

行政機関が締結す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～

The Protocol for Homeless People in Public Places and its implementation in Sydney

時空間デザインプログラム
10_07599 北島拓也 Takuya Kitabatake
指導教員 土肥真人 Adviser Masato Dohi

第1章：はじめに

1-1. 本研究の背景と目的

2020年の五輪開催地が東京に決定した。それに伴う公共空間からのホームレス(以下,HL)排除が懸念されている。公共空間にはだれもが不快な思いをすることなく利用できるような一定の行為に対して規制がある。しかし時に行為の規制は特定の主体を排除する根拠として用いられ,HL 全体の追い出しにつながる可能性がある。

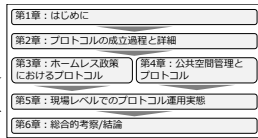
オーストラリア NSW 州には,HL に対して「公共空間にいる権利」を保障する議定書(Protocol for Homeless People in Public Places; 以下,プロトコル)がある。これはシドニー五輪を契機に締結されたもので,州政府機関が部門横断的にこれに批准している。本研究では,プロトコルの成立過程,批准機関とプロトコルの関係性および運用実態を明らかにし,プロトコルを成立せしめる社会について考察することを目的とする。

1-2. 先行研究

オーストラリアの HL 政策やシドニー五輪の社会的影響に関する論文中でプロトコルについて言及しているもの¹があるがその運用実態を明らかにしたものは管見ではない。

1-3. 本論文の構成と方法

2章でプロトコルの詳細と成立過程,3章で HL 政策の変遷とプロトコルの位置付け,4章で公共空間管理の立場から見たプロトコルの位置付けを文献調査から述べる。5章では現地ヒアリング調査を用いて現場レベルでのプロトコルの運用実態,影響と効果を明らかにし,6章で総合考察・結論とする。

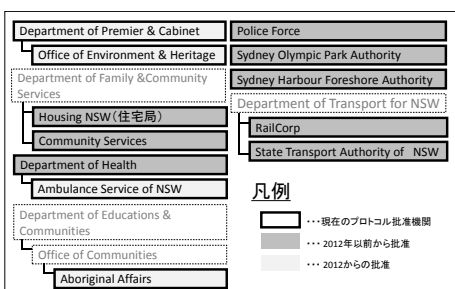


【図1】論文構成

第2章 プロトコルの成立過程と詳細

2-1. プロトコル成立と更新の過程

2000年の五輪開催地であるシドニーでは,アドボカシー団体や HL 支援を行う NGO らが五輪に伴う HL 排除を防ぐことを 1990 年中頃から NSW 州政府に働きかけた。州住宅局は 1999 年の会議において新たな委員会を立ち上げ,横断的な部門間イニシアチブを発表した。この際にプロトコルが結ばれ,²これが五輪運営委員会や州警察などの五輪期間中の行動規範の中に盛り込まれた。さらに HL 排除を防ぐためのプロジェクトが複数行われた結果,大規模な HL 排除は行われず,不当な扱いを受けた例もごく少数に留まった³。その際,プロトコルが効



【図2】プロトコル批准機関

果的な役割を果たしたと評価されている。また,五輪以後もプロトコルは継続して公共空間管理・HL 政策に位置づけられており,シドニーは五輪を経て社会的包摂の観点や社会的弱者にとって永続的な遺産を残したとの評価を受けている⁴。

2-2. プロトコルの詳細

プロトコルの基本理念によれば,公共空間に居ること,安全で平和な環境のもと地域社会に住まう権利を尊重されること,公共の活動やイベントに参加すること,所有物は自身が持ち運びすること,などに関して HL の人々は他の公共を構成する人々と同様の権利を有する。この理念のもと,批准機関が業務内で守るべき条項として,HL 自身が支援を必要としたり,周囲に危害を加える場合などを除いてむやみに干渉しないことや,HL が支援を要求した場合は適切なサービスへつなぐことなどが記載されている。

このプロトコルは現在 HL 支援や公共空間管理等に関わる 12 の州政府機関が批准している。プロトコルは定期的に更新され,2012 年のレビューで追加された批准機関もある。【図 2】

第3章 HL 政策におけるプロトコル

3-1. HL 政策の概観

オーストラリアでは 1960 年代【表 1】HL の定義より HL 支援体制が形作られてきた。当時の HL は単身男性にほぼ限定されたが,80 年代以降若年層や女性 HL も増加し,HL は多様化した。現在 HL

1次HL	宿泊施設を持たず,路上や公園・廃屋で生活し,一時的な住居として車や電車を利用する人々
2次HL	HL用のシェルターを転々とする人,青少年や女性のための緊急避難施設に滞在する人,友人や親せきの家に一時的に下宿している人
3次HL	保有権が保障されていない,自分専用のバスルームやキッチンが確保されていない家に住んでいる人。

の定義を【表 1】に示す。90 年代には行政・NGO 両者による HL 支援の体系化が進み,2000 年代以降は HL 化の予防と早期介入,慢性的な 1 次 HL への集中的対策,再 HL 化の対策が部門横断的な連携によって行われた。中でも,社会的コストも高く画一的な施策では効果が薄い 1 次 HL に対しては,よりパーソナライズされた支援策がとられている。

3-2. HL 政策内でのプロトコルの位置づけ

NSW 州やシドニー市の独自の HL 戦略では,国や NGO との連携の下 1 次 HL を対象とした住宅支援等を行っている。そういった具体的施策と同様に実行すべきものとしてプロトコルの遵守を掲げている。

第4章 公共空間管理とプロトコル

4-1. 公共空間の管理体系

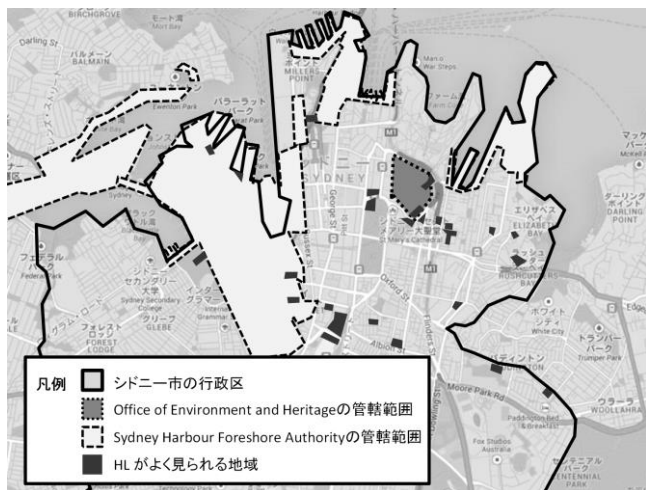
NSW 州の公共空間は主に州管轄と地方自治体管轄のものに分けられ,州立公園や保護区,王立植物園,五輪パーク,港湾等は別の各法で管理団体が定められている。【表 2】

4-2. シドニー近郊の公共空間管理体制とプロトコル

【表 2】の公共空間管理団体のうち,プロトコル批准機関を太線で示し,それらの管轄範囲およびシドニー市の行政区を【図 3】にまとめた。市内を中心に様々な公共空間に HL が存在している。各また法では,公共空間利用者に対し一定の行為に対する規制を設けている。主なものとしては,自然・文化的環境を破壊する行為,駐車やキャンピング,立ち入り禁止地区への不法侵入,他の利用者にとって迷惑となる行為などである。

【表 2】公共空間の規制

公共空間の種類	主な公共空間管理に関する法律	各法による規制の有無			その他の行為規制 (行為規制を設ける権限)	管理権限を有する機関
		占有・占拠	工作物・障害物の設置	自然・文化的環境破壊		
州有地	Crown Lands Act 1989	-	-	-		Department of Primary Industries
州立公園等	National Parks and Wildlife Act 1974	あり	-	あり	他人への迷惑行為,敷地内での飲酒,停泊,駐車,野宿,など	Office of Environment and Heritage
植物園,保護区等	Royal Botanic Gardens and Domain Trust Act 1980	あり	-	あり	他利用者への迷惑行為,不法侵入	Sydney Olympic Park Authority
五輪パーク等	Sydney Olympic Park Authority Act 2001	-	-	-	他利用者への迷惑行為,不法侵入	Sydney Harbour Foreshore Authority
港湾	Sydney Harbour Foreshore Authority Act 1998	-	-	-	他利用者への迷惑行為,不法侵入	Rords and Maritime Services など
州道,高速道路	Roads Act 1993	あり	あり	-		各地方自治体
地方自治体の公有地,公道	Local Government Act 1993	-	-	あり	運営上不都合をもたらす行為	



【図3】 プロトコル批准機関の管轄範囲とシドニー市の行政区

第5章 現場レベルでのプロトコル運用実態

5-1. ヒアリング調査の概要

ヒアリング対象団体および主な質問項目を【表3】に記した。

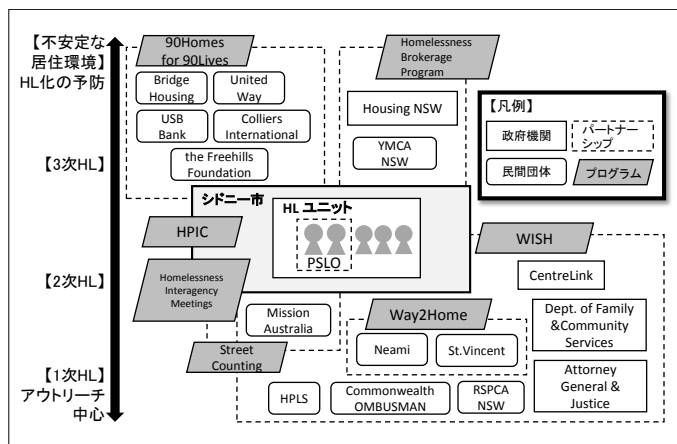
【表3】 ヒアリング調査概要

区分	団体名	実施日	形式	時間	主な質問事項
プロトコル 批准機関	Office of Environment and Heritage(OEH)	2013年10月29日	電話 インタビュー	20分	プロトコルへ加盟理由、2012年のレビューへの出欠、HLと関わる頻度とその際の対応、プロトコルについての組織内教育、他団体(HL支援団体等)との連携
	Sydney Olympic Park Authority(SOPA)	2013年11月20日	インタビュー	40分	
	Ambulance Service of NSW(Ambulance)	2013年11月19日	インタビュー	40分	
地方自治体	City of Sydney (シドニー市)	2013年10月20日	インタビュー	60分	組織内のHL支援体制、他団体との連携、プロトコルに対する認識、HLへの対応の検証、公共空間にいる権利に対する認識
NGO	Mission Australia(MA)	2013年10月22日			

5-2. シドニー市における HL を巡る現場の実態

シドニー市を中心とした HL 支援のプログラムや連携について【図4】にまとめた。

シドニー市は NSW 州内の自治体として唯一 HL 支援専門の部署(HL ユニット)を持っており、州全域を対象とした電話相談サービスや、HL 支援組織の定例会議を主催するなど地域支援体制において重要な役割を担う。1次～3次 HL それぞれを対象としたプログラムがあり、州機関や NGO、ファンドなどと連携してサービスを提供している。HL ユニットには Public Space Liaison Officer(PSLO)という、公共空間に関する問題を調整する役職がある。HL と地域住民、警察との間を取り持ち、アウトリーチ活動も行う。また PSLO 以外にも、HL 支援活動の中で、警察や HL ユニット、NGO が合同でアウトリーチを実施したり、警察の開くコミュニティ会議に HL ユニットが出席するなどの協働があることがわかった。



【図4】 シドニー市を巡る HL 支援の取り組み

【表4】 プロトコルの運用実態

調査団体	区分	正式 批准	配布/ 閲覧	内部 政策 文書化	対職員へ の研修	加盟理由	レビュー 出欠
SOPA	州	○	○	○	△	シドニー五輪公園内にHLがいるため	○
OEH	州	○	○	○	×	州立公園などの中にHLがいるため	○
Ambulance	州	○	○	-	×	HLへの不当な扱いを防ぐため	×
警察	州	○	○	-	○	救急サービスの現場でHLとも関わるため	○
シドニー市	自治体	×	○	○	○		×
MA	NGO	×	○	-	○		○

5-3. シドニー市におけるプロトコルの運用実態

批准機関4団体と、シドニー市と Mission Australia のプロトコル運用実態を【表4】に記した。すべての団体で、職員はイントラネット等でプロトコルを閲覧可能であった。SOPA、OEHは組織内でプロトコルを反映した独自のHL対応のマニュアルを作成していた。職員への研修についても、SOPAは政策勉強会内でプロトコルに触れていた。シドニー地域の警察では、全職員対象の研修において、プロトコルを用いたHLへの対応についてのレクチャーが行われている。

ヒアリング調査で得られた、プロトコルに関する証言を【表5】にまとめた。プロトコルはHL支援の実施主体の理念を明文化しており、福祉以外の分野の人とHLに対する共通認識を形成するためのツールとして有用であることがわかった。

また、批准機関のうち公共空間管理団体に関しても、HLが敷地内においても特に干渉はせず、問題ある行動をとった時のみ介入するという姿勢が確認された。【表5】ヒアリングで得られた証言

ヒアリングにより得られたプロトコルに関わる事例(一部)
HLユニットは自身の理念を明文化しており、積極的に支持している。
PSLOが他地域の警察から依頼を受け、プロトコルのレクチャーを行った。
シドニー市以外の自治体にもプロトコルの支持を表明する動きがある。
市の公園管理職員はHLから支援要請があればPSLOにつなぐ。
シドニー市内の警察の職員研修でプロトコルを教材として使用。
Street Count参加ボランティアへのHL対応の講習でプロトコルを使用。
NGOが自治体とHL対応のアドバイスを発行の際にプロトコルを紹介。
OEH職員はHLがいても特に干渉はせず、問題があったときのみ介入する。
介入する際もプロトコルを参照し、適切な団体につなぐ。
最終的に退去を促す場合でも、地域の自治体と相談の上行う。
警察・州住居局・PSLO・NGOらが早期の駅周辺でアウトリーチを実施。
警察の開くコミュニティ会議にHLユニットも参加。

第6章 総合的考察/結論

6-1. 総合考察

HLを減らす目標と公共空間にいる権利を担保することは、一見相反するようだが、HLひとりひとりに対して多様性を持った一人の主体であると捉えるならば、他の公共を構成する人々と同様に公共空間にいる権利もまた認められるべき権利である。これはHL支援主体の理念であり、プロトコルは公共空間管理に対しても、HLをHLというカテゴリでなく一人の主体であると認識するよう要請している。

6-2. 結論

プロトコルは現場レベルで効果を持ち、公共空間管理者にはHLが排除の対象でないことを教え、HL支援主体もプロトコルをツールとして用いている。プロトコルを成立せしめる社会は、「HLという状態」ではなく、HLの「一人の主体としての状態」に注目した社会であると考察された。

■ 注釈

注1.文献1:河西奈緒ら(社)日本都市計画学会 2010年「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」 文献2:Helen Lenskyj 「The Best Olympics Ever?: Social Impacts of Sydney 2000(2002)」 文献3:Lynn Minnaert 「An Olympic legacy for all? The non-infrastructurel outcomes of the Olympic Games for socially excluded groups (Atlanta 1996&Beijing 2008)」(2012) 注2.文献2による。注3.文献3による。注4.注3と同様。