的・効果的な政策によりRS生活者本人のためにもRS生活の長期化を防ぐという方針の下、緻密な支援システムが構築されていたが、支援の現場では、再接続を拒む個人々の事情や自治体と方針を異にする団体による炊き出しの実施、私有地管理者によるRS生活の容認など、支援システムがなかなか及ばない領域も見られた。HSの事例検討からは、周囲の交通機能や支援サービスとの地理的關係、建物の空間的構造がRS生活者の居場所を都市の中に創出しており、そうした場所の幾つかは歴史的に都市の中に残ってきた空間であることも分かった。効率や効果を追求するRS政策方針が、時に都市の歴史性に抵触しうる状況が読み取れた。

最後に本研究より得られた、2020年に五輪開催を控える東京のRS政策への知見を整理する。まず五輪のような国

際的大規模イベントは、RS 政策にとって社会的レガシーを生み出す好機となり得る。ロンドンではこの機会を捉え、組織設立、対象設定、事業設計の3つが短期間で進められ、それが現在まで続く RS 政策の骨格をなしていた。現在東京では都区の福祉担当で構成される連絡協議会が実質的に RS 政策の意思決定を担っているが、五輪を機に、国の機関や保健、労働、公共空間管理など他分野の担当者、民間支援団体を含めた組織体を設立し、東京の RS 政策について活発な議論が持たれることが望まれる。また政策の対象設定に当たって、実態の把握が急務である。最近東京では都の概数調査が実態を反映していないという指摘が市民団体の調査¹⁵⁾によりなされたが、実態の把握なしに効果的な政策は望めない。組織体の設立と実態把握の努力があって初めて、セクター全体がそれぞれの持つ資源を生かし東京の RS 人口に適した支援策を模索することができるのであり、RS 政策の後退が懸念される現状において、五輪はそうした積極的な動きを生み出す貴重な機会を提供している。

(2) 結論

・ロンドン五輪を機に組織された LDB は RS 政策に短期間で多くのエネルギーを投入した。データベース CHAIN に基づく新規層・固有層・再野宿層のグループに対応した様々な事業が考案・実施され、効果的な支援策が模索された。
・LDB 初期のロンドン全域事業は固定層と再野宿層に焦点を当てていたが、徐々に新規層への事業の比重が増し、現在は早期対応と再接続方針が政策の中心に置かれている。
・ウェストミンスター区では効率的・効果的な支援策を目指し緻密な支援システムが構築されていたが、支援の現場では RS 生活者や一部の団体、私有地管理者の意向が自治体の方針と合致せず、支援が及ばない場合もある。さらに都市の地理的・空間的構造が RS 生活者の居場所を創出し、現在の支援方針に抵触する場合も見られた。
・五輪は RS 政策にとって社会的レガシーを生み出す好機となり得る。ロンドンにおいて短期間で進められた組織設立、対象設定、事業設計は東京においても目指されるべきであり、五輪はそうした積極的な動きを生み出す貴重な機会を提供している。

※本研究の一部は、日本学術振興会科学研究（基盤 C）「生活困窮者自立支援法下におけるホームレス政策とデータベースの役割に関する研究」の一環として行われた。

【参考文献】

- 1) Minnery, J. & Greenhalgh, E. 2007, "Approaches to homelessness policy in Europe, the United States, and Australia", *Journal of Social Issues*, vol.63, no.3, pp.641-655
- 2) Johnsen, S. & Fitzpatrick, S. 2010, "Revanchist sanitization or coercive care? The use of enforcement to combat begging, street drinking and rough sleeping in England", *Urban Studies*, vol.47, no.8, pp.1703-1723
- 3) Ravenhill, M. 2008, *The Culture of Homelessness*, Ashgate
- 4) Wilson, W. 2015, "Rough sleeping (England)", *House of Commons Library, Social Policy Section*
- 5) Jones, A. & Pleace, N. 2010, *A Review of Single Homelessness in the UK 2000 - 2010*, Crisis UK
- 6) 岩田正美 2002, 「英国社会政策と『社会的排除』」海外社会保障研究, no.141, pp.28-37
- 7) 中山徹 2002, 「イギリスにおけるホームレス問題と『野宿者』対策」社会政策学会誌, no.8, pp.125-152
- 8) 河西奈緒, 土肥真人 2011, 「ロンドンにおけるラフスリーパー政策と支援

- システムの実態に関する研究」日本都市計画学会都市計画論文集, vol.46, no.3, pp.1021-1026
- 9) Homeless Link 2015, *Support for Single Homeless in England Annual Review*
 - 10) Johnsen, S. & Jones, A. 2015, *The Reconnection of Rough Sleepers within the UK: An Evaluation*, Crisis UK
 - 11) Kennelly, J. & Watt, P. 2011, "Sanitizing public space in Olympic host cities: The spatial experiences of marginalized youth in 2010 Vancouver and 2012 London", *Sociology*, vol.45, no.5, pp.765-781
 - 12) Watt, P. 2013 "It's not for us": Regeneration, the 2012 Olympics and the gentrification of East London", *City*, vol.17, no.1, pp.99-118
 - 13) Mayor of London, The Mayor's Rough Sleeping Group, <https://www.london.gov.uk/what-we-do/housing-and-land/housing-strategy/mayors-rough-sleeping-group>, 2016.4.5 入手
 - 14) Mayor of London, Decision making, <https://www.london.gov.uk/about-us/greater-london-authority-gla/good-governance/decisions>, 2016.4.5 入手
 - 15) 河西奈緒, 北島拓也(2016)「2016 東京ストリートカウント: 市民ボランティアによる都内3区の夜間路上調査」地方自治職員研究, vol.685, pp.48-50

【補注】

- (1)本論において「ロンドン」とは、大ロンドン市の地理的範囲を指す。
- (2)ホームレス特別措置法が2017年8月に失効し、従来のRS政策は生活困窮者法下で行われるとされている。しかし後者の法にはRS政策の理念や実態調査の実施、行政計画策定等の内容がなく、後退が懸念されている。
- (3)英国及びロンドンにおける広義ホームレス政策とその中のRS政策の位置づけ、2000年代前半までのRS政策の展開の詳細については文献6)7)8)を参照されたい。
- (4)Homeless Linkが主導したこのキャンペーンは、複数の主要な支援団体間の話合いから生まれた [11]。
- (5)大ロンドン市は地方分権の流れの中で2000年に組織された。組織された当初は、中央政府から大ロンドン市長に対して現在よりも限られた権限しか委譲されておらず、2007年のGreater London Authority Actの施行まで、大ロンドン市長は基本的に住宅政策に関する権限を持たなかった。
- (6)同時期に公表された中央政府の文書「No One Left Out」にも同様の目標が掲げられたが、2010年5月に労働党政権から保守党政権に代わり、保守党政権はこの目標を踏襲しなかった。
- (7)補注5)参照
- (8)分野別で見ると、LDBのメンバー組織であった労働年金省のJobcentre Plusや法務省はMRSGのメンバー組織には入っておらず、警察・移民・保健の3分野が残る形となった。またロンドン内の基礎自治体についても、MRSGになって抜けた自治体と新たに加盟した自治体がいる。
- (9)基礎自治体は、様々な社会的弱者に対する住宅関連のサービスを提供するための資金を中央政府から受けている。2011年度以降この資金の一部がホームレス支援やRS支援に費やされなければならないという制限がなくなったため、各自治体がRS支援サービスを提供するインセンティブが低くなっている。RS人口が集中するCity of Londonやウェストミンスター区では、この中央政府の資金と区の資金とを組み合わせて支援事業を行っている[5][6]。
- (10)CHAINの詳細については文献8)を参照
- (11)LDB内では「RSを終わらせる」という目標の正確な定義が初期の会議で話し合われており、固定層と再野宿層については数値的にゼロを目指す。新規層については流入を完全に止めるのはほぼ不可能であるため、「二晩目に路上にいないようにする (no second night out)」という目標に変えたという経緯がある。文献13)参照
- (12)LDB2010年発行のAction Planより。路上から脱却した4分の3の人たちの多くは宿泊施設などに繋がったが、亡くなった人や地域から自主的にいなくなった人々も相当程度含んでいるとの話がヒアリングで聞かれた[9]。
- (13)詳しい開発の経緯とSIBのシステムについてはSocial Finance (2012)「A social impact bond for entrenched rough sleepers: outline business case」を参照。
- (14)文献14)参照。
- (15)文献8)参照。ヒアリングでは次回の契約更新時(2016年度)にいくつかのホステルを減らす予定であることが聞かれたが[6]、まだ第5期(2016年～)の戦略書が公表されていないため詳細は不明である。
- (16)ここで言う出身地とは、移民の場合は国籍のある国を、英国人の場合は地域関連のある自治体を指す。
- (17)2014年の路上アウトリーチ事業再委託において、契約金の10%にpayment by resultsが導入された。
- (18)2014年にアウトリーチチームの再編成と再委託が行われ、以前は3つのエリアを3団体が別々に担当していたが、現在は3団体合同で、機能の異なる3種類のアウトリーチチーム(CASチーム、Compassチーム、HSチーム)になっている。
- (19)こうした体制のため、アウトリーチに参加した際、ワーカーは自分の担当クライアント以外の人に路上で会っても声をかけず素通りしていた。
- (20)アウトリーチに参加した際、警察や移民局はそのRS生活者が違法な状態にない限りは話を聞くだけで強制的な取締りを行っていなかった。また違法滞在の疑いがあったとしてもその場で連れて行くことはせず、日時を指定し移民局のオフィスに来るようにという内容の文書を発行するに留めていた。