

令和元年6月19日現在

機関番号：12608

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03909

研究課題名（和文）生活困窮者自立支援法下におけるホームレス政策とデータベースの役割に関する研究

研究課題名（英文）Homelessness Policy and the Role of Database Systems under the Law to Support the Independence of People in Need

研究代表者

土肥 真人（Dohi, Masato）

東京工業大学・環境・社会理工学院・准教授

研究者番号：20282874

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,600,000円

研究成果の概要（和文）：旧法であるホームレス自立支援法下で実施されてきたホームレス支援施策は、ホームレスの人々に特化した支援経路を確保しつつ、新法である生活困窮者自立支援法の事業枠組みに移行していること、新法にもとづくデータベースは統計的活用のみでホームレス支援の現場で活用可能な情報ストックの役割は担っていないことが明らかとなった。

また個人別データベース整備が最も進むロンドンでは、データ分析による対象グループの導出と各グループに焦点を当てた政策の立案とが一体的に行われ、データベースは社会変化に伴い刻々と変化するホームレス人口構成への対応を可能にする役割や、支援関係者の共通理解と目標共有を促す役割を果たしていた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、ホームレス自立支援法から生活困窮者自立支援法への移行に伴い、ホームレス政策がいかに継続され効率的に政策化されるのか、特に生活困窮者自立支援法が作成を求めるデータベースの役割をホームレス支援現場の実態や海外で実践されているホームレス・データベースの活用事例との比較から明らかにしたことは、今後のホームレス政策への示唆を与え、この点で社会的意義がある。

研究成果の概要（英文）：Research findings include: Under the current situation where the old Self-Independence Support Law for Homeless People and the new Self-Independence Support Law for People in Need co-exist, support pathways for rough sleepers that were developed under the old law are still remaining but have been transferred to within the funding framework of the new law. The database under the new law does not have individual traceability at any level and therefore its role is limited to providing macroscale statistics that do not meet the needs of local frontline work. Meanwhile, London has the most comprehensive database system for rough sleepers. The analysis of rough sleeping population has identified certain target groups, which has led new rough sleeping services specifically targeting these groups. Thus, the database enables a rapid policy response to the changing demographics of rough sleeping population. It also encourages stakeholders to have a shared understanding and policy goal.

研究分野：都市デザイン

キーワード：ホームレス 生活困窮者 データベース

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

2002年度に施行されたホームレス自立支援法は2017年度中に失効予定であり、2015年度からは生活困窮者自立支援法が施行され、ホームレス問題への対策も同法下で主に対応される見込みである。しかし現在の生活困窮者自立支援法及び運用指針には、ホームレス政策という点からは幾つかの問題点が散見される。すなわちホームレスの定義がなくなること(一般的な経済的定義「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」(生活困窮者自立支援法 第二条)に含まれ、「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者」(ホームレス自立支援法 第二条)の空間的定義が消滅する。)氏名等の特定できない相談者のデータを記録しないこと、生活保護を受ける者とのデータの連続性などである。日本におけるホームレス政策の法的枠組みが大きく変化する時期に、すでに明らかになっているホームレス対策の要点が、いかに実効的、効率的に実現するのかを研究したいというのが本研究の着想の根幹である。

### 2. 研究の目的

本研究は、ホームレス自立支援に不可欠な、1) ホームレスが必要とする多様なサポートの提供、2) ホームレスの自立への阻害要因の同定とサポート提供のための伴走型支援、3) 安定居住の提供、4) これらの実現のための個人別データベースが、ホームレス自立支援法から生活困窮者自立支援法への移行過程でいかに実現されるか、実現に困難がある場合にはその根拠と対処を調査、研究することを目的とする。

また、申請者らが行ってきた一連の海外におけるホームレス政策及びデータベース研究を完成することも目的としている。申請者らはイギリス、アメリカ、オーストラリアにおいてホームレス政策およびデータベースに関する一連の研究を実施してきた。更に本研究では「排除なきホームレス0人計画」を実施したロンドン・オリンピック時(2012)及び現在のロンドン市のホームレスの状況およびデータベースの役割を初め、他都市のホームレス政策や具体的な仕組みについて明らかにする。

### 3. 研究の方法

本研究期間は、ホームレス自立支援法から生活困窮者自立支援法への移行過程にあたるユニークな期間となる。本研究では、生活困窮者自立支援法およびホームレス自立支援法の両法下でのホームレス政策の実施状況とデータベース運用状況を把握し、ホームレス自立支援法下での様々な政策の質的・量的変化や、生活困窮者自立支援法下でのホームレス政策への組み込み過程を、ヒアリング調査や資料調査から明らかにする。

また、海外調査ではロンドンを初め、シドニーやマンチェスターのホームレス支援に関わる自治体、民間の支援団体等を対象にヒアリング調査を行い、ホームレス政策について明らかにする。

### 4. 研究成果

2015年度は川崎市を対象に、生活困窮者自立支援法とホームレス自立支援法の両法下でのホームレス政策の実施状況、データベース運用状況、支援利用者層や支援内容の同異を調査した。ホームレス自立支援法下の調査として「第3期川崎市ホームレス自立支援実施計画」からホームレス支援事業の内容全般を把握し、川崎市でホームレス支援を行っている「川崎水曜パトロールの会」へのヒアリングからデータベースの運用状況として「相談過程における自立阻害要因の確認の有無」「個人特定ができなかった案件の取り扱い」を把握し、「川崎水曜パトロールの会」から約1300件の相談情報を提供してもらい支援利用者層や支援内容のデータを整理した。については、「川崎水曜パトロールの会」では個人特定を行うことで個人別に情報がストックされていたが、生活困窮者自立支援法にもとづくデータベースでは、個人特定が行われていないことが明らかとなった。については2009年の支援利用者層を分析したレポートを作成し、自立阻害要因をもつ人の93.2%がアルコール、ギャンブル、知的・精神・発達障がいなどのいずれかの要因を抱えていること等が明らかとなった。また、東京都の自治体(東京都、新宿区)およびホームレス支援団体(8団体)にホームレス政策の実施状況、データベース運用状況、新法への移行準備状況、東京オリンピックのホームレス支援への影響について調査した。

海外調査は9月にロンドンのホームレス政策やボランティア団体の支援活動について調査を行った。国のホームレス担当機関、大ロンドン市、基礎自治体、警察、移民局、ボランティア団体計14組織にインタビュー調査を実施した。その結果、ホームレスを3カテゴリー(新規層、固定層、再野宿層)に区分しそれぞれに対応する政策を立てていること、オリンピック時に0名とする目標は達成されず、逆にホームレス数の増加を見ているが、これは政策の失敗と言うよりは社会的経済的状況の変化によるものだという指摘が多いことなどが明らかになった。

2016年度は、2015年4月施行の生活困窮者自立支援法と、2017年8月に失効予定のホームレス自立支援法の両法下にあるホームレス支援政策の実施状況、データベース運用状況、の把握を目的として、札幌市と名古屋市の自治体担当部署、生活困窮者自立支援事業受託団体、民間のホームレス支援団体など計10団体へのヒアリング調査を実施した。調査の結果、これまでホームレス支援を行ってきた団体共同による新法下の相談窓口の新設(住居のある生活困窮者の相談窓口とは別)や、生活困窮者自立支援法にもとづく相談窓口ではなく従来通りの福

社事務所を相談窓口としつつ、その後の支援では旧法下の事業を新法事業として位置づけ直すなどの工夫がなされ、ホームレスの人々に特化した支援経路を確保しながら、新法の事業枠組みに移行させている実態が明らかとなった。一方で、これまでは、ホームレス自立支援法のもと「ホームレス等貧困・困窮者の『絆』再生事業」と生活保護制度を併用しながらホームレス支援を行うことが可能だったものが、生活困窮者自立支援法のもとでは生活保護制度との併用が認められない点が問題となっていることが明らかとなった。また、データベースの運用状況としては、生活困窮者自立支援法にもとづくデータベースは統計的な集計として用いられているが、ホームレス支援の現場で活用可能な情報ストックはなされておらず、名古屋では生活保護制度に用いるシステムに巡回相談等で得られた情報を蓄積してホームレス支援を行っていることが明らかとなった。

海外調査は昨年度実施したロンドンにおけるホームレス政策に関する調査を査読付き論文として公表し、口頭発表を行った。

2017年度は2015年4月施行の生活困窮者自立支援法と、2017年8月に延長が決定したホームレス自立支援法の両法下にあるホームレス支援政策の実施状況、データベース運用状況の把握を目的とした。大阪市の自治体担当部署、新法の事業受託団体、民間のホームレス支援団体、研究機関など計7団体へのヒアリング調査を実施した。調査の結果、ホームレス支援政策は生活困窮者自立支援法の枠組み内で従来通り行われているものの、ホームレス人口減少とも相まって府や市による独自の支援事業の規模は減少傾向にあることが明らかとなった。またデータベースの運用状況では、巡回相談を受託する団体は独自のデータベースを利用していることが明らかとなった。

また海外のホームレス支援政策の実施状況を把握するため、オーストラリア・ニューサウスウェールズ州を対象に自治体、民間の支援団体など計12団体へのヒアリング調査を実施した。今回の調査では特に、日本のホームレス自立支援法、生活困窮者自立支援法の両法でも支援対象と想定されていない若者ホームレスへの支援状況を把握した。調査の結果、NSW州では1970年代より若者や子供の不安定居住に対する認知と支援体制の構築が進み、現在は地域コミュニティの資源を活用した支援が行われていることが、また国の保健福祉局は支援事業を実施する約1500の団体からサービス利用者の情報を収集しており、近年では支援団体が参照できるデータベースも構築されていることが明らかとなった。さらに、実施した調査を査読付き論文として公表し、口頭発表を行った。

2018年度は、英国マンチェスター市を訪問し、当市のホームレス支援政策・戦略に中心的に関わっているプレイヤー計8組織15名へのインタビュー調査を行った。マンチェスター市では現在「ホームレス憲章」を軸に広範なプレイヤーのコミットメントを集め、都市全体でホームレス問題に取り組むパートナーシップ体制が採られており、憲章を軸とした政策や体制の形成過程と実際の内容、各プレイヤーの役割と連携が明らかとなった。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 7件)

河西奈緒、町田大、北畠拓也、土肥真人、市民参加型ホームレス実態調査「ストリートカウント」の国際的動向に関する研究、都市計画論文集、査読有、53巻、2018年、pp. 697-702  
DOI : <https://doi.org/10.11361/journalcpj.53.697>

青山優、河西奈緒、土肥真人、オーストラリア NSW 州における若者や子供たちの不安定居住問題への対応策「ユースホームレス支援」の政策と実態、都市計画論文集、査読有、53巻、2018年、pp. 703-708  
DOI : <https://doi.org/10.11361/journalcpj.53.703>

河西奈緒、土肥真人、2012年五輪・パラ五輪を契機としたロンドンにおけるラフスリーピング政策の展開と実態、都市計画論文集、査読有、51巻、2016年、pp. 1182-1188  
DOI : [10.11361/journalcpj.51.1182](https://doi.org/10.11361/journalcpj.51.1182)

菅原翔大、北畠拓也、河西奈緒、土肥真人、米国ワシントン州におけるホームレス政策の資金・データ体系 - 連邦政策と州独自の政策の関係に着目して、都市計画論文集、査読有、50巻、2015年、pp. 1057-1062  
DOI : なし

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 - 成果主導型政策や都市の高級化に対する包摂的な支援活動のあり方に関する一考察、日本都市計画学会学術研究論文集、査読有、50巻、2015年、pp. 81-88  
DOI : なし

〔学会発表〕(計 4件)

河西奈緒、市民参加型ホームレス実態調査「ストリートカウント」の国際的動向に関する研

究、日本都市計画学会、2019年

青山優、オーストラリア NSW 州における若者や子供たちの不安定居住問題への対応策「ユースホームレス支援」の政策と実態

河西奈緒、2012年五輪・パラ五輪を契機としたロンドンにおけるラフスリーピング政策の展開と実態、日本都市計画学会、2016年

菅原翔大、米国ワシントン州におけるホームレス政策の資金・データ体系 - 連邦政策と州独自の政策の関係に着目して、日本都市計画学会、2015年

〔図書〕(計 0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年：  
国内外の別：

取得状況(計 0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1)研究分担者

研究分担者氏名：古山 周太郎

ローマ字氏名：KOYAMA, Syutaro

所属研究機関名：東北工業大学

部局名：ライフデザイン学部

職名：准教授

研究者番号(8桁)：80530576

研究分担者氏名：杉田 早苗

ローマ字氏名：SUGITA, Sanae

所属研究機関名：東京工業大学

部局名：環境・社会理工学院

職名：助教

研究者番号(8桁)：90313353

### (2)研究協力者

研究協力者氏名：河西 奈緒

ローマ字氏名：KASAI, Nao

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。