

新宿区

ホームレスの自立支援等に関する推進計画

平成18年2月

新宿区

目 次

計画策定の目的

1．計画策定の目的	1
2．計画の位置づけと計画期間	2
3．ホームレスの定義	3

ホームレスの現状

1．ホームレス数	4
（1）国内のホームレス数	5
（2）23区内のホームレス数	6
（3）新宿区内のホームレス数	7
2．実態調査	9
（1）「路上生活者実態調査事業報告書」	9
（2）「ホームレス地域生活移行支援事業着手時調査」	16
（3）「ホームレス地域生活移行支援事業終了時調査」	19
3．ホームレスの分類と対応施策	24
（1）路上生活の期間による分類	24
（2）特別な問題を抱えるホームレス	30

これまでのホームレス問題への取り組みと課題

1．都区共同事業による取り組み	32
（1）「路上生活者対策事業」	32
（2）「地域生活移行支援事業」	35
（3）都区共同事業における課題	39
2．新宿区の取り組み	43
（1）緊急対応業務	43
（2）継続対応業務	45
（3）新宿区の取り組みにおける課題	46
3．ホームレス対策における経費	48
（1）都区共同事業	48
（2）新宿区独自事業	50
（3）経費における課題	52

ホームレス問題の解決に向けたこれからの取り組み

1 . 解決のための基本的な考え方	53
(1) ホームレス問題の本質	53
(2) ホームレス問題の解決に向けた考え方	54
(3) ホームレス問題の解決に向けたこれからの取り組み	56
2 . 都区共同事業における新たな取り組み	58
(1) 新たな「路上生活者対策事業」の概要	58
(2) 新たな「路上生活者対策事業」の効果	64
(3) 既存の「路上生活者対策事業」の改善	65
3 . 新宿区の取り組み(7つの重点項目)	67
(1) 相談体制の充実	67
(2) 居住支援	70
(3) 就労支援	71
(4) 健康衛生面の向上	72
(5) N P O 団体等との連携	74
(6) 公共施設の適正管理	76
(7) 人権啓発	79
(8) その他	82
4 . 区・都・国の役割	83
(1) 区の役割	84
(2) 都の役割	85
(3) 国の役割	86

計画の推進等

1 . 計画の推進体制	89
2 . 計画の見直し	90

コラム

91

資料

1 . 策定委員会	100
2 . ワークショップの記録	105
3 . 新宿区区民意識調査	108
4 . 2 3 区のホームレス自立支援事業の状況	109
5 . 新宿区ホームレスの自立支援等に関する連絡会設置要綱	110
6 . 新宿区路上生活者関係機関連絡会設置要綱	112
7 . ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法	114

計画の策定にあたって

多くのホームレスを抱えた新宿区では、古くは昭和55年8月に新宿バス放火事件が、平成10年2月には、新宿駅西口ダンボールハウスの火災による死亡事件などが発生し、以前から、地域住民とともに地域パトロールや冬季臨時宿泊事業を行うなどホームレス問題に積極的に取り組んできました。

しかし、取り組みとはうらはらにホームレスは増え続け、新宿区議会としても「総合的な路上生活者対策を求める」意見書を提出するなど国に対し、強く働きかけを行なってきました。

ホームレス対策を大きく前進させることになったのは、平成14年8月、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が議員立法により成立したことです。

この特別措置法に基づき「自立支援等に関する基本方針」が国により示され、これを契機として、新宿区は東京都と23区の共同事業による広域的な取り組みの推進を含め、区がこれまで実施してきたホームレス対策事業を見直すことで、より効果的で総合的なホームレスの自立支援等に関する計画を策定することとしました。

計画策定にあたっては、ホームレスを日々支援しているNPO団体や学識経験者、地域住民の方々などを構成員とした計画策定委員会を設置し、いろいろな角度から議論をしていただきました。

ホームレス問題はホームレス自身が厳しい路上生活を余儀なくされているという側面と公園や道路などの公共施設を占拠していることによる

地域住民との軋轢という側面の2面性を持った都市課題であります。

路上生活に至った原因がさまざまあるように、ホームレスひとりひとりに合った施策を用意する必要があります。自立生活に結びつく支援ができるように、きめ細かな対応を図っていくとともに広域的な取り組みの仕組みを拡充していくことが大都市問題としてのホームレス問題を解決していくうえで不可欠です。

また、住宅街の真ん中にある公園などに集まり、酒盛りをし、夜中に騒ぐなどして、近隣に迷惑をかけるような行為に対しては、厳しく対応していく必要があると考えています。

一方、仕事などを求め、他所から流入してくる者の問題があります。流入して間がなく、彼らが路上生活に定着してしまう前に適切な施策に結び付けるなどきちんとした対応をしていくことが急務です。

地域における生活環境の保全とこうした事業を適切に行っていくこととはある意味で同じことであり、「誰もがいきいきと暮らせる地域社会づくり」の実現のためにも、地域に住まわれている区民の皆様の理解と協力がぜひとも必要です。

この推進計画が今後のホームレスの自立支援に関する施策、事業等を展開していく上で、理念的な根拠となり、方向性を示すものとなって、一日も早く、一人でも多くの方が路上生活から脱却され地域社会に復帰されることを願っています。

新宿区長 中山弘子

計画策定の目的

1. 計画策定の目的

近年の雇用形態の変化を含めた厳しい社会経済状況を反映して都市部におけるホームレスの増加には著しいものがあります。

ホームレスの多くは失業等により路上生活に至っていることが実態調査により明らかになっています。

このような中、平成14年8月に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(以下「特別措置法」と呼ぶ。)が議員立法により成立し、この特別措置法に基づき、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」と呼ぶ。)が国により示されました。

新宿区は平成16年2月の「路上生活者概数調査」(東京都実施)により、区内のホームレス数が23区中最多となったこと、同年7月に東京都が「ホームレスの自立支援等に関する実施計画」を策定したことなどを受け、東京都と23区の共同事業(以下「都区共同事業」と呼ぶ。)による広域的な取り組みの推進を図っていくとともに、区がこれまで実施してきたホームレス対策事業を見直すことで、実効性の高い総合的なホームレスの自立支援等に関する推進計画を策定することとしました。

また、この計画の策定により、ホームレス対策についての区民の理解と協力を得、あわせて、これまでホームレスの支援活動を続けてこられたNPO団体等との連携が一層強化されるように努めていきます。

2. 計画の位置づけと計画期間

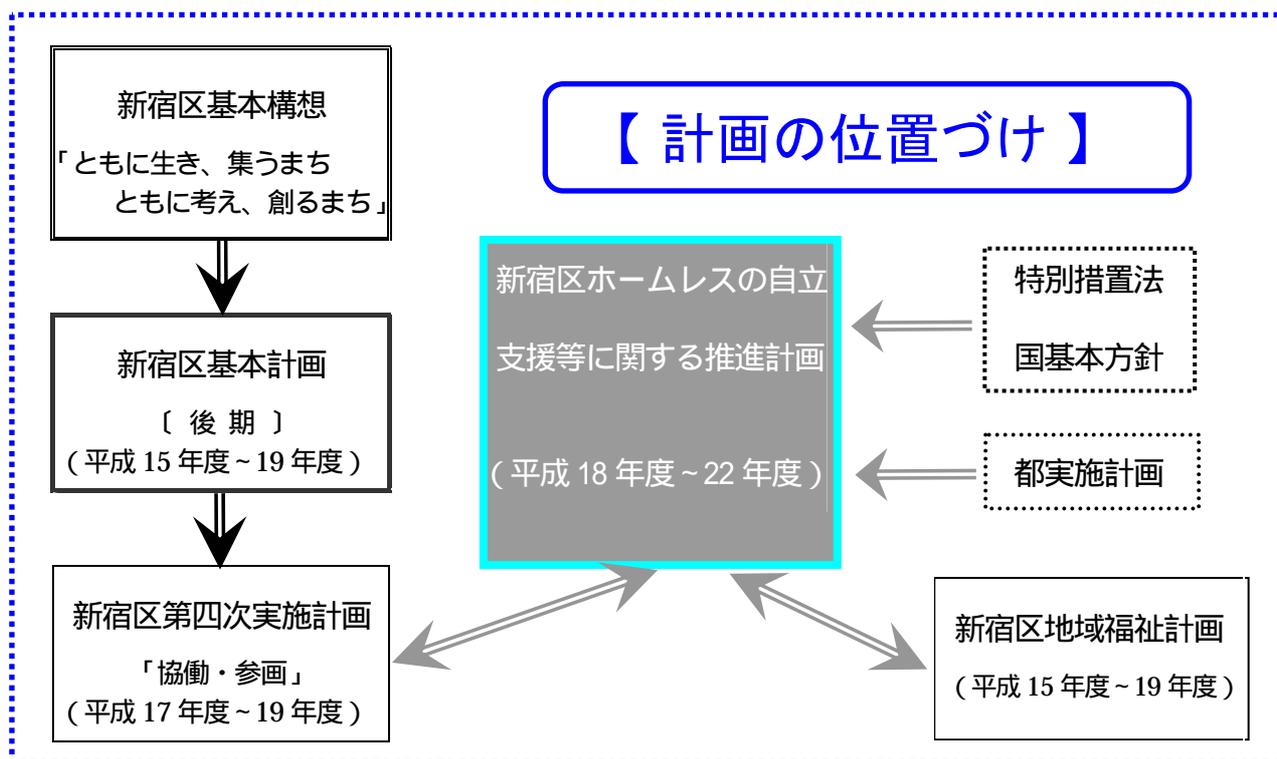
「ホームレスの自立支援等に関する新宿区推進計画」(以下「推進計画」と呼ぶ。)は、「特別措置法」にその策定の根拠を持つもので、ホームレス問題解決のための新宿区の取り組みの指針となるものです。

本推進計画は「新宿区基本計画(後期)」を上位計画とし、ホームレスの自立支援等に関する個別計画であり、「新宿区基本計画(後期)」に基づき策定された「第四次実施計画」や、各年度における予算によって具現化されるものです。

「第四次実施計画」では「協働」と「参画」をキーワードに4つの課題が示され、その2番目の課題の「高齢者、障害者など誰もがいきいきと暮らせる地域社会づくり」の中に、「ホームレス対策」が重点項目事業として含まれています。

また、本推進計画は、平成16年3月に策定された「新宿区地域福祉計画」とも連携しながら、区民やNPO団体等との協働・参画により、総合的にホームレスの自立支援等を推進していく計画として位置づけられるものです。

計画期間は、国の特別措置法、基本方針が施行後5年で見直しを図られることを踏まえ、平成18年度から平成22年度までの5年間とします。



3 . ホームレスの定義

公園や道路などの路上で生活している人たちには、野宿者、住所不定者、路上生活者などのいろいろな呼び方がありますが、この計画では、そうした人々をホームレスと呼び、特別措置法第2条に従い、「ホームレスとは都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者」という定義を使用することとします。

ホームレスという用語には、現在住んでいるアパートをいつ追い出されるかわからない人や友人宅に居候している人など、安定した住居を持たない人を含んだ考え方があります。

もちろん、路上生活から宿泊所等や東京都と23区が共同で進めている路上生活者対策事業の施設である緊急一時保護センターや自立支援センターに入所している人への支援対策はホームレスの自立支援事業の対象に含まれています。

しかし、ホームレスの用語の定義としては、特別措置法にあるように、現に路上生活をしている人を指すこの計画では定義します。

また、「路上生活者」という用語については、行政機関が執行する事業名、その根拠法令等に数多く使われているため、現在、特別措置法の定義である「ホームレス」という用語に順次切り替わりつつありますが、当分の間、混在する状況が続くことが予想されます。

ホームレスの現状

1. ホームレス数

ホームレス問題を解決していくには、まず、ホームレスの現状を把握する必要があります。

その現状の中でも特にホームレス数は、国にとっても、地方自治体にとっても、施策や計画の策定指針となり、また運用状況や効果を判断するうえでの重要な材料となります。

本推進計画策定のきっかけとなった平成16年2月の時点での新宿区のホームレス数は、982人と23区中、最多であり、同年8月の「路上生活者概数調査」¹では、1,102人と、ついに1,000人の大台を越えてしまいました。

平成15年3月に行なわれた「全国調査」²では、すべての都道府県でホームレスが確認され、国としても特別措置法を制定するなど、ホームレスの自立支援に関する取り組みを全国自治体に求めているところです。

ここでは、ホームレスの多い都市や東京23区、及び新宿区におけるホームレス数について検証します。

1 「路上生活者概数調査」

東京都は、平成6年度から毎年（2月と8月の年2回調査）、道路・公園・河川敷・駅舎等のホームレスの概数調査を行っています。

国が管理する河川に起居するホームレスの概数は含みません。

2 「全国調査」

厚生労働省(社会援護局)は、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14条の規定により、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、平成15年1月~2月に「ホームレスの実態に関する全国調査」を実施しました。

(1) 国内のホームレス数【表1】

平成15年1月～2月「全国調査」

自治体名等		人数
5 都市		15,617人
	東京23区	5,927人
	横浜市	470人
	川崎市	829人
	名古屋市	1,788人
	大阪市	6,603人
その他指定都市		2,548人
	札幌市	88人
	仙台市	203人
	千葉市	126人
	京都市	624人
	神戸市	323人
	広島市	156人
	北九州市	421人
	福岡市	607人
中核市 及び 県庁所在地の市		2,078人
その他の市町村		5,053人
合 計		25,296人

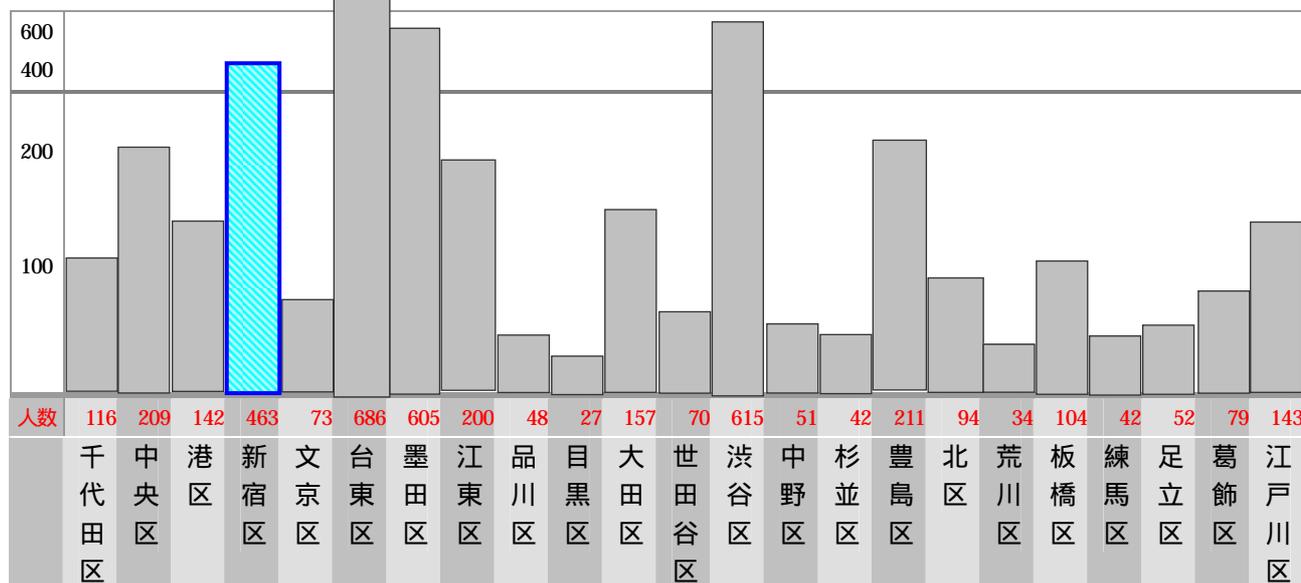
東京23区、横浜市、川崎市、名古屋市そして大阪市の5都市で全国のホームレスの6割以上を占め、東京23区だけで全国の約1/4を占めています。

ホームレスがすべての都道府県に存在しているにせよ、大都市に集中していることが分かります。

(2) 23区内のホームレス数

23区別のホームレス数【グラフ1】

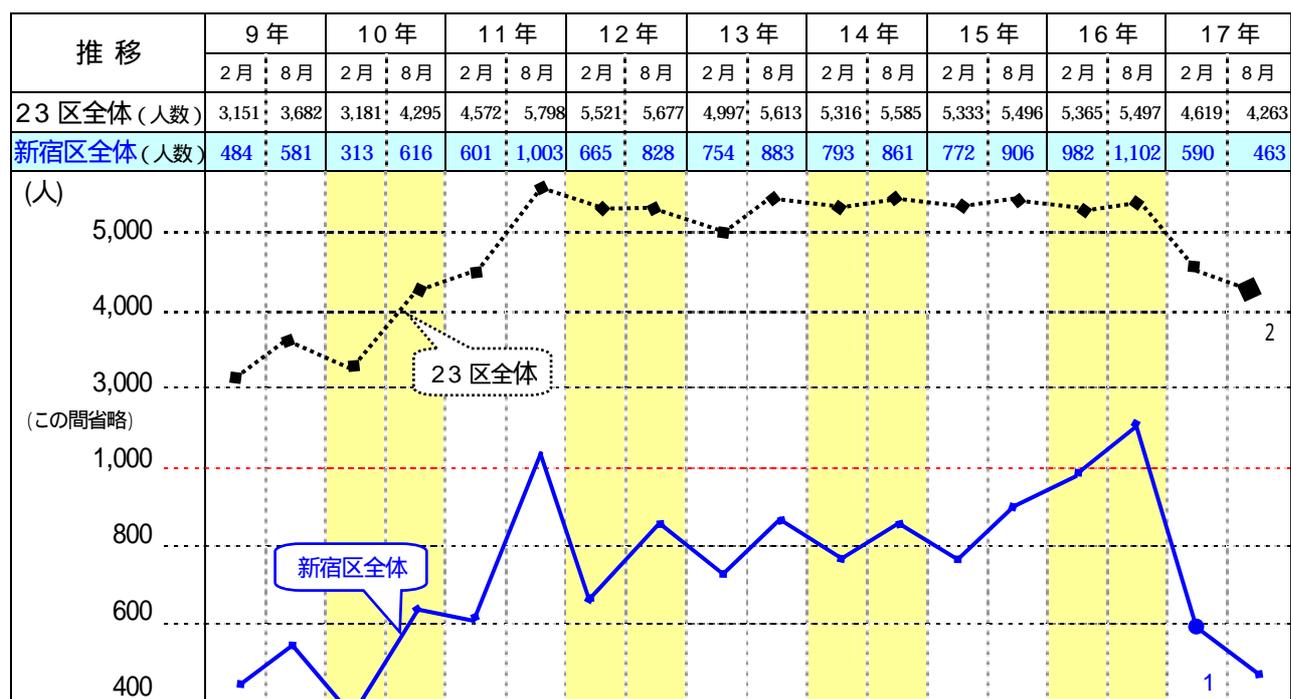
平成17年8月「路上生活者概数調査」(人)



新宿区は「地域生活移行支援事業」(平成16年7月～17年2月・事業概要は16頁参照)により、ホームレス数が大幅に減少し、台東区、渋谷区、墨田区に次いで、4番目になりました。

23区全体と新宿区のホームレス数の経年推移【グラフ2】

平成17年8月「路上生活者概数調査」



新宿区は「地域生活移行支援事業」(平成16年7月～17年2月)により、ホームレス数が大幅に減少し、半数以下になっていることが分かります¹。23区全体についても同様のことが言え、平成16年8月の調査時と比べ、1年後の平成17年8月には、1,200人以上も減少しています²。「地域生活移行支援事業」の効果が大きいことが分かります。

(3) 新宿区内のホームレス数

新宿区内のホームレス数の内訳と経年推移【表2】平成17年8月「路上生活者概数調査」(人)

内 訳	9 年		10 年		11 年		12 年		13 年		14 年		15 年		16 年		17 年	
	2月	8月	2月	8月														
新宿区全体 (人数)	484	581	313	616	601	1,003	665	828	754	883	793	861	772	906	982	1,102	590	463
都の施設	357	389	174	335	322	486	397	437	370	442	420	482	399	478	519	585	376	228
〔戸山公園〕	(105)	(153)	(144)	(238)	(216)	(319)	(243)	(264)	(211)	(253)	(217)	(277)	(213)	(259)	(213)	(238)	(80)	(159)
道路等	252	236	30	97	106	167	154	173	159	189	203	205	186	219	306	347	296	69
駅の施設	43	13	38	28	50	47	28	49	142	41	95	24	60	31	23	15	10	8
新宿区の施設	84	179	101	253	229	470	240	342	242	400	278	355	313	397	440	502	204	227
公園	79	169	93	252	227	457	234	329	233	369	267	342	295	385	419	476	188	212
〔中央公園〕	(41)	(97)	(39)	(95)	(156)	(260)	(121)	(148)	(146)	(253)	(181)	(242)	(214)	(274)	(316)	(339)	(98)	(115)
道路等	5	10	8	1	2	13	6	13	9	31	11	13	18	12	21	26	16	15

()内数字は内数を示す

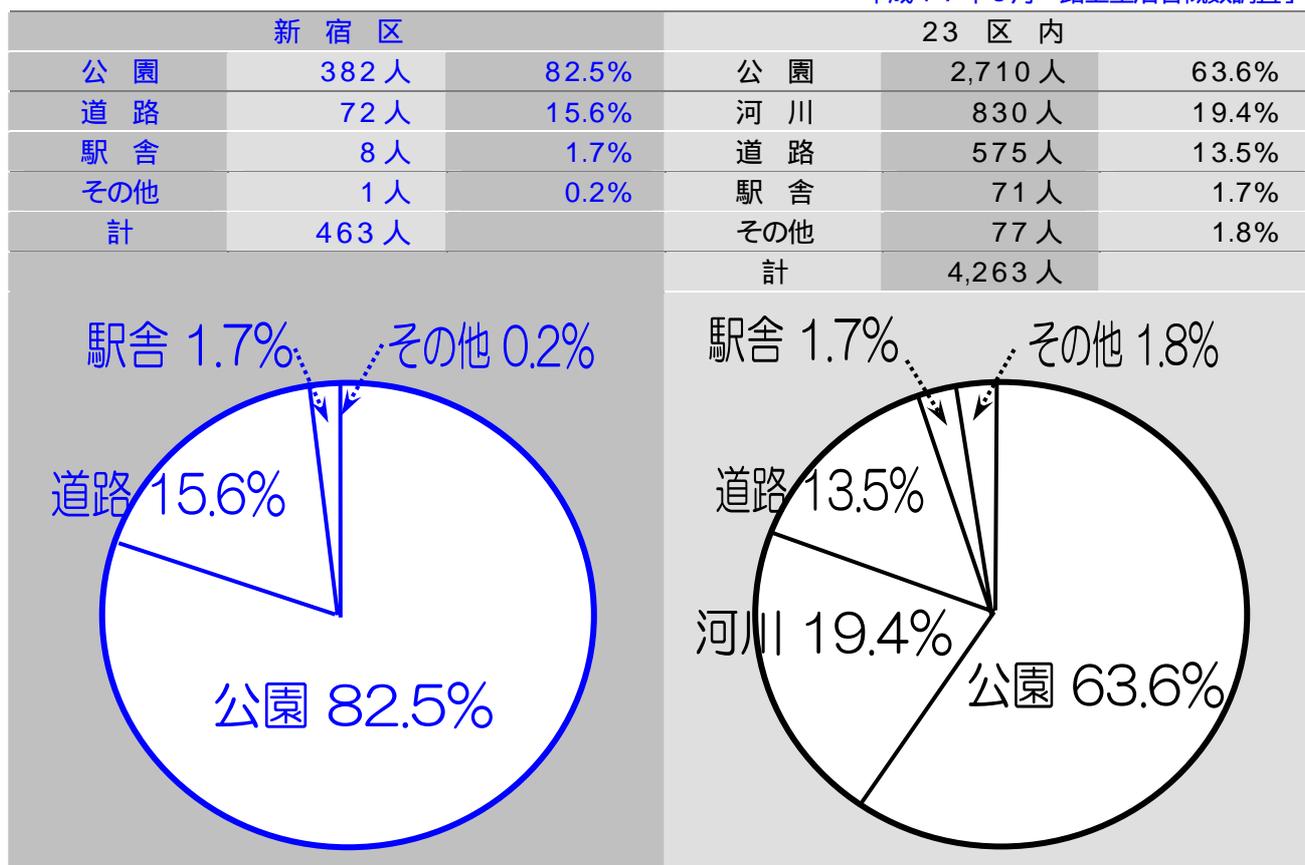
都の施設のうち、道路等には都道の他 都立公園である明治公園が含まれています。

また、新宿区の施設のうち、新宿中央公園を除いた他の中小公園に起居するホームレス数にも、新宿中央公園のホームレス数の増減に連動した変化があることが分かります。

(「公園」数から〔中央公園〕数を差し引いた数が、中小公園のホームレス数を表します)

主な所在場所【グラフ3】

平成17年8月「路上生活者概数調査」



新宿区と23区全体を比較して、公園にホームレスが多く起居していることが分かります。

また、広い河川敷を有する区では、公園の代わりにそこで多くのホームレスが起居しています。

このことは、住宅に直接、接している街中の中小公園とは異なり、多少の音にも苦情が起らず、ホームレスにとって定着的に起居の場所とすることができるという環境があることを意味しています。

新宿中央公園、戸山公園のような大規模公園は、広い河川敷と同様に、直接住宅と接することがなく、ホームレスにとっての居場所となっていることが読み取れます。

2. 実態調査

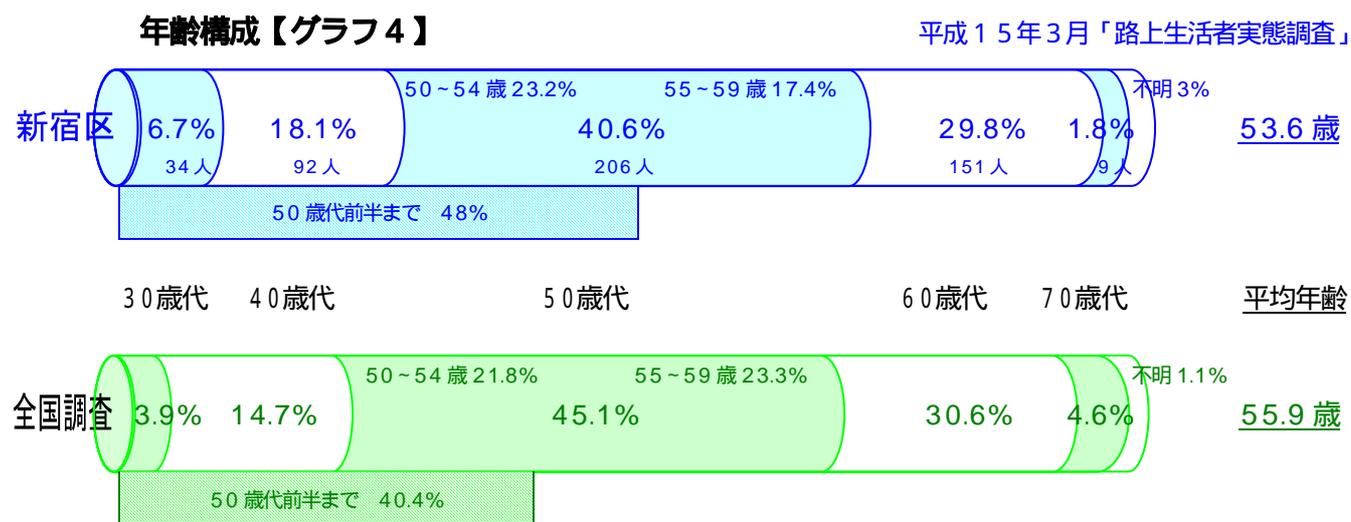
(1) 「路上生活者実態調査事業報告書」

新宿区は、平成13年11月から平成15年3月にかけて、ホームレスの自立支援等、かれらの円滑な社会復帰を促進する有効な施策策定の基礎資料とするため、新宿区内のホームレスの実態を把握する調査を行ないました。

調査場所は、都立戸山公園、区立新宿中央公園、大久保公園、西大久保公園、百人町ふれあい公園及び柏木公園（公園の位置は23頁参照）などで、定期的に訪問し、公園や路上にいる人たちに声をかけ調査の対象としました。

その結果、男性491名、女性16名、合計507名から聞き取り調査を行なうことができました。

また、新宿区内の公園等に暮らすホームレスの実態について、その特徴を明らかにするため、全国調査の結果と比較可能な項目については、比較参照することにしました。

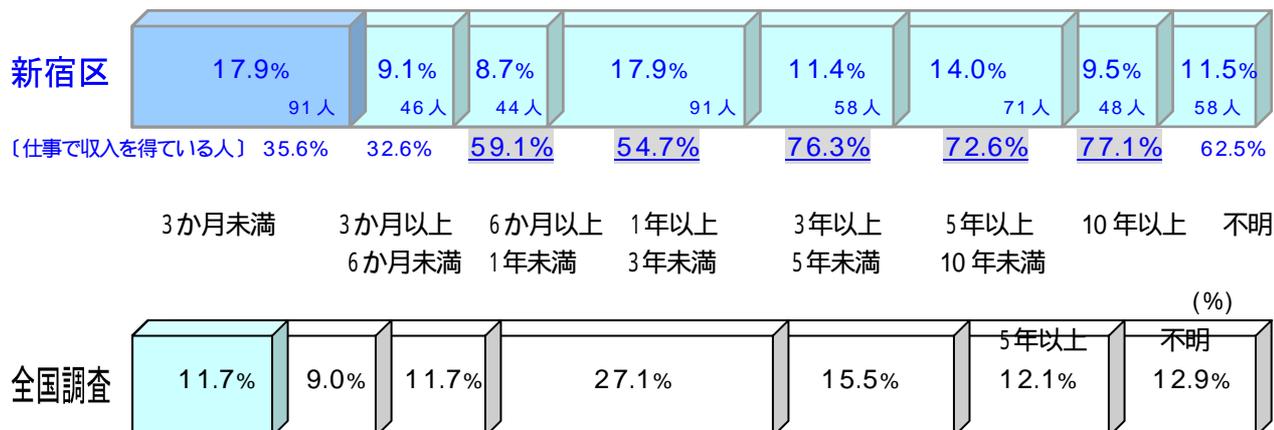


新宿区は「50歳代」前半までの割合が全国調査よりも高くなっており、一般に稼働年齢と言われる60歳未満の人（59歳以下の人）が65%以上います。また、「平均年齢」も全国調査と比べて若く、就労を目的として比較的年齢が若い人が新宿区に集

まっけてきていることが分かります。

路上生活の期間と収入との相関関係【グラフ5】

平成15年3月「路上生活者実態調査」



新宿区では、路上生活の期間が「3か月未満」と短い人の割合が全国よりも多く、路上生活の期間が長くなるほど、「仕事で収入を得ている人」の割合が多くなっており、「6か月以上～」から5割を超えていることが分かります。

つまり、収入を得ながら路上に定着していく傾向があり、路上生活の長期化が自立への障害要因の一つになっていると考えられます。

従事している仕事の内訳【表3】

調査対象者数は、新宿区 295 人、全国 1,489 人

平成15年3月「路上生活者実態調査」 (%)

	建設 (日雇)	本集め	その他 (日雇)	屋台	運輸 (日雇)	チケット 並び	廃品回収	都市雑業	その他	不明
新宿区	51.9	14.2	7.9	2.5	2.2	2.2	1.9	-	12.6	4.6
全国	15.7	-	-	-	2.0	-	67.9	1.5	12.8	-

「都市雑業」は、本集め・チケット並び等の都市特有の仕事を表しています。

新宿区では、「建設(日雇)」に従事する人の割合が5割を超えています。建設業を中心に、こうした日雇いによる不安定な就労に多くの人が依存していることが分かります。

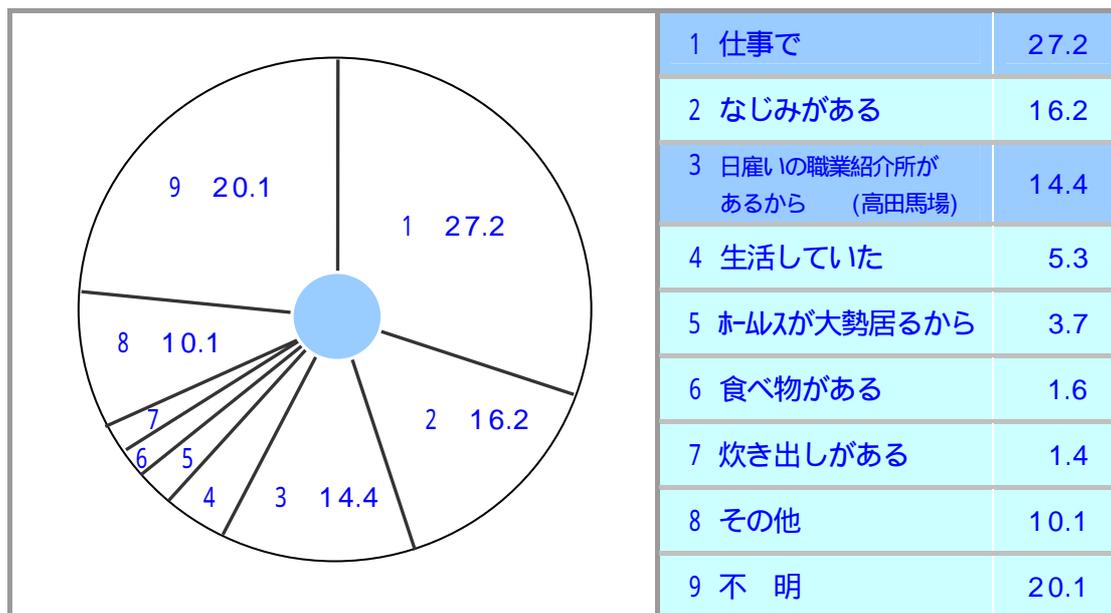
しかし、年齢が高くなっていくことにより、建設業への従事が難しくなっていく、「チケット並び」や「廃品回収」など高齢者にでもできる仕事に移り変わっていくことになります。

また、「その他」では、日雇い仕事に出かけている人の荷物の管理をすることで、留守番代を得ている高齢者もいます。

一方、全国調査では、「建設(日雇)」に従事している人の割合が低く、新宿区では従事者が少ない「廃品回収」に従事している人の割合が7割近くと大変多いことが分かります。

新宿に来た理由【グラフ6】

平成15年3月「路上生活者実態調査」 (%)

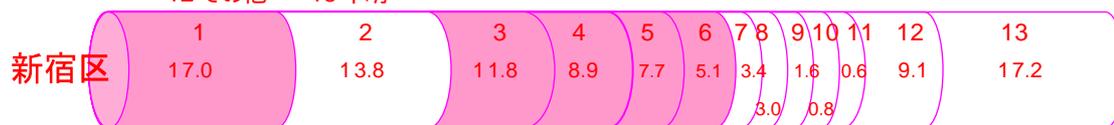


新宿に来た理由として、仕事に関連する割合が4割を超えており、新宿に行けば仕事があるという話(情報)を聞いて集まって来ていることが分かっています。

路上生活に至った直接の理由【グラフ7】

平成15年3月「路上生活者実態調査」

- 1 家賃が払えない 2 病院や施設を自分で出る 3 ドヤ・ホテル代が払えない 4 雇用契約期間がきた 5 退職
 6 解雇 7 家族トラブル 8 借金取立 9 親族知人に気兼ね 10 建替えのため 11 差押
 12 その他 13 不明 (%)



- 1 家賃・ローンが払えない 2 収入減 3 ドヤ・ホテル代が払えない 4 家族トラブル 5 飲酒・ギャンブル
 6 借金取立 7 行き先無し 8 建替え 9 差押 10 その他 11 理由無し 12 無回答 (%)



「家賃や宿泊代が払えない」、「退職や解雇」など収入の減少（網かけ部分）を明確な理由とする割合が新宿区でも全国調査でも5割おり、経済的理由により、路上生活に至っている人の割合が高いことが分かります。また、新宿区では、「病院や施設を自分で出る」といった保護施設からの無断退所者が13.8%もいるのが特徴になっています。

路上生活になる直前に住んでいた地域【表4】

平成15年3月「路上生活者実態調査」

新宿区内とその周辺	その他 東京都内	関東	その他	不明
17.6%	34.9%	15.0%	5.3%	27.2%
		20.3%		

8割以上の方が新宿区外に住んでいた人たちです。「新宿区内とその周辺」（17.6%）に住んでいた人たちは、簡易旅館、カプセルホテル（サウナを含む）の利用者がその3割強（33.7%）、民間賃貸住宅が3割（30.3%）です。

新宿区内の居住者の半分は、不安定な居住状態の人が多かったことが分かります。

希望する生活形態【グラフ8】

平成15年3月「路上生活者実態調査」

生活形態		新宿	全国
就労自活	新宿	56.4%	
	全国		53.6%
半福祉半就労	新宿	1.8%	
	全国		8.1%
生活保護	新宿	8.1%	
	全国		7.2%
その他	新宿	9.8%	
	全国		14.1%
わからない	新宿	8.5%	
	全国		4.5%
このままでよい	新宿	15.4%	
	全国		12.5%

新宿区では、56.4%の人が仕事を通じて、自立した生活「就労自活」を行うことを希望しています。

また、福祉の支援を受けながらも、できるだけ就労もしたいとする「半福祉半就労」が1.8%、「生活保護」が8.1%、合わせると66.3%の人が希望する生活形態をはっきりさせています。

一方、「このままでよい」と路上生活を続けることを希望する人は、全国平均より多い15.4%で、比較的高い収入を得られる日雇い仕事（建設等）により路上で生活していくのに十分な収入が得られる状況があるためと推測されます。

ホームレスが必要としていること・困っていること【表5】

<年齢別>

平成15年3月「路上生活者実態調査」 (%)

(項目) (歳)	(人)	仕事	住居	病気	住民票 取得	保証人	風呂	高齢	借金 整理	その他	特になし
0~19	1	-	-	-	-	-	-	-	-	100	-
20~29	4	75.0	25.0	-	-	-	-	-	-	-	-
30~39	63	34.9	33.3	9.5	3.2	1.6	9.5	-	1.6	1.6	4.8
40~49	137	34.3	18.2	16.1	3.6	1.5	3.6	-	4.4	9.5	8.8
50~54	175	38.9	21.1	11.4	5.1	2.3	3.4	-	2.9	2.3	12.6
55~59	135	28.9	23.7	22.2	2.2	0.7	3.7	0.7	1.5	10.5	5.9
60~64	170	27.1	24.1	12.4	2.9	1.8	7.1	4.7	2.4	12.2	5.3
65~70	73	19.2	24.7	15.1	2.7	-	5.5	15.1	5.5	8.1	4.1
71~74	10	-	30.0	20.0	-	-	10.0	10.0	10.0	20.0	-
75以上	4	-	50.0	25.0	-	-	-	-	-	-	25.0
不明	13	23.1	30.8	7.7	15.4	7.7	-	-	-	7.7	7.6
計	785	30.8	23.1	14.8	3.5	1.4	4.9	2.5	3.2	7.9	7.9

大多数の年代で「仕事」が最も必要であるとしており、20歳代と50歳代前半の割合が高くなっています。続いて「住居」ですが50歳代後半から仕事と住居の割合が近くなり、60歳代後半で逆転し、「住居」を希望する人の割合の方が高くなっています。

30歳代と60歳代以上で「風呂」と答えている割合が少し高く、衛生の確保の面で意識している様子わかります。

「特になし」と明確な意思表示が無い者が、各年代で同程度の割合となっていて、有効な支援策を考える上での悩みとなっています。

『定住型』『移動型』別希望項目の内訳【表6】

平成15年3月「路上生活者実態調査」 (%)

	(人)	仕事	住居	病気	住民票 取得	保証人	風呂	高齢	借金 整理	その他	特になし
定住型	387	26.9	19.6	16.8	2.8	1.3	5.2	3.1	3.1	9.3	11.9
移動型	398	34.9	26.4	12.6	4.0	1.5	4.8	2.3	3.0	6.7	3.8
計(再掲)	785	30.8	23.1	14.8	3.5	1.4	4.9	2.5	3.2	7.9	7.9

ホームレスの人たちの中で、決まった場所で起居している『定住型』の人は、決まった寝場所を持たない『移動型』の人に比べて、「仕事」や「住居」を希望する人の割合が低くなっています。これは、一定の場所が確保されていることや、臨時的な就労をしている人が多く、路上での定着的な生活が形成されてしまっているからだと考えられます。

それに反し、『移動型』は、「仕事」や「住居」を希望する割合が高くなっています。

これらの調査結果から、新宿区におけるホームレスの状況について、以下のことを読み取ることができます。

新宿区は、全国調査に比べ、若い層が多くいます。

新宿区は、全国調査に比べ、路上生活期間の短い人が多くいます。

新宿区は、全国調査に比べ、建設日雇いなどの高収入の仕事に従事する人が多くいます。

新宿区に起居するホームレスの多くは、路上生活の直前に新宿区外から移動してきた人たちが8割以上になっています。

新宿区に来る理由は、就労を動機とする人が多くいます。

新宿区では、就労による自立生活を希望するホームレスが多くいますが、同時に「このままでいい」という人の割合も高いです。

一般的に路上生活の期間が長期化すると、テントや小屋などによる「定住型」の生活になり、期間が短いうちは、特定の起居場所を持たない「移動型」の生活になる傾向があります。

『定住型』は『移動型』に比べて、臨時的な就労による収入を得ている場合が多いと言えます。

『定住型』と『移動型』の分岐の目安は、概ね路上生活歴6ヵ月で、

「長期化が路上への定着を生み、定着がさらなる長期化を生み出している」と言えます。

(2) 「ホームレス地域生活移行支援事業着手時調査」

この調査は、平成16年7月から都区共同事業として実施した「ホームレス地域生活移行支援事業」で、調査に協力した522人の状況を示したものです。

「ホームレス地域生活移行支援事業」の概要

この事業は都区の共同による「路上生活者対策事業」であり、都内の大規模公園で特にホームレスが多く起居している5公園（都立戸山公園・区立新宿中央公園・区立隅田公園・都立代々木公園・都立上野公園）を対象にした事業です。

新宿区は、都立戸山公園と区立新宿中央公園の2公園で実施しました。（公園の位置は23頁参照）

23区内に一定数の借上げアパートを確保し、半年間の臨時就労を用意することで、長期間にわたって起居していた公園から、地域のアパートへ移行し、低家賃（3,000円）の支払いで、原則2年間住み続けられます。

半年間の公的な臨時就労中にさらに安定した仕事に就けるよう努力し、一般のアパートへ引越しができれば、就労自立というこの事業の目的は達せられます。

事業対象者数【表7】

平成16年7月「ホームレス地域生活移行支援事業」

公園名	都立戸山公園	区立新宿中央公園
公園内のホームレスの人数 (16年2月 概数調査による)	213人	316人
「面接した人数」	246人	276人
「事業を希望する」	228人 (92.7%) (内、女性 7人 2.8%)	184人 (66.7%) (内、女性 9人 3.3%)
「希望しない」	18人 (7.3%)	92人 (33.3%)

戸山公園における概数調査によるホームレス数(213人)と「面接した人数」(246人)との差は、路上生活者概数調査の調査時点と地域生活移行支援事業の対象者の面接時点との時間的なずれによるものです。

「事業を希望する」人数は、両公園あわせて412人でした。

一方、事業を「希望しない」110人の理由は様々ありますが、この事業の理解不足によるアパート生活や2年後への不安等が多数を占めていました。

また、内数で示されている女性については、一人を除いて、夫婦でした。

夫婦の場合は、基本的に一緒に入居できる物件を優先して見つけ、提供することで、全員が入居することができました。

年齢構成【表8】

平成16年7月「ホームレス地域生活移行支援事業」

	戸山公園			新宿中央公園		
上記で「面接した人数」の 年齢構成	20才代		0%	20才代		1%
	30才代		12%	30才代		5%
	40才代		19%	40才代		16%
	50才代		50%	50才代		41%
	60才～64才		16%	60才～64才		24%
	65才～		3%	65才～		13%
	最年少者	(全体) 31才	(内、女性) 33才	最年少者	(全体) 27才	(内、女性) 28才
	最高齢者	73才	54才	最高齢者	76才	70才
	平均年齢	52.0才	47.4才	平均年齢	55.0才	42.3才

両公園とも50歳代の人が多いが、戸山公園と比較して、新宿中央公園は50歳代以上の人の割合が8割弱と高齢化が進んでいることが分かります。

収入と臨時就労の希望状況【表9】

平成16年7月「ホームレス地域生活移行支援事業」

	戸山公園		新宿中央公園	
上記で「事業を希望する」人の 収入の状況	収入なし	15%	収入なし	35%
	5万円未満	35%	5万円未満	25%
	5～10万円未満	26%	5～10万円未満	16%
	10～15万円未満	13%	10～15万円未満	15%
	15～20万円未満	6%	15～20万円未満	2%
	20万円以上	3%	20万円以上	4%
	無回答	2%	無回答	3%
	上記で「事業を希望する」人で 臨時就労を希望する人	167	(73.2%)	145

戸山公園は新宿中央公園と比べて、「収入なし」の人が20%少なく、「5万円未満」の収入の人が10%多く、「5～10万円未満」の収入の人も10%多く、比較的収入のある人が多いという結果がでています。

戸山公園の近くには日雇いの職業紹介所があるため、収入を得られる場所から遠ざかることに対する不安や、収入があるがゆえに、かえって、公園での生活を継続することを選択して事業に参加しない人がいる反面、この事業においては、一定の収入があったことが、アパートへの入居を実現することにもなりました。

公園からの移行

両公園から23区内に確保された借り上げアパートに移行した人数は、戸山公園から228人、新宿中央公園から193人で、合計421人です。

入居する借り上げアパートは、原則として本人が希望する区に確保されました。

新宿区 132人、 他15区 289人

生活保護受給状況

全移行者421人中、108人が生活保護を受給しています(平成17年6月末現在。その後の調査については、新宿区内の都立戸山公園・区立新宿中央公園に続いて事業が実施された、区立隅田公園・都立代々木公園・都立上野公園の全人数により集計されています)。

新宿区内のアパートに移行した132人については、51人が生活保護を受給しています(平成17年10月末現在)。

(3)「ホームレス地域生活移行支援事業終了時調査」

事業終了後の聞き取り調査の目的

平成16年度(7月~2月)に実施した「ホームレス地域生活移行支援事業」に参加せず、現在まで区立新宿中央公園内で起居する人が、この事業に参加しなかった理由を調査し、あわせて、テントや小屋は設置していないが、この事業後、新たに起居している人からも聞き取りを行うことで、公園の現状確認と今後の施策の参考とします。(公園の位置は23頁参照)

調査概要

調査期間 平成17年6月20日~30日

対象者 区立新宿中央公園内で起居する者

対象者数 43人

区立新宿中央公園内で起居するホームレスの特徴【表10】

平成17年6月「ホームレス地域生活移行支援事業終了時調査」

「この事業を利用しないで残った 定住型 」	項目	「事業後、公園内で起居するようになった 移動型 」
平均年齢 55.6 歳		
全員が「1年以上」	起居歴	5割が「1年未満」
8割が「普通」	健康の状態	4割が「悪い」
5割が「3~5万円未満」	収入	4割が「1~3万円未満」

「**定住型**」は、健康の状態・収入からも、公園内での生活が定着してしまっているため、現在の生活状態を変えることについて積極的ではないと考えられます。

「**移動型**」は、各項目から不安定な様子がわかり、自立のための支援が届かないで、公園生活を始めている様子がうかがえます。路上生活の期間が短く、自立意欲が比較的高いと思われるうちに、具体的な対応を行うことが、これから求められる自立支援の方向になっていくと考えられます。(初期対応)

基本的項目

ア) 年 齢【表11】

平成17年6月「ホームレス地域生活移行支援事業終了時調査」

40 歳代	50 歳代	60 歳代	70 歳代	不明
18.6%	53.5%	20.9%	4.7%	2.3%
(8人)	(23人)	(9人)	(2人)	(1人)
【平均年齢】55.6 歳 【最年少者】40 歳 【最高齢者】75 歳				

イ) 起居形態【グラフ9】

平成17年6月「ホームレス地域生活移行支援事業終了時調査」

移動型 58.1% (25人)	定住型 41.9% (18人)
-----------------	-----------------

ウ) 路上生活歴と起居の形態【表12】

平成17年6月「ホームレス地域生活移行支援事業終了時調査」

区立新宿中央公園内での居住歴		期 間	路上生活歴	
移動型	定住型		移動型	定住型
7人	-	3か月未満	5人	-
3人	-	3か月～6か月未満	-	-
2人	-	6か月～1年未満	2人	-
4人	2人	1年～3年未満	3人	-
1人	7人	3年～5年未満	4人	8人
-	7人	5年～10年未満	1人	6人
4人	2人	10年以上	4人	4人
4人	-	不明	6人	-

「**移動型**」は、路上歴が比較的短く、「**定住型**」は、3～10年と長くなっており、ここでも、テントや小屋を設置し、定住化してしまうことが、路上生活の

長期化を生み、就労による地域での自立生活の妨げとなっていると考えられます。

エ) 収入 【表13】 平成17年6月「ホームレス地域生活移行支援事業終了時調査」

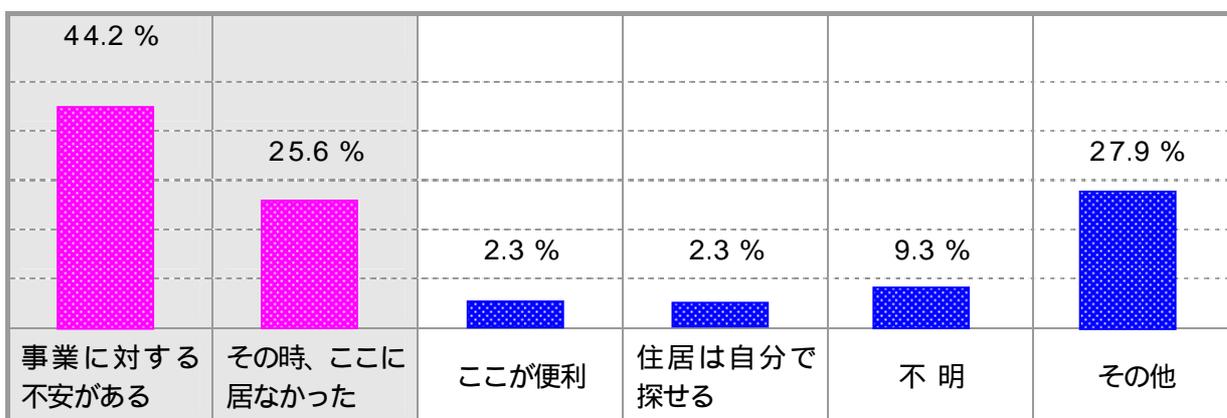
ある	32.6% (14人・定住7、移動7)
ない	55.8% (24人)
不明	11.6% (5人)

定住型	5,000円～10,000円未満	1人
	10,000円～30,000円未満	1人
	30,000円～50,000円未満	4人
	50,000円～150,000円未満	1人
移動型	5,000円未満	3人
	30,000円～50,000円未満	1人
	50,000円～100,000円未満	1人
	200,000円以上	2人

オ) 健康状態 【グラフ10】 平成17年6月「ホームレス地域生活移行支援事業終了時調査」

定住型	普通 14人	悪い 4人	
移動型	普通 11人	悪い 9人	不明 5人

この事業に参加しなかった理由 【グラフ11】 平成17年6月「ホームレス地域生活移行支援事業終了時調査」



この調査結果では、この事業に参加しなかった理由として「事業に対する不安」

「その時ここに居なかった」を挙げた人が7割もいました。その7割の人たち

に更に詳しく理由を尋ねてみると以下のことが分かりました。

「臨時就労」は6ヵ月間しか提供されないため、その後、どのように収入を得ていったらいいのか不安である。

「借り上げアパート」は2年後の更新が確約されていないため、その後、どうなるのか不安である。

事情があって、事業期間中は他の場所に行っていた。

これからの生活について

ア) この事業後も新宿中央公園に起居している理由【表14】

平成17年6月「ホームレス地域生活移行支援事業終了時調査」

	移動型	定住型
就労困難	20.0%	27.8%
病気・高齢のため	8.0%	22.2%
飲酒・ギャンブル	-	5.6%
家賃支払いの不安	4.0%	-
知人・仲間がいる	8.0%	22.2%
自由	8.0%	-
便利	16.0%	5.6%
その他	36.0%	16.6%

イ) これからの生活について希望すること【表15】

平成17年6月「ホームレス地域生活移行支援事業終了時調査」

	移動型	定住型
生活保護	18.4%	21.4%
就 労	15.8%	5.4%
居 所	14.5%	16.1%
住民票	6.6%	5.4%
健 康	6.6%	7.1%
考えない、このままでいい、なんとかなる	5.3%	7.1%
わからない	6.6%	12.5%
その他	26.2%	25.0%

希望項目ごとにさらに詳細を尋ねてみると以下の希望や事情が分かりました。

「生活保護」を挙げた人について

- ・ 生活保護を受けながら就労したい。更生施設で仕事を探したい。
- ・ 生活保護を受けて簡易宿所ではなく、アパートに入居したい。

「居 所」を挙げた人について

- ・ この事業を次の機会に利用することができたら、借上げアパートに行きたい。

「住民票」を挙げた人について

- ・ 住民票を他所に置いたまま現在に至っている。
- ・ 転出手続きはしたが、転入手続きをしていない。
- ・ 住民票がなくて、年金の手続きができない。

「考えない、このままでいい、なんとかなる」を挙げた人について

- ・ 成り行きまかせでいい。

新宿区地図〔都立戸山公園、区立新宿中央公園・百人町ふれあい公園・西大久保公園・大久保公園・柏木公園の位置〕



3. ホームレスの分類と対応施策

平成15年3月の「路上生活者実態調査事業報告書」などからも分かるようにホームレスの人々は50代を中心とする男性に多く、またこれまで単身で過ごしてきた時期が長いなどの共通の特徴があります。しかし同時に、路上生活に至った経緯や個々人が抱えている問題、路上生活を継続している期間などから、その態様は一様ではありません。

こうした多様なホームレスを一定の基準により、分類を行うことは、それぞれの類型にあった適切な自立支援や保護施策を考えていく上で有用です。

ここでは、ホームレスの人々への対応策は「路上生活の期間」によって異なると考え、まず期間による分類を行いました。また、実態調査により分かった諸事情から、「特別な問題を抱えるホームレス」を特に区分して、対応施策を考えてみました。

(1) 路上生活の期間による分類

ホームレスの路上生活期間別割合【グラフ12】

平成15年3月「路上生活者実態調査」

短期 (35.7%)			中期 (43.3%)			長期 9.5%	不明 11.5%
17.9%	9.1%	8.7%	17.9%	11.4%	14%	9.5%	11.5%
3カ月未満	3カ月~ 6カ月未満	6カ月~ 1年未満	1年~3年未満	3年~ 5年未満	5年~ 10年未満	10年以上	
仕事・情報型 35.7%			半福祉半就労型 43.3%			精神的ケア・ サポート型 9.5%	

「半福祉半就労型」

本人の就労収入を基本としながらも、状況によって、生活保護制度との適切な連携による対応が必要になる形態をいいます。

仕事・情報型（路上歴 短期）

路上生活の期間が1年未満と相対的に短く、仕事と適切な情報が得られさえすれば、自立生活が可能な人が多いのが特徴です。

【現状分析】

路上生活歴短期の人は、区内ホームレスの約36%を占め、そのうちの約8割が半年未満です。内訳は、3か月未満が17.9%、3か月以上6か月未満が9.1%、6か月以上1年未満が8.7%です。直近まで社会生活を過ごしていた人が多いのが特徴です。

全国調査と比較しても、新宿区は特に路上生活歴が6か月未満の短期の人が、約1.5倍と多いことが分かります。

「家賃や宿泊代が払えない」「失職や解雇」等による収入の減少など、経済的理由による原因が多いといえます。もちろん、その背景には、会社の倒産、リストラ、自己退職などにより職を失い、雇用状況の厳しい中、再就職になかなかつながらず、経済的に自立した生活を送ることが困難になったことなどが考えられます。

このような状況を経て路上生活を送るようになった人の多くは、相談する人が周囲にいなかったり、単身者であったりと社会から孤立しやすい環境の中でこれまで生活してきたため、必要な情報の入手が困難である人が多いことが聞き取り調査から分かっています。

また、路上での生活期間も短いうち（特に半年未満）は、日雇い仕事に関する情報等も少なく、仕事で収入を得られる比率が低いことが調査データから分かります。

しかし、路上生活歴が比較的短く、路上に来る前の生活習慣がまだ失われていない状況であり、就労意欲はあり、仕事さえあれば路上生活から脱却したいと考えている人が多いことも一方の特徴です。

【対応施策】

就労意欲があるということ、以前の生活習慣がまだ失われていないことから、特に病気その他の問題を抱えていない場合は、環境さえ整えば就労自立による社会復帰が可能であると判断されます。

こうした彼らには保護というより、就労を初めとした自立のチャンスを提供する施策の適用が求められます。

路上生活が長期化し、定着してしまう前に、早期に自立支援施策につなげていくことが必要です。

そこで、彼らを都区共同事業で行なっている「路上生活者対策事業」の対象者とし、緊急一時保護センターから自立支援センターへと段階的に就労による自立生活に結びつけていきます。センターは本人に適した仕事に就き、住宅その他の地域生活が安定するように精力的に就労支援を実施する必要があります。

この施策において特に重要なことは、入所者が無事に就労を果たし、自立支援センターを退所した後も、センターの相談員が訪問などによる生活サポートを継続して、路上に戻らないようにしていくことです。

半福祉半就労型（路上歴 中期）

路上生活の期間が1年以上10年未満で、ある程度路上での生活に慣れ、日雇い等の臨時仕事によってその路上生活を継続させている人が多いのが特徴です。

【現状分析】

区内ホームレスの約53%を占め、路上生活歴は1年以上3年未満が17.9%、3年以上10年未満が25.4%です。

調査データからも路上生活歴が1年を越えると、路上生活におけるネットワークができてくることで、臨時的な就労の機会も増え（平均すると約7割の人）路上生

活への定着がうかがえます。

実際の就労は、新聞、雑誌、アルミ缶などを収集し、売却する都市雑業や、建築や運送・清掃などの日雇い仕事です。

日雇い仕事の場合は、仕事を分配する「手配師」とよばれる人が早朝にやって来て、仕事を求めて集まっている労働者の中から求人を行っていきます。そういった場所が「寄場・よせば」と呼ばれています。また雑誌や空き缶収集などの仕事も、これを斡旋する業者との一定のつながりで行われていきます。そこで、ホームレスの人々は「寄場・よせば」やその他の雑業に就労するのに便利な所に定着せざるを得ない現状があります。

戸山公園、新宿中央公園という大規模公園に集団で起居し、他所へなかなか出て行こうとしない理由にはそういった事情もあります。

また、公園での集団生活では、仕事をもらえなかったり、体の調子の良くない人などもおり、食べ物や現金などの差し入れを行なうなど相互扶助のネットワーク、コミュニティが形成されることもあります。

【対応施策】

多くのホームレスの人々は、日本の高度経済成長を支えてきたというプライドがあり、自分の腕、技術でこれまで仕事を続けてきたという自負心から、自立支援事業や生活保護の申請など行政の支援をなかなか受け入れないという特徴もあります。特に中・長期に路上生活を続けている人々の中には、このような自負心から、行政の支援は受けたくないと考えている人も少なくありません。しかし反面で、年齢などからなかなか一般の労働市場へ戻りにくい人々が多いのが現実です。そこで、これらの人々への対応策や相談にあたっては、彼らの就労意欲を尊重しながらも、生活保護制度その他の福祉制度を活用しながら就労する形で、路上生活からの脱却を進めていくことが必要です。

また、臨時的な就労による収入で路上生活をなんとか継続しているため、なかなか施策へ結びついてこないという面がありますが、この臨時的な就労や生活能力を生かしつつ、住宅を低家賃で提供することによって路上生活から脱却するという方策も新たに試みられています。それが都区共同事業として実施している「地域生活移行支援事業」です。この事業は、低家賃の借上げアパートへ入居した後も入居者に対し、生活支援や就労支援を継続して行なう見守り体制があります。

また、原則 2 年間のアパート入居期間中に、より安定した仕事に就けるように本人も努力し、就労自立を果たしていくことが求められています。こうした方策を積極的に活用していくことがこのタイプのホームレスには効果的であると考えられます。

精神的ケア・サポート型（路上歴 長期）

路上生活が長期に渡れば渡るほど、社会復帰は困難になります。心身の健康を害していながら、援助などの関わりを拒否する人々も少なくありません。このため、精神的なケアと自立生活に向けた継続的なサポートを必要としている人が多いのが特徴です。

【現状分析】

区内のホームレスの約 9.5% を占め、路上生活歴 10 年以上と長く、中には 30 年以上の人もあります。長い路上生活の中で、心身の健康状態が悪くなり、人間不信に陥ってしまっている人もいます。また、これらの中には、犬や猫などの動物をペットとして飼っている人もよく見受けられます。

公園等の路上を巡回し、ホームレスの安否確認を実施してきている相談員の声かけにも「自由にさせてほしい」「今の生活のままでいいと思っている」などの反応が多いという特徴からも、長期の路上生活を送ってきた人々が、一般社会との関

わりを避ける傾向を持っていることが示されています。

【対応施策】

最も行政の支援が届きにくい人々ですが、心身の健康状態の面では最も支援の必要な人々だともいえます。また、公園等の公の施設を長期に占拠しているという面からも、効果的な対応策が必要です。そこで、これらの人々にはまず保護施設等への入所をすすめ、健康診断等の必要な検査、調査を行ない、一定の静養後、本人との話し合いにより、今後の支援計画などを決定していくことが社会復帰への第一歩として重要です。

しかし、長期に路上生活を続けている人々が福祉事務所に相談に来ることは期待できないので、行政の側から接触を取っていく必要があります。方法としては巡回相談があります。相談員が公園等の路上にいるホームレスの所に何度も足を運び、接触を重ねることで拒否反応を徐々に取り除き、閉ざした心を多少でも開かせ、信頼関係を築いていく作業が最も重要です。こうした細やかなやりとりの積み重ねが、彼らを路上生活から脱却させることにつながっていきます。

また、心に傷を受け、精神的にダメージを負っている人の割合が高いこれらの長期のホームレスに対しては、入所施設における部屋の環境、相談時間、入所期間などに関して、柔軟に対応することがとても重要になってきます。

(2) 特別な問題を抱えるホームレス

ここでは、路上生活の期間という視点とは別に、ホームレスの中に特別な支援を必要とする問題を抱えた人々が存在することに着目し、それらへの支援のあり方について述べていきます。

多重債務問題を抱えている人

ホームレスになる原因の一つとして、多重債務問題があります。債権者による厳しい取立てから逃れるため、路上を隠れ場所とする場合もあり、社会復帰それ自体を考えにくい状況にあります。

こうした人に対しては、自己破産手続きを行なうなどの法的な救済措置をとることが先決です。

自立にとって障害となることがらを取り除いたうえで、今後の人生設計について落ち着いて考えられる環境を整えることが必要です。

その際、金銭管理の指導や助言とあわせ、彼らの相談に十分に応じることが自立後、再度、路上生活に陥ることを防止するうえで重要です。

アルコール問題を抱えている人

路上生活の原因だけでなく、長期の路上生活のなかでアルコール依存に陥っている人々もいます。入院などの必要がない人については、飲酒を中心とした日常生活をいかに改善していくかが重要で、アルコール問題を抱えた人々の生活指導や訓練を専門に行なっている施設と連携して対応していく必要があります。

精神等の障害を抱え、路上生活となった人

長期の路上生活が心身の健康に悪い影響を及ぼす傾向があることは先にも述べ

ましたが、必ずしも長期にならない場合でも、精神障害や知的障害、高齢による認知症などの障害を抱えて路上に暮らす人々がいます。

このような障害を抱えている人へは一般的な自立支援対策などでは対応しにくいことから、まずこれらの人々の問題をしっかり把握したうえで、巡回相談事業などにより、すみやかに福祉事務所などに誘導し、専門の医療機関や他の福祉関連機関につないでいく必要があります。

その際、治療の継続が、精神科治療においては重要であることから、巡回相談等での働きかけにより、本人の受診意欲を引き出して、医療機関につなげるとともに、医療機関・保健所、福祉事務所等が密接に連携して、受診の継続を支援することが必要です。

女性ホームレス

ホームレスの大半は中高年の単身男性ですが、女性が路上生活をしている場合もあります。新宿区内の女性ホームレスの比率は、平成16年8月の概数調査では2.27%、平成17年8月の概数調査では1.94%となっており、男性と比べると年齢の幅が広く、単身者のほか、男性パートナーという人や母子など、家族型の形態をとっている人も少なくありません。

既存の「路上生活者対策事業」は男性ホームレスのみを対象とした自立支援施策となっていますが、これらの女性ホームレスのための別の対応や施策が必要になっています。

これまでのホームレス問題への取り組みと課題

1. 都区共同事業による取り組み

ホームレス問題をホームレスが多く起居する特定の区だけの問題として捉えるのではなく、東京都も含め23区全体の広域的な都市問題であると考え、東京都と23区が共同して取り組みを進めていく仕組みが、都区共同事業による「路上生活者対策事業」です。

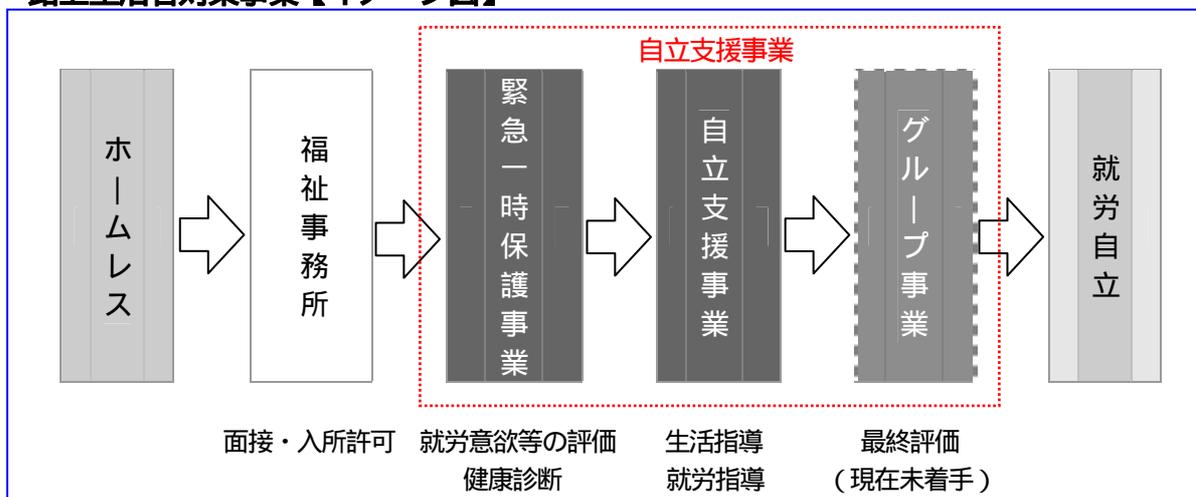
(1) 「路上生活者対策事業」

平成12年5月、特別区長会は23区を5ブロックに分け、各ブロックごとに1か所ずつ、ホームレスの多い順に、5年間の持ち回りで自立支援センターを設置することを承認しました。

つづいて、平成13年8月、東京都と特別区は「路上生活者対策事業実施大綱」を内容とする協定を締結しました。

このことにより、ホームレスの社会復帰のための方策として、「緊急一時保護事業」「自立支援事業」「グループホーム事業」の3つのステップを通して、ホームレスそれぞれの実情に応じた一貫した自立支援システムを構築することとなりました。

路上生活者対策事業【イメージ図】



「緊急一時保護事業」とは

第1ステップとして、23区内に起居するホームレスを対象に、一時的に緊急一時保護センターに保護をし、心身の健康回復を図るとともに、自立支援センターへの入所など、意欲と能力に応じた支援計画を明らかにする評価(アセスメント)を実施します。

原則1か月以内の利用(必要に応じて1か月以内の延長可能)

健康診断、宿所・食事の提供、健康・生活相談、職業ガイダンス

5施設 定員654人 新宿区利用施設『千代田寮』『大田寮』(平成17年11月現在)

能力や意欲を客観的に評価(アセスメント)し、年齢や身体状況を考慮しながら就労自立の可能性や路上に戻らないための方策を検討します。

また、次のステップの自立支援センターでの就労が困難と思われる人は、利用承諾した福祉事務所が今後の生活について処遇を検討します。

緊急一時保護センターも自立支援センターと同様、23区を5ブロックに分け、各ブロックごとにホームレスの多い順に5年間の持ち回りで設置していきます。

平成16年度の利用実績【表16】

新宿区利用人数	新宿区入所率	大田寮稼働率	全施設稼働率
251人	58.6%	57.7%	59.5%

新宿区に割り当てられた入所枠の中での入所率を示します。

平成16年度の緊急一時保護センター退所者の状況【表17】

自立支援センター	保護施設	生活保護	居宅	入院
49.4%	0.9%	16.1%	0.7%	8.0%
期間満了	規則違反	任意・無断他	人数累計	
11.3%	1.1%	10.9%	9,475人	

「期間満了」「規則違反」は退寮することになります。

「任意・無断他」は、自分の意思、もしくは施設管理者に無断で施設に戻らない入所者をさします。

また、厳冬期の緊急一時保護も行なっています。

12月～3月の厳冬期間中、希望するホームレスを、緊急一時保護センターを利用して臨時に保護し、心身の健康回復を図っています。1回の利用期間は2週間程度で、期間満了とともに退寮することになります。

「自立支援事業」とは

第2ステップとして、自立支援センターがあります。就労意欲が高く、かつ心身の状態が就労に支障がないと認められる緊急一時保護センター利用者を対象にした事業です。

職業、住宅の相談、指導を中心に行なうことにより、就労による自立を支援します。

原則2か月以内の利用（必要に応じて2か月以内の延長可能）

宿所・食事の提供、生活・職業・住宅相談等

5施設 定員354人 新宿区利用施設『中央寮』（平成17年11月現在）

利用者個々の問題点を明確化し、解決のための自立プログラムを作成します。

ア) 生活支援プログラム

健康回復と就労に向けた心身のリハビリ等を行ないます。

イ) 就労支援プログラム

個々の状況をもとに労働相談を行います。また、厚生労働省所管の技能講習事業を導入し、資格や免許の取得、技能の習得による職域拡大も図ります。

ウ) 社会生活支援プログラム

アパート生活を想定し、社会資源の案内、日常生活を安定して継続できるように相談を行います。

平成16年度の利用実績【表18】

新宿区利用人数	新宿区入所率	新宿寮稼働率	全施設稼働率
113人	88.4%	78.4%	82.2%

平成17年10月末までの利用は新宿寮でした。

平成16年度の自立支援センター退所者の状況【表19】

就労自立		就労自立の可能性無し	
住宅確保	住み込み	疾病	自立困難
33.1%	17.9%	1.3%	12.0%
長期入院	規則違反	その他	人数累計
1.1%	11.7%	22.9%	5,394人

就労自立を果たしている割合は51%と半数を超えています。

自立支援センターでは、常用雇用を中心とした就労支援が行なわれています。

「グループホーム事業」とは

仕事が見つかり、自立支援センターを退所する人を対象にした最終段階(第3ステップ)の事業です。

この事業では、これから自立生活を始めようとする数人が、生活指導員とともに一定期間一緒に暮らして、しっかり社会復帰ができるよう支援されます。

しかし、現在は未着手の状況が続いています。

(2)「地域生活移行支援事業」

事業の概要

この事業はホームレスに対し、低家賃アパートと公的な臨時就労とを同時に提供することで、公園等で起居しているホームレスを対象に、地域生活への移行を進め、同時に公園等の現状回復を図ることを目的としたものです。

事業は自立生活に向かって、ステップごとに進んでいきます。

【第1ステップ】

路上での面接相談により、対象者を把握し、本人の事業参加への意思を確認します。

【第2ステップ】

対象者が民間宿泊所等に移動し、健康診断・医療相談を受ける一方、入居先となる借り上げアパート（民間アパート・都営住宅）を決定します。

【第3ステップ】

対象者が借り上げアパートに移動し、生活支援や就労支援を受けながら、地域での自立した生活を目指します。

【第4ステップ】

対象者が借り上げアパートから、一般の住宅に移行します。

事業の効果

ア) 事業対象5公園の実績

平成17年8月「路上生活者概数調査」によると、23区の路上生活者数は7年ぶりに5,000人を大幅に下回りました。これは、既存の自立支援事業の10施設が完成したことに加え、「地域生活移行支援事業」により、900人近いホームレスが借り上げアパートへ移行した成果によるものと考えられます。

5公園の移行人数【表20】

平成17年10月末現在

	区立 新宿中央公園	都立 戸山公園	区立 墨田公園	都立 代々木公園	都立 上野恩賜公園	合計
移行期間	平成16年9月 から 平成17年2月	平成16年9月 から 平成17年2月	平成17年2月 から 平成17年5月	平成17年7月 から 平成17年12月	平成17年9月 から 平成18年2月	5公園
移行人数	193名	228名	194名	162名	111名	888名

イ) 新宿中央公園・戸山公園の現在の状況

両公園ともホームレスのテントが大幅に減り、公園に以前の活気が戻ってきています。

ウ) アパート入居後の状況【表21】

平成17年10月末現在

安定就労 2割	更なる就労支援 6割	生活保護受給 2割
一定の継続的な収入があり、自立が見込まれる人	パート求人等、幅広い就労機会の確保のための支援を必要とする人	就労困難、又は本人の就労収入だけでは生計維持が困難な人

生活サポート団体の支援を受けながら、ほとんどの人が地域でアパート生活を送っています。

エ) 新宿区の生活保護の状況(平成17年10月末現在)

この事業により、新宿区内に確保したアパートに入居している人の数は、現在、132人です。そのうち、生活保護受給者は38%にあたる51人です。

【地域生活移行支援事業概要図】

次の図は、既存の自立支援事業(都区共同事業)、生活保護制度に加えて、就労と住宅施策をあわせた、地域生活移行支援事業の概要を示したものです。

ホームレス地域生活移行支援事業

平成16年度

ホームレスの現状とこれまでの取組

23区では漸減(5,800人 平成11.9 5,500人 平成15.8)
全国では増加(20,000人 平成11.10 25,000人 平成15.2)

これまでの取組み

自立支援事業<平成13年8月都区合意>



生活保護<区市で実施>



減らないブルーテント

これまでの取組に加えて新たな取組が必要な層

約2,400人

都市雑業等で生活費は賄えているものの、居住費の負担は困難

→この層に向けた施策が必要

国の「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」(一五年七月)
就労、住宅施策が重要
・・・都として具体策が必要

民間団体を活用した都・区共同の緊急的取組

目標

テント生活から脱却し
地域生活への移行を図る

取組内容

借上げ住居を2年間低料金で貸付(更新あり)
<2年間で2,000室を確保>
自立した生活に向けた就労機会の確保・生活相談等の実施

第1ステップ

公園で移行準備(面接・相談)

第2ステップ

テントをたたみ民間宿泊所へ移行
健康診断など

第3ステップ

借上げ住居に入居
巡回による生活相談
就労対策の実施

第4ステップ

一般生活へ

公園への
新規流入を
防止

公園の本来の
機能を回復

平成16年度から順次実施

(3) 都区共同事業における課題

「路上生活者対策事業」の課題

路上生活者への3つのステップによる自立支援事業の共通の課題として、ホームレスへの事業の周知があります。

ホームレスは、「路上生活者対策事業」等に関する情報を仲間から口伝えで知ったり、支援団体や福祉事務所で事業内容の説明を受け、事業に参加するか否かを決めています。そのため移動型のホームレスや路上生活歴の短い人たちは路上生活におけるネットワークがまだできていないことから、こうした自立支援に関する施策を知らない人が結構いるのが現状です。

これらの人々に、情報をどのように伝えるかは大きな問題です。

自立支援事業を利用しない理由【表22】

平成15年3月「路上生活者実態調査」

団体生活が苦手だから	21.8%	施設入所中に居所を失うから	5.6%
仕事があるから入れない	21.3%	抽選で並ぶのに抵抗がある	2.5%
希望の職業に就けない	7.8%	施設の悪い噂を聞くから	2.0%
高齢だから	6.4%	荷物が沢山ある	1.7%
健康でない	6.2%	その他	24.7%

ア) 緊急一時保護事業

第一に、第1ステップの緊急一時保護事業の課題としては、入所期間の柔軟化が挙げられます。

就労意欲のある健康な入所者を規定どおり、1か月の間、入所させておく必要はなく、ひとり一人の状況に応じて、自立支援センターへの移送、就労支援の対

応を早期に行なえるようにすることが求められます。

第二に、通所型センターの検討です。

今現在、ホームレスが従事している日雇い仕事や廃品回収などの仕事をセンターに入所したことで失うことなく、仕事と平行して自立支援施策を受けることができ、また、「一度施設に入ってしまうと、もし、失敗したときに、戻る場所を喪失する」といった彼らの不安も取り除け、安心してこの事業に参加できるようになります。

第三に、休日や夜間等の緊急のニーズへの対応が求められています。

福祉事務所等が対応するまでの間、警察や消防との連携により保護を行っていく必要があります。

イ) 自立支援事業

自立支援事業の課題としては、次の点があります。

第一に、柔軟な就労支援を行う必要があります。

雇用状況の厳しい今の社会において、入所者、ひとり一人に合った仕事を見つけていくためには、形式的に常用雇用にこだわることなく、パートなどの呼称であっても、継続性の高いものであれば、それらを含めて就労指導、相談にのっていく必要があります。

第二に、センター退所後の生活相談支援の強化が必要です。

現在でも、退所者あてに葉書による安否確認を行なっていますが、返事が少ないのが現状です。

自立支援センター退所者で、就労による自立生活を始めた人のうち、かなりの人数の人が仕事先を辞め、アパート代が支払えなくなり、再び路上生活に戻っています。また、グループホーム事業が未着手であることを考えると、アパートへ

の巡回訪問、自立支援センターへの定期的な来所報告などの退所後の生活支援を強化していく必要があります。

第三に、再度利用の基準の緩和が必要です。

現在は、自立支援センターを再度利用するための厳しい条件がありますが、意欲がある人には、再度利用を容易にしていく必要があります。

「地域生活移行支援事業」の課題

この事業により、これまでの路上生活者対策事業では、なかなか路上生活からの脱却を進めることができなかった、公園に起居するホームレスが短期間のうちに、公園から立ち退き、地域のアパートに移っていきました。

それでもなお、【表2-1（アパート入居後の状況）】からも分かるように就労自立を果たすことのできる人は限られていて、生活保護の対象になる人が徐々に増えてきているのが実情です。

そこで、次の点が課題となります。

ア) 就労支援の強化が必要です。

まだまだ雇用状況は厳しく安定した仕事に就くことは困難な状況です。付加されている公的な臨時就労の期間を延長するとともに、企業への雇用創出の働きかけを強める必要があります。

また、就労支援事業を受託している団体と連携して、雇用先の確保、技能講習等の支援を拡充していくことも必要です。

イ) 23区内でバランスのとれたアパート確保が必要です。

現在、この事業において、各区で確保したアパート数には、地域により相当の偏りがあり、共同事業として推進していくうえで、地域バランスの取れたアパート確保に努めていく必要があります。

住宅確保業務を受託している団体との調整、指導、アパート確保の難しい地域の不動産業者からの情報提供を積極的に求めていく努力等が必要です。

ウ) 継続した生活サポートが必要です。

長年の路上生活により、失われた地域社会の慣習や生活ルール等を再び身に付け、自立した生活が送れるように支援していく、生活相談等のサポートが継続的に行われることが必要です。

エ) 生活保護費の負担問題の協議が必要です。

借り上げアパート入居後に生活保護を受給するに至った人々の生活保護費については、入居してから2年間は、東京都が負担(国が3/4、東京都が1/4)することになっています。

2年経過後の負担については、現在、東京都と23区間で明確な結論を得るには至っていません。

2. 新宿区の取り組み

新宿区はホームレスが多く起居している自治体として、これまでホームレス問題に懸命に取り組んできました。

生活保護や都区共同事業への取り組み以外にも区民や民間団体との連携により、新宿区独自の事業を実施することで、ホームレスの自立支援を推進してきました。

新宿区では、福祉事務所などで緊急な対応を必要とする業務と継続的な関わりを持ちながら自立生活につながるような対応を中心とする相談業務とに取り組んできました。

本節では、(1)緊急対応業務、(2)継続対応業務の2つに分けて、また(3)新宿区の取り組みにおける課題としてまとめました。

(1) 緊急対応業務

福祉事務所の窓口には、毎日多くの生活に困窮した人々が相談に訪れています。

その中には、その時点での速やかな対応を必要とするホームレスもいます。

「食料の支給」

人道上の観点から、食料に困って来所するホームレスに乾パンを支給しています。

「シャワーの提供」

衛生面の確保の観点から、来所したホームレスに提供しています。

現在、福祉事務所内にシャワー室が1か所設置されており、通院や就労活動のために必要な人が優先になりますが、基本的に衛生上必要と思われる人には、随時提供しています。

また、必要な場合は、タオル・ひげ剃りなどの日用品や寄付品の衣類の提供もあわせて行なっています。

「日用品等の支給」

入院時等に必要となる 寝巻き、下着、タオル、コップ、歯磨き、石鹸、ひげそり等の日用品を支給しています。

また、必要な場合に、寄付品の衣類、タオル、靴等を支給しています。

「現地出張相談」

路上生活をしているホームレスの健康確保を目的として、公園等で結核検診、健康相談、福祉相談を年に2回実施しています。

この事業は福祉事務所(福祉部)と保健所(健康部)の連携により行われ、検診のための医師も配置されています。

当日はレントゲン撮影後、福祉事務所のケースワーカーが面接、相談を行い、病院への受診及び宿泊施設への入所を行っています。

「給食宿泊場所の提供」

人道上の観点から、福祉事務所に来所するホームレスのうち、緊急の保護を必要とする者を対象に給食宿泊場所を提供しています。

特に病気や怪我などの理由から緊急性を要し、一時的に保護するため、宿泊施設を確保し、食事や風呂、日用品などを支給しています。

宿泊期間は原則1週間以内で、必要と認める場合、1週間の範囲で延長できません。

(2) 継続対応業務

ホームレスへの対応として、緊急、画一的な対応も必要ですが、将来の本人の自立につながる継続的な相談、支援の対応が特に重要であると考えます。

「路上生活者巡回相談事業」

区内の公園、駅、道路等にいるホームレスに声をかけ、安否確認を行なうとともに、ひとり一人の状況に合った福祉施策等の情報提供と相談を行なう事業です。

必要があれば、福祉事務所や職業安定所等への同行も行ないます。

こうした取り組みにより、路上生活からの脱却を促し、あわせて相談員とホームレスとの信頼関係が築かれることで、自立支援の効果を高めています。

この事業は、新宿区における「路上生活者実態調査」の結果から、ホームレスの自立支援に有効で早急を実施すべき事業として、社会福祉士に委託して実施してきました。

「路上生活者巡回相談事業」は23区の中で、唯一、新宿区だけが実施してきた事業ですが、平成18年度からは、都区共同事業として、「路上生活者対策事業」の一環として行なわれる予定です。

「宿泊所等入所者相談援助事業」

生活保護を受け、簡易宿所や宿泊所等に入所している元ホームレスの自立支援のために、定期的に入所施設を訪問し、生活相談や指導を行ないます。

また、一般居宅での自立生活に向けた転宅指導も行なっています。

施設等への入所後のこうした相談支援を福祉事務所のケースワーカーだけで、十分に行っていくことが難しいため、ホームレスに対する生活相談や就労支援について、豊富な活動実績を有する民間団体に委託して実施しています。

「窓口相談」

福祉事務所では窓口に来所したホームレスに対し、自立支援に関する施策や情報の提供を行なっています。

また、個々人の生活面の諸問題についての相談にも応じています。

「就労支援」

来所したホームレスに相談室を提供して、就労のための支援を行なっています。

相談室には、求人情報紙や問い合わせを行なうための電話を用意してあります。

また、会社訪問（面接）に必要な交通費の貸与も行なっています。

（３）新宿区の取り組みにおける課題

新宿区では生活保護行政以外にも、法外事業(生活保護法以外の支援事業)として、多様な事業を実施しているところですが、被保護者やホームレスに対する自立支援に重点を置いた事業に今以上に取り組んでいく必要があります。

ホームレスの相談体制の拡充

福祉事務所では、職員が日々来所する多数のホームレスに対応しています。

窓口が大変混雑し、相談時間にも制約が生じています。

そのため相談の中で、一人ひとりの自立にとっての阻害要因を見つけ出し、適切な施策につなげていくことが困難な状況です。

来所するホームレスとの継続的な関わりを維持し、個別の自立支援施策にねばり強く結び付けていく相談体制が求められています。

NPO等の民間団体との連携強化

NPO等の民間団体の豊かな活動経験とノウハウが活かされる仕組みが必要です。

NPO等の民間団体はこれまでの支援活動を通じて、独自の支援技術を磨き上げ、また、ホームレスとの継続的な関わりにより信頼関係も築いてきています。

また、さまざまな支援組織とのネットワークを持っていて、ホームレスの自立支援のために大きな力を発揮することが期待されています。

特に新宿区では、こうした団体が多く活動していることが大きな特徴になっていて、これまで以上に連携を強化して、ホームレスの自立支援に努めていく必要があります。

自立支援プログラムの活用

自立支援プログラム を活用して、要援護者に対する早い時期からの自立に向けた支援を実施する必要があります。

多様且つ重層的な自立支援プログラムのメニューを整備し、早期に支援を開始することで、自立のための計画と取り組みの状況を継続的に評価・見直しを行いながら、自立までにかかる時間を短くしていきます。

また、自立支援プログラムの実施強化に対応するため、新たに自立支援担当チーム等を設置し、組織としての支援体制の充実を図る必要があります。

「自立支援プログラム」

生活保護の在り方について、国の「社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の報告書が平成16年12月15日に取りまとめられました。

平成17年度から、厚生労働省により、現在の経済的給付を中心とする生活保護制度から、生活保護実施機関が組織的に生活保護受給世帯の自立を支援する制度に転換することを目的に導入されました。

生活保護受給世帯が抱える、自立に向けて解決しなければならない様々な課題に対応できるよう、自立支援プログラムを幅広く用意していく必要があります。

この自立支援プログラムの主な対象者は、ひとり親世帯・就労経験の少ない若年者等・社会的入院患者等・多重債務者・ホームレスなどです。

3. ホームレス対策における経費

ホームレスにかかる経費の増加はそのまま生活保護における保護率の伸びにつながり、区財政に及ぼす影響も少なくありません。

現在、ホームレスの自立支援等、ホームレス問題の解決のために支出している経費は、区単独事業と都区共同事業とに分かれています。

また、こうした経費に対して、事業ごとに国や都からの一定の補助金が区の歳入として入ってきています。その補助率も毎年のように変更があり、国庫補助から都補助への変更もあるなど、変化しているのが現状です。

そこで本節では、(1) 都区共同事業、(2) 新宿区独自事業の2つに分けて分析し、(3) 経費における課題としてまとめました。

(1) 都区共同事業

都区共同事業歳出金額の内訳とその推移【表23】

(円)

	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度
歳出金額	14,213,000	19,807,000	23,008,000	28,850,000	67,324,000
緊急一時保護センター	10,600,000	12,617,000	9,984,000	12,601,000	20,221,000
自立支援センター	3,613,000	7,190,000	13,024,000	16,249,000	24,693,000
地域生活移行支援事業	-	-	-	-	22,410,000

都区共同事業の経費について

都区の共同事業による「路上生活者対策事業」には、本章の第1節「都区共同事業による取り組み」で述べたように、現在、「緊急一時保護事業」「自立支援事業」「地域生活移行支援事業」の3つがあります。

これらに要する経費は、全体の半分を東京都が、残りの半分を23区が均等に負担しています。

その経費は、13年度以降、増加し続けていますが、これは「緊急一時保護セ

ンター」「自立支援センター」の増設に伴う施設の維持管理経費及び運営経費の増加が理由になっています。

平成17年11月現在、緊急一時保護センター5か所、自立支援センター5か所の計10施設の設置が完了し、運営が始まっています。

「地域生活移行支援事業」の経費について

「地域生活移行支援事業」は16年度から着手されましたが、16年度の経費については、区は支出していません。

17年度分から東京都と23区が経費を折半で分担することが合意されています。

17年度の「地域生活移行支援事業」に要する各区の負担額は、予算金額で22,410,000円です。

都区共同事業への国庫補助について

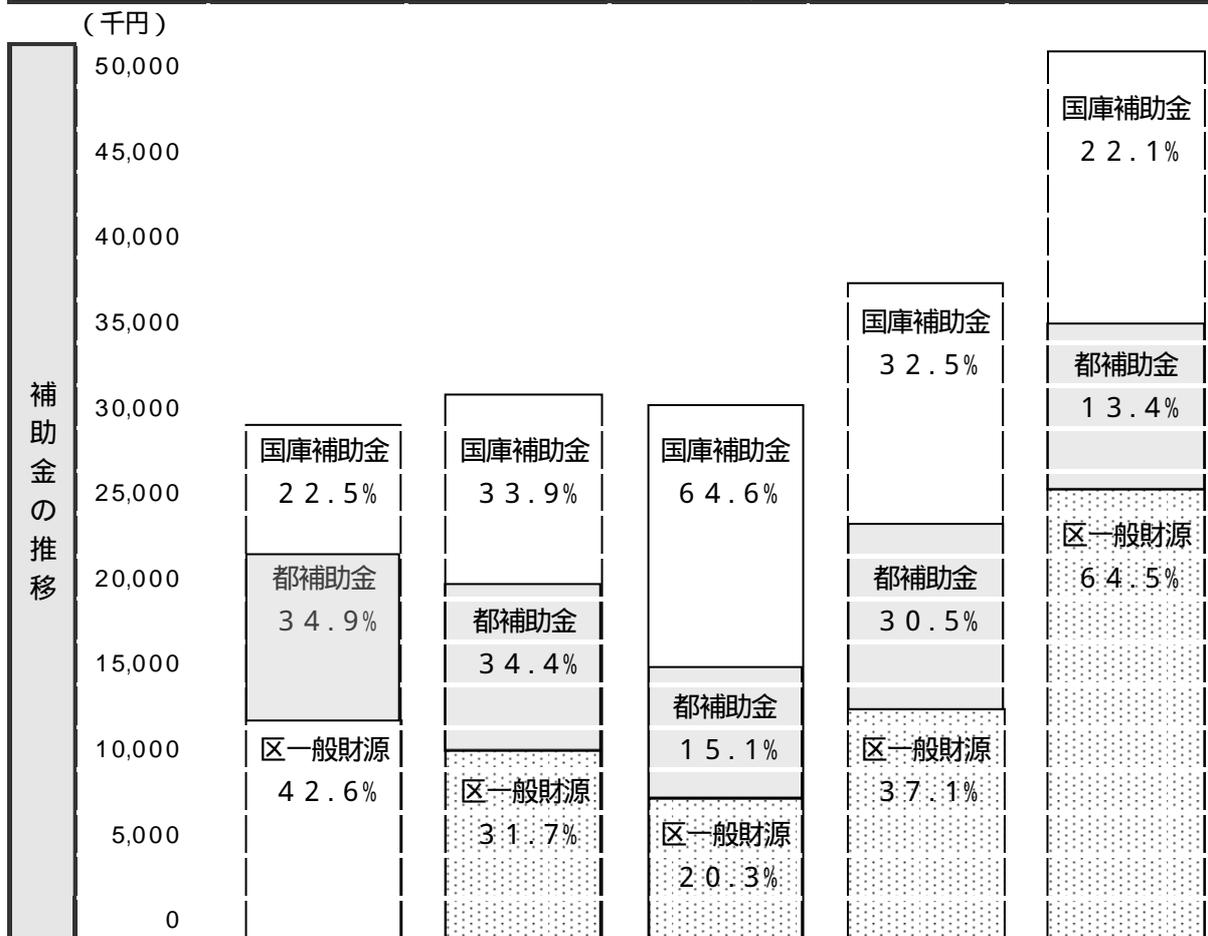
都区が共同で実施している「路上生活者対策事業」のうち、自立支援事業における施設運営費（緊急一時保護センター・自立支援センター）のみが国庫補助の対象で、補助の割合についても、施設運営費の約1/4強に止まっています。

(2) 新宿区独自事業

区独自事業における歳出金額と補助金の推移【グラフ13】

17年度は予算金額 17年度の都補助金は想定金額

		13年度(円)	(%)	14年度(円)	(%)	15年度(円)	(%)	16年度(円)	(%)	17年度(円)	(%)
歳出金額		28,628,266		31,450,529		30,061,168		37,099,185		51,992,000	
歳入 金額	国庫補助金	6,443,000	22.5	10,650,000	33.9	19,432,000	64.6	12,043,000	32.5	16,417,000	31.6
	都補助金	10,000,000	34.9	10,831,000	34.4	4,539,000	15.1	11,300,000	30.5	(10,000,000)	19.2
	補助金・合計	16,443,000	57.4	21,481,000	68.3	23,971,000	79.7	23,343,000	62.9	26,417,000	50.8
区一般財源		12,185,266	42.6	9,969,529	31.7	6,090,168	20.3	13,756,185	37.1	25,575,000	49.2



事業別支出内訳

事業名	年度	13年度	補助率	14年度	補助率	15年度	補助率	16年度	補助率	17年度	補助率
路上生活者巡回相談		4,910,000	100	9,860,000	100	3,000,000	75	12,095,000	75	14,064,000	未定
給食宿泊所の提供		13,694,850	50	8,189,900	50	9,302,400	100	7,430,500	100	10,920,000	100
食料の支給		4,677,120	50	4,018,598	86	3,663,363	68.4	3,685,311	50	10,841,000	未定
宿泊所等入所者相談		-	-	-	-	9,437,200	100	9,306,600	50	9,307,000	50
緊急一時施設へ移送		-	-	1,426,366	50	915,454	50	960,834	50	1,814,000	未定
推進計画策定		-	-	-	-	-	-	429,000	0	1,653,000	0
日用品等の支給		1,348,577	50	1,744,745	0	-	-	1,048,322	50	1,180,000	未定
現地出張相談		1,574,665	100	785,760	100	692,400	100	692,400	50	845,000	100
啓発		-	-	-	-	-	-	-	-	150,000	-
住民・NPOとの連携		-	-	-	-	-	-	-	-	48,000	-
その他(事務費)		2,423,054	14.1	5,425,160	76.7	3,050,351	0	1,451,218	0	1,170,000	-

上段(表)・中段(グラフ)の補助金の推移について

国庫補助金については大幅な増額を示している15年度を除いて、年々、平均的に増額してきていることが分かります。

一方、都補助金については15年度のみ減額しているだけで、ここ5年間は横ばい状態です。

もっとも、15年度以降、ホームレスの自立支援に関する事業経費が伸びており、特に17年度については、前年対比で約40%の増加があったため、区の一般財源からの支出が前年度の2倍近くになっています。

下段(表)の事業別支出内訳について

平成14年度から15年度に「路上生活者巡回相談事業」の経費が700万円ほど減額となっていますが、これは、この事業経費の中で1年半をかけて行ってきた「路上生活者実態調査」事業が14年度末に終了したためです。

また、平成15年度から16年度に「路上生活者巡回相談事業」の経費が900万円ほど増額になっています。これは、都区共同事業である「地域生活移行支援事業」の16年度実施に合わせ、区内全域への巡回相談の強化と窓口対応の増加を予想した福祉事務所内の体制強化を行なったためです。

「食料の支給」事業経費が平成13年度から平成16年度までの間、300～400万円の金額で推移してきましたが、平成17年度に700万円以上の増額になりました。

これは、今まで東京都や区で、災害対策用の食料として備蓄している賞味期限が切れる前の乾パンで、更新の対象となったものを活用してきましたが、備蓄分が不足し、新たに購入する必要性が生じてきたためです。

補助金を見てみると、事業ごとに国庫補助金であったものが、都補助金に、またはその逆の場合と時々に変化をしています。

また、その補助率は、「給食宿泊所の提供」事業だけが都補助金50%から、

国庫補助金100%に増えているだけで、そのほかの補助金対象事業はすべて、補助率が横ばいか減少しています。

(3) 経費における課題

ホームレス対策は広域的に取り組むべき都市課題として、東京都と23区の共同事業の枠組みの中で、推進していくべきであり、新宿区は他の区とともに東京都と連携して、都区共同事業への国庫補助金の交付を強く求めていく必要があります。

財政面から考えれば、国庫補助、都補助の対象となる事業に取り組んでいくべきですが、補助金の交付状況から、事業着手後、数年で補助金が減額され若しくは、廃止されていく傾向にあり、ホームレス問題に積極的に取り組んでいこうとする自治体の財政に大きな負担となっています。

そこで、事業開始時に補助金の交付を決定した国に対し、補助金交付の継続的实施を東京都と連携して要望していく必要があります。

国からの財政支援が少ない中で、ホームレスの自立支援等の施策においては、少ない費用で効果を上げる工夫をして、ホームレス数を減らしていくことが区の課題となっています。

その課題解決に向けた取り組みとして、新宿区は今後、ホームレスの自立につながる継続的な関わりを内容とする事業に重点をおいて推進していく必要があります。

IV ホームレス問題の解決に向けたこれからの取り組み

1. 解決のための基本的な考え方

(1) ホームレス問題の本質

ホームレス問題における本質的な課題として以下のことが考えられます。

① 第一に、ホームレスの人権の問題です。

公園等での路上生活を始めることで、いったん、住居を失ってしまうと、社会との関わりも併せて失われてしまい、再び住居を確保することや再就職することが極めて困難になってしまいます。

その結果、路上生活が長期化し、心身の健康状況も悪くなっていくことも少なくありません。

② 第二に、地域住民の不安や不満の問題です。

公園や道路など公共の場所をホームレスの人々が占拠していることで、地域住民の通常の利用が妨げられています。また、地域における生活環境の悪化など、区民の不安や不満が大きくなっています。

③ 第三に、ホームレス問題は大都市問題です。

近年、グローバルなモノやヒトの行き来がますます大きくなっていますが、大都市は、このようなモノやヒトの行き来の上に成立しています。このため、様々な地域から多様な人々が流入して来ますが、自己の期待に反して、路上生活に至る人々が生まれていきます。この意味で、ホームレス問題は大都市問題の一つであり、特定の自治体だけで対処できるものではありません。

④ 第四に、社会の大きな変化がその基礎にあります。

今、日本の社会では長期化する景気の低迷だけでなく、情報や技術革新の進展、雇用形態においては、正社員から期間限定による身分の不安定な臨時社員への切り替えが行われるなど急激な変化が起きています。

また、家族の縮小や非婚化などの変化も見逃せません。

こうした社会経済状況の変化が、まず、ホームレス問題の基礎にあります。

もちろん、ホームレスに至る理由の中には、多様で個人的な要因も絡み合っていますが、それらが大きな社会経済変化の中で作用している点が重要です。

したがって、社会復帰もそう簡単ではないのです。

(2) ホームレス問題の解決に向けた考え方

ホームレス問題は以上のようにいくつかの異なった側面を持った社会問題として現れています。その解決は決して短期間に達成されるものではなく、大都市の基本問題の一つとして、ねばり強く取り組んでいくべき課題ですが、解決策を考えるにあたって、基本的なことは以下の通りです。

① 第一に、ホームレスの人権尊重と地域住民の不安の解消はしばしば対立的に捉えられる場合があります。しかし、そのような対立的なとらえ方からは何の解決策も生まれてきません。また、ホームレスを非難しても問題は一向に解決しません。

ホームレス問題を解決することが、ホームレス自身にとっても、地域全体にとっても望ましいという共通の視点にたって、解決策を考えていくことがまず基本的に重要です。

② **第二に**、そのためには、一方でホームレスの人々のニーズに沿った現実的な対応策を用意することが重要です。

単に排除しても、別の場所に移るだけだったり、また路上に戻ってきてしまっ
ては意味がないからです。

③ **第三に**、地域住民の不安を解消するためにも、地域ぐるみで対策を推進してい
くことや、NPOなどの地域内の資源を活用していくことが必要です。

④ **第四に**、しかし区の財政には限界がありますから、これを十分見極め、少ない
費用で効果的な方策を工夫することが重要です。

またホームレス問題が大都市問題であることから、広域的な取り組みの手法を
開発し、財政支援を含め東京都や国へ提言していくことが必要です。

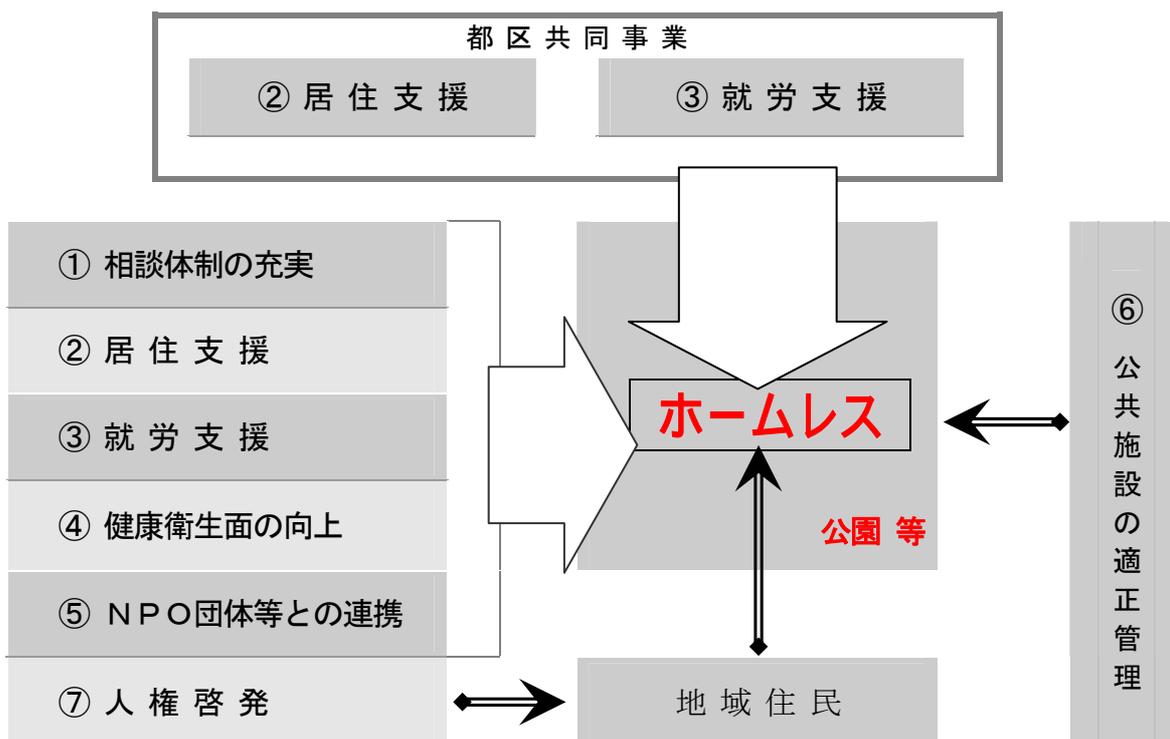
(3) ホームレス問題の解決に向けたこれからの取り組み

ホームレス問題の解決のために、新宿区は以下の7つの項目を重点項目と考え、今後さらに力を入れて取り組んでいきます。

【7つの重点項目】

- ① 相談体制の充実
- ② 居住支援
- ③ 就労支援
- ④ 健康衛生面の向上
- ⑤ NPO団体等との連携
- ⑥ 公共施設の適正管理
- ⑦ 人権啓発

【取り組みのイメージ図】



この7つの重点項目のうち、「居住支援」と「就労支援」については、区でも可能な範囲で今後も工夫をし、取り組みを進めていきますが、基本的には、広域的な対応が必要な支援施策であり、区単独での取り組みが困難な施策であると認識しています。従って、この2つの項目については、都区共同事業の枠組みの中で都区の連携により、施策を推進していきます。

また、「相談体制の充実」、「健康衛生面の向上」、「NPO団体等との連携」、「人権啓発」については、区単独での取り組みが可能な支援施策として、これまで以上に取り組みを強化していきます。

なお、①、④、⑤の支援施策は路上生活を継続しているホームレスに対し、直接的な支援として機能し、⑦の支援施策は、区民向けに働きかける施策です。

区は、この二面的な施策により、ホームレスの自立支援を推進していきます。

一方、「公共施設の適正管理」については、公園等の路上に起居しているホームレスを、単にその場から追い出すという考え方ではなく、ホームレスひとり一人に合った福祉施策への誘導を行ないながら、公共施設が本来持つ機能の回復に努めていきます。

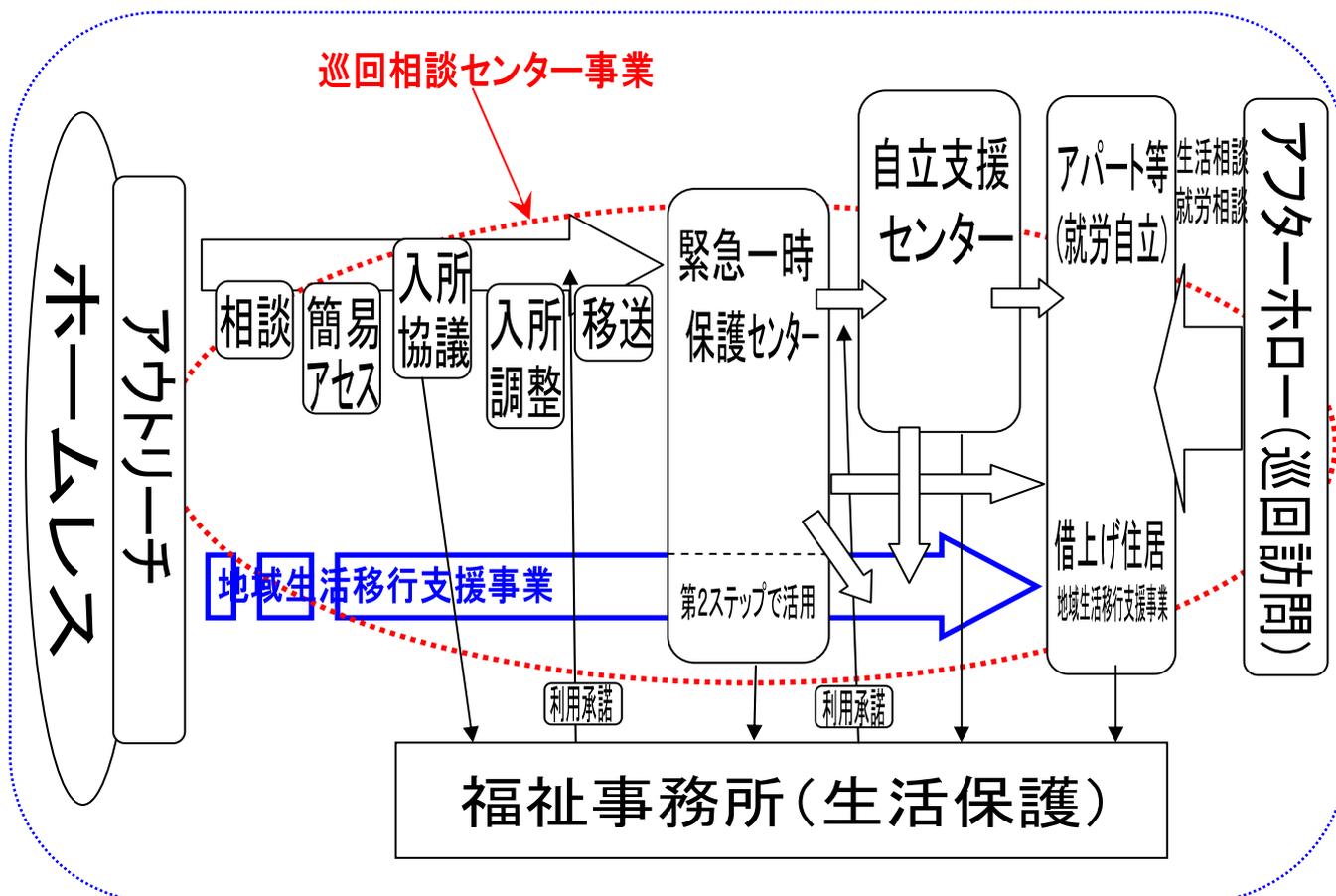
2. 都区共同事業における新たな取り組み

本節では、新たな「路上生活者対策事業」の(1)概要、(2)効果、そして既存の「路上生活者対策事業」の(3)改善の3つに分けてまとめました。

(1) 新たな「路上生活者対策事業」の概要

東京都と23区は、これまでの「路上生活者対策事業」(緊急一時保護事業と自立支援事業)に「地域生活移行支援事業」と新規事業の「巡回相談事業」とを組み込んだ形で、一体的に行えるように18年度からの事業着手に向けて準備を進めているところです。

【イメージ図】



①「巡回相談事業」による積極支援（アウトリーチ）

この新たな「路上生活者対策事業」は、これまでの「待ちの支援」から、相談員が路上に出向いて行って、自立支援システムや生活保護を含むその他の福祉施策に誘導していくという「積極的な保護・支援」への転換とも言うべき改革です。

これまで、ホームレスが既存の「路上生活者対策事業」である緊急一時保護センターへ入所しようとした場合、現在地の福祉事務所に来所し、面接の上、入所許可を得る必要がありました。

今回の改革により、23区の5つのブロックにある緊急一時保護センターから巡回相談員がそれぞれのブロック内の公園等の路上に出向き、巡回しながらホームレスに声をかけていきます。

この声かけにより、安否確認を行なうとともに福祉関連施策を説明し、路上生活からの脱却を進めていきます。

こうした一連の巡回相談の中で、本人が同意をすれば、路上生活から脱却するための最初のステップである緊急一時保護センターに入所することができます。

センターでは、結核検診を含め健康診断を医師が行い、相談員による利用者の意欲、能力、希望等を総合的に評価（アセスメント）を通じて、今後の支援計画を決定していきます。

②決定される支援の種類

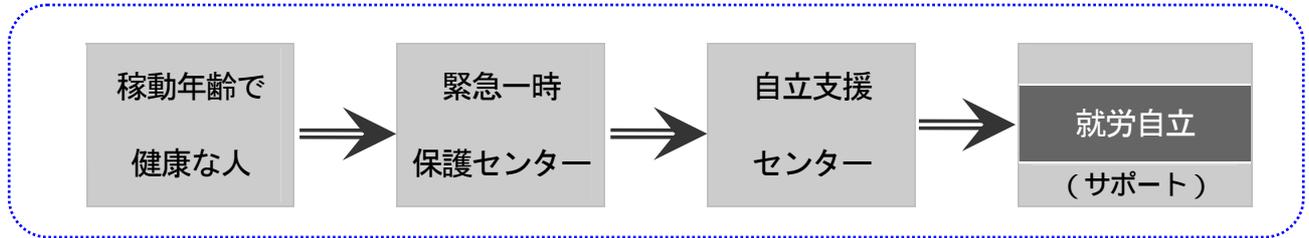
本人の意思を尊重しつつ、もっとも適した施策に誘導していきます。

しかし、原則として、再び路上へ戻すということは行なわず、本人の意思、能力、健康状態により、以下の支援が考えられます。

① 常用雇用を含めて、安定した就労が可能と判断される人（稼働年齢で健康な人）

⇒ 既存の自立支援事業

（ 緊急一時保護センター 自立支援センター 就労自立 ）



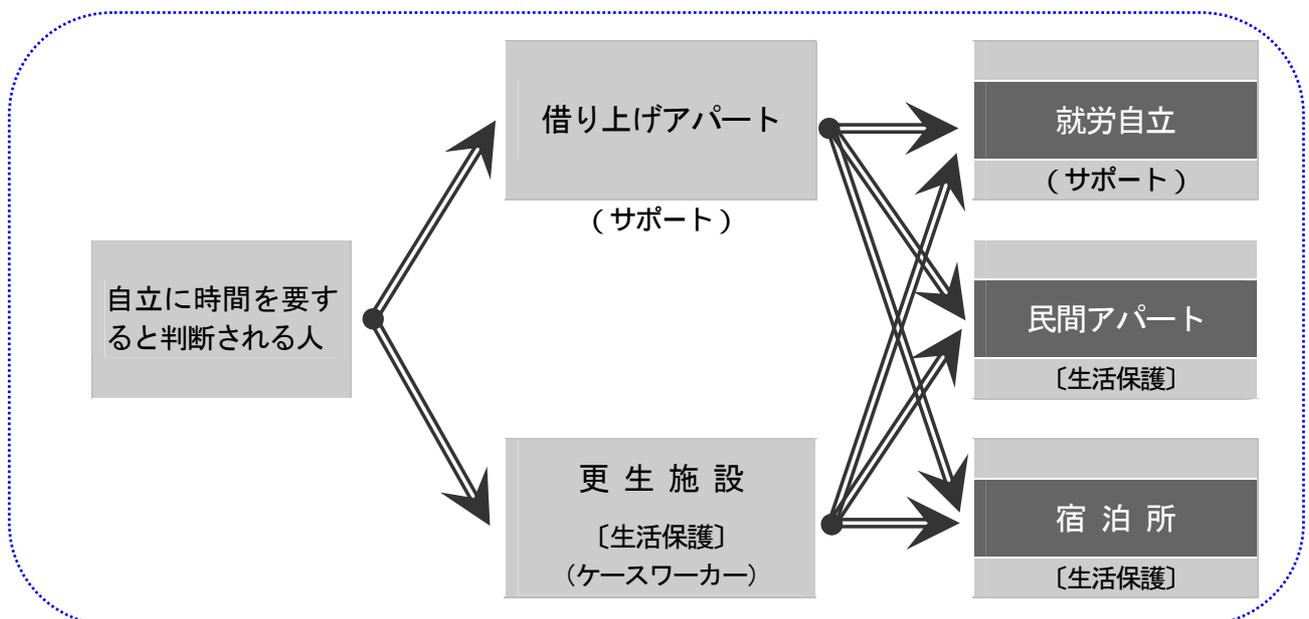
② 就労による自立生活が可能になるまでに一定の時間を要すると判断される人

⇒ ア) 借り上げアパート

（ 地域生活移行支援事業により、3,000円の低家賃、原則2年間、更新もある、半年間の公的な臨時就労の付与、生活サポートによる巡回相談 ）

イ) 更生施設 ※1（61頁参照）

（ 施設管理者、専門相談員が常駐し、食事、風呂等、日常生活を通じて、指導訓練を行ない、福祉事務所との連携を取りながら早期の退所を目指す ）



③ 稼働年齢ではあるが障害等により、単独での自立生活が困難と判断される人

ア) 救護施設 ※2

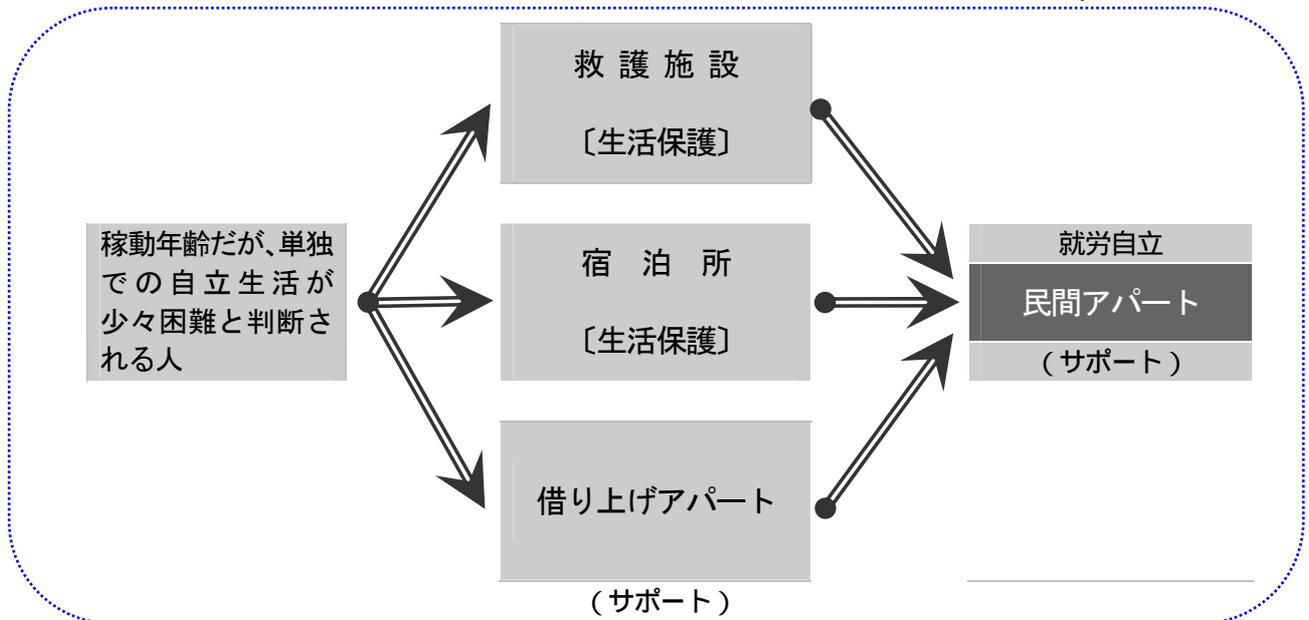
(施設内に介護者が常駐し、施設での生活を補助する。空きが少ない)

イ) 宿泊所 ※3

(施設管理者が常駐、食事、風呂などを提供)

ウ) 借り上げアパート

(症状が軽度で回復が見込まれる場合は、生活サポートを重点的に配置し、就労自立に向けた生活の訓練を行なう)



※1 「更生施設」

生活保護法に基づく保護施設で、病気やけがなどにより、自立した生活することが困難になった要保護者が、一定期間、生活の立て直しを図るために入所する施設で、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、自立した地域生活が営めるよう援助を行っています。

※2 「救護施設」

生活保護法に基づく保護施設で、身体上または精神上著しい障害があるため、一人で生活することが困難な要保護者を入所させ、生活指導や作業訓練、健康診断などを行っています。

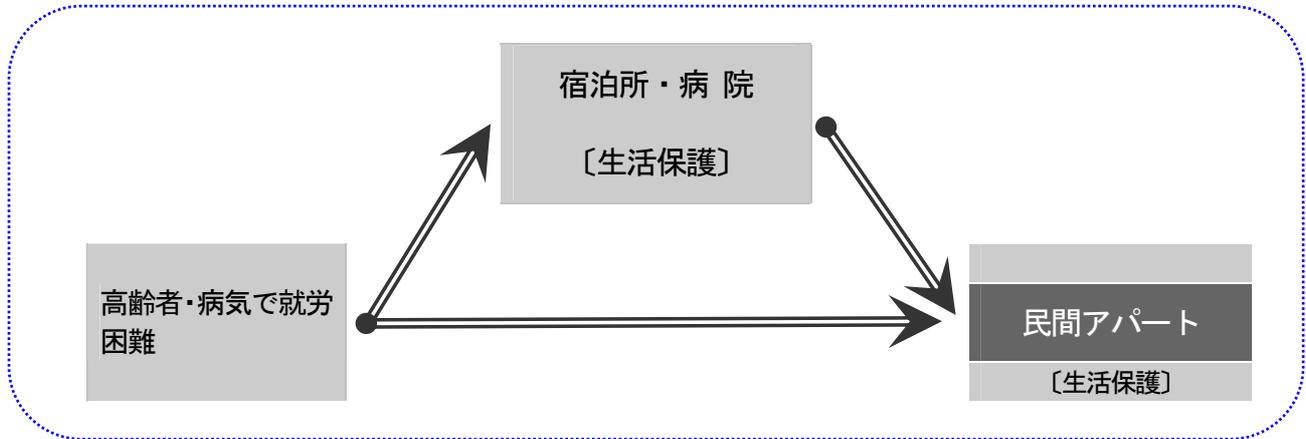
※3 「宿泊所」

社会福祉法に基づく施設で、生活困窮者のために、無料又は低額な料金で簡易住宅を提供し、生活の立て直しを図ります。

④ 高齢であったり、稼働年齢であっても、病気で就労が困難と判断される人

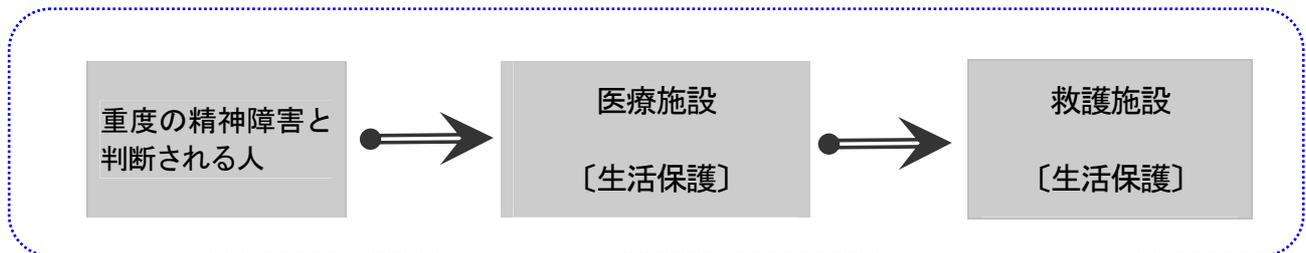
⇒ ア) 宿泊所 (施設管理者が常駐し、食事、風呂などを提供)

イ) 民間アパート (生活保護)



⑤ 年齢を問わず精神障害が重度の人

⇒ 医療施設 (生活保護) → 救護施設 (生活保護)



【 借り上げアパート・厚生関係施設 】 (「厚生関係施設」とは、前ページ 1～3 参照)

「地域生活移行支援事業」による低家賃の借り上げアパートは、23区全域からバランス良く確保することになっています。

18年度からは、アパートの戸数は23区の5つのブロックに、「路上生活者概数調査」に基づくホームレス数に応じて、配分される予定です。【基礎配分】

さらに、多数のホームレスが集中して起居している地域については、前述の基礎配分戸数とは別枠で確保してある一定数のアパートをその地域に重点的に配分する予定です。【重点配分】

また、厚生関係施設においても、今回の新たな路上生活者対策事業に参加した人の入所先として、一定の戸数を確保していく予定です。

これまでの「路上生活者対策事業」が行ってきた緊急一時保護センターを經由して、自立支援センターへ入所し、就労により一般のアパートに入居といった、自立コースに加え、ホームレスひとり一人の状況に合わせた支援を行なえるような入所施設等の確保が、新たな「路上生活者対策事業」の重点項目の一つです。

③「巡回相談事業」による継続支援

これまでも、自立支援センターでの努力が実り、就職とアパート入居が決まり、自立支援センターを退所した人たちは自立支援センターが、継続支援施策の一環として、葉書による安否確認等を行なってきました。

今後は、新規事業である「巡回相談事業」により、就労を果たして、自立支援センターを退所した人たちに対し、必要があれば新居であるアパート等へ定期的に巡回訪問を行い、生活や仕事などに関する相談、助言などの支援を継続的に行っていく予定です。

また、各人の自立の状況にもよりますが、自立支援センターなどを会場にして、センター退所者の集まりや相談会などを定期的を開催することで、相談員からの助言を継続的に得られたり、同じように自立生活を頑張っている仲間たちとの触れ合いにより、地域生活における不安や悩みの解消に役立つ事業が求められています。こうしたサポートにより、従来であれば職場や地域での人間関係に一人で悩み、苦しくなって再び路上生活へ戻るようなケースを相当程度防止できると考えられています。

このようにホームレスであった人が、地域で自立生活を始めた後も、継続的な関わりを持ち続け、支援していく取り組みが、新たな「路上生活者対策事業」の重点項目の一つです。

(2) 新たな「路上生活者対策事業」の効果

① 「巡回相談事業」によるアウトリーチの効果

- ア) 福祉関連施策に関する情報が少ない人（福祉事務所の存在すら知らない人もいます）への周知や施策への誘導が広がります。
- イ) 病気や身体に障害があるため、あるいは、何らかの事情により、福祉事務所へ足を運ぶことが困難な人への対応が広がります。
- ウ) 巡回相談による接触を重ねていくことで、ホームレスの人々との信頼関係を築いていくことで、行政に対する不信を取り除き、福祉施策につながる人を増やしていくことができます。

② 支援内容の拡充による効果

- ア) 福祉事務所で窓口相談をしながらも、福祉関連施策へつながらなかった人や、緊急一時保護センターから自立支援センターに進めなかった人は、再び路上生活に戻ってしまいます。そうしたケースを相当程度、減少させることができます。
- イ) 入所先を選択する幅が広がることで、今まで以上に本人の現在の状況に適した支援を行なうことができます。

③ 「巡回相談事業」による継続支援の効果

- ア) 「路上生活者対策事業」における自立支援事業では、緊急一時保護センターに入所してから、自立支援センターに進み、短い人で3か月、最長でも半年で退所し、独立して就労による自立生活を始めることとなります。

また、「地域生活移行支援事業」による低家賃の借り上げアパートでの生活も、収入が不安定である公的な臨時就労に頼りながら、地域で独立した生活を

始める人も多くいます。

これまでの路上生活から一変する生活を独りで始め、続けていくためには、不安や悩みを相談でき解決の糸口を一緒に考えてくれる、そうした心の支え、生活サポートなどを継続的に実施することで、再び路上生活に戻ってしまうことを防ぐことができます。

イ) こうした丁寧な継続支援による自立後の安定した生活が、これまで何度も説得を続けてきても頑なに福祉施策等への参加を拒否してきた人たちへの良い啓発になります。

(3) 既存の「路上生活者対策事業」の改善

緊急一時保護センターは、入所率が約50%と低く、また、自立支援センターから就労自立により退所した人のうち、かなりの数の人が路上に戻ってしまう現状があります。

ホームレスの自立支援のための「路上生活者対策事業」を新しい施策との統合により、魅力あるシステムに変えていくため、以下の改善を提案していきます。

①緊急一時保護事業の見直し

ア) 入所態様の検討

緊急一時保護センターは、入所期間中は(原則1か月の間)施設からの就労はできないため、路上生活で築いてきた仕事上の人間関係が断ち切られてしまうため、施設入所を拒否する人が多いのが現状です。そこで、そうした人間関係のつながりに配慮した手法も検討していく必要があります。

イ) 入所期間の調整

失業して間がなく、就労意欲も社会生活の習慣もある人が1か月間、会社訪問などの就労活動を行わず、静養と相談だけで日を過ごしていくのは、自立に向けた取り組みとして非効率的です。

そこで、必要最低限の手続きを済ませ、早期に自立支援センターへ進めるように入所期間の調整を検討する必要があります。

②自立支援事業の見直し

ア) 就労支援機能の強化（職種の拡大）

常用雇用にこだわらず、継続性のあるパート・アルバイトなど、入所者が現実的に就くことのできる職種の拡大が必要です。

イ) 退所直前の支援内容の拡充

グループホーム事業が未着手である以上、自立支援センターを就労により退所することが決まった人は、社会復帰の準備期間として、個室での生活や、門限などのルールを適用しない支援が必要です。

③グループホーム事業の着手に向けた見直し

現在、未着手ですが3ステップ方式の最終段階に位置する自立支援事業であり、第2ステップである自立支援センターを就労により退所した者の中から、かなりの数の人が、再び路上生活に戻っているのは、このグループホーム事業の未着手が大きく影響していると考えられます。

3. 新宿区の取り組み（7つの重点項目）

（1）相談体制の充実 【 拠点相談事業を新たに開始します 】

①事業開始の背景

すでに述べたように、支援の情報が十分届いていなかったり、相談に行く意欲も失ってしまっている人々が少なくありません。

そこで、新宿区では平成15年度から社会福祉士の資格を持つ民間の福祉団体に委託して「巡回相談事業」を行ってきました。

この事業はホームレスの自立支援を進めていくうえでの「きっかけ」であり、人間同士の信頼関係に基づいた、今後の生活の立て直しに大きな効果を持つものであるため、18年度から都区共同事業として、23区全体で実施していくための準備が進められています。

「巡回相談事業」が平成18年度から都区共同事業として、国の補助金を受けける形で開始されることから、新宿区単独での実施は今年度で終了します。

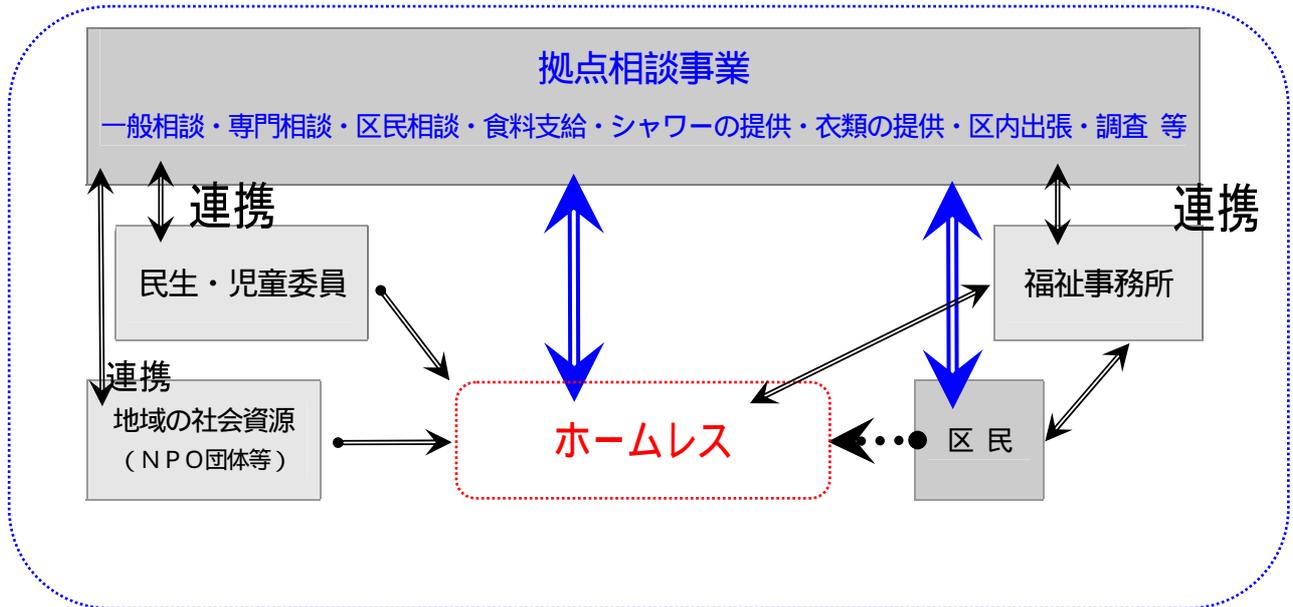
しかし、「地域生活移行支援事業」で、新宿中央公園、戸山公園の2公園に起居していたホームレス数が大幅に減少したとはいえ、まだまだ多くの路上生活を余儀なくされている人たちがいて、区民の不安や不満も解消されてはいません。

②事業の概要

そこで新宿区では、【 拠点相談事業 】を新たに開始します。

拠点相談事業は、定まった場所で相談に応じ、また、様々な自立支援に関する情報、生活保護制度を含めた福祉施策に関する情報をひとり一人の状況に合わせて提供しながら、粘り強く施策への誘導を進めていきます。

【拠点相談事業概念図】



「拠点相談事業」の具体的な取り組みは以下のとおりです。(予定)

業務日 平日 9:00～16:00
土曜 9:00～16:00(隔週)

① 一般相談

相談室での相談員による何でも相談・情報提供業務が中心になります。

相談においては、ホームレス個々人の記録票を作成し、継続的な相談の中で、ひとり一人に合った支援方法を見出していくための基礎資料としていきます。

また、相談内容によっては、生活保護法などの法律に基づく対応が必要になる場合があります。そうした時は、記録票の写しとともに本人と同行し、福祉事務所につなぎます。本人の支援をより効果的に行うために福祉事務所のケースワーカーと連携して対応していきます。

② 専門相談

資格を持つ専門相談員による定期的な専門相談を行っていきます。多重債務や自己破産などの問題は法律家により、就労に関する相談は無料職業紹介の資格を持つ者に、また健康相談に関しては、医療関係者による対応を行っていきます。

専門相談については、週に1回程度の実施を考えています。

③ 区民相談

日常生活の中でホームレスに接する機会が多いのは、地域に住む区民の方々です。

この事業により、自立生活に向けたホームレスの相談に応ずるだけでなく、区民からのホームレスに関しての悩み事、苦情又は、緊急通報に適切に対応していきます。

このことにより、病気や怪我等で緊急の治療が必要なホームレスの保護が迅速にできるとともに、地域における区民の不安や不満を解消することにもつながります。

④ 食料の支給

食料に関しては、平日の午前中に乾パンを支給します。

支給する際には、自立生活に向けた関連施策の情報提供を行なうとともに相談に結びつけるように努めていきます。

⑤ シャワールの提供

相談業務中であれば、随時利用できます。病院へ行く人や就職のための面接に行く人が優先になりますが、できるだけ多くの人の利用を心がけ、ホームレスの衛生面の向上に努めていきます。

⑥ 衣類の提供

下着を含め、着衣の汚れ具合等必要により、シャワー利用後の提供を行ない衛生面の向上に努めていきます。

⑦ 区指定場所への出張相談

「巡回相談事業」は今後、都区共同事業の枠組みの中でブロック単位で実施され、

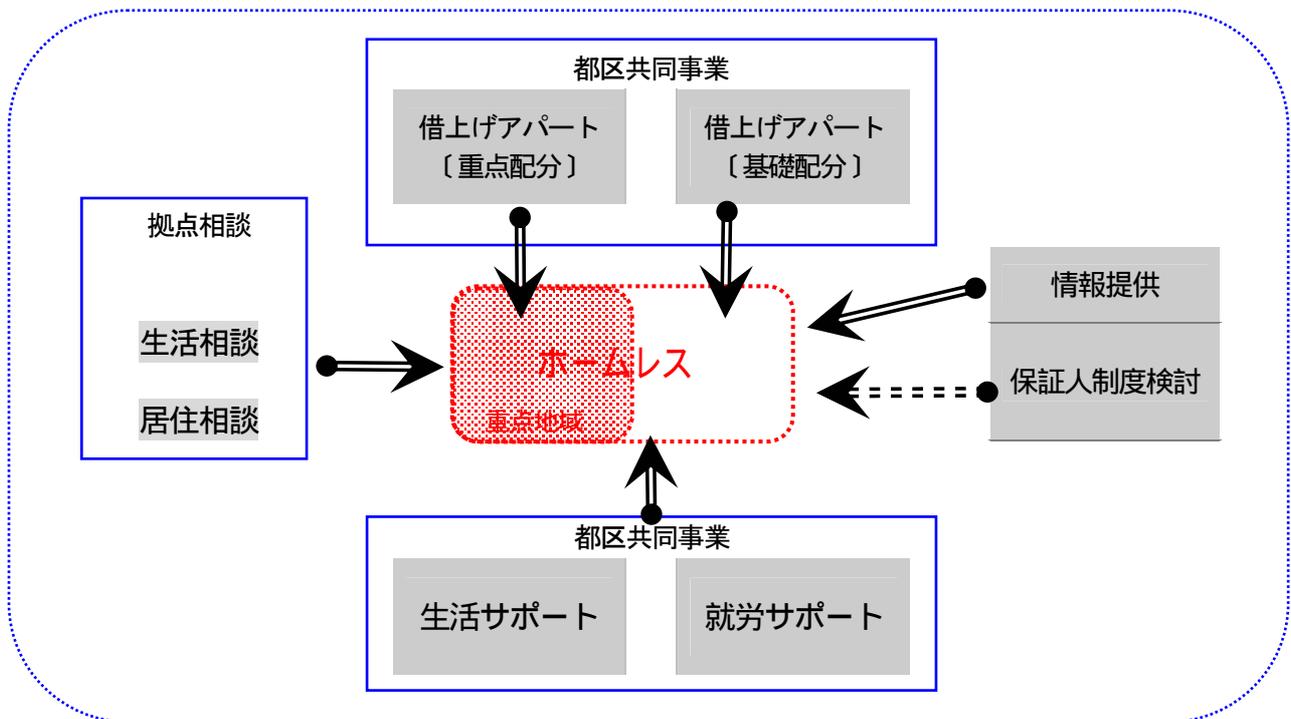
第一ブロック（千代田区・中央区・港区・新宿区）全体で広範囲に行なわれること
になります。そのため、特に新宿区のようにホームレスが多く起居する区では、地
域住民からの苦情等に迅速に対応するため、補完的に相談員を現場に派遣し、状況
の確認、福祉事務所への同行等の出張業務を行なう必要があります。

③ 調査

拠点での総合的な相談業務を実施していく中で、ホームレスひとり一人の自立生
活にとって障害となっている原因を調査し、自立支援施策の改善に努めていきます。

(2) 居住支援 住民登録のできる住居の確保を推進します。

【イメージ図】



①区独自の取り組み

ア) 区内不動産業者組合との連携（社団法人：宅地建物取引業協会新宿支部など
への啓発、低家賃物件等の情報提供に関する協力依頼を行っていく必要があ
ると考えています。）

イ) 保証人制度の検討

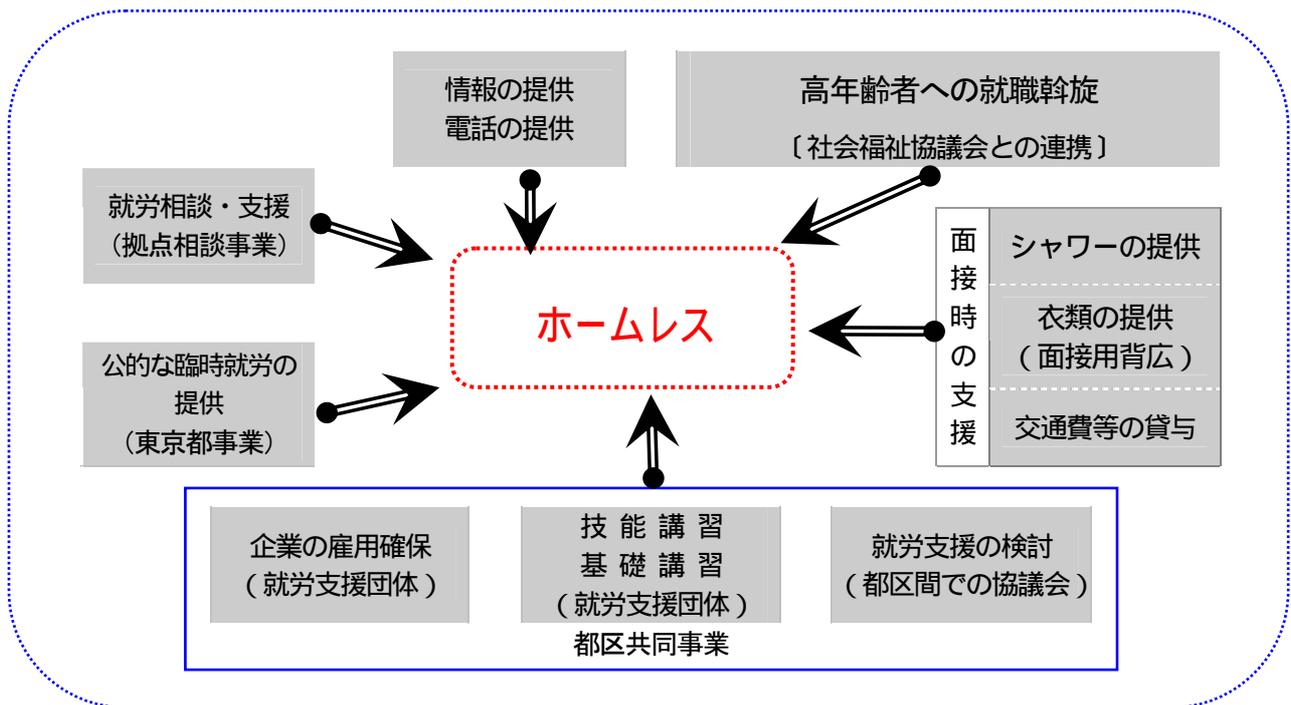
ウ) 「拠点相談」事業による生活相談・居住相談の実施

②都区共同事業

「地域生活移行支援事業」による借り上げアパートの確保については、都区間での協議により、23区全体におけるバランスに配慮した確保に努めていきます。

また、ホームレスが低家賃の借上げアパートに入居した後も、都区から事業を受託しているNPO団体等による、生活サポート、就労サポートが行われ、地域での自立生活が維持していけるように支援をしていきます。

(3) 就労支援 高い就労ニーズに応じた支援をしていきます。 【イメージ図】



①区独自の取り組み

- ア) 高年齢者への就職斡旋（社会福祉協議会との連携）
- イ) 会社訪問時(面接)の支援（シャワーの提供、衣類の提供、交通費の貸与等）
- ウ) 就労活動の支援（求人情報紙の提供、電話の提供等）

エ) 就労のための相談（拠点相談）

②都区共同事業

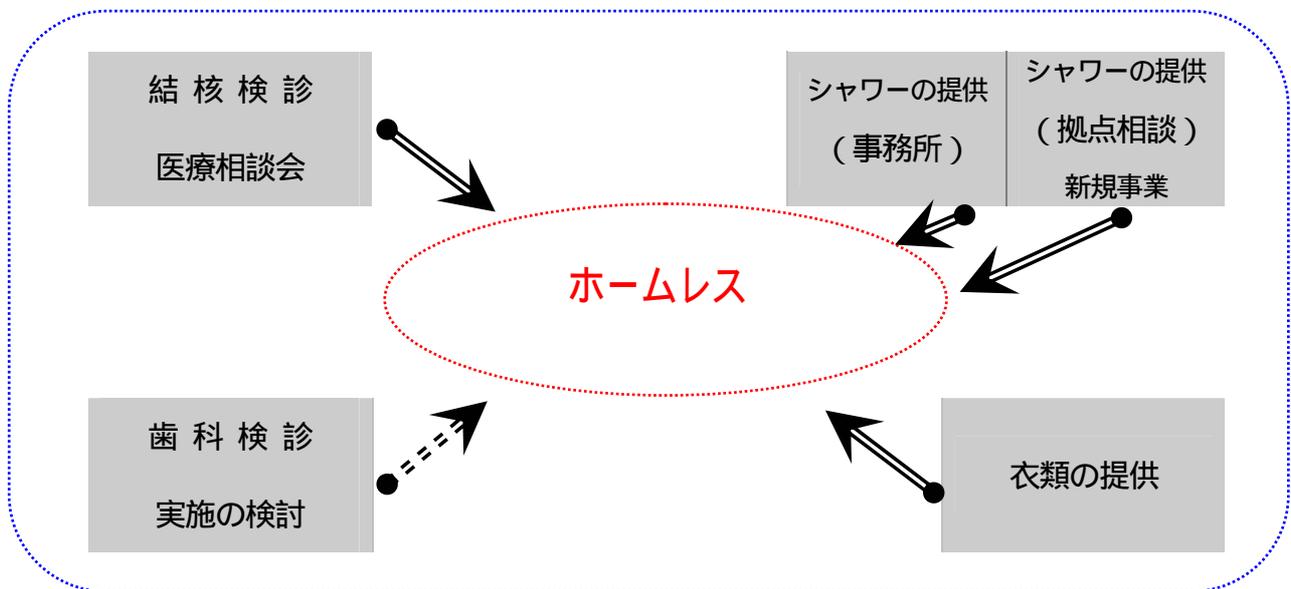
ア) 就労サポート団体による雇用確保のための支援

イ) 就労サポート団体による技能講習・基礎講習の実施（履歴書の書き方・面接の受け方）

ウ) 都区共同による就労支援方策に関する協議・検討会の設置

エ) 「地域生活移行支援事業」における公的な臨時就労の提供（東京都事業）

（４）健康衛生面の向上 衛生状況の改善、病気の予防に努めます。 【イメージ図】



①結核検診・医療相談会等の継続実施

「地域生活移行支援事業」の実施により、区内のホームレス数は事業実施前と比較して半減しました。

しかし、今後も「現地出張相談事業」による結核検診等を継続していくことで、結核の感染予防に努めるとともに、健康相談、福祉相談を併せて行っていくことで、ホームレスの健康面の確保と自立生活に向けた支援を推進していきます。

②精神保健福祉士の活用

精神に何らかの障害を抱え、路上生活をしている人は、本人に病気であることとの意識がなく、保護や支援の働きかけを拒む場合が多いのが実情です。

そこで、福祉事務所や病院などの関係機関へ誘導するために、精神障害などに関する知識が豊富な専門家との連携による保護施策を検討・推進していきます。

③シャワーの提供の充実

シャワーを浴びることのできる機会を増やし、路上生活による体の汚れや、臭いなどを取り除き、本人の健康衛生面を確保するとともに、「衣類の提供」業務と連携し、衣類を替えることで、周囲の人への影響も緩和させていきます。

こうした取り組みを拡大していくために18年度に「拠点相談事業」の一環として、相談業務と併せ、新たにシャワー室を設置します。(新たに設置するシャワーは、隔週の土曜日にも利用予定)

④衣類の提供の充実

現在、下着を除いて、庁内等において衣類の寄付をお願いしていますが、今後、機会があるごとに各方面に協力を呼びかけて、ホームレスに提供できる衣類の確保に努めていきます。

⑤歯科保健の充実

生活習慣が失われ、環境的にも歯磨きをするのが困難な状況であるためホームレスの多くは歯を悪くしています。

歯の丈夫さは、健康の維持のためにかかせないものです。

病気を予防するために、関係機関と連携しながら歯科保健の充実に努めていきます。

(5) NPO団体等との連携

新宿区は、ホームレスの自立支援に熱心に取り組んでいるNPOなどの民間団体が複数存在する自治体でもあります。

これらの民間団体は、長年にわたり継続的にホームレスの自立支援に取り組んできているため、ホームレスのニーズや自立の妨げになっている事柄について、経験に裏打ちされた確かな知識を持っています。

また、ホームレスとの長年の関わりによって、ホームレスとの信頼関係が築かれていて、自立支援のためのノウハウについても熟知しています。

これからのホームレス問題解決に向けた取り組みにおいて、自立支援に実績のあるNPO団体等の存在は大変心強く、連携は不可欠なものであります。

① 事業委託

具体的には、以下の事業を委託しています。

ア) 新宿区事業「路上生活者巡回相談事業」

(18年度からは、都区共同事業として23区全域で行われる予定です。)

イ) 新宿区事業「宿泊所等入所者相談援助事業」

ウ) 都区共同事業「地域生活移行支援事業」における

「生活サポート業務」、「就労サポート業務」、「居住支援業務」

エ) 新宿区事業「拠点相談事業」

(18年度からの新規事業で、委託を検討しています。)

委託されたNPOなどの民間団体は、これまでに蓄積してきたノウハウを駆使して、事業目的を達成するために取り組むのと同時に、事業上の改善点をまとめ定期的に区に報告をします。

区は報告をもとに受託団体と協議を行い、調整し、より効率の良い事業執行に努めていきます。

また、区は事業をNPO団体等に委託したことで生じる時間をホームレスの自立支援につながる施策づくりに力をいれていきます。

大事なことは、こうしたNPO団体と行政とがホームレスの自立支援に向かって共通の認識に立ち、協力しながら取り組んでいくことです。

② 各種会議体への参加

区ではこれまで、ホームレス問題の解決のために様々な会議を開催し、そこで出された意見などを参考に施策を行なってきました。

こうした会議にホームレスの自立支援に長年取り組んできているNPOなどの民間団体が参加し、行政機関等との情報交換を活発に行うことで、ホームレス問題の解決にとって何が大事で、何が求められているのかを話し合い、効果のある施策づくりのヒントが得られたりします。

また、公共施設の適正管理の上からも行政の一方的な対応により、不要な対立や誤解を生じさせたりすることがないように、そうした会議で、支援団体などとの話し合いや調整を行なうことにより円滑な対応をとることができます。

③ シンポジウム等の協働開催

ホームレス問題をテーマとしたシンポジウムや講演会などの開催にあたり、講師派遣や会場の確保、宣伝周知などの支援をしていきます。

また、シンポジウムにおけるパネラーとして参加するなど、行政とNPOなどの民間団体との連携協働による取り組みを進めていくことが、ホームレス問題の解決にとって、社会資源の有効活用という点からもとても重要です。

(6) 公共施設の適正管理

公共施設には、公園、道路、図書館などがあります。こうした施設は、一定のルールのもとに誰もが自由に快適に利用することができる場所でなければなりません。

しかし、現実には社会経済の厳しい状況をもあって、多数のホームレスが居場所を求めて、公共の空間で起居を始めたり、周囲の人が迷惑を感じるような長時間の占拠を行なったりしています。

このような状況に対し、区は以下のように取り組んでいきます。

① 大規模公園（区立新宿中央公園・都立戸山公園）

この2公園については、都区共同事業「地域生活移行支援事業」により、多くの方が公園でのテント生活から地域でのアパート生活に移行したことで、テント数が大幅に減少しました。

特に新宿中央公園南側の「ちびっこ広場」のある地域にはテントが一つもなく、親子連れの利用が盛んに行なわれるようになりました。

現在は、公園の北側にある「芝生広場」を中心にテントが30張程度残っています。

今後は、この残留しているホームレスへの対応と公園への新たな流入に対する対策が課題になります。

ア) 残留者に対しては、都区共同事業による巡回相談員の働きかけにより、新たに始まる「路上生活者対策事業」への参加を促していきます。区の実施計画においても「拠点相談事業」の周知により、いつでも本人に合った支援施策・保護施策につなげられるよう伝えていきます。

そうした保護施策を含めた自立支援施策を背景にホームレスの人権に配慮しながら公園管理者による適正な管理措置を進めていき、公園の本来の機能の回復を図っていきます。

イ) 新たな流入者に対しては、巡回警備員による24時間体制の巡視・指導が抑止効果をもたらしています。これからは、公園に起居するきっかけも減らすよう検討します。

また、テントを張るなど、ルールに反した公園利用を防止していくためにも、公園内の植込み、遊具やベンチ等の配置、樹木等の管理の仕方に工夫をこらしていきます。

さらに衛生上の観点から、残留者のテントについては、定期的に移動させ、消毒などの特別清掃を行っていきます。

なお、戸山公園は都の管理になりますが、情報交換など、連携を取りながら、対応上の齟齬が生じないように基本的には同様の取り組みをしていく考えです。

② 中小公園

大規模公園と異なり、面積が小さいため、たとえ1人でもテントなどを張っていると、子どもや女性にとっては、利用しにくいのが現状です。

また、街中に位置している公園では、夜遅くまで酒盛りをしたり、大声で話したりすると、住民の日常生活にまで影響を及ぼすことになるため、速やかな対応が必要です。

公園管理者と福祉関係者(相談員を含む)とが連携して、まず、緊急に保護できる施設へつなげていくことを優先的に行なっていきます。こうした場合の対応として、現在、区の独自事業としては、緊急一時保護(給食宿泊事業)を行なっ

ています。また、都区共同事業としては、18年度から、新たな「路上生活者対策事業」により、路上からの受け入れ、支援内容の決定、決定後の支援、施設退所後の見守り事業などの一連の取り組みが拡充される予定です。

ただ、行政からの度重なる説得を理解できないなど、何らかの障害等が原因で、頑なに路上生活を続ける人もいます。

そのような場合、医療関係者などとの連携も必要となり、時間をかけた根気強い関わりを続けていく中で施策に結び付けていきます。

③ 道路

道路については、公園を閉鎖したため、その周囲の歩道にテントを設け、起居を始める場合が多いと考えられます。

歩道は歩行者の安全な通行のために設けられた車道と区別された場所で、ここにテントや荷物などを置く行為は、極めて危険で違法なものと言わざるを得ません。

基本的には、で述べたことと同様に、道路管理者は警察等と連携して対応していきます。

④ 図書館などの公共の建物

図書館などの公共施設は、そこの施設のルールに従った利用が行なわれていれば、誰でもが自由に利用できます。

しかし、たとえば、服装の汚れやその人から発せられる匂いがとても臭く、周囲の人が皆、困惑する程度であれば、管理者から人権に配慮した方法で注意を行うこともやむを得ません。

また、シャワーや衣類の提供による衛生面の向上、自立生活に向けた様々な相談を事業内容とする「拠点相談事業」の活用がこうした問題の解決に有効です。

適正管理の取り組みを行なう上で留意すべきことは、ホームレスの人権を十分に配慮した管理行為であることです。区民からの苦情に基づき、一方的にその場から排除するというのではなく、関係機関やNPOなどのホームレスの自立を支援している団体との調整や、福祉事務所との連携を十分にとりながら、本人に対応していきます。

(7) 人権啓発

ホームレス問題の解決にあたっては、基本的に、ホームレスという様々な援護を要する人々の人権という観点を見失うわけにはいきません。

自分自身の努力不足など個人的なことがらが原因でホームレスになっている人もいますが、社会経済の仕組みの変化や個人ではどうにもならないことが理由で、路上生活に追い込まれている人が多いのが実情です。

そうした彼らを単に汚い、臭い、目障りだという理由だけで、非難し、排除しても、問題は一向に解決しません。

こうした人々が路上生活から脱却し、人間らしい生活を送ることができるようにするにはどうしたら良いのかを社会全体の問題として捉え、一緒に考えていくことではじめて、解決の方向が生まれてきます。

そのために多くの区民が、ホームレスの実情、路上生活にいたる原因、現在の施策、国や自治体の取り組みの状況等を、まず、知り、次にどういった取り組みが必要で、どういう支援ができるのかを考え、可能なことから行動できるように、区では以下の啓発活動に取り組んでいきます。

① シンポジウム等を通じた啓発

ホームレス問題をテーマとしたシンポジウム（検討・討議・協議）をNPOなどの民間団体と共催したり、彼らの主催を支援していくことで、多くの人達への周知の機会、参加の機会を増やしていきます。

② 啓発紙等を通じた啓発

ホームレス問題への関心が薄かったり、忙しくて、シンポジウムや講演会等の会場まで、出かけることができない人のために、ホームレス問題を分かりやすく解説したパンフレット等を作成し、地域に配布していきます。

また、この自立支援推進計画そのものが、施策の体系や事業内容を説明したものとなっていて、地域の方々の勉強会などの手引書として活用していただけたらと考えています。

③ 区広報紙を通じた啓発

人権週間の時期に、ホームレスの人権に関する記事を掲載していきます。

また、2月と8月の年2回、「路上生活者概数調査」の結果が東京都から発表されます。そうした機会を捉え、概数の報告に留まらず、ホームレスの自立支援に関する施策やホームレスの自立の状況等について、理解を深められるような記事を区広報紙に掲載していきます。

④ 学校教育を通じた啓発

新宿区の学校教育では、人権尊重の精神のもとに、様々な教育の機会を通じて、子どもたちに人権への正しい理解と認識を深めることができるように努めてきました。

また、豊かな自然体験や、人や社会とのかかわりを通して、子どもたちが自然や生命を尊重する心、人を思いやる心、正義や公正を重んじる心等を育み、豊かな人間性と社会のモラルを備えた社会人として成長できるよう、「命を大切にす
る教育」をはじめ「心の教育」の充実に努めてきました。

しかし、近年、少年による犯罪が多発し、他人の生命を奪う等凶悪な犯罪までも起きています。これは当該少年に、規範意識や人権尊重の精神が十分身に付いてないためであると考えられます。こうした状況を踏まえると、学校教育において、一層人権教育を推進し、その充実に努めることが重要な課題と考えられます。

なかでも、中学生段階で、ホームレスの人権問題に対する理解を促し、人権課題を自らの課題として偏見や差別意識の解消に努め、生命を尊重する態度を育成することは、本区の現状から考えると必要不可欠です。

そこで、区は、教育委員会と連携を取りながら、ホームレスの自立を支援しているNPOなどの民間団体の協力による学習を実施する等、取り組んでいきます。

⑤ 社会教育を通じた啓発

子どもたちへの人権啓発も重要ですが、手本となるべき親や大人たちの人権感覚、ホームレスへの意識に対する問題提起も必要です。

区では様々な生涯学習プログラムを用意し、区民のニーズに応えられるよう努めています。

こうした多様なプログラムの中にもホームレスを含めた様々な人権啓発に関する内容を盛り込んでいきます。

⑥ 地域での勉強会

地域住民の方で、ホームレス問題に関心のある方などが地域センターに集まり、

勉強会をしていることがあります。こうした会に、担当職員が積極的に出向き、ともに考え、話し合える場が広がるようにしていきます。

また、地域課題の解決のために、ホームレスの自立を支援しているNPO団体等と実際に現場を視察し、ホームレスの人々と接触することで、机上では理解できなかったことがわかるようになり、問題解決の糸口が見つかるような啓発活動も進めていきます。

(8) その他

①「給食宿泊場所の提供」

人道上の観点から福祉事務所に来所するホームレスのうち、緊急の保護を必要とする者を対象にした給食宿泊場所の提供業務は、引き続き行なっていきます。

②「医療機関への送致」

生命に関わる病状など重篤な場合は、緊急に医療機関につなげるなど、迅速な対応を今後も引き続き行なっていきます。

4. 区・都・国の役割

ホームレスになる原因は多様ですが、中心となっている中高年男性は戦後の高度経済成長期を下支えしてきた人々であり、チャンスさえあれば、アパートなどでの自立生活に復帰したいと考えています。

また心身の病気を抱えている人々や高齢者、女性などへの特別なケアも必要です。

むろん、公園など公共施設を本来の姿に戻すことは、多くの区民の願いでもあります。

このための対策には、すでに述べたようなホームレスの態様や抱えている問題に応じた適切な方法を選んでいくことが必要ですが、その際、区、都、国の三者がそれぞれ果たす役割を明確にし、連携していくことが大切です。

特に、ホームレス問題は地域によって濃淡があり、新宿区などのように、必ずしも区内だけでなく、東京都全域、あるいは周辺県からの人々が流入して路上生活をしている現状を考慮すると、広域的な行政の責任と連携をどう築いていくかが大きな課題となるといえます。

以下、区、都、国の果たすべきそれぞれの役割について明らかにし、あわせて都と国への要望を行なうものです。

(1) 区の役割

第一に、区は住民に最も身近な自治体として、住民からの付託を受け、住民の安全で安心な生活を守っていく役割があります。

そこで、住民の快適な生活を守っていくために、現在、整備されている施策の中から、ホームレスの態様や問題にあわせて、より適切で実効性のある施策を実施し、また、より自立に役立つ新たな施策を国や都へ向けて提案していきます。

第二に、新宿区の立地の特徴もふまえ、ホームレスになるおそれのある人々や、ホームレスになったばかりの人々を早期に発見し、相談へつなげていけるような施策を実施します。

第三に、区は地域の問題など、多様な行政課題を解決していくうえで、住民自治の視点から、住民やNPO団体等が参画できる仕組みを作っていく役割があります。

その役割を果たすために、会議などで意見交換をすることで、情報の共有化を図り、互いにパートナーシップを築き、住民本位の効率的な課題解決が図れるように努めていきます。

(2) 都の役割

東京都のより一層のリーダーシップを要望します

第一に、「ホームレスの実態に関する全国調査報告書」でも明らかなように、ホームレスのほとんどが都市部に集中しています。

ホームレス問題は、一自治体では解決が困難な大都市問題であり、東京都と23区が共同で取り組んでいかねばならない広域的な行政課題であると考えます。

そこで東京都は、23区を包含する広域自治体として、23区間の調整を行ない、問題の共通認識と課題解決に向けた都区共同の取り組みを推進させるため、リーダーシップを発揮する役割と責任があります。

「路上生活者対策事業」による効果と負担のバランス確保を要望します。

第二に、都区共同事業としての「路上生活者対策事業」の効果が、23区全域に及ぶようにする必要があります。

都は、経費負担に限らず、事業執行により発生する「低家賃の借り上げアパートの確保戸数」「生活保護への移行者数」等の負担なども、特定区に偏りすぎないようにバランスの取れた取り組みとなるよう調整する役割があります。

日本全国の問題として、財政支援を含めた総合的且つ抜本的な取り組みを行なうよう国に強く訴えていくことを要望します。

第三に、ホームレス問題は、日本の社会経済情勢の中から生まれた問題です。

ホームレスが集中している大都市任せにせず、国は財政支援を含めた総合的、且つ抜本的な取り組みをする責任があります。

都はこのことを強く国に伝えていく役割があると考えます。

(3) 国の役割

安定した雇用の拡大を行なうことは国の責任であり、国民全体の経済生活を視野に入れた労働行政、経済政策等の実施を要望します。

第一に、ホームレスが増加した背景には、既に述べたように近年の大きな社会経済変動があります。特に失業や倒産など経済的理由は見逃せません。

特にバブル経済崩壊後、日本各地で行われていた開発事業に伴う土木建設事業が大幅に減少しました。そのため、多くの土木建築の技能工や日雇単純雇用者などが職を失い、またこの職と結びついた住居を失って路上生活を余儀なくされています。

また路上から再就職しても、安定した収入を継続的に得ることが難しく、路上生活に至ってしまう状況が生じています。

また、土木建設業だけでなく、近年の全体的な産業構造の変貌から、不定期雇用や失業が増え、家賃等の支払いが困難になって路上生活を始める人々も少なくありません。

このような社会全体の構造変動の中で、健康で文化的な最低限度の生活の保障と労働の場の確保は国の役割です。ホームレスを無くしていくために、またホームレスになるおそれがある人々を作らないためにも、安定した雇用の確保を責任を持って実施していくことを強く求めます。

ホームレスの自立支援に取り組む自治体に対して、積極的な財政支援を行なうよう要望します。

第二に、自治体ではホームレス問題解決のために、地域内にいるホームレスの自立支援施策を考え、路上生活からの脱却を進めています。

しかし、新たに考え出した自立支援施策に対する国からの補助金が十分でない
と、自治体の一般財源を圧迫し、こうした施策の実施や、ホームレスへの対応が
消極的にならざるを得ないのが現状です。

そこで国は、「特別措置法」第10条に基づき、ホームレスの自立支援に取り
組んでいる自治体や民間団体を支援するために「財政上の措置、その他必要な措
置」を講ずる義務があります。

**ホームレスに対する生活保護費は国と広域自治体で負担するなど制度の見直し
を要望します。**

第三に、ホームレスの中には、高齢や障害などで経済的な自立が難しく、生活
保護制度を利用した援助が必要になることも少なくありません。自治体はその自
治体の区域内に現に存在する生活困窮者に対して、生活保護を適用することにな
ります。

しかし、ホームレスは必ずしも当該自治体の中からはなく、むしろ大都
市では広域的な人の流入の中から生まれているものです。特にホームレスの集中
する新宿区のような自治体が、区内のホームレスに生活保護を適用していくこと
は、財政面からも、区民の理解の面からも困難を伴います。

また、自治体間での不公平が生じたり、自治体間での押し付け合いなどにより、
ホームレスにとって公正な生活保護の適用が行なわれなくなるおそれもありま
す。

そこで、例えば、「居住地がないか、又は明らかでない」ホームレスの生活保
護適用にあたっては、その保護費は基本的に国と広域自治体とで負担すること、
また事務経費についても一定の負担をすることなど、現状を十分に認識したうえ
での見直しを要望します。

ホームレスの自立支援施策を推進するための社会資源を整備するよう要望します。

第四に、既に明らかにしたように、ホームレスといってもさまざまな態様や抱えている問題の違いがあります。

こうした多様性を前提として、ホームレスの自立生活を支援していくためには、保護、就業訓練、見守りなどの機能を有した多様な施設が必要となります。

そこで国は、「特別措置法」第5条（国の責務）の「総合的な施策を策定し、実施する」に基づき、用地確保を含む、自立支援を推進していくための施設を自治体やNPO等からの意見を取り入れながら、都道府県と連携して整備していく必要があります。

国民への人権啓発、特に青少年に向けての人命尊重を内容とする人権思想の普及啓発を早急に行なうよう要望します。

第五に、昨今、公園等での路上生活を余儀なくされているホームレスに対し、一般の若者が自らの不満の捌け口として、相手が弱っていて、抵抗のできないことを認識した上で、複数人により、死に至るまで暴行を加え続け、死に至らしめるという異常な事件が発生しています。

各自治体における青少年向けの人命尊重に関する啓発活動の必要性とともに、国においては、テレビ、ラジオ、新聞などのメディアを通じて、全国に向けた啓発活動を継続的且つ早急に行なっていく必要があります。

計画の推進等

本計画を総合的且つ効果的に推進していくため、以下のような方法で取り組んでいきます。

1. 計画の推進体制

(1) 福祉部生活福祉課内に本計画を所管する担当チームが新たに設置される予定で、関係機関との連絡調整を図りながら、計画の推進に努めていきます。

(2) 「新宿区ホームレスの自立支援等に関する連絡会」(前身は「新宿区路上生活者対策連絡会」)は、平成13年4月に路上生活者対策事業の情報を共有化するために庁内関係部の職員を構成員として設置されました。

この庁内の連絡会により、関係部が横断的な連携をとり、計画を総合的に推進していきます。

(3) 施設管理者を含めた各行政機関やホームレスの支援を行なっている民間団体、NPO団体等を構成メンバーとする「新宿区路上生活者関係機関連絡会」は、路上生活者の人権に配慮しつつ、地域社会の生活環境を改善していくことを目的に平成15年3月に設置されました。

本会を通じた情報交換等により、ホームレスの自立支援と地域における生活環境の保全とがバランス良く推進されるように計画の進行管理に努めていきます。

2. 計画の見直し

- (1) 国は特別措置法制定後5年での見直しを考えています。区の計画については、施策の進捗状況や区内のホームレスの状況の変化、国の基本方針、都の実施計画等を見直しなどを勘案し、必要に応じて計画の見直しを行ないます。
- (2) 計画の内容については、毎年度、施策の進捗状況を検証するなど適正な進行管理に努めていきます。
- (3) 計画の見直しのきっかけとなるものとして、区内のホームレスの状況の変化があります。
これについては、区内全域を対象としたホームレスの実態調査を行なうことで状況の把握に努めていきます。

1 アパートに入居した方たちの声

中央公園、戸山公園からアパートに移行した方たちは、約6割の方が半年間の公的臨時就労に携わり、それも終了したので、こんどは自力で、アパート生活を維持するための努力を重ねています。

Aさん(64歳)

新宿区のアパートに入った。若いころは工場労働者だった。そのあとアルバイトを転々としていたときに、戸山公園の手配師に日払いの現金仕事があることを教えてもらった。アパート代も払えずに野宿していたので、材木とかを拾ってきて、テントを建てて暮らすようになった。この事業のことを聞いたとき、なによりも、「仕事がある」ことがうれしかった。ヤマ(日雇労働市場)の仕事はこの5~6年、めっきり減っていたから。

アパート暮らしにはとても満足している。駅に出るのも近いし、コンビニも近くにある。静かだし、なにも不満はない。

臨時就労はすごく楽だった。朝7時まで寝てられたし、4時半には仕事を終えて5時にはアパートに帰って来れた。仕事の世話人もどの人もいい人だった。いっしょに仕事するなかまもみな働き者だ。

臨時就労が切れてわくワークで仕事を探したが見つからない。金も底をついて、ほんとに困った。生活保護を受けられるようになって安心した。そしたら、週3日、半日づつの近くの公園の仕事も見つかって、今はほんとに落ち着いている。

Bさん(62歳)

板橋区のアパートに入った。駅から10分くらい。馬場の寄せ場に朝5時には来なくちゃいけないから、ほんとは、馬場とか大久保のアパートがよかったんだけど、そういうアパートには当たらなかった。でも、静かだし、通うのもそうたいへんじゃないから、これでいい。

25歳のころからずっとトビをやっていて、アパートに暮らししてた。バブルのあと、仕事がどんどん減って、配管工もやってみただけど、結局、家賃も払えなくなって、よく知ってる戸山公園でテント生活を3年やった。

テント生活時代でも20万円貯めてアパート借りようとしたんだけど、60歳過ぎると保証人が2人必要と言われてあきらめた。

この事業は人助いで、よい事業だと思う。これからはいろいろサポートしてもらいたい。65になるまでは、土方でがんばる。でも、夏なんかほんと、きつい。5万くらいにしかならなかった。更新のときにどうなるか心配だ。

Cさん(55歳)

テント生活は17~8年やった。最初はオヤマから仕事に行っていたが、ここ数年

は本集めをしていた。その間、大きな病気に罹ったことはなかった。救急車を呼んだことは2回ほどあるが、大きな病気ではなかった。ひどい湿疹や足の捻挫だった。

2年前、便通がおかしくなった。役所を通して病院で診察を受けると、即座に「大腸癌」と診断され、「即、手術」と言われた。自分は手術が怖かった。大腸癌は、自覚症状といったら、便通の不便だけだから、薬で散らせるのではないかと思っていた。だから「手術をしないで治してほしい」と申し出た。医師はあくまで「手術しかない」と言う。私は「どうしても手術というならば、ともかくしばらく待ってほしい」と言った。するとその医師は「それならば、この先なにが起こっても責任をもてないので、そのことについて一筆書いてほしい」と言う。病院が責任を迫られることを恐れたのだろう。つまりそれくらい病状が悪かったことになる。自分は了解して一筆したため、テント暮らしに戻った。それくらい手術をしたくなかったことになる。

1年間は公園で我慢をして暮らした。新宿連絡会の医療班の方から「病院へ行ったほうがいい」としきりに言われた。紹介状ももらった。ちょうどその頃、地域生活移行支援事業の話があった。アパートに入らないかと説明を受けた。自分は病気のこともあったから初めは「入らない」といって拒否していた。アパートを申し込んでも、どうせ病院に行く羽目になる。そうなったらアパートもパーになるだろうと思っていた。相談員は度々訪れて来て、丁寧に何度も説明してくれた。アパートを決め、病院で手術し、退院した後、そのアパートに帰ってくるができるとのことだ。将来にきちんと帰る場所が確保され、アパート生活という安定した状態が期待できるならば、入院、手術という事態を受け入れてもよいのではないかと考え直し始めていたのだ。

病院へ行った。やはり入院して手術だ。アパートのほうは希望は出したが、いつ入居が実現するのかわからない。担当の医者に「アパートが決まるまで」入院を伸ばしてくれるように頼んだ。このお医者さんはその申し出を快く認めてくれた。

アパート入居は第11グループで、2月の半ばになった。手続きをした。引越しをした。その2～3日後入院となった。2月22日であった。すぐ手術となり、無事手術も終えて退院したのは3月末だった。退院して在宅生活ができるかどうか、移行支援事業の相談員が心配してくれたが、なんとか、自分で生活でき、今は精神的にも余裕が出てきた。

生活保護や無料低額医療制度との連携がはかられたことはとてもよかったと思っています。心配なのは、日雇や雑業で、収入の低い方のことです。アパートに入居した方の半数くらいが該当します。これらの方たちが、なんとか、安定した収入が得られるよう、サポートするのが今後の課題だと考えています。

安江 鈴子(NPO法人新宿ホームレス支援機構理事)

2 「ホームレス状態」からの脱却を支援して

「自立支援センターに入って、就職も決まり、アパートに入るお金も貯まったけど、保証人が見つからない」という相談がきっかけとなり、私たち「自立生活サポートセンター・もやい」(以下、<もやい>と略す)の活動は始まりました。非営利の事業としてアパートの連帯保証人提供を行う団体として、2001年5月の発足以来、延べで820人を超える人々に連帯保証人を提供してきました。その利用者は、自立支援センターの入所者だけではなく、生活保護施設(更生施設、民間宿泊所など)や心身障害者施設の入所者、ドメスティックバイオレンスの被害者など多岐にわたっており、広い意味での「ホームレス状態」にある人々を対象にしています。

その中には、自立支援事業や生活保護などの行政支援を受けず、自力で野宿生活から抜け出した人もいます。路上やカプセルホテル、サウナなどで暮らしながら働いたお金をこつこつと貯めて、アパートに入った人、年金受給の手続きを<もやい>が手伝い、無事支給された年金でアパートに入った人もいました。一口に「ホームレス」、「路上生活者」と言いますが、年齢や就労状況、抱えている問題はさまざまで、一人ひとりのニーズに合った支援が求められていると痛感します。

<もやい>では、地域生活への入り口となる連帯保証人提供だけでなく、入居後の生活相談、孤立化を防ぐための交流事業にも力を入れています。それは、現代の日本における「ホームレス問題」は、失業・倒産などによる「経済的な貧困」だけでなく、地域で相談できる相手がいなかったり、保証人になってくれる人がいないといった「人間関係の貧困」も大きな要因になっていると考えるからです。「アパートに入ったけど、一週間誰とも話をしなかった」、「また失業して家賃が払えなくなったけど、誰に相談していいのかわからない」という話も珍しくありません。<もやい>では、法律家などの専門家と連携して、さまざまなトラブルに対応する生活相談を行うと共に、飯田橋にある<もやい>事務所の一室を開放して、孤立化を防ぐための「交流サロン」を毎週土曜日に開催しています。「交流サロン」は新たに地域生活を始めた方々がお互いの交流を深める場として活用されていますが、そこを拠点にその地域で長く生活している方々との交流も始まっています。

また<もやい>では、「ホームレス」にまつわる差別や偏見をなくしていくための活動も行っています。「『ホームレス』というのは、本来、特定の『状態』を指す言葉であって、『ホームレス』という名前の人がいるわけではない」ということを知識としてではなく、体験としてわかっていただくため、高校や大学・専門学校、地域の集まりなどに積極的に出かけて行き、出前講座を行っています。出前講座には、野宿の当事者や経験者も参加して、それぞれの体験を語っていく中で、「顔と顔の見える関係」を作っていきます。残念ながら東京都内では、十代の若者が野宿をしている人を襲い、重傷を負わせたり、命を奪ったりする事件が毎年のように起こっていますが、そうした事件の背後にある差別意識を少しでもなくしていきたいと考えています。

私たちの活動は小さなものですが、今後とも「『ホームレス状態』に置かれている人々を私たちの社会がどのように迎え入れることができるのか」ということを念頭に置きながら活動を続けていきたいと考えています。

稲葉 剛 (NPO 法人自立生活サポートセンター・もやい代表理事)

3 巡回相談を行って

私たちは、約4年新宿区内の公園を巡回している。東京社会福祉士会では、人はきちんと家に住めなくてはいけないと考えている。何が支障となって公園で寝起きをされているのか、もし、その困難なことを解決するためにいくらでもお手伝いできないかと考え、日々皆様の元を訪問させて頂いている。そして、その困っていることを理解するには、丁寧に相手の方のおっしゃることに耳を傾け、訴えや要望を把握することと心がけている。

ある日、公園のベンチに元気なく座っているAさんにB巡回相談員が気づき声をかけた。どうされたのですかとお尋ねすると、アパートを出てきてしまった、年金を取られてしまったとの返事。それはどういうことですかと丁寧に話を聴きしている間に以下のようなことがわかった。

Aさんは70歳代前半の方、月10万円ほどの年金をもらいながらドヤ（簡易旅館）で暮らしていた。2か月くらい前に、福祉 という団体の掃除のアルバイトを始めたところ、団体の人から、どやではなく何でアパート生活をしないのだと声をかけられた。アパート生活はしたいが、敷金や契約金が払えないと答えると、35万円貸してくれて、その金で紹介されたアパートの契約をした。しかし借金の担保として、「年金証書」、銀行の通帳、キャッシュカードを取り上げられてしまい、その上やくざみたいな人が保証人になったので怖くなりアパートも半月ほどで出たが、所持金もないのでこうして公園で寝起きしている。現在生活に困っていること、年金を取り戻したいこと、借金をどうしたらいいのかわからなくて途方に暮れているとお聴きした相談員が、福祉事務所に連絡をして対応を頼んだ。

早速本人が、福祉事務所へ出向き改めて事情を説明すると面接相談員より借金契約書をもって来るように指示されヤミ金業者の事務所へ出向いた。ところが業者には、うちで面倒をみると言っているのに書類なんか必要ないじゃないかと渡してもらえず、その上勝手にアパートをでたと叱責され、都外の宿泊所へ連れて行かれた。利息は月額8750円（年利30%）と教えられ、また金がないだろうと生活費として5万円を渡されたが、自分ではこれ以上どうしようもできないと福祉事務所に助けを求め、いったん宿泊所へ戻った。福祉事務所より、C相談員に本人が1人では脅されて書類も返してもらえないので、誰か男性の相談員が一緒に行ってくれないかと相談される。しかし、本人の身柄は保護できるというので、年金と借金の問題を解決するためには法律家の力を借りた方がよいと提案し、ホームレスの法律相談をしているグループがあることを紹介し、C相談員がかつて事件を受けて頂いたD司法書士に相談する。D法律家も難しそうだが、本人に会うことを了解されたので、その旨福祉事務所へ連絡する。

約束の日に、宿泊所を抜けだしてきたAさんが福祉事務所を訪れ、避難場所として緊急一時保護センターに入所する、入所にあたっては福祉事務所から寮長に事情を話し、外部からの照会や連絡は応じないなど注意と配慮をお願いした。早速、AさんはD司法書士の面接を受け、事件を引き受けてもらうことになった。D司法書士への報酬は、本人の年

金が戻ってから分割払いをする。

D司法書士が、年金担保貸付は国民年金法に違反、年金振込先通帳の預かりは貸金業法違反しているので、すでに引き落としした年金額と年金証書や通帳類の返還を求める内容証明郵便を相手に送った。それに対して、相手からは、反論がでており今後裁判になるかもしれない状態である。しかし、現在Aさんは年金を取り戻し、民間宿泊所でとりあえず安心した生活を送っている。

実はAさんは、アパートを出た直後に2度福祉事務所に相談に訪れているが、きちんと気持ちを伝えられずに通帳再交付の費用を立て替えてもらうだけで終わってしまっていた。忙しく多くの方が訪ねてくる福祉事務所の窓口と違い、せかされることなくゆっくりと相手の方の気が済むまで十分にお話できたことがよかったのだろう。

しかし、いつもこのように最初から順調にいくわけではない。何度も何度もお声をおかけしてやっと心を開きお話をしてくださる方が多い。さらに、いつもその公園にいらっしゃる方なら継続して関わりを持てるが、偶然いらした方だと、次回につながらないことが多く、せっかく情報をお持ちしても伝えられずに歯がゆい思いをすることもある。

とは言え、信頼関係を築きゆっくりとお話を聴く中で皆さんの困っていることや要望を整理し、このような生活からの脱却をお手伝いできるように日々心がけ訪問している。

戸田 由美子（社団法人東京社会福祉士会 副会長）

4 『自立支援センターにおける成果と課題』

～就労に向けてがんばっている方に焦点をあてて～

これから、就労に向けてがんばっている方を中心に、自立支援センター（以後「センター」と表記）における成果と課題について述べていきたい。筆者はこれまでにホームレスの方から聞き込みを行う機会を持ったことがある。まずはそこで得た感想から述べていく。

ホームレスの方の中には、ちょっと話ただけでは、まるで路上生活に安住してしまっているかのように感じられる方がいる。しかし言葉をひとつひとつ解きほぐしていくと、実は自立意欲がないわけではないことが分かる。可能であればその状態から脱却したいと考えているのだ。彼らが意識している自立阻害要因のなかで最も大きなものとして、「仕事がない」ことが挙げられる。ホームレスとはいっても、仕事をしていないわけではない。ただ、居所を確保した上での就労をしていない、というだけである。なぜ居所を確保した上での就労をしないかというと、人間関係や仕事の責任などもあるだろうが、居所を確保することにより発生する必要経費（家賃・食費・光熱費等）の捻出を面倒がる人も見受けられた。簡単に言ってしまうえば、路上にいればすべてを酒代に当てられる、という論理である。ただ、もちろんこれは私が接したごく一部のケースである。これが全体ではない。この他にも、住民票設定ができないために就労できずにいる人もいた。また、「どうせ自分なんかには仕事が見つかるわけがない」と最初から諦めてしまっている人もいた。この方の場合は、まるでそれが客観的な事実であるかのような物言いであった。彼の経験則から打ち出された結果だろうが、そのような不安を抱えた人たちが、現にセンターでは、仕事を見つけ、働いている。この点に関して、筆者は聞き込みを行っていて歯がゆく思うことが少なくなかった。センターは、それほどまでに高い就労率を誇っている。

それでは、センターでは何ができるか。もちろん、そこでは経済的な支援が可能だ。路上生活をしている方の中には、住民票設定ができないため、社会へ戻れずにいる人がいる。センターでは、入所してまず初めに住民票設定を行なう。また、仕事を探すための交通費の支給、スーツの貸出も行なう。仕事が決まれば、必要な物品を揃える就労支度金という制度もある。仕事が続けば、必然的に給与も発生する。給与を貯蓄し、4ヵ月後には自立していくわけである。住宅を借りるに際しても、契約金の半額に近い額を受給できる。まさに至れり尽くせりな施設なのである。

実際に、疾病や障害、高齢など自立阻害要因が大きく、社会に対して後ろ向きになっている方が入所した場合、どうだろうか。仕事を探しに行く準備は、全て整った施設である。あとは、本人が振り向けばいいだけだ。職員が声掛けも行なう。前に歩み出し、試行錯誤の上、自立していく方もいるだろう。「だまされたと思ってやってみる」。それができる施設なのである。路上にいては、土台がない以上、面接に行くことすらままならない。就労・自立の機会提供という点では、この上ない施設である。

次にセンターの課題について触れる。センターには、自主退所や無断退所していく者がいる。理由としては飲酒、給与の使い込み、共同生活になじめないなどさまざまである。それにしてもそういった者たちは、まるで自立を約束されたかのようなこの施設を、なぜ自ら出て行ってしまうのか。または、簡単に諦めてしまうのか。そこには、精神的な面もあるとは思うが、意識の上で、ホームレスを脱することが必要な場合もある。つまり、ホームレスの意識のままセンターへ来られては、ただ、施設をうまく利用し、金銭が発生したらトンコ(とんずらする、いなくなる、という意味の俗語)するという、何のメリットもない施設で終わってしまう。根っこのところで「二度とホームレスには戻りたくない」と意識できている人は強い。何が何でも自立していく。しかしどんな強い人でも、「いざとなれば路上で寝ればいいや」という意識の人は、どのような支援も虚しく終わってしまう。

もちろん、路上に甘んじている人にも、話を伺うと自立の意欲のある方も大勢いる。しかしそれと同じくらいに、「いざとなれば路上がある」と思っている方も大勢いるのだ。残念ながら、そのような方たちの意識を改めることは在寮期間中には現状難しい。

疾病や障害、依存症、高齢などで就労が困難と思われる方が実際には入所してくる。「いざとなれば路上がある」という言葉の背景には、これまで傷ついてきた、彼らの精神的もろさの現れでもあるのだ。入所中に立ち現れてくる彼らの弱さを見つめていくことが、今後必要とされるのではないだろうか。生活指導という態度からだけではどうしても担いきれない部分がある。受容的な立場にあり、彼らの弱さを大切にしていられるような、心理的な介入が今後望まれるのではないか。それを今回、センターの課題として挙げておく。

いずれにせよ、ひとりでも多くの方にとって、センターに入所するという経験が、自らを振り返り、人生を再出発する地点となることを願ってやまない。

小又 正幸（社会福祉法人有隣協会 自立支援センター渋谷寮 施設長）

5 『宿泊所等入所者相談援助事業 を活用した実践事例』

「路上」から「地域」へ・・・

宿泊所やアパートなどへの訪問を行い、再び路上生活に戻らないようサポートする「宿泊所等入所者相談援助事業」。

この事業を活用し、安定した「地域生活ネットワーク」を紡ぐ実践事例です。

あしがらさん（仮名）

- ・ 数十年に及ぶ長期の路上生活を経験された方です。 外見からは分かりづらい、こころの病気があったため、福祉事務所などの相談窓口だけでは継続的な関わりが難しいと思われました。
- ・ 「地域生活支援ホーム・おもかげ舎」(図1)へ入居。 介護保険を活用してのホームヘルプサービスや地元 NPO 団体が運営するデイサービスなど、地域の様々な取り組みとの関わりの中で、安定した生活を取り戻しています。

あだちさん（仮名）

・ 日雇いの住み込みで建築関係の仕事をしているうちに、歩くことも困難なほど腰痛が悪化してしまいました。住み込みで働いていたため、解雇されると同時に、そのまま路上生活に至りました。

「地域生活支援ホーム・やまぶき舎」(図1)へ入居。 腰痛の治療を行い、また、身体障害者手帳2級に該当しました。 扶助費等を利用しながら生活を整え、アパートでの自立した生活が可能となりました。

しかし腰痛がつづき、直ぐに就労することが難しかったため、慣れないアパートでの一人暮らしに「ひきこもり状態」になることが心配されました。

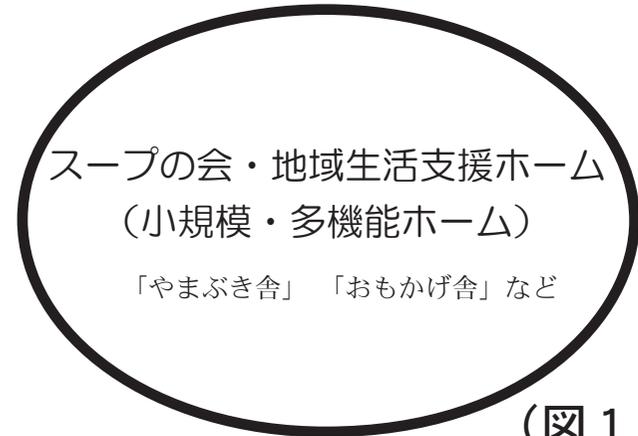
アパート訪問で声かけをするうちに、「地域生活支援ホーム・やまぶき舎訪問センター」(風まちサロン・図2)に通い、コーヒーを入れる練習を始め、ここでの出会いを楽しみに継続して通うようになり、本格的な就労に備えたりハビリとして機能しています。

後藤 浩二（スーパの会地域生活支援ホーム 理事）

「ホームレス状態」にある方々



「住居」の提供



(図1)

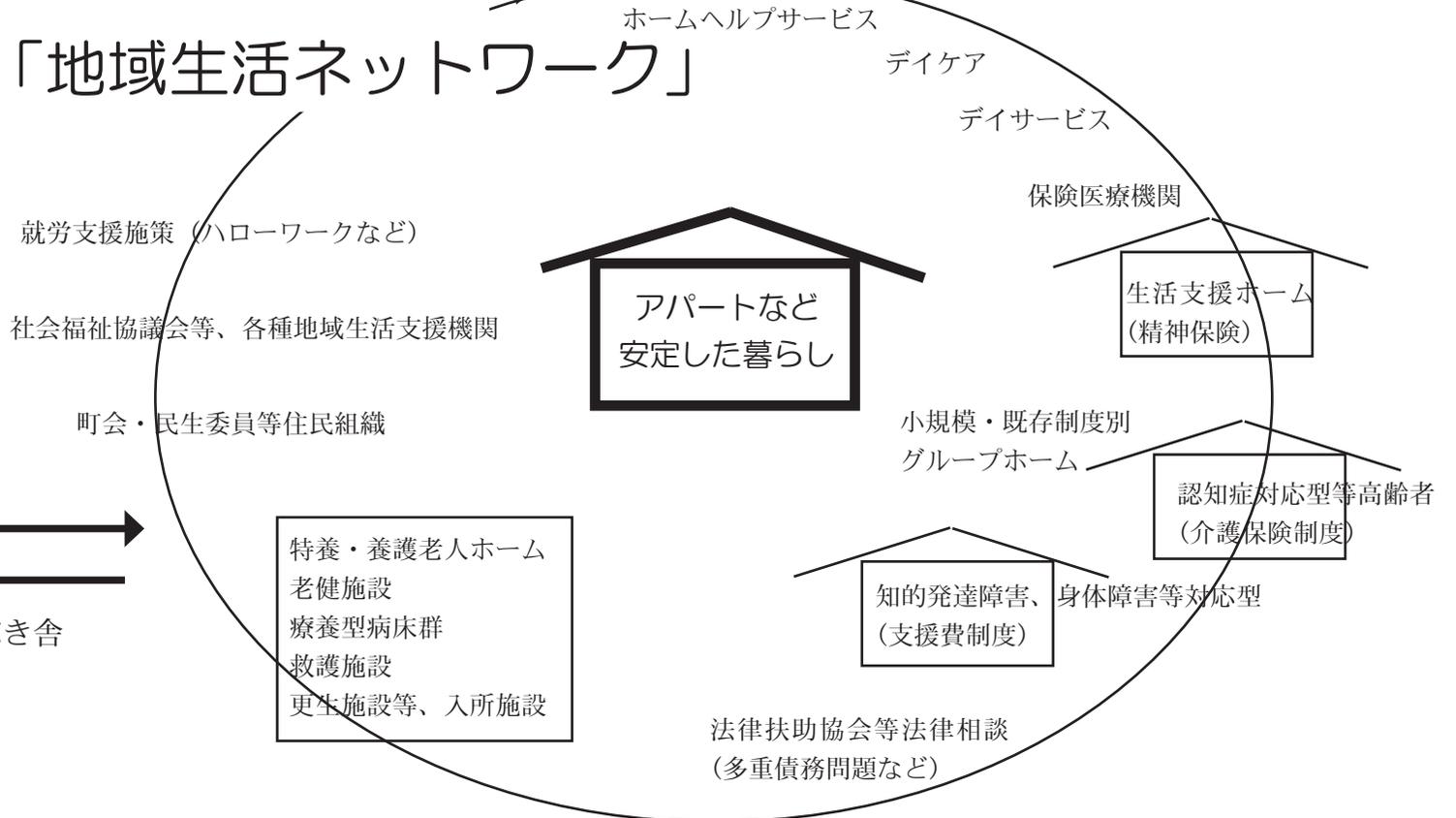
「居場所」の提供



地域生活支援ホームやまぶき舎
訪問センター

(図2)

「地域生活ネットワーク」



1 策定委員会

計画の策定にあたり、公募区民・福祉関係団体・ホームレス支援団体・学識経験者など12名で構成される「ホームレスの自立支援等に関する推進計画策定委員会」(以下「策定委員会」という)を設置し、計画の内容について検討してきました。策定委員会では、計画案の起草のために部会を開催し、検討の結果は、「ホームレスの自立支援等に関する推進計画最終報告」として、区長へ報告されました。

(1) 策定委員会の開催

第1回

日時：平成16年12月14日(火) 10:00～12:00

議題：(1) 委員長、副委員長選任

(2) ホームレスの自立支援等に関する推進計画の概要

第2回

日時：平成17年2月16日(水) 14:00～16:00

議題：(1) 新宿区路上生活者実態調査報告書について

(2) 新宿区が取り組んでいる自立支援に関する課題

(3) ワークショップ式勉強会の実施について

第3回

日時：平成17年4月18日(月) 10:00～12:00

議題：(1) ワークショップ〔四谷・戸塚〕の報告

(2) 新宿区内の小学校で実施された道徳学習に参加して

(3) 新宿区の自立支援に関する取り組みと課題

第4回

日時：平成17年6月6日(月) 10:00～12:00

議題：(1) 新宿区の自立支援に関する取り組みと課題

(2) 起草部会の設置について

第5回

日時：平成17年10月26日(水) 10:00～12:00

議題：(1) 起草部会から報告書案の報告について

(2) 報告書案について検討

第6回

日時：平成17年12月5日(月)10:00～12:00

議題：起草部会から報告書案の最終報告について

(2) 策定委員会起草部会の開催

起草部会 第1回

日時：平成17年7月13日(水)9:30～11:30

内容：(1) 策定委員会(第4回)での質疑、意見等について
(2) 計画案の起草について

起草部会 第2回

日時：平成17年8月10日(水)9:30～11:30

内容：計画案の起草について

起草部会 第3回

日時：平成17年9月9日(金)9:30～11:30

内容：計画案の起草について

起草部会 第4回

日時：平成17年10月18日(火)9:30～11:30

内容：計画案の起草について

起草部会 第5回

日時：平成17年11月22日(火)9:30～11:30

内容：策定委員会で検討された報告書案に対する意見について

(3) 策定委員会によるワークショップの開催

ワークショップ 第1回

日時：平成17年3月15日(火)13:30～15:30

場所：四谷区民センター「会議室」

内容：日ごろ、様々なホームレス問題に直面している皆さんからの話を聞き、意見交換を行った

ワークショップ 第2回

日時：平成17年3月23日(水)13:00～15:00

場所：戸塚特別出張所「会議室」

内容：日ごろ、様々なホームレス問題に直面している皆さんからの話を聞き、意見交換を行った

ホームレスの自立支援等に関する推進計画策定委員会設置要綱

平成16年10月15日
16新福生庶第556号
区 長 決 定

(目的及び設置)

第1条 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9条第2項の規定に基づき、新宿区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推進するための計画(以下「推進計画」という。)を策定するに当たり、区民、ホームレスの自立の支援等を行う民間団体等の意見を反映させるため、ホームレスの自立支援等に関する推進計画策定委員会(以下「策定委員会」という。)を設置する。

(所掌事務)

第2条 策定委員会は、推進計画について必要な検討を行い、その結果を区長に報告する。

(組織)

第3条 策定委員会は、次に掲げる者につき、区長が委嘱する委員をもって組織する。

学識経験者 2人以内

社会福祉を目的とする団体の構成員 2人以内

ホームレスの自立の支援を行う団体の構成員 3人以内

民生委員・児童委員 2人以内

区民 3人

(委員の任期)

第4条 委員の任期は、委嘱の日から平成18年3月31日までとする。

2 委員に欠員を生じた場合における後任の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(委員長及び副委員長)

第5条 策定委員会に委員長及び副委員長を置く。

2 委員長及び副委員長は、委員の互選により定める。

3 委員長は、策定委員会を代表し、会務を総理する。

4 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故があるとき又は委員長が欠けたときは、その職務を代理する。

(会議)

第6条 策定委員会は、委員長が招集する。

2 策定委員会は、半数以上の委員の出席がなければ会議を開くことができない。

3 策定委員会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。

4 委員長が必要と認めるときは、委員以外の者に対して会議への出席を求め、意見を聴くことができる。

(部会の設置)

第7条 委員会に、具体的事項の検討のために部会を設置することができる。

2 部会で検討した事項については、委員会に報告するものとする。

3 部会の組織及び運営について必要な事項は別に定める。

(庶務)

第8条 策定委員会の庶務は、福祉部自立支援推進担当において処理する。

(会議の公開)

第9条 策定委員会の会議は、公開とする。ただし、委員長が必要と認めたときは、非公開とすることができる。

(委任)

第10条 この要綱に定めるもののほか、策定委員会の運営に関し必要な事項は福祉部長が別に定める。
附則

この要綱は、平成16年12月14日から施行する。

ホームレスの自立支援等に関する推進計画策定委員会起草部会設置要綱

平成17年6月16日

17新福生庶第416号

部 長 決 定

(目的及び設置)

第1条 ホームレスの自立支援等に関する推進計画策定委員会(以下「策定委員会」という。)の報告書案を作成する取りまとめのために、ホームレスの自立支援等に関する策定委員会起草部会(以下「起草部会」という。)を設置する。

(所掌事務)

第2条 起草部会は、策定委員会の資料の調整、報告書案の作成を行い、その結果を委員会に報告する。

(組織)

第3条 起草部会は、次に掲げる者をもって組織する。

- (1) 5人以内の部会員で組織する
- (2) 部会員は、委員会の委員の中から委員長が指名する

(部会員の任期)

第4条 部会員の任期は、指名された日から報告書案を作成し策定委員会に報告するまでとする。

(部会長)

第5条 起草部会に部会長を置く。

- 2 部会長は、部会員の互選により定める。
- 3 部会長は、起草部会を代表し、会務を総理する。

(会議)

第6条 起草部会は、部会長が招集する。

- 2 部会長が必要と認めるときは、部会員以外の者に対して会議への出席を求め、意見を聴くことができる。

(庶務)

第7条 起草部会の庶務は、福祉部自立支援推進担当において処理する。

(会議の公開)

第8条 起草部会の会議は、公開とする。ただし、部会長が公開することを不相当と認めたときは、この限りではない。

(委任)

第9条 この要綱に定めるもののほか、起草部会の運営に関し必要な事項は部会長が別に定める。

附則

この要綱は、平成17年7月13日から施行する。

ホームレスの自立支援等に関する推進計画策定委員会名簿

(五十音順)

	氏 名	所 属 等	
1	いなば つよし 稲葉 剛	NPO法人 自立生活サポートセンターもやい 理事長	・起草部会員
2	いわた まさみ 岩田 正美	日本女子大学教授	・委員長 ・起草部会員
3	おかべ たく 岡部 卓	首都大学東京教授	・副委員長 ・起草部会長
4	おくつ ひろみ 奥津 浩美	公募区民	
5	こまた まさゆき 小又 正幸	(社福)有隣協会 自立支援センター渋谷寮 施設長	・起草部会員
6	ごとう こうじ 後藤 浩二	スープの会地域生活支援ホーム 理事	
7	さとう たえ 佐藤 妙	公募区民	
8	とだ ゆみこ 戸田 由美子	(社)東京社会福祉士会 副会長	・起草部会員
9	ふたがみ えいこ 二上 映子	民生委員・児童委員協議会 落合地区会長	
10	ふるや まさよし 古屋 正義	民生委員・児童委員協議会 牛込西部地区会長	
11	まるやま としお 丸山 俊夫	公募区民	
12	やすえ すずこ 安江 鈴子	NPO法人 新宿ホームレス支援機構 理事	

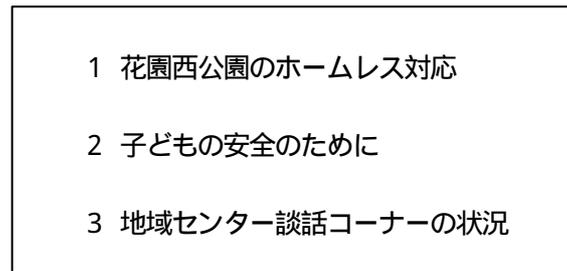
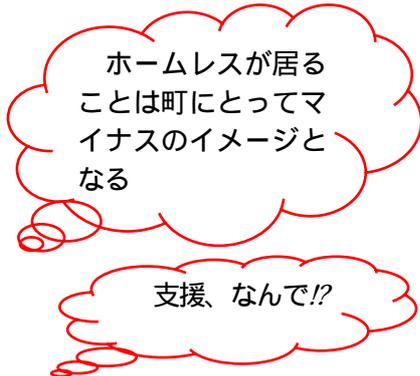
2 ワークショップの記録〔四谷地区〕

平成17年3月15日

委員会委員による自由参加のワークショップが四谷地域で開催された。

日時 平成17年3月15日(火) 午後1時30分から3時30分まで
会場 四谷区民センター会議室
参加者 四谷地区2町会代表者、地域センター運営委員会、住民
東部道路公園事務所、四谷特別出張所、策定委員会委員4人 計11人

<日ごろ、様々なホームレス問題に直面している皆さんからの声を聞かせていただきたい>



本日の参加者の自己紹介のときにお話しがあった中から、上記をテーマとして選びました。

1 ある公園のホームレス対応

- ・多数のホームレスが住むようになり、多いときは15人にもなった。
- ・毎日昼間から酒盛りを始め、深夜まで音楽をかけながら騒ぐようになった。
- ・ついに近隣住民が耐えられない状況となり、町会に相談がきて、町あげでの対応となった。
- ・以前は1人のホームレスが永い間居たが、危害を加えることもなく近隣住民も気にしなかった。この人は、後に病院に救急搬送された。
- ・**町会の要求** 近隣住民が大変迷惑しているので一日も早く公園から移動すること、広い範囲に置いてある荷物を処分すること、近隣ビルから無断での電気使用を止めること、以上の要求を出して移動までの期限を定めた。
- ・**ホームレスの言い分** 新宿中央公園で縄張り争いに巻き込まれて逃げた、他に行く場所あれば移る、食事は公園で食べるしかない、我々の人権はどうなる。
- ・**町会の対応** 警察、新宿区東部道路公園事務所との連携し、説得を行う。
- ・**具体的な対応** 定期的に警察と区役所と一緒に移動の要求を行い、頻りに顔を出して酒盛り等がでない環境とし、一人ひとり移動していった。
- ・**支援者への対応** 支援者は「住む所がない、お願いだから追い出さないで、これに対して町会は「あなた方が支援している限り、この方たちは働こうとしない、そんなに心配ならお宅にずっと泊めたらいいのではないか」。
- ・**退去が決まった** 区役所とホームレスの話し合いで荷物の移動が決まった。その一週間後に区が準備した施設に移動した。
- ・**公園のその後** 公園内の改修が行われ、もとに環境に戻った。
- ・土木課は徹底してホームレスの人権重視。
- ・地域住民としては考えさせられる事の多い問題だった。

2 子どもの安全のために

- ・以前、四谷安全マップを作った。
- ・29町会長に依頼し、町会エリア内の危険な場所をおしえてもらって地図にした。
- ・気がついたら、小公園がのきなみ危険指定となっていた。
- ・居場所を失ったホームレスは、公共空間に入り込んでいた。

3 地域センター談話コーナーの状況

- ・ホームレスが談話コーナーに居ついてしまった。
- ・毎日来る人は1人、1日おきの人は数人と、毎日3～4人が居た。
- ・くさい臭いが一番困った、給湯室でヒゲを剃り顔を洗い、利用者からの苦情も多かった。
- ・禁止事項をやむを得ず設けた、給湯室を施錠した。
- ・断ったうえでお湯をつかったりと、人によって態度が違う。
- ・現実として行動しなければ解決しない。今はほとんど居ない。

支援、なんで!?

- ・何の得にもならないのに、支援者はなぜ動けるのか(感心と不思議さ)。
- ・支援者 啓発、就労支援等、自立のための支援を行うことが大切、地域の人たちがいたらコミュニケーションとるが、騒いでいるホームレスに注意しない支援者は間違い。

くさい臭い

- ・支援者 公共施設には誰でも入れるので問題になる。巡回するときには風呂券持って行ったり、シャワーを浴びるようにと指導したりしている。
- ・くさいからと排除しているだけではなく、働きかけていかなければ。
- ・清潔にいられるような仕組みを社会が提供しなければならない。汚れてしまったら社会に復帰できないと思ってしまう。人間らしい気持ちをなくさずにいられるよう、人格を認めてもらえるような支援が必要。
- ・公共施設等にシャワーを設置したらいいが、地域住民の理解をえるのが難しい。
- ・くさくさでも、公共施設に入ることを拒むのは無理。清潔を取り戻していかないと人間は開き直ってしまう。自立するための支援、人間としてのモラルを取り戻す支援が必要。

地域とあつれき

- ・汚い、くさい、危険と、地域とのあつれきがでたときに話になる。地域から疎外されたときに、はらいせで事件を起こす。排除はいけない。心の病を持っている人、社会に不満を持っている人、自立が容易な人
- ・身なりについては意見がでてきたが、危険はどうする。不安である。知恵を出していく。

住民としては、ホームレスはいないほうがいい。
ホームレスには選択肢を与え、徹底した話し合いが必要である。
単にホームレスを助けようでは住民は聞かない。
視点をハッキリしないとダメ。

<自立のあり様を具体的にすること>

〔戸塚地区〕

平成17年3月23日

委員会委員による自由参加のワークショップが戸塚地域で開催された。(地域福祉会議に伺っての実施)

日時 平成17年3月23日(水) 午後1時から3時まで

会場 戸塚特別出張所 会議室

参加者 地域福祉会議メンバー、戸塚特別出張所、策定委員会委員5人 計21人

<日ごろ、様々なホームレス問題に直面している皆さんからの声を聞かせていただきたい>

- ・子どもたちに「公園に行って遊びなさい」と安心して言えない。早く言えるようになりたい。
- ・「ホームレスが居る」ではない。「ホームレスの状態の人が居る」ということです。
- ・ホームレスの人にも、いろいろな人がいる。
 - # 公園で、ホームレスの人と話したら、移行事業でアパートに行ける、ありがとうと言われた。
 - # 何の意欲もない人と見られがちである。
 - # 支援の手をなかなか受入れない人もいる。
 - # ホームレスに好んでなった人も、ホームレスを余儀なくされた人もいる。
- ・ふれあうこと、出会うこと、理解することである。
- ・出会いの場としてのサロンがある。ホームレスの人も参加できるのでは。
- ・各地域が連携していくことが大切である。
- ・支援をしている人は、どのようなことをやっているのか。
 - # 生活保護の相談、不安定な就労に就いている人が多いので就労の相談、借金整理の相談等、様々。
 - # 移行事業でアパートに行った人は、あわせて「孤独」に対する心のつながりをつくっていく。
- ・議論はするが具体的なものが出てこない。何ができるか。
- ・選択してもらえる何かがあって、ホームレスの人に来てもらえることである。
- ・支援と言っても、もっと根本的な問題を解決しなければならない。

自分でできることからやる、それが一歩。そこからやりましょう。

3 新宿区区民意識調査（平成16年度）

区政への要望

	第1位	第2位	第3位	第4位	第5位
16年度	防犯地域安全 38.2	高齢者福祉 35.5	ホームレス 15.5	環境美化 14.7	子育て支援 12.6
15年度	防犯地域安全 39.3	高齢者福祉 38.2	ホームレス 17.6	青少年 14.4	環境美化 14.1

	第1位	第2位	第3位	第4位	第5位	第6位	第7位
17年度 速報値	高齢者福祉 40.8	防犯地域安全 40.2	震災水害対策 21.4	子育て支援 18.1	青少年 13.7	環境美化 12.5	ホームレス 12.4

ライフステージ別

家族成長前期と後期の子育て時期で、それぞれ第3位となっている。子どもに関する施策「子育て支援」や「学校教育の充実」を上回っており、ホームレスに関する施策への要望が高くなっている。

また、全ての時期（独身期から老齢期まで6段階）で、ホームレスの施策の要望が、第3位から第5位までに入っている。

居住地域別

区立新宿中央公園のある角筈地域では第1位、都立戸山公園のある大久保地域と戸塚地域では第3位と、ホームレスが多い地域で高くなっている。

4 23区のホームレス自立支援事業の状況

新宿区では、平成17年10月に、23区の各福祉事務所におけるホームレスの自立支援事業の実施状況を調査しました。その調査内容をまとめたものです。

1 実施計画を策定する予定がありますか

策定済1区、 予定または検討中3区

2 健康・衛生の確保について

シャワーの利用の提供9区、 衣類の提供14区、 健康診断を実施11区

3 食料の支給について

食料(乾パンなど)支給16区

4 住居の確保について

区営住宅の提供や入居保証人制度については、実施している区はありません

5 就労の確保について

就労支援員を配置している15区、 求人情報誌の閲覧による支援など3区
(ただし、生活保護受給者のみ対象としている区もある)

6 ホームレス対策費用について(区単独事業分のみ)

最高37,000千円から0円まで、 1区平均約2,500千円

国からの補助金を受けている1区、 都からの補助金を受けている6区

7 NPO等民間団体との連携について

協働して事業を行っている7区(路上巡回相談、健康相談など)

8 区民等への周知、理解促進施策について

一般区民対象3区(広報紙など)、 児童生徒対象3区(学習会)

9 公共施設への流入対策について

実施している15区(地域住民・施設管理者・警備員による巡回など)

5 新宿区ホームレスの自立支援等に関する連絡会設置要綱

(目的)

第1条 新宿区のホームレスの自立支援等に関する施策を協議し、推進することを目的として、新宿区ホームレスの自立支援等に関する連絡会（以下「自立支援連絡会」という。）を設置する。

(所掌事項)

第2条 自立支援連絡会は、次の事項を処理するものとする。

- (1) ホームレスに関する情報交換
- (2) ホームレスに関する諸問題の施策の協議
- (3) その他前条の目的達成のために必要と認められる事項

(委員)

第3条 委員は、別表のとおりとする。

(会長)

第4条 自立支援連絡会に会長を置くものとし、福祉部長を会長とする。

- 2 会長は、自立支援連絡会を総括する。
- 3 会長に事故があるときは、あらかじめ会長が指名するものが職務を代理する。

(招集)

第5条 自立支援連絡会は、会長が招集する。

(事務局)

第6条 自立支援連絡会の事務局は、福祉部自立支援推進担当に置くものとする。

(その他)

第7条 この要綱に定めるもののほか、自立支援連絡会の運営に関し必要な事項は会長が定める。

附 則

この要綱は、平成16年10月28日から施行する。

第3条別表

新宿区ホームレスの自立支援等に関する連絡会委員

部	委 員	
企画政策部	企画政策部長 企画政策課長	
福 祉 部	福祉部長 社会福祉協議会担当部長 管理課長 生活福祉課長 自立支援推進担当副参事 生活福祉課 自立支援係長 生活福祉課 生活福祉第一係長	会 長
健 康 部	健康部長 計画推進課長 予防課長 予防課 保健指導係長	
環境土木部	環境土木部長 管理課長 土木課長 管理課 監察係長 土木課 施設管理係長 土木課 東部道路公園事務所長 土木課 西部道路公園事務所長 土木課 新宿中央公園事務所長	
都市計画部	都市計画部長 住宅課長	

6 新宿区路上生活者関係機関連絡会設置要綱

(目的)

第1条 路上生活者の自立の支援等を行う民間団体と緊密な連携を図りながら、新宿区の路上生活者の自立の支援等に関する施策を推進するとともに、路上生活者の人権に配慮しつつ、地域社会の生活環境を改善していくことを目的として、新宿区路上生活者関係機関連絡会（以下「関係機関連絡会」という。）を設置する。

(所掌事項)

第2条 関係機関連絡会は、次の事項を処理するものとする。

- (1) 路上生活者に関する情報交換
- (2) 路上生活者の自立の支援等に関する事項
- (3) 地域社会の生活環境の改善に関する事項
- (4) その他前条の目的達成のために必要と認められる事項

(組織)

第3条 関係機関連絡会は、次に掲げる者を委員とし、別表のとおりとする。

- (1) 路上生活者の自立の支援等を行う民間団体の代表
- (2) 関係行政機関の職員
- (3) 新宿区の職員

(会長)

第4条 関係機関連絡会に会長を置くものとし、福祉部長を会長とする。

2 会長は、関係機関連絡会を総括する。

3 会長に事故があるときは、あらかじめ会長が指名するものが職務を代理する。

(召集)

第5条 対策連絡会は、会長が召集する。

2 会長は、必要があると認めたときは、委員以外の者を関係機関連絡会に出席させることができる。

(庶務)

第6条 関係機関連絡会の庶務は、福祉部生活福祉課が処理する。

(その他)

第7条 この要綱に定めるもののほか、関係機関連絡会の運営に関し必要な事項は福祉部長が定める。

附 則

この要綱は、平成16年8月1日から施行する。

新宿区路上生活者関係機関連絡会 委員

1 路上生活者の自立の支援等を行う民間機関の推薦する者	
<ul style="list-style-type: none"> ・ NPO 法人 新宿ホームレス支援機構 	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 特定非営利活動法人 自立生活サポートセンター もやい 	
<ul style="list-style-type: none"> ・ スープの会 	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 社団法人 東京社会福祉士会 	
2 関係行政機関職員	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 東京都 建設局 公園緑地部公園課長 公園課 適正化推進担当係長 公園課 適正化推進担当 	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 東京都 公園協会 東部支社 管理第一課長 管理第一課 公園係長 	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 東京都 戸山公園 管理所長 	
3 新宿区職員	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 福祉部長 <会長> ・ 福祉部管理課長 ・ 福祉部副参事 ・ 福祉部生活福祉課長 自立支援係長 生活福祉第一係長 庶務係主査(査察指導) 庶務係主査(自立支援) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 環境土木部長 ・ 環境土木部管理課長 ・ 環境土木部土木課長 施設管理係長 施設管理係主査 東部道路公園事務所長 西部道路公園事務所長 新宿中央公園事務所長

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に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)

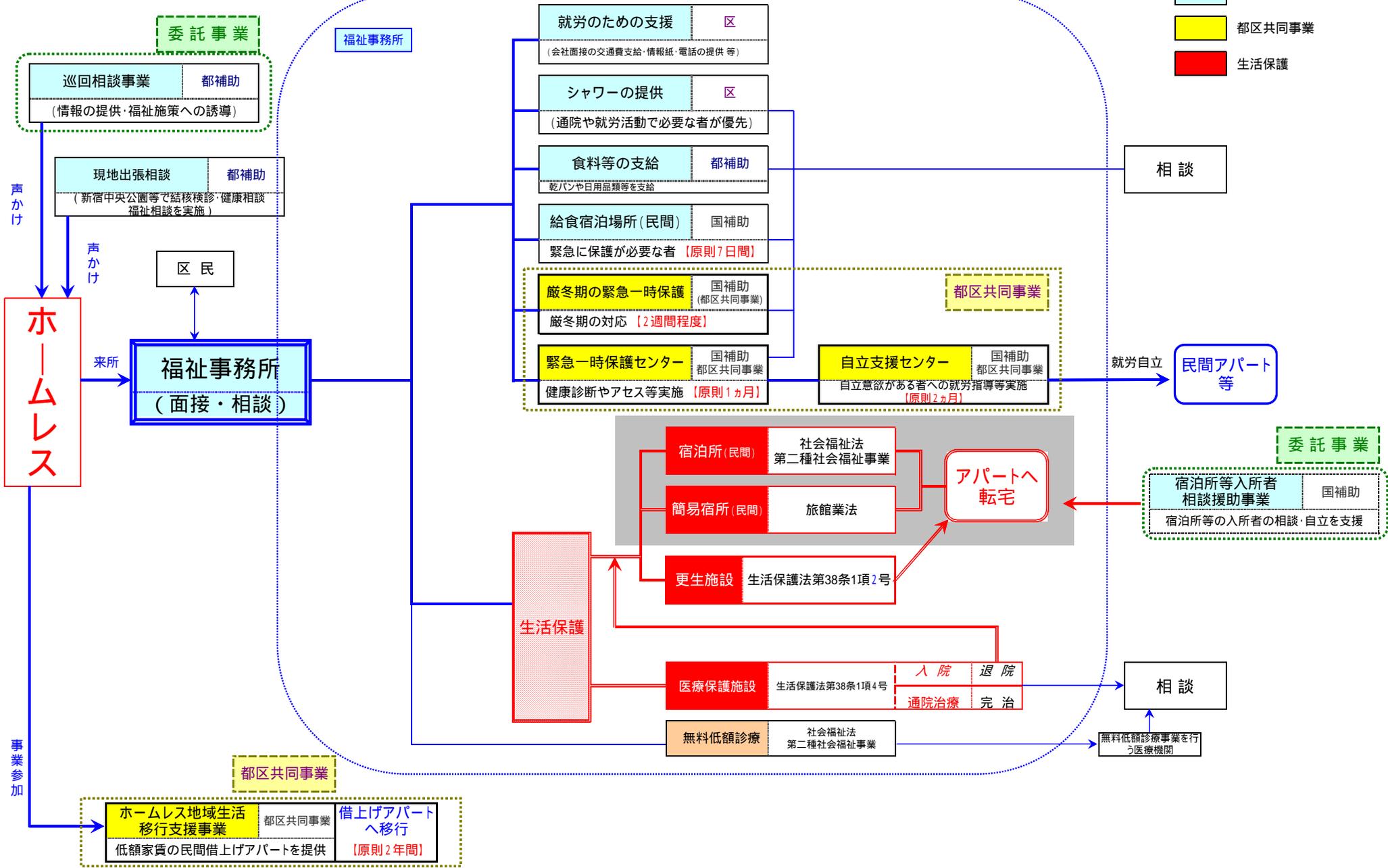
第2条 この法律は、この法律の施行の日から起算して10年を経過した日に、その効力を失う。

(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5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。

ホームレスの自立支援事業イメージ図 (平成17年度)

- 区単独事業
- 都区共同事業
- 生活保護



ホームレスの自立支援事業イメージ図 (平成18年度)

- 区単独事業
- 都区共同事業
- 生活保護

