

大阪府ホームレスの自立の支援等に関する実施計画

平成16年4月

大 阪 府

目 次

第 章	ホームレス問題の解決のために	1
第 1	ホームレス問題の解決のために	1
1	はじめに	1
2	ホームレスに至った要因とその背景	2
3	大阪府・市町村ホームレス自立支援推進協議会の設立	2
第 2	実施計画の目的と役割	2
第 3	ホームレス問題を取り巻く環境	2
1	経済・雇用情勢	2
2	生活をめぐる情勢	3
	(1)国民生活の状況	3
	(2)生活保護	3
第 4	ホームレスの現状	3
1	全国の現状	3
2	大阪府域の現状	3
	(1)概数	3
	(2)新たなホームレスに至る人の発生	4
3	大阪府域のホームレス問題の実情等	4
	(1)大阪府の実情	4
	(2)野宿生活の長期化による自立支援の困難化、健康、疾病等と治療の問題	4
4	生活実態調査にみる生活等	5
	(1)野宿生活の実態	5
	(2)野宿生活に至る過程	5
	(3)健康状態	6
	(4)福祉制度等の利用状況	6
	(5)今後の展望	7
	(6)基本的属性、その他	7
第 章	ホームレス対策の現状	8
第 1	国の取り組み	8
第 2	大阪府域のホームレス対策の現状	8
1	大阪府の対策の経過	8
2	大阪府の自立支援等事業の状況	8
3	大阪府の施策実施の状況	9
	(1)施策の推進体制	9
	(2)施策の実施状況等	9
第 3	大阪府域外の市町村域での取り組み	9
1	大阪府による支援事業等	9
2	各市における支援の取り組み	10
第 4	民間の自立支援等の取り組み	10

第 章	ホームレス自立支援等施策の推進方策	11
第 1	ホームレスの人の実情に応じた対応策の推進	11
第 2	実施計画の基本目標	11
1	就業機会の確保と居住場所の確保	11
2	医療の確保、健康の回復	12
3	生活相談・指導、援助	12
4	ホームレス状態を前提とする支援	12
5	ホームレスとなることの予防	12
6	緊急援助等	12
7	生活保護の実施等	12
8	人権擁護と啓発活動	12
9	地域における生活環境の改善及び安全の確保	12
10	総合的な施策の推進	13
11	自立への自助努力	13
12	民間団体との連携、協力	13
13	大阪府民の協力と理解の促進	13
第 3	各課題に関する取り組み	13
1	就業機会の確保	13
(1)	自立支援センターにおける就労支援機能の充実強化等	13
(2)	事業主等に対する啓発並びに試行雇用の実施による新たな職場への円滑な 適応促進	13
(3)	技能講習や職業訓練の実施による職業能力の開発・向上	14
(4)	常用雇用による自立が困難な人に対する事業	14
(5)	雇用促進を目的とした公契約における配慮	14
(6)	民間団体の活用	14
2	安定した居住場所の確保	14
(1)	公営住宅への入居支援	14
(2)	民間賃貸住宅の活用	15
3	保健及び医療の確保	15
(1)	健康相談等	15
(2)	疾病の発見及び医療機関への受診	15
(3)	結核に罹患している人への対応	15
(4)	医療の確保	16
4	生活に関する相談及び指導	16
(1)	総合的な相談・指導体制の確立	16
(2)	心のケア	16
(3)	街頭相談事業の実施	16
5	自立支援事業及び個々の事情に対応した自立を総合的に支援する事業	17
(1)	自立支援事業	17
(2)	個々の事情に対応した自立を総合的に支援する事業	18

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就労及び生活上の支援	20
	(1)日雇労働者に対する雇用・就労対策	20
	(2)年末年始における臨時宿泊所の提供等	21
7	緊急に行うべき援助及び生活保護法による保護の実施	21
	(1)緊急に行うべき援助	21
	(2)生活保護法による保護の実施	21
8	人権の擁護	22
	(1)啓発の実施	22
	(2)事案の適切な解決	23
	(3)自立支援センター等での人権の尊重	23
9	地域における生活環境の改善	23
	(1)施設の適正な利用の確保	23
	(2)施設管理者による監督処分	23
10	地域における安全の確保等	23
	(1)警戒活動の推進及び再発防止	23
	(2)緊急に保護を必要とすると認められる人の適切な保護	23
11	自立の支援等を行う民間団体との連携	24
	(1)民間団体等との連携	24
	(2)民間団体の積極的な活用	24
12	その他、自立の支援等に関すること	24
	(1)地域福祉計画の策定	24
	(2)NPO等が活動しやすい環境づくりの支援	24
	(3)民生委員及び児童委員への研修等	24
	(4)地域福祉権利擁護事業の利用の推進	25
第 章	施策の推進にあたって	26
第 1	総合的かつ効果的な推進体制	26
1	国との連携	26
2	大阪府の役割と連携	26
3	市町村の役割と連携	26
	(1)市町村実施計画の策定	26
	(2)大阪市実施計画との関係	26
	(3)その他の市町村の実施計画との関係	26
4	関係団体の役割と連携	27
第 2	実施計画の計画期間、計画の見直し等	27
1	計画期間	27
2	計画の評価と次期計画の策定	27
	(1)実施計画の評価等	27
	(2)その他	27
3	他の計画との関係	27

大阪府ホームレスの自立の支援等に関する実施計画

第 章 ホームレス問題の解決のために

第 1 ホームレス問題の解決のために

1 はじめに

今日、厳しい経済・雇用情勢のもとにあって、自立の意思がありながらホームレス〔注〕となることを余儀なくされている人々が多数存在しています。

ホームレスの人の多くは、都市公園や河川敷、道路、駅舎等においてテント、小屋掛け等での生活が長期化し、自身の厳しい生活や人権上の問題はもとより地域住民とのあつれきも生じるなどホームレスに関する問題は深刻化しており、早急な解決が求められています。

国では、平成 11 年 5 月のホームレス問題連絡会議（平成 11 年 2 月設置）において「ホームレス問題に対する当面の対応策」が取りまとめられ、これを受け大阪府域では大阪市による巡回相談事業や自立支援センター、仮設一時避難所の運営など自立支援施策が国、大阪府等との連携のもとに推進されてきました。その他の地域においても、行政や民間団体による街頭での相談活動などの支援活動が行われてきています。また、民間団体による就労への支援活動等も積極的に行われています。

こうした中、平成 14 年 8 月、「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」といいます。）」が施行されました。

法により、平成 15 年 1 月～2 月に実施された「ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査と生活実態調査からなります。以下「全国調査」といいます。）」での大阪府内のホームレス概数は、7,757 人と全国最多となりました。その内訳は、大阪府域に 6,603 人、その他の大阪府内 34 市町に 1,154 人と大阪府域外にも広がっています。また、調査時点以前の 1 年間に新たに野宿生活に至った人が全体の約 3 割にも上るなど、厳しい経済・雇用情勢が続く大阪府においては、問題は一層深刻になるものと想定されます。

このため、国や大阪府、市町村、関係機関をはじめ、ホームレスの人の支援に関わる民間団体が連携、協力し、大阪府民の理解と協力のもとに、ホームレス問題への理解を深め、ホームレスの自立の支援等に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、ホームレスとなることを余儀なくされている人々が地域社会への復帰を果たしていくため、自立を支援し、自立した人々を支えながら、健康的で文化的な生活者のまち“おおさか”を育てていくことが必要です。

〔注〕

我が国において「ホームレス（野宿生活者）」については、「野宿生活者」、「野宿者」、「路上生活者」、「ホームレス生活者」など、その状態や概念によって様々な語が使用されているところです。

本計画において「ホームレス（野宿生活者）」は、「ホームレスの人」と表記していますが、本計画が法に基づき、国の「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」に即して策定することとされていることから、これらの用語例も参照し、「ホームレス状態にあること」を表す場合に「ホームレス」と表記している場合があります。また、法文等の引用や制度名称については、原典に従い表記するよう努めました。

2 ホームレスに至った要因とその背景

ホームレスに至る主な要因は、倒産やリストラ等による失業、仕事の減少という経済・雇用情勢の悪化によるものですが、個々のケースでは、疾病、心身の障害・不安、借金・多重債務、家庭崩壊、社会適応能力の低下など複雑かつ多様な事項が関係しています。これに加え、都市化、核家族化の進展やさらには、地域や家族で共に支え合う機能の希薄化といった地域や家庭での相互支援にかかる対応力の低下も指摘されています。

また、「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針（法第8条、平成15年7月31日、厚生労働省、国土交通省告示第1号（以下「基本方針」といいます。）」においては、「ホームレスとなるに至った要因としては、主として 就労する意欲はあるが仕事がなく失業状態にあること、医療や福祉等の援護が必要なこと、 社会生活を拒否していることの3つがあり、これらが複雑に重なりあってホームレス問題が発生していると考えられており、こうした中、最近の経済情勢の悪化、家族や地域の住民相互のつながりの希薄化、ホームレスに対する社会的な排除等が背景となって、ホームレス問題が顕在化してきたと指摘されており、こうした要因や背景を踏まえた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。」としています。

3 大阪府・市町村ホームレス自立支援推進協議会の設立

ホームレス対策は、地域に根ざしたきめ細かな施策が多く、市町村が中心となって実施することが効果的な分野が多いことに加え、国、大阪府、市町村や関係機関の連携とともに、就労、住宅、保健・医療、福祉等の多方面にわたる横断的な施策展開が必要となっています。

また、市町村におけるホームレス概数の多寡等ホームレスに関する問題の状況は、地域・市町村ごとに異なっています。このため、施策を効果的に推進していくには、こうした地域の状況を踏まえた施策の推進が必要です。大阪府では、ホームレス問題を大阪府内全域の問題として捉え、大阪府、市町村が連携、協力して対策を推進していくため、平成15年7月17日に「大阪府・市町村ホームレス自立支援推進協議会（以下「推進協議会」という。）」が設立されました。

第2 実施計画の目的と役割

この実施計画は、法第9条の定めるところにより、基本方針に即し、大阪府域のホームレスに関する問題の実情に応じた施策を総合的かつ計画的に実施するため策定するものです。今後、大阪府内各地域では、その実情に適合した施策を講じていく必要がありますが、実施計画はその際の指針となるものであり、併せて国や市町村、その他の関係機関等の取り組みと連携した大阪府のホームレスの人の自立支援施策を示すものです。

第3 ホームレス問題を取り巻く環境

1 経済・雇用情勢

今日のが国の経済は、バブル経済の崩壊以降、長期にわたる景気低迷からデフレ不況が深刻化しています。こうした背景のもと、完全失業率及び有効求人倍率ともに悪化しており、近畿・大阪においては全国水準に比べ、特に厳しい状況が続いています。55歳以上の有効求人倍率につ

いては、平成6年以降0.1倍前後で推移しており、さらに厳しい状況となっています。

2 生活をめぐる情勢

(1) 国民生活の状況

平成13年度国民生活基礎調査による全世帯を4等分した所得四分位階級別にみると、1世帯当たり平均所得金額は各階級とも減少しています。また、第1分位世帯（最も低い階級、所得金額275万円以下）、第2分位世帯（所得金額275～500万円）、第3分位世帯（所得金額500～813万円）とも最近10年のなかで最低水準となっています。

(2) 生活保護

大阪府内の保護率の推移をみると、平成4年度（10.9%）を境に上昇を続けており、平成13年度末には17.3%となっています。世帯類型の推移（大阪府調査）では、近年、3大類型である高齢者、母子、傷病・障害世帯のうち、高齢者世帯のウエイトが伸びており、平成13年度末現在では42.5%と増勢基調になっています。

第4 ホームレスの現状

1 全国の現状

全国調査では、全国のホームレス概数は、25,296人と過去最多となり、都道府県全部でホームレスの人が確認されるという深刻な結果となっています。

地域別では、関東10,188人、近畿9,525人と突出しており、都道府県別では、大阪府7,757人、東京都6,361人、愛知県2,121人、福岡県1,187人と続き、主要都市では、大阪市6,603人、東京23区5,927人、名古屋市1,788人、川崎市829人、横浜市470人と、都市部を中心に人数が多くなっています。

2 大阪府域の現状

(1) 概数

大阪府域の概数は7,757人と全国最多となっています。地域別に見ると、大阪市ではホームレス自立支援等の推進により2,057人の減少（平成13年調査8,660人）となりました。一方、周辺地域では、逆に352人の増加（平成13年調査802人）となり、周辺部とりわけ大阪市隣接地域での増加が顕著になっています。

大阪府内のホームレスの人の所在場所と概数

地 域	人数/人	主な生活地
大阪市	6,603	公園、繁華街、河川・道路敷、地下通路等
豊能・三島	257	河川敷、公園等
北河内	243	河川敷、高速道路高架下、公園等
中河内・南河内	227	公園、河川・道路敷等
泉北・泉南	427	公園、河川敷、道路橋下、高架橋下、港湾地区等

(2) 新たなホームレスに至る人の発生

大阪経済の情勢や雇用環境は依然として厳しく、ホームレスの人の多数を占める就労困難層である中高年の雇用環境も改善の兆しが見られない中、ホームレスに至る人が生じる環境には好転する要素は少なく、全国調査では、野宿生活1年未満の人は27.6%(全国30.1%)もあり、調査回答者(生活実態調査箇所は大阪市、堺市、八尾市の3箇所です。)624人のうち172人がこの1年間に新たにホームレスに至る状況となっています。

また、帰郷等により大阪府域外に移動する人、自助努力によりホームレス生活から脱却する人なども相当数あるものと思われ、大阪府内のホームレス数やその状況は流動しているものと推定されます。

3 大阪府域のホームレス問題の実情等

(1) 大阪府の実情

ア ホームレスに至る要因、多様な自立阻害要因

ホームレスに至る原因は、リストラ・倒産や仕事の減少など社会的な理由を原因とするものが多く、また、生活実態調査で聞いた将来への展望も、「きちんと就職して働きたい」と希望している人が半数に上ります。収入の減少や失業などの経済的原因から野宿生活を余儀なくされるケースの増加は、ホームレス問題が現代における新たな貧困問題として顕在化していることを物語っています。

しかし、こうした経済的理由を原因としつつも、アルコール依存、多重債務、心身の障害、家庭崩壊、社会適応能力の低下など様々な原因が重なり合っており、自立への阻害要因となっています。また、少数ですが、女性や母子、家族単位でホームレスを余儀なくされる状況も見られます。

イ あいりん地域等の日雇労働経験

また、大阪府域では、常勤の従業員や自営業者などから倒産やリストラ等により野宿生活を余儀なくされている人々の問題に加え、全国の日雇労働現場を経験し、あいりん地域等での就労活動を通じた日雇労働経験のある人が48.7%と約半数になっています。

あいりん地域は、雇用保険日雇労働被保険者手帳の所持者が1万人強(平成15年3月末)に達する全国最大の日雇労働市場であり、簡易宿泊所の利用者も1日1万人(同)を超えています。近年、日雇労働に対する求人の減少や日雇労働者の高齢化が進む中、就労の確保をはじめ、福祉・医療など様々な課題が都市問題として顕在化してきています。

こうしたことから、あいりん地域を中心に安定した住居を持たず日雇労働等により簡易宿泊所を利用して生活する人々のうち、中高年齢者を中心に就業機会の減少により野宿生活を余儀なくされた日雇労働経験者が多数存在する状況が生じています。

(2) 野宿生活の長期化による自立支援の困難化、健康、疾病等と治療の問題

野宿生活期間が長くなるほど、体力低下や疾病等による稼働能力の低下などが重なり、就労意欲や体力が低下していく状況が認められます。他都市の生活実態調査等においても、野宿生活期間が浅い時期に支援を図ることの重要性が指摘されています。

また、疾病等の自覚症状があるにもかかわらず治療等の対応ができない状況にあることや、

身体の清潔を保てないなどの問題も抱えています。

4 生活実態調査にみる生活等

この項では、全国調査で行われた、生活実態調査（大阪市、堺市、八尾市で実施。）による大阪府域のホームレスの人の生活状況等を簡潔にまとめています。

(1) 野宿生活の実態

ア 野宿生活の形態

ホームレスの人の多くは、都市公園等にテントや小屋掛けをして生活の拠点としていますが、自転車や荷車等で移動している人も多数います。

イ 年齢、男女別

平均年齢は 56 歳。50～64 歳が全体の 65.9%と中高年齢層が大半を占めています。男性は 97.8%を占め、女性は 2.2%となっています。

ウ 野宿生活場所の状況

野宿生活の場所が定まっている人は、88.9 %あり、そのうち公園とした人は 46.3%、河川敷とした人が 10.8%となっています。

エ 野宿生活の状況

仕事をしていると答えた人は 78.3%あり、そのうち 85.0%は廃品回収をしており、その他建設日雇や臨時の就労に就いている人もあります。

収入状況では、最も多い層は 1～3 万円 37.9%で、次いで 3～5 万円 21.9%となっています。

(2) 野宿生活に至る過程

ア 仕事と住居

[最長職時]

最長職時（最も長くしていた仕事）の状況をみると、建設作業従事者 25.9%、建設技能従事者 20.0%、生産工程・製造作業員 17.9%、サービス業従事者 12.4%の順であり、その他には専門的技術者、事務職、販売員など多くの職種の経験があります。また、最長職時には常勤の従業員として働いていた人が 49.4%を占めており、日雇は 31.5%です。ホームレスの人のうち約半数は最長職時に安定した雇用に就いていたことがわかります。

[直前職時]

他方、直前職をみると、建設作業従事者 41.4%、建設技能従事者 18.8%、生産工程・製造作業員 9.4%、サービス業従事者 8.8%の順となり、そのときの従業上の地位は、常勤職員・従業員 29.6%、日雇 49.7%と最長職時の状況と逆転しています。ホームレスに至る直前は、現金収入を求め、不安定な就労形態に移行している状況がわかります。

[居住の状況]

野宿生活に入る前の住居については、民間賃貸住宅 34.1%、簡易宿泊所 23.6%、飯場・作業員宿舎 12.3%、社宅や寮 8.2%、持家 7.2%、公共賃貸住宅 3.0%、住み込み 3.0%、その他親戚・知人宅 2.7%、病院 1.4%の順となっています。民間賃貸住宅や公共賃貸住宅、さらには持家などの安定した住居に暮らしていた人が多いことがわかります。

イ 野宿生活に至る要因

野宿生活に至った理由は、「仕事が減った」44.4%、「倒産・失業」33.2%、「病気・けが・高齢で仕事ができなくなった」19.2%、「収入が減った」17.4%、「家賃が払えなくなった」15.5%、「ホテル・ドヤ（簡易宿泊所）代が払えなくなった」14.0%となっています。その他、「飲酒、ギャンブル」、「家庭内のいざこざ」、「借金の取り立て」、「病院施設から出たが行き先がなかった」、「ローンが払えなくなった」などの理由となっています。失業、仕事の減少等の社会的理由や高齢・病気・けがが主な原因となっています。また、複数の原因が重なり合って野宿に至るケースも多く見られます。

ウ 野宿前の居住地の状況

野宿生活となる前に住んでいたところは、大阪府内が77.1%と全国調査での現在野宿生活をしている都道府県内68.5%よりも高くなっています。他府県とした人は22.9%となっています。

エ 日雇労働の経験

あいりん地域等のいわゆる寄場で働いた経験については、48.7%の人が仕事を探したことがあると答えています。寄場の経験がないとした人は51.3%となっています。

(3) 健康状態

身体の不調を訴えている人は50.0%以上もあり、それへの対処については「何もしていない。」と答えた人が75.3%となっています。

また、食事が満足にとれない、寒さをしのげずにつらい、入浴・洗濯など清潔に保つことができないなど、生活の辛さを訴えており、厳しい状況におかれています。

なお、病気がないとした人は39.5%となっています。

大阪府野宿生活者実態調査（都市福祉研究会、平成14年3月）や東京都路上生活者実態調査（都市生活研究会、平成12年8月）では、野宿期間が長くなればなるほど、体調の不調等の自覚症状を訴える人が増加し、食事の回数も減少していくことが明らかとなっており、その結果、自立に対する意欲も相対的に低下していくことがわかっています。

(4) 福祉制度等の利用状況

ア 福祉制度

福祉事務所へ相談に行ったことのある人が27.4%であり、約4分の1の人が福祉事務所を訪ねています。

ホームレス緊急一時宿泊施設（以下「シェルター」という。）の利用を希望する人は28.7%であり、全国38.7%よりも低い結果となっています。

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。）の利用を希望する人は30.3%であり、これも全国38.9%よりも低い結果となっています。

生活保護の受給経験については、利用したことがあると答えた人が23.7%となっています。保護の適用形態は、入院時の保護66.0%、施設保護15.6%、アパート等での居宅保護21.8%となっています。

イ 行政や支援者、ボランティア等からの支援

これまでに、何らかの支援を受けた経験のある人は64.2%となっています。このうち支援

が役に立ったと答えた人は90.7%となっています。支援の内訳は、衣類や毛布の配布55.0%、炊き出し54.8%、カップ麺や乾パンの支給37.8%、福祉や医療相談15.0%、臨時施設10.0%となっています。

(5) 今後の展望

ア 今後の希望

自立に向けた今後の希望としては、「きちんと就職して働きたい。」という人が49.1%と約半数が就労による自立を希望しています。また、「アルミ缶、雑誌集めなどの都市雑業的な仕事で生活できるぐらいの収入が得られればよい。」9.6%、「行政からの何らかの支援を受けながら野宿生活を脱出し軽い仕事をしたい。」とする人8.5%であり、仕事はしたいが生活や将来展望に限界をもつ人が18.1%あります。福祉施策を利用したいとする人は13.0%ですが、地域別に見ると大阪市14.6%、堺市4.9%、八尾市8.8%と異なります。

他方、「今のままでいい。」という人は、9.1%と約1割でした。

イ 求職活動の状況

「求職活動をしている。」「今後求職活動をする予定である。」の合計は51.8%であり「求職活動をしていないし、今後もする予定はない。」は48.2%となっています。

仕事をしていない理由は、「自分の希望する職業は捜してもないと思うから」28.5%、「保証人や住民票がないと難しいと思うから」12.0%と就職に際する求人や就職に際しての課題を挙げる人が4割ありました。他方、疾病、障害、病弱、高齢等で働けないとする人が36.4%と3割を超えています。また、今の仕事で満足しているとした人も10.3%ありました。

求職の手段では、求人雑誌・新聞が37.3%、知人・友人などからの情報が37.3%、次いで公共職業安定所32.9%となっています。

就職に際する支援としては、自分たちにあった仕事を開拓して欲しい46.5%、身元保証や住民票の設定を援助して欲しい27.6%、もっと身近に就職の相談や求人情報を見られるようにして欲しい17.3%、事業主に対する理解を進めて欲しい17.5%、職業訓練・職業講習を受けられるようにして欲しい10.8%となっています。

(6) 基本的属性、その他

ア 出身地

大阪府内出身者は23.6%、他府県出身者は76.4%となっています。

イ 生活歴

結婚歴は、結婚していた人が53.7%を占めています。この1年間に家族・親族との連絡が途絶えている人が80.2%となっています。

ウ 住民票の有無

住民票のある人は74.1%に上り、ない人はわずか12.1%となっています。

第 章 ホームレス対策の現状

第 1 国の取り組み

平成 11 年 2 月に関係省庁及び関係地方公共団体による「ホームレス問題連絡会議」が設置され、「ホームレス問題に対する当面の対応策について（平成 11 年 5 月）」が取りまとめられました。具体的な施策として 総合的な相談及び自立支援体制の確立、雇用の安定、保健医療の充実、要援護者の住まい等の確保、安心・安全な地域環境の整備の 5 項目の方向が打ち出され、自立支援センターや緊急一時避難所事業などの制度が創設されました。

また、平成 14 年 8 月には、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人々に対する自立支援等を目的とする「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が施行され、平成 15 年 7 月には同法に基づく基本方針が策定されました。

現在、国において実施されている施策は、以下のとおりです。

[厚生労働省社会・援護局]

- ホームレス総合相談事業（平成 15 年度から）
- ホームレス自立支援事業 [自立支援センター]（平成 12 年度から）
- ホームレス緊急一時宿泊事業 [シェルター]（平成 12 年度から）
- ホームレス能力活用推進事業（平成 14 年度から）

[厚生労働省職業安定局]

- ホームレス自立支援職業相談員の配置（平成 12 年度から）
- 日雇労働者等技能講習事業（平成 13 年度から）
- ホームレス等試行雇用事業（平成 15 年度から）

第 2 大阪市域のホームレス対策の現状

1 大阪市の対策の経過

平成 10 年 5 月に「大阪市野宿生活者問題検討連絡会」を設置

大阪市立大学都市環境問題研究会に委託して同年 8 月に実態調査（概数調査等）を実施

大阪市内の野宿生活者は 8,660 人

平成 11 年 7 月に大阪市長を本部長とする野宿生活者対策推進本部を設置

国のホームレス問題連絡会議「当面の対応策」に基づき、自立支援事業を開始

平成 12 年 3 月には推進本部のもとに「大阪市野宿生活者対策に関する懇談会」を設置

大阪市の野宿生活者対策を総合的、効果的に推進し、自立支援のための対応策へ助言

2 大阪市の自立支援等事業の状況

巡回相談事業 相談面接 延べ 15,796 件（平成 15 年 8 月末現在）

自立支援センター 3 箇所 定員 280 人 大淀、西成、淀川

仮設一時避難所 3 箇所 長居公園、西成公園、大阪城公園

長居公園は廃止（H15.3 月末）

	巡回相談事業	自立支援センター	仮設一時避難所
定員	- - - - -	280名	750人
施設数	- - - - -	3カ所	3カ所（1施設はH15.3廃止）
利用者数	面接 15,796人（延べ）	入所 1,605人 退所 1,377人	
主な事業	巡回相談により、自立支援センターの入所支援、福祉援護施策の周知など自立を支援	就労意欲・能力のある人に宿所、食事を提供のうえ、就労による自立を支援	公園の現状改善及びホームレスの人への一時避難所の提供

3 大阪府の施策実施の状況

(1) 施策の推進体制

平成 10 年 11 月に「大阪府野宿生活者問題に関する庁内連絡会」を設置

ホームレス問題に関する関係部局の協議を開始

平成 12 年 8 月に「大阪府野宿生活者対策検討会議」を設置

自立支援センターなどとの連携による施策を協議、推進

平成 14 年 9 月に「大阪府ホームレス自立支援等推進会議」に発展改組

ホームレス自立支援等施策に関係する部局で構成する庁内の横断的な組織として、法に基づく実施計画の策定や具体的な自立支援事業を検討

(2) 施策の実施状況等

大阪府は、雇用施策を中心に大阪市の自立支援事業と連携して以下の施策を講じてきました。

常用雇用促進事業（平成 12 年度から）

自立支援センター入所者を大阪府管理施設の除草清掃作業に 30 日間連続して従事させ、職場経験を積ませることにより、スムーズな職業紹介に結びつけています。

就労支援アドバイザー事業（平成 15 年度）

自立支援センターに就労支援アドバイザーを配置し、入所者のニーズに応じた職域での求人開拓等を行っています。

職域開拓調査研究事業（平成 15 年度）

ホームレスの人の調理分野での起業の可能性を検証しています。

第 3 大阪市域外の市町村域での取り組み

1 大阪府による支援事業等

平成 13 年 3 月に大阪府と市町村が大阪府野宿生活者対策府・市町村連絡会議の設置をはじめ、自立支援施策の実施に向け検討を進めてきました。

大阪府の支援事業等

事業名	備 考
大阪府野宿生活者実態調査 (H12～H13)	大阪府域（大阪市域を除く。）の生活実態を調査
ホームレス街頭相談モデル事業(H12～H14)	街頭相談による生活相談、指導、医療機関へのつなぎ
ホームレス動向把握調査事業(H14～H16)	ホームレスの人の所在確認や見守りにより、その動向を把握
ホームレス自立支援等事業(H15年度～)	街頭相談事業への助成
自立に阻害要因を抱えるホームレスの指導・援助手法に関する調査研究事業(H15年度)	知的・精神障害、アルコール依存などの自立に阻害要因を抱えるケースの実証的な指導・援助手法を検討

2 各市における支援の取り組み

大阪府と市町村が連携し、結核検診を実施するとともに、公園や河川敷、駅前等での生活相談を実施しています。また、毛布や食料の提供等の緊急援護事業を民間団体と連携して行うとともに、生活保護による入院、居宅設定等の支援を行っています。

また、大阪府のホームレス街頭相談モデル事業、ホームレス動向把握調査事業と連携し必要な治療の確保や入院、施設入所、居宅での生活を支援しています。

緊急援護事業の実績

事業名	概要	実施団体
緊急援護事業	健康状態が悪化しているホームレスの人等に対し、緊急一次的な対応として、日用品等を支給することにより、その心身を回復させ、自立を支援します。	堺市、豊中市、泉大津市、守口市、枚方市、八尾市、高石市、東大阪市

第4 民間の自立支援等の取り組み

大阪府域においては、社会福祉法人、NPO（特定非営利活動法人）などの民間団体が行政の実施する自立支援事業、就労対策事業、能力活用推進事業等を受託し、又は独自にホームレスの人の自立支援の取り組みを行うとともに、研修活動や街頭での生活相談、炊き出し、緊急物資の配布等の支援が行われています。

また、ホームレスの人に就労の機会を提供する事業として、海外と連携した『ビッグイシュージャパン』などをはじめとした民間による「就労の場」を創出する取り組みが行われています。

第 章 ホームレス自立支援等施策の推進方策

第 1 ホームレスの人の実情に応じた対応策の推進

ホームレスの人は、その人がホームレスに至った経緯、その原因となった事柄が複雑に絡み合っているケースが多いため、一定のタイプに分け支援施策を形成していくとともに、個々の状況に応じた自立への支援プログラムを作成し、その解決すべき課題に対応して適切な支援や援助を実施していくことが必要です。

個々の状況に応じた自立支援を検討するための区分

区分	詳細
①就労を望む人 不定期に就労中、求職活動中、廃品回収等の生業中の人	失業やリストラ、仕事の減少によって仕事や働く場がなくなり失業状態にあり、就労相談や職業訓練等の支援により就労による自立が可能となる人です。
②福祉等の支援で就労して生活を望む人 就労希望があるも年齢、体力、心身の現状から福祉的支援が必要で、就労自立を希望する人	行政やボランティアの支援で野宿から脱出し軽い仕事について生活したいとする人です。 本人は就労自立を希望しているが、年齢や身体状況、長期間の野宿生活による心身の疲労や就労意欲の低下等により、一般労働市場では就労することが困難と認められる人です。
③福祉制度の活用を望む人 生活保護や施設入所を希望する人	年齢や健康上の理由から、福祉的な援護による自立が妥当と思われる人です。 過去に生活保護を受けていた人、生活保護施設等に入所していた人、自立支援センターやシェルター、ケアセンターへの入所経験がある人など、一旦支援制度の利用による自立へのステップを踏み出したものの、そこから野宿生活へ戻っている人もいます。
④社会生活を望まない人等 現在の生活を継続したいと望む人、社会生活への復帰をあきらめている人、長期の野宿生活により自立意欲が減退若しくは喪失している人など	長期の野宿生活等により社会復帰への意欲が減退又は喪失している状態の人、今後の生活についても「このままでいい。」とする人など、今後、社会的な生活に復帰できるように継続的に支援・指導を要する人です。

このほかにも既に就職予定のある人、帰郷予定の人など、現時点では野宿生活等の状態にありますが、自力で脱出可能な人が一定数認められ、これら状況に応じた自立のための支援も必要と考えられます。

第 2 実施計画の基本目標

1 就業機会の確保と居住場所の確保

最も重要な対策は、就労意欲がある人に対する就業機会の確保です。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に努めます。

また、安定した仕事を確保していくためには、安定した居住の場所を確保していくことが必要であり、各種の住宅への入居支援等による安定した居住の場所の確保に努めます。

2 医療の確保、健康の回復

街頭相談事業、福祉事務所、保健所等との連携のもとに、医療の提供等による保健及び医療の確保に努めます。

3 生活相談・指導、援助

街頭相談による生活に関する相談、指導により、自立生活を営めるように指導、援助していくとともに、自立後のアフターケアなど生活に関する相談及び指導に努めます。

4 ホームレス状態を前提とする支援

基本的には、地域社会への復帰・定着を目標とし、そのためのホームレスからの脱却と自立支援を主眼としていきます。このため、ホームレス状態を前提とする支援は、緊急的、過渡的な施策として行っていく必要があります。

5 ホームレスとなることの予防

ホームレスとなることを未然に防止することが重要であり、既存の各種相談機関を活用し、その防止に努めるとともに、大阪府内各地域の実情に応じ、就業の機会の確保、生活に関する相談及び指導その他の生活上の支援により、ホームレスとなることを防止していくことが必要です。

6 緊急援助等

医療機関への入院等や緊急に居所が必要な場合等援助が必要な人に対しては街頭相談等のアウトリーチ手法（相手からの要請がない場合でも積極的に出向いていき、信頼関係を構築し、相談活動を行う手法）を活用して、その発見に努め、援護の手を差し伸べていくことに努めます。

また、自立支援センターや無料低額宿所事業等を活用し援助を行います。

7 生活保護の実施等

生活保護及び社会福祉施設や福祉施策、社会資源を活用し、個々の状況に応じて適切な支援を図ることが必要です。

8 人権擁護と啓発活動

ホームレスに関する問題の理解を促進するため、大阪府民への啓発活動を推進するとともに、偏見、差別を解消し、人権の擁護を図り、また、自立支援施設等の入所者の人権に配慮します。

9 地域における生活環境の改善及び安全の確保

公園、河川、道路等の公共施設の適正な利用を妨げられているときは、自立支援事業との連携を図りながら、ホームレスの人の人権に配慮しつつ、公共施設の適正な利用を図るとともに、地域住民とのあつれきの解消など地域における生活環境の改善に努めます。

また、関係機関の協力のもとに、ホームレスの人への危害を防止し、地域住民の不安を除去す

るなど地域の安全の確保に努めます。

10 総合的な施策の推進

自立の支援等に関する施策は、ホームレスとなった要因、背景を踏まえ、就業機会の確保をはじめとして総合的かつきめ細かな施策を講じる必要があります。そのため、雇用・就労、住宅、保健・医療、生活指導・援助など各種支援施策を総合的に推進することが必要です。

また、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り、既存施策の実施に際しては、ホームレスの人の支援に配慮していく必要があります。

11 自立への自助努力

ホームレスの人自らも各種の自立支援施策を活用するなど、自立に努めることが必要です。

12 民間団体との連携、協力

ホームレスの人の自立支援には、社会福祉協議会、社会福祉士会、NPO、ボランティア団体、民生委員等との連携・協力が不可欠です。特に自立支援に関わる民間団体との連携を図り、その積極的な活用を図ることが必要です。

13 大阪府民の協力と理解の促進

大阪府民もホームレス問題について理解を深め、地域社会において、国、大阪府及び市町村が実施する施策や自立の支援等に協力することが必要です。

第3 各課題に関する取り組み

1 就業機会の確保

ホームレスの人の自立のためには、自らの意思に基づく就業による自立を基本として、個々の就業ニーズや職業能力に応じた施策を講じて、就業の機会の確保を図り、安定した雇用・就労の場の確保に努めていくことが極めて重要です。このため、自立支援事業を基本としたホームレスの人に対する就労支援機能の強化等を図ります。

(1) 自立支援センターにおける就労支援機能の充実強化等

自立支援センターにおける就労支援機能の充実強化を図るため、公共職業安定所との密接な連携のもとで実施される職業相談員による職業相談、職業紹介、求人開拓等に加え、民間のノウハウを活用した再就職支援事業の導入を図ります。また、これまで大阪府が自立支援センターと連携して行ってきた常用雇用促進事業については、就労支援機能の一環として位置付け、従事期間の延長など運用の改善を図ります。

(2) 事業主等に対する啓発並びに試行雇用の実施による新たな職場への円滑な適応促進

ホームレスの人の多様な雇用・就労の場の確保を図るためには、事業主等の理解を深めることが極めて重要です。このため、経済団体や商工団体等との連携を図り、事業主等に対しホー

ムレス問題についての啓発活動を行います。

また、国が実施するホームレス等試行雇用事業が活用され、ホームレスの人の雇用促進、職場適応が図られるよう、国や経済団体、商工団体等と連携し、事業主等に対し利用促進の働きかけを行います。

(3) 技能講習や職業訓練の実施による職業能力の開発・向上

ホームレスの人に対して技能労働者として必要な知識・技能を習得又は向上させるため、現在、国の技能講習事業が約 50 科目の規模で実施されていることから、引き続きその活用を図ります。

また、ホームレスの人の就業の可能性を高めるため、大阪府が実施する既存の教育訓練機会を活用するほか、新たに民間教育訓練機関等に委託して職業訓練を実施します。

(4) 常用雇用による自立が困難な人に対する事業

自立支援センター入所者の中にも長期のホームレス生活の継続等から、常用就職を希望していてもそれが適わず、一定期間を経過したことにより、退所に至る例が見受けられます。

こうした常用雇用による自立が直ちに困難な人に対して、NPO等民間団体が都市におけるすき間産業的な職種や内職等を含め、幅広く仕事を開拓し、就業機会を提供する取組みを促進するため、その支援策を講じます。

(5) 雇用促進を目的とした公契約における配慮

大阪府が発注する各種の委託業務のうち、自立支援センター入所者の再就職先として見込める職種が対象となる業務を総合評価制度により入札する場合には、ホームレスの人の雇用状況等を評価項目に加えることについて検討します。

(6) 民間団体の活用

従来から、大阪府ではホームレスの人の就業機会の確保に関して、ホームレスの人の生活実態を把握し最も身近な地域団体としてNPOや社会福祉法人に事業を委託しています。今後においても、これらNPOや社会福祉法人等民間団体を活用するとともに、積極的に連携を図るものとします。

2 安定した居住場所の確保

自立支援事業等を通じて就労等により、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人に対して、安定した居住場所を確保するため、国、市町村と連携し、地域の実情を踏まえながら、公営住宅等への入居支援や民間賃貸住宅の情報提供などを行い、安定した居住場所の確保を支援します。

(1) 公営住宅への入居支援

大阪府営住宅等においては、公営住宅法の趣旨を踏まえつつ、応募や入居手続きに関して柔軟な対応を図るものとします。

(2) 民間賃貸住宅の活用

地域における低廉な家賃の民間賃貸住宅に関する情報及び民間の保証会社等に関する情報を得られるよう、民間賃貸住宅にかかわる団体等に対し、これらの情報提供を要請します。さらに、これらの情報が的確かつ円滑に提供されるよう市町村や自立支援センター等との連携を図ります。

また、民間賃貸住宅にかかわる団体に対し、団体の会員等に対する研修会等の場を活用し、法の趣旨及び実情等について周知されるよう要請し、啓発活動を行います。

3 保健及び医療の確保

保健及び医療の確保について、市町村と連携・協力し、個々の状況やニーズに応じて、健康状態の把握や清潔の保持などに努めるとともに、検査、治療等ができるよう保健、医療及び福祉の連携を図ります。

また、結核対策については、結核り患者の早期発見及び治療が徹底できるように対策を行うとともに、保健所、医療機関、福祉事務所等が密接な連携を図ります。

このため、各実施機関等においては、次の点に留意して支援を行うものとします。

(1) 健康相談等

街頭相談事業において、健康対策の推進を図るため、保健所や市町村保健センター等と連携し、健康相談等を行うものとします。また、アルコール依存症や心のケアが必要な人については、その状況を把握するとともに、個々の状況に応じて、大阪府こころの健康総合センター等の精神保健福祉の関係機関や福祉事務所等と連携、協力し、必要に応じて精神保健相談を実施するとともに、医療機関への受診や社会福祉施設への入所等、専門機関等につなげるよう支援します。

(2) 疾病の発見及び医療機関への受診

街頭相談事業において、医療の必要があると思われるホームレスの人に対しては、適切な医療を受けられるよう福祉事務所と連携しながら医療機関への受診につなげます。また、街頭相談において、健康に不安を抱える人に対しては、自立支援センター等への入所を指導し、自立支援センター等において、入所時健康診断を実施し、疾病の発見に努めます。これらの人について、継続的な相談及び支援を実施するものとします。また、保健所においては、公園等でホームレス結核検診の機会を利用して、健康対策推進の観点から、無料低額診療情報や保健所における検診情報の提供を実施します。

(3) 結核にり患している人への対応

保健所等においては、結核にり患している人を早期発見するため、ホームレス巡回結核検診または所内結核検診の実施を検討します。検診の結果、医療の必要があると認められる結核り患者については、適切な医療機関への受診につなげるとともに、保健所等は福祉事務所と連携した包括的な結核治療支援にあたります。また、結核にり患している人が治療完了できるように、医療機関における服薬支援及び居宅等において保健所からの訪問による服薬支援を実施するとともに、自立支援センター等への入所事業などを活用し、服薬支援のために生活環境の改

善を図るよう努めます。

大阪府は、結核検診を始めとしたホームレスの人に対する結核対策を推進するため、大阪府内保健所設置市結核担当課と定期的にホームレスの人に関する結核発生状況や結核対策の進捗状況についての情報交換を図り、大阪府域全体として連携した結核対策が展開し得るよう調整に努めます。

(4) 医療の確保

ホームレスの人に対する医療の確保を図るため、応招義務(医師法(昭和23年法律第201号)第19条第1項又は歯科医師法(昭和23年法律第202号)第19条第1項に規定する医師又は歯科医師の診療に応ずる義務)の趣旨について、保健所又は医師会等の関係団体等を通じ、医療機関への周知徹底を図るとともに、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号に規定する生計困難者のために無料又は低額な料金を診療を行う事業をいう。以下同じ。)を行う施設の積極的な活用を図ります。このため、無料低額診療事業のより一層の周知を図ります。

また、病気等により急迫した状態にある人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ものとします。

4 生活に関する相談及び指導

ホームレスの人の状況を把握し、個々の状況やニーズに応じた自立支援が的確に図られるよう、以下の点に留意しつつ、関係機関と連携し総合相談(街頭相談)事業を実施します。

(1) 総合的な相談・指導体制の確立

街頭相談事業及び福祉事務所、関係機関や救護施設等社会福祉施設は相互に連携して、総合的な相談及び指導を行えるよう協力するものとします。

(2) 心のケア

街頭相談事業において、心のケアが必要なケースについては、大阪府こころの健康総合センター等の精神保健福祉の関係機関や福祉事務所等と連携、協力し、必要に応じて精神保健相談を実施するとともに、自立支援センターや社会福祉施設等と連携し、医療機関への受診や社会福祉施設への入所等、専門機関等につなげるよう支援します。

(3) 街頭相談事業の実施

ホームレスの人の状況を把握し、福祉事務所等関係機関と連携しつつ、自立支援センターへの入所勧奨や病気等により急迫した状態にある人の救急通報、医療機関へのつなぎ、その他個々の状況に応じた支援を行うため、アウトリーチ手法による相談体制(街頭相談事業)を整備していきます。

また、市町村は、地域の実情に応じ、社会福祉協議会、社会福祉士会、NPO、ボランティア団体、民生委員及び児童委員、地域住民等とも連携、協力しながら、街頭相談事業を活用し、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関係機関への相談につなげていきます。

5 自立支援事業及び個々の事情に対応した自立を総合的に支援する事業

(1) 自立支援事業

ホームレスの人に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、自立の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、就労による自立を支援する自立支援事業の実施を図ります。

自立支援センターにおいては、次の機能を有し、必要な支援が図られます。

ア 自立支援センター

アセスメント

入所者への面接相談により、個々の生活状況を十分に把握するとともに、その状況に応じた処遇を図るため総合評価（アセスメント）を行い、就労及び福祉施策へ誘導を図ります。

日常生活を維持するためのサービス

宿所の提供、食事の提供、入浴、散髪など日常生活に必要なサービスを提供します。

医療等の確保

入所時の健康診断や定期的な検診を行うとともに治療が必要なケースへの支援を図ります。

雇用・就労の支援

公共職業安定所との密接な連携のもとで実施される職業相談、職業紹介、求人開拓等の雇用・就労支援に加え、新たに民間のノウハウを活用した再就職支援事業の導入を図ります。

入所対象の弾力化の検討

施設機能の効率的な運用を図るとともに、就労を希望する人の入所などのほか、生活訓練や職業的なりハビリが必要な人、緊急的な住居の提供を必要とする人などの入所も検討します。また、ホームレス概数の少ない地域では、地域の実情に応じ、地域での施設立地を促進するため、小規模な施設等も検討していきます。

自立に阻害要因を有する人への対応

多重債務等の問題を抱える人については、弁護士等専門家と連携し、自立支援センター等において定例的に行われる弁護士による無料法律相談を活用するなど、問題の法的解決を図るよう支援します。

アルコール依存や薬物依存等の症状がある人については、専門機関を紹介するなどその回復を支援します。

その他、日常生活訓練や精神的なりハビリを必要とする人など自立を阻害する要因を取り除くため、関係機関との連携のもとに必要な援助を行います。

イ 自立支援プログラムの策定

入所者個々の状況に応じた自立支援プログラムを策定し、自立へ向け、必要な指導・援助を行います。

ウ その他の指導援助

住民登録、住宅保証人に関する民間住宅保証会社の情報や住宅情報の提供その他必要な指導援助を行います。

エ アフターケア

自立支援センターにおいては、雇用・就労が実現したことにより退所した人について、地域社会での安定した生活が継続できるよう職場定着指導や生活上の相談など、必要に応じて各種の支援を行い、再び野宿生活にならないよう継続的なケアを行います。

オ 退所に際する処遇

次の点に留意し、個々の状況に応じた処遇を検討するものとします。

自立支援事業期間中に結果として就労に至らず退所せざるを得ない人に対しては、福祉事務所と連携し、改めて生活保護の要否判定を行い、居宅生活への移行や福祉施設への入所等について必要な援助を行います。結果的に生活保護の適用により退所した人についても、引き続き、居宅における自立した日常生活を確保するとともに、就労による自立を支援するため、職業相談、就労あっせん等の就労指導を行うなど、生活保護からの自立を支援するよう努めます。

カ 地域住民との調整

自立支援センターの推進にあたっては、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配慮するとともに、ホームレス問題に関する住民啓発や理解の促進を図るよう努めます。

(2) 個々の事情に対応した自立を総合的に支援する事業

個々の実態を十分に把握し、その状況に応じた適切な支援施策を講じることが必要です。

ア 就労の意欲はあるが仕事が無く失業状態にある人に対する支援

就労する意欲はあるが仕事が無く失業状態にある人については、個々人の多様なキャリアとニーズにできる限り即した就業の機会の確保が必要となります。このため、職業相談、求人開拓等の既存施策の充実を図るなど、各種の就業対策を実施します。

自立支援センター入所者に対しては、個々の状況をきめ細かく把握するとともに、自立支援プログラムを作成し、公共職業安定所の職業相談員による職業相談・紹介等に加え、民間のノウハウを活用した再就職支援事業の導入を図ります。

自立支援センターに入所していない人に対しては、総合的な相談事業の実施等により、雇用関連施策と福祉関連施策等の連携を図りながら、きめ細かな自立支援を図ります。

これに加え、常用雇用による自立が直ちに困難な人に対しては、これらの人の支援に関わるNPO等民間団体の支援が適切であることから、当該民間団体が都市におけるすき間産業的な職種や内職等を含め、幅広く仕事を開拓し、就業機会を提供する取組みの促進を図ります。

イ 就労施策や福祉施策との複合した支援が必要な人に対する支援

年齢や身体状況、長期間の野宿生活による心身の疲労や就労意欲の低下等により、本人が就労による自立を希望しているにもかかわらず、一般の労働市場では就労が困難な人に

については、就労による自立を基本としつつ、就労支援と福祉支援施策を連携させながら、個々の状況に応じた自立支援を行う必要があります。このため、面接相談によりアセスメントを行い、個々の状況を把握し自立支援プログラムを作成するとともに、この項のA及びU、並びに7項の(2)及び11項に掲げる多様な支援形態を連携させた支援を検討していきます。

ウ 医療や福祉等の援助が必要な人に対する支援

医療や福祉等の援助が必要な人に対しては、街頭相談においてその状況を把握し、福祉事務所と連携して必要な医療等の援助を行うとともに、無料低額診療事業を行う施設の積極的な活用を図るものとします。また、自立支援センターにおいて入所時健康診断を実施するとともに、アセスメントを行い、疾病、高齢等により自立能力に乏しい人など、福祉等の援助が適切と思われる人については、福祉事務所と連携し、医療機関や社会福祉施設への入所等、必要な保護につなげるものとします。また、年金を受給できる人については、受給のための必要な指導援助を行うものとします。

エ 社会生活を望まない人等に対する支援

長期間の厳しい野宿生活のために自立意欲が減退し又は喪失している状態にある人や実態調査において「このままでいい。」と回答するなど、社会生活への復帰を望まず、またはあきらめている人、その他困難な自立阻害要因を抱えている人などについては、街頭相談を行いながらソーシャルインクルージョン（社会参入）の考え方のもとに、ボランティアや自立支援を行う民間団体と連携し、自立に関する阻害要因を除去するための面談活動や必要な専門相談機関、医療機関等の紹介など、指導・助言を行い、社会参入への継続的な面談等の実施を図るものとします。

オ 女性等のケースに対する支援

女性の場合は、性差を配慮したきめ細かな支援を行う必要があります。福祉事務所による支援はもとより、必要に応じて、女性相談センター等とも十分連携を図るものとします。

児童については、家族の状況を踏まえ、迅速かつ適切な処遇を確保していくとともに、福祉事務所やこども家庭センターなどの児童保護機関との連携を密にします。また、自立支援施設や一時保護施設と連携しながら、当面する生活への支援を図り、今後の処遇について十分な相談を行うとともに、ケース検討会議等により関係機関が協議の上、自立に向けた適切な支援を行うものとします。

カ その他の人に対する支援

心のケア、債務整理、住居・就労にかかる保証人、家庭問題、精神障害、知的障害等の複数の課題が重なっているケースもあり、それぞれの状況や課題について、専門的な知識を有する者によるケース検討会議を開催するなど、ホームレスに至る原因となった自立阻害要因を取り除くことが必要です。総合相談事業又は福祉事務所は、その際、各種の既存支援機関・相談機関への紹介、それらの機関の支援が受けられるよう連絡、調整を行うものとします。

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就労及び生活上の支援

法では、ホームレスの人に対する自立支援と並んで「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ホームレスとなることの防止が重要な課題となっています。

基本方針では、「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」を「現に失業状態や不安定な就労関係にあり、かつ、定まった住居を喪失し不安定な居住環境にある人等が想定される」としています。このことから、大阪府内において、「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が多数存在する地域」とは、大阪市内のあいりん地域が該当すると考えられますので、あいりん地域に多数存在する日雇労働者に対し、次のとおり雇用・就労及び生活上の支援を実施していきます。

(1) 日雇労働者に対する雇用・就労対策

あいりん地域において、日雇労働者を対象として職業紹介事業や労働福祉事業等を実施している財団法人西成労働福祉センター（以下「財団」という。）に対して運営助成を行うほか、大阪労働局・あいりん労働公共職業安定所と緊密に連携して、あいりん地区日雇労働者の雇用・就労機会の確保、技能習得による雇用の安定、労働福祉の向上を図ります。また、大阪市と連携して、厳しい就労状況にある高齢日雇労働者の就労機会の確保に努めます。

ア 雇用・就労機会の確保

財団において、日雇労働者の無料職業紹介事業を引き続き実施するとともに、大阪府が発注した公共事業の請負事業者に対し、あいりん地区日雇労働者の雇用勧奨を実施します。また、常用就職の促進を図るため、国が実施するホームレス等試行雇用事業の活用について、事業主等へ働きかけます。

厳しい就労状況にある高齢日雇労働者の就労機会の確保に資するため、財団において高齢日雇労働者向け求人開拓に取り組むほか、大阪市と連携して、あいりん労働福祉センターや周辺生活道路の清掃等や、大阪府管理の道路・河川の除草、清掃等の就労機会の確保に努めます。

イ 技能習得による雇用の安定

国から委託を受け財団において実施している技能講習事業について、各種資格の取得、建設土木業界での機械化の進展や技術革新に対応できる新たな技能や複合的な技能の習得により、雇用の安定が確保・促進されるよう、講習科目の見直しを含め、講習内容の拡充・強化を図ります。また、大阪労働局・あいりん労働公共職業安定所と連携して、常用化に向けた職業相談機能の充実・強化を図ります。

ウ 労働福祉の向上

財団に対して運営助成を行うことにより、あいりん労働福祉センターの維持運営や各種労働福祉事業を実施し、あいりん地区日雇労働者の労働福祉の向上を図るとともに、日雇労働者がホームレスに至らないよう、就労生活に関する様々な労働相談に応じます。

(2) 年末年始における臨時宿泊所の提供等

年末年始に簡易宿泊所での生活が困難になり、野宿生活を余儀なくされるおそれのある日雇労働者を対象として、宿泊や食事等日常生活上必要なサービスを提供する越年対策事業について、事業実施主体の大阪市に対し引き続き助成します。

7 緊急に行うべき援助及び生活保護法による保護の実施

(1) 緊急に行うべき援助

栄養状態や健康状態が悪化している人に対しては、以下の点に留意し、医療機関への入院等の対応を講じます。

ア 病気等により急迫した状態にある人及び要保護者が医療機関に緊急搬送された場合の対応

福祉事務所は、病気等により急迫状態にある人及び要保護者が医療機関に緊急搬送された場合には、医療機関、救急隊等と連携し、状況を把握の上、保護を要する場合には職権により生活保護を適用するなど、適切な保護に努めます。また、退院後に再び野宿生活に戻ることのないよう、退院時に再度保護の要否を判断し、稼働能力のある人は、自立支援センターへの入所を指導し、就労自立に向けた支援を行い、稼働能力のない人については、必要に応じ、居宅での保護や施設等での保護への移行を支援します。

イ 居所が緊急に必要な人への対応

緊急に居所を必要とする人に対して、地域の実情に応じ、自立支援センターや無料低額宿所事業の活用を図ります。

ウ 緊急的な援助を必要としている人への対応

街頭相談事業は、緊急に援助を必要とする人に対して、保健所や福祉事務所と連携しながら必要な支援を行います。また、医療を必要とする人に対しては、医療機関への搬送、無料低額診療事業の紹介など必要な情報の提供や支援を行います。

(2) 生活保護法による保護の実施

ホームレスの人に対する生活保護の適用については、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うことはありません。福祉事務所等保護の実施機関においては、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人について、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とが必要です。このため、福祉事務所等、保護の実施機関は、以下の点に留意し、その状況に応じた保護を実施するものとします。

ア 適切な保護の実施

総合相談等自立支援事業による支援を行った結果、生活保護の適用に至ったホームレスの

人を含め、生活保護を適用したホームレスの人に対しては、一般の被保護者と同様にその抱える問題・状況を十分に把握した上で、関係機関との連携を図り、介護保険や障害者施策等、他法、他施策の活用も含め、自立に向けて適切な援助を行うものとします。

イ 就労の意欲と能力はあるが失業状態にある人に対する対応

就労の意欲と能力はあるが失業状態にあり、各種就労対策を実施しても就労が困難であると判断される人については、自立支援センターへの入所を検討し、就労による自立に向けた援助を行います。結果として就労に至らず退所せざるを得ない人に対しては、本人の意思を確認の上、改めて保護の要否判定を行い、居宅生活への移行や福祉施設への入所等について必要な援助を行うものとします。

ウ 直ちに居宅生活を送ることが困難な人に対する保護の実施

個々の生活状況や生活能力（日常生活管理能力、対人関係維持能力等）から検討して、直ちに居宅生活を送ることが困難な人については、生活保護施設や無料低額宿泊所等において保護を行うものとします。

無料低額宿泊所を利用する人に対しては、施設での生活状況を適切に把握しながら、関係機関の連携のもとに、就業機会の確保、療養指導、金銭管理等の必要な支援により、できるだけ速やかに地域で自立した生活ができるよう居宅生活への移行を支援するものとします。

また、生活保護施設に入所した人に対しては、居宅生活への移行が可能な人については、関係機関の連携のもとに、就業機会の確保、療養指導、金銭管理等の生活訓練など必要な支援を行い、施設退所後は、通所事業の活用を図り、安定した居宅生活が送れるよう必要な支援を行うものとします。

エ 居宅生活を送ることが可能であると認められる人に対する保護の実施

居宅生活を送ることが可能であると認められる人で、本人の状況に応じ、敷金等の給付により、居宅の確保ができる場合には、敷金等が適切に家主等に支払われることを確認した上で、必要な給付を行い、居宅での保護を行うものとします。また、再びホームレスとなることを防止するため、民生委員等関係機関と連携して、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を維持するため、就業機会の確保等の必要な支援を行うものとします。

オ その他

大阪府等は、救護施設の定数が不足している状況に鑑み、必要な措置を講じます。

8 人権の擁護

「大阪府人権尊重の社会づくり条例」及び「大阪府人権施策推進基本方針」に基づき、すべての人の人権が尊重される豊かな社会の実現をめざして、人権擁護を図ります。

(1) 啓発の実施

ホームレス問題について理解を促進し、偏見や差別意識を解消するための啓発を実施します。

また、すべての人の人権を尊重する態度や行動を身につけるための人権教育を多様な機会・場において推進します。

(2) 事案の適切な解決

人権相談、相談活動等において、ホームレスの人に対する通行人等からの暴力、近隣住民等からの嫌がらせなどの相談があった場合は、関係機関と連携・協力し、適切な解決を図ります。

(3) 自立支援センター等での人権の尊重

自立支援センター等のホームレスの人が入居する施設において、入居者の人権の尊重と尊厳の確保に十分配慮するよう努めます。

9 地域における生活環境の改善

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の人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、当該施設の適切な利用を確保するため、ホームレス自立支援事業や支援に関する関係機関と連携し、ホームレスの人の人権に十分配慮しつつ適切な措置を講じます。

(1) 施設の適正な利用の確保

自立支援事業等と連携して、巡視・物件の撤去指導を実施するとともに、施設利用等の観点から著しい支障が生じていると考えられるものについては、指導を強化し、物件の一斉撤去等を実施します。

(2) 施設管理者による監督処分

施設整備等から必要な場合には、法令の規定に基づき、施設からの退去・移動の監督処分を実施します。

10 地域における安全の確保等

警察は、関係機関や地域住民と緊密に連携し、ホームレスの人が関係する事件・事故の防止等、地域の安全を確保するための活動を実施していくものとします。

(1) 警戒活動の推進及び再発防止

地域住民等に不安や危害を与える事案、ホームレスの人に対する不法事案等に対しては、迅速かつ適切な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ます。

(2) 緊急に保護を必要とすると認められる人の適切な保護

緊急に保護を必要とすると認められる人については、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します。

11 自立の支援等を行う民間団体との連携

各種の自立支援施策の活用により自立し、地域社会において自立した生活を継続していくためには、民間団体等が連携・協力して地域におけるきめ細かな生活支援活動等を行っていく必要があります。

(1) 民間団体等との連携

大阪府及び市町村は、自立支援に関して、社会福祉協議会、社会福祉士会、NPO、ボランティア団体、民生委員及び児童委員等と情報交換や意見交換を行います。また、民間団体等に対して、実施計画やホームレスの人への各種の施策等について、情報提供を行います。

(2) 民間団体の積極的な活用

民間団体の活用については、これまでも実態調査、就労支援、生活相談等の業務や運営を委託するなどその能力の活用を図ってきたところですが、引き続きその能力を活用していきます。今後とも民間における自立支援にかかる取り組みは、ホームレス問題の解決にあたって重要な役割を担うものであり、民間団体が行う自立支援等事業を促進していきます。

12 その他、自立の支援等に関すること

ホームレス問題の解決を図るためには、社会からの孤立、孤独など、社会的援護を必要とする人々に対する支援など新たなホームレスに至る人を生まない地域社会づくりが必要であり、こうした方向を踏まえ、地域福祉の推進を図ります。

(1) 地域福祉計画の策定

大阪府では、大阪府社会福祉審議会答申「これからの地域福祉のあり方とその推進方策について」を受け、「大阪府地域福祉支援計画～おおさか福祉コミュニティ創生プラン～」を、平成15年3月に策定したところです。市町村に対しては、広域的、専門的視点からの支援を行うとともに、住民参加による地域福祉活動の活性化を図るため、大阪府地域福祉支援計画に基づき、大阪府地域福祉推進支援モデル事業等を通じて、市町村地域福祉計画の策定の促進に努めます。

(2) NPO等が活動しやすい環境づくりの支援

NPO活動に対する大阪府民の理解や協力を促進し、NPO活動が広がる環境づくりをすすめるとともに、活動の質を高めるため、組織運営能力の向上を支援します。また、NPOがその特性を活かせる分野での協働をすすめます。

また、地域再生に向けた社会的起業の創出・育成を図るため、地域に埋もれているマンパワーを活用して地域福祉活動を展開する団体に対し、様々な技術的支援や団体間のネットワーク形成を通じたノウハウの提供、資金調達の橋渡しなどを行う仕組みを構築し、民・民のパートナーシップで展開される地域福祉を推進します。

(3) 民生委員及び児童委員への研修等

定例民生委員会長連絡会において、随時適切な情報提供を行うとともに、民生委員・児童委員研修でホームレスの人の自立支援等に関する研修を実施し、地域での理解、協力を促進しま

す。

(4) 地域福祉権利擁護事業の利用の推進

痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者等、自己の判断のみでは意思決定に支障のある人に対し、福祉サービスの利用援助や日常的な金銭管理などを行う「地域福祉権利擁護事業」の推進を図り、実施機関と地域の関係機関との一層の連携強化の促進、生活支援員の質の確保に向けた研修等の充実、成年後見制度の活用促進等を図ります。

第 章 施策の推進にあたって

第 1 総合的かつ効果的な推進体制

1 国との連携

基本方針に即し、この実施計画に記載された事項に基づき、国、大阪労働局、その他の国の関係機関との調整、連携を図っていきます。

2 大阪府の役割と連携

大阪府は、国、国の関係機関との連絡調整を図るとともに、国等から提供された情報等を市町村等に提供していきます。また、推進協議会において、大阪府と市町村が連携して推進する自立支援事業等については、広域自治体として、その連絡、調整を図るとともに、財政上の措置その他専門的なノウハウ等、事業推進に関して必要な支援を行います。

大阪府は、自立支援事業の推進に際して、広域的かつ統一的行うことが必要な場合に施策を実施します。また、ホームレスの人の自立支援等に関わる関係機関、民間団体との連携・調整・協力を図ります。

3 市町村の役割と連携

大阪府内においては、全国調査時点では 35 の市町でホームレスの人が確認されていますが、その概数や公共施設等での所在状況等、ホームレス問題の状況が地域ごとに異なっています。このため、施策の推進においては、こうした状況や地域の実情を踏まえていくことが必要です。

また、人数が少ない市町村や所在しない市町村もあり、地域住民にホームレス問題への対応が異なる現状もあります。しかしながら、人数が少ない地域であっても、現在の厳しい経済情勢等から、今後においてホームレス問題の顕在化も見込まれる中、人数が少ない段階で施策を推進し対応することが重要です。このため、推進協議会のもとに、連携、協力、調整しながら広域的に対策を講じていくものとします。

(1) 市町村実施計画の策定

法第 9 条第 2 項（市町村実施計画の策定）の規定に基づき、市町村が実施計画を策定する場合には、基本方針における策定指針を踏まえ策定するものとします。

なお、地域におけるホームレス問題の実情を踏まえ、実施計画を策定しない市町村においては、この実施計画及び推進協議会の事業計画を活用していくことができるものとします。

(2) 大阪市実施計画との関係

大阪市域では、これまででも就労支援施策などについて、国及び大阪府と大阪府が連携して自立支援施策を推進しています。この実施計画に記載された事業については、個別の事業における実施責任等を踏まえ、大阪府と大阪市の密接な連携のもとに実施していくものとします。

(3) その他の市町村の実施計画との関係

豊能・三島、北河内、中河内・南河内、泉北・泉南の地域ブロックについては、この実施計画及び推進協議会の事業計画に基づき、国、大阪府、市町村との連携のもとに、施策を推進するものとし、各地域ブロックにおけるホームレス問題の実情に応じ、地域ブロック構成団体の合意のもとにそれぞれの地域に適合した手法、内容により施策を推進していくものとします。

4 関係団体の役割と連携

自立支援に取り組んでいる民間団体については、大阪府や市町村のホームレスの人の自立支援事業等の全部又は一部の委託を受けるなど、行政の施策においても重要な役割を担っており、引き続きその能力を活用するとともに、連携、協力するものとします。

社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO、ボランティア団体などホームレスの人の自立支援に関係する団体は、自らが持っている既存の施設や知識、人材等を積極的に活用してホームレス問題の解決に資する貢献や支援事業を行うとともに、大阪府や市町村が実施する事業に積極的に協力をすることが望まれます。

第2 実施計画の計画期間、計画の見直し等

1 計画期間

この実施計画の期間は、基本方針を踏まえ5年間とします。

2 計画の評価と次期計画の策定

(1) 実施計画の評価等

実施計画の計画期間の満了前にホームレスの人の自立支援の状況等を客観的に把握し、関係機関や関係団体、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実績等について評価を行います。

この評価により得られた結果は公表し、評価により得られた結果及び国の実態調査は、次の実施計画策定の参考とします。また、見直された新たな国の基本方針は、次の実施計画策定の指針とします。

(2) その他

次の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、市町村、関係団体や関係者の意見の聴取等を行うほか、国、公共職業安定所、大阪府警察等の関係機関とも十分に連携します。

3 他の計画との関係

この実施計画は、大阪府地域福祉支援計画や大阪府人権施策推進基本方針の趣旨を踏まえ、着実に推進していきます。