

# ホームレス状態を巡る社会的・空間的問題解決のためのステークホルダー協働の可能性

## ～東京五輪・パラ五輪に向けた Participatory Action Research～

Possibility of collaboration among stakeholders to tackle homelessness issues  
Through Participatory Action Program and toward Tokyo Olympics & Paralympics

### 時空間デザインプログラム

14M43096 北畠拓也 指導教員 土肥真人

Environmental Design Program

Takuya Kitabatake, Adviser Masato Dohi

#### ABSTRACT

As the legislative system concerning homelessness changing, and 2020 Tokyo Olympics approaching, social and spatial situation concerning homelessness in Japan is now in a transitional period. This study's objective is to reveal the possibility of collaboration of stakeholders by referring to cases in cities of other countries where stakeholders tackled homelessness issues in case of Olympics held in their country. This study is conducted by Action Research having the stakeholders as the subject. In particular, the researcher will repeat actions and will intervene and move the situation simultaneously. Through interviews to organizations tackling homelessness, and implementing symposiums and street counts in Tokyo, we were able to collect the opinions of the stakeholders and reveal the situation of homelessness in Tokyo. As a conclusion, there is a possibility for stakeholders to collaborate. And this study will be reflected to the potential action in Tokyo.

## 1. はじめに

### 1-1 研究の背景と目的

現代都市における、複合的な要因からなる貧困問題として「ホームレス（以下、HL）状態」がある。都市は「HL状態」に対して如何に取り組むべきであろうか。現在、日本においては2017年のHL支援の法制度移行を控え、東京においては2020年の五輪・パラ五輪開催を控え、HLを巡る状況は極めて流動的である。過去、諸外国では五輪・パラ五輪のような大規模イベントの際にHL排除や地価高騰による追い立て等が起きてきたが、一方で五輪・パラ五輪を好機と捉え、ステークホルダーの協働によりHL支援政策を大きく進展させた都市も存在する。このような海外の優れた実践は、東京においても適用し得るだろうか。

本研究の目的は、東京においても五輪・パラ五輪を契機としてHLを巡るステークホルダーが協働してHL政策を進化させ得るか、その可能性を明らかにすることである。これは即ち、諸外国の実践例を参照しながら、東京のHLを巡る問題を如何に同定し、取組み得るかを検討するものである。

### 1-2 研究方法

本研究では動態的な状況下において、調査者は事態に参加し、情報提供や提案、取組を行いながらステークホルダーとの関わり合いの中で海外事例の東京での適用可能性や協働可能性を検討する。既存の「参加型」Action Researchでは調査者が或る組織や団体に参加して行うが、本研究で調査者は特定の組織等へは属さず事態へ参加することになる。その意味で本研究は広義の「参加型」調査であると言える。より正

確には本研究は時系列を持つが独立した3つの調査ないし取組（アクション）からなるAction Researchと捉えられる。各アクションはそれぞれ対象とするステークホルダーに対し各々の目的を説明した上で実施するものとする。

### 1-3 本論文の構成

本論文の構成を【図1】に示す。

### 1-4. 先行研究

これまで日本国内でのHLに関する研究は主に社会学の分野において多くの知見が蓄積されている<sup>1</sup>。また、複数の五輪・パラ五輪開催都市でのHLへの影響について述べたもの

としては海外での先行研究がある<sup>2</sup>。なお、本研究の中で海外都市でのHL政策に関する研究を参照し用いている<sup>3</sup>。



【図1】論文構成

## 2. ホームレスを巡る諸問題・状況の整理

### 2-1. 東京のホームレス支援政策の変遷

東京都内では1990年代初頭より路上生活者の増加が確認され、既存の社会保障スキーム（主に生活保護制度）での対応が困難になった。こうした状況の下1993年から実施された冬季臨時宿泊事業に始まる東京都と23特別区による共同事業は、全国に先んじて2000年に自立支援センターを開設するに至り、以降就労自立を骨格とする支援スキームが確立された。現在も特別区内では5つのブロック毎に「新型自立支援センター」が運営されている。

## 2-2. ホームレス状態を巡る現状の整理

### (1)社会制度上の状況変化

日本における HL 支援の根拠法である「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（2002 年施行）」は 2017 年に失効予定であり、HL 支援の枠組は 2015 年度より全国で施行された「生活困窮者自立支援法」に組み込まれる予定である。

こうした制度移行に伴い、自治体負担が増加することや、新法がより広い生活困窮者を対象とすること及び、法律上「ホームレス」の定義が失われることなどから、HL 支援に係る対応が手薄になることが懸念されている<sup>4</sup>。

他方、東京都は「長期ビジョン（2014 年発表）」において、2024 年までの目標として「全てのホームレスが地域生活に移行」することを掲げたが、「全て」を対象と示したのは初めてである。

### (2)空間管理上の影響—五輪・パラ五輪開催に着目して

東京は 2020 年夏季五輪・パラ五輪開催地である。過去の五輪・パラ五輪開催都市では、路上 HL の人の追い出しや地価高騰による追い立てなど HL や貧困層の人への負の影響が指摘されている<sup>5</sup>。また、こうした大規模イベントに際しては、公共空間管理の厳格化による路上 HL の人への取り締まりの強化等影響が考えられるが、空間的な排除は問題の不可視化に過ぎず、どのような対応を取るべきか都市としての態度を迫られている状況であると言える。

## 3. ホームレスを巡る状況の認識と海外事例への意見—民間支援団体の訪問

### 3-1.調査の概要

本章では東京都内で活動する民間の HL 支援団体(6 団体、1 プロジェクト、15 名)を対象とし、訪問インタビューを行う。【I】各団体活動の概要を把握した上で、【II】HL の人の個人情報の取り扱い、【III】東京都による過去の事業への評価、【IV】制度移行の影響について、【V】五輪・パラ五輪について、及び【VI】海外の事例の東京での適応可能性について意見を尋ねた。

質問の概要は【表 1】であり、その際紹介した海外の事例を【図 2】に示す。

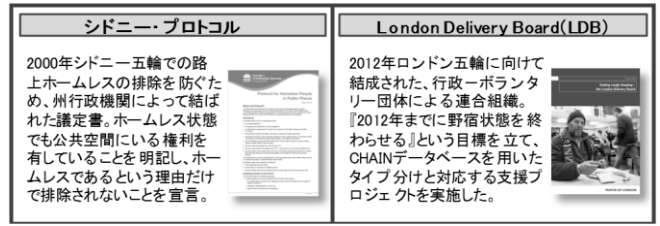
【表 1】質問の概要

I. 団体の活動について	
I-1	団体の主な活動内容
I-2	住な連携団体
II. ホームレスの人の個人情報の取扱いについて	
II-1	ホームレスの人の個人情報を記録・蓄積しているか
II-2	記録・蓄積した個人情報をデータ化・活用しているか
II-3	ホームレスの人の個人情報を他団体と共有しているか
III. 地域生活移行支援事業について	
III-1	ホームレス地域生活移行支援事業への評価
IV. 制度移行について	
IV-1	現時点で団体の活動に制度移行の影響があるか
IV-2	生活困窮者自立支援法の評価・意見
V. 五輪・パラ五輪について	
V-1	現時点で団体の活動に五輪・パラ五輪の影響があるかまたは、排除の事例などを聞いているか
V-2	五輪・パラ五輪に向けて取り組みを行う考えがあるか。また、五輪・パラ五輪をホームレス問題を好転させる契機と捉えて取り組むことについてどう思うか
VI. 海外の事例への意見	
VI-1	シドニー・プロトコルについて
VI-2	ハウジング・ファーストモデル、住宅セクターとの協働
VI-3	London Delivery Board 連合組織体について

【表 2】民間支援団体の概要と得られた意見(3 章の主たる成果)

調査日	2015年6月26日	2015年7月10日	2015年7月15日	2015年7月23日	2015年7月29日	2015年8月6日	2015年8月12日
対象団体	A	B	C	D	E	F	G
I	I-1 調査・出版・シェルター事業 全国組織、同地域支援団体等	入居支援・生活相談・交流・広報 支援団体、ほか情報交換会等	無料診断・生相・宿泊・炊き出し・OR 同一地域の支援団体等	生活支援、シェルター、無料診療、ORなど 共同プロジェクトを行う4団体	相談会・OR・提言 更正保護施設、支援団体	共同効率・OR・生相・医相 他地域支援団体など	OR・おに・バト・生相・宿泊支援等 行政、他地域支援団体など
II	II-1 ○ シェルター事業 II-2 × ミットはわかるが大変 II-3 ×	○ 入居支援、生活相談 ○ 2011年分まで分析済み △ 基本的にはない	○ 相談記録、アクセスなど ○ Excel化 △ 基本的にはない	○ 4団体共有のクラウド型電子カルテを利用。アクセス権限は人により異なる	○ 相談会の記録 ○ つながる相談の記録 × (月1回、5500件)	○ 生活相談 × していない ×	○ 宿泊、医療従事者の記録 × していない ×
III	III-1 ○ 生活サポートなどついた	△ 賛成の立場だったが、都の関心が失われた面も	△ 路上生活者は減ったが、孤独化の問題も。	—	△ 提供された住環境 ×	× 特定の層を対象にしていた点	△ 公園問題の終焉、コスト的に再びは無理
IV	IV-1 ○ 目下の課題 IV-2 × 一時生活支援、中間就労の拡充希望、定義を残す	△ 調査中 △ 対象があいまい。大都市では従来の自立支援残すべき	× 影響なし — むしろ生活保護基準直しの影響がある。	× 影響なし — 使える制度になればよい	△ 調査中 △ 区の負担増によるサポート低下懸念	× 影響なし	△ 現状のホームレス者をどうするか
V	V-1 × まだ話が出ていない V-2 ○ 好意的	○ 明治公園、霞ヶ丘アパート、徐々に排除が強くなる	× 現状影響はない	× 現状影響はない	△ 排除があれば対応・発信していく	○ 明治公園関連	△ 一部影響あり
VI	VI-1 — 社会権利規約を参照したのだろうか VI-2 ○ 住宅分野の巻き込み必要 VI-3 —	○ (のちに渋谷区へ提言でプロトコルを紹介) ○ 住宅と福祉の分野の交流の場創出、HF推進 △ 東京では考えにくい	— — 合理的な政策への偏見や差別を問題視	○ 五輪後は懸念 ○ 公共空間の権利を住宅部局が主導している点がすごい。ぜひ日本でも。 ○ HF推進。住宅分野との関係に課題	○ 団体の理念に一致。 都や区で作りたい ○ 居宅保護の原則を遵守すべき	○ (警察との関係性に驚き) △ 全て路上から居宅に移行すれば話は別	○ シドニー型がよい。困窮者法に代入 △ 危険性を孕む

凡例：生相…生活相談、医相…医療相談、宿泊…宿泊支援、OR…アウトリーチ/O…同意・ポジティブ、△…どちらでもない、×…否定、ネガティブ、—…回答なし



【図 2】紹介した海外の事例

### 3-2. 各支援団体の意見

各団体から得られた意見を【表 2】にまとめた。制度移行の影響があるとしたのは調査や提言を行っている 3 団体のみであった。五輪・パラ五輪による影響として明治公園の立ち退き等が挙げられた。五輪・パラ五輪に対して独自の取り組みを行っている団体はなかったが、五輪・パラ五輪を HL 政策転換の契機として捉えることに対して概ね好意的な意見を得た。海外の事例については、理念レベルで共有しやすいシドニー・プロトコルは好意的な意見を得た一方、ロンドンの行政-民間の連合体 London Delivery Board(LDB)、CHAIN<sup>6</sup>については東京では構想するに足る状況でないと考えていることが分かった。

### 3-3. 本章のまとめ

以上、3 章では民間支援団体の意見を尋ね、主たる成果として【表 2】を得た。五輪・パラ五輪に向けた取り組みについては概ね好意的であった。調査者と各団体との関係が構築されたことも本章での成果であると言える。

## 4. ロンドンとの比較に見る東京の現状の再認識

### 4-1. ロンドン調査報告会の実施

本章では、ロンドンの HL 政策を事例として紹介し意見交換する場として「ロンドン調査報告会」【表 3】を開催する。前章及び連絡できる限り全ての支援団体、行政職員、研究者等、現在ホームレス支援に関わっている様々なステークホルダーを招き、来場した人々に意見を尋ねた。

報告会は〈第 1 部〉ロンドンの事例紹介、〈第 2 部〉ロンドン-東京の比較及びディスカッションからなる。

〈第 2 部〉では両都市の

①HL 人口調査の方法

②五輪・パラ五輪前後の

タイムラインの比較を行い

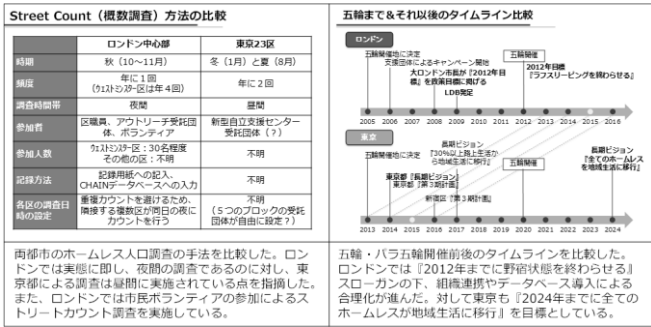
【図 3】、東京において

夜間の路上ホームレス人口の調査を協働で行う

ことを提案した。

【表 3】ロンドン調査報告会の概要

開催日	2015年10月26日(月) 19:00-21:00
場所	東京工業大学大岡山キャンパス
内容	調査者らが2015年9月に実施したロンドン現地調査の報告・意見交換
参加者	民間支援団体のメンバー、行政職員、研究者、学生、一般参加者など25名
プログラム	19:00- はじめに 19:10- 〈第1部〉ロンドンの事例紹介 ①ロンドン全体のラフスリーパー政策 ②ロンドンの特別区によるラフスリーパー支援 ③ニューアム区におけるオリビック関連開発と今質疑 19:40- 〈第2部〉ロンドン-東京の比較 20:00- ディスカッション 20:20-



【図3】報告会で示したロンドン-東京の比較(一部) 作成:ARCH

### 4-2. ロンドン調査報告会で得られた意見

報告会(第2部)のディスカッションでの主要な議論の流れを【図4】に示す。

ロンドンでは路上HLの人を個人同定するデータベースを基に、その野宿期間に対応した支援施策を実施している。こうした合理化された手法を東京に適用した場合、対象と対応を誤ると、排他的な対応になりかねないとの意見が見られた。これについては、ロンドンとの市民意識の違いについても指摘され、市民がHL排除を良しとしない状況であるか否かも重要な条件だと考えられる。また、五輪・パラ五輪との関連では、路上よりもむしろ不安定居住状態に対する居住問題としての展開についての指摘があった。夜間路上HL人口調査実施の提案についてはその位置づけや目的、方法に関して多様な意見を得た。実態については目的や方法如何では排除等にも利用され得る情報であり、その扱いは慎重になる必要があるという指摘があった。実態調査についてはこうした懸念が示された一方、既存の調査(後述)では十分実態が捉えられていないこと、及び東京のHLの実態の全体像は誰にも把握されていないという認識は共有されていた。

### 4-3. 本章のまとめ

以上、4章ではロンドン報告会として多様な立場の人々を招き、主たる成果として【図4】を得た。ロンドンの事例の東京への適応可能性について、注意すべき点が多数挙げられた。副次的な成果として様々なステークホルダーが集まる機会を作り、また東京の現状を把握する上でのロンドンの五輪への取組とタイムラインの比較を参加者と共有した。

## 5. ストリートカウント(市民参加型調査)の実施

### 5-1. ストリートカウント調査の概要

本章では、東京都による既存のHL人口調査「路上生活者概数調査」は昼間の調査であり実態を十分捉えられていないということから、前章報告会で提案したストリートカウント(SC)調査を実施する。SCは海外で実施されている市民参加型の調査手法で、多くのボランティア参加者の協力を得て、夜間の路上HL人口を徒歩により確認するものである。

今回は渋谷・新宿・豊島の3区を対象範囲に『2016東京ストリートカウント(東京SC)』と題して実施した【図5】。調査日程と参加者を【表4】に、調査手法について東京都による「路上生活者概数調査」と比較したものを【表5】に示す。また、調査の準備として上記3区内の①民間支援団体の活動への参加、②計5回の予備調査、③ウェブ等でのボランティア参加者募集④事前説明会・意見交換会を実施した。

【表4】東京SC日程と参加者数(2016)

対象地	渋谷区	新宿区	豊島区
日時	1月12日(火) 24:30~27:00	1月13日(水) 25:00~27:30	1月14日(木) 25:00~27:30
天気	晴れ	晴れ	晴れ
気温	0.7℃	2.1℃	3.8℃
風	1.4m/s	2.5m/s	2.7m/s
参加者	研究者、支援団体メンバー、学生、一般市民等		
募集人数	28人	34人	22人
参加人数	35人	41人	35人

【表5】調査手法の比較

	東京都による「路上生活者概数調査」	2016東京ストリートカウント
目的・対象者	都内における路上生活者数を把握するため、道路、公園、河川敷、駅舎等の各施設別及び各区市町村別の人数調査を実施(東京都福祉保健局HPより)	夜間の路上ホームレス人口を把握するため、対象3区内調査範囲の路上や公園などで寝ている人を記録。また、調査時に寝ていないが路上生活をしていると思われる人の人数も記録。
調査方法	各施設管理者の目視による確認調査とし、直接アンケートやダンボール等の中を確認したり、路上生活者に対する聞き取りは行っていない。(同上)	参加者の目視による確認調査。小屋やテントは1名としてカウント。駅周辺など多く徒歩調査する徒歩班と、区内外周囲の公共施設等を含む車移動班を編成。
記録項目	場所分類(道路、駅構内、公園、河川、公共施設、その他施設)/性別 (※上記HPで公開されている情報)	左記に加え、野宿の状態(小屋、テント、段ボール)、寝ていない状態(歩いていて、立っている、座っている等)/特徴や状況

### 5-2. ストリートカウント調査の結果と過程

#### (1)SCの結果

東京SCの各区での結果を【表6】に示す。表中( )内は昨年同時期の東京都「路上生活者概数調査」(昼間調査)結果であり、東京SCでは3区ともそれを大きく上回る人数を確認した。

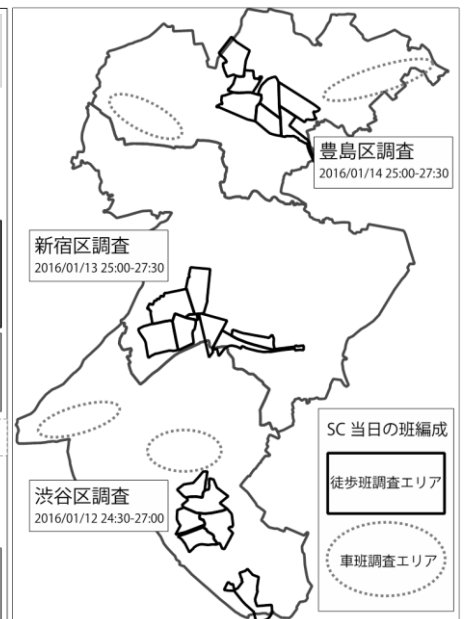
【表6】調査結果

(5章の主たる成果)

	全体[人]	性別[人]		
		男性	女性	不明
渋谷区	189(89)	33	3	153
新宿区	366(70)	104	3	259
豊島区	116(47)	47	4	65
計	671(206)	184	10	477

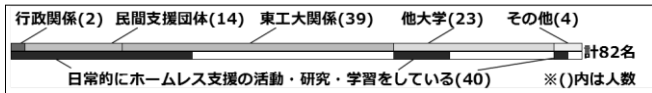


【図4】ロンドン調査報告会ディスカッションでの主な議論(4章の主たる成果)



【図5】東京SCの調査範囲

## (2)東京 SC の参加者



【図6】東京 SC 参加者の内訳

3日間の東京 SCには募集人数を上回る延べ111名、実数82名の参加協力を得た。内訳は【図6】であり、このうち50名は学生だった。

## (3)各ステークホルダーの対応

東京 SC 実施にあたり民間支援のメンバー、及び HL 関連の研究者等に協力を呼びかけ、準備段階での情報提供や、事前オリエンテーションでの意見交換等で協力を得た。当日は6つの民間支援団体からの参加者を得た。また、今回は行政担当部局には正式な協力要請は行わなかった。調査についてはメディア(新聞4社、TV2社)の取材を受け、うち新聞4社で報じられた。記事では学生主導による、五輪・パラ五輪に向けて HL 施策の進展を目指す、ものとして特徴づけられた。また、支援団体から調査結果のうち路上 HL の人の居場所情報が排除や襲撃に利用され得るため、公開は控え慎重に扱うべきであるという意見を得た。

### 5-3. 本章のまとめ

以上、5章では市民参加型の SC 調査を実施し、主たる成果として東京都調査を上回る路上 HL 人口を確認した【表6】。副次的な成果として、予備調査より、対象範囲内のアウトリーチが及んでいない範囲があることがわかった。また、多くの市民の参加を得、またメディア等に報じられ、これまで HL 支援に関わりを持たなかった市民に対する問題提起のひとつの契機となった。なお、東京 SC の結果報告会を参加者向け、一般向けにそれぞれ実施する予定である。

## 6. 総合考察・結論

本研究では、東京において HL 問題を如何に同定し取り組み得るかという問いに対するひとつの形として、海外事例を参照しながら五輪・パラ五輪を契機としてステークホルダーが協働し HL 支援政策を進展させ得るかという命題の下、各

アクションを試み、多くの関係者の協力を得ながら3つのアクションを実施できた。このことを以て、現時点で五輪・パラ五輪に向けたステークホルダーの協働の可能性は十分にあるということが本論の大きな結論である。

- 各アクションより得た成果と課題を【図7】に示す。また、各章による主たる成果と副次的な成果を挙げ、小結とする。
- ・3章(主) 東京都内の民間支援団体の五輪・パラ五輪への意見や海外事例の日本での適用についての意見を得た。
  - ・4章(主) 多様なステークホルダーのロンドンの事例に対する意見を得、都市間比較により東京を再認識した。
  - ・5章(主) ステークホルダーと東京 SC を実施し、渋谷・新宿・豊島区の夜間 HL 人口を把握した。
  - ・多くの民間支援団体との関係を構築した。
  - ・多様なステークホルダーが集まる意見交換の場を設定した。
  - ・ロンドンにおける事例を把握した。
  - ・既存の支援団体の活動範囲がわかり、アウトリーチの及んでいない範囲があることがわかった。
  - ・市民やメディアなどへ問題提起する契機をつくった。

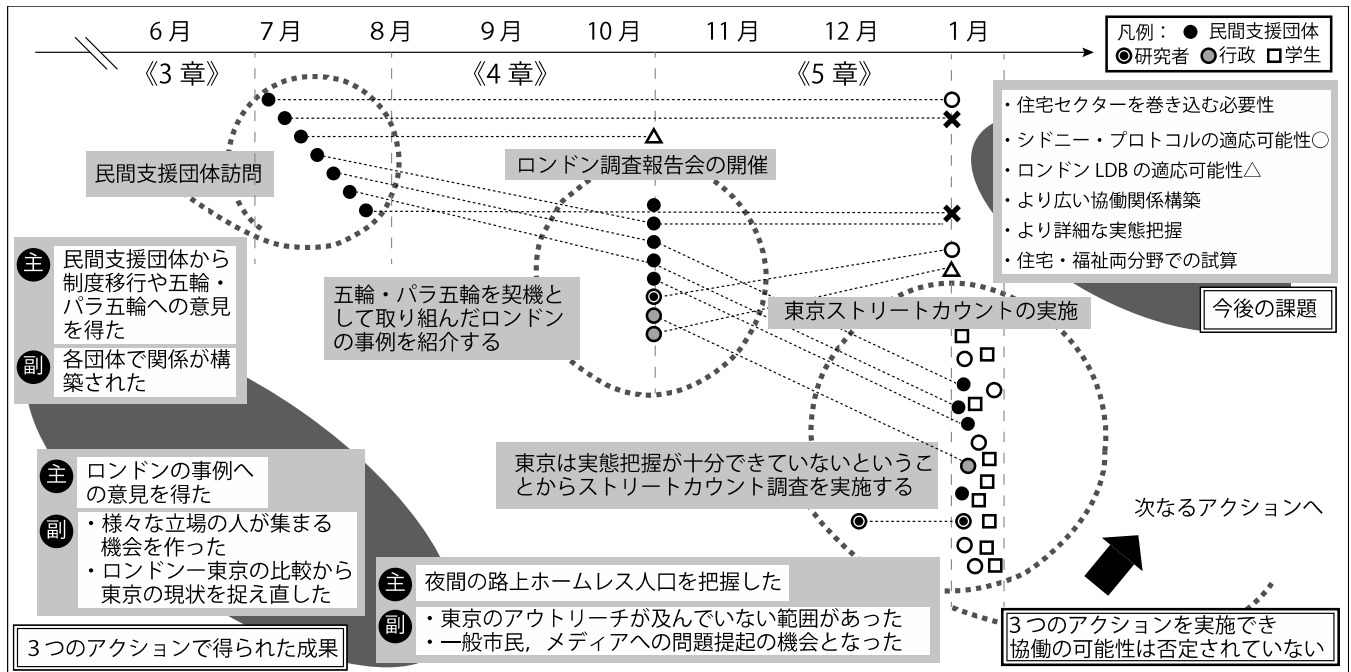
また、本研究を通して得られた今後の課題を挙げる。

- ・より詳細な実態把握による問題の同定
- ・行政福祉部局や多様なステークホルダーとの協働関係構築
- ・特に住宅セクターとの協働の為、HL の実態と住宅インフラ、サポート体制についての試算と試験的取り組み

以上の成果と課題から、東京が如何に HL 問題へ取組得るかを継続的に検証し、今後の展開とする。

### 【注釈・参考文献】

- 1) 岩田正美ほか(2005)『貧困と社会的排除』ミネルヴァ書房など多数
- 2) Lynn Minnaert(2012)「An Olympic legacy for all? The non-infrastructure of the Olympic Games for socially excluded groups」Tourism Management April. 2012. P361-P370
- 3) 河西奈緒/土肥真人(2011)「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 Vol.46 No.3 pp.1021-1026、及び北島拓也/河西奈緒/土肥真人(2014)「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」同上 Vol.46 No.3 pp.1089-1094, 2014
- 4) ホームレス支援全国ネットワーク(2014)『生活困窮者自立支援法施行』に際して今後のホームレス対策事業に関する要望書
- 5) 注2)参照。6) Combined Homelessness and Information Network の略称。



【図7】各章の成果と課題