

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0.62Km<sup>2</sup>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1km<sup>2</sup>あたり 48,387人) うち日雇労働者21,000人(推定)
- ・面積 0.62km<sup>2</sup>(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単身という生活環境、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。

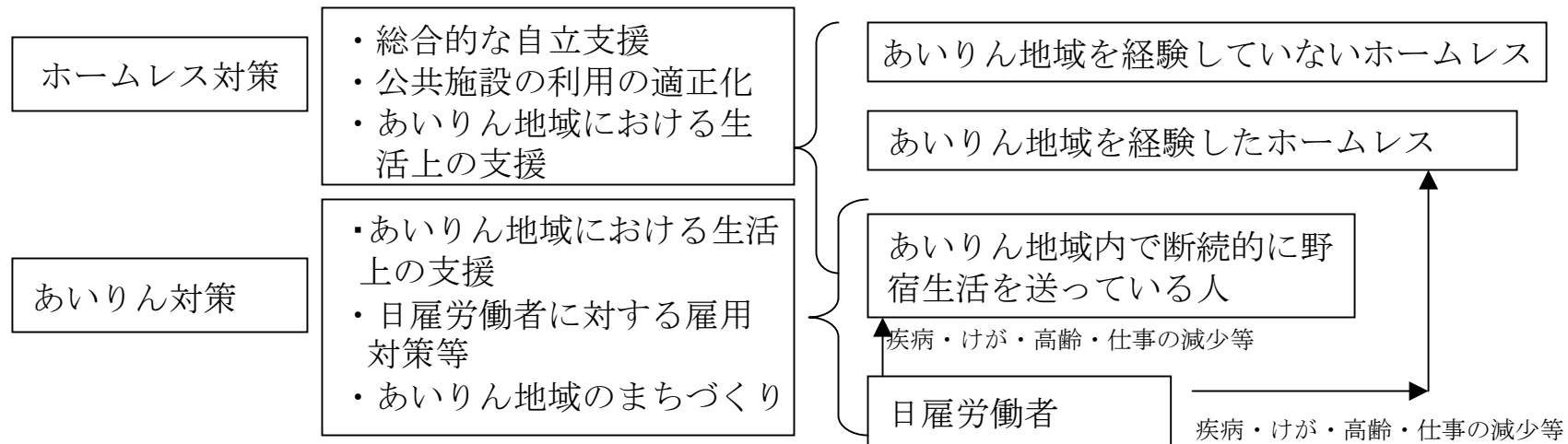
### 〔特別措置法の規定〕

- 「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・地方自治体の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、何らかの仕事をやっているが、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。

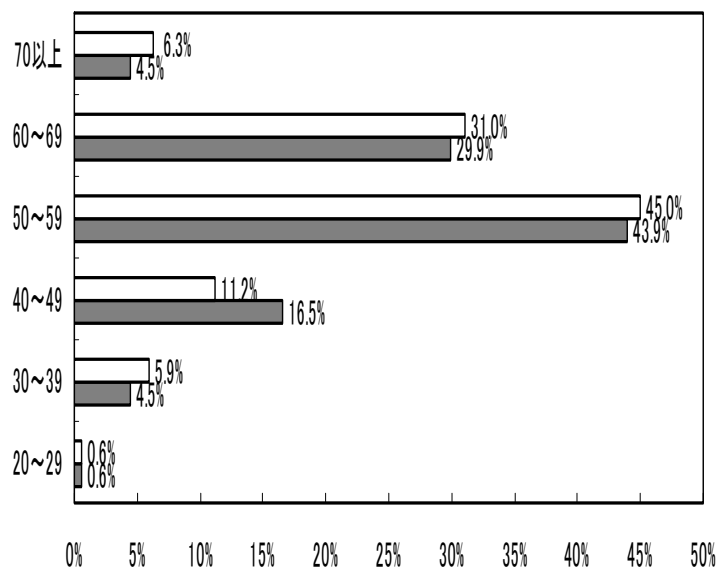
## ■ ホームレスの生活実態は？

### 〔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)

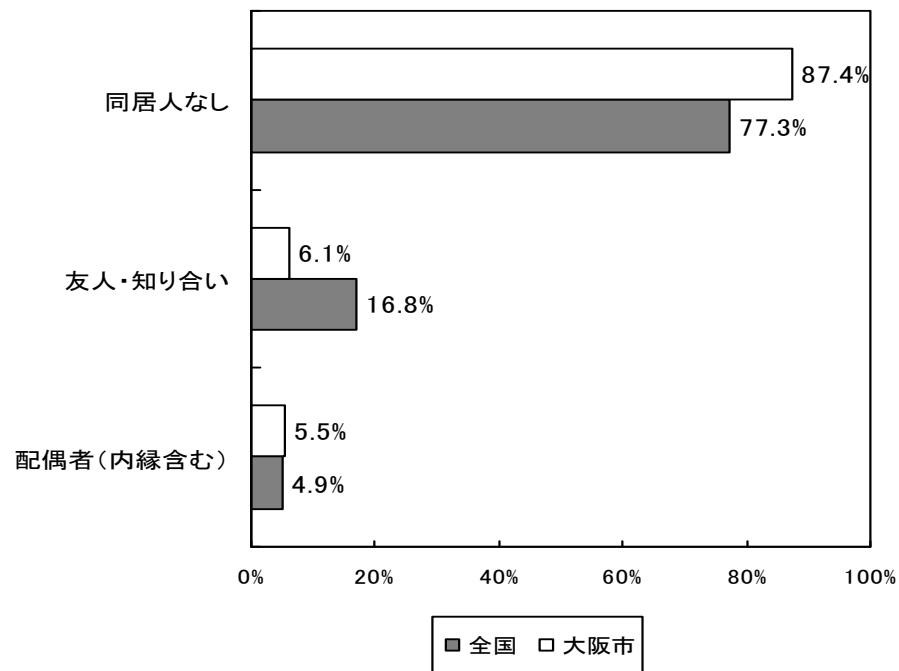
年齢別構成比



■ 2003年 □ 2007年

2007年全国実態調査 (大阪市内回答分)

同居の状況



2003年全国実態調査(2007年度は、当該調査項目なし)

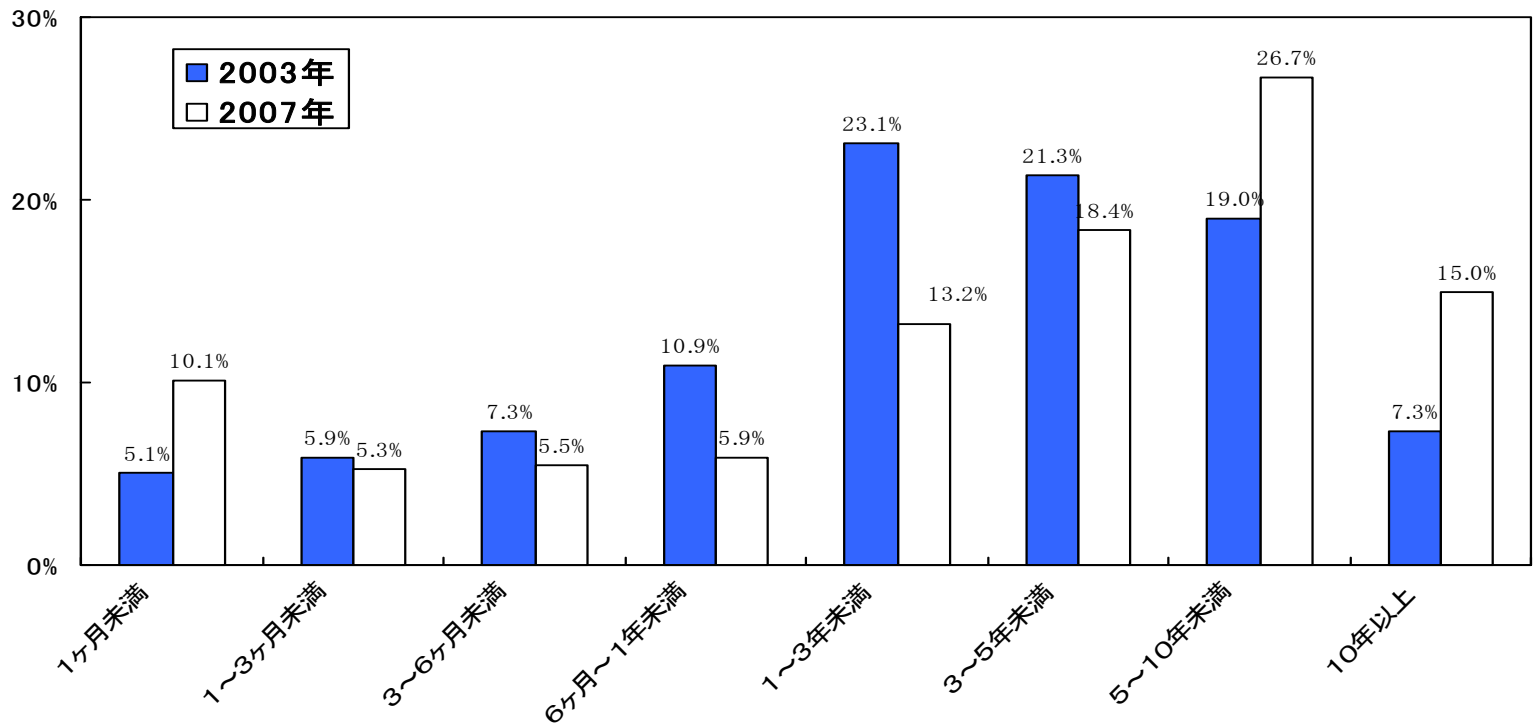
※ 上記以外に子供と同居他が大阪市1.0%、全国0.9%となっている。

### 〔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。

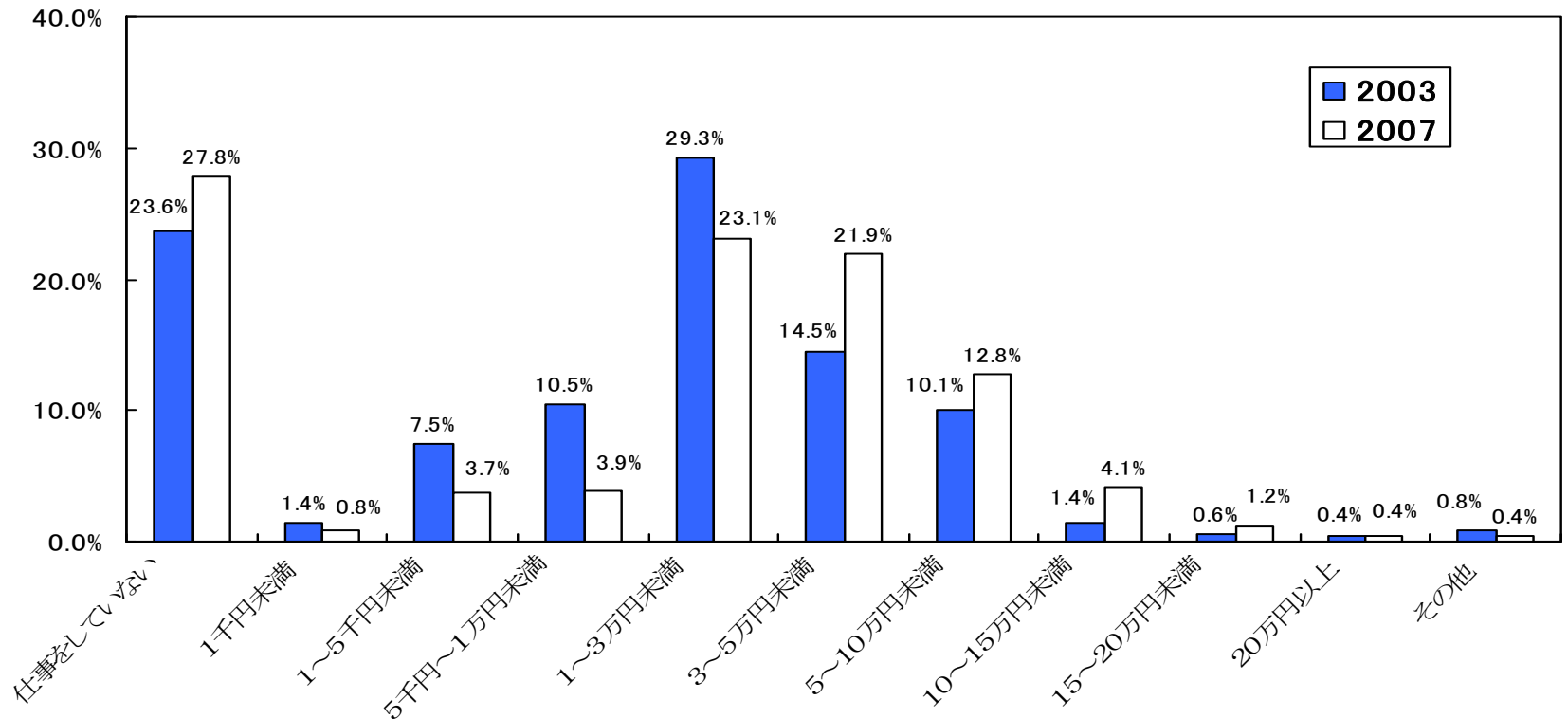


2003年、2007年全国実態調査(大阪市内回答分)

## 〔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）



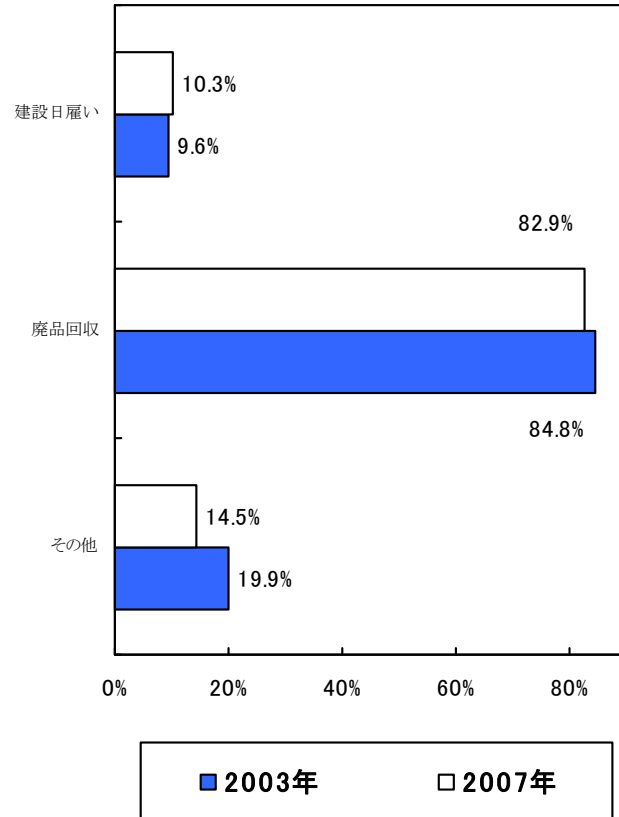
2003年、2007年全国実態調査（大阪市内回答分）

〔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。

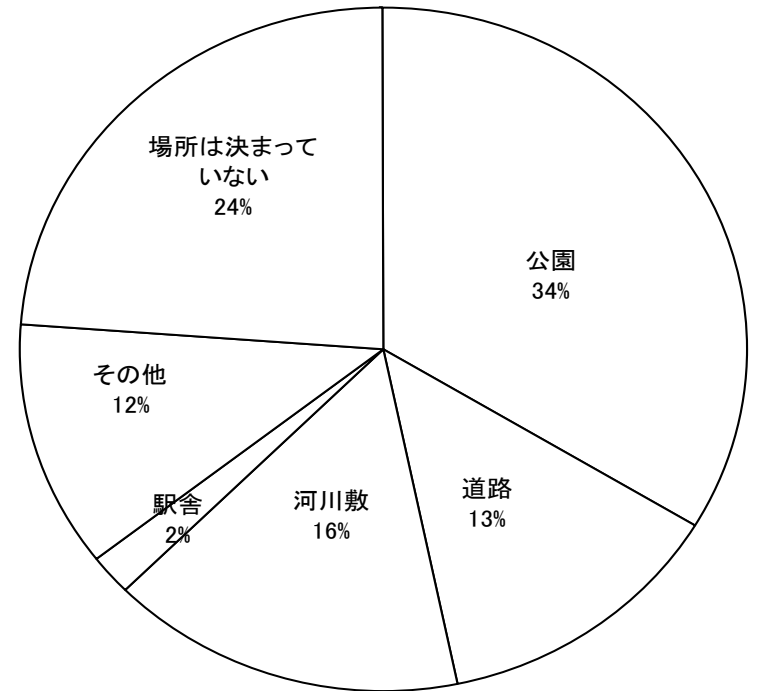
現在の仕事



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）

現在の野宿生活場所

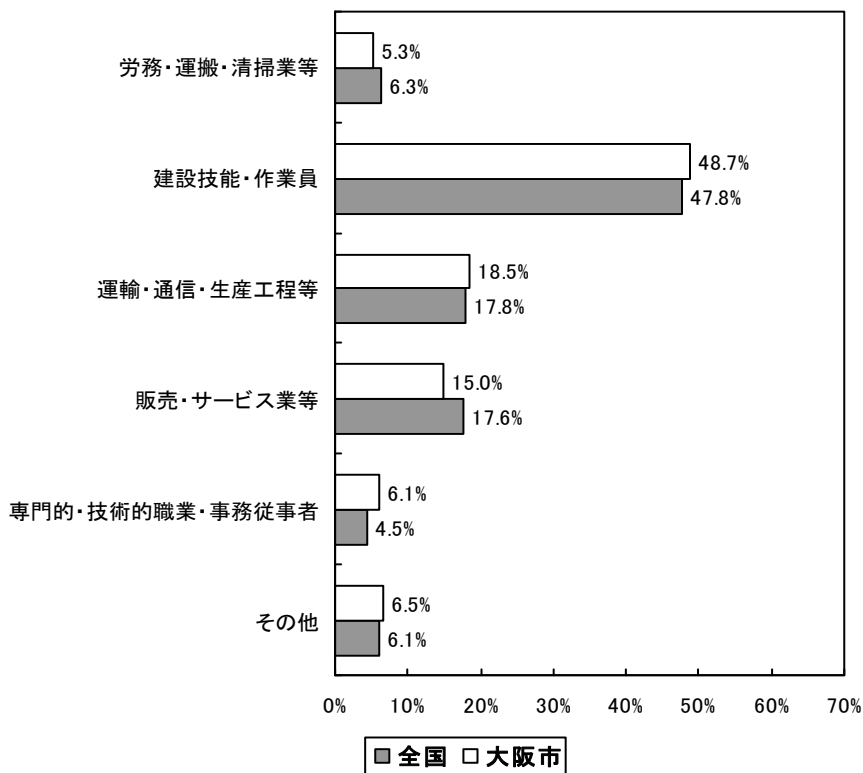


2007年全国実態調査（大阪市内回答分）

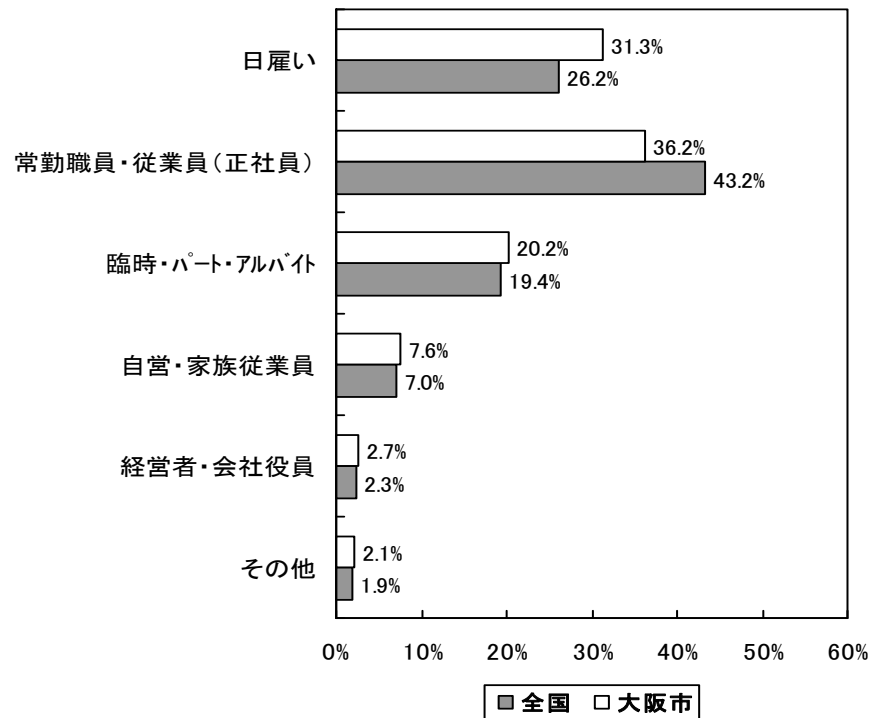
〔ホームレスになる前の職(直前職)〕

- 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



野宿直前職の従業上の地位



2007年全国実態調査

2007年全国実態調査

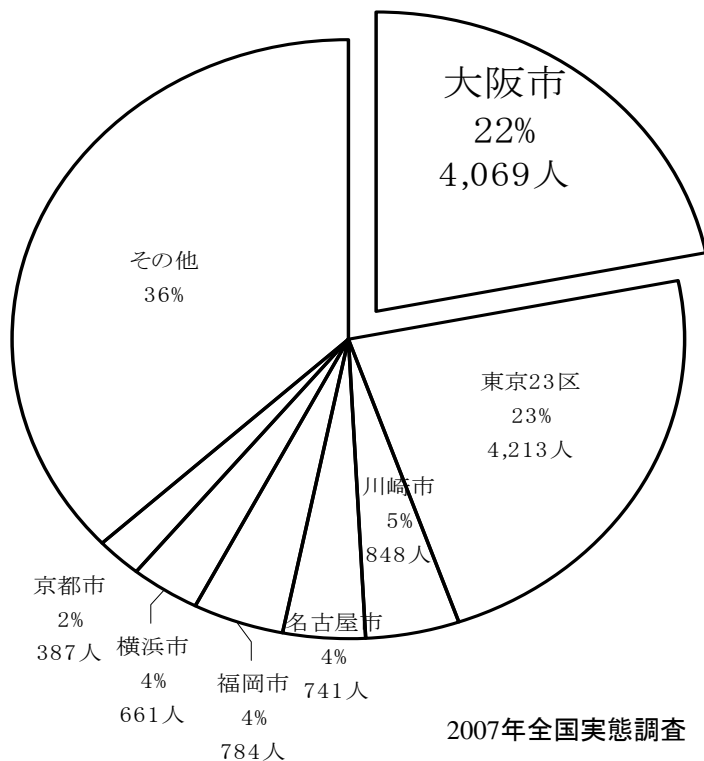


## ■ 大阪市にはなぜホームレスが多いのか？

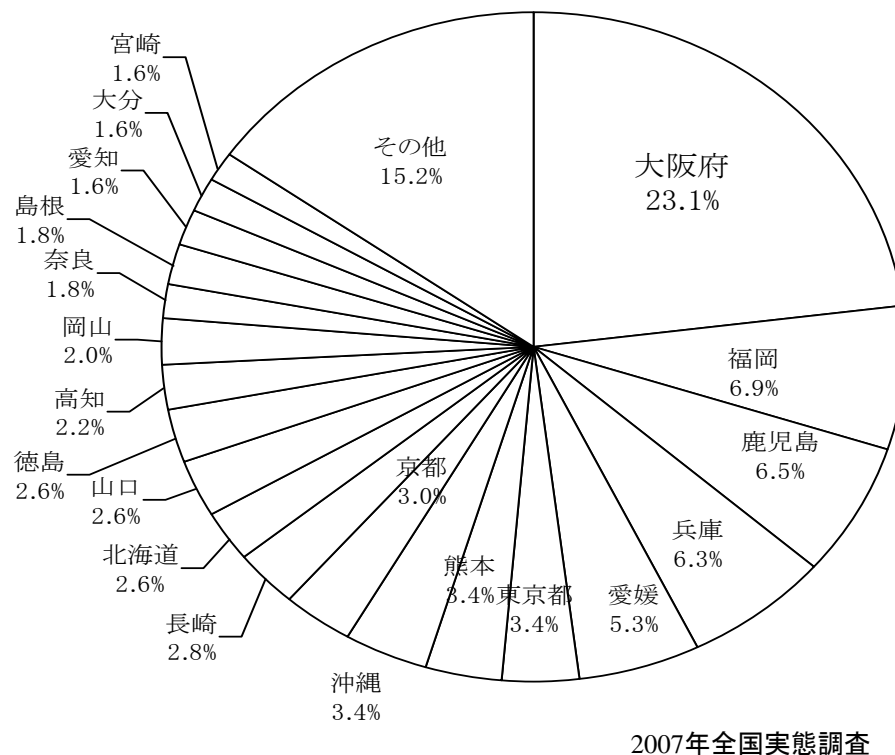
### 〔現状〕

- 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**

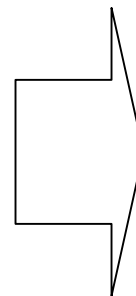


## 〔本市のホームレス問題の特徴〕

- ・ 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

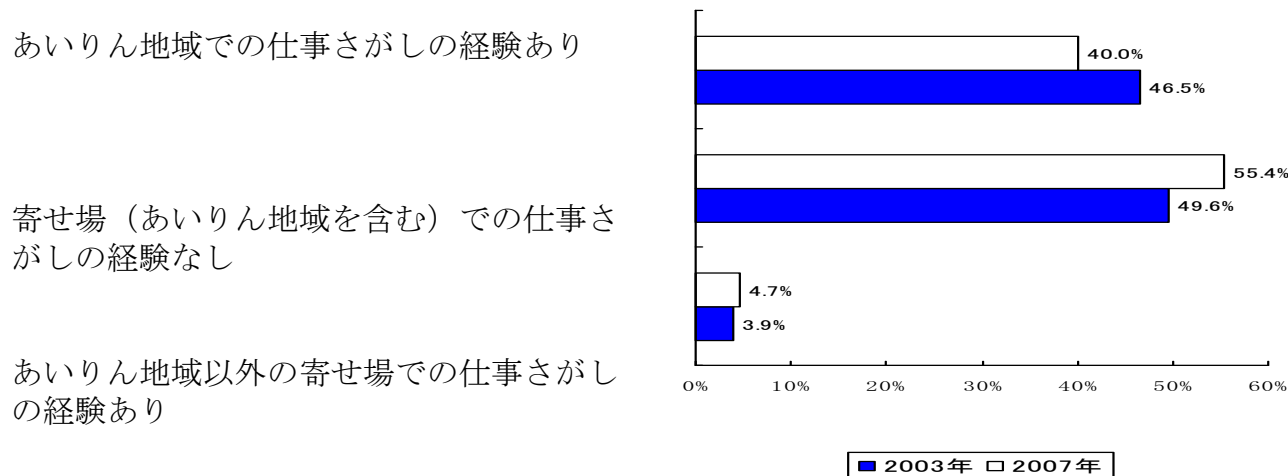


仕事の減少・高齢化・疾病等により、野宿生活を余儀なくされる

## 〔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・京都について4番目に高い。

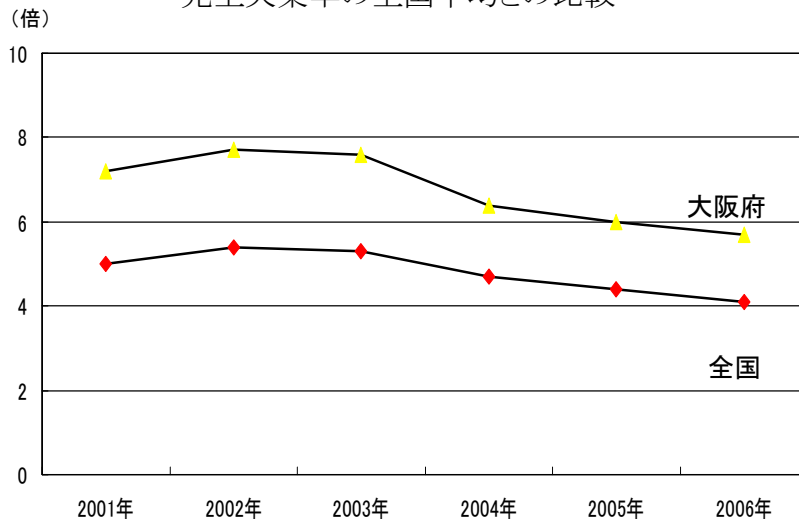
### ・ 高い失業率

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）

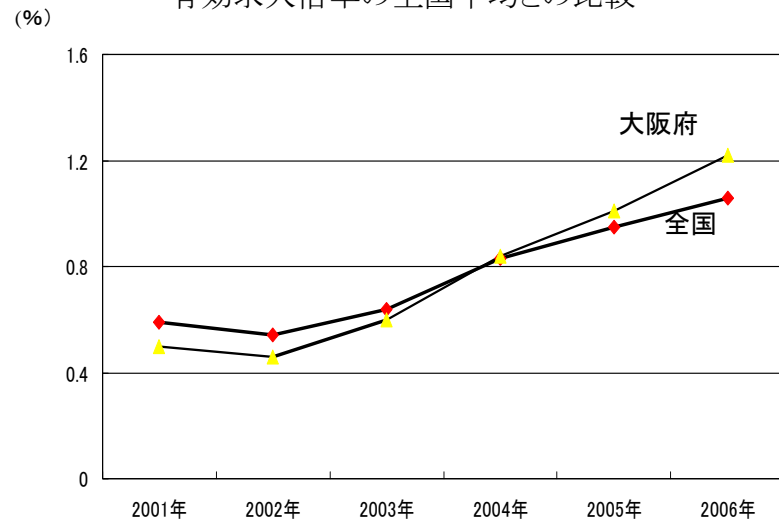
2006年12月 大阪府の有効求人倍率 1.32倍 （全国平均 1.08倍）

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。

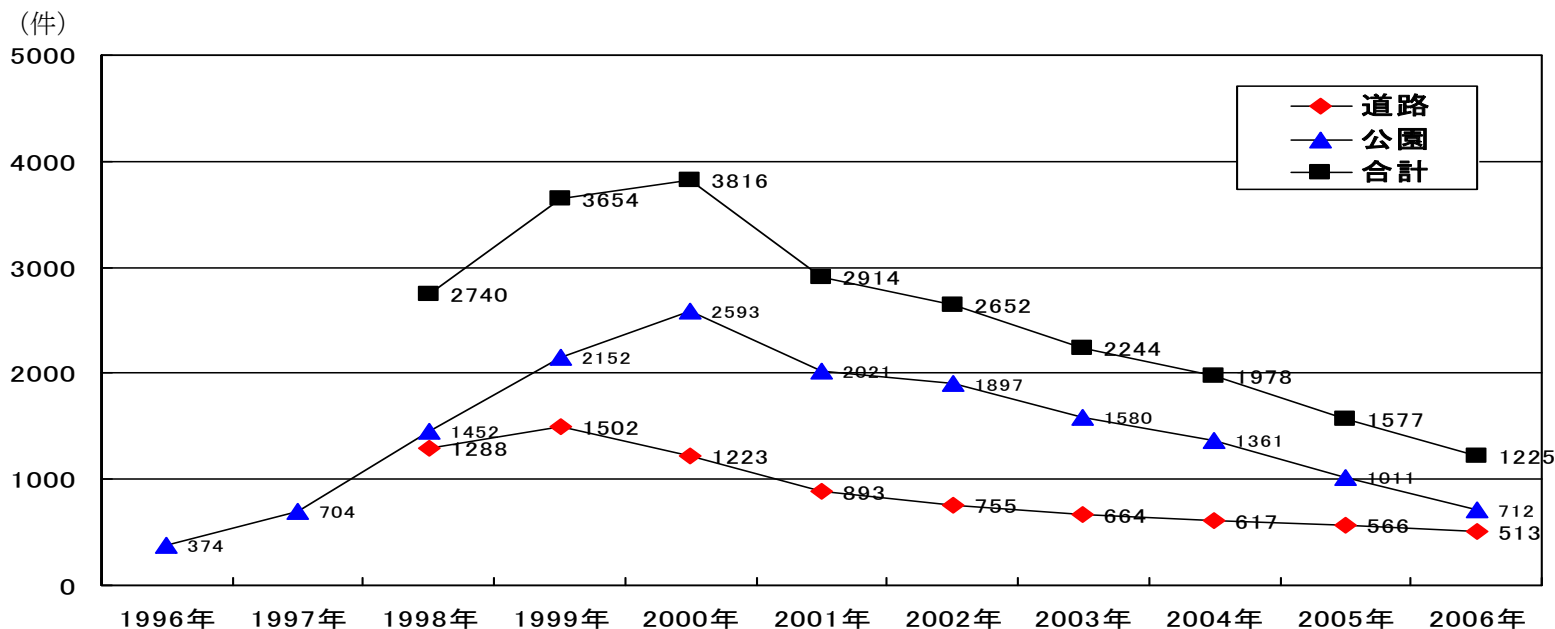
2006年1月 靱公園、大阪城公園において行政代執行を実施

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。

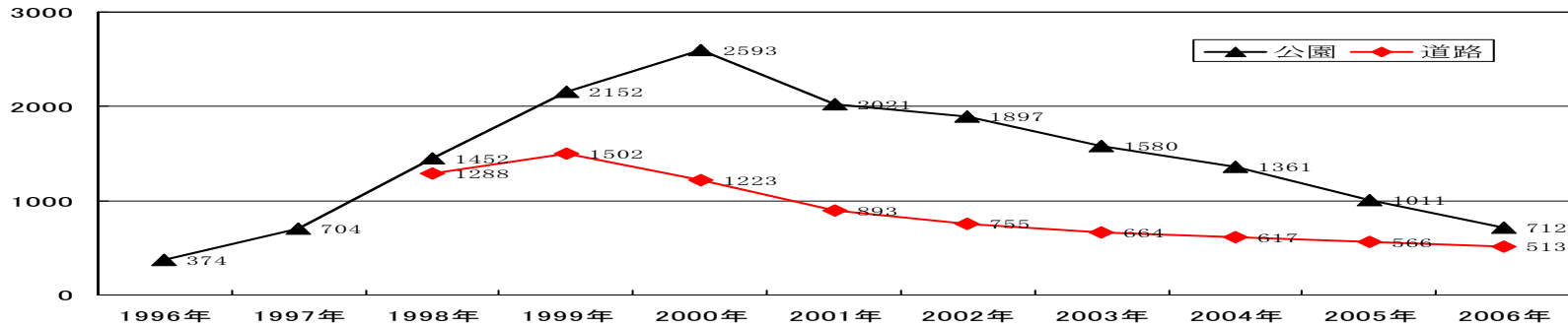
## ■ ホームレスが1996年頃から急増した原因は？

○ 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。

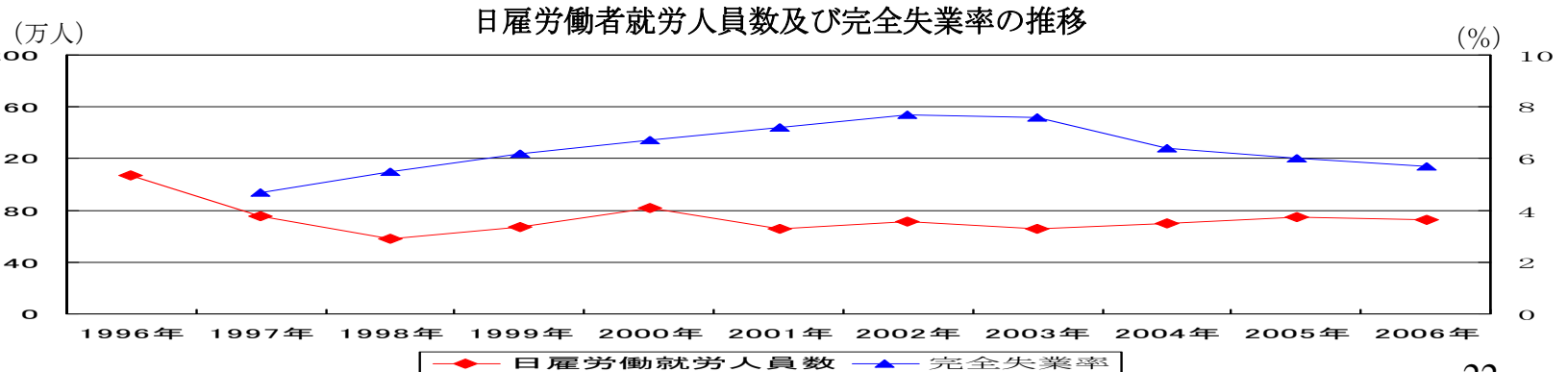
- ・ 1990～1991年の不動産・株式市場のバブル崩壊後、日本経済は長期にわたる低迷を迎えた。完全失業率は1992年頃から上昇を開始し、雇用状況は急激に悪化していった。
- ・ 大阪市において、完全失業率の上昇と公園のテント等の数の増加がほぼ、同時に起こっている。

※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。



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)

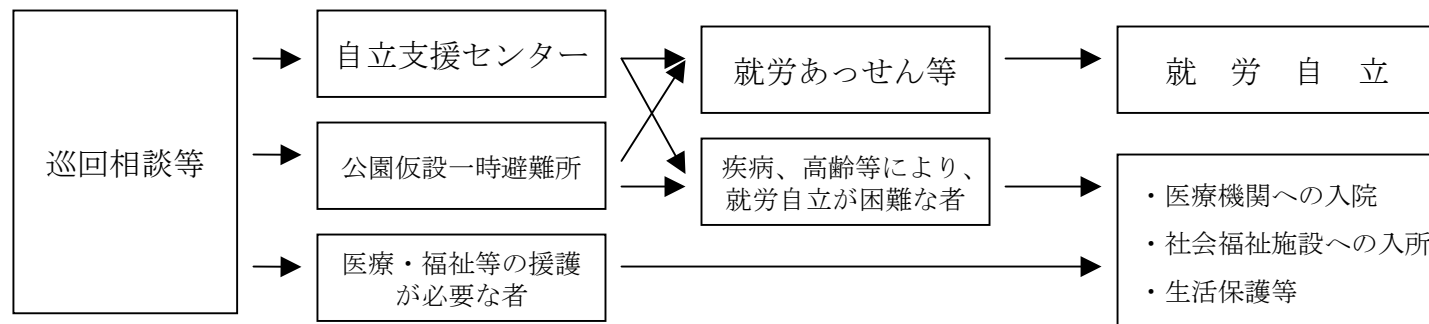
完全失業率：大阪府

## ■ 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め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を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〕

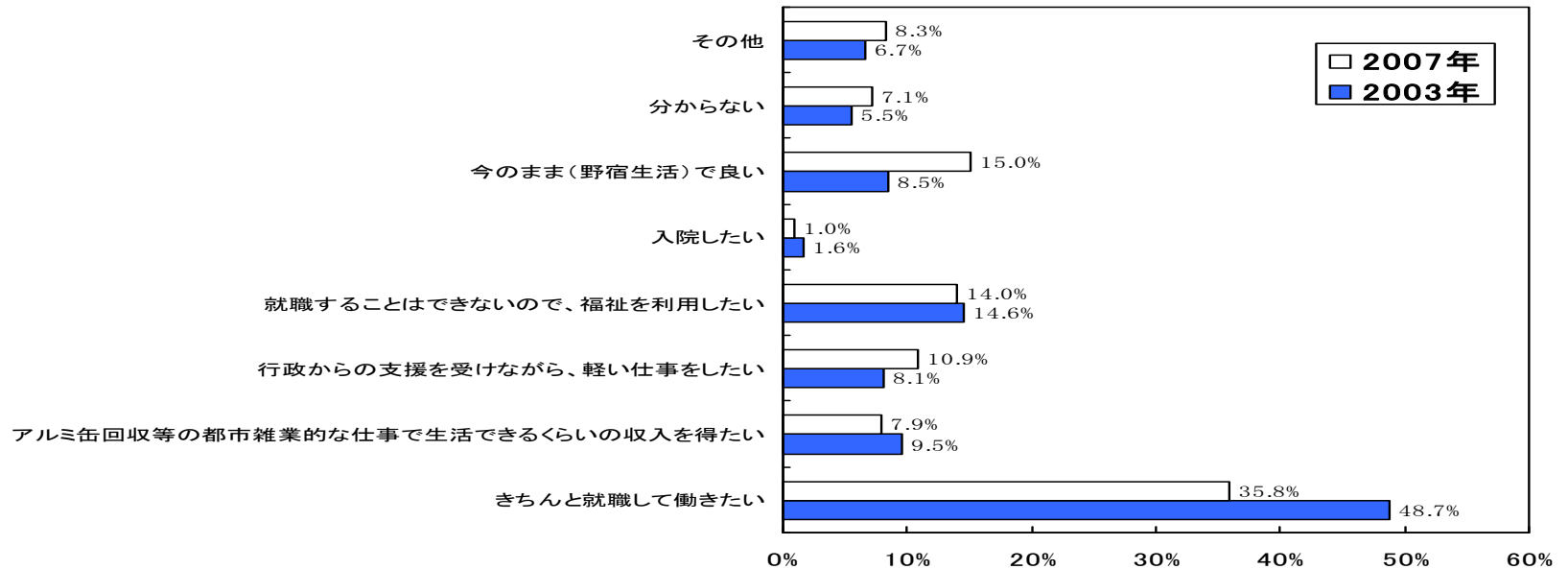
- こうした状況に対応するために、巡回相談員がアプローチして、継続的に面接相談を行い、
  - ① 自立支援センター入所の勧奨
  - ② 生活ケアセンター（一時的な宿泊ができる施設）の入所の紹介
  - ③ 医療機関・各施設の紹介や付き添い
  - ④ 福祉的援護施策の周知・相談
  - ⑤ 帰郷を希望する人に対する、家族・知人への連絡・仲介等の支援
  - ⑥ 求人・住居の情報提供、年金・健康保険の調査支援等
  - ⑦ 精神科医による精神保健相談
  - ⑧ 内科医による健康相談などを行っている。
- 面接相談に応じようとしめないホームレスに対しては、これからも継続的にアプローチを行い、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、0.62Km<sup>2</sup>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单身という生活環境、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) 0.62km<sup>2</sup>(西成区の約8.3%)

## (3) 人口

- ・約30,000人(人口密度1km<sup>2</sup>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？

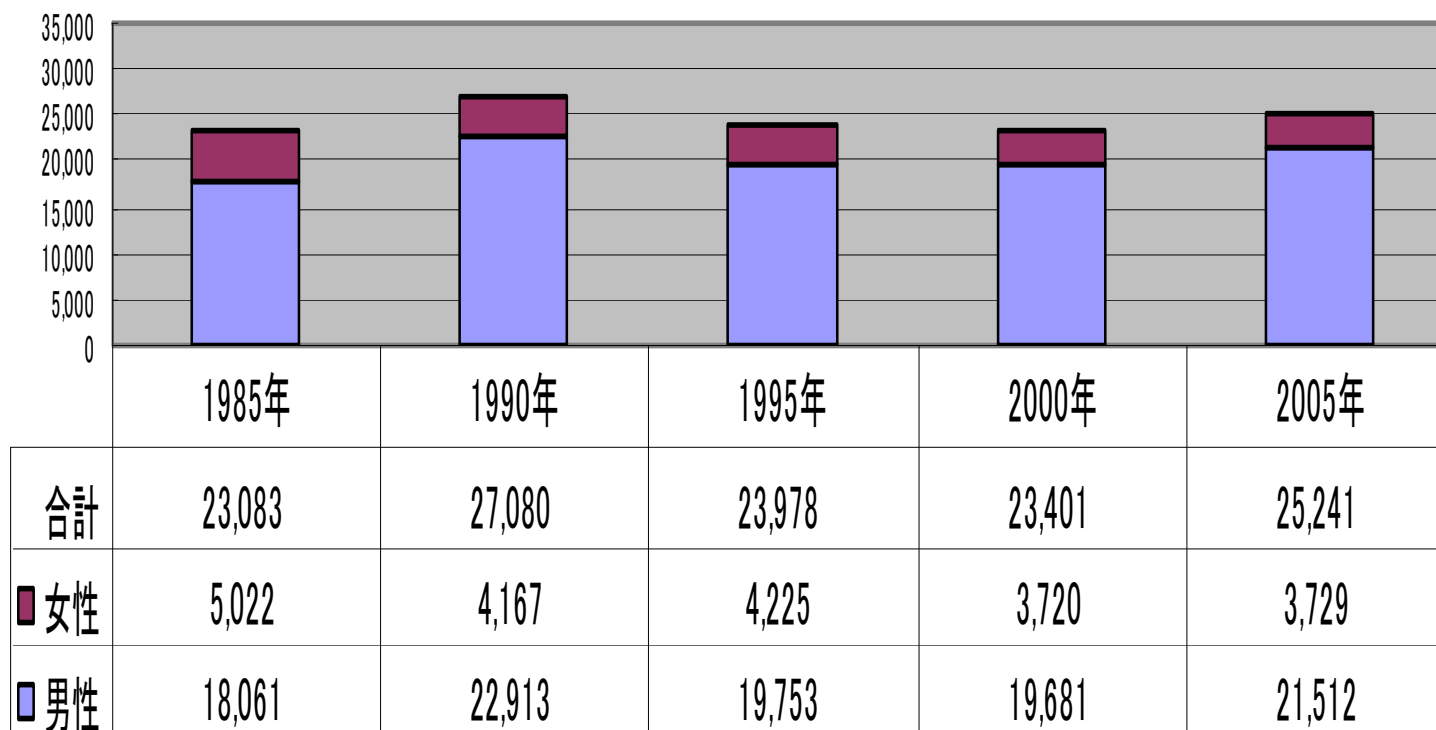
### ①あいりん地域の人口

○あいりん地域の人口は、他都市の飯場へ仕事にしているもの等、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

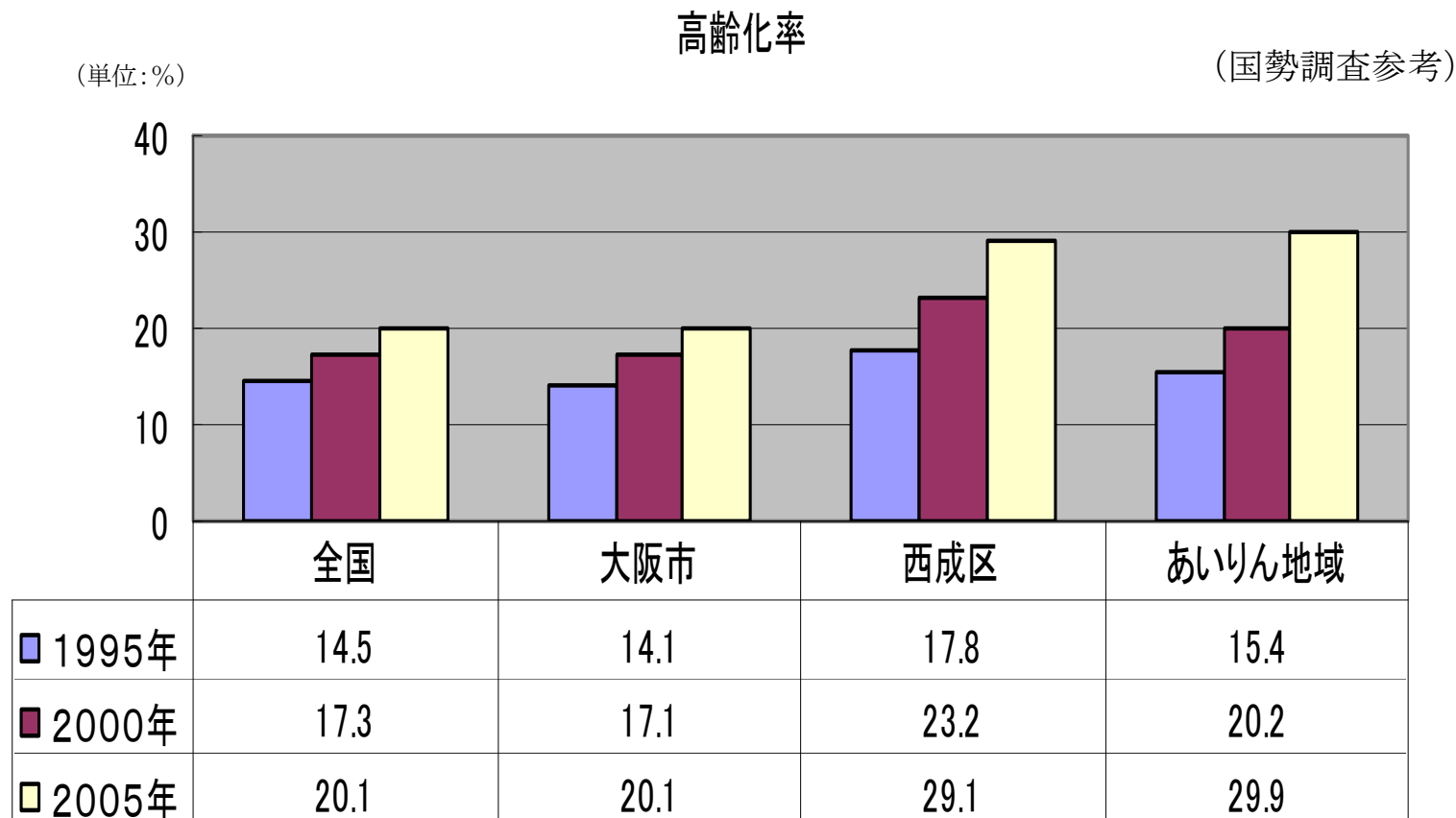
(国勢調査参考)





## ②高齡化(あいりん地域の人口における65歳人口の割合)

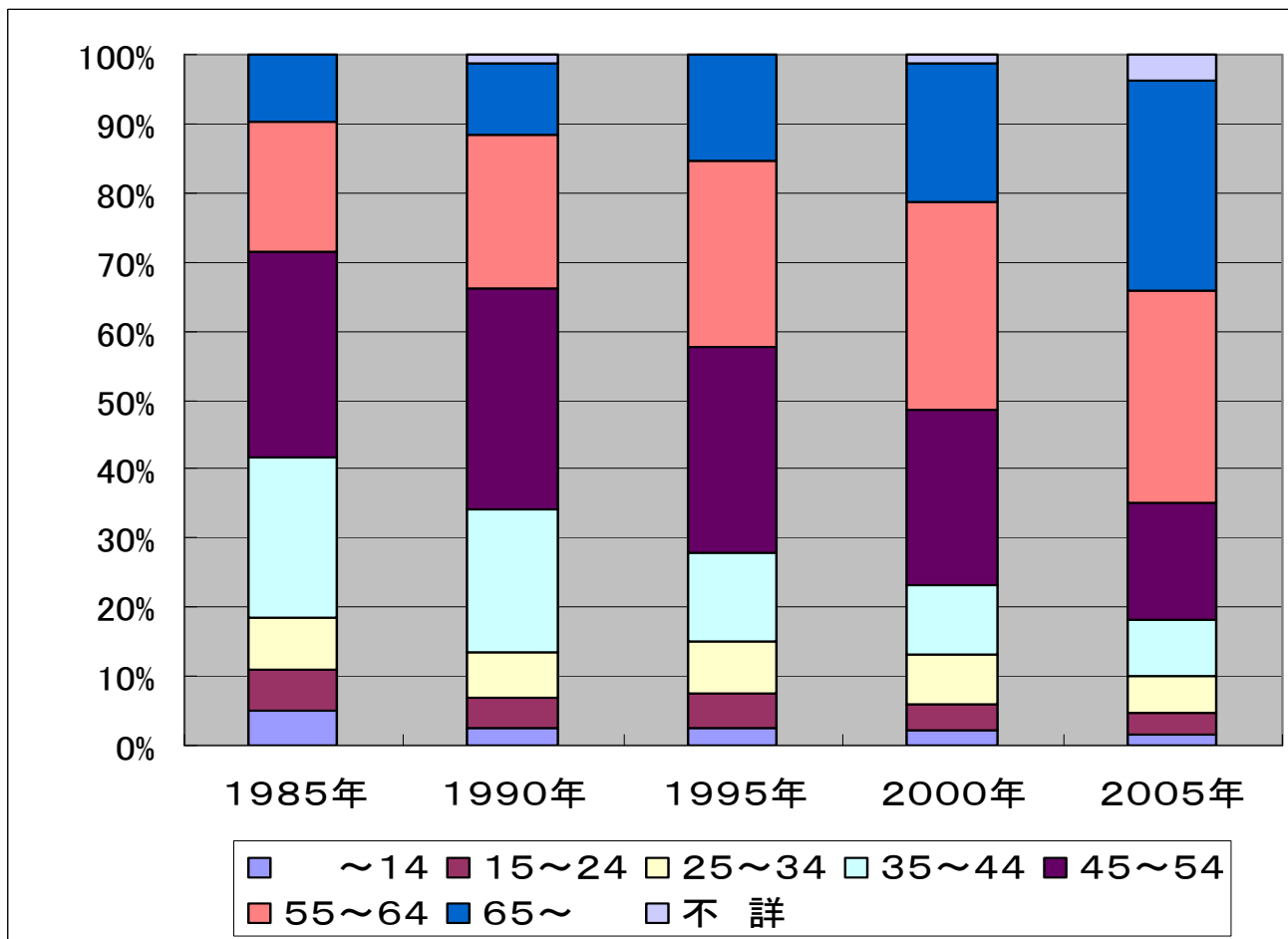
- あいりん地域の高齡化率は、全国や大阪市全体と比較して高い数字を示しており、確実に高齡化が進んでいる。
- あいりん地域の高齡化率は、2000年までは西成区全体の高齡化率と比較すると低いが、2005年では西成区の高齡化率を上回っており、急激に高齡化が進行している。



### ③あいら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。

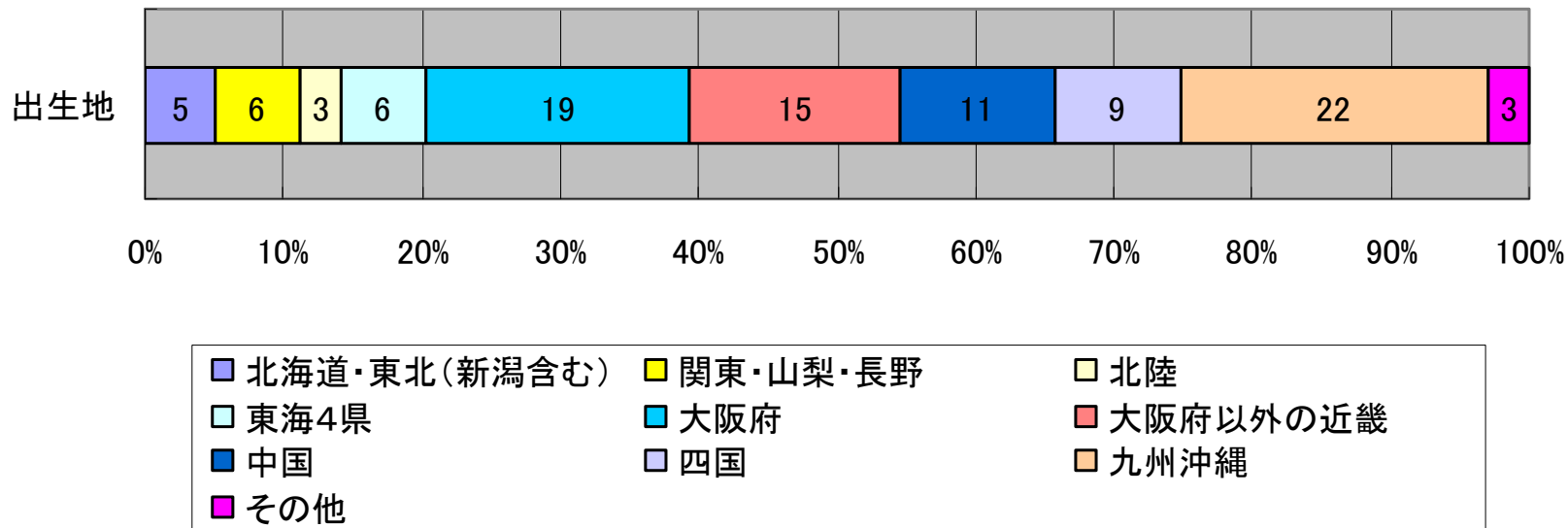
(国勢調査参考)



※あいら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？

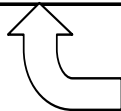
・多くのあいりん日雇労働者は、日々西成労働福祉センターの求人・紹介や相対方式(求人者と求職者が直接契約)にて建設現場等に就労している。

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】

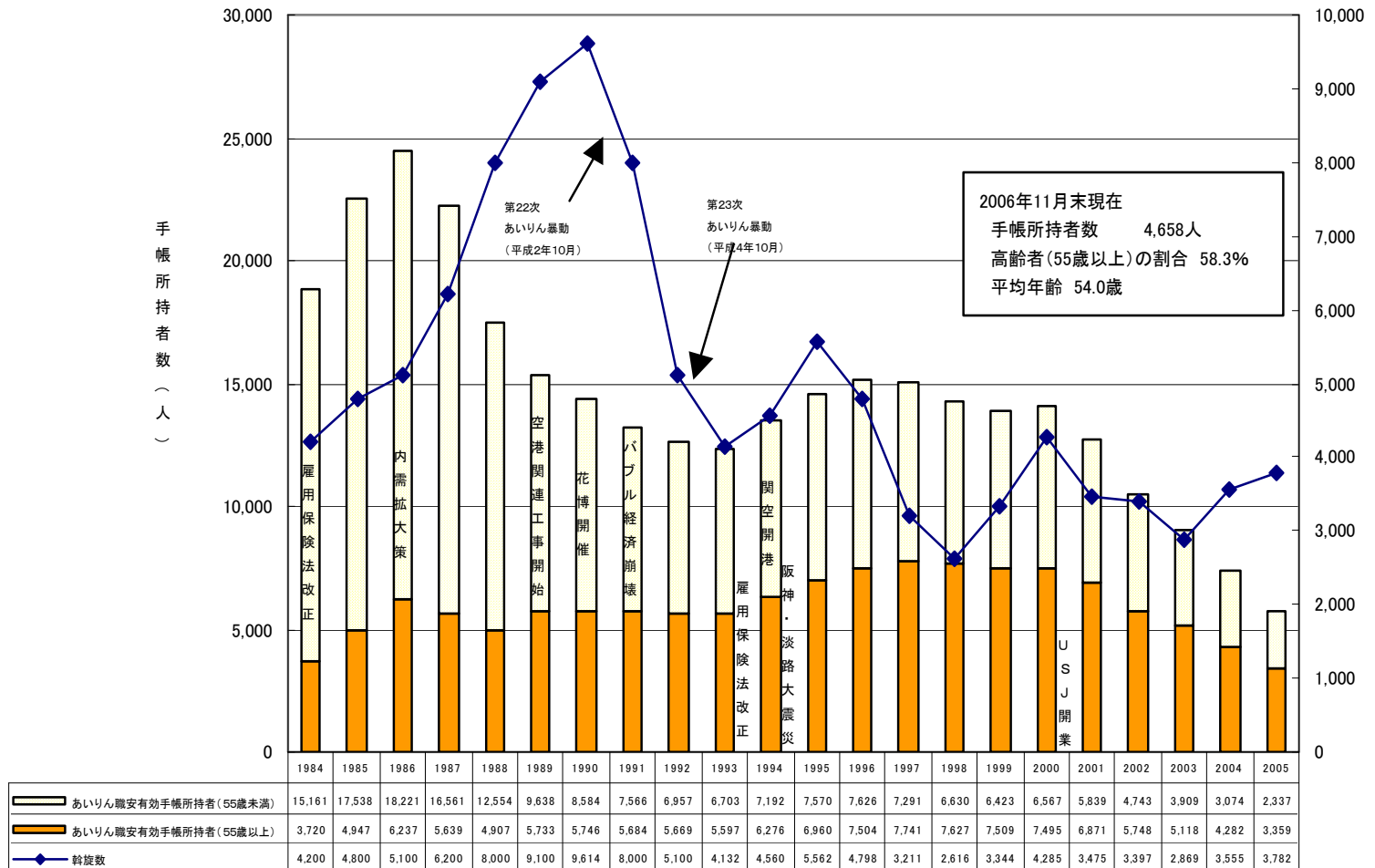
※55歳以上の日雇労働者の自立生活を助長するため就労機会を提供する。

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？

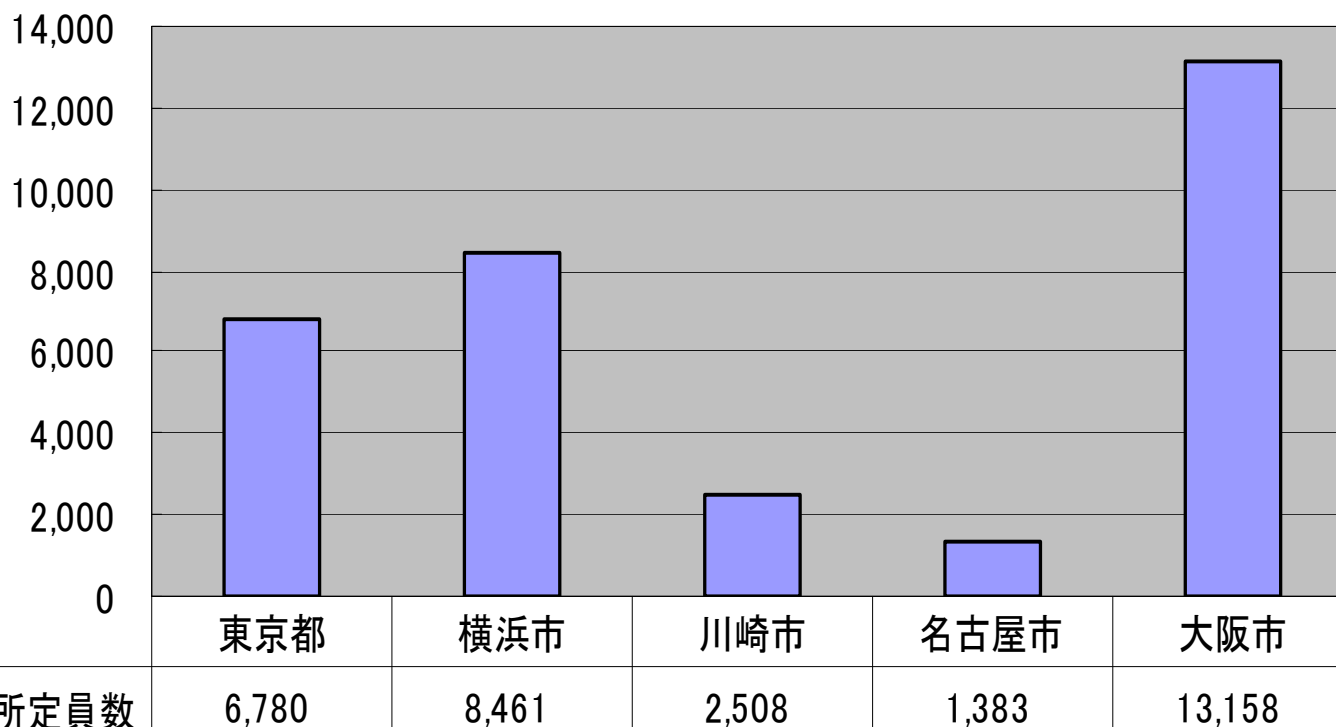
- ・全国で、日雇労働者が集中し、簡易宿所が密集している地域は5ヶ所ある。
- ・あいりん地域は、東京都の約2倍、横浜市の約1.5倍の規模で最大である。
- ・これらの地域では、医療・福祉、労働、環境など同様の課題を持っている。

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)



## ■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



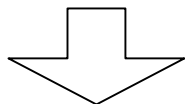
## ■ なぜあいりん地域には、臨時夜間緊急避難所(シェルター)利用者や野宿生活者を余儀なくされる人が多いのか？

- ・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事などから、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。

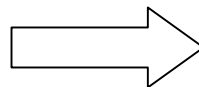
## ■ なぜ、あいりん地域には生活保護受給者が多いのか？

### 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

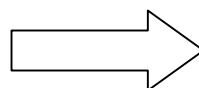


55歳を過ぎると、極端に就労機会が減少。  
長年の肉体労働と生活習慣病等による。

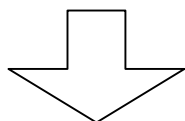


稼働能力の減退

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。

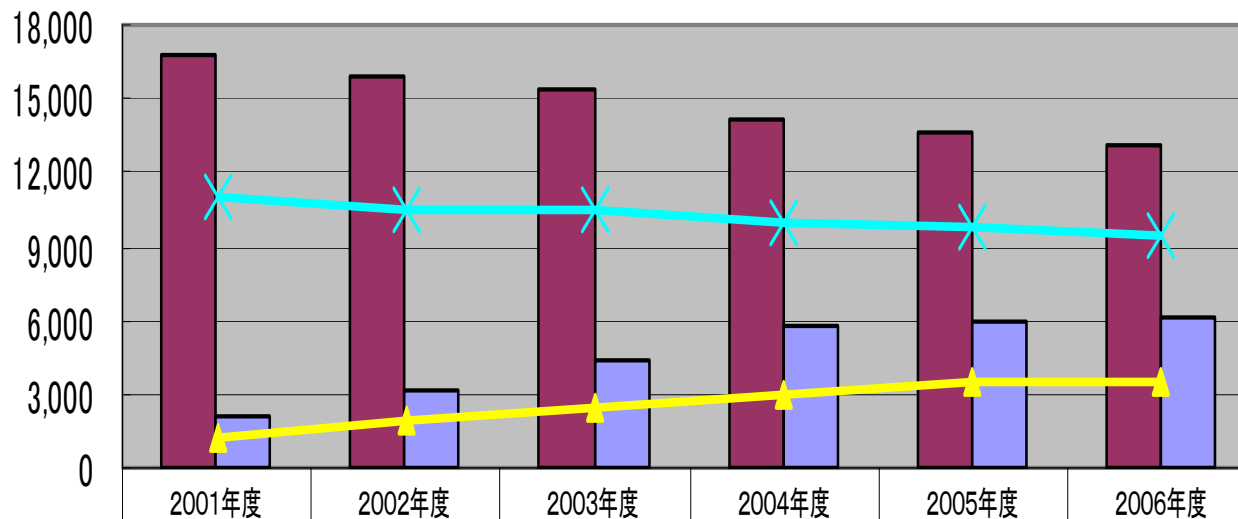
## ②生活保護受給者の増加と簡易宿所転用アパートの増加

○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	16,856	15,880	15,389	14,135	13,635	13,077
■ 簡易宿所転用アパート定員	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

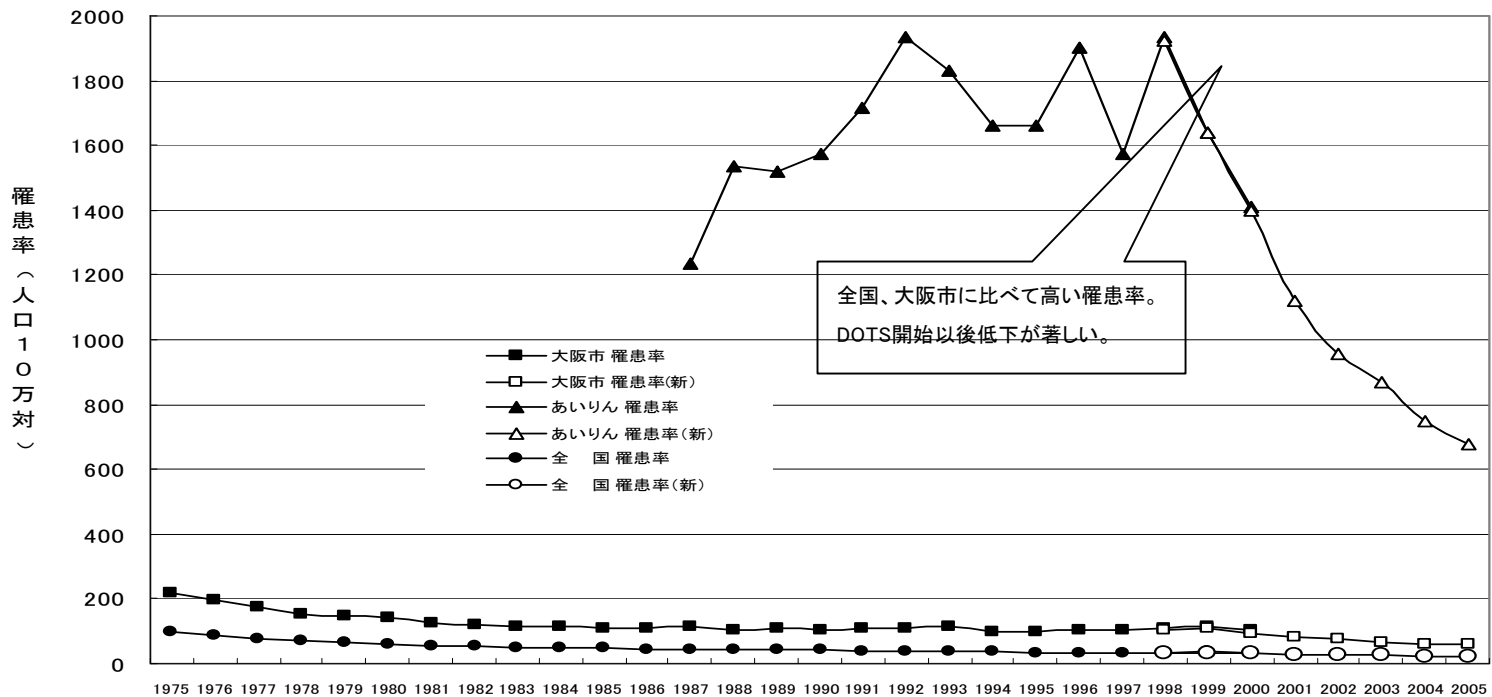
## ■ あいりん地域における問題とは何か？

### 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。

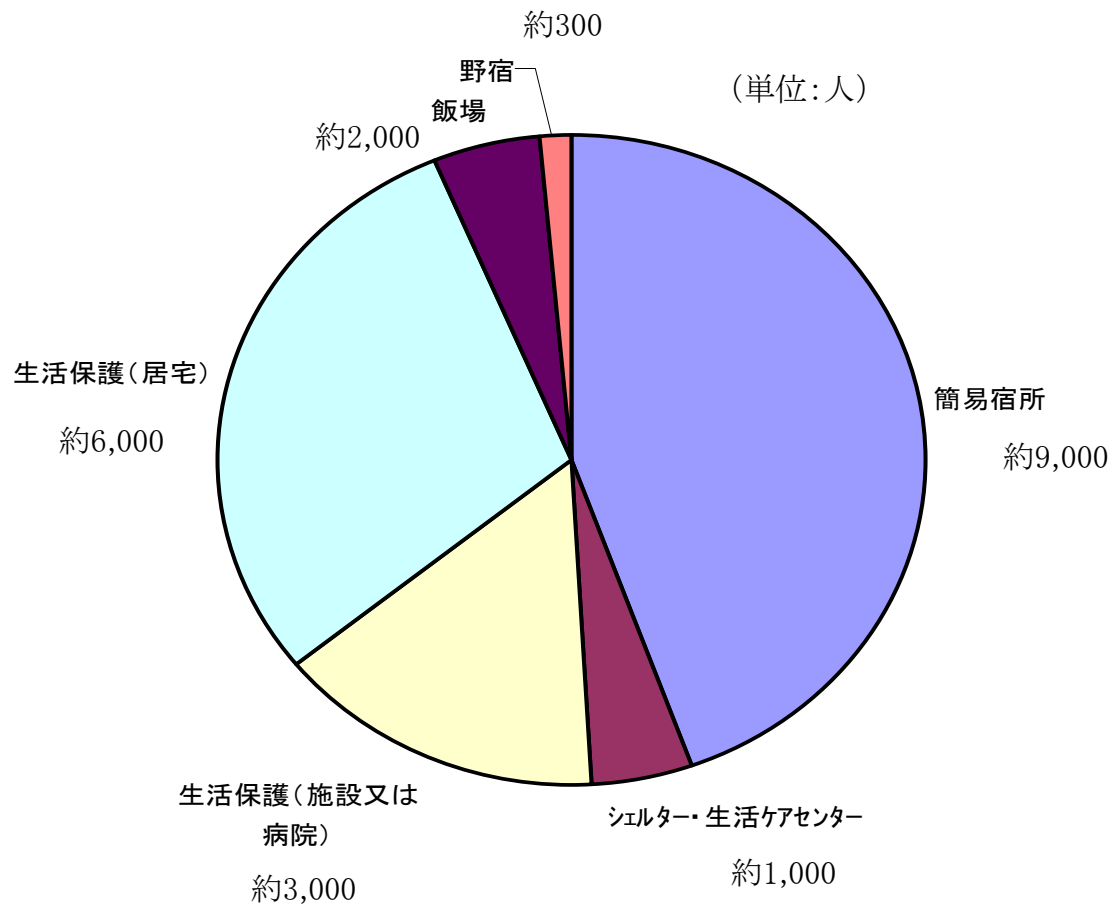
#### 結核罹患率の推移



※1999年より、DOTS(服薬を直接確認する短期療法)事業実施

## ②あいらん日雇労働者の生活問題

○あいらん地域での人口は、約3万人と推計される。そのうちのあいら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)

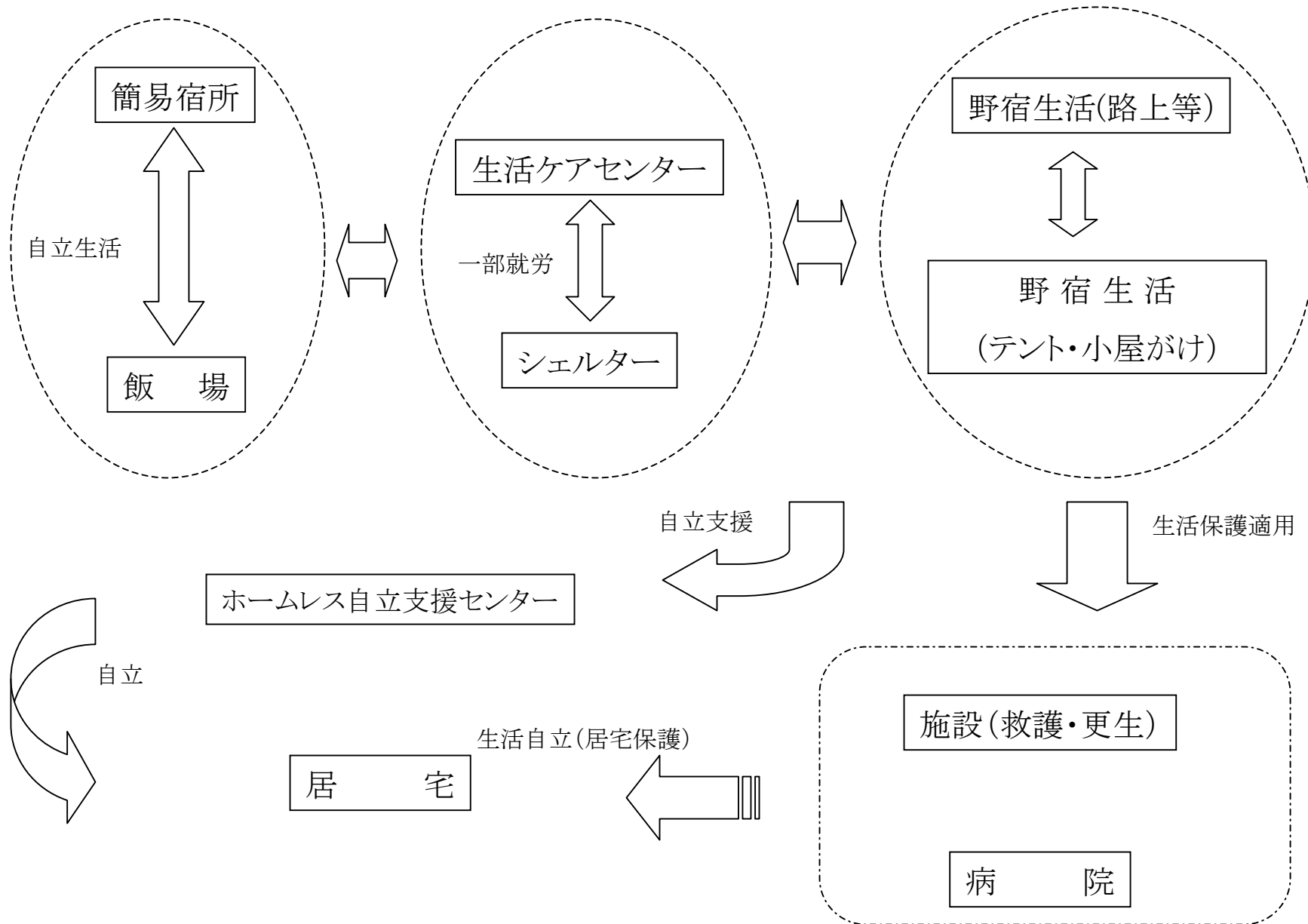


(2007年2月現在の各集計による推計)

### ③あいらん日雇労働者の居住問題

- あいら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、あいらん地域に戻り、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、日雇就労が得がたくなり、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。
- あいら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カ所・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カ所・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。

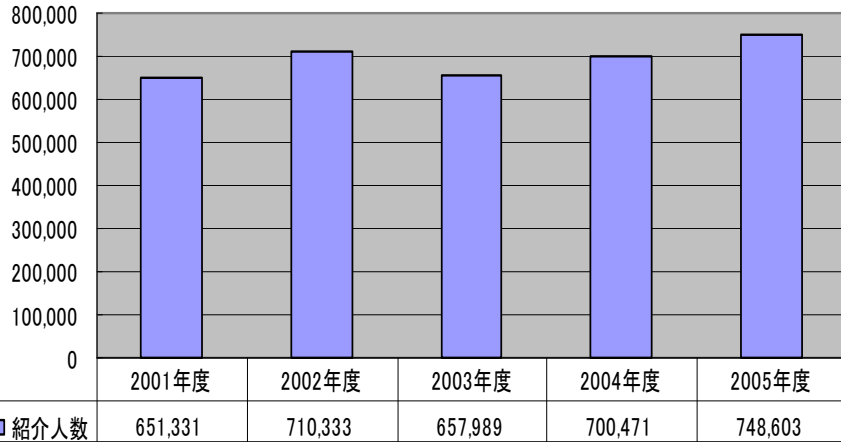


## 日雇労働者の就労状況

西成労働福祉センター(大阪府所管)求人・紹介件数

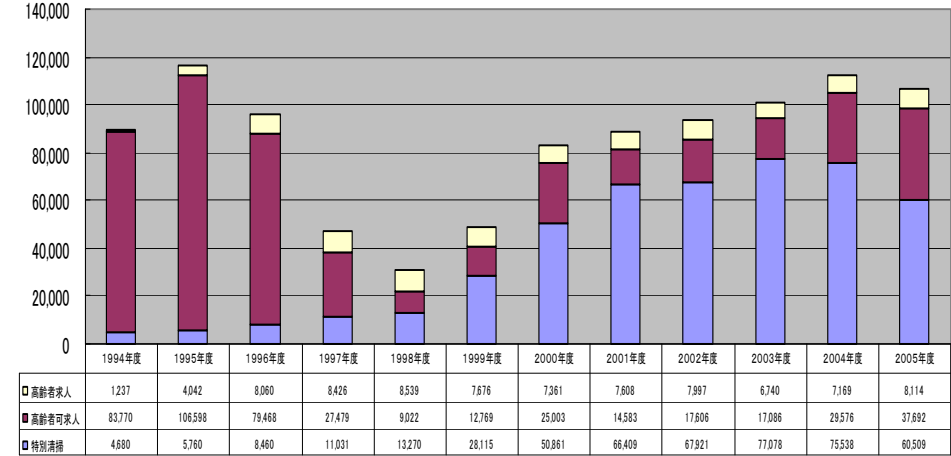
### 紹介人数

(単位:人)



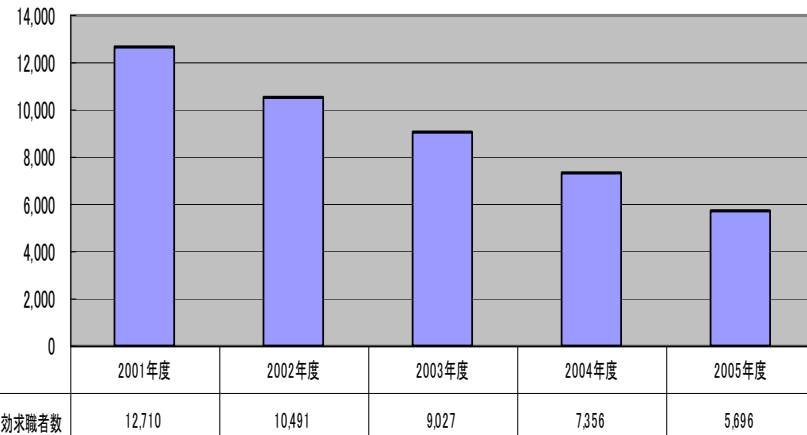
## 高齢日雇労働者の求人状況

(単位:人)



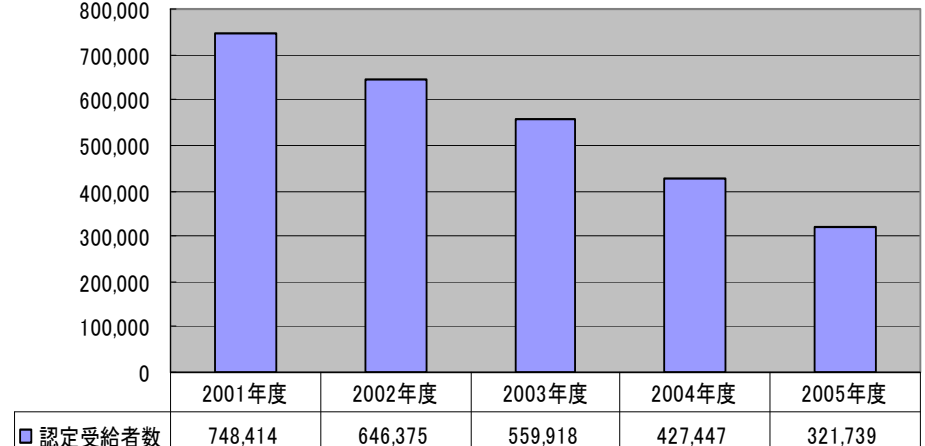
## 雇用保険被保険者手帳(白手帳)所持者数

(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あいらん地域の環境問題

○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。

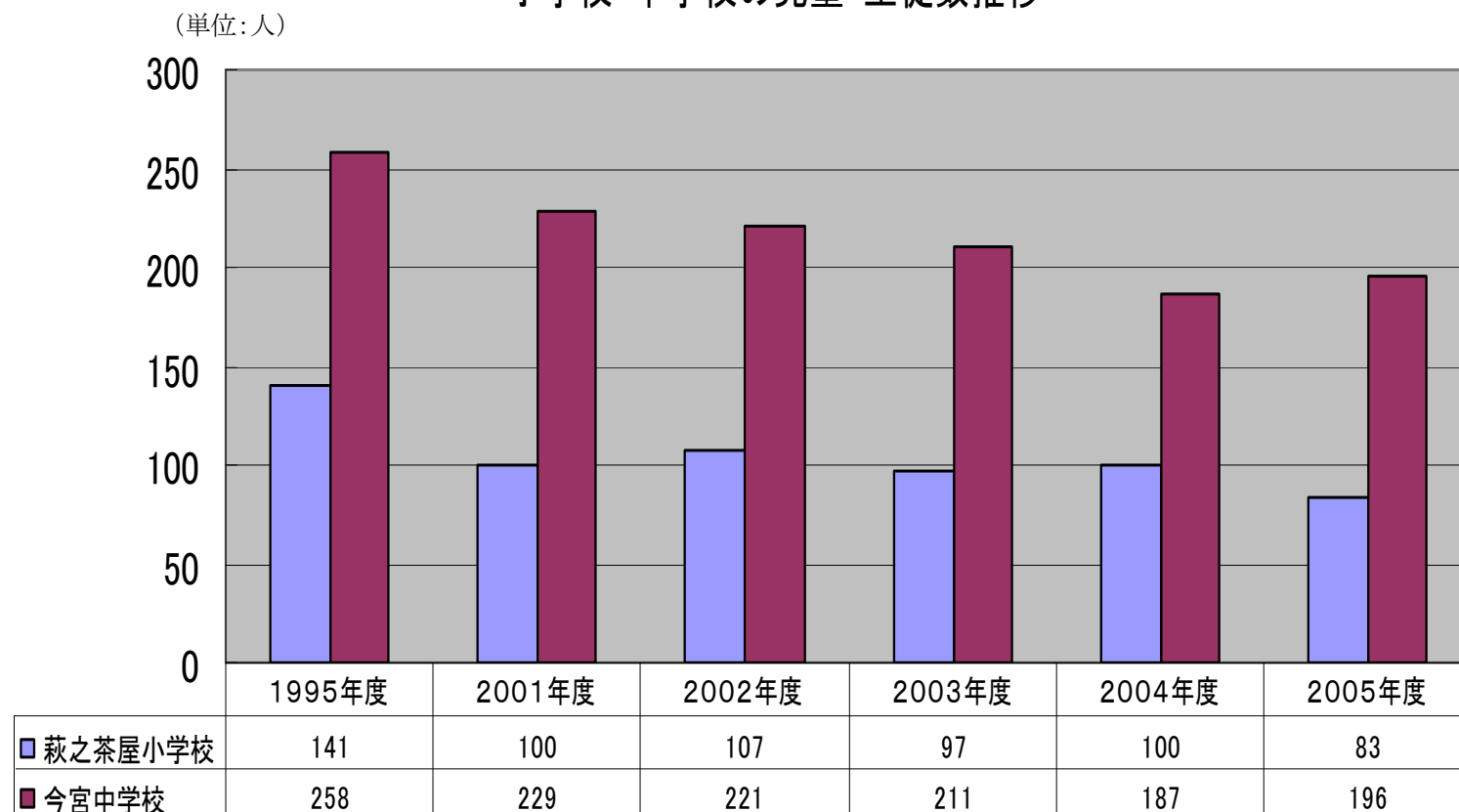
・放置自転車等の状況⇒地域内のあらゆる所に自転車が放置されるとともに、自動車が一定期間放置されたままの状態が続く等の状況が見られる。

※あいら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あいらん地域の教育問題

- あいら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、あいら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

### 〔国への主な要望活動〕

- ・ 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

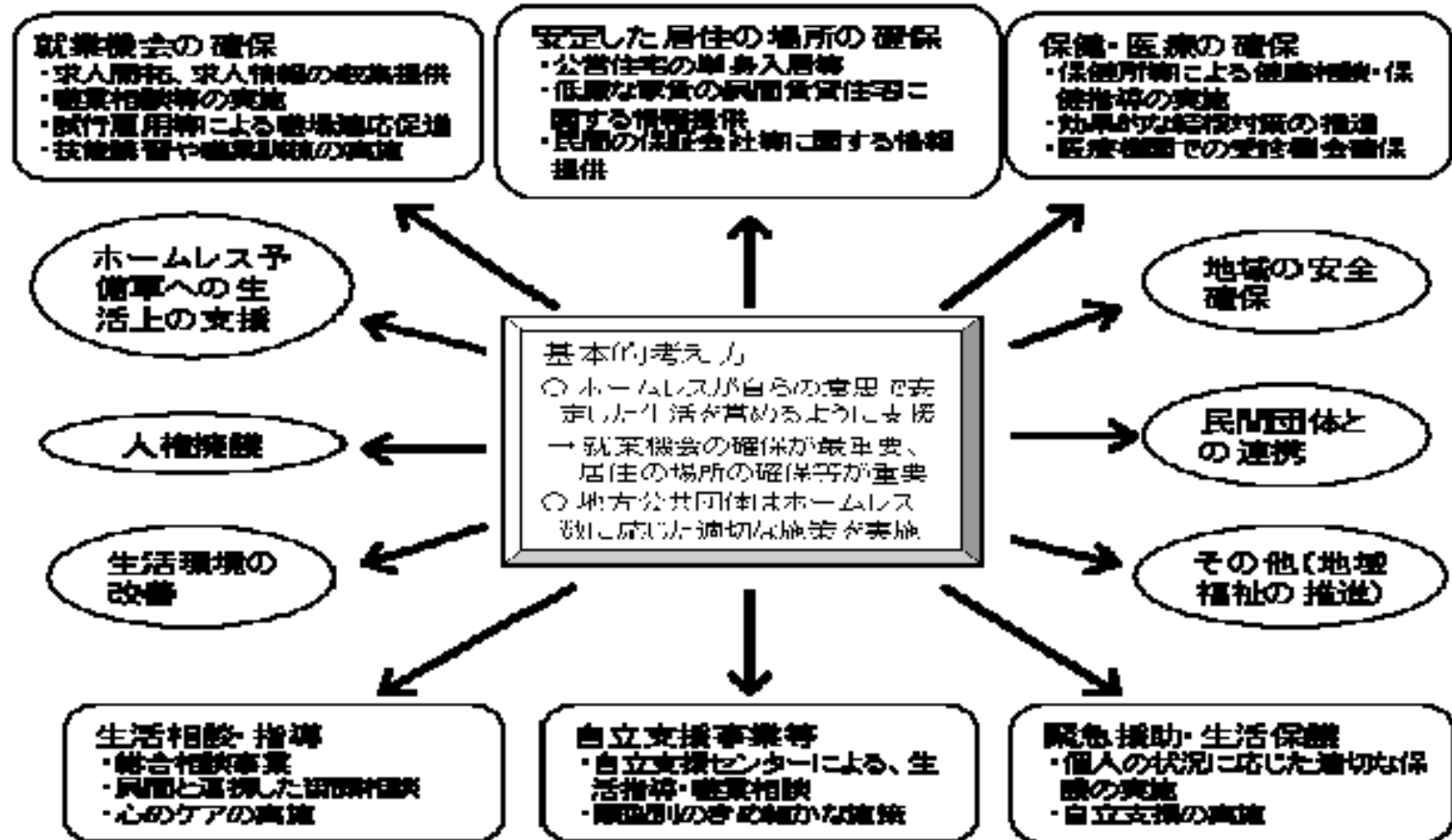
- ・自立の意思のあるホームレスに対し、安定した雇用の場の確保、就業の機会の確保、安定した居住の場所の確保、保健及び医療の確保に関する施策並びに生活に関する相談・指導等を実施することにより、これらの者を自立させること
- ・「ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者が多数存在する地域」(大阪市ではあいりん地域)を中心として行われる就業の機会の確保、相談・指導、その他の生活上の支援により、これらの者がホームレスとなることを防止すること
- ・宿泊場所の一時的な提供等の緊急援助、生活保護、ホームレスの人権の擁護、地域における生活環境の改善、地域における安全の確保等によりホームレスに関する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。

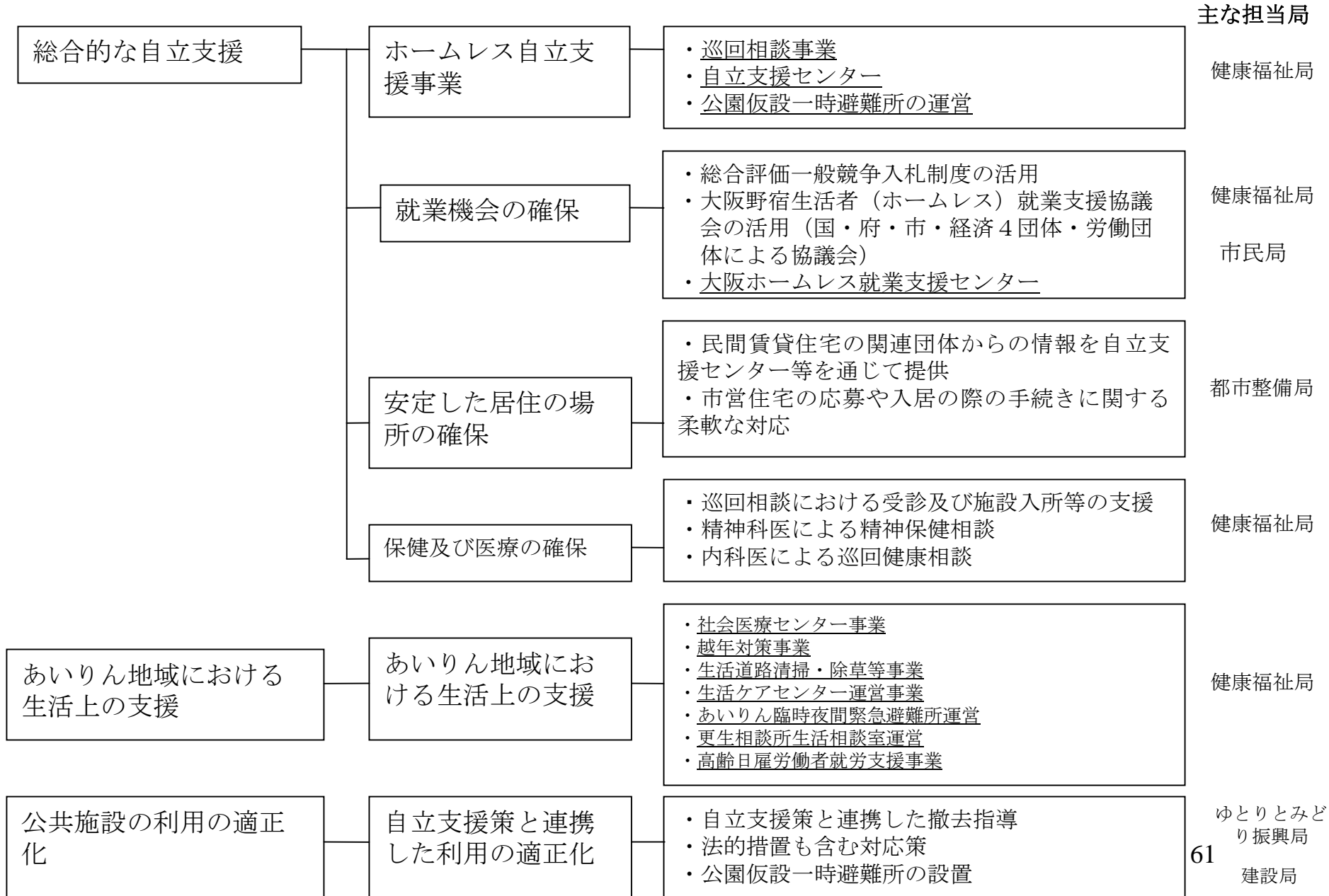
## 第2部 大阪市のホームレス対策

### 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。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)