

事業分析報告

ホームレス対策・あいりん対策

2007年5月

健康福祉局

全体の構成

第1部 総論

第1章. ホームレス対策とあいりん対策	2
第2章. 大阪市のホームレス問題	10
第3章. あいりん地域の問題	28
第4章. 支援のための法律・計画等	52

第2部 大阪市のホームレス対策

第1章. 大阪市の施策	60
第2章. 実施体制と事業収支	79
第3章. 課題と今後の方向性	87

第3部 大阪市のあいりん対策

第1章. 大阪市の施策	96
第2章. 実施体制と事業収支	117
第3章. 課題と今後の方向性	126

第 1 部（総論）

第 1 章. ホームレス対策とあいりん対策

〔はじめに〕

- ・ 今回の事業分析は、本市のホームレス対策及びあいりん対策に関する現状、背景及び課題を明らかにすることを目的とするものであり、2003年の「ホームレスの実態に関する全国実態調査」（以下、全国実態調査という。）や施策の実施状況等をもとに作成している。なお、先月（2007年4月）に公表された全国実態調査の結果も一部、盛り込んでいる。
- ・ 今年は10年間の時限立法である「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（2002年8月施行）の中間年にあたっており、国は2007年度中に「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」の見直しの検討を行っていく予定である。大阪市としても、こうした国の動向をふまえ、本事業分析も活用し、これまでの事業効果の検証や全国実態調査の分析を行い、「大阪市野宿生活者（ホームレス）の自立の支援等に関する実施計画」（計画年度2004～2008年度）の見直しにつなげていく。

〔ホームレスについて〕

- ・ 大阪市のホームレス問題の背景には、全国的にみられる常用雇用から失業してホームレスとなる人の問題に加え、景気の変動の影響を受けやすい不安定就労層の問題やあいりん地域の日雇労働者（以下、あいりん日雇労働者という）が野宿生活を余儀なくされる問題が複合している。
- ・ 1996年頃からあいりん地域を中心にホームレスが急増し、その後も増加を続け、市内全域に広がり、ホームレス問題が顕在化してきた。その後、市内のホームレスは2000年前後をピークに減少しているが、なお、多くのホームレスが公園・道路等において日常生活を送っている。
※ホームレスは「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」で「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」と定義されている。
- ・ 市内のホームレス数は全国18,564人のうち約22%にあたる4,069人である。（2007年全国実態調査）

〔あいりん地域について〕

- ・ あいりん地域は「釜ヶ崎」とも呼ばれ、大阪市の南部、西成区の東北端（JR新今宮駅南側）に位置する0.62Km²の地域である。あいりん地域には全国最大の「寄せ場」と呼ばれる日雇労働市場があり、推定で21,000人の日雇労働者が生活している。
- ・ あいりん地域の日雇労働市場は高度成長期以降の建設労働の需要に応じてきたが、1990年代前半から長期にわたった景気の低迷、建設業の機械化による単純業務の減少、日雇労働者の高齢化等により野宿生活を余儀なくされる人が増加している。

〔ホームレス対策とあいりん対策について〕

- ・ 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（2002年8月施行）により、国、地方自治体は自立支援策をはじめとする総合的な施策を策定し、実施する責務を負っている。
- ・ ホームレス対策として、「総合的な自立支援」、「公共施設の利用の適正化」及び「あいりん地域における、野宿生活にならないための予防と野宿生活からの自立の支援を兼ね合わせた生活上の支援」を行っている。
- ・ あいりん対策としては、こうした生活上の支援に加え、日雇労働者に対する雇用対策をはじめ、あいりん地域のまちづくり全体を包括した対策が求められている。

■ ホームレス問題とは？

〔背景等〕

- ホームレスは「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」で「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」と定義されている。

現在の野宿場所　公園34%、道路13%、場所は決まっていない24%、河川敷16%（2007年全国実態調査大阪市内回答分）

〔参考〕・欧米諸国におけるホームレスは「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」のホームレスよりも広い概念であると言われている。例えば、イギリスにおけるホームレスの定義には「家があってもそこに継続的に住む理由を持っていない場合」などを含む。

- ホームレス問題は世界の大都市に共通して見られる課題である。日本においてもホームレスは大都市に集中しており、大阪市、東京23区で全国の45 %を占める。

全国18,564人　東京23区4,213人　大阪市4,069人（2007年全国実態調査）

- 野宿生活に至る要因を大別すると、

- ① 就労する意欲はあるが仕事がなく失業状態にあること
- ② 医療や福祉等の援護が必要であること
- ③ これまでの生活環境等により社会生活を望まなくなったこと

の三つがあり、これらが複雑に重なり合ってホームレス問題が発生している。

- ホームレス問題の背景には、バブル崩壊後の長期にわたる不況による経済・雇用情勢の悪化や、長期失業者の増加、日雇労働者の仕事の減少、家族や地域社会のつながりの希薄化などの問題が存在する。

〔大阪市のホームレス問題〕

- 大阪市のホームレス問題の特徴は、全国的に見られるような常用雇用から失業してホームレスとなる人の問題に加え、
 - ・ 雇用保険などの就労条件等が整っていない、景気の変動の影響を受けやすい不安定就労層が仕事の減少や疾病等により野宿生活を余儀なくされる問題
 - ・ あいりん日雇労働者が高齢となり、建設業の機械化などによる仕事の減少等もあり、野宿生活を余儀なくされる問題

が複合していることである。

- 市内のホームレスは1996年頃から急増し、2000年前後をピークに減少しているが、現在もなお、多くのホームレスが公園・道路等で日常生活を送っている。
 - ・ 1996年ごろから、あいりん地域を中心にホームレスが急増し、その後も公園や河川敷などを起居の場所として日常生活を送るホームレスが急増し、ホームレス問題が顕在化してきた。
 - ・ 市内のホームレス数は、施策の取り組み、雇用状況の好転等によって、2000年前後をピークに減少し、2003年1月に6,603人であったが、2007年1月には、そのおよそ2/3の4,069人になった。

〔参考〕 「ホームレス問題は、その時代における社会問題が複合的に絡みあって生じているものであるが、これは過去にも繰り返し現れた一つの貧困問題であり、近年の経済・雇用情勢等を背景として、今日また新たな形で出現している。」（「ホームレスの自立支援方策について」：2000年3月厚生労働省「ホームレスの自立の支援等に関する研究会」より）

○ ホームレスの全国実態調査（2007年）の主な結果

〔ホームレス数〕

- ・ 全国で18,564人、大阪市内のホームレス数はその約22%にあたる4,069人である。
- ・ 大都市に集中しており、大阪市、東京23区で全国の45 %を占める。

※ホームレスが多い都道府県は、大阪府4,911人、東京都4,690人（うち23区4,213人）、神奈川県2,020人（うち川崎市848人、横浜市661人）、福岡県1,177人（うち福岡市784人、北九州市249人）、愛知県1,023人（うち名古屋市741人）

〔生活実態調査（大阪市内分）〕

- ・ 中高年齢の男性の単身者が多数を占める。（平均年齢56.4歳、女性の比率4.3%）
- ・ 野宿期間が1年未満と比較的短い人が約27%を占め、激しい流入と退出をうかがわせる。
一方で、5年以上と野宿歴が長い人も全体の4割を超えている。
- ・ 野宿生活の直前の職は、不安定就労の傾向が強い（従業上の地位は日雇31 %、臨時・パート20 %）
(2007年全国実態調査)

○ あいりん地域について

- ・ 大阪市のホームレス問題の背景の一つに、あいりん地域をはじめとする不安定就労層の存在があげられる。
- ・ 一方で、市内のホームレスのうち、あいりん地域で仕事さがしをしたことがない人の割合は約6割に達しており、その比率は2003年の調査に比べ増加している。

※「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」

- ・ 法の施策目標の一つに「ホームレスとなることを余儀なくされる恐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予防すること」を掲げている。
- ・ あいりん地域は、東京の山谷、横浜の寿、名古屋の笹島等とともに、「ホームレスとなることを余儀なくされる恐れのある者が多数存在する地域」に該当する。

■ あいりん地域とは？

- あいりん地域は、「釜ヶ崎」とも呼ばれ、東京の山谷・横浜の寿・名古屋の笹島地区とともに代表される簡易宿所(注) 密集地域であり、わが国随一の日雇労働市場を形成している。

- ・位置 大阪市の南部、西成区の東北端(JR新今宮駅南側)
- ・人口 約30,000人 (人口密度1km²あたり 48,387人) うち日雇労働者21,000人(推定)
- ・面積 0.62km²(西成区の約8.3%)

(注) 簡易宿所

日雇労働者等が利用する宿所で、部屋の広さはおおむね3畳程度である。あいりん地域には137軒の簡易宿所がある。(2006年4月末現在) 宿泊料金：800～1,500円程度

- あいりん地域は全国最大の日雇労働市場（寄せ場）があり、九州・四国をはじめ西日本からの労働力の受け皿になっている。
- あいりん地域の労働事情は、経済動向に左右されやすく、景気回復の兆しが見えつつあるとはいえ、バブル崩壊後の長期にわたる景気の後退、産業構造の変化等により日雇労働者の求人は激減している。
- こうした求人の減少に加え、高度成長期を中心にあいりん地域に集まってきた日雇労働者の高齢化が進んだことや、建設業における機械化による単純な作業が減少したことなどによって、野宿生活を余儀なくされる日雇労働者が増大している。
- 日雇という不安定な就労形態や单身という生活環境、さらには高齢化の進行と相まって結核・アルコール依存症などの疾病の多発、生活困窮などのあいりん地域特有の諸問題が現れ、地域環境も悪化している。

■ 行政に求められる対策とは？

〔ホームレス対策〕

- ホームレス対策を実施するにあたり、ホームレスが自らの意思で安定した生活を営めるよう、自立を支援することが基本となる。
- また、基本的人権を尊重し、市民の理解と協力を得ながら、各施策を進めていく必要がある。
- 新たなホームレスを生まないようにするためにも、地域福祉の観点から、住民と行政が協働して課題に取り組んでいくことができる地域をめざし、だれもが安心して暮らせるまちづくりを推進していく必要がある。
- ホームレス自らの能力の活用を図るとともに、必要に応じて既存の各種施策も活用しながら、ホームレスが地域社会の中で自立した生活が営めるよう、自立の支援等に関する施策を推進していく。
- ホームレス対策は、①安定した雇用の確保をはじめとする総合的な自立支援 ②あいりん地域における野宿生活にならないための予防と野宿生活からの自立の支援を兼ね合わせた生活上の支援 ③自立支援策と連携した公共施設の利用の適正化を中心とする。

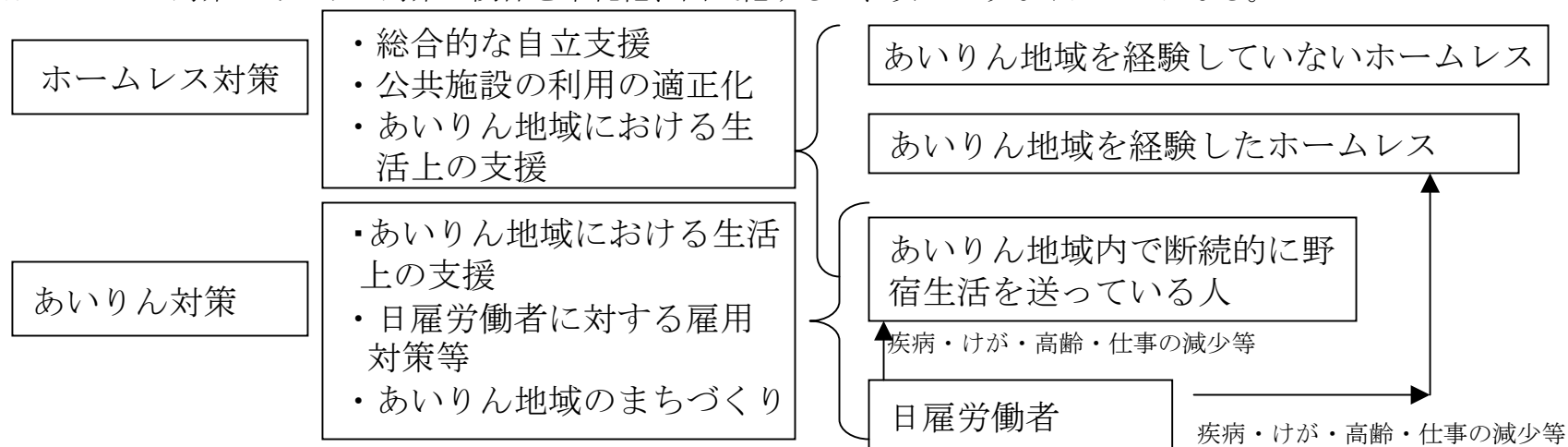
〔特別措置法の規定〕

- 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」は ホームレスの自立の支援と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する国、地方自治体、ホームレス、国民等の責務を規定している。
 - ・ 国 総合的な施策の策定・実施、地方自治体・民間団体を支援するための財政上の措置
 - ・ 地方自治体 総合的な施策の策定・実施
 - ・ ホームレス 国・地方自治体の施策を活用すること等による自立の努力
 - ・ 国民 ホームレス問題への理解、国・地方自治体が実施する施策への協力

〔あいりん対策〕

- あいりん対策としては、日雇労働者に対する雇用対策をはじめ、あいりん地域のまちづくり全体を包括した対策が求められている。
- ホームレス対策の一環として、あいりん地域における野宿生活にならないための予防と、野宿生活からの自立の支援を兼ね合わせた生活上の支援を実施している。

※ホームレス対策とあいりん対策の関係を単純化、図式化すると、次のようなイメージになる。



〔国・都道府県・民間団体との連携〕

- ホームレス問題とあいりん問題はともに、一地方自治体が単独で対処・解決することが困難な問題であり、国、府等関係機関と連携・協力して施策を推進していく必要がある。
- ホームレス対策とあいりん対策を推進するにあたっては、地域の実情を把握している社会福祉協議会、民生委員・児童委員、NPO、ボランティア団体等との連携・協力が重要であることから、積極的に情報交換を行うなど、支援や協力等を求め、その活用を図る。

第2章. 大阪市のホームレス問題

- ・ 大阪市のホームレス問題には、全国的にみられるような常用雇用から失業してホームレスとなる人の問題に加え、景気の変動の影響を受けやすい不安定就労層が野宿生活を余儀なくされる問題と、あいりん日雇労働者が野宿生活を余儀なくされる問題が複合している。
- ・ ホームレスの主な生活実態は、①年齢層が高く、多くは40代～60代の単身の男性である。② 72%が現在、何らかの仕事をを行っているが、平均的な収入水準は非常に低い。③ 野宿期間は1年未満が27%存在し、激しい流入と退出をうかがわせる。一方で5年以上の長期にわたる人も全体の4割を超えている。④ホームレスになる直前の職の従業上の地位は、全国と比較して不安定就労の傾向が強い。
- ・ 大阪市内のホームレス数は全国の約22%にあたる4,069人であり、出身地は大阪府以外が3/4以上を占めている。大阪市内にホームレスが多い要因としては、あいりん日雇労働者をはじめとする不安定就労層の存在があげられる。
- ・ 高度成長期を中心にあいりん地域にきた日雇労働者が高齢化や建設業の機械化による単純業務の減少等により野宿生活に移行する例が多く、また、日雇建設労働市場の存在が現在もなお不安定就労層を集めていると考えられる。
- ・ 本市では、1996年頃からあいりん地域を中心にホームレスが急増し、その後も増加を続け、市内全域に広がり、ホームレス問題が顕在化してきた。その後、市内のホームレスは2000年前後をピークに減少しているが、なお、多くのホームレスが公園・道路等において日常生活を送っている。
- ・ こうした状況に対応するために、大阪市内は①就労の確保をはじめとする総合的な自立支援② あいりん地域における、野宿生活にならないための予防と野宿生活からの自立の支援を兼ね合わせた生活上の支援③自立支援策と連携した公共施設の利用の適正化にむけた施策を推進している。
- ・ 施策が一定の成果を出しつつあることや、雇用状況が好転したこともあって、ホームレスの自立が進んできたが、一方で、現在、野宿生活を送っている人のうち、野宿生活が長い人を中心に、① 就労が継続しないため、何度も野宿生活を繰り返し、地域社会における安定した生活を送ることが困難な人② これまでの生活環境等により社会生活を望まなくなった人など、就労による自立が直ちには困難な人の割合が相対的に増加していると考えられ、その対応が新たな課題となっている。

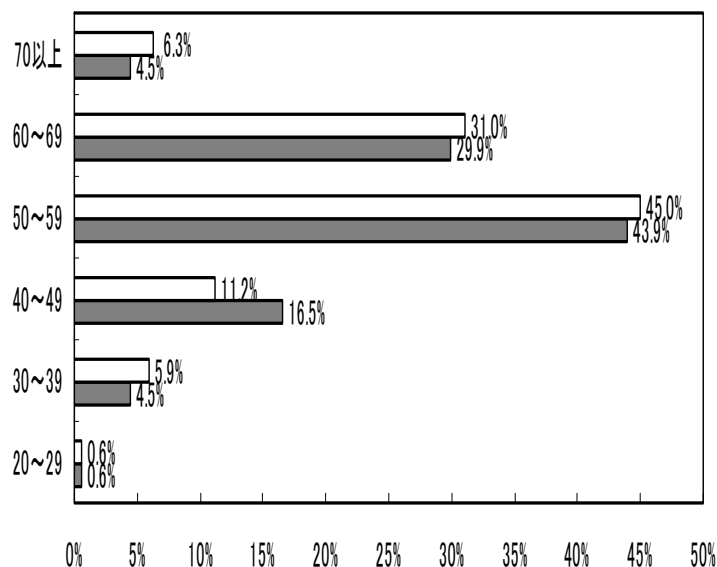
■ ホームレスの生活実態は？

〔年齢層・同居の状況〕

○ ホームレスの年齢層は高く、多くは40代～60代の単身の男性である。

（平均年齢56.4歳、女性の比率4.3%：2007年全国実態調査のうち大阪市内回答分）

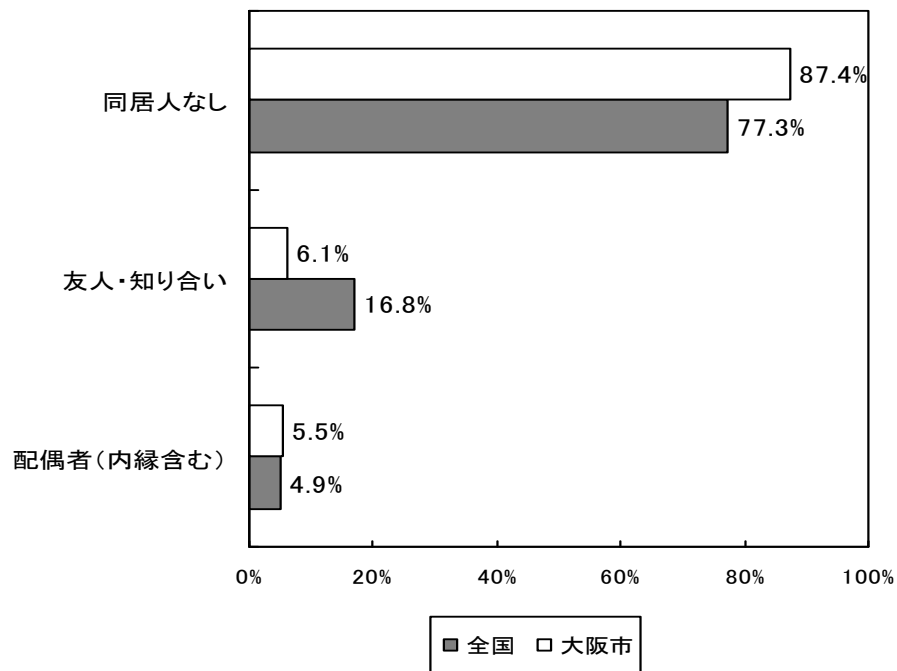
年齢別構成比



■ 2003年 □ 2007年

2007年全国実態調査（大阪市内回答分）

同居の状況



■ 全国 □ 大阪市

2003年全国実態調査(2007年度は、当該調査項目なし)

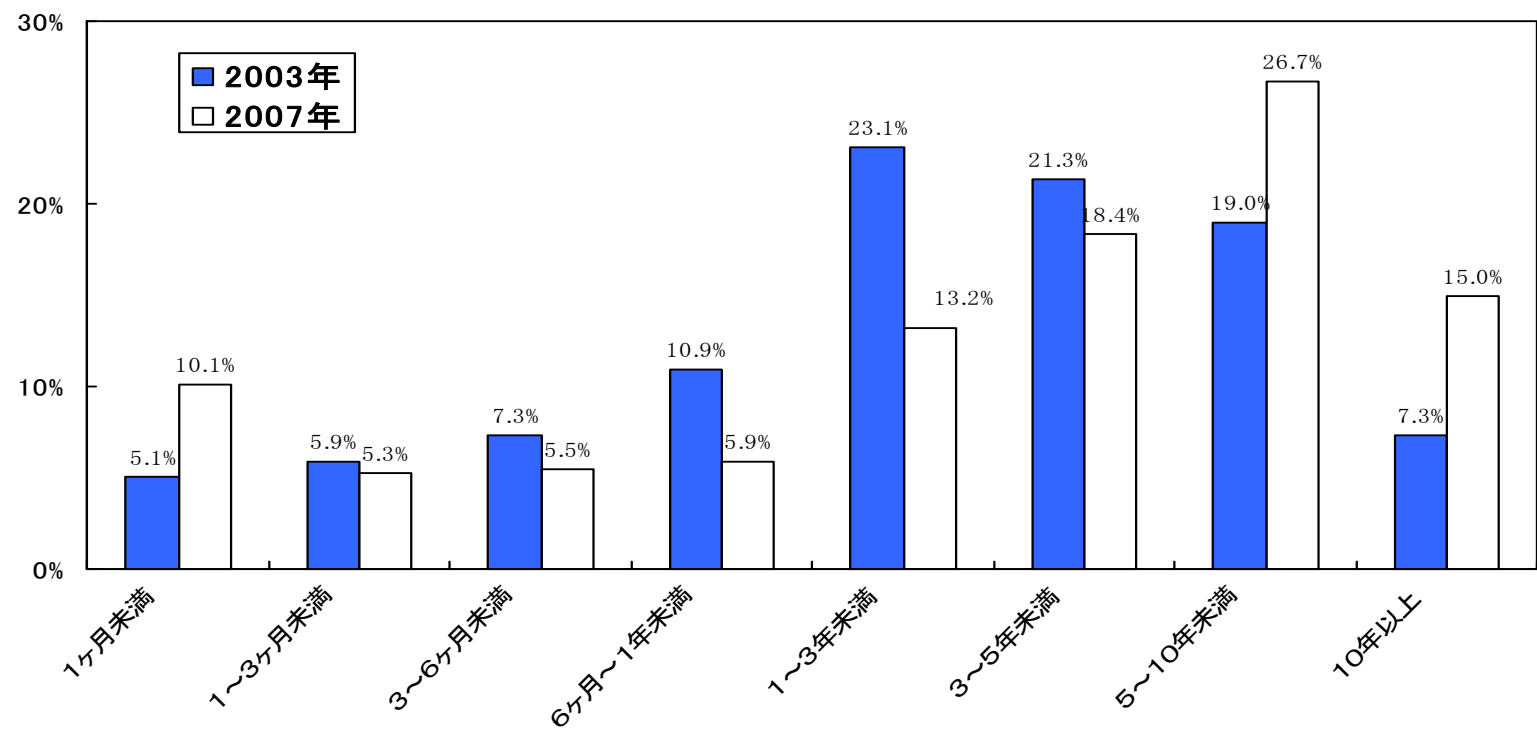
※ 上記以外に子供と同居他が大阪市1.0%、全国0.9%となっている。

〔野宿生活期間〕

○野宿生活期間 1 年未満が27%存在し、激しい流入と退出をうかがわせる。一方で5年以上の長期にわたる人も全体の4割を超えている。

○2003年と2007年を比較すると、野宿期間の長期化の傾向が強く表れている。

- ・ 2007年調査で、1 年～ 3 年未満、3 年～ 5 年未満を比較すると、（両者は期間の幅が同じであるにもかかわらず）3 年～ 5 年未満の層の方が多い。
- ・ 5 年以上10年未満の層、10年以上の層の割合の増加が著しい。

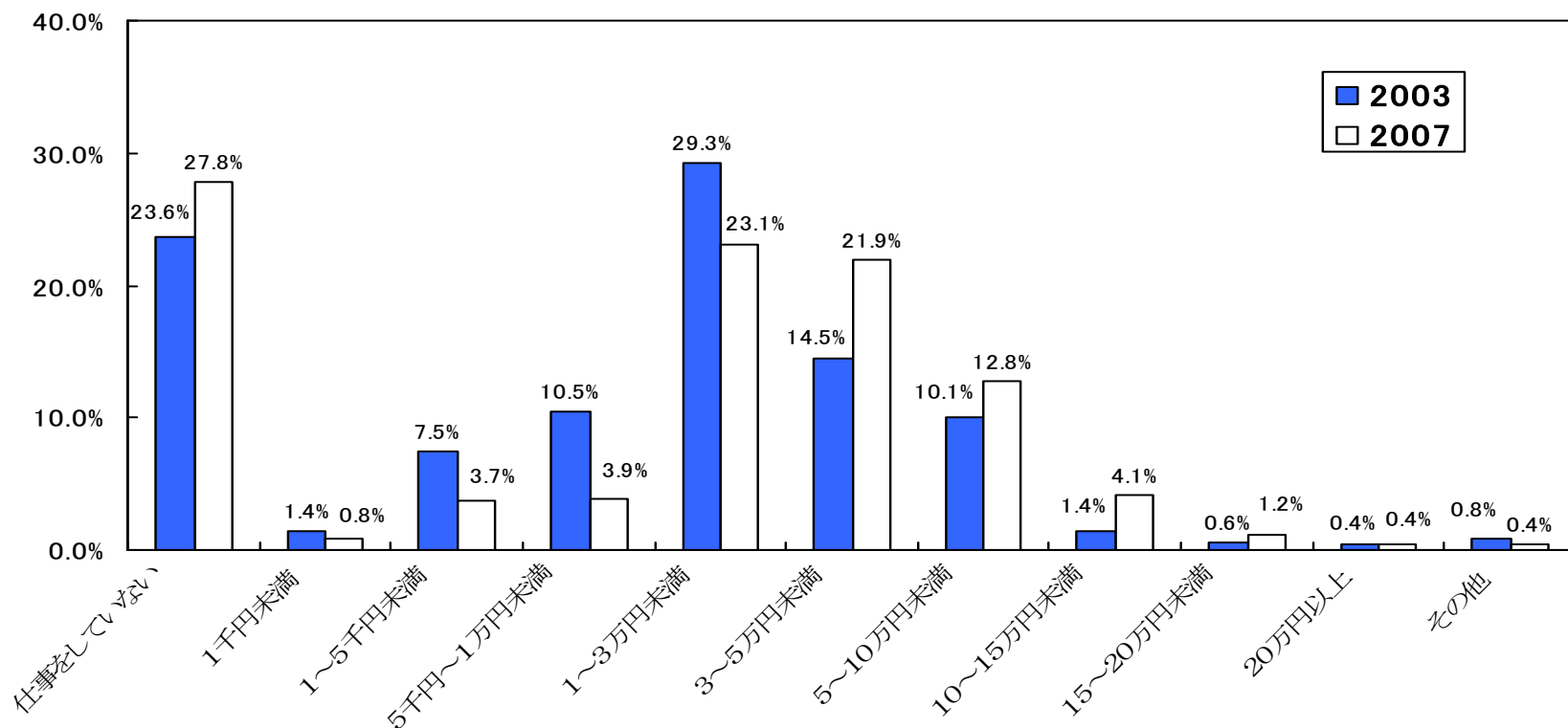


2003年、2007年全国実態調査 (大阪市内回答分)

〔現在の収入〕

- 72%が現在、仕事を行っているが、平均的な収入水準は低く、収入月額5万円未満が81% を占めている。
- 2003年と2007年の調査を比べると、月収は「3万円未満」層が減少し、「3～5万円未満」「5～10万円未満」層が増加するなど、若干の「高額化」傾向が見られる。アルミ缶の買取価格の上昇等が反映されていると推測される。

仕事による現在の収入月額（3ヶ月平均）

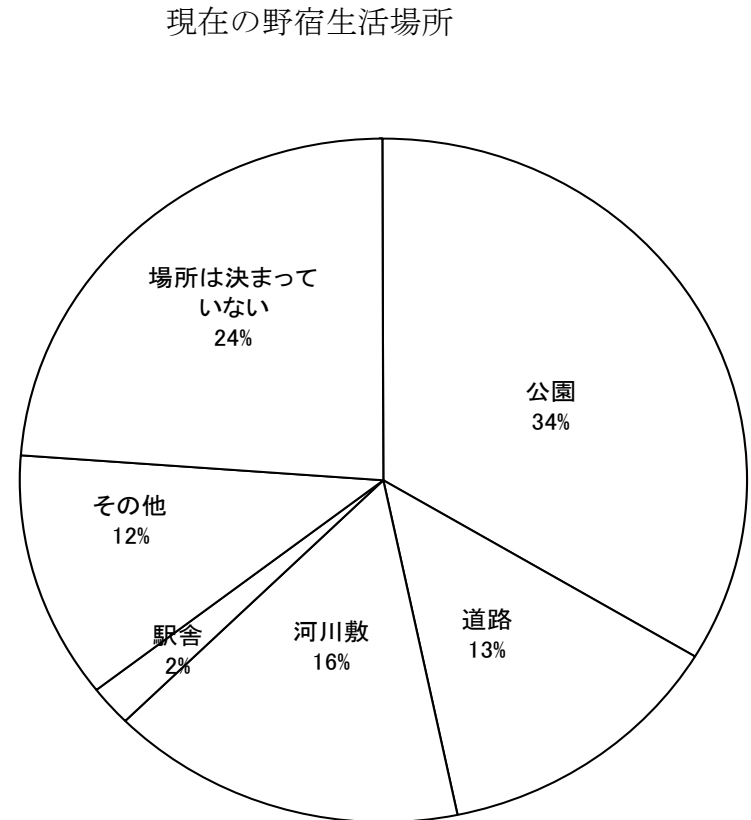
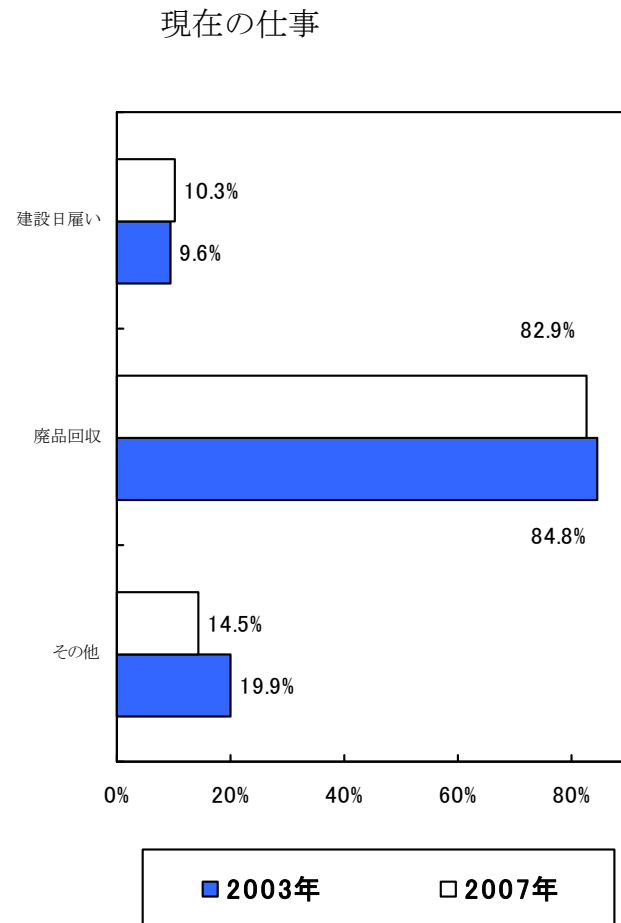


2003年、2007年全国実態調査（大阪市内回答分）

〔現在の仕事、野宿生活場所〕

○現在の仕事は廃品回収が多く、「現在、仕事をしている」層のうち、85%となっている。（複数回答）

○現在の野宿生活場所は、公園34%、道路13%、「決まっていない」が24%などとなっている。



2007年全国実態調査（大阪市内回答分）

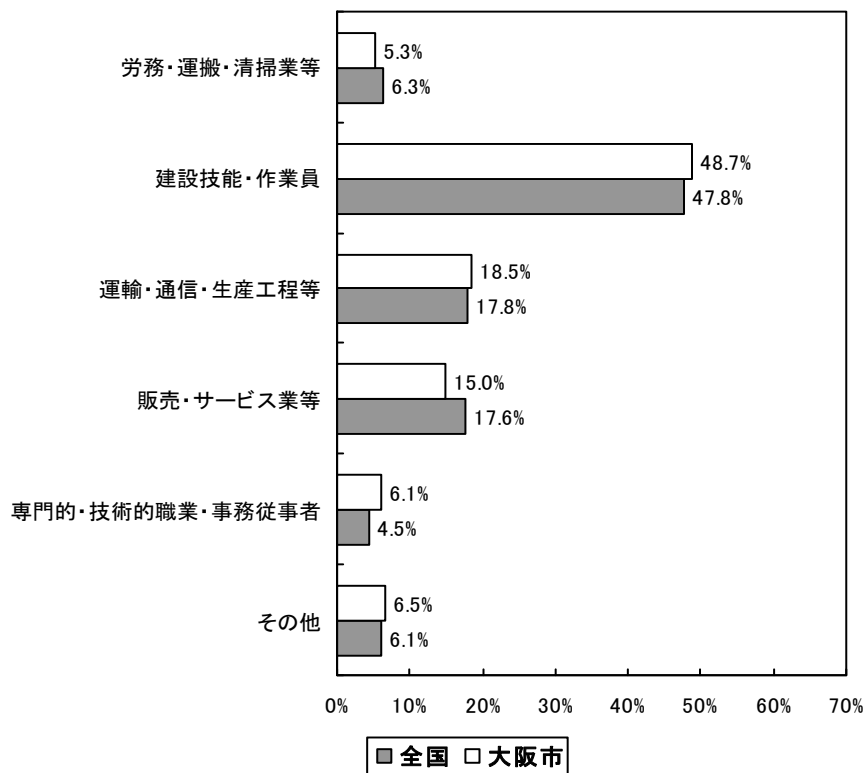
仕事をしている人の内の割合（複数回答）

2007年全国実態調査（大阪市内回答分）

〔ホームレスになる前の職(直前職)〕

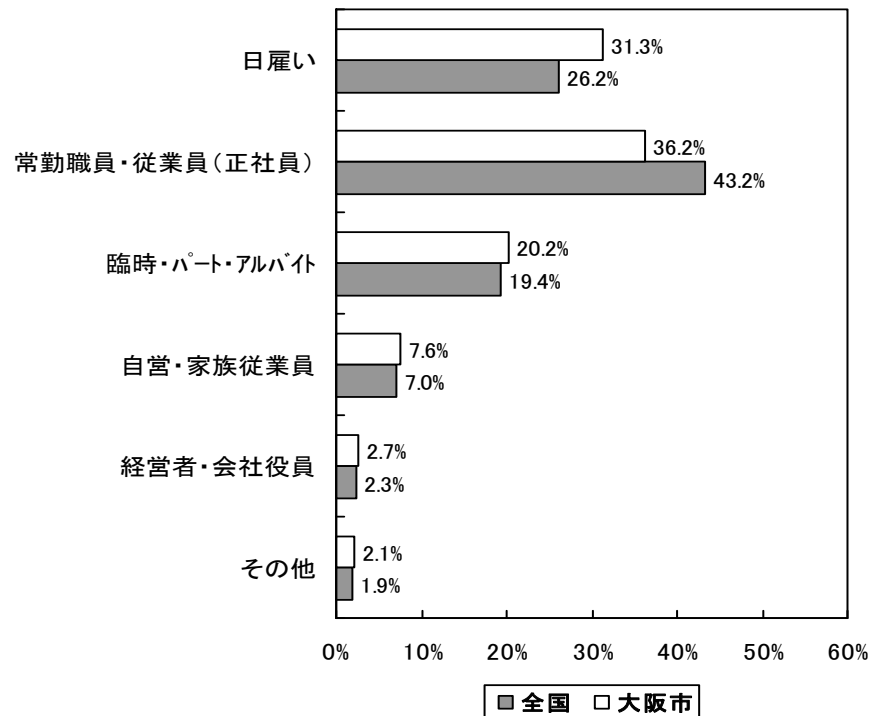
- 直前職の従業上の地位は、大阪市で日雇31%、常勤等36%、臨時・パート20%となっており、全国と比較して、不安定就労の傾向が強い。

野宿直前職の職種



2007年全国実態調査

野宿直前職の従業上の地位



2007年全国実態調査

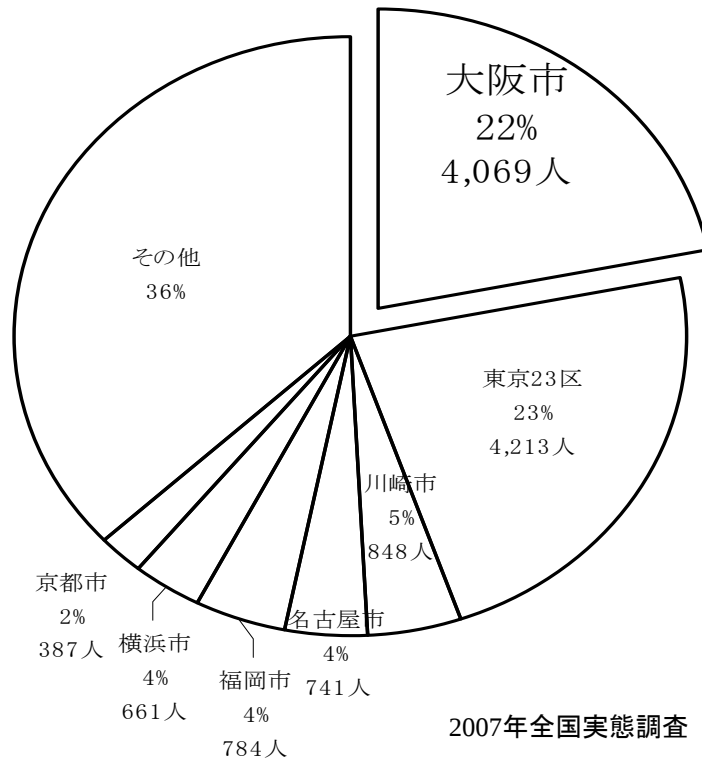
■ 大阪市にはなぜホームレスが多いのか？

〔現状〕

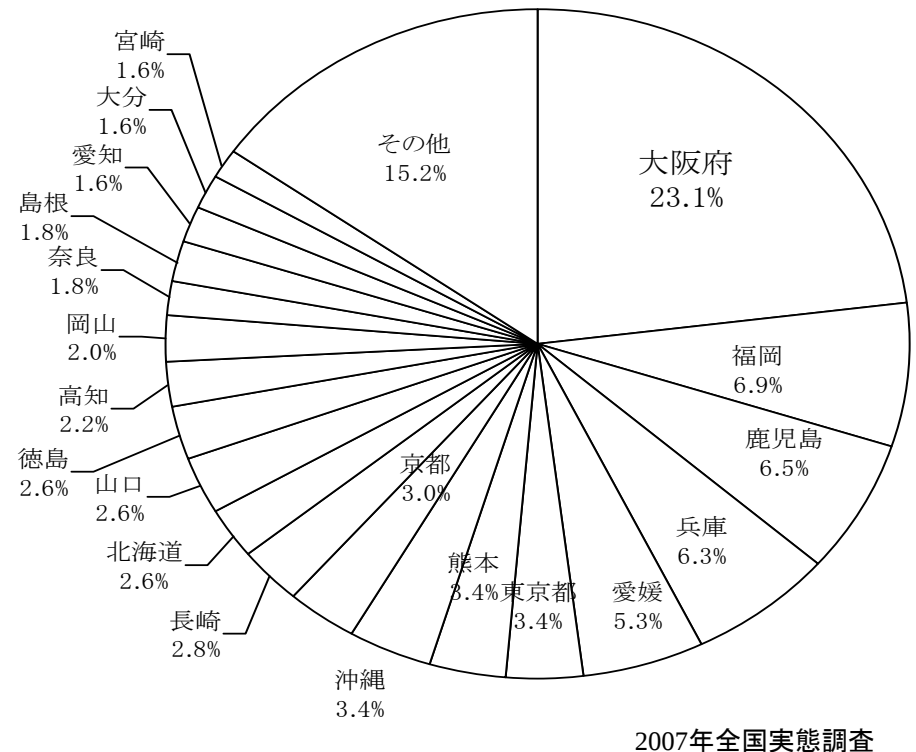
- ホームレス問題は全国的な広がりをもつが、とりわけ、大都市に顕著に見られる課題であり、全国のホームレス数のうち、大阪市、東京23区が45%を占める。
- 大阪市内のホームレス数は、全国の約22%にあたる4,069人である。
- 大阪市内のホームレスの出身地は、大阪府以外の都道府県が3／4以上を占めている。

(2007年全国実態調査)

主要都市のホームレス数



大阪市内のホームレスの出身地

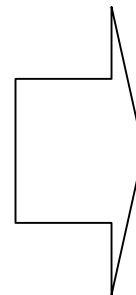


〔本市のホームレス問題の特徴〕

- ・ 大阪市のホームレス問題には、全国的にみられるような常用雇用から失業してホームレスとなる人の問題に加え、景気の変動の影響を受けやすい不安定就労層が野宿生活を余儀なくされる問題と、あいりん日雇労働者が野宿生活を余儀なくされる問題が複合している。

本市のホームレス問題の背景

- 常用雇用から失業して野宿生活となっている人
- 景気の変動の影響を受けやすい不安定就労層
(大阪は非正規雇用の割合が他の地域よりも高い)
- あいりん日雇労働者
 - ・ 建設業の機械化の進展による軽易な労働の減少
 - ・ 高度成長時代にあいりん地域にきた日雇労働者の高齢化

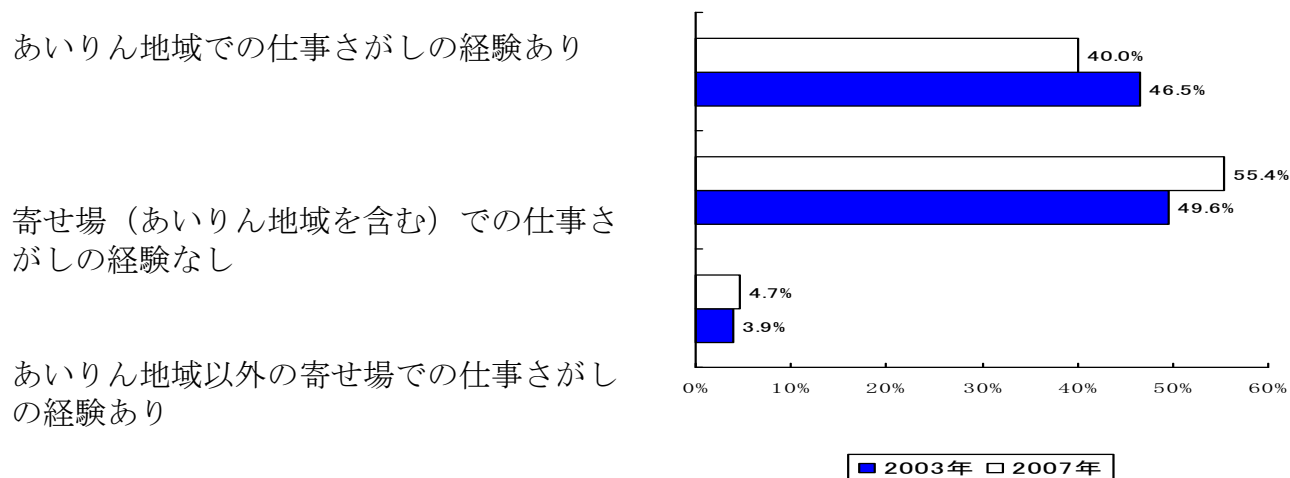


仕事の減少・高齢化・疾病等により、野宿生活を余儀なくされる

〔あいりん地域について〕

- あいりん地域は古くより「釜ヶ崎」と呼ばれ、歴史的に全国最大規模の日雇建設労働市場が存在している。
 - ・ 1970年の万国博覧会前後の建設需要に応じてあいりん地域に来た日雇労働者が高齢化や建設業の機械化による単純業務の減少等により野宿生活に移行する例が多い。
 - ・ 日雇建設労働市場の存在が現在もなお不安定就労層を集めていると推定される。
- 市内のホームレスの4割があいりん地域での仕事さがしの経験がある。（2007年実態調査）この比率は2003年調査に比べ減少している。

ホームレスの寄せ場での仕事さがしの経験の有無等 （2007年全国実態調査大阪市内回答分）



〔大阪の雇用状況〕

- 大阪府は全国平均よりも非正規雇用の割合が高く、不安定就労層の比率が高いと推定できる。
- こうした不安定就労層が仕事の減少や高齢化・疾病等の影響で野宿生活を余儀なくされることが、大阪市のホームレス問題の背景の一つになっている。

・ 不安定就労層の存在

大阪府は、全国平均に比べ非正規雇用の割合が高く、不安定就労層が多数存在していると考えられる。パート及びアルバイトの割合は、全国平均（22.0%）を2.2ポイント上回っている。（2002年度就業構造基本調査）

※ 非正規雇用の割合は全国の都道府県で、沖縄・北海道・京都についで4番目に高い。

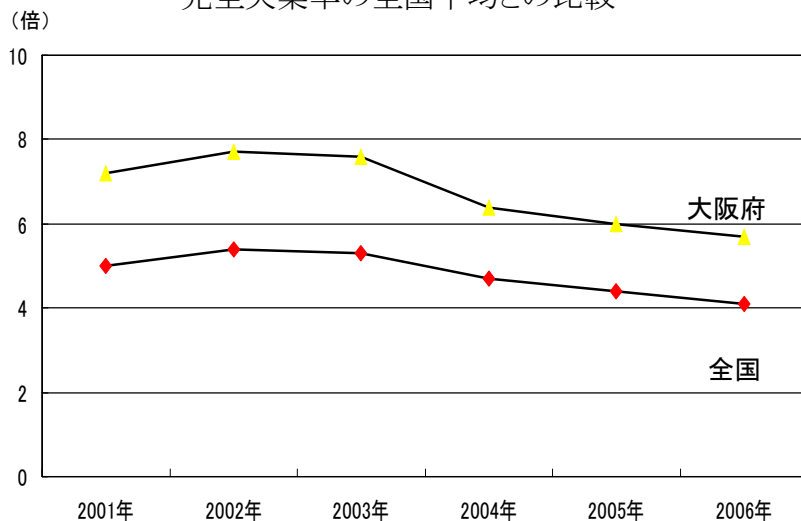
・ 高い失業率

大阪府の失業率 **5.7%** （2006年全国平均4.1%）

大阪府の完全失業者数 **25万4千人**（2006年）

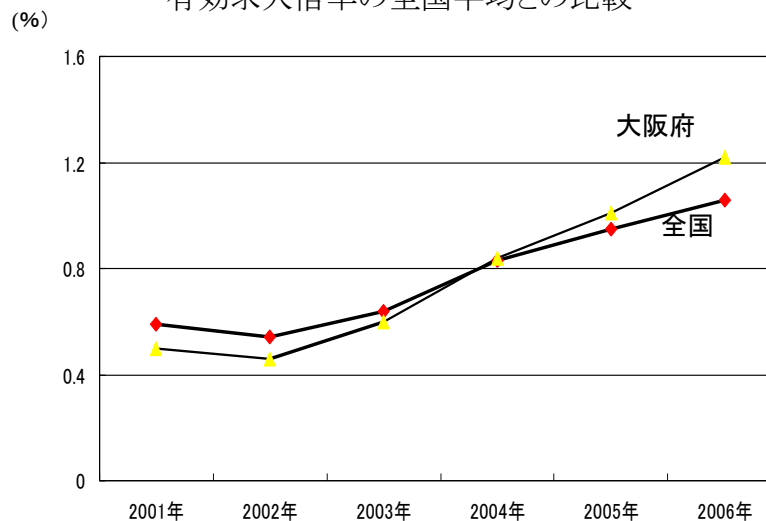
2006年12月 大阪府の有効求人倍率 **1.32倍** （全国平均 1.08倍）

完全失業率の全国平均との比較



労働力調査（厚生労働省）

有効求人倍率の全国平均との比較



安定業務統計（厚生労働省）

■大阪市はホームレス問題にどう取り組んでいるか？（詳細は第2部）

〔基本的な考え方〕

- ホームレス自らの能力の活用を図るとともに、必要に応じて既存の各種施策も活用しながら、ホームレスが地域社会の中で自立した生活が営めるよう、自立の支援等に関する施策を推進している。
 - ・ ホームレスが自らの意思で安定した生活を営めるよう、自立を支援することが基本となる。
 - ・ 基本的人権を尊重し、市民の理解と協力を得ながら、各施策を進めていく必要がある。
 - ・ 新たなホームレスを生まないようにするためにも、地域福祉の観点から、住民と行政が協働して課題に取り組んでいくことができる地域をめざし、だれもが安心して暮らせるまちづくりを推進していく必要がある。
- ①就業機会の確保が最も重要であり、併せて、安定した居住の場所の確保、保健及び医療の確保、生活に関する相談・指導等の総合的な自立支援を推進している。
- ②自立の支援等に関する施策を推進することにより、公共施設の適正な利用の回復を図っている。

〔具体的な施策〕

- 主な施策は次のとおり

自立支援センター	就労意欲と能力のあるホームレスに宿所を提供し、入所後に就職の斡旋など自立にむけた支援を行う。
巡回相談	野宿地に出向いて、医療や生活の相談、医療機関への付き添い、自立支援センターへの入所の勧奨など、総合的な支援を行う。
公園仮設一時避難所	大規模なテント等のある公園において、緊急的に入所できる施設を設置し、公園の利用の適正化と公園内のホームレスの自立を進める。
公共施設利用の適正化	公園事務所（ゆとりとみどり振興局）、工営所（建設局）など、公共施設の施設管理者が自立支援策と連携してテント等の撤去の指導を行っている。公共施設の利用の適正化にむけて、法的措置も含む対策を推進している。

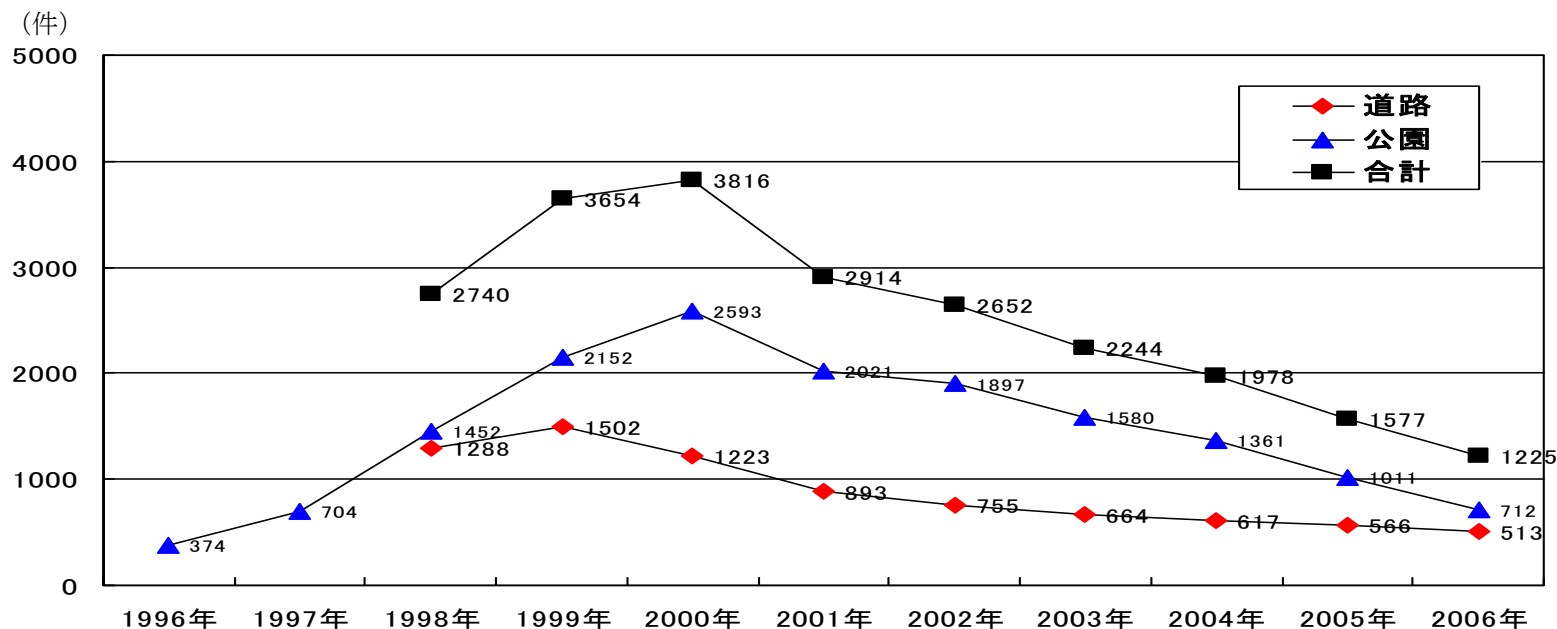
2006年 1 月 靱公園、大阪城公園において行政代執行を実施

2007年 2 月 長居公園において行政代執行を実施

■ ホームレス数の推移は？（概要）

- 1996年頃から、あいりん地域を中心にホームレスが急増し、その後も公園、道路、河川敷などを起居の場所として日常生活を送るホームレスが増加し、ホームレス問題が顕在化してきた。
- その後、2000年前後をピークにホームレス数は減少している。
 - ・ 大阪市内のホームレス数：2003年1月6,603人→2007年1月4,069人（全国実態調査）
 - ・ 市内の公園・道路のホームレス関係物件数（テント等）は1996年ごろから急増し、1999年～2000年をピークに現在は約3分の1に減少している。
- しかし、現在もなお、市内のホームレス数は4,000人を超えており、その自立支援の推進は大きな課題である。また、公共施設の適正な利用が妨げられるなど、市民生活に大きな影響を及ぼしている。

大阪市所管の公園・道路のホームレス関連物件数の推移



※ 道路については、1998年以前は現在と比較できるデータがない。

■ ホームレスが1996年頃から急増した原因は？

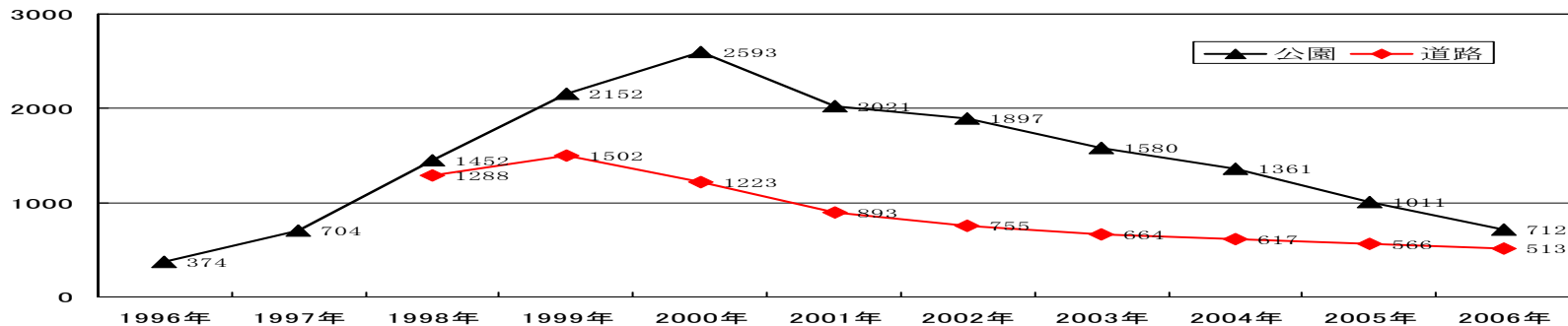
○ 1996年頃から2000年頃にかけてホームレスが急増した主な背景として考えられるのは、バブル崩壊後の景気の低迷と雇用状況の悪化である。

- ・ 1990～1991年の不動産・株式市場のバブル崩壊後、日本経済は長期にわたる低迷を迎えた。完全失業率は1992年頃から上昇を開始し、雇用状況は急激に悪化していった。
- ・ 大阪市において、完全失業率の上昇と公園のテント等の数の増加がほぼ、同時に起こっている。

※ホームレス問題の背景には、こうした長期不況による経済・雇用情勢の悪化による失業者の増加、日雇労働者の仕事の減少に加え、家族や地域社会のつながりの希薄化などの問題が存在する。

(件)

市内の公園・道路のテント等の推移

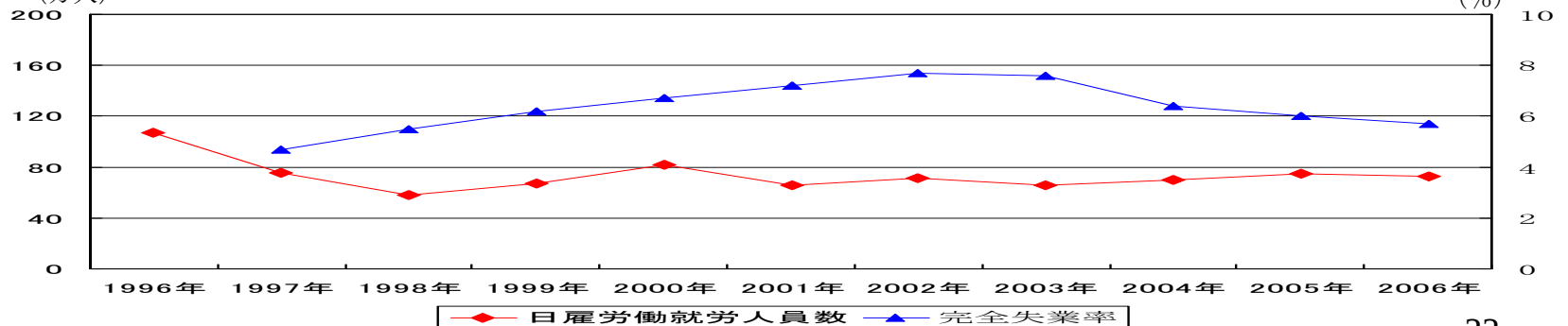


※ 道路については、1998年以前は現在と比較できるデータがない。

(万人)

日雇労働者就労人員数及び完全失業率の推移

(%)



日雇労働者就労人員：あいりん地域の有効求職者数（のべ人数）

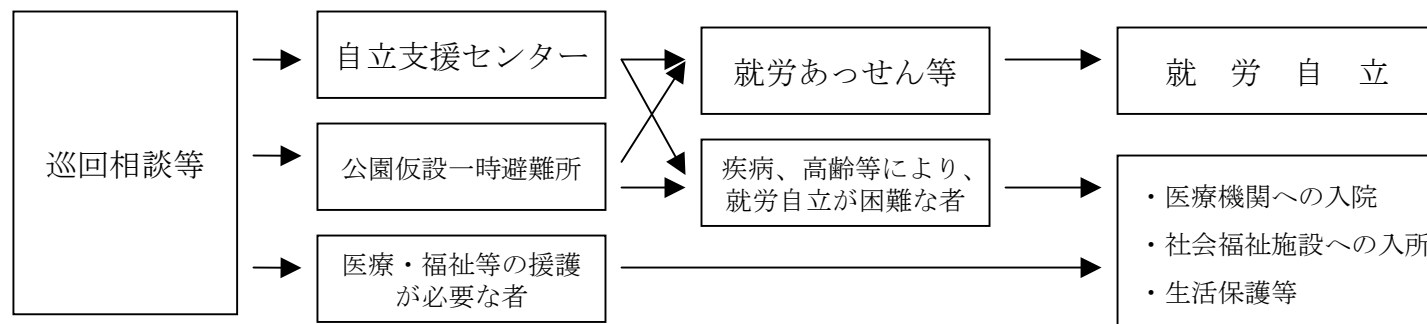
完全失業率：大阪府

■ ホームレスが最近減っているのはなぜか？

○ 1996年頃から2000年頃にかけてのホームレスの急増に対応するために、大阪市は「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（2002年8月施行）が成立する前から全庁的な推進本部体制の下、本格的なホームレス対策を進めてきた。（詳細はP54）

1999年8月	巡回相談事業開始
2000年10月～12月	自立支援センターを3か所開設
2000年12月	長居公園仮設一時避難所を開設

- こうした取組みにより、これまで、自立支援センターと公園仮設一時避難所に4000人以上のホームレスが入所している。
- 自立支援施策においては、安定した雇用の確保が最も重要であり、就労自立を基本に自立支援を推進しており、アセスメント（ホームレスの個々の状況を多面的に把握すること）をもとに、就労意欲と能力のあるホームレスには就労支援を行っている。また、医療・福祉等の援護が必要なホームレスに対しては、医療機関への入院や社会福祉施設への入所などの福祉的援護を行っている。



- 一方、最近の景気回復による雇用状況の改善も、ホームレス数の減少につながっていると考えられる。
- 新たにホームレスになる人や他の地域からの流入も考えられるので、施策の効果と雇用状況の好転の影響を明確に分析することは難しいが、雇用状況の好転が見られるのは2004年頃からであるのに対し、公園・道路のホームレス関連物件数は大阪市の施策が本格化する2000年頃から減少していることから、施策の効果は相当あったと考えられる。

■ 自立支援策の活用状況は？

〔状況〕

- ホームレスとなる要因を大別すると、①失業や仕事の減少等の就労の問題に加え、②医療や福祉等の援護が必要なこと③これまでの生活環境等により社会生活を望まなくなったことの3つがあり、これらが複雑に重なり合っている。このため、自立支援策を活用して自立するホームレスと活用しようとししないホームレスが存在する。
- 特に、野宿生活が長期化し、廃品回収等の仕事によって少額の収入を得る生活が続けることによって、就労による自立へのステップを踏み出そうとしなくなった人がいると考えられる。

〔行政としての対応策〕

- こうした状況に対応するために、巡回相談員がアプローチして、継続的に面接相談を行い、

- ① 自立支援センター入所の勧奨
- ② 生活ケアセンター（一時的な宿泊ができる施設）の入所の紹介
- ③ 医療機関・各施設の紹介や付き添い
- ④ 福祉的援護施策の周知・相談
- ⑤ 帰郷を希望する人に対する、家族・知人への連絡・仲介等の支援
- ⑥ 求人・住居の情報提供、年金・健康保険の調査支援等
- ⑦ 精神科医による精神保健相談
- ⑧ 内科医による健康相談

などを行っている。

- 面接相談に応じようとししないホームレスに対しては、これからも継続的にアプローチを行い、自立支援センターへの入所等を勧め、自立に向けた支援を行っていく。

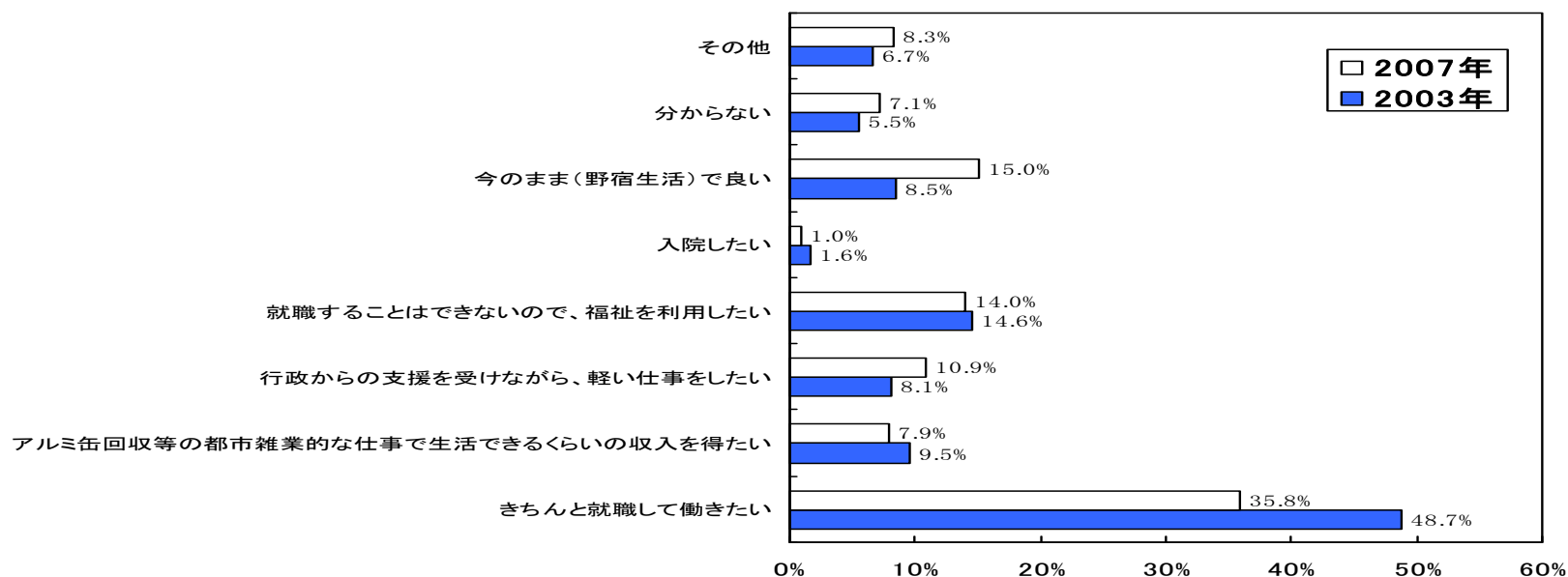
〔今後望む生活〕

- ・ 大阪市内のホームレス数は、2000年頃をピークに減少している。(2003年 6,603人→2007年 4,069人)その背景としては、施策の推進や雇用環境の改善によって自立が進んだことがあげられる。
- ・ なんらか就労の意思を示す人の割合は、半数以上に達しており(2007年全国実態調査大阪市内回答分)、引き続き、就労による自立を基本に自立支援策を進めていく必要がある。
- ・ しかし、一方で、現在も野宿生活を続けているホームレスのうち、現状維持を望む人の割合が相対的に増加する傾向がある。

「今のままでいい」の割合が増加(推定人数は横ばい)

8.5% 約600人 (2003年) → 15.0% 約600人 (2007年)

(人数は市内の推定数)



2003年、2007年全国実態調査大阪市内回答分

■ 生活保護との関係は？

〔適用について〕

- ホームレスの自立支援策において、安定した雇用の確保が最も重要であり、就労自立を基本に自立支援を推進している。
- しかしながら、高齢や傷病等により就労自立することが難しく、他の法律や他の施策でも対応が困難など要保護状態のホームレスに対しては生活保護を適用している。

「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」（国の基本方針：抜粋）

- ・ 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、単にホームレスという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ことはない。
- ・ こうした点を踏まえ、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。

〔財政負担について〕

- こうした状況の下、ホームレスが多く存在する大都市にとって、生活保護費の負担が過重なものとなっており、その財政負担を大都市が負うことは不合理である。
- そもそも、生活保護制度は憲法の理念に基づき、国がナショナルミニマムとして最低生活を保障するものであり、その費用は国が全額負担すべきものである。
- 経済的自立が困難な、収入および資産が一定額未満の困窮状態にある65歳以上の高齢者については、国が最低生活を保障する新たな制度を設けるべきである。

■ホームレス問題の主な課題は？（詳細は、第2部第3章）

〔ホームレス問題の背景〕

- ホームレスとなる要因を大別すると、①失業や仕事の減少等の就労の問題に加え、②医療や福祉等の援護が必要なこと③これまでの生活環境等により社会生活を望まなくなったことの3つがあり、これらが複雑に重なり合っている。
- その背景には、長期不況による経済・雇用情勢の悪化や、長期失業者の増加、日雇労働者の仕事の減少、家族や地域社会のつながりの希薄化などの問題がある。

〔継続する課題〕

- 引き続き、次の2点が大きな課題である。
 - ①就労の確保をはじめとする総合的な自立支援
 - ②自立支援策と連携した公共施設の利用の適正化

〔新たな課題〕

- 施策が一定の成果を出しつつあることや、雇用状況が好転したこともあって、ホームレスの自立が進んできたが、一方で、現在、野宿生活を送っている人のうち、野宿生活が長い人を中心に、
 - ①就労が継続しないため、何度も野宿生活を繰り返し、地域社会における安定した生活を送ることが困難な人
 - ②これまでの生活環境等により社会生活を望まなくなった人など、就労による自立が直ちには困難な人の占める割合が相対的に増えている可能性がある。
- その結果、自立支援センターに入所しようとしなかった人や自立支援センターに入所しても就労が継続しない人などへの対応が新たな課題となっている。
- こうした課題に対し、全国実態調査（2007年1月実施）の結果をもとに、個々人の状況やニーズをより適確に把握し、対策を検討していく必要がある。

第3章 あいりん地域の問題

- ・「あいりん地域」は、東京の山谷・横浜の寿・名古屋の笹島地区とともに代表される簡易宿所密集地域で、0.62Km²の地域のうちに人口は約3万人、内2万1千人が日雇労働者と推定され、簡易宿所数137件(平成18年4月末)を数える大規模な労働者の街となっている。
- ・近年、他地域で自立していく労働者や施設から他地域で居宅保護を受けるようになるなど人口の移動(減少)も多いが、その相当数は他地域から新たな労働者等として常時流入していると考えられる。
- ・あいりん地域の労働事情は、経済動向に左右されやすく、バブル崩壊後の長期にわたる長引く景気の低迷、産業構造の変化等により日雇労働者の求人は激減し、日雇労働市場において、1ヶ月あたりの求人数は、1990年12月には約15,000件であったものが2006年12月では1ヶ月約8,300人に減少しており、野宿を余儀なくされるおそれのある日雇労働者が増大している。
- ・また、労働者の雇用保険日雇労働被保険者手帳(いわゆる白手帳)所持者数も1990年12月の約14,300人が2006年9月ではその3分の1以下5,000人を切る状況にいたっている。
- ・さらに、いわゆる白手帳所持者数の55歳以上の割合は、1986年には25.5%(平均年齢47歳)であったものが、2005年には約60%(平均年齢54歳)に推移しており、高齢化が進行し、就労困難層が増加する傾向にある。
- ・あいりん地域の問題は、日雇という不安定な就労形態から生ずる就労支援や単身という生活環境、さらには高齢化の進行と相まって生ずる生活支援、結核やアルコール依存症などの疾病の多発などに対する医療支援、道路・公園等の利用の適正化という環境改善の問題など広範囲にわたっている。

■ あいりん地域の概況

(1)沿革

古来、この地域は、紀州街道沿いにあった小集落の一つとして、なにわ江の渚が続く「難波の名呉の浜」と呼ばれた漁村であった。この地域が現在のような日雇労働市場を形成するのは、明治以降のことである。

大阪市内においては、明治期半ばまで、当時長町と呼ばれていた地域に、長町スラムといういわゆる[木賃宿]が密集した地域があったが、明治36年の第5回内国勸業博覧会が、現在の天王寺公園・新世界一帯で開催されることに関連して、宿屋営業取締規則(明治31年)が制定され、この「木賃宿」が取り壊された。長町スラムにあった木賃宿は釜ヶ崎と呼ばれる一帯に流入し、日雇労働市場もまたこの地域に移り、現在の原型ができあがった。

明治期から昭和初期にかけて、大阪は経済の中心としての機能が格段に増大し、港湾の発展、交通網の整備等により、人的資源に対する需要が増え、都市部への流入人口が飛躍的に増加していった。また、拡大する労働需要に対し求人者が簡易に単純労働力を集める手段として、この地域での求人が一般化した。木賃宿や労働者、求人者の集中、そして新たな労働者の流入ということを繰り返し、釜ヶ崎は日雇労働市場として拡大していった。

更に、戦後においては、その復興期の建設需要と高度成長による港湾・運輸需要の増大により、この地域の日雇労働市場は一層の拡大をみせた。また、木賃宿は、より収容数の多い簡易宿所に姿を変え、職を求める人々の流入は過去にもまして多くなっていった。

現在では、この地域は、全国から流入してくる単身者の求職や生活の拠点に変化し、それに対応した公的施設や簡易宿所・飲食店・コインランドリーなどが集中する日雇労働者の街という様相を呈している。

(2) 地域

- ・位置 大阪市の南部、西成区の東北端(JR新今宮駅南側)
- ・規模(面積) 0.62km²(西成区の約8.3%)

(3) 人口

- ・約30,000人(人口密度1km²あたり 48,387人)

(4) 就労状況

- ・推定労働者数 約21,000人
- ・就労形態
日雇(早朝、求人者と求職者が「求人プラカード」を介して直接話し合い、その日の雇用関係を設立させる。) 契約雇用(1ヶ月以内の期間で西成労働福祉センター窓口を通して求人者と求職者が雇用契約を結ぶ。) 一般雇用(1ヶ月を超える期間で「窓口紹介」と「相対紹介」がある。) ※「相対紹介」で求人する場合でも西成労働福祉センターを通して行う。
- ・一日平均資金
有技能者 : 12,000～15,500円(鳶・大工・鉄筋・溶接)
一般土工 : 10,000～11,000円(雑役・手元等)
- ・日雇労働被保険手帳(白手帳) 所持者数 : 4,748人(2006年9月末)
日雇いで働き手帳交付を希望する労働者は、住民記載事項証明書等と印鑑持参により、あいりん労働公共職業安定所で作成できる。
- ・日雇労働求職者給付金
(アブレ手当) 日雇労働者が失業した場合に支給。
第1級 7,500円 第2級 6,200円 第3級 4,100円 日額 (平成6年9月1日改正)
(前2ヶ月の印紙数により13日～17日分を受給)

■ あいりん地域で生活する人々とは？

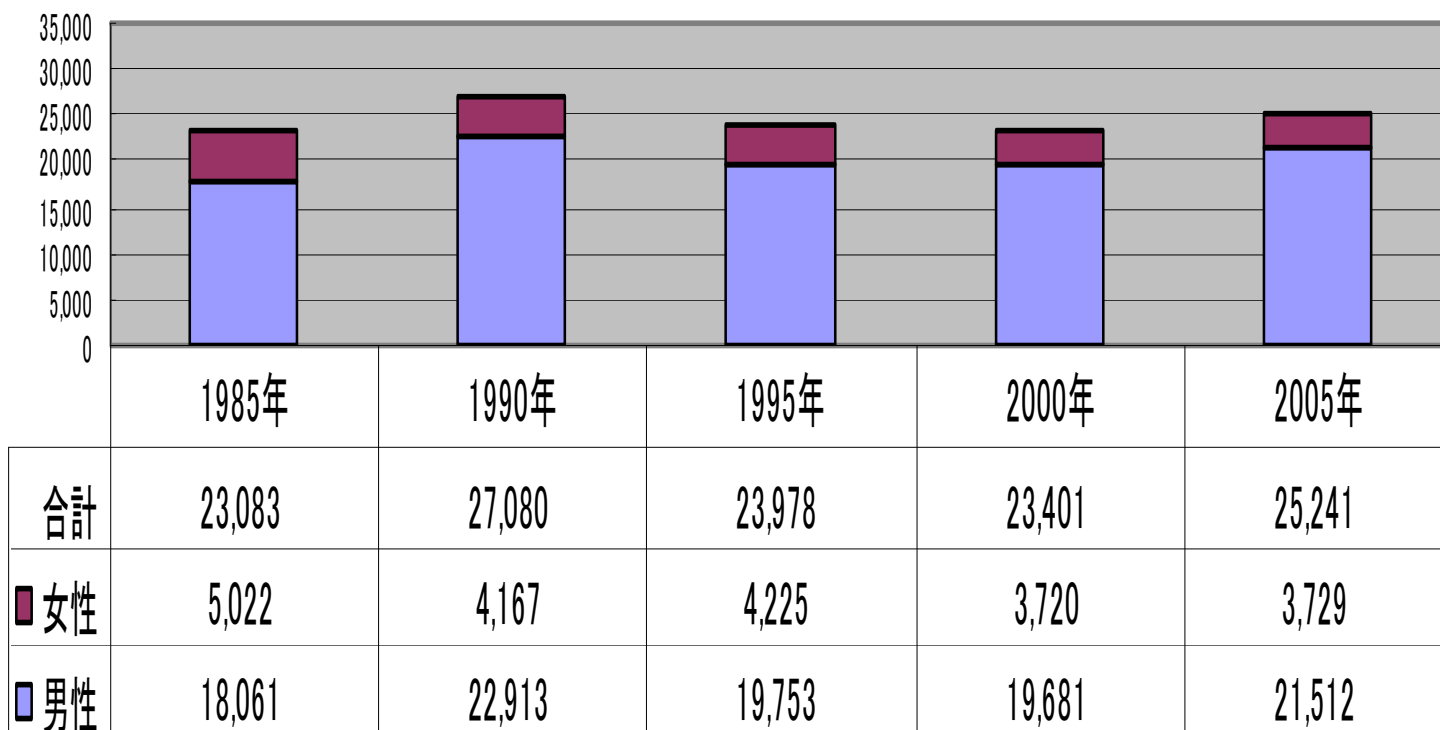
①あいりん地域の人口

○あいりん地域の人口は、他都市の飯場へ仕事にいつているもの等、国勢調査で把握できない労働者も存在し、概ね3万人と推計されている。そのうち、約2万1千人が労働者と推測され近年減少傾向にあるが、2000年の調査では微増傾向が見られる。また、男女比は概ね5.8:1で圧倒的に男性が多いのが特徴である。

(単位:人)

あいりん地域の人口推計

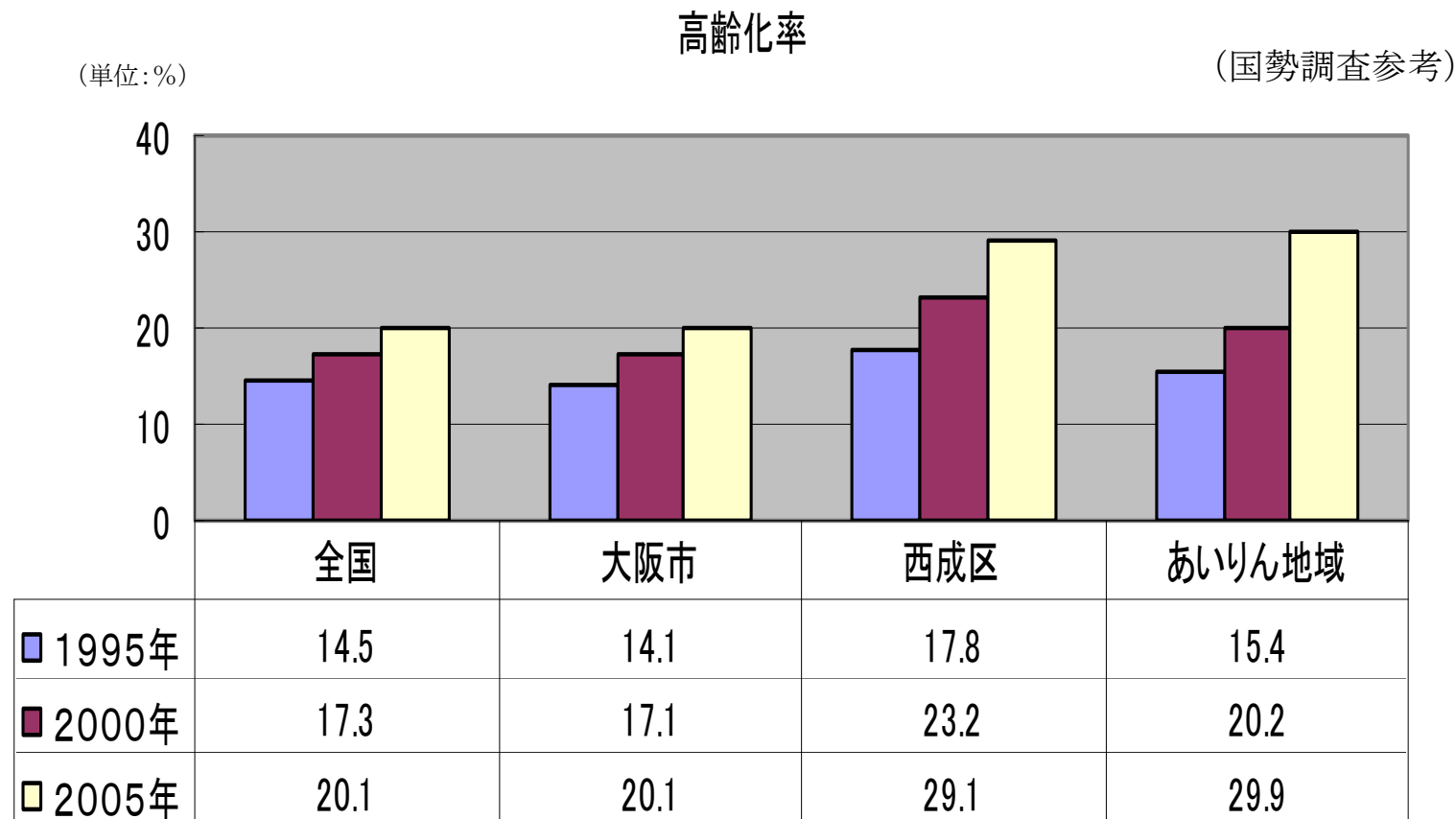
(国勢調査参考)



②高齢化(あいりん地域の人口における65歳人口の割合)

○あいりん地域の高齢化率は、全国や大阪市全体と比較して高い数字を示しており、確実に高齢化が進んでいる。

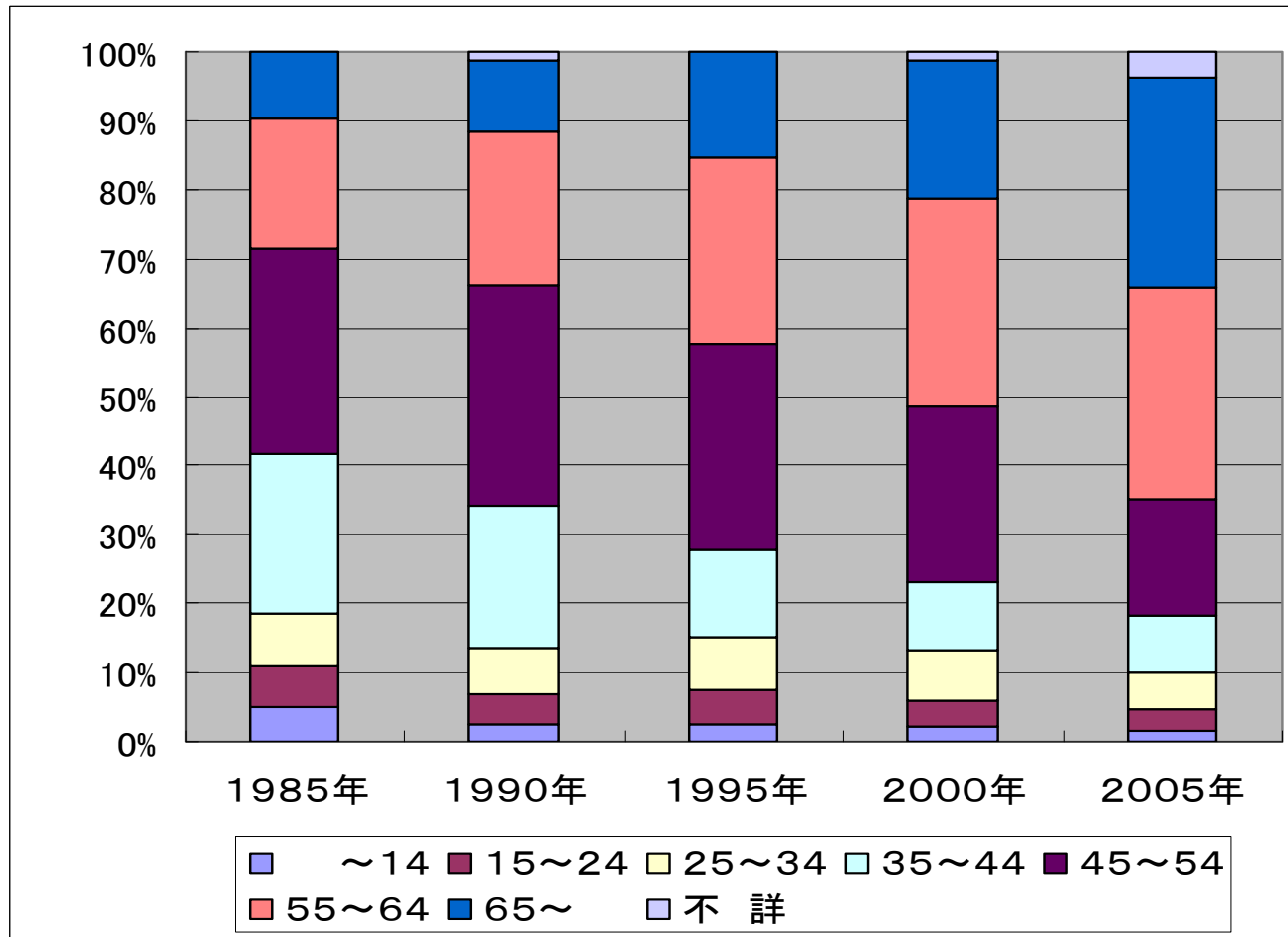
○あいりん地域の高齢化率は、2000年までは西成区全体の高齢化率と比較すると低いですが、2005年には西成区の高齢化率を上回っており、急激に高齢化が進行している。



③あいりん地域における年齢構成推移

○少子高齢化の傾向が顕著である。とりわけ稼働年齢の中心である25歳～54歳までの層の減少が著しく、55歳以上は60%以上を占めている状況である。

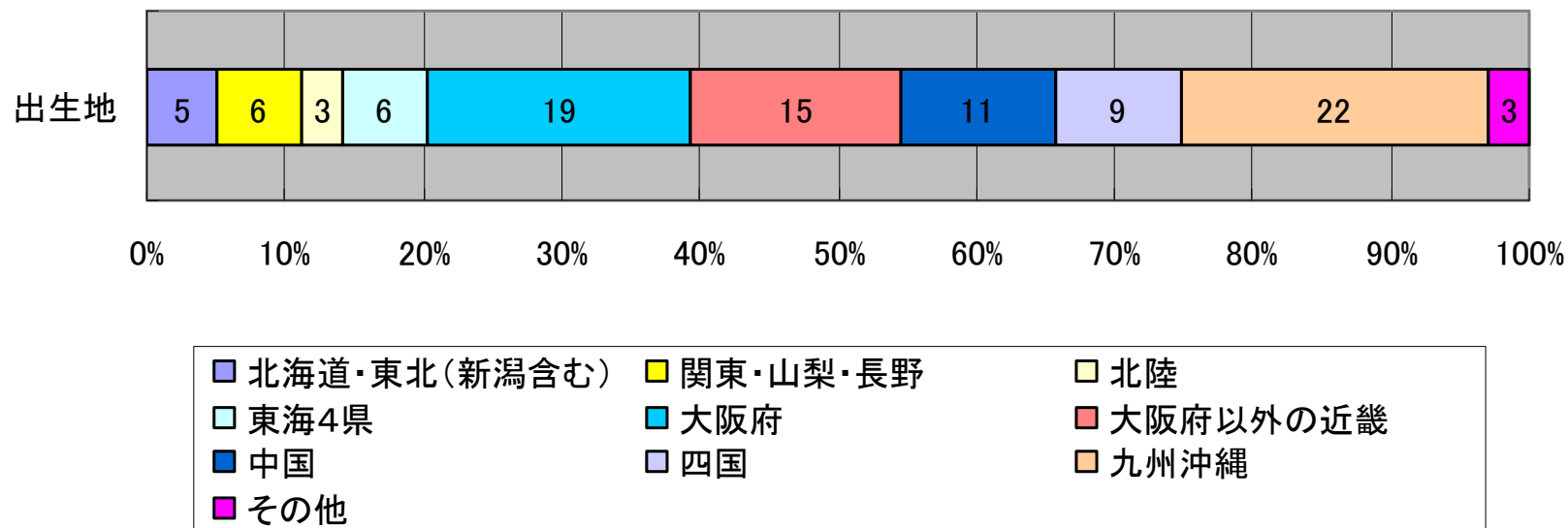
(国勢調査参考)



※あいりん地域の人口等については、国勢調査の町名別人口資料を参考に作成したものであり、一部実態と異なる部分がある。

■ なぜ、あいりん地域には日雇労働者が多いのか？

- ・あいりん地域は、全国最大の日雇労働市場（寄せ場）が存在し、九州・四国をはじめ西日本からの労働力の受け皿となっている。
- ・昭和40年代に、大阪万博やその後の空港関連工事、花博関連工事等に全国から集まった労働者が、あいりん地域内及びその周辺に居住し、生活している。



大阪就労福祉居住問題調査研究会調べ(2006年3月)

(ただし、西成区生活保護受給者聞き取りによる)

■ あいりん日雇労働者の状況は？

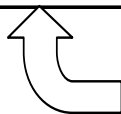
・多くのあいりん日雇労働者は、日々西成労働福祉センターの求人・紹介や相対方式(求人者と求職者が直接契約)にて建設現場等に就労している。

就労できなかった者のうち白手帳所持者は、あいりん公共職業安定所でアブレ手当を受給する。

【雇用保険】

あいりん公共職業安定
所にて発行及び認定

白手帳所持者（２００６年９月末）４，７４８人		
５４歳以下 １，９６６人	５５歳～６４歳 ２，３５８人	６５歳以上 ４２４人
アブレ手当認定者（２００６年９月末） 実人員２，８８０人 １日平均８４６人		受給資格なし ２，４６５人



認定者：月平均１３日以上就労

手帳なし

【西成労働福祉センター 就労斡旋状況】

１日平均 ３，５９９人（２００６年度９月末まで） ※２００５年度 ３，７８２人

【高齢日雇労働者 特別就労事業】

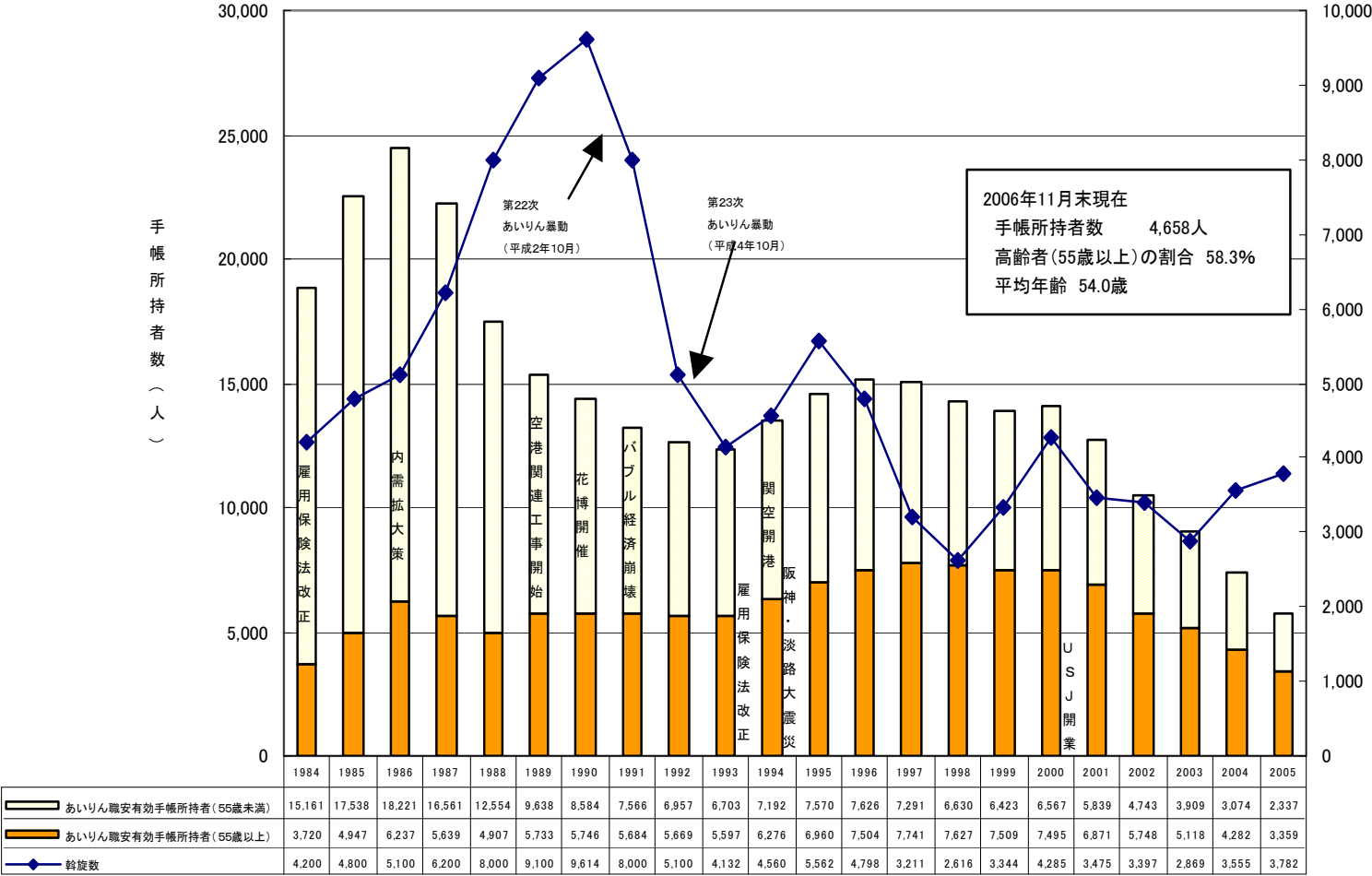
※５５歳以上の日雇労働者の自立生活を助長するため就労機会を提供する。

２００６年度 登録者 ２，５３０人	
白手帳所持者 ５０７人	手帳なし ２，０２３人
６５歳未満 ２，１９５人	６５歳以上 ３３５人

あいりん日雇労働被保険者手帳(白手帳)所持者数・就労斡旋者数の推移

○日雇労働者の生活は、社会経済の動向と密接に関連している。仕事の量と労働者人口数が低位で安定化しつつある。
近年は、白手帳所持者数の減少が著しい。

就労斡旋数(人/日)



斡旋数は、年度を通じた1日あたりの日々+期間雇用の平均値 (財) 西成労働福祉センター調
手帳所持者数は、各年度3月末時点の値

■ 他都市の簡易宿所密集地域の状況は？

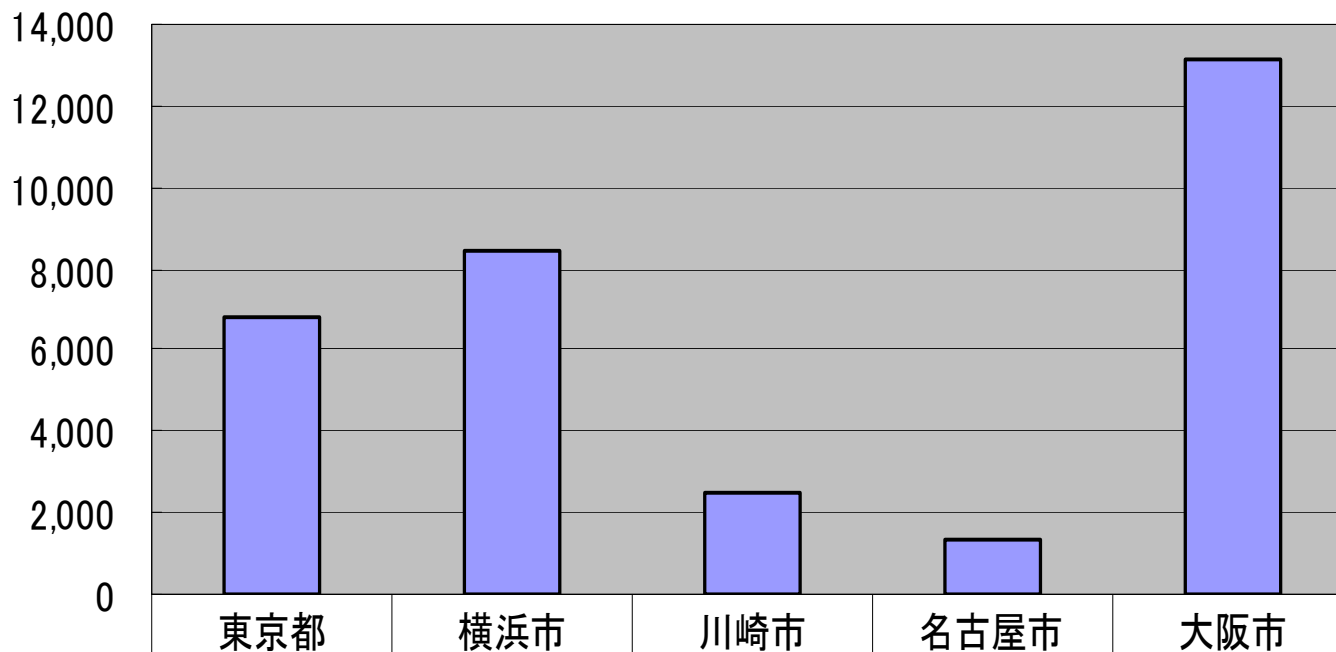
- ・全国で、日雇労働者が集中し、簡易宿所が密集している地域は5ヶ所ある。
- ・あいりん地域は、東京都の約2倍、横浜市の約1.5倍の規模で最大である。
- ・これらの地域では、医療・福祉、労働、環境など同様の課題を持っている。

東京都：山谷地域
 横浜市：寿地域
 川崎市：日進・貝塚地域
 名古屋市：笹島地域
 大阪市：あいりん地域

五都市との比較

(2005年12月末現在)

(単位：人)



■ 簡易宿所定員数

東京都

横浜市

川崎市

名古屋市

大阪市

6,780

8,461

2,508

1,383

13,158

■あいらん日雇労働者はどんな生活状況なのか？

- ・簡易宿所は、西日本を中心に各地から一時的な仕事を求めて集まる労働者にとって、経済性・効率性のある宿泊施設であったと考えられる。
- ・また、飯場を中心に就労する労働者にとっては、あいらん地域は雇主と契約する場であり、一時的な滞在場所であるためマンションやアパートを借用するより、簡易宿所は経済的で有効な施設であると考えられる。
- ・しかし、あいらん地域に居住し日々就労する日雇労働者は、仕事を得ることができた日など経済的にゆとりがある時は簡易宿所に宿泊し、仕事を得られない日などはシェルター利用や野宿生活を余儀なくされることとなる。
- ・このような不規則な生活が長期に亘って続いていることが、健康状態の悪化を招く原因の一つでもあり、年齢とともに仕事を得ることが困難となり、シェルター利用や野宿生活を余儀なくされてしまうと考えられる。
- ・主なシェルターの利用者は、55歳以上の高齢等の理由で西成労働福祉センターの就業紹介では就労することが困難であるが、軽作業は可能であるため、特別清掃事業や空缶回収等で生活を送っていると推測される。

○あいりん日雇労働者の居住形態

簡易宿所

- ・旅館業法に基づく宿所であり、部屋の広さは概ね3畳程度である。客室には、空調・テレビ・ふとんが設置されている。

宿泊料金:800～1,500円程度

利用時間:3時頃～翌日10時頃

臨時夜間緊急避難所(シェルター)

- ・野宿生活を余儀なくされているあいりん日雇労働者に対して、一時的に宿泊場所を提供する施設である。

定員:2ヶ所 今宮(600)、萩之茶屋(440)

設備:2段ベット、マット、毛布、シャワー室
トイレ、洗面場、等

処遇:夜食として乾パンを支給

生活ケアセンター

- ・大阪市内の住居を持たない人のうち、高齢・病弱等で短期間(2週間以内)の援護を要する人を入所させ自立促進を図る施設である。

定 員:224名

処 遇 内 容:日用品を支給

朝・昼・晩の食事の提供など

自立促進事業:生活訓練

保健衛生指導

就労指導など

野宿生活

- ・野宿生活を余儀なくされる一番の理由は、仕事がなくなったことであり、本市施策として、自立支援センターへの入所など様々な施策を行っている。野宿生活に至る理由は、下記の要因が複雑に重なっているものと思われる。

①失業や仕事の減少等、就労の問題

②医療・福祉等の援護が必要

③これまでの生活環境等により社会生活を望まなくなったなど

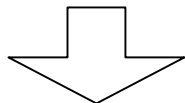
■ なぜあいりん地域には、臨時夜間緊急避難所(シェルター)利用者や野宿生活者を余儀なくされる人が多いのか？

- ・建設関係の仕事は、公共事業が減少する端境期や雨期、年末年始には仕事が減少するということなどから、周期的に労働力が過剰となり、簡易宿所などで自力で生活することが困難となる人が一時的に増加し、シェルター利用又は野宿生活を余儀なくされる人が増加する。
- ・景気の変動により労働力が過剰となり、仕事に就くことができない期間が長期化・常態化するとシェルター利用又は野宿生活を余儀なくされる人が増加する。
- ・日雇就労ということから、もともと住居を持たず、簡易宿所を利用したり工事現場等の飯場などで居住していることが多いが、高齢・ケガ等で就労が困難となり、経済的に困窮した人は、シェルター利用又は野宿生活を余儀なくされることとなる。
- ・あいりん地域における野宿生活やシェルター、生活ケアセンター、簡易宿所、施設等の連関については前頁の居住形態とP.45,P.46③あいりん日雇労働者居住問題の項、あいりん日雇労働者の居住状況の図を参照のこと。

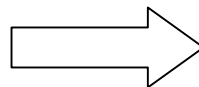
■ なぜ、あいりん地域には生活保護受給者が多いのか？

①理 由

○日雇労働という不安定な就労形態と労働者の高齢化

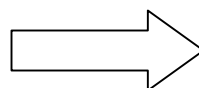


55歳を過ぎると、極端に就労機会が減少。
長年の肉体労働と生活習慣病等による。

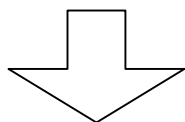


稼働能力の減退

昭和40年代に、大阪万博により全国から集まった
労働者が、あいりん地域内外に居住している。



高齢化(P32図参照)



要保護状態の高齢者の増大

○簡易宿所から転用した、いわゆる福祉アパート
が増加傾向にある。

○その結果、地域内で生活をしていた人が西成
区内で居宅保護を受給する傾向が高い。

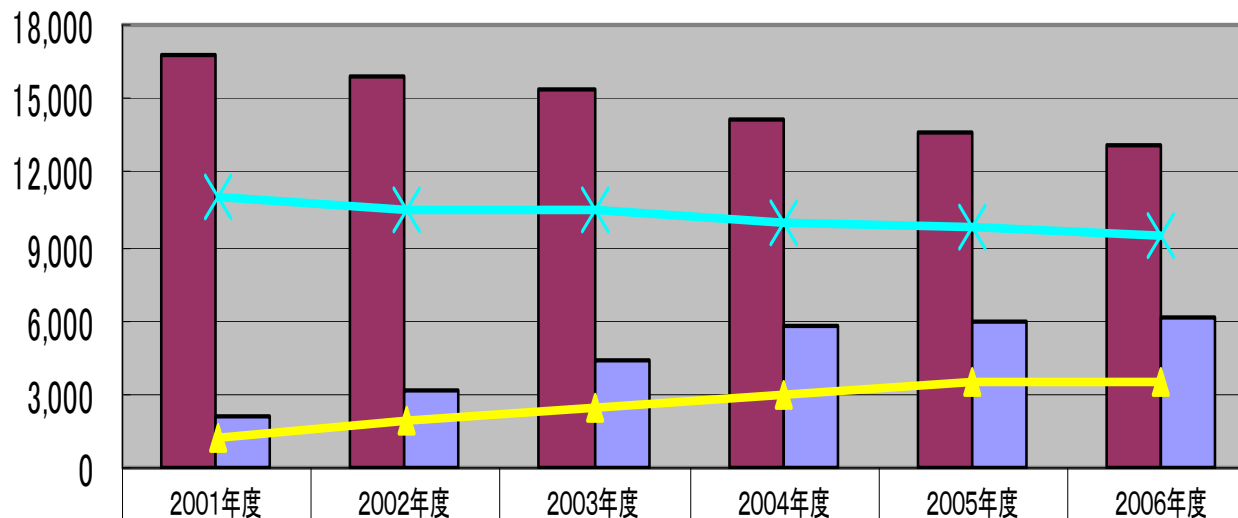
②生活保護受給者の増加と簡易宿所転用アパートの増加

○あいりん日雇労働者が生活の拠点としている簡易宿所は、労働者の高齢化等により生活保護者の増加に伴って、簡易宿所転用アパートが増加し、居宅での生活保護者が増加している。

○簡易宿所における労働者の利用状況は微減している。

簡易宿所定員、簡易宿所転用アパート定員、生活保護者数の推移

(単位:人)



■ 簡易宿所定員	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度
■ 簡易宿所転用アパート定員	16,856	15,880	15,389	14,135	13,635	13,077
▲ 上記のうち保護世帯数	2,130	3,121	4,307	5,724	5,959	6,069
▲ 上記のうち保護世帯数	1,258	1,862	2,445	3,052	3,415	3,455
* 簡易宿所宿泊者数	10,978	10,506	10,413	9,991	9,736	9,470

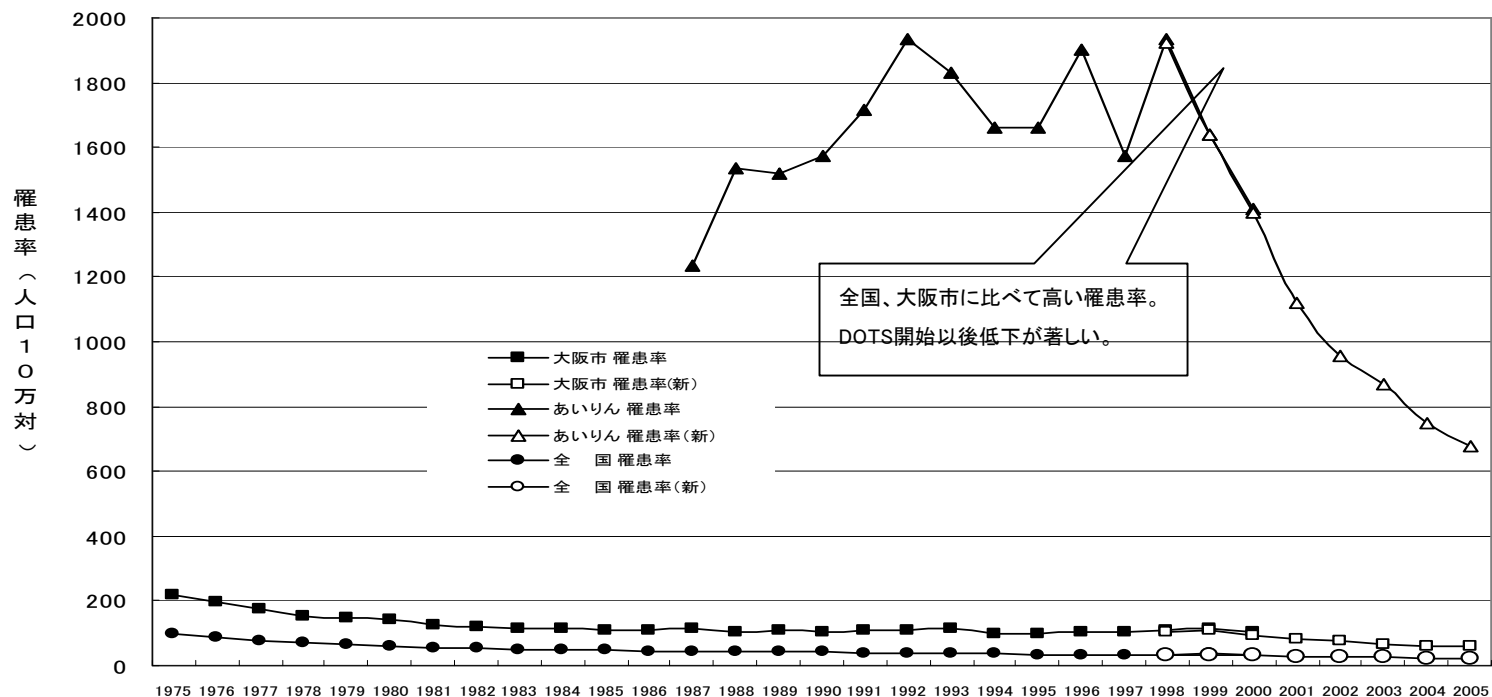
■ あいりん地域における問題とは何か？

①あいりん日雇労働者の健康問題

〈高い結核罹患率〉

- ・あいりん日雇労働者の健康問題の背景については、労働者の不安定な就労形態や生活形態に起因すると考えられる。
- ・例えば、不就労となった労働者の多くは、野宿生活を余儀なくされることにより不規則な生活になりやすく、そのことから栄養状態が悪化しがちである。さらに、高齢化も加わって、労働者の心身機能は低下し、細菌に対する抵抗力を著しく弱め、感染症に罹患しやすい体質になっている。
- ・結核の罹患率が高いのは上記の要因によるものが大きいですが、DOTS(服薬を直接管理する短期療法)による取り組みを進めており、その結果、あいりん地域の結核罹患率は、2005年には、1998年のピーク時に比べて約3分の1に低下している。

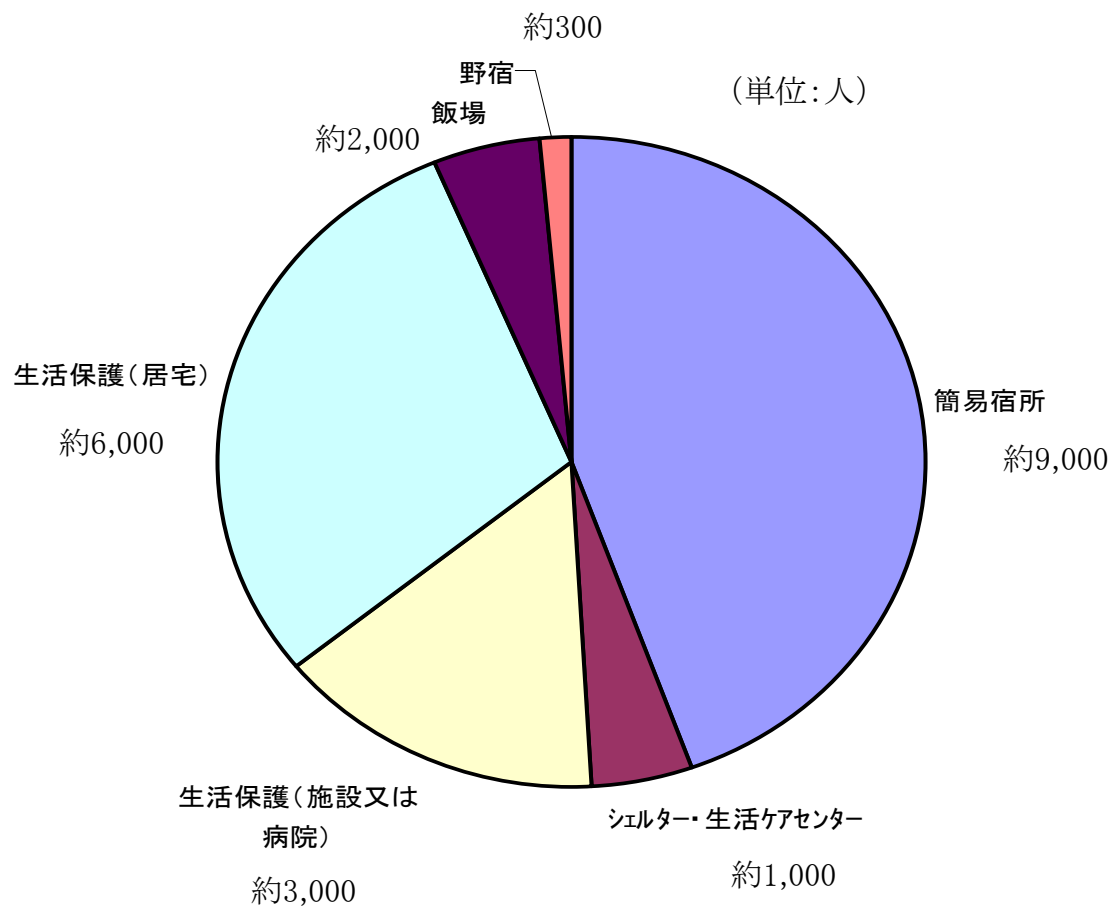
結核罹患率の推移



※1999年より、DOTS(服薬を直接確認する短期療法)事業実施

②あいりん日雇労働者の生活問題

○あいりん地域での人口は、約3万人と推計される。そのうちのあいりん地域の日雇労働者2万1千人を生活形態で見ると、約半数の人々が日雇又は飯場での建設関係の仕事に従事し、簡易宿所や飯場を居住場所としており、約半数の人々が生活保護等での生活を送っている。(下図のグラフのとおり)

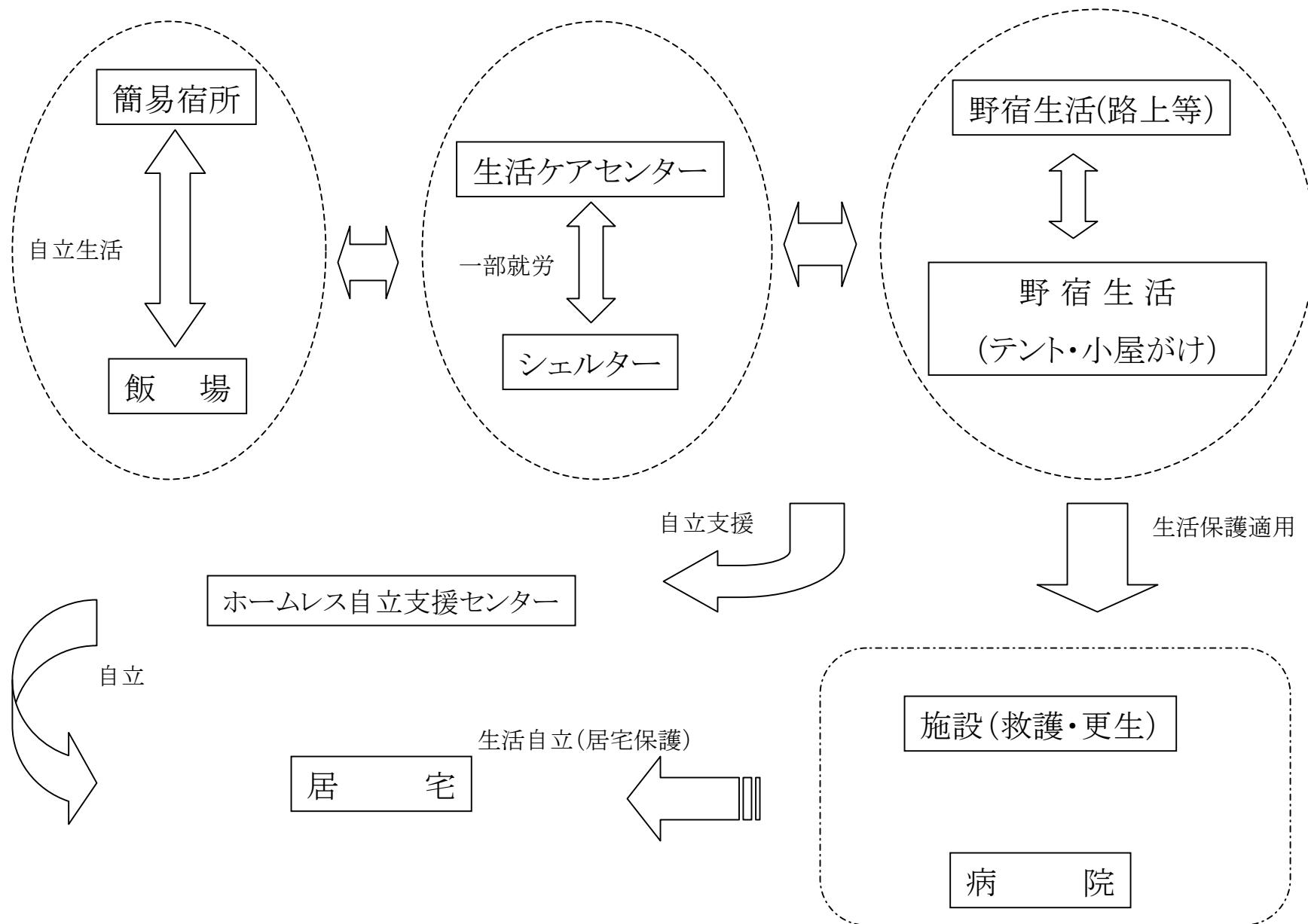


(2007年2月現在の各集計による推計)

③あいりん日雇労働者の居住問題

- あいりん日雇労働者の居住形態については、市営住宅・民間アパートなどに居住している労働者もいるが、その不安定な就労形態から、一時的な宿泊所という形態をとることが多い。
- 宿泊所は、労働者が日雇就労で十分生計が維持できる場合には、日々または一定期間の利用料を支払い、簡易宿所を利用することが多い。
- 長期間にわたって飯場で生活し、建設・土木等の仕事に従事している労働者の場合には、一定期間の就労後、あいりん地域に戻り、簡易宿所に泊まる人が多い。
- 一時的に体調を崩し就労が困難で簡易宿所を利用する費用を持ち合わせていない労働者の場合には、市立更生相談所での相談のうえ、生活ケアセンター(救護施設:三徳寮内に併設)において体調の回復を図り、再び就労による自立ができるよう支援を図っている。
- 労働者が高齢化等により、日雇就労が得がなくなり、野宿生活を余儀なくされる場合には、そのような状態を回避するため、臨時夜間緊急避難所(シェルター)の利用により野宿生活に至らないよう支援を図っている。
- あいりん地域内で野宿生活を余儀なくされている人の中には、野宿生活が常態化し、公園等のテントや小屋において生活している労働者がいるが、これらは公共の場所を占拠しているものであり、一つの社会問題、環境問題にもなっている。
- 高齢や病気やけがにより自力で生活することができなくなった場合には、それぞれの状況に応じて、病院や施設(救護・更生)、居宅といった形態により、生活保護の適用を行っている。

○あいりん日雇労働者の居住状況



④あいらん日雇労働者の就労問題

○西成労働福祉センター(大阪府所管)の調べでは、1990年度では登録事務所約2,700ヵ所・1日平均の日雇紹介件数約5,100件であったものが、2005年度には登録事務所約1,300ヵ所・1日平均の日雇紹介件数約2,200件と1/2以下に減少している。

○この原因は、建設労働を中心に機械化・省力化・工法の改善が進められ、同じ規模の現場であっても少数の労働者で可能となったこと、また、公共工事の抑制策により仕事が減少したこと及びあいらん地域以外からの求人を行う事務所が多くなったことなどが考えられる。

○また、55歳以上の求人についても、1995年頃までは求人欄に高齢者可求人・高齢者求人記載されたものが年間10万件を超えていたが、近年、約2万5千件まで減少し、高齢日雇労働者の労働環境が厳しくなっており、大阪市では、これら高齢日雇労働者が野宿生活に至らないよう府と連携して特別清掃事業を実施している。

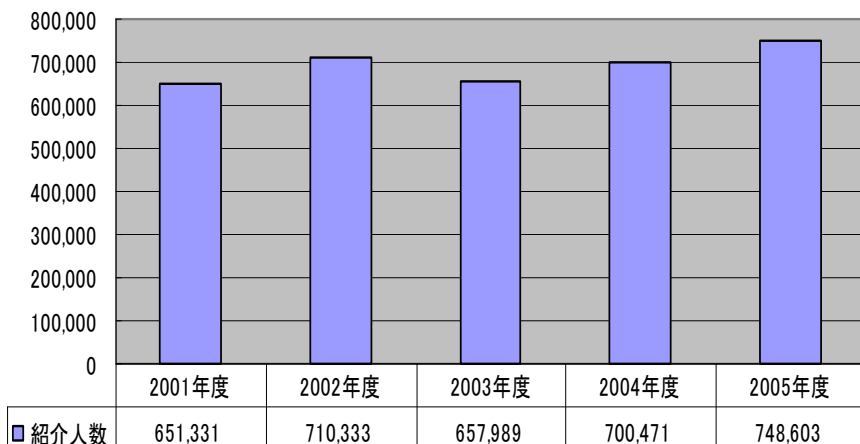
○あいらん地域における求人件数は近年は微増の状態にあるが、上記の状況から推測すると今後も大幅な増加が見込めない状況である。

日雇労働者の就労状況

西成労働福祉センター(大阪府所管)求人・紹介件数

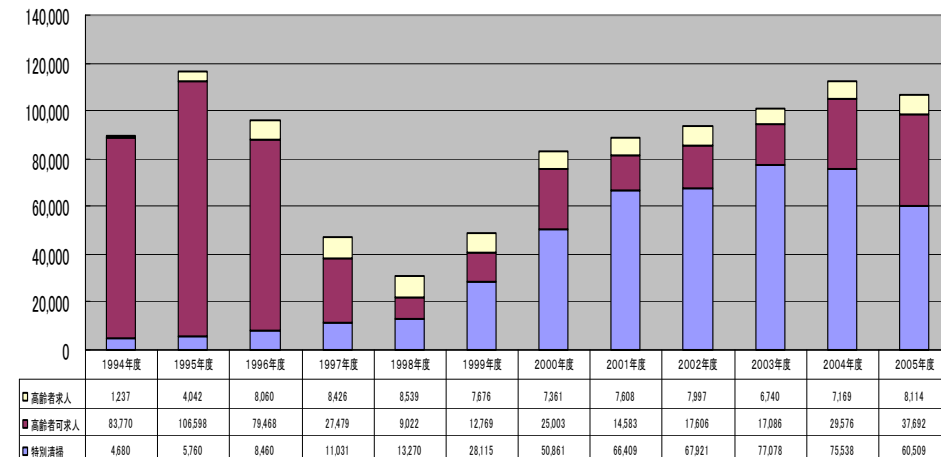
紹介人数

(単位:人)



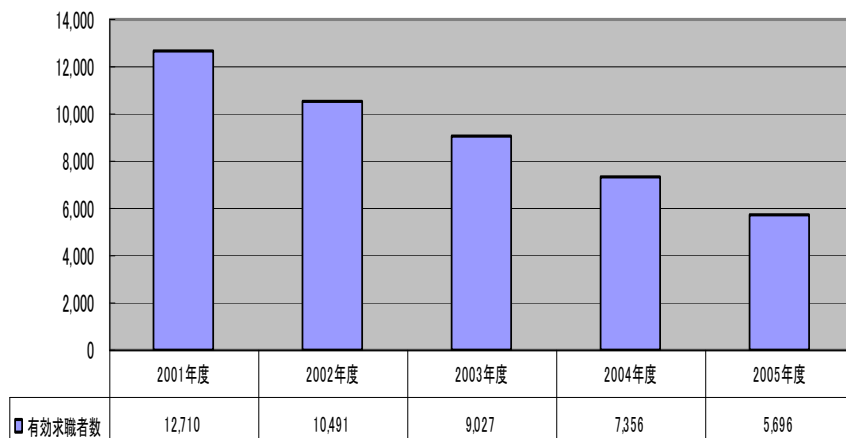
高齢日雇労働者の求人状況

(単位:人)



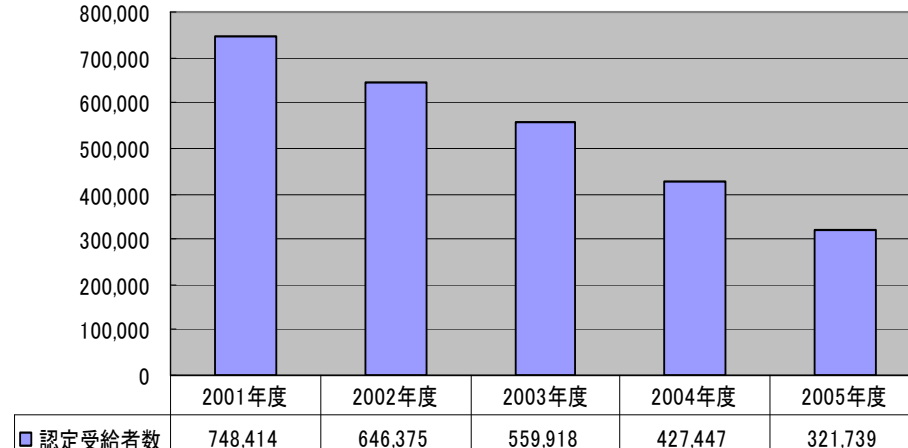
雇用保険被保険者手帳(白手帳)所持者数

(単位:人)



認定(アブレ手当)受給者数

(単位:人)



※ピーク時(昭和61年)は、24,458人

⑤あいりん地域の環境問題

○地元の各種団体によるボランティア活動・地元団体と行政機関が連携した環境美化の取り組み及び府・市が実施している特別清掃事業等により、道路等の環境改善には、一定の成果を上げているが、公園のテント・小屋掛けの問題や、ごみの不法投棄・放置自転車等はあとをたたない状況にある。

・公園の状況⇒地域及び周辺には、萩之茶屋南公園など数カ所の公園があるが、テント小屋掛けにより利用の困難な公園や児童が自由に遊べない公園が存在する。

・道路の状況⇒地域内の一部の道路は、屋台等に不法占拠され人や自転車の通行の妨げとなっている。

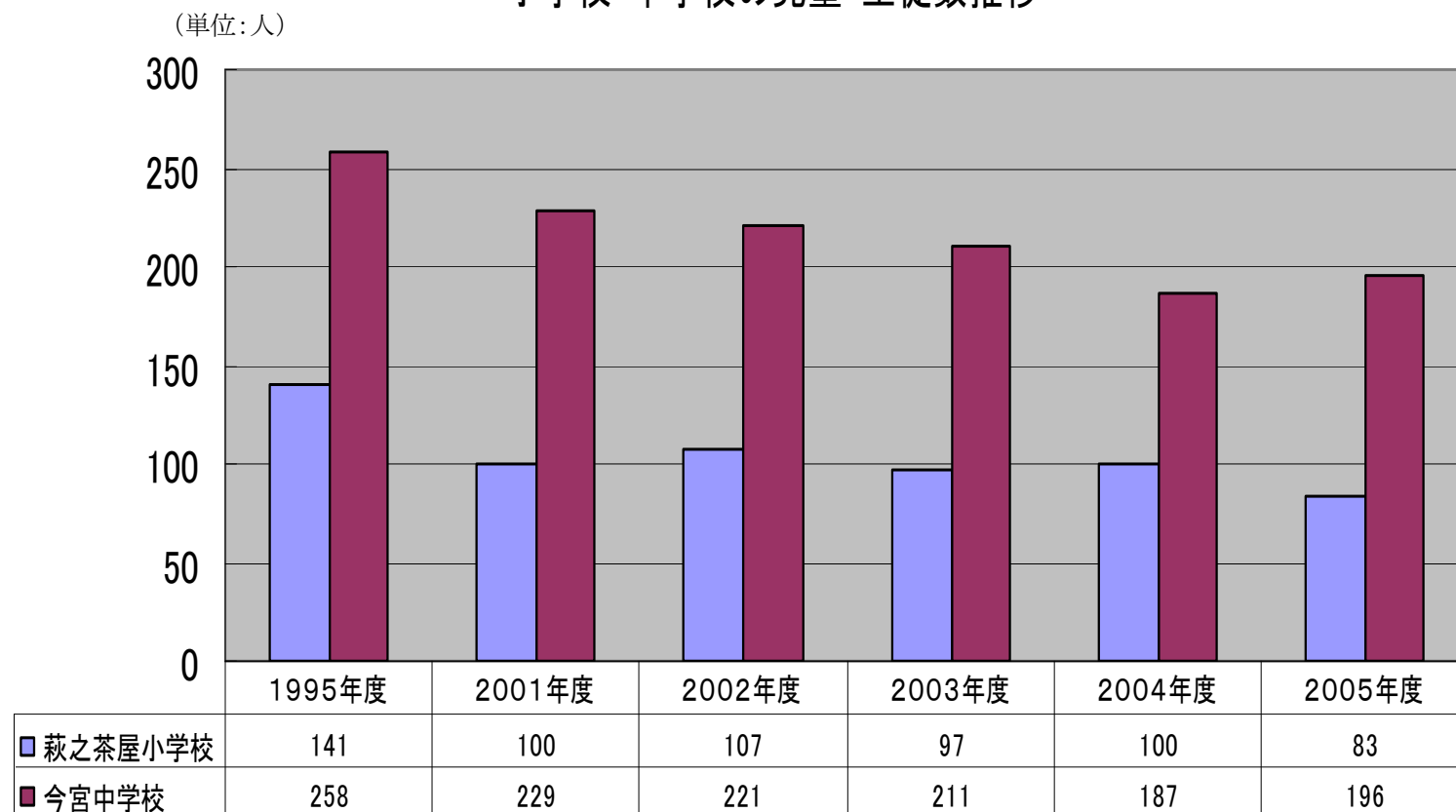
・放置自転車等の状況⇒地域内のあらゆる所に自転車が放置されるとともに、自動車が一定期間放置されたままの状態が続く等の状況が見られる。

※あいりん地域にはこれ以外にも、ごみの不法投棄をはじめとする多くの環境問題を抱えている。

⑥あいりん地域の教育問題

- あいりん地域における小学校児童、中学校生徒が減少している。
- 少子化の傾向だけでなく、あいりん地域から他の地域へ転出していく家族が増加していることも原因と推測される。

小学校・中学校の児童・生徒数推移



■行政に求められる対策とは？

〔あいりん対策〕

- あいりん対策を実施するにあたり、日雇労働者が安定した就労を得て、自立した生活が営めるよう支援することが基本となる。(労働)
- 事故、傷病等で就労が困難になった場合には、地域で安定した生活が営めるよう福祉的施策により支援していく必要がある。(福祉)
- 日雇労働者が、健康を保持し、安定した就労ができるよう予防的施策が必要である。(医療)
- 安定した就労の確保を推進し、日雇労働者が野宿生活や生活保護に至らないように予防することが必要。(野宿予防)
- 日雇労働者や野宿生活を余儀なくされる者が集中することから生じる環境的な問題について、誰もが安心して暮らせるまちづくりを推進していく必要がある。(住宅・環境)
- 地域の児童・生徒が安心して生活できる教育的環境が整備されたまちづくりを進めていく必要がある。(教育的環境)
- あいりん対策については、本市の愛隣対策連絡会議において、「福祉・医療対策分科会」と「住宅・まちづくり分科会」を設置して取り組んでいるが、今後、一層全庁的連携を強化し、まちづくりの視点も持って、地域の誰もが安心して快適に暮らせるよう雇用や福祉・医療、住宅や環境、まちづくり等の諸課題の解決に向けて総合的に施策を推進することが求められている。

〔あいりん対策の枠組み〕

- あいりん対策あるいは簡易宿所密集地域に対する特別対策法等はなく、日雇労働者の就労に関しては労働法や社会保険制度に基づく対応となる。また、日雇労働者が要保護状態になり、生活保護による適用が必要である場合には、生活保護法による扶助を行うこととなる。また、野宿生活を余儀なくされる者への対応には、ホームレス自立支援法に基づく施策を活用している。

- ・国 労働、福祉に関する基本的な法整備等
- ・大阪府 労働施策(労働福祉センター、就労確保、これらに関わる地域の環境問題の対応)
- ・大阪市 日雇労働者の医療・福祉的援助、要保護者に対する生活保護対応、地域の環境改善

第4章. 支援のための法律・計画

- ・ 大阪市では、1996年頃から顕在化してきたホームレス問題に対応するために、体制整備を進めるとともに、全国的なホームレス対策の推進等を求め、他の自治体と協力して国への要望活動を行ってきた。こうした取組みと関係機関、関係者の尽力により、2002年に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が制定された。
- ・ 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(2002年8月施行)は、10年の時限立法であり、施行後、5年を目処に見直しの検討が行われることになっている。特別措置法はホームレスの自立の支援とホームレス化の予防のための生活上の支援等に関する国、地方自治体等の責務を規定している。
- ・ 特別措置法に基づき、基本方針(国)、実施計画(府)、実施計画(市)が定められている。
- ・ 国の「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」(2003年7月告示)はホームレス対策に関する国の基本的な考え方と基本方針を、ホームレスの現状(2003年1～2月の全国実態調査)をもとにまとめている。2007年度中に全国ホームレス実態調査(2007年1月実施)の結果をふまえ、見直しが行われる予定である。
- ・ 大阪市では、2004年3月に「大阪市野宿生活者(ホームレス)の自立の支援等に関する実施計画(計画年度2004～2008年度)」を策定し、ホームレス対策を進めている。実施計画は、基本的な考え方「野宿生活者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」のもと、次の4つの基本目標を定めている。
 - ①就業機会の確保が最も重要であり、併せて、安定した居住の場所の確保、保健及び医療の確保、生活に関する相談指導等の総合的な自立支援策を推進する。
 - ②あいりん地域において、野宿生活にならないための予防と、野宿生活からの自立の支援を兼ね合わせた生活上の支援を行う。
 - ③野宿生活者の自立の支援等に関する施策を推進することにより、公共施設の適正な利用の回復を図る。
 - ④施策の実施にあたっては、基本的人権を尊重して、これをすすめる。

■ホームレスの自立を支援する法律や計画は？

- ・ホームレス問題は大都市ばかりではなく、全国的な社会問題となっている。また、バブル崩壊後の長期にわたる景気の低迷がその大きな要因のひとつであり、国の経済政策がホームレス問題に大きく影響している。
- ・あいりん地域における問題は、歴史的に「寄せ場」と呼ばれる日雇労働市場に発するものであり、国・大阪府の労働政策等に密接に関わっている。
- ・このような背景をもつホームレス問題とあいりん問題は全国的な対応が必要な課題であり、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(2002年8月施行)に基づき、基本方針(国)、実施計画(府)、実施計画(市)が定められている。

法律

「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(2002年8月施行)

国基本方針

「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」(2003年7月告示)

府実施計画

「大阪府ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」(2004年3月)

市実施計画

「大阪市野宿生活者(ホームレス)の自立の支援等に関する実施計画」(2004年3月)

■「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」ができるまでの取り組みは？

- ・ 大阪市は1996年頃から顕在化してきたホームレス問題に対応するために、体制整備を進めるとともに、他の自治体と協同して国への要望活動を行ってきた。
- ・ 1999年5月に「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、2000年2月にホームレス自立支援事業が創設された。大阪市は1999年8月に巡回相談事業を開始し、2000年10月から12月にかけて自立支援センター3施設を、2000年12月に長居公園仮設一時避難所を開設するなど、ホームレス対策を本格化させた。
- ・ こうした取り組みと関係機関、国会議員をはじめとする関係者の尽力により、2002年7月にホームレス自立支援法が制定された。

〔ホームレス問題の顕在化〕

1996年ごろから、あいりん地域を中心にホームレスが急増し、その後も公園や河川敷などを起居の場所として日常生活を送るホームレスが増加し、市内全域に広がり、ホームレス問題が顕在化してきた。

〔大阪市の体制整備〕

- ・ 1998年5月 「大阪市野宿生活者問題検討連絡会」を設置
- ・ 1999年7月 市長を本部長とする「大阪市野宿生活者対策推進本部」を設置

〔国への主要要望活動〕

- ・ 1998年11月 大阪市長が総理大臣にホームレス対策の必要性を要望
- ・ 2001年3月 市会が「ホームレス対策に関する特別立法の制定を求める意見書」を採択

〔国の自立支援事業の創設〕

- ・ 1999年2月 関係省庁と関係自治体による「ホームレス問題連絡会議」を設置
- ・ 1999年5月 同会議が「ホームレス問題に対する当面の対応策について」をとりまとめる
- ・ 2000年2月 厚生省がホームレス自立支援事業を創設

〔大阪市の施策〕

- ・ 1999年8月 巡回相談事業開始
- ・ 2000年10～12月 自立支援センター（大淀、西成、淀川）開設、長居公園仮設一時避難所開設

〔ホームレス自立支援法の成立〕

- ・ 2002年7月 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が成立（施行は翌月）

■「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」とは？

- ・「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(2002年8月施行)は、10年の時限立法であり、施行後、5年を目処に見直しの検討が行われることになっている。
- ・ホームレスの自立の支援と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する国、地方自治体等の責務を規定している。
- ・ホームレスの自立のためには就業の機会の確保が最も重要であると規定している。

特別措置法に定められた責務

国

- ・総合的な施策の策定・実施(内容は下のとおり)
- ・地方自治体、民間団体を支援するための財政上の措置

地方自治体

- ・総合的な施策の策定・実施(内容は下のとおり)

公共施設の施設管理者

- ・自立支援策との連携を図りつつ、施設の適正の利用を確保するために必要な措置

ホームレス

- ・国・地方自治体の施策を活用すること等による自立の努力

民間団体（NPO、ボランティア団体等）

- ・ホームレスに対する支援活動、行政との連携・協力

国民

- ・ホームレス問題への理解、国・地方自治体が実施する施策への協力

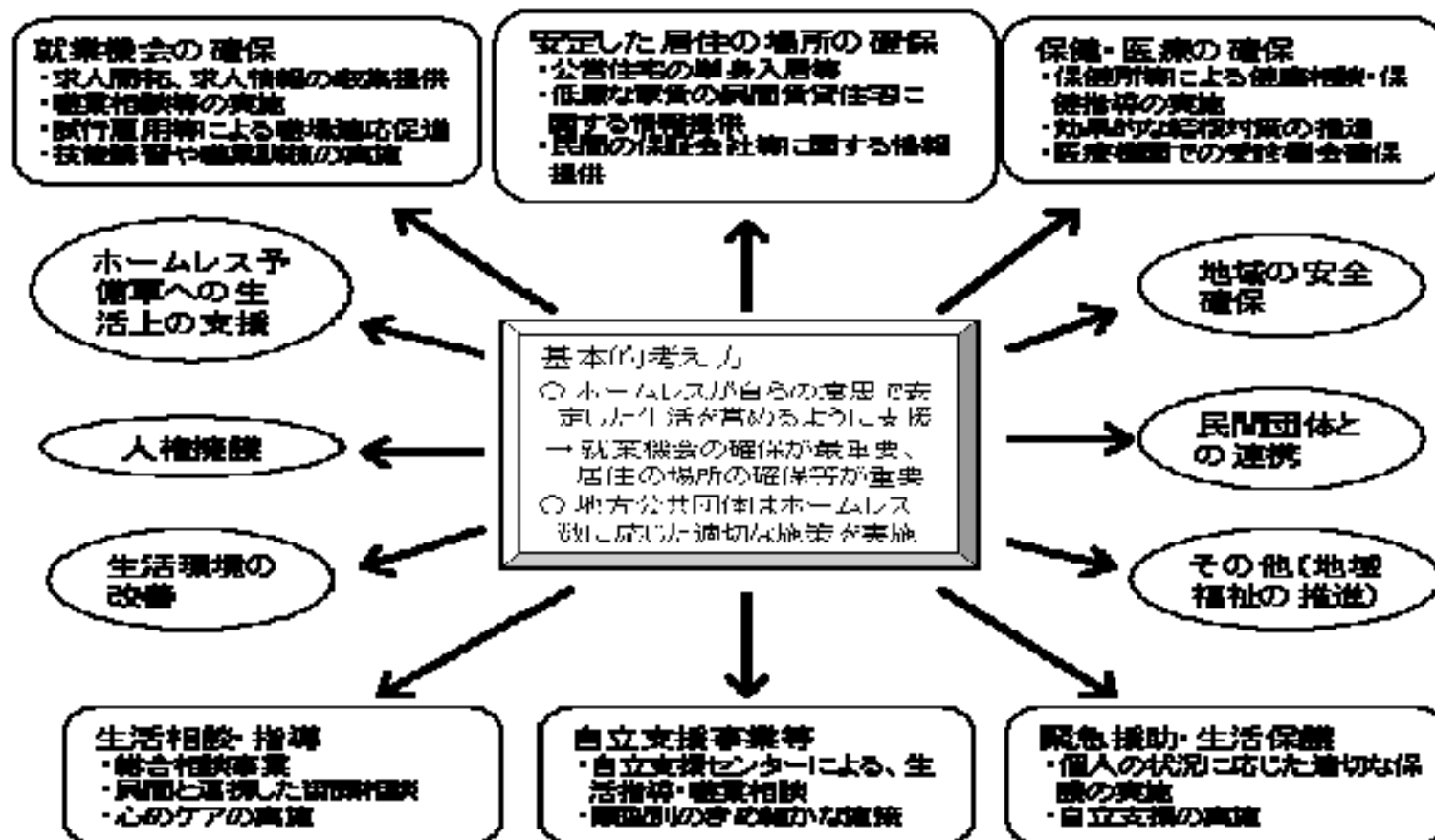
「総合的な施策」の内容

- ・自立の意思のあるホームレスに対し、安定した雇用の場の確保、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に関する施策並びに生活に関する相談・指導等を実施することにより、これらの者を自立させること
- ・「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」(大阪市ではあいりん地域)を中心として行われる就業の機会の確保、相談・指導、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
- ・宿泊場所の一時的な提供等の緊急援助、生活保護、ホームレスの人権の擁護、地域における生活環境の改善、地域における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

■ 国の「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」とは？

- ・ホームレス対策に関する国の基本的な考え方と基本方針を、ホームレスの現状(2003年1～2月に実施した全国ホームレス実態調査の結果)をもとにまとめている。(2003年7月告示)
- ・2007年度中に全国ホームレス実態調査(2007年1月実施)の結果をふまえ、見直しが行われる予定である。

○基本方針のポイント (厚生労働省・第7回社会保障審議会社会福祉部会資料より)



■ 国の基本方針の見直しの基礎となるホームレスの全国実態調査とは？

- 国は2003年1．2月に続き、2007年1月に全国実態調査を実施した。
- ホームレス数を数える概数調査と生活実態を聞き取り調査する生活実態調査を実施している。

目 的 特別措置法、基本方針（国）の見直し（2007年度に予定）の検討にあたり、政策評価等に必要なデータを得る。

内 容 概数調査

- ・ 目視による調査（「都市公園」「河川」「道路」「駅舎」「その他施設」の別及び男女別に集計）

生活実態調査

- ・ 抽出した全国約2,000人に対する聞き取り調査

■「大阪市野宿生活者（ホームレス）の自立の支援等に関する実施計画」とは？

- ・ 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」は、必要と認められる場合に都道府県と市町村は施策を実施するための計画を定めなければならないと規定している。
- ・ 大阪市では、2004年3月に「大阪市野宿生活者（ホームレス）の自立の支援等に関する実施計画」（計画年度2004～2008年度）を策定し、ホームレス対策を進めている。
- ・ 実施計画は、基本的な考え方「野宿生活者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」のもと、4つの基本目標を定めている。

推 進 方 策

基本的な考え方： 野宿生活者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

基本 目 標

- 就業機会の確保が最も重要であり、併せて、安定した居住の場所の確保、保健及び医療の確保、生活に関する相談指導等の総合的な自立支援策を推進する。
- あいりん地域において、野宿生活にならないための予防と、野宿生活からの自立の支援を兼ね合わせた生活上の支援を行う。
- 野宿生活者の自立の支援等に関する施策を推進することにより、公共施設の適正な利用の回復を図る。
- 施策の実施にあたっては、基本的人権を尊重して、これをすすめる。

各課題に対する取り組み(大阪市野宿生活者(ホームレス)の自立の支援等に関する実施計画)

就業の機会の確保

個々の就業ニーズや職業能力に応じた支援プログラムを設定する。
経済団体、労働団体等と連携し、就業の機会の確保を図る。

安定した居住の場所の確保

賃貸住宅の情報提供など、安定した居住の場所の確保を図る。

保健・医療の確保

巡回相談事業等により健康相談を積極的に進め、疾病の早期発見や適切な医療につなげるよう支援する。

自立支援事業等

巡回相談による積極的な面接相談を行う。
自立支援センターを、野宿生活者の自立を総合的に支援するための中核施設として位置付け、きめ細かな支援を行う。(適切なアセスメント・個々の状況に応じた支援プログラム・アフターケア)

あいりん地域を中心として
行われる生活上の支援

技能講習や職業訓練等により安定した就業の支援を図る。
緊急一時的な宿所の提供など生活上の支援を行う。

緊急援助・生活保護

個々の状況に応じた適切な保護を実施する。

人権擁護

野宿生活者に対する偏見や差別意識の解消を図るために、啓発活動を行う。

地域における生活環境の改善

野宿生活者の自立の支援等に関する施策等との連携を図り、公共施設等の適正な利用を確保する。

地域における安全の確保

地域における安全の確保及び野宿生活者の被害防止を図る。

民間団体との連携

民間団体の積極的な活用を図る。

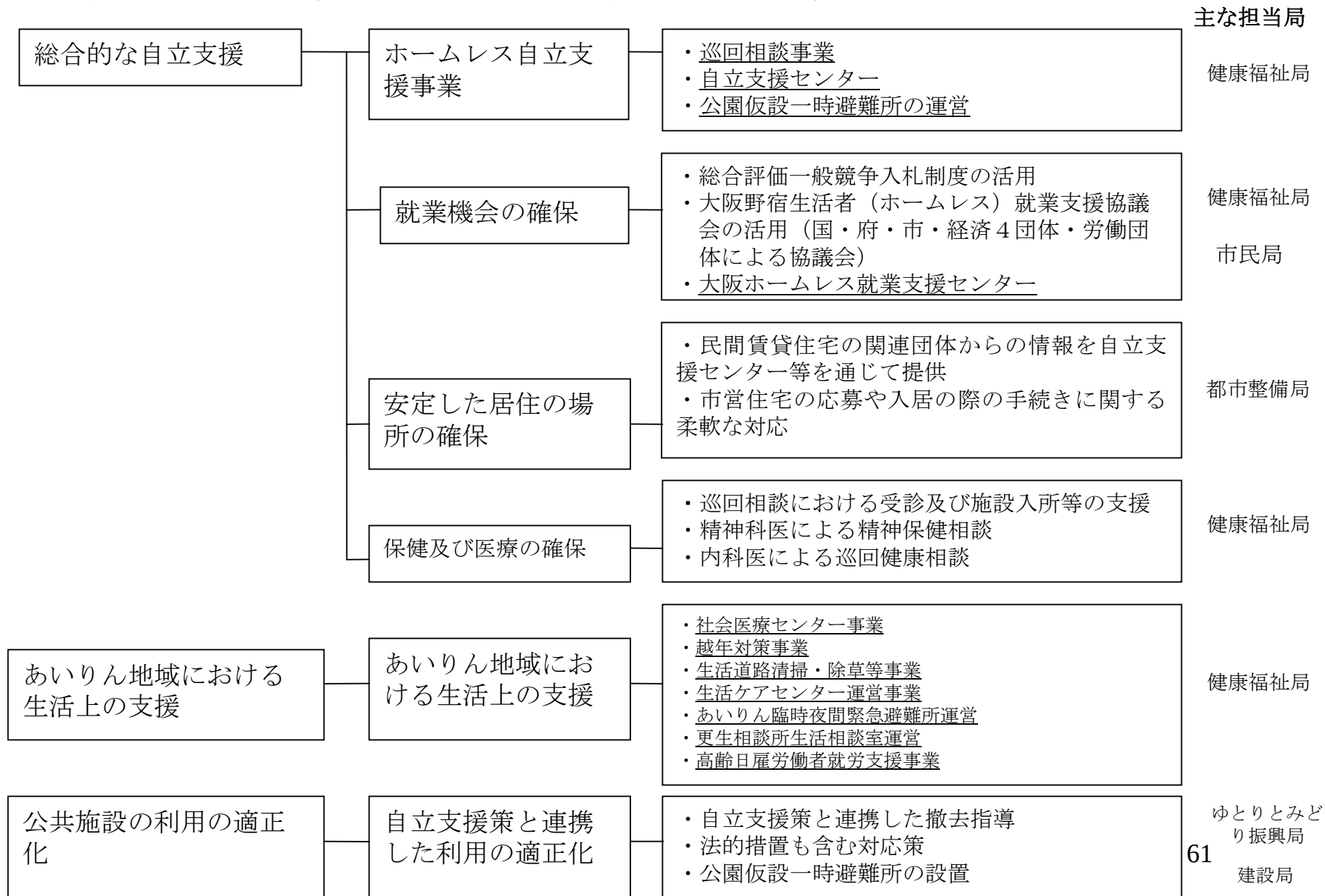
第2部 大阪市のホームレス対策

第1章 大阪市の施策

- ・ 大阪市はホームレス対策を「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」、国の「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」、「大阪市野宿生活者（ホームレス）の自立の支援等に関する実施計画」に基づき実施している。
- ・ 就業機会の確保が最も重要であり、あわせて、安定した居住の場所の確保、保健及び医療の確保、生活に関する相談・指導等の総合的な自立支援策を推進している。また、自立支援に関する施策と連携して、公共施設の適正な利用の回復を図っている。
- ・ こうした施策を総合的かつ円滑に推進するために、大阪市全体の視点から、ホームレスの自立支援策及び公共施設の利用の適正化等について、検討及び連絡調整を行う局長プロジェクト会議を2006年10月に設置している。
- ・ 健康福祉局が実施するホームレス対策事業は大きく4つの事業に分けることができる。
 - ①巡回相談事業 相談員が市内を巡回し、生活・健康相談や自立支援センターへの入所勧奨等を実施
 - ②自立支援センター 就労意欲のあるホームレスに宿所と食事を提供し、就労のあっせん等により、就労による自立を支援
 - ③公園仮設一時避難所 大規模かつ集団的なテント・小屋掛けのある公園（長居、西成、大阪城公園）に、公園管理の一環として設置され、公園の利用の適正化と公園内のホームレスの自立支援を推進
 - ④就業支援センター 自立支援センターの入所者とあいりん地域の高齢日雇労働者等に、民間事業所等からの雇用機会を提供
- ・ 巡回相談事業は、相談員の増員を進め、これまで面接者12,077名のうち、約3分の1にあたる3,877人を自立支援センターの入所につなげるなどの実績をあげている。（2006年12月末現在）
- ・ 他都市と比較すると、ホームレス数あたりの自立支援センターの定員数で他都市と同等以上の施設規模を確保している。就労自立率は、他都市と比較して同レベルを維持しているが、より一層の向上が必要である。
- ・ 公園におけるテント等の推移、完全失業率等の推移を見ると、雇用状況の好転が見られるのは2004年頃からだが、テント等は大阪市の施策が本格化する2000年頃から減少しており、施策の効果は相当あったと推定できる。

本市のホームレス対策の全体像

・本市では、「総合的な自立支援」「あいりん地域における生活上の支援」「公共施設の利用の適正化」をそれぞれの局が分担して実施している。この事業分析は主に下線部分を対象としている。



ホームレス対策関係局長プロジェクトの設置

【趣旨】

- ・ 市政改革マニフェストに掲げられた「推進本部体制の見直し」の一環として、「大阪市野宿生活者対策推進本部」の体制を見直し、より機動的な検討を行うために、「ホームレス対策関係局長プロジェクトを設置する。
- ・ 「ホームレス対策関係局長プロジェクト」では、ホームレス対策に関する施策を総合的かつ円滑に推進するために、大阪市全体の視点から、ホームレスの自立支援策及び公共施設の利用の適正化等について、検討及び連絡調整を行う。
- ・ 問題の解決や市としての方針決定が必要となったときには、適宜、都市経営会議または執行会議に諮ることとする。

【時期】

2006年10月30日付 設置

【組織】

局長級

健康福祉局長(リーダー) ゆとりとみどり振興局長

部長級

経営企画室施策重点化担当部長
市民局雇用・勤労施策担当部長
健康福祉局福祉援護担当部長(総括)
ゆとりとみどり振興局施設管理調整担当部長
建設局施設管理調整担当部長

課長級

経営企画室政策調査担当課長
市民局市民部雇用・勤労施策担当課長
健康福祉局生活福祉部ホームレス自立支援企画担当課長(チームリーダー)
健康福祉局生活福祉部ホームレス自立支援事業担当課長
健康福祉局生活福祉部生活保護担当課長
健康福祉局健康推進部保健医療計画担当課長
健康福祉局こころの健康センター精神保健医療担当課長
ゆとりとみどり振興局緑化推進部施設管理調整担当課長
環境局事業部業務企画担当課長
都市整備局企画部住宅政策担当課長
建設局管理部道路管理適正化担当課長

事業等の経緯

- ・ 1996年頃からあいりん地域を中心にホームレスが急増し、その後も増加を続け、市内全域に広がり、ホームレス問題が顕在化してきた。
- ・ 本市はこうした状況に対応するために、国に先駆けてホームレス対策を進めてきた。
- ・ 2007年 1月に2回目の全国実態調査が行われ、それをもとに2008年度中に国の基本方針の見直しが行われる予定。

年・月	国	大阪市
1998年 5月		庁内に「野宿生活者問題検討連絡会」設置
1998年 8月		市内野宿生活者概数調査（8660人）
1999年 5月		ホームレス問題連絡会議「ホームレス問題に対する当面の対応策について」をとりまとめる。 （国・関係自治体）
1999年 7月		大阪市野宿生活者対策推進本部を設置
1999年 8月		野宿生活者巡回相談事業を開始
2000年 3月		「大阪市野宿生活者（ホームレス）に関する懇談会」を設置
2000年10月～12月		自立支援センター事業を開始（北区、東淀川区、西成区 計3か所 定員280人）
2000年12月		仮設一時避難所事業を開始（長居公園。以降、西成公園、大阪城公園）
2002年 8月	「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」の施行（10年の時限立法）	
2003年 1. 2月	全国実態調査	実態調査 市内野宿生活者概数調査（6603人）
2003年 7月	基本方針を公示	
2004年 3月		大阪市野宿生活者（ホームレス）の自立の支援等に関する実施計画を策定：期間（2004年度～2008年度）
2004年10月		大阪野宿生活者（ホームレス）就業支援協議会の設置
2005年 8月		大阪ホームレス就業支援センターの開設
2006年 1月		自立支援センターの開設（此花区 2か所 定員200名）
2006年10月		ホームレス対策関係局長プロジェクト設置
2007年 1月	全国実態調査	実態調査

本市事業の概要

・主な自立支援策は巡回相談、自立支援センター、公園仮設一時避難所、就業支援センター（国の受託事業）である。

事業名	実施開始年月	内容	備考
2005年度決算額			
①巡回相談 195,191(千円)	1999年8月	相談員が市内を巡回し、ホームレスに対し生活・健康相談や自立支援センターへの入所勧奨等を行い、自立に向けて支援する。	42名で実施
②自立支援センター 429,947(千円)	2000年10月	失業等により住居をなくし、市内の公園・道路等で起居するホームレスのうち、就労意欲のある者等に対して、一定期間宿所を提供し、就労による自立の促進を図る。	5か所設置 定員 490名
③公園仮設一時避難所 144,985(千円)	2000年12月	大規模かつ集団的なテント・小屋掛けのある大公園（長居・西成・大阪城）に公園管理の一環として設置され、公園利用の適正化対策と公園内のホームレスの自立支援のために運営している。	大阪城仮設一時避難所 定員110名 （2007年1月定員変更）
④大阪ホームレス就業支援センター 3,581(千円)	2005年8月	大阪府と大阪市が民間団体等と協同して、協議会を設置し、自立支援センター入所者の就業自立の促進とあいりん高齢日雇労働者が野宿生活になることを防止するために、民間事業等から幅広く仕事を集め多様な就業機会を提供する。	あいりん地域内に設置(1か所)

東京都および政令市（１４市）の状況

・東京都および政令市のホームレス対策事業を見ると、巡回相談事業は、ほとんどで実施に移されており、自立支援センターは９都市、緊急一時宿泊所は５都市で開設されている。

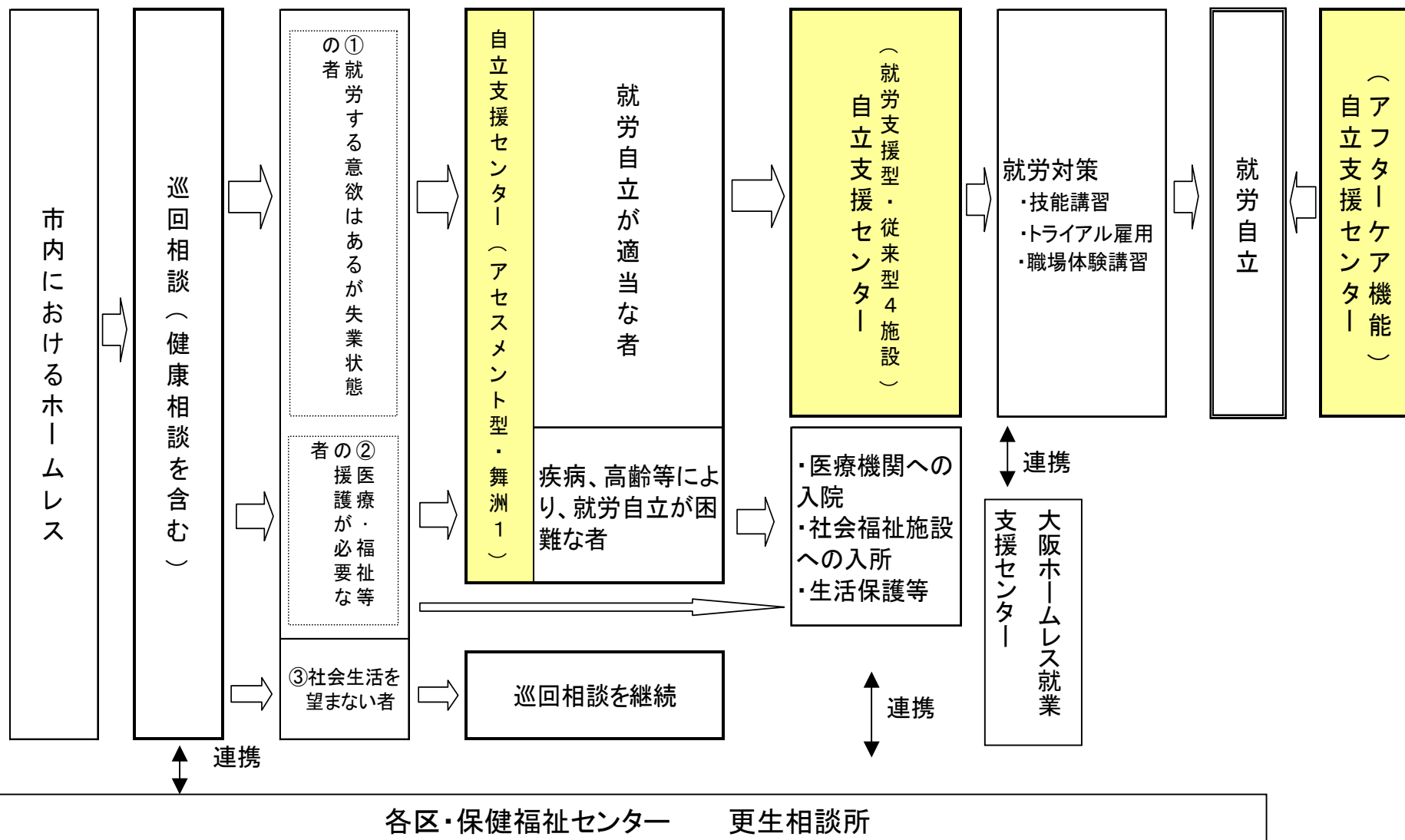
	札幌	仙台	さいたま	千葉	東京都	川崎	横浜	名古屋	京都	神戸	広島	福岡	北九州	堺市※	大阪
巡回相談	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	○	×	○	○	○
自立支援センター	×	○	×	×	○	○	○	○	○	×	×	×	○	○	○
緊急一時宿泊所	×	×	×	×	○	○	○	○	×	×	×	×	×	×	○

※堺市は堺市以南９市４町で構成する泉北・泉南ブロック(堺市が会長市)として事業を実施

上記以外の支援事業として、東京都、神奈川県、愛知県、大阪府が就業支援センター事業を行なっている。

ホームレス対策事業のフロー

- ・巡回相談員がアプローチして自立支援センターへの入所を勧奨する。自立支援センターにおいて、個々の状況を詳しく把握（アセスメント）し、就労自立が適当な人には就労支援を、就労自立が困難な人には福祉的援護を行う。



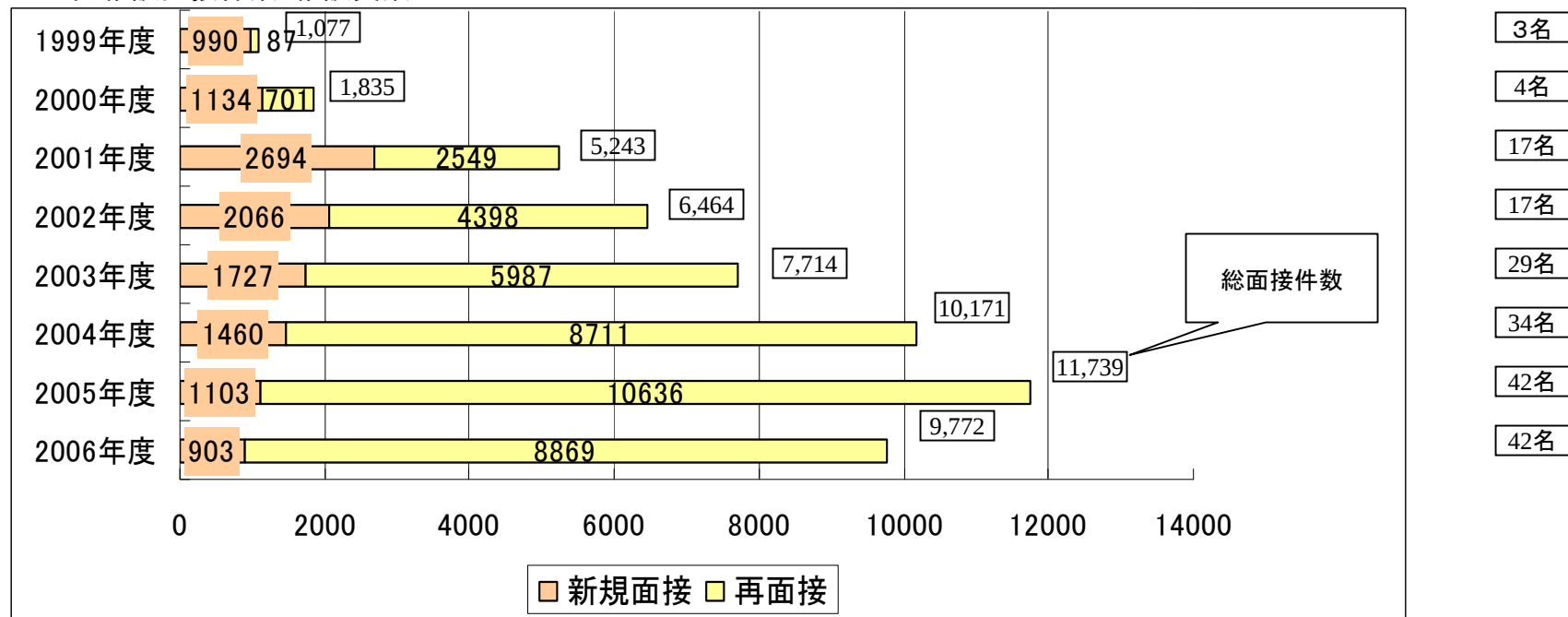
①野宿生活者巡回相談事業（１９９９年８月～）

- ・巡回相談事業は、1999年度に開始し、順次、相談員数を増員してきた。
- ・施策の推進に伴い、のべ面接件数（総面接件数）に占める新規面接の割合は減少傾向にある。

○対象者	市内の公園・道路等で日常生活を営んでいるホームレス
○目的	相談員が市内を巡回して面接相談を実施することによりホームレスと社会との関係を維持し、自立に向けての支援を行う。
○内容	自立支援センターへの入所勧奨、福祉援護施策の周知、相談精神科医による精神保健相談、内科医による巡回健康相談等
○実施体制	社会福祉法人大阪自彊館へ業務委託
○経費	195,191千円（2005年度決算）
○活動実績	新規面接者12,077名、再面接41,938件、合計54,015件 自立支援センター入所紹介3,877件、受診及び入院等の支援5,378件（2006年12月末現在）

相談員数

巡回相談面接件数・相談員数



※ 2006年度については、12月末の集計である。

②自立支援センター事業（２０００年１０月～）

- ・大阪市では、自立支援センターをホームレス対策の中核施設と位置づけ、拡充を図ってきた。
- ・現在、５か所の施設を設置し、社会福祉法人に運営を委託している。

○対象者 就労意欲・能力のあるホームレス

○目 的 一定期間宿所と食事を提供し、就労による自立の促進を図る。

○内 容 健康・生活相談及び職業相談紹介を行い、就労による自立を支援する。

○経 費 429,947千円（2005決算）

	西 成	大 淀	淀 川	舞 洲1	舞 洲2
開設年月	2000年11月	2000年10月	2000年12月	2006年1月	2006年1月
設置主体	大阪市	大阪市	大阪市	大阪市	大阪市
定員	80人	110人	100人	100人	100人
運営体制 （委託先）	社会福祉法人大 阪自彊館	社会福祉法人 みおつくし福祉会	社会福祉法人 みおつくし福祉会	社会福祉法人 みおつくし福祉会	社会福祉法人 みおつくし福祉会
事業費	104,306千円	122,079千円	106,467千円	53,448千円	27,570千円
年間入所者	2003年度 204人 2004年度 198人 2005年度 175人	2003年度 159人 2004年度 138人 2005年度 160人	2003年度 210人 2004年度 224人 2005年度 155人	2005年度 191人	2005年度 21人
年間退所者	2003年度 208人 2004年度 205人 2005年度 181人	2003年度 156人 2004年度 142人 2005年度 161人	2003年度 200人 2004年度 234人 2005年度 169人	2005年度 139人 （転退所128人を 含む）	2005年度 1人
就労自立 2003～2005年度 平均	46%	48%	40%		

自立支援センターの事業内容（詳細）

・自立支援センターは、就労意欲・能力のあるホームレスの方に衣・食・住を提供し、生活相談・指導及び法律相談、住宅相談、職業相談・紹介等を行い、ホームレスの就労による自立を支援する。

・全員が一旦、自立支援センター舞洲1（アセスメント型）に入所し、個々の評価（アセスメント）を行ったうえで個別支援策（プログラム）を決定し、他の4か所の就労支援型自立支援センターへ転所し自立をめざす。

・入所期間は、原則3か月、状況により6か月まで延長可能。

○就労斡旋・就労支援	職業相談員（ハローワークから週2回派遣）や就労指導員が就職支援。
○技能講習	就労に必要な資格（フォークリフト等）の講習
○キャリアカウンセリング	就業支援セミナーやキャリアカウンセラーによる個別カウンセリングの実施
○就業自立支援事業	内職や所外作業等を通じて就労に対する不安の解消、自立意欲を助長
○アウトプレースメント事業	民間の再就職支援会社が就職を支援（大阪府の事業）
○サテライト事業	少人数住戸で支援することによって、よりスムーズな自立を図る

アフターケア・法律相談事業

・自立支援センターの就労退所者を対象に、定期的に居宅を訪問するなど、退所後の生活状況やニーズを把握し、地域における生活等の相談や助言・指導、職場定着指導等を行うことによって、居宅での生活を継続し、再び野宿生活に戻ることのないよう支援を行なっている。

・また、失業した者についても、自立支援センターの機能を積極的に活用し、就職情報の提供、就職指導等を行い、速やかに再就職できるよう支援することにより再野宿を防止している。

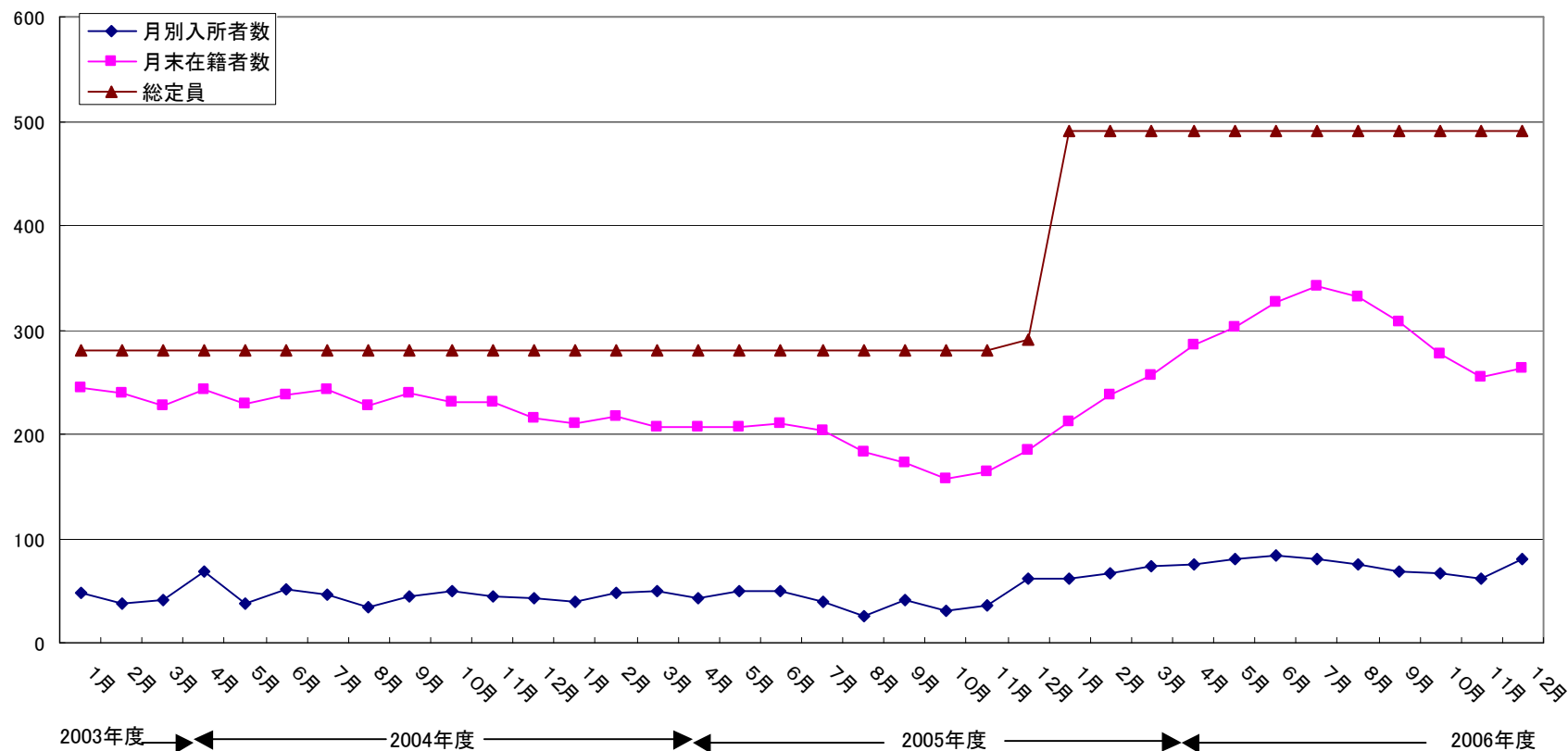
・さらに、就労自立等にむけて借金問題等、法的手続きが必要な者に対して弁護士による法律相談を実施し、法的手続きの援助や助言など問題解決への支援を行っている。

自立支援センター入所者数 在籍者数 定員の推移(過去3年)

・自立支援センターは2000年に3施設を設置し、定員280名となった。その後、2005年に大淀サテライト（定員10人）の開設、舞洲1（定員100人）、舞洲2（定員100人）の開設によって、総定員数は490人になっている。

・新たに入所してきた人数（1ヶ月あたり）は、2004年47人、2005年48人だったが、2006年は75人と、新施設の開設に伴う入所勧奨の強化等によって増加している。

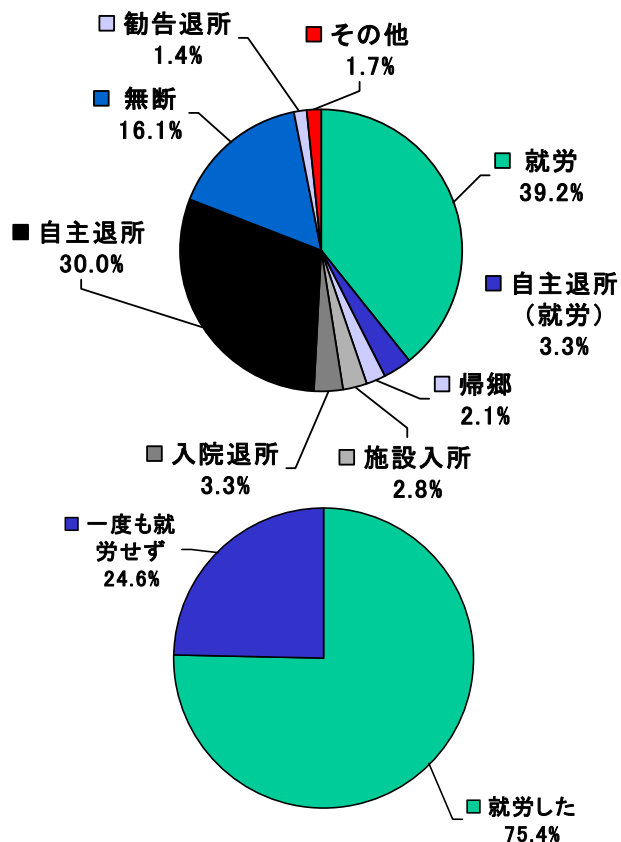
・在籍者数は季節変動による影響もあり、2006年7月には342人（総定員に対する比率70%）となったが、現在は263人（総定員に対する比率54%）である。（2006年12月末現在）



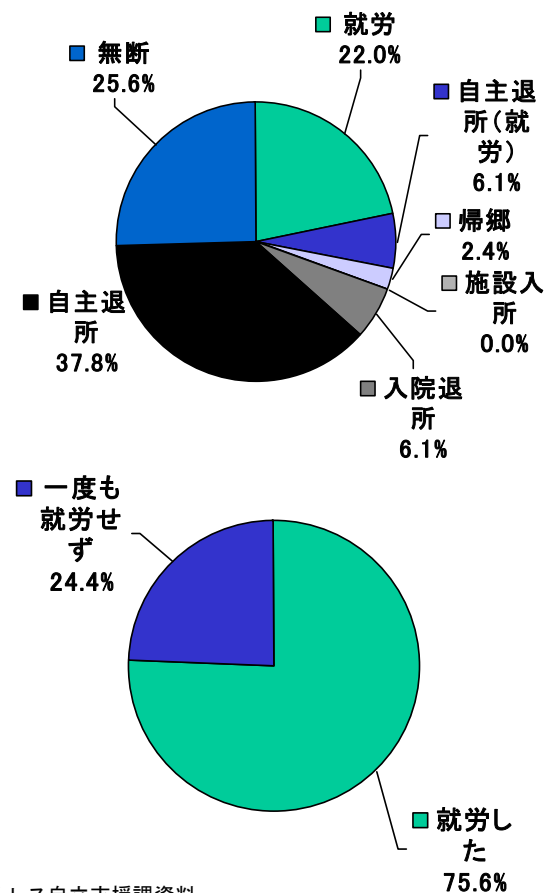
自立支援センターからの退所等の状況

- ・ 自立支援センターの入所者のうち、75%は一旦は就職するが、退所時に就労自立するのは40%である。
- ・ 再入所者（過去に自立支援センターを退所して、再度、入所した人）は、一度、就職する比率は初回入所者とほぼ、同じだが、就労退所率は約半分にとどまる。

除く再入所者



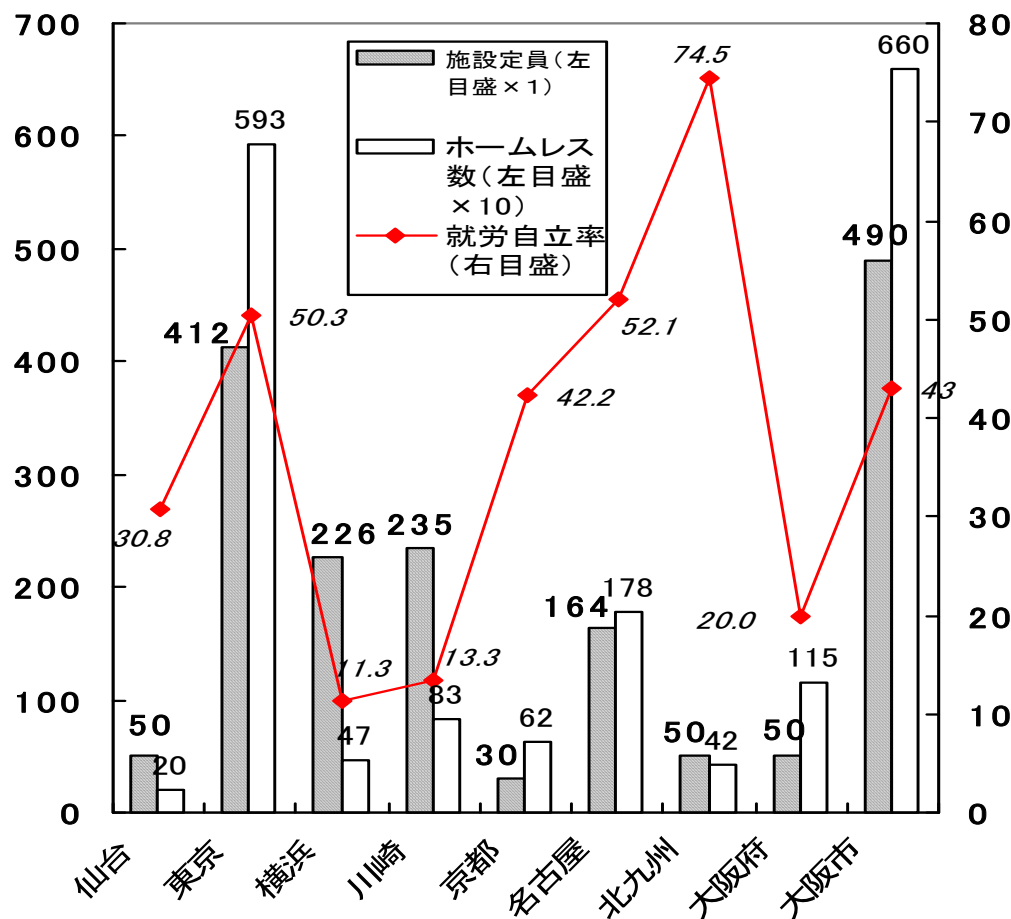
再入所者



他都市との比較（２００５年度）

他都市比較

自立支援センターの施設規模と就労自立率



※ 就労自立率は、開設以来の累計

○大阪市は、2006年1月の自立支援センター開設（定員 100名 × 2ヶ所）によりホームレス数あたり施設定員で他都市と同等以上の施設規模を確保している。

○就労自立率は、他都市と比較して遜色ないがより一層の向上が必要である。

他都市の自立支援センターの委託先（参考）

仙台市	市社会福祉協議会
東京都	社会福祉法人
横浜市	社会福祉法人
名古屋市	社会福祉法人
京都市	財団法人
北九州市	市社会福祉協議会・NPO

③公園仮設一時避難所事業

- ・大規模・集団的なテント・小屋掛けのある特定3公園（長居公園・西成公園・大阪城公園）に公園管理の一環として設置され、公園利用の適正化と公園内のホームレスの自立支援を図っている。
- ・長居公園、西成公園はすでに閉所し、現在は大阪城公園1か所で運営している。

○対象者 特定3公園内（長居公園・西成公園・大阪城公園）のホームレス

○目 的 公園機能の回復、ホームレスの自立支援のために一時的な宿所を提供する。

○内 容 ホームレスに緊急的・一時的な宿泊場所を提供するとともに併せて就労に 関する情報を提供する等、就労支援を行う。

○実施体制 所長・副所長・相談員・警備員等を配置し、24時間、運営をしている。運営は社会福祉法人みおつくし福祉会に委託している。

○経 費 144,985千円（2005年度決算）

2006年12月末現在

	大阪城仮設一時避難所	長居仮設一時避難所＊	西成仮設一時避難所＊
入 所 開 始 日	2002年11月27日	2000年12月29日	2001年12月25日
施 設 概 要	プレハブ平屋建て（一部2階） 管理棟 2棟 共用棟 2棟 宿泊棟 5棟（注1）	管理棟2棟、共用棟2棟、 宿泊棟12棟 （開 所 時）	管理棟2棟、共用棟2棟、 宿泊棟10棟
定 員	110 人（注1）	250 人	200 人
入所受入者総数	305 人	206 人	131 人
退 所 者 総 数	283 人	206 人	131 人

＊長居仮設一時避難所は2003年3月31日付けで、西成仮設一時避難所は2005年1月31日付けでそれぞれ閉所。

2006年12月末現在

公園内のテント・小屋掛け状況等

		大 阪 城 公 園	長 居 公 園	西 成 公 園
テ ン ト 等	撤 去 数	592 件	489 件（注2）	174 件
	残 存 数	63 件	0 件（注2）	83 件
テント等居住者数		49名（男49:女0名）	0名（男0名:女0名）（注2）	71名（男68名:女3名）
入所開始前の状況		655件（2002年8月調査）	458件（2000年8月調査）	251件（2001年11月調査）

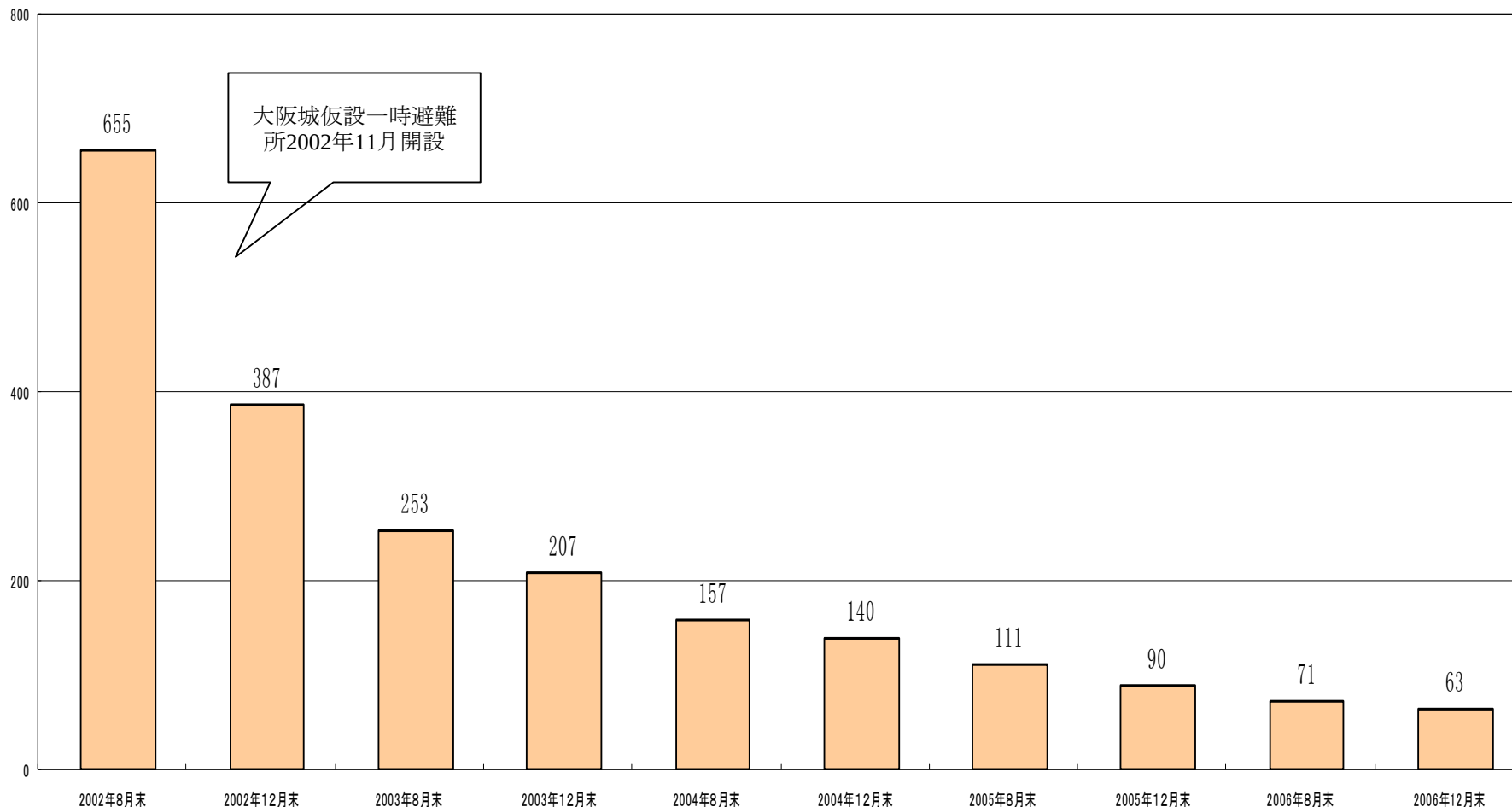
（注1）2007年1月変更後の数字 （注2）2007年2月6日現在の数字

大阪城公園におけるテント・小屋掛け数の推移

・大阪城のテント・小屋掛け数は2002年9月には655件を数えたが、2002年11月の公園仮設一時避難所の開設等によって、2006年12月現在63件に減少した。

・公園仮設一時避難所開設によって、テント数は大きく減少した（約1/10）が、減少度は、概ね、年を経るにつれて小さくなっている。

（件）



④大阪ホームレス就業支援センター事業・管理運営補助（２００５年８月～）

・就業支援センター（府市と民間団体で設置）が国のホームレス就業支援事業を実施している。（国から事業を受託）

○目的・効果 ホームレスの就業による自立を支援するために、①ホームレス自立支援センターの入所者と、②公園仮設一時避難所入所者、③あいりん地域の高齢日雇労働者に対し、多様な就業機会を提供する。

○事業対象等 国の事業としての「ホームレス就業支援事業」等を受託する大阪ホームレス就業支援センター運営協議会の管理運営にかかる事業費の一部を補助する。

○事業主体等 大阪ホームレス就業支援センター運営協議会

構成：大阪府、大阪市、西成労働福祉センター、みおつくし福祉会、みなと寮、大阪自彊館、連合大阪

○事業内容（経費）大阪府、大阪市において、国の「ホームレス就業支援事業」を受託するため、大阪ホームレス就業支援センター運営協議会を民間団体等と共同して立ち上げるとともに、管理部門の運営補助を行うこととした。

補助金4,500千円（大阪府も同額、合計9,000千円）

●国事業「ホームレス就業支援事業」委託料 115,000千円（2006年度予算）

・就業支援事業（就業に関する相談・紹介） ・就業機会確保（求人等の開拓） ・職場体験講習

＜2006年度実績＞（４～12月）

・請負仕事その他	3,428人日
・職場体験講習事業	1,319人日
・内職	1,947人日

●寄付金事業（地域貢献等事業） 67,289千円（2006年度予算）

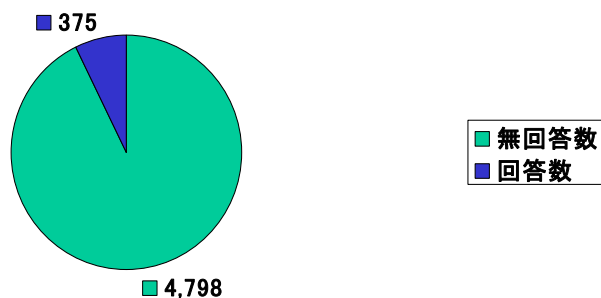
＜2006年度実績＞（４～12月）

・寄付金事業 地域貢献等事業	3,681人日
----------------	---------

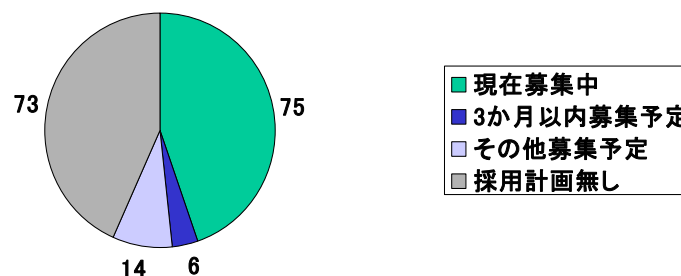
ホームレスの人たちへの就業機会拡大に関する企業アンケート結果

- ・ 就業支援センターが実施した企業意向調査では、回収率が非常に低く、現在、募集中の75社中でホームレスの雇用を可能性として考えている企業は約4分の1にとどまった。
- ・ ホームレスの雇用を考えている企業は、回答があった企業の4.8%である。

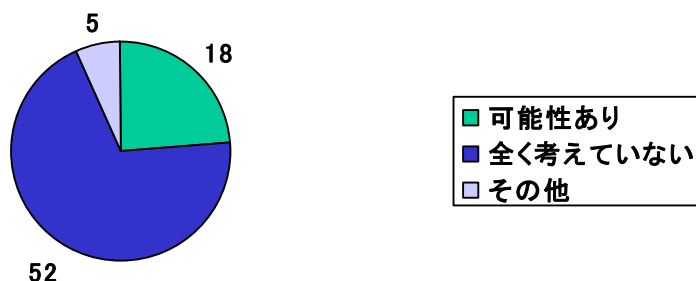
アンケート総数(5,173件)



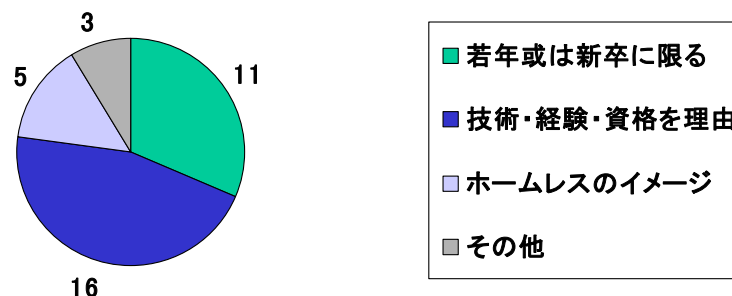
今後の募集計画の有無(375件)



現在募集中のなかでホームレスの雇用について(75件)



全く考えていない52社の理由(35件)



現状評価

事業名(大項目)	事業名(小項目及び付随する事業)	現状評価
巡回相談事業	巡回相談事業	・巡回相談員の増員を進め、これまで面接者12,077名のうち、約3分の1にあたる3,877人を自立支援センターの入所につなげるなどの実績をあげている。(2006年12月末現在) ・自立支援策を活用しようとしていない人への対応が課題である。
	精神保健相談事業	
	巡回健康相談事業	
自立支援センター	自立支援センターの運営(本体)	・自立支援センターにおける就労を支援する施策のメニューは充実してきている。 ・入所者のうち、入院や他の施設に移る人等を除くと約8割が就職する。 ・しかし、最終的に退所時にアパートを借りて就労した割合は4割まで低下する。
	サテライト(分室)型の運営	
	アフターケア事業	
	職業相談員(ハローワークから)	
	技能講習(国事業)	
	キャリアカウンセリング	
	就業支援セミナー	
	就業支援事業	
	就業開拓員	
公園仮設一時避難所	大阪城仮設一時避難所	・長居公園、西成公園については一定の成果をあげ、すでに閉所している。 ・大阪城公園については引き続き利用の適正化を図っていく必要があり、2007年度末まで継続する。
	長居仮設一時避難所	
	西成仮設一時避難所	
就業支援センター	就業支援	・民間と協同した一層の就業機会の確保が課題である。
	就業機会確保支援	
	職場体験講習事業	

施策の効果（市内の公園・道路のテント等の数と完全失業率の推移等から）

- ・雇用状況の好転が見られるのは2004年頃からだが、ホームレス関連物件数は大阪市の施策が本格化する2000年頃から減少している。

1999年 8月

巡回相談事業開始

2000年10月～12月

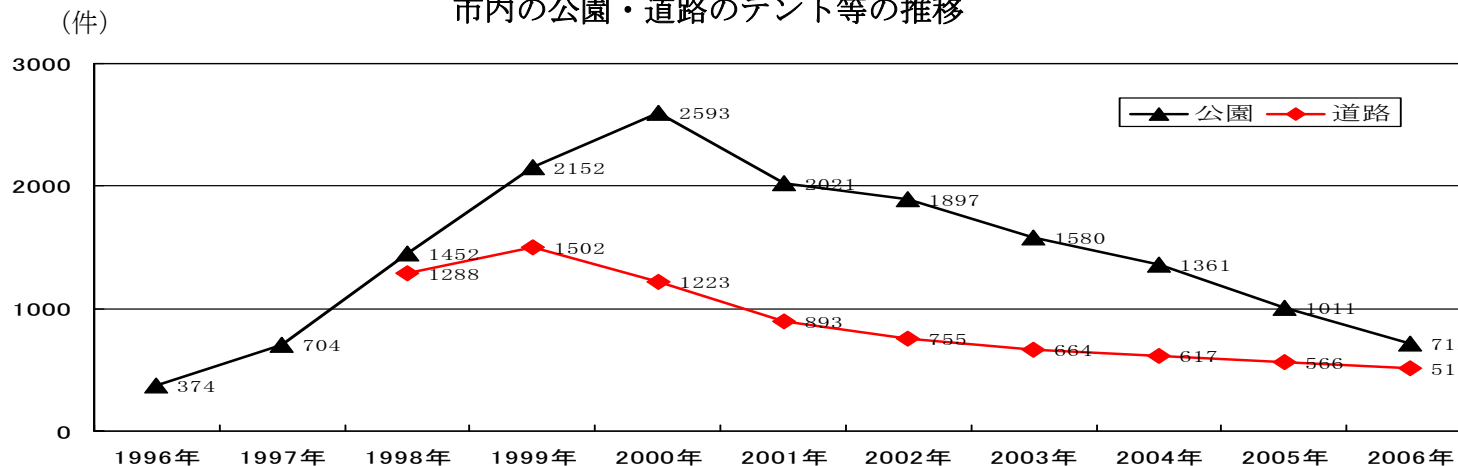
自立支援センター大淀、西成、淀川開設

2000年12月

長居仮設一時避難所開設

- ・以上のことから、施策の効果は相当あったと推定できる。

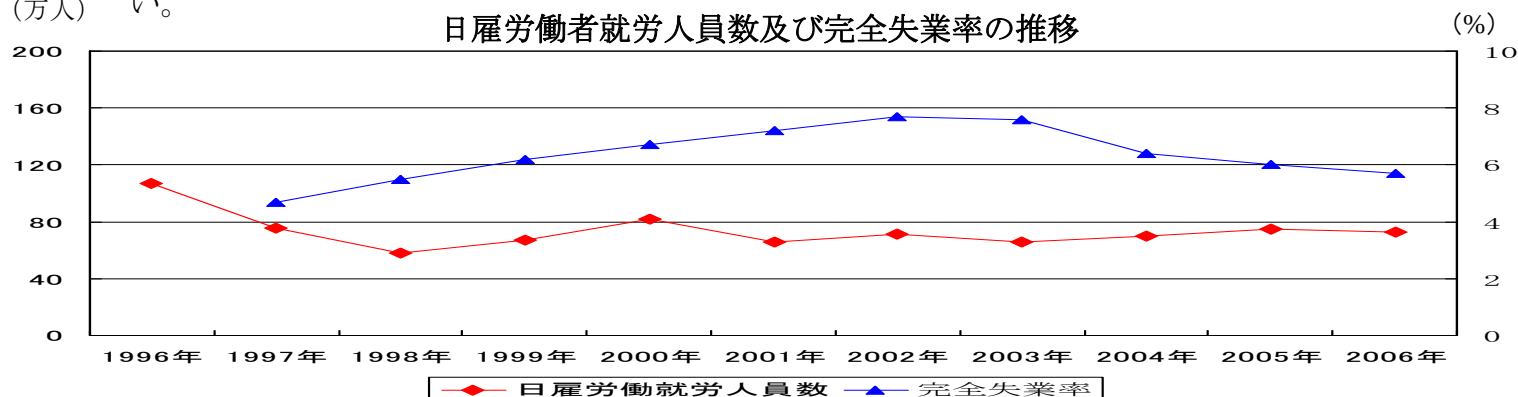
市内の公園・道路のテント等の推移



※ 道路については、1998年以前は現在と比較できるデータがない。

(万人)

日雇労働者就労人員数及び完全失業率の推移



日雇労働者就労人員：あいりん地域の有効求職者数（のべ人数）左目盛

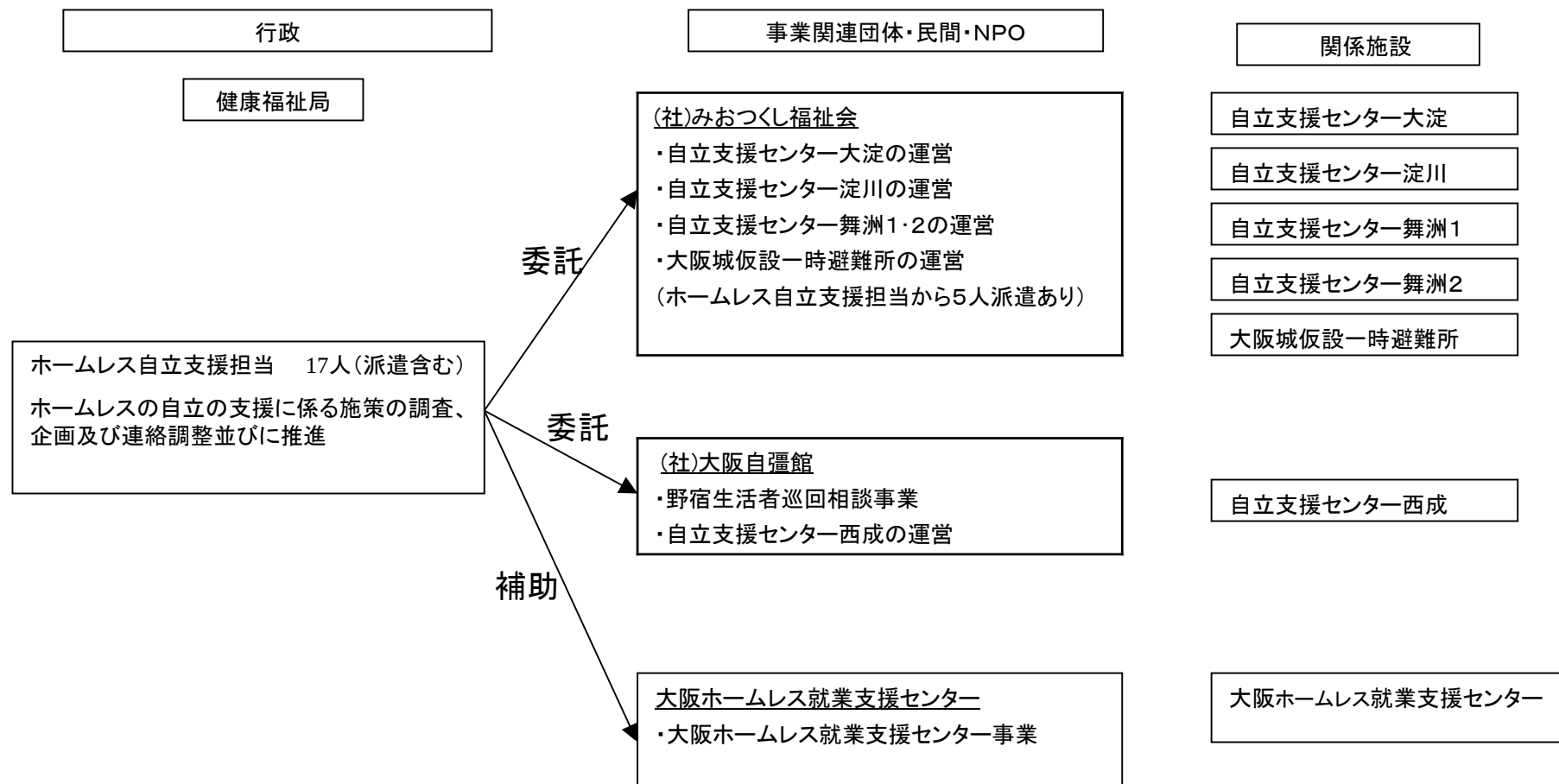
完全失業率：大阪府 右目盛

第2章. 実施体制と事業収支

- 本市の実施体制としては、健康福祉局ホームレス自立支援担当が自立支援施策に関する調査、企画、連絡調整等を行っている。
- 巡回相談事業、自立支援センター、公園仮設一時避難所の運営は、福祉的援護にかかる施設・病院等との連携の経験・ノウハウが豊富な社会福祉法人に委託している。その結果、直営で事業を実施する場合に比較して、運営経費の大幅な削減、柔軟な運営が図られている。
- 事業規模は7億7千万円(2005年度決算)であり、事業費の99%が委託料となっている。財源は、国補助金が約3億1千万円、残りは市税4億6千万円である。
- これらの事業は、利用者からの収入はないが、国の補助事業であり、基本的に2分の1の補助金が国から交付されることとなっている。
- 大阪ホームレス就業支援センターは、大阪府、大阪市が社会福祉法人等の民間団体と運営協議会を設置し、国の委託を受けて事業を実施している。

実施体制

- ・ホームレス自立支援担当が自立支援施策に関する調査、企画、連絡調整等を行っている。
- ・巡回相談事業と自立支援センター5か所、公園仮設一時避難所の施設の運営等は、社会福祉法人等の民間団体に委託している。
- ・就業支援センターは府市と民間団体が運営協議会を設置し、国のホームレス就業支援事業の委託を受けて、事業を実施している



2006年12月現在

主な事業委託２団体の組織概要

- ・主な事業委託団体は、生活保護施設の運営等を通じ、ホームレス対策事業に関するノウハウを有している。

○社会福祉法人みおつくし福祉会

- ・ 目 的 福祉サービスを必要とする者が、心身ともに育成され又は社会、経済、文化その他あらゆる分野に参加する機会を与えられるとともに、その環境、年齢において必要な福祉サービスを総合的に提供されるよう援助を目的とし、各種社会福祉事業を行っている。
- ・ 沿 革 1946年7月 大阪市市民援護会の結成
1956年5月 社会福祉法人大阪市民援護事業団を設立。
1994年6月 社会福祉法人みおつくし福祉会に改称
- ・ 主な事業 社会福祉に関する施設運営（27施設） ・ 本市との関連 事業関連団体 ・ 本市派遣職員 8人（うちホームレス関係5人）

○社会福祉法人大阪自彊館

- ・ 目 的 多様な福祉サービスがその利用者の意向を尊重して総合的に提供されるよう創意工夫することにより、利用者が、個人の尊厳を保持しつつ、自立した生活を地域社会において営むことができるよう支援すること。
- ・ 沿 革 1913年6月 財団法人「大阪自彊館」設立許可
1952年5月 社会福祉法人へ組織変更の許可を受ける。
2005年4月 野宿生活者巡回相談事業受託
- ・ 主な事業 社会福祉に関する施設運営（15施設） ・ 本市との関係 特になし ・ 本市派遣職員 なし

事業の実施体制の現状

- ・施設の運営は生活保護施設の運営等を通じて、福祉的援護に精通し、ホームレス対策事業に関するノウハウを有する社会福祉法人に委託している。
- ・就業支援センターは、府市と民間団体が運営協議会を設置し、国のホームレス就業支援事業の委託を受けて、事業を実施している。

2005年度決算

事業名		運営体制	委託先・補助金支出先	委託先・補助先の指定理由
	野宿生活者巡回相談事業	委託	(社福)大阪自彊館	福祉的援護業務に精通し、業務を遂行するために必要な専門知識と技術に秀でた人的資源を有する社会福祉法人
	自立支援センター事業	委託	(社福)みおつくし福祉会 ・自立支援センター大淀 ・自立支援センター淀川 ・自立支援センター舞洲1、舞洲2 (社福)大阪自彊館 ・自立支援センター西成	社会福祉法人で、生活保護施設の運営経験が豊富であり、福祉的援護にかかる社会資源等との連携を図り得る人的を含む実施体制を確保でき、あいりん地域の事情に通じ、地域を対象に含む施設運営の実績を構築し得ていること
	大阪城仮設一時避難所の運営	委託	(社福)みおつくし福祉会	日雇労働者やホームレスに関する知識を十分に有し、自立支援センターの運営経験を有すること。生活保護施設の運営経験が豊富であり、社会福祉施設や医療機関との連携を図り得る実施体制を確保できること
	大阪ホームレス就業支援センター	運営補助	大阪ホームレス就業支援センター運営協議会（運営補助）	野宿生活を余儀なくされているホームレスのうち就労意欲のある者の就業機会の確保を図るために、就業支援相談、ホームレスの就業ニーズに合った仕事の開拓・提供や職場体験講習を実施する。この目的・趣旨に鑑みて補助を行なうこととしている。

事業別決算額一覧

・2005年の決算では自立支援センター430百万円、巡回相談事業195百万円、公園仮設一時避難所運営145百万円となっている。

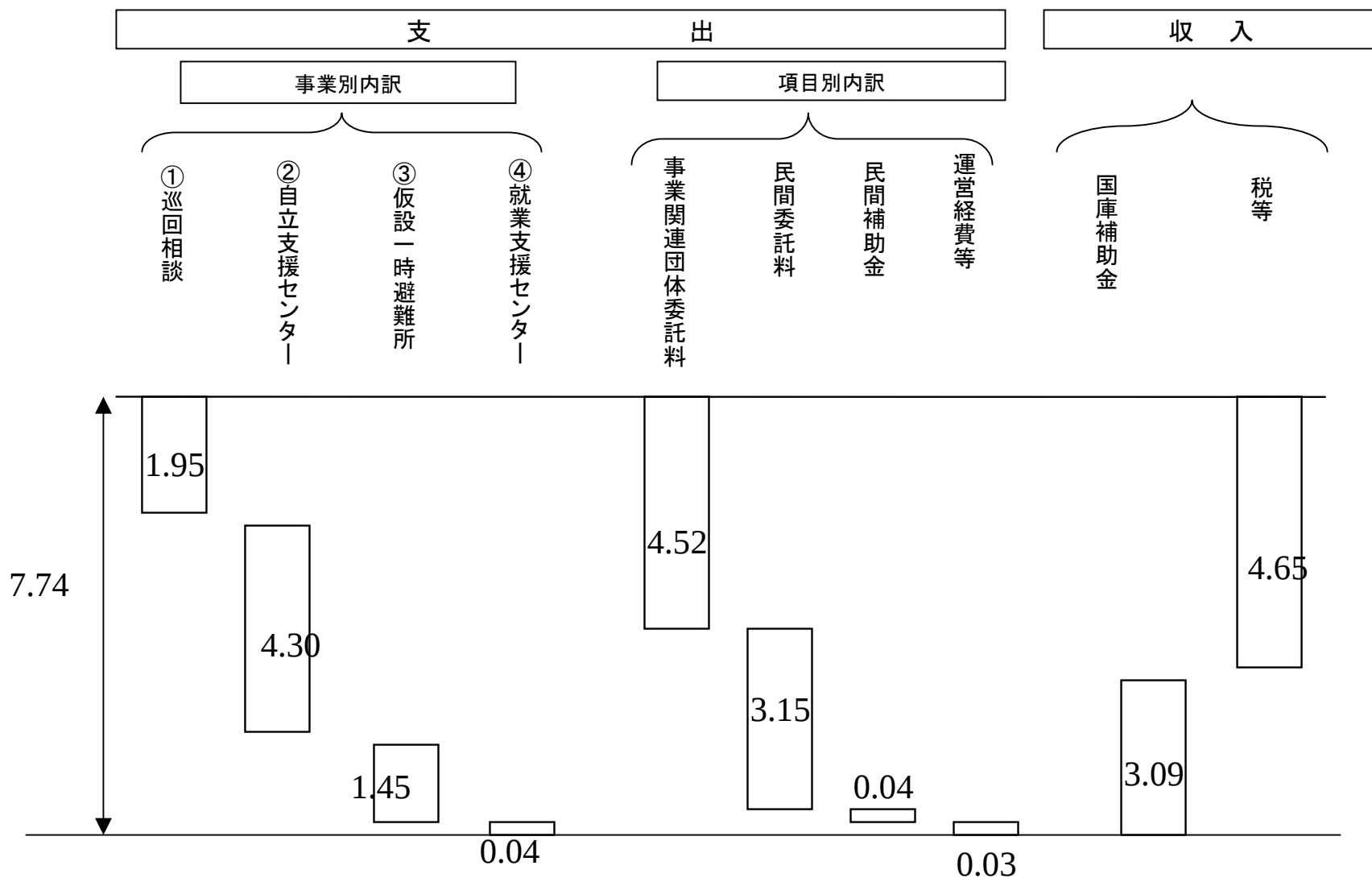
・就業支援センターは運営協議会に運営補助を行っている。就業支援センターの事業は国からの委託料でまかなわれている。

2005年度決算

事業名	事業内容	経費(千円)	うち事業関連団体・民間委託費(千円)	国庫補助額(千円)
①自立支援センター事業	自立支援センター西成	104,306	104,306	195,518
	自立支援センター大淀(サテライト型含む)	122,079	119,959	
	自立支援センター淀川	106,467	106,467	
	自立支援センター舞洲1・2	81,018	81,018	
	アフターケア及び法律相談事業	16,077	16,077	
②野宿生活者巡回相談事業	野宿生活者巡回相談	195,191	193,646	78,740
③大阪城仮設一時避難所の管理運営事業	大阪城仮設一時避難所の管理運営	144,985	144,985	34,461
④大阪ホームレス就業支援センター事業	大阪ホームレス就業支援センター	3,581	(補助金)	国庫補助対象外 別途国からの委託費あり
合計		773,704	766,458	

ホームレス対策の事業収支（2005年度決算 単位:億円）

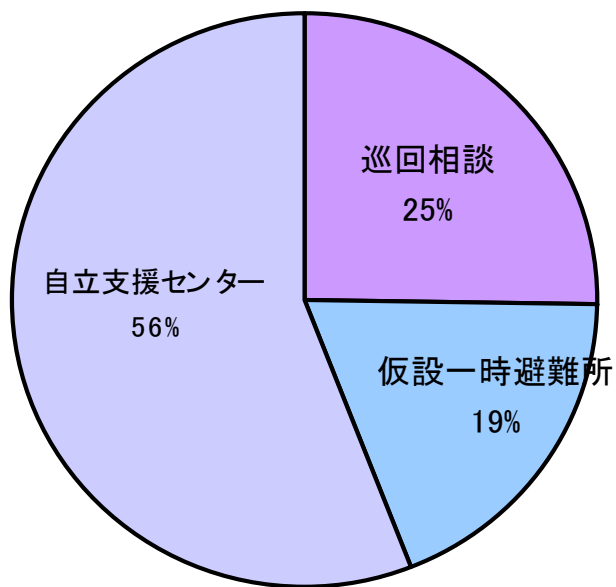
- ・事業費は、ほとんどが委託料で、一部、就業支援センターの運営補助金である。
- ・本来は、経費の2分の1が国庫補助金となっているが、国庫補助金の基準額が低いため、国庫補助金は経費の40%にとどまっている。



全体経費割合及び各事業の市費・国費の割合

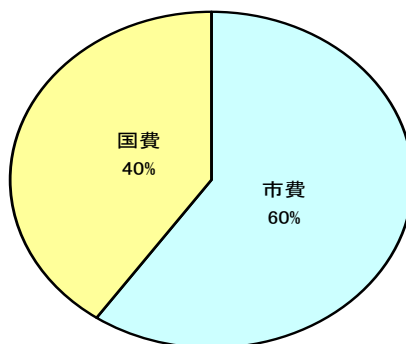
- ・ 自立支援センターの経費が全体経費の55%を占めている。
- ・ 本来は、経費の2分の1が国庫補助金となっているが、基準の積算方法や基準額が低い等、国庫補助金の経費に占める割合は、巡回相談事業は40%、公園仮設一時避難所では24%にとどまっており、国に対して、一層の財政的措置を要望している。

全体経費

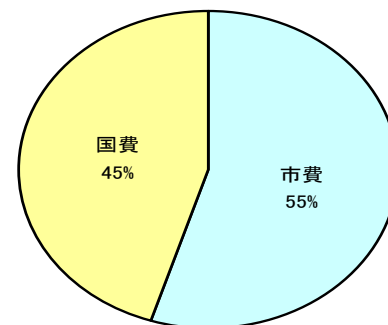


就業支援センター運営補助として府市3581(千円)毎支出している。事業は国の委託料等で運営している。

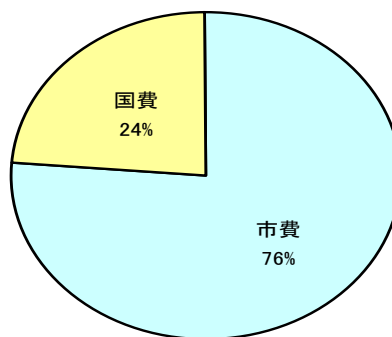
巡回相談事業



自立支援センター事業



公園仮設一時避難所運営事業



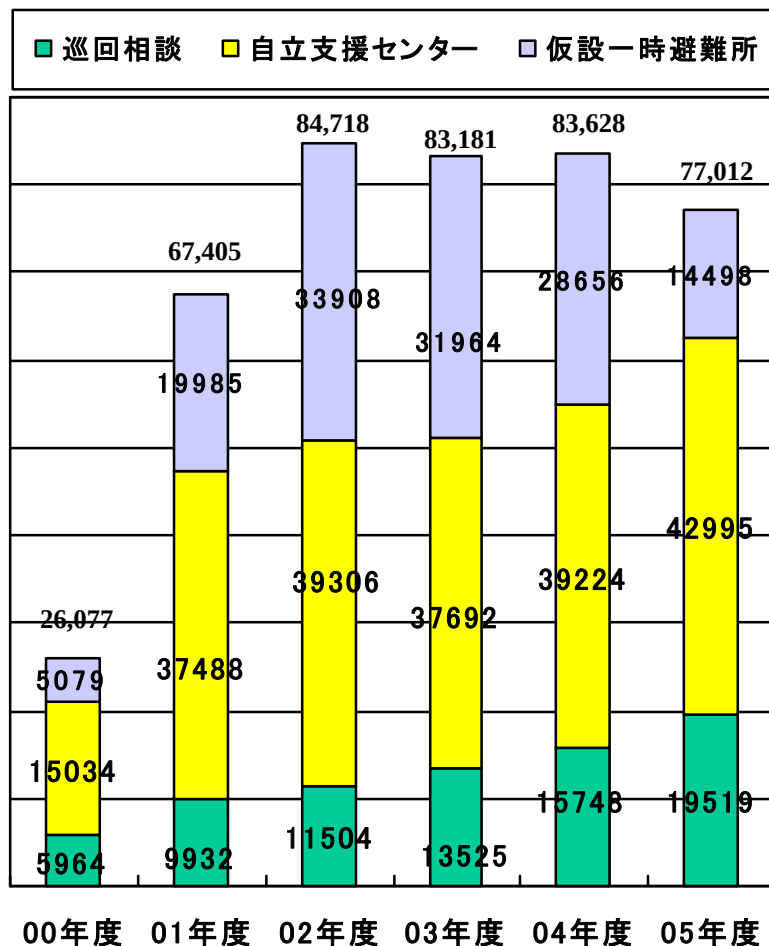
事業の規模

・公園仮設一時避難所は施設の開設と閉鎖に伴い、その経費は2002年度をピークに減少している。自立支援センターは新規施設の開設等により漸増している。巡回相談事業は相談員の増加に伴い、経費は増加している。

・本市職員は漸減傾向にある。

決算の推移

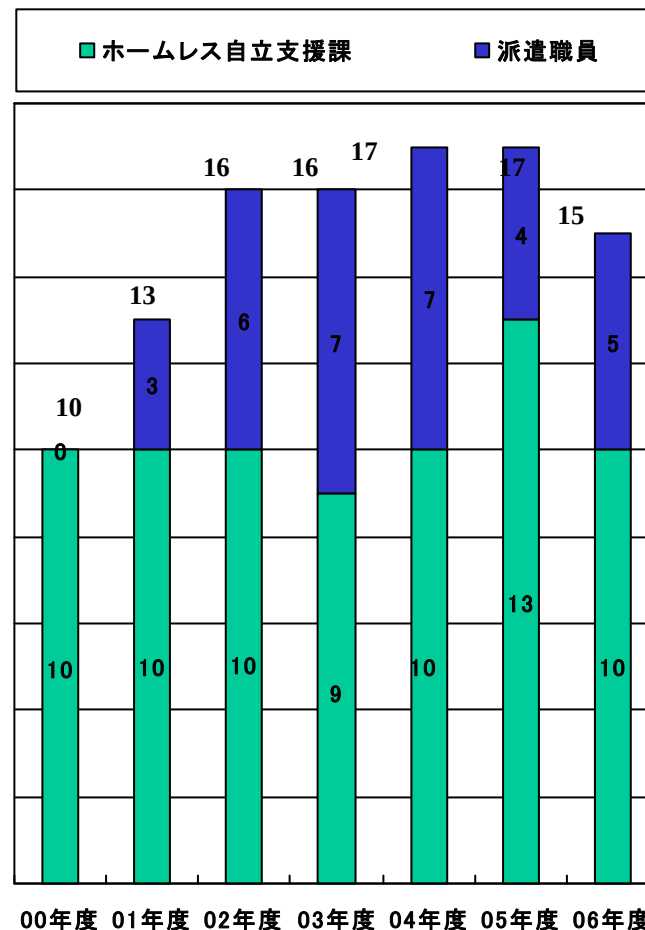
単位: 万円



本市職員数の推移

(社会福祉法人派遣含む)

単位: 人



第3章. 課題と今後の方向性

- ・ ホームレス問題の課題を大きく分けると、①就労の確保をはじめとする総合的な自立支援②自立支援策と連携した公共施設の利用の適正化③あいりん地域における野宿生活にならないための予防と野宿生活からの自立の支援を兼ね合わせた生活上の支援の三つである。
- ・ 就労の確保をはじめとする総合的な自立支援として、特に、自立支援センターの就労自立率の向上と就労自立後の再失業・再野宿の予防としての相談・指導が必要である。さらに、就労自立を促進するには、ホームレスの雇用に対する民間企業の理解と協力は不可欠であり、民間と協働した就労支援を進めていく必要がある。
- ・ アセスメント（ホームレスの個々の状況を多面的に把握すること）機能を一層充実させ、各種の施策を活用して、自立につなげていく必要がある。
- ・ また、テント・小屋掛けにより適正な利用が妨げられている公園が存在するので、その撤去指導等による適正な利用の回復を進めていく必要がある。
- ・ 新しい課題として、ホームレスの自立が進んだ一方で、現在、野宿生活を送っている人のうち、①就労が継続しないため、何度も野宿生活を繰り返し、地域社会における安定した生活を送ることが困難な人 ②これまでの生活環境等により社会生活を望まなくなった人など、就労による自立が直ちには困難な人の割合が、相対的に増加している可能性があり、その結果、自立支援センターに入所しようとししない人や、自立支援センターに入所しても就労が継続しない人などへの対応が重要となっている。
- ・ こうした本市の状況や、2007年1月の全国実態調査の結果と2007年度中に予定されている国の基本方針の見直し等をふまえ、今後、「大阪市野宿生活者(ホームレス)の自立の支援等に関する実施計画」の見直しを進め、ホームレス対策のあり方を検討していく。

1. ホームレス問題の課題

- ・ホームレス問題の課題を大きく分けると①就労の確保をはじめとする総合的な自立支援②自立支援策と連携した公共施設の利用の適正化③あいりん地域における野宿生活にならないための予防と野宿生活からの自立の支援を兼ね合わせた生活上の支援の三つである。（このうち③はあいりん対策として推進）
- ・また、この課題と深い関連を有するが、就労による自立が直ちには困難な人への対応など、新たな課題も生じている。
- ・こうした本市の状況や、2007年1月の全国実態調査の結果と2007年度中に予定されている国の基本方針の見直し等をふまえ、今後、「大阪市野宿生活者（ホームレス）の自立の支援等に関する実施計画」の見直しを進め、ホームレス対策あり方を検討していく。

〔継続する課題〕

①就労の確保をはじめとする総合的な自立支援

- ・自立支援センターの就労自立率の向上と就労自立後の再失業・再野宿の予防としての相談・指導が必要である。
- ・就労自立を促進するには、ホームレスの雇用に対する民間企業の理解と協力は不可欠であり、民間と協働した就労支援を進めていく必要がある。

②自立支援策と連携した公共施設の利用の適正化

- ・テント・小屋掛けにより適正な利用が妨げられている公園・道路等が存在するので、その撤去指導等による適正な利用の回復を進めていく必要がある。

〔新たな課題〕

- 施策が一定の成果を出しつつあることや、雇用状況が好転したこともあって、ホームレスの自立が進んできたが、一方で、現在、野宿生活を送っている人のうち、野宿生活が長い人を中心に、

①就労が継続しないため、何度も野宿生活を繰り返し、地域社会における安定した生活を送ることが困難な人

②これまでの生活環境等により社会生活を望まなくなった人

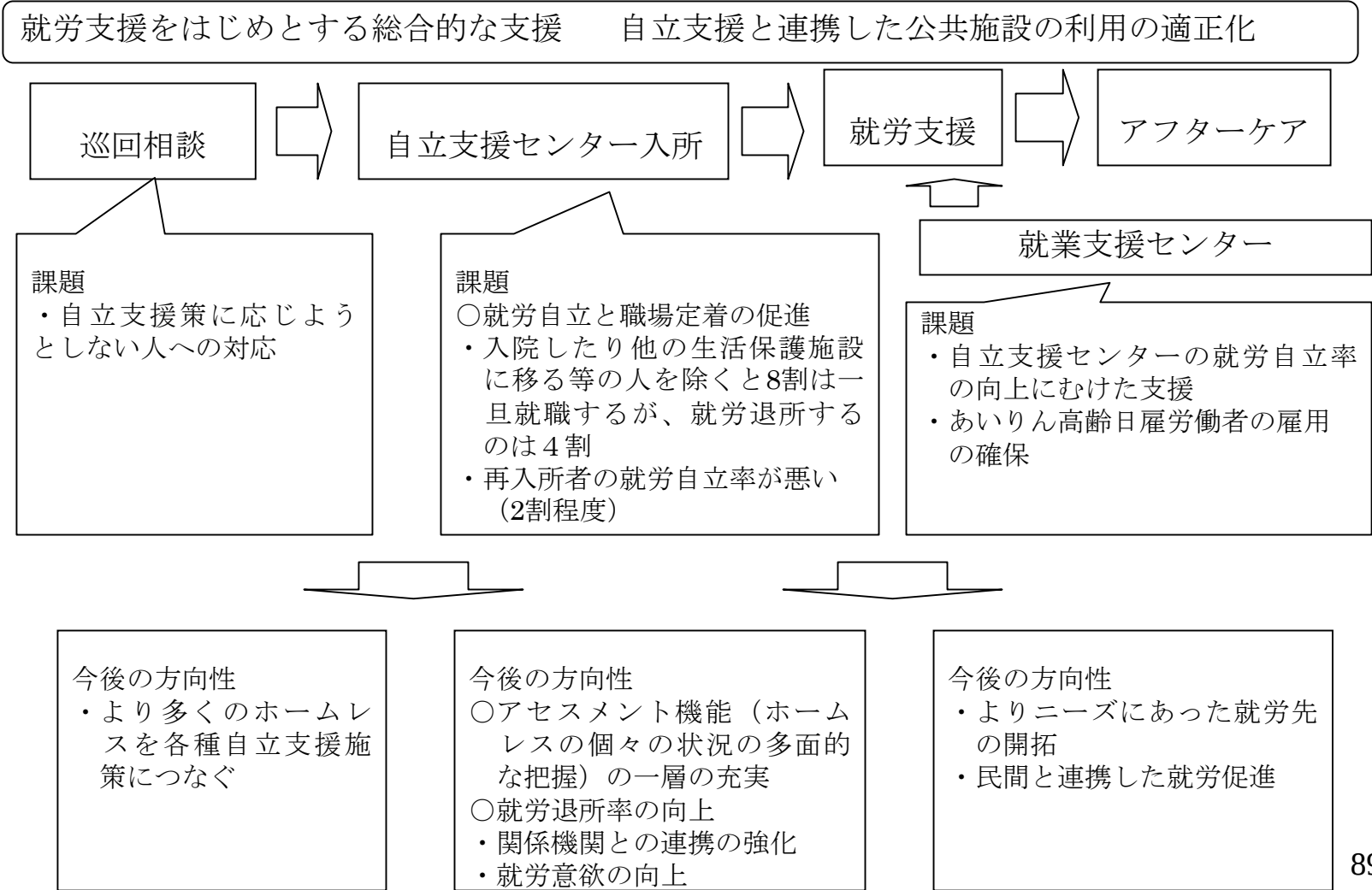
など、就労による自立が直ちには困難な人の割合が相対的に増加している可能性がある。

- その結果、自立支援センターに入所しようとならない人や、自立支援センターに入所しても就労が継続しない人などへの対応が新たな課題となっている。

- 全国実態調査（2007年1月実施）の結果をもとに、個々人の状況やニーズをより適確に把握し、対策を検討していく必要がある。

2. 事業フローとの関係

- ・ホームレス対策の課題は大きく分けて、「就労支援をはじめとする総合的な自立支援」「自立支援策と連携した公共施設の利用の適正化」があり、それにむけて、巡回相談、自立支援センター、公園仮設一時避難所、就業支援センターを運営している。
- ・それぞれの事業の課題と目標の全体像は次のとおり。



3.各事業毎の課題

①巡回相談事業

課題

- ・ 自立支援センターへの、一層の入所促進
- ・ 自立支援策を活用しようとならない人への対応

現在の対応策

- ・ 巡回相談員の増員
事業開始時 3 名 → 現在 4 2 名
- ・ 粘り強い巡回相談の継続
- ・ 医療等の支援による信頼関係の醸成
精神科医による精神保健相談
内科医による巡回健康相談

今後の方向性

- ・ ホームレスのニーズの一層詳細な把握
2007年1月に生活実態調査（巡回相談員等による聞き取り調査）
- ・ 従来の施策の継続（粘り強い相談、信頼関係の醸成など）

②自立支援センター事業

- ・自立支援センターには主に次のような課題がある。

課題 1

- ・入所者のうち、入院したり他の生活保護施設に移る人等を除くと、約 8 割は一旦は就職するが、それが、長続きしない傾向がある
- ・結果的に、アパートを借りて自立できたと確認できるケース（就労自立）は約 4 割となる

課題 2

- ・再入所者（以前に自立支援センターを退所した後、もう一度入所した人）の就労自立率が悪い（約 2 割）

課題 3

- ・ホームレスに至る背景としては、失業状態にあること、医療や福祉等の援護が必要なこと、これまでの生活環境により社会生活を望まなくなったことが複雑に重なり合っている。
- ・このため、ホームレスの個々の状況について、多面的に把握（アセスメント）を行い、各種の施策を活用して自立につなげていく必要がある。

・前ページの課題に対応するために、現在、下のような施策を進めている。今後も、それぞれの施策の一層の充実により、就労自立率の向上をめざす。

基本的な体制

〔現在の施策〕

- ・就労あっせん・就労支援
職業相談員（ハローワークから週2回派遣）
各自立支援センターの指導員
- ・技能講習
就労に必要な資格（フォークリフト等）の講習
- ・アセスメント（個々の状況について多面的に把握すること）の充実

就労意欲の向上

〔現在の施策〕

- ・キャリアカウンセリング
就業支援セミナーやキャリアカウンセラーによる個別カウンセリングの実施
- ・就業自立支援事業
内職や所外作業等を通じて就労に対する不安の解消、自立意欲を助長
- ・各自立支援センター独自の取り組み
入所時研修の充実、独自の仕事の開拓

きめ細かい就労指導・就労あっせん

〔現在の施策〕

- ・就業開拓員
就業支援センターから常勤で派遣：各自立支援センター1名
- ・アウトプレースメント事業（大阪府の事業）
民間の再就職支援会社が就職を支援

今後の方向性

アセスメントの一層の充実、就業支援センター等と連携した就労支援策の継続、就労意欲の喚起

③大阪城仮設一時避難所

課題

- ・大阪城公園からの入所者を増加させ、公園の利用の適正化と公園内のホームレスの自立の支援を推進すること

今後の対応策

- ・公園管理者による公園仮設一時避難所への入所誘導の一層の強化

④就業支援センター

課題

- ・ 自立支援センターの就労自立率の向上にむけた支援
- ・ あいりん高齢日雇労働者の雇用の確保
アンケート結果（企業意向調査：2006年）
- ・ ホームレスの就労になんらかの理解のある回答は4.5%と低い
（積極的に雇用したいとする回答は皆無に近い）
↓
- ・ 企業の理解・協力を得ることが課題

現在の施策

国のホームレス就業支援事業の委託を受け、施策を実施

今後の方向性

- ・ よりニーズにあった就労先の開拓
- ・ 民間と連携した就労促進

ホームレス対策の今後の方向性

- 就業による自立をはじめとする総合的な自立支援策の推進
- あいりん地域における生活上の支援
- 公共施設の適正な利用の回復

自立支援

- 自立支援センターへの入所の促進
- アセスメント機能(ホームレスの個々の状況の多面的な把握)の充実
- 就労自立率の向上

就業支援

- 経済団体、労働団体等と連携した就業支援策の推進

公共施設の適正な利用の回復

- 自立支援策の推進とともに、公共施設の管理の適正な実施に努め、その適正な利用の回復を図る

ホームレス問題の解決

第3部 大阪市のあいりん対策

第1章 大阪市の施策

- ・大阪市は、あいりん対策を昭和36年のあいりん暴動以後、大阪府、大阪府警本部と協議連携して日雇労働者の生活の安定、健康の保持などの医療・福祉的支援、安定した就労の確保などの就労支援、また地域の安定及び住みよい環境を目指した環境改善事業に取り組んできた。
- ・また、あいりん地域の課題は、福祉・医療・労働・環境・教育と広範囲にわたることから、昭和47年に「愛隣対策連絡会議」を設置し、大阪市として施策が総合的に円滑に実施できるよう、全庁的な取り組みを進めてきた。
- ・しかしながら、あいりん地域の課題は、大都市特有の問題であるとともに、一自治体では解決できる問題ではなく、労働・福祉に関わる国の支援を引き続き求めていく必要がある。
- ・健康福祉局が実施するあいりん対策事業は、大きく7つに分けられる。

〔医療・福祉を中心にした生活支援に関するもの〕

- ・大阪社会医療センター事業 地域の生計困難者に対し、必要かつ迅速な治療を行い、地域住民の保健と福祉の増進に寄与することを目的に、無料または低額診療事業を行う。
- ・越年対策事業 年末年始に仕事を得ることが困難となるため、食・住に困窮するあいりん日雇労働者に臨時宿泊所を提供し、生活援護を行うとともに地域の安定を図る。
- ・生活ケアセンター運営事業 市内の住居のない者の内、高齢・病弱等で短期間の援護を要する者等に一時的に入所させ、生活指導等を通じて自立促進を図る。
- ・臨時夜間緊急避難所運営事業 野宿を余儀なくされているあいりん日雇労働者に対して緊急・一時的に宿泊場所を提供することにより就労自立を支援する。
- ・更生相談所・生活相談事業 あいりん地域で生活する日雇労働者、要保護者に対して、当座の一時的援護や生活保護法に基づく施設措置、入院措置(医療扶助)などを実施する。

〔就労支援に関するもの〕

- ・生活道路清掃・除草事業 あいりん地域及び市内各所の環境美化を図るとともに、高齢日雇労働者に就労の機会を提供する。
- ・高齢日雇労働者就労支援事業 高齢日雇労働者が従事可能な作業に必要な技術を身につけるための軽作業を指導実施することにより就労の自立を図る。

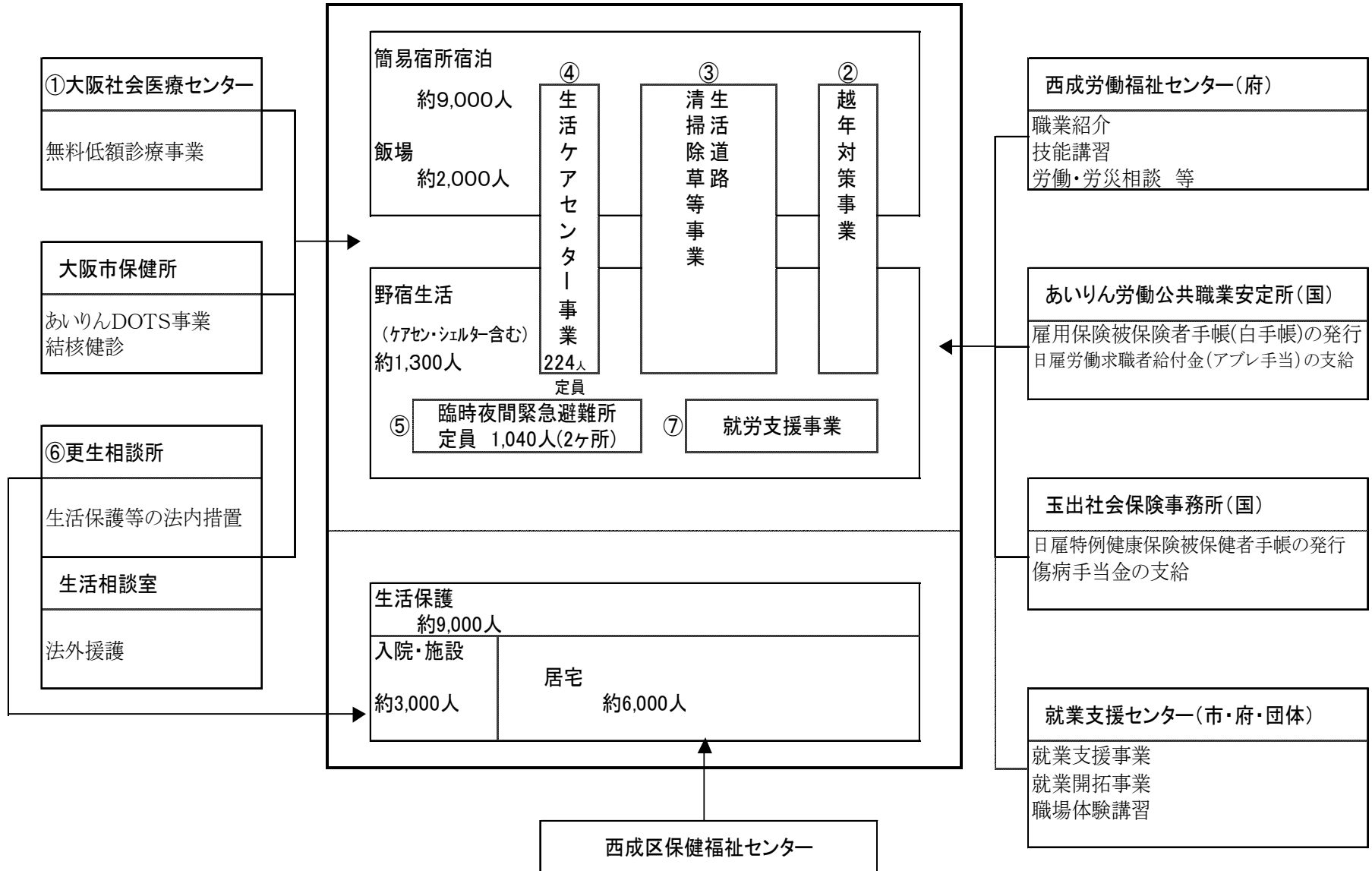
あいりん地域の状況及び事業等の経緯

- ・1961年(昭和36年)の暴動以後、医療・福祉分野を中心にしながら就労支援の分野も施策を講じてきた。
- ・これらの施策は、景気の動向に影響され、いわゆるバブル経済崩壊後に事業が拡大されてきている。

年 月	事 項
1961年8月	第1次暴動事件(交通事故死亡者の遺体処理を巡って)
1966年6月	第1回愛隣対策三者連絡協議会(府・府警・市で構成)開催
	会議において、「釜ヶ崎」を改め行政上の呼称として「愛隣地区」と決定
1970年10月	愛隣総合センター内に西成労働福祉センター、あいりん労働公共職業安定所
	を移転。大阪社会医療センター、市営萩之茶屋住宅開設
1971年6月	市立更生相談所が市立愛隣会館(現在地)で開設
1973年6月	第21次暴動事件(労働者支援団体の扇動による)
1973年7月	市立更生相談所内に生活相談室を開設
1974年2月	市立更生相談所内に西成保健所分室に結核相談コーナー開設
1977年2月	萩之茶屋住宅第2期(店舗併存)完成
1980年12月	萩之茶屋中公園テント設置事件
1983年8月	愛隣対策連絡会議幹事会開催
1984年3月	新今宮小・中学校閉校
1988年3月	市立今池生活館閉館、市立今池生活観保育所閉所
1990年2月	市立新今宮小・中学校跡に救護施設「三徳寮」開設
1990年4月	市立今池生活館跡に救護施設「今池平和寮」開設
1990年5月	地区環境美化の推進のための生活道路清掃事業の拡充実施
1990年8月	救護施設「三徳寮」内に生活ケアセンター(定員20名)開設
1990年9月	地区環境美化キャンペーン実施(参加者206名)
1990年10月	第22次暴動事件発生(1973年以来)警察の不祥事から
1990年10月	愛隣対策連絡会議幹事会(生活環境対策分科会)開催
1992年10月	第23次暴動事件発生(更生相談所の窓口対応をめぐり支援団体が扇動)
1994年6月	あいりん労働福祉センター1階シャッターを開放(支援団体が占拠したことから)
1994年11月	府・市によるあいりん清掃事業求人紹介開始

年 月	事 項
1995年5月	生活道路清掃事業日雇労働者求人開始
1995年7月	あいりん総合対策検討委員会設置(1997年まで)
1997年6月	更生相談所窓口闘争(7月末まで) 求人件数の減少から
1997年6月	端境期対策として労働センターを開放、利用者に乾パン支給
1997年6月	生活道路清掃事業日雇労働者求人増員
1997年12月	平成9年度(1997年度)越年対策の期間を9日間延長
1998年6月	労働センター開放の方針提示。乾パン、水、毛布の提供を提示
1998年7月	生活ケアセンター拡大(46人→80人)
1998年11月	緊急避難場所の提供(三徳寮横ゲートボール場)
1998年12月	労働センター夜間開放
1999年3月	乾パン支給、銀マット支給
1999年6月	生活ケアセンター増設(→170床)
1999年7月	高齢日雇労働者等除草等事業開始
1999年9月	臨時夜間緊急一時避難所(シャワー付きテント)開設
2000年4月	臨時夜間緊急避難所(通称三角公園南側)設置:2階建てプレハブ
	高齢者就労支援事業(150名)
2000年10月	自立支援センター大淀開設(11月:西成、12月:淀川開設)
2002年4月	生活ケアセンター増設(170床→224床)
2003年1月	支援団体による中之島公園長期野営闘争開始(～12月28日)
2004年1月	臨時夜間緊急避難所(萩之茶屋:三徳寮横)開設:2階建てプレハブ
2006年1月	自立支援センター舞州1・2開設(定員各100名)
2006年2月	高齢日雇労働者就労支援事業開始(海道出張所跡)NPO釜ヶ崎支援機構委託
2006年10月	生活道路清掃において環境美化キャンペーンとしてペンキ塗り開始
2006年12月	越年対策事業において結核健診カード導入

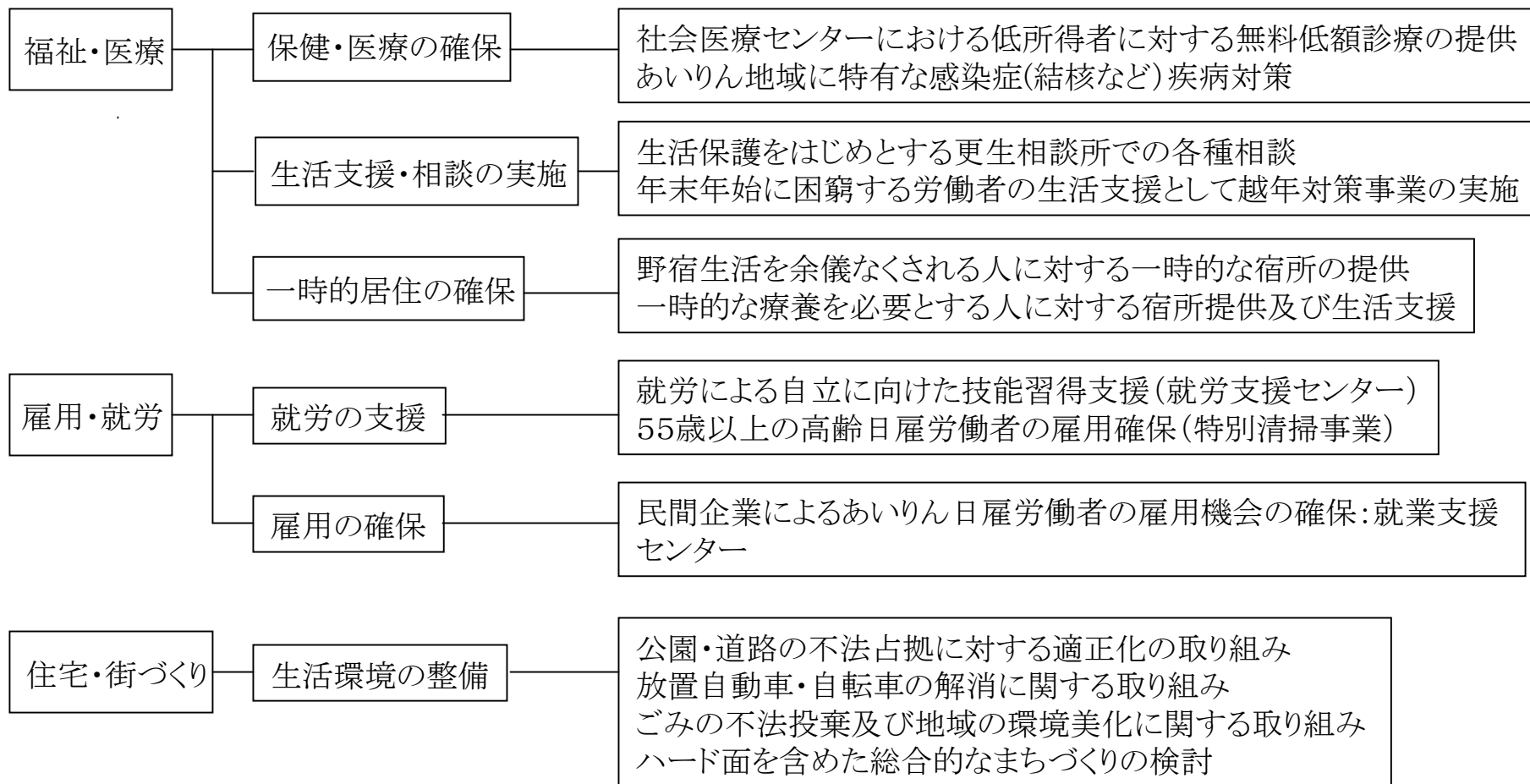
あいりん対策事業の現状



※①～⑦については、P100あいりん対策事業一覧に同じ

大阪市のあいりん対策の全体像

- ・大阪市では、あいりん日雇労働者に対する「生活上の支援」(医療・福祉)と「地域環境の整備」(住宅・まちづくり)の分野を担い、一方、国と府が中心になり労働分野の施策を進めている。



事業名 (2005年度決算額)	事業内容
①大阪社会医療センター事業 (752,266千円)	事業開始:1970年10月 運営主体:社会福祉法人大阪社会医療センター 設立目的:あいりん地域並びに周辺の居住者及び生計困難者に対し、社会医学的な実態を把握するとともに必要且つ迅速な治療を行い、地域住民の保健と福祉の増進に寄与することを目的として、無料低額診療事業を行う。 事業概要:病床数 80床 診療科目:内科、外科、整形外科、精神科、皮膚科、泌尿器科 その他:医療福祉に対する相談及び支援、社会医学的調査研究
②越年対策事業 (364,452千円)	事業開始:1970年 実施体制:○相談受付 大阪市 ○臨時宿泊所 社会福祉法人大阪自彊館(委託) 事業目的:年末年始に仕事を得ることが困難となるため、食・住に困窮するあいりん日雇労働者に臨時宿泊所を提供し、生活援護を実施するとともに地域の安定を図る。 対象者:年末年始に仕事を得ることができない、食・住に困窮するあいりん労働者
③生活道路清掃・除草等事業 (304,073千円)	事業開始:1994年11月・1999年7月 実施体制:特定非営利活動法人釜ヶ崎支援機構(委託) 設立目的:あいりん地域及び市内各所の環境美化を図るとともに、高齢日雇労働者に就労の機会を提供する。 対象者:55歳以上のあいりん日雇労働者 清掃場所:あいりん地域内の生活道路 除草等の場所:大阪市有地、公営施設、公園など
④生活ケアセンター運営事業 (185,020千円)	事業開始:1990年8月 実施体制:社会福祉法人大阪自彊館(委託) 設立目的:市内の住居不定者のうち、高齢・病弱等で短期間の援護を要する者等を一時的に入所させ、生活指導等を通じて自立促進を図る。 実施場所:救護施設三徳寮内 定員:224名
⑤あいりん臨時夜間緊急避難所 運営事業 (133,280千円)	事業開始:2000年4月 実施体制:特定非営利活動法人釜ヶ崎支援機構(委託) 設立目的:野宿を余儀なくされているあいりん日雇労働者に対して、緊急・一時的に宿泊場所を提供することにより就労自立を支援する。 定員:1,040名(今宮:600 萩之茶屋:440)
⑥更生相談所・生活相談事業 (54,607千円)	事業開始:1971年8月(生活相談室:1973年7月) 実施体制:更生相談所:大阪市 生活相談室:西成愛隣会 事業内容:更生相談所:生活保護法に基づく各種相談、援護、施設措置等 生活相談室:法外援護(生活相談、当座の一時的援護)
⑦高齢日雇労働者就労支援事業 (3,189千円)	事業開始:2006年3月 実施体制:特定非営利活動法人釜ヶ崎支援機構(委託) 事業目的:高齢日雇労働者が従事可能な作業に必要な技術を身につけるための軽作業を指導・実施することにより就労の自立を図る。 対象者:55歳以上の高齢日雇労働者 実施場所:高齢日雇労働者就労支援センター

① 大阪社会医療センター事業

〔大阪社会医療センター〕

1 設立目的

1970年に建設されたあいりん総合センターに大阪社会医療センターを設け、あいりん地域並びに周辺の居住者及び生計困難者に対し、社会医学的な実態を把握するとともに、必要且つ迅速な治療を行い、地域住民の保健と福祉の増進に寄与することを目的として、無料低額診療事業を行う。

2 事業の概要

- ・病床数 80床
- ・診療科目 内科・外科・整形外科・精神科・皮膚科・泌尿器科
- ・診療体制 外来診療（月～金）9:00～12:00（土曜）9:00～11:00 夜間診療（水・金）17:30～19:30
休日急病診療 10:00～17:00 年末年始診療 10:00～13:00 手術日（外科）火（整形外科）木
- ・その他 医療・福祉に対する相談及び支援、社会医学的調査研究

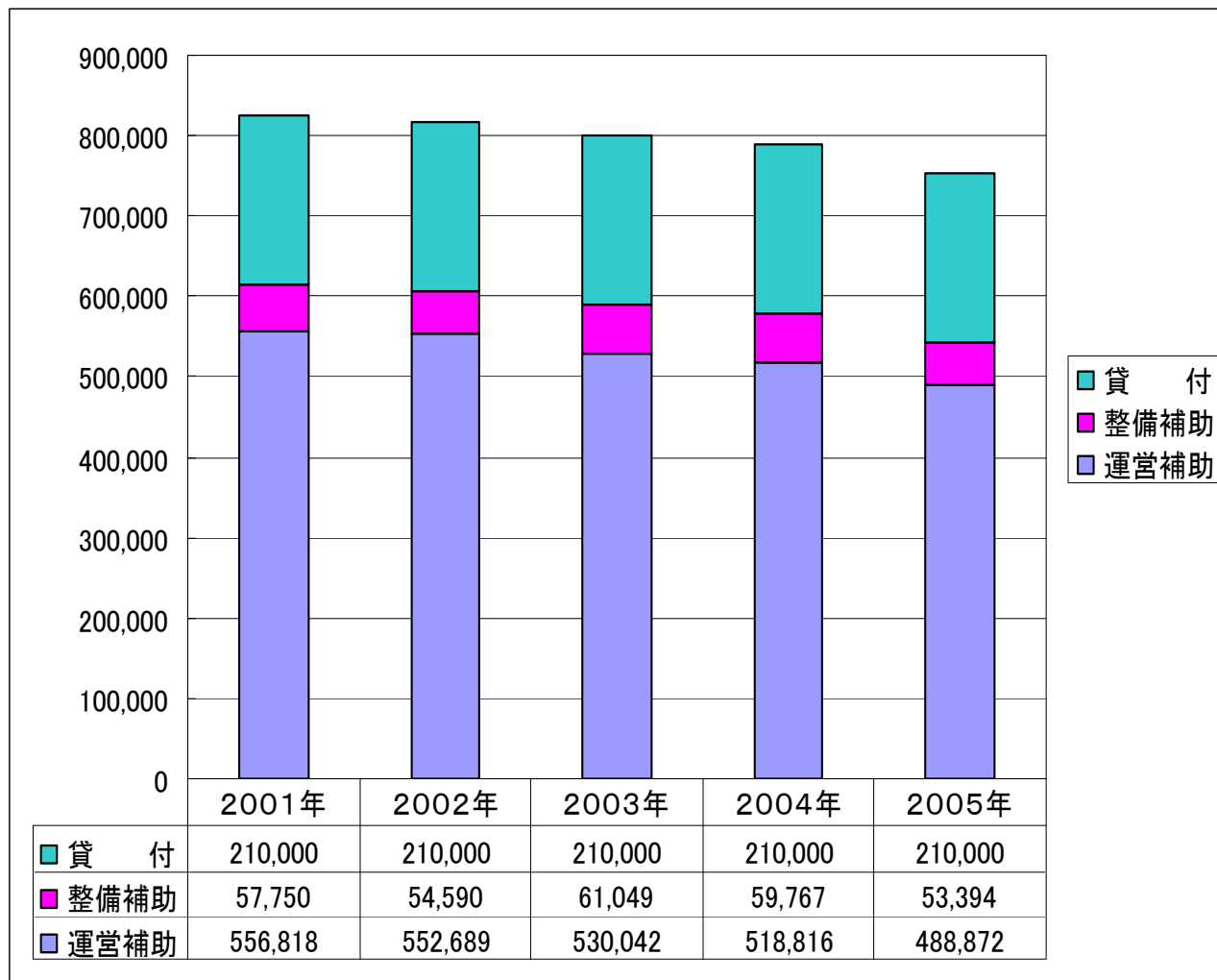
3 事業実施者（社福）大阪社会医療センター

4 活動実績	2004年度	入院	26,922人	2005年度	入院	26,873人
		外来	117,475人		外来	106,456人
		(内減免 38,488人)			(内減免 34,252人)	

5 大阪社会医療センター運営・整備助成推移

○運営補助については、自立した経営に向けた改善努力の効果が現れ、年々減少している。

○整備補助については、1970年設立から36年を経過し、建物・設備等老朽化が進んでいることと、ニーズに応じた医療機器の導入など一定の経費が必要となっている。

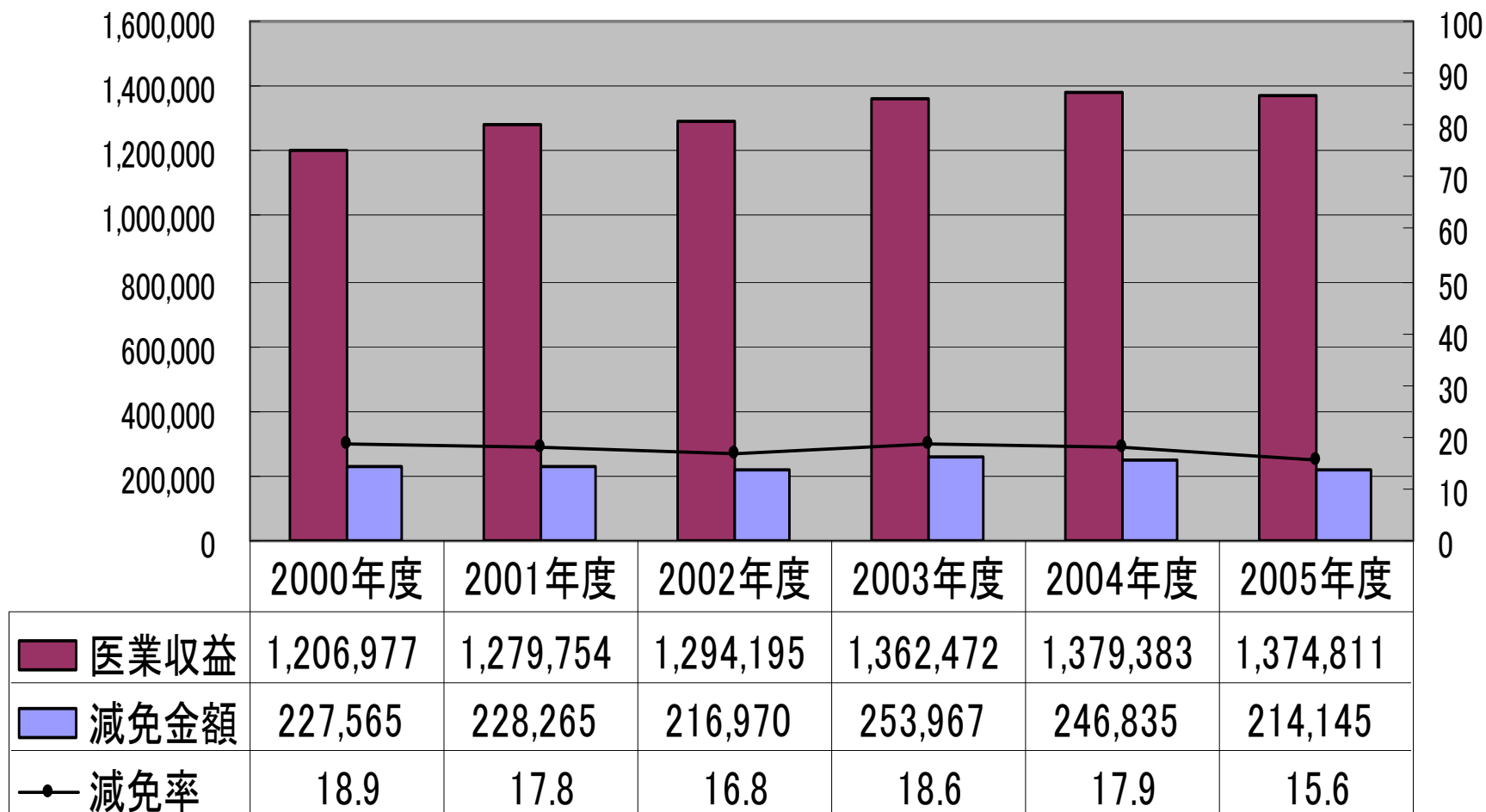


ア. 診療金額

○減免額・率が減少している。

(単位: %)

(単位: 千円)

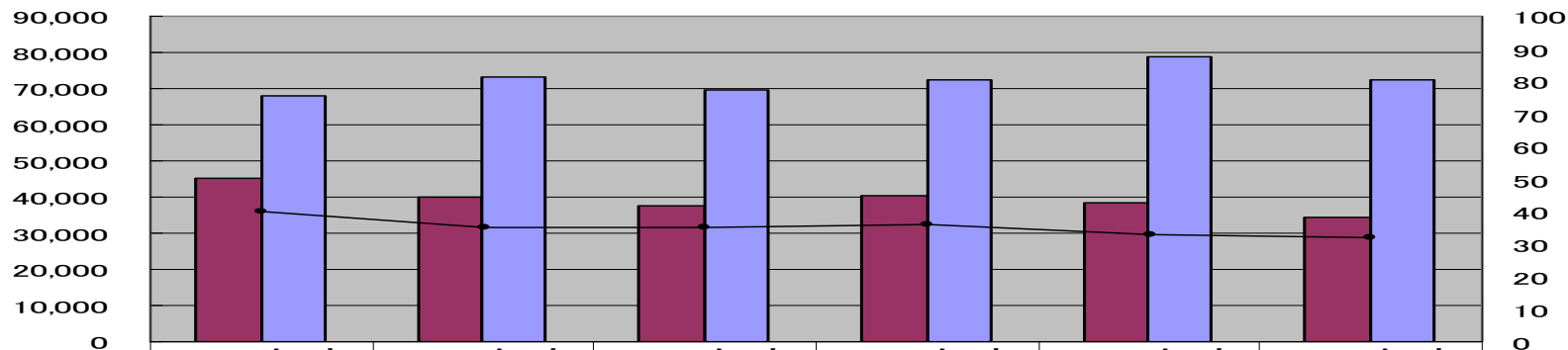


イ. 外来患者数

○減免患者数が減少している。

(単位:人)

(単位:%)

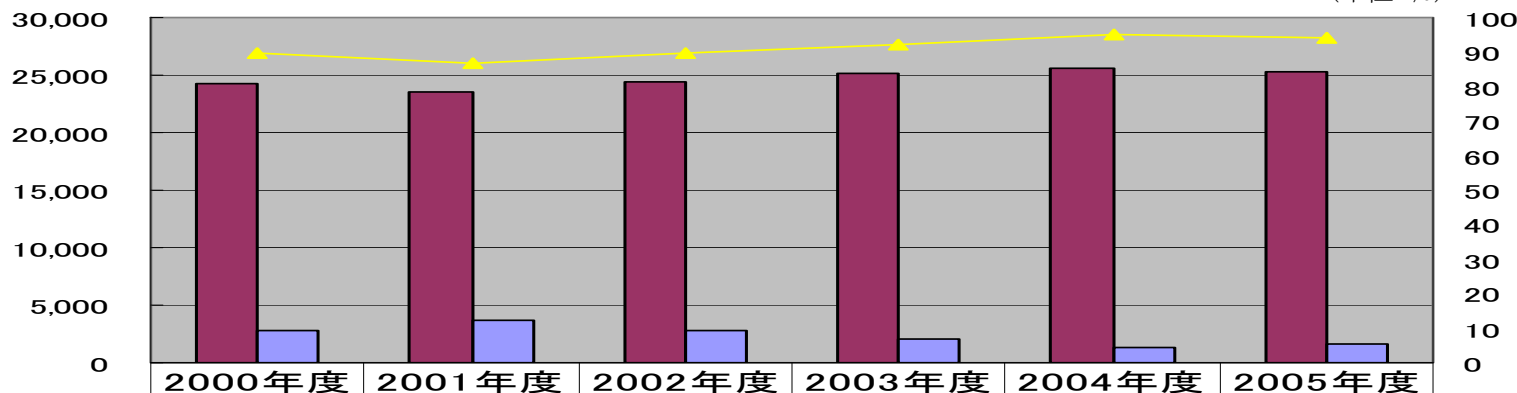


	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度
減免患者数	45,255	39,932	37,410	40,407	38,488	34,252
減免患者以外	67,956	73,072	69,587	72,595	78,987	72,204
減免患者率	40.0	35.3	35.0	35.8	32.8	32.2

ウ. 入院患者数

(単位:人) ○生活保護患者率が増加している。

(単位:%)



	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度
生活保護患者数	24,273	23,494	24,341	25,124	25,538	25,310
生保患者以外	2,822	3,603	2,753	2,113	1,384	1,563
生保患者率	89.6	86.7	89.8	92.2	94.9	94.2

② あいりん越年対策事業

1 目 的

年末年始に仕事を得ることが困難となるため、食・住に困窮するあいりん日雇労働者に臨時宿泊所を提供し、生活援護を実施するとともに地域の安定を図ることを目的としている。

2 事業の概要

年末年始に仕事を得られないため、自ら食・住を求めがたい者を対象に相談を受付、事情を聴取し、健康状態などを総合的に判断のうえ、臨時宿泊所入所の措置を行う。

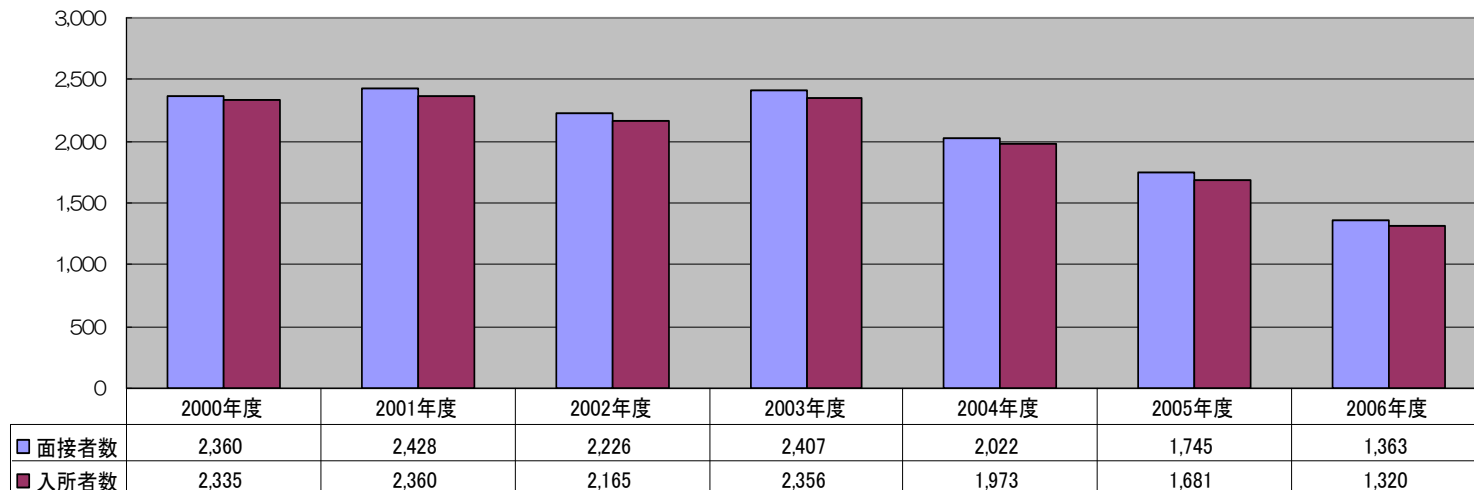
3 実施場所 ○相談受付:大阪市立更生相談所 ○宿泊場所:南港臨時宿泊所

4 実 施 者 大阪市(南港臨時宿泊所の管理運営は(社福)大阪自彊館に委託)

5 利用者の推移 景気の回復傾向、生活保護受給者の増加、事前の結核健診の実施等により入所者が減少していると思われる。(下図参照)

越年対策事業措置数

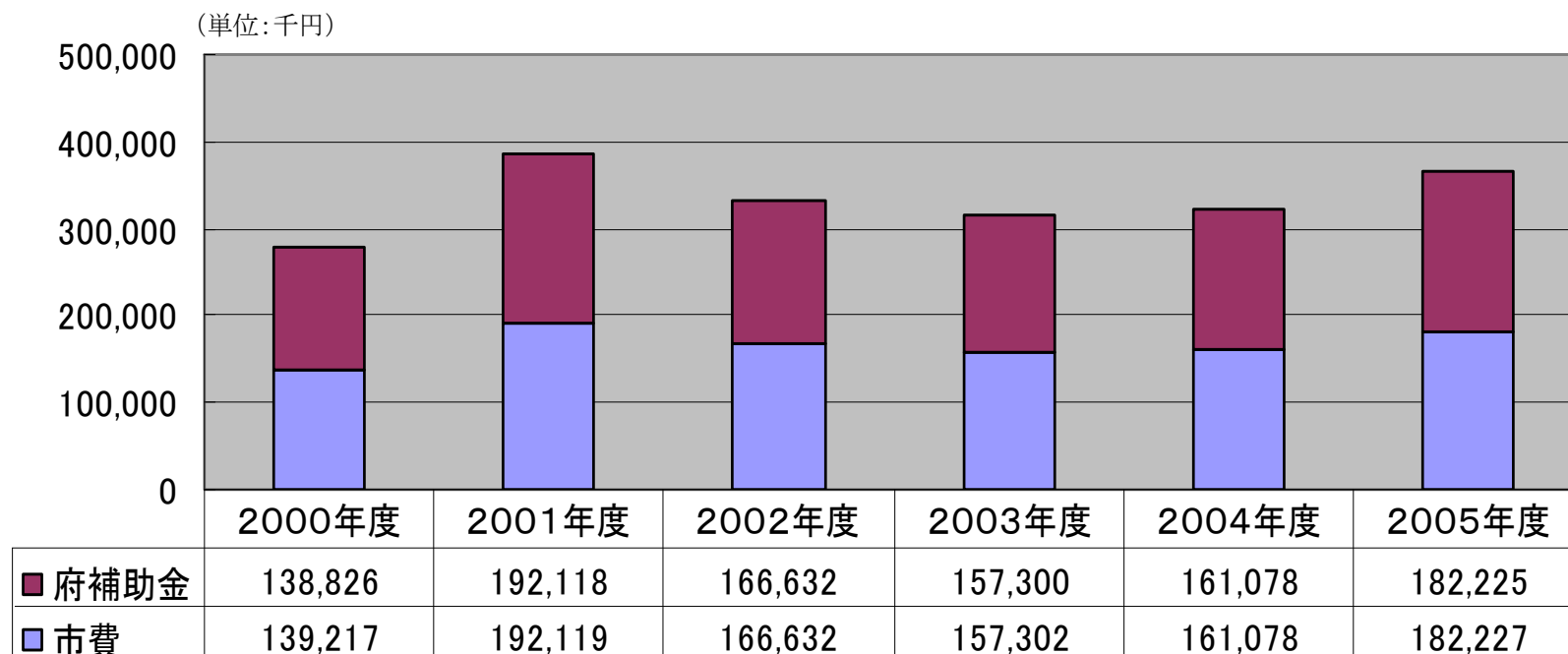
(単位:人)



6 運営経費とその内訳

ア 運営経費の推移

あいりん越年対策事業費推移



※2001・2005年度の金額については、越年場所変更のため施設建設費が増加している。

イ 2005年度経費内訳

総計:364,452千円(うち1/2は府補助金として本市歳入あり)

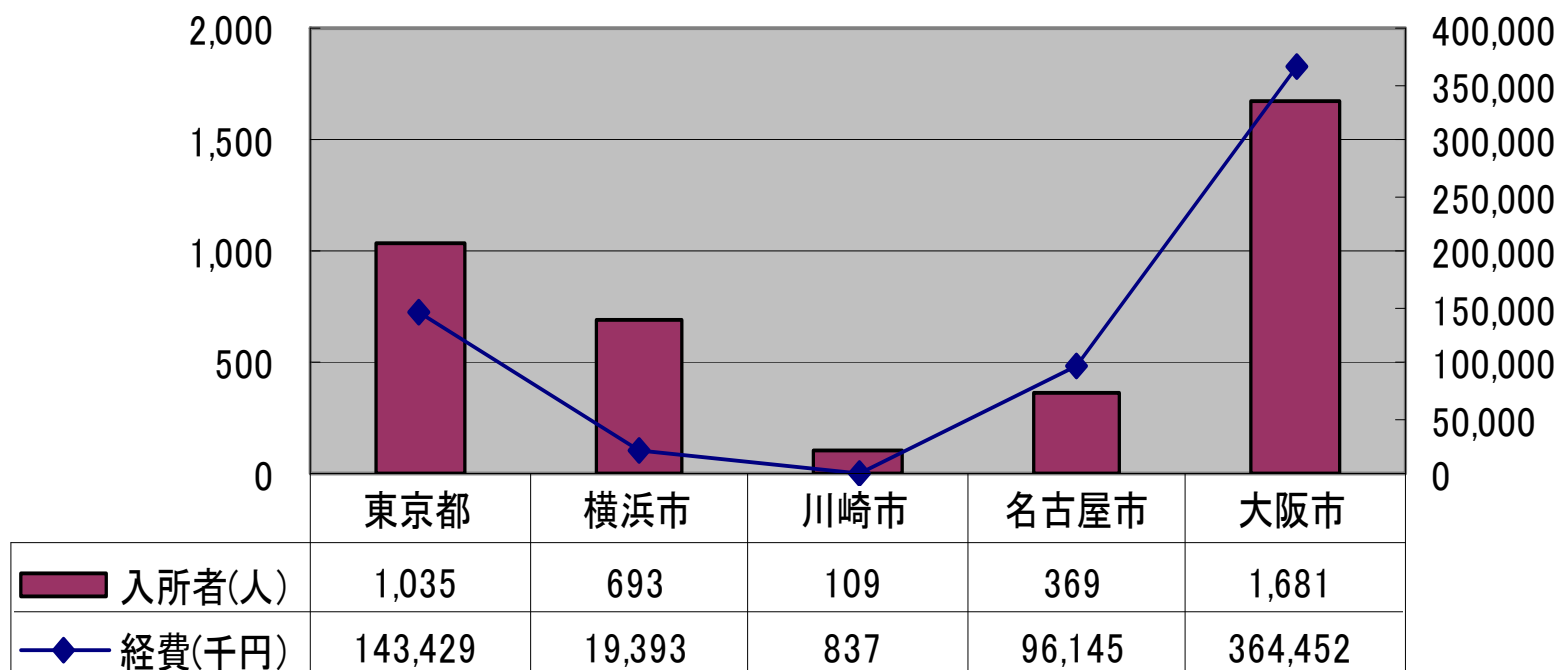
施設建設費	276,805千円
施設維持管理費	54,869千円
入所者処遇費	27,972千円
相談所設備関係費	3,833千円
その他	973千円

ウ 2005年度越年対策事業比較(簡易宿所密集地域5都市)

○越年対策事業については、施設の開設期間が異なること、臨時施設の開設・既存施設の活用などその方法が異なることなどから単純な比較は困難であるが、入所者・経費は以下のグラフのとおりである。

○開設期間:東京都(8日間)、横浜市(6日間)、川崎市(7日間)、名古屋市(12日間)、大阪市(8日間)

2005年度越年対策事業における5都市比較



③ 生活道路清掃・除草等事業

1 目 的

今日の大幅な求人の減少により、野宿生活を余儀なくされるあいりん日雇労働者が急増し、深刻な社会問題となっていることから、あいりん高齢日雇労働者の就労機会を創出し、自立生活を促進するとともに、あいりん地域及び市内各所の環境美化を図ることを目的とする。

2 対 象 者 55歳以上のあいりん日雇労働者

3 作業方法 指導員16名(特定の者)日雇労働者112名の計128名で、本市の指示した清掃作業等を行う。

4 清掃場所 あいりん地域内の生活道路、大阪市有地、公営施設、公園など

5 作業日程 日曜・祝日・年末年始を除く毎日で、作業時間は午前10時～午後3時まで(昼食1時間)

6 実施体制 委託先:特定非営利活動法人釜ヶ崎支援機構

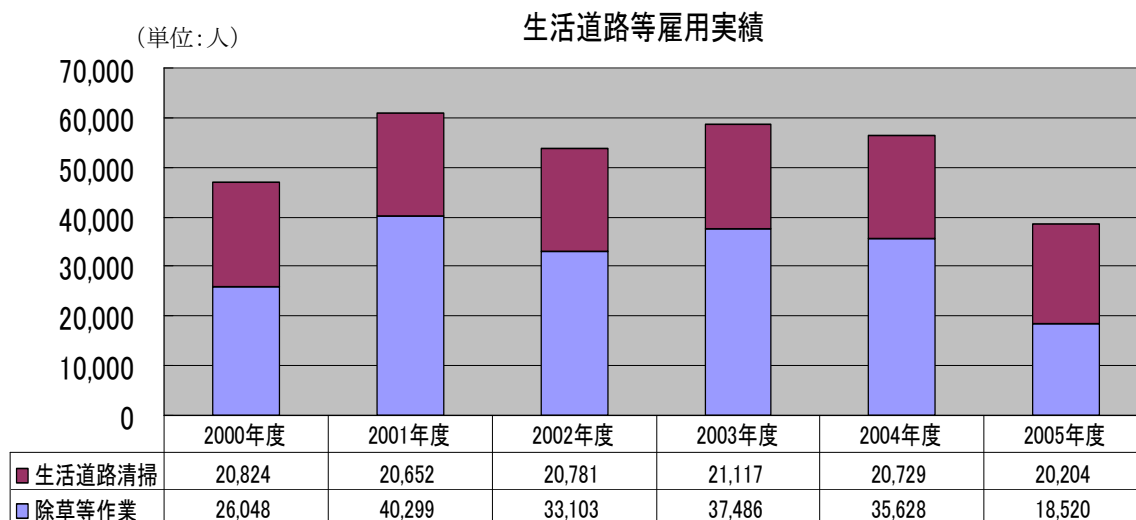
7 経 費

2005年度経費:304,073千円

生活道路清掃	125,986千円
除草等事業	178,087千円

8 活動実績 右図参照

※2005年度より、市費単独で事業を継続しているため雇用人数が減少している。



④ 生活ケアセンター運営事業

1 目 的

市内の住居不定者のうち、高齢・病弱等で短期間の援護を要する者等を生活ケアセンターに一時的に入所させ、生活指導等を通じて自立促進を図ることを目的としている。

2 事業の概要

体調不良の日雇労働者等を対象として、14日以内の短期間、健康回復を図るとともに生活訓練や就労指導などを行い、自立の意識を高める。(定員 224名)

3 実施施設

救護施設三徳寮内

4 実施体制

管理運営委託:(社福)大阪自彊館

5 経 費

①運営経費の推移(過去5年間) 次ページ参照

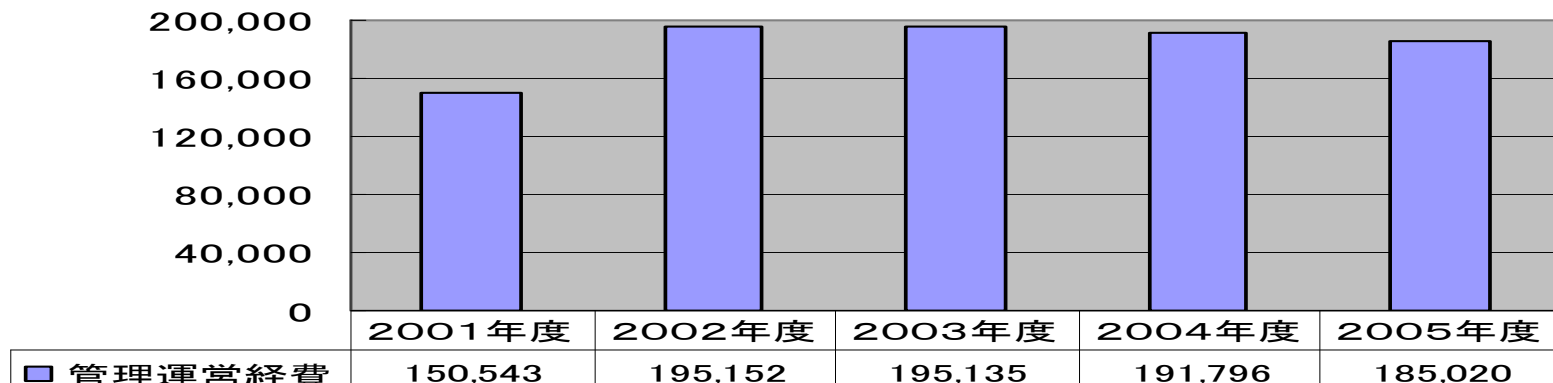
②経費内訳 2005年度経費:185,020千円

内訳	人件費	42,662千円
	物件費	142,358千円

6 利用状況の推移(過去5年間) 次ページ参照

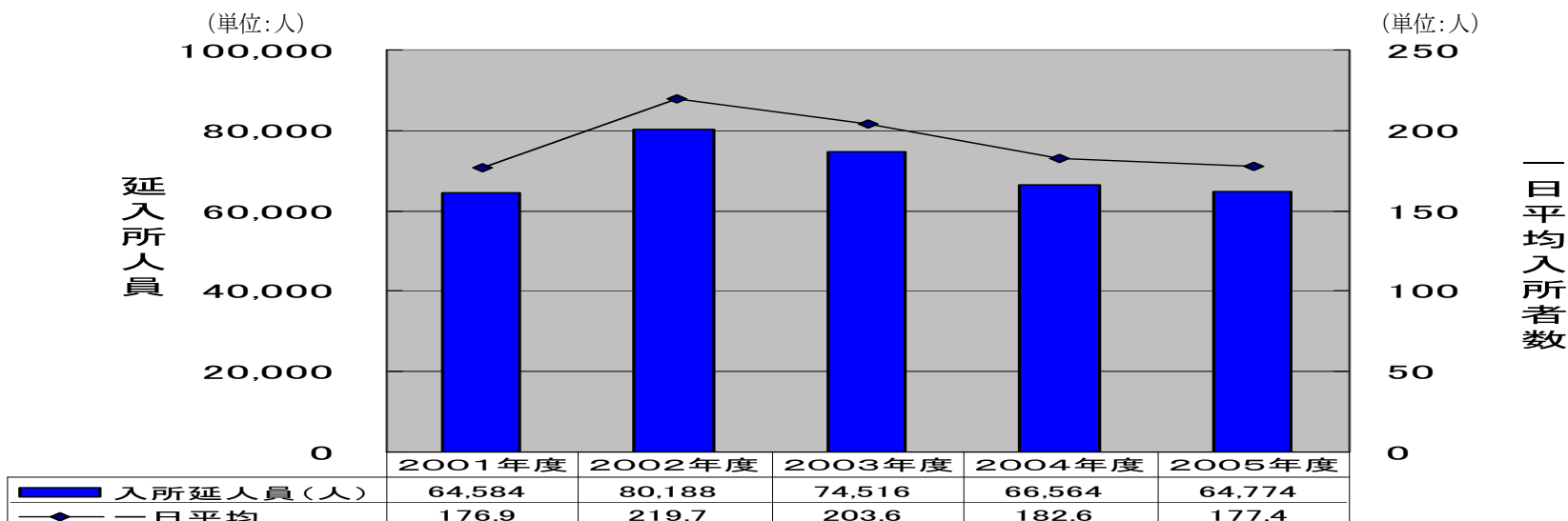
管理運営経費

(単位:千円) ○2001～2002年度にかけて、利用者数が大幅に増えたため経費が大きく増加している。



生活ケアセンター利用状況

○2002年度をピークに、減少傾向にあるが、景気の安定、生活保護(居宅)を受給するものが増加しているためと考えられる。



⑤ あいりん臨時夜間緊急避難所運営事業

1 目 的

野宿生活を余儀なくされているあいりん日雇労働者に対し、緊急・一時的に宿泊場所を提供することにより、就労自立を支援するとともに、地域の福祉向上と安定に寄与することを目的としている。

2 事業の概要

- ・利用方法 日々整理券を発行し、無料で利用できる
- ・利用定員 1,040人(2ヶ所:今宮:600人(2000年度開設)萩之茶屋:440人(2003年度開設))
- ・施設概要 各プレハブ2階建て(2段ベット)トイレ、シャワー、洗面所等
- ・利用時間 午後6時から午前5時まで
- ・その他 夜食として乾パンを支給

3 実施体制

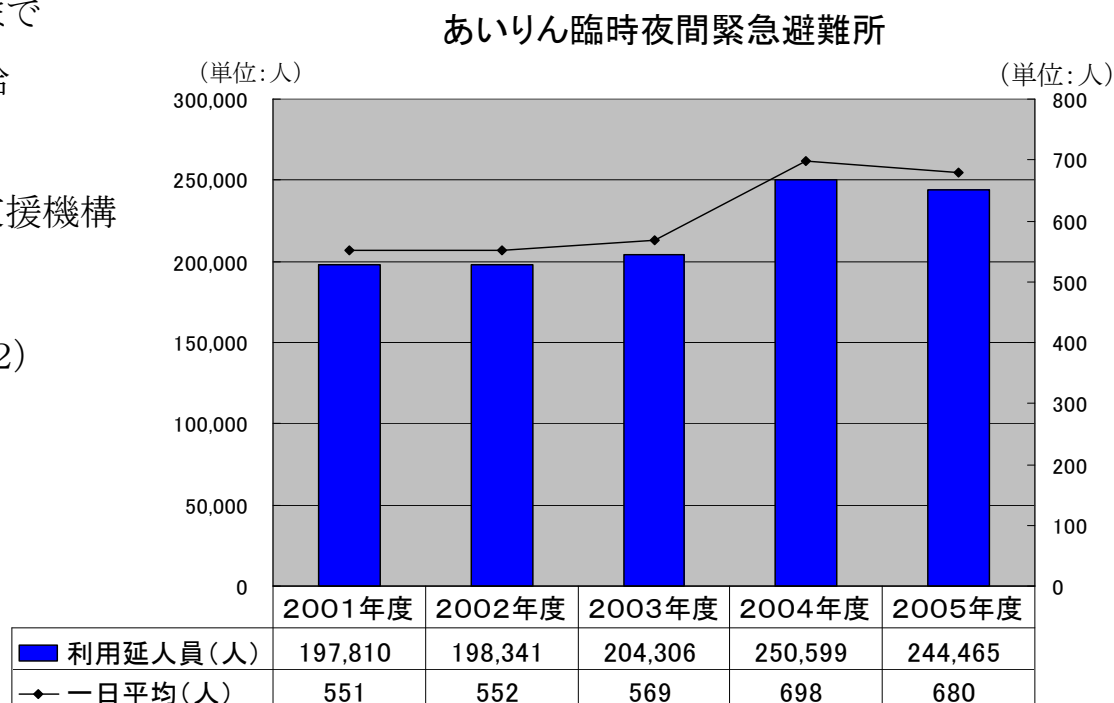
委託先:特定非営利活動法人釜ヶ崎支援機構

4 経 費

2005年度 133,280千円(国補助1/2)

5 利用者実績 右図参照

※2003年度に、新たに避難所を開設したため
2004年度より利用者が増加している。



⑥ 更生相談所・生活相談事業

1 設立目的

更生相談所はあいりん地域における住居のない要保護者の福祉に関する措置及び保護の実施を行うとともに、地域住民の生活向上、環境の整備改善を図ることを目的として設立され、その中でも一時的な援護又は適切な助言等を必要とする者に対して各種相談を行うため生活相談室が設立された。

2 事業の概要

更生相談所：生活保護の相談及び環境改善事業を行う。

生活相談室：各種相談に対する助言・指導並びに応急援護措置を行う。

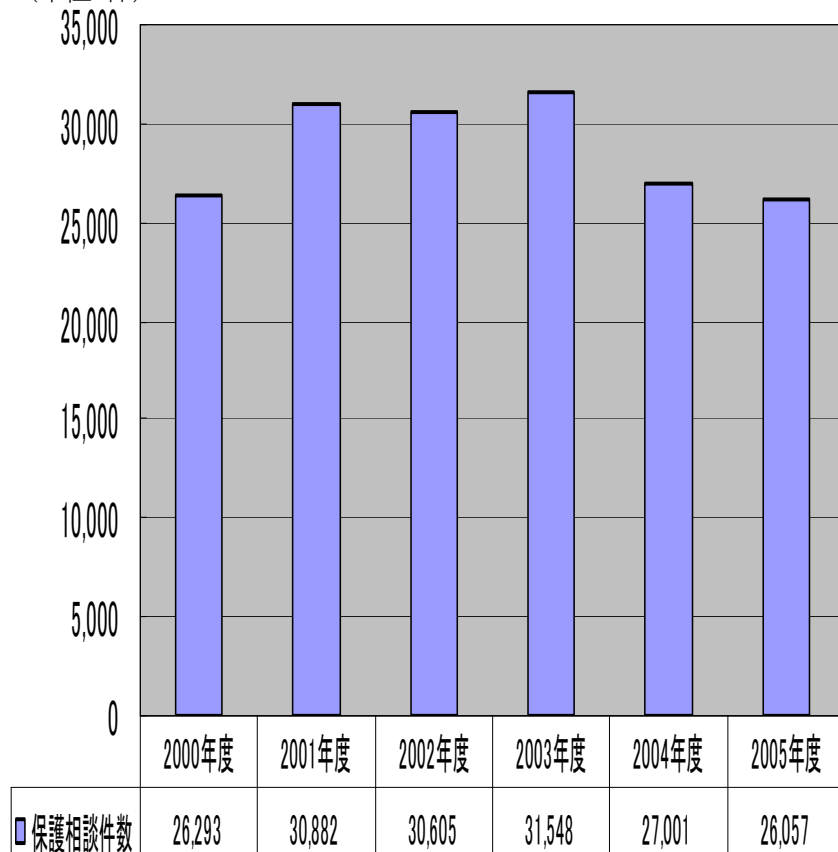
3 2005年度経費

更生相談所経費：54,607千円	内訳	管理事務費	10,463千円
		事業費	1,973千円
		生活相談室経費	42,171千円

ア、生活保護相談件数

- 生活保護相談件数は減少傾向にある。
- 近年の景気動向の安定と生活保護(居宅)への移行ケースの増大が原因と推測される。

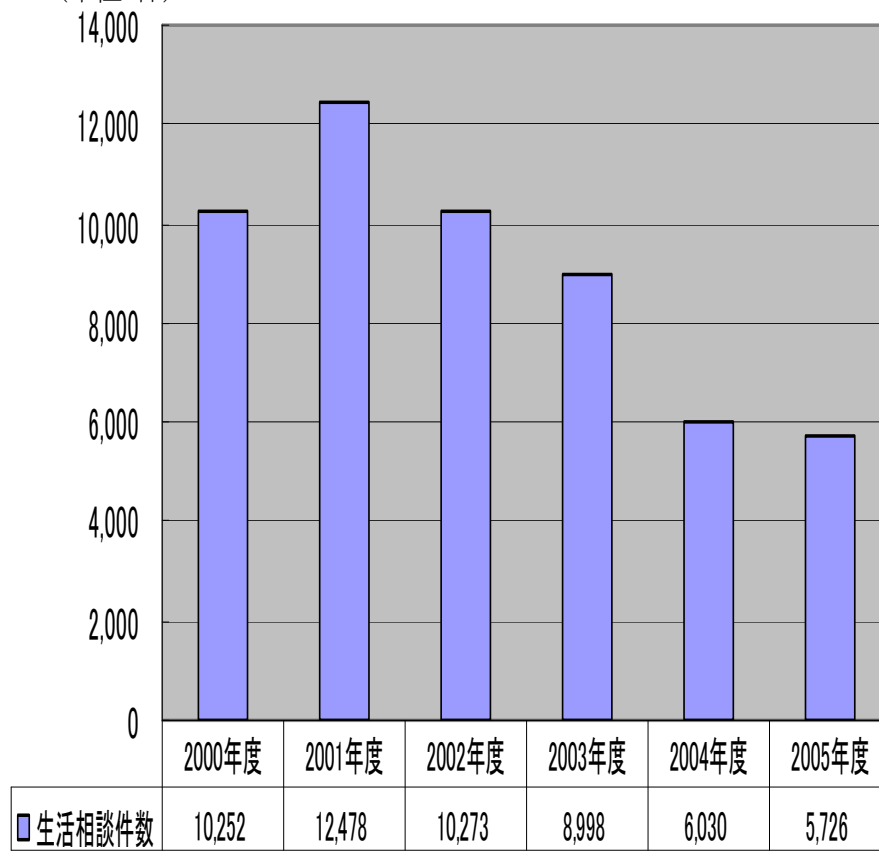
(単位:件)



イ、生活相談件数

- 2001年度をピークに、減少傾向が顕著である。
- 近年の景気動向の安定と生活保護(居宅)への移行ケースの増大が原因と推測される。

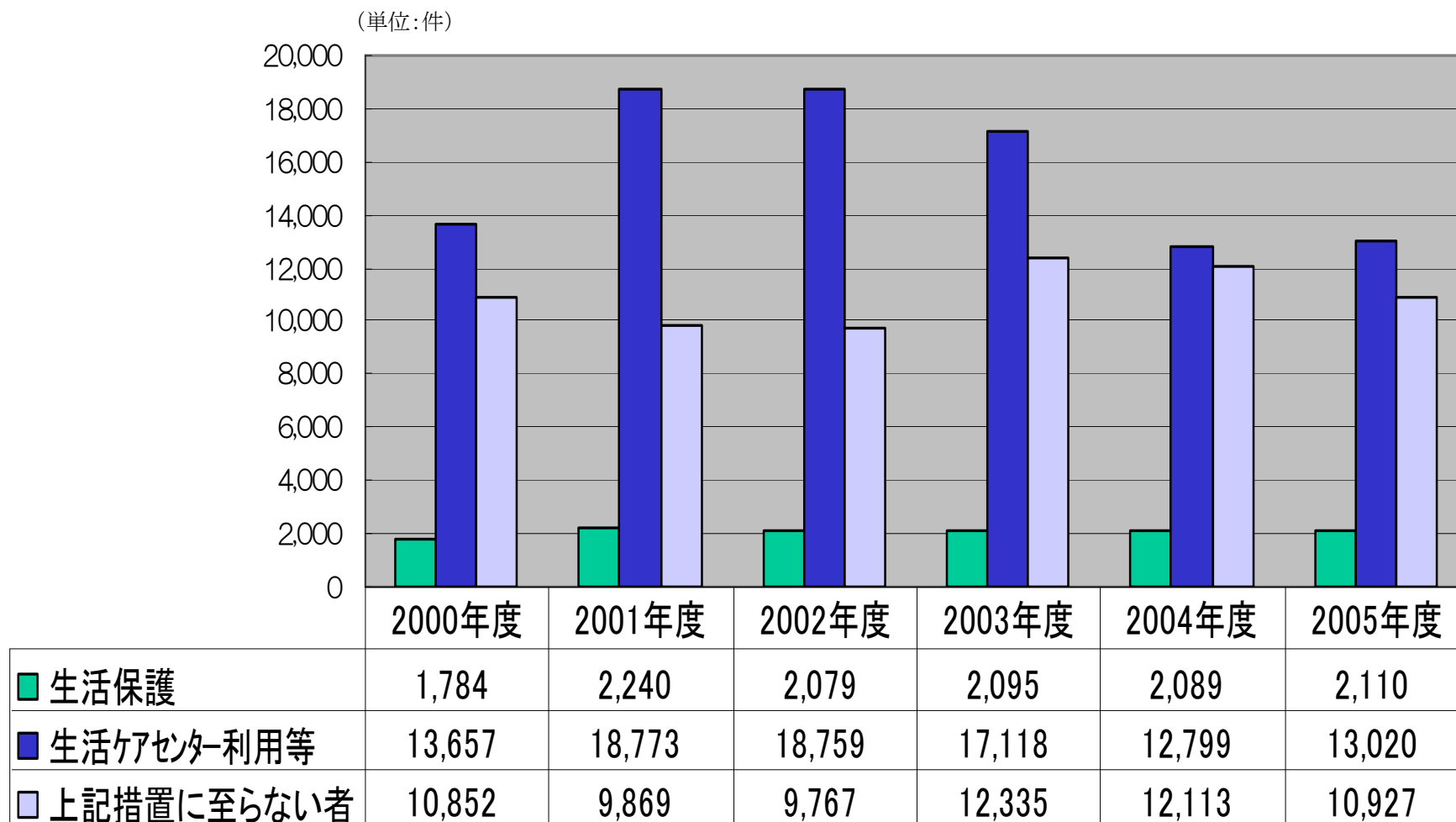
(単位:件)



ウ、保護相談措置内訳

○2001年度をピークに相談件数は、減少している。

○ア及びイと同様に景気の安定と生活保護(居宅)への移行ケースの増大が原因と推測される。



※上記措置に至らない者とは、指導・助言等に留まった者

⑦ 高齢日雇労働者就労支援事業

1 目 的

高齢日雇労働者に対して、従事可能な作業に必要な技術を身に付けるための軽作業を指導・実施することにより、高齢日雇労働者の就労による自立の促進を図ることを目的とする。

2 対 象 者

55歳以上の高齢日雇労働者

3 実施場所

高齢日雇労働者就労支援センターにて実施(園芸講習は、大阪市立公園内での実習)

4 実施体制

委託先:特定非営利活動法人釜ヶ崎支援機構

5 経 費

2005年度経費 3,189千円(国補助1/2)

6 活動実績

2005年度講習会参加人数 延べ282名(講習内容:靴修理、自転車修理、園芸)

7 事業開始

2006年3月

あいりん対策の現状評価と課題

【現状評価】

- ・医療・福祉対策においては、あいりん日雇労働者が健康で安定した生活を送るために必要な支援を行ってきた。
- ・生活道路清掃・除草等事業においては、高齢日雇労働者に就労の機会を提供し就労自立を支援することから、生活保護や野宿生活に至らないための防止効果をもたらしている。
- ・高齢日雇労働者就労支援事業においては、軽作業の技術を身につけることにより、日雇就労とは異なる職種での自立を目指している。
- ・越年対策事業においては、あいりん日雇労働者であって、年末年始に仕事を得られないため、自ら食及び住を求めがたい者を対象に事業を実施し生活支援を図るとともに、地域の安定に寄与している。

【課題】

- ・医療・福祉・雇用というソフト面の対応にとどまらず、住宅や環境を含めたまちづくりの視点ももった総合的な対策が求められている。

第2章 実施体制と事業収支

- ・本市の実施体制としては、健康福祉局保護課があいりん対策に関する調査、企画、連絡調整等を行っている。
- ・生活保護法に基づく相談・措置に関わっては、生活保護法に基づく施設への措置や医療扶助の決定等にかかわることから、本市直営の更生相談所において事業を実施している。
- ・医療については、あいりん対策が始まった当時より診療所としてあいりん地域の医療を中心的に担い、地域の日雇労働者等に関する医療的援助についての豊富なノウハウを有している社会福祉法人大阪社会医療センターに対し運営補助を行っている。地域状況からくる負担も多いが、自立した経営に向けて努めている。
- ・生活ケアセンター事業、越年対策事業の臨時宿泊所の管理・運営については、明治時代から本市の低所得者対策、あいりん地域の日雇労働者対策に取り組み、救護施設を運営し豊富な経験とノウハウを有している社会福祉法人大阪自彊館に委託している。
- ・生活道路清掃・除草等事業、臨時夜間緊急避難所の運営、高齢日雇労働者就労支援事業については、あいりん日雇労働者の状況や就労のノウハウを有している特定非営利活動法人釜ヶ崎支援機構に委託している。
- ・更生相談所における法外援護(生活相談事業)については、地元団体に構成されている西成愛隣会に委託している。
- ・これらの事業は、無料または低額であり、利用者からの収入はないが、事業の一部は、国・府の補助を受けている。
- ・事業規模は、17億9千7百万円(2005年度決算)であり、財源は国庫補助金が1億5千5百万円、府費が2億6千万円で、残りは諸収入2億1千万円、市税11億7千2百万円である。また、事業費の56%が委託料となっている。
- ・以上により、事業の円滑な遂行及び運営経費の縮減、柔軟な運営に努めている。

あいりん対策の実施体制



主な事業団体4団体の組織概要

○社会福祉法人大阪社会医療センター

- ・目的 あいりん地域並びに周辺の居住者及び生計困難者に対し、自立した生活を地域社会において営むことができるよう支援するため、地域の社会医学的な実態を把握すると共に、必要且つ迅速な医療を行い、地域住民の保健と福祉の増進を図り、明るいまちづくりの推進に寄与することを目的としている。
- ・沿革 あいりん地域は、0.62km²に約3万人が居住する人口過密地帯であり、その過密人口から派生する様々な問題を抱えていた。最も重要な問題として医療施設が不足しており、医療を受けることが困難であった。こうした社会的要請にこたえ、「健康で明るいまちづくり」に緊急かつ重要な役割を果たすため、昭和45年7月1日に設立された。
- ・主な事業 無料低額診療施設の経営、医療・福祉に関する相談及び支援、社会医学的調査研究等
- ・職員数 89名(うち本市派遣2名) ・本市の関連 監理団体 ・出資金 100万円

○社会福祉法人大阪自彊館

- ・目的 多種多様な福祉サービスがその利用者の意向を尊重して総合的に提供されるよう創意工夫することにより、利用者が個人の尊厳を保持しつつ、自立した生活を地域社会において営むことができるよう支援すること。
- ・沿革 明治45年に釜ヶ崎地域改善を目的として大阪自彊館を開館し、宿泊保護、職業紹介、授産事業を開始する。その後、時代のニーズに応じて、港湾労働者宿泊所分館、低所得者向けの簡易宿泊所の開設、社会問題研究誌の創刊、隣保事業活動を行うなど、常に先駆的な役割を果たしてきた。
- ・主な事業 社会福祉施設の管理運営

○特定非営利活動法人釜ヶ崎支援機構

- ・目的 野宿生活者と野宿生活を余儀なくされるおそれのある方々の社会的処遇の改善活動及びその自立支援が図られるような地域の形成に関する事業を行うことにより、社会福祉の向上を図ることを目的とする。
- ・事業内容 保健、医療又は福祉の増進を図る活動、社会教育の推進を図る活動、まちづくりの推進を図る活動、人権の擁護又は平和の推進を図る活動、あいりん地域を中心とした野宿生活を余儀なくされる高齢日雇労働者に対し、食事の提供や医療・生活相談、就労機会を提供するなど自立支援を図り、野宿生活に至らないための予防活動を行っている。
- ・沿革 平成11年6月 設立
- ・主な事業 福祉相談事業 就労開拓事業 宿泊場所提供事業 就労機会提供事業

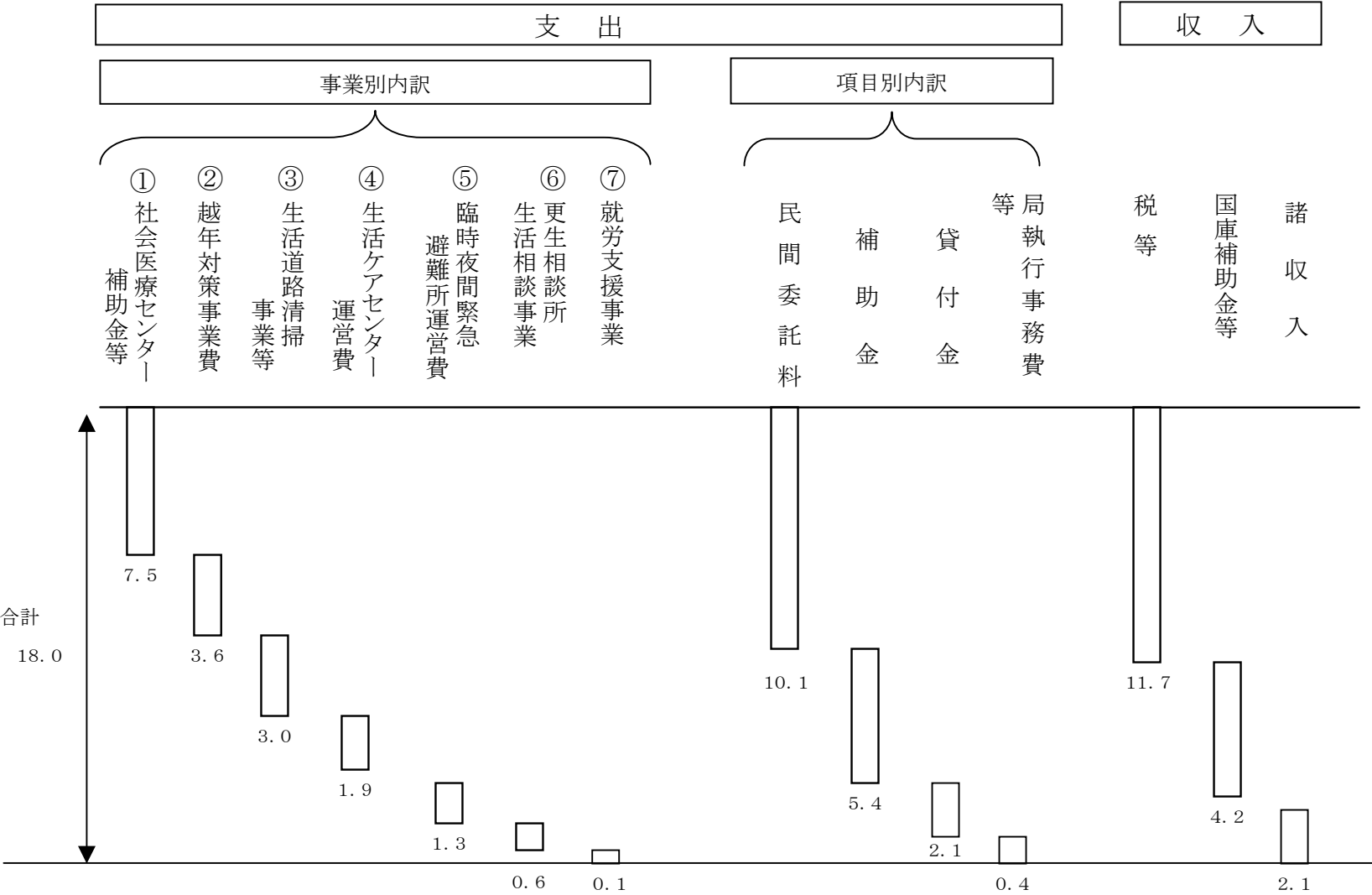
○西成愛隣会

- ・目的 隣保協同の精神に基づき、更生相談所周辺における環境の浄化を図るため、関係諸団体と緊密な連携のもとに、地域住民の教養の向上をはかり、福祉の増進に勤め、もって隣保事業の推進を期すことを目的とする。
- ・事業内容 地域住民・日雇労働者を対象に地域関連機関と協力しながら、演芸会の開催、地域内で他界した無縁仏の慰霊祭などの各種事業、また大阪市からの受託事業である地域内の環境美化事業等を行っている。
- ・沿革 あいりん地域における福祉の増進等を図るために、昭和38年7月に(社福)西成区社会福祉協議会を中心として発足し、地域の社会福祉協議会会長を中心として、地元町会長や各地域の社会福祉協議会会長等地元関係者並びに行政機関関係者等により構成されている。
- ・主な事業 あいりん生活相談事業 環境美化キャンペーン 慰霊祭 演芸の夕べ等

事業の実施体制の現状

事業名	運営体制	委託先・補助金支出先	委託先・補助先の指定理由
①大阪社会医療センター事業	運営補助 整備補助 貸付金	監理団体 社会福祉法人大阪社会医療センター	利用者の多くは、不安定な就労形態の日雇労働者や生計困難者であり、地域事情に精通し、歴史的に医療と福祉を一体的に提供できる法人である。
②越年対策事業	民間委託 ※一部直営あり	社会福祉法人大阪自彊館	入所者の多くはあいりん地域で日雇生活を経験している人であり、法人職員は処遇方法等を熟知している。さらに、法人は多くの生活保護施設を運営しており、臨時宿泊所を円滑に運営することができる。
③生活道路清掃・除草等事業	民間委託	特定非営利活動法人釜ヶ崎支援機構	法人の職員の多くは地域での生活経験があり、地域事情や労働者事情に精通していることから事業を円滑に運営することが可能であり、本市の直営に比べて経費の節減になる。
④生活ケアセンター事業	民間委託	社会福祉法人大阪自彊館	法人の職員の多くは社会福祉主事の資格を持ち、生活保護施設での経験を有しているため、効果的な処遇、適切な指導が可能である。本市の直営に比べて経費の節減になる。
⑤あいりん臨時夜間緊急避難所運営事業	民間委託 ※一部直営あり	特定非営利活動法人釜ヶ崎支援機構	法人の職員の多くは地域での生活経験があり、地域事情や労働者事情に精通していることから事業を円滑に運営することが可能であり、本市の直営に比べて経費の節減になる。
⑥更生相談所・生活相談事業	民間委託 民間補助 ※一部直営あり	西成愛隣会	地域に根ざした団体で、日雇労働者やあいりん地域で野宿生活を余儀なくされている人のために各種事業・行事を実施している。
⑦就労支援事業	民間委託	特定非営利活動法人釜ヶ崎支援機構	法人の職員の多くは地域での生活経験があり、地域事情や労働者事情に精通していることから事業を円滑に運営することが可能であり、本市の直営に比べて経費の節減になる。

あいりん対策の事業収支（2005年度決算 単位:億円）



※諸収入は、貸付金返済額

事業別決算額一覧(平成17年度決算額)

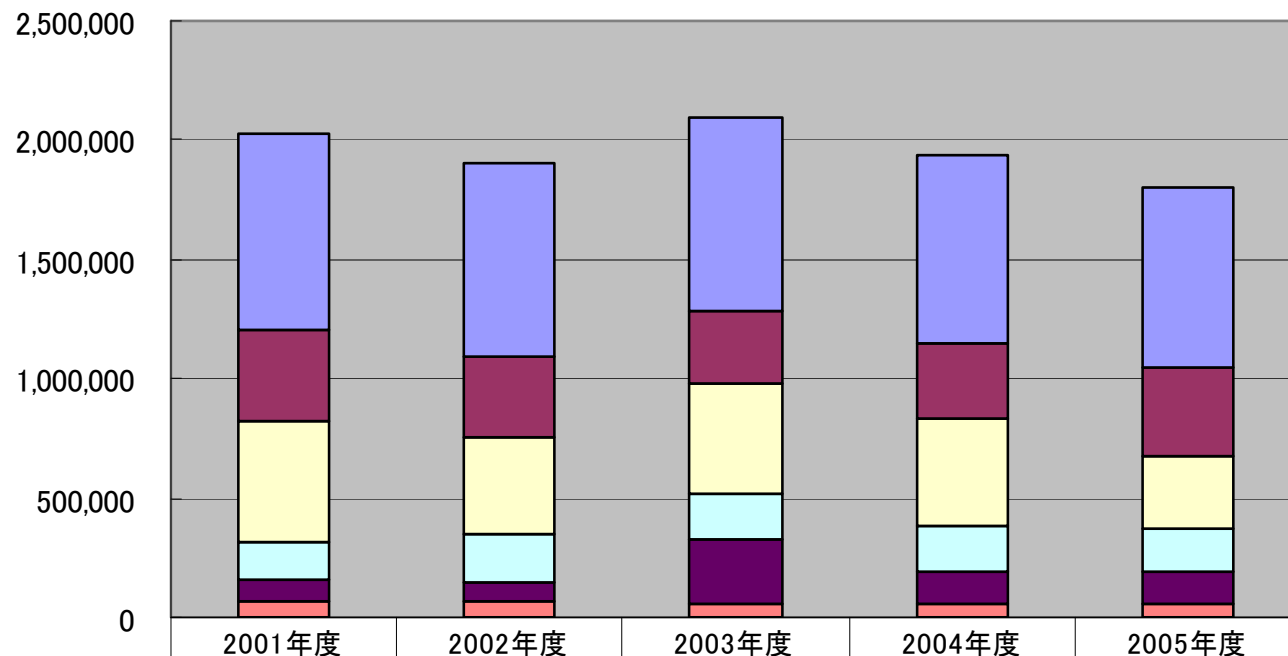
事業名		経費 (千円)	うち監理団体・ 民間委託費 (千円)	うち国費等 (千円)
	①大阪社会医療センター 事業	752,266		府費 77,932
	②越年対策事業	364,452	民間 362,703	府費 182,225
	③生活道路清掃・除草 等事業	304,073	民間 304,073	
	④生活ケアセンター事 業	185,020	民間 185,020	国費 92,509
	⑤あいりん臨時夜間緊急 避難所運営事業	133,280	民間 116,458	国費 61,085
	⑥更生相談所・生活相談 事業	54,607	民間 38,226	
	⑦就労支援事業	3,189	民間 3,189	国費 1,594
合計		1,796,887	民間 1,009,669	国・府費等 415,345

事業名	事業内容	経費(千円)	国庫補助 の有無
大阪社会医療センター 事業	社会医療センター運営補助	488,872	無
	社会医療センター整備補助	53,394	無
	社会医療センター貸付金	210,000	無
越年対策事業	越年対策事業	364,452	無
生活道路清掃・ 除草等事業	あいりん生活道路清掃事業	125,986	無
	あいりん高齢日雇労働者等除草等 事業	178,087	無
生活ケアセンター 事業	生活ケアセンター事業	185,020	有
あいりん臨時夜間緊急 避難所運営事業	あいりん臨時夜間緊急避難所運営 (今宮)	78,498	有
	あいりん臨時夜間緊急避難所運営 (萩之茶屋)	54,782	有
更生相談所・生活相談 事業	更生相談所管理費	10,463	無
	事業費	1,973	無
	西成愛隣会	42,171	無
就労支援事業	高齢日雇労働者就労支援事業	3,189	有
合計		1,796,887	

事業別決算額

○大阪社会医療センターを始め、全体的に減少傾向にある。ただし、2003年度の臨時夜間緊急避難所や2005年度の越年対策事業経費については、施設建設や用地変更のために一時的に増加したものである。

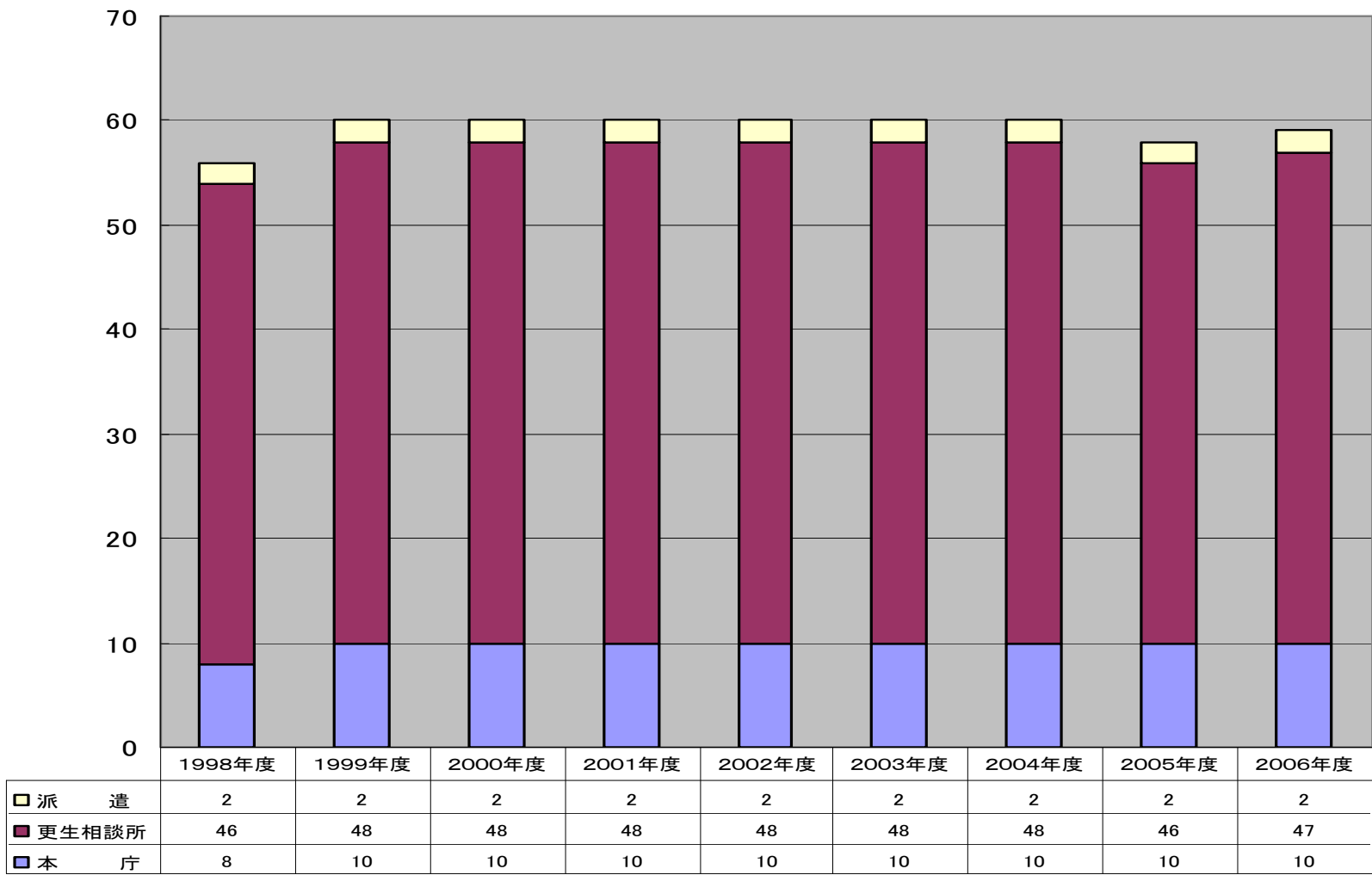
(単位:千円)



	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度
■ 大阪社会医療センター事業	824,568	817,279	801,091	788,583	752,266
■ 越年対策事業	384,237	333,263	314,602	322,156	364,452
■ 生活道路清掃・除草等事業	505,404	411,364	453,478	451,870	304,073
■ 生活ケアセンター事業	150,543	195,152	195,135	191,796	185,020
■ あいりん臨時夜間緊急避難所運営事業	91,080	83,724	264,783	132,226	133,280
■ 更生相談所・生活相談事業	69,893	65,227	61,252	55,802	54,607
■ 高齢日雇労働者就労支援事業	0	0	0	0	3,189

本市職員数の推移

・職員数については、大きな変動はない。



第3章 あいりん対策の課題と今後の方向性

- ・あいりん対策については、大阪市としても、国・府等とも連携し、あいりん地域の環境改善と福祉向上を目指して、種々の施策を進め、日雇労働者の生活の安定や健康保持、道路の環境美化など一定の成果を上げ、地域の安定にも寄与してきた。
- ・しかしながら、この地域の問題は、日雇労働という不安定な就労形態がもたらす社会問題であるという側面に加えて近年、建設業の機械化や日雇労働者の高齢化の進展、それに伴う野宿生活問題や生活保護受給者の増加など、新たな問題が顕在化し、地域の環境問題も含めてより複雑化し、未だ根本的な解決に至っていないのが現状である。
- ・このような課題の解決に向けて、本市の愛隣対策連絡会議において、「福祉・医療対策分科会」と「住宅・まちづくり対策分科会」を設置しており、さらに全庁的連携を強化し、まちづくりの視点も持って、機動的に取り組む必要がある。
- ・今後、他都市の状況も検証し、地域の誰もが安心して快適に暮らせるよう、愛隣対策連絡会議での検討をより積極的に進め、雇用や福祉・医療、住宅や環境、街づくり等の諸課題の解決に向けて、国への働きかけを強め、大阪府等関係機関と協議・連携し、総合的な施策の推進に努める。

あいりん対策の各事業の課題と方向性

事業名	課題	今後の方向性
①大阪社会医療センター事業	・あいりん地域特有の疫病対策の強化 ・自立した経営の確立	・DOTSを始め、結核などの感染症に対する専門的治療機能の充実 ・自立した経営を目指し、病床利用率の向上を始め、後発医薬品の採用・拡充に向けた取り組み等の推進
②越年対策事業	・地域の状況を踏まえた事業のあり方検討	・地域状況を分析し、越年対策事業の事業のあり方の検討 ・既存の生活保護施設等の活用など、越年対策事業の手法の検討 ・18年度に実施した結核健診カードの充実・活用をはじめとする他地域からの流入防止方策の検討
③生活道路清掃・除草等事業	・地域の状況を踏まえた事業のあり方検討	・高齢日雇労働者が、自立した生活を送ることができるよう、民間からの就労機会の確保策の検討(就業支援センターの充実) ・あいりん地域内環境美化事業との連携強化 ・地元や関係機関との連携により、地域の環境改善に貢献できる作業の検討
④生活ケアセンター事業	・地域の状況を踏まえたセンター機能の充実強化	・食事指導・生活改善などの自立支援に向けた取り組みの充実強化 ・入所者の状況に応じた入所期間の設定
⑤あいりん臨時夜間緊急避難所運営事業	・地域の状況を踏まえた事業のあり方検討	・生活ケアセンターなど福祉施策等との連携・充実による事業のあり方の検討
⑥更生相談所・生活相談室運営	・相談者の減少及び居宅保護受給者の増加に伴う更生相談所業務のあり方検討	・西成区保健福祉センターとの役割の整理等の検討
⑦高齢日雇労働者就労支援事業	・高齢日雇労働者の自立につながる就労開拓 ・経験のない建設業以外の分野での職能開拓(園芸、自転車修理、靴修理その他) ・地域に貢献できるような業務の開拓(民間企業、NPO、官公庁との連携)	

あいりん対策の全体的課題

○日雇という不安定な就労形態からくる課題

- ・就労の安定供給
- ・生活習慣からくる疾病等健康問題
- ・野宿生活の解消
- ・生活保護受給者の増加

○産業構造による課題

- ・機械化による日雇労働者の失業
- ・高齢日雇労働者の失業
- ・ニート・外国人労働者の増加
- ・他都市からの新規労働者の流入
- ・日雇労働市場機能の低下

○環境・景観に関する課題

- ・公園の不法占拠(テント、小屋掛け)
- ・道路の不法占拠(屋台)
- ・小・中学校周辺の教育環境の整備
- ・不法投棄ごみ、放置自動車、放置自転車

○まちづくりに関する課題

- ・公園・道路の適正化
- ・地域の活性化
- ・安心して暮らせるまちづくり

今後の方向性

○課題が、労働・医療・福祉・住宅・環境・教育と広範囲に亘っていることから、大阪市愛隣対策連絡会議(次ページ参照)の活性化を図り、まちづくりの視点も持った全庁的取り組みを進める。

○経済の動向、労働問題とも密接に関わり、一自治体で解決できる問題でなく、国、府へ支援を働きかける。

委員長 助 役

副委員長：健康福祉局長

委員(10)

健康福祉局医務保健総長

健康福祉局理事(2)

健康福祉局福祉援護担当部長

市民局長 環境事業局長

教育長 消防局長 西成区長

西成区役所生活支援担当部長

副委員長：計画調整局長

委員(5)

計画調整局地域計画担当部長

ゆとりとみどり振興局長

住宅局長

建設局長

西成区長(両分科会委員)

幹事会

福祉・医療対策分科会

幹事長 健康福祉局福祉援護担当部長

幹事(18)

健康福祉局庶務課長、保護課長、ホームレス自立支援課長、
ホームレス自立支援事業担当課長、更生相談所長、
健康政策課長、生活衛生課長、感染症対策課長、
経営企画室政策調査担当課長、市民局雇用・勤労施策室長、
環境事業局減量美化推進担当課長、教育委員会中学校教
育課長、消防局予防課長、救急課長、西成消防署長、
西成区役所総務課長、支援運営課長、福祉援護担当課長

〈事務局：健康福祉局生活福祉部保護課〉

住宅・まちづくり対策分科会

幹事長 計画調整局地域計画担当部長

幹事(11)

計画調整局市街地整備担当課長
経営企画室政策調査担当課長
ゆとりとみどり振興局緑化推進部管理課長、
住宅局管理部庶務課長、管理課長、
企画部住環境計画課長、建築指導部観察課長、
建設局施設整備担当課長、技術監兼再開発課長、
まちづくり支援担当課長、西成区役所区民室長

〈事務局：計画調整局開発企画部開発企画課(市街地整備担当)〉