



神戸市ホームレス 自立支援実施方針



内容

第1	神戸市ホームレス自立支援実施方針の策定について	1
1	方針の目的	1
2	方針の位置付け	1
3	方針の適用期間	1
4	方針の評価と次期方針の策定	2
第2	神戸市におけるホームレスの現状	2
第3	ホームレス施策の変遷（国、市）	3
1	国が実施する施策の変遷	3
2	神戸市が実施する施策の変遷	3
第4	主な神戸市ホームレス施策の概要	4
1	更生センターによる支援	4
2	更生援護相談所による支援	4
3	ホームレス巡回相談員による支援	5
4	生活困窮者自立支援法（一時生活支援事業等）による支援	5
5	生活保護法による支援	5
6	医療的支援	6
(1)	無料低額診療施設	6
(2)	嘱託医による診察	6
(3)	結核検診	6
7	その他施設・関係機関における支援	6
(1)	兵庫県女性家庭センター	6
(2)	無料低額宿泊施設	6
第5	神戸市ホームレス施策の課題	7

1	これまでの取り組み.....	7
2	ホームレスの高齢化、路上（野宿）生活の長期化について.....	7
3	今後の課題.....	9
第6	取組方針.....	10
1	総合的な相談・支援体制の確保.....	10
(1)	支援体制の確保.....	10
(2)	実態把握.....	11
(3)	生活保護の適用.....	11
2	自立に向けた支援.....	12
(1)	住居確保.....	12
(2)	医療提供.....	12
(3)	就労支援.....	13
3	ホームレスとなるおそれのある者に対する支援.....	13
(1)	離職者等に対する支援.....	13
(2)	刑事施設出所者に対する支援.....	13
4	ホームレスに対する理解の推進.....	14
(1)	人権擁護.....	14
(2)	キャリア教育.....	14

第1 神戸市ホームレス自立支援実施方針の策定について

1 方針の目的

この方針は、自立の意思がありながらホームレスとなることを余儀なくされている人々に対し、地域において健康で文化的な生活を送るための自立支援を行い、新たにホームレスとなることを防止し、地域社会におけるホームレスに関する問題の解決を図ることを目的とします。

この方針の実施にあたっては、ホームレスの人権に配慮し、地域社会の理解と協力を得つつ、国、兵庫県、本市の関係機関及び民間団体等と連携を図りながら、総合的かつ計画的に施策を推進していきます。

2 方針の位置付け

この方針は、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（平成14年法律第105号以下、「法」という。）法第9条第2項の規定に基づき、国が平成30年7月に策定した基本方針及び兵庫県が平成27年3月に策定した「兵庫県ホームレスの自立の支援等に関する実施方針」に即して策定しています。

また、この方針は、「神戸市総合基本計画」及び「“こうべ”の市民福祉総合計画2020」との整合性を持って、市民福祉を推進する視点から、基本的な考え方や方向性などを取り入れて策定しています。国の基本方針の策定に合わせて見直しを行っているため、目標年次が一致していませんが、これらの関係計画とは相互に密接関連するものですから、方針変更の際には、これらの関係計画と整合性を図って見直します。

3 方針の適用期間

方針の適用期間は5年間（令和2年度から令和6年度）とします。ただし、特別の事情がある場合には、この限りではありません。

4 方針の評価と次期方針の策定

方針の期間満了前に、当市のホームレスの状況等を客観的に把握するとともに、関係者の意見を聴取すること等により、方針に定めた施策の評価を行います。

評価結果は、公表するとともに、次の方針を策定する際の参考とします。

第2 神戸市におけるホームレスの現状

本市においては、平成7年の阪神・淡路大震災後のホームレス問題の顕在化に鑑み、ホームレス対策の基礎資料とするため、平成9年度より8月下旬頃の夜間に職員が全区を一斉に巡回する目視調査（以下、「ホームレス一斉調査」という。）を実施しています。

ホームレス一斉調査において確認されたホームレスの数は、調査を開始した平成9年度には167人でした。以降増加を続け、平成12年度には過去最高の355人となりましたが、「神戸市ホームレス対策連絡会議」（平成15年度～：以下「庁内連絡会議」という。）を設置し積極的に自立支援の取り組みを始めた平成16年度には190人と減少傾向に転じ、平成24年度に初めて100人を下回りました。

また、平成15年より毎年1月頃には、国が全ての市町村を対象に、統一した調査方法による全国調査（以下「ホームレス全国調査」という。）を実施しています。ホームレス全国調査には、神戸市が従来から行っているホームレス一斉調査と同様の目視調査である「概数調査」と、ホームレスに対して個別面接を行う「生活実態調査」があります。直近では概数調査を平成31年1月、生活実態調査を平成28年11月に行っており、平成31年1月の概数調査の結果では49名のホームレスが確認されています。

第3 ホームレス施策の変遷（国、市）

1 国が実施する施策の変遷

国は、ホームレスの増加による問題を受け、ホームレスの自立及びホームレスとなることを防止するための支援に関して国の責務を明記した「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（以下「法」という。）を平成14年8月に施行し、翌年7月には「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」（以下「基本方針」という。）を告示しました。当初、法は10年間の時限法とされていましたが、二度の延長（平成25年6月及び平成29年6月）を経て、現在は施行から25年後を期限とされています。法の延長とともに、基本方針も平成30年7月に新たに策定されました。

また、平成27年4月には、生活保護に至る前の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対して包括的かつ早期の支援を実施することを目的とする生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号。以下「困窮者支援法」という。）が施行されました。ホームレスの自立に必要な就業の機会の確保等の総合的な支援については、従来どおり法に基づき実施し、自立相談支援事業や一時生活支援事業等の福祉的な支援については、困窮者支援法に基づき実施しています。

2 神戸市が実施する施策の変遷

神戸市では、前述のとおり、平成9年度よりホームレス一斉調査を実施していましたが、ホームレス数の急増に対応するため、平成15年10月に庁内連絡会議を設置し、平成16年7月に「神戸市ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」（以下「実施計画」という。）を策定しました。実施計画は5か年ごとに見直してきました。

具体的な支援策としては、従前より更生援護相談所が実施していたホームレスに対する巡回相談機能の強化を図るため、平成16年度から、ホームレス巡回相談員を2名配置しています。また、平成13年から建設局公園部に、平成16年度から港湾局神戸港管理事務所に、ホームレス対応を主な業務とする職員を配置し、所管区域内における巡回生活相談を実施しています。

さらに、平成 27 年度から困窮者支援法に基づく一時生活支援事業とホームレスを対象とした自立相談支援事業を特定非営利活動法人に委託して実施しています。

なお、低所得の勤労者に対して住居提供と生活指導を目的として運営されていた無料低額宿泊所である、磯上荘、兵庫荘については、これらの支援策により利用者が減少したため、平成 28 年度（磯上荘）及び平成 29 年度（兵庫荘）をもって運営を廃止しています。

第 4 主な神戸市ホームレス施策の概要

1 更生センターによる支援

更生センターは、生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号）第 38 条に基づく更生施設です。当センターは、身体上又は精神上の理由により養護及び生活指導を必要とする要保護者を入所させて、生活保護法による生活扶助を行うことを目的としています。未就労の入所者に対しては就労意欲を高めるための作業訓練に従事させるとともに、就労支援員によるセミナーや個別面談、求人情報の提供等を実施しています。

2 更生援護相談所による支援

更生援護相談所は、条例に基づく一時宿泊施設であり、更生センターの 1 階に併設されています。当所は、住居のない要援護者の相談窓口として諸種の相談、関係施設及び機関へのあっせん、移送、緊急援護並びに一時宿泊事業（無料）を行うことを目的としています。相談窓口は 24 時間受付を行っており、一時宿泊は 17 時から翌 8 時まで利用可能です。年末年始にはホームレスの越年対策として 3 食提供の支援も行っています。一時宿泊以外の支援としては、自立更生への各種相談・医療相談や昼夜間のホームレス巡回相談、必要に応じて衣類交換や入浴散髪等を行っています。

3 ホームレス巡回相談員による支援

ホームレス巡回相談員は、福祉局保護課（以下、「市保護課」とする）に配置されており、市内のホームレスの現状を把握し対象者との関係づくりを行うとともに、就労や住宅・保健福祉施策等自立に必要な情報の提供や相談を行うことにより、ホームレス状態からの脱却を支援することを目的としています。具体的には、日々の巡回生活相談の中で、ホームレスの生活実態把握のほか、更生センター等の施設入所の勧奨並びに誘導、及び生活保護等の保健福祉施策の情報提供等に努めるとともに、関係機関との連絡調整を図っています。

4 生活困窮者自立支援法（一時生活支援事業等）による支援

本市では、困窮者支援法のうち、一時生活支援事業とホームレスを対象とした自立相談支援事業を、特定非営利活動法人神戸の冬を支える会に委託して実施しています。当事業は、住居のない生活困窮者に対して、自立相談支援事業による生活に関する相談支援を行うとともに、一時生活支援事業による日常生活に関する支援（宿泊場所の供与や食事の提供等）を一定期間行うことにより、生活の自立を図ることを目的としています。利用中に生活保護や住居確保給付金（困窮者支援法の事業のひとつ）を申請し、安定した住居の確保を図ることも可能です。

5 生活保護法による支援

福祉事務所においては、保護が必要な人に対して、その状況に応じて生活保護法による各扶助を適用することにより、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支援を実施しています。

6 医療的支援

(1) 無料低額診療施設

福祉事務所においては、社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）第 2 条第 3 項第 9 号に規定する無料低額診療事業を行う施設（市内 11 ヲ所）の利用が必要と判断された人に対して「特別診療券」を発行しています。

(2) 嘱託医による診察

更生援護相談所の嘱託医による診察を定期的に行います。

(3) 結核検診

保健センターは、結核発病のリスクが高いとされるホームレス等を対象とした健診を、ホームレスを対象にした炊き出しの場やホームレス関連施設等において実施しています。

7 その他施設・関係機関における支援

(1) 兵庫県女性家庭センター

配偶者暴力相談支援センター、福祉事務所及び警察等からの一時保護依頼に基づき、帰住先がないDV被害者や女性のホームレスを一時的に保護するとともに、退所に向けた支援を行います。

(2) 無料低額宿泊施設

社会福祉法第 2 条第 3 項第 8 号に規定されている事業。本市では特定非営利活動法人大東ネットワーク事業団が運営する 1 施設（東灘区に所在する甲南荘）の届出があり、施設内において、日常生活の支援が行われています。

第5 神戸市ホームレス施策の課題

1 これまでの取り組み

本市では、従来からホームレス施策に関して特定の担当課を設けることなく、各事案に応じて関係部署や機関がその都度連携して適切な対応に努めてきました。平成15年10月には、今後のホームレス施策に関する全庁的な協力体制の確保を目的として、庁内連絡会議を設置し、ホームレス対策に関する情報交換や関係機関が連携して対応した事例の報告等を行っています。

また、平成16年度から市保護課に配置しているホームレス巡回相談員（2名）により、建設局・港湾局の施設管理者による巡回と協調しながら、継続的にホームレスの実態と個々のニーズについて把握を行うことで、生活相談や健康相談に迅速に対応できるように努めています。さらに、民間団体とも個々の事例を通じ必要な連携が図られています。市民からの通報への対応についても、通報を受けた部署が状況を把握し、相談内容に応じた関係機関への連絡調整を円滑に行っています。

2 ホームレスの高齢化、路上（野宿）生活の長期化について

ホームレス巡回相談員の取り組みをはじめとして、本市におけるホームレスに対する各施策の効果もあり、ホームレス数が大幅に減少してきた一方で、ホームレスの「高齢化」と「路上（野宿）生活期間の長期化」が一層進んでいる傾向にあることも認められます。

その傾向は平成28年11月に実施した生活実態調査でも明らかとなっています。当調査では、市内のホームレス20名（同年概数調査比率38.5%）を対象に聞き取りを行いました。対象者の平均年齢（表1参照）は64.5歳となり、過去の調査結果と比べても、大きく上昇しています。

表 1

	生活実態調査数 (A)	概数調査数 (B)	生活実態 調査比率 (A/B)	平均年齢
平成15年1月	60 人	323 人	18.6%	57.0 歳
平成19年1月	30 人	135 人	22.2%	57.0 歳
平成24年1月	16 人	83 人	19.3%	57.3 歳
平成28年11月 (概数調査は平成29年1月)	20 人	52 人	38.5%	64.5 歳

また、路上生活期間の割合（表 2 参照）についても、過去の調査では概ね 50%が「5年未満」でありましたが、平成 28 年調査では「5年以上」が 9 割を占め、3年未満のホームレスがいない結果となっています。

表 2

	路上生活期間				
	1年未満	1年以上3年未満	3年以上5年未満	5年以上	期間不明
平成15年1月	28.3%	41.7%	15.0%	15.0%	0.0%
平成19年1月	0.0%	26.7%	20.0%	53.4%	0.0%
平成24年1月	6.2%	31.3%	12.5%	50.0%	0.0%
平成28年11月 (概数調査は平成29年1月)	0.0%	0.0%	5.0%	90.0%	5.0%

ホームレスに対しては、日々の巡回相談の中で、困窮者支援法や生活保護法等の公的支援や住居確保及び施設入所について粘り強く案内し、少しでも路上（野宿）生活が長期化しないように働きかけに努めていますが、依然として安定した居住の場での生活を望まない人が存在することも事実です。

それは「今後望む生活形態」（表3参照）との質問について、「居住場所を確保して生活することを望む」と答えた人の数が計10%にまで減少する一方で、「今のままでいい」と現在の生活を受け入れている人が75%に増加していることから窺えます。

表 3

	今後望む生活形態								
	就労による自活	福祉制度の利用	行政支援と軽い仕事	入院	家族の元に戻る	今のままでいい(路上(野宿)生活)	わからない	その他	未回答
平成15年1月	53.4%	10.0%	6.7%	0.0%	0.0%	15.0%	8.3%	3.3%	3.3%
平成19年1月	43.4%	0.0%	0.0%	0.0%	3.3%	36.7%	10.0%	3.3%	3.3%
平成24年1月	12.5%	6.3%	6.2%	0.0%	6.3%	62.5%	0.0%	6.2%	0.0%
平成28年11月 (概数調査は平成29年1月)	10.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	75.0%	10.0%	0.0%	5.0%

なお、平成30年度に示された国の基本方針においては、平成28年の実態調査の結果、ホームレスが今後希望する生活として、年齢層が高いほど「今のままでいい（路上（野宿）生活）」という回答が多い（41.1%）とされており、「高齢化」「長期化」の傾向がうかがえます。

3 今後の課題

以上のことから、本市における今後の課題として、①高齢化に対応した支援及び②路上（野宿）生活からの早期脱却及び再路上（野宿）化防止のための支援が挙げられます。①に関しては、医療的視点に基づいたきめ細やかな相談や支援などを実施する必要があります。②に関しては、更生援護相談所及びホームレス巡回相談員による巡回相談を粘り強く実施し、必要に応じて特定非営利活動法人等の民間団体と連携を図りながら信頼関係を構築していく必要があります。また、更生センターや福祉事務所のケースワーカー等が中心となって、個々の状況に応じて、安定した住居の確保、定着支援を図っていく必要があります。

このほか、全国的には、終夜営業店舗等で寝泊まりする等の不安定な居住環境にあり、路上と屋根のある場所とを行き来している層が存在すると言われており、本市としても今後の国等の動向を注視していく必要があると考えています。

今回第3次実施計画の見直しにあたっては、平成30年7月に国が新たに策定した基本方針の内容を踏まえ、民間団体（特定非営利活動法人 神戸の冬を支える会、特定非営利活動法人 大東ネットワーク事業団）の意見も聴取するとともに、庁内連絡会議において施策の評価と新しい方針についての協議を行いました。

第3次実施計画策定以降に行われている具体的な施策については、別途作成した「神戸市ホームレスの自立の支援等に関する第3次実施計画の施策に関する評価書」にまとめましたので参照してください。

第6 取組方針

1 総合的な相談・支援体制の確保

（1）支援体制の確保

- ① ホームレス施策の推進を市全体の課題として捉え、定期的に庁内連絡会議を開催し、課題の共有を行う等、庁内連携を図ります。
- ② 「兵庫県ホームレス自立支援対策協議会」に所管部署の代表者が出席し、兵庫県、県内自治体及び民間団体等との情報共有及び関係構築に努めます。
- ③ 「全国自治体ホームレス対策連絡協議会」に所管部署の代表者が出席し、ホームレス数が多い自治体との情報共有を行うとともに、厚生労働省に対する要望行動の実施により、ホームレスの実態の報告及びホームレスに関する施策の推進を要望します。
- ④ 困窮者支援法に関する業務を担う「くらし支援窓口」（各区生活支援課に設置）を中心に、高齢・障害等各部局における相談窓口においても、ホームレス当事者及び通報者及び施設等からの相談に丁寧かつ適切に対応する。その際には、一時生活支援事業の活用も検討します。
- ⑤ 兵庫県女性家庭センター、保護施設等社会福祉施設及び特定非営利活動法人等の民間団体との連携を図り、相談・支援体制を継続していきます。

- ⑥ 女性ホームレス、性的少数者については、相談者の特性に応じた既存の施設、男性ホームレスと同じく一時生活支援事業の利用などを進めます。
- ⑦ ホームレスが公共施設等において起居することにより市民の適正な施設利用が妨げられている場合、各施設等の管理者が通報窓口となり、適切な対応に努めます。また、ホームレスの支援に関する相談は市保護課が窓口となり、ホームレス巡回相談員に情報提供を行い、支援に繋げていきます。

(2) 実態把握

- ① ホームレス調査を継続的に実施し、全市のホームレスの実態把握に努めます。
- ② 更生援護相談所及びホームレス巡回相談員による巡回相談を継続的に実施し、把握済みのホームレスに対する働きかけ及び新たなホームレスの把握に努めます。
- ③ 建設局公園部管理課と港湾局神戸港管理事務所に配置されたホームレス対応を主な業務とする職員は、各所管区域内の巡回に努め、ホームレスを把握した場合には更生援護相談所やホームレス巡回相談員に速やかに連絡を行います。

(3) 生活保護の適用

- ① 居住する場所がないことや稼働能力があることをもって、生活保護の要件に欠けるということはありません。活用できるものを活用してもなお、最低限度の生活を維持できない場合には、必要な保護を実施します。
- ② 路上生活から居宅、病院及び施設等での生活に移行する際には、生活保護の適用とあわせてホームレスの抱える問題や取り巻く状況に留意し、個々の状況に応じて適切な支援を行います。
- ③ 入居後は、安定した生活の維持に向けて、家賃代理納付の活用を推進します。
- ④ ケースワーカー等による定期的な訪問により安定した生活の継続及び自立に向けた支援を行います。

- ⑤ 自立した日常生活の実現に向けて、ハローワークの活用や就労支援員による就労指導を行います

2 自立に向けた支援

(1) 住居確保

- ① 居宅生活を送ることが可能であると認められる場合は、一時生活支援事業の活用などにより、住居確保を支援します。
- ② 心身の状態や生活歴等から居宅生活が困難で、施設での共同生活が可能と認められた場合は、生活保護法に定める保護施設や養護老人ホーム等への入所を支援します。
- ③ 市内に住民登録がある等により、市営住宅の申込資格を有するホームレスについては、定時募集や常時募集等の既存の制度を案内の上、入居を支援します。
- ④ 低廉な家賃の民間賃貸住宅に関する情報をホームレスに提供できるよう特定非営利活動法人等の民間団体と協力します。
- ⑤ 居宅生活移行後も、再路上化の防止や安定した生活の維持を目的とし、更生センターや各福祉事務所等の職員によるアフターフォローに努めます。

(2) 医療提供

- ① 更生援護相談所及びホームレス巡回相談員による巡回等の中で、更生援護相談所嘱託医や無料低額診療施設（社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）第 2 条第 3 項第 9 号に規定する無料低額診療事業を行う施設。市内で 11 ヶ所。）について周知する。また、医療専門職等による巡回相談員への同行を必要に応じて実施し、医療が必要と認められるホームレスに対する健康相談を実施するとともに、医療機関における継続的な受診を勧奨する。
- ② 結核発病リスクが高い地域や施設において、結核検診を実施し、結核に罹患している人の早期発見に努める。結核に罹患している人が発見された場合は、DOTS（直視監視下短期化学療法）を実施し、包括的支援を行う。

(3) 就労支援

- ① 更生センター入所者に対して、市保護課の就労支援員による就労支援を実施し、就業による自立を図ります。また、居宅を確保し、生活保護を受給している者についても、福祉事務所の就労支援員による就労支援を実施します。
- ② 市と労働局との一体的実施事業として、区役所（兵庫区及び西区を除く）に設置されたハローワークの職業相談、職業紹介の事業（名称「ワークサポート〇〇」（※〇〇は区名））と各福祉事務所が連携を図り、求職活動中の生活困窮者等が早期に就労できるよう支援します。
- ③ 直ちに就労することが難しい人に対して、困窮者支援法における就労準備支援事業や就労訓練事業等を活用し、就労への動機付けや基礎能力の形成等を図ります。

3 ホームレスとなるおそれのある者に対する支援

(1) 離職者等に対する支援

- ① 離職や不安定な居住環境にある者について、「くらし支援窓口」における生活相談等を通じて、その把握に努めます。
- ② 就労が可能である離職者に対しては、ワークサポートの利用をすすめます。また、就労意欲の喚起や、生活習慣の確立が必要な者については、困窮者支援法による就労準備支援事業や就労訓練事業等の活用により、就労自立に向けた必要な支援を行います。
- ③ 生活相談・職業相談等のほか、住居確保支援、一時生活支援などの各制度の活用や生活保護制度の適用などの必要な支援を行います。

(2) 刑事施設出所者に対する支援

- ① 福祉サービスを必要とする刑事施設出所者について、検察庁、保護観察所、更生保護施設等の関係部局と連携を図りながら、社会復帰後の生活基盤の確立に努めます。

- ② 社会復帰後の生活に困窮する場合には、生活保護の適用など必要な措置を行うと共に、関係機関と連携し、安定した社会生活の継続を図ります。

4 ホームレスに対する理解の推進

(1) 人権擁護

- ① 啓発冊子の配布や啓発活動等を通して、社会のホームレスに対する偏見や差別意識を解消し、ホームレスに対する人権意識の向上を図ります。
- ② 各教育現場においては、道徳の時間や学級活動等を通して、児童や生徒の心の教育に注力し、ホームレスに対する理解を深めます。
- ③ 庁内向けの人権シートの活用等により、ホームレスに対する市職員の理解を深め、常に適切かつ丁寧な対応が図れるように努めます。
- ④ 平成28年3月に策定された「“こうべ”の市民福祉総合計画2020」を推進することにより、あらゆる人が社会から排除されずに居場所と役割を得て生活できる包括的な地域社会の実現（ソーシャル・インクルージョン）を目指します。
- ⑤ ホームレスに関する各施設における人権の尊重と尊厳の確保に努めます。
- ⑥ 様々な相談の場を通じて、ホームレスに関する暴力や嫌がらせ等の事案を認知した場合には、関係機関と連携・協力して当該事案に即した適切な解決を図ります。

(2) キャリア教育

- ① 学校現場における様々な取り組みの中で、児童・生徒の各発達段階に応じたキャリア教育を行います。
- ② 困窮者支援法に基づく学習支援事業の推進により、生活困窮世帯の小・中学生の学力向上のほか、勤労観や職業観の形成にも努めます。