

路上生活者問題に関する都区検討会

報告書

平成 8 年 7 月

路上生活者問題に関する都区検討会

目 次

第1章 路上生活者問題と行政の役割	1
1 路上生活者の現状と考え方	1
2 路上生活者対策の課題	2
第2章 今までの取り組み	4
1 都区検討会の発足まで	4
2 都区検討会の発足後の取り組み	4
第3章 路上生活者対策の今後の方向	8
1 今後の方向を検討するための基本的視点	8
2 路上生活者対策の体系	8
路上生活者対策の体系	9
【路上生活者対策の仕組み】	10
3 課題別の路上生活者対策	11
(1) 相談・援護の充実	11
(2) 保健医療の充実	12
(3) 雇用の安定	13
(4) 住まいの確保と自立	14
(5) 推進体制	15
4 費用負担について	15
第4章 路上生活者対策を進めるにあたって	16
1 路上生活者的人格の尊重	16
2 国や他の都市との連携・協力	16
3 公共施設の不法占拠への対応	16
(参考資料)	
資料1 路上生活者の概数	1
" 2 平成6年度冬期臨時宿泊施設入所者に対する定性調査結果	1
" 3 これまでの路上生活者への対応	2
" 4 費用負担について	2
" 5 平成6年9月の検討結果と本報告書の対応	3~4
" 6 路上生活者問題に関する都区検討会委員名簿	5
" 7 路上生活者問題に関する都区検討会開催状況	6

第1章 路上生活者問題と行政の役割

1 路上生活者の現状と考え方

(1) 路上生活者の現状

「路上生活者」の範囲はあいまいであり、厳密な定義は困難であるが、この報告書では、道路、公園、河川、駅等の公共の空間で日常の生活を送っている人びとを、その状態に着目して「路上生活者」と呼ぶ。

路上生活者の数は、平成8年2月に行われた目視の概数調査によると、23区内で約3,300人であり、1年前の平成7年2月の調査結果とほぼ同数である（資料1－参考資料P.1）。また、平成6年度冬期臨時宿泊施設入所者に対する面接調査結果をみると、資料2（参考資料－P.1）のようになっており、次のような点が注目される。

- ・路上生活歴1年以上 — 43%
- ・健康状態が悪い — 27%
- ・50歳以上 — 66%
- ・雇用保険被保険者手帳を持っていない — 99%

なお、路上生活を続けざるを得ない要因には、生活歴、考え方、家族事情といった極めて個人的な事情が多いと思われるが、このようなことを把握することは、実際には大変難しい。

(2) 路上生活にいたる背景

都市には、路上等に生活している人が昔から見受けられた。しかし、近年の特徴は、路上生活にいたる背景に、単に経済的な困難だけではなく、さまざまな側面が見えることである。例えば、建設業での機械化の進展など就業構造が変化してきたこと、家族や地域での社会的つながりが薄くなってきたこと、路上で生活することへの心理的抵抗感が弱まっていること、さらには常時立ち入りできる公共施設が増えてきたことなども、路上生活をより容易なものにしていると考えられる。

平成7年7月に都が発表した調査報告「新たな都市問題と対応の方向－路上生活をめぐって－」（以下、「都市問題報告書」という。）では、なぜ路上生活に至ったかについての分析を試みており、『社会の一員である人が、さまざまな社会経済的背景、個人的要因が複雑に絡み合って、路上生活にいたっている』と述べている。

(3) 路上生活の問題点

路上生活の問題点としては、次のようなことがあげられる。

（『』内は都市問題報告書）

第一は、路上生活が、しばしば最低限の生活基盤を欠いていることである。

『路上生活を続けることは、人間の生活の基盤である住居を欠いているということであり、健康な生活を送ることができないということである。そればかりでなく、たいていは食生活や就労など、人間的な営みを送る上での基本的なことがらが十分でないことが多い。』

第二は、路上生活者が起居している周りの地域への影響である。

『路上生活者は、しばしば通路や公園など公共の施設や場所を寝泊まりの場として占めており、地域によっては特定の場所に相当数が集まっている場合も見られる。このような場合には、公共の施設などの利用・管理の妨げとなり、その施設本来の効用を阻害したり、地域住民などとトラブルを生じるなどの結果を招くことも予想される。』

さらに、これらの問題が遠因となって、路上生活者への偏見が助長されたり、路上生活者へのいじめといった問題が深刻化することが懸念される。

また、路上生活者への対策を進める上では次の点を留意しなければならない。

①路上生活者の高齢化が進む一方、就労先には体力を必要とするものが多い。

②路上生活が長引くと体力と気力が減退し、路上生活が常態化してくる。

③長く路上生活をおくる人でも、施設に入ることを希望しない人もいる。

④住所を証明するものを持っていない場合が多く、行政サービスや民間サービスを受けにくい。

⑤関係施設の立地に際して、地域住民の理解や協力が得られにくい。

2 路上生活者対策の課題

(1) 路上生活者対策における行政の役割

路上生活者対策の根本は、路上生活者が自らの意思で路上生活から抜け出すことができるよう支援することである。

行政の努力は、結果的に路上生活を続ける手助けとなるような方向ではなく、路上生活者の自立を支援することに傾けなくてはならない。したがって、路上生活を前提とした支援は、緊急的・過渡的・限定的なものにとどめる必要がある。

この認識に立てば、行政の役割は、路上生活者の個々の事情に応じて路上生活から脱する条件づくりを支援すること、健康上の理由などから自立の能力に乏しい路上生活者に対しては、状況に応じて適切な保護を加えること、地域社会に対しては、路上生活者の社会復帰が円滑に進む環境となるよう働きかけることである。

(2) 行政対応の限界

都が平成8年1月から行った臨時保護施設事業では、相談事業に力を注ぎ、一定の成果を収めたが、一方で79名中12名は、就労も住居も決まらないまま自ら退所していった。

路上生活者対策に最も重要なことは、路上生活者自身が路上生活から脱却しようとする意欲を持つことである。この意欲が乏しい場合、行政の対応は困難である。

このような人びとに対しては、行政の範囲を超えて、地域社会の協力等を交えた多様な取り組みを考えいかなければならない。

(3) 地域における取り組みの必要性

欧米では、地域に根ざしたボランティアや企業の地域活動が、行政の範囲を越えた多様な取り組みを可能にしている。これは、西欧市民社会の伝統や宗教の基礎があることであり、そのまま取り入れることは難しい。しかし、日本の社会に適合した地域における取り組みを、地域住民自身も考えてもらうことが重要である。

路上生活者は、概して行政に対する抵抗感が強い。このことから、地域の生活環境に関心を持ち、継続的な活動が可能な社会福祉法人や公益団体を、地域における取り組みの主体にする必要がある。こうした多様な取り組みによって、路上生活者を行政の施策につなげ、行政だけでは解決困難な事例も解決への道筋を拓げることができる。

(4) 公共施設と路上生活者

路上生活者対策が進んでいくとしても、現実には道路、公園、河川、駅等の公共施設等にかなりの数の路上生活者が存在し続ける可能性がある。他方公共施設管理者は、住民共有の財産として、これらの公共施設を適正に管理する責任を負っている。それは路上生活者の自立をめざす対策とは別の次元の問題であり、路上生活者が望むからといって、公共施設等を住居がわりにすることが容認されるものではない。

路上生活者が存在するのは、歩道上、ひろば機能をもつビル空間、工事予定地、橋脚・高架下、公園の施設、河川敷、駅周辺などであることが多い。これらの場所にいる人びとは、移動させられてもまた立ち戻るということを繰り返す結果となりやすい。

また、公共施設を占拠し、ダンボールハウスやテントを設置するなど、公共施設本来の機能の発揮を妨げたり管理を妨害したりする例も見られる。

このような場合には、地域の実情に応じて、施設管理者が関係機関と連携して重点的に対策を講じ、公共施設本来の機能の回復を図ることが必要である。

第2章 今までの取り組み

1 都区検討会の発足まで

平成6年2月に、都と区が一体となって「路上生活者問題に関する都区検討会」(以下「都区検討会」という)を発足させるまでは、路上生活者を主たる対象とする事業ではなく、福祉、労働、保健など各分野ごとに既存の施策のなかで、対応できるものについては実施してきた(資料3-参考資料P.2)。

その問題点は、つぎのような点である。

まず、福祉分野では生活保護の適用にあたって、「働く能力がなく、他に利用できる資産がないこと」が原則であり、それを満たしたとしても、更生施設の定員には限りがある。労働分野では「働く能力と意欲がある」ことを前提に、職業紹介を行っているが、住民登録のない路上生活者を雇用する事業主は少ない。保健分野では救急医療、入通院を要する医療についての対応が主であり、健康の維持と病気の早期発見のための対策は行われていなかった。

こうした対策では、「働く能力はあっても、意欲に乏しい人」、「医療扶助を適用するまでには至らない人」などが、施策の対象からこぼれ落ちることになる。

こうした人は、一面からみれば「就労意欲のない者」との見方もされるが、生活環境の悪化に対する個人の適応能力は様々であり、同一の環境であっても、それに耐えられる人もいれば、耐えられない人もいる。しかし余儀なく選択した結果として路上生活に陥ったケースであれば、早期に適切な手助けがあれば社会復帰が十分可能と考えられる。

2 都区検討会の発足後の取り組み

平成6年9月、都区検討会は福祉対策を中心とする緊急対策と中長期対策をまとめ、できるものから実施に移してきた(資料5-参考資料P.2)。

その内容は、以下に述べるようなものである。

(1) 要保護者等に対する応急援護事業〔平成6年度から実施〕

路上生活者等への応急援護として食料提供、求職活動等に伴う交通費支給、街頭相談、緊急・臨時宿泊用の簡易宿所のベッドの借り上げ等の実施。

(2) 冬期臨時宿泊事業〔平成5年度から実施〕

路上生活者のうち保護等を必要とする人を対象に、冬期の一定期間臨時の施設を設置し、食事（3食）、入浴、衣服等のサービスを行うものである。平成5年度は大田区内に1か所、平成6年度・7年度は新宿区内にもう1か所を加え2か所で実施している。

生活保護適用者は必要期間入所できるが、生活保護が適用されない人については、入所期間は2週間で、主として健康の回復を目指すものとなっている。平成6年度からは、福祉との連携のもとに職業相談を行っている。

年度	設置場所	定 員	開 設 期 間	実 績
5	大田区	300人	平成6年2月17日～6年3月15日	301人
6	新宿区 大田区	88人 300人	平成6年12月22日～7年3月30日 平成7年1月12日～7年3月14日	859人
7	新宿区 大田区	88人 300人	平成7年12月21日～8年3月29日 平成8年1月16日～8年3月14日	1005人

(3) 更生施設から養護老人ホーム等への入所調整〔平成6年度から実施〕

更生施設入所者のうち、養護老人ホーム等の福祉施設該当者を当該施設へ入所させ、更生施設の余剰を生み出すものである。これは、更生施設が常に定員一杯に入所者がいるために、新たな入所者が入ることができない状態を解消するために行っている。

平成6年度実績	養護老人ホームへ入所	40人
平成7年度実績	養護老人ホームへ入所	40人

(4) 宿泊所等から更生施設への転換〔平成6年度から実施〕

要保護者のための更生施設を拡充するため、宿泊所等を改修し、更生施設に転換する事業を実施している。

年度	転換事業内容	場所	定員	開設日
6	男子単身者用宿泊所⇒更生施設	淀橋寮（新宿区）	60人	平成7年4月
7	宿所提供之施設⇒更生施設	塩崎荘（江東区）	45人 定員増	平成8年7月 (予定)

(5) 更生施設利用者等自立生活援助事業（グループホーム）〔平成7年度から実施〕

更生施設利用者等自立生活援助事業（グループホーム）は、更生施設利用者等が施設を退所した後、地域社会において自立した生活が円滑に営めるよう、居宅生活に近い環境で、日常生活における援護及び指導を行う事業である。

自立生活寮の定員は5～6人、入居期間は概ね6か月を限度としている。その間、生活援助相談員が、日常生活の援助指導、食事の指導、健康管理、金銭管理、対人関係の相談、求職活動の相談等を行い、利用者の自立を促進する。平成7年度は2か所で開設した。

(6) 路上生活者問題に関する職員研修の実施〔平成6年度から実施〕

福祉事務所の職員が路上生活者問題について理解を深めるとともに、具体的な援助の方法等を検討し、路上生活者に対し、きめ細かな対応ができるようにするために、都が実施しているものである。

平成6年度実績	平成7年1月31日～2月1日	105人
平成7年度実績	平成7年12月19日	104人

(7) 路上生活者救急医療協力謝金事業〔平成7年度から実施〕

路上生活者を診療する際、不潔等により診療に支障をきたす場合もあり、受入れに消極的になる医療機関が多い。このため、救急車で搬送する路上生活者を受け入れた医療機関に都が謝金を支給し、救急医療を確保しようとするものである。1回1万円支給、年間5000件を予定。

(8) 医療機関シャワー設備整備事業〔平成7年度実施〕

医療機関が路上生活者を診療する際、不潔等からそのままでは診療できないことがある。このため、医療機関がシャワー設備を整備する場合、その費用を都が医療機関に助成し、協力医療機関を確保しようとするものである。

平成7年度に、21カ所の医療機関に助成し、整備を終了した。

これらの他、平成7年7月には、都が調査報告書「新たな都市問題と対応の方向ー路上生活をめぐってー」を公表し、マスコミなどを通じて世論に注意を喚起した。

平成8年1月には、都が新宿西口4号街路の路上生活者を対象に、2か月にわたる臨時保護施設（芝浦）を開設し、福祉・労働・衛生・住宅など総合的な対策を取り入れることを試みた。

その成果を見ると、施設閉鎖時点の平成8年3月22日では、入所者79人中、就労決定者が56人となっている。

入所者数	就労決定者数	自己退所者数	就労していない人(高齢者等)
79人	56人	12人	11人

第3章 路上生活者対策の今後の方向

1 今後の方向を検討するための基本的視点

現時点で早急に検討すべき問題点は、次の2点である。

- ① 必要の都度相談を実施しているものの、それらを総合した実態把握が十分ではない。
- ② 路上生活者を対象とした、施策の体系や実施主体の形成が未だ不十分である。

検討にあたっては、路上生活者の自立を目標に、次のような視点に立って今後の方針を検討していくべきである。

- (1) 路上生活者が自立の意思を固め、自立を目指して努力することを前提として、行政がその自立を促進するため支援する。
- (2) 路上生活に至る過程が人それぞれであることから、関係機関が連携し多面的、総合的な対策を行う必要がある。
- (3) 自立支援策の実施にあたっては、行政のみならず、路上生活者対策に理解のある社会福祉法人や公益団体の協力が必要である。
- (4) 路上生活者をそれぞれの人生を背負い生きてきたひとりの人間として考え、見守る機運を醸成していく。
- (5) 路上生活者が出現する社会的背景を踏まえ、国や他の都市との連携・協力による対応が必要である。

2 路上生活者対策の体系

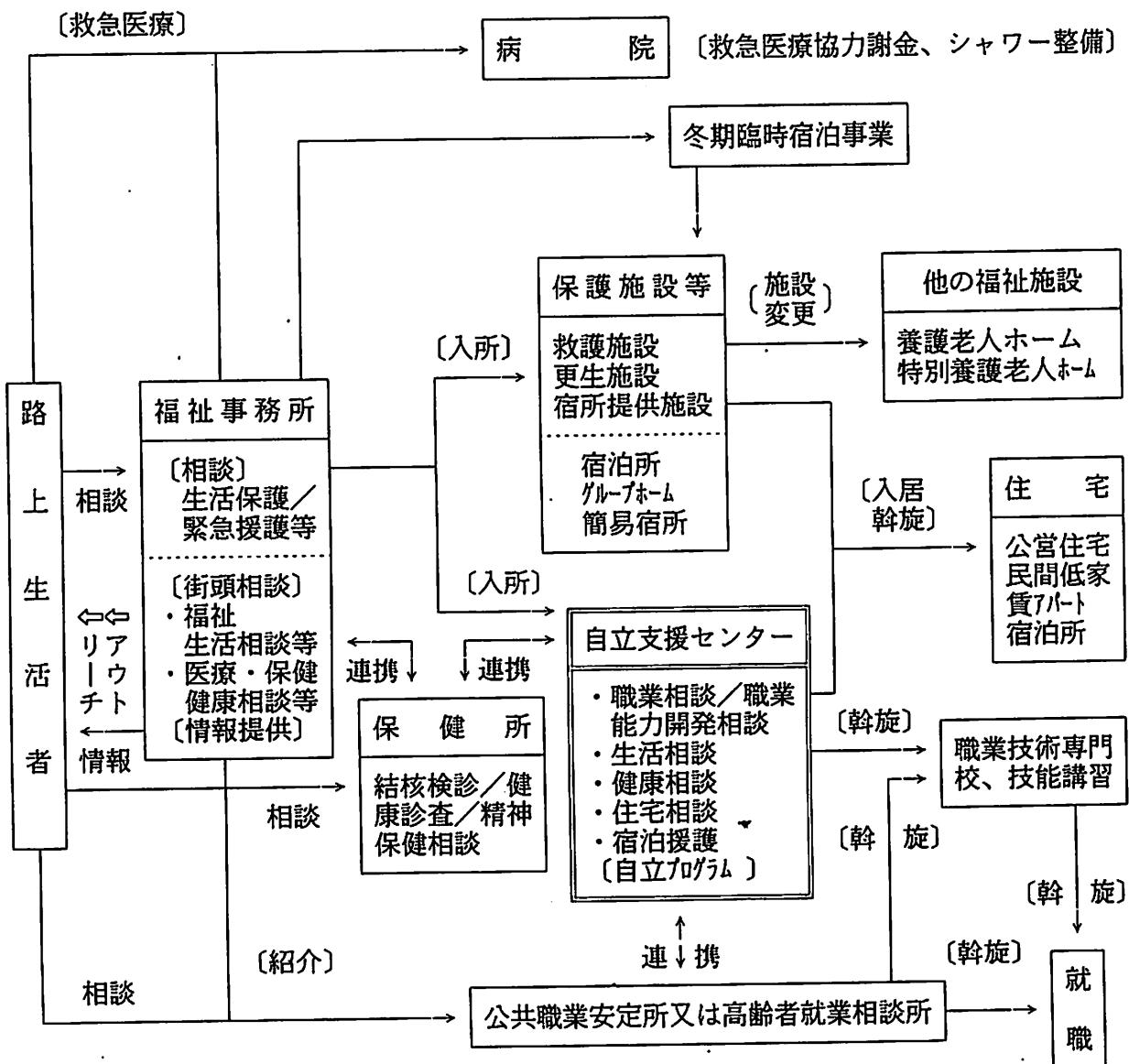
路上生活者対策の体系は、次頁(P.9)のように総合的なものとし、〔路上生活者対策の仕組み〕(P.10)に示す流れで事業を実施していく。

路上生活者対策の体系

課題	施策	事業	実施主体※1			
1 相談・援護の充実	(1) 相談体制の充実	① 窓口相談 ② 街頭相談等 ③ 実態把握 ④ 従事者研修	都区 区 都区 都区			
	(2) 応急援護事業の推進	① 応急的宿泊事業の充実 ② 冬期臨時宿泊事業 ③ 衣料、食料等の支給	都区 都区 区			
	(3) 生活保護の実施	① 生活保護適用	都区			
	2 保健医療の充実	(1) 保健医療体制の充実	① 健康相談・健康診査 ② 出張健康相談 ③ 協力病院の確保	都区 区 都区		
		(2) 救急医療体制の充実	① 救急医療機関への搬送 ② 救急医療協力謝金 ③ シャワー設備整備	都 都 都		
		3 就用の安定	(1) 就労機会の拡大	① 求人確保 ② 公共事業吸収制度 ③ 職業相談員の設置（自立支援センター）	都 都区 都	
			(2) 常用化の促進	① 職業紹介・職業能力開発 ② 技能講習 ③ 身元保証の検討	都 都 都区	
			4 住まいの確保と自立	(1) 福祉施設等の整備	① 更生施設の増設 ② 施設老人ホームの設置等 ③ 宿泊所の整備 ④ グループホームの増設	都区 都区 都区 都区
				(2) 低所得者向け住宅の確保	① 公営住宅の入居斡旋 ② 低賃貸住宅の確保	都区 都区
(3) 自立支援の拡大	① 自立支援センター（仮称）の設置			都区		
5 推進体制	各事業において調整する。自立支援センター（仮称）については調整会議を設置。					

※1 実施主体欄は、都区の関係部門を概括的に示したものである。

【路上生活者対策の仕組み】



3 課題別の路上生活者対策

(1) 相談・援護の充実

① 相談体制の充実

(窓口相談)

引き続き、保健医療、労働等関係分野と連携を図りながら、適切な対応を行う。

(街頭相談等)

地域の実情に応じて福祉、保健・医療の分野が共同で、街頭相談や巡回相談を行い、現状把握と適切なサービスの働きかけを行う。

(実態把握)

道路・公園等公共施設管理者等による概数調査などの実態把握や、冬期臨時宿泊事業での面接調査等、関係機関の事業の実施結果を取りまとめ、実態調査を行う。

なお、全都の実態把握と分析については、民間調査機関等の力をも活用しながら、関係機関が連携して実施していく。

(従事者研修)

福祉事務所や保健所等関連分野の職員を対象に研修を行う。

② 応急援護事業の推進

(応急的宿泊事業の充実)

現在、地域の実情に応じて区が実施している、応急的宿泊事業の充実を図る。

また、路上生活者を短期間入所させ、健康の回復を図る施設の設置についてその必要性を含めて検討する。

(冬期臨時宿泊事業)

施策の充実は段階的になるため、人道的観点から本事業は当面存続させる。事業の安定的実施を確保するため、偏在を避け地域的な適正配置を実現していく。

(衣料、食料の提供)

衣料、食料の提供については、各区の実情に応じて実施していく。

③ 生活保護の実施

(生活保護適用)

引き続き生活保護の適正実施を図っていく。

(2) 保健医療の充実

① 保健医療体制の充実

（健康相談・健康診査）

相談体制の充実にあわせ、定期的に結核検診、健康相談、健康診査等を行う。その際、精神保健相談、酒害相談等の専門相談もあわせて実施できる体制を順次整えていく。

（出張健康相談）

街頭相談等の実施時にも路上生活者の健康状態の把握を行い、必要に応じて相談窓口への誘導や緊急入院等の措置を行う。

（協力病院の確保）

適切な医療を提供していくためには、路上生活者の医療に理解のある協力病院の確保が不可欠である。今後、地域バランスを考慮しながらその確保に努めていく。

② 救急医療体制の充実

（救急医療機関への搬送）

他の施策が充実したとしても、一定数の路上生活者が存在すると考えられる。このため緊急時に即応した救急搬送体制の整備が必要であり、引き続き迅速な対応を行っていく。

（救急医療協力謝金）

医療機関に敬遠される路上生活者の診療を少しでも促進することを目的として、救急車で搬送した路上生活者を受け入れた医療機関に謝金を支給する事業で、平成7年度から実施しており今後も継続していく。

（医療機関へのシャワー設備整備）

医療機関に受診に来た路上生活者の身体・衣類が著しく汚れている場合、診療にあたってはまず清潔にすることが必要である。そのため、医療機関がシャワー設備を設置する際に、その費用を助成する事業で21病院に整備した。

この他独自にシャワー設備を設置した病院もあり、現状の規模でニーズに対応していく。

(3) 雇用の安定

① 就労機会の拡大

(求人確保)

就労意欲があっても職業とのミスマッチが予想されることから、パート等も含めて幅広い職種の求人を確保する必要がある。

(公共事業吸収制度)

公共事業吸収制度は、都区が発注する公共事業に職業安定所の紹介によって日雇労働者として雇用される制度である。継続雇用には結びつかないが、経過的な対応として位置づけ引き続き活用を図っていく。

(職業相談員の設置)

自立支援センター（仮称）に常時配置し、職業安定所および高等職業技術専門校との連携のもとに、職業相談・職業能力開発相談にあたる。

② 常用化の促進

(職業紹介・職業能力開発)

自立支援センター（仮称）および職業安定所による入校あっせんのもとに、無技能者に対する職業訓練を実施するほか、職業相談・職業紹介を通じて職業を通じた自立への姿勢を確立させていく。

また、更生施設等の入所者のうち、職業を通じた自立が可能な者については、職業紹介・職業能力開発のルートの確立について検討していく。

(技能講習)

無技能者の技能習得の一環として、一定数の対象者がまとまった段階で、建設関係技能を中心とした技能講習を実施していく。実施状況や効果をみながら、他の技能や開催数の拡大を検討していく。

(身元保証の検討)

公的保証の可能性について検討していく。

(4) 住まいの確保と自立

① 福祉施設等の整備

(更生施設の増設)

関係区の積極的な協力を得、需要等を勘案しつつ更生施設の増設を図る。その際、地域的偏在を是正する方向で、設置していく。

(養護老人ホームの設置等)

社会福祉法人等と協議し、養護老人ホームの設置等を検討する。

(宿泊所の整備)

増改築経費等の公的助成等により宿泊所の整備推進を図る。

(グループホームの増設)

きめ細かな援護を行うため、利用者の適性等に配慮した生活寮（グループホーム）を増設する。

② 低所得者向け住宅の確保

(公営住宅の入居斡旋)

保護施設および自立支援センター（仮称）で自立可能となった人に、公営住宅への入居斡旋をする。

(低家賃住宅の確保)

公営住宅だけでなく低家賃の民間住宅を確保するため、主に自立支援センター（仮称）において、不動産情報の収集・周知を図る。

また、民間住宅を借りる際の支援について検討する必要がある。

③ 自立支援センター（仮称）の設置

路上生活者の自立を支援していくためには、路上生活の疲れを癒し、働く意欲を喚起することが必要である。平成8年1月に都が設置した臨時保護施設では、福祉・労働・衛生・住宅の各部門が連携をとり、宿泊・食事・衣服の支給に始まり、生活相談、健康相談、職業相談等を行うなかで、希望した人のほとんどが就労することができた。

このことから、就労意欲の喚起が可能であり、特に健康に支障のない人を対象に一定期間の入所ができ、積極的に生活相談、健康相談、職業相談を行い、職業安定機関と連携しながら就労に結び付けることができる自立支援センター（仮称）を設置していく。

自立支援センター（仮称）においては、入所者と相談員が共同して自立プログラムを作成し、個々人の意欲等に基づき効果的に自立のための支援ができるようにする必要がある。

自立支援センター（仮称）は都区共同で設置し、23区の地域バランスに十分配慮しながら、おおむね5か所を目標に、順次設置していく。当面、最初に設置する自立支援センター（仮称）において、マニュアルの整備等の運営ノウハウの蓄積を行い、その成果を今後設置する他の自立支援センター（仮称）の設備や運営に活かしていく。

(5) 推進体制

施策体系の個々の事業ごとに、関係機関がきめ細かに連絡・調整を行いつつ、事業を実施していく。

なお、自立支援センター（仮称）については、関係機関がその進行状況を管理し調整する体制をつくる必要がある。実施主体となる都区の福祉・医療部門および都の労働・住宅部門からなる調整会議を設置し、その着実な実施を担保していく。

4 費用負担について

路上生活者対策は、東京都と23区が一体となって取り組まなければならない課題である。

したがって、都区の費用負担の割合は、原則として都 $\frac{1}{2}$ 、区 $\frac{1}{2}$ とする（資料4－参考資料P.2）。なお、事業の内容・性格によっては別途協議する。

第4章 路上生活者対策を進めるにあたって

1 路上生活者的人格の尊重

路上生活という状態にある個人を、その外見だけで避けたり、嫌悪感を表したりする風潮がある。また、路上生活者への「いじめ」や嫌がらせ、さらには暴力により死に至らしめる不幸な事件も起きている。

すべての人が、それぞれの人生を生き、その中で人格を形成してきており、その人格をお互いに尊重することは社会のルールである。

路上生活者であるからといって、その人格を否定し、社会のルールの外の存在と考へてはならない。路上生活にいたった事情に思いをめぐらし、路上生活から脱するための支援をする姿勢を多くの人が持つような社会にしていかなければならない。

自立支援センター（仮称）や更生施設等は、路上生活を脱却し自立するための役割を果たす施設である。地域においては、必ずしも歓迎される施設とはならないかも知れないが、地域を含めた社会がこの新たな出発を目指すためのバネとなる施設を温かく見守ることが何にも増して必要である。そのことが人格の尊重の実質的意味と言える。

2 国や他の都市との連携・協力

現代における路上生活者の増加は、成熟社会の大都市問題としてとらえることが必要である。この現象はここ東京だけではなく、日本の都市に共通する問題であり、先進国に普遍的に見られるからである。

それに対する対策は、それぞれの都市の歴史や生活習慣や文化によって異なってはいるが、社会的弱者への援助という意味では共通するものがある。お互いの経験や蓄積を交換しあうことによって、対策はより深く、効果の高いものになっていくことは疑いない。こうした都市間の交流を積極的に進めていくべきである。

また、路上生活者対策に対する財政措置の確立等、従来からの国への要望に加えて、さらに自立支援センター（仮称）事業については、今後その基準等の整備もふくめて、国の施策として位置づけするよう求めていく。

3 公共施設の不法占拠への対応

路上生活者が集中する地域では、公共施設の占拠状態によっては用が著しく阻害されたり、地域住民とのトラブルが生じており、苦

望が多く寄せられている。

こうした地域では、先行的・重点的に公共施設本来の機能の回復を図らなければならない。そのため、中長期的な路上生活者対策と並行して、当該施設管理者が管理の適正化に努めるとともに、地域の住民の協力を得ながら、街頭相談をはじめとする各種行政施策を集中的に実施していくことが必要である。

[参考資料]

(資料1) 路上生活者の概数

路上生活者の概数については、平成7年2月及び平成8年2月の2回、東京都、特別区のほか、電鉄各社の協力のもと調査を実施した。それによると、公園、道路、河川、駅などに平成7年の調査及び平成8年の調査でも約3300人いることが判明した。

この1年間で数字の変化がないが、都が臨時保護施設を設置したことや臨時宿泊事業の入所者が増加したことなどからみれば、実質的には増加していると思われる。

(単位：人)

区分	平成7年2月調査	平成8年2月調査	増(△)減数	備考
公園	1600	1700	100	
道路	600	800	200	
河川	400	400	0	
駅	700	400	△300	
その他	若干	若干	0	
計	約3300	約3300	0	

注1：調査実施機関が異なることから、調査誤差がある

注2：昼間、図書館等公的施設にいる者は把握されていないおそれがある

注3：駅の分は、悉皆調査ではない

注4：更生施設や冬期臨時宿泊事業等の施設入所者は含まれていない

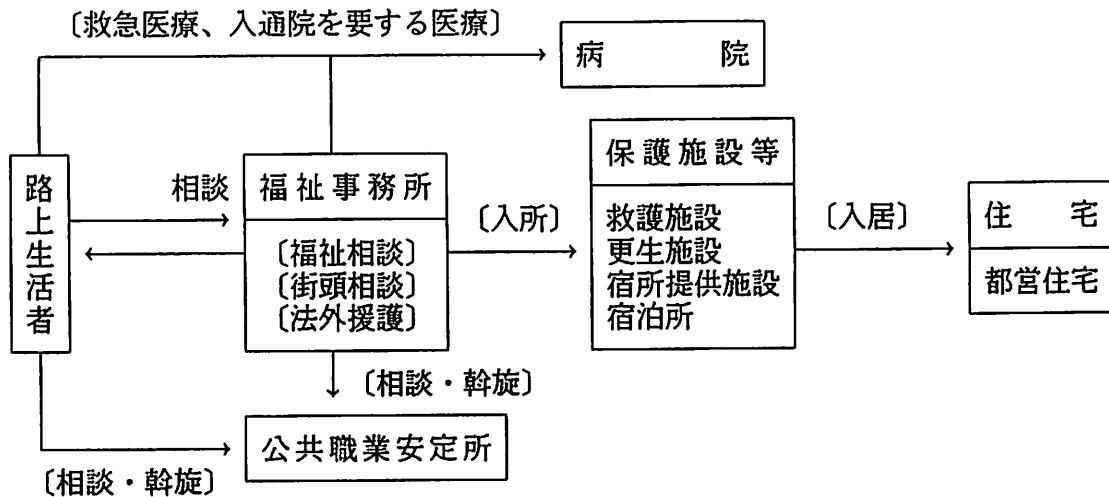
注5：同時一斉調査でないので、移動などによる重複の可能性がある

(資料2) 平成6年度冬期臨時宿泊施設入所者に対する定性調査結果

平成6年12月から平成7年3月まで実施した冬期臨時宿泊事業入所者を対象に生活実態調査を行った。入所者859人のうち回答者は779人で、回答率は90.7%であった。その調査結果と評価は次のとおりである。

- 1 健康状態を本人がどう自覚しているかを尋ねたところ、「普通」61%、「悪い」27%、「良い」9%であった。
- 2 路上歴では、「1年以上」が43%、「1月以上1年未満」が22%、「1ヶ月未満」が13%であった。
- 3 年齢では、50代が41%、40代が24%と稼働年齢層が多く、60代、70代は合わせて約25%、20代、30代は合わせて10%弱となっている。
- 4 野宿歴と健康状態との関係では、野宿歴の長短に関わらず、健康状態を「普通」と認識している者が過半数を占めている。健康状態を「悪い」と認識する者の割合は、野宿歴1か月未満の野宿開始直後は約3割と多いが、1か月を過ぎると少なくなり、6か月を過ぎると野宿歴が長くなるほど健康状態が「悪い」と認識する者の割合が多くなっている。
- 5 野宿歴と年齢の関係では、野宿歴の長短に関わらず、40代から60代が8割以上占めている。野宿歴1年以上の長期野宿歴者の4人に1人は60代以上である。
- 6 野宿場所では、「駅及び駅周辺」が約7割、「公園」が1割となっている。
- 7 野宿以前の暮らし場所では、「飯場・簡易宿所」が約51%、「アパート等」が約17%、「会社の寮」が約5%となっている。
- 8 雇用保険被保険者手帳の有無では「ない」者が99%となっている。
- 9 先月の就労の有無では、「なし」が約56%、「あり」が34%となっている。
- 10 先月の就労の有無と健康状態の関係では、健康状態が「良い」者の約半数、「普通」の者の約35%、「悪い」者の約27%が就労している。
- 11 先月の就労の有無と年齢の関係では、年齢が高くなるに従い就労できた者の比率が減少している。
- 12 生活保護歴では、「あり」が約2割、「なし」が約4割となっている。
- 13 家族との関係では、「家族あり」が約65%で、そのうち家族と連絡を取っている者は1割に満たない状況である。

(資料3) これまでの路上生活者への対応



(資料4) 費用負担について

路上生活者対策に係る費用の都区の負担割合は、以下による。

1 施設整備費用、および施設運営費用

(1) 施設整備費用

法で、施設整備費の補助を定めている施設については、都区の費用負担割合は法の定めによる。施設整備費用に法で定める補助の範囲を超える部分が生ずる場合、その超える部分の費用は施設設置者の負担とする。

法に施設整備費の補助の定めのない施設で、都区共同の事業として設置される施設の都区の負担割合は都 $\frac{1}{2}$ 、区 $\frac{1}{2}$ 、都区それぞれの事業として設置される施設にあってはそれぞれの負担とする。

(2) 施設運営費用

法で、施設運営費の補助を定めている施設については、都区の費用負担割合は法の定めによる。施設運営費用に法で定める補助の範囲を超える部分が生ずる場合、その超える部分の費用は施設設置者の負担とする。

法に施設運営費の補助の定めのない施設で、都区共同の事業として設置される施設の運営経費都区の負担割合は都 $\frac{1}{2}$ 、区 $\frac{1}{2}$ 、都区それぞれの事業として設置される施設の運営経費はそれぞれの負担とする。

2 その他の費用について

法で、事業費の補助を定めている事業については、都区の費用負担割合は法の定めによる。事業費に法で定める補助の範囲を超える部分が生ずる場合、その超える部分の費用は事業の実施主体の負担とする。

法に事業費の補助の定めのない事業で、都区共同の事業として実施する場合、都区の負担割合は都 $\frac{1}{2}$ 、区 $\frac{1}{2}$ 、都区それぞれの事業として実施される場合はそれぞれの負担とする。

(資料5) 平成6年9月の検討結果と本報告書の対応

平成6年9月の検討結果		対応策
緊急対策	1 各区が、地域の実情を踏まえて、街頭相談や宿泊所等のベット借り上げ、その他の緊急援護を行った場合、これに要する費用の一部を都は助成する必要があること	平成6年度から実施
	2 路上生活者のうち要保護等保護を必要とする者に対し、冬季臨時宿泊事業を複数箇所において実施する必要があること	平成6年度から2か所で実施
	3 更生施設から養護老人ホーム等への入所が円滑に行われるよう調整を図る必要があること	平成6年度から実施
	4 特別区人事・厚生事務組合が所管する単身者用宿泊所のうち、早期に更生施設への転換が可能なものについては、施設所在区の積極的な協力を得ながら更生施設へ転換を図る必要があること	平成6年度から実施
	5 新たに宿泊所に対する増改築費等の公的助成策を講ずる必要があること	今後検討
居住保護促進対策	1 居宅保護を促進するため、アパートを借りる際、 <u>保証制度</u> を設ける必要があること	今後検討
	2 きめ細かな援護を行うため、施設利用者の適正等に配慮した生活寮（グループホーム）事業を実施する必要があること（従前の生活保護の実施機関が引き続き実施責任を負うこととする）	平成7年度から実施
	3 福祉事務所における適切な援護の実施のため、各種研修及び実施体制の一層の充実を図る必要があること	平成6年度から実施
	4 簡易宿泊所（旅館）等居住者に対する生活保護費の都費負担期間を延長する必要がある	今後検討
中長期的対策	1 路上生活者の急速な高齢化及び大都市の特性を勘案し、養護老人ホーム等を早急に建設する必要があること	引き続き検討
	2 特別区人事・厚生事務組合が所管する更生施設及び宿所提供施設について、施設所在区の積極的な協力を得、需要等を勘案しながら、宿泊所の転換を含め増設を図る必要があること。また、宿泊所について、生活保護受給者の利用拡大や緊急の宿泊としての利用など積極的な活用を図る必要があること（宿泊所利用の場合、実施責任は従前の生活保護実施機関）	実施していく
	3 常設の短期宿泊施設（ショートステイサービス、ティーサービス）の設置について検討する必要があること	引き続き検討
	4 路上生活者等に対する専門的かつ総合的な相談・援護の体制の確立について検討する必要があること	引き続き検討

(資料5) 平成6年9月の検討結果と本報告書の対応(つづき)

平成6年9月の検討結果		対応策
関連施	<p>路上生活者問題に関しては福祉の課題とあわせて、主要な検討課題として、後の課題を検討していく必要がある。特に下記の課題については、関係機関において具体的に措置を講ずる必要がある。</p> <p>1 労働分野 (1) 路上生活者等冬期臨時宿泊事業を実施する際、就労相談・紹介を併せて行うこと (2) 特別就労対策事業の拡充、都及び区の発注する公共事業への日雇労働者の雇い入れなどにより、日雇労働者の雇用を特別に創出し雇用拡大を図ること</p> <p>2 保健衛生分野 路上生活者等の緊急入院に対する都立病院の協力及び民間協力医療機関等の拡充を図ること</p>	平成6年度より実施 現状維持 平成7年度より実施
策	<p>〔関連施策として検討を要する主要な課題〕</p> <p>1 労働分野 (1) 日雇労働者、更生施設入所者等の就労対策、雇用確保対策の強化、充実 ① 常用化及び長期就労対策 ② 施設入所者を対象とした技能講習等の実施 ③ 都、区、第三セクター、公共事業受注者及び地域企業への雇用促進の働き掛け等 ④ 援護対象者の実態にあわせた求人情報収集、求人開拓 (2) 高齢者就労対策の充実 ① 就労相談の強化 ② 公共施設の清掃やリサイクル事業等の就労開拓、創出</p> <p>2 保健衛生分野 結核、精神、その他疾患を持つ者に対する①医療相談、②検診、③受診等の充実強化</p> <p>3 住宅分野 宿泊者等入所者や単身者向けの公募枠の確保、公共住宅を活用した住宅の確保</p>	自立支援センターの事業で対応 ↓ 今後実施 実施していく

路上生活者問題に関する都区検討会委員名簿

○は座長

職名	氏名
区	文京区企画部長（企画部長会代表） ○ 柳 繁光
	江東区福祉部長（厚生部長会代表） 依田 祐治
	新宿区衛生部長（衛生部長会代表） 大山 泰雄
	新宿区土木部長（土木部長会代表） 金澤 正
	新宿区福祉部長（検討会福祉分科会代表） 深沢 嘉一郎
	特別区人事厚生事務組合 厚生部長 二村 保宏
	特別区協議会 調査部長 鎌形 満征
都	企画審議室 調整部長 ○ 福田 作郎
	福祉局 生活福祉部長 荒川 博
	衛生局 総務部長 森 勲
	労働経済局 総務部長 横山 洋吉
	住宅局 住宅政策担当部長 村上 純一
	建設局 総務部長 小川 靖郎
	東京消防庁 救急部長 池田 春雄

事務局 区側 特別区協議会調査部事務事業担当課長 佐藤 茂美 Tel(5210)9767
 都側 企画審議室調整部調整担当課長 山本 洋一 Tel(5388)2126

路上生活者に関する都区検討会開催状況



(第1回 6年2月18日) —— 都区検討会の設置

- ・要保護路上生活者について緊急に対応すべき事項
- ・福祉問題に対する中長期的対策の方向

(第2回 6年6月3日)

- ・都区検討会作業部会の検討状況
- ・今後の検討事項

(第3回 6年7月29日)

- ・臨時宿泊施設の設置
- ・費用負担
- ・検討会の拡大

(第4回 6年8月12日)

- ・臨時宿泊施設の設置
- ・宿泊所の更生施設への転換（淀橋寮）
- ・今後の進め方

(第5回 6年8月23日)

- ・検討結果の報告書
- ・臨時宿泊施設の設置
- ・検討会の拡大

(第6回 6年10月18日)

- ・冬期臨時宿泊施設の設置
- ・作業部会下命事項

(第7回 6年11月19日)

- ・これまでの対応及び検討の結果
- ・拡大都区検討会の組織と活動
- ・今後の検討方法等

(第8回 7年3月29日)

- ・各部会の検討状況
- ・冬期臨時宿泊事業実施結果
- ・路上生活者実態調査
- ・今後の対応等

(第9回 7年8月29日)

- ・国要望
- ・「都市生活に関する調査」
- ・冬期臨時宿泊事業実施
- ・更生施設の整備



(第10回 7年10月13日)

- ・冬期臨時宿泊事業実施
- ・更生施設の整備
- ・最終報告に向けて
- ・臨泊プレス発表について

(第11回 8年5月8日)

- ・7年度冬期臨時宿泊事業
- ・概数調査について
- ・最終報告について

(第12回 8年6月5日)

- ・最終報告について
- ・その他

(第13回 8年6月25日)

- ・最終報告について
- ・その他