厚生労働省 平成 30 年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 (社会福祉推進事業)

ホームレス自立支援センター等による一体型総合支援の効果と 多機能化体制構築に向けた調査、及び一時生活支援事業・ 居住支援人材育成に関する研究事業

報告書

特定非営利活動法人 ホームレス支援全国ネットワーク 平成31年3月

目 次

	はじめに	7
Ι	本事業の目的	9
I	事業の概要	11
	1 各委員会の構成	
	2 各委員会の開催状況	
	3 各委員会の活動状況	
${\rm I\hspace{1em}I}$	調査事業	17
1	ホームレスから生活困窮者自立支援システムへ	
	1-1 確立されたホームレス自立支援システム	
	1-2 新興のホームレス自立支援の参入	
	1-3 一時生活支援事業のフレキシビリティ	
2	2 6つの生活困窮者・ホームレス自立支援システムの類型	30
	2-1 シェルター+自立支援センター型	
	2-2 シェルターなし、自立支援センターのみ型	
	2-3 一体型シェルター有、自立支援センター無型	
	2-4 シェルター単体型	
	2-5 シェルター無、他資源利用型	
	2-6 届け出無中間ハウジングのみ型	
3	3 自立支援センター都市の支援システム	42
	3-1 仙台市	
	3-2 東京都	
	3-3 川崎市	
	3-4 横浜市	
	3-5 名古屋市	
	3-6 京都市	
	3-7 大阪市	
	3-8 北九州市	
	3-9 福岡市	
4	↓ グッドプラクティス(GP)・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	67
	4-1 アウトリーチ	
	4-2 官民連携	
	4-3 広範な層へのアセスメントと一時生活支援	
	4-4 就労支援	
	4-5 就労困難者に対する支援	
	4-6 生活自立が難しい方への支援	
	4-7 サテライト(個室対応)	
	4-8 居宅移行支援	
	4-9 アフターケア	
	4-10 生活保護法と生活困窮者自立支援法の連携	
	4-11 生活困窮者自立支援制度一時生活支援事業による女性のホームレス支援	

5 女性の「ホー	-ムレス・生活困窮(困難)者」の現状とその支援及び体制整備	81
5-1 支援を	を必要とする生活困窮・困難を抱えた女性の状況	
5-2 生活困	困窮・困難を抱えた女性の支援	
5-2-1 #	婦人保護事業	
5-2-2 #	母子生活支援施設(児童福祉法)	
5-2-3	生活困窮自立支援制度の下での一時生活支援事業	
(1) センタ	一調査に基づく各地の利用状況	
1) 仙台市	†	
2)東京者		
3)横浜市	Ħ	
4) 川崎市	Ħ	
5) 名古屋	量市	
6)京都市	Ħ	
7)大阪市	†	
8)尼崎市	†	
9)北九州	州市	
10)福岡市	त्ते	
5-3 支援体	本制とその課題	
5-3-1	さまざまな課題を抱えた女性利用者のニーズに合わせていく制度構築	
5-3-2	女性支援に求められる体制整備の考え方	
5-4 生活	困窮者自立支援制度・一時生活支援事業を活用した総合・多機能化支援の形成	
6 自立支援セン	/ター調査をふまえた政策提言	101
6-1 政策携	是言にあたって――自立支援センターの特徴と強み	
6-2 政策携	是言の骨子	
6 - 2 - 1	多様化する入所者のニーズをふまえた施設設備の改修・整備	
6 - 2 - 2	2 個室化の検討	
6 - 2 - 3	3 入所時スクリーニングや入所後支援の内容・仕組みに関する情報等の共有	
6 - 2 - 4	ト アフターケア機能の継続・強化	
6 - 2 - 5	5 地域における居住支援拠点としての自立支援センター	
6 - 2 - 6	6 全国の一時生活支援事業のあり方に対する示唆	
6 - 2 - 7	7 人材育成	
6 - 2 - 8	3 自立支援センター協議会(仮称)の設立	
6 - 2 - 9	検討会等の設置	
VI 意見交換码	研修事業······	105
1 意見交換	色会の概要	
1-1 意	意見交換会の開催	
1-2 意	5見交換会プログラム	
2 研修会の)概要	107
2-1 研	所修会の開催	
2-2 研	肝修会プログラム	
2-3 受	き講者に対するアンケートの集計結果	
3 意見交換	や・研修事業のまとめ	110

V	講座実	施事業	111
1	講座の)概要	
	1 – 1	講座の開催	
	1 - 2	カリキュラムの構成	
	1 - 3	受講者の構成	
2	講座兒	P講者に対するアンケートの集計と分析	115
	2 - 1	参加のきっかけ	
	2 - 2	受講前後での理解度の変化	
	2 - 3	興味・関心のある科目(事前)と満足した科目(事後)の集計	
	2 - 4	学びたかったこととその達成について	
	2 - 5	さらに学びたいこと、希望する科目、内容	
	2 - 6	今後の受講希望・意思	
	2 - 7	講座の満足度	
3	受講生	Eに対するヒアリング結果報告と講座実施事業のまとめ	126
	3 - 1	調査の概要	
	3 - 2	ヒアリング調査の結果	
	3 - 3	ヒアリング調査のまとめ	
資料	∤編⋯⋯⋯		133

はじめに

― 「断らない」・・・ホームレス自立支援センターの今日的意義

困窮状態に置かれた人々に対して「自己責任」と言うことは容易であるが、「では、どうすればよいのか」について提示できない社会は問題である。大切なのは、本人の努力もさることながら「自己責任が取れる社会であること」なのだと思う。なぜならば、選択肢無き社会は、自己責任さえとることのできない社会なのであるからだ。

さらに、自己責任と社会的責任には順序がある。これまで社会は、自己責任が取れる人、 すなわち自立した者が社会参加できると考えてきた。しかし、困窮者支援の現場では、こ の「原則」は時として通用しない。社会的責任、あるいは「公助」が前提とならざるを得 ないケースは、今後も増え続けると思われる。この間、福祉が措置から契約へと移行した ことは、サービス利用者の主体性の尊重において意義あることだと言える。しかし、人間 の実存が「主体性」という近代主義的概念だけでは適応できないのも事実であり、その点 において「公助」が、(あえて言うならば)「専制」的に機能することが重要であることは 明確である。

「措置控え」の傾向が強まる中、救護等の生活保護施設や今回私達が調査の対象とした「ホームレス自立支援センター」の存在は、重要な位置を占めざるを得ない。昨年より始まった「日常生活支援住居施設」の議論も「公助」の新しい形として評価されるべきものである。

そのような中、2018年6月の国会において「ホームレス自立支援センター」の可能性に関する議論があり、その後、ホームレス支援に関する国の「基本方針」改正が行われ、名称が「生活困窮者・ホームレス自立支援センター」へと改定された。これは、これまでの自立支援センターの実績を踏まえ、より広範な困窮者に対応できる総合的受け皿としての働きを期待してのことだと思われる。

「生活困窮者・ホームレス自立支援センター」は、現状においては「生活困窮者自立支援制度」の中で運用されているが、その出自は2002年に施行された「ホームレス自立支援法」にある。同法は、ホームレス状態にある人々に対して、生活保護利用も含め、多制度を組み合わせた形での支援実施を前提としていた。生活困窮者自立支援制度は、原則的に「生活保護の手前の制度」とされているが、その中に位置づけられている「生活困窮者・ホームレス自立支援センター」は、生活保護やその他の個別給付、さらに総合相談員や就労支援員、さらに、居住支援まで兼ね備えた総合センターとしての機能を果たしてきた。その点でセンターは、2017年12月に「社会保障審議会生活困窮者及び生活保護部会」の答申にある「断らない相談」を体現している存在であると言える。

今回の調査では、この事実と実績を今一度整理し、今後あるべき姿へとさらに成長させるため、今後のセンターはどうあるべきかについても提案している。また、センターを担

ってきた人材の持つスキルと共有する仕組みや人材育成についての実施を伴う調査を行った。

「生活困窮者・ホームレス自立支援センター」が今後一層「断らない」存在であり続けるために何をすべきであるかについて、この調査が政策討議の一助になることを心から願う。

調査研究に当たってくださった方々に心より感謝したい。

NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク 理事長 奥田知志

I 本事業の目的

2002 年に成立したホームレス自立支援法は、「住まいと食の提供」と「自立支援」が一体となった「ホームレス自立支援センター(以下「自立支援センター」という。)」を全国各地に誕生させた。2003 年には約 2.5 万人であったホームレスは、自立支援センターはじめ各種の支援施策により着実に数が減少し、2018 年 1 月には 4,977 人にまで減少している。2015 年からは生活困窮者自立支援法が施行され、全国各地で一時生活支援事業が実施された。それに合わせて、従来ホームレス自立支援法により実施されてきた自立支援センターも生活困窮者自立支援法による一時生活支援事業として実施されるようになり、現在も成果を上げ続けている。2018 年 7 月に示された「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」では「生活困窮者・ホームレス自立支援センター」と名称が変更され、更なる活躍が期待されているところである。

支援がはじまってからすでに 15 年以上が経過している中、時代の移り変わりとともにその支援の中身、相談に訪れる者が変化してきている。当初は「路上生活者」のための支援施設として運用されてきたものの、「生活困窮者」や「住宅確保要配慮者」等路上に至る手前の者に対する支援の必要性が社会的に認識される中、現実の運用の中で自立支援センターもまたその支援対象者の幅を広げ、15 年の歴史の中で蓄積されてきた総合力を持って課題の解決にあたっている状況にある。

より一層単身化、高齢化、孤立化が顕著になるのではないかと懸念される中、自立支援 センターが持つパフォーマンスを明らかとし、これからの社会に必要とされる自立支援セ ンターとはどうあるべきかを示すことによって、これからの支援に備えるべきではないか。 そのような課題認識のもと、以下の事業目的を設定した。

本調査の第一の目的は、一時生活支援に含まれる自立支援センター事業の効果が数値的に高いことに関する実態の把握とその分析を行うことである。この分析には、受託の社会福祉法人等における人材管理・育成や人事とも関わってくるところでもあり、その点にも配慮した調査を行う。

さらに、第二の目的は、これからの自立支援センターのあり方を提言することである。 上記の分析により導き出された結果から、宿所形態、もしくはハウジングにおける支援の あり方、特性が明らかとなる。また、宿所機能を持つことにより「多角的なアセスメント」 が可能となり、また「支援対象者との信頼関係の構築」という点に自立支援センターの強 みがあるのではないかと想定されるため、そのあたりに触れつつ提言をまとめる。

また、第三の目的は、人材の育成である。上記第一目的の調査を踏まえつつ、昨今話題となっている居住支援に関する人材育成事業にも取り組む。昨年度の事業として居住支援に関する調査研究を行い、一定の成果を残しているが、課題も残している。そこで、昨年度の調査研究の結果を踏まえて、居住支援に関する人材育成講座をより発展的に実施することで、居住支援の方向性や視座を精緻化させることを目標とする。さらに、調査結果を活かしながら自立支援センターの職員向けの研修を行うことにより、ハウジングを介した

総合的生活就労支援の人材育成、組織マネジメント研修事業の提案のための試行的実施を 行いたい。

Ⅱ 事業の概要

前述の事業目的のもと、事業の円滑な進行のため、以下の委員会及びワーキングチーム を設置し、分担して事業を進めた。

検討委員会・・事業全体の統括

調査ワーキングチーム・・検討委員会の下、「調査事業」を担当する

意見交換ワーキングチーム・・検討委員会の下、「意見交換・研修事業」を担当する。

講座ワーキングチーム・・検討委員会の下、「講座実施事業」を担当する

各事業の詳細は以後の章に譲るが、本章では各委員会の構成と事業の全体像について概括する。

1 各委員会の構成

(1) 検討委員会

委員長 水内 俊雄(大阪市立大学教授)

委 員 稲月 正(北九州市立大学教授)

委員 奥田 知志 (ホームレス支援全国ネットワーク理事長)

委 員 垣田 裕介(大阪市立大学准教授)

委員 川端 均(社会福祉法人大阪自彊館理事長)

委員 久保田浩明(社会福祉法人神奈川県匡済会 横浜市生活自立支援施設はまかぜ施設長)

(2) 調査ワーキングチーム

委員長 水内 俊雄(大阪市立大学教授)

委 員 垣田 裕介 (大阪市立大学准教授)

委員 奥村 健(元みおつくし福祉会理事長)

委 員 岡田眞太郎(京都大学大学院生)

(3) 意見交換ワーキングチーム

委員長 奥田 知志 (ホームレス支援全国ネットワーク理事長)

委 員 垣田 裕介 (大阪市立大学准教授)

委員 高橋 尚子(京都自立就労サポートセンター主任相談員)

委員 山田 耕司(NPO法人抱樸常務)

(4) 講座ワーキングチーム

委員長 高橋 尚子(京都自立就労サポートセンター主任相談員)

委員 奥田 知志 (ホームレス支援全国ネットワーク理事長)

委 員 奥村 健(元みおつくし福祉会理事長)

委員副田一朗(NPO生活困窮・ホームレス自立支援ガンバの会理事長)

委 員 中山 徹(大阪府立大学名誉教授)

委員 森松 長生(NPO法人抱樸専務理事)

2 各委員会の開催状況

(1) 検討委員会

第1回 2018年12月26日(水)東京

- 議事1)事業の概要説明
 - 2) 人材育成事業の検討状況
 - 3) 自立支援センターのあり方の検討・提言
 - 4)調査の実施状況報告
 - 5) 意見交換

第2回 2019年3月19日(火)東京

議事1)事業報告書(案)の確認

- 伴走型支援士認定講座
- ・自立支援センター初任者向け相談員研修会
- ・自立支援センター調査
- 2) 意見交換

(2) 講座ワーキングチーム

第1回 2018年8月3日(金)大阪

第2回 2018年9月3日(月)大阪

第3回 2019年1月17日(木)京都

第4回 2019年3月15日(金)大阪

(3) 意見交換ワーキングチーム

第1回 2018年12月26日(水)東京

(4)調査ワーキングチーム

第1回 2018年8月2日(木)大阪

第2回 2018年10月17日(水)大阪

第3回 2018年12月19日(水)大阪

第4回 2019年1月26日(土) 東京

第5回 2019年3月1日(金) 東京

第6回 2019年3月22日(金)大阪

(5) その他

2018年7月23日 (月)・事業打ち合わせ 2019年3月22日 (金)・事業打ち合わせ

3 各委員会の活動状況

(1)調査ワーキングチーム

1)訪問調査

自立支援センターの実情把握のため、以下の30件に対してヒアリング調査を行った。

地域		聞き取り先	カテゴリー	日時
	1	NPO 法人ワンファミリー仙台	無料低額宿泊所、民間シェルター	2018年11月1日
仙台市	2	一般社団法人パーソナルサポートセンター わんすてっぷ	自立相談支援機関相談窓口	2018年11月2日
	3	社会福祉法人青葉福祉会	自立支援センター、市役 所	2018年11月2日
	4	仙台市役所	市役所	2018年11月2日
	5	台東区役所	役所	2019年1月29日
東京	6	社会福祉法人特別区人事·厚生 事務組合社会福祉事業団	自立支援センター	2019年1月29日
	7	足立区役所	役所	2019年1月30日
	8	社会福祉法人有隣協会	自立支援センター	2019年1月30日
	9	中高年事業団やまて企業組合	自立支援センター、市役 所	2018年11月27日
川崎市	10	有限会社サン矢留	自立支援センター、市役 所	2018年11月27日
横浜市	11	社会福祉法人神奈川県匡済会、 横浜市役所	自立支援センター、市役 所	2018年10月4日
タナ民士	12	NPO 法人ヒューマンサポート・ あいち	無料低額宿泊所	2018年9月26日
名古屋市	13	社会福祉法人芳龍福祉会	自立支援センター、宿所 提供施設	2018年9月26日
	14	佛教大学教授加美嘉史	有識者	2018年9月19日
古邦士	15	京都市役所	市役所	2019年1月15日
京都市	16	公益財団法人ソーシャル サービス協会ワークセンター	自立支援センター	2019年1月15日

	17	社会福祉法人自彊館巡回相談 室	巡回相談	2018年8月23日
	18	社会福祉法人みおつくし福祉 会	自立支援センター	2018年8月24日
大阪市	19	社会福祉法人自彊館	自立支援センター	2018年9月7日
人的X111	20	社会福祉法人みおつくし福祉 会	救護施設・更生施設	2018年9月13日
	21	大阪市役所	市役所	2018年9月13日
	22	社会福祉法人大阪婦人ホーム	自立支援センター、救護 施設	2018年10月17日
	23	尼崎市南部保健福祉センター	市役所	2018年11月15日
尼崎市	24	尼崎市南部保健福祉センター	市役所	2018年12月14日
	25	尼崎市南部保健福祉センター	市役所	2019年1月22日
北九州市	26	NPO 法人抱撲	自立支援センター、無料 低額宿泊所	2019年1月24日
	27	福岡市役所	市役所	2018年10月24日
	28	NPO 法人福岡すまいの会	自立支援センター	2018年10月24日
福岡市	29	NPO 法人介護賃貸住宅 NPO センター	自立支援センター	2018年10月24日
	30	社会福祉法人グリーンコープ	自立支援センター、無料 低額宿泊所	2018年10月24日

(2) 講座ワーキングチーム

1) 第16回伴走型支援士認定講座の実施

日 程 2019年1月25日(金)~27日(日)

会 場 大阪府社会福祉会館(大阪市中央区谷町 7-4-15)

講座の構成 スケジュールは別紙のとおり

受講者 35名(申込者36名)

2) 受講生ヒアリング

日程 2019年3月12日(火)

会場 ユーズ・ツウ (大阪府大阪市)

参加者 5名

(3) 意見交換ワーキングチーム

1) 自立支援センター意見交換会

日程 2019年2月5日(火)

会 場 人権ライブラリー (東京都港区芝大門)

参加 9施設

2) 自立支援センター相談員研修会

日程 2019年3月5日(火)

会 場 人権ライブラリー (東京都港区芝大門)

参加者 7 施設 11 人

Ⅲ 調査事業

1 ホームレスから生活困窮者自立支援システムへ

1-1 確立されたホームレス自立支援システム

社会包摂的政策の観点からして、政策形成のひとつの到達点は、2015年の生活困窮者自立支援法であることは間違いない。主に社会福祉の分野において、年金制度に基づく社会保障と、生活保護の両機能がうまくとらえきれない制度の隙間に気づき、最初に政府がアクションを起こしたのが、2000年の「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のありかたに関する検討会議」であった。こうした検討会議を動かした大きな背景に、ホームレス問題があったことは間違いない。

早いスピードでホームレス自立支援法が成立し、社会包摂の分野では突出する早い形で施策が動き始めたといえる。ただし注意せねばならないことは、ホームレス自立支援センターを核とする制度の立て付けにおいて、センターの設置自治体とそうでない自治体において、本制度に対する取り組みに大きな相違ができたことにある。センターを設置しなかった自治体においては、生活保護法を実質的に利用する自立支援のルートを作り出したことにある。センター設置自治体も含めて、生活保護法そのものもホームレスに対してセーフティネットとして積極的に寄与し始めたのである。予算の推移をみた図表Ⅲ-1において、2003年から 2008年にかけて 30億円の一定水準を保っていたが、これは設置自治体がすべて登場してから以降(大阪府のみセンターは廃止したが、その他の 9 自治体は継続している)、定常状態になった状況を示している。設置自治体において一部を除き社会福祉法人がそれぞれの伝統の中で、自治体の伝統や方針のもとに、支援の個性を発揮し始めてゆくことになる。

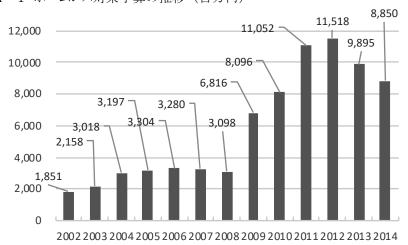
言い換えれば、実はこの定常状態の中身がそれぞれの自治体のシステムの運用に個性の集合となっている。本報告書の調査ポイントのひとつはこの個性を類型化して、その総体を生活困窮者・ホームレスの自立支援の体系として提示すること、そのグッドプラクティスとセンター自体から提起された課題や今後の見通しについてまず明らかにすることにある。

1-2 新興のホームレス自立支援の参入

2番目の論点は、図表Ⅲ-1にあるように、2009年度以降ホームレス対策予算は100億円台への飛躍的に伸びる、この伸びをホームレス支援のセカンドステージと位置づけ、その中身を明らかにすることにある。日比谷公園の派遣村に端を発するホームレス問題の新たな局面において、絆再生基金などによるホームレス施策の全国的展開であり、23区、政令指定都市に加え、道府県と通じて、府県や中核市などで施策を採用する自治体が一気に増えたことにある。その大部分がNPOへの補助金事業として動かされることとなる。

この図表Ⅲ-2のリストは大変ユニークなものであり、その後の生活困窮者自立支援事業でホームレス自立支援を引き継いだ一時生活支援事業の展開で先導役を果たすことになる。図表Ⅲ-3がホームレス自立支援予算で分類分けされている項目立てであるが、後者が社会福祉法人向けの枠取りがしっかりしているのに比し、後者は比較的軽いアラカルトメニューから、NPOの体力に応じて選んでいったという立て付けのかなり異なる事業として、後年のホームレス対策事業に中で急速に成長したといえる。

図表Ⅲ-1 ホームレス対策予算の推移(百万円)



図表Ⅲ-2 NPOなどが行うホームレス支援のメニュー 平成23年度 厚労省のNPO等民間支援団体が行う生活困窮者支援事業

(2) 平成24	年度の実施	美積									
							活動分類				
		補助額	炊き出し	配食・食	生活相談	就労相談	宿所提供	衣類・日	集いの場	巡回・見	その他
自治体名	団体名	(千円)		事会	支援	・支援	シェル	用品・寝	サロン	回り	
		(+H)					ター	袋等提供			
							_	ac of the loc			
	NPO法人I	20,000			(O)	(O)	(O)			(O)	
	NPO 法人。	15,433			(O)	(O)	(O)			(O)	
北海道	NPO法人:	20.000			(O)	(O)	(O)				
	NPO法人:	11,750			(0)	(O)	(O)			(O)	
岩手県	岩手県社1	20,000			0	0	0			(0)	
41 1 71	社会福祉	93,931									0
	社会福祉	245,675							0	0	0
	社会福祉	8,600							0	0	0
宮城県	社会福祉	25.607							0	0	
		,							U	U	_
	NPO法人F	51,597				0			_		0
	NPO法人	33,652							0		
福島県	社会福祉	20,000							(20000		
埼玉県	公益社団法	276,953			0		0	<u> </u>			
	NPO法人	300,371				0					
千葉県	NPO市川:	20,000	0		0	0	0	0	0	0	
神奈川県	NPO法人;	13,600			0	0	0			0	
世宗川宗	社団法人	13,600			0	0	0			0	
新潟県	NPO法人	20,000		0	0	0	0	0	0	0	0
	NPO法人	20,000	0	0	0						
山梨県	NPO法人·	9.222	0	0	0	0	0	0	0	0	
	くらし・月	1,000		0	0	0	_	0	0	0	
	反貧困・・	1,000		0	0	0		0	0	0	
	X負品 SOSネット	1,000									
				0	0	0		0	0	0	
長野県	反貧困セー	1,000		0	0	0		0	0	0	
	反・貧困:	1,000		0	0	0		0	0	0	
	ながのコン	1,000		0	0	0		0	0	0	
	くらしとも	1,000		0	0	0		0	0	0	
	SOSネッ	1,000		0	0	0		0	0	0	
静岡県	NPO 法人	20,000			0	0	0		0	0	
肝門木	NPO PO	20,000			0	0	0	0		0	
	社会福祉》	20,000			0	0	0		0	0	
	NPO法人I	19,201			0	0			0	0	
	NPO法人	20,000		0	0	0			0	0	
愛知県	NPO法人	20,000	0	0	0	0	0	0	0	0	
	社団法人	19,420			0	0				0	0
	社団法人	8,561			0						0
	NPO法人	784		0	0	 	-	 	0	0	
京都府	財団法人			0	0	0		}	0	U	
水10円		784			U	U			U		
	京都自立	431		0		ļ		ļ	ļ		0
- nc d-	社会福祉	20,000			0			 			0
大阪府	NPO法人	20,000			0	0	0				0
	一般社団注	12,000			0	0	0				0
兵庫県	NPO法人	153,528	0	0	0	0	0		0	0	
和歌山県	NPO法人	4,500			0		0	0			
	NPO法人/	4,379					0		0		
広島県	社団法人』	2,111		0	0		0		0	0	
	NPO 法人J	6,789				0	0		0		
愛媛県	NPO法人	1,500		0	0	0	0	0	1	0	
能本県	NPO法人	16,511	0	0	0	0	0	0	0	0	
ボヤホ	NPO法人	10,011					0				
				0	0	0	U	0	<u> </u>	0	
沖縄県	NPO法人				0	0			ļ	_	0
	NPO法人			0	0	0		0		0	0
	NPO法人I			0	0	0	0	0	0		0
新潟市	新潟NP0 記	3.298	· ·	l		i -	0	1	l -	1	1

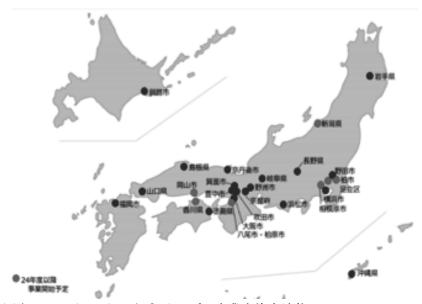
予算的にも、シェルター事業、総合相談推進事業、で特に大幅な予算増をみたが、センター設置自治体以外での、新規の事業開始によるものと、センター実施自治体において、国負担 100%としたことによるものであった。またこの絆再生基金を利用した事業は、道府県自治体を経由しての NPO などに補助事業が打たれたために、サービス圏域は基礎自治体域を超えて実施可能となった。センター未導入道府県や、設置自治体の周辺都市圏域自治体において、ニーズの規模感からして県レベルでの広域実施が理想的な事業展開として可能となった。またモデル事業として、パーソナルサポート事業が図表Ⅲ−4のように 2011 年度より始まるが、これも NPO 中心に事業が展開することになる。

2015 年度より生活困窮者自立支援事業が始まり、ホームレス対策は、予算上は一時生活支援事業に枠づけられるとともに、基本方針や実態調査などは、ホームレス自立支援法に基づくという構成になっている。ホームレス自立支援事業がずぬけて早く走り始め、生活困窮の法律の構想などもホームレス支援の蓄積から援用することも多かった。しかし、全国一律の事業体系として構想された生活困窮自立支援法下の予算事業化することで、ホームレス支援は、間尺の合わない基準が生まれ、センター設置都市の事業には、加算が行われた。また県単位で行っていたセンター非導入自治体における事業も、単独で実施することが原則とされたために、広域実施は県の介入がない限り、単独実施となった。そのために撤退した自治体も生まれた。

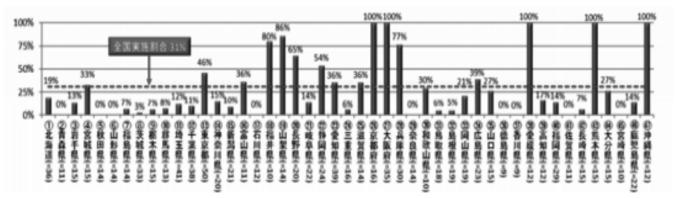
現時点において、新法下の一時生活支援事業の実施状況について、都道府県別に比較すると、図表Ⅲ-5のように、大きな相違がみられる。100%実施の府県は、京都府、大阪府、愛媛県、熊本県、沖縄県となっている。新法以前より施策を行っていた系譜があり、県の主導にて広域実施を行っている。実施自治体がゼロのところは、逆にそうした県の主導がみられないところとなる。この事業ほど県の意識の差が表れているものはないと言える。

		23年度予算額	
事項	17年度予算額	〔22年度	
		補正予算額〕	
	千円	千円	倍率
ホームレス対策経費総額	3,197,038	11,052,316	3.46
1.就労支援ナビゲーター等の配置	174,258	194,658	1.12
2.就業開拓推進員の配置	45,624	43,018	0.94
3.日雇労働者等技能講習事業	526,408	521,279	0.99
4.ホームレス等試行雇用事業	219,000	11,880	0.05
5.ホームレス等就業支援事業	118,200	276,378	2.34
6.保健サービス支援事業	10,026	5,103	0.51
7.総合相談推進事業	317,222	2,242,616	7.07
8.自立支援事業	1,230,024	3,030,080	2.46
9.シェルター事業	444,271	3,160,524	7.11
10.能力活用推進事業	87,025	174,050	2.00
11.NPO等民間支援団体が行う生活			
困窮者支援事業	-	1,436,544	新規
生活困窮者等支援事業			
12.衛生改善事業	24,980	-	

図表Ⅲ-3 ホームレス対策予算の費目別額



図表Ⅲ-4 パーソナルサポートモデル事業実施自治体



図表Ⅲ-5 パーソナルサポートモデル事業実施自治体の都道府県別割合 2018年度

では個別の自治体レベルでの活動事情を比較したのが図表Ⅲ-6である。センター設置都市とそうでない自治体を合わせた活動状況の検討となっている。系譜からして前者の支援活動の方が高くなることが予想される。確かにセンター設置自治体は図表で※をつけているので、上位に並んでいるが、すでに指摘している通り、またのちで紹介する自立支援のありかたの個性があるがゆえに、活動を数値で表すとセンター設置自治体間においても相当の開きが出ている。

政令指定都市(本文では※で、図表Ⅲ-6では、濃グレイの白抜き)で見ると、順に※川崎、※福岡、※横浜、岡山、広島、※京都、※東京、※名古屋、※仙台、新潟、神戸、札幌、※大阪、※北九州の順で、センター設置都市を上回る数値を挙げている自治体もある。また一時生活支援事業のシェルターを中心に回し始めた新参の自治体で上位に位置するのは、上述の※を付けていない政令指定都市に加え、中核市の那覇市、豊橋市、高知市、倉敷市、姫路市、久留米市、沖縄県、山梨県などは、自立相談活動とシェルター事業を有機的に結び付け、積極的に支援を行っているところである。現時点において、政令指定都市 20 と特別区の 21 都市のうち生活保護施設を利用する浜松市を除き、全自治体が一時生活支援事業を実施している。ただしセンター設置都市 9 都市と上述の活発に支援を行っている自治体と、残りの政令指定都市、千葉市、さいたま市、相模原市、静岡市、浜松市、熊本市などでは数字の上では平均以下となっている。部分的に生活保護を利用する流れもかなり大きいが、これは後述する。いずれにしてもニーズは同様に存在すると思われるので、この支援の活動差をどう理解し、今後をどのように描くか、後述の類型化も含めて検討してみたい。

より活動差の激しいのは中核市である(図表Ⅲ-6では薄グレイ)。現時点において事業実施は 40 中核市のうち 20 中核市となっている。豊橋市、那覇市、倉敷市などが活発に行っている一方で、実施していない都市は、基本的には生活保護法で対処しているといってよい。ただし注意が必要であり、ホームレス自立支援の一時生活支援を使わずに生活保護法で積極的に行っている、川口市、横須賀市、尼崎市などの中核市は、無料低額宿泊所を入り口部分シェルター的に利用しながら、生活保護法にもとづいた、一時生活支援のスタイルと類似の支援システムでもって対応している。それ以外の中核市においては、何らかのシェルターを救護施設の一部を緊急的に利用する従来のやり方しかない状況なので、実質的なホームレス支援の形になっていないのではないかと思われる。中核市においてニーズはあるはずであり、また掘り起こせる性格を有するニーズであるので、活動の低い自治体においてはその底上げを図る必要がある。

図表Ⅲ-6 一時生活支援事業の利用密度ランキング

順		利用件	利用	路上生	無低/無
位	自治体	数	密度	活者数	届施設の
1-2-		90	ш/Х	70.0 30	入所者数
1	川崎市	666	45.1	341	905
2	那覇市	124	38.8	32	83
3	福岡市	510	33.1	181	83
4	横浜市	868	23.3	531	1,319
5	岡山市	133	18.5	2	7
6	沖縄県	171	15.3	32	76
7	広島市	178	14.9	46	0
8	京都市	217	14.7	82	22
9	豊橋市	55	14.7	18	45
10	東京都	1,707	13.2	1,392	4,283
11	名古屋市	282	12.3	182	1,271
12	仙台市	128	11.8	97	249
13	高知市	39	11.6	3	0
14	新潟市	89	11.0	6	0
15	神戸市	162	10.5	52	168
16	札幌市	182	9.3	37	89
17	倉敷市	41	8.6	6	143
18	姫路市	39	7.3	13	0
19	大阪市	180	6.7	1,208	278
20	久留米市	20	6.6	20	18
21	北九州市	61	6.3	63	28
22	山梨県	51	6.1	3	0
<u> </u>	体 平均	6,828	5.4	5,534	18,810

順		利用件	利用	路上生	無低/無
位	自治体	数	密度	活者数	届施設の
					入所者数
	体 平均	6,828	5.4	5,534	18,810
	高槻市	18	5.1	1	0
	島根県	31	4.5	0	0
	熊本市	31	4.2	15	0
	大阪府	152	4.2	55	17
	静岡県	90	4.1	56	99
	東大阪市	20	4.0	10	15
	京都府	40	3.5	7	0
	山口県	37	3.3 2.5	0	39
31	能本県 静岡市	26 17	2.5	8 18	0 49
	滋賀県	25	2.4	0	49
	ム 兵庫県	55	2.2	15	0
	大津市	7	2.1	1	9
	長野県	32	1.9	2	0
	鹿児島県	19	1.8	2	0
	北海道	51	1.8	5	7
	相模原市	13	1.8	11	338
	具市	4	1.7	1	0
	枚方市	7	1.7	2	0
42	和歌山県	10	1.7	1	0
43	宮城県	20	1.6	2	0
44	千葉市	14	1.4	34	1,559
45	長野市	5	1.3	0	0
46	福井県	8	1.0	2	0
47	堺市	8	1.0	20	11
48	川越市	3	0.9	0	119
49	広島県	8	8.0	0	0
	下関市	2	0.7	5	43
	福島県	9	0.7	12	0
	大分県	5	0.7	4	36
	岩手県	7	0.7	1	0
	愛知県	28	0.7	37	240
	愛媛県	6	0.7	5	0
	富山県	4	0.6	0	0
	旭川市	2	0.6	2	1 471
	千葉県	18	0.4	146	1,471
	岡山県	3	0.4	2	0
	栃木県	4	0.3	5	14
	さいたま市	3	0.2	33	1,134
	松山市	1	0.2	4	0
	岐阜県 快工県	3	0.2	162	46 1.542
64	埼玉県	7	0.1	163	1,542

図表Ⅲ-7のように、センター設置都市では北九州市や福岡市で NPO で行っているほかは、社会福祉法人が事業を行う事例がほとんどであり、経緯的には自治体からの歴史的に培われた信頼関係のもとに構築されている部分がある。また社会福祉法人もセンター以外に関連の生活困窮の支援を歴史的に行っているところが多く、この裾野がホームレス自立支援の個性を生み出しているといっても過言ではない。特に寄せ場型の残余の福祉といわれた系譜を有する東京 23 区、横浜市、名古屋市、大阪市に加え、川崎市がそうした系譜を有する。仙台市はそうした系譜を有さない社会福祉法人であり、京都市は社会福祉法人であるが、少々異なる系譜を有している。

一方で、北九州市や福岡市の他の政令指定都市や、中核市、それ以外の自治体においては、NPO が受託団体の主体を担っていく傾向にある。したがって中核都市以外においていくつかの自治体を東ねて NPO がまとめて受託している、静岡県の富士市を中心とするネットワーク事例も存在する。またパーソナルサポートモデル事業や絆再生基金を利用した生活困窮者支援の経験などで、大阪府、京都府、熊本県、愛媛県など一時生活支援事業を県が東ねているところも存在する。ただ直営である場合が多く、後述するがホテルなどの都度借り上げが大多数である。

図表Ⅲ-7 ホームレス自立支援センター受託団体のその他の事業展開状況

	社会福祉法人青 葉福祉会	清流ホーム	-					
				_	-	-		特別養護老人ホーム、グルーフ ホーム、ケアハウス、ショート ステイ、デイサービス、訪問介 護、居宅介護支援、定期巡回・ 随時対応型訪問介護看護、保育 園、学生寮など
	社会福祉法人特別区人事・厚生 事務組合社会福祉事業団			-	塩崎荘、本木 荘、けやき荘、 淀橋荘、千 駄ヶ谷荘、新 塩崎荘、しの ばず荘	井栄荘、小豆 沢荘、千歳荘 淀橋荘	瀬荘	母子生活支援施設、障害福祉 サービスなど
	社会福祉法人有 隣協会	目黒寮、台東 寮	_	_	さざなみ苑、 浜川荘	-		軽費老人ホーム、居宅介護支援 擁護老人ホーム、訪問介護など
	社会福祉法人新 栄会		江東区、葛飾区、 三鷹市、	_	ふじみ		江東荘、赤	無料低額診療事業、介護老人保 健施設、老人居宅介護、保育所 認定こども園、居宅介護、地域 包括支援センターなど
	社会福祉法人東 京援護協会	豊島寮	-	-	東が丘荘	-		障害者支援施設、中途障害者通 所事業、高次脳機能障害者支援 ホーム、障がい者福祉センター 就労継続支援B型事業、通所介 護、
	社会福祉法人神 奈川県匡済会	はまかぜ	-	横浜市浦舟 園	-	-	-	保育所、養護老人ホーム、地域 ケアプラザなど
崎市	中高年事業団やまて企業組合	づくり支援 ホーム下野毛	川崎市(、東京 都港区、文京区、 大田区、江戸川 区、昭島市、東 大和市、多摩市)		-	-	シルバービレッジ	老人ホーム、就労自立支援事業
	社会福祉法人芳 龍福祉会	なかむら、あ った、一時保 護所	名駅、金山	-	笹島寮	熱田荘	-	
	公益財団法人 ソーシャルサー ビス協会ワーク センター	自立支援セン ター	-	-	-	-	-	
	社会福祉法人大 阪自彊館	三徳生活ケア センター、野 宿生活者巡回 相談室	天王寺区、平野 区、西成区	白雲寮、ひ きふね、さ 徳寮、さわ やか荘、角 生の里、 川ヴィラ	-	-		精神科ショートケア、相談支援 事業所、デイサービス、在宅支 援サービス、特別養護老人ホー ム、地域包括支援センター、障 害者支援施設、グループホーム など
	社会福祉法人み おつくし福祉会	舞洲	此花区、東成区		淀川寮	-		通所介護事業所・居宅介護支援 事業所、児童養護施設、児童心 理治療施設、母子生活支援施設 認定こども園・保育園・保育 所・小規模保育事業所など
化九州市	NPO法人抱樸	ホームレス自 立支援セン ター北九州	-	-	-			開かい福祉事業、更生保護事業など
福岡市	NPO法人福岡す まいの会	就労自立支援 センター、ア セスメントセ ンター	-	-	-	-	-	サポートホーム、グループホー ムなど
	NPO法人介護賃 貸住宅NPOセン ター	福祉センター	-	-	-	-	-	
福岡市	ター 社会福祉法人グ リーンコープ	抱撲館福岡	-	-	-	-		 訪問介護、デイサービス、小規模多機能型居宅介護、グループ ホーム、有料老人ホーム、サー ビス付き高齢者向け住宅、自立 訓練通所施設、就労継続支援B 型通所施設、ケアホーム、保育 園、幼稚権など

注釈 各法人ホームページや聞き取り調査より作成。

この傾向は、図表Ⅲ-8において都市規模の違いによる受託団体類型の違いとなって明瞭に表れていると言えよう。総合相談事業においても、直営と委託かにおいて、委託がやや優勢となっている。その場合の委託先は、社会福祉協議会が4分の3以上を占め、NPO法人が次に続くが、1割強である。ただし政令指定都市においては、社団や株式会社、NPOなどの参画も見られてくる。

一方で一時生活支援事業においては、直営と委託において半々となり、ただ都市規模別では、政令指定都市の委託率が直営+委託を合わせると 90%とずいぶんと高くなり、中核市や都道府県でも、6~7割と委託のほうが高い傾向にある。ニーズが小さいその他の市では直営比率のほうが高くなっている。委託先については、多くのバラエティを有するようになり、一番多いのが NPO の 43%となり、社会福祉法人が 26%、社会福祉協議会や社団・財団などが 17%となっている。規模別においてもほぼ同じような傾向がみられる。特に中核市以上の規模の都市において、NPO や社団・財団、そして同じくサードセクターに属する場合の多いその他を合わせると 8 割近くがこうしたサードセクターの運営に委託されているところが、特徴となる。もちろん政令指定都市における社会福祉法人の一定割合を占めることについては、上述したとおりである。社会福祉協議会にとっては、受託するところもあるが、どちらかというと新興のこうした支援には一部を除いてそれほど参画していない。

図表Ⅲ-8 一時生活支援事業と自立相談支援事業の実施状況の比較(2017年度)

	実施	有無		直	営/委	託		委託先(複数回答)							
一時生活支援 事業	全体	実施 (%)	全体	直営 (%)	委託 (%)	直営+ 委託 (%)	非該当 (%)	全体	社福 (%)	社協 (%)	社団・ 財団 (%)	株式会 社(%)	NPO (%)	その他 (%)	
政令指定都市	21	95.2	20	10.0	80.0	10.0	_	18	44.4	0.0	27.8	16.7	44.4	27.8	
中核市	48	39.6	19	36.8	57.9	5.3	_	13	15.4	15.4	15.4	0.0	38.5	23.1	
その他の市	723	23.9	173	52.0	43.4	4.6	; <u> </u>	76	26.3	18.4	19.7	0.0	43.4	13.2	
都道府県	47	42.6	20	30.0	60.0	10.0	_	20	15.0	25.0	25.0	0.0	40.0	15.0	
計	839	27.7	232	45.3	49.1	5.6	<u> </u>	127	26.0	16.5	14.2	2.4	42.5	16.5	

	実施	有無		直	営/委	託		委託先(複数回答)							
自立相談支援 事業	全体	実施 (%)		直営 (%)	委託 (%)	直営+ 委託 (%)	非該当 (%)	全体	社福 (%)	社協 (%)	社団・ 財団 (%)	株式会 社(%)	NPO (%)	その他 (%)	
政令指定都市	21	100.0	21	0.0	42.9	57.1	_	21	28.6	52.4	38.1	38.1	33.3	23.8	
中核市	48	100.0	48	20.8	56.3	22.9	_	38	10.5	68.4	7.9	13.2	15.8	2.6	
その他の市	723	100.0	723	37.8	54.9	7.3	_	450	5.6	80.4	4.7	2.7	12.0	1.8	
都道府県	47	100.0	47	19.1	59.6	17.0	4.3	36	13.9	72.2	25.0	5.6	19.4	16.7	
計	839	100.0	839	34.8	54.9	10.0	4.3	545	7.3	78.0	7.5	5.0	13.6	3.7	

(厚生労働省のデータをもとに作成).

一時受託支援事業の委託先

	社福		社協		医療法人		社団	社団など		株式会社		NPO)他	
政令指定都市	18	8	44%	0	0%	0	0%	5	28%	3	17%	8	44%	5	28%
中核市	13	2	15%	2	15%	0	0%	2	15%	0	0%	5	38%	3	23%
その他の市	76	20	26%	14	18%	0	0%	15	20%	0	0%	33	43%	10	13%
都道府県	20	3	15%	5	25%	0	0%	5	25%	0	0%	8	40%	3	15%
計	127	33	26%	21	16.5%	0	0%	18	14%	3	2%	54	43%	21	16.5%

自立相談支援事業の委託先

	社福		社協		医療法人		社団など		株式会社		NPO		その他		
政令指定都市	21	6	29%	11	52%	0	0%	8	38%	8	38%	7	33%	5	24%
中核市	38	4	11%	26	68%	0	0%	3	8%	5	13%	6	16%	1	3%
その他の市	450	25	6%	362	80%	1	0%	21	5%	12	3%	54	12%	8	2%
都道府県	36	5	14%	26	72%	0	0%	9	25%	2	6%	7	19%	6	17%
計	545	40	7%	425	78%	1	0%	41	8%	27	5%	74	14%	20	4%

1-3 一時生活支援事業のフレキシビリティ

中央政府の打ち出す政策が一定の基準をもって全国展開する均質性が日本のひとつの公共サービスの特質であるとすると、ホームレス施策、一時生活支援事業は、有から無までとの幅も広く個性があり多様であり少々異質な最低基準も明確ではなく、常にサブスタンダートなところで動いている施策であるといえる。たとえば、図表Ⅲ-9は、センター設置自治体の、センター利用者の退所状況の比較となっているが、人口規模とも勘案しても、退所者数の規模においては、61人から758人、就労自立の%値では22.9%から55.8%、福祉的自立の%値においては、9.1%から41.8%と、それぞれにおいて大きな違いが出ている。

後述の類型化のところでも説明することであるが、これは各自治体において、関連する社会資源のありかたにも関係している。図表III-10は、救護、更生、宿所提供の生活保護施設、無料低額宿泊所などの各自治体別の定員リストを載せたものである。いずれも生活保護の分野となっているが、こうした他の社会資源との関係の中で、ホームレス自立支援の流れが構築され、それがそれぞれの自治体における個性を生み出していることになっている。したがってホームレス自立支援センターのみを取り上げての個性の分析に加えて、受託の社会福祉法人それ自体も生活保護施設などを有する中で、センターを運営していることもある。その自治体が持っている関連社会資源との関係の総体の中で位置づける必要が生じている。特にこの総体は、残余の福祉と長らく言われてきた、寄せ場を有する自治体の独特の最後のセーフティネットの組み方や、寄せ場を有しないが、生活困窮者を歴史的に中間ハウジングで支援してきた自治体および老舗の社会福祉法人との関係のあることも見落としてはならない歴史的資産となっている。こうした資産は、センター設置都市以外の政令指定都市でも、たとえば札幌市などでも存在する。

とはいえ個性を生かすことと同時に、ある程度の基準化、サブスタンダードのスタンダード化、機能分担のある程度の明確化、そしてミッションの確認と共有といった点も重要となってくるであろう。その観点より以下では、こうした個性のあるシステムを有している自治体も含め、標準化をある程度進めるための類型化が必要となってくる。

図表Ⅲ-9 センター利用者の退所状況の比較

地域	仙	台	東京	23区	横浜		Ш	崎	名記	5屋	京	都	大	:阪	福岡		北九州	
施設	清流。	ホーム	5施設(自立支 援事業)合計		はまかぜ		3施設合計		あつた、な かむら		自立支援セ ンター		舞洲		4施設合計		自立支援セ ンター	
	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%
退所者数	133	100.0	1016	100.0	758	100.0	658	100.0	292	100.0	22	100.0	113	100.0	201	100.0	61	100.0
*就労自立	48	36.1	487	47.9	151	19.9	151	22.9	157	53.8	8	36.4	63	55.8	51	25.4	26	36.1
*福祉的自立	21	15.8	55	5.4	317	41.8	235	35.7	31	10.6	2	9.1	16	14.2	108	53.7	27	15.8
*その他	64	48.1	474	46.7	290	38.3	272	41.3	104	35.6	12	54.5	34	30.1	42	20.9	8	48.1

注釈

各自治体の第4次ホームレス実施計画あるいは調査時に提供いただいた資料より作成。

「就労自立」には半就労半福祉を含む。

「福祉的自立」には生活保護等の他法を利用して次の自立先に進んだ場合(保護施設、宿泊所、病院等)。

名古屋、川崎は施設ごとの値は分からない。

東京都実績は2017年度データより

図表Ⅲ-10 各自治体別の定員リスト

		救	護施設	更2	生施設	宿所挑	是供施設		無低		<u> </u>	主 困
自治体1	人口	施設 数	定員数	施設 数	定員数	施設数	定員数	施設 数	入所者数	入所者の うち被保 護者数	住居確保 給付金の 利用件数	一時生活支援事業の利用件数
仙台市	1,082,185	2	250	0	0	0	0	25	249	177	28	128
東京23区※	13,513,734	8	725	11	890	6	460	161	4,069	3,779	873	1,707
横浜市	3,726,167	3	420	3	186	0	0	44	1,319	1,218	74	868
川崎市	1,475,300	1	86	0	0	0	0	20	733	708	80	666
名古屋市	2,296,014	2	188	2	172	1	120	20	743	723	105	282
京都市	1,474,570	0	0	1	30	0	0	2	22	22	24	217
大阪市	2,691,742	9	848	2	110	0	0	9	278	144	79	10,579
北九州市	961,815	3	250	0	0	0	0	1	28	25	95	61
福岡市	1,538,510	1	50	0	0	0	0	1	60	58	75	510

注釈

救護施設、更生施設、宿所提供施設のデータは「平成29年社会福祉施設等調査」より。

無料低額宿泊所のデータは「無料低額宿泊事業を行う施設に関する調査について(平成27年調査)」より。 住居確保給付金と一時生活支援事業のデータは「平成29年度生活困窮者自立支援制度における支援状況集計表」より。

[※]東京23区分のみ東京都の値を利用

多

2 6つの生活困窮者・ホームレス自立支援システムの類型

① シェルター+自立支援センター型

I 10 広くホームレス、生活困窮者を受け入れ、短期の間に次のつなぎを実施可能な層 それぞれの自立度に応じたつなぎを実施。自施設内、あるいはセンター体系にて対処可能な自 治体もある。

ホームレス施策以前の路上、野宿、屋外、住所不定の人々への施策としての前史の影響もあり、 基本的には福祉事務所扱いがほとんどとなっている

この流れが、宿泊所や居宅、生活保護施設への流れとどのような比率であるかも、自治体毎に相当異なる。

この相違が、ホームレス自立支援システムの中での、シェルタシステムやホームレス自立支援センターの性格を大きく決定づけている。

理想形ではある。ただこの受け入れの幅が上述したように相当異なる。シェルター一体型は広いが、 センターと分離型の場合は、アセスメントを通じてセンター入所はかなり絞られてくる傾向にある。 ただ何度も使いまわせる運用もあり、往還層を生み出している場合もある。 特にシェルター部分に その傾向が見られたりする

の窓口との連携は、法外援護の支援の前史もあり、生活困窮とは別建てで動いている傾向がある。 今後の克服課題ではあろう。

I 20 次のつなぎにセンター利用より時間がかかりそうな層に対して使うか、意識的には使わない場合もある。逆に積極的に使う場合もある

積極的ではないが、センター忌避、あるいは遠いので忌避という層に対してつないでいる消極的 選択も見られる

中期間かかる就労自立層と一定期間以上の長期居住層に対する両用の仕組みづくりを支援していく必要あり

センター体系とは別個に機能する場合もあり、また他自治体からの受け入れもあり

I 30 救護施設、更生施設の本来の受けるべき層の流れが歴史的に明確なところである。 設備面でのサブスタンダードなところで本来利用すべき人から忌避されることもある。

I 40 他の資源があるので、自治体の伝統にはよるが総じて、いったん中間ハウジングを挟むことが多い。

大阪市は、居宅保護の形をとっているが、簡易宿所転用の賃貸アパートを事実上利用している 直居宅保護というルートは、基本的にはあまり使われていない。これがセンター設置都市の大きな 特色となっている。

このことの是非は問わないが、運動体、支援団体が先に関与していれば、その支援を背景に、 直居宅となる。Refer と本人から、というファーストコンタクトの違いである

- Ⅱ 11 シェルターとセンターが別建てのところの流れであり、一体型の場合はこれが施設内移動となる。 別建てがいいのか、一体型がいいのかは、それぞれの支援の伝統にもとに作りこまれているので、 ここにその是非を述べる必要はないと思われる。
- Ⅱ 12 シェルターでのアセスメントの結果として施設や居宅以外の選択肢がない場合に使う? 当該自治体が、宿泊所を使うのか使わないのか、自治体の判断が必要
- Ⅱ 14 すんなりと、就労自立、福祉自立につながる層

居住支援団体が入るアパートがあれば、つなぎやすくなる。大阪市の場合は簡易宿所の転換アパート 居住支援団体の出番となるところである。一定程度日住に移行もある中、厚薄支援が入り混じる

Ⅲ 14 中間ハウジングの役割を全うする支援の本流となる。設計上は就労自立層のつなぎであり、アフターケアは一定程度必要であろう

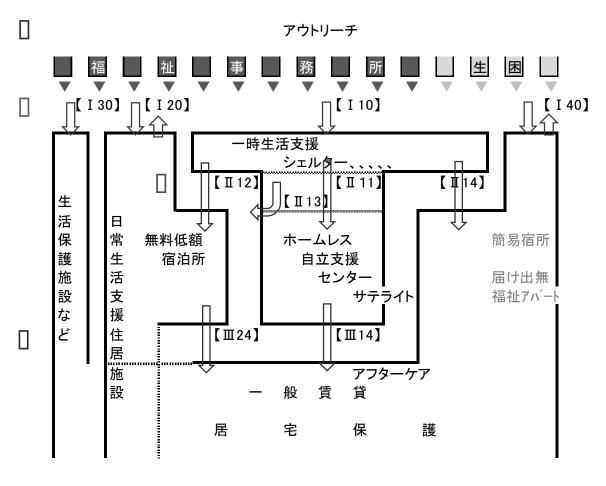
設計上最も求められている流れであるが、居宅移行後、どれだけ継続可能か、一定期間のアフター ケアが必要。 サービスハブとして機能

Ⅲ 24 宿泊所はあくまで中間ハウジングであり、そうした通過型に適合する層は、センターよりは中期になるが、就労自立、あるいは福祉自立を果たして

自らの収入による地域のアパート生活や、生保などでの居宅生活に移行する。しかしそのような 理想通りいかない場合も多い

詳しくは、シェルター無タイプで記述

典型自治体 シェルター分離型 大阪市、名古屋市、京都市、福岡市 シェルターー体型 横浜市、川崎市、23区



層

つ

な

ぎ

く必要あり

② シェルターなし、自立支援センターのみ型

I 10 公式にはシェルターがないので、就労自立が可能な層を中心に受け入れている つなぎのシェルター的なところは、民間に依拠している部分がある。

①類型とはことなり、ホームレス支援を法外でやってきた前史がないので、生活困窮の窓口との 連携もある程度取れている

やはりシェルター的機能は、公式に作りこむ必要はあると思われる。実質的にそのような事例もあるかもしれないが。

センター利用のシェアについては、宿泊所やケア付き住宅の利用も結構ある中で、コントロールされている。

I 20 就労自立というより、生活自立がやや困難、あるいは福祉自立につながる層、センター利用より時間がかかりそうな層に対して使う。シェルター代わりに使うケースもある 中期間かかる就労自立層と一定期間以上の長期居住層に対する両用の仕組みづくりを支援してい

I 30 救護施設がうまく使えていない、あるいは救護施設の回転がよくないので、使えない センターが設置されていることもあり、救護施設の利用はあまり想定されていない

I 40 他の資源があるので、自治体の伝統にはよるが総じて、いったん中間ハウジングを挟むことが多い。

直居宅保護というルートは、基本的にはあまり使われていない。これがセンター設置都市の大きな特色となっている。

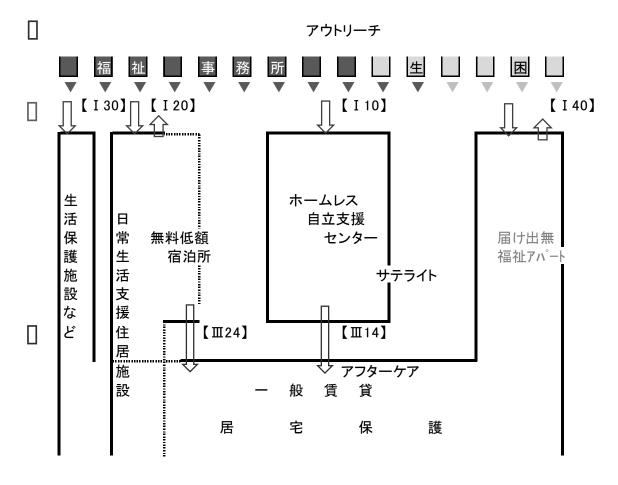
このことの是非は問わないが、運動体、支援団体が先に関与していれば、その支援を背景に、 直居宅となる。Refe rと本人から、というファーストコンタクトの違いである

- Ⅲ 14 設計上は就労自立層のつなぎであり、アフターケアは一定程度必要であろう 設計上最も求められている流れであるが、居宅移行後、どれだけ継続可能か、一定期間のアフター ケアが必要。サービスハブとして機能
- Ⅲ 24 宿泊所はあくまで中間ハウジングであり、そうした通過型に適合する層は、センターよりは中期になるが、就労自立、あるいは福祉自立を果たして 自らの収入による地域のアパート生活や、生保などでの居宅生活に移行する。しかしそのような

「センター無つなぎ」参照のこと

理想通りいかない場合も多い

典型自治体 北九州市、仙台市



③ 一体型シェルター有、自立支援センター無型

I 10 一時生活支援事業において、自立相談機能もつけた一体型シェルター運営を行っており、シェルター自体も通年借り上げ施設で運営している。

センターのないしかし需要の大きい地域における望ましい形態である。

福祉事務所からの流れのみならず、生活困窮からの流れ、という新しい立て付けが機能している。

センター並みの半年までの利用が可能なところもあり、アセスメントも行われり。短期から中期と利用層がバラエティに富むので、センター並みの支援体制は必要であろう。

居住環境面では個室対応が多いので、センターよりは環境面では優れている。

ただし力量のある NPO、あるいは効果的なネットワークの構築がされていることが前提となるので、NPO 次第というところあり、どこでも採用できる状況にはなっていない。

I 20 次へのつなぎに時間がかかりそうな層に対して使うか、意識的には使わない場合もある。逆に積極的に使う場合もある

センターはないが、ある程度しっかりアセスメントできるシェルターを有するので、短期部分はそちらに役割分担で任せることができる。

ある程度時間のかかる層を受け入れ、就労自立から福祉自立、あるいは長期居住という多様なニーズにこたえていくことになる

I 30 就労自立層と一定期間以上の長期居住層に対する両用の仕組みづくりが、シェルターなどとうまく連携すれば、効果的支援システムとなる

救護施設の空きがない場合が多いので、あまり使われない。特定の施設で受け入れ枠ある場合 #.

シェルターの出口として一定の機能を果たすべきであろうが、そのような事例はあまりないように見受けられる

I 40 基本的には、いきなり入る前に、シェルタ―利用が先に入るので、居宅保護をいきなりは入れない傾向にある

入れる場合には支援付き住宅化、支援団体の何らかのバックアップがある

居住支援団体の出番となるところである。一定程度日住に移行もある中、厚薄支援が入り混じる

II 12 シェルター利用後に、もう少し時間をかけて支援を、というアセスメントのもとに、つながれることになる。

あくまで、シェルターと宿泊所運営団体の連携がうまくとれている場合に使われる流れである

Ⅱ 14 シェルターでのアセスメントを経ての移行であり、就労自立、福祉自立の程度の高い層へのつな ぎ方となる

単独居住も可能な層と、居住支援団体の見守りが必要な層に分かれる。後者の場合は、支援付き住宅を、届け出して日住の認定を受けることも想定される。

Ⅲ 24 宿泊所はあくまで中間ハウジングであり、そうした通過型に適合する層は、センターよりは中期になるが、就労自立、あるいは福祉自立を果たして

自らの収入による地域のアパート生活や、生保などでの居宅生活に移行する。しかしそのような 理想通りいかない場合も多い

典型自治体 札幌市、熊本市、岡山市 那覇市、倉敷市、 相模原市 鹿児島市(市単)? 市川市、大津市 アウトリーチ [I 10] [I 30] [I 20] [I 40] ·時生活/シェルタ· [114] [II 12] [II 13] 生 活 日 保 常 無料低額 届け出無 護 生 宿泊所 福祉アパート 施 活 設 支 な 援 ێ 住 【III24】 <u>居</u> 施 設 般 賃 貸 居 保 護 宅

④ シェルター単体型

I 10 次につなぎをある程度短期に想定できる層ためのシェルターであるが、ホテル借り上げの場合が 多く、自立相談機能も付いていない場合が多い。

府県の主導により、特定の自治体、あるいは分担して、このシェルターを一定期間設けているケースも多い

宿泊所などへの流れが大きいところでは、あまり使われないケースもある。

短期の対応となる場合が多く、十分なアセスメントができない場合もある。

基本的には通年借り上げが望ましいが、ホテルや旅館の都度の場合には、丁寧に見守る体制を どう作るか、生保前提であればケースワーカも重要な役割を担う。

I 20 次へのつなぎに時間がかかりそうな層に対して使うか、意識的には使わない場合もある。逆に積極的に使う場合もある

シェルターのキャパが小さく相談機能も少々弱い場合には、最初から宿泊所を使うケースも多い。 センターもなく、シェルターも存在感が薄い場合には、短期の利用も含め、就労自立から福祉自立、 あるいは長期居住という多様なニーズにこたえていかざるを得ない

就労自立層と一定期間以上の長期居住層に対する両用の仕組みづくりを支援していく必要あり

I 30 救護施設の空きがない場合が多いので、あまり使われない。特定の施設で受け入れ枠ある場合 も

神戸市は更生施設を軸に、支援の体系を部分的に組み立てているが古い体系、NPO による都度型も利用

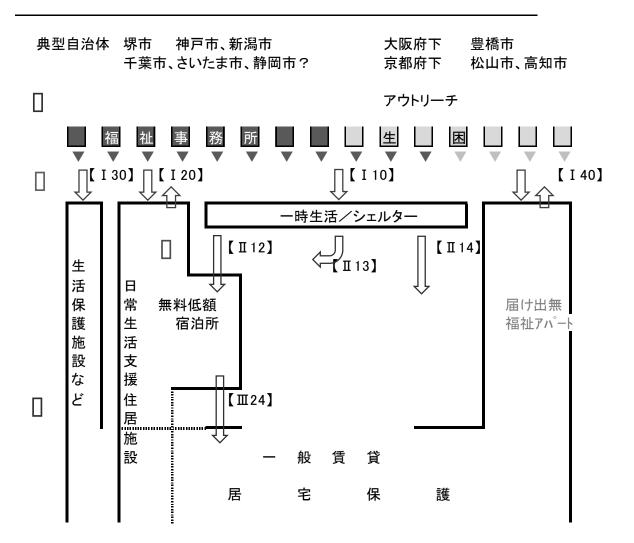
シェルターの出口として一定の機能を果たすべきであろう

I 40 居宅保護をいきなり入れない傾向、入れる場合には支援付き住宅化、支援団体の何らかのバックアップがある

居住支援団体の出番となるところである。一定程度日住に移行もある中、厚薄支援が入り混じる

- II 12 センターがないので、ある程度の見守りが必要な場合宿泊所があれば、つなぐ場合がある 当該自治体が、宿泊所を使うのか使わないのか、自治体の判断が必要
- Ⅱ 14 センターがないので、就労自立、福祉自立の程度の高い層へのつなぎ方となる 居住支援団体が入るアパートがあれば、つなぎやすくなる
- Ⅲ 24 宿泊所はあくまで中間ハウジングであり、そうした通過型に適合する層は、センターよりは中期になるが、就労自立、あるいは福祉自立を果たして

自らの収入による地域のアパート生活や、生保などでの居宅生活に移行する。しかしそのような 理想通りいかない場合も多い



⑤ シェルター無、他資源利用型

I 20 シェルターがないので、生活保護施設が使えない場合には、頼みの綱となるので、積極的に使うことになる。

アウトリーチや社員寮の福祉化で団体から上がってくる場合もある

あるいは、広域的に自市域以外からの先方持ちのケースの宿泊所受けも存在する。

センターもシェルターもないので、あらゆる対応が求められることもある。 入所期間に長短が生じ、 就労自立から福祉自立、あるいは長期居住という多様なニーズにこたえていかざるを得ない 就労自立層と一定期間以上の長期居住層に対する両用の仕組みづくりを支援していく必要あり

I 30 救護施設の空きがない場合が多いので、あまり使われない。特定の施設で受け入れ枠ある場合も

無料低額宿泊所とある程度の役割分担を明確化しておく必要がある

I 40 宿泊所があるので居宅保護をいきなり入れない傾向、入れる場合には支援付き住宅か、支援団体の何らかのバックアップがある

居住支援団体の出番となるところである。一定程度届け出をして「日住」認定に移行するケースもあると思われる。

メリットがないとしてそのまま届け出無での場合もあろう。そのような中、様々な厚薄支援が入り混じる

Ⅲ 24 宿泊所はあくまで中間ハウジングであり、そうした通過型に適合する層は、センターよりは中期になるが、就労自立、あるいは福祉自立を果たして

自らの収入による地域のアパート生活や、生保などでの居宅生活に移行する。しかしそのような 理想通りいかない場合も多い

たとえばその実態として A 市の事例をあげる。センター的な使われ方もしている自治体の場合である。

- ①すぐに就労するが、そのあとのアフターが気になる層、
- ②なかなか就労できないが、宿泊所には結構長期いて、最終的には半就労や半福祉であがって いく層(この層にもアフターはいるでしょうが)

A 社 (NPO) の運営する無料低額宿泊所は居宅に関して一定の目標をクリアしたものに対して居宅を支援していくことになっています。

目標も仕事を見つけることや一定のお金を貯めるなど比較的簡単にクリアできています。 また個人の能力等で目標も臨機応変に対応しています。

A 社以外も居宅生活が可能な人に対して敷金扶助をしています

③長期におらざるえない層、

1年以上生活している人は社会的なルールが守れない人で敷金扶助をしていない人もいますが、在宅での生活をあまり希望しない人やまた無料低額宿泊所での生活を強く希望される人が多数を占めます。

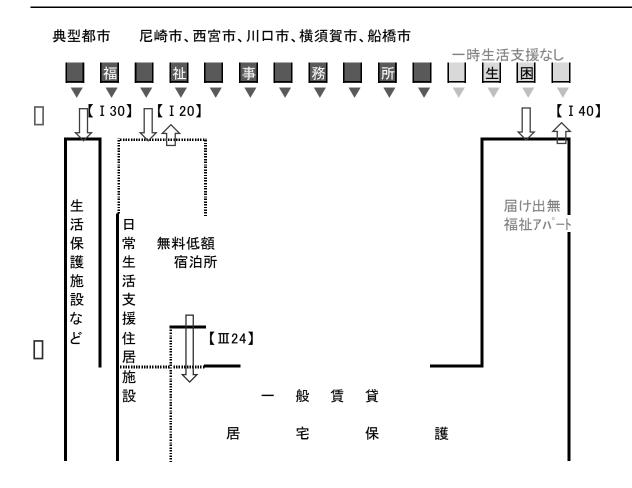
救護施設でも長期入院患者の人でも一定数在宅が可能であっても希望しない人がいす。 希望しない人に対しても行政として在宅での支援についてできることを説明しており、

長期に入所(長期入院の人なら入院)できないこともある程度理解されているのですが、かなか踏み出せない人もいます。

そういった方は食事が提供されることや、誰かがそばにいることでの安心感等を理由に挙げられます。

運営側も福祉事務所もそういった方を強制的に追い出すことができない状況です。

- ④往還する層、自主退所、勧告退所する層、この層が宿泊所の不行き届きとして訴えると、宿 泊所たたきになってなる場合もある
- ⑤加えて、シェルター的に緊急に使われる層(居宅に上がるか、救護施設か、宿泊所にそのまま)、



⑥ 届け出無中間ハウジングのみ型

ある。

I 30 救護施設の空きがない場合が多いので、あまり使われない。特定の施設で受け入れ枠ある場合 も

退所後の居宅生活への移行については、その世話に支援団体がかかわってくるケースもある。

資源としては唯一なので、自治体の判断でその利用の流れを明確化しておく必要あり ただ、そういう使われ方をしていない場合も多いので、まずはこの流れをイメージしてもらう必要が

施設退所後の居宅生活も、ここには書いていないがその流れを円滑に行うように準備する必要あり。

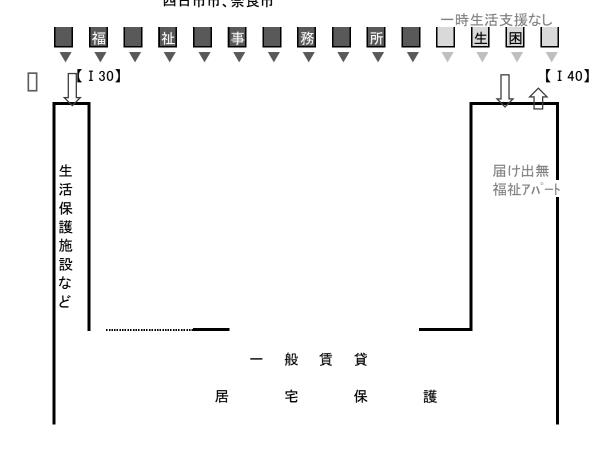
I 40 救護施設以外は、居宅保護しかないので、もしあれば支援付き住宅につなぐ、なければケースワーカによる見守りのみか?

居住支援団体が存在しない、あるいはそれに近いサービスを実質的におこなっているところがないと、かなり厳しい

居住支援団体があれば、シェルター的な使い方も自主的にやっているところがある。基本的にはすばやく生保に移行させている。

あるいは、仕事と支援付き住宅をセットにして、生保を使わず、あるいは半生保で動かしている工 夫ケースもある。

「日住」の認定が必要となる場合には、宿泊所に移行も出てくると思われる しかしシェルター部分のお金が一時生活支援を自治体がしない限り出ないので、日住だけではシェ ルターや年金層は扱えない。 典型都市 金沢市、徳島市、高松市、宮崎市、長崎市、大分市、宇都宮市 和歌山市(年末のみ稼働) 一宮市 ↑支援団体有、宿泊所化していない↑ 支援団体無↓ 支援団体が確認できない 四日市市、奈良市

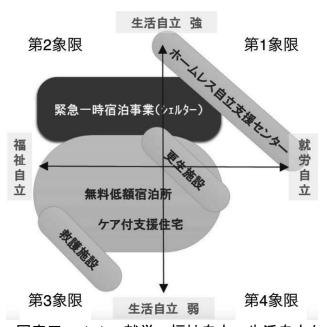


3 自立支援センター都市の支援システム

自立支援センターを抱える 9 つの都市に対してヒアリング調査を実施した。聞き取りの目的は、自治体における支援システムの全体像と支援の流れ、その中で自立支援センターが果たす役割、また、施設を運営する組織のマネジメントならびに人材育成であったが、本章では特にその 1 点目についての聞き取り結果を自治体ごとに整理していきたい。現場で取り組まれている具体的な支援内容については本章では深掘りせず、あくまで「川上から川下まで」の支援全体のシステムを把握することに努めた。支援内容の先進事例については、「4 グッドプラクティス(GP)」を参照いただきたい。

自治体で異なる支援システムを都市間での比較検討の俎上に載せるため、本章では2つの分析軸を設定した。第1に、アウトリーチからアフターケアまでの一連の支援の流れを段階ごとに整理している。具体的には、アウトリーチ、窓口での振り分け、中間ハウジング、アフターケアの4段階ごとに、社会資源とその運用実態をまとめた。

2つ目の分析軸として、「就労自立/福祉 自立」「生活自立 強/弱」という特徴から 被支援者層を 4 つに大別して、それぞれに ついて支援の流れを示した。特に、中間ハ ウジングからアフターケアへと至る支援の 流れを、参考として 4 象限図にまとめてい



図表Ⅲ-11 就労・福祉自立、生活自立からみた中間ハウジングの位置取り

る(図表Ⅲ−11)。この 4 象限図は 2014 年度『一時生活支援およびその後のケア付きハウジングリソースの活用実態にかかわる調査研究事業報告書』で用いた図(48 ページ)を参考にしているが、本章で後述するように中間ハウジングの位置取りは地域で大きく異なることを最初に付言しておく。各象限に説明を加えると、まず第 1 象限「就労自立+生活自立強」は、中間ハウジングを介して就労自立、そして就労後にアパート生活を目指す稼働年齢層を想定する。第 2 象限「福祉自立+生活自立強」にあたる層は、生活保護あるいは年金等でもってアフターケアを交えながらもアパートでの生活が可能な高齢者である。第 3 象限「福祉自立+生活自立弱」は、日常の生活支援を要する高齢者を想定している。最後に第 4 象限「就労自立+生活自立弱」は、社会生活に難しさを抱えていたり、障害の疑いがある稼働年齢層にあたる。なお、女性に関しては「5 女性の『ホームレス・生活困窮(困難)者』の現状とその支援及び体制整備」を参照いただきたい。

以上の2つの分析軸をもとに自立支援センター都市の支援システムを整理していく。また適宜、調査で得られたデータや公表資料を用いて、利用実態についても説明を加える。

3-1 仙台市

■ アウトリーチ

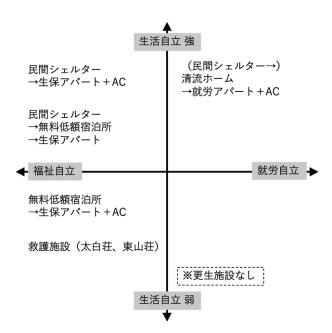
社会福祉法人青葉福祉会が事業受託。

■ 窓口での振り分け

□ 振り分け

自立支援センター『清流ホーム』の入所 については各福祉事務所が振り分ける。清 流ホーム入所の際には、必要な人のみ医療 扶助を受ける。入所後も必要に応じて医療 扶助を申請する。申請の割合としては入所 者の半分程度。

保護課で初回の相談を受けて、そこで清 流ホームへとなれば、数日の待機期間を経 て入所となる(緊急枠もある)。その待機 期間中は、友人宅やお金があればネットカ フェで過ごしたり、どこにも行き場がなけ



図表Ⅲ-12 仙台市の4象限図

ればワンファミリー仙台の民間シェルターを保護課から案内されたり、外でいいという人は野宿になる。

わんすてっぷに最初の相談があり、清流ホームの利用が必要になる場合には、わんすてっぷから保護課につなぐ。逆に保護課からわんすてっぷに回ってくる場合もあり、それは清流ホーム入所までの待機場所探しや、就労自立が難しそうな人への支援が必要なケース。保護課からわんすてっぷにつなぐのは、食糧支援(フードバンク)、民間シェルターへの入所(ワンファミリー仙台)、家探し(居住支援法人)としてのPSCを期待してのこと。現場の判断で生まれた流れであり、市として位置づけているわけではない。

□ 自立相談支援窓口『仙台市生活自立・仕事相談センター わんすてっぷ』

一般社団法人パーソナルサポートセンター(PSC)が事業受託。

PSC の構成団体は、アート・インクルージョン、アスイク、共生地域創造財団、全国コミュニティライフサポートセンター、せんだい・みやぎ NPO センター、チャイルドラインみやぎ、反貧困みやぎネットワーク、ふうどばんく東北 AGAIN、萌友、POSSE、ほっぷの森、MIYAGI 子どもネットワーク、みやぎ生活協同組合、ワンファミリー仙台。協力団体は仙台夜まわりグループ。

■ 中間ハウジング

□ 自立支援センター『清流ホーム』

· 実施者: 社会福祉法人青葉福祉会

・定員:50名(緊急枠5名)。全個室。

・利用期間:原則3か月、延長可能。緊急枠の人は2週間。

・対象者:主に就労自立層

・入所経路:各区福祉事務所から。

・退所経路:2017年度退所者133名、うち就労自立(48名)、福祉的自立(21名)、自主退所(19名)、退所処分(8名)、その他(37名)。

□ 民間シェルター

- ・実施者: NPO 法人ワンファミリー仙台。宮城県南部、多賀城市、富谷市から同シェルターに対して一時生活支援事業の委託(もしくは PSC 経由での再委託)を受けている。
- ・定員:9名。8人定員の大部屋1室と個室1室。自治体ごとに枠は決まっているが、空いていれば融通し合う。ただ、満床時は事業委託のない仙台市からの受入を優先的に断るが、あまりそういう事態はない。
- ·入所期間:原則2週間。
- ・対象者:このシェルターの利用は、利用相談の段階で次の行き先が決まっている人に限られる。シェルターでは居所と食事が提供され、支援自体は基本はワンファミリー仙台の職員が行う。お金や携帯を預けるのを認めない人は入所できない。24 時間職員が常勤しているわけではないので、病気を抱えている人の入所は厳しくなることもある。
- ・退所経路:シェルターに入った人のうち、全員が清流ホームに行くわけでなく、生活保護で居宅に移る人や、無料低額宿泊所に移る場合もある。

□ 無料低額宿泊所

集団生活が苦手な人は、民間団体の力を活用し、無料低額宿泊所を活用することもある。 民間団体の無料低額宿泊所の多くはアパートを虫食い的に借り上げたものなので、実質アパートで暮らすのと変わりはなく、かつ支援団体による見守りが付くので施設での集団生活が苦手な方はそちらを勧める。支援団体が先に無低に入れてから一緒に保護申請に来るという流れのほうが多く、無低入所と保護申請はほぼ同時で行われる。

保護課の窓口ではパンフレットを用いて「無料低額宿泊所がある」ことは伝え、案内することもある。このパンフレットは主に民間団体が中身を作り、仙台市の意見も伝えながら作られた。

2015 年 6 月末現在で、施設数 25、入所者数 249。仙台夜まわりグループ、ありとも、ワンファミリー仙台、萌友、社会福祉法人庄慶会が無料低額宿泊所を持っている。そのうち最初の 4 団体がホームレス支援団体。庄慶会の無低は戦後の被災浮浪者の受け入れのために 1945 年頃から始まったもので、少し色合いが異なる。

■ アフターケア

自立支援センター出身者のアフターケアについては、社会福祉法人青葉福祉会が受託。巡回相談の職員が兼務。

3-2 東京都 (特別区)

東京都(23 区の区域内)では都と23 区の共同によって、23 区を5 つのブロックに分け、ブロックごとに自立支援センターを核とした自立支援システムを構築している。ブロック間でシステムは同じだが、その運用実態には多少の違いがある。また、社会資源の多寡や地域の歴史を反映し、区ごとにもシステム運用が異なっている。ブロックごとの自立支援センターの概要は図表Ⅲ−13の通りである。

図表Ⅲ-13 ブロックごとの自立支援センターの概要(2019年1月現在)

ブロック	施設名	開設年月	委託法人
1ブロック(新宿、千代	新宿寮	2015年8月	社会福祉法人特別区人事·厚生事務組
田、中央、港)			合社会福祉事業団
2 ブロック (台東、荒川、	台東寮	2015年1月	社会福祉法人有隣協会
北、文京)			
3ブロック(渋谷、大田、	目黒寮	2014年3月	社会福祉法人有隣協会、社会福祉法人
品川、世田谷、目黒)			愛隣会
4 ブロック (豊島、板橋、	豊島寮	2016年3月	社会福祉法人東京援護協会
杉並、練馬、中野)			
5 ブロック(墨田、江戸	足立寮	2014年3月	社会福祉法人新栄会
川、葛飾、江東、足立)			

■ アウトリーチ

自立支援センターの事業受託団体はアウトリーチとアフターケアを兼任する。

■ 窓口での振り分け

□ 自立相談支援窓口

各区で窓口の設置方法や実施方法(直営/委託)は異なる。

□ 台東区における振り分け

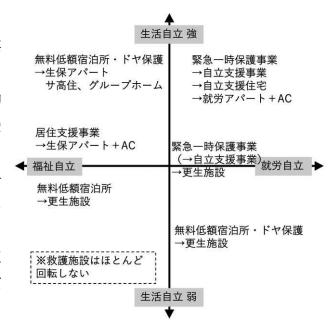
台東区役所 2 階に生活保護、生活困窮、生活援護担当の 3 つの窓口が統合して設置されている。すべて直営。相談に来た人に応じて各担当が対応し、ケースによっては複数の担当が受け付ける。

稼働年齢層で就労意欲がある人には自立支援センターを勧める。

高齢者や就労意欲が(今は)無いという人には生活保護を勧める。生活保護の場合の選択 肢は、無料低額宿泊所、宿所提供施設、更生施設がある。ただし、特別区人事・厚生事務 組合が運営する無料低額宿泊所と宿所提供施設には単身男性は原則入れない。

窓口から直接のアパート保護はない。代わりに、まずは生活保護でドヤに入ってもらい、 そのあとにアパート転居を検討する。そもそも台東区内で普通のアパートを探すのは物件 状況的に難しいが、保護課の居住確保支援員(国の予算活用)が徐々に住宅扶助内の家賃で物件を見つけられるようになってきている。2016 年度に居住確保支援でドヤから地域生活へ転居したのは約250人で、そのうちアパートが150。その他はサポート付き高齢者向け住宅やグループホームなど。サ高住は台東区内には無いが、足立区や埼玉県に増えている。足立区のサ高住は高いので台東区からは勧めないようにしている。

住所不定者による窓口への相談が年間1,900人ほどで、そのうち半分近くの方々は実は他区他都市で生活保護を受けていたという場合や、申請者に応じてハローワークなどを勧めたりしている。残りの半分のうち、自立支援センターは2割程度で、それ以外は生活保護コースで対応する。生保コースのうち7割は無料低額宿泊所(そのほとんどがNPO法人エス・エス・エスの無低)、簡易宿泊所が2割、入院も1割ほどある。緊急で入れてくれる枠を台東区は2つ持っているので、更生施設入所も少しだけある。



図表Ⅲ-14 台東区の4象限図

保護費を持ち逃げしてしまうような人には お金の管理がまだできる無低に入ってもらう

ほうが簡宿よりよい。無低だと食費を払わないといけないのに対して、簡宿だと自由に使 える手元のお金が多いのでそれを持って逃げようとする人がいる。

以前保護を切られて再び申請に来た人に対してもその人が困窮状態であれば基本は受ける。ただし、自立支援センターの緊急一時保護事業には利用回数の制限はないが(再入所までの間は6ヶ月空ける必要がある)、自立支援事業の利用には3回までと制約がある。また、以前施設で問題を起こした人は施設に入ることができないこともある。

その人の意思を聞くというのが台東区の方針。稼働年齢層だが生活保護を希望する人に対しては生保の窓口につなげる。リーマンショックでより広がった気はするが、台東区は昔から来る者拒まずという土壌がある。台東区はもともと生活保護と生活援護で別々の課で、自立支援センターに行きたい人は生活援護で受けていたという経緯が影響しているかもしれない。

□ 都内にあるA福祉事務所における振り分け

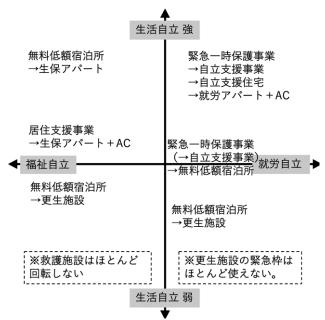
A福祉事務所は総合相談窓口で振り分ける。

窓口での相談の際に、自立支援センターと無料低額宿泊所の概要(その後の自立の流れも含めて)を説明し、本人の意向を聞く。だいたいは職員の意見に沿った判断をしてくれることが多い。全体的に自立支援センターを希望する相談者は少ない。

自立支援センターに振り分けられる人は就労自立が可能な人。自立支援センターの入所

待ちに際し、NPO 法人エス・エス・エスが上野に独自で持つシェルターを活用し、無料で1~2 泊させてもらうこともある。

緊急一時保護事業に振り分けられない人、 あるいは緊急一時保護事業には進んだものの 自立支援事業に移らなかった人(発達障害、 精神障害、アルコール依存症、集団生活が苦 手といった人が多い。年齢に特徴はない)は、 福祉事務所の窓口担当職員が相談をし、本人 の意向も聞きつつ無料低額宿泊所につなげる。 本人の意向がない限りは区内の無低を優先し、 空きがなければ区外や近隣県の無低へと広げ て探す。相談窓口時は施設の写真などを見せ ながら事前に説明する。実施責任は入所を依 頼した自治体。



図表Ⅲ-15 足立区の4象限図

新規の人が窓口から直接更生施設という選択肢は少ない。保護を受給していて何らかの理由で廃止された人が再申請の際に利用するケースや、自立支援センターの緊急一時保護事業のあとに更生施設というケースはある。現状、更生施設に依頼すると入所まで 1 ヶ月程度かかる。区ごとに更生施設に緊急枠が用意されているが、たいてい埋まっている。

直接居宅保護で敷金礼金を支給するのは要件上難しい。また、ドヤ保護も 5~10 年くらい前にはかなり活用していたが、今はしていない。ドヤ保護になると生活保護上の指導がしにくいため、特別な事情がない限りはドヤ保護を認めないようにした。

特別な事情でドヤ保護を希望する理由としては、無料低額宿泊所だと 3 食の食事がついてくるので、持病などで食事管理が必要な人にとってはドヤのほうが自分で調整しやすいこと。また、無低を拒否する人や過去の経歴から無低側から拒否される人もいる。そうした事情を踏まえてドヤ保護を認める可能性はあるが、やはり優先順位としてドヤが最後に来る。周辺区のドヤで保護をかけるときは、そこの福祉事務所に連絡を入れた上で行う。そうしないと、2 つの福祉事務所から保護を受けてしまいかねない。

無料低額宿泊所はあくまで中間的な施設であり、早くアパート設定ができるようにアセスメントをしていく、というのがA福祉事務所の方針。具体的には、ケースワーカーが無料低額宿泊所の入所者へのアセスメントや施設長からの聞き取りをもとに、課の診断会議をかけてそこで居宅生活が可能と判断されれば転宅という流れになる。居宅生活が難しいという場合は、その人の状況に応じてグループホーム、病院、別の施設に移ってもらうことになる。

無料低額宿泊所やドヤにいる人に対しては、委託事業『被保護者向け自立支援プログラ

ム』の相談員が様々な支援を行う。病院同行、地域移行支援、就労支援など。A区では2009年10月から始まり、他区でも実施している区はある。支援員の訪問頻度は月1回程度。

■ 中間ハウジング

- □ 自立支援センター、自立支援住宅
- ・定員:図表Ⅲ-16、図表Ⅲ-17を参照。1つの建物内に緊急一時保護事業と自立支援 事業の枠があり、加えてアパート借上げの自立支援住宅が、各ブロックに用意されている。 自立支援センターは基本は1人1ベッドの相部屋で静養室(個室)も用意されている。
- ・対象者:各区の相談窓口で福祉事務所職員が、6ヶ月の間で就労自立が可能と判断した人を自立支援センターに依頼する。センターには定員もあり職員体制も就労自立向けになっているので、本人のためにも就労自立可能な人しか入所させないようにフィルターをかけている。高齢でも就労を希望される方の入所は可能。また、年金受給をしていて、短い時間でも就労できればという方を受け入れて自立につながったケースもある。年金と生保を希望されている人はセンターに入所しない。
- ・緊急一時保護事業:自立支援センターの中では、まず緊急一時保護事業の段階でアセスメントを行い、生活歴、職歴、病歴、犯歴、借金などを聞き取る。アセスメントの結果、6ヶ月の期間で就労自立が可能そうな人は2週間後に自立支援事業へと移行する。しかし、そうでない人(たとえば借金の解決に時間がかかりそうな人)は各区の福祉事務所に返され、更生施設などでの今後の支援を検討する。入所時の健康診断の結果で何か問題があった場合、再検査等のため入所期間を最長4週間まで延長する。入所に際し、医療扶助は必要のある人のみ申請する。
- ・緊急一時保護事業のあとは、自立支援事業で就職活動を行う。就職して就労継続の目処がたってからは自立支援住宅へと移ってもらい、支援としては居住移行支援の段階に入る。居住移行支援に関しては、保証人がない場合は保証協会に依頼し、緊急連絡先がない場合は NPO 法人インクルージョンセンター東京オレンヂと連携して支援を実施。
- ・退所経路:図表Ⅲ-16、図表Ⅲ-17 参照

図表Ⅲ-16 緊急一時保護事業からの退所先(2017年度)

	定員	自立支援事業	保護施設	宿泊所 (生保)	居宅(生保)	病院	他施設	実家親族	その他	不明(路上等含)	合計
新宿寮	25	199	0	7	0	0	0	1	16	3	226
利徂尔	25	88.1%	0.0%	3.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	7.1%	1.3%	100.0%
台東寮	25	203	1	4	0	0	0	0	1	37	246
口米尔	25	82.5%	0.4%	1.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	15.0%	100.0%
日黒寮	25	166	0	23	0	1	0	2	11	19	222
日志第	25	74.8%	0.0%	10.4%	0.0%	0.5%	0.0%	0.9%	5.0%	8.6%	100.0%
豊島寮	26	231	1	9	0	4	0	5	3	30	283
日 豆 田 京	20	81.6%	0.4%	3.2%	0.0%	1.4%	0.0%	1.8%	1.1%	10.6%	100.0%
足立寮	35	196	25	69	3	4	9	4	11	44	365
上 上 京	33	53.7%	6.8%	18.9%	0.8%	1.1%	2.5%	1.1%	3.0%	12.1%	100.0%
合計	136	995	27	112	3	9	9	12	42	133	1,342
	130	74.1%	2.0%	8.3%	0.2%	0.7%	0.7%	0.9%	3.1%	9.9%	100.0%

図表Ⅲ-17 自立支援事業(自立支援住宅含む)からの退所先(2017年度)

		Ţ	就労自立	-		生保等他法利用				実家親 _		路上等	
	定員	住宅確	住込み	その他	保護施	宿泊所	居宅	病院	他施設	族等	その他	不明	合計
		保	正处外		設	(生保)	(生保)	714171		ķ		1,1491	
新宿寮	85	60	31	3	3	6	1	4	1	6	7	87	209
利旧泉	0.5	28.7%	14.8%	1.4%	1.4%	2.9%	0.5%	1.9%	0.5%	2.9%	3.3%	41.6%	100.0%
台東寮	85	61	29	11	3	5	0	1	0	2	6	95	213
口米京	0.0	28.6%	13.6%	5.2%	1.4%	2.3%	0.0%	0.5%	0.0%	0.9%	2.8%	44.6%	100.0%
日黒寮	85	56	20	5	1	14	1	2	2	4	7	53	165
口杰尔	0.5	33.9%	12.1%	3.0%	0.6%	8.5%	0.6%	1.2%	1.2%	2.4%	4.2%	32.1%	100.0%
豊島寮	85	76	34	1	0	8	2	1	1	11	18	84	236
豆町泉	0.0	32.2%	14.4%	0.4%	0.0%	3.4%	0.8%	0.4%	0.4%	4.7%	7.6%	35.6%	100.0%
足立寮	85	85	10	3	4	9	0	2	0	2	11	67	193
上 工 京	上立法 00	44.0%	5.2%	1.6%	2.1%	4.7%	0.0%	1.0%	0.0%	1.0%	5.7%	34.7%	100.0%
合計	425	338	124	23	11	42	4	10	4	25	49	386	1,016
	423	33.3%	12.2%	2.3%	1.1%	4.1%	0.4%	1.0%	0.4%	2.5%	4.8%	38.0%	100.0%

□ 支援付地域生活移行事業(路上歴の長い人向けのモデル事業)

路上歴の長い高齢者に対してアパートでの生活訓練を行い、生活ができそうな人には生活保護でアパートで暮らしてもらうという取り組み。運営は自立支援センターの受託団体。 生活困窮者自立支援制度の枠内で実施。2017年度から第1、2 ブロックが先行して行なっている。2019年度から全ブロックで始まる。

□ 更生施設、救護施設

東京 23 区の救護施設は重度の人しか入所していない。年間の退所者も数人程度で、退所 理由は逝去がほとんどを占める。精神科から救護施設はよくあるが、ホームレス施設から 救護施設というのはない。

東京 23 区の更生施設は他都市の救護施設に近いのかもしれない。東京 23 区の更生施設は重度の方が増えていて、特別区人事・厚生事務組合の更生施設について今後救護施設に転換する方向で現在検討中。

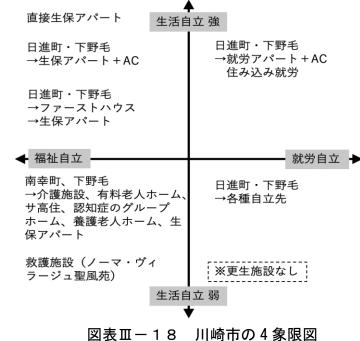
■ アフターケア

自立支援センターの事業受託団体はアウトリーチとアフターケアも兼任する。 アフターケアの期間は最大1年間。住み込み就労者を含めて、本人からの意思を受けて利 用してもらっている。

3-3 川崎市

■ アウトリーチ

積極的な取り組みとして、川崎市職員や精神科医や高速道路運営会社との合同巡回を実施している。川崎市職員とは定期的に実施しており、報告書上の共有だけでなく、本来の意味での実態共有に努めている。精神科医とはホームレスが長期化した人の中には精神障害や知的障害の疑いがある場合があり、医療機関との繋がりも無い場合がほとんどである。専門家による見立てをしていただきカンファレン



スを通じて介入方法の検討をしている。また、

対象のホームレスとの接触時に簡易的な健康確認を行い緊急性の判断をしている。高速道路運営会社とは高架下がホームレスが定住しやすく近隣住民からの苦情も出やすいものの市の管轄でないため行政が介入しにくいことより、排除のない介入を連携して試みている。川崎市においては巡回・自立支援センター・アフターケアを連続した一体的な支援と考えており、巡回段階から対象者の見極めを開始している

■ 窓口での振り分け

□ 自立相談支援窓口『だい iob センター』

川崎市には窓口は 1 つ。中高年事業団やまて企業組合が事業受託。各区福祉事務所に出 張することもある。

□ 振り分け

各区福祉事務所が振り分ける(女性の場合は各区福祉事務所から本庁につなぐ)。入所者のうち医療が必要な人には医療単給で保護を受けてもらうが、必要ない人は受けない。

直接アパートに入る事例も少ないがある(年金受給者で家が無い人などに対して市が家探しを手伝う、といった事例)。基本的には簡易宿泊所や無低を勧めることはない。

■ 中間ハウジング

川崎市では図表Ⅲ−19のようなコース制度を設けて、入所者に応じた支援を提供する。

図表Ⅲ-19 川崎市の自立支援センターにおけるコース制度

名称	目的	対象者
見極め	一定期間自立支援センターで生活状況等を見守	入所者全員(緊急避難コース
コース	り、自立阻害要因を把握するとともに就労能力、	での入所者を除く)

単身居宅生活の可否などの見極めを行い、支援の 方向性を決定する。

就 労 自 立 安定した職の確保及び就労によるアパート設定 見極めの結果、就労阻害要因 コース を支援する。

がない、又は軽微で就労によ

生活支援 傷病の治療、障害者手帳の取得、要介護認定等、 コース 自立阻害要因を排する、または制度利用の手続き 障害等により、入所期間にお を進めた上で、主に生活保護等、福祉の援護によける就労自立が困難な者 り安定した住居の確保を支援する。

る自立が可能と見込まれる者 見極めの結果、高齢・傷病・

緊 急 避 難 台風や降雪時などの災害、その他の事情により緊 台風や降雪時などの災害、そ コース 急的に避難を要する者に一時的な避難場所を提 の他の事情により緊急的に避 供する。

難を要する者

- □ 川崎市自立支援センター日進町
- ・実施者:中高年事業団やまて企業組合
- ・定員:80名。相部屋と個室19室。個室は就労者、あるいは集団生活が合わない人が利用 する。24 時間対応可能な緊急入所枠もある。閉庁時に本人が直接日進町に来館すればまず は受け入れ、そのまま入所希望するなら後日保護課につなぐ。
- 対象者:川崎区、幸区に起居するホームレス。「見極めコース」「就労自立コース」「生活 支援コース」「緊急避難コース」全てに対応。
- □ 生活づくり支援ホーム下野毛
- ・実施者:中高年事業団やまて企業組合
- ・定員:50名、うち女性5名。
- ・対象者:中原区以北に起居するホームレス。「見極めコース」「就労自立コース」「生活支 援コース」「緊急避難コース」全てに対応。
- □ 川崎市自立支援センター南幸町
- ・実施者:有限会社サン矢留
- ・定員:15名、うち女性9名。全個室。
- 対象者:女性のホームレス、特に下野毛と比べてより難しいケースや個室が必要な女性 (DV 被害者は対応不可)。要介護状態にある男性ホームレス。
- ・入所経路:基本的に福祉事務所から。
- ・退所経路:女性利用者の退所先として、アパートと障害のグループホームが同程度で多 い。就労自立は年に1人程度。男性利用者の退所先としては、介護施設、有料老人ホーム、 サポート付き高齢者住宅、認知症のグループホーム。ある程度自立できる人は養護老人ホ

ームや稀にアパートのケースもある。

■ アフターケア

中高年事業団やまて企業組合が受託。川崎市においては、巡回(アウトリーチ)、自立支援センター、アフターケアは連続的かつ一体的な支援である。

□ ファーストハウス

一人でのアパート生活が可能かどうかを判断するために、支援者側で借りた部屋に入所してもらい生活訓練を行う『ファーストハウス』という仕組みがある。期間は原則6ヶ月、延長して1年まで。生活訓練が終了し、一人暮らしが可能と判断された方はアパートへ転居する。逆に、難しいと判断された方はセンターに戻り再度支援を受ける。2017年度の新規入所者は13人。

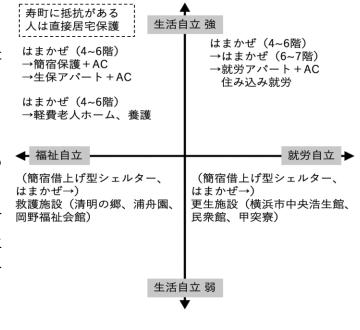
3-4 横浜市

■ アウトリーチ

社会福祉法人神奈川県匡済会が事 業受託。

- 窓口での振り分け
- □ 自立相談支援窓口

各区役所が直営で実施。生活保護の 窓口と同じ。2015年の生困導入時に、 保護課から生活支援課と改称し、両者 を一体的に運営。職員に関しても、生 活保護を担当していた職員が生困分 も担うようになる。



図表Ⅲ-20 横浜市の4象限図

□ 振り分け

各区福祉事務所が振り分ける。

■ 中間ハウジング

- □ 横浜市生活自立支援施設はまかぜ
- 実施者:社会福祉法人神奈川県匡済会
- ・定員:250名、うち女性20名。基本は相部屋だが、3階には半個室が24部屋ある。最初は相部屋に入り、求職・就労が始まると7階のフロアへ移動となる(人数が多い場合は6階まで求職・就労者フロアになることもある)。いびきがうるさい人のための防音の部屋も3つほどある。
- ・利用期限:原則3ヶ月、最大6ケ月まで延長可能。再入所可能で再入所禁止期間もない。
- ・対象者:利用者の条件としては、ADL が自立している人。実際には生活自立が難しい方も入ってくるが、本人がケガをしてしまったり、他の利用者を巻き込んでしまったりする心配もあるので、担当区役所にはできるだけ早く次の居住場所を見つけてもらうようにしている。現在の入居者で一番手のかかる人は、朝晩にリハビリテーションパンツをはかせて、汚れてしまったら掃除をしたり防水シーツを洗ったり、必要となればシャワーをお手伝いするレベル。そういった人が3,4人と複数人いる場合、施設自体も生活自立ができることを前提としたつくりなのもあり、通常の業務に差し障りがでてしまう。
- 入所経路:福祉事務所からの依頼。
- ・退所経路:2017 年度の退所者 758 名、うち就労自立 151 名、生活保護利用 317 名 (就労 や他法収入等での不足分を生活保護により給付される場合も含む)、更生施設 32 名、救護 施設 4 名、養護老人ホーム 3 名、障害グループホーム 2 名、など。

支援の結果、生活保護の申請となる人の居所については簡易宿泊所となることが多い。本

人が寿地区での生活を希望せず、アパート生活を希望する場合は福祉事務所と連携し、生活保護で敷金・礼金の認定の可否を検討する。その際は居宅生活が可能かどうか、しっかりとしたはまかぜでのアセスメントが重要となる。他都市のように2週間でアパートを見つけることは横浜市では難しい。保証人や緊急連絡先、敷金・礼金の予算など、居宅生活への移行はハードルが高い。

はまかぜから簡易宿泊所にとりあえず居所設定し、その後の生活を見極めてアパート生活が可能と判断されれば転居も可能である。もとろん、寿地区や簡易宿泊所を好んで住み続ける人も多い。駅からのアクセスも良く帳場さんによる見守り等の利点もある。面倒見の良い簡易宿泊所はやはり人気がある。あくまで旅館営業法に基づく施設として営業しているが、介護サービスも利用可能であり居宅のような使われ方もされている。本人が希望した場合、はまかぜ退所後に無料低額宿泊施設へ入所する人は僅かだがいる。

□ 簡易宿泊所借上げ型シェルター

- ・定員:10 床。寿地区の中で契約しているいくつかの簡易宿泊所から、その都度帳場さんに連絡して借り上げる。
- ・対象者:集団生活が苦手な方や集団生活が可能かの判断が必要な方が、本入所の見極め期間として入所する。入所者は、毎日はまかぜに宿泊券と食事とお風呂を取りに来る。簡宿シェルターに滞在中に自立支援は行わない。
- ・退所経路:2017年度の退所者数93名、うち自立支援施設はまかぜ入所13名、生活保護58名、他施設入所1名、その他21名(自主退所や規則違反退所等が大部分を占める)。

■ アフターケア(退所後支援)

- ・実施者:社会福祉法人神奈川県匡済会
- ・利用期限:最長で退所後6か月間。
- ・対象者:はまかぜ退所後に賃貸アパートで生活する人全員。退所後も関与して欲しくないという人もいるが、少なくとも1回は実施。生活保護受給者でアパートの方には1回のみで、基本的には区のケースワーカーが見ていくことになるので、それまでの生活の確認という意味合いで訪問する。

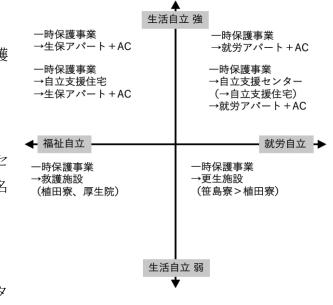
3-5 名古屋市

■ アウトリーチ

中村区、中区、熱田区に直営で保護援護生活相談員を配置し市内の公園等を巡回。

- 窓口での振り分け
- □ 自立相談支援窓口

『名古屋市仕事・暮らし自立サポートセンター』が市内に3か所設置されている(名駅・金山・大曽根)。



□ 振り分け

福祉事務所のケースワーカーがシェルタ

一の振り分けを決める。入所中の生活保護の 図表Ⅲ―21 名古屋市の4象限図

利用は医療単給のみ。基本的に自立支援センターでは無料低額診療事業を優先的に活用するが、平日の午前中のみしか診察を受け付けていないため、次の手段として依頼区に医療単給をお願いする。

図表Ⅲ-22

一時保護事業の退所者の進路(2013~2017年度分)

■ 中間ハウジング

一時保護事業(『自立支援 事業あつた』に併設)

生活保護の要否判定や各種 社会福祉施設入所のための状 況把握のために一時的な宿泊 などを提供する。基本的には 名古屋市の福祉事務所に相談 に来た人が、まずは一時保護

	就労自立			その他自立				
賃貸住宅	住込	その他	年金貯蓄等	友人宅	親族援助	帰郷		
3	141	14	21	24	0	36		
0.1%	4.4%	0.4%	0.6%	0.7%	0.0%	1.1%		
	生活保護			施設入所				
居宅保護	簡宿保護	入院	更生施設	救護施設	宿提施設	老ネーム,無低他		
838	0	132	716	2	37	373		
25.9%	0.0%	4.1%	22.1%	0.1%	1.1%	11.5%		
自立支援事業 前記以外の退所								
日立人仮ず未	自主退所	強制退所	無断退所	期間満了	その他	合計		
539	60	57	167	93	7	3,240		
16.6%	1.9%	1.8%	5.2%	2.9%	0.2%	100.0%		

所に入り、その後に他の施設等に振り分けられるというイメージ。

· 実施者: 社会福祉法人芳龍福祉会

・定員:50名、うち女性6名。3人部屋17室。

·利用期限:原則2週間最長4週間

・対象者:基本的には名古屋市内の福祉事務所に相談に来た人が、まずは一時保護所に入り、その後に他の施設等に振り分けられる。

・退所経路:図表Ⅲ-22参照。

□ 緊急宿泊援護事業

一時保護事業が満員等の理由で難しい場合に、主に世帯の緊急枠として、簡易旅館を借

り上げてシェルターとして利用される。

□ 自立支援事業『あつた』『なかむら』(自立支援センター)

· 実施者: 社会福祉法人芳龍福祉会

・定員:あつた(76名)、なかむら(72名、うち女性12名)

・利用期限:一時保護事業 2週間(延長により最大4週間)

自立支援事業 3ケ月(延長により最大6ケ月)

自立支援住宅 上記自立支援事業の利用期間内に含まれる。

・対象者:リーマンショック以降、いわゆる長期のホームレス状態からの入所は少なく、派遣から住居喪失や家賃滞納等の住居喪失が入所理由のほとんどを占めている。センターの中心的支援である就労支援の形は崩さず、ここ数年は「年金貯蓄組」(支給される年金を貯蓄し、住居を確保する。最高齢は83歳)などの「生活の見直し(家計管理)」が必要な方や臨床心理士の面談・判定を経て精神科受診へつなぐケース(発達障害やボーダーの方)が増加している。一時保護事業に臨床心理士に週に1度見てもらい判定をしてもらっている。

図表Ⅲ—23自立相談事業あつたの退所者の進路(2017年度)

2014年3月末で閉鎖

になった名城シェルターでは、住み込み目的の方や長期ホームレス状態の人を受けていた。そこが無くなり、次の受け皿として自立支援センターが受けることになり、また、65歳までという条件も撤廃された。

	就労自立			帰郷		
賃貸住宅	住込	その他	年金貯蓄等	友人宅	親族援助	गाम श्रम
25	50	2	3	3	0	3
15.4%	30.9%	1.2%	1.9%	1.9%	0.0%	1.9%
	生活保護			施設	入所	
居宅保護	簡宿保護	入院	更生施設	救護施設	宿提施設	老ホーム,無低他
4	0	2	1	0	1	3
2.5%	0.0%	1.2%	0.6%	0.0%	0.6%	1.9%
自立支援事業		i	前記以外の退剤	ŕ		合計
なかむら入所	自主退所	強制退所	無断退所	期間満了	その他	(D) #1
0	24	14	18	7	2	162
0.0%	14.8%	8.6%	11.1%	4.3%	1.2%	100.0%

・入所経路:一時保護事業、緊急宿泊援護事業(直接入所:一時保護事業経由なし)

· 退所経路: 図表Ⅲ-23参照

□ 自立支援住宅

· 実施者: 社会福祉法人芳龍福祉会

・定員:自立支援事業あつたとなかむら、各施設から半径5キロ以内の立地に合計5戸借りている(ただし、1棟に1部屋)。利便性や住宅条件が良いところを選んでいる。

・利用期限:自立支援事業 3ケ月(延長により最大6ケ月)

自立支援住宅 上記自立支援事業の利用期間内に含まれる。

・対象者:自立支援事業で仕事が決まって収入がある人。集団生活が苦手な方(利用する ための要件ではない)。男性(自立支援事業なかむらは女性も可)。

□ 施設『笹島寮』、救護施設・更生施設『植田寮』

笹島寮は自立支援事業なかむらと併設。運営は社会福祉法人芳龍福祉会。

植田寮は救護施設と更生施設が併設されている。名古屋市直営による運営だったが、2019 年度からは指定管理者制度が導入され、社会福祉法人芳龍福祉会が運営する。更生施設植田寮では3か月~6か月程度のサイクルで回している。入所者の生活自立や健康状態の順序は、自立支援センター > 更生施設笹島寮 > 更生施設植田寮。

□ 宿所提供施設『熱田荘』

一時保護所と同じ建物で、1~3階が宿所提供施設、一時保護所が4~5階(同じ敷地内に自立支援事業あつたも併設)。部屋の違いは、宿所提供施設は各部屋にガスが引いてあるが、一時保護所は引いていない。この熱田荘が名古屋市内において唯一世帯が入所できる施設。定員27世帯、単身の方も泊まれる。入所期限は、単身3か月、世帯6か月。

■ アフターケア

今は自立支援センターの職員全員でやっている。担当制を敷いているので、利用者が退所した後、その担当の職員がアフターケアをする。土日関係なくアフターケアは実施。電話やアパートへの訪問もあれば、施設に訪問してくれる場合もある。一緒に福祉事務所や生活保護申請に行ったり、病院に行ったりなど。予算は、アフターケアで区分けせずに、全体で請求している。

3-6 京都市

■ アウトリーチNPO 法人ゆいが事業受託。

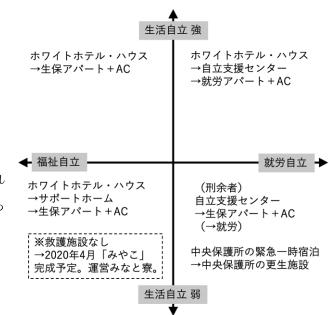
■ 窓口での振り分け

□ 自立相談支援窓口

京都市の本庁の中に直営で1つ設置されている。各区からの要望に応じて本庁から職員がその都度出張する。

□ 振り分け

各区の福祉事務所に 1~3 人は配置されている面接担当が相談を受けて、アセスメ



図表Ⅲ-24 京都市の4象限図

ントを行うために緊急一時宿泊施設の入所へとつなげる。直接居宅保護決定は原則しない。 路上生活者の多い京都駅に近い下京の福祉事務所だけは「ホームレス支援施策」として 支援が充実している。具体的には、生活保護の申請を望まない人や路上生活の継続を希望 される方などに対して補食の提供や、緊急枠としての2週間の「休養入所」で生活保護の 適用無しでのシェルター入所を決定する。緊急一時宿泊施設の入所の際には原則生活保護 医療単給の申請をするが、休養入所の場合は行わない。

■ 中間ハウジング

- □ 緊急一時宿泊事業『ホワイトホテル』『ホワイトハウス』
- ・実施者:有限会社カリヤスが所有する 2 つの建物、ホワイトホテルとホワイトハウスを借り上げてシェルターとして活用している。ホワイトホテルは一般のホテルの一部を借上げており、個室と相部屋の両方ある。女性や世帯も利用可能。ホワイトハウスはいわゆるゲストハウスを一館借上げており、相部屋のため単身男性のみの利用。

緊急一時停泊事業に入所した際の支援自体はソーシャルサービス協会ワークセンターが担当する。また、NPO 法人ゆいが巡回相談を経て入所したケースについては、NPO 法人ゆいの職員も定期的に面会を行っている。

- ・定員:2施設合わせて50名
- ・入所期間:原則3ヶ月、延長可能。アセスメントの平均期間は約1か月程度。
- ・対象者:基本的には京都市内の区役所に相談に来た人は、まずホワイトホテルかホワイトハウスに入り、そこから居宅保護あるいは他施設に振り分けられる。
- ・入所経路:各区福祉事務所から有限会社カリヤスに入所依頼がいき、カリヤスの判断で ホワイトホテルかホワイトハウスに振り分けられる。

□ 中央保護所(緊急一時宿泊事業、更生施設)

ホワイトホテルとホワイトハウスとは別に中央保護所の緊急一時宿泊事業もある。更生施設が併設しているため他よりも人員が豊富で、ある程度介助が必要な人が入所する。ただし、以前起きた火災に際し近隣住民から苦情もあったので、生活規則を守ってもられることが条件。運営は社会福祉法人みなと寮。

・退所経路:2017年度の退所者55名、うち更生施設41名、他支援施設1名(ホワイトホテル・ハウス、自立支援センター、ソーシャルホーム、サポートホーム)、他施設1名(救護施設、医療機関)、居宅移行5名、その他7名(自主退所、無断退所、規則違反、逮捕)。

□ 自立支援センター

元々倉庫として使われていた建物を京都市が借りて自立支援センターとして運用。

- ・実施者:公益財団法人ソーシャルサービス協会ワークセンター
- ・定員:12名(もともと30名)。天井と窓はない半個室の形式。1階に10室、2階に20室あり、今は主に2階の部屋を活用。集団生活に向かない人には1階の部屋を割り当てる。
- ・対象者: 就労自立が可能な人。刑余者。
- ・入所経路:緊急一時宿泊事業から。刑余者は京都刑務所から直接で受け入れる。
- ・退所経路:2017年度の退所者22名、うち就労自立8名、生活保護2名、その他(自主退所、無断退所、規則違反、逮捕)12名。

□ サポートホーム (無料低額宿泊所)

有限会社カリヤスの建物 2 棟を活用した無料低額宿泊所。生活自立が難しい人が、緊急 一時宿泊事業の後にサポートホームに移ってもらい生活訓練などを受ける。

□ ソーシャルホーム (無料低額宿泊所) (※2018 年閉鎖)

ソーシャルサービス協会ワークセンターが運営する無料低額宿泊所。消防法、入所率、 規模、建物、家賃などを総合的に考慮して 2018 年閉鎖。定員 15 名。

対象者は主に稼働年齢層。生活保護での入所中に仕事に就き、1,2度給料をもらった後、 就労定着できるかどうかを見極める。できそうな人は敷金礼金を保護で打って居宅確保と なり、居宅移行後の翌月には保護を廃止して就労自立してもらう。保護受給者以外も入所 可能で、他市からも受け入れ可能。自立準備ホームとしても登録。自立支援センターとの 違いは、ソーシャルホームのほうが早く出所できること、ソーシャルホームでは稼働年齢 層以上も入所すること、ソーシャルホームはアフターケアに手が回らないことなど。

■ アフターケア

ソーシャルサービス協会ワークセンターによるアフターケアは、アフターケア単体で事業が予算化されていない。NPO 法人ゆいは事業受託。

3-7 大阪市

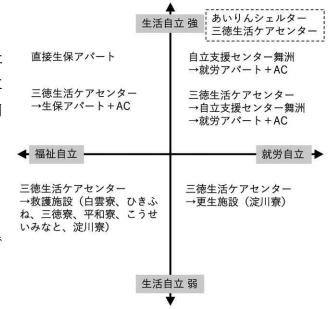
■ アウトリーチ『巡回相談室』

大阪市のホームレス巡回相談事業は社 会福祉法人大阪自彊館が事業受託。自立 支援センターに入所する人は必ず巡回 相談室によるアセスメントを受ける。

■ 窓口での振り分け

□ 自立相談支援窓口

各区の福祉事務所にそれぞれ設置。各区で 実施者は様々。



□ 振り分け

福祉事務所と巡回相談室は連携を取り、一 **図表Ⅲ-25 大阪市の4象限図** 時生活支援事業(自立支援センター)の利用

希望者であれば福祉事務所の後に、より詳細なアセスメントを受けるため巡回相談室に回ってくる。逆に巡回相談室で一時生活支援事業の利用希望を受けた場合は、入所前に福祉事務所につなげる。

■ 中間ハウジング

□ 三徳生活ケアセンター

大阪市内の住居不定者のうち、高齢・病弱等で短期間の援護を必要とする人達が一時的に入所することによって心身のリフレッシュのできる場を提供し、あわせて各種生活面の相談援助を通じて、施設入所や居宅保護を含む自立促進を図ることを目的としている。巡回相談員に加え、三徳生活ケアセンターの職員も振り分けに際して助言を行う。

- 実施者:社会福祉法人大阪自彊館。救護施設『三徳寮』に併設する。
- ·定員:224名。相部屋。
- •利用期限:原則2週間
- ・対象者:基本的には大阪市内の区役所に相談に来た人は、まず三徳生活ケアセンターに 入り、その後に区のケースワーカーとの面談により施設等に振り分けられる。
- ・入所経路:福祉事務所あるいは巡回相談室から。
- ・退所経路:自立支援センター、救護施設、更生施設、居宅保護など。関東のように無料 低額宿泊所を使うことがないが、代わりに賃貸契約のゼロゼロ物件が多く、またサポーティブハウスが無低的な役割を担っている面がある。

□ 自立支援センター舞洲

- ・ 実施者: 社会福祉法人みおつくし福祉会
- ・定員:100名(相部屋)賃貸型自立支援センター12室(20名)
- ・対象者:近年の利用者の特徴には、若年化傾向:平均 48.7歳:平成 18 年度(2006)→平 均 42.7歳:平成 30 年度(2018) に加えて、精神・知的・発達障害、社会経験(社会性)の不足、再利用者の増加、各種アディクション問題、犯罪による矯正施設退所者等が挙げられる。その他、社会不適応などなど、何らかの不安定要素を抱えており、これまでの生活歴の中で社会的支援に結びついてない利用者が多くみられる。
- 精神科嘱託医師診察: 平成 30 年度 (2018)

入所 117 名のうち医療診察を 29 名に実施 (実施割合 24%)。受診者の平均年齢は 36.4 歳となり、施設全体の平均年齢よりも大きく下回る。診断の結果、そのほとんどが不注意さ・多動性・衝動性を特徴とする ADHD である要素が強く、成人するまでに医療や福祉の介入がない状態で今日に至っており、就労や社会生活を維持する上で困難を抱えたまま自立支援センター入所となった実態の結果となっている。

- ・入所経路:三徳生活ケアセンターより。居所の喪失状態に置かれているものの、就業は継続している相談者の場合は三徳生活ケアセンターを介さず直接自立支援センターに入 所する場合もある(各年度5名程度)。
- ・退所経路: 平成30年度(2018)では退所者145名: 就労自立率62.40%、就労自立78名、 居宅保護1名、施設変更19名、勧告退所7名、無断退所21名、自主退所14名、帰郷退 所5名、最年少は19歳で最年長は80歳であった。

□ 賃貸住宅型自立支援センター

- ・実施者:社会福祉法人みおつくし福祉会
- ・定員:大阪市内3区に12室20名分を契約。単身型と世帯型に分類している。
- ・期限:三徳生活ケアセンター~自立支援センター~サテライト、原則合わせて6ヶ月。
- ・対象者:施設内で就労が定着した人が原則。平成30年度(2018)の利用者数は23名。 全員が就労自立となった。

□ あいりんシェルター

- ・実施者 NPO 法人釜ヶ崎支援機構
- ・定員:532人
- ・期限:利用は1日単位

■ 自立支援センター舞洲アフターケア事業

就労自立退所により居宅生活へ移行した利用者を対象に施設退所後3年間は暑中見舞い、 年賀状の定期発送を実施している。それ以後も生活相談の問い合わせがあった場合は訪問活動による安否確認や生活状況の確認を実施している。病気や怪我によって就労の継続に困難な状況が生じたり、新たな債務といった金銭管理上の問題が発生した場合は各区の保健福祉センターや生活困窮者自立相談支援窓口への連絡調整など課題解決に向けた支援活動を実施している。また、施設退所後も引き続き関わる交流機会の一つとして「まいしまのつどい」とういイベントを平成29年度より開催。「なんでも相談会」など地域社会からの孤立を予防し、再度困ることのないよう相談できる機会を提供している。

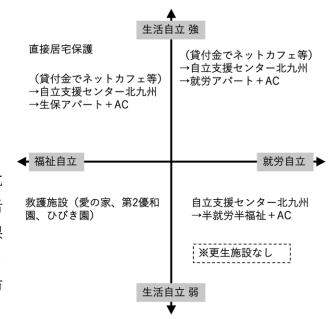
- ・平成30年度(2018)のアフターケア事業実施件数 訪問95、電話552、来初191、郵便 送信344、郵便着信88、その他51
- ・アフターケア対象者の状況 就労継続 62、一部就労居宅保護1、施設入所2、自立支援 センター再入所2、入院1、帰郷1、死亡1

3-8 北九州市

- 巡回相談 NP0 法人抱樸が事業受託。
- 窓口での振り分け
- □ 自立相談支援窓口

直営、かつ民間ジョイントベンチャー(北 九州市社会福祉協議会、グリーンコープ生活 協同ふくおか)に委託。各区役所内の保護課 ではなく地域福祉課(いのちをつなぐネット ワーク)に設置されている。主任相談員は市

職員(保護課の職員とは別)。



図表Ⅲ-26 北九州市の4象限図

□ 振り分け

各区福祉事務所や自立相談支援窓口から入所依頼がくる。窓口からの選択肢としては、 自立支援センター(入所待ちでネットカフェなどに一時的に入ることも含め)、救護施設、 病院、直接居宅保護(保護決定までネットカフェなどに一時的に入ることも含め)、無低。

自立支援センターの入所に際し、年金等の収入の無い方は本人が拒否しない限り生活保護申請をしてもらうため、福祉事務所を介す。ほぼ全員受ける。年金や貯金がある人を除いて、入所時検診(約 16,000 円)や医療を受けてもらうために生活保護(医療扶助)がないとセンターに入所しても支援できない。生活保護は申請から約 1 か月ほどで決定する。北橋市長が着任した 2007 年頃から生活保護が適正に運用されるようになってからホームレスの生活保護の申請が可能となり、たとえ決定時に野宿状態であっても保護が下りるようになった。ただし野宿状態での保護決定の場合は生活扶助費と医療扶助のみで住宅扶助はない。

■ 中間ハウジング

□ 自立支援センター北九州

・実施者: NPO 法人抱樸

・定員:50名、うち女性4名。窓と天井がない半個室形式。

• 入所経路:

入所希望者には入所判定会議を実施する(毎週木曜日)。ここで入所決定の判断をする。 そして、その翌々週の火曜日に入所する。ただし、緊急性の高い方(女性、高齢者、健康 不良など)は入所判定会議の前から入所することもでき、入所後に入所判定会議が行われ る。

センター入所待ちの 2 週間の間は、貸付金でネットカフェに泊まっていることが多い。

野宿でいい人は野宿。抱樸が持っているシェルターに入ってもらう人もいる。

また、センター入所よりも保護が先に決定する場合、保証人無しもしくは保証会社を通して路上から直接アパートに入居される方もいる。保護決定が下りても自力で家を借りられない人はセンターを介して自立していくことになる。稼働年齢層が保護に流れるよりもセンターに入ったほうが本人の選択肢は広がるので、強制はできないが保護課の職員もセンターを勧める。

・退所経路:2017年度の退所者 61名、うち就労自立 26名、年金3名、入院入所4名、生活保護 20名、自主退所等8名。

□ 無料低額宿泊所

現在、市内に3つあるが、中間的な利用はほとんどなく、居所として活用される。

□ 救護施設

北九州市に3つ、近隣自治体にも2つと、実質北九州エリアには5つの救護施設があるので、本人によほど問題がない限り比較的入りやすい。

■ アフターケア

□ サポートセンター小倉

自立支援センター北九州に併設する。市の委託事業を NPO 法人抱樸が受託。センター退 所者へのアフターケアを実施。期間は1年間。1年以後 NPO 法人が自主事業として実施。

□ サポートセンター八幡

NPO 法人抱樸の無料低額宿泊所『抱樸館北九州』内に設置。職員 2 人。委託はなし。主に支援住宅入居者へのアフターケアを実施。センター退所者が対象ではない。

3-9 福岡市

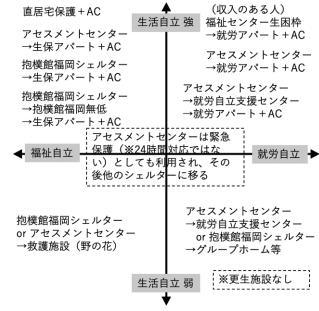
■ 巡回相談

福岡県社会福祉士会が事業受託。9人の専門職員が、基本2人1組で巡回相談を行う。 また、同職員が中間ハウジング退所者のアフターケアも実施する。

■ 窓口での振り分け

□ 自立相談支援窓口

『福岡市生活自立支援センター』。福岡市内に1つだけ設置されている。株式会社パソナが事業受託。



図表Ⅲ-27 福岡市の4象限図

□ 振り分け

シェルター振り分けの判断はまずは博多区役所保護第3課(以下「博多区役所」と言う)が行う。シェルター利用者のほとんどは医療を受ける必要があるので、シェルター入所前には医療扶助を受けてもらう。中間ハウジング入所者への保護申請手続きは、一般の場合と大体同じだが、就労自立される人も多いため、扶養義務者(親族)への連絡は中間ハウジング入所中は行わない場合が多い。逆に、高齢者の方で中間ハウジング退所後は生活保護申請になるということが窓口の段階でほぼ確実に分かる場合は、そこで扶養調査を行う。

博多区役所から直接居宅保護というルートが最近多くなってきている。抱樸館福岡シェルターには、一人でアパート生活が難しい人がまず入ってもらうが、問題なさそうであれば直接居宅保護となりうる。必ずしもすぐに住居が見つかるわけでもなく、その間、路上にいてもらうわけにもいかないので、基本的にはどこか中間ハウジングに入れてもらうようにはしているのだが、なかなか共同生活に馴染まない人などには、居住支援法人などを介して、直接居宅保護を適用する。不動産会社によっては相談して数日で入居できるところもある。そこの立地や環境が本人とマッチすれば、すぐに入居に辿りつく。住居が見つかるまでは、本人の所持金があればネットカフェに泊まる人もいる。また、所持金がない人には博多区役所で貸付も行っている。

■ 中間ハウジング

はじめに中間ハウジングの主な振り分け方を略言すると、女性か世帯であれば福祉センター。男性で、高齢もしくは傷病・障害を有することが窓口で判断されれば抱樸館福岡シェルター。それ以外の場合はアセスメントセンター(その後就労自立支援センター)、といったイメージ。その見立てで各中間ハウジングに入所した後、施設職員の見立てが加わり、別のプランを立てることになる場合もある。

各中間ハウジングの入所前には健康診断を受けてもらう必要があるため、入所までに 23日かかる。それまでは路上もしくは本人の手持ち金や貸付金でネットカフェなどで過ごてもらうことになる。

アセスメントセンター

実施者: NPO 法人福岡すまいの会がアパートを1棟借り上げていて、そこを一部自立支援 ンターとして用いている。同アパートには NPO の事務所もある。相談員1人・補助員1 によりフォローが行われている。

定員:8名。

入所期間:基本は1週間~2週間。場合によって1ヶ月程度。

対象者: 就労自立支援センターに入れる人(就労可能な人)が、その手前に入る場所がセスメントセンター。緊急的に一時保護が必要な人(高齢者や病気・障害で路上にいる)も受け入れており、そこから抱樸館福岡シェルターに移るケースもある。また、博多役所の面談では分からなかった入所者の特徴がアセスメントセンターでの生活の様子や談の中で明らかになり、結果的に就労自立支援センターに入所しない層もアセスメントンターで受け入れている実態がある。

アセスメントセンターから居宅保護というケースもある。その場合は家探しも含めて 1 月程度かかる。基本は 2 週間以内に就労自立支援センターに入れるかどうかアセスメン するが、難しい場合はさらに時間をかけることになる。また、アセスメントセンター入 者で、次に抱樸館福岡シェルターに入所させたいが空きがないという場合に、長期間待 するよりも直接居宅という選択肢が取られることもある。

就労自立支援センター

実施者: NPO 法人福岡すまいの会

定員:50名、うち女性4名。女性は個室。

男性は2段ベッド5つの10人部屋3つと個室16。

対象者:基本的には就労可能な人

入所経路:アセスメントセンターから。

福祉センター

実施者: NPO 法人介護賃貸住宅 NPO センター

定員:8部屋。4階建ての全19室のワンルームアパートのうち、8部屋を自立支援センタとして借り上げて利用。

対象者: 8室のうち6室は博多区役所経由で入所される人の枠。残りの2室は、生活保を受給しないで利用される人の枠で、たとえば入所の時点で一定の収入を持っているが 宅設定できる資金がなく、ネットカフェ等で生活していた人などがその2室を利用する。 男性も可。自立支援や面談は生活自立支援センター(自立相談支援窓口)の職員が行い、 福祉センターの職員は金銭管理や見守りを行うなど連携して支援する。

□ 抱樸館福岡シェルター

- ・実施者:社会福祉法人グリーンコープ
- ・定員:抱撲館福岡 81 部屋のうち、12 部屋をシェルター、残りの 69 部屋を無料低額宿泊 所として運用。枠数は変動しないが、同じ部屋で用途を切り替えられる。
- ・対象者:高齢者や傷病者など。
- ・退所経路:2018年9月までのシェルター退所者762名、うち居宅350名、就労自立支援センター8名、抱樸館福岡無低319名、他施設14名、帰郷6名、入院27名、自主・無断退所31名、逝去2名、その他5名。

■ アフターケア

巡回相談と同じ福岡県社会福祉士会が事業受託。中間ハウジングを退所してアパート生活になった方に加え、博多区役所から直接居宅保護となった方に対しても見守りや相談を行う。定期的な訪問や電話で連絡を行う。期間は原則として利用開始後 1 年間。本人の意思に基づいて利用してもらっている。1年以上アフターフォローが必要な方には、たとえば高齢者の方なら地域包括支援センター、障害者なら障害者支援センターといった関係機関につなぐ。

4 グッドプラクティス (GP)

前章では自立支援センターを抱える都市の支援システムをまとめたが、本章ではその中でも先進的あるいは地域の特徴に応じた取り組みをグッドプラクティス (GP) として抽出した。論点ごとに整理しながら提示していきたい。

4-1 アウトリーチ

○ 巡回相談室によるアセスメント (大阪市)

社会福祉法人大阪自彊館が受託するホームレス巡回相談事業は、巡回相談員が大阪市内を巡回し、野宿者の生活・健康・悩み等について面接相談を行い、個々人の状況に応じた支援を実施している。このアウトリーチが基本業務となるが、加えて自立支援センター入所のための依頼面接が各区福祉事務所から頻繁に入り、福祉事務所やケアセンターでの面接相談機会も多くある。

巡回相談員は、朝の連絡会後に担当地域を計画的に訪問し、安否確認・約束面談・定期訪問等を行い、加えて地区巡回による新規野宿者の把握にも努めている。巡回相談は基本、日中に実施しているが、機を見て早朝や夜間の訪問巡回も行いより正確な状況をつかむよう心掛けている。このことから、各巡回相談員は担当地区の野宿者の居場所・顔を認識しており「知らない人」との区別ができることが巡回相談室の強みであり財産でもある。したがって1月に実施されるホームレスの実態に関する全国調査(概数調査)及び毎年8月の概数調査ではほぼ正確な人数を捉えているといえる。

福祉・医療等の支援を望まず面談や挨拶も拒否される野宿者の場合、刺激することなく何度も足繁く訪問することが距離を縮める有効な手段である。このことを継続する中で「心身的な変化」からの相手のシグナルを察知して具体的な支援につなげている。現在の職員数は医師を除き 20 名、野宿者の数の減少に伴い従事職員の数も少なくなっている。室長、3名の主任相談員のもと巡回相談員・看護師がペアを組みアウトリーチに努めている。

○ 商業施設へのアウトリーチ(仙台市)

社会福祉法人青葉福祉会がアウトリーチ事業を受託。巡回相談の職員は3人。巡回相談はほぼ毎日行っている。月初めに予定を立てている。商業施設(デパート、パチンコ屋など)やその駐車場も含めて回っている。入店にお金が掛かる施設は実施していない。商業施設への巡回は現場の肌感覚で独自に広げていった。

商業施設への巡回は店側から特段許可をもらって実施してはいない。1 顧客、1 市民として入店し、相手側に迷惑をかけない程度でやっている。何かあれば店側に事情を説明する。本来は店の理解をもらってやるのが筋だと思うが、それをやるがゆえに接触できない事態も生まれてしまうかもしれないと思い、現状はインフォーマル的に行っている。

ネットカフェ業界からすると営業妨害かもしれないが、一定数ホームレスの方もいると思

うので、長期的に見るとやはり支援しないわけにはいかないと思っているが、その折り合いは難しい。

4-2 官民連携

○ 自立支援連絡会議(仙台市)

仙台協友会、青葉福祉会 (清流ホーム)、仙台市による自立支援連絡会を月に1度行っている。連絡会議では主に路上生活者の情報共有を行っており、清流ホームからは入所退所状況の報告を配布している。2018 年度から自立相談支援窓口を担うパーソナルサポートセンター (PSC) も参加。仙台市からは基本担当者1人が参加し、重要な議題の際には管理職も出席する。

仙台協友会は、行政への訴えを共同で行うことや、支援についての情報を共有することを目的に2002年7月に5つの支援団体が協力しあって設立された。国の概数調査も協友会が受託して行っている。構成団体は、ワンファミリー仙台、仙台夜まわりグループ、萌友、ありとも、カトリック正義と平和仙台協議会、の5団体。

昔は団体バラバラで仙台市に要望行動を行っていたが、仙台市としてもバラバラで来られては困るのと、民間団体側も声の力が分散してしまうことから、いくつかの団体が集まって協友会が結成された。

昔は官民で対立もあった。民間団体はホームレスに対して支援していかなければいけないと要望も含めて訴えてくるが、仙台市職員としてはその課題認識についていけない状態だった。国の支援方針でも官民で連携すべきと書かれていたのもあったので、お互いできることできないことを話し合いながら進めてきた。

他方、仙台市では80年代にスパイクタイヤの粉塵公害が起きた際に、民間団体が主導してそこに市も乗っかって規制を進めたこともあり、それが仙台市での市民協働の先駆けとなったという歴史がある。平成の1桁頃からは、市民協働に関する施策を始め、その後の市長も市民協働を掲げていた。やはり民間団体の力がなくてはできないことがあるという認識の土壌がある。

ホームレス支援に関しても、国から委託された概数調査で市職員が朝早くから巡回する際に、どこにホームレスがいるのか分からない状態だったが、民間団体から情報を提供してもらっていた。そういうところから連携が培われてきた。

4-3 広範な層へのアセスメントと一時生活支援

○ 一時保護事業(名古屋市)

一時保護事業では生活保護の要否判定や各種社会福祉施設入所のための状況把握のために、一時的な宿泊などを提供する。基本的には名古屋市の福祉事務所に相談に来た人が、まずは一時保護事業に入り、その後に他の施設等に振り分けられるというイメージ。女性も利用可能。最長4週間。運営は社会福祉法人芳龍福祉会。

アセスメントは主に生活保護のケースワーカーが福祉事務所まで呼んで行うが、一時保護所の職員も生活の様子はケースワーカーに逐一報告している。居宅移行を判断するために細かいシートを作っている。

図表Ⅲ-22 一時保護事業の退所者の進路(2013年度~2017年度分)(再掲)

	就労自立			帰郷				
賃貸住宅	住込 その他		年金貯蓄等	友人宅	親族援助	711754		
3	141	14	21	24	0	36		
0.1%	4.4%	0.4%	0.6%	0.7%	0.0%	1.1%		
	生活保護			施設	入所			
居宅保護	簡宿保護	入院	更生施設	救護施設	宿提施設	老ホーム,無低他		
838	0	132	716	2	37	373		
25.9%	0.0%	4.1%	22.1%	0.1%	1.1%	11.5%		
前記以外の退所								
自立支援事業	自主退所	強制退所	無断退所	期間満了	その他	合計		
539	60	57	167	93	7	3,240		
16.6%	1.9%	1.8%	5.2%	2.9%	0.2%	100.0%		

- ・就労自立層(約5%):施設に入りたくない人や、あらゆる施設を既に使っていてそれぞれ除籍期間中でどこにも入るところがない人に支援方法として住み込みを勧めるパターン。30~40代といった若い人が多い。就労先は派遣がほとんど。自立支援事業(16.6%)も合わせた約20%が就労自立を目指す層。可否が出て、その後の残り2週間で転宅を進める。
- ・生活保護層(居宅保護 25.9%、入院 4.1%):年齢関係なくいる。窓口に相談に来た人には生活保護と生活困窮の 2 つのルートを相談員が説明するが、それを聞いた困窮者が一番多く選ぶのは「生活保護で転宅費用ももらってアパートに住む」という選択肢。名古屋市では転宅費用を支給する条件として一時保護事業で約 2 週間の生活検証をすることになっているので、一時保護所の職員がシートを作って、担当の区役所に送り、そのシートを確認したケースワーカーが生活保護の可否を決定する。シートは 2 枚あって、フリー記入と〇×チェック。窓口職員は高い確率で転宅を認めている。
- ・施設入所(更生施設 22.1%、救護施設 0.1%、宿提施設 1.1%、老人ホーム他 11.5% (無低含む)): リーマンショック後の 5 年ほどは居宅保護が 8 割以上だったが、ここ 5 年で変わってきており、現在 1 番は更生施設、2 番は自立支援センター、3 番は居宅保護となる。
- ・その他自立 (年金貯蓄等 0.6%、友人宅 0.7%、親族援助 0.0%)、年金貯蓄等については一定のお金を受けたタイミングで無断退所して出ていくパターン。必ずしも住宅を見つけているわけではない場合もある。
- ・無断退所(5.2%): 昔と比べて少なくなった。リーマンショック前までは支援方針が施設へ入れることだったのだが、そのときは無断退所が多かった。当時は一時保護所の部屋も汚かったが、今は居宅保護のシートで点数を付けられるので部屋をきれいにするようになった。

○ 三徳生活ケアセンター (大阪市)

大阪市内の住居不定者のうち、高齢・病弱等で短期間の援護を必要とする人達が一時的

に入所することによって心身のリフレッシュのできる場を提供し、あわせて各種生活面の相談援助を通じて、施設入所や居宅保護を含む自立促進を図ることを目的としている施設。また、稼働年齢層が自立支援センター等への入所前にアセスメント期間として利用される。三徳生活ケアセンターの入所期間の間に、対象者がどの施設に向いているかを確認し、また各施設の入退所の調整が可能となる。定員 224 名。利用期限は最大 2 週間。運営は社会福祉法人大阪自彊館。

生活訓練、保健衛生、就労自立、日用品などの支給などの支援を行う。アセスメントに関しては、巡回相談員に加え、三徳生活ケアセンター職員も助言を行う。ケアセンターの入所期間で入所者の特徴が見えてくることもしばしばある。

ただしリフッレッシュとして利用する人が大半を占め、その多くは複数回利用する往還者。そうした方々は「三徳生活ケアセンター」「あいりんシェルター」「特別清掃事業」の3つをうまく組み合わせながら利用し生活している。日雇い労働をされている方、年金受給者などがいる。往還利用のルールとして、1週間(最長2週間)入所し、退所して1週間空けると再び入所できる。西成分館の窓口で手続きする場合は、2泊3日入所して、退所して2日空けると再び入所できる。西成分館からの入所がケアセンター全体の8割を占める。

2017 年度の利用実態: 利用者総数 10,399 名(往還者あり)、1 日平均利用者数 131.0 名、 平均利用期間 4.6 日、利用者平均年齢 59.0 歳、利用期間中入院 43 名、施設入所 328 名。

4-4 就労支援

○ 様々な仕組みを活用した就労支援(横浜市)

はまかぜの就労支援プログラムの目的は、限られた利用期間の中で賃貸物件に転居する 資金をどれだけ多く貯蓄することである。求職に掛かる費用(交通費・食費・散髪代等) は基本的にはまかぜが支給する。仕事が決まった後は、食事代は支給、交通費は1ケ月ま では支給、以降は貸付。被服費・雑費は貸付となる。

就労支援プログラムを利用するには幾つかの条件が有る。金銭管理、賃貸物件への入居を希望していること等が挙げられる。また、利用期間も最大6ヶ月までの期間延長が出来ることになる。金銭管理などを嫌がってプログラムの利用を拒否する方も居る。

支援員は就労支援プログラムの有効性を説き、根気強くプログラム利用を勧めている。就業支援相談室(神奈川県ホームレス就業支援協議会が事業委託)を利用するに当たっては、求職の段階で登録を行い、様々な相談を受けてもらう。就業支援相談室ははまかぜ就労支援プログラムを受けていない方でも利用ができる。たとえば、プログラムを受けずに自分で求職する方で履歴書に貼る写真が必要なときは写真を撮影してもらえる。合わせて職業の適性相談にも乗ってもらえる。

はまかぜ 6 階にはハローワークの出張所があるので、求人の情報提供等を受けることができる。この就業相談室と職業相談室(HW)ははまかぜの利用者が相談の対象となっている。日雇労働者技能講習(神奈川県労働福祉協会が事業受託)の利用も可能である。

はまかぜ利用者を積極的に登用したいと言ってくれる企業があるが、施設が特定の企業と協力関係を築くことはできないため、その際はHWへ求人を登録してもらうようにお願いしている。

○ 自立支援センター舞洲による技能講習と職場体験講習(大阪市)

「技能講習」と「職場体験講習」は厚生労働省職業安定局による「ホームレス就業支援事業」の一つであり、利用者支援の生命線でもある。36 の講習科目が用意され常勤の就業開拓推進員がその手続きと取次ぎを行っている。主な科目は運転免許の取得、介護初任者研修、フォークリフトなどの車両系免許の取得、ビルメインテナンスにかかる清掃資格などである。技能講習の実施による平成30年度(2018)の資格取得者 48名

○職場体験講習先の開拓

自立支援センターが所在する舞洲島内の企業を中心に構成されている「舞洲テーブル」に参画。都市雑用などの提供に協力してもらうことで職場体験講習先を増やしている。グラウンド整備、バーベキュー広場、オートキャンプ場など。大阪市内地域では、高齢者の通所介護、テニスコート、大型公演や集合住宅の敷地内清掃などに参加することで利用者は手元資金を現金で確保することになり、貸付金の回収が滞るなどの事案は解消された。職場体験講習の実施率は増加しており、平成27年度(2015)33.3% ⇒平成28年度(2016)75.3% ⇒平成29年度(2019)89.0%へ上昇。それに伴い就労自立率も57.5% ⇒61.3% ⇒64.9%(施設移動・入院は母数から除く)に上昇。各利用者の特性に応じて体験先のマッチングも行っている。

4-5 就労困難者に対する支援

○ 刑余者支援(京都市)

自立支援センターでは刑余者支援に積極的に取り組んでいる。京都刑務所から直接自立 支援センターに入れるルートを京都市が認めることになった。2017年度はお試しではじめ、 2018年度から本格的に始めた。それまでは緊急一時宿泊事業、特にホワイトハウスを経由 していたが、そこでは職員による細やかな見守りが難しかった。他方で京都刑務所も社会 復帰に力を入れ始めており、刑務所後の行き先確保として自立支援センターに見学に来て いた。そうした経緯から、自立支援センターで受け入れ態勢を整えてきた。

自立支援センター自体は就労自立のための場であるが、刑余者に対しては働けるかどうかは問わず、稼働年齢層だったら受け入れている。薬物依存症を抱える人が多く、基本すぐには働けない。いつか働ける状態になるためにまずは治療を優先しており、病院へのつなぎといった就労自立層に対する支援とは別種の支援が求められる。

入所の流れとしては、刑務所出所前に、刑務所から相談依頼が来て、自立支援センターの職員が刑務所に相談に赴き、自立支援センター入所の判断を行う。入所の際は職員が刑