

# 東京ホームレス白書Ⅱの概要

都区で先駆的に実施してきたこれまでのホームレス対策事業の成果を検証し、平成19年1月に実施したホームレス実態調査結果を踏まえて、効率性・効果性の観点から再構築を検討するとともに、ホームレスの自立支援について、国にさらなる施策の充実や財政支援の強化を提案要求します。

## 第1章 充実してきた都区共同のホームレス対策 ～ その成果と検証 ～

### 1 これまでの都区のホームレス問題への取り組み

～ 応急援護から自立支援へ ～ (P 3)

- 平成12年11月、東京都と23区は、国に先駆け、自立支援センターを設置し、ホームレスの自立支援システムを構築するとともに、国にホームレスの総合的な対策の確立や財政負担の拡充を求めてきました。
- 平成14年8月、国は、「ホームレス自立支援等特別措置法」を施行し、15年7月には「基本方針」を策定しました。しかし、住宅と就労に関する具体策が必ずしも十分ではありませんでした。
- 平成16年6月、都区は自立支援システムでは対応が困難な公園等のホームレスを対象に、独自に地域生活移行支援事業（借上げアパートを2年間低家賃で貸付、就労支援により自立を目指す）を開始しました。
- 平成17年8月、緊急一時保護センター5か所、自立支援センター5か所設置され、自立支援システムが整備完了しました。

### 2 自立支援システムの展開 (P 6)

#### (1) 緊急一時保護センターの設置・運営（5か所・総定員454人）

##### ア 運営状況・成果

- 平成19年1月末迄に延13,727人（年平均3,150人程度）が利用しました。その48%がホームレス生活3か月未満の人です。
- 生活に困窮したホームレスやホームレスになる可能性がある人の緊急駆け込み寺として有効に機能しています。
- 利用者の47%が自立支援センターに移行しました。利用期間は1か月ですが、就労意欲の高い人は2週間で移行しています。

## イ 課題

- 利用率が62%と低いとともに、自立を目指すためには、他区にある自立支援センターに移らなければならない、非効率となっています。また、設置場所の確保が、困難になってきています。
- **退所者の21%が、再利用**しています。

## ウ 今後の方向

- 緊急一時保護センターの運営規模を見直し、自立支援センターに併設することや、再利用の条件の見直しを検討していきます。

## (2) 自立支援センターの設置・運営（5か所・総定員326人）

### ア 運営状況・成果

- 平成19年1月末までに延7,057人が利用し、その約51%（3,619人、年平均700人）が**就労自立**しました。

## イ 課題

- 利用期間が原則**2か月（最大4か月）**ですが、就労意欲が高くても、以下の要因により、**安定した就労自立までつながらない**ケースもでています。
  - ・ 常用雇用に必要な保証人がいない場合が大半です。臨時的雇用から常用雇用になることを目指しますが、時間がかかります。
  - ・ 常用雇用されても給与の支払いが1か月以上先なので、すぐに民間アパートでの自立生活は困難です。ある程度の貯金が必要です。
  - ・ 民間アパートを借りるにも保証人が必要です。保証協会等で保証してもらうこともできますが、保証金が必要です。
  - ・ 多重債務がある場合、解決までに時間がかかります。 など
- 職場の人間関係が構築できないなどにより、退職するケースもあります。また、アフターケアを拒否する人もいます。
- 設置場所の確保が、困難になってきています。

## ウ 今後の方向

- 就労自立支援を強化することを検討していきます。
- 就労自立を確実にするために、**地域で生活しながらの訓練の仕組み**や、訪問・通所の義務付けなどにより、就労を継続するための支援を充実するよう検討していきます。

### 3 地域生活移行支援事業の実施

(P22)

#### ア 実施状況・成果

- 平成16～17年度は、都内5公園（戸山公園、新宿中央公園、隅田公園、代々木公園、上野恩賜公園）で実施し、**1,190人が借上げアパートに移行**しました（参加率67.1%）。  
その結果、青テントが、1,237から241と激減しました。
- 借上げアパート居住2年を経過した552世帯のうち、自立世帯は約10%、生活保護受給は約46%、借上げアパートを再契約（1年間）し、引き続き自立を目指す世帯が約44%となっています。
- 平成18年度は、隅田川流域、江東区堅川河川敷公園、渋谷区立宮下公園、中野区立紅葉山公園等で実施し、**351人が借上げアパートに移行**しました（参加率45.1%）。
- 23区内にアパート物件が多数あり、多くは**低家賃であれば地域生活を継続**できること、また、ホームレス本人の就労意欲と就労支援がマッチングすることにより自立できることが実証されました。

#### イ 課題

- 一度に多数のホームレスに借上げアパートに移行してもらったため、移行直後は、生活・就労支援が十分でなかった面がありました。
- 借上げアパート移行時のアセスメントが十分ではありませんでした。
- 借上げアパートに安住し、臨時・日雇いから自立するための常用雇用へのインセンティブが働かない利用者もいます。

#### ウ 今後の方向

- 緊急一時保護センター等で、事前に就労意欲、就労能力等について**十分なアセスメント**を実施する必要があります。
- 速やかに「自立支援計画書」を策定し、より効果的な生活・就労支援を実施していく必要があります。
- 定期的な通所・状況報告の義務付けなどにより、就労支援を強化していく必要があります。

#### 4 巡回相談事業の実施（平成18年度新規開始）（P36）

- 相談員がホームレスの起居する公園や河川等に直接出向き、巡回して面接相談を実施することにより、健康状況や生活実態を把握するとともに、ホームレス対策事業の紹介や利用の勧奨を行っています。  
平成18年4月～12月で、延2,774人と相談を実施し、49人が緊急一時保護センターに入所しています。
- 自立支援センターを退所し地域で生活している者を訪問（原則として1年間）し、日常生活や就労に関する相談、助言、指導などを行い、再び路上生活に戻ることがなく、安定した地域生活を維持継続していくための支援を行っています。

#### 5 就労支援事業の実施（P38）

- 民間企業等を訪問し、収集した求人情報を提供しています。  
月平均183人の求人を獲得し、月平均28人が就労しています。
- また、職場体験講習、就職支援セミナー、専門カウンセラーによる就業支援相談を実施するほか、各種技能講習を受講させています。

#### 6 ホームレス対策に係る役割と経費（P42）

- 役 割
  - ・ 緊急一時保護・自立支援センターの建設は東京都、運営は23区。
  - ・ 地域生活移行支援事業の面接相談・生活支援は23区、居住支援・就労支援は、東京都。
  - ・ 巡回相談事業は23区。
- 経 費
  - ・ 国庫補助額を除いた額を、東京都と23区で1/2ずつ負担します。
  - ・ 緊急一時保護・自立支援センターの運営への補助は不十分です。  
また、緊急一時保護・自立支援センターの建設や地域生活移行支援事業の経費は、国庫補助がありません。
  - ・ 平成19年度予算ベースで、ホームレス対策事業経費は約32億円ですが、国庫補助はそのうちの17.8%にすぎません。

## 第2章 東京23区のホームレス数の推移

### 1 平成6年度からの推移

(P47)

- 都区が先駆的に実施してきたホームレス対策で、平成12年2月に5,521人だった23区のホームレス数は、**38.4%**(約2,120人)減少し、平成19年1月には、3,402人になっています。

(単位：人)

年度	8月	2月(1月)	備考
11	5,798	5,521	
12	5,677	4,997	12.11 自立支援センター 計1か所
13	5,613	5,316	13.11 緊急一時保護センター 計1か所 自立支援センター 計1か所
14	5,585	5,333	15.3 緊急一時保護センター 計2か所 自立支援センター 計4か所
15	5,496	5,365	16.3 緊急一時保護センター 計3か所 自立支援センター 計5か所
16	5,497	4,619	17.2 緊急一時保護センター 計4か所 自立支援センター 計5か所 17.2 戸山・新宿中央公園地域生活移行完了
17	4,263	3,773	17.5 隅田公園地域生活移行完了 17.8 緊急一時保護センター 計5か所 自立支援センター 計5か所 18.2 代々木・上野公園地域生活移行完了
18	3,670	3,402	19.3 隅田川・宮下公園等地域生活移行完了

(か所数はその時点での合計)

### 2 平成19年1月の概数調査結果(区別ホームレス数)

(P49)

- 平成19年1月の東京23区のホームレス数は、3,402人で、多い区は、台東区615人、墨田区533人、新宿区346人、渋谷区270人、豊島区215人などとなっています。
- なお、国管理河川(荒川、多摩川、江戸川、中川)では、811人であり、これを加えると、4,213人となります。

### 第3章 東京23区のホームレスの実態

- ホームレスの全国実態調査（平成19年1月実施）における東京23区分結果（調査数500人）の主な状況と、平成15年の調査結果（調査数401人）と比較して分析しました。
- 平成15年調査時では、緊急一時保護センターが2か所、自立支援センターが4か所しか整備されていませんが、平成19年1月には、それぞれ5か所ずつ整備されているとともに、地域生活移行支援事業が実施されており、概ね1,300人が借上げアパートに移行しています。

#### 1 ホームレスの属性

(P58)

##### ア 主な調査結果

- 平均年齢はやや高くなり59歳、60歳以上が47%を占めています。
- 「一定の場所に野宿している」は80%、「青テントなどを常設している」は50%ですが、ともに減少傾向にあります。
- 路上生活の期間は、5年以上が46%となり、長くなっています。
- 「仕事をしている」は増え70%（40歳代は58%、路上歴1年未満が56%）。仕事をしている人のうち62%が廃品回収をしています。
- 「収入なし」は31%。収入はあるが「月収5万円未満」が50%。
- 「借金がある」は15%。借金額は、100～300万円が34%。
- 48%が身体の具合が悪いと感じています。
- 自覚症状で多いものは、歯が悪い、腰痛、よく眠れない、身体の節々が痛い、しびれ・麻痺などとなっています。

##### イ 分 析

- 比較的、年齢が若く、路上生活歴が短い層が、ホームレス対策を利用し、自立していると想定されます。一方、路上生活歴が長くなればなるほど、現状を変える意欲が弱くなっていると考えられ、今後ホームレスの自立支援が困難になると想定されます。
- 廃品回収や日雇いでは収入が少なく、ホームレス対策を利用し、住民票を設定し常用雇用に移れば、なかなか自立できない状況です。
- 借金のある人は、自立支援センターや借上げアパートに移り、法律相談を受けるよう勧奨する必要があります。
- 予防の観点からも、ホームレス対策を利用し、健康診断や生活保護の医療扶助で治療を受けるよう勧奨していく必要があります。

## 2 路上生活までのいきさつ

(P66)

### ア 主な調査結果

- 「出身地（中学卒業時）は都外」が81%、「ホームレス直前まで都外」が39%となっています。
- 「野宿の場所を決めた理由」は、「土地になじみがある」「ホームレスが多い」「日雇いの寄せ場がある」「廃品回収などの都市雑業の仕事がある」が比較的多くなっています。
- 30%が「山谷で仕事をしたり、仕事を探した」経験があります。
- ホームレス直前まで、「民間賃貸住宅」が35%、「社宅・寮・飯場・住込みなど仕事と結びついている住まい」が35%となっています。
- 「ホームレス直前までの仕事」は、建設業関係が50%。仕事は「常勤」が増加し43%、「日雇い」はやや減少し29%です。
- 「路上生活になった主な理由」は、「仕事が減った」が36%、「倒産・失業」が27%。なお、借金取立ては5%となり、増えています。

### イ 分 析

- 就労の機会を求めて都外から上京したが、職が得られず、すぐホームレスとなった割合は、4割弱です。  
年齢では50～59歳が、路上生活歴では5～10年未満が高いことから、特に、平成10～11年の不況の頃、40歳代で上京し、すぐホームレスになった人が多いと推定されます。
- ホームレス問題は、長引く経済不況に伴うリストラ、倒産による失業、産業構造や就業構造の変化を背景にもつ**全国的な問題であり、セーフティネットにかかわる問題**です。本来**国に第一義的責任**があり、国において総合的な対策と財政措置をとる必要があります。
- ホームレスが集まる自治体は、**ホームレス対策費・生活保護費の財政負担**が多くなっています。
- 3割が山谷にいた経験があり、ホームレス対策と山谷対策の連携強化が、ますます必要になってきます。

### 3 福祉制度の利用

(P71)

#### ア 主な調査結果

- 「緊急一時保護センターを知らない」が24%。「知っているが利用しない人のうち、利用したくない」が81%となっています。
- 「自立支援センターの利用経験がある」が9%、経験がある人のうち就労自立したが、再び路上に戻っている人は26%となっています。
- 「生活保護を利用したことがある」は増加し、31%になりました。

#### イ 分 析

- 今後も巡回相談により、ホームレス対策の利用を勧奨していく必要があります。
- 緊急一時保護センターを知っていても利用しないのは、大部屋や集団生活を嫌うことが大きな要因と考えられます。
- 自立支援センターから就労自立した後に、再びホームレスになっているケースがあることから、就労継続の支援を充実する必要があります。

### 4 自立について

(P73)

#### ア 主な調査結果

- 「就労して働きたい」が減少し34%（15年調査45%）。支援を受けながら軽い仕事を希望も含めれば49%（15年調査55%）。一方、「今のままでいい」が増加し21%（15年調査16%）になりました。
- 「求職活動をしている」は減少し、21%になりました。
- 「就職するために望む支援」のトップは、「住所を設定するためのアパート」で、54%となっています。

#### イ 分 析

- 「きちんと就労して働きたい」の割合が減少しているのは、就労意欲の高い人が、すでに、緊急一時保護・自立支援センターに入所したり、地域生活移行支援事業により、借上げアパートに移行していることが大きな要因と考えられます。
- 路上生活が長くなるにつれ、「今のままでいい」の割合が高くなっていきます。（路上歴10年以上の人では38%）
- 今後は、「今のままでいい」と考えている、路上歴の長いホームレスの自立支援が課題となってきます。

## 第4章 今後のホームレス対策の方向

### 1 今後のホームレス対策の方向を検討するに当たって (P79)

- (1) 都区共同によるホームレス対策の実施により、ホームレス数が減少
  - ホームレス対策は、ホームレス自身の自立への強い意思とそれを支援する行政のしくみがマッチングし、継続的に粘り強い支援を行うことにより、成果がでると考えています。
  - 都と23区は先駆的に、「自立支援システム」や「地域生活移行支援事業」を実施してきました。これらの施策と、景気回復があいまって、東京23区のホームレス数は、3,402人にまで減少しました。
- (2) 今後のホームレス対策の課題
  - しかしその結果、**比較的自立が困難な層が、ホームレスとして残っていると推測されます。**実態調査においても、「きちんと就労して働きたい」が減少し、「今のままでいい」が増加しています。
  - さらに、自立支援センターから一度就労自立した人が、再度ホームレスに戻っている例も少なからず存在し、就労継続支援の強化が重要です。
- (3) 効果的・効率的の観点から再構築の必要性
  - 今後ともホームレス対策を推進していくためには、これまで実施してきた**ホームレス対策の効果的・効率的の観点からの再構築を検討していくことが必要**と考えています。
- (4) 国の責務
  - 4割弱がホームレスになる直前まで「都外」に住んでおり、またそのうちの4割が、60歳以上です。生活保護の適用になれば、**ホームレスの現住地の自治体が、生活保護費の1/4を負担することになり、財政負担が重くなります。**
  - ホームレス問題は、大都市を中心とした全国的な問題であり、社会のセーフティネットに関わる問題でもあります。  
従って、**ホームレス問題は、本来国に第一義的責任がある**と考えています。
  - しかし、国の財政支援は不十分で、都区共同実施のホームレス対策に係る平成19年度の総経費32億円のうち、国負担はわずか18%です。
  - 東京都は、特にホームレスの就労対策や住宅対策の充実と財政支援の強化を要望していきます。

## 2 都区共同のホームレス対策の再構築の方向 (P82)

- 緊急一時保護センターと自立支援センターとの併設を検討し、効率化を図ります。
- 再利用の要件の見直しを検討します。
- 就労自立支援を強化することを検討します。  
また、就労自立を確実に継続するために、地域で生活しながらの訓練の仕組みを検討していきます。

## 3 国のホームレス自立支援基本方針見直しにむけて、提案要求 (P83)

- 緊急一時保護センターと自立支援センターの運営については、補助基準の引き上げを講じること
- 緊急一時保護センターと自立支援センターは、都が設置し、運営は区が行っています。また、恒久施設では、人口密集地で近隣住民の理解をえることが困難なため、設置期間を5年間としています。このような地域特性に応じたスキームでも、整備費を補助すること。
- 国としてホームレス就労のための事業主への働きかけをすること。
- 自立支援センターのブランチとして、自立を目指すホームレスに対する借り上げアパートを位置づけ、その経費に対して補助するなど、地域で生活しながら自立に向けた支援を行う施策を構築すること。
- ホームレスが多い自治体においては、生活保護費の負担が過重なものとなります。国は特別の財政措置をとること。
- 国土交通省が管理する河川のホームレスは増加しています。  
河川管理者として、都区が共同実施している地域生活移行支援事業と同様な施策を国自ら実施するなど、国河川流域におけるホームレス対策を総合的に推進すること。

※ この白書について、皆様のご意見を伺いたいと考えています。  
電子メールやファックスにてご意見をいただければ幸いです。

電子メール [S0000225@section.metro.tokyo.jp](mailto:S0000225@section.metro.tokyo.jp)

ファックス 03-5388-1405