

ホームレスの自立支援等に関する 東京都実施計画（第4次）

平成31年3月



計画の策定に当たって

東京都が平成 26 年 6 月、「ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画（第 3 次）」（以下「第 3 次実施計画」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自立支援システム[※]の実施効果もあり、都内の路上等におけるホームレス数（国管理河川含む）は、第 3 次実施計画の初年度である平成 26 年度の 1,768 人から、平成 30 年 1 月には 1,242 人にまで減少しました。

一方、ホームレスの実態に関する全国調査（生活実態調査）によれば、ホームレスの高齢化や路上（野宿）生活期間の長期化が一層進んでいるほか、住居喪失期間が短いものの簡易宿泊所や終夜営業の店舗等で寝泊まりするなど、不安定な居住環境の中で路上と屋根のある場所とを行き来する層が存在しており、こうした実態を捉えながら、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支援の拡充を求めてきました。

同時に、独自の取組として、路上生活が長期化し、高齢化したホームレスに対する支援策や、健康状態の悪いホームレスに対する看護師を伴った巡回相談の実施等、社会経済状況の変化に的確に対応する施策を展開しています。

また、国は、生活保護に至る前の自立支援策の強化を図るため、「生活困窮者自立支援法」（平成 25 年法律第 105 号）を成立させるとともに、引き続きホームレスの自立の支援等に関する施策を計画的かつ着実に推進する必要から、平成 29 年 6 月に「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）の実施期間を 10 年間延長しました。

今回、都が策定する実施計画では、引き続き自立支援センターを核とする自立支援システムの運営や、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等により、ホームレスの一日も早い自立を目指すことを基本目標としています。

なお、実施に当たっては、計画期間の満了前であっても、国の基本方針の見直しや社会経済状況の変化等にあわせ、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、適宜必要な見直しを行います。

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。

※ 「自立支援システム」とは、ホームレスの社会復帰に向け、心身の健康回復と本人の能力等の総合的な評価を行い、就労意欲があり、かつ心身の状態が就労に支障がないと認められる者に対しては、生活指導、健康相談及び職業相談等の支援を実施し就労自立を目指す一連の施策です。

< 目 次 >

I	ホームレスの現状	1
1	全国におけるホームレスの現状	1
2	東京都におけるホームレスの現状	3
	(1) ホームレスの概数	3
	(2) ホームレスの生活実態	5
II	ホームレス対策の現状	12
1	国における取組状況	12
2	東京都における取組状況	13
	(1) 都区共同の取組状況	13
	(2) 区の取組状況	13
	(3) 市町村の取組状況	13
	(4) その他の取組状況	13
III	ホームレス問題の解決に向けて	15
1	計画の位置づけ	15
	(1) 計画改定の基本の方針	15
	(2) 計画期間	15
	(3) 基本目標	15
2	具体的な対策の推進	16
	(1) 自立支援システムの運営	16
	(2) 就業機会の確保	21
	(3) 安定した居住場所の確保	23
	(4) 保健及び医療の確保	25
	(5) 生活に関する相談・指導	27
	(6) 緊急援助及び生活保護	31
	(7) ホームレスの人権擁護	38
	(8) 地域における生活環境の改善	40
	(9) その他の取組	41
IV	計画の推進及び見直し	43
1	計画の推進	43
	(1) 計画の推進体制	43
	(2) 関係者の役割分担	43
2	計画の見直し	43
V	参考資料	44

I ホームレスの現状

1 全国におけるホームレスの現状

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、基本方針の策定のために「ホームレスの実態に関する全国調査（生活実態調査）（以下「生活実態調査」という。）」を、平成 15 年 2 月、平成 19 年 1 月、平成 24 年 1 月及び平成 28 年 10 月に実施しています。

また、「ホームレスの実態に関する全国調査(概数調査)」は、平成 19 年 1 月以降毎年同時期に実施しています。

30 年 1 月調査で見ると、ホームレス数は全国で 4,977 人（対 26 年調査比、2,531 人の減）となっており、都道府県別では、東京都が 1,242 人^{*}（同、526 人の減）で最大、次いで大阪府が 1,110 人（同、754 人の減）、以下、神奈川県 934 人（同、390 人の減）、福岡県 252 人（同、117 人の減）、愛知県 245 人（同、135 人の減）となり、41 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（以下「国管理河川」という。）分として区部 506 人及び市町村部 90 人の計 596 人を含む。）

都道府県別のホームレス概数一覧（平成 30 年 1 月）

単位：人

北海道	38 (59)	石川県	4 (6)	岡山県	15 (16)
青森県	0 (1)	福井県	3 (2)	広島県	44 (65)
岩手県	2 (2)	山梨県	3 (13)	山口県	2 (4)
宮城県	99 (122)	長野県	6 (5)	徳島県	2 (4)
秋田県	0 (2)	岐阜県	8 (22)	香川県	3 (8)
山形県	0 (1)	静岡県	84 (133)	愛媛県	11 (23)
福島県	12 (14)	愛知県	245 (380)	高知県	1 (3)
茨城県	24 (37)	三重県	25 (28)	福岡県	252 (369)
栃木県	20 (35)	滋賀県	3 (4)	佐賀県	10 (9)
群馬県	23 (44)	京都府	58 (121)	長崎県	0 (5)
埼玉県	200 (301)	大阪府	1,110 (1,864)	熊本県	20 (36)
千葉県	229 (285)	兵庫県	115 (214)	大分県	7 (14)
東京都	1,242 (1,768)	奈良県	0 (0)	宮崎県	2 (4)
神奈川県	934 (1,324)	和歌山県	20 (14)	鹿児島県	21 (41)
新潟県	10 (11)	鳥取県	4 (3)	沖縄県	63 (81)
富山県	3 (11)	島根県	0 (0)		
合 計					4,977 (7,508)

※（ ）内は平成 26 年 1 月調査の数値

区市町村別では、東京 23 区 1,126 人※（同、455 人の減）、大阪市 1,023 人（同、702 人の減）、横浜市 477 人（同、103 人の減）、川崎市 300 人（同、190 人の減）、福岡市 171 人（同、74 人の減）、名古屋市 167 人（同、97 人の減）、仙台市 96 人（同、23 人の減）、北九州市 62 人（同、30 人の減）、京都市 53 人（同、60 人の減）と、都市部に集中しています。

（※ 東京 23 区内の国管理河川分 506 人を含む。）

東京 23 区及び指定都市のホームレスの概数一覧（平成 30 年 1 月） 単位：人

東京 23 区	1,126 (1,581)	相模原市	14 (13)	堺 市	18 (33)
札幌市	35 (50)	新潟市	10 (9)	神戸市	44 (67)
仙台市	96 (119)	静岡市	14 (21)	岡山市	9 (10)
さいたま市	36 (68)	浜松市	21 (27)	広島市	36 (52)
千葉市	37 (39)	名古屋市	167 (264)	北九州市	62 (92)
横浜市	477 (580)	京都市	53 (113)	福岡市	171 (245)
川崎市	300 (490)	大阪市	1,023 (1,725)	熊本市	15 (26)
合 計					3,764 (5,624)

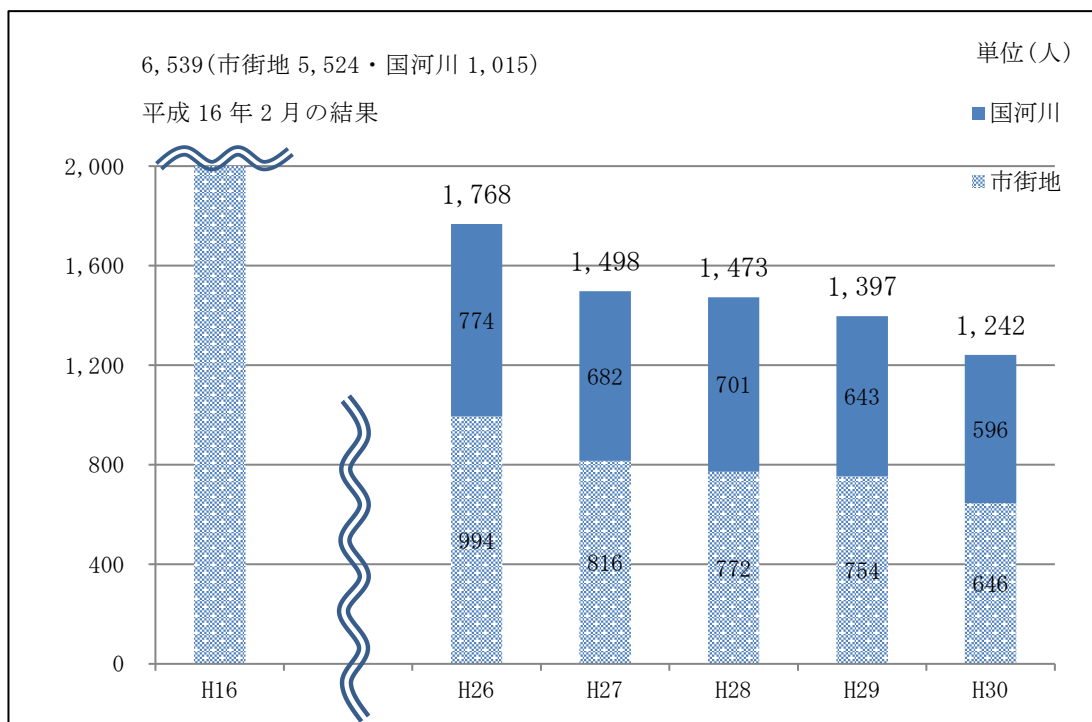
※（ ）内は平成 26 年 1 月調査の数値

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月ないし2月の年2回調査)を行っています。

国管理河川を含む現在の方式で調査を開始した平成14年度以降、冬期調査では、平成16年2月の6,539人をピークに減少傾向にあり、平成30年1月の調査では1,242人で、調査開始以来最も少なくなっています。



国管理河川を除く区市町村別では、区部において、新宿区の124人が最も多く、次いで渋谷区70人、台東区69人、墨田区57人となっています。市町村部では、府中市の7人が最も多く、次いで立川市の4人となっています。

都内区市町村別ホームレス概数一覧（平成30年1月）

単位：人

千代田区	21 (64)	品川区	15 (12)	北区	8 (14)
中央区	29 (63)	目黒区	0 (4)	荒川区	2 (1)
港区	35 (56)	大田区	25 (28)	板橋区	3 (21)
新宿区	124 (121)	世田谷区	6 (18)	練馬区	3 (7)
文京区	11 (15)	渋谷区	70 (112)	足立区	24 (20)
台東区	69 (135)	中野区	5 (10)	葛飾区	19 (31)
墨田区	57 (101)	杉並区	5 (12)	江戸川区	28 (22)
江東区	32 (40)	豊島区	29 (48)		
23区合計					620 (955)
八王子市	3 (3)	小金井市	0 (1)	東大和市	0 (0)
立川市	4 (6)	小平市	1 (1)	清瀬市	0 (0)
武蔵野市	2 (3)	日野市	2 (2)	東久留米市	0 (0)
三鷹市	2 (4)	東村山市	1 (0)	武蔵村山市	0 (0)
青梅市	0 (0)	国分寺市	2 (1)	多摩市	0 (2)
府中市	7 (10)	国立市	0 (0)	稲城市	1 (0)
昭島市	0 (0)	西東京市	1 (1)	羽村市	0 (0)
調布市	0 (3)	福生市	0 (0)	あきる野市	0 (0)
町田市	0 (0)	狛江市	0 (1)	町村部	0 (1)
市町村合計					26 (39)
総合計					646 (994)

※（ ）内は平成26年1月調査の数値

※国土交通省管理の河川分として、区部506人、市町村部90人、計596人を除く。

施設別では、公園（都立霊園を含む）が309人（47.8%）で最も多く、道路248人（38.4%）、河川63人（9.8%）、駅舎18人（2.8%）、その他8人（1.2%）となっています。

性別では、男性が625人、女性が21人となっています。

（いずれも、国管理河川分を除く。）

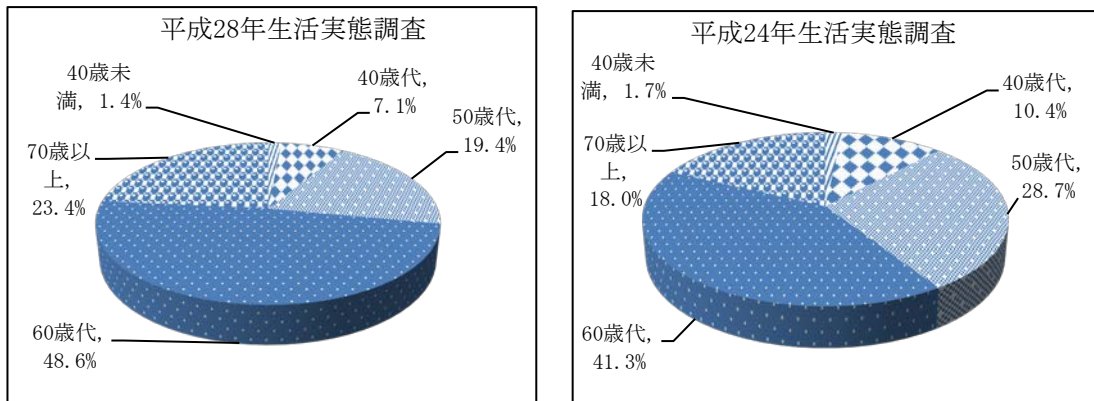
国管理河川のホームレス概数は、区部506人、市町村部90人となっています。

(2) ホームレスの生活実態

平成28年10月、国は生活実態調査を実施しました。この調査に基づき、東京都は東京23区における356人のホームレスの生活実態を以下のとおり把握しました。なお、同様の調査を過去に平成15年2月、平成19年1月及び平成24年1月に実施しており、以下のデータには、平成24年の東京23区における359人のホームレスに対する同様の調査結果を併記しています。

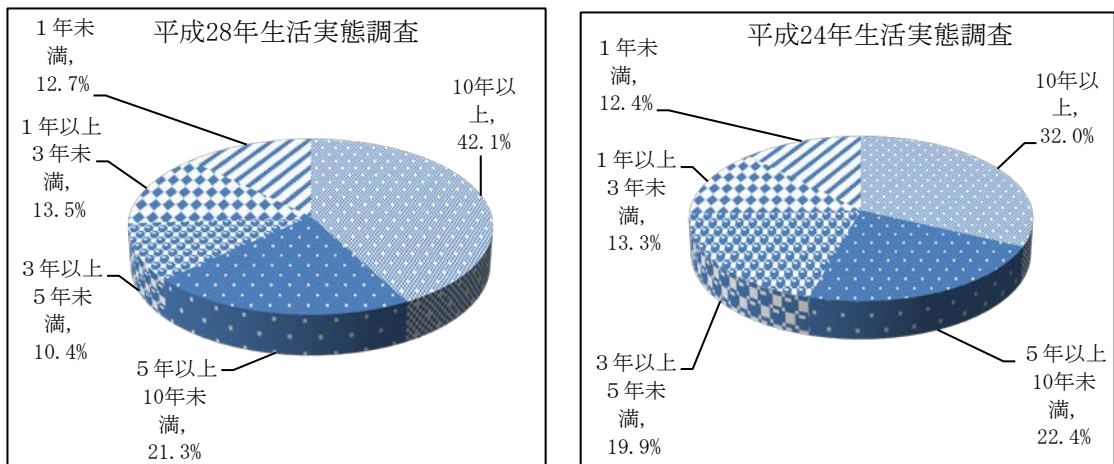
ア 年齢

年齢分布では、60歳代が最も多く、70歳代がこれに次いでおり、60歳以上が全体の72%を占め、高齢化が進んでいます。



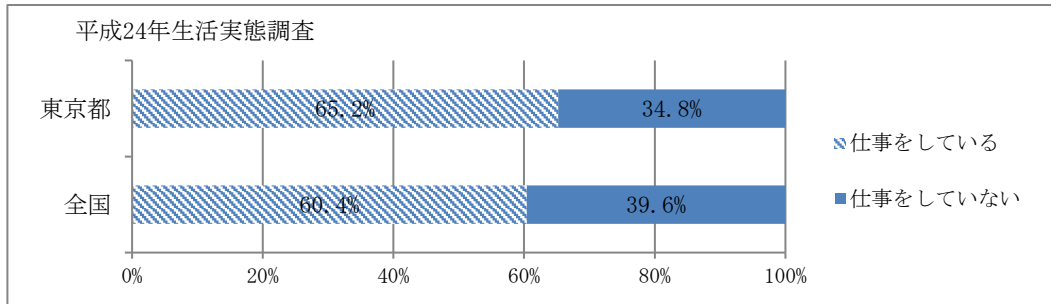
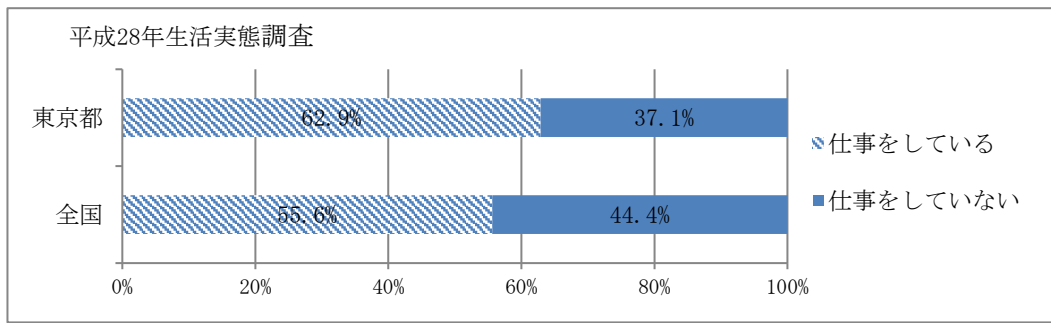
イ 路上生活の期間

直近の路上生活期間についての分布は5年以上の割合が全体で63.4%となっており、10年以上は42.1%に及び、路上生活の長期化が進んでいます。



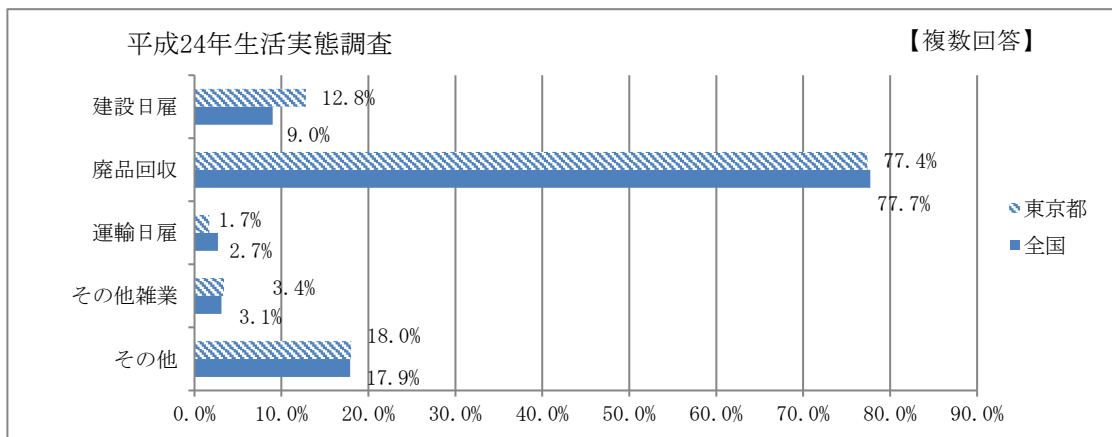
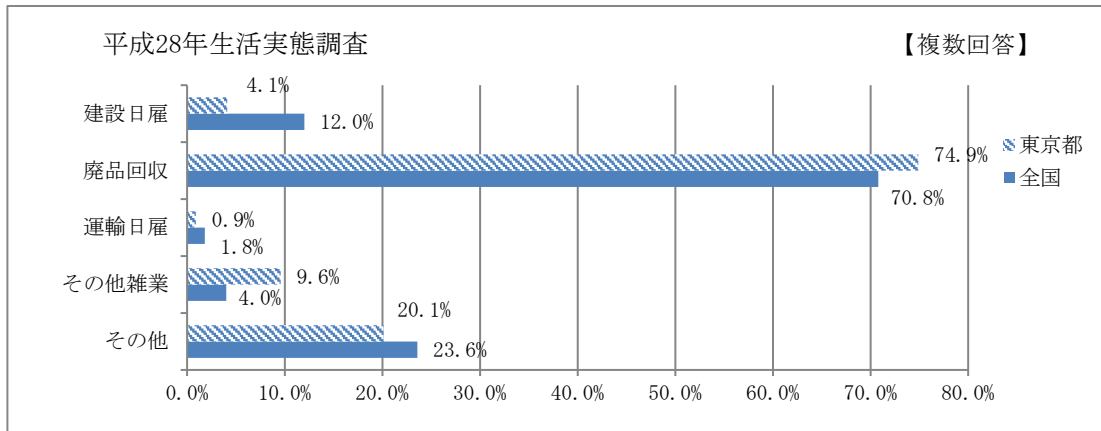
ウ 収入のある仕事の有無

全体のうち 62.9%が何らかの仕事をしています。



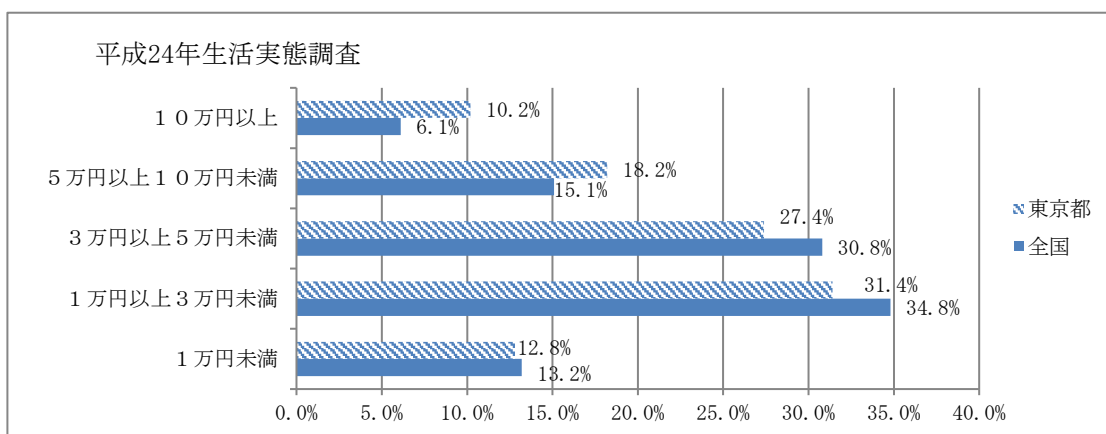
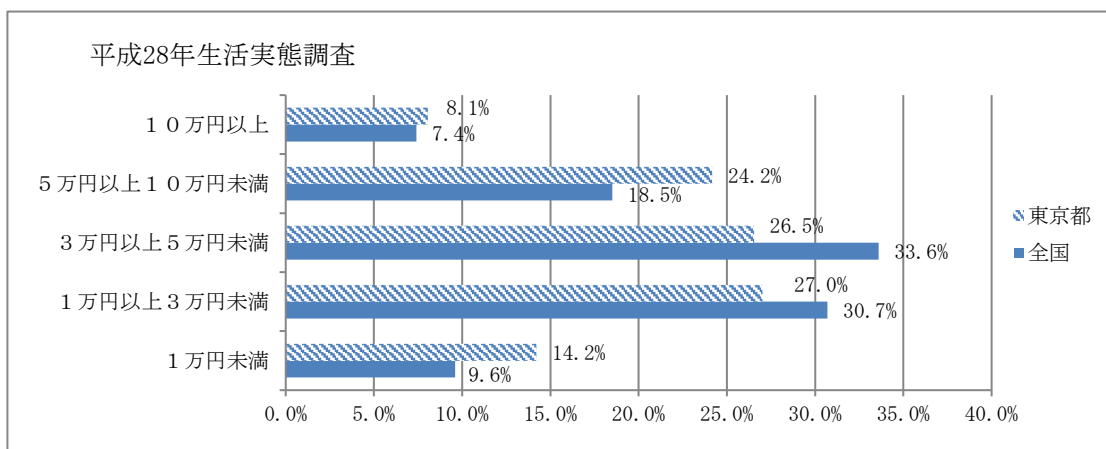
エ 仕事の種類

収入のある仕事をしているホームレスの仕事の種類については、74.9%が廃品回収（アルミ缶・段ボール・粗大ごみ・本集め）となっています。



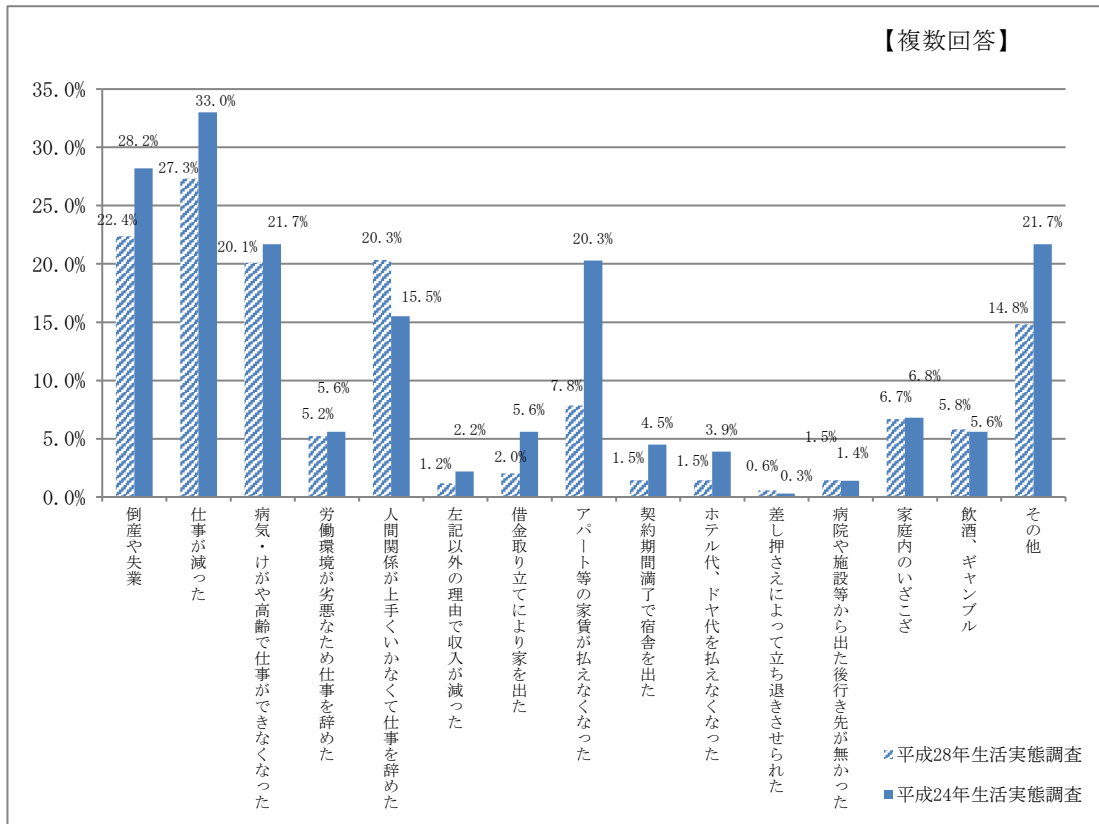
オ 収入状況

東京都では、1～3万円未満が最も多く、次いで3～5万円未満となっており、仕事をしている者の67.7%が月収5万円未満となっています。



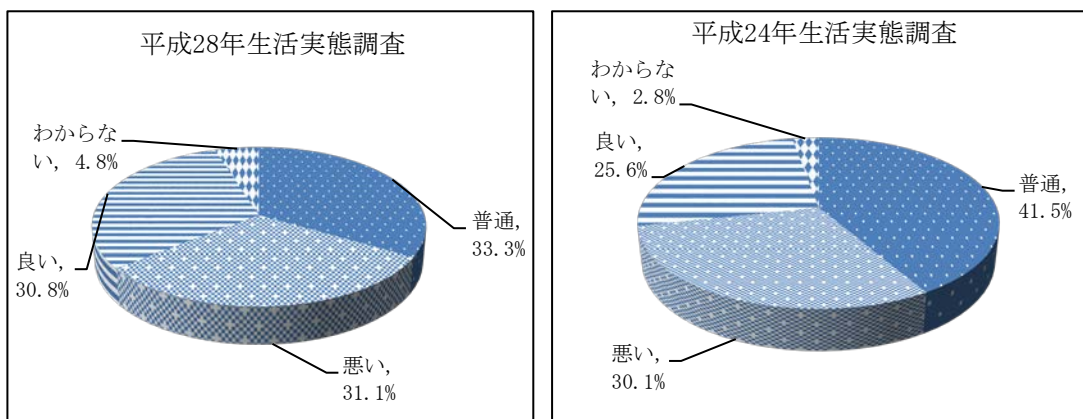
カ 路上生活に至った理由

路上生活に至った理由は、倒産や失業、仕事が減った等労働環境によるものが多くなっています。加えて、借金や家庭内のいざこざ、飲酒、ギャンブル等多様な問題が理由となっています。



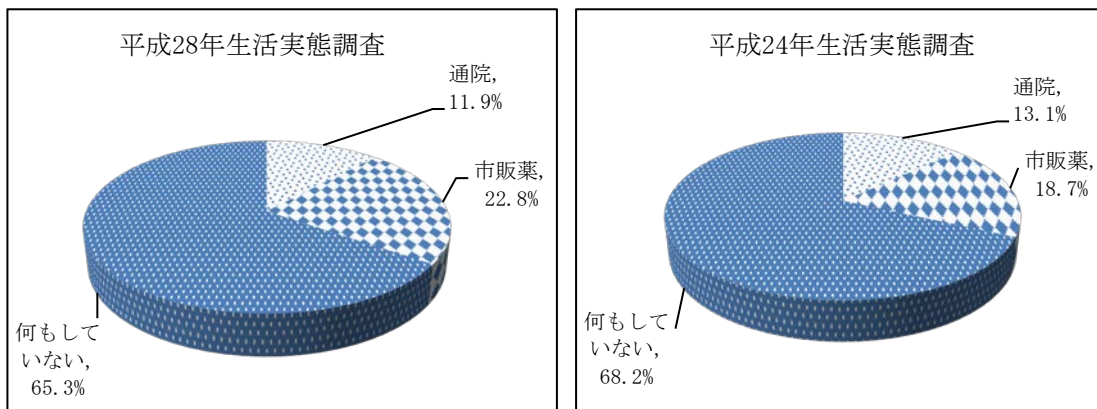
キ 健康状態

健康状態が悪いと回答したホームレスは31.1%となっています。



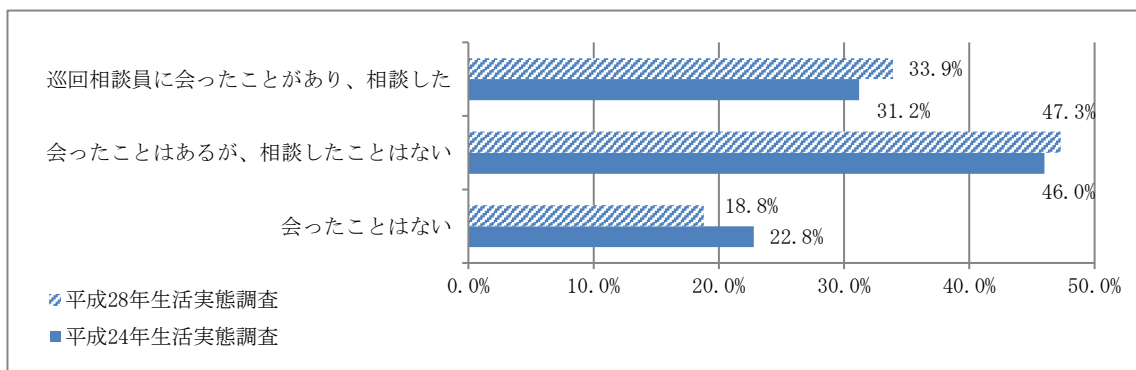
ク 健康状態が悪いと回答したホームレス自身の対処方法

健康状態が悪いと回答したホームレスのうち、何もしていないと回答した者の割合は、65.3%を占めています。

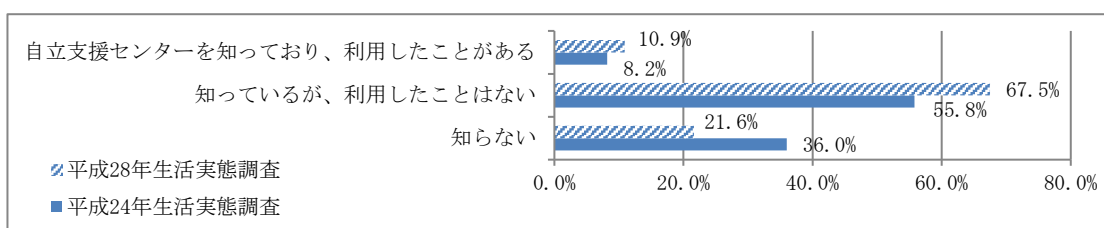


ケ 福祉制度の周知・利用状況

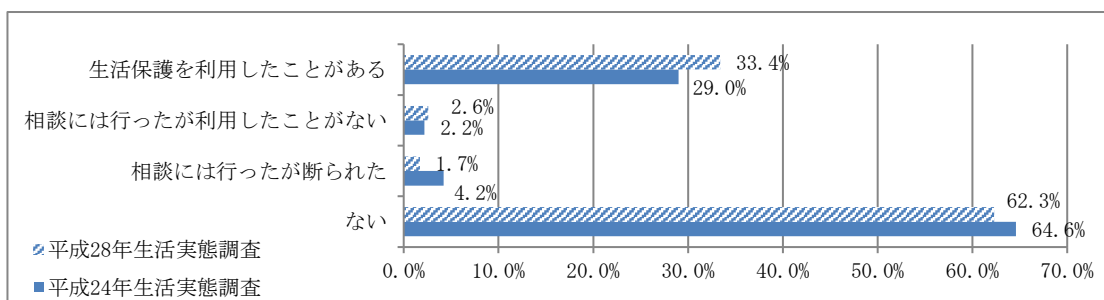
これまで、巡回相談員に会ったことがある者が全体の81.2%となっています。



自立支援センターを知っている者が78.4%で、知っており、利用したことがある者が10.9%となっています。

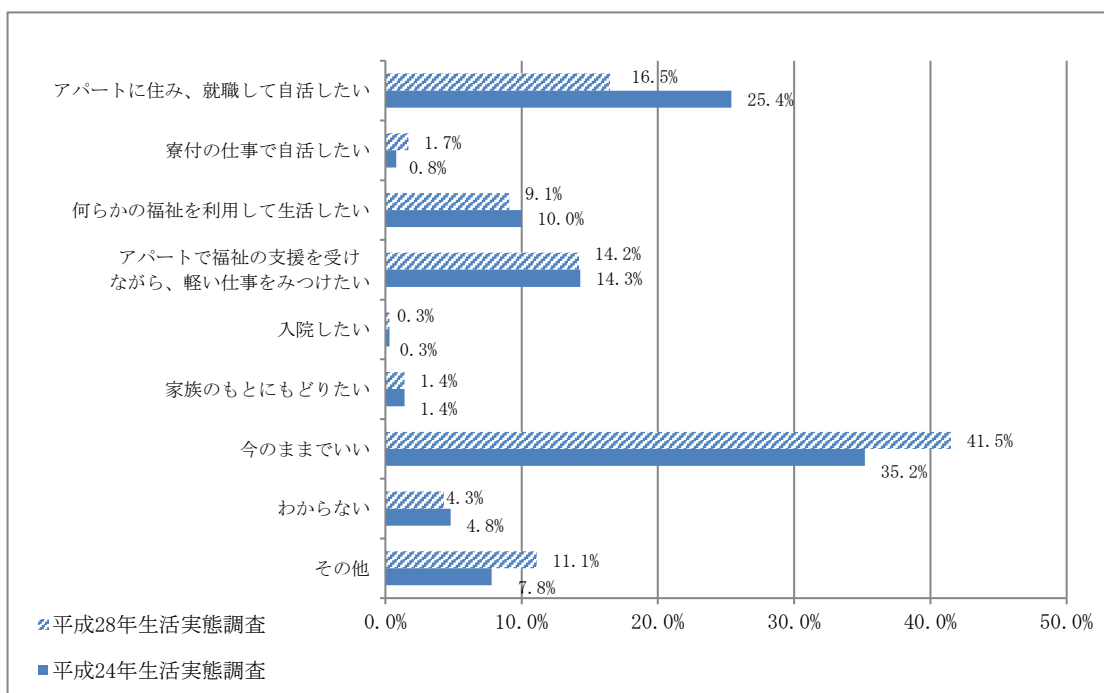


これまでに生活保護を受けたことがある者は全体の33.4%となっています。



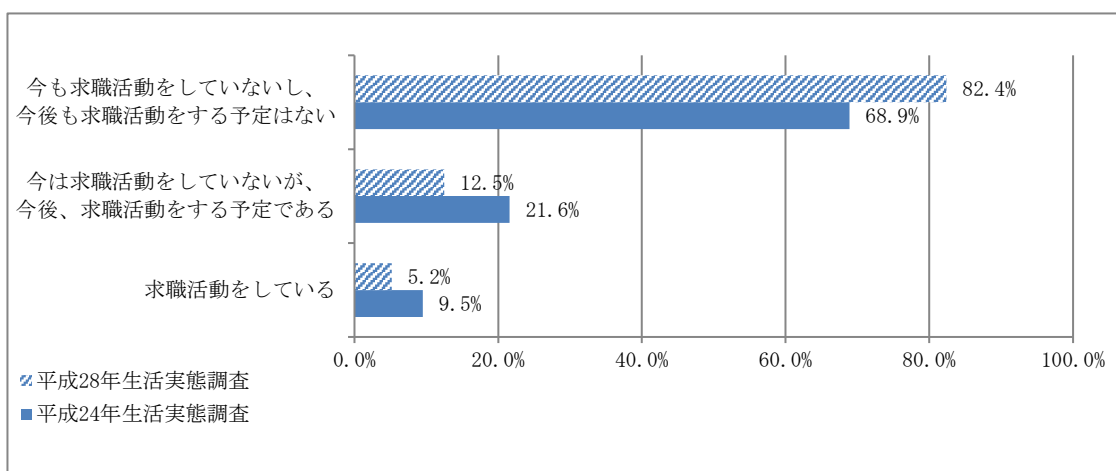
コ 自立に向けた今後の展望

今後の生活については、今のままでいいという回答が41.5%で最も多く、次いで、アパートに住み、就職して自活したいという回答が16.5%となっています。



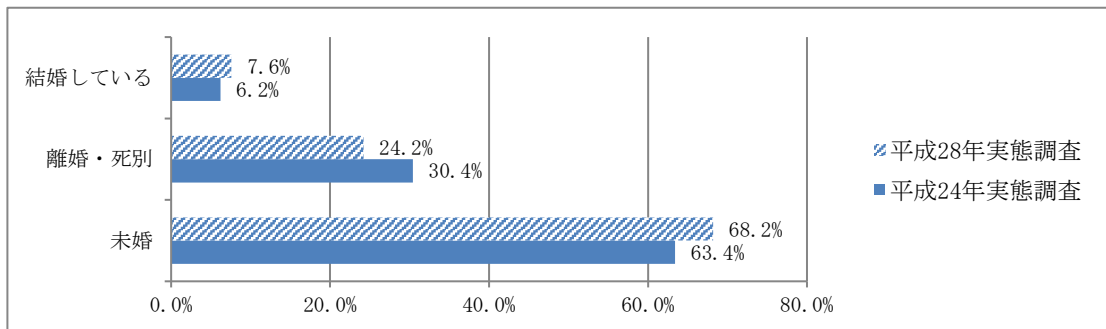
サ 求職活動

求職活動については、今も求職活動をしていないし、今後も求職活動をする予定はないという回答が82.4%と最も多くなっています。

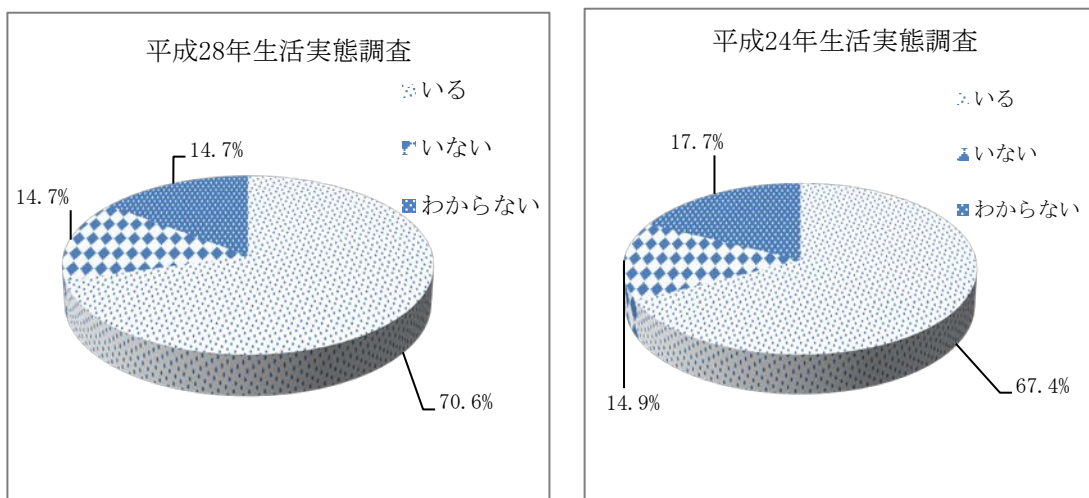


シ 家族関係

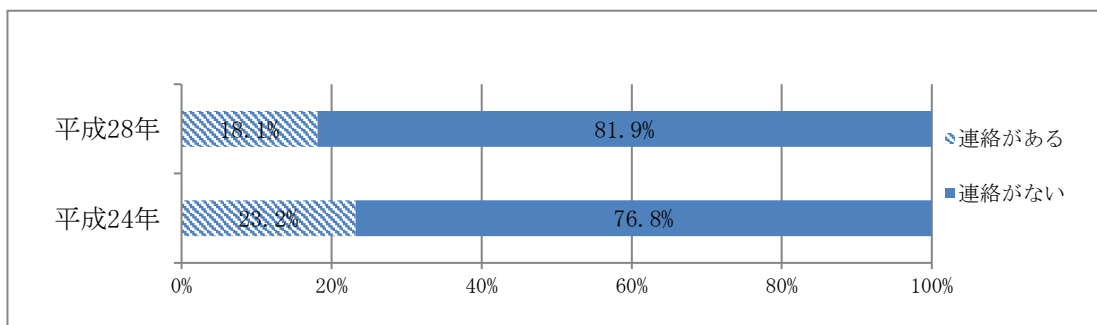
家族関係に関しては、結婚（内縁を含む）をしている者が7.6%、離婚・死別した者が24.2%、未婚の者が68.2%となっています。



親や兄弟等の家族・親族がいる者は、平成28年の調査で70.6%となっています。



親や兄弟等の家族・親族がいると回答した者のうちこの1年間で連絡がない者が平成28年調査で81.9%となっています。



Ⅱ ホームレス対策の現状

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等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10年間の時限法として施行されました。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。平成29年6月には法の期限が平成39年(2027年)まで延長されました。

国は、この法律に基づき、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」(以下「基本方針」という。)を策定しました。この基本方針は、運用期間が5か年であり、平成30年7月に3度目の改定が行われました。

【基本方針改定のポイント(平成30年7月)】

・最近のホームレスに関する傾向・動向

ホームレスの高齢化や路上(野宿)生活期間の長期化等、ホームレスの状況の変化に対応した支援が必要。

39歳以下のホームレスや65歳以上のホームレス等、年代別に、それぞれが抱える課題等に対応した支援が必要。

・ホームレス自立支援センターとホームレス緊急一時宿泊施設(シェルター)の名称の見直し

ホームレス自立支援センターとホームレス緊急一時宿泊施設(シェルター)の概要を明記するとともに、その名称を、ホームレス以外の人にも対象となることを明確にするため、それぞれ、生活困窮者・ホームレス自立支援センター、生活困窮者一時宿泊施設に変更する。

・ホームレスに対する保健医療の確保

ホームレスの高齢化や路上(野宿)生活の長期化に伴い、一定程度存在する健康状態の悪い者が、必要な医療サービスを受けることができるよう、路上やシェルター等において、保健医療職(保健師、看護師、精神保健福祉士等)による、医療的視点に基づいたきめ細かな相談や支援等の実施。

・ホームレスに対する安定した居住の場所の確保

シェルター等を利用していた者や、居住に困難を抱える者であって、地域社会から孤立した状態にある者が地域において日常生活を営むために、一定期間、訪問による見守りや生活支援等の実施。

2 東京都における取組状況

(1) 都区共同の取組状況

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 8 月には、全国に先駆けて、ホームレスを一時的に保護し、心身の健康回復と自立支援に向けた総合的な評価（アセスメント）を行う緊急一時保護事業、就労意欲があり、健康状態等就労に支障がない場合に自立を図るために就労支援を行う自立支援事業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。

現在では、自立支援システムによる支援を実施する路上生活者対策施設（以下「自立支援センター」という。）を拠点として緊急一時保護から就労自立まで一貫した支援を行うとともに、ホームレスが起居する場所を巡回して面接相談を実施する巡回相談事業、自立支援センターを就労自立退所した者等に対して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も実施しています。

また、平成 29 年度から、既存の自立支援システムでは対応が難しい、路上生活が長期化し、高齢化したホームレスに対する新たな取り組みとして、生活支援を行った上で適切な福祉施策につなぎ、地域移行を図る「支援付地域生活移行事業」※を試験的に開始しました。

※P19【コラム】支援付地域生活移行事業」を参照

(2) 区の取組状況

区部においては、生活困窮者自立支援法に基づく一時生活支援事業として都区共同の自立支援システムを運用しているほか、健康や法律等に関する専門相談、シャワー・洗濯機の利用提供等、独自の施策を展開している区もあります。

(3) 市町村の取組状況

市町村部においては、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ないことから、無料低額宿泊所（以下「宿泊所」という。）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、地域の実情に応じて生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援事業に位置付けられる巡回相談事業や一時生活支援事業等に取り組む市もあります。

(4) 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、生活相談、居住相談、就労相談等を行っています。

Ⅲ ホームレス問題の解決に向けて

1 計画の位置づけ

(1) 計画改定の基本的方針

平成 26 年策定の実施計画は、5 年間の計画期間を満了しました。

この間、ホームレス対策事業による成果をあげながら、就労自立を前提とした自立支援システムでは支援が困難な路上生活が長期化、高齢化したホームレスに対する新たな施策を試行的に実施してきました。

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。

- 自立支援システム等の事業成果と、国が基本方針で示した事項等を踏まえ、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、人権問題等、総合的な施策を盛り込んだ計画とし、自立支援システムの活用が難しい就労困難者、高齢者、女性等、個々の対象者の状況に応じた支援を行っていくこととします。
- ホームレスではないが、住居喪失不安定就労者等「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」に対する施策を引き続き実施します。

(2) 計画期間

平成 30 年 7 月の国の基本方針がその運用期間を 5 年間としていることから、実施計画の計画期間は、平成 31 年度（2019 年度）から 35 年度（2023 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にあわせ、必要な改定を図ることとします。

(3) 基本目標

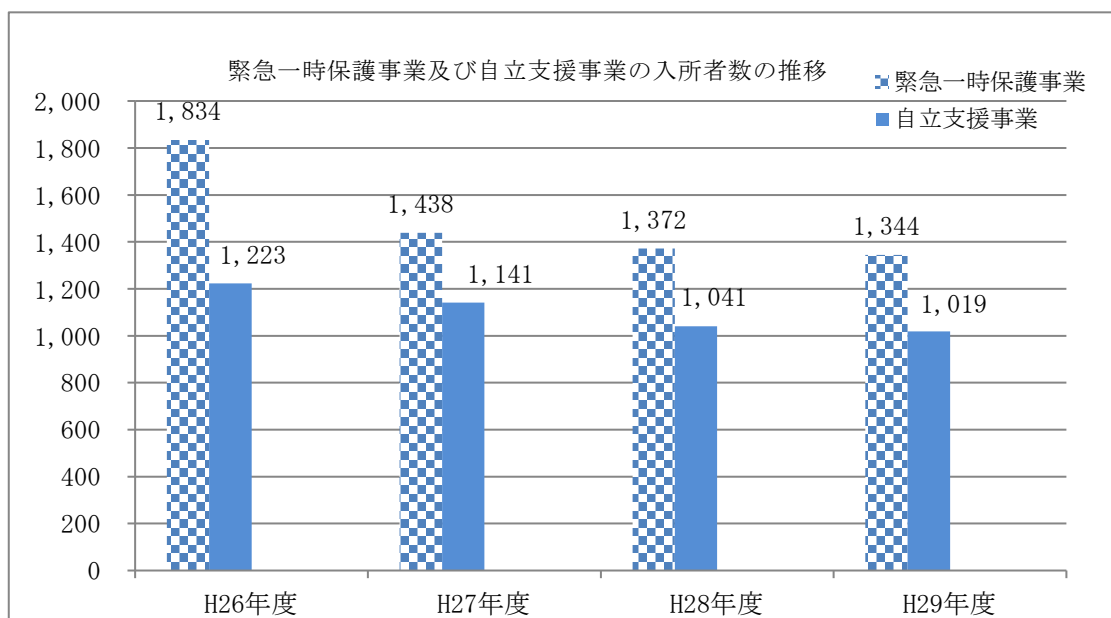
自立支援センターを核とした「自立支援システム」の運用等生活の安定に向けた相談・援護・生活支援を行う総合的な対策の推進により、ホームレスの一日も早い自立と、住居喪失不安定就労者や離職者等、ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者がホームレスになることなく安定した生活を営めることを目指します。

2 具体的な対策の推進

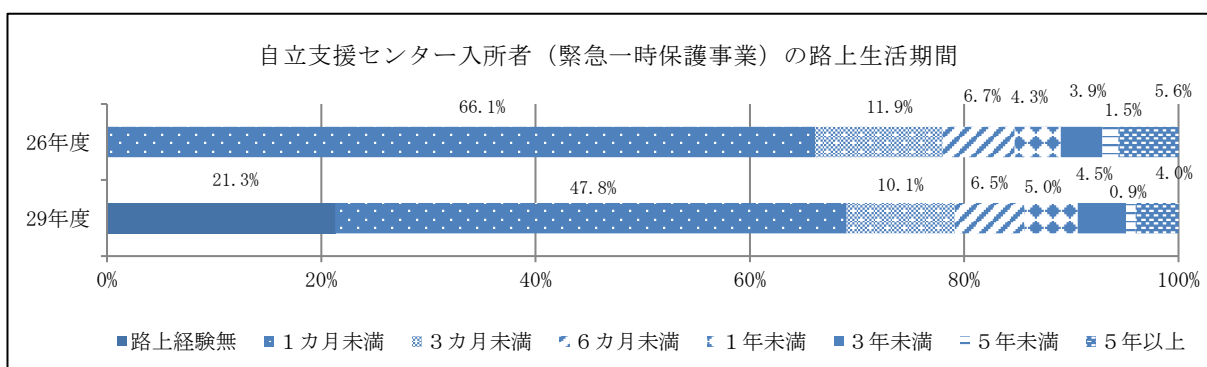
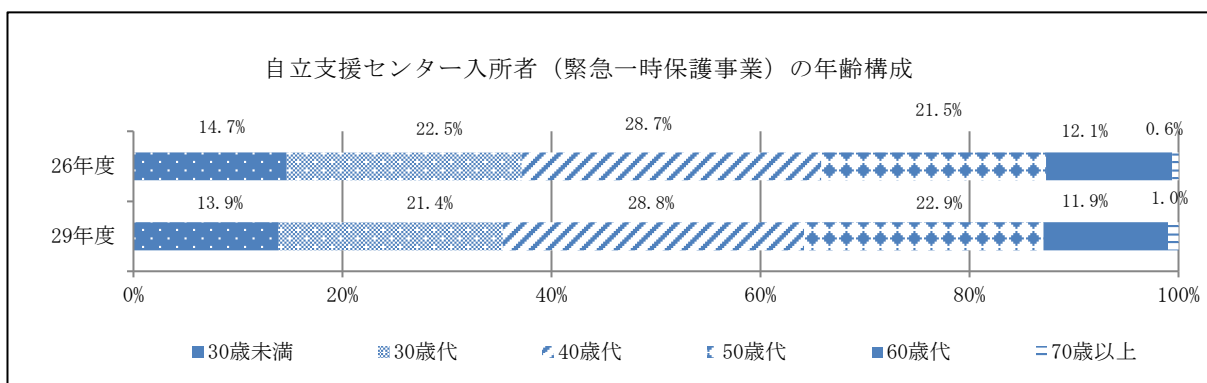
(1) 自立支援システムの運営

ア 現状と課題

- 都と特別区は、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。その後、自立支援センターを核とする自立支援システムは国の支援策として基本方針等に取り込まれています。
- 「緊急一時保護事業」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、「自立支援事業」への移行等能力に応じた支援方針を決定しています（利用期間：原則2週間以内、但し2週間以内の延長可）。
- 「自立支援事業」では、「緊急一時保護事業」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、就労指導等を行い、就労による自立を支援しています（利用期間：緊急一時保護事業の利用開始から通算して6ヶ月（自立支援住宅利用を含む））。



- 自立支援センターに附属する施設として各ブロック内に自立支援住宅（借り上げアパート）を確保し、就労を開始した利用者が地域生活を訓練する場としています。
- 平成29年度末までの実績で、自立支援事業の利用者の48.5%が就労自立をしており、都区共同の自立支援システムは、成果を挙げています。
- 自立支援センターを就労自立により退所し地域生活を送っている利用者も、失職等何らかのきっかけで生活に困窮することがあり、再び路上生活に戻ることはないよう、訪問相談等のアフターケアを実施しています。（利用期間：退所後1年間）
- 自立支援センター利用者の状況を見ると、若年者及び路上期間の短い者が多くいます。若年の利用者の中には、就労経験の乏しい者や、不安定な就労を繰り返す者もあり、途中退所や安定した就労に結びつかない事例があります。



※路上経験無の項目は、平成 28 年度から追加

○ 路上生活の女性・家族等への対応

女性や家族のホームレスに対しては、厚生関係施設等や自立支援住宅を活用して支援を行っています。

- 平成 28 年 10 月の生活実態調査によれば、公園や河川等に起居しているホームレスは、高齢者や路上生活期間が長い者の割合が増加しています。こうしたホームレスには、就労支援を中心とする既存の自立支援システムでの支援が難しくなっています。

イ 課題への取組

路上生活者概数調査では、23 区内のホームレス数は着実に減少していますが、不安定な就労を繰り返し、住居を失いホームレスになることを余儀なくされる人たちもおり、依然として自立支援センター本体の入所率は約 9 割となっています。

こうした状況において、自立支援システムを着実に実施し、今後も次のことに取り組みます。

○ 自立支援センターの計画的設置

施設を設置するにあたっては、地域住民に対して事業の趣旨や事業成果を丁寧に説明して理解を深めるよう努め、施設の設置を計画通り進めます。

なお、今後、経済・雇用情勢の変化等によって、施設定員に対する利用率が大きく変化した場合には自立支援センターの設置ルールの見直しについて都区間で対応を協議します。

○ 自立支援センターの運営

自立支援センターでは、宿泊、食事等の提供や、健康診断や健康相談等により必要に応じて健康回復の支援を行い、生活、法律その他の専門相談を通じて利用者への総合的支援を行います。

利用者の意欲、能力、希望等の把握及び評価（就労アセスメント）を行った上で、ハローワークや民間団体と連携して職業相談や職業紹介を行い、就職準備や就職、仕事の継続を支援します。

就労を開始した利用者は、住まいを確保するための貯蓄を行いますが、賃貸住宅の紹介や契約上の相談には専門の相談員等を通じて対応します。

また、地域での生活訓練の場として自立支援住宅（借上げアパート）を活用し、利用者の状況に応じて定期的に訪問相談等を行い、きめ細かな支援をします。

○ 自立支援センター退所後に再度路上生活に戻さない仕組み作り

自立支援センターから就労自立した者に対するアフターケアとして、相談員による自宅訪問を中心とした生活相談や、退寮者交流会の開催、職業相談や法律相談等を実施し、地域生活の継続を支援します。

○ 利用者層の変化に対応した支援

若年者や路上生活期間の短い者、就労経験の乏しい者や不安定な就労を繰り返す者等の割合の増加に対応して、効果的なアセスメントや支援方法を検討し、実施していきます。

○ 就労自立困難層への対応

自立支援センター利用者のうち、就労自立が困難な利用者については、更生施設等の活用により、再度路上生活に戻ることなく地域で生活できるようにします。

○ 路上生活の女性・家族等への対応

女性や家族の路上生活者に対しては、今後も、厚生関係施設等を活用して対応していきますが、就労自立が可能と思われる者に対しては、本人の状況に応じて、自立支援住宅を活用しながら自立支援センターで行う支援を実施します

○ 路上生活が長期化、高齢化したホームレスへの対応

「支援付地域生活移行事業」により重点的な巡回相談を行うとともに一時的な住まいにおいて地域生活へ移行するために必要な各種の支援を行うことにより路上生活からの脱却を支援します。

【コラム】支援付地域生活移行事業

支援付地域生活移行事業とは、路上生活が長期化し、高齢化したため、就労を基軸とした従来の自立支援システムによる自立が困難なホームレスが地域生活へ移行できるよう支援する事業です。

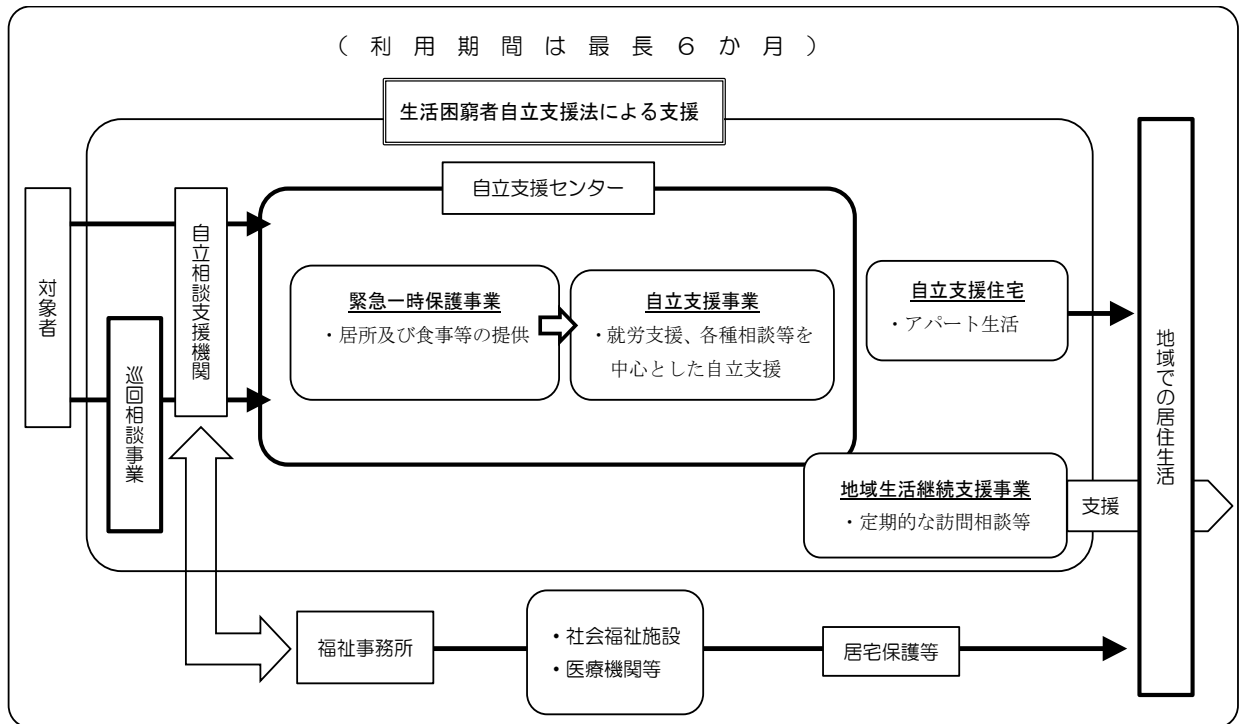
この事業は、対象となるホームレスに対し、支援員が丁寧な相談を行い、信頼関係を構築します。その後、借り上げアパートを提供し、支援員が生活能力の向上や諸手続きの支援等必要な生活支援を行った上で、対象者それぞれに合った福祉サービスへつなぎ、地域への移行を図ります。

東京都と特別区は、共同で平成 29 年度にモデル事業として本事業を試験的に実施したところであり、1 年間の実績として、13 人が地域生活へ移行できました。試験期間の検証を踏まえ、平成 31 年度から 23 区全域でこの事業を実施する予定です。

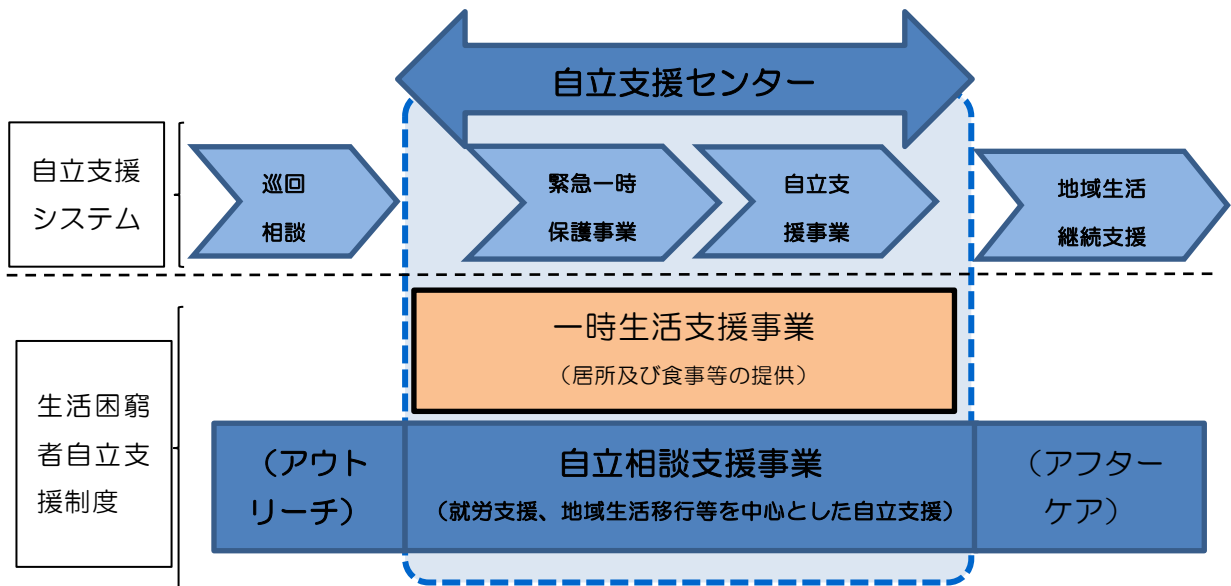
なお、当事業については平成 36 年度末（2024 年度末）までに自立の意思を持つ全てのホームレスが地域生活へ移行するという目標^{*}のもと実施していくとともに、ホームレスを取り巻く状況に適切に対応するため、今後国が実施する生活実態調査の結果を踏まえ、平成 33 年（2021 年）に効果検証・見直しを実施する予定です。

※「都民ファーストでつくる『新しい東京』 ～2020 年に向けた実行プラン～」に記載した目標

【自立支援システム】



自立支援システムと生活困窮者自立支援法との関係



自立支援システムは生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援事業と一時生活支援事業に基づき実施しています。

この2つの事業を一体的に運用することにより、従来からの自立支援システムの包括的な支援を維持したまま、利用者の自立に向けた効果的な支援を行っています。

(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計画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、居住の場の確保等、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。

① 求人の確保

ア 現状と課題

- 経済・雇用情勢が悪化すると、ホームレスの就職も困難な状況が続きます。ホームレスの就職に結びつく可能性の高い求人の開拓・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。
- ホームレス及び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による自立を促進するために、平成17年9月に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）が設立されました。

イ 課題に対する取組

- 今後も、職業紹介権を有する東京ジョブステーション等の団体と連携し、幅広い職種の求人開拓を進めていきます。（都）

② 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。
また、就職に成功しても、様々な事情から就労を継続できず離職してしまうケースもあります。

イ 課題に対する取組

- 自立支援センターには、公共職業安定所（ハローワーク）から職員が配置され、職業相談や職業紹介を行っていますが、これに加えて、東京ジョブステーションとの連携による就職支援セミナーや職業相談等を実施し、利用者の状況に応じた、きめ細かな支援をしていきます。
また、東京ジョブステーション等と連携し、就職先企業の協力を得ながら就労継続の支援をしていきます。

③ 職業能力の開発

ア 現状と課題

- ホームレスが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ることが必要となっています。
- 職場体験講習は、実際の作業現場で作業を体得することにより、働く上での不安解消や就労意欲の喚起に役立ちます。

イ 課題に対する取組

- 今後も、自立支援センターにおいて、利用者の適性と希望に応じて国が行う技能講習の受講を勧めます。
- 東京ジョブステーションが実施する職場体験講習を活用し、自立支援センター利用者や、宿泊所等を利用している元ホームレスの人たちが就業にむけた準備ができるようにします。

④ 身元保証の確保

ア 現状と課題

- 平成 28 年 10 月の生活実態調査によると、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、16.3%（複数回答）となっており、大きな課題です。
また、同調査によると、81.9%のホームレスが、「この 1 年間家族・親族と連絡がない」と回答しています。
- 東京ジョブステーションが、平成 20 年度に「身元信用保証事業」*を立ち上げましたが、就職に際しての全般的な身元保証ではなく、利用実績が少ない状況です。

※「身元信用保証事業」

支援対象者が、就職に際して雇い主から身元保証人を求められた時、損害保険会社が身元信用保証をする。

支援対象者が雇い主に対して物的損害を与えた場合に、金銭補償を行う。

イ 課題に対する取組

- 自立支援センター利用者に対して家族・親族等に連絡をとり関係を取り戻すよう助言するとともに、「身元信用保証事業」については今後も運用を工夫しながら活用します。

(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。

① 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、自立支援センターを自立により退所する者向けに、特別割当を実施しています。（平成 29 年度割当実数：20 戸）

イ 課題に対する取組

- 引き続き都営住宅の特別割当を実施していきます。（都）

② 低家賃住宅の確保

ア 現状と課題

都内の民営借家の 1 ヶ月当たり平均賃料は、木造で約 7 万円、非木造で約 9 万円となっています。（データは「平成 25 年住宅・土地統計調査結果」（総務省統計局））

都内の借家は約 310 万戸、うち民営借家は約 243 万戸あります。

借家全体のうち、1 ヶ月当たりの賃料が 5 万円未満の低家賃住宅は約 67 万戸。一方、約 60 万戸の借家が空き家になっています。（データは「平成 25 年住宅・土地統計調査結果」（総務省統計局））

- 平成 28 年 10 月の生活実態調査によると、直近 3 か月平均の就労収入月額が 3 万円未満の者が 41.2%（24 年調査では、44.2%）、5 万円未満まで広げると 67.7%（同、71.6%）にまで増える一方、10 万円以上の者は 8.1%（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

- これまで培ってき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、NPO、民間団体）
- 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）
- 生活困窮者自立支援法施行規則に定める住居確保給付金の対象者要件に該当する者に対しては、必要に応じて一時生活支援事業による支援を提供しつつ、誠実かつ熱心に就職活動を行うこと又は就労支援を受けることを条件に、速やかに住居確保給付金の支給を行います。また、路上生活に陥

ることを防止する観点から、離職等により住居を失うおそれのある生活困窮者に対しても、同様に速やかな支給を行うよう努めます。(都、区市)

③ 緊急連絡先の確保

ア 現状と課題

- 賃貸住宅等の契約をする際に保証人を求められた場合は保証会社を利用することが一般的ですが、緊急連絡人の登録を求められる場合があります。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緊急連絡人を見出すことが困難な状況にあります。

イ 課題に対する取組

- 自立支援センター利用者が、賃貸住宅等の契約をする際に緊急連絡先を求められる場合は、自立支援センターに配置されている相談員等と連携して、緊急連絡先を確保できるようにします。(都、区)

(4) 保健及び医療の確保

平成 28 年 10 月の生活実態調査では、身体不調を訴える者は約 3 割、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。

① 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、長期の路上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等により、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も含まれています。
- ホームレスの大半は、定期的な健康診断を受けていないため、疾病の早期発見、治療が困難な状況にあります。
- ホームレスの高齢化や路上生活期間の長期化に伴い、健康状態の悪化等健康不安の増加に対応するため、平成 27 年度より、都区共同事業の巡回相談に看護師も同行し、健康面からの相談にも応じています。

イ 課題に対する取組

- 保健所等においては、自立相談支援事業を実施する機関（以下「自立相談支援機関」という。）、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）
- 自立支援センター入所者に対しては、今後も入所初期段階に健康診断を実施し、疾病の早期発見、早期治療を行います。（都、区）
- 健康状態の悪いホームレスが、必要な医療サービスを受けることができるよう、引き続き看護師を伴った巡回相談を実施していきます。
- 一時生活支援事業には医療の給付は含まれませんが、自立支援センター入所者が国民健康保険等の医療保険制度に加入しておらず、かつ、経済的に余裕がない場合に医療機関を受診する必要がある際には、従前の運用を踏まえ、生活保護申請を行い、生活保護の医療単給により対応します。

② 結核罹患者への対応

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。
- 特に、山谷地域*全体では、結核の罹患率が高く、結核検診の実施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引き続き図っていきます。（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 m²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。

③ 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の診療を行う事業

(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。

① 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、自立支援センターの入所申請や生活保護の相談等、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、街頭での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（都、区市）

- 自立相談支援機関等に相談に訪れたホームレスに対しては、本人の状況に応じて生活保護等や自立支援システム利用の相談のみならず、法テラスや生活困窮者家計改善支援事業を実施する機関等を紹介するとともに、必要に応じ応急援護も実施していきます。
- 巡回相談を実施していきます。

② 巡回相談事業の実施

ア 現状と課題

- 平成 28 年 10 月の生活実態調査によると、公園、道路、河川等に起居しているホームレスは減少していますが、高齢化、路上生活の長期化の実態があり、一定程度、健康状態が悪いホームレスが存在しています。また、今後の生活について、「今のまま（路上（野宿）生活）でいい」と回答する者の割合が増えています。

巡回相談員が長期間関わっても、公園、道路、河川等に固定・定着し、路上生活を続けるホームレスがいます。

また、屋根のある場所と路上を行き来している人たちもいます。

- 平成 18 年度から都区共同事業の「巡回相談事業」を開始しています。また、一部の区市においても巡回相談が実施されています。
- ホームレスに対して、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。

また、路上生活が長期化すると路上生活からの脱却が難しくなる実態もあり、できるだけ早期の段階で巡回相談により自立支援につなげる必要があります。

イ 課題に対する取組（都、区）

- 自立支援センター受託法人が巡回していますが、施設管理者や福祉事務所等関係機関との連携を強化するとともに、看護師の同行等、実施体制の充実を図っていきます。
- 公園等に固定・定着しているホームレスに対しては、今後も粘り強く巡回相談を行います。
- 固定・定着層ではなく屋根のある場所と路上とを行き来する者等に対しては、対象者の実態把握に一層努めつつ、地域の実情に応じて、平日・日中に加え夜間等の巡回相談等柔軟な実施方法を工夫していきます。

③ 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等、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な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。

※「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）。判断能力が不十分の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な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。

④ 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

住まいを失いインターネットカフェや漫画喫茶等で寝泊まりしながら不安定

な就労に従事している者（以下「住居喪失不安定就労者」という。）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、対策を講ずる必要があります。

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 現状と課題

- 都は、平成 20 年 4 月、住居喪失不安定就労者を支援するサポートセンター「TOKYO 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。

「TOKYO チャレンジネット」では、生活、居住、就労に関する相談支援や、一時的な住宅提供、資格取得支援等の総合的な支援を行っています。

- 平成 27 年 4 月から生活困窮者自立支援法が施行され、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を含む生活困窮者を対象とした包括的な支援を恒久的に提供する体制が整ったことから、福祉事務所設置自治体が地域の実情に応じ、自立相談支援事業をはじめとする各種の支援を実施しています。
- 都は、平成 30 年 1 月に「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査」の結果を発表しました。調査結果は以下のとおりであり、廃品回収や建設現場での日雇労働等に従事して生活する従前のホームレスとは異なる特徴が見られます。
 - ・住居喪失不安定就労者は東京都全体で 1 日あたり約 3,000 人と推計
 - ・年齢は、30 代の男性が最も多く約 4 割、これに 50 代男性が約 3 割と続く
 - ・住居喪失期間は、6 か月未満が約 4 割
 - ・1 か月の収入状況は「11 万円から 15 万円」が最も多く約 6 割
- 若年者が不安定な就労を繰り返したり住居を喪失したりする状況に至らぬような取組が必要です。

イ 課題に対する取組

- 生活困窮者自立支援法上の必須事業である自立相談支援事業及び住居確保給付金、任意事業である一時生活支援事業等により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に対する支援を行います。（都、区市）
- 住居喪失不安定就労者への支援を継続するとともに、社会経済状況の動きや各福祉事務所設置自治体における生活困窮者への支援体制の整備状況を注視しつつ、支援内容の見直しや関係機関との連携強化を行います。（都）
- 今回実施した「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査」の結果を

分析し、区市の自立相談支援機関等における施策への活用を検討する等、適切に対応していきます。(都、区市)

- 学校教育では、社会の一員としての自覚を促すとともに望ましい勤労観や職業観を育成できるよう、体系的な「キャリア教育」※を推進します。(都、区市町村)

※キャリア教育

一人一人の社会的・職業的自立に向け、必要な基盤となる能力や態度を育てることを通して、キャリア発達※を促す教育

※キャリア発達

社会の中で自分の役割を果たしながら、自分らしい生き方を実現していく過程
(中央教育審議会「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について(答申)」平成23年1月31日)

(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。

① 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路上生活により、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)

② 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

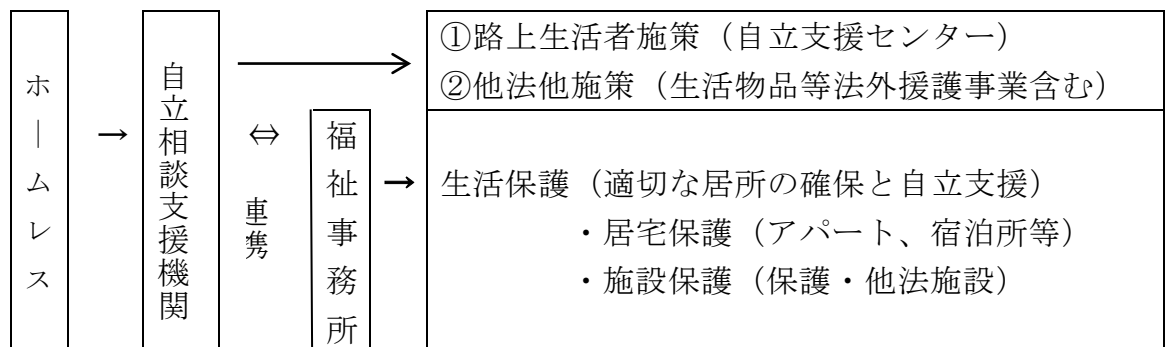
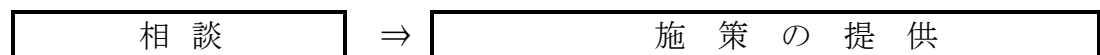
- ホームレスに対する生活保護の適用は、単にホームレスであることをもって当然に保護の対象となるものではなく、また、居住地がないことや稼働能力があることのみをもって保護の要件に欠けるものでもありません。
- したがって、ホームレスに対する保護の要否の決定にあたっては、稼働能力の判断をすることや居所を見つけることが困難という課題に直面することもあります。それを理由としてただちに保護を適用しないということにはなりません。
- 医療機関に救急搬送されて医療扶助を適用した場合は、治療後の対応を

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等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ないよう対応する必要があります。

- そのため、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。
- 経済・雇用情勢により、失業や不安定就労を原因として生活が困窮し、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います。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。
- 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ため、失業者からの生活困窮相談については、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。その際、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。

イ 課題に対する取組（国、都、区市）

- 生活保護の受給を希望又は申請意思のあ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。
- 生活保護の適用にあたっては、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います。
- 家賃滞納等で居住地を失うおそれのある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ます。



【2. ホームレスの状態に即した生活保護の適用】

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についても確認をして、一般的な保護の要否判定を行い、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、直ちにアパート等の居宅生活をするのが困難な場合があります。その場合には、保護施設※（都内：救護施設 10 か所、更生施設 11 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、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。
- 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います。
- 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、援助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、引き続き保護施設通所事業※を活用していきます。
- 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

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

- 宿泊所は、国の基本方針において、「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」について保護を行う場として位置づけられています。
- 平成29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、就労等、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とされていますが、長期間滞留する傾向も見られます。一部の区市においては、「居宅生活移行支援事業」を活用し、宿泊所を居所として生活保護を適用されている者に対して、居宅生活等への移行を支援しています。
- 平成32年（2020年）施行予定の社会福祉法の改正により、宿泊所は、社会福祉住居施設と定義され、事前届出制の導入や設備及び運営に関する最低基準を定める等、適正な運営を確保するための規制強化が図られることとなりました。
また、同じく平成32年（2020年）施行予定の生活保護法の改正により、宿泊所での単身生活が困難な方への日常生活上の支援の仕組みが創設されることとなりました。

※平成 29 年 8 月 （都内全域調査）

①25.2%が路上生活からの入所

②宿泊所利用者の 91.8%が生活保護受給者

③1年以上の利用者が 50.3%

イ 課題に対する取組（国、都、区市）

- 宿泊所において、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、今後も「居宅生活移行支援事業」*等を活用した取組を実施していきます。

※居宅生活移行支援事業

宿泊所等において、入所中の被保護者に対して自立・就労支援等を行う職員を配置する等、居宅生活等への移行を促進する事業。（国庫補助事業）

- 社会福祉住居施設の設備及び運営に関する最低基準について平成31年度中に条例で定めるとともに、単身生活が困難な方への日常生活上の支援を実施していきます。

③ 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

- 自立支援センター利用者については、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。
- 自立支援センターの利用者が就労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）

- 自立支援センター利用者が就労自立に至らない場合、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等個々の状況に応じた適切な対応を図るとともに、自立支援センター入所中のアセスメント結果や生活状況等を考慮して援助方針を検討するため、退所時の福祉事務所と自立支援センターの連携を強めます。
- 自立支援センターの利用期間内に就労自立ができなかった者の中で、自立の意欲があるが、生活習慣が確立していない者等に対しては、本人の希望に応じて生活保護を適用しながら更生施設利用者等社会復帰促進事業等を活用し、地域社会への安定的な移行を支援していきます。

④ 市町村部のホームレスへの対応

ア 現状と課題

○ 市町村部のホームレス数（平成 30 年 1 月概数調査）は、116 人（国管理河川に 90 人、国管理河川以外に 26 人）となっています。

一方、市町村部には宿泊所が 43 か所（定員 1,534 人）あり、多くの元ホームレスが生活保護を受けて入居しています。（平成 29 年 8 月現在）

○ 主に河川敷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

○ 地域の実情に応じて自立相談支援機関等による巡回相談を行い路上生活から脱するための施策の周知を行います。

○ 自立相談支援機関等に相談に訪れたホームレスに対しては、本人の状況に応じて生活保護等により適切な対応を行います。

○ 居宅生活移行支援事業や都「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

⑤ 山谷地域における対策

山谷地域に住む日雇労働者は、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。

ア 現状と課題

○ 平成 30 年 3 月の都の調査によると、簡易宿所宿泊者のうち約 9 割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。

○ 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、徘徊等の地域事情から、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望ましく、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（都、台東区、荒川区、城北労働・福祉センター）

- 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、一身上等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。
- 山谷地域を誰もが住みやすいまちにするため、地元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するとともに、町会や商店街、地域の団体等と連携して、地域の意向を踏まえつつ、地域の生活環境の整備に努めます。

【コラム】 山谷地域における雇用の確保

簡易宿所が多く集まる山谷地域では、まだある程度の日雇労働者も居住しており、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、山谷地域では、公共事業について、積極的に日雇労働者を雇用するように吸収促進を進めるとともに、年間を通して安定した特別就労対策事業*の実施に努める等、日雇労働者の就労機会の確保に努めています。（都、城北労働・福祉センター）

※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

(7) 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。

① 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等、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、人権教育の実践的な手引である「人権教育プログラム」に、「東京23区の路上生活者（ホームレス）の現状」に関わる資料や「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法(抜粋)」とともに、実践・指導事例を掲載します。各学校が「人権教育プログラム」を活用し、路上生活者への理解を深めるための教育を進めていきます。
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等の中で、様々な人権課題の一つとして、ホームレスの人権問題について適宜取り上げる等、啓発等に努めていきます。(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、人権擁護機関等と連携・協力して適切な解決を図っていきます。(都、区市町村)

② 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)

(8) 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30年1月概数調査）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 ^{※2}
	公園・霊園	道路	河川	公園	道路	河川 ^{※1}		
646	138	205	55	171	43	8	18	8

※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。

※国管理河川のホームレス数 596 人を除く。

- 都管理の公園・道路・河川においては、施設管理者による巡回警備や声かけ、退去指導や美化清掃等を実施し、また福祉事務所等関係機関と連携した対応をすることによって、施設内に起居するホームレスは減少しました。
- しかしながら、就労できずに路上生活期間が長期化する等、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
- 洪水等の災害時においては、河川に起居するホームレスに被害が及ぶ危険があるため、河川管理者は、日頃から福祉事務所等関連機関と密接に連絡調整して対応します。
- 国管理河川ホームレス対策協議会を通じて国管理河川管理者と福祉事務所等関係機関との連携強化を図ります。（国、都、区市）

(9) その他の取組

① 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等、地域の安全と平穏を守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、施設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等、適切な保護活動を推進します。

② 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、医療相談等、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、巡回相談等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)

③ 民生委員・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委員・児童委員との連携が不可欠です。

民生委員・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

- 民生委員・児童委員との連絡会等の様々な会議、情報交換の場等を通じ、民生委員・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、民生委員・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。

IV 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

① 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。

② 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。

③ 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。

④ 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

計画の推進に当たっては、PDCAサイクルを運用し、各年度の事業の進捗や成果を調査・把握し、その結果や経済・雇用情勢を見極めながら、今後の政策展開につなげていきます。

本実施計画は、計画期間の満了前であっても、国の基本方針の見直し等にあわせ、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、適宜必要な見直しを行います。

V 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 30 年 7 月 31 日厚生労働省・国土交通省告示第 2 号)
- ・ 生活困窮者自立支援法
(平成 25 年法律第 105 号)
- ・ 都区のホームレス対策の経緯