

# オーストラリアのホームレス問題と支援の実態に関する研究

Homelessness issues and support systems in Australia

## 公共システムプログラム

07M43057 河西 奈緒 指導教員 土肥 真人

Public Policy Design Program

Nao Kasai Adviser Masato Dohi

### Abstract

Housing first approach is a relatively recent innovation in support system of homeless people and is an alternative to a system of transitional accommodation progressions. Australia is also shifting its policy from SAAP program to housing first. Interviews were conducted with several organisations in Australia regarding the idea, support system and the spatial aspect of homelessness. In conclusion, 1) the cultural definition of homelessness has been used by homeless sector in Australia. It identifies three segments of homelessness depending on the living place and contract condition; 2) the NPOs create a homeless sector which consists of direct services and representative peak body to cooperate with National, States and Local Governments.

## 1章：研究の概要

### 1-1 研究の背景と目的、方法

ホームレス（以下HL）問題は豊かな社会における貧困として、英米では1980年代末から90年代初頭、その他先進諸国では90年代後半に社会から注目が集まった<sup>1)</sup>。オーストラリアでは1985年に国の統一的HL対策 Supported Accommodation Assistance Program (SAAP) が始まり宿泊施設中心の支援体制を確立してきたが、20年以上に渡る取り組みはHL問題を解決するに至らず、2008年のHL白書を契機に早期予防を中心とする新支援体制へと政策方針が転換した。翌年にはNational Affordable Housing Agreement (NAHA) に統合される形でSAAPが廃止され、オーストラリアのHL支援は現在過渡期にある。

本研究では、オーストラリアの戦略的な支援施策を可能にしているHLの定義に着目し、定義と支援実態との相互関係を明らかにすることを目的とする。具体的にはHL支援システムと実際のサービス内容について文献調査と現地ヒアリング調査から支援実態を把握し、定義と実態の相互関係について分析・考察を行う。

### 1-2 先行研究

国際的には欧米諸国において大量のHL研究の蓄積があるが、オーストラリアを対象に含むものは限られている<sup>2)3)</sup>。オーストラリア国内ではHLの定義に関する研究<sup>4)</sup>、HL人口統計に着目した研究<sup>5)6)</sup>、支援施策に関する研究<sup>7)</sup>などがあるが、HL定義の枠組みを用いて個別の団体における支援実態を把握した研究はない。また、日本国内でオーストラリアのHL問題に関する研究・文献は見られない。

### 1-3 論文構成

2章はオーストラリアにおけるHL問題と政策史、HLの定義、HL人口統計の推移を、3章は行政によるHL支援策と実施体制、4章はHL支援団体らの支援システムと実態、5章は公共空間とHL、支援の関係を扱い、6章で総合的考察・結論とする。

## 2章：オーストラリアにおけるHL問題と定義の変遷

### 2-1 HL問題と政策史【表1】

HL問題と政策に関する主な出来事から、全体を4期に時代区分した【表1】。第I期はHL問題に対する国家施策の創始期で、HLが取り締まりの対象から支援の対象へと変化した時期である。第I期の終わりにはHomeless Persons Assistance Act 1974が制定され国家によるHL支援への姿勢が初めて示されるが、当時のHLへの認識は単身男性に限定されていた。

第II期はHL問題と支援の発展期であり、HLは様々な社会的弱者のグループへと広がった。この変化の根底にはポスト工業時代への社会経済体制の移行があり、不安定雇用の拡大がHL人口の増加と構成員の変化をもたらしたのである。若者や女性、家族など新たなHLのタイプに合わせた支援施策が展開され、結果それらを一本化した国の統一的HL対策SAAPが1985年に始まる。これはオーストラリアにおける宿泊施設中心型のHL支援体制を決定付けた施策であり、またHLが国家

【表1】HL問題、政策史と定義の変遷

年	出来事	時代区分	定義
1960s	ドヤ街を主な対象とした研究 浮浪罪、酒酔い罪の対象としてのHL	I. 創始期	【縦方向の概念拡大】 単身男性HLのみ
1973	Jordanが若者HLの増加傾向を指摘 国がHL小委員会と報告書を作成		
1974	HL Persons Assistance Act制定		
1979	若者サービススキームの実施(~82年)	II. 発展期	【横方向の概念拡大】 若者、女性、家族等を含む拡大した定義の模索
1982	若者HLのための上院委員会を編成		
1985	SAAP第一期開始(~89年)		
1986	若者HL手当の支給開始		
1989	SAAP第二期開始(~94年) Burdekin報告書で若者HLが社会問題化		
1994	SAA Act制定 SAAP第三期開始(~2000年)	III. 成熟期	【共有された定義】 コミュニティの住宅水準による文化的定義
1995	SAAP機関の全国データ収集開始		
1996	センサスで初のHLカウント戦略		
2000	SAAP第四期開始(~05年)		
2001	センサスによる第二回HLカウント		
2005	SAAP第五期開始		
2006	センサスによる第三回HLカウント	IV. 転換期	
2008	HL白書による政策方針の転換		
2009	SAAPがNAHAに統合される		

の重要課題のひとつとなった画期的出来事であった。

第Ⅲ期は Supported Accommodation Assistance Act 1994 (SAAP 法) 以降の HL 支援の成熟期と言える。HL 支援体制が体系化し、国が HL 人口のデータ収集と分析を開始、政府の関連機関や非政府団体間のネットワーク化も進んだ。さらに支援を行う非政府団体らは HL セクターと呼ばれる一部門を築き、代表団体を組織してセクターの意見を国や州の政策に反映する仕組みが出来上がった。

最後に第Ⅳ期は HL 白書を契機に始まる HL 支援体制の転換期であり、早期介入や主流サービス (mainstream service) と呼ばれる一般的な扶助や保健、雇用サービスによって HL 化や HL 状態悪化の予防に焦点が当てられた。同時に宿泊施設からアフォーダブル・ハウジングの供給に政策重点がシフトし、SAAP が NAHA に統合され実質的には廃止されるなど、支援システムのダイナミックな変革が現在推し進められている。

## 2-2 HL の定義【表1】【表2】

前節の時代区分に沿い HL の定義を見ると、第Ⅰ期は HL 概念が単身男性に限られていた一方で、一時シェルターや下宿の間に住む人々を HL に含める「縦方向の概念拡大」があった。第Ⅱ期になると新たな HL タイプの出現により女性や若者、先住民等を含む「横方向の概念拡大」があり、複数の再定義への取り組みを経て最終的に第Ⅲ期とⅣ期では一つの HL 定義が政府を含む支援組織の間で共有されるに至る。

現在オーストラリアで用いられている定義は Chamberlain と Mackenzie が 1992 年に発表した HL の文化的定義<sup>8)</sup>である。Chamberlain らは HL が社会的に構築された文化的概念であり、コミュニティに共有される最低限の住宅水準が HL を決定すると主張し、オーストラリアにおける最低限の住宅水準は「自身の寝室、リビング、キッチンとバスルームのある小さな賃貸アパート」とした。このラインを下回る人々が HL と定義される。文化的定義はさらに経験的判断から HL を 3 つのグループに分類した【表2】。

HL の文化的定義は住宅水準を用いるため、若者や DV 被害者の女性、家族、単身男性、先住民など全ての HL グループに等しく適用できる客観性がある<sup>9)</sup>。

## 2-3 HL 人口の統計データ【表3, 4, 5】

オーストラリアの HL に関する統計は、2008 年まで毎年集計された SAAP 統計と 5 年に一度のセンサス統計の 2 つがある<sup>10)</sup>。センサスは文化的定義に基づく HL 人口のカウント戦略を持ち、一般的にカウントから漏れやすい 1 次 (路上) HL も統計に含めている。最新の 2006 年センサス<sup>11)</sup>では 104,676 人の HL がカウントされた。24 歳以下の若者が占める割合は全体の 43%、女性 HL は 44%、家族 HL は全世帯の 10% など、単身男性 HL とは大きく異なる HL 像が見られる。文化的定義の分類では 2 次、3 次、1 次 HL の順に HL 人口が多くなっている。

【表3】年齢別 HL 人口

	人口	割合(%)
12歳未満	12133	12
12-18	21940	21
19-24	10504	10
25-34	15804	15
35-44	13981	13
45-54	12206	12
55-64	10708	10
65歳以上	7400	7
計	104676	100

【表2】HL の文化的定義

適切な住宅状況	(最低水準以上)
不適切な住宅状況	最低水準に近い住宅状況にある人々
3次HL	下宿等の間に恒久的に住むが、自身のバスルームやキッチンがなく、その場所の保有権が保障されていない人々
2次HL	様々な形態の一時的シェルターを動き回る人々。ただし友人宅、緊急宿泊施設、若者避難所、ホステルと下宿を含む
1次HL	宿泊施設を持たない人々。路上、废墟、鉄道車両、橋の下、公園に住むなど

【表4】文化的定義による HL 人口

	HL人口	男(%)	女(%)
下宿	21596	72	28
SAAP施設	19849	47	53
友人宅等	46375	52	48
路上等	16375	60	40
計	104676	56	44

【表5】世帯別 HL 人口

	世帯数	割合(%)
単身者	57182	76
カップルのみ	10160	14
子のある家族	7483	10
計	74825	100

## 3章：オーストラリアにおける HL 支援制度

### 3-1 行政の仕組み

オーストラリアの行政は国 (連邦政府)、州あるいはテリトリ政府、地方自治体の 3 段階で構成される。オーストラリアでは州政府の権限が強く、多くの全国的な政策が国と州の合意の下で行われている。

### 3-2 社会保障制度

社会保障制度は、国の機関である Centrelink と Medicare を通して給付される仕組みになっている。給付金の種類は全 8 カテゴリーで 35 項目あり<sup>11)</sup>、そのうち特に HL と関わりのあるものは特別給付金、家族、障害者、若者、先住民向け給付金等の 10 項目である。住宅補助に特化した給付金はなく、各項目に住宅手当が含まれている。

### 3-3 HL プログラム

1985 年以来オーストラリアの HL 支援策は SAAP を軸に進められてきた。プログラムの目的は HL が最大限の自立を達成できるように移行的な宿泊施設と関連サービスを提供することと SAAP 法で定められている。SAAP は国と州政府 (全 6 州 2 テリトリの政府) 間で結ばれた協定により実施され、国から州への出資に州自身の予算を加えて HL 支援団体に補助金を出している。SAAP の出資を受けるのは主に非政府の団体と一部の地方自治体で、2007 年度には 1550 の団体が補助を受けた。これらの団体は小規模なものから全国規模まで多岐に渡り、提供しているサービスも宿泊施設を中心として様々である。

2008 年に Rudd 首相と住宅局大臣が公開した HL 白書は、2020 年までに HL 人口を半減させる目標を立て、そのために HL の早期予防とアフォーダブル・ハウジングに重点を置く政策方針を打ち出した。翌年には新方針を反映し SAAP に代わる NAHA 協定が結ばれるが、この協定が結ばれるに至った背景には政府全体の構造改革という、より大きな文脈がある。これは国から州へ支払われていた 90 を超える特別目的支払い金

(Specific Purpose Payment[SPP]) を 5 つの SPP へ合理化するもので、各 SPP に対応する 5 つの国家協定が結ばれ<sup>12)</sup>、さらに特定プロジェクトへの出資に関する協力関係 (National Partnership[NP]) がいずれかの協定に属する形で合意された

【表6】。この内住宅分野の SPP に対応する国家協定が NAHA であり、公共住宅や賃貸支援のプログラムと SAAP の統合がされている。NAHA に属する NP の一つに National Partnership Agreement on Homelessness (NPAH) があり、HL 支援への資金配分や達成目標値、各レベルの行政体が果たす責任が定められている。

【表6】SPP と国家協定の対応関係

分野	SPP	国家協定	NP
保健	National Healthcare SPP	National Healthcare Agreement	・Preventive Health等
教育	National Schools SPP	National Education Agreement	・Early Childhood Education等
労働	National Skills and Workforce Development SPP	National Agreement for Skills and Workforce Development	・Productivity Places Program等
障害	National Disability Services SPP	National Disability Agreement	-
住宅	National Affordable Housing SPP	National Affordable Housing Agreement (NAHA)	・Homelessness (=NPAH) ・Social Housing
先住民	-	National Indigenous Reform Agreement	・Indigenous Remote Service Delivery等

### 3-4 地方自治体

地方自治体の HL 問題への取り組みは各地で様々だが、全国的に見ると国や州政府に比べあまり対策がなされていない。取り組みが盛んなのはシドニー市やメルボルン市など大都市部の地方自治体で、市行政の内部に HL 対策専門の職員を置いている。また、地方公共団体は地域の公共空間の管理を行う点で HL 問題との関わりを持っている。

#### 4章：オーストラリアにおけるHL 支援の実態

##### 4-1 調査概要【表7】

調査はシドニー6団体とメルボルン2団体※)を対象とし、各地方自治体、peak body、直接的サービス提供団体に対してヒアリングを行った。調査内容は団体の基本データ、HLを脱却するまでのプロセスデザイン、団体間のパートナーシップ、空間とHLの関係についてである。

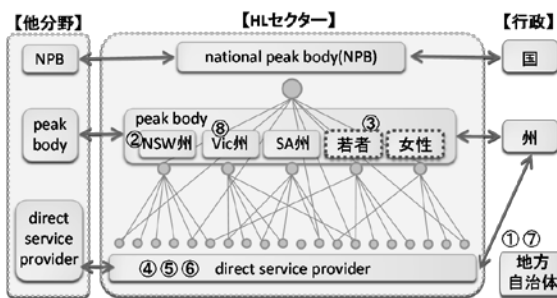
【表7】 調査概要

調査方法 (1~2時間)	ヒアリング調査	調査項目 ■組織の活動実態 ■サービス提供の問題点 ■HL脱却のプロセス(5章) ■脱却の阻害要因 ■総合的支援と組織間連携 ■都市空間とHLの関係	
調査時期	2009年9月7日 ~9月15日		
調査対象	シドニー	地方自治体	①The City of Sydney [シドニー市]
	peak body		②Homelessness NSW [HL NSW]
	direct service provider		③Youth Accommodation association [YAA]
			④Mission Australia [MA]
			⑤I-CHOSS
			⑥Wesley Mission [Wesley]
	メルボルン	地方自治体	⑦City of Melbourne [メルボルン市]
	direct service provider		⑧Council to Homeless Persons [CHP] ●HR&SS Inc. (障害者支援)

##### 4-2 HLセクター【図1】

HL支援を行う非営利団体らの総体はHLセクターと呼ばれ、体系的に一つの部門が築かれている。調査より明らかになったセクター構造について説明する。

HLセクターは3層構造になっており、セクター全体を代表するnational peak body (npb)、州あるいはHLの一分野を代表するpeak body、その下に直接HLの人々に宿泊施設や関連サービスを提供するdirect service provider (サービス団体)がある。npb、peak bodyとサービス団体はメンバーシップによる所属関係にあり、npbであるHomelessness Australiaにはpeak bodyとサービス団体を合わせて300以上のメンバーが所属している。支援団体は全国で1,500以上があるが、全ての州や分野にpeak bodyが存在するわけではなく、また全ての団体がnpbやpeak bodyに所属しているわけではない。各役割は、npbはHLセクターを代表して国策提言や全国会議の開催、他分野のnpbと連携をし、同様にpeak bodyは主に州規模で政策提言や他分野との連携をする。

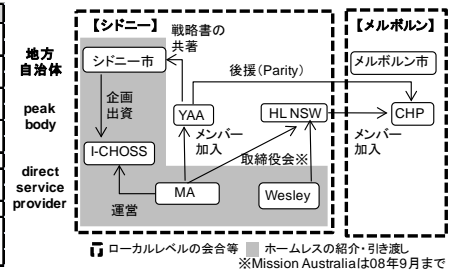


【図1】 HLセクターの構成

【表8】 団体の基礎データ

団体	スタッフ	運営費(\$)	資金源
シドニー市	15名	-	・市の予算 ・プロジェクト別補助金
HLNSW	2名	-	・政府補助金 ・メンバーシップ年会費
YAA	46名	190万	・政府補助金 ・メンバーシップ年会費
MA	不明 (3365名)	(3億)	・自身の運営サービス ・政府補助金
I-CHOSS	23名	-	・政府補助金
Wesley	80名 (2158名)	(1億5千万)	・政府補助金 ・宿泊施設の賃料
メルボルン市	12名	-	・市の予算 ・政府補助金
CHP	12名 (+ボランティア7名)	-	・メンバーシップ年会費 ・定期刊行物

( )内はホームレス部門以外を含めた団体全体の数値



【図2】 団体間の連携

【表9】 団体による支援実態

支援の種類	セクターとしての活動										直接的支援					計																									
	公式会議への参加	公式会議の開催	政策提言	政策作成	国・州政府との協議	地方公共団体との協議	研究活動	研究活動への参加	情報提供	各団体との意見交換	地方訪問	3次HL+	2次HL	1次HL																											
シドニー市	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	18																										
HLNSW	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	10																										
YAA	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	22																										
MA	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	27																										
I-CHOSS	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	6																										
Wesley	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	20																										
メルボルン市	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	16																										
CHP	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	13																										
計	4	7	4	3	7	7	7	5	7	1	2	2	2	1	3	6	5	4	1	2	2	2	2	3	4	3	1	2	4	3	1	5	1	2	5	2	4	2	2	2	132

【表 10】 文化的定義の比較

	原案 (1992)	センサス① (1997)	センサス② (1999, 2003, 2008)	ホームレス白書 (2008)	NPAH (2009)	
不適切な住宅 状況 inadequately housed	最低限の水準に近い住宅状況にある者 ※HLに含めない	【第3段階の相対的HL】 住宅に「home」の状態にない、例えばセキュリティ、安全性、適切な水準において	-	-	-	最低限の住宅水準 キャパバンパー
3次HL tertiary homelessness	民営下宿の間に恒久的に住む者で、自身のバスルームあるいはキッチンがなく、住宅保有権の保障がない	【第2段階の相対的HL】 民営下宿の間に恒久的に住むことを強いられている者	13週間以上の中期から長期ベースで下宿に住む者	下宿あるいはcaravan parkに住み、それが短期間でも長期間でも、保障された賃貸借契約と個人の設備がない者	12週間を越えた中期から長期ベースで下宿に住む者	下宿
2次HL secondary homelessness	友人宅、緊急宿泊施設、若者避難所、ホテルと下宿を含む様々な形態の一次的シェルターを動き回る者	【第1段階の相対的HL】 避難所、ホテル、下宿あるいは友人宅といった、様々な形態の一次的か中期のシェルターを動き回る者	頻繁にある一時的シェルターから別へ移動する者。センサスの晩はSAAP宿泊施設に居る者、自身の宿泊施設がないので一時的に他の世帯と同居する者、12週間以下の短期ベースで下宿に泊まる者	友人あるいは親戚の家に宿泊し、他に通常の住所を持たない者／専門のホームレスサービスに居る者	緊急あるいは移行的宿泊施設に居る者、自身の宿泊施設がないので一時的に他の世帯と同居する者。また政府や非政府組織によって提供される移行的宿泊施設に居る者、12週間以下で一時的に下宿に住む者も含む	知人宅 SAAP 宿泊施設
1次HL primary homelessness	慣例的な宿泊施設のない者(路上、廃墟、鉄道車両、橋の下、公園に住むなど)	【絶対的HL】 頭上に満足できる屋根のない者、路上、橋の下、廃墟に住む者	路上や公園に暮らす、廃墟に不法定住する、車や鉄道車両を一時的シェルターとして使うなど、慣例的な宿泊施設のない者	路上生活者あるいは即席の家に住む者	慣例的な宿泊施設のない者で、路上やその他公園などの公共の場所に住む者、建物に不法定住する者、あるいは乗り物を一時的シェルターとして使う者を含む	宿泊施設なし =公共空間

5章： 公共空間とHL問題、HL支援

5-1 文化的定義の構成要素【図5】

オーストラリアにおけるHLは文化的定義を通して認識されており、反対に定義の構成要素からその認識を捉えることができる。文化的定義の原案とこれを採用した行政文書の記述を比較する。

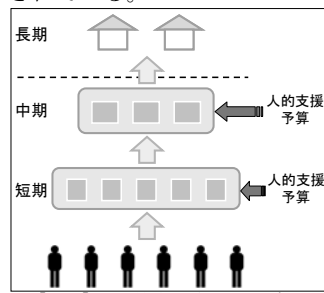
定義は全ての文献に共通して宿泊施設の種類や設備といった空間的要素をベースに分類されており、一部に時間的な概念と権利の保障についての記述が見られた。空間的要素の境界はHLの分類と一致せず、2次HL、3次HL、非HLは空間に時間と権利の要素を合わせて分類される。2次や3次HLは宿泊施設があっても権利の保障が不確かで、彼らがHLと認識される理由はここにある。唯一空間とHL境界の一致が見られるのは1次HLで、公共空間は空間や権利体系が他と全く異なる存在であると捉えることができる。

5-2 慢性的HLと公共空間

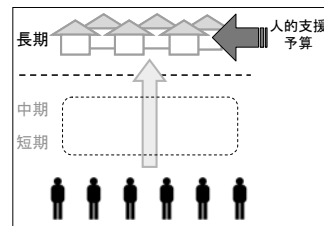
調査で聞かれた慢性的HLに関わる実態と意見を整理した。慢性的HLは1次HL状態が長期化した最も複雑な問題を抱えるグループで、一般システムからの排除、HL長期化による生活スタイルの変化、HL支援システムと公共空間からの排除という問題が見られた。政府の新方針はこの慢性的HLに特化した支援を推し進めており、2020年までに慢性的HLをゼロにする戦略を立てている。またシドニーとメルボルンは州政府の部局間で結ばれたプロトコルを持っており、HLが公共空間にいる権利を尊重する姿勢が示されている。

5-3 ハウジング・ファーストによるパラダイムシフト

ハウジング・ファーストはアメリカで生まれたHL支援手法で、移行的宿泊施設によってHLを住宅に入る準備段階に引き上げる旧来の発想(図3)を止め、路上ホームレスをまず住宅に入れそこで関連サービスを提供し住宅に定着させる手法である(図4)。住宅供給を増やしそこに支援サービスを集中する方が住宅定着率も高く社会コストも少なく済むことがデータから証明されている。現在オーストラリアでも慢性的HLゼ



【図3】 移行的宿泊施設のモデル



【図4】 ハウジング・ファースト

ロ目標達成のための有効な手法としてハウジング・ファーストが取り入れられている。このゼロ目標はHLを公共空間から排除しシェルターへ収容する行為に転じやすい問題があるが、文化的定義がHLと非HLの境界を3次HLの上に設定するためシェルターではない質の保障された住宅供給がされる。またプロトコルにより公共空間にいる権利も同時に保障され、収容ではない新たな支援手法としてハウジング・ファーストの意義が見いだせる。

6章： 総合考察・結論

6-1 総合考察

HLの文化的定義は権利面から宿泊施設の中にいる人々の一部もHLに含み、その空間に住む権利の保障がなければたとえ物理的な「屋根」や「家」があってもHLであることを示している。HLの支援は彼らが住む空間を巡る契約を結び権利を得ることを目指し、すなわち権利関係を通じた社会的包摂を目指すものである。一方で、彼らが公共空間にいる権利は社会的に保障されているが、これは特定の個人に対する契約ではなく、HL個人が社会に統合されたことにはならない。

6-2 結論

本研究より以下のことが明らかとなった。

- ①オーストラリアのHL定義は問題の拡大と共に推移し、住宅水準と経験的分類によるHLの文化的定義に収束した。
- ②行政によるHL支援策は宿泊施設中心のSAAP体制から早期予防と住宅供給重視のNAHAに転換し、政府の構造改革と共に体制の合理化が進められている。
- ③HL支援団体らは体系的なHLセクターを構成し、セクターの意見を政策に反映するための仕組みを持っていた。
- ④文化的定義とHLが公共空間にいる権利を述べたプロトコルにより、ハウジング・ファーストの意義が見出された。

<脚注>

1)2) Toro, P.A. 2007, 'Toward an international understanding of homelessness', *Journal of Social Issues*, vol.63, no.3  
 3) Minnery J. & Greenhalgh E. 2007 'Approaches to homelessness policy in Europe, the United States, and Australia', *Journal of Social Issues*, vol.63, no.3  
 4)8) Chamberlain, C. & Mackenzie, D. 1992, 'Understanding contemporary homelessness: Issues of definition and meaning', *Australian Journal of Social Issues*, vol.27, no.4  
 9) Chamberlain C. 1999, 'The geographical distribution of homeless people', *People and Place*, vol.7, no.4  
 6) Thompson D. 2007, 'What do the published figures tell us about homelessness in Australia', *Australian Journal of Social Issues*, vol.42, no.3  
 7) Fopp R. 1996, 'Nowhere to go: an analysis of the supported accommodation assistance program', *Australian Journal of Social Issues*, vol.31, no.2  
 9) 日本における定義は路上生活者のみをHLとして扱っており、この定義の違いがHLの支援施策やHLの全体像までも大きく変えてしまうことに注意したい。  
 10) SAAP統計はプログラム下で出資を受ける支援団体から収集する年間の累計データで、サービス利用者のみが対象となるためHL人口全体の把握はできない。一方センサス統計はオーストラリアの全人口を対象とする時間断面的なデータで、質的分析には不向きだがHL人口の数値を知るには有用な統計である。  
 11) Australian Bureau of Statistics 2006, 'Counting the homeless', ABS, Canberra  
 12) Centrelink 2009, 'A guide to Australian Government payments', Australian Government, Canberra