

札幌市におけるホームレスへの
自立支援のあり方について
(意 見 具 申)

令和元年(2019年)11月21日

札幌市社会福祉審議会

令和元年(2019年)11月21日

札幌市長 秋元 克広 様

札幌市社会福祉審議会

委員長 浅香 博文

「札幌市におけるホームレスへの自立支援の
あり方について」の意見具申

当審議会は、今後のホームレスへの自立支援のあり方について
審議し、別紙のとおり意見を取りまとめたので、ここに具申する。

この意見が、「札幌市ホームレスの自立支援のための取組方針」
の見直しにあたって、十分に尊重されることを期待する。

目 次

1	はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
2	札幌市のホームレス（路上生活者及び住居喪失者）に関する 現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	2
3	札幌市における具体的なホームレス自立支援のための施策 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	4
4	広域的な視点でのホームレス対策・・・・・・・・	8
5	おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・	9

【資料】

①	審議経過・・・・・・・・・・・・・・・・	10
②	低所得者福祉専門分科会委員名簿・・・・・・・・	11
③	札幌市におけるホームレス概数調査結果と支援実績・・	12

1 はじめに

札幌市では、平成17年1月に「札幌市ホームレスの自立の支援のための取組方針」（以下「取組方針」という。）を策定し、ホームレスの自立支援を行ってきました。

しかしながら、前回の改訂後「生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）」が施行され、また、平成30年7月に、国の「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」が改訂されるなど、ホームレスへの支援の枠組みや考え方が変化してきているところです。

このような背景のもと、ホームレスへの自立支援のあり方について再検討を行うことが必要となり、札幌市長から当審議会に意見を求められました。

それを受けて、当審議会が設置している「低所得者福祉専門分科会」において、各委員による慎重かつ活発な討議、意見交換を重ねた結果、札幌市におけるホームレスの自立支援のあり方についての基本的な考え方を取りまとめるに至りましたので、当審議会として意見を具申するものです。

2 札幌市のホームレス（路上生活者及び住居喪失者）に関する現状

札幌市では、平成11年度から路上生活者の概数調査を行っておりますが、平成30年度の調査では、札幌市内に43人のホームレス（路上生活者）がいるという調査結果でした。最も多かった平成18年度調査時の132人と比較すると1/3程度になっておりますが、ここ数年は横ばい傾向になっております。

また、5年に一度、路上生活者と個別に面接を行い、生活実態を調査しており、直近では平成28年度に、10人を対象に実施しました。この調査の結果、路上生活者の高齢化及び固定化が進んでいること、及び行政等の支援について知っているが支援は必要ないと思っている方が多いことがわかりました。

一方、「生活困窮者自立支援法」の「一時生活支援事業」に基づき平成27年4月に設置された「札幌市ホームレス相談支援センター（通称：JOIN）」では、路上生活者に加え、ネットカフェや友人宅を転々としており決まった住居を有しない、ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある方、いわゆる「住居喪失者」を数多く支援しています。

この「住居喪失者」からの相談件数は、年間700から800件程度で、また実際の利用者数については年間300から400人程度の横ばいで推移しています。

J O I Nの設立前、平成26年度の相談件数が、年間200から300件程度であったことと比較すると倍以上になっています。これは、支援のノウハウを持った民間団体が実施主体となったことで、敷居が低くなり相談しやすくなったことが一因と考えられます。

また、J O I N分室においては、単に宿泊場所を提供しているだけではなく、利用者のアセスメントを実施し、利用者に寄り添った伴走型の支援を実施しているため、利用者の住居以外の課題の解決にもつながっています。

※「ホームレス」の定義について、一般的には「路上や公園等で生活を営んでいる者（＝路上生活者）」ですが、生活困窮者自立支援法においては「住居喪失者」についても支援の対象としておりますので、以下単に「ホームレス」という場合は、「路上生活者」と「住居喪失者」の両者を含めることとします。

3 札幌市における具体的なホームレス自立支援のための施策

(1) 支援の担い手について

J O I Nは、北海道内にて長らくホームレスへの支援を行ってきた「北海道の労働と福祉を考える会」と、同じく以前からの活動実績がある4つの民間団体が中心となり、協議会を形成したものです。札幌市からホームレスの自立支援事業の委託を受け、これを実施する主体となっています。

J O I Nの業務の内容としては、専門の相談支援員によるホームレスへの支援や、一時宿泊事業としての宿泊場所の提供が主ですが、週に一度、市内中心部にいるホームレス（路上生活者）に対し巡回相談を実施するなどの業務も行っています。

J O I N設立以降の活動実績や利用者からの評価等を勘案すると、今後もJ O I Nを中心に札幌市のホームレス自立支援施策を実施していくことが適当だと考えます。

(2) 具体的な支援策

ア 就業の機会の確保について

これまでも、ホームレス就労支援入所事業¹や、一部のJ

¹ 生活環境が整っている「救護施設」へ入所し、求職活動に対する支援を行う事業。

JOIN分室²にて就労支援を行う事業を実施しています。一方で、就労のためには、安定した住居や生活環境が必要であることから、まずは生活保護を申請し、受給開始後に生活が安定してから就労支援を実施しているケースが多いことも理解しています。

また、ホームレスになる方は、人間関係が途絶していることが多く、仕事に就いても悩み事を相談する相手がおらず、困難を自分一人で抱えて、すぐに退職してしまう方が多いという課題があります。このような方に対し、就労定着ができるよう、引き続き支援するための施策が必要だと考えます。

イ 安定した居住場所の確保について

ホームレスの一時的な居住場所については、救護施設への緊急一時入所や、JOIN分室のシェルター等により、必要な数の居住場所が確保され、適切に対応されていると認識しています。

その後については、生活保護を受けた方は、生活保護

² 「分室ベトサダ」では、ブルーワーカーを中心に職業紹介を実施している

の住宅扶助等により、生活保護によらない方については、住居確保給付金³や住宅確保要配慮者居住支援法人⁴などの活用により、関係部局と連携し、安定した住居を確保するための施策を進めていく必要があると考えます。

ウ 保健医療の確保について

これまでも、JOINが実施している「ホームレス総合相談会」にて、結核検診や精神保健相談などを実施していますが、今後も引き続き各関係機関と連携し、対処していくことが必要と考えます。

また、ホームレスには、高齢により認知能力に疑義がある方や、精神疾患を抱えているものの病識が無いなど、様々な問題を抱えている方がいます。そのような方々については、医療機関や関係部局と連携して対応することが求められています。

なお、支援を拒否するホームレスに対しては、こちらか

³ 離職により住居を失った、あるいは失うおそれがある生活困窮者であって、所得が一定水準以下の方に対して、家賃相当額を給付する制度

⁴ 低額所得者や高齢者などの「住宅確保に配慮を要する者」に対し、民間賃貸住宅への円滑な入居の促進を図るため、家賃債務保証の提供、賃貸住宅への入居に係る住宅情報の提供・相談、見守りなどの生活支援等を実施する法人

らの働きかけが難しいところですが、JOINによる巡回相談などで粘り強く対話を試み、その方の人となりを知ること、何かあったときの対応方法をあらかじめ関係機関と共有しておくことも必要だと考えます。

4 広域的な視点でのホームレス対策

平成27年4月から平成31年3月までのJOINシェルター利用者について、生活困窮に陥った時の直近の居住地が札幌市にある割合は50%、道内他都市である方は25%、道外が25%との調査結果があります。

その中には、道内他都市にて住まいの相談をしたものの、ここでは対応できない、札幌に行けばホームレスでも宿泊できると伝えられ、札幌市へ送り出された、と訴える方も多いと聞いています。

このため、北海道や道内他都市との適切な役割分担と、連携によるホームレス支援施策の推進が必要であると考えます。

5 おわりに

以上のとおり、当分科会では、取組方針の基本的な指針を示すべく、論点について検討を行ってきました。

今回の意見の趣旨を十分に踏まえた上で、ホームレスへの自立支援に対する理解が、広く市民の間にも行きわたるように取り組まれることを希望し、意見具申の結びといたします。

① 審 議 経 過

令和元年(2019年)8月28日 第1回低所得者福祉専門分科会

- ・ これまでの経緯
- ・ 札幌市のホームレス支援の現状
- ・ 取組方針の見直しに向けた論点整理
(説明、質疑)

令和元年(2019年)10月24日 第2回低所得者福祉専門分科会

- ・ 札幌市におけるホームレスへの自立
支援のあり方
(意見具申案審議)

② 低所得者福祉専門分科会委員名簿

分科会 会長 山上 幹雄 札幌公共職業安定所所長

分科会副会長 箭原 恭子 札幌市母子寡婦福祉連合会理事長

委員 村井 勇太 北海道勤労者医療協会組織広報部課長

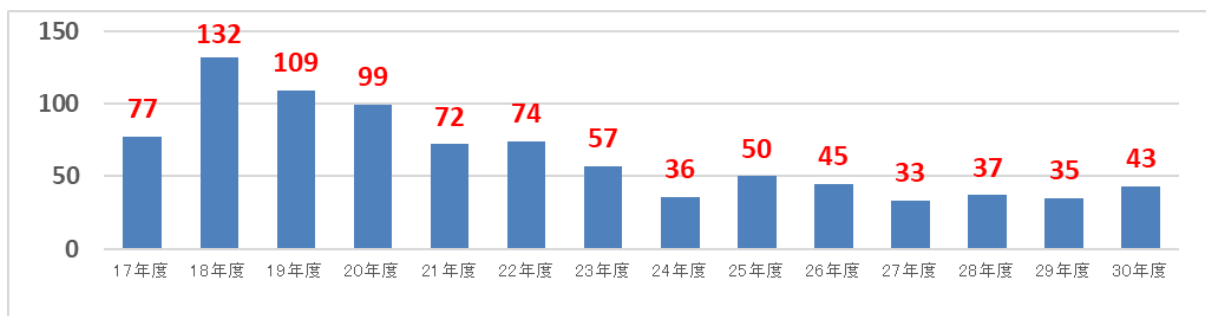
委員 片桐 由喜 小樽商科大学企業法学科教授

委員 濱松 千秋 札幌市医師会理事

委員 加藤 敏彦 札幌市老人福祉施設協議会会長

③ 札幌市におけるホームレス概数調査結果と支援実績

(1) ホームレス概数調査結果（毎年1月実施）



(2) JOINにおける支援実績

【支援の状況】

年度	分室名	相談受付	利用者数	宿泊数
27	基幹センター	188		
	ベトサダ	414	237	6,056
	アジール	73	47	1,352
	みんなの広場	71	58	1,807
	れおん	61	33	1,448
	計	807	375	10,663
28	基幹センター	213		
	ベトサダ	224	179	4,602
	アジール	107	53	1,559
	みんなの広場	125	116	2,848
	れおん	69	28	1,899
	計	738	376	10,908
29	基幹センター	182		
	ベトサダ	156	148	4,174
	アジール	124	44	1,618
	みんなの広場	101	103	2,659
	れおん	83	25	1,656
	計	646	320	10,107
30	基幹センター	272		
	ベトサダ	154	154	4,173
	アジール	119	49	2,053
	みんなの広場	97	97	2,496
	れおん	106	32	1,381
	計	748	332	10,103

年度	支援結果	人数	構成比
27	就労自立	117	33.1%
	生活保護	161	45.6%
	家族等との関係回復	25	7.1%
	失踪等	50	14.2%
	計	353	100.0%
28	就労自立	92	25.0%
	生活保護	166	45.1%
	家族等との関係回復	18	4.9%
	失踪等	92	25.0%
	計	368	100.0%
29	就労自立	82	23.4%
	生活保護	155	44.3%
	家族等との関係回復	5	1.4%
	失踪等	71	20.3%
	支援継続中（H30.3末）	37	10.6%
	計	350	100.0%
30	就労自立	64	18.3%
	生活保護	131	37.4%
	家族等との関係回復	12	3.4%
	失踪等	105	30.0%
	支援継続中（H31.3末）	43	12.3%
	計	355	100.0%