

127. 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

A Study on the Actual Conditions of Support for Homeless Persons in Australia

河西奈緒*・杉田早苗**・土肥真人**
Nao Kasai, Sanae Sugita, Masato Dohi

After 24 years of operation of the Supported Accommodation Assistance Program, Australian Government has introduced a new policy direction to address homelessness. The support system for homeless people is now shifting its focus from transitional housing and related services, to early intervention and affordable housing approaches. Additionally, the homeless assistance agencies from non-governmental sector are also required to change their services.

This article explores the actual conditions of homeless assistance in Australia with attention to the definition of homelessness. In conclusion, it can be said that the Australia's broad definition of homelessness has played an important role in the development of strategic policy and support system run by non-governmental organisations. A broad definition recognises unstable living issues and secures the standard of housing provided to homeless people.

Keywords: Homelessness, Definition, Non-Governmental Organisation, Peak Body, Australia

ホームレス, 定義, 非政府組織, ピークボディ, オーストラリア

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

ホームレス (以下 HL) 問題は豊かな社会における貧困として、イギリスでは 1970 年代、アメリカでは 80 年代末から 90 年代初頭、その他の先進諸国では 90 年代後半に注目が集まった¹⁾²⁾。オーストラリアでは 1985 年に国の統一的 HL 対策 Supported Accommodation Assistance Program (SAAP) が始まり、宿泊施設中心の支援体制を確立してきたが、20 年以上に渡る取り組みは HL 問題を解決するに至らず、2008 年の HL 白書³⁾を契機に早期予防を中心とする新支援体制へと政策方針が転換した。翌年には National Affordable Housing Agreement (NAHA) に統合される形で SAAP が廃止され、同プログラム下で築かれた非政府組織らによる支援基盤は変革を迫られることとなっている。現在、オーストラリアの HL 支援は過渡期にあると言えよう。

そこで本研究では、まずオーストラリアの戦略的な支援施策を可能にしている HL の定義に着目し、次にその定義下における支援実態を明らかにすることを目的とする。

先行研究には、国際的には欧米諸国において大量の HL 研究の蓄積があるが、オーストラリアを対象に含むものは限られている。Toro (2007)⁴⁾は欧米諸国とオーストラリア、日本の HL 問題に関する研究を比較し、オーストラリアの特徴として先住民 HL 問題や国内の研究蓄積の多さを指摘した。Minnery と Greenhalgh (2007)⁵⁾は欧米諸国とオーストラリアの政策を比較し、オーストラリアの HL 支援への取り組みは強固な HL の定義と体系的なデータ収集、それを基にした戦略的アプローチの点で優れているとした上で、HL の狭い定義とオーストラリアの採る広い定義とは異なる政策を導きうると結論付けている。一方オーストラリア国内では、HL の定義に関する研究⁶⁾、HL 人口統計に着目した研究⁷⁾⁸⁾、支援施策に関する研究⁹⁾

がある。さらに HL に関する政策文書や報告書、非政府団体らによるレポートや政策提言書などが多くある。本研究はこれら先行研究を参照しながら、オーストラリアにおける HL 問題への取り組みを明らかにするものである。日本国内でオーストラリアの HL 問題に関する研究・文献は見られない。

(2) 研究の方法と構成

まず 2 章で、オーストラリアにおける HL の定義、HL 人口の統計、主な政策とその実施状況を概観し、HL 問題と支援の基本的な枠組みを文献調査より把握する。用いる文献は、主にオーストラリア政府の政策文書と報告書、国内外の社会科学系論文である。次に 3 章では、シドニーとメルボルンの HL 支援団体を対象としてヒアリング調査と団体の資料調査から、現場における具体的な支援サービス内容や支援体制を明らかにする。4 章でオーストラリアの HL の定義と定義下における支援実態を考察し、5 章で結論とする。

2. オーストラリアの HL 問題と支援体制

(1) HL の定義

HL はそれ自身が複雑かつ相対的な概念であり、その定義は国や地域、時代、また定義を用いる人の立場や用途によって様々である¹⁾。現在のオーストラリアにおける HL の定義は、Chamberlain と Mackenzie が 1992 年に発表した HL の文化的定義¹⁰⁾ (cultural definition) が主流となっており、行政や HL 支援団体の間で広く用いられている。Chamberlain らは HL が社会的に構築された文化的概念であり、コミュニティに共有される最低限の住宅水準が HL を決定すると主張し、オーストラリアにおける最低限の住宅水準は「自身の寝室、リビング、キッチンとバスルームのある小さな賃貸アパート」とした。このラインを下回る人々が HL と定義される。文化的定義はさらに HL を 3 グループに分類している【表 1】。HL の文化的定義は住

* 正会員 フリーランス (freelance)

** 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)

宅水準を用いるため、若者やDV被害者の女性、家族、単身男性、先住民等全てのグループに等しく適用できる客観的基準である。なお1次HLのみが、日本の「ホームレス自立の支援等に関する特別措置法」によるHLに該当する。

(2)HL人口統計

オーストラリアのHLに関する統計は、2008年まで毎年集計されたSAAP統計と5年に一度のセンサス統計の2つがある。SAAP統計はプログラム下で出資を受ける支援団体から収集する年間の累計データで、サービス利用者のみが対象となるためHL人口全体の把握はできない。一方センサス統計はオーストラリアの全人口を対象とする時間断面的なデータで、質的分析には不向きだがHL人口の数値を知るには有用な統計である。センサスは文化的定義に基づくHL人口のカウント戦略を持ち、この戦略によって一般的にカウントから漏れやすい1次HLも統計に含めている⁽²⁾。最新の2006年センサス⁽¹¹⁾では計104,676人、74,825世帯のHLがカウントされた。24歳以下の若者が占める割合は全体の43%、女性HLは44%、家族HLは全世帯の10%など、一般的にイメージする単身男性HLとは大きく異なるHL像が見られる。居住施設別人口では2次HLが最も多く、少なくとも64%を占める⁽⁹⁾。日本の定義に当たる1次HLは全体の16%である。

【表2】年齢別HL人口

	人口	割合(%)
12歳未満	12,133	12
12-18	21,940	21
19-24	10,504	10
25-34	15,804	15
35-44	13,981	13
45-54	12,206	12
55-64	10,708	10
65歳以上	7,400	7
計	104,676	100

【表3】男女別HL人口

	人口	割合(%)
男性	58,619	56
女性	46,057	44
計	104,676	100

(3)HL支援政策と支援団体の位置付け

オーストラリア政府は一般的な社会保障制度とは別に、HLに特化したプログラムを実施している。ここでは国のHL支援政策の軸として1985年から20年以上に渡り展開されてきたSAAPと、2008年のHL白書による大規模な方針転換を受けた新たな施策であるNAHAについて述べ、各プログラムにおけるHL支援団体の位置付けを把握する。

①SAAP (Supported Accommodation Assistance Program)

SAAPはHL問題の深刻化とそれに対応する支援プログラムの多様化⁽⁴⁾を受け、1985年に国の統一的なHL支援プログラムとして設けられた。以来国と州政府間⁽⁵⁾でおよそ5年ごとに協定が更新され、2008年まで5期に渡ってプログラムが実施されている。その内容は国から州への出資金額に州自身の予算を加えてHL支援団体に補助金を出すというもので、SAAPの出

【表1】HLの文化的定義

適切な住宅状況	(最低水準以上)
不適切な住宅状況	最低水準に近い住宅状況にある人々
3次HL	下宿等の一間に恒久的に住むが、自身のバスルームやキッチンがなく、その場所の保有権が保障されていない人々。
2次HL	様々な形態の一次的シェルターを動き回る人々。ただし友人宅、緊急宿泊施設、若者避難所、ホステルと下宿を含む。
1次HL	宿泊施設を持たない人々。路上、廃墟、鉄道車両、橋の下、公園に住むなど。

出典：Chamberlain & Mackenzie (1992) 文献⑥ p. 291より作成

【表4】HL世帯数

	世帯数	割合(%)
単身者	57,182	76
カップルのみ	10,160	14
子がいる家族	7,483	10
計	74,825	100

【表5】居住施設別HL人口

	HL人口	割合(%)	
3次HL	下宿	21,596	21
	SAAP施設	19,849	19
2次HL	友人宅等	46,856	45
	路上等	16,375	16
計	104,676	100	

出典：Australian Bureau of Statistics (2008) 文献⑪より作成

資を受けるのは主に非政府の団体と一部の地方自治体である。2007年度には約1550の団体が補助を受けた⁽¹²⁾。これらの団体は小規模なものから全国規模まで多岐に渡り、提供しているサービスも宿泊施設、アドバイスや情報提供、適切なサービスへの連絡、精神的援助など様々である⁽⁶⁾。プログラムの目的は「HLの人々が最大限の自立を達成できるように移行的な宿泊施設と関連サービスを提供すること」⁽¹³⁾と1994年のSAAP法⁽⁷⁾ (Supported Accommodation Assistance Act 1994) で定められており、SAAPは宿泊施設中心型の支援体制と言える。

②NAHA (National Affordable Housing Agreement)

2008年9月に政府が公表したHL白書は、2020年までにHL人口を半減させる目標を立て、そのためにHLの早期予防とアフオーダブル・ハウジングに重点を置く政策方針を打ち出した。この新方針を反映し翌年1月に国と州政府、地方自治体連合代表の間で結ばれたのがNAHAであるが、これは政府間協定全体の構造改革⁽⁸⁾と関係して、従来の住宅協定とSAAP協定とを統合し、州政府の権限を拡大するものとなっている⁽⁹⁾。NAHAの目的は「全てのオーストラリア国民が安全で持続可能なアフオーダブル・ハウジングへのアクセスを持ち、その住宅が社会的かつ経済的な参加に寄与するものであること」⁽¹⁴⁾であり、成し遂げるべき成果の一つとしてHLやHLの危機にある人々が持続可能な住宅を得、社会的に包摂されることを挙げている。言い換えれば、NAHAはHL問題をアフオーダブル・ハウジング供給などの住宅課題の延長線上に位置づけていると解釈することができよう。またNAHAと同時に、HL支援に特化したプロジェクトへの出資協定National Partnership Agreement on Homelessness (NPAH) が国と州政府間で合意されており、ここにHL支援への資金配分や達成目標値、各レベルの行政体が果たす責任などが具体的に定められている。

NAHA及びNPAHはHL白書(2008)の方針に則っているため、今後はHL問題への早期介入や住宅提供に予算が回され、既存の移行的宿泊施設への出資は減額されることが予想される。SAAP体制下でこれら宿泊施設を運営してきた支援団体らは、新方針に沿った早期介入プログラムの実施や住宅におけるサービス提供へ移行しつつ、既存の支援については情報技術の導入等によりサービスを効率化することが求められている⁽¹⁰⁾。

(4)HL支援政策の実施状況

SAAP下におけるサービスの実施状況は1996年度以降毎年データが収集され、政府機関によって報告書にまとめられている。SAAPの最終年度に当たる2007年度(2007年7月~2008年6月)の報告書⁽¹⁵⁾からプログラムの実施状況を概観する。

まず2007年度の政府による資金提供は、国から1億8630万豪ドル、州政府から2億1410万豪ドルが出資され、合計で4億40万豪ドルがSAAPプログラムに投入された。この内SAAP下支援団体に直接出資された額は3億8390万ドルで、残りの1650万豪ドルは政府のSAAP運営機関や調査研究に費やされている。SAAP下支援団体の総数は1562団体で、1団体あたりへの平均出資額は245,800豪ドルである。またこれらの団体を通して何らかの支援を受けたHLの数は年間のべ202,500人と見積もられている。

次にSAAP下支援団体をその団体が主対象とするHLのグループ別に分類すると【表6】、若者対象の支援団体が最も多く553団体(35.4%)で、ここに全体の32.9%の出資金が分配されている。次いで多いのがHL全般とDV被害者女性対象の支援団体で、それぞれ団体数でも出資額でも2割強を占める。家族HLに特化した支援団体は130団体(8.3%)であるが、センサス統計では子連れの家族HLが全HL世帯の10%でHL人口の26%を占めており、支援団体の数は十分でない。また1団体当たりへの平均出資額は、全体平均の245,800豪ドルに比べて単身男性の支援団体が360,600豪ドルと非常に高くなっている。このように、対象とするHLグループごとに支援団体数や出資額に大きな違いがあることが分かる。

2009年から始まったNAHAの実施状況については、初年度報告書が現在まとめられている最中である⁽¹¹⁾。政府間協定では、2009年度は国からNAHAに約12億豪ドル、国と州政府からNPAHに約1億5千万豪ドルを出資すると定められているが、前者はアフォーダブル・ハウジング供給全般の目的に対する資金であり、HL問題に特化したものではない。後者はHL支援のみに費やされる資金だが、NPAH単独ではSAAP下の出資総額を大幅に下回っており、また早期予防や住宅提供への資金移行が予想されることから、HL支援団体らが以前と同じレベルの出資を今後も受けられるのかは不明である。

【表6】SAAPによる支援団体への出資状況

	支援団体		受給額		1団体平均
	団体数	割合(%)	(千\$)	割合(%)	(千\$)
若者	553	35.4	126,251	32.9	228.3
単身男性のみ	102	6.5	36,780	9.6	360.6
単身女性のみ	48	3.1	12,751	3.3	265.7
家族	130	8.3	28,375	7.4	218.3
DV被害女性	360	23.0	98,350	25.6	273.2
HL全般	369	23.6	81,440	21.2	220.7
計	1,562	100.0	383,947	100.0	245.8

出典：Australian Institute of Health and Welfare (2009) 文獻12)より作成

3. HL支援の実態①：セクター構造

(1) 調査概要

HL支援活動の実態を把握するため、シドニーとメルボルンの両市及び非政府のHL支援団体の計8団体⁽¹²⁾に対してヒアリング調査を行い、各団体の資料を用いた補足調査を実施した。調査項目は(i)団体の基礎データ、(ii)支援活動の内容、(iii)非政府団体によるHL支援体制の3点である。

【表7】調査概要

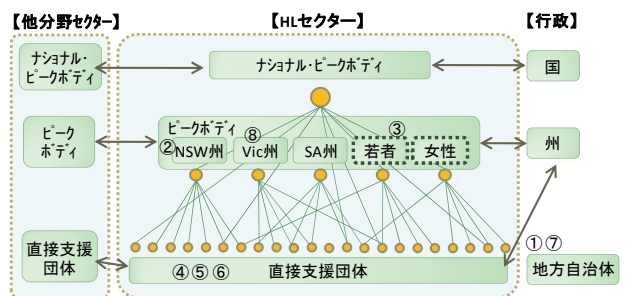
調査方法	ヒアリング調査(1~2時間)	調査時期	2009年9月7日~9月15日
調査対象	シドニー	①The City of Sydney [シドニー市]	
		②Homelessness NSW [HL NSW]	
		③Youth Accommodation Association [YAA]	
		④Mission Australia [MA]	
	メルボルン	⑤I-CHOSS	
		⑥Wesley Mission [Wesley]	
		⑦City of Melbourne [メルボルン市]	
		⑧Council to Homeless Persons [CHP]	
調査項目	(i) 団体の基礎データ、(ii) 支援活動の内容、(iii) 非政府団体によるHL支援体制		

(2) HL支援体制

ヒアリング調査の結果、オーストラリアの非政府団体によるHL支援体制は独特なシステム構造を持つことが分かった⁽¹³⁾。

HL支援を行う非政府団体らの総体はHLセクターと呼ばれ、オーストラリアでは一つの独立した部門として認識されている。HLセクターの構成は【図1】のように整理でき、非政府団体によるHLセクターを中心とした支援体制がとられてい

た。セクター内は3層構造になっており、セクター全体を代表するナショナル・ピークボディ(national peak body)、地域あるいはHLの一分野を代表するピークボディ(peak body)、宿泊施設などHLの人々に直接支援を提供する直接支援団体(direct service provider)から構成される。各レベルの団体はメンバーシップによる所属関係にあり、直接支援団体は年会費を払うことでナショナル・ピークボディやピークボディといった代表組織のメンバーとなる。直接支援団体は全国で1,500以上があるが、全ての州や分野にピークボディが存在するわけではなく、また全ての団体がナショナル・ピークボディやピークボディに所属しているわけではない。例えばナショナル・ピークボディであるHomelessness Australiaにはピークボディと直接支援団体を合わせて300程度のメンバーが所属している⁽¹⁶⁾。



※図中の①から⑧の番号は【表7】の調査対象団体に対応

【図1】HLセクターの構成

各役割は、ナショナル・ピークボディはHLセクターを代表して国への政策提言や全国会議の開催、他分野のナショナル・ピークボディと連携し、同様にピークボディは主に州規模で政策提言や他分野と連携する。HLセクターの場合、特に住宅やコミュニティ・サービス分野との関わりが深い。これら代表組織は研究活動や情報発信、アドボカシーを通してHLセクターの発展に寄与する役割も担い、メンバーである直接支援団体らとの意見交換によって現場の状況が政策に反映されるよう努めている。直接支援団体の主な役割は移行的宿泊施設の運営とケースマネジメント等の関連サービス提供であり、地域に根差した活動を行っていた。HLセクターのピークボディや直接支援団体のほとんどはSAAP下で国と州による出資を受けてきた団体で、シドニー市とメルボルン市を除く地方自治体は基本的にはHL支援全体のシステムに組み込まれていなかった⁽¹⁴⁾。

オーストラリアのHL支援システムの特徴は、行政と近似した階層構造がHLセクター内に見られる点にある。「ピークボディ」という概念はオーストラリア独特のもので、一般的に品質基準を定めたり業界全体の代表として政府へ進言したりする目的で設立される産業や団体の組合を指す。HLセクターのピークボディは多くが1980年代から90年代にかけて設立されている【表8】。HL関連のピークボディは確認されたもので7団体あり、そのほとんどが州単位の活動規模を持っていた。またナショナル・ピークボディは政府の要望を受けて1998年に設立され⁽¹⁵⁾、行政に対応するようにして組織が形成された経緯がある。ナショナル・ピークボディとピークボディはメンバー団体が選出した取締役会によって管理され、実際の運営はCEO(最高経営責任者)の下にスタッフが配置されるという

株式会社のような形態をとっている。

【表8】HL セクターの代表組織一覧

分類	団体名	地域	分野	設立年
ナショナル・ピークボディ	Homelessness Australia	全国	全般	1998
ピークボディ	Women's Services Network	全国	女性	1994
	Homelessness NSW	NSW	全般	1984
	NSW Women's Refuge Resource Centre	NSW	女性	1986
	Youth Accommodation Association	NSW	若者	1987
	Council to Homeless Persons	Vic	全般	1972
	Homelessness SA	SA	全般	2001
	Queensland Youth Housing Coalition	Qld	若者	1984

(3) 調査対象団体の基礎データ

① 団体規模と運営資金

組織規模や運営費は団体によって大きく異なっていた【表9】。組織規模が大きいのは教会背景を持つ④MA や⑥Wesleyで、国や州規模で複数の拠点を持ちHL 支援を含む福祉サービス全般を提供する直接支援団体である。この2団体は多くのプログラムを政府から請け負う形で行っており、政府のHL 政策における主要なパートナーであると言える。反対に規模が小さいのは②HLNSW や⑦メルボルン市で、HL への直接的サービスは提供せず連携の促進や情報提供、研究活動などセクター発展を行っていた。

【表9】調査対象団体の基礎データ

	スタッフ	運営費(\$)	資金源
①シドニー市	16名	非公表	・市の予算 ・フロンティア別補助金 ・政府補助金
②HLNSW	2名	非公表	・メンバーシップ年会費 ・政府補助金
③YAA	46名	190万	・政府補助金 ・メンバーシップ年会費
④MA	不明 (3365名)	(3億)	・自身の運営サービス ・政府補助金
⑤I-CHOSS	23名	非公表	・政府補助金
⑥Wesley	80名 (2156名)	(1億5千万)	・政府補助金 ・宿泊施設の賃料
⑦メルボルン市	1名	非公表	・市の予算
⑧CHP	12名 (+ボランティア7名)	非公表	・政府補助金 ・メンバーシップ年会費 ・定期刊行物

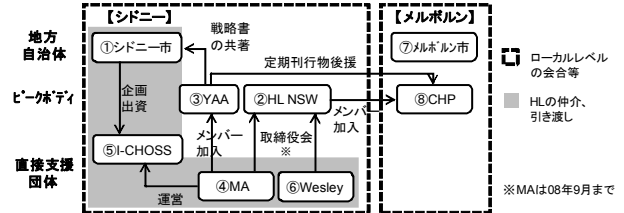
※()内はHL 部門以外を含めた団体全体の数値

資金源は、ほとんどの団体が政府からの補助金に頼っており、それが団体の収入の大半を占める。さらに非政府団体の場合、ピークボディならばメンバーシップの年会費から、教会系の団体ならば団体自身が運営するサービスから得る資金がある。ヒアリング調査では多くの団体から資金不足の声が聞かれ、個々の団体では解決できない問題をネットワークキングによって地域全体、セクター全体で解決していく姿勢が見られた。

② 団体間の連携【図2】

団体間の連携は、まず地域に根付いたネットワークがあり、ローカルレベルの会合や大きな会議、イベント、Eメールのニュースレター等、市やピークボディが提供する機会を通して団体らは頻りに交流し意見を交わしている。HL セクターには国や州規模の団体も数多く含まれているが、個々の活動を見ると団体の大小とは関係なく地域をベースとした連携が見られた。またセクターの構造的ネットワークとは別に、直接支援団体らの間では自身の提供サービスを利用するHL の人々(クライアント)を引き渡したり、共通のクライアントについて情報をシェアしたりといった具体的な協働が見られた。これはネットワークというよりは各クライアントのケース毎に築かれる関係で、ケースワーカー同士での繋がりがあることに拠っている。最後に、調査を行った団体間には所属や出資といった直接の関係も見られた。ピークボディと直接支援団体との間にはメンバーあるいは取締役会の役員として所属関係があり、さらにピークボディ間でも NSW 州代表という位置づけで②HLNSW が⑧CHP にメンバー加入している。また⑤I-CHOSS は特殊な団

体で、①シドニー市によって企画・出資されその運営権は④MA が持っているという組織体制があった。調査の際に実感されたのは、彼らのほとんどが個人のレベルで互いを認識しており、会話の中に別のヒアリング相手の名前が出てくるほど彼らの連携は強いものであった。



【図2】団体間の連携

(4) 支援活動の内容

支援団体らの活動内容を、文化的定義による対象別の支援サービスに分類し、その実施状況を【表10】にまとめた。識別された支援サービスは40種類あり、大分してセクター発展のための活動(17種)とHL への直接的支援(23種)がある。

セクター発展のための活動は、政府との協働や政策提言といった行政に関わるもの、研究活動や情報提供、支援団体との交流などセクター内の情報交換に関わるもの、ワーカー育成や支援モデル開発、最後に他セクターの団体やコミュニティへの働きかけが見られた。該当項目数は75と多く、パートナーシップを結び協働することがHL 支援活動の重要な位置を占めている。一方HL への直接的支援は、宿泊施設とケースマネジメント、サービスへの仲介、アフターケアといったSAAP型プロセス⁽¹⁶⁾を中心に、保健や就労訓練などのテーマ別プロジェクト、路上アウトリーチ等が見られた。また政府の新方針によって近年始まった取り組みに、HL に陥るリスクの高い人を把握するデータシステムの構築や、1次HL を宿泊施設に入れず直接恒久的住宅へ入れるハウジング・ファースト⁽¹⁷⁾の手法がある。

直接的支援の1次から3次HL に向けられたサービスを見ると、3次から1次になるに従い支援サービスの種類と該当項目数がやや多くなる傾向にあることが分かる。3次HL への支援内容には住宅保有権の維持や基準の改善、アフターケアなどがあり、別の場所に移るよりも現状で安定性や持続性を高める取り組みが目立った。また3次HL については全く支援を行っていない団体も複数見られた。次に2次HL への支援は、宿泊施設とそれに付随する関連サービスが大半を占め、加えてテーマ別の短期プロジェクトが実施されている。支援が見られなかった②HLNSW、⑤I-CHOSS、⑧CHP は宿泊施設を運営していない非政府団体であることから、2次HL への支援は主にSAAPの想定する移行的宿泊施設によるHL 脱却プロセスに沿って行われていると考えられるだろう。最後に、1次HL については最も支援サービスの種類が多く該当項目数も多かった。支援内容は2次HL に見られたSAAP型のプロセスに加え、ストリート・カウント⁽¹⁸⁾、路上アウトリーチといった路上生活者独特のものが見られる。またハウジング・ファーストの考えに基づく恒久的住宅の提供をシドニー市と④MA が行っていた。

支援サービスの実施状況を団体別に見ると、④MA、③YAA、⑥Wesley の順に支援の種類が多い。④MA と⑥Wesley は大規

カシーや HL 実態の把握等の活動を通して定義が形成される側面もあり、定義と支援実態は相互作用的な関係にある。支援実態が HL の定義に与える影響を明らかにする必要がある。

※本研究の一部は、日本学術振興会科学研究(基盤 C)「ホームレスのためのトータルサポートの実現に関する研究(21530581)」の一環として行われた。

【補注】

- (1) HL の定義については多くの研究蓄積と長年の議論の歴史があるが、国際的に共通する定義は存在しない。世界各国の HL 定義を扱ったものには United Nations Centre for Human Settlements (2000), 「Strategies to combat homelessness」, United Nations Centre for Human Settlements, Ravenhill, M. (2008), 「The Culture of Homelessness」, Ashgate などがある。
- (2) センサスの HL 人口カウント戦略では、各地域の現地スタッフが支援団体と協力して、センサスの事前告知を行い、調査当日に HL がいる場所を巡回する。この戦略に沿って各州はさらに具体的な実施方法を決定し、2006 年センサスではほとんどの州が 3-5 日間に渡ってカウントを行った。炊き出し(屋外での食事配布)に集まった人々を数えるなどの工夫もされている。Australian Bureau of Statistics [ABS] (2009), 「Issues in estimating the number of homeless in Australia」, ABS, 参考文献 11)
- (3) 1 次 HL は「路上等」の分類に等しいが、2 次、3 次 HL は居住施設別の分類とずれることがある。すなわち「SAAP 宿泊施設」「友人宅等」はすべて 2 次 HL に含まれるが、「下宿」は一部が 2 次 HL に、残りが 3 次 HL に含まれる。
- (4) 1970 年代後半から 90 年代前半、若者や女性、家族、子ども、少数民族のグループといったそれまでの典型とは異なる HL が先進諸国で「発見」された。この新たな HL は「ニューホームレス」と呼ばれ、オーストラリアでは 1970 年代後半から若者 HL や DV 被害者女性の避難所が増加した。
- (5) オーストラリアの行政は国(連邦政府)、州あるいはテリトリ政府(総じて州政府と呼ぶ)、地方自治体の 3 段階で構成される。州政府の権限が強く、多くの全国的な政策が国と州の合意の下で行われている。全国で 6 州 2 テリトリあり、各名称は New South Wales 州 (NSW), Victoria 州 (Vic), Queensland 州 (Qld), South Australia 州 (SA), Western Australia 州 (WA), Tasmania (Tas), Australian Capital Territory (ACT), Northern Territory (NT) である。
- (6) SAAP では支援の種類を全 6 グループ、35 タイプに分類している。2007 年度のデータでは、6 グループ中で最も提供されている支援は「一般的支援/アドボカシー」(78%)、次いで「個人的支援」(55%)、「住宅/宿泊施設」(54%)となっている。参考文献 12), p41
- (7) SAAP は 1985 年から 2008 年まで 5 期に渡って実施され、第一期 (1985-1989) と第二期 (1989-1994) は非政府セクターの成長と相まって改変が重ねられる試行的段階であった。1994 年に SAAP 第三期 (-2000) を始めるにあたり、政府は第二期までの見直しを踏まえて SAAP 法を制定し、同時にプログラムの成果を評価するためのデータ収集 (SAAP 統計) を開始した。
- (8) 国と州政府、地方自治体連合の代表は、2009 年 1 月に「連邦財政関係についての政府間協定 (Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations)」を締結し、国から州へ支払われていた 90 を超える特別目的支払い金 (Specific Purpose Payment [SPP]) を 5 つの SPP に合理化した。各 SPP に対応する 5 つの国家協定と、特定プロジェクトへの出資に関する協力関係 (National Partnership [NP]) が合意され、この内住宅分野の国家協定と NP にあたるのがそれぞれ NAHA と National Partnership Agreement on Homelessness (NPAH) である。

【表】 SPP と国家協定の対応関係

分野	SPP	国家協定	NP
保健	National Healthcare SPP	National Healthcare Agreement	Preventive Health 等
教育	National Schools SPP	National Education Agreement	Early Childhood Education 等
労働	National Skills and Workforce Development SPP	National Agreement for Skills and Workforce Development	Productivity Places Program 等
障害	National Disability Services SPP	National Disability Agreement	-
住宅	National Affordable Housing SPP	National Affordable Housing Agreement (NAHA)	Homelessness (=NPAH) Social Housing
先住民	-	National Indigenous Reform Agreement	Indigenous Remote Service Delivery 等

Council of Australian Governments, Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations, http://www.coag.gov.au/intergov_agreements/federal_financial_relations/index.cfm, 2010 年 4 月

- (9) NAHA を含む補注(8)の国家協定は全て、サービス提供について国から州への指示や規定を減らすことで、各州が行うサービス提供手法の柔軟性を向上させている。NAHA には、SAAP 協定に含まれていた詳細な支援サービス内容の規定がなく、代わりに各州が設定された目標値を達成するための実施計画を立てることが求められている。
- (10) HL 白書では、セクター外の住宅や保健、社会福祉といった一般サービスが HL 問題に責任を持ち、HL 支援団体らとの協力関係の下で効果的な支援を行うことを方針に掲げている。具体的方法には、情報技術システムによりクライアントの需要やリアルタイムの施設の空き情報等を共有し、限られた社会資源を効率的に配分することを挙げている。参考文献 3), pp.38-41
- (11) NAHA 初年度の報告書は 2010 年 4 月 30 日に発表が予定されている。政府の新年針下での出資や支援の状況については、追調査の学術論文として投稿し公表する予定である。 Council of Australian Governments, COAG

- Reform Council, http://www.coag.gov.au/crc/report_timeframes.cfm, 2010 年 4 月
 - (12) ヒアリング調査は障害者支援団体の HR&SS Inc. に対しても実施し、障害者への住宅支援について活動内容を聞き取った。HR&SS Inc は HL セクター外の団体であるため、本研究ではこれを除く 8 団体を分析対象とした。
 - (13) オーストラリア独自の支援体制は慣習的なものであり、これを整理した文献は見られない。
 - (14) 例外として、シドニーやメルボルンといった大都市部では意図的に HL 支援に取り組む地方自治体もあり、さらに現在こうした地方自治体は増えつつある。特にヒアリングを行ったシドニー市とメルボルン市は HL 問題担当の職員を持ち、HL セクターの団体らとの定期会合の開催、州政府への提言、調査活動、コールセンターの運営など、市単位でのピークボディのような役割を果たしている。このことから、本研究ではシドニー市とメルボルン市を HL セクターの団体と共に分析する。
 - (15) 政府は 1990 年代半ばにセクター全体の代表となる唯一のナショナル・ピークボディを設けることが望ましいとして、当時の成人 HL のピークボディ、若者 HL のピークボディ、女性 HL のピークボディの 3 団体から出資を引き揚げて一つの HL セクターを代表する団体を組織させた。これが 1998 年に設立された Homelessness Australia である。
 - (16) SAAP の想定する HL 脱却プロセスは、移居的宿泊施設において個人のケースプランを立て、医療や雇用、生活スキル、教育等のサービスを提供しつつ住宅に入る準備を進める。また宿泊施設から住宅に移行した後も、必要に応じてアフターケアや住宅保有権の維持といった支援を提供する。
 - (17) ハウジング・ファーストはニューヨーク市の非営利組織 Pathways to Housing が始めた取り組みで、居住権は全ての人にとっての基本的な権利であるという理念の下に路上生活者への住宅供給がされた。これは宿泊施設の段階を踏まず、住宅に入った後に集中的なサービスを実施する点で従来と異なり、一定の効果が認められている手法である。
 - (18) シドニーやメルボルンでは市が自主的に行政区内の路上生活者をカウントし、HL 問題の状況把握や支援の効果測定に努めている。シドニー市は年 2 回、メルボルン市では年 1 回実施され、HL 支援団体や一般市民ボランティアの協力を得て運営されている。
 - (19) 日本においても、近年ハウジング・ファーストの萌芽が認められると報告されている。窪田亜矢 (2009), 「路上生活者支援と住宅施策におけるハウジング・ファーストの導入に向けて -東京都区内における路上生活者の地域生活移行支援事業を事例として-」日本都市計画学会都市計画論文集 No.44-3, pp.715-720
 - (20) 例えば岩田正美 (2000) は、日本における不安定居住の形態として、知人宅への寄宿、立ち退きを迫られている借家人、簡易宿泊所の一室への居住、仮小屋やバラック、車中、深夜喫茶店での寝泊まりなどを挙げている。岩田正美 (2000) 「ホームレス/現代社会/福祉国家」p.41, 明石書店
- 【参考・引用文献】
- 1) Toro, P.A. (2007), 「Toward an international understanding of homelessness」, Journal of Social Issues, vol.63, no.3, p.469, Blackwell Publishing Inc.
 - 2) 小玉徹ほか 3 名 (2003), 「欧米のホームレス問題 (上) -実態と政策-」, p.35-41, 法律文化社
 - 3) Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs [FaHCSIA] (2008), 「The Road Home: A National Approach to Reducing Homelessness」, FaHCSIA
 - 4) 参考文献 1), pp.461-481
 - 5) Minnery, J. & Greenhalgh, E. (2007), 「Approaches to homelessness policy in Europe, the United States, and Australia」, Journal of Social Issues, vol.63, no.3, pp.641-655, Blackwell Publishing Inc.
 - 6) Chamberlain, C. & Mackenzie, D. (1992), 「Understanding contemporary homelessness: Issues of definition and meaning」, Australian Journal of Social Issues, vol.27, no.4, pp.274-296, Australian Council of Social Service
 - 7) Chamberlain, C. (1999), 「The geographical distribution of homeless people」, People and Place, vol.7, no.4, pp.16-21, Centre for Population and Urban Research
 - 8) Thompson, D. (2007), 「What do the published figures tell us about homelessness in Australia」, Australian Journal of Social Issues, vol.42, no.3, pp.351-367, Australian Council of Social Service
 - 9) Fopp R. (1996), 「Nowhere to go: an analysis of the Supported Accommodation Assistance Program」, Australian Journal of Social Issues, vol.31, no.2, pp.209-222, Australian Council of Social Service
 - 10) 参考文献 6), pp.290-294
 - 11) Australian Bureau of Statistics [ABS] (2008), 「Australian Census Analytic Program: Counting the homeless 2006」, ABS
 - 12) Australian Institute of Health and Welfare [AIHW] (2009), 「Homeless People in SAAP: SAAP National Data Collection Annual Report 2007-08」, p.3, AIHW
 - 13) 「Supported Accommodation Assistance Act 1994」, Part 1, Sec.5-(2)
 - 14) Council of Australian Governments [COAG] (2009), 「National Affordable Housing Agreement」, p.3 (6), COAG
 - 15) 参考文献 12)
 - 16) Homelessness Australia, HA Annual Report 2007-08, <http://www.homelessnessaustralia.org.au/UserFiles/File/Annual%20Reports/HA%20Annual%20Report%202007-08.pdf>, 2010 年 4 月