

市民参加型のホームレス実態調査「ストリートカウント」に関する研究 —東京、ニューヨーク、ロンドン、シドニーの事例から—

Street homelessness survey “Street Count”
—Case study of Tokyo, New York, London, and Sydney—

時空間デザインプログラム
15M43320 町田大 指導教員 土肥真人
Environmental Design Program
Dai Machida, Adviser Masato Dohi

ABSTRACT

Homelessness is a common urban issue observed in many cities of different countries. In order to address this social problem, one of the first things to do is to grasp the size of homeless populations; however, it is considerably difficult because the nature of the homelessness phenomenon. This study focuses on street counts that are conducted in four cities from different countries, New York, London, Sydney and Tokyo, as a means to grasp the number of rough sleepers. The aim is to understand the history of attempts to grasp the rough sleeping population in the four cities; to reveal the details of street counts conducted in such aspects as operation, methodology and citizen participation; and to consider why different cities have started to conduct street counts that require citizen involvement. In conclusion, a street count is a way of getting to know what the size of the problem is and making an action to solve the problem at the very same time.

第1章 背景と目的

1-1 背景と目的

現代社会におけるホームレス（以下 HL）問題に取り組んでいくためには、まず HL 状態の人びとの実態を正確に把握することが重要である。HL 状態は幅広く捉え得るものであり、さらに時間流動的である。その実態把握は非常に難しいが、各都市で様々な取り組みが行われてきた歴史がある。

本研究は、東京、ニューヨーク（以下 NY）市、大ロンドン市、シドニー市における HL 実態調査の変遷を概観し、特に各都市で行われる市民参加型の HL 実態調査「ストリートカウント（以下 SC）」に着目、その詳細を明らかにし、SC の意義を考察した上で、HL 問題の実態把握及び支援における SC の可能性を検討することを目的とする。

1-2 先行研究と本研究の位置づけ

HL の実態調査に関する研究は主に 1980 年代から研究が蓄積されてきており、HL 実態調査の方法論を論じたもの¹、HL の定義や実態把握の取り組みの各国比較したもの²等があるが、市民参加型の SC に着目して研究するものは管見ではない。

1-3 研究の対象

本研究は、NY 市の Homeless Outreach Population Estimate（以下 HOPE）、大ロンドン市ウェストミンスター区の City of Westminster Street Count、シドニー市の City of Sydney Street Count、東京都内で行われる東京 SC を対象とする。

1-4 研究の方法と構成

2 章で、HL の定義と実態調査について概観する。3 章では各都市の HL 実態調査と主な政策の変遷と SC の成り立ちを把握する。4 章では各都市 SC の詳細を把握し、特に SC の伝播と SC の市民参加について考察する。5 章では、アンケート調査により参加市民の意識から SC を考察する。6 章は各章で得られた知見から総合考察し結論とする。【図 1-1】

1章:背景と目的
2章:SCの定義と概要
3章:各国のHL実態把握体制
4章:各都市SCの詳細
5章:参加者の意識からみるSC
6章:総合考察・結論

【図 1-1】 本研究の構成

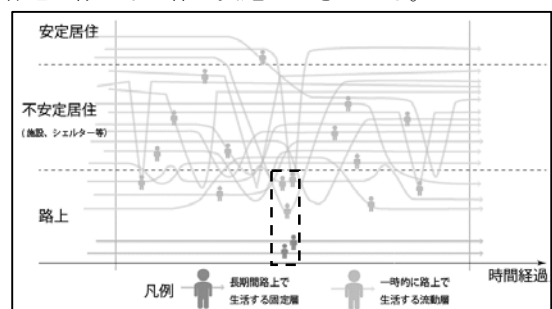
第2章 SCの定義と概要

2-1. SCの定義

HL 問題は 1980 年代以降に先進諸国で注目されるようになり³、その定義は国内外で長年にわたり議論が続いているが、万国で共通するものはない。日本における HL の定義は野宿状態のみを指すが、英米諸国ではより広い定義が採用されており、その定義は幅広く捉え得る。また HL の実態調査は、対象とする HL 状態、さらに量的調査または質的調査を目的とする場合で取り組みは異なる。SC は、HL の実態調査における「量的調査」として、野宿状態を主な対象とする人口調査の一手法である。そこで本研究では、SC を「夜間における野宿者人口調査」と定義する。

2-2. SCの概要

SC は、対象範囲（行政区等）を分割した各エリアを数人のグループで行うカウント調査である。野宿者人口をマクロ的に捕捉し、重複のカウントを避けるため、対象範囲を一夜で調査できるよう多くの人びとの協力が必要とされる。【図 2-1】は、ある時間スパンの人びとの居住状態の変化を示したもののだが、SC で捉え得るのは点線の範囲で、野宿者人口の瞬間値である。野宿状態の人びとは、都市空間に広く分布し流動的な状態であることから、その実態把握は極めて困難であるが、SC は野宿者人口の規模・動態把握に有効な手法⁴として、近年、各地で様々な主体が実施してきている。



【図 2-1】 居住状態の変化

第3章 各国のHL実態把握体制

3-1. 日本（東京都）のHL実態把握体制

日本では、1990年代にHL問題が社会問題化し始めた。99年、01年に厚生労働省によって全国一部地域で概数調査が行われた。2002年にはHL自立支援法の成立を受け、全国的な実態調査（概数及び生活実態）が始まる。概数調査は年1回、生活実態は約5年に1回で現在に至るまで実施されている。一方、都では国の調査に先立って1995年から概数調査を開始しており、現在まで毎年2回実施しているが、昼間の施設管理者委託調査である。夜間の実態が把握されていなかったため、市民団体が大ロンドン市、シドニー市の事例を参考に、2016年1月から夜間調査として独自のSCを開始している。

3-2. アメリカ（NY市）のHL実態把握体制

アメリカでは、1987年に全米のHL支援の基本法であるマッキンニー法が制定され、95年に住宅都市開発省により競争方式の助成金プログラムが開始された。これは都市間で調査精度・政策・成果等を競わせる仕組みであり、全米の各地域にCoC組織と呼ばれるHL支援組織の連合体が生まれる。2001年にはHL支援の成果を測るため、住宅都市開発省により、全米のCoC組織に支援サービス利用者データベース(HMIS)の構築が指示、NY市でも導入された。また、2003年に住宅都市開発省が各CoC組織にHL数の報告を義務づけ⁵、NY市の一部地域でSCが行われた。さらに、2005年に住宅都市開発省がHLの瞬間値調査(PITカウント)実施を全国のCoC組織に指示し、以来毎年NY市で大規模SCのHOPEが実施されている。

3-3. イングランド（大ロンドン市）のHL実態把握体制

イングランドでは、都市部での野宿者の急増を受け、1990年より大都市部で野宿者対策が開始されたが、当初は野宿者の実態について断片的な情報しかなく、過小カウントである等の状況があった。1998年から、中央政府が野宿者数の提出を各自治体に求めたことにより、ロンドン中心部の各自治体でSCが始まる⁶。特にHL人口の集中するウェストミンスター区では、2000年代前半以降、年3-4回SCが実施されている。また、大ロンドン市では2000年頃に市内のアウトリーチワーカーらによって日常的に野宿者の情報をFAXで交換する取り組みが始められ、これを基盤にして2001年、野宿者の情報を蓄積する包括的データベースCHAINが運用されるに至っている。これは現在まで野宿者実態把握体制の主軸となっており、SCは補完的な実態把握の役割を果たしている。

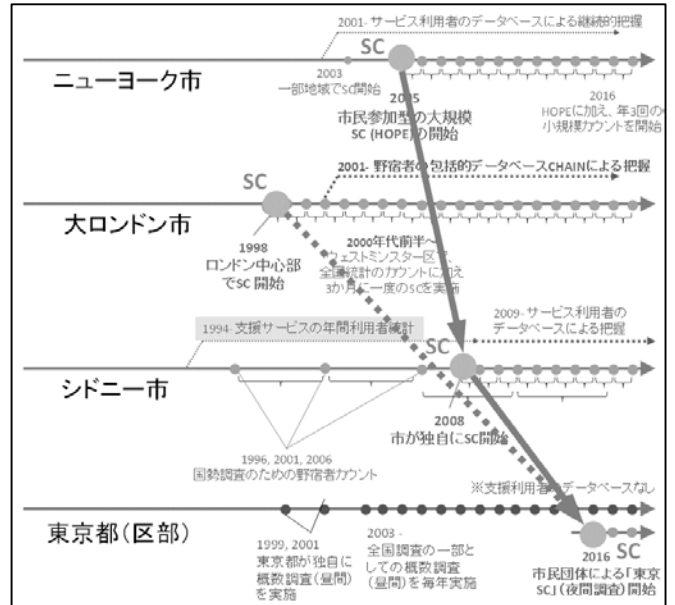
3-4. オーストラリア（シドニー市）のHL実態把握体制

オーストラリアでは、1994年に野宿者の宿泊施設支援を行うSAAP法が成立し、支援サービス利用者の全国統計が整備された。その後2009年の連邦政府・州政府の住宅・ホームレス協定による改革と同時に、サービス利用者統計はデータベース化され、シドニー市でも利用者が時間継続的に記録されている。一方、1996年の国勢調査(センサス)から、野宿者人口も数えることになり、5年に一度全国的な概数調査が始まっており、シドニー市でも実施されていたが、結果報告に数年かかり実用的でなかったため、シドニー市がNY市の事例を参考に、独自のSCを2008年より実施している。

3-5. 各国の実態把握体制からの考察

本章では対象4都市におけるHL実態把握の取り組みを、歴史的に把握した。流動的な野宿者の全体像を捉えることはきわめて難しく、4都市においてそれぞれ、HL支援策が開始された当初より様々な実態把握の方法が試みられてきた。そうした中、1990年代末以降、時期の違いはあるが4都市すべてでSCが始まった。【図3-1】に示すように、大ロンドン市とNY市でそれぞれ開始されたSCだが、その後シドニー市はNY市のSCから、東京の市民団体は大ロンドン市とシドニー市のSCから学ぶというように、都市から都市へ伝播している。本章では、この4都市のSCに着目し、その運営体制、調査方法、市民参加の状況等について詳しくみていく。

【図3-1】各都市のHL実態調査の変遷とSCの伝播



第4章 各都市SCの詳細

東京SCはARCHの関連資料、NY市、大ロンドン市、シドニー市のSCは以下の内容の実地調査、現地ヒアリング調査、アンケート調査を行った。

【表4-1】各都市のSCを調査した方法

都市	ニューヨーク市		大ロンドン市(ウェストミンスター区)		シドニー市
方法	実地調査	現地ヒアリング調査	実地調査	アンケート調査	現地ヒアリング調査
時期	2018年1月22日	2018年1月15日～1月19日	2015年9月24日	2017年12月	2017年9月11日～9月13日
対象	Homeless Outreach Population Estimate [HOPE]	NYC Department of Homeless Services	City of Westminster Street Count	City of Westminster	City of Sydney Neami Way2Home
項目	調査に参加	背景・運営体制、調査手法、調査結果、市民参加	調査に参加	背景・運営体制、調査手法、調査結果、市民参加	背景・運営体制、調査手法、調査結果、市民参加

4-1. 東京都「東京ストリートカウント」

市民団体のARCHにより運営される。2017年8月の調査は都内11区において、200名の参加者と共に実施された。都の調査では不明だった夜間の路上生活者人口を明らかにしており、その結果は都に政策提言を行う根拠となっている。東京SCは、各地の支援団体が協働する機会になっていると同時に、これまで計399名の市民が参加してきている。2016年1月の都内3区の調査から、2017年8月の都内11区調査まで、徐々に範囲を拡大してきている。その調査は、様々なメディアに取り上げられ、各地域のホームレス支援団体の協力や市民を巻き込みながら、現在も展開する過程にあり、調査であると同時に市民運動となっている。

4-2. NY市「Homeless Outreach Population Estimate (HOPE)」

NY市のCoC組織(以下NYCCoC)の代表的役割を務めるNY市ホームレス専門部局DHSが主体となり運営される。PITカウントの一環として、住宅都市開発省からNYCCoCが助成金を受けるための必要条件である。2018年調査は2462名のボランティアにより実施され、全米最大のSCである。運営コストは約19万米ドルである⁷が、DHSは、市の関係機関、アウトリーチ事業委託団体、大学等と連携しており、運営コスト以上の時間と労力が費やされている。調査の見落とし率を測るため、調査エリアに変装HL(デコイ)が配置されたり、調査されないエリアを考慮して統計的な処理によって結果が算出されたりと、科学的な方法論が採られている。結果は全米の

HL 問題の規模と性質を把握するためのレポート AHAR の一部として米国議会に提出され、全米の HL 支援施策の検討に繋がっている。これまで 1 万 5000 名以上の市民が参加してきており、市の運営チームは、HL 問題が気になるがどう貢献できるか分からない人々への参加の機会を、市の取り組みを市民が知る機会だとし、市長・議員も積極的に広報に関わっている⁸。

4-3. 大ロンドン市「City of Westminster Street Count」

大ロンドン市内で SC を実施する自治体のうち、最も多くの野宿者数を記録するウェストミンスター区の SC は、年 3~4 回の頻度で 50 名前後により実施されるが、ボランティアは約 20 名程度である。アウトリーチワーカーが主体となり計画され、実施される。同区を含む大ロンドン市全体で実施される SC の結果は、DCLG の全国野宿者統計調査の結果に利用され、政策立案及び施策効果の測定、予算配分の検討などに繋がっている。また、同区が独自に実施する年 2~3 回の SC は区内の支援戦略の検討に利用され、同区が委託するアウトリーチ団体の事業成果を測る指標となっている⁹。SC には、民間支援団体の代表的組織である Homeless Link から調査のプロセスや結果をチェックする視察者を確保する必要があり、ボランティアも調査をチェックする役割を期待される。同区担当者は、HL 支援における市民参加は重要だが、SC の目的はあくまでカウントすることという認識であった¹⁰。

4-4. シドニー市「City of Sydney Street Count」

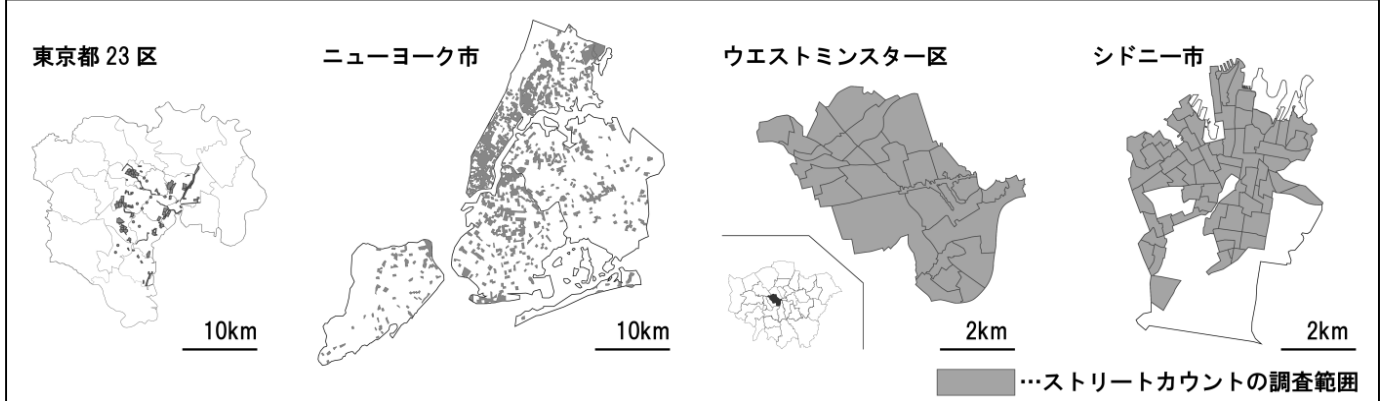
シドニー市のホームレス局により運営され、年 2 回、毎回約 200 名の参加者で、ボランティアは約 180 名である。また、元ホームレス経験者がアドバイザーとして参加している。開始以前に存在していたセンサスでは不十分だった継続的かつ定期的な野宿者規模の把握を可能にしている。またその結果は、連邦政府・州政府に必要なリソースを求めるエビデンスとなっている¹¹。開始当初は支援団体の関係者が多かったが、現在は市内外の各コミュニティから参加する市民が多くなってきている。同市担当者は、SC は市民が HL 問題を知るための良い機会だという見解を示している¹²。

4-6. 各都市の SC からの考察

(1) SC の伝播について

- ・NY 市→シドニー市：シドニー市の SC は、調査方法が NY 市とは大きく異なる。市民参加の SC という調査の着想を得ているが、NY 市と直接コンタクトをとった訳ではなく、方法論は市担当者により独自に計画されている。
- ・大ロンドン市、シドニー市→東京：東京の SC は、両都市から調査の着想を得ているが、特にシドニー市 SC の調査記録方法や、記録用紙、地図、マニュアルの様式を参考にしている。また東京 SC では、調査人員に対して対象範囲が広いこと、広域で複数スポットを調査する車グループが存在する。

	東京ストリートカウント 【2017年8月】	HOPE 【2018年1月】	ウェストミンスター区ストリートカウント 【2017年9月】	シドニー市ストリートカウント 【2017年8月】
開始年	2016年	2005年(一部地域は2003年)	1998年	2008年
頻度	年2回(夏・冬)	年1回(冬)	年4回(各季)	年2回(夏・冬)
実施主体	市民団体ARCH	ニューヨーク市	ウェストミンスター区	シドニー市
企画・運営チームの構成	・ARCHメンバー(研究者、学生) ・民間支援団体の有志	・市ホームレス担当部署職員 ・市の福祉関連部署、IT職員 ・外部機関の研究者	・区ホームレス担当部署職員 ・区委託事業のアウトリーチワーカー	・市ホームレス担当部署職員 ・市の公共空間仲介ワーカー ・ホームレス経験者
協力団体	・民間支援団体の有志	・市の他部署(警察局、教育局、公園局) ・市委託事業のアウトリーチチーム	・警察 ・民間支援団体の代表組織	・民間支援団体のアウトリーチチーム
ボランティア数	200名	2462名	約20名	約150名
運営費	- (自費による)	約19万米ドル	- (アウトリーチ事業費の一部)	約7000豪ドル
対象行政区	東京都11区(161.2km ²)	ニューヨーク市(789.4km ²)	ウェストミンスター特別区(21.5km ²)	シドニー市(25km ²)
調査範囲	-	約157.8km ²	約21.5km ²	約18km ²
調査手法	徒歩または車による目視調査	徒歩によるインタビュー/目視調査	徒歩によるインタビュー/目視調査	徒歩による目視調査
記録方法	記録用紙	記録用紙、アプリケーション(一部)	記録用紙、アプリケーション	記録用紙、アプリケーション(一部)
調査グループ	徒歩44グループ+車移動4グループ 1グループは3名以上	不明 1グループは3名以上	17グループ 1グループは2名以上	70グループ 1グループは2名以上
その他特記事項	-	カウントの正確性(見逃し率)を検証するため、ホームレスに衣装した人々を調査エリアに配置	調査プロセスと結果をチェックする外部視察者を配置	-
結果の公開方法	・ARCHホームページ	・市のホームページ ・連邦政府のホームページ	(公開なし) ※年4回の調査のうち1回は全国調査の一部として中央政府に報告され、政府ホームページで公開	・市のホームページ
公開される情報	・野宿者数 ・場所別の野宿者数 ・調査グループ数 ・調査時の気温 ・記録項目	・野宿者数 ・地区毎(5区+地下鉄)の野宿者数 ・調査時の気温	・野宿者数	・野宿者数
調査実施機関による結果の利用	・継続的な統計として ・情報保護の約束書を交わした支援団体に位置情報を共有、アウトリーチ活動の参考にする ・行政施策の必要性を訴えるエビデンスとして	・継続的な統計として ・支援施策効果の指標として ・市が事業委託する支援団体に位置情報を共有、アウトリーチ活動の参考にする ・連邦政府の競争的助成金を受けるためのエビデンスとして	・継続的な統計として ・支援施策効果の指標として ・市が事業委託する支援団体に位置情報を共有、アウトリーチ活動の参考にする	・継続的な統計として ・支援施策効果の指標として ・州政府や連邦政府に支援のための資源を求めるエビデンスとして
市民ボランティア数(再掲)	200名	2462名	約20名	約150名
参加者累計	399名	1万5000名以上	不明	不明
参加者への調査後アンケート	○	○	×	○
運営側が考える参加の意義	・参加者が自分たちの住む街に存在するホームレス問題に気が付き直す契機になる。また、風景を共有しホームレス問題について考え話し合うネットワークができること ・非常に多くの市民が参加することがアドボカシーのちからになる	・近隣の住民であるホームレスの人々を助けるためにコミュニティが集うという、問題解決のための運動 ・ホームレス問題が気になるがどう貢献できるか分からない人々への参加の機会 ・市の取り組みを市民が知る機会	・市民にとって問題を認識する良い機会 ・調査プロセスや集計の第三者チェック ・ただストリートカウントの目的はあくまで野宿者を数えること	・市民が問題を知るための良い機会



【図 4-1】各都市 SC の詳細

(2) 市民参加について

- ・SCでは一定の地理的範囲を一夜で網羅する必要があり、調査の人員として多くの市民が必要とされる
- ・SCの結果は支援施策の成果指標となる。支援施策の実施主体による結果の操作を防ぐため第三者の市民が必要とされる。
- ・NY市は、市民にHL問題に取り組む機会を提供するとともに、市民に市の取り組みをみせる機会だとしており、市長や議員も積極的に広報を行っている。市のHL政策を進める上で、民意を得る狙いがあるとみられる。
- ・東京SCは市民団体により運営され、東京都内の一部区からはじまって拡大する過程にあり、市民参加が行政に対するアドボカシーとなっている。

5章 参加者の意識からみるSC

5-1. アンケート概要

2017年8月4日に実施した東京SC参加者200人へアンケート調査を行った。概要を【表5-1】に示す。本梗概では、アンケート項目の内、1.所属、4.日常的にHL支援活動・研究・学習をしているか、5.参加の感想（複数選択式）の回答に着目する。

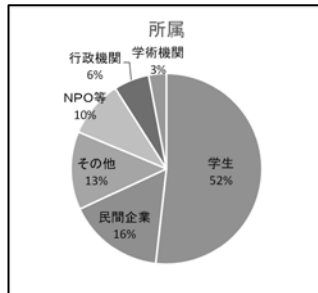
【表5-1】東京SCアンケート概要

方法	アンケート調査
日時	2017年8月4日
対象	東京SCの参加者 200名
回答	175名 (87.5%)
質問	1. 所属
	2. 過去の参加歴
	3. 参加したきっかけ
	4. 日常的にHL支援活動・研究・学習をしているか
	5. 参加の感想(複数選択式)
	6. 具体的な感想(自由記述)

5-2. アンケート結果

(1) 所属【図5-1】

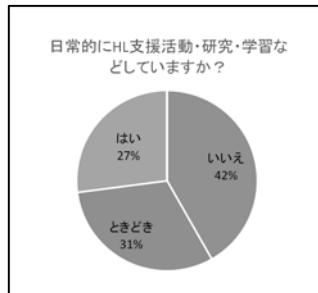
166名から有効回答を得た。52% (86名) を学生が占めており、多くの若者が参加していることが分かる。次から順に民間企業16% (27名)、その他13% (22名)、NPO等10% (16名)、行政機関6% (10名)、学術機関3% (5名)と、様々な機関からの参加者で占められていることが分かる。



【図5-1】所属

(2) HL支援への関わり【図5-2】

170名から有効回答を得た。「いいえ」が42% (71名)、「ときどき」が31% (53名)、「はい」が27% (46名)であった。約7割の人びとは、日常的にはHL支援へ関わっていない。



【図5-2】HL支援への関わり

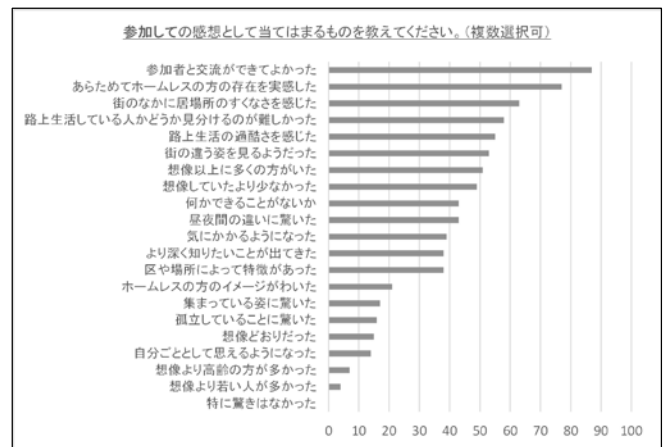
(3) 参加の感想【図5-3】

最も多かったのが、参加者と交流できてよかった(87意見)であり、SCは参加者同士の交流の場となっていることが示唆される。また、野宿者の存在を実感(77意見)、居場所の少なさを感じた(63意見)、生活の過酷さを感じた(55意見)という意見から、多くの参加者が野宿者の居場所や生活を実感していることがわかる。さらに、気にかかるようになった(39意見)、より深く知りたいことが出てきた(38意見)という意見から、関心を寄せ始める人びとの存在がみられる。また、なにかできることはないか(43意見)、自分ごととして思うようになった(14意見)意見も少なくなく、参加者の今後の行動への兆しがみられる。

5-3. 考察

参加者の半数近くは学生であり、若者が多く参加していると同時に、民間、NPO、行政関係の人びとなど、様々な機関からの参加者で占められる。参加者の半数近くが交流できてよかったと述べ、多様な人びとが交流する場となっていると考えられる。約7割は日常的なHL支援活動・研究・学習に関わ

らない者だが、多くの参加者はSCを通してHL問題を目の当たりにしており、中には関心を寄せる人びと、そしてHL支援への関わりを考える人びとがみられた。つまり、SCは多くの市民にとって交流の機会、HL問題を知り、考える機会であり、同時に調査を通して行動する機会になっていると考えられる。



【図5-3】SC参加後の感想

第6章 総合考察・結論

本研究では、①SCの定義と概要を把握し、野宿者の実態を把握することが極めて困難であることを把握した(2章)②HL問題の実態把握に向けて、各都市で様々な取り組みが行われてきたことを明らかにした(3章)③東京、NY市、大ロンドン市、シドニー市のSCについて、運営体制、調査方法、結果利用、市民参加の状況を明らかにした(4章)④SCは参加者同士で交流する機会、また参加者がHL問題に関心を寄せる機会と同時に行動する機会であることを把握した(5章)。

SCは、幅広いホームレス状態の中でも、最も過酷な野宿状態にある人びとを捉えるための方法である。HL問題の実態を把握することは極めて難しい。これはつまり、その実態を捉えたとき、HL問題の解決に繋がる道筋がみえるのではないだろうか。そして、それに取り組むために、多くの人びとが協力する必要があることを、SCは示している。ここに従来のHL支援の枠組みに納まらず、多様な人びとが共に取り組み、解決を図るべきというHL問題の本質をみることはできないか。

HL問題の実態把握には、一時に大量の人数が、徒歩で街を走査する必要があった。これに参加する市民は、調査に留まらない多様な役割を果たしている。即ち、HL問題の実態を把握することは既にHL問題の解決の一步となっていることが考察された。

【参考文献・注】

- 1 Busch-Geertsema 他 (2016) "Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness", *Habitat International* 55, pp124-132
- 2 長谷川 (2005) 「OECD 諸国におけるホームレスの定義及びモニタリングに関する調査：OECD 諸国におけるホームレス政策に関する研究(その1)」日本建築学会計画系論文集, 第588号, 141-145
- 3 Toro, P.A. (2007) "Toward an international understanding of homelessness" *Journal of Social Issues*, vol63, no3, pp469
- 4 Randall 他 (2002) "Helping rough sleepers off the streets - A report to the Homelessness Directorate", p.12
- 5 HUD (2007) *Annual Homeless Assessment Report 2007*,
- 6 DCLG (2010) *Evaluating the extent of rough sleeping*
- 7 2018年1月のNY市DHSへの現地ヒアリングより
- 8 同上
- 9 2017年12月のウェストミンスター区へのアンケートより
- 10 同上
- 11 2017年9月のシドニー市への現地ヒアリングより
- 12 同上