

## はじめに

私たちの生活基盤である地域や家庭の機能が弱体化し、つながりを失うことで、突然居所を喪失したり行き場を失い、社会的に孤立し、あるいは排除されるリスクが高まっている。このような人々への支援は、既存の制度の中でも行われてきたが、緊急性が高い場合もあり制度のはざままで支援が届かない人々も多い。

このような課題に対処する方法を考えるうえで、医療体制と福祉制度を比較してみると役に立つ。医療には、どんな病気や事故に対しても受入れる救急医療がある。福祉にもそのような「救急福祉」があると、制度のはざまにも対応することが容易になるのではないだろうか。

しかしながら、全国には数は少ないながらも、先駆的に「救急福祉」と言っていような緊急一時支援に取り組んでいる施設がある。だが一般には知られていないし、福祉の専門職や行政職であっても知らない人が少なくないのではないだろうか。これらの施設は、まさに制度のはざまに向き合っているのも、制度による援助も少なく、使命と熱意によって運営されているのが実態である。

本調査研究事業では、このような緊急一時支援の現状と必要性を明らかにし、今後の在り方を検討することを目的とした。そこで、市町村と都道府県へのアンケート調査によって緊急一時支援の現状を把握し、緊急一時支援にどんな支援が必要かをまとめた(1章)。さらに、先駆的な緊急一時支援施設へのヒアリング調査から、その特徴と実践事例を明らかにした(2章)。それらに基づいて、緊急一時支援に対する考え方と機能を検討し(3章)、最後に、今後の緊急一時支援の在り方をまとめた(4章)。

詳細については、報告書を読んでいただきたいが、制度のはざまに対処することも含めた緊急一時支援のイメージを持っていただくために、最初にイラストによる紹介をすることにした。決して特殊な支援ではなく、今求められている支援であることを実感していただければと考える。

今後、社会福祉法の改正により総合相談窓口(体制)等を整備・推進していくなかで、制度のはざまへの対応が必要不可欠である。さらに、地域共生社会の取り組みの中で必要とされる、相談、社会参加、地域づくりの3つの支援は、緊急一時支援においても重要な支援であり、相互に協働することが大切であると考え。したがって、単に、制度のはざまに対処することも含めた緊急一時支援施設を作ればいいということではないことを申し添えておきたい。

「地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築に必要な  
緊急一時支援に関する調査研究事業」研究委員会 委員長

高橋 誠 一  
東北福祉大学 教授

# 相談機関・自治体の窓口で こんなことはありませんか？



自治体  
窓口で

たとえば、夕方の5時過ぎ、飛び込んでくる  
こんな相談。

「今日、泊まる場所がないけど、一人にして  
おくとなんだか危ない」、そんな人が目の前  
にいる。高齢者、障害者、児童の施設はあ  
るけれど、どこにつなぐべきかはっきりしな  
い。そもそも、施設に事前にアセスメントの

ない人を受入れる態勢があるのかも  
わからない。何らかのケアが必要かもしれ  
ないけど、それもよくわからない。

どんな人でも、条件を課すことなくどんな時  
間帯でも受入れてくれる場所があったら  
いいなと思ったことはありませんか？



もう5時を過ぎた！  
明日から  
休日だしなあ…

どこか  
受入れてくれる  
ところは…？



そうだ！

緊急一時支援施設が  
あるじゃないか  
聞いてみよう！



No!

なんとか  
なりませんか？

緊急受入れは  
難しいです！

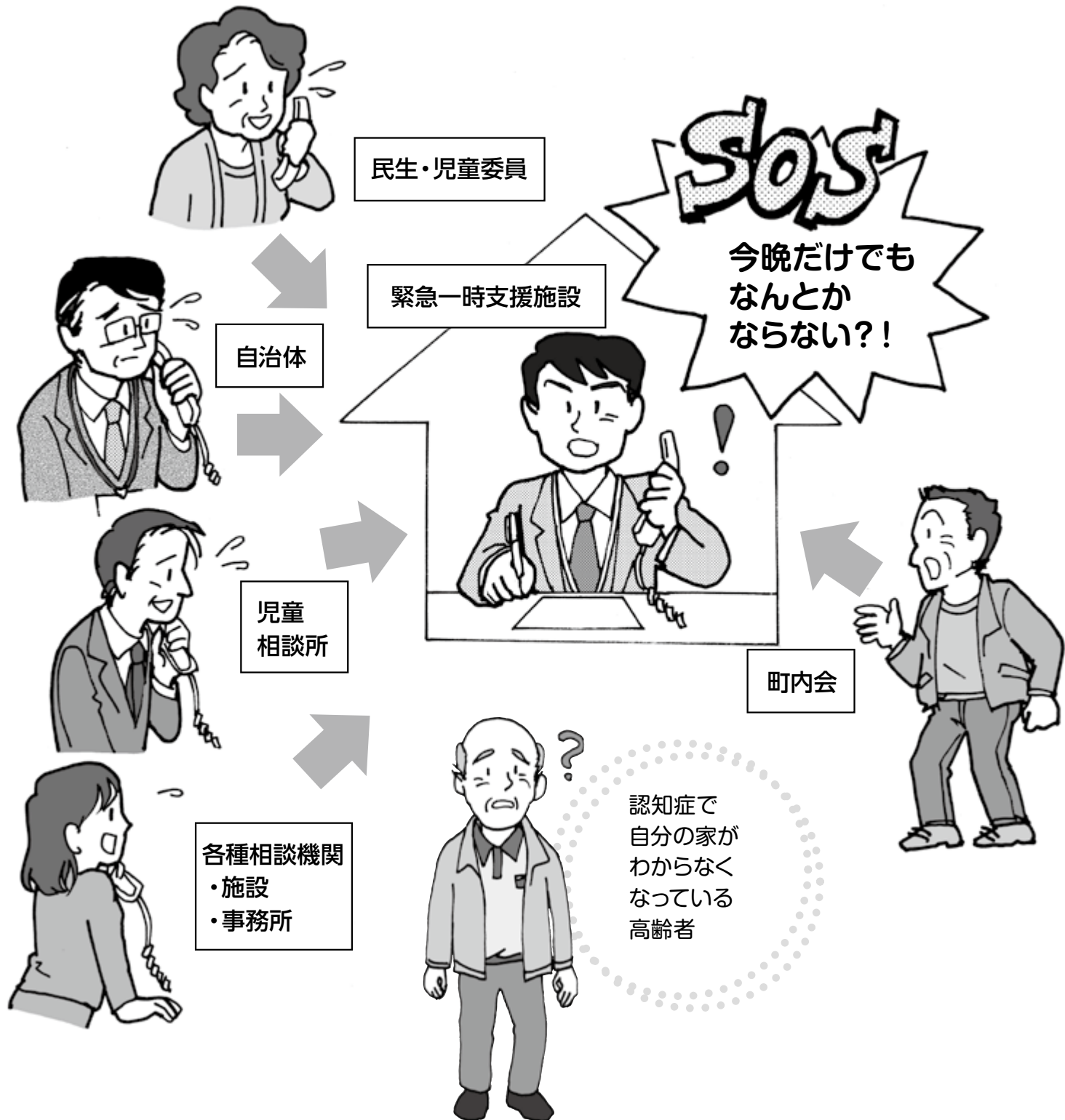


相談  
機関で

高齢者、障害者、児童、生活困窮等の制度別に施設や相談機関はあるけれど、そこから漏れるケースで、緊急支援の必要な人っていませんか？相談は受けたものの、自宅に帰せない、自宅がどこかわからない、混乱していて会話が成り立

たないなど。青少年の場合は、親との不仲で自宅に帰りたくないと言っているが、虐待を受けているというわけでもなさそう、など。ひとまず、どこか保護してくれる場所があったらと思ったことはありませんか？


# 緊急一時支援施設につなぐ




## 緊急一時 支援施設

ここにつながる人の属性はさまざまです。対象を限定していないので、子どもから高齢者までがやってきます。事前の面談をする時間ありませんから、ニーズもはっきりしない人をそのまま受け入


れることとなります。なんらかのケアが必要かどうかさえもわからないこともあります。受入れてから、介護や医療が必要なことがわかったり、何らかの障害を抱えていることがわかったりします。




発達障害の子が  
落ち着かない



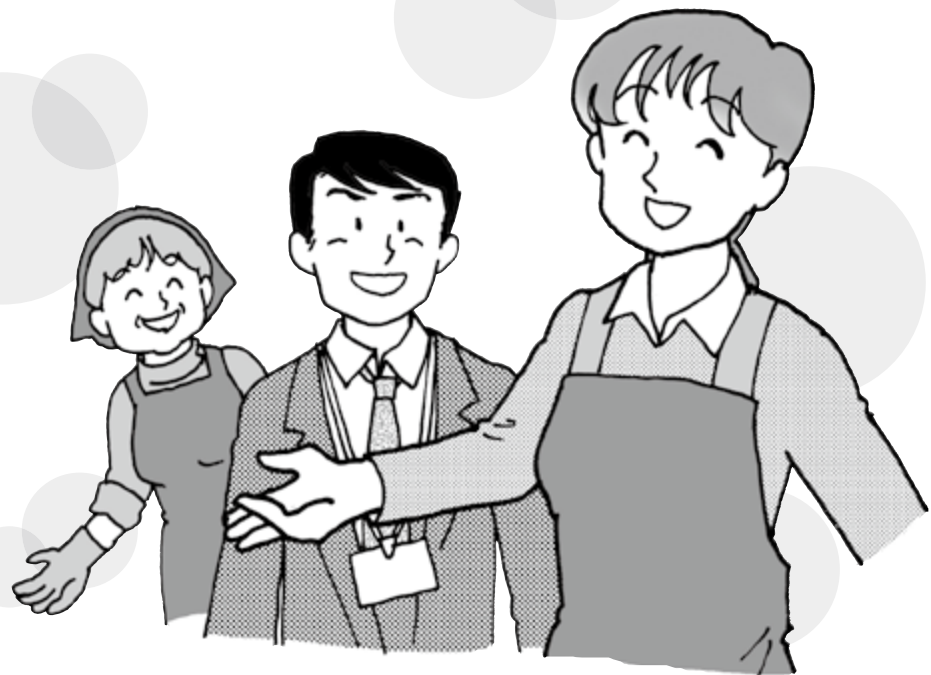
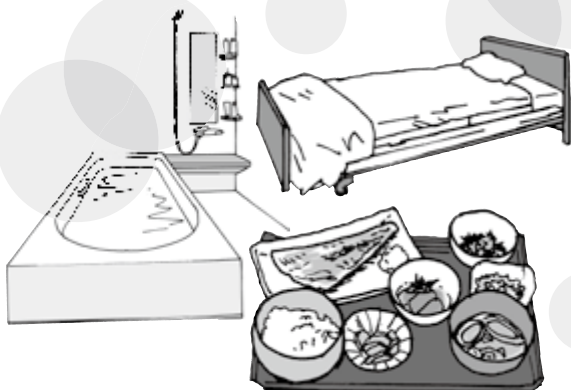
家を追い出された  
障害者



火事で  
焼け出された  
家族



DV被害の  
お母さんと  
中学生の息子



宿泊+  
相談支援  
機能

そんな状態でやってきた人に必要なことは何  
でしょうか？

ここで必要な機能は、次の2つです。

- ①安心して泊まれる場：ベッドと食事、  
そしてお風呂など
- ②本人に寄り添う相談：ともに過ごすことで  
見えてくる本人の課題やニーズ

まずは、安心を与えることと信頼関係を築くこと  
が大切です。スタッフには、「聴く力」とそれを  
「支援につなげる力」が求められます。

「ここにいていい」「話をちゃんと聞いてもらえ  
るのかな」という不安を払拭する場の確保です。

# 緊急一時支援施設で 数日過ごすなかで



本人の  
生きる力  
をみる

安心を与えることと信頼関係を築くためには、スタッフに「聴く力」とそれを「支援につなげる力」が求められます。ともに生活する中で見えてくる本人の力をアセスメントすると、ニーズが何かも見えてく

るでしょう。また、スタッフだけではなく出入りしている地域の住民やボランティアの力も役立つことを知っておきましょう。

# 次の暮らしにつないでいく



**重層的な支援の継続**

緊急一時支援施設は、次の暮らしにつないでいくための役割も求められます。同時に、そこでの関わりの中から見えてきたニーズを相談機関へフィードバックしていくことも重要です。そして、相談機関等だけでなく地域住民やボ

ランティアなど、多くの人たちが協力して重層的に支えることが、次の暮らしにつなぐための伴走型の支援になります。緊急一時支援施設はいずれ退出していくものですが、信頼関係の継続は大切な視点です。

## はじめに 1

## イラストでわかる「緊急一時支援施設」 2

**第1章 緊急一時支援の現状と課題への対応****10**

## 1) 緊急一時支援の実態とそのニーズ 10

(1) 市町村での分野別緊急受入れの実態(アンケート調査より) 10

(2) 緊急受入れが必要となる具体例 14

## 2) 現状における緊急一時支援の問題 17

## 3) 緊急一時支援の必要性 18

**第2章 属性を問わない緊急一時支援施設の取り組み****20**

## 1) 各団体の特徴 20

(1) 属性を問わない受入れ施設に共通する点 22

(2) 特徴的事例の紹介 23

## 2) 受入れの流れ 33

## 3) 自治体・関係機関との連携 34

(1) 緊急一時支援施設(団体)に対する自治体の姿勢 34

(2) 受入れ対象者に関する情報共有 34

(3) 複数の支援団体が連携・協働した支援の例 36

## 4) 現状の各施設における財源 37

**第3章 緊急一時支援施設の考え方と機能****38**

## 1) 緊急一時支援とは何か 38

## 2) 緊急一時支援を担う施設の基本姿勢 39

(1) 「最初から、支援を属性で限定していない」について 39

(2) 「縛りの緩い事業形態を選択している」について 40

(3) 「基本的に「断らない」」について 40

## 3) 緊急一時支援を必要とするニーズ 41



- 4) 緊急一時支援施設に必要な機能 41
  - (1) 宿泊+相談支援機能 41
  - (2) 「緊急」とは 42
  - (3) 「一時」とは 42
  - (4) 「支援」とは(相談支援機能の内容) 42
  - (5) 「生活援助」とは 43
  - (6) 他の相談支援機関との連携 43
  - (7) 居住機能 44
  - (8) 既存制度施設との機能分担 45
  - (9) 緊急一時支援施設の中核機能 45

## 第4章 緊急一時支援の推進へ向けて

46

- 1) 緊急一時支援施設の今後の在り方 46
  - (1) 望ましい緊急一時支援施設の在り方 46
  - (2) 財源に対する選択肢(既存制度利用の考え方) 47
- 2) 緊急一時支援施設の展開 48
  - (1) 市町村による支援の在り方 48
  - (2) 都道府県、国の支援の在り方 51
- 3) 緊急一時支援の取組みのさらなる視点 52
  - (1) 緊急一時支援を通じて、誰もが地域で暮らし続けられることへの意識の醸成 52
  - (2) 家族と「丸ごと受け止め」、「継続的につながり続ける」支援に向けて 53
- 4) 「地域共生社会」の実現に必要なとされる緊急一時支援の在り方 53

## 巻末資料

57

- 1. 事業概要 58
- 2. アンケート調査結果 63
- 3. ヒアリング調査結果 95

## 第1章

# 緊急一時支援の現状と 課題への対応

現状、緊急一時支援といえば、高齢者、障害者、生活困窮者、生活保護、女性など属性別に行われることがほとんどである。そこで、属性別緊急一時支援の実態アンケート調査を自治体に対して実施した。さらに、緊急一時支援施設のニーズと先駆的取り組みについても聞いた。本章では、1)でその結果をまとめ、2)で緊急一時支援の課題を整理し、3)で緊急一時支援が制度のはざまにも対応することの必要性を明らかにする。

### 1) 緊急一時支援の実態とそのニーズ

#### (1) 市町村での分野別緊急受入れの実態(アンケート調査より)

本研究事業<sup>2)</sup>に取り組むにあたり、自治体に対して緊急一時支援に関するアンケート調査を実施した。その結果から、現在の市町村での緊急受入れの実態について、簡単に触れてみたい。なお、この調査は、「地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業(モデル事業)」実施自治体を中心に行っているため、一般の自治体との差異に留意する必要がある。

※当該アンケート調査では、緊急受入れ(緊急一時支援)を、『相談当日(課題発見当日)にも保護・対応の必要がある人に対し、居所(宿泊場所)と最低限必要な支援を提供することを指します(居所のみ提供の場合を含む)』とし、制度を活用した場合、制度外で対応の場合、両方を含めての回答を求めている。

注) 「緊急一時支援施設(機能)に関する調査」(2019)

調査の概要は巻末資料61ページ。調査結果の詳細は、巻末資料「2.アンケート調査結果」63ページ以降参照

**【分野別緊急受入れの概要】**

- 高齢分野は社会資源が多く、他分野に比べ、比較的緊急ケースに対応できている
- 生活困窮・生活保護分野は、都市規模によるニーズ・資源格差が大きい
- 高齢分野で7%、他分野では、20～35%の自治体において、自市町村での緊急受入れは難しい。
- 緊急受入れケースに対応できず、『やむなく自宅等へ帰す』ことが、生活困窮・生活保護分野で15～17%、もっとも低い女性分野でも、2.5%存在する。

○受入れ施設(主なもの)

- ・ 高齢  
『養護老人ホーム』、『特別養護老人ホーム』、『ショートステイ(高齢)』
- ・ 障害  
『ショートステイ(障害)』
- ・ 生活困窮(大都市中心)  
『ホームレス等支援シェルター』、『無料低額宿泊所』
- ・ 生活保護  
『救護施設』、『無料低額宿泊所』、『ホームレス等支援シェルター』
- ・ 女性  
『婦人相談所併設の一時保護所』、『母子生活支援施設』

「緊急一時支援施設(機能)に関する調査」(2019)

全国市区町村271に対し実施。回収率58.7%。詳細は、巻末参考資料「2 アンケート調査結果」参照。

問A. 貴市区町村において、緊急受入れが必要なケースは、どのくらいの頻度で発生していますか

No.	カテゴリー名	高齢	障害	生活困窮	生活保護	女性
1	毎日～数日に1回はある	1.3	1.3	5.7	10.1	2.5
2	週に1回はある	3.1	3.1	6.3	6.3	5.0
3	月に1回はある	27.0	11.9	14.5	22.0	15.1
4	数ヶ月に1回はある	37.1	35.2	28.3	23.9	34.6
5	年1回はあるかなという程度	21.4	23.9	17.6	17.0	18.9
6	ほとんどない(年1回未満)	9.4	24.5	26.4	20.1	22.6
	無回答	0.6	0.0	1.3	0.6	1.3
	全体	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

n=159,表記%

		合計	問5. 生活保護支援で、緊急受入れが必要なケースは、どのくらいの頻度で発生していますか。						
			毎日～数日に1回はある	週に1回はある	月に1回はある	数ヶ月に1回はある	年1回はあ るかという 程度	ほとんどない (年1回未 満)	無回答
全体		159	16	10	35	38	27	32	1
		100.0	10.1	6.3	22.0	23.9	17.0	20.1	0.6
区分	①政令指定都市	14	5	0	4	3	2	0	0
		100.0	35.7	0.0	28.6	21.4	14.3	0.0	0.0
	②中核市	43	0	4	19	12	3	5	0
		100.0	0.0	9.3	44.2	27.9	7.0	11.6	0.0
	③特別区	19	11	2	4	2	0	0	0
	100.0	57.9	10.5	21.1	10.5	0.0	0.0	0.0	
	④その他のモデル事業 実施自治体	83	0	4	8	21	22	27	1
		100.0	0.0	4.8	9.6	25.3	26.5	32.5	1.2

まず、問Aにおいて、緊急受入れの発生頻度についてたずねている（表は前ページ：実際の調査では、各福祉分野別に質問をしているが、ここでは比較のため、1つの数表にまとめている。以下同様）が、ほぼどの分野においても、『ほとんどない（年1回未満）』との回答が20～25%程度を占めるのに対し、高齢分野だけは、1割を切っている（9.4%）。つまり、9割以上の自治体で、高齢分野については、それなりの頻度で緊急対応が発生していることになる。これは、対象の絶対数が他分野に比べて多いこともあるが、地域包括等の地域に密着した相談機関や見守り体制が充実していることによる緊急ケース捕捉率の上昇とも考えられる。

また、生活保護分野においては『毎日～数日に1回はある』が1割を超えている（10.1%）が、これは、政令指定都市及び特別区等の大都市圏域に集中している。

問B. 貴市区町村内で、緊急に受入れが必要な人が出た場合、受入れ可能な施設はありま

No.	カテゴリー名	高齢	障害	生活困窮	生活保護	女性
1	ある	93.1	82.4	64.2	67.9	70.4
2	ない	6.3	17.6	35.2	31.4	28.3
	無回答	0.6	0.0	0.6	0.6	1.3
	全体	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

n=159,表記%

問Bにおいて、緊急受入れ可能な施設・体制の有無を尋ねているが、施設・体制が『ある』は、「高齢」で高く（93.1%）、「障害」（82.4%）がそれに次ぐ。「生活困窮」、「生活保護」で低く、7割を切っている。他分野に比べて、高齢分野の資源の充実がうかがえる。しかし、逆に言えば、高齢でも7%、他分野ではもっと多くの自治体で、緊急受入れが必要なケースに自市町村では対応できない、ということも示している。もちろん、自市町村でどこまでを賄う必要があるのか、という点は別な問題として存在する。

実際に、緊急受入れを行っている施設の具体的種別を複数回答でたずねたものが問B附問1の次表となる。

## 問B-附問1. それは、どのような施設になりますか(MA)

No.	カテゴリー名	高齢	障害	生活困窮	生活保護	女性
1	ショートステイ	60.1	80.9			
2	宿泊付デイサービス	6.8				
3	養護老人ホーム	69.6		17.6	23.1	
4	ケアハウス(軽費老人ホーム)	6.1				
5	特別養護老人ホーム	64.9				
6	老人保健施設	14.2				
7	有料老人ホーム	16.9				
8	救護施設	4.7	6.1	21.6	43.5	8.0
9	無料低額宿泊所	7.4		27.5	39.8	17.0
10	女性用DV等シェルター	6.1	7.6	18.6	30.6	
11	病院	23.0	20.6	6.9	23.1	7.1
	グループホーム【障害】		29.8			
	生活介護・施設入所支援		35.1			
	更生施設		0.8	2.9	12.0	
	ホームレス等支援シェルター			33.3	22.2	
	都道府県の婦人相談所(一時保護所)					73.2
	婦人保護施設					14.3
	母子生活支援施設					58.0
	女性用民間シェルター					41.1
	高齢・障害分野の緊急的な保護施設					17.0
12	その他	29.1	22.9	39.2	25.9	20.5
	無回答	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	非該当					
	全体	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

累計 (%)	累計 (%)	累計 (%)	累計 (%)	累計 (%)
308.8	203.8	167.6	220.4	256.3

高齢分野では、『養護老人ホーム』(69.6%)、『特別養護老人ホーム』(64.9%)、『ショートステイ』(60.1%)の3施設が中心。緊急という観点で考えると、この特別養護老人ホームの回答には、附属のショートステイも少なからず含まれているものと思われる。

障害分野では、『ショートステイ』(80.9%)に集中。かなり離れて、『生活介護・施設入所支援』(35.1%)、『グループホーム(障害)』(29.8%)が挙げられている。なお、グループホームは、体験入所を含んでいる。

生活困窮分野では突出したものがないが、巻末掲載のクロス集計をみると、政令指定都市では、『ホームレス等支援シェルター』(76.9%)、特別区では、『ホームレス等支援シェルター』(52.9%)、『無料低額宿泊所』(52.9%)が明白に多いことがわかる。

生活保護分野では、『救護施設』(43.5%)と『無料低額宿泊所』(39.8%)が、やや高めだが、これも都市規模により大きく異なり(巻末クロス集計参照)、政令指定都市では、『ホームレス等支援シェルター』(61.5%)、『救護施設』(61.5%)が高く、特別区では、『無料低額宿泊所』(100%)、少し離れて『更生施設』(61.1%)、『女性用DVシェルター』(61.1%)となっている。

女性分野では、『婦人相談所併設の一時保護所』(73.2%)が中心。次いで『母子生活支援施設』(58.0%)、『女性用民間シェルター』(41.1%)が続いている。

問C. 緊急受入れが必要な人が出たが、受入れ可能な施設から断られた場合、もしくは、もともと緊急受入れ可能な施設がない場合の対応(MA)

No.	カテゴリー名	高齢	障害	生活困窮	生活保護	女性
1	他市町村、都道府県の部署や、他市町村の施設に依頼する	27.0	58.5	30.2	39.0	47.8
2	受けてくれそうな親族・知人宅に依頼する	32.7	19.5	28.9	24.5	37.1
3	ホテル・旅館・ネット喫茶等を紹介する	28.9	11.9	26.4	30.2	37.7
4	やむなく、そのまま自宅等に帰す	6.3	6.3	14.5	17.0	2.5
5	その他	17.6	20.1	23.3	15.7	15.7
6	(緊急受入れ) ケースに対応したことがない	3.8	8.8	10.7	8.2	3.8
7	何らかの受け入れてくれる施設が存在するので、ほぼ大丈夫	49.1	29.6	28.9	27.0	25.2
	無回答	1.3	0.0	0.6	0.6	1.9
	全体	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

n=159,表記%

問Cでは、受入れ施設がない・断られたときの対応を、複数回答でたずねている。

高齢分野では『何らかの受け入れてくれる施設が存在するので、ほぼ大丈夫』(49.1%)が多く、他分野に比べ『他市町村・都道府県への依頼』(27.1%)も少ない。社会資源の量によるものと捉えられる。

障害分野では、『他市町村・都道府県への依頼』(58.5%)が最も多く、女性分野でも同様に『他市町村・都道府県への依頼』(47.8%)が多い。

また、『やむなく、そのまま自宅等へ帰す』は、もともと調査設計の段階で、実態よりも低い数字がでるものと想定されていた選択肢であるが、それでも生活困窮(14.5%)や生活保護(17.0%)で、1割~2割の数字になっており、もっとも低い女性分野でも、2.5%存在する。前述したようにモデル事業実施自治体を中心とした本調査で、このレベルであるということは、実態としては緊急受入れに対応しきれていないケースが、かなりの数に上るものと想定される。

## (2) 緊急受入れが必要となる具体例

前項では、自治体アンケート調査から、現状での緊急受入れの実態を概括したが、それでは実際に緊急受入れが必要とされるのは、具体的にどのようなケースであろうか。一部は本報告書冒頭のイラストでも示されているが、本研究委員会のメンバーである我孫子市の松本委員が、現場での緊急時対応を基にケースの類型をまとめたものを再構成した典型事例を、ここで列挙してみたい。

### 【高齢分野】

- 同居人との関係不和により家に帰れないケースであって、虐待と判断できない場合
- 被害妄想や強い不安により自宅はあるが、家に帰れない場合
- 自宅はあるが各地を放浪している高齢者、認知症等により放浪し帰宅難民となった高齢者
- 年金や貯金はあるが、引き出すことができず、今、お金がない認知症高齢者

※施設が受入れを断るケース

- ・アルコール、喫煙、薬物依存等、もしくは問題行動によってショートステイなどの受入れ先が見つからないケース

【障害分野】

---

- 障害者が虐待の加害者になり、家を追い出された場合
- 住民票がない障害者がDV・虐待などにより他市から避難してきたケース
- 家族との関係悪化や家族と折り合いがつかず、家にいることが精神的ストレスになって家にいることができないケース
- グループホームやショートステイなど集団生活そのものが難しいケース

※施設が受入れを断るケース

- ・以前に、施設トラブル(ルールを守らない、職員に暴行他)を起した場合

【女性分野】

---

- DV被害者の同伴者である男児(一定年齢以上)
  - DV避難により転居したケースで、家を知られてしまい、怖くて帰れない
- ※女性相談所(一時保護所)や女性シェルターが受入れを断るケース
- ・身体的暴力のないDV被害者
  - ・障害があるDV被害者
  - ・暴力をふるう配偶者といっしょにはいられないが、離婚の意志が固まらず、一時的に配偶者から距離を置きたいケース
  - ・子ども同伴(特に人数が多くなるほど)
  - ・DVから逃げては、加害者の元に戻ることを何度も繰り返すケース
  - ・ペットがいるDV被害者

【生活困窮】

---

- 生活保護水準以上の収入(就労収入・年金収入)がある住宅喪失者
- SNS等で出会った人の家を転々とする若者で、同居人とのトラブルで家を出されたケース
- 寮付きの仕事を離職したことにより住宅を喪失したケース
- 警察で保護された者、刑の執行を猶予された者、不起訴処分となった者等で、帰住先がない又は定まっていないケース
- 滞納や近隣迷惑などによる賃貸住宅からの強制退去
- 生活保護に該当しない外国人(定住者でも永住者でもなく、難民認定も受けられない住宅喪失者)
- 入院中の住宅喪失者で退院時に帰る場所がない社会的入院患者(退院を迫られているケースもしくは勝手に退院してしまったケース)

【生活保護】

---

- 無料低額宿泊所に入所していたものの、施設が合わず(集団生活が苦手、相部屋が窮屈、

相部屋の入居者と合わない) 自主退所したケース

- 無料低額宿泊所に入所したものの、生活保護の決定がおりないため退所となったケース (医療への拒否感が強く、検診命令などの指示に従わないなど)
  - 無料低額宿泊所を転々としながら、さまざまな自治体で生活保護を受給し、要注意人物としてリストが回っているケース
  - 逮捕、起訴により生活保護を廃止になり、住宅を喪失したケース
  - 他市で生活保護を受けていたものの、無料低額宿泊所を飛び出してきたケース
  - 住宅喪失をきっかけに親族宅、知人宅に一時的に転がり込んだものの、すぐに出て行かなくてはならないケース
- ※無料低額宿泊所等が受入れを断るケース
- ・施設のルールが守れないことを理由により退所となったケース
  - ・精神的な疾患が疑われる、ADLが低いなど
  - ・薬物依存やアルコールの習慣を理由に入所を断られたケース
  - ・刑務所出所者であって、暴力、窃盗など、罪状によっては受入れがない

#### 【児童】

---

- 被虐待児が、親との関係がストレスとなり家にいられないケース
- 親が交際相手を連れ込んでいるケース
- SNS等で出会った男性宅を転々とし、家を追い出されたケース
- 家にはいられないが、児童相談所への入所はしたくないケース。児童相談所から逃げ出してきたケース

#### 【制度のはざま】

---

- アセスメントができず、対応する制度も特定できない、居住地が不明 (認知症・薬の影響・その他の要因により会話が難しいケース、記憶喪失他)
- 次の生活の場 (アパート等) や、施設 (無料低額宿泊所やショートステイ、母子生活支援施設等) は決まったが、入居できる日までの期間、過ごせる場所がない
- 障害があると想定されるが、障害者手帳がない
- 親から虐待を受けている18~19歳の子ども
- 男性のDV被害者
- 自殺未遂または自殺企図の段階で保護され、見守りが必要なケース
- 火事等による住宅喪失

※もちろん、無料低額宿泊所や女性シェルター、その他施設に関しても、受入れを拒否する施設ばかりではなく、ここに挙げたようなケースでも支援対象者に受入れを含めた必要な支援を行う施設もあることは、ご承知の通りである。(他の要因でも受入れ可否は変わり得る)



以上の例示は、実際のケースを基にした典型例であり、緊急対応が必要なすべてではない。しかし、相談機関・自治体窓口の担当者にとっては、自分の経験と重なるものがあるに違いない。

## 2) 現状における緊急一時支援の問題

前項1) - (2)では、属性別に緊急一時支援が必要とされうる典型的な事例を列挙したが、緊急であっても、あまり問題とならないケースもある。例えば、高齢者や障害者で、常日頃から支援担当であるケアマネジャーや相談支援事業所が本人の状況をよく把握しており、家で主介護者が緊急入院となって面倒を看ることができる人がいなくなった、という事態が発生しても、当日でも受入れてくれるショートステイを確保し、対象者(要支援者)もそれを嫌がらず入所した、というような場合が考えられる。これは、制度がうまく機能しているケースと言ってよい。では逆に、(2)で挙げた例を含めて、現状の緊急一時支援で受入れに課題があるケースというのは、制度的にどのような問題があるのだろうか。

1つは、「制度の運用のはざま」とも言うべきものである。本来、対象となる福祉制度があるにもかかわらず、それに受入れてもらえない、弾かれるというケースである。例えば、施設からの受入れ拒否が、これにあたる。理由はさまざま、施設トラブルの経歴があったり、刑事施設出所者であったり、障害をもっていたりということが理由になったりする。DV被害者なのに、子どもを連れているから、ということもそうだ。対象者の属性の問題ではなく、受入れ施設側の人手が足りない、受入れ決定権限をもつ上長と連絡がつかないという場合も少なくない。また、複数課題をもっているため、役所内でどこが担当(主管)するか決められない、どの制度で支援するか決めきれない、ということもこれに該当するだろう。

2つめには、「時間のはざま」ともいうべき状況である。これは、措置する施設や受入れ施設、アパートは確定しているが、今日からは入れず、受入れ可能な日までの間に日数が存在し、その間行く場所がない、というケースである。これには、この対象者は確実に明日、制度手続きをして居所も確保できるが、午後6時を過ぎている現在では手続きもできず、今晚をどうするか、というような場合も含まれるであろう。実質的な制度支援が始まるまでの時間を埋める必要性、と言い換えることもできる。

3つめは、そもそもの「制度のはざま」になる。手帳を持たない障害者(又は障害の疑いの強い人)は、障害制度で措置できない。男性のDV被害者は、DVシェルターには入れない。アセスメントができず、住所地や課題がわからないので、該当する制度も特定できない状況など。②で挙げたように他にもあるが、これらのケースは、どこの自治体であっても、対応に苦慮することになる。

ここに挙げた3つの「はざま」は、アンケート調査で実態を確認したような、属性別の福祉制度を前提として考え、受入れ施設を選択している限り、努力次第ではざまを小さくすることはできても、なくなることはない。もともと、「緊急」であることだけでも、受入れ施設の幅は極めて狭くなるのである。また、『包括的な相談体制』を構築していけば、隠れていた「制度のはざま」等のニーズが、増えることはあれ、減ることはないと容易に想像できる。

これらに対応する方策として、分野を問わない受入れ、属性を問わない緊急一時支援を考える必要性が出てくるのである。

---

### 3) 緊急一時支援の必要性

---

ここまで、アンケート調査等から属性別に緊急一時支援の実態とニーズをみてきた。そして、そのニーズが生まれる背景に、制度の運用、時間、制度そのものの3つのはざまがあり、この問題に対処するためには、属性を問わない緊急一時支援の必要性が高いことをみた。では、属性を問わない緊急一時支援がどれだけ必要と考えられているのか、アンケートの自由記述からみてみよう。

まず、属性を問わない緊急一時支援が必要ない、あるいは必要性が低いという意見からみてみよう。その理由の1つは、属性別の緊急一時支援で対応できている、ということである。しかし、複合的ニーズを抱えた人や家族それぞれに支援が必要な場合に、支援がばらばらに行われているとしたら、属性別支援が課題の解決につながらない場合、あるいは課題を複雑にしてしまう場合が起こるだろう。また、その他の理由としては、専門的支援の必要性からいって属性別に対応すべきであるという意見があった。しかし、専門的支援を受ける前に一時的に時間のはざまがある場合には、緊急時に待ってもらうことはできない。その場合は、属性別の支援では対応できないかもしれない。

比較的小さな市町村では、緊急一時支援の頻度は高くないだろうが、一度起こると、属性を問わない緊急一時支援の必要性は高いと考えられる。この場合、属性別の緊急一時支援施設を単独で整備することはできなくても、柔軟に対応するために、属性を問わない緊急一時支援の必要性があるだろう。実際アンケートでは、属性を問わない緊急一時支援の必要性を認識していても、規模の小さな自治体では整備することが難しいという意見があった。

いっぽう、属性を問わない緊急一時支援を必要とする回答は少なくない。たとえば、「多種多様な属性の方が住まいを失っている現状において、また複数の属性をもつ方もいる中で、緊急一時受入れ施設は属性を問うべきはないと考える。相談者の中には自分の状態への理解が乏しい場合も多く、まずありのまま受入れてくれる施設が必要である」という意見があった。

その他多くの同様な意見をいただいたが、中でも千葉県から属性を問わない緊急一時支援の必要性について、運営面と利用者のニーズの2つの点から意見をいただいた。運営面では、「現在の緊急一時受入れ施設は、高齢、児童、障害、女性保護等、それぞれの根拠法によって運用されていますが、その運用を柔軟にし、相互の乗り入れを可能にすることで「制度のはざま」を少なくすることが1つの方法として考えられ」ること。利用者ニーズにおいては、「緊急一時受入れの対象者の状況やニーズはさまざまであり、対象者の属性を問わない緊急一時受入れ施設の創設」を強く期待するというものである。

千葉県は、制度のはざまを超えた属性を問わない支援を行う中核地域生活支援センターを県内の広域福祉圏（健康福祉センター圏域）ごとに13カ所設置して、15年がたっている。中核地域生活支援センターでは、「子ども、障害者、高齢者等、誰もがありのままに、その人らしく、地域で暮らすことができる地域社会を実現するために、24時間365日体制で、制度のはざまや複合的な課題を抱えた方など地域で生きづらさを抱えた方に対して、分野横断的に幅広く受け止めて、包括的な相談支援・関係機関のコーディネート・権利擁護・市町村等のバックアップ等の広域的、高度専門性をもった寄り添い支援<sup>注)</sup>を行っている。この中核地域生活支援センター運営の経験からも、属性を問わない緊急一時支援施設の必要性は高い。

しかしながら、属性を問わない緊急一時支援施設は、全国的にも先駆的に行われているのが現状である。第2章では、属性を問わない緊急一時支援施設に対しておこなったヒアリング調査から、その実態と具体事例をみてみることにする。

注) 千葉県のホームページから

<https://www.pref.chiba.lg.jp/kenshidou/shien/chuukaku/kaisetsu.html>

### 中核地域 生活支援センター とは？

千葉県が定める要綱にもとづき平成16年10月に開設された相談支援事業です。13の健康福祉圏域に1か所ずつ設置され、公募・選考された民間の法人が県から委託を受け、運営にあたっています。具体的な事業として、以下の4つが定められています。

#### 1 包括的相談支援事業

制度の狭間や複合的な課題、新たな課題により生活不安を抱えている方等を中心に、関係機関とともに、広域的、高度な専門性を持った寄り添い支援を行う。

#### 3 市町村等バックアップ事業

市町村や各相談支援機関が相談事例に対応するにあたって、市町村等からの求めに応じて、専門的かつ多面的な視点に立った助言等の支援を行う。

#### 2 地域総合コーディネート事業

福祉・医療・司法・教育等の各分野の支援者や支援機関等を調整するとともに、互いのネットワークの強化を図る。また個別支援における課題を地域の課題として取り上げ、関係機関と問題共有を図り、新たなサービスや社会資源の創出を促進する。

#### 4 権利擁護事業

本人や家族が認識していない権利侵害等も含め、積極的な把握と対応に努める。

出典：『中核地域生活支援センター活動白書2018』  
千葉県中核地域生活支援センター連絡協議会

## 第2章

# 属性を問わない 緊急一時支援施設の取り組み

### 1) 各団体の特徴

本研究事業において、緊急一時支援(受入れ)を行っている9団体にヒアリングを実施した。ヒアリング先の選考は、自治体アンケートにより提供された実践団体の情報と、研究委員および事務局の推薦事例から、委員会での検討を経て決定した。この際、分野を問わない支援を行っていること、できるだけ時間外等柔軟な受入れ対応を行っていること、大都市のみに偏らないこと等を重視して選考を行った。

ヒアリング対象となった団体は、以下の通り。

- **コミュニティハウス「レオン」** ……北海道札幌市  
(運営) 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
- **(涌谷町)生活支援ハウス** ……宮城県涌谷町  
(運営) 社会福祉法人 涌谷町社会福祉協議会
- **シェルター** ……千葉県市川市  
(運営) 特定非営利活動法人 ガンバの会
- **「友愛ホーム」他** ……東京都台東区  
(運営) 特定非営利活動法人 友愛会
- **「きずなシェルター」** ……神奈川県藤沢市  
(運営) 特定非営利活動法人 湘南ライフサポート・きずな
- **「生活支援センター高松希」** ……香川県高松市  
(運営) 社会福祉法人 いずみ保育園
- **「あったかふれあいセンターアルメリア」** ……高知県四万十市  
(運営) 社会福祉法人 ほっとハート
- **「わった一家」他** ……沖縄県那覇市他  
(運営) 特定非営利活動法人 愛さん会
- **「天理教沖縄分教会」** ……沖縄県八重瀬町  
(運営) 一般社団法人 ウバンナ

以上の団体のヒアリングの概要は、巻末・参考資料95ページに掲載している。

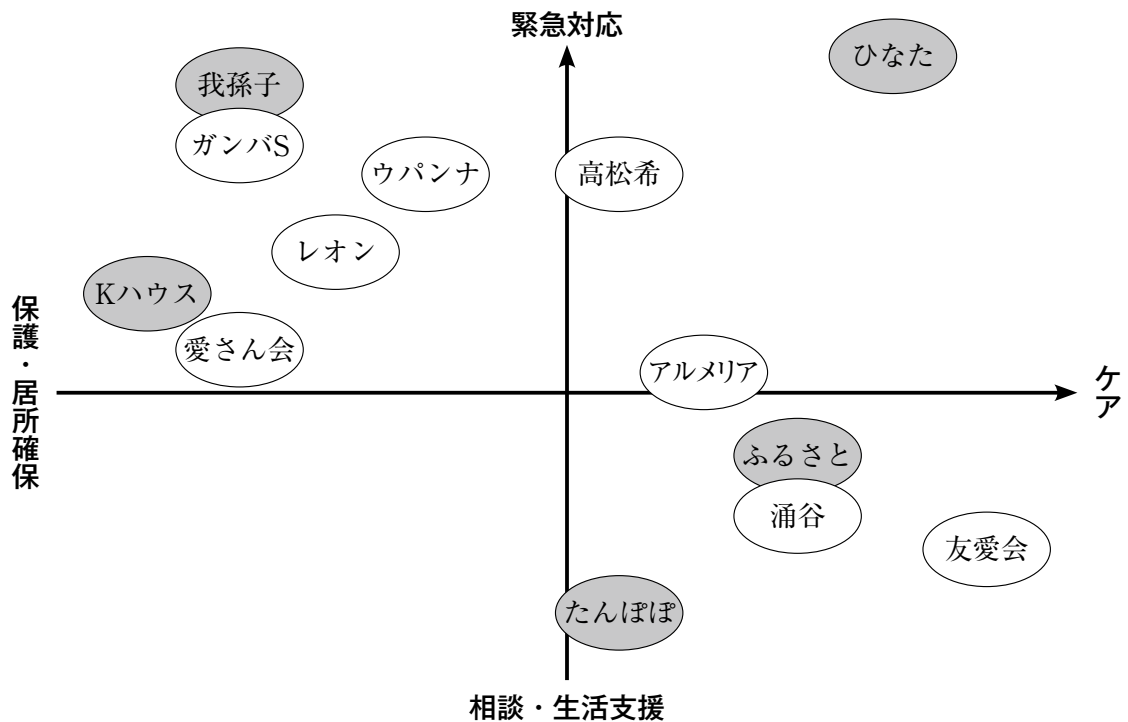
また、委員会において、実践活動報告をいただいたもののうち、緊急受入れ件数の多い以下の3団体も、ともに掲載した。

- 「ひなたぼっこ」 ……宮城県仙台市  
(運営) 特定非営利活動法人 全国コミュニティライフサポートセンター
- シェルター ……千葉県我孫子市  
(運営) 我孫子市直営
- 無料低額宿泊所／自立援助ホーム他 ……東京都台東区他  
(運営) 特定非営利活動法人 自立支援センターふるさとの会

これらヒアリング対象の中でも、シェルター等の名を冠した施設や「ひなたぼっこ」(宮城県仙台市)などは、緊急の受入れ対応に特化した施設とも言えるが、涌谷町生活支援ハウスやふるさとの会、友愛会(ともに東京都台東区)の「友愛ホーム」などは、居住・生活支援をベースにおきながら、緊急ケースにも対応している。

また、DVや虐待等に代表されるような保護や他者との隔離の担保、ホームレス(ハウスレス)状態を脱し、ひとまず安心して過ごせる空間・居所を確保する機能は、基本的にどの施設にも備わっているが、さらに、要見守り者や要介護者等に対応できるような緊急時でのケア対応=常駐者・スタッフの存在は、人的・金銭的負担と直結するだけに、施設の中でも分かれるところである。

これらの視座で、各施設の立ち位置を便宜的に視覚化したのが、下図である。



※ 本図における上下、および左右は対立軸ではなく、上方向が「緊急対応優先」、右方向が「ケア対応」可能な度合いを表している

ここには、ヒアリング調査対象以外の研究委員会で活動報告をされた団体（巻末資料95頁参照）も含まれている。また、ガンバの会（千葉県市川市）などは、シェルター以外に、居住支援・生活支援、ケア付き住宅など幅広く展開されているが、本図はシェルター事業に関してのみの位置づけである。

### （1）属性を問わない受入れ施設に共通する点

前段では、敢えて異なる点をもとに、各施設の類型化・図示を試みたが、今回のヒアリング全体を通して、各施設に共通する部分を3点指摘しておきたい。

#### ①最初から、支援を属性で限定していない

例えば、障害者受入れ施設としてスタートして、対応の幅を広げ、高齢やその他の分野も受けるようになり、最終的に対象を問わなくなったというような形はほとんどみられず、ほぼすべての施設が最初から属性を問わない（その人の状況で判断し、属性では判断しない）受入れを行っている。ホームレス支援からスタートした団体であっても、ホームレス（ハウスレス）の意味を広くとり、実質的に属性を受入れの判断基準としていない。「相手に必要なものを支援するのが当然」（生活支援センター高松希）、「属性別のシェルターは結局、（本来支援が必要な）いろんな人を取りこぼす」（湘南ライフサポート・きずな）などが代表的な意見と言える。

#### ②縛りの緩い事業形態を選択している

①とも関連する話であるが、（巻末ヒアリング概要の）施設の制度上の位置づけをみてもらえばわかるように、多いのは、無料低額宿泊所、自立準備ホーム（法務省）、一時生活支援事業である。一時生活支援は、もともと自主事業としてシェルターや無料低額宿泊所で活動していたところに、委託をしたケースがほとんどなので、一時生活支援をやるため初めて緊急受入れを始めたという事例は、今回の対象の中にはない。自立準備ホームは、一定様式での報告は必要だが、福祉分野の制度に比べれば事務手続きは簡潔で、面積や人員等の施設に対する基準はなく、預かった日数に対して支払いを受ける仕組みである。

「制度にのると（支援の形が）縛られるから、のらない」とは多くの団体から聞かれた声であるが、無料低額宿泊所を選んだのも、支援の際、縛られることがほとんどないから、という団体もあった。制度は、最低限提供されるべきものを示すために設定されることが多いが、制度の想定を超えた支援を行うときは逆に足かせになると考えるためであろう。

#### ③基本的に「断らない」

今回のヒアリング対象は、どの施設も属性を問わない受入れを行っているので、属性

別の施設より困難が伴うのではないかと普通は考える。しかし、ほとんどの施設が「頼まれたら断らない」と言い切っていたのが印象的である。もちろん、建物構造や夜間等の常駐者がいないことから、ADLが低すぎる人や車いすの人は受けられない、という施設はある。また、緊急性に疑問がある場合は保留するという話もあった。しかし、他の分野別シェルターで断られる理由として多い、メンタル系の障害（またはその疑い）をもつ人や、他の施設でトラブルを起こした人、複数課題をもつ人、受入れ時に十分な情報がない人（アセスメントの時間がなかった、アセスメントができる状態の人ではなかった）などは、それを理由として断る施設はなかった。

## （2）特徴的事例の紹介

今回、研究の事例検討で取り上げた事例の中から、①緊急に特化し、ケアが必要な対象者まで受入れる「ひなたぼっこ」（宮城県仙台市）と、②相談窓口である市が直轄した千葉県我孫子市のシェルター、③緊急ケースの発生数が少ない地方自治体で、地域の相談・生活支援拠点が緊急受入れを行っている事例（高知県四万十市）の3つを、より詳細にとりあげる。

### 特徴的事例1 宮城県仙台市 「ひなたぼっこ」



外観（元学生下宿）



カラオケサロンで体操中（多目的ホール）

「ひなたぼっこ」は、2009年に仙台市経済局委託の「企画提案型コミュニティビジネス運営事業」として、開所（2015年以降は自主事業）。当初は、立地する地域（仙台市青葉区国見地区）を支援しながらコミュニティビジネスを展開していくことを目的とし、地域食堂や各種サロン、ヘルパー養成講座などを開催する一方、地域の生活を支援する中で、一時的に何らかの理由で家にいられなくなった人の受入れも行っていた。最初の受入れは、火災で家を全焼した地域の高齢者だった。

元学生下宿の建物を改築して、1Fを多目的ホールとして使用し、1Fの一部と2Fにある昔の学生用個室（1室7畳相当）9室を、緊急一時受入れに活用している。多目的ホールは常時地域に開放され、喫茶スペースを兼ね、コーヒーや軽食を低額で提供している他、

各種のサロン（写真参照）や、放課後や長期休みのときの子どもの居場所としても使われている。

転機は、2011年の東日本大震災。ここで、民生委員等と協力をしながら、在宅生活が困難になった高齢者や障害者、さまざまな避難者の受入れを行った。もともと介護施設ではなかったが、法人スタッフに介護や看護の専門職がいたことから、見守りやケアは問題なく提供することができた。このことが、地域包括支援センターに知られることにより、高齢系を中心とした受入れ相談が寄せられ、その後、区役所から他の（高齢系以外の）部署へと、相談機関の口コミにより、ひなたぼっこの緊急一時受入れは知られていくことになった。2009年から現在までの、受入れ者数と利用日数、平均利用日数を下表に示す。

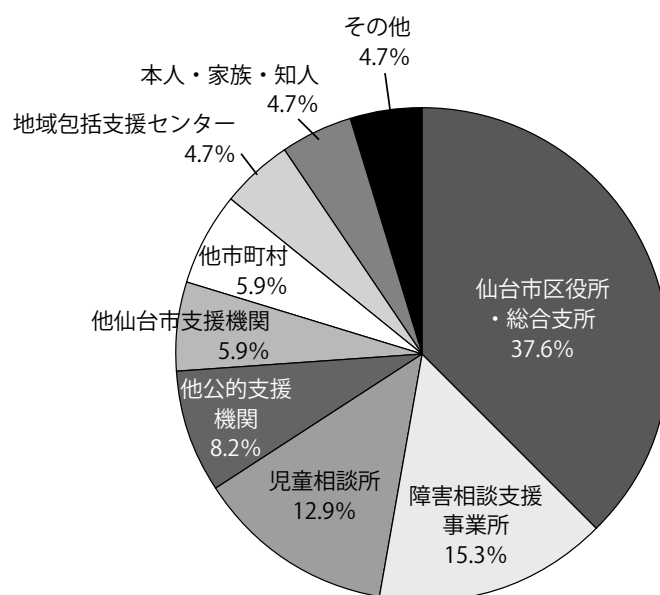
	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	合計
利用日数	75	423	644	969	1997	1441	1527	1555	945	1520	11096
利用者数	1	8	11	17	28	26	38	40	59	90	318
平均利用日数	75.0	52.9	58.5	57.0	71.3	55.4	40.2	38.9	16.0	16.9	34.9

ひなたぼっこの受入れ方針は、①24時間365日対応、②課題を抱え、行き場のない方々でも、③基本的に満室以外“断らない”、の3点である。ここからもわかるように、もとより対象者の属性を、受入れの際の問題にしていない。現在では、スタッフは常勤者4人、非常勤10人程度でシフトを組み、24時間常駐で、見守りやケアを可能な体制としている。食事は3食提供（有料）するが、自分で買って来たり、外食でも構わない。必要に応じ、服薬管理や金銭管理も行う。基本的に予約は受けず、緊急一時支援を中心としている。ただし、一時支援ではあるが、滞在期間に上限は設けていない。

2018年度では、85件の緊急受入れを行っているが（利用人数とは差異がある）、依頼元は右グラフのように、4割弱が仙台市の区役所からで、それを含め2/3が仙台市関係の相談機関、9割近くが他市町村や保護観察所を含めた公的機関からである。

ひなたぼっこからは、受入れ依頼してくる支援機関には、2つのことをお願いしている。1つは、夜までに時間がある場合は、「私たちは最後には必ず（受入れを）引き受けるので、他の施設もあたってみてください」ということ。

2018年度受入れ・相談元機関

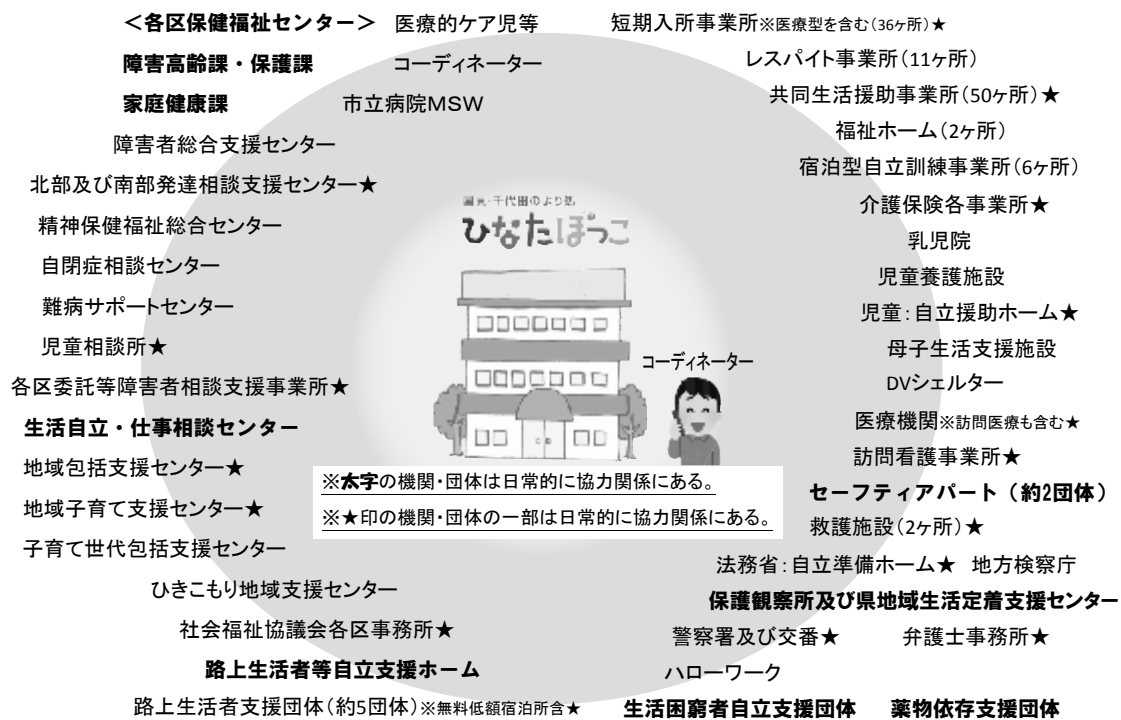




これで、1/3くらいは、他施設でみつかったという連絡が入るといふ。もう1点が、「支援者は(対象者が入居した後も)手を離さないでください」と支援者の継続関与を条件としていること。入所施設ではなく、あくまで緊急一時支援なので、相談機関が責任をもって、次の生活や支援を考えることを求めているのである。ただし、ひなたぼっこからもこの先の支援に関して、提案やアドバイスをを行うことも少なくない。

このように、ひなたぼっこが新たな生活の場を仲介した場合、手を離していない一次相談機関<sup>2)</sup>は、あらたな社会資源を知ることができ、次に同様なケースを抱えた場合には、ひなたぼっこを飛ばして、新たに知った資源につなぐことが可能になる。また、属性を問わない支援をしている立場から、属性別の相談支援機関をみた場合、有利な点がある。それは、分野をまたいだ広い視点で、支援の方向性や活用できる資源をみることができるといふものだ。属性別(例えば、高齢や障害)の相談支援機関は、その分野のプロフェッショナルと言えるが、往々にして、他の分野については詳しくない。分野を超えて、対象者の状況をみながら、受入れ依頼をしてきた相談機関の専門とは別分野の支援方策の紹介が可能なのが、属性を問わない支援を行っているアドバンテージといえる。属性を問わない受入れと支援を行っているひなたぼっこが、関係している施設・機関は100をはるかに超える。(下図参照)

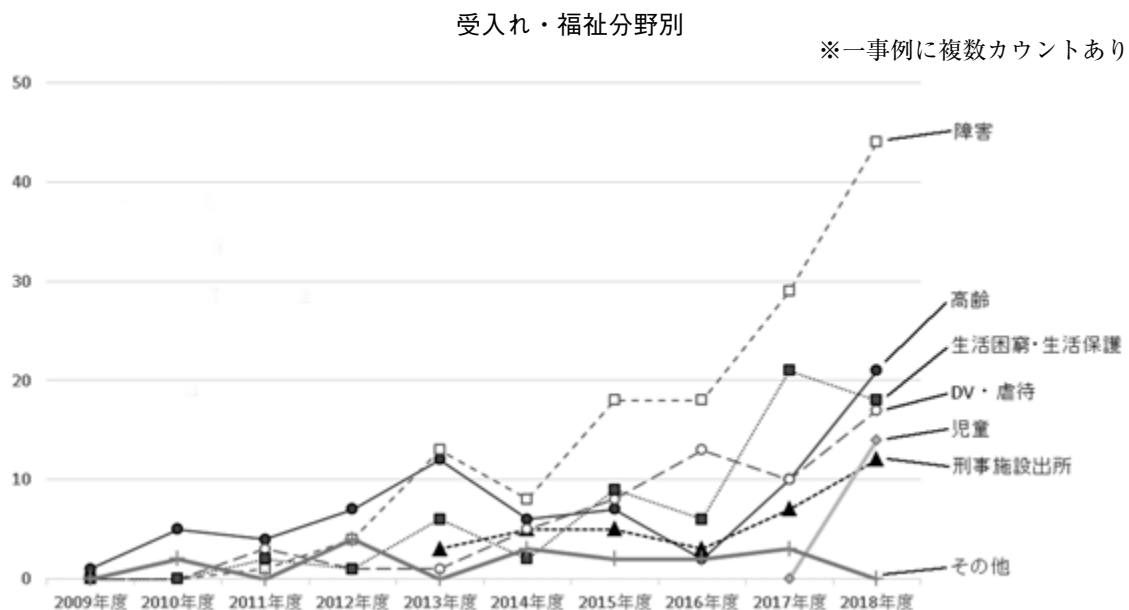
緊急一時支援にかかる支援機関ネットワーク



注)「一次相談機関」: 対象者の相談を最初に受け付けた、または対象者の課題を最初に発見した相談機関を、ここでは一次相談機関と呼ぶ。

このような「ひなたぼっこ」であるが、経営的には厳しく、単独事業としては赤字で、法人の他事業の収益をつぎ込んで継続している状況である。当初は、まったく制度にのらない自主事業であったが、現在では、仙台市健康福祉局から一部補助を受けている他、障害のショートステイ、障害の地域生活支援拠点の委託、法務省の自立準備ホーム（刑事施設出所者対象）や児童相談所から一時保護委託を受けている。

近年は特に、児童を含めた虐待ケースや、複合課題、困難事例の依頼が増加しているという。



先に触れたように、ひなたぼっこは地域を支援することを目的の1つとして開所したため、1Fの多目的ホールでは各種サロンが行われ、地域の人が入り出る他、子どもたちのたまり場としても使われている。そして、緊急で受入れた利用者が、食事をしたりテレビを見に出てきたりする場所でもある（食事は、自室でもどこでも可としている）。中には、メンタルの障害をもつ人で、1日中何か独り言を話している人がいたりする。その人が多目的ホールに出てくると、最初、ホールで遊んでいた子ども達は、とまどい、遠巻きに見たりしているのである。それが、2日たち3日たつにつれ距離が縮まっていき、4日目には、こあがりの畳敷きのコタツで隣り合ってテレビをみていたり、独り言を気にせず隣で本を読んでいたりする。

属性を問わない緊急受入れを行っている施設は、他のヒアリング事例でもみられるように、シェルターがそれなりの数を占めており、通常、シェルターは存在を公にはしない。ひなたぼっこも、実際はDVも受入れるが、公式にはDVは受けていないとしており、受入れを知っているのは関係支援機関だけである（地域にオープンであることは、各機関に伝えている）。しかし、上記エピソードのような機会があるのなら、自分たちのようなオープンな緊急受入れ施設も1つの形としてあるのではないかと考えるという。



子どもたちのたまり場(ひなたくらぶ)



運営推進委員会

もう1つ、地域との関係性を重視していることを示しているのは、3カ月に1回開催される運営推進委員会である。開設以来、57回の開催を数えている。ここには、地域の連合町内会長、2つの町内会長、地区社協の会長、地区民協の会長、主任児童委員、地区老人会長、2つの地域包括支援センター、地域内社会福祉法人、地域内児童館等がメンバーとして参加し、ひなたぼっこの活動報告と今後の方向性、地域のニーズ・要望等が話し合われる。どんな人をひなたぼっこが預かっているか、ということも(個人情報をはかして)報告される。法務省の自立準備ホームを受けるときも、ここで話し合われ、反対意見はなかったという。ひなたぼっこには、外からみて「変な人」が出入りすることも多いが、ここで集まる地域のステークホルダーの人たちが代わりに地域住民に説明してくれることもある。地域の理解を得ながら、属性を問わない緊急一時支援を行う施設。それが絵空事ではないことを教えてくれる。

### 一次支援機関・行政の関わり(仙台市の例)

仙台市青葉区障害高齢課

課長 大関 裕史

仙台市では、特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンターが運営する「ひなたぼっこ」が、対象者の属性や状態像に捉われない受入れを行う緊急一時支援施設として大きな役割を果たしている。

市内には、障害者施設や高齢者施設などが数多くあり、緊急的な受入れも行っているが、基本的にはどの施設も、事前アセスメントがある方やADLが自立している方など、一定の条件を満たす方を対象としており、過去に全く関わりのない方やさまざまな介助を必要とするような方を緊急で受入れてもらうことは難しい。

そうしたなか、「ひなたぼっこ」では、条件を課すことなく、どのような時間帯でも受入れてくれるため、行政の側からすれば困ったら「ひなたぼっこ」という「最後の砦」的な位置付けとなっており、実際、仙台市からは、高齢者、障害者、生活困窮者、DV被害者、虐待を受けた児童・生徒など、庁内それぞれの関係課から年間数十件の受入れをお願いしている状況となっている。

このように、仙台市にとって「ひなたぼっこ」は唯一無二の欠かせない存在となっているが、それゆえに、その活用方法や今後の在り方については、庁内関係課も交えた統一的な考え方が必要となっている。

現時点における課題は以下のとおりである。

#### ①どのようなケースで依頼するかについての共通認識

緊急一時支援施設にとって最も重要なことは、常時受入れ枠があること。各課の安易な依頼によって貴重な受入れ枠を潰すことのないよう、あらゆる手段を検討したうえで、それでもみつからない場合の「最後の砦」であると考えることが必要。

#### ②依頼後の対応に関する共通理解

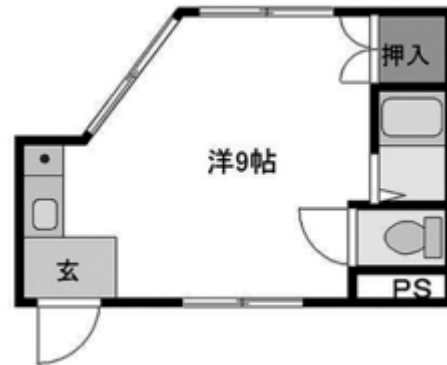
受入れがなされた場合でも、それで終わりではないということを依頼する各課が理解し、しっかりとしたアフタフォローが行われるよう、ルール作りが必要。

#### ③主管部署の決定

仙台市における関係課は、本庁で3局10課超、5区役所で18課にも及んでいるが、現状では、各課とも関連分野の対象者に関する情報しかないので、他分野の利用状況については把握できていない。

また、現在は仙台市独自の財源で各分野が別々に運営を支援しているが、将来的には財源の一元化や、他の安定財源への移行も検討する必要がある。

その前提として、どの部署が主管部署として庁内各課のとりまとめ等に主体的に関わっていくのかということについても検討する必要がある。

**特徴的事例2** 千葉県我孫子市 「緊急一時宿泊施設」(市直営)

我孫子市では、2010年から緊急一時宿泊事業を実施している。「今日、帰る場所がない」、「寝泊まりする場所がない」というニーズを受けて、一時的な居場所と食事、衣類を提供する事業である。利用料は無料で、生活保護を利用する受給者も多い。施設は、家賃3万円の学生向け賃貸アパート2部屋を借り上げており管理人はいない。総事業費は150万円弱で、そのうち3分の2が補助金で賄われている。

開設当初は、いわゆる路上生活者を想定した事業であった。ひと月に2回実施するホームレス巡回調査や市民からの通報を受けて相談員が現地に出向き、本人と面談する。生活歴や病歴、家族関係や住宅喪失に至った経緯など聞き取りとアセスメントを経て、希望すればそのまま入居となる。住民票の設定や保険証の取得、携帯電話を契約し、およそ数カ月で賃貸アパートを借りて地域に移行するという流れが一般的であった。しかし、生活困窮者自立支援制度がスタートした2015年度以降、利用ニーズは大きく変化した。年に数件の入所依頼も15件前後に膨れ上がった。

我孫子市では、生活困窮者自立支援制度による自立相談支援事業を市直営で運営している。生活困窮者自立支援法の施行に伴い、緊急一時宿泊事業も一時生活支援事業として位置づけられた。自立相談支援事業は、生活保護の相談窓口、DV相談窓口と一体的に運営し、さらに幅広い相談ニーズに対応するため、分野を限定しない「断らない相談支援」を理念とした。その結果、相談支援の中で浮かび上がる、多様な住宅喪失ニーズをキャッチし、一時生活支援事業の利用につなげることが可能となった。つまり、「断らない相談支援」と「断らない緊急一時支援」の機能を併せもつ形となった。

緊急一時支援の中で最も多くを占めるのは、「家庭問題」による住宅喪失である。DVや家庭内暴力の被害者、家庭不和が大きなストレスとなって家に帰れないケース、あるいは暴力の加害者となって家を閉め出されるケースもあった。最近では8050問題(50代の無職の子どもが親の年金に依存して生活しているケース)についての相談が地域包括支援センターから多く寄せられるようになった。このようなケースは、暴力や年金搾取といった高齢者虐待として表面化することがほとんどである。一般的に虐待対応においては、「被害者を保護する」、「避難させる」しか選択肢しかないため、支援が行き詰まり長期化する

ケースが多くある。そこで、暴力関係に至る可能性があるなど、同居を続けることが困難な場合には、一時生活支援事業の利用をきっかけに、加害者側の生活の拠点を分けるという選択肢を提案できるようになった。このように、緊急一時支援を利用することで、住宅喪失を予防することも重要な役割の1つである。

次に多いのは「無料低額宿泊所が受け皿とならないケース」<sup>注)</sup>である。生活保護の相談に携わると「失踪」により生活保護が廃止となるケースの多さに驚かされる。そのほとんどは無料低額宿泊所からの失踪である。「集団生活に馴染めない」、「相部屋に耐えられない」、「入所期間が長期化し退所の見通しが見つからない」などの理由で飛び出してしまうケースは多い。そのようなケースは、再度入所することに抵抗を示すか、希望しても施設側から断られる場合も多い。残念ながら、入所とならなければ生活保護の申請が受理されない自治体も多く、安定した住宅を確保できず路上と無料低額宿泊所を行き来しながら数々の自治体を転々とするうちに、要注意人物のレッテルを張られることもある。このような悪循環を断ち切るきっかけとして緊急一時支援は有効である。

その他、家賃滞納による立退きや派遣切り、刑務所出所者、被害妄想や強い不安により家にいられないケースなど、さまざまなニーズに対応してきた。障害がある方、高齢の方、妊娠中の方や小さいお子さんを何人も連れた方もいた。たった一日たりとも路上に放り出すわけにはいかなかった。しかし、分野ごとの施策があるにもかかわらず既存の社会資源では、今、この場で受けとめることが困難なケースばかりだった。

住宅を喪失してしまった方々の受け皿になるだけでなく、路上に放り出される半歩手前で受けとめられるセーフティーネットでなければ意味がなかった。しかし半歩手前で発見することは難しい。住宅喪失予備軍は路上にはいない。だからみえづらい。このみえづらいことこそが問題なのだ。

我孫子市では、自立相談支援窓口が相談機関として「相談支援にアクセスできない」、「声を上げられない」人たちの声を積極的に拾ってきた。高齢・障害・児童・DV・生活保護といった福祉関連部署だけでなく、税や水道、保育、教育委員会など庁内関係部局とも連携しながら、生活困窮あるいは住宅喪失リスクを拾い上げてきた。また警察や弁護士、不動産業者や裁判所の執行官などからの依頼も増えてきた。このような地域の中での連携体制が、住宅喪失リスクの早期発見につながり、アウトリーチが可能となった。

地域の中で、どのような人たちが緊急一時支援を必要とし、どのような人たちが支援のスキマに落ちてしまうのか、問題意識を共有し、学び合い、「みえる化」することが必要である。緊急一時支援のニーズは確実にある。現に人口13万人の我孫子市でさえ、利用希望が途切れることはない。

属性を限定しない緊急一時支援を整備すると同時に、属性ごとの緊急一時支援もまた守

---

注) 無論、無料低額宿泊所すべてで、ここに記すような対応や状況になるわけではない。適切な支援や環境を整えているところもあることは、本研究ヒアリング調査でも示されている通りである。

備範囲を広げていくことが必要である。地域全体として、いかにスキマをなくしていくか、体制を整備するプロセスが重要なのである。そしてどんなにスキマがないようにみえても、必ず取りこぼされる人は出る。そのような人たちを受け止めるには、多様な選択肢と重層的なネットが存在することが求められる。

最後に、我孫子市の緊急一時支援は「泊まれる箱」を用意しているだけである。専門性は何もない。ノウハウもいない。お金もたいしてかからない。誰にでも、どの自治体でも再現できる。この取り組みによって、すべての住宅喪失者を受け止めることができたかというところではない。それでもこぼれ落ちる人はいる。悔しいけれど、対応できずに路上に帰すこともあった。それでも一定の成果はあったと言える。十分に費用対効果はある。自治体として緊急一時支援を実践するにあたって、必要なのは技術や専門性ではない。目の前の相談者と向き合う覚悟だけである。

(我孫子市 健康福祉部社会福祉課 松本 拓馬)

### 特徴的事例3 高知県四万十市 「あったかふれあいセンターアルメリア」

【運営(受託法人)】社会福祉法人 ほっとハート

【担当窓口】四万十市 高齢者支援課



センター外観(民家活用)

あったかふれあいセンターは、共生型の地域福祉拠点の整備をすすめることを目的に、高知県の単独補助事業として実施されているもので、相談や集い、訪問、生活支援などを基本機能としながら、地域のニーズによって、緊急の宿泊や移動支援、配食、介護予防等さまざまな支援を付加している多機能拠点でもある。

四万十市は、人口35,000人弱(H27)、高知県西部に位置し、清流で有名な四万十川によって形成された中村平野に中心市街地が広がっているが、市域の大半は山林が占める。

「あったかふれあいセンターアルメリア」は、その四万十市で2011年に設立された。普段は、送迎つき常設サロンの運営や、地域の高齢者や要援護者宅への訪問相談対応・外出支援、さらに認知症カフェや子ども食堂の開催支援などを、地域包括支援センターや民生

委員、他支援団体と協働しながら活動を展開している。

属性を問わない緊急受入れは、あったかふれあいセンターとして開所したときから、取り組みを想定していた。「あったかふれあいセンターの共生型の理念を考えれば、地域の拠点として必要だと考えました」と、所長の谷陽<sup>たにあきら</sup>さんは語る。

実際の受入れ依頼は、年間1～2件と、大都市等の緊急一時支援を行っている施設に比べれば決して多くはない。近所トラブルで家を出された人（認知症等何らかの課題を抱えている）や、四万十市周辺まで流れついて所持金がなくなり保護された人、自死を考えて近くの岬に来た人など、さまざまな人を受入れてきた。これまでに依頼を断ったことは、1度もない。依頼元は、四万十市の他、周辺の福祉事務所や社会福祉協議会、保健所など。その他、ケースによっては、警察署や教育委員会とも連携する。四万十市以外からの依頼の場合は、センターを所管している四万十市高齢者支援課に連絡を入れる。DVに関しては、他に受けるところがあるため、こちらには回ってこない。

センターの職員は、コーディネーターで看護師の繁山令子さんを含め6人で通常業務をまわしているが、緊急受入れ時には、夜間2人体制として、この6人でシフトを組み直す。受入れ時の宿泊には、日中サロンを開催している部屋を利用する（写真参照）。対象者には、昼間はサロンに参加してもらったり、今後の生活（支援）の方向性を定めるため、関係機関に出向いたりしてもらう。食事や衣服の提供は必要に応じ行っている。属性を問わない受入れという点、通常業務に加わる緊急対応へのシフト等の負担など、職員からの反発はないのだろうか。

「特に、これまで問題になったことはありませんでした。他に資源もないし、自分たちがやらなければ、という感覚ですね」と、コーディネーターの繁山さん。団体として目指す理念が、スタッフにまで浸透しているのだろう。「ただ、規模が大きくなると、団体としての（ありがたい）方向性を伝えていくのは、難しくなっていくと思います」とは、谷所長の言葉だ。

現状、受入れ件数が少ないため、法人の採算には影響を与えていないというが、この緊急受入れ事業を法人としては、どう捉えているのだろうか。

「数は多くないけれども、絶対に必要な事業。年に1人でも2人でも、該当するような



アルメリア内部



サロン利用兼緊急時の宿泊部屋

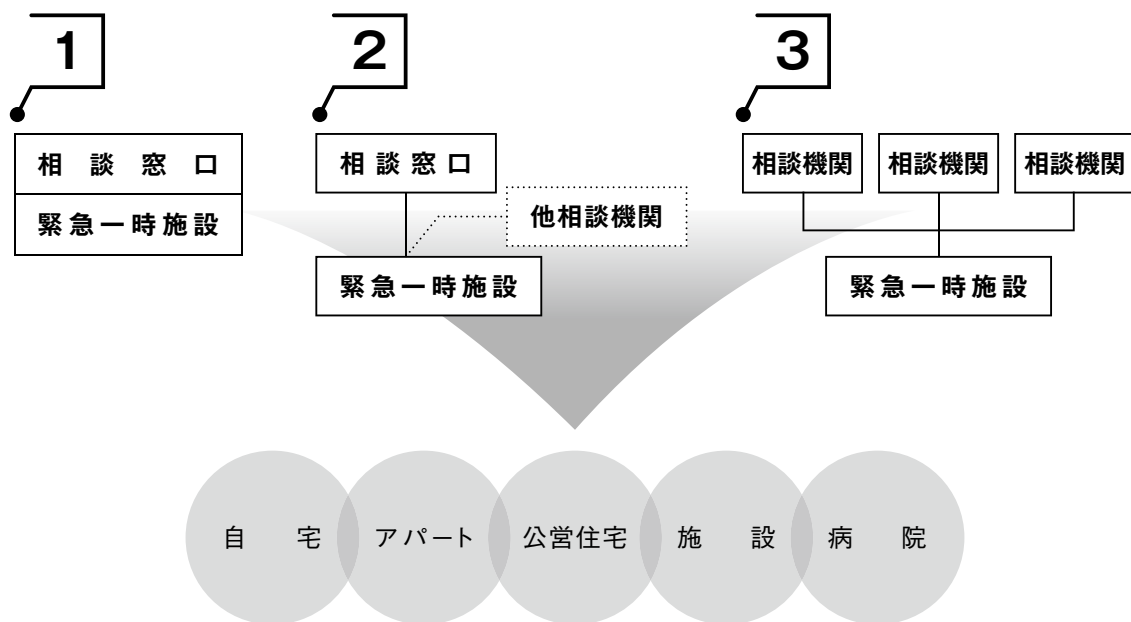


相談があるのであれば、それに対して用意をしておく必要がある」と谷所長は答えてくれた。その横で聞いていた、四万十市高齢者支援課の竹田課長補佐が言葉を継いだ。

「(四万十市としても)間違いなく助かっているのは事実。あったかふれあいセンター(アルメリア)を始めた段階の期待以上に、やっていただいていると思います」

中山間地等を含めた地方の自治体では、大都市に比べ、緊急対応が必要なケースの頻度が低いこともあり、そのための対応施設というのは設けにくい。また、福祉分野別の社会資源も決して多くはないのが普通である。ここで紹介した「あったかふれあいセンター」自体は高知県の施策であるが、地方創生事業における「小さな拠点」などを含め、各集落・地区単位の地域拠点というのは、さまざまな自治体が取り組んでおり、そこに見守り・福祉的な機能を加味しているケースも多い。このような地域拠点を、緊急一時受入れの担い手として検討していくことは、現実的な方策の1つと言えるのではないだろうか。

## 2) 受入れの流れ



緊急一時支援を受入れの形態からみると、大きく3つのパターンに類別できる。

(上図参照)

- ①相談窓口・相談支援機関が、直接緊急一時支援施設を運営して、そこにつなぐ場合。事例でいけば、千葉県我孫子市の直営シェルターや、自団体への直接の相談が9割を占めるガンバの会のシェルターがこれにあたる。今回のヒアリングに関係しないが、児童相談所の一時保護所等も、この類型と言える。
- ②特定の相談窓口を経由したものを、緊急一時施設が受ける場合。ただし、ときに少数ながら他の支援機関からの依頼や、自団体へ直接相談がきたものを受けることもある

というもの。宮城県涌谷町の生活支援ハウス(窓口は涌谷町)や、沖縄県の愛さん会(窓口はパーソナルサポートセンター)などが、これに該当する。

- ③事例的にもっとも多く、いくつもの相談機関からの依頼を受けるもので、属性を問わない緊急受入れを行っている施設では、生活困窮・生活保護系、高齢系、障害系、女性・児童支援など、さまざまな分野の公的相談機関、民間支援団体からの依頼が来るケースが多い。ヒアリングした施設でも、複数市町村からの依頼を受けているところも多く、その場合、関わりのある相談機関(部署数)は数十に上ることも珍しくない。それだけに相談機関との関係性の濃淡が、支援現場にもっとも影響される形ともいえる。

この類型に属する多くの緊急一時支援施設では、依頼元である相談支援機関(主として行政)に、最後まで手を離さないこと、丸投げしないことを条件づけていることが多い。相談機関側の担当者が、緊急一時支援を行う施設と入居施設との差異を理解していない場合が少なくないことを示唆する話でもある。

### 3) 自治体・関係機関との連携

#### (1) 緊急一時支援施設(団体)に対する自治体の姿勢

緊急一時支援を行っている施設と、主として依頼側の位置に立つ自治体との連携に言及するとき、緊急一時施設側から問題として挙げられるのは、自治体の姿勢である。

「協働をもっと考えて。対等の立場で。民間を下にみている人が多い」、「役所の担当者によっては、下請けみたいに話してくる人がいる。対等に話して欲しい」等の声が、行政からの受委託関係があるかないかにかかわらず、聞こえてくる。おそらく、このような一部の行政担当者の姿勢は、緊急一時支援施設・団体にのみに限る問題ではないだろうが、今回のヒアリング対象となった属性を問わない支援を行っている団体が、制度にのっていない(または縛りの緩い制度を選択している)ため、接する機会が多くない行政が関係性を構築できていないという面もあるものと考えられる。今後包括的な相談支援体制を構築していくにあたり、緊急一時支援施設も含めた民間支援団体等に対する「対等なパートナー」としての意識を、自治体担当者にはあらためて認識してもらう必要があることを指摘しておきたい。

#### (2) 受入れ対象者に関する情報共有

ヒアリングにおいて、いくつもの団体から指摘されたのは、対象者に関する情報共有の重要性である。これは、

- ①対象者に関する(受入れ依頼側の)一次相談機関がもっている情報の提供
- ②緊急受入れ側が、対象者と生活をともにしながら、新たにわかった情報(対象者の背景情報、生活能力、今後の生活への希望等)を、相談機関側へフィードバックするこ

との重要性

の2点に集約される。

①については、受入れを行う側としては、ある意味当然の話であるが、現場スタッフは一定期間生活をともにする間、本人から話を聞いたり相談にのったりすることも少なくないわけで、対象者の課題や状況によって、口にする言葉や対応する姿勢・方策を考慮する必要がある。また、すでに同じ場所で受入れている他の対象者にも影響する。これは、メンタル系の障害や発達障害（その疑いがある人を含む）、被虐待者（児）、刑事施設出所者等では、特に重要である。にも関わらず、個人情報をも理由として、ほとんど情報を出さずに受入れ依頼をかける相談機関が存在する。これは、受入れ期間中に本来なら避けられたトラブルを引き起こす原因ともなり、相談機関と受入れ施設側との信頼関係にもマイナスにはたらくことになる。

緊急対応の場合、十分なアセスメント時間がなかったり、対象者がアセスメントできる状態になく、結果としてほとんど情報がないなかで、受入れを行わなければならないことも少なくない。緊急対応が必要な人というのは、かなりの割合で複数課題を抱えており、そのような施設側として困難な状況でも、受入れを継続的に行っていくためには、依頼者である相談機関に、できうる限りの情報を提示していく姿勢が求められていると言えるだろう。

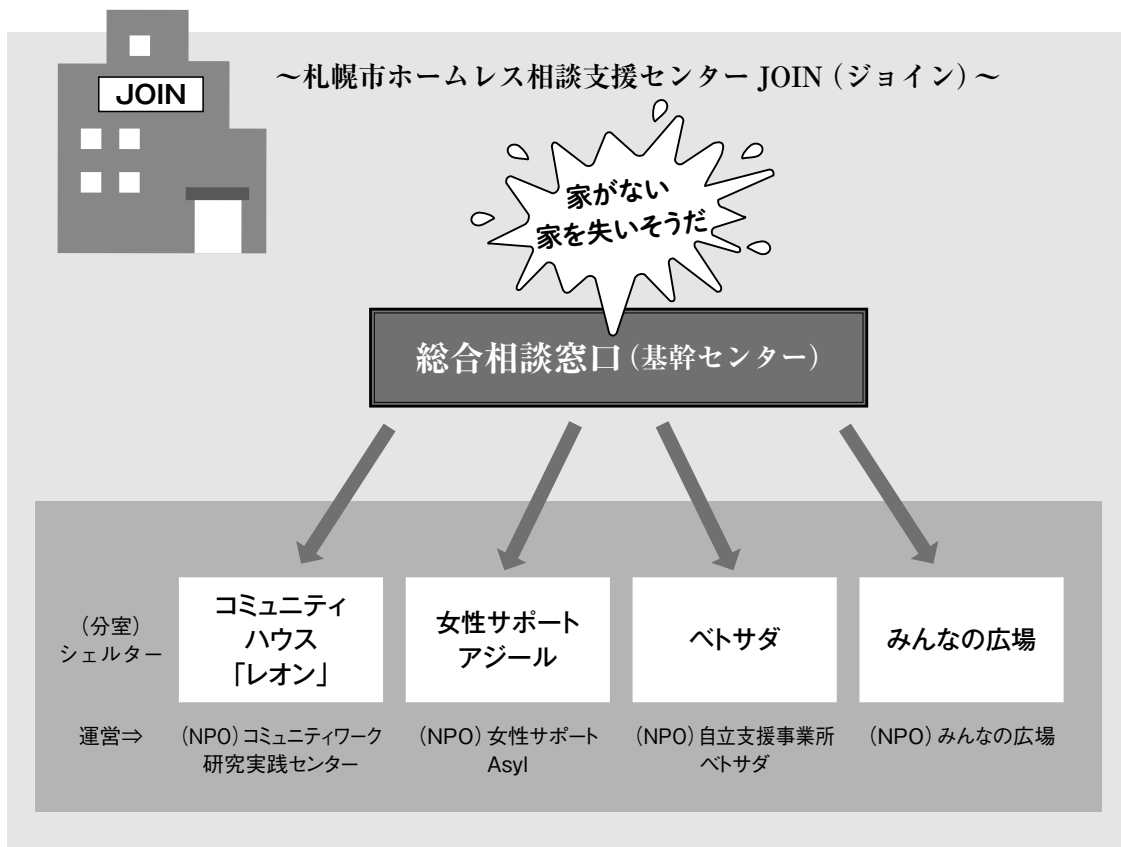
②は、依頼した相談機関が知り得なかった情報を、緊急一時支援で受入れた施設側が把握し、それをフィードバックして、対象者の支援をより良いものにしていくことの重要性である。ここで、特筆しておきたいのは、いくつもの団体から、一定期間の生活をともにする（伴走する）ことによって、初めてみえてくるものもあるという指摘である。

通常、一次相談機関は、対象者のアセスメントを行ったうえで、緊急一時支援施設に依頼を行う。これは、十分な時間をとれないまま、ひとまずの保護・居所の確保を優先して、行われる場合も多い。また、対象者が以前より相談機関との関わりをもっていた場合は、仮にそれが他の相談機関であっても、ある程度の情報を質的にも量的にも確保できる可能性があるが、どこの支援者ともつながっていなかった場合、対象者の主張を基に支援を検討せざるを得ない。裏付けを取る時間が、緊急の場合には、ないことも多いためである。何度か触れてきたように、緊急対応が必要な人の場合、複数課題を抱えていることが多いことも、より正確なアセスメントを行う障壁となる。

一方、受入れを行った緊急一時支援施設では、対象者と一定時間生活をともにする。24時間常駐者がいる施設では、最長24時間、日中や食事時間等を中心としてスタッフがいる施設でも相当な時間、対象者と生活をともにするか、生活の様子をうかがうことになる。それは、対象者の生活能力やコミュニケーション能力を確認する時間でもあるし、お互いの人柄の理解から、関係性を構築する時間ともなり、それを通じて、対象者のもともとの生活環境や今後の生活についての希望を聞く機会にもなるのである。ときには、相談機関から聞いていた情報と真逆の話を聞くことも珍しくない。このようにし

て把握した対象者に関するさまざまな情報や、本人の能力・考え方を、相談機関側にフィードバックし、対象者のよりよい支援につなげていくことが、相談機関と緊急一時支援施設との、あるべき協働の姿の1つと言えるだろう。

### (3) 複数の支援団体が連携・協働した支援の例



札幌市のホームレス相談支援センター JOIN (ジョイン) は、今回のヒアリング対象のコミュニティハウス「レオン」を運営するコミュニティワーク研究実践センターを含め、女性サポートAsyl (アジール)、自立支援事業所ベトサダ、みんなの広場という4つのNPO団体が共同して事業を実施している。

市の自立相談支援事業として、総合相談窓口である基幹センターを4団体が合同で設立した(一社)札幌一時生活支援協議会が運営し、相談により緊急の居所確保等が必要と判断された場合、4団体がそれぞれ運営しているシェルター(分室)の特性を鑑みて、適当なところへつなぐというものである。シェルター部分は、自立相談支援+一時生活支援事業という扱いで、各団体が受託者となっている。

各団体の得意分野を活かしながら、1カ所に頼らず、冗長性を確保する取り組みとも捉えられる。構成団体間と担当行政(札幌市)との目的意識の共有、意思疎通がキーと言えそうだが、他の自治体においても参考となる事例であろう。

#### 4) 現状の各施設における財源

		自立相談支援	一時生活支援	無料低額宿泊所	障害・ショートステイ	障害・地域生活支援拠点	生活支援ハウス (高齢者生活福祉センター)	児童相談所一時保護委託	自立準備ホーム (法務省)	あったかふれあいセンター (高知県1/2、市町村)	ほか市町村補助
札幌市	レオン	○	○								
涌谷町	生活支援ハウス						○				
仙台市	ひなたぼっこ				○	○		○	○		○
市川市	(ガンバの会) シェルター								○		
我孫子市	直営シェルター		○								
台東区	友愛会			○							
台東区	ふるさとの会			○					○		
藤沢市	きずなシェルター		○	○							
高松市	高松希			○					○ ~R2.3		
四万十市	アルメリア									○	
那覇市	愛さん会		○								
八重瀬町	ウパンナ		○								

今回のヒアリングにおいて、緊急一時支援・シェルター等の事業では、ほとんどの団体が、事業単体としては採算がとれていない旨話しており、居住支援や他の事業での収益から補填して事業継続している状況である（巻末各団体ヒアリング概要参照）。例外は、涌谷町の生活支援ハウスやあったかふれあいセンターアルメリアなど、受入れケース数が少ないところ限定されている。

## 第3章

# 緊急一時支援施設の 考え方と機能

### 1) 緊急一時支援とは何か

まず、ここでは、第1章、第2章の調査をもとに、緊急一時支援とは何かをあらためて整理してみたい。

第1章において紹介した、自治体に対して実施したアンケート調査結果は、緊急一時支援を「相談当日（課題発見当日）にも保護・対応の必要がある人に対し、居所（宿泊場所）と最低限必要な支援を提供すること（居所のみ提供の場合を含む）」と定義していることもあり、幅広く状況を把握した結果となっている。たとえば、高齢者施設がそのもつショートステイ機能等を生かして高齢者の宿泊ニーズに応えるという、言わば「当該施設が支援対象としている属性の範囲内で対応する」という、ヒアリング調査対象施設の分野を問わずできるだけ柔軟な受入れ対応とは異なる対応をする施設の存在が分かる。特に、障害分野や高齢者分野では、ショートステイが役割を果たしていることが分かる。

これらの施設については、第2章のヒアリング調査結果で強調される「属性を問わない受入れ」という点では、物足りなさも感じるが一定の役割を果たしていることも事実であり、その意義を積極的に捉え直すことが必要だと思われる（「(4) - (8) 既存制度施設との機能分担」で詳しく触れたい⇒044ページ）が、「属性を問わない受入れ」を緊急一時支援機能の重要なキーワードとして、以下の分析をすすめていきたい。

緊急一時支援は、自治体などの一次相談機関からつながれる場合が多いが、自治体の「緊急受入れが必要な人が出たが、受入れ可能な施設から断られた場合、もしくは、もともと緊急受入れ可能な施設がない場合の対応」（第1章014ページ）に対する回答は、「何らかの受入れる施設が存在するので、ほぼ大丈夫」（「高齢」の場合49.1%、「女性」の場合、25.2%）とする一方、「受けてくれそうな親族・知人宅に依頼する」（「高齢」の場合32.7%、「女性」の場合、37.1%）、「ホテル・旅館・ネット喫茶等を紹介する」（「高齢」の場合28.9%、「女性」の場合、37.7%）であり、これをみると「本当に相談者の状況を把握しているのか」「宿泊さえ確保できればいい」という表面的な対応になっているのではないかと疑問をもつ。さらに、「やむなく、そのまま自宅等に帰す」が「生活困窮」14.5%、「生活保護」30.2%、「高齢」6.3%、「女性」2.5%と一定の率で存在していることも、一次相談機能が働いていないので

はないか、緊急一時支援の機能について理解が不足しているのではないかと不安を覚える。

緊急一時支援機能とは何か、緊急一時支援が必要なニーズは何か、ということに対する関係者の理解とその共有が必要であるという観点にたつて、さらに分析をすすめていきたい。

## 2) 緊急一時支援を担う施設の基本姿勢

第1章においては、制度との関係について、次のように分析している。

- ①制度の運用のはざまという問題があり、本来、制度の対象となるべき課題に対応ができない。あるいは対応していない。
- ②時間のはざまという問題があり、すぐに制度対応ができない。
- ③そもそもの制度のはざまがある。

(第1章017ページ)

そして、第2章で、制度に依拠しない対応を実現するために、積極的な対応を行っている施設(属性を問わない受入れ施設)のヒアリング調査を行い、その共通する点として、次の3点をあげている。

- (1) 最初から、支援(対象)を属性で限定していない
- (2) 縛りの緩い事業形態を選択している
- (3) 基本的に「断らない」

### (1) 「最初から、支援(対象)を属性で限定していない」について

福祉制度の限界については、10年以上前から関係者の中で盛んに問題提起がされてきたが、一方で制度の充実という緊急命題もあり、現場はなかなか方向性が定まらない観があった。その中で、緊急一時支援施設の実践は、問題提起をしつつ歩んできたということができらるだろう。

ヒアリング対象の施設から分析すると、「属性で限定していない」という言葉の趣旨は、もう少し正確に述べると「社会福祉の分野別(高齢、障害、児童等)の制度にあてはまるかどうかの属性に基づいて、受入れるかどうかの判断をしていない」ということであろう。

しかし、当然のことながら誰でも受入れるということではなく、当該の施設として受入れの対象となるかどうかの判断基準は存在しており、その点はていねいに整理しなければならない。

まず、「今晚、泊まる場所がない」という状況は、当然の判断基準である。しかし、「相手に必要なものを支援するのが当然」「属性別のシェルターは結局、(本来支援が必要な)いろんな人を取りこぼす」という回答にあるように、単に、泊まる場所を提供するだけにとどまらない支援が必要であると判断しているように思われる。これは、制度にあては

まるかどうかの属性ではないが、一定の属性（ニーズ）をもつ人たちがいるという判断であり、このニーズを明確にすることが必要である（⇒次項 3）緊急一時支援を必要とするニーズ）。

また、制度分野ごとの属性に関連して、世帯員が分かれて生活するのではなく、世帯ごとにかかわる対応の仕組みが必要ではないか、との提起もなされており、緊急一時支援は、そのような期待にも応える存在となっている。

しかし、とは言っても、性別が異なる人びとが一緒に生活することは難しい、介護度の重い人の生活には相当な支援を提供するための体制が必要である…などの問題もあり、誰でも受入れるということが、施設の物理的環境、施設の職員体制などにより難しいことは当然にある。また、施設により「対象者」を明確にする必要性が生ずる場合もあり、そのようなことを指して、対象者を限定している、していないというような議論は、緊急一時支援機能が目指す姿の本質ではないと考えられる。

## （2）「縛りの緩い事業形態を選択している」について

①のことを実現するためには、既存の制度事業の組み合わせでは対応が難しく、縛りの緩い事業（その場合、多くは十分な財源が準備されていない場合が多いが）を選択する必要がある。

しかし一方で、制度事業をニーズに応じて緩やかな対応ができるようにしていく必要がある。これについては生活困窮者自立支援事業が典型であり、また、社会福祉法人による地域における公益的な取り組みでの展開も求められている。

## （3）「基本的に“断らない”」について

困っていることへの対応を「断らない」ということは重要な視点である。近年、相談支援の中で強く意識されてきたことは、制度の枠でニーズをとらえる（「制度が対応できないニーズには目をつぶる」）ことなく対応することである。この考え方は生活困窮者自立支援事業で明確に示され、さらに、地域共生社会の考え方の基本として、平成29年の社会福祉法改正において相談支援機関の姿勢として一定程度位置づけられ、さらにその実現に向けて包括的な支援体制の整備が進められている。その点でいま進められている緊急一時支援は、セーフティネットの重要な部分を担う存在であるだけでなく、今後の相談支援の姿の先駆的な取り組みの一つとして位置づけられるものであるだろう。

ただ、宿泊機能をとまなう施設は日々必要な生活支援を行う必要があり、それを担う職員体制や環境整備が必要であり、その体制整備ができないことによりそれにより受入れができないということは、当然ながら起きることとなるが、これを防ぐためには、特定の施設だけに頼ることなく、地域全体で「断わらない」状態をつくっていくことが重要である。



### 3) 緊急一時支援を必要とするニーズ

福祉分野の緊急一時支援そのものは、広い概念でまさしく緊急に一時的に対応することであり、相談者の置かれている状況やニーズも幅広いものがある。各自治体を含む一次相談機関は常に緊急一時支援を迫られ、判断をしなければならない状況におかれている。

一次相談機関からすれば、緊急一時支援の中には宿泊を必要とするものもあれば、そうでないものもある。本研究では、緊急一時支援について「相談当日（課題発見当日）にも保護・対応の必要がある人に対し、居所（宿泊場所）と最低限必要な支援を提供すること（居所のみ提供の場合を含む）」としているが、広義の緊急一時支援の中には、宿泊場所を必要としない緊急一時支援のニーズが存在するという認識をしたうえで、宿泊をとまなう緊急一時支援ニーズについて考えていきたい。

アンケート調査、ヒアリング調査（詳細は巻末資料「2 アンケート調査結果」「3 ヒアリング調査結果」095ページ）から分かることは、単に緊急に宿泊場所が必要だというだけでなく、次のような状況がみられる、ということである。

- コミュニケーション能力が不十分（認知症、発達障害、知的障害、精神障害等によるものも含む）
- 人、社会との調整能力が不十分
- 家族がいない、家族との関係が薄い、緊張関係にあるなど「居場所」がない

ここから浮かび上がってくる対象者の状況は「社会的孤立」であり、**宿泊場所を含めて、安心していられる場所がない**ということが緊急一時支援のニーズの核心である、と整理することができるであろう。

このように整理すると、単に緊急に宿泊場所が必要というだけであればホテルで代替することで対応できるという考え方もある。しかし実際には、宿泊を提供し、安心を提供しながら一定時間をともにして相談支援をすることで、初めてニーズが分かる、把握できるという側面もある。すなわち、①**緊急一時宿泊が呼び水になってもち込まれるニーズ**、②**生活をともにすることによって分かるニーズ**という見方が重要である。

したがって、緊急一時支援は幅広いものであるが、そのなかでも、制度サービスのみでは対応できない、と推察される相談者に対して、まず安心してもらい、ニーズを明らかにするために宿泊をとまなう対応はきわめて有効であるということと考えられる。

### 4) 緊急一時支援施設に必要な機能

#### (1) 宿泊＋相談支援機能

「居場所の確保」と「相談支援」という要素については、次の2つの整理が考えられる。

①相談支援付きの緊急一時保護

②緊急一時宿泊機能付きの相談支援

どのようなニーズをもつ人が来ているかを考えると（単純に一時滞在（宿泊）を求めているわけではない。前項参照）、「緊急一時宿泊機能付きの相談支援」ととらえるのが適切と思われる。

(2) 「緊急」とは

ニーズの「緊急」の意味合いは「いま、泊まる場所がない」を分解し、①**物理的に泊まる場所がない**、だけでなく、②**安心して泊まる場所がない**、の2つに分けて考える必要があるが、前項においてのニーズの分析をふまえれば自ずと②**安心して泊まる場所がない**、という点を重視しなければならない。

安心できる場所を提供する、その安心には宿泊の提供（必要に応じて介護、食事提供など必要な生活援助を伴う）と、「寄り添う相談」を提供する（時間をかけて相談支援を行う）ことが同時に緊急・迅速に行われる。

(3) 「一時」とは

多くの施設が、滞在期間を区切っており（結果として長期化することはあっても）、「一時」とはこのことを示している。滞在期間が長いところは、①**同一組織内に居住機能をもっている**、②**居住施設の一部として、緊急一時支援機能をもっているところ**であり、居住機能に移行したものととらえることができる。

(4) 支援とは（相談支援機能の内容）

〔アセスメント〕

上記のように一時的にしる滞在することで、利用者のアセスメントを多角的に十分に行うことができる。多角的とは、「属性にとらわれない」「制度にとらわれない」アセスメントを実施することにある。

また、多角的なアセスメントを実現する要素として、一定期間文字通り「寄り添う」相談が可能であることも大きい。

次のような指摘もみられる。

シェルターについて言えば、各市が5部屋くらいのシェルターをもつべき。そうすれば隠れているニーズが出てくる。特化したシェルターは使いにくい。

基準に合わないからと入れない例がでてくる。それもあっていいが、隙間をなくすために補足する必要がある。（きずなシェルター）

〔スタッフの機能〕（居住、滞在を伴う相談支援の特性）

スタッフに求められる専門性は、ひとことで言えば相談支援ということになる。

利用者の状態は、多くの場合不安定な状態にあり（一定のサービスを受ければ解決するという単純な状態にはおかれていない、ましてや安心して泊まるところがない）、寄り添う姿勢にたって安心を確保、利用者の気持ちを解きほぐし、信頼関係をつくり、ニーズを見極めていく必要がある。

宿泊をともない、当該施設において生活することによって明らかになってくるニーズがあり、それを見極めることが重要な機能となる。

同時に、安心した生活を実現するには、この相談支援機能に加えて生活支援が必要となる（次項）。

### （5）生活援助とは

今まで、緊急一時支援のニーズの共通性をみてきたが、実際には利用者の要件については実施団体によって違いがみられる。その違いは、介護、子ども養育、就労支援など、日々の生活を支える機能をもつもたないが大きく影響しているように思われる。

たとえ一時的であっても、そこで生活し、次の場所での生活の準備をするためには、相談支援のみならず利用者それぞれの状態に合わせた生活支援が必要であり、その専門職が必要である。その専門職をどのように配置しているかによって、利用者要件が変わってくるのは当然である。

そういう点からすれば、高齢者、障害者、児童の各分野の施設が緊急一時支援を行うことはきわめて有効である。

しかし一方、今回の調査で浮かび上がってくる対象者のもつニーズの中核は社会的孤立と考えられ、これに対応できる相談支援の専門性が施設のもつ機能と考えると、生活援助については柔軟な生活支援を担う体制をつくっていくことが大切であり（あまり重装備にはできない）、実際、そのための工夫を各施設は行っている。多くの福祉現場では、たとえば、ソーシャルワークとケアワークの関係を考えると分業ではなく、それぞれがお互いの専門性をふまえながら、相手の機能を併せて発揮することが求められており、各緊急一時支援施設は小規模としての限界と長所をふまえながら努力しているものと思われる。

このような状況から生まれてくる生活援助の限界は、各施設の得手不得手というレベルでとらえるべきものであり、また不得手なことを補うために他機関・施設との分担、連携が行われている。

### （6）他の相談支援機関との連携

制度では対応しにくいニーズに対応する、「断らない相談」を実現するには、一相談支援機関だけで対応することは難しい。他の相談支援機関との連携・協働が不可欠である。しかし、その連携・協働は非常に難しく、「緊急」や「制度外のニーズへの対応」を標榜する緊急一時支援施設は、他から「押しつけられる」危険性を常にもっている。なかなか分担・連携のルールを決定するのは難しく、時間をかけて信頼関係をつくっていくことが重要となっている。

### 【一次相談機関、つなぎ先との連携】

緊急の宿泊に対応する機能をもつ施設は「便利に使われる」危険性が常にあり、一時相談機関がニーズを十分に見極めず、単に宿泊場所が必要な人が相談機関から「振られて」くることがある。特に自治体がこのような対応をすることに対して危機感をもっている施設は多い。ただ、単に宿泊機能だけが必要と思われた人が種々のニーズを抱えていることも多く、「まずは受入れる」という対応が必要という考え方もつ施設も多い。

有効で継続的な支援を実現するには、緊急一時支援施設としては支援の内容を一次相談機関にフィードバックすること、それを経てその機関に相談者を戻したり、然るべき別の機関につなぐことが重要である。いずれの場合も、必要に応じて「協働」する姿勢が必要であり、特に「たらい回し」が生じがちな現状をふまえれば、一時滞在を通してニーズを把握した緊急一時支援施設が意識的に協働をリードすることが重要である。

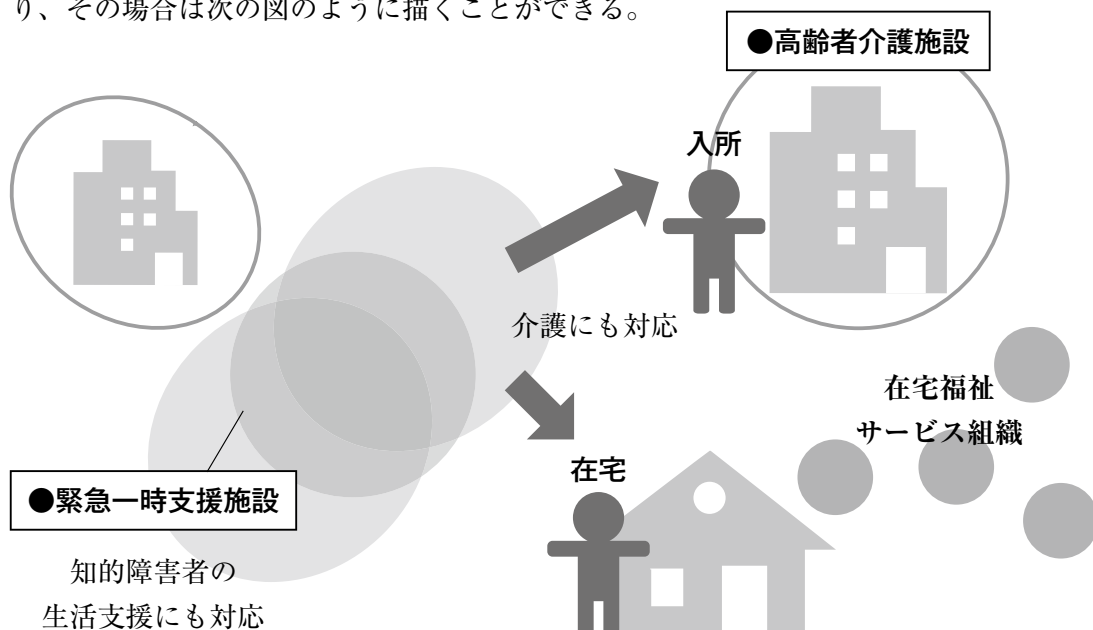
### (7) 居住機能

長期的な居住機能については、施設、在宅を問わず、切り離して位置付けているところがほとんどであった。同一法人であっても機能を切り分け、混在タイプは少ない。

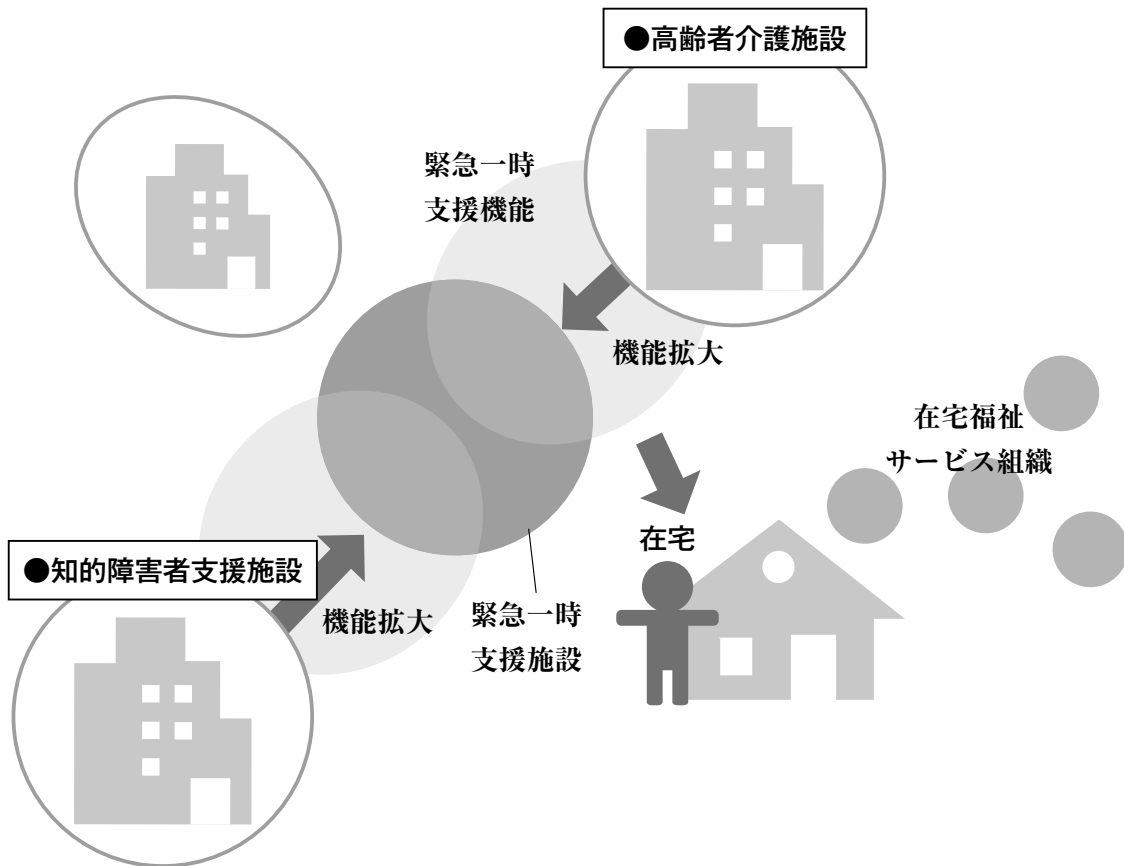
しかし、「安心して泊まる場所がない」ことに対応する緊急一時支援の機能と、住居を確保するということは、当然のことながらつながっており（施設〔無低、救護施設等〕においても相談支援機能が不要なわけではなく、在宅が実現する場合でも、単に住宅を紹介すればよいというレベルではないので、保証人のことも含め支える機能は必要）、一定の役割を果たしている施設は多い。

### (8) 既存制度施設との機能分担

当然のことながら、もともと高齢者介護について力をもっている緊急一時支援施設もあり、その場合は次の図のように描くことができる。



一方、属性ごとの制度施設が、その特性（生活上の介護等に対応できる）を生かしながら緊急一時支援とそれにもなう相談支援を実行することが可能であれば、緊急一時支援施設と分担し、対応している。今後は、地域公益活動としての位置づけも含めて、このような展開が活性化することが期待される。



### (9) 緊急一時支援施設の中核機能

以上の整理を集約すると、緊急一時支援施設の中核機能は、次の2つに集約されると考えられる。

- ①安心して泊まれる場：暖かいベッドと食事、そして風呂など
- ②本人に寄り添う相談：ともに生活することで見えてくる本人の課題やニーズ

支援を属性で限定していない、縛りの緩い事業形態をしている、基本的に「断らない」などの性格は、緊急一時支援施設の持つべきものとしてきわめて重要であるが、ここにあげる2つの機能は、これらの性格が導き出す、緊急一時支援施設がもつ、かけがえのない機能であり、これにより、きわめて困難な状況にある人やそもそも何に困っているかわからないというような人びとへの適切な対応を見出しているということができる、

また、この2つの機能は、相談支援のあるべき姿として示されているものではなく、関係者が本人のもっているニーズを解明し、解決に向けていくための「きっかけ」を生み出す機能という受け止めが必要である。だからこそ、一次相談機関が存在し、また、連携・協働機関、さらには、次の行き先が存在すると考えることができるだろう。

## 第4章

# 緊急一時支援の 推進へ向けて

1章、2章では、アンケート調査とヒアリング調査から、緊急一時支援施設のニーズと実態を明らかにし、3章では、緊急一時支援施設の考え方と機能を整理した。

以上の検討を踏まえ、1)では緊急一時支援施設の今後の在り方を考える。2)では、緊急一時支援施設を展開するうえでの市町村、都道府県、国の役割を考える。3)では緊急一時支援施設がより広い緊急一時支援体制に与える影響と可能性を検討する。最後に、4)では「地域共生社会」の実現に向けた包括的な支援体制構築の施策と緊急一時支援施設の役割をまとめる。

### 1) 緊急一時支援施設の今後の在り方

#### (1) 望ましい緊急一時支援施設の在り方

緊急一時支援施設の相談は、基本的に一次相談機関からの相談から始まる。一次相談機関がもっている支援体制では対応が難しくなったときに、緊急一時支援施設が必要となる。ほとんどの一次相談機関は制度別に運営されているので、属性別の対応が基本である。しかし、属性別のニーズであっても、制度に対応していない場合、緊急対応の難しい場合がある。さらに、複合的で複雑化したニーズに一次相談機関では対応できない場合がある。このように、ニーズと既存の支援体制の両面から制度のはざまに対処することを含んだ緊急一時支援施設の必要性が生まれたことを、1章、2章で具体的に見てきた。

しかし、緊急一時支援施設に依頼して一次相談機関の支援が終了するのではなく、協働してともに相談支援にあたることが大切である。さまざまな相談ニーズに対応できるように、相談支援体制を強化することが、緊急一時支援施設の大きな役割である。したがって、ワンストップとしての一次相談機関の相談支援力を高めることにもなる。

緊急一時支援施設の中核的な機能は、総合的な相談支援機能だけでなく、落ち着ける宿泊機能であることを3章で見た。緊急一時支援を一時的な宿泊の提供と考えてしまうと、宿泊所の運営が優先されることになるが、総合的な相談支援の一部として落ち着ける居所となる宿泊が必要であると考えることが、中核機能を理解するうえでは重要である。たとえば、属性を問わないという点は異なるが、児童相談所の一時保護所の役割を考えていた

だくと理解しやすいだろう。

制度サービスは、利用希望者をアセスメントしたうえで、その人を受入れることが可能かどうかを関係者で検討して、という流れで計画的に進められるが、緊急一時支援の場合は、まさにこうした計画的な流れを端折って、受入れることになる。したがって、緊急一時支援施設では、暮らしのなかでスタッフが本人に寄り添うなかで、一次相談機関では見せることのない本人の有する社会性や暮らしのなかでのつぶやき等々から見える本人の強みや弱みを、一次相談機関と共有し、一緒になって次なるステップにつなぎ、支えることが重要になる。とくに、属性を問わない緊急一時支援では、複合的なニーズを丸ごと受け止め、継続的に支援することが求められる。

また、緊急一時支援施設では、夜間帯や休日など、利用の可否を判断できる職員が現場にいない場合でも、このような緊急受入れ体制を、実質的に担保していくような取組みは重要である。また、次のステップにつながったあとも、緊急一時支援の場が、本人にとっての「拠りどころ」であり続けられるよう、緊急一時支援のスタッフが人事異動などで大きく入れ替わらないようにするためには、運営法人の理解と共有も求められる。

介護保険の認知症対応のグループホームなど地域密着型サービスは、小規模がゆえの密室化を防ぐことなどの理由から、地域住民にも運営に参画してもらう仕組みとしての運営推進会議の設置が義務づけられている。緊急一時支援施設においても、地域における緊急時の対応について、日頃から地域住民と話し合う機会をもち、具体の実践を協働・共有することで、緊急一時支援の理解を深めていくことが求められる。

## (2) 財源に対する選択肢 (既存制度利用の考え方)

緊急一時支援施設を利用する人は、利用する背景もさまざま、自らが抱えている課題も認識できていない場合もあり、その運営は、従来の運営基準のようなものを当てはめるだけでは難しく、市町村は、利用する一人ひとりに合った支援ができるよう、既存の制度を柔軟でかつ弾力的に、運営できるような支援が求められる。

また、人口規模などそれぞれの地域の実情を勘案して、単独の施設として整備するのか、既存施設にそのための部屋を用意するのか、緊急時のみ各施設等から専門職を招集して対応するのか、あるいは地域における制度サービスの整備状況によっても運営内容も、財源構成も変わり、いずれの方法でも、既存の複数の制度サービスを組み合わせることで財源を確保するものと考えられる。

ただし、緊急一時支援の最大なる使命は、①「断らずに必ず受け止めて支えること」と同時に、②「緊急な受入れを常に可能な状態にするために空き部屋をもっていること」、③「24時間受入れができること」である。3章にあるように、「一時保護機能付き相談支援」として相談機能も持ち、満室にしないよう常時次へのステップを支援し、24時間365日開かれた施設を運営するには、出来高払い型では安定した運営は難しいことへの配慮も求められる。

現在、利用可能と考えられる補助金を、拠点・宿泊機能、生活援助・ケア機能、相談機能の3つの機能に分けて、以下の表にリストアップしてみた。これ以外にも、市町村、都道府県単独補助事業や、厚生労働省関係以外の補助金で使えるものがあるだろう。しかし、補助金をもらうことで、属性を問わない緊急一時支援が制約されるかもしれない。また、制度や担当部署が多岐にわたることによって手続きや報告が煩雑になるかもしれない。これらの点からすると、ただ補助金を寄せ集めるだけではなく、緊急一時支援施設の目的に沿った運営ができるように財源の在り方も考える必要がある。

<b>〔拠点・宿泊機能〕</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・「地域共生社会」の実現に向けた包括的支援体制構築事業</li> <li>・生活困窮者自立支援法・一時生活支援事業</li> <li>・障害福祉・地域生活支援拠点（緊急時の受入れ・対応）</li> <li>・高知県の場合/あったかふれあいセンター・集落活動センター（県単事業で整備）</li> </ul>
<b>〔生活援助・ケア機能〕</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・「地域共生社会」の実現に向けた包括的支援体制構築事業</li> <li>・生活困窮者自立支援法・一時生活支援事業</li> <li>・自立準備ホーム（委託）（法務省保護観察所）</li> <li>・児童相談所一時保護委託</li> <li>・障害者総合支援法・短期入所・生活介護</li> <li>・介護保険法・短期入所など</li> <li>・在宅支援ハウス（高齢者生活福祉センター）</li> <li>・高知県の場合/あったかふれあいセンター（県単事業で整備）</li> </ul>
<b>〔相談機能〕</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・「地域共生社会」の実現に向けた包括的支援体制構築事業</li> <li>・生活困窮者自立支援法・自立相談支援事業</li> <li>・障害福祉・地域生活支援拠点（相談）</li> <li>・高知県の場合/あったかふれあいセンター（県単事業で整備）</li> </ul>

表 利用可能と考えられるおもな事業の例示

## 2) 緊急一時支援施設の展開

### (1) 市町村による支援の在り方

#### 【市町村による緊急一時支援施設への支援と整備】

緊急一時支援には、一次相談支援機関と同時に、行政の担当者とも、利用者や運営状況を常に共有し、支援にあたっては協働を通じて、お互いの役割を理解し合うことが重要である。解決は難しくても、行政から丸投げされたら、民間だけでは支援は続かない。官民



が一緒になって、時間をかけて関わっていくことが求められている。

緊急に支援が必要なもののなかには、①制度サービスが充実した都市部で起こることと、②そもそも制度サービスも専門職も十分ではない地域で起こることがある。さらに、③できれば「住民に身近な圏域」で対応できたほうがいいものと、④「市町村域等」の広域でなければなかなか対応しにくいものがある。同じ緊急とはいえその内容に大きな差がある。したがって、緊急一時支援施設を単独で設置する場合だけでなく、市町村や地域の状況に応じて、さまざまな既存の事業所や組織を活かした工夫が考えられる。

常設で緊急一時支援を整備するまでの需要のない市町村では、高知県のあったかふれあいセンターのような地域福祉拠点、あるいは福祉の事業所が地域運営組織などと協働で小さな拠点などを活用して、属性を問わない緊急一時支援を行うことができるだろう。

単独市町村での整備ではなく、広域で整備することも考えられる。たとえば、神奈川県では、県と複数の市が生活困窮者一時生活支援事業を共同実施する協定を締結して、特定の事業者に委託している。その目的は、住宅を喪失した生活困窮者等を対象に一定期間、住居や食事を提供することで、安定した生活を営めるよう支援し、自立を促進することである。具体的な事業の内容は、事業参加自治体が宿泊場所を共同で借り上げ、3か月を超えない期間（6か月まで延長可）日常生活用品を提供し、相談員が就労や住居の確保など支援をおこなうこととしている。

ちなみに、2章1)で取り上げた我孫子市では、生活困窮者自立支援制度による自立相談支援事業を市直営で運営しており、緊急一時宿泊事業も一時生活支援事業として位置づけ、「断らない相談支援」と「断らない緊急一時支援」の機能を併せもつ形となっている。

また、障害における「地域生活支援拠点（①相談、②緊急時の受入れ・対応、③体験の機会・場、④専門的人材の確保・養成、⑤地域の体制づくり）」は、地域の状況に応じて、市町村が「多機能拠点整備型」と「面的整備型」を選択して実施するとともに、それを都道府県がバックアップするものであるが、活用できる仕組みと考えられよう。

一方で、可能な限り今暮らしている地域から切り離すことなく、住民同士の関係も、専門職との関係からも、同一市町村内で対応できることも重要である。たとえば、同一市町村内に立地する社会福祉法人等事業所がネットワーク組織を発足させているところがある。大規模都市であるが、札幌市のホームレス相談支援センター JOIN（ジョイン）取り組みが好事例であろう。

そのような組織的な取り組みが難しくても、地域の事業者と一緒にあって、緊急一時支援の際は、消防団のように駆けつけて、一晩みんなでみて支えるような方法も、回を重ね、経験を積むなかで、みる力を町村内で蓄える工夫なども考えられる。消防団方式ということができらるだろう。

以上の柔軟な整備の方法を自治体の規模別に整理すると以下のようなになるだろう。

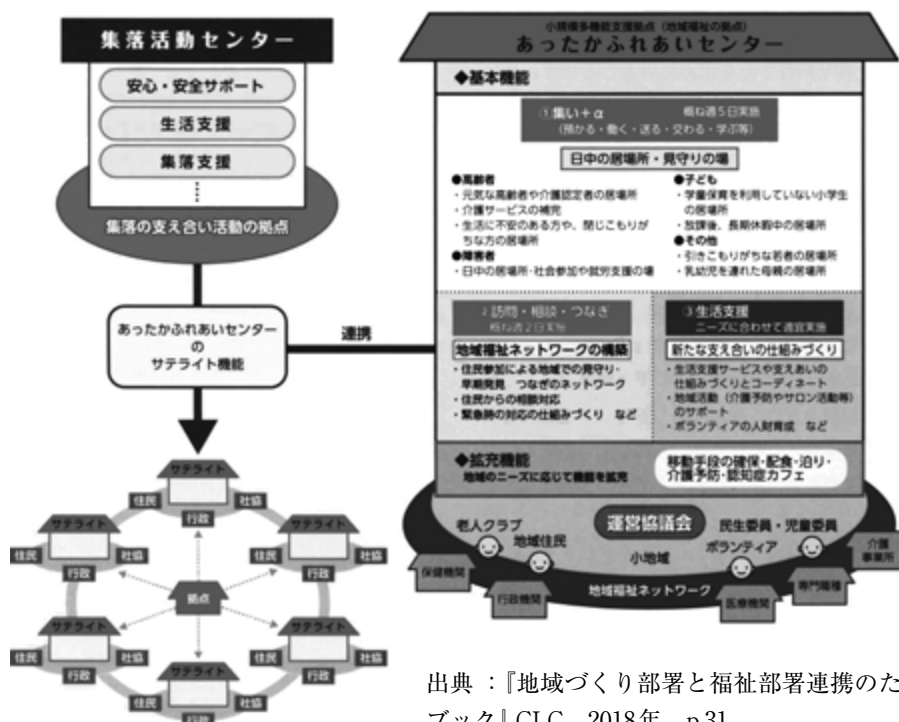
自治体の規模	取組み事例
1. 大都市型 複数の緊急一時支援施設がある	札幌市のホームレス相談支援センター JOIN (ジョイン) (036ページを参照)
2. 中都市型 単独の緊急一時支援施設がある 近隣の市と共同実施することが可能	神奈川県と複数市の生活困窮者一時生活 支援事業共同実施委託
3. 地方型 単独の緊急一時支援施設のニーズがない	高知県のあったかふれあいセンター地域 福祉拠点 (031ページを参照) 消防団方式

### 【市町村が緊急一時支援施設を支援する上での留意点】

2章1)のコラムで、仙台市が緊急一時支援施設と連携するうえで、一次相談機関側の留意点を3つ挙げている。第一に、緊急一時支援施設が最後の砦として、受入れ枠を一杯にさせないこと。第二に、緊急一時支援施設につないでおしまいではなく、アフターフォローをしっかりとルール化すること。第三に、関係機関、課、部署が複数にわたるので、主管部署を協議しておくことである。また、2章3)にもあるように、受入れ緊急一時施設にとっては対等な関係と一次相談機関側からの情報の提供がたいせつである。

とくに属性を問わない緊急一時支援施設との連携では、庁内の連携調整ができていないと、緊急一時支援を効果的に活かすことができない。(1)でみた札幌市におけるように、複数の緊急一時支援施設が協議会を作って行政と連携していく例も参考になるだろう。

#### ●高知県「あったかふれあいセンター」イメージ図

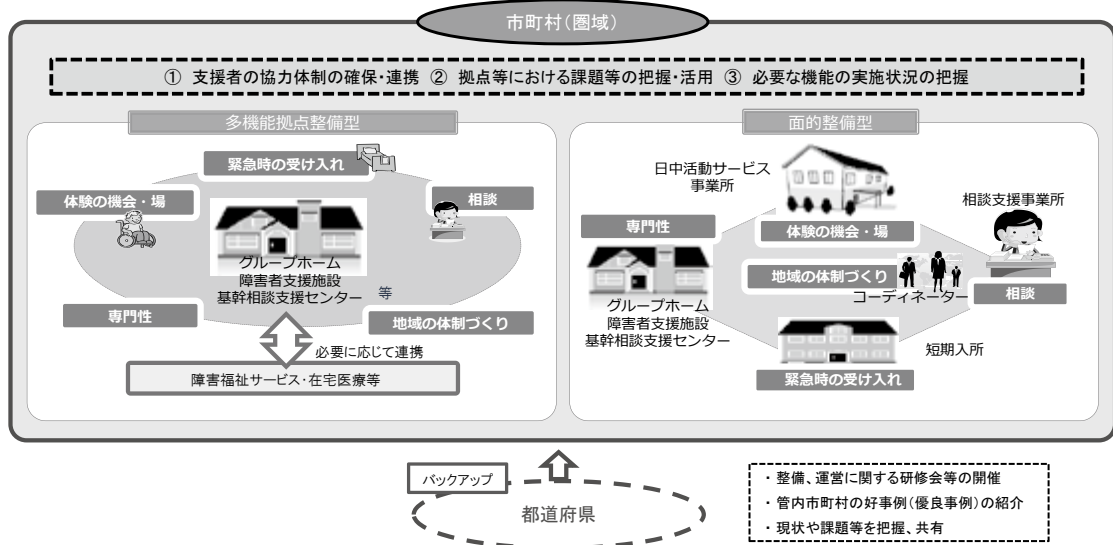


出典：『地域づくり部署と福祉部署連携のためのガイドブック』CLC、2018年、p.31

●地域生活支援拠点等の整備手法（イメージ）

※あくまで参考例であり、これにとらわれず地域の実情に応じた整備を行うものとする。

各地域のニーズ、既存のサービスの整備状況など各地域の個別の状況に応じ、協議会等を活用して検討。



出典：地域生活支援拠点等について（パンフレット）  
第2版（平成31年3月）厚生労働省

(2) 都道府県、国の支援の在り方

【都道府県の支援】

都道府県の支援には、広域連携の推進がある。前節であげた神奈川県の場合、障害者の地域生活支援拠点の面的整備型が広域での取り組みになる。また、1章3)でみた、制度のはざまを超えた属性を問わない支援を行う中核地域生活支援センターを県内の広域福祉圏（健康福祉センター圏域）ごとに13箇所設置している千葉県の例がある。さらに、高知県（11市17町6村）では、市町村が主体（県単補助）となって、「あったかふれあいセンター（31市町村50か所）」と「集落活動センター（32市町村59か所）」を整備し、それを県本庁と5つの圏域にある出先機関、市町村に駐在する地域支援企画員などの県職員が直接市町村に出向いて支援している。

あったかふれあいセンターは、2章1)で紹介している四万十市「アルメリア」の事例のように、緊急宿泊も機能として備えることが可能な取組みである。また、集落活動センターでも、同様な施設整備（宿泊機能）を行うことができる。このような都道府県による市町村の支援策も、今後検討していくことが、望まれる。

【国の支援】

国の支援には、すでにみた補助事業等の財政支援があるが、緊急一時支援は全国一律に進めることができる取組みではないので、市町村や地域の状況にあった柔軟な支援が重要である。

緊急一時支援の機能において、「緊急一時宿泊機能付きの相談支援」は、生活困窮者自

立支援制度における「一時生活支援事業」と「自立相談支援事業」を柔軟に組み合わせて実施が可能である。「一時生活支援事業」は居住支援のほか、緊急時にも活用できる旨、自治体への告知も重要である。

また、厚生労働省の概算要求『地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業』のなかで、「断らない相談支援と一体的に実施する」ことを条件とした補助も創設されている。都道府県は、「包括的支援体制への移行に係る調査事業」等を活用して、緊急一時支援を推進するため、市町村ならびに事業者を対象とする研修の実施も有効である。

### 3) 緊急一時支援の取組みのさらなる視点

#### (1) 緊急一時支援を通じて、誰もが地域で暮らし続けられることへの意識の醸成

緊急一時支援施設が、あらゆる人を受入れることを目の当たりにした一次相談機関が、既存の施設でも受入れることが可能であると認識して、わずかではあるが、一次相談機関と既存施設が連携して、受入れ対応ができるようになってきた場合がある。全国どこの地域においても、緊急一時支援施設の整備の必要性はあると考えられるが、設置後は一定期間、それを便利使用することになったりすることもある。しかしたいせつなことは、緊急一時支援施設で受入れた実践を、一次相談機関と既存施設が共有・協働して、既存施設において受入れの幅を広げていく経験を重ねて、市町村や地域において、多様な人を受け止める意識の醸成など、体制強化を進めることにつなげていけることである。

緊急一時支援に理解を示し、可能な範囲で受入れ対応する福祉・介護事業所が増えることで、身近な地域で起こる次のようなことにも対応できることになるだろう。

- 主たる介護者が緊急入院することになった際に、残される見守りや食事の提供程度のことが必要な要支援者の支援
- 火災で焼け出され、避難する親せき・知人がいない、ホテル代がないといった人(世帯)の受入れ
- 早期退院による自宅での暮らしに不安のある人を受入れて、自宅での暮らしにつなぐ支援

これらの支援は、入所施設の主たる担い手である社会福祉法人にとっては、社会福祉事業と位置付けられないために必ずしも積極的な支援につながらなかった場合があったと思われる。しかし、2016(平成28)年の社会福祉法で規定された社会福祉法人の責務として、また社会福祉法人の地域貢献としても、これらは地域ニーズに積極的に取り組むことが期待されている支援であろう。

#### (2) 家族を「丸ごと受け止め」、「継続的につながり続ける」支援へ向けて

これまでは、家族を丸ごと受け止めるというよりは、家族をそれぞれの属性ごとの制度

で分別して対応してきたが、地域共生社会の実現に向けては「丸ごと受け止め」、さらには「継続的につながり続ける支援」が目指される。

東日本大震災以降の大規模災害の際に、市町村等が被災者支援の拠点として応急仮設住宅団地等に整備した施設（「介護等サポート拠点」「地域支え合いセンター」等）では、被災者であれば、高齢者でも障害者でも子どもでも、「丸ごと受け止め」支援することで、その意味と価値を実感した。しかし、仮設住宅から一般住宅に移るなかで、「丸ごと」の支援から、以前のような属性ごとの制度に戻らなければならなくなっている。被災経験地域は「地域共生社会の実現」に大きな期待を抱いている。

緊急一時支援が、対処療法的な支援に留まることなく地域共生社会を支えるためには、複合的な支援を必要とする場合に「丸ごと受け止め」、「継続的につながり続ける支援」ができるよう、さらなる研究や制度の改善が必要となるだろう。

課題を明確にするために、つぎのような家族の具体的事例を考えてみたい。80歳代の夫婦と50歳代の知的障害のある息子の3人が在宅で暮らしている。3人の願いは、まずは人生最期まで3人で暮らせることである。

あるとき、妻が大腿骨骨折で要介護となり、つづいて夫も認知症で要支援になった。妻は、精神的な不安定や服薬管理も含めて週1回の訪問看護、食事づくりと掃除で週3回の訪問介護を利用し、夫は社会参加も意識して週1回機能強化型通所介護を利用している。いっぽう、息子は身辺自立していて、障害の就労支援事業所に通っている。

ところが夫がある日、軽い心筋梗塞で救急搬送された。薬の関係でこん睡状態の夫を見た妻が、自宅での介護は難しいと判断し、夫は認知症対応型グループホームに入居することになり、母親と息子の2人での自宅暮らしとなった。

今後、母親が自立できなくなった際の母親の行き場所、そして障害のある息子も自立が難しくなれば、新たな行き場所が求められる。3人が望む暮らしとは、3人が一緒に暮らすことである。このような家族を「丸ごと受け止め」、「継続的につながり続ける」といった新しい支援の在り方も、今後の課題である。

---

#### 4) 「地域共生社会」の実現に必要なとされる緊急一時支援の在り方

---

2019年12月26日に公表された「地域共生社会推進検討会」の最終とりまとめを受けて、国は、市町村において、既存の相談支援等の取組を活かしつつ、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を構築するため、①相談支援（市町村による断らない相談支援体制）、②参加支援（つながりや参加の支援）、③地域づくりに向けた支援の3つの支援を一体的に実施する事業「重層的支援体制整備事業」創設を含む、「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律案」を3月6日、国会に提出した。これによって、本人（たち）と支援者や地域住民との継続的な関係性を築くことが

可能となり、これらの関係性が一人ひとりの自律的な生を支えるセーフティネットとなる。

緊急一時支援施設の中核的機能は、宿泊付き相談支援であることを3章で見たが、宿泊は、一時的な受入れの場だけではなく、利用者が落ち着き、利用者と関係を築く中で、次のステップへつなげていく支援のために重要である。すなわち、緊急一時支援施設では、①相談支援と②参加支援が一体的に行われている。

社会的孤立や排除によって地域社会での暮らしに支障をきたしたときに、属性を問わない緊急一時支援が必要とされることが多いことを考えると、地域づくりも重要な支援と考えられる。緊急一時支援施設では、複雑化・複合化した支援ニーズをもつ人たちが孤立せずに、地域社会で暮らせるためには、地域社会の理解と理解を得るための日常的なつながりが求められ、そのためにはつながることの意味や価値を、地域住民と共有する取り組みがたいせつになる。これは、②参加支援と③地域づくりに向けた支援を一体的に行うことである。このことによって、地域共生社会における包括的な支援体制のための3つの支援が一体的に実施できることになる。

緊急一時支援には2つの「受入れ」があるのではないか。一つは、緊急一時支援施設が利用者をどう受入れるか、もう一つは地域が本人をどう受入れるかである。個別支援である前者に対しては、緊急一時支援施設では、多様な相談に対して「断らない」という受入れの柔軟性を目指してきた。同時に、伴走型支援という柔軟な支援をおこなってきた。ここまでは個別支援をおこなう一次相談機関と連携と協力をしながら先駆的な取り組みをしてきた。後者の受入れは、地域支援であり、さらに、地域支援と個別支援とつながりでもある。

2章で見た地域福祉拠点の場合は、もともと地域支援をおこなっているもので、個別支援とのつながりを付けるのは自然であろう。さらに、ひなたぼっこも、地域支援から始まっており、緊急一時支援として個別支援をおこなうようになった。まだ実践事例は少ないが、属性を問わない緊急一時支援施設でも、3つの支援の一体的取り組みはこれからの重要な取り組みになると考えられる。一次相談機関から依頼される場合は、かなり事態が進んで緊急一時支援になる場合がほとんどである。確かに、小さな地域や市町村で取り組むよりも広域で取り組んだ方が望ましい場合もあるが、地域支援もおこなうことで早い段階から相談につながることもある。緊急一時支援の実績とは評価されなくても、緊急一時支援を減らしていく予防的な役割も期待できる。

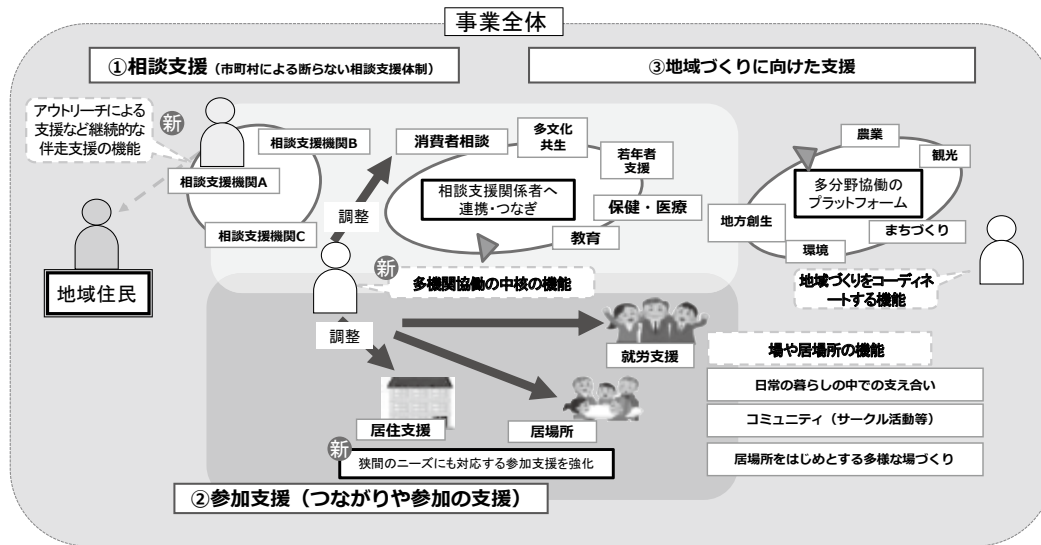
今後、法改正後に創設される重層的支援体制整備事業などにより、市町村における包括的な支援体制の整備が進めるにあたっては、これまで見てきたように、緊急一時支援の機能をどのように備えるかという視点も持つことが、効果的な体制整備につながるのではないかと。まず受け止める、アセスメントを即応的に、さらに一定期間の暮らしに寄り添いながら行い、必要な支援を提供し、地域での暮らしにつなげていく、という取組のありようは、まさに先駆的に、地域に根ざして取り組んでいる緊急一時支援施設が取り組んできた実践と大いに重なるものである。

**地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する市町村の包括的な支援体制の構築の支援**

- 地域住民が抱える課題が複雑化・複合化(※)する中で、以下のような課題がある。(※)一つの世帯において複数の課題が存在している状態(8050世帯や、介護と育児のダブルケアなど)、世帯全体が地域から孤立している状態(ごみ屋敷など)
- ・ 従来の属性別の支援体制では、対応が困難。
- ・ 属性を超えた相談窓口の設置等の包括的な支援体制の構築を行う動きがあるが、各制度毎の国庫補助金の制度間流用にならないようにするための経費按分に係る事務負担が大きい。
- このため、市町村が包括的な支援体制を円滑に構築できるような仕組みを創設することが必要。

**社会福祉法に基づく新たな事業の創設**

- 市町村において、既存の相談支援等の取組を活かしつつ、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を構築するため、**①相談支援、②参加支援、③地域づくりに向けた支援を実施する事業を創設する。**
- ー 事業実施の際には、①～③の支援は全て必須 ー 新たな事業は実施を希望する市町村の手あげに基づく**任意事業**
- 新たな事業を実施する市町村に対して、関連事業に係る補助等について一体的な執行を行うことができるよう、**交付金を交付する。**



出典：社会・援護局関係主管課長会議資料2 令和2年3月4日(水) p.92

