

# ニュージーランドにおける「深刻な住居剥奪」と 「ハウジング・ファースト」

Severe housing deprivation and Housing First in New Zealand

芝田 英昭

SHIBATA, Hideaki

## Abstract

This paper describes the definition of homelessness in Europe and New Zealand. New research indicates New Zealand has the worst rate (0.94 per cent) of homelessness in OECD.

Housing First is relatively recent innovation in human services and social policy regarding treatment the homeless. Housing First approaches are based on the concept that a homeless individual or household's first and primary need is to obtain stable housing.

The New Zealand government launched the Housing First program in Hamilton and Auckland since 2014. In Hamilton, this program reported some significant outcomes that were favorable especially in the area of the number of homelessness saving.

The present writer would like to verify the effects of the Housing First in New Zealand.

**Key words:** homelessness, housing deprivation, rough sleeper, Housing First, housing allowance

## 要約

本稿では、ホームレス概念が、ヨーロッパやニュージーランドではどのように捉えられているのかを論じ、近年ニュージーランドが、OECD 諸国の中で最もホームレス割合が多い国となった要因を探る。

世界的には、1990年代以降、ホームレス支援においてハウジング・ファーストが取り入れられている。ハウジング・ファースト・アプローチは、ホームレスに対して、恒久的住宅の供給を第一優先にする考え方で、ニュージーランドのハミルトン市やオークランド市でも、その成果が報告されている。

ニュージーランドのホームレス問題解決施策「ハウジング・ファースト」の概要を検証し、日本への示唆としたい。

**キーワード:** ホームレス、住居剥奪、路上生活、ハウジング・ファースト、住宅手当

## はじめに

表 1 2015年或いは最新のホームレス人口国際統計

	Year	Number of homeless	Homeless as % of total population <sup>2</sup>	Figures include <i>more than</i> persons 1) living rough, 2) living in emergency accommodation, and 3) living in accommodation for the homeless?
Australia	2011	105,237	0.47%	Yes
Austria	2014	14,603	0.17%	No
Canada	2011	150,000	0.44%	No
Chile	2011	12,255	0.16%	No
Croatia	2013	462	0.01%	No
Czech Republic (3)	2015	68,500	0.65%	Yes
Denmark	2013	6,138	0.10%	Yes
Estonia	2011	864	0.06%	Yes
Finland	2015	7,200	0.13%	Yes
France	2012	141,500	0.22%	No
Germany (4)	2014	335,000	0.42%	Yes
Greece	2009	21,216	0.19%	Yes
Hungary	2014	10,068	0.10%	Yes
Ireland	2015	3,625	0.08%	No
Italy (5)	2014	50,724	0.08%	No
Japan	2015	6,235	0.00%	No
Latvia	2011	2,342	0.11%	Yes
Lithuania	2011	857	0.03%	No
Luxemburg	2006	715	0.15%	Yes
Mexico	2010	40,911	0.04%	Yes
Netherlands	2015	31,000	0.18%	Yes
New Zealand	2015	41,207	0.94%	Yes
Norway	2012	6,259	0.13%	Yes
Poland	2015	36,161	0.10%	Yes
Portugal	2009	2,133	0.02%	No
Slovenia	2015	2,700	0.13%	No
Spain	2012	22,938	0.05%	No
Sweden	2011	34,000	0.36%	Yes
United Kingdom (6)	2015-16	(57,750 households)	(0.25% households)	Yes, but limited to certain priority categories
United States	2015	564,708	0.18%	Yes

1. Information is missing for Belgium, Bulgaria, Cyprus, Iceland, Israel, Italy, Korea, Malta, Romania, the Slovak Republic, Switzerland and Turkey.

2. 2. refers to population on first of January of the year of reference, see OECD Population and vital statistics database, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ALFS\\_POP\\_VITAL](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ALFS_POP_VITAL)

3. Czech Republic: an additional 119,000 people are considered at risk of homelessness, including persons living in unsuitable conditions (e.g. atypical, informal residential buildings) and legally insecure housing.

4. Germany: no official statistics are available at federal level on the number of homeless. Figures in table HC 3.1.1 refer to estimates published yearly by the Federal Association for the Support of Homeless (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., or BAG W). The Federal Government regularly refers to these figures in its reports on poverty and wealth since 2001.

5. Italy: Based on a survey carried out among homeless service users in 158 municipalities. The number of homeless people reported represents 0.24% of the population registered as resident in the surveyed municipalities.

OECDは、2017年7月24日、加盟国の最新ホームレス人数及び対人口比率 [OECD (2017)] を発表した。ニュージーランドのホームレス人数対人口比が0.94%と他国に比べ最も高いことが示された (表1)<sup>(注1)</sup>。

この統計は、ニュージーランド社会に大きな衝撃を与えた。ニュージーランドを代表する新聞ニュージーランド・ヘラルドは、2017年8月22日付の紙面で「事実か虚構か、ニュージーランドの41,000人のホームレス (Fact or fiction: NZ's 41,000 Homeless)」との記事を掲載し、ホームレス人口統計の根拠を検証している [The New Zealand Herald, 22 August 2017]。

同記事では、労働党住宅広報官フィル・ツイフォード（当時、Labour housing spokesman: Phil Twyford）が、オタゴ大学が2016年6月に発表した研究成果〔Amore, K（2016）〕を援用しニュージーランドのホームレス人数（深刻な住居剥奪：severely housing deprived）を約41,000人（2013年）だと主張したのに対して、当時の国民党政権の社会住宅大臣エイミー・アダマス（Social Housing Minister: Amy Adams）は、ホームレスは「居住可能な宿泊施設を持たない（without habitable accommodation）」人として4,200人程度である、と反論した。

これらの10倍近い数値の差は、そもそも「ホームレス概念」をどのように捉えているのかによる「違い」と言える。

さて本稿では、ホームレス概念が、ヨーロッパやニュージーランドではどのように捉えられているのか、また近年ニュージーランドにおいてなぜホームレス人数が増加したのか、さらに、ニュージーランドのホームレス問題解決への施策の概要と、日本への示唆を探ってみたい。

## 1. ホームレス概念の理解

ニュージーランドのホームレス概念は、2009年7月ニュージーランドの3政府機関（社会開発省：Ministry of Social Development、政府統計局：Statistics New Zealand、ハウジング・ニュージーランド公社：Housing New Zealand Corporation）が合意し、「ホームレス概念（New Zealand Definition of Homelessness）」として発表した〔Statistics NZ（2009）〕。それ以降は同概念を使用しホームレス等の調査を行い、その結果を公表している。

ニュージーランドのホームレス概念・基準は、ホームレス及び住居排除に関するヨーロッパ類型基準（ETHOS: European Typology of Homelessness and Housing Exclusion）に基づいており、ヨーロッパ諸国やオーストラリアとの比較が可能である。ホームレス対策の有効性を図る上でも、統一概念・基準を用いることは重要である。

OECDが統計的に使用する「ホームレス状態（homelessness）」は、加盟国の判断により個別に概念化されており、統一的基準によって一律に調査されている訳ではない。従って、国際比較する場合は、各国でホームレス概念が異なることを前提に分析することが必要である。

一般的にヨーロッパ諸国で使用されるETHOSは、ホームレス状態にある人と共に組織化を進める欧州連合（FEANTSA= European Federation of organizations working with the people who are homeless）が、1991年に定めたものである〔European Consensus Conference on Homelessness（2010）, p.3〕。ただし、現在使用されている基準は、2017年9月11日に改定されている。

表2 ホームレス及び住居排除に関するヨーロッパ類型基準  
(ETHOS: European Typology of Homelessness and Housing Exclusion)

		運用上の概念	生活状態	包括的概念
概念上の分類	状態：屋根が無い状態	1) 路上生活者	公共の場や野外	路上及び公共の場で暮らしている（居住施設と定義された避難所等は除く）
	住宅が無い状態	2) 緊急一時宿泊施設滞在者	夜間避難所	夜間避難所や無料定額宿泊所を利用するなどの日常的居住場所の無い人
		3) ホームレス用宿泊施設滞在者	ホームレス用宿舎 緊急宿泊施設 一時支援宿泊施設	期限付きの短期宿泊を目的とした施設
		4) 女性専用避難所滞在者	女性専用避難宿泊施設	DV被害で、期限付きの短期宿泊所に収容されている女性
		5) 移民宿泊施設滞在者	移民緊急宿泊施設、移民収容所 季節労働者宿泊施設	移民の身分で収容所か短期宿泊施設に滞在している移民
		6) 刑事施設や医療施設等から釈放・出所すると住居が無くなる可能性がある者	刑事施設	釈放されると住居が無くなる
			医療施設（含：薬物更生施設、精神科病院） 児童施設、児童ホーム	住居が無いことから止むを得ず長期滞在している 出所すれば住居が無くなる（例えば、18歳以後）
		7) ホームレスとして長期的支援を受けている者	高齢ホームレス居住ケア ホームレス経験者支援宿泊施設	ホームレス経験者（一般的には1年以上にわたりホームレスであった）のためのケア付き長期滞在型宿泊施設
	不安定な状態	8) 不安定な住居設備で暮らす者	家族や友人と緊急避難の同居	住居を所有していないため、日常的に居住する場がなく、家族や友人等の住居に居候している
			違法住居占有	違法なまま住居を占有している
			違法土地占有	違法なまま土地を占有している
		9) 立ち退き命令下で居住する者	借家権を法的に主張している（借家）	立ち退き命令が執行されている場所
			再所有を主張している（持ち家）	抵当権者が再所有を主張している場所
		10) DV被害者	警察が事件として取り扱っている	DV被害者のために警察が安全な場所を提供している
	不適切な状態	11) 仮設住宅等で暮らす者	移動住宅	通常の居住には不適切
			仮設住宅	一時しのぎのシェルター、小屋や掘建小屋
			仮設構造物	半永久的構造物の小屋
		12) 住居としては不適切な場に暮らす者	住居としては不適切な場所に暮らしている	法や住宅規制により住居としては不適切と認定
		13) 収容定員を大幅に超過して暮らす者	国基準収容定員（居住空間の人口密度）を大幅に超過	通常の居住空間として認められる国基準収容定員を大幅に超えると認定

出典：ホームレス基準はFENTSAが1991年に定めた。本論文に引用した基準は2017年9月11日に更新された最新のものである。筆者翻訳。（<http://www.feantsaresearch.org/en/toolkit/2017/09/11/updated-ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>, accessed on 13 December 2017）。

表2は、最新のETHOSを筆者が翻訳したものであるが、同基準はいわゆる狭い意味でのホームレス（路上生活）を類型化したものではなく、様々な事情から一時的にシェルターや施設に居住・滞在する者、刑事施設、医療施設に収容されている者等も含む多様で広い概念として設計されている。いわば、居住を人権の視点から理解すれば、尊厳ある居住（居住権）に値しない場で生活を送っている者をも「ホームレスや住居排除」と位置付けるのは当然であろう。

ETHOSでは、概念上は、「屋根が無い状態」、「住宅が無い状態」、「不安定な状態」、「不適

切な状態」の4類型に分類されている。

「屋根が無い状態」は、いわゆる路上生活者で、日本でも一般的に「ホームレス」として認識される範疇である。

「住宅が無い状態」は、止む無く施設に収容されている者で、緊急一時宿泊施設、DV被害の女性施設、移民用の宿泊施設、刑事施設、ホームレス経験者支援宿泊施設等に滞在を意味する。

「不安定な状態」は、住居を所有していないことから、家族や友人宅に居候、違法に住居・土地を占有、立ち退き命令をされているが依然として居住、あるいはDV被害者で一時的に警察から安全な場所を提供され滞在中の者が、現在居住・滞在中の場から常時退去を迫られる可能性があり、居住環境が常に不安定である状態を意味する。

「不適切な状態」は、最低限の居住環境を満たさない仮設・移動住宅、または国基準の収容定員を大幅に超えて居住している状態を言う。

表3 ニュージーランド住居剥奪分類

生活状況の概要			生活状況の詳細
1	最低限の適切な住居入手が困難なため、家屋が無いまま生活している		路上生活
			可動式簡易住居（段ボールハウス等）
2	最低限の適切な住居入手が困難なため、個人の居室が無いまま生活している	最低限の適切な住居入手が困難な人	夜間避難所
			女性専用避難宿泊施設
	最低限の住居入手が困難ではない人		最低限度の住居入手が困難なため、様々な施設に暮らしている人
			最低限度の住居入手が困難ではないが、公共施設に居住・滞在中の人
			キャンプ場で暮らす人（自動車でのキャンプ含む）
3	最低限の適切な住居入手が困難なため、一時的に収容人員を超える家や部屋で生活している		間借り（下宿）、ホテル、モーテル暮らし
4	最低限の適切な住居入手が困難なため、基本的アメニティ（バス、トイレ、キッチン等）の幾つか欠落している家や借家（アパートも含む）で生活している		マラエ（Marae: ニュージーランドの先住民マオリの伝統的集会所の意味）

出典：Department of Public Health. (2016), *Severe housing deprivation in Aotearoa/New Zealand*, University of Otago, Wellington, p.5, より筆者翻訳。

ニュージーランド住居剥奪分類（表3）は、ETHOSの4類型を踏襲しているが、生活状況の詳細はETHOSよりもかなり簡略化されている。もっとも、具体的な生活状況は、その国の歴史や施設状況に違いがあることから、生活状況の詳細に差異が生じるのは当然のことと言える。

国際比較としては、基本的4類型が同一であることから、ホームレスの規模を知る上では意義は大きいし、ホームレス施策の展開においても他国を参照することもできる優位点がある。

さて、日本のホームレス概念はどのように規定されているのであろうか。

日本においては、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の一部を改正する法律（2002年施行）」（2017年6月21日公布、2027年8月6日まで有効期限を10年延長）2条で、

ホームレスを定義している。ホームレスとは、「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者」と規定している。これは、ETHOSでは「屋根が無い状態」であり、いわゆる“路上生活者”を意味する。また、ニュージーランドにおいては「最低限度の住居入手が困難なため、居住施設が無いまま生活している」者を指し、同じく路上生活者を意味している。

このことから、日本では、ホームレスを「路上生活者（と思しき人）」と極めて狭い意味で捉えていることが理解できる<sup>(注2)</sup>。いわば、この概念の違いが、OECDのホームレス人口統計でも、日本のホームレス人数が極端に少なく見積もられている要因である。

先に引用した新聞ニュージーランド・ヘラルド2017年8月22日付紙面で、社会住宅大臣エイミー・アダムス（当時）は、「ニュージーランドが、日本と同じ基準でホームレス人数を集計した場合、先進国で最も少ない可能性がある。日本は路上生活者（rough sleepers）のみを計測している。オタゴ大学の調査によれば、ニュージーランドの路上生活者は、約1,400人。つまり人口の約0.03%で、日本のホームレス人口比率と同値である。ニュージーランドが世界一ホームレスの割合が高いとするのは、ほとんど虚構である。同じ基準で比較せず、ニュージーランドのホームレス比率が最も悪化しているとの分析は不公平だ」[*The New Zealand Herald*, 22 August 2017] と述べている。

しかし、ホームレスを日本のように最も狭い概念で規定している国と比較して、ほぼ同程度だと安心して良いのであろうか。表1からも窺えるように、同一基準で調査されているヨーロッパ諸国と比較しても、その値が格段に高いことの分析を行うべきではなかろうか。

## 2. ニュージーランド住居剥奪拡大の実態

### 1) 住居剥奪状態の実態と特性

ニュージーランドでは2000年代以降、「住居剥奪状態」にある者の数が急増している（表4）。特に、2006年から2013年にかけては、8,410人増の41,705人と人口の約1%にも上り、住居に関して世界で最も深刻な問題を抱える国となった。

表4 住居剥奪状態にある者の推移

類 型	2001年		2006年		2013年	
	人	%	人	%	人	%
深刻な住居剥奪状態にある者	28,649	0.8	33,295	0.8	41,705	1.0
住居が剥奪されていない者	3,639,845	97.2	3,942,626	97.1	4,109,534	96.6
住居剥奪実態測定不能な者	76,038	2.0	83,953	2.1	103,356	2.4
合 計	3,744,532	100.0	4,059,874	100.0	4,254,595	100.0

出典：Department of Public Health. (2016), *Severe housing deprivation in Aotearoa/New Zealand*, University of Otago, Wellington, p.9、及び Amore, K. (2016), *Homelessness accelerates between censuses*, University of Otago, Wellington (<http://www.otago.ac.nz/news/news/otago613529.html>, accessed on 25 December 2017) を基に筆者作成。元の数値は、オタゴ大学公衆衛生学部の調査研究員 Kate Amore 博士を中心に、ニュージーランド国勢調査から推計したものである。

ニュージーランド国勢調査より「住居剥奪状態」にある者の推計を行ったオタゴ大学公衆衛生学部ケイト・アモアによると、いわゆる路上生活者は、2013年において4,194人で、人口の約0.1%を占めるとしている（表5）。以下では、住居剥奪状態にある者の人口的特徴を鳥瞰したい。

表5 2013年における深刻な住居剥奪状態にある者の詳細（一時保護施設入所者は含まない）

生 活 状 況	人 数	住居剥奪状態にある者における割合	人口1万人あたりの人数
最低限の適切な住居入手が困難なため、家屋がないまま路上等（路上、車中、段ボールハウス等）で生活している	4,194人	10.1%	9.9人
最低限の適切な住居入手が困難なため、商業住宅（ホテル、モーテル、下宿等）やマラエで生活している	7,901人	18.9%	18.6人
最低限の適切な住居入手が困難で、個人の居室もないことから、一時的に収容人員を超える家や部屋で生活している	29,610人	71.0%	69.8人
合 計	41,705人	100.0%	98.3人

出典：Amore, K. (2016), *Homelessness accelerates between censuses*, University of Otago, Wellington (<http://www.otago.ac.nz/news/news/otago613529.html>, accessed on 25 December 2017) より筆者作成。

2006年において「深刻な住居剥奪状態」にある者の人数には、男女差は見られなかったが、路上生活者に限ってみると、男性が女性より幾分多かった。また、深刻な住居剥奪状態にある成人は、比較的低い教育・学歴（a comparatively low level of education）であり、そのほとんどが高校を卒業していなかった（not finished high school or no qualification）[New Zealand Parliament (2014), p.7]。

深刻な住居剥奪状態にある者の半数以上が25歳未満で、またその半数が15歳未満の子どもで占められていた。深刻な住居剥奪状態にある者の民族的な違いを見ると、ヨーロッパ系白人36%、マオリ系34%、太平洋諸島民族系16%であった [Amore K. et al (2013), pp.40-43 and 48]。

2014年5月に都市部コミュニティ奉仕団<sup>(注3)</sup>がウエリントン市で独自に実施した調査によれば、深刻な住居剥奪状態にある者が107人おり、その内84人が男性。また、民族別で見ると、49人がマオリ系、40人がヨーロッパ系白人であった<sup>(注4)</sup>。

2013年にオークランド市伝道団（ACM: Auckland City Mission。キリスト教系NPO）が行った調査では、路上生活者のほとんどが30歳以上のマオリ系であったとしている<sup>(注5)</sup>。

また、クライストチャーチ市伝道団（CCM: Christchurch City Mission。キリスト教系NPO）運営の男性専用夜間宿泊施設では、2013年の年間利用者を民族別に集計した結果、ヨーロッパ系白人53%、マオリ系38%、太平洋諸島系5%であった。また、同団体運営の女性専用夜間宿泊施設では、50%がヨーロッパ系白人、41%がマオリ系であった<sup>(注6)</sup>。

以上の調査からは、ヨーロッパ系白人が抱える問題が深刻にも見えるが、ニュージーランド人口の民族分布から考えると、幾分違った側面が見えてくる。

2013年3月5日ニュージーランド統計局が実施したニュージーランド国勢調査（New

Zealand Census of Population and Dwellings) 結果 [Statistics NZ (2013)] によると、民族別の人口分布は、ヨーロッパ系白人74.0%、マオリ系14.9%、アジア系11.8%、太平洋諸島系7.4%、その他2.9% (MELAA: The Middle Eastern, Latin American and African = 中東系、ラテンアメリカ系、アフリカ系を含む) となっており<sup>(注7)</sup>、深刻な住居剥奪状態にある者の民族出現率を勘案すると、より深刻なのはマオリ系と太平洋諸島系ではなかろうか。

## 2) 歴史に見る「住居剥奪」—1860年代以降

### (1) 1860～1960年代の住宅事情

1864年当時、ダニーデンやオークランドに「不潔で未開のスラム街 (filthy back slum)」があった、と当時のオタゴ地方 (ニュージーランド南島南東部に位置する地方。中心都市はDunedin市) の日刊紙 *Otago Daily Times* が伝えている<sup>(注8)</sup>。

同記事では、スラム街の状況を克明にレポートしている。「小さくて不便な住宅は、尊厳ある快適さや僅かな配慮 (換気口、その他の衛生設備すら無視され) すらなく、過密な状態におかれている (Small inconvenient dwellings are crowded together without the slightest regard for decent comfort; ventilation, and other sanitary arrangements are entirely neglected)」<sup>(注8)</sup> し、そのような「みすぼらしい住居でさえ、安全で尊厳ある住居を購入する場合の価格と同程度で購入させられている (The wretched accommodation is purchased at a cost which ought to secure decent houserom)」<sup>(注8)</sup> とした。

このような住宅事情から、自由党 (Liberal Party) 政府は、リチャード・セダン首相 (当時、Prime Minister Richard Seddon) の下、1905年10月30日労働者住居法 (The Workers' Dwellings Act, 1905) を公布した。同法は、都市部労働者向けに同国初の「国営住宅 (state houses)」を建設し賃貸することを目的としていた。その後、数百棟の国営住宅が建設されたが、多くの労働者にとってはその賃料が高く、結果的には同法による国営住宅計画は1919年一旦休止となった [Housing New Zealand (2017)]。

第一次世界大戦後の住宅需要の高まりにより、自由党政府は1923年、労働者向け住宅ローン (workers' dwellings, and housing loans) を導入し、賃貸費用の95%まで借し出すこととした [Housing New Zealand (2017)]。しかし、1929年に始まった世界大恐慌により住宅ローンの貸し出しは停滞し、住宅内における過密状態は増加していった [New Zealand Parliament (2014), p.2]。

1936年の全国調査では、都市部住宅在庫のうち3分の1が居住には不適切で、その15%は解体すべき物件だとしている [Simpson, T (1990), pp.95・96]。また、その当時、特にマオリは劣悪な居住環境の下で暮らしていたと言われている [Chapman, P (2013), pp.107・108]。

1935年に、マイケル・サベージ首相 (Michael Savage) 率いるニュージーランド初の労働党政府 (Labour Government) が誕生し、同政府は、1939年に大恐慌で失業した労働者のために約5,000棟の国営住宅を建設した。またそれらは、400もの違うデザインで設計され、隣



り合う住宅は互いに違うデザインになるように工夫し建設されていた [Housing New Zealand (2017)]。

第二次世界大戦後、ニュージーランド政府は、国民の住宅需要に応えるため、年に1万棟ペースで国営住宅を建設することとした。しかし、建築資材不足により、政府は1952年、オーストリアからプレ・カット・ハウス500棟を緊急輸入した [Murphy, C (2009)]。

1950年には、国民党政府 (National Government) は、国営住宅の借り主に対してローンを提供し購入を可能とする法律を導入した (政府は、国営住宅購入者に対して、購入価格の5%を手付金として、利子3%返済期間最長40年の条件を示した)。また、住宅価格を下げるべく、民間建築業者にも助成金を支給した [Housing New Zealand (2017)]。

ただ、政府の住宅所有促進策にもかかわらず、国営住宅を購入するには長期間待たなければならなかったし、マオリにおいては、超過密な住宅事情は改善されなかった [Schrader, B (2005), pp.48-61]。

1950年代末ウエリントン市においては、住宅供給不足は「特に深刻 (particularly acute)」な様相を呈していた。1960年代に入り、住居問題を抱える当事者から、住居問題を考え解決を目指すボランティア組織が生まれた。例えば、クライストチャーチ・メソジスト教会は、1960年代初頭夜間宿泊所を開設したが、主な利用者は、住居を購入する事ができない労働者、子どもを抱えた未婚女性、DVから逃れてきた女性などであったとしている [Ferguson, G (1994), p.211]。

## (2) 1970～90年代の住宅事情とホームレス問題の顕在化

1974年、労働省 (Ministry of Works) の住宅局 (Housing Division) と国家融資公社 (SAC: State Advances Corporation) の合併によりニュージーランド住宅公社 (HCNZ: Housing Corporation of New Zealand) が設立された。1975年同公社は、「住宅供給不足による『深刻な結果 (serious effects)』として『多くの過密な住宅事情 (many situations of overcrowding)』を生んでいる」 [Housing Corporation of New Zealand (1975)] としている。また、同公社が1979年にオークランドで行ったパイロット調査では、多くの者が「適切な住居 (adequate housing)」にアクセスできなかったし、ホームレス問題が「深刻な問題 (significant problem)」に発展していることが判明した [Percy, K (1982), pp.1-26-27]。

また、1978年には、クライストチャーチに10万棟の国営住宅が完成したにもかかわらず、1983年の住宅調査では、クライストチャーチの「住宅危機 (housing crisis)」が指摘されている [Lea, P. & Cole, J (1983), p.80]。

1991年国民党政府は、国営住宅において民営住宅との競争を目的に「完全な市場賃料 (full market rents)」を導入した。同党は、その政策が、「公正な競争条件を創造し、賃貸市場をより公平にする (create a level playing field and make the rental market more equitable)」と信じていた [New Zealand Government (2018)]。

しかし、市民勧告事務協会（CABA: The Citizens Advice Bureaux Association）は、1995年1年間で、それまでの3年間の平均を40%も上回る約2,500件もの住宅に関する緊急の問い合わせを受けた。その内容は、国営住宅不足に対する不満、公的扶助受給者や低所得者にとって賃料や住宅ローンが高すぎる、との苦情がほとんどであった〔*The Dominion*, 9 September 1996〕。

1995年、パーマストンノースの国営住宅入居者の一人が、「この間、週あたり賃料が、100ドルから180ドルに高騰した。今は、本当に戦いだと思っている。食料はとても高いし、お金がない時などは、食事もしない（Rent has increased from \$100 to \$180 over time. It's a real struggle now. Food is very expensive. When money is tight, food gets put off.）」〔New Zealand Government (2018)〕と住宅権利擁護団体に語っている。

その頃、大都市部周辺部や小規模地域では、ホームレス問題が顕在化していた<sup>(注9)</sup>なか、1999年の国政選挙では、国民党に代わり労働党が勝利し政権を担うこととなった。早速、労働党政府は、市場賃貸政策（the market rents policy）を廃止し、一定の条件を充した国営住宅賃借希望者は、年間総所得の25%までの賃料の支払い「収入連動賃貸補助（income-related rent subsidy）」のみで同住宅を借りられる制度を復活させた〔Schrader, B (2005), p.75〕。

### (3) 2000年代以降

2000年代初頭には、ホームレス問題が世間の注目を浴び議論されるようになった。メソジスト布教団（Methodist Mission）の2007年ホームレス報告書は、「ここ数年、地方自治体や報道機関では、ホームレスへの関心が高まっている」〔Cook, C (2007), p.3〕と指摘している。

2001年、労働党政府は、1974年に設立されたニュージーランド住宅公社（HCNZ）を、より公的責任の強い住宅ニュージーランド公社（HNZC: Housing New Zealand Corporation）に改組した。

2011年2月、ニュージーランド議会社会サービス委員会（PSSC: Parliament's Social Services Committee）は、ホームレス撲滅のためのニュージーランド連合（NZCEH: New Zealand Coalition to End Homelessness）に、ホームレスの現状に関して聞き取りを行った。その後、社会サービス委員会は、劣悪な賃貸アパート等の現地調査を行うことを決議した〔New Zealand Parliament (2011)〕。同委員会中間報告は、「さらに追及すべき多数の重大な問題がある（a number of significant issues that are worthy of pursuing further）」ことを明らかにし、

- ① 現行の賃貸アパートや住宅等の住宅最低基準は適切か、また関連する法律が改正されているが、それらと整合性があるのか等、さらに検討すべき。
- ② 建築安全衛生基準や社会住宅希望登録制度を遵守させる積極的なアプローチ方法を、詳細に検討することは有用である。
- ③ ホームレス問題に関して、中央・地方政府が協力・共同するためには、情報の共有が必要

である。

- ④地方政府がホームレス問題に取り組むためには、中央政府関係機関が住居安全基準を策定すべきである。

以上の4点を重点課題として掲げた [New Zealand Parliament (2011)]。

### 3. 住居剥奪状態の要因と対策

メソジスト布教団 (Methodist Mission) の2007年ホームレス報告書は、住居剥奪状態に陥る原因は様々であるが、

- ・手頃な価格の宿泊施設不足
- ・貧困と失業
- ・メンタルヘルス問題
- ・アルコール・薬物・ギャンブル依存症
- ・情緒不安定やトラウマ（トラウマには、児童虐待、家庭崩壊、里親ケア、頻繁な引越し、制度上のケア、親の死による喪失体験、等が含まれる）
- ・有罪判決を受け収監されたが、その後適切な支援が受けられていない
- ・一部の家主による差別

等の7点が大きく作用すると指摘している [Cook, C (2007), pp.5・6]。

これらの指摘は、貧困問題や住居剥奪問題を考察する上で極めて重要な点であり、日本において同様の問題を考察する上で参考となる視点である。

#### 1) 住宅価格の高騰

確かに、国民党政府の下で1991年、賃貸の完全市場化を行って以後、住宅賃料・住宅価格は高騰している。1999年には労働党政府が同制度を廃止したが、その後も住宅価格の高騰は収束していない。

OECD加盟44カ国の2010年の平均住宅価格を100とした場合の、2014年、2016年における変動調査（表6）において、インド、ニュージーランドが高騰率の1位、2位となっている。インドは2014年147、2016年167と大幅に高騰している。高騰率が2番目に高かったニュージーランドは、2014年117、2016年146であった。2014年に対して2016年の高騰率だけを比較すると、インド1.13倍、ニュージーランド1.24倍と近年同国が急騰していることが窺える。

ニュージーランドは、1983年以降それまでの規制国家を「規制緩和大国」に方向転換したことから、かつての「南半球の福祉国家」と言われた面影はなくなり、競争原理主義・市場原理主義に翻弄されることになった [芝田英昭 (2016), pp.313-339]。もちろん、その影響は住宅環境にも表れていると言える。

表6 住宅平均価格の推移の国際比較 (OECD)

(2010年の各国価格を100とした場合の変動数値)

国 名	2014年	2016年
インド	147	167
ニュージーランド	117	146
スウェーデン	115	139
ブラジル	139	121
ドイツ	108	118
オーストラリア	104	116
アメリカ	104	114
イギリス	99	110
日本	102	107
韓国	99	101
フランス	97	96
イタリア	82	79
スペイン	68	73
ロシア	73	58
OECD 平均	100	108

出典：OECD. (2018), Housing Indicator, <https://data.oecd.org/hha/housing.htm>, accessed on 4 January 2018より筆者作成。

ホームレス問題解決への積極的な発言・行動を行っている雑誌「Parity」<sup>(注10)</sup>で、オ・ワイガロア部族連合<sup>(注11)</sup>代表タオ・ファネバ (Tao Faneva) は、「北島のワナカにおけるホームレス問題は、この国独特のマクロ政策環境（個人や企業の外部環境で、自らコントロールできない外的政策要因）に起因すると言える。ニュージーランド政府が掲げる経済や住宅課題は、新自由主義者や功利主義者によってコントロールされている。もちろん、これは大多数の国民にとっては有益かもしれないが、少数民族にとっては不幸である。（中略）これらの政策の下で、実質賃金は伸びていないにもかかわらず、住宅価格は高騰し、手頃な価格の賃貸住宅も欠如している」[Faneva, T (2017), p.8]と指摘している。

2017年9月の選挙で労働党が政権に就いたが、労働党政府は、住宅価格を高騰させている要因の一つと考えられる外国人による投機目的の住宅購入規制を強化する法案「住宅土地変更・海外投資改正法案 (Overseas Investment Amendment Bill)」を、2017年12月14日に国会に上程、現在特別委員会で審議されている。同法が可決・成立すれば、オーストラリア人以外の外国人は、今後ニュージーランドの中古住宅購入が禁止される。ただし、新築住宅建設用の土地の購入は従前通り可能としている<sup>(注12)</sup>。

また、住宅都市開発大臣フィル・ツイフォード (Housing and Urban Development Minister Phil Twyford) は、2017年12月20日、国営住宅の売却は、「最も脆弱な人々を収容する方法としては役立たない」[Twyford, P (2017)]として、政府として今後国営住宅を売却しない方針を打ち出した。同方針では、「国営住宅を売却しないだけでなく、今後、住宅ニュージーランド公社は、国営住宅を新築及び民間から買い入れ、その数を増やします。また、住宅ニュージーランド公社の近代化計画では、アメニティが十分でより健康的な国営住宅を目指します」[Twyford, P (2017)]としている。

表7 社会住宅の入居状況（2017年3月現在）

	住宅NZ公社供給住宅 (軒・世帯)	コミュニティ住宅団体 供給住宅 (軒・世帯)	NGO 供給住宅 (軒・世帯)	合 計 (軒・世帯)
収入連動賃貸補助 (IRR) 受給	59,000	0	3,500	62,500
収入連動賃貸補助 (IRR) 不受給	3,500	11,800	4,500	19,800
合 計	62,500	11,800	8,000	82,300

出典：Social Policy & Parliamentary Unit. (2017), 'The Demand for Social Housing in New Zealand', The Salvation Army, August 2017, p.9. より筆者作成。

社会住宅に入居する世帯（表7）は、2017年3月時点で82,300世帯である、と同時にこの軒数は、安価に賃貸できる社会住宅の供給量でもある。

社会住宅供給は、需要を全て満たしている訳ではない。2014年6月時点で、社会住宅への優先待機リスト<sup>(注13)</sup>は、全国で3,188件に上っていた。2017年9月現在その社会住宅待機リスト（表8）は5,844件で、急増傾向にある。

表8 2015年以降の社会住宅入居優先待機リスト

	2015年9月	2016年9月	2017年9月
大人2人以上	248件	355件	405件
大人2人以上と子	427件	478件	614件
24歳以下単身	121件	153件	198件
25歳以上単身	1,527件	2,051件	2,568件
ひとり親と子	1,203件	1,564件	2,059件
不明	23件	1件	0件
合 計	3,549件	4,602件	5,844件

出典：http://www.housing.msds.govt.nz/information-for-hou, accessed on 3 January 2018、より筆者作成。

社会住宅入居優先待機リストの属性をみると、「25歳以上単身」と「ひとり親と子」の世帯で約8割を占めており、貧困との関係が見え隠れする。また、5,844件の民族分布は、ヨーロッパ系白人1,416件、マオリ系2,623件、太平洋諸島系787件、その他905件、不明113件<sup>(注14)</sup>であることを勘案すると、住居剥奪が、マオリに、より深刻な状況であることが理解できる。

## 2) 格差と貧困

2017年1月16日付のニュージーランド・ヘラルドは、「2人のニュージーランド人が、下位30%のニュージーランド人全体の富よりも多くの富を有している (Two New Zealanders have more wealth than the poorest 30 per cent of the adult population)」[*The New Zealand Herald*, 16 January 2017] との衝撃的な記事を掲載した。同記事では、労働党のアンドリュー・リトル議員 (Andrew Little) の発言も紹介されている。リトルは「不平等の尺度として、自宅所有率」を挙げて「自宅所有率は、1951年の国勢調査で61.2%と最低を記録したが、2016年は63.2%で、それに次ぐ低さである。これでは、政府が不平等問題に取り組んでいるとは到底思えない」[*The New Zealand Herald*, 16 January 2017] と語っている。

子ども貧困監視機構（CPM: Child Poverty Monitor）<sup>(注15)</sup> は、子どもの貧困に関して報告<sup>(注16)</sup> している。同報告によると、収入の30%以上を住宅費に費やしている子どものいる世帯が38%、冬季間不十分な暖房設備の社会住宅に暮らす子どものいる世帯が40%で、その内の80%が毎年のように冬季間「住宅の中が寒い」と感じている。また、過密な状態の住居で暮らす子どもが、少なくとも全ての子どもの13%も存在する、としている。

また、27%の子どもが貧困状態にあり、これは約29万人の子どもが貧困世帯で暮らしていることに相当する、ともしている。

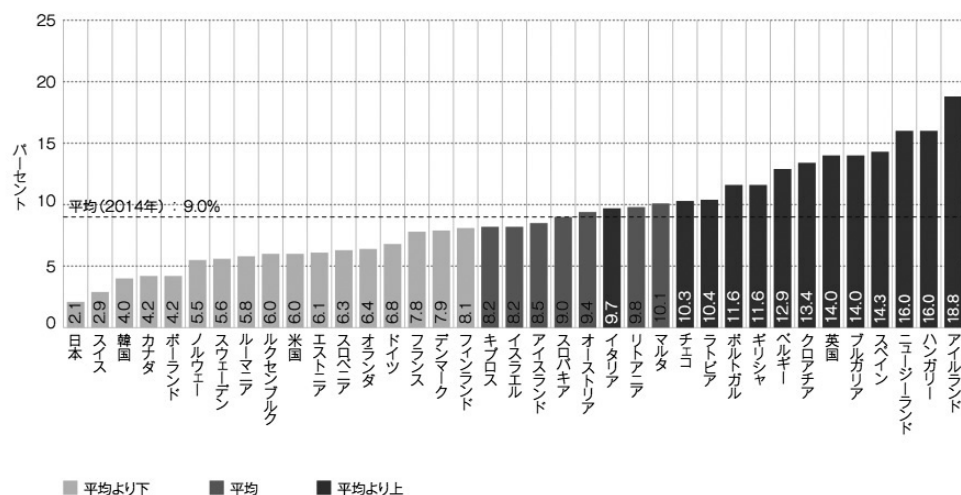


図1 就業者がいない世帯で暮らす子どもの割合

出典：ユニセフ日本（2017）、『イノチェンティレポートカード14 未来を築く：先進国の子どもたちと持続可能な開発目標』、日本ユニセフ協会、p.35。

注：2014年に記載された韓国とニュージーランドのデータは2015年のデータ、米国は2013年のデータ、イスラエルと日本は2012年のデータを引用。メキシコのデータは労働市場におけるインフォーマル労働が占める割合が高いため除外。分析に含まれない国：オーストラリア、チリおよびトルコ。

また、ユニセフの調査（図1）では、就業者がいない世帯で暮らす子どもの割合がOECD諸国の中で2番目に高い16%であった。ちなみに日本は最も低い2.1%であった。

これらのことから、ニュージーランドにおける住居剥奪は、格差・貧困と大きく関わっていることが理解できる。

### 3) 住居剥奪と健康・障害問題

路上生活者が一般的に健康に何らかの問題を抱えていることはよく知られている。例えば全日本民医連精神医療委員会が2014年11月2日に名古屋駅南東部で行ったホームレスの健康に関する調査<sup>(注17)</sup>では、対象者の34%に知的障害があり、42%に統合失調症やアルコール依存症等の精神疾患があった。また、何らかの障害を抱える当事者が62%にもものぼることが分かっている〔全日本民医連（2015）〕。

オタゴ大学のケイト・アモア等は、ホームレスは精神保健面で、常に「過度な負担（excessively burdened）に晒されており、気分障害、うつ病等に苦しむ者が多い」[Amore, K and Chapman, P (2012), pp.268・269]と指摘している。

また、メソジスト布教団は、2007年の報告書で、「精神保健に問題を抱える一部の者は、ホームレス状態になるリスクが高いし、また既にホームレス状態にある者は、ストレスと苦痛に晒されることで、精神疾患発症の可能性を高める。例えば、家族や地域社会からの排除は、彼らの自尊心やアイデンティティーに強い影響を与える可能性がある」[Cook, C (2007), pp.5 and 56・57]としている。

これらの調査から、精神保健面で問題を抱える者がホームレスになる可能性は高いし、ホームレスである者は様々なストレスにより精神疾患を発症する可能性が高いことを窺わせる。ホームレス支援において、健康・精神保健における支援が喫緊の課題であることを浮き彫りにしたことは言うまでもない。しかし、これらの調査結果は、公的で安価か無償の住居提供がなされることが、第一優先であることも意味している。

この点は、ニュージーランド人権委員会（Human Rights Commission）が、「我々は今、地域社会の崩壊、財政難、未解決の保険請求、そして不十分で不安定な住宅事情に起因するストレスにより、高レベルの心理社会的害悪が発生していると理解している（下線筆者）（We are now seeing high levels of psychosocial harm caused by the stress of community dislocation, financial distress, unresolved insurance claims, and poor or insecure housing）」[Human Rights Commission (2013)]との声明を公表したことからも理解できる。

#### 4）住居剥奪とマイノリティ

前述したが、住居剥奪状態にある者の多くがマノリティ・グループ（マオリ系34%、太平洋諸島民族系16%、計50%）である。また、社会住宅入居優先待機リスト5,844件の民族属性では、ヨーロッパ系白人1,416件、マオリ系2,623件、太平洋諸島系787件、その他905件、不明113件 [Ministry of Development (2018)] であり、住居剥奪状態が、マオリにより深刻な状況であることが分かる。

国家マオリ住居擁護委員（National Maori Housing Advocate）のジェイド・カケ（Jade Kake）は、「社会住宅入居優先待機リストに記載されるマオリ全てが、ホームレス状態にあるとは言えないが、全てが低収入であり、一般市場において安全な賃貸住宅や建売住宅にアクセスできていない」[Kake, J (2017), p.15]と、その実情を記述している。

またカケは、「マオリの村では、逆の都市漂流現象（the phenomenon of a reverse urban drift from the cities）が見られる。都市部（特にオークランド）では、生活コストが高く住居入手が困難なため、マオリは先祖が暮らしていた故郷に避難しようとしている。これらの極度に貧しい農村部では、現在居住する住民の収容にも苦勞しており、ましてや都市部から帰還する者を適切に再統合するための住宅やインフラは不足していると言わざるをえない」

[Take, J (2017), pp.15・16] と、都市部での生活難から、先祖の故郷に帰還するマオリが、その故郷においてさえ十分な暮らしができない真実を伝えている。

さらにカケは、ホームレスを経験したマオリ女性の惨状も伝えている。「ホームレス経験のあるマオリ女性は、社会経済的地位の低下や多子から、近年低年齢化する傾向が見られる。また、経済的安定を求めて、サバイバル・セックス (survival sex.<sup>(注18)</sup>) や性的搾取 (sexual exploitation) に晒されている」[Take, J (2017), p.10]。

マッセイ大学の研究では、性暴力・DVとホームレスの正の相関関係が強いと報告されている [Groot, S. Matamua, B. eds (2017), pp.87-96]。

これらから浮かび上がってくるのは、様々な差別に晒されてきた先住民マオリや女性マオリの切実なニーズを把握し、適切なケアを十分行うことが求められる。

そのためには、住居剥奪状態にある当事者の実態調査（当事者に寄り添い、当事者の話を聞く）を定期的に行い、その情報を関係する国の機関（社会開発省、保健省、地域保健局、法務省、住宅ニュージーランド公社、地方自治体等）や民間団体（ホームレス支援NGO等）で共有し、当事者参画の下で政策を立案すべきであろう。

#### 4. ホームレス支援の新たなアプローチ…ハウジング・ファースト (Housing First) の成果

##### 1) ハウジング・ファーストの効果性…事例を通して

コロンビア大学医療センター (Columbia University Medical Center) の臨床心理学者サム・ツィンベリス (Sam Tsemberis) は、1992年にホームレス生活を速やかに終わらせ、回復を支援することで、自立した生活が送られるようにすることを使命とし、ニューヨークにNPO法人パスウェイ・ハウジング (PH: Pathways to Housing) を立ち上げ、1993年から1997年までの5年間、ニューヨーク市の路上で起居する深刻な精神障害者や、薬物依存症を抱えるホームレス242人に対して、恒久的住居への速やかな移行の実証実験を行った (図2)。その後、対象者の88%が恒久的住居を獲得することとなり、この住宅支援プログラムは、他の比較グループに比べ、優れた住宅獲得を達成した [Tsemberis, S (2000), pp.487-493] ことで、その後このモデルは、「ハウジング・ファースト」として世界に広がり、ホームレス支援の主流となった [Pathways Housing First (2018)]。



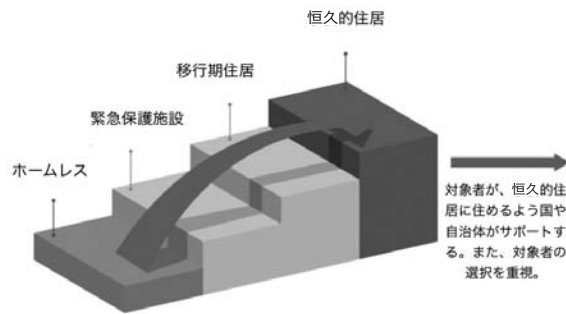


図2 ハウジング・ファーストモデル

出典：The People's Project, <https://thepeoplesproject.org.nz/about/housing-first>, accessed on 12 January 2018, を筆者が翻訳。

例えば、アメリカのユタ州では、2005年に慢性的ホームレス（chronic homelessness）、古参ホームレス（veteran homelessness）を終わらせるために2015年までの10年計画を策定し、その重要な施策として「ハウジング・ファースト・アプローチ」を位置付け、着実に成果を上げていった。その結果、この10年間で、慢性的ホームレスは72%減少し、古参ホームレスは実質皆無となった〔Department of Workforce Services（2014）, p.6〕。

また、カナダのマニトバ州（Manitoba）ウイニペグ市（Winnipeg）では、ハウジング・ファースト・チームが、「プログラム参加者を、ホームレスや精神疾患等からの回復へ導くことに著しく成功した」〔Alaazi, A（2015）, p.36〕としている。

しかし、同市でのプログラムにおいて、ホームレス経験者の70%が先住民であり、プログラム参加者の多くが家主や保健システムの両方から差別に遭っていた。この事実から、ハウジング・ファーストにおいては、構造的・組織的障壁を含む植民地支配の遺産に取り組むのと同様に、文化的に適切な方法で取り組む必要がある、〔McCullough, S. and Zell, S（2016）〕とし、旧植民地における先住民への文化的配慮、差別の払拭の必要性を浮き彫りにした。

さて、日本においても、ハウジング・ファースト・アプローチが、試行的に実施されたことがある。それは、東京都「ホームレス地域生活移行支援事業（2004年～2009年）」である。

具体的には、都内の主要な公園で起居するホームレスを対象に、民間賃貸アパートや公営住宅を利用して、「居住の場の確保を優先させながら、『自立』に向けて必要な生活・福祉・就労・居住等の支援について、生活支援、居住支援、就労支援を行う“ハウジング・ファーストによる複合型支援”の事業」〔中島明子他（2013）, p.1〕であった。換言すれば、居住を基本的人権と捉え、ホームレス支援において一般住宅への入居を最優先にするものであり、ツバンベルスの開発した「ハウジング・ファースト」モデルを日本で実施した初のケースとなった。

同事業の結果、6年間で1,945人が利用し、事業終了時にはその内の84%、1,626人が一般住宅において地域生活を継続することができた〔中島明子他（2013）, p.5〕、「ハウジング・ファーストによる住宅確保が、人間の尊厳に基づく生活再建の基盤として効果を発揮したことが明らかとなった。本事業では、民間低家賃住宅の空き住戸を、生活支援による安心と抱き合わ

せることにより、路上生活の「自立」支援に有効に活用する仕組みが示された」[中島明子他(2013), p.59]、等と成果が報告されている。

しかし、この事業には課題も残された。1点目は、同事業が、2009年をもって終了したこと、2点目は、月3,000円で借用できるとした住宅の契約が「定期借家契約」であったことである。

1点目は、同事業が2009年をもって終了したのは、「路上生活者対策事業に係る都区協定書」に期限を定める旨の記載があったことによる。また、その後は新規募集は行われなかった[窪田亜矢(2009), p.717]。

2点目に関して、賃貸契約には概ね2種類ある。「普通賃貸契約」と「定期賃貸契約」である。普通賃貸契約は、契約期間後も借主が引き続き居住を希望する場合は、貸主に正当な理由がなければ、更新を拒絶できない。しかし、定期賃貸契約は、契約期間を確定的に定めた上、公正証書等の書面により契約が交わされ、契約の更新がなく、期間の満了とともに契約が終了する。

同事業においては、「更新あり」とされてはいたが、同事業は「定期賃貸契約」であり、普通賃貸契約のように通常借主の希望で更新が何度でもできるものではなく、一部の利用者は契約期間満了時の居住の保障がないとして裁判闘争を行った<sup>(注19)</sup>。

しかし、日本で初めてハウジング・ファースト・アプローチを実践した事業であり、「住居を確保することは、なによりも人間の尊厳に基づく生活再建の基盤となる」[中島明子他(2013), p.62] との成果を得ており、今後日本においても、ホームレス支援においてハウジング・ファーストが本格的に導入される可能性がある。

## 2) ニュージーランドにおけるハウジング・ファースト

### (1) ハミルトン市におけるハウジング・ファーストの実践

2014年に、ニュージーランド北島中央部ワイカト地方の中心都市ハミルトン市(Hamilton)で、ピープルズ・プロジェクト(The People's Project)が設立された[The People's Project(2018)]。同団体は、ホームレス(路上生活を含む)を速やかに恒久的住宅に移行させるハウジング・ファーストを目的に掲げる各種団体(ハミルトン市、ニュージーランド警察、社会開発省、青少年家庭局<sup>(注20)</sup>、ハウジングNZ公社、更生保護局、ワイカト地方保健局、ハミルトン・ビジネス協会等)を幅広く包摂した集合体である。

2013年の国勢調査では、ハミルトン市における深刻な住居剥奪状態にあった者、及びホームレスは少なくとも1,313人であった[Statistics NZ(2013)]。また、同時期ハミルトン警察は路上生活者80人の氏名を把握していた[Amore, K(2016)]。

ピープルズ・プロジェクトが中心となり、2014年9月3日、ハミルトン市議会は、「ハミルトン市が、2016年までに路上生活者をゼロにする野心的な目標(the ambitious goal that Hamilton would not have a rough sleeping homeless population by 2016)」を含むハミルトン市中心部安全計画(Central City Safety Plan)を採択した[Hamilton City Council(2015)]。

ハミルトン市は、同安全計画において主要な2つのアプローチを示した。1つは、同市が計画を実施するに当たり、「公衆を迷惑や攻撃的な行為から守る」、「公共の場で起居してはならない」等を内容とするハミルトン公共安全条例 [Hamilton City (2014)] を2014年11月27日に定めた。

2つ目は、条例制定と同時に、ハミルトン市は、ホームレスや困窮する市民をピープルズ・プロジェクトを通して最大限救済・支援することを約束した [McMinn, C (2017), p.39]。

2017年9月時点で、ピープルズ・プロジェクトによるサポート前にいた路上生活者80人の内78人が通常の生活に戻れ、2人は現在も同プロジェクトにより健康と福祉に関して継続的にサポートを受けている [The People's Project (2018)]。

また、2014年当時住居剥奪状態にあった単身男性世帯、単身女性世帯、家族世帯の計422世帯が、2017年9月時点で同プロジェクト支援により恒久的住居に居住することができた。この世帯には309人の子どもが含まれていた [The People's Project (2018)]。

住居剥奪からの脱却においてハウジング・ファーストが海外で実績を上げていること、及びハミルトン市でのピープルズ・プロジェクトが、同様の効果をあげたことから、ニュージーランド政府は2016年末に、ハウジング・ファースト・プロジェクトをオークランド市で立ち上げることを要請し、その後2017年5月25日、当時の社会住宅大臣エイミー・アダムス (Minister of Social Housing Amy Adams) が、ニーズの高い地域に拡大するため1,650万NZドルの予算措置を講じると約束した [New Zealand Government (2017)]。

## (2) オークランド市におけるハウジング・ファーストの実践

2017年3月、カフイ・テウ・カハ (Kahui Tu Kaha)、オークランド・シティ・ミッション (Auckland City Mission)、ライフ・ワイズ (Lifewise)、リンク・ピープル (LinkPeople)、ビジョン・ウエスト (VisionWest) の5団体により、ハウジング・ファースト・オークランド (Housing First Auckland) が立ち上げられた。本団体プロジェクトの目的は、今後2年間で路上生活者を中心に472戸の恒久的住居を提供することであり、同プロジェクトにはニュージーランド政府から370万NZドル、及びオークランド市から100万NZドル、計470万NZドルが資金提供されている [Kupu, K (2017)]、としている。また、プロジェクトは2017年9月、恒久的住居100戸を追加供給すると発表した [Housing First Auckland Backbone Team (2017), p.25]。

ハウジング・ファースト・オークランドは、これまでの成果も随時公表 [Housing First Auckland Results (2018)] している。事業開始2017年3月から2017年11月30日までに、572人の路上生活者を恒久的住居に居住させた。その内42%が単身男性世帯、32%が家族世帯、22%が単身女性世帯、4%がジェンダー多様性世帯であった。住居タイプは、86%が民間住宅、12%がハウジングNZ、2%がその他、となっている。また、民族属性では、63%がマオリ系、19%が太平洋諸島系、12%がニュージーランドヨーロッパ系、4%がその他、2%がアジア

系であった。

この結果からも、10カ月程度で、多くの路上生活者が恒久的住居に居住した点は評価される。ただ、移動先の86%が民間住宅であることは、今後恒久的住居が安定的に供給できるのか不安が残る。この点に関しては、ハウジング・ファースト・主力チーム（Housing First Auckland Backbone Team）も、「殆どの住居は、賃貸市場から供給されている」[Housing First Auckland Backbone Team (2017), p.27] としているし、また、「他の国とは異なり、ハウジング・ファースト以外には、恒久的住居の供給もない」[Housing First Auckland Backbone Team (2017), p.26] との問題も残されている。

### おわりに…居住権の確立とハウジング・ファースト（Housing First）

コミュニティ住宅団体（CHA: Community Housing Aotearoa<sup>(注21)</sup>）のデヴィッド・ズスマン（David Zussman）は、「我々は、手頃な価格で入手しやすく、加えて十分文化的な住居を安定的に保有できることが基本的人権であり、またニュージーランドの総ての者が、十分に収容されるべき、と信じている（We believe that affordable, habitable, accessible and culturally adequate housing with secure tenure is a basic human right and that everyone in New Zealand should be well housed）」[Zussman, D (2017), p.11] と、居住を「基本的人権」と捉えていることは、注目に値する。

また、ニュージーランド人権委員会（HRC: Human Rights Commission）は、1977年に人権監視独立機関として設置され、現在は1993年人権法（Human Rights Act 1993）の下で業務を行っている。HRCの目的は、ニュージーランドの総ての者の人権を擁護し発展させることにある [Human Rights Commission (2018)] としている。

このニュージーランド人権委員会は、2010年にニュージーランド人権報告書を公表したが、その中の「14. 居住権（14. Right to Housing）」において「中央政府の政策、法律、及び規制において、住居に関連する権利、及びその擁護を行っている（a range of central government policies, laws and regulations provide certain rights and protections related to housing）」[HRC (2010), p.206] とし、ニュージーランド政府の居住権に関する姿勢を評価している。

また、ニュージーランド政府は、ホームページ上で「人権と自由（Human rights and freedoms）」に関して啓発を行っており、その「基本的権利と自由（Basic rights and freedoms）」の項目で、「総ての者は、公共生活において違法に差別されないよう法が保障している。また、総ての者は、以下の事項に関してアクセスを拒否されることはない：公的サービス、教育、公共施設、雇用、住宅及び居住施設」[Human rights and freedoms, New Zealand Government (2018)] としており、政府として「居住権」を基本的人権として捉えていることがわかる。

上記のように、ニュージーランドは「居住権」が基本的人権として確立しており、住居剥奪状態にある者の実態を正確に把握し、対策・支援を講じることに積極的だと言える。その

反面、日本は住居剥奪を狭い意味でのホームレス（路上生活者）に限定し、正確な人数すら把握していない。やはり居住権が「社会保障」の対象領域として位置付けられていないと言えよう。ただ、早川和男を中心とし1970年代から「居住は生活の基盤、健康・発達・福祉の基礎」と提唱し、居住福祉学会が創設されるなど、「居住権」を社会保障の領域に含める動きが見られる。早川は、「住宅は、人権をまもるもっとも基礎的な施設である。狭い住宅、不良な環境は、人間が人間らしく生きること、人間の尊厳をまもることをそこなう。人権をまもるための住居の条件は、安全で健康的で快適で便利で家計を圧迫しないものでなければならない」[早川和男（1997），pp.187・188]と述べ、居住権を人権の基礎と捉えている。

さて、早川が指摘する居住権を基本的人権の柱とすべきことは自明のことであるし、日本の社会保障の中に居住権保障の施策を位置付ける必要がある。

具体的には以下の点を提案したい。

1. 狭い意味でのホームレスではなく、ETHOSの住居剥奪概念を用い、住居剥奪状態にあるすべての者の人口動態を調査する。
2. 住居剥奪状態にある者に、ハウジング・ファースト・アプローチを用いてアフォードブル住宅（affordable housing: 負担可能な住居）を提供する。提供可能な自治体から、順次実施する。
3. アフォードブル住宅は、公営住宅を基本とするが、少子化の下で、民間住宅に相当の空きが生じている<sup>(注22)</sup>ことから、国や自治体が民間住宅を借り上げて、住居剥奪状態にある者に優先的に貸し出す。
4. ひろく国民を対象にし、生活保護制度から「住宅扶助」を切り離し、社会手当として「住宅手当（housing allowance）」を社会保障制度に新設する。

提案4に関しては、若干の説明が必要である。

現在、多くの福祉国家では、家計に占める住居費の割合の軽減、選択性を重視する点からも、需要サイドへの手当として「住宅手当」<sup>(注23)</sup>がある。

日本においては、2013年に生活保護に至る前段階の生活困窮者を支援する目的で「生活困窮者支援法」が制定され、この中で「生活困窮者住居確保給付金（同法2条）」支給を規定している。厚生労働省は同法に関わるマニュアルで「住宅確保給付金の目的は、離職または自営業の廃業により経済的に困窮し、住宅を喪失した者又は住宅を喪失する恐れがある者に対し、家賃相当分の住居確保給付金を支給することにより、これらの者の住宅及び就労機会の確保に向けた支援を行う」[厚生労働省社会・援護局（2015a），p.9]としているが、支給対象者・支給要件は厳しい。

支給対象者は、申請日において65歳未満で離職等後2年以内の者、離職等の前に世帯の生計を主として維持していること、ハローワークに求職の申し込みをしていること、国の雇用施策による給付等を受給していないこと、等である[厚生労働省社会・援護局（2015b），p.1]。また、支給には、収入要件、資産要件、就職活動要件が満たされていることが求められてい

る [厚生労働省社会・援護局 (2015b), p.1]。

支給額は、生活保護住宅扶助特別基準額以下で、東京都1級地の場合、単身世帯で上限53,700円、2人世帯で上限64,000円。支給期間は、原則3カ月、就職活動を誠実にやっている場合は3カ月延長可能 (最長9カ月まで)、となっている [厚生労働省社会・援護局 (2015b), p.1]。

このように、生活困窮者住居確保給付金は、就労支援を目的としたもので、他の福祉国家に見られる一般国民の住居費を補助する「住宅手当」とは異質である。

筆者は、今後一般国民を対象にした住宅手当や、住居剥奪状態にある者に対するハウジング・ファーストの実践に関して議論を深めていくべきだと考える。

(注)

1. ただし、OECDのホームレス統計の右側欄に、「以下の状態にある者を含むのか、1) 路上生活、2) 緊急宿泊施設、3) ホームレス用施設」との備考欄があり、ちなみに日本は「含まない」が、ニュージーランドは「含む」としている。
2. 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の一部を改正する法律 (2002年施行)」に基づき、毎年1月にホームレスの実態調査が行われている。しかし、ホームレス数に関しては、「市区町村による巡回での目視調査」 ([http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000164823\\_1.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000164823_1.html), accessed on 10 December 2017) とされ、福祉事務所の職員等が昼間目視でホームレス調査をするのが一般的で、「極めて主観的調査」であり、同方法では路上生活者を正確にカウントできないと考えられる。
3. DMC: Downtown Community Ministry = 都市部コミュニティ奉仕団は、1969年、ニュージーランドの首都ウエリントンで、「都市で阻害された人々の要求に焦点を当て、彼らに権限を与えるよう支援しよう (focus on the needs of, and to help empower, those marginalized in the city)」、「ウエリントンのホームレスを皆で終わらせよう (together we can end homelessness in Wellington)」との目的で結成されたNPO団体。 <http://www.dcm.org.nz>, accessed on 30 December 2017.
4. Correspondence with Downtown Community Ministry, 17 April and 10 June 2014.
5. Correspondence with Auckland City Mission, 4 February 2014.
6. Correspondence with Christchurch City Mission, 18 February 2014.
7. 国勢調査の民族分布割合は、合計すると100%を超える。ニュージーランドの国勢調査では、Which ethnic group do you belong to? Mark the space or spaces which apply to you. 属する民族集団を回答するに当たって「複数回答」を可としていることによる。ちなみに、回答の民族集団は、以下の通り。・New Zealand European, ・Maori, ・Samoan, ・Cook Island Maori, ・Tongan, ・Niuean, ・Chinese, ・Indian, ・Other。
8. 'inveniam viam aut faciam', *Otago Daily Times*, 28 January 1864, p.4. 記事のタイトルは、ラテン語で「道を見出せ、さもなければ、道を作らん」。
9. 当時、以下の新聞記事で報道されている。'Numbers at night shelter outgrow beds' *The Evening Post*, 24 March 1998; 'City Mission Skyrocket' *Scoop Auckland*, 16 July 1999; 'Shelters fill as homeless feel winter's savage bits', *The Press*,

- 13 June 1996; 'Homeless men suffer most' *Evening Standard*, 23 April 1998.
10. 2007年10月に、第1号が発行されている。きっかけは、2006年、オーストラリアのテレビ局がホームレスのドキュメンタリー番組を作成するにあたって、オタゴ大学のケイト・アモア研究員にインタビューを行ったことから、オーストラリアのホームレス啓蒙雑誌「Parity」と連帯する運びとなり、ニュージーランド版「Parity」が創刊されることとなった。
  11. Te Runanga O Whaingaroa. 北島北部に位置するオ・ワイガロアのマオリ部族連合。同連合は、一時保護施設の運営や、訪問家事援助サービスも行っている。
  12. [https://www.parliament.nz/en/pb/bills-and-laws/bills-proposed-laws/document/BILL\\_75755/overseas-investment-amendment-bill](https://www.parliament.nz/en/pb/bills-and-laws/bills-proposed-laws/document/BILL_75755/overseas-investment-amendment-bill), accessed on 5 January 2018.
  13. 「収入連動賃貸補助（income-related rent subsidy）」制度の適用を受けるべく、W&Iを通して社会開発省に入居申請し、適用を認められたが現在入居待ちの者を指す。
  14. <http://www.housing.msd.govt.nz/information-for-hou>, accessed on 3 January 2018.
  15. 2003年に「子ども弁務官法（Children's Commissioner Act）」が施行され、独立行政法人子ども弁務官事務所：Children's Commissionerが設置された。同事務所は、以下の主要な3点に関して関係大臣に報告し、年次報告書をまとめ議会承認を経て国民に公表する。1点目は、ケアを必要とする子どもが利用している社会サービスの「監視、査定、報告」、2点目は、子どもや若者の権利を主張する、3点目は子どもの権利条約の意識を高める、などである。同事務所の子どもの貧困対策に関する専門諮問委員会（Children's Commissioner's Expert Advisory Grope on Solution to Child Porverty）の一つとして設置されたのがCPMである。<http://www.occ.org.nz/publications/news/child-poverty-monitor-2017-media-release/>, accessed on 8 January 2018.
  16. 「2017年子どもの貧困監視専門報告」（Child Poverty Monitor Technical Report 2017）<http://www.childpoverty.co.nz>, accessed on 8 January 2018.
  17. かつてこの地域に日雇い労働者の寄せ場「笹島」があり、現在も多くの路上生活者がいる。この地域の114人の路上生活者に面接方式で調査を実施した。内訳は、男性106人、女性8人。
  18. サバイバル・セックスとは、生存のための基本的ニーズ（食事や住居）を満たすため性行為等（売春、ストリップ、ポルノ映像等）を商品として販売する行為と定義されている。18歳以上の者がこの行為を行った場合。ただし、他人や人身売買業者から騙され強制されるのではなく、あくまでも生存のため他の選択肢がなく止むを得ず自らの意志で行う場合を指す。
  19. 以下のホームページを参照。『夜まわり三鷹』、<http://d.hatena.ne.jp/yomawari-mitaka/20090720>, accessed on 5 January 2018.
  20. Child, Youth and Familyは2006年に設置されたが、2017年4月から「か弱い子どもたち」のための省（Ministry for Vulnerable Children）に移管された。
  21. CHAは、公共住宅を供給する団体で、住宅ニュージーランド公社が提供する国営住宅と市場で賃貸・売買される民間住宅の中間的な住宅を供給している非営利団体である。Community Housing Aotearoa, <http://www.communityhousing.org.nz/what-is-community-housing>, accessed on 9 January 2018.
  22. 総務省統計局『2013年住宅・土地統計調査（情報集計結果）』によると、全国の民間賃貸総戸数は15,864,100戸、入

居戸数12,264,400戸、空き戸数3,599,700戸で、空き室率は22.7%となっている。都道府県別でみると、空き室率が最も高かったのは栃木県で31.8%、最も低かったのは沖縄県の13.4%。ちなみに東京都は、536,200戸と日本で最も空き室が多い。但し空き室率は全国平均より低い19.0%である。

23. 公的扶助とは別に「住宅手当」を有している国は、フランス、ドイツ、スウェーデン、オランダである。オーストラリアは「家賃補助」、ニュージーランドは「住居補足手当」、イギリスは「ユニバーサル・クレジット」との呼称であるが、住宅手当に相当する。詳しくは以下を参照されたい。齋藤純子（2013）、「公的家賃補助としての住宅手当と住宅扶助」、『レファレンス』、2013年12月号、国立国会図書館調査及び立法考査局、pp.1-26。増井英紀（2016）、「欧州各国における低所得者政策とわが国への示唆（住宅手当及び高齢期の所得保障）」、『法政理論』、第49巻第1号、新潟大学法学部、pp.25-48。

#### (引用文献)

##### \* 英文

- Alaazi, A (2015), Therapeutic landscapes of home: Exploring Indigenous peoples' experiences of Housing First intervention in Winnipeg, *Social Science and Medicine*, No.147.
- Amore, K. and Chapman, P (2012), 'Mental Health and Homelessness', *International Encyclopaedia of Housing and Home*, Amsterdam: Elsevier, 2012.
- Amore, K. et al (2013), *Severe Housing Deprivation: The problem and its measurement*, Official Statistics Series, Statistics New Zealand.
- Amore, K (2016a), *Homelessness accelerates between censuses*, University of Otago, Wellington.
- Amore, K (2016b), *Severe Housing Deprivation in Aotearoa/New Zealand*, Housing and Health Research Program, University of Otago, Wellington.
- Chapman, P (2013), *Inequality - A New Zealand Crisis*, Wellington: Bridget Williams Books.
- Cook, C (2007), *Homelessness in New Zealand: A Discussion and Synthesis of Research Findings*, Report prepared for Methodist Mission Northern, November 2007.
- Department of Workforce Services (2014), *Comprehensive Report on Homelessness 2014 Utah*, Utah Housing and Community Development Division.
- European Consensus Conference on Homelessness (2010), *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*, FEANTSA.
- Faneva, T (2017), 'Understanding Homelessness in Aotearoa New Zealand', *Parity*, Vol.30 October 2017.
- Ferguson, G (1994), *Building the New Zealand Dream*, Palmerston North: Dunmore Press Limited.
- Groot, S. Matamua, B. Eds (2017), *Precarity: Uncertain, Insecure and Unequal Lives in Aotearoa New Zealand*, Massey University Press, Auckland, New Zealand.
- Hamilton City Council (2015), *Hamilton Central City Safety Perception Survey for Business – Spring 2014*, Survey Notes, Hamilton.



- Hamilton City (2014), *Hamilton Safety in Public Places Bylaw 2014*. <http://www.hamilton.govt.nz/our-council/policies-bylaws-legislation/bylaws/Documents/Safety%20in%20Public%20Places%20Bylaw%202014%20Adopted%202014%2011%2006%20-%20D-1618624.pdf>, accessed on 5 January 2018.
- Housing New Zealand (2017), *History of State Housing*, <https://www.hnzc.co.nz/about-us/history-of-state-housing/>, accessed on 31 December 2017.
- Housing Corporation of New Zealand (1975), *Report of the Housing Corporation of New Zealand*, 31 March 1975.
- Housing First Auckland Backbone Team (2017), Housing First Auckland; A Collective Impact Approach to Ending Chronic Homelessness in New Zealand's Largest City, *Parity*, Vol.30 October 2017.
- Housing First Auckland Results (2018), <https://www.housingfirst.co.nz/results>, accessed on 5 January 2018.
- Housing First Auckland Backbone Team. (2017), Housing First Auckland; A Collective Impact Approach to Ending Chronic Homelessness in New Zealand's Largest City, *Parity*, Vol.30 October 2017.
- HRC (2010), 14 Right to Housing, Human Rights in New Zealand 2010, Human Rights Commission.
- Human rights and freedoms, New Zealand Government (2018), <https://www.govt.nz/browse/law-crime-and-justice/human-rights-in-nz/human-rights-and-freedoms/>, accessed on 9 January 2018.
- Human Rights Commission (2013), 'Commission releases report on human rights in Canterbury recovery', press release, 9 December 2013.
- Human Rights Commission (2018), <https://www.hrc.co.nz/about/>, accessed on 9 January 2018.
- Kake, J (2017), Enumerating Homelessness in Rural Maori Communities, *Parity*, Vol.30 October 2017.
- Kupu, K (2017), Housing First Tackles Auckland Homelessness: 10 April 2017, New Zealand Council of Christian Social Services, <http://nzccss.org.nz/news/2017/04/housing-first-tackles-auckland-homelessness/>, accessed on 5 January 2018.
- Lea, P. & Cole, J (1983), Homelessness in Christchurch, Christchurch Housing Research Unit, Research Paper.
- McCullough, S. and Zell, S (2016), *The At Home/Chez Soi Project: Sustainability of Housing and Support Programs Implemented at the Winnipeg State*, The Institute of Urban Studies, The University of Winnipeg, Winnipeg.
- McMinn, C (2017), The Role of Local Government in a Homeless Response, *Parity*, Vol.30 October 2017.
- Ministry of Development (2018), <http://www.housing.msd.govt.nz/information-for-hou>, accessed on 3 January 2018.
- Murphy, C (2009), *Action and Re action: home grown timber and imported prefabricated housing*, School of Architecture and Landscape Architecture. Auckland New Zealand. [http://unitec.researchbank.ac.nz/bitstream/handle/10652/2179/ANZASCA2009-73-Full\\_P](http://unitec.researchbank.ac.nz/bitstream/handle/10652/2179/ANZASCA2009-73-Full_P), accessed on 2 January 2018.
- New Zealand Government (2017), \$205m boost for social housing: 25 May 2017, <https://2017.budget.govt.nz/budget/2017/releases/r22-adams-205m-boost-for-social-housing.htm>, accessed on 5 January 2018.
- New Zealand Government (2018), *New Zealand History, State Housing in New Zealand*, <https://nzhistory.govt.nz/culture/state-housing-in-nz>, accessed on 2 January 2018.
- New Zealand Parliament (2011), 'Inquiry into boarding houses in New Zealand', Interim report of the Social Services Committee, 30 September 2011.
- New Zealand Parliament (2014), *Homelessness in New Zealand*, Parliamentary Library Research Paper.

- OECD (2017), *Homeless Population*, OECD Affordable Housing Database, <http://oe.cd/ahd>, accessed on 12 December 2017.
- Pathways Housing First (2018), <https://www.pathwayshousingfirst.org>, accessed on 14 January 2018.
- Percy, K (1982), *Homelessness in the Auckland Region*, National Housing Commission, Research Paper.
- Statistics NZ (2009), *New Zealand Definition of Homelessness*, New Zealand Government, [http://archive.stats.govt.nz/browse\\_for\\_stats/people\\_and\\_communities/housing/homelessness-definition.aspx](http://archive.stats.govt.nz/browse_for_stats/people_and_communities/housing/homelessness-definition.aspx), accessed on 25 December 2017
- Statistics NZ (2013), *2013 Census population and dwelling tables*, New Zealand Government, <http://www.archive.sstats.govt.nz/Census/2013-census/data-tables/>, accessed on 30 December 2017.
- Schrader, B (2005), *We Call It Home – A History of State Housing in New Zealand*, Auckland: Reed Publishing.
- Simpson, T (1990), *The 1930s Depression: Its origins and aftermath*, Auckland: Penguin Books.
- *The Dominion*, 9 September 1996, 'Homeless surge predicted'.
- *The New Zealand Herald*, 16 January 2017, 'Two Kiwis wealthier than the poorest 30%'.
- *The New Zealand Herald*, 22 August 2017. 'Fact or fiction: NZ's 41,000 Homeless'.
- The People's Project (2018), <https://thepeoplesproject.org.nz/about/housing-first>, accessed on 14 January 2018.
- Tsemberis, S (2000), 'Pathways to housing: supported housing for street-dwelling homeless individuals with psychiatric disabilities', *Psychiatric services*, 51(4).
- Twyford, P (2017), 'Government stops the sale of state houses', 20 December 2017, <http://www.beehive.govt.nz/release/government-stops-sale-houses>, accessed on 5 January 2018.
- Zussman, D (2017), We Need a Strategy to Address Homelessness, *Parity*, Vol.30 October 2017.

#### \*邦文

- 窪田亜矢 (2009)、「路上生活者支援と住宅施策におけるハウジング・ファーストの導入に向けて―東京都区内における路上生活者の地域生活移行支援事業を事例として―」、『都市計画論文集』N.44-3、日本都市計画学会。
- 厚生労働省社会・援護局 (2015a)、『生活困窮者自立支援制度に関わる自治体事務マニュアル』、生活困窮者自立支援制度全国担当国会議配布資料、2015年1月26日。
- 厚生労働省社会・援護局 (2015b)『住宅確保給付金について』、生活困窮者自立支援制度全国担当国会議配布資料、2015年9月14日。
- 全日本民医連 (2015)、「路上生活者114人に精神保健調査“6割に障害”明らかに―精神疾患は貧困にどう向かうか」、『民医連新聞』第1598号、2015年6月15日付。
- 早川和男 (1997)、『住宅貧乏物語』岩波新書。
- 芝田英昭 (2016)、「ニュージーランド社会保障の概要と課題」、芝田英昭編著『増補改定基礎から学ぶ社会保障』自治体研究社。
- 中島明子他 (2013)、『東京都ホームレス地域生活移行支援事業2004-2009～自立支援と結合したハウジング・ファースト・アプローチに着目した分析～』、ハウジング・ファースト研究会。