

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 -

Policies and support systems for the homeless in New York City, U.S.

関口玲美*・河西奈緒**・土肥真人***
Remi Sekiguchi, Nao Kasai, Masato Dohi

After several years of its initial response to homelessness, the U.S. government introduced the Continuum of Care (CoC) concept in 1993. The concept has formed a basis for federal homeless policy and has stimulated community-wide coordination of homeless service providers through a local planning body, or a CoC as an entity. A CoC also means a local system of homeless programs and services. This study examines an ongoing situation of the New York City CoC, drawing on interviews with the staff of local key agencies and Internet research. As results, 1) The CoC body is comprised of NPOs with different backgrounds, which provide a wide range of services for the homeless as well as other vulnerable groups receiving funds from different government departments. 2) The CoC is an institutionally, geographically and disciplinary comprehensive support system to end homelessness.

Keywords: Homelessness, Continuum of Care, Shelter system, New York City

ホームレス、ケアの継続、シェルターシステム、ニューヨーク市

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

米国では1987年の「ホームレス生活者のための緊急救援法」(通称マキニー法)制定より、国のホームレス(以下HL)支援が開始された。1993年には、HL生活脱却のための総合的なサービス供給を目指す「ケアの継続(Continuum of Care; 以下CoC)」方針が提案され、連邦政府におけるHL政策の基本方針、調整組織、プログラムとしてHL支援システムを形作っている。全米で唯一「シェルターの権利」を認めるニューヨーク(以下NY)市では、1980年代前半より行政によるシェルターの整備が進められてきた。ジュリアーニ市長政権下には、都市政策に関連するHL政策が有効に機能した結果、都市の見えるところから路上HLが減ったと言われる。そこで本研究では、NY市を事例とし、米国におけるHL政策と支援システムを明らかにすると共に、CoCシステムが連邦政府にリードされつつ、地域ごとに自由度の高い包括的な組織としてHL支援体制を形作っている現状を把握、考察する。

先行研究に関しては国内外に大量の蓄積があり、CoC方針採用後のHL政策を批判的に検討したもの¹⁾やHL問題における組織の連携に関するもの²⁾、NY市のHL政策に関するもの³⁾などがある。さらに行政の発行する政策文書や報告書、NPOらによる政策提言書など多くの文献が存在する。日本においても1990年代前半から窪田(1991)⁴⁾がNY市のHL政策に関する研究を行い、近年は小池(2006)⁵⁾がCoC方針採用後の米国のHL政策について検討している。しかし、方針、組織、プログラムとしてCoCを捉え、特に組織という観点からこのシステムの実態を具体的に扱ったものはない⁶⁾。日本において、HL問題は厚生労働省の管轄とされ、国の基本方針には国土交通省も名を連ねるがほぼ

形式的なものに留まっている。また近年官民協働の仕組みの萌芽が見られるようになってきたものの²⁾、米国のような分野間の連携には至っていない。このような現状から、多様なアクターによる活動分野間の総合的な支援システムを検討することは我が国のHL政策にも有用と考えられる。

(2) 研究の方法と構成

2章と3章では、文献調査と、連邦政府、NY市、NPOおよび連携組織の計6組織へのヒアリング調査【表1】の結果を用いて、連邦政府とNY市におけるHL政策と支援システムをそれぞれ把握する。4章ではNPO63団体の情報分析により支援システムの実態を把握し、5章ではその中から助成金の詳細情報が得られたNPO13団体についてHL支援プログラムと助成金交付行政機関の分析を行い、HL支援の領域を検討する。6章で総合考察、7章で結論とする。

【表1 調査概要】

方法	ヒアリング調査(2時間程度)	
時期	2012年9月6日～14日	
対象	連邦政府	住宅都市開発省(HUD)NY市地域事務所
	地方政府	NY市ホームレスサービス局(DHS)
	NPO	Center for Urban Community Services(CUCS)
		The Bridge Project Renewal(PR)
連携組織	Manhattan Outreach Consortium(MOC)	
調査項目	組織の活動実態、HL脱却のプロセス、組織間連携、支援体制、データシステム、公共空間とHLの関係	

2. 連邦政府におけるHL政策

(1) HL政策と人口統計

1987年のマキニー法制定より連邦政府のHL政策が定められ、住宅都市開発省(以下HUD)などによるHL支援が始まった。1993年にはクリントン大統領による大統領令が公布され、種々の支援サービスの統合とサービス提供者やHL問題に関わる者の連携の必要性が示された。これを受

* 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)

けて HUD は、HL 問題解決のため、住宅だけでなく医療や雇用などの様々なサービスを組み合わせて適切に供給することを目指した「ケアの継続 (CoC)」方針を提案すると共に、各地域において提供されるこれらの様々なサービスを調整する組織として CoC 組織 (後述) の形成を試みた。またこの方針に基づき、HL 生活の予防から脱却までの連続的な支援を行うプログラムを確立した。その後 2009 年には、マキニー法³⁾を大幅に修正する「HL 緊急支援および住宅への速やかな移行法 (HEARTH 法)」が制定され、HUD の支援プログラムの再構築や CoC 組織の法律への成文化など、支援システムのさらなる体系化が図られた。

現在のマキニー法では、基本的にシェルター (緊急シェルターや移行住宅) と路上で起居する者を HL としている⁴⁾。2011 年の一晩カウントによれば、全米の HL 人口はシェルター入居者と路上 HL を合わせて 約 64 万人であった⁶⁾【表 2】。個人 HL 数は家族 HL 数の約 1.7 倍で、シェルター入居者と路上 HL の割合がほぼ同じである。一方、家族 HL は約 8 割がシェルターに入居している。

【表 2 全米 HL 人口 (2011 年)】

	家族		個人		全体	
	(人)	%	(人)	%	(人)	%
シェルター	186,482	78.96	205,834	51.48	392,316	61.67
路上等	49,699	21.04	194,002	48.52	243,701	38.31
計	236,181	100.00	399,836	100.00	636,107	100.00

出所：文献 6)p.24 および p.36 より作成

(2) 支援体制

連邦政府においては、マキニー法により 1987 年に設立された HL 問題連絡協議会 (U.S. Interagency Council on Homelessness) が HL 政策の調整を行う。これは HUD など 19 省庁

【表 3 HL 支援関連予算割当額 (2010 年度)】

省庁	HL 予算 (\$ million)
住宅都市開発省 (HUD)	1,940
保健福祉省 (HHS)	429
退役軍人省 (VA)	537
国土安全保障省 (U.S.DHS)	200
教育省 (DOE)	65
労働省 (DOL)	36
司法省 (DOJ)	18

出所：文献 7) table8 より作成

から成り、このうち 7 省が HL に特化したプログラムを持つ【表 3】。その予算配分から分かるように、HUD が連邦政府における HL 支援の中心を担う。HUD は、シェルターや住宅関連のプログラム、HL 政策の基本方針や地域の戦略計画の策定、データ収集などを行っている。

(3) 支援システム「ケアの継続 (CoC)」

(1) 基本方針

HUD によって提案された「ケアの継続 (CoC)」方針は、連邦政府における HL 政策の基本方針となっている。これは、HL 生活脱却のために必要とされるあらゆるサービスを適切に HL に供給することを目指すものである。この方針は、HL 問題は住宅不足だけでなく、物理的、経済的、社会的な基本的欲求が満たされないことも関係しているという理解に基づいている⁸⁾。

(II) 組織

CoC 方針の採用にあたり、全国で CoC 組織⁹⁾の形成がすすめられた。これは、ある地理的範囲内⁶⁾において HL 支援に関わる行政機関や民間団体、HL 当事者等⁷⁾が参加する

組織である。CoC 組織は、地域全体にわたる HL 支援の方針や戦略計画の策定、プロジェクトの優先順位の決定、CoC プログラム (後述) への申請と資金交付手続き等を行う。2012 年 7 月現在、全米で 418 の CoC 組織が存在する⁹⁾。

(III) 支援プログラム

CoC 方針に基づいて展開される HUD の主要な支援プログラムには、Emergency Solutions Grant (ESG) プログラムと Continuum of Care (CoC) プログラムがある⁸⁾。ESG プログラムは、アウトリーチ、緊急シェルターおよび予防措置と早期再居住に関するサービスを対象とし、CoC プログラムは、移行住宅および恒久住宅と支援サービスを対象とする。ESG プログラムの申請は州政府と地方政府によって行われるが、CoC プログラムは地域の CoC 組織単位で申請が行われており⁹⁾、競争方式による審査の後、CoC 組織に助成金が一括交付される¹⁰⁾。

3. NY 市による HL 支援

(1) HL 政策と人口統計

NY 市では、1981 年に裁判によって、全ての人にベッドで眠る権利を認める「シェルターに対する権利」が確定した。これにより市および州政府がシェルター提供の義務を負ったことから、行政によるシェルターを中心とした本格的な HL 支援が始まった。

NY 市の HL 人口は、シェルター入居者が 4 万 8453 人 (2013 年 4 月 19 日現在)¹⁰⁾、路上 HL が 3180 人 (2013 年 1 月末日)¹¹⁾である¹¹⁾【表 4】。シェルター入居者が路上 HL の 15 倍以上いること、家族 HL が全てシェルターに入居しており、路上にはいないことが特徴として挙げられる。

【表 4 NY 市 HL 人口】

	家族		単身成人		全体	
	(人)	%	(人)	%	(人)	%
シェルター	38,687	100.00	9,766	75.44	48,453	93.84
路上等	0	0.00	3,180	24.56	3,180	6.16
計	38,687	100.00	12,946	100.00	51,633	100.00

※18 歳未満の単身若者 HL を除く¹²⁾。出所：文献 10)、文献 11)より作成

(2) 支援体制

NY 市では市域を一つの CoC 組織、New York City Coalition on the Continuum of Care (以下 NYCCoC) がカバーしている【図 1】。参加メンバーは、市内で活動する NPO、宗教的奉仕団体、HL 当事者等 110 にの

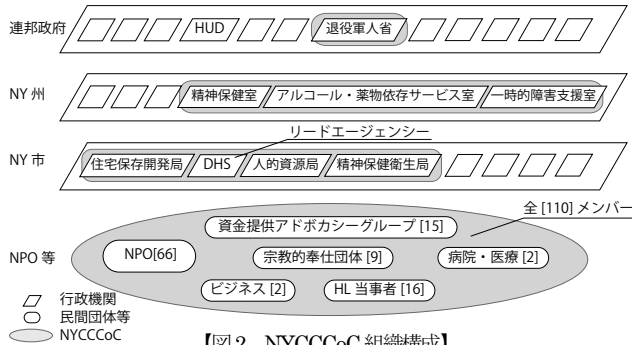


【図 1 NYCCoC の地理的範囲】

出所：http://www.hudhre.info/より著者加筆修正

ぼり、本研究でヒアリング調査を実施した NPO3 団体もこれに含まれる。また連携組織である Manhattan Outreach Consortium(MOC) は、NYCCoC メンバーの NPO4 団体¹³⁾が共同で運営するプログラムチームである。さらに、市や州、連邦政府の機関も NYCCoC に参加している【図 2】。NYCCoC の運営は選任された 3 人の共同議長と 27 のグループ代表¹⁴⁾から成る運

営委員会によって行われ、他のメンバーは小委員会⁽¹⁵⁾に参加する。メンバーは毎月の会合で各プログラムの評価や情報共有などを行い、NY 市全域にわたる HL 政策を検討している。NYCCCoC のリードエージェンシーを務めるのは NY 市 HL サービス局 (以下 DHS) で、CoC プログラムへの申請手続きや CoC 組織が一括受給した助成金の個別プロジェクトへの交付手続きに責任を負う。



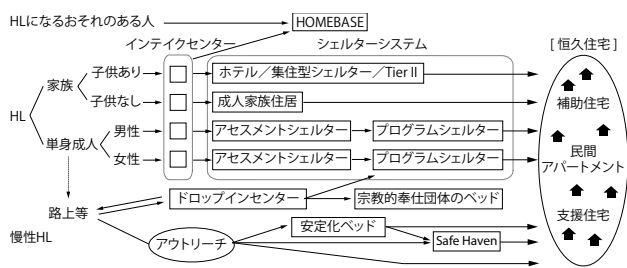
【図2 NYCCCoC 組織構成】
出所：文献 12)より作成

DHS は、1993 年に設立されて以来、NY 市において HL 支援の中心を担う HL サービスの専門部局である。約 2000 人のスタッフを抱え、家族 HL と 18 歳以上の単身成人 HL を対象に、予防措置プログラム、路上アウトリーチプログラム、シェルターの提供および恒久住宅へ移行支援などを行う。HL 予算を見ると、DHS の 2011 年度予算は 8 億 3702 万ドルであり⁽¹³⁾、一方 HUD が NY 市に支給した 2011 年度 HL 予算は約 1 億 2253 万ドルであった⁽¹⁶⁾。NY 市の HL 予算における HUD の資金は、DHS の予算規模の約 1 割に過ぎない。よって、NY 市の HL 政策に関しては、連邦政府よりも DHS が強い影響力を持つことが分かった⁽¹⁷⁾。

(3) シェルターシステム【図3】

現地ヒアリング調査により、NY 市の体系化されたシェルターシステムの存在が把握された。これは家族 HL と単身成人 HL とのシステムに大別され、システム外に路上 HL のためのプログラムと予防措置プログラムがある。

シェルターシステムについては、家族 HL も単身成人 HL も初めにインテイクセンターで審査を受けることが求められる。そこで適切なシェルターが割り当てられる。家族 HL は経済的もしくは社会的理由から HL 生活を始めることが多いが、単身成人 HL は自らが抱える何らかの疾患のために HL 生活を余儀なくされていることが多い。そこで、単身成人 HL については、3 週間程滞在可能なアセスメント



【図3 DHS 支援プログラムフロー図】
出所：ヒアリング調査および文献調査より作成

シェルターで症状や必要な治療が判断された後、精神疾患や依存症などの専門的な治療が施されるそれぞれのプログラムシェルターに送られる⁽¹⁸⁾。2011 年 6 月現在のシェルター数は、家族シェルターが計 156 施設 (DHS の直接運営：4 施設、NPO 等による委託運営：152 施設)、単身成人シェルターが計 59 施設 (DHS の直接運営：6 施設、NPO 等による委託運営：53 施設) となっている⁽¹⁴⁾。

単身成人の路上 HL に対しては、主に路上アウトリーチプログラムとドロップインセンターがある。路上アウトリーチプログラムは、DHS と契約を結んだ連携組織の MOC と他に NPO3 団体の計 6 団体が【図1】に示した 5 地域を分担してアウトリーチ活動を行う⁽¹⁹⁾。ドロップインセンターとは誰でも気軽に立ち寄りソーシャルサービスを利用できる施設で、DHS より事業委託を請けた NPO5 団体が市内で 5 つのセンターを運営する⁽²⁰⁾。センターでは必要に応じて宗教的奉仕団体のベッドへの紹介も行う。なお、9 か月以上路上で HL 生活をしている「慢性 HL」については、アウトリーチチームより直接、安定化ベッドや Safe Haven⁽²¹⁾ と呼ばれる宿泊施設あるいは恒久住宅が提供される⁽²²⁾。

HL 生活の予防措置プログラムとしては HOMEBASE がある。これは DHS と契約を結んだ NPO6 団体が、定められた地区でアウトリーチを行い、立ち退きに直面している家族に家賃補助や法律支援 (社会保障申請補助など含む) を行うものである。なお、必要に応じてインテイクセンターから HOMEBASE への利用を紹介することもある。

4. NPO から見る NY 市の HL 支援システムの実態

本章では、NYCCCoC に参加する NPO63 団体⁽²³⁾の設立背景、プログラム内容および財政状況の情報を用いて、NY 市における CoC システムの実態を把握する。情報収集には各団体のウェブサイトや年間報告書および税務申告書 (Form990)⁽²⁴⁾を用いた。

(1) 各 NPO の設立背景の傾向

【表5 設立背景別団体数】

設立背景	団体数
HL	18
地域改善・貧困	15
精神疾患	10
薬物依存症	9
移民・マイノリティ	6
児童虐待	3
刑務所出所者	1
DV (家庭内暴力)	1
計	63

(2) 各 NPO のプログラム内容の傾向

63 団体によって提供されるプログラムは、HL を対象とするものと HL に対象を限らないものに大別される【表6】。

【表6 プログラム内容別団体数】

内容	団体数	内容	団体数	内容	団体数
アウトリーチ(D)(H)	14	恒久住宅(H)	36	子供・若者	18
ドロップインセンター(D)	7	HIV/AIDS医療ケア	9	高齢者	7
シェルター等(D)(H)	42	刑務所出所者支援	12	一次医療	7
予防措置(D)(H)	9	精神疾患治療	27	食事提供	4
食事提供	4	依存症治療	19	法律支援	5
就労支援	11	移民・マイノリティ	7	就労支援	13
医療ケア	16	DV被害者支援	10	アドボカシー	10

※網掛部分は HL を対象とするプログラム。(D)は DHS、(H)は HUD が一部提供に関わるプログラム。なお各プログラムの項目は図5と対応している。

HL を対象とするものには、3章(3) で見た DHS が提供する支援プログラムの他に、食事提供、就労支援、医療ケアなどがある。一方 HL に対象を限らないものには、恒久住宅、特定の疾患を抱える人や高齢者、子供・若者のためのケア、低所得者や地域住民が利用可能な法律支援や就労支援などがある⁽²⁵⁾。DHS や HUD が提供するプログラム以外にも、非常に幅の広い支援が行われていることが分かる。

団体数で見ると、住宅関連のプログラムを提供する団体が多い。提供団体数が一番多いのは42 団体が提供するシェルター等(安定化ベッドや Safe Haven も含む)のプログラムで、次に多いのは36 団体が提供する恒久住宅プログラムである。また精神疾患治療や依存症治療などのプログラムを提供する団体も比較的多く、特定の疾患と HL 問題との連関が伺える。なお、3章(3) で見たように、例えば DHS が提供するアウトリーチプログラムは4つの組織、計6 団体の NPO によって行われているが、本章の分析対象である NPO63 団体を見ると、14 団体がアウトリーチプログラムを実施している。このことから、DHS からの事業委託に限らず、独自にアウトリーチプログラムを提供する団体もあることが分かった。

(3) 各 NPO の歳入構成の傾向

63 団体の年間歳入平均は2287 万ドルで、歳入額別では、1000-9999 万ドル台の団体が一番多く、38 団体あった【表 7】。

各団体が行政から受け取る助成額の平均は1071 万ドルで、金額別では100-999 万ドル台の団体が一番多く、27 団体あった【表 8】。歳入全体に占める助成額の割合は、平均49.6%で、40-59%の団体が19 団体となっており一番多いが、0-19%の団体も15 団体あり、行政との関係については団体差がみられる【表 9】。

【表 7 歳入額別団体数】 【表 8 助成額別団体数】 【表 9 助成額割合別団体数】

(千ドル)	団体数	(千ドル)	団体数	(%)	団体数
<10	1	<10	1	0-19	15
10-99	0	10-99	2	20-39	2
100-999	3	100-999	11	40-59	19
1,000-9,999	19	1,000-9,999	27	60-79	17
10,000-99,999	38	10,000-99,999	20	80-97	9
100,000≤	1	100,000≤	1	不明	1
不明	1	不明	1	平均:49.55	計:63
平均:22,869	計:63	平均:10,712	計:63		

出所: 各 NPO の税務申告書 (Form990) より作成

5. NY 市における HL 支援の領域

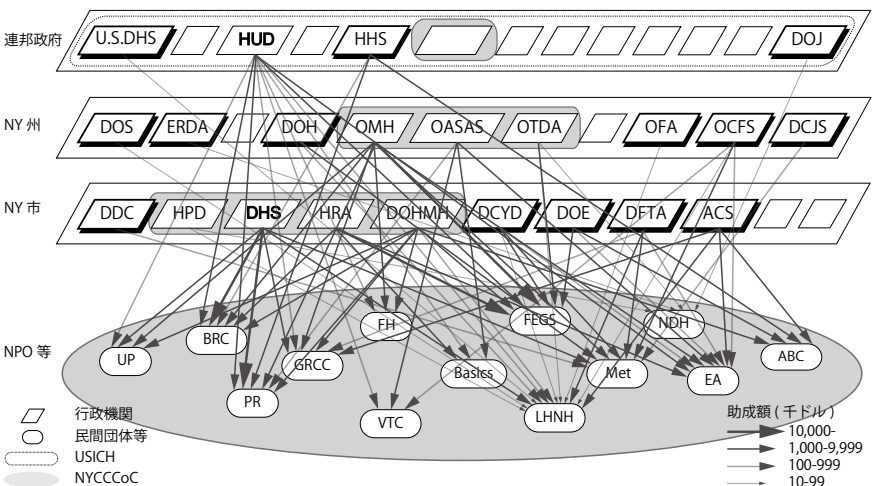
本章では NPO により提供される支援プログラムと NPO に助成を行う行政機関の分析から、HL 支援の領域を検討することを目的とする。分析対象は、4 章で分析を行った NPO63 団体のうち、助成金の詳細情報が得られた13 団体である⁽²⁶⁾。13 団体の助成金に関する情報を行政機関別に整理したものを【表 10】に、団体別に整理したものを【表 11】に示し、【図 4】では助成額別に各行政機関から13 団体へ

【表 10 行政機関正式名称と助成団体数】

略称	組織名	助成団体数	助成額計(千ドル)
連邦政府	HUD	9	11,437
	HHS	4	7,264
	U.S. DHS	1	13
	DOJ	1	18
	OMH	8	36,467
	OASAS	4	10,392
NY州	OTDA	3	2,504
	DOH	2	1,289
	OFA	1	76
	OCFS	4	2,472
	DCJS	1	648
	ERDA	1	70
	DOS	1	23
	DHS	6	48,394
	HRA	4	55,268
	DOHMH	8	23,017
NY市	HPD	2	55
	DDC	1	995
	DYCD	4	4,738
	DOE	3	8,511
	DFTA	4	6,184
	ACS	4	8,412
	合計(助成団体数は実団体数)	13	228,245

【表 11 13 団体の正式名称と財源情報他】

略称	団体名	設立背景	歳入(千ドル)	助成額(千ドル)	助成額(%)	HUD助成額(%)	DHS助成額(%)	助成機関数
BRC	Bowery Residence Committee	HL	48,398	34,168	70.6	8.3	47.4	6
PR	Project Renewal	HL	44,689	31,891	71.4	9.2	45.9	6
GRCC	Goddard Riverside Community Center	地域	24,372	15,488	63.5	4.5	44.4	6
LHNH	Lenox Hill Neighborhood House	地域	13,899	8,553	61.5	3.3	30.5	13
UP	Urban Pathways	地域	11,968	9,973	83.3	6.5	58.7	4
Basics	Basics, Inc.	薬物	8,917	4,666	52.3	7.6	0.0	3
VTC	Veritas Therapeutic Community Inc.	薬物	7,215	3,960	54.9	8.1	0.0	3
FH	Fountain House	精神	17,963	11,527	64.2	5.5	0.0	3
FECS	Federation of Employment and Guidance Services	移民	236,211	100,523	42.6	2.7	0.0	7
Met	Metropolitan Council on Jewish Poverty	移民	34,041	15,571	45.7	0.0	14.0	8
EA	The Educational Alliance	移民	31,459	18,012	57.3	0.0	0.0	9
ABC	Association to Benefit Children	児童	12,741	8,487	66.6	0.0	0.0	4
NDH	New Destiny Housing	DV	1,537	243	15.8	0.0	0.0	4



【図 4 各行政機関から NPO13 団体への助成】

出所: 各 NPO の税務申告書 (Form990) Schedule B より作成

の助成を表した。

(1) 行政機関による助成【表 10】

13 団体への助成は連邦政府、州、市の様々な分野の 22 機関によって行われており、助成額の合計は 2 億 2825 万ドル⁽²⁷⁾に上ることが分かった。中でも、HUD は 13 団体中 9 団体と、一番多くの団体に助成を行っている。HUD による 9 団体への助成額は計 1144 万ドルで、これは 22 機関の助成額の合計の 5%を占める。一方、NY 市において HL 支援の中心を担う DHS は、6 団体へ助成を行っており、助成額は計 4839 万ドルである。これは、22 機関の助成額の合計の 21%を占める。

(2) NPO のプログラムと助成金交付行政機関

続いて NPO による支援プログラムと助成金交付行政機関の分析を行う。【図 5】は 4 章で明らかになった NPO63 団体による支援プログラムを【図 3】の DHS による支援プログラム図に落とし込んだものである。これに本章の分析対象である 13 団体の支援プログラムを表示した。なお、プログラムと助成金交付行政機関との分析を行う上で、便宜上、HUD および DHS からの助成金の有無で 13 団体を 4 グループに分けた。

13 団体によって提供されるプログラムは、63 団体によるプログラムをほぼ網羅しており、その内容は多岐にわたる。HL を対象とするプログラムを提供するのは、HUD および DHS のどちらか一方あるいは両方から助成金を得ている団体を中心である(図 5 「○」「□」「◇」)【図 5 二重線枠内】。一方 HL に対象を限らないプログラムは、4 グループが全体的に提供に関わっている【図 5 二重線枠外】。

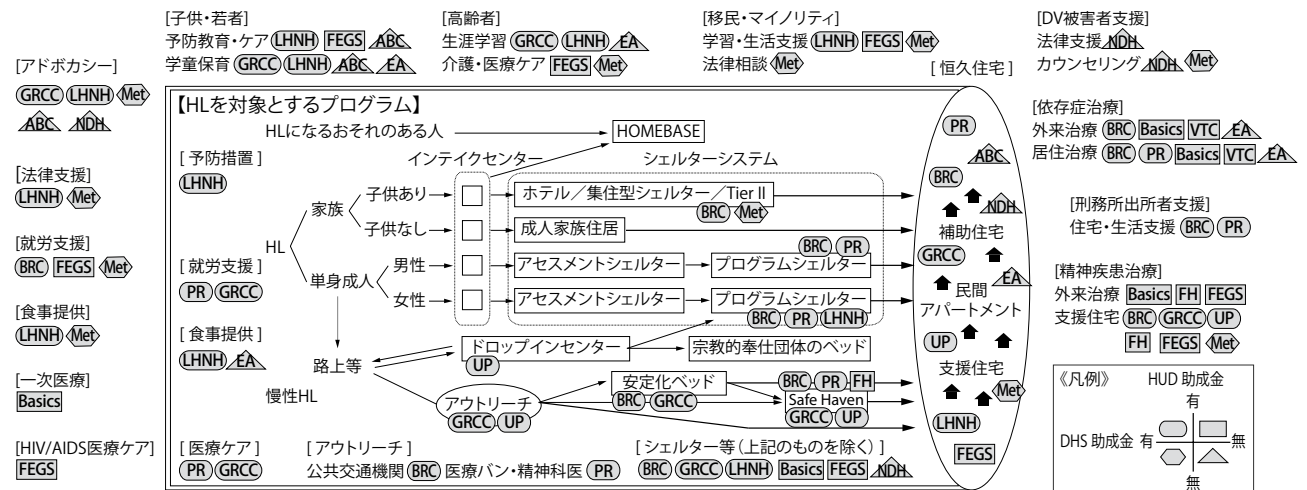
次に、グループごとの分析を行う。まず、HUD と DHS の両方から助成を受ける 5 団体(BRC、PR、GRCC、LHNH、UP : 図 5 「○」)は、「HL」あるいは「地域改善・貧困」を設立背景に持ち【表 11】、HL を対象とするシェルターやアウトリーチなどのプログラムを多数運営する【図 5】。また歳入全体に占める助成額の割合が大きいこと、さらに助成額の合計に占める DHS からの助成額の割合が 30%を超えていることが特徴といえる【表 11】。さらに、BRC、PR、

UP は NYCCCoC に参加する行政機関【図 4 グレー背景部分】からの助成が中心である一方、GRCC と LHNH は HL に対象を限らない子供・若者や高齢者のプログラムも多く提供するため【図 5】、子供や高齢者分野の行政(ACS、DFTA など)からの助成も受けている【図 4】。

HUD から助成を受けるが、DHS からは助成を受けていない団体は 4 団体あり(Basics、VTC、FH、FECS : 図 5 「□」)、「移民・マイノリティ」を設立背景に持つ FECS 以外の 3 団体は、「薬物依存症」や「精神疾患」など、特定の疾患のケアのために設立されている【表 11】。これら 3 団体は、薬物依存症や精神疾患を抱える人を対象とする専門的なプログラムを提供しており【図 5】、依存症(OASAS)や精神保健(DOHMH、OMH)の分野の行政から助成金を受ける【図 4】。専門に特化したプログラムを提供する 3 団体の特徴として、助成を行う行政機関数が 13 団体の中で最も少ない(3 行政機関ずつ)という点が挙げられる【表 11】。

一方、DHS から助成を受けるが、HUD から助成を受けていないのは、「移民・マイノリティ」を設立背景とする Met のみである(図 5 「◇」)。DHS から助成を受ける他の 5 団体(BRC、PR、GRCC、LHNH、UP)と比較すると、助成額の合計に占める DHS からの助成額の割合が少ないことが特徴として挙げられる【表 11】。これは、5 団体に比べて HL を対象とするプログラムの運営数が少ないことによるとと思われる【図 5】。

最後に、HUD と DHS の両方から助成を受けていない 3 団体(ABC、EA、NDH : 図 5 「△」)の分析を行う。児童虐待などの不利な状況にある子供たちの保護のために設立された ABC は、以前 HL 生活をしてきた HIV/AIDS 患者を抱える家族のための恒久支援住宅を運営する他、子供やその家族を対象とした虐待予防教育や学童保育などのプログラムを提供する【図 5】。このため教育(DOE)や子供(ACS)分野の 4 機関から助成を受ける【図 4】。DV 被害者支援のために設立された NDH は、DV 被害者のためのシェルターや恒久住宅、法律支援などを行っており【図 5】、司法省(DOJ)から助成を受けているのが特徴と言える【図 4】。



【図 5】 13 団体が提供する支援プログラム

以上より次の2点が明らかとなった。NYCCCoCに参加するNPO13団体によって提供されるプログラムは、HLを対象とするものに限らず、HL問題と密接な関係を持つ社会的弱者への支援プログラムも数多く含まれること、そしてそれらのプログラムに対し、それぞれの関連行政からの助成があることである。様々な分野の資源がHL支援に流れ込むという現象は、他の多くの領域と非常に密接に関わるばかりか、そこから切り離すことのできないHL問題の特性を反映しているといえる。

6. 総合考察

本研究ではNY市を事例とし、米国のHL政策とその基本方針、調整組織、プログラムとしてHL支援システムを形成するCoCシステムを検討し、その実態を把握した。

NY市ではNYCCCoCというCoC組織が行政機関や民間団体、HL当事者等により形成されていることが把握された。中でも、HL支援において直接的なサービス提供の役割を担うNPOについて分析を行ったところ、設立背景や歳入規模、活動分野を異にする多様なNPOがNYCCCoCに参加していることが分かった。そしてこれらのNPOが提供するプログラムの集合は、HLを対象とするものだけでなくHL問題の関連領域までもカバーしていることが明らかとなった。CoCシステムによる支援体制の構築により、NYCCCoCに参加する多様なアクターは毎月の会合を通してこの幅広いプログラムを把握・評価し、NY市全域にわたるHL政策を検討することができるようになった。以上より、NY市のCoCシステムは、多様なアクターを束ねる組織としての包括性と、HL問題とその関連領域まで含めた幅広いプログラムの提供という支援領域としての包括性と、市全域の資源を集めて調整するという地理的な包括性を兼ね備えた総合的なシステムであると考察される。

連邦政府の採った戦略、すなわちCoCという枠組みを各地域に与えつつ、参加団体の活動分野などに制限を設けなかったことは、NY市でこのような包括性のあるシステムが形成された理由の一つに挙げられるだろう。米国ではHL問題がマキニー法制定時から分野横断的に捉えられてきたことを考慮すれば、様々な活動分野を持つ団体らが参入できるようなCoCシステムが考案されたのは当然かもしれない。実情として、HL生活に至る、あるいはHL生活脱却を阻害する要因を複数抱えるHLがたくさんいること、またそうした人々にとって必要なサービスは多岐にわたり、一つの団体ですべてを提供することは難しいため多分野にわたる団体間のネットワークが不可欠なことから、CoCシステムのようなネットワークによる包括的なサービス提供がHL問題の解決のためには欠かせない。

最後に日本のHL支援におけるCoCシステムの有用性を考える。活動分野間の連携があまり取られていないばかりか、精神疾患やDVなどとHL問題とが密接に関わっているという認識も薄い日本の現状を踏まえれば、CoCシステムのような総合的な支援システムの形成を試みる前に、ま

ずHL問題を分野横断的な問題と捉え直す必要があるだろう。日本のHL支援団体は米国に比べて規模も小さく、一つの団体が多様な専門的なサービスを提供する能力を十分に持つとは考えられないので、ネットワーク型の支援を目指すべきではないだろうか。

7. 結論

本研究において以下のことが明らかになった。

- ①CoCシステムは、HL生活脱却のための総合的なサービス供給を目指すという方針の下、一定の地理的範囲内においてこれらのサービスの調整を行うCoC組織を全国に生み出した。さらに、HL生活の予防から脱却までの連続的な支援を行うHUDの支援プログラムも確立されている。
- ②NY市では、市域をカバーするNYCCCoCが行政機関や民間団体、HL当事者等によって組織されている。また、NY市には体系化されたシェルターシステムが存在し、NPOが直接的なサービス提供に関して大きな役割を持つ。
- ③NYCCCoCには、設立背景や歳入規模、活動分野を異にする多様なNPOが参加しており、幅広いプログラムを提供している。これらのNPOは様々な分野の行政機関から資金を得て活動を行っている。
- ④CoCシステムは、組織として、支援領域として、そして地理的に包括性のある総合的なシステムである。日本においても、HL問題を分野横断的な問題として捉え、HL支援を行う団体がネットワークを構築してHL問題の解決にあたることが今後必要と考えられる。

※本研究の一部は日本学術振興会科学研究（基盤研究C）「ホームレス支援のためのデータベース共有化に向けた基礎的研究（24530695）」の一環として行われた。

【補注】

- (1)例えば中村ら(2004)文献15)では、ロサンゼルス郡のHL対策を事例に取り上げ、支援サービス提供組織とHL問題に関係する行政機関による連合組織を紹介している。この連合組織はロサンゼルス郡・市のCoC組織に相当すると思われるが、それについての説明や具体的な考察はなされていない。
- (2)北九州市ではHL問題に関する協議・調整等を行う公民協働の自立支援推進組織として、地域団体代表、市民協議会代表、NPO理事長、市社協、行政担当者による北九州市ホームレス自立支援推進協議会が2004年に発足した(文献16)。
- (3)マキニー法は2000年の改正によってマキニーヴェント法に改称された。
- (4)若者、子ども、家庭内暴力の被害者については、より広いHLの範囲を定めている。詳しくはU.S. General Accounting Office(2010)文献17)を参照。
- (5)HEARTH法において、CoC組織に相当するHUDからの助成金受給に責任を負う組織は「Unified Funding Agency ; UFA」と名付けられた(文献18) pp.6-7)。以降、各地域では、CoC組織を続けるか、それとも新たにUFAを作るかという選択が与えられることとなった(PRヒアリング調査より)。
- (6)主な地理的範囲としては次のものがある。①カウンティ単体、②基準の人口規模を超える市単体、③複数のカウンティや市、④州あるいは州に準ずる地域(州から一部市やカウンティを除いた残りの部分)、⑤複数の州。
- (7)HUDは、参加メンバーとして以下のような団体を想定している。HLサービスを提供するNPO、被害者支援(victim service)の提供団体、宗教的奉仕団体、行政機関、ビジネス、アドボカシー活動団体、公共住宅機関、学区区(school districts)、社会福祉サービス提供団体、精神衛生機関、病院、大学、アフターダブル住宅ディベロッパー、警察等法執行機関、退役軍人HL支援団体、HL当事者および元HL生活者。文献18)p.4
- (8)HUDの支援プログラムでは、緊急シェルターから移行住宅、最後に恒久住宅へと段階を経ながら徐々に自立生活へとたどり着くことが求められている。次の段階へ進むために、例えば依存症を抱える者は解毒プログラムへ参加し症状改善が見られるなどの課せられた要件を満たさなければならぬ。Hoch(2000)文献1)や小池(2006)文献5)は、上記のようなルールが設けられているために支援プログラムの対象者として自立生活までたどり着

ける能力を持つ者のみが選別されていること、予算の大部分が移行住宅に割かれ、恒久住宅の供給につながらなかったことなどを指摘し、CoC方針採用後のHL政策について批判している。ただし、これはCoCシステムのうち、HUDのCoCプログラムという部分についてのみの批判であり、CoCシステム全体への評価はなされていないといえる。

(9) HUDはそれまで個々の支援団体から受け付けていたCoCプログラムへの応募を1996年度よりCoC組織単位で行うよう変更した。これは競争的資金によるインセンティブを通じて、各地域にCoC組織の形成とそれに伴うHL支援体制の確立を要請する取り組みであった。

(10) CoCプログラムの申請と助成金交付に関して、CoC組織は主にプロジェクト申請書のとりまとめと資金交付手続きを行うだけで、助成額の決定には何の権限も持たない。なお、CoCプログラムへの申請書は、CoC組織が作成するCoCの全体計画と、各団体が作成するプロジェクト申請書を取りまとめたものの二部構成になっている。CoC組織はこれら個別プロジェクトに優先順位をつけた上でHUDに申請書を提出し、HUDはまず第一部に当たるCoCの全体計画に基づいてCoC組織を採点した上で、点数の高いCoC組織の優先順位の高いプロジェクトから順に助成金の提供を決定していく。HUDが個々のプロジェクトの申請額を減額することはない。文献19)

(11) NY市HLサービ局(DHS)のウェブサイトでは、一日のシェルター利用者数が公開され、毎日更新されている。NY市では1980年代よりシェルターマネジメントのためのデータベースシステムが構築され、シェルター入居者の情報を記録し続けている(DHSヒアリング調査より)。一方、路上HL人口は、Homeless Outreach Population Estimate (HOPE) 調査によって数えられる。これはある特定の深夜に公園、地下鉄、路上などで生活している人の数を数えるもので、地下鉄のアウトリーチを管轄する都市交通局と協力し、毎年1月に実施される。

(12) データの出所元であるDHSは家族HLと18歳以上の単身成人HLを支援対象としているため、表4には18歳未満の若者HLの統計は含まれていない。若者HLについては若者および地域開発局(Department of Youth and Community Development)が支援サービスの提供を行う。

(13) 2012年12月付でMOCの構成メンバーはNPO3団体になった。

(14) 8つの行政機関、8つの連合組織、8タイプのHL当事者(慢性HL、DV被害を受けたHL、家族HL、精神疾患を抱えるHLなど)、3つのAt-Large(全国的組織)の代表者から構成される。

(15) 小委員会は以下の7つである。当事者委員会、データマネジメント委員会、ギャップとニーズ委員会、苦情処理委員会、評価委員会、指名委員会、政策およびアドボカシー委員会。

(16) 1億2253万ドルの内訳は以下の通り。ESGプログラム支給額: 約1236万ドル、CoCプログラム支給額: 約1億1017万ドル(NYCCoCを通して申請された264プロジェクトに対しての支給)。文献20)および文献21)

(17) ただし、これはNY市に特異な状況であり、他の地域ではHUDのHL予算が地域におけるHL予算の大部分を占めているという(DHSおよびCUCS、MOCヒアリング調査より)。

(18) DHSおよびCUCSヒアリング調査より。

(19) MOCはマンハッタンでのアウトリーチ活動を行い、ヒアリング時は調整役を務めるGoddard Riverside Community Center、CUCS、Common Ground、Urban PathwaysのNPO4団体で構成されていた。その他、MOCのメンバーでもあるCommon Groundがブルックリンおよびクイーンズを、他NPO2団体がそれぞれブロンクスとスタテン島のアウトリーチ活動を担当する。

(20) ドロップインセンターは路上で生活する単身成人HLのためのインテイク機能を兼ね備えているところもある。シェルターの利用歴が確認できた路上HLについては、そのシェルターに送り返すようにしており、路上HLをなるべくシェルターシステムに入れるよう努めているという(DHSヒアリング調査より)。

(21) 安定化ベッドは、YMCA(キリスト教青年会)によって運営される安価なホステルから部屋を借り入れたもので、慢性路上HL全般を対象とする。一方、Safe Havenはマキニーヴェント法により定義されるHUDのプログラムで、重度の精神疾患を抱える路上HLを対象とする支援付き住宅を指す。どちらも、ルールが少なくサービ局受給の敷居が低い、個室あるいは準個室が提供される、など従来のシェルターとは異なる特徴を持つ。

(22) シェルターシステムでは、各種のルールに従うことを前提にシェルター入居が許可されている。しかし、ルールに従うことを拒否して自ら路上生活を選択したり、何らかの疾患を抱えるためにルールに従うことができない路上生活を余儀なくされる者などが数多くいることが確認された。そこで、NY市では、2007年より慢性路上HLの支援に対してハウジングファーストモデルを採用している(DHSおよびMOCヒアリング調査より)。これは、HL当事者の意志を尊重し、入居の前提条件として各種のルールに従うことや治療プログラムの参加を課さずに、まず住宅(NY市の場合は安定化ベッドやSafe Havenもしくは恒久支援住宅)を提供し、その後すぐに集中的な治療と支援サービスを提供するものである。ハウジングファーストモデルについては、Tsemberis(2010)文献22)に詳しい。

(23) U.S. Department of Housing and Urban Development(2009)文献12)に記載されている2009年度のNYCCoC参加メンバーであるNPO66団体のうち、63団体の情報が収集できた。

(24) Form990とは、内国歳入法典501条c項3号の規定により税制上の優遇措置を認められたNPOが、内国歳入庁に提出する税務申告書である。今回

は、GuideStarというウェブサイト(<http://www.guidestar.org/>)から各団体のForm990を入手した。これは、内国歳入庁の協力を得てForm990を活用し、全米NPOの情報公開を行うウェブサイトである。

(25) 高齢者HLや子供・若者HLを対象とするプログラムはHLを対象とするそれぞれのプログラム(アウトリーチ、予防措置等)に分類している。「高齢者」プログラム、「子供・若者」プログラムはそれぞれ生涯学習と介護・医療ケア、予防教育・ケアと学童保育を指す。また、就労支援などはHLを対象とするものとHLを対象としないものがあるが、HLを対象とする就労支援にはHLに路上清掃など簡単な仕事を行わせるプログラムやスキル習得のためのトレーニング、元HLへの職業斡旋などがある。一方、HLを対象としない就労支援とは通常の失業者対策のようなものを指す。

(26) Form990はいくつかのパートに分かれており、Schedule Bというパートで助成金の詳細(金額と助成元)が報告される。ただし、守秘義務等の理由から多くの団体はこの箇所を一般公開しておらず、本研究では13団体のみ入手できた。これらは2009年度から2012年度のもので、このうち入手可能な最新のものを使用している。なお、これら13団体は4章で明らかにした63団体の設立背景を1対1網羅しており、また財政規模は中規模から大規模のものに分布している。

(27) Schedule Bには民間企業や財団からの助成の記載もあるが、本研究では割愛した。よって各団体の助成額の合計と22機関の助成額の合計が異なる。

【参考・引用文献】

- 1) Hoch, Charles (2000), 「Sheltering the Homeless in the US: Social Improvement and the Continuum of Care」, Housing Studies, vol. 15, no. 6, pp. 865-876, Routledge
- 2) Ralph S. Hambrick & Debra J. Rog (2000), 「The Pursuit of Coordination: The Organizational Dimension in the Response to Homelessness」, Policy Studies Journal, vol.28, no. 2, pp. 353-364, Policy Studies Organization
- 3) Culhane DP, Metraux S, & Wachter SM (1999), 「Homelessness and public shelter provision in New York city」, Schill M 編, 『Housing and Community Development in New York City: Facing the Future』, pp.203-232, State University of New York Press
- 4) 窪田暁子 (1991), 「アメリカのホームレスとホームレス研究」, 岩田正美 編著, 大都市におけるホームレス問題と福祉援助一戦後における東京のホームレス問題の推移と保護施設の役割を中心として一, 文部省科学研究費補助金研究成果報告書
- 5) 小池隆生 (2006), 「現代アメリカにおけるホームレス対策の成立と展開」, 専修大学出版局
- 6) U.S. Department of Housing and Urban Development [HUD] (2012), 「The 2011 Annual Homeless Assessment Report to Congress」, HUD
- 7) U.S. Interagency Council on Homelessness [USICH] (2011), 「Opening Doors: Federal Strategic Plan to Prevent and End Homelessness」, p.22, USICH
- 8) U.S. Department of Housing and Urban Development (2009), 「Continuum of Care 101」, p.3, HUD
- 9) U.S. Department of Housing and Urban Development (2012), 「The U.S. Department of Housing and Urban Development HUD-Defined CoC Names and Numbers Listed by State」, HUD
- 10) NYC Department of Homeless Services, Daily Report (Data from Friday April 19, 2013), <http://www.nyc.gov/html/dhs/downloads/pdf/dailyreport.pdf>, 2013年4月
- 11) NYC Department of Homeless Services [NYCDHS] (2013), 「Homeless Outreach Population Survey Results」, NYCDHS
- 12) U.S. Department of Housing and Urban Development (2009), 「CoC Consolidated Application NY-600 CoC Registration 2009 Exhibit 1」, pp. 6-12, HUD
- 13) The Council of the City of New York (2010), 「Hearing on the Mayor's Fiscal Year 2011 Executive Budget: Department of Homeless Services」, p.3, The Council of the City of New York
- 14) NYC Department of Homeless Services, Critical Activities Report Fiscal Year 2011, <http://www.nyc.gov/html/dhs/downloads/pdf/totalfy11.pdf>, 2013年4月
- 15) 中村健吾ら4名(2004), 「欧米のホームレス問題(下)-支援の実例」, pp.221-265, 法律文化社
- 16) 山崎克明ら4名(2006), 「ホームレス自立支援—NPO・市民・行政協働による『ホームの回復』」, p.11 および p.234, 明石書店
- 17) U.S. General Accounting Office [GAO] (2010), 「Homelessness: A Common Vocabulary Could Help Agencies Collaborate and Collect More Consistent Data」, GAO-10-702
- 18) U.S. Department of Housing and Urban Development [HUD] (2012), 「Introductory Guide to the Continuum of Care (CoC) Program」, HUD
- 19) U.S. Department of Housing and Urban Development [HUD] (2012), 「Notice of HUD's Fiscal Year (FY) 2012 Notice of Funding Availability (NOFA) Policy Requirements and General Section to HUD's FY2012 NOFAs for Discretionary Programs」, HUD
- 20) New York City Department of City Planning [DCP] (2012), 「Consolidated Plan 2011 Addendum: Emergency Solutions Grant」, p.12, DCP
- 21) U.S. Department of Housing and Urban Development (2011), 「HUD's 2011 Continuum of Care Assistance Programs Funding Awards」, HUD
- 22) Tsemberis, S. (2010), [Housing First Manual: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction], Hazelden

(2013年7月16日 受付)