

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—

Policies and support systems for the Homeless in New York City, U.S.

時空間デザインプログラム
10M43184 関口 玲美 指導教員 土肥 真人
Environmental Design Program
Remi Sekiguchi, Adviser Masato Dohi

ABSTRACT

After several years of its initial response to homelessness, the U.S. government introduced the Continuum of Care (CoC) concept in 1993. The concept has formed a basis for federal homeless policy and has stimulated community-wide coordination of homeless service providers through a local planning body, or a CoC as an entity. A CoC also means a local system of homeless programs and services. This study examines an ongoing situation of the New York City CoC, drawing on interviews with the staff of local key agencies and Internet research. Three conclusions have been drawn: 1) New York City has a strong shelter system to meet its unique “right to shelter” obligation. 2) The CoC body is comprised of NPOs with different backgrounds, which provide a wide range of services for the homeless as well as other vulnerable groups receiving funds from different government departments. 3) The CoC is a spatially, geographically and institutionally comprehensive support system to end homelessness.

1 章：研究の概要

1-1. 研究の背景と目的

アメリカ合衆国では1987年の「ホームレス生活者のための緊急救援法」(通称マキニー法)制定より、国のホームレス(以下HL)対策が開始された。1993年には、総合的なサービス供給を目指す「ケアの継続(Continuum of Care)」(以下CoC)方針が提案され、連邦政府におけるHL政策の基本方針、政策の調整組織、プログラムとしてHL支援システムを形作っている。

一方、日本では、2002年に「HLの自立支援に関する特別措置法」が成立したものの、総合的な支援体制は確立されておらず、効果的なHL支援が行われていないという状況にある¹⁾。

そこで、本研究では、体系化された支援システムを持つNY市を事例として、HL政策および支援システムとその運用実態を明らかにし、その意義を考察することを目的とする。

1-2. 先行研究

国際的には、HL研究の蓄積があり、アメリカ合衆国を対象にするものも多い。例えばCulhaneは1990年代より連邦政府や本研究が扱うNY市のHL政策などを研究している²⁾。日本においてもアメリカのHL政策についてはまとまった研究がなされているが³⁾、近年の政策に関する研究は少ない。また方針、組織、プログラムとしての「Continuum of Care (CoC)」の実態を捉えた研究はない。

1-3. 研究方法と論文構成【表1】

【表1 ヒアリング調査概要】

方法	ヒアリング調査(2時間程度)
時期	2012年9月6日～14日
対象	連邦政府 住宅都市開発省(HUD)NY市地域事務所
	地方政府 NY市ホームレスサービス局(DHS)
	Center for Urban Community Services
	NPO The Bridge
	Project Renewal
連携組織	Manhattan Outreach Consortium
調査項目	組織の活動実態、HL脱却のプロセス、組織間連携、支援体制、データシステム、公共空間とHLの関係

本研究では、政策的取り組みを文献調査により把握し、支援体制や活動の実態は現地でのヒアリング調査により明らかにする。NPOの基礎情報収集はウェブ調査を用

いる。論文構成は、2章と3章で、連邦政府とNY市におけるHL政策および支援システムを把握し、4章でNPOの活動と歳入から支援システムの実態を把握する。5章では、HL支援団体の活動の実態と政策および支援体制への意見をまとめ、6章で総合的考察・結論とする。

2 章：連邦政府のHL政策

2-1. HL問題と政策史【表2】

1980年代より出現したニューHL⁴⁾への対応として、連邦政府は1987年にマキニー法を制定し、国のHL政策を定めた。1993年には住宅都市開発省(以下HUD)によって、住宅や医療など種々の支援サービスが有機的につながる「ケアの継続(Continuum of Care)」(以下CoC)方針が提案され、各地域においてHL支援の調整を行うCoC組織の形成が試みられた。

【表2 HL問題と政策史】

年	出来事
1910s	調査研究でホームレスという言葉が使われ始める
1980s	ニューホームレス問題が顕在化、草の根レベルでHL支援が行われる
1982	連邦レベルでホームレス生活者の存在を公式に認める
1983	連邦緊急事態管理庁(FEMA)を通じて緊急シェルターと食料の確保が開始
1987	「ホームレス生活者のための緊急救援法(Urgent Relief for the Homeless Act)」のちのマキニー法制定 →連邦政府のホームレス対策の基本法となる
1993	クリントン大統領、「ホームレス状態のサイクルを断ち切る連邦計画」として大統領令を公布 →公聴会にてHUD長官が「ケアの継続(Continuum of Care:CoC)」方針を明示。 連邦ホームレス生活者対策の基本方針となる
1995	HUDがホームレス支援プログラムの再構築を行い、CoCプロセスを構築 →各地域におけるホームレス支援体制の構築が進む
2000	マキニー法がマキニーベント法に改称 慢性ホームレス問題が顕在化し始める
2001	ホームレスの特徴および支援プログラムの効果を分析するためのホームレス情報管理システム(HMIS)の構築が議会よりHUDに指示される
2002	ブッシュ大統領「2012年までに慢性ホームレスをなくすこと」を重点課題に掲げる →各州や大都市での10年計画の策定が進む
2009	「ホームレス緊急支援および住宅への速やかな移行法(Homeless Emergency Assistance and Rapid Transition to Housing Act)」(HEARTH法)を制定
2010	連邦政府初のホームレス問題解決のための包括的行動計画「Opening Doors: Federal Strategic Plan to Prevent and End Homelessness」発行

2009 年にはマキニー法を大幅に修正する「HL 緊急支援および住宅への速やかな移行法」が制定され、HUD の支援プログラムの刷新や CoC 組織の成文化など支援システムのさらなる体系化が図られた。

2-2. 定義と統計【表 3】

マキニー法では、基本的に路上か緊急シェルターにいる者を HL と定義している。2010 年のある一晩に、シェルターあるいは路上等にいた HL は、約 65 万人であった。家族 HL は約 8 割がシェルターに入居しているが、個人 HL はシェルター入居者と路上等にいる HL の割合がほぼ同じとなっている。

【表 3 全米 HL 人口 (2010)】

	家族			個人		全体	
	(世帯)	(人)	%	(人)	%	(人)	%
シェルター	62,305	191,325	79.1	212,218	52.0	403,543	62.1
路上等	17,141	50,626	20.9	195,748	48.0	246,374	37.9
計	79,446	241,951	100.0	407,966	100.0	649,917	100.0

出所：U.S. Department of Housing and Urban Development (2011) the 2010 Annual Homeless Assessment Report to Congress, p.6. Exhibit 2-1 より作成

2-3. 組織体系

連邦政府においては、マキニー法によって 1987 年に設立された HL 問題連絡協議会が HL 対策の調整を行う。HUD など 19 の省庁からなり、このうちの 7 省が HL に特化したプログラムを持つ【表 4】。その予算配分からも分かるように、HUD が連邦政府における HL 対策の中心を担い、シェルターや住宅関連のプログラム、HL 対策の基本方針や地域の戦略計画策定、データ収集などを行う。

【表 4 HL 支援関連予算割当額 (2010 年度)】

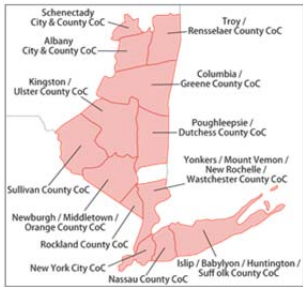
省庁	予算割当額 (\$ million)
住宅都市開発省	1,940
保健福祉省	429.2
退役軍人省	537.3
国土安全保障省	200
教育省	65.4
労働省	36.3
司法省	18

出所：U.S. Interagency Council on Homelessness (2011) Opening Doors: Federal Strategic Plan to Prevent and End Homelessness, p.22. table8 より作成

2-4. 支援制度

I. 基本方針【図 1】

HL のあらゆるニーズを満たすために総合的なサービス供給を目指すという CoC 方針が、連邦政府における HL 対策の基本方針となっている。この方針の導入にあたって、HUD は各地域において効率的で効果的な HL 支援が行われるよう、地理的範囲を設定し、行政機関や民間団体、HL 当事者等が参加する HL 支援の調整組織である CoC 組織を作った。CoC 組織は、地域の HL 支援に関する方針や戦略計画の策定、HL 支援の優先事項の設定、CoC プログラム(後述)への応募と個別プロジェクトの評価等に責任を負っている。2012 年 7 月現在、全米で 418 の CoC が存在する⁵⁾。



【図 1 CoC 地理的区分例 (NY 州都市部)】
出所: <http://www.hudhre.info/index.cfm?do=viewCocMaps>

II. HL 支援プログラム【表 5】

HUD はマキニー法を法的根拠とする HL 支援プログラムを中心に HL 支援を行っている。HL 支援プログラムは大きく分け

【表 5 HUD による HL 支援プログラム概要】

助成タイプ	ESGプログラム	CoCプログラム
	定式型(formula)	競争型(competitive)
助成対象サービス	路上アウトリーチ、緊急シェルター、予防措置、早期再居住、ホームレス管理情報システムによるデータ収集、一般管理費	恒久住宅、移行住宅、支援サービス、ホームレス管理情報システムの構築・運営、予防措置
申請有資格者	州政府、地方政府	CoCあるいはそれに準ずるもの
申請方法	州政府あるいは地方政府が「総合計画」を通して申請	CoCが個別プロジェクトの申請を取りまとめて一括申請
資金割り当て	州政府あるいは地方政府	CoCが一括受給し、そこから個別プロジェクトへ分配
予算(2011)	1億6000万ドル	16億9900万ドル

出所：<http://www.hudhre.info/esg/index.cfm> および U.S Department of Housing and Urban Development. 2012. *Introductory Guide to the Continuum of Care (CoC) Program*.より作成

て定式型の Emergency Solutions Grant (ESG) プログラムと競争型の Continuum of Care (CoC) プログラムからなる。

3章 NY 市における HL 支援システム

3-1. NY 市における HL 政策史

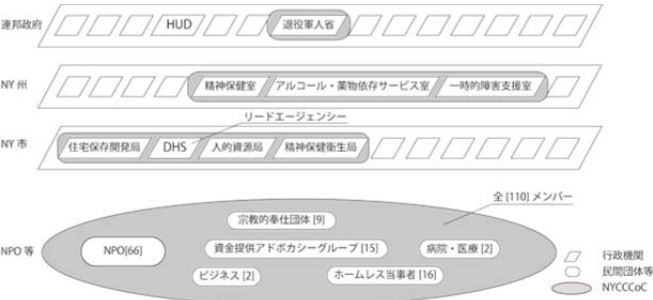
NY 市では、裁判によって、1981 年に全ての人にベッドで眠る権利を認める「シェルターに対する権利」が確定し、市政府がシェルター提供の義務を負ったことから、市政府によるシェルターを中心とした本格的な HL 対策が始まった。

3-2. HL 支援体制【図 2】【図 3】

NY 市では市域を一つの CoC 組織、New York City Coalition on the Continuum of Care (以下 NYCCCoC) がカバーしている。市内で活動する NPO、宗教奉仕団体、HL 当事者等所属メンバーは 110 にのぼり、NY 市や NY 州、連邦政府の機関も参加する。NY CCCoC のリードエージェンシーは NY 市 HL サービス局 (以下 DHS) が務め、CoC プログラムの申請プロセスのとりまとめや個別プログラムの評価などを行っている。



【図 2 NYCCCoC の地理的範囲】
出所: <http://www.hudhre.info/index.cfm?do=viewCocMaps>



【図 3 NYCCCoC 組織構成】

出所：2009 年度 CoC プログラム申請書 (NY-600) より作成

NY 市において HL 支援の中心を担うのは 1993 年に HL サービスの専門部局として設立された DHS である。約 2000 人のスタッフを抱え、家族 HL と 18 歳以上の単身成人 HL を対象に、予防措置、アウトリーチプログラム、シェルターの提供及び恒久住宅へ移行支援などを行う。DHS の 2011 年度予算は 8 億 3702 万ドルであった⁶⁾。

NY 市は 2011 年度に HUD の HL 支援プログラムである ESG プログラムより約 1236 万ドル、CoC プログラムでは NYCCCoC の 264 プロジェクトを対象に約 1 億 1017 万ドルの総額約 1 億 2251 万ドルを受給した⁷⁾。これは DHS の予算規模の約 1 割に過ぎず、NY 市においては連邦政府の HUD よりも DHS が HL 政策に関して強い影響力を持っていると言える。

3-3. NY 市の HL 人口【表 6】

2011 年度、DHS 管轄のシェルターに入居していた HL は累計 3 万 6480 人、2012 年のある一晩に路上等にいた HL は 3262 人であった。NY 市では家族 HL は全てシェルターに入居しており、路上にはいないことが特徴である。

【表 6 NY 市 HL 人口*】

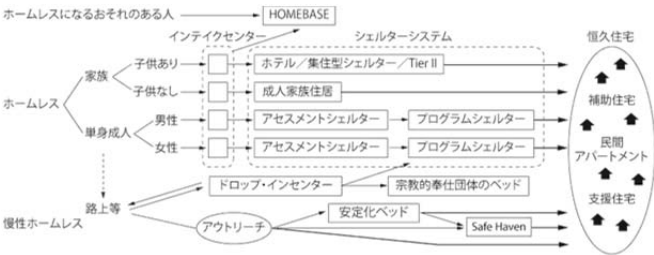
	家族		単身成人		全体	
	(人)	%	(人)	%	(人)	%
シェルター	28,094	100.00	8,386	72.00	36,480	91.79
路上等	0	0.00	3,262	28.00	3,262	8.21
計	28,094	100.00	11,648	100.00	39,742	100.00

*シェルター人口は 2011 年度一日平均、路上等人口は 2012 年 1 月の一晩カウントによる
出所：DHS Critical Activities Report (2011), Homeless Outreach Population Survey Results. (2012) より作成

3-4. シェルターシステム【図4】

NY市は「シェルターに対する権利」のため、巨大なシェルターシステムを持つ。DHSによるシェルターシステムは家族HLと単身成人HL用に大別され、路上にいる単身成人HLに対しては別のプログラムが用意されている。HLになるおそれのある人のための予防措置プログラム（HOMEBASE）もある。

家族も単身成人もシェルター入居の際はインテイクセンターで審査を受けることが求められ、シェルターの入居許可が出たら用途・属性別のシェルターに入る。また、9か月以上路上でHL生活をしている「慢性HL」については、市のインテイクセンターを通らずに直接アウトリーチチームより移行住宅あるいは恒久住宅が提供される。



【図4 NY市のHL支援システム】
出所：DHS ウェブサイトおよびヒアリング調査結果より作成

4章 NPO から見る NY 市の HL 支援システム

4-1. 情報収集の方法と結果

NYCCCoCに参加するNPO計66団体のうち、63団体について、団体の設立背景および団体概要と設立年、プログラム内容などの情報を収集できた。情報収集には各団体のウェブサイトや年間報告書および全米NPOの情報公開ウェブサイト（GuideStar）を用いた。

4-2. 各NPOの設立背景の傾向

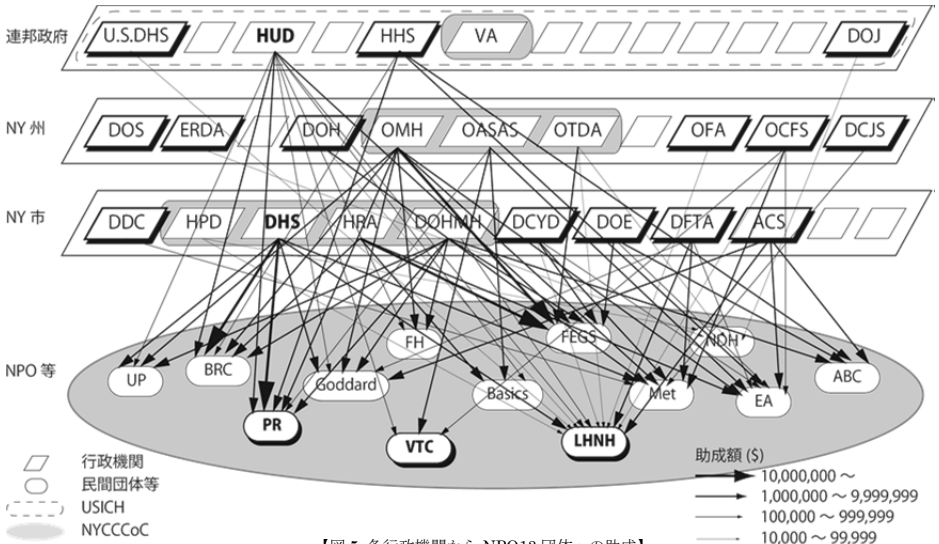
HL支援のために設立された団体はNP063団体中18団体で、その他の45団体は、地域荒廃や貧困、薬物の蔓延、児童虐待などの社会問題を背景に設立されている。HL支援のために設立された18団体のうち11団体は1987年以前に設立されており、国のHL対策が始まる前から、支援活動を行っていたことが伺える。また、様々な背景を持つこれらの63団体が、CoC組織の形成によって始めてHL問題を共有する機会を得たという点は、CoC組織の意義の一つであるといえよう。

4-3. 各NPOの歳入構成の傾向【表7】【図5】

行政による助成金に関して、NP063団体中13団体について、助成金交付機関の詳細情報が得られた⁸⁾。13団体への助成は市、州、連邦政府の様々な分野の22機関によって行われてお

【表7 行政機関正式名称と助成団体数】

	略称	組織名	助成団体数
連邦政府	HUD	Department of Housing and Urban Development	9
	HHS	Department of Health and Human Services	4
	U.S. DHS	Department of Homeland Security	1
	DOJ	Department of Justice	1
	VA	Department of Veterans Affairs	1
NY州	OMH	Office of Mental Health	8
	OASAS	Office of Alcoholism and Substance Abuse Services	4
	OTDA	Office of Temporary and Disability Assistance	3
	DOH	Department of Health	2
	OFA	Office for the Aging	1
	OCFS	Office of Children and Family Services	4
	DCJS	Division of Criminal Justice Services	1
	ERDA	Energy Research and Development Authority	1
	DOS	Department of State	1
	DHS	Department of Homeless Services	6
	HRA	Human Resources Administration	4
	DOHMH	Department of Health and Mental Hygiene	8
	HPD	Department of Housing Preservation and Development	2
NY市	DDC	Department of Design and Construction	1
	DYCD	Department of Youth and Community Development	4
	DOE	Department of Education	3
	DFTA	Department for the Aging	4
	ACS	Administration for Children's Services	4



【図5 各行政機関からNPO13団体への助成】

出所：各NPOの税務申告書（Form990）より作成

り、HUDが13団体中9団体と、一番多くの団体に助成を行っている【表7】。今回の調査対象であるNP0は地域におけるHL支援体制としてHUDの要請により形成されたNYCCCoCに参加しているため、HUDとのつながりが強いと思われるが、中にはHUDからの助成を受けずにNYCCCoCに参加している団体もあることが分かった。

4-4. 各NPOのプログラム内容の傾向【表8】

NP063団体についてプログラム内容の分析を行ったところ、63団体中38団体が、HLシェルタープログラムを運営していることが分かった。また、これら63団体によって提供されるプログラムは、シェルターだけではなく、アウトリーチや恒久住宅、医療ケア、依存症・精神疾患治療、雇用、教育、法律など多岐にわたる。

プログラムは、HLを対象とするものとHLを対象を限らないものに大別される。63団体中10団体は、HLを対象とするプログラムを運営していなかった。HL支援を行っていない団体もCoC組織に参加しているということから、CoC組織の柔軟性が見いだされよう。

しかしながら、例えば薬物依存症患者のための居住治療プログラムなどは、薬物依存症を抱えるHLのためのシェルタープログラムと内容はほぼ同じであり、明確な区別は難しい。このような名称の違いは、団体の主要活動分野や助成金交付行政との関連によると思われる。このように、HLを対象としないプログラムも、結果としてHL支援に携わっていると見ることもできる点を指摘しておく。

【表8 NP063団体の運営プログラム】

カテゴリ	内容	対象者
アウトリーチ	路上アウトリーチ、精神科医アウトリーチ、若者HLのためのアウトリーチ	HL、HL（精神疾患）、若者HL
ドロップインセンター	センター内での食事提供、シャワー、ランドリーサービス、一次医療、住宅斡旋等	HL、若者HL、HIV陽性
住宅	シェルター（HLシェルター、DV被害者のためのシェルター等） 恒久住宅（民間アパートメント、支援住宅等）	HL、HL（精神疾患、依存症）、若者HL、退役軍人HL、刑務所出所者、DV被害者等 HL、HL（精神疾患、依存症）、若者HL、退役軍人HL、低所得者、HIV/AIDS等
精神保健	外来治療（セラピー等含む）、精神保健住宅、ACT（精神疾患地域ケアモデル）	精神疾患患者
依存症	外来治療、居住治療	依存症患者
一次医療	診療所、医療パン、HIV検査、カウンセリング	他プログラム参加者、その他支援を必要とする人
雇用	職業訓練、職業斡旋、キャリアカウンセリング	他プログラム参加者、その他支援を必要とする人
教育	学習支援、金銭的援助、予防教育（DV、HIV/AIDS、依存症等）	他プログラム参加者、その他支援を必要とする人
子供・若者	早期幼児教育、サマーキャンプ、児童虐待予防	子供HL、若者HL、子供・若者（障害、児童虐待等）
高齢者	生涯学習、介護施設、介護サービス、巡回バス	高齢者（低所得者他）
食事・栄養	食事提供、炊き出し	HL、子供、若者、高齢者
法律	法律相談、保障申請支援、立ち退き防止	HL、HLになるおそれのある人、DV被害者、移民、難民、女性等
その他	芸術・文化活動、フィットネス	HL、地域住民等

出所：各NPOの団体ウェブサイトおよび年間報告書より作成

【表 10】ヒアリング調査対象 NPO3 団体の概要

団体略称	設立背景	設立年	サービス内容	職員	歳入(\$)	助成金(%)
Center for Urban Community Services	コロンビア大学の学生による荒廃したビルに居住する人への支援	1979	ホームレスおよび低所得者への住宅支援および地域密着型サービスの提供	276	28,444,353	77.98
The Bridge	精神病院の脱施設化によりコミュニティに戻った人々による自助グループ	1954	精神保健分野の支援活動(ホームレス支援は住宅提供のみ)	370	25,789,781	44.79
Project Renewal	シェルターに同居するアルコール依存症を抱えるホームレスへの支援	1967	依存症および精神疾患を抱えるホームレスへの医療と住宅提供	856	44,688,928	71.36

【表 11】各 NPO による HL 政策や支援体制への意見

団体略称	HUDによるCoCについて	市の政策について
Center for Urban Community Services	現場の活動には何の影響も与えておらず、存在意義が分からない	家族シェルターシステムと単身成人シェルターシステムは完全に切り離されており、資源も資金提供者もサービス提供団体も異なる
The Bridge	家賃上昇に対してCoCプログラムの助成額は毎年同額のため、サービス提供が難しくなっている	NY/NY同意は市と州の共同出資による助成であるため、それぞれの機関の異なるルールや基準に対応する必要があり、複雑である
Project Renewal	支援住宅プログラムなどで恩恵を受けている。CoC内で他の団体と関係構築ができる	DHSによるシェルターシステムは個人の追跡に関しては評価するが、即時サービス提供ができない点は不満

出所：各 NPO のヒアリング調査結果、団体ウェブサイトおよび年間報告書、税務申告書 (Form990)、より作成

4-5. プログラム内容と助成金交付行政の分析【図 5. 6】【表 9】

本章 3 節において助成金交付機関と助成額を把握した 13 団体のうち特徴的な 3 団体の分析結果を示す。【図 6】は、本章 4 節において把握された 3 団体の運営プログラムを 3 章 4 節により明らかになった DHS の HL 支援システムに位置づけたものである。

【表 9】NPO3 団体の財政状況および助成交付機関数

略称	団体名	歳入 (\$)	助成金 (%)	助成機関数
LHNH	Lenox Hill Neighborhood House	13,898,584	61.54	13
PR	Project Renewal	44,688,928	71.36	6
VTC	Veritas Therapeutic Community Inc.	7,214,666	54.89	3

出所：各 NPO の税務申告書 (Form990) より作成

幅広いプログラム展開をする Lenox Hill Neighborhood House (LHNH) は、子供、若者、高齢者分野の行政機関や連邦政府の国土安全保障省 (U.S. DHS) など様々な分野の 13 機関から助成を受けている。Project Renewal (PR) は HL 対象プログラムを多数運営し、DHS から最も多い助成を受けている。依存症を抱える家族への外来および居住治療を提供する Therapeutic Community Inc. (VTC) の主要助成機関は NY 州アルコールおよび薬物依存サービス室 (OASAS) で、このほか、HUD と NY 州子供・家族サービス室 (OCFS) から助成を受ける。以上より、NYCCCoC に参加する NPO は、DHS の管轄外のプログラムを多数運営し、HUD や DHS のみならず様々な行政分野からの助成を受けて活動を行っていることが分かった。

5 章 HL 支援団体の活動の実態【表 10】【表 11】

本章では、現地ヒアリング調査を基に、各団体のウェブサイトや資料などで補足をしながら、NPO3 団体と連携組織における活動の実態と HL 政策や支援体制への意見を把握した。

NPO3 団体は設立背景に基づいたプログラム展開をしており、その主活動分野の立場から、政策や支援体制を見ていることが分かった。例えば、NY 市の HL 支援に関して、精神保健分野で活動を行う The Bridge は、DHS のシェルターシステムではなく、精神疾患を抱える HL への住宅提供に助成を行うニューヨーク・ニューヨーク (NY/NY) 同意についての意見を述べた。CoC についての意見では、プログラムとして、あるいは組織として等、CoC のある一部分に関する意見が挙げられた。方針であり、組織であり、プログラム名ともなっている CoC の全体像を、現場で活動する NPO が把握することは難しいといえることができる。

【子供・若者】

早期幼児教育 (LHNH)
サマーキャンプ (LHNH)
児童虐待予防 (LHNH)

【教育】

学習支援 (LHNH)
金銭的援助
予防教育 (DV、HIV / AIDS、依存症等)

【法律】

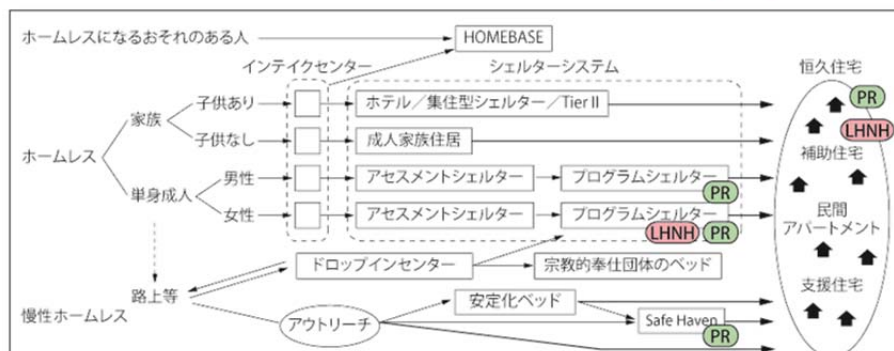
法律相談 (LHNH)
保護申請支援 (LHNH)
立ち退き防止 (LHNH)

【雇用】

職業訓練 (PR)
職業斡旋
キャリアカウンセリング

【高齢者】

生涯学習 (LHNH)
介護施設
介護サービス
巡回バス (LHNH)



【精神保健】

外来治療(セラピー等含む) (PR)
精神保健住宅(グループホーム等)
ACT(精神疾患地域ケアモデル)

【依存症】

外来治療 (VTC)
居住治療 (VTC) (PR)

【食事・栄養】

食事提供 (LHNH)
炊き出し

【一次医療】

診療所、医療バン (PR)
HIV検査、カウンセリング (PR)

【アウトリーチ】

医療バン (PR)
精神科医アウトリーチ (PR)

【シェルター】

DV被害者のためのシェルター
HIV/AIDSのためのシェルター

【その他】

芸術・文化活動 (LHNH)
フィットネス (LHNH)

【図 6】NYCCCoC に参加する NPO3 団体により提供されるプログラム分布

出所：DHS ウェブサイトおよびヒアリング調査結果、各 NPO の団体ウェブサイトおよび年間報告書より作成