

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 27 年 6 月 5 日現在

機関番号：12608

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530695

研究課題名(和文) 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

研究課題名(英文) Basic study for co-operation of homeless support database system among the organizations

研究代表者

土肥 真人(DOHI, MASATO)

東京工業大学・社会理工学研究科・准教授

研究者番号：20282874

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)：第一に、申請者らが構築してきたホームレスデータベースのデータ内容を充実し、名寄せ、検索、統計処理などの機能を改善した。また全国のホームレス支援NPOへ、データベース作成の有無、構造、内容、運営などを調査し、明らかにした。第二に、海外のホームレス政策、特に個人別データベースの構造、内容、管理、運用の実態を、米国のニューヨーク市、サンフランシスコ市、ワシントン州において関係20機関にインタビューし、明らかにした。さらにオーストラリア国ニューサウスウェールズ州の関係諸機関が締結している公共空間におけるホームレス・プロトコルの調査を行い、その内容、締結過程、特徴を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：We have expanded and implemented the database system, which we constructed in Kawasaki city. Now our database contains about 14000 data of over 4000 homeless people. As running this system, we investigated homeless supporting NPO's interests for sharing and co-operating the individual database system with other organizations and institutions. Almost all of NPOs recognize the merits of sharing database system but also point out the difficulties like protecting personal information, use policy agreement and cost. We did survey on the homeless policy, particularly individual database system in New York, San Francisco and Washington State in U.S.A. It is understood that the Continuum of care policy has been implemented efficiently. HMIS(homeless management information system) is constructed and work successfully because it set with fund flow.

研究分野：コミュニティ・デザイン、造園学

キーワード：ホームレス データベース トータルサポート

### 1. 研究開始当初の背景

申請者らは都市オープンスペースを対象に歴史や制度、空間構成や人々の行動様式など様々な角度から研究を行ってきた。それは相互に関連しあう社会システムと空間システムの統合体として都市を理解し、特に空間操作の可能性や妥当性について検討することを目的としたものである。当研究プロジェクトの研究対象であるホームレス問題は、歴史的にオープンスペースが有する重要な問題の一つである。河川や公園などの公共空間、とりわけ屋外にあり管理の困難な公共オープンスペースにおけるホームレス問題は社会的に大きな問題となっている。ホームレスという用語は、社会的帰属の喪失とそして家屋の喪失を指す。両者の欠落が現象するのがオープンスペースである。したがって公園や河川などの公共オープンスペースの管理のためには、ホームレスの人々がホームレス状況から脱却し、安定した地域生活を送るための施策、すなわちトータルサポートと、その実現に不可欠なホームレスの個人別データベースの構築が必要なのである。同時に、ある都市や地域のみで必要な社会的資源を提供できるのか、複数の都市間でのホームレスの移動の実態と合わせた試行的研究が必要である。ホームレス問題の根本的解決は、社会的絆を喪失した人々が空間的にも社会的にもどこかに所属することであり、これには単一の都市、単一の支援では対応できず、広域での対応が求められる。非効率な社会資本の投下は、ホームレスの自立にはつながらないし、かえって長期化、増加をもたらすことさえ考えられる。また、いわゆる「貧困ビジネス」と呼ばれる不当な搾取の温床となっている実態も報告されている。

当時の国内動向としては、平成 22 年度以降、内閣府の「パーソナル・サポート・サービス検討委員」において、生活困難者を対象とし、「クライアントの抱える問題の全体を構造的に把握した上で、支援策をクライアントの支援ニーズに合わせてオーダーメイドで調整、調達、開拓する」支援のあり方を検討していた。しかし問題の全体を構造的に把握し、必要な支援を提供するためには、ホームレス個人の状態を継続的に把握し、たとえ都市間を移動しても追跡可能な個人別データベースの存在、すなわち共有化されたデータベースが必要不可欠なのである。また国外動向としては英国、米国でホームレスの個人別データベースの存在が確認されている。英国に関してはホームレス支援団体である Broadway が運営する CHAIN (Combined Homeless and Information Network) データベース、アメリカ合衆国では HUD(Housing and Urban Development)による HMIS (Homeless Management Information System) の存在が明らかになっており、その一部はすでに報告したとおりである(河西奈緒・土肥真人、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, 都市計画論文集 46(3), 1021-1026, 2011)。

### 2. 研究の目的

長期間にわたりホームレス状態にある人々が、安定した地域生活へ移行するのに有効とされる「トータルサポート」の実現に不可欠なホームレスの個人別データベースの運用と利用の可能性を検証するのが本研究の目的である。具体的には、申請者らが既に構築した川崎市のホームレスに関わる個人別データベースをもとに、同データベースの複数団体による共有とそれに関わる技術的、社会的、法制度的問題の検討、同様のデータベースを既に運用しホームレスを劇的に減少させているアメリカ合衆国での取り組みの把握を、目標とする。(尚当初目的としていた「同データベースを用いた複数の団体間にまたがる社会的資源の配置の検証と提案」はデータベースの共有が困難であり、実施に至らなかった。)

### 3. 研究の方法

まず本研究のベースとして申請者らが作成している川崎のホームレスに関わる個人別データベースについて、名寄せシステムと照会システムを改良しつつデータの蓄積を継続する。また、川崎で蓄積されている過去 5 年間分の個人別データから、川崎市におけるホームレス動向を明らかにする。さらに川崎市担当部局とデータベースの構築及び共有の可能性を検討する。加えて、全国で活動するホームレス支援 NPO の協力を得てデータベースの作成状況を確認し、またデータベースの有効性などに関する意向を調査する。

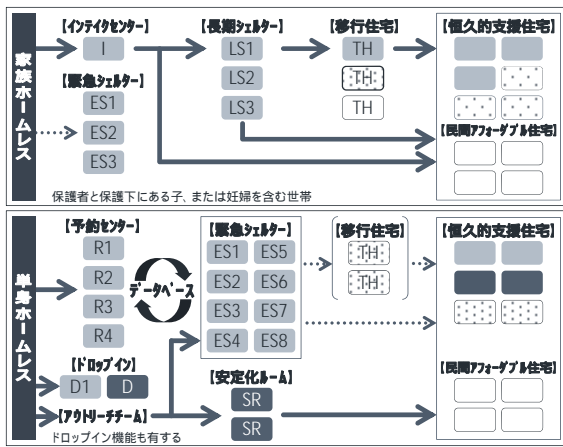
また、アメリカ合衆国でのデータベースの作成、運用の実態調査を行う。

### 4. 研究成果

(平成 24 年度)

川崎市のホームレス支援 NPO「川崎水曜パトロール」の協力を得て、過去 10 年分の諸データを用いて個人別データベースの作成を行ってきたところだが、さらに新たなデータ(施設入所時の聞き取り内容:約 800 件、巡回相談時の内容:約 500 件)を入力した。また、支援 NPO にこのデータベースを供用し、ホームレス支援活動において実験的に運用してもらい、データベース構造上の問題点、特に名寄せシステムの精度の向上について検討、改良を加えた。さらに、データベースの共有のために全国のホームレス支援 NPO(12 団体)に対してデータ蓄積の実態、データベース化への意向などを調査した。

ホームレス政策に関する海外調査に関しては、アメリカ合衆国におけるホームレス問題への政策スキームと運用の実態を調査した。アメリカには「ケアの継続 COC:Continuum Of Care」という連邦レベル



【図1】サンフランシスコのホームレス支援経路デザイン

の政策があり、各地に同名の会議が結成されている。ニューヨーク市、サンフランシスコ市のCOCに属するNGO8団体、2市、1連邦組織に、COCの成否やデータベースの活用などについて、ヒアリングを行った。「ケアの継続」政策に基づくCOCは、ホームレス対策の時間的、組織的、財政的継続を実現しており、有効に機能していることが確認できた(図1)。(平成25年度)

川崎市のホームレス支援NPO「川崎水曜パトロールの会」の協力のもと、ホームレスの個人別データベースの構築・改良を継続している。具体的には、昨年度追加した施設入所時の聞き取り内容データ(約800件)および巡回相談時の内容データ(約500件)の名寄せ作業、新たなデータとして巡回相談時の内容データ(約7000件)の整理・追加を行った。また、データベース構造上の技術的な問題点について検討し、改良を加えた。また、川崎市が保有するホームレス関連の情報とのリンクの実現化に向けた検討を行い、川崎市のホームレス担当者との意見交換を行った。

さらに、データベース共有に関して全国のホームレス支援NPOに行った調査を取り纏めた(表1、表2)。調査結果からは、他団体とのホームレス情報の共有への意向は強くあるものの、実際には信頼関係や個人情報保護への懸念もあり、その点の克服は相当な困難があることが明らかとなった。

ホームレス政策に関する海外調査に関しては、平成24年度に実施したアメリカ合衆国ニューヨーク市、およびサンフランシスコ市のホームレス政策に関するヒアリング調査を

【表1】円滑な情報共有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 | 生活訓練等の支援の方針 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くて処置できる)。悪い影響:特にない   |
| G | 現段階で関わっている団体と違う団体で関わるとなった場合、基本情報(属性、疾病、生育歴、アディクション)を共有することもあり、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、その時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、情報を共有するしきみがあると、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う場合は、その気持ちが尊重されるようなしき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。  |

【表2】現在の情報共有に関する課題

|   |   |
|---|---|
| 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。東(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。              |

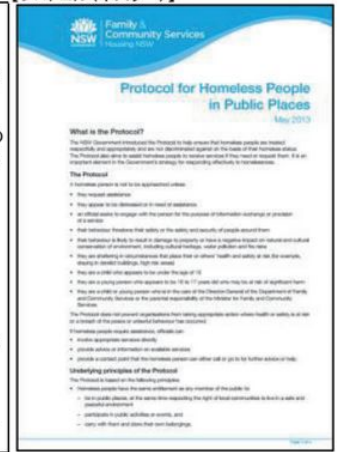
【プロトコル本文(日本語訳)】

■HLの人々は以下の場合を除き、介入をされるべきではない(放っておくべきである)。  
 ・本人が支援を要請した場合  
 ・苦しんでいたり、支援が必要  
 ・職員が情報交換やサービス提供目的でそのHLの人と交流しようとする場合  
 ・そのHLの人の振る舞いが、器物破損や自然・文化環境の破壊を招きそうな場合(例えば、汚染、火事を起こす危険がある場合)  
 ・そのHLが、自身や他人の健康や安全に危害を及ぼす恐れがある環境で起居している(例えば、廃屋や危険な土地)  
 ・そのHLが16歳未満である  
 ■本プロトコルは、健康や安全または違法な行為が発生した場合に、各機関が適切な処置を行うことを妨げない。  
 ■HLの人々が支援を求めた場合、職員は以下の対応を取るべきである。  
 ・適切なサービス提供機関を直接巻き込む  
 ・助言や利用可能なサービスを提供する  
 ・HLの人が電話か直接行くことができる場所の情報を提供する

【プロトコルの基本理念(日本語訳、一部抜粋)】

■HLの人々は、他のすべての市民が有する権利と同じ権利を有する。  
 ・公共空間にいる権利を有し、同時に地域コミュニティの人々が安全で平和な環境に住まう権利を尊重する。  
 ・公共の活動やイベントに参加する権利を有する。  
 ・自身の所有物を運んだり、保管する権利を有する。  
 ■HLの人々と接触が起こりやすい地域で活動する組織は、要請のあったときにHLの人々を援助できるよう、十分な情報を受け取るべきである。  
 ■HLの人々は多様な背景やニーズを持っており、いかなる対応においてもこの点が考慮されなければならない。  
 ■HLの人々は、他のすべての市民と同様に、抗議や訴えを起こす仕組みにアクセスできる。

【プロトコル(ポスター)】



【図2】Protocol for Homeless People in Public Places of New South Wales, Australia

取りまとめた。

またオーストラリア国ニューサウスウェールズ州が持つ「The Protocol for Homeless People」(図2)について考究した論文をまとめた。

(平成26年度)

試行的に運用しているホームレス個人別データベースからは、新たな統計的事象が明らかになっている(図3、図4)。これは研究成果の社会的還元の一環として、研究協力を頂いている川崎市のホームレス支援NPO「川崎水曜パトロールの会」と共同で、年間レポートとして本年6月に発行予定である。

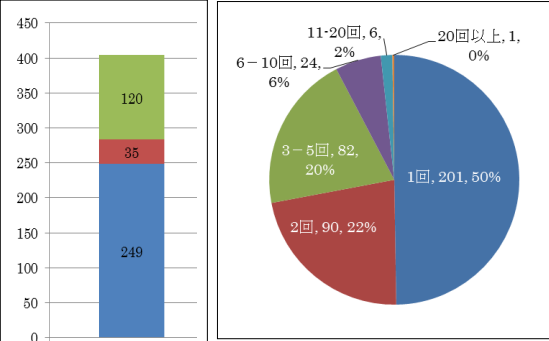
また、川崎市においてNPOと行政が協働してホームレス個人別データベースを構築するため、川崎市の担当部局と相談しながら市民協働事業提案にまとめた(平成27年度不採用、継続申請予定)。

海外調査に関しては、米国における州単位でのホームレス政策の調査を目的に、ワシントン州において州政府、4つのCoC(郡政府)、4つのNPO、1つの連邦政府機関にヒアリング調査を実施した(図5)。ワシントン州には「Washington Homelessness Housing & Assistance Act」という州独自の法律があり、これを根拠に「Document Recording Fee」(不動産取引の手数料として一定額徴収)というHL対策費を捻出する仕組みがある。これらについては日本ではまったく知られておらず本調査を通じて多くのことを明らかにした。

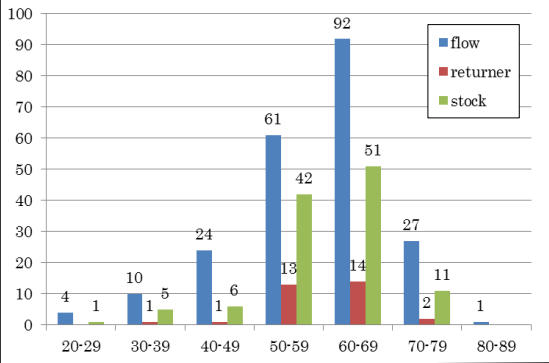
また平成25年度までのアメリカ、オーストラリアにおける調査研究結果を日本都市計画学会の審査付き論文として3本公表した(図6)。

### 5. 主な発表論文等

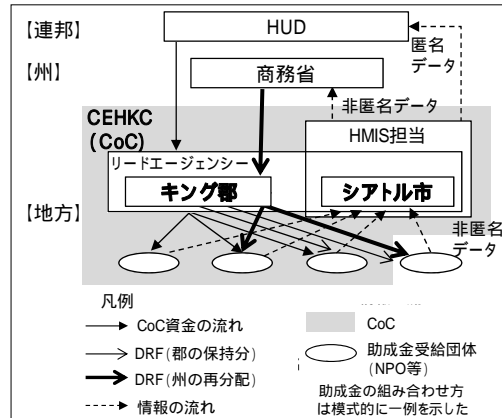
(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)



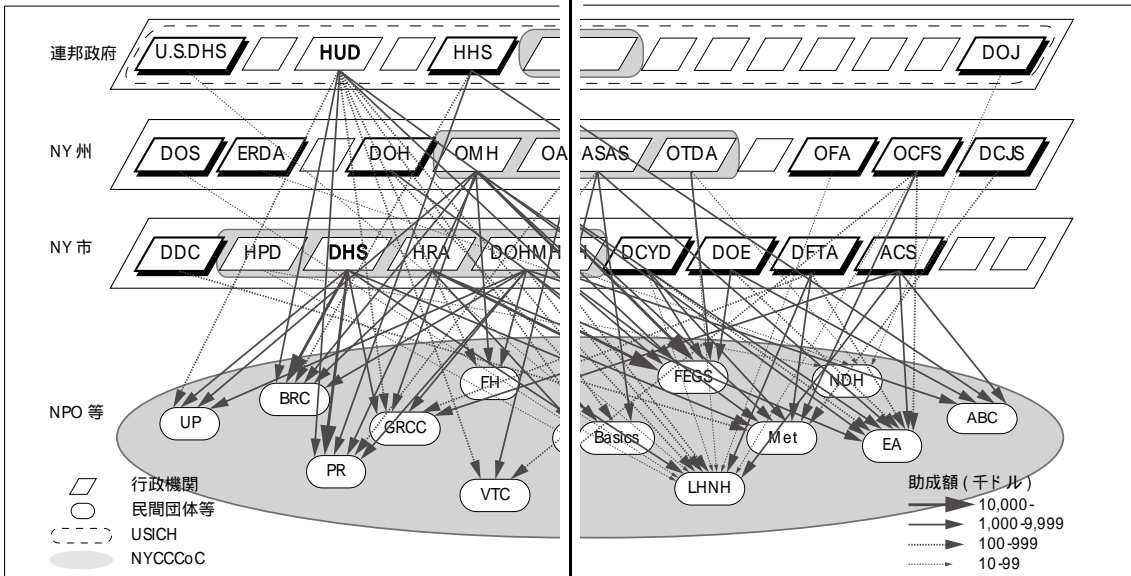
【図4】年間接触回数別人数(2009)



【図3】川崎市HLのフロー・ストック・リターナー数 (下は年齢別, 2009)



【図5】ワシントン州シアトルキングCOC助成金とデータ収集



【図6】NY市における各行政機関からNPO13団体への助成

〔雑誌論文〕(計3件)

河西奈緒・杉田早苗・土肥真人、ホーム  
リダクション理念に基づく米国サンフラン  
シスコ市のホームレス支援:成果主導  
型政策と貧困地域における包摂的な支援  
活動のあり方に関する一考察, 都市計画  
論文集 50(1), 81-88, 2015, 査読有り,  
DOI:10.11361/journalcpj.50.81  
北畠拓也・河西奈緒・土肥真人、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, 都市計画  
論文集 49(3), 1089-1094, 2014, 査読有  
り, DOI:10.11361/journalcpj.49.1089  
関口玲美・河西奈緒・土肥真人、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-, 都市計画論文集 49(1),  
113-119, 2014, 査読有り, DOI:  
10.11361/journalcpj.49.113

〔学会発表〕(計2件)

北畠拓也・河西奈緒・土肥真人、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, 日本都  
市計画学会 2014年度学術研究論文発表会,  
2014年11月16日, 広島県東広島市  
Kitabatake, T. Kasai, N.、Dohi, M. ,  
The role and meaning of the public space  
in socio-spatial systems towards an  
inclusive community:Focusing on the  
'Protocol for Homeless People in  
Public Spaces' in NSW, Australia, the  
Pacific Rim Community Design Network  
Conference, 2014年03月16日, Chungli,  
Taiwan

6. 研究組織

(1)研究代表者

土肥 真人 (DOHI MASATO)  
東京工業大学・大学院社会理工学研究科・  
准教授  
研究者番号: 20282874

(2)研究分担者

古山 周太郎 (KOYAMA SYUTAROU)  
東北工業大学・ライフデザイン学部・  
准教授  
研究者番号: 80530576

杉田 早苗 (SUGITA SANAE)  
東京工業大学・大学院社会理工学研究科・  
助教  
研究者番号: 90313353