

148. 行政機関が締結している公共空間におけるホームレス・プロトコルの研究

- オーストラリア NSW 州シドニー市を対象として -

The Protocol for Homeless People in Public Places and its implementation in Sydney

北畠拓也*・河西奈緒**・土肥真人***
Takuya Kitabatake, Nao Kasai, Masato Dohi

The Protocol for Homeless People in Public Places (the Protocol) is a state-wide protocol of the New South Wales State Government of Australia endorsed by a wide range of government agencies. Originally developed for the purpose of ensuring that street homeless people were not mistreated by government officials during the 2000 Sydney Olympics, the Protocol has broadened its scope to provide that homeless people have the same entitlement as any member of the public to be in public places. This study, recognising the significance of the Protocol, describes its development process and examines its effects and implications through an analysis of its role in the homeless policy and actual operations in the field. In conclusion, the Protocol has successfully guided officials to focus on *behaviours* regardless of the *status* of being homeless, and legitimates the policy that tries to move homeless people into housing.

Keywords: Homelessness, Public Space, Olympics, Protocol, Sydney

ホームレス, 公共空間, オリンピック, プロトコル, シドニー

1章 はじめに

(1) 研究の背景と目的

2020年の五輪開催地が東京に決定した。それに伴う公共空間からのホームレス(以下,HL)^①排除や施設への収容的措置の強行が懸念されている。五輪のように大規模な公共イベントでは、景観美化の観点等から路上HLの人々が不当な扱いを受け、排除されることがたびたび起きる。1996年のアトランタ五輪は、こうしたHL排除が社会問題として認知される契機となった^②。公共空間にはだれもが不快な思いをすることなく利用できるよう一定の行為に対して規制がある。しかし時に行為の規制はHLのように特定のグループや属性の人々を排除する根拠として用いられ、HL全体の追い出しにつながることもある。

オーストラリア NSW 州には、HLに対して「公共空間にいる権利」を保障する議定書^③(Protocol for Homeless People in Public Places; 以下,プロトコル)がある。これは2000年のシドニー五輪を契機に締結されたもので、NSW 州政府機関が部門横断的に批准している。ほぼ同様のプロトコルがヴィクトリア州にも存在するが、国際的にもこのようなプロトコルはNSW 州が初の事例である。

本研究ではNSW 州を対象とし、プロトコルの成立過程とその後の変遷、現在のシドニー地域における現場レベルでの運用実態を明らかにすることを第一の目的とする。さらに、HL政策における、公共空間にいる権利を認めることの意義について考察することを第二の目的とする。

(2) 既往研究と本研究の位置づけ

日本国内ではオーストラリアのHL政策に関する研究^④や、HL政策における『路上の権利』に言及したもの^⑤があり、海外においてはシドニー五輪の社会的影響に関する研究の中でプロトコルについて言及しているもの^⑥がある。

オーストラリアの他に例を見ない本プロトコルについて、国際的にもその成立過程や運用実態を明らかにしたものは管見ではない。また東京五輪開催を控える日本において、プロトコルのHL政策の中における意義を考察することは重要である。

(3) 研究手法と本論文の構成

本研究は2~4章は主に文献調査を、5章では主に関係機関へのヒアリング調査をもとに行う。2章でHL政策の変遷を追った上で、3章でプロトコルの詳細を述べる。4章でシドニー五輪前後の変遷を、5章で現在の運用実態と影響を明らかにし、6章で総合的考察、結論とする。

2章 オーストラリアにおけるHL政策の概観

オーストラリアのHL政策史および包括的な支援実態に関しては参考文献3)に詳しい。本章ではHL政策史は概観に留め、プロトコルの意義を考察する上で重要な政策方針や理念、体制に着目して述べる。

(1) 2008年以前のHL政策

オーストラリアでは1985年より約20年間、国の統一的なHL支援プログラムとしてSupported Accommodation Assistance Program(以下,SAAP)^⑦を実施してきた。これはHLの人々の自立のため、段階的に移行していく宿泊施設と関連サービスを提供することを目的としたもので、国と各州の出資によりNGOや地方自治体が助成を受けた。1980年代~90年代にかけてHL支援を行うNGOは主幹となる団体の設立やセクター構造が築かれるなど成熟期を迎える^⑧。この間、HLの多様化に伴いHLの概念は拡張され、これ以降オーストラリアではHLを文化的定義^⑨を用いて認識するようになった。文化的定義によれば、最低限の住宅水準は「自身の寝室とリビング、台所、トイレ、風呂場のある

* 学生会員：東京工業大学大学院社会理工学研究科社会工学専攻 (Tokyo Institute of Technology)

** 学生会員：シドニー大学社会学・社会政策学専攻 (The University of Sydney)

*** 正会員：東京工業大学大学院社会理工学研究科社会工学専攻 (Tokyo Institute of Technology)

小さな賃貸アパート」であり、それを下回る状態を HL 状態であるとされ、これは国際的にも最も広い部類である。NSW 州政府では、1990 年代後半に部門間パートナーシップ⁶⁾が結ばれるなど、のちに政府機関による横断的な支援体制を確立する上での基礎が形作られた。

(2) 2008 年の方針転換以降の HL 政策

このように SAAP による移行的宿泊施設中心の HL 支援が行われてきたが、HL 問題の根本的な解決には至らず、オーストラリア政府は大きな方針転換をすべく 2008 年 5 月に HL 緑書⁷⁾を、同年 12 月に HL 白書⁸⁾を発表した。HL 白書では、2020 年までに慢性的 HL 状態にある人をなくすことを目標として掲げ、HL 化の早期予防や住宅供給を新方針として打ち出した。これに加え国全体での財政合理化のための構造改革⁹⁾に伴い、HL 支援に充てられていた SAAP は National Affordable Housing Agreement(以下、NAHA)¹⁰⁾に統合される形で 2009 年をもって廃止となった。同時に、HL 問題に特化した国-州政府-地方自治体連合間の新たな出資協定として National Partnership Agreement on Homelessness(以下、NPAH)¹¹⁾が結ばれた。これらにより、HL 支援政策の方針は移行的宿泊施設中心から恒久的な住宅の供給へとシフトした。代表的な手法として、ハウジングファースト¹²⁾が挙げられる。こうした住宅供給中心の政策は、誰もが安全で適切な、購入可能な住宅に住まう権利を有するという発想によるものだが、一方で具体的な数値目標を伴ったこのような政策は収容的な措置へとつながる危険性も孕んでいると言える。

近年の動向としては、NPAH の 2013 年 6 月の期限切れを前に、2012 年 11 月に延長 NPAH(2014 年まで)が結ばれた。2006 年から 2011 年にかけて国全体で路上 HL は減少したものの、HL 人口自体は増加した¹³⁾ことを受け、180 の項目について追加または事業拡張のイニシアチブが取られた。

また、NAHA では州政府の権限が強化され、各州政府は 5 年ごとの HL 戦略を立てることとなった。NSW 州では、住宅局¹⁴⁾が実質的に最も HL 問題に関わりの深い部署であると言えるが、2009 年に策定された NSW 州の HL 戦略⁹⁾では、HL や HL になる危険のある人々の多様なニーズに合わせるために、HL 専門の部署は設けず、NGO や地域組織との連携の下それぞれ適切な機関がサービスを提供している。HL 全体の数を減らす目標とともに、特に路上 HL に対しては個別の目標を設定し、ハウジングファースト等の手法を用いた施策を実施するとある。同時に、彼らの多様な背景を尊重した支援を実施している。

また、シドニー市は州内でも特に HL が多いことから、独自の HL 戦略¹⁰⁾を立てている。シドニー市は HL 支援を行う専門部署(HL ユニット)を有しており、HL 当事者を含む地域コミュニティの意見を反映したプログラムの設計や NGO との協働によるプログラムの実施を行っている。

3章 プロトコルの詳細

本章ではプロトコル本体を検証しその詳細を述べ、プロ

トコルが導入した HL の人々への視点について述べる。

(1) プロトコルと実施ガイドライン

プロトコルは「プロトコルの位置づけ」「プロトコル(本文)」「基本理念」「対象となる場所と批准機関」「更新」の各項目からなる。「プロトコルの位置づけ」によれば、「これはホームレスの人々が敬意をもって適切に扱われること、ホームレス状態にあることを理由に差別されないことを確かにするためのものである」とある。さらにプロトコル本文の具体的な項目は【図-1】にまとめられる。HL の人が支援を要求するか、或いは周囲に危害を加える場合を除き、公共空間にいる彼らに対しみだりに干渉しないという方針が明示され、こうした方針を積極的に記す行政文書は世界でも例を見ない特筆すべきものである。また、「基本理念」では、ホームレスの人々も他の市民と同様に公共空間にいる権利を有していることを明記されている。さらに実施ガイドライン¹³⁾で具体的な対応について詳述している。

プロトコルは HL の人が他のすべての人と同様に、公共空間にいる「状態」だけでは排除されないこと、同時に彼らが違反行為を行えば規制を受け、支援を要請すれば支援を提供することを宣言している。これは即ち、批准行政機関が HL という主体の「行為」に注目し、対応をとるとの議定である。

(2) 批准機関と更新 【図-2】

プロトコルは NSW 州政府により、シドニー五輪に先立って 2000 年に締結された。その後 2012 年 10 月に更新が行われ、以降 2 年に 1 度更新されることとなっている。2012

図-1 プロトコル本文および基本理念



図-2 プロトコル批准機関

年より新たに追加された批准機関もあり、現在はHL 支援や公共空間管理に関わる 12 の州政府機関が批准している。

(3) 法的小およびHL 政策内での位置づけ

本プロトコルは法律や各機関に定められている規定を犯すものではないとしている。一方で NSW 州 HL 戦略内では、州住宅局の主導のもとパートナーシップを組む各団体が実行すべき事項の中でプロトコルの遵守を掲げている¹¹⁾。シドニー市は、地方自治体でありプロトコルの正式な批准機関ではないが、市のHL 戦略の中で「戦略の重要な理念」としてプロトコルを認めている。

4章 シドニー五輪前後におけるプロトコルの変遷

本章では主に文献調査から、プロトコルの成立過程と五輪後の社会的評価・及ぼした影響を明らかにする。

(1) プロトコルの成立過程 【表-1】

シドニー市は国や NSW 州政府の支援を受け、2000 年の夏季五輪開催地に立候補した。州政府や民間企業などが共同で設立した五輪招致株式会社(Sydney Olympic Games 2000 Bid Ltd)らが中心となり招致活動を行い¹²⁾、1993 年 9 月にシドニー市は正式に開催地に決定した。招致にあたっては、'friendship, solidarity and fair-play'(友愛、結束、公正)というスローガンが掲げられ、また国際五輪委員会への立候補書類には社会的持続可能性が目標として盛り込まれた¹³⁾。一方で、NGO である Shelter NSW¹⁴⁾は過去の大規模イベント前後での住宅事情の変化と低所得者層への影響についての事例研究を行い、1994 年に報告書をまとめた¹⁵⁾。事実 1990 年中盤からシドニー市内を中心に住宅価格は高騰し¹⁴⁾、さらに賃貸住宅では賃上げや観光客用に改装するための立ち退きが起きた¹⁵⁾。低所得者や高齢者は容易に HL になり得る状況に陥り¹⁶⁾、シドニー市内やシドニー郊外の五輪開催予定地付近で HL の数は増加した¹⁷⁾。さらに、1996

年に開催されたアトランタ五輪で、逮捕される HL が急増したことや、景観美化の観点から市街地の HL の人が追い出されたことは、大規模イベントによる HL 排除を社会問題として顕在化させる契機となった。こうした社会的状況も相まって、五輪開催に伴う負の社会的影響を懸念したアドボカシー団体や NGO の活動がいつそう活発化する。1996 年には NCOSS¹⁶⁾らによる政府への長期に渡る働きかけの末、HL 支援やアドボカシー団体の連合である Social Impacts Advisory Committee (SIAC)が設立され¹⁸⁾、Olympics Coordination Authority (以下,OCA)へ6 か月ごとのレポートが出された。1997 年に設立された Rentwatchers¹⁷⁾は、五輪関連の立ち退きを防ぐことは国際人権上の義務であると警告し、また NCOSS や Shelter NSW らは HL の人が警察や公共空間管理職員によって強制的に排除されないことを保障する議定書を作成するように州政府へ要求した¹⁹⁾。こうした動きの末 SIAC の要請を受け、Allen Consulting¹⁸⁾が州政府やコミュニティ組織との協議会を経てプロトコルを作成した。現行のプロトコルは州住宅局より発表されており、法的位置付けと批准機関が明確に記されているが、五輪に際して作成された当初は OCA,シドニー市,州警察,州住宅局等の各行動規範の中に盛り込まれる形で取り入れられた。

一方これら政府機関への直接的なアドボカシー活動に加え、SIAC の問題提起により、五輪による社会的影響全般についての政府と民間の対話の場として Living in the Olympic State¹⁹⁾会議が設けられた。1998 年の第 1 回会議では雇用や保健医療などのテーマとともに住宅問題についても触れられ、HL となる人への住宅供給の必要性が議題に上がった。さらに 1999 年の第 2 回会議では住宅・HL 問題が重点的に取り上げられ、州住宅局は HL 支援体制の強化を目的としたイニシアチブの実施(後に部門間パートナーシップ組織に発展)を発表した。この中で州政府の方針の一つに路上 HL の生活にかかるストレスの軽減が挙げられ²⁰⁾、実際に行政職員の態度を規制するのに最も重要なツールがプロトコルであったと言われている²⁰⁾。

五輪という特別な機会とは、居住環境に負の影響を与える側面もある。そうした懸念は市民社会のエネルギーを高め、政府に変化を迫り、結果プロトコルを生み出したと言える。

(2) シドニー五輪での取り組みと社会的影響・評価

プロトコルができた一方で、HL 支援団体と警察の間には依然として認識の相違がみられた²¹⁾。そうした実情を受け、五輪前から複数の事業が実施された【表-2】。

Shelter NSW らによって行われた Counting では路上 HL の現状把握のほかに HL の人が不当な扱いを受けていない

表-1 プロトコル関連年表

西暦年	できごと/主体	プロトコル関連
1993	シドニーが五輪開催地に立候補	提出した計画書の中では、社会福祉的な観点に配慮する旨が記載
1993	9月:シドニーが五輪開催地に決定	
1994	レポート「The Olympics and Housing」 Shelter NSW, University of Western Sydney	過去6つのメガイイベントにみる、住宅やHLに及ぼす社会的影響の事例から、シドニー五輪時の対応等を分析。
1996	アトランタオリンピック開催	大規模なHL排除が世界的に社会問題となる
1996	SIAC設立	NCOSS,Shelter NSWらの長期間の働きかけにより設立される。以降毎月NCOSSに対するレポートを発表
1997	Rentwatchers設立	低所得者向けの住宅政策等を提言するアドボカシー団体として、Redfern Legal Centreにより設立
1998	NCOSSによる提言	低所得者やホームレスへの対応について州政府に提言を行った
	Rentwatchersによる提言	警察や政府に公共空間にいる権利を認めるよう提言。このほか、複数のコミュニティグループによる働きかけ
	10月3-4日:Living in the Olympic State Conference(第1回)	SIACの働きかけにより開催される。
1999	10月25日:Living in the Olympic State Conference(第2回)	のちのパートナーシップとなる委員会立ち上げおよび部門間イニシアチブが発表される
	レポート「Redf/ Set/ Go!」 Shelter NSW	1994年のレポートを受けての、五輪開催直前期における低所得者向けの住宅等に関する提言を行った
1999	プロトコル成立	政府やコミュニティ組織による協議会を経てプロトコルが作成
2000	シドニー五輪開催	9月15日~10月1日
2000	HL排除を防ぐ複数のプロジェクトが開催される	24時間電話相談+テレホンカード配布 ストリートカウント+フードバンク アウトリーチ職員の設置・緊急宿泊施設の増設など
	「Counting Sydney's street Homelessness: Final Report」/Shelter NSW	期間中のストリートカウントを受けて最終的なHLの状況変化や対応についての報告書
2006	MO州でもほぼ同様のプロトコルが締結される	メルボルンでのコミュニティグループ開催に伴い、ほぼ同内容のプロトコルが締結される
2007	レポート「THE IMPACTS OF THE SYDNEY OLYMPIC GAMES ON HOUSING RIGHTS - Background Paper」/OCHRE	OCHREによる報告書の中で、プロトコルの評価、当時の警察署長へのインタビュー等
	APEC国際会議でプロトコルが採用される	シドニーでのAPEC国際会議にて、誓書の行動規定に盛り込まれる
2008	ホームレス緑書、ホームレス白書	
2009	SAAF 廃止、NANAへ統合(財団法人都市計画センターから住宅供給センター) 「A Way Home:Reducing Homelessness in NSW」 の NSW 州	
2011	HLでプロトコルについての議論が持ち出される	
	プロトコル正式シドニーのアップデートが行われる	
	シドニー地域の警察に対し、プロトコルの研修	
2012	追加の批准機関が決まる	
	最新版のプロトコルが発行される	

表-2 HL 排除を防ぐプロジェクト例

実施されたプロジェクト	実施主体	対象地区
24時間電話相談サービス(HLの人が警察等に不当な扱いを受けた際の、弁護士による相談窓口)+テレホンカード配布	Rentwatchers RedfernLegal Centre	シドニー中心部 CBDエリア(ビジネス街)
Counting Sydney's Street Homeless 市内のHLのデータ収集、不当な扱いを受けていないか本人からの聞き取り、HLからの苦情を週1回の部門間会議で報告	Shelter NSW University of NSW	
アウトリーチ職員の設置	City of Sydney	
Operation Safe Haven HLのための施設の利用時間の延長、宿泊施設の新規開設	Paramatta council 各教会系の支援団体	Paramatta (五輪会場付近の地域)

か聞き取りが行われ、その結果は月に1回のシドニー市や警察を交えた会議の場で報告され、権力乱用に対するモニタリングの効果も認められた。これら事業の結果として、警察等から不当な扱いを受けたというHLの人からの苦情の電話は五輪期間中数件に留まったという²¹⁾。この結果はプロトコルの効果であり、HLの人が不当な扱いを受けるべきでないとの考えを市などが表明したためだという指摘もある²²⁾。またアトランタ以降7つの五輪開催都市において、社会的弱者に対する施策を計画段階で盛り込み、かつ実際に有効な取り組みをしたのはシドニーのみであり、社会的包摂の観点や社会的弱者に対して永続的な遺産を残した点で評価に値するという指摘²³⁾や、SIACの設立はシドニー五輪におけるよき実践であり、プロトコルは最もよき実践であったとの評価もある²⁴⁾。シドニー五輪では大規模なHL排除は起きなかったとされる一方で、五輪期間限定で宿泊施設が急増したことは路上HLの不可視化に過ぎず、本質的には排除が行われたことと大差はないとの指摘もある²⁵⁾。とはいえプロトコル自体は五輪終了後も存続し、2003年には実施ガイドラインが、2007年にはFact Sheetが州住宅局より発行されている。さらに2006年にヴィクトリア州メルボルンでコモンウェルス・ゲームが開催された際には、シドニー五輪の運営を参考にし、ほぼ同内容のプロトコルが結ばれた²⁶⁾。また、2007年にシドニーで開催されたAPEC国際会議では、警備における行動規範の中にプロトコルの内容が盛り込まれた。

2011年に行われたHomelessness Interagency Committee(以下、HIC)²²⁾会議でプロトコルへの批准機関追加が議題となり、当初のプロトコル策定から長期間経過したことや、州政府の省庁再編を経たことから、プロトコルは2012年10月に更新された。2011年に住宅局をはじめ更新以前の批准機関、NGO、および当事者団体による会議で内容が検討され、その後各機関に批准を要請する通達が出され、2011年8月に新しい批准機関が決定した。内容面では、現状を鑑みて主に若年層のHLに対する条項に見直しがなされた²³⁾。プロトコルが五輪後も存続したことで、プロトコルは五輪の際に一時的に効果があったというだけでなく、社会の中に位置づけられていったと言える。

5章 現状でのプロトコル運用実態とその影響

本章ではシドニー地域²⁴⁾における公共空間管理法などを確認した上で、関係団体へのインタビューを元に、プロトコルの現場レベルでの運用実態とその影響を明らかにする。

表-3 ヒアリング調査概要

区分	団体名	団体概要	形式	時間	実施日	主な質問事項
プロトコル 批准機関	Office of Environment and Heritage(OEH)	州立公園や王立植物園の管理・運営を行う	電話 インタ ビュー	20分	2013. 10/29	プロトコルへ加盟理由、 2012年のレビューへの出 欠、HLと関わる頻度とその 際の対応、プロトコルにつ いての組織内教育、他団体 (HL支援団体等)との連携
	Sydney Olympic Park Authority(SOPA)	シドニー郊外の五輪パークの管理・運営を行う			2013. 11/20	
	Ambulance Service of NSW(Ambulance)	救急サービスを行う	40分	2013. 11/19		
地方自治体	City of Sydney Homelessness Unit (HLユニット)	シドニー市のHL支援を実施する専門部署	インタ ビュー	60分	2013. 10/20	組織内のHL支援体制、他 団体との連携、プロトコルに 対する認識、HLへの対応の 検証、公共空間にいる権利 に対する認識
	NGO	Mission Australia(MA)			全国規模のNGOでシドニーでアウトリーチ活動をするチームを有する	

(1) 調査の目的とヒアリング調査概要

ヒアリング調査の概要を【表-3】に示す。調査対象団体はプロトコル批准機関である Office of Environment and Heritage(以下、OEH)、Sydney Olympic Park Authority(以下、SOPA)、Ambulance Services of NSW(以下、Ambulance)の3団体と、HL支援を行うシドニー市のHL専門部署(HLユニット)、NGOであるMission Australia(以下、MA)である。

(2) シドニー地域における公共空間の管理体系

シドニー地域内の公共空間は、NSW州管轄の規模の大きい公園や保護区、港湾部のほか、地方自治体管轄の公園等が存在する。NSW州管轄の公共空間は各法に基づき²⁵⁾、場所ごとに管理機関が定められている。地方自治体管轄の公共空間に関しては、実際の管理は市の公園や道路の管理職員(City Rangers)があたる。また、州警察は地域ごとに部署(Local Area Commando; 以下、LAC)を持ち、地域の公共空間における安全管理等を行う。シドニー地域の主要な公共空間管理者は【表-4】に示される。このうちNSW州管轄の機関はプロトコルを批准している。

また、各法により他の利用者に迷惑となるような行為に対して一定の規制²⁶⁾が敷かれており、これを遵守することもまた公共空間管理者の責務であると言える。

表-4 シドニー地域の主な公共空間管理者

管轄	場所	管理権限のある機関	規定する法	プロトコル 批准
NSW州	Natinal Park, Royal Botanic Gardenなど	Office of Environment and Heritage	・National Parks and Wildlife Act 1974 ・Royal Botanic Gardens and Dmain Trust Act 1980	○
	港湾部	Sydney Harbour Foreshore Authority	・Sydney Harbour Foreshore Authority Act 1998	○
	Sydney Olympic Park	Sydney Olympic Park Authority	・Sydney Olympic Park Authority Act 2001	○
シドニー市	Local Government Area	州警察 City Rangers (シドニー市)	- ・Local Government Act 1993	○ ×

(3) プロトコルの現場レベルでの運用実態

ヒアリング対象団体²⁷⁾および州警察²⁸⁾における、職員へのプロトコルの周知の程度や加盟理由について【表-5】に記した。すべての批准機関で、職員はイントラネット等でプロトコルを閲覧可能であった。SOPA、OEHは組織内でプロトコルの内容を反映した独自のHL対応マニュアルを作成していた。職員への研修に関しては、SOPAは政策勉強会内でプロトコルについて触れていた。Ambulanceは単独では2012年からの批准²⁹⁾ということもあり、特別な研修は用意されていなかった。州警察では、シドニー地域内16のLACに所属する全職員を対象とする、HLの人への対応に関する研修においてプロトコルを用いている³⁰⁾。

また、HLの人との関わり方に関する聞き取りの要旨を【表-6】にまとめた。どの機関もHLの人と何らかのトラブルが生じ、他団体との協力が必要な場合は、プロトコルを実際に参照して関係機関との連携を図るとのことだった。OEHではプロトコルについての職員研修はないものの、トラブルがあった時のみ介入するという意識が根付いてい

表-5 プロトコル批准機関の職員への周知の程度

調査団体	区分	正式 批准	配布/ 閲覧	内部政策 文書化	対職員 への研修	加盟理由	レビュー 出欠
SOPA	州	○	○	○	○	シドニー五輪公園内にHLがいるため	○
OEH	州	○	○	○	×	州立公園などの中にHLがいるため	○
Ambulance	州	○	○	-	×	HLへの不当な扱いを防ぐため	×
警察	州	○	○	-	○	救急サービスの現場でHLとも関わるため	○
シドニー市	自治体	×	○	○	○		×
MA	NGO	×	○	-	○		○

表-6 批准機関によるHLの人々との関わり

	Office of Environment & Heritage	Sydney Olympic Park Authority	Ambulance Services of NSW
HLの人に関わる頻度とその際の対応	HLの人と問題があった場合はまずは話し合い、大抵それで解決する。退去を求めることは極端で最終手段である。そのときでも地方自治体等と相談しながら行う。それ以外で退去させるのは山火事など危険なときに限る。	公園内に常に5~6人のHLがいるが、普段は接触しない。トラブルもほとんどないが、HLの人が危険な場所に立ち入ろうとした際には介入した。そのときはプロトコルを見ながら関係機関に連絡し対処した。	要請があった際に現場から病院へ患者を受け渡す業務上、それがHLかどうかは関係なく、症状でのみ判断する。出動したものの緊急性がなく、HLだと思われる場合はHL支援のNGOにつなぐ場合はある。

表-7 HL支援の実施主体とプロトコル

	HLユニット(シドニー市)	Mission Australia
プロトコルや公共空間にいる権利への認識	HLユニットはHLの人々を支援するために話しかけるので、プロトコルは自身の行為を阻害するものではない。プロトコルは自身の理念を明文化しており、積極的に支持している。	自身はHLの人々を尊重しながらHLの数を減らすために支援をするのであり、プロトコルは自身の理念と合致しているし、自身の立場を振り返る意味でも効果的。
プロトコルが効果を持つ具体例	市の職員が他地域の警察に対し、HLへの対応についてレクチャーした際に、プロトコルを紹介し教材とした。また、ストリートカウンタに参加するボランティアへの講習では、HLの人々への接し方についてプロトコルの内容を教育する。	他地域の地方自治体に対し、HL政策や彼らとの接し方についてアドバイスする機会に、プロトコルを用いて助言を行った。また、数は多くないもののHL本人から警察等の対応について不満があった場合はプロトコルの内容を説明し対応することがあった。

るとのことだった。また、Ambulance は救急対応の業務上、基本的には患者が HL かどうかは関係なく、症状のみで対応するとのことだった。

一方、HL 支援の実施主体であるシドニー市の HL ユニットや NGO の MA は、プロトコル批准機関ではないものの、職員に対しプロトコルを周知させていた。HL 支援の実施主体である彼らは、HL の人の意思を尊重し、かつ社会に包摂するという立場であるため、プロトコルの内容を支持するとのことだった【表-7】。さらに、HL ユニットの職員がボランティアや他地域の警察に HL の人への対応についてレクチャーする際に、また MA は他地域の地方自治体へ HL 支援策のアドバイスをする際に、それぞれプロトコルをツールとして用いているという。

以上、公共空間を管理する立場にある団体に関しては、プロトコルの職員への周知の程度は団体により差はあったが、HL というだけでは排除の対象ではないという認識を形成するためのプロトコルの効果が見られ、一方で HL 支援の実施主体にとってプロトコルは、彼らの立場を公的に説明し、他分野の人々と共通認識を形成するためのツールとして具体的に用いられていることが明らかとなった。

(4) 公共空間を巡る HL 支援の取り組み

シドニー市の HL ユニットがシドニー地域の HL 支援における中心的存在となっている。HL ユニットでは電話相談サービス⁽³¹⁾や、ハウジングファーストを導入したアウトリーチプログラムである Way2Home⁽³²⁾といった路上 HL に向けた事業を州との共同出資で行っているほか、Public Space Liaison Officer (以下、PSLO)と呼ばれる職員を設置している。上述の Way2Home や市主催のストリート・カウンタ⁽³³⁾は NGO との協働により実施している。また、PSLO は公共空間を巡る問題に対処する専門の職員であり、警察やアウトリーチ団体と密に連携を取っている。警察や地域住民、路上 HL 本人など異なる人々の間に立って折衝する役割や、実際に NGO らとともにアウトリーチ活動を行う役割も担っていた。市の公園管理職員は通常は路上 HL の人に対して介入はせず、何らかの問題が生じた場合でも PSLO に取り次ぐとのことだった。

州警察は近年、コミュニティの問題に特化した職員 Crime Prevention Officer (以下、CPO)を地域ごとに配置する等、地域コミュニティに根差した取り組みを行っている。また、警察が主催する地域ごとのコミュニティ会議で HL に関する議題があがることもあり、HL の話題が地域コミ

ュニティに関わるものとして捉えられていることが分かる。

CPO 職員が NGO のアウトリーチ活動に同行するなど、HL の人への対応も近年地域や実情に根差したものになってきている。警察職員の HL の人への態度も改善されてきており、これは前述の研修やプロトコルの成果だと評価されている⁽³⁴⁾。

HL 支援の団体に関しては、シドニー地域で活動する HL 支援団体間の会議やアウトリーチを行う NGO 団体間の会議が定期的に持たれ、情報交換・共有が図られている。これらの会議には HL ユニット又は PSLO も出席している⁽³⁵⁾。

このように公共空間を巡る路上 HL に関わる問題に対し、HL ユニットやアウトリーチ団体、警察等が横断的に情報ないし認識を共有していることがわかる。さらに、具体的な連携の例としては、早朝のセントラル駅周辺での州住宅局、HL ユニット、警察、アウトリーチ団体による合同アウトリーチ活動の取り組みなどが挙げられる。

以上のように現場レベルでは、警察などの公共空間管理者と HL ユニットやアウトリーチ団体といった HL 支援者間の情報共有および具体的な連携が見られる。このことは、様々な分野の各団体が路上 HL の人々に適切に対応できるようにするための土壌であると言える。

6章 総合的考察・結論

(1) 総合的考察

現在、東京五輪開催を控える日本では、五輪開催に伴う HL 排除ないし一時的な収容措置が取られるのではないかと懸念されている。一方で、シドニー五輪は、HL 排除の圧力への対抗としてプロトコルを生み出した。「公共空間にいる権利」の保障とともに、プロトコルの導入は HL 支援や公共空間管理の現場に対し、HL の人々の「行為」に対する視座を与えた。

現在オーストラリアや NSW 州政府が推進する住宅供給中心の政策は、誰もが持つべき、安全で適切かつ購入可能な住宅に住まう権利に基づくものだが、具体的な数値目標を伴った「HL を減らす」という目標は、ともすれば収容的な措置へとつながる危険性も孕んでいる。こうした居住権を根拠とした「HL を減らす」という目標およびそれに対応した政策は、「公共空間にいる権利」が同時に担保されることではじめて、正当性が保障されると言えよう。即ち、「HL を減らす」という目標と「公共空間にいる権利」は同時に果たされるべきことであり、このことは、「排除しない」と宣言せずには、彼らを社会包摂的に HL 状態でなくすることはできないということの意味する。

(2) 結論

1. プロトコルはアドボカシー団体らの働きかけの末、シドニー五輪に際する路上 HL の排除を防ぐためのツールとして州政府によって結ばれ、一定の評価を得ている。

2. 現在のシドニー地域におけるプロトコルの運用実態と、現場レベルで公共空間管理、HL 支援の両者にとって共通認識を形成する効果を持っていることが明らかとなった。
3. シドニー地域では、HL 支援、公共空間管理など異なる分野間での HL を巡る交流が見られ、そのことは HL の人へ適切な対応をするために有用であると言える。
4. HL を排除しないという宣言により、より適切な住居を提供する必要に迫られる。

【注釈】

- (1)日本においてホームレスとは主に住居を持たない路上生活者を指すのに対し、本文中で後述するが研究対象地であるオーストラリアではより広義に居住不安定層を指す。HL は更に1次～3次に分類され、路上生活者は1次HLに該当する。それら実態や特徴の詳細は参考文献3)を参照されたい。
- (2)SAAP および「SAAP Act 1994」に基づき、国・各州の出資協定の下、2008年まで5期に渡るプログラムが実施された。
- (3)HL 支援団体は、セクター全体を代表する national peak body、地域や特定分野を代表する peak body、直接支援団体の direct service provider からなる3層のセクター構造を構築しており、これらの代表組織はこの時期に形成されたが、これらの成立や機能については参考文献3)に詳しい。
- (4)Chamberlain と Mackenzie が1992年に提唱したHLは文化的概念であり、その社会に共有される最低限の住宅水準によって定義されるというもの。
- (5)NSW 州政府による部門間のパートナーシップとして1999年にNSW Partnership Against Homelessness(PAH)ができたことなどが挙げられる。
- (6)「Which Way Home?: A New Approach to Homelessness」(HL 緑書)に対し、600のパブリックコメントが提出され、さらに13回の意見交換フォーラムを経てHL 白書が発表された。
- (7)2009年1月に、約90あった国から州へ支払われていた目的別拠出金は5つのカテゴリに統合された。
- (8)注(7)の5カテゴリのうち1つの「住宅」に関する協定がNAHAである。
- (9)NAHA 下の、HL 施策への国・州・地方自治体連合間の出資協定である。
- (10)ハウジングファーストはHLの人にもす住宅に入ってもらい、その後集中的なサービスを提供するという手法。ニューヨークで生まれ、その後の住宅定着率や費用対効果の点などから一定の評価を得ている。
- (11)COAG Reform Council(2013)「Homelessness 2011-2012」による。
- (12)Housing NSW。前身はNSW Department of Housing(住宅省; 1986-2008)、Housing Commission of NSW(住宅委員会; 1942-1985)。
- (13)Department of Family and Community Services(2012)「Guidelines for Implementation; Protocol for Homeless People in Public Places」では、批准機関が果たすのが望ましい項目(職員への周知、モニタリングの実施等)や、HLの人に対応する際に配慮すべき点(若年層や文化的・言語的少数派への対応等)が詳細に記されている。
- (14)1975年設立のNGOで、主に州住宅局からの資金を受け、安価で良品質な住宅を供給するための事業を担う。
- (15)Shelter NSWら(1994)「The Olympics and Housing」では、国内外の6つの国際イベントにもなる住宅市場への影響を分析し、シドニー五輪での潜在的な社会的影響についてまとめている。
- (16)Council of Social Service of New South Wales(NCOSS)は非政府の組織で、社会やコミュニティサービスに関して政府へ提言等を行う。
- (17)Rentwatchers は、Redfern Legal Center, the NSW Tenant's Union, Tenant Advice Services, Shelter NSW からなる住宅問題等に関するアドボカシー団体。
- (18)全国規模の、公共政策、公共経済等の提言を行うコンサルティング会社。
- (19)五輪期間中の生活全般に関するコミュニティ会議。州政府機関をはじめ、アドボカシー団体などが参加した。
- (20)同会議において、Shelter NSWが州知事による警察等職員への明確なガイドダンスを要請したのに対し、州住宅局は路上HLへの負の影響を抑える対策の一つとして警察機関等とプロトコルを締結する旨を表明している。
- (21)Blunden(2012)によれば、2005年に行ったインタビューにおいて、五輪当時シドニー中心部を管轄していた警部のDonald Graham氏が「五輪に際する行動規範を何度も読み返し、そこにHLの人を追い払うという項目が無いことを確認した」と述べたとあり、警察がHLを排除してはいけないということが信じ難かったことを明かしている。
- (22)州住宅局やシドニー市、HL支援団体らにより、NSW州幹線やNPAHの見直しを視野に入れた検討会が開かれた。
- (23)16歳以下に見えるHLの人へのアプローチの仕方などが付加された。

- (24)ここではInner Sydneyと呼ばれるシドニー中心部と港湾部の地域を指す。
- (25)NSW州内の公共空間管理法として、「Crown Lands Act 1989」等があるが、シドニー地域内に存在する公共空間に絞って、本文中【表-4】に記す。
- (26)公共空間に関する主要な法での行為規制は下表にまとめられる。公共空間の運営に支障を来す行為に対して規制がなされており、逆に言えばHL状態にある人がいるだけではそれ自身が規制の対象とはならない。

主な公共空間管理に関する法律	各法による規制の有無			その他の行為規制 (行為規制を設ける権限)
	占有・占拠	工作物・障害物の設置	自然・文化的環境破壊	
Crown Lands Act 1989	-	-	-	運営上不都合をもたらす行為
Local Government Act 1993	-	-	あり	他人への迷惑行為、敷地内での飲酒、停泊、駐車、野宿、など
National Parks and Wildlife Act 1974	あり	-	あり	他利用者への迷惑行為、不法侵入
Royal Botanic Gardens and Domain Trust Act 1980	あり	-	あり	他利用者への迷惑行為、不法侵入
Sydney Olympic Park Authority Act 2001	-	-	-	他利用者への迷惑行為、不法侵入
Sydney Harbour Foreshore Authority Act 1998	-	-	-	他利用者への迷惑行為、不法侵入
Roads Act 1993	あり	あり	-	他利用者への迷惑行為、不法侵入

- (27)シドニー市およびMission Australiaはプロトコル批准機関ではないが、参考までに記載した。
- (28)州警察にはヒアリング調査を行っていないが、プロトコル初期からの批准機関かつ重要なプレイヤーであるので、文献および他団体への聞き取りから総合的に判断した結果を記載した。
- (29)Ambulanceの上位機関であるDepartment of Healthは2012年以前からプロトコルの批准機関であるが、路上HLと直接関わる機会があるとして、2012年よりAmbulance単独でも批准機関に名を連ねることとなった。
- (30)「In their Words」は、HL関連のアドボカシー団体や、アウトリーチ活動を行うNGOらが、地域警察(LAC)に対して行った教育プログラム。
- (31)Homeless Persons Information Centre(HPIC)は、HLユニットが実施している電話相談窓口で、年間約6000件の相談を受ける。NSW州内の宿泊施設等の空き情報を把握してのほか、他の各種サービスへつなぐ役割も持つ。
- (32)2009年に開始したアウトリーチプログラム。NSW州の出資のもと、HLユニットと他2つのNGOが実施主体である。
- (33)HLユニット主導で年2回行われる、シドニー市内の路上HL調査。
- (34)Mission Australiaへの聞き取りによる。
- (35)HLユニットへの聞き取りによる。

【参考文献】

- 1) Lynn Minnaert(2012)「An Olympic legacy for all? The non-infrastructure of the Olympic Games for socially excluded groups」Tourism Management April. 2012. P361-P370
- 2) Department of Family and Community Services(2012)「Protocol for Homeless People in Public Places」
- 3) 河西奈緒ら(2010)「オーストラリアにおけるホームレス支援の実態に関する研究」都市計画論文集No.45-3(社)都市計画学会
- 4) 戸田真紀(2010)「ホームレス脱却メカニズム解明のためのモデル構築をめざして-オーストラリアの事例からの分析」アジア文化研究36(P105-139)
- 5) 平川茂ら(2004)「欧米のホームレス問題 支援の実例」P223-P226 法律文化社
- 6) 参考文献1)による。
- 7) Hazel Blundenら(2012)「The Palgrave Handbook of Olympic Studies」Palgrave Macmillan
- 8) Australia Government(2009)「The Road Home; A National Approach to Reducing Homelessness」(HL 白書)
- 9) NSW Government(2009)「A Way Home; Reducing Homelessness in NSW -NSW Homelessness Action Plan 2009-2014」
- 10) City of Sydney(2007)「Homelessness Strategy 2007-2012」
- 11) 参考文献9)P30による。
- 12) 13)ともにCOHRE(2012)「Fair Play for Housing Rights」P129による。
- 14) COHRE(2007)「The Impacts of The Sydney Olympic Games on Housing Rights」P18による。
- 15) 参考文献14)P23-24による。
- 16) Helen Lenskyj(2002)「The Best Olympics Ever?: Social Impacts of Sydney 2000」P89-P105 SUNY Press
- 17) 参考文献7)P528による。
- 18) 参考文献16)P155-156による。
- 19) 20)ともに参考文献14)P25による。
- 21) 参考文献14)P26-P27による。
- 22) Shelter NSW(2000)「Counting Sydney's Street Homeless; Final Report」
- 23) 参考文献1)による。
- 24) 参考文献12)P129による。
- 25) 参考文献7)P529による。
- 26) Department of Human Services(2006)「Victorian protocol for people who are homeless in public places」