

一時生活支援・居住支援等の あり方について

一時生活支援のあり方について

現状・課題

(ホームレス数の推移等)

- ホームレス数の推移については、国として初めて全国調査を実施した平成15年以降、ホームレス数は毎年減少している。(平成15年調査:25,296人、平成29年調査:5,534人)
- ホームレスの生活実態について、平成28年10月に「ホームレスの生活の実態に関する全国調査」を実施し、その結果、ホームレスの高齢化や、路上生活期間の長期化等が課題。

(一時生活支援事業の実施状況)

- 一時生活支援事業の実施自治体数は、ホームレスが確認された自治体数が減少傾向(平成26年1月調査:357市区町村→平成28年1月調査:328自治体)である中、大幅に増加。(平成26年度:57自治体→平成28年度:236自治体)
- 人口規模ごとに実施自治体をみると、特に人口15万人未満の市区町村において、一時生活支援事業の実施箇所数が大幅に伸びている。特に借上型シェルターを設置する自治体が大幅に増加。

(一時生活支援事業の利用状況等について)

- 自立支援センターの年間延べ入所者及び退所者の推移については、ホームレス数の減少により、延べ入所者数は減少しているが、各年度で、6割強の退所者が就労又は福祉措置により退所。
- シェルターの年間延べ退所者数の推移については、各年度で3~5割の退所者が就労又は福祉措置により退所。
- ホームレスに対し巡回相談を実施している自治体は、平成26年度から27年度にかけて1.5倍程度増加。(平成26年度:53自治体、平成27年度:80自治体)
- 一時生活支援の関連でもあるが、フードバンク事業が民間の発意・工夫により実践的な取組が進められており、生活困窮者自立支援制度とも連携した事例も見られる。
- 例えば、自立相談支援事業の連携先として当座の食糧に困っている生活困窮家庭に対する自立相談支援の中での食糧支援の実施、自立相談支援事業等の受託者としてフードバンク活動が持つ生活困窮家庭に対するアウトリーチ機能に着目した事業の実施、就労支援の協力事業者としてフードバンク活動を行う事業所が認定就労訓練事業所等となり就労支援の場として機能するなどの事例が見られる。

考え方

- ホームレス数が減少傾向にある中、高齢化・路上生活の長期化等の課題もある一方で、ホームレスが確認されない自治体においても、一時生活支援事業の実施が着実に増加。
- 「広く一定の住居を持たない生活困窮者」は、離職して間もない人から路上生活が長い人まで、様々な状態像の人が含まれている実態があり、多様な生活課題を抱える人も多いとの指摘もある。
- こうした状況も踏まえ、効果的な自立支援が行われることが必要。
- 効果的な自立支援を行うために、アウトリーチによる積極的な働きかけが必要であるとの指摘や、そのための人的な体制整備や人材育成を検討する必要があるとの指摘がある。
- 借上型シェルターを設置する自治体が増加しているが、空いている福祉施設の活用も検討すべきとの指摘があった。
- また、借上型シェルターにおいては、恒常的に利用があることを想定していないことから支援員は配置されていないが、借上型シェルターにおける人員の確保策をどのようにしていくのかを検討する必要があるとの指摘があった。
- 一時生活支援事業は、単に一時的な生活の場を提供する機能だけではなく、サロンの場につなげることにより、相互の関わりを深められるとともに、施設ほどではない支援や見守りの提供が可能となるとの指摘があった。

論点

- 一時生活支援事業の効果的な推進に当たって、借上型シェルターの効果的な活用方策も含め、どのようなことが必要か。

居住支援のあり方について

現状・課題

(居住に関する課題について)

- 民間住宅の供給状況をみると、低所得世帯ほど負担が大きくなっている。また、高齢者については、サービス付き高齢者向け住宅や養護老人ホーム等が挙げられるが、サービス付き高齢者向け住宅は相応の費用負担を伴うものとなっており、養護老人ホームは供給価格は低いもののその整備には自治体も財政的課題を抱えている。こうした中、民間住宅の供給状況においては、①安価な家賃の住宅がないという課題や、②「施設」ほどではない支援や見守りという機能が欠けていることが挙げられる。

(住宅セーフティネット法の改正)

- 本年(平成29年)4月に、「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律の一部を改正する法律」が公布され、同年10月25日に施行したところ。
- 公営住宅の大幅な増加が見込めない中、民間の空き家・空き室等を活用した住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度の創設、居住支援法人の指定、住宅金融支援機構による登録住宅に入居する住宅確保要配慮者の家賃債務保証保険の引受け等、重層的な住宅セーフティネット機能の強化を図ることとしている。

(福祉・住宅行政の連携強化)

- 生活困窮者等のうち生活や住宅に配慮を要する者の住まいの確保や生活の安定、自立の促進に係るセーフティネット機能の強化に向けて、福祉行政と住宅行政のより一層の緊密な連携を図るため、厚生労働省と国土交通省の関係局職員による情報共有や協議を行うための連絡協議会を設置・開催。
- 居住支援においては、①家賃負担、②保証や緊急連絡先の確保、入居拒否等の2つが大きな課題であるが、これに対して、居住支援協議会や社会福祉法人、NPO法人等が様々に取り組んでいる。

現状・課題

(自立相談支援機関における居住支援ニーズ)

- 自立相談支援機関における居住支援ニーズとして、新規相談のうち、住まいに関する相談は「多少あるが5割程度より少ない」とする自立相談支援機関が全体の約6割を占める。指定都市では、「相談のほとんどを占める」とする自立相談支援機関が2割弱存在。
- 民間賃貸住宅への支援を行うケースにおいて、連帯保証人・緊急連絡先の確保が課題となっている自立相談支援機関が約半数を占める。
- 住まいの喪失により生活困窮に至ったケース(プラン作成ケース)は、全体と比較して「同居家族がいない」、「人間関係・社会とのつながりに課題がある」、「経済的に頼れる人がいない」割合が高く、社会的孤立の状況にある。

(生活困窮者自立支援制度における居住支援の取組強化)

- 自立相談支援事業の相談者について、賃貸住宅の入居・居住に関して直面している困難(家賃負担、連帯保証、緊急連絡先の確保等がネックになり賃貸住宅を借りられない)を踏まえた個別支援を充実するため、平成29年度予算において、不動産事業者への同行による物件探しや契約の支援といった個別支援、物件やサービスの情報収集・担い手開拓、入院・入所中に借家を引き払っている等で退院・退所後の居住支援を要する者など潜在ニーズの対応を行うこととしている。

考え方

- 「住まい」については、単にハードとしての「住宅・住居」の役割にとどまらず、家庭を育み、地域社会とのつながりを持ちながら、生活していく「拠点」としての重要な役割があり、その確保が自立の基盤。
- 従来より住宅行政による住宅セーフティネットとして、公営住宅のほか、民間住宅を活用した地域優良賃貸住宅等が供給されてきたが、今般、「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」の改正が行われ、住宅セーフティネットの機能の強化が行われた。
- 具体的には、低家賃の住宅が少なく、入居拒否の傾向がある中で、住宅セーフティネットの機能強化により、①安価な家賃の住宅の確保、②入居支援の強化、③家賃債務保証の円滑化が制度的に対応がなされており、この住宅セーフティネット制度と実効的に連携していくことが求められる。特に、社会福祉法人やNPO等の福祉事業者がサブリースなどにより直接住まいを提供することや、居住支援法人の指定を受けて、入居後の生活支援を行うことなど、住まいを確保しやすい環境を整備する役割を担う意義は大きい。
- こうしたハード面での対応のみならず、ソフト面での対応として、社会的に孤立しているために、特に緊急時の連絡体制の確保など安定的に地域で暮らし続けていくための一定の支援が必要となる。また、家主からみても、そうした支援があることにより安心して住宅を貸すことができる。これに対し、直接的に支援を行うよりむしろ支援を必要とする人同士や、地域住民とのつながりを作り、相互の支え合い(互助)を促す取組を行っている例もある。
- こうした取組の中で、通院や服薬の確認などの見守りや緊急時の連絡体制の確保にもつながり、家主の安心にもつながりうる。
- なお、高齢者については、地域支援事業の中に「高齢者の安心な住まいの確保に資する事業」があり、生活援助員の派遣ができることとなっており、障害者支援施設やグループホーム等を利用していた障害者が一人暮らしを希望する場合については、平成30年4月から「自立生活援助」という障害福祉サービスを利用し、定期的な巡回訪問や随時の対応を行うことが可能となるなど、より個人の状態を踏まえた個別の支援を受けることが可能。

論点

- 居住支援について、施設ほどではない支援や見守りの提供が求められる中、どのような支援が必要か。

無料低額宿泊事業について

現状・課題

- 無料低額宿泊事業は、社会福祉法において、「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」と規定されている。平成27年6月現在で、無料低額宿泊事業を行う施設(以下「無料低額宿泊施設」という。)は、全国で537の届出がなされており、15,600人(うち生活保護受給者14,143人)が利用し、施設数、利用者数ともに5年前よりも増加している。また、高齢者や、ホームレス、アルコール依存症者や薬物依存症者等を対象とした施設、簡易宿泊所等の社会福祉各法に法的位置づけがない施設であって、複数の生活保護受給者が利用しているもの(以下「無届け施設等」という。)は、同時点で全国で1,236施設あり、16,578人の生活保護受給者が利用している。
- 無料低額宿泊施設の利用者の約50%、無届け施設等の利用者の約21%が路上生活からこれらの施設に入所しており、路上生活者の受け皿となっていると考えられるほか、病院等から入所した者もそれぞれ約9%、約30%となるなど、退院後の受け皿としても機能していると考えられる。
- 無料低額宿泊施設は、従来、一時的な宿泊施設とされてきたが、58%の利用者が1年以上にわたり施設を利用し、4年以上に渡り利用する者も32%となるなど利用期間が長期化している。52%が40歳から64歳の中高年齢者であるが、65歳以上の高齢者も約39%を占めている。
- 介護保険や障害者福祉サービスを受けている者は数%に留まるが、何らかの日常生活や社会生活における支援を要する者が多いことが指摘されており、緊急時の対応や食事、服薬、通院などの日常生活における支援を行ったり、利用者相互の関係づくりなどの社会生活における支援を行う施設も存在する。

現状・課題

- 大半の利用者は生活保護費の中から宿泊料等を支払っており、宿泊料は住宅扶助基準額と同額となっているところが78%を占める。また、宿泊の他に食事や相談、金銭管理等様々なサービスを提供しているところも多く、食費を徴収している施設が84%、その他の費用を徴収している施設が87%、金銭管理が行われている施設が32%となっている。このため、78%の施設では、月額利用料を支払うと、手元に残る金額は3万円未満となる。
- 無料低額宿泊事業は第2種社会福祉事業であるため、経営主体に特段の制限がなく、77%がNPO法人によって経営されているほか、営利法人も10%を占める。都道府県等に届け出ることによって事業を開始することができ、都道府県等は報告徴収や調査を行い、経営者が不当に営利を図り、利用者の処遇につき不当の行為をしたときは、その者に対し、経営の制限、停止を命ずることができる。他方、構造設備や運営については、法律に基づく最低基準がなく、指針(通知)が示されているに留まる。
- こうした中、無料低額宿泊所や無届け施設の中には、著しく狭隘で設備が十分でない劣悪な施設に住まわせ、居室やサービスに見合わない宿泊料やサービス利用料を生活保護費の中から徴収する、いわゆる「貧困ビジネス」と考えられる施設も存在すると指摘されている。

考え方

- これまで、無料低額宿泊所を通過型施設と位置づけ、民間賃貸住宅等での暮らしへの移行を支援するための事業等を行っているが、独居が困難な生活困窮者等であって、一定の日常生活における支援(生活支援)を行うことにより、住み慣れた地域で安定して暮らし続けることが可能になる者や、独居への移行に時間を要する者については、直ちに無料低額宿泊所等から独居に移行することを促すのではなく、その場で一定の生活支援を受けながら共同生活を行うことが自立の助長に資するのではないか。
- 一方で、住居費と生活支援サービスを行うための人件費等の費用がともに利用料等として請求されている実態がある。

生活保護受給者は住宅扶助費や生活扶助費を利用料に充てているが、現行制度上、住宅扶助費は家賃等に充てるものとして実費で給付されているものであり、生活支援サービスの費用に充てることは、生活保護費の適正な利用という観点から適切ではない。

また、生活支援サービスの質を担保する仕組みがないことから、提供されるサービスに対する対価として適当であるか不透明となっている。
- また、現在は、指針により、一人当たりの面積や構造設備、運営、サービスに関する基準が示されているが、法に基づくものではないため、これを担保する措置が規定されていない。このため、指針に基づく基準を遵守し、適切なサービスを提供する施設も、いわゆる「貧困ビジネス」と考えられる施設も外見上区別できず、玉石混濁となっている。

論点

- 無料低額宿泊所における支援のあり方について
 - － 生活保護費の適正な利用と、単身で生活することが困難な生活保護受給者に必要な日常生活上の支援を確保するため、生活保護制度の中で生活上の支援を提供する無料低額宿泊所等を位置づけ、評価することとしてはどうか。
 - － 日常生活における支援の適正性を担保するため、支援の内容や支援を提供する体制、保護の実施を担う福祉事務所等の適切な関与のあり方について検討を進めていくこととしてはどうか。
- 無料低額宿泊事業の規制のあり方について
 - － 無料低額宿泊所の利用者の自立を助長する適切な住環境を確保するため、設備や運営について法令で最低基準を設ける必要があるのではないか。最低基準に適合しているかの審査を行うため、事業の開始前の届出とすることについてどう考えるか。
 - － 都道府県等による指導や事業の停止命令等が円滑に実行できるようにするため、基準を満たさない事業者に対して行政が法令に基づき、改善命令などの措置を講ずることができるよう、必要な規定の整備を行うこととしてはどうか。
 - － 多様な利用者のニーズや、地域の実情、NPO法人等様々な運営主体による創意の発揮を促すことにも留意する必要があるのではないか。
- その他
 - － 無届け施設についてはどのような対応が必要か。

保護施設のあり方について

現状・課題

(1) 保護施設の現状

- 保護施設(救護施設、更生施設、授産施設及び宿所提供施設(医療保護施設を除く。)以下同じ。)は、他法他施策優先の中、最後のセーフティネットとして、精神疾患や身体・知的障害のある者、アルコールや薬物などの依存症のある者、DV や虐待被害を受けた者、ホームレスや矯正施設退所者など、様々な生活課題を抱える者を、福祉事務所からの措置委託により受け入れ支援を行っている。
- 平成16年生活保護制度のあり方に関する専門委員会報告書において、保護施設については、「居宅での保護や他法による専門的施設での受入が可能な者についてはこれを優先すべきであり、また原則的にはそれへ移行する経過的な施設」であるとされている。
- これを受け、救護施設においては、救護施設居宅生活訓練事業や保護施設通所事業の活用等により、入所者の地域移行の取組を進めており、平成28年10月現在の入所者約1.6万人に対し、平成27年度の1年間において、約千人が居宅生活に移行している。

現状・課題

(2) 保護施設を巡る課題

- 保護施設には、地域の他法他施策で対応できないニーズを有する被保護者が入所していることから、入所者像が多様であり、支援ニーズも多様となっている。施設においては、精神保健福祉士などの専門職員の配置や、対象者の状態像に応じた専門プログラムの実践など、様々な支援ニーズに対する取組が実践されているものの、元来施設内であらゆるニーズに対応することには限界がある。
- 保護施設が自ら対応することが困難な入所者のニーズに対し、他法他施策のサービスを活用することが効果的な場合でも、現行の措置制度では入所中の他法他施策のサービス利用は基本的には認められていない。
- 保護施設入所者の地域生活移行を更に進めるに当たっては、保護施設と同様に多様なニーズを受け止める社会的資源が不足していることや、退所先の調整や退所後の各種サービス（他法他施策を含む。）の利用調整等に困難を伴う場合が少なくないといった課題がある。
- 最後のセーフティネットとしての保護施設の性格上、入退所は措置権者である保護の実施機関（福祉事務所）の判断で決定を行う仕組みとなっているが、入所者の援助方針について、保護の実施機関と保護施設との間で共有されていない場合があるなど、両者の連携に課題がある。

論点

□ 検討のポイント

- 保護施設の入所者像や支援ニーズが多様となっている中で、今後の保護施設の役割や機能についてどのように考えるか。
 - ・ 様々な支援ニーズを抱える者を受け入れるという保護施設がこれまで果たしてきた役割について、どのように考えるか。
 - ・ 保護施設を「経過的な施設」として位置づけ、地域生活や他法施設への移行を進めるという考え方についてどのように考えるか。また、直ちに地域生活等への移行が困難な者については、どのような姿勢・目的をもってその処遇に当たることとするのか。
- 入所者の支援ニーズに対応して、就労訓練など、保護施設入所中の者による他施策のサービス利用を可能とすることについてどう考えるか。
- 保護施設退所後の継続的な支援を効果的に行う観点から、通所事業のあり方についてどう考えるか。
- 退所先の調整や退所後の各種サービス(他法他施策を含む。)の利用調整のあり方については、福祉事務所の対応も含め、どう考えるか。

論点

- 保護施設入所者の高齢化に伴い、複合的な生活課題がある入所者や介護を要する入所者が増加しているが、どのように対応していくことが適当か。
 - 保護施設等の利用ニーズの把握や入所中の者の援助方針に関して、地方自治体の関与のあり方をどのように考えるか。
- 様々な障害や生活課題を抱え、居宅生活が困難な生活保護受給者を適切に支援するための保護施設の施設体系について、他法施策や適切な生活支援を行う無料低額宿泊所等との役割分担も考慮しつつ、検討する必要があるのではないか。