

なぜこれからも ホームレス自立支援法が 必要か

——ホームレス自立支援法の政策効果を持続させるために——



【ホームレス自立支援のこれまでとこれから】

ホームレス自立支援法の趣旨にもとづき、全国で官民協働のホームレス支援が推進され、路上に生きるホームレスの数は着実に減少し、目に見える効果を上げてきました。

2015年度より、具体的なホームレス対策事業は、生活困窮者自立支援法にもとづき実施されていますが、そこにホームレスの可視化や基本方針の策定、実施計画などのプログラムは位置づけられていません。ホームレス自立支援法が定める「調査（対象の可視化）→計画→事業実施→調査（効果検証）」のサイクルを生活困窮者自立支援法の下においても継続することで、これまで積み重ねてきた政策効果を持続することが求められます。

編集：NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク政策検討作業チーム

発行：大阪市立大学都市研究プラザ

2016年3月（第二版：2017年3月）

ホームレスの現実と支援の困難さ ——ホームレス自立支援法にもとづく対策を継続する必要性——

ホームレスの過酷な生活状況——彼らの自立を阻むもの

路上に生きるホームレスとは、生存レベルの基礎的条件（衣食住医）がない最も過酷な状況にある人々です。特に住居喪失とは、ハローワーク登録、アパートの入居手続き、年金受給手続きなど、一切の社会的手続きが不可能な状況です。これでは自立したくても自立できません。

ホームレスの多くは、障がい等の多様な困難を複合的に抱えています。軽度知的障がい、精神障がい、発達障がいなどを抱えながらも、障がい者手帳をもたないため、福祉制度を利用できていない人が多数含まれることが明らかになっています。また、多重債務を負って、債務整理等の支援を必要とする人も多く存在します。衣食住医の他にも多様な課題を抱え、自力だけで自立することが困難な状態にあります。

「**貧困の連鎖**」も大きな要因です。家庭環境や成育歴に課題があり、幼い頃から貧困や低学歴、虐待等の課題を背負わされている人が多いのが実態です。これは、いわゆる「貧困の連鎖」の結果であり、単に本人の責任とはいえません。

ほとんどのホームレスが社会的孤立状態にあります。身内との関係が疎遠であり、相談相手もなく、支援につながらなかった人々です。路上死の7割以上が、引き取り手のない「無縁仏」となります。社会的孤立の状態は、生きる意義の喪失を招き、自殺のリスクが高まります。

ホームレス支援とは何か——伴走型支援とその成果

アウトリーチと伴走型支援がホームレス支援では重要になります。ホームレスのほとんどは、自ら相談に来ないため、支援者から出かけていく支援（アウトリーチ）が原則となります。また、コミュニケーション上の課題から、支援者は長期にわたって通い続け、相談や説得を続けながら関係性を構築していく必要があります。

支援者は家族のような役割を果たすことがあります。ホームレスには身寄りのない者が多く、家主、病院や施設、就労先企業等が引き受けに難色を示すケースがあるため、支援者が保証人として名前を書くこともあります。路上からの脱却にとどまらず、再ホームレス化を防ぐための継続的な支援、看取りまでの支援が求められます。「終わりの見えない」支援が必要なのです。

最も困難な人々を対象とする最も困難な支援がホームレス支援であるといえます。大半の民間団体は、国からの補助を受けず、自ら資金を調達しつつ活動しています。入居時の連帯保証人、自立のための施設の開所、ケア付きの住宅の設置など、制度外で支援がなされてきました。



一つの制度や枠組みにとらわれない包括的な支援が必要となります。ホームレスは制度のはざまに置かれた存在であるため、縦割りの制度は通用しません。民間支援団体は、これまでも独自に制度外の支援の仕組みを構築してきましたが、2002年に制定された「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（以下、ホームレス自立支援法）によって、国や自治体が様々なかたちで民間団体と協働してホームレス問題の解決にあたることができるようになりました。

数多くのホームレスが就労自立に至っています。ホームレス支援に対して、「好きでホームレスをしている。働く気がない。支援は無駄だ」との意見があります。生活保護を活用していることも事実です。一方で、ホームレス支援においては、就労支援が大きな柱となってきました。すぐに就労が困難な場合でも、支援団体自らがケア付きの就労訓練などを提供しています。そして、就労訓練にあたっては、民間企業との連携が重要であることは言うまでもありません。10年以上にわたって培われてきたホームレス支援の専門的知見と経験を今後も生かすことが極めて重要です。

ホームレス自立支援法は今後も必要

ホームレス自立支援法は、官民協働でホームレス支援を推進する枠組みであり、ホームレス自立支援法には、今後も継続していかなければいけない「ホームレス対策の理念」が書かれています。

各自治体で実施されてきた「ホームレス実態調査」および「ホームレス自立支援計画の策定」、国による「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」も、同法の規定に基づくものとなっています。

2015年に生活困窮者自立支援法が施行され、一時生活支援事業、ホームレス自立支援センターをはじめとして、具体的なホームレス対策事業は、生活困窮者自立支援法のもとで実施されることとなりました。もし、ホームレス自立支援法がなくなれば、国・地方自治体がホームレス対策事業を積極的に進める根拠がなくなると同時に、民間団体にとっても活動継続の推進力を失い、官民協働のホームレス支援の枠組みが脆弱になることは必至です。

ホームレス自立支援法の特徴と内容

ホームレス自立支援法は、2002年に、自民・保守・公明・民主・社民の5会派の超党派による委員長提案として法案が提出され、衆参両院で全会派一致を得て公布・施行されました。この法の登場により、全国各地においてホームレスに対する就労や居住、医療、福祉の支援が官民協働で進められるようになりました。なお、この法は時限立法で、2017年8月が期限とされています。

ホームレス自立支援法の特徴は、ホームレス対策の理念を示すとともに、実態把握とアクションプログラム策定を義務づけている点にあります。すなわち、ホームレスの自立支援やホームレス問題の解消を目的とし（1条）、国・地方自治体の責務（5条、6条）や国による財政措置の努力（10条）が定められています。その理念のもとで、実態把握のためのホームレス実態の全国調査実施（14条）や、取組課題や施策の方向性を明確化するアクションプログラムとして国の基本方針（8条）、自治体の実施計画（9条）の策定が位置付けられています。

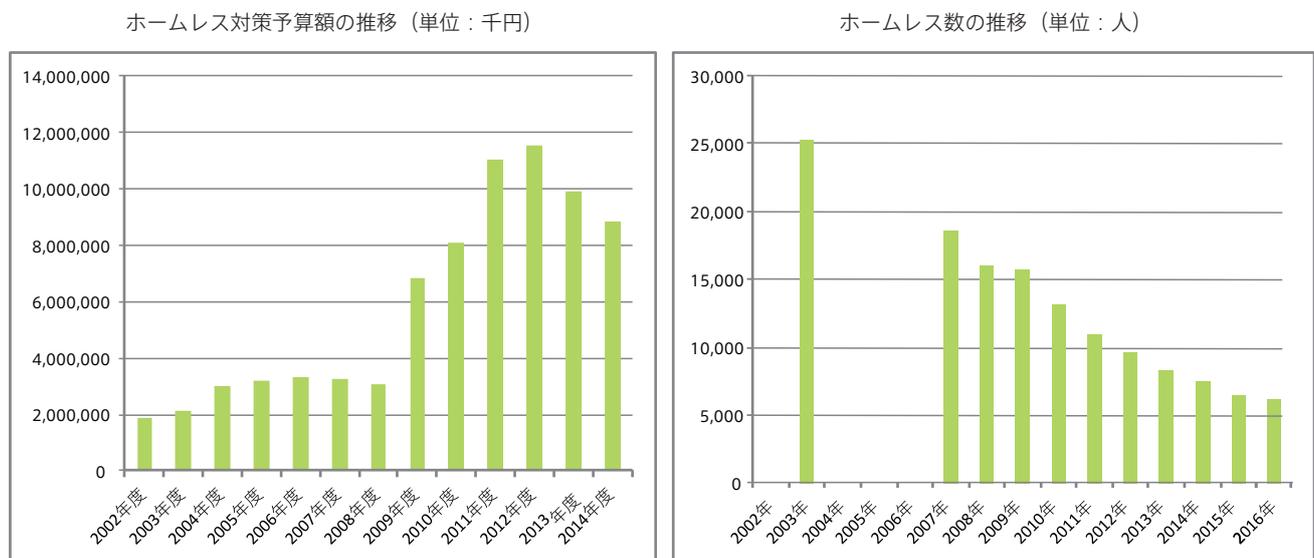
以上のようなホームレス自立支援法の趣旨にもとづいて、ホームレス総合相談推進事業（路上の巡回相談や住居移行後のアフターケア等）、自立支援センター事業、緊急一時宿泊事業（シェルター事業）、能力活用推進事業、NPO等民間支援団体が行う生活困窮者支援事業、などのホームレス対策事業が実施され、次頁にみるような効果を上げてきました。

ホームレス自立支援法の政策効果と存在意義

ホームレス自立支援法の効果と政策評価

ホームレス対策の予算の推移をみると、2008年度まで30億円程度であったのち、リーマンショックを背景として2009年度に倍以上の68億円に増額され、2012年度のピークで115億円が計上されています。この**予算**と**ホームレス対策事業推進**のもとで、**ホームレス数は着実に減少**し、2003年の25,296人から2016年には6,235人と4分の1になっています。今後も、ホームレス数の減少や、路上脱却後の再ホームレス化の防止などのためには、引き続き、ホームレス自立支援法の趣旨にもとづいた財政措置と事業推進が求められます。

図 ホームレス対策予算額とホームレス数の推移



資料) 厚生労働省「ホームレス対策について」(「ホームレスの実態に関する全国調査検討会」参考資料2、2012年3月23日) および同「ホームレスの実態に関する全国調査(概数調査)結果」各年版より作成。

上記のホームレス数の減少に加えて、ホームレス自立支援法の効果について、所管の**厚生労働省が行った政策評価**をみると、ホームレス対策の各事業とも、着実な実績に積極的評価がなされ、**今後の継続実施の必要性**が指摘されています(厚生労働省「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針に定める施策に関する評価書(平成20年7月31日～25年7月30日)」2013年6月17日)。

具体的には、路上巡回の総合相談について、実施自治体数と相談件数が増加傾向にあり、対象は60歳以上が半数で、引き続き医療や福祉等の援助を行う必要性が指摘されています。シェルターや自立支援センターについては、緊急的な宿泊施設の効果とともに、広くホームレスとなるおそれのある者も対象になってきていることが示されています。シェルターや自立支援センター退所後の訪問支援(アフターケア)によって、再ホームレス化の防止に結び付いていることも評価されています。

アクションプログラムとしてのホームレス自立支援法 —生活困窮者自立支援法施行後も、なぜホームレス自立支援法が必要か

2015年4月の生活困窮者自立支援法施行にともない、それまでホームレス自立支援法の趣旨にもとづいて実施されてきたホームレス対策事業のいくつかは、生活困窮者自立支援制度の一時生活支援事業

や自立相談支援事業などとして実施されることとなりました。

それでは、ホームレス対策について、これまでのホームレス自立支援法のもとから、新たな**生活困窮者自立支援制度の事業にそのまま移行できるか**といえ、**決してそうではありません**。それは、生活困窮者自立支援法施行後におけるホームレス自立支援法の位置付けと役割を整理すると、明らかです。

なにより、生活困窮者自立支援制度において、ホームレスの衣食住や就労支援に関する一時生活支援事業や就労準備支援事業は、自治体の任意事業とされていることから、実際にはすでに地域によって**ホームレス対策事業の空白化**が生じています。これまで全国的に推進されてきたホームレス対策事業を、現行の生活困窮者支援制度の枠組みで実施することは、実際には困難です。

さらに、今後もホームレス自立支援法が必要な理由は、**アクションプログラムとしてのホームレス自立支援法の特徴**にあります。ホームレス自立支援法は、ホームレス対策の理念（目的、方向性、国等の責務）を掲げたうえで、ホームレス実態の全国調査実施と、それをふまえたアクションプログラム（国の基本方針、自治体の実施計画）の策定について定めています。「**調査（事業対象の可視化）→計画→事業実施→調査（効果検証）**」という**サイクル**で、ホームレス対策事業を全国的に推進し、着実に政策効果を上げてきたことが、ホームレス自立支援法の存在意義です。

下図のとおり、Ⅰでホームレス自立支援法がホームレス対策の総合方針や取組課題を示し、それを実行するために、Ⅱで各制度にもとづいて個別事業を実施するという役割分担が、現在のホームレス対策の全体的な政策枠組みです。このように、ホームレス自立支援法は、**ホームレス対策を推進するうえでの羅針盤**として機能してきました。個別事業が生活困窮者自立支援法や生活保護法等のもとで実施されるようになって、羅針盤がなければ、進むべき道を見失うこととなります。引き続き、路上等の実態やニーズに即したホームレス対策を推進するうえで、生活困窮者自立支援法等を活用する羅針盤としてのホームレス自立支援法は、今後も必要不可欠です。

図 ホームレス自立支援法と生活困窮者自立支援法等との関連（概念図）



ホームレス自立支援センターの支援内容と自立支援の実績



多様な課題を抱える利用者に対して、平均6か月の支援を行い、高い就労自立率を達成

都区共同事業によるホームレス対策の現状

東京都の自立支援センターにおける就労自立実績は 48.8% になっています。

入居者累計 (A)	退去者累計 (B)	のべ就職者数	就労自立者数 (D) (自立率 D/B)		就労自立実績
			住居確保	住込み等	
38,586	18,125	20,396	6,235	2,607	8,842
			34.4%	14.4%	

※【自立支援事業利用実績 (2000 年度からの累計)】 東京都福祉保健局 2016 年 3 月

利用終了時にはどのような環境、実状となっているのか

ホームレス資料センターが行った調査においても、**就労自立が 55%** となっています。しかしながら、無断退所や自主退所でも就労しているケースが多いため、実態としては、さらに就労率が高く、平均すると**約 7 割が就労または就労予定**があることがわかりました。

- ① 就労者の雇用形態は、**常用雇用が 6 割弱**、臨時・パート・アルバイトが 4 割弱で、日雇はない
- ② 職種はサービス従事者が 3 割弱 (4 分の 1 介護)、労務・運搬作業従事者、清掃作業員・廃品回収、生産工程・製造作業員、運輸・通信従事者が 1 割前後
- ③ 給与の場合、**平均月収は 18 万円**
- ④ 6 割が貯金をしている。就労自立者に限定すればその割合は 8 割超。就労自立者の**貯蓄額の平均は約 28 万円**
- ⑤ 退所先はセンターと同じ市区内が 6 割弱、住まいは、賃貸住宅が約半数、寮・社宅が 1 割弱、住込みみや住宅以外に退所するケースあり
- ⑥ 退所先の家賃の平均は 3.8 万円。敷金 0 が約 4 割、礼金 0 が 5 割弱
- ⑦ 退所先の保証人は、保証会社の利用、保証人不要がそれぞれ 3 割程度で、本人手配は 5%
- ⑧ 退所類型は、**就労自立が 55%**、無断退所が 1 割強、自主退所が 1 割、居宅保護と半就労半福祉が 5% 弱、規則違反・勧告退所・命令退所が 5% 弱

どんな人が利用しているのか

- ① 男性が 95% 以上
- ② 平均年齢は、**30 代が多い**ところもあれば、**50 代前後**のところも
- ③ 平均して**約 2 割が再利用者**
- ④ 在所期間の平均は、全体では**5 ヶ月弱**である (2 ヶ月から 8 ヶ月の幅)
- ⑤ 障がいまたは健康状態等に問題があるケースが**約半数**
- ⑥ 約 3 分の 1 が高卒未満 (中卒以下・高校中退)
- ⑦ 最長職でサービス従事者や生産工程・製造作業員が多い。正規職の割合は 5 割未満

利用中にどのような就労活動を行っているのか

- ① 免許・資格を取得した人は約 15%
- ② 就労支援として、**約 9 割が職業相談を受けている**。就職のためのセミナーは 3 割、技能講習は 2 割、職業斡旋や労働相談もそれぞれ 2 割弱
- ③ **債務整理**をしたケースが約 4 分の 1
- ④ 1 人あたりの**就職面接回数**の平均は**約 4 回**
- ⑤ 1 人あたりの**就職回数平均は 1 回を超え**、まったく就職していないケースは全体の 1 割程度
- ⑥ 最初の就労までにかかった**日数の平均は約 50 日**
- ⑦ 就職情報や支援の提供元は、ハローワークが約 6 割、求人雑誌・新聞、センターの職業相談員からの情報がそれぞれ 3 割ずつ

※ NPO ホームレス資料センター (代表: 安江鈴子、調査委員長: 五石敬路) 『ホームレス自立支援センターにおける就労支援の在り方に関する調査研究報告書』(厚生労働省平成 26 年度社会福祉推進事業)、2015 年。

ホームレス自立支援センターの費用対効果の推計



9,234 万円の事業費に対して1 億3,260 万円の行政コスト削減効果 (ROI=43.6%)

■ 推計の目的、方法

ホームレス自立支援センター利用者が、仮にセンターで支援を受けなかった場合に生活保護のみで生計を賄うと想定し、それと比較して、実際にセンターで支援を受けた結果として就労等に結びついた者について、税・社会保険料の徴収増や生活保護費の抑制といった行政コスト削減効果がどの程度生み出されているかについて、ある政令指定都市のセンターの 2013 年度実績で推計しました。

■ ホームレス自立支援センター事業のベネフィットの推計

(直接的ベネフィット) 就労による税・社会保険料徴収増の効果＝約 1,307 万円

- 2013 年度におけるセンター退所者のうち就労決定者 48 人が得た給与・工賃をもとに、**各人が支払うこととなった社会保険料、所得税、住民税**の年額を算出しました。
- この年額を、センターにおける支援の結果として生み出された、**就労による税・社会保険料の徴収増という財政効果** (直接的ベネフィット) とみなすことができます。その額は、**約 1,307 万円**です。

(潜在的ベネフィット) 就労による生活保護費抑制の効果＝約 1 億 1,953 万円

- 仮にセンター退所者のうち就労決定者 48 人と年金等受給者 12 人が、**生活保護のみで生活した場合に要する生活保護費**を算出しました (就労決定者については収入認定額をふまえて保護費を推計。医療扶助は当該市の一人あたり額を計上)。
- 実際にセンター退所者のうち就労決定者 48 人と年金等受給者 12 人が補足的に受給している生活保護費約 2,956 万円を、上記の生活保護費 1 億 4,909 万円から差し引きました。
- この額を、センターにおける支援の結果として、**就労・年金受給による生活保護費の抑制という財政効果** (潜在的ベネフィット) とみなすことができます。その額は、**約 1 億 1,953 万円**です。

■ 結論：ホームレス自立支援センターの費用対効果 (ROI)

——**純ベネフィットは約 4,026 万円、費用対効果は 43.6%**

- 上記の推計のとおり、センター事業によって得られる財政効果は、①税・社会保険料徴収増の直接的ベネフィットが約 1,307 万円、②生活保護費抑制の「潜在的ベネフィット」が約 1 億 1,953 万円で、計約 1 億 3,260 万円です。
- この効果から、当該センターの年間事業費約 9,234 万円を差し引くと、**年間の純ベネフィットは約 4,026 万円**となります。したがって、**センターの費用対効果**は、純ベネフィットを事業費で除すると、**43.6%**と推計されます。

資料) ホームレス支援全国ネットワーク政策検討作業チーム資料 (2014 年 12 月 15 日) をもとに作成。

※ ROI とは、return on investment (リターン・オン・インベストメント) の略で、事業に投じた費用に対する経済的効果のことをいいます。

※生活保護費の抑制を財政効果とみなすことは、生活保護費の抑制そのものを積極的に評価することを意味しません。必要に応じて生活保護を適正に実施すべきことは、いうまでもありません。

もしホームレス自立支援法がなくなったら



ホームレス実態調査等の根拠がなくなり、官民協働のホームレス支援が難しくなります

ホームレス自立支援法は、「ホームレスの自立の支援、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し、国等の果たすべき責務を明らかにする」ことと、「ホームレスの人権に配慮し、かつ、地域社会の理解と協力を得つつ、必要な施策を講ずることにより、ホームレスに関する問題の解決に資する」ことを目的としています。この法に、ホームレス問題の解決を目的として、具体的な手続きが規定されています。この手続きは、生活困窮者自立支援法等の他法では代替できない部分であり、仮にホームレス自立支援法が廃止されれば、この手続きがなくなってしまうことになります。

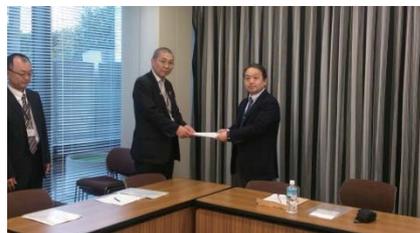
手続きの内容を再度見てみましょう。まずは、毎年「ホームレスの実態に関する全国調査」が行われ、ホームレスの実態が統計的に可視化されています。その情報にもとづき、国は「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」を策定します。その基本方針にもとづき、都道府県や市町村が、民間支援団体の意見を聞きながら、必要に応じて具体的な施策の「実施計画」を策定し、具体的な支援の事業を行うこととなっています。このように、「調査（対象の可視化）→計画→事業実施→調査（効果検証）」のサイクルを通じて、ホームレス問題の解決を図っていくことになっています。ホームレス自立支援法はホームレスに対する事業実施の羅針盤なのです。

仮にホームレス自立支援法が廃止されれば、その羅針盤を失ってしまいます。いったいホームレスは何人いるのかが統計的に分からなくなり、ホームレスの実情が不可視になってしまいます。また、当然ながら適正な計画を立てたり、適正な支援の事業を行う根拠を失うこととなります。

ホームレス数は年々減少してきているとはいえ、2016年1月の調査においても6,235名が確認されており、まだまだホームレス問題が解決されているとはいえない難しい状況にあります。全国の現場では日々、新たにホームレスとなった人、ホームレスにおちいるおそれのある人が現れています。国や地方自治体は、引き続き、ホームレス自立支援法にもとづく「調査（対象の可視化）→計画→事業実施→調査（効果検証）」のサイクルを通じて、ホームレス問題の解決を目指す必要があります。

【NPO 法人ホームレス支援全国ネットワークとは】

NPO 法人ホームレス支援全国ネットワークは、民間支援団体の全国的なネットワーク強化や国・自治体との協働推進等を目的に、2007年6月に任意団体を設立、2010年2月に法人化されました。会員は82団体・7個人です（2017年3月現在）。具体的な取り組みとして、支援人材の育成事業（伴走型支援士の認定資格）、調査研究事業、国等の関係機関を交えた学習会等を行っています。



2015年1月、当法人が厚生労働省に対して、ホームレス自立支援法の継続を求める申し入れを行いました。

本冊子は、平成27年度先端的都市研究拠点（大阪市立大学都市研究プラザ）「共同利用・共同研究」プロジェクトに採択された「政策変動下における居住福祉セーフティネット再編を先導するNPOによる実践モデルの開発研究」（研究代表：垣田裕介）の成果として発行するものである。なお編集は、NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク政策検討作業チームが行った。

発行者：大阪市立大学都市研究プラザ

〒558-8585 大阪市住吉区杉本3-3-138

電話 06 (6605) 2071 FAX 06 (6605) 2069

初版：2016年3月発行、第二版：2017年3月発行