

115. 米国ワシントン州におけるホームレス政策の資金・データ体系

- 連邦政策と州独自の政策の関係に着目して -

The funding and data collection systems of homelessness policies in Washington State, United States

- Focusing on the relationship between federal and state policies -

菅原翔大*・北畠拓也**・河西奈緒***・土肥真人****
Yukihiro Sugawara, Takuya Kitabatake, Nao Kasai, Masato Dohi

In the United States, major federal homelessness programs fund local networks of government agencies and service providers and collect data on the homeless population and program outcomes by making data submission a funding requirement. State government is often absent in this system or in any local planning and service delivery efforts, but Washington State is an exception. This article looks at the active and unique role played by the state government of Washington in addressing homelessness and highlights the mechanisms of funding and data collection used strategically by the government. It points out that the state's data collection system makes the best use of the existing federal data system so that it does not impose additional entry duties to service providers. In doing so, the state government succeeds to collect rigorous data, which in turn enables the government to allocate resources effectively across the state.

Keywords: homelessness, Washington State, funding stream, database

ホームレス, ワシントン州, 資金の流れ, データベース

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

米国連邦政府のホームレス（以下 HL）政策は 1987 年のマキニー法制定より本格的に開始された。政策の中心となる住宅分野では 1994 年に「ケアの継続 (Continuum of Care ; 以下 CoC)」方針が、2000 年代前半に電子データベース Homeless Management Information System (以下 HMIS) が導入された¹⁾²⁾。これらの政策を通じ、現在米国では連邦政府が地域コミュニティへ資金を助成し、各地域は支援活動を行いつつ連邦政府にデータを提出するという資金・データ体系が一般的に確立されている¹⁾。

一方ワシントン州²⁾では、2005 年に HL 住宅支援法 (The Homelessness Housing and Assistance Act) が州法として成立し、これを根拠に州政府が非常にユニークな HL 予算創出の仕組みや、地域コミュニティへの助成金提供とデータ収集の仕組みを有している (第 3 章で詳述)。即ち、州政府は連邦政府の資金・データ体系と並存する形で、独自の資金・データ体系を持つ。そこで本論は、この州政府による独自の資金・データ体系の内容と運用実態を把握し、ワシントン州における HL 支援の仕組みを明らかにすることを第一の目的とする。また第二の目的として、連邦政府と州政府による 2 層の資金・データ体系が同州においてどのような相互関係にあるか、また連邦政府の資金・データ体系を既存のものと捉えるならば、州政府はいかなる戦略によりそれへの介入を行っているか、これらの点を明らかにする。

米国の HL 政策に関しては、学術論文から政府研究機関の発行する文書まで、米国内に多く既往研究が存在する³⁾。近年は特に数値データに基づく効果的な支援手法の模索が行われているが³⁾⁴⁾、その殆どが連邦政策に焦点を当てている。本研究はこれらを参照しつつ、州の HL 政策、及びこ

れと連邦政策の重なりを捉えようとするものである。また日本国内でも米国の HL 政策を扱った文献が散見されるが、連邦政策や現場活動の紹介⁵⁾⁶⁾⁷⁾が多く、一定地域における支援体系の全体像を把握し分析を試みたもの⁸⁾⁹⁾は少ない。

(2) 研究の方法と構成

文献調査と現地ヒアリング調査【表 1】

を用い、2 章で連邦政府、3 章でワシントン州政府による HL 政策とその運用実態を明らかにする。4

章は州内のキング郡シアトル市を取り上げ、連邦政府と州政府の HL 政策の重なり合いに着目しつつ HL 支援の実態を把握する。5 章で総合考察、6 章で結論とする。

2. 連邦政府の HL 政策とその中でのワシントン州

本章では連邦政府の HL 政策を概観し、特に CoC プログラムと HMIS について示す。但し米国の HL 政策は既往研究⁵⁾⁷⁾で紹介されているため、本論文に必要な基礎情報の説明に留める。さらに連邦政府による HL 政策の基本単位となる CoC について、ワシントン州内の CoC に言及する。

(1) 連邦政府の HL 政策と支援体制

連邦政府の HL 政策は、1987 年制定のマキニー法を根拠法とし、関連省庁の実施するプログラムとそれら省庁の連携により展開されてきた。組織的には 19 の省庁の代表で構成される「HL 問題連絡協議会 (USICH)」が省庁間の調整を担い、中でも住宅分野を扱う住宅都市開発省 (以下 HUD) が HL 政策の中心的役割を果たしている。HUD は恒久支援住宅やシェルター事業への助成に加え、全米の HL 数調査

【表 1】現地ヒアリング調査の概要

時期	2014年9月15日-10月10日(各1-2時間)
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
調査対象	連邦 ワシントン州商務省
	地方 キング郡ホームレス問題解決委員会 [CEHKG]/シアトル市社会福祉局 データベース技術担当/ ピアス郡地域連絡局 / ヤキマ郡社会福祉局
支援団体	Plymouth Housing Group [PHG] / Compass Alliance [CHA] / REACH / Low Income Housing Institute Urban Rest Stop部門 [URS]

※ []内は本文で用いる略称とする

* 正会員：(株)アイズ・イノベーション(Aiz Innovation CO., LTD)
** 学生会員：東京工業大学大学院社会理工学研究科社会工学専攻(Tokyo Institute of Technology)
*** 学生会員：シドニー大学社会学・社会政策学専攻(The University of Sydney)
**** 正会員：東京工業大学大学院社会理工学研究科社会工学専攻(Tokyo Institute of Technology)

やデータベース管理、これを用いた報告書の作成等を行う。

HUDのHL政策は1994年以降、緊急シェルター、移行住宅、恒久住宅を連続的に提供する「ケアの継続(CoC)」方針を採り、地域の戦略的な支援活動を促すため、主要な助成金への申請方法を変更した。即ち、全米の各コミュニティは自らの地理的範囲と代表機関(リードエージェンシー)を設定し、地域全体の調整を行い、コミュニティ単位でHUDへ助成金を申請するよう求められた。以来全国で、一定地域内のHL支援に関わる行政・民間団体らが広く参加するCoC組織の形成が進められた。つまり組織としてのCoCとは、地理的範囲を伴うHL支援組織の連合体であり、地域における一貫した戦略下での多様なサービス提供を可能にする等、助成金申請以上の役割を果たしている⁽⁴⁾。CoCは現在の連邦HL政策の、地域における基本単位である。またHUDは2001年に議会の要求を受け、全米のHL問題の規模と助成金プログラムの効果を把握するためのデータベースHMISを開発し、各CoCに報告を義務付けた。

近年の連邦HL政策の大きな動きとしては、2009年に「HL緊急支援及び速やかな住宅移行法(HEARTH法)」が制定された。本法はマキニー法を大幅に改正するもので、恒久支援住宅に重点を置いた支援の実施、電子技術を用いたデータ収集と効果測定強化などが新たな方針として掲げられている。HUDは助成金プログラムを活用し、現在これらの方針を各CoCに徹底しようとしている⁽⁵⁾。

(2) HUDの助成金プログラム

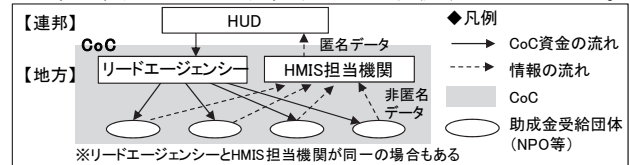
HEARTH法制定以降、HUDのHL政策はCoCプログラムと呼ばれる競争的助成金プログラムを主軸に展開されている⁽⁶⁾。本プログラムはHL支援を行う行政機関やNPO等サービス提供団体にCoCを通じて資金を提供するもので、恒久住宅や移行住宅など中長期の居住施設が主な対象となる。資金分配の方法は競争方式で、CoCに属する団体は共同で申請を行い、申請書の評価に従ってHUDが資金配分を決定する⁽⁷⁾⁽¹⁰⁾。2014年度は総額18.1億ドルが全国のCoCに提供された。近年は連邦政府の方針を反映し、特に恒久支援住宅関連に多額の助成金が出されている。また本プログラムは助成金受給団体にHMISへの入力に課している。

HUDの助成金プログラムは他にも複数あるが、資金規模やHL全般を対象とする点からCoCプログラムがHUDの主要なHL助成金と言える⁽⁸⁾。よって以下、連邦政府の資金の流れに関してはCoCプログラムに着目して見ていく。

(3) データベースHMISとCoCプログラムの関係【図1】

HMISはHUDの助成下で実施される支援サービスの利用者情報及び提供された住宅やサービス内容を記録するデータベースである。各CoCはデータ収集や管理、報告に関しHUDの定めた基準を満たすHMIS用のソフトウェアを市場から選択し、運用せねばならない⁽⁹⁾。入力を行う団体はHUDの助成金受給団体で、個人情報を含むデータを各CoCのHMIS担当機関が集約し、データを匿名化してHUDに送信する。またCoCプログラムの場合、各団体はリードエージェンシーを通じて資金を受け取る。即ちHUDはCoC

に対し助成金を提供する条件として匿名データの提出を要求し、全国的な実態を把握するという戦略をとっている。



【図1】HUD・CoC間の資金とHMISデータの流れ

(4) ワシントン州内のCoC【表2】【図2】

2014年

【表2】ワシントン州内のCoCとHL数

現在414のCoCが全米を地理的に網羅し⁽¹¹⁾、ワシントン

CoC名[略称]	2014年 HL数(人)	
	施設内	路上 合計
1 Seattle/King County [シアトル・キングCoC]	6,213	2,736 8,949
2 Spokane City & County [スポークンCoC]	994	155 1,149
3 Tacoma/Lakewood/Pierce County [ピアスCoC]	1,171	293 1,464
4 Everett/Snohomish County [スノホムシュCoC]	577	372 949
5 Yakima City & County [ヤキマCoC]	486	47 533
6 Vancouver/Clark County [クラークCoC]	478	217 695
7 Washington Balance of State [BoS]	2,621	2,082 4,703

出典:文献12)より作成

州には7つのCoCが存在する。内6つについては1つの郡が1つのCoCを形成しており、郡や市の



【図2】ワシントン州内CoCの地理的範囲

がリードエージェンシーを担っている。中でもシアトル・キングCoCは全米で4番目にHL数の多いCoCである⁽¹⁰⁾。また、残り1つは州内のその他の郡全てを包括するCoCで、Balance of State(以下BoS)と呼ばれる。BoSのリードエージェンシーは州商務省(Department of Commerce)が務める。

3. ワシントン州政府によるHL政策と運用実態

(1) ワシントン州のHL政策と支援体制

ワシントン州では1990年代後半より住宅アフォーダビリティの問題が顕著となり⁽¹¹⁾、低所得者向け住宅やHLのアドボカシー団体らが、借入者の権利やHLへの住宅支援を求める活動を州議会に対して展開した。この経緯の中、2002年のアフォーダブル住宅法⁽¹³⁾に続いて勝ち取られたのが2005年のHL住宅支援法⁽¹⁴⁾である。本法は州内のHL問題を終わらせることを最終目的とし、これに向け2015年までに州のHL数を半減させるという中間目標を掲げた⁽¹²⁾。さらにHL政策に関わる州や地方政府の責務を詳細に示し、現在のワシントン州におけるHL政策を大きく規定する州法となっている。本法の下、州の関連部局の代表で構成される協議会が設けられているが、実質的には州商務省がHL担当部局として中心的役割を担っている。また州商務省は年に一度7つのCoCの代表全てを集める会議を主催し、州全体のHL政策の状況把握や調整を行っている⁽¹³⁾。

HL住宅支援法により制度化されたHL支援策の特徴(【】内は担当部局; 法文⁽¹⁴⁾の該当箇所)には、①HL数半減やその他数値目標達成に向けた10年計画策定【州商務

省・各郡；第7,8節】、②目標達成状況を把握するための年1回HL人数調査の実施・進捗状況の評価【各郡；第6,8節】、③州全体のHL人数及び進捗状況をまとめた年次報告書の作成【州商務省；第6,7節】、④HL削減目的に使用するdocument recording fee(以下DRF)の徴収【各郡；第9節】等がある。10年計画策定やHL人数調査、HUDへの支援状況報告は他州でも実施されているが⁽¹⁵⁾、これを法制度化し、州レベルで取りまとめて進捗を検証している点にワシントン州の特徴がある。またDRFというHL支援に充てる為の資金徴収は本州独自の仕組みである(次節で詳述)。

(2) DRFと資金提供の仕組み

HL住宅支援法はHL削減に必要な予算を創出するため、不動産取得時に作成する公的証書の発行手数料を追加徴収することを定めている(第9節)。これが本法下で言うDRFであり、法律発足時の2005年は10ドル/件、その後幾度かの法改正を経て、2012年以降は48ドル/件を郡の財務担当が徴収している⁽¹⁶⁾。各郡で集めたDRFの一部はその徴収を行った郡自身の予算、残りは州の予算となり⁽¹⁷⁾、州に納められたDRFの大部分は商務省の助成金プログラムを通じて郡に再分配される。商務省は各郡のHL人口やDRF以外から拠出されるHL支援費用の金額等を考慮し、配分を決定するとされている(第11節)。郡政府は資金の大半をNPO等が実施するHL支援に充てる。DRFは住宅等の不動産購入者から手数料を集め、それを住宅のない人々のために使うという社会的な意義も併せ持っている⁽¹⁸⁾。

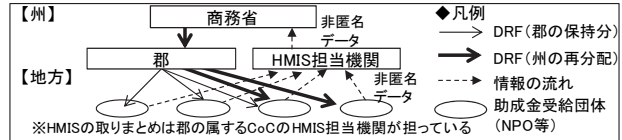
最新の年次報告書⁽¹⁵⁾によれば、2013年のDRFの総額は約5700万ドルで、うち3700万ドルは徴収した各郡が保持し、1900万ドルが州政府に納められた。州商務省はこのうち200万ドルをHMISの管理運営や資金分配にかかる事務費用として使用し、残りを郡に再分配した。

(3) 州助成金とHMISの関係【図3】

州商務省はDRFの州割当分とアフォーダブル住宅資金等を統合したConsolidated Homeless Grant(CHG)という助成金ソース⁽¹⁹⁾を創出している。助成金は主に郡政府を介してサービス提供団体らに配られ、シェルター等の施設運営、アパートの賃料補助、居住施設を伴わない支援サービス、データ収集・報告等の活動に使われる。CHG受給団体にはHMISへの入力に課せられ、入力されたデータは各CoCのHMIS担当機関が集約し商務省に送信する。この際、集約データは商務省と受給団体間の協定書⁽¹⁶⁾に基づき、非匿名のまま提出される。協定書はデータ取扱いについて様々な事項を定め、個人情報保護を考慮した内容となっている⁽²⁰⁾。

このように商務省は助成条件としてHMIS上でのデータ提出を求めており、これはHUDの戦略と類似している。しかしデータが個人同定可能であるという大きな違いがあり、商務省はこのデータを福祉省など州政府内の他機関が持つデータと照らし合わせ、一人の個人が受けた商務省の管轄内外のサービスを把握し、支援効果についてより精密な分析を行っていた⁽²¹⁾。また州政府が各CoCからHMISのデータを受け取り州全体のデータ把握や分析を行うことは

稀だが(通常は各CoCからHUDに直接HMISデータが行くため州政府による州単位のデータ集約は行われず)、ワシントン州ではHUDによる既存のデータ収集体系を活用することで⁽²²⁾、新たなデータベース導入やデータ集約機関を置くことなく州レベルのデータ収集を可能にしている⁽²³⁾。



【図3】商務省と各郡政府間の資金提供とHMISデータの流れ

(4) CoCプログラムとDRFの比較【表3】【表4】

最後にHUDのCoCプログラムと、ワシントン州のHL政策の主要財源であるDRFとの資金配分を比較し、資金面から連邦政策と州政策の関係を見ていく⁽²⁴⁾。

まず地域別の資金配分【表3】を見ると、CoC単位で資金が提供されるCoCプログラムではシアトル・キングCoCが州総額の半分以上の助成を受けている。次いでBoSとスノホミシュCoCがそれぞれ10数%を占めるが、BoSは33郡で一つのCoCを構成するため、実際に各郡に投下される額は小さい。一方郡単位で資金が提供されるDRFでは、キング郡やスノホミシュ郡の助成額・全体に占める割合が減少する。代わりにCoCプログラムの助成が少ない他の郡の割合が増加し、特にBoSのDRFの額はCoCプログラムの約3.4倍になっている。比較すると、DRF資金は地方部に投下されていることが読み取れる。州商務省へのヒアリングでも、連邦政府の助成金を受けにくい地方部の郡に必要な資金が回るよう調整しているという話が聞かれた⁽²⁵⁾。

次に支援内容別の資金配分を見ると【表4】、CoCプログラムは恒久支援住宅に6割強の資金を、移行住宅に2割強の資金を配分しており、中長期の支援付き居住施設が助成の中心となっている。これに対し、DRFにおける恒久支援住宅や移行住宅が占める割合は比較的小さく、居住施設関連では短期の賃料補助や緊急シェルターに多くの資金が割かれている。支援内容別でも、HUDの助成額が少ないところにDRFが用いられていることが分かる。

【表3】地域別のCoCプログラムとDRFの比較(2013年)

地域	CoCプログラム(CoC別)	DRF(郡別)	
シアトル・キング	\$24,149,352 56.4%	\$13,862,363	24.4%
スポーケン	\$3,434,995 8.0%	\$4,961,800	8.7%
ピアス	\$2,664,978 6.2%	\$7,864,032	13.9%
スノホミシュ	\$5,292,225 12.4%	\$4,439,006	7.8%
ヤキマ	\$607,565 1.4%	\$1,398,384	2.5%
クラーク	\$1,236,041 2.9%	\$3,365,618	5.9%
BoS(他33郡)	\$5,466,311 12.8%	\$18,791,819	33.1%
小計	\$42,851,467 100.0%	\$54,683,022	96.4%
州商務省	-	\$2,025,670	3.6%
計	\$42,851,467 100.0%	\$56,708,692 100.0%	

※BoSのDRFについては、33郡の合計値を用いた
出典：各CoCのDashboard Report 2013 (<https://www.hudexchange.info/manage-a-program/coc-dashboard-reports/>)、参考文献15より作成
【表4】支援内容別のCoCプログラムとDRFの比較(2013年)

支援内容	CoCプログラム	DRF	
緊急シェルター/Safe Haven	\$791,627 1.8%	\$7,760,364	13.7%
移行住宅	\$9,497,259 22.2%	\$6,231,014	11.0%
恒久支援住宅	\$26,441,964 61.7%	\$4,525,016	8.0%
短期賃料補助	\$280,955 0.7%	\$13,857,463	24.4%
アフォーダブル住宅		\$1,763,216	3.1%
小計(居住施設関連)	\$37,011,805 86.4%	\$34,137,073	60.2%
支援サービスのみ	\$4,720,218 11.0%	\$22,571,619	39.8%
その他(HMIS管理費等)	\$1,119,444 2.6%		
計	\$42,851,467 100.0%	\$56,708,692 100.0%	

出典：【表3】に同じ

4. シアトル・キング CoC における HL 支援体制の実態

本章ではワシントン州内7つの CoC のうちシアトル・キング CoC (地理的にはキング郡をカバー) を取り上げ、まず組織としての CoC を概観し、次に CoC レベルにおける連邦政府と州政府の HL 政策の重なりを、主にヒアリング調査で得られた実態から明らかにする。調査で聞かれたシアトル・キング CoC に関する言及は【表5】にまとめ、表中の発言番号に本文中の[]内の数字を対応させた。

(1) CoC の組織的構造

地理的にシアトル市を包含するキング郡では 2000 年代初頭より地域全域的な HL 問題解決の方策が模索されていた。この流れの中、キング郡政府、シアトル市政府、主要な HL 支援団体らが中心となって「キング郡 HL 問題解決委員会 (Committee to End Homelessness in King County, 以下 CEHKC)」を設立した。当初 8 団体の連合体として始まった CEHKC は徐々に地域の HL 支援に携わる団体の広い参加を得るようになり、後に CoC 組織を兼ねるようになった [1]。2013 年現在、CEHKC は行政組織 23、民間団体 235 の計 258 団体と当事者 12 名により構成されている【表6】。

【表6】CEHKC 構成団体

連邦(地方支局)	4部局
ワシントン州	11部局
キング郡	26部局
市(20市)	26部局
民間・NPO	235団体
当事者	12名

出典: CEHKC (2014) Annual Report 2013, p.3

CEHKC 内の意思決定の構造は、まず全体方針の決定や資金配分の調整を行う理事会があり、年に 4 回会合が開かれる。さらにデータ収集や分析、報告書の作成を行う部局間協議会が毎月、HL 経験者が支援システムに助言を行う当事者諮問委員会が年に 3 回開かれている [1]。

シアトル・キング CoC のリードエージェンシーはキング郡・シアトル市政府の両者が、HMIS 担当機関はシアトル市政府が担う。両者は職員が理事会役員を務める CEHKC の中心メンバーであり、実態としては CEHKC がこれらの役割を担っている。

(2) HL 支援 10 年計画

CEHKC は 2005 年に HL 支援 10 年計画 [17] を策定し、これをシアトル・キング CoC の基本方針として支援プログラムの調整や資金配分を行ってきた。本計画は州の HL 住宅支援法下でキング郡に課された 10 年計画策定義務を果たすものであり、同時に HUD が強く推進する、CoC の参加を広く得た計画策定プロセスの実施にも応えるものである。

CEHKC の 10 年計画は 2014 年までに HL 問題を終わらせることを目標に、①HL 状態を予防する、②CEHKC が主導し戦略を立てる、③コミュニティ全体でサポートする、④9,500 の HL 居住ユニットを造る、⑤支援サービスを提供

する、⑥成果測定し結果報告をする、という 6 つの行動原則を定めた。さらに 2005 年から 2014 年を 4 期に分け、各時期に実施する活動計画を立てた。結果この 10 年間で約 4 万人が HL 状態から安定した住宅に移ったが、2000 年代後半の不況や地域の貧困率増もあり、9,000 人近くが未だ HL 状態にある [18]。CEHKC は次期計画を作成しており、2019 年までの 4 年計画が 2015 年 7 月より開始される [1]。

(3) CoC と連邦・州政府間の資金とデータの流れ

①資金提供とデータ提出の基本的な流れ

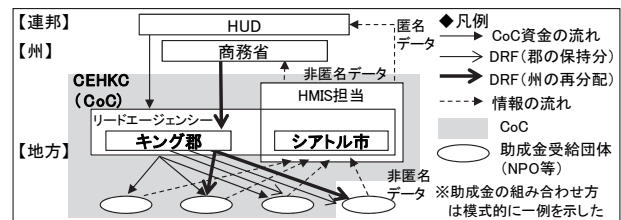
ヒアリング結果を踏まえ、HUD、州商務省、シアトル・キング CoC の資金提供とデータ提出を巡る関係は【図4】のように整理できた。まず資金の流れについて、CoC プログラム資金は CoC のリードエージェンシーを介して HUD から各 NPO へ提供される [26]。一方 DRF には 2 つの流れがあり、州の持つ DRF は商務省からキング郡を介して各 NPO へ分配される。さらに元々キング郡政府が持つ DRF 資金もあり、郡から必要に応じて NPO へ分配されている。

次にデータの流れは、まず CoC プログラム資金と DRF の少なくとも一方を受給する団体らは、非匿名のデータを HMIS に入力する。データは CoC の HMIS 担当であるシアトル市が集約し、州商務省へは非匿名のままのデータを、HUD へは匿名化したデータを提出する [2]。

シアトル市は市であるため DRF 資金を持っておらず、市の自主財源による助成を除いて市内の NPO へと直接の助成関係を持たない。しかし CEHKC のリードエージェンシーと HMIS 担当機関を担うことで NPO らとの協議の場を持ち、市内のデータを把握できていることが指摘できる [27]。

②複数の資金提供の流れとデータ提出の対応関係

NPO らには CoC プログラム資金と 2 種類の DRF が流れ込んでいたが、助成条件であるデータ提出は NPO にとっては一度の入力で済んでいた。これは州商務省が意図的に、HUD の用いる HMIS を州でも要求事項としたためである [3]。また商務省は HL 支援活動への助成を行う民間団体と交渉し、その受給団体に対価として HMIS への入力を課すよう求めていた [3]。キング郡やシアトル市も同様に民間助



【図4】シアトル・キング CoC 内の主要な助成金とデータの流れ

【表5】ヒアリング対象団体によるシアトル・キング CoC に関する言及

CoCの組織的構造		複数の資金提供の流れとデータ提出の対応関係	
[1] 10年計画の次期計画を作成している。CEHKCは元々あり、CoCを兼ねるようになった。理事会は年に4回、部門協議会が毎月、当事者諮問委員会が年に3回開かれる。現在理事会では計画のフィードバック、ドラフトプランの紹介等を行っている。(CEHKC)	[3] 州の役割は地方政府やNPOたちの関係を結ぶ。直接何かをするわけではなく、資金の流れを作り、プログラムをマネジメントする。州として要求しているのはCoCが用いているものと同じHMISで、余計な手間を省かせたい意図がある。(商務省)	[6] 81室ある建物があるが、61がCoC資金をもらい、20を郡からもらっている。HMISへの入力はすべての情報が求められている。これとは別に、報告としては1つの建物でも2つ違うプロジェクトとして報告している。1つのプロジェクトに対して資金源がいくつかあると、それぞれに報告しなければならぬ場合がある。(PHG)	[7] HMISには助成元がHUDかどうかに関わらず全ての情報を入力している。たとえHUDの助成を受けていなくてもHMISに入力することはコミュニティにとって重要である。[CHA
資金提供とデータ提出の基本的な流れ	[4] 助成団体と交渉し、HMISに関して協定を結んでいる。(シアトル市)	[8] ワシントン州は政治的な意思を持ち、他に類を見ないHLのためのフレキシブルな資金を持ち、またた(さん)のリソースを持っており、強力なプロバイダーである。(USICH)	CoCにおけるHMISの管理・運用実態
[2] HMIS管理者は全ての(個人同意できる)データを見られる。州にはそのデータを、HUDには匿名化したデータが提出される。助成団体にデータ共有することはあるが、匿名化して行く。(シアトル市)	[5] 地域内の調整をしてCoCプログラムに申請。できるだけ資金を結合させようとしている。各政府や助成団体の持つ独自の資金はいくつかは組み合わせて使われる。(CEHKC)	[9] 先の10年計画ではストーリーばかりで情報が無く、想定通りのHK減少に至らなかった。今ではHMISのおかげでHLの移動や実態を把握できる。根拠を以て説得することが出来る。(商務省)	

成団体との合意を取り付けている[4]。つまり NPO らへ入る様々な助成金は必ず対価としてデータを要求し、その州商務省に強力なデータベースが構築される一方、NPO にとってはデータ提出要件が全て HMIS への入力に統一されており、小さな負荷で複数の助成元から資金を調達できる。

複数の助成金を組み合わせて一つのプロジェクトを運用することも可能で[5]、例えば PHG は一棟の恒久支援住宅について 61 室分を HUD から、残り 20 室分をキング郡から助成されている。HMIS へは 81 室全ての情報を入力し、後はシアトル市が HUD と州商務省のそれぞれの要求事項に沿うようデータを整理し、それぞれに送信する[6]。即ち実際の受給団体は HMIS 入力の際に助成元がどこであるかあまり意識せず、全ての情報を提出している[7]。以上のワシントン州における柔軟な HMIS の利用やデータ収集の取り組みは、連邦政府の職員も積極的に評価していた[8]。

③CoCにおける HMIS の管理・運用実態

シアトル・キング CoC の HMIS は Safe Harbors と呼ばれ、CEHKC が管理主体となっているが、実際はシアトル市職員が日々運用している。非匿名データの閲覧は CEHKC の中心メンバーであるキング郡やシアトル市のごく一部の職員に限られる[2]。Safe Harbors チームはデータ集約・提出作業に加え、レポート発行や NPO へ技術サポートも行う。

HMIS は支援の効果測定や戦略作りの根拠となる。先の 10 年計画では策定当時 HMIS がなく、言説ばかりで数値的根拠が乏しかったと指摘があった[9]。次期計画では HMIS を活用し、より効果的な戦略の立案を図っている[9]。

5. 総合考察

ワシントン州には HL 問題の解決を最終目的に掲げる独自の州法が存在し、具体的な数値目標に向けた 10 年計画を州商務省と各郡が策定するなど、積極的な HL 政策が行われていた。中でも特筆すべきは、本法によって制度化された DRF という州独自の資金徴収・提供の仕組みと、それと対を成すデータ収集の仕組みである。DRF は「住宅購入者に HL 支援へ貢献してもらう」という発想から、不動産取得時の手数料として集められ、州商務省はこの資金を用いて郡政府や郡政府と契約するサービス提供団体らに助成を行い、その対価として個人同定可能なデータの提出を求めている。商務省は資金とデータの流れを常にセットにすることで州全体の HL 支援データの把握を可能にし、さらにその分析結果を助成金の配分決定に役立てることで、より効果的に資金を投下していることが分かった。

この商務省が持つ資金・データ体系を HUD の HL 政策との関係に着目して見ると、まず資金配分について DRF が CoC プログラムの補完的役割を果たしていた。CoC プログラムは競争方式により各 CoC に連邦政府の方針を導入するインセンティブを与えられる一方、競争力の低い地方部の CoC に資金が下りづらい、全国一律の基準で恒久住宅を優先評価するため必ずしも地域のニーズに適切に応えられない等、限界もある。DRF は地域のニーズを考慮して各

郡へ分配されており、結果として HUD 助成金を補完する形となっていた。これも商務省が全体のデータを把握しているため可能であることが指摘できる。またデータ収集や支援の効果測定の仕組みが発達していれば、CoC プログラムに申請する際の競争力を州全体で上げることにもなる。

またデータ収集について、州商務省は HUD の構築した既存の HMIS 体系を最大限活用していた。この戦略は州政府にとって低コストでデータ収集システムを導入できるだけでなく、サービス提供団体にとっても一度のデータ入力で複数の助成金の受給条件を満たせるという大きな利点がある。商務省は HMIS の活用により、現場の団体にかかるデータ入力作業の負荷を増やさずに州のデータ収集体系を築き、州全体のデータを収集することに成功していた。

次に連邦政府 (HUD) と地域コミュニティ (CoC) の 2 層で基本設計されている米国の HL 政策に、州政府が介入する意義を考察する。ワシントン州では商務省が州全体のデータを把握し、さらに年 1 回全ての CoC 代表を集める会議を開き、普段から各郡の担当職員と連絡を取り合っていた。商務省はこれらの活動を通し、連邦政府では把握しきれない地域の実情を理解しており、資金配分の調整等によって地域のニーズに添っている。また必要などころに必要な資源を投下する商務省の能力を支えているのは個人同定可能なデータベースの存在であり、連邦政府では集められない個人データを収集できるのも、普段から郡職員らとの信頼関係を築いている商務省ならではの活動だと言えよう。

最後に本論で得られた知見を踏まえ、日本の HL 政策の課題を検討する。まず資金提供には必ずデータ提出が伴うよう徹底すべきであり、データは何の支援サービスが投下され効果はどうか分析可能な必要がある。行政機関は資金配分に責任を持ち、効果を測定して適切な支援に資金を投下することが求められる。その際現場のデータ入力の負担を抑える配慮も必要であろう。また個々人の抱える問題が多様で、支援サービス間を転々とする者も多い HL 問題の特性を考えれば、効果的な資金配分には個人同定可能なデータベースの導入が有用である。但し収集した個人情報には支援目的のみに使われることが必須条件であり、普段から現場関係者との交流や信頼関係を持ち、地域間調整を行うのに適切な行政体のレベルを地域毎に見極める必要がある。

6. 結論

本研究において、以下のことが明らかになった。

- ・米国では連邦政府と地域コミュニティの 2 層による HL 支援体制が一般的だが、ワシントン州では HL に特化した州法を根拠に、州政府が HL 政策に大きく関与している。
- ・ワシントン州では HL 住宅支援法下で DRF が徴収され、州独自の HL 対策予算が創出されている。集められた DRF は助成金という形でサービス提供団体らに分配され、団体らは助成金受給の対価として、サービス利用者の個人同定可能なデータを州政府に提出していた。
- ・州商務省は豊富なデータと DRF 資金を用い、連邦政府の

助成金が行き届いていない地域や活動内容を把握し、自身の助成金プログラムを通して資源配分の調整を行っていた。

・州商務省は HUD による既存のデータ収集体系を最大限活用し、サービス提供団体に負荷がかからない形で州のデータ収集体系を構築していた。

・日本の HL 政策でも、行政は支援効果の測定・分析を徹底し適切に資金を配分すべきである。但し個人情報を収集する際は適切な行政体のレベルが考慮されなければならない。

※調査にご協力頂いた皆様に感謝の意を表します。また本研究は日本学術振興会科学研究費補助金(課題番号 20282874)の一環として行われました。

【補注】

- (1) 地域コミュニティが連邦政府及び市レベルの助成金を主な HL 支援財源としてサービス提供を行っている実態については、文献(8,9)を参照。
- (2) 本論では他州との比較でなく、絶対的にユニークな HL 支援体制を持つ事例としてワシントン州を取り上げた。州政府の介入についての州間比較も重要なテーマであるので、これについては稿を改めたい。
- (3) 代表的なものに Burt, M. 他 (2001) *Helping America's Homeless: Emergency Shelter or Affordable Housing?*, Urban Institute Press 等がある。
- (4) CoC という語は「ケアの継続」という HL 支援の基本方針を意味すると同時に、一定の地理的範囲を伴う支援組織らの連合体を指す。後者の連合体としての CoC は、HUD の助成条件を満たすために組織された側面もあるが、助成を受けていない団体も加盟し地域の HL 支援について協議を行う等、地域の自発的な連合体でもある。文献(8)
- (5) HUD は助成金プログラムを活用し、資金の提供と引き換えに地域コミュニティに様々なものを要求するという戦略を一貫してとっている。これまで CoC の組織化、各地域での HMIS の導入とデータ入力義務化、恒久支援住宅や早期再居住に重点を置いた地域戦略などが求められて来た。
- (6) HEARTH 法は HUD の持つ3つの競争的助成金プログラムを統合し、CoC プログラムを創設した。
- (7) HUD はサービス提供団体の実施するプログラム毎に助成額を決定する。審査基準は毎年の募集要項(文献(10))に詳細に規定され、例えば地域における戦略的な資源配分や団体間の連携が基準の一つとなる。また近年 HUD は、恒久支援住宅や早期再居住に優先的にポイントを付けている。
- (8) HUD が持つ HL 支援関連の助成金プログラムで、CoC プログラム(2014年度: 18.1 億ドル)に次いで資金規模が大きいのは HOPWA (3.3 億ドル)と ESG (2.5 億ドル) だが、それでも CoC プログラムの5分の1から6分の1程度である。また HOPWA は HIV 感染者を含む低所得帯の居住支援プログラムで、HL の中でも特定のグループを対象としている。
- (9) 2014 年現在全米で6社が HMIS ソフトウェアを開発している。実際の運用は、まずサービス提供団体が利用者情報等をオンライン画面に入力し、そのデータを各 CoC の HMIS 担当機関が集約、匿名化して HUD に送信する。サービス利用者には氏名、社会保障番号、性別、年齢等の基礎情報を元にデータベース上で番号が振られる。以降同一人物の情報を入力する際に同じ番号が用いられ、システム上自動的に重複を避けた利用者人数がカウントできる。州商務省へのヒアリング及び文献(2)より。
- (10) 米国では野宿者と HL 向け一時施設に在る者を HL に数える。文献(11)
- (11) ワシントン州の現在の住宅価格は1990年と比較して約2.7倍に膨れ上がり、毎年平均では約4%ずつ上昇している。この増率は他州と比べても非常に高い値である。http://www.neighborhoodscout.com/wa/rates/参照。
- (12) 2014 年は州全体で18,442 人の HL がカウントされ、2005 年の値(23,970 人)から23%減っている。文献(12)
- (13) 州商務省へのヒアリングより。
- (14) ここでは文献(14)を指す。厳密には2005年に州議会を通過した法案はイコール HL 住宅支援法ではなく、州法典の中に HL 住宅支援法に当たる章を新たに加え、同時に関連法の一部を修正するという内容だった。
- (15) HL 人数調査や HMIS 入力による支援状況の報告は HUD の CoC に対する要求事項であり、通常州政府が介入せず、CoC が実施する。
- (16) この額は法律上一時的な増額として扱われており、このまま法改正がなければ2019年度以降は18ドル/件になる予定である。そのため、現在州商務省やアドボカシー団体らは、増額された DRF が継続されるよう州議会に働きかけている。州商務省へのヒアリングより。
- (17) 2012 年以降は66%が郡自身の予算、残りが州の予算である。文献(15)
- (18) ワシントン州は所得税がなく、各目的税を徴収する。DRF は税金でな

- く手数料だが、特定目的のために資金を徴収する土壌があると考えられる。
- (19) CHG は HL 全般を対象とする標準プログラム1つと、特定の HL グループを対象とする2つのプログラムとで構成されるが、これらは見かけ上統合され、申請を行う側にとっては一度の手続きで済むようになっている。HL 全般を対象とする標準プログラムが、最も大きい資金規模を持つ。
 - (20) DV 被害者など情報共有がされるべきでない対象については匿名データの提出に留め、商務省も外部に向けた報告書を作成する際は必ずデータを匿名化する等の措置をとっている。
 - (21) 州商務省へのヒアリングより。
 - (22) 連邦政府の職員 (USICH の米国北西部担当者) からはワシントン州独自の活動を認識し注目しているという話が聞かれ、HMIS 活用について特に問題視していないことが窺えた(【表5】[8]参照)。
 - (23) つまり入力されたデータを HMIS 担当機関が集約するまでは HUD と商務省共通の手順なので、用いられるソフトウェアも同一である。HMIS 担当機関が HUD と商務省へ送信する際に匿名/非匿名の区別をしている。
 - (24) ここでは資金配分の結果から CoC プログラムと DRF の関係を分析するに留めており、それが州や郡政府の意図によると主張するものではない。
 - (25) ワシントン州は全米平均と比較し地方部に HL が多いが、競争形式をとる CoC プログラム資金は、計画策定プロセスなどが発達している都市部に集中する傾向にある。また地方部では HL 問題の状況が都市部と大きく異なり、例えば広大な麦畑の隅に車を停めて暮らす人に支援を届けることが必要だが、CoC プログラムはそうしたサービスを想定しておらず助成が下りない。州政府はこの地方部に資金が回りづらい実態を考慮して資金を分配している。州商務省へのヒアリングより。
 - (26) リードエージェンシーは HUD の決定した額を NPO へに渡している。
 - (27) HL 住宅支援法下では、市政府が郡から独立して HL 対策を行いたい場合、その意思を決議書として郡政府に提出することで、市政府も郡政府と同様の立場で DRF を受け取り市内の NPO へに助成できる。シアトル市はその都市規模から、郡とは別々に独自の HL 対策を実施する能力を十分有すると考えられるが、HL 住宅支援法以前から CEHKC を通じてキング郡と協働しており、独立して HL 対策を行うことを選ばなかったことが推測される。

【参考・引用文献】

- 1) HUD (2009) *Continuum of Care 101*
- 2) Center for Social Policy, University of Massachusetts Boston (2002) *Homeless Management Information Systems: Implementation Guide*
- 3) Culhane, D.P. 他 (2002) "Public service reductions associated with placement of homeless persons with severe mental illness in supportive housing", *Housing Policy Debate*, Vol.13, Issue 1, pp. 107-163
- 4) Tsembris, S. 他(2004) "Housing first, consumer choice, and harm reduction for homeless individuals with a dual diagnosis", *American Journal of Public Health*, Vol.94, No.4, pp. 651-656
- 5) 小池隆生(2006)「現代アメリカにおけるホームレス対策の成立と展開」専修大学出版局
- 6) 中村健吾他 (2004)「欧米のホームレス問題(下):支援の実例」法律文化社
- 7) 久本貴志 (2011)「アメリカにおけるホームレス支援の枠組み」ホームレスと社会 vol.4, pp.56-62
- 8) 関口玲美他 (2014)「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」日本都市計画学会都市計画論文集 No.49-1, pp.113-119
- 9) 河西奈緒他(2015)「ホームレスリダクション理念に基づく米国サンフランシスコ市のホームレス支援」日本都市計画学会都市計画論文集 No.50-1, pp.81-88
- 10) HUD (2014) *Notice of Funding Availability for the Fiscal Year 2014 Continuum of Care Program Competition*
- 11) HUD (2014) *The 2014 Annual Homeless Assessment Report to Congress*
- 12) HUD, *CoC Homeless Populations and Subpopulations Reports*, <https://www.hudexchange.info/manage-a-program/coc-homeless-populations-and-subpopulations-reports/>, 2015年4月閲覧
- 13) 第57回ワシントン州議会 (2002) House Bill 2060
- 14) 第59回ワシントン州議会 (2005) House Bill 2163
- 15) 州商務省 (2014) *Homelessness in Washington State: Annual Report on the Homeless Grant Programs*
- 16) 州商務省 (2015) *Guidelines for the Consolidated Homeless Grant, Appendix A*
- 17) CEHKC (2005) *A Roof Over Every Bed in King County: Our Community's Ten-Year Plan to End Homelessness*
- 18) CEHKC (2015) *A Regional, Aligned, Community Plan to End the Experience of Homelessness among Residents of Seattle/King County: July 2015 to June 2019 (draft)*, <http://cehkcstrategicplan.org/wp-content/uploads/2014/12/Final-DRAFT-CEH-Plan-2015-2019.pdf>, 2015年4月閲覧