

ホームレスの自立の支援等に関する基本方針 目次

第1	はじめに	1
第2	ホームレスに関する現状	
1	ホームレスの現状	2
2	ホームレス対策の現状	4
第3	ホームレス対策の推進方策	
1	基本的な考え方	5
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	6
(2)	安定した居住の場所の確保について	7
(3)	保健及び医療の確保について	8
(4)	生活に関する相談及び指導に関する事項について	9
(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	10
(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	12
(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	13
(8)	ホームレスの人権の擁護に関する事項について	15
(9)	地域における生活環境の改善に関する事項について	15
(10)	地域における安全の確保等に関する事項について	16
(11)	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について	16
(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	17
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	18
4	総合的かつ効果的な推進体制等	

(1) 国の役割と連携	19
(2) 地方公共団体の役割と連携	19
(3) 関係団体の役割と連携	20
5 基本方針のフォローアップ及び見直し	20

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	
(1) 実施計画の期間	21
(2) 実施計画策定前の手続	21
(3) 実施計画の評価と次期計画の策定	21
2 実施計画に盛り込むべき施策についての指針	22
3 その他	22

ホームレスの自立の支援等に関する基本方針

第1 はじめに

現在、我が国には、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た者が多数存在し、食事の確保や健康面での問題を抱えるなど、健康で文化的な生活を送ることができない状況にある。一方、こうしたホームレスの多くは、都市公園、河川、道路、駅舎等を起居の場所として日常生活を送っており、地域社会とのあつれきが随所に生じている。現下の厳しい経済情勢の下、ホームレスの数は今後も増加傾向が続くと思われ、ホームレスに関する様々な問題は、今後、より一層深刻さを増すものと考えられる。

こうした中、ホームレスの自立の支援等に関する施策を総合的に推進するため、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（平成14年法律第105号。以下「法」という。）が成立した。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、国又は地方公共団体の責務として、こうした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、国においては、ホームレスの実態に関す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、また、地方公共団体においては、必要があると認められるときは、こ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（以下「実施計画」という。）を策定しなければならないこととされている。

本基本方針は、こうした法の趣旨を踏まえ、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を国民、地方公共団体、関係団体に対し明示するとともに、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、新たにホームレスになることを防止し、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

全国におけるホームレスの数を把握するため、国では、平成11年から平成13年にかけて3回の調査を行い、おおむね2万人前後のホームレスの数が把握された。しかしながら、いずれの調査も、全国すべての市町村（特別区を含む。以下同じ。）から報告があったものではなく、報告のあった市町村数も調査ごとに異なっていた。

こうした中、法において、国が地方公共団体の協力を得てホームレスの実態調査を行うこととされたことから、平成15年1月から2月にかけて、すべての市町村を対象に統一した調査方法による全国調査（以下「ホームレス実態調査」という。）を初めて実施したところ、以下のような結果であった。

(1) ホームレスの数

ホームレスの数については、巡回による目視により確認したところ、ホームレスが確認された市町村数は581市町村で、その数は25,296人となっている。また、都道府県別に見ると、大阪府（7,757人）や東京都（6,361人）が多く、数のばらつきはあるものの、すべての都道府県でホームレスが確認された。さらに、市町村別では、ホームレスが確認された581市町村のうち、500人以上のところは9か所、100人以上のところは41か所であるのに対し、10人未満のところは391か所と7割弱を占めている。

(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、ホームレスの数が比較的多いと考えられる地方公共団体において、全体で約2,000名を対象に個別面接調査を行った。

ア 年齢

ホームレスの年齢分布については、50歳から64歳までが全体の65.7%を占め、全体の平均年齢は55.9歳となっており、中高年層が大半を占めている。

イ 野宿生活の状況

野宿生活の実態としては、生活の場所が定まっている者が84.1%であり、このうち、生活場所としては、「公園」が48.9%、「河川敷」が17.5%となっている。

また、直近のホームレスになってからの期間は、「1年未満」が30.7%となっている。

さらに、仕事と収入の状況としては、ホームレスの64.7%が仕事をし、その仕事内容の内訳は、「廃品回収」が73.3%を占めており、平均的な収入月額は「1万円以上3万円未満」が35.2%と最も多い。

ウ 野宿生活までのいきさつ

野宿生活の直前の職業としては、建設業関係の仕事が55.2%、製造業関係の仕事が10.5%を占めており、雇用形態は、「常勤職員・従業員（正社員）」が38.9%と大きな割合を占め、「日雇」はほぼ同程度の36.1%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35.6%、「倒産・失業」が32.9%、「病気・けが・高齢で仕事ができなくなった」が18.8%となっている。

エ 健康状態と福祉制度等の利用状況

現在の健康状態については、身体の不調を訴えている者が47.4%であり、このうち治療等を受けていない者が68.4%となっている。

また、福祉制度等の利用状況としては、これまでに福祉事務所へ相談に行ったことのある者が33.1%、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。）の利用を希望する者が38.7%、ホームレス自立支援施設（以下「自立支援センター」という。）の利用を希望する者が38.9%、これまでに生活保護を受給したことのある者が24.5%となっている。

オ 自立について

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者が49.7%であるのに対し、「今のままでいい」という者も13.1%となっている。

カ 生活歴

家族との連絡状況については、結婚していた者が53.4%を占めているが、一方で、この1年間に家族・親族との連絡が途絶えている者が77.1%となっている。

キ 行政への要望・意見

行政への要望・意見としては、仕事関連のものが27.1%と多くを占めており、以下、住居関連が7.8%、健康関連が3.8%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、平成11年5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において、「ホームレス問題に対する当面の対応策について」が取りまとめられた。国では、これに基づき、ホームレス自らの意思による自立した生活への支援と老齢や健康上の理由等により自立能力に乏しい人々に対する適切な保護を図るため、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等に努めてきたところである。

具体的には、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、生活保護法（昭和25年法律第144号）による保護等のホームレス以外の者も対象とした一般対策を実施するとともに、特にホームレスを対象として、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、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、地域における安全の確保とホームレス保護活動の推進等を実施している。

さらに、今般、法が成立したことを踏まえ、既存の施策の充実を図るほか、平成15年度には、新たに、関係者による協議会を設置して総合的

な相談を推進するホームレス総合相談推進事業、自立支援センターに入所しているホームレス等を対象に一定期間試行的に民間企業に雇用してもらうホームレス等試行雇用事業及び技能の習得や資格の取得等を目的とした技能講習を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

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三つがあり、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る。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。

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。なお、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。

また、ホームレスの数の違い等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必要である。具体的には、ホームレス数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、ホームレス数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を講ずる。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、ホームレス数が少ない地方公共団体が取り組みやすいような、事業の要件緩和や既存事業への配慮等を検討する。

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、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、また、民間団体とも連携を図り、それらの情報提供に努める。

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、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就業の安定を図るために、民間団体との連携を図り、必要に応じ、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に、事業所での一定期間の試行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の促進を図る。

オ 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り、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。

カ 常用雇用による自立が直ちには困難なホームレスに対して、清掃業務や雑誌回収等の都市雑業的な職種の開拓や情報収集・情報提供等を行う。

キ ホームレスの就業による自立を支援するに当たっては、民間団体を活用す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当たっては、民間団体の活用を図る。

(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等を通じて就労の機会が確保される等により、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。

このためには、国、地方公共団体等が連携した上で、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の展開を図ることが重要である。

ア 中高年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など、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、住宅のストックの状況等を踏まえつつ、公営住宅の事業主体である地方公共団体において、単身入居や優先入居の制度の活用等に配慮する。

イ 民間賃貸住宅にかかわる団体に対し、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) 研修等の場において、法の趣旨等を周知すること。

(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及び医療の確保については、ホームレス個々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、年齢を問わず結核を発病しやすい者として疫学的に明らかになっていることから、結核のり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、福祉事務所等と密接な連携を図り、効果的な結核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、保健所等において窓口や巡回による健康相談、保健指導等を行うなど、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 保健所等は、健康に不安を抱えるホームレスの疾病の発見に努めるため、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、これらの者について継続的な相談及び支援を実施する。

ウ 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に、訪問等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号に規定する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 保健所等は、ホームレスに対し保健医療サービスの充実が図られるよう、福祉事務所、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、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こたえられるよう、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 福祉事務所を中心として、関係機関や救護施設等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、野宿生活等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。これらのことから、健康相談だけでなく、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等の協力

を得て、相談事業の中に含めて行う。

ウ 各地方公共団体は、社会福祉協議会、社会福祉士会、NPO、ボランティア団体等の民間団体を始め、民生委員及び児童委員、地域住民等との連携・協力による積極的な街頭相談を実施し、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る。

特に、炊き出し等ホームレスが集まるような機会をとらえ、積極的に街頭相談を行う。

エ 相談を受けた機関は、生活相談を受けるだけでなく、相談結果により自立支援センターへの入所指導、シェルターの利用案内、その他福祉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機関の紹介等、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 自立支援事業について

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、ホームレスの就労による自立を支援する自立支援事業を実施する。

(ア) 自立支援事業は、自立支援センターの利用者に対し、宿所及び食事の提供等日常生活上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医療等の確保を行う。

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

(ウ) 社会生活に必要な生活習慣を身につけるための指導援助を行うとともに、住民登録、職業あっせん、求人開拓等の就労支援、住宅保証人の確保、住宅情報の提供その他自立阻害要因を取り除