

In April 2022, Osaka City University and Osaka Prefecture University merge to Osaka Metropolitan University

|                    |   |
|--------------------|---|
| <b>Title</b>       | (第1章)ホームレス・アサイラムからハウジング・ファースト：ウィーン市におけるホームレス政策の発展 |
| <b>Author</b>      | キーナー ヨハネス   |
| <b>Citation</b>    | URP「先端的都市研究」シリーズ. 27巻, p.1-16.                    |
| <b>Published</b>   | 2021-03-15  |
| <b>ISBN</b>        | 978-4-904010-42-6                                 |
| <b>Type</b>        | Book Part   |
| <b>Textversion</b> | Publisher   |
| <b>Publisher</b>   | 大阪市立大学都市研究プラザ                                     |
| <b>Description</b> | 分極化する都市におけるサービスハブの変容とイノベーションの力学：ウィーン・大阪から学ぶ       |
| <b>DOI</b>         | 10.24544/ocu.20210507-007                         |

Placed on: Osaka City University

Osaka Metropolitan University

# 第1章

## ホームレス・アサイラムからハウジング・ファースト

### ウィーン市におけるホームレス政策の発展

キーナー ヨハネス

#### はじめに

本章では、1980年代から現在までの、ウィーン市におけるホームレス政策の発展を議論することを目的とする。その中で、ホームレス政策の2つの側面に焦点を当てた分析を行う。第1の側面はホームレス政策の総合的なアプローチである。ホームレス・アサイラム、段階的な社会統合、ハウジング・ファーストという3つの主な分類（表1-1を参照）を用いるが、このアプローチは段階的に開発してきたため、時間的な重なり合いもある。第2の側面はウィーン市におけるホームレス政策の体制的な変化である。ホームレス政策に関わる行政機関や民間団体などと、それらの関係性が時間の経過とともにどのように変化してきたのかを明らかにする。

#### 1 オーストリアの首都ウィーン

ホームレス政策の詳細な説明に入る前に、この節では、ウィーン市の福祉レジームの特徴について述べることにする。その中で特にホームレス問題に関連する法的措置に焦点を当てて説明する。

ウィーン市はオーストリアの首都であるため、政治・行政は連邦州（Bundesland）と自治体（Gemeinde）の機能を兼ね備えた特殊なものである。これは、市議会（Gemeinderat）、市上院（Stadtsenat）、市長（Bürgermeister）、当局（Magistrat）に反映されている（Gluns, 2018）。社会政策に関する多くの責任を自治体が国から引き受けている、オーストリアにおいて典型的である高度な

地方自治は、これらの束ねられた権限によって、ウィーン市ではさらに強化されている (Kazepov et al., 2020)。1948 年の財政憲法 (Finanz-Verfassungsgesetz) は、行政の各レベルが、割り当てられた任務のために必要な税収を集めるという原則を前提とした。しかし、実際にはレベル間での再分配が必要になるため、連邦州と自治体には税収の再分配が認められている。これには自治を制限する効果もある。

福祉レジームの類型からすると、オーストリアは典型的な保守的福祉レジームであり、労働組合や企業団体が労働規制の交渉や社会政策の立案に参加している。近年、市場と競争による雇用強化をもたらしたいくつかの再編が行われたにもかかわらず、その中核的な特徴は維持されている。社会保障制度は主に所得に基づいた社会負担によって賄われているが、一般の税金からの拠出割合が年々増加している傾向がある。連邦行政の義務的な保険を基にした制度は、失業保険、退職年金、障害年金で構成されており、給付金と資格基準は、前職の雇用状況と所得に応じて、連邦法によって規定されている (Gluns, 2018)。

失業保険には、受給者の年齢や訓練・教育によって受給期間が最大 4 年まで延長される失業給付 (Arbeitslosengeld) があり、支給額は前職の所得の 55% である。失業給付の資格がなくなった人のためには、失業保険の一環である緊急事態援護 (Notstandshilfe) があるが、失業給付と違って、無期限で受給できるものである (BAK, 2021)。失業保険の対象外の人に対する社会給付は、各連邦州の社会福祉法 (Sozialhilfegesetz) によって規定されている。ウィーン市の場合には、労働市場への包摂を目的とした、資力調査に基づいた最低限保障 (Mindestsicherung) という金銭的な給付と就職相談を組み合わせた社会給付がある。それに加えて、ウィーン市には独立した住宅扶助も存在している (Gluns, 2018)。

連邦州による多様な福祉給付の提供方法を統一するために、2010 年に全連邦州間の協定が締結され、中核的な福祉サービスの基準が導入された。その一環として、個人や家族の資産が枯渇した場合のみ利用可能となる資力調査に基づいた最低限保障 (Bedarfsgeprüfte Mindestsicherung) が導入された。これは、低所得世帯に対して一時金を支給することにより、最低限の社会参加に必要な費用を提供するものである。しかし、この協定は 2016 年に失効し、最低限保

障も盛り込んだ新しい社会福祉原則法（Sozialhilfe-Grundsatzgesetz）が 2019 年に施行されたが、執筆時点ではまだ完全に運用されていない（BSGPuK, 2021）。

この福祉レジームの文脈で、ウィーン市におけるホームレス政策の発展について、次節では、総合的なアプローチ、体制的な変化、という順で考察していく。表 1-1 は 1980 年から現在までのウィーン市におけるホームレス政策の発展において重要な出来事を整理したものである。

**表 1-1 ウィーン市におけるホームレス政策の概要**

| 年    | 総合的なアプローチ                        |                      |             | 体制的な変化                            |   |
|------|----------------------------------|----------------------|-------------|-----------------------------------|---|
|      | ホームレス・アサイラム                      | 段階的な社会統合             | ハウジング・ファースト |                                   |   |
| 19世紀 | Städtische Herbergen             |                      |             |                                   |   |
| 1971 | Bahnhofsozialdienst (Caritas)    |                      |             |                                   |   |
| 1979 |                                  |                      |             |                                   |   |
| 1980 | Sozialreferat für Nichtsesshafte | Substandardwohnungen |             | Herbergen → Wohnungsamt           |   |
| 1981 |                                  |                      |             |                                   |   |
| 1982 |                                  |                      |             |                                   |   |
| 1983 |                                  |                      |             |                                   |   |
| 1984 |                                  |                      |             |                                   |   |
| 1985 |                                  |                      |             |                                   |   |
| 1986 |                                  |                      |             |                                   |   |
| 1987 |                                  |                      |             |                                   | Tageszentrum Winternotquartier              |
| 1988 |                                  |                      |             |                                   |   |
| 1989 |                                  |                      |             |                                   | Sozialtherapeutisches Wohnheim              |
| 1990 |                                  |                      |             |                                   |   |
| 1991 |                                  |                      |             |                                   |   |
| 1992 |                                  |                      |             |                                   |   |
| 1993 |                                  |                      |             |                                   | LOUISE Bus Gruppe für soziale Notwendigkeit |
| 1994 |                                  |                      |             |                                   |   |
| 1995 |                                  |                      |             |                                   |   |
|      |                                  |                      |             | ARGE Wohnplätze für Bürger in Not |   |

|      |  |                                     |   |  |
|------|--|-------------------------------------|---|--|
| 1996 |  | Fachstelle für<br>Wohnungssicherung |   |  |
| 1997 |  | Sozial Betreutes<br>Wohnhaus        |   |  |
| 1998 |  |                                     |   |  |
| 1999 |  |                                     |   | Abteilung für<br>Obdachlosenhilfe →<br>Sozialamt     |
| 2000 |  |                                     |   | Herbergen →<br>Sozialamt                             |
| 2001 |  |                                     |   |  |
| 2002 |  |                                     |   |  |
| 2003 |  | Zielgruppenwohnen                   |   |  |
| 2004 |  |                                     |   | Wohnungslosenhilfe<br>→ Fonds Soziales<br>Wien       |
| 2005 |  |                                     |   |  |
| 2006 |  |                                     |   | wohnbasis<br>wieder wohnen                           |
| 2007 |  | P7                                  |   | Mutter-Kind<br>Einrichtungen →<br>Wohnungslosenhilfe |
| 2008 |  |                                     |   | Gender Manifes<br>(wieder wohnen)                    |
| 2009 |  |                                     |   |  |
| 2010 |  |                                     | Europe 2020<br>European<br>Consensus<br>Conference on<br>Homelessness |  |
| 2011 |  |                                     |   |  |
| 2012 |  |                                     | Housing First<br>.....  |  |
| 2013 |  |                                     |   |  |
| 2014 |  |                                     |   |  |
| 2015 |  |                                     | Wohnplattform   | Service für<br>Flüchtlinge (wieder<br>wohnen)        |
| 2016 |  |                                     |   |  |
| 2017 |  |                                     |   |  |
| 2018 |  | Chancenhaus                         |   | Obdach Wien  |
| 2019 |  |                                     |   |  |
| 2020 |  |                                     |   |  |

## 2 ホームレス・アサイラム

1980年代後半までのウィーン市におけるホームレス政策は、住宅問題に対処するため、ウィーン市によって19世紀の終わりから建設されてきたホームレス・アサイラム (Obdachlosen Herberge) という大規模な収容施設によって特徴づけられていた。1960年代末には、ウィーン市の周辺部に3つのホームレス・アサイラムが存在しており、その収容能力は家族用700床、女性用100床、男性用540床であった (Oberhuber, 1999)。暖房設備、衛生設備、電灯などを備えていたため、開館した当初、ホームレス・アサイラムの施設水準は比較的高かったが、これらの水準はその後の70~80年の間に改善されることはあまりなかった。さらに、ホームレス・アサイラムは「非社会的な」態度を取っている、社会の主流から取り残された人を収容する」機能を果たすと想定され (Oberhuber 1999:96)、その機能も20世紀の終わりまであまり変わらなかった。

利用者を一般住宅市場に転居させるための支援は存在せず、スタッフの主な役割は利用者の監視のみであった。一方、ソーシャルワーカーは派遣されたが、支援に必要な資源は不十分であり、ホームレス・アサイラムは住宅局 (Wohnungsamt) の管轄下にあったため、計画的な支援も困難であった。そのため、ホームレス・アサイラムは、多くの利用者にとっての終の棲家となっていた。1980年代の後半まで、このようなウィーン市におけるホームレス政策はほとんど変化しなかった。1つの例外は、1971年にカリタス (Caritas) という民間団体によって導入された鉄道駅ソーシャルサービス (Bahnhofsozialdienst) であった。鉄道駅ソーシャルサービスは主要な鉄道駅に設置され、昼間にホームレスなどに相談や支援を提供していた (FSW, 2009)。

この取り組みは1980年代後半から徐々に変化し始めた。1980年代には、特に冬場にホームレスの増加が顕著になり、既存の政策の限界が明白になった (FSW, 2009)。この状況の下で、ホームレス・アサイラムは厳しい批判を受け、相談支援やケアなどの社会的サービスの強化と、外来サービスへのシフトが求められた (Oberhuber, 1999)。しかし、当時の批判からホームレス政策の新しい動きが生まれたにもかかわらず、ホームレス・アサイラムはその変化からあまり影響を受けなかった。

1997年に綿密な調査が行われたことにより、自立した生活の可能性が高いにもかかわらず、多くの利用者はホームレス・アサイラムで長期間に渡って生活していることが明らかになった。その時からホームレス・アサイラムが、改革の焦点となり、そして2000年にホームレス・アサイラムの管轄がウィーン市の社会福祉局 (Sozialamt) に移管されたことによって、その改革はさらに促進された。しかし、利用者の密度が高く施設水準が低いため、大規模な施設は不適切だと判断された結果、結局は全てのホームレス・アサイラムが閉館されることとなった。350床の規模と100年間に近い歴史を有する最後のホームレス・アサイラムであるハウス・メルデマンシュトラッセ (Haus Meldemannstraße) の2003年の閉館は、ホームレス政策の転換期のシンボルとなった。元利用者は、新しいホームレス政策の基準に沿って社会統合を促進するという目的で、マンションや小規模の施設に転居させられた (FSW, 2009)。

### 3 段階的な社会統合

1980年代のホームレス増加は、いくつかの即興的な緊急対策を生み出した。その中には、1983年に若者自治団が運営していた文化情報センター・ガッサーガッセ (Kultur- und Kommunikationszentrum Gassergasse) が閉所された後に薬物中毒の若者を収容するために借り上げられたマンションや、1987年に開所したデイセンター (Tageszentrum) や冬期緊急避難所 (Winternotquartier) などがある。

やがて、これらの試みは「ホームレスの統合に向けたウィーン市の段階的な計画 (Stufenplan der Stadt Wien zur Integration von Obdachlosen)」の段階的な導入によって、より体系化された。この計画は、すでに住居を失った人を住宅市場や労働市場に統合し、住宅に住む生活困窮者の住居喪失を防止することを目的とした総合的な支援体制となった。

その成立に決定的な出来事は、ホームレス問題に関わる戦略を開発する基盤となる生活困窮市民住宅共同事業 (ARGE Wohnplätze für Bürger in Not) が1989年に創出されたことである。共同事業には、ウィーン市のいくつかの局だけではなく、ホームレス問題に関わる民間団体も参加し (FSW, 2009)、その担当分

野は民間団体の調整、ホームレス政策の新しい基準の開発、サービスの質管理とそれに伴う研究などであった（Oberhuber, 1999）。さらに同年には、新しいホームレス対策のモデルとなった最初の社会治療寮（Sozialtherapeutisches Wohnheim）も開寮された（FSW, 2009）。

この支援体制の入口は、いくつかのアウトリーチ機能を有する誰でも利用できる事業によって形成されている。これらは、シャワー・洗濯・調理などの機会、情報、医療サービス等を提供するデイセンター（Tageszentrum）と短期間利用できる夜間避難所（Nachtquartier）である。デイセンターや夜間避難所に相談窓口を設置し、積極的に助けを求めない人に声をかけるストリートワーカーを配置することで、ホームレスを支援体制へと繋ぐ機会が作られた。

当初、そのアウトリーチ事業は主にウィーン市が運営していたが、同様のアウトリーチ機能を有する民間団体との協力もみられた。さらに、移動する医療センター（Oberhuber, 1999）としてカリタスによって 1993 年に導入されたルイーゼバス（Louisebus）も同様のアウトリーチ機能を有している。2007 年には、カリタスがペー・ズィーベン（P7）を鉄道駅ソーシャルサービスに代わるものとして創設した。ペー・ズィーベンは、ホームレス向けの全サービスを紹介し、誰でも利用できる支援拠点として機能している（FSW, 2009）。

最後に、2018 年にはホームレス状態の長期化対策としてチャンスハウス（Chancenhaus）というアウトリーチ機能を有する新しい施設が導入された。この入居施設は、一人部屋または二人部屋の提供とともに、専門家による相談支援を行う。最大 3 ヶ月間の利用は無条件で可能であるため、福祉サービスへの法的権利を持たない人も利用できる。入居期間には利用者に、新たな考え方を育む機会や適切な福祉サービスとつながる機会を提供することを目的としている（FSW, 2021）。2018 年、夜間宿泊所やチャンスハウスなどを含む全てのアウトリーチ機能を有するシェルターの全床数は 500 床で、利用者数は 4,260 人であった（図 1-1 を参照）。

さらに、支援を必要とするホームレス向けの中間的な居住を可能とする中間施設（Übergangswohn Einrichtung）体制も構築された。1989 年に開所された社会治療寮が最初の中間施設であったが、ホームレスを対象としたサービスを提供する同様の施設が、その後、徐々にできてきた。中間施設は入居施設であるが、



ソーシャルワーカーは自立生活を目標として、居住者を支援する (FSW, 2009)。また、精神障がい者、アルコール依存症者、若者、子供を持つ母親など、ターゲットグループ毎の中間施設も創られた。中間施設には、最大 2 年間の入居が可能である (FSW, 2021)。当初、この居住と心理社会的支援の組み合わせは、ホームレス・アサイラムのように住宅局ではなく、社会福祉局の管轄下の中間施設において実現された (FSW, 2009)。2018 年には、ウィーン市の中間施設の全床数が 1,630 床で、居住者数は 3,040 人であった (図 1-1 を参照)。

この社会統合を目指す支援体制の中核をなすのは、ホームレスを「単に」收容するのではなく、自立生活に向けた支援を目的とした住宅である。そういった目的から、スティグマや社会の主流から取り残された集団によって形成されるスラムによる負の効果を避けるため、支援付き住宅はウィーン市全域に分散したマンションを利用している。

また、支援付き住宅は、生活、仕事、健康、管理、レジャー活動などを含む総合的なアプローチを採用する。ウィーン市の補助金により、15 人の居住者に 1 人のソーシャルワーカーを配置することが可能となり、ホームレス・アサイラムでは不可能であったレベルの支援が実現された。ウィーン市は、マンションの部屋を調達し、その改修、家具、運営等に必要な費用を負担し、民間団体は居住者の支援と住居の維持管理に必要な人材を提供するという役割分担となっている。当初の目的では、1998 年までに 580 床の支援付き住宅を設置することであった (FSW, 2009 年) が、その後も新しい支援付き住宅の設置が進み、2018 年時点には 2,280 床が確保され、3,560 人が居住している (図 1-1 を参照)。

支援付き住宅に約 2 年間入居してから、自立生活が可能と判断された人は、一般の住宅に移住することになるが、多くの場合は市営住宅に入居することとなる (Oberhuber, 1999)。民間住宅と比べ、市営住宅には市場価格以下の家賃、無期限の賃貸借契約、賃貸権法による強力な保護という利点があり、ホームレス政策の貴重な資源である。

支援付き住宅の退居者に適切な住宅を確保することを目的として、1993 年にウィーン市はホームレスや住居を喪失しそうな人のために、市営住宅の社会的割り当て (Soziale Wohnungsvergabe) を設置した。当初、1 年間で一般市民に

開いた市営住宅の入居募集数は約 7,000 戸であるが、社会的割り当てにはその 10%が必要であると推定された。しかし、社会的割り当ての 700 戸の市営住宅は実際のニーズに不十分であることが明らかになり、現在まで適切な数に関する議論が続く (FSW, 2009)。

また、自立生活が困難な人のために、社会的ケア付き住宅 (Sozial Betreutes Wohnhaus) と呼ばれる恒久住宅も導入された。最初の社会的ケア付き住宅は 1997 年に設置され、自立生活に支障をきたす問題を抱えた高齢のホームレスが入居した。2000 年代に入ると、2004 年のホームレス政策の構造改革の後押しを受け、民間団体による社会的ケア付き住宅が次々に設置された。これらの恒久住宅は小規模であり、ウィーン市全域に分散している (FSW, 2009)。2018 年時点には、恒久住宅の全床数は 1,150 床であり、1,290 人が居住している (図 1-1 を参照)。

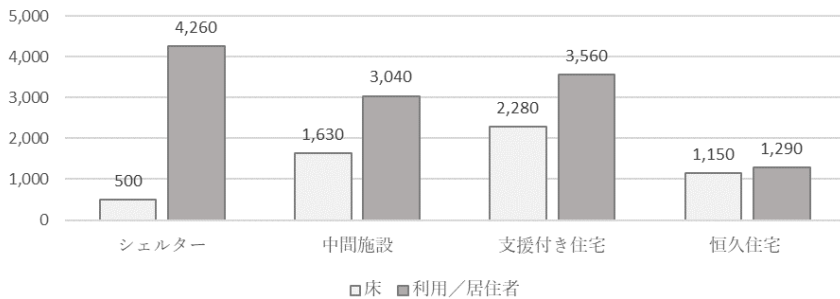


図 1-1 ウィーン市のホームレス政策別の床数・利用/居住者数 (2018 年)

出典：MdSW, 2020

注記：シェルター = Nachtquartiere, Notaufnahmen, Notbetten, Chancenhäuser, 中間施設 = Allgemeines Übergangswohnen, Zielgruppenwohnen, „Mutter-Kind“-Einrichtungen, 支援付き住宅 = Betreutes Wohnen in Wohnungen, 恒久住宅 = Dauerwohnen

この社会統合を目指す支援体制の最終的かつ最初の支援として、1990 年代後半に強制退居を防止する措置が導入された。強制退居寸前の人を登録し、積

極的に支援を行うことで、強制退居を防止することを目的としている。その支援には、賃貸権法や社会福祉への権利に関する情報提供、家主との交渉支援、資金援助などが含まれている。市営住宅の場合には、社会福祉局と住宅局の協力により、この強制退居の防止措置が実現された。民間住宅のためには、1996年に住宅保証部（Fachstelle für Wohnungssichericherung）が設置された。当初は1つの地域（第20区、次に第2区も）に限定されたモデル事業であったが、1998年にはウィーン市全域に拡大された（Oberhuber, 1999）。

#### 4 欧州連合とハウジング・ファースト

1995年、欧州連合への加盟により、オーストリアの多くの政策が国や連邦州のレベルで欧州連合による規制の影響を受けるようになった。しかし、行政の新たなレベルが加えられたにもかかわらず、ウィーン市のホームレス政策は間接的な影響のみを受けている。住宅に関しては、市場競争を歪めるような公的援助が禁止されるようになり、住宅補助金は低所得世帯を対象にするという規則がウィーン市の市営住宅にも及んでいる。さらに、1990年代後半に制定された安定成長協定（Stability and Growth Pact）は、新自由主義的なパラダイムに沿い、政府の各レベルで赤字や債務融資を制限している（Gluns, 2018）。

また、欧州連合の政策推進も、ウィーン市のホームレス政策に一定の影響を与えていると考えられる。特に、2010年に制定された「欧州2020年（Europe 2020）」戦略は、福祉改革を目指し、ソーシャルイノベーションをますます加速させるものであった。ソーシャルイノベーションの発展のために、ネットワーキング、情報交換、先端的な事例の紹介などの機会と、適切な資金確保の措置が提供されていた（Verschraeger et al., 2020）。

ホームレス政策の場合、特にハウジング・ファーストという、中間施設を利用せずにホームレスを直接適切な居住に住ませる取り組みが欧州レベルで推進されている。この政策方針の出発点は、2010年に欧州委員会とFEANTSA（Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri）が共催した「ホームレスに関する欧州コンセンサス会議（European Consensus Conference on Homelessness）」の報告書であった。また、本会議により、実務家、

研究者、擁護団体、政策立案者の相互学習のための国際的なネットワークが形成された。このネットワークは、理論や実践的な知識と根拠に基づいた政策立案を結びつけることで、ホームレス問題の解決を目指し、ハウジング・ファーストを推進している (Novy et al., 2020)。

ウィーン市におけるホームレス政策のより根本的な変化は、ほぼ 1 世紀にわたってウィーン市を統治してきた社会民主党 (Sozialdemokratische Partei) が緑の党 (Die Grünen) と連立を組むようになった 2010 年に起こった。緑の党からの要請を受け、市政はハウジング・ファーストを導入することを決定した。その頃には、段階的な社会統合を目指すホームレス政策の限界もより明確になっていた。ウィーン市のホームレス政策に協力している民間団体は、多重問題を抱えた人の施設で生活する能力が不足していること、施設の共同生活で育まれる能力は自立生活の準備にならないこと、絶えず変化する社会環境が利用者をさらに不安定化させてしまうことなどを批判した。

このような背景から、2012 年のパイロットプロジェクトを皮切りに、ハウジング・ファーストが導入された。ウィーン市のホームレス政策を管轄するウィーン社会ファンド (Fonds Soziales Wien) とパイロットプロジェクトを担当したノイナーハウス (Neunerhaus) という民間団体の主導のもと、ウィーン市におけるハウジング・ファーストの原則が開発された。恒久的な住宅への直接入居、住宅運営と個人支援の組織的な分離、社会包摂の促進、自律と参加、個々のニーズに応じた柔軟な支援の 5 つが主な原則になった (Weinzierl et al., 2015)。

ハウジング・ファーストに必要な支援は、ウィーン社会ファンドの協力者として登録された民間団体によって行われている。2019 年時点、3 つの民間団体がその支援に取り組んでいる (FSW, 2021)。ハウジング・ファーストに必要な住宅の確保に関しては、それらの団体は民間住宅市場に頼っているが、多くの場合にはウィーン市が補助金を支給した住宅を活用している。さらに手頃な住宅の供給を促進するために、2015 年にウィーン社会ファンドは、低家賃住宅の開発業者との関係を強化する目的で居住拠点 (Wohnplattform) を設置した (Gluns, 2018)。ウィーン市のハウジング・ファーストの目的はホームレス政策の脱施設化を促進することであったが (Halbertschlager & Hammer, 2017)、2019 年時点でウィーン社会ファンドは 30 の民間団体と協力しながら、多くの施設

を含む約 100 のホームレス支援事業を提供している (FSW, 2019a)。

## 5 体制的な発展

ウィーン市のホームレス政策の進展とともに、体制的な発展もみられた。ホームレス・アサイラムについての記述ですでに触れたように、1982 年から、ホームレス政策はウィーン市の住宅局が担当していたため、計画的なソーシャルワークは困難であった。この問題は、1989 年に設立された生活困窮市民住宅共同事業で初めて取り上げられた。この共同事業はウィーン市の複数の局と民間団体を結びつけ、ホームレス問題に対する新しいアプローチを開発するためのネットワークを生み出した。また、新たに創設された社会治療寮などの施設は、住宅局ではなく、社会福祉局によって運営されるようになった。

1998 年には、生活困窮市民住宅共同事業が廃止され、民間団体の調整は連邦ホームレス支援共同事業 (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe) に統合された。翌年には、社会福祉局内にホームレス支援部 (Abteilung für Obdachlosenhilfe) が設立され、公的機関と民間団体の調整と資金調達を担当するようになった。また、2000 年にはウィーン市のホームレス・アサイラムも社会福祉局に移管された。

この改革は 2004 年になるとさらに加速し、ホームレス政策がウィーン社会ファンドに移管された。「ウィーン社会ファンド」という民間団体は、公共の社会福祉支援を調整する目的で、2001 年にウィーン市によって設立された。当初は中毒予防とその関連支援を担当していたが、その後、介護観護局 (Amt für Pflege und Betreuung) と社会福祉局の一部と統合された。ウィーン社会ファンドは、政策方針に沿って社会サービスやその規模を計画し、民間団体を公式協力者として認定し、社会サービスの質を管理している。さらに、2008 年からは、社会サービスに関する情報提供や相談にも取り組んでいる。

2006 年にウィーン社会ファンドの関連組織として「ウィーダー・ウォーネン (wieder wohnen)」という公共有限会社が設立され、2018 年に「オブダチュ・ウィーン (Obdach Wien)」と改名された。社会福祉局から引き継いだホームレス支援の運営を担っている (FSW, 2009)。支援の規模をさらに拡大した後、25

の施設を運営し (OW, 2021)、2019 年時点で 7,580 人を支援しており、ウィーンにおける最大のホームレス支援団体となっている (FSW, 2019b)。

このホームレス政策体制には、徐々に他の関連する課題も受け入れられてきた。その 1 つは、福祉施設で生活している家族の住宅確保である。自立生活を促進するという目的で、その家族に適切な住宅を提供する居住ベース (wohnbasis) が 2006 年に設立された。さらに 2007 年には、ウィーン市が補助する民間の母子施設 (Mutter-Kind-Einrichtungen) もウィーン社会ファンドのホームレス支援に移管された。また、2000 年代にはいくつかの女性専用施設が設立されたことを背景として、2008 年にウィーダー・ウォーネンはジェンダーマニフェストを発表し、各事業にジェンダーに特化した支援策を導入した (FSW, 2009)。最後に、オーストリアへの難民が急増したため、2015 年、ウィーダー・ウォーネンは、難民の住宅提供と居住支援を開始した。

官民連携が始まった 1989 年には 8 つの民間団体が生活困窮市民住宅共同事業を通じてウィーン市と協力していた。その中には、カリタスや救世軍 (Heilsarmee) などの従来のホームレス支援団体に加え、ホームレス支援経験のない団体もあった (FSW, 2009)。その数は年を追うごとに増加し、2019 年には 30 団体となった (FSW, 2019a)。これらの一部のホームレス支援団体は、協力関係を強化するために、2008 年にウィーン・ホームレス支援協会 (Verband Wiener Wohnungslosenhilfe) を設立した。同協会は毎年、ウィーン市のホームレスの現状を把握し、支援現場における新たな問題点をまとめ、報告書を発行している (VWW, 2021)。

## まとめ

本稿では、ウィーン市におけるホームレス政策の発展について、2 つの側面に焦点を当てて考察した。下記では、ホームレス政策の総合的なアプローチと、その体制的な発展という 2 つの側面をまとめ、これらの関係性を検討していく。

最初のホームレス政策へのアプローチでは、ホームレス・アサイラムが中心的な政策であったが、その発展はあまり見られなかった。ホームレス・アサイ

ラムがウィーン市の住宅局によって担当されていたことが、その原因として挙げることができる。1980年代のホームレスの増加と変化に対して、従来の支援体制では適切な対応が困難であったため、その限界が明らかになった。

その結果、ホームレスに対して段階的な社会統合を行うという支援へのパラダイムシフトだけではなく、支援体制の改革も同時に起こった。生活困窮市民住宅共同事業の設立、ホームレス支援の社会福祉局への移管、またその後のウィーン社会ファンドの設立により、支援体制は根本的に改革された。民間団体の積極的な参加が可能となってからは、従来のホームレスに対する支援アプローチがしだいに改革されてきただけでなく、女性や難民などの居住問題に対する新しい支援も取り入れられ、次々にイノベーションが起きた。ホームレス・アサイラムはしだいに廃止され、段階的な社会統合は、ウィーン市におけるホームレス政策の主流になった。

一方、ハウジング・ファーストの導入は、既存の支援体制の中で実現され、ホームレス政策の全体的な改革を伴うものではなかった。欧州連合レベルで推進されているハウジング・ファーストは、これまでの段階的な社会統合とは異なるアプローチであるが、ウィーン市の場合には補足的な存在となった。ハウジング・ファーストは既存のホームレス政策を代替するものではなく、他のホームレス政策と並行する新たな選択肢となった。

#### [参考文献]

BAK [Bundesarbeitskammer] (2021) Portal der Arbeiterkammer.

<https://www.arbeiterkammer.at/> (2021.3.13).

BSGPuK [Bundesministerium Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz] (2021)

Bundesministerium Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz.

<https://www.sozialministerium.at> (2021.3.13).

FSW [Fonds Soziales Wien] (2009) Schritt für Schritt: 20 Jahre integrative Wiener Wohnungslosenhilfe. Vienna: Fonds Soziales Wien.

<https://www.fsw.at/downloads/broschueren/wohnungslos/festschrift-wiener-wohnungslosenhilfe.pdf> (2021.2.13).

FSW [Fonds Soziales Wien] (2019a) Wiener Wohnungslosenhilfe: Die Angebote. Vienna:

- Fonds Soziales Wien. <https://www.fsw.at/downloads/broschueren/wohnungslos/wiener-wohnungslosenhilfe-angebote.pdf> (2021.01.04).
- FSW [Fonds Soziales Wien] (2019b) Zahlen, Daten, Fakten 2019 des Fonds Soziales Wien und seiner Tochterunternehmen. Vienna: Fonds Soziales Wien.  
[https://2019.fsw.at/uploads/downloads/FSW\\_Zahlen\\_Daten\\_Fakten\\_2019.pdf](https://2019.fsw.at/uploads/downloads/FSW_Zahlen_Daten_Fakten_2019.pdf) (2021.3.8).
- FSW [Fonds Soziales Wien] (2021) Fonds Soziales Wien. <https://www.fsw.at> (2021.2.24).
- Gluns, Danielle (2018) From Plans to Policies: Local Housing Governance for the Growing Cities Vienna and Washington D.C. Wiesbaden: Springer VS.
- Halbertschlager, Claudia & Elisabeth Hammer (2017) Housing First in Wien: Eigenständiges Wohnen und Selbstbestimmung. Stadler Wolfgang (ed.) Stadt - Land - Fluss Soziales Wohnen in der Zukunft. Weinheim & Basel: Beltz Juventa, pp. 61-71.
- Kazepov, Yuri, Tatiana Sarius & Fabio Colombo (2020) "Consolidating social innovation", Stijn Oosterlynck, Andreas Novy & Yuri Kazepov (eds.) Local social innovation to combat poverty and exclusion: A critical appraisal. Bristol & Chicago: Policy Press, pp. 189-216.
- MdSW [Magistrat der Stadt Wien] (2020) Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2020. Vienna: Magistrat der Stadt Wien. <https://www.wien.gv.at/statistik/pdf/jahrbuch-2020.pdf> (2021.3.10).
- Novy, Andreas, Pieter Cools, Gert Verschraegen & Carla Weinzierl (2020) "Knowledge for social innovation", Stijn Oosterlynck, Andreas Novy & Yuri Kazepov (eds.) Local social innovation to combat poverty and exclusion: A critical appraisal. Bristol & Chicago: Policy Press, pp. 161-188.
- Oberhuber, Florian (1999) Die Erfindung des Obdachlosen: Eine Geschichte der Macht zwischen Fürsorge und Verführung. Vienna: Turika und Kant.
- OW [Obdach Wien gemeinnützige GmbH] (2021) Obdach Wien. <https://www.obdach.wien> (2021.3.11).
- Verschraeger, Gert, Stijn Oosterlynck, Sebastian Sabato & Andreas Novy (2020) „The historical trajectory of social innovation in the European Union“, Stijn Oosterlynck, Andreas Novy & Yuri Kazepov (eds.) Local social innovation to combat poverty and exclusion: A critical appraisal. Bristol & Chicago: Policy Press, pp. 19-42.
- VWW [Verband Wiener Wohnungslosenhilfe] (2021) Verband Wiener Wohnungslosenhilfe.



[www.verband-wwh.at/index.html](http://www.verband-wwh.at/index.html) (2021.2.24).

Weinzierler, Carla, Florian Wukovitsch & Andreas Novy (2016) "Housing First in Vienna: a socially innovative initiative to foster social cohesion", *Journal of Housing and the Built Environment* 31(3): pp. 409-422.