

ホームレスの自立支援等に関する  
東京都実施計画  
(第2次)

平成21年10月

 東京都

## 計画の策定に当たって

東京都が平成 16 年 7 月、「ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画」(以下「実施計画」という。)を策定してから 5 年が経過します。

この間、都区共同事業による緊急一時保護センター及び自立支援センターを柱とする自立支援システムや、公園等のテント生活者に借上げ住居を 2 年間低家賃で提供し、自立を促す「ホームレス地域生活移行支援事業」の実施効果もあり、都内のホームレス数は 5,500 人から 2,600 人へと大幅に減少しました。

しかしながら、現下の厳しい経済・雇用情勢のもと、特に昨年秋以降の、派遣労働者の解雇・雇止め等もあり、ホームレスを取り巻く状況は予断を許さず、引き続き積極的にホームレス対策に取り組む必要があります。

もとより、ホームレス問題は、個々の自治体の取組だけではその抜本的な解決は困難であり、第一義的には国がその責務を果たすべき課題です。そのため、都は、これまで国に対して就労・住宅・福祉などの総合的な対策の確立や自治体の取組に対する財政負担の拡充を求めてきました。

同時に、独自の取組として、「ホームレス地域生活移行支援事業」を実施するとともに、住居喪失不安定就労者を支援するための生活相談・居住相談・就労相談を行う「T O K Y O チャレンジネット」や、離職者支援と介護人材確保を図る「T O K Y O チャレンジ介護」を新たに開始するなど、社会経済状況の変化に的確に対応する施策を展開してきました。

今回、都が策定する実施計画では、緊急一時保護機能と自立支援機能を併せ持つ「新型自立支援センター」を計画的に設置すること、「ホームレス地域生活移行支援事業」における借上げ住居の成果を自立支援セ

ンターの「自立支援住宅」へ発展させること等を柱とし、新たな実施計画の下でホームレス対策を推進する体制を整備することとします。

実施に当たっては、依然として経済・雇用情勢が予断を許さない中、必要に応じ施策を見直し、柔軟に対応していく考えです。

この計画が、ホームレスの自立に向けて真に有効に機能し、効果が発揮できるよう、都民や関係機関の皆様の御理解と御協力をお願いいたします。

## 目 次

ホームレスの現状	1
1 全国のホームレスの現状	1
2 東京都におけるホームレスの現状	2
(1) ホームレスの概数	2
(2) ホームレスの特徴	4
ホームレス対策の現状	6
1 国における取組状況	6
2 東京都における取組状況	8
(1) 23区における取組状況	8
(2) 市町村における取組状況	10
(3) その他の取組状況	10
ホームレス問題の解決に向けて	11
1 計画の位置づけ	11
(1) 計画改定の基本的方針	11
(2) 計画期間	11
(3) 基本目標	11
2 具体的な対策の推進	12
(1) 自立支援事業の実施	12
(2) 就業機会の確保	22
(3) 安定した居住場所の確保	24
(4) 保健及び医療の確保	26
(5) 生活に関する相談・指導	28
(6) 緊急援助及び生活保護	30
(7) 山谷地域における対策	36
(8) ホームレスになることを余儀なくされるおそれのある者への対応	39
(9) ホームレスの人権擁護	41
(10) 地域における生活環境の改善	43
(11) 地域における安全の確保	44
(12) 民間団体との連携	45
(13) 民生・児童委員の理解の促進	46
計画の推進及び見直し	47
1 計画の推進	47
(1) 計画の推進体制	47
(2) 関係者の役割分担	47
2 計画の見直し	47
参考資料	48

## ホームレスの現状

### 1 全国のホームレスの現状

国は、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の制定を受けて、初回の全国実態調査を基本方針の策定のために平成 15 年 2 月に実施し、以降は、基本方針の改定のために 19 年 1 月に再度実施、以来、毎年同時期に全国概数調査を実施しています。

21 年 1 月調査で見ると、ホームレス数は全国で 15,759 人(対 15 年調査比、9,537 人の減)となっており、都道府県別では、大阪府が 4,302 人(同、3,455 人の減)で最大、次いで東京都が 3,428 人(\*) (同、2,933 人の減) 以下、神奈川県 1,804 人(同、124 人の減) 福岡県 1,237 人(同、50 人の増) 愛知県 929 人(同、1,192 人の減)となり、15 年調査に引き続き全都道府県でホームレスが確認されています。( \* 国土交通省管理の河川分として区部 764 人及び市町村部 213 人の計 977 人を含む。)

区市町村別では、大阪市 3,724 人(同、2,879 人の減) 東京 23 区 3,105 人(\*) (同、2,822 人の減) 福岡市 969 人(同、362 人の増) 横浜市 697 人(同、227 人の増) 川崎市 691 人(同、138 人の減) 名古屋市 641 人(同、1,285 人の減) 京都市 335 人(同、289 人の減) 神戸市 151 人(同、172 人の減) 北九州市 149 人(同、272 人の減)と、都市部に集中しています。( \* 国土交通省管理の河川分 764 人を含む。)

## 2 東京都におけるホームレスの現状

### (1) ホームレスの概数

東京都においては、平成6年度(7年2月)から毎年、道路・公園・河川敷・駅舎等のホームレスの概数調査(8年度からは夏期8月と冬期1ないし2月の年2回調査)を行っています。

直近の21年1月調査で見ると、都内で2,451人(対前年同期比、290人の減)となっており、そのうち区部では2,341人(対前年同期比、270人の減)、市町村部では110人(対前年度同期比、20人の減)となっています。23区内のホームレス数の推移を見ると、冬期調査では平成12年2月の5,521人をピークに、夏期調査では平成11年8月の5,798人をピークに横ばいあるいは漸減で推移していましたが、17年冬期調査以降、急激な減少傾向となり、現在では、調査開始以来の最低、ピーク時の約半数になっています。

区市町村別では、台東区が460人で最も多く、次いで新宿区299人、墨田区211人、渋谷区199人となっています。市町村部では府中市の27人が最も多く、次いで立川市の11人となっています。

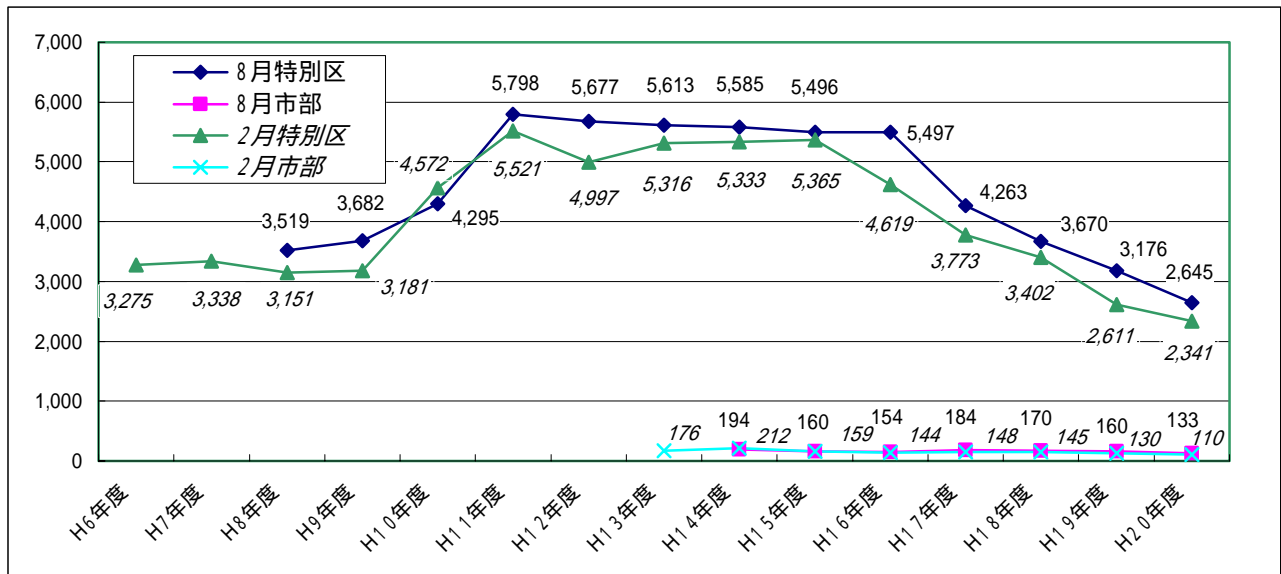
施設別では、公園(都立霊園を含む)が1,475人(60.2%)で最も多く、道路514人(21.0%)、河川317人(12.9%)、駅舎89人(3.6%)、その他56人(2.3%)の順となっています。

性別では、男性2,385人、女性66人となっています。

図表：ホームレス数の推移、区市町村別ホームレス概数一覧

【 - 2 (1) 関係】

ホームレス数の推移（概数調査による）



区市町村別ホームレス概数一覧（平成 21 年 1 月）

単位：人

千代田区	109( 79)	品川区	35( 43)	北区	49( 53)
中央区	121( 164)	目黒区	16( 11)	荒川区	14( 25)
港区	113( 107)	大田区	63( 71)	板橋区	59( 69)
新宿区	299( 285)	世田谷区	38( 40)	練馬区	7( 10)
文京区	64( 75)	渋谷区	199( 229)	足立区	55( 44)
台東区	460( 430)	中野区	35( 20)	葛飾区	52( 69)
墨田区	211( 334)	杉並区	35( 32)	江戸川区	104( 126)
江東区	109( 129)	豊島区	94( 166)		
2 3 区合計					2,341( 2,611)
八王子市	9( 15)	小金井市	1( 3)	東大和市	1( 0)
立川市	11( 7)	小平市	1( 4)	清瀬市	4( 4)
武蔵野市	8( 15)	日野市	3( 5)	東久留米市	1( 2)
三鷹市	8( 12)	東村山市	2( 4)	武蔵村山市	1( 1)
青梅市	0( 1)	国分寺市	0( 1)	多摩市	8( 6)
府中市	27( 19)	国立市	1( 1)	稲城市	1( 1)
昭島市	3( 2)	西東京市	2( 1)	羽村市	1( 3)
調布市	4( 8)	福生市	4( 1)	あきる野市	1( 3)
町田市	1( 7)	狛江市	4( 4)	町村部	0( 0)
市町村合計					110( 130)
総合計					2,451( 2,741)

( )内は平成 20 年 1 月調査の数値

## (2) ホームレスの特徴

ホームレスになった経緯や生活状況などについて、19年1月調査(\*)に基づき23区内の特徴を見れば、以下のようになっています。

### 【年齢】

- 平均年齢は58.9歳(15年調査、57.3歳)であり、年齢分布については、50歳から64歳までが64.0%(同、62.4%)また60歳以上でみれば47.0%(同、45.9%)を占め、高齢化が進んでいます。

### 【生活の形態】

- 生活の場所が決まっている者が80.2%(同、81.0%)であり、このうち、生活場所としては「河川敷」が40.1%(同、27.4%)、「公園」が32.2%(同、57.2%)となっています。

### 【路上生活の期間】

- 直近の路上生活期間については、「1年未満」が16.2%(同、28.6%)、「5年未満」の者の合計が54.2%(同、78.9%)である一方、「5年以上10年未満」が24.8%、「10年以上」が21.0%(同、「5年以上」として21.1%)であり、長期化が進んでいます。

### 【仕事と収入の状況】

- 仕事の状況としては、全体の69.2%(同56.4%)が仕事をしており、その種類(複数回答)は「廃品回収」61.6%(同、47.4%)、建設日雇17.1%(同、26.5%)となっています。全国では「廃品回収」は75.5%(同、73.3%)であり、東京23区の場合は全国に比べて低い数字となっています。また、収入状況については、「1~3万円未満」が37.7%(同、30.7%)であるが、5万円未満の者が全体の75.4%(同、72.0%)を占めています。

### 【路上生活の直前の職業】

- 路上生活の直前の職業は、建設関係の仕事が51.0%(同、51.2%)で半数を占め、生産工程・製造作業11.5%(同、7.6%)、サービス業10.5%(同、10.5%)と続いています。

### 【路上生活に至った理由】

- 路上生活に至った理由(複数回答)は「仕事が減った」が35.8%(同、38.8%)と最も多く、「倒産・失業」27.2%(同、33.2%)、「病気・けが・高齢で仕事ができなくなった」23.9%(同、22.0%)と続いています。

### 【健康状態】

- 健康状態は、約半数の者が身体の具合が悪いと答えており、このうち、治療を受けていない者が69.5%(同、67.7%)にのぼっています。

### 【福祉制度等の利用状況】

- 福祉制度等の利用状況は、これまでに巡回相談員に会ったことがある者が全体の47.0%。緊急一時保護センターを知っている者が76.3%、知っており利用したことがある者が19.8%です。一方、自立支援センターを知っている者が67.3%、知っており利用したことがある者が9.4%です。これまでに生活保護を受けたことがある者は全体の30.7%(同、26.5%)で、保護を受けたことが

ある者のうちでは、入院治療が 50.3%、宿泊所や簡易宿所での保護が 26.8%、保護施設等での保護が 15.0%（複数回答）と続いています。

**【自立に向けた今後の展望】**

- ・ 自立に向けた今後の希望は、「きちんと就職して働きたい」という者が 34.5%（同、45.5%）であるのに対し、「今のままでいい」という者が 21.1%（同、15.8%）となっています。

**【家族関係】**

- ・ 家族関係は、結婚していた者（離婚・死別を含む。）が 40.3%（同、48.6%）ですが、この一年間で家族・親族と連絡がない者が 78.6%（同、77.4%）となっています。

（\* ホームレスの実態に関する全国調査のうち東京23区の生活実態調査は、調査の対象を東京23区とし、全体で500人を調査。各区において選定された156人の調査員が、公園や河川など居住場所を基点として個別面接の方法により、平成19年1月16日から25日に実施したもの。）

### 1 国における取組状況

大都市を中心にホームレスが急増し、大きな社会問題化する中で、国は、東京や大阪をはじめとする自治体などからの法制度やそれに基づいた各種施策の確立等の強い要望を受け、ホームレス対策の検討に乗り出しました。

平成 11 年 2 月、内閣内政審議室及び厚生・労働・建設・自治・警察の 5 省庁と東京都、大阪市、名古屋市、横浜市、川崎市及び新宿区で構成する「ホームレス問題連絡会議」が設置されました。その後、国は平成 12 年度に自立支援事業を新たに創設し、さらに、緊急一時宿泊施設の創設などを予算化しました。

平成 14 年 8 月、ホームレスの自立の支援等に関する施策を総合的に推進するため「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が施行されました。この法律は、施策の目標、国及び地方公共団体の責務、基本方針及び実施計画の策定等について定めています。国は、この法律に基づき、翌年 7 月に「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」（以下「基本方針」という。）を策定しました。この基本方針は、運用期間 5 か年が満了した平成 20 年 7 月に改定されています。

#### 【基本方針改定のポイント（平成 20 年 7 月）】

- ・ ホームレスやホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者の取り巻く環境等を追記
- ・ ホームレスの就業機会を確保するため、自治体や民間団体等が相互に密接な連携を図り、各施策を総合的に実施
- ・ 住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律を踏まえ、居住支援協議会の枠組みも活用しつつ、民間賃貸住宅についての連携を図るよう努力
- ・ 災害時に河川敷に起居するホームレスに危険が及ぶ事態が想定されることを踏まえ、施設管理部局と福祉部局等は、平常時から相互に連絡調整し、配慮して対応
- ・ 自立支援センター等の設置にあたって、既存の公共施設や民間賃貸住宅等の社会資源を有効に活用することを視野に入れた検討

#### 【国のホームレス対策事業（平成 21 年度）】

##### < ホームレス総合相談推進事業 >

行政、民間団体、地域住民等で構成するホームレス総合相談推進協議会を設置し、ホームレス問題に関する協議・調整、総合相談の企画等を行います。また、相談計画に基づく巡回相談活動等を実施します。

##### < ホームレス自立支援事業 >

ホームレスに対し、宿所及び食事の提供、健康診断、生活相談・指導等を行い、自立意欲を喚起させるとともに、公共職業安定所との密接な連携の下で職

業相談等を実施します。

< ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業） >

都市公園等でテント張り・小屋掛けにより生活するホームレスの健康状態の悪化の防止等のため、緊急一時的な宿泊場所を提供します。

< ホームレス能力活用推進事業 >

一般雇用施策での対応が困難なホームレスに対し、清掃業務や廃品回収などのいわゆる「都市雑業的」な職種の情報収集・提供やその職種についての知識・技能の付与を実施します。

< ホームレス衛生改善事業 >

劣悪な衛生環境におかれているホームレスの実態に鑑み、入浴等のサービスを提供することにより、衛生状態を改善し、併せて生活面や健康面等の相談を行い、必要な施策につなげます。

< ホームレス保健サービス支援事業 >

健康に不安を抱えるホームレスに対し、保健所等の窓口や巡回による血圧測定、尿・血液検査、健康相談及び健康情報の提供等を実施します。

< 自立の支援等に関する就労支援ナビゲーター等の配置（旧称：自立支援事業職業相談員の配置） >

自立支援センター設置地域の公共職業安定所に、主任就労支援ナビゲーター及び就労支援ナビゲーターを配置し、ホームレス等に対しきめ細かな職業相談や求人情報の提供、心理的サポート、職業定着指導等を実施します。

< 自立の支援等に関する就業開拓推進員の配置 >

自立支援センター設置地域の公共職業安定所に就業開拓推進員を配置し、ホームレスの就業ニーズに応じた求人開拓や求人情報等の収集・提供を行います。また、事業主に対する啓発活動を実施します。

< 日雇労働者等技能講習事業 >

日雇労働者及びホームレスに対して、技能労働者として必要な技能の習得、免許の資格等の取得を目的とした講習を実施し、就業機会の確保を図ります。

< ホームレス等試行雇用事業 >

自立支援センターに入所しているホームレスや常用雇用への移行を希望する日雇労働者を対象に、事業所における一定期間の試行雇用（試行雇用実施事業主に対しては奨励金を支給）により、ホームレス等の新たな職場への円滑な適応を促進し、常用雇用への移行につなげます。

< ホームレス等就業支援事業 >

就業意欲のあるホームレスの就業機会の確保を図るために、就業支援相談、ホームレスの就業ニーズに応じた仕事の開拓・提供や職場体験講習を実施します。

## 2 東京都における取組状況

### (1) 23 区の実施状況

ホームレス問題については、ホームレス自身が地域社会の一員として社会生活が送れるよう支援することが基本であり、そのためには、ホームレス個々のニーズに応じた支援プログラムが用意される必要があります。

東京都は、平成 12 年度から、23 区との共同により自立支援事業を開始し、これまでの応急援護中心の対策から長期的かつ総合的な対策へ転換しました。平成 13 年 3 月には、一般によく知られていなかった東京のホームレスの実態を初めて明らかにし、今後進めていくべき対策について、福祉施策を中心に基本的方向を示した「ホームレス白書」をまとめました。平成 13 年 8 月には、全国に先駆けて、緊急一時保護センター、自立支援センターによる一貫した処遇システム、いわゆる自立支援システムを構築しました。

平成 16 年 6 月から、現行の自立支援システムや生活保護の適用などでは対応が難しいホームレスに対する新たな取組として、「ホームレス地域生活移行支援事業」を開始しました。（平成 19 年度末で新規の事業利用は終了。）

平成 17 年 9 月、路上生活を余儀なくされていた人を対象に、就労自立に向けた支援を行う「東京ホームレス就業支援事業推進協議会(東京ジョブステーション)」を設立しました。

平成 18 年度から、ホームレスが起居する場所を巡回して面接相談を実施し、状況把握及び事業等の紹介・利用あっせんを行う「巡回相談事業」を、緊急一時保護センターを拠点として開始しました。

平成 20 年度から、自立支援センターを就労自立退所した者等について、地域生活を継続し再び路上生活に戻らないようにすることを目的として、生活状況の把握及び必要に応じた相談支援等のアフターケアを行う「地域生活継続支援事業」を、自立支援センターを拠点として体系的に開始しました。

#### 【都区のホームレス対策の経緯】

平成 6 年	2 月	路上生活者対策・都区検討会設置
	9 月	都区検討会「中間報告」
7 年	2 月	「路上生活者概数調査」開始（都） （昼間の目視調査、以降 8 年 2 月・8 月と年 2 回の実施、14 年 2 月からは多摩地域も対象とした。また、同 8 月から国管理河川のデータも参考値として反映させた。）
8 年	7 月	都区検討会「最終報告」
	8 月	都区検討会の最終報告を受けて施策検討開始
10 年	4 月	路上生活者対策事業の要綱制定検討委員会設置
12 年	7 月	都知事、23 区長「路上生活者対策事業に係る都区協定書」締結 路上生活者対策事業実施大綱・要綱制定 （自立支援事業の開始、応急援護から自立支援へのシフト）
	11 月	自立支援センター「台東寮」開設

- 自立支援センター「新宿寮」開設
- 13年 3月 東京ホームレス白書発表（都）
- 4月 自立支援センター「豊島寮」開設
- 8月 都区共同の一貫した自立支援システムを構築  
都知事、23区長「路上生活者対策事業に係る都区協定書」改正  
路上生活者対策事業実施大綱・要綱改正  
（緊急一時保護センター、自立支援センター等を核にした自立支援システムを構築）
- 11月 緊急一時保護センター「大田寮」開設
- 14年 3月 自立支援センター「墨田寮」開設
- 8月 ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法施行（国）
- 15年 2月 ホームレスの実態に関する全国調査実施（国）
- 3月 緊急一時保護センター「板橋寮」開設
- 7月 ホームレスの自立の支援等に関する基本方針策定（国）
- 16年 2月 「ホームレス地域生活移行支援事業」を都区共同で実施することを決定
- 3月 緊急一時保護センター「江戸川寮」開設
- 3月 自立支援センター「渋谷寮」開設
- 6月 「ホームレス地域生活移行支援事業」開始
- 7月 ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画策定（都）
- 17年 2月 緊急一時保護センター「荒川寮」開設
- 4月 都知事、23区長「路上生活者対策事業に係る都区協定書」改正  
路上生活者対策事業実施大綱・要綱改正  
（地域生活移行支援事業を追加）
- 8月 緊急一時保護センター「千代田寮」開設  
（23区内に計10か所の施設設置完了）
- 9月 「東京ホームレス就業支援事業推進協議会」（愛称：東京ジョブステーション）の設置（行政・民間・NPO法人・都民等が参画）
- 10月 自立支援センター「中央寮」開設（「新宿寮」閉鎖）
- 10月 自立支援センター「北寮」開設（「台東寮」閉鎖）
- 18年 4月 都知事、23区長「路上生活者対策事業に係る都区協定書」改正  
路上生活者対策事業実施大綱・要綱改正  
（公園等現地へ出向いての面接相談、また地域で自立生活を送る元利用者へのアフターフォローを行う「巡回相談事業」追加）
- 4月 自立支援センター「杉並寮」開設（「豊島寮」閉鎖）

- 11月 緊急一時保護センター「世田谷寮」開設（「大田寮」閉鎖）
- 19年 1月 ホームレスの実態に関する全国調査実施（国）
- 2月 自立支援センター「葛飾寮」開設（「墨田寮」閉鎖）
- 5月 東京ホームレス白書 発表（都）
- 8月 「路上生活者対策事業の再構築について」策定  
（効果・効率の観点から緊急・自立両センターの統合、自立支援住宅（借上げ住宅）の設置等）
- 20年 3月 緊急一時保護センター「練馬寮」開設（「板橋寮」閉鎖）
- 4月 都知事、23区長「路上生活者対策事業に係る都区協定書」改正  
路上生活者対策事業実施大綱・要綱改正  
（「路上生活者対策事業の再構築」を反映）
- 7月 ホームレスの自立の支援等に関する基本方針策定（改定）  
（国）
- 21年 3月 緊急一時保護センター「江東寮」開設（「江戸川寮」閉鎖）
- 3月 自立支援センター「品川寮」開設（「渋谷寮」閉鎖）

## (2) 市町村の取組状況

市町村部においては、平成14年2月に初めて路上生活者概数調査を実施し、176人のホームレスが確認されました。翌年同期の調査で212人に増加しましたが、これをピークとして多少の増減をしつつも全体としては減少傾向となり、平成21年1月の調査では調査開始以来最も少ない、110人にまで減少しました。

市部においては、繁華街や大規模公園のある市及び多摩川を除き、区部のように中心部から周辺部まで広範囲にわたってホームレスがいるという実態になっていません。

このため、社会福祉法に規定する民間の無料低額宿泊所（以下「宿泊所」という。）（平成21年2月25日現在38か所、定員計1,295人）等を活用した生活保護の適用や、応急援護の実施等によって対応しています。また、国や都の補助金を活用して、巡回相談事業に取り組む市もあります。

## (3) その他の取組状況

「ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者」への対策としては、平成20年4月に、インターネットカフェや漫画喫茶等に寝泊りする不安定就労者等への支援として、住居喪失不安定就労者サポートセンター「TOKYOチャレンジネット」を開設しました。また、平成21年3月に、雇止め等による離職者への支援として、介護人材育成確保緊急対策事業「TOKYOチャレンジ介護」を開始しました。

## 1 計画の位置づけ

### (1) 計画改定の基本的方針

平成 16 年 7 月策定の実施計画が、5 年間の計画期間を満了しました。この間、施策実施による一定の成果は上げたものの、「住居喪失不安定就労者」や「派遣労働者の雇止め等による離職者」等の「ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者」に対する新たな施策が求められてきています。

国の基本方針では、実施計画を策定する場合には、「福祉や雇用、住宅、保健医療等の関係部局が連携」して、基本方針に掲げた「各課題に対する取組方針を参考にしつつ、当該取組方針のうち地方公共団体が独自で実施する施策」を計画に記載するものとされています。今回の改定に当たり、具体的には、改定前の実施計画の項目を基に、所要の修正を加えていくものとします。

- ・ 自立支援事業、地域生活移行支援事業の成果を踏まえ、今後のホームレス対策の方向性を示すものとします。
- ・ 福祉・保健、就労、住宅、人権問題など総合的な施策を盛り込んだ計画とします。
- ・ 自立支援システムに乗れない就労困難者、高齢者、女性など個々の対象者の状況に応じた支援策を検討します。
- ・ ホームレスではないが、住居喪失不安定就労者など「ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者」に対する施策を盛り込みます。
- ・ 路上生活者対策の再構築に係る都と区の検討状況、及び国が新たに基本方針に盛り込んだ事項等を考慮します。

### (2) 計画期間

平成 20 年 7 月の国の基本方針がその運用期間を平成 25 年 7 月 30 日までの 5 年間としていることから、実施計画の計画期間は、平成 21 年度から 25 年度までの 5 年間とします。

なお、計画期間の満了前であっても、国の基本方針の見直し等を勘案し、必要な改定を図ることとします。

### (3) 基本目標

「新型自立支援センター」や「自立支援住宅」を新たな核とした「自立支援システム」の運用及び生活の安定に向けた相談・援護・生活支援を行う総合的な対策の推進により、ホームレスの一日も早い自立と、住居喪失不安定就労者や離職者など、ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者がホームレスになることなく安定した生活を営めることを目指します。

## 2 具体的な対策の推進

### (1) 自立支援事業の実施

#### 自立支援システムの運営

##### ア これまでの取組

都では、全国に先駆け、都区共同の一貫した自立支援システムの構築に取り組んできました。

23区を5ブロックに分け、各ブロックに路上生活者を保護する「緊急一時保護センター」(第1ステップ)と社会復帰を促す「自立支援センター」(第2ステップ)を1か所ずつ設置(5年ごとの各区持ち回り方式)しています。

「緊急一時保護センター」では、ホームレスを一時的に保護し、心身の回復を図るとともに、「自立支援センター」への入所など能力に応じた処遇方針を決定しています。(利用期間：原則1か月以内、但し1か月以内の延長可)

平成20年度の利用者をみると、3年前との比較では50歳未満が34.6%から41.9%に増加し、50歳以上が65.4%から58.1%に減少するなど、若年化の傾向が現れています。また、路上生活1か月未満が36.6%から43.6%に増加するとともに、3年以上が21.9%から17.8%に減少するなど、路上生活の期間が短くなっています。

「自立支援センター」では、「緊急一時保護センター」利用者のうち、就労意欲があり、心身とも就労に支障がない者に対し、職業相談、就労指導を行い、就労による自立を支援しています。(利用期間：原則2か月以内、ただし2か月以内の延長可)

平成20年度、施設の入所率は大きく上昇し、自立支援センターにおいては12月末97.2%(前年同月は60.7%)と、経済・雇用情勢の悪化の影響を受け、秋以降、高止まりで推移しています。

施設の設置を計画どおり進めるため、事業の趣旨の周知を図り、地域住民の理解を得るよう努めています。

「自立支援センター」の退所者の51%が就労自立を達成(平成20年度末までの累計)しており、都区共同のホームレス対策として成果を挙げています。

平成18年度から、ホームレスの起居する場所を巡回して面接相談を行い、状況の把握、路上生活者対策事業の紹介等を行う「巡回相談事業」を実施しています。

自立支援センターを就労退所し、地域生活を送っている人に対し、相談による支援を計画的・継続的に行い、再び路上生活に戻ることをないよう、アフターケアを実施しています。

## イ システムの再構築

平成 12 年の事業開始以降の社会状況及び路上生活者の実態の変化に対応し、より一貫した継続的な支援を実施するとともに、自立支援システムの総合メニュー化を図り、効果的に事業を展開するため、平成 19 年度、都区は路上生活者対策の再構築を行いました。

### 新システムのポイント

現行 2 か所に分かれている「緊急一時保護センター」と「自立支援センター」の二施設の機能を新型自立支援施設に一本化し、同一施設内で入所から退所まで、より一貫したきめ細かい支援を行います。

新システムにおける自立支援事業では、施設利用者の就労自立に向けた支援を強化するため、就労が確保された者に借上げ式の「自立支援住宅」を提供し、より実生活に近い環境を体験することで、円滑な地域生活への移行に向けた支援をより効果的に実施します。

自立支援事業の終了者を対象に、再び路上生活に戻らないよう定期的な訪問相談等のアフターケアを行う地域生活継続支援事業を実施します。

路上生活者対策事業は、巡回相談事業、緊急一時保護事業、自立支援事業、地域生活継続支援事業の順を基本として行います。また、必要に応じこれらの一部を省略するなど個々の利用者の状況に即して対応します。また、失敗しても再チャレンジできる仕組みとします。

定員は、「緊急一時保護部門」25 人、「就労支援部門」45 人で、現行の標準定員より計 80 人少なくなります。緊急一時保護部門の利用期間を短縮するとともに、一体化した施設運営により、効率的に運用します。

再構築の本格実施は平成 22 年度以降 24 年度までの間に順次実施していきませんが、平成 20 年度から自立支援住宅のモデル事業と、体系的なアフターケアを実施しています。

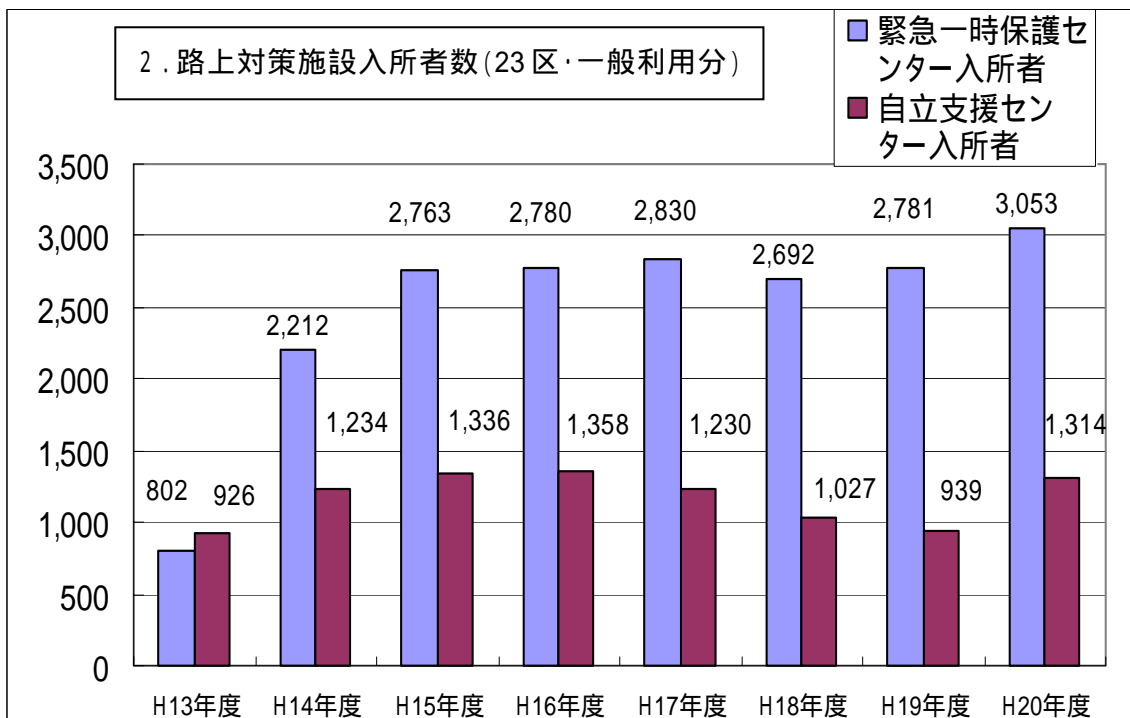
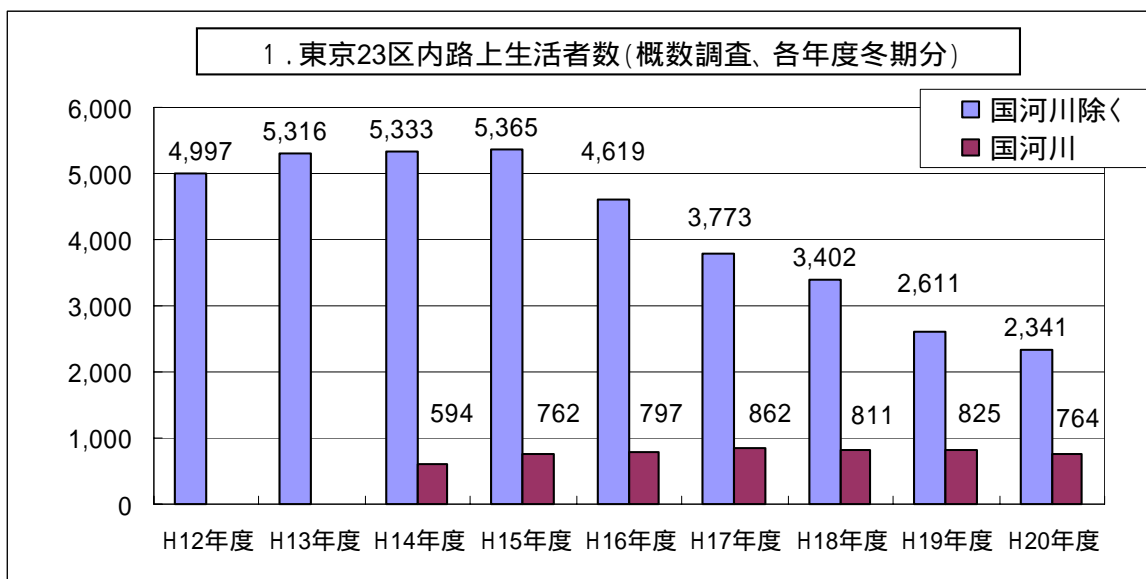
図表：東京 23 区における路上生活者及び路上生活者対策施設利用者の状況

図表：路上生活者対策施設の設置スケジュール

図表：自立支援システム（現行・見直し後）

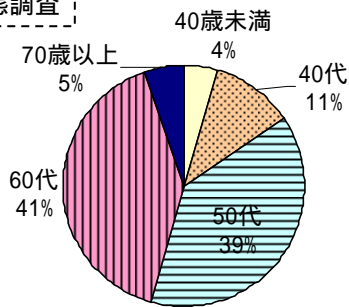
【 - 2 (1) 関係 -1】

東京23区における路上生活者及び路上生活者対策施設利用者の状況

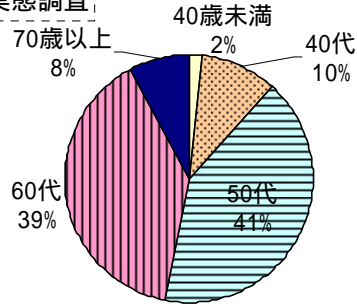


3. 実態調査による東京 23 区内路上生活者の年齢構成

2003 実態調査

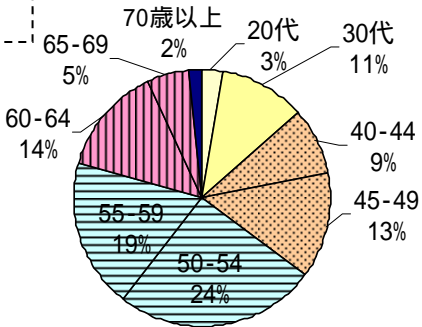


2007 実態調査

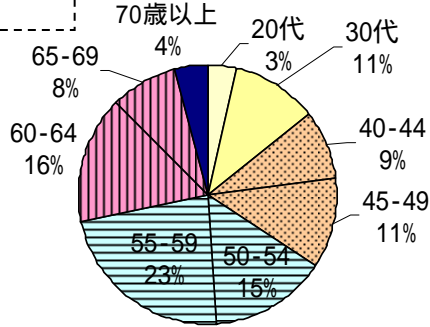


4. 緊急一時保護センター入所者の年齢構成

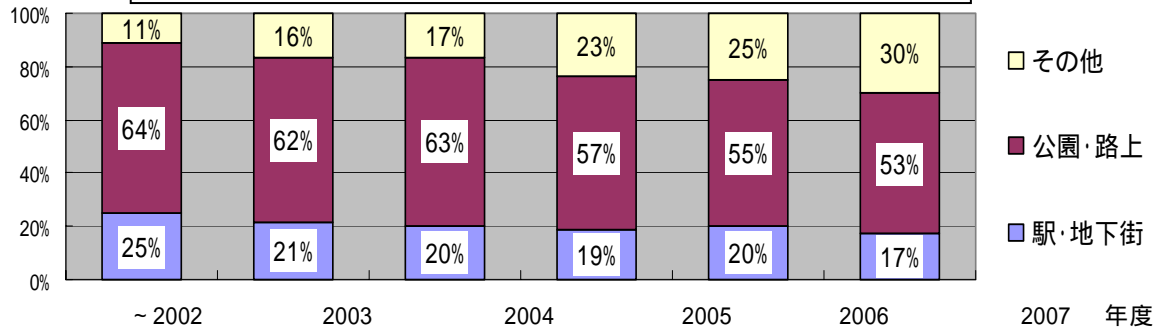
'02 入所者  
N=2,212



'07 入所者  
N = 2,781

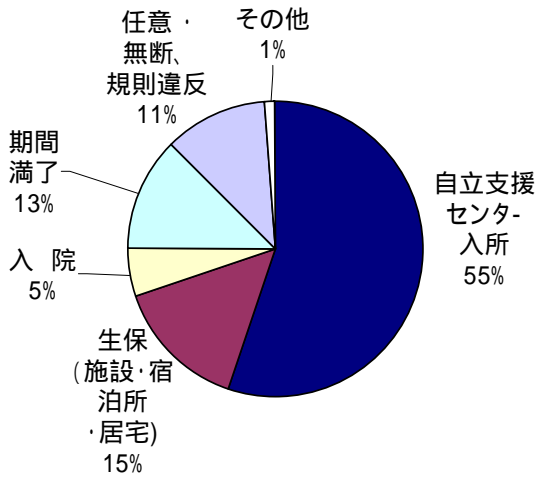


5 緊急一時保護センター入所者の(入所前)の居住地

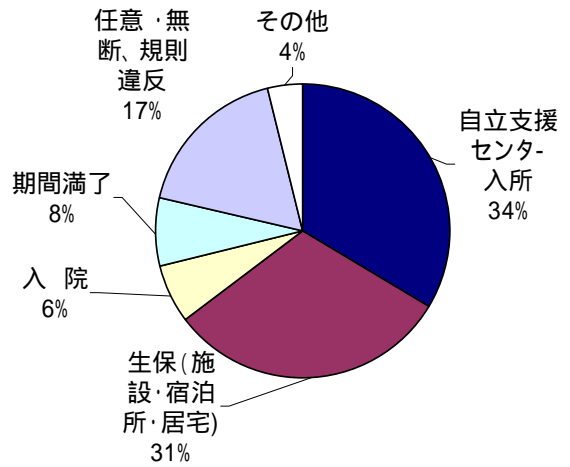


6. 緊急一時保護センター退所者の退所理由

'02 退所者

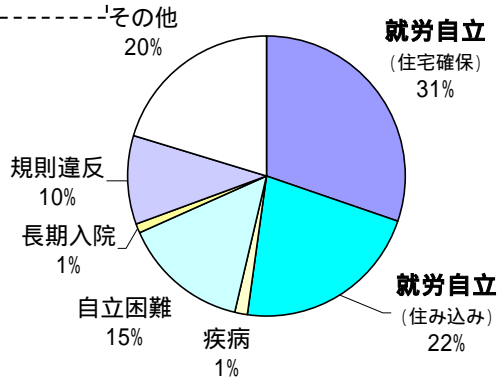


'07 退所者

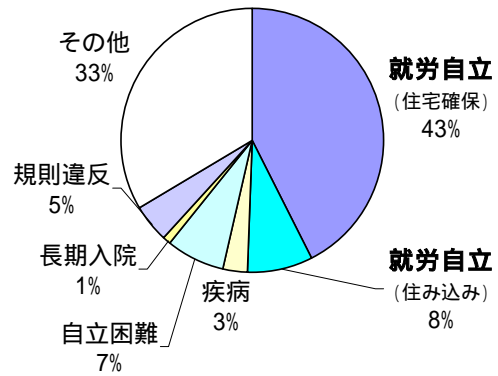


7. 自立支援センター退所者の退所理由

'02 退所者



'07 退所者



路上生活者対策施設(緊急一時保護センター・自立支援センター)の設置スケジュール

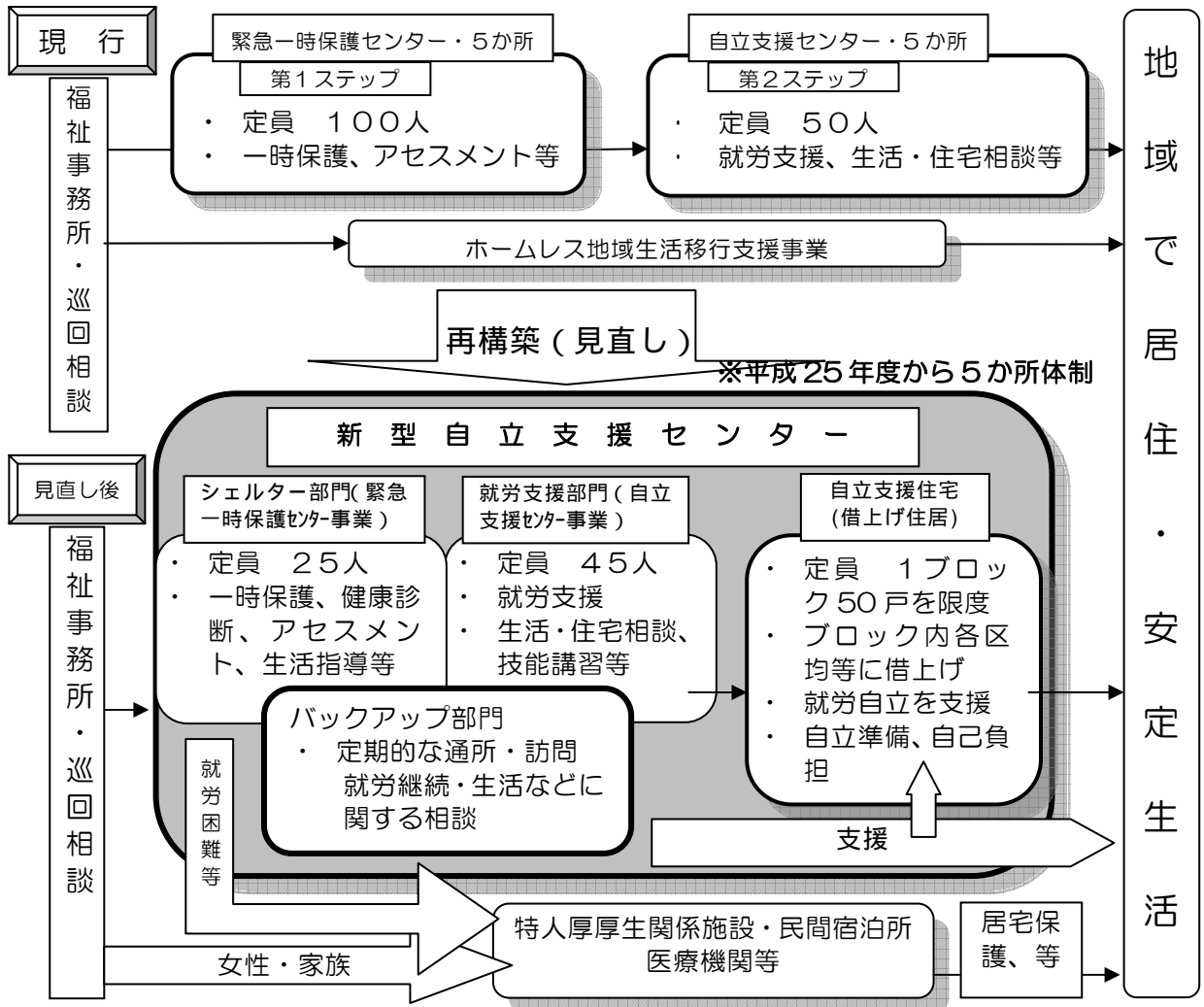
自立支援センター

緊急一時保護センター

	H12年度	H13年度	H14年度	H15年度	H16年度	H17年度	H18年度	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度	H23年度	H24年度	H25年度	H26年度	H27年度	以降
第1ブロック	新宿	平成12年11月10日															
	千代田				平成17年8月18日												
	中央					平成17年10月20日											
	港									平成22年度予定							
第2ブロック	台東		平成12年11月1日														
	荒川				平成17年2月1日												
	北					平成17年10月17日											
	文京									平成21年度予定							
第3ブロック	渋谷				平成16年3月26日												
	大田		平成13年11月27日														
	品川								平成21年3月25日								
	世田谷						平成18年11月10日										
	目黒																
第4ブロック	豊島		平成13年4月27日														
	板橋																
	杉並					平成15年3月13日											
	練馬							平成20年3月3日									
	中野																
第5ブロック	墨田																
	江戸川		平成14年2月26日														
	葛飾																
	江東						平成19年3月26日										
	足立								平成21年3月9日								

注: 囲み内は、開設年月日(協定書締結日)

### 自立支援システム



## ホームレス地域生活移行支援事業

### ア これまでの取組

本事業は、自立支援システムだけでは対応が困難なホームレスに対し、自立支援システムを補完・拡充する事業として、平成 16 年 6 月に開始しました。

事業の対象者は、公園等でテント等により生活するホームレスであり、その多くは、廃品回収等の都市雑業的な就労により一定の収入を得ているものの、アパートなどの家賃の支払いが困難であるために、公園で生活している状態にありました。

これらのホームレスの地域生活への移行を支援するため、借上げアパートを低家賃で貸し付ける（原則 2 年間）とともに、就労や生活面での支援を行っています。具体的には、相談員が定期的に訪問し、就労や生活に関する相談、健康・医療に関する相談、金銭管理やアパートで日常生活を営む上でのマナーの習得など、自立に必要な支援を実施してきました。

事業の実施地域は、ホームレス数の多い 23 区内の五公園（都立の戸山・上野恩賜・代々木、区立の新宿中央・隅田の各公園）及び隅田川流域、宮下公園、堅川河川敷公園、紅葉山公園などで、事業参加者は 1,945 人を数えました。実施地域からの移行は平成 19 年度で終了し、2 年間のアパート生活期間を経て、平成 21 年度末で事業終了となります。

### イ 本事業の評価

本事業を利用して借上げアパートに入居した者のうち、9 割近くが路上に戻ることなく、地域生活を継続しています。新宿二公園（戸山公園、新宿中央公園）からの利用者は全員が事業期間を終了し、そのうち 85.5%が、また、全利用者 1,945 人のうち事業利用期間終了者 1,212 人、そのうち 81.6%が地域での生活を継続することができています。（平成 21 年 1 月末現在）

このことから、ホームレスの多くは、

- ・ 低家賃住宅があれば地域生活を継続できること
- ・ 本人の意欲・必要性に合わせた就労支援と生活サポートを行うことにより、アパートを自分で借り、自立できることが実証されました。

以上により、従来の自立支援システムでは路上生活からの脱却が難しい、公園等に定着したホームレスを地域生活に移行させる上で、本事業は効果があったと考えられます。

本事業により、前記の五公園等からホームレスが大幅に減少し、公園本来の機能が回復してきました。

## 今後の方向性

現下の厳しい経済・雇用情勢において、減少傾向が続いてきたホームレスの数についても、雇止め等の問題もあり、今後は予断を許さないと考えられます。自立支援センター等施設の入所率が90%を超え、入所待ちの状況も生じています。

こうした状況下において、柔軟な施策の実施が必要になりますが、今後の対策の方向性については、次のことが挙げられます。

### 新型自立支援センターの計画的設置

- ・ 施設の設置を計画どおり進めていくために、事業の趣旨の周知を図り、地域住民の理解を深めていきます。

### 借上げ型自立支援住宅の増

- ・ 本事業は、新自立支援システムの一環として、各ブロックでアパートを借り上げ、新型自立支援センター入所者のうち必要な者に対して生活訓練・自立準備を行うものです。
- ・ 平成20年度、第1・第2ブロックの計10戸でモデル事業を開始し、21年度は全ブロック計50戸に拡大して実施します。今後、新型自立支援センターの設置に合わせて戸数を段階的に増やしていきます。
- ・ 利用期間は2～3か月を標準としているので、1戸当たり年間4～5回転すると、年間合計1,000～1,200人程度の利用が可能となります。
- ・ これにより、ホームレスの自立に向けたアパート生活への移行を、着実かつ継続的に行っていきます。

### 退所後に路上生活に戻さないしくみづくり

- ・ 新しい自立支援システムで新たに設けるバックアップ部門において、退所者に対する訪問・通所指導などのフォローを行うとともに、特別区人事・厚生事務組合の厚生関係施設等と連携し、退所者が路上生活に戻らないよう、アフターケアの充実を図っていきます。

### 就労困難、自立困難層への対応

- ・ 施設入所者のうち、就労困難、自立困難と判断され、自立支援事業に移行できない層については、厚生関係施設等の活用や民間宿泊所等と連携する仕組みの検討が必要です。
- ・ 具体的には、新型自立支援センターから特別区人事・厚生事務組合の更生施設への優先入所枠の設定や、特別区人事・厚生事務組合が宿所提供施設や宿泊所において実施している緊急一時保護事業の活用等について、検討していきます。
- ・ 民間宿泊所等、社会諸資源との連携に関しては、具体的な活用の仕組みについて都区で十分調査検討していきます。

### 路上生活の女性・家族等への対応

- ・ 現行システムに支援の枠組みがない女性・家族等の路上生活者に対しては、特別区人事・厚生事務組合の厚生関係施設等において実施している緊急一時保護事業について優先利用等の方策を検討し、新システムとの連携

を強化します。また、新型自立支援センターの借上げ住宅への女性・家族の入居を検討していきます。

- ・ 就労による自立が見込まれる場合など、自立支援住宅への直接入所等についても都区で検討していきます。

## (2) 就業機会の確保

ホームレスの就労による自立を図るには、就業機会を確保するための取組が重要です。しかし、長期的・安定的な雇用を維持するためには、ホームレスの個々の状況を把握し、これに対応したきめ細かな自立支援プログラムを実施していくことが必要となります。このため、保健・医療、生活指導、居住の場の確保など、自立支援の取組と緊密に連携しながら、働く意欲のあるホームレスの就労を効果的に支援していきます。

### 求人の確保

#### ア 現状と課題

雇用情勢が急速に悪化する中、中高年齢者の雇用は大変厳しく、高齢化の進むホームレスにおいても、就職が困難な状況が続いています。ホームレスの就職に結びつく可能性の高い求人の確保が必要です。

ホームレスの前歴を持つ求職者に対し、求人企業が採用を躊躇する傾向も見受けられます。

#### イ 課題に対する取組

平成 17 年 9 月、東京ホームレス就業支援事業推進協議会（東京ジョブステーション）を設立しました。これは、ホームレス及びホームレスになることを余儀なくされるおそれのある者の就業による自立を促進するため、民間事業所等から幅広い仕事を集める仕組みを作り、就業機会の確保・拡大を図ることを目的とし、民間団体と共同で設置したものです。現在、国や東京都等が事業を委託しています。（国、都、民間団体、NPO）

職業紹介権を有するNPO法人や東京ジョブステーションなどと今後も連携していきます。（都）

### 職業相談・職業紹介

#### ア 現状と課題

ホームレスの職業紹介に当たっては、カウンセリングを十分に行い、個々の職業経験や能力に応じた就職をあっせんすることが重要となります。

就職が決まった場合でも、サラ金やアルコール依存、疾病などにより、短期間で離職するケースも少なくありません。

#### イ 課題に対する取組

自立支援センターにおいて、公共職業安定所（ハローワーク）からの職業相談員の配置を受けていますが、それに加えて、東京ジョブステーションの窓口も利用できるよう、制度を拡充させています。（国、都、区）

### 職業能力の開発

#### ア 現状と課題

厳しい雇用情勢の中で、技能や資格がない求職者の雇用機会が減少しています。ホームレスの就業の可能性を高め、安定的な雇用を確保するためには、一定の職業能力を身につけさせることが必要となっています。

イ 課題に対する取組

国の実施する「ホームレス等試行雇用事業」に積極的に利用し、新たな職場への円滑な適用の促進を図ります。(国、都、NPO)

緊急一時保護センターでの「日雇労働者等技能講習事業」の受講を奨励します。(国、都、NPO)

東京ジョブステーションの実施する職場体験講習の利用対象者の拡大を図ります。(国、都)

身元保証人の確保

ア 現状と課題

平成19年1月のホームレス全国実態調査によると、就労するために望む支援についての回答では、「身元保証への援助」が求人先開拓や求人情報の提供を上回り、「住民票設定のためのアパートの必要性」に次いで第2位、20.3%（複数回答）となっており、大きな課題です。

イ 課題に対する取組

東京ジョブステーションが平成20年度に新規事業として立ち上げた「身元信用保証事業」(損害保険会社を活用した、物的損害を与えた場合の金銭補償)を活用します。(国、都)

### (3) 安定した居住場所の確保

住宅は生活の基盤であり、ホームレスが就労自立するためには、安定した居住場所の確保が欠かせません。

#### 公営住宅の入居斡旋

##### ア 現状と課題

都営住宅については、真に住宅に困窮する低所得者に対し、住宅を的確に提供していくという公営住宅制度の趣旨に基づき、都営住宅の特別割当制度を実施しています。平成 14 年度から自立支援センター（就労自立）退所者向けに、また平成 18 年度から新たに地域生活移行支援事業終了者向けを追加して、それぞれ実施しています。（20 年度割当実数、計 62 戸）

##### イ 課題に対する取組

引き続きこれら特別割当を実施（ただし、地域生活移行支援事業終了者向けは 21 年度分まで。）していきます。（都）

#### 低家賃住宅の確保

##### ア 現状と課題

東京都の民間借家（うち共同住宅・木造）の平均賃料は、延べ面積 29 m<sup>2</sup>以下で 56,293 円、30～49 m<sup>2</sup>で 73,684 円、50～69 m<sup>2</sup>で 87,819 円となっています。（データは平成 15 年住宅・土地統計調査、総務省）

東京都の民間借家のストックは約 200 万戸あり、うち家賃月額 5 万円未満の低家賃住宅は、全体の 13.5%、約 27 万戸を数えます。一方の空家率は 10.8%（区部で 11.2%、東京都心 3 区で 12.6%）です。（データは平成 15 年住宅・土地統計調査、総務省）

平成 19 年 1 月のホームレス全国実態調査（うち東京 23 区版）によると、直近 3 か月平均の就労収入月額が 3 万円未満の者が 55.5%（15 年調査では、58.7%）、5 万円未満まで広げると 75.4%（同、72.0%）にまで増える一方、10 万円以上の者は 8.9%（同、10.2%）と少なくなります。このことから、毎月の固定支出となる数万円の家賃を支出することの困難な層が大半であることがわかります。

##### イ 課題に対する取組

地域生活移行支援事業において獲得した低家賃住宅活用のノウハウやネットワークを、自立支援センターでの自立支援住宅の設置・運営に活用していきます。（都、区）

居住支援の必要な者に対し、民間賃貸住宅に係わる団体と福祉部局等との連携を図っていきます。（都、区市町村）

#### 入居保証人の確保

ア 現状と課題

不動産流通の商慣習において、入居の際には一般に保証人を求められます。しかし、ホームレスはほとんどの場合、自らの関係者・親類縁者の中から適当な保証人を見出すことが困難な状況にあります。

また、最近では、保証会社を利用する際でも、緊急連絡人の登録を求められる場合があります。

イ 課題に対する取組

地域生活移行支援事業終了者が家主との直接契約をする際に、緊急連絡人を求められる場合、民間団体が必要に応じてサポートしていきます。(都、区、民間団体)

入居保証人の確保について、今後も引き続き検討していきます。(都)

#### (4) 保健及び医療の確保

平成 19 年 1 月のホームレス全国実態調査では、身体不調を訴える者は約半数、そのうち治療を受けていない者は 7 割弱となっていることから、ホームレスの自立を支援するためには保健及び医療の確保が重要です。

##### 健康診断・相談サービスの提供

###### ア 現状と課題

ホームレスの多くは、長期の野宿生活による衛生状態の悪化や栄養状態が十分でないことなどにより、健康状態が悪化している者が多く、その中にはアルコール依存症や精神に疾患を有する者等が含まれています。

ホームレスの大半は、定期的な健康診断を受けていないことから、疾病の早期発見、治療が困難な状況にあります。

###### イ 課題に対する取組

保健所等においては、地域の福祉事務所、社会福祉法人、NPOとも連携して、健康診断や健康相談等を実施し、個々のニーズに応じた情報や保健・医療サービスを提供していきます。(都、区、社会福祉法人、NPO)

地域生活移行支援事業の実践を踏まえ、自立支援システムにおいても、緊急一時保護センター入所初期に実施する健康診断内容を充実させていきます。(都、区)

##### 結核罹患患者への対応

###### ア 現状と課題

ホームレスは結核を発病しやすい生活環境下にあり、また服薬や医療の中断等治療が不十分となりやすいことから、結核の再発や複数の結核薬に耐性を示す多剤耐性結核菌が出現しやすくなっています。

###### イ 課題に対する取組

山谷地域等において、適切な健康診断、健康相談等の機会を提供するための結核検診や直接服薬確認療法(DOTS事業)を実施し、結核罹患率の低減及び感染拡大防止を図っています。(都、区、城北労働・福祉センター)

##### 山谷地域

山谷地域とは、台東区、荒川区にまたがって簡易宿所等が密集する約 1.66 k m<sup>2</sup>の地域で、一般住宅や小売店の中に不安定な生活状態にある日雇労働者が宿泊する簡易宿所が混在しているという特徴がある。

##### 救急医療体制の充実

###### ア 現状と課題

病気等により急迫した状態にあるホームレスが緊急搬送される場合、救急隊及び受入先の医療機関の協力が必要です。

イ 課題に対する取組

都内の民間医療機関が救急車により搬送されたホームレスを診療した場合に協力謝金を交付し、受入れについて引き続き協力促進を図ります。

(都)

無料低額診療事業 施設の効果的な活用を図るよう努めます。(都)

日頃から福祉・医療・救急等関係機関の円滑な連携を図るよう努めます。

(都、区市町村)

無料低額診療事業

社会福祉法第2条第3項に規定する、生計困難者のために無料又は低額な料金で診療を行う事業

## (5) 生活に関する相談・指導

ホームレスの個々の状況を把握し、本人の意思に基づいた的確な支援を行っていくために、関係機関による総合的な相談体制を築くことが重要です。

来所による相談のみならず、道路、公園、河川、駅等の路上生活の現場に出向いて面接・生活相談を行い、ホームレス対策施設の利用や生活保護等の各種施策の活用についての助言を行う体制を作ることが支援策の効果を高めることにつながります。

### 窓口・街頭相談の充実

#### ア 現状と課題

福祉事務所の窓口では、応急的な援護に 대응することから、緊急一時保護センターへの入所の手配や生活保護の相談に応じることまで、何らかの援護を必要とするホームレスに対する相談を行っています。

来所による相談を窓口で待つだけでなく、街頭に出かけて相談活動を計画的に実施している福祉事務所もあります。

ホームレスが何らかの支援を受けて、路上生活からの脱却を図るためには、相談体制の拡充が必要です。

#### イ 課題に対する取組

福祉事務所に相談に訪れたホームレスに対しては、生活保護等や自立支援システム利用の相談のみならず、必要に応じ応急援護も実施していきます。(都、区市)

巡回相談を実施していきます。(都、区市)

### 巡回相談事業の実施

#### ア 現状と課題

平成 18 年度からは都区共同事業としての「巡回相談事業」として実施されており(国庫補助あり)、また、一部の市においても巡回相談は実施されています(国庫補助に都加算補助あり)。

ホームレスの間で、路上生活から脱するための施策の周知が必ずしも徹底していません。このため、十分な情報が行き届きさえすれば路上生活から脱却することができる可能性のある人々までもが路上生活を続けています。

#### イ 課題に対する取組

緊急一時保護センター受託法人が福祉事務所と連携して巡回していますが、夜間・休日を含めた巡回実施体制の強化に努めていきます。(都、区)

### 福祉サービス総合支援事業の利用促進

## ア 現状と課題

国制度である「日常生活自立支援事業」の対象者に加え、要支援・要介護の高齢者や身体障害者に対して援助するなど、東京都は「福祉サービス総合支援事業」として更なる制度の充実を図っています。自立を目指している元ホームレスが、福祉サービスの利用支援や日常的金銭管理等の援助を求める機会が少ない状況にあり、制度の利用促進が望まれます。

地域生活移行支援事業の利用期間終了を迎える者で、利用した事例がありました。

### 「日常生活自立支援事業」

地域福祉権利擁護事業（平成 11 年）が名称変更したもの（平成 19 年 4 月）。判断能力が不十分なため権利侵害を受けやすい認知症高齢者等の権利を擁護し、福祉サービスの利用を支援する事業

## イ 課題に対する取組（都、区市町村）

認知症高齢者、知的障害者、精神障害者に加え、要支援・要介護の高齢者や身体障害者に対して、福祉サービスの利用支援や日常的金銭管理等の援助を行う「福祉サービス総合支援事業」について、区市町村と連携して幅広く周知し、利用の推進を図ります。

自立を目指している元ホームレスが制度の対象となる場合には、関係機関と連携を図りつつ、ふさわしい福祉サービスを利用できるよう、積極的にこの制度を活用して自立の支援を図っていきます。

## (6) 緊急援助及び生活保護

ホームレス問題は、生活保護制度を含めた社会全体のセーフティネットのあり方にも大きく関わる問題です。生活保護制度は、「最低限度の生活の保障」と「自立の助長」を目的とする制度であり、その「補足性の原理」から、年金・医療・介護・雇用等の施策や給付の限界を補完する機能をもっています。その意味において、「最後のセーフティネット」の役割を担っています。

ホームレスに対しても、一般のケースと同様、資産や稼働能力、他の法律や施策等あらゆるものを活用しても要保護状態にある場合は、状況に即して保護を適用し、要保護者の個々の状況を踏まえた自立に向けた支援を実施していきます。

### 緊急に行うべき援助の実施

#### ア 現状と課題

ホームレスの中には長期の野宿生活により、栄養状態や健康状態が悪化し、必要な援護を受けずにいる者もいます。

病気等により、急迫した状況にある者については、申請がなくとも必要な保護を行うことが求められます。

#### イ 課題に対する取組

緊急的な援助を必要としているホームレスに対しては、巡回相談等の路上生活者対策事業とも連携した適切な対応に努めます。(国、都、区市)

区市町村の行う応急援護事業に対し、規定に基づき補助金を支出します。(都)

無料低額診療事業施設を活用し、健康相談や診療が必要に応じて利用できるよう、地域での連携の確保に努めます。(都、区市)

要保護者が医療機関に救急搬送された場合には、速やかに実態を把握したうえで急迫保護の要否を確認するとともに、必要な場合には適切な保護が行われるよう、福祉・医療・救急等関係機関の円滑な連携に努めます。(都、区市)

### 生活保護法による保護の実施

#### 【1.相談・申請時における対応】

#### ア 現状と課題

ホームレスに対する生活保護の適用は、単にホームレスであることをもって当然に保護の対象となるものではなく、また、居住地がないことや稼働能力があることのみをもって保護の要件に欠けるものでもありません。

したがって、ホームレスに対する保護の要否の決定にあたっては、稼働能力の判断をすることが難しいとか、居所を見つけるのが困難だという課題に直面することもあります。それを理由としてただちに保護を適用しないということにはなりません。

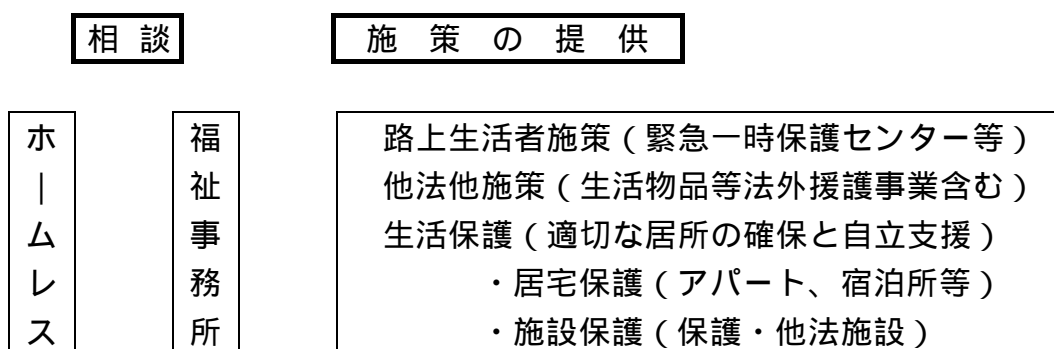
医療機関に救急搬送されて医療扶助を適用した場合は、治療後の対応を

的確に行うことが重要な課題です。入院に至るまでの状況、生活実態や病後の身体状況などを十分に確認する必要があり、その状態が要保護であると認められる場合は、再び路上生活に戻ることをしないよう対応する必要があります。

経済・雇用情勢の悪化により、失業を原因とする生活困窮者が増加することが想定されます。相談者に対し、緊急雇用対策、低所得者対策等適切な施策の紹介を行うと同時に、要保護状態にある生活困窮者に対しては適切に生活保護を実施する必要があります。

#### イ 課題に対する取組（国、都、区市）

ホームレスからの相談に対しては、相談者の個別の状態に即して適切に対応することが求められます。つまり、面接相談時のヒアリング等を通じて、相談者の抱える問題・状況を十分に把握したうえで、利用できる施策（路上生活者施策、他法他施策、生活保護）を示し、本人の意思を尊重しながら、最も適切な選択を行うこととなります。



失業者からの生活困窮相談に対し、積極的に対応し、家賃滞納等による地域住民の路上生活化を未然に防止することが必要です。単に稼働能力があることのみをもって保護を要しないと判断せず、稼働能力の活用の有無を判断する必要があります。努力して求職活動を行っているにも拘らず、地域の求人状況等の理由によって就職に至らず困窮状態にある場合は、稼働能力活用の要件を満たし、要保護状態にあると認められます。居住地を失うと再就職自立の可能性を更に狭めることになるので、要保護者に対しては、居住地を失う前に適切に生活保護を適用していきます。

### 【2. ホームレスの状態に即した生活保護の適切な適用】

#### ア 現状と課題

身体状況のみならず職歴や生活歴等の個別状況をも確認して、一般的な保護の要否判定を行うことはもとより、地域の社会資源を最大限活用しながら、適切に対応することが必要です。

自立のためには適切な居所の確保が重要ですが、生活保護を適用する際、

直ちにアパートなどの居宅生活をするのが困難な場合が多いという現状があります。その場合には、保護施設（都内：救護施設 10 か所、更生施設 10 か所、宿所提供施設 6 か所）を活用することになりますが、より多くの需要に対応していくため、社会福祉法に規定する無料低額宿泊所も保護の適用の場として活用されています。

生活保護を適用した者についても、自立の助長（自立支援）が課題であることは変わりありません。雇用就業施策等とも連携しながら、自立に向けた援助を行っていくことが求められます。

保護施設（いずれも生活保護法上の施設）

- ・救護施設：身体上又は精神上著しい障害があるために、日常生活を営むことが困難な要保護者を入所させて生活扶助を行うことを目的とする施設
- ・更生施設：身体上又は精神上の理由により、養護及び生活指導を必要とする要保護者を入所させて生活扶助を行うことを目的とする施設
- ・宿所提供施設：住居のない要保護者に対し、住宅扶助を行うことを目的とする施設

#### イ 課題に対する取組（国、都、区市）

生活保護の適用に当たっては、生活管理能力等の自立に向けた指導援助の必要性の程度を分析した上で、生活状況や利用できる社会資源の状況等を総合的に勘案し、居宅生活が可能かどうかを判断します。

その結果、居宅生活に移行することが可能と判断された者は、保護開始時においても敷金等の支給が可能であり、必要な福祉サービスについても配慮しながら居宅化を進めていきます。

- ・生活歴、職歴、居住歴、路上生活に至った経緯、金銭管理能力、生活管理能力、一般居宅生活の阻害要因（保証人等）

また、直ちに居宅生活を送ることが困難である場合は、保護施設や宿泊所等において保護を行うこととなります。

宿泊所 や簡易宿所 で保護を適用している世帯についても、一般居宅への移行や自立が可能かどうかの視点をもって、本人の意思を確認しながら、処遇方針を検討していきます。また、施設から地域での安定した生活への移行を支援するため、保護施設通所事業 の活用を一層推進していきます。

居住地のない女性からの相談に対しては、女性相談センターの緊急一時保護、女性用の宿泊所等が利用されています。緊急一時保護の後、直ちに一般居宅生活への移行が困難な場合は、適切な施設への入所を検討します。緊急一時保護以降の援助方針の決定にあたっては、本人の意思を尊重し、関係機関（福祉事務所・女性相談センター・施設）が十分な連携を図れるよう努めていきます。

宿泊所（無料低額宿泊所）

社会福祉法第2条第3項に定める第2種社会福祉事業のうち、その第8号にある「生計困難者のために、無料又は低額な料金で簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他施設を利用させる事業」に基づき、設置される施設

簡易宿所

旅館業法に基づき、宿泊する場所を多人数で共用する構造及び設備を主とする施設を設け、宿泊料を受けて宿泊させる施設

保護施設通所事業

保護施設退所者を保護施設に通所させ（通所訓練）または施設職員が居宅等を訪問する（訪問指導）ことにより、居宅での継続的自立生活の支援と退所促進による施設の有効活用を目的とする事業

### 【3. 宿泊所等の活用】

#### ア 現状と課題

平成20年8月の都の調査によると、宿泊所利用者の約3割が元ホームレスであり、また利用者の約9割が生活保護受給者となっており、宿泊所が元ホームレスに対する生活保護適用の受け皿となっている実態があります。

宿泊所においては、精神的・身体的ケアや、日常生活、金銭管理、住宅確保、就労など、自立支援に必要な、多様なサービス提供がなされているものの、その取組内容には事業者によって大きな差が見られます。

宿泊所は、居宅生活に移行するための一時的な場であるが、長期間滞留する傾向も見られます。宿泊所利用中の元ホームレスの居宅化に向けた具体的支援策の検討が必要です。

平成20年8月（都内全域調査）

宿泊所利用者の89.9%が生活保護受給者

約3割が路上生活からの入所

1年以上の利用者が45%

#### イ 課題に対する取組（国、都、区市）

宿泊所は、基本方針において本人の「状況（日常生活管理能力、金銭管理能力等）からみて、直ちに居宅生活を送ることが困難な者」について保護を行う場として位置づけられています。

元ホームレスの居宅移行を支援し、その自立を促進していくため、「宿泊所入所者等相談援助体制強化事業」などを活用した取組を実施していきます。

宿泊所運営指導指針等を活用し、居住環境、利用者支援の一層の改善に取り組むよう誘導していきます。

経済・雇用情勢の悪化を踏まえ、民間宿泊所において緊急受入用居室を

設置することができるものとして、臨時的な居住場所の確保を行います。

今後、民間宿泊所の新たな利用希望が増加し、宿泊所が不足する事態が懸念されることから、従前から利用している被保護者に対して、積極的に一般居宅への転居を進めていきます。

**宿泊所入所者等相談援助体制強化事業**

宿泊所、簡易宿所及びアパート等で生活する被保護者に対して、訪問または宿泊所への通所による相談援助を行うことにより、地域社会で安定した自立生活を送れるよう支援する事業（国庫補助事業）

## 路上生活者対策事業と生活保護制度の連携

### ア 現状と課題

路上生活者対策施設利用者については、基本的には生活上の需要が満たされるので生活保護を適用する必要はありませんが、状況に応じて生活保護制度との適切な連携の下に運営することによって、よりその効果が発揮されます。

緊急一時保護センター・自立支援センターの利用者が自立に至らない場合、要保護状態にある者は路上生活に戻さないよう配慮する必要があります。

### イ 課題に対する取組（国、都、区）

緊急一時保護センターを退所し、自立支援センターに入所しない者及び自立支援センターを就労自立により退所しなかった者については、要保護状態であれば生活保護を適用し、更生施設等に入所するなど個々の状況に応じた適切な対応を図るとともに、路上生活者対策施設入所中のアセスメント結果や生活状況等を考慮しながら、退所時の福祉事務所との連携を強めます。

直ちに就労自立が困難な者については、特別区人事・厚生事務組合（特人厚）の厚生関係施設の活用等により、地域での居宅生活への移行を図られるよう、都・区・特人厚の間で検討を進めていきます。

## 多摩地域のホームレスへの対応

### ア 現状と課題

多摩地域のホームレス数（平成21年1月概数調査）は、110人となっています。一方、多摩地域には民間宿泊所が約40か所あり、約1,300人の元ホームレスが生活保護を受けて入居しています。

中央線沿線の比較的大きな駅周辺や公園、河川敷等に暮らすホームレスに対して、自立に向けた支援を行うことが課題となっています。

既に民間宿泊所に入居している元ホームレスに対しても、就労を基本とした地域生活に移行できるよう、的確な支援が必要となっています。

### イ 課題に対する取組

国庫補助事業及び都「被保護者自立促進事業」等の活用により、自立に向けた援助が必要なホームレスに対して民間宿泊所等を活用して、路上生活からの脱却に向けた支援を強化します。（国、都、市）

#### 被保護者自立促進事業

生活保護法による被保護者に対して、就労支援、社会参加活動支援、地域生活移行支援、健康増進支援及び次世代育成支援を行い、本人及び世帯の自立の助長を図る事業

## (7) 山谷地域における対策

山谷地域に住む多くの日雇労働者は、現在、失業の常態化に加え、手狭な居住空間や健康の不安を抱えながら、路上生活状態に陥るおそれのある厳しい環境に置かれています。そのため、山谷地域の簡易宿所に宿泊する日雇労働者に対し、生活支援等を行う山谷対策を実施しています。

### 雇用の安定の確保

#### ア 現状と課題

平成 20 年 3 月の都の調査によると、簡易宿所宿泊者は 4,500 人で、6 割以上が生活保護を受給しています。生活保護受給者の割合は徐々に高くなっている状況です。

しかしながら、簡易宿所にはまだ多くの日雇労働者も居住しています。

この労働者の大半が従事している土木・建設関連業界からの求人数は減少し、さらに労働者は高年齢化してきているため、雇用の安定は厳しい状況にあります。

こうした現状を踏まえて、就労機会の拡大と常用化の促進、新たな職種の人材開拓のほか、効果的な自立支援施策が求められます。

#### イ 課題に対する取組（都、城北労働・福祉センター）

公共事業については、積極的に日雇労働者を雇用するように吸収促進を進めます。

年間を通して安定した特別就労対策事業の実施に努めます。

雇用の常用化や長期就労の促進策のため、土木、建設現場での就労に有効な床上式クレーンやショベルローダなどの技能に加え、自動車免許やビル清掃など、他分野への就労に有効な技能を習得する講習を実施します。

土木、建設の求人開拓とともに、高年齢化が進んでいることから清掃や運搬などの他分野への就労あっせんも行っていきます。

失業が常態化した日雇労働者に対し、これまで従事してきた土木・建設関連以外の分野での常用就職を目指して、軽微な清掃作業から段階を重ねた訓練を実施することによって、再び就労自立できるよう就労自立支援事業を行っていきます。

#### 特別就労対策事業

日雇求人が減少する梅雨、夏季及び越年越冬期に都の公共事業を実施し、日雇労働者の就労機会を拡大することにより、生活の安定を図ることを目的に実施する事業

### 地域生活の環境整備

#### ア 現状と課題

山谷地域は一般住宅や小売店などの中に簡易宿所が混在していることから、日雇労働者と地域住民が生活圏を共有していますが、路上生活、徘徊

などの地域事情から、公園、道路の整備や街路清掃、散水等の環境整備が必要です。

簡易宿所に宿泊する日雇労働者が地域で生活していくためには、住民としての自覚と地元との相互理解に努めることが必要であり、山谷地域を誰もが住みやすいまちにしていくことが求められています。

#### イ 課題に対する取組

台東区、荒川区が行う山谷地域の公園、道路等の清掃に対し経費を補助し、地域環境の整備に努めます。(都、台東区、荒川区)

山谷地域を誰もが住みやすいまちにするため、町会や商店街、地域で活動しているNPOなどと連携して、地域の意向を踏まえつつ、生活環境の整備に努めます。(都、城北労働・福祉センター)

### 福祉、保健、医療の連携

#### ア 現状と課題

山谷地域では日雇労働市場の機能が衰退しており、就労難に加え、労働者の高齢化や傷病等により、仕事に就けない者が増えています。そのため、生活相談、援護機能の充実を図る必要があります。また、日雇労働に従事するため、労働者の健康管理や疾病から復帰する対策が求められます。

山谷地域全体では、結核の罹患率が高く、アルコール依存症問題などとともに救急患者も多いことから、保健、医療の面では、結核検診の実施や民間医療機関の協力体制の確保等、保健、医療体制の充実や救急対策を推進していく必要があります。

#### イ 課題に対する取組

山谷地域に居住する日雇労働者を対象に福祉事務所と連携し、生活保護に関する相談を行うとともに、医療に関する相談、住民登録や戸籍に関する相談、交通費や一身上など生活に関する総合的な相談を実施します。また、仕事に就けず所持金もなく、その日の宿泊又は食事に困窮している相談者に対し、応急援護として宿泊援護、給食援護を実施します。(都、城北労働・福祉センター)

山谷地域の日雇労働者が傷病や体調不良のときのため、応急診療のできる健康相談室(診療所)において、健康管理に努めます。(都)

呼吸器系の診療に並行して結核の投薬治療として「DOTS」事業を実施し、結核の撲滅に努めます。(都、区、城北労働・福祉センター)

### 高齢者対策の実施

#### ア 現状と課題

山谷地域で高齢となった日雇労働者は、就労の機会も少なく、身体機能も衰え、生活基盤を支える収入の確保が困難です。特に、失業が続いたり、

疾病等により収入が途絶えると直ちに生活困窮に陥りやすいため、生活安定の施策を推進していく必要があります。

イ 課題に対する取組（都、城北労働・福祉センター）

特別就労対策事業に高齢者枠（55歳以上）を設け、高齢となった日雇労働者の生活収入のための対策を講じます。

山谷地域の高齢者の相互交流や自己啓発を促進する場を提供するとともに、悩み等に関する相談を行います。また、敬老行事等も実施します。

## (8) ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者への対応

住居喪失不安定就労者は、健康保持や将来に向けた職業能力の蓄積を図れず、将来的には就労機会も失ってホームレスとなるおそれがあり、喫緊に対策を講ずる必要があります。

国は平成 19 年 7 月、住居喪失不安定就労者の実態調査を全国で実施し、住居喪失不安定就労者が 5,400 人、うち東京 23 区内には約 2,000 人存在していると推計しました。

国の基本方針では、定まった住居を喪失し、終夜営業店舗等に寝泊りするなど、不安定な居住環境にある者について、「ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者」としています。

### ア 現在の取組

都は、平成 20 年 4 月、住居を失い、インターネットカフェや漫画喫茶等で寝泊りする住居喪失不安定就労者を支援するサポートセンター「T O K Y O チャレンジネット」を新宿区の東京都健康プラザ「ハイジア」に開設しました。

住居喪失不安定就労者には、

- ・ 比較的若年の男性が多い
- ・ 住居喪失期間は短い
- ・ ほとんどの者が仕事をしており、月 10 万円程度の収入はあるが、非正規雇用などの不安定就労が多い

などの特徴があり、都市雑業や建設日雇等に従事して生活する従前のホームレスとは異なる住居喪失者です。

「T O K Y O チャレンジネット」では次の各相談業務を行い、住居喪失不安定就労者を支援しています。

#### 生活相談

- ・ 生活環境や健康状況等を把握する生活相談
- ・ インターネットカフェが多い地域を巡回し、事業の紹介や相談に応じるアウトリーチ活動

#### 居住相談

- ・ 賃貸物件の情報提供
- ・ アパート確保のための初期費用や当座の生活資金の貸付
- ・ 保証料の給付

#### 就労相談

- ・ ハローワーク職員による就労相談、職業紹介
- ・ 「東京ホームレス就業支援事業推進協議会」による就労相談、職業紹介

平成 21 年 3 月には、介護人材育成確保緊急対策事業「T O K Y O チャレンジ介護」を開始し、介護職場への就職を目指す離職者・低所得者に対し、ホームヘルパー養成 2 級課程の資格取得支援や就労支援、一時住居の提供及び

生活費の貸付等をあわせて行うことにより、離職者・低所得者の生活の安定と介護人材の育成確保を図っています。

イ 今後の取組

引き続き、こうした取組を継続するとともに、社会経済状況の動きを注視しつつ、支援内容の見直しや関係機関との連携強化を積極的に行っていきます。(都)

## (9) ホームレスの人権擁護

ホームレスの自立を社会全体が受入れ、支援していくためには、ホームレスに対する偏見や差別をなくし、人権意識の高揚を図ることが大切です。

### 広報・啓発活動の実施

#### ア 現状と課題

ホームレスに対する暴力事件など、ホームレスに対する人権侵害の事例が発生しています。

ホームレスの人権の擁護については、ホームレス及び近隣住民の双方の人権に配慮していくことが必要です。

ホームレスに対する偏見や差別をなくし、ホームレスに対する正しい理解と認識を深めるための広報・教育啓発活動を推進することが必要です。

#### イ 課題に対する取組

ホームレスに対する偏見や差別をなくし、ホームレスの置かれている状況や自立支援の必要性について一般都民の理解を促進するため、広報・啓発活動を行います。(都、区市町村)

学校教育においては、児童・生徒の発達段階に応じた人権教育を推進していく中で、ホームレスなど人権課題に関する指導事例を掲載した「人権教育プログラム」を活用するなどして、ホームレス問題を取り上げていきます。

さらに、地域の実態に即して、児童・生徒に対する生活指導を徹底させるとともに、家庭・地域社会や関係機関との緊密な連携を図るよう努めていきます。(都、区市町村)

社会教育においては、東京都・区市町村の社会教育関係職員及び社会教育関係団体指導者等を対象とした研修会や人権啓発学習資料の中でホームレスの問題を取り上げるなどして普及啓発に努めます。(都)

相談等を通じてホームレスに対する人権侵害の事案を認知した場合には、人権擁護機関などと連携・協力して適切な解決を図っていきます。(都、区市町村)

### 相談・支援時の人権尊重

#### ア 現状と課題

相談時やホームレスの入所施設において、ホームレスの人権が十分守られることが必要です。

#### イ 課題に対する取組

相談時や自立支援施設入所時のほか、地域生活移行後においても、(元)ホームレスの人権の尊重と尊厳の確保に十分配慮するように努めていき

ます。

そもそもホームレス状態それ自体が人権尊重に反するということでもあるので、ホームレス状態からの脱却、自立支援の施策を推進していきます。(都)

## (10) 地域における生活環境の改善

ホームレスが公共施設を起居の場所としていることにより、その適正な利用が妨げられている場合、当該施設の適正な利用を確保し、地域における生活環境の改善を図ることが必要です。

### ア 現状と課題

都内の公共施設におけるホームレスの概数(平成21年1月現在)は次のとおりです。

合計 (人)	都管理施設			区市町村管理施設			電鉄関係 (JR・東京メトロ・都営)	その他 <sup>2</sup>
	公園・霊園	道路	河川	公園	道路	河川 <sup>1</sup>		
2,451	593	274	284	882	240	33	89	56

1：特別区所管分のみ

2：「その他」とは、庁舎周辺、図書館、体育館、公民館、市町村管理河川、駅前ターミナル周辺等である。

都管理の公園・道路・河川においては、地域生活移行支援事業を始めとする自立支援策と連携して、巡回警備・退去指導や美化清掃等を実施することにより、ホームレス数は減少しました。

しかしながら、就労できずに路上生活期間が長期化するなど、未だに多くのホームレスが存在しています。

今後とも、公共施設の適正な利用が妨げられることのないよう対策が必要です。

### イ 課題に対する取組

ホームレスが公共施設を起居の場所としていることにより、その適正な利用が妨げられている場合、都は公共施設の管理者とともに、福祉部局等の関係機関と一層緊密な連携を図った上で、ホームレスの人権に配慮し、法令等の規定に従って、以下の措置を講ずることとします。(都)

- ・ 管理する公共施設内の巡視・警備の強化、物件の撤去指導等(新規流入・再流入の防止)
- ・ 前記のほか、必要と認める場合には法令の規定に基づき監督処分等の必要な措置

洪水などの災害時においてホームレスに被害が及ぶ危険があることから、福祉部局等関係機関と河川管理部局とが密接に連絡調整し、配慮して対応していきます。(国、都、区市)

(11) 地域における安全の確保

警察は、関係機関や地域住民と緊密に連携して、ホームレスの人権に配慮しつつ、ホームレス個々の被害防止や要保護事案のほか、地域住民に与える不安感の除去など、地域の安全と平穏を図るための活動を推進していきます。

ア 現状と課題

法令に基づき行われる各種警察活動や、不法行為に対する検挙措置等を推進していますが、ホームレスに係わる事件の発生や緊急に救護を必要と認められるホームレスの一時保護等の問題を適正に解決していくためには、関係機関及び地域社会と連携しながら各種対策を推進することが必要です。

イ 課題に対する取組（都）

各警察署は、関係行政機関、管理者等との連携に努めます。

ホームレスの実態把握に努めるとともに、各種警察活動を通じ、地域住民の不安感の除去とホームレス自身の事件・事故を防止するための活動を推進します。

地域住民に不安や危害を与える事案、あるいはホームレス同士による暴行事件等については、速やかに検挙措置等を講じるとともに、再発防止に努めます。

公共の場所の管理者等が行う物件の撤去指導等に伴って発生する不法事案等に対し、適切に対処します。

緊急に救護を必要と認められる者については、警察官職務執行法等に基づき、一時的に保護し、その都度、関係機関に引き継ぐなど、適切な保護活動を推進します。

## (12) 民間団体との連携

ホームレスの自立の支援を推進していくためには、地域の実情を把握している民間団体と連携・協力を図り、ホームレス個々のニーズに即したきめ細かい支援活動を展開していくことが求められます。

### ア 現状と課題

都内には、ホームレスに対する炊き出し、夜間パトロール、就労相談、医療相談など、独自の支援活動を定期的に行っている団体が複数存在します。

現在、都区共同事業である自立支援システムによる施設の運営や、地域生活移行支援事業の各種支援の実施に当たり、社会福祉法人やNPO法人等との協働は欠かせないものとなっています。

今後、民間団体等との情報交換や意見交換、適正な役割分担による事業の推進を一層進め、ホームレスの自立を多面的に支援する仕組みを強化していくことが必要です。

### イ 課題に対する取組

社会福祉協議会、社会福祉士会、NPO、ボランティア団体等との定期的な情報交換や意見交換を行っていきます。(都、区市、民間団体)

(13) 民生・児童委員の理解の促進

ホームレスの個々の状況に応じた、自立支援等を的確に実施していくためには、地域の実情を把握し、きめ細かい活動を実施している民生・児童委員との連携が不可欠です。

民生・児童委員にホームレス問題や施策等の十分な情報提供を行い、理解と協力を得ることにより、地域住民へのホームレスに対する理解が促進され、ホームレスの自立支援への効果的な推進につながります。

ア 現状と課題

民生・児童委員との連絡会などの様々な会議、情報交換の場などを通じ、民生・児童委員に対し、ホームレスに関する情報提供と、取組への理解について説明しています。

イ 課題に対する取組（都、民生・児童委員）

引き続き、機会をとらえて情報提供と理解の促進に努めていきます。

## 計画の推進及び見直し

### 1 計画の推進

#### (1) 計画の推進体制

ホームレスの自立支援については、安定した生活の確保とともに、保健・医療の確保、雇用・就業機会の確保、総合的な相談・支援体制の確立等、多方面での取組や広域的な連絡、調整が必要であり、行政・民間等の関係者が連携・協力して積極的な対策の推進を図っていくことが重要です。

計画策定後は、必要に応じ、都民及び関係者の方々の意見も踏まえ計画のフォローアップを行っていきます。

#### (2) 関係者の役割分担

##### 東京都の役割

東京都は、国の基本方針に即して、また、独自にホームレス対策をより効果的に推進するための施策を、区市町村や民間団体とも協力しながら実施していきます。同時に、区市町村におけるホームレス対策が効果的かつ効率的に実施されるための広域的な調整や実施計画の策定及び各種施策の取組に関する情報提供等の支援を行います。

##### 区市町村の役割

区市町村は、国の基本方針や都の実施計画に即して、必要に応じて実施計画を策定し、それに基づき、地域の実情に応じて計画的に施策を実施する役割を担うことが期待されています。

##### 施設管理者の役割

公園等の施設管理者は、ホームレスの人権に配慮し、また自立支援策との連携を図りつつ、施設の適正な利用の確保に努めることが必要です。

##### 民間団体の役割

ホームレスの自立支援に取り組んでいる民間団体は、ホームレスにとって最も身近な存在であり、ホームレスの生活実態の把握や支援活動において重要な役割を担っています。このため、民間団体は、その団体の目的に応じて、ホームレスに関する問題の解決に資する活動に努めるとともに、都や区市町村が行う支援事業の事業実施者としての役割を担うことが期待されています。

### 2 計画の見直し

本実施計画は、期間満了となる前に、最新の時点における都内のホームレスの状況を客観的に把握し、それまでに進めた施策の評価を行った上で、法や基本方針の見直しの動きも勘案し、必要な見直しを行います。

**参考資料**

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法  
(平成 14 年法律第 105 号)

ホームレスの自立の支援等に関する基本方針  
(平成 20 年 7 月 31 日厚生労働省・国土交通省告示第 1 号)

# ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（平成14年法律第105号）

## 目次

- 第1章 総則（第1条～第7条）
- 第2章 基本方針及び実施計画（第8条・第9条）
- 第3章 財政上の措置等（第10条・第11条）
- 第4章 民間団体の能力の活用等（第12条～第14条）
- 附則

## 第1章 総則

### （目的）

**第1条** この法律は、自立の意思がありながらホームレスとなることを余儀なくされた者が多数存在し、健康で文化的な生活を送ることができないでいるとともに、地域社会とのあつれきが生じつつある現状にかんがみ、ホームレスの自立の支援、ホームレスとなることを防止するための生活上の支援等に関し、国等の果たすべき責務を明らかにするとともに、ホームレスの人権に配慮し、かつ、地域社会の理解と協力を得つつ、必要な施策を講ずることにより、ホームレスに関する問題の解決に資することを目的とする。

### （定義）

**第2条** この法律において「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をいう。

### （ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標等）

**第3条** ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標は、次に掲げる事項とする。

- 一 自立の意思があるホームレスに対し、安定した雇用の場の確保、職業能力の開発等による就業の機会の確保、住宅への入居の支援等による安定した居住の場所の確保並びに健康診断、医療の提供等による保健及び医療の確保に関する施策並びに生活に関する相談及び指導を実施することにより、これらの者を自立させること。
- 二 ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者が多数存在する地域を中心として行われる、これらの者に対する就業の機会の確保、生活に関する相談及び指導の実施その他の生活上の支援により、これらの者がホームレスとなることを防止すること。
- 三 前二号に掲げるもののほか、宿泊場

所の一時的な提供、日常生活の需要を満たすために必要な物品の支給その他の緊急に行うべき援助、生活保護法（昭和25年法律第144号）による保護の実施、国民への啓発活動等によるホームレスの人権の擁護、地域における生活環境の改善及び安全の確保等により、ホームレスに関する問題の解決を図ること。

2 ホームレスの自立の支援等に関する施策については、ホームレスの自立のためには就業の機会が確保されることが最も重要であることに留意しつつ、前項の目標に従って総合的に推進されなければならない。

### （ホームレスの自立への努力）

**第4条** ホームレスは、その自立を支援するための国及び地方公共団体の施策を活用すること等により、自らの自立に努めるものとする。

### （国の責務）

**第5条** 国は、第3条第1項各号に掲げる事項につき、総合的な施策を策定し、及びこれを実施するものとする。

### （地方公共団体の責務）

**第6条** 地方公共団体は、第3条第1項各号に掲げる事項につき、当該地方公共団体におけるホームレスに関する問題の実情に応じた施策を策定し、及びこれを実施するものとする。

### （国民の協力）

**第7条** 国民は、ホームレスに関する問題について理解を深めるとともに、地域社会において、国及び地方公共団体が実施する施策に協力すること等により、ホームレスの自立の支援等に努めるものとする。

## 第2章 基本方針及び実施計画

### （基本方針）

**第8条** 厚生労働大臣及び国土交通大臣は、第14条の規定による全国調査を踏まえ、ホームレスの自立の支援等に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を策定しなければならない。

2 基本方針は、次に掲げる事項について策定するものとする。

- 一 ホームレスの就業の機会の確保、安定した居住の場所の確保、保健及び医療の確保並びに生活に関する相談及び指導に関する事項
- 二 ホームレス自立支援事業（ホームレ

スに対し、一定期間宿泊場所を提供した上、健康診断、身元の確認並びに生活に関する相談及び指導を行うとともに、就業の相談及びあっせん等を行うことにより、その自立を支援する事業をいう。)その他のホームレスの個々の事情に対応したその自立を総合的に支援する事業の実施に関する事項

三 ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者が多数存在する地域を中心として行われるこれらの者に対する生活上の支援に関する事項

四 ホームレスに対し緊急に行うべき援助に関する事項、生活保護法による保護の実施に関する事項、ホームレスの人権の擁護に関する事項並びに地域における生活環境の改善及び安全の確保に関する事項

五 ホームレスの自立の支援等を行う民間団体との連携に関する事項

六 前各号に掲げるもののほか、ホームレスの自立の支援等に関する基本的な事項

3 厚生労働大臣及び国土交通大臣は、基本方針を策定しようとするときは、総務大臣その他関係行政機関の長と協議しなければならない。

#### (実施計画)

第9条 都道府県は、ホームレスに関する問題の実情に応じた施策を実施するため必要があると認められるときは、基本方針に即し、当該施策を実施するための計画を策定しなければならない。

2 前項の計画を策定した都道府県の区域内の市町村(特別区を含む。以下同じ。)は、ホームレスに関する問題の実情に応じた施策を実施するため必要があると認めるときは、基本方針及び同項の計画に即し、当該施策を実施するための計画を策定しなければならない。

3 都道府県又は市町村は、第1項又は前項の計画を策定するに当たっては、地域住民及びホームレスの自立の支援等を行う民間団体の意見を聴くように努めるものとする。

### 第3章 財政上の措置等

#### (財政上の措置等)

第10条 国は、ホームレスの自立の支援等に関する施策を推進するため、その区域内にホームレスが多数存在する地方公共団体及びホームレスの自立の支援等を

行う民間団体を支援するための財政上の措置その他必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

#### (公共の用に供する施設の適正な利用の確保)

第11条 都市公園その他の公共の用に供する施設を管理する者は、当該施設をホームレスが起居の場所とすることによりその適正な利用が妨げられているときは、ホームレスの自立の支援等に関する施策との連携を図りつつ、法令の規定に基づき、当該施設の適正な利用を確保するために必要な措置をとるものとする。

### 第4章 民間団体の能力の活用等

#### (民間団体の能力の活用等)

第12条 国及び地方公共団体は、ホームレスの自立の支援等に関する施策を実施するに当たっては、ホームレスの自立の支援等について民間団体が果たしている役割の重要性に留意し、これらの団体との緊密な連携の確保に努めるとともに、その能力の積極的な活用を図るものとする。

#### (国及び地方公共団体の連携)

第13条 国及び地方公共団体は、ホームレスの自立の支援等に関する施策を実施するに当たっては、相互の緊密な連携の確保に努めるものとする。

#### (ホームレスの実態に関する全国調査)

第14条 国は、ホームレスの自立の支援等に関する施策の策定及び実施に資するため、地方公共団体の協力を得て、ホームレスの実態に関する全国調査を行わなければならない。

### 附 則

#### (施行期日)

第1条 この法律は、公布の日から施行する。

#### (この法律の失効)

第2条 この法律は、この法律の施行の日から起算して10年を経過した日に、その効力を失う。

#### (検討)

第3条 この法律の規定については、この法律の施行後五年を目途として、その施行の状況等を勘案して検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。

## ホームレスの自立の支援等に関する基本方針

(平成20年7月31日厚生労働省・国土交通省告示第1号)

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法(平成14年法律第105号)第8条第1項の規定に基づき、ホームレスの自立の支援等に関する基本方針を次のように定め、ホームレスの自立の支援等に関する基本方針(平成15年厚生労働省・国土交通省告示第1号)は廃止する。

### ホームレスの自立の支援等に関する基本方針

#### 第1 はじめに

ホームレスの自立の支援等に関する施策の総合的な推進は、平成14年8月に成立したホームレスの自立の支援等に関する特別措置法(平成14年法律第105号。以下「法」という。)により開始された。法においては、ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標を明示するとともに、国又は地方公共団体の責務として、こうした目標に関する総合的又は地方の実情に応じた施策の策定及び実施を位置付けている。国においては、平成15年1月から2月までの間に実施したホームレスの実態に関する全国調査(以下「平成15年調査」という。)を踏まえ、平成15年7月にホームレスの自立の支援等に関する基本方針(平成15年7月厚生労働省・国土交通省告示第1号。)を策定し、また、地方公共団体においては、必要に応じて、この基本方針等に即し、ホームレスに関する問題の実情に応じた施策を実施するための計画(以下「実施計画」という。)を策定し、ホームレスの自立の支援等を行ってきたところである。

こうした中、平成19年1月に実施されたホームレスの実態に関する全国調査(以下「平成19年調査」という。)において、ホームレスの数については、全国で18,564人のホームレスが確認され、平成15年調査時点から6,732人減少している一方、依然として、多数のホームレスが存在していることやホームレスの数が増加している地域があることが判明した。また、ホームレスの生活実態については、食事の確保や健康面での問題を抱える等、健康で文化的な生活を送ることができない状況が見られたほか、ホームレスの高齢化、野宿生活の長期化、就労自立する意欲が低い者の割合の増加等の傾向が見られた。

本基本方針は、法の趣旨、平成19年調査で把握されたホームレスの状況の変化及びホームレス対策の実施状況等を踏まえ、ホームレスの自立の支援等に関する国としての基本的な方針を国民、地方公共団体、関係団体に対し明示するとともに、地方公共団体において実施計画を策定する際の指針を示すこと等により、ホームレスの自立の支援等に関する施策が総合的かつ計画的に実施され、もって、ホームレスの自立を積極的に促すとともに、新たにホームレスになることを防止し、地域社会におけるホームレスに関する問題の解決が図られることを目指すものである。

## 第2 ホームレスに関する現状

### 1 ホームレスの現状

全国におけるホームレスの数及び生活実態を把握するため、国は地方公共団体の協力を得て平成15年1月から2月までの間に、すべての市町村（特別区を含む。以下同じ。）を対象に統一した調査方法による全国調査を初めて実施し、さらに本基本方針の策定に当たって、平成19年1月に全国調査を再度実施したところ、以下のような結果であった。

#### (1) ホームレスの数

ホームレスの数については、巡回による目視により確認したところ、平成19年調査では、平成15年調査と同様にすべての都道府県でホームレスが確認され、その数は18,564人となっており、平成15年調査の25,296人と比べて、6,732人（26.6%）減少した。都道府県別に見ると、大阪府で4,911人（平成15年調査においては7,757人）、次いで東京都が4,690人（平成15年調査においては6,361人）であり、この両都府において全国の過半数を占めている。さらに、市町村別では、ホームレスが確認された552市町村のうち、500人以上のところは7か所（平成15年調査においては9か所）、100人以上のところは35か所（平成15年調査においては41か所）であるのに対し、10人未満のところは380か所（平成15年調査においては391か所）と7割弱を占めている。

#### (2) ホームレスの生活実態

ホームレスの生活実態については、東京都特別区、政令指定都市及び平成15年調査において100人以上のホームレスが確認された市において、全体で約2,000人を対象に個別面接調査を行った。

##### ア 年齢

ホームレスの平均年齢は57.5歳（平成15年調査においては55.9歳）であり、年齢分布については、40歳から54歳までが26.6%（平成15年調査においては36.7%）、55歳以上が69.0%（平成15年調査においては58.8%）となっており、ホームレスの高齢化の傾向が見られた。

##### イ 野宿生活の状況

野宿生活の実態としては、生活の場所が定まっている者が84.0%（平成15年調査においては84.1%）であり、このうち、生活場所としては、「公園」が36.1%（平成15年調査においては48.9%）、「河川敷」が32.7%（平成15年調査においては17.5%）となっており、「公園」の割合が減少し、「河川敷」の割合が増加した。

また、平成19年調査時の野宿生活期間は、3年未満が39.9%（平成15年調査においては56.4%）であるのに対し、5年以上は41.3%（平成15年調査においては24.0%）となっており、野宿生活の長期化の傾向が見られた。

さらに、仕事と収入の状況としては、ホームレスの70.1%（平成15年調査においては64.7%）が仕事をし、その仕事内容は、「廃品回収」が

75.9%（平成15年調査においては73.3%）を占めており、平均的な収入月額は1万円以上3万円未満が29.9%（平成15年調査においては35.2%）と最も多く、次いで3万円以上5万円未満が25.1%（平成15年調査においては18.9%）となっている。

#### ウ 野宿生活までのいきさつ

野宿生活の直前の職業としては、建設業関係の仕事が48.0%（平成15年調査においては55.2%）、製造業関係の仕事が12.7%（平成15年調査においては10.5%）を占めており、雇用形態は、「常勤職員・従業員（正社員）」が43.5%（平成15年調査においては38.9%）と大きな割合を占め、「日雇」が26.3%（平成15年調査においては36.1%）、「臨時・パート・アルバイト」が19.7%（平成15年調査においては13.9%）となっている。また、野宿生活に至った理由としては、「仕事が減った」が31.5%（平成15年調査においては35.6%）、「倒産・失業」が29.0%（平成15年調査においては32.9%）、「病気・けが・高齢で仕事ができなくなった」が22.0%（平成15年調査においては18.8%）となっている。

#### エ 健康状態

現在の健康状態については、身体の不調を訴えている者が50.2%（平成15年調査においては47.4%）であり、このうち治療等を受けていない者が65.7%（平成15年調査においては68.4%）となっている。

#### オ 福祉制度の利用状況

福祉制度の利用状況については、巡回相談員に会ったことがある者は62.3%であり、相談したことがある者は35.9%となっている。

また、緊急的な一時宿泊所であるホームレス緊急一時宿泊施設（以下「シェルター」という。）を知っている者は61.9%であり、このうち利用したことがある者は13.1%となっており、ホームレス自立支援施設（以下「自立支援センター」という。）を知っている者は66.3%であり、このうち利用したことがある者は9.1%となっている。また、シェルター及び自立支援センターを利用した後に、再び野宿生活に戻ってしまう者がいることが確認された。

なお、これまでに生活保護を受給したことのある者は24.3%（平成15年調査においては24.5%）となっている。

#### カ 自立について

自立に向けた今後の希望としては、「きちんと就職して働きたい」という者が37.0%（平成15年調査においては49.7%）であるのに対し、「今のままでいい」という者は18.3%（平成15年調査においては13.1%）となっており、平成15年調査と比較して、就労自立する意欲が低いホームレスの割合が増加した。

#### キ 生活歴

家族との連絡状況については、家族及び親族がいる者が76.7%を占めているが、このうち、この1年間に家族・親族との連絡が途絶えている者が

75.5%（平成15年調査においては77.1%）となっている。

また、公的年金の保険料を納付していたことがある者は65.9%であり、金融機関等に借金がある者は18.7%であった。

#### ク 行政への要望及び意見

行政への要望及び意見としては、住居関連が45.1%（平成15年調査においては7.8%）と最も多く、次いで仕事関連が37.9%（平成15年調査においては27.1%）、健康関連が18.2%（平成15年調査においては3.8%）となっている。

### 2 ホームレス対策の現状

ホームレス対策については、求人開拓、職業訓練、保健所等による健康相談及び訪問指導、生活保護法（昭和25年法律第144号）による保護等のホームレス以外の者も対象とした一般対策を実施しているほか、特にホームレスを対象として、一定期間試行的に民間企業において雇用するホームレス等試行雇用事業、地方公共団体や民間団体等から構成される協議会を活用して就業の機会の確保を図るホームレス等就業支援事業、技能の習得や資格の取得等を目的とした日雇労働者等技能講習事業、巡回相談活動等を行うホームレス総合相談推進事業、宿所及び食事の提供、健康診断、生活に関する相談及び指導、職業相談等を行うホームレス自立支援事業、緊急一時的な宿泊場所を提供するホームレス緊急一時宿泊事業、地域における安全の確保とホームレス保護活動の推進等を実施し、雇用、住宅、保健医療、福祉等の各分野にわたって施策を総合的に推進しているところである。

## 第3 ホームレス対策の推進方策

### 1 基本的な考え方

ホームレスとなるに至った要因としては、主として就労する意欲はあるが仕事がなく失業状態にあること、医療や福祉等の援護が必要なこと、社会生活から逃避していることの三つがあり、これらが複雑に重なりあってホームレス問題が発生していると考えられる。また、平成19年調査においては、ホームレスの高齢化、野宿生活の長期化、就労自立する意欲が低い者の割合の増加のほか、野宿生活を脱却した後、再び野宿生活に戻ってしまうホームレスの存在も確認されるなど、ホームレスの状況が変化している。こうした要因や変化を踏まえた総合的かつきめ細かなホームレス対策を講ずる必要がある。

特に、ホームレス対策は、ホームレスが自らの意思で安定した生活を営めるように支援することが基本である。このためには、就業の機会が確保されることが最も重要であり、併せて、安定した居住の場所が確保されることが必要である。その他、保健及び医療の確保、生活に関する相談及び指導等の総合的な自立支援施策を講ずる必要がある。なお、野宿生活を前提とした支援については、恒常的に実施するものではなく、あくまで緊急的かつ過渡的な施策として位置付ける必要がある。

また、ホームレスの数の違い等ホームレス問題の状況は地方公共団体ご

とに大きく異なっており、こうした地域の状況を踏まえた施策の推進が必要である。具体的には、ホームレスが多い市町村においては、2の取組方針に掲げる施策のうち地域の実情に応じて必要なものを積極的かつ総合的に実施し、また、ホームレスが少ない市町村においては、2の取組方針を参考としつつ、3の取組方針を踏まえ、広域的な施策の実施や既存施策の活用等を講ずる。一方、国は、2の取組方針に掲げる施策に積極的に取り組むとともに、地域の実情を踏まえ、ホームレスが少ない地方公共団体が取り組みやすいような、事業の要件緩和や既存事業への配慮等を検討する。

## 2 各課題に対する取組方針

### (1) ホームレスの就業の機会の確保について

ホームレスの就業による自立を図るためには、ホームレス自らの意思による自立を基本として、ホームレスの個々の就業ニーズや職業能力に応じた対策を講じて、就業の機会の確保を図り、安定した雇用の場の確保に努めることが重要である。

このため、就業による自立の意思があるホームレスに対して、国及び地方公共団体は、ホームレスの自立の支援等を行っている民間団体との連携を図り、求人の確保や職業相談の実施、職業能力開発の支援等を行うとともに、地域の実情に応じた施策を講じていくことが必要である。

ア ホームレスの雇用の促進を図るためには、ホームレスに関する問題について事業主等の理解を深める必要があり、事業主等に対する啓発活動を行う。

イ ホームレスの就業の機会を確保するためには、ホームレスの個々の就業ニーズや職業能力に応じた求人開拓や求人情報の収集等が重要であることから、ホームレスの就職に結びつく可能性の高い職種の求人開拓やインターネット等を活用した求人情報等の収集に努め、また、民間団体とも連携を図り、それらの情報提供に努める。

ウ ホームレスの就業ニーズを的確にとらえることができるように、自立支援センター等において、きめ細かな職業相談等を実施する。

また、ホームレスの就職後の就業の安定を図るために、民間団体との連携を図り、必要に応じ、職場定着指導等の援助を行う。

エ ホームレスの早期再就職の実現や雇用機会の創出を図るために、事業所での一定期間の試行雇用事業の実施により、ホームレスの新たな職場への円滑な適応の促進を図る。

オ ホームレスの就業の機会を確保するためには、地方公共団体や地域の民間団体等が相互に密接な連携を図りつつ対策を講じていくことが重要であることから、これらの団体等で構成される協議会において、就業支援、就業機会確保支援、職場体験講習及び就職支援セミナー等を総合的に実施する。

カ ホームレスの就業の可能性を高めるためには、求人側のニーズやホ

ームレスの就業ニーズ等に応じた職業能力の開発及び向上を図ることが重要であることから、技能の習得や資格の取得等を目的とした技能講習や職業訓練の実施により、ホームレスの職業能力の開発及び向上を図る。

キ 常用雇用による自立が直ちには困難なホームレスに対して、雑誌回収やアルミ缶回収等の都市雑業的な職種の開拓や情報収集・情報提供等を行う。

ク ホームレスの就業による自立を支援するに当たっては、民間団体を活用することも重要であることから、ホームレスに対する求人情報等の提供や技能講習等の実施に当たっては、民間団体の活用を図る。

## (2) 安定した居住の場所の確保について

ホームレス対策は、ホームレスが自らの意思で自立して生活できるように支援することが基本であり、ホームレス自立支援事業等を通じて就労の機会が確保される等により、地域社会の中で自立した日常生活を営むことが可能となったホームレスに対して、住居への入居の支援等により、安定した居住の場所を確保することが必要である。

このためには、国、地方公共団体等が連携した上で、地域の実情を踏まえつつ、公営住宅及び民間賃貸住宅を通じた施策の展開を図ることが重要である。

ア 中高年の単身者が多いホームレスの実態にかんがみ、ホームレス自立支援事業等を通じて就労の機会が確保されるなど、自立した日常生活を営むことが可能と認められるホームレスに対しては、地域の住宅事情、住宅のストックの状況等を踏まえつつ、公営住宅の事業主体である地方公共団体において、単身入居や優先入居の制度の活用等に配慮する。また、地方公共団体において、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（平成19年法律第112号）第10条第1項に規定する居住支援協議会の枠組みも活用しつつ、民間賃貸住宅にかかわる団体と自立支援センターその他福祉部局との連携を図るよう努める。

イ 民間賃貸住宅にかかわる団体に対し、以下の事項を要請する。

(ア) 自立した日常生活を営むことが可能と認められるホームレスが、地域における低廉な家賃の民間賃貸住宅に関する情報を得られるよう、これらの情報の提供について、自立支援センターその他福祉部局との連携を図ること。

(イ) ホームレスの大半が家族・親族との連絡が途絶えている実情にかんがみ、民間賃貸住宅への入居に際して必要となる保証人が確保されない場合において、民間の保証会社等に関する情報の提供について、自立支援センターその他福祉部局との連携を図ること。

(ウ) 研修等の場において、法の趣旨等を周知すること。

## (3) 保健及び医療の確保について

ホームレスに対する保健及び医療の確保については、ホームレス個々のニーズに応じた健康相談、保健指導等による健康対策や結核検診等の医療対策を推進していくとともに、ホームレスの衛生状況を改善していく必要がある。このため、都道府県と市町村が連携し、ホームレスの健康状態の把握や清潔の保持に努めるとともに疾病の予防、検査、治療等が包括的にできる保健、医療及び福祉の連携・協力体制を強化することが重要である。

また、ホームレスについては、野宿という過酷な生活により結核を発症する者も少なくない。結核のり患率の高い地域等特に対策を必要とする地域において、保健所、医療機関、福祉事務所等と密接な連携を図り、効果的な結核対策を行うことが必要である。

ア ホームレスの健康対策の推進を図るため、保健所等において窓口や巡回による健康相談、保健指導等を行うなど、個々のニーズに応じた保健サービスが提供できる相談及び指導体制を整備し、必要な人材を確保する。

イ 保健所等は、健康に不安を抱えるホームレスの疾病の発見に努めるため、健康相談等を積極的に実施し、医療の必要があると思われるホームレスが、適切な医療を受けられるよう福祉事務所等と密接な連携を図りながら医療機関への受診につなげる。さらに、これらの者について継続的な相談及び支援を実施する。

ウ 結核にり患しているホームレスについては、服薬や医療の中断等の不完全な治療による結核再発や薬剤耐性化を防ぐために、訪問等による服薬対面指導等を実施する。

エ ホームレスに対する医療の確保を図るため、医師法（昭和23年法律第201号）第19条第1項又は歯科医師法（昭和23年法律第202号）第19条第1項に規定する医師又は歯科医師の診療に応ずる義務について改めて周知に努め、また、無料低額診療事業（社会福祉法（昭和26年法律第45号）第2条第3項第9号の無料低額診療事業をいう。以下同じ。）を行う施設の積極的な活用を図るとともに、病気等により急迫した状態にある者及び要保護者が医療機関に緊急搬送された場合については生活保護の適用を行う。

オ 保健所等は、ホームレスに対し保健医療サービスの充実が図られるよう、福祉事務所、民間団体、地域住民等と連携・協力し、ホームレスが自ら健康づくりを行えるよう支援する。

#### (4) 生活に関する相談及び指導に関する事項について

ホームレスに対する生活相談や生活指導を効果的に進めるためには、ホームレスの個々のニーズに応じた対策が必要であり、こうしたニーズに的確にこたえられるよう、関係機関の相互連携を強化した総合的な相談体制の確立が必要である。

ア 福祉事務所を中心として、関係機関や救護施設等社会福祉施設が相

互に連携して総合的な相談及び指導体制を確立する。

その際、それぞれの相談機能に応じて必要な人材を確保するとともに、研修等により職員の資質向上を図る。

イ ホームレスは、野宿生活等により健康状態が悪化しているケースが多く、身体面はもちろん、精神面においても対応が必要な場合がある。これらのことから、健康相談として身体面のケアだけでなく、特にホームレスに対する心のケアについても精神保健福祉センターや保健所等の協力を得て行う。

ウ 各地方公共団体は、社会福祉協議会、社会福祉士会、NPO、ボランティア団体等の民間団体を始め、民生委員及び児童委員、地域住民等との連携・協力による積極的な街頭相談を実施し、具体的な相談内容に応じて福祉事務所や公共職業安定所等の関係機関への相談につなげる。

特に、炊き出し等ホームレスが集まるような機会をとらえ、積極的に街頭相談を行う。

また、洪水等の災害時においてホームレスに被害が及ぶ危険があることから、平常時から、公共の用に供する施設を管理する者との連携を図る。

エ 相談を受けた機関は、生活相談を受けるだけでなく、相談結果により自立支援センターへの入所指導、シェルターの利用案内、その他福祉施策の活用に関する助言、多重債務問題等専門的な知識が必要な事例に対する専門の相談機関の紹介等、具体的な指導を行うとともに、関係機関に対し連絡を行う。

(5) ホームレス自立支援事業及びホームレスの個々の事情に対応した自立を総合的に支援する事業について

ア ホームレス自立支援事業について

ホームレスに対し、宿所及び食事の提供、健康診断、生活に関する相談及び指導等を行い、自立の意欲を喚起させるとともに、職業相談等を行うことにより、ホームレスの就労による自立を支援するホームレス自立支援事業を実施する。

(ア) ホームレス自立支援事業は、自立支援センターの利用者に対し、宿所及び食事の提供等日常生活上必要なサービスを提供するとともに、定期的な健康診断を行う等必要な医療等の確保を行う。

(イ) ホームレス自立支援事業においては、ホームレスの個々の状況に応じた自立支援プログラムの策定等を行い、また、公共職業安定所との密接な連携の下で職業相談等を行う等積極的な就労支援を行う。

(ウ) 社会生活に必要な生活習慣を身につけるための指導援助を行うとともに、住民登録、職業あっせん、求人開拓等の就労支援、住宅保証人の確保、住宅情報の提供その他自立阻害要因を取り除くため

の指導援助を行う。

- (I) ホームレス自立支援事業により就労した者の就労後のアフターケアに十分配慮するとともに、利用期間中に就労できなかった者に対する処遇の確保にも努める。
- (オ) ホームレス自立支援事業の実施主体については、市町村に限ることなく、都道府県も対象としており、広域的な事業の展開を図るとともに、事業運営については、社会福祉法人等への委託を行う等民間団体の活用を図る。
- (カ) 自立支援としての効果や入所者への処遇の確保に十分配慮しつつ、地方公共団体が取り組みやすいような事業の見直しを検討する。
- (キ) 自立支援センター等の設置に当たっては、地域住民の理解を得ることが必要であり、そのために地域住民との調整に十分配慮するとともに、既存の公共施設や民間賃貸住宅等の社会資源を有効に活用することを検討する。

#### イ 個々の事情に対応した自立を総合的に支援する事業について

ホームレスは大別すると、就労する意欲はあるが仕事が無く失業状態にある者、医療や福祉等の援助が必要な者、一般社会生活から逃避している者という三つのタイプがあるが、これらに社会生活への不適應、借金等による生活破たん、アルコール依存症等個人的要因も付加されて複雑な問題を抱えているケースも多い。これらの者に対する対策を講ずるに当たっては、ホームレスの実態を十分に把握し、ホームレスのタイプに応じた適切な施策を実施する必要がある。

- (ア) 就労する意欲はあるが仕事が無く失業状態にある者については、まずは、就業の機会の確保が必要であり、職業相談、求人開拓等の既存施策を進めるなど、各種の就業対策を実施する。

また、常用雇用による自立が直ちには困難なホームレスに対して、雑誌回収やアルミ缶回収等の都市雑業的な職種の開拓や情報収集・情報提供等を行う。

さらに、自立支援センター入所者に対しては、職業相談等により就労による自立を図ることや、また、自立支援センターに入所していない者に対しては、総合的な相談事業の実施等により、雇用関連施策と福祉関連施策等の有機的な連携を図りながら、きめ細かな自立支援を実施する。

- (イ) 医療や福祉等の援助が必要な者については、保健所における巡回検診や福祉事務所における各種相談事業等を積極的に行うとともに、無料低額診療事業を行う施設の積極的な活用等対応の強化を図る。このうち、疾病、高齢等により自立能力に乏しい者に対しては、医療機関や社会福祉施設への入所等既存の施策の中での対応を図る。
- (ウ) 一般社会生活から逃避している者に対しては、相談活動を通し社

会との接点を確保するなど、社会生活に復帰させるよう努める。

(I) 女性のホームレスに対しては、性差に配慮したきめ細かな自立支援を行うとともに、必要に応じて、婦人相談所や婦人保護施設等の関係施設とも十分連携する。

(オ) これら以外にも、ホームレスは様々な個人的要因が複合的に絡み合って複雑な問題を抱えているため、個々のケースごとに関係機関との密接な連携の下、柔軟に対応する。

(6) ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者が多数存在する地域を中心として行われるこれらの者に対する生活上の支援について

ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者としては、一般的には現に失業状態又は日雇労働若しくは日雇派遣労働などの不安定な就労関係にあり、かつ、定まった住居を喪失し簡易宿泊所や終夜営業店舗等に寝泊まりするなどの不安定な居住環境にある者等が想定される。

これらの者に対しては、就業の機会の確保や雇用の安定化を図ることが必要であるとともに、シェルター等による居住の場所の確保や住居の確保のための相談支援等、野宿生活にならないような施策を実施することが必要である。

ア ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者が多数存在する地域において、それらの者がホームレスとならないよう、国及び地方公共団体は相互の連携を図り、職業相談等の充実強化によって就業機会の確保や雇用の安定化を図る。

イ ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者の就業の可能性を高めるために、技能講習により技術革新に対応した新たな技能や複合的な技能を付与し、また再就職の実現や雇用機会の創出を図るため、事業所での一定期間の試行雇用事業を実施する。

ウ 経済情勢の変化の中で、仕事の減少による収入減等により、簡易宿泊所等での生活が困難な者が野宿生活になることもあるため、シェルター等による居住の場所の確保を図る。

また、ホームレス等就業支援事業等において、住居の確保のための相談支援を行う。

エ ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者に対しても、関係機関と関係団体が連携しながら、ホームレスと同様に積極的な街頭相談を実施するとともに、ホームレス等就業支援事業等による相談支援を実施することにより、具体的な相談内容に応じて福祉事務所や公共職業安定所等の関係機関への相談につなげ、野宿生活に至ることのないように配慮する。

(7) ホームレスに対し緊急に行うべき援助に関する事項及び生活保護法による保護の実施に関する事項について

ア ホームレスに対し緊急に行うべき援助について

ホームレスの中には、長期の野宿生活により、栄養状態や健康状態が悪化している場合があり、こうした者に対しては医療機関への入院等の対応を緊急に講ずることが必要となってくる。

(ア) 病気等により急迫した状態にある者及び要保護者が医療機関に緊急搬送された場合について、生活保護による適切な保護に努める。

福祉事務所は、治療後、再び野宿生活に戻ることをしないよう、関係機関と連携して、自立を総合的に支援する。

(イ) 居所が緊急に必要なホームレスに対しては、シェルターの整備を行うとともに、適切な処遇を確保することに留意しつつ無料低額宿泊事業（社会福祉法第2条第3項第8号の無料低額宿泊事業をいう。以下同じ。）を行う施設を活用し、これらの施設への入居を図ることとする。

(ウ) 福祉事務所や保健所等における各種相談事業を通じて、緊急的な援助を必要としているホームレスの早期発見に努めるとともに、発見した場合には、関係機関等に速やかに連絡するなど、早急かつ適切な対応を講ずる。

イ 生活保護法による保護の実施に関する事項について

ホームレスに対する生活保護の適用については、一般の者と同様であり、単にホームレスであることをもって当然に保護の対象となるものではなく、また、居住の場所がないことや稼働能力があることのみをもって保護の要件に欠けるということはない。こうした点を踏まえ、資産、稼働能力や他の諸施策等あらゆるものを活用してもなお最低限度の生活が維持できない者について、最低限度の生活を保障するとともに、自立に向けて必要な保護を実施する。

この際、福祉事務所等保護の実施機関においては、以下の点に留意しホームレスの状況に応じた保護を実施する。

(ア) ホームレスの抱える問題・状況（精神的・身体的状況、日常生活管理能力、金銭管理能力、稼働能力等）を十分に把握した上で、自立に向けての指導援助の必要性を考慮し、適切な保護を実施する。

(イ) 就労の意欲と能力はあるが失業状態にあり、各種就労対策を実施しても就労が困難であると判断される者については、当該地域に自立支援センターがある場合には、自立支援センターへの入所を検討する。

自立支援センターにおいて、結果的に就労による自立に結びつかず退所した者については、改めて保護の要否を判断し、必要な保護を行う。

(ウ) ホームレスの状況（日常生活管理能力、金銭管理能力等）からみて、直ちに居宅生活を送ることが困難な者については、保護施設や無料低額宿泊事業を行う施設等において保護を行う。この場合、関

係機関と連携を図り、居宅生活へ円滑に移行するための支援体制を十分に確保し、就業の機会の確保、療養指導、金銭管理等の必要な支援を行う。

(I) 居宅生活を送ることが可能であると認められる者については、当該者の状況に応じ必要な保護を行う。この場合、関係機関と連携して、再びホームレスとなることを防止し居宅生活を継続するための支援や、居宅における自立した日常生活の実現に向けて就業の機会の確保等の必要な支援を行う。

(8) ホームレスの人権の擁護に関する事項について

基本的人権の尊重は、日本国憲法の柱であり、民主主義社会の基本でもある。ホームレスの人権の擁護については、ホームレス及び近隣住民の双方の人権に配慮しつつ、以下の取組により推進することが必要である。

ア ホームレスに対する偏見や差別意識を解消し、人権尊重思想の普及高揚を図るための啓発広報活動を実施する。

イ 人権相談等を通じて、ホームレスに関し、通行人からの暴力、近隣住民等からの嫌がらせ等の事案を認知した場合には、関係機関と連携・協力して当該事案に即した適切な解決を図る。

ウ 自立支援センターやシェルター等のホームレスが入居する施設において、入居者の人権の尊重と尊厳の確保に十分配慮するよう努める。

(9) 地域における生活環境の改善に関する事項について

都市公園その他の公共の用に供する施設を管理する者は、当該施設をホームレスが起居の場所とすることによりその適正な利用が妨げられているときは、当該施設の適正な利用を確保するために、福祉部局等と連絡調整し、ホームレスの自立の支援等に関する施策との連携を図りつつ、以下の措置を講ずることにより、地域における生活環境の改善を図ることが重要である。

ア 施設内の巡視、物件の撤去指導等を適宜行う。

イ アのほか、必要と認める場合には、法令の規定に基づき、監督処分等の措置をとる。

また、洪水等の災害時においてホームレスに被害が及ぶ危険があることから、福祉部局等と連絡調整し、配慮して対応する。

(10) 地域における安全の確保等に関する事項について

地域における安全の確保及びホームレスの被害防止を図るためには、警察が国、地方公共団体等の関係機関との緊密な連携の下に、ホームレスの人権に配慮し、かつ、地域社会の理解と協力を得つつ、地域安全活動、指導・取締り等を実施していくことが重要である。

ア パトロール活動を強化する等により、地域住民等の不安感の除去とホームレス自身に対する事件・事故の防止活動を推進する。

イ 地域住民等に不安や危害を与える事案、ホームレス同士による暴行

事件等については、速やかに指導・取締り等の措置を講ずるとともに警戒活動を強化して再発防止に努める。

ウ 緊急に保護を必要と認められる者については、警察官職務執行法（昭和23年法律第136号）等に基づき、一時的に保護し、その都度、関係機関に引き継ぐ等、適切な保護活動を推進する。

(11) ホームレスの自立の支援等を行う民間団体との連携に関する事項について

ホームレスの自立を支援する上で、ホームレスの生活実態を把握しており、ホームレスに最も身近な地域の社会福祉協議会、社会福祉士会、NPO、ボランティア団体、民生委員及び児童委員等との連携・協力が不可欠である。特にNPO、ボランティア団体は、ホームレスに対する生活支援活動等を通じ、ホームレスとの面識もあり、個々の事情に対応したきめ細かな支援活動において重要な役割を果たすことが期待される。

ア 地方公共団体は、ホームレスと身近に接することの多い、社会福祉協議会、社会福祉士会、NPO、ボランティア団体、民生委員及び児童委員等との定期的な情報交換や意見交換を行う。

また、行政、民間団体、地域住民等で構成する協議会を設け、ホームレスに関する各種の問題点等について議論し、具体的な対策を図る。

イ 地方公共団体は、民間団体等に対して、実施計画や各種の施策や取組について情報提供を行うほか、各団体間の調整、団体からの各種の要望に対する行政担当者や専門家による協議を行うなど各種の支援を行う。

ウ また、ホームレスに対し、地方公共団体が行う各種の施策について、これらの民間団体に運営委託を行うなど、その能力の積極的な活用を図る。

(12) その他、ホームレスの自立の支援等に関する基本的な事項について

近年の福祉行政をめぐる様々な課題の背景として、核家族化の定着や地域住民の相互のつながりの希薄化が指摘されている。ホームレス問題についても、失業等に直面した場合に、こうした家族の扶養機能や地域の支援機能等の低下の中で、家族や地域のセーフティネットが十分に機能しなくなっているという背景があり、問題をホームレスに特化したものとして考えるだけでなく、社会全体の問題としてとらえる必要がある。

こうしたホームレス問題の解決を図るためには、ホームレスの自立を直接支援する施策を実施するとともに、新たなホームレスを生まない地域社会づくりを実現するため、地域福祉の推進を図ることが重要である。

ア 地域福祉の総合的かつ計画的な推進を図るため、住民の主体的な参加による都道府県地域福祉支援計画や市町村地域福祉計画の策定を促進する。

イ NPOや地域住民等によるボランティアの幅広い参加により、地域

福祉を住民全体で支え合う「共助」の社会の構築を目指し、NPO等が活動しやすい環境づくりを支援する。

ウ 民生委員及び児童委員活動の円滑な遂行及び充実を図るとともに、研修等の推進を通じて、委員の資質の向上を図る。

エ 認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等のうち、判断能力が不十分なものに対して、福祉サービスの利用支援や日常的金銭管理等の援助を行う日常生活自立支援事業の利用の推進を図る。

### 3 ホームレス数が少ない地方公共団体の各課題に対する取組方針

ホームレス数が少ない地方公共団体においては、問題が顕在化していないこと等から行政や地域住民の意識も低く、関係団体の活動も低調となっており、さらに、近年の厳しい財政状況の下で、ホームレス対策に消極的なところが多く見られる。

しかしながら、今後もホームレス問題の一層の顕在化が見込まれるため、ホームレスの数が少ない段階で、きめ細かな施策を実施することにより問題の早期解決を図ることが重要である。

このため、ホームレス数が少ない地方公共団体においても、以下の点を踏まえ、積極的にホームレス対策を講ずる必要がある。

(1) 地域に根ざしたきめ細かな施策を必要とするホームレス施策は、本来、市町村が中心となって実施すべきであるが、市町村レベルではほとんどホームレスがいない場合には、広域市町村圏や都道府県が中心となって、施策を展開することも必要であり、特に、施設整備については、広域的な視野に立った活用や、既存の公共施設や民間賃貸住宅等の社会資源の活用を検討する。

(2) ホームレスのニーズを的確につかむためには、相談事業の実施が不可欠であり、福祉事務所の窓口相談だけでなく、関係団体と連携しながら積極的に街頭相談を実施するとともに、個々のニーズに応じて、雇用や住宅、保健医療等の関係部局と連携して対応する。

(3) ホームレス対策の多くは、既存の福祉や雇用等の各種施策の延長上にあり、既存施策の実施や充実の際に、ホームレス問題にも配慮して実施する。

### 4 総合的かつ効果的な推進体制等

#### (1) 国の役割と連携

国はホームレス対策に係る施策や制度の企画・立案を行う。また、効果的な施策の展開のための調査・研究、ホームレス問題やそれに対する各種の施策についての地域住民に対する施策の普及、啓発、または関係者の研修等を行う。

さらに、地方公共団体や関係団体におけるホームレスの自立の支援に関する取組等を支援するため、各種の情報提供を積極的に行うとともに、財政上の措置その他必要な措置を講ずるよう努める。

#### (2) 地方公共団体の役割と連携

都道府県は、本基本方針に即して、市町村におけるホームレス対策が効果的かつ効率的に実施されるための課題や方策を検討した上で、必要に応じてホームレス対策に関する実施計画を策定し、それに基づき、地域の実情に応じて計画的に施策を実施する。

その際、広域的な観点から、市町村が実施する各種施策が円滑に進むよう、市町村間の調整への支援、市町村における実施計画の策定や各種施策の取組に関する情報提供を行うなどの支援を行うとともに、必要に応じて、自らが中心となって施策を実施する。

市町村は、本基本方針や都道府県の策定した実施計画に即して、必要に応じてホームレス対策に関する実施計画を策定し、それに基づき、地域の実情に応じて計画的に施策を実施する。

その際、ホームレスに対する各種相談や自立支援事業等の福祉施策を自ら実施するだけでなく、就労施策や住宅施策等も含めた、ホームレスの状況に応じた個別具体的かつ総合的な施策を実施するとともに、こうした施策の取組状況等について積極的に情報提供を行う。

なお、実施計画を策定しない地方公共団体や策定過程にある地方公共団体においても、必要に応じて、積極的にホームレスの自立支援に向けた施策を実施する。

また、地方公共団体において、ホームレスの自立支援に関する事業を実施する際には、関係団体と十分連携しつつ、その能力の積極的な活用を図る。

### (3) 関係団体の役割と連携

ホームレスの生活実態を把握し、ホームレスにとって最も身近な存在である社会福祉協議会、NPO、ボランティア団体等の民間団体は、ホームレスに対する支援活動において重要な役割を担うとともに、地方公共団体が行うホームレスに対する施策に対し、事業の全部又は一部の委託を受けるなど、行政の施策においても重要な役割を担っている。

その際、関係団体は、自らが持っている既存の施設や知識、人材等を積極的に活用して事業を行うとともに、地方公共団体が自ら実施する事業についても積極的に協力を行う。

## 5 基本方針のフォローアップ及び見直し

本基本方針については策定後5年を目途に見直しをすることとする。

### (1) 本基本方針の運営期間は、5年間（平成20年7月31日から平成25年7月30日まで）とする。

ただし、特別の事情がある場合には、この限りではない。

### (2) 5年間の運営期間が経過した際には、基本方針の見直しを行うこととなるが、見直しに当たっては、運営期間の満了前に基本方針に定めた施策についての政策評価等を行う。

この政策評価等は、ホームレスの数、野宿生活の期間、仕事や収入の状況、健康状態、福祉制度の利用状況等について、再度実態調査を行い、

この調査結果に基づき決定する。

- (3) 評価結果については、関係者や有識者等の意見を聴取するほか、公表することとする。
- (4) 実態調査の結果や関係者、有識者等の意見については、基本方針や各種施策の在り方についての見直しに際して参考にするとともに、必要に応じて、地方公共団体、民間団体等からの意見も聴取する。

#### 第4 都道府県等が策定する実施計画の作成指針

法第9条第1項又は第2項の規定に基づき、地方公共団体が実施計画を策定する場合には、福祉や雇用、住宅、保健医療等の関係部局が連携し、次に掲げる指針を踏まえ策定することが適当である。また、実施計画を策定した都道府県の区域内の市町村が実施計画を策定する場合には、この指針のほかに、都道府県の実施計画も踏まえ策定することが適当である。

##### 1 手続についての指針

###### (1) 実施計画の期間

実施計画の計画期間は、5年間とする。

ただし、特別の事情がある場合には、この限りではない。

###### (2) 実施計画策定前の手続

###### ア 現状や問題点の把握

実施計画の策定に際しては、ホームレス実態調査における当該地域のデータ等によりホームレスの数や生活実態の把握を行うとともに、関係機関や関係団体と連携しながら、ホームレスの自立支援に関する施策の実施状況について把握し、これに基づきホームレスに関する問題点を把握する。

###### イ 基本目標

アの現状や問題点の把握に基づいて、実施計画の基本目標を明確にする。

###### ウ 関係者等からの意見聴取

実施計画の策定に当たっては、当該地域のホームレスの自立の支援等を行う民間団体等ホームレス自立支援施策関係者からの意見を幅広く聴取するとともに、当該地域の住民の意見も聴取する。

###### (3) 実施計画の評価と次期計画の策定

###### ア 評価

実施計画の計画期間の満了前に、当該地域のホームレスの状況等を客観的に把握するとともに、関係者の意見を聴取すること等により、実施計画に定めた施策の評価を行う。

###### イ 施策評価結果の公表

アの評価により得られた結果は公表する。

###### ウ 次の実施計画の策定

アの評価により得られた結果は、次の実施計画を策定するに際して参考にする。

## 2 実施計画に盛り込むべき施策についての指針

実施計画には、第3の2に掲げたホームレス対策の推進方策に関する各課題に対する取組方針を参考にしつつ、当該取組方針のうち地方公共団体において実施する必要がある施策や、地方公共団体が独自で実施する施策を記載する。

## 3 その他

実施計画の策定や実施計画に定めた施策の評価等に際しては、1(2)ウ及び1(3)アにより、関係者の意見の聴取等を行うほか、公共職業安定所、公共職業能力開発施設、都道府県警察等の関係機関とも十分に連携する。

また、都道府県においては、この実施計画の作成指針の他に、区域内の市町村が実施計画を策定する際に留意すべき点がある場合には、その内容を都道府県が策定する実施計画に記載する。

平成21年度  
登録第224号

ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画（第2次）

発行年月日 平成21年10月

編集・発行 東京都福祉局生活福祉部  
東京都新宿区西新宿二丁目8番1号  
都庁第一本庁舎26階  
電話 03(5320)4046(直通)