

アメリカ・ワシントン州におけるホームレス政策と実態 —連邦政策と州独自の政策の関係に着目して—

A study of the policies and actual status of homelessness in Washington State, US
—To focus on the relationship between federal policies and state ones—

時空間デザインプログラム
12M43150 菅原翔大 指導教員 土肥真人
Environmental Design Program
Yukihiro Sugawara, Advisor Masato Dohi

ABSTRACT

The Homelessness Housing and Assistance Act (HHAA) passed in Washington State (WA) in 2005 as the state act. It is unique in the US that the state agency mediates homeless support among the federal agency and local agencies by establishing the act only for homelessness. This study examines an ongoing situation of the WA, drawing on interviews with the staff of the WA agency and some local key agencies and Internet research. Three conclusions have been drawn: 1) WA government collects the Document Recording Fee (DRF) which is charged when the citizens acquire a real property in WA and provides grants to agencies supporting homeless people. 2) WA government has the database which collects the identified information of all homeless people in WA and it enables to provide grants effectively. 3) DRF and the database are required by the HHAA to end homelessness in WA.

第1章 背景と目的

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)制定以降、それを根拠に連邦政策としてホームレス問題に取り組んでいる。そのなかで主に、1993年に提案された「ケアの継続(Continuum of Care)プログラム」(以下CoC)と2002年から実施が為されているデータベースである「ホームレス管理情報システム(Homeless Management Information Systems)」(以下HMIS)の運用が、連邦政府におけるホームレス政策の基本方針となっている。そのなかで、ワシントン州は2005年にホームレス住宅支援法が制定し、既存のCoC及びHMISの仕組みを利用しながら州独自のホームレス支援政策を展開している。国もしくは基礎自治体レベルで主に政策が行われているアメリカにおいてワシントン州は特異な存在であるといえる。

そこで、本研究では、連邦政策及び州政策が関係する支援システムを持つワシントン州を事例として、ホームレス政策および支援システムとその運用実態を明らかにし、自治体として州がホームレス政策に関わる意義を考察することを目的とする。

1-2 先行研究と本研究の位置付け

アメリカ合衆国において、2009年に、マキニー法を大幅に

修正する「ホームレス緊急支援および住宅への速やかな移行法」(HEARTH法)が制定され、現行の制度へ至るのだが、連邦政策の運用実態把握を試みたものは、管見では、関口(2014)[#]だけであり、また、そのなかでも、州政策の把握や、州全体を俯瞰してはいない。

1-3 本研究の方法と構成

主な調査方法は、文献調査、対象地区であるワシントン州内のホームレス政策へ携わっている連邦政府機関、州政府機関、地方政府、NPOへのヒアリング調査である。2章から5章まではヒアリング調査・文献調査をもとに連邦政府、州におけるホームレス政策及びワシントン州内CoCにおける運用実態を把握し、その後、6章で総合考察、結論とする。

【表 1-1】 ヒアリング調査概要

時期	2014年9月15日～10月10日(1～2時間程度)	
対象	連邦政府	①ホームレス問題連絡協議会(USICH)
	州政府	②ワシントン州商務省
	地方政府	③キング郡ホームレス問題解決委員会(CEHKO)
		④シアトル市社会福祉省 データベース技術担当者
		⑤ピアス郡 Community Connections
		⑥ヤキマ郡社会福祉省
	NPO	⑦Plymouth Housing Group
		⑧Compass Housing Alliance
		⑨REACH
		⑩Low Income Housing Institute
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	

第2章 連邦政府におけるホームレス政策について

2-1 全米におけるホームレス問題の実態

緊急シェルター内及び路上で生活している家族もしくは単身者がホームレス数としてカウントされⁱⁱⁱ、その数は2014年1月に行われた人数調査によると全米で57.8万人ほどである。ホームレス数は、各CoCにおいてカウントされ、毎年「住宅都市開発省(Department of Housing and Urban Development)」(以下HUD)に報告されている。また、全米には414のCoCが存在し^{iv}、それらで全米の地理的範囲は網羅されている。ワシントン州においては、同調査によると18442人のホームレスがおり、また、州内に7つのCoCが存在する。そのうちの6つはそれぞれ1つの郡全体を地理的範囲としている。WA-501はワシントン州内の他の6つのCoCの地理的範囲以外の箇所全てを地理的範囲としたCoCである。【図2-1】【表2-1】



【図2-1】 ワシントン州内のCoCの地理的範囲

【表2-1】 ワシントン州内のCoC一覧

CoC Number	CoC Name
WA-500	Seattle/King County CoC
WA-501	Washington Balance of State CoC
WA-502	Spokane City & County CoC
WA-503	Tacoma/Lakewood/Pierce County CoC
WA-504	Everett/Snohomish County CoC
WA-507	Yakima City & County CoC
WA-508	Vancouver/Clark County CoC

2-2 連邦レベルのホームレス担当部局

「ホームレス問題連絡協議会(United States Interagency Council on Homelessness)」(以下USICH)は、1987年に制定されたマキニー法により認定された。連邦政府のホームレス問題対策のコーディネイト及び各レベルの行政における国家的なパートナーシップの構築を民間セクターとともに行っている。USICHは、連邦行政機関のなかで独立した機関であり、19の省庁^vの秘書官またはトップにより構成されている。

HUDは、1965年に設立され、持続可能な地域コミュニティと質の高いアフォーダブル住宅の創造を使命としている。また、連邦政府のホームレス対策の中心を担い、主にシェルターや住宅関連のプログラムを運営するほか、ホームレス対策の基本方針や地域の戦略計画策定、データ収集なども担う。

2-3 連邦レベルのホームレス支援プログラム

現行のHUDのホームレス支援プログラムのうち主要なもの、1996年から本格的に開始されたCoCプログラムとESG(Emergency Solutions Gants)プログラムの2つであり、

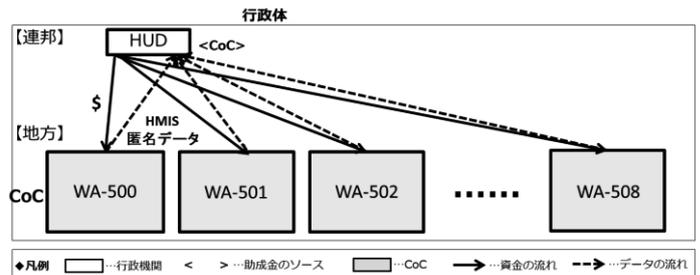
HEARTH法が根拠法となっている。またその有効活用のためにHMISが用いられる。CoCは助成金申請にあたって競争方式をとっている。【表2-2】に詳細を示す^{vi}。連邦政府戦略としてハウジングファースト^{vii}をとっていることもあり、恒久支援住宅関連のプロジェクトに多額の助成金が出ている。

【表2-2】 ESGプログラムとCoCプログラム

プログラム名	定型型(formula)	競争型(competitive)
	ESGプログラム	CoCプログラム
プログラム構成要素	1) 路上アウトリーチ 2) 緊急シェルター 3) 予防措置 4) 早期再居住 5) ホームレス管理情報システム(HMIS)によるデータ収集 6) 一般管理費	1) 恒久住宅 2) 移行住宅 3) 支援サービス 4) ホームレス管理情報システム(HMIS)の構築・運営 5) 予防措置
申請者資格者	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(州政府は必ず地方政府あるいはNPOへ分配しなければならない。地方政府は、地方政府やNPOによって運営されるプロジェクトへ分配してもよい)	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

関口(2014)より引用

HMISは、2002年から開始され、ホームレス個人レベルのデータと、ホームレス個人または家族及びホームレスになるリスクがある人に対する住宅及びサービスの供給に関するデータを収集するのに使われている。全てのCoCはHUDのデータ収集、管理、報告の基準を満たしたHMISを選び、運用しなければならない。CoCはHUDから助成金を受けるために、HMISの入力、データ提出が義務付けられており、つまり、CoCを通じてHUDからの助成金を受けているホームレス支援団体はHMISにデータ入力を行わなければならない。それによりCoCに集まったデータを、匿名化した状態で、それぞれのCoCがHUDへデータを送り、それを元にHUDは、全米の実態を把握している。以上の実態を【図2-2】に示す。



【図2-2】 HUDとCoCの関係図

第3章 ワシントン州におけるホームレス政策

3-1 ワシントン州におけるホームレス支援体制

ワシントン州では2005年に州法として、「ホームレス住宅支援法(The Homelessness Housing and Assistance Act)」(以下HHAA)が制定された。そこでは、①2015年までにホームレス半減を目標とした10年計画の策定、②年に一度のホームレスの人数調査(Point In Time)の実施、③年次進捗状況報告書の作成、④ホームレス数減少のためのドキュメント・レコーディング・フィー(Document Recording Fee, DRF)の使用、⑤HMISの実行、が定められた。

このようにワシントン州は、州としてホームレス支援のための法律を持っており、これにより、各郡に対して計画策定と対策を要求している。それを支援するために DRF を徴収し、独自の予算を創出し、ホームレス問題解決に取り組んでいる。

DRF とは、ワシントン州内において、不動産取得時に課される手数料であり、全てホームレス支援に使われている。2005 年法律発足時は、10 ドル/件を課し、規模は 3000 万ドルほどであった。そのうちの 60% が郡へ、残りの 40% が州の予算となっていた。その後、手数料増額を行い、2014 年度は、48 ドル/件を課しており、規模は 6500 万ドル程であり、おおよそ 3500 万ドルが郡へ、3000 万ドルが州の予算となっている。

3-2 ワシントン州のホームレス支援組織

ワシントン州においては、商務省(Department of Commerce)が中心となり、ホームレス政策に取り組んでいる。また、州として HMIS を保有しており、各郡に、個人が特定できるデータの提出を求めており、ワシントン州は州内のホームレス問題の実態を把握でき、効果的に助成できるように取り組んでいる。

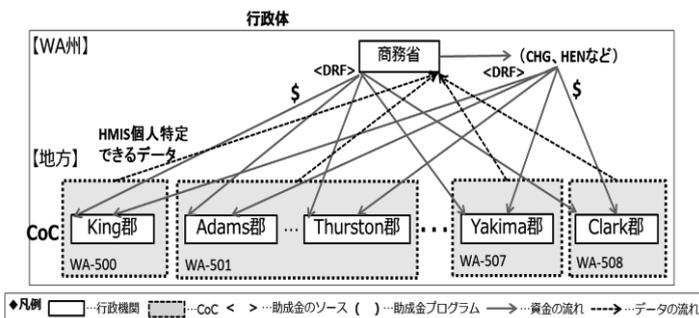
3-3 ワシントン州のホームレス支援プログラム

CHG(Consolidated Homeless Grant) は主に移行住宅(Transitional Housing)プログラムに対して助成され、HEN(Housing Essential Needs)は、家賃補助、生活必需品の提供を行うプログラムに対して助成されるプログラムである。これらは州のプログラムとして DRF の州予算から出ている。

3-4 ワシントン州と州内の各郡との関係

HUD は CoC を通して助成しているのに対して、ワシントン州は、郡を通して助成している。ワシントン州内の CoC は、1つの CoC 内に1つ以上の郡があることから、州は全ての CoC へ助成している。また、州は HHAA にて郡に個人が特定できる HMIS データの提出を要求しているが、WA-501 以外ではその CoC 内の郡が、WA-501 においては州・商務省が、HMIS の担当部局であり、それによりワシントン州は、州内を網羅しているデータを入手している。ワシントン州は HUD が構築した CoC の仕組みをうまく利用し、ホームレス政策を行っている。

以上の、ワシントン州、郡、CoC に関する資金及びデータの流れの実態を【図 3-1】に示す。



【図 3-1】 ワシントン州に関わる資金及びデータの流れ

第 4 章 Seattle/King County CoC(WA-500)におけるホームレス問題及び取組の実態

4-1 WA-500 内のホームレス支援体制

2000 年から 2001 年にかけて、キング郡におけるホームレス問題を解決しようと「キング郡におけるホームレス問題解決委員会(Committee to End Homelessness in King County)」(CEHKC)が設立され、2002 年には、そのメンバーである 8 団体が集まり、ホームレス問題解決へ向けた 10 年計画の策定が開始された。現在、キング郡では CEHKC が CoC の実施主体として、ホームレス問題解決へ向けて取り組んでいる。

4-2 WA-500 内のホームレス支援プログラム

WA-500 内で、CoC の助成金額は年々増加傾向にあるが、恒久支援住宅に関する助成金は年々増加しているのに対して、それ以外のプログラムに関する助成金は減少傾向にあり、連邦政策として、恒久支援住宅に注力していることがわかる。

【表 4-1】 WA-500 内の CoC プログラム助成金内訳の 2011 年度から 2013 年度における経年変化

	2011	2012	2013
恒久支援住宅 (%)	\$10,865,783 47.6	\$11,501,458 48.2	\$13,373,834 55.4
早期再居住 (%)	\$0 0.0	\$395,096 1.7	\$0 0.0
移行住宅 (%)	\$5,326,500 23.3	\$5,189,952 21.7	\$5,189,952 21.5
支援サービス (%)	\$5,436,987 23.8	\$5,380,943 22.5	\$4,190,225 17.4
HMIS (%)	\$403,714 1.8	\$403,714 1.7	\$403,714 1.7
安全な場所 (%)	\$791,627 3.5	\$791,627 3.3	\$791,627 3.3
CoC申請にかかる雑費 (%)	\$0 0.0	\$200,000 0.8	\$200,000 0.8
Total (%)	\$22,824,611 100.0	\$23,862,790 100.0	\$24,149,352 100.0

HUD の Dashboard Report

(<https://www.hudexchange.info/manage-a-program/coc-dashboard-reports/>)より作成

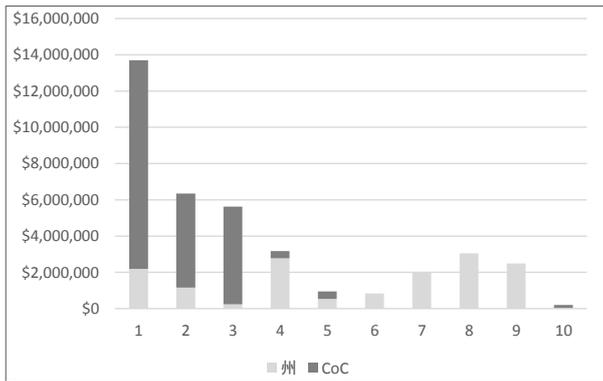
次に、ワシントン州からの助成金を受けたプログラムの内訳(2012)を【表 4-2】に示す。CoC プログラムに比べ、様々なプログラムタイプに助成金が出されていることがわかった。【図 4-1】をみると、傾向の違いは明らかである。

【表 4-2】 WA-500 内の州からの助成金内訳(2012)

	King	(%)	State	(%)
アフォーダブル恒久住宅	\$3,052,120	20.0	\$3,798,100	9.0
緊急シェルター	\$839,831	5.5	\$6,889,658	16.4
ホームレス予防及び早期再居住	\$2,777,348	18.2	\$10,032,382	23.9
恒久住宅	\$1,980,469	13.0	\$2,482,002	5.9
恒久支援住宅	\$2,191,917	14.4	\$4,848,789	11.6
サービス支援	\$237,990	1.6	\$3,986,525	9.5
移行住宅	\$1,154,290	7.6	\$3,419,965	8.1
データ収集など	\$540,286	3.5	\$1,932,670	4.6
資本構築	\$2,491,918	16.3	\$4,578,401	10.9
合計額	\$15,266,169	100.0	\$41,968,492	100.0

ワシントン州商務省発行の報告書「Homelessness in Washington State」

(<http://www.commerce.wa.gov/Documents/Commerce-Homelessness-in-Washington-State-2013.pdf>)より作成



【図 4-1】 CoC プログラム及び州からの助成金の内訳(2012)

【表 4-1】及び【表 4-2】より作成

【表 4-3】 【図 4-1】の凡例

1	恒久支援住宅	6	緊急シェルター
2	移行住宅	7	恒久住宅
3	サービス応援	8	アフォーダブル恒久住宅
4	ホームレス予防及び早期再居住	9	資本構築
5	データ収集など	10	CoC申請にかかる雑費

4-3 WA-500 内で活動している NPO について

このエリアには、74 のホームレス支援を行っている団体がある^{ix}。以下、ヒアリング調査を行った 4 団体の概要を記す。

【表 4-2】 ヒアリング調査を行った NPO 一覧

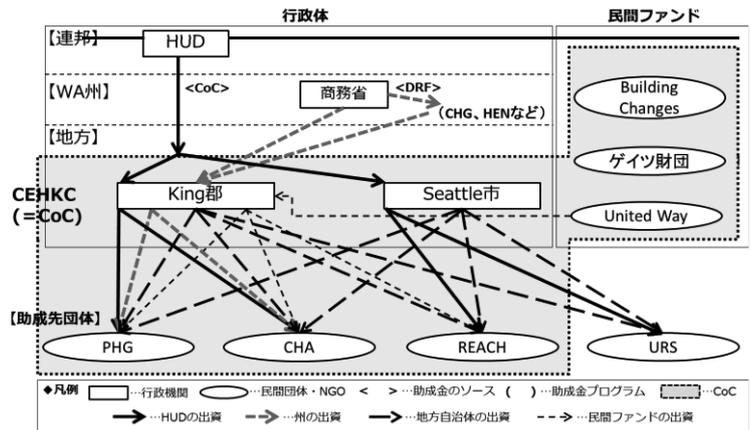
略称	正式名称	活動内容
PHG	Plymouth Housing Group	ターゲットを独身男性HLに絞り、恒久支援住宅のみを提供
CHA	Compass Housing Alliance	日用必需品の提供から、緊急シェルターから恒久支援住宅まで様々なタイプの住居を提供アウトリーチ団体
REACH	REACH	
URS	Low Income Housing Institute/Urban Rest Stop	衛生センター、日用必需品も提供

実際にホームレスを支援している 4 団体に行った調査をもとに WA-500 内の資金の流れ、データの入力を義務付けられている HMIS に関する現場の意見を【表 4-4】にまとめた。また、HUD、ワシントン州、シアトル市、キング郡、民間ファンドは、それぞれ異なるプログラムを持つが、助成金を受ける代わりに HMIS へのデータ入力を要求しているという点で同じである。HMIS 入力の手間だが、それにより複数の助成金を受け取れる可能性も同時にあったことがわかった。

【表 4-4】 ヒアリング先の NPO の HMIS に対する意見

団体	独自のデータベースを持っているか否か	HMISに関する意見(一部)
PHG	○	独自のデータベースのデータをエクスポートしたいができない。現場レベルではHMISは使い物にならない。
CHA	○	HMISにデータ入力しないと助成金を受けることはできない。ただ、コミュニティのことを考えるとHMISは大事。
REACH	○	HMISには要求されている最小限のことを入力している。基本的には独自のデータベースを使用している。
URS	×	独自のデータベースを運用すべきだが、人手がなく、要求されているHMISへのデータ入力で手一杯。

それに加え、CoC の申請を行うときは、WA-500 においては、キング郡もしくはシアトル市が、ホームレス支援を行っている NPO からの申請を受け付け、HUD に申請していること及び出された助成金は、郡や市を通して、申請した NPO に行き渡ることがわかった。更に、WA-500 においては、行政だけではなく、CoC 内で民間ファンド等多くの NGO が協働しており、HUD や州を含め、様々なレベルの機関がホームレス支援に取り組んでいる。その実態を【図 4-2】に示す。



【図 4-2】 WA-500 におけるホームレス支援体制及び資金の流れ

NPO へのヒアリング調査 (【表 1-1】、【表 4-2】) より作成

第 5 章 総合考察と結論

本研究において、以下のことが明らかになった。

- ・米国では、主に国、もしくは地方自治体でホームレス政策は行われているが、ワシントン州では、州がホームレス政策に介入することで、3 種の異なる行政体がホームレス政策に関与している。
 - ・ワシントン州は、2005 年にホームレス支援のための州法を制定し、それを根拠に不動産取得時に発生する DRF を徴収し、それはホームレス支援のみに使われている。また、同法を根拠にワシントン州内全てのホームレスの個人特定可能なデータを各 CoC に提出を求める等、非常にユニークな取り組みを行っている。
 - ・ワシントン州は、その豊富なデータと財源を用いて、各地域のニーズに応えるように助成金を出している。
- ワシントン州は、HUD が創った既存の仕組みを最大限活用し、家を購入する人に手数料を課し、それを家がない人の支援のために使うという独創的な資金調達方法により、州内において、CoC プログラムより多くの資金を調達しており、このモデルは他の自治体も参照すべきである。

【脚注】

- i ワシントン州よりホームレス人口の多い州(CA, NY, FL, TX, MA の 5 州)において、ホームレス支援を包括的に扱う州法が存在する州は管見ではない。
- ii 「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 -」
- iii HUD の定義による
- iv 2014 年度のホームレス年次評価報告書(Annual Homelessness Assessment Report)による
- v 同上
- vi 農務省、商務省、国防省、教育省、エネルギー省、保険福祉省、国土安全保障省、住宅都市開発省、内務省、司法省、労働省、運輸省、退役軍人省、全国・地域サービス連邦公社、調達局、行政管理予算局、社会福祉省、郵便公社、宗教的奉仕活動およびコミュニティ活性化プラン支援室
- vii 関口(2014)
- viii 精神疾患や薬物依存、長期的な健康上の問題などを複数抱えるホームレスを路上やシェルター、病院から直接恒久的支援住宅に入室させるプログラム
- ix シアトル市へのヒアリング調査による