

## [研究論文]

フランスにおけるホームレス生活者の  
居住支援策の近年の動向

—アソシエーション（非営利法人）の社会参入宿泊施設等の事例調査を通じて—

北 條 蓮 英

## はじめに

わが国では2002（平成14）年8月に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（以下、ホームレス法）」が制定され、翌年7月同基本方針が策定された。ホームレスとは「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく、起居の場所として日常生活を営む者（野宿生活者）」と同法は規定する。はじめての統一方法で実施された調査<sup>1)</sup>によると、野宿生活者は全国で25,296人いるとされた。ホームレスに至った要因は、昨今の厳しい経済状況のもと「主として就労の意思はあるが仕事がなく失業状態にあること、医療や福祉等の援護が必要であること、社会生活を拒否していることの3つの要因が複雑に重なり合って発生している<sup>2)</sup>とみる。したがって、この問題への対応策は、医療・健康・就労・福祉・居住などの種々の施策領域にまたがるが、緊急施策としては、主に自立（就労）をキーワードに構築されている。すでに大都市を中心に、ホームレス自立支援センターが立ち上がり、今後5年間の実施計画に基づき施策が講じられることになった。

居住福祉の観点からこの問題の動向とありようを考察せんとするとき、30年もしくは半世紀近くも先行しているフランスのホームレス対策の経験を学ぶことは、社会・経済に加えて移民事情などの特殊性や社会保障制度などの背景が異なるとはいえ、これが人間居住という普遍的テーマであるだけに、なんらかの示唆を得ることができると考えられる。

今日フランスのホームレス支援策は、後述するように戦後、公・民による種々の対応努力の積み重ねの結果、その到達としてホームレス生活者を「反排除」、「社会的不公平の是正」という国家的規範の中に位置づけて、かつ公民パートナーシップで取り組んでいることに特質があるといえる。

本論では、まず、フランスにおけるホームレス生活者の居住保障の展開にみられる特質を概観した上で、次に、アソシエーション（非営利法人）が運営する社会参入宿泊施設等に着目し、

受付日 2005.10.11

受理日 2005.11.30

所 属 福井県立大学看護福祉学部社会福祉学科

そこでの居住保障の現状、さらには最近の施策の動向と課題について述べる。このため研究方法は、①. 先行研究<sup>3)</sup>による、この問題のトレース（現状把握）②. フランスにおけるアソシエーション（2機関）および政府機関（社会格差是正担当省）へのヒアリングおよび現地視察<sup>4)</sup>、③. ヒアリング先より入手した資料・文献の翻訳<sup>5)</sup>による。なお、本論は、先述のすぐれた先行研究成果をなぞっているにすぎないといえるが、強いて独自性をあげるならば、ごく最近の施策動向の把握（といっても理解程度）に努めた点である。

## 1. ホームレス生活者の定義とパリの風景

ホームレスの定義について日本では先述のように特別法で狭義に規定する。一方、フランスでは、ホームレスに限定した特別法は存在せず一般法で対応している。最近まで公共施設省都市計画・建設・建築研究所でSDF（ホームレス）研究担当官だったバレ女史によると、ホームレスの定義としては、ホームレスの問題が起こる前の段階では、「定住居」をもたない者とは「旅をしながら生活する旅芸人」「河川で水上生活する人」等を意味したが、社会問題化して以降、失業に伴い住宅を失った人に発展したとみる。

極限的なホームレス生活者とは、宿泊施設間あるいは、路上生活と宿泊施設とを往来する「住所または住居不定者（SDF）」をいう<sup>6)</sup>が、ホームレス生活者とはそれだけではなく、3カ月の定住証明のできない人<sup>7)</sup>、さらに広義には、家具付きホテル（安ホテル）居住者や、余儀なくされた同居人、劣悪住居に住む人々など住宅困窮者も含むとされる。したがって、ホームレスの数の把握については、住宅困窮者との境界の線引きにより大きな差異が生じる<sup>8)</sup>が、2001年1月調査の国立統計経済研究所（INSEE）によると、最も厳しい状態のホームレス生活者はフランス全土で86,500人と推計される<sup>9)</sup>。これは先述の日本の数の3倍以上、フランス人口（5,852万人、1999年国勢調査）<sup>10)</sup>は日本の約半分なので対人口比では実に6倍以上になるが、しかし、フランスではその定義において宿泊施設を転々とする不定住者も含めていることから単純比較は意味がないことに留意したい。

今回1週間という短い調査日程ではあったが、パリ市内を移動する際、徒歩であれ、地下鉄であれ公共的場所にホームレスがいないかどうか注意深く、しかし、さりげなく観察した。ところで、都市の町並みや魅力性の比較の際、ものさしとして密度指標を使うと理解しやすくなる。パリ市は、面積的には大阪市の約半分（105km<sup>2</sup>）の地域に約212.5万人（1999年国勢調査）が住む。人口密度は202人/ha（ブローニュの森8.5km<sup>2</sup>、ヴァンセンヌの森10km<sup>2</sup>などを除くと245人/haで大阪市のそれ（120人/ha）の1.7倍～2倍とかなり高い密度になる。とくに、都心部（その範囲のとり方はいろいろあるが、市民感覚的には1～8区に該当）では、ルーブル宮のある1区でも92人/ha、2～8区では200人前後から300人/ha弱になるなど、高い密度の居住空間で構成されている<sup>11)</sup>。

## フランスにおけるホームレス生活者の居住支援策の近年の動向

こうした人口密度をもつ市街地の街区景観は、上層階に住宅が乗った中層（6～8階建）の町並みを成し、道路等がきちんと整備されているため過密感はほとんど感じない。日本でこれだけの密度の市街地をあげようとする、道路の狭隘な密集地になってしまう。パリは、人口密度は高いけれど、公共施設が整い1階部分に専門店、オフィスと住宅とが複合した適度な集積により魅力を生んでいる。そうした街中にどこもかしこも観光客が集まり、さながらお祭り騒ぎのような賑わいである。それも点的集中というよりも、アリの行列さながらの雑踏である。この点が過去1970年代と、80年代に訪れた時とはやや様相が異なる。今回丁度訪れた3月末からサマータイムに入り夕方の時間帯が長くなったことが人出に拍車をかける。観光もバブルの様相を帯びている。そうした状況の中でホームレスを見つけるのは容易なことではない。日本のような集団的様相のものは全くみかけなかった。しかし、皆無ではなく、いわゆる日本流定義のホームレスは、路上2名、公園2名、駅舎1名の計5名（うち1名は女性）をやっと確認できた。具体的には路上とは、都心繁華街（オペラ座裏の通りとピラミッド通り裏の教会横）の路地、また公園とは、パリ市東南部の国立図書館近くのベルシー公園、駅舎とは地下鉄8号線の終着駅手前の駅ホーム内である。いずれも昼間から夕方にかけての時間帯でいずれも単身者で、物乞い姿はあまりみかけなかった。むしろ、物乞いは地下鉄など電車内で入れ替わり立ち代りして車両を移動し、大声を出して（何故物乞いをするに至ったか、という自分の境遇を話して）金銭をねだっている姿に出くわした。

## 2. フランスのホームレス支援策の展開と居住保障援助プログラム

### 2-1 ホームレス支援策の展開と特質

フランスのホームレス支援策の展開について、小玉ほか(2003)『欧米のホームレス問題－実態と政策（上）』所収の都留ほか「第IV編 フランス」等の文献<sup>12)</sup>を参考にホームレス支援策の経緯を抜粋して表-1にまとめた。以下にその特徴の概略を述べる。

- (1) 19世紀半ばの産業革命以降、賃労働者の貧困化が社会問題となり、民間福祉が主導的な役割を果たした。慈善施設を設置して救済に当たったが、これがのちの社会参入宿泊施設（CHRS）へと発展する。こうした民間慈善団体の活発な活動の背景には、カトリック教の価値観が根底にあるといえるが、それだけでなく非営利組織の活動を支えているのは、1901年制定のアソシエーション法が大きいと考える。同法では「法人、自然人を問わず2人以上が知識や営利追求を目的としない活動を共有することを目的に結成する組織」とし、公益性を認定された組織には税制上の優遇措置が適用される<sup>13)</sup>。
- (2) 第2次大戦後の1950年代以降の「栄光の30年間」<sup>14)</sup>は、失業問題は順調な経済成長の下でほとんど顕在化しなかった。しかし、1980年代以降の経済不振に伴い大量失業時代を迎える。1985年に失業者250万人、失業率10%に達し、それが1990年代の94～99年には300万人を

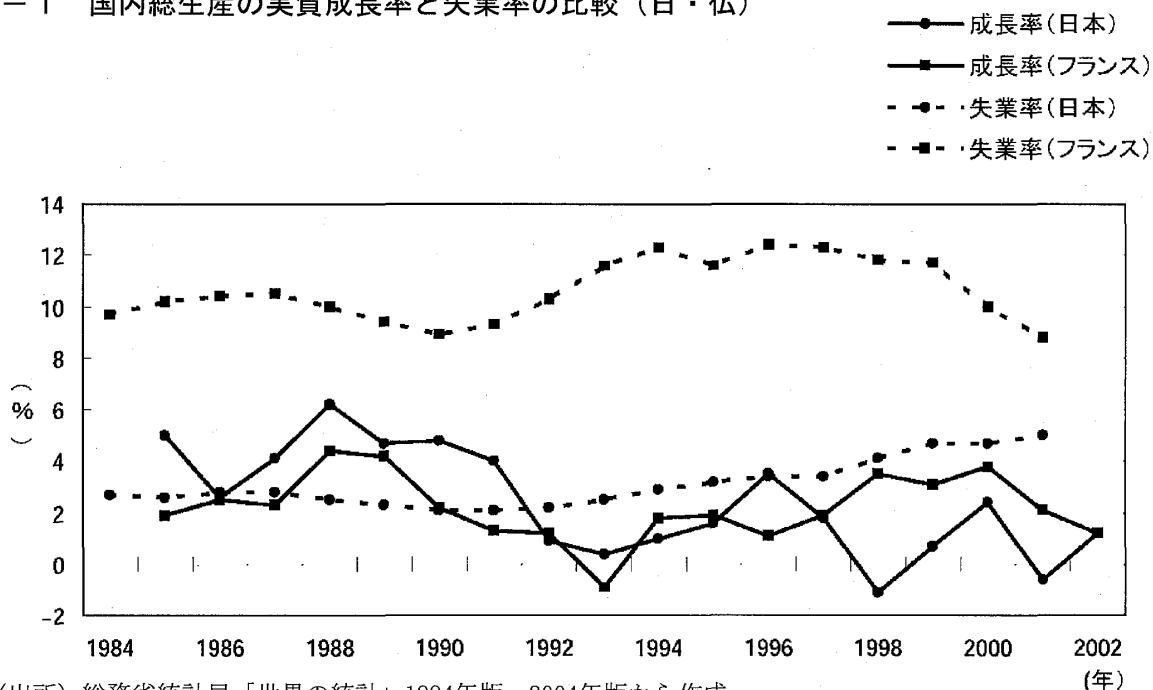
表-1 フランスにおけるホームレス施策の経緯

西暦	事項	摘要
1953	社会扶助制度において「貧困者」への宿泊施設が規定	入所対象は、「病院、看護オヨビリハビリテーション施設から退院者、出獄者、売春の恐れのある人々で、かつ単身者
1954	「母子凍死事件」	
1959	社会扶助宿泊施設(CHRS) 制度改正	宿泊施設の4番目のカテゴリーに「放浪者」が追加
1969. 5	ボンビドゥー大統領	
1971	社会住宅手当(ALS) 制度	家族手当支給対象とはならない障害者や高齢者等特定社会階層を対象
1974. 5	ジスカール・デスタン大統領就任	
1974	74年法(社会扶助制度)	従来の社会扶助宿泊施設入所対象が病院退院者、刑期終了者、売春のおそれのある者、放浪単身者⇒家族に拡大。
1975	CHRS 職員の職業資格・専門職化	
1977	住宅融資制度改革⇒「石(建設) への援助」から「人への援助」	⇒「特定層」対策を住宅政策の中心に位置づける伏線
1981. 5	ミッテラン大統領就任	
1982	82年3月 地方分権法成立 82年6月「住宅への権利」(キイヨ) 法	
1986. 3	シラク内閣(第1次保革共存内閣)	
1985		失業者 250 万人、失業率 10%。
1987	経済社会評議会(CES) のウレザンスキ・レポート	「住宅への権利は尊重されていない」との指摘
1887		浮浪者の家(ナンテールの家) 設置
1988	「(社会) 参入最低限所得制度(RMI エレミー)」	⇒労働能力のある者は対象としないという従来の扶助原理を修正。低所得者への医療保障改善
1990	90年5月法「ベソン法」	⇒すべての人々への住宅への権利の明確化
1991	「都市の方向づけに関する法律」	⇒地方住居計画制度にもとづく社会住宅供給や社会的隔離問題への取り組み
1993. 3	バラデュール内閣(第2次保革共存内閣)	
1993	ドクターエマニュエリ氏、SAMU-Social (サミュソシアル社会福祉緊急援助) 創設	失業者 300 万人を超過、失業率 12%。
1994	94年7月「住居法」	極限状態の人へのシェルターの提供を優先(保革共存内閣が制定)
1995. 5	シラク大統領	
1997. 6	左派ジョスパン内閣(第3次保革共存内閣)	
1998	98年7月「排除に抗する闘いの基本法」	「最も恵まれない者」への支援という点で住居法の拡充強化
98-99		冬季の寒波で 17 人の路上凍死
2000	「都市の連帯と再生法(SRU)」	社会住宅の供給の基礎自治体への義務づけ
2002. 5	シラク大統領再任	
2002. 6	右派ラファラン内閣	
2005	社会的格差是正のための計画策定法	

(出所) 上表中2000年までの事項は、小玉徹、中村健吾、都留民子、平川茂著「欧米のホームレス問題－実態と政策－(上)」所収の『第Ⅳ編フランス』より適宜抜粋。

## フランスにおけるホームレス生活者の居住支援策の近年の動向

図－１ 国内総生産の実質成長率と失業率の比較（日・仏）



超過し、12%前後と過去最高になり深刻な社会問題化する（図－１）<sup>15)</sup>。こうしてホームレス問題も貧困問題として位置づけて社会政策で取り組まれることになる。

(3) ホームレスを対象とする公的施策は1950年代に始まる。1953年「貧困者」に対する宿泊施設を社会扶助として制度化した。入所対象は病院退院者、刑期終了者、売春の恐れのある者でかつ単身者とされたが、1959年「貧困者」の1つに放浪者が加えられた。さらに1974年法改正により単身から家族へ拡大された。また福祉・保健サービス、社会復帰のための就労支援等の処遇改善が図られた。

(4) 先述の1980～90年代の厳しい経済環境の下、失業者の増大という嵐の前には、これらの社会保障制度は十分に機能しなかった。こうした中、「貧困との闘い」に民間の慈善・福祉アソシエーションが地域で救援活動を拡大し、同時にロビー活動を積極的に進めた。こうして、政府の審議会等を通じて新貧困対策が報告書に言及されることになった。とりわけ87年経済社会評議会（CES）ウレザンスキー・レポートは「パリの住宅のない人々は15,000人」など厳しい住宅困窮問題の実態を解明し、すでに1982年に明文化されていた「住宅への権利」は尊重されていないと指摘した。こうした動きが後押しとなって、1988年ミッテラン大統領が再選されると社会党内閣は、ホームレスや「もっとも恵まれない」住宅困窮者のための住宅確保策を打ち出した。

1988年「社会参入最低所得（RMI エレミー）」制度により労働能力のあるものは対象としないという従来の扶助原理を修正した。その1つにホームレス者に最低限所得手当の受給権を認めたこと、2つは参入援助としてあらゆる社会的排除からの脱却を目指し教育、雇用、

職業訓練、保健、住宅など広範な領域を対象としたことである<sup>16)</sup>。

1990年「住宅への権利を実現するための法律（ベソン法）」を制定、住宅への権利は、国民にとって連帯の義務のひとつであると宣言した。さらに1998年「排除との闘いの方向づけの法律（反排除法）」はこれを拡充強化した。

(5) ホームレス支援策に関連する、もうひとつの政策軸の社会住宅制度にふれておかねばならない<sup>17)</sup>。

社会住宅制度のルーツは19世紀末の「低廉住宅（HBM）」制度に遡るが、これに代わってHLM（適正家賃住宅）が戦後の1950年に創設された。HLM組織には、地方公共団体により設立された公社、民間組織の株式会社、主に持家建設を受けもつ協同組合がある。

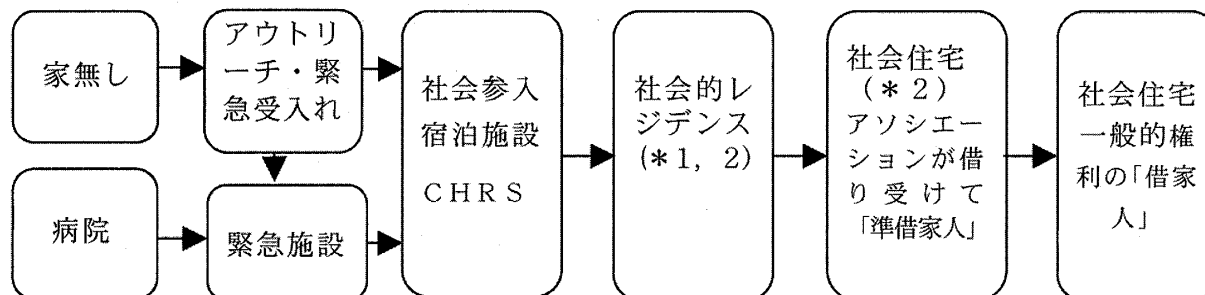
HLMは広義には「その建設・改善・取得のために国からの公的援助をうけた住宅を所有形態（持家が賃貸用か）を問わずに総称するが、その大部分はHLMを中心とする社会賃貸住宅である<sup>18)</sup>。

社会住宅は戦後、時代や社会環境の動向、住宅需要の変化に対応して住宅政策の重点も移り、その概念が拡張されていった。HLMは、1950～60年代は農村部から都市への人口流入や旧植民地からの引揚者向けの受け皿用に大量供給された。一方1954年冬、ホームレス凍死事件を契機にピエール神父によるホームレス救済キャンペーン、神父自らのHLM建設、そして国による緊急住宅建設がされた。都市再開発事業がすすむ1960年代は、事業で住まいを失った労働者や新たに流入してきた移民労働者向けに「きわめて社会的な住宅」として活用された。社会住宅の差別化政策においては、通常のHLM住宅より低家賃、低質の住宅供給プログラムとして活用された。1980年代以降、公的支援に組み込まれた持家を含む民間住宅も社会住宅の対象にされてきた。このように、社会住宅制度は、まさに社会のニーズの変化に即応しながら政策の位置づけの下、多様な展開を見せた。社会参入の政策目標からすると、ホームレス生活者の居住保障として社会住宅は格好の選択肢のひとつとしてとらえることができる。

## 2-2 ホームレス居住支援の流れ

次に、ホームレス生活者の居住支援の流れについて典型的ではあるが、全体の枠組を図-2に示した。すなわち、ホームレスに陥った場合、アウトリーチ・緊急受入れ、宿泊施設、社会的レジデンスの過程をへて社会住宅に至るまでの居住保障の流れを示す。図中の矢印は援助というアクティビティの含意がある。この援助は1950年代にはじまり1980年代は公私協同活動として、1990年代には路上における組織的、定期的なアウトリーチ活動を展開している。夜間の巡回活動だけでなく、フリー電話による社会福祉緊急援助（SAMU social）などがある。これは国鉄、公営交通局などの連帯部局、福祉事務所、アソシエーション、赤十字病院、人道的

図－２ フランスでのホームレス生活者に対する居住支援の流れ



(出所) 都留民子「第Ⅳ編フランス」『欧米のホームレス（上）』p224～233をもとに作成。

\* 1＝施設から一般住宅への入居が困難な中で制度化された仲介的・一時的住宅（同書p231）住宅に困窮している単身者やひとり親世帯向けの小規模な居住施設で、原則として滞在期限を限って提供（同書p290）

\* 2＝住宅手当と同伴活動

アソシエーションが実施主体となっていてとりくむ。いまひとつ宿泊施設や社会的レジデンス入居者への再参入援助としては、ソーシャルワーカーの同伴活動のほか健康回復、求職活動の支援、一般住宅への入居援助等がある<sup>19)</sup>。

ここで、住宅および宿泊施設の定義について述べる<sup>20)</sup>。困窮者の住宅問題の所轄は、住宅担当省と社会福祉担当省の2省である。2省間の共通用語としては、1) 緊急宿泊施設、2) 参入宿泊施設、3) 一時的住宅の3つのタイプがある。

宿泊施設と住宅との相違点は、そこを利用する者の法的資格の違いにある。即ち、住宅では、それがたとえ一時的であれ、そこに居住する資格（賃貸借契約又はレジデンス契約）を有し、家賃なり使用料を支払い、住宅個人援助（APL）を受給することができる。

宿泊施設では、居住する資格はない。確かに宿泊費の一部を負担するよう求められるが、その額は収入により決められ、住宅個人援助（APL）を受給する資格はない。また、宿泊施設にとどまり続ける権利もない。

次に、緊急宿泊施設と参入宿泊施設の相違点について、緊急宿泊施設は、無条件で誰でも、但し短期間のみ受け入れる。具体的には、夜間受け入れ、一般ホテル、難民申請者用ホテル、緊急宿泊施設（CHU）、難民申請者用緊急受け入れセンターがある。参入宿泊施設には、CHRS、難民として認定された者のためのCADA（難民申請者用受け入れセンター）とCPH（仮宿泊センター）、社会ホテルがあり、選別された者だけが受け入れられ、（社会）参入プロジェクトを策定し、受け入れ期間が長期である。なお、一時的住宅には、ソーシャル・レジデンス、又貸し、中継の家がある。

### 3. アソシエーション（非営利法人）による居住支援事例

ホームレス居住支援事例として代表的なアソシエーション2機関をとりあげる。

### 3-1 サン・マルタン宿泊施設の事例調査

#### (1) サン・マルタンの組織概要

サン・マルタンは、シテ・カトリック救済会が運営する宿泊施設のひとつである。この救済会はフランス最大の貧困者援助・人道的アソシエーションであるカトリック救済会から、1990年独立した社会福祉施設アソシエーションである。同救済会は、全国に障害児や母子施設など2005年現在14箇所を運営し、施設の所在地は、パリ市内5カ所、パリ近郊5カ所、ツールーズなど地方4カ所である。

訪問したサン・マルタンのCHRS（社会参入宿泊施設）は、バスチューユ広場の近くに、24年前（1981年）に設置された。この施設は、かつてバスティーユ地区のフォブール・サン・タントワヌを中心とする界限には家具商が栄え、そのための若手木工職人のために建てられた寮を再利用している。パリの歴史的記念物に指定され、まわりの景観とも調和しすっかりなじんでいるといえる（写真-1）。



写真-1 歴史的建築物を活用したサン・マルタン施設の側面をみる（玄関は右側）

#### (2) サン・マルタン施設の特徴

サン・マルタンが運営する数カ所のCHRSの中では、当該施設は特に充実しているという。それは、1つは緊急施設について他では「男性のみ」または「女性のみ」しか受け入れないが、男、女とも受け入れていること、いまひとつは、宿泊施設について医師1名、心理士1名、看護師1名がほぼ毎日勤務し、様々のカテゴリーの滞在者が福祉サービスを受けられるからである。

職員数は、ソーシャルワーカー24名で、ヒアリングした彼（課長）のチームには、部下は7名という。ソーシャルワーカー<sup>20)</sup>の資格をもつ、ソーシャルアシスタント2名およびスペシャルエデュケーター（特殊教育者）2名がいる。専門職がどのように関わるかについて、サン・マルタンではソーシャルワーカーと以外の職でも区別せずにすべての職員が同じように働く。フランス全体では福祉分野では職種のちがいはあいまいである。スペシャルエデュケーターは、活動範囲が広く、働く場所によってはいろんな職種が混在している。一般にCHRSでは、ボランティアを多用している。

#### (3) ホームレス受け入れの3つの経路

サン・マルタンのホームレスの受け入れ経路には、以下の3種類がある。

##### ① 緊急宿泊施設への受け入れ

緊急施設では、夕方入所を受け入れ翌朝退去させるものである。2分間の電話で無条件に



受け入れる、まさに即対応のシェルターといえる。入居にあたり過去の経歴は問わないし、難民であろうが、住民票がなくてもかまわない。ここには、単身男性、単身女性、子供のいるひとり親など54名が入居している。

緊急宿泊施設は難民でも受け入れるが、ただ2カ月の社会同伴活動の後は、就労が禁止されているので、CHRS（短期・長期の社会参入宿泊施設）に入所継続はできない。就労の可能性の高い人は、緊急宿泊施設ではなくCHRSに振り向けるようにするが、それ以外は、基本的に受け入れる。

視察した単身世帯用2人室（2ベッド）には、ベッド、机、ロッカーが設置されている（写真－2）。トイレ、シャワーは共用（写真－3）であるが、決して粗末な仕様ではなく一般住宅と何ら変わらない。しかもよく行き届いた維持管理がされ清潔である。また、3階にある食堂は、キチネットが設置されている長期のCHRS以外の緊急宿泊施設および短期のCHRS入所者に限って利用するものである（写真－4）。



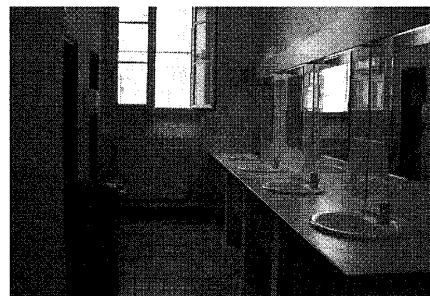
写真－2  
ベッド、テーブル、ロッカーが  
装備された単身者用2人室

## ② 短期・長期のCHRS（社会参入宿泊施設）

第2は、CHRS（社会参入宿泊施設）への受け入れで、入居対象は家族である。短期のCHRSは、期間3ヶ月で更新は1回だけ可能で、最長6ヶ月まで滞在できる。16戸のアパート（42ベッド）があり、4名のソーシャルワーカーが配置されている。

長期のCHRSの場合、入所に際し書類審査がある。その基準は、雇用契約があること、パリの住民申請の登録番号を持っていること（つまり、住民登録）が要件である。長期のCHRSは、16戸のアパート（60ベッド）があり、そこにソーシャルワーカー3名が配置されている。

たまたま改装工事中の長期CHRSの家族用1DKの住戸（アパートメント）を視察することができた。玄関ドアを入ると、廊下を介してDK、寝室（14.3㎡、8.7畳大）、トイレ・シャワー室で床面積は55.0㎡である。初期の日本の公団住宅の住宅では、面積を節約するため玄関ドアを開くといきなりDKに入る平面計画であったのを思い出されたが、ここではDKへのワンクッションの空間を挿入することでプライバシーが配慮されている（図－3）。それだけでなく



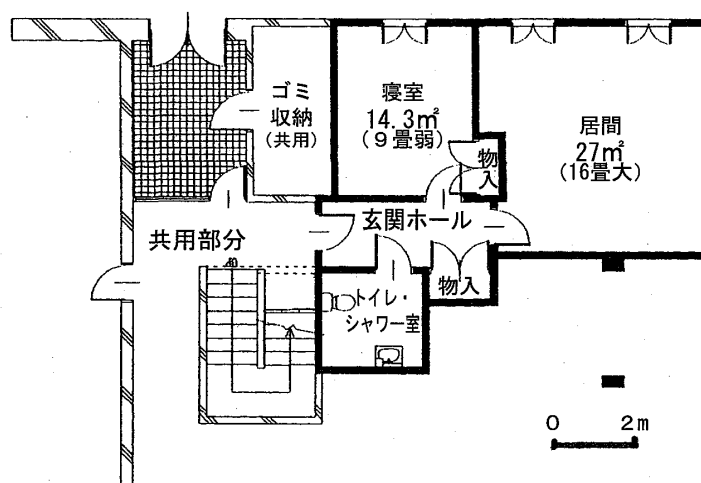
写真－3  
清潔な洗面所・シャワー室



写真－4  
小さなテーブルを数多く配置された食堂

図-3 サン・マルタン宿泊施設1DK平面図

注)住戸床面積55㎡



暖房設備が設置されているので暖房効果の点もあるといえる。DKといっても床面積は27.4㎡もある。日本流では16畳大なので民間マンションのLDKの広さである。キッチンにはシンク、ガスレンジ（3口）、調理台の3点セットで全幅180cmであるから小振りといえるが、その横に冷蔵庫スペースをちゃんと確保し、使い勝手が考慮されたレイアウトである（写真-5）。シャワーとトイレとは一室で4.5㎡（3畳大）で、浴槽がないだけに広々としている。ホームレスの宿泊施設とはいえ、全く安普請というものでなく、一般住宅となんら遜色のない設備基準を備えた住居である。

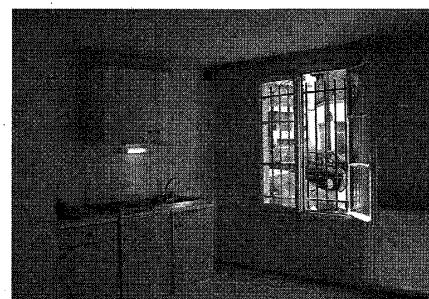


写真-5  
家族用1DKの厨房セット  
（冷蔵庫スペースが考慮）

### ③ ソーシャルワーカーによる同伴活動

第3は、ソーシャルワーカーによる社会同伴活動。サン・マルタン以外の普通ホテル、宿泊施設等を含む単身者95名に対して同伴活動を行っている。対象者65名に3週間の社会同伴活動（ソーシャルワーク）を行い、この3週間の同伴活動を切り抜けた30名に対し6～7名のソーシャルワーカーが1年間、社会同伴活動を行って社会参入を支援する。対象者はアルコール障害者、服役者、難民等である。

### （4）宿泊施設退居者の居住状況（退所後の行き先）

こうした社会同伴活動によりCHRS入居者の社会参入はうまくいっているのか。CHRSの退去後どんな住まいに向かうのかとブラウデ氏に聞くと、現場の人らしく正直に社会参入に失敗する例もあると言いながら、彼は近くの棚から1冊のファイルを取りだした。2003年データを読み上げてくれ、通訳された数字を必至に書き留めた。これで興味あることがわかった。

対象者（26名）の退所後の住まいは、自宅（住宅）31%、通過住宅（サン・マルタンが借り

## フランスにおけるホームレス生活者の居住支援策の近年の動向

上げている市中のアパート)、19%、普通ホテル19%、同居11.5%、不明11.5%、CHRS (社会参入宿泊施設) 4%、病院3.8%である。退所後の行き先を自宅とするのは、2002年29%、2001年35%と、自宅復帰は約3割前後で推移している。一方、通過住宅、普通ホテル、CHRS等の不安定な住まいが依然として一定程度はある。社会参入という以上、社会住宅 (HLM) をある程度予想していたが、現実は見られなかった。フランスのホームレスの定義では、こうした中間的住まい同士の移動やCHRSへの入居は、ホームレス状態の脱出とはみなされない。しかし、逆にいえば、こうした中間的な多様な住まいが社会的に用意されていることがホームレスにとっては、社会参入の過程で「居場所」として機能しているとみられる。

念のため長期宿泊者の行先として社会住宅 (HLM) への移行はないのか、と再度聞くと、パリでは皆無で、そのアクセスは難しく、十分機能していないと回答された。

そこで、いまひとつCHRS退所者の動向を知るデータとしてパリ・ノートルダム施設 (1997年、男性単身者) の場合を引用する<sup>22)</sup>。

これによると、対象者256人のうち退所後は路上や緊急施設、他のCHRSにもどる者は入居時と比べ大きく減少、一般住宅 (社会住宅) への入居1割、社会的レジデンス1割、友人宅や家族の家2割、安ホテルなど1割となっている。

以上から1997年当時は社会住宅への入居も若干みられたようであるが、先述の例では、安定した住居が3割程度になる一方、通過的な中間的住居も決して少なくないことがわかる。

### (5) CHRSの運営助成

サン・マルタンのCHRS運営に対する国庫補助率は91.61% (2004年度活動報告書) ときわめて高い。国の基準通りにやれば100%の補助が得られるが、一部補助対象外の事業をしているためである。運営資金について予算、決算が細かく規定されている。国庫補助以外の資金は、カトリック救済会4.32%、CAF (フランス家族手当金庫) 2.18%、CNASEA (国立農業経営構造整備センター) 1.73%、その他0.16%である。

## 3-2. PACT ARIM (パクト・アリム)

次に、社会ホテルの運営主体であるPACT ARIMの概要をみる。

### (1) 組織概要

PACT ARIM (パクト・アリム) は、スラム問題に取り組むために1924年に結成された全国組織で、PACT (1949年～) とARIM (1967年～) から構成される連合組織である。PACT ARIM運動は、民間の賃貸住宅の困窮者を支援する社会運動に原点があるが、70年代後半から政府の「石 (建設) への援助 (建設費助成)」から「人への援助 (住居費対人助成)」へ、つまり、フローからストック対策への政策転換がされたことに伴い必要性が増している住宅改善事業の分野で組織の持つ専門性を発揮しているといえる<sup>23)</sup>。

1つのアソシエーションとして出発したが、現在傘下に140の小さなNPO（非営利法人、アソシエーションと同義）をかかえ、連盟を結成している。この活動の従事者は、総勢2450人（2003年）の有給職員と同数の無給ボランティアである。1法人の平均従業員数は18名弱で小回りのきく組織規模といえる。

## （２）活動目標

PACT ARIMの活動目標は以下の４点である。あわせて2003年現在の実績も記す。

- ① 民間の不動産市場において低家賃の住宅を開発し困窮者へ住宅提供を行うこと。このため、一般家主に低家賃住宅とするように協議（交渉）して行う場合と、PACT ARIM自身が直接家主となって行う場合がある。現在PACT ARIMでは、こうした賃貸住宅を15,062戸保有（ストック）している。
- ② 住む人の高齢化に伴って住宅の改良(改善)を行って適応させる事業。これまでに傘下140のNPO法人で10万737戸の改善事業を実施した。このため、ボランティアと金融、建設技術、社会福祉等その道のプロフェッショナルが協働で取り組み、国や自治体へ働きかけて解決策をさがしだすことである。
- ③ 非衛生住宅や最低基準を満たしていない住居の改善を行って困窮者住宅として供給することで、この業務は、PACT ARIMの社会的任務（ミッション）と位置づけている。
- ④ ふつうの住居、宿泊施設をみつけない困窮者に対し、社会同伴活動により社会参入を支援し、住宅、宿泊施設を提供すること。8700の家庭に対して実施済である。

## ３－３．社会ホテル（SELECT HOTEL）の事例調査

PACT ARIMがオー・ド・セヌ県で2001年創設したアソシエーション（NPO法人SEDESセデス）が運営するパリ市郊外アニエール市に所在するSELECT HOTELを事例にとりあげる。

### （１）SIPRHEM（シプレム）とSEDES（セデス）

その前にPACT ARIMが社会ホテル運営に参画するに至った経緯をみておく<sup>24)</sup>。1980年代末、ロカルル首相により全国都市評議会、全国住居審議会の各々に作業部会が設置され既存の家具付きホテル調査が実施された。その成果として自治体の介入組織として、1991年、2県のPACT ARIMとロゴテルの3者が共同で出資して SIPRHEM（シプレム）という家具付きホテルレジデンスのための社会経済連合（不動産会社）を設立した。これは協同組合規約と社会使命を有する非営利法人でありながら、ホテルの営業権にも関与する以上、商業定款が必要となることから有限会社とした。そして、90年代以降貧しい人を対象に家具付きホテルを買収・改良した社会ホテルに転換する事業を始めた。1999年、SIPRHEMの資本は PACT ARIMが100%保有する。セデスとシプレムとの役割分担についてはシプレムがホテルの営業権を保持し、セデスにホテルの管理を委任する形になっている。

PACT ARIMは、1993年から2003年の11年間で11件の社会ホテルを整備（所有）し、室数は総計371室、入居者数400人になる<sup>25)</sup>。室数規模は、19～45室（30室未満2件、30室台7件、40室台2件）に分布し、1件あたり室数規模は平均34室程度で、これ位が入居者と管理者とのコミュニケーションを図る点で管理の適正規模という。既存ホテルの買収方式として所有形態には2種類あり、壁（建物）を所有するタイプと営業権を取得するタイプがある。視察したセレクトホテルは後者のタイプである。

## （2）セレクトホテルの改装とコンセプト

次に、セレクトホテルについて述べる。これは、もともと貧困者向けの状態の悪い家具付きホテルだった。PACT ARIMがアソシエーションを設立して営業権を買収し、1998年に社会ホテルに改装して33室を整備した（写真－6）。事業費は全体で6129千フラン（129百万円）。このうち工事費3280千フラン（69百万円）で54%を占め、次いで多いのは営業権取得費2191千フラン（460百万円）で29%になる。資金調達は、国庫補助46%、地方公共団体助成19%、助成金（FAS）17%で、一方自己資金つまり借入金10%と少ない。つまり、9割以上は、公的資金の助成等でまかなわれている<sup>25)</sup>。



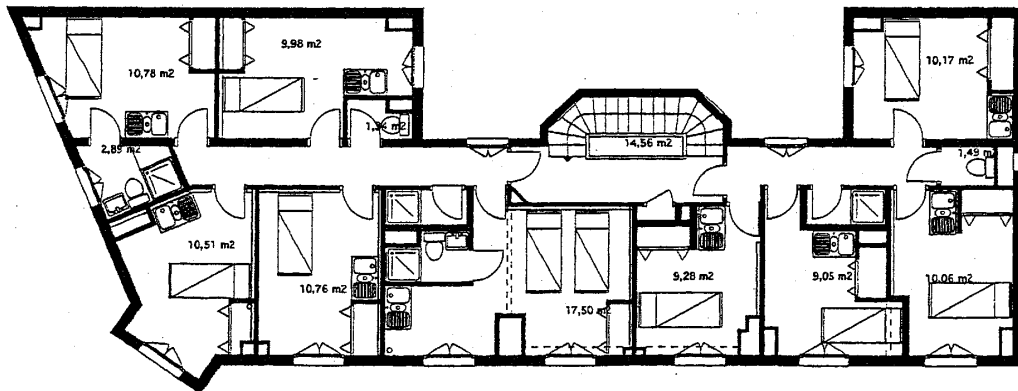
写真－6  
社会ホテル（セレクトホテル）  
の概観

改装のコンセプトは、「我々は貸主という語にノーブルな意味を与えるべく、手ごろな家賃で、室内で料理ができる、良質のホテルを提供する」ことである。

まず、安全面の対応から避難誘導設備の設置、次に、キチネットの設置、内装等の工事を行った。家具付きホテルでは通常キチネット配管が装備されていないことから、その設置工事は大工事になったと想像される。キチネットの設置の経緯をこのプロジェクトの陣頭指揮をしたジェラルド氏は次のように語った。「改修にあたり、食事をつくることが自立、社会参入への道であると考えた。しかし、構想をNPO法人の理事会で説明すると、とても強い反対にあった。その理由は、キチネットを設置すると、居住期間が無制限になることへの懸念であった」。そこで、彼は「キチネットがないと、ガスボンベを持ち込まれる、この方がもっと危険だ、自立支援がNPOの最大の使命」と主張してねばり強く説得した。

1階平面図（日本流では2階）を図－4に示す。1フロア9室でシングルは8室で床面積は、基準（単身者用の部屋9㎡）以上確保され、その平均は10㎡となる。ちなみに、日本流にいえば、6畳一間の広さに相当する。ツインでは17.5㎡（基準ではカップル、子ども連れ親の部屋16㎡）、トイレ、シャワー室がある。シングル室ではトイレ、シャワー室すべて共用である。これは、各居室の床面積の制約の中でキチネットの設置を優先したためと思われる（写真－7）。また、廊下に暖房設備が設置（写真－8）されているが、フランスでは暖房設備がない住居は、

図-4 セレクトホテル1階平面図



住居としての最低条件を満たしていないことになる。

### (3) 入居者の特性

入居者をどの社会ホテルに入居させるかの割り当ては、県により国や県議会が入居者を割り当てる様式がかなり異なる。オー・ド・セヌ県では、県議会と国が合同議長を務める共同委員会が大部分の部屋を割り当てる。

セレクトホテル提供資料<sup>26)</sup>により入居者の特性をみる。入居者の年齢構成は45～50歳が多い。性・世帯の類型では、男性の単身者64%、女性の単身者23%、夫婦8%、ひとり親と子供5%である。国籍別には、フランスが68%で、外国人が32%。外国のうちマグレブ52%（マグレブとはモロッコ、アルジェリア、チェニジアなどの北アフリカ3国をさすが、大半はモロッコ人）、北アフリカ以外の黒人30%となっている。

平均寿命は男女とも国全体では80歳となっているが、ここでは平均50歳と低い。死亡率が全国平均の2倍と高いことが問題といえる。要因はアルコール患者が多いことも考えられるが、それだけではない。

セデスでは、入居期限を設けていない。入居者の平均滞在日数は、2.5年（アソシエーションより送られてくる一時住宅手当ALTを除く）で、平均居住期間は短い。1年間で1/3が入れ替わる。また、1/3はNPOが借り受けている。

### (4) 部屋の利用状況と管理

居室内部を視察した例を写真-9、10に示す。これは、3ヶ月前に夫に先立たれたばかりで家具什器はもとのままになっている夫婦部屋。ここでは入居期限を設けずに、また持ち込み規

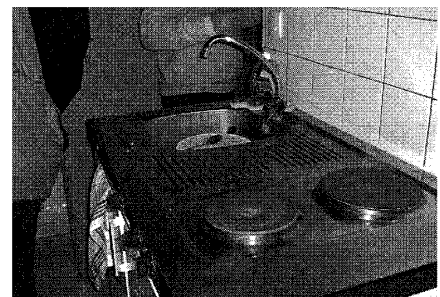


写真-7

2口電気ヒーター付のキチネット



写真-8

廊下の暖房設備も住宅基準のミニマム

制もしていないので、ホテルといいながら室内はすっかり住居としてしつらえがされている。ベッド、棚、キチネット以外はすべて住人の持ち込みである。住人は75歳の女性であるが、ベッド上のぬいぐるみからみて子供のような無邪気さを漂わせている。社会ホテルとはいえ、住居同然として使っている。日常生活をする上で様々な家具什器が使われている。

社会ホテルの安全基準として、管理人の24時間住み込みが規定されている。この管理人は、子供（中学2年男子）と一緒に1階の管理室の横に居室2室で住み込みである。管理人の業務内容は、ア）1日7時間の勤務で、自由時間でも緊急の時は連絡がとれること、イ）居室の状態の把握、ウ）家賃の徴収と領収書の発行、エ）現金出納簿の記載、銀行口座と現金とを区別して記載する。小切手使用は銀行の制限があり、入居者33世帯のうち5世帯しか適用できていない。オ）電球のとりかえなどの簡単な修理、カ）掃除婦は毎日2時間、共用部分を掃除する。ルーム内は入居者の責任で立ち入ることはしない。管理人は掃除の監督を行い、入居者が退去した場合は、その居室の掃除を行う。キ）水回りの工事は、職人に外注する。コ）ベッドのシーツは月2回クリーニングサービスで交換する。

#### （５）部屋代（家賃、ホテル・サービス代）

家賃には、部屋代のほか、ホテル設備（家具、ベッド、シーツ、電気、水、暖房）と冷蔵庫付きのキチネットの維持費が含まれる。家賃は、契約家賃と入居者負担家賃の2種がある。前者は住居タイプごとに定められ、Aタイプ（約10㎡、シングル、トイレ・シャワー無）、340.5 EURO（4.7万円、為替139円/EURO）、Bタイプ（シングル、トイレ・シャワー付）同381.2 EURO（5.3万円）、Cタイプ（ツイン、トイレ・シャワー付）同410.0 EURO（5.7万円）である。これは市場家賃の1/3の水準という。他のホテルでは、キチネットの設備がないことから、これを考慮するとこの家賃は割安であるという。

一時住宅手当（ALT）は原則6カ月間受給でき1回だけ更新可である。RMIは「安定した住居のない人々」でも宿泊施設、社会ホテル、第3者住宅のほか福祉事務所、県認可アソシエーションなどを住所として申告すれば、最低限所得が保障される<sup>27)</sup>。したがって、路上などから脱出して社会ホテルに入居する動機づけになると考えられる。

入居者のうち3/4は自分で家賃を払っているが、1/4は、アソシエーションの保証で入居、つまり家賃はアソシエーションが負担する。RMI受給者に支給される住宅手当は県から直接ホ



写真-9  
夫婦部屋のベッド周り

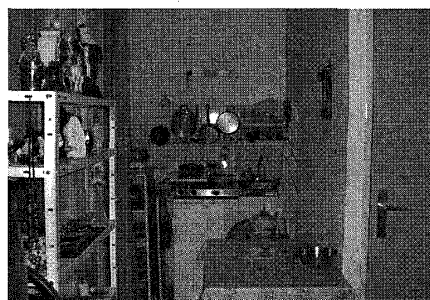


写真10  
台所用具一式が所狭しと置かれている

テルへ払い込まれるので、入居者は差額を支払えばよい。例えば、ホテルは県から235.5 EURO(Aタイプの場合で収入により異なる)を受けとるので、入居者負担は所得により変わるが、100 EURO (14,000円) である。

#### (6) セキュリティと福祉サービス

玄関ポーチにある設備にキーを差し込むと、玄関ドアが自動開閉されるバッジシステムを採用している(写真-11)。これを設置していない時は、周りの浮浪者がシャワーだけを使用に立ち入りされて困った。一般ホテルのようなカード式も考えられるが、外部者の利用抑制は避けられない。もっとも、当ホテルの管理では、入居者が友人等を泊めてもそれはとくに規制はしていない。

管理上の問題点としては、入居者が管理人につつかって来るようなことはどこにでもある話で、それはたいしたことではなく、入居者の隣人関係の問題が難しい。

セデスでは、ホテル内での社会同伴活動を行わない。ただし、アソシエーションが借り上げた部屋の又借り人は、アソシエーションの定期的な社会同伴活動を受けられる。また、市から割り当てられている入居者は、市の福祉サービスは受けられる。

つまり、管理人は、ホテルの福祉関係の中心人物でもある。問題がおきた場合、入居者を行政の福祉サービスへ向けること、入居者の住宅手当受給申請書作成の手伝いをする、管理人は、福祉サービスやパートナーとなっているアソシエーションと連絡をとる。

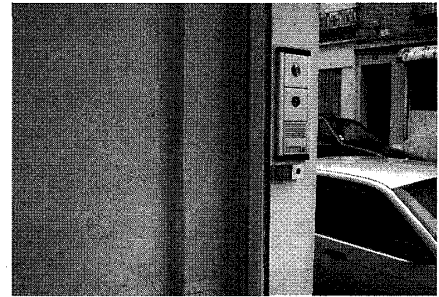


写真-11

ホテルの玄関入口のバッジシステム(施錠の仕組み)

## 4. 近年の施策動向と評価

バレ女史(社会格差是正省)およびジェラルド氏(PACT ARIM)のヒアリング結果および入手資料等にもとづき述べる。

### (1) 社会格差是正のための計画策定法

(Loi de la programmation pour le plan de cohésion sociale)

1990年ベソン法ではホームレス対策を緊急課題として意識しつつも『住宅への権利』をすべての人と家族の権利とする。このための具体策は、「めぐまれない人々」が低家賃の社会賃貸住宅を中心とする、いわば「普通の住宅」に住めるようにすることに主眼があった<sup>28)</sup>。98年制定された反排除法は、こうしたベソン法の拡充強化を図ったものである。

その後2002年5月シラク大統領が再任され、ラファラン保守内閣となって反排除法などの施行が緩慢になっているとの批判をうけて、シラク大統領は、この対応策として2005年1月18日「社会的格差是正のための計画策定法」を制定した(訪問調査2005年3月当時、関連政令が整



備中とのこと)。

これは以下の3点、第1に反排除法にあるホームレスなど住宅に困っている者に住まい（緊急施設やCHRS）を捜し出し再入居させる方策、第2は、例えば移民がフランス社会に参入できるようにするsocial integration（社会統合策）、第3は、あらゆる差別の解消（年齢、出身、性差等）と機会平等の確保について5ヶ年計画（2005～2009）を策定した。（財政計画についてはシラク大統領の任期の2007年までが決定されている。）

次に、「社会格差是正計画 Plan de cohésion sociale」において住宅難解消のプログラムとして以下の3つが示されている。その要点を記す<sup>29)</sup>。

### 1) 社会賃貸住宅の供給停滞を取り戻すことによる住宅難の解消（プログラム12）

過去10年間、社会賃貸住宅は5万戸建設されたが、需要としては年間8万戸あった。住宅を必要とする者に対し既存住宅は不適であった、HLM（低家賃住宅）の行程表が存在しなかったことを反省し、社会住宅の建設を今後5年間で計50万戸（2004年8万戸から徐々に増やし2009年には12万戸）とする（過去6年間の年平均は5.3万戸）。このため国は予算を確保し、融資の保証を行う、また、本プログラムによる建物の不動産税を減免するなどの施策を講じるとする。

### 2) 民間賃貸住宅の活用による住宅難の解消（プログラム13）

民間賃貸住宅市場は、さまざまな機能不全をきたし、中間層を都市中心部から追い出す結果になっている。賃借人が損害弁済責任に関し賃貸人に不信感を抱いていること、多様な要因により賃貸人の収益が不十分であることから民間市場は利用度が低い。この計画では、空室となっている10万戸の住宅に再挑戦する、今後5年間で20万戸の民間賃貸住宅と低家賃で協定をめざす。また、民間住宅が再度市場に出回るのを促進するため、家賃収益に対し非課税（3年間）とする。家賃未納の債権に対する優先的債権の資格の強化などで所有者側に対する優遇措置が設けられた。

### 3) 受入れ及び緊急宿泊施設の強化による住宅難の解消（プログラム14）

フランス全国の受け入れ、緊急宿泊施設、参入施設のシステムは、年間を通して87,000人、冬期には6,000人を補充して収容している。このシステムは二つの使命、すなわち、一つは、ジュネーヴ条約に則り難民申請をする者への宿泊と、もう一つは、状況の如何を問わず住居を持たない者に対する宿泊を提供することである。

1999年から難民申請者の数が非常に増加したため、これらのシステム全体が渋滞に陥っている。2003年に多大な努力がなされたのにもかかわらず、状況は非常に緊迫している。申請処理に要する時間の短縮を含め、過去数年間の傾向が最終的には転換されるような、庇護権の改革と並行して、緊急措置がとられることが必要である。

具体的には、極度に排除された人たちに適応した住居形態として中継となる家の創設、難民

表－２ 宿泊施設の収容可能人数（2004年11月現在）

種別	収容可能人数
難民を除き、あらゆる人間に対する《緊急》収容ベッド	18,800
CHRS	30,330
中継の家	1,899
CADA（難民登録申請者受け入れセンター）	15,440
CPH（難民のための一時的宿泊施設）	1,100
難民申請者のための《緊急》ベッド	19,000
計	86,569

（出所）困窮者の住宅のための高等委員会「困窮者の住宅のための高等委員会第10次報告書」（2004年12月発行）P.38。統計は社会融合・機会平等・反排除活動担当省が実施した統計調査（2004年11月）による。

申請者への支援センターや社会参入宿泊施設（CHRS）に増設あるいは、改造を行う。また、社会住宅へのアクセス優先基準に緊急施設の宿泊者を対象とすることにより、社会住宅の割り当て優先者リストに補足され、緊急施設入所者の一部の解放に資する。

こうした計画により緊急宿泊施設の収容可能人数は、社会融合・機会平等・反排除活動担当省によると、2004年11月現在、約8.6万床である（表－２）が、これらの活用をふくめ総計10万床を整備するという。

以下、再びバレ氏のヒアリングに基づく。

ホームレスが住居を得る第一歩は緊急宿泊施設で、これは夜泊めて朝出す1泊が原則であるが、最大1週間まで滞在可能である。難民も受け入れるが、彼らは違法であるためあちこちを転々とする。視察当時所管の閣外大臣のオラン女史は、NPO（アソシエーションと同義、以下同じ）と協力して一時しのぎとならぬように心がけている。政府はできるだけオリエンテーションを行っている。県が行動計画を策定し、知事が音頭をとるので、県によりバラツキが避けられない。これを自治体の参加ですすめる。NPOの管理する社会参入宿泊施設と同伴活動で、これらはすべて国の財政援助で進めている。

うまくいっている例としてリヨン、グルノーブル、オルレアンなど3都市がある。

## （２）ホームレスの予防対策

バレ女史は、ホームレス予防対策が重要で、地方自治体があらゆる面で関与する必要があると強調する。失業（雇用）や住宅を失う前に警鐘（アラーム）がなるはずである。職安、失業保険給付団体、ソーシャルワーカーがネットワークを組んで予防対策を講じる。例えば、社会住宅であれば家賃滞納、社会保険では長期滞納、雇用では失業保険の受給がアラームである。落ちこぼれた時に緊急宿泊施設に入れる。県の住宅行動計画が重要な働きをなす。これがうま

く機能しておれば、住宅から発する警鐘はキャッチできる。

国は、Social Mix（社会階層のミックス）を推進する政策のため、各自治体に社会住宅を一定の保有率（10%）を義務づける法律（SRUという）を公布した。ただし、自治体の温度差が大きい。豊かな自治体では社会住宅の建設は、保育所や小中学校等の公共施設の建設需要になることを懸念して、社会住宅の直接建設よりも罰金を払う途を選択する自治体が多くなっている。

### （3）アソシエーションからみた施策に対する評価

PACT ARIM会長ジェラルド氏は、ベソン法で「すべての人の住宅への権利」を認めているにもかかわらず、これが的確に施行されていない、このことは、社会住宅の最近の運用に現れていると指摘する。社会住宅は、入居対象を所得階層の65%と定めているのに、低所得者の待機者が多く数年をまたないと入居できないなど入居しにくくなっている。それは入居者の収入状態が悪化していることと、運用の緩和によりHLM機関が入居階層の中でも上位の階層を優先しているからという。しかし、HLM機関は、許容の下層を入居させるべきという。「トレ・ソーシャル（極度に社会的な）住宅」は全人口の20%を入居対象（ウェイテングリスト）にするように」問題提起した。

パリでは、3年前から不動産の活況（バブル）が続いており、PACT ARIMでは困窮者向け低家賃住宅の既存ストックは約1万5千戸を有するが、社会住宅には手が出せない状況にある。これは、各自治体の代表である議会の貧困者への住宅供給の意欲が低いことが背景にあるからとする。

そこで、ジェラルド氏は、対抗策として「申請すれば裁判を起こせる権利を有すること」を法律で認めさせるロビー活動を行っている。現政府は、「まあ待て。現在、社会格差是正プログラムを立法化するので、その中で解決できる。」とかわされた。

次に、反排除法の制定（1998年）後、時間が経過している。昨年（2004年）夏、委員会ができて総合的な効果の検証のため専門委員会が設けられた。一番の問題は、国の反排除法の意欲にもかかわらず、地方分権法により自治体の決定に委ねているため、実現されず、いわば高邁な理念の空洞化（変質）がみられるという。

とりわけピエール神父財団もこの現実を追求している<sup>30</sup>。国と自治体で大きな温度差がある。自治体側は、社会住宅について都市部ではあまり立地して欲しくないとみる。地方分権に伴い、国の政策がそのままストレートに実現できないのが問題としている。

また、ジェラルド氏は、宿泊施設の基準策定委員会に関わった。最低限度のない住宅に住ませる家主がでてきたことが背景で、困窮する人に基準以下の住宅の禁止を意図している。一応その根拠となる法律は民法に入っているが、社会ホテルの適切な基準として、例えば最低基準は、床面積9㎡、容積20立方メートル、天井の高さ、水、トイレ、暖房などを設置すること

を定めた。ところが、委員会が策定した2週間後、最貧困層や学生に限り、床面積を7㎡、容積は14立方メートルに緩和する政令変更案が示された。ヒアリング当時、彼はおかしいと憤慨していたが、これは政令であるため変更を要求しても通らないかも知れないと語っていた。その後、7㎡は撤回すると政府は修正したという。ロビー活動の勝利である。

## 5. 考察とまとめ

最後に、フランスにおけるホームレス居住支援の背景や特質を日本との違いを考慮しながら考察を加え、本論のまとめとする。

### (1) 特別法での時限対応と一般法での持続的対応

なにごととも時間をかける国とそうでない国。高齢化率7%が14%に倍加する年数をもって高齢化のスピードの指標とするとフランスでは114年とゆっくり進行した。一方、わが国はわずか25年という世界に類をみない短期間である。ホームレス対策も同様にみえる。フランスでは戦後、このかた一貫して一般法の中で対応しながら徐々に深化させてきた。日本は特別措置法という時限法で対応することになった。施策展開を単純化すると、自立＝就労という目的志向型のわが国に対し、社会への参入・統合（ソーシャル・インクルージョン）をキーワードに大きな風呂敷で包み込もうとするのがフランス流。しかし、フランス流のホームレス対策が功を奏しているというわけではない。一方、日本における取り組みは始まったばかりであり、その評価にはいましばらく待つほかない。

### (2) ホームレスの多様性と居住福祉という政策的視座

「状態」に着目してホームレスと呼んでいるが、その問題性や支援策を論議する際、状態のどこに焦点をあてるかによりしばしばすれ違いがおこる。全国調査で野宿生活者の今後の希望（生活ニーズ）をみると、ア）就労志向型（きちんと就職あるいは都市雑業的仕事をしたい）が過半みられる一方、イ）行政支援期待型（福祉施策利用を含む）が1.5割、ウ）今のままの路上生活でよいとする現状維持型も1割強と少ない。また、緊急施設について6割が利用したくない。その理由は、「他人に干渉されたくない」という。つまり、ホームレスは一様ではない。

自称ホームレス生活者のWEBサイト・ホームページによると、ホームレスの分類軸を、ア）社会適応性と、イ）欲求水準の高・低により4タイプ、すなわちa. 失業系、b. 退却系（意欲と気力が減退している抑うつタイプ）、c. 不良系（享乐的にホームレスをエンジョイしている怠け者タイプ）、d. 厭世系（世の中に嫌気がさした世捨人タイプ）に分

図－5 ホームレスの類型

		社会適応性	
		高	低
欲求水準	高	a. 失業系	c. 不良系
	低	b. 退却系	d. 厭世系

（出典）<http://blog.livedoor.jp/kenjiro45/2005/3/17>

## フランスにおけるホームレス生活者の居住支援策の近年の動向

けている（図－5）<sup>31)</sup>。

つまり、ホームレスといっても、ハウスレス（住民票なし）、ジョブレス（仕事なし）、ヘルスレス（健康や精神面の阻害）などの要因を分析した上で、支援策の構築が課題と指摘する。しかし、先述のa以外の場合のホームレス者については、社会適応性が低いだけにその人間力の回復は精神福祉的側面が大きく占め、これには時間を要する。現状から脱去し普通の生活にもどる自立の道のり（つまり社会復帰・参入）を支援するプログラムは個別性が強くなる。個々の事情にあわせた社会福祉的援助が課題といえる。それをすすめる上で基盤として緊急宿泊施設の確保がある。この点でホームレス問題は、福祉と居住との融合する政策的課題といえよう。フランスでは、戦後の様々な施策の試行実践を通じて完全解決に至っているわけではないが、前進がみられ、社会参入、社会統合という対策軸の域に到達している。近年、再び二桁の失業率や難民流入を背景に、安心ネットの維持が困難化しつつあるといえる。

### （3）ホームレス生活者の社会再参入の困難性と「極度に社会的な住宅」概念の登場

ホームレス生活者の住まいの面から社会（再）参入の現状を検証する。ホームレスが宿泊施設や社会ホテルを利用し一定期間の経過の後、社会同伴活動を受けて社会住宅、一般住宅に首尾よく入居するという構図（先述の図－2）は現実には成立しているのだろうか。今回調査によると、社会住宅への転居はほとんど見られず、自宅が3割程度のほか、宿泊施設、社会ホテル、社会的レジデンス（一時的住宅）などが少なくない。つまり、これらは「困窮者が真に自らの住宅を見つけるまで利用するすべての宿泊施設、一時的住宅」<sup>32)</sup> という意味でトランジット（通過的）な住まいといえる。ホームレスの居場所として機能、ホームレスの安心ネットになっていると私は考える。しかし、「本来なら、継続して住むことができる自分の住宅を見つけるまでの行程のなかに宿泊施設なり一時的住宅があるのだが、ここ20年来の住宅危機により困窮者のための住宅問題は、さしあたり直面して問題を解決することしかできていない」<sup>32)</sup> という指摘もある。

なお、社会住宅についてはパリの場合、そのアクセスは皆無であると今回のヒアリングにおける指摘にもあるように、社会参入先としての活用は現実には容易ではないことを物語る。これは、社会住宅そのものの郊外団地の荒廃化、貧困化、空き家といった内的問題の一方、「トレ・ソーシャル（極度に社会的な）住宅」層の需要ミスマッチとも関係しているほか、入居者選考等の運用における課題もあると言われている。

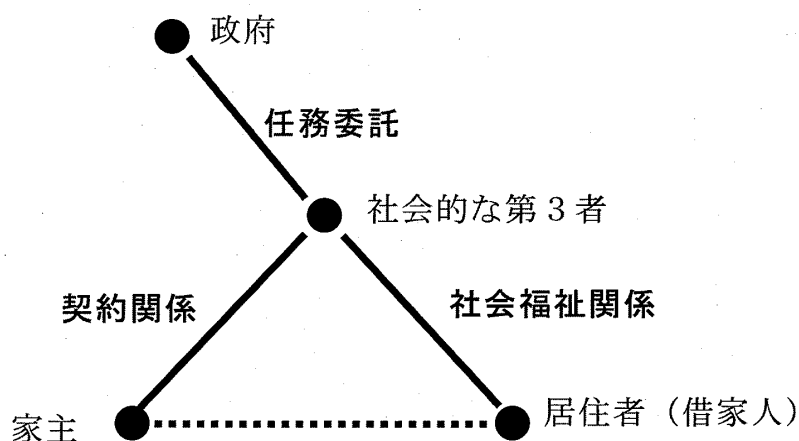
ここで、「トレ・ソーシャル（極度に社会的な）住宅」概念について言及する。ルネ・バラン、エリザベト・モレル（2002）「LE LOGEMENT TRES SOCIAL」による以下の提唱は傾聴に値する。すなわち、「『きわめて社会的な住宅』とは、家賃払いという経済能力以前に、社会生活に適応すること自体に問題を抱える『恵まれない者』のために『住宅への権利』を確保するには、従来の二者（家主－借家人）をあえて解体し、三者（政府＝仲介者・家主・借家人）

間の関係を成立させることが必要であるとの認識に立っている（図－6）。

つまり、住宅契約義務者は、家主と仲裁機関（大抵は、NPOで、政策を施行する者であり、事実上、政府の代行者）の間に交渉される。入居者（店子の有無にかかわらず）の義務は、本人と仲裁機関との間で処理され、この関係は、福祉分野へも移行する。入居者と家主との関係は、部分的もしくは全面的に消滅する。

この種の住宅は、宿泊施設、緊急住宅、参入住宅、一時的住宅、又貸し、社会的ホテル、ソーシャル・レジデンス、同伴住宅等の形態がある。他の社会的住宅との相違は、アクセス（入居）方法、入居者の身分、管理方法の点であり、同伴活動を享受できる住宅といえる」<sup>33)</sup>。

図－6 三者関係の樹立



（出所）RenéBallain, Elisabeth Maurel (2002) *Le logement très social*. p164

#### （4）公民パートナーシップによるホームレス支援

フランスのホームレス支援は、公共と民間、とりわけアソシエーション（非営利法人）との協働を基調としている。これらに要するコストは、国家責任としている。住まいの形も緊急施設から社会参入宿泊施設（CHRS）、社会的レジデンス、社会ホテルなど多様であるが、これらの多くの整備にあたり公民パートナーシップにより築きあげてきている。

80年代以降のホームレス問題の深刻化に伴い、民間の慈善・福祉アソシエーション（人道的アソシエーション）が主導的な役割を果たしてきた。その推進の背景、要因はいろいろ考えられるが、その一つの条件として民間福祉の必要な運営費について全面的に国庫補助で支援している。例えば、PACT ARIMでは、住宅困窮者への入居支援や社会ホテルの買収・改装しホームレス者の入居支援など、福祉問題に積極的に対峙し、その中で従業員2500名弱もの雇用創出など社会貢献も特筆される。こうした民間福祉が旺盛な背景はなにか。その活動を下支えしているのは、一世紀にわたる歴史のあるアソシエーション法が社会的に隅々まで浸透していることをあげたい。公民パートナーシップによる営為が定着してきている。

### (5) アソシエーション（非営利法人）を支える背景と社会風土

サン・マルタンは宿泊施設だけでなく、障害児や母子施設なども運営している実態をみると、日本でいえば、社会福祉法人そのものの活動をアソシエーション（非営利法人）がやってのけている。

いまひとつの事例を倉田保男（2004）「ヨーロッパ取材ノート」からとりあげる<sup>34)</sup>。パリをはじめ大都市では冬になると、ホームレス、失業者に無料で温かい食事をサービスする「心のレストラン」が開店する。この発端は、85年フランスで一世を風靡した人気コメディアンがラジオで「貧困状態の人へ施設を開放し1日2000食無料サービスする運動を展開したい、引き受けてくれる企業にスポンサーとして資金提供する」と呼びかけをした。すると大反響を巻き起こし、2、3週間で2千万フラン（4.2億円）の募金が集まった。この類の運動は線香花火になりがちだが、しかし90年代はじめ全国に1000軒、2000年には2000軒と年を経ることに増えた。この資金は約60%が寄付もしくは相続贈与、約18%がEU（欧州連合）からの補助、約8%がファンからの寄付で、政府からの世話になっていないという。こうした現象の背景にはなにがあるのか。カソリシズムが当然底流にあらうが、その深奥でフランス革命をなし遂げた市民的パッションが息づいていると思わざるをえない。「反排除法」を成立させる大きな社会風土とも共通するものかも知れない。

### (6) アソシエーション（非営利法人）のマネジメント

大世帯のPACT ARIMの経営（マネジメント）について外部者といえども関心をもつ。現地視察に出向くタクシーで少し打ち解けた雰囲気になった際にジェラルール氏に不躰ながらあえて切り出してみた。「非営利法人であるため、収益は出せないが、赤字でも困る。ただ、この2年間は保守政権のもと、社会住宅関係予算が削減されたことに伴いPACT ARIMの運営そのものは厳しかった」と述懐された。なるほど住宅改善関係について国の機関である全国住宅改善事業団から補助を受けているので、PACT ARIMの事業は政府予算に大きく影響を受けていることが想像される。

わが国ではNPO法人の運営で経費を抑える傾向にあり、このため人件費を切り詰め、時には、ボランティアと称して無償奉仕を余儀なくされている。PACT ARIMの場合、「有給職員の待遇は、社会賃貸住宅組織や建設業のそれには及ばないが、地方公共団体の職員並み」という。「ただ、スタッフは、彼らと違い勤務時間は長いけれど、やりがいと誇りをもっている」ことに自負と満足感を示していた。

NPO職員が地方公務員なみの給与水準が確保できるということは、良質な人材確保の点で競争力があることを含意し、住宅改善事業について若い従業員の魅力ある仕事になっていること、一定の社会的評価を得ていることを想像させる。一方、そのような給与水準を可能にする業務報酬が確立していること、非営利法人とはいえ国の政策上位置づけられていることが大きいと

考えられる。つまり、社会政策として公民のパートナーシップが形づくられている。日本のNPOの場合とは、大きな相違性を感じる。こうした社会システムがホームレスの居住支援を下支えとなっていると思われる。

## 6. 結論

フランスにおけるホームレス生活者の公的な支援策は、戦後1959年、社会扶助宿泊施設制度に始まる。それ以降も社会保障の一貫として拡充され、先行していた民間福祉の実践経験を踏まえ公民パートナーシップにより展開された。1990年「ベソン法（住宅への権利法）」、1998年「反排除法」により体系が整った。しかしその後、一時的に失業率は緩和したものの、社会・経済状況の厳しい現実のもと社会的格差の停滞（激化）に伴い、2005年「社会格差是正のための計画策定法」が施行されるに至った。とりわけ、住宅難の解消のプログラムとして、社会賃貸住宅の供給停滞の回復、民間賃貸住宅の活用、緊急宿泊施設の強化の計画が示された。同時に、社会住宅（家賃滞納）、雇用（失業保険給付）面でのアラーム察知、ソーシャルワーカーとの連携による自治体によるホームレス予防対策が打ち出された。

これまでのところ、宿泊施設、社会的レジデンス、社会ホテル等通過的な居住施設から最終形としての社会住宅・一般住宅への再参入については必ずしも十分に成果が得られているわけではない。ホームレス問題に対しソーシャルミックスといった高い理想を掲げ、また、そうした社会風土の中で現実には紆余曲折あるものの、一步一步前進している実態が確認できた。また、「トレ・ソーシャル（極度に社会的な）住宅」といった新概念による分析と対応の動きが生成するなど今後の展開に注目していきたい。

## 謝 辞

本研究にあたり、大阪市パリ事務所長川端健一氏、大阪市住宅局平岡博氏、同野口邦彦氏、大阪市立大学教授福原宏幸氏、同助教授檜谷美恵子氏、ならびに、仏国におけるヒアリング視察先の方々、なかんずく Michiko VIVIER（甲田充子）氏には大変お世話になりました。記して謝意を表します。

(2005.9.3)

## 注

- 1) 厚生労働省・国土交通省（2003）「ホームレスの実態に関する全国調査」。
- 2) 厚生労働省・国土交通省（2003）「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」。
- 3) 小玉ほか（2003）、小玉ほか（2004）。
- 4) 調査期間：2005年3月28日～4月4日。



## フランスにおけるホームレス生活者の居住支援策の近年の動向

ヒアリング先：ダニエル・バレ氏 Danielle Ballet（社会格差是正担当省）、レミー・ジェラール氏 Remy Gerard（PACT ARIM全国センター会長）、ニコル・ベルジョ氏 Nicole Bergeot（NPO法人SEDESが運営する社会ホテル管理者）、ブラウデ氏 M.Braoudé（シテ・サン・マルタン宿泊施設課長）。

視察先：セレクトホテルおよびシテ・サン・マルタン宿泊施設。なお、調査費の一部は、平成16年度教員海外調査の助成を受けた。

- 5) 本調査のヒアリング先の選定・依頼、通訳、および文献の翻訳、さらに論文原稿の校閲について、Michiko VIVIER 甲田充子氏の多大な協力を得た。加えて、最終稿の仕上げの過程で、事実の確認や疑問等に対して関係先への照会も微塵も厭うことなく快くやっていただいた。氏の力添えがあって始めて、なんとか完成することができたといえる。
- 6) 小玉ほか（2003） p 209
- 7) 社会参入宿泊施設扶助は、他の扶助が3カ月の定住証明が要件であるのに対し、これがない人は、6ヶ月間の施設滞在を定め、この間に社会復帰の準備義務が課せられる。
- 8) 小玉ほか（2003） p 218によると、ホームレス生活者の数は80年代末20万人から70万人と差異がある。
- 9) 小玉ほか（2003） p 223。
- 10) 総務省統計局「世界の統計2004」 p 23。
- 11) パリ市の人口密度（国勢調査）は、同市のホームページ、ウェブサイトによる。
- 12) 檜谷恵美子（1999）「第3章フランスの住宅政策」、小玉・大葉・檜谷・平山（1999）『欧米の住宅政策』ミネルヴァ書房。  
原田純孝・大家亮子「住宅政策と住宅保障」藤井良治・塩野谷祐一（1999）『先進国の社会保障6、フランス』東京大学出版会。
- 13) 檜谷恵美子（1999） p 178。
- 14) イヴァン・コンボール著、小林茂訳（2002）「パリの歴史 [新版]」白水社 p 147。
- 15) 90年代の数値は総務省統計局「世界の統計2002」 p 72、同「世界の統計2004」 p 300による。フランスでは2000年以降2001年は、9%弱と緩和するのに対し、逆に日本のそれは5%（300万人）に増大する。フランスの日本に対する倍率は90年代の3～4倍が2000年代に入り2倍弱に低下した。それだけ日本の状況が悪化していることを物語る。しかし、甲田氏は、「フランスの有力紙『ル・モンド』によると、2005年4月30日現在の失業者を277.5万人、10.2%と発表。失業問題が多少とも緩和された時期があるとすれば、1987～90年と97～2001年であって、最近再び2桁台と悪化し、政府はこの問題への対応に必死である」と教示していただいた。
- 16) Plan de Cohésion sociale（社会格差是正計画） p21によると、「RMI（社会復帰最低所得）

が創設されて15年が経過した。創設当時、40万人の受給者を想定し、本来の目的は、「セーフティネット」の創造とあわせて、受給者の社会復帰を保障することであった。しかし、RMI受給者は110万人に恒常化した状態である。この制度は手当てであり、契約ではないためである。社会参入の効果はきわめて薄い。雇用に到達するまでの行程が難しい。1946年憲法『万人は労働の権利と雇用を得る権利を有する』ことから、社会格差是正計画では個々人に適した同伴活動の義務化と支援労働契約の2本立ての活動契約を設定する。

- 17) 檜谷恵美子 (1999) p 195。
- 18) 原田純孝・大家亮子「住宅政策と住宅保障」藤井良治・塩野谷祐一 (1999)『先進国の社会保障 6、フランス』東京大学出版会、p 342。
- 19) 小玉ほか (2003) p224、p 228。
- 20) 大統領直属の諮問機関＝困窮者の住宅のための高等委員会「困窮者の住宅のための高等委員会第10次報告書——緊急宿泊施設：危機に直面している人に対する援助の義務」(2004年12月発行)。同委員会の会長は、SAMU Socialを発足させた人道援助閣外大臣 (1994年～1997年) のドクター・エマニュエリで、委員会のメンバーは国会議員、各種NPO団体の代表者等14名で構成され、ピエール神父財団を始めとするNPOからの実状報告をうけて、政府に対してドンドン提言するという。日本の審議会の性格とは、随分異なっていると見受けられる。
- 21) フランスにおけるソーシャルワーカー職の資格は3種類。1つは、Social Assistant。高卒後3年間 (1.5年の教育と1.5年の実習) の養成機関で養成。仕事は、緊急宿泊施設、学校、企業、団体で従事。2つは、Special Educator (特殊教育者)。3～4年前までNPOが養成していたものを改正し創設。3ケ年の特別養成校で教育。大学編入も可能。活動範囲は広い。子供、身障者 (大人)、服役退所者、ひきこもりなどの支援に関わる。3つは家計管理、家計教育アドバイザー。2ケ年の教育。CHRS (社会参入宿泊施設)、問題をもっている人、借金とりに追われている人の脱出支援。市役所等に勤務。2年の養成期間、実習はない (今回ヒアリングによる)。
- 22) 小玉ほか (2003) p 233。
- 23) 小玉ほか (2004) p 197。
- 24) パクト・アリム、LE LOGEUR HOTELIER SOCIAL (社会ホテル貸主) p 1～5。
- 25) パクト・アリム、LE LOGEUR HOTELIER SOCIAL、SEDES資料 (2003年3月) より。
- 26) SELECT HOTEL 92600 ASNIERES (セレクト・ホテル、92600、アニエール市、1998年2月12日)。
- 27) 小玉ほか (2003)「欧米のホームレス問題 (上)」p234。
- 28) 原田 (1999)『先進国の社会保障 6、フランス』(東京大学出版会) p 340。

## フランスにおけるホームレス生活者の居住支援策の近年の動向

- 29) Ministère de l'emploi, du travail et de la Cohésion sociale, Plan de Cohésion sociale (雇用・労働・機会平等・社会格差是正省 (2005年1月)「社会格差是正計画」) pp37-41。
- 30) ピエール神父財団「Mal-Logement (悪・住宅) 状態の第10次年間報告」において、1) 宿泊施設は住宅危機のボロ隠し、2) 都市の連帯と再生に関する法は、諸刃の刃、3) 社会格差是正計画法で、今後5年間で50万戸の社会住宅建設を発表したが、どんな住宅を建設するのか。4) 市場経済の選択が排除をさらに深化、5) 住宅政策、野心と矛盾の間で、というキーワードに集約される。こっぴどく批判している。
- 31) タイトル「ミッドナイト・ホームレス・ブルーPlus One」のホームページ2005年2月10日アップ (<http://blog.livedoor.jp/kenjiro45/2005/3/17>)
- 32) パクト・アリム所属のベアトリス・ド・マッシィ女史の言。氏はトランジットは公式用語として存在していない。パクト・アリムでも使用していないという。
- 33) Renè Ballain, Elisabeth Maurel (2002) Le logement très social, éditions de l'aube. p 164 (ルネ・バラン及びエリザベト・モレル (2002)「極度に社会的な住宅」エディシオン・ド・ロオプ発行。
- 34) 倉田保男 (2004)「ヨーロッパ取材ノート」三修社, pp68-71。

## 参考文献

- ・小玉、中村、都留、平川 (2003)「欧米のホームレス問題－実態と政策 (上巻)」法律文化社。
- ・小玉、中村、都留、平川 (2004)「欧米のホームレス問題－支援の実例 (下巻)」法律文化社。
- ・都留民子 (2002)「フランスの『排除EXCLUSION』概念——わが国の社会問題に使用することは可能か」『海外社会保障研究』141号。
- ・檜谷美恵子 (1995)「フランスの社会住宅政策——ベッソン法の制定とその後の動向」(都市住宅学会『都市住宅学』11号。
- ・檜谷美恵子 (2001)「民間非営利組織アソシエーションの制度的位置づけとその活動実態——フランスにおける住宅困窮問題への政策対応に関する研究」(都市住宅学会『都市住宅学』35号。
- ・檜谷恵美子 (1999)「第3章 フランスの住宅政策」、小玉・大葉・檜谷・平山 (1999)『欧米の住宅政策』ミネルヴァ書房。
- ・藤井良治・塩野谷祐一 (1999)『先進国の社会保障6、フランス』東京大学出版会。