

東京都知事 小池百合子 殿

福祉保健局長 殿

## 【新型コロナウイルス感染拡大に伴う

### 路上ホームレス化の可能性が高い生活困窮者への支援強化についての緊急要望書】

令和 2(2020)年 4 月 3 日(金)

賛同団体：ホームレス総合相談ネットワーク、有限会社ビッグイシュー日本、  
一般社団法人つくろい東京ファンド、新宿連絡会、認定 NPO 法人ビッグイシュー基金、  
特定非営利活動法人 TENOHASI / 呼びかけ人：北島拓也

#### 趣旨

新型コロナウイルス(COVID-19)感染拡大に伴い都市封鎖等の懸念が高まり、より大規模な経済活動の停滞が予想される中、路上ホームレスに至る可能性の高い不安定居住状態<sup>i</sup>にある生活困窮者が増加することが予想されます<sup>ii</sup>。例えば都内に約 4000 人<sup>iii</sup>いるとされるネットカフェ難民のような民間商業施設で生活する者は、当該施設が営業停止した場合行き場を失う可能性が高く、また現に仕事を失っている日雇い労働者や雇い止めにあった非正規雇用者等<sup>iv</sup>についても、今後経済活動の停滞が続く中で居所を失う可能性が高まっていると考えられます。特に、日本においては「ホームレス」が路上生活者のみを指すため不安定居住層が支援対象として捕捉されにくく<sup>v</sup>ネットカフェ等の商業施設が受け皿となっていることから、上述の事態が他国に増して懸念されます。また、ホームレス状態の者が何らかの公的支援を受ける場合、多くが相部屋の施設に入所することが常態化しており<sup>vi</sup>、今般の感染拡大防止の観点からこうした生活困窮者においてもいわばハウジングファースト型支援<sup>vii</sup>のように一定の居住環境を整えた上で生活を送ることができるよう対応することが社会全体の安全を確保するためにも求められます。

諸外国では、今回の新型コロナウイルス感染対策として、ホームレス状態にある人々に対し緊急的にホテルや公共施設での滞在を可能にするなどの対応をとっています<sup>viii</sup>。現にホームレス状態にあり健康に問題がある者に加え、上述のホームレス化の可能性が高い者や非常に早期のホームレス状態にある者に対しても、十分な支援が必要であると考えられます。英国・ロンドンで路上生活に至って間もない者に対して取られた政策<sup>ix</sup>を参考にしつつ、以下の点について民間団体とも連携しながら十分な支援体制の整備と資金投下および対応をお願いしたく、ここに緊急要望書として提言いたします。

#### 要望

- ① 民間支援団体と連携しながら巡回相談（アウトリーチ）を強化し、路上生活に至って間もない人々も含めた相談支援および活用できる支援の情報提供に努め、本人の意志を尊重した上で即日何らかの支援に繋がることのできるよう図ること。
- ② ホテルの空室や民間施設の借り上げ、または公共施設の利用による一時的な居所の確保、または宿泊料の補助による一時的な居所の確保ができるよう支援すること<sup>x</sup>。
- ③ 同時に丁寧なアセスメントにより支援ニーズを把握し、積極的に生活保護等の既存制度に繋げること。
- ④ 上記の支援の実績や聞き取った支援ニーズ等を分析・検証し、さらなる感染拡大時や感染収束後の景気悪化による生活困窮者増加に対応するための知見を得ること。

## 注釈

- i. 我が国では「自分の住まいを確保するのは自己責任である」という考えが根強く、長年低所得者向けの住宅政策が軽視されてきた背景から、いわゆるネットカフェ難民や個室ビデオ店、24時間営業のファストフード店、カプセルホテル、サウナ、友人宅、および派遣会社の寮やレンタルルームなど、様々な形で不安定な居住状態が存在するとされる。資料 1)
- ii. 既に、法律家によるホームレス総合相談ネットワークより、新型コロナウイルス感染拡大に伴う収入減により切迫した状況にある者に対し、生活保護の円滑な活用等を求める要望書を厚生労働省に提言しているところ。（2020年3月16日）
- iii. 平成28年11月～翌1月に東京都が行った「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査」によれば、『インターネットカフェ等オールナイト利用する「住居喪失者」は東京都全体で1日あたり約4,000人(オールナイト利用者に占める構成比25.8%)、そのうち「住居喪失不安定就労者」は約3,000人(住居喪失者に占める構成比75.8%)』とされる。2)
- iv. 日本総研の推計によれば、新型コロナウイルス感染拡大の影響が長引いた場合、飲食・宿泊業における雇用消失だけで全体の失業率を1.4%押し上げるインパクトがあるという。
- v. ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法では、ホームレスを「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」(第2条)と定義しているが、これは諸外国でいわゆる「狭義のホームレス」と呼ばれる非常に狭いものである。例えば、オーストラリアではその社会における最低限の住宅水準として「自身の寝室とリビング、台所、トイレ、風呂場のある小さな賃貸アパート」を定め、これを下回る状態をホームレス状態としている。4)
- vi. 『しかし、「ホームレス自立支援センター」等、住まいを失った人に役所が紹介する施設のほとんどは相部屋の環境であり、感染症対策という観点からは大きなリスクがある。(中略)首都圏の福祉事務所では、住まいのない生活困窮者が生活保護を申請した際、民間の宿泊施設を紹介するのが常であるが、こうした施設の中には劣悪な環境により「貧困ビジネス」と批判されている施設も少なくない。』
- vii. ハウジングファースト型支援とは、欧米で定着しているホームレス支援のあり方で、中間施設を経ずに恒久的住宅に入居した上で必要な支援を投下することが、その後の本人の安定と支援に要する社会的資源のコストの面から有効であるとされる。4)日本では生活保護法において居宅保護の原則が定められているが、実態は前述のとおりである。今般の状況も鑑みれば、支援につながるまでや入居先を選定する一時的な期間においても居住環境の整った個室で過ごすことが好ましいが、利用者が減少しているホテル等を利用することにより実現可能であると思われる。
- viii. 先進諸国における新型コロナウイルス対応として、米国カリフォルニア州では、ホームレス状態の人々のためにホテルやモーテルを一時的な避難場所として借り上げることとしており、また英国ロンドン市でも国際チェーンのホテルをホームレスの人々に提供している。
- ix. 大ロンドン市では路上生活者を「新規層」「固定層」「再野宿層」に分けて支援を行っているが、このうち「新規層(当該年にはじめて路上生活に至った者)」に対して行われた支援事業がNo Second Night Out(NSNO)である。主な支援経路を示すと、アセスメントワーカー等の待機する拠点を市内3箇所に設置し、アウトリーチワーカーが路上で出会った新規層に対しては簡易なアセスメントを行った後本人の同意があれば拠点へと移動。依存性等の支援ニーズ等について詳しいアセスメントを行い72時間以内に次なるサービスに繋ぐ調整をすることになっている。(なお、NSNOはこの他に市民からの情報提供の仕組みや、出身地など縁のある土地への再接続サ

ービスなどと合わせた事業である) 6)

- x. 生活保護制度や住居確保給付金等の既存制度を利用しながら、恒久的な住居を確保するまでの間にはホテルの空室の借り上げや個室が確保できる公共施設などで生活が送れるようにするのが好ましい。また、民間支援団体等を通して一時的な宿泊場所を得た者に対しても宿泊料の補助をするなど柔軟な対応が望まれる。
- xi. アウトリーチや一時的居所でのアセスメントに関しては、民間支援団体や法律家、医師等の専門家にもノウハウが蓄積されており、本人の意思を尊重しながら必要な支援等に繋げるためには、そうした民間団体と連携し知見を活用することが望まれる。

#### 参考資料

- 1) 住宅政策提案書（住宅政策提案・検討委員会, ビッグイシュー基金）
- 2) 住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査（東京都福祉保健局生活福祉部生活支援課）
- 3) リサーチ・アイ No.2019-063（成瀬道紀） <https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=35932>
- 4) 行政機関が締結している公共空間におけるホームレス・プロトコルに関する研究（北畠拓也ほか）
- 5) 緊急提言：コロナ対策は「自宅格差」を踏まえよ（稲葉剛）  
<https://webronza.asahi.com/national/articles/2020032300001.html?page=5>
- 6) 2012 年五輪・パラ五輪を契機としたロンドンにおけるラフスリーピング政策の展開と実態（河西奈緒ほか）

---

【本件へのお問い合わせ先】

北畠拓也（きたばたけたくや） デモクラティック・デザイン シャりんの唄

---

iv  
v  
vi  
vii  
viii  
ix  
x