

第3期

京都市ホームレス自立支援等実施計画

第3期京都市ホームレス自立支援等実施計画 の策定に当たって

京都市長

門川 大作



京都市では、ホームレスの方々に自らの意思で安定した生活を営んでいただくことを目標に掲げ、平成16年に第1期、平成21年に第2期の「京都市ホームレス自立支援等実施計画」を策定し、総合的な支援施策を推進してまいりました。この取組の結果、市内のホームレスの方の数は、平成15年1月の624人から、平成27年1月には89人にまで減少させることができました。

一方で、現在もホームレス状態にある方々に目を移しますと、いわゆるネットカフェ難民など、そこに至る要因が多様化・複雑化しています。

このような状況を踏まえ、更に取り組を進めるべく策定したのが本計画です。この中では、これまでの計画に引き続き、生活相談、保健・医療、就労、住まい等に関する支援施策の一体的な実施に加え、様々な難しい課題に対応するための個別支援の実施など、新たな観点も盛り込んでいます。

多くの市民の皆様や長らくホームレス支援に御尽力してこられた民間支援団体の皆様と共に汗しながら、ホームレスの方々をはじめ、全ての人々の命と暮らしが守られ、皆様が心から幸福を実感できるまちづくりに全力を尽くしてまいります。皆様、一層の御理解と御協力をお願いいたします。

平成28年3月

目次

第1章 ホームレス自立支援施策の経過

1	ホームレス支援に関する国の取組	
(1)	ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法	1
(2)	ホームレスの自立の支援等に関する基本方針	1
(3)	生活困窮者自立支援法	2
2	ホームレスの支援に関する国と地方公共団体の責務等	
(1)	国の責務	3
(2)	地方公共団体の責務	3
(3)	ホームレスの努力	3
(4)	国民の協力	3
3	本市におけるホームレス自立支援等実施計画の策定状況	
(1)	これまでの策定経過	4
(2)	新たな実施計画の策定	4
(3)	第3期計画の実施期間	4
	参考：国の関連法等と京都市実施計画の年表	5

第2章 ホームレスの現状

1	全国のホームレスの状況	
(1)	全国のホームレス数	6
(2)	政令指定都市（東京23区含む）のホームレス数	6
2	本市におけるホームレスの状況	
(1)	本市のホームレス数の推移	7
(2)	本市のホームレスの特徴	8

第3章 これまでの計画の取組と評価

1	第2期計画における支援施策の実施状況	10
2	これまでの取組の評価及び明らかとなった課題	14

第4章 第3期計画に基づくホームレス支援施策の推進

1	第3期計画の方向性及び施策体系	16
2	第3期計画におけるホームレス支援の流れ	17
3	第3期計画における具体的な取組	18

参考資料

1	ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法
2	ホームレスの自立の支援等に関する基本方針

第1章 ホームレス自立支援施策の経過

1 ホームレス支援に関する国の取組

ホームレスの自立に関する支援については、雇用情勢や社会状況が大きく変化する中で、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ている方が増加傾向にあったことや、ホームレスに関する様々な問題が生じていることを踏まえ、国において、ホームレスの自立の支援等に関連する法整備等が次のとおり進められてきました。

(1) ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法

国は、ホームレスの自立及びホームレスとなることを防止するための支援に関する国等の責務を明らかにするなど、ホームレスに関する諸問題の解決を目的として、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「特措法」という。）」を施行しました。

当初、特措法は10年間の期限とする時限法でしたが、平成24年8月に更に5年間延長され、現在では平成29年8月が期限とされています。

(2) ホームレスの自立の支援等に関する基本方針

国は、特措法に基づき、平成15年1月から2月にかけて「ホームレスの実態に関する全国調査」を実施し、この結果を踏まえ、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」という。）」を策定しました。その後、平成20年7月に一部が見直しされました。

平成24年1月には、「ホームレスの実態に関する全国調査」が実施され、

- ・ ホームレスの高齢化及び路上生活期間の長期化が進行
- ・ 人間関係による失職や複雑な家庭環境に起因する若年層ホームレスの存在
- ・ 一旦は路上生活を脱却したものの、再度路上生活に戻ってしまう者の存在

等の課題が明らかになりました。

この調査結果を踏まえ、平成25年7月に再度基本方針の見直しが行われ、

- ・ 再路上化の防止に向けた支援
- ・ 路上生活が長期間に及んでいる者に対する支援
- ・ 若年層のホームレスに対する支援

が新たに盛り込まれました。また、この見直しの中には、全国的な傾向として、「路上等のホームレスの大幅な減少の背後には、定まった住居を喪失し簡易宿泊

<「ホームレス」の定義について>

特措法におけるホームレスの定義は、「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」とされています（特措法第2条）。

本計画においても、「ホームレス」という用語は、特に注釈がない限り、特措法の定義と合わせています。

所や終夜営業の店舗等で寝泊まりする等の不安定な居住環境にあり、路上と屋根のある場所とを行き来している層が存在する」ことが指摘されました。

更に、平成27年4月から生活困窮者自立支援法が施行されることに伴い、基本方針についても平成27年3月に改正され、

- ・ ホームレス自立支援事業については、特措法の趣旨・理念を踏まえつつ、生活困窮者自立支援法に基づく事業として実施すること
- ・ 地域の実情を踏まえ、生活困窮者自立支援法に基づく各種事業に積極的に取り組むこと

が明記されました。

(3) 生活困窮者自立支援法

国は、生活保護受給者以外の生活困窮者に対して包括的な支援を実施することを目的に、平成27年4月、「生活困窮者自立支援法（以下「自立支援法」という。）」を施行しました。この自立支援法における生活困窮者の定義は、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者（自立支援法第2条第1項）」とされており、ホームレスについても、自立支援法における支援対象者に包含されるものとされています。

これに伴い、これまで特措法に基づき実施されてきたホームレスの自立の支援等に関する施策については、今後、自立支援法の制度として位置付けられることとなりました。

2 ホームレスの支援に関する国と地方公共団体の責務等

特措法において、ホームレスの自立支援に関する国や地方公共団体の責務、ホームレスの自立に向けた努力、国民の協力に関して、次のとおり定められています。

(1) 国の責務

特措法では、ホームレスの自立に関する施策の目標が明示されるとともに、国の責務として、総合的な施策の策定及び実施が規定されています(特措法第5条)。

(2) 地方公共団体の責務

地方公共団体は、地方の実情に応じた施策の策定及び実施が責務とされています(特措法第6条)。また、必要があると認められるときは、国の基本方針等に即し、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の計画を策定しなければならないとされています(特措法第9条)。

(3) ホームレスの努力

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されています(特措法第4条)。

(4) 国民の協力

国民は、ホームレスに関する問題についての理解を深め、地域社会において、国や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されています(特措法第7条)。

3 本市におけるホームレス自立支援等実施計画の策定状況

(1) これまでの策定経過

本市では、国が定めた特措法第9条第2項（市町村における実施計画の策定）に基づき、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ている人々が抱える諸問題の解決を図ることを通じて、ホームレスが健康で文化的な安定した生活を送ることを目指し、平成16年に「第1期京都市ホームレス自立支援等実施計画（以下「第1期計画」という。）」を、平成21年に「第2期京都市ホームレス自立支援等実施計画（以下「第2期計画」という。）」を策定し、ホームレスの自立の支援等に関する総合的な支援施策を推進してきました。

第2期計画の計画期間は、当初、平成21年度から平成25年度までの5箇年でしたが、計画の最終年度に当たる平成25年度に、ホームレスも対象とした自立支援法の制定の動きがあり、この施行に併せて、国の基本方針が平成27年3月に見直されたことから、その内容を踏まえるため、計画期間を2年延長し、計画の期限を平成27年度末に改めています。

(2) 新たな実施計画の策定

本市のホームレス支援については、第2期計画に基づき様々な取組を推進してきたことで、ホームレス数が毎年減少するなど、一定の成果を上げています。

一方で、第2期計画策定時点から約7年が経過し、ホームレスが抱える課題やホームレスを取り巻く社会情勢等は変化してきており、それに合わせてホームレス支援の内容も見直す必要が生じています。

そこで、これまでの取組を基本としつつ、実情に合った支援施策を推進していくため、第2期計画を改定し、「第3期京都市ホームレス自立支援等実施計画（以下「第3期計画」という。）」を策定することとします。

(3) 第3期計画の実施期間

第3期計画の実施期間は、平成28年度から平成32年度までの5年間とします。ただし、ホームレス支援に関する「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」の改正及び国の「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」の見直し等があった場合や施策の内容に大きな変更等が生じた場合には、第3期計画の期間中においても必要に応じて見直しを行います。

<参考：国の関連法等と京都市実施計画の年表>

年度		14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32		
国	特措法	平成14年8月施行（平成29年8月期限） *平成24年8月に5年延長																				
	基本方針					第1期基本方針 (平成15年7月～平成20年7月)					第2期基本方針 (平成20年7月～平成25年7月)					第3期基本方針 (平成25年7月～平成30年7月)					平成27年3月 に一部改正	
	自立支援法																平成27年4月施行					
京都市	実施計画					第1期計画 (平成16年8月～平成20年度)					第2期計画 (平成21年度～平成25年度)					2年延長		第3期計画 (平成28年度～平成32年度)				

第2章 ホームレスの現状

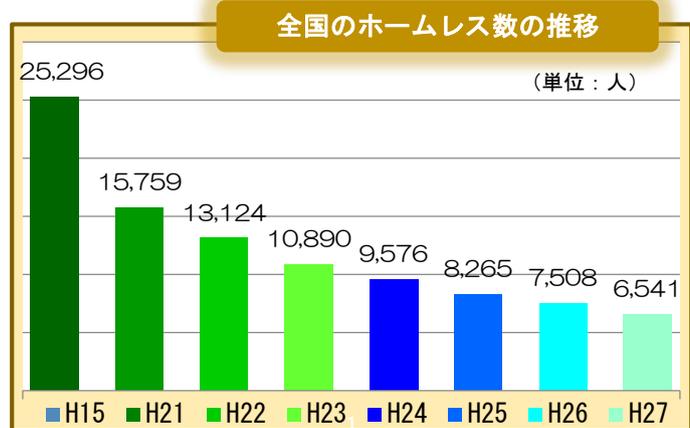
国は、特措法の規定に基づき、ホームレス支援施策の策定及び実施に資することを目的に、ホームレスの数を把握する【概数調査】と、生活状況等を把握する【生活実態調査】を実施しています（調査の概要については、8頁に記載）。

1 全国のホームレスの状況

全国のホームレス数及び政令指定都市（東京23区含む）のホームレス数の推移は次のとおりであり、いずれも年々減少傾向にあります。

（1）全国のホームレス数

平成27年1月の概数調査において、全国で確認されたホームレスの数は6,541人でした。平成15年1月の概数調査による数（25,296人）と比較すると18,755人（74.1%）減少しています。

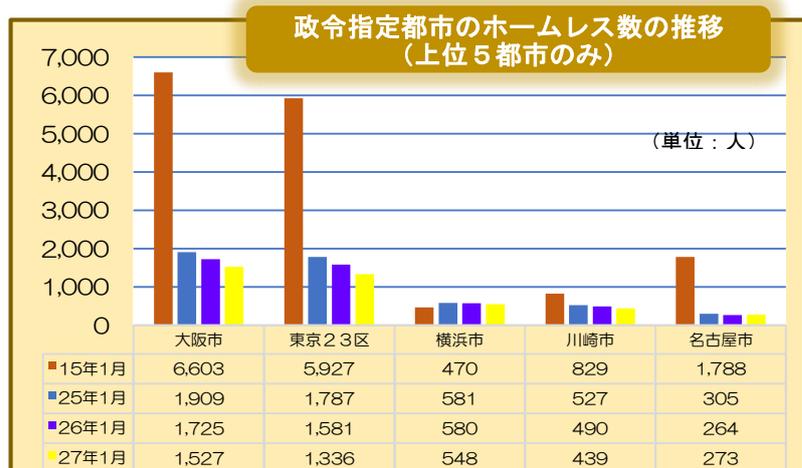


（2）政令指定都市（東京23区含む）のホームレス数

平成27年1月の概数調査における政令指定都市のホームレス数は、4,953人でした。平成15年1月の概数調査による数（18,165人）と比較すると13,212人（72.7%）減少しています。

本市は、多い順に8番目に位置しています。ホ

ームレス数の多い政令指定都市は、上から、①大阪市（1,527人）、②東京23区（1,336人）、③横浜市（548人）、④川崎市（439人）、⑤名古屋市（273人）、⑥福岡市（183人）、⑦仙台市（110人）、⑧京都市（89人）、⑨北九州市（84人）、⑩神戸市（74人）です。



2 本市におけるホームレスの状況

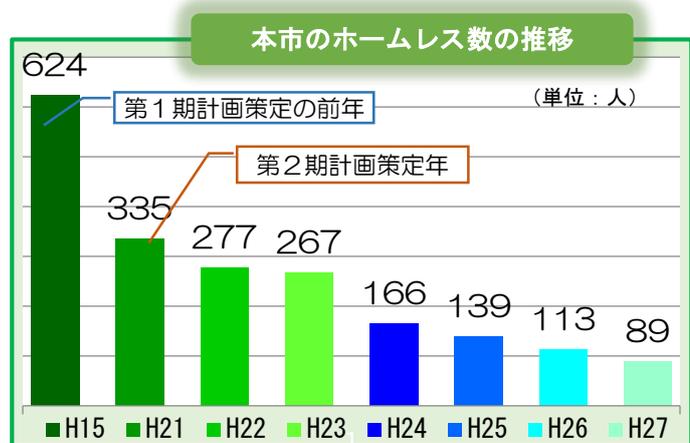
本市のホームレス数は、全国平均を上回る率で年々減少しています。一方で、ホームレス個々の状況については、以前と比較して、路上生活期間の長期化が進むとともに、現状（路上生活）の継続を希望する層が増加しています。更に、路上以外の不安定な居住環境で生活する層が一定数存在しているなど、第2期計画策定当時と比べて、ホームレスの状況が変化しています。

それぞれの分析は、次のとおりです。

(1) 本市のホームレス数の推移

ア ホームレスの総数

平成27年1月の概数調査で89人のホームレスを確認しており、特措法施行の翌年である平成15年1月の概数調査時点（624人）と比較すると、535人減少しています。また、この間の減少率を見ると、全国平均74.1%を上回る85.7%となっています。



イ 各区・支所別のホームレス数

各区・支所別では、下京区が17名と最も多く、次いで、南区が15名、上京区が14名、中京区・東山区が10名となっています。市内中心部の繁華街や、主要な駅の近隣にある行政区で多くのホームレスが生活している状況が見受けられます。

各区・支所別のホームレス数の推移

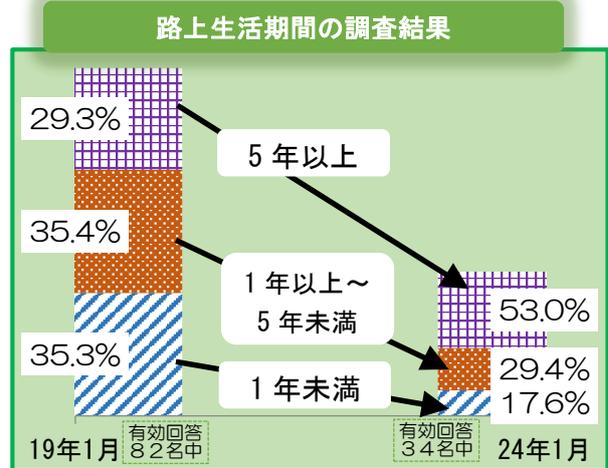
(単位：人)

	北区	上京区	左京区	中京区	東山区	山科区	下京区	
平成27年1月時点	1	14	5	10	10	4	17	
平成21年1月時点	5	21	26	22	29	4	109	
平成15年1月時点	16	35	47	97	52	12	152	
	南区	右京区	西京区	西京区 洛西支所	伏見区	伏見区 深草支所	伏見区 醍醐支所	合計
平成27年1月時点	15	0	3	1	6	0	3	89
平成21年1月時点	37	5	16	3	53	3	2	335
平成15年1月時点	55	19	33	4	82	11	9	624

(2) 本市のホームレスの特徴

ア 路上生活期間の長期化が進行

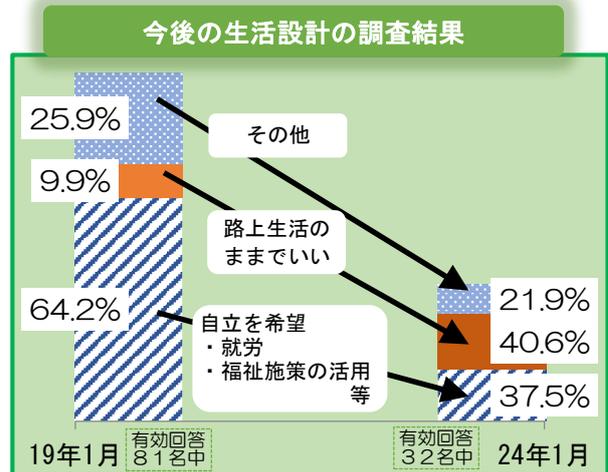
平成24年1月の生活実態調査では、路上生活期間が5年以上のホームレスの割合が53.0%に及んでおり、平成19年1月調査の29.3%から大幅に増加するなど、路上生活の長期化が進行しています。



イ 現状（路上生活）の継続を希望するホームレスの増加

就労や福祉施策の活用等により自立を希望するホームレスの割合は、平成24年1月の調査では37.5%に留まっており、平成19年1月調査の64.2%を下回っています。

また、現状のまま路上生活の継続を希望するホームレスの割合は、平成24年1月の生活実態調査では40.6%に及んでおり、平成19年1月調査の9.9%を大きく上回っています。



(参考) 国における「ホームレスの実態に関する全国調査」の概要

1 概数調査

- 実施期間：毎年1回実施（例年1月）
- 実施方法：都市公園，河川，道路，駅舎等に起居しているホームレスの数を目視により調査

2 生活実態調査

- 実施期間：5年に1回実施（直近では，平成24年1月と平成19年1月に実施）
- 実施方法：ホームレスと直接面談し，アンケート方式による聞き取りにより調査

第3章 これまでの計画の取組と評価

本市では、当時の社会情勢や「ホームレスの実態に関する全国調査」による調査結果等を踏まえ、平成16年に第1期計画を、平成20年に第2期計画を策定し、ホームレスの自立に向けた支援に関する施策を総合的に推進してきました。

第1期計画を策定した当時は、ホームレス数は多いものの、比較的年齢が若く、路上生活期間が短期間であるとともに、路上生活に至るまでは比較的安定した生活基盤を持っていた方が多く、かつ、就労による自立意欲の高い方が多いという背景がありました。

そのため、第1期計画では、「ホームレスが自らの意思で安定した生活を営めること」を目標に掲げ、「京都市ホームレス自立支援センター」の運営を開始し、求職活動の拠点となる宿泊場所の提供や職業相談等による就労支援を実施する等、就労による自立の推進を中心に総合的なホームレス支援を実施しました。

第1期計画に基づく取組によって、ホームレス数は継続して減少していましたが、一方で、ホームレスの高年齢化、路上生活期間の長期化傾向が見られるとともに、就労や福祉施策の活用等による自立を希望しないホームレスが増えてきたという新たな状況が生じていました。

そのため、第2期計画では、第1期計画から継続して、「ホームレスが自らの意思で安定した生活を営めること」を目標に掲げつつ、多様化する課題に対応するため、3つの取組の柱と9つの重点取組項目を掲げて総合的な自立支援を推進してきました。

【第2期計画における3つの取組の柱と9つの重点取組項目】

〔取組の柱1〕総合的な支援

- （重点項目1）生活相談等による各種ニーズの把握と個別事情に即した支援
- （重点項目2）安定した居住場所の確保
- （重点項目3）保健及び医療の確保

〔取組の柱2〕自立支援施策の推進

- （重点項目4）ホームレス自立支援事業の推進
- （重点項目5）就業機会の確保

〔取組の柱3〕居宅生活を継続させるための支援と地域社会における理解

- （重点項目6）生活保護法による保護の実施
- （重点項目7）居宅生活を継続させるための支援
- （重点項目8）地域における生活環境の改善
- （重点項目9）ホームレスへの理解の促進と人権擁護及びホームレス等の安全確保

1 第2期計画における支援施策の実施状況

第2期計画では、9つの重点取組項目に基づき支援施策を推進してきました。各項目の取組状況や主な事業実績は以下のとおりです。

新規…第2期計画期間中の新たな施策
重点…第1期計画から継続している施策

(1) 生活相談等による各種ニーズの把握と個別事情に則した支援

- ホームレスの日常生活等に関する相談に対して、各福祉事務所が丁寧に対応するとともに、必要に応じて支援団体等と連携し情報共有を図ることで、ホームレス個々のニーズを把握し、適切な支援につなぐよう努めました。**継続**
- 「ホームレス自立生活推進事業」を実施し、特にホームレスからの相談が多い中京及び下京福祉事務所にホームレス支援に関する業務を専門に行う職員を配置し、自立に向けた相談支援を行いました。**新規**
- 「ホームレス訪問相談事業」を実施し、路上等のホームレスが生活する場所を訪れ、日常生活面の相談支援や自立に向けた施策の利用勧奨等に努めました。**新規**

年度	21年度(※)	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度
面談件数	319件	966件	1,184件	1,064件	1,067件	1,191件

(※)平成21年度は10月から実施

- 「ホームレス無料法律相談事業」を実施し、多重債務等の法律問題を抱えることにより自立が阻害されているホームレスへの相談支援を行いました。**継続**
- 「ホームレス応急援護事業」を実施し、ホームレスに対する食料援護等を行いました。**継続**
- 「ホームレス緊急一時宿泊事業」を実施し、ホームレスに対して一時的な宿泊場所を提供するとともに、同施設に相談員を配置し、同施設入所者の自立に向けた相談支援を行いました。**新規**

(緊急一時宿泊施設入所実績)

年度	21年度(※)	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度
入所実人数	237人	620人	800人	851人	610人	854人

(※)平成21年度は11月から実施

(入所者への相談実績)

年度	21年度(※)	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度
面談件数	776件	3,111件	3,679件	4,588件	4,292件	5,921件

(※)平成21年度は11月から実施

- 年末年始期においては、「ホームレス年末年始対策事業」として、緊急一時宿泊施設や京都市中央保護所の入所枠を一時的に拡大するとともに、京都府家庭支援総合センターと連携し、女性専用の入所枠を確保しました。

また、本事業による宿泊事業を利用しないホームレスに対しては、食事券や入浴券の支給等を行いました。**継続**

(2) 安定した居住場所の確保

- 賃貸住宅に入居する際、保証人を確保できないホームレスに対して、「京都市ホームレス自立支援バックアップセンター」（保証人斡旋事業を実施）との連携による保証人の確保に努め、円滑な居宅への移行に取り組みました。**継続**
- ホームレスが賃貸住宅を確保する際、不動産会社と連携し、低廉な家賃の住宅情報の提供に取り組みました。**継続**
- 京都市自立支援センター入所者が市営住宅に応募する際、同センターの入所証明をもって入居に必要な書類（住民票）に代えられるよう取扱いを整備しました。**継続**

(3) 保健及び医療の確保

- 「ホームレス健康サポート事業」を実施し、看護師等の資格を持つ相談員が、路上等のホームレスが生活する場所を訪問し、健康・医療の観点から相談支援を行いました。**新規**
- 「ホームレス衛生改善事業」を実施し、生活相談と併せて入浴や洗濯の機会を提供することで、ホームレスの衛生状態の改善、健康の確保に努めました。**新規**
- 緊急一時宿泊施設や京都市中央保護所等の入所者に対して、生活保護の適用により、医療機関による健康診断を受診するよう促しました。**継続**
- 年末年始期において、下京保健センターで結核検診を実施し、ホームレスの結核の早期発見につなげました。**継続**

(4) ホームレス自立支援事業の推進

- 「ホームレス自立支援センター事業」を実施し、引き続き、京都市自立支援センターにおいて、求職活動の拠点となる宿所等の生活支援や職業相談等の就労支援などを行いました。**継続**

年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度
入所者数	51人	57人	27人	59人	40人	32人
退所者数	56人	56人	39人	51人	43人	35人
退所者のうち就労につながった者	41人	45人	28人	38人	30人	24人

- 京都労働局との連携により、七条ハローワークの職業相談窓口に配置されたホームレス専任の相談員によるきめ細かな就労支援に努めました。**新規**
- 「ホームレス能力活用推進事業」を実施し、離職期間が長期に及んでいる等の理由から、直ちに就職することが困難なホームレスに対して、訓練的な職の情報を提供する等、段階的な就労支援を行いました。**新規**

年度	23年度	24年度	25年度	26年度
利用実人数	100人	101人	155人	125人

(5) 就業機会の確保

- 「ホームレス能力活用推進事業」を実施し、民間企業等に訪問し、訓練的な職の情報収集や求人の開拓に取り組みました。**新規**

年度	23年度	24年度	25年度	26年度
訪問企業数	158社	152社	124社	146社

- 「ホームレス就労支援連絡会議」を開催し、京都労働局及び京都府との連携により、ホームレスの就業機会の確保等に関する協議を行いました。**継続**

(6) 生活保護法による保護の実施

- 「京都市中央保護所」の運営について、平成23年度から指定管理者制度を導入し、入所者個々の状態に応じた生活訓練等を実施するとともに、アセスメントによる適切な支援施策への振分けを行う等、支援内容の充実を図りました。**新規**

年度	23年度	24年度	25年度	26年度(※)
利用実人数	460人	402人	401人	192人

(※) 平成26年9月に発生した火災に伴い、新規入所者の受け入れを一時停止していた影響で利用実績が減少

- 「ホームレス居宅生活移行支援事業」により、市内の無料低額宿泊所(※)であるソーシャルホーム及びサポートホームに専任の支援員を配置し、入所者に対してきめ細かな生活支援を行いました。**新規**

(※) 社会福祉法第2条第3項に規定される第二種社会福祉事業
(ソーシャルホーム実績)

年度	23年度	24年度	25年度	26年度
入所者数	57人	48人	43人	43人
居宅確保者数	31人	28人	30人	29人

(サポートホーム実績)

年度	23年度	24年度	25年度	26年度
入所者数	43人	46人	36人	37人
居宅確保者数	32人	29人	26人	22人

- 要保護状態にある方に対して、必要に応じて生活保護による住宅扶助等を適用し、居住場所の確保に向けた支援を行いました。**継続**

(7) 居宅生活を継続させるための支援

- 「ホームレス自立生活推進事業」を実施し、ホームレス支援専任の職員が、居宅生活に移行する際の住居探しや、居宅生活へ移行した後の状況確認等の支援を行いました。**新規**
- 「ホームレス訪問相談事業」を実施し、居宅生活に移行した人の住居等を訪問し、日常生活面の相談支援を行いました。**新規**
- 「ホームレス地域サポート事業」を実施し、居宅生活に移行した人の地域社会及び居宅生活への定着に関する民間団体等の取組に対して助成を行いました。**新規**
- 「京都市中央保護所通所事業」を実施し、同施設への通所又は利用者の居宅への訪問により、日常生活面の相談支援等を行いました。**新規**
- ホームレスの現状や支援施策の構築の際には、行政、外部識者、支援団体等が参画する会議を開催し、意見交換を行いました。**新規**

(8) 地域における生活環境の改善

- 都市公園や河川等の公共施設をホームレスが生活場所とすることにより、当該施設の適正な利用が妨げられている場合は、当該公共施設の管理者が法令等に基づき必要な指導を行うとともに、福祉部局が連携し、併せて支援施策の紹介や利用勧奨に努めました。**継続**
- 公共施設の管理者が定期的に施設を巡回する際、支援施策を記載したチラシをホームレスに配布し、支援施策の周知に努めました。**新規**

(9) ホームレスへの理解の促進と人権擁護及びホームレス等の安全確保

- ホームレスの人権に関する記事を「京都市人権文化推進計画」や「京都市人権相談マップ」等の刊行物に掲載し、周知・啓発を行いました。**新規**
- 公共施設管理者と連携し、路上等で起居するホームレスの情報収集を図るとともに、災害時には注意喚起するなど、安全確保に取り組みました。**新規**

2 これまでの取組の評価及び明らかとなった課題

(1) 計画に基づく取組の評価

第1期計画及び第2期計画に基づき本市がこれまで実施してきた施策の評価として、次の2点が挙げられます。

○ホームレスへの直接アプローチによる相談支援体系の確立

「ホームレス訪問相談事業」の相談員が、ホームレスが生活する場所へ直接出向いて信頼関係を築き、自立に向けた相談支援を行う等の取組により、路上生活の解消につなげる体系を構築し、ホームレスを減少することができました。

○ホームレスを居宅生活等へ導くための支援施設の充実

路上生活等の解消を望む人に対して、緊急一時宿泊施設や生活訓練・就労訓練等の支援を行う施設を整備し、施設入所中に必要な訓練等を行いながら、居宅生活につなげる仕組みを充実することができました。

(2) 第2期計画期間中に明らかとなった課題

ホームレス数が大きく減少してきた一方で、路上生活等に至る要因や、ホームレスを取り巻く状況が大きく変化してきており、現行の支援施策では対応が難しい課題が生じています。

第2期計画期間中に明らかとなった課題

○路上生活等に至る要因の多様化・複雑化

近年は、単なる失業が原因で路上生活等に至るのではなく、多重な借金、家庭内の人間関係の悪化、精神疾患等の傷病、地域社会とのつながりの希薄化等の様々な問題がきっかけとなるなど、路上生活等に至る要因が多様化・複雑化しています。

○就労自立が困難なホームレスの増加

失業が原因で路上生活等に至る人は、就労経験や自立意欲が比較的高く、これまでは、短期間で就労に結びつく例も多く見られました。しかし、近年は、雇用環境の変化（即戦力を求める企業の増加、非正規雇用の増加等）や離職期間の長期化、自立意欲の変化等により、就職自立に至りにくいホームレスが増加しています。

○再犯を繰り返す人等に対する支援の難しさ

刑務所等の出所後間もない人のうち、帰来先や受入れ先がないため本市のホームレス支援施策を求めてくる人の中には、社会規範を守り自立した居宅生活を送る意思が十分でない人もおり、通常のホームレス支援では安定的な居宅生活の継続につなげにくい実態があります。

○再度路上生活等へ戻ってしまう層への支援

路上生活等から居宅生活に移行したものの、地域社会に馴染めない、炊事や金銭の管理等の基礎的な生活がうまくできない等の理由で居宅生活が継続できず、再度路上生活等へ戻ってしまう人が一定数います。

○住居を喪失し路上以外の不安定な居住環境で生活する層の存在

国におけるホームレスの実態に関する全国調査結果からも、路上以外の不安定な居住環境（ネットカフェや終夜営業店舗等）で生活している層の存在が指摘されており、これらの層に対しても、必要に応じ生活の安定に向けた支援が求められています。



★ ま と め ★

- ホームレスが抱える課題が多様化・複雑化し、現行のホームレス支援施策では、居宅生活を始めたものの、生活が安定せず再び路上生活等へ戻ってしまう例も生じており、個別の状況に応じた支援が求められています。
- 住居を喪失しているものの、路上等ではなくネットカフェや終夜営業店舗等で不安定な生活をしている層が一定数存在しており、これらの者についても、生活の安定に向けた支援を行う必要があります。

第4章 第3期計画に基づくホームレス支援施策の推進

今回策定する第3期計画においては、これまで実施してきた取組を基本としつつ、実情に合わせて発展させるとともに、前章で挙げたような様々な課題を踏まえた取組を新たに盛り込みながら、ホームレスのいのちを守ることを大前提として、今後5年間で必要となる総合的なホームレス支援施策を展開していきます。

1 第3期計画の方向性及び施策体系

(1) 第3期計画の方向性

① 路上生活の解消に向けた支援の継続

第1期計画及び第2期計画に基づく施策の推進により、本市のホームレス数は大きく減少してきましたが、その一方で、ホームレスに至る要因や個々のホームレスが抱える課題は多様化・複雑化する傾向にあることから、路上生活の解消に向けた支援の在り方については、必要な「量」を確保しつつ、「質」の重点化を図っていきます。

② 多様化・複雑化する課題に対する個別支援の実施

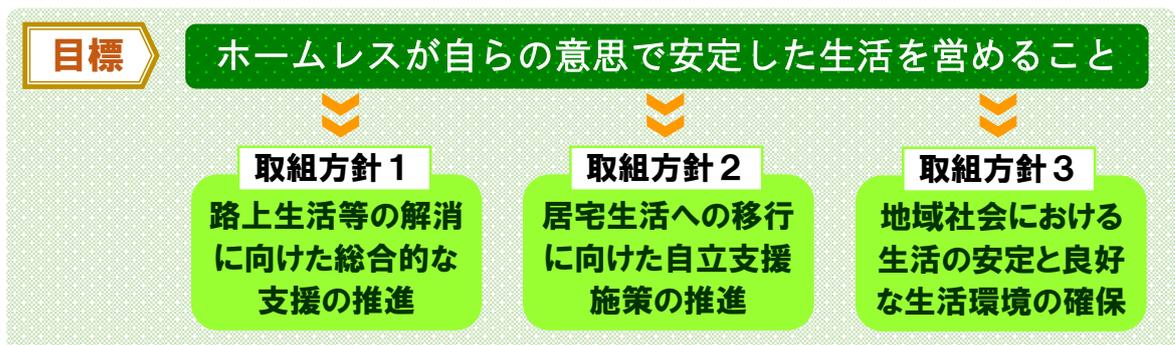
ホームレスの自立に向けた施策を実施するうえで、個々が抱える多様化・複雑化した課題に対応できるよう、アセスメント等を通じて個々の課題をしっかりと見極め、それぞれの状況に応じた支援を実施していきます。

③ 居宅生活の安定に向けた支援の推進

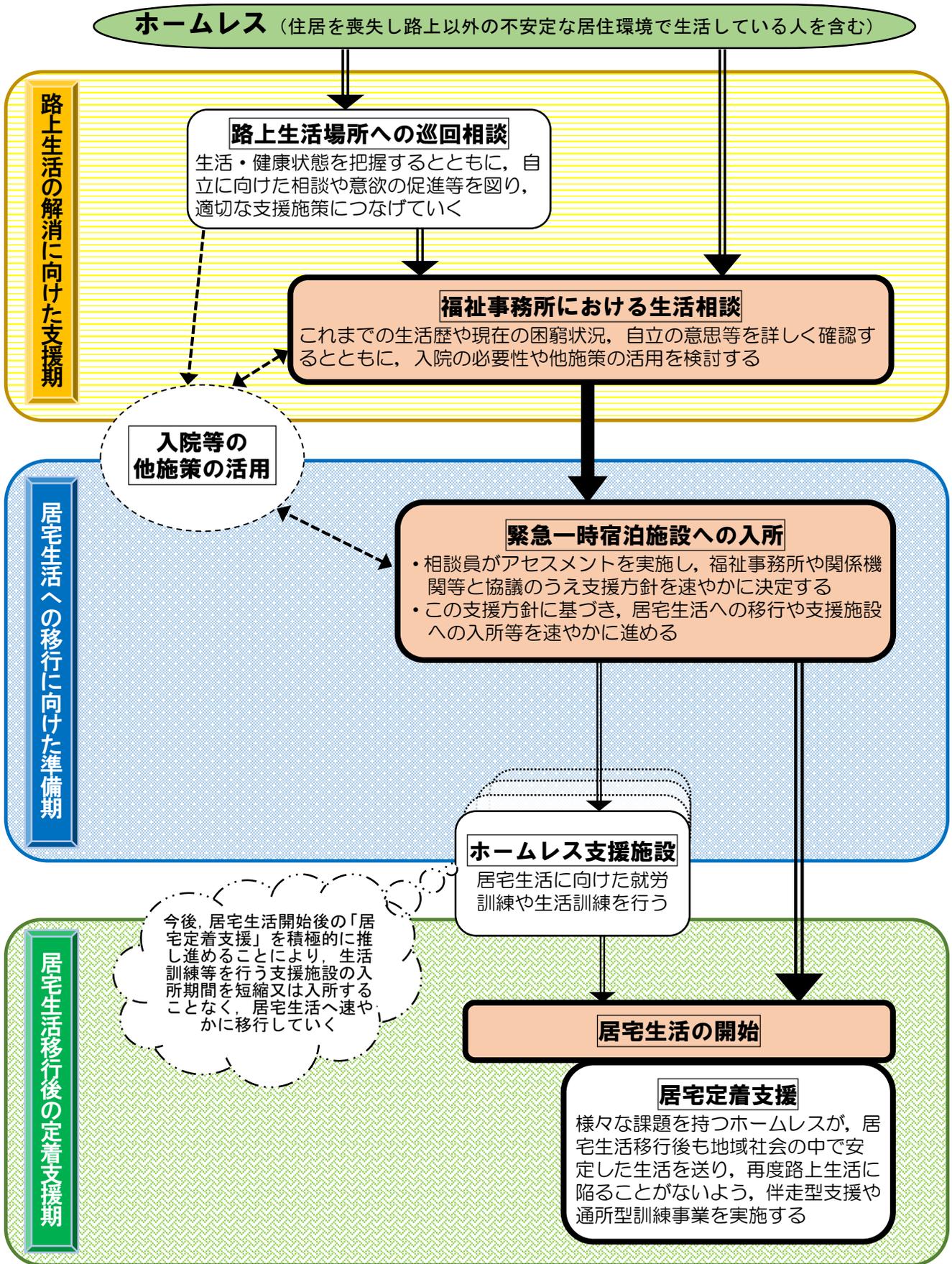
路上生活等から居宅生活へ移行した後も、再度路上生活等へ戻ることなく地域社会の中で安定した生活を営むことができるよう、必要な支援を実施していきます。

(2) 第3期計画の施策体系

第3期計画では、第2期計画に引き続き、「ホームレスが自らの意思で安定した生活を営めること」を目標に掲げるとともに、3つの取組方針のもとに具体的な取組項目を設け、ホームレスの自立に向けた総合的な施策を推進します。



2 第3期計画におけるホームレス支援の流れ



3 第3期計画における具体的な取組

新規…第3期計画における新たな施策
重点…第3期計画において重点的に取り組む施策

取組方針 1 路上生活等の解消に向けた総合的な支援の推進

今後の方向性

- 本市におけるホームレスは、これまで実施してきた施策の成果等により減少していますが、一方で、路上生活期間は長期化する傾向にあります。そのため、第3期計画においては、これまでから実施している路上の生活場所への訪問相談支援に加え、精神科医による訪問相談支援を新たに実施するなど、引き続き、路上生活の解消に向けた支援を進めていきます。
- 定まった住居を失い、ネットカフェや終夜営業店舗等で不安定な生活をしている人についても、今後その実態を把握し、必要な支援策を検討していきます。

具体的な取組項目

- (1) 路上への訪問等による相談支援の実施
- (2) 精神疾患等があるホームレス等への専門的な相談支援の実施
- (3) 福祉事務所における生活相談
- (4) 債務問題等を抱えるホームレスへの支援
- (5) 保健及び医療の確保
- (6) ホームレスとなる恐れのある人への対策の検討

(1) 路上への訪問等による相談支援の実施 **重点**

ホームレスが生活している場所を専門の相談員が訪問し、生活状況や健康状態を把握するとともに、自立に向けた相談や意欲の促進等を図り、現在も路上等で生活しているホームレスを自立支援施策につなげていきます。また、精神疾患等があるホームレスに対しては、次項(2)の精神科医による相談支援等へつなげていきます。

(2) 精神疾患等があるホームレス等への専門的な相談支援の実施 **新規**

精神疾患等によりコミュニケーションがうまく図りづらいホームレス等に対し、精神科医が路上や支援施設を巡回することで、専門的見地から適切な医療指導等を行い、自立につなげていく仕組みを構築します。

また、継続して治療等が必要なホームレスに対しては、保健センターや京都市こころの健康増進センター等の関係機関と福祉事務所が連携し、必要に応じて医療機関への受診等につなげていきます。

（3）福祉事務所における生活相談

今後の生活相談や食糧援護等を目的として福祉事務所に訪れたホームレスに対し、本人の意思や希望を確認したうえで、個々の状況に応じた支援施策の紹介や利用勧奨を行います。また、相談支援に当たっては、従来からホームレスと関わりを持っている支援団体等と連携し情報の共有に努めます。

なお、女性のホームレスに対しては、緊急一時宿泊施設等の活用を図りつつ、性差に配慮したきめ細やかな自立支援を行うとともに、必要に応じて、京都府家庭支援総合センター等の関係機関との連携に努めます。

（4）債務問題を抱えるホームレスへの支援

自らの力では解決が困難な多重債務等の法律問題を抱えているホームレスの自立を支援するため、専門機関と連携し、無料の法律相談を実施します。

（5）保健及び医療の確保

ア 適切な医療の確保

福祉事務所における生活相談や路上等への訪問による相談支援を行う中で、ホームレスの健康状態の把握に努めるとともに、医療を必要とする人に対しては、福祉事務所と保健センター等が連携し、医療機関への受診につなげていきます。

また、衛生状態の改善が必要なホームレスに対し、洗濯や入浴の機会を提供すると同時に、生活相談及び自立支援施策の説明等を行い、路上生活の解消を支援します。

イ 結核対策

福祉事務所における生活相談等において、結核罹患の可能性が判明した場合は、福祉事務所等と保健センターが連携し、速やかに検診を実施します。また、ホームレス自立支援施策の利用者が、結核に罹患していることが判明した場合は、福祉事務所等と保健センターが連携し、服薬指導や入院治療等を行います。

ウ こころのケア

精神疾患等があり、こころのケアが必要なホームレスについては、保健センターや京都市こころの健康増進センター等の精神保健福祉の関係機関及び福祉事務所が連携、協力し、必要に応じて精神保健福祉相談を実施するとともに、医療機関への受診等、専門機関につなげるよう支援します。

(6) ホームレスとなる恐れのある人への対策の検討 **新規**

定まった住居を喪失し、ネットカフェや終夜営業店舗等で生活している人は、居住環境が不安定であり、将来、ホームレスとなる可能性があることから、その実態を把握するとともに、必要な支援策を検討します。

取組方針2

居宅生活への移行に向けた自立支援施策の推進

今後の方向性

- 様々な課題を抱えたホームレスが、再び安定した居宅生活等を送るためには、個々の課題を丁寧に解決していくことが重要です。現在でも、居宅生活等を目指したホームレス支援の過程で、アセスメントを実施し個々の支援方針を定めていますが、第3期計画においても、引き続き個人が抱える課題をしっかりと見極め、速やかに居宅生活へ導くとともに、必要に応じて、自立に向けた生活訓練や就労訓練等の支援を速やかに実施していきます。

具体的な取組項目

- (1) 一時的な宿泊場所の提供及び自立に向けたアセスメントの実施
- (2) 就労自立に向けた支援
- (3) 居宅生活に必要な生活訓練等の実施
- (4) 安定した居住場所の確保
- (5) 生活保護法による保護の実施

(1) 一時的な宿泊場所の提供及び自立に向けたアセスメントの実施

路上生活の解消を目指すホームレス等に対し、一時的な宿泊場所（緊急一時宿泊施設）等を提供するとともに、専門の相談員が入所者に対するアセスメントを実施し、福祉事務所等の関係機関と協議しながら、個々の状況に応じた支援プランを策定します。

また、厳冬期である年末年始に、越年対策として引き続き一時的な宿泊場所等を提供します。その際、結核検診を行い健康状態の維持に努めるとともに、これを契機として路上生活を解消できるよう、自立に向けた生活相談を併せて実施します。

(2) 就労自立に向けた支援 **重点**

ア 京都市自立支援センターにおける支援

「京都市自立支援センター」において、就労による自立を目指すホームレスが就労機会を確保し、安定した社会生活を送ることができるよう引き続き支援します。具体的には、入所者が就職活動に専念できるよう、衣食住の提供とともに、生活全般に関する相談等を実施します。また、同施設の相談員が、入所者の状況に応じた個別支援計画を策定し、公共職業安定所や福祉事務所等の関

係機関と連携しながら、きめ細やかな就労支援を行います。さらに、同センター退所者について、適宜退所後の定着支援を実施します。

なお、入所期間中に就職活動を十分に行ったにも関わらず就労自立ができなかった場合、または、傷病等により就労が困難となった場合には、福祉事務所等の関係機関と連携し、生活保護の適用による居宅確保等の対応を行います。

イ 民間就労支援施設の活用

ホームレスの自立支援に実績のある民間支援団体が運営する就労支援施設に専任の相談員を配置し、入所者が就労機会を確保して安定した社会生活を送ることができるよう支援します。

ウ 個々の状況に応じた就労支援

ホームレスの中には、一定期間仕事に就いていない、就労経験が少ない等の理由により、自ら求人情報を得て就職活動を行うことが困難な人もいます。こうした人に対しても就労の機会をできる限り確保するため、京都労働局と連携して、個々の就労ニーズや能力に応じた就労相談、個々の就労に関する能力を把握する適性検査、就労に資する技能習得に向けた職業訓練の紹介等をハローワークで行う等、きめ細やかな就労支援を行うとともに、離職期間が長期に及んでいるホームレス等に対して、軽易な職を提供すること等により、就労意欲の喚起を図ります。

エ 事業主等に対する啓発

ホームレスの雇用に関し、例えば、刑務所等の入所・出所を繰り返すホームレスは、たとえ就労面接に至った場合でも、就労能力の有無に関わらず事業主が採用を見送り、結果として就労に結び付きにくい実態があります。

そのため、京都保護観察所や京都労働局等の関係機関と連携しながら、事業主等に対し、ホームレスの雇用に関する啓発を行います。

(3) 居宅生活に必要な生活訓練等の実施 重点

ア 生活保護上の保護施設における訓練

路上生活期間が長く、安定した居宅生活を送ることに不安がある人等に対して、一般的な社会生活を営むために必要な能力を高める生活訓練等を実施します。また、居宅生活の安定に向けて必要な支援体制や訓練内容等について検証し、見直しを検討します。

イ 民間生活訓練施設の活用

ホームレスの自立支援に実績のある民間支援団体が運営する生活訓練施設に専任の相談員を配置し、入所者が一般的な社会生活を営むために必要な能力を身に付けることができるよう支援します。

(4) 安定した居住場所の確保 **新規**

緊急一時宿泊施設及び就労訓練や生活訓練等を行うホームレス支援施設等から居宅生活へ移行する人に対し、地域社会の中で安定した日常生活を送ることができる居住場所を速やかに確保できるよう支援します。

ア 速やかな居宅確保に向けた支援

緊急一時宿泊施設から居宅生活へ移行する際、専門の支援員が、本人の希望を確認しながら不動産会社等を通じて居宅物件の選定支援等を行い、速やかに居宅生活を開始できるよう努めます。

また、居住物件の選定に際して、保証人が必要な場合には、民間の支援団体等と連携し、保証人の斡旋について支援します。

イ 居住物件の選定に関する情報収集及び情報提供

居宅生活へ移行する人に対して、福祉事務所を通じて、市営住宅の単身者向け募集情報の提供や、不動産会社等と連携し低廉な民間住宅の物件情報の提供を行うなど、居宅物件の選定に関する支援に努めます。

(5) 生活保護法による保護の実施

ア ホームレスの状況に応じた保護の適用

路上生活等から、居宅、病院、ホームレス支援施設等での生活に移行する際、資産、稼働能力や他の諸施策等を活用してもなお最低限度の生活が維持できない場合に、個々の状況に応じて自立に必要な保護を適用します。

イ 家賃代理納付の活用 **新規**

生活保護を適用のうえ居宅生活等へ移行した人の中には、金銭管理がうまくできないため、家賃滞納から強制退去に至り再度路上生活等に戻ってしまうケースが見られます。そのため、生活保護による家賃の代理納付制度を積極的に活用し、安定した居宅生活が継続できるよう支援します。

取組方針3

地域社会における生活の安定と良好な生活環境の確保

今後の方向性

- 路上生活等を解消し、本市のホームレス支援を経て居宅生活に移行した人が、再び路上生活に戻ることなく、地域社会で安定した生活を送ることができるよう、居宅生活移行後の定着支援を推進します。
- 本市のホームレス支援全般について、民間の支援団体と行政が持つノウハウや情報を共有し、互いに連携しながら進めていきます。

具体的な取組項目

- (1) 居宅生活の安定に向けた支援
- (2) 公共施設の適正な利用の確保
- (3) ホームレスの人権の擁護
- (4) 民間支援団体との連携

(1) 居宅生活の安定に向けた支援

ア 居宅定着支援員による伴走型支援 **新規**

薬物依存や精神疾患を抱えている等の課題があるホームレスが、居宅生活へ移行した後も地域社会の中で安定した生活を送り、再度路上生活等に戻ることがないように、専門の相談員が、ホームレス支援の開始時点から居宅移行後まで一貫して関わりつつ、特に居宅移行直後には集中して定着に向けた支援を行う伴走型支援を実施します。

イ 通所方式による生活訓練等の支援 **重点**

一般的な生活能力（炊事、掃除、健康管理、金銭管理等）に課題があるホームレスが、居宅生活へ移行した後も地域社会の中で安定した生活を送り、再度路上生活等に戻ることがないように、これらの能力を習得することができる生活訓練や、精神疾患等を抱えている人の日常的なケアに取り組む通所型事業を実施します。

ウ 各施策における定着支援

路上等への訪問による相談支援を通じて路上生活を解消し居宅生活に移行した人や、ホームレス支援施設から居宅生活に移行した人等のうち、上記ア及びイの居宅定着支援に該当しない人についても、地域社会で安定した生活を送ることができるよう、各施策の中で居宅生活移行後の定着支援を推進します。

(2) 公共施設の適正な利用の確保

都市公園その他の公共の用に供する施設管理者は、当該施設をホームレスが生活の場所とすることにより適正な利用が妨げられている場合は、当該施設の適正な利用を確保するために、福祉部局等と連絡調整し、ホームレス支援施策等と連携しながら、法令の規定に基づき必要な措置を講じるよう努めます。

なお、当該施設で生活するホームレスに対しては、施設管理者と福祉部局が連携してホームレス支援施策の紹介や利用勧奨を行い、路上生活の解消を支援します。

(3) ホームレスの人権の擁護

ホームレスに対する偏見や差別意識を解消し、人権意識の高揚を図るため、「京都市人権文化推進計画」の重要課題の1つに「ホームレスの人権尊重と自立支援」を掲げており、様々な機会を通じて、ホームレスの人権に関する啓発等に取り組みます。

(4) 民間支援団体との連携 重点

市内のホームレスに対する支援については、本市が行政として実施するホームレス自立支援施策だけでなく、長年にわたり民間の支援団体が、路上への巡回相談、炊き出しや配給等の食糧援護、就労先斡旋等の取組を独自で実施しており、これらは、ホームレスの生命の確保や路上生活等の解消に大きな役割を果たしてきたと考えられます。

今後、第3期計画に基づく様々な取組の推進に当たっては、こうした民間の支援団体と行政が持つノウハウや情報を共有し、それぞれが力を併せてきめ細かな支援を行うことが重要です。そのため、行政・支援団体・外部識者等の関係機関が集まり、ホームレス支援に関する情報共有、現状分析、支援施策のあり方等を協議する会議を定期的を開催します。

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)

改正 平成二四年六月二七日法律第四六号

目次

- 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十五年を経過した日に、その効力を失う。

(平二四法四六・一部改正)

(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。

ホームレスの自立の支援等に関する基本方針

(平成二十五年七月三十一日)
(／厚生労働省／国土交通省／告示第一号)

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法(平成十四年法律第五号)第八条第一項の規定に基づき、ホームレスの自立の支援等に関する基本方針を次のように定め、ホームレスの自立の支援等に関する基本方針(平成二十年／厚生労働省／国土交通省／告示第一号)は廃止する。

目次

- 第1 はじめに
- 第2 ホームレスに関する現状
 - 1 ホームレスの現状
 - 2 ホームレス対策の現状
- 第3 ホームレス対策の推進方策
 - 1 基本的な考え方
 - 2 各課題に対する取組方針
 - 3 ホームレス数が少ない地方公共団体の各課題に対する取組方針
 - 4 総合的かつ効果的な推進体制等
 - 5 基本方針のフォローアップ及び見直し
- 第4 都道府県等が策定する実施計画の作成指針
 - 1 手続についての指針
 - 2 実施計画に盛り込むべき施策についての指針
 - 3 その他

第1 はじめに

ホームレスの自立の支援等に関する総合的な施策の推進は、平成14年8月に成立した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。以下「法」という。)に基づき実施している。法においては、ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標を明示するとともに、国及び地方公共団体の責務として、当該目標に関する総合的又は地方の実情に応じた施策の策定及び実施を位置付けている。国においては、平成15年及び19年に実施したホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)を踏まえ、平成15年7月及び20年7月にホームレスの自立の支援等に関する基本方針を策定し、地方公共団体においては、この基本方針等に即して、必要に応じ、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の計画(以下「実施計画」という。)を策定しホームレスの自立の支援等を行ってきたところである。

平成24年1月に実施したホームレスの実態に関する全国調査(概数調査)によれば、路上等におけるホームレスの数については、全国で9,576人が確認され、平成15年1月に実施された同全国調査の時点から15,720人減少しており、これまでのホームレスの自立の支援等に関する総合的な施策の推進等により、ホームレスが大幅に減少してきている。一方、このような路上等のホームレスの背後には、定まった住居を喪失し簡易宿泊所や終夜営業の店舗等で寝泊まりする等の不安定な居住環境にあり、路上と屋根のある場所とを行き来している層が存在するものと考えられる。

このような状況の下、平成24年6月には、10年間の限時法であった法の期限がさらに5年間延長されたことにより、引き続き法に基づく基本方針を策定し、総合的な施策の推進を図ることとなった。

また、平成25年12月に、生活保護に至る前の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、生活困窮者自立相談支援事業(以下「自立相談事業」という。)の実施、生活困窮者住居確保給付金(以下「住居確保給付金」という。)の支給その他の支援を行うための所要の措置を講ずる生活困窮者自立支援法(平成25年法律第105号)が成立し、平成27年4月1日から施行される。生活困窮者自立支援法は、生活困窮者を対象に包括的な支援を実施するものであり、ホームレス対策のうち福祉の観点から実施しているものについては法の趣旨・理念を踏まえつつ、基本的に生活困窮者自立支援法に基づき実施することになる。

生活困窮者自立支援法は、生活保護法(昭和25年法律第144号)の生活保護受給者以外に対して包括的な支援を提供するものであることから、ホームレスも含めて広くその対象となるものである。生活保護が必要な者には、確実に生活保護を適用しつつ生活保護の受給により居住場所等の確保に至る間、あるいは就労等による自立に至る間は、生活困窮者自立支援法による生活困窮者一時生活支援事業(以下「一時生活支援事業」という。)をはじめとした支援が必要である。

本基本方針は、法の趣旨、平成24年に実施したホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)で把握されたホームレスの状況の変化及びホームレス対策の実施状況等を踏まえつつ、平成27年4月の生活困窮者自立支援法の施行に伴い、今後もよりその効果を発揮するため、ホームレスの自立の支援等に関する国としての基本的な方針について国民、地方公共団体及び関係団体に対し明示するものである。また、地方公共団体において実施計画を策定する際の指針を示すこと等により、ホームレスの自立の支援等に関する施策が総合的かつ計画的に実施され、もってホームレスの自立を積極的に促すとともに、新たにホームレスとなることを防止し、地域社会におけるホームレスに関する問題の解決が図られることを目指すものである。

第2 ホームレスに関する現状

1 ホームレスの現状

国は全国のホームレスの数及び生活実態を把握するため、地方公共団体の協力を得て、ホームレスの数については平成15年よりすべての市町村(特別区を含む。以下同じ。)を対象にした概数調査(以下単に「概数調査」という。)を、生活実態については平成15年、平成19年及び平成24年の概ね5年毎に抽出による全国調査(以下「生活実態調査」という。)を実施している。

(1) ホームレスの数

ホームレスの数については、平成24年概数調査によれば、9,576人となっており(ただし、福島県内の9町村については東日本大震災の影響により未実施。)、平成15年概数調査の25,296人と比べて、15,720人(62.1%)減少している。ホームレスの数を都道府県別にみると、大阪府で2,417人(平成15年概数調査においては7,757人)、次いで東京都が2,368人(同6,361人)となっており、この両都府において全国の約半数を占めている。さらに、市町村別では、全1,742市町村のうち424市町村でホームレスが確認され、このうち、ホームレスの数が500人以上は3自治体(平成19年概数調査においては7自治体)、100人以上は16自治体(同35自治体)であるのに対し、10人未満は319自治体(同380自治体)と約4分の3を占めている。

(2) ホームレスの生活実態

ホームレスの生活実態については、平成24年生活実態調査として、東京都特別区、政令指定都市(仙台市を除く。)及び平成23年概数調査において50人以上のホームレスが確認された市において、全体で約1,300人を対象に個別面接調査を行った。

ア 年齢

ホームレスの平均年齢は59.3歳(平成19年生活実態調査では、調査客対数が異なるものの平均年齢は57.5歳)であり、また、年齢分布については65歳以上が29.0%(同21.0%)となっており、ホームレスの高齢化が一層進んでいる。

イ 路上(野宿)生活の状況

(ア) 生活の場所については、生活の場所が定まっている者が83.6%であり、このうち、「公園」が29.7%、「河川」が29.1%となっている。

(イ) 路上(野宿)生活期間については、3年未満が37.0%であるのに対し、5年以上は47.0%(10年以上は27.0%)となっている。これを年齢階層別にみると、高齢層(60歳以上の者をいう。以下同じ。)ほど期間が長期化する傾向にあり、65歳以上では10年以上の者が33.6%となっている。また、路上(野宿)生活の期間と今後希望する生活との関係を見ると、路上(野宿)生活期間が長くなるほど「今のままでいい」と回答した者の割合が高くなる傾向にあり、路上(野宿)生活期間が3年以上の者では、その割合は38.8%となっている。

一方、今回の調査における路上(野宿)生活期間が1年未満である者の33.2%が、5年以上前に初めて路上(野宿)生活をしており、路上と屋根のある場所との行き来を繰り返している層の存在が一定程度みられた。

(ウ) 仕事については、全体の61.0%が仕事をしており、その内容は「廃品回収」が77.8%を占めている。仕事による平均的な収入月額については、1万円以上3万円未満が34.1%と最も多く、次いで3万円以上5万円未満が30.2%となっており、平均収入月額は約3.6万円となっている。これを年齢階層別にみると、65歳以上の者であっても56.8%が収入のある仕事をしている。このように、高齢層ほど路上(野宿)生活が長期化する傾向は、路上等で仕事をし、一定の収入を得ながら生活ができていることへの自負もその背景にあると考えられる。

ウ 路上(野宿)生活までのいきさつ

路上(野宿)生活の直前の職業については、建設業関係の仕事が45.9%、製造業関係の仕事が14.6%を占めており、雇用形態は、「常勤職員・従業員(正社員)」(以下「常勤職」という。)

が42.0%と大きな割合を占め、「日雇」が25.5%、「臨時・パート・アルバイト」が23.8%となっている。また、路上(野宿)生活に至った理由としては、「仕事が減った」が34.1%、「倒産・失業」が28.4%、「病気・けが・高齢で仕事ができなくなった」が20.4%となっている。

若年層(45歳未満の者をいう。以下同じ。)についてこれらの状況をみると、路上(野宿)生活の直前の雇用形態は、常勤職が他の年齢層と比べて少なくなっており、35歳未満の層では常勤職が23.5%となっている。最も長く就業していた業種も、サービス業が最も多く47.1%となっており、建設業や製造業の常勤職又は「日雇」の多い高齢層とは異なる状況が認められる。また、路上(野宿)生活に至った理由としては、「人間関係がうまくいなくて、仕事を辞めた」が35.3%、「労働環境が劣悪なため、仕事を辞めた」が17.6%、「借金取立により家を出た」が11.8%、「家庭内のいざこざ」が17.6%となっており、労働環境の変化や借金、家庭内の人間関係等の多様な問題が重なり合っていることが特徴としてあげられる。

エ 健康状態

現在の健康状態については、「悪い」と答えた者が26.2%であり、このうち治療等を受けていない者が64.3%となっている。なお、「2週間以上、毎日のように落ち込んでいた時期があった」と回答した者は6.9%となっており、うつ病等の精神疾患を有すると考えられる層も一定程度みられた。

オ 福祉制度等の利用状況

(ア) 福祉制度の利用状況については、巡回相談員に会ったことがある者は78.4%であり、このうち相談をしたことがある者は38.2%となっている。

また、緊急的な一時宿泊所であるホームレス緊急一時宿泊施設(以下「シェルター」という。)を知っている者は65.3%であり、このうち利用したことがある者は17.6%となっている。また、ホームレス自立支援施設(以下「自立支援センター」という。)を知っている者は64.4%であり、このうち利用したことがある者は10.1%となっている。

シェルター及び自立支援センターの利用者の状況については、若年層が44.0%、利用前の路上(野宿)生活期間では1ヶ月未満の者が61.1%を占めており、高齢層における路上(野宿)生活者が長期化しているのに対して、これらの施設利用者は、若年層や路上(野宿)生活期間が短い者が多くなっている。

また、自立支援センターの退所理由については、就労退所が26.9%(「会社の寮・住み込み等による就労退所」が8.2%、「アパートを確保しての就労退所」が18.7%)を占めるが、このうち「アパートを確保しての就労退所」している者を年齢階層別で見ると、若年層が全体の28.0%を占めている。

さらに、就労退所した後に再び路上(野宿)生活に戻った者については、「病気やけが等による解雇」、「周囲とのトラブルや仕事になじめない」、「アパートの家賃の滞納」、「人間関係」等多面的な要因により路上に戻っている。

(イ) 民間支援団体による支援の利用経験については、「炊きだし」が最も多く53.2%を占め、次いで「衣類、日用品等の提供」が34.2%となっており、その情報入手経路は、「口コミ」が最も多く40.5%となっている。

カ 今後希望する生活について

今後希望する生活としては、「今のままでいい(路上(野宿)生活)」という者が最も多く30.5%となっており、次いで「アパートに住み、就職して自活したい」という者が26.2%、「アパートで福祉の支援を受けながら、軽い仕事をみつけたい」が11.9%となっている。なお、年齢層が高いほど「今のままでいい」という回答が多く65歳以上の者では37.0%となっている。

キ 生活歴

家族との連絡状況については、家族・親族がいる者は74.7%を占めているものの、このうち、この1年間に家族・親族との連絡が途絶えている者が77.8%となっている。また、公的年金の保険料を納付していたことがある者は69.9%であり、金融機関等に借金がある者は16.0%であった。

ク 行政や民間団体への要望及び意見

行政や民間団体への要望及び意見としては、仕事関連が19.2%と最も多く、次いで住居関連が18.5%となっている。

2 ホームレス対策の現状

ホームレス対策については、求人開拓、職業訓練、保健所等による健康相談及び訪問指導並びに生活保護法による保護等の一般対策を実施している。このほか、特にホームレスを対象とした施策

として、就労の観点からは、一定期間試行的に民間企業において雇用するトライアル雇用事業、地方公共団体や民間団体等から構成される協議会を活用して就業の機会の確保を図るホームレス等就業支援事業、技能の習得や資格の取得等を目的とした日雇労働者等技能講習事業を実施している。また、福祉の観点からは、巡回相談等を行うホームレス総合相談推進事業、宿所及び食事の提供や職業相談等を行うホームレス自立支援事業、緊急一時的な宿泊場所を提供するホームレス緊急一時宿泊事業を実施し、これらの雇用、保健医療、福祉及び住宅等の各分野にわたる施策を総合的に推進しているところである。

なお、平成20年7月に策定された「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」(厚生労働省・国土交通省告示第1号)の策定以降、特に同年に起こったいわゆるリーマンショックの影響等に対応するため、ホームレス緊急一時宿泊事業については宿泊施設や民間賃貸住宅等の借上げによる設置形態を可能にする等、各事業について所要の拡充を図ってきたところである。

さらに、平成27年4月の生活困窮者自立支援法の施行に伴い、ホームレス対策のうち福祉の観点から実施している各事業については、基本的に生活困窮者自立支援法に基づく事業として実施することとしている。具体的には、ホームレス総合相談推進事業は自立相談支援事業として、ホームレス自立支援事業は自立相談支援事業及び一時生活支援事業等として、ホームレス緊急一時宿泊事業は一時生活支援事業として実施することとしている。

第3 ホームレス対策の推進方策

1 基本的な考え方

(1) 最近のホームレスに関する傾向・動向

ホームレスとなるに至った要因としては、倒産・失業等の仕事に起因するものや、病気やけが、人間関係、家庭内の問題等様々なものが複合的に重なり合っており、また、年齢層によってもその傾向は異なっている。この点、平成24年生活実態調査においては、ホームレスの高齢化や路上(野宿)生活の長期化の傾向が一層顕著となるとともに、平成19年生活実態調査と同様に路上(野宿)生活を脱却した後、再び路上(野宿)生活に戻ってしまうホームレスの存在や、若年層については屋根のある場所との行き来の中で、路上(野宿)生活の期間が短期間になりやすいといった傾向が確認されたところである。

(2) 総合的なホームレス施策の推進

このようなホームレスの実態を十分に踏まえるとともに、今日の産業構造や雇用環境等の社会情勢の変化を捉えながら、総合的かつきめ細かなホームレス対策を講ずる必要がある。

特に、ホームレス対策は、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が基本である。このためには、就業の機会が確保されることが最も重要であり、併せて、安定した居住の場所が確保されることが必要である。その他、保健医療の確保、生活に関する相談及び指導等の総合的な自立支援施策を講ずる必要がある。なお、路上(野宿)生活を前提とした支援については、恒常的に実施するものではなく、あくまで緊急的かつ過渡的な施策として位置付ける必要がある。

(3) 地方公共団体におけるホームレス対策の推進

地域ごとのホームレスの数の違い等、ホームレス問題は地方公共団体ごとにその状況が大きく異なっており、このような地域の状況を踏まえた施策の推進が必要である。具体的には、ホームレスが多い市町村においては、2の取組方針に掲げる施策のうち地域の実情に応じて必要なものを積極的かつ総合的に実施し、また、ホームレスが少ない市町村においては、2の取組方針を参考としつつ、3の取組方針を踏まえ、広域的な施策の実施や既存施策の活用等により対応する。一方、国は、2の取組方針に掲げる施策に積極的に取り組むとともに、地域の実情を踏まえつつ、ホームレスが少ない地方公共団体も積極的にホームレス対策に取り組めるよう、その事業の推進に努める。

(4) 生活困窮者自立支援法の施行に伴うホームレス対策の更なる推進

生活困窮者自立支援法は、恒久制度としてホームレスや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も含む生活困窮者を対象に、すべての福祉事務所設置自治体が必ず実施することとされている自立相談支援事業を中心に包括的な支援を提供するものである。

平成24年6月に法が延長された趣旨に鑑み、今後もホームレス対策に着実に取り組む観点から、各地域のホームレスの実情を踏まえ、生活困窮者自立支援法の事業を適切に活用し、自立相談支援事業によりホームレスや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

の早期の把握を図りつつ、必要に応じて、これ以外の一時生活支援事業等にも積極的に取り組むことによって、これまで以上に効果を発揮することが求められる。

2 各課題に対する取組方針

(1) ホームレスの就業の機会の確保について

ホームレスの就業による自立を図るためには、ホームレス自らの意思による自立を基本として、ホームレスの個々の就業ニーズや職業能力に応じた対策を講じ、就業の機会の確保を図ることにより、安定した雇用の場の確保に努めることが重要である。

このため、就業による自立の意思があるホームレスに対して、国及び地方公共団体は、以下のとおり、ホームレスの自立の支援等を行っている民間団体との連携を図り、求人確保や職業相談の実施、職業能力開発の支援等を行うとともに、地域の実情に応じた施策を講じていくことが必要である。

ア ホームレスの雇用の促進を図るためには、ホームレスに関する問題について事業主等の理解を深める必要があり、事業主等に対する啓発活動を行う。

イ ホームレスの就業の機会を確保するためには、ホームレスの個々の就業ニーズや職業能力に応じた求人開拓や求人情報の収集等が重要であることから、ホームレスの就職に結びつく可能性の高い職種の求人開拓やインターネット等を活用した求人情報等の収集に努め、民間団体とも連携を図り、それらの情報についてホームレスへの提供に努める。

ウ ホームレスの就業ニーズを的確にとらえることができるように、自立支援センター等において、年齢等の特性を踏まえ、キャリアカウンセリングやきめ細かな職業相談等を実施する。

また、ホームレスの就職後の職場への定着を図るため、民間団体との連携を図り、必要に応じて、職場定着指導等の援助を行う。

エ ホームレスの早期再就職の実現や雇用機会の創出を図るため、事業所での一定期間のトライアル雇用事業の実施により、ホームレスの新たな職場への円滑な適応を促進する。

オ ホームレスの就業の機会を確保するためには、地方公共団体や地域の民間団体等が相互に密接な連携を図りつつ対策を講じていくことが重要であることから、これらの団体等で構成される協議会において、就業支援、就業機会確保支援、職場体験講習及び就職支援セミナー等を総合的に実施する。

カ ホームレスの就業の可能性を高めるためには、求人側のニーズやホームレスの就業ニーズ等に応じた職業能力の開発及び向上を図ることが重要であることから、技能の習得や資格の取得等を目的とした技能講習や職業訓練の実施により、ホームレスの職業能力の開発及び向上を図る。

キ 直ちに常用雇用による自立が困難なホームレスに対しては、国及び地方公共団体と NPO、社会福祉法人、消費生活協同組合等の民間団体が連携しながら、段階的に就労支援を行うことが重要である。例えば、生活困窮者就労準備支援事業(以下「就労準備支援事業」という。)を通じて、社会生活に必要な生活習慣を身につけるための支援を含め、一般就労のための準備としての基礎能力の形成に向けた支援を計画的かつ一貫して行うとともに、一般就労を前に柔軟な働き方をする必要がある者に対して、就労の機会を提供し、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行う生活困窮者就労訓練事業(以下「就労訓練事業」という。)の利用を促す。

ク ホームレスの就業による自立を支援するためには、NPO 等の民間団体との連携を図ることも重要であることから、ホームレスに対する求人情報等の提供や技能講習等の実施において連携を図る。

(2) 安定した居住の場所の確保について

ホームレス対策は、ホームレスが自らの意思で自立して生活できるように支援することが基本であり、ホームレス自立支援事業を通じて就労の機会が確保されること等により、地域社会の中で自立した日常生活を営むことが可能となったホームレスに対して、住居への入居の支援等により、安定した居住の場所を確保することが必要である。

このため、国、地方公共団体及び民間団体等が連携した上で、以下のとおり、地域の実情を踏まえつつ、公営住宅及び民間賃貸住宅を通じた施策を講ずることが重要である。

ア 高齢層の単身者が多いホームレスの実態にかんがみ、ホームレス自立支援事業等を通じて就労の機会が確保される等、自立した日常生活を営むことが可能と認められるホームレスに対しては、地域の住宅事情等を踏まえつつ、公営住宅の事業主体である地方公共団体において、優

先入居の制度の活用等に配慮する。また、地方公共団体において、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律(平成19年法律第112号)第10条第1項に規定する居住支援協議会の枠組みも活用しつつ、民間賃貸住宅に関わる団体と自立支援センターその他福祉部局との連携を図るよう努める。

イ 民間賃貸住宅に関わる団体に対し、以下の事項を要請する。

(ア) 自立した日常生活を営むことが可能と認められるホームレスが、地域における低廉な家賃の民間賃貸住宅に関する情報を得られるよう、これらの情報のホームレスへの提供について、自立支援センターその他福祉部局との連携を図ること。

(イ) ホームレスの大半が家族・親族との連絡が途絶えている実情にかんがみ、民間賃貸住宅への入居に際して必要となる保証人が確保されない場合において、民間の保証会社等に関する情報の提供について、自立支援センターその他福祉部局との連携を図ること。

(ウ) 各会員に対する研修等の場において、法の趣旨等を周知すること。

ウ ホームレスのうち、生活困窮者自立支援法施行規則(平成27年厚生労働省令第16号)に定める住居確保給付金の対象者要件に該当する者に対しては、必要に応じて一時生活支援事業による支援を提供しつつ、誠実かつ熱心に就職活動を行うこと又は就労支援を受けることを条件に、速やかに住居確保給付金の支給を行う。また、路上(野宿)生活に陥ることを防止する観点から、離職等により住居を失うおそれのある生活困窮者に対しても、同様に速やかな支給を行うよう努める。

(3) 保健及び医療の確保について

ホームレスに対する保健医療の確保については、個々のホームレスのニーズに応じた健康相談、保健指導等による健康対策や結核検診等の医療対策を推進していくとともに、ホームレスの衛生状況を改善していく必要がある。このため、都道府県と市町村が連携し、ホームレスの健康状態の把握や清潔な衛生状態の保持に努めるとともに、疾病の予防、検査、治療等が包括的にできる保健医療及び福祉の連携・協力体制を強化することが重要である。

また、ホームレスについては、野宿という過酷な生活により結核を発症する者も少なくない。結核の罹患率の高い地域等、特に対策を必要とする地域において、保健所、医療機関、福祉事務所、自立相談支援事業を実施する機関(以下「自立相談支援機関」という。)等が密接な連携を図り、以下のような効果的な対策を行うことが必要である。

ア ホームレスの健康対策の推進を図るため、保健所において窓口や巡回による健康相談、保健指導等を行う等、個々のニーズに応じた保健サービスが提供できる相談及び指導体制を整備し、必要な人材を確保する。

イ 保健所は、健康に不安を抱えるホームレスの疾病の早期発見に努めるため、健康相談等を積極的に実施し、医療の必要があると思われるホームレスが、適切な医療を受けられるよう、福祉事務所、自立相談支援機関等と密接な連携を図りながら医療機関への受診につなげる。さらに、このような者について継続的な相談及び支援を実施する。

ウ 特に、結核に罹患しているホームレスについては、服薬や医療の中断等の不完全な治療による結核再発や薬剤耐性化を防ぐため、訪問による服薬対面指導等を実施する。

エ ホームレスに対する医療の確保を図るため、医師法(昭和23年法律第201号)第19条第1項及び歯科医師法(昭和23年法律第202号)第19条第1項に規定する医師及び歯科医師の診療に応ずる義務について改めて周知に努め、また、無料低額診療事業(社会福祉法(昭和26年法律第45号)第2条第3項第9号の無料低額診療事業をいう。以下同じ。)を行う施設の積極的な活用を図るとともに、病気等により急迫した状態にある者及び要保護者が医療機関に緊急搬送された場合については、生活保護の適用を行う。

オ 保健所は、ホームレスに対する保健医療サービスの充実が図られるよう、医療機関、福祉事務所、自立相談支援機関、民間団体、地域住民等と連携・協力し、ホームレスが自ら健康づくりを行えるよう支援する。

(4) 生活に関する相談及び指導に関する事項について

ホームレスに対する生活相談や生活指導を効果的に進めるためには、個々のホームレスのニーズに応じた対応が必要であり、このようなニーズに的確に応えられるよう、以下のような関係機関の相互連携を強化した総合的な相談体制の確立が必要である。

ア 福祉事務所及び自立相談支援機関を中心として、各種相談支援機関、救護施設(生活保護法第38条第2項の救護施設をいう。)等の社会福祉施設が相互に連携して総合的な相談及び指導体制を確立する。

その際、それぞれの相談機能に応じて必要な人材を確保するとともに、研修等により職員の資質向上を図る。

イ ホームレスは、路上(野宿)生活により健康状態が悪化しているケースが多く、身体面はもちろん、精神面においても対応が必要な場合がある。このため、健康相談として身体面のケアだけでなく、特にホームレスに対する心のケアについても精神保健福祉センターや保健所と連携して行う。また、巡回相談の実施に当たっては、必要に応じて精神科医等の専門職の活用を検討する。

ウ 各地方公共団体は、NPO、ボランティア団体等の民間団体をはじめ、民生委員、社会福祉協議会、社会福祉士会及び地域住民との連携による積極的な相談事業を実施し、具体的な相談内容に応じて福祉事務所、自立相談支援機関及び公共職業安定所等の関係機関への相談につなげる。

また、洪水等の災害時においては、特にホームレスに被害が及ぶおそれがあることから、平時から、公共の用に供する施設を管理する者との連携を図る。

エ 自立相談支援機関等の相談を受けた機関は、生活相談だけでなく、相談結果に応じてシェルターの利用案内、自立支援センターへの入所指導、その他福祉及び保健医療施策の活用に関する助言、多重債務問題等専門的な知識が必要な事例に対する専門の相談等を実施する機関(綜合法律支援法(平成16年法律第74号)第13条の日本司法支援センター(以下「法テラス」という。))、生活困窮者自立支援法第2条第6項の生活困窮者家計相談支援事業(以下「家計相談支援事業」という。)を実施する機関等の紹介や具体的な指導を行うとともに、関係機関に対し連絡を行う。

(5) ホームレス自立支援事業及びホームレスの個々の事情に対応した自立を総合的に支援する事業について

ア ホームレス自立支援事業について

ホームレス自立支援事業は、生活困窮者自立支援法における自立相談支援事業及び一時生活支援事業等として一体的に実施することが可能であり、ホームレスに対し、宿所及び食事の提供、健康診断、生活に関する相談及び指導等を行い、自立に向けた意欲を喚起させるとともに、職業相談等を行うことにより、ホームレスの就労による自立を支援する。

(ア) ホームレス自立支援事業は、自立支援センターの入所者に対し、宿所及び食事の提供等、日常生活に必要なサービスを提供するとともに、定期的な健康診断を行う等必要な保健医療の確保を行う。

(イ) ホームレス自立支援事業においては、個々のホームレスの状況に応じた自立支援計画の策定等を行い、また、公共職業安定所との密接な連携の下で職業相談を行う等、積極的な就労支援を行う。

(ウ) ホームレス自立支援事業においては、必要に応じて、社会生活に必要な生活習慣を身につけ、一般就労に向けた準備を整えることができるよう、就労準備支援事業を行う。このほか、住民登録、職業あっせん、求人開拓等の就労支援、住居に係る保証人の確保、住宅情報の提供その他自立阻害要因を取り除くための指導援助を行う。

(エ) 自立支援センターの退所者、特にアパート確保による就労退所者に対しては、その再路上化を防ぐため、個々の状況に応じた多面的なアフターケアに十分配慮するとともに、就労による退所後においても、必要に応じて自立支援センターで実施している研修等を利用できるように配慮する。また、入所期間中に就労できなかった者に対する必要な支援の実施にも努める。

(オ) ホームレス自立支援事業の実施主体については、市町村に限ることなく、都道府県も対象としていることから、広域的な事業の展開を図る。また、事業運営については、社会福祉法人への委託を行う等、民間団体の活用を図る。

(カ) 国は、ホームレスの自立支援としての効果や入所者への処遇の確保に十分配慮しつつ、地方公共団体が取り組みやすいような事業の推進に努める。

(キ) 自立支援センター等の設置に当たっては、地域住民の理解を得ることが必要であり、地域住民との調整に十分配慮するとともに、既存の公共施設や民間賃貸住宅等の社会資源を有効に活用することを検討する。

イ 個々の事情に対応した自立を総合的に支援する事業について

ホームレスとなるに至った要因としては、倒産・失業等の仕事に起因するものや、病気やけが、人間関係、家庭内の問題等様々なものが複合的に重なり合い、さらに、社会生活への不適

応、借金による生活破たん、アルコール依存症等の個人的要因も付加されて複雑な問題を抱えているケースも多い。このため、ホームレスの個人的要因を十分に把握しながら、ホームレスの状況や年齢に応じ、以下のような効果的な支援を実施する必要がある。

(ア) 就労する意欲はあるが仕事が無く失業状態にある者については、まずは、就業の機会の確保が必要であり、職業相談、求人開拓等の既存施策を進める等、各種の就業対策を実施する。

また、直ちに常用雇用による自立が困難なホームレスに対しては、地方公共団体においてNPO等と連携しながら、就労訓練事業の利用の機会の提供や多種多様な職種の開拓等に関する情報収集及び情報提供等を行う。

さらに、自立支援センターの入所者に対しては、職業相談等により、就労による自立を図りながら、自立支援センターに入所していない者に対しては、自立相談支援機関による相談支援により、雇用関連施策と福祉関連施策の有機的な連携を図りながら、きめ細かな自立支援を実施する。

(イ) 医療や福祉等の援助が必要な者については、保健所における巡回検診や福祉事務所における各種相談事業等を積極的に行うとともに、無料低額診療事業を行う施設の積極的な活用等の対応の強化を図る。このうち、疾病や高齢により自立能力に乏しい者に対しては、医療機関や社会福祉施設への入所等既存の施策の中での対応を図る。

(ウ) 路上(野宿)生活期間が長期間に及んでいる者に対しては、粘り強い相談活動を通じ、社会との接点を確保する等、社会生活に復帰させるよう努める。

なお、現状としては、一度ホームレスになり、その期間が長期化した場合、脱却が難しくなるという実態があることから、できる限り路上(野宿)生活が早期の段階で、巡回相談により自立支援につながるよう努める。

(エ) 若年層のホームレスに対する支援については、近年の雇用環境の変化を受けて、直ちに一般就労が難しい者に対しては、就労訓練事業の利用を促すとともに、NPO等と連携しながら、就労訓練事業の場の推進・充実を図る。

(オ) 女性のホームレスに対しては、性別に配慮したきめ細かな自立支援を行うとともに、必要に応じて、婦人相談所や婦人保護施設等の関係施設とも十分連携する。このほか、ホームレスの特性により、社会的な偏見や差別を受け弱い立場に置かれやすい者に対しては、配慮を行うものとする。

(カ) 債務や滞納等を抱えているホームレスについては、家計の視点から専門的な情報提供や助言、債務整理等に関する支援(法テラスへの同行支援など)などを行う家計相談支援事業の利用を促すものとする。

(キ) 上記以外にも、ホームレスは様々な個人的要因が複合的に絡み合った問題を抱えているため、個々のケースごとに関係機関との密接な連携の下、柔軟に対応する。

(6) 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ついて

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としては、一般的には、現に失業状態にある者、日雇労働等の不安定な就労関係にある者であって、定まった住居を失い、簡易宿泊所や終夜営業店舗に寝泊まりする等の不安定な居住環境にある者が想定される。

これらの者に対しては、就業の機会の確保や雇用の安定化を図ることが必要であるとともにシェルターによる当面の一時的な居住の場所の確保や安定した住居の確保のための相談支援等、路上(野宿)生活にならないような施策を実施することが必要である。

ア 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において、それらの者がホームレスとならないよう、国及び地方公共団体は相互の連携を図り、年齢等の特性を踏まえ、キャリアカウンセリングやきめ細かな職業相談等の充実強化によって、就業機会の確保や雇用の安定化を図る。

イ 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の就業の可能性を高めるため、技能講習により、技術革新に対応した新たな技能や複合的な技能を付与し、また再就職の実現や雇用機会の創出を図るため、事業所での一定期間のトライアル雇用事業を実施する。

ウ 経済情勢の変化の中で、雇用機会の減少に伴う収入の減少により、簡易宿泊所等での生活が困難な者が路上(野宿)生活になることもあるため、シェルター等による当面の一時的な居住の場所の確保を図る。

また、ホームレス等就業支援事業等において、安定した住居の確保のための相談支援を行う。

- エ 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に対しても、自立相談支援機関等と関係団体が連携しながら、ホームレスと同様に積極的な相談活動を実施するとともに、ホームレス等就業支援事業等による相談支援を実施することにより、具体的な相談内容に応じて福祉事務所や公共職業安定所等の自立相談支援機関等への相談につなげ、路上(野宿)生活に至ることのないように配慮する。
- (7) ホームレスに対し緊急に行うべき援助に関する事項及び生活保護法による保護の実施に関する事項について
- ア ホームレスに対し緊急に行うべき援助について
- ホームレスの中には、長期の路上(野宿)生活により、栄養状態や健康状態が悪化している場合があり、このような者に対しては医療機関への入院等の対応を緊急に講ずることが必要となってくる。
- (ア) 病気等により急迫した状態にある者及び要保護者が医療機関に緊急搬送された場合について、生活保護による適切な保護に努める。
- 福祉事務所は、治療後再び路上(野宿)生活に戻ることのないよう、関係機関と連携して、自立を総合的に支援する。
- (イ) 居所が緊急に必要なホームレスに対しては、シェルターの整備を行うとともに、無料低額宿泊事業(社会福祉法第2条第3項第8号の無料低額宿泊事業をいう。以下同じ。)を行う施設を活用して適切な支援を行う。
- (ウ) 福祉事務所、自立相談支援機関及び保健所等における各種相談事業を通じて、緊急的な援助を必要としているホームレスの早期発見に努めるとともに、発見した場合には、関係機関等に速やかに連絡する等、早急かつ適切な対応を講ずる。
- イ 生活保護法による保護の実施に関する事項について
- ホームレスに対する生活保護の適用については、一般の者と同様であり、単にホームレスであることをもって当然に保護の対象となるものではなく、また、居住の場所がないことや稼働能力があることのみをもって保護の要件に欠けるといえることはない。このような点を踏まえ、資産、稼働能力や他の諸施策等あらゆるものを活用してもなお最低限度の生活が維持できない者について、最低限度の生活を保障するとともに、自立に向けて必要な保護を実施する。
- この際、福祉事務所においては、以下の点に留意し、ホームレスの状況に応じた保護を実施する。
- (ア) ホームレスの抱える問題(精神的・身体的状況、日常生活管理能力、金銭管理能力、稼働能力等)を十分に把握した上で、自立に向けての指導援助の必要性を考慮し、適切な保護を実施する。
- (イ) ホームレスの状況(日常生活管理能力、金銭管理能力等)からみて、直ちに居宅生活を送ることが困難な者については、保護施設や無料低額宿泊事業を行う施設等において保護を行う。この場合、関係機関と連携を図り、居宅生活へ円滑に移行するための支援体制を十分に確保し、就業の機会の確保、療養指導、家計管理等の必要な支援を行う。
- (ウ) 居宅生活を送ることが可能であると認められる者については、当該者の状況に応じ必要な保護を行う。この場合、関係機関と連携して、再びホームレスとなることを防止し居宅生活を継続するための支援や、居宅における自立した日常生活の実現に向けた就業の機会の確保等の必要な支援を行う。
- (8) ホームレスの人権の擁護に関する事項について
- 基本的な人権の尊重は、日本国憲法の柱であり、民主主義国家の基本でもある。ホームレスの人権の擁護については、ホームレス及び近隣住民の双方の人権に配慮しつつ、以下の取組により推進することが必要である。
- ア ホームレスに対する偏見や差別的意識を解消し、人権尊重思想の普及高揚を図るための啓発広報活動を実施する。
- イ 人権相談等を通じて、ホームレスに関し、通行人からの暴力、近隣住民からの嫌がらせ等の事案を認知した場合には、関係機関と連携・協力して当該事案に即した適切な解決を図る。
- ウ 自立支援センターやシェルター等のホームレスが入所する施設において、入所者の人権の尊重と尊厳の確保に十分配慮するよう努める。
- (9) 地域における生活環境の改善に関する事項について
- 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、ホームレスの人権にも配慮しな

がら、当該施設の適正な利用を確保するため、福祉部局等と連絡調整し、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、以下の措置を講ずることにより、地域における生活環境の改善を図ることが重要である。

ア 当該施設内の巡視、物件の撤去指導等を適宜行う。

イ アのほか、必要と認める場合には、法令の規定に基づき、監督処分等の措置をとる。

また、洪水等の災害時においては、特にホームレスに被害が及ぶおそれがあることから、福祉部局等と連絡調整し、配慮して対応する。

(10) 地域における安全の確保等に関する事項について

地域における安全の確保及びホームレスの被害防止を図るためには、警察が国、地方公共団体等の関係機関との緊密な連携の下に、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、以下のとおり地域安全活動、指導・取締り等を実施していくことが重要である。

ア パトロール活動の強化により、地域住民等の不安感の除去とホームレス自身に対する襲撃等の事件・事故の防止活動を推進する。

イ 地域住民等に不安や危害を与える事案、ホームレス同士による暴行事件については、速やかに指導・取締り等の措置を講ずるとともに警戒活動を強化して再発防止に努める。

ウ 緊急に保護を必要と認められる者については、警察官職務執行法(昭和23年法律第136号)等に基づき、一時的に保護し、その都度、関係機関に引き継ぐ等、適切な保護活動を推進する。

(11) ホームレスの自立の支援を行う民間団体との連携に関する事項について

ホームレスの自立を支援する上では、ホームレスの生活実態を把握しており、ホームレスに最も身近な地域のNPO、ボランティア団体、民生委員、社会福祉協議会及び社会福祉士会等との以下のような連携が不可欠である。特にNPO、ボランティア団体は、ホームレスに対する生活支援活動等を通じ、ホームレスとの面識もあり、個々の事情に対応したきめ細かな支援活動において重要な役割を果たすことが期待される。

ア 地方公共団体は、ホームレスと身近に接することの多い、NPO、ボランティア団体、民生委員、社会福祉協議会及び社会福祉士会等との定期的な情報交換や意見交換を行う。

また、行政、民間団体、地域住民等で構成する協議会を設け、ホームレスに関する各種の問題点について議論し、具体的な対策を講じる。

イ 地方公共団体は、民間団体等に対して、実施計画や施策についての情報提供を行うほか、各団体間の調整、団体からの要望に対して、行政担当者や専門家による協議を行う等各種の支援を行う。

ウ また、ホームレスに対し、地方公共団体が行う施策について、これらの民間団体に運営委託を行う等、その能力の積極的な活用を図る。

(12) その他、ホームレスの自立の支援等に関する基本的な事項について

ア 近年の福祉行政をめぐる様々な課題の背景として、核家族化の進行や地域住民の相互のつながりの希薄化が指摘されている。ホームレス問題についても、失業等に直面した場合に、このような家族の扶養機能や地域の支援機能等の低下の中で、家族や地域のセーフティネットが十分に機能しなくなっているという社会的孤立の問題が背景にあり、問題をホームレスに特化したものとして考えるだけでなく、社会全体の問題としてとらえる必要がある。

このようなホームレス問題の解決を図るためには、ホームレスの自立を直接支援する施策を実施するとともに、路上(野宿)生活を脱却したホームレスが再度路上(野宿)生活に陥ることを防止し、新たなホームレスを生まない地域社会づくりを実現するため、以下のとおり地域福祉の推進を図ることが重要である。

(ア) 地域福祉の総合的かつ計画的な推進を図るため、住民の主体的な参加による都道府県地域福祉支援計画や市町村地域福祉計画の策定を促進する。

(イ) NPOや地域住民等によるボランティアの幅広い参加により、地域福祉を住民全体で支え合う「共助」の社会の構築を目指し、NPO等が活動しやすい環境づくりを支援する。

(ウ) 民生委員活動の円滑な遂行及び充実を図るとともに、研修等の推進を通じて、委員の資質の向上を図る。

(エ) 認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等のうち、判断能力が不十分なものに対して、福祉サービスの利用支援や日常的な金銭管理等の援助を行う日常生活自立支援事業の利用の推進を図る。

イ 若年層の中には、不安定な就労を繰り返し、路上(野宿)生活に陥る者も少なからずいる。これらの者は、勤労の意義を十分に理解していないこと、あるいはキャリア形成に対する意識が低いこと等、様々な要因により、そのような状況に陥っていると考えられる。学校教育の段階では、多様なキャリア形成に共通して必要な能力や態度の育成を通じ、とりわけ勤労観や職業観を自ら形成・確立できるよう、各学校段階を通じた体系的なキャリア教育を推進する。

3 ホームレス数が少ない地方公共団体の各課題に対する取組方針

ホームレス数が少ない地方公共団体においても、ホームレスの数が少ない段階で、きめ細かな施策を実施することにより、ホームレスの増加を防ぐことが重要である。このため、以下の点を踏まえ、積極的にホームレス対策を講ずる必要がある。

- (1) 地域に根ざしたきめ細かな施策を必要とするホームレス施策は、本来、市町村が中心となって実施すべきである。しかしながら、市町村レベルでほとんどホームレスがいない場合には、広域市町村圏や都道府県が中心となって、施策を展開することも必要であり、特に、施設の活用については、広域的な視野に立った活用や、既存の公共施設や民間賃貸住宅等の社会資源の活用を検討する。
- (2) ホームレスのニーズを的確につかむためには、相談事業の実施が不可欠であり、福祉事務所及び自立相談支援機関だけでなく、関係団体と連携しながら積極的に巡回相談を実施するとともに、個々のニーズに応じて、雇用や住宅、保健医療等の関係部局と連携して対応する。
- (3) ホームレス対策の多くは、既存の福祉や雇用等の各種施策の延長上にあるため、既存施策の実施や充実の際には、ホームレス問題にも配慮して実施する。

4 総合的かつ効果的な推進体制等

(1) 国の役割と連携

国はホームレス対策に関する施策の企画立案を行う。また、効果的な施策の展開のための調査研究、ホームレス問題やそれに対する各種の施策についての地域住民に対する普及啓発、又は関係者に対する研修等を行う。

さらに、地方公共団体や関係団体におけるホームレスの自立の支援に関する取組を支援するため、各種の情報提供を積極的に行うとともに、財政上の措置その他必要な措置を講ずるよう努める。

(2) 地方公共団体の役割と連携

都道府県は、本基本方針に即して、市町村におけるホームレス対策が効果的かつ効率的に実施されるための課題について検討した上で、必要に応じてホームレス対策に関する実施計画を策定し、それに基づき、地域の実情に応じて計画的に施策を実施する。

その際、広域的な観点から、市町村が実施する各種施策が円滑に進むよう、市町村間の調整への支援、市町村における実施計画の策定や各種施策の取組に資する情報提供を行う等の支援を行うとともに、必要に応じて、自らが中心となって施策を実施する。

市町村は、本基本方針や都道府県の策定した実施計画に即して、必要に応じてホームレス対策に関する実施計画を策定し、それに基づき、地域の実情に応じて計画的に施策を実施する。その際、ホームレスに対する各種相談や自立支援事業等の福祉施策を自ら実施するだけでなく、就労施策や住宅施策等も含めた、ホームレスの状況に応じた個別かつ総合的な施策を実施するとともに、このような施策の取組状況等について積極的に情報提供を行う。

なお、実施計画を策定しない地方公共団体や策定過程にある地方公共団体においても、必要に応じて、積極的にホームレスの自立支援に向けた施策を実施する。

また、地方公共団体において、ホームレスの自立支援に関する事業を実施する際には、関係団体と十分連携しつつ、その能力の積極的な活用を図る。

(3) 関係団体の役割と連携

ホームレスの生活実態を把握し、ホームレスにとって最も身近な存在である NPO、ボランティア団体、社会福祉協議会等の民間団体は、ホームレスに対する支援活動において重要な役割を担うとともに、地方公共団体が行うホームレスに対する施策に関し、事業の全部又は一部の委託を受ける等、行政の施策においても重要な役割を担っている。

その際、関係団体は、自らが有する既存の施設や知識、人材等を積極的に活用して事業を行うよう努めるとともに、地方公共団体が自ら実施する事業についても積極的に協力を行うよう努めるものとする。

5 基本方針のフォローアップ及び見直し

本基本方針については以下のとおり見直しをすることとする。

- (1) 本基本方針の運営期間は、この告示の公布の日から起算して5年間とする(ただし、当該期間中に法が失効した場合には、法の失効する日までとする。このほか、特別の事情がある場合には、この限りではない。)
- (2) 基本方針の見直しに当たっては、運営期間の満了前に基本方針に定めた施策についての政策評価等を行うとともに公表することとする。
なお、この政策評価等を行う場合には、ホームレスの数、路上(野宿)生活の期間、仕事や収入の状況、健康状態、福祉制度の利用状況等について、再度実態調査を行い、この調査結果に基づき行うものとする。ただし、特別の事情がある場合には、この限りではない。
- (3) 基本方針の見直しに際しては、必要に応じて地方公共団体の意見を聴取するとともに、行政手続法による意見聴取手続(パブリックコメント)を通じて、有識者や民間団体を含め、広く国民の意見を聴取するものとする。

第4 都道府県等が策定する実施計画の作成指針

法第9条第1項又は第2項の規定に基づき、地方公共団体が実施計画を策定する場合には、福祉や雇用、住宅、保健医療等の関係部局が連携し、次に掲げる指針を踏まえ策定するものとする。また、実施計画を策定した都道府県の区域内の市町村が実施計画を策定する場合には、この指針のほかに、都道府県の実施計画も踏まえ策定するものとする。

1 手続についての指針

(1) 実施計画の期間

実施計画の計画期間は、都道府県が策定し、公表した日から起算して5年間とする。

(ただし、当該期間中に法が失効した場合には法の失効する日までとする。このほか、特別の事情がある場合には、この限りではない。)

(2) 実施計画策定前の手続

ア 現状や問題点の把握

実施計画の策定に際しては、ホームレスの実態に関する全国調査における当該地域のデータ等によりホームレスの数や生活実態の把握を行うとともに、関係機関や関係団体と連携しながら、ホームレスの自立支援に関する施策の実施状況について把握し、これに基づきホームレスに関する問題点を把握する。

イ 基本目標

アの現状や問題点の把握に基づいて、実施計画の基本的な目標を明確にする。

ウ 関係者等からの意見聴取

実施計画の策定に当たっては、当該地域のホームレスの自立の支援等を行う民間団体等、ホームレス自立支援施策関係者からの意見を幅広く聴取するとともに、当該地域の住民の意見も聴取する。

(3) 実施計画の評価と次期計画の策定

ア 評価

実施計画の計画期間の満了前に、当該地域のホームレスの状況等を客観的に把握するとともに、関係者の意見を聴取すること等により、実施計画に定めた施策の評価を行う。

イ 施策評価結果の公表

アの評価により得られた結果は公表する。

ウ 次の実施計画の策定

アの評価により得られた結果は、次の実施計画を策定するに際して参考にする。

2 実施計画に盛り込むべき施策についての指針

実施計画には、第3の2及び3に掲げたホームレス対策の推進方策に関する各課題に対する取組方針を参考にしつつ、当該取組方針のうち地方公共団体において実施する必要がある施策や、地方公共団体が独自で実施する施策を記載する。

3 その他

実施計画の策定や実施計画に定めた施策の評価等に際しては、1(2)ウ及び1(3)アにより、関係者の意見の聴取を行うほか、公共職業安定所、公共職業能力開発施設、都道府県警察等の関係機関とも十分に連携する。

また、都道府県においては、この実施計画の作成指針の他に、区域内の市町村が実施計画を策定する際に留意すべき点がある場合には、その内容について、都道府県が策定する実施計画に記載する。

改正文（平成二七年三月二三日／厚生労働省／国土交通省／告示第一号）抄
平成二十七年四月一日から適用する。

