

令和 5 年 6 月 8 日現在

機関番号：12601

研究種目：若手研究

研究期間：2019～2022

課題番号：19K13935

研究課題名（和文）英国マンチェスターのホームレス政策にみる憲章・プレッジシステムの運用と有効性

研究課題名（英文）Practice and effectiveness of the Manchester Homelessness Charter and associated pledge systems

研究代表者

河西 奈緒（Kasai, Nao）

東京大学・大学院工学系研究科（工学部）・特別研究員

研究者番号：20817522

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,200,000円

研究成果の概要（和文）：研究第一の成果は、英国マンチェスター市におけるホームレス憲章の設立過程やキープレイヤー、憲章を核とした運動体の組織体制を明らかにしたことである。当市の取組全体に、政策意思決定への当事者参加を原則とする「co-production（共創）」の理念が通貫し、当事者や支援現場の発意による課題別アクショングループが、運動全体を推進していることが明らかとなった。

第二の成果は、憲章に付随するプレッジシステムの運用を明らかにし、プレッジ行為者の属性と内容分析を通じて、同システムの有効性を検証したことである。また、第三の成果として、同市の問題解決モデルを東京の関係者に共有し、東京への応用について意見を得た。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、世界的にも類を見ない、画期的なマンチェスター市のホームレス憲章及びプレッジシステムを核とした取組内容を解明し、有効性の検証を行った。英国内では同市の手法に倣いプレッジシステムを備えた憲章を起案する都市が現れ始めており、その原型の事例を解明したという学術的意義がある。また、ホームレス憲章やプレッジシステムが示す、目標・価値共有に基づく自律的な運動体の仕組みや、当事者を政策レベルの意思決定に含める共創アプローチは、日本のホームレス支援策には見られないものであり、その手法を東京へ応用する際の必要条件や課題を関係者らと検討した点に、社会的な意義がある。

研究成果の概要（英文）：Through an investigation on Manchester's homelessness charter and partnership, the research revealed how the concept of co-production had shaped the whole-city movement as well as the partnership's unique, bottom-up system which placed autonomous action groups at the centre. It also explored the effectiveness of a pledge system in gathering commitments from a wide variety of actors in the city such as enterprises and residents.

研究分野：居住保障、ハウジング

キーワード：ホームレス 憲章 プレッジ マンチェスター コ・プロダクション

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

(1) ホームレス問題に特化した対応策は 1970 年代後半以降に世界各国で登場し、住宅政策や福祉政策の枠組みの中で支援システムが構築され、効果的な政策や支援手法が研究・実践において模索されてきた。しかしこれまでの支援論的研究は、行政機関や民間事業者の実施する専門的支援に焦点を当て、企業や市民などのプレイヤーは問題解決の取組の中に十分に位置づけられてこなかった。様々な要素が作用し合う都市現象であるホームレス問題に対し、限られたプレイヤーによる専門支援のみでなく、都市全体としての対応の在り方が検討されるべきである。

(2) 英国マンチェスター市ではホームレス人口の急増を背景に、議会、行政機関、非営利団体、企業、市民、ホームレス経験者など、あらゆるプレイヤーのコミットメントを集結させ、ホームレス問題の解決に総力で当たる方針が打ち出された。その象徴が 2016 年に創設されたホームレス憲章であり、憲章はその主旨に賛同する人々が問題解決へ具体的に関与する方法として、課題ごとのアクショングループへの参加と、団体や個人が自主的に行う行動を宣言し公開するプレッジ (pledge; 誓約) の仕組みを提示している。

2. 研究の目的

(1) 英国マンチェスター市の、憲章を核に推進されている先進的なホームレス問題解決の取組に着目し、憲章及びそれに付随するプレッジシステムの設立経緯、運用方法、組織的体制、資金調達と配分、進捗モニタリング、広報戦略、プレッジを行った主体とプレッジの具体的内容を明らかにする。

(2) プレッジの実効性担保に関する戦略、支援システムへの統合方法、プレッジ内容の遂行状況、プレッジ行為が主体の意識や行動に与える影響などを明らかにし、ホームレス問題解決の取組におけるプレッジシステムが、専門分野やセクターを越えた、都市の広範なプレイヤーの主体的行動を促し統合する仕組みとしていかに機能しうるか、その有効性を検証する。

(3) 研究成果を東京のホームレス支援関係者や研究者に共有して意見を聞き取り、憲章及びプレッジシステムを東京で応用する際の必要条件や予測される課題を抽出・検証し、導入に向けた提案を行う。

3. 研究の方法

(1) 初年度に 10 日間の現地調査を行った。現地調査では、延べ 13 団体 22 名の関係者へのインタビュー調査、政策の意思決定を担うパートナーシップ組織が開催するシンポジウムや会合への参加、支援団体活動の現地見学を実施した。

(2) ウェブ公開されているプレッジ 345 件の詳細情報を収集し、その一件一件について、プレッジ実施者の団体・個人の別、団体種別、業種を特定することで集計を行った。また、団体種別や業種別にプレッジの記述内容(具体的な貢献活動の内容)を分析した。さらにプレッジの具体的な実施事例について、インターネットでの資料調査を試みた。

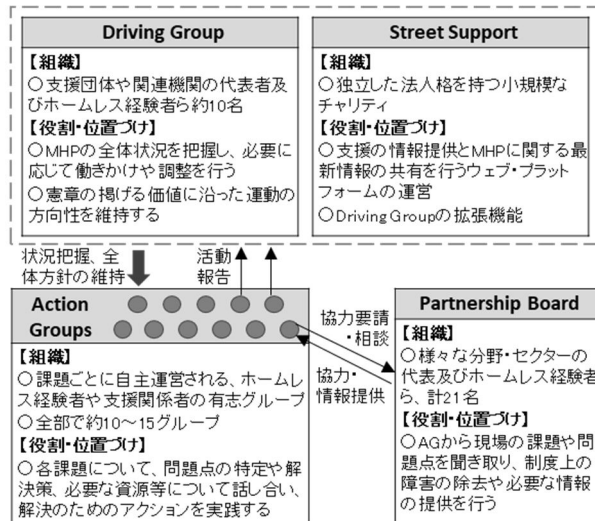
(3) 東京都内で 8 日間にわたる一連の企画を実施した。マンチェスター市の支援・当事者活動の関係者 9 名を迎え、都内支援関係者とのシンポジウム(70 名規模)やワークショップ(75 名規模)、団体訪問・意見交換(7 団体)を行った。また、研究代表者が東京圏の支援関係者とインフォーマルな協議の機会を計 3 回持ち、企業や教育機関、他分野の非営利団体の参画可能性について意見交換を行った。

4. 研究成果

(1) 本研究第一の成果は、英国マンチェスター市における憲章の設立過程やそれを可能にしたキープレイヤー、憲章を核としたシステム運用のための当市の組織的体制を明らかにしたことである。まず憲章の設立に関して、インタビュー調査の結果、マンチェスターにおける全市的な問題解決アプローチの根底には「co-production (共創)」の理念、すなわち政策や事業の意思決定における当事者参加を原則とする姿勢が通貫していることが把握された。当市における co-production は元々、地元支援団体らによる草の根活動の中で育まれてきた理念かつ事業デザインの手法であったが、2010 年代半ばのホームレス人口急増という危機をきっかけに、支援団体や議員らによるアドボカシーを通じて、co-production が政策の立案・実施体制に導入されていたプロセスが明らかとなった。

次に憲章を核とした当市のシステムの核となる連携体「マンチェスター・ホームレス・パートナーシップ(MHP)」について、これを構成する各組織のメンバーシップや果たす役割、意思決定方法を明らかにした【下図】。MHP においては、当事者や支援現場から上がってくる課題に

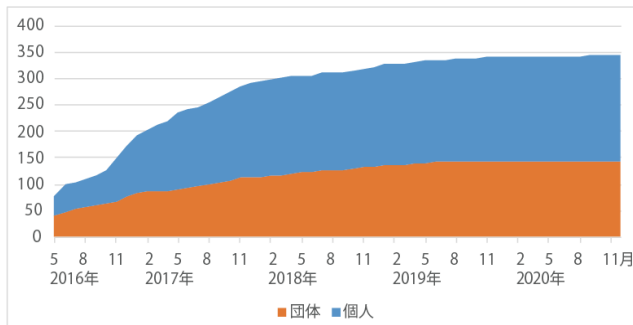
対し、その課題にコミットする意思のある当事者や支援者らが自主的にアクショングループを組織し実務を行うという、機動的な仕組みがとられていることが明らかとなった。さらに、憲章設立の運動に深く関わった少数のキープレイヤーらが「ドライビンググループ」としてアクショングループの活動と憲章が掲げる価値との整合性を担保し運動の方向性を維持していることや、アクショングループの活動を制度やリソース面で援助するための「パートナーシップボード」を置くことで、関連する他セクター（教区、企業、大学）の代表らに運動全体の中における役割を持たせていることが把握された。



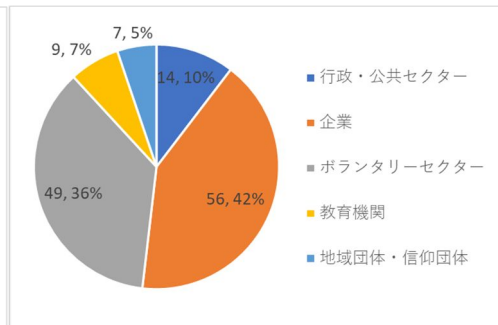
【図】連携体 MHP の構成組織と相互関係

(2) 本研究第二の成果は、憲章に付随するブレッジシステムの運用方法を明らかにし、実際にブレッジを行った団体・個人の属性と内容の分析を通じて、同システムの有効性を検証したことである。まず運用方法については、MHP のウェブプラットフォームを通じて提出されたブレッジに対し、ドライビンググループが行為者に働きかけ、MHP 内で必要とされている資源とブレッジ行為者が提供できる資源との調整を行った上で最終的なブレッジが公開されていることが判明した。同プロセスにより、当事者や支援現場のニーズに合った寄付や協力が様々な団体・個人から引き出され、行為者によってブレッジが自主的に遂行されやすい環境が作られていることが明らかとなった。

次にブレッジ行為者の属性及びブレッジの内容について、調査時点で公開されていたブレッジ全 345 件の行為者は、団体 142 件（42%）、個人 196 件（58%）であり、団体種別では企業によるブレッジが最も多く 56 件という結果となった【下図】。これら企業の本業種は建設・不動産業、宿泊業、リクルート、メディア等であり、ブレッジの内容は就労機会の提供やホームレス問題に関する社員教育に加え、住宅の提供（不動産業）、履歴書・面接支援（リクルート業）、憲章の広報（メディア業）など各業種の専門性を活かした内容が見られた。ブレッジシステムが企業や市民など都市の広範なプレイヤーのコミットメントを集め、各プレイヤーの持つ資源や専門性を活かした新たな貢献方法を創出する仕組みとして機能していることが明らかとなった。



【図】ブレッジ数の推移（累積）



【図】ブレッジを行った団体種別の内訳

(3) 本研究第三の成果は、東京の関係者にマンチェスター市の問題解決モデルを共有し、東京に応用する際の課題を検討したことである。マンチェスター市の関係者を招き都内で行ったシンポジウム、ワークショップ、個別団体訪問や、研究代表者と東京圏の支援関係者との協議を通じて、東京では都市全体の共有方針を持ち、多様な主体を巻き込むための団体間パートナーシップがほとんど築かれていないという課題や、一方で各団体は支援を行っている地域の住民やクリニック、不動産、商店等とゆるやかな協力関係を築いているという地域資源の可能性が見出された。また、居住支援によって間接的に利益を得る不動産業者を巻き込んだ事業モデルの可能性が意見として得られた。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 河西奈緒	4. 巻 114(2)
2. 論文標題 ハウジングファーストから「ハウジング主導」という居住保障政策へ	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 都市問題	6. 最初と最後の頁 80-87
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 1件/うち国際学会 1件）

1. 発表者名 河西奈緒
2. 発表標題 ホームレスネス概念とイギリスの政策的対応
3. 学会等名 全国居住支援法人協議会2022年度シンポジウム（招待講演）
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 Nao Kasai, Sayuri Murakami, Yudai Masumitsu, Masato Dohi
2. 発表標題 In the shadow of the pandemic and the Olympics: Testimony from grassroots homeless support groups in Tokyo
3. 学会等名 The International Journal on Homelessness Conference（国際学会）
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 （ローマ字氏名） （研究者番号）	所属研究機関・部局・職 （機関番号）	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計1件

国際研究集会 日英国際シンポジウム「東京を色とりどりのアイデアで埋めつくす！アート×ホームレスという新たなアプローチ」	開催年 2019年～2019年
--	--------------------

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------