

## 第6節 生活困窮者の自立支援

### 1 生活保護受給者等の自立支援

#### (1) 生活保護受給者を取り巻く状況

経済雇用情勢が厳しさを増す中で、自立に困難を抱える人々の生活基盤が脆弱であるという面が顕在化してきている。

前節まで見てきたとおり、社会的支援を必要とする人々の置かれている状況は、経済情勢のあおりを受けて一層厳しいものとなっている。また、昨今の厳しい経済情勢の影響を大きく受け、雇用の場を失う非正規労働者が急増しているが、一度雇用の場を失うと新たに職を見つけること自体が困難であるばかりか、自分自身の収入で生活をまかなう者が多い中、主たる生計手段を失い一般的には在職時の収入が低く蓄えもないこともあり、直ちに生活に困窮してしまうおそれがある。特に、雇止め等に伴い住居を失うケースも生じており、こうしたケースでは生活基盤を失うことにより再就職活動に支障を来すという問題が顕在化している。

生活に困窮した場合には、最後のよりどころとして生活保護制度により最低限度の生活を保障しており、ここでは生活保護受給者の状況を見てみる。

#### 1) 生活保護による生活の保障

##### (生活保護制度の体系)

生活保護は、資産、能力等あらゆるものを活用した上でなお生活に困窮する場合に、その困窮の程度に応じ必要な保護を行う仕組みであり、その最低限度の生活を保障するとともに自立を助長することを目的としている。

保護の内容は、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助及び葬祭扶助の8種類があり、日常の生活費、住居費、病気の治療費、出産費用など、健康で文化的な最低限度の生活を送る上で必要な給付が行われている(図表2-6-1)。

図表2-6-1 平成21年度生活扶助基準の例

	東京都区部等	地方郡部等
標準3人世帯(33歳、29歳、4歳)	167,170円	130,680円
高齢者単身世帯(68歳)	80,820円	62,640円
高齢者夫婦世帯(68歳、65歳)	121,940円	94,500円
母子世帯(30歳、4歳、2歳)	157,800円	125,670円

(注) 児童養育加算等を含む。

##### (生活保護の適用)

生活保護は、国民生活を保障するための最後の手段として行われるものであり、資産、能力等すべてを活用しても生活に困窮する者が対象となる。社会保障施策、雇用施策による支援、不動産等の資産、稼働能力等の活用が保護実施の前提となっている。

このため、本人の状況を把握して様々な施策による支援の活用等についての助言を行うとともに、資産、社会保障給付、就労収入等の調査及び就労可能性の調査を行った上で、保護の要否、種類、程度等が決定される。保護が適用された後は、福祉事務所のケースワーカーが保護を受けている者の生活状況を把握するために世帯の実態に応じた年数回の訪問調査を行っている。また、保護を受けている人はその人の能力に応じた自立を図る必要があり、就労の可能性のある者への就労指導が行われる。

(漏給防止・濫給防止対策の推進)

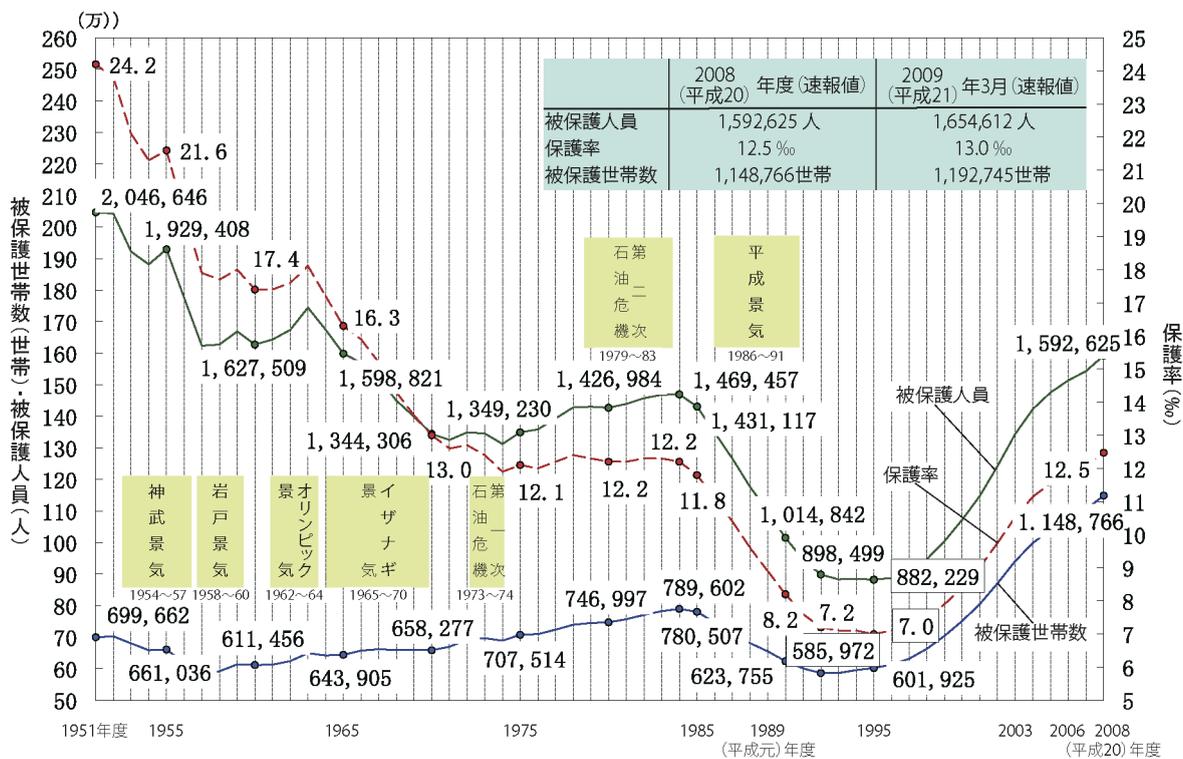
生活保護制度の運用については、生活保護を受けるべき人が保護を受け（漏給防止）、保護を受けてはならない者が受けない（濫給防止）ことが重要である。このため、具体的には、相談者への細やかな対応、相談内容のチェック体制の確保、辞退届に対する適切な対応、相談を受けた現在地における必要な支援、税務当局などの関係機関との連携・情報共有などにより、漏給防止に努めるとともに、暴力団員対策、年金担保貸付利用者への対応等により濫給防止に努めている。

2) 生活保護の現状

(生活保護受給者、生活保護世帯数の動向)

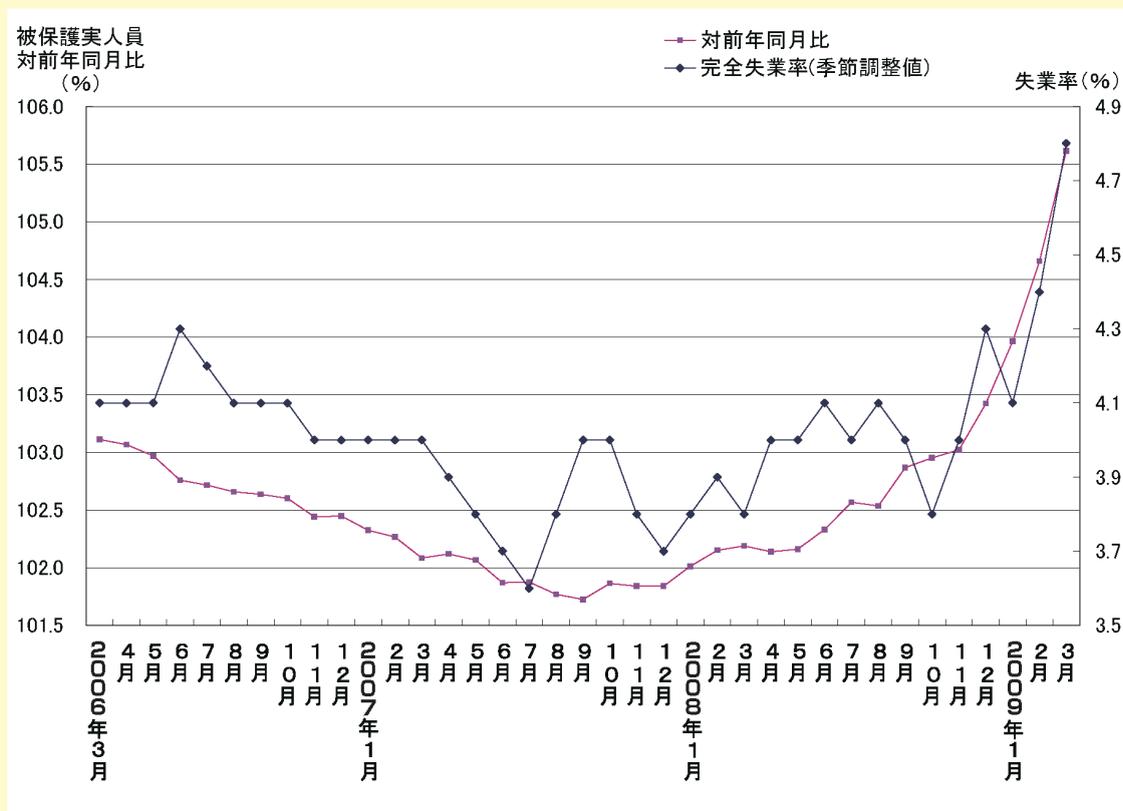
生活保護受給者数、生活保護世帯数は、1995（平成7）年度を底に上昇している（図表2-6-2）。生活保護受給者数の伸び率（対前年同月比）は、昨年秋以降の伸びが著しく直近の2009（平成21）年3月では対前年同月で5.6%の増となっている（図表2-6-3）。これまでも生活保護受給者数と失業率の推移には相関が見られることから、受給者数の増加には雇用情勢の悪化が関係していると考えられる。

図表2-6-2 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移



資料：福祉行政報告例より厚生労働省社会・援護局保護課作成

図表2-6-3 被保護実人員の対前年同月比と失業率の推移



資料：福祉行政報告例、労働力調査（総務省）より厚生労働省社会・援護局保護課作成

### （生活保護世帯の状況）

2009年3月現在の構成割合で見ると、約半数（45.8%）が高齢者世帯である。また、生活保護世帯に占める単身世帯の割合が増加しており、単身世帯の割合は75.3%となっている。

### （多様な問題を抱える生活保護世帯）

今日の生活保護世帯は、傷病・障害、精神疾患等による社会的入院、DV、虐待、ニート、多重債務者、元ホームレスなど多様な問題を抱えており、また、相談に乗ってくれる人がいないなど社会的な絆が希薄な状態にある。

また、生活保護受給者には、稼働能力があっても就労経験が乏しい場合や、不安定な職業経験しかない場合が多く、これが就労への不安を生じさせ、また雇用機会を狭めるなど、就労に当たって障害となっていることも少なくない。

## （2）生活保護受給者等の自立支援の取組み

経済雇用情勢が厳しさを増す中で、自立に困難を抱える人々の生活基盤が脆弱であるという面が顕在化してきており、生活保護受給者も増加している。

こうした中、生活保護は、資産、能力等あらゆるものを活用してもなお生活に困窮する場合に、最後のよりどころとして最低限度の生活を保障しているが、急増する生活保護受給者に対しては、必要な保護を行うとともに、生活保護受給者ができる限り就労し、自立した生活を取り戻せるよう支援することが重要である。

(1) で見たとおり、生活保護受給者数の増加には雇用情勢の悪化が関係していると考えられるため、厳しい雇用失業情勢の中で離職した生活保護受給者が早期に就労し、自立できるよう、就労に向けた支援を行うことが重要となっている。一方、受給者数、受給世帯数が増加する中、生活保護受給者が抱える問題は多様化しており、一人一人の生活面及び就労面のニーズに応じたきめ細やかな自立支援が必要である。

また、生活保護を受給している世帯に育った子どもが、成人したのちに再び生活保護を受給しているなど、近時、「子どもの貧困」の問題が指摘される中、生活保護における「貧困の連鎖」を防止するため、就労支援と相まって、子育て及び子どもの学習の支援をより充実させる必要がある。

もとより、一人一人が持てる力を十分に発揮し、自立した個人の支え合いにより社会が成り立っていることから、人々が生活困難に直面した場合に、生活に困窮してしまわないうちに、再び自分の足で立ち上がれるようにするという観点が重要である。このため、低所得者や離職者が生活困難に直面した場合に、生活に困窮してしまわないうちに、雇用施策と福祉施策が相まって直ちに支援の手が差しのべられて自立を維持できるような支援を行っていく必要がある。

### 1) 自立支援の充実・強化

生活保護受給者に対する自立支援については、2007年2月に政府が策定した「成長力底上げ戦略」及び同年12月に厚生労働省がとりまとめた「『福祉から雇用へ』推進5か年計画」の中で、福祉及び雇用の両面にわたる総合的な取組みを進めることとされている。

特に厳しい雇用失業情勢の中で離職した生活保護受給者が早期に就労の場を得ることができるよう、ハローワーク等関係機関と連携を図りつつ積極的に自立支援の取組みを進めている。

#### (自立支援プログラム)

生活保護制度において、自立の助長は最低生活の保障とともに制度の目的となっている。また、(1)で述べたとおり、近年、生活保護受給者は多様な問題を抱えており、担当するケースワーカー個人の行政経験に基づいた支援では限界があり、組織的な対応が必要となっている。

このため、生活困窮者の自立の助長に関し自立・就労を積極的かつ組織的に支援する仕組みを強化することを目的として、2005(平成17)年度から、「自立支援プログラム」による自立支援を実施している。

この自立支援プログラムを大きく分けると、(1)就労等による経済的自立の支援 (2)健康を回復・維持し自分で健康・生活管理を行うことができるようにする日常生活自立の支援 (3)社会的なつながりを回復・維持し、地域社会の一員として充実した生活を送ることを目指す社会生活自立の支援に分類され、それぞれの生活保護受給者の有する能力に応じた自立の支援に取り組んでいる。

プログラムは、(1)管内の生活保護世帯全体の状況を把握し、(2)生活保護受給者の状況や自立阻害要因を類型化し、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容や実施手順等を定め、(3)これに基づき個々の生活保護受給者に必要な支援を実施するものである。就労支援としては、福祉事務所に配置された就労支援専門員によるハローワークへの同行訪問、面接指導やケースワーカーによる助言などが行われる。

昨今の厳しい経済雇用情勢の下、生活保護受給者の就労支援を始めとする自立支援プログラムの取組みは重要度が増しており、幅広く多様な自立支援プログラムを策定してプログラムを活用した支援を進めていくとともに、新たに保護が開始された者に対する早期の就労支援に関するプログラムの充実が重要となっている。2009年度においては、①現下の雇用情勢の影響で失業したこと等により新たに保護が開始された者に対する早期の就労支援に関するプログラム、②母子世帯に対する就労支援等に関するプログラムの充実・強化に取り組んでいる。

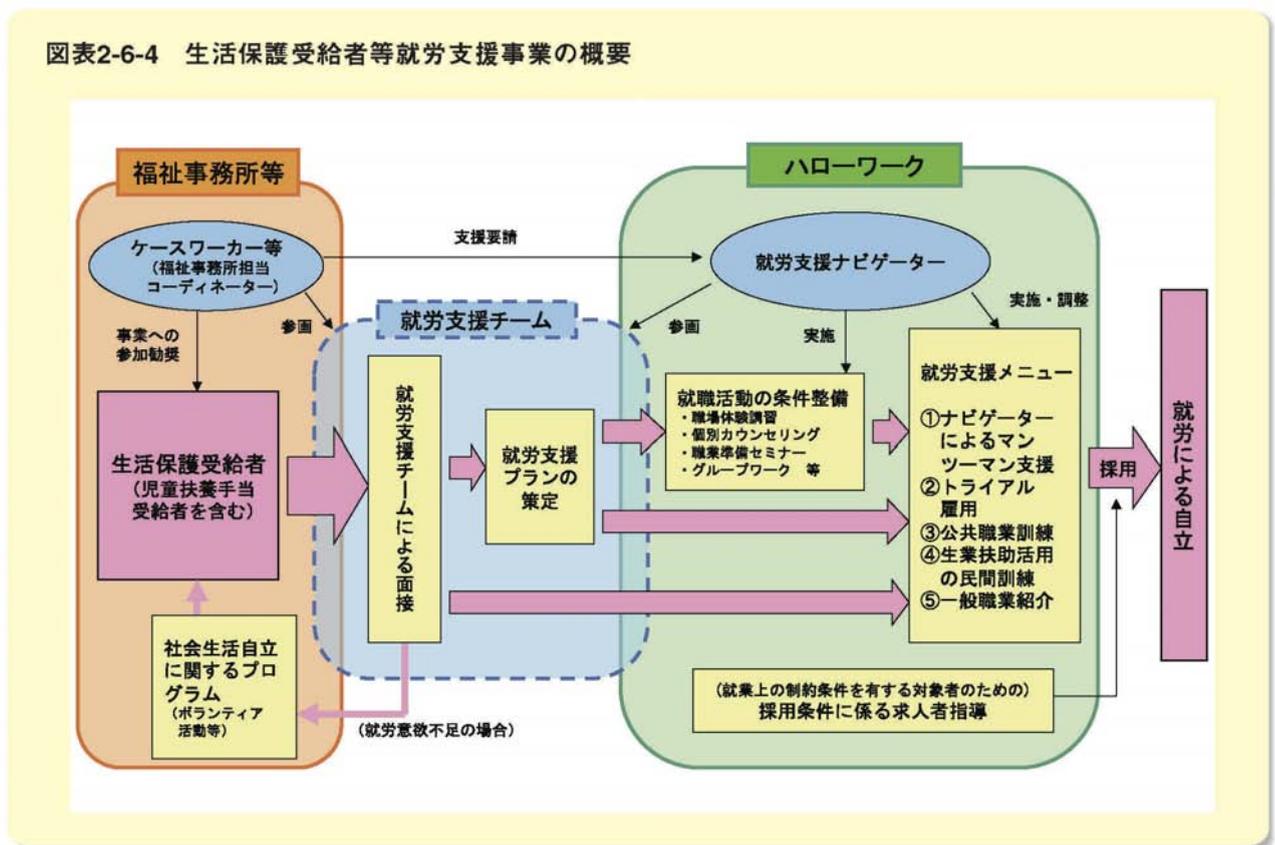
#### (福祉事務所とハローワークの連携による生活保護受給者に対する就労支援)

自立支援プログラムの一環として、ハローワークが福祉事務所と連携して、稼働能力や就労の意欲がある生活保護受給者に対して個々の対象者の態様、ニーズ等に応じた就職支援を行う生活保護受給者等就労支援事業が実施されている(図表2-6-4)。

支援の流れは、まず福祉事務所が生活保護受給者の中から稼働能力を有し就労意欲の高い者を支援対象者として選定し、その対象者についてハローワークの職員と福祉事務所の職員とが就労支援チームを構成し、対象者に個別の面接を行う等により、就労支援メニューを選定する。就労支援メニューは、①対象者の支援を専門に行うためハローワークに配置された就労支援ナビゲーターのマンツーマンによる就職支援②トライアル雇用の活用③公共職業訓練の受講あっせん④生活保護の生業扶助等の活用による民間の教育訓練講座の受講勧奨⑤一般の職業相談・紹介がある。就労支援チームでは、本人の生活環境等を把握するとともに本人の希望、能力、適性等を勘案してメニューを選定し、メニューに基づいて支援を実施している。

「『福祉から雇用へ』推進5か年計画」においては、2009年度までに支援対象者の就職率を60%に引き上げることを目標としており、ナビゲーターの拡充など体制の整備を進めている。また、2009年度においては就労意欲喚起等支援事業を創設し、就労に向けた課題を多く抱える生活保護受給者等に対して、専門的な経験・知識等を有する特定非営利活動法人や民間職業紹介事業者等を活用するなどして就労支援に取り組んでいる。

図表2-6-4 生活保護受給者等就労支援事業の概要



**(生活保護制度における子どもの健全育成のための支援等)**

子どものいる生活保護世帯の自立支援には、子どもの健全育成という観点から、日常生活支援、養育支援、教育支援など幅広い支援をきめ細かく実施することが重要である。

このため、平成21年度補正予算において、子どものいる生活保護世帯に対して、①子どもやその親が日常的な生活習慣を身につけるための支援、進学に関する支援、ひきこもりや不登校の子どもに関する支援等を行うための「子どもの健全育成プログラム」の策定・実施、②学習参考書や一般教養図書などの家庭内学習に必要な図書購入費や課外のクラブ活動に要する費用に充てるための「学習支援費」の創設を行うこととし、7月から実施している。

また、生活保護の対象となる母子世帯に対しては、第4節で見たような母子家庭に対する生活や子育てに対する支援と就業支援のほか、子どもの健全育成を促進する等の観点から新たに創設された「高等学校等

就学費」、「ひとり親世帯就労促進費」、「学習支援費」等により、就労や教育といった母子世帯が抱える個別のニーズに対する支援が行われている。

## 2) 生活に困窮しないようにしつつ、自立や再就職を支援する取組み

昨今の厳しい雇用失業情勢に対応し、離職者の生活及び求職活動を支援するため、平成21年度補正予算において、雇用施策の拡充を図るとともに、あわせて、「新たなセーフティネット」を構築し、職業訓練、再就職、生活、住宅への総合的な支援に取り組むこととした。前節(2(1)2)③)でみたとおり、ア、住居喪失離職者に対する賃貸住宅入居初期費用等の貸付、「緊急人材育成・就職支援基金」による訓練・生活支援の実施等、イ.上記アの施策の対象とならない者等に対し、住宅手当の支給、生活の立て直しのための資金の貸付け等による支援、ウ.公的給付等による支援を受けるまでの間のつなぎ資金貸付を実施し、雇用施策と福祉施策が相まって直ちに支援の手が差しのべられて自立を維持できるような支援を行う。

~~~~~

昨今の厳しい経済情勢を背景に生活保護の受給者が増加する中で、いったん生活保護の対象となった人が、生活基盤を確保して就労し自立することは、本人の生きがいの観点から、また彼らが社会を支える側に立つという観点からも重要である。このため、人々が生活困難に直面した場合に、生活に困窮してしまわないうちに、雇用施策と福祉施策が相まって直ちに支援の手が差しのべられて自立を維持できるようにすることが重要である。このような施策をもってしても、なお、生活に困窮する者について、生活保護が最後のセーフティネットとして必要な保護を行い最低限度の生活を保障するとともに、自立支援プログラムなどにより彼らが就労により自立できるよう支援することが重要である。

八千代市における就労支援事業では、まず、福祉事務所のケースワーカーが支援対象者を選出し、自立支援相談員とケースワーカーが面接を行い支援対象者を決定する。働ける状態にあって未就労の場合はハローワークにつなげ、現段階では働ける状態にないと判断される場合は、30歳以下の若者、65歳以下の者、65歳以上の高齢者といった対象者の年齢に応じた就労指導がなされる。

ハローワークでは、就職支援ナビゲーターによる就職支援やトライアル雇用の活用、公共職業訓練の受講あっせん、一般の職業相談・紹介といったメニューの支援が行われる。これにより、まずは生活保護を継続しながら働くことに慣れ、段階を踏んで収入を増やすことができるようにすることを目標としている。

八千代市では、2005（平成17）年度以来、毎年40人台から70人台の就職者を出しており、支援対象者数に占める就職者の割合は非常に高い。その背景には、自立支援相談員とケースワーカーとの緊密な連携と、経験豊富な自立支援相談員が活躍しているところにあるという。自立支援相談員とケースワーカーとの緊密な連携については、例えば、福祉の面をよく知るケースワーカーが就職可能な資質や性格、家族関係を把握した上で、自立支援相談員へつなぎ、さらに、就業まで両者がよく話し合っており対応している。また、自立支援相談員については、ハローワークや産業雇用安定センターでの勤務経験があり、豊富な経験と知識をいかして活動している。

八千代市では、ハローワークなど関係機関との連携も重視している。支援対象者をハローワークにつなげるために、自立支援相談員が毎週2回、支援対象者と共にハローワークに行くこととし

ている。支援対象者が単独で行くと経験があるなど、対象者の好みの職種にしか目がいかなくなることもあるため、自立支援相談員が支援対象者とは違う視点からアドバイスをしている。

また、就職後のアフターフォローについても、就労経験の少ない支援対象者が、社会の中で行き詰まった時に相談相手がいないという状況を作らないよう、自立支援相談員が支援対象者と密に連絡を取るよう努めている。

#### ～ひきこもり経験のある20歳代半ばの男性の事例～

支援対象者ははじめをきっかけに、中学から24歳までひきこもりとなった。ケースワーカーが訪問すると、彼は常識的な話ができる状況であったため、就労支援ができると判断。ある日、ケースワーカーが本人の部屋で2人で話したことをきっかけに、外に出かけるようになった。彼は、ハローワークの若年者の相談窓口を10回以上訪問。これまでのひきこもりで崩れた生活リズムを是正して朝早く起きられるように、まずは朝一で市役所のケースワーカーの元に通うことを習慣づけた。自立支援相談員やケースワーカーが就職相談にのる中で、面接指導等を行うとともに、ケースワーカーは、月に一回は彼の家庭を訪問した。就労支援を始めるまで、彼の母親は、子どもに仕事をさせることを可哀想だと思っていたが、市の自立支援を受け、結果的にケースワーカーが見つけた清掃業務が決まったことで、市のこうした取組みに感謝している。

八千代市では、「この事例は、就労へ結びつける自立支援相談員とケースワーカーの、この人なら就職できるという確信、就職させたい思いが就労に結びついた良い例」と語っている。

## コラム

## 東京都立川市

立川市では、2004（平成16）年度から就労促進指導員を配置し、市の生活福祉課のケースワーカーとの緊密な連携の下、支援対象者の就職に向けた一体的な支援を開始した。

その後、「就労促進支援プログラム」では、まず、ケースワーカーが支援対象者として、65歳未満で稼働能力のある者を選定する。支援対象者が決まると、支援対象者に支援の概要、就労相談を受ける時の約束事項（時間を守ることや、身だしなみなどの社会的なルール）を説明し、支援対象者が同意すれば就労支援を開始する。具体的には、初めに、就労促進指導員とケースワーカーが支援対象者の状況に合った「就労支援プラン」を作成する。その後の支援対象者との面談・指導は就労促進指導員が担い、就労促進指導員はその状況を「就労促進シート」に記録し、ケースワーカーと情報を共有する。ハローワークでは就職支援ナビゲーターが「就労支援プラン」に基づいたマンツーマンの支援を実施するが、「就労支援プラン」を変更する必要がある場合は、就労促進指導員を通じて、ケースワーカーの意見も踏まえて変更する。就労促進指導員は、支援対象者がハローワークに行く際に同行するほか、支援対象者が記

入した1週間の求職活動報告書をもとに就職支援ナビゲーターと状況を確認し合う。

立川市における生活保護受給者の就業実績（2007（平成19）年度）は、支援対象者117人中、就業者が76人（65%）となっている。立川市では、就業実績が高い理由として、支援に当たる関係者の情報共有と、就労阻害要因を見極めた就労支援が就業につながっていると考えている。

支援によって就労できた例として、福祉事務所の就労促進指導員が、気弱な性格から就労活動も消極的であった支援対象者をハローワークの就職支援ナビゲーターに支援要請する際、支援対象者の性格や人間関係を良好に築ける職場が重要であることなどを伝えたことで、本人に適した就労ができたものや、ホームレス状態だったため市内の宿泊所に入所していた支援対象者に対して、ケースワーカーが中心となって社会人としてのマナーから指導を開始したり、持病の喘息を上手く説明することができず不採用が続いていた支援対象者に対し、就職支援ナビゲーターが就職活動のノウハウを指導することなどによって、就労に結びついたものがある。

## 2 ホームレスの自立支援

### （1）ホームレスを取り巻く状況

#### 1) ホームレスの数

厚生労働省「ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）」（2009（平成21）年1月）によると、ホームレスの数は15,759人となっており、2003（平成15）年調査の25,296人と比べて、減少している。

都道府県別に見ると、大阪府で4,302人、東京都で3,428人であり、この両都府において全国の約半数を占めている。また、東京都23区及び政令指定都市におけるホームレスの数は11,245人であり、全国のホームレスの約7割を占めている。

#### 2) ホームレスの生活実態

##### （年齢）

厚生労働省「ホームレスの実態に関する全国調査」（2007（平成19）年1月）では、ホームレスの平均年齢は57.59歳、40歳から54歳までが26.6%、55歳以上が69.0%となっている。2003（平成15）年1月の調査では、平均年齢は55.9歳、40歳から54歳までが36.7%、55歳以上が58.8%となっており、高齢化の傾向が見られる。

### （野宿生活までのいきさつ）

2007年1月の調査によると、野宿生活の直前の職業としては、建設業関係の仕事が48.0%、製造業関係の仕事が12.7%を占めており、雇用形態は、「常勤職員・従業員（正社員）」が43.5%、日雇が26.3%、「臨時・パート・アルバイト」が19.7%となっている。また、野宿生活に至った理由としては、「仕事が減った」が31.5%、「倒産・失業」が29.0%、「病気・けが・高齢で仕事ができなくなった」が22.0%となっている。

### （野宿生活の状況等）

2007年1月の調査によると、野宿生活期間は3年未満が39.9%であるのに対し、5年以上は41.3%となっている。2003年1月調査では5年以上の者は24.0%であり、野宿生活の長期化の傾向が見られる。

ホームレスの70.1%が仕事をし、その仕事内容は「廃品回収」が75.9%を占めている。

健康状態については、身体の不調を訴えている者が50.2%であり、このうち治療等を受けていない者が65.7%となっている。

なお、これまでに生活保護を受給したことがある者は、24.3%となっている。

### （自立について）

自立に向けた今後の希望としては、2007年1月の調査では、「きちんと就職して働きたい」という者が37.0%、「今のままでいい」という者が18.3%となっている。2003年1月の調査では、それぞれ49.7%、13.1%となっており、就労自立する意欲が低いホームレスの割合が増加した。

## （2）ホームレスの自立支援の取組み

ホームレス対策については、2002（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」に基づき、2007年1月に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2008（平成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」の見直しを行い、雇用、住宅、保健医療、福祉等の各分野にわたって施策を総合的に推進している。

ホームレスに至った背景に仕事の減少や失業問題があるなど、ホームレスの状況は、経済や雇用の状況に大きく影響を受けている。一方、医療や福祉の援護を必要とするケースも多く、その他にも社会生活を営むのに困難な問題を抱えていることが考えられる。また、直近で比較すると、高齢化、野宿生活の長期化、就労自立する意欲が低い者の割合の増加が見られる。

ホームレス対策は、こうした要因や背景を踏まえ、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。そのためには、就業の機会が確保されることが最も重要であり、あわせて、安定した居住の場所を確保する必要がある。また、健康問題、生活をめぐる様々な問題を抱えていることから、保健及び医療の確保、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。

また、東京都23区及び政令指定都市において全国のホームレス数の約7割を占めるなど、ホームレス問題の状況は地方公共団体ごとに大きく異なっており、こうした地域の状況を踏まえた施策の推進が重要である。

### 1) 就業機会の確保

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て、就業の機会の確保を図り、安定した雇用の場の確保に努める必要がある。

### （ハローワークにおける就労支援ナビゲーター（ホームレス）及び就業開拓推進員の配置）

ホームレスに対し健康診断、生活相談・指導、職業相談などを行う入所施設である自立支援センター（2）参照）が設置されている地域のハローワークに、ホームレス等に対するきめ細やかな職業相談等を行うための就労支援ナビゲーター（ホームレス）及びホームレスの就業ニーズに応じた求人開拓や求人情報等の収集・提供、事業主に対する啓発活動を行う就業開拓推進員を配置している。

### （日雇労働者等技能講習事業）

国から委託を受けた民間団体において、日雇労働者及びホームレスに対して、技能労働者として必要な技能の習得、免許の資格等の取得を目的とした講習を実施し、就労機会の確保を図っている。

### （ホームレス等試行雇用事業）

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、自立支援センターに入所しているホームレスや常用雇用への移行を希望する日雇労働者を対象に、事業所における一定期間の試行雇用により、ホームレス等の新たな職場への円滑な適応を促進している。

### （ホームレス等就業支援事業）

就業意欲のあるホームレスの就業機会の確保を図るため、地方公共団体及び関係団体等で構成される協議会において、就業等に係る個別相談、臨時・軽易な仕事及び求人に関する情報の提供のほか、ホームレスの就業ニーズに応じた仕事の開拓・提供や職場体験講習を実施している。

## 2) 自立支援事業等の実施

### （ホームレス総合相談推進事業）

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、ホームレスの個々のニーズに応じた対策が必要であり、こうしたニーズに的確に応えることができるよう、関係機関の相互連携を強化した総合的な相談の実施が重要である。

地方公共団体、民間団体、地域住民等で構成するホームレス総合相談推進協議会を設置し、ホームレス問題に関する協議・調整、総合相談の企画等を実施している。また、相談計画に基づく巡回相談活動等を実施している。

### （ホームレス緊急一時宿泊施設及びホームレス自立支援センター）

ホームレスの多い都市部には、ホームレスの自立を支援する施設としてホームレス緊急一時宿泊施設や自立支援センターが設置されている。

ホームレス緊急一時宿泊施設は、都市公園等でテント張り等により生活するホームレスの健康状態の悪化の防止等のため、緊急一時的な宿泊場所を提供する施設である。路上生活からの早期の社会復帰を促進するため、ホームレスの一時的な保護や心身の健康回復を図っている。

ホームレス自立支援センターは、就労意欲がある人や、就労に問題がないと認められた人を対象に、一定の入所期間で、食事の提供、健康診断、生活相談・指導等を行い、自立意欲を喚起させるとともにハローワークとの密接な連携の下で職業相談等を実施する施設である。2009（平成 21）年度からは、ホームレス自立支援センター設置の際に既存の公共施設や民間賃貸住宅等の空き住戸などを活用できるようにしている。

さらに、平成 21 年度補正予算において、現下の厳しい雇用情勢の影響によるホームレス等の増加に対応するため緊急かつ柔軟な対応が図られるよう、旅館や空き社員寮を活用したホームレス緊急一時宿泊事業の実施を可能としたほか、緊急一時宿泊施設等の利用者や退所者に対し、個々の状況に応じた相談支援を実施できるよう相談員を増員するなど支援の拡充を図っている。

### （ホームレス能力活用推進事業）

一般雇用施策での対応が困難なホームレスに対し、清掃業務や廃品回収などの情報収集・情報提供やその職種についての知識・技能の付与を実施している。

## 3) 保健衛生の向上

入浴や散髪等のサービスを提供することにより衛生状態を改善し、あわせて生活面や健康面等の相談を行うホームレス衛生改善事業、健康に不安を抱えるホームレスに対し、保健所等の窓口や巡回による健康診断、健康相談を行うホームレス保健サービス支援事業を実施している。

#### 4) ホームレスへの生活保護の適用

ホームレス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ない。したがって、福祉施策、雇用施策による支援、不動産等の資産、稼働能力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対し、自立に向けて必要な保護を実施している。

ホームレスに対して生活保護を適用するに当たっては、ホームレスが抱える問題、状況が様々であることを踏まえ、身体的・精神的状況、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、適切な保護を実施することが重要である。

一方で、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雇用情勢等により就労がすぐには困難であると判断される者については、当該地域にホームレス自立支援センターがある場合には、いったんホームレス自立支援センターへ入所することも通じて引き続き、生活相談、職業相談を行うなど、自立に向けた適切な支援を行っていくことが必要である。

~~~~~

ホームレス対策については、ホームレスに至った要因や様々な問題を踏まえ、自らの意思で安定した生活を営めるよう総合的かつきめ細かな自立支援を講ずることにより、ホームレスの自立を積極的に促していく必要がある。

また、ホームレスとなることを余儀なくされるおそれがある者として、一般的には失業状態であったり、日雇労働又は日雇派遣労働などの不安定な就労関係にあり、かつ定まった住居を喪失し簡易宿泊所や終夜営業店舗等に寝泊まりするなどの不安定な居住環境にあたりする者等が想定される。

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り、技能講習事業や試行雇用事業等の対象としている。

また、昨今の厳しい経済情勢を背景に、仕事の減少による収入減等により、簡易宿泊所等での生活が困難な者が野宿生活になることもあるため、ホームレス緊急一時宿泊施設による居住の場所の確保や住居の確保のための相談支援等により、新たにホームレスとなることを防止していく必要がある。

## コラム

## 愛知県

愛知県（以下「県」という。）では、2004（平成16）年度から2008（平成20）年度を実施期間とする「愛知県ホームレス自立支援施策等実施計画（第1期計画）」を策定し、名古屋市とともに支援に取り組み、この間に、当初の目標であった1,500人を大きく上回る3,730人のホームレスを自立に導くことができた。

県では、ホームレス自立支援対策において12の取組みを掲げており、中でも重要なものは、「就業の機会の確保」と「安定した居住場所の確保」としているが、ホームレス支援の大きな比重を占めているのは生活保護による自立である。

まず、対象者を把握するため巡回相談を行っている。ホームレスの多い名古屋市では、福祉施策について専門知識を有する9名の保護援護生活相談員が週5日、市内全域を巡回してホームレスに対する援護相談を実施しており、県では、名古屋市以外の地域を三河地区と尾張地区に分けて担当員2名、週3日体制で援護相談を実施している。なお、これ以外にも、福祉事務所を始めとして、地域の各所に相談窓口を設けている。

次に、一時的に住む場所を確保するため、名古屋市では、シェルター（定員200人）や自立支援センター2か所（定員72人と92人）を有している。この後、生活保護か就労支援かに分かれるが、就労支援の中核は、上記の自立支援センターが担っており、

- ① 就職活動に専念できるよう原則6か月間の入所期間を保証するとともに、1日3食の食事を提供
- ② 就職に際して身元保証を求められるため、家族や親族との関係が疎遠な方には、家族等

との関係修復を支援

- ③ 健康診断の実施や医師・看護師による健康相談を実施し、就職に向けて健康回復を図る
- ④ 県の職業カウンセラー4名の派遣を受け、必要な訓練を実施
- ⑤ 国の就労支援ナビゲーター（ホームレス）3名がハローワークから出張して職業相談・紹介等を実施

といった取組みを行っている。利用者からは、「安定した住居と食事が得られ、就職活動に専念できる」、「知識を持った職員と相談ができ、職業紹介も受けられるので助かるし、やる気も出る」との声も聞かれている。

効果を上げるためのポイントについて県では、「雇用の拡大やホームレス雇用に対する偏見をなくすこと。さらに、広報や啓発活動による様々な就業支援事業の活用なども重要。」としている。一方、ネットカフェ難民など「見えないホームレス」への対応としては、アウトリーチに努めているが、ネットカフェ等の事業者からの協力を得ることが現状では課題となっている。

このため、2009（平成21）年度から2013（平成25）年度を実施期間とする第2期計画では、「ホームレスになることを余儀なくされるおそれのある人達に対して支援を行う」ことを明記し、福祉事務所や民生委員なども含めて、地域における生活困窮者の把握に努めていくこととしている。また、同計画では、就業支援としてハローワークとの連携により、求人開拓や求人情報の提供を行うほか、自立支援センターの就業支援相談とハローワークの職業紹介や職場定着指導との連携を図ることとしている。

## 特定非営利活動法人 北九州ホームレス支援機構

特定非営利活動法人北九州ホームレス支援機構（以下「支援機構」という。）は、1990（平成2）年の法人設立から、20年間ホームレスの自立支援を専門に行ってきた団体で、炊き出しや物資提供などの「いのちを守る支援」、自立に向けた相談支援、自立後のアフターケアを一貫して行っている。

北九州市内のホームレス数は、2004（平成16）年度に457人とピークとなった後、2007（平成19）年には220人へと半減していた（支援機構調べ）。2008（平成20）年秋以降、非正規労働者の雇止め等が増加する中で、ホームレスの年齢層は、50歳代後半だけでなく、30～40歳代、さらに20歳代の若者も増加している状況であるという。

ホームレスの自立に向けた支援機構の取組みは、行政機関からの委託事業と支援機構独自の支援メニューで構成されている。行政機関からの委託事業として、北九州市から、巡回相談事業、「ホームレス自立支援センター・北九州」（以下「自立支援センター」という。）における相談事業と退所後の生活維持・相談事業を受託している。また、国からは、自立支援センターでの技能講習事業を受託している。巡回相談により支援対象者を把握し、自立支援センターへの入所等を通じて自立へ導くこととなるが、必ずしも全員がこうした流れにはならない。自立に向けた意欲がない方も多いため、支援機構では、独自に炊き出しや物資提供、夜回りを行いながら少しずつ本人の意識を自立へと向けていく。また、支援機構では設立当初から、日頃の巡回事業において「ホームレス基本台帳」を作成し、市内のほとんどのホームレス

を把握している。この台帳は、住所や身分証明がないホームレスのカルテのようなもので、通院や巡回相談でのやりとりなどを個別にまとめており、ホームレス個人の支援に当たり、スタッフが共有する重要な情報となっている。

自立支援センターにはハローワークの職員が2名常駐しており、支援機構のスタッフと日頃から連携を取りながら支援を行っている。また、自立支援センターにおける支援期間は最長6か月で、この期間に自立できず再び野宿に戻ってしまった人などは、支援機構が独自に運営する生活支援住宅等へ入居させ、再度、相談員による支援を行っている。支援対象者からすれば、たとえ途中で上手くいかなくとも、支援機構の同じスタッフの支援が継続的に受けられることで安心感が高い。

こうした支援を受けて、就業や帰郷、高齢者施設への入所などによって自立した後は、市内2か所で運営する「サポートセンター」を拠点として、生活の安定支援、孤立を防ぐアフターフォロー支援を継続していく。

ホームレス支援において重要な点の一つとして、「地域との関係」があるという。支援機構がホームレスの自立支援施設を最初に建設する時は地域住民から反対もあったが、支援機構の活動について丁寧に説明をするにつれて、十分な理解が得られるようになったという。また、支援対象者がアパートを借りて自立する際、市内の不動産業者の会が住宅確保を支援してくれることとなった。こうした地域の十分な理解や協力が、ホームレスの自立の大きな推進力になると、支援機構では考えている。