

令和元年度  
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

# 居住支援の在り方に関する調査研究事業

## 報告書

特定非営利活動法人 抱樸

令和2（2020）年3月

## 目次

I	本事業の目的	3
1.	目標	3
2.	背景と課題	3
II	手引き事業	5
第1章	居住支援と一時生活支援事業	5
1.	居住支援とは何か？	5
2.	一時生活支援事業の概要と実施状況	5
3.	居住支援における一時生活支援事業の位置づけ	9
4.	居住支援としての一時生活支援事業の意義	12
5.	居住支援に関する他の政策の概要	13
第2章	支援ニーズの捉え方	19
1.	見えにくい支援ニーズの把握	19
2.	参考となる行政保有情報・統計データ（例）	21
第3章	一時生活支援事業の実施に向けて	26
1.	地方都市における一時生活支援事業実施の必要性	26
2.	実施に向けた検討	51
3.	実施体制	52
第4章	一時生活支援事業の内容	55
1.	入所時の支援	55
2.	入所中の支援	56
3.	出口戦略・アフターフォロー	58
III	調査事業	63
第5章	一時生活支援事業実施自治体への調査結果	63
1.	調査概要	63
2.	調査対象自治体の概要	64
3.	調査結果の概要まとめ	66
4.	まとめ	82
第6章	一時生活支援事業実施自治体における運営団体への調査結果	84
1.	調査概要	84
2.	実施団体に関する概要	86
3.	調査結果の概要まとめ	94
4.	一時生活支援事業の効果と課題	127
5.	まとめ	145
V	本報告のまとめ—今後の課題	150
VI	これからの「居住支援」について考える	151
	巻末資料	160
	執筆者一覧	163



# I 本事業の目的

## 1. 目標

生活困窮者をはじめとして、住宅の確保が必要な者に対する居住支援を全国的かつ施策横断的に実施していくため、各施策において行われている取組状況を把握するとともに、支援方法を策定する。

## 2. 背景と課題

平成 29 年 10 月より、改正住宅セーフティネット制度（以下、同制度）が施行され、生活困窮者を含む住宅確保要配慮者への居住支援を強化していくことが、国交省、厚労省が連携する形で展開されている。

住宅確保要配慮者への支援策として、登録住宅（専用住宅）の登録制度、改修・家賃の低廉化補助、居住支援協議会の設置、居住支援法人の指定制度などが実施されている。

平成 31 年 2 月 15 日現在、登録住宅の登録 7,676 戸、居住支援協議会の設立 77 協議会、居住支援法人の指定 191 者など、（登録住宅については想定よりも大幅に少ないが）特に住宅確保要配慮者へのマッチング、入居支援、入居生活継続支援を担う居住支援法人の指定がすすんでおり、「居住支援」という用語は全国的にも広がってきている。

一方で、同制度施行 1 年半を経て、以下のような現状が見えてきている。

### ・居住支援協議会について

77 協議会が設置されているが、県単位の協議会は 47 都道府県全てにあるが、住民の生活に密着し、生活や社会資源の状況を理解しているはずの基礎自治体（市区町村）での設置が遅れている。

また多くの自治体において、福祉部局と住宅部局の連携の在り方が課題となっており、基礎自治体での設置が遅れている要因の一つと考えられる。

### ・居住支援法人について

居住支援法人のうち、法人属性は株式会社と NPO がほぼ同数で大半を占めている。

株式会社の多くは、事業の継続性等に関して秀でている傾向が強く、一方 NPO 法人などは、居宅設定後の生活継続支援を得意とするが、財政的な基盤が脆弱で事業の継続性に不安がある、と指摘されている。

この両者の強みを生かした居住支援の総合的モデルが必要となっている。

また、同制度の運用においては、下記の課題も明らかになってきている。

### ・同制度に関わる事業定着の困難

平成 31 年度までは、重層的住宅セーフティネット構築支援事業による補助金が交付されるが、平成 32 年度以降は予定されていない。

### ・関連事業運用に関わる理解不足

同制度に関連した居住支援を支える新たな事業として、例えば、生活困窮者自立支援法に基づく地域居住支援事業や一時生活支援事業の居住支援強化、子どもの学習・生活支援事業などが用意されているが、どのように活用するべきかに関して、自治体、居住支援協

議会、居住支援法人などの事業実施者の理解は必ずしも十分ではない。

以上の背景、諸課題を踏まえ、各地域で行われている先進事例や各施策において実施されている取り組み状況を把握し、生活困窮者をはじめとした住宅確保要配慮者への居住支援を全国的かつ施策横断的に実施していくための仕組みと支援方法のあり方について、検討を行う。

#### 検討委員メンバー

奥田知志(NPO 法人抱樸理事長) ※委員長  
高橋紘士(東京通信大学教授)  
水内俊雄(大阪市立大学教授)  
中山徹(大阪府立大学名誉教授) ※主任研究員  
蕭閔偉(大阪市立大学専任講師) ※主任研究員  
垣田裕介(大阪市立大学准教授)  
白川泰之(日本大学教授)  
森松長生(NPO 法人抱樸専務理事)

#### 作業部会 A チーム(居住支援の現状把握および先進地域事例の調査研究チーム)

##### 研究メンバー

蕭閔偉(大阪市立大学専任講師) ※主任研究員  
鈴木達也(香川大学助教)  
金容善(東京大学研究員)  
西野雄一郎(福岡大学助教)  
水内俊雄(大阪市立大学教授)  
垣田裕介(大阪市立大学准教授)  
湯山篤(大阪市立大学特別研究員)  
山田耕司(NPO 法人抱樸居住支援事業部部長)

#### 作業部会 B チーム(手引き作成チーム)研究メンバー

中山徹(大阪府立大学名誉教授) ※主任研究員  
吉中季子(神奈川県立保健福祉大学准教授)  
葛西リサ(立教大学研究員)  
白川泰之(日本大学教授)  
高橋紘士(東京通信大学教授)  
高間沙織(尾道市立大学講師)  
中間あやみ(NPO 法人抱樸困窮者支援事業部部長)

## Ⅱ 手引き事業

### 第1章 居住支援と一時生活支援事業

#### 《目標・ポイント》

ここ数年の間に、住宅政策、社会福祉政策の双方の分野において、居住支援の充実が図られている。一時生活支援事業についても 2018 年の生活困窮者自立支援法の改正により居住支援機能が追加されている。本章では、第一に、一時生活支援事業の内容と一連の居住支援の事業の中での位置づけを確認する。そして、第二に、緊急的な衣食住の確保にとどまらず、居住支援としての一時生活支援事業がどのような意義を持つのかについて見ていきたい。

#### 1. 居住支援とは何か？

まず、「居住支援」をどのようなものと捉えればよいのだろうか。明確な定義はないが、居住支援をうたう事業に共通する骨格として、ハードとしての「住宅の確保」とソフトとしての「安定的・継続的な暮らしの確保」を挙げることができる。ここでの住宅は、単に雨風をしのげる建物であればよいのではなく、一定の水準を満たした住宅でなければならないと言える。また、そこを生活の拠点として、必要な支援を受けながら、安定的・継続的に、地域の一員としての暮らしを目指していくことが求められる。いいかえれば、住宅という「ハード」と暮らしという「ソフト」の両面において、住人の個人としての尊厳が守られるものであることが求められる。この点で、いわゆる悪質な「貧困ビジネス」とは明確に一線を画すものである。

また、居住支援は、住宅の確保に困難を抱える者の支援という側面のほか、住宅を提供する家主の支援という2つの側面を持つ。前者については、様々な生活上の課題を複合的に抱えていることも珍しくない支援対象者が、地域で安定的・継続的に暮らしていくための支援と言うことができる。一方、住宅を賃貸する家主にとっては、入居後のトラブルなどのリスクが高ければ、経営上の判断として、入居を断らざるを得ない。このため、できるだけリスクを低減して賃貸ができるよう、家主を支援するという側面もある。すなわち、入居者支援であると同時に、家主支援でもある。

具体的な支援内容としては、入居前後を通じた支援を行う必要がある点に留意すべきである。大きく3つの要素に整理でき、1つは入居前の支援であり、相談から始まり、アセスメント、支援プランの作成、住宅とのマッチング、転居支援などがある。2つ目に保証の支援である。家賃債務保証や身元保証が挙げられる。3つ目は入居後の支援である。訪問による継続的なモニタリング、緊急時の連絡・対応体制、地域社会への参加の誘導、就労に向けた支援などがある。当然、どのような支援を組み合わせていくかは、地域資源の状況、家主の考え方、個人によっても異なる。

#### 2. 一時生活支援事業の概要と実施状況

##### 2.1 一時生活支援事業の概要

一時生活支援事業は、生活困窮者自立支援法に基づく事業である（他の法令に基づく居

住支援については、「5. 居住支援に関する他の政策の概要」を参照。)

一時生活支援事業は、2018年の法改正により、居住支援機能が追加され、当面の衣食住を確保する従来からの事業（以下「一時的居住機能」という。）との2本立てとなった（図1-1参照）。

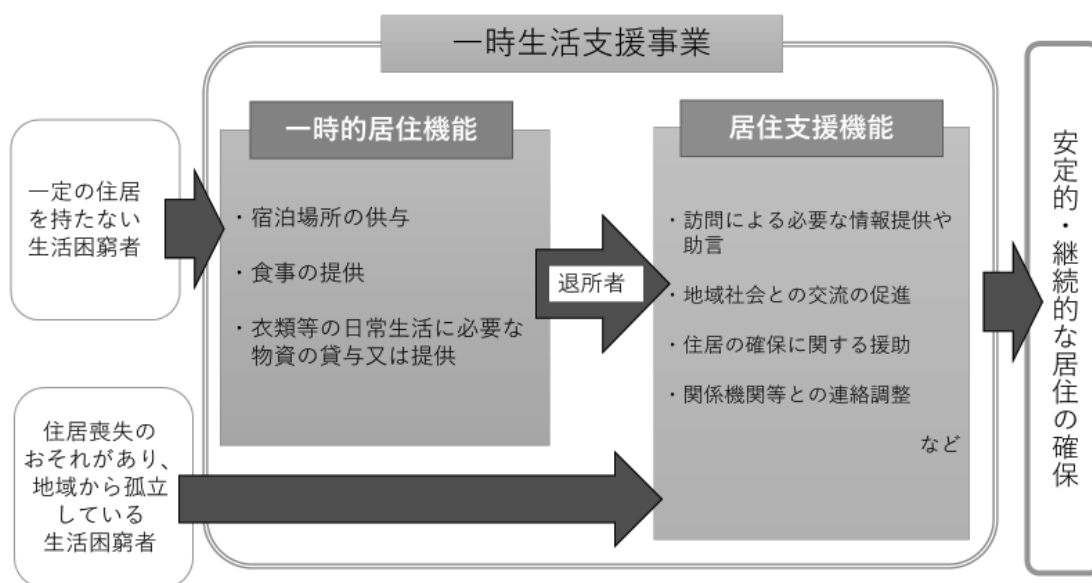
### 2.1.1 一時的居住機能

一定の住居を持たない生活困窮者に対し、原則3カ月間（最長で6か月間）にわたり、宿泊場所の供与、食事の提供、衣類その他の日常生活を営むのに必要となる物資の貸与又は提供を行う事業である。都道府県、市、福祉事務所を設置する町村（以下「都道府県等」という。）が実施主体である。実施形態としては、事業実施のための専用施設を設置する方法もあれば、旅館やホテル、アパート等を借り上げて実施する方法もある。

### 2.1.2 居住支援機能

退所後に民間アパートへの入居を希望する者の中には、退所後の日常生活に困難を抱えたり、居住が不安定となってしまうことも少なくない。また、一時生活支援事業の利用者以外でも、生活困窮者については、家賃の不払いへの不安から、家主側に入居への拒否感もある。こうしたことから、2018年の改正により、居住支援機能が追加され、2019年4月から施行されている。対象者は、一時生活支援事業の退所者のほか、現在の住居を失うおそれのある生活困窮者であって、地域社会から孤立しているものとされている。支援内容は、訪問による必要な情報の提供・助言、地域社会との交流の促進、住居の確保に関する援助、関係機関等との連絡調整などであり、支援期間は1年以内である。

図1-1 一時生活支援事業の2つの機能



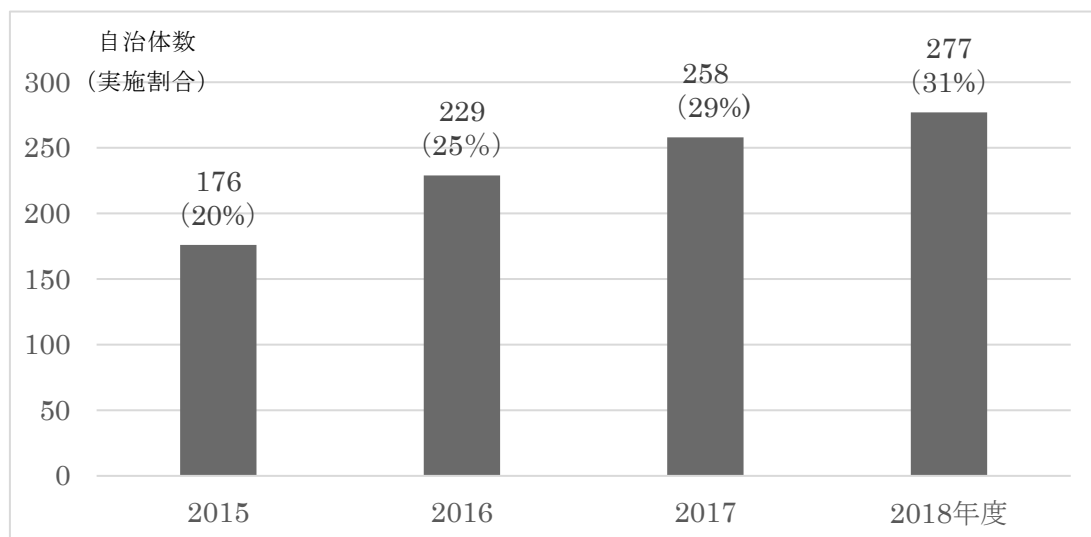
## 2.2 一時生活支援事業の実施状況

一時生活支援事業の全国的な実施状況を見ると、生活困窮者自立支援法の施行当時の2015年度には176自治体(実施割合20%)であったものが、2018年度には277自治体(31%)へと約10ポイント上昇している（図1-2参照）。

一方、都道府県ごとの実施状況を見ると、地域間への差が大きい。京都府、大阪府、愛

媛県、熊本県、沖縄県では、実施割合が 100%であるのに対し、実施率 0%の県が 9 県ある（図 1-3 参照）。

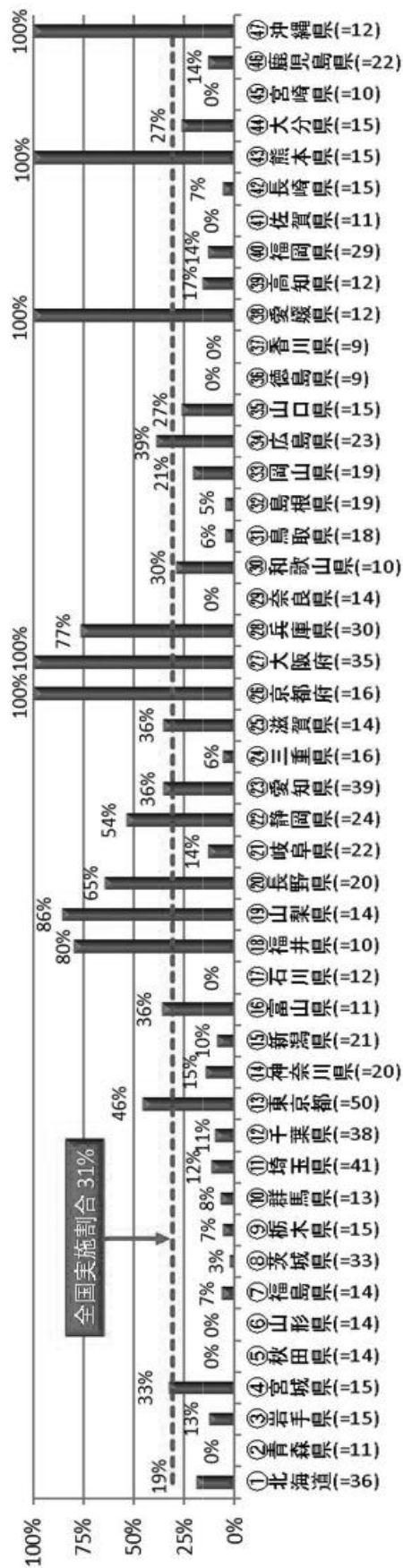
図 1-2 一時生活支援事業の実施状況の推移（全国）



〔出典〕厚生労働省「平成30年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」



図 1-3 一時生活支援事業の都道府県ごとの実施状況（2018 年度）



〔出典〕厚生労働省「平成30年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」

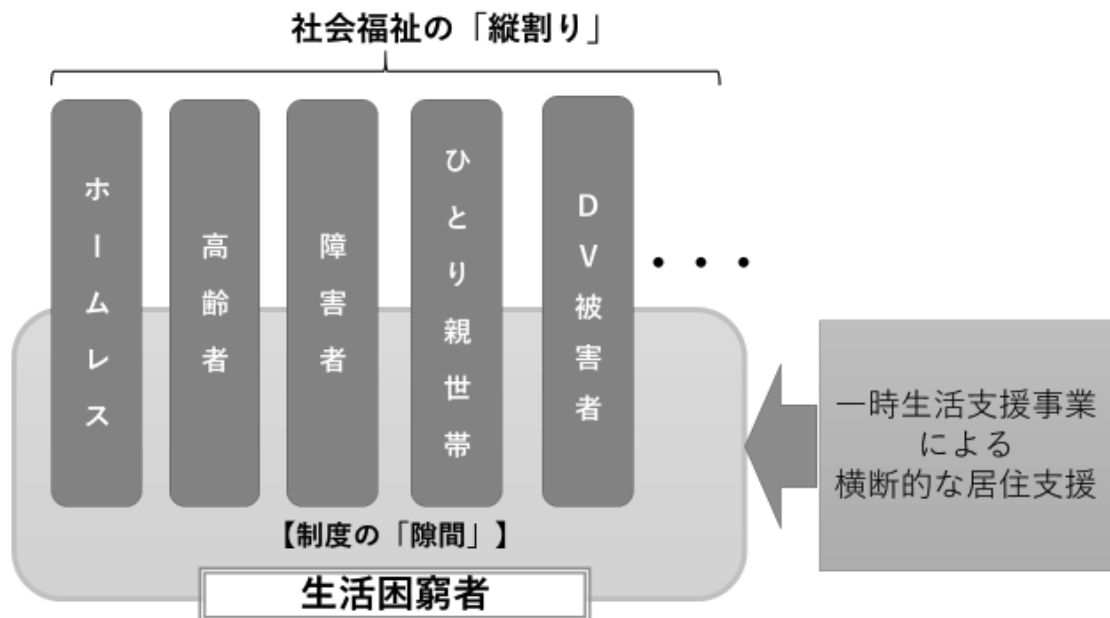
### 3. 居住支援における一時生活支援事業の位置づけ

#### 3.1 多様な人々に対して対応する居住支援である

一時生活支援事業は、生活困窮者自立支援法に基づいて実施されている。その意味では、後述のような「高齢者」、「障害者」に対する居住支援の事業があるのと並立して、生活困窮者、すなわち、「最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」という属性に向けた、いわゆる縦割りの居住支援の1つという見方もできるかもしれない。

しかしながら、実際には、生活困窮者であれば、年齢、障害の有無、世帯構成、経歴、現在の生活実態などにかかわらず、多様な人々への居住支援を行うことが可能であると捉えることができ、むしろ縦割りとは逆の性格を持つものと言える。さらに、法令上の「高齢者」、「障害者」などの要件に該当しない（63歳の者、障害等級に当てはまらないボーダーライン層など）ために他の社会福祉制度による支援を受けられない者についても、「生活困窮者」という広い概念によって包含され、支援の対象とすることが可能である（図1-4）。

図1-4 一時生活支援事業による横断的な居住支援



一時生活支援事業の対象は、ホームレスという考え方が強いものの、実際には、本研究の運営団体調査では、主な利用者像として、ホームレスに限らず、高齢者、障害者、刑余者、ニート・引きこもり、ひとり親、DV被害者、依存症、未成年、外国人、車上生活者など多様な回答が見られる（p.104 表6-4 参照）。

## 多様な利用者像

### 【女性専用者シェルターとしてスタート～広島市「小さな一歩」】

一時生活支援事業開始の前年度に、広島市の担当者から一時生活支援事業がはじまることと、女性専用のシェルターがあるといいという話を雑談的に聞き、企画募集に応募して事業を開始した。

### 【母子世帯の受け皿が必要～沖縄県「沖縄県労働者福祉基金協会」、「愛さん会」、「ウパンナ」】

対象のメインはホームレスと低所得者であるが、母子家庭の相談をどこにつなぐか、という現場レベルの問題意識はあり、これに対しても受け皿になっている。

### 【利用者層の変化～岡山市「岡山ホームレス支援きずな」】

リーマンショック後にシェルター事業を開始したが、ホームレスだけでなくDVの方など利用者層が変わってきた。

### 【若者の引きこもり支援からスタート～北海道「コミュニティワーク研究実践センター」】

以前は、引きこもりなどの若者を対象にした中間的就労支援、ホームレスに陥らないための若者向けの生活支援を行っていた。その後、一時生活支援事業に移行した。

### 【「ホームレスが対象」には違和感～相模原市、神奈川県社会福祉士会】

家庭のトラブルや家賃滞納などの利用者も多い。対象者をホームレスと括るのは違和感がある。生活保護の枠組みで対応できないニーズを持った人が対象となっている。

## 3.2 緊急的な対応が可能な居住支援である

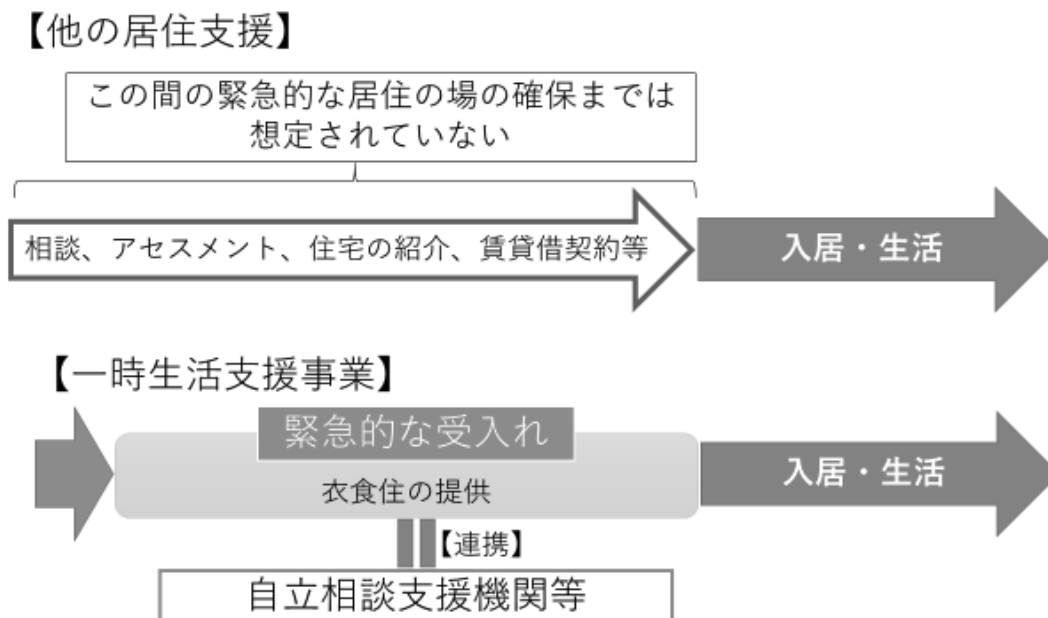
一時生活支援事業の一時的居住機能は、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法を踏まえ、「社会的包摂・『絆』再生事業実施要領」に基づき実施されていた「ホームレス緊急一時宿泊事業」（シェルター事業）と「ホームレス自立支援事業」（ホームレス自立支援センター）の衣食住に係る業務から移行した経緯がある。このうち、ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）は、ホームレス等に対する緊急一時的な宿泊場所の提供、健康状態の悪化の防止、自立支援を目的として実施されてきた。

後述する他の居住支援においては、緊急的な受け入れではなく、民間賃貸住宅への入居などによる居住の確保を念頭に置いている。すなわち、相談対応や生活課題に関するアセスメント、住宅の紹介、賃貸借契約など入居までに一定期間を要するが、この期間中に生活する場所を緊急的に確保することまでは事業内容としていない。

一方、一時生活支援事業については、居住支援機能部分により、他の居住支援と同様の

機能を発揮することができるだけでなく、必要があれば、一時的居住機能による受け入れも可能な仕組みとなっている。

図 1-5 緊急的な受入れに着目した一時生活支援事業のイメージ



### 退所に向けた居住支援

#### 【行き届いた一連の支援～広島県社会福祉士会】

物件の紹介、業者への同行を始め、保証人・緊急連絡先なしの説明、物件下見同行、契約見守り、役所への提出書類の確認、リサイクル店への同行、役所への提出書類の確認など、更にはアパート等入居時の電気・ガス・水道・郵便等開始手続きに至るまでの支援を行っている。

#### 【地域の人たちとつながる支援～北海道「コミュニティワーク研究実践センター」】

地域の人とどう付き合うか・地域でどう暮らすかを学んでもらうために、地域の祭りに入所者を連れて行くことがある。

#### 【居住支援を行う団体との連携～沖縄県労働者福祉基金協会】

高齢者や子育て世代等に対する入居等の支援を行う NPO 法人と連携し、物件の紹介を受けている。

## 4. 居住支援としての一時生活支援事業の意義

### 4.1 環境を変えて、生活を整える支援

3.2でも述べたとおり、一時生活支援事業は緊急的な対応が可能な仕組みとなっている。ホームレスのみならず、さまざまな理由で居住が不安定になっている人々に対して当面の衣食住や安全を確保することかできる。すなわち、今置かれている環境から緊急的・一時的に脱したうえで、入所期間中に、**自立相談支援機関**等とも連携しながら、退所後の居住、就労など「出口」に向けた支援を行うことにより、その後の生活を整えることにつながっていく。

#### 一時生活支援事業の実施の動機①

- ・住居喪失者の一時生活場所の確保、路上生活者の緊急生活場所の確保（札幌市）
- ・シェルターの確保（相模原市）
- ・車上生活者や一時的なホームレスへの支援（京丹後市）
- ・ホームレスの衣食住支援（那覇市）

### 4.2 居住の安定を通じた自立支援

社会福祉の制度を利用する場合でも、仕事を探す場合でも、「住所」は重要な意味を持つてくる。各種の申請書には、「住所欄」がある。居住の安定は、単に日々の生活の場所を確保するにとどまらず、さまざまな支援を受けたり、自立に向けて行動を起こしたりするための基盤になってくる。

言い換えれば、「住まう」ことは、住宅の壁に囲まれるという「内向き」の行為ではなく、社会との接点を持ち、働きかけて、自分の生活を組み立てるという「外向き」の行為である。

#### 一時生活支援事業の実施の動機②

- ・ホームレスの生命の安全の確保、住居確保、就労により自立へと導くこと（熊本県）
- ・住居喪失者の安定した居住確保、自立の促進（沖縄市）

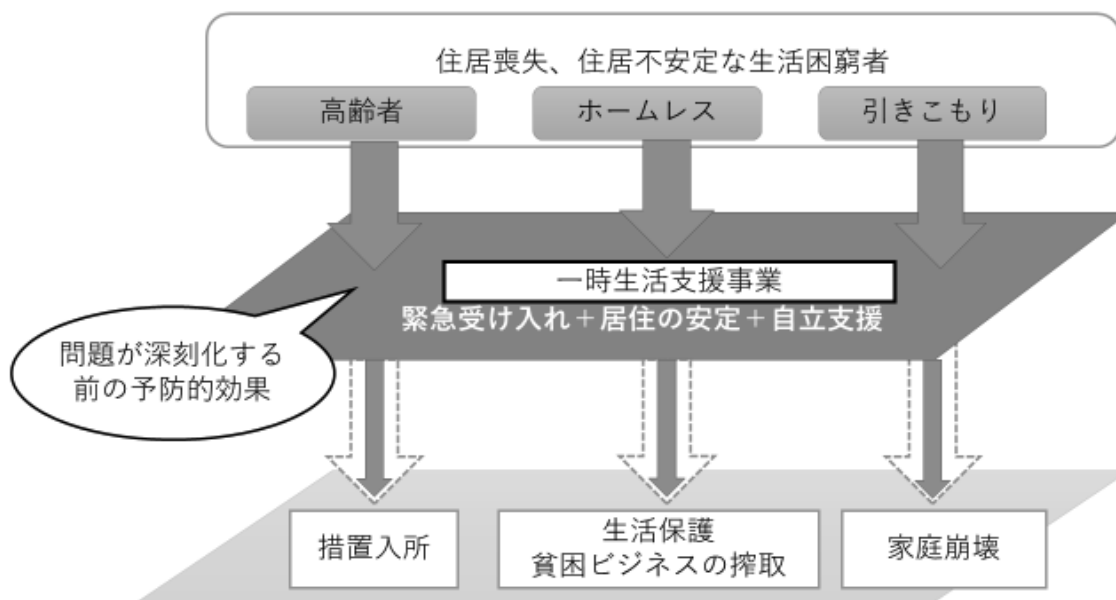
### 4.3 課題が深刻化する前の予防的効果

緊急的に受け入れを行い安定した居住を確保し、自立に向けたステップに移行することにより、一時生活支援事業の利用開始時に支援対象者が抱えていた課題の深刻化を予防することが可能となる。仮に放置してしまうと、時間の経過とともに課題は深刻化し、その解決に向けた支援の難しさ、人的・金銭的リソースも増大することにつながる。

一時生活支援事業の活用により、できるだけ早期の介入を行うことができれば、支援対象者にとっても、行政や事業実施団体等にとっても、より望ましい結果につながる可能性が高まる（図 1-6）。北海道は、一時生活支援事業の実施の動機として、「生活保護受給者

の減少」を挙げているが、これも一時生活支援事業の予防的効果を期待したものと言える。

図 1-6 一時生活支援事業の予防的効果の例（イメージ）



## 5. 居住支援に関する他の政策の概要

### 5.1 居住支援に関する政策の全体像

居住支援に関する事業は、大きく分けると住宅政策からのアプローチと社会福祉政策からのアプローチの2つに分けることができる。住宅政策としては、「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」（いわゆる「住宅セーフティネット法」）がある。この法律では、低所得者、高齢者、障害者などの住宅の確保に配慮が必要な「住宅確保要配慮者」に対する賃貸住宅の供給の促進を目的としている。

一方、社会福祉の分野においても、居住支援に関連する事業が新設されている。既に見てきた生活困窮者自立支援法における一時生活支援事業の拡充のほか、介護保険法の地域支援事業の任意事業である「高齢者の安心な住まいの確保に資する事業」の拡充、障害者総合支援法における「自立生活援助」の新設を挙げることができる。

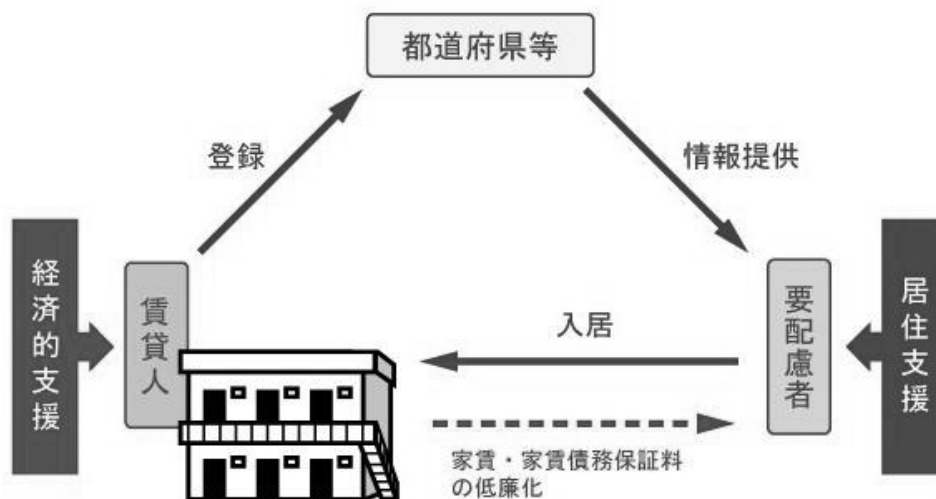
以上のように、住宅政策と社会福祉政策の双方が、居住支援に関連する事業を実施しているが、その対象者は、かなり重なりがあるということを理解しておく必要がある。すなわち、住宅確保要配慮者と呼ばれる人々は、低所得者、高齢者、障害者などの社会福祉政策の福祉サービスの対象者も含まれる。よって、賃貸住宅の供給促進を目的とするか、福祉サービスの実施を通じた生活の安定や自立支援を目的とするかの違いはあるものの、ともにほぼ同じような対象者に対して、住宅の確保と暮らしの安定を目指す点では共通していることを押さえておくことが必要である。

### 5.2 住宅セーフティネット法

#### 5.2.1 住宅セーフティネット法の基本的な構造

2017年10月に施行された改正住宅セーフティネット法の柱として、①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、②登録住宅の改修費や入居者への経済的な支援、③住宅確保要配慮者に対する居住支援の充実の3つを挙げることができる(図1-7参照)。

図1-7 住宅セーフティネット法の基本的な構造



〔出典〕国土交通省「新たな住宅セーフティネット制度について

([https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku\\_house\\_tk3\\_000055.htm](https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000055.htm)  
1)

### 5.2.2 住宅確保要配慮者の入居を拒まない住宅の登録制度

賃貸人が、住宅確保要配慮者の入居を拒まない住宅を都道府県知事、政令指定都市市長、中核市市長に登録することができるものである。登録された住宅は、「セーフティネット情報提供システム」(<https://www.safetynet-jutaku.jp/guest/index.php>)で公開されている。入居を拒まない住宅確保要配慮者の範囲を限定することも可能とされている(「障害者の入居は拒まない」、「高齢者、低額所得者、被災者の入居は拒まない」など)。また、ある属性について条件を付すことも可能である(「低額所得者の入居を拒まない。ただし、生活保護受給者については住宅扶助費などの代理納付がされる場合に限る」など)。登録できる住宅の基準としては、規模、構造・設備、家賃水準、国の基本方針や地方公共団体の計画への適合性がある。

### 5.2.3 改修費、入居者支援のための経済的支援

経済的支援については、大きく分けて、住宅向けの改修費補助と、家賃低廉化および家賃債務保証料への補助という入居者のメリットとなるものの2つがある。いずれも、住宅確保要配慮者専用の登録住宅であることが条件となっている。住宅改修費補助の対象工事は、)間取り変更、バリアフリー改修、防火・消火対策工事、耐震改修などである。一方、家賃低廉化補助は賃貸人へ、家賃債務保証料補助は家賃債務保証会社への補助であり、入居者が受給するものではない。ともに対象世帯は、月収15.8万円(収入分位25%)以下の世帯とされ、補助率は国費2分の1、地方2分の1である。家賃低廉化補助については、低廉化前の家賃が近傍同種家賃と均衡を失しないこと、支援期間は管理開始から原則10年以内とすることなどの条件がある。

#### 5.2.4 居住支援の充実

居住支援の充実としては、「居住支援法人」の制度の創設が挙げられる。NPO、一般社団法人や一般財団法人などの営利を目的としない法人、住宅確保要配慮者の居住の支援を行うことを目的とする会社は、都道府県知事から居住支援法人の指定を受けることができる。居住支援法人の業務は、以下のとおりとなっている。

- ・ 登録事業者からの要請に基づき、登録住宅入居者の家賃債務の保証をすること。
- ・ 住宅確保要配慮者の賃貸住宅への円滑な入居の促進に関する情報の提供、相談その他の援助を行うこと。
- ・ 賃貸住宅に入居する住宅確保要配慮者の生活の安定及び向上に関する情報の提供、相談その他の援助を行うこと。
- ・ 上記の業務に附帯する業務を行うこと。

このほか、居住支援のための制度としては、改正前から存在した「住宅確保要配慮者居住支援協議会」（以下単に「居住支援協議会」という。）がある。居住支援協議会は、地方公共団体、居住支援法人、宅地建物取引業者、賃貸住宅を管理する事業を行う者などが、住宅確保要配慮者や民間賃貸住宅の賃貸人に対する情報の提供その他の住宅確保要配慮者の民間賃貸住宅への円滑な入居の促進に関し必要な措置について協議する組織である。

#### 5.3 介護保険法の地域支援事業の拡充

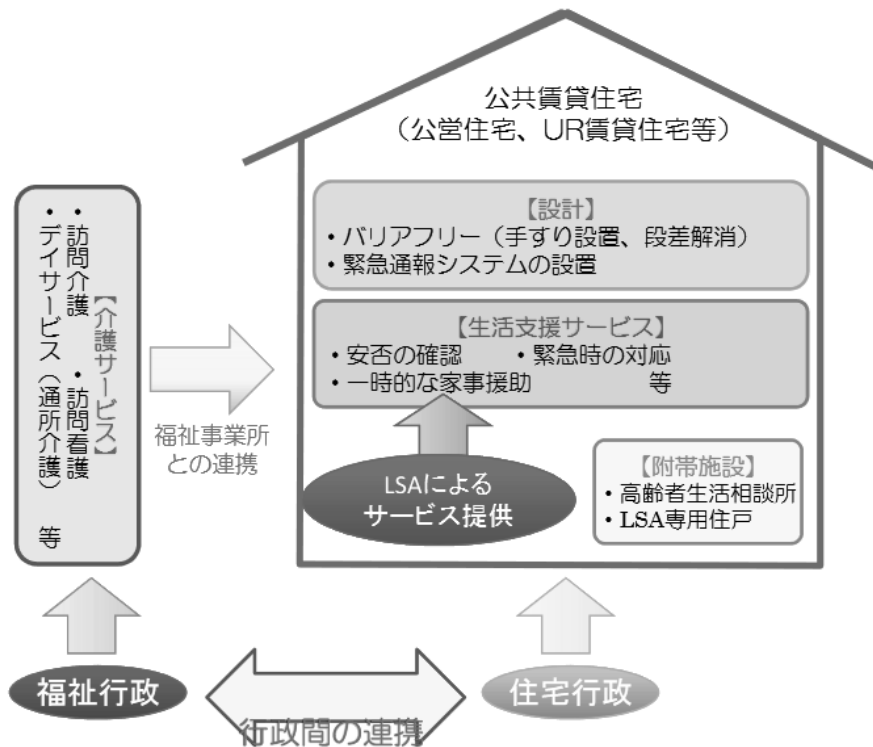
介護保険制度では、要介護者に対する居宅サービスや施設サービスなどを行う保険給付のほかに、地域支援事業がある。この地域支援事業では、地域包括支援センターの運営、在宅医療・介護の連携推進、認知症総合支援事業など様々な事業が実施されているが、その中の任意事業として、「高齢者の安心な住まいの確保に資する事業」がある。この事業は、もともとは「シルバーハウジングプロジェクト」（図 1-8）として 1987 年に創設された事業が地域支援事業に移行したものである。

「シルバーハウジングプロジェクト」は、高齢者、障害者の生活特性に配慮しバリアフリー化された公営住宅等と、LSA（ライフサポートアドバイザー（生活援助員））による生活相談・緊急時対応等のサービスを併せて提供するものである。LSA の人件費が地域支援事業から支出できることとなっている。このように、従来は、公営住宅等に限定されており、支援内容も、その入居者に対する日常生活上の生活相談・指導、安否確認、緊急時の対応や一時的な家事援助等を行うことや関係機関・関係団体等による支援体制を構築することに限定されていた。これが、2017 年度より、以下のとおり拡充された。

- ・ 民間賃貸住宅の入居者も対象にできること
- ・ 高齢者の円滑な入居を進めるための民間賃貸住宅や公営住宅等の住宅に関する情報提供、入居に関する相談及び助言、不動産関係団体等との連携による入居支援等を行うことを追加すること。



図 1-8 シルバーハウジングプロジェクトの概要



〔出典〕厚生労働省「低所得高齢者等住まい・生活支援の取組について～地域包括ケアシステムにおける居住支援～」  
<http://www.koujuuzai.or.jp/wp/wp-content/uploads/2018/02/2017tokai4.pdf>

#### 5.4 障害者総合支援法の自立生活援助の創設

障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（以下「障害者総合支援法」という。）に基づく国の基本指針では、障害者の地域移行を進めることが明記されており、これに即して都道府県及び市町村は障害福祉計画を策定することとなっている。こうした地域移行を進めるために、従来から「地域移行支援」と「地域定着支援」という事業が実施されてきた。

地域移行支援とは、障害者支援施設に入所している障害者や精神科病院に入院している精神障害者など地域での生活に移行するために重点的な支援を必要とする者を対象に、住居の確保、地域における生活に移行するための活動に関する相談、外出の際の同行、障害福祉サービスの体験的な利用支援、体験的な宿泊支援などを提供する事業である。地域での生活に移るため、施設や病院からのいわば「出口」の時点における支援を行う事業である。

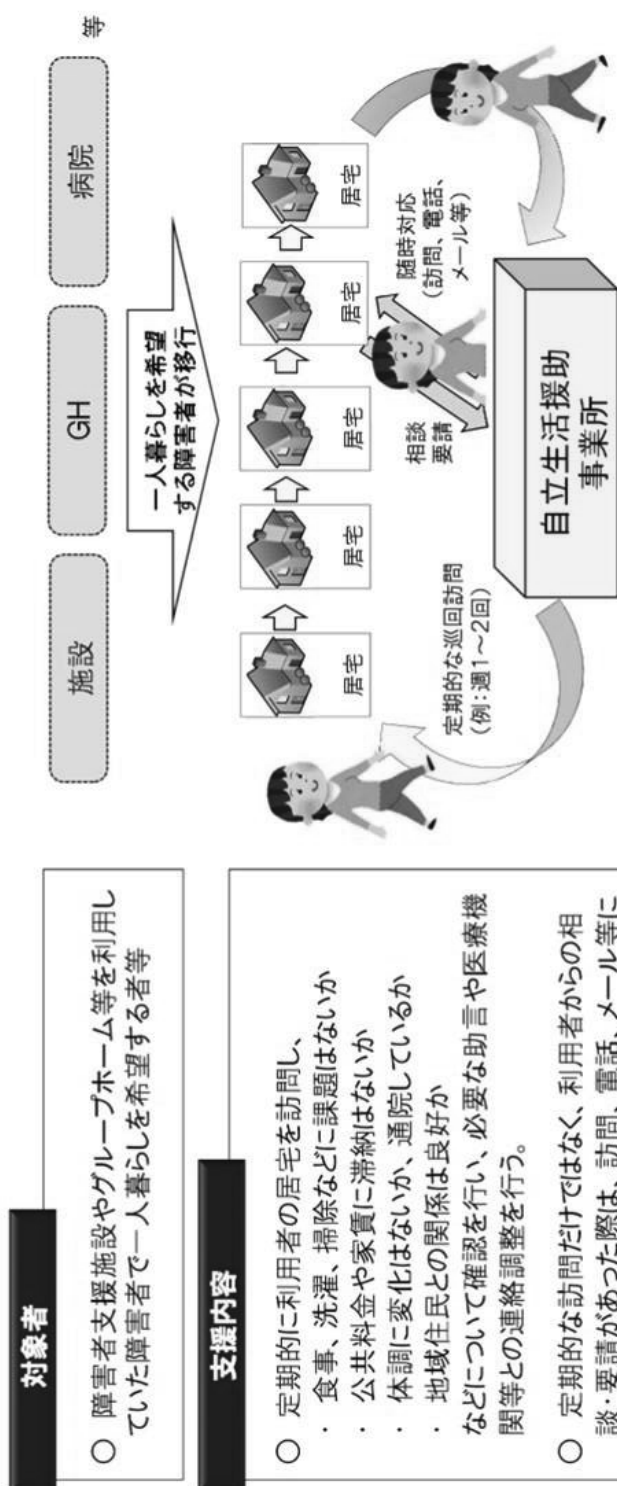
地域定着支援は、居宅で暮らす単身の障害者（家族と同居する場合でも、その家族が障害や疾病のために緊急時の支援が見込めない者も含む。）に対し、常時の連絡体制を確保し、障害の特性によって生じた緊急の事態などの際に、相談等の対応を行う事業である。この事業の方は、既に地域の自宅等で暮らしている期間の支援ということになる。

従来は、地域移行支援→地域定着支援という流れが、施設や病院からの退所・退院のための支援の構成となっていた。しかし、グループホームのような集団生活ではなく、アパート等での一人暮らしを希望する者の中には、知的障害や精神障害により理解力や生活力

等が十分ではないために一人暮らしを選択できない者がいるという課題があった。このため、一人暮らしに必要な理解力や生活力を補うための事業として「自立生活援助」が創設され、2018年4月から施行されている。

自立生活援助は、施設に入所していた者やグループホームに入居していた者、居宅で暮らす単身の障害者（家族と同居する場合でも、その家族が障害や疾病のために日常生活上の支援が見込めない者も含む。）に対し、自立した日常生活を営む上でのさまざまな問題について、定期的な巡回訪問や随時通報を受け、状況の把握や相談への対応、必要な情報の提供や助言、障害福祉サービス事業者や病院との連絡調整を行う事業である。支援の期間は、1年間となっている。対象者は、施設やグループホーム、病院等から地域での一人暮らしに移行した障害者に限定されず、現に、一人で暮らしており、自立生活援助による支援が必要な者も含まれる（図1-9）。

図 1-9 自立生活援助のイメージ



〔出典〕厚生労働省「新サービスの基準について」より抜粋 ([https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu\\_Shakaihoshoutantou/0000185297.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000185297.pdf))

## 第2章 支援ニーズの捉え方

### 《目標・ポイント》

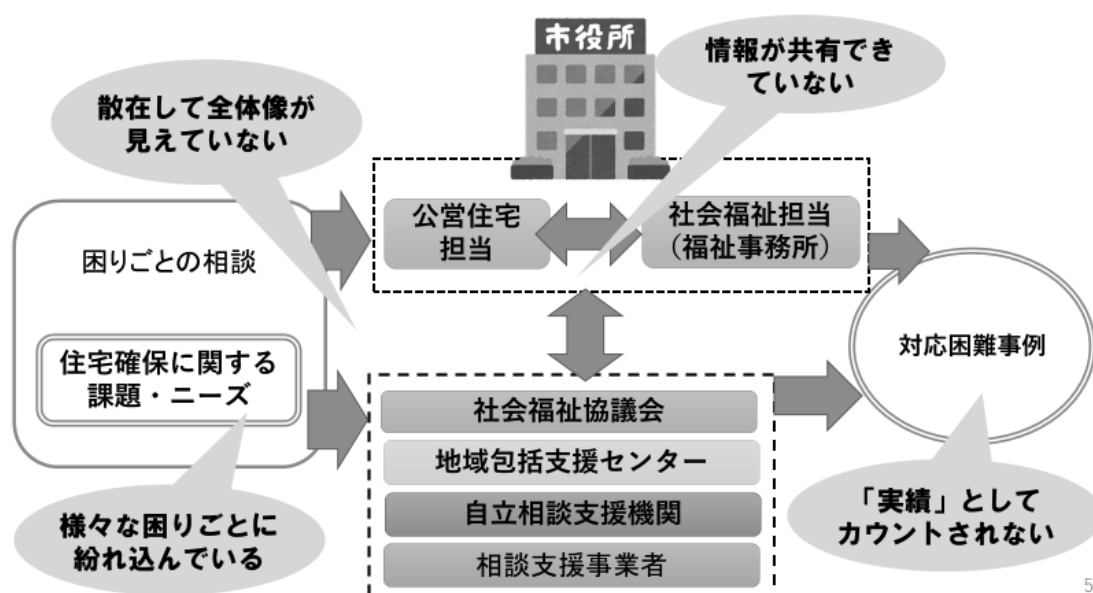
第1章で見たとおり、一時生活支援事業の対象者はホームレスに限られず、低所得者、引きこもり、DV被害者など多岐にわたる。このような支援対象者は、実態が見えにくいなど把握することが困難なこともある。このため、本章では、一時生活支援事業の対象者をどのように捉えればよいか、構造的な課題とニーズの把握方法、そして、都道府県等の既存事業のデータなど手がかりになるものを提示していくことを目的とする。

### 1. 見えにくい支援ニーズの把握

#### 1.1 「見えにくさ」の構造的な課題

一時生活支援事業を実施する前提として、居住支援ニーズをどのように捉えるのかという課題がある。ニーズが見えない又は分からないことと、ニーズがないことは同じではない。居住支援ニーズが見えにくくなっている場合、さまざまな構造的な課題を挙げることができる（図2-1）。

図2-1 支援ニーズの把握に関する構造的課題



まず、相談対応時に、課題の1つとして居住支援ニーズがあることを抽出できているかということである。生活上の課題の背景や要因の1つとして、居住支援ニーズが見えにくい場合がある。

2点目は、情報の散在である。社会福祉政策は、対象者の属性ごとに制度があり、それぞれに相談支援の仕組みが設けられている。このため、どの相談支援の機関にどのような、そして、どの程度のニーズがあるかの全体像がつかみにくい。

3点目として、さまざまな主体の情報共有ができていないことが挙げられる。例えば、

公営住宅の抽選に漏れた者の情報が社会福祉担当と共有されていない、社会福祉担当内部でも、高齢者福祉課、障害者福祉課などセクション間の情報共有ができていない、現場の相談支援の機関と行政の間で情報が共有できていないといったことが考えられる。

4点目として、支援の「実績」として把握できていないことがある。すでに実施している事業であれば申請者数、利用決定件数などのデータが実績として把握・整理されるため、どの程度のニーズがあるかが把握しやすい。しかし、利用できる事業がなく、対応困難なケースについては、実績としてカウントされることなく、ニーズを把握することは難しい。実は、一時支援事業のニーズが埋もれてしまっているかもしれない。

### 1.2.1 意識づけと情報連携

2018年の生活困窮者自立支援法の改正により、都道府県等の各部局で把握した生活困窮者に対し、自立相談支援事業等の利用勧奨を行う努力義務の規定が新たに創設された。具体的には、都道府県等は、福祉、就労、教育、税務、住宅などの業務の遂行に当たって、生活困窮者を把握したときは、利用勧奨その他適切な措置を講ずるように努めるものとするとしている。

このように、利用勧奨を進めてくためには、関係する部局に対して、生活困窮者自立支援法の考え方や各事業について、理解してもらうことが前提となる。その際に、居住支援ニーズの有無についても意識を持って相談に当たってもらうことによって、これまで隠れていたニーズが浮かび上がってくる可能性がある。上記の対応困難ケースについても、同様に、居住支援ニーズを抱えたケースであったかどうか、意識して記録してもらうなどの方法も考えられる。

また、相談支援を実施する機関は、都道府県等の直営に限られず、業務委託を受けている団体や指定事業者であることも少なくない。このため、庁内の関係部局との情報連携に加え、こうした庁外の相談支援の機関との情報連携を行うことにより、居住支援ニーズの状況を把握することも考えられる。

以上のような意識づけと情報連携を前提に、対象とする機関を設定し、一定の期間を区切ってアンケート等によりデータを収集すれば、居住支援ニーズの全体像をおおむね把握することができるだろう。

### 1.2.2 具体的な調査対象機関等（例）

#### ・社会福祉協議会（全般）

地域における各般の福祉の課題について、関係機関とも連携をしながら地域福祉を推進するために中心的な役割を担う機関である。地方公共団体からの受託事業を始め、様々な事業を実施している。

多くの場合、居住支援専門の窓口の設置や担当職員の配置は行われていないと考えられるが、広く社会福祉事業の経営者や民生・児童委員とも連携体制を構築しているため、日々の業務の中で、居住支援に関するニーズを直接又は間接にどのように捉えているか（感じているか）をヒアリングすることによって、地域の居住支援ニーズの概況に関する有益な情報の取得が期待される。

#### ・自立相談支援機関（生活困窮者）

住まいに関する相談件数がどの程度あるか。この場合、直接の相談内容が他の問題であったとしても、複合的に住宅に関する問題を抱えていないか、あるいは、問題の背景に住宅の問題がないかも意識することが求められる。

また、相談件数のうち、年齢等の要件で住居確保給付金の支給に至らなかったケースな

ど、解決に至らなかったケースについても、居住ニーズが高い者として押さえておく必要がある。

#### ・公営住宅担当課（低所得者）

公営住宅については、応募倍率が全国平均で4.9倍（2015年度）となっており、大都市部では、さらに倍率が高い傾向にある。公営住宅の入居には収入基準があるため、入居できるのは一定水準未満の収入の者である。ただし、収入基準には一定の幅があるため、例えば、落選者のうち、生活保護基準に近い収入の者などの条件設定を行うことによって、緊急度の高い者を絞り込むことも考えられる。

#### ・地域包括支援センター（高齢者）・相談支援事業者（障害者）

総合相談窓口として機能しているため、様々な相談が寄せられている。生活利便性（買い物等の日常生活の利便性が高いところに転居したい）、建物の利便性（1階の部屋やエレベーターのある賃貸住宅に引っ越したい）など必ずしも緊急性の高くない相談もあると思われる。一方で、家庭内の虐待、賃貸住宅からの退去要請、病院からの退院先の確保など緊急性の高いケースも想定されるので、そうしたケースについての相談状況を確認することが考えられる。

#### ・配偶者暴力相談支援センター（DV被害者）

都道府県が設置する婦人相談所などが、配偶者暴力相談支援センターの機能を果たすこととされている（市町村は努力義務）。

センターの業務には、緊急時における安全の確保及び一時保護を行うことや被害者が自立して生活することを促進するための支援の1つとして、住宅の確保がある。一時保護の実施状況（一時保護のための施設が充足しているか）や自立支援のための住宅確保が機能しているかをヒアリングすることにより、DV被害者の居住支援ニーズを把握することが考えられる。

#### ・ひきこもり地域支援センター（引きこもりの者とその家族）

ひきこもりに特化した専門的な第一次相談窓口として、都道府県、指定都市に設置されている。いわゆる「8050問題」として注目されるように、高齢の親と引きこもりの子の世帯については、親の死亡に伴い賃貸住宅の家賃が払えなくなり退去を要請される、親の介護が必要になっても、在宅介護事業者の家への訪問を子が拒否するなどの問題が想定される。その他、家庭内での暴力の問題などもありうる。このような緊急性の高い相談事例の状況を把握することによって、引きこもりの者及びその家族の居住支援ニーズ（住居喪失だけでなく、住居の分離を含む）を把握することが考えられる。

## 2. 参考となる行政保有情報・統計データ（例）

### 2.1 制度の実施情報に関する情報

1.2 に述べたような方法のほか、既存の行政保有情報や統計データによって、比較的簡便におおよそのニーズを把握することも考えられる。この場合は、すでに行政が保有している情報や公表されている統計データを活用するという点では、外部との調整、やりとりの手間を省くことができる。

一方で、正確性という点では劣り、重複してカウントされる場合もあるなど、あくまで

「潜在的ニーズ」として大き目に数字が出る可能性があることに留意する必要がある。また、すでに述べたとおり、一時生活支援事業の対象者は、ホームレスに限られないため、ホームレスの実態調査で、人数が減少傾向にあることをもって、居住支援ニーズが少ない（縮小）と捉えるべきではない。

以下に参考となる行政保有情報としてどのようなものがあるかを挙げていく。必ずしもすべてを調べる必要はないが、いくつかの情報に当たってみるだけで、潜在的ニーズは少ないことが分かってくるだろう。

## 2.2 「ホームレスの実態に関する全国調査」

調査対象となる者は、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法第2条に規定する「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所として日常生活を営んでいる者」である。調査方法は、国が各都道府県に対し調査を委託し、各都道府県の管内市区町村が調査を実施している。

## 2.3 「住居確保給付金」の受給者数

住居確保給付金は、生活困窮者自立支援法に基づき、離職等により経済的に困窮し、住居喪失又はそのおそれのある者であって、就職を容易にするため住居を確保する必要があると認められるものに対し支給される。原則3か月間、最長で9か月間の有期の給付金であるため、その後の居住が不安定になるおそれがある。

## 2.4 「児童扶養手当」の全部支給の受給者数

児童扶養手当は、一定所得未満のひとり親世帯に対して支給されるもので、実施主体は都道府県等である。親子2人世帯の場合、年収ベースで160万円（所得ベース87万円）未満だと全部支給となり、全部支給の基準を超え年収ベースで365万円（所得ベースで230万円）未満だと10円刻みで設定された金額の一部支給となる。

ひとり親世帯のうち、賃貸住宅に居住する世帯については、親の就労状況の変化などによって、家賃負担が難しくなる可能性もあり、特に、母子世帯の場合、賃貸住宅の居住世帯の割合が高い（図2-2参照）。また、社宅（給与住宅）については、その職を失った場合に住宅を同時に失うことになる。

以上のことから、次の計算によって、潜在的なニーズを算出することが考えられる。

$$\text{児童扶養手当全部支給世帯数} \times \text{民間賃貸住宅等世帯割合} (\ast)$$

賃貸住宅世帯割合は、以下により、「平成27年国勢調査」から算出することができる。

① 「e-stat」の以下のページにアクセスする（「平成27年国勢調査、世帯構造等基本集計（母子・父子世帯，親子の同居など）」）。

<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200521&tstat=000001080615&cycle=0&tclass1=000001104835&tclass2=000001105415>

e-Stat 統計で見る日本  
政府統計の総合窓口

お問い合わせ | ヘルプ | English  
ログイン 新規登録

統計データを探す 統計データの活用 統計データの高度利用 統計関連情報 リンク集

トップページ / 統計データを探す / ファイル

選択条件: ファイル × / 国勢調査 × / 平成27年国勢調査 × / - × / 世帯構造等基本集計 (母子・父子世帯, 親子の同居など) × / 都道府県結果 ×

政府統計一覧に戻る (すべて解除)

2,068 件のデータ

データセット キーワードを入力

▼ 検索オプション  
 提供分類、表題を検索  データベース、ファイル内を検索

国勢調査  
 国勢調査は、日本に住んでいるすべての人と世帯を対象とする国の最も重要な統計調査で、5年ごとに実施されます。国勢調査から得られる日本の人口や世帯の実態は、国や地方公共団体の行政において利用されることはもとより、民間企業や研究機関でも広く利用され、そのような利用を通じて国民生活に役立てられています。  
 国勢調査では、年齢別の人口、家族構成、働いている人や日本に住んでいる外国人などの結果を提供しています。

平成27年国勢調査 公開 (更新) 日

■ 世帯構造等基本集計 (母子・父子世帯, 親子の同居など) [2,068件]

+ 都道府県結果 [2,068件]

② 「都道府県結果」を開き、自分の都道府県のデータ一覧を開く

表番号	統計表	調査年月	公開 (更新) 日	表示・ダウンロード
居住期間				
1	居住期間(6区分), 配偶関係(3区分), 年齢(5歳階級), 男女別人口 - 都道府県※, 市区町村※	2015年	2017-09-27	↓ CSV → DB
2	世帯主の居住期間(6区分), 住居の種類・住宅の所有の関係(7区分)別一般世帯数及び一般世帯人員 - 都道府県, 市区町村	2015年	2017-09-27	↓ CSV → DB

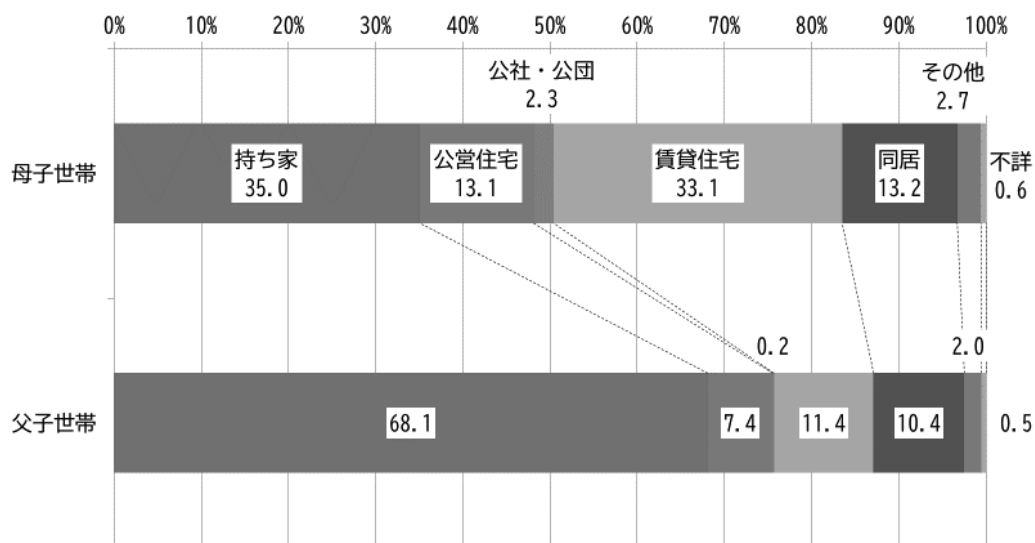
③ 表番号「2」を開き、自分の市町村のデータを見る。

Excelの縦の「G」欄に住宅の所有形態などの区分があり、「H」欄にそれぞれの総数が記載されている。

$$(\text{「民営の借家」の世帯数} + \text{「給与住宅」の世帯数}) \div (\text{「住宅に住む一般世帯」の数}) = \text{民間賃貸住宅等世帯割合}$$



図 2-2 ひとり親世帯の住宅の所有状況



〔出典〕厚生労働省「平成 28 年度全国ひとり親世帯等調査結果報告」より筆者作成

## 2.5 高齢者の単身又は夫婦のみ・低所得・民間賃貸住宅居住の高齢者数

高齢者単身世帯や夫婦のみの世帯のうち、低所得で、かつ、賃貸住宅に入居しているものについては、医療費の一時的な出費、配偶者の死亡による年金額の減少などによって、家賃滞納に陥るリスクがある。また、心身の衰えによって、民間賃貸住宅への入居継続が困難になる場合もある。

「高齢者の単身又は夫婦のみ・低所得・民間賃貸住宅居住の高齢者数」は、以下により、「平成 30 年住宅・土地統計調査」から都道府県ベースの推計値を算出することができる。

### ① 「e-stat」の以下のページにアクセスする。

<https://www.e-stat.go.jp/stat->

[search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200522&tstat=000001127155&cycle=0&year=20180&month=0&tclass1=000001129435&tclass2=000001129436](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200522&tstat=000001127155&cycle=0&year=20180&month=0&tclass1=000001129435&tclass2=000001129436)

### ② 「年間収入 100 万円未満・高齢夫婦世帯・民間借家」

(i) 第 41-1 表を開く

世帯の種類	世帯の型	家族類型	世帯人員	年	更新日	EXCEL	DB
40	世帯の種類(3区分), 家族類型(25区分), 家計を主に支える者の年齢(14区分), 住宅の所有の関係(6区分)別普通世帯数(高齢夫婦世帯数, 65歳以上の世帯員がいる世帯数—特掲)—全国, 都道府県, 21大都市			2018年	2019-09-30	EXCEL	DB
41-1	世帯の種類(3区分), 世帯の年間収入階級(10区分), 世帯人員(7区分), 住宅の所有の関係(6区分)別普通世帯数—全国, 都道府県, 21大都市			2018年	2019-09-30	EXCEL	DB
41-2	世帯の年間収入階級(6区分), 世帯人員(7区分), 住宅の所有の関係(2区分)別主世帯数—全国, 都道府県, 市区			2018年	2019-09-30	EXCEL	DB
42-1	世帯の種類(3区分), 家族類型(19区分), 世帯の年間収入階級(10区分), 住宅の所有の関係(6区分)別普通世帯数(高齢夫婦世帯数, 65歳以上の世帯員がいる世帯数—特掲)—全国, 都道府県, 21大都市			2018年	2019-09-30	EXCEL	DB

Excel の縦の

- ・「F」欄から都道府県、
- ・「H」欄から「主世帯」、
- ・「J」欄から「民営借家」、
- ・「L」欄から「(再掲) 高齢夫婦世帯」

を選択する。

- (ii) 横で見て、年収の階層を見る。「100万円未満」、あるいはこれに「100～200万円未満」を加えた世帯数が潜在的なニーズ層とみることができる。

### ③ 「年間収入 100 万円未満・高齢者単身世帯・民間借家」

住宅・土地統計調査では、データが示されていないため、推計となる。

- (i) ②と同じ表 41-1 表から「65 歳以上の世帯員がいる世帯」の所得状況を確認する。

Excel の縦の

- ・「F」欄から都道府県、
- ・「H」欄から「主世帯」、
- ・「J」欄から「民営借家」、
- ・「L」欄から「(再掲) 65 歳以上の世帯員がいる世帯」

を選択する。

横で見て、年収の階層を見る。「100万円未満」、あるいはこれに「100～200万円未満」を加えた世帯数を算出する。…数値 (p)

- (ii) 表 98-2 を開く。「65 歳以上の世帯員がいる世帯」のうち、65 歳以上の単身世帯の割合を算出する。

- ・「F」欄から都道府県、
- ・「H」欄から「65 歳以上の単身世帯」、
- ・「J」欄「民営借家」の「K」欄「総数」

を選択し、数値を確認する。…数値 (q)

続いて、

- ・「H」欄から「(別掲) 65 歳以上の世帯員がいる世帯」、
- ・「J」欄「民営借家」の K 欄「総数」

を選択し、数値を確認する。…数値 (r)

- (iv) 以下の算式により、潜在的ニーズのある世帯数を算出する。

$$p \text{ (世帯数)} \times (65 \text{ 歳以上の世帯員がいる世帯に占める単身世帯割合} = q \div r)$$

なお、「平成 25 年住宅・土地統計調査」等を用いた推計については、高齢者住宅財団の以下の HP に推計作業用のシートが公表されている。

<http://www.koujuuzai.or.jp/news/suikai-sheet/>

## 第3章 一時生活支援事業の実施に向けて

### 《目標・ポイント》

本章では、一時生活支援事業実施「自治体調査」と「運営団体調査」結果を踏まえ、1. 一時支援事業実施に向けて、実施自治体の実施に至る経緯、多様な対象者像、2. 実施に向けた検討として、担い手団体の把握や想定される支援団体など、3. 実施体制の問題など、「自治体について、事例をもとに提示することを目的としている。

その際、地域には、少数ではあるが、多様で複合的な要因により、居住に不安定さを抱えている人々等のニーズが存在しているということを認識や直営方式だけでなく、様々な有利で導入しやすい広域実施方式の利用等を提示している。そのことを通して、一時生活支援事業実施自治体では、地域の実情に合わせて同事業を実施している。以下の事例は、実施に当たっての素材を提供している。

### 1. 地方都市における一時生活支援事業実施の必要性

本「手引」は、一時生活支援事業を実施している自治体の中で、主に「生活困窮者・自立支援センター」（ホームレス自立支援センターが名称変更された。以下、「自立支援センター」）が設置されていない自治体やホームレスがほとんど存在しない自治体を主に対象としている。

政令市の多くは、すでに同事業を実施しているが、「自立支援センター」を設置していない自治体も存在している。ホームレスがほとんど存在していない自治体においても一時生活支援事業を実施している自治体もある。

その運営と仕組み等に関する事例は、今後の実施に際して有効な素材を提供するものである。

第1章でみたように、一時生活支援事業の対象者は、ホームレスだけでなく、居所を失った、あるいは失う恐れのある人々等、多様な生活困難を抱えた居住に不安定性を持っている人々である。しかし、自治体側からみると、ともすればその対象者を「ホームレス」に限定しがちであることが窺える。

「自治体調査」、「運営団体調査」結果からは、人口規模が小さく、「ホームレス」がほとんどいない自治体においても、居住確保や安定的な居住継続等に困難を抱えている多様な人々が存在しているという認識を踏まえ、同事業を実施している自治体があることが判明した。

ここでは、実施自治体における社会的資源と蓄積された経験・ノウハウを活用し、法の制度的枠内で、創意・工夫をもって実施されている事例を紹介する。

以下にみるように、その実施の在り方は多岐にわたっている。そこで、「実施自治体調査」（14自治体、注：愛媛県・松山市は同事例としてカウントしている）と「運営団体調査」（19団体）結果を踏まえ、実施に向けた具体的な素材を提供するため、実施自治体を幾つかのファクターで類型化した。

表3-1は、一時生活支援事業実施の在り方を、①運営体制（実施方式一直営方式か、広域実施方式か、事業の委託先団体が1つか複数か、②一時生活支援事業の拡充である地域居住支援事業への展望、③幾つかの支援内容（居場所（共同サロン）の運営の有無、自主

的アフターフォローの有無、女性専門シェルター施設の有無)に着目して、4つ(「A」、  
「B」、「C」、「D」)に大別したものである。

表 3-1 一時生活支援事業の類型「A」、「B」、「C」、「D」

NO	類型	分類  自治体名	運営体制				地域 居住 支援 事業 実施 の展 望	主な支援内容		
			広域 実施	直営 実施	委託 先複 数団 体	委託 先が 1つ		居場 所 (サ ロン) の設 置	退所 後の アフ ター フォ ロー の支 援	女性 専門 の対 応
			「A」	「B」	「C」	「D」		地域 居住 サロン	アフ ター	女性
1	「A」、地域居住、サ ロン、アフター	北海道	○			○	○※	○	○	
2	「C」、地域居住、サ ロン、アフター、女 性	札幌市			○		▲※ ※	○	○	○
3	「D」、アフター	相模原市				○			○	
4	「A」、サロン、アフ ター	富士市	○			○		○	○	
5	「B」	豊橋市		○						
6	「B」、サロン、アフ ター	京丹後市		○				○	○	
7	「D」、地域居住、サ ロン、アフター	岡山市				○	▲※ ※※	○	○	
8	「A」	愛媛県・松 山市	○			○				
9	「A'」、 「C」、サロ ン、アフター、女性	広島市 ※※※※	○		○			○	○	○
10	「A」、地域居住、ア フター	熊本県	○			○	○		○	
11	「D」、アフター	熊本市				○			○	
12	「C」、アフター、女 性	沖縄県	○		○ ※ ※ ※※				○	○
13	「D」、アフター	沖縄市				○			○	

14	「D」、サロン、アフター、女性	那覇市				○		○	○	○
調査自治体件数小計			5	2	3	9	4	7	12	4
調査全対象自治体数 14 に占める割合%			36%	14%	21%	64%	29%	50%	86%	29%

※北海道、地域実績なし

※札幌市、▲受託団体と行政サイドとの間で話し合いが持たれている。

※※岡山市、▲令和2(2020)年度実施予定。

※※※広島市、安芸郡4町と協定締結。

※※※※沖縄県、2団体に再委託。

「類型A」は、「広域実施方式」の自治体である。1. 北海道、4. 静岡県富士市、8. 愛媛県・松山市、10. 熊本県、12. 沖縄県。

「類型B」は、「直営実施方式」の自治体である。5. 愛知県豊橋市、6. 京都府京丹後市。

「類型C」は、委託先が複数団体の自治体である。2. 北海道札幌市(4団体で実施、女性専用施設を運営する団体有)、9. 広島県広島市(4団体で実施、女性専用施設を運営する団体有)。

なお、広島市の場合、安芸郡4町と「協定」を締結し、広島市の委託先団体が利用者を受け入れている(協定書とその説明については、巻末資料を参照されたい)、12. 沖縄県。

「類型D」は、委託先が、1つの団体である。3. 神奈川県相模原市、7. 岡山県岡山市、11. 熊本県熊本市、13. 沖縄県沖縄市、14. 沖縄県那覇市。

このように、一時生活支援事業実施自治体においては、その運営体制または、実施体制のあり方は異なっている。しかし、これらの実践の中に、事業実施のに向けたヒントやポイントが含まれている。

図3-1～図3-6は、これまで実施事例として紹介されていない6つの自治体を中心とした一時支援事業の概要(経緯、実績、事業実施のポイント、その仕組み等)を図示したものである。

図の6つ自治体の一時生活支援事業の特徴を、要約的に示すと、以下のようになる。

北海道「類型A」は、道庁主導のもと、取り扱い数は少ないが居住ニーズへの対応とした広域実施(14振興局の内7振興局で実施)している。

北海道札幌市「類型C」は、複数団体による実施(居住が不安定な人々向けの自立相談窓口を持ち、相談者の特性とニーズ等に合わせ、複数団体のそれぞれの特徴を活かして実施している)。

京都府京丹後市「類型B」は、自立相談支援事業と一体的に一時生活支援事業を実施している。

岡山県岡山市「類型D」は、居住安定者向けの自立相談支援事業と一時生活支援事業を1団体に委託し、入所中の生活支援、就労支援等多様な支援とアフターフォローも実施している。

熊本県「類型A」広域実施、全県的規模で共同実施。近年、市独自に実施する自治体も出てきている。



## 【図3-1】

### 一時生活支援事業（北海道—空知総合振興局）

#### 1. 北海道空知総合振興局の概要

人口：69,622人(平成30年1月現在/空知総合振興局管内)

面積：— km<sup>2</sup>

保護率：1.77%(平成30年4月速報/空知総合振興局管内)

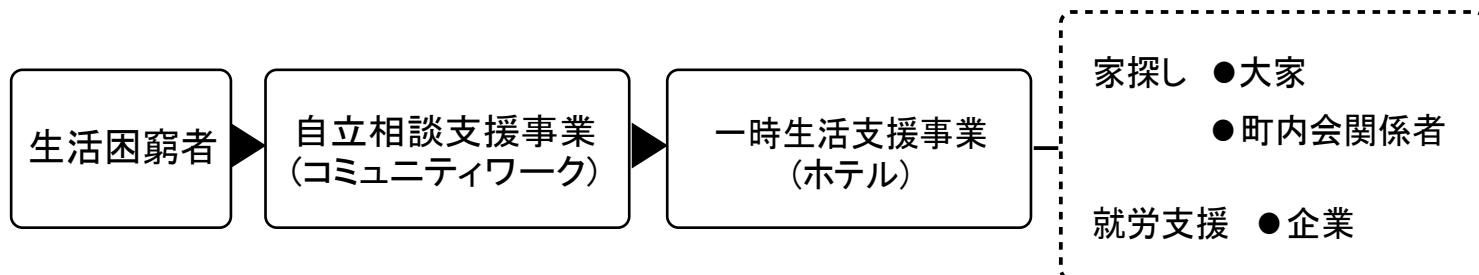
路上生活者：0名(平成31年1月現在)

一時生活支援：2名

生活保護へ移行：1名

#### 2. 実施方法について

実施方法	一時生活支援事業：委託
	自立相談支援事業：委託
委託先	一時生活支援事業：特定非営利活動法人コミュニティワーク研究実践センター
	自立相談支援事業：特定非営利活動法人コミュニティワーク研究実践センター
事業費	年間総額6万円(平成30年度)
	※自立相談支援事業と兼務：常勤1名、非常勤1名
支援実績	部屋数及び受け入れ可能な人数：その都度借り上げのため定員等は未設定
	宿泊した利用者：2名(平成30年度)
	退所時：就職1名、生活保護1名



### 3. 事業概要・実施のポイント

#### (1)事業概要

- 北海道は一時生活支援事業を広域実施型で実施しており、14の振興局(空知、石狩、後志、胆振、日高、渡島、檜山、上川、留萌、宗谷、オホーツク、十勝、釧路、根室)がそれぞれ所管する管内の町村を担当している。
- 空知管内の市は同一事業者と共に業務を委託して事業を実施している。

#### (2)特定非営利活動法人コミュニティワーク研究実践センターが一時生活支援事業を受託した経緯

- 「貧困・困窮者の「絆」再生事業」により生活困窮者自立支援法施行前よりホームレス支援などを行っており、法施行後に道から一時生活支援事業の委託を受けた。支援対象者としては、ホームレス、低所得者、刑余者、DV被害者などを想定している。

#### (3)居住支援のポイント

- 空知総合振興局は一時生活支援事業で使うホテルをその都度借り上げる。
- 食事の現物給付、衣類の提供、就労支援なども行っている。
- 2018年までは月形町のホテルのみで対応していた。2019年度からは14町それぞれのホテルを利用している。
- 小さい自治体なのでプライバシーに配慮して隣町のホテルを利用してもらうこともある。
- 一時生活支援事業で連携中の団体は無いが、家探しや就労で連携中の団体は複数ある。
- ホテルに宿泊するので見守り支援は無いが、連絡を受けた場合、近くの支援員が駆けつける。衣類や食料は町の人々から譲り受けた物を提供している。
- 居住支援に関わる不動産業者が存在しないため、大家あるいは町内関係者との関係が重要である。

居 宅





## 【図3-2】

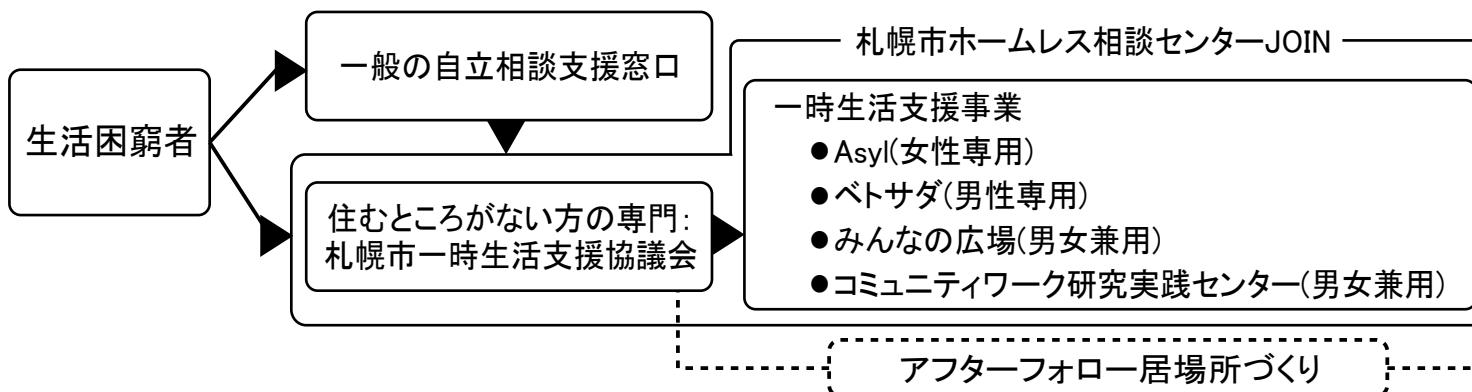
### 一時生活支援事業(北海道札幌市)

#### 1. 札幌市の概要

- 人口: 1,965,161人(平成30年末)
- 保護率: 3.66%(平成30年末)
- 路上生活者: 43名(平成31年調査)
- 一時生活支援: 367名(平成30年度)
- 生活保護へ移行: 延べ1318名中440名(平成27~30年度)

#### 2. 実施方法について

実施方法	一時生活支援事業: 委託
	自立相談支援事業: 委託
委託先	一時生活支援事業: 特定非営利活動法人女性サポートAsyl(アジール)
	特定非営利活動法人自立支援事業所ベトサダ
	特定非営利活動法人みんなの広場
	特定非営利活動法人コミュニティワーク研究実践センター
	上記4団体は、自立相談支援事業(相談機能)も受託している
	自立相談支援事業(住むところがない方の専門): 一般社団法人札幌一時生活支援協議会
事業費	年間総額: 84,917,000円うち、一時生活4214万円(平成31年度)
支援実績	入所者: 延べ1318名中(平成27~30年度)
	退所時: 就職363名、生活保護440名、救護施設7名、 その他(自主退所、知人宅、他施設、無料低額宿泊施設など)508名



### 3. 事業概要・実施のポイント

#### (1)事業概要

- 札幌市は、住むところがない方の専門の自立相談支援事業として、札幌一時生活支援協議会が基幹センターという名称で窓口を設置している。
- 女性サポートAsylと自立支援事業所ベトサダ、みんなの広場、コミュニティワーク研究実践センターの4つの法人は、分室と呼ばれるシェルター機能もを有しており、自立相談支援事業(相談機能)と一時生活支援事業を受託し運営をしている。
- 札幌一時生活支援協議会、女性サポートAsyl、自立支援事業所ベトサダ、みんなの広場、コミュニティワーク研究実践センターによって、札幌市ホームレス相談支援センターJOINを運営しているため、各団体の連携強化が図られている。
- 女性専用シェルターも提供がある。

#### (2)一時生活支援事業を実施した経緯

- 札幌市は「貧困・困窮者の「絆」再生事業」の支援を引き継ぐ形で2015年に一時生活支援事業を始めた。
- 熱意のある民間団体が存在するため、札幌市がホームレス相談支援センターの立ち上げを提案した。
- 一時生活支援事業では、ホームレスのみならず、低所得者、刑余者、DV被害者などを広く想定している。

#### (3)居住支援のポイント

- 一時生活支援事業を4団体が実施しているため、幅広い課題を抱えた方の受け入れが可能となり、入所中の支援も手厚く行えている。札幌一時生活支援協議会が中心となって、相談者の特性と、各団体とのマッチングを行うことができている。
- 各団体が札幌市ホームレス相談支援センターJOINの構成団体であるため、迅速な情報共有ができ、総合的でトータルな支援を実施することができる。
- 一時生活支援事業の利用者へ生活支援、就労支援、入居支援も提供しており、フードバンクと連携した食料支援もある。
- 不動産業者への紹介や大家への説明をはじめ、居場所づくりや安否確認など、一時生活支援事業を利用し終えた人々へのアフターフォローも豊富である。13の居住支援法人と連携しており、コミュニティワーク研究実践センター自体も居住支援法人である。
- 一時生活支援事業に入所中にも、食事会などの意図的なコミュニティ形成の工夫がなされている。退所後のアフターフォローも行っている。

- アパート
- 寮
- 福祉施設



## 【図3-3】

### 一時生活支援事業(京都府京丹後市)

#### 1. 京丹後市の概要

人口:54,688人(平成30年度末現在)

保護率:1.01%

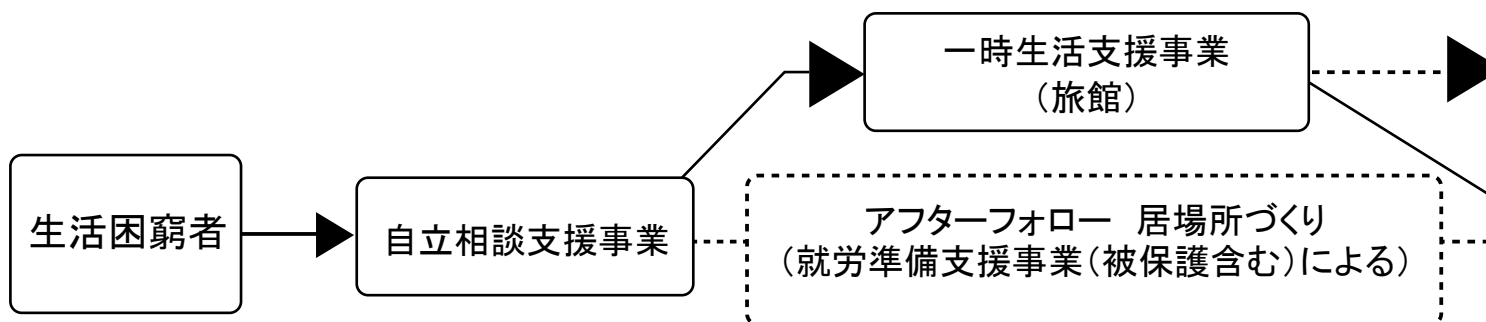
路上生活者:-

一時生活支援:0名(平成30年度)

生活保護へ移行:0名(平成30年度)

#### 2. 実施方法について

実施方法	一時生活支援事業:直営
	自立相談支援事業:直営
委託先	一時生活支援事業:直営
	自立相談支援事業:直営
事業費	年間総額:32.5万円(平成31年度)
支援実績	入所者:延べ12名(平成25年度から)
	退所時:延べ12名、生活保護7名、就職5名



### 3. 事業概要・実施のポイント

#### (1)事業概要

- 京丹後市は自立相談支援事業と一時生活支援事業を直営で一体的に実施している。
- 生活保護制度は同課の別係で担当している。
- 京丹後市の場合、民間団体とは連携していない。
- 一時生活支援事業の担当者は自立相談支援事業を兼務している(常勤3名・嘱託4名)。

#### (2)一時生活支援事業を実施した経緯

- 車上生活者や一時的なホームレスの受け皿を作るために一時生活支援事業を始めた。
- 担当部署による積極的な働きかけと市長の意向が同事業立ち上げの契機となった。

#### (3)居住支援のポイント

- 京丹後市は京都府のやり方を手本に旅館借上型で一時生活支援事業を実施している。
- 一時生活支援事業で使っている旅館は京丹後市の自立相談支援機関から徒歩5分の距離にある。必要に応じて自立相談支援員が旅館での生活を支援している。
- 京丹後市は旅館を通年で借上げているわけではない。事案発生時に1泊ごとの単価を支払っている。
- 食事の現物給付、衣類の提供、就労の支援(自立相談支援事業で週に2, 3回)を行っている。
- 自立相談支援事業の相談支援員が旅館に入居している人のインテークから退所後の支援までを担当している。
- 自立相談事業の担当者が、住宅情報の収集、不動産業者への同行、家賃保証制度の紹介も行っている。
- 居住支援法人との連携は無く、居住支援協議会にも参加していない。京都府や京丹後市の住宅部局とは連携している。
- 生活保護の受給に至る人が多いので、一時生活支援事業は短期利用となる。
- 一時生活支援事業の退所者に対するアフターフォローは、自立相談支援事業の担当者や生活保護の担当者で行っている。アフターフォローの中身は、安否確認、持続的な就労支援・生活支援、就労準備支援事業(被保護含む)による居場所づくりである。

寮・住み込み

居 宅



## 【図3-4】

### 一時生活支援事業(岡山県岡山市)

#### 1. 岡山市の概要

人口:707,625人(平成31年1月末現在)

保護率:1.9%(平成30年1月現在)

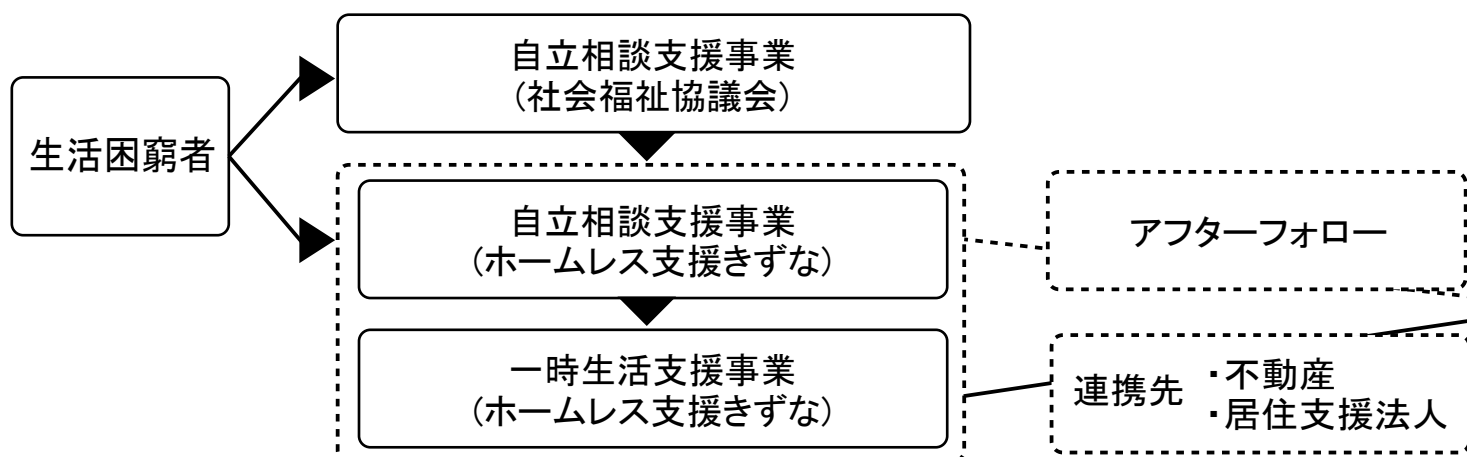
路上生活者:8名(平成31年調査)

一時生活支援:延べ退所者93名

生活保護へ移行:39名

#### 2. 実施方法について

実施方法	一時生活支援事業:委託
	自立相談支援事業:委託
委託先	一時生活支援事業:特定非営利活動法人岡山・ホームレス支援きずな
	自立相談支援事業:特定非営利活動法人岡山・ホームレス支援きずな
	社会福祉法人岡山市社会福祉協議会
事業費	年間総額:3300万円(平成31年度)
支援実績	退所者:延べ93名中、生活保護39名



### 3. 事業概要・実施のポイント

#### (1)事業概要

- 岡山市は住居喪失者専門の自立相談支援窓口を構えている。岡山市では、「NPO法人ホームレス支援きずな」が、住居喪失者専門の自立相談支援窓口と一時生活支援事業を一体的に受託している。

#### (2)一時生活支援事業を実施した経緯

- ホームレスだけでなく、DVの被害者なども増えたため、一時生活支援事業に取り組む機運が高まった。
- 岡山市はホームレス支援事業を引き継ぐ形で一時生活支援事業を始めた。
- 岡山市の福祉部局や市議会議員も関係部署との調整に積極的だった。

#### (3)居住支援のポイント

- 入居中の支援としては、食事の現物給付、衣類の提供、金銭管理などの支援だけでなく、ハローワークと就労準備支援事業(生活困窮者自立支援法)の間をとった自立相談支援機関による就労支援を提供している。
- 住宅情報の収集や不動産業者への同行を行っているだけでなく、「住まいと暮らしのサポートセンターおかやま」(居住支援法人)と連携して空き家の活用、住居探し、物件紹介なども行っている。居住支援協議会にも参加している。
- 「NPO法人ホームレス支援きずな」は退所者に対する安否確認、持続的な就労支援・生活支援、生きがいづくりなどのアフターフォローも提供している。その他、フードバンクなどとも連携している。

▶ 居 宅



# 【図 3 - 5】

## 一時生活支援事業(広島県広島市)

### 1. 広島市の概要

人 口 : 1,194,524人(平成30年度末現在)

面 積 : 906.7 km<sup>2</sup>

保護率 : 20.8%

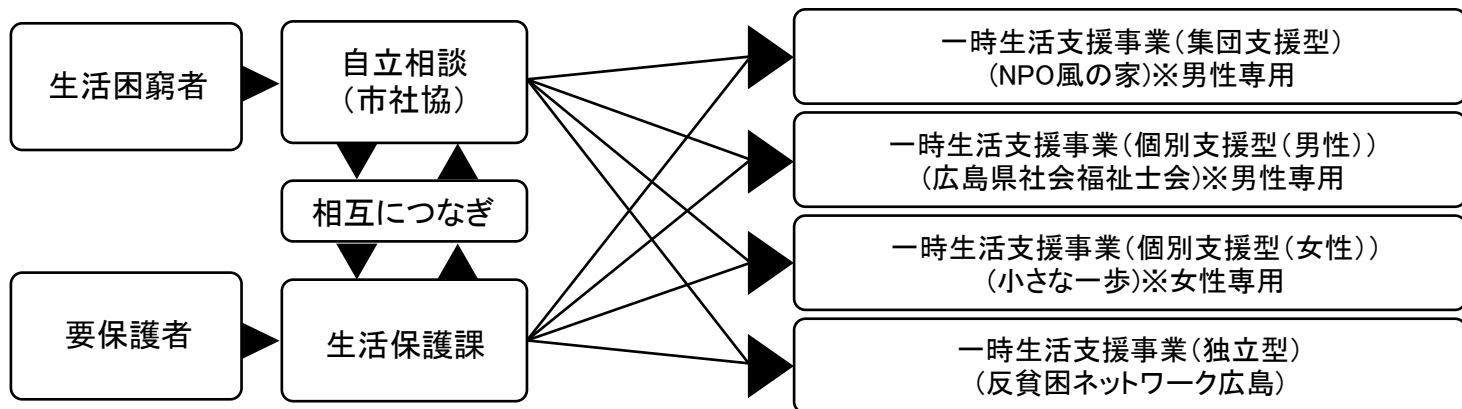
路上生活者 : 20人(平成30年調査)

一時生活支援 : 220人(平成30年度)

うち、生活保護申請者183人

### 2. 実施方法について

実施方法	一時生活支援事業: 委託
	自立相談支援事業: 委託(広島市社会福祉協議会)
委 託 先	一時生活支援事業: ● 風の家、広島県社会福祉士会、小さな一歩ネットワーク、 反貧困ネットワーク広島
	自立相談支援事業: 社会福祉法人広島市社会福祉協議会
事 業 費	年間総額: 3555.2万円(平成31年度予算額)
	※上記のうち、人件費の占める割合: 13,702,800円(平成31年度予算額)
支援実績	部屋数: 18室
	受け入れ可能な人数: 21人程度
	宿泊した利用者: 延べ220人(平成30年度)
	退所者: 延べ837人(平成27~30年度)



### 3. 事業概要・実施のポイント

#### (1)事業概要

- 広島市は一時生活支援事業を複数の団体に委託している。また、女性専用シェルターも提供している。
- 広島市は近郊の安芸郡4町(坂町、海田町、府中町、熊野町)と平成29年度末に協定書を締結し、平成30年度から一時生活支援事業を共同実施している。ただし、広域連携ではない。

#### (2)一時生活支援事業を実施した経緯

- 「貧困・困窮者の「絆」再生事業」でシェルターを運営した事業者の取組みを参考に、一時生活支援事業を始めた。利用者が路上生活者ばかりでないことから、多様なシェルターを揃えた。

#### (3)居住支援のポイント

- 一時生活支援事業のメインはシェルター運営だが、食事の現物給付、衣類の提供を実施するとともに、各事業者において自主的に就労の支援、金銭の管理等を実施している。生活困窮者に対しての住宅情報の収集、不動産業者への同行、家賃保証制度の紹介等は自立相談支援事業で実施している。生活保護受給者についての支援は各区の福祉事務所で実施している。また、生活困窮者等に対して民間住宅を提供する不動産業者も存在するが、広島市のこうした不動産業者は居住支援法人ではない。広島市では一時生活支援事業の受託団体が自主的にアフターフォローまで提供しており、NPO法人風の家、(公社)広島県社会福祉士会、NPO法人小さな一歩・ネットワークひろしま、NPO法人反貧困ネットワーク広島はいずれも独自に居場所づくり(サロン運営など)に取り組むとともに、NPO法人風の家は地域活動支援Ⅲ型事業所を実施している。

#### 退所後の行き先

- ※退所後の生活困窮者に対しては、必要に応じて自立相談支援事業により支援を継続する。
- ※退所後の生活保護受給者に対しての支援は福祉事務所において実施する。



●社会福祉士会



●風の家共同スペース



## 【図3-6】

### 一時生活支援事業(熊本県)

#### 1. 熊本県の概要

人口:810,343人(令和元年度の広域実施分)

保護率:1.44%(平成29年度の熊本県全体の保護率)

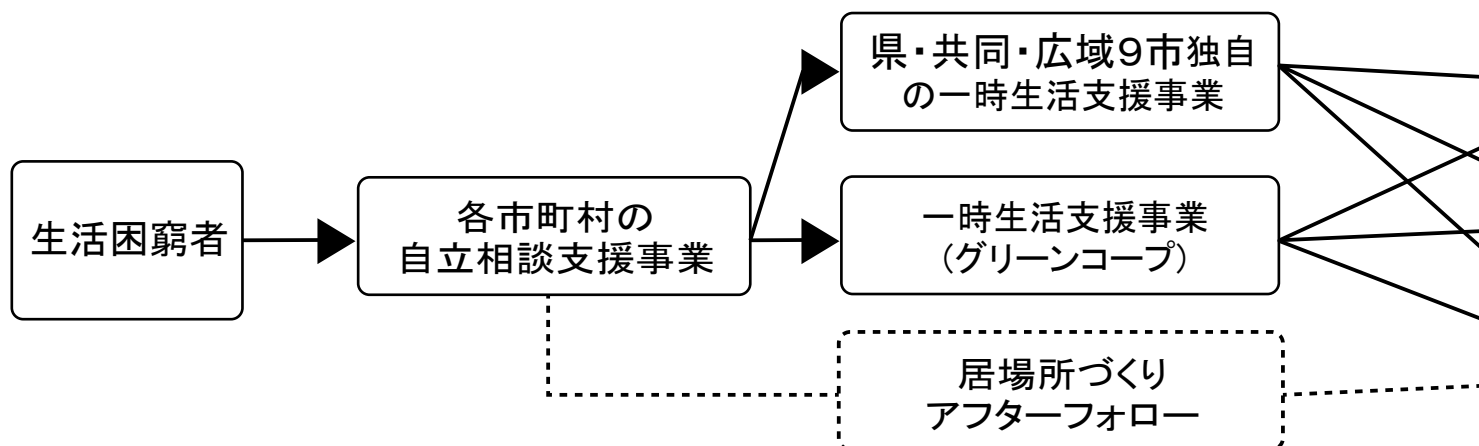
路上生活者:13名(平成31年1月調査の熊本県全体の路上生活者数)※10名は熊本市

一時生活支援:入所者25名(平成30年度)

生活保護へ移行:退所者延べ24名(平成30年度)のうち7名

#### 2. 実施方法について

実施方法	一時生活支援事業:委託
	自立相談支援事業:委託
委託先	一時生活支援事業:社会福祉法人グリーンコープ
	自立相談支援事業:社会福祉法人 熊本市社会福祉協議会
事業費	年間総額:1740万円(平成30年度)
支援実績	部屋数:9
	受け入れ可能な人数:9
	宿泊した利用者25名
	退所者延べ24名(平成30年度)
	退所者24名(平成30年度)のうち、就職7名、生活保護7名、他福祉施設4名、自主退所6名



### 3. 事業概要・実施のポイント

#### (1)事業概要

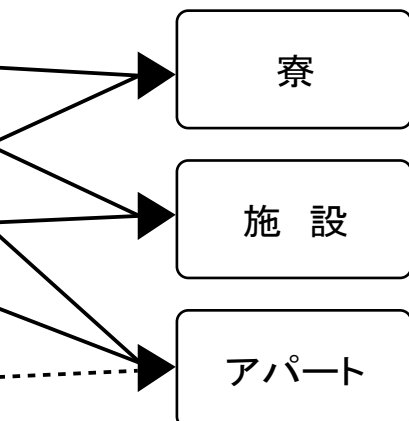
- 熊本県は一時生活支援事業を「広域実施方式」で実施している。
- また、令和元(2019)年4月より「地域居住支援事業」(名称:見守り生活支援)にも取り組んでいる。
- 令和元年度は9市(八代市、荒尾市、水俣市、山鹿市、菊池市、宇土市、上天草市、宇城市、阿蘇市)31町村で実施した。県が費用を一括で立て替え、後で各市が人口に応じて分担している。
- 住居探し、不動産業者への同行、家賃保証制度の紹介なども行っている。居住支援法人との連携は無い。ただし、熊本県の福祉部局は住宅課と共に居住支援協議会に参加している。

#### (2)一時生活支援事業を実施した経緯

- 熊本県は「貧困・困窮者の「絆」再生事業」に取り組んでいた。それを受け継いで一時生活支援事業を実施した。

#### (3)居住支援のポイント

- 一時生活支援事業の利用者はアパートへ入る者が多い。社会福祉法人グリーンコープは居住支援法人でもあり、熊本県(熊本市以外)の利用者に対して「地域居住支援事業」としてアフターフォロー(手紙、電話、居場所づくり、訪問など)を行っている。



## 1.1 一時生活支援事業実施の経緯

第1章でみたように、ホームレス対策は、ホームレス特措法に基づき、①「ホームレス総合相談推進事業」（巡回相談指導等事業）、②「ホームレス緊急一時宿泊事業」（シェルター事業）、③「ホームレス自立支援事業」（「ホームレス自立支援センター」）、④ホームレス能力活用推進事業、⑤NPO等民間支援団体が行う生活困窮者等支援事業などが実施されてきた。一時生活支援事業は、上記の②「ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）」、③「ホームレス自立支援事業」（ホームレス自立支援センター）の衣食住に係る業務が移行したものである。

このホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）は、2009（平成21）年「社会的包摂・『絆』再生事業」（国の補助10/10）により拡大し、「借り上げシェルター」（ホテル等の借り上げ）は、平成26（2014）年3月時点で全国51自治体、145施設にまで拡大した。

そして、1990年代後半から拡大したホームレス数は、ホームレス特措法成立時の約25,000人であったものが、平成31（2019）年1月時点では4,555人と大幅な減少となっている。ホームレスの存在する自治体数も275市区町村と減少している。

他方、生活困窮者自立支援法成立の背景となった新たな複合的な問題を抱えた人々の問題が浮上してきた。ホームレス対策を実施していた自治体においては、その担い手となっていた民間支援団体も相談者が多様化する中で、支援対象を広げていくことが求められてきた。ホームレスの在り方が変容する中で、これまでの支援経験の蓄積が、一時生活支援事業実施の要因の1つとなっている。

「実施自治体調査」、「運営団体調査」結果から一時生活支援事業の実施の経緯等を見ておく。

事業実施の経緯を以下の事例をもとに整理すると、少なくとも以下の3点が挙げられる。

第1は、実施自治体は「『絆』再生事業」実施の経験があり、その担い手として、地域にホームレス支援を行っていた民間支援団体が存在していたケースが多いことである。

第2は、ホームレス支援だけでなく、公的扶助制度をはじめとした様々な社会福祉事業の経験を踏まえ、生活困窮者自立支援法を契機にその延長として一時生活支援事業を実施した自治体もみられることである。したがって、以下の事例に見られるように、実は、多様な団体が受託団体となっている。どの自治体においても、様々な社会福祉問題に取り組む民間団体は存在しており、一時生活支援事業の担い手は、多岐にわたるという点に着目する必要がある。

第3に、実施自治体の中には、生活保護制度で対応できないニーズの存在を認識し、また、対象者の数が少ないとはいえ、これらへのニーズに対応するため、県等が主導的役割を發揮して、一時生活支援事業を実施に至った事例もみられる、ことである。

以下、14自治体における実施に至る経緯を自治体側と受託団体側の両方からみておこう。なお、居室数等の詳細については、調査報告書を参照されたい。

## 一時生活支援事業の実施に至る経緯の事例—自治体と受託団体

### ■北海道

#### ○北海道—広域実施方式—ホームレスが少ないものの居住不安な人々の存在とそのニーズ

##### に対応して実施している事例（図 3-1 参照）

北海道は、ホームレス数は少ないものの、就職して仕事を始める前までに住まいに困っている人々等が、少なくとも数人はいるだろうという前提で、一時生活支援事業用のシェルターを用意する必要があると判断した。部内実務会議で進め方を検討し、子供学習支援事業と一時生活支援事業を任意事業として進めることを決定した。事業実施により解決したかった課題は、生活保護受給者の削減である。

道内 144 町村は 14 総合振興局に分かれており、各総合振興局の福祉事務所が各エリアを担当している。自立相談が主な業務の職員を各総合振興局に 1 人を配置し、兼務で一時生活支援業務を担当している。一時生活支援事業の予算は、案件が生じた時の宿泊費・食事代・日用品費などである。ホテル等を借り上げている。実績のある総合振興局は、14 振興局のうち 7 振興局となっている。

#### ○北海道・札幌市—委託方式—対象者の特性に合わせた支援を構成団体の特徴を活かして実

##### 施している事例（図 3-2 参照）

平成 12（2000）年頃より「ホームレス支援団体」（ボランティア団体「北海道の労働と福祉を考える会」）によるアウトリーチ、炊き出し、健康相談等が開始され、その後「絆・再生事業」の延長として、居住不安定な人々を対象とした相談機関（「一般社団法人 札幌一時生活支援協議会」）を設立し、札幌市から委託され、「札幌市ホームレス相談支援センター」略称「JOIN」）を 4 団体で運営している。

事業実施に当たっては、支援団体側から支援実績を示す等の積極的なアプローチがなされた。

構成団体の 4 団体の特徴を活かした仕組みをつくっている。4 団体は以下の通りである。

- ①「NPO 法人ホームレス支援北海道ネットワーク女性サポート Asy1（あじーる）」（女性の DV 被害者などの居住不安定者を対象としている）
- ②「NPO 法人自立支援事業所ベトサダ」（主にホームレスを支援対象としている）
- ③「NPO 法人みんなの広場」（札幌市北区を中心に、生活相談活動、障害者地域活動支援センター、高齢者・障害者に対する生活支援を実施している）
- ④NPO 法人 コミュニティワーク研究実践センター」による「コミュニティハウスれおん」（生活に困窮している若者を中心に、居宅場所を提供しながら、生活習慣の改善、就労支援、社会参加の機会提供など、個々の課題に応じた自立に向けたサポートを実施している）

### ■相模原市—委託方式—社会福祉士会・専門家による一時生活支援事業実施の事例

#### ○相模原市

平成 22（2010）年から勉強会を開催し、生活困窮者の法整備が展開する以前から一時生活支援事業のような生活保護制度では対応できないニーズに着目していた。

#### ○受託団体・公益社団法人神奈川県社会福祉士会

公益社団法人日本福祉士会が行うホームレスの巡回相談や平塚市、厚木市におけるホームレス巡回事業にも参画した経験がある。これらの活動は、あくまで受託事業でなくボランティアとして行ったものである。また、「ホームレス特措法」によるシェルター事業を神奈川県から受託をした経験もある。このようにボランティアとしてのホームレス支援の経験や生活困窮者関連事業に携わってきたため、相模原市のプロポーザルに応募し、実施に至った。「@ホームやどりき」（シェルター）を運営している。社会福祉士という専門家集団による支援が大きな特徴である。

#### ■富士市一広域実施方式—受託団体からの積極的アプローチによる実施の事例

##### ○富士市

平成 24（2012）年～平成 26（2014）年度に「ホームレス等貧困・困窮者の『絆』再生事業」を、静岡県が「NPO 法人 POPOLO」に委託した。平成 27（2015）年度から生活困窮者自立支援制度の一時生活支援事業がスタートに伴い、ホームレス等の支援で当該団体を利用していた 7 市（平成 29（2017）年度は 10 市）が協定を締結した。「ベッド単位での契約による費用分担」という方式を採り、各市が NPO 法人 POPOLO と委託契約を結んでいる。

##### ○受託団体「NPO 法人 POPOLO」

生活困窮者自立支援法施行前（2007 年ホームレス支援開始、2010 年名称 POPOLO へ、2013 年 NPO 法人化）からホームレス支援を行っており、富士市内に借り上げシェルターを運営している。同団体は、フードバンク事業や一般就労と福祉的就労との中間に属する就労形態・中間的就労にも力を入れている団体である。

#### ■豊橋市—担当部局の主導による直営方式による事例

自治体内部の担当部局（生活福祉課）において実施の必要性を強く認識しており、生活困窮者自立支援法施行に伴い事業実施を決定した。同市は、平成 22（2010）年度より、シェルター事業や学習支援を直営で実施してきた経験が事業実施に大きな役割を果たした。

自立相談支援事業は、社会福祉協議会に委託しているが、一時生活支援事業は直営方式である。1 日 1200 円食費とフードバンクと連携した自炊方式をとっている。地域の雇用環境の特徴から派遣労働の需要が高く、短期間に退所していく傾向にある。そして、就労先である派遣会社の求人開拓も行っている。

#### ■京都府京丹後市 直営方式—自立相談支援事業と一体的に一時生活支援事業を実施し

##### ている事例（図 3-3 参照）

京丹後市は、総合相談窓口である「寄り添い支援総合サポートセンター」を設置している。ここでは、多重債務等の消費生活相談や生活困窮様々な生活や仕事に関するどんなことについて、相談から支援までをワンストップで行い、問題解決を図る仕組みを導入している。このセンターでは、これら生活相談等と併せて、生活困窮者自立支援法のすべての任意事業を関係機関と連携して実施している。

一時生活支援事業実施に至る大きな要因は、自治体内部の職員・担当部署の必要性の認識と担当部署からの働きかけであった。また、実施の背景には、内閣府の「パーソナル・サポート・サービス事業」のモデル事業実施の経験も 1 つの要因となっていた。

当初の対象者の想定は、車上生活者や刑余者などであった。国のホームレス概数調査で

は、平成 31（2019）年度実績は 0 人であった。

この一時生活支援事業は、直営方式で実施しており、自立相談機関から徒歩 5 分程度に立地している旅館の借上げ方式を採用している。

入居中の支援は、自立相談支援機関が担当している。この借り上げは、年間を通じての借上げではなく、事案が発生した時に、一泊ごとに単価を支払うため、予算に無駄が生じないというメリットがある。

利用者があった場合は、配慮が必要なことを伝えて、旅館サイドに対応をしてもらう。また、逆に、旅館からも利用者の状況等を伝えてもらっており、必要に応じて自立相談支援員が旅館生活中の支援を行っている。なお、相談支援員は一時生活支援事業としては存在せず、自立相談支援事業でインテークから退所まで実施している。また、生活保護受給に至る人も多いことから、短期間に生活困窮者自立支援制度での支援終了となることが多い。

#### ■岡山県岡山市一委託方式一退所者の特性に応じて受託団体が対応している事例（図 3-4）

##### 参照）

##### ○岡山市

平成 21（2009）年末、派遣村のような支援の必要性が認知されることに伴って、岡山市担当部局からホームレス支援を行っていた当時任意団体であった「きずな」にシェルター事業を委託した。そして、生活困窮者自立支援法の施行に伴い、このシェルター事業が関係部署等も積極的であったこともあって、一時生活支援事業として引き継がれることになった。

##### ○受託団体「NPO 法人岡山ホームレス支援きずな」

平成 14（2002）年より前身団体がホームレス支援を開始。平成 21（2009）年のリーマンショック時、岡山市がホームレス支援対策を開始し、同年より岡山市との協働で、施設運営を実施。ホームレスを取り巻く状況は変化し、車上生活、ネットフェ難民等といったホームレス予備軍だけでなく様々な支援対象者が広がってきていることが事業実施を後押しした。

入居中の生活支援だけでなく就労支援や退所に向けた居住支援や退所者に対する安否確認や独自にアフターフォローも行っている。

#### ■広島県広島市一委託方式一利用者の特性に応じた 4 団体による特徴的な支援を行っている事例（図 3-5 参照）

##### る事例（図 3-5 参照）

##### ○広島市

生活困窮者自立支援法施行以前から、NPO 等の民間支援団体が「絆」再生事業として市内でシェルター事業を運営していたため、同法施行後の事業実施もスムーズに進めることができた。民間支援団体の活動の後押しにもなると考え、それらの支援団体に委託して事業実施した。

##### ○受託団体 4 団体

シェルターを類型化し、利用者の特性に応じた支援を実施している。

① NPO 法人風の家（集団支援型）

刑余者支援から一時生活支援事業に拡大した。また、障がい者福祉分野の地域活動支援Ⅲ型事業所を実施している。

支援の形態は、「集団支援型」で、「一刑余者等で非行や犯罪の問題を抱え、集団生活による支援が必要な者」である。

② NPO 法人小さな一歩・ネットワーク広島（個別支援型（女性））

自殺者遺族支援から始まった女性専門支援団体である。支援の形態は、「個別支援型（女性）」である。「日常生活上のきめ細かい個別支援が必要な女性」を対象としている。

③ 広島県社会福祉士会（個別支援型（男性））

専門家集団として2002年よりホームレ支援を実施していた。支援活動開始時から独自に部屋を借り上げていたが、法施行に伴い一時生活支援事業へ移行した。

支援の形態は、「個別支援型（男性）」である。「ホームレスや高齢者等で日常生活上のきめ細かい個別支援が必要な者」を対象としている。

④ NPO 法人反貧困ネットワーク広島（独立型）

平成20（2008）年の派遣村問題が浮上するに伴い、広島市で「絆・再生事業」によるシェルター運営を開始し、その後一時生活支援事業を受託することになった。

支援の形態は、「独立型」で、「刑余者等でなく、きめ細かな個別支援までも要せず独りで日常生活が送れる者」を対象としている。巻末資料にあるように、広島市と安芸郡4町との協定に基づき居住が不安定な人々を受け入れている。

■愛媛県・松山市

○県が主導的役割を果し、広域実施方式で実施している事例

「ホームレス等貧困・困窮者の「絆」再生事業」でのシェルター事業を、生活困窮者自立支援法の中でも継続したいということで、一時生活支援に取り組むことになった。

法施行前に県から全11市に働きかけ、了承が得られたため協定を締結し、平成27（2015）年度から全市での広域実施方式で実施している。愛媛県では県が音頭をとって全市町で実施するという経験があるため、一時生活支援事業の場合にもこれが該当した。

「絆」再生事業を受託していた愛媛県労働者福祉協議会が受託した。当初の対象者はホームレスであったが、現在は刑余者や女性のDV被害者の人々にまでその対象は広がってきている。この事業は、これまでの絆再生事業の延長のようなものであるため、検討委員会等の構築・開催は特になかった。

広域実施の該当市町は、11市（松山、今治、宇和島、八幡浜、新居浜、西条、大洲、伊予、四国中央、西予、東温）、9町（上島、久万高原、松前、砥部、内子、伊方、松野、鬼北、愛南）である。

○受託団体 一般社団法人「愛媛県労働者福祉協議会」（愛媛県労福協）

愛媛県のシェルター事業は、元々「NPO法人松山たちばなの会」が「ホームレス等貧困・困窮者の『絆』再生事業」を活用して平成23（2011）年に開始したが、NPO法人の継続できなくなったため平成25（2013）年度から愛媛県労福協がこの事業を引き継いだ。

愛媛県労福協は「松山たちばなの会」からシェルター事業のノウハウをそのまま引き継

ぎ、この事業をスタートした。一時生活支援事業は、「絆」再生事業の延長のようなものとして実施している。

愛媛県内ではホームレス等がいる自治体やホームレス数が限られており、県が広域的に実施した方が効率性が高いと判断した。

また、法施行前から会議等を通じて各市に打診し、平成 27（2015）年 3 月に愛媛県知事と各市長との協定を締結し、平成 27（2015）年度より実施している。

## ■熊本県

### ○熊本県一県が主導的役割を果たして、全県的に広域実施方式で実施（図 3-6 参照）

熊本県は、広域実施方式の先進事例の自治体である。平成 21（2009）年度より「生活保護受給者自立支援プログラム事業」等を県が事業実施主体（熊本市を除く）となって、社会福祉法人等に委託し、県下全域（政令市の熊本市を除く）を対象に様々な事業（就労意欲喚起等支援事業、子どもの健全育成支援事業、精神障がい者の社会的な居場所づくり、中間的就労体験等支援事業、ホームレス対策事業、消費者行政での多重債務対策等）を実施してきた。ホームレス対策としては、平成 23（2011）年度「ホームレス等貧困・困窮者の「絆」再生事業」から取り組んでいる。これらの諸事業の実施を背景に、一時生活支援事業は、生命の安全確保に関わる緊急性が高い取り組みであることから継続した実施が必要と判断し、県主導のもと全県的に実施した。12 市 31 町村での広域実施方式であった。県内すべての自治体で一時生活支援事業を実施している。平成 30（2018）年度から広域実施参加自治体は減少しているが、それは、コスト面やシェルターの立地条件（熊本市内立地）等から市独自に一時生活支援事業を実施する自治体が登場してきたためである。

## ■熊本県熊本市

### ○熊本市一自立相談支援事業を主導とした一時生活支援事業の実施

熊本県では平成 23（2011）年度の「ホームレス等貧困・困窮者の「絆」再生事業」からホームレス対策に取り組んできた。平成 27（2015）年度に生活困窮者自立支援法が施行されたため、熊本市においても、一時生活支援事業を実施し、今日に至っている。

同事業実施により解決しなかった課題は、「広義のホームレス」の居住の確保である。

#### ○受託団体 社会福祉法人グリーンコープ

熊本県や熊本市等から同事業を受託している。

九州を主要拠点とする生活協同組合から派生した社会福祉法人で、生活困窮者自立支援事業の自立相談支援事業や一時生活支援事業や家計改善支援事業等の任意事業も受託している。

一時生活支援事業の利用者は退所後、アパートへ入る者が多い。同法人は、居住支援法人でもある。また、熊本県（熊本市以外）の利用者に対して「生活困窮者地域居住支援事業」としてアフターフォロー（手紙、電話、居場所づくり、訪問など）を行っている。

## ■沖縄県

### ○沖縄県一常設型と非常設型シェルターとを併用した一時生活支援事業

自治体内部や国など他機関からの要請等により実施に至った。同事業の委託先は、公益財団法人「沖縄県労働者福祉基金協会」（沖縄県労福協）である。一時生活支援事業について



ては、沖縄県労福協から2つの団体（NPO 法人ファミリーサポート愛さん会、一般社団法人ウバンナ）に再委託している。

## ■沖縄県沖縄市

### ○沖縄市—非常設シェルター（ドミトリー）を活用した一時生活支援事業

平成27（2015）年度4月施行の「生活困窮者自立支援法」に基づき、自立相談支援事業を公益財団法人「沖縄県労働者福祉基金協会」に事業委託し、一時生活支援事業については平成28（2016）年度より同基金協会に委託し実施している。同基金協会は、常設のシェルターではなく、「ドミトリー」を活用している。

### ○那覇市—常設型と非常設型シェルターとを併用した一時生活支援事業

平成26（2014）年12月まで那覇市が直営で実施していた同事業は、平成27（2015）年1月より自立相談支援事業を受託していた「沖縄県労働者福祉基金協会」への委託となった。実施に当たっては、ホームレス支援担当部署による一時生活支援事業実施の積極的な提案が契機となった。

#### ○受託団体 公益財団法人「沖縄県労働者福祉基金協会」（沖縄県労福協）

同協会は沖縄県、沖縄市、那覇市における自立相談支援事業を担っており、それぞれ「就職・生活支援パーソナルサポートセンター」（自立相談支援事業）を運営している。

沖縄県に関しては、一時生活支援事業を「NPO 法人ファミリーサポート愛さん会」と「一般社団法人ウバンナ」に再委託している。定員を超えているなどの場合、ドミトリーを活用している。

「NPO 法人ファミリーサポート愛さん会」は、高齢者支援、身体介護・介助、子育て（家庭）支援を行っている団体であり、担い手の多様性を示している。愛さん会は戸建ての女性専用のシェルターを持っている。

沖縄市の場合では、「ドミトリー」を必要に応じて借り上げる方式をとっている。

那覇市の場合では、常設シェルターとして「NPO 法人ファミリーサポート愛さん会」の施設を賃貸契約している。男性用（戸建てと集合住宅）2カ所と女性1カ所（戸建て）を確保している。定員を超えているなどの場合、ドミトリーを活用している。

## 1.2 事業の対象者

### 1.2.1 「ホームレス支援」から「生活困窮者支援」

一時生活支援事業の対象者は、同事業の発足の経緯から、その対象者は、ホームレス特措法で規定する「ホームレス」であった。今日の生活困窮の特質である「経済的困窮」と「社会的孤立」を最も体現している人々が路上にいる「ホームレス」であった。

しかし、ホームレス数が大幅に減少する中で、その実態も変容してきている。法制定後、国が実施している「ホームレス生活実態調査」（平成28（2016）年）によると、その特徴として、1、男性、2、高齢化、3、長期化等、4、健康状態はよくない、となっている。また、家族関係が崩れていることや今後の生活の展望では、「現状のまま」でよいといった者も多い。そして、野宿期間が比較的短い「1年未満」の者が増えている。さらに、「脱野宿」したのにも拘わらず再び野宿生活に戻ってしまう人々やホームレス支援施策の利用を繰り返すいわゆる「固定」層の存在なども指摘されている。そして、路上生活が長期化した場合、その生活習慣等が「構造」化されてしまい生活を再構築するためには時間を要

するケースも少なくない。国の「ホームレス生活実態調査」は「移動層」といわれる人々や「可視化」されていないホームレス状態にある人々を必ずしも十分捉えきれていない面もある。

したがって、路上生活が短期である人々や必ずしも可視化されていない様々な複合的要因が絡まったホームレスに至る恐れのある人々に対して、緊急的・一時的な居住と入居中に後述するような様々な生活支援を提供し、広い意味での「自立」を目指すこの事業の重要性は高い。ただ、一時生活支援事業による居住支援期間は、原則3ヶ月（最大6ヶ月）と短期であることから、上記のような性格を有するホームレスの就労を中心としながらも、多様な自立を図るには、緊急対応としての同事業の意義を踏まえながらも、「伴走型支援」といった多少中長期的視点をもった支援手法なども今日、提起されてきている。その点で、今般の法改定による一時生活支援事業の拡充施策としての「生活困窮者地域居住支援事業」の実施は注目されよう。

前項でみたように、ホームレス数の減少とともに、一時生活支援事業の窓口が登場する住居を失う恐れのある人々は、多様化してきている点にも注目する必要がある。

### 1.2.2 女性支援や多様な対象者の視点から

「ホームレス」というと、単身、高齢、男性という特徴が浮かび上がる。ホームレス実態調査では、調査開始以来一貫して、男性が約95%とそのほとんどを占め、女性は僅かに4%弱に過ぎない。しかし生活困窮者の支援においては、普遍的に多様な対象者を受け入れることが前提である。

一時生活支援事業では、居住支援に伴う見守り、食事提供、衣類・物資の提供などの支援のほかに（後述）、対象者の属性（性別、高齢者、障がい者、未成年、若者、家族、外国人など）と、抱える困難（依存症、DV被害、虐待被害、病気、借金、引きこもり、災害など）によって、個別の支援が必要となる。

一般的に利用者は生活困窮に陥るまでに、経済的な問題のみならず、周囲の関係悪化、就職困難、問題行動などで結果的に経済困窮となり、居住喪失となる場合が多い。さらにそれは、制度にアクセスできていなかったことも要因としてある。

例えば、軽度の障がいなどは、それまで周囲が気付いていないか、情報をもたないまま見過ごされてきている場合がある。そのような方に対しては「手帳」の取得を検討する必要がある。同様に、アルコール依存の問題を抱えている場合はアルコールの専門機関に繋いだり（那覇市など）、様々な理由により医療にアクセスできていなかった場合は医療受診など、それぞれの抱える困難に応じた施策を利用することが必要である。

また、家族問題を伴いながら住むところを失うケースが多いため、住居の確保のみならず、DVへの対応、若年の利用者に対する家族への対応、パートナーとの関係の調整など、支援も家族や親密関係の人の問題に介入することが多い。

そして、一時生活支援事業は、一時的ではあれ生活空間の提供となるため、男女別に分けて居室を提供し、支援をすることが重要になる。女性専用の事業としているところも存在する（札幌市、広島市、沖縄県、那覇市）。

女性の場合は、困窮な状況に至る要因別に福祉的な対応がなされ、母子福祉施策や、DV施策、婦人保護事業など「縦割り」に存在し、機能する法や制度が異なることがある。そのため、対象者もその抱える課題別に分断され、その狭間やどこにもあてはまらない人は制度から漏れ落ちやすい。

しかし、生活困窮者自立支援法の施行によって、あらゆる生活困窮者の包括化した相談窓口が設置され、柔軟な対応もなされることになり、一時生活支援事業は、生活困窮者に対する居住支援において、制度の狭間で漏れ落ちる人のセーフティネットの役割をもつこ

とになった。

例えば、息子からの暴力を受けている女性、知的障がいがある高齢女性、妊婦などは、包括的に使える制度がないといったことが生じていたが、いったんは一時生活支援事業が受け皿となりえる。また同様に、単身だけでなく多様な利用者也存在する。例えば女性の受け入れをしているところでは、夫婦やカップル、母子世帯等、母と娘、夫婦と子どもなどの家族ごとの利用や、または、LGBT（Lesbian（女性同性愛者）、Gay（男性同性愛者）、Bisexual（両性愛者）、Transgender（性別越境者）の頭文字をとった用語）の相談のケースもある。

そのような利用者に対しての居室や共有部分については、個別の配慮が必要となる。女性の利用者は男性への恐怖心があったり、同性の共感を求めることが多いため、支援員は女性の方が望ましい場合が多い。

表 3-2 居住不安定な女性が利用する主な施設

法に基づく事業・施設	施設		施設概要	施設数※1
		根拠法		
【売春防止法】 婦人保護事業	婦人相談所(一時保護所)	売春防止法	各都道府県に設置され、要保護女性に関する各問題について相談に応じ、必要な指導、一時保護を行う。 要保護女子を入所させる施設	47
	婦人保護施設	売春防止法		
【DV防止法】 緊急一時保護事業	一時保護所	DV防止法	DV被害者等の状況に応じて、婦人相談所が民間シェルター等の適切な委託契約施設へ一時保護を委託し、自立に向けた支援を行う。	約 100 ※2
	緊急一時保護施設(委託)	DV防止法		
	母子生活支援施設	児童福祉法		
	婦人保護施設	売春防止法		
	民間シェルター (主に女性専用)	(NPO法人・任意団体等)		
その他福祉施設	各福祉法			
【児童福祉法】 児童福祉	母子生活支援施設	児童福祉法	配偶者のない女子と監護すべき子どもを入所させて、保護し自立促進のために生活を支援し、相談その他の援助を行う。	227
【生活保護法】 保護施設	救護施設	生活保護法	身体上または精神上に著しい障害があるため、日常生活を営むことが困難な要保護者を入所させて生活扶助を行う。	186
	更生施設	生活保護法	身体上または精神上の理由により養護および生活指導を必要とする要保護者を入所させて生活扶助を行う。	21
	宿所提供施設	生活保護法	住居のない要保護者の世帯に対して、住宅扶助を行う施設	10
【社会福祉法】 その他	無料低額宿泊所	社会福祉法	生活困窮者のために無料又は低額な料金で貸し付ける簡易住宅、又は宿泊所その他の施設	366
【生活困窮者 自立支援法】 一時生活支援事業	民間シェルター	(NPO法人・任意団体等)		

※1 厚生労働省「社会福祉施設等調査」2017年

※2 NPO法人全国女性シェルターネット

一時生活支援事業は、包括性がある反面、個別のニーズの対応には限界もある。例えば、深刻なDV被害で夫の追跡が予想される女性はDV専用の女性シェルター、母子家庭で子育て支援や日常の支援が必要なシングルマザーは母子生活支援施設のほうが望ましい場合もある。利用者の状況に応じて、一時生活支援事業から別の支援につなげる必要も生じる。

多様な問題を抱える利用者の場合、支援方法も複数あるため、利用者にとっても窓口が複数分かれどこに行けばいいのか正しい判断は容易ではない。最初に受け付けた窓口のところでなんとなく対応されることになりがちであるが、十分なインテークとニーズを把握し、他の制度を扱う関係部署と相互に連携して行う必要がある。

## 女性専用シェルターの事例

### ●NPO 法人小さな一歩（広島市）

DV 被害女性の一時保護的機能が強い。シェルター内共有部分に防犯カメラを設置。男性が入ってこないように確認する体制を取っている。昼食会、食事会、おしゃべり会、レクリエーションなどの居場所づくりを、かたちを変えて複数実施している。ある会では参加自由で外部の人も来ている場合もある。

### ●NPO 法人女性サポート Asyl（札幌市）（一般社団法人札幌一時生活支援協議会の構成団体）

広く女性の生活困窮者を対象としている。生活保護の同行支援、昼食の提供、クリスマスや季節ごとのレクリエーション等を実施。居場所としてサロンを開放している。対象は入所者、退所者ともに提供しているため、相互の交流も行われる。退所後のアフターフォローの相談、退所者を対象に当事者研究の学習会も行っている。

## 2. 実施に向けた検討

### 2.1 担い手となる団体の把握と考えられる支援団体

一時生活支援事業の対象者は、多様で複合的な要因が絡まって、居住を失う、あるいはその可能性のある人々である。地域内に様々な社会福祉問題や居住問題に取り組み組んである様々な団体が存在している。前述の事例でみたように一時生活支援事業実施に当たっては、地域における多様な社会福祉問題に取り組んでいる様々な団体が受け皿となっている。NPO 法人や社会福祉協議会、社会福祉士会等の専門家集団等などの今日幅広い団体が同事業を担ってきている。

したがって、実施に当たっては、社会福祉協議会のボランティア活動など、すでに存在する民間団体の活動内容別「リスト」等からその担い手となる団体を把握する必要がある。

また、それらへの同事業などの情報提供や他府県他市の実戦事例等の内容について把握しておくこともまた重要である。

上述の実施自治体の受託団体からみると、

第1に、各地に存在する生活協同組合（熊本県/熊本市—社会福祉法人グリーンコープ）、

第2に、各県にある労働者福祉基金協議会（労福協、事例では、沖縄県や愛媛県、貧困や格差の是正、生活困窮者自立支援制度の構築と社会的包摂の推進を事業目的とする公益財団法人である。注：愛媛県は一般社団法人）

第3に、住宅型有料老人ホームを運営している株式会社（熊本県合志市株式会社サンコーライフサポート）等

第4に、刑余者支援や女性支援など居住が不安定となる人々と密接に関連した分野の担い手団体

第5に、社会福祉士会、弁護士会等の専門家集団等 などが考えられる。

このように、どの自治体においても、その担い手は存在していると捉える必要があろう。

したがって、地域における「ニーズ」が見えにくい一時生活支援事業とその必要性等について研修・講座や通じて、事業の意義等の周知等を図っていくことも必要であろう。

### 3. 実施体制

#### 3.1 実施主体と運営主体

一時生活支援事業の実施主体については、直接運営する「単独実施」以外にも事業の全部または一部を民間団体に委託できる。

したがって、「運営主体」は、直営の場合については、自治体であり、委託の場合は、委託事業ということになる。そして、施設設置型かホテル等の借り上げか等の組み合わせによって、すでに事例でみたように、いくつかのパターンがある。

#### 3.2 直営方式と委託方式

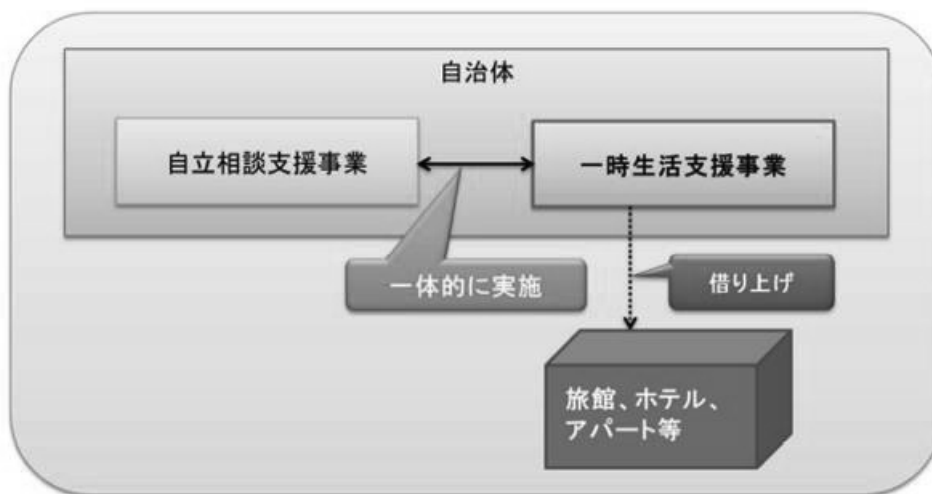
事業の運営方法として、自治体による直営方式、委託方式、再委託方式（事例では、沖縄県）がある。

また、一時生活支援事業と自立相談支援事業を一体的に運営する方法とそうでない場合がある。

前項の事例では、京丹後市や豊橋市が「直営方式」の典型である。自立相談支援事業と一時生活支援事業を一体的に実施している。京丹後市の場合自立相談支援事業所の近所の「旅館」を借り上げている。

すでに事例でみたように、借り上げ先と入居者の状況を共有するとともに、事案が発生した場合のみ利用するため、コスト面などメリットがある仕組みである。

図 3-7 シェルター借り上げ方式の直営、一体型の一例



資料:厚生労働省『一時生活支援事業の手引き』

<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000057342.html>、24 頁。

#### 3.3 直営実施方式と広域実施方式

##### 3.3.1 直営方式と委託実施方式

直営実施方式は、福祉事務所設置自治体が自立相談支援事業と一時生活支援事業を直営で実施する方法である。

委託の場合、居住不安定な人々向けの自立相談支援事業と一時生活支援事業を一体的に実施している場合やそうでない場合等がある。

「実施自治体調査」、「運営団体調査」では「委託方式」が多い結果であった。そして、シェルターの運営の仕方としては、恒常的な利用が想定される施設設置型と事案が発生した時のみ活用するホテル・旅館等の借り上げ方式がある。自治体の事例にみられるように、後者の方は、利用対象者が少数である自治体などにおいて、導入が容易であるだけでなく、コスト面においてもより有利である。

また、一時生活支援事業を委託する場合、①1つ、あるいは②複数の事業者に委託する場合などがある。

前述の図でみたように、直営方式は豊橋市、京丹後市である。その他は、委託実施方式であった。

### 3.3.2 広域実施方式

広域実施方式は、複数の自治体が協定等を結ぶことによって、広域的に一時生活支援事業を実施する方式である。

ホームレス、あるいは居住を失う恐れのある者が少ないと考えられる自治体においても、住居に不安を抱える生活困窮者は一定程度存在している。この事業は、緊急的に必要となる支援であることから、他の自治体と連携した広域的な取り組みが求められている。

広域実施方式による一時生活支援事業の実施は、対象者が少ない自治体においても導入しやすい仕組みである。

そのメリットは、

第1に、自治体あたりの費用負担が少ないことにより、自治体にとって参加するコスト面でのメリットがあげられる。年間に数例といった場合でも緊急的にも対応できるというメリットがある。

第2に、協定を締結することにより、自治体間の相互協力が得やすくなる。

第3に、想定される利用者が少ない場合でも、相対的に少ない経費で、緊急対応の支援メニューが充実し、選択肢が増えることによって、必須事業である自立相談支援の窓口の機能の拡充・強化が図られる。

第4に、入所施設に関しては、事案の発生の必要に応じて、ホテル、旅館等の借り上げ方式等が考えられる。

第5に、費用負担の在り方については、事例でみたように、人口割、ベット数割等、生活困窮者自立支援制度の枠内での複数の選択肢が考えられるというメリットがある。

事業実施の導入にあたっては、以下のような論点も指摘されている。

第1に、一時生活支援事業対象者のニーズの存在と対応策の必要性の認識である。

第2に、実施に当たって、どこ部署が主導的役割を果たすのかということである。調査結果によれば、部内の担当部署の意向が決定要因としてあげられている。

また、都道府県の果たす役割は大きいことが指摘されている。先駆的事例として、ホームレス支援を含む熊本県の全県的規模での実施の経験や北海道、愛媛県、熊本県の事例が参考となる。

第3に、自治体間で広域連携を進める場合、自治体間でどのように「協定」を締結するのかという論点がある。すでに述べたように、北海道、富士市、愛媛県、熊本県、沖縄県では、広域実施方式で実施されている。

ここで、広域実施に類する事例（共同実施）として、広島市を取り上げる。

広島市は、一時生活支援事業を対象者の特性合わせて、4つの団体に委託しているが、周辺4町とも協定を締結し、広島市の一時生活支援事業の施設利用を行っている。ただし、受け入れ対象者を受け入れ団体の特質を踏まえ「刑余者等でなく、きめ細かな個別支援ま

でも要せず独りで日常生活が送れる者」（広島市では「独立型」と呼称している）と限定している。居所喪失している者あるいは恐れのある者は、多様であることから、協定の内容もまた重要な論点となる（巻末資料を参照されたい）。

第4に、広域実施方式の場合の自治体費用負担の方式も多様であり、自治体による創意工夫がみられるが、重要な論点の1つである。

調査負担の費用負担の方式は、調査結果によれば、都道府県が事業主体となっている北海道を除き、人口割（熊本県）や委託先の一時生活支援施設の利用ベッド数割（富士市）などがある。

調査結果によれば、広域実施方式の仕組みは、図3-1～図3-6にみるように、自治体よっていくつかのパターンがある。

今回調査で広域実施方式の自治体は、①北海道、③静岡県富士市、④愛媛県・松山市、⑤熊本県、⑥沖縄県である。

### 3.4 一時生活支援事業の物件の運営形態と確保

一時生活支援事業のシェルター物件には、運営団体調査結果によれば、基本的には「借上げ型」である。これには、以下の3つの形態に大別できる。

- ① 「常設の借上げ型」
- ② ホテルや旅館などを借上げて、必要に応じて活用できる「非常設の借上げ型」
- ③ 「借上げ型」施設の中に、支援員常駐のスペースや共同リビング・食堂などのスペース等を備えた「施設型」である。

調査結果では、「施設型」が最も多く、広島市（4団体）、相模原市、沖縄県（再委託先2団体）、富士市、岡山市、札幌市、熊本県・熊本市である。

自治体直営方式の場合においても、豊橋市「常設の借上げ」型、京丹後市は、必要に応じて借り上げる「非常設型」となっている。

一時生活支援事業の利用者数が少ないことが想定される場合、自立相談支援機関の近所にホテル・旅館等を借上げて運用することがコスト面や入所中の生活・就労支援等の面でより効率的・効果的である。ただ、女性や子育て世帯、様々なケアが必要な高齢者などの利用については、DV被害者支援等の女性福祉分野、高齢者福祉分野、障がい福祉分野の各組織との連携が重要である。

## 第4章 一時生活支援事業の内容

### 《目標・ポイント》

本章では、一時生活支援事業の具体的な内容を、調査した19の団体の事例にもふれながら整理する。一時生活支援事業と一口に言っても、それを担う団体の成り立ちや支援対象によってその手法は多様性を帯びる。ゆえに、同事業を成立させるためには、委託先団体の特性や地域資源をいかにうまく活用するかがポイントとなる。

### 1. 入所時の支援

#### 1.1 個々のケースへの伴走

一時生活支援事業の利用者には、さまざまな困りごとを抱えながら、それを解決するための手段や関係性にアクセスできず、終には住まいを失い、ようやく事業に辿りついた人たちも少なくない。絶望感や喪失感に苛まれ、自尊感情を失い、場合によっては自らの事情を説明する力も持たない彼らの状況を把握するには、入所時にマニュアル的な対応をするのではなく、個々のケースに伴走していくことが求められる。

#### 1.2 アセスメント

伴走する手立ての一つとして、入所時の入念なアセスメントがポイントとなってくる。これは利用者が退所する際の出口戦略を練るうえでも欠かせない手順である。

その際、自立相談支援機関が使用するインタビュー・アセスメントシート (<https://www.mhlw.go.jp/content/000362606.pdf>) を活用してもよい。

入所時のアセスメントだけでは本心や事情を打ち明けられない利用者もいるため、食事を共にしながら情報収集していくのも手である。

本人にアセスメントシートに直接記入してもらう場合は、文章を書くことが苦手な利用者もいるため、理解と配慮が必要である。

入所時のアセスメントは、入所するうえでの注意事項を利用者に伝える機会でもある。「近隣に迷惑をかけないか」「室内での喫煙・飲酒の禁止を守れるか」等について、誓約書を用意している事例も少なくない。

基本的なルールを理解してもらいながら、利用者の個別具体的な課題に寄り添うアセスメントが求められる。

#### アセスメント時の工夫

- ・本心や事情を打ち明けてくれるよう食事を共にする（広島市・NPO法人小さな一歩）
- ・女性入所者向けの注意事項を男性とは別に作成（相模原市・神奈川県社会福祉士会）



### 1.3 支援プラン

個別のアセスメントの結果をもとに、出口戦略につながる支援プランを作成する。具体的には以下の①～④の項目を確認・検討しながら、支援を展開していくことになる。

#### 支援プランの作成とその後の手順

- ① インテーク・アセスメントシートをもとに支援プランを作成
- ② 支援プランについて本人の同意は得られているかどうかの確認
- ③ 他の制度や専門機関に繋ぐ必要があるかどうかを検討
- ④ どこに事前連絡や同行支援が必要か、対応緊急度はどの程度か等についてスクリーニングを実施

他機関を入口に利用者を受け入れた場合、支援プランが既に作成されている場合がある。しかし、短期間でも利用者の生活を観察できる受け入れ団体は、利用者の性格、健康や精神状態、就労意欲、抱える困難の複雑さなどについて、その他の機関以上に情報を掌握できる可能性がある。ゆえに支援プランとその後の支援の質を高めるためにも、組織間の壁を越えて情報共有・意見交換がなされることが望ましい。

## 2. 入所中の支援

### 2.1 退所後の生活につながる支援

入所中の支援では、①見守り支援、②食事の提供、③衣類などの物資提供、④就労支援、⑤その他の生活支援の5つを実施する。これらにより、利用者が短期間でも安定した住まいのなかで誰かに相談するという習慣を身につけ、基本的な生活リズムを取り戻し、予算のなかで買い物をする、自炊や貯蓄をすること、他者とコミュニケーションをとりながら就労できるようになること等を目指していく。つまり、利用者の退所後の生活の立て直しにつながる支援がポイントとなってくる。

### 2.2 見守り支援

入所中の見守り支援の基本は、定期的な訪問と電話での柔軟な相談対応の実施である。

物件に支援員を常駐させる場合は、利用者同士の喧嘩など、急なトラブルに早急に対応することができる。支援員を常駐させない場合でも、利用者の支援プランに基づいて必要な支援を臨機応変に実施していくことが望ましい。

#### 見守り支援の工夫

- ・ 帰りが遅い入所者に置き手紙をして精神的な安らぎも提供  
(富士市・NPO 法人 POPOLO)
- ・ 近隣大学と連携して、大学院生に実習を兼ねた宿直を依頼し、職員の負担を軽減  
(広島市・NPO 法人 風の家)

### 2.3 食事の提供

食事の提供は、以下の①～④を適宜組み合わせる。

### 食事の提供方法

- ①職員が調理したメニューや調達した既製品を提供する方法
- ②フードバンクから調達した食材や既製品を提供する方法
- ③食費を渡して利用者に購入してもらうか、支援員も買い物に同行する方法
- ④②か③の方法で入手した食材で自炊してもらう方法

利用者の火の取り扱いに不安がある場合は、自炊をしないようにしてもらい、支援員がいる時に一緒に調理をするのも手である。

食べる場所は、食堂等で支援員や他の利用者と食事を共にする「共同型」と、各居室で食べる「個食型」がある。

### 食事の提供の工夫

- ・ 集団生活と 1 人での生活のどちらにも慣れてもらうために、週 3 回は食事会で職員が用意したバランスの良い食事を皆で囲み、それ以外は買い物同行や週 1 回のフードバンクによる食材提供で自炊を促して、退所後 1 人でも生活できるよう支援している。

(札幌市・コミュニティハウス「れおん」)

- ・ 一時生活支援事業の運営団体がフードバンクの事務局も担当し、フードバンク事業を地域包括支援センター、公立学校、子ども食堂、児童館、静岡地方検察庁、外国人支援団体、ひきこもり支援団体、障害者協会、母子寡婦福祉会、幼稚園や保育園等と連携して実施することで、食料を必要として訪れる人々に「家がない」などの悩みはないか、潜在的ニーズの掘り起こしをしている。(富士市・NPO 法人 POPOLO)

## 2.4 衣類などの物資提供

衣類やタオルなどの物資は、入所時及び入所中に必要に応じて提供する。寄附などで集まったストックを利用してもよいが、衛生面や利用者を元気づけるという観点から利用者専用に購入するのもよい。実際、就職が決まった利用者にお祝いとして作業着を提供している事例もある。

## 2.5 就労支援

入所中の就労支援は、応急的な①現金確保のための支援と、②就労につなげるための支援、そして③就労継続支援の三つを実施する。

①現金確保のための支援は、一時生活支援事業には入所者に対する現金給付が含まれていないため、現金を持たずに入所してきた利用者の応急的な収入確保や、退所後の生活費等の確保のために必要である。具体的には短期アルバイトの斡旋等が方法である。

加えて、アルバイト等で確保された現金を退所後も使えるよう金銭管理支援も必要である。利用者の通帳を預かり支援員が金銭管理全般を請け負う方法、あくまで利用者の自主

性に委ね貯金状況を随時確認する方法、家計簿の作成を促す方法などがある。

②就労につなげるための支援では、(1)就労準備支援と(2)就労紹介支援を実施する。

(1)就労準備支援では、利用者にボランティア活動への参加や協力先企業での就労体験を促し、「働く」ことに慣れてもらう。さらに、履歴書の書き方講座や面接指導等を実施することで、就労するための準備を支援する。

(2)就労紹介支援では、実際に利用者が就労できるようハローワークに行くことを促すか、支援員が同行する方法、協力先企業に利用者を紹介してマッチングを図る方法がある。

入所中の③就労継続支援では、就労した利用者との面談を実施する。これにより利用者は就労先でつまずいていることや心配事、達成できたことについて支援員に打ち明けることができるため、就労の継続につながる。

### 就労支援の工夫

- ・近所の新聞広告の折り込み作業等の短期アルバイトを斡旋して、利用者の現金確保を促している。  
(札幌市・コミュニティハウス「れおん」)
- ・行政の福祉部門とハローワークが連携した「ジョブスポット」を活用して、利用者が複数の窓口で「たらい回し」にされたり、どちらかのサービスにつながらない等の問題を未然に防いでいる。  
(相模原市・神奈川県社会福祉士会)
- ・一時生活支援事業の運営団体が無料職業紹介事業所も運営し、そのノウハウで退所者のほとんどを就労につなげている。  
(松山市・愛媛県労働者福祉協議会)
- ・巡回相談員が週に数回、利用者と面談する体制をとり、利用者の就労先での具体的な喜怒哀楽に耳を傾け、挫折点や希望を明確にしなが、できる限り本人の就労意欲を喚起するよう心掛けている。  
(岡山市・NPO 法人岡山・ホームレス支援きずな)

## 2.6 その他の生活支援

その他の生活支援として、マイナンバーカードや健康保険証、銀行口座等がない利用者が手続きする際や病気などの際に、自治体窓口や銀行窓口、病院等に同行支援する。

社会的諸ルールに則った生活ができるよう、ロールプレイによるソーシャルスキルトレーニングや携帯電話の利用方法の教授、余暇の前向きな活用や生きがいの発見につながるよう、チームスポーツや映画鑑賞会などを実施してもよい。

## 3. 出口戦略・アフターフォロー

### 3.1 退所にむけた居住支援の内容

利用者の自立にまず欠かせないのが生活の基盤となる住まいの確保である。

近年、空き家の増大を受けて、民間賃貸住宅市場は、住宅に困る人々を包摂しようと努力しはじめている。とはいえ、疾病や疾患など複層的な課題を抱える層は、どうしても貸し渋りの対象となってしまう。

よって、こういった層への居住支援は、不動産業者の不安を解消し、リスクの低減とともに考えるところからスタートするのが近道である。

その一方策として入居後の継続した生活支援がある。定期的な見守りや、課題が生じた際に支援の後ろ盾があることで、不動産業者は、安心して物件を開放することができる。

もちろん、こういった、継続的な支援は、利用者に安定的な日常生活を保障するものにもなりえる。なお、生活保護を受給せずに自立をめざす利用者への就労継続のための支援は失職による住まいの喪失を防ぐものにもなりえる。

ここでは、利用者が安定した住宅を確保し、そこで安定した生活を継続するために必要な支援として以下の5つを取り上げ紹介する。

### 1. 居住支援の内容

- 1) 入居支援
- 2) 安否確認
- 3) 継続的な就労支援
- 4) 「居場所支援（サロン活動、社会参加）」

## 3.2 入居支援

利用者の住まいの確保を支援するにあたって、地元不動産業者との連携は重要なポイントとなる。まずは、利用者の状況と入居後に課題が生じた際のサポート体制を業者にしっかりと伝え、不安要素を払拭することがポイントである。低リスクで空室対策ができると実感してもらえれば、事業への協力も得やすくなるだろう。

入居までの流れは以下の①～⑥が想定されるが、必ずしもすべての工程をサポートする必要はなく、2. 居住支援の例にあるように、支援体制や利用者の状況によって支援メニューを決定していくことが望ましい。

①不動産業者への相談→②物件の内見→③契約→④行政手続等（必要なケース）→⑤家財道具の購入・設置→⑥電気・ガス・郵便等の開始手続き

なお、一時生活支援事業は幅広い利用者を想定しているため、必要に応じて、より専門性の高いアクターとの連携が望ましい。例えば、新たな住宅セーフティネット制度に位置づく**居住支援法人**（第1章、5.2.4）や外部組織（ホームレス、高齢者、認知症、低所得、障がい者、刑余者、ニートや引きこもり、ひとり親、DV被害者、依存症、未成年者など）と連携することで、より利用者ニーズにマッチした支援が可能になる。

保証人の確保が難しい利用者が多いため、家賃債務保証会社に関する情報提供など収集しておく方が便利である。

また、本人が希望すれば、寮付きの職場を紹介するという方法もある。

## 2. 入居支援の例

- ・不動産業者への同行支援、内見付き添い、契約時同席、行政書類の点検、リサイクル店等への同行、入居時の電気・ガス・郵便などの手続き支援（広島県社会福祉士会）
- ・居住支援法人との連携（北海道コミュニティワーク研究実践センター、札幌市一時生活支援協議会、岡山市ホームレス支援きずな）
- ・高齢者介護及び子ども支援を専門とするNPOとの連携（那覇市沖縄県労働者福祉基金協会）
- ・家賃債務保証会社の紹介等（広島市反貧困ネットワーク）
- ・寮付きの企業への就労紹介（愛媛県労働者福祉基金協会）

### 3.3 アフターフォロー（安否確認）

安定した住宅へ移行しても、新たな生活に適応できずに再度、居住不安に陥ってしまうリスクは極めて高い。安定的な生活を維持するためには、定期的な安否確認による生活課題の早期発見と解決が必要である。

安否確認のメニューや頻度は、利用者の状況によっても、支援体制によっても異なる。いくつかのメニューを利用者の状況に応じて使い分けることも有効な方法である。その事例を3. 安否確認の方法に示す。

## 3. 安否確認の方法

- ・定期的な訪問による安否確認（北海道コミュニティワーク研究実践センター、札幌市一時生活支援協議会、広島県福祉会、熊本県グリーンコープ）
- ・定期的な電話連絡（神奈川県社会福祉士会、沖縄県労働者福祉基金協会）
- ・郵送物による安否確認（富士市POPULO、熊本県グリーンコープ）
- ・年2回の交流会の実施（熊本県グリーンコープ）

### 3.4 退所後の継続的な就労支援

就労継続のための支援は、生活保護を利用せずに自立を志す利用者にとってはなくてはならない支援である。一時生活支援事業を経て、就労自立を果たしても、仕事が続かず、生活困窮に陥るケースは多い。また、ひとり親やDV被害者、引きこもり・ニートなど、就労経験が乏しいケースでは、一足飛びに就職に繋げることが難しい利用者対象者もいる。

地域にある資源を活用しながら、長期的な視点で、就労継続をサポートする体制が求められる。

#### 4. 継続的な就労支援

- ・再就職のための相談支援（北海道コミュニティワーク研究実践センター、広島市反貧困ネットワーク、愛媛県労働者福祉基金協会、沖縄県労働者福祉基金協会）
- ・セミナーや職業体験イベントの定期開催（沖縄県労働者福祉基金協会）

### 3.5 居場所支援

退所後に通勤の機会がなく外出頻度が減り、自宅に引きこもりがちになってしまうような事例は多く報告されている。これを抑止するために、定期的な安否確認とあわせて、退所者のための居場所づくりが効果的である。困りごとがあっても、なかなか切り出しにくいという利用者は多いが、居場所を利用することで、相談のハードルが下がるという効果も期待できる。

#### 5. 居場所支援

- ・食事会、趣味の会、自助グループの開設など  
（広島市小さな一歩、広島県社会福祉士会、沖縄県労働者福祉基金協会）
- ・定期的な入浴サービスへの参加（広島県社会福祉士会）
- ・地域住民向けのパーラーの運営（沖縄県労働者福祉基金協会）

### 3.6 一時生活支援事業の強化・拡充策としての「生活困窮者地域居住支援事業」

「生活困窮者地域居住支援事業」は、2018年の法改定（「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律」（平成30年法律第44号））により、一時生活支援事業の強化・拡充として導入された。2019（令和元年）年4月より実施されている。

その目的は、シェルター等を退所した者や居住に困難を抱える者であって地域社会から孤立した状態にある低所得者に対して、一定期間（1年間（予定））、訪問による見守りや生活支援等日常生活を営むのに必要な支援を追加することにより居住支援を強化することにある。つまり、居住を安定して継続するための生活支援である。この支援には、「地

域とのつながり促進支援」も含まれた。この促進支援とは、共同利用のリビングを設けるなどにより、日常生活上の相談に応じたり、緊急事態が生じた場合に対応できるよう、地域住民や近隣に居住する低所得者同士の家族的な助け合いの環境づくりの支援を指している。

これと関連して、現在、国が進めている地域共生社会の実現に向け、成立した社会福祉法（「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」平成30年4月施行）の改正により、市町村における「包括的な支援体制」の整備の推進、とその整備促進のため、地域福祉計画の見直しが求められている状況にある。したがって、この地域居住支援事業もこれらの政策動向の中に位置づけられるものと捉えられる。その点では、この一時生活支援事業実施とその強化・拡充策への対応が、すべての自治体において求められているものと捉えられる。

同事業を実施している自治体は、熊本県（令和元年）、静岡県（令和元年）、兵庫県明石市（令和元年）東京都、北海道と少ないものの、今後の事業実施についての展望について、①岡山市、②相模原市、③沖縄県、④札幌市などが一定の条件のもとで前向きを検討していることがわかった。

すでに地域居住支援事業を展開している熊本県では、令和元年度から地域居住支援事業（名称：見守り生活支援）を実施し、社会福祉法人グリーンコープに委託している。

社会福祉法人グリーンコープが自主的に行なっているという支援項目（訪問、電話、来所、同行、代行等）を予算化することによって支援を充実させる仕組みとなっている。

そして、調査結果からは、生活困窮者地域居住支援事業に関して、以下のような論点が示されている。参考までに列挙すると、以下の通りである。

第1に、退所者の地域への定着の支援を図るためには、地域の社会資源へ繋ぎ、本人が主体性をもって地域とつながっていく意欲を醸成することも必要であるため、地域の理解と包摂が求められるということである。生活困窮者地域居住支援事業の目的の1つである「促進支援」とは、共同利用のリビングを設けるなどにより、日常生活上の相談に応じたり、緊急事態が生じた場合に対応できるよう、地域住民や近隣に居住する低所得者同士の家族的な助け合いの環境づくりの支援といった点にもかかわり重要である。

第2に、生活困窮者地域居住支援事業の実施に当たっては、家賃債務保証だけでなく、連帯保証人（身元保証人）を要求される地域も存在しており、ホームレスをはじめとした生活困窮者、生活保護受給者の民間賃貸住宅の確保に困難さがあるということである。居住支援法人などとの連携を図ることやアフターフォローと退所後の「居場所」を設置している受託団体の活動は、第1の点の展開の潜在的な可能性を有しており、今後の展開が期待される。またその実践は、先進事例となり得る。

最後に、生活困窮者地域居住支援事業実施にあたっては、その支援効果をどのように把握するかという論点があることである。

一時生活支援事業の実施は、上記の国の動向と相まって、どの自治体においても、検討すべき課題として浮上してきている点が重要である。

### Ⅲ 調査事業

## 第5章 一時生活支援事業実施自治体への調査結果

### 1. 調査概要

本調査では2019年9月から12月にかけて、主に本プロジェクト調査チームのメンバーを中心に（蕭、西野、鈴木、金）、一時生活支援事業を実施している自治体の中から特に先進的な事例と思われる下記の自治体を対象（表5-1参照）に調査を進めてきた。調査方法は、本調査チームが作成した質問項目を記載した調査票を事前に当該自治体担当者に送付して、調査先にて当日に受領して内容を確認するか、当日持参してヒアリングをしながら記入するかなどの方法で行っている。

表5-1 本調査チームによる調査概要一覧

調査日程	自治体	調査対象
2019年9月10日	広島市	広島市役所健康福祉局地域福祉課、広島市社会福祉協議会
2019年9月25日	相模原市	相模原市役所、神奈川県社会福祉士会
2019年10月9日	沖縄県	沖縄県庁子ども生活福祉部保護・援護課、沖縄県労働者福祉基金協会
2019年10月10日	沖縄市	沖縄市役所健康福祉部保護課
2019年10月10日	那覇市	那覇市役所福祉部保護管理課、公益財団法人沖縄県労働者福祉基金協会那覇市パーソナルサポートセンター
2019年10月23日	富士市	富士市役所生活支援課
2019年10月25日	豊橋市	豊橋市役所生活福祉課
2019年10月29日	岡山市	岡山市生活保護自立支援課
2019年11月13日	北海道	北海道庁保健福祉部福祉局地域福祉課
2019年11月13日	札幌市	札幌市役所保健福祉局総務部保護自立支援課
2019年11月20日	愛媛県	愛媛県保健福祉部社会福祉医療局・保健福祉課生活保護係、一般社団法人愛媛県労働者福祉協議会、松山市福祉事務所・生活福祉総務課、松山市社会福祉協議会
2019年11月27日	熊本県	熊本県庁健康福祉部長寿社会局社会福祉課生活支援班
2019年11月27日	熊本市	熊本市役所健康福祉局福祉部保護管理援護課、熊本市生活自立支援センター（受託 熊本市社会福祉協議会）
2019年9月	京丹後市	メール調査（京丹後市役所 寄り添い支援総合サポートセンター）



## 2. 調査対象自治体の概要

本調査の分析、考察を行うにあたり、まず調査対象となる各自治体の概要（主に一時生活支援事業に関連する人口指標）を整理しておきたい。その一覧は、主に各自治体から提供されたデータをもとに示すものであるため、非開示のデータの場合は空欄で示すこととする（表 5-2 参照）。なお、表 5-2 のデータはあくまで一時生活支援事業の実施地域を対象に絞った数値であるため、実際の数値に乖離する可能性があることに留意されたい。

今回の調査で取り上げた自治体は、いずれも 200 万人未満であるが、県を除いた基礎自治体では、人口規模の大きさは札幌市、広島市、熊本市、相模原市（いずれも政令指定都市）の順である。富士市の場合は、周辺自治体を含めた広域実施であり、周辺自治体を含めて 150 万人程度の人口規模である。高齢化率は、京丹後市が 35.7%と最も高く、沖縄市は 19.95%と最も低い一方、全体的にはおおむね 20%台である。

保護率に関しては、那覇市が 40.0%と最も高く、豊橋市が 5.3%と最も低い。保護率の高い順では那覇市、沖縄市、札幌市、熊本市であり、他の自治体はいずれも 20%未満である。就学援助率に関しては、沖縄市が 31.8%と最も高く、京丹後市が 10.7%で最も低い。他は 10%台が大半を占めるが、20%以上の自治体は広島市、沖縄県、那覇市などがある。

ホームレス数は、札幌市の 43 人に続き那覇市の 38 人、広島市の 24 が圧倒的に多く、他の自治体では 10 人前後である。

以上から、今回の調査で取り上げた各自治体は、地方都市としての性格が強く、人口規模をはじめ一時生活支援事業に関わる各指標においてはおおむね同等の水準にあることから、適切な比較対象であると考えられる。

表 5-2 本調査の対象自治体に関する概要一覧（「－」はデータ未提供）

自治体	人口	高齢化率	保護率	就学援助率	ホームレス数
北海道(全道)	950,000 人 473,000 世帯	(30.7%)	(31.0%)	小：21.59% 中：20.59%	(95 人) (平成 24)
札幌市	1,965,161 人 95,700 世帯	26.9%	36.6%	14.1%	43 人
相模原市	721,910 人	25.8%	19.2%	小：12.5% 中：15.5%	14 人
富士市 (広域全体)	252,980 人 (1,500,000 人)	26.3%	6.7%	小：12.5% 中：15.5%	15 人
豊橋市	376,446 人 156,357 世帯	25.2%	5.3%	16.44%	12 人
京丹後市	54,688 人 22,787 世帯	35.7%	10.1%	10.7%	0 人

岡山市	707,625 人 321,447 世帯	26.1%	19‰	小：13.94% 中：16.65%	8 人
広島市	1,194,524 人	24.6%	20.8‰	28.49%	24 人
愛媛県	1,381,761 人 591,972 世帯	31.6%	15.5‰	12.62%	6 人
熊本県(全県)	810,343 人	(29.8%)	14.39‰	(小：13.6% 中：16.5%)	13 人
熊本市	739,735 人 324,449 世帯	25.7%	20.74‰	14～15%	10 人
沖縄県	336,601 人 142,744 世帯	22%	15.02‰	23.85%	3 人
那覇市	321,094 人	22.7%	40.0‰	小：24.3% 中：29.9%	38 人
沖縄市	142,263 人 62,204 世帯	19.95%	37.32‰	31.8%	5 人

### 3. 調査結果の概要まとめ

#### 3.1 実施動機と検討過程について

調査対象となる各自治体の一時生活支援事業の実実施動機など一覧について(表 5-3 参照)、まず、提案者はいずれも「自治体内部」からとのことだったが、富士市のみが「地域の市民団体」による提案であった。また、札幌市は、「絆再生事業後 H27 年に基礎自治体に移行」というやや異なるきっかけがみられた。

想定 of 支援対象者像について、いずれの自治体にも「ホームレス」の回答があるが、その次に生活困窮者自立支援法の根幹的な部分にも関わる「低所得者」の回答は 5 自治体である。また、他には刑余者、DV、女性、ニート・引きこもり、依存症、未成年、離島出身者、住まいのない方、更生施設退所者など多岐にわたる回答があった。中でも、広島市では「ホームレス、低所得者、刑余者、女性」、愛媛県では「ホームレス、DV、刑余者、更生施設退所者」などと特に多様な支援対象者像を想定している。

解決したい課題は、上述の支援対象者像にも関連するが、「それぞれ広義的ホームレスの課題」、「シェルターの確保」、「住居喪失者の安定した居住確保及び自立の促進」、「ホームレスの衣食住支援」などと様々な回答がみられ、「居住不安定の方への居住支援」という共通点にまとめられる。中では、他の自治体では言及していない「車上生活者」という課題を明確に打ち出している京丹後市のみである。一方で、実際の調査から愛媛県、那覇市、富士市などでも車上生活者の存在がみられたため、行政の問題意識としては必ずしも明確ではないものの、実態としては存在している点については留意されたい。

想定目標と決定的要因については、多くの自治体では絆再生事業からの継続やいきさつがあり、その場合は想定目標がおおむね絆再生事業の際の実績を踏まえて設定されている。また、現に地域で活動している団体を主な担い手として想定する場合がほとんどであるが、沖縄市は市内ゲストハウス等を想定、京丹後市は旅館借上げを想定という異なる状況も見られた。決定的要因に関しては、殆どの自治体では「職員・担当部署の働きかけ」ならびにこれまで推進してきた「絆再生事業」からのいきさつである。一方、沖縄県の場合は「国など他機関からの説得」(制度制定前より、国よりモデル事業を行っており、制度制定に伴い事業を実施)、富士市の場合では「絆再生」を実施してきた経緯もあり、「市民団体の要請」(現在の受託団体である POPOLO の強い要請によって実施に至った)、北海道庁は「モデル事業実施市からの要請」、札幌市は「道庁からの声掛け」、熊本県は「自治体首長の裁量」など、特殊な事例も存在する。

以上から、今回の調査で取り上げた各自治体は、同じ地方都市として一時生活支援事業を推進してきた中、多くの自治体が絆再生事業からの発展を継承している一方で、富士市のようなアクティブな市民団体の存在や、モデル事業として要請され県下への普及のきっかけとなった沖縄県や、熊本県のような首長による強いリーダーシップの下での展開など多様なパターンが存在していることが明らかとなった。

また、一時生活支援事業の実施にあたり、基本的にほとんどの自治体も検討委員会を設置

しておらず、北海道庁では「実務者会議」があったが、札幌市の場合では「準備会」として、札幌市と現受託者の4団体によって構成されており、また、富士市の場合には広域実施のため、「広域実施に関わる検討会議」として、関連する各自治体を招集し、3カ月の検討期間を経て実施に至っている。

表 5-3 本調査の対象自治体の一時生活支援事業の実実施動機など一覧（「－」は未回答）

自治体	提案者	想定 of 支援対象者像	解決したい課題	想定目標	決定的要因
北海道	自治体内部	低所得者	生活保護受給者の減少	14人 14団体 14施設	モデル事業実施市からの要請
札幌市	絆再生事業後 H27 年に基礎自治体に移行	ホームレス、低所得者、DV	住居喪失者の一時生活場所の確保。路上生活者の緊急生活場所の確保	400人 4団体 4施設	道庁からの声掛け
相模原市	自治体内部	ホームレス、DV	シェルターの確保	4人 1団体	職員・担当部署の働きかけ；絆再生
富士市	地域の市民団体	ホームレス、ニート・引きこもり	－	1団体	市民団体の要請；絆再生
豊橋市	自治体内部	ホームレス	－	250人 1施設	職員・担当部署の働きかけ
京丹後市	自治体内部	ホームレス	車上生活者や一時的なホームレス	2人 1施設 旅館借上げを想定	職員または担当部署の働きかけ、自治体首長の裁量
岡山市	自治体内部	ホームレス、住まいのない方	住まいにお困りの方への自立支援	1団体	生活困窮者自立支援法の施行に伴い、ホームレス支援事業からのシフト
広島市	自治体内部	ホームレス、低所得者、刑	広義的ホームレスの課題	4団体	職員・担当部署の働きか

		余者、女性			け；絆再生
愛媛県	自治体内部	ホームレス、DV、刑余者、更生施設退所者	－	12人 2室 1団体	職員・担当部署の働きかけ；絆再生
熊本県	自治体内部	ホームレス	ホームレスの生命の安全を確保するとともに、住居確保、就労により自立へと導くこと。	35人 1団体	自治体首長の裁量；絆再生
熊本市	自治体内部	ホームレス、低所得者	広義でのホームレスの居住確保	15人、 1団体、 1施設	生活困窮者自立支援法の施行に伴う法定事業化
沖縄県	自治体内部	ホームレス、低所得者	ホームレス、低所得者を中心とした複合課題を抱えた方の支援	63人、 1団体、 3施設	国など他機関からの説得
那覇市	自治体内部	ホームレス、DV、依存症、未成年、離島出身者	ホームレスの衣食住支援	2団体	職員・担当部署の働きかけ
沖縄市	自治体内部	ホームレス、低所得者	住居喪失者の安定した居住確保及び自立の促進	12人 市内ゲストハウス等を想定	国など他機関からの説得

### 3.2 実施体制について

調査対象となる各自治体の一時生活支援事業の運営体制など一覧について(表 5-4 参照)、まず、運営体制はいずれも「委託」であるが、豊橋市と京丹後市が「直営」である。また、「自立相談窓口」の委託先は、多くの自治体では当該自治体の社会福祉協議会や労働者福祉協議会などが主な担い手であるが、相模原市(神奈川県社会福祉士会)、富士市(POPOLO)、札幌市の場合は純然たる市民団体が自立相談窓口と同時に実際のシェルター運営も一手に引き受けている状況である。

年間の予算規模については、熊本県の場合が 179,401,000 円と最も大きく(うち、生活困

窮者地域居住支援事業 1,300,000 円を含む、また、9 市 31 町村での広域実施)、その次に、札幌市(札幌市ホームレス相談支援センターJOIN における一時生活のみ)の 42,140,000 円、広島市の 35,552,000 円、岡山市の 33,000,000 円、相模原市の 24,265,980 円、熊本市の 14,900,000 円の順である。その他の自治体はいずれも年間 1,000 万円未満の規模である。

予算規模に占める人件費の割合は、岡山市の 60%(6 人)、相模原市の 50.8%(5 人)、愛媛県の 50%(3 人)、札幌市の 40%(一時生活支援事業で 5 人)の順である。北海道庁、沖縄市、那覇市では、一時生活支援事業の予算内では人件費を計上しておらず(富士市もほぼ同様な状況)、自立相談から人員配置を確保している状況である。

連携体制については、広島市では共同実施を行っており(安芸郡 4 町：坂町、海田町、府中町、熊野町との共同実施、費用は各自治体実費負担)、富士市(三島市、沼津市、富士宮市、藤枝市、島田市、掛川市との広域実施、費用は各市が拠出)、愛媛県(11 市との広域実施だが費用は県が全額負担、連絡協議会等も開催なし)、熊本県(9 市 31 町村での広域実施、人口割で複数自治体が費用負担)、北海道庁では 14 振興局を中心に局内の自治体エリア(計 144 町村)を担当している(予算は 1 人×6,000 円×10 泊を想定し各振興局 6 万円とし、北海道全体の総額は 84 万円での予算編成)などそれぞれ異なる運用実態がみられた。また、一般的な連携として、複数の自治体ではフードバンクとの連携がみられ、近年の食品ロス対策や、生活困窮者への支援の広がりがうかがえる。

以上から、今回の調査で取り上げた各自治体では、基礎自治体を中心となり共同実施または広域実施を展開する(広島市、富士市)場合もあれば、一般的に想像されうる道・県が音頭を取る広域実施(北海道、愛媛県、熊本県)などの異なるパターンがみられた。なお、同じような人口規模の自治体でも、ホームレスの人数や生活困窮者の実態によって一時生活支援事業の予算規模が異なる場合も多く、更に予算の用途に対する考え方(北海道では人件費を原則計上しないなど)なども自治体によって異なる展開がみられた。

表 5-4 本調査の対象自治体の一時生活支援事業の運営体制など一覧(「-」は未回答)

自治体	運営形態	自立相談窓口	年間予算規模	人員配置	連携体制
北海道	委託	一時生活支援事業と同じく実施団体が実施	840,000 円 (人件費 0%)	14 人 (各振興局からの委託費・自立相談窓口の職員が対応)	14 振興局を中心に局内の複数自治体エリアを担当
札幌市	委託	4 団体とそれら団体でつく	42,140,000 円 (以上、一時生活のみで、うち人件	自立相談 9 人、一時生活 5 人	フードバンク、女性専用シェルター、ネットワーク会議、救

		った一時生活支援協議会	費 40%) (JOIN の自立相談と一時生活を含めた全体の総予算は 84,917,000 円)	一時生活支援事業の受け入れ窓口は各分室が休日対応を行っているため 365 日。	護施設（札幌では 4 施設あり使用率 92%程度に留まっている）
相模原市	委託	神奈川県社会福祉士会	24,265,980 円 (人件費 50.8%)	5 人	特になし
富士市	委託	POPOLO	8,100,000 円 (人件費 1.62%)	3 人 (自立相談)	富士市、三島市、沼津市、富士宮市、藤枝市、島田市、掛川市の 7 市による広域実施、費用は各市が拠出、フードバンク連携もあり
豊橋市	直営	直営	1,964,000 円	2 人	
京丹後市	直営	直営	325,000 円	7 人 (自立相談 4 人)	生活保護は同じ課の業務で連携が取りやすい
岡山市	委託	岡山市社会福祉協議会、きずな	33,000,000 円 (人件費 60%)	6 人	福祉援護課や、順正学園のフードバンクと連携あり
広島市	委託	広島市社会福祉協議会	35,552,000 円	22 人	・安芸郡 4 町：坂町、海田町、府中町、熊野町と共同実施
愛媛県	委託	松山市社会福祉協議会、一般社団法人	3,000,000 円 (人件費 50%)	3 人	・11 市との広域実施だが費用は県が全額負担 ・連絡協議会等開催

		人愛媛県 労働者福 祉協議会			なし、利用者はほぼ 松山市
熊本県	委託	熊本県社 会福祉協 議会（町 村社会福 祉協議 会）	179,401,000 円 （生活困窮者地域 居住支援事業 1,300,000 円）	2 人	・9 市 31 町村（八代 市、荒尾市、水俣市、 山鹿市、菊池市、宇土 市、上天草市、宇城 市、阿蘇市）での広域 実施 ・人口割で複数自治 体が費用負担。先に 県が一括して支払 い、そのあと人口按 分で払ってもらう方 法を採っている
熊本市	委託	熊本市社 会福祉協 議会	14,900,000 円	5 人	・各区の保護課（ケ ースワーカー）、福祉 課（福祉の総合相談、 高齢班、障害班、福祉 相談班）、保護管理援 護課（生活保護法の 監査、生困の窓口）と 連携 ・保護申請に至らな かった方や保護申請 中で住まいが不安定 な方の繋ぎ ・他制度との併用： 居住支援法人
沖縄県	委託	沖縄県労 働者福祉 基金協会	11,223,900 円 （人件費 0%）	15 人 （自立相談）	社会福祉協議会、フ ードバンクセカンド ハーベスト那覇との 連携
那覇市	委託	沖縄県労 働者福祉 基金協会	9,417,480 円 （人件費 0%）	12 人 （自立相談）	特になし



沖縄市	委託	沖縄市 就職・生活支援パーソナルサポートセンター	2,424,000 円 (人件費 0%)	5 人 (自立相談)	特になし
-----	----	--------------------------	-------------------------	---------------	------

### 3.3 支援内容と支援効果について

調査対象となる各自治体の一時生活支援事業による支援内容と支援効果については、各運営団体が実際の内容を把握しているため、運営団体の調査まとめの中で詳しく整理、分析することとする。

### 3.4 課題と今後の展望

調査対象となる各自治体の一時生活支援事業の実施から見えてきた課題と今後の展望については表 5-5 の通りに整理した。

まず、人材育成などについて、4つの自治体からの回答があり、主に現状では人材育成を行っていないや、現場の相談員などへの待遇改善が急務との指摘がほとんどである。

一時生活支援事業の課題については、ほぼすべての自治体からの回答があった。主に現場での運用実態や、個別の支援対象者の生活上の課題など様々な側面からの意見がみられた。最も大きな点としては、「一時生活支援事業の成立は委託先の存在が非常に大きい」、「シェルター退所後の支援について、委託先の事業者による自主的な支援により成立している部分もある」など、一時生活支援事業における担い手となる運営団体の重要性を訴える意見が多い。また、現状の室数、予算ではとても実際の需要に追い付かず、「予算や人員の補強」、または「対応できる物件の確保・拡大」が必要との意見(7自治体)が多くみられた。一方、富士市からは「広域連携、富士市に集まってくる、保護(福祉の磁石)、定員を超えている」という広域実施ならではの課題も指摘している。同様な課題として、北海道庁からは「北海道は面積が広く、交通機関も不便で、相談員が各振興局で1人しかいないため、いつも対応可能な状態ではなく、そもそも利用可能な宿泊施設も少ない。」や、「14振興局中の7振興局のみ実績があり、7振興局は実績ゼロと、ばらつきがあり、地域ごとに対策を考える必要がある。」という北海道の地理条件ならではの広域実施の中で見えてきた現実的な課題も浮き彫りになっている。

支援対象者の生活上の課題については、路上生活と施設入所を繰り返している人の存在や、シェルターなど施設入居中の入居者同士のトラブル、現状のシェルターや施設への居住環境の不满、安定した就活への難しさ、更に退所後の地域への定着の難しさなど多くの課題が寄せられた。

生活困窮者地域居住支援事業は、殆どの自治体は現状では実施していないため、今後の実

施に関する展望について多くの自治体から回答を得ている。まず、これからの実施を前向きに検討していきたい自治体(相模原市、沖縄県、京丹後市など)が多くみられた。また、現状すでに生活困窮者地域居住支援事業を展開している熊本県では、R1 年度から生活困窮者地域居住支援事業(名称:見守り生活支援)を実施し、グリーンコープに委託している。実務上では、グリーンコープと県が相談する中で、自主的に行なっているという支援項目(訪問、電話、来所、同行、代行)を出し、予算化することによって更に支援を充実させる仕組みになっている。予算は、県が出せる分をあらかじめ提示している。また、熊本県からは、「生活困窮者地域居住支援事業は、別立ての事業とするのではなく、一時生活支援事業のなかで居住支援も実施すれば割合を 2/3 から 3/4 に上げるという方が有難い。シェルターの中のことはシェルターで支援した方がやりやすいと感じる。」と指摘している。また、熊本市からは、「熊本市の住宅供給事情では、家賃債務保証だけでなく、連帯保証人(身元保証人)を要求されるため、ホームレスをはじめとした生活困窮者、生活保護受給者においては民間賃貸住宅を確保することが困難。人的援助ではカバーしきれない制度的な問題があり、前述した住宅供給サイドの問題も合わせて解決していかなければ、入り口の支援を行っても、入る家がない。」、「定着支援については、委託者がずっと支援をし続けるわけではなく、地域の社会資源へつなぎ、本人が主体性をもって地域とつながっていく意欲を醸成する必要があるため、地域の理解と包摂が求められると感じる。」、「生活困窮者地域居住支援事業は、その効果を統計的に測ることが難しいため、予算取りが難しいと感じる。」など複数の現状の課題を明らかにした。

表 5-5 本調査の対象自治体の一時生活支援事業の展望と課題など一覧(「-」は未回答)

自治体	人材育成など	一時生活支援事業	生活困窮者地域居住支援事業	その他
北海道	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>・北海道は面積が広く、交通機関も不便で、相談員が各振興局で 1 人しかいないため、いつも対応可能な状態ではない。</li> <li>・町村レベルではそもそも利用可能な宿泊施設が少ない不利な条件もある。</li> <li>・14 振興局中の 7</li> </ul>	-	-

		振興局のみ実績があり、7振興局は実績ゼロと、ばらつきがあり、地域ごとに対策を考える必要がある。		
札幌市	委託をしているので各団体に人材育成をしやすいようにセミナー開催などを考えていきたい。	一時生活支援事業は現状でまわっているが、就労支援に力を入れていきたい。働ける方には、一時生活中に仕事をみつけてもらいたい。保護につなげるだけなら、ホテルに寝泊まりしてもらっていただければいいと思う。	生活保護につながる方以外については、路上に戻らないように支援をしていく必要があると考えている。	市の住宅課と居住支援法人を立ち上げるので、そちらでやっていくことになる。その際、社会福祉協議会はやれない可能性があるがあるので、JOINの人材を活かしていきたい。
相模原市	神奈川県社会福祉士会と県で研修会を開いている	利用希望者の増加に対応した居室の確保。	人材・予算の確保	—
富士市	—	広域連携、富士市に集まってくる、派遣切り、工場が多い、静岡市、保護（福祉の磁石）、定員を超えている、社会福祉協議会経由で情報共有、誇れるモデル、社会福祉協議会の窓口の理解（仕事が増える）	フォロー、12市が足並みをどうそろえるか。	派遣会社の在り方。
豊橋市	—	引き続き借り上げアパートを活用し支援を継続する。	—	—

京丹後市	自立相談支援事業の中で支援を実施していることから、自立相談支援員を確保することで確保できているが、自立相談支援員は嘱託職員であり、年更新や低賃金での雇用となっており、家族を養うような待遇がとれなく、幅広い人材を確保できない。	当市の人口規模から、現行の手法により支援を続けていく予定。	現在、抜き出して居住支援事業は実施していないが、自立相談支援事業の中で、人とのつながりを意識した居住にあたっての支援を実施してきている。そのため、今後も幅広い支援を自立相談支援事業で実施していく予定。	当市の根幹は自立相談支援事業であり、これを幹に各事業が存在しているため、この自立相談支援事業の見直しに伴い、各事業の在り方も一定の見直しが必要となってくる。
岡山市	－	一時生活支援後のアフターケアが必要であり、退所者支援事業を検討している。	－	－
広島市	－	シェルター退所後の支援について、委託先の事業者による自主的な支援により成立している部分もある。	生活保護申請者による利用が多数を占めており、生活保護決定後は福祉事務所のCWによる支援となる。生活困窮者への居住支援については、自立相談支援事業所による寄り添い支援で対応している現状である。そのような中で、生活困窮者地域居	－

			住支援事業の実施による効果について検討をしているところであるが、その効果について事前に測ることが難しいと感じている。	
愛媛県	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>・愛媛県の見解：現在シェルターは松山市内のみであり、他地域でニーズがあった際の対応が課題。</li> <li>・松山市の見解：実情は県におまかせしている状況。2室で現状対応できている。</li> <li>・社会福祉協議会の見解：困窮状態に陥る方は、家族との仲が良くない場合や、信頼関係を構築するのが難しいといったトラブルを抱えている例が多い。一時生活支援事業は短期間なので、その期間中に関係を築くのが難しい。出口は決まっているが、個別のケースに寄り添って対応することが難しい。R元年度にシェルターに入居</li> </ul>	生活保護に行く方は市のケースワーカーが対応している。寮付きの就労が多いので、現状では見守りは、市単位で対応できるかと考えている。	—

		<p>した方は、精神障害手帳を持っており家族から追いやられてきた方や息子から暴力を受けた高齢女性などがいる。</p>		
<p>熊本県</p>	<p>—</p>	<p>・直近の課題であり以前からの課題としては、市の自立支援相談支援事業が入所者の支援をなかなかできていないこと。自立と支援を一体化するのが良いのではないかと感じる。</p> <p>・いま事業の対象になっている人は、路上生活者ではなく、車上生活をしていたり、家族関係が悪くなって家に居れなくなったりとちょっとしたことで家がなくなった方のほうが多い印象。</p> <p>・ごはんは共同で食べるスペースがあり、女性は生活しづらいのではないかと感じる。</p> <p>・県がとりまとめをする上での課題：各市でお金を出し</p>	<p>・R1 年度から生活困窮者地域居住支援事業（名称：見守り生活支援）を実施し、グリーンコープに委託している。グリーンコープと県が相談するなかで、現実的にはこんなことを自主的に行なっているという支援項目（訪問、電話、来所、同行、代行）を出し、それに予算がつけばもっとやれるということで予算化することになった。予算は、県が出せる分はこれだけですよ、ということになって金額になっている。</p> <p>・生活困窮者地域居住支援は、別立ての事業とするのではなく、一時生活支援事業のなかで居住支援も実施すれば割合を 2/3 から 3/4 に上げるといふ方が有難い。シェルターの中のことはシ</p>	<p>—</p>

		<p>合っているので、直接出向いて意見を聞きたいところではある。ただ、各市にとっては緊急時に利用できるシェルターがあるということにはなっていない。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・一度退所したが再度入所を希望する人がいることに驚いている。</li> <li>・シェルターは1箇所しかないため他の地域にもあると良いと感じるが、シェルターだけを増やしても生活支援まで行き届かない可能性がある。一方で、食堂でみんなでご飯を食べる現在のシェルターに対して、人と顔を合わせることに馴染めずホームレスが良いんですという方もいる。現在はフルサービスを提供しているが、利用者の属性に合わせてシェルターの種類を変える必要があるかもしれない。</li> </ul>	<p>シェルターで支援した方がやりやすいと感じる。</p>	
--	--	--	-------------------------------	--

		<p>・路上生活を経験されていた方は、管理されているようでシェルターに入りたがらない。そういう方に対しては現在のシェルターは適していないかもしれない。</p>		
熊本市	—	<p>・一時生活支援事業の入所にあたっては緊急的に入所する場合には事後の支援調整会議⇒支援決定でもいいことから、他の施設入所に比べてハードルが低く、他の施設が適当である場合も一時生活支援事業への入所を依頼されることがある。(DV、高齢者、障害者など)すべてを受け入れていると、現行の5部屋ではとても足りない。</p> <p>・シェルターを退所した方が孤立してしまい、再度困窮状態に陥ることが課題である。</p> <p>・暮らしの場を提供する。衣食住の住だけでなく、コミュニティを提供でき</p>	<p>・熊本市の住宅供給事情では、家賃債務保証だけでなく、連帯保証人(身元保証人)を要求されるため、ホームレスをはじめとした生活困窮者、生活保護受給者においては民間賃貸住宅を確保することが困難。人的援助ではカバーしきれない制度的な問題があり、前述した住宅供給サイドの問題も合わせて解決していかなければ、入り口の支援を行っても、入る家がない。</p> <p>・また、定着支援については、委託者がずっと支援をし続けるわけではなく、地域の社会資源へつなぎ、本人が主体性をもって地域とつながっていく意欲を醸成するため、地域の理</p>	—



		れば良い。この事業のあり方については、良いと感じている。	解と包摂が求められると感じる。 ・生活困窮者地域居住支援事業は、その効果を統計的に測ることが難しいため、予算取りが難しいと感じる。	
沖縄県	県の研修等では、一時生活支援事業に係る人材育成は未実施。	一時生活支援事業の展開については、今後事業受託者と課題等の整理を行った上で、検討していきたい。	生活困窮者地域居住支援事業の展開については、今後事業受託者と課題等の整理を行った上で、検討していきたい。	—
那覇市	95%執行率、うまく回っている支援員はハードなのでその辺を手厚くしたい。 ・県と同様再委託先（愛さん会）が手厚く支援をされており、愛さん会ができなくなったら全面的にドミトリー対応となり、成立しないとの危機感を持っている。	・DVの対応が難しく、飲酒トラブルがある。 ・定宿のドミトリー2箇所男性用2施設、女性1施設あるが、生活保護申請目的の方はドミトリー嫌がる傾向あり、オーナーも入れたがらない。 ・住宅扶助単身32000円が上限、運用基準の見直しでドミトリーは月間8-9千円程度。 ・DVを原因とした女性がシェルター機能を求めて相談に来るが、正式な対応ができていないのが現状であり、これらの受け皿とし	ニーズが浮かばない、就労準備と家計に充てたい、補助率の問題	—

		<p>て一時生活支援を機能させたい。現在は常駐していないので、問題が起きた時の対応が困難。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・生活保護申請目的の方、過去に生活保護を受給した方は、ドミトリーが嫌がる傾向があり、オーナーも入れたがらない。</li> <li>・ケンカやトラブルがあった際は、定宿やドミトリーを移動させるという対応をしている。</li> </ul>		
沖繩市	—	<p>常設の宿泊所を有していないため、急を要する住居喪失者の宿の確保が課題となっている。</p>	<p>不安定な居住実態となっている住居確保要配慮者への居住支援について、居住支援協議会等の関係機関との連携が不十分であるため、現在の体制上では、十分な支援の提供が困難であると思われる。</p>	—

#### 4. まとめ

本調査では、一時生活支援事業の実施自治体から14の先進的な自治体を対象にそれぞれの一時生活支援事業の実施状況とその課題を把握した。

今回の調査で取り上げた各自治体は、地方都市の中で特に生活困窮者に関する施策を展開する必要がある基本的な性格を持ち、人口規模をはじめ一時生活支援事業に関わる各指標においてはおおむね同等の水準にある点において共通しており、適切な比較対象であると考えられる。

一時生活支援事業の実実施動機や検討過程については、今回の調査で取り上げた各自治体は、同じ地方都市として一時生活支援事業を推進してきた中、多くの自治体が絆再生事業からの発展を継承している一方で、富士市のようなアクティブな市民団体の存在や、モデル事業として要請され県下への普及のきっかけとなった沖縄県や、熊本県のような首長による強いリーダーシップに基づく展開など多様な事例が存在していることが分かった。また、一時生活支援事業の実施にあたり、基本的にほとんどの自治体では検討委員会を設置していない中、北海道庁では「実務者会議」、札幌市の場合では「準備会」として、札幌市と現受託者の4団体によって構成され、富士市の場合には広域実施のため、「広域実施に関わる検討会議」として、関連する各自治体を招集し、3カ月の検討期間を経て実施に至っている。

実施体制について、今回の調査で取り上げた各自治体では、基礎自治体を中心に共同実施や広域実施を展開する（広島市、富士市）事例と、道・県が音頭を取る広域実施（北海道、愛媛県、熊本県）という比較的ノーマルな事例がみられた。なお、同じような人口規模の自治体でも、ホームレス人数や生活困窮者の実態によって一時生活支援事業の予算規模が異なる場合も多く、更に予算の使途に対する考え方（北海道では人件費を原則計上しないなど）や、運用の柔軟さなども自治体によって大きく異なっていることといえる。

現状の課題と今後の展望では、まず現場の相談員などへの待遇改善が急務との指摘が多くみられた。一時生活支援事業の課題は、一時生活支援事業における担い手となる運営団体の重要性を訴える意見が多い。また、予算や人員の補強、物件の確保が必要との意見(7自治体)も多い。一方、富士市からは広域連携ならではの福祉の磁石の課題が指摘され、更に北海道庁からは一時生活支援事業の利用実績に関する地域差の顕在化も指摘している。

支援対象者の生活上の課題については、路上生活と施設入所を繰り返している対象者の存在や、入居中の入居者同士のトラブル、現状のシェルターへの居住環境の不満、安定した就活・仕事の確保の難しさ、更に退所後の地域への定着の難しさなどの意見が寄せられた。

生活困窮者地域居住支援事業は、殆どの自治体は現状では実施していないため、今後の実施に関する展望について多くの自治体から回答を得ている。まず、これからの生活困窮者地域居住支援事業の導入・実施に対する前向きな意見が複数の自治体(相模原市、沖縄県、京丹後市など)から得られた。また、現状すでに生活困窮者地域居住支援事業を展開している熊本県からは、「生活困窮者地域居住支援は、別立ての事業とするのではなく、一時生活支援事業のなかで居住支援も実施すれば割合をあげた方が有難い。」や、「地元の住宅供給事情

では、家賃債務保証だけでなく、連帯保証人（身元保証人）を要求されるため、ホームレスをはじめとした生活困窮者、生活保護受給者においては民間賃貸住宅を確保することが困難。」（熊本市）、「定着支援については、委託者がずっと支援をし続けるわけではなく、地域の社会資源へつなぎ、本人が主体性をもって地域とつながっていく意欲を醸成する必要や、地域の理解が求められる。」（熊本市）、「生活困窮者地域居住支援事業の効果を統計的に測ることが難しいため、予算取りが難しいと感じる。」（熊本市）など複数の現状の課題を指摘している。

## 第6章

### 一時生活支援事業実施自治体における運営団体への調査結果

#### 1. 調査概要

本調査では2019年9月から12月にかけて、主に本プロジェクト調査チームのメンバーを中心に（蕭、西野、鈴木、金）、一時生活支援事業を実施している自治体の中から特に先進的な事例と思われる下記の自治体における運営団体を対象（表6-1参照）に調査を進めてきた。調査方法は、本調査チームが作成した質問項目を記載した調査票を事前に当該自治体担当者に送付して、調査先にて当日に受領して内容を確認するか、当日持参してヒアリングをしながら記入するかなどの方法で行っている。

表 6-1 本調査チームによる運営団体への調査概要一覧

調査日程	自治体	調査対象団体
2019年9月10日	広島市	NPO 法人風の家、NPO 法人小さな一歩
2019年9月11日		NPO 法人反貧困ネットワーク、公益社団法人広島県社会福祉士会
2019年9月25日	相模原市	社団法人神奈川県社会福祉士会
2019年10月9日	沖縄県	公益財団法人沖縄県労働者福祉基金協会、NPO 法人ファミリーサポート愛さん会、一般社団法人ウパンナ
2019年10月10日	沖縄市	公益財団法人沖縄県労働者福祉基金協会
2019年10月10日	那覇市	公益財団法人沖縄県労働者福祉基金協会那覇市パーソナルサポートセンター
2019年10月23日	富士市	NPO 法人 POPOLO
2019年10月25日	豊橋市	豊橋市役所生活福祉課
2019年10月29日	岡山市	NPO 法人岡山ホームレス支援きずな
2019年11月13日	北海道	NPO 法人コミュニティワーク研究実践センター
2019年11月13日	札幌市 ②③④⑤ は補足調査	① 一般社団法人札幌一時生活支援協議会 ② NPO 法人自立支援事業所ベトサダ ③ NPO 法人女性サポート Asyl ④ NPO 法人みんなのひろば ⑤ NPO 法人コミュニティワーク研究実践センター
2019年11月20日	愛媛県	一般社団法人愛媛県労働者福祉協議会、松山市社会

		福祉協議会
2019年11月27日	熊本県	社会福祉法人グリーンコープ
2019年11月27日	熊本市	熊本市役所健康福祉局福祉部保護管理援護課、熊本市生活自立支援センター（受託 熊本市社会福祉協議会）
2019年9月	京丹後市	メール調査（京丹後市役所 寄り添い支援総合サポートセンター）

（注：以降の文書では、団体名から法人格を省略）

## 2. 実施団体に関する概要

本調査の分析、考察を行うにあたり、まず調査対象となる各運営団体の概要を整理しておきたい。その一覧は、主に各団体から提供されたデータをもとに示すものであるため、非開示のデータの場合は空欄で示すこととする（表 6-2 参照）。

今回の調査で取り上げた各運営団体は、NPO 法人がほとんど(10 団体)であり、一般社団法人が 3 団体（特殊事例として、一般社団法人札幌一時生活支援協議会の実態は、NPO 法人 4 団体による構成団体である）、公益財団法人が 1 団体、公益社団法人 2 団体、社会福祉法人が 3 団体である。また、団体規模については NPO 法人の場合はいずれも 50 人未満だが、中ではコミュニティワーク研究実践センターが 40 名で拠点数 4 箇所が最も多い。全体を通して、社会福祉法人グリーンコープが従業員 3,168 名で、拠点数 178 箇所でもっとも規模が大きく、その次に公益財団法人沖縄県労働者福祉基金協会が従業員 151 名、拠点数 10 箇所の順である。

設立経緯については、ホームレス支援をルーツとする団体が多い中、刑余者支援、自殺防止、引きこもり支援など多様な属性もみられる。また、絆再生事業の時代から受託しており、2015 年度以降から一時生活支援事業に切り替わった団体も複数存在する。

関連実績では、同年度内において、自立準備ホーム、地域活動支援センターⅢ型、社会課題解決プロジェクト、地域定着支援センター（広島県）、若年認知症の相談事業（広島県）、就労継続 B 型事業、自立相談支援事業、就労準備支援事業（愛媛県）、生活困窮者地域居住支援事業（熊本県）など多様な実績がみられたが、いずれも一時生活支援事業の実施と相互補完性（就労、地域居住、地域定着など）が高い事業である。

収入源に関しては、多くの団体では委託事業収入、補助金・助成金、寄付が中心である中、会費収入が得られた団体も 5 団体ある。なお、POPOLO、コミュニティワーク研究実践センター、グリーンコープは独自の事業収入があり、特に自主性が高い団体と考えられる。

表 6-2 本調査の対象となる運営団体に関する概要一覧（「-」はデータ未提供）

自治体	団体名	法人格・組織像	設立経緯	関連実績	主な収入源
北海道	コミュニティワーク研究実践センター	NPO 法人 従業員：40 名 拠点数：4 箇所	以前から引きこもりなどの若者を対象にした中間的就労支援を実施。独居高齢者の見守りと若者の田舎暮らしをマッチングさせた活	生活困窮者支援関連事業	事業収入、委託事業収入、補助金・助成金、その他

			<p>動を進めるなかで住宅の無償提供を受け、若者5人のシェアハウスを2011年に開始。</p> <p>2012年4月に北海道より絆再生事業の補助金を受けてホームレスに陥らないための若者向けの生活支援を開始した。</p>		
札幌市	札幌一時生活支援協議会	<p>札幌市ホームレス相談支援センターJOINは以下の5法人によって構成される組織の名称である。</p> <p>JOIN 従業員数：11人 拠点数：5箇所</p> <p>①一般社団法人札幌一時生活支援協議会 従業員：3名 拠点数：1箇所</p> <p>②NPO法人自立支援事業所ベトサダ(分室ベトサダ)、③NPO法人女性サポートAsyl(分室Asyl)、</p>	<p>絆再生事業の終了時期に合わせ各絆再生事業を実施していた4団体(当時Asylはホームレス支援北海道ネットワーク)に声掛けし、札幌市と交渉の場を設置(準備会)し、総合相談窓口を設置するため、一般社団法人として協議会を立ち上げた。</p>	<p>①札幌一時生活支援協議会一般社団法人 一特になし</p> <p>構成団体：②NPO法人自立支援事業所ベトサダ(分室ベトサダ)一絆再生事業 ③NPO法人女性サポートAsyl(分室Asyl)一絆再生事業 ④NPO法人みんなのひ</p>	<p>札幌一時生活支援協議会一委託 ②③④一未回答</p> <p>以下は実際に訪問調査した⑤分室れおんの説明 委託事業収入委託一居住支援法人補助金・独立行政法人福祉医療機構補助金・クラウドファンディング・事業収入等</p>



		<p>④NPO 法人みんなのひろば(分室みんなの広場)、</p> <p>⑤NPO 法人 コミュニティワーク研究実践センター(分室コミュニティハウスれおん)</p> <p>上記分室②③④</p> <p>⑤はシェルター機能を持ち、自立相談支援事業＋一時生活支援事業をあわせて受託している。</p> <p>①は総合相談窓口 札幌一時生活支援協議会が総合相談窓口を運営【基幹センター】(自立相談のみ)</p> <p>上記 ①＋②③④⑤をあわせて札幌市ホームレス相談支援センターJOIN を運営している。</p>	<p>以下は実際に訪問調査した分室れおんの説明 2012 年の絆再生事業を受けて若者向けのシェアハウスのなかにシェルターを開設。</p> <p>2015 年から一時生活支援事業を受託。</p> <p>2012 年の絆再生事業を受けて若者向けのシェアハウスのなかにシェルターを開設。</p> <p>2015 年から一時生活支援事業を受託。</p>	<p>ろば(分室みんなの広場)</p> <p>一絆再生事業・就労継続支援 B 型・地域活動支援センター</p> <p>⑤NPO 法人 コミュニティワーク研究実践センター(分室コミュニティハウスれおん)</p> <p>一絆再生事業・居住支援法人補助金・独立行政法人福祉医療機構・認定就労訓練事業・就労準備支援事業等</p> <p>その他生活困窮者関連事業、自立相談支援事業等</p>	
相模原市	神奈川県社会福祉士会	<p>公益社団法人 従業員：25 名 拠点数：5 箇所</p>	<p>社会福祉の専門団体として従前からホームレス支援を行ってきた</p>	なし	<p>事業収入、委託事業収入、補助金・助成金、寄付、会費</p>

			が、H25.9 に相模原市の委託を受け「ホームレス等一時生活支援事業」を実施。		
富士市	POPOLO	NPO 法人 従業員：25 名 拠点数：5 箇所	すべての人が自己決定のもとで安心して暮らせる社会の実現を目的に、2010 年から相談事業を開始。絆再生事業を経て 2015 年度より一時生活支援事業の実施。	就労継続 B 型事業	事業収入、委託事業収入、会費
豊橋市	豊橋市による直営				
京丹後市	京丹後市による直営				
岡山市	岡山ホームレス支援きずな	NPO 法人	2002 年任意団体設立。 2009 年、派遣村という課題の解消もあり、福祉援護課の課長からの要請もあり、任意団体だったがシェルターの運営要請を実施。 2011 年 NPO 法人格取得。	自立準備ホーム	委託事業収入、補助金・助成金、寄附
広島市	風の家	NPO 法人	更生保護施設	自立準備ホ	委託事業収

		従業員：12名 拠点数：1箇所	の元職員らが 刑余者支援を 目的に設立、 2010年から NPO法人 「絆」再生事 業の受託を経 て、平成27年 に一時生活支 援事業として 支援開始。	ーム、地域活 動支援セン ターⅢ型	入、補助金・助 成金、寄付
小さな一 歩	NPO法人 従業員：10名 拠点数：1箇所		自死防止を目 的に設立、 2013年から NPO法人	なし	委託事業収 入、寄付
反貧困ネ ットワー ク	NPO法人 従業員：5名 拠点数：1箇所		日比谷公園で の派遣村を見 聞きして活動 開始。 2009年2月 に任意団体設 立、5月にシ ェルターを開 始。 「絆」再生事 業の受託を経 て、平成27年 に一時生活支 援事業として 支援開始。	社会課題解 決プロジェ クト	寄付(労働者 福祉協議会 (42万/ 年)、会費
広島県社 会福祉士 会	公益社団法人 従業員：10名		2004年～く つろぎ・入浴 サービス実施 2010年～シ ェルター自主 確保2室、	地域定着支 援センター (県)、若年 認知症の相 談事業(県)	事業収入、委 託事業収入、 補助金・助成 金、寄付、会 費

			<p>2012 年絆再生事業にて運営費確保。</p> <p>2013 年公益社団法人化。</p> <p>2015 年～広島市から一時生活支援事業委託。</p>		
愛媛県	愛媛県労働者福祉協議会	<p>一般社団法人 従業員：9 名 拠点数：1 箇所</p>	<p>2007 年頃に改正貸金業法での金利引き下げ運動に取り組み、困窮者支援を行なう NPO 松山たちばなの会や弁護士等と出会った。その後、同会からシェルター事業の継続が困難との相談を受け、H25 年度から絆再生事業のシェルター事業を承継。</p>	就労準備支援事業（県）	委託事業収入、補助金・助成金、その他は構成団体の会費がメイン
熊本県 熊本市	グリーンコープ	<p>社会福祉法人 従業員：3,168 名 拠点数：178 箇所</p>	<p>2003 年に生協グリーンコープとワーカーズが母体となって作られた社会福祉法人で、「共に生きる」を基本</p>	生活困窮者地域居住支援事業	事業収入、寄付（グリーンコープ 900 人ほどの賛助会員。そこからのささえる会 200 万/年）

			理念とする。 平成 25 年に以前から関連のあった NPO より前事業にあたる「絆」再生事業を引き継ぎ受託し、平成 27 年に一時生活支援事業スタート。		
沖縄県	沖縄県労働者福祉基金協会	公益財団法人 従業員：151 名 拠点数：10 箇所	2004 年設立、制度制定前より国よりモデル事業を行っており、制度制定に伴い事業を実施。 再委託先 2 団体（愛さん会、ウパンナに一時支援事業の一部業務を再委託）	那覇市、沖縄市より受託	委託事業収入
那覇市	沖縄県労働者福祉基金協会	公益財団法人 従業員：151 名 拠点数：10 箇所	2014 年の 12 月まで那覇市自治体が直営で行っていた同事業が、法施行後の 2015 年 1 月から、那覇市生活困窮者自立相談支援事業を受託実施	沖縄県、沖縄市より受託	委託事業収入

			していた沖縄県労働者福祉基金協会に委託となった。		
沖縄市	沖縄県労働者福祉基金協会	公益財団法人 従業員：151名 拠点数：10箇所	平成27年度4月に施行された「生活困窮者自立支援法」に基づいて、沖縄市より事業受託。一時生活支援事業は平成28年度より実施。	沖縄県、那覇市より受託	委託事業収入

### 3. 調査結果の概要まとめ

#### 3.1 実施場所について

調査対象となる各運営団体による一時生活支援事業の実施場所、つまり事業の根幹ともなる「シェルター」である施設に関する情報の一覧を表 6-3 にまとめた。

まず、物件の運営形態は基本的にいずれも「借り上げ型」であるが、その中から更に単純に民間賃貸物件を借り上げて提供する純然たる「常設の借り上げ型」(3 団体)と、ホテル・旅館などの宿泊施設を借り上げて提供する「非常設の借り上げ型」(3 団体)に加え、借り上げた空間の中一部に運営団体の職員室や支援員の駐在のための空間や共同食堂などの施設も併設した「施設型」に大別される。施設型は以上の 3 種類の中で最も多く、広島市(3 団体)、相模原市、沖縄県(再委託先 2 団体)、富士市、岡山市、札幌市、熊本県・熊本市の計 10 団体である。また、自治体直営の場合でも、豊橋市は常設の借り上げ型で、京丹後市は非常設の借り上げ型という異なる展開がみられた。

提供する室数と定員数は 1 室～13 室で、定員は 1 名～28 名とばらつきがみられる。ただ、多くの運営団体では 5 室以下が中心であり、5 室以上の団体を定員数の多さで見ると、JOIN(札幌)は 22 室(定員計 47 名)、POPOLO(富士市)が 9 室(定員計 28 名)、グリーンコープ(熊本県・熊本市)が計 14 室(定員計 14 名)、反貧困ネットワーク(広島市)が 10 室(定員計 12 名)の順である。

詳細の物件状況については、築年数不明の物件もあるが、基本的に築 30 年以上のものがほとんどで(それ以外は相模原市の物件が築 14 年、豊橋市は大手不動産事業者の家具・家電付き物件、築年数不明だが、推定 10 年程度)ある。なお、建築構造については、木造 2 階建て、鉄骨や軽量鉄骨の 3～4 階建てが多く、いわゆる「廉価アパート」に該当する物件が大多数であるため、そのほとんどは 1 ルームないしは 1k の間取りであり、面積は 16～35 m<sup>2</sup> の水準となっている。中では、一部家族世帯向けの物件も提供されており、その場合は例えば反貧困ネットワーク(広島市)では 2DK で 42.18 m<sup>2</sup>(10 階建てマンション)や、岡山ホームレス支援きずなの 3LDK で 35 m<sup>2</sup> のマンションなどのような比較的に良好な物件も存在する。その一方で、限られた空間の中で二段ベッドなどを置き、共同部屋として複数の利用者がともに生活する事例も複数存在するため、居住空間の質としては大きなばらつきがあるといえる。物件の外観も、築年数や建築構造の関係もあり、事例(図 6-1～図 6-2 や図 6-3～図 6-4)によって差がみられる。

物件の提供経緯については、ほとんどの場合は運営団体の知人友人、善意の第三者からの提供または地元の協力不動産屋による提供(12 団体、また京丹後市を含む 3 団体は旅館・ホテル借り上げ、豊橋市は大手不動産事業者の家具・家電付き物件)である。つまり、一時生活支援事業の成立には、地元の善意の第三者による物件の提供が不可欠であるといえる。立地条件については、自立に向けた就労や社会活動、または地域定着の観点から物件の確保の際には生活機能に配慮する傾向がみられ、公共交通が比較的に普及していない沖縄県等を除き、概ね徒歩 20 分圏内に電車駅へのアクセスが可能である上で、周辺には病院、スー

パー、飲食店などがある。特に、運営団体による見回りなどが必要な場合は市役所や団体の周辺に物件を確保する傾向もみられる。

物件内の機能については、個室の場合は民間賃貸住宅を借り上げるケースがほとんどであるのでエアコンありの物件が基本である。共同部屋特に施設型の場合は、共同スペースにキッチン、トイレ、浴室、ベランダ、相談室や支援員と職員事務室を併設する場合も多い。特に、施設での自炊がある場合、ゆとりのある食事空間を併設してそれが同時に入居者同士の重要な交流空間としての役割も果たしている（図 6-5～図 6-8）。

表 6-3 本調査の対象運営団体の一時生活支援事業の実施場所など一覧（「—」は未回答）

自治体	団体名	物件概要	提供経緯	立地条件	物件内の機能
北海道	コミュニティーワーク研究実践センター	・非常設物件 借り上げ(14町のホテル・旅館ホテルを利用し、町によって異なる)	南幌町、奈井江町、上砂川町、由仁町、長沼町、栗山町、月形町、浦臼町、新十津川町、妹背牛町、秩父別町、雨竜町、北竜町、沼田町のホテル、旅館	町によって異なる	・広域のため、各町によって異なる ・職員事務室なし
札幌市	ホームレス相談支援センター JOIN（札幌一時生活支援協議会）（JOIN）	一時生活支援協議会は入り口機能として、自立相談のみの受託のため、一時生活支援事業の施設は持っていない。	—	—	—
	ホームレス相談支援センター JOIN（ベトサダ）	一棟借のアパート（相部屋）	貸主の理解あり	最寄り駅まで 15 分以内	トイレは各部屋にありシャワー・食道は母屋にあり



	ホームレス相談支援センターJOIN (Asyl)	アパートタイプ (個室) 世帯用もあり	未回答	最寄り駅まで 15 分以内	各部屋に浴室・キッチン・トイレなどあり
	ホームレス相談支援センターJOIN (みんなの広場)	アパートタイプ (相部屋) 世帯用もあり	未回答	各施設による	各部屋に浴室・キッチン・トイレなどあり
	ホームレス相談支援センター JOIN (れおん)	・物件借り上げ・施設型 (共同住宅 4 部屋 + アパートタイプ +1 ・定員：7 名 三栄荘：築年数 40～50 年 ・木造二階建て中廊下型の共同住宅 ノースコート菊水：築年数 30 年 年木造アパート (メゾネットタイプ)	・札幌市手稲区に一軒家のシェアハウスタイプの借上げからスタート。 ・H27 年度に学生下宿を困窮者向けに賃貸運営をしていたオーナーが、管理運営と空室に困り、札幌市に相談。札幌市としては出来ないため、JOIN へ情報提供。NPO 法人コミュニティワーク研究実践センターで 1 部屋ずつ借上げ、手稲のシェルターを統合する形で現在に至る。	共同タイプ・アパートタイプ共に最寄り駅まで徒歩 10～15 分 周辺に病院、スーパー、飲食店あり	・共同部屋 (2 人)、個室の両方あり・すべての部屋にキッチンあり ・共同・アパートタイプ共に：浴室・シャワー・洗濯室とトイレあり (共同) ・食堂・職員事務室あり
相模原	神奈川県	・物件借り上	地元の協力不動産	矢部駅徒歩	・個室 (横川) にエ

市	社会福祉士会	<ul style="list-style-type: none"> <li>げ・施設型</li> <li>・室数：5室(全体7室)</li> <li>・定員：5名</li> <li>・床面積：16.2 m<sup>2</sup> (1室)、</li> <li>・築年数：14年</li> <li>・木造2階建</li> </ul>	産屋の提供	15分 周辺に役所、病院、スーパーあり	<ul style="list-style-type: none"> <li>エアコン、トイレ、浴室あり</li> <li>・共同：キッチン</li> <li>・職員事務室、談話室計2室</li> </ul>
富士市	POPOL O	<ul style="list-style-type: none"> <li>・物件借り上げ・施設型</li> <li>・室数：9室</li> <li>・定員：28名</li> <li>・鉄筋コンクリ計2箇所、2号館は女性や家族受け入れが可能</li> </ul>	パチンコ屋の社員宿舎の居抜き物件を借り上げ	<ul style="list-style-type: none"> <li>駅まで徒歩2～5分</li> <li>周辺に病院、スーパー、飲食店あり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・共同：キッチン、トイレ、浴室、談話室、ベランダあり</li> <li>・職員事務室あり</li> </ul>
豊橋市	豊橋市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・常設物件借り上げ</li> <li>・大手不動産事業者の家具・家電付き物件</li> </ul>	大手不動産事業者の家具・家電付き物件	<ul style="list-style-type: none"> <li>市役所まで徒歩5分</li> <li>周辺に病院、スーパー、飲食店あり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個室</li> </ul>
京丹後市	京丹後市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・非常設物件借り上げ(旅館・農家民宿)</li> <li>・旅館は通年で部屋を確保しておらず、利用可能部屋数や定員は存在し</li> </ul>	旅館については、自立相談支援機関から近く、低額で宿泊できて、ビジネスでの連泊もできることから、声をかけて、趣旨に賛同いただいたため、随意	<ul style="list-style-type: none"> <li>峰山駅徒歩15分</li> <li>周辺に役所、病院、飲食店あり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個室：エアコンあり</li> <li>・共同：キッチン、トイレ、浴室、ベランダ、洗濯機あり</li> <li>・駐在支援員や職員事務室なし</li> </ul>

		ない。 農家民宿は旅館が確保できない場合のための保険として今年度から契約。現在のところ利用はしていない。	契約している。 農家民宿は、就労準備支援事業での合宿型就労支援を受け入れているところであつたため、どうしても旅館の受け入れができないときをお願いする相手として随意契約した。		
岡山市	岡山ホームレス支援きずな	<ul style="list-style-type: none"> <li>・物件借り上げ(マンション)</li> <li>・室数：4室</li> <li>・定員：16名</li> <li>・3LDK：2部屋、1K：1部屋、5LDK：1部屋</li> </ul>	住まいと暮らしのサポートセンターおかやま(すまサポおかやま)との連携。住まいの確保と空き家活用	駅まで徒歩40分 周辺に病院、スーパーあり	<ul style="list-style-type: none"> <li>・共同：キッチン、トイレ、浴室、談話室、ベランダあり</li> <li>・職員事務室あり</li> </ul>
広島市	風の家	<ul style="list-style-type: none"> <li>・物件借り上げ・施設型</li> <li>・室数：3室(全体で6室)</li> <li>・定員：3名(全体で13名)</li> <li>・築年数：30年</li> <li>・鉄骨4階建て</li> </ul>	理事が大家(元・運送会社の事務所と社員寮)	舟入本町駅 徒歩5分 周辺に病院、スーパー、飲食店あり	<ul style="list-style-type: none"> <li>・共同部屋(2室2人/1室6人)</li> <li>・個室面積約4.9㎡</li> <li>・個室エアコンあり</li> <li>・共同：キッチン、トイレ、浴室、ベランダ</li> <li>・駐在支援員や職員事務室あり：34.7㎡</li> </ul>
	小さな一歩	<ul style="list-style-type: none"> <li>・物件借り上げ・施設型</li> </ul>	事務室兼居場所として使っている	高須駅徒歩5分	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個室エアコンあり</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・室数：1室</li> <li>・定員：4名</li> <li>・床面積：55 m<sup>2</sup></li> <li>・築年数：30年</li> <li>・鉄筋コンクリート造 3階建て</li> </ul>	<p>る 1 階の入り口は建物裏側にあり、隠れ家的な入り方ができる。</p>	<p>周辺に病院、スーパー、飲食店あり</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・共同：キッチン、トイレ、浴室、ベランダ</li> <li>・駐在支援員や職員事務室あり：1階</li> </ul>
反貧困ネットワーク	<ul style="list-style-type: none"> <li>・常設物件借り上げ</li> <li>・室数：10室</li> <li>・定員：12名</li> <li>・床面積： 1Kが 18.53 m<sup>2</sup>～23.90 m<sup>2</sup> 2DK：42.18 m<sup>2</sup></li> <li>・築年数：昭和 49 年～平成 1 年築</li> <li>・4～10 階建て</li> </ul>	<p>善意で電話をかけてきた大家さんの知り合いの仲介業者が管理する物件で大家さんを説得してくれた。</p> <p>また、団体関係者の知人が貸主の物件も多数。</p> <p>また、市内の中心地に近い物件 10 室点在して準備しており、対象者にとって便利が高い。</p>	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個室エアコン、キッチン、トイレ、浴室、ベランダあり</li> <li>・駐在支援員や職員事務室なし</li> </ul>
広島県社会福祉士会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・物件借り上げ・施設型</li> <li>・室数：2室</li> <li>・定員：2名</li> <li>・床面積：31.2 m<sup>2</sup>（横川）、39.2 m<sup>2</sup>（三篠）</li> <li>・鉄骨造 3 階建、木造 2 階建</li> </ul>	<p>不動産屋（はんだどう不動産）の紹介。広島国際大学名誉教授の岡崎氏が保証人となって契約。</p>	<p>横川駅徒歩 5 分</p> <p>周辺に病院、スーパー、飲食店あり</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個室（横川）にキッチン、トイレ、ベランダあり</li> <li>・共同（三篠）：トイレ、浴室</li> <li>・駐在支援員や職員事務室あり</li> </ul>

愛媛県	愛媛県労働者福祉協議会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・常設物件借り上げ(民間賃貸住宅)</li> <li>・室数：2室</li> <li>・定員：2名</li> <li>・床面積：19㎡、21㎡</li> <li>・築年数：38年、36年</li> <li>・軽量鉄骨・鉄筋コンクリート造</li> </ul>	<p>以前実施していたNPOの物件を引き継ぐ形で1室(約5万)スタート。H29年度から事務所に近い場所へ変更し、2室に増室した(計6万)。2室は別の建物にあり、近い場所にある。個人的なツテで不動産業者(ランドプラス)の紹介を受け愛媛建物から物件賃借。</p>	<p>JR 松山駅徒歩10分 周辺に役所(徒歩15分)、病院、スーパー、飲食店あり、労働者福祉協議会事務所から徒歩5分</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個室：エアコン、キッチン、トイレ、浴室、ベランダあり</li> <li>・職員事務室なし</li> </ul>
<p>熊本県 熊本市</p>	グリーンコープ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・物件借り上げ(アパート)・施設型</li> <li>・室数：県9室、市5室</li> <li>・定員：県9名、市5名</li> <li>・床面積：35㎡</li> <li>・築年数：40年</li> <li>鉄筋コンクリート6階建て</li> </ul>	<p>利便性を考慮し、中心部に近い集合住宅の一部を借り上げる形で確保。県はH30年度まで10室であったがR1年度から9室に減室。</p>	<p>市電花畑公園駅徒歩10分 周辺に役所、病院、スーパー、飲食店あり</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個室：エアコン、トイレ、浴室、ベランダあり</li> <li>・共同：キッチン、談話室あり</li> <li>・食堂1部屋(朝4-7:30、昼12-13、夜17-19、冷蔵庫と洗濯機あり)、相談室1部屋、談話室1室(8~23時・テレビ、お茶、冷蔵庫)、事務所1部屋。土日はお弁当。この4部屋もすべて事業費から支出。談話室と食堂を分けたのは、使い方にメ</li> </ul>

					リハリをつけてトラブルを避けるため。 ・駐在支援員や職員事務室あり、交代で 24 時間職員が駐在。
沖縄県	沖縄県労働者福祉基金協会	・物件借り上げ・施設型 ・室数：4 室 ・定員：8-10 人	3 室 8 人（愛さん会）、1 室 2 人（ウパンナ）常設。愛さん会は借り上げアパート、ウパンナは天理教の教会内の空き室を融通して使用している、それ以外に随時簡易宿泊施設（主にドミトリー）で受け入れ。	物件によって異なるが中心部からやや離れた地域	・共同：キッチン、トイレ、浴室、談話室、ベランダあり ・職員事務室あり
那覇市	沖縄県労働者福祉基金協会	・物件借り上げ ・室数：3 室 ・定員：9 名 ・築年数：20～40 年 ・鉄筋コンクリ 2 箇所は一軒家（3DK）、女性専用が平屋	NPO が施設を賃貸借し、市内 3 ヶ所に常設の受け入れ場所（各 3 名の男性専用 6 名分、女性専用 3 名分）、それ以外に随時簡易宿泊施設（主にドミトリー）で受け入れ。	駅まえ徒歩 5～20 分 周辺に役所、病院、スーパー、飲食店あり	・共同：キッチン、トイレ、浴室、談話室、ベランダあり ・職員事務室なし
沖縄市	沖縄県労働者福祉基金協会	・非常設物件借り上げ ・室数：5～	ホテル・ドミトリーは 50 近くあるが、協力し	駅まえ徒歩 5～20 分 周辺に役	・共同：キッチン、トイレ、浴室、談話室、ベランダあり

		10 室 ・定員：5～10 名 ・床面積：7.5 m <sup>2</sup> (1 室) ・築年数：30～50 年 ・コンクリ	てもらえるところは 10 程度。提携して部屋を確保しておくわけではなく、必要になった際に協力できるホテルに連絡して見つけるという方法。	所、病院、スーパー、飲食店あり	・職員事務室なし
--	--	--	---	-----------------	----------

物件外観



図 6-1 愛媛県労働者福祉協議会



図 6-2 グリーンコープ(熊本県)



図 6-3 広島県社会福祉士会(広島市)



図 6-4 愛さん会(沖縄県再委託先)

## 食事空間



図 6-5 グリーンコープ(熊本県)



図 6-6 愛さん会(沖縄県再委託先)



図 6-7 分室コミュニティハウス  
「れおん」(札幌 JOIN: 札幌市)



図 6-8 風の家(広島市)

### 3.2 受入れ時支援について

調査対象となる各自治体における運営団体による一時生活支援事業の受け入れ時支援について(表 6-4 参照)、まず、主な利用者像が「ホームレス」と回答しているのは 14 団体で、その次が「高齢者」(9 団体)、「障がい者」(8 団体)の順位である。他には低所得者、刑余者、ニート・引きこもり、ひとり親、DV、依存症、未成年、外国人など多様な回答がみられ、特に「愛媛県労働者福祉協議会」からは他の運営団体では言及していない「車上生活」を挙げている。

入所時でのアセスメントの実施や支援目標の有無については 12 団体が実施しており、2 団体は未実施、2 団体が未回答である。中でも特に詳細な回答が得られた例として、「札幌一時生活支援協議会」(札幌市ホームレス相談支援センター JOIN) 分室コミュニティハウス「れおん」では利用者全員に対してアセスメントを行なう。更にプラン兼事業等利用申込書を手書きで書いてもらうが、基本的には本人の課題に寄り添って、どのようなことを生活支援のなかで改善していくかも含めて支援プランを作成する。また、「グリーンコープ」(熊本県・熊本市)はインテークアセスメントシートを利用し、相談経路、相談歴、主な状況、生活歴、家族と地域関係、住まい、健康・障害、収入、公的給付、債務などを把握するととも



に、プラン兼事業等利用申込書により、解決したい課題、目標(本人設定)及びプランを具体的に作成することとなっている。

表 6-4 本調査の対象運営団体の一時生活支援事業の受け入れ時支援（「－」は未回答）

自治体	団体名	主な利用者像	アセスメント・支援目標
北海道	コミュニテ ィワーク研 究実践セン ター	・ホームレス ・低所得者 ・DV	・2人いた利用者の1人の男性は行き場がなくなっていたため、派遣で本州へ行った。ビルワークという自立相談支援事業をもっている ・派遣会社と連携。もう1人のDV被害女性(74才)の件は、DVセンターにも相談。結果的には地元企業に就職して月形に居ついている。
札幌市	ホームレス 相談支援セ ンターJOIN (札幌一時 生活支援協 議会) (JOIN)	(札幌市ホームレス支援 センターJOINとしての 回答)・ホームレス (実施団体としては設立 の経緯から、ホームレス を対象としている所があ るが、実際にはホームレ スに限らず・ニート・引 きこもり・障害・DV・若 者・高齢者・ひとり親・刑 余者等の低所得者や生活 困窮者が利用している)・ ホームレス	相談のみのための場合は、ア セスメントは行うが支援プラン は作成はしない。一時生活支援 事業を利用する場合にはプラン 作成はを各分室が行う。
	ホームレス 相談支援セ ンターJOIN (ベトサダ)	男性のみ とくに就労できる稼働年 齢層を対象にしている。	利用者全員にアセスメント・プ ラン作成を行う 就労自立を目指す。
	ホームレス 相談支援セ ンターJOIN (Asyl)	女性・世帯用もあり 特にDVシェルターに入 れないケースを目的に設 置。実際に受け入れてい	利用者全員にアセスメント・プ ラン作成を行う

		る利用者像としては多様 困難ケースも多い	
ホームレス 相談支援セ ンターJOIN (みんなの 広場)	男性・女性 利用者像は多様。困難ケ ースも多い。		利用者全員にアセスメント・プ ラン作成を行う
ホームレス 相談支援セ ンターJOIN (れおん)	特に若者・障害の疑いな どのケースを目的に設置 しているが実際の利用者 像は多様。		① 基本は初期利用者全員に対 してアセスメントを行なう。 中には短期間で移動する人 もいる。プラン兼事業等利用 申込書支援プランを手書き で書いてもらうが、文章を書 くのが苦手だったり文章構 成できなかつたりというこ とも理解できる。生活保護の 申請や仕事探し家探しは自 分でできる場合は本人の主 体性に任せ、出来ない範囲を お手伝いする。基本的には本 人の課題に寄り添って、どの ようなことを生活支援のな かで改善していくかも含め て支援プランを作成する。① 基幹センター（札幌一時生活 支援協議会）では全団体のプ ランを管理把握している。利 用者全員に対してアセスメ ントを行なう。なかには一時 生活支援しか使わず 3 日程 度で移動する人もいる。その ほか、利用申込書を手書きで 書いてもらうが、文章を書く のが苦手だったり文章構成 できなかつたりということ も理解できる。生活保護の申

			<p>請や仕事探し家探しは自分で行なってください、などのやりとりをする。基本的には本人の課題に寄り添って、どのようなことを生活支援のなかで改善していくかも含めてプランを作成する。基幹センターでは全団体のプランを管理している。</p>
相模原市	神奈川県社会福祉士会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホームレス</li> <li>・高齢者</li> <li>・低所得者</li> <li>・障がい者</li> <li>・刑余者</li> <li>・ニート・引きこもり</li> <li>・ひとり親</li> <li>・DV</li> <li>・依存症</li> <li>・未成年</li> <li>・外国人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・入居時に誓約書を交わし、トラブル防止や緊急時の入室などに同意してもらう。</li> <li>・単身用と、母子用がある。子供への虐待等の防止。</li> </ul>
富士市	POPOLO	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホームレス</li> <li>・高齢者</li> <li>・低所得者</li> <li>・障がい者</li> <li>・刑余者</li> <li>・ニート・引きこもり</li> <li>・ひとり親</li> <li>・DV</li> <li>・依存症</li> <li>・未成年</li> <li>・外国人</li> </ul>	<p>支援計画書の作成</p>
豊橋市	豊橋市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホームレス</li> </ul>	<p>自立相談支援事業の実施に基づいて行っている。</p>
京丹後市	京丹後市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホームレス</li> <li>・車上生活者</li> <li>・その他居所の喪失の恐</li> </ul>	<p>自立相談支援事業の実施に基づいて行っている。</p>

		れがあるもの	
岡山市	岡山ホームレス支援きずな	「家がない」だけが共通項	住まいが無いということが唯一の共通項。就労に関しては、無理をさせて寮付きなどに送り込むことよりも、よく相談をしながら、生活保護を含めて出口を見つける。
広島市	風の家	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホームレス</li> <li>・高齢者</li> <li>・低所得者</li> <li>・障がい者</li> <li>・刑余者(半数を占める)</li> <li>・ニート・引きこもり</li> </ul>	あり、入居時に「風の家に住居する時の心得」を交付、誓約書も提出してもらう。
	小さな一歩	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホームレス</li> <li>・高齢者</li> <li>・低所得者</li> <li>・障がい者</li> <li>・刑余者(半数を占める)</li> <li>・ひとり親</li> <li>・DV</li> <li>・依存症</li> <li>・未成年（女性専用であるが、男の子は12歳まで入居可）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・受け入れルートは2つあり、福祉事務所(生活保護係)とくらしサポートセンター。</li> <li>・くらしサポートセンターの方はアセスメントを終えてシートを共有している。</li> <li>・生活保護申請者の場合は経済的な困窮への対応の優先度が高く、対象者の内面にある課題までアセスメントがされていないことも多いため、1からアセスメントを実施する。傾聴カウンセリングの方法でやっているため、予め質問項目を用意していない。シェルター利用に至る経緯、不安なこと、困っていること、いままで何がトラウマか、共同生活のため、苦手な食べ物など話せる内容を聞く。入居時に面談をしてもなかなか本心は出てこないが、ランチを一緒に食べるうちに徐々に打ち明けてくる。</li> </ul>

	反貧困ネットワーク	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホームレス</li> <li>・高齢者</li> <li>・ひとり親</li> <li>・DV</li> <li>・未成年</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・くらしサポートセンター経由の方はそちらでアセスメントが出来ている。</li> <li>・生活保護申請者については、経済的困窮への対応が第一にされるため、入居時の面談では課題が発見されず、入居後に課題が判明することが多い。</li> <li>・入所時に独自の誓約書を提出してもらっている。</li> <li>・基本的には福祉事務所や自立相談支援機関によるアセスメントが第一であるが、簡単な面談については実施している。</li> <li>・長期のホームレスであった対象者については、駐在している管理人(元ホームレス)により、生活における助言を実施するケースもある(これは、長期のホームレスであった対象者は、社会生活上で、細かな支援を要することが多いためである。)</li> </ul>
	広島県社会福祉士会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホームレス</li> <li>・高齢者</li> <li>・低所得者</li> <li>・障がい者</li> <li>・刑余者・ひとり親</li> <li>・DV</li> <li>・依存症</li> <li>・未成年</li> </ul>	
愛媛県	愛媛県労働者福祉協議会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホームレス</li> <li>・低所得者</li> <li>・刑余者</li> <li>・DV</li> <li>・車上生活</li> </ul>	<p>入居前の面談で「近隣に迷惑をかけないか」、「自立した生活が可能か」、「3ヶ月のなかでの就労に対する意思があるか」、「入居中に室内での喫煙・飲酒の禁止を守れるか」等の確認を行なう。そのため、障がいやトラブルを抱える入居希望者が自ら入居を断念するケースもあると思われるが、現在まではない。</p>
熊本県 熊本市	グリーンコープ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホームレス</li> <li>・高齢者</li> <li>・認知症</li> <li>・低所得者</li> </ul>	<p>インテークアセスメントシートで相談経路、相談歴、主な状況、生活歴、家族と地域関係、住まい、健康・障害、収入、公的給付、</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>・障がい者</li> <li>・ニート・引きこもり</li> </ul>	債務などを把握。また、プラン兼事業等利用申込書により、解決したい課題、目標(本人設定)及びプランを具体的に作成する。
沖縄県	沖縄県労働者福祉基金協会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホームレス</li> <li>・高齢者</li> <li>・認知症</li> <li>・低所得者</li> <li>・障がい者</li> <li>・刑余者</li> <li>・ニート・引きこもり</li> <li>・ひとり親</li> <li>・DV</li> <li>・依存症</li> <li>・未成年</li> <li>・外国人</li> </ul>	沖縄県では9割が県外出身者。那覇市と沖縄県では、那覇市に住みたい、那覇市で働きたいという県外出身者は那覇市に任せ、それ以外は沖縄県で受けるという枠組みですみ分けている。
那覇市	沖縄県労働者福祉基金協会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホームレス</li> <li>・低所得者</li> <li>・刑余者</li> <li>・ひとり親</li> <li>・依存症</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・沖縄県では9割が県外出身者。那覇市と沖縄県では、</li> <li>・那覇市に住みたい、那覇市で働きたいという県外出身者は那覇市が担当する。定まっていないような方は沖縄県で受けるという枠組みですみ分けている。</li> <li>・ケンカやトラブルがあった際は、定宿やドミトリーを移動させるという対応をしている。</li> </ul>
沖縄市	沖縄県労働者福祉基金協会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・低所得者</li> <li>・障がい者</li> <li>・刑余者</li> <li>・DV</li> <li>・依存症</li> <li>・外国人</li> </ul>	アセスメントシートにより、障害者手帳等の手帳保持の有無及び種類、年齢、過去に生活保護受給の有無、過去に本事業と同様の支援利用の有無、入所の世帯状況、路上生活期間、路上生活に至った理由、正社員の経験有無、路上生活前の職業、過去に年金掛金納付の有無、入所前の宿泊先、入所中の就労有無、退所後の

			状況、利用期間（プラン）、実際の利用期間を把握している。
--	--	--	------------------------------

### 3.3 入所中の支援内容と支援効果について

調査対象となる各自治体の一時生活支援事業による入所中の支援内容について、まず入所時の支援内容に着目して、各運営団体から開示されたデータなどを踏まえてその実際を表6-5に基づいて詳しく整理、分析した。

まず見守り支援は、主に3.1にも述べた施設型に支援員などが常駐する場合がほとんどである。実際では、見守り支援員の駐在「あり」は8団体、「駐在なし」は6団体、未回答が2団体である。駐在ありの場合は、岡山ホームレス支援きずなの6名が最も多く、その他はいずれ2～3名程度の場合が多い。

食事提供については、多様な展開がみられた。「現物給付」は10団体と最も多く、次に「食材提供・フードバンク」は7団体、「自炊」は5団体との順位である。また、複数の提供方法を行っている団体は7団体であり、そのうち上述の3種類の提供方法を併用している団体は小さな一歩(広島市)、沖縄県労働者福祉基金協会(沖縄県)、NPO 法人コミュニティワーク研究実践センターのJOIN 分室コミュニティハウス「れおん」などがあげられる。

衣類・物資の提供はほぼすべての(計13団体、3団体は未回答)が提供しており、中でもほとんどは入居・入所時に提供することとなっている。それ以外の場合は、例えば広島県社会福祉士会ではその人専用で購入する場合もあり、沖縄県労働者福祉基金協会(那覇市)は数ヶ月に1回1～2枚と定期的に配布するようにしており、愛媛県労働者福祉協議会では季節の変わり目に必要な方には渡し、就職が決まった方には作業着を提供するなど臨機応変な対応を行っている。

就労支援については、13団体が行っており、1団体が未実施、2団体未回答である。中でも、協力する雇用先を確保しているのは計5団体であり、主にハローワークを中心に活用しているのは4団体である。雇用先の職種については、風の家(広島市)では「土木、製造ライン」、小さな一歩(広島市)では「三栄産業のビル管理業務(寮付きの仕事)」、沖縄県労働者福祉基金協会(那覇市)では「観光ホテルの客室清掃、飲食のバックヤード、配送、タクシー運転手」などと具体的な回答が得られた。

金銭管理については、5団体が未実施で、9団体は実施している、2団体が未回答。内容に関しては、「通帳管理」が4団体、「家計相談」が5団体である

表 6-5 本調査の対象運営団体による一時生活支援事業での入所中の支援（「－」は未回答）

自治体	団体名	見守り 支援	食事提供	衣類・ 物資提供	就労支援	金銭管理
北海道	コミュニ ティワー ク研究実 践センタ ー	なし	現物給付	あり	地元企業の紹介、 人材派遣会社の 紹介	なし
札幌市	札幌市ホ ームレス 相談支援 センター JOIN（札 幌一時生 活支援協 議会）	あり	協議会は 一時生活 を行って いないた めなし	あり	協議会として はなし	協議会とし てはなし
	ホームレ ス相談支 援センタ ー JOIN （ベトサ ダ）	あり	あり 現物給付 フードバ ンク	あり	あり （就労支援に特 化している）	あり
	ホームレ ス相談支 援センタ ーJOIN （Asyl）	あり	あり 現物給 付、食材 提供・フ ードバン ク、自炊、	あり	あり	あり
	ホームレ ス相談支 援センタ ーJOIN （みんな の広場）	あり	あり 現物給付 フードバ ンク	あり	あり	あり
	ホームレ ス相談支	あり	あり 現物給	あり	あり	あり



	援センター JOIN (れおん)		付、食材提供・フードバンク、自炊、その他			
相模原市	神奈川県社会福祉士会	2名 駐在	現物給付、フードバンクは退所者にはつなぐことあり	必要に応じ	HWジョブスポットを随時活用	通帳管理必要に応じ
富士市	POPOL O	2~3名 駐在	現物給付、施設で自炊	あり	外部キャリアコンサルによる履歴書の書き方講座、面積指導など就労支援実施	家計簿 (推奨だが基本的に任意)
豊橋市	市直営	なし	自炊	なし	自立相談支援事業の実施に基づいて行っている。	なし
京丹後市	市直営	あり	旅館で提供	—	自立相談支援事業の実施に基づいて行っている。	—
岡山市	岡山ホームレス支援きずな	4名	現物給付	入所時に下着類などを3枚程度	アドバイス、履歴書作成支援	預かり口座、家計相談員あり
広島市	風の家	2-3名 駐在	自炊	あり	協力雇用主(土木、製造ラインなど4社)	あり
	小さな一歩	あり	現物給付、食材提供・フードバンク(あいあいネット)	部屋着になる衣類やタオルなど	希望とマッチすればビル管理業務(寮付きの仕事)を紹介。過去数名が就職している。障がい者の	なし

			ト) 自炊		方には作業所を 紹介する。	
	反貧困ネ ットワー ク	なし	現物給 付、月に 一度食事 会	必要に応 じ上着、 靴、下着 提供	障害者の方には 作業所を紹介す るような対応を している。	なし
	広島県社 会福祉士 会	あり	食材提供 (お米)、 自炊、800 円/日を 支給。本 人に購入 してもら い、レシ ートと交 換で翌日 の800円 支給	その人専 用に購入 した件 数。スト ック物資 の随時提 供	なし	なし
愛媛県	愛媛県労 働者福祉 協議会	なし	食 材 提 供・フー ドバンク (米など 一部 NPO 愛 媛フード バンクの 利用や、1 食200円 程度、災 害備蓄品 の期限が 迫ったも のを提 供、自炊 (入所 時に面談	季節の変 わり目に 必要な方 には渡し ている、 就職が決 まった方 には作業 着を提供 する	無料職業紹介事 業を9年程度実 施しているので、 そちらを利用し てもらおう	お金を貯め るよう促 し、進捗状 況を確認

			して自炊可能であれば1週間分を提供する) 12名			
熊本県 熊本市	グリーン コープ	常時 1名以上	現物給付 県25名 市14名	入所時 県25名 市14名	県：自立を再委託受けているから自立の就労支援をできる。入所し一ヶ月、ハローワーク同行。市：なし。 県5名 市0名	本人、自立と協議のうえで金銭預かりを実施入居時に金銭管理の契約書を交わしている。ただし入居の必須条件ではない。退去時に初期費用として15~20万くらい貯めるように伝えている。ただ、現実的には難しい。 県25名 市14名
沖縄県	沖縄県労働者福祉 基金協会	なし	現物給付、食材提供、フードバンク、自炊	あり	あり	あり
那覇市		なし	食材提供	数ヶ月に1回1~2枚	自立相談員が対応(観光ホテルの客室清掃、飲食の	自立相談員が対応、2-3人権利擁護

					バックヤード、配送、タクシー運転手など)、6 カ月以上定着する率は概ね 6 割程度。	通帳預かり 入出金同行
沖縄市		なし	現物給付	適時、必要最低限	ハローワーク連携・臨時求人／1～5 日/週。	なし

調査対象となる各自治体の一時生活支援事業による入所中の支援効果について、それぞれの実績を踏まえて表 6-6 に詳しく整理、分析した。

食事提供については、対象者は 2 名～154 名であり、その中で具体的に年間の提供食数を明記しているのは神奈川県社会福祉士会の 29 名、延べ 5,796 食と沖縄県労働者福祉基金協会(沖縄県)の 100 名、延べ 3,453 食である。

衣類・物資の提供、特に多いのは POPOLO(富士市)の 104 名(件)、風の家の 70 名(件)、反貧困ネットワーク(広島市)の 41 名(件)、沖縄県労働者福祉基金協会(沖縄市)の 6 名、延べ 32 件の結果である。

就労支援については、いずれの団体でも希望者のみを対象に行っており、実績は相対的に少なく、上位としては労働者福祉基金協会(沖縄県)の 46 名、沖縄県労働者福祉基金協会(那覇市)の 33 名、相模原市の 6 名で延べ 24 回となっている。

金銭管理については、ほとんどの団体では明確な実績に関する記録がないためここでは議論の対象外とする。

表 6-6 対象運営団体による一時生活支援事業入所中支援の前年度実績（「－」は未回答）

自治体	団体名	食事提供	衣類・物資提供	就労支援	金銭管理
北海道	コミュニティーワーク研究実践センター	2 名 延べ 5 食	2 名	2 名	なし
札幌市	札幌市ホームレス相談支援センターJOIN (札幌一時生活支援協議会)	321 名 全員対象	あり	あり	あり

	ホームレス 相談支援セ ンター JOIN (ベト サダ)	150 名 全員対象	あり	あり	あり
	ホームレス 相談支援セ ンター JOIN (Asyl)	44 名 全員対象	あり	あり	あり
	ホームレス 相談支援セ ンター JOIN (みんなの 広場)	96 名 全員対象	あり	あり	あり
	ホームレス 相談支援セ ンター JOIN (れお ん)	33 名 全員対象	あり	高齢・病気等 でなければほ ぼあり	あり
相模原市	神奈川県社 会福祉士会	29 名 延べ 5,796 食	9 名	6 名 延べ 24 回	1 名
富士市	POPOLO	104 名	104 名	—	—
豊橋市	市直営	59 名 339 食	なし	59 名 300 件	なし
京丹後市	市直営	0	0	0	0
岡山市	岡山ホーム レス支援き ずな	102 名 述べ 5,089 食	102 名 述べ 5,089 件	25 名	—
広島市	風の家	41 名	41 名	7～8 名	80 名
	小さな一歩	23 名	23 名	—	なし
	反貧困ネッ トワーク	154 名	70 名	—	なし
	広島県社会 福祉士会	19 名	2 名	なし	なし

愛媛県	愛媛県労働者福祉協議会	12名	2名	4名	—
熊本県	グリーンコープ	県 25名	県 25名	県 5名	県 25名
熊本市		市 14名	市 14名	市 0名	市 14名
沖縄県	沖縄県労働者福祉基金協会	100名 延べ 3,453食	—	33名	—
那覇市		74名	5名 延べ 7件	46名	15名 延べ 20件
沖縄市		6名 延べ 40件	6名 延べ 32件	6名	なし

### 3.4 退所時の支援内容と支援効果について

調査対象となる各自治体の一時生活支援事業による退所時の支援内容について、各運営団体から開示されたデータなどを踏まえてその実際を表 6-7 の通り詳しく整理、分析した。

まず、居住支援について、自治体直営を除きすべての運営団体には「物件紹介・不動産屋への動向」などの支援を行っている。中でも多くの運営団体には地元において連携する不動産屋が複数存在していることが明らかとなった(例えば、広島市内は 5 社程度、那覇市も 5 社程度、札幌市は 3 社程度(分室コミュニティハウスれおんの場合・JOIN 全体では 10 社以上あり)などの状況である)。また、特に注目すべき取り組みとして、広島県社会福祉士会では物件の紹介、業者への同行を始め、保証人・緊急連絡先なしの説明、物件下見同行、契約見守り、役所への提出書類の確認、リサイクル店への同行など、更にはアパート等入居時の電気・ガス・水道・郵便等開始手続きに至るまでの一連の行き届いた支援を行っている。那覇市では、居住支援法人との連携を行っている。愛媛県労働者福祉協議会では、積極的に保証人なしでも入居できるものや初期費用がかからない物件などを紹介している。社会福祉法人グリーンコープ(熊本県・熊本市)は、居住支援法人の指定を受けており、内覧の同行、契約時の立会いに加え、家賃保証制度をつかえる不動産会社の紹介、保証人が必要ない物件を紹介している。更にトラブル回避のため、同じ時期に退所した人は入居先で顔を合わせることがないように、同じアパートを避けて入居先を決定している。コミュニティワーク実践センター(北海道)でも居住支援法人の指定を受けており、当該法人で住居探しや対処後の居住を支援する。

安否確認については、10 団体が行っており、継続的な就労支援についても 10 団体が行っている。居場所づくりは 8 団体が行っている。その他の自主的な支援を行っているのは 5 団体のみである、その中で特殊なものとして、広島県社会福祉士会では、団体として支援していた人が必ずしも同団体のシェルターに入居するとは限らないので、他団体が受託運営しているシェルターを経た人も含めて、元ホームレスの方とは継続した交流を進めている。ま

た、コミュニティワーク研究実践センター(北海道)では、地域の人とどう付き合うか・地域でどう暮らすかを大切に学んでもらうために、地域の祭りに連れて行ったりすることもあ  
るなど、団体によって非常に多様な取り組みが確認された。

表 6-7 本調査の対象運営団体による一時生活支援事業での退所時の支援(「-」は未回答)

自治体	団体名	居住支援	安否確認	継続的な 就労支援	居場所 づくり	その他
北海道	コミュニティワーク研究実践センター	・大家や町内関係者の紹介 ・居住支援法人	訪問あり	雇用主や本人と面談をして調整を行う	事務所が居場所機能をもっているし、樺月荘での年越しなど集まりもある。	地域の人とどう付き合うか・地域でどう暮らすかを大切に、祭りに連れて行ったりする。
札幌市	札幌市ホームレス相談支援センターJOIN(札幌一時生活支援協議会)	協議会は一時生活支援事業を行っていないためなし不動産屋への同行・支援団体とのつながりなどは各団体あり	安否確認、経過観察あり その他JOIN分室でも各自の形で行っている。	未回答	未回答	未回答
	ホームレス相談支援センターJOIN(ベトサダ)	あり	連携している就労先での状況など定期的に確認している。	状況によってあり	連携している就労先での状況など定期的に確認している。	地域での清掃活動など-
	ホームレス相談支援センター	あり	状況によってあり	状況によってあり	サロンにて昼食会を行い、居場所の提供も行	未回答

	-JOIN (Asyl)				っている。	
	ホームレス相談支援センター-JOIN (みんなの広場)	あり 特に退去後は一般住宅への移行が多いため居住支援がメイン	退所後も安否確認やアフターフォローを積極的に行っている。	未回答	同法人で地域活動センターを運営しており、日常の居場所として活用。	未回答
	ホームレス相談支援センター-JOIN (れおん)	・NPOが行う居住支援法人で住居探しや退所後の居住を支援する。不動産業者と付き合いはあり、メインが2~3社ある ・9割程度は付き添い	安否確認、訪問、経過観察あり	あり 特に若者は継続的な就労支援が必要	食堂で週3回の食事会を行っている。特に若者が居場所として長時間いることが多い。	町内会事業や地域イベントに参加・同法人の中間支援施設の清掃や花壇の手入れ・退去時清掃などへの参加促進。
相模原市	神奈川県社会福祉士会	・物件紹介と同行支援あり ・家賃保証制度は業者側(保証協会)でセットしている。	電話連絡、1/月3か月程度	なし	なし	なし
富士市	POPOL O	・物件紹介と同行支援あり	退去1か月後安否確認はがきの送	あり	あり	住民票、郵便転送届などの対応



			付			
豊橋市	市直営	・地元の不動産業者さんはいろいろ連携先あり	なし	あり	なし	なし
京丹後市	市直営	自立相談支援事業に基づいて対応している。				
岡山市	岡山ホームレス支援きずな	・必要に応じて不動産屋紹介と同行 ・居住支援法人	随時相談を受けており記録している	相談に合わせて随時	相談に合わせて随時	－
広島市	風の家	・不動産業者の紹介（株式会社おうち。入居者に合わせて保証会社を見つけてくれる。これまで30件程度 ・電話で不動産業者を呼び施設内で面談	作業所兼居場所への通所、作業所での話、電話連絡	期限なし	作業所兼居場所（20名程度可能）の設置	作業所兼居場所（20名程度可能）の設置
	小さな一歩	あり、本人が望めば同行する	なし	－	・こころのともしび（週6日）、昼食会（週3日）、ほろ酔い酒会（月1回）、アートを楽しむ	－

					会（月 1 回）。月に 1 回から週に数回まで、多様な利用のパターンがある。	
	<b>反貧困ネットワーク</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・あり、自分で不動産屋に行けない人は同行する。</li> <li>・提携している不動産会社は 5 社程度。</li> <li>・家賃保証制度の紹介もあり</li> </ul>	なし	一度就職しても離職してしまった方には、再度相談にのるようにしている。	相談会や食事会	—
	<b>広島県社会福祉士会</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・委員がすでに支援していた人がシェルターを利用した場合</li> <li>・広島市の「元ホームレスに対する生活相談員の派遣等に関する実施要領」に基づき福祉事務所から支援要請が</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・アパートや病院、施設へ入居後も、継続して訪問・声掛けを行なっている人もいる。</li> </ul>	なし	<ul style="list-style-type: none"> <li>・くつろぎ入浴開催場所への出入り（米や衣類の提供を受けたい時、話がしたい時、困ったことがあった時など）</li> <li>・社士会が行なう「おとな食堂」や「役立ち隊」への参</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・委員が支援していた人が必ずしも社士会シェルターに入居するとは限らないので、他の団体が受託運営しているシェルターを経た人も含めて、元ホームレスの方とは継続した交流が</li> </ul>

		<p>あった場合、広島市に登録している委員が担当する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・同行、保証人・緊急連絡先なしの説明、物件下見同行、契約見守り、役所への提出書類の確認、リサイクル店への同行、役所への提出書類の確認など</li> <li>・アパート等入居時の電気・ガス・水道・郵便等開始手続き</li> </ul>			加を促す。	ある。
愛媛県	愛媛県労働者福祉協会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・労働者福祉協会が希望条件を把握し、必要に応じて情報提供する。ケースバイケースで、保証人なしで入居できる不動産</li> </ul>	なし	松山市に生活基盤を置いている方には、ジョブ愛媛へ継続的に相談に来るように伝えている。実際	なし	—

		<p>産業者や初期費用がかからない不動産業者など、いくつか紹介する不動産業者がある。新規で就労先を見つける人は、寮付きの企業へ行くケースが多い。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・希望の場合も同行もあり</li> </ul>		<p>に来る例もみられる。</p>		
<p>熊本県 熊本市</p>	<p>グリーンコープ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ほとんどが不動産業者2社(居住支援法人に関わっていないところ)の紹介。さらに2社、いい業者がみつかった。</li> <li>・内覧の同行、契約時の立会い</li> <li>・家賃保証制度をつかえる不動産会社の紹介はしてい</li> </ul>	<p>年数回のか わら版の送 付、年2回 交流会の実 施、また 個別訪問を 行う場合も あり</p>	<p>なし</p>	<p>なし</p>	<p>支援要請があった場合、基本有償にて食糧提供を行う。</p>

		<p>る。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・協力不動産業者は保証人が必要ない物件を紹介してくれる。同じ時期に退所した人は同じアパートに入居させないようにしている。</li> </ul>				
沖縄県	沖縄県労働者福祉基金協会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・物件紹介と同行支援あり</li> </ul>	あり	あり	食事会や交流会	なし
那覇市		<ul style="list-style-type: none"> <li>・物件情報収集は常時、紹介というより一緒に探す</li> <li>・連携している不動産業者(5件)を中心に、必要に応じて常時</li> <li>・家賃保証制度あり、緊急連絡人にはなるが保証人にならない</li> <li>・居住支援法人との連携：介護子</li> </ul>	一時生活に限らず、必要に応じて3ヶ月、主に電話(半分ぐらいは途中で連絡が付かない)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・就労まで伴走、就労後は3～6ヶ月</li> <li>・就労準備支援のようにセミナー開催(定期的)や公民館等でのイベント参加(大豆の選別、豆腐づくりなど)</li> <li>・就労準備の一</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域住民同士の交流、パラーの設営、片付け、販売も行う</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・主に食料を相談時に提供、月1回(セカンドハーベスト)の取り決め、各センター各1回、1週間分を提供、足りない分はバンクから補填</li> <li>・アルコール依存の場合は通所施設へのつなぎ(入所もあり、アルプスセンターという通所型</li> </ul>

		育て支援賃貸住宅沖縄NPOセンター		環、フードバンクの荷卸し、就労体験)		の施設と連携あり)
沖縄市		・物件紹介と同行支援あり ・居住支援法人との連携：介護子育て支援賃貸住宅沖縄NPOセンター	架電・訪問、適時	ハローワーク連携/3～6ヶ月	なし	なし

調査対象となる各自治体の一時生活支援事業による退所時の支援効果について、それぞれの実績を踏まえて表6-8に詳しく整理、分析した。ほとんどの団体ではこうした支援効果に関する実績の記録がないため、ごく一部のデータのみを参考に考察する。

居住支援については、グリーンコープ(熊本県・熊本市)が連携している不動産屋とはこれまで2社の仲介実績は100人を超える。また、安否確認については、グリーンコープ(熊本県・熊本市)は130名で延べ300件、沖縄県労働者福祉基金協会(那覇市)は40名で延べ45回、神奈川県社会福祉士会(相模原市)は10名で延べ24回の順である。また、沖縄県労働者福祉基金協会(那覇市)では、継続的な就労支援は37名、居場所づくりは70名を対象に行っている。

表6-8 対象運営団体による一時生活支援事業退所時支援の前年度実績（「－」は未回答）

自治体	団体名	居住支援	安否確認	継続的な就労支援	居場所づくり	その他
北海道	コミュニティワーク研究実践センター	－	1名	1名	1名	－
札幌市	札幌一時生活支援協議	－	－	－	－	－

	会					
相模原市	神奈川県社会福祉士会	—	10名 延べ24回	—	—	—
富士市	POPOLO	—	—	—	—	—
豊橋市	市直営	—	—	—	—	—
京丹後市	市直営	—	—	—	—	—
岡山市	岡山ホームレス支援きずな	—	—	—	—	—
広島市	風の家	—	10名	20名	—	—
	小さな一歩	—	—	—	—	—
	反貧困ネットワーク	—	—	—	—	—
	広島県社会福祉士会	—	1名	—	—	—
愛媛県	愛媛県労働者福祉協議会	—	—	—	—	—
熊本県 熊本市	グリーンコープ	これまで2社の仲介実績は100人を超える。	130名 延べ300件	—	—	—
沖縄県 那覇市	沖縄県労働者福祉基金協会	—	—	—	—	—
那覇市		40名 延べ45回	37名	70名	—	40名 延べ45回
沖縄市		2名	2名	なし	—	2名

## 4. 一時生活支援事業の効果と課題

### 4.1 一時生活支援事業の効果と運用実態

調査対象となる各自治体の一時生活支援事業による退所時の支援効果について、それぞれの実績を踏まえて表 6-9 の通り詳しく整理、分析した。ほとんどの団体ではこうした支援効果に関する実績の記録がないため、ごく一部のデータのみを参考に考察する。

入居者数の実績は、2～144 名の間で分布しており、最も多い順は反貧困ネットワーク(広島市)の 144 名、POPOLO(富士市)の 104 名、沖縄県労働者福祉基金協会(沖縄県)の 100 名、沖縄県労働者福祉基金協会(那覇市)の 74 名、風の家(広島市)の 39 名である。

また、その中での女性の人数比については、小さな一歩(広島市)は女性専用のシェルターであり、21 名全数が女性であり割合が最も高く、沖縄県労働者福祉基金協会(沖縄県)では 100 名のうち 45 名(45%)、沖縄県労働者福祉基金協会(那覇市)では 74 名のうち 25 名(33.8%)、POPOLO(富士市)では 104 名のうち 12 名(11.5%)の順である。入居者の主な属性については、広島市では 4 団体ともに刑余者がおおくみられ、沖縄県、愛媛県、熊本県ではホームレスが多数を占める。

退所原因については、自主退所が一定の割合を占めるが、例えば沖縄県労働者福祉基金協会(沖縄県)では就職が 21 名(全退所者の 21.9%)、生活保護が 35 名(同 36.5%)、自主退所が 40 名(同 41.7%)や、POPOLO(富士市)では就職が 46 名(全退所者の 54.1%)、生活保護が 17 名(同 20%)、自主退所が 22 名(同 25.9%)など各種の原因の割合は比較的にバランスが取れている状態である。他方で、那覇市では退所後生活保護が 28 名(全退所者の 52.3%)で、札幌市の分室コミュニティハウスれおんの場合では、退所後生活保護が 20 名(全退所者の 60.6%)、一方で札幌市ホームレス相談支援センターJOIN では全体 321 名のうち 48%が生活保護で 32%が就労による自立である。との結果となり、一時生活支援事業の退所後の出口に生活保護に大きく依存している現状がうかがえる。

退所後の居住状況については、一時生活支援事業の大きな狙いである退去後の地域移行に向けた低廉な民間賃貸住宅資源の積極的利用などが反映されており、広島市では 4 団体ともに民間賃貸住宅が多く利用されており、計 186 名で全入所者の 84%(退所者のデータがない団体があるため、入所者で計算する)であり、非常に高い割合を占めている。また、その次には、沖縄県労働者福祉基金協会(沖縄県)でも退所後の居住状況が民間賃貸住宅の方が 43 名(全退所者の 44.8%)、グリーンコープ(熊本県と熊本市の数値を合計した結果)では退所後の居住状況が民間賃貸住宅の方が 16 名(全退所者の 44.4%)などと相対的に地域移行に関する良い成果がみられた。



表 6-9 対象運営団体による一時生活支援事業の前年度実績(人) (「-」は未回答)

自治体	団体名	入所者		退所者		主な属性 (男/女)	退所原因	退所後 居住状況
		男性 女性	男性 女性	男性 女性	男性 女性			
北海道	コミュニテ ィワーク研 究実践セン ター	2 1 1	2 1 1	高齢者:1 DV:1	就職:1 生活保護:1		賃貸住宅:2	
札幌市	札幌一時生 活支援協議 会	協議会 は一時 生活支 援事業 を行っ ていな いため なし	協議会 は一時 生活支 援事業 を行っ ていな いため なし	協議会は一 時生活支援 事業を行っ ていないた めなし	協議会は一 時生活支援 事業を行っ ていないた めなし		協議会は一 時生活支援 事業を行っ ていないた めなし	
	札幌市ホー ムレス相談 支援センタ ー JOIN 全体	321 248 73	321 248 73	病気やメン タルヘルス・ ホームレス 状態、ニー ト・引きこも り等の社会的 孤立・ひとり 親・低学 歴・DV等	JOIN 全体と して 48%が 生活保護で 32%が就労 による自立。		回答なし	
	ホームレス 相談支援セ ンター JOIN(ベト サダ)	150 150 0	150 150 0	就職の困難、 病気やメン タルヘルス・ ホームレス 状態、ニー ト・生活習慣 の乱れ・社会的 孤立・低学 歴等	JOIN 全体と して 48%が 生活保護で 32%が就労 による自立。		回答なし	
	ホームレス 相談支援セ	44 5	44 5	就職の困難、 病気やメン	JOIN 全体と して 48%が		回答なし	

	ンター JOIN (Asyl)	39	39	タルヘルス・ ホームレス 状態、家計管 理の困難・生 活習慣の乱 れ・社会的孤 立・低学歴等	生活保護で 32%が就労 による自立。	
	ホームレス 相談支援セ ンター JOIN (みんなの 広場)	96 73 23	96 73 23	就職の困難、 病気やメン タルヘルス・ ホームレス 状態、ニー ト・生活習慣 の乱れ・社会 的孤立・低学 歴等	JOIN 全体と して 48%が 生活保護で 32%が就労 による自立。	回答なし
	ホームレス 相談支援セ ンター JOIN(れお ん)	33 22 11	33 22 11	ホームレス・ 低所得者・妊 娠・自死企 図・精神疾 患・高齢・障 害・ニート・ 引きこもり・ 刑余者・世 帯・生活習慣 の乱れ・病 気・家計管理 の困難等	就職:6 生活保護:20 福祉施設:2 自主退所:5	同法人で運営 する支援付き 住宅や一般住 居・GHや実 家等
相模原市	神奈川県社 会福祉士会	30 20 10	24 14 8	—	就職:10	賃貸住宅:10 寮・住込み:2 福祉施設:3 その他:9
富士市	POPOLO	104 92 12	104 92 12	—	就職:46 生活保護:17 自主退所:22	—
豊橋市	市直営	59	59	ホームレス	就職:43	賃貸住宅:3

		57 2	57 2		生活保護:5 自主退所:11	寮・住込み:43 その他:13
京丹後市	市直営	0	0	0	0	0
岡山市	岡山ホーム レス支援き ずな	102 87 15	93	ホームレス:35	就職:25 生活保護:51 自主退所:11	賃貸住宅:45
広島市	風の家	39 39 0	39 39 0	刑余者:15 高齢者:9 障がい:6	自主退所:10	賃貸住宅:29 その他:10
	小さな一歩	21 0 21 (単 身:17 、 家族世 帯:4)	高齢 者:2 刑余 者:2 DV:2	自主退所:6	賃貸住宅:15 その他:6	
	反貧困ネッ トワーク	144 128 16	—	刑余者:37 高齢者:19 障がい:15	—	賃貸住宅(主 に生保):129 その他:15
	広島県社会 福祉士会	17 17 0	17 17 0	刑余者:37 高齢者:19 障がい:15	就職:4 生活保護:7 自主退所:4	賃貸住宅:13 その他:4
愛媛県	愛媛県労働 者福祉協議 会	12 12 0	12 12 0	ホームレス:7 刑余者:3 車上生活:2	就職:8 生活保護:1 自主退所:3	賃貸住宅:4 寮・住込み:4 福祉施設 3 その他:3
熊本県	グリーンコ ープ	25 24 1	24 - -	ホームレス:—	就職:5 生活保護:5 福祉施設 4 自主退所:10	賃貸住宅:9 寮・住込み:6 福祉施設:4 その他:5
熊本市		14 13 1	12 11 1	ホームレス:13/1	就職:6 生活保護:4 自主退所:2	賃貸住宅:7 寮・住込み:4 その他:1
沖縄県	沖縄県労働 者福祉基金	100 55	96 51	ホームレス:16/8 低所得:9/12	就職:21 生活保護:35	賃貸住宅:43 公営住宅:4

	協会	45	45	単親:0/10	自主退所:40	寮・住込み:11 福祉施設:2 その他:36
那覇市		74	59	刑余者:10	就職:9	賃貸住宅:8
		49	34	高齢者:6	生活保護:28	寮・住込み:6
		25	11	障がい:6	福祉施設:9	福祉施設:1
					自主退所:7	その他:59
沖縄市		6	6	刑余者:4/0	就職:4	その他:5
		6	6	依存症:1/0	生活保護:2	
		0	0			

#### 4.2 課題と今後の展望

調査対象となる各運営団体による一時生活支援事業の実施から見えてきた課題と今後の展望については表 6-10 の通りに整理した。

まず、人材育成などについて、11 の運営団体からの回答があり、主に現状では人手不足、若手の育成、人材の確保の難しさ、更に予算による待遇面の課題に関する指摘がほとんどである。

一時生活支援事業の課題については、11 の運営団体からの回答があった。主に現場での運用実態や、予算や人員など運営体制に関する様々な意見がみられた。最も大きな点としては、「一時生活支援事業の成立は委託先の存在が非常に大きい」、「NPO の提案力と豊富な知識や経験がないと実施が難しい」や、「居宅確保時の社会資源（不動産や住居・無料低額宿泊所等の福祉施設）がないために住み慣れた地元を離れ希望しない移住を余儀なくされるケースも少なくない。」、「被支援者の多様化が進んでいるように感じられる。同時に支援者としてのスキルや知識も求められていると考えられる。」など一時生活支援事業における担い手となる運営団体の重要性や、社会資源の困窮を訴える意見が多い。また、現状の室数、予算ではとても実際の需要に追い付かず、「予算や人員の補強」、「予算をもっと柔軟に使えるようにしてほしい」または「再委託先の事業形態が不安定な部分の向上と中北部地区の常設宿の設置展開を希望する」のような意見は 9 運営団体からみられた。一方、POPOLO(富士市)からは「12 台パソコンが必要、管理が大変。実績報告など事務作業が煩雑」や、愛媛県労働者福祉協議会からは「シェルターは松山市のみに設置されているが、東中南予それぞれのエリアでシェルターを持ち、地域での就労につながればよいと感じている。」などという広域実施ならでの課題も指摘している。

生活困窮者地域居住支援事業は、殆どの運営団体は現状では実施していないため、今後の実施に関する展望についていくつかの回答を得ている。反貧困ネットワーク(広島市)からは「シェルターを利用して自立したけども舞い戻ってくるケースがたくさんある。だからこそ地域定着は本腰を入れて取り組まなければいけない。」、コミュニティワーク研究実践セ

ンター(北海道)からは、「カバー範囲が広すぎるため、なかなか地域との関係を深められない。そのため、地域の中で受け止めてくれる団体と手を組めれば良いと感じる。町内会組織など。」や「生活困窮者だから田舎に住むというよりは、田舎で住むことの豊かさを感じられるようになると良いかと思っている。」との意見がみられた。また、現状すでに生活困窮者地域居住支援事業を展開しているグリーンコープ(熊本県)では、「ハードとしての側面、居宅の確保や他の制度へのつなぎを行ったとしても、ソフトとしての被支援者の孤独感や喪失感を全てケアする事は難しく、結果としてアルコール他の依存症や犯罪に走ってしまうケースも見られる。被支援者のソーシャルワークとアセスメントを行い、制度の垣根を越えたケースプランニングの枠組みが必要になってきている。」との意見を述べ、地域居住支援にはその名前に囚われハード面の箱モノの支援に留まってはならず、よりソフトな側面から総合的に取り組むべきという示唆が得られた。

表 6-10 対象運営団体による一時生活支援事業の展望と課題など一覧（「－」は未回答）

自治体	団体名	人材育成	一時生活支援事業	生活困窮者地域居住支援事業	その他
北海道	コミュニティワーク研究実践センター	人材確保は苦労している。課題は、生活困窮者支援という捉えどころのないこと、国の福祉の仕事のページに掲載できないこと（生活保護の仕事は載せられる）	・もうちょっと予算が必要。 ・振興局の一時生活支援事業では、町村部の対応は可能だが、市出身者の受け入れはできない。そのため広域で連携できればと感じる。	・カバー範囲が広すぎるため、なかなか地域との関係を深められない。そのため、地域の中で受け止めてくれる団体と手を組めれば良いと感じる。町内会組織など。 ・生活困窮者だから田舎に住むというよりは、田舎で住むことの豊かさを感じられるようになると良いかと思っている。	－

札幌市	札幌市ホームレス相談支援センター JOIN (全体)	基本的には予算がないため、新たな人材を雇い、育成するという環境作りが不可能。その他人材育成の状況は各	札幌市ホームレス相談支援センター JOIN としての調査報告 ・JOIN では1人アフターフォローに割っているが、そ	札幌市ホームレス相談支援センター JOIN としての調査報告 ・平成 29 年度、平成 30 年度における札幌市の一時生活支援事 (札幌市ホーム	・JOIN では1人アフターフォローに割っているが、それによって遁走率が13%程度減少するという結果が出た。札幌で
	札幌市ホームレス相談支援センター JOIN (札幌一時生活支援協議会)	予算がないため、新たな人材を雇い、育成するという環境作りが不可能。	未回答	未回答	未回答
	ホームレス相談支援センター JOIN (ベトサダ)	未回答	未回答	未回答	未回答
	ホームレス相談支援センター JOIN (Asyl)	未回答	未回答	未回答	未回答

	ホームレス相談支援センターJOIN (みんなの広場)	未回答	未回答	未回答	未回答
	ホームレス相談支援センターJOIN (れおん)	・人材確保や育成には苦勞している。今日受け入れですと急になったときに対応することもあり、少人数で回しているとしんどいというのが実情。また、給料をしっかりと払っていない。 ・職業として選択した時にあまりにも負担が大きい。おもしろい職業だとは思いますが、一般的な職業と同じように負担を軽減できればと思う。	未回答	未回答	未回答
相模原市	神奈川県福祉士	研修の実施 (県委託事業)	—	—	・相模原市では窓口のワンストップ化と

	会				<p>関連事業との連携が非常に円滑である。地域福祉課が非常に幅広い事業を所掌していることに関連していると考えられる。</p> <p>・対象者の認識と制度の必要性へのマインドは記載すべき内容であると思われるが、窓口の枠組みと相談員のスキルは他自治体が容易に模倣できるレベルではないように思われる。</p>
富士市	POPOL O	<ul style="list-style-type: none"> <li>・理事長、副理事長、事務局長、事務次長、各部署担当、入社時に各部門1カ月、年2回面談。</li> <li>・若手の職員が覚えな いといけない ことが山ほど</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・12台パソコンが必要、管理が大変。</li> <li>・実績報告など事務作業が煩雑。</li> <li>・予算削減への対応が難しい。</li> <li>・NPOの提案力と豊富な知識や経験が</li> </ul>	—	—



		ある。	ないと実施が 難しい。		
豊橋市	市による直営のため回答なし				
京丹後市	市による直営のため回答なし				
岡山市	岡山ホームレス支援 きずな	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ボランティア会を組織、育成</li> <li>・雇用職員については、積極的に分野を超えた研修参加や、書籍等資料による所内研修を実施。</li> <li>・職員募集の際に、「ホームレス支援」への理解促進が難しく、社会福祉士等の専門資格者の応募が少なく、人材確保に苦慮している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・受入人数は多いものの、自立相談支援事業も合わせて受託しているため、人件費等の受託費が十分と言えない。</li> <li>・県内で唯一の法人化されたホームレス支援団体であることから、県内外から住居喪失者の相談と入所依頼がある。しかし、一時生活支援事業は岡山市委託事業であり、「岡山市内で住居を失った」条件のみの利用となる。岡山市外に関しては当該の市町村の生活困窮者相談窓口を紹介するが、住まい確保の</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・アフターフォローは、2015年以降、予算化がない中継続している。(2020年度より予算化)</li> <li>・一時生活支援だけでなく、法人としてのホームレス支援で関わった人へのサポートも年々増加するが、現状予算では人材が十分ではなく、対応人数に限界が生じそうな状況である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・岡山市内には無料定額宿泊所がない（と思われる）が、一方で、生活保護受給希望者も一時生活支援事業に集しやすく、今後の日常生活支援住居施設などを含めた、住まいの事業展開が必要ではないかと考えている。</li> </ul>

			対応ができない市町村から、交通費を渡され、岡山市に移動し、相談・入所となるようないびつな現状を抱えている。		
広島市	風の家	理事長が亡くなり、事務員の方が退職したこともあり、人手不足である。	—	—	—
	小さな一歩	・現在の予算では、本業とするのは難しいため、スタッフには兼業的に空いている時間にサポートしてもらっている。心理支援やある程度のケースワークに対応できる人材を確保するためには月 20 万は払いたい。日替わりにしているのは、空いている時間をお願いすることしか出	退所後にすぐ逮捕されるような心配な方はいるため、3ヶ月が過ぎてもランチは無料ですよというように継続的に関わるような仕組みが必要。	・当該事業による対象を生活困窮者自立支援法の対象者に限定するとなると、生活保護を受給していると対象外になってしまうため、支援が限定的になる。 ・生活保護を受給していない方で気になる方には支援できるようになる。	—

		<p>来ないないため。スタッフ10人というのはいくつにも見えるが、日替わりなのでそのようになっている。日替わりだと、日々変わる事情に対応することが難しいということが課題である。このような状況なので入れ替わりは多い。</p> <p>・スタッフはほとんどがゲストで来た方。家族の問題で相談に来た方が手伝ってくれたり、仲良くなってからスタッフやりませんかと声掛けして人材を確保している。</p>			
	<b>反貧困ネットワーク</b>	<p>人材確保のために財源がないと、若い人が来てくれない。ボーナス</p>	<p>一時生活支援の管理人にボーナスを出せるようにしてほしい。</p>	<p>シェルターを利用して自立したけども舞い戻ってくるケースがたくさんある。</p>	<p>困っている人はたくさんいるけど、部屋を増やせない。予算が増</p>

		<p>が支払えて、結婚しても子育てできる給料を払えば、興味のある大学生などにも声かけできる。そうでなければ無責任に声かけできない。</p>		<p>だからこそ地域定着は本腰を入れて取り組まなければいけない。</p>	<p>えないので人を雇えない。はじめにも言ったが、最初は2～3年で活動を終える予定だった。驚いたことに、次から次へと家のない人が相談に来る。家がなくなった人を支援することはわかるけど、際限がない。だから根本的なところで物事を考えていかないとは問題解決しない。わたしたちの活動が小さくなることは全く想像できない。ほかの団体が手を上げてくれるならお任せしたいぐらい大変。現在は生活保護の制度しかないけれど、そこまでいかないけど家賃は出して</p>
--	--	---	--	--------------------------------------	---

					あげるよというような方法があれば、シエルターも減らせるのではないだろうか。
	広島県 社会福祉士会	—	予算が柔軟に使えるようになってほしい。	—	<p>広島の実業は、これまで困窮者支援をしてきた団体が受託しているので、現物の持ち出しなどが土台にある。だからこそ事業が成立しているように感じる。</p> <p>・気になっているのは退所後の生活。家に入ることによって動かなくなってしまう、精神を病んだり、孤独死したりするケースが目立つ。そういう意味では、退所後の支援をボランティアではなく、しっかりと仕組み化することが大</p>

					事だと思う。特に、介護保険がとれる前の高齢者のサポートが必要。
愛媛県	愛媛県労働者福祉協会	一時生活支援では支援対象者が抱える課題の幅が広い。社会福祉士、ファイナンシャルプランナーなど経験者を採用しているが、それを越える問題が多い。労働条件を改善し人材を確保することが必要。人材募集をハローワークに出しても来ないのが現状である。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・シェルターは松山市のみに設置されているが、東中南予それぞれのエリアでシェルターを持ち、地域での就労につながればよいと感じている。</li> <li>・就職に積極的な行動が伴わず、最低限のルールを守れない方への対応に苦慮している。</li> <li>・繋がりが切れて社会的に孤立している刑余者が増えてきたという印象がある。</li> </ul>	—	—
熊本県 熊本市	グリーンコープ	・ハローワークを活用することはもちろん、母体が生活協同組合であることを生	・現制度となり4年目を迎え、被支援者の多様化が進んでいるように感じられ	ハードとしての側面、居宅の確保や他の制度へのつなぎを行ったとしても、ソフトとしての被	被支援者の多様性が進む今、アセスメントを行い、ケースプランニングを行う

		<p>かした自法人・関連法人のネットワークを生かした人材確保や、退所した元利用者を元当事者の視点を生かし、人材が不足しがちな夜勤勤務等を任せる等の工夫を行っている。しかし、単年度のプロポーザル契約の為、正職員としての募集が困難で、スキルを持った職員を確保することは極めて困難である。</p> <p>・人材育成については就労支援等を行っている法人での派遣研修の実施や、伴走型支援士の取得を法人として奨励し、また障害者の相談支援事業所職員を夜勤者として雇用</p>	<p>る。同時に支援者としてのスキルや知識も求められていると考えられる。また、限られた利用期間の中で他の社会資源の利用を考えたとき時間的、また制度的な壁に直面する事もあり、包括的な協議や連携の形へ昇華させていく必要性を感じる。</p>	<p>支援者の孤独感や喪失感を全てケアする事は難しく、結果としてアルコール他の依存症や犯罪に走ってしまうケースも見られる。被支援者のソーシャルワークとアセスメントを行い、制度の垣根を越えたケースプランニングの枠組みが必要になってきている。</p>	<p>支援者にも豊富な支援方法と多様性が求められていると感じる。そのためにも様々な制度間の横のつながりを強く垣根の低いものにしていく必要性がある。</p>
--	--	--	---	---	---

		し、人材育成や活用についての工夫を行っている。しかし、研修に掛ける費用が限られ、研修中おいてのマンパワーの補完も限られているため、人材育成を計画的に実施することに限界があり、そうした制約から、限定的な人材育成になってしまうことが課題である。			
沖縄県	沖縄県労働者福祉基金協会	法人内、外関係機関の研修等の実施	再委託先（愛さん会、ウパナ）の事業形態が不安定な部分の向上と中北部地区の常設宿の設置展開を希望	—	—
那覇市		一時生活支援事業に人員を配置することをまずは交渉する必要がある、相談支援はまずまずできている、	・沖縄県は全域実施、ないよりは全然良いし、年間4-5人受け入れられる。那覇市はNPOの賃貸借、自立支	—	—



		<p>土日とか夜間、年末年始・時間外対応は難しく大変。</p>	<p>援の人数を増やして時間外も手厚く対応してスタッフが配置できる、愛さん会もしできなくなったら成立しない、受け皿はない、綱渡りの状況でやっている。お願いしてないこともやってくれる。</p> <p>・もし愛さん会がやめたらドミトリーに移行せざるを得ない。</p>		
沖繩市		—	—	—	—

## 5. まとめ

### 5.1 運営団体の特徴について

本調査では、一時生活支援事業の実施自治体から 14 の先進的な自治体における運営団体を対象にそれぞれの一時生活支援事業の実施状況とその課題を把握した。

今回の調査で取り上げた運営団体は、NPO 法人がほとんど(10 団体)であり、一般社団法人が 3 団体 (特殊事例として、一般社団法人札幌一時生活支援協議会の実態は、NPO 法人 4 団体による構成団体である)、公益財団法人が 1 団体、公益社団法人が 2 団体、社会福祉法人が 3 団体である。また、団体規模については NPO 法人の場合はいずれも 50 人未満だが、中ではコミュニティワーク研究実践センターが 40 名で拠点数 4 箇所が最も多い。全体を通して、社会福祉法人グリーンコープが従業員 3,168 名で、拠点数 178 箇所でも規模が大きく、その次に公益財団法人沖縄県労働者福祉基金協会が従業員 151 名、拠点数 10 箇所の順である。設立経緯については、ホームレス支援をルーツとする団体が多い中、刑余者支援、自殺防止、引きこもり支援など多様な属性もみられる。また、絆再生事業の時代から受託しており、2015 年度以降から一時生活支援事業に切り替わって、豊富な実績を持っている運営団体も複数みられる。

### 5.2 シェルターの物件の特徴について

一時生活支援事業の根幹であるシェルターとなる物件について、物件の運営形態は基本的にいずれも運営団体による「借り上げ型」であるが、その中から更に単純に民間賃貸物件を借り上げて提供する純然たる「常設の借り上げ型」(3 団体)と、ホテル・旅館などの宿泊施設を借り上げて提供する「非常設の借り上げ型」(3 団体)に加え、その中一部に運営団体の職員室や支援員の駐在のための空間や共同食堂などの施設も併設した「施設型」に大別される。施設型は以上の 3 種類の中で最も多く、計 10 団体である。提供する室数と定員数は 1 室～13 室 (札幌は JOIN 全体で 22 室 47 名、今回の調査対象の分室コミュニティハウスれおんは 5 室 7 名) で、定員は 1 名～28 名とばらつきがみられる。ただ、多くの運営団体では 5 室以下が中心であり、5 室以上の団体を定員数の多さで見ると、POPOLO(富士市)が 9 室(定員 28 名)、グリーンコープ(熊本県・熊本市)が計 14 室(定員計 14 名)、反貧困ネットワーク(広島市)が 10 室(定員 12 名)の順である。

詳細の物件状況については、築年数不明の物件もあるが、基本的に築 30 年以上のものがほとんどで(それ以外は相模原市の物件が築 14 年、豊橋市は大手不動産事業者の家具・家電付き物件、築年数不明だが、推定 10 年程度)ある。なお、建築構造については、木造 2 階建て、鉄骨や軽量鉄骨の 3～4 階建てが多く、いわゆる「廉価アパート」に該当する物件が大多数であり、1k の間取りが多く、面積は 16～35 m<sup>2</sup>の水準である。一部家族世帯向けの物件もあるが、その場合は 2DK～3LDK で広めのマンション物件も存在する。その一方で、限られた空間の中で二段ベッドなどを置き、複数の利用者が共用する共同部屋も複数みられ、居住空間の質としては大きなばらつきがあるといえる。

物件の提供経緯は多くの場合では運営団体の知人友人、善意の第三者からの提供または地元の協力不動産屋による提供(12 団体)であることから、一時生活支援事業の成立には、地元の善意の第三者による物件の提供が不可欠であるといえる。また、立地条件は、自立に向けた就労や社会活動、または地域定着の観点から物件の確保の際には生活機能に配慮する傾向がみられ、公共交通が比較的普及していない沖縄県等を除き、概ね徒歩 20 分圏内に電車駅へのアクセスが可能で、更に周辺には病院、スーパー、飲食店などがある。施設型以外で運営団体による見回りなどが必要な場合は市役所や団体の周辺に物件を確保する傾向もみられる。

物件内の機能については、個室の場合は民間賃貸住宅を借り上げるケースがほとんどであるのでエアコンありの物件が基本である。共同部屋特に施設型の場合は、共同スペースにキッチン、トイレ、浴室、ベランダ、相談室や支援員と職員事務室を併設する場合も多い。特に、施設での自炊がある場合、ゆとりのある食事空間を併設してそれが同時に入居者同士の重要な交流空間としての役割も果たしている。一方、民間賃貸住宅を借り上げる個室型のシェルターの場合では、入居者同士のかかわりがあまりなく、地域定着に向けた個人としての休養やリハビリのための効果がある一方、人間関係の形成や社会復帰のため場としての効果が期待できない。以上を踏まえ、一時生活支援事業のシェルターは、良好な住環境の提供を念頭に置く必要がある一方で、いかにこうした空間を支援対象者の社会・地域復帰のための練習の場として活用していくことを考慮した際に、交流空間と触れ合いの場を積極的に設けることが重要と考えられる。

### 5.3 支援内容と効果について

調査対象となる各自治体における運営団体による一時生活支援事業の受け入れ時支援について、主な利用者像が「ホームレス」と回答しているのは 14 団体で、その次が「高齢者」(9 団体)、「障がい者」(8 団体)の順位である。他には低所得者、刑余者、ニート・引きこもり、ひとり親、DV、依存症、未成年、外国人など多様な回答がみられ、特に「愛媛県労働者福祉基金協会」からは他の運営団体では言及していない「車上生活」を挙げている。

入所時でのアセスメントの実施や支援目標の有無については 12 団体が実施している中、特に効果的と考えられる取り組みとして、例えば「グリーンコープ」(熊本県・熊本市)はインテークアセスメントシートを利用し、相談経路、相談歴、主な状況、生活歴、家族と地域関係、住まい、健康・障害、収入、公的給付、債務などを把握するとともに、プラン兼事業等利用申込書により、解決したい課題、目標(本人設定)及びプランを具体的に作成している。

入所中の支援内容と支援効果については、特に注目すべきは食事提供の多様な展開である。「現物給付」は 10 団体と最も多く、次に「食材提供・フードバンク」は 7 団体、「自炊」は 5 団体との順位である。また、複数の提供方法を行っている団体は 7 団体であり、そのうち上述の 3 種類の提供方法を併用している団体も多くみられる。衣類・物資の提供も就労支援も 13 団体が行っている。特に就労支援については、協力する雇用先を確保している

のは計 5 団体であり、主にハローワークを中心に活用しているのは 4 団体である。雇用先の職種については、「土木、製造ライン」、「ビル管理業務（寮付きの仕事）」（以上、広島市）、「観光ホテルの客室清掃、飲食のバックヤード、配送、タクシー運転手」（沖縄県）などと地域差がある。実際の入所中の支援効果について、食事提供については、対象者は 2 名～154 名で、特に年間の提供食数を明記しているのは神奈川県社会福祉士会の 29 名、延べ 5,796 食と沖縄県労働者福祉基金協会（沖縄県）の 100 名、延べ 3,453 食である。

退所時の支援内容と支援効果について、まず、居住支援では自治体直営を除き、すべての運営団体には「物件紹介・不動産屋への動向」などの支援を行っている。中でも多くの運営団体には地元において連携する不動産屋が複数存在していることが分かった。例えば、広島市内は 5 社程度、那覇市も 5 社程度、札幌市は JOIN 全体では 10 社以上などで、特に注目すべき取り組みとして、広島県社会福祉士会では物件の紹介、業者への同行を始め、保証人・緊急連絡先なしの説明、物件下見同行、契約見守り、役所への提出書類の確認、リサイクル店への同行など、更にはアパート等入居時の電気・ガス・水道・郵便等開始手続きに至るまでの一連の行き届いた支援を行っている。沖縄市と那覇市では、居住支援法人との連携を行い、愛媛県労働者福祉基金協会では、積極的に保証人なしでも入居できるものや初期費用がかからない物件などを紹介している。グリーンコープ（熊本県・熊本市）は、居住支援法人の認定を受けており、内覧の同行、契約時の立会いに加え、家賃保証制度をつかえる不動産会社の紹介、保証人が必要ない物件を紹介している。

#### 5.4 成果評価と今後の課題と展望

一時生活支援事業の効果と運用実態について、各運営団体による一時生活支援事業の入居者数の実績は、2～144 名の間で分布しており、最も多い順は反貧困ネットワーク（広島市）の 144 名、POPOLO（富士市）の 104 名、沖縄県労働者福祉基金協会（沖縄県）の 100 名、沖縄県労働者福祉基金協会（那覇市）の 74 名、風の家（広島市）の 39 名である。その中で女性の人数比は、小さな一歩（広島市）は女性専用のシェルターであり、21 名全数が女性であり割合が最も高く、沖縄県労働者福祉基金協会（沖縄県）では 100 名のうち 45 名（45%）、沖縄県労働者福祉基金協会（那覇市）では 74 名のうち 25 名（33.8%）、POPOLO（富士市）では 104 名のうち 12 名（11.5%）の順である。入居者の主な属性については、広島市では 4 団体ともに刑余者がおおくみられ、沖縄県、愛媛県、熊本県ではホームレスが多数を占める。

退所原因について、自主退所が大半を占める中、例えば沖縄県労働者福祉基金協会（沖縄県）では就職が 21 名（全退所者の 21.9%）、生活保護が 35 名（同 36.5%）、自主退所が 40 名（同 41.7%）や、POPOLO（富士市）では就職が 46 名（全退所者の 54.1%）、生活保護が 17 名（同 20%）、自主退所が 22 名（同 25.9%）など就職を契機に退所した方が比較的に多い。他方で、那覇市では退所後生活保護が 28 名（全退所者の 52.3%）で、札幌市の分室コミュニティハウスれおんの場合では、退所後生活保護が 20 名（全退所者の 60.6%）、一方で札幌市ホームレス相談支援センター JOIN では全体 321 名のうち 48% が生活保護で 32% が就労による自

立である。地域によっては、一時生活支援事業の退所後の出口に生活保護に大きく依存している現状も否めない。

退所後の居住状況は、一時生活支援事業の大きな狙いである退去後の地域以降に向けた低廉な民間賃貸住宅資源の積極的利用などが反映されており、広島市では4団体ともに民間賃貸住宅が多く利用されており、計186名で全入所者の84%と非常に高い割合を占める。また、沖縄県労働者福祉基金協会(沖縄県)でも43名(全退所者の44.8%)、グリーンコープ(熊本県と熊本市の数値を合計した結果)でも16名(全退所者の44.4%)などと相対的に地域移行に関する良い成果が認められる。

各運営団体による一時生活支援事業の実施から見えてきた課題と今後の展望について、まず、人材育成などについて、11の運営団体からの回答があり、人手不足、若手の育成、人材の確保の難しさ、更に予算による待遇面の課題に関する指摘がほとんどである。一時生活支援事業の課題について、最も大きな点としては、「一時生活支援事業の成立は委託先の存在が非常に大きい」、「NPOの提案力と豊富な知識や経験がないと実施が難しい」や、「居宅確保時の社会資源(不動産や住居・無料低額宿泊所等の福祉施設)がないために住み慣れた地元を離れ希望しない移住を余儀なくされるケースも少なくない」、「被支援者の多様化が進んでいるように感じられる。同時に支援者としてのスキルや知識も求められていると考えられる。」など一時生活支援事業における担い手となる運営団体の重要性や、社会資源の困窮を訴える意見が多い。また、現状の室数、予算ではとても実際の需要に追いつかず、「予算や人員の補強」、「予算をもっと柔軟に使えるようにしてほしい」または「再委託先の事業形態が不安定な部分の向上と中北部地区の常設宿の設置展開を希望する」などの意見は9運営団体からみられた。一方、POPOLO(富士市)からは「12台パソコンが必要、管理が大変。実績報告など事務作業が煩雑」や、愛媛県労働者福祉協議会からは「シェルターは松山市のみに設置されているが、東中南予それぞれのエリアでシェルターを持ち、地域での就労につながればよいと感じている。」など広域実施ならではの課題も指摘している。

生活困窮者地域居住支援事業は、殆どの運営団体は現状では実施していないため、今後の実施に関する展望についていくつかの回答を得ている。反貧困ネットワーク(広島市)からは「シェルターを利用して自立したけども舞い戻ってくるケースがたくさんある。だからこそ地域定着は本腰を入れて取り組まなければいけない。」、コミュニティワーク研究実践センター(北海道)からは、「カバー範囲が広すぎるため、なかなか地域との関係を深められない。そのため、地域の中で受け止めてくれる団体と手を組めれば良いと感じる。町内会組織など。」や「生活困窮者だから田舎に住むというよりは、田舎で住むことの豊かさを感じられるようになると良いかと思っている。」との意見がみられた。また、現状すでに生活困窮者地域居住支援事業を展開しているグリーンコープ(熊本県・熊本市)では、「ハードとしての側面、居宅の確保や他の制度へのつながりを行ったとしても、ソフトとしての被支援者の孤独感や喪失感を全てケアする事は難しく、結果としてアルコール他の依存症や犯罪に走ってしまうケースも見られる。被支援者のソーシャルワークとアセスメントを行い、制度の

垣根を越えたケースプランニングの枠組みが必要になってきている。」との意見を述べた。

これらの点を踏まえると、今後一時生活支援事業における予算と人員確保のための支援に加えて、予算運用の柔軟化、更に地域差の解消に向けた取り組みが不可欠と考える。その次の段階に向けた取り組みとしての地域居住支援についても、その名前に囚われてハード面の箱モノの支援に留まることなく、ハードを基軸としてソフトな側面から総合的に取り組むべきと考えられる。

## V 本報告のまとめ—今後の課題

近年、居住支援は、住宅政策と社会福祉政策をとり結ぶ重要な政策と位置づけられてきている。

本「居住支援の在り方に関する調査研究事業」の目的は、「各地域で行われている先進事例や各施策において実施されている取り組み状況を把握し、生活困窮者をはじめとした住宅確保要配慮者への居住支援を全国的かつ施策横断的に実施していくための仕組みと支援方法の在り方について検討を行う」ことである。特に、生活困窮者自立支援法に基づく任意事業である一時生活支援事業に焦点を当て、各地で行われている先進的な取り組み状況、仕組みづくりや支援手法等を調査することによって、一時生活支援事業実施に向けた仕組みや支援内容等の素材を提供することである。

そのため、第1に、一時生活支援事業実施自治体の多様な仕組みや居住支援内容などについての状況把握のため、「一時生活支援事業実施自治体調査」と「運営団体調査」を実施した。第2に、第1の2つの調査を踏まえ、一時生活支援事業の実施に向けた手引きを作成した。2つの部分から構成されている。第1の部分は、居住支援とは何か、居住支援の中での一時生活支援事業の位置づけや関連した居住政策と一時生活支援事業対象者の「見えにくい」ニーズの捉え方や当該自治体においてニーズを可視化する方法等に関して分析・整理したものである。第2は、2つの調査結果を踏まえ、自治体によって多様な取り組みがなされていることから、幾つかのタイプに分類し、実施に向けては、多様な取り組み方法があることを具体的に示した部分である。また、入所中の様々な就労支援を含めた生活支援の具体的内容や退所にあたっての支援や退所後の支援の状況とその在り方等についても触れた。

以上から、本調査研究事業の目的はある程度達成されたと考えられる。

しかし、2つの調査報告結果から、少なくとも、以下のような課題があることも判明した。

それは、第1に、一時生活支援事業による支援効果についてである。実施自治体は、ホームレスを含む多様な居住不安定層のニーズに数は少ないとはいえ対応できているという意見がある一方で、退所後の支援効果に関する実績の記録が必ずしも十分ではないため、一部の受託団体の結果の例示に止まらざるを得なかった点である。

第2に、退所理由として（自主退所が一定数は存在するものの）退所後の出口としては、生活保護制度への移行が大きな割合を示している自治体がある一方で、就労による退所が多い自治体も少なからず存在している。自治体による一時生活支援事業の位置づけの違い、入所中の就労支援を含めた生活支援の在り方の違いなどについて、より詳細に検討することも課題として残った。また、今後、入所中の支援メニューだけでなく、退所後のアフターフォローが重要視されている局面毎の支援メニューについてもより詳細な把握もまた必要である。

第3に、一時生活支援事業を担う人材の確保と育成は重要である。しかし、待遇面での問題や居住支援に当たってのアセスメント等の支援手法の習得方法などに関する素材の収集については、不十分さを残している。今後、実際の支援担当者への聞き取り等が必要であろう。

## VI これからの「居住支援」について考える

厚生労働省社会福祉推進事業「居住支援の在り方に関する調査研究事業」 対談

日時：2020年3月17日

対談：

奥田知志(NPO 法人抱樸 理事長)

高橋紘士(東京通信大学 教授)

司会：

中山 徹(大阪府立大学 名誉教授) ※主任研究員

---

### 中山

今回、「居住支援の在り方に関する調査研究事業」を進めまして、既に報告書の素案も作りました。これまでの調査研究事業を踏まえて、お二人を迎えてこれと関連した自由な感想を伺いたいと思っています。事業のテーマは「一時生活支援事業と居住支援」です。この事業の方向性をどう考えるべきかについて、まず、ご意見をお聞かせください。

### 高橋

生活困窮者自立支援法は様々な課題について「困窮するおそれのある者」を対象にしています。従来の福祉法制は「給付の条件を具体的に提示してそれを満たす者に給付する」という枠組みでしたから、そういう意味で生活困窮者自立支援法は画期的なのです。従来の法制と異なり、生活困窮者自立支援法は未定型な支援需要に行政が対応するみちを開いたのです。「条件に合う人に給付する」という従来の制度までの「つなぎ」と言えるかもしれません。生活困窮者自立支援法は未定型ですから、工夫をしながら運営していく制度なのです。様々な工夫をしていくわけですし、インフォーマルとフォーマルを組み合わせる支援をしていくわけですね。そういう意味で、地方自治体がその地域に合った支援を行う、ということになります。私は、そういう性格の事業だと理解しています。

### 奥田

仰る通りだと思います。

私は、一時生活支援事業を「最もハードルの低い措置」だと考えています。生活困窮者自立支援法の一時生活支援事業は、(一定期間の)審査を経なければ給付できない生活保護法と違って、期間を省いて、食事と住まいを提供できる事業ですから。一時生活支援事業は属性やリスクで判断するのではなく「困ってたら来い」という事業です。

この事業はもともと2002年のホームレス自立支援法に由来します。ホームレス自立支援法は議員立法として成立しました。多い時で100億の予算がつかしました。そういう特徴のある法律ですが、やはり、支援を「国の責務」と明示した点が画期的でした。今日ご飯が食べれない人について「国に責任がある」と言ったのです。この点、生活困窮者自立支援法では「国の責務」でなく「自治体の責務」となっていましたので、私は「責務が曖昧になってし



まうのではないか？」と少し心配していますが。

あと、生活困窮者自立支援法は施策の対象者を絞らなかった点で画期的です。対象は「困窮するおそれのある者」であり、実質的には対象を絞っていないわけです。去年「老後を暮らすのに 2000 万円必要」という話が注目されました。「老後までに 2000 万円を貯められそうにない人も困窮するおそれのある者に含まれるんじゃないか？」という話が出るくらい対象規定が曖昧なんです。

ただ、生活困窮者自立支援法は「現物給付や現金給付はしない」という基調です。これはホームレス自立支援法との違いだと思います。ただ、生活困窮者自立支援法に給付が無いわけではありません。一時生活支援事業と住宅確保給付金では「給付」を行っています。ただ、住宅確保給付金には「失業から二年以内」という縛りがあります。しかし、一時生活支援事業は即応性のある給付ができます。「今日来た人に今日飯を出せる事業」なんです。究極のセーフティーネットと言えます。まだ「ホームレス対策」くらいにしか認識されていないのは残念です。

生活保護は（一定期間の）審査を受けなければなりませんから、給付まで時間がかかります。それに比べて生活困窮者自立支援法の一部生活支援事業は「さっと使えるセーフティーネット」なんです。

## 高橋

行政は、ふつう、要綱で定められた要件を満たしているかを審査して措置します。でも、一時生活支援事業では「現場でニーズを査定して判断して下さい」というトーンです。つまり、生活困窮者自立支援法の一部生活支援事業では現場に裁量権を与えているんです。それは奥田さんの仰る通りです。

ホームレス自立支援法は「国の責務」でしたが、一時生活支援事業は「自治体の責務」となりました。ただ、私は、地方分権の時代でもありますし、「国」という言葉に自治体も含まれていると考えるかなと考えています。「法定受託義務」という言葉もありますし、自治体を国の機関として扱うような考え方もあります。でも、地方分権の概念の中で自治体と国を並べて考えるべきだと思うんです。「国と市町村は対等である」とか「国と市町村は責務をシェアする」という考えでないと成り立たないと思います。

もちろん、日本の場合、中央政府は地方自治体に財政自主権を渡していません。まだ、地方交付税と国庫補助金というかたちを取っています。それに「税金を払っていないところにお金を回す必要は無い」という文化がローカルガバメントにも滲み出ています。それゆえホームレス自立支援には「国が責任を持つ」と明記されたんだと思います。でも、国が現場でソーシャルワークをするわけではありません。現場の仕事をどう整備するかについては、よく考えて行かなければなりません。

## 奥田

その通りだと思います。今までの制度はガチガチでした。受給資格を満たしているかを審査し、資格を満たしていなければ淘汰していたんです。例えば、障害者手帳を持っているか、などです。提供する側も楽ではありません。救護施設を運営しようと思ったら、廊下の幅を確保しなければなりません。抱樸では無料低額宿泊所を運営しているんですが、それを救護施設に変えようかという話が出ました。でも、廊下の幅が 60 センチメートル足りませんでした。廊下の拡張工事に数千万円かかることがわかりましたので、その時は諦めました。今は、新しい建物（救護施設）を建てることを目指していますが。

一方で、ホームレス自立支援法や生活困窮者自立支援法は従来のそうした法律とは違うんです。

非常に雑駁なんです。それに、他の法律に比べて非常に短い。曖昧ですから、自治体からしたら何をすればいいかわかりません。「誰が対象者なんですか？」とか「決定は誰がするんですか？」といった質問が寄せられます。どの自治体も昔の制度のようなガチガチの規定しか知らないんです。だから、ピンと来ていないんです。ホームレス自立支援法や(生活困窮者自立支援法の)一時生活支援事業は斬新な制度なのです。「誰でもいらっしゃい」というような制度です。「査定してから給付」という制度でなく、「給付しながら考える」という制度なのです。現場のケアの仕方が変わる可能性があります。「とにかく一旦引き受けてから考えなさい」という制度です。支援の現場では切迫した事例もたくさんありますから、非常に使いやすい制度設計と言えます。

また、生活保護よりも柔軟なのは、収入認定についてもです。一時生活支援事業では、働いて稼いだお金を自立準備に使えるんです。

これらの点はもっと評価されていていいと思います。残念なことに一時生活支援事業はホームレスのための事業程度で認識されていますから、「ホームレスはもう全国で 5000 人くらいしかいません」とか「東京だと新宿や上野の一部にしかホームレスはいません」みたいな感じで肩身が狭くなっています。「終わったコンテンツ」みたいに見られています。でも、違うんですよ。自由に使えて実効力のある施策なのです。こんな施策、他に無いのです。

もちろん、一時生活支援事業で1年間とか2年間とか支援するのは適切でないと思います。利用する方からしても、狭いスペースに1年も2年も暮らすのはしんどい。でも、一時的に使う制度として、とても価値のある制度だと思うんです。一時生活支援事業を実施している自治体は全体の3割にとどまっているのが、とても残念です。

居住支援法人(国土交通省の住宅セーフティーネット制度による都道府県知事から指定された居住支援を実施する団体)も未だホームレス状態の人には手を出せていません。ですから、一時生活支援事業は貴重なのです。意義があります。もちろん、今後は居住支援法人が一時生活支援事業を実施するケースが増えて行ったら良いな、と思ってます。居住支援法人が一時生活支援事業を実施すれば、一時生活支援事業利用後のアフターフォローもスムーズに提供できるでしょうから。

## 高橋

そうですね。一時生活支援事業はホームレス自立支援法の流れを受けていますよね。社会では低賃金や非正規雇用が増えています。その帰結として、生活困窮者の問題も拡大しています。ですから、一時生活支援事業があるのは良いことなんです。「コロナ不況が来る」という心配も聞かれますが、社会が荒れる前にこういう事業が既にあるんです。地域社会で社会不安を少しは抑えられるんです。奥田さんが仰る「対象を規定しないというメリット」も貴重ですよ。この意義を理解できる行政担当者や首長、議員などを中心に増やしていきたい。

## 奥田

2020年の秋には次の不況が来ると言われています(注:東京オリンピック延期決定前に収録)。ひょっとしたら、立ち直れないくらいの不況が来るかもしれない。

生活保護制度があるのは良いことだと思います。ただ、一方で、一時生活支援事業までを考慮した体系化が必要なんじゃないかと思っています。一時生活支援事業をホームレス支援のための例外的な事業くらいに認識している現状を打開したいですね。生活保護にはスティグマが付きまといますが、ホームレス支援にもスティグマが付きまといます。そういう中で、「誰でも使える」一時生活支援事業が広く使われるようになることを期待しています。

## 高橋

実は 1970 年代ごろに似たような話はあったんです。僕らも「緊急福祉サービス」を盛んに議論していました。「即時的なサービス」。「オンタイムのサービス」。119 番に電話をかけると救急車が飛んできますが、ああいうイメージです。一時生活支援事業というのはそういう事業かなと思っています。

## 奥田

私は「(まず審査するのでなく)まず引き受ける」と「即時支援する」を大切にしています。ただ、一時生活支援事業は 119 番ほど有名ではありません。それに、一時生活支援事業を実施している自治体は全自治体の 3 割に過ぎません。さらに、ほとんどの人が一時生活支援事業を知りません。その上、一時生活支援事業を利用しようと思ったら、まず自立相談支援事業を利用しないとイケない。

私としては「まず自立相談支援事業の窓口を利用しないとイケない」という規定は改めて欲しいです。一時生活支援事業の利用が先立ってもいいと思います。一時生活支援事業を入り口にして自立相談支援事業に流れて行けばいいと思います。ただ、制度上はそうはなっていません。

私どもの団体（北九州市で実施）のように自立相談支援事業と一時生活支援事業を一体的に提供しているところなら、それほど不都合はありません。でも、自立相談支援事業と一時生活支援事業の実施主体が異なるところでは事業間のやり取りに手間がかかります。ですから、この不都合を是正して行きたいと考えています。この先、いつ不況が来るわかりません。その場合、それこそ救急車を呼ぶように一時生活支援事業を利用する方がでてくるかもしれません。それに備えて、早く変えたいです。

現在、国では地域共生社会の議論を交わしています。この議論の中で、介護保険事業、障害者福祉事業、子育て事業、生活困窮者自立支援事業の 4 事業を一体化しようとしています。

「断らない相談」などを強調したりしています。こうした議論は良いと思います。例えば、田舎では特別養護老人ホームに空き室が出ますが、その空き室を母子の保護に使おうという話などが出ています。つまり、4 事業間での施設の共同利用が検討されています。特別養護老人ホームの空き室を母子の保護に使う場合、その費用を地域共生の予算で出せることにしたんです。こういうことは一時生活支援事業でもやっていいと思います。福祉施設の空き室を一時生活支援事業で利用できるようにしたらいいと思います。

居住支援法人が自前で持っている空き室については、民泊に登録することもできるし、一時生活支援事業に登録することもできます。そうすると一時生活支援事業もとても使い勝手が良くなります。

## 高橋

行政の立場で考えるだけでなく、異なった立場から見るとちがってきますね。さらに広がりを持ったビジョンを描けますね。

## 中山

調査に関わった立場から、ひとつ質問があります。一時生活支援事業は「借り上げた部屋に入ってもらおう」という制度設計ですよ。だから、一時生活支援事業で衣食住を提供しています。でも、実際に支援すると衣食住以外の相談なんかも受けるわけ。だから一時生活支援事業を受託している団体を見ると、衣食住以外のサービスまで提供している団体もあります。でも、一時生活支援事業ではそういう方たちに人件費を出していません。この部分に

ついて、今後、検討が必要だと思えます。あるいは、奥田さんの先程のお話のように窓口を分けるとか。

## 奥田

一時生活支援事業を利用される方は、切迫した方なんです。いちいち自立相談支援窓口を経由する余裕はありません。ホームレスの方でなくとも、大家さんから追い出されたとか、そういう方ですから。だから、一時生活支援事業をドロップインセンターにして、とりあえず寝起きできる場所を確保した上で、その後で自立相談支援窓口に行けばいいと思うんです。

「まずは自立相談支援窓口に行ってくれ」というのでは使いづらいのです。「自立相談支援窓口を経由しなければならないので何日か我慢しなければならない」というのは、意味が無いと思えます。

中山先生の仰る通り、一時生活支援事業には相談員人件費をつけるべきだと思えます。私は今後も主張していきます。今でも「見守り代」くらいをつけられるところはあります。ただし、相談員人件費が一時生活支援事業のパッケージになっているとは言えない状況です。制度の見直しが必要だと思っています。

私としては「順番」を先に変えたいです。衣食住で困っている人に対して「まずは自立相談支援窓口に行ってきてくれ」というのはおかしいんです。自立相談支援窓口は土日休みです。衣食住で困っている人を「土日は休みです」ということで待たせるのではセーフティーネットとは言えませんよ。一時生活支援事業でいきなり受け止められるようにすべきです。

生活困窮者自立支援全国ネットワークで共同代表をさせていただいている高知市の岡崎市長に、以前お聞きしたところ、高知市では年間 3000 名が生活保護を申請するそうです。その後、生活保護を受給するのは 1000 名ほどだそうです。つまり、2000 名は受給しないわけです。その 2000 名はどうするんですかと問うと、岡崎市長は「2000 人については生活困窮者自立支援法で受ける」と仰られました。つまり、生活保護を「最後のセーフティーネット」と呼ぶ人もいますが、私は一時生活支援事業こそ生活保護にすらかからなかった人までも救う最後のセーフティーネットだと思っています。何らかの形で生活保護を受けられない方は結構おられますよ。「家はあるけど帰れない」とか「年金があるけど借金している」とか。そういう人にすぐ出せるのが、一時生活支援事業です。

一時生活支援事業は、24 時間 365 日が可能な事業です。これは強みです。もっとアピールしたらいいと思えます。自立相談支援事業を悪く言うわけではないですが、「何で土日休みのところを通さなければならないの？」と思えます。「土日休みの生活困窮者自立支援事業とは何なんだろう？」とう疑問もわいてしまいます。消防署は土日休みますか？とりあえず一時生活支援事業の職員に人件費を出せる形にして、（緊急時には）自立相談支援事業を通さずとも良いかたちをイメージしてもいいのかなと思えますよ。

## 高橋

まさに救急対応ですね。奥田さんの仰る通りです。自治体の方はそこまで認識していないと思えます。一時生活支援事業で働いている方にも、労働基準法の観点から、人件費を提供すべきですね。財政難と言われてしまいますが、これは必要です。

## 奥田

このところ、日常生活支援住居施設で人件費単価の計算式ができました。日常生活支援住居施設は生活保護の人しか対象にならない施設ですし、さらに生活支援が必要な人しか対象にしない施設ではありますが。ただ、グループホーム以外だと、人件費単価の計算式ができたのは斬新です。これは令和 2 年（2020 年）の 10 月から適用されます。だから、例えば、

日常生活支援住居施設の基準に即して一時生活支援事業に人件費をつければいい話だと思うんです。日常生活支援住居施設の話は保護課での話ですが、これを生活保護も生活困窮者自立支援も一体的にシェアすればいいと思います。同じような業務を担っているわけですから、単価も同じにしたらいいいと思うんです。ホームレス自立支援センター系の施設には例外的にスタッフがいますが、今のところ、多くの一時生活支援事業のスタッフには人件費もついていませんし、扱いがあいまいです。。

## 中山

一時生活支援事業のスタッフの人材育成についても、議論が進んでほしいですね。ところで、一時生活支援事業においては、今年度の4月1日から生活困窮者地域居住支援事業という形で居住支援やアフターフォローを拡充するという話が進んでいます。ただ、生活困窮者地域居住支援事業は一時生活支援事業をやっているところで行うとされています。現在のところ、生活困窮者地域居住支援事業を実施しているのは、わずかな自治体に過ぎません。未だ生活困窮者地域居住支援事業を実施している自治体は非常に少ないわけですが、一時生活支援事業の出口のところで生活困窮者地域居住支援事業を行うというのは、どういうことなのだと考えたらいいいでしょうか。今までだと、「一時生活支援事業を利用し終えたけれども地域で孤立してしまっている方」などを対象としていると思います。一時生活支援事業を終えた後、生活保護を受給する方もいますし就労する方もおられますが、安定した仕事に就く確率は非常に低いと聞いております。再び一時生活支援事業に戻ってしてしまうリスクもあるようです。そういう方向けの支援を生活困窮者地域居住支援事業で提供すると承知していますが、このあたりについてお二方の意見を伺いたく思います。

## 高橋

「互助」の力を高める、ということかなと思います。京大の建築学の教授でユニットケアの考え方を発明された故外山義さんは、「相部屋に住めば社会性が回復するというのは嘘」だと研究で明らかにしました。単に相部屋に住めばいいということではないんですね。だから、個室で暮らしつつも共同生活の場も持つ、というような支援の仕方が求められると思います。そう言う「ぜいたくで、けしからん」という声も上がりますが、でも、そういう反対を克服しながら「互助」の力を高めていくということだと思います。そのための場所をどうやって地域の中に設定していくか、という話だと思います。アパートに1人暮らしだとサービスの必要性が高まるばかりですから、支援の仕方としてそこを工夫するわけです。それは、先ほどのお話にありましたように、一時生活支援事業のスタッフに人件費をつけるということかも知れませんが、能力のある支援者がきちんと仕事をできるような条件をいかに作り上げていくかということも重要です。奥田さんはいかががお考えですか。

## 奥田

そうですね。一時生活支援事業の場合、対象者のイメージは単純です。率直に言えば、家が無い方とお金が無い方です。でも、そういう方もずっと同じ状態ではありません。ですから、公的セクター、NPO、地域が支援していく。ここで言う地域の中には企業も含まれます。企業としては、NPO法人自立支援センターふるさとの会さんが言うような「社会的不動産」であるとか、コミュニティビジネスとか社会的企業が該当すると思います。ただ、そういう全体のグラデーションの絵を描いている人がいません。研究者の中に入るかもしれないが、役所にはいません。一時生活支援事業の担当者は一時生活支援事業のことだけを考えています。住宅セーフティーネットの担当者は住宅セーフティーネットのことだけを考えています。ストックの話ばかりで、人の話が出てきません。「住宅セーフティーネ

ット法はあるけど、ソフト面を厚生労働省でやるべきだし、国土交通省、厚生労働省、法務省が入る会議が必要だ」と提言しました。この3省（国土交通省、厚生労働省、法務省）と民間を含めた会議を企画していたところでした。

法務省は再犯防止がテーマです。年間2万名ほどが刑務所に入るんですが、その6割は再犯で、さらに再犯の半数は満期出所です。なぜ満期出所かと言うと、引受先が無いからです。再犯の理由として、「居住地が無いこと」と「仕事が無いこと」が挙げられます。

高橋先生が仰るように、孤立を防いだり、家族機能を代替しうるのは地域だと思います。だから、「地域を如何に家族的にするか」というのはメインです。でも、そういう絵をどこの誰が描いているんだろうか、ということも感じます。現場では一人の人に向きますから、その中でイメージが湧きます。対個人および対社会のコーディネート能力を持った人が必要だと感じています。そういう人を養成しなければならぬと感じています。抱樸でも、対個人のコーディネート能力については強調しておりましたが、対社会のコーディネート能力についてはあまり考えておりませんでした。「どういう地域を作りたい」という発想がありませんでした。ですから、スタッフの対社会の力も育てたいというところです。あと、スペシャリストでなく、ジェネラリストが求められていると思います。スペシャリストは、お医者さんもいますし、様々な分野で既にいます。ジェネラリストでも、不動産の契約の仕方とか、債務保証と身元引受の違いとか、居住支援の専門的な知識はもちろん必要ですが。

## 高橋

そのお話、共感しました。「コミュニティデザイナー」とか「コミュニティソーシャルワーカー」ということですね。そういう声はいろんなところから聞こえてきますが、「そういう人って、いるのかな？」ということは感じます。日本では、この「カタカナ」の言葉を日本語で理解できていない状態だと思います。地域をアクティベートするのは行政の仕事だ、と言われることもあります。ですが、行政の方は一つの部局に3年くらいしかおられませんから、なかなかそういう役割を担いきれません。文京区の場合、地域福祉コーディネーターを置いて成功しました。とても優秀な方がおられて、その方が町内会長さんに働きかけて、まちを活性化しました。そういう人材育成の知恵を集めながら進めるわけですね。そういう役割の人材が求められています。厚生労働省は地域福祉計画の中に生活困窮者自立支援法の様々な事業をしっかり組み込もうとしていますし、そのためには地域を丁寧に見回せる人が必要です。こうした役割を担うコーディネーターは、地域で訪問看護サービスに携わっている方かも知れないし、他のサービスに携わっている方かもしれませんし、誰かはわかりません。ただ、どこかに結節点を作る人が求められています。気の長い話ではありますが、そういう人をつくって行きたいですね。

## 奥田

地域包括ケアを見ると、本当にそうですね。地域包括ケアでは、わざと型を決めませんでした。ですから、医師会中心が地域を作ったケースやNPOが地域を作ったケースなど、いろいろなケースが出てきています。そういう中に「居住支援」がきちんと入ることが大事だと思います。

## 高橋

最後に一言、付け加えたく思います。現在国会に提出された社会福祉法の改正案のなかで、「包括的支援体制を作る」とか「市町村および都道府県の中で様々な財源をやりくりしなさい」という規定ができました。この規定を徹底的に活用して欲しいと思います。介護保険事業の場合、地域支援事業で3%使えます。自治体の裁量で1号被保険者の保険料を積み上げ

てもいいんです。こうところで地域づくりに使う財源も確保できるのです。これを考えたのは元社会・援護局長の山崎史郎さんでしたが、彼自身「これで将来福祉の財源を作れる」と話していました。目的に合わせて財源を調整できる仕組みが既に自治体の中にあるわけです。今日の話に出たような一時支援事業の意義をきちんと再認識して、この可能性を活用して欲しいです。

## 中山

地域福祉計画のファウンディングについては、今回の報告書では調査しておりませんが、今後ぜひ探っていきたいですね。

ところで、もともと日本の社会保障は居住のことに言及してこなかったんですが、このところ、居住支援が強調されています。そういう中で、そもそも居住支援とは何なのでしょう？一言ずつ伺えればと思います。

## 高橋

「居」というのは「いる」ということです。「住」というのは「人が主体である」ということです。日本ではまだ「well-being」という言葉を訳しきれていないと思います。「福利」という不思議な言葉を当てるときもあますが、カタカナ英語で使っているような感じです。ですから、このあたりで「良い生活って何だろうね？」と話し合う必要があるのかなと思います。

## 奥田

私は、今日の話でも触れましたが、4つのテーマかなと思っています。つまり、「住宅の確保」「生活の支援」「就労の支援」「孤立の解消」です。就労は年齢に関係なく重要だと思います。（生活保護や年金との併用の）一部就労でも良いと思いますし、（ボランティア活動のような）賃労働でなくともいいわけですが、人は働いた方がいいと思っています。働いていると孤立しません。

居住支援においては、「地域とつながっている状態を作る」ことが大事だと思います。これは、災害時に痛感します。災害が起きると、被害者数が発表されます。でもあの数に入っていない方が必ずおられます。仙台が被災した時、特定非営利活動法人ワンファミリー仙台理事長の立岡学さんに「大丈夫か？」と電話しました。彼は「今のところスタッフは大丈夫です」と言って、被災の翌日には炊き出しを始めていました。同じ時期に特定非営利活動法人仙台夜まわりグループの青木康弘さんに電話したら「スタッフは大丈夫だけど、海岸で車上生活してた人たちがどうなったかわからない」と心配していました。

これを聞くと、居住というのはやはり「関わり」なのだと思います。海岸沿いで車上されていた方は、確かにそこに暮らしていたのです。でも、何人いたのかがわからないし、死者数にも入らない。「現に暮らしているのに認識されていない人」がいるわけです。そういう人を人として認識する社会にするために、居住支援が必要なのだと思います。居住支援は、社会のベースをつくるということだと思います。ホームレスだってそうですよ。ホームレスをされてた方が亡くなっても、新聞にも載らなかったんです。社会的に存在していなかったんです。大阪にはそういう方が何千人もいた。

ただ、居住支援で悩ましいのは、「いつまで居住支援するのか？」というところです。ホームレス状態の人を支援するというのはわかりますが、その後いつまで支援すべきかということもいつも考えさせられます。「支援する側」と「支援される側」という関わり方も、いつまでも続けるべきではないと思うんです。支援される側がいつまでも「今日は支援団体さん、何をしてくれるの？」と言うだけの感じにはどこか違和感をおぼえます。

**中山**

「互助」をいかに作り上げていくかですね。

**高橋**

これまでは「これをクリアしたら次はこれね」という、マズローの段階説のような考え方が主流だった気がします。でも、そうでなくて、重層的に支援していくべきなんだと思います。今後、日本で大災害が起こる可能性もあります。日常のネットワークは非常に重要ですね。

**奥田**

同じ地域に住んでいるのに認識されていない、というのは本当に問題です。「ハウスレス」（経済的困窮）と「ホームレス」（社会的孤立）がありますが、まだ「ハウスレス」（経済的困窮）のみを見ている気がします。いま居住支援の対象と言うと「大家さんに追い出された人」や「失業した人」を思い浮かべがちですが、実は「地域の中で誰とも付き合いがない人」も居住支援の対象なのです。

**高橋**

一時生活支援事業の射程についても考えて行きたいですね。

**中山**

ありがとうございました。



# 巻末資料

## ■広島市における周辺4町との「一時生活支援事業」の共同実施の経緯と内容等

### 1. 経緯

本市では、平成27年度から、生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）第6条第1項第2号の規定に基づき、一定の住居を持たない生活困窮者に対し、一定の期間内に限り、宿泊場所の供与、食事の提供及び衣類その他日常生活を営む上で必要となる物資の貸与又は提供により、安定した生活を営めるよう支援することを目的とする一時生活支援事業を実施している。当該事業は法に基づく任意事業であるが、国は任意事業についても積極的に取り組むよう示しており、単独の自治体で実施が困難な場合は複数の自治体で行うよう進言している。

こうした中、広島広域都市圏の圏域市町である安芸郡4町（府中町、海田町、熊野町、坂町）から、各町による同事業の単独実施が困難であるため、本市と共同実施したいとの要望があった。

4町における利用見込みは、年間を通じて少数と想定され、本市の現在の実施体制を大きく変更するまでのものではない。また、実績に係る費用負担は各町において行う予定である。

こうしたことから、同事業の4町との共同実施は、広域行政を推進する本市にとっても意義があるため、この度、各町と協定を締結し、共同実施を行うものである。

### 2. 協定書の内容等について

- ・本協定の対象事業は独立型の類型とする
- ・町が決定した利用者は、当該町の実施責任により住居の確保等の必要な支援を行う
- ・町が決定した利用者に係る費用は利用実績に応じて、当該町が負担する 等

### 3 相手方

(1) 広島県安芸郡府中町大通三丁目5番1号	府中町	町長	〇〇	〇〇
(2) 広島県安芸郡海田町上市14番18号	海田町	町長	〇〇	〇〇
(3) 広島県安芸郡熊野町中溝一丁目1番1号	熊野町	町長	〇〇	〇〇
(4) 広島県安芸郡坂町平成ヶ浜一丁目1番1号	坂町	町長	〇〇	〇〇

### 4 施行日

当該協定に係る事項は〇年〇月〇日から適用する。

### 5 公印

協定書に押印する公印は一般公印とする。

## ■ 広島市「一時生活支援事業に関する協定書」書式例

### 一時生活支援事業に関する協定書

広島市（以下「甲」という。）と〇〇〇（以下「乙」という。）は、一時生活支援事業の実施及び費用の負担等について、次のとおり協定を締結する。

#### （対象事業）

本協定の対象事業は、甲が実施する一時生活支援事業のうち、独立型の類型とする。

#### （利用期間）

第2条 事業の利用は、原則、事業利用開始日から3か月以内の必要最小限の期間とする。ただし、それ以上の期間の支援が必要と認められる場合には、6か月を超えない範囲で延長できるものとする。なお、シェルターを一時的な居所として生活保護申請をした者については、生活保護受給により居宅の確保に至るまでの間（原則、生活保護申請の日から2週間以内）に限り利用できるものとする。

#### （利用の手続）

第3条 乙は、事業の利用を決定した場合、甲が委託する事業者と調整し、入所の支援を行う。入所後、乙は速やかに甲に入退所の情報を入退所連絡票により連絡する。

#### （利用決定後の支援）

第4条 乙が利用決定をした利用者は、「職や住まいを失った方々への支援の徹底について」（平成21年3月18日 社援保発第0318001号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）により、乙が実施責任を負い、住居の確保等の必要な支援を行うこととする。

#### （利用の中止）

第5条 甲又は乙がシェルターでの支援が困難であると判断した利用者は、甲と乙で協議の上、利用を中止させることができるものとする。

#### （利用の終了）

第6条 事業の利用は、利用者が安定した住居等を確保したとき又は第2条により支援が必要と認められた期間を経過したときに終了する。

#### （費用負担）

第7条 乙は、乙が利用を決定した者に係る費用を負担するものとする。

2 負担額は、当該年度の独立型の類型に係る事業費を、独立型全体の利用定員及び当該年度の日数で除して算出した日額利用単価に、延べ利用日数を乗じて決定する。なお、利用日数はシェルターの入所日及び退所日を含むものとする。

3 前項の利用単価を算出するに当たって、円未満の端数があるときは、これを切り捨てる。

#### （負担金の支払い）

第8条 甲は、前条の負担金について、当該年度の事業費が確定後、速やかに乙に請求し、乙は、その請求のあった日から30日以内に甲に支払うものとする。

(協定期間)

第9条 この協定の有効期間は、○年○月○日から○年○月○日までとする。ただし、期間満了の1か月前までに甲と乙のいずれからも改廃の申入れがないときは、更に1年間更新するものとし、その後も同様とする。

(その他)

第10条 この協定書に定めのない事項又は疑義が生じた事項については、甲と乙は誠意をもって協議の上、決定することとする。

この協定の締結を証するため、本協定書2通を作成し、甲及び乙が記名押印の上、各自その1通を保有する。

○年○月○日

甲 ○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○  
○ ○ ○  
○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○  
乙 ○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○  
○ ○ ○  
○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○

## 執筆者一覧

白川泰之	日本大学	第1章	第2章
中山徹 ※	大阪府立大学	第3章	V
吉中季子	神奈川県立保健福祉大学	第3章	
湯山篤	大阪市立大学	第3章	
高間沙織	尾道市立大学	第4章	1. 2.
葛西リサ	立教大学	第4章	3.
蕭閔偉 ※	大阪市立大学	第5章	第6章
鈴木達也	香川大学	第5章	第6章
金容善	東京大学	第5章	第6章
西野雄一郎	福岡大学	第5章	第6章
編集：	江田初穂 山田耕司 中間あやみ 大石信哉		

※主任研究員

厚生労働省 令和元年度  
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）

居住支援の在り方に関する調査研究事業報告書

令和2（2020）年3月

特定非営利活動法人 抱樸  
〒805-0015 福岡県北九州市八幡東区2-1-32