

Discussion Paper

ホームレス支援における支援情報の現状と課題

The current situations and challenges of information
management in homeless support

杉田早苗、吉田祐記、土肥真人、市川泰子

Sanae Sugita, Yuki Yoshida, Masato Dohi, Yasuko Ichikawa

Discussion Paper No. 2016-03

January 26, 2016



**Department of Social Engineering
Tokyo Institute of Technology**

2-12-1 O-okayama Meguro Tokyo, JAPAN

ホームレス支援における支援情報の現状と課題

The current situations and challenges of information management in homeless support

杉田早苗、吉田祐記、土肥真人、市川泰子
Sanae Sugita, Yuki Yoshida, Masato Dohi, Yasuko Ichikawa

要旨：ホームレス支援においては、ホームレス当事者に寄り添い、ともに解決策をコーディネートしていく伴走型の支援が求められている。伴走型支援を行うために、支援者側は当事者の過去の経歴や相談内容、これまで受けた支援履歴をはじめとする個人情報把握する必要がある。本研究では、ホームレス支援を行っている団体にアンケート調査およびヒアリング調査を実施し、当事者個人の情報の管理や共有の現状把握と課題を整理した。結論として以下のことが明らかとなった。

①多くの団体で当事者個人の情報を紙媒体もしくはパソコン上で管理しており、アクセスについては限定された人のみ閲覧できる状態で運用されていた。また情報の共有については、個人の利益につながる場合のみ情報提供がなされていた。

②支援情報は支援の現場においてメリットがあると認識されていた。一方で、支援情報の保有・管理は倫理的、人間的な支援力や技術力が必要不可欠であり、運用には大きなハードルを課すべきである。

③支援情報の共有にむけては、共有した情報の維持管理や運用のための組織の構築とルール作成、支援内容や関係性の段階に応じた支援情報の共有レベルの設定などが必要である。

キーワード：ホームレス、データベース、情報共有、情報管理

Abstract: Personalised support is increasingly seen as an important approach to supporting homeless people. To maximise the effectiveness of this approach, frontline workers need to know personal information of homeless individuals such as their backgrounds, histories of homelessness, support needs, and services that they have received in the past. This study thus aims to illustrate how such information is currently managed by homeless support organisations and examine what are the challenges of managing and sharing the personal information of homeless people. Questionnaire and interview methods have been applied.

Findings can be summarised into three main points:

- 1) Most organisations use paper and/or computers to manage the personal information of homeless people and put some restrictions on who can access the information within the organisation. Information may also be shared with other organisations when this is considered beneficial to homeless individuals.
- 2) While such information is regarded as helpful in supporting homeless people, it is crucial to manage it with ethical sensitivity and right technical skills from the perspective of confidentiality. High standards for the management are required.
- 3) In order to share the personal information of homeless people between relevant agencies, it is necessary to have an organisational structure for the management and also establish management standards and clear rules about who can view what sorts of information according to the person's position and the confidentiality level of information.

Key words: Homelessness, database, information sharing, information management

1 はじめに

平成 25 年から開始された生活困窮者自立促進支援モデル事業は、平成 26 年 4 月時点で 174 団体が実施している。厚生労働省が推進する本事業は、ホームレスを含め様々な生活上の困難に直面している人々に個別的・包括的・継続的支援を行うものである。このように当事者に寄り添い、ともに解決策をコーディネートしていく伴走型の支援においては、当事者個人の情報や相談内容、これまで受けた支援履歴等、支援に必要となる情報（以下、支援情報）が支援プランを作成・評価するために必要とされている。また、関係機関において必要な情報を共有することも複合的な課題を抱える生活困窮者支援には必要である¹⁾。ホームレス支援の現場においても巡回相談事業等で聞き取りした内容を支援情報としてストックし、支援に役立てている団体は存在している。筆者らも 2006 年度より川崎市のホームレス支援団体の協力のもと、支援情報のデータベースを構築しているが、様々な場面で得られた支援情報の集約の難しさや氏名や生年月日がわからない人々の支援情報を個人別に管理する際の名寄せの困難さを感じている。支援の現場では、どのように情報の管理や共有がなされ、またどのような課題があるのか現状は把握されておらず、支援情報の取り扱いと情報共有に関する課題の整理を行うことは意義がある²⁾。

こうした背景から、本稿では適切な情報管理と共有のあり方について検討するための基礎的研究として、ホームレス支援を行っている団体への調査結果をもとに、情報管理や共有といった取り扱いの現状把握と課題を整理することを目的とする。

2 ホームレス支援の現場における支援情報の現状

1) 調査概要

まず、ホームレス支援団体に行ったアンケート調査について説明する。支援情報の蓄積・管理を行っている可能性の高い団体へアンケート調査を実施するために、相談活動を実施している、もしくは入所施設を保有している団体を選定した。具体的な調査対象として、特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワークの会員リストおよび稲田・水内(2009)に掲載されている全国の居住支援を実施している主要ホームレス支援団体のリストから、ホームレス支援を中心に活動を行っている 30 団体(Web 上で連絡先・郵送先が確認できなかった団体を除く)を抽出した。調査期間は 2012 年 2 月～3 月で、12 団体³⁾から回答を得た。主な調査項目はホームレス支援における「支援情報の聞き取り、蓄積・管理方法」「支援情報の使用」、「他団体・他機関・他施設との支援情報のやり取り」である。

各団体の基礎情報およびアンケートの回答を表 1 に示す。スタッフを 200 名以上抱える大きな支援団体から数名規模の団体までである。以下、アンケート結果をみていく。

2) 支援情報の聞き取り、蓄積・管理方法

【1】支援情報の聞き取りの場面としては、「所有もしくは運

営している居住施設・シェルター等への入所手続き」(10 団体)、「パトロール、巡回相談」、(9 団体)、「団体本拠地や事務所等での相談」(9 団体)、「他機関・施設からのアセスメント情報の受け取り」(9 団体)が多く挙げられた。ほとんどの団体は複数の場面で支援情報を取得しており、自らが行う活動の様々な場面で支援情報の聞き取りを行っていることがわかる。また、「福祉事務所、自立支援センター、病院等の関係機関への問い合わせ」による情報の取得は 7 団体で行われており、自らの活動の中では補えない情報を他機関・施設から得ている。

【2】支援情報の蓄積・管理方法については、PC のみで蓄積・管理をしているのは 2 団体(C, K)で、他は紙媒体・PC 両方による蓄積・管理を行っている。「PC を使ってデータベースを作成して管理」している団体も 8 あり、いずれの団体も相談活動の規模が大きいことから(相談活動規模が未回答だった K を除く)、施設利用者や相談人数・相談件数が多い団体では、支援情報を簡易に引き出せるデータベースの構築が進んでいることがわかる。その一方で、スタッフやボランティア数が少ない団体(H, I, L)では、紙媒体による情報の蓄積、あるいは「PC に入力、未整理」となっている。

また、「情報を個人別に蓄積、管理」しているかどうかを聞いたところ、上述したデータベースを作成している 8 団体を含んだ 9 団体が該当した。支援情報を個人別に蓄積・管理することで支援に役立っている点としては(表 2)、緊急時(死亡、事件、事故等)の早急な対応(C, F, G, J)、個別ケースの比較や再支援時に役立てる(D, E)、あるいはスタッフ間で状況を共有する(C, K)といったことが挙げられ、ホームレス支援において個人別の情報管理が果たす役割は大きいと言える。

【3】蓄積・管理方法の改善要望があるのは 9 団体で、改善要望に関する自由記述では(表 3)、運用しているデータベースの改善要望(A, K)や職員間での情報共有の要望(D, H)などが挙げられた。

その他、個人情報の取り扱いの観点から、【4】聞き取り時の本人承諾、【5】蓄積・管理における閲覧制限について聞いた。結果、【4】では 9 団体は何らかの本人承諾を得ていたが、特に承諾を得ないとの回答も 3 団体あった。また、【5】については情報閲覧ができるのは「団体メンバー(限定した人のみ)」が 11 団体と、限定された人のみ閲覧できる状態で運用していることがわかる。また、団体メンバー全員が閲覧可能としている団体では、「データベース PC はインターネット接続が一度もされておらず、外部からのアクセスは全くできないのと、パスワードロックがかかっている。また帰る際には鍵付きのキャビネットに保管し管理に徹底を期している。」との回答があり、慎重な管理体制を取っていることがわかる。個人情報の取り扱いの改善要望があるのは 4 団体で、相談活動規模が未回答だった K を除けば、いずれも規模の小さい団体からであった。要望内容を自由記述で聞いたところ(表 4)、本人承諾の取得(L, J)、支援情報

表1 各団体の基礎情報およびアンケート回答結果

アンケート項目		団体	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
団体規模	人員規模	スタッフ	237	約100	6	23	20	8	10	3	2	3 (無償)	-	-
		ボランティア	324 (有償)	5	20	-	3~5	10 (有償)	4	6	4	0	-	-
	相談規模	施設利用者数(年間)	4266	-	-	-	-	約190	-	-	-	9	-	-
		相談人数(年間)	-	約1000	-	-	約320	-	100	180	16	59	-	-
		相談件数(年間)	-	-	1172	246	-	-	80	-	37	-	-	-
【1】 支援情報の 聞き取りの 場面	炊き出し、相談会(医療相談等)	●	-	◎	●		●		◎			◎	●	
	パトロール、巡回相談	●	-	●	●			◎	●	●	●	●	●	
	団体本拠地や事務所等での相談	●	-	●	●		◎	●	●	◎		●	●	
	所有もしくは運営している居住施設・シェルター等への入所手続き	◎	-	●	●		●	●	●	●	◎	●	●	
	他機関・施設からのアセスメント情報の受け取り	●	-	●	●	●	●	●	●		●	●	●	
	福祉事務所、自立支援センター、病院等の関係機関への問い合わせ	●	-	●	◎		●	●			●	●		
	その他		-				●	●			●			
【2】 支援情報の 蓄積・管理 方法	紙媒体で蓄積、未整理		●			●					●		●	
	紙媒体で蓄積、整理して管理	●	●		●		●	●	●		●			
	PCに入力、未整理		●							●	●		●	
	PCに入力、整理して管理	●	●		●		●						●	
	PCを使ってデータベースを作成して管理	●	●	●	●	●	●	●	●				●	
	情報を個人別に蓄積、管理	●	●	●	●	●	●	●	●			●	●	
	その他													
【3】 蓄積・管理 方法の 改善要望	要望なし			-				●					●	
	紙媒体で情報を探しやすいよう整理して管理したい			-		●								
	PCに入力して、情報を探しやすいよう整理して管理したい			-							●			
	PCを使ってデータベースを作成したい			-						●		●		
	情報を個人別に蓄積、管理したい			-						●	●			
	その他	●	●	-	●		●						●	
【4】 聞き取り時 の本人承諾	情報を記録に残すことの承諾		●		●		●	●	●				●	
	取得する情報の利用目的の承諾	●	●	●	●		●	●						
	取得した情報が他の支援機関に提供される可能性があることへの承諾	●	●	●	●		●	●						
	特に承諾は得ていない					●					●	●		
	その他													
【5】 蓄積・管理 における 閲覧制限	団体メンバー(限定した人のみ)	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	
	団体メンバー(全員)								●					
	その他								●					
【6】 支援情報を 使用する 場面	個人からの相談に対する支援策の検討	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	他機関・施設等からの問い合わせに対する情報提供	●	●	●	●	●	●	●			●	●	●	
	集計による自治体等への報告	●	●	●	●	●				●				
	現状の分析や傾向把握	●	●	●	●	●	●	●	●	●			●	
	計画や施策への提案	●	●	●	●		●	●				●	●	
	その他		●											
【7】 支援情報の やり取りを 行う他団体・ 機関・施設	行政	●	●	●	●		●	●			●	●	●	
	他のホームレス支援団体		●	●	○		●	●	○		●	●		
	自立支援センターや緊急一時宿泊施設などのホームレス対策施設		●	○	○	●	●	●						
	救護施設や更生施設等の生活保護施設		●	●	●		●	●						
	無料低額宿泊所		○	○	○									
	病院などの医療機関		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	福祉事務所	●	●	●	●		●	●			●	●	●	
	警察	●	●	●	○	●	●	●			●	●	●	
その他	●	●					●			●	●	○		

凡例 ●：該当項目 ○：未回答項目 【1】◎：情報取得が最も多い場面 【7】○：今後新たに情報のやり取りを行いたい他団体・機関・施設

やスタッフの階層分けによる閲覧制限(H,K)への改善が挙げられた。

3) 支援情報の使用

【6】支援情報を使用する場面については、「個人から相談に対する解決・支援策の検討」を全12団体が回答し、支援情報は第一にホームレス個人の支援策の検討に用いられていることがわかる。次いで、「現状の分析や傾向把握」は10団体が回答しており、個人の情報からは把握できない総合的な状況把握に用いられている。また8団体と多くの団体が「他機関・施設等からの問い合わせに対する情報提供」を行っているが、情報提供に関連する自由記述では(表5)、情報の提供先や提供範囲を制限している(D,E,J)、基本的に本人同席のもと情報提供を行う(K)といった慎重な情報提供を行っていた。

今後、支援情報をよりうまく用いたいという要望の有無を聞いたところ6団体から要望があり、その内容は(表6)、個人別の支援履歴や生活歴、病歴等を把握した上での対応(D,H,I)、地域完結型での情報共有と情報の統一化(G)、支援情報の集計による事業計画の反映(J)、必要とされる支援の質と量を測るためのツール(K)といった要望が挙げられた。

表2 個人別に情報を蓄積することで支援に役立っている点

C	早急に対応できる。常に状況把握ができ、全スタッフ対応可能である。
D	個人別ファイルして整理。ケースケースを事例とし保管し、その情報を他のケースと比較。あるいは同種については事例を参考として役立っている。
E	再支援等の時にみることが出来る。
F	死亡時の連絡や本人が事件・事故に会ったときに情報を出す際に利用。
G	情報を個人別にすることで緊急性の高いSOSが入った場合(巡回相談員より)、素早い対応を求められる為、個人別で情報をデータベース内に保存している。
J	関係機関から問合せがあった場合に、すぐに対応できる。
K	チームで共有する際。情報を利用する際。上書き修正する際。

表3 情報の蓄積・管理方法の改善要望

A	年間約8000人の利用者情報をエクセルにて管理しているため、容量が限界。要改善。
D	個人情報のため、特定のパソコンに全部のデータを入れている。全職員が経過報告のデータ入力が出来、全職員が経過報告が共有できるようにしたい。
F	長年の紙媒体をデータ化。
H	名前やケース毎で覚えはあるが、スタッフ間で共有できない場合がある。
I	相談者の再来の時に使用したい。
I	相談者が当会の活動に参加してお付き合いができた後で、病気や犯罪等の問題を生じた際にすみやかに対応するため。
K	データベースの利用のしやすさの改善。

表4 個人情報の取り扱いの改善要望

H	情報の質的な重要度に応じて階層分けを行い、取り扱う人間の量的な把握
I	ホームレスの個人情報は本人承諾を取ることを前提としたい。
J	個人情報の取り扱いについて、全く取り決めがないことは問題だと思っていたところである。今春から新しい事業が始めることをきっかけに個人情報の取り扱いについて、説明書と本人同意書をつい最近作成したので、今後活用していく予定である。
K	現在は限られた数人でしかデータベースの扱いはしていない。今後はいろいろな階層で扱える情報の範囲の定義付けをしたい。また、逆に情報へのアクセスのしやすさ(離れた場所から書き込みや閲覧ができる)のためのシステムづくりも検討したい。

4) 他団体・他機関・他施設との情報のやり取り

【7】支援情報のやり取りを行っている団体が11団体とほとんどを占め、その相手先としては医療機関(10団体)、行政(9団体)、福祉事務所(8団体)、警察(8団体)が多く挙げられた。しかし、他のホームレス支援団体(6団体)、生活保護施設(5団体)やホームレス対策施設(4団体)との情報のやり取りを行う団体は半数以下となっている。その他としては、「特別養護老人ホーム、精神障害者グループホーム、地域定着支援センター、老人保健施設、地域包摂支援センター、都市型軽費老人ホーム」(A)、「介護事業所、訪問看護、社会福祉協議会、障害者作業所、法律家など」(B)、「保護観察所」(G)、「更生保護施設」(I)が挙げられた。なお無料低額宿泊所に関しては情報のやり取りを行っている団体はなかった。また、今後新たに情報のやり取りを希望する相手先の有無を聞いたところ、4団体から希望する相手先があるとの回答があり、具体的には、無料低額宿泊所(3団体)、他のホームレス支援団体(2団体)、ホームレス対策施設(2団体)、警察(1団体)がその対象として挙げられて

表5 情報提供に関して留意していること

D	警察、裁判所、弁護士等公的立場の人以外には提供しない。
E	情報提供も個人情報等の問題もあり、相手先を確認の上、提示できる範囲を検討する。本人にとって今後の支援に必要と思われることのみ提供する。
G	個人情報がある程度お守りするという条件付きで。
J	情報提供を行う事が本人の利益や身の安全に繋がると判断される場合は、必要な範囲での情報提供を行う。
K	情報の第三者提供については、基本的に本人同席のもとに行っている。本人が望まない情報の開示は行っていない。

表6 今後、支援情報をよりうまく支援に用いたいという要望

D	各個人ケースが違い、そのケースを今後の資料として保存し今後の支援に役立っています。
G	地域完結型で構わないので、情報をリンクできるようにしたい。各団体で知り得る情報が全く違うこともあり、統一化を図る意味でも必要。
H	再野宿になった場合に過去の生活歴等を把握するため。(個人別に情報を整理して)相談者の再来の時に使用したい。
I	相談者が当会の活動に参加してお付き合いができた後で、病気や犯罪等の問題を生じた際にすみやかに対応するため。
J	当法人は設立からまだ3年と期間が短いため、統計をとっていないので、今後は利用者の統計を取り、データを事業計画等に役立てていきたいと思っている。
K	どんな支援が必要とされるのか。質と量を測るためのツールがほしい。

表7 現在の情報のやり取りに関する課題や問題

B	信頼関係の強弱によって、必要な情報が「個人情報保護」でブロックされてしまう場合がある
C	行政側の情報開示等の対応に困難を感じる
E	TEL相談にしても訪問されるにしても相手方の素性確認(信用してよいかどうか)等心配になる
F	個人情報保護法により本人が死亡してから肉親との連絡がとれることが多い。ケースワーカーの対応がなければ葬儀も遅れる時がある。
H	パソコンを使える人が少ない。故に検索に時間がかかる。束(相談表)を持っている人のリスク管理能力にゆだねられている。
I	市役所に対して当会が情報を提供しても、市役所からは個人情報保護法を根拠に情報が得られない。
K	継続的に支援している方について、入院した、死亡したなどのときに情報をもらえなくて困ることがある。

いた。無料低額宿泊所は支援情報のやり取りをしたいが、実際は実施できていない現状にあるといえる。

次に、現在の情報のやり取りに関する課題や問題について自由記述で回答してもらった(表7)。7団体から回答があり、うち5団体から行政等から必要な情報が得られない(B, C, F, I, K)との回答があった。個人情報保護法を根拠に支援に必要な情報が得られていない現状がわかる。また支援情報のリスク管理が個人に委ねられている(H)、情報提供の可否判断が難しい(E)といった意見があり、個人によるリスク管理や安全を担保する制度・ルールが不在のまま情報提供を可否判断するには限界があると言える。

最後に、今後現在よりもスムーズに支援に必要な情報のやり取りが可能になった場合にホームレス支援に与える影響を自由記述で回答してもらった(表8)。8団体から回答があり、その多くは情報のやり取りが拡充することによって、適切な支援策の立案や支援活動ができると回答している(B, D, F, G, I, J)。その他、聞き取りに関する当事者の負担軽減につながる(B)、ホームレス脱却のきっかけになる(I)といったメリットが挙げられた。以上、ホームレス当事者の支援に役立つとの回答が大半であったが、支援をする側のメリットも挙げられ(B, J)、様々な支援組織が情報を共有することで、組織間の連携強化や役割分担が期待できるとの意見もあった。

一方、デメリットとしてホームレス当事者へのファーストコンタクトの対応が弱くなる(G)や当事者から不審に思われてしまう(I)、当事者を尊重した情報のやり取りが行われる必要が

表8 円滑な情報のやり取りがホームレス支援に与える影響

B	情報を総合して(本人が隠していることも含めて)支援策が立てられる。当事者が何回も同じことを言われる負担が減る。必要な社会資源(情報提供元)に「投げ渡される」のではなく、情報共有を連携・役割の分担へと強めることができる。
D	①生活訓練等の支援の方針 ②就労訓練等の支援の方針
F	良い影響:どのように支援すると一般社会の中で暮らしていけるか?など前歴を知ることによって適切な対応が可能(例えば家賃、ライフラインの滞納などや前科を知ることでも対応を間違わないで処置できる)。悪い影響:特になし
G	現段階で関わっている団体と違う団体で関わるようになった場合、基本情報(属性、疾病、生育歴、アディクション)を共有できることもあり、ケアプランを立てやすくなるのでは?アセスメントが簡略されるが、その点でファーストコンタクトという部分で弱くなると思う。
H	漏洩や悪用(悪い影響)、スムーズな情報交換(良い影響)
I	家族や友人・知人と情報を共有し易くなれば、ホームレスに陥った理由やホームレスから立ち直るきっかけを得易くなると思う。他方、ホームレスの人たちの情報をあまりに詳しく有していると、ホームレスの人たちからかえって不審に思われるかも知れない。
J	安定した支援に繋がりにくく、全国のホームレス支援団体を渡り歩いているような人もいるが、そういう方について、情報を共有するしくみがあると、支援をする側としてメリットがあると思う。それ以外でも、より適切な支援が行えるようになると思う。しかし、本人が、人に自分の事を知られたくないと思っている場合は、その気持ちが尊重されるようなくみも考えなければならない。
K	私たちのような民間団体は、民間団体であるから相談しやすいという背景があるので、情報のやり取りがあまりに進むと当事者の方の信頼や安心に関して心配。本人があらかじめ同意していたり、すでに信頼関係がある場合には、緊急事態などの際に家族のような立場で情報をもらえると良い。

ある(J, K)等、ホームレス当事者との信頼関係の上で情報のやり取りを拡充する必要があるとの指摘があった。

3 支援情報の運用事例

ホームレス支援の現場で支援情報の蓄積、活用を行ってきた団体からその実態と利点、問題点を聞いた。

1) 調査概要

調査対象は2004年から支援情報のデータベースの運用を開始している「認定NPO法人 北九州ホームレス支援機構」(以下、支援機構)である。2012年2月にヒアリング調査を実施した。主な調査項目は「データベースの運用実態」「データベースの活用・利点」「データベースの問題点」「データベースの今後のあり方」である。なお、支援機構の沿革、事業内容、データベースの実態等については支援機構HPおよび資料により情報を補足した。

2) データベースの導入経緯

2002年の「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」をうけ、北九州市は自立支援事業の実施と自立支援センター設置を決定し、2004年に支援機構に対し巡回相談事業と自立支援センターでの生活相談事業を委託した。その際に、市担当職員と支援機構と共同で、巡回相談時に得られた情報を整理するための『ホームレス自立支援台帳』を作成している⁴⁾。その後、『ホームレス自立支援台帳』の利便性が確認され、自立支援センターでの支援に利用する『生活相談台帳』、自立支援センターを退所した方々を対象としたアフターサポート事業に利用する『自立生活サポート台帳』を作成している(表9)。

3) データベースの運用実態

①情報の取得とデータベースへの入力

3つの台帳は、それぞれの事業部が個別に運用しており、情報の取得・入力も個別に行っている。巡回相談員が面接時に得た情報や、各施設の支援員が対応した内容を、対応した相談員・支援員本人によって入力している。例えば、『自立生活サポート台帳』では、相談員が4時間対応したとすると、3時間程度かけて対応記録を入力する作業を毎日行っており、入力に時間を要し相談員の負担になっていることが指摘された。また入力に際しては、第三者が対応記録を見て、当事者への対応を続けられるようにすることが大切との指摘もあった。

②データベースの入力項目(自立生活サポート台帳)

入力項目には、支援に必要なものと市などへの報告に必要なものがあり、必要に合わせて項目を増やしてきた。現在は入力項目の分野として表10に示すようなものがあり、多岐に渡る情報を網羅している。

この中で最も特徴的なのは、支援する上での日々の様々な対応を詳細に記録する「サポート記録」である。対応した日時、場所、記録者、対応内容、サポート形態(面接・電話)、面会の有無、現況変更(入院、再野宿、離職、再就職など)生活や収入の

表9 データベース導入経緯

年月	経緯	関連するデータベース
2004年 2月	北九州市から「ホームレス巡回相談指導事業」を受託	『ホームレス自立支援台帳』
2004年 9月	北九州市から「ホームレス自立支援センター北九州」での生活相談指導事業を受託	『生活相談台帳』
2005年 3月	自立生活支援事業(サポート事業)を開始、事業の一部は北九州市からの受託	『自立生活サポート台帳』
2010年 10月	PSS第一次モデルプロジェクトとして「福岡絆プロジェクト共同事業体」発足	『絆の台帳』

表10 データベースの入力項目

入力項目分野			
「サポート記録」	「家族友人」	「訪問」	「なかまの会」
「生活」	「身体情報」	「法律」	「定期連絡」
「自立」	「病院」	「金銭管理」	「退所」
「就労」	「障害」	「貴重品管理」	「その他」
「免許資格」	「依存症」	「書類」	

大きな変更)を記録している。さらに、対応内容には就労、住宅、福祉、健康、地域・家族、年金・保健、借金・金銭管理のインデックスをつけることで、インデックス毎にまとめられた情報の拾い上げや、統計的な報告が可能となっている。また「サポート記録」の中で、特にストックすべき情報は、表10に示した分野ごとに整理して情報を蓄積している。

入力項目は多岐に渡るが、インデックスをつける、分野別に情報をストックするといった工夫により、活用しやすくされていた。

③データベースの管理体制・個人情報の取り扱い

情報の取り扱いについて、『ホームレス自立支援台帳巡回』『生活相談台帳』は、北九州市の情報保護の管理下で運用し、『自立生活サポート台帳』は支援機構の個人情報保護規定の中で運用している。個人情報の使用については本人了承を全ての台帳で取っている。また、データベースを利用して同意書の取り忘れチェックや、証明書類などの管理も行っており、本人や関係機関から必要書類の提示を求められた際には、即座に対応できる

表11 データベースの活用・利点

I 個人ごとの支援に活用する	1 より適切な支援計画を作成できる
	ー以前の出来事や、その時の対応についての情報がわかる
	ー当事者の特性、経歴を把握することができる
II 複数人に向けた支援に活用する	2 家族、行政、外部機関への説明や相談時に必要な情報を引き出し易くなる
	1 状況を比較して、早急に対応すべき人は誰なのかを判断するのに役立つ
	ー状況を比較して、自立支援センターへの入所の優先度を判断する
III 総体的な状況の把握や支援効果に対する評価に活用する	2 求人情報や、感染症の流行など、支援者側から知らせたいことがある場合に 該当者を検索することができる
	3 定期的な支援の実施状況のチェックに活用する
	1 総体的な数量、人数の把握ができ、状況を分析できる
	2 支援の量の増減や時期を分析して、業務全体の計画を立てるのに役立つ
IV 支援が一人の相談員の中に矮小化することを防ぐ	3 行政や関係機関への報告が容易になる
	4 行政や関係機関に向けて、支援の効果や重要性をアピールしやすくなる
	1 役割や情報の引継ぎが可能になり、対応者が変化しても適切な支援を行うことができる
	ー支援の段階で担当者が変わる状況の中でも、適切な支援を続けることができる
	ー担当者の不在時にも、その場にいる人が適切な行動を取ることができる
2 支援員毎に対応が異なってしまう状況を防ぐことができる	

ような体制をとっている。

④データベースの共有、支援情報の共有・提供

台帳作成時に明確な意図があったわけではないが、3つの台帳の運用が個別であるために、「1つ漏れれば全部漏れる、1つミスすれば全部ミスする」という不安がなく、結果として情報漏洩やデータ消失に対するリスク軽減になっているとの意見が聞かれた。

このようなメリットがある一方で、データベース上での情報共有や情報の引き継ぎは一切ない⁵⁾ ためにデメリットもある。まず、氏名や生年月日など終生変わらない情報もすべてデータベースに再入力しているため入力作業の重複があること、もう1点は路上・自立支援センター・アフターケアの三段階でその都度、支援情報が途切れることである。問い合わせを受けた支援情報については紙媒体により情報共有をしているが、それらは限定した支援情報であり、例えば日常的な対応の中で聞かれた言葉やその人の癖、その時の反応といった細かな情報までも共有(引き継ぎ)しているわけではないため、それを知ればトラブルを防げたかもしれないケースは多々あった、との話が聞かれた。

外部機関に対しても、その都度必要な内容のみを紙媒体で提供している。情報提供の例としては、ハローワークへの就労情報や病院等への健康記録・治療記録がある。また支援情報は支援のためだけに利用するという観点から、警察への情報提供は特に慎重に行っている。

まとめると、データベースによる情報共有に関しては情報管理の安全性への懸念から、かなり慎重な姿勢をとっていた。情報提供に際しても、紙媒体への打ち出しを原則とすることでデータベースの機密性を保っていた。また就労相談や診療など直接本人の利益に寄与する場合に限り情報提供を行っている。

4) データベースの活用・利点

ヒアリング結果から、データベースの活用によりどのような利点があるか、整理した(表11)。

まず、「Ⅰ. 個人ごとの支援に活用する」については、「以前に何があったのか、以前にどういった対応をしたのか、そういうことがわかると、今や未来に活かせる」との意見をはじめ、データベースにストックされた支援情報により、適切な支援計画を作成できるという利点が挙げられた。

「Ⅱ. 複数人に向けた支援に活用する」は、多数の当事者への対応を求められるNPOであるがゆえの利点である。「毎日のようにトラブルが起こると(中略)比較的安定的に日々を過ごしている人を後回しにしてしまう」状況に陥りがちであるが、「先月一回も記録がない人を確認して、月の頭にその人を優先的に訪問する」ことで、アパートに入った後に誰もフォローしなくなる状態を防いでいるという。こうした対応により、支援機構では入居継続率が約90%であるという。また当事者に有益な情報を提供したい場合も、該当者を絞り込んで伝えることができる。

「Ⅲ. 総合的な状況の把握や支援効果に対する評価に活用する」は、自治体からの委託事業を受けている支援団体の作業効率向上や対外的な交渉やアピールをする上での利点といえる。

「Ⅳ. 支援が一人の相談員の中に矮小化することを防ぐ」は、情報を外在化させることで役割の引き継ぎが可能になることも有用であると指摘された。

5) データベースの問題点

一方で、データベースの使用における課題や問題点も挙げられた(表12)。

「Ⅰ. 他人の情報を保持、利用することに対して倫理的な懸念がある」に関しては、他人の情報を保持・利用することが管理に繋がり兼ねないことに対する強い危機意識が聞かれた。「管理したり、情報を調整したり報告したりというよりも、支援の現場でどれだけ活用できるかを追求している。」というように、管理に寄らずに情報を活用していくことを意識化することの重要性が強調された。

「Ⅱ. 増加する情報、人への対応に困難が生じている」については、データベースには様々な利点がある一方で、入力作業

量が増大し、その対応に困難が生じている現状が聞かれた。特にアフターケアの段階で、「データベースがあることによって、(中略)地域に染まっていったフェードアウトする人たちの抱え続けることができるようになってしまった。」ために、入力すべき情報が増え続ける状況にあり、一ヶ月に2000件を超す対応記録を入力しているという。

「Ⅲ. 情報の安全性確保への懸念」は、「記憶に頼っていると、亡くしたり落としたり、忘れたり、こぼしたりしてしまうので、データベースにしたが、データベースは流出することになる。」とあるように、デジタル情報に付随する一般的な懸念といえる。

「Ⅳ. 情報を共有することで支援が難しくなる面がある」については、支援側が情報を共有することで、当事者との関係づくりにマイナス面も生じる可能性が指摘された。「知っていても知らない振りをして対応することも大切。それができるかは支援の現場力の課題」であり、データベース利用のデメリットを抑え利点を活かすためには、使用する現場の支援者のスキルも同時に求められるとの重要な意見が聞かれた。

6) データベースの今後のあり方

今後のデータベースのあり方、また、データベースを共有に対する意見を整理した(表13)。

まず、「Ⅰ. 今後のデータベースのあり方」については、「先にデータベースができてしまうと、そのデータベースのために仕事をしなければならなくなる。」ため、それを回避するには支援活動しながら本当に必要なものだけがデータベースに反映されることが必要との意見があった。また、課題にあったように当事者との関係づくりへの弊害や過剰な欠点探しに繋がらないように、「過去の情報にアクセスするときには、基準を守り、必要なスキルを持つ」ことが求められるとの意見があった。

「Ⅱ. データベースの共有のあり方」に対しては、個人情報取り扱いの体制が構築されなければ、やるべきではないとの意見であった。各連携先が個人情報保護のひとつの大きな体系の中で規定を締結し、ネットワークに関する専門技術員をそれぞれ

表12 データベースの課題

Ⅰ 他人の情報を保持、利用することに対して倫理的な懸念がある	1 管理、監視に転化する恐れがある
	2 他人の個人情報保持・利用する支援者側にもストレスが発生している
	3 知らないところで、自分の情報を様々な知ることができることに対して本人の不安感が増加する
Ⅱ 増加する情報、人への対応に困難が生じている	1 入力作業の仕事量が多く、支援員にかかる負担が大きい
	2 対応すべき人が増加し、相談員の対応に限界がきている
Ⅲ 情報の安全性確保への懸念	1 情報を外在化させることによる流出への懸念
Ⅳ 情報を共有することで支援が難しくなる面がある	1 新しい環境の中で生活を変えていこうとする当事者のやる気を削ぐ可能性がある
	2 人としての支援力がないと、過剰な当事者の欠点探しにつながりやすい

表13 データベースの今後のあり方

Ⅰ 今後のデータベースのあり方	1 データベースへの記録が目的化しないよう、本当に支援に必要なものだけが反映されるようにする
	2 支援員に人間的スキルを持たせた上で情報を利用させる
	3 入力・閲覧の主体を工夫する
Ⅱ データベースの共有のあり方	1 情報を共有したい連携主体の人格的なネットワークを、まず構築する
	2 各連携先が、一つの大きな体系の中で個人情報保護に関する姿勢と態勢を整える
	3 入力・閲覧の主体を工夫する
	—当事者自身も自分の状況や意見を入力・閲覧できるようにする
	—介護保険のケアマネージャーや民生委員なども入力・閲覧ができるようにする
	—情報の入力資格は輕易に、出力の制約は厳しく設定する

れ置く等の体制を整えることが大前提であるとの意見が聞かれた。また、「人格的な付き合いができて、初めて情報の共有ができて、入力ができる。(中略)現実でのつながりがネットワークになって、それがデータベースになっていくというのが本当はあるべき形。」というように、現実での人的ネットワークの構築がまず必要との意見もあった。

一方で、データベースの共有の方向性として、入力や閲覧を、支援員だけでなく、当事者を含め、ケアマネージャーや民生委員など多様な主体が実施できれば、「管理ではなくて、自分のことを見守ってくれている人とのやりとりを、自分も同じ立場に立って言えるのではないか。」との意見も聞かれた。これは、支援情報の取得から入力までの作業負担を分散することができ、なおかつ多様な主体で当事者を支える体制構築になる可能性もあると考えられる。ただし、入力資格は比較的輕易に設定し、閲覧制限は厳しく設定するなど情報管理の方策と合わせて、構想していく必要があるだろうとの意見が聞かれた。

4 まとめ

支援情報は支援の現場においてメリットがあると認識されていた。一方で、支援情報の保有・管理は、倫理的、人間的な支援力や技術力がなければ、簡単にマイナス方向に働く強力なツールになってしまう可能性があるため、運用には大きなハードルを課すべきである。また、限られた支援者による恒久的な支援ではなく、地域の人々や組織に支えられた地域生活に繋げていくことを展望し、当事者と支援者、当事者と関係機関の間において、人と人との関係作りの不足分を支援情報やデータベースで補っていくという姿勢が重要である。

支援情報の共有については信頼関係の構築が不可欠だが、様々な関係機関が情報を共有することで、組織間の連携強化や役割分担が期待できることも考えられる。支援情報の共有にむけては、共有した情報の維持管理や運用のための組織の構築とルール作成、支援内容や関係性の段階に応じた支援情報の共有レベルの設定などが必要であろう。

【補注】

- 1) 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書、p13
- 2) なお、海外ではホームレス個人のデータベースの構築が進んでいる。イギリス・ロンドンでは、ホームレス支援に必要な情報について、1990年代末頃より自治体の境界を越えたラフ・スリーパーのデータベース(Combined Homelessness and Information Network)を構築し、支援の現場において、また全体的な傾向の把握に役立っている。アメリカでは2001年から全米規模でデータベース(Homeless Management Information System)を構築し、助成金で実施された支援サービスの利用者情報や提供され

て住宅やサービス内容を記録し、情報の収集・管理・報告に利用している。

- 3) 調査の協力を得られなかった団体からは、時間がなく対応が難しい、支援において顔と顔が見える関係を大切にしておき調査の主旨に賛同できないといった理由が聞かれた。
- 4) 当初は、巡回相談事業の市への報告と自立支援センターへの入居の優先順位を見極めることを目的としていた。1988年の発足以降、支援機構では炊き出しや自立支援住宅などの独自事業のなかでホームレス当事者への聞き取りを数多く行っており、その聞き取りのノウハウを活かして何を聞くべきかを決めたという。
- 5) 委託を受けている行政の予算が異なるため情報共有ができないとの話が聞かれた。

【参考文献】

1. 生活困窮者への伴走型支援, 奥田知志ほか, 明石書店, 2014
2. 生活困窮者自立促進支援モデル事業 自立相談支援機関使用標準様式研究事業～帳票類 記入要領～【改訂版】, みずほ情報総研株式会社, 2014
3. 生活困窮者支援体系に資する調査・研究事業報告書, 北海道総合研究調査会, 2013
4. ホームレスと社会, 明石書店, vol.7, 2012
5. 川崎市におけるホームレスの寝場所の移動と排除に関する研究, 杉田早苗 小林宣洸 土肥真人, 日本都市計画学会学術研究論文集, 45, p751-756, 2010
6. 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, 河西奈緒 土肥真人, 日本都市計画学会, 都市計画論文集, 46, p1021-1026, 2011
7. アメリカ合衆国におけるホームレスへの政策的取り組みとその実態-ニューヨーク市を事例として-, 関口玲美 河西奈緒 土肥真人, 日本都市計画学会, 都市計画論文集, 45, p113-119, 2014
8. 米国ワシントン州におけるホームレス政策の資金・データ体系:連邦政策と州独自の政策の関係に着目して-, 菅原翔大 北島拓也 河西奈緒 土肥真人, 日本都市計画学会, 都市計画論文集, 50, p1057-1062, 2015