

市川市ホームレス自立支援実施計画



市 川 市

目 次

はじめに	3
------	---

第1章 総論

1 計画の目的	5
2 計画の位置付け	5
3 計画の期間	6
4 計画の基本的な理念	6
5 用語の定義	7
6 市川市におけるホームレス問題の現状と市川市の考え方(Q&A)	
Q 1 市川市には現在、何人くらいのホームレスの人達が生活しているのですか？	8
Q 2 ホームレスの人達の暮らしぶりについて教えてください。	8
Q 3 ホームレスの人達の年齢層や、出身地などについて教えてください。	8
Q 4 ホームレスの人達は、いつ頃からこうした生活をしているのですか？	9
Q 5 ホームレスの人達は、一体どうしてホームレスになってしまったのですか？	9
Q 6 仕事がないのなら、仕事を探せば良いと思うのですが、公園などにいるホームレスの人達は、本当に仕事を探しているように見えません。怠け者なのではないですか？	10
Q 7 ホームレスの人達は、好きでホームレスをやっているという話を聞きました。本当ですか？	10
Q 8 ホームレスの人達が、何を考えながら生活しているのか教えてください。	10
Q 9 近所の公園などにホームレスの人達がいて、大変迷惑に感じているのですが、退去させてもらえないでしょうか？	11
Q 10 結局、ホームレスの人達が自立していくためには、何が必要なのですか？	12
Q 11 この問題に対して、国や地方自治体ではどんな取組みをしているのですか？	12
Q 12 この問題に対して、私達にできることはあるのでしょうか？	13

第2章 各論

1 市川市における既存のホームレス自立支援モデル事業	15
2 今後の取り組み内容	
重点項目 相談体制の充実	18
重点項目 健康を確保するための施策の推進	19
重点項目 就労支援体制の整備	20
重点項目 居住支援体制の充実	21
重点項目 課題分析(アセスメント)機能の整備	22
重点項目 ホームレス問題への理解の促進	23
重点項目 広域的な施策の推進	24

地域社会復帰までの具体的な支援の流れ	25
--------------------	----

第3章 関連資料

1 ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法	27
2 平成14年度市川市ホームレス実態調査(抜粋)	30
3 市川市ホームレスに関する市民意識調査(抜粋)	34
4 市川市ホームレスに関する民生委員児童委員調査(抜粋)	40
5 市川市ホームレス自立支援推進会議委員名簿	42

はじめに

「だれもが住み慣れた地域で自立した生活を送るとともに、自らも参画し、安心して暮らすことのできるまちをつくる（市川市地域福祉計画基本理念）」これは、わたしたち市川市民共通の願いです。ところが近年、厳しい経済・雇用情勢を反映して、特定の住居を持たず「ホームレス状態」に置かれている人々が多数存在しています。市川市においても、250人以上もの人々が、そうした生活を余儀なくされているのです。

日本国憲法は、すべての国民に対して「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」、つまり生存権（25条）のほか、居住権（22条）、勤労権（27条）などの権利を認めています。にもかかわらず、ホームレスの人々は、安定した仕事に就くことができず、収入が無いため住居を持つことができません。また多くの場合、家族とのつながりも途絶えており、住民票を持たないことから公的なサービスからも遠ざけられ、社会との関係が全く切り離されている状態にあります。健康面や衛生面でも問題を抱え、中には路上で倒れ、命を失う人さえいるのが現実です。これでは、とうてい「健康で文化的な生活」とは言えません。ホームレスの人々が、これらの生活困窮から一刻も早く抜け出し、地域社会の一員として再出発できるようになるための「仕組み」が、今、求められているのです。

一方、ホームレスの人々のほとんどは、公園や河川などのいわゆる「公共空間」を生活の場所としていることから、その近隣にお住まいの方より行政に対して、「かわいそう」「助けてあげて」「迷惑」「退去させて」など、様々なご意見が寄せられています。しかし、全てのご意見に共通することは、「公共空間で生活しなければならない人がいるという現実が、どこかおかしい」ということです。こうした現実を変えていくためには、市行政と関係機関、そして市民が一丸となって「新たな一歩」を踏み出さなくてはなりません。この計画は、まさにそうした考え方に立って策定いたしました。

この計画は、平成14年8月に施行された「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」第9条第2項の規定に基づいて、市川市として今後実施すべきホームレス自立支援施策について体系的にまとめたものになっております。しかし、それだけにとどまらず、関係機関や団体、そして市民のみなさま一人一人にこの計画を読んでいただき、ホームレス状態に置かれている人々が、地域社会の一員として再出発していくためには何が必要なのか、一緒に考えていただくということも、この計画の目的の一つと位置付けております。

市川市のホームレス自立支援施策の推進に当たり、みなさまのご理解とご協力をお願いいたします。

平成17年4月

市川市長 子素光行

第1章 総論

1 . 計画の目的

市川市では、市内にホームレスの人々が増加し、健康で文化的な生活を送ることができないでいるという問題を踏まえ、それらの人々が、地域社会に復帰していくことを支援するとともに、かつ、地域社会への復帰に際し、関係機関や団体のほか、地域社会全体の理解と協力を得ることで、問題の早期かつ効果的な解決を図ることを目的として、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法¹の規定に基づき、市川市ホームレス自立支援実施計画（以下「本計画」という）を策定します。

2 . 計画の位置付け

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の体系

平成 14 年 8 月 7 日に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（以下「法」という）」が公布・施行され、また、平成 15 年 7 月 31 日には、法第 8 条に基づいて、「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針²（以下「基本方針」という）」が策定されました。さらに千葉県においては、平成 17 年 1 月 20 日、法第 9 条第 1 項に基づいて、「千葉県ホームレス自立支援計画³（以下「千葉県実施計画」という）」が策定されています。

本計画はこれらの内容に即し、市川市としてホームレスの人々の自立支援に関する施策を総合的に実施するための計画です。

市川市における既存の自立支援事業⁴と本計画との関係

法の制定にさきがけて市川市では、ホームレス問題の解決のため、平成 14 年 4 月には専任の担当を設置⁵しており、また平成 15 年 4 月からは、市独自の自立支援モデル事業（平成 15～16 年度）を展開してきました。本計画は、そうした過去の実績を踏まえて策定されるものであり、このモデル事業を基礎として、より市川市の地域特性に適合した施策の実現を図っていきます。

なお、モデル事業の一環として、関係者で構成する「市川市ホームレス自立支援推進会議⁶」が設置されており、本計画は、この会議における議論を踏まえて策定されました。

市川市地域福祉計画と本計画との関係

また本計画は、平成 15 年 3 月に策定された「市川市地域福祉計画」を踏まえた内容になっています。市川市地域福祉計画は、社会福祉法⁷の規定に基づき策定された計画であり、「だれもが住み慣れた地域で自立した生活を送るとともに、自らも参画し、安心して暮らすことのできるまちをつくる」を基本理念としています。本計画は、市川市地域福祉計画の各論 4「社会的な自立の支援」の分野における個別計画としての性格を有しており、両者は整合・連携を図りながら相互に補完していくものです。

¹ 平成 14 年法律第 105 号。法律の条文については、第 3 章（P27～）を参照。

² 平成 15 年 7 月 31 日厚生労働省・国土交通省告示第 1 号。法律を踏まえ、国の基本的な方針や、地方公共団体が計画を策定するに当たっての指針が明示されている。

³ 平成 17 年 1 月 20 日策定「千葉県ホームレス自立支援計画 ～一人ひとりとの関わりあいを大切に～」。

⁴ 市川市ホームレス自立支援モデル事業。第 2 章（P15～）を参照。

⁵ 保健福祉局福祉部福祉事務所自立支援担当。

⁶ 委員名簿は P42 を参照。

⁷ 社会福祉事業の全ての分野における共通的な基本事項を定めた法律。平成 12 年 6 月、社会福祉事業法から社会福祉法に改められた。

3 . 計画の期間

本計画は、法・基本方針並びに千葉県実施計画を根拠として策定しており、法は平成 24 年 8 月までの時限立法⁸となっています。市川市では、より地域特性に適合した施策を、ホームレスの人々の現状と実態に応じてきめ細やかに実施するため、まず本計画の期間を平成 17 年度からの 3 年間とします。そして期間満了前に、計画に定めた施策の評価を行い、次期実施計画⁹（平成 20～24 年度の 5 年間で予定）に反映させていきます。

なお、法失効後においても、市川市では、市内のホームレス問題の状況に即し、必要な施策を検討します。

	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25～
法	施行 8.7 ————— (10年の時限立法) —————> 8.7 失効											
基本方針	策定 7.31 ————— (5年の運営期間) —————> 見直し ----->											
千葉県実施計画	策定 1.20 ————— (10年の計画期間・3年毎の見直し) —————>											
市川市の計画	本計画 (3年) —————> 次期計画 (5年) ----->											

4 . 計画の基本的な理念

誰もが「健康で文化的な生活」を

誰もが住み慣れた地域で、健康で文化的な生活を営む権利を持っています。しかし、様々な理由により「ホームレス状態」に至った人々は、それとは程遠い生活を余儀なくされています。市川市では、これらの人の権利が早急に保障され、かつ地域社会との関係が安定的に持続されるよう、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」の規定に基づき、本市の地域の実情に即した「自立支援システム」を、関係機関・企業・民間団体・市民との協働のもとに構築していきます。

【本計画の目指すもの】

- ・ ホームレス状態に置かれている人々の、健康で文化的な生活を送る権利を保障するための体制をつくる
- ・ 行政だけではなく、関係機関・企業・民間団体・市民との協働により、ホームレスの人々が地域社会の中で自立した生活を安定的に営めるための「支えあい」の基盤をつくる

⁸ ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法は、平成 14 年 8 月 7 日から 10 年間の効力を有する法律として施行された。

⁹ 次期実施計画においては、本計画に定めた事業の実施状況の検証を踏まえ、より効果的・本格的な施策の展開を図る予定である。

5 . 用語の定義

(1) 「ホームレス」「ホームレス状態」とは

法では「ホームレス」の定義として「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」¹⁰としています。

「はじめに」(P3)にもありますように、上記のような状態にあるということは、仕事や住居の喪失、家族との別離、公的制度¹¹利用の困難など、いわゆる「社会とのつながり」を喪失した状態にあることを意味しています。地域社会の中で、自分の生活拠点としての「ホーム」¹²を失ったために、健康で文化的な生活を営むことができない状態が「ホームレス状態」であると言えます。

(2) 「ホームレスの自立」とは

本計画で用いる「自立」の意味としては、「ホームレス状態からの脱却を果たすこと」、つまり地域社会の一員としての自覚を持ちながら、健康で文化的な生活を安定的に営むことができる状態にあることと捉えています。

ホームレス状態からの脱却を果たすためには、まずは路上生活の状態から住まいを確保することが必要ですが、それだけではなく、仕事に就く・生活保護を受ける・年金を受給する等、個々の事情に応じた形で、社会とのつながりを回復していくことが必要です。そして公的制度を利用しながらであっても、地域社会の一員としての自覚を回復し、その地域の中で安定した生活を送れるようになった段階こそが、その人にとっての「自立」であると考えます。

¹⁰ ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法第2条 (P27) を参照。

¹¹ 例えば公的年金や健康保険、失業保険、生活保護など。

¹² Home : 生活の場としての家庭、わが家、自宅。

6 . 市川市におけるホームレス問題の現状と市川市の考え方

市内のホームレスの人々をめぐる現状と、それに対して市川市がどのように考えているか、わかりやすいよう、Q&A の形式でまとめました。

Q1 市川市には現在、何人くらいのホームレスの人達が生活しているのですか？

A1 168 人が確認されていますが、実際には、もっと多いものと思われます。

市川市が初めて公式に市内のホームレスの人達の概数を把握したのは、平成 11 年 6 月のことで、この時の人数は 100 人でした。その後、平成 13 年 6 月の市独自調査により 141 人、平成 14 年 6 月の市独自調査¹³により 168 人（男性 164 人・女性 4 人）と、市内のホームレスの人数は増加傾向にあると言えます。

なお、本計画策定時の巡回指導員¹⁴による巡回の結果、市内で生活しているホームレスの人達の概数は、250 人以上と推定され、今後も引き続き状況の的確な把握が必要です。

Q2 ホームレスの人達の暮らしぶりについて教えてください。

A2 ホームレスの人達の大半は、働いて自活しています。

市川市の調査によれば、実に 8 割以上のホームレスの人達が「何らかの形で収入を得ている」と回答しています（調査結果 P 32・表 10 参照）。その働いて得た金銭で、食料品を購入するなどして生計を立てているのです。

では一体、ホームレスの人達にはどのくらいの収入があるのでしょうか。市川市の調査によれば、月額で「1 万円未満」と回答した人が全体の 32.8%、「1～3 万円」が 25.0%、「3～5 万円」が 19.0%となっております（調査結果 P 32・表 11 参照）。このように、非常に限られた収入の中での生活を余儀なくされているホームレスの人達は、貯金をし、そしてアパートを借りる等、独力で自立への道を歩むことが非常に困難な状況にあります。

Q3 ホームレスの人達の年齢層や、出身地などについて教えてください。

A3 実に様々な年代・出身の人がいます。

市川市の調査では、市内のホームレスの人達の平均年齢は 54.7 歳でした。最も多い年代層が「50～59 歳」で全体の 40.5%を占めますが、一方で「30 歳未満」1.2%、「70 歳以上」3.6%と、年代を問わず、様々な人が路上生活を送っていることがわかります（調査結果 P 30・表 1 参照）。

出身地についても様々ですが、注目したいことは、「路上生活になる前から市川に住んでいた・働いていた」と回答した人の割合が、全体の 56.0%を占めている点です（調査結果 P 31・表 7 参照）。東京や大阪などの大都市の特定の地域では、仕事を求めて多数の労働者

¹³ 平成 14 年度市川市ホームレス実態調査。第 3 章（P30～）を参照。

¹⁴ 市川市ホームレス自立支援モデル事業の一環として設置。市内を巡回し、各種相談に応じるほか、必要に応じ緊急的な援護を実施する。第 2 章（P15）を参照。

が集まり、失業してホームレス状態に至る現象が多く見受けられますが、市川のような地方都市・周辺都市では、むしろ元々市川と何らかの形で縁があり、生活に困窮した結果、そのまま市川市内でホームレス状態の生活を送る、といった人が多いのが特徴です。

Q4 ホームレスの人達は、いつ頃からこうした生活をしているのですか？

A4 ホームレス状態の生活が長期化する傾向にあります。

路上生活の期間としては、平成 14 年 6 月の調査時点で「5 年以上」と答えた人の割合が最も多く 35.3%でした（調査結果 P 31・表 6 参照）。このことは、一旦ホームレスとなってしまうと、そこから脱することが非常に困難なものとなり、長期化してしまうという現実を表していると思われます。

なぜ、一旦ホームレスとなってしまうと、その状態を脱することが困難となるのでしょうか。それは以下のようなことが考えられます。

住む所が無く、連絡先を失い、また同時に住民登録（住民票）を失うことで、安定した仕事に就けないばかりでなく、年金や保険などの公的サービスの利用も難しくなる。

市川市の調査では、公的年金に加入している人は全体の 14.7%であり、健康保険に至っては全体の僅か 5.2%しか加入しておりません（調査結果 P 32・表 14～15 参照）。このような状況の中で、ホームレスの人達が独力で住居を回復し、自立への道を歩むことは非常に厳しい状況にあると言わざるを得ません。

Q5 ホームレスの人達は、一体どうしてホームレスになってしまったのですか？

A5 社会的な背景と個人的な事情とが、複雑に絡み合っています。

一般的には、ホームレスの人々が増加した直接の原因は、長期化する日本経済の低迷に端を発した「失業」であると言われています。それは実態調査の結果からも明らかなのですが（調査結果 P 31・表 5 参照）、全ての失業者がホームレスとなってしまうわけではありません。ホームレス状態にまで至ってしまう主な理由としては、

失業等による収入の減少

周りに相談や援助を求める相手がおらず、援助を受けられなかったこと

失業保険や生活保護など、各種の社会保障制度を利用しなかったこと、あるいは、利用できなかったこと

などが挙げられます。社会構造の問題や、本人・家庭の事情などが複合的に重なることで、ホームレス状態に至ってしまうことがある、というのが実情です。

Q6 仕事がないのなら、仕事を探せば良いと思うのですが、公園などにいるホームレスの人達は、本当に仕事を探しているように見えません。怠け者なのではないですか？

A6 「ホームレスの人達は怠け者」という認識は、誤りです。

Q4 において、住む場所を失うことが安定的な仕事に就くことの妨げになっているということを述べました。また Q2 でも触れましたように、ホームレスの人達の大半は、僅かな収入によって自活しているわけですが、その僅かな金銭を得るために、例えば夜間や未明にかけて自転車で市内を巡るなど、大変な苦勞をしています。また収入があった日には食べ物には困りませんが、収入のない日が続くと、数日間何も食べられないという時もあります。

公園などで眠っているホームレスの人達の姿を目にする方も多いと思いますが、その大半は決して「怠け者」なのではなく、その日を生き抜くために、必死になって働いているという状況にあります。

Q7 ホームレスの人達は、好きでホームレスをやっているという話を聞きました。本当ですか？

A7 自ら望んでホームレス状態を続けている人は、皆無です。

市川市の調査では、ホームレスの人達の実に 84.5%が、今後の希望として「仕事を見つけて働きたい」「アパートに入居したい」と回答しています。それ以外の人も、例えば高齢や疾病などにより「病院や施設に入りたい」と答えた人が 19.0%、「生活保護を受けたい」と答えた人が 31.0%に上っています（調査結果 P 33・表 19 参照）¹⁵。これらのことから、ほとんど全てのホームレスの人達は、今の状態から抜け出し、自立したいと思っていることがわかります。決して「好きでホームレスをやっている」わけではないのです。

Q2 や Q6 で述べましたように、路上で生き続けていくということは、過酷を極めます。特に厳しい季節になると、健康を害し、不幸にも路上で命を失う人も少なくありません。「健康で文化的な生活」には遠く及ばない状態であるのです。よく「ホームレス生活は自由気ままで良い」といった見方がありますが、生活の様々な面で不安を抱えるホームレスの人達を「自由気ままで良い」と一口に表現することは、誤りであると言えます。

Q8 ホームレスの人達が、何を考えながら生活しているのか教えてください。

A8 先の見えない生活に、常に不安を抱えています。

ホームレスの人達の多くは、主に次の3つの面で常に不安を感じています。

この先の生活に関する不安

Q7 で見ましたように、多くのホームレスの人達は、自立への意欲を持っています。しかし、希望と現実とは異なります。Q4 でも述べましたように、ホームレスの人達が、自力で安定的な収入を確保し、貯蓄をして、アパートに入居するといったことは、大変難しいものがあります。こうしたことから、ホームレス状態が長期化した人の中には、今後の生活に絶

¹⁵ 複数回答による割合を示す。

望して、アルコール摂取により健康を害してしまったり、自らの命を絶ってしまう場合もあるのです。

健康面での不安

既に述べましたように、健康保険に加入している人はほんの僅かです。栄養状態・衛生状態に不安を抱えるホームレスの人達は、結核など感染症の発症率が高く、また生活習慣病を発症するケースも目立ちます。自分が何か病気になったときに、保険に加入しておらず、また手持ち金も無いホームレスの人達は、医療機関へ受診することができず、救急車で搬送されるまで我慢してしまうという傾向があります。また、健康を害することで、日々の収入を得ることができなくなってしまうという不安と、常に隣り合わせています。

対人関係の不安

さらに最近では、ホームレスの人達への襲撃事件や、ホームレスの人達同士での暴行・傷害事件などが頻繁に報道されておりますが、屋外での生活は、常にこのようなトラブルに巻き込まれる危険性が高く、それらに対する不安も抱えています。

Q9 近所の公園などにホームレスの人達がいて、大変迷惑に感じているのですが、退去させてもらえないでしょうか？

A9 退去させるだけでは何も解決しません。その人達がホームレス状態の生活を送らなくてもすむように働きかけることが必要です。

公園にいるホームレスの人達を見て「迷惑だ」と思う方もいるでしょう。公園は、本来的に人が生活する場所ではなく、市民の憩いと安らぎの場として設置されているのですから、そこで寝起きする人を見て「迷惑」に感じるのは当然のことでしょう。

ですが、例えその公園からホームレスの人達を一時的に退去させたとしても、行く場所のないその人は、結局は同じ公園に戻るか、または別の場所に移り、これまでと同じ生活を続けていくことになるのです。これでは、一時的に公園の機能を取り戻せたとしても、問題の本質を先送りさせているだけで、何も解決したことにはなりません。

市川市では、ホームレス問題の真の解決のためには、その場所から退去させるよりも、むしろホームレスの人達が、そのような生活から脱することができるように働きかけていくことが大事であると考えています。

ただし、過度に公園などにゴミを散らかす、大声を上げるといった、一部のホームレスの人達による迷惑行為までを容認するつもりはありません。市川市では、そうした行為があった場合、専任の巡回指導員、施設管理担当課等が連携を図って対応をしていきますので、ご理解とご協力をお願いします。

Q10 結局、ホームレスの人達が自立していくためには、何が必要なのですか？

A10 当たり前ようですが、「もう一度やり直す機会」を提供できる仕組みです。

ホームレスの人達は、過酷な路上生活から脱することができずに、大変困っています。同時に、ホームレスの人達が生活する公園等を快適に利用したいと思う人達も、また大変困っています。このような現実の中で、住む場所を失い、社会とのつながりも失ってしまった人達が、もう一度地域社会に戻っていくための「仕組み」は、残念ながらほとんど整備されてきませんでした。

市川市ではこうした反省を踏まえ、一人でも多くの人々が、こうした状態から抜け出し、地域社会の中で安定的な生活を送ることができるよう、経済的・精神的にサポートしていくための体制を整備していきます。そして本計画において、すべての人が「もう一度やり直す機会」を得られるための仕組みをつくっていきます。

Q11 この問題に対して、国や地方自治体ではどんな取り組みをしているのですか？

A11 国や地方自治体により、様々な取り組みが始められようとしています。

国の動き

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」が公布・施行されました。この法律は、ホームレス状態にある人達が全国的に急増しているという現状を踏まえ、ホームレスの自立の支援を総合的に推進するために制定された、わが国初の法律です。この法律に基づき、平成 15 年 8 月には政府より、「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」が策定され、ホームレス自立支援における、国や地方自治体に取り組むべき施策に関する基本的な指針が示されたところです。

大都市自治体の動き

この法律が制定される以前から、東京都や大阪市など、ホームレスの人達が多数存在する自治体では、「自立支援センター」¹⁶「緊急一時保護センター」¹⁷といった施設を設置・運営するなど、ホームレス問題の解決に向けた取り組みが始まっています。

市川市の動き

一方、こうした大都市以外の自治体におけるホームレス対策は、なかなか進んで来なかったのが現実です。そのような中で市川市は、ホームレス問題が大変重要な行政課題であるとの認識のもと、法律の施行にさきがけて、平成 14 年 4 月に福祉事務所に専任の担当部署を設置し、また平成 15 年 4 月からの 2 年間、東京や大阪のような大規模な施設ではなく、他自治体に例のない、民間住宅を活用した形での「自立支援住宅」の設置を始めとしたモデル事業を運営し、現在に至っております。詳細は第 2 章の各論（P15）をご覧ください。

¹⁶ ホームレスを対象として、宿所及び食事の提供等を行うとともに、生活相談、職業相談を行う施設。

¹⁷ 緊急一時的に宿所及び食事の提供を行う施設で、通称「シェルター」。

Q12 この問題に対して、私達にできることはあるのでしょうか？

A12 ホームレス問題に対するご理解とご協力をお願いします。

私達は、とにかくホームレスの人達の存在に対して無関心を装い、手を差し伸べることを避けてきたとは言えないでしょうか。路上での生活という特殊な状況から、何となく「ホームレスは異質な存在」という認識を生み、「怠け者」「迷惑者」というイメージを形成させてはいないでしょうか。ホームレスの人達が増加するに従い、問題はより深刻に、より解決困難なものになってしまいます。そうなる前に、何とかこの問題の解決の方法を考えて行かなくてはなりません。もはや無関心では済まされないのです。

当たり前のことですが、ホームレスの人達も、そうでない人達も、同じ人間、そして同じ地域社会の一員です。同じ地域社会の一員として、ホームレス状態になってしまった人達が、力強く社会に復帰していくことに、どうかご理解をお願いします。

市川市内には現在、ホームレスの人達の自立支援を目的とした市民ボランティア・NPO活動が立ち上がり、地道な活動を展開しています。行政としては、そうした民間の活動と連携し、一体的にこの問題に取り組んでいくことで、一人でも多くの方が、少しでも早く生きる望みを取り戻し、地域社会の中で安定した生活を送ることができるよう、事業の展開を図っていきます。

第 2 章 各 論

1 . 市川市における既存のホームレス自立支援モデル事業

市川市では、本計画の策定にさきがけて、平成 15 年 4 月より 2 年間、ホームレスの人々の自立支援を推進するため、市独自のモデル事業を展開してきました。その概要は以下のとおりです。

自立支援推進会議の設置	学識経験者や弁護士、人権擁護委員、職業安定所等の関係機関、医師会、自治会、市職員など 16 名で構成する会議。モデル事業の進捗状況を確認のうえ、本計画の原案を作成。
巡回指導員の設置	地域を巡回のうえ、傷病等による要援護者の発見、緊急的な援助の実施、生活指導等を通じ、個々の生活状況を把握のうえ、支援に繋げていく。
自立支援住宅の設置	巡回指導員による情報を基に、生活の基盤となる住居を 3 か月程度提供。就労活動や生活保護申請のほか、地域生活を送る自覚を促す。民間住宅を 3 室借り上げて設置。
自立支援相談員の設置	自立支援住宅入居者が、地域社会で安定した生活を営むことができるよう、定期的に訪問したうえ、各種の生活相談に応じ、精神的な支えとなる。
啓発活動の推進	事業の推進に当たり、ホームレス問題に対する市民の理解を深め、また協力を求めていくための各種啓発活動を推進。

これらのモデル事業は、以下のような特徴を持っています。

民間住宅を活用した居住支援

近年、福祉の分野においては「施設から在宅へ」といった考え方が広まっており、施設に収容するのではなく、住み慣れた地域の中で暮らし続けることができるための取り組みが進められています。こうした観点から、ホームレスの人々の居住支援を推進するに当たって、地域に存在する民間住宅（アパート）の空き室を利用することとしました。これにより、地域社会の一員としての再出発に当たり、その自覚を促し、また近所づきあいなどを通じて、社会との関係を再構築していきます。

一方、東京や大阪など、ホームレスの人々を多数抱える地域では、「自立支援センター」¹⁸等の施設の設置が進められておりますが、規模¹⁹や費用の面からも、市川市単独でそうした施設を設置することは困難な状況にありました。

信頼関係に基盤を置いた支援

ホームレスの人々が地域社会の一員として再出発していくためには、その過程の中で生じるトラブルや悩み、生活上の問題点などに関して、的確なアドバイスを行うことのできる「相談相手」が必要不可欠です。そのため市川市では、ホームレスの人々が路上で生活している時点

¹⁸ 第 1 章（P12）を参照。

¹⁹ 本計画策定時点では、定員 10 名の施設まで国庫補助（運営費の 1 / 2）基準が緩和されている。

から、巡回指導員が訪問し、お互いの信頼関係を取り合うことで、個々の状況の把握に努めています。また、自立支援住宅に入居した後も、自立支援相談員が定期的に訪問することで、個々の状況に応じたアドバイスを行い、順調に社会との関係を回復し、安定した生活を送ることができるよう、精神的なサポートを続けています。

関係機関・民間団体との連携

特に の分野は、市内においてホームレスの人々の自立支援の活動を行ってきた民間団体が得意とする分野です。市川市では、そうした民間団体との連携を図り、巡回指導員・自立支援相談員事業の委託等を通じてそれぞれを補完できるような「協働」の体制を整備してきました。また、自立支援推進会議の委員として、市職員だけでなく、学識経験者や弁護士、人権擁護委員などの専門家のほか、自治会や NPO 法人²⁰等、広く民間から集まっていただき、事業が効果的に推進できるよう、意見の交換が進められてきました。

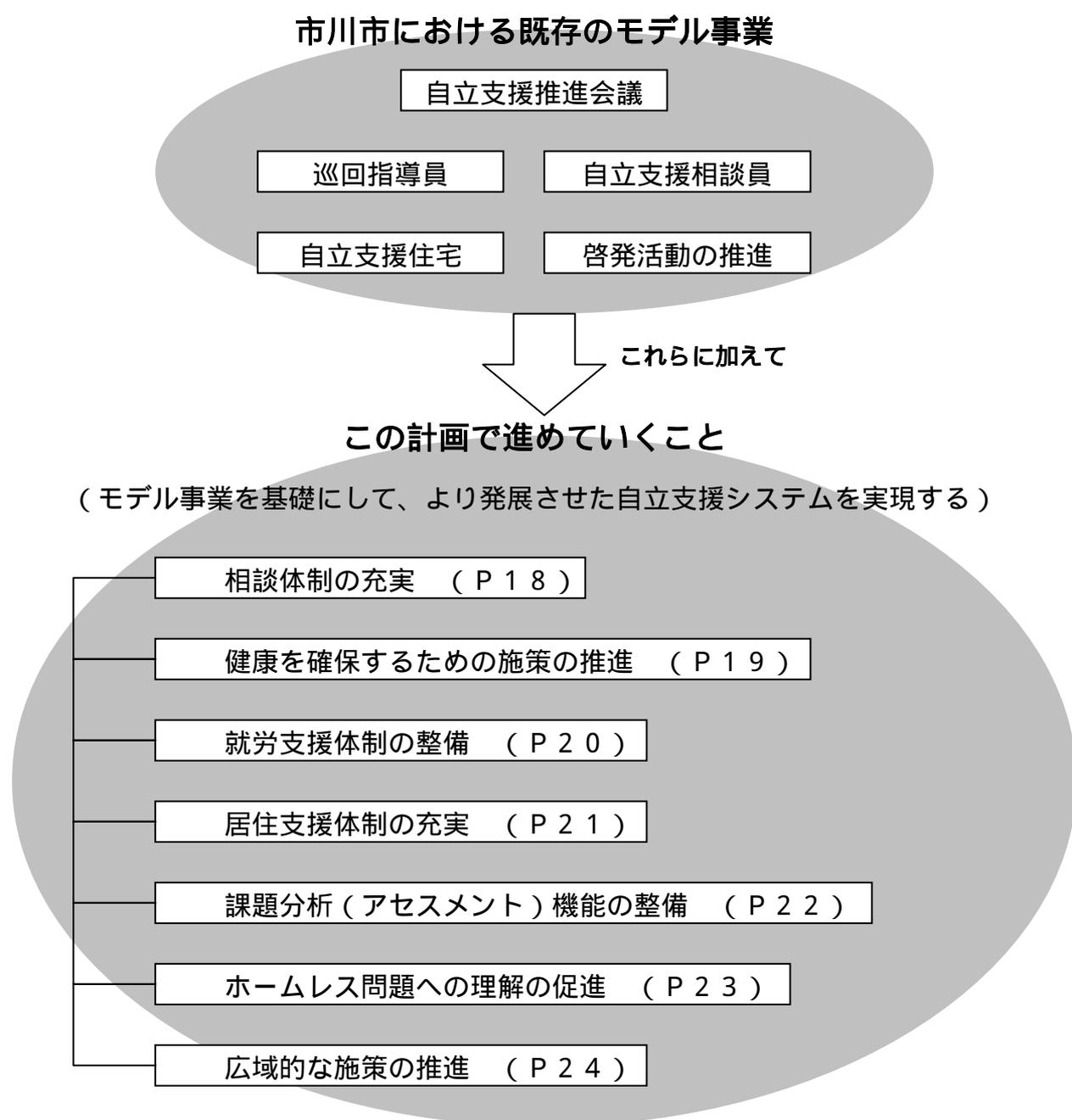
²⁰ NPO = Non-profit organization。特定非営利活動法人。

2. 今後の取り組み内容

1で取り上げた各種取り組みは、市独自の考え方にに基づき、着実に進められてきました。今後は、法や基本方針、千葉県実施計画との整合性を図る形で、今までの取り組みをさらに発展させ、より多くのホームレスの人々の自立に繋がるよう事業を展開していきます。

具体的には、1の内容に加え、特に下記を重点項目とする取り組みを行い、本計画の期間（平成17年4月から3年間）中の実現を図ります。

市川市の施策の方向性



【市川市の現状と課題】

「総論」でも見ましたように、ホームレス状態にある人々の多くは、自立への意欲がありながら、今後の生活への希望を持っていません。そうした人々が希望を失うことなく、力強く地域社会に戻って行くためには、相談に来るまで放置しておく「受け身」型の支援ではなく、積極的にそうした人々を訪問し社会との「接点」を確保することで、孤独な状態に陥らないように働きかけることが大切です。市川市ではモデル事業の中で、そうした「社会との関係性」を確保するため、ホームレスの人々の自立を支援する民間団体との協働により、日々ホームレスの人々を訪問し緊急的な援助や相談を行う「巡回指導員」を設置しました。巡回指導員により収集された情報は、市内のホームレスの人々の状況の把握、そしてホームレスの人々一人ひとりの状況に応じた自立の支援のために役立てられています。

課題としては、ホームレスの人々の相談内容が健康・医療に関するもの、また多重債務の問題など、専門的な知識を必要とするものが多く、専門的な知識を有する巡回指導員の養成が急がれます。また、巡回指導員の人数にも限界があり、毎日同じ人を訪問することも困難なのが現状です。

【今後の考え方】

自立支援のための「仕組み」が整備されたとしても、路上で生活するホームレスの人々が、その「仕組み」に到達できなければ意味がありません。市川市ではこれまで、巡回指導員による巡回と、ホームレスの人々が市役所に来所することを通じて支援してきましたが、今後は、ホームレスの人々、またホームレス状態になってしまいそうな人々が「困ったそのときに、気軽に相談できる」ことを目指して、地域の中に小規模な相談所を設置するなど、より「制度の入口」の拡充に努めていきます。

また、巡回指導時や相談所において、健康面（医療など）や生活面（就労・借金など）などで専門的なアドバイスができるよう、各方面の専門家の協力を仰ぎ、相談体制の充実を図っていきます。

【計画期間内で実現すべきこと】

**（仮）総合相談事務所の設置
巡回指導員の増員・養成（多様化・専門化）**

重点項目 健康を確保するための施策の推進

【市川市の現状と課題】

路上で生活するホームレスの人々にとって一番の心配事は、路上生活の長期化による自身の健康の悪化です。健康保険に加入していない(加入したくてもできない)多くのホームレスの人々は、具合が悪く病院に行きたいと思っても、行くことをためらい、そのまま重篤な状態に至るまで放っておいてしまう傾向にあります。

千葉県では、市川健康福祉センター(市川保健所)において平成13年2月より、管内のホームレスの人々を対象とした結核検診が実施されています。ホームレスの人々の多くは劣悪な衛生状態にあることから、感染症の発症率も高い状態にあります。この検診の実施に当たっては、健康福祉センターのほか医師会・支援団体・市の四者が協力体制を取ることで、一人でも多くのホームレスの人々の健康の確保に努めていますが、概ね年2回という検診の時期や、多くの人々が受診できる体制づくりなど、課題も多く残されています。

また生活保護法では、ホームレスの人々が救急搬送され医療機関に受診した場合で、自身で医療費を支払うことができない場合に「医療扶助」を行うことになっていますが、例えば生活習慣病等の慢性疾患を抱える場合などへの対応は、必ずしも十分ではありません。

【今後の考え方】

健康面で悩みを抱える人については、病気の「早期発見・早期治療」こそが、その人の自立のために必要です。まず病気の「早期発見」を進めていくために、重点項目でも触れましたが、相談体制の充実を図っていきます。具体的には、巡回指導員の専門化(保健師等が同行することも含む)、また総合相談事務所において、専門的なスタッフを定期的に配置し、相談が受けられるような体制を整備していきます。

また、病気の「早期治療」に向けては、よりホームレスの人々が医療を受けやすくするための体制づくり、例えば生活保護法による保護の適用、また社会福祉法第2条第3項に規定する生計困難者のための無料低額診療制度²¹を活用するなど、ホームレスの人々の健康が確保されるよう、体制の整備を図っていきます。

【計画期間内で実現すべきこと】

**巡回指導・総合相談事務所における専門スタッフ(保健師等)の配置
無料低額診療制度をホームレスの人々が利用できるための体制づくり**

²¹ 一定の住居を持たない者等の生計困難者を対象として、診療券を交付し診療費の減免を行う事業。社会福祉法人等による届出により実施される事業であり、現在市川市内に届出診療施設は1か所。(千葉県内：4か所)

重点項目 就労支援体制の整備

【市川市の現状と課題】

法第3条第2項には、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大切である」と述べられています（P27を参照）。人にとって「働く」ということは、経済的に自分の生活を維持することと同時に、「生きがい」としての意味も持っています。その意味では、ホームレスの人々の自立にとって、就労は最も大切な要素の一つです。

しかし、全国的に高い失業率の中で、ホームレス状態にある人、またホームレス状態を脱し居宅を確保した人も、就労に際して様々なハンディキャップ（例えば連絡先を持たないことや、免許の失効など）を抱えています。過去の実例からも、そうした人々が職を得ることはなかなか困難であると言えます。

市川市でも、こうした人々への就労対策の重要性を認識しておりますが、本計画策定時点で、市内のホームレスの人々を対象とした有効な就労支援策はありません。

【今後の考え方】

住所や連絡先を持たないホームレスの人々が、定職を見つけ自立することは非常に困難ですが、例えば総合相談事務所に職業相談員を配置するなど、相談体制の充実を図ることや、相談所を連絡先として就労活動をしてもらうことなどを通じて、路上からでも就労に結びつくケースが出てくるよう働きかけていくとともに、関係者で構成する会議を立ち上げて、雇用情報の収集に努めていきます。同時に根本的な就労対策、例えば公的就労の創出や、市川市で民間に委託している事業など、ホームレスの人々の就労に繋がるための方策も進めていきます。

また、ホームレスの人々が居宅を確保した後の就労支援ということでは、公共職業安定所や市内各企業との連携のもと、免許の回復や連絡先の取得の支援を行うための仕組みづくりを進めるとともに、例えば携帯電話の取得など、就労が実現しやすいような環境になるよう、自立支援相談を通じて支援していきます。

さらに、ホームレスの人々が就労の機会を得やすいように、市内企業への啓発も進め、就労環境の整備を図っていきます。

【計画期間内で実現すべきこと】

雇用情報収集のための、関係者会議の立ち上げ
総合相談事務所における職業相談スタッフの配置

重点項目 居住支援体制の充実

【市川市の現状と課題】

ホームレスの人々の支援に当たり、市川市は居住支援を最も重要視してモデル事業を進めてきました。路上での生活は、とうてい「健康で文化的」とは言えないからです。

ホームレスの人々が自力で居宅を確保するためには、多くの場合、まず敷金や礼金等の費用を捻出しなければならず、そして契約の際に保証人を確保しなければなりません。しかし、現実問題としてそれが非常に困難であることは「総論」で述べたとおりです。したがって、居住場所の支援を行うことは、ホームレスの人々が自立への道を歩み始めるための第一歩として位置付ける必要があると思われます。

P 15 で述べましたように、市川市では、ホームレスの人々の居住場所の確保のため、民間住宅の借り上げによる自立支援住宅を設置し、運営しています。その結果、平成 15～16 年度の 2 年間で、市内のホームレス 20 人が居宅を確保し、自立への道を歩み始めました。しかしながら、モデル事業における借り上げ件数は 3 室であり、市内の全てのホームレスの人々が、適切に住宅を利用できているとは言えない現状があります。

【今後の考え方】

モデル事業として展開してきた「自立支援住宅」による居住支援をさらに充実させ、より多くのホームレスの人々が利用できるよう、体制の整備を図ります。また自立支援住宅のほかにも、生活保護制度の利用、社会福祉協議会が実施する貸付制度の利用、支援団体が独自に実施している居宅支援事業を活用する等、様々な方策によりホームレスの人々が住宅資源を利用できるよう、これらの団体との協力関係を進めていきます。

また、ホームレスの人々がアパートを構えようとするとき、あるいは自立支援住宅から一般の住宅へ転居するときに、保証人を確保しなければなりません。これについても、例えば行政等が保証人を肩代わりする等の公的保証人制度を創設し、問題の解決を図っていきます。

また、自立支援センターのような施設については、短期的に市川市単独で設置することは困難と思われますが、中・長期的観点に立ち、広域的な視点からの設置を目指して、千葉県や近隣市などとの連携を図っていきます（重点項目 を参照）。

【計画期間内で実現すべきこと】

自立支援住宅の充実
民間団体が実施する貸付制度・居宅支援事業等の積極的な活用
居宅確保のための公的保証人制度の立ち上げ

【市川市の現状と課題】

モデル事業では、福祉事務所・自立支援担当をホームレス支援の中心的存在と位置づけ、巡回指導員からの情報などを基に、自立支援住宅入居者の決定をはじめとする支援を進めてきました。しかし、市内に250人以上いるホームレスの人々の中から、わずか数室の住宅の入居者を決定することは大変困難な作業でした。これまで入居者の決定に当たっては、P15にありますように、ホームレスの人々と支援する側との信頼関係を重視してきました。確かに信頼関係は、すべての支援の基盤としてなくてはならないものですが、緊急に居所が必要な場合もあること、また、健康面や借金問題・年金加入状況・本人の精神状態など、専門家のアドバイスが必要な場合もあることから、これらの専門家に関わってもらうことで、入居基準をより明確に、より客観的にすることが求められています。

また、自立支援住宅への入居に限らず、ホームレスの人々が個々に抱える課題について、より客観的に、より専門的に分析することが必要であるとともに、個々の実情に応じた多様な支援の選択肢が求められています。

【今後の考え方】

相談体制の充実（重点項目 を参照）を図るとともに、ホームレスの人々が個々に抱えている課題を的確に抽出するための仕組みが必要です。そのため福祉事務所・巡回指導員・総合相談事務所など支援の現場にいるスタッフの間で定期的に「支援者会議」を開催するなど、緊密な情報の共有を図るとともに、その過程で専門家のアドバイスが必要な場合は、各方面の専門家・支援団体・市職員など様々な人材を活用し、客観的な「アセスメントシート」²³を作成します。緊急の場合を除いて、市川市が具体的に支援を実施する際には、このアセスメントシートを基礎資料として、ホームレスの人々の意志を尊重しながら、個々の実情に応じた最適な支援プログラムを決定していきます。

ただし、これらが有効に機能するためには、健康の確保や自立支援住宅の充実、そして就労対策など、支援の内容が充実し、多様な支援の選択肢が確保されることが必要である（重点項目 ～ を参照）とともに、決定された支援の内容について、ホームレスの人々がよく理解をし、支援者との間に信頼関係を持っていることが必要です。

【計画期間内で実現すべきこと】

**福祉事務所・巡回指導員・総合相談事務所スタッフ、その他状況に応じ各方面の専門家を交えた「支援者会議」の立ち上げ
市内のホームレスの人々全員の「アセスメントシート」の作成**

²² Assessment。(人・ものなどの)評価・判断。

²³ 個々の経済的・身体的・社会的状況等の情報を記載した調査書。

重点項目 ホームレス問題への理解の促進

【市川市の現状と課題】

多くの市民が「ホームレスの問題は、本人だけでなく、社会全体の問題だ」と感じているように（P35・表26参照）、ホームレスの人々が自立への道を歩んでいくためには、行政だけではなく、関係機関や団体、そして市民一人一人の理解と協力が必要不可欠です。しかし残念ながら、現状ではホームレスの人が「社会的排除」を受けている、という指摘があるように、社会全体がホームレスの問題に対して目を背けてきた感は否めません。地域社会の人々は、ホームレスの人々を「異質な存在」と認識することが多く、また、ホームレスの人々も、周りの目を気にしてか、近隣住民との接触を避ける傾向にあります（P32・表16参照）。

また、最近は特に、青少年によるホームレスの人々への襲撃事件など、ホームレスの人々の安全が脅かされる事件が報道されていますが、これらの多くは、ホームレスの人々が公共施設内に起居していることにより、地域社会との間にあつれきが生じていることの表れであると思われる。さらに言えば、「ホームレスは怠け者」「迷惑者」という画一的な認識が地域社会の中に根強く、そうした差別意識が、ホームレス問題の解決を妨げている側面があります。

【今後の考え方】

地域社会の構成員であるホームレスの人々が、希望を持って社会に復帰することができ、また社会参加を通じて、その地域に貢献できる存在にもなれるよう、地域社会全体が「支えあい」の基盤を築き、市民・民間団体・行政による問題意識の共有を図っていきます。具体的には、ホームレス問題の本質を広く市民の方にも分かっていただけるよう、冊子の配布やポスターの掲示など、普及啓発の一層の推進に努めます。

一方、ホームレス状態を脱して自立した人々が、孤独な状態に陥ることなく、積極的に地域社会への参加を果たし、地域住民とともに生きがいを持って生活して行けるよう、自立支援相談活動を通じて、その人の個性に応じた社会参加についてアドバイスしていきます。

また、青少年による襲撃事件が続発している現状を踏まえ、特に若い人が、根拠のない差別意識を持つことのないよう、教育現場等における人権教育の推進が求められています。

【計画期間内で実現すべきこと】

啓発冊子の配布やポスターの掲示など普及啓発活動の推進
教育現場における人権教育の実施

重点項目 広域的な施策の推進

【市川市の現状と課題】

ホームレス問題の解決は、市川市だけの課題ではなく、近隣の市町村すべてに共通する行政課題です。ホームレスの人々は、居住形態が不安定であるために地域間を移動することが多く、それが行政区域を越える場合もあり、市川市単独で効果的に自立支援を進めて行くことは、まず不可能であると言えます。

しかし、このことに関する近隣市との連携は必ずしも十分ではなく、ホームレスの人に「交通費」を数百円渡すことで、他の市町村に出て行ってもらうという対応すらあるのが現実です。このことが、市町村同士の「たらい回し」だという批判もあります。

また、千葉県としてのホームレス問題への取り組みとしては、重点項目 で取り上げました結核検診がありますが、それ以外の支援策は、本計画策定時では実施されていません。

【今後の考え方】

市川市では、近隣市との情報の共有や、連携しての自立支援施策の推進などが、ホームレスの人々の支援に当たっては必要不可欠であるという認識のもと、近隣（東葛地区）の福祉担当者などを集めた協議会を立ち上げ、問題意識の共有や、各市が連携した自立支援策の実現などを目指します。

また千葉県との関係では、「千葉県ホームレス自立支援計画」²⁴に基づいた施策の早期実現に向けて積極的に協力する一方で、上記の協議会に参加を依頼することで、

広域的な運営が可能な自立支援センター²⁵の設置

県主導による安定した就労の確保

が早期に実現できるよう、働きかけていきます。

【計画期間内で実現すべきこと】

**東葛地区の市町村による「(仮)東葛地区ホームレス問題協議会」の開催
広域的な自立支援センターの設置
県による雇用の確保など就労支援策の実施**

²⁴ 第1章(P5)を参照。

²⁵ 第2章(P12)を参照。

地域社会復帰までの具体的な支援の流れ



第 3 章 関連資料

1 . 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 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。

2 . 平成 14 年度市川市ホームレス実態調査（抜粋）

（ 1 ） 調査の概要

- ・ 平成 14 年 5 月 27 日～6 月 28 日の期間（土曜日・日曜日は除く）調査員 2 名が市内を巡回・訪問し、面接による聞き取り調査を実施した。
- ・ その結果、62 地点に計 168 名（男性 164・女性 4、平均年齢 54.7 歳）のホームレスを確認。うち 116 名よりアンケート用紙を回収した（回答率 69.0%）。

（ 2 ） 調査結果

年代別の内訳（表 1）

30 歳未満	2	1.2%
30～39 歳	6	3.6%
40～49 歳	23	13.7%
50～59 歳	68	40.5%
60～69 歳	30	17.9%
70 歳以上	6	3.6%
不明	33	19.6%

居住地域の内訳（表 2）

国府台・北・中国分	8
市川・真間	27
市川南・大洲	0
新田・平田	5
国分・須和田	4
曾谷・宮久保	0
菅野	0
八幡	27
大柏	5
若宮・北方	0
中山・鬼越	8
大和田・稲荷木	9
信篤・二俣	36
行徳	4
南行徳北部	7
南行徳南部	28

居住種類別の内訳（表 3）

公園（高架下）	11	6.5%
公園（その他）	43	25.6%
市営駐輪場	28	16.7%
橋梁下	34	20.2%
施設等敷地内（高架下）	20	11.9%

施設敷地内（その他）	6	3.6%
道路上・車内	21	12.5%
その他	5	3.0%

路上生活前の居住形態（表4）

持ち家	14	12.1%
賃貸住宅	59	50.9%
住み込み	37	31.9%
簡易宿泊所	1	0.9%
居候	3	2.6%
施設	0	0.0%
無回答	2	1.7%

路上生活となった理由（表5）

経済的理由	83	71.6%
人間関係的理由	43	19.8%
その他	8	6.9%
無回答	2	1.7%

路上生活の期間（表6）

6か月未満	6	5.2%
6か月～1年	13	11.2%
1年～3年	25	21.6%
3年～5年	28	24.1%
5年以上	41	35.3%
無回答	3	2.6%

路上生活と市川市との関係（表7）

路上生活後に市川に来た	48	41.4%
路上生活前から市川にいた	65	56.0%
無回答	3	2.6%

路上生活前の業種（表8）

土木建設業（技能職）	24	20.7%
土木建設業（単純労働）	29	25.0%
製造業	21	18.1%
卸小売業	8	6.9%
サービス業	12	10.3%
運輸通信業	10	8.6%
その他	9	7.8%
無回答	3	2.6%

路上生活前の就労形態（表9）

自営業	9	7.8%
常勤雇用	52	44.8%
日雇い労働	51	44.0%

無回答	4	3.4%
-----	---	------

現在の収入源（表 10）

日雇い労働	15	12.9%
廃品回収	68	58.6%
廃品回収以外の都市雑業	4	3.4%
年金等	2	1.7%
その他	7	6.0%
無収入	20	17.2%

現在の月額収入（表 11）

1万円未満	38	32.8%
1～3万円	29	25.0%
3～5万円	22	19.0%
5～10万円	10	8.6%
10～20万円	11	9.5%
20万円以上	1	0.9%
無回答	5	4.3%

現在の健康状態（表 12）

良い	34	29.3%
普通	49	42.2%
悪い	33	28.4%

健康診断又は受診の希望（表 13）

受けたい	104	89.7%
受けたくない	11	9.5%
無回答	1	0.9%

健康保険への加入（表 14）

加入している	6	5.2%
加入していない	108	93.1%
無回答	2	1.7%

公的年金への加入（表 15）

加入している	17	14.7%
加入していない	89	76.7%
わからない	8	6.9%
無回答	2	1.7%

近隣住民との関係（表 16）

親切を受けた	14	12.1%
印象はない	13	11.2%
トラブルになった	4	3.4%
接触がない	81	69.8%
無回答	4	3.4%

周辺のホームレスとの関係（表 17）

親切を受けた	76	65.5%
印象はない	21	18.1%
トラブルになった	2	1.7%
接触がない	14	12.1%
無回答	3	2.6%

市民に対する考え方（表 18）

迷惑をかけている	62	53.4%
迷惑をかけていない	50	43.1%
何とも思わない	2	1.7%
無回答	2	1.7%

今後の希望（複数回答）（表 19）

病院や施設に入りたい	22	19.0%
アパートに入居したい	98	84.5%
仕事を見つけて働きたい	98	84.5%
職業訓練を受けたい	18	15.5%
生活保護を受けたい	36	31.0%
負債の処理がしたい	18	15.5%
食料の援助が欲しい	36	31.0%
退去指導を止めて欲しい	73	62.9%
放っておいて欲しい	34	29.3%
その他	6	5.2%

3. 市川市ホームレスに関する市民意識調査（抜粋）

（1）調査の概要

- ・ 平成14年8月1日～8月30日の期間、市内の住民基本台帳に登録されている20歳以上65歳以下の男女の中から、単純無作為抽出法により約1,000人を抽出し、アンケート用紙を郵送のうえ回答を依頼した。
- ・ その結果、有効回答として316人の回答を得た（有効回答率31.5%）。
- ・ 調査項目は、選択式質問及び自由記述式質問とに分かれ、選択式質問については、質問文計15問に対し「そう思う」「どちらかといえばそう思う」「あまり思わない」「全く思わない」の4項目の中から、最も近いものをつけてもらう、という方式で行った。
- ・ 自由記述式質問については、「ホームレスについてあなたが普段思うことや、行政への要望など、ご自由に記入してください」と質問し、回答欄をもうけた。

（2）選択式質問の調査結果

ホームレスに対して「何とかしてあげたい」と感じる。（表20）

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
16.5%	33.2%	37.0%	12.7%	0.6%

ホームレスに対して「もっとしっかり生きて欲しい」と感じる。（表21）

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
50.3%	34.2%	12.7%	1.9%	0.9%

「自分もホームレスになるかも知れない」と感じる。（表22）

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
4.4%	6.3%	31.3%	56.3%	1.6%

失業や不景気といった経済的事情が、ホームレスを生み出していると感じる。（表23）

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
37.7%	40.5%	18.7%	3.2%	0%

家庭の崩壊など人間関係の希薄さが、ホームレスを生み出していると感じる。（表24）

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
25.6%	46.2%	24.4%	2.8%	0.9%

公園などにいるホームレスを退去させても、何も解決しないと感じる。(表 25)

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
61.4%	29.4%	7.3%	1.3%	0.6%

ホームレスの問題は、本人だけでなく、社会全体の問題だと感じる。(表 26)

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
37.3%	44.6%	15.5%	2.2%	0.3%

市川市は、ホームレスの生活相談や、社会復帰のためのカウンセリングを行うべきだ。

(表 27)

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
49.7%	37.0%	10.8%	1.6%	0.9%

市川市は、空き地を利用して大規模な施設を建設し、ホームレスを収容すべきだ。

(表 28)

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
7.0%	18.7%	45.6%	27.8%	0.9%

市川市は、ホームレスのアパートへの入居を支援すべきだ。(表 29)

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
7.6%	28.8%	48.1%	14.6%	0.9%

市川市は、公共施設を一部開放して、ホームレスが居住できる空間をつくるべきだ。

(表 30)

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
7.9%	28.2%	44.0%	18.7%	1.3%

市川市は、ホームレスのために雇用を創出し、雇い上げるべきだ。(表 31)

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
30.7%	37.3%	25.3%	5.1%	1.6%

市川市は、ホームレスが仕事を見つけられるように、働き口をあっせんすべきだ。

(表 32)

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
42.1%	41.8%	13.6%	2.2%	0.3%

市川市は、空腹や病気で困っているホームレスに対する人道的援助を行うべきだ。

(表 33)

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
33.2%	43.0%	18.0%	4.7%	0.9%

市川市は、ホームレス支援を行うボランティア団体を援助・育成すべきだ。(表 34)

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
29.4%	38.9%	24.4%	6.0%	1.3%

(3) 自由記述式質問の調査結果 (回答内容の一部)

いろいろな事情でホームレスになっていると思います。家があっても厳しい現実の中で、小さな一つのつまづきが、雪だるま式にふくらんでいるものと思います。心のケアがとても大きいのではないかと思います。(55歳・女性)

不景気、失業、家庭問題。理由は諸々あると思います。可哀想、気の毒とも思います。でも、世の中のせいにして良いのでしょうか？ 本質は本人の心、気持ちだと思います。ホームレスで居るエネルギーを、何でもやれる！のエネルギーにしてもらいたいと思います。とは言っても行政や皆の支援や後押しは必要な事だと思います。(56歳・女性)

昔からホームレスの人は、どこにでも居ました。中にはそういう生活が合っているから、いくら行政が救済の手をさしのべても、かえってありがたい迷惑と思うホームレスもいる様です。しかし、本当に職に恵まれず、放っておいたら命の危険のある様な人も居ます。こういう人に社会復帰の為の支援をして欲しいと思います。住む家が無いから施設を建設して収容するのではなく、自立して自活出来るようにサポートするシステム作りを望みます。(42歳・女性)

ホームレスは社会的な問題、経済事情にもよると思うが、元をたどれば、本人の意志の弱さによるものが多いと思う。雇用不安というものは存在するが、全くゼロではないはずである。その点に目を向けない者に対して人的支援だけが必要なのだろうか？ただあまえるだけではないか。自分自身の強さを取り戻させる支援が必要なのではないだろうか。(40歳・男性)

ホームレスを特別の存在として意識するのではなく、一般の人と同じと考える視点で福祉行政も検討していくべきではないかと考えます。(44歳・男性)

年間なん人もホームレスが死ぬと聞きます。行政はもっと早く巡回・調査をし相談等すべき。同じ人間です。たすけてあげて下さい。(47歳・男性)

自分も年をとって仕事が無くなったら、ホームレスになる可能性はないとは言い切れず、他人事ではないと痛切に感じます。早急に支援体制が整うことを願います。(41歳・女性)

ホームレス＝社会的に「迷惑な存在」「悪」というイメージがありますが、好きでホームレスになった人も居れば、どうしようもなくホームレスになった人等、その理由は様々だと思います。早急な対応が求められるのはもちろんですが、今まで一度も病気にかかったことのない人がいくら頭で理解していても本当に病気にかかった当人の気持ちがわからない様に、単に社会復帰のための支援や雇用創出をしても意味がないと思います。100%理解出来なくても話し合いを持ち相手を理解していく所から始めていく事が大切だと思います。(28歳・男性)

公園で宿泊されている方を見かけることがあります。子供連れですと、何となく怖くて避けて通ってしまいます。行政機関で公の寝食のできる場所の提供を是非して頂きたい。大きな声をあげて運動をおこせば、皆の意識も変わるだろうし、ボランティアなどにも参加する人が増えるのでは？(29歳・女性)

ホームレスの人々が急に、個人の力のみで社会復帰をする事は困難だと思うので、気軽に相談できる人や、行政の支援が不可欠だと思う。復帰のためのリハビリ施設のようなものがあれば、ゆるやかにホームレスの生活から復帰後の生活へと習慣づける事ができ、スムーズに復帰できるのではないと思う。(26歳・女性)

公園等からホームレスをどかしても根本解決にはならないと思うので、仕事や住む所の紹介など、根本解決を目指してほしい。(21歳・女性)

ホームレスのすべての人が、働く気持ちがあるかどうかの問題だと思う。現状で満足している人もいるので、私はホームレスになる前の対応が大切だと思います。(39歳・女性)

ホームレスについては、自己責任が一番重要だと思うが、そのままほっとくわけにはいかない。あいだに立つ県・市町村が動かなければ良い方へ解決のめどが立たないだろう。賛否両論はあるが、やはり国のリーダーシップで解決していくべきだ。(52歳・女性)

仕事をしたくても、住居が無い(住所不定になる)に仕事が出来ないのであれば、そう云う人の為には、住居が必要だと思う。その為には、市で、その人達の為にまず住居を与える事、中には、なまけ心でホームレスをしている人もいるのでは。しっかりした見分けが必要と思う。(62歳・女性)

公共の場にねとまりしたり、ふとんを干したりする事を禁止してほしい。どうみてもちゃんと働ける年齢だし健康そうにも見える。全員がそうとは思いますが、怠け者としかみえない。社会の不況も関係があるかもしれませんが、もっと必死に生きてほしい。行政から自立するチャンスを与えて下さい。(54歳・女性)

ホームレスの方に対しての暴力事件が多くなってきているようです。身の安全は守ってあげたいと思います。(34歳・男性)

ホームレスになる原因は人それぞれあると思うので、単に職につけば良いとか、経済的な支援をすれば良いというものではないと思う。行政としては、本当に困っている人が困っている時に頼れる窓口のようなものを作って、見守っていくという態度で良いのではないか。(62歳・男性)

私の考えは少々厳しいのかもしれないのですが、いったいどうやったらホームレスになるのだろうと思います。そもそも仕事をしたくないからそこらへんで暮らすのは彼らの自由だし、仕事は文句さえ言われなければどんな仕事でもあるはずで、働かないで、最終的には行政のお世話になるなんて、まじめに地道に働いている人たちから見たら、なんだか理不尽な気もすると思います。自分に甘え、社会に甘える人達に税金を費やされるのは許しがたいです。まずは、仕事をさせる体制を整えることが大切ではないでしょうか。

しかしながら、どうしようもない理由でそうならざるをえなかった人や、病気の人には、それ相応の対応を取るべきですね。近頃も千葉市内でホームレスの人たちが殺されたりして、私はその人たちの存在を許せないながらも、切なく思いながらそのニュースを見ました。私は生まれてからほとんどを市川で暮らしています。市川は私にとっては自慢の地元です。どうかいい街をいつまでもいい街にしていただけよう、心からお願い致します。ご担当の方々もがんばってください。(31歳・女性)

ほとんどの方が、何らかの理由で、そういった状況に落ちいったと思います。プライドを傷つけることなく、人間らしい生活ができるように支援してほしいと思います。すべての人が最低限の生活を送れなければ、市川市民として恥ずかしいことだと思います。助け合えることは、したいですね。(年齢不詳・女性)

ホームレスの人も、元は家庭があり、家族と共に社会生活を送っていたはずなのに。ホームレスというと、子供にもバカにされたり、悪者のように見られています。のらねこや犬のようで、やはり人間として認めてあげたいし、そのように生きてほしいです。そのために、市・県・国が力をかけてあげてほしい。(51歳・女性)

不景気ですが、ホームレスの人達は自ら仕事を求めて欲しい。勤労がいやだから、ホームレスをやっているのか?とも思う。(60歳・女性)

社会からの脱落者のような目で見えてしまいがちですが、同じ人間なのだから、放ったらかしにしておいて良いわけではないと思います。ホームレスの人々が何を求めているか、一度よく聞いて対応

を考えるべき。(39歳・女性)

どのような事情でそうなったのかわからないので、全ての人を寛容に受け入れよう、という気持ちにはなれないが、普通の生活に戻りたいと願っている人には、そのための援助と、きっかけづくりをしてあげた方がいいと思う。(36歳・女性)

安易に箱物を造ってもあまり意味は無いと思う。ハード面よりソフト面を重視すべき。住居と仕事はセットで考えるべき。住居だけ与えても仕事(お金)が無ければ生活は変わらない。Eメール等でもっと広く市民の意見を集めてみてはいかがでしょう。(32歳・女性)

ホームレスの方には、やむをえずそういう生活をしている方と、社会復帰をうながしても、なかなかそれに適応した方がいるそうです。なので、画一的な対策では難しいのだと思います。できれば、住む所や物品を支給するだけでなく、一人一人の状況に応じて考えてあげられる人材やシステムができれば、と思うのですが。(39歳・男性)

不況やリストラ、病気事故など、様々な理由でホームレスになってしまいますが、住所不定による住居・職業の不安定が無気力を招き、ホームレスから脱出できないという悪循環の解決を希望します。(24歳・男性)

4. 市川市ホームレスに関する民生委員児童委員²⁶調査（抜粋）

（1）調査の概要

- ・ 平成14年9月1日～9月27日の期間、市内を担当区域とする民生委員児童委員計436人に対し、アンケート用紙を郵送のうえ回答を依頼した。
- ・ その結果、有効回答として311人の回答を得た（有効回答率71.3%）。
- ・ 調査項目は、民生委員業務との関連性に関する質問及びホームレス施策に対する考え方に関する質問とに分かれており、ホームレス施策に対する考え方に関する質問については、市民意識調査と同様の質問項目とした（P35～36・表27～34の8つの質問）。

（2）民生委員業務との関連性に関する質問の調査結果

今までにホームレスに関して何らかの相談を受けたことがありますか。（表35）

ある （住民から）	ある （両方から）	ある （ホームレスから）	ない
13.8%	0.3%	2.9%	83.0%

担当地区内にホームレスがいる場合は、その場所や人数をご記入ください。（表36）

記入回答	未記入回答
21.9%	78.1%

（3）ホームレス施策に対する考え方に関する質問の調査結果

市川市は、ホームレスの生活相談や、社会復帰のためのカウンセリングを行うべきだ。

（表37）

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
58.8%	30.9%	6.1%	0.6%	3.5%

市川市は、空き地を利用して大規模な施設を建設し、ホームレスを収容すべきだ。

（表38）

そう思う	どちらかといえ ばそう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
7.1%	22.5%	47.9%	17.0%	5.5%

²⁶ 民生委員児童委員は、厚生労働大臣によって委嘱される、地域における相談・支援のボランティアであり、社会奉仕の精神をもって住民からの相談に応じたり、住民が尊厳をもってその人らしい自立した生活ができるように支援を行なうことによって、誰もが安心して暮らすことのできる地域社会づくりをめざす。市川市内を担当区域とする民生委員児童委員の定員は440名。

市川市は、ホームレスのアパートへの入居を支援すべきだ。(表 39)

そう思う	どちらかといえば そう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
6.4%	32.2%	42.4%	12.5%	6.4%

市川市は、公共施設を一部開放して、ホームレスが居住できる空間をつくるべきだ。

(表 40)

そう思う	どちらかといえば そう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
13.2%	27.7%	37.6%	15.8%	5.8%

市川市は、ホームレスのために雇用を創出し、雇い上げるべきだ。(表 41)

そう思う	どちらかといえば そう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
24.8%	41.8%	25.4%	1.6%	6.4%

市川市は、ホームレスが仕事を見つけられるように、働き口をあっせんすべきだ。

(表 42)

そう思う	どちらかといえば そう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
30.9%	52.1%	10.0%	1.9%	5.1%

市川市は、空腹や病気で困っているホームレスに対する人道的援助を行うべきだ。

(表 43)

そう思う	どちらかといえば そう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
40.5%	45.0%	7.7%	2.3%	4.5%

市川市は、ホームレス支援を行うボランティア団体を援助・育成すべきだ。(表 44)

そう思う	どちらかといえば そう思う	あまり思わない	全く思わない	無回答
25.7%	37.9%	26.7%	5.5%	4.2%

5 . 市川市ホームレス自立支援推進会議委員名簿

市川市ではモデル事業の一環として、平成 15 年 4 月～平成 17 年 3 月までの 2 年間「市川市ホームレス自立支援推進会議」を定期的で開催してきました。この会議は、各方面の専門家のほか、関係機関や団体の代表者、市の関係職員で構成されており、市川市として実施すべき施策等に関する議論が行われました。本計画の内容は、この会議における議論を踏まえて作成されております。

職 名	任 期		備考
	H15.4.1～H16.3.31	H16.4.1～H17.3.31	
日本女子大学人間社会学部 社会福祉学科教授	岩田 正美		議長
弁護士	上野 雅威		
人権擁護委員	吉田 昭枝		
市川市医師会長	土橋 正彦		
千葉県市川健康福祉 センター（市川保健所）長	安藤 由記男	渡邊 義郎	
市川公共職業安定所長	黒畑 常一	向後 清	
浦安市市川市病院組合 浦安市市川市民病院長	尾原 義悦		
特定非営利活動法人 市川ガンバの会理事長	副田 一郎		
市川市自治会連合協議会 理事	芳尾 理吉		
市川市社会福祉協議会 常務理事	-----	間藤 良男	
市職員 （保健福祉局福祉部次長）	川上 代四郎	春日 幹雄	副議長
市職員 （保健福祉局保健部次長）	中台 久之	鈴木 豊	
市職員 （経済部商工振興課長）	大澤 昭男	新宅 直治	
市職員 （建設局道路交通部次長）	鵜沢 誠		
市職員 （建設局水と緑の部次長）	田中 薫	田口 修	
市職員 （教委学校教育部次長）	玉井 令二		

市川市ホームレス自立支援実施計画

平成17年4月

市川市役所 保健福祉局 福祉部 福祉事務所

〒272-8501 市川市八幡1丁目1番1号

電話 047-334-1111(代表)
