

「ホームレス自立支援法 と困窮者対策を考える」

シンポジウム

日時 12月17日 (土)
午後4時～6時30分

会場 ヴィアーレ大阪
4F ヴィアーレホール

第1部 報告

行政のホームレス対策の取り組み

大阪市健康福祉局ホームレス自立支援担当
大阪府福祉部社会援護課

第2部 パネルディスカッション

支援法制定の意義とこれからの困窮者対策を考える

山田實 (NPO釜ヶ崎支援機構理事長)
多賀雅彦 (連合大阪事務局長)
水内俊雄 (ホームレス支援全国ネット、大阪市立大学教授)
奥村健 (更生施設大淀寮寮長、自立支援センターおおよど前センター長)
コーディネーター・沖野充彦 (大阪希望館運営協議会事務局長)

決意表明

中川治衆議院議員 (民主党ホームレス自立支援議連幹事長)

主催：「ホームレス自立支援法と困窮者対策を考える」シンポジウム実行委員会

連合大阪、大阪労働者福祉協議会、NPO釜ヶ崎支援機構、
釜ヶ崎反失業連絡会、大阪希望館運営協議会等

後援：大阪府、大阪市、連合、ホームレス支援全国ネットワーク

お問い合わせ 「大阪希望館」運営協議会

TEL 06-6374-0225

Eメール osaka.kiboukan@gmail.com

HP <http://www.osaka-lsc.jp/kiboukan/>

ホームレス自立支援法の経過

1996年	連合大阪が「あいりん地区問題プロジェクト」を発足
1999年	国が「ホームレス問題連絡会議」設置 大阪市が巡回相談事業を開始
2000年	国がはじめてホームレス対策を予算化 大阪市が自立支援センターを設置 連合が支援法の法案骨子を定めて民主党に提示
2001～02年	全国のホームレス支援団体や連合などが、 支援法の早期制定を求める国会要請行動を展開 請願署名51,279名に
2002年	議員立法・全会派一致で 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」 (10年の時限立法)制定(8月7日施行)
2003年	国が「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」を策定
2008年	国が「基本方針」を見直し 「ホームレスに至るおそれのある人々」に 「住居喪失不安定就労者(いわゆる「ネットカフェ難民」)を追加
2010年	ホームレス支援全国ネットワークが 「広義のホームレスの実態調査」を実施

開催趣旨

「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」は、2002年に制定され、2012年8月に10年の法期限を迎えようとしています。法制定後の10年、野宿生活を余儀なくされる「せまい意味でのホームレス」は、国の調査においても約2万5千人から約1万1千人へと減りました。しかしその一方で、ネットカフェで寝泊まりせざるをえない若者など「ひろい意味でのホームレス層」は拡大し多様化しています。また、困窮して生活保護を受けざるをえない人は200万人をこえています。

いまあらためて特措法制定の意義を捉えかえすとともに、ホームレス・不安定就労者・困窮者問題のあらたな課題を明らかにすることを通して、ポスト特措法を見すえた法の延長を求める世論を、法制定の原動力となった大阪からつくりだしていきたいと思えます。

「ホームレス自立支援法と困窮者対策を考える」 シンポジウム

午後 4 時 開会

午後 4 時 主催者あいさつ 実行委員会代表・川口 清一氏（連合大阪会長）

4 時 05 分 来賓あいさつ

決意の表明 衆議院議員 中川治氏（民主党自立就労議連・ホームレス議連事務局長）

4 時 30 分 1 部 報告：行政のホームレス対策の取組

玉越 毅氏（大阪府福祉部社会援護課ホームレス担当課長補佐）

門田正広氏（大阪市健康福祉局ホームレス自立支援担当課長）

5 時 00 分 2 部 パネルディスカッション（パネリスト発題とディスカッション）

山田實氏（NPO釜ヶ崎支援機構理事長）

多賀雅彦氏（連合大阪事務局長）

水内俊雄氏（ホームレス支援全国ネットワーク理事、大阪市立大学都市研究プラザ副所長）

奥村健氏（更生施設大淀寮寮長）

6 時 25 分 集会宣言

6 時 30 分 終了

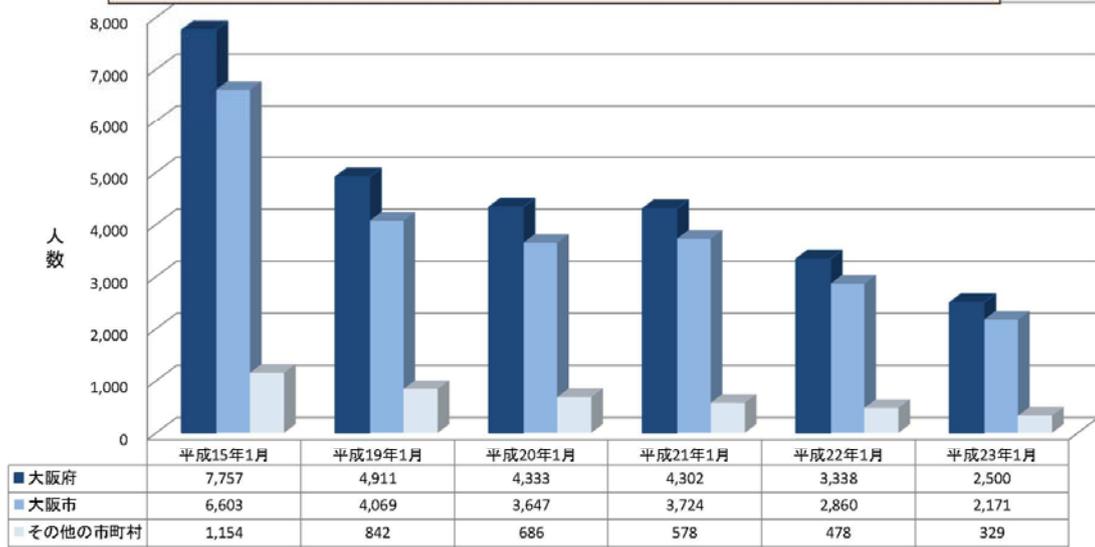
資 料 編

- | | |
|--|------|
| 1. 大阪府のホームレス対策の概要 | 2 頁 |
| 玉越 毅（大阪府福祉部社会援護課ホームレス担当課長補佐） | |
| 2. 大阪市の主なホームレス対策の概要 | 7 頁 |
| 門田正広（大阪市健康福祉局ホームレス自立支援担当課長） | |
| 3. 「働くことを軸とする安心社会」の実現に向けた連合・連合大阪の取り組み | 12 頁 |
| 多賀雅彦（連合大阪 事務局長） | |
| 4. ホームレス状況の広範化と脱ホームレス支援の実績とその評価 | 18 頁 |
| 水内俊雄（ホームレス支援全国ネットワーク理事、大阪市立大学都市研究プラザ副所長） | |
| 5. 新たなホームレス支援制度 「既存の福祉制度の在り方もふまえた法の改正」 | 34 頁 |
| 奥村健（更生施設大淀寮寮長） | |
| 6. ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法 | 38 頁 |
| 7. 集会宣言 | 41 頁 |

ホームレス対策の概要

大 阪 府

ホームレス数の推移



【参考】全国	25,296	18,018	16,018	15,759	13,124	10,890
--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

※ ホームレスの実態に関する全国調査(厚労省)より

2

ホームレスの起居地に関する調査データ

(単位:人)

	都市公園	河川	道路	駅舎	その他	合計
全 国	3,018 27.7%	3,449 31.7%	1,788 16.4%	466 4.3%	2,169 19.9%	10,890 100%
大 阪 市	453 20.9%	259 11.9%	693 31.9%	103 4.8%	663 30.5%	2,171 100%
大阪市除く府域	95 28.9%	129 39.2%	32 9.7%	6 1.8%	67 20.4%	329 100%
大阪府全体	548 21.9%	388 10.0%	725 20.0%	109 4.3%	730 20.0%	2,500 100%

※ 平成23年1月 ホームレスの実態に関する全国調査(厚労省)より

3

ホームレス対策の役割

《国の役割》

総合的な施策の策定、基本方針の策定、地方公共団体及び民間団体を支援するための財政上の措置

《地方公共団体の役割》

ホームレスに関する問題の実情に応じた施策の策定

《府と市町村の役割についての府の考え方》

市町村：ホームレス対策の根幹となる「ホームレス巡回相談指導事業」等は、対人福祉サービスとして基礎的自治体となる市町村が実施主体となり、地域の実情に応じた効果的な施策を実施

大阪府：府内4ブロック体制で行う事業が効率的かつ円滑に実施できるよう、国に対する財政支援の要望や市町村との連絡・調整等を実施

4

大阪府内の取り組み

- 「大阪府ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」
国の基本方針（H20.7.31 施行）を踏まえ、H21.4.1 に策定（H26.3 末まで）
前計画を基調としつつ、巡回相談指導事業を施策の柱と位置付け、生活保護等一般施策の十分な活用と、積極的な就労支援等によりホームレスの自立を支援
※ 大阪市は別途、同実施計画を策定
- 「大阪府・市町村ホームレス自立支援推進協議会」平成15年7月に設置
大阪府と大阪市以外の府内全市町村（32市9町1村）で構成し、府内を4つのブロックに分け、ホームレス自立支援事業を推進
- 「大阪府ホームレス自立支援等推進会議」
庁内関係部局で構成し、府実施計画の策定、自立支援事業の推進、雇用・就労支援等について、審議・検討を実施

5

大阪府内で実施する支援事業

1) ホームレス巡回相談指導事業

○事業開始：平成16年1月

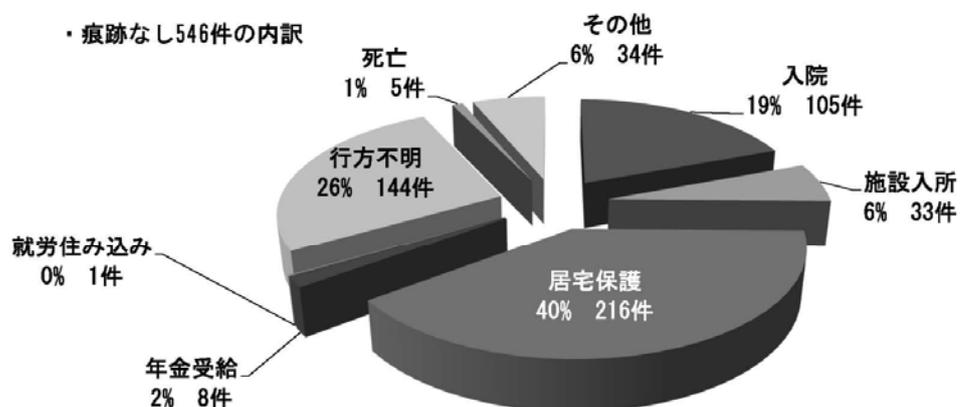
○事業内容：相談員がホームレスの起居地を定期的に訪問し、面接・相談を行い、健康状態や福祉、就労等に関するニーズを把握した上で、自立へ向けた個別の支援を実施

また、自立を妨げる諸課題に適切に対応するため、医師、精神保健福祉士、看護師、弁護士なども必要に応じて同行

○対象者：ホームレス(法2条定義)

○委託先：(社福)大阪府社会福祉協議会(豊能・三島ブロック)
(中河内・南河内ブロック)
(社福)大阪府総合福祉協会(北河内ブロック)
(社団)大阪社会福祉士会(泉北・泉南ブロック)

6



7

2) ホームレス緊急一時宿泊(シェルター)事業

○事業開始：平成 22 年 1 月

○事業内容：離職状態などにあつて、その日の行き場所がなく福祉事務所に駆け込むなど、ホームレスになるおそれのある者に対し、緊急一時的な宿泊場所(ビジネスホテル、旅館等)を提供し、自立に向けた必要な支援を実施

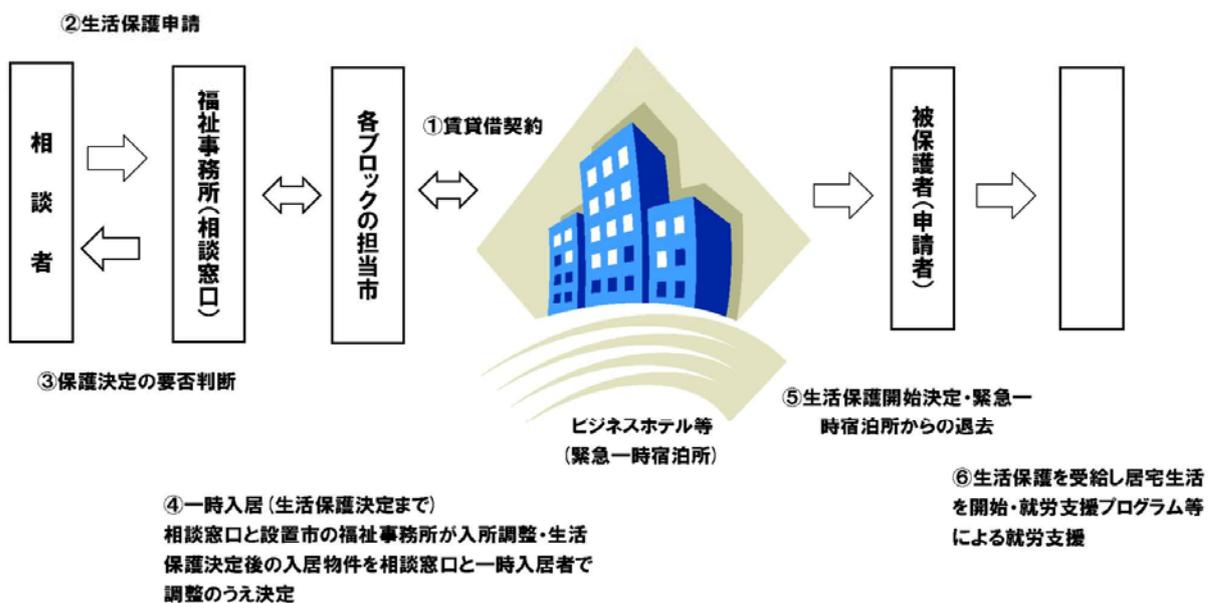
○対象者：ホームレスやホームレスとなるおそれのある者

○施設：豊能・三島ブロック 4 施設
北河内ブロック 4 施設
中河内・南河内ブロック 1 施設
泉北・泉南ブロック 7 施設

計 16 施設

8

○ホームレス緊急一時宿泊事業実施スキーム (生活保護適用のケース)

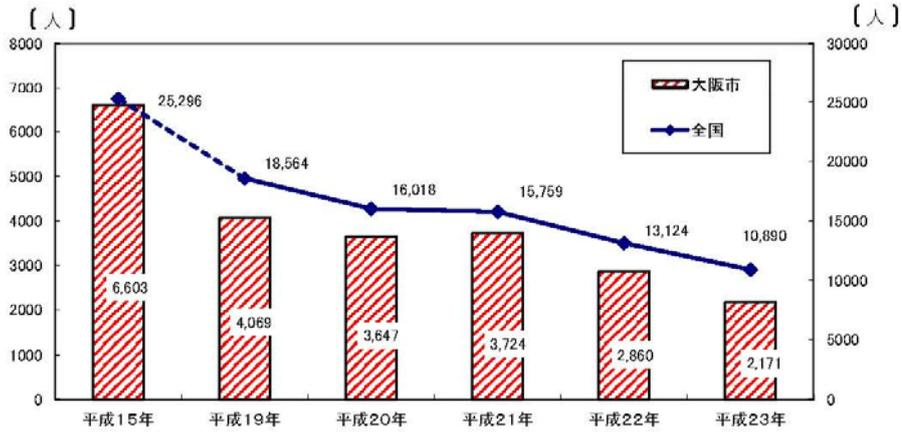


9

大阪市の主なホームレス対策の概要

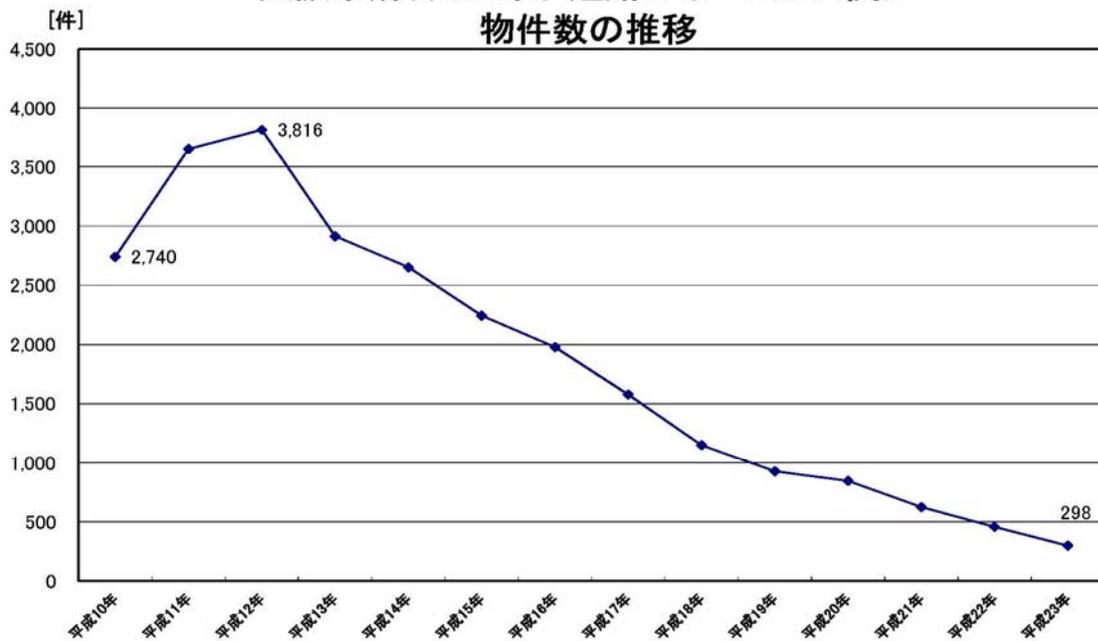
大阪市のホームレスの現状

ホームレス数の推移(各年1月)



1

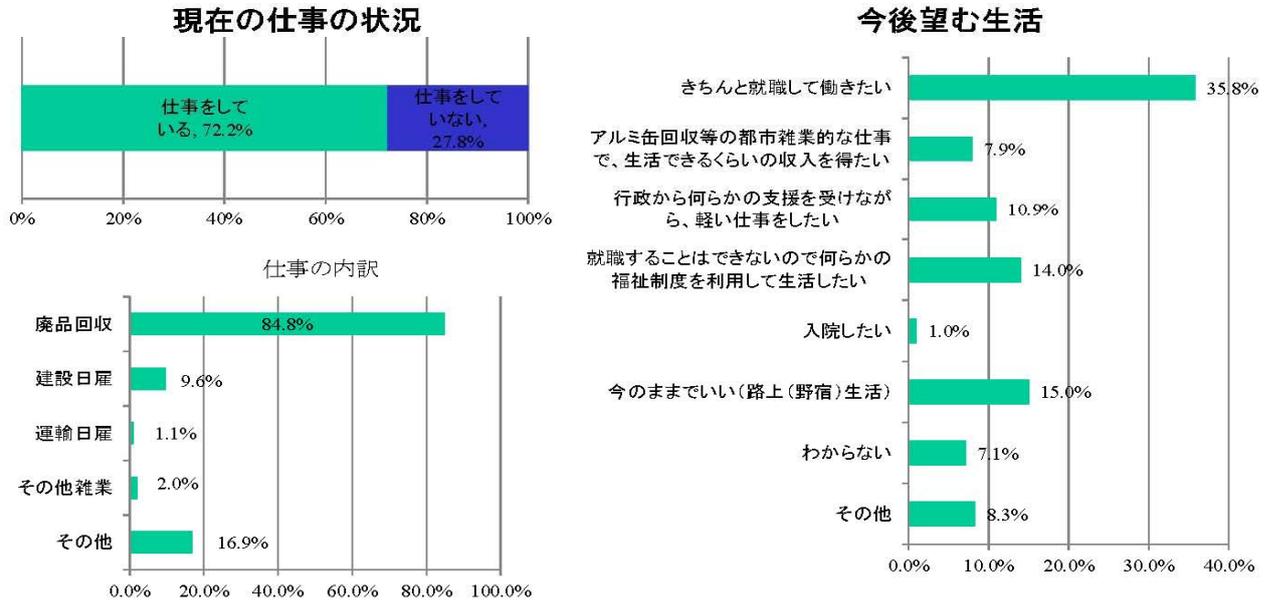
大阪市所管の公園・道路のホームレス関連 物件数の推移



2

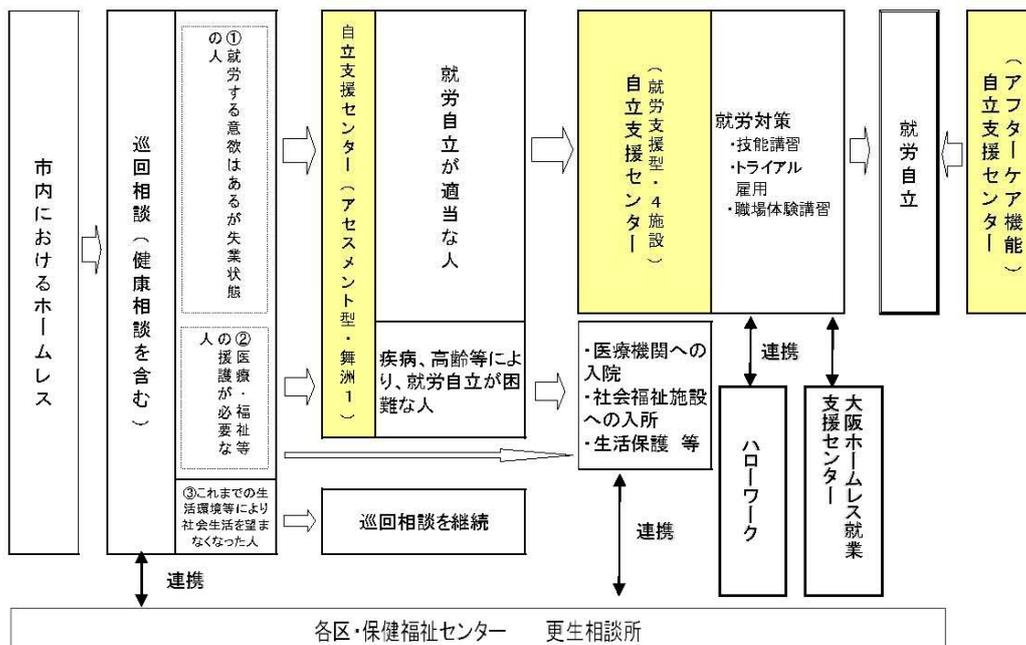
ホームレスの就労状況など

平成19年1月調査（大阪市）



3

ホームレスに対する自立支援フロー図



4

大阪市実施計画(平成21年度～平成25年度)

大阪市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画は、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」に基づく国の基本方針や大阪府の実施計画に即して、大阪市の実情に応じた施策を総合的かつ計画的に実施し、ホームレスに関する問題の解決を図るため策定した。

平成16年3月(計画期間 H16～20年度) → 平成21年3月見直し(計画期間 H21～25年度)

推進方策

基本的な考え方:ホームレスが自らの意思で安定した生活を営めるように支援すること

【基本目標】

- ①総合的な自立支援
- ②あいりん地域における野宿生活の予防と自立支援を兼ね合わせた生活上の支援
- ③地域における生活環境の改善
- ④人権擁護

【施策目標】

- ・ホームレスの80%以上の面接し、その50%以上を自立支援センター入所等につなぐ
⇒ 平成22年度実績 41.2%
- ・自立支援センター入所者の80%以上を就職させ、その60%以上を就労自立
⇒ 平成22年度実績 64.3%
- ・あいりん地域のDOTS対象者の80%以上にDOTS実施

5

巡回相談事業の概要

1. 目的

ホームレスに対し、巡回相談員が大阪市内全域を巡回して面接相談を実施することによりホームレスと社会との関係を維持し、自立に向けての支援を行う。

2. 事業内容

- (1) 自立支援センターへの入所勧奨
- (2) 福祉援護施策の周知、相談
- (3) 相談結果に基づく各関係機関への連絡等及び各施設(自立支援センター・病院等)への付き添い等
- (4) 帰郷を希望する者への家族・知人等への連絡・仲介等の支援
- (5) 求人・住居の情報提供、年金・健康保険の調査支援等
- (6) 精神科医師、内科医師による精神保健相談事業、巡回健康相談事業との協力・連携

3. 巡回相談実績(平成22年度)

- ・巡回相談面接件数 延べ13,540件 2,178人(重複を除く)
うち自立支援センターへの入所 738人(33.9%)施設入所 96人(4.4%)入院63人(2.9%)

6

自立支援センター事業の概要

1. 目的

自立支援センターは、就労意欲・能力があるホームレスに対して、宿所及び食事を提供するとともに、生活相談・指導及び法律相談、住宅相談、職業相談・紹介等を行うことにより、入所者の就労による自立促進を支援することを目的とする。

自立支援センター舞洲1では、全ての入所希望者を一旦入所させ、個々の入所者の状況を一定の期間をかけて評価（アセスメント）することにより、適切な個別支援策（プログラム）を提示し、就労支援型自立支援センターに繋げることを目的とする。

2. 種別

アセスメント型自立支援センター	1カ所
就労支援型自立支援センター	4カ所

3. 実績

平成12年10月～平成23年9月までの累計

入所者数 7,430人
 退所者数 7,200人（就労自立者 2,532人 福祉措置退所者〔入院、施設入所〕647人）

平成22年度 入所者数 739人 退所者数 749人（内就労支援型の退所者549人）
 退所者のうち就労経験した人 328人（328/506（福祉措置者除く） 64.8%）
 就労経験した人のうち就労自立した人 213人（213/328 64.9%）

7

ホームレス問題の最近の状況

ホームレス問題については、

①新たなホームレス層 ②自立支援が相対的に困難な層の増加傾向が見られる。

①新たなホームレス層の増加

野宿生活期間が短く、比較的若年のホームレスの比率の増加傾向が見られる。

巡回相談の全相談者

野宿生活1年未満	平成20年度	34.7%	→平成22年度	45.8%
上記のうち40歳未満	平成20年度	26.8%	→平成22年度	35.1%

自立支援センター入所者（3月31日現在の比較）

野宿生活3月未満	平成20年	59.8%	→平成22年	76.0%
野宿生活1年未満	平成20年	82.0%	→平成22年	92.3%
入所時年齢40歳未満	平成20年	23.7%	→平成22年	36.5%

⇒ ホームレスにならないための予防と早い段階での自立支援に向けて、雇用施策を初めとする総合的な予防が必要。

②自立支援が相対的に困難な層の増加

テント等で生活するホームレスを中心に、野宿生活期間の長期化や就労自立意欲の低下傾向が見られる。

巡回相談の全相談者

野宿生活10年以上	平成20年度	14.7%	→平成22年度	19.0%
-----------	--------	-------	---------	-------

自立支援が相対的に困難となっているので、よりきめ細かい自立支援施策が必要である。

8

「ホームレス自立支援法と困窮者対策を考える」シンポジウム

連合大阪 事務局長
多賀 雅彦

1. 連合大阪とホームレス、貧困問題のかかわり

- ・ 第5回大会での発言から(1993)
- ・ 連合本部、同様の課題を抱える地方連合会との連携(1993～)
- ・ 連合大阪あいりん地区問題プロジェクト(1996)
- ・ 聞き取り調査への協力(1999)
- ・ シンポジウム、行政・国への働きかけ(1999～)
- ・ 特別措置法(案)骨格提示(2000)
- ・ 野宿生活者への仕事出し(2000～)
- ・ 当事者による屋外集会(2001)
- ・ 特別措置法成立(2002)
- ・ 野宿生活予防 119 番(相談電話)(2003)
- ・ 自立支援に向け自治体・NPO・労組の役割考えるシンポ(2004)
- ・ 大阪ホームレス就業支援センター創立に関与(2005)
- ・ OSAKAチャレンジネット(住居喪失不安定就労者支援センター)とライフサポートセンター(大阪労福協と連合大阪などが運営)との連携(2008)

2. 自立支援法に対する評価と課題

- ・ 全国・大阪のホームレス数は減少。河川・公園・路上生活者も減少。
- ・ 「労働＝就労」と「住居・生活保障」の一体的支援についての課題。
- ・ 「新たな潜在的ホームレス労働者」の増に対応していくための課題。
ネットカフェ、マクドナルド等で夜を過ごす「潜在的ホームレス(低所得労働者)」が増しており、「自立支援法」を「当面延長」させる中で将来を見据えた抜本的対策(法律)を検討していくことが必要。

3. 直近の労働をめぐる環境について

- ・ 年収 200 万以下のワーキングプア—1045 万人(4 人に 1 人)
- ・ 非正規比率 38.7%(2010 年 10 月時点)(97 年から 10 年かけて非正規は 600 万人増・正規は 460 万人の減)。大阪の非正規労働者の比率は全国に比して高い(大阪版労働力調査では、44.5%)。
- ・ 民間勤労者の平均年収 ピーク時(97 年・467 万)から 412 万へ 55 万円(12%)ダウン。
- ・ 生活保護世帯の激増—約 206 万人(失業者の受給の増加が著しい)
- ・ 失業率は依然として高止まりをしたままである。大阪では、特に若年者部分で高い。また「失業者の約半数(47%)が主たる生計者であること」、「失業者の 4 割近くが求職期間が 1 年以上」という特徴もある。
- ・ 全国の自殺者数は 1998 年から 3 万人を下回らない中、大阪でも 2010 年度は 2070 人

と東京都に次ぐ多さ。

・ ワーキングプア（年収 200 万円以下）層の生活・意識調査（連合、2011 年 6～7 月に実施。1000 名（調査対象者：個人年収が 200 万円以下で、家計の 1 割以上を負担している 20 歳～59 歳の男女）の有効サンプル（特徴的な回答比率）

- ・ 自分の将来に希望が持てない－63.5%
- ・ 「生活が苦しくて、ホームレスになる可能性がある」（自分の収入のみで家計を支えている層では 2 割に）
- ・ ワーキングプアであると感じた経験がある－6 割
- ・ 自身に該当する最低賃金額を知っている－2 割強
- ・ 日本の最低賃金（全国平均 730 円）は低いと思う－7 割強
- ・ 貧困層は増加していると感じている－8 割

4. 改めて貧困問題に対する基本的な考え方

- ・ 労働市場の破壊が貧困を生み、その貧困が労働市場を破壊する－貧困の連鎖
- ・ 労働組合運動とホームレス、貧困問題－地続きの課題であること。
- ・ 「貧困」は単なる経済問題ではなく、日本社会全体の危機という認識必要。

5. 連合(大阪)の具体的な取り組み

- ・ 「とぶ太カンパ」（2009）。雇用と就労自立に向けて支援を全国展開。行政への要請や支援カンパだけでなく、労働組合自身も幅広い支援の主体となること。

◆全国で 3.9 億円を集約。119 拠点を支援。

- ・ 「イッポ前ナビ（就労・生活 自立支援に向けて、自治体などの相談窓口、支援制度の紹介）」、「ワークルールチェッカー（3 分間労働条件診断）」、「はたらきろく（携帯電話などのモバイル機器を活用した労働時間記録ウェブサイト）」
- ・ 大阪希望館への支援、連携した活動。
- ・ 年間 1500 件を超える相談。チャレンジネットや多くのネットワークと連携しつつ、解決型で対応。今、労働相談は生活相談に。
- ・ 日常的な個別支援と、政策実現に向けた社会運動を両輪で行うことの必要。
- ・ 連合「政策制度 要求と提言」での位置づけ

◆連合「政策制度 要求と提言(2012～2013 年度)」より

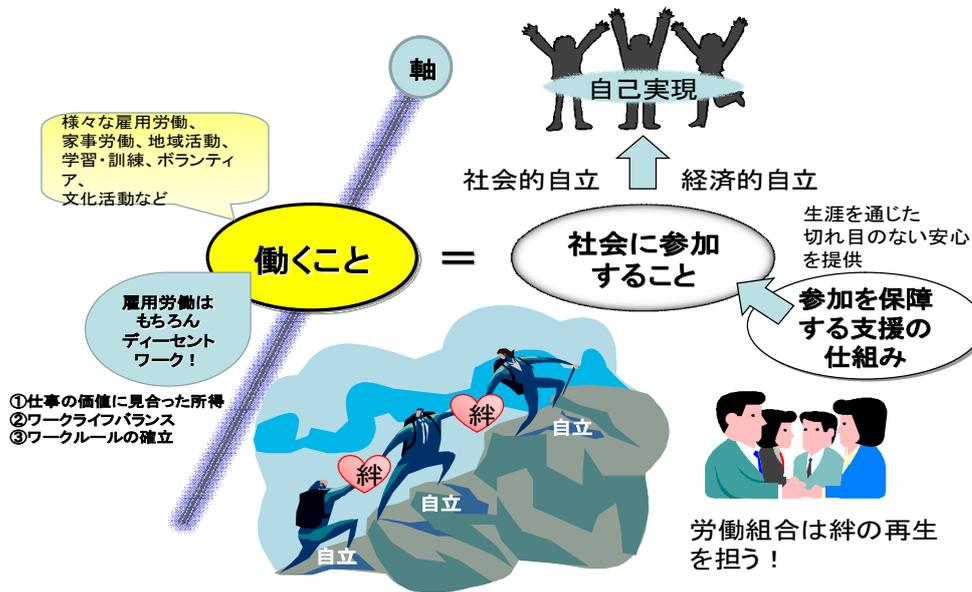
国および地方自治体は、ホームレスの自立支援にあたっては、新たな貧困層（ワーキング・プア等）等若年層への支援を含めたパーソナル・サポートなど、就業支援事業や自立支援センターの退所者に対する相談・支援体制を整備・拡充するなど、就業機会の確保による自立支援策を強化する。なお、同法の第 11 条（公共施設の利用が妨げられている場合は、その管理者が適正利用のための必要な措置を講じる）は、国際人権法に則ったうえでの措置とする。

6. 「働くことを軸とする安心社会」の実現に向けて

- ・ 「働くことを軸とする安心社会」－組織された労働者だけでないすべての労働者、市民を視野に目指すべき社会として提起

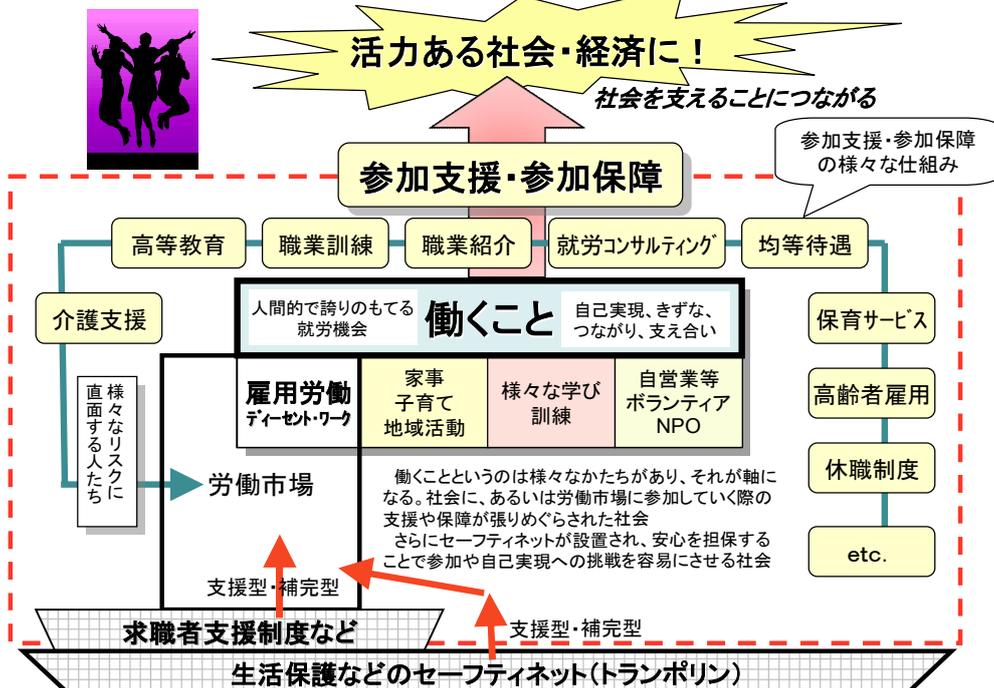
- ◆「働くことに最も重要な価値を置き、誰もが公正な労働条件のもと多様な働き方を通じて社会に参加でき、社会的・経済的に自立することを軸とし、それを相互に支え合い、自己実現に挑戦できるセーフティネットが組み込まれている活力あふれる参加型の社会」
- ・総合的なセーフティネットの整備→安心して消費できる、内需拡大社会へ。
- ・多様な働き方、均等待遇、多様な訓練体系。
- ・人が誇りを持って働き、尊厳を持って生きる権利が保障された国へ。
- ・国境を越えた労働者の連携。
- ・連合は、さまざまな社会運動の軸としての役割を果たす決意。

働くことを軸とする安心社会とは...



12

安心社会のかたちと仕組みのイメージ



1

働くことを軸とする安心社会に向けて

【我々を取り巻く経済・社会・政治情勢】

- 日本における人口減少社会への変化、デフレ基調の長期継続
- 均衡・均等処遇も実現しないままでの非正規労働者の増加、貧困の拡大、格差の拡大、ワーキングプアの増大などに対する反省
- 労働の尊厳、労働の価値を軽視してきた経済・社会政策の転換など世界的潮流変化の動き
- 自民党中心の政権から民主党を中心とする政権への政権交代が実現
- 地球温暖化問題、資源・エネルギー問題、投機マネー流入による食料・エネルギーなどの価格高、国際間の貧富の格差などグローバル化の中での諸問題
- 中東地域における政治的混乱など旧来の世界的秩序の崩壊、グローバル化の中での新たな世界的秩序の必要性

今こそ求められる社会全体の価値観の転換（パラダイムシフト）

「働くことを軸とする安心社会」の構築へ！

みんなが働き、つながり、支え合う

・働くことへの困難を除去し、すべての人々を「働くこと」に結び付ける

ディーセント・ワークの実現

・人間的で誇りの持てる雇用・労働を実現

雇用の質的強化と機会創出

・積極的労働市場政策の充実、質の高い労働力による成長戦略（ハイロード・アプローチ）

希望につながる安心・切れ目のない安心

・誰もが自己実現に挑戦できるセーフティネットが整備され安心を提供する

連 帯

「支え合い」による協力原理を社会の中心に据える

公 正

公正さを取り戻し、拡大した格差を是正する

規 律

必要な規律、倫理的な企業行動を呼びさます

育 成

人材育成の重視、労働価値を適正に評価する

包 摂

社会的に排除するのではなく包摂する

「働くことを軸とする安心社会」を支える5つの政策理念

○なんでも相談ダイヤル相談集計

(2010年9月1日～2011年8月31日)

1. 労働相談(連合中央区分集計に準ずる)

内 容	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	合計
組合結成・運営	3	5	3	2	7	2	1	5	6	16	7	3	60
その他労働組合関係	2	0	2	1	1	3	1	3	2	4	3	1	23
就業規則・雇用契約	3	4	6	3	5	1	5	3	2	8	1	3	44
配置転換・出向等	3	1	2	1	2	1	1	3	1	2	6	0	23
その他労働契約関係	6	3	7	10	5	4	9	4	6	10	8	7	79
賃金関係	18	18	23	23	23	20	25	22	18	30	33	13	266
労働時間関係	12	4	4	7	4	11	4	4	6	14	4	6	80
解雇	24	34	17	30	14	17	33	14	20	23	25	14	265
倒産	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	1	5
その他雇用関係	2	1	5	3	1	4	10	4	2	8	2	1	43
退職金	8	2	2	9	3	2	3	5	3	7	3	5	52
その他退職関係	2	2	2	5	2	5	2	1	1	2	3	1	28
保険・税関係	10	6	3	13	3	6	6	2	1	13	5	10	78
労災・安全衛生関係	5	1	1	6	2	8	1	6	2	7	3	5	47
セクハラ	0	1	1	1	0	1	0	1	0	4	0	0	9
嫌がらせ	4	10	7	10	4	7	12	5	5	15	9	4	92
その他差別等	0	1	2	2	1	1	2	0	3	0	3	1	16
その他	1	7	3	5	7	12	4	6	7	9	8	4	73
計	103	101	90	132	84	106	119	88	86	172	123	79	1283

2. 一般相談

内 容	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	合計
社保・税金	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3
借金・ローン	0	1	2	1	1	1	0	0	0	1	0	1	8
消費者関係	0	3	0	0	0	1	0	1	1	2	1	0	9
交通・車両事故	2	1	0	1	2	2	0	1	0	1	0	1	11
教育・子育て	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	3
人権	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
障害者	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
高齢者	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
外国人	3	3	3	3	4	3	6	4	3	3	2	3	40
医療	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1	6
心の悩み・メンタルヘルス	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3
行政	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
夫婦・家族問題	4	2	5	5	7	3	5	2	0	4	4	1	42
事件・トラブル	7	4	10	2	9	6	7	5	6	6	5	5	72
住宅関係	0	2	0	0	1	1	1	1	5	5	2	1	19
生活不安	3	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	8
その他	4	1	2	6	3	5	1	0	1	2	2	1	28
計	25	19	24	19	28	23	21	15	18	27	17	17	253

無料法律相談 (毎週水曜)

労働相談 : 52 件 一般相談 : 55 件

希望と安心の社会づくり

**モバイルで
あなたの「？」をチェック!!**

連合モバイルサイト

パソコンはこちらから
<http://m.jtuc-rengo.jp>

携帯電話はこちらから



今すぐ
チェック!!

働くことについて
考えよう

**安心して働きたい
だから連合大阪**



連合大阪
なんでも相談ダイヤル  **0120-154-052**

職場で「おかしいな?」と感じたら迷わずご連絡下さい。
相談無料・秘密厳守

 **連合大阪** (日本労働組合総連合会 大阪府連合会)

〒540-0008
大阪市中央区大手前2-1-7 大阪赤十字会館5F
(6/6から移転します)

URL:<http://www.rengo-osaka.gr.jp>

—モバイルツールで、あなたの「？」に答えます—

あなたの職場環境、それが当たり前だと思いませんか?
気になる人はこちら!

「自分の労働時間を記録しておきたい」
「会社が残業代をきちんと払ってくれない…」
という人にオススメ!

「失業中で雇用保険がもらえない、生活が心配」
「どこに相談して良いかわからない」
そんなときはこちら

ワークルールチェッカー

～3分労働条件診断～

質問に答えるだけで、あなたの職場環境を簡単チェック!
相談窓口もご案内。

パソコンはこちらから
<http://www.work-check.jp>

携帯電話はこちらから



はたらきろく

じぶんタイムカード

モバイルで出勤を簡単記録、残業時間やおおよその残業代も計算可能!!

時間管理パートナー「きろく生」

パソコンはこちらから
<http://kiroku.rengo.org>

携帯電話はこちらから



IPPONAE

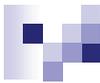
就労・生活 自立支援制度サーチ

国や地方自治体を実施している、「就労」「生活」の支援制度・相談窓口をご案内します。

パソコンはこちらから
<http://www.ippomae.jp>

携帯電話はこちらから





2011年12月17日

「ホームレス自立支援法と困窮者対策を考える」シンポジウム@大阪

ホームレス状況の広範化と 脱ホームレス支援の実績とその評価

水内俊雄

大阪市立大学都市研究プラザ副所長
NPOホームレス支援全国ネットワーク理事



1. 広義のホームレスの人々の規模感

1. 「広義のホームレス」の定義：
2. 路上生活者(野宿生活者)のほか、不安定な居住状態にある者も含めて、「広義のホームレス」と定義する。例えば、アパート等の家賃の支払いを滞納して退去を迫られている者、インターネットカフェやファーストフード店などで寝泊りしている者、飯場・ドヤ等に居住する者も、「広義のホームレス」に該当する。また、ホームレス自立支援センターや緊急一時宿泊施設(シェルター)、無料低額宿泊所に入所する者も、「広義のホームレス」に該当する。
3. 昨年度5つの調査を行ったが、うち3つは、NPO全国ホームレス支援全国ネットワークが厚労省の研究事業で実施したものであり、広義のホームレスの実態を明らかにした。
4. 全国100の脱ホームレス支援団体と、878の福祉事務所への調査であった。

2. 五つの調査の結果から(うち発表者らの実施は下記2, 3, 5)

1. 路上生活者: **10,890人** (2011年1月)
2. 脱ホームレス支援団体を通じて脱ホームレスをした人々: **6,500人** (2010年度 調査より推計) うち就労自立**715人**→①、年金自立**136人**→②
3. 生活保護を利用して脱ホームレスをした人: **36,539人** (2010年度 調査より推計)→③
4. ホームレス自立支援センターを利用して脱ホームレスをした人: **8,440人** (2010年度)→生活保護を使わなかった人**4,162人**→④
5. 民間の脱ホームレス支援団体の中間ハウジングの入所者: **30,000人** (2010年10月推計)
6. 昨年度日本で何らかの形で脱ホームレスをした人は、①+②+③+④ = **41,563人** うち生活保護を使わなかった人 **5,014人** (12.1%)

3. ホームレスの人々の多様な属性

(以下すべて3調査の単純平均値)

1. 女性:8.7% 外国籍:2.5%
2. 45歳未満:21.2% 平均年齢:55.8歳
3. 最終学歴中学卒業:47.6%
4. 精神障害(疑いも含む):13.9%
5. 知的障害(疑いも含む):8.6%
6. アルコール依存:10.1%
7. ホームレス状態になる以前の比較的安定したときの雇用状況 正規雇用(社会保険有):21.1% 正規雇用(社会保険無):26.2%、非正規雇用:21.9% 自営業:17.1% 無職:17.5%

ホームレスが高齢単身男性という中高年に偏った年齢分布から、あらゆる年代に広く均等に分布する構造に変化した。特に、若年層にも広がるホームレス現象、低学歴、障がいと不安定就労の状況は、この若年層に特に深刻にみられるようになった。

4. 多様なホームレス状態での居住状態

1. 1年以上の路上生活: 13.0%
 2. 1ヶ月以上1年未満の路上生活: 18.0%
 3. 1日から1ヶ月未満の路上生活: 17.4%
- 1日以上の路上生活: 48.3%
4. 路上生活を経験していない住居喪失者／不安定居住者: 51.6%
 5. うち、居宅(本人や家族の名義): 27.4% 短期居所(ホテルやドヤ、ネットカフェ、ファーストフード店等): 37.6% 支援団体の中間ハウジング: 17.2% 医療施設: 10.3%

路上生活者＋住居喪失者／不安定居住者という新しいホームレスの人々が増えた。路上生活者も1ヶ月未満の極めて短期の者が増えてきた。そして両者の属性にはそれほど異なりはない。ホームレス支援がカバーする範囲は、間口が大変広くなっており、あらゆる生活困窮者、社会的困窮者と現場で出会い、支援している現状が判明した

5. 新旧のセーフティネットの機能

1. 健康保険加入: 19.3%
2. 新しいセーフティネット: 1%以下の利用率

新しいセーフティネットの制度設計が悪いのか、あるいは支援団体がまだ利用しきれていないのか、存在する制度の体系的な根拠法的な位置づけと、利用対象者を脱ホームレス支援サービスの利用者としての利用の促進が必要である。

6. セーフティーネット 生活保護の適用(ホームレス状態の人への)

1. 保護開始事由「その他」世帯(生活困窮等):53.2%(全国平均13.5%)
2. 保護開始事由「傷病・障がい者」:27.8%(同34.3%)、
3. 保護開始事由「高齢者」:16.9%(同44.2%)、
4. 保護開始事由「母子」:2.2%(同7.8%)
5. 複数回以上の生活保護歴:30.1% (四大都市:42.0%、地方都市:18.3%)
6. 複数回以上のホームレス歴:43.8%
7. 生活保護開始後の居住形態で、居宅:36.5%、宿泊所:21.2%、病院:12.6%、第1種社会福祉施設:9.3%

6. セーフティーネット 生活保護の適用(ホームレス状態の人への)

生活保護の柔軟運用の度合いには波があり、これを一定させることが重要であろうが、問題はこの生活保護受給後である。過去に複数回の生保歴や野宿歴のある者は、低学歴、障がいを有する率が高い、就労実績が低いなど、サービス提供や自立支援の困難さを抱える。生活保護を支給するだけで課題が解決するわけでないことははっきりした。脱ホームレス支援の現場では、こうした困難な状況にある者に対して支援が行われている実態も明らかになった

7. ファーストコンタクト・アウトリーチの重要性

1. ファーストコンタクト 路上＋炊き出しのアウトリーチ型:33.0%
2. ファーストコンタクト 福祉事務所:43.9%
3. ファーストコンタクト 本人から:8.4%

ホームレス支援をダイナミックにするアウトリーチ型のインテークの重要性が見受けられる。支援団体によるアウトリーチ、福祉事務所経由、本人から、という大きく3つの流れは今後とも必要である。このような、アウトリーチをともなった総合相談支援のあり方は、社会的困窮者をインテークする最も間口の広い他に例を見ない欠かせない取り組みとなっている。

8. 脱ホームレス支援での中間ハウジングへの需要

1. 民間の脱ホームレス支援での中間ハウジングの利用:59.7%
2. 第1種社会福祉施設の利用:4.3%
3. ホームレス自立支援系の施設の利用:9.8%
4. 平均支援期間 中間ハウジング利用有:13.9ヶ月、利用無:5.7ヶ月
5. 中間ハウジング入所者の入所期間:24.4ヶ月
6. 7割以上の実施メニュー:「安否確認」「生活相談」「話し相手」「身上相談」「食事提供」「生活用品提供」
7. 3割以上7割未満の実施メニュー:「行政への付添」「生活保護の申請支援」「日常生活ケア」「住民票取得支援」「交流会・食事会等の開催」「身辺ケア」「就業相談」「通院付添」
8. 難易度の高いメニュー:「地域住民との交流の場所・仕組み」「自立までの個人プランの作成」

さまざまな中間ハウジング

NPO民間自立支援住宅
(NPOの借り上げ住宅等)



さまざまな中間ハウジング



写真で見る中間施設と
その関連施設

簡易宿泊所



ドロップインセンター



無料低額宿泊所



民間シェルター



さまざまな中間ハウジング



256

写真で見る
中間施設

市営住宅



自立支援センター



さまざまな中間ハウジング

救護施設



宿所提供施設



短泊シェルター

Short term shelter



法外援護施設

Rehabilitation center (temporary)



8. 脱ホームレス支援での中間ハウジングへの需要

9. 中間ハウジングから居宅・施設への移行について、本人・支援者ともに可能:44.5%、ともに施設が妥当:9.8%、本人・支援者ともに無理と判断:27.7%
10. 上記の27.7%の移行困難なケースで、うち、精神障がい:41.2%、知的障がい:41.6%

ホームレス支援の実効性のかなりの部分は、この居住場所＝中間ハウジングの提供にあることが判明した。また、短期間での居宅・施設への移行には大きな力を発揮している。したがって、シェルターのハウジングの必要性は明らかである。中長期間での利用に関しては、どうしてもこうした居住場所から移行できない者が4分の1以上を占めていることがわかった。障がいを抱えていて居宅移行できない事例も多くみられる。他法他施策への誘導か、あるいはそれが叶わない部分については当面こうした中間ハウジングで受け入れざるを得ない現状が判明した。

9. 提供される支援メニュー

1. 提供メニューの紹介については省略
2. 支援団体そのものが、ホームヘルパー45.3%、社会福祉士41.5%、看護師32.1%、ケアマネ30.2%など、医師や精神保健福祉士、弁護士、司法書士なども含め、多様な職種によって構成されている。

支援メニューの多さと内容は定型化しつつある。その対価を柔軟に生み出しているところがホームレス支援活動の魅力でありダイナミズムである。支援団体自体がさまざまな職能集団を有し、それがもつ広範なネットワークが、こうした多機能な支援を可能としているように考えられる。支援期間に関しては、半年がひとつのチェックポイントに位置づけられる。

10. 脱ホームレスの(移行の)達成度とアフターケア

1. 地域でのアパート生活実現:56.3%(大都市48.1%、地方都市73.5%)
2. 社宅やドヤなど他の住居形態:9.0%
3. 失踪や死亡:15.8%、
4. 福祉・医療関連施設:15.7%
5. 矯正施設:1.4%
6. アフターケアのメニュー上位;、「自由な来訪」「生活相談」「話し相手」「身上相談」、2割以上:、「定期的連絡」「定期的訪問」「交流会・食事会等の開催」「支援対象者間の交流の場所・仕組み」

10. 脱ホームレスの達成度とアフターケア

7. アフターケアが地域のアパート生活者に対して実施されている「交流有」の事例は、全移行者のうちの26.6%
8. 支援の内容は:「定期的連絡」「支援対象者間の交流の場所・仕組み」「交流会・食事会等の開催」「定期的訪問」

地域生活移行者は、アパートをはじめ居宅のケースが3分の2となった。また交流を有するアフターケアも4分の1ほど行われている。かなり持続的なケアが引き続き行われていることも判明した。就労の継続に関してもこのアフターケアは重要となる。その点は次章で述べる。

11. 脱ホームレス支援における雇用や就労の機能

1. ホームレス状態に至る直前の雇用状態で無職:89.1%
2. 支援開始後の就労率:15.2%
3. 移行前後の就労実績:20.4%
4. 雇用形態は派遣・パート:15.0%、正社員(社保有)+正社員(社保無)+派遣(日雇除く):6.1%
5. 収入源の組み合わせ 就労のみ:11.0%
6. 半福祉半就労(生活保護+就労):10.4%
7. 年金と生保などの組み合わせも含めた年金受給者:6.2%
8. 生活保護のみ:49.0%

11. 脱ホームレス支援における雇用や就労の機能

9. 移行後の就労実績:28.6%
10. 支援期間が半年～1年未満の層の就労実績:38.6%
11. 支援期間が3ヶ月～半年未満の層の就労実績:34.5%
12. 半年後の就労の継続率:61.5%
13. 就労実績のある人への特徴的な支援メニュー:「就労相談」、「就労先の情報提供」、「仕事の提供」、「職場との調整」、「就業訓練」、「就業の保証人提供」、「資格取得支援」
14. 就労自立支援の達成値:20.4%、ホームレス自立支援センター全国平均:39.2%

正規雇用での就労自立の困難さは、特に民間支援団体による就労支援においては顕著である。しかし、生活保護一辺倒ではない多様な生き方も実現されており、こうした生き方をバックアップする社会的就労、中間的就労が、居場所や交流機会と連携しながら創出される仕組みが徐々に実践されていくことがわかった。

12. 脱ホームレス支援の実績と評価

1. ホームレス自立支援センターの機能の評価

- 簡単にその位置づけについて推計しておくとして1人当たりコスト＝20億円（年間予算）÷2000床（定員数2,136、大体の平均充足率をかける）（2009年度で12億円、2010年度補正予算後で30億円（国の10割負担、自立支援センター予算に3分の2）、2010年度で退所者8440人）、1人あたりの月単価は20億÷2000床÷12ヶ月＝8.3万円と推計する。⇒【生活保護費よりは安価な費用の就労支援ハウジングと考えてよい】

12. 脱ホームレス支援の実績と評価

ホームレス対策予算の推移（百万円）

年度	2000	2003	2006	2008	2009	2010	2011
ホームレス対策予算総計	972	2,703	3,304	3,098	6,816	8,096	11,052
職業安定局	80	872	1,191	989	981	992	1,047
健康局	0	0	10	5	5	5	5
社会・援護局	892	1,831	2,104	2,104	5,830	7,099	10,000
（総合相談推進事業）	0	306	317	317	1,037	1,523	2,243
（自立支援事業）	892	1,035	1,230	1,230	2,460	2,460	3,030
（シェルター事業）	0	447	444	444	2,109	2,942	3,161

12. 脱ホームレス支援の実績と評価

2. 生活保護と脱ホームレス支援のダブルトラックの進行度？

- シート3での分析より⇒【4割近くがいわゆる脱ホームレス支援の網、9割弱が生活保護利用(部分的利用も含む)】
- また派遣村以降、緊急雇用対策資金を利用した緊急一時宿泊事業(ホームレス対策予算として計上されている)が、大都市圏や地方都市でも利用され始めた。⇒【地方も近年みなしホームレス自立支援枠を利用】

12. 脱ホームレス支援の実績と評価

3: 支援付きハウジング支援の役割

- 脱ホームレス支援には、ハウジング付支援がスタンダードになっている。半就労や、生活保護による落ち着いた地域生活を送る機会が高くなる。⇒【支援付ハウジングという社会資源との出会い】。
- この支援を利用してくる人々のホームレスの多様性は大変広い。あらゆる生活困窮者をキャッチしているが、脱ホームレス支援である。ここに支援付きハウジング支援がすごく効いていることが重要⇒【生活困窮者をもっとも広くキャッチしているのが脱ホームレス支援】。
- ある程度の期間の支援資源との出会いがあり、アフターケアも入ることもあり、関係性の脆弱な人々のセーフティーネットが自動的に構築される。⇒【脱ホームレス支援を利用するとセーフティーネットが機能しやすくなる】

12. 脱ホームレス支援の実績と評価

4:アフターケア・サポートの効力

- 脱ホームレスをした事例の26.5%(消息把握を加えると、46.6%)は、地域アパート生活での見守り支援が行われている。⇒【生活保護などの利用による安定した地域生活を促すきっかけがアフターケア・サポート】
- 就労の継続、途切れた雇用の修復、など、生活保護に依存しない期間を維持するための支援が行われている。⇒【生活保護を利用しない就労を継続する支援もアフターケア・サポートの効果】

12. 脱ホームレス支援の実績と評価

5:就労での収入層を生み出す、生活保護一辺倒ではない

- 脱ホームレス後の就労ケースは20.4%である。収入が就労のみは11.0%であり、生活保護や年金との組み合わせがキーとなっている。生活保護一辺倒でないことは事実である。⇒【脱ホームレス支援は、生活保護一辺倒にはならない収入の多様な組み合わせを促進:就労支援】

12. 脱ホームレス支援の実績と評価

6: 就労実績に対する脱ホームレス支援の機能

- 就労実績率は、17.9%、正社員雇用となると、 $3.7+1.2=4.9\%$ 、中身は厳しい。また、離職率も高い。4割ほどは半年でいったん離職。しかしこの離職をキャッチできるのが脱ホームレス支援であり、雇用の断続的継続を可能とする。⇒【就労の切れ目に即応し生活保護を使わないアフターケア・サポートをする脱ホームレス支援、ここに資金を、、、】
- 就労実績は、半年前後の支援期間で、また中間ハウジングを利用するケースにおいて、高く出る。⇒【就労実績は、支援期間のある程度の長さ、中間ハウジングを組み込んだほうは高くなる】

12. 脱ホームレス支援の実績と評価

7: 中間ハウジングの長期利用化の傾向も強くみられる

- 中間ハウジングの退所意向調査では、27.7%の人にその出口が見出しにくいと回答し、長期化している実態と、またこうした施設の障害のある人の利用の著しい高さも明らかとなった。⇒【脱ホームレス支援の中間ハウジングは、本来他法で受けるべき人々の受け皿、それが生活保護法の居宅保護で受けている矛盾】
⇒【他方他施策利用のさらなる追究と、中間ハウジングの優良施設への奨励資金の投入】

12. 脱ホームレス支援の実績と評価

8: 生活保護や野宿生活の繰り返しを経て、脱ホームレス支援のセーフティネットに至るケースも

- 脱ホームレス支援を受けた人の過去の生活保護歴や野宿生活歴(省略)は低くはなく、特に大都市では目立っている。この脱ホームレス支援がその往還を断ち切るきっかけとなって、落ち着いた地域生活や就労を維持するきっかけとなるかどうかは明らかにできない。しかし、こうした支援がことをさらに検証せねばならない。⇒【脱ホームレス支援が生活保護往還をストップさせるきっかけとなる可能性】

12. 脱ホームレス支援の実績と評価

9: 脱ホームレス支援をすることによる生活保護への依存の軽減

- 論点としては、この短期・中期のハウジング支援を、きっちりとホームレス支援法下に位置づけ、一定程度の維持費を出し、ホームレス支援施策、サービスの対象と位置づける⇒【生活保護負担軽減のための、生活保護とのダブルトラック制度の明示化】。脱ホームレス支援サービスの利用証(当面は中間ハウジング利用か?)があれば、その後の施策の提供にもサービス対象者が確定しやすい。
- このサービスを受けると、受給者の生活保護への依存度が減る【生活保護負担軽減】、あるいは受給者の離職やトラブルの生じたときの対応が迅速になり【セーフティネットが機能しやすく、利用しやすくなる】、再就労を助けたり【生活保護負担軽減】、再野宿【総合相談事業の負担軽減】、再犯【刑務所費用の軽減】、再入院【医療扶助の軽減】などを防ぐことが可能となる。

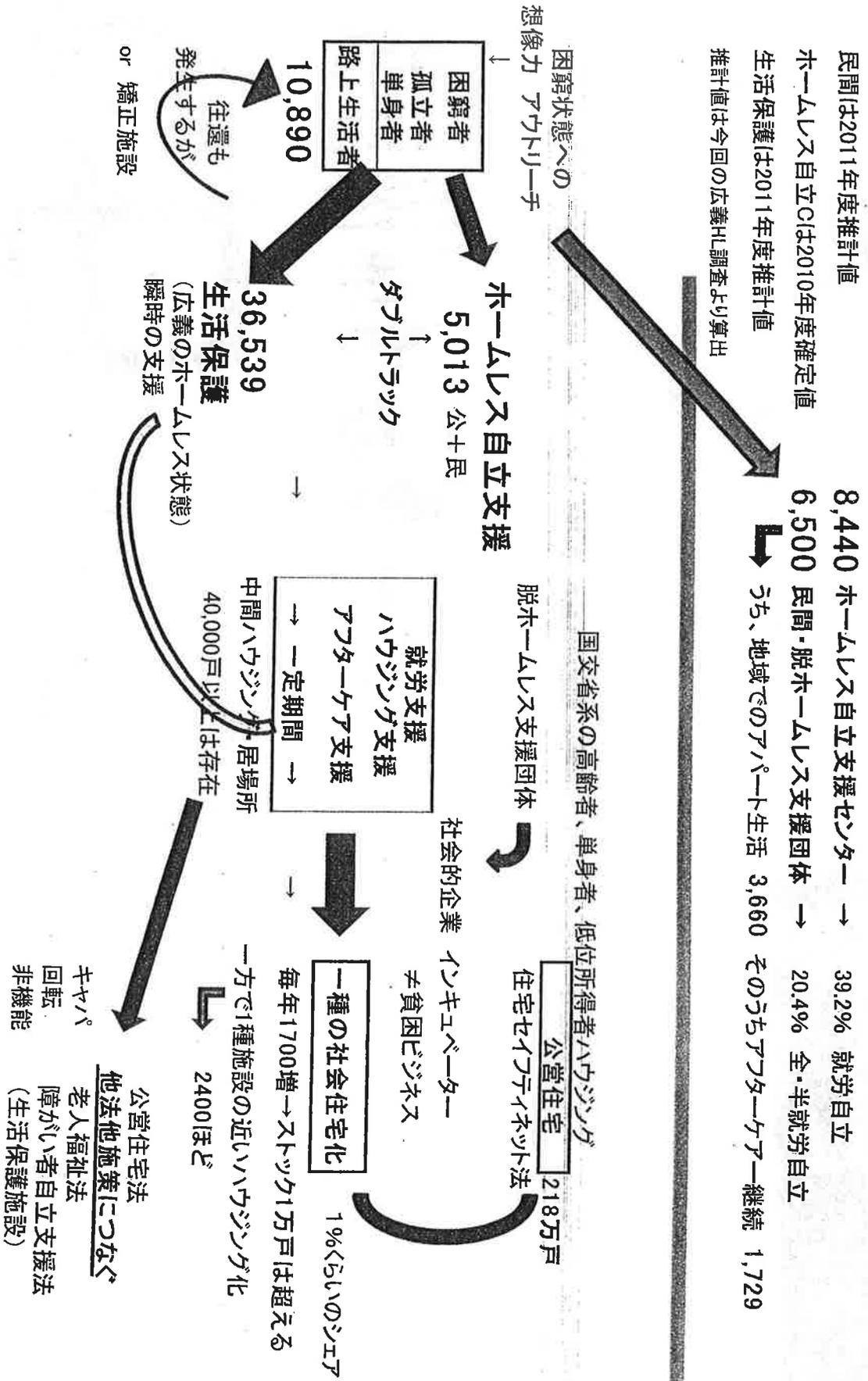
12. 脱ホームレス支援の実績と評価

- 一方、長期の中間ハウジング支援に関しては、より上位の根拠法との連携が必要となる。3割近い中間ハウジング利用者が、行き場がない、障害を抱えている、あるいは終の棲家としたいという状況があり、上位の根拠法の活用を徹底的にはかること⇒【生活保護費の軽減】、あるいは既存の生活保護施設の利用を促進すること⇒【既存の生活保護施設を利用、単価は居宅保護の倍以上しているが】、それでもキャパが足りない場合には、ホームレス自立支援法で優良施設枠、部屋枠を設け、一定の人件費か家賃(利用費)補助⇒【生活保護負担軽減】を行う。法務省の刑余者の地域移行に使う「自立準備ホーム」は、家賃補助+αを法務省が行っているのはその典型例である。生活保護費の住宅扶助分が軽減される。

参考文献 by水内

- 本発表については、下記の文献にて詳しく触れている
- 「広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査」の概要
NPO法人ホームレス支援全国ネットワーク調査分析チーム(文責:水内俊雄・垣田裕介)
「ホームレスと社会」第5号、2011年12月刊行、明石書店
- 脱ホームレス支援から学ぶ日本型「社会住宅」の現状とその可能性—ポストホームレス自立支援法と住宅のナショナルミニマム—
水内俊雄 「ホームレスと社会」第5号、2011年12月刊行、明石書店

水内 追加資料



機 号
見易虫折で令印亭上

水内 追加資料

路上生活予備軍4万人

官民自立支援歯止め

行政や民間団体の支援がなければ路上生活を余儀なくされる可能性のある人が年間4万人規模で発生していることがNPOホームレス支援全国ネットワーク(事務局・北九州市)の調査で分かった。調査では年間推計約4万1000人が一時的にホームレス状態になり、ホームレス自立支援センターなど行政や民間団体の支援でアパートなどに移っていた。路上生活者は全国で1万8900人(11年1月厚生労働省調査)と減少傾向だが、支援がなければ大幅に路上生活者が増える可能性が浮き彫りになった。

路上生活者の就労自
立を主眼に置くホーム
レス自立支援法(ホー
ムレスの自立の支援等
に関する特別措置法)
は来年8月までの期限
保護受給者も205万
が今後本格化するとい

立法で、頼みは生活保
護法だけとなる。生活
人を超えた。

東日本大震災の影響
が今後本格化するとい

【松本博子】

余池」有力

想定される盤余池の範囲
想定される堤



奈良県橿原市で、本社ヘリから富岡後樹撮影

NPO調査

られ、支援者からは自
立支援法の期限延長を

求める声が上がってい
る。調査は大阪市立大
市研究プラザの水内俊
雄教授(政治・社会地
理学)を中心に、厚労
省の助成を受けて実施
した。約180の支援
団体と、福祉事務所、
ホームレス自立支援セ
ンターに協力を求め、
08〜11年のデータを集
めた。

重複分を除き、1年
間でこれらの施設を通
過した人数を推計し
た。路上生活者の他に、
家賃滞納で立ち退きを
迫られたり、無料低額
宿泊所、作業員宿舎、
簡易宿泊所などで暮ら
していた困窮者も含ま
れる。

水内教授は「生活保
護だけでは安定した
生活を続けられない
人たちが民間団体が
支援している。これま
で『路上生活者は1万
人』というイメージで
語られてきたが、実際
には広い意味でホー
ムレス状態になる人
は、あらゆる年代や地
域に広がっている。
年間4万人規模で恒
久的な施策を考える
べきだ」と話してい
る。

MAINICHI

新 毎 日 新 聞

12月16日(金)

2011年(平成23年)

発行所：大阪市北区梅田3丁目4番5号
〒530-8251 電話(06)6345-1551
毎日新聞大阪本社

三井アウトレット
パーク
滋賀電王店
京都マルイ

¥4,725
(税込)
SM10420707

03-3201-5166
www.savoy-net.com

サボイ 検索

News Click

90歳 ボランティアに精 27



神戸市の加納静子さん(90)が阪神大震災を機に始めたボランティアを続け、頼りにされている。「100歳まで頑張る」と元気だ。

所得税最高税率引き上げ検討 2

バルサ買戻の4-0 20

「救え幼い命」上 29

きょうのなるほど

関空一福岡 3780円から 17/28



関西国際空港から来年3月に就航する格安航空会社「ピーチアビエーション」は福岡便の片道最安運賃を3780円と発表。高速バス並みの料金となる。

社説 14 +α 14 スポーツ 20/21
基・将棋 14 小説 14 読んであげて 26

新たなホームレス自立支援制度

「既存の福祉制度の在り方も踏まえた法の改正」

「ホームレス自立支援法と困窮者対策を考える」 シンポジウム

23年12月17日

更生施設大淀寮 奥村 健

1

ホームレス自立支援に関する 法律の活かし方「二つの課題」

1 生活保護法との関係の整理

- (自立支援法が出来た後も)ホームレスの生活保障は生活保護の適用・拡大が最大の解決、対策だった

無料定額宿泊所事業の拡大

簡宿保護・簡宿のアパートへの転換

不動産業者による居宅生活保護を利用したビジネス
NPO団体等の「支援」による居宅確保

2

→生活保護の制度を利用したいいわゆる「貧困
ビジネス」の台頭と社会問題化
→保護の適正化(貧困ビジネスの排除)
居宅生活移行支援事業・緊急一時保護事業など
→さらなる居宅保護の加速・促進へと繋がる

- ホームレス自立支援法と生活保護との関係
 - 対象は野宿・路上生活者(狭義のホームレス)
 - 法制定前にすでに自立支援センターが大阪・東京に就労支援型施設として設置されていた

3

- 生活保護法の不足を補うものではなく生活保護法とは並列の関係位置づけで、別立ての制度であるのか
- 生活保護で設定されている稼働層＝自活能力の活用・(就労)自立支援のために設置されたものか
 - 稼働力がありながら、仕事が無く生活の維持が困難、一方で保護の適用に抵抗があった

4

2 入所施設型福祉システムと

地域居住生活型福祉システム

入所施設

○生活保護法下の入所利用施設

○より就労に特化したホームレス自立支援施設

- 集団生活、規則、管理、人間関係の複雑さ、プライバシー・自由の欠如、既成の福祉事業の延長
- 一方で、の安定的維持、使い方によっては即応性、利用者側の問題課題に手当て、密な人間関係

5

新たな生活就労支援制度の柱となる法体系へ

○生活保護法への補完的役割

- 自立支援制度、仕組みの充実
- 既生活保護受給者への支援

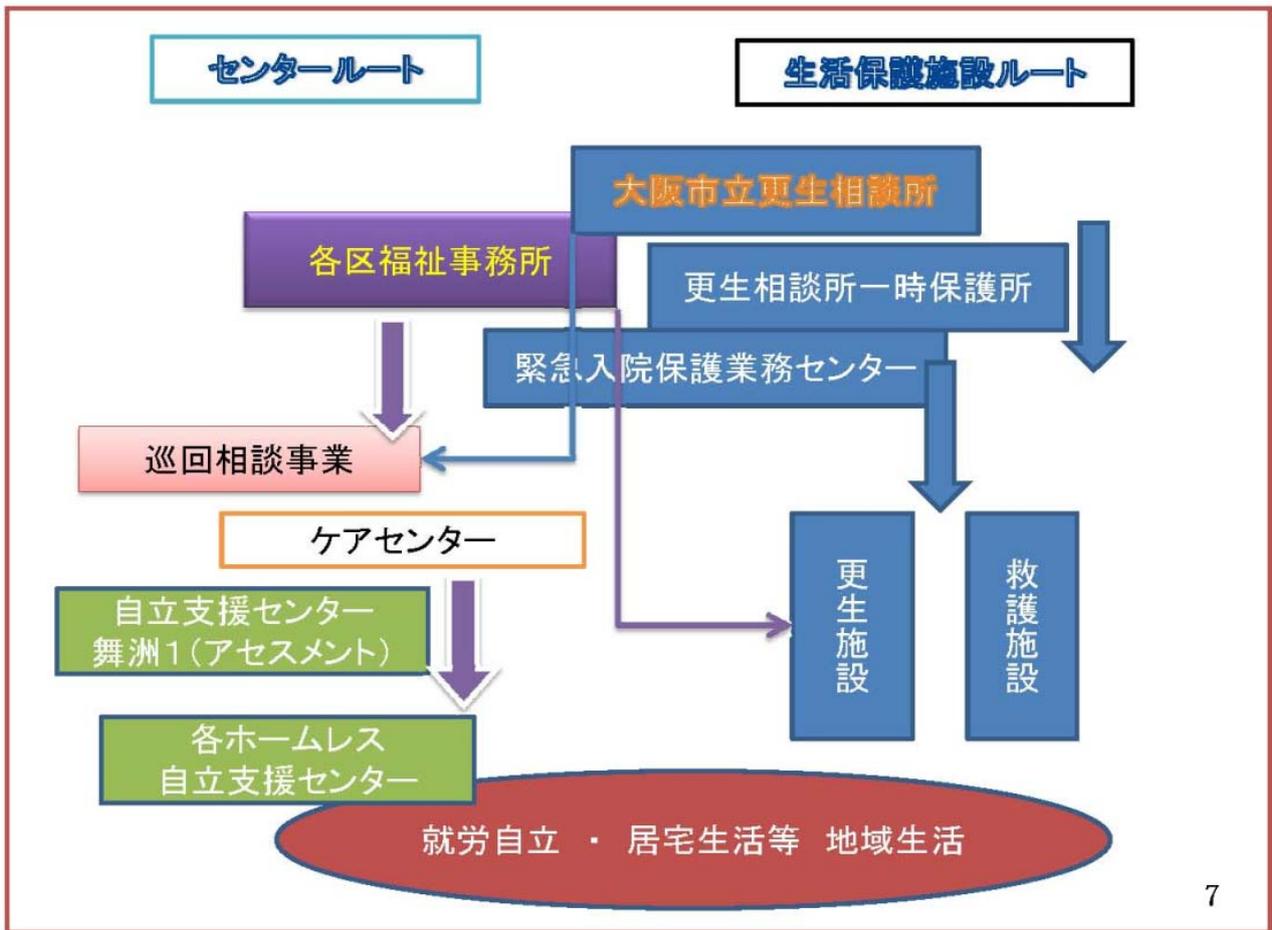
○全体的な地域生活困窮層への支援

- 広義のホームレス及び予備層
- 施設から出て地域生活支援の拡充

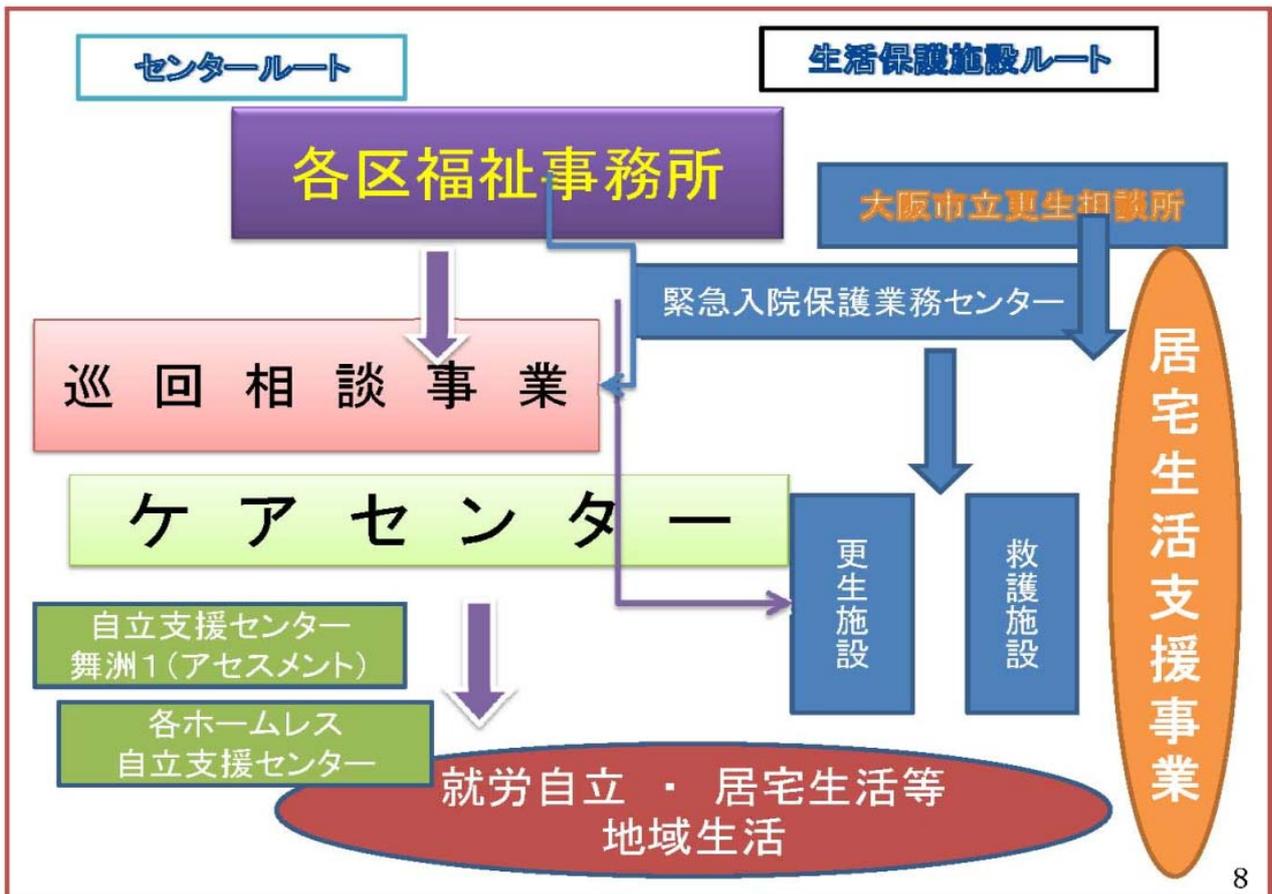
○新しい福祉の担い手を織り込んだ考え方

- NPOやビジネス的事業要素などすでに活動している団体
- 既存の福祉事業の評価の見直し

6



7



8

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法

(平成十四年八月七日法律第百五号)

第一章 総則(第一条—第七条)

第二章 基本方針及び実施計画(第八条・第九条)

第三章 財政上の措置等(第十条・第十一条)

第四章 民間団体の能力の活用等(第十二条—第十四条)

附則

第一章 総則

(目的)

第一条 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でいるとともに、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)

第二条 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)

第三条 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（昭和二十五年法律第百四十四号）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)

第四条 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)

第五条 国は、第三条第一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)

第六条 地方公共団体は、第三条第一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)

第七条 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。

第二章 基本方針及び実施計画

(基本方針)

第八条 厚生労働大臣及び国土交通大臣は、第十四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)

第九条 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、第一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。

第三章 財政上の措置等

(財政上の措置等)

第十条 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)

第十一条 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。

第四章 民間団体の能力の活用等

(民間団体の能力の活用等)

第十二条 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)

第十三条 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)

第十四条 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)

第一条 この法律は、公布の日から施行する。

(この法律の失効)

第二条 この法律は、この法律の施行の日から起算して十年を経過した日に、その効力を失う。

(検討)

第三条 この法律の規定については、この法律の施行後五年を目途として、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。

12. 17「ホームレス自立支援法と困窮者対策を考える」

シンポジウム集会宣言（案）

1、2002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」は、ホームレス問題は国と国民の解決すべき課題であると、日本で初めて位置づけられた歴史的な意義をもっている。それは、野宿生活に追いやられた原因が「自己責任」ではなく、先進国共通の「貧困問題」として認識し、排除ではなく社会的包摂で解決していこうというものだった。

2、法に基づく対策等の結果、野宿者数は全国で約2万5000人から約1万1000人へと、大阪市では約9000人から約2000人へと大きく減った。

3、しかし法制定後の10年で、ホームレス問題の様相は大きく変化している。減少したとはいえ長期野宿層は「就労自立」と「生活保護」のはざまに、まだ多くの人路上に置き去りにされている。その一方で、「ネットカフェ難民」等と呼ばれる仕事も住まいも不安定な人たち、若者や精神・知的・発達などの障がいを抱えるホームレス層が急激に増えた。かつてホームレス問題は、日本では中高齢者の失業問題として語られることが多かった。しかし今やホームレス状態に追いやられる人たちは、10代の若者から80代の高齢者まであらゆる年齢層に拡大し、抱えている問題も精神的肉体的状態も多様化・複合化している。

4、さらに、200万人（大阪市では15万人）をこえた生活保護受給者、生活保護とのボーダーラインにいるワーキングプア、そして孤立高齢者の増加やニート・ひきこもり層の中高年齢化、また今年3月に起きた東日本大震災と福島原発事故などの影響が、ホームレス問題の深刻化にさらにつながる可能性は大きい。

5、一言で「ホームレス」といっても、学歴も経験してきた職種も、年齢も病気や障がいの種類や程度もひとりひとり異なる。また単純に「仕事とすまいを失った」だけでなく、労働や家族・就学・地域など複数の社会からはじき出された結果、孤立している。「社会的排除」とよべる複合的な排除の結果である。すぐに自力で就労復帰できる人もいれば、サポートがあれば働く場を見つけて続けられる人もいる。その一方で、医療や日常生活のサポートを受ければ軽い仕事ならできる人、就労以前に介護・看護・服薬や家計管理など複数の社会資源を活用しながら治療や日常生活をサポートしなければならない人まで、それぞれが異なる状態にある。

そのため、労働と福祉の壁を超えて、ひとりひとりの状態や段階に応じた多様な自立のあり方をめざしていく必要がある。

6、これからのホームレス対策は、現法に規定されている「野宿生活者」とともに、本来であれば「ホームレス」と呼ぶべき「安定した仕事や住まいを持たない」人たちも明確に施策

の対象とし、またより幅広い社会的困窮者をも包摂して、より多様な自立を支援できるものにする必要がある。

7、わたしたちは、こうした課題を解決できる「新たな法制度」の制定を求めている。長期に野宿生活に滞留させられている人たちへの野宿からの脱却と地域での自立生活定着支援、「あらたなホームレス」層への野宿生活に追いやられる前の早急な自立支援、そしてホームレス状態に追いやられる人があらたに生み出されないための抜本的な困窮者対策を、一体的かつ多様におこなえる法制度が必要である。

8、いまここで現行の特別措置法を途切れさせてはならない。現法に基づく対策は、さまざまな限界があるとはいえ、社会や既存制度からはじき出された人たちの受け皿として、現在も有効に機能しているからである。

9、「ホームレスを生まない社会」を目ざし、より包括的な支援法制をつくりだすために、さしせまった特別措置法の期限延長を全力で実現しよう。