

貧困と平等主義的社会政策，個別支援と地域再生

— 貧困への地域レベルでの取組み

Poverty and Equalitarian Social Policy,
Personal Support and Community Regeneration

柴 田 謙 治

Kenji SHIBATA

はじめに—本稿の目的と方法，構成

私は本稿で「貧困と地域福祉活動—セツルメントと社会福祉協議会の記録」の現代版として，文献研究によって貧困を解決するうえでの地域福祉活動の役割を明らかにしたい。「第1節 貧困の概念と政策論の国際的潮流」と「第2節 ヨーロッパにおける貧困とホームレス状態を解決する政策」では，貧困問題の第一の解決方法が平等主義的な社会政策による所得と住宅の保障，貧困に陥らないような労働条件の仕事の確保，そして職業訓練による「予防」であり，貧困問題の第二の解決方法はこれらの網の目からこぼれ落ちる人への個別支援であることを示したい。それによって日本の野宿生活支援者が口にする「炊き出しのいらぬ社会」に最も近いのは北欧の福祉国家である，というあたりまえの事実が確認される。

そして「第3節 イギリスにおける貧困と地域再生—もう一つの貧困への取組み」「第4節 借金による貧困化の予防と仕事づくり，就職支援の展開」「第5節 エンパワーメントによる主体性の回復」ではそれらとは独自に，地域的貧困を解決するために地域再生を通じた住民へのエンパワーメントという解決

方法，あるいは地域福祉活動の役割があることを述べたい。

第1節 貧困の概念と政策論の国際的潮流

(1) 貧困の国際的な概念

①貧困の国際的な概念

「どうすれば貧困を解決できるのか」という問いは，まず解決すべき貧困についてどのように考えるかに影響を受ける。そして今日のヨーロッパ，あるいは世界では，“overall poverty”（「包括的な貧困」と訳すべきであろうか）という貧困の概念が用いられているようである。David Gordonによると，overall povertyは1995年に開催された社会開発のための世界サミットにおいて，以下のように定義された。

「貧困は，持続的な生計を保障するのに十分なだけの収入や生産資源の欠如，飢餓と栄養不足，健康状態の悪化，教育やその他の基本的なサービスへのアクセスの欠如，疾病による病的な状態や死亡の増加，ホームレス状態や不適切な住居，安全ではない環境，社会的差別と排除など，さまざまな現れ方をする。貧困はまた，意思決定や市民的，社会的，文化的な生活への参加の欠如によっても，特徴

づけられる。貧困は、多くの発展途上国では大量の貧困として、発展した国では経済の後退の結果としての生計を得る手段の喪失と災害や紛争の結果としての突然の貧困、低賃金な労働者の貧困、家族の支援システムと社会制度、安全網の外に陥った人の極端な窮乏といった、豊かさのなかの貧困のポケットとして、すべての国で生起する」(Gordon 2000: 49-50)

Gordonは overall poverty とは、後述する相対的デプリベーションの延長にある貧困概念であり、社会で基本的な必需品とみなされるものを持たず、通常の活動に参加できないことである、と述べている(Gordon 2000: 52)。overall poverty を実証する指標と方法については、David Gordon and Peter Townsend (eds.) “*Breadline Europe*” (The Policy Press, 2000) で詳述されているが、日本の貧困観と貧困研究とのあいだには大きなへだたりがあるように思われるため、私はここでは overall poverty についてこれ以上は言及しない。

②貧困と社会的排除

John Veit-Wilson は貧困についての考え方と解決方法には、平均収入の半分などの国際的貧困線のような統計的基準による「構造的な不平等」(オーストラリア、ベルギー、オランダ、ニュージーランド)、社会的排除(フランス)、アンダークラス論など行動面に着目し、教育と適応を解決法とする「行動主義」(アメリカ)、平均から乖離したものがいてはならないとする「平等主義」(北欧3国)などの多様化が見られ、構造的な不平等は所得に注目し、資源のコントロールをターゲットとするが、社会的排除では所得は周縁的な位置にあり、ターゲットは社会的統合に向けられるため、資源の欠如についてはあまり考察

されない、と述べている(Wilson 2000:147-9,152)。今日では、所得を重視する「貧困」に包含されない社会的排除ということばも無視することはできない。

社会的排除それ自体については、すでに日本でも多くの文献で紹介されているため、ここではそれらとの重複を避け、最低限度の記述にとどめたい。社会的排除と社会参加について Tania Burchardt は、参加には個人の意思も含まれるため社会的な原因を明らかにすることが難しい、という点に着目し、「彼、あるいは彼女が、社会で鍵となる活動に適度に参加できないことが何度も生じるならば、個人は排除されている。それは(a)彼か彼女がコントロールできる範囲を超え、(b)彼ないしは彼女が参加したい、という理由による」と定義している。そして社会的排除の次元として、①消費、②生産、③政治的関与、④社会的相互作用を示している(Burchardt 2000: 388,391)。

そして Peter Townsend と David Gordon は貧困と社会的排除の関連と違いについて、着眼点の相違をあげるのにとどまらず、実証研究のレベルで「社会的排除は例えばその過程について、①労働市場、②公的・私的サービス、③社会関係、④社会的に適切な水準の収入、といった、人々が排除されているものについての区分を精緻にすることによって、貧困から区別されるようになる」と指摘している(Townsend and Gordon 2000:442)。貧困と社会的排除の関連と違いについては、視点や特徴の比較にとどまらず、実証することが重要なかもしれない。

(2) 貧困を解決するための政策論の国際的潮流

①貧困を解決するための政策論の国際的潮流

overall poverty という貧困概念には、産

業化が進んだ国における貧困と発展途上国における貧困の両者が含まれるため、貧困を解決するための政策についても、一国だけでなくクロス・ナショナルな理論が構築されている。ここでは世界銀行による新自由主義的な政策の限界についてふれる紙数はないが、Gordon と Townsend は前掲の“*Breadline Europe*”で、貧困を解決するために以下のような戦略を示している（Townsend and Gordon 2000:15）。

- a. 富と所得の蓄積に社会的に応える法的枠組みのなかで適用される、国際的に承認された公正な税と所得政策
- b. 多くの国でみられる、しばしば社会的な効果を考慮しない仕事の削減に対抗し、労働のインセンティブをもたらすよう慎重に設計された、雇用創出プログラム。低賃金な人の労働条件も、国際的に規制されなければならない。
- c. 集合主義的ないしは「普遍的な」社会保険と公的な社会サービスの再生ないしは創出—通常には「基本的なニーズに応えるサービス」として記述される。これには、国際的に承認された最低賃金と最低限度の給付の導入もかかわる。
- d. 多国籍企業と国際機関への、より大きな説明責任と社会的民主的統制の導入。1990年代の「民主主義の欠陥」についてのより大きな関与が、広域的な基盤ではない場合でも、地域的な国際的な協調をよびおこす。

Townsend が多国籍企業と国際機関について言及した背景には、「（グローバルな資本主義への）拡大は、企業の利潤の追求によって、導かれて」おり、グローバリゼーションによる多国籍企業の活動の広がりが、各国の労働と生活、貧困の広がりに大きな影響を与えているという認識がある（Townsend 2002:352）。

②市場経済のグローバル化と社会政策による規制

それゆえに、貧困を解決するためのクロス・ナショナルな政策についての議論で焦点となるのは、市場経済の新自由主義的なグローバル化への社会政策による規制である。貧困を減らすことに対して、グローバリゼーションによってより強大な権力をもつようになった多国籍企業やメディアの関心は薄く、政府も多国籍企業に協力的な姿勢のため、貧困問題の解決は「民衆中心」戦略の手の届かないところへと遠ざかってしまった。これに対して Jaques Baudot は新自由主義のグローバル化と資本の自由化の中で、「経済的な統合は、地球規模での政治的な目的によって方向付けられ、共通のヒューマニズムや連帯という概念に沿って、世界レベルでの社会的な契約によって、形成されなければならない。地球規模での福祉システムは、経済をめぐる競争の勝者と敗者に分かれ、世界の統合が失われることへの、唯一のオルタナティブである」と述べ、「市場経済は、公的な規制と公的な分配・再分配政策によって形成され、方向付けられることによって、不平等と貧困の減少につながる」ことを指摘している（Baudot 2000:27,29）。

Townsend が“*World Poverty*”（The Policy Press,2002）で示した世界最大の9の企業のうち5つが日本の企業であったことを考えると、日本の貧困と貧困研究、そして貧困を解決する政策の研究にも、貧困政策の国際化について発言する道義的な責任があるかもしれない（Townsend 2002:vii）。しかし少なくともヨーロッパと日本では、貧困と貧困研究、貧困を解決する政策の研究において、概念や方法でへだたりもみられるため、日本の貧困と貧困政策の研究者が上述の道義的な責任を果たすためには、まずはそれらの世界、

あるいはヨーロッパの標準について情報を収集し、吟味しておかなければならないであろう。

第2節 ヨーロッパにおける貧困とホームレス状態を解決する政策

(1) ヨーロッパにおける貧困を解決する政策論

①雇用創出の支援、労働条件の改善と労働市場への介入

前述した overall poverty と貧困への国際的な取組みは、貧困研究のグローバル・スタンダードを提示するが、クロス・ナショナルなため、日本の貧困をどのように認識し、解決に向けて取組むべきかまでは、具体的に示してはくれない。しかし地域を産業化が進んだ国がリードする EU に、そしてはば広い貧困のなかでもホームレス状態に限定するならば、ヨーロッパにおける貧困を解決する政策論を、明らかにすることができる。それは、ホームレス状態を解決するためには北欧のように平等主義的な社会政策によって所得と住宅を保障し、労働市場に介入して貧困に陥らないような仕事を創り、そのような仕事に就くために職業訓練の機会を提供する「予防」が最も効果的であり、このような予防の網の目からこぼれ落ちる人には個別支援をおこなうというものである。

Gordon によると、EU の反貧困政策は、①雇用創出の支援と労働条件の改善のための活発な労働市場への介入、②包括的な福祉国家を通じた累進課税と再分配、に基づいて確立された。そして Gordon は失業者などの活性化について「能動的な政策は、失業している人には有給の仕事を見つけ、すでに就労している人には有給の雇用にとどまることができるように支援するための、実践的な取り組みによって構成されている。しかしながら

EU の労働市場政策が強調するのは、質の高い仕事の創出であり、何人かの新自由主義的な経済評論家が好むような、人々をいかなる代償を払っても仕事に就かせ、労働条件の『下底に向けての競争』を拒否するものである」と述べている (Gordon 2002:54-5)。

EU で2006年に開始された「労働市場から排除された人々の統合についての全ての関係者への協議」では、①雇用機会や職業訓練を通じた労働市場とのリンク、②尊厳ある生活を送るのに十分な水準の所得補助、③社会の主流に入っていくうえでの障壁を取り除くためのサービスへのアクセス、の3要素を結合した包括的な政策ミックス=積極的な統合 (active inclusion) が求められた (滝口 2006:281-2)。埋橋は、「ワークフェア」と「Making work pay」政策、そして還付型税額控除を含む雇用条件つき給付や雇用主に対する賃金補助などの「労働における福祉給付」は三位一体の関係にあり、統一的に把握する必要がある、と指摘している (埋橋 2006:16,6-9)。workfare といっても EU が目指すのは、新自由主義的な発想とは一線を画するのかもしれない。

②最低限度の所得保障の性格—救貧的から権利性へ

そして Schulte は、所得保障は救貧法のような自由裁量によるものではなく社会扶助への権利であり、生存のための最低限度の給付にとどまらずに社会保障体系に統合されたものであって、「すべての西欧の福祉国家は社会的ニーズをカバーするために、いかなる人にも人間の尊厳に値するような方式で十分な資源と社会的扶助への基本的な権利をもつという認識を原則として、社会的排除と闘う包括的で整合的な試みをおこなう」と述べている。また住宅を含めたこれらの権利について

知らせるために、情報提供や相談，専門家による支援などの付加的な要素も必要である（Schulte 2002:132,123,130,140）。

所得保障が救貧的ではなく権利であるということは、資力調査を伴う選別主義的な所得保障のあり方の問い直しにもつながる。Wim van Oorschot はオランダやイギリスの研究を参考にして、「資力調査による給付やサービスの社会的に分断する性質は、ニードのある人の自尊心に否定的な影響を及ぼすだけでなく、なぜ『貧困者のためのプログラムは貧困なプログラムになるのか』を説明する」と述べ、「資力調査計画の社会的正当性の乏しさによって、高度に選別主義的な福祉システム全体が、『選別主義の罠（selectivity trap）』と呼び得るものに従属するように思われる。一度このようなシステムが確立されると、アメリカのように、社会的保護の水準を単に生存できるだけの水準を超えて引き上げることと同様に、最も貧困で最も救済に値する市民の集団を超えて福祉のカバーする領域を広げることは、非常に困難になるのが証明されている。換言すると、福祉と社会的保護が限定的とみなされ、貧困な人だけのものとして制度化される度合いによって、より広範な中産階級に福祉を拡張するよう動機づけることは、問題をはらむようになるのである」と指摘している（Oorschot 2002:180—1）。

Oorschot は「私の経験では、選別主義的な資力調査による給付とサービスには、公衆全般からの社会的支援を乏しくする傾向がある。強度の選別主義の導入は、より選別主義が強化されつづける政策への下がり続ける支持，という悪循環を作り出すかもしれない。このようにしてヨーロッパの福祉国家は自らを、脱出困難な『選別主義の罠』へと移行させてきたのかもしれない」と述べつつも、資産調査の廃止には非現実的な面もあるため、

ターゲットにたどり着くような情報提供と助言が重要であるという結論を示している。Oorschot によると1990年代の西欧諸国でも、惰民観にもとづいて貧困者を非難する人は1/3から1/2は存在するのであった（Oorschot 2002:187,185,179）。

ヨーロッパではこのような水準で貧困を解決するための政策が論じられ、そこからこぼれ落ちる人が、ホームレス状態に陥るのである。

(2) ヨーロッパにおけるホームレス調査の到達点と課題—1990年代末における

①1990年代末のヨーロッパにおけるホームレス調査

Dragana Avramov は“*Coping with homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe*”（Ashgate, 1999）において、1990年代末のヨーロッパにおけるホームレス調査と政策のあり方を集約している。同書は小玉他（2003）や中村他（2004）で示されたフィールドワークを裏づける文献といえる。それによるとヨーロッパにおけるホームレス調査の方法では、個人に焦点をあてて対処行動とサービス供給者による支援に注目するか、マクロな構造に焦点をあてるかが問われている。そして単一の原因だけでは核心に迫ることができないため、構造的な要因とケースヒストリーをどのように組み合わせるかが、ホームレス調査の焦点となっていた（Kofler 1999:293, Tosi 1999:137）。

Antonio Tosi は「今日ホームレスの調査で広汎に用いられているモデルは、構造的な要因がリスクを規定するという考え方に基づいているが、どのような人が現実にはホームレスになるのかを理解するために個人の自伝的なケース・ヒストリーにも、注目しなければならない」（Tosi 1999:119）と述べ、

Angelika Kofler はドイツやフィンランド、イギリスなどの EU 諸国では、個人の傾向についての調査から、貧困や失業、住宅の不足などの貧困にかかわる要因を考慮に入れた調査が見られる、と述べている (Kofler 1999:294)。

Avramov は15の EU 加盟国におけるホームレス調査を集約し、データの源に基づいて、①(全国規模の) サービス供給者による調査、②公的行政によるデータ、③特定のターゲットへの調査に類型化している (Avramov 1999:148)。

②ホームレス状態についての理想的な調査

このプロジェクトによるとホームレス状態についての理想的な調査とは、以下のようなものである (Kofler 1999:303-4)。

- a. ホームレス人口について重複がなく、可能な限り最大限カバーするようなサンプリングの設計
- b. 一つ以上の展望を得るために、一つ以上のクライアント集団について考慮する。
- c. 過程と力動について学び、予防する方法を知るために、ホームレス状態についての調査の一部分として、リスクをもつ人口集団を考慮する。
- d. ホームレス状態について過程を知るために時系列的なデータを集める。
- e. ホームレス状態についての調査の技術的な困難に対応できるような調査の設計を応用する。
- f. 農村部のホームレス状態も含める。
- g. 不明確でまだ調査されていない状況をカバーできるような調査の設計を開発する。
- h. 政策との相互の関連を反映できるような調査の枠組みを発展させる。
- i. 単独のデータ源ではホームレス状態の全体像を把握できないため、データを統合す

るような方法を開発する。

- j. 国の統計局と緊密な協力関係を保って、ホームレス状態についてのデータを改善する。

- (3) ホームレス状態の認識と原因—住まい、お金、仕事と主体性の回復が必要

①認識の焦点—短期間な住宅の欠如か多元的な社会問題による強度な周縁化か

調査を通じて明らかになったホームレス状態の認識の焦点は、それが短期間な住宅の欠如か多元的な社会問題による強度な周縁化かである。Tosi は、ホームレスにかかわる議論では住宅の欠如と社会的周縁化という異なる問題が語られると述べ、ホームレスには短期間のものも含まれるが、恒久的に住宅が欠如している状態は、ホームレスのなかでも質的な違いにかかわり、社会問題の多次元性と強度の周縁化を形成し、困難の慢性化を示すため、「単に」住宅から排除されたホームレスと周縁化されたホームレスとの違いを重視する。前者であれば問題はアフォーダブルな住宅の減少(ないしは住宅費の上昇)と収入の減少にかかわる広範な現象として一般化され、一般的な政策が想定されるであろうし、後者であれば再統合などの政策が適用されるであろう (Tosi 1999:129,113,117)。

②ホームレス状態に陥る要因と人格への影響

Jan Vranken はホームレス状態にかかわる要因として、住宅、雇用と失業、所得、教育をあげている (Vranken 1999:335)。また Dragana Avramov は住宅からの排除の鍵となる要因として、a. アフォーダブルな住宅の欠如、b. 適切な社会的保護の欠如、c. 精神障がいや人格統合失調をもつ個人への適切な扶助とケアの欠如、d. 特定の個人や個

人による階層への法的，社会的住み分けをあげ，「個人的な要因」として，a. 不適切な制度・施設の利用歴，b. 家庭内のトラブル，c. 学校のドロップ・アウト，d. 虐待，e. 精神障がいや人格統合失調をあげている（Avramov 1999:7,8）。

Avramov 等によるプロジェクトでは，住宅についての情報は多いが雇用と失業，所得といった社会政策的な観点からの分析は乏しいため，ホームレス状態に陥る社会的な要因について得られる知見も，上述の内容にとどまらざるを得ない。しかし Serge Paugam によるホームレス状態に伴う社会的なつながりの弱体化と破綻についての分析は，ホームレス状態という貧困が社会関係や人格にも影響を与えるため，お金や職業，住宅という社会政策への必要だけでなく，個別支援への必要を産み出すことを示している。

Paugam によると，職業の不安定さにより社会的なつながりの弱体化が生じ，扶助を受けるようになると最初は仕事を探すが，徐々に不活発になり，社会的な位置を失って孤立に至る。仕事の喪失は結婚生活の破綻につながり，依存的になることで社会サービスの受給者以外の役割を喪失する。なかには存在理由の喪失から，ドラッグに依存する者もみられ，3年以上ホームレス状態にある人のなかで「その日でもっとも大切なのは，話し相手を見つけること」と答える人が34%みられた（Paugam 1999:32,34-6, 39）。

このような状態に陥った人には，所得保障や仕事，住居に加えて，生きがいと社会的な接触，個別の支援が必要であり（Kärkkäinen 1999:538），所得保障や仕事，住居の提供には社会政策が，生きがいと社会的な接触，個別の支援はソーシャルワーカーが対応する。

(4) ホームレス状態の解決と福祉国家，個別支援

①ホームレス状態と社会的排除を解決するための政策の視点

Vranken は，前述のようなニーズを有するホームレス状態と社会的排除を解決するための政策の要素として，以下の7点をあげている（Vranken 1999:341-3）。

- a. 多面的か一面的か:ホームレス状態を住宅のデプリベーションだけで定義するか，他の関連するデプリベーションとの組合せで捉えるかによって，政策も変わってくる。
- b. 統合的か部分的か:多面的でも複合的な対象を標的にしなければ部分的になる。ホームレス政策を，特殊性を失わずに通常政策に包含する政策が先進的である。
- c. 長期的か短期的か:緊急時に対応するプログラムか社会的排除の残存に対する予防的な政策か。
- d. 予防的か治療的か:予防的な政策が必要だといっても，治療的なプログラムが不要なわけではない。
- e. 構造的対個人的:ホームレス状態を作り出す社会構造と過程に焦点をあてるか，被害者に焦点を当てるか。
- f. ホームレスの参加を伴うか，行政がおしつけるか:ホームレス自身が運動を始めることの難しさ。
- g. 情報（調査）に基づくか直感的政策か

Sirkka-Liisa Kärkkäinen は「EU加盟国の多くでは，平均的な所得と福祉の水準はすでに生活に必要な資源を保障できるだけの高い水準にある。単なる貧困によって人々がホームレス状態になることを予防するためには，給付や手当という形態による十分な最低限度の金銭的な資源が供給されなければならない。すべての市民への就労の経歴と独立した十分な福祉の給付もまた，めざされなければならない

ない」と述べ、EU加盟国ではホームレス状態を解決するための政策が一定の水準に達していることを示唆している（Kärkkäinen 1999:530）。Mary Dalyによると、最も広汎に見られるのは住宅政策と住宅のコストの保障である（Daly 1999:323）。

②北欧型福祉国家という予防策

ただしDalyは、ヨーロッパでも福祉国家のレジームによってホームレスの支援策とその効果が異なることを示唆している。Dalyはヨーロッパ諸国を、「北欧タイプ」（スウェーデン、デンマーク、フィンランド）と「大陸ヨーロッパタイプ」（ドイツ、オーストリア、ベルギー、フランス、ルクセンブルグ、オランダ）、「リベラルタイプ」（イギリス、アイルランド）、そして公的サービスが未発達な「地中海タイプ」（イタリア、ギリシャ、ポルトガル、スペイン）に分類している。大陸ヨーロッパタイプは労働市場と結びついている場合にのみ寛大な給付をおこなうのに対して、北欧タイプはホームレス状態に陥ることを予防する効果をもつ寛大な給付のモデルである（Daly 1999:316,328）。

北欧における充実した福祉政策については本稿でふれる紙数はないが、Koflerは「ホームレス状態への闘いで最も費用のかかる形は、事後の危機介入である。予防は、ヒューマニズムという観点だけでなく、公的支出が少なくなくて済むことから、より望ましい」と述べ、Duffyは北欧の普遍的で再分配的な福祉国家の国が、排除された集団を創り出し、長いリストに焦点を当てるのではなく、貧困を生み出している状態に深くかかわることを指摘し、Avramovは「われわれの調査は、ばくぜんとはあるが、効果的に支えられ、ケアされる人の数が多いほど、ホームレスになり、公的支出の重荷にとどまる人の数が少ないこ

とを示した」と述べて、最も効果的なホームレス支援は北欧型福祉国家による貧困の予防であることを強調した（Kofler 1999:301, Duffy 1999:59, Avramov 1999:22）。

Avramovが述べるように、先進的な福祉国家で実行に移されてきた政策による選択は、反貧困と社会的統合の手段は、所得保持と住宅補助、手当による包括的な体系が伴うときに、最も効果的であることを示した。そしてこのような体系が整わない国では、貧困は残存したか拡大したのである（Avramov 1999:20）。

③福祉国家における個別支援の必要性

しかしInger Koch-Nielsenが述べるように、住居や現金給付などの前提条件が充たされた国でもホームレス状態はまったくみられないわけではない。それゆえに北欧型の福祉国家でも、ホームレス状態には緊急対応へのニーズがあり、ホームレスのための支援か通常の社会福祉サービスの範疇での支援か、緊急対応が社会の主流につながるのか、予防的サービスか事後的なサービスか、などの論点はあるものの、「ハーフウェイ・ハウス」や「サポータード・ハウス」も必要である（Nielsen 1999:401—3, Kärkkäinen 1999:536）。

たとえばフィンランドでは、1983年に政府がホームレス状態の解決を宣言し、5年間で18,000戸をホームレスが使用できるようにした結果、10年間でホームレスが半分になり、1996年にはホームレスは9,600人になった。ホームレスの減少には、社会的保護と社会的手当の統合も貢献している。その後フィンランドは国がホームレス政策を主導する段階から、国は地方自治体に財源と情報を提供し、地方自治体がホームレスを支援する段階に移行した。ヘルシンキでは福祉行政はシェルターを減らして通常の住宅に転換し、ホームレス

を担当する特別の福祉事務所のソーシャルワーカーは、残された夜間シェルターやホステルの利用料を払えない人について、利用料の支払いと社会扶助を決定する権限を持つ。多くの自治体では福祉事務所がホームレスを把握し、公営住宅への待機者リストを作って、通常のサービスの一部としてホームレスへのサービスを提供するようになった。アルコール依存症や精神障がいをもつ元ホームレスには、地方自治体が通常の住居を提供し、支援の方法の開発に取り組んで、NGOも公的部門から資金を得てホームレスの支援をおこなっている（Kärkkäinen 1999:382-6,374,391-394,177）。

④個別のニーズへの対応－1990年代末のベスト・プラクティスから

このように、ホームレス状態にある人を支援するためには、所得や住宅などの社会政策だけでなく、緊急対応や一時的な宿泊所、共同住居、ドロップ・イン・センターなどの個別のニーズに対応するサービスと、ホームレス状態にある人に制度を適用し、それらのサービスにつなげるソーシャルワーカーも必要である。

たとえば1990年代末のドイツでは企業やNPOがそれぞれの団体の専門性や特性に応じてホームレスの一時宿泊所を運営し、地方自治体はそれらの団体に資金を提供するという、役割分担がみられた。ボランティアな組織が運営する施設には、それぞれのターゲットに向けたソーシャルワーカーがいることが多く、一時的な宿泊所には助言センターもあり、このような組織のソーシャルワーカーがホームレスに、自治体による支援を紹介するみともある（Geertsema 1999:465-9,475）。

このように個別的なニーズに対応するサービスでは、行政は費用を負担しNPOやボラ

ンタリーな組織がサービスを提供するという公私の役割分担が重要である。Kärkkäinenによるとボランティア部門がサービスを提供する場合には、政府による資金の提供と他のサービス提供者との連携が必要である。国によっては、地方自治体のサービスをボランティア部門によって提供されるサービスが補完し、自治体はそれらに財源を提供してホームレスの人々を支える責任を果たす。連携では、地方自治体の主導性と資源、そして中央政府による支援もまた重要である（Kärkkäinen 1999:532-3）。

ヨーロッパではこのような仕組みのもとで、ソーシャルワーカーはシェルターやホステルの紹介、利用料の支払い、社会扶助の支給などをおこない、ホームレス状態にある人を支える役割を果たすのである。

第3節 イギリスにおける貧困と地域再生－もう一つの貧困への取組み

(1) 相対的デプリベーションから地域的貧困への展開

①1990年代末までの貧困調査の到達点－貧困への3つのアプローチ

私は前節で、貧困のなかでもホームレス状態を解決するためには、所得と住宅、貧困に陥らないような労働条件の仕事、そして職業訓練の機会を含む平等主義的な社会政策と個別支援が必要なことを明らかにしたが、本節以降ではイギリスで地域的貧困に対して住民をエンパワーメントする「地域再生」という「もう一つの貧困への取組み」の系譜も存在することを示したい。

イギリスで近代的な貧困理論の構築に貢献したのはCharles Boothによる社会階層論的アプローチやSeebom B.Rowntreeによる肉体的生存水準に基づいた「貧困線」によるアプローチだが、Rowntreeによるヨーク

調査から100周年を記念して出版された Jonathan Bradshaw and Roy Sainsbury (eds.) “*Experiencing Poverty*” (Ashgate, 2000) から、1990年代末までのイギリスにおける貧困調査の到達点を読み取ることができる。

Roy Carr-Hill と Bob Lavers によると、1990年代末には貧困の測定において、①相対的デプリベーション、②態度による測定、③ Budget Standard の3つのアプローチが存在した (Hill and Lavers 2000:181)。①の相対的デプリベーションについては、すでにいたるところで紹介されているため、ここではこの貧困概念の創始者である Peter Townsend の継承者というべき David Gordon による、相対的デプリベーションについての以下のような記述を紹介するのにとどめたい。

「人々のニーズは、彼らが生活し、働き、自らが経験する種類の状態における社会や制度によって、支配されている—それ以前の世代の社会でゆきわたったものではなく。今日の必需品は、昨日のぜいたくな品かもしれない。さもないと、今日の不足は昨日には普遍的であったかもしれない。生活水準の不平等は拡大しつづける—さまざまな国のグループの間で、そしてほとんどの国の中で」 (Townsend and Gordon 2002:413)

また②の「態度による測定」は「手から口への生活に十分なだけ」や「不十分」な所得水準について、意識調査を用いて明らかにする方法である。この方法は1983年に市場および国際世論調査機関 (MORI) が Townsend の相対的デプリベーションに着想を得て1,174人のサンプル調査をおこない、それをロンドン・ウィークエンド・テレビジョンシリーズで Breadline Britain として放映し、Poor Britain として出版したことで有名に

なった。MORI は「人びとの生活様式の局面を指し示す一定の種目を選び出し、そしてこれらの項目が必需品であるかを人びとにたずね」、3あるいはそれ以上の必需品を購入できない人を貧困にあり、1つあるいは1つの必需品を購入できない低所得者を貧困の限界にあるとして、調査をおこなった (檜原1993:412-26)。

Breadline Britain 調査は基本的には主観的な調査だが、③Budget Standard は社会の標準と行動のパターンについてのデータを用いて、それらを最低限度で十分な生活水準を構成する費用へと結合させる方法であり、1990年代には「控えめながら十分の」と「低コストだが受容できる」という二つの調査がおこなわれた。詳細は柴田 (1997) を参照していただきたい (Hill and Lavers 2000:182, 柴田 1997)。

1990年代末には、貧困調査でもドラッグ使用者の社会的背景とリハビリプログラムや子どもの貧困とエスニシティ、障がいをもつ人と家族の借金、非行など、お金と仕事以外の側面がとりあげられるようになった。また調査方法でも、所得十分位を用いた貧困層と豊かな層の比較が一般化した。

②貧困と社会的排除の指標化の到達点

そして1990年代のイギリスでは、相対的デプリベーションの伝統にもとづいて、貧困と社会的排除を包含した指標の研究もすすめられた。Ruth Levitas によると貧困に社会的排除を含める論者も含めない論者もいるが、貧困も社会的排除も多面的なため、両者を分離することは困難だったのである (Levitas 2000:365)。

1998年にはロウン トリー/新政策研究所が貧困と社会的排除の鍵となる指標として、①収入、②児童、③青年、④成人、⑤高齢者、

⑥コミュニティに大別して46を指標化し、1998年には公共政策調査研究所のレポートで、①収入の貧困、②労働市場からの排除、③教育における排除、④保健衛生に大別した社会的排除の指標が示された。そして1999年には社会保障省の「すべての人に機会を」で、社会的排除は失業や熟練の乏しさ、低所得、劣悪な住宅、犯罪発生率が高い環境、低水準の保健衛生、家族崩壊などが結びついた現象と定義され、①児童と青少年、②就労年齢、③高齢期に大別されて、計40の指標が示された（Levitas 2000:367-73）。

そしてGordonは「物質的・社会的デプリベーションの指標:国内版（英国連邦）と国際版」を作成した。すべてを示すと煩瑣なためここでは、物質的デプリベーションとして①食料・栄養、②被服、③住居、④住宅設備、⑤生活環境、⑥地理的環境、⑦就労場面が、社会的デプリベーションとして⑧雇用における権利の欠如、⑨家族での活動、⑩コミュニティへの統合、⑪社会制度への公式の参加、⑫余暇活動、⑬教育、が分類され、指標が示されたことだけを紹介しておきたい（Gordon 2002:437-42）。

イギリスではそれ以外にホームレス状態についての調査もおこなわれているが、それについては岡本（2007-a,b）で紹介されているため、関心がある方はそちらを参照していただきたい。私はむしろイギリスで、相対的デプリベーションやホームレス状態とは独自の地域的貧困がみられ、それに対して社会政策、個別的なケアとは異なる地域再生とエンパワーメントという方法が発展したことに、着目したい。

③1990年代における地域的貧困の指標

私が「貧困と地域福祉活動—社会福祉協議会とセトルメントの記録」で述べたように、

イングランドでは1960年代後半から1970年代までの「インナー・シティ問題」のなかで、タウンゼントの相対的剥奪指標をとりいれて地域的貧困についての指標が作成され、地域政策につながった。そしてPeter AlcockとGary Craigによると、1990年代には地方自治体貧困対策部局（LGAPU）が設立され、1995年にはChild Poverty Action Groupも「貧困の地理学」についてパンフレットを出版し、環境省（DOE）も1981年指標を1991年指標に更新した（Alcock and Craig 2000:57-9）。

AlcockとCraigによると1990年代のイギリスでは地域的な貧困について、①物的資源（失業率、長期間の失業者の比率、無料給食の受給者、公的扶助の受給者、council tax benefit records、低賃金、自家用車保有率、児童がいて稼ぎ手がない世帯）、②住宅と環境（ホームレス状態、過密、共同住宅に住む子ども、基本的な設備を欠いた住居）、③保健衛生（長期的な病気や障がい、標準的な死亡率）、④社会問題（物乞い、犯罪被害、個人への攻撃）という指標が、最も共通に用いられている（Alcock and Craig 2000:65-6）。

(2) バーミンガム市における地域的貧困とバーミンガム・セトルメントの設立

①バーミンガム市における地域的貧困の形成と深化

大都市や地方の工業都市で顕著な地域的貧困は、人口は977,087人（2001年の統計による）と、イングランドでも二番目の大都市であるバーミンガム市でも、顕著であった。バーミンガム市は19世紀後半に人口が40万人を超え、市の中心部に全国でも最悪のスラム地区の一つを有していたため、Chamberlainのリーダーシップのもとで市議会が保健衛生を

改善した歴史ももつ。それでも改善されなかったサマーレーン地区は、赤貧と飲酒、けんかの多さと、住民のコミュニティ精神や勤勉さを誇りとする幸せな場所という、対照的な二つの顔をもっていた（Glasby 1999:25—7, 122—3,3）。

第二次世界大戦中には空襲によって住宅が焼失したため、市はサマーレーンの5つの地区を購入して再開発地区に指定し、ニュータウンという新たな名前をつけて高層住宅を建設した。しかし高層住宅は維持費がかかるため、すぐに退廃へと向かい、移り住んだ人々は以前の住まいに郷愁を抱いており、人のつながりやコミュニティ精神、近隣性は失われた（Glasby 1999:125—6）。

ニュータウンの衰退は1950年代と1970年代の間に生じ、1980年代に入るとピークを迎えて、ニュータウンはイングランドとウェールズで最も剥奪が集中した地域となった。その背景には20世紀の経済のグローバル化と技術革新があり、自動車産業は海外との競争にさらされ、技術革新によって熟練労働者は以前ほど多くは求められなくなった。その結果バーミンガムは、1978年から1989年の間に107,205人がレイオフとなり、現業労働の雇用は43%にまで減少し、労働人口中で仕事がない人の比率は1966年の2%から1981年には21%に上昇するなど、バーミンガムはこれまで経験したことがないほど深刻な、失業問題に直面した。そのなかでもニュータウンの失業率は、1991年には市内平均14%の2倍近い、32%に達していた。このような失業や貧困は、民族構成にもかかわる問題であった。第二次世界大戦後にバーミンガムにはさまざまな民族が流入し、市の中心部に定着した。1993年の統計によるとバーミンガム・セトルメントの近隣であるアストンでは、白人は45.3%、アフリカ・カリブ系は19.8%、インド・パキスタ

ン・バングラデシュ系は37.2%、その他は2.2%であった（Glasby 1999:128,31—3）¹⁾。

②地域のつながりの再生とバーミンガム・セトルメントの設立

バーミンガム市はこのような地域的貧困を解決するために、アーバン・エイドやインナー・シティ・パートナーシップなどの補助金を活用して取り組んだ。1990年代には公営住宅改善運動として6000万ポンドが住宅改善に使用され、1993年から1998年の5年間にはシティ・チャレンジのプロジェクトとして、3750万ポンドが商業の発展や教育、雇用、住宅、貧困の緩和などのために用いられた。単一再生財源（Single Regeneration Budget）もニュータウンやアストンで活用された。これらの再生政策では物理的な環境を改善するために投資がおこなわれたが、よりコミュニティの活気をよびおこし、結合力を創造するような社会変革が求められなければ、バーミンガム全体では物理的な再生だけではニュータウンの問題を解決できないという合意があった（Glasby 1999:128—9）。

このような地域的貧困に対応して、バーミンガム・セトルメント（Birmingham Settlement）は1899年9月29日にバーミンガム・女性・セトルメントとして設立され、社会政策やホームレスの個別支援とは異なる、地域的貧困に対する地域再生を通じた住民へのエンパワーメントをおこなった。最初は賃貸の事務所で仕事を始め、1905年に土地と建物を購入して、1919年にはバーミンガム・セトルメントに改称した。バーミンガム・セトルメントの目的は、人々が自らを助け、意識を高め、機会を築き、人々の必要に応じた新たなサービスを発展させ、提供するためにかかわりをもつすべての人と協働することによって、社会的不利を克服する効果的な方法を発

展・改善するというものである（Glasby 1999:18,15—6,2）。

1998年時点におけるバーミンガム・セツルメントの組織構造は、①中心となるサービス（事務局長，財務，人事），②能力開発（人々が意思決定過程に参加し，雇用や職業訓練を最大限度におこなうため），③ケアと支援のサービス（財源造成，デイセンター，児童向けのサービス），④助言（金銭問題助言センターなど），⑤雇用と訓練（女性の訓練，雇用の支援，在宅ケア，ボランティア），⑥バーミンガム・セツルメント・ショップという形をとっていた。そして1999年には120名の職員と250名のボランティアにより，保育園からデイセンターまで，金銭問題助言センターから職業訓練まで，訪問介護からエネルギーの保全まで，24のプロジェクトが実施されていた（Glasby 1999:22—3,2）。これだけの規模と金銭助言センターなどのユニークな活動により，バーミンガム・セツルメントはイギリス・セツルメント・ソーシャル・アクションセンター協会（British Association of Settlement & Social Action Centre）のなかでは，モデル・セツルメントという存在であった。

第4節 借金による貧困化の予防と仕事づくり，就職支援の展開

(1) 借金による貧困化の予防と金銭問題助言センター

①貧困への取組みのはじまり

バーミンガム・セツルメントによるサマーレーンの住民の貧困への取り組みは，1899年から1954年までの55年間にわたる「節約のための小銭の収集（Provident Collecting）」から始まった。この事業はセツルメントのスタッフが毎週月曜日に該当する世帯を訪問し，3,4ペンスを収集して貯金する，というもの

であり，セツルメントにとっては地域住民と友好的な関係を築く機会となり，高齢者の訪問につながっていった。また慈善組織協会（Charity Organization Society=COS）と協力して，1931年まで「財政的支援（Financial Aid）」をおこなった（Glasby 1999:42—5）。

これらは貧困に対する，究極の古典的な取り組みである。その後完全雇用により，バーミンガム・セツルメントによる失業問題への取り組みは，「貧困者のための法律家」事業を除くとしばらくの間途絶えていた。

②法律相談の始まりと独立

バーミンガム・セツルメントはバーミンガム大学と共同で，1908年から無料で法律相談をおこなう「貧困者のための法律家」事業を開始した。また第二次世界大戦後には，社会サービス全国協議会やバーミンガム市民協会と協力して，「市民助言ビューロー」を設立した。この活動は1950年代半ばにセツルメントから独立したが，後の金銭問題助言センターのように，貧困には専門知識を生かした相談という取り組みがあることと，単独ではなくボランティアな活動の協議体と協力して事業を始め，それが軌道にのると独立させて，自分では抱え込まないというのがセツルメントの仕事のしかたであることを，示している。また1968年には，弁護士に謝礼を払えない人に基本的な法律サービスを提供する，法律助言センターを開設し，1977年にはセツルメントから独立した。バーミンガム・セツルメントはそれ以外にも，貧困な人の家で電気やガスが止められるシステムに抗議する「燃料への権利」キャンペーンなどをおこなった（Glasby 1999:46—8,54—5）。

③金銭問題助言センターの設立と発展

バーミンガム・セツルメントは1969年に西ミッドランド・カウンティ・カウンスルの財源により、借金問題を抱えた人への法的な助言をおこなう「金銭問題助言センター (Money Advise Centre)」を設立し、貧困な人への新たな相談事業を開始した。このようなプロジェクトはヨーロッパでは最初のものであり、セツルメントの先駆性を示している。このプロジェクトは時にはパートタイムで弁護士を雇い、借金、税、社会保障、賃貸借購入、消費者契約などの問題を扱って、1998年には年に2000件以上を調査するまでに成長した。1977年には財団から財源を得て、バーミンガム大学の監修のもとで「MAC (金銭問題助言センター) 調査プロジェクト」を実施し、借金問題が無責任な行動ではなく、病気や失業を契機として生じることを明らかにして、金銭問題への助言が貧困対策の一つであることを意味づけた。1987年には借金によるホームレス化を予防するために「住宅借金問題相談電話」を設立した。この事業は後に全国借金問題相談電話へ改称して、情緒面での支援と励まし、実践的な助言と自助のための情報のパックの提供をおこなった。またサリー・オーク大学と共同で、金銭問題について助言するカウンセラーの訓練も開始した。1999年には全英から、毎年67,000件の相談が寄せられるようになった (Glasby 1999:49, 52-3,57)。

それ以外にも1992年には、銀行からアドバイザーに出向してもらい、小規模なビジネスへの相談にのるビジネス借金問題相談電話を開設した。1998年には小規模なビジネスへの個別サービスにより78%が救われ、93%が住居を、72%が職を守ることができた。またシティ・チャレンジの財源とバーミンガム市民助言ビューロー、借金問題カウンセリング個

人向けサービスとの協力を得て、賃貸料の滞納や手当の受給、慈善の補助金への申請などについて金銭面での助言をおこなう CCHAT (City Challenge Home Advice Team) の設立や、バーミンガム共助組合開発機関との協力によるニュータウン/南アストン・共助組合 (Credit Union) の設置もおこなわれた (Glasby 1999:58-9)。

(2) コミュニティ・ビジネスによる仕事づくりと限界

①コミュニティ・ビジネスによる仕事づくりの始まり

1995年にバーミンガム・セツルメントは、シティ・チャレンジとバーミンガム・ビジネス資源コンソーシアムから財源を得て、地域に根差した銀行であるアストン再投資財団という会社を、セツルメントとは別個の組織として設立した。その背景には貧乏な地域で借金しようとする高利貸ししかおらず、借金の罠に陥るといった問題があり、このプロジェクトはアストンに根差した小規模なビジネスを対象として、ローンとキャンペーンをおこなった。またそれ以外にも、1999年までに48の仕事を作り出し、123の仕事を守ったといわれている。このプロジェクトで支援を受けた団体には、製造業だけでなく児童のケア計画や依存からの回復を支援するチャリティ団体として登録されたものも含まれていた (Glasby 1999:61)。

②コミュニティ・ビジネスの限界

そして1981年には西ミッドランド・カウンティ議会の後援により、小規模なビジネスへの専門家による助言をおこない、1984年にはカウンティ議会経済開発部局の支援により、コミュニティ起業と商業開発センターを開設し、技術や商業の能力をつけるためのワーク

ショップや個別の支援をおこなった。この事業はセツルメントの外部でコミュニティ起業センターへと発展し、今日でいう「コミュニティ・ビジネス」の先駆けとなったが、財政難により会社は解散し、コミュニティ・ビジネスの危うさも示した。バーミンガム・セツルメントは人材サービス委員会と協力して職業訓練のプログラムを設立し、6人の元失業者とともに庭のフェンスづくりなどの仕事づくりをおこなった。また1980年代には内務省のボランティア・サービス部局の支援により、失業者の声を政策に届けるために英国失業者資源ネットワーク（BURN）を設立し、ニュースレターの発行やワークショップ、自営業を始めるためのキットの作成による情報提供をおこなった。この事業は財源不足により、1980年代末には終結した（Glasby 1999:165—7）。

(3) 就職支援と雇用確保能力の向上

① 転職支援の始まり

1979年から1989年までにバーミンガム・セツルメントは、インナー・シティ・パートナーシップの財源により、バーミンガム高等専門学校と協力して、40歳以上の失業者への再訓練と福祉権についての情報提供をおこなう転職支援（Job Change）プロジェクトを実施した。その後も機会均等委員会から財源を得て女性の転職支援と訓練を設立し、市議会の経済開発部局から財源を得て、高等専門学校と協力して、ITコースを開設し、技術の向上と資格認定のプログラムを始めた（Glasby 1999:162—4）。

② 就職支援による雇用確保能力の向上

そして1991年から1995年までバーミンガム・セツルメントは、週に1回ニュータウンのコミュニティセンターで就職準備クラブを開催

し、求職者に履歴書の書き方などについて実践的な助言をおこなった。そして1995年から1996年には財団の支援を得て、新たなベンチャーを通じて女性の自営業を促進する「持続可能な強さのプロジェクト」を設置し、バングラデシュのコミュニティに焦点をあてて職業訓練、助言、実践的な支援を実施した。このグループの運営は、協同組式的におこなわれた。1998年には、失業状態よりも職についている方が雇用されやすいため、長期の失業状態にある地域住民に一時的な職業を提供する「労働市場媒介プロジェクト」を実施し、職業訓練や求職活動の支援をおこなった。やがて労働党が政権に就き、Welfare to Work政策を導入すると、バーミンガム・セツルメントもニュー・ディールの一環として、失業した若者にボランティア組織で職業訓練と就労体験をおこなうプロジェクトを立ち上げた（Glasby 1999:168—71）。

第5節 エンパワメントによる主体性の回復

(1) コミュニティ・ディベロップメントによる地域再生

① コミュニティ・ディベロップメントの萌芽
バーミンガム・セツルメントは住宅問題への取り組みを通じてコミュニティ・ディベロップメントを実践し、貧困な地域の住民をエンパワーしてきた。このような活動の源流は第二次世界大戦前まで遡ることができるが²⁾、ここではセツルメントが夜間のシェルターを閉鎖し、1950年代に開発小委員会を設立してニュータウンの再開発にかかわり、1960年代後半からサマーレーンでコミュニティ・ディベロップメントの萌芽となる活動を開始したところから、物語を始めたい（Glasby 1999:137）。

バーミンガム・セツルメントは1970年代後半に市の住宅局の財源を得て高層住宅で部屋

を借り、高層住宅の人の孤立を緩和するために「コミュニティ・フラット」を開始した。そこには年金生活者クラブなど地域のグループが集まるようになり、セツルメントのソーシャルワーカーたちもそこに参加して、助言や支援をおこなった。またこの地域で活動している公私の団体の代表者を集め、定期的に会議を開いて調整をおこなう「ニュータウン近隣プロジェクト」や、市の社会サービス部の財源によりパートタイム職員を配置する「予防的事業」を実施した。1980年にはインナー・シティ・パートナーシップの財源によりコミュニティ・ディベロップメント・ワーカーを雇用し、コミュニティ新聞づくりや住宅局との連携などをすすめた。(Glasby 1999:139—41)³⁾

また20名ほどのボランティアが、孤立した人を訪問し、行事を企画する「友人と隣人計画」(FANS)や、インナー・シティ・パートナーシップと市の住宅局の財源で地域住民を雇用し、家屋の補修などをする「エリア・ケアテイカー」(後に市の事業となった)、内務省の財源で始められ、1987年に独立した「ニュータウン犯罪被害者支援計画」などの事業も、おこなわれた。(Glasby 1999:143—4)

②ニュータウンの再生と住民参加の推進

1980年代後半から1990年代初期には住宅の老朽化が顕著になり、バーミンガム・セツルメントは地域再生に乗り出した。バーミンガム・セツルメントは1989年に単一地域再生補助を得てアストン委員会を設立し、住民主導の調査を行って、インナー・シティ・パートナーシップの財源によりフォーカス・グループを設立して、住民による活動を推進した⁴⁾。そして1992年には、バーミンガム市議会と協力してニュータウンの衰退を予防し、住民参

加による継続的な変革を展開するために、ニュータウンの再生を主導する活動を開始した。このプロジェクトからホームレスや改修問題などについての話し合いや借家人組合などの設立、バーミンガム市の社会サービス部の財源により地域のボランティアを募り、孤立した人の友人となるよう支援する「訪問計画」(1998年に自宅を基盤としたケアに発展)、消防署と協力して鍵や警報装置を付ける「ドアの安全プロジェクト」などの事業が生まれ、シティ・チャレンジへと引き継がれていった(Glasby 1999:147—9)。

③コミュニティ・ディベロップメントによる地域再生

1994年からはファークロフト大学と共同で、アウトリーチで教育とトレーニングをおこなう「地域住民の声を強めるプロジェクト」を開始した。またシティ・チャレンジの財源により、再開発の際に地域住民の声が反映されるように、コミュニティの組織を設立し、個人の能力を高めるためにトレーニングをおこなった。そして1997年から能力向上(capacity building)チームを設立し、マイノリティの民族や若者のグループづくりとバングラデシュの女性、アジア系の若者、アジア系の聴覚障害者向けのプログラムを開始し、社会、経済、環境という多機能のアプローチを始めた(Glasby 1999:150—1)。

バーミンガム・セツルメントはこのようにして、少人数のグループを作り、人々が能力を高めるためにコミュニティ・ディベロップメントや地域再生に取り組んだ。また多くのプロジェクトは外部へと独立していった。巨額の投資による再生プログラムはインナー・シティに山積された多くの問題の表面に影響を与えたのに過ぎないが、バーミンガム・セツルメントがすすめた地域住民へのエンパワー

メントは、トンネルの出口に光を灯す役割を果たすものである（Glasby 1999:154—5）。

(2) 財源問題と組織の再構築

①バーミンガム・セツルメントの財源問題

バーミンガム・セツルメントはこれまで述べた事業以外にも、保育園の運営や保健衛生、教育、レクリエーションにかかわる事業を実施していた⁵⁾。また訪問サービスやデイケア、給食サービスや移送などによるコミュニティケアも、実施していた⁶⁾。戦後の福祉国家の成立によってセツルメントの事業の多くは公的部門に引き継がれ、セツルメントの多くは存立を脅かされて、生き残ったのはこの急激な変化に適応できたセツルメントであった。そしてバーミンガム・セツルメントもまたこの変化に、自助、教育、分かちあいによる学習、パートナーシップ、社会改革、調査とキャンペーンをおこなって柔軟に対応してきた。（Glasby 1999:6,195）⁷⁾

バーミンガム・セツルメントの生存の鍵となったのは、財源であった。さまざまなプロジェクトの継続か終了かの鍵を握ったのは、プロジェクトの人気よりも財源獲得の可能性であり、初期の小規模で費用がかからない活動からサービスの提供へと活動が拡大すると、より多額の費用が必要になり、財団や地方自治体、全国規模の団体や政府からの補助金が多くを占めるようになった。ブレア政権下ではセツルメントのようなボランティア組織にサービス供給の役割が期待されるようになったが、行政はセツルメントが技術革新により新たなサービスを開発するよりも、契約の下で通常のサービスを供給することを好んでいた。その結果、1920年代には400ポンドであった欠損は、1940年代末には1,627ポンドに膨れあがり、1980年代半ばになると借金の総計は27000ポンドとなった。シティ・チャレン

ジなどの都市再生政策により、1999年には24のプロジェクトについて民間営利部門や公的部門、EUなど18の団体から財源を得ていたが、その陰では貧困地域を支える機関もまた財源が不安定という皮肉な立場にあったのである。またセツルメントの老朽化により改修費用がかさむことも、財政問題に追い討ちをかけた（Glasby 1999:62—5）。

②組織と事業の再構築

“Poverty and Opportunity—100 years of the Birmingham Settlement”を執筆したグラスビィ（Jon Glasby）は1999年の時点で、バーミンガム・セツルメントのような地域に根ざしたボランティアな機関は、政府が民間部門を活用する政策のなかで役割を拡大し、貧困や社会的排除との戦いでも地域に根ざした活動が重要なため、地域再生で中心的な役割を果たすと述べた。そしてセツルメントは、①助言サービス（サービスの利用者のエンパワーメントと情報提供）、②雇用とトレーニングの機会（貧困に取り組むため。とくにマイノリティ）、③ケアサービス（児童と高齢者への質の高いサービスの提供）という三つの領域に焦点をあて、事業を発展させることを提案した（Glasby 1999:198—9）。

しかし私がバーミンガム・セツルメントを訪れた時点では、欠損が増えたため、組織の規模を縮小し、建物と土地を売って、賃貸の事務所から再出発する準備が進められていた。③児童と高齢者へのケアサービスについては、周辺で同様の事業が増えてきたため、学齢期の子どもの放課後クラブ（Out-of School Club）以外は断腸の思いで閉鎖していた。バーミンガム・セツルメントは、以前から先駆者として実績のある①の助言サービスと、貧困なコミュニティで根づいた②雇用とトレーニングの機会、能力開発（Capacity

Building) を中心に、組織を再構築した⁸⁾。

- 1) 園部雅久は都市の発展について、シカゴ学派都市社会学、新都市社会学、都市リストラクチャリング論という3つのパラダイムを紹介したが、バーミンガムはそのなかでも新都市社会学に素材を提供したようである。園部によると新都市社会学はカステル等が理論構築をおこない、①都市を全体社会のサブシステムとして捉えて資本主義システムや国家に関連づけて説明し、②都市を労働力の再生産=消費の場所と規定し、生活機会の不平等配分などをとりあげて、理論化する、③不平等を生み出す行政官僚制の権力の問題や階級・階層間のコンフリクトや紛争の理解を中心的課題とする、などの特徴があった。その背景には1970年代におけるヨーロッパの都市の危機と都市運動があり、J.レックスはバーミンガムを素材として住宅階層論を示し、新都市社会学に貢献した(園部 2004: 16,43,33)。
- 2) バーミンガム・セツルメントは戦時体制下にはシェルターを設置し、家屋や財産を失った近隣の住民に宿所と毛布と緊急の食料を提供した。また戦後のホームレス問題が認識された時期には女性と子どものホームレスを焦点に一時的な夜間のシェルターを開設した(Glasby 1999:135-7)。
- 3) この事業の一環として、この地域を構成する6つの地区を村に見立てて、それぞれの地区で自助の計画をすすめる「都市における村落」が提案され、1990年にニュータウン再生を主導する活動につながって、シティ・チャレンジへと引き継がれていった(Glasby 1999:141)。
- 4) この活動は1993年に財源が終了し、終結したが、その後単一地域再生補助の財源により、文化的に多様で維持可能な近隣を構築するための「循環を断ち切る」というボランティア部門のパートナーシップ組織を設立し、地域住民による組織が力をつけるためにトレーニングを実施した。その過程でバングラデッシュ人のコミュニティにターゲットを絞った(Glasby 1999:148)。
- 5) 保健衛生にかかわる事業としては、肢体不自由児連合と協力して障がい児の訪問が実施されていたが、国民保健サービス(NHS)が誕生し、幼児や児童向けの保健サービスにセツルメントが関わる必要がなくなったため、バーミンガム・セ

- ツルメントは優先順位を高齢者向けの活動に転換させた(Glasby 1999:69,76)。またイギリス・セツルメント協会が提起した「読む権利」キャンペーンや、1901年に設立されたバーミンガム大学での講義、1994年に発足したバーミンガム大学社会政策・ソーシャルワーク学部と共同によるENACT(Enquiry into Action)と呼ばれる調査とソーシャルワーカーの養成プログラムなどの教育事業もおこなわれていた。また第二次世界大戦以前はニュータウンでは娯楽施設はないに等しかったため、バーミンガム・セツルメントは少女クラブや母親の集まり、少年クラブ、男性クラブ、パーティや行事、キャンプや遠足、スポーツ、音楽、演劇などのレクリエーションもおこなった。しかしユースワークは戦後には指導者不足などによりグループが減少し、1960年代には財源不足によりイギリス全体でセツルメントは閉鎖されていった(Glasby 1999:96,103,109-118,174-187)。
- 6) バーミンガム・セツルメントは1948年に、バーミンガム高齢者のための協議会とバーミンガム社会サービス協議会と共同で、戦争で家族を失った高齢者や子どもが去った高齢者への訪問サービスを設立し、人間的な接触を提供した。またバーミンガム高齢者のための協議会とバーミンガム・ロータリークラブからの財政的支援により、1956年から先駆的な活動としてデイケアを開始した。1962年の国民扶助法の改正により食事サービスを提供できるようになり、1970年にはサマーレーンのセツルメント支部は週に4日、60人以上に食事サービスを提供していた。この事業はセツルメントの財政が窮屈になったこともあり、1975年に行政の責任下になった。また社会的接触を維持するための移送も1980年から開始し、このサービスは後にコミュニティ移送の責任に移管されていった(Glasby 1999:77-85)。
 - 7) グラスビィによるとバーミンガム・セツルメント成功の秘訣は、①変化への対応(ニーズを明らかにし、政策の変化を見据えながら新たなサービスを開発してきた)、②革新(innovation)、③協力(地域住民やボランティア組織、研究機関、公私部門。すきまを埋めるサービスを開発し独立させるよう支援する)、④財源(特に地域からの募金)、⑤ボランティアも含めた人材、⑥設立の理念と核となる業務の維持、新たな機会への柔軟な対応、⑦多様な社会的、教育的背景をもつ人が

- 出会い，互いを理解するように支援することであり，セツルメントを必要とするような貧困が存在し続けたことも重要である（Glasby 1999:196-7）。
- 8）ヒアリングは，日本学術振興会平成16～18年度科学研究費補助金（基盤研究B）「地域福祉の国際比較」（研究代表・井岡勉。課題番号16333012）により，2005年11月30日にスーザン・スペンサー（Susan Spencer）事務長とシェリル・ダリエルズ（Cheryl Dariels）氏ならびにレイ・グッドウィン（Ray Goodwin）氏のご協力により，おこなわれた。井岡勉先生に感謝したい。
- 文献**
- 檜原朗「イギリス社会保障の史的研究Ⅲ（増補版）」法律文化社，1993年
- 小玉徹・中村健吾・都留民子・平川茂編著『欧米のホームレス問題（上）実態と政策』法律文化社，2003年
- 中村健吾・中山徹・岡本祥浩・都留民子・平川茂編著『欧米のホームレス問題（下）支援の実例』法律文化社，2004年
- 岡本祥浩「イギリスにおけるホームレス問題とその支援事業」早川和男他編『ホームレス・強制立退きと居住福祉』信山社，2007年-a
- 岡本祥浩「居住福祉と生活資本の構築」ミネルヴァ書房，2007年-b
- 柴田謙治「イギリスにおける貧困問題の動向」国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障情報』第118号，1997年
- 園部雅久「第1章 都市社会学の歴史:3つのパラダイム」園部雅久・和田清美編著『都市社会学入門』文化書房博文社，2004年
- 滝口桂一郎「第Ⅲ部 EUにおける貧困と社会的排除に対する政策」析本一三郎他編『積極的な最低生活保障の確立』第一法規，2006年
- 埴橋孝文「福祉と就労をめぐる社会政策の国際的動向」社会政策学会編『社会政策学会誌第16号 社会政策における福祉と就労』法律文化社，2006年
- Avramov, Dragana (ed.) “*Coping with homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe*” Ashgate 1999
- Avramov, Dragana “*Data Sources on Homelessness and Data Necessary for Needs-Based Research*”
- Avramov, Dragana “*The State-of-the-art Research of Homelessness and Provision of Services in Europe*”
- Brandt, Preben “*Reflections on Homelessness as Seen from an Institution for the Homeless in Copenhagen*”
- Busch-Geertsema, Volker “*Temporary Accommodation for Homeless People in Germany with Special Focus on the Provision for Immigrants and Asylum Seekers*”
- Daly, Mary “*Regimes of Social Policy in Europe and the Patterning of Homelessness*”
- Duffy, Katherine “*Free Market, Poverty and Social Exclusion*”
- Kärkkäinen, Sirkka-Liisa “*Annual Survey on Homelessness in Finland*”
- Kärkkäinen, Sirkka-Liisa “*Housing Policy and Homelessness in Finland*”
- Koch-Nielen, Inger “*Conclusions and Policy Implications*”
- Kofler, Angelika “*Living in the Streets of Vienna*”
- Kofler, Angelika “*Conclusion and Policy Implications*”
- Kristensen, Hans “*Housing Policy and Homelessness: The Danish Case*”
- Paugam, Serge “*Weakening and Breaking of Social Ties*”
- Tosi, Antonio “*Homelessness and the Housing Factor*”
- Tosi, Antonio “*Conclusion and Policy Implications*”
- Vranken, Jan “*Different Policy Approaches to Homelessness*”
- Bradshaw, Jonathan and Sainsbury, Roy (eds.) “*Experiencing Poverty*” Ashgate 2000
- Alcock, Peter and Craig, Gary “*Local Poverty Profiles and Local Anti-Poverty Work*”
- Roy Carr-Hill and Bob Lavers “*New Labour, New Poor*”
- Glasby, Jon “*Poverty and Opportunity—100 years of the Birmingham Settlement*” Brewin Books, 1999

- Gordon, David and Townsend, Peter (eds.)
“*Breadline Europe*” The Policy Press, 2000
- Baudot, Jaques “*The International Build Up: Poverty and the Spirit of the Time*”
 - Burchardt, Tania “*Social Exclusion: Concepts and Evidence*”
 - Gordon, David “*Measuring Absolute and Overall Poverty*”
 - Levitas, Ruth “*What is Social Exclusion?*”
 - Townsend, Peter and Gordon, David
“*Introduction*”
 - Townsend, Peter and Gordon, David
“*Conclusion*”
 - Veit-Wilson, John “*Horses for Discourses*”
- Townsend, Peter and Gordon, David (eds.)
“*World Poverty*” The Policy Press, 2002
- Gordon, David “*The International Measurement of Poverty and Anti-Poverty Policies*”
 - Oorschot, Wim van “*Targeting Welfare*”
 - Schulte, Bernd “*A European definition of poverty: the fight against poverty and social exclusion in the member states of the European Union*”
 - Townsend, Peter and Gordon, David
“*Conclusion: Constructing an Anti-Poverty Strategy*”
 - Townsend, Peter “*Introduction*”
 - Townsend, Peter “*Human Rights, Transnational Corporations and the World Bank*”