

第2回 大阪市ホームレス対策に関する有識者会議 会議録

1 日 時

令和5年10月26日（木）19時00分～20時10分

2 場 所

大阪市役所地下1階 第8会議室

3 出席委員（敬称略）

中山 徹、石川 久仁子、松井 環、工藤 新三、笠原 正之、山田 實、大倉 康弘

4 議 事

- ・開会
- ・第5期「大阪市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」について
- ・閉会

開 会

●事務局（小畑自立支援課担当係長）

中山座長、議事進行をよろしくお願いいたします。

○中山座長

それでは次第にそって進めてまいります。事務局より「第5期大阪市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」についてご説明をお願いします。

●事務局（中塚自立支援課長代理）＜第5期実施計画の概要版及び素案を説明＞

○中山座長

ありがとうございました。全部で20ページに及ぶ素案が出されました。素案についてのポイントは、第5期実施計画の概要版にまとめられております。この概要版に記載のある施策推進の柱は前回もすでに出ていたとは思いますが、それではご自由にご意見、ご質問があれば挙手をお願いいたします。

○石川委員

前回の計画策定委員に入っておらず、今回が初めてなので、非常に単純な質問で申し訳ないです。

14ページ3（1）のホームレス地域移行支援事業というのは、どの事業のことでしょうか。現状、新規事業になるということでしょうか。他都市ではすでに実施している事業かもしれませんが、その点も併せてご説明をお願いいたします。

●金崎自立支援課長

今回の地域移行支援事業というのは、来年度大阪市で新規で取り組む事業となっております。素案11ページのフロー図をご覧ください。

この間、大阪市では、あいりんシェルター、生活ケアセンターといった施設を活用し、支援を行って

るところですが、課題分析にもありますように、集団支援ではなかなか自立に繋がらないといった現状もございます。

今回、このフロー図でありますように、巡回相談やあいりんシェルターでいったん支援に繋がった方については区を経由し、この自立支援住宅、こちらにつきましては民間アパートになりますが、ここで居宅を構えていただき個別支援を実施していこうと考えております。

○石川委員

東京都 23 区内で実施されている事業を大阪市でも行うというようなイメージでよろしいでしょうか。

●金崎自立支援課長

東京都や渋谷区でも居宅を提供する形での支援を行っておりますが、東京都につきましては、すでに生活保護を申請する意思のある方に限定し支援を行なっていると聞いております。

今回大阪市で実施する新事業では、生活保護に行くとは決まっていな方、特にあいりんシェルター利用者等については、こういった居宅の提供をして支援を実施し、次の自立に向けた支援内容を含めて検討し、支援を実施していきたいと考えております。

○石川委員

もう 1 点だけ確認させていただきたいのですが、生活困窮者自立支援法の中で居宅生活移行支援事業とシェルターがセットになっている。

その事業が東京都 23 区の方ではかなり実施されているのに、大阪府下ではされていないなどずっと疑問に思っていて、これはどうなのだろうと思っていたのですが、今回の新事業がその事業に当たるというか、財源がそこになるというような理解でよろしいでしょうか。

●金崎自立支援課長

財源につきましては、一時生活支援事業の補助金や負担金を活用しながらになってくるのですが、安定した地域生活に向けた支援についても、今回の事業で併せて行っていくものです。

○石川委員

ありがとうございます。

○中山座長

今はフロー図でいうと地域移行支援というところですね。支援の対象は様々だろうと思いますが、一つ焦点となるのは、長らく集団生活をしていて、昔は自立した生活の経験があるのかもしれませんが、だんだんお忘れになっているというので、新しく来年から提起していますというお答えでした。

似たような文言というか事業がいくつかあるので、これが何かということがあれば、一時生活支援事業に居宅生活移行支援事業というオプションをつけたものを、大阪市として、新たな視点から試みをしようというお考えということですね。

○山田委員

フロー図がよくわからない。区自立相談支援となっていますよね。さっき言った内容は各区が主体になって実施するのですか。

●金崎自立支援課長

例えば生活保護でしたら、区の生活保護窓口を通じて、生活ケアセンターで支援を実施していると思いますが、生活保護でなくても生活困窮者の方、ホームレスもそうですけども、一旦各区の窓口を通じて、このフロー図にあるようなところに繋がっていくという形になります。

各区はあくまでも窓口的な役割をしていただいて、そこからの支援は福祉局が委託する事業者に実施していただくということになります。

○山田委員

例えばあいりんシェルターに入っている人はどうするの。もちろん生活保護に行く場合はもう度外視して、集団生活は嫌やという人をアパートに誘導するのであれば、それは福祉局が直接実施するのですか。

●金崎自立支援課長

支援を行うにあたっては区の支援調整会議で、一定支援対象者の方が居宅に向くかどうかを判断いただいてから居宅の方に移行するという流れです。

○山田委員

そのような会議に諮っていくわけですね。

●金崎自立支援課長

どのような支援が必要かということを含めてですね、会議の場で議論していただく感じです。

○山田委員

他の区においても、そういったことはあり得るわけですね。どの区においても生活困窮者は居るわけですが、本人が自ら申し出た場合も、区に繋いでいくのですか。

●金崎自立支援課長

そうです。

○山田委員

わかりました。

○松井委員

同じような質問になりますが、この地域移行支援ではあいりんシェルターにおられる方をアパートで

居住支援をしていくということだと思いますが、一定あいりんシェルターを利用している方は高齢化している方も多いため、そこから就労自立をすることが難しいと思います。

もしここで居住支援をしていくとしても支援機関を区切ってしまえば、支援期間が終わってしまったときに一度再野宿もしくはあいりんシェルターに戻るしか方法がないように感じるのですが、その支援方法などは考えておられるんですか。

●金崎自立支援課長

この地域移行支援事業につきましては、まずは一時生活支援事業のスキームを活用して実施しますので、原則3ヶ月、最長6ヶ月といった期間が設定されます。

ただ6ヶ月が終わればそれで終わりということではなく、その次の期間どのように支援していくのかということを検討して、適切な支援につなぐという形を考えていますので、6ヶ月以降についても引き続き支援をしていくと考えていただければと思います。

○山田委員

一度居宅での生活に慣れてしまうと、再び寒い中で野宿するというのはなかなかしんどいと思います。ただ、他の実施自治体でも当初は半年で支援を行なうと言っても1年くらいかかってしまうこともあったようです。リミット決めずに2年間も3年間も支援するわけにもいかないと思うのですが、何か支援期間のリミットは決めているのでしょうか。

●金崎自立支援課長

基本は一時生活支援事業のスキームが使えますので、最長6ヶ月となります。6ヶ月目で一旦アセスメントを実施して次の支援を検討し、また6ヶ月タームで考えていく必要があるかと思いますが、それが2年なのか、3年なのかは考えていません。

○山田委員

事業を実施しながら判断していくということですね。最初からもう1年を超えたら絶対無理とかではないのですね。

●金崎自立支援課長

先ほど松井さんがおっしゃったように、期限設定をしてしまうと、再野宿になってしまいます。再野宿になることは避けたいですので、その人に合った形で、次どのように支援を行なっていくかを考えていけたらと考えております。

○山田委員

わかりました。

○松井委員

高齢化された方をアパートでの居住支援となると、バリアフリーなど様々なことを考えないといけな

いのかなってというのが1個思っています。

個室化という意味では自立支援センターに入所されている方は結構若年の方が多いと思います。若年の方ほど個室を希望される方が多いと思いますので、シェルターから次の一步という意味では居宅での支援がすごく有効なのですが、それ以外の自立支援センター等の個室化などを進めていっていただくような考えはありますでしょうか。

●金崎自立支援課長

若年層に対する支援の形ですが、現在も自立支援センター舞洲について、就労支援を行ない、一定就労できて貯蓄もたまっていけば、就労自立の最終的な段階として、アパートを12室用意して支援をしております。そういった形で個別の支援は今も実施しているところではあります。

今回の地域移行支援事業については若年層というよりは高齢の方をターゲットにはしていますが、もちろん若年層についても地域移行支援事業で支援していくことはあります。

○松井委員

以前相談に来た20代の女の方も、いろいろと既存の支援について説明しましたが、個室じゃないから嫌だということが結構あるので、ネットカフェやホームレスから脱却する際に、個室での支援は必要なのではないかと思っています。

●金崎自立支援課長

今年度の9月からですが、三徳生活ケアセンターと大阪婦人ホームで、それぞれ2室ですが、個室を用意し支援できる形をとっております。

おっしゃるように、時代の流れでいきますと、集団での支援から個室での支援に変えていく必要がありますので、その方向性は考えています。

○笠原委員

11 ページフロー図、自立支援センターのところに賃貸住宅型による生活訓練とありますが、自立支援センターから自立退所に向けた施策の一つのような位置付けですが、支援の入口でこの賃貸住宅を活用して、各区の自立相談支援窓口や生活保護の窓口を通じて、一定の条件はつけざるを得ませんが、若年向けの形で導入することについては、一定検討の余地があるのではないかと考えています。

賃貸型住宅の活用を若干膨らまして、支援の出口は今まで通り運用するような形。現在は施設利用者に向けての出口活用ばかりなので、入口のところを弾力的に運用していくことについては検討の余地があると思っています。

素案の19ページに、特措法や基本方針に関する年度表がありますが、先ほども言われたように一時生活支援事業がかなり絡んでいる部分の事業と、素案5ページからがホームレス巡回支援事業から事業別に分かれて記載があるので、できれば特措法にあたる事業と生活困窮者自立支援法の一時生活自立支援事業に当たる部分とを見やすくしていただければと思います。

素案19ページにはホームレスの特措法しか記載がないですが、恒久法である生活困窮者自立支援法に係るものについてはこの特措法の失効とは無関係だと思います。

もう一つ、ホームレス特措法は、巡回相談事業で行う概数調査が主な根拠であると思うので、それ以外の重なり合っている部分の一定整理や見立てっていうのか、この19ページだけを見てしまうと、すべてがホームレスの特措法で運用されているような誤解が生じるような気がするので、ご検討いただきたいというふうに思っております。

○山田委員

例えばシェルターとか自立支援センターに入っている人は、それは各区のケース検討会議にかけてどうしましょうかと決定して支援していくと思いますが、飛び込んできた人は、その場で捕捉して支援していかないと、もう支援を受けなくてもいいとなってしまいます。

一つは即対応できるような仕組みを用意しておく必要があると思います。固定層の自立支援センターとシェルター利用者だけを対象にしても仕方がないですしね。そうすると、お役所の1週間や2週間単位の悠長なあり方で間に合わないことが多いので、基本にご飯も食べていない、今日の寝床もないという方が対象なので、そういったことも含めて考えていく必要があると思います。

まずは緊急対策として寝床等の支援をして、本人の意向を色々聞きながら、そういう居宅へと移行させていくなど、その仕組みを考えていかないと、せっかくいい施策を作っても上手く機能しないことも考えられると思います。

○石川委員

ホームレス特措法、生活困窮者自立支援法、住宅セーフティネット法との重なりが完全にある話だと思います。

先日、旭区の居住支援の意見交換会に参加させていただきましたが、居住支援法人の方でもすでにこの枠を超えて、ホームレス状態の方を窓口で受け入れて、どうしようと困っておられますし、先日の交換会で、旭区的生活困窮者の自立支援の窓口をされていてかつ居住者法人も重ねてやっておられるところの報告でした。

生活困窮者自立支援法の仕組みと住宅セーフティネット法の仕組みを上手に組み合わせ活用ができていますが、他区ではそもそも住宅セーフティネットの居住支援法人と生活困窮者の窓口が上手に重なってなくて、そんな法律相談使えるのみたいな、みんな啞然というような雰囲気もありました。

すでに実態としては実施されているところがあっても、それがバラバラになっているというか、住宅セーフティネット法の方では、ホームレスの方への対応力が弱かったり、住まいとかシェルターがなかったりしますので、それぞれの取り組みを、お互いに協力し合っていく必要があると思います。

しかし、この3法の中で、法律の取り組みから見ても、住宅資源が余りにも少ないというか、本当に障がいを持つ方が利用される、また高齢者の方が利用されるあらゆる側面で、入居できるような条件のものが余りにも少ないというところは、住宅セーフティネット法の方がしっかりと動いていただくというか、それぞれの法律で役割分担をきちんとする必要があるのかなと思います。

この取り組みではそんなに住宅セーフティネット法が表に出ないと思いますが、あわせて対策の方をお願いしたいなと思います。ですので、フロー図を書くときには、そこも重ねて書いていただけるといいかなと思います。

○山田委員

生活保護を受けたいという方については、支援を行なう方が上手に誘導しますね。問題は生活保護にまだ抵抗あり、シェルターの集団生活は嫌だけれど、寝床だけを用意してほしいという方が今後も出てくると思います。

従来であれば、そのような方は無視していましたが、今は特に若い世代でそうした方が多いので、そこをどうしていくか考えていただければと思います。

●金崎自立支援課長

山田委員がおっしゃられたように、この間大阪市の施策はその部分が欠けていたと思います。あいりんシェルターや生活ケアセンター、自立支援センター舞洲のような施設で支援しても、そのあとの支援のパーツが無かったと思っています。

そのパーツを今回、この地域移行支援事業で埋めて、最終的には安定した地域生活に移行していただく。移行にあたっては個室において個別支援をしていくということが次期計画の一つの柱になっております。

○山田委員

今日から寝床がない、ご飯を食べるお金もない人を、即対応でやってくれるところは、あいりん地区以外ではなかなかないと思います。

問題は、他の地区でも、そういった方いっぱいおられると思いますが、そうした場合どうするのか。本人が福祉支援を受けたいと同意してくれれば簡単ですが、それ以外の方について考えておく必要があると思います。制度の活用ができるのであれば、うまく予算取りを考えていただければと思います。

●金崎自立支援課長

まずは、もちろん西成区にかかわらず各区に生活困窮者の相談窓口がありますので、そこに繋がった上で、区の窓口で適切な支援方法を考えて繋げるという形はとっていますので、そこをうまく活用していく必要があるのかなと思います。

○石川先生

前回との比較でいうと、素案 12 ページの一番下のウの市営住宅の空き住戸活用による、シェルターの設置促進というのは今回初めてということで、例えばこれが各区に空きがある区に関しては、シェルターとしての活用を今検討しているということですか。

●田中生活困窮者自立支援担当課長

市営住宅の空き住戸活用での民間シェルターの設置の件ですが、居住支援法人さんなどの様々な団体で、居住支援をする前に一時的に入ってもらえるような場所が必要だと考えておられます。

そういった団体さんで、民間物件ではこういったシェルターをなかなか貸してもらえないといったケースも考えられますので、そういった場合に、市営住宅の空き住戸とうまくマッチすれば、シェルターという形で目的外使用の許可をお出しするという形で進めていきたいなと考えています。

現在関係部局と調整をしているところになりまして、この目的外使用については国への申請が必要になりますので、今は案という形で書かせていただいています。

○石川先生

ありがとうございます。実現できれば一步前進かなと思います、

●向井自立支援室長

今後5年間の実施計画で実現していければと考えています。

○中山座長

フロー図を丁寧に書くと、民間ベースの話を入れたので、非常に複雑になると思います。作るとすれば、居住支援法人等を入れ込んだ参考表になるかと思います。

もう一つは不動産関係の団体が居住支援法人に手を挙げて、このフロー図を通さないで入ってくる人もいだろうという話ですね。民間ベースまで入れると複雑になる。

この中でもうすでに、日雇労働者対策、或いはあいりん対策で進めてきた上に、ホームレス対策という二元構造ですよね。地方都市はそういうふうにはなっていないわけで、その辺は笠原委員が言われたように括弧で根拠法令を書くかなど何らかの形でわかるようにしといた方がいいだろうというのはよくわかりますね。

今議論になっているこの枠から外れている様々な支援のあり方は、ホームレスの国の基本方針に基づく実施計画なのである種限界がありますね。研究者がこれを全面展開するのであれば、いろいろできるのですが、局としてはどうお考えになりますか。

●金崎自立支援課長

対象者すべての支援のあり方をこのフローに書くとかなり複雑になってしまうので、ある程度柱となってくる施策を今回フロー図に掲載したところです。

一方で他の支援方法はどうかというご意見はおっしゃる通りだと思っています。これあくまでホームレス支援計画ですので、このほかにも地域福祉計画等ありますが、他の計画の関連性についても、もちろんこのフロー図に記載はしませんが、大切だと考えております。

我々としては、断らない支援が第一と思っていますので、そこをいかに繋げて、その方に合った支援をしていくのが重要であると思っています。

○中山座長

ある種、法に基づいた計画なので、大阪市としての全体像は見えにくいと思います。先ほどおっしゃっていただいた「断らない支援」という言葉は、どこかに記載しても良いのではないかと思います。

●向井自立支援室長

民間の支援というお話をさせていただいたと思います。民間の様々なNPOさんが、そういった安定した住居をお持ちでない方の支援をされていると思いますが、あくまでもそこにアクセスができて、受け入

れてもらえた場合は支援可能ですが、そうではない方は行政で救っていく必要があると思っております。

ですので、素案のこのフロー図については、行政が支出して支援を行なうことが前提のものについて書かせていただいているところです。

一方で、論文等でもホームレス特措法の中身がどれだけ生活困窮者自立支援法に溶け込んでいったのか、様々な議論がされていますが、財源についても、基本的には生困法の中で、運用していかなければならないということがほとんどだと思っています。

このフロー図の中には生困法の理念を盛り込んだ上での入口として、自立相談支援機関というのも書かせていただいているところです。今日もご意見いただいた中にはありましたが、少なくとも衣食住に困る方について、食べることについては、子供食堂など様々な支援ができていますし、服についても寄付などといった様々な仕組みがあると思えますが、住むところについては、継続的に、かつ大きなお金として必要になってくるとすれば、大阪市の施策のなかで支援していく必要があると考えています。

平成10年頃、大阪市内のホームレス数が8,660人から、様々な施策を行う中で減少してきたとなると、今ちょうど個別支援が行われるタイミングではないかと思っております。ホームレス数がまだ多かった頃は、シェルター利用券をもらうために並び、もらえない人もたくさん居ましたが、現状はそうでもないということをお考えしても、おそらく個別支援が可能でありますし、一時生活でお預かりしたそのあと、きちんと居住の支援をして、住むところを一緒に探して、地域に行った後、定着するところまでの支援がこの間はできていませんでしたが、本来の一時生活支援事業は、住居不安定の方を一時的にお預かりする、それは最長6ヶ月であり、さらにそこから、次の居宅の支援を行ない、地域に移った後は定着するところまで持っていくということが、今厚労省が作っている事業の理念だと思っています。

大阪市が今個別に生活ケアセンターやシェルター等で実施しているものは、最終的にはそういう方向で一つになっていくべきなのかなと思っています。

その一つ目として、今回はアパート支援を実施していきたいと思っておりますので、出口のところでは生活保護になる方もいらっしゃるかもしれませんが、生活困窮者支援窓口の支援員を活用させていただいて、居住支援法人とも連携して、居宅探しを行っていき、再野宿化を防いでいくことを、この事業の中で実施していく必要があると考えているところです。

健康管理についても、就労して働くことにしても、あらゆることについて、安定した住居において一番効果が出てくるのかなと思っております。それは服薬指導をはじめ、通院をきちんと続けていくことについても、住居があること安心して眠れる場所を確保できるのが大前提かなというふうに考えているところです。もしよろしければ工藤委員に来ていただいているので、ご意見もいただければ幸いです。

○工藤委員

今、西成分館でケアセンターとか、あいりんシェルターを利用する方の入口みたいのところ見ているんですが、とにかく結核があるかないかを見ているだけで、それ以上のことはほとんどできてない。

例えば看護師さんとか保健師さんが中心になって、何か医療とか保険でできることがないかどうか、もうちょっとゆっくり聞けるような場があればいいかなと思います。本当にレントゲン撮って終わりといった感じでまだまだ、するべきことがあるように感じています。

○笠原委員

素案 11 ページのフロー図で、各区窓口の担当者がこのフロー図を見たときに、どういう人がどのような支援に繋がっていくのかという、ある程度前さばきができるような表現を加えていただけたらより現場としては助かります。

○石川委員

先ほどの向井室長のご説明はよくわかりましたが、民間団体と大阪市の関わりでいうと、私は民間団体が頑張っている、そこから溢れる人を支援するのではなくて、逆に行政が実施している取り組みの中で、なかなかできないところを、民間団体が支援していくという順番ではないのかと思いますもともと N P O 側の人間なもので少し代弁してみました。

○工藤委員

結核対策に割と長く関わっていますが、直近は 5 年を目処に様々な対策をとっています。そこで数値目標をはっきり決めて、それが達成できたかできていないかということで、数値を具体化されてはどうかと思います。

●金崎自立支援課長

第 4 期の現計画につきましては、数値目標をかかげてきたところですが、次期計画では、現段階で掲げておりませんので、検討させていただきます。

○中山座長

フロー図をどのように書くかは局に任せたいと思いますが、従来はこういう図ではなく、ホームレスさんの三つのそれぞれのタイプに合わせて、次の施策が出てくるような形で、前回のフロー図では隅に付け加えたことを覚えています。

今回のフロー図は前回のフロー図に比べると、支援対象のところが違うので、どう見たらいいのかなという質問は出るかなと思っております。

●金崎自立支援課長

おっしゃるように、現計画のフロー図との違いで申し上げますと、現計画は、就労自立ができる人、難しい人、全く支援に繋がってない人といった分類で、それぞれどのような形で支援に繋げていくのかというような内容を書いております。

今回のフロー図の重要な点は、居宅にいかに移行していただき、そのあとの、安定した居宅生活を営んでいただけるかというところをこのフロー図に落とし込んでいるところですので前回と違うところはあります。それは今回が転換期だと思っておりますので、このような書き方でも良いのではないかと考えているところです。

○中山座長

書き方の問題だとは思いますが、今までは俗に言う類型論が前提で、就労意欲のある人は自立支援センターで、福祉的な或いは医療等が必要な人、その中には生活保護の受給だとかいうような 90 年代の終わ

りの三つの類型論ですね。

当時は社会生活を望まないものとか、社会的生活を拒否するとか、かなりきつい表現だったかのように思いますが、支援を望まない方は、ずっと残っているんですね。だから、従来の類型論から居宅への移行を意識したフロー図に変わっていくことが、経過を見ている人は大きな転換が今回あるということを確認できますが、その辺は計画書なのでたくさん書けばいいというものではないから、何か工夫の余地があったりするのかなと思います。

●事務局<閉会>