

第1章 京都市ホームレス自立支援等実施指針の策定について

1 本指針の目的

この指針においては、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ている方が、自立した生活を送れるよう、必要となる支援を示しています。

2 国の動向

国においては、ホームレスに関する諸問題の解決のため、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、平成15年7月には「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。この「特措法」や「基本方針」により、ホームレスの方の自立の支援に関する国と地方公共団体の責務等が定められ、毎年、全国的に調査を行いながら、適宜、基本方針の見直しが行われてきました。

平成27年4月には「生活困窮者自立支援法」が施行され、ホームレスの方の自立の支援に関する施策は、同法の制度として位置づけられています。

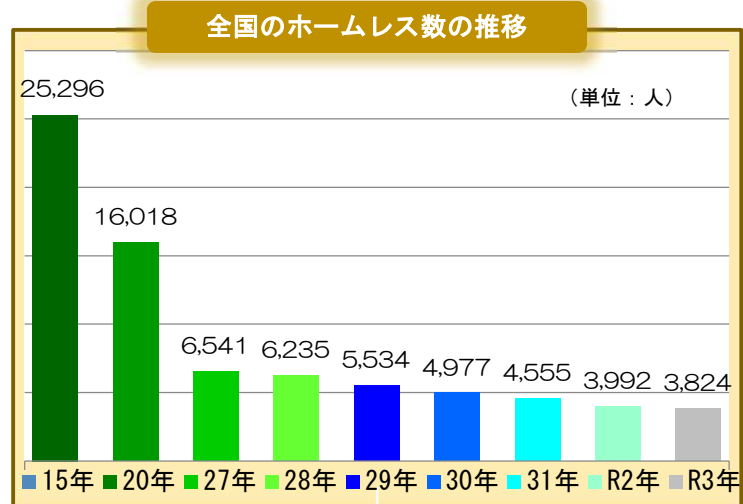
3 ホームレス数の推移

全国及び政令指定都市（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、概ね減少傾向が続いています。

（1）全国のホームレス数

令和3年1月の概数調査において確認された全国のホームレス数は3,824人でした。

平成27年1月の概数調査の結果は6,541人であり、当時と比べて2,717人減少（△41.5%）しています。



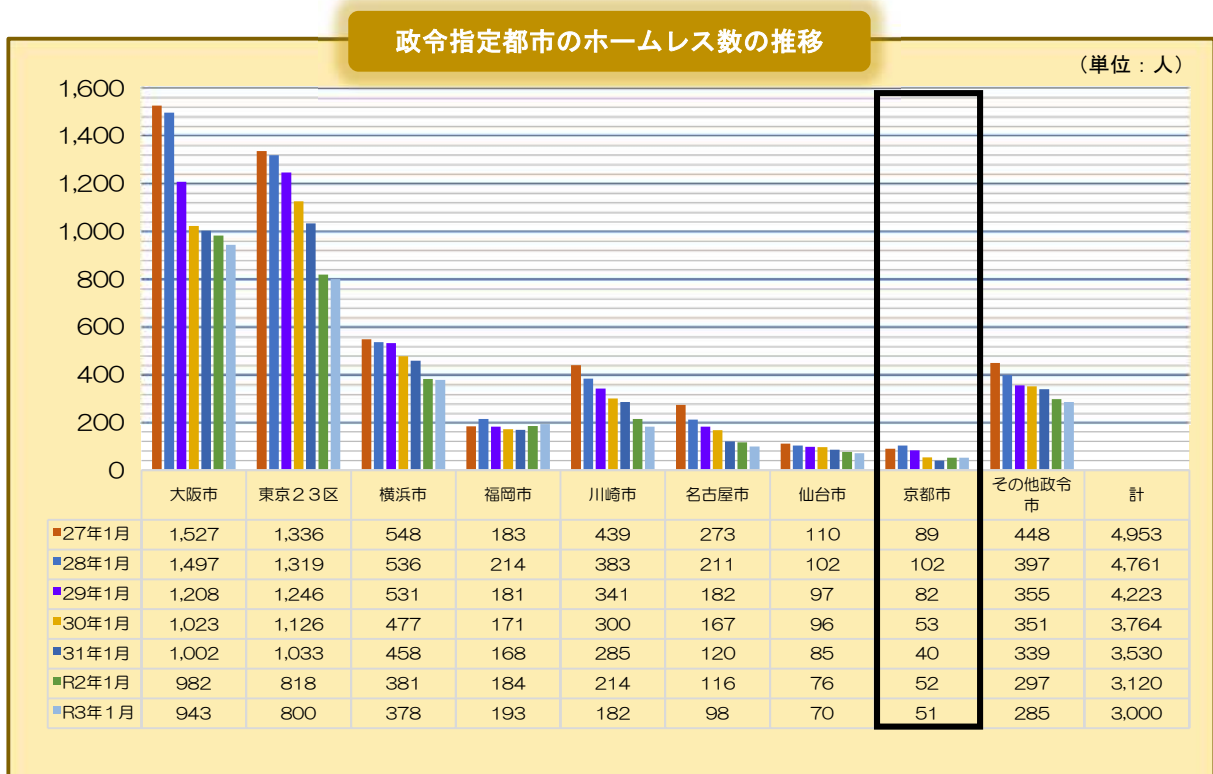
(※) 年度ではなく、各年1月を記載

(2) 政令指定都市（東京23区含む）のホームレス数

令和3年1月の概数調査における政令指定都市（東京23区含む）のホームレス数は3,000人でした。平成27年1月の概数調査の結果（4,953人）と比べて1,953人減少（△39.4%）しています。

本市においては、令和3年1月の概数調査では51人が確認されており、政令指定都市（東京23区含む。）の中では、8番目に多くなっています。一方で、平成27年1月の結果（89人）からは38人減少（△42.7%）しており、政令指定都市全体よりも減少率は大きくなっています。

（毎年のホームレス数は、「4 本市におけるホームレスの状況」参照）



4 本市におけるホームレスの状況

本市におけるホームレス数は、平成30年までは概ね減少傾向が続きましたが、新たにホームレスになる方がいることに加え、支援の拒否など関わりが難しい方が一定数残っているなど、近年は横這いの状態が続いています。

このような中、今般の新型コロナウイルス感染症の拡大・長期化により、景気や雇用が悪化したことで、ホームレスの方を取り巻く環境も大きく影響を受けている可能性があることから、本市では、国の概数調査に加えて、令和2年度から令和3年度にかけて、本市独自に生活実態調査を行い、路上生活者だけでなく、緊急一時宿泊所など本市の支援施設に入所されている方の聞き取りを行いました。

更に、今回初めて、インターネットカフェやカプセルホテル・サウナ等の24時間営業の店舗に対して、長期間にわたって利用している方の人数や状況の把握を行ったところです。

【ホームレスの実態に関する調査】

1 国の概数調査（国の依頼を受けて本市が実施）

- 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数を目視により調査

2 国の生活実態調査（同上）

- 実施期間：5年に1回実施（直近では令和4年1月に実施）
- 実施方法：ホームレスの方と直接面談し，アンケート方式による聞き取り調査

3 本市独自の生活実態調査

- 実施期間：令和3年3月～令和3年8月頃
- 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方に加えて，本市の支援施設を利用中の方に直接面談し，アンケート方式による聞き取り調査

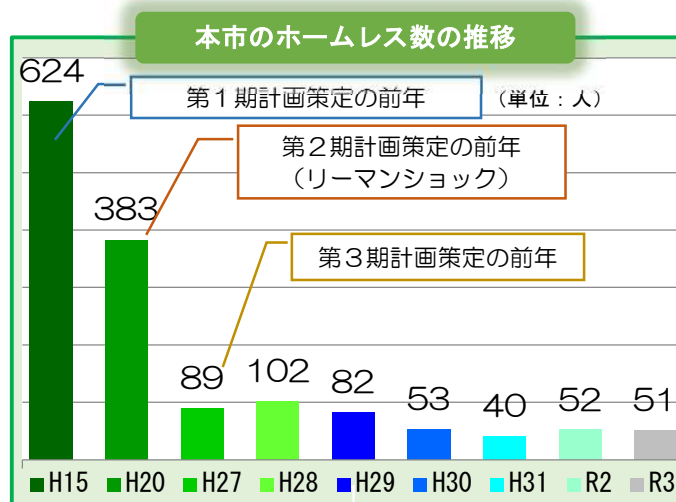
国の概数調査及び本市独自の生活実態調査等により確認された，市内のホームレスの状況は次のとおりです。

（1）本市のホームレス数

ア 市内全体の数

令和3年1月の概数調査では51人のホームレスの方を確認しました。

新型コロナウイルス感染症の拡大直前に当たる令和2年1月の調査結果は52人であったことから，本市においては，感染症の影響により，路上生活者の人数が増えたとはいえない状況が明らかになりました。

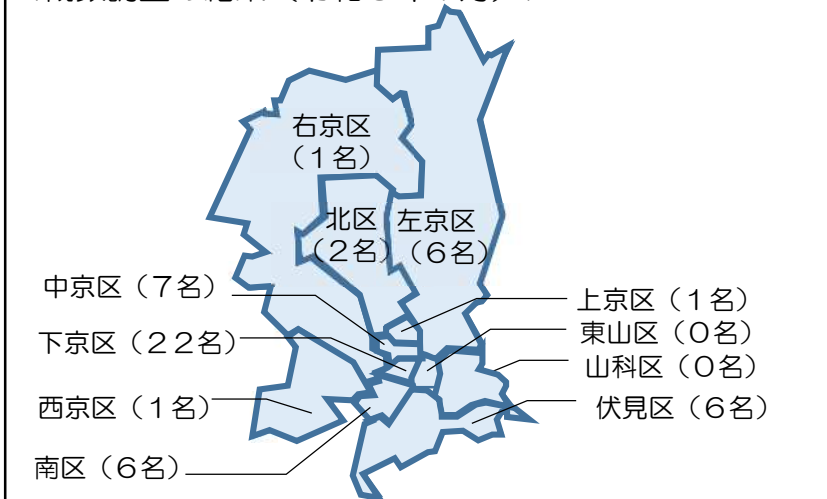


（※）年度ではなく，各年1月を記載

イ 区・支所別の数

区・支所別で見ると，京都駅や大規模商業施設がある下京区が22名と最も多く，次いで中京区が7名，以下，左京区・南区・伏見区がそれぞれ6名となっています。河川敷や市内中心部の繁華街，主要な駅の近隣にある行政区で多くのホームレスの方が路上生活を行っています。

<概数調査の結果（令和3年1月）>



(2) 本市のホームレスの特徴

ア 路上生活をしている方の特徴

路上等で生活している方のうち、85%が1年以上にわたるなど路上生活の長期化が進んでいます。生活保護を受給しない理由は、「現状に満足している。」「仕事や年金などで生活できている。」との回答が多かった一方で、「家族に連絡されると困る。」「生活保護の制度がよく分からない。」などの回答もありました。

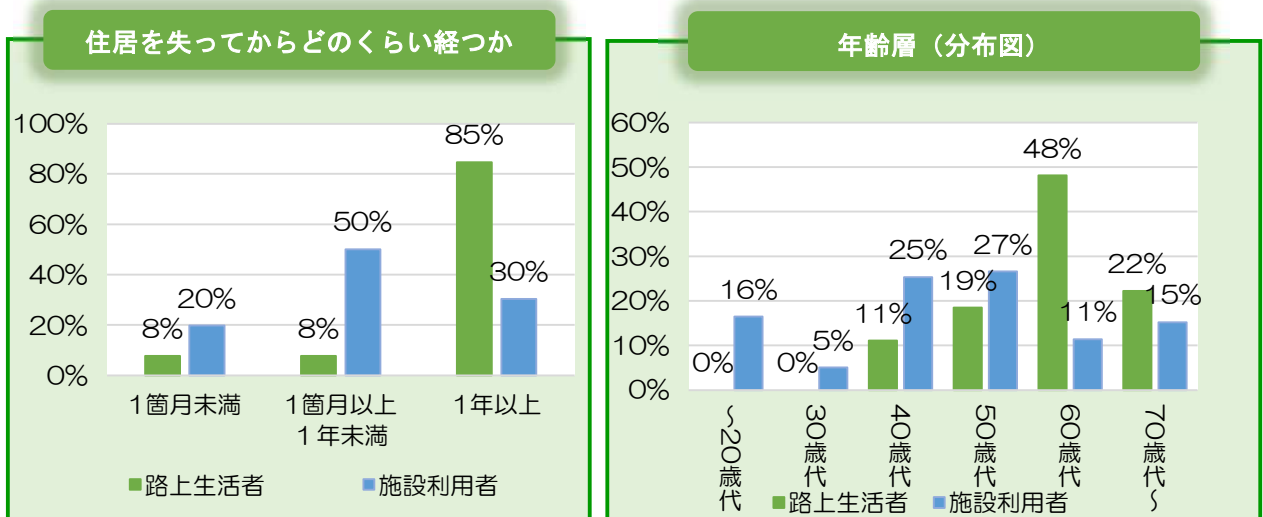
また、今後の生活については、「アパートに住み、就職して自活したい。」「生活保護などを利用して生活したい。」など、居宅生活を希望する回答が多くみられました。

年齢層は、60歳代以上が全体の70%を占めていました。

イ 本市の支援施設を利用している方の特徴

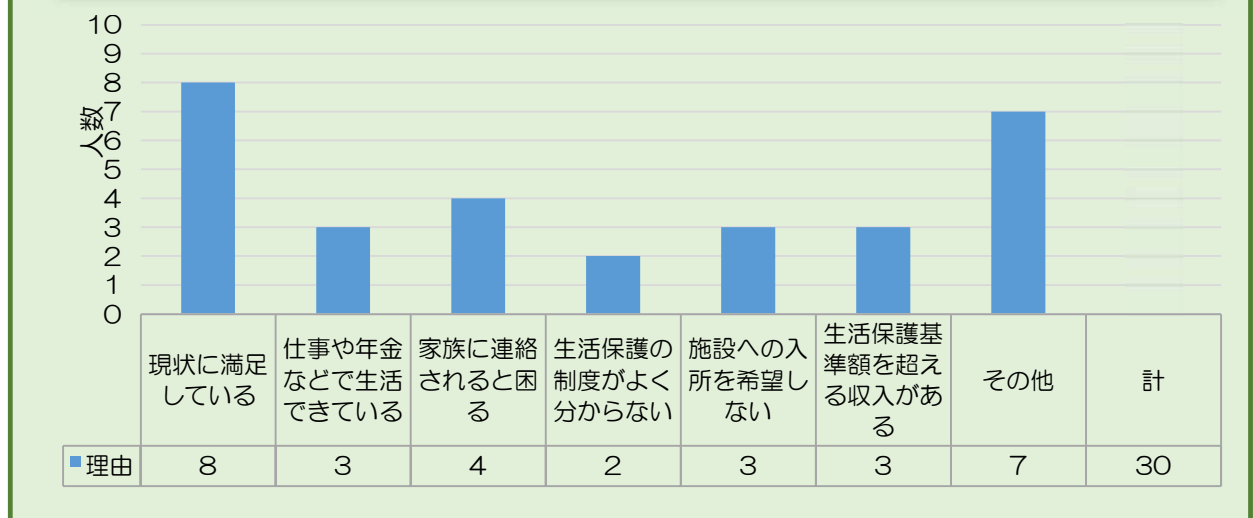
支援施設を利用している方のうち、70%が住居を喪失してから1年未満であり、路上生活をほとんど経験せず、支援施設での生活保護の申請や生活訓練及び就労支援などの支援を受け、居宅の確保や高齢者支援施設などへの入所に繋がる方が多くいました。

年齢層は、全体の半数以上を40～50歳代が占めていました。



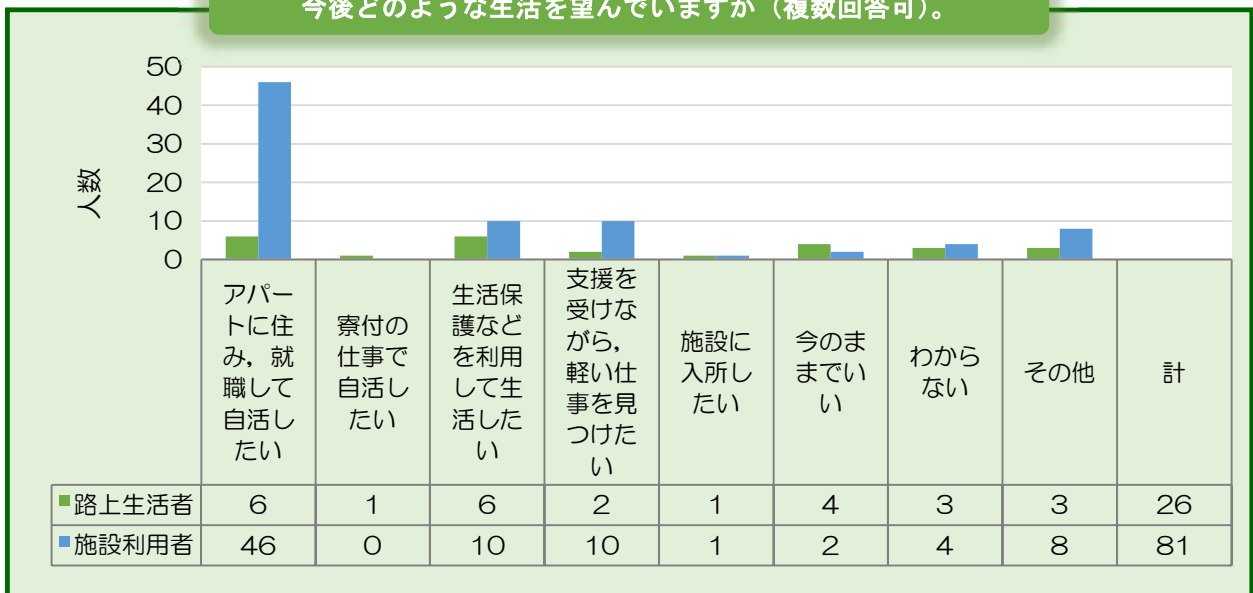
(回答総数 106人 (内訳：路上生活者27人，施設利用者79人))

(生活保護を申請していない方のみ) 生活保護を受けない理由は何ですか (複数回答可)。



(回答総数 24人 (内訳：路上生活者22人，施設利用者のうち保護未申請2人))

今後どのような生活を望んでいますか (複数回答可)。



(回答総数 101人 (内訳：路上生活者24人，施設利用者77人))

(3) 新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う影響

ア 路上生活をしている方の特徴

回答の約半数が「特に変化はない」であり、直接、新型コロナウイルス感染症の影響は受けていないものの、新型コロナウイルス感染症の影響で「仕事が減った又はなくなった」、「施設が閉鎖されて居場所がなくなった。」「炊き出しが減った又はなくなった」などの回答がありました。

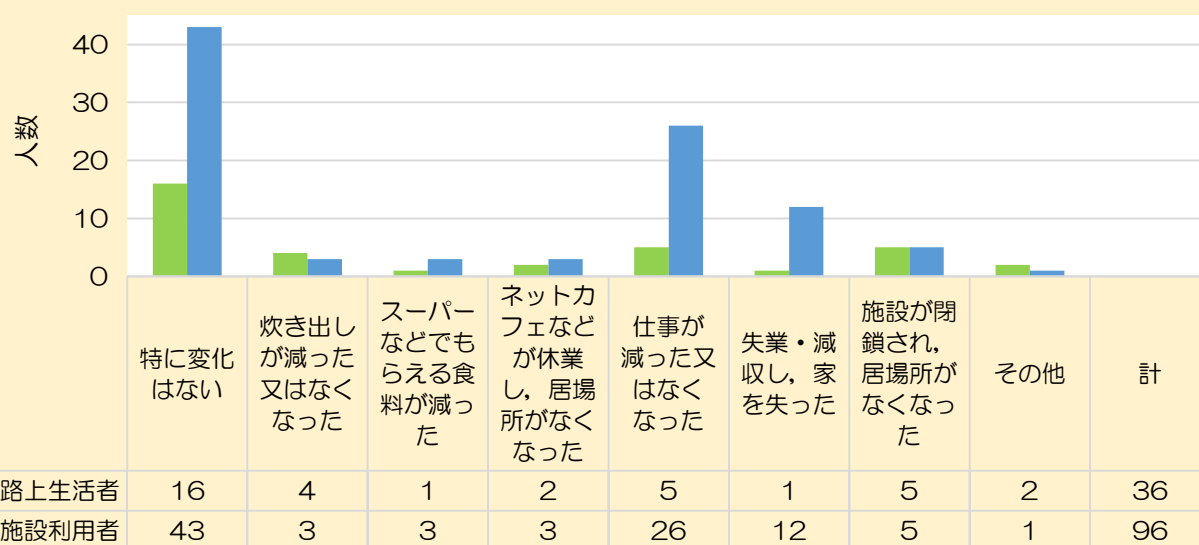
本市の支援施策の活用に関しては、路上生活者の方も、民間支援団体に繋がることにより、「特別定額給付金」や「布マスクの配布」等を利用した方も一定数いました。

イ 本市の支援施設を利用している方の特徴

支援施設を利用している方については、新型コロナウイルス感染症の影響で「仕事が減った又はなくなった」「失業・減収し、家を失った」の回答と、「特に変化はない」の回答が概ね半数ずつでした。

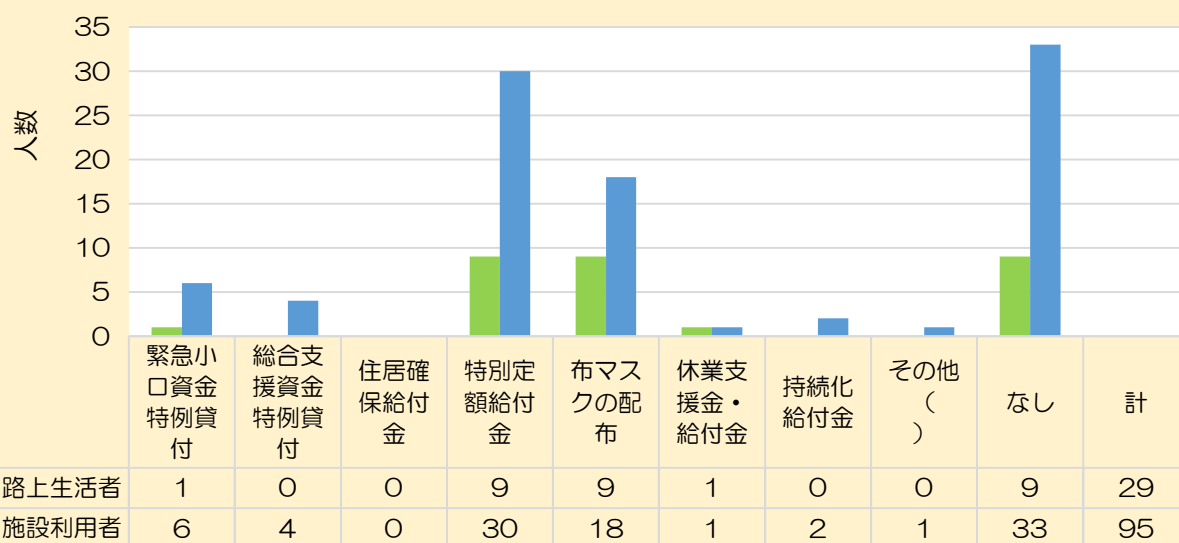
住居の喪失に至るまでの支援施策（「緊急小口資金特例貸付」「総合支援資金特例貸付」「住居確保給付金」など）を利用していた方は少なく、これらの施策を利用することで、住居を喪失しなかった可能性もあり、今後とも、ホームレス支援と生活困窮者自立支援の連携を図っていく必要があります。

新型コロナウイルス感染症の拡大の影響による変化はありましたか（複数回答可）



（回答総数 102人（内訳：路上生活者25人，施設利用者77人））

新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う施策の活用をしたことがありますか（複数回答可）



（回答総数 100人（内訳：路上生活者24人，施設利用者76人））

(4) 24時間営業の店舗の利用者

24時間営業のインターネットカフェ17店舗、カプセルホテル・サウナ9店舗の責任者に対して、聞き取りや郵送による照会を行った結果、1ヶ月以上にわたって利用を継続している方が23名いることが分かりました。市内の店舗総数から推計した場合には、全体で、およそ30名の利用者になると考えています。

新型コロナ感染症が長期化する中、収入を得る機会が減少した場合に、直ちに課題が深刻化すると思われるため、相談ツールや支援制度の周知等を継続して実施します。

第2章 これまでの本市計画の取組

本市では、平成16年に「第1期 ホームレス自立支援等実施計画」を策定し、以降、平成21年に「第2期計画」、平成28年には「第3期計画」を策定して、ホームレスの方の自立支援に向け取組を総合的に進めてきました。

(1) 第1期計画における取組

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安定した生活基盤を持っていた方や、就労意欲の高い方が多い傾向がありました。

そこで、第1期計画では「ホームレスの方が自らの意思で安定した生活を営めること」を目標として、「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など、就労自立を基本とする支援策を展開しました。

(2) 第2期計画における取組

第2期計画においては、新たに「ホームレス訪問相談事業」の相談員が、ホームレスの方が生活する場所に直接出向いて相談や支援を行うとともに、緊急一時宿泊所など本市の支援施設において、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しました。

第1期及び第2期計画に基づく施策の推進等により、市内のホームレス数は大きく減少しましたが、一方で、ホームレスに至る要因や抱えている課題は多様化・複雑化する傾向にあることや、就労自立が困難な方、再び路上生活等へ戻ってしまう方、不安定な居住環境で生活する方に対する支援が必要であるなど、更なる課題も明らかになりました。

(3) 第3期計画における取組

第3期計画においては、多様化・複雑化した課題にも対応できるよう、本市の支援施設を利用する際の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、状況に応じた支援を実施しました。

また、居宅生活に移行した後、再び路上生活等に戻ることなく地域社会の中で安定した生活を営むことを目的に、居宅定着支援事業などの支援を実施しました。

これらの取組の結果、ホームレス数は、最も多かった平成15年1月の624人と比べて10分の1未満にまで減少しましたが、依然、支援施設の利用を拒否する方については、路上生活の長期化に加えて、高齢化等による課題が大きくなっています。

第3期計画で掲げていました精神科医による路上や支援施設の巡回については、支援体制を確保できませんでしたが、今後、各医療機関を含めて、連携を強化することにより精神的な疾患を抱えたホームレスの方への支援を行ってまいります。

加えて、第3期計画において、弁護士事務所などの各関係機関と密に連携を図りながら、ホームレスの方への特別定額給付金の交付を進めるなど、ホームレス支援の輪を広げ、本指針につながる基礎作りをすることができました。

第3章 本指針に基づくホームレス支援施策の推進

1 本指針の方向性

本指針においては、第1期～第3期計画で実施してきた取組に加えて、今般の新型コロナウイルス感染症の影響や、感染症対策として取り組んできた生活支援の内容を盛り込みながら、今後のホームレス支援施策を示します。

具体的には、第3期計画の柱である『路上生活の解消』、『居宅生活への移行』、『移行後の定着支援』に加えて、新たに『路上生活等に至る前の早期支援』を展開することで、早期の生活再建を図ります。

取組方針1

路上生活等に至る前の早期支援

具体的な取組項目

- (1) 住居を失う恐れのある世帯への支援制度周知
- (2) 要支援世帯に対する迅速な対応（生活困窮者自立支援の取組強化）

(1) 住居を失う恐れのある世帯への支援制度周知

新型コロナウイルス感染症の長期化により、景気や雇用が悪化しましたが、国や本市では、生活困窮者自立支援の取組を強化し、特に、住居確保給付金制度の拡充が図られたことにより、住居の喪失に至らずに済んだ世帯が相当数あると考えています。

一方、本市独自の生活実態調査においては、本市の支援施設を利用している方で、住居確保給付金を利用していたケースはわずかとの結果が明らかになりました。

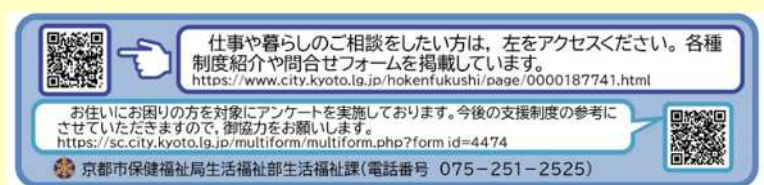
このことから、本市では、生活困窮世帯が住居を失うことがないように、市民に対する支援制度の周知を図っていきます。中でも、生活基盤が不安定と考えられるインターネットカフェ等の24時間店舗の利用者に対するPRを行います。

チラシ



ステッカー

インターネットカフェの個室等の貼付をお願いしています。



(2) 要支援世帯に対する迅速な対応（生活困窮者自立支援の取組強化）

生活困窮者自立支援機関においては、生活に困窮される世帯の相談を受け、必要と判断されたケースには、直ちに住宅確保給付金や生活福祉資金の利用を検討するとともに、それでも生活再建が困難と判断される場合には、生活保護制度の可否について、各区役所・支所の保健福祉センターに繋いでいます。

このように迅速な対応を確保するため、生活困窮者自立支援機関についても体制の強化を図ります。

(3) 各分野の支援機関との連携

DV 被害者や孤立・孤独の問題など、ホームレスの方等の生活に困窮された方が抱える課題が多様化・複雑化しており、ホームレス支援機関だけでなく、各分野の支援機関が総合的に支援を実施することにより、より適切な支援を実施できるよう連携強化を図ります。

取組方針 2

路上生活等の解消に向けた総合的な支援の推進

具体的な取組項目

- (1) 路上等の訪問による相談支援の実施
- (2) 福祉事務所における生活相談
- (3) 債務問題等を抱える方の支援
- (4) 保健及び医療の確保

(1) 路上等の訪問による相談支援の実施

専門の相談員が、路上等で起居しているホームレスの方を訪問し、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、本市の支援施設の利用などの自立支援施策につなげてきました。

(2) 保健福祉センターにおける生活相談

今後の生活相談や食糧援護等を目的として保健福祉センターに訪れたホームレスの方に対し、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ってきました。特に、相談件数の多い中京区及び下京区の保健福祉センターでは、専任の相談員を配置して面接相談等を実施しています。

(3) 債務問題等を抱える方への法律相談

自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方の自立支援のため、京都弁護士会と連携し、月1回の無料法律相談を実施しています。

今後、実施会場を下京区役所に移して、ホームレスの方への食糧支援の機会を通じて更なる周知に努めるなど、利便性の向上に努めていきます。

(4) 保健及び医療の確保

ア 適切な医療の確保

路上等の訪問による相談支援や、保健福祉センターにおける生活相談の中で、ホームレスの方の健康状態を把握するとともに、医療が必要な方については、医療機関への受診等につなげています。

また、円滑に医療機関の受診や治療が受けられるよう、ホームレスの方の支援施策に協力いただける医療機関の開拓など、連携強化を図ります。

なお、衛生状態の改善が必要なホームレスの方には、洗濯や入浴の機会を提供するとともに、路上生活の解消に向けた生活相談及び自立支援施策の説明等を行っています。

イ 結核対策

下京区役所で実施する胸部（結核・肺がん）検診において、ホームレスの方も受診できる機会を設けています。

本市の支援施設における利用者の罹患が判明した場合には、保健福祉センターと保健所が連携して、服薬指導や入院治療等の指導を行います。

取組方針 3

居宅生活への移行に向けた自立支援施策の推進

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) 安定した居住場所の確保
- (4) 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の方には、相談を受けた保健福祉センターが本市の支援施設につなげるとともに、入所の際に専門の相談員がアセスメントを行い、個々の状況に応じた支援プランを策定しています。

更に、新型コロナウイルス感染症の影響で住居を失い、早期の生活再建を目指す方については、生活再建一時宿泊事業として令和2年度から新たに宿泊施設を確保し、早期自立に特化した支援を実施しているところです。

この他、他種別の福祉施設の空床を利用した一時宿泊事業など、利用者の生活状況や身体状況等に応じた支援を行っており、引き続き、取組の継続・充実を図っていきます。

(2) 就労自立に向けた支援

京都市自立支援センターでは、就労自立を目指すホームレスの方が就労機会を確保し、安定した社会生活を確保できるよう支援しています。また、生活リズムを整えるため、就労支援だけでなく生活訓練にも取り組み、退所後の定着支援も実施しています。

(3) 安定した居住場所の確保

本市の支援施設から居宅生活へ移行する方には、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、これまで支援を行ってきました。

しかしながら、実際には、保証人がいないことや、高齢・障害等を理由に、賃貸契約に至らない場合が多いため、今後は、「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（住宅セーフティネット法）」に規定される居住支援協議会や居住支援法人等と連携を図ることで、住居を失った方やホームレス経験のある方でも居宅を確保できるよう、取組を進めていきます。

(4) 生活保護法による保護の実施

ア 状況に応じた生活保護の適用

路上生活等から、居宅、病院、本市の支援施設等に移行する際に、資産や稼働能力、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生活保護を適用します。

イ 家賃代理納付の活用

生活保護を適用して居宅生活等に移行した方の中には、金銭管理がうまくできず、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。

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) ホームレスの方の人権啓発
- (4) 民間支援団体との連携

(1) 安定した居宅生活を見据えた施設及び居宅移行後の支援

ホームレスの方が、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確保し、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、ホームレスの方の施設入所時から安定した居宅生活を見据えた施設での支援を実施するとともに、居宅移行直後も定着に向けた伴走型支援を実施します。

(2) 公共施設の適正な利用の確保

ホームレスの方が、公園やその他公共施設を生活の場所とすることで、市民の適正な利用が妨げられている場合には、施設管理者等と連絡・調整し、ホームレスの方に対して、緊急一時宿泊所等の利用を勧奨するとともに、路上生活の脱却につながる支援を進めています。

(3) ホームレスの方の人権啓発

ホームレスの方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」に「ホームレスの人権尊重と自立支援」を掲げるとともに、市民向けチラシを作成・配布するなど、ホームレスの方の人権に関する啓発等に取り組んでいます。



(4) 民間支援団体との連携

市内には、民間のホームレス支援団体が長年にわたって、独自で路上等の訪問や炊き出し等の食糧援護、就労支援等の活動に取り組んできました。

本市では、これらの支援団体からも意見を聞きながら、支援施策の運営に努めており、特に、今般の新型コロナウイルス感染症対策においても、特別定額給付金の支給やワクチンの接種券の交付に当たり、ホームレスの方に対する意思確認や手続きの代行・支援等の協力をいただきました。

引き続き、支援団体との連携を確保し、それぞれが有する情報やノウハウを共有しながら、きめ細かな支援を行うため、行政・支援団体・外部有識者の関係機関が集まって、ホームレス支援施策の分析やあり方を協議していきます。

なお、住民税非課税世帯等に対する臨時特別給付金に関しても、これまで培った支援団体との連携の経験を活かし、速やかに支援を実施していきます。

きょうとしな い ろじょうせいかつしゃ かた
京都市内の路上生活者の方への
特別定額給付金の臨時相談窓口について

とくべつていがくきゅうふきん りんじそつだんまどぐち
特別定額給付金(1人当たり10万円)は、路上生活者の方も申請のうえ、受給できます。

きょうとしは、ろじょうせいかつしゃのかたをのぞいて、給付金のご案内や申請手続きのご相談を実施します。

【臨時窓口について】

日 時	令和2年7月16日(木)、17日(金)、20日(月)
場 所	午前9時から午後4時30分まで 下京区役所保健福祉センター(下京区役所2階)



特別定額給付金受給について個別支援が必要な路上生活者の方については、京都自立支援バックアップセンター(つくし法律事務所)の弁護士がサポートします(料金は発生しません。)

きょうとしな い かた
京都市内のホームレスの方の
臨時特別給付金に関する相談について

りんじとくべつきゅうふきん かん そうだん
臨時特別給付金に関する相談について

住民税非課税世帯等に対する臨時特別給付金(1世帯10万円)は、ホームレスの方も要件を満たす場合には受給ができます。

<要件とは>

申請時点で住民登録があり、世帯全員の令和3年度分の住民税が非課税の世帯などです。

臨時特別給付金の受給手続きに支援が必要な方は、京都自立支援バックアップセンター(つくし法律事務所)の弁護士がサポートします。相談にかかる料金は発生しませんので、バックアップセンターまでご相談ください。まずは、下京区役所等で相談日の予約を取ってください。



バックアップセンター(つくし法律事務所) 2階
 京都市中京区徳川通 川上る 601番地3 601ビル

第4章 本指針の推進・評価について

1 推進期間

本指針の推進期間は、5年を目途とします。但し、期間中に景気・雇用情勢やホームレス数の大幅な変動、あるいは国の制度改正など、ホームレスの方を取り巻く環境等に大きな変化があった場合には、適宜、見直しを行います。

2 推進・評価の体制

本市だけでなく、民間のホームレス支援団体や事業者と連携を図りながら、本指針に掲げている取組を推進します。

また、支援団体や事業者が参画する本市主催の関係者会議を定期的を開催し、同会議において指針の進捗状況の点検や評価を行います。