

生活困窮者等に対する居住支援の対象者像及び状態に応じた支援等に関する研究事業

特定非営利活動法人 抱樸 （報告書A4版 210頁）

### 事業目的

一時生活支援事業を含む居住に関する課題等の全体像とその運用実態を整理し、今後のより適切な制度運用に向けた対象者像の明確化や、異なる対象者ごとへの支援の在り方、一時生活支援実施後の出口戦略（居住支援協議会や居住支援法人等の新たな地域の社会資源との連携方法や、一時生活支援事業の主な実施主体である自治体・受託団体を中心に、厚労省・国交省・法務省等関連省庁間の連携方法とプロセス等）の在り方について検討することにより、ポストコロナの時代を俯瞰した望ましい居住施策を含む、新たな社会の仕組みづくりに向けた検討と提言を行う。

現下、全国の大都市を中心に、新型コロナウイルス感染拡大により、今後も更なる経済の失速や失業等による生活困窮者の増加や雇止めによる居所（社員寮等）を喪失する者の増加が予想される。

このような状況の中で、一時生活支援事業を含む居住に関する課題等の全体像とその運用実態を整理し、今後のより適切な制度運用に向けた対象者像の明確化や、異なる対象者ごとへの支援の在り方、一時生活支援実施後の出口戦略（居住支援協議会や居住支援法人等の新たな地域の社会資源との連携方法や、一時生活支援事業の主な実施主体である自治体・受託団体を中心に、厚労省・国交省・法務省等関連省庁間の連携方法とプロセス等）の在り方について検討することにより、ポストコロナの時代を俯瞰した望ましい居住施策を含む、新たな社会の仕組みづくりに向けた検討と提言を行う。

### 事業概要

①有識者をメンバーとする検討会（検討委員会及び作業部会）を立ち上げ、居住に関する課題等全体像を議論・整理する。

- ・居住支援の対象としてどのような者が存在するのか対象者像を明確化する。
- ・対象者像毎に必要な支援内容を明確化する。
- ・居住支援のうち、生活支援の具体的な内容、担い手、費用負担の在り方等を整理する。
- ・居住支援協議会や居住支援法人と連携した支援の在り方等を整理する。

②上記議論を円滑に進めるために、以下の調査等を実施する。

・対象者像及び対象者像に応じた支援手法に関して一時生活支援事業実施自治体へ調査を実施する。（一時生活支援事業の対象としている者の状態像、各対象者の把握方法、各対象者に応じた支援内容、出口の種類・内容、支援内容毎の支援者、業務量、支援の結果・効果、再利用の有無等）

・居住に困難を抱える者に関する既存データ等を活用した調査（低額所得者、租税滞納者等）を行う。

・未実施自治体へのヒアリング（住居相談の有無、対応方法等）を実施する。

③以上の検討委員会における一連の調査・分析及び検討結果を報告書としてまとめる。

※自治体へ調査、結果分析は、一般社団法人北海道総合研究調査会に業務委託を行った。

発言録、議事録作成等については、湯山篤に、報告書編集作業については、中山徹にそれぞれ業務を委託した。

## 調査研究の過程

本調査研究事業検討委員会を設置し、自治体へのアンケート調査の項目、居住支援の在り方等検討すべき内容について有識者からの意見聴取、議論を行った。

アンケート票の作成、送付、回収、分析等は一般社団法人北海道総合研究調査会に委託し、10月～11月に905自治体に送付し、583自治体より回答を得た。

アンケート結果や詳細分析は、各委員からなる作業部会にて、検証作業を行った。また事業報告書作成に向けて、作業部会を一時生活支援事業に関する検討を行うチームと総合的な居住支援の在り方を検討するチームに分け、議論を行った。

9月1日 第1回検討委員会

9月30日 第1回作業部会

10月～11月 905自治体への調査アンケート票の送付、回収、集計。

11月23日 第2回作業部会

12月2日 第3回作業部会

12月15日 第4回作業部会

12月16日 第5回作業部会

1月19日 第6回作業部会

2月3日 第7回作業部会

2月17日 第8回作業部会

3月3日 第9回作業部会

3月5日 第10回作業部会

3月18日、3月19日 一時生活支援事業及び地域居住支援事業実施自治体への追加ヒアリング(滋賀県長浜市、愛知県豊明市、神奈川県座間市)

3月24日 第2回検討委員会

3月末に事業報告書の作成を行った。

### 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)

中山徹 (大阪府立大学名誉教授)

井上由起子 (日本社会事業大学専門職大学院教授)

蕭閔偉 (大阪市立大学准教授)

阪東美智子 (国立保健医療科学院上席主任研究官)

中野加奈子 (大谷大学准教授)

山田耕司 (NPO法人抱樸居住支援事業部部長)

## 事業結果

本調査研究の目的のため、全国の生活困窮者自立相談支援事業所(福祉事務所設置自治体)905自治体(実施自治体と未実施自治体を含む)に対し、一時生活支援事業等に関するアンケート調査を実施し、その結果、583自治体(64.3%)より回答を得ることができた。

調査結果を要約すると以下ようになる。

第1に、住まいに関する相談は、一時生活支援事業実施自治体では90%、未実施自治体で75%以上の自治体となっており、一時生活支援事業の実施未実施に関わらず全国的に存在しているということが分かった。

第2に、その住まいの相談への対応については、実施自治体・未実施自治体ともに、住居確保給付金をはじめとする金銭的支援の勧奨、生活保護制度紹介など高くなっており、公営住宅の案内も6割と高い割合であることが分かった。

第3に、一時生活支援事業の利用者は、男性の無職者が多く、年齢は18-64才までと幅広い。住まいに加えて失業、家賃滞納、障害、親族との関係に課題・音信不通、持病持ちなどの特徴がみられ、また住まいを含めた複合的な課題を抱えていることがわかった。また、調査期間において、利用者増加していることやホームレスだけでなく、障がいの疑いのある者、DV被害者や女性、刑余者等、

多様化してきていることも分かった。

第4に、一時生活支援事業等の具体的なサービス内容等について、支援内容を「スコア」化をすることによって、居住支援法人や一時生活支援事業の実施が、地域の居住支援関連サービスの充実度と関連していることや、一時生活支援事業未実施自治体では、実施自治体に比して、不安定居住者への支援内容が十分でない可能性があることが分かった。

第5に、実施自治体の実施に関して、実施形態では、借り上げ型「シェルター（一時宿泊施設）」の提供が最も多く、次に生活困窮者・ホームレス自立支援センターとなっている。

運営の形態は、直営（72件）より委託（146件）と委託が多く、委託先は、NPO法人、社会福祉法人などであることが分かった。

実施体制では、自立相談支援事業と一時生活支援事業の2つの事業を1事業者で一体的に実施している事例が最も多く、2つの事業をそれぞれ別の実施主体で展開しているケースが2番目となっていることが分かった。

第6に、一時生活支援事業の居住施設の面では、借り上げ型（非常設）が最も多く（2,314ヶ所）、次に、借り上げ型（常設326ヶ所）、施設型（自立支援センター等90ヶ所）となっている。そして、部屋の設備については、借り上げ型（非常設）のケースで、個室対応や定員2名以上対応の部屋が多く、トイレ・風呂も（共同でなく）個別化されている割合が多いことが明らかになった。

第7に、居住支援サービスの具体的内容と担い手については、以下のことが分かった。

実施自治体では支援サービスの内容は、食事・食材・食料品、衣類（上着・ズボン）、不動産と衣食住に関するものが目立っている。履歴書・面接・ハローワークなどの就労関係、安否確認（訪問、電話など）も多い。

また、未実施自治体においても、医療機関への同行、災害備蓄品の供与、居場所の整備、金銭管理（通帳管理、家計簿作成、家計相談員配置）に係る支援などがあることが分かった。

支援サービスの担い手としては、委託事業者、自立相談支援機関、行政が多く、食料品については社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO法人であることが分かった。

第8に居住支援における課題としては、実施自治体の場合、供給側である自治体・事業者に関するもの（体制、人材育成、連携、周知、予算など）、対象者である利用者に関するもの、そして事業の効果・動向に関するもの（他地域からの流入）の3つに大きく分けられる。

これらの課題に対する取り組みとして、他費目の流用、利用枠の相互利用、窓口間連携、不動産業者や民生委員との連携、利用ニーズ変化に対するアセスメント、ケース検討会議など限られた資源を活用している。

さらに、コロナ禍の影響について、利用ニーズの増加、感染防止対応、個室化対応の必要性などがみられる。

未実施自治体が一時生活支援事業を検討していない理由は、大きく以下の3通りに分けられる。「そもそも対象者のニーズがない、わからないため」「他の社会資源（リソース）で対応できているため」「社会資源（リソース）がない、不足しているため」である。ただし、実際には複数の理由がからみあい、複合的要因となっているケースが多く見受けられることである。

本調査研究事業は、要約すると、少なくとも、以下のようにまとめることができる。

第1に、本調査研究事業の目的のため、上述したように、研究方法として、全国の生活困窮者自立相談支援事業所（福祉事務所設置自治体）905自治体に対し、一時生活支援事業等に関するアンケート調査を採用した。その結果、583自治体（64.3%）より回答を得ることができた。

特に、未実施自治体への調査結果に関しては、さらに分析する必要があるものの、「住まい」に関する相談への対応の状況や一時生活支援事業を実施していない理由が明らかとなった。両自治体を調査することによって、今後の一時生活支援事業の拡充を図るための抱えている課題等の素材を提供できた。

第2に、「居住支援」の全体像を俯瞰した上で、各社会福祉分野の対象者別に「居住支援」「一時居住」と「アフターフォロー」の状況について整理し、その中で、一時生活支援事業が制度横断的な居住支援におけるセーフティネットの役割を果たしていることが明らかになったと考えられる。

第3に、一時生活支援事業の実施は、地域の様々な社会資源を取り込み、福祉部局と住宅部局等の積極的な庁内連携・体制づくりを意識的に図ることの重要性が改めて確認された。

第4に、地域居住支援事業については、「包括的な支援体制」を展望しつつ位置づけていることが、同事業の実施自治体への聞き取り調査で明らかとなった。

第5に、利用者が多様化する中で、担当スタッフの支援スキルの向上を図る人材育成プログラムや

人員配置問題等が、改めて課題として浮かび上がった。様々な研修プログラムとの連携等や他の社会福祉分野においても一時生活支援事業や地域居住支援事業の意義等を研修プログラムなどを通して理解を深めていくことの重要性が明らかとなった。

最後に、本調査研究から得られた知見をもとに、ポストコロナ禍をにらんで、少なくとも、以下の点が、今後検討される必要性があろう。

第1に、実施自治体の場合、他の社会福祉領域における「一時居住」や「アフターフォロー」との連携も必要である。制度的に縦割りになっている中で「制度横断的な居住支援のセーフティネット」と一時生活支援事業を位置づけ直すことの重要性が、利用者の多少にかかわらず必要であるとの認識を再度確認することが求められている。同様のことは、未実施自治体についても該当しよう。

第2に、一時生活支援事業の拡充事業である地域居住支援事業は、聞き取り調査結果からもわかるように、この事業実施に当たっては地域の多様な地域における資源の積極的な掘り起こしや他分野の担当部局との連携が極めて重要であることが分かった。

第3に、この事業の担当部局が、この事業だけでなく、「包括的支援体制」を展望していく中に位置づけていく必要性があろう。

第4に、利用者の多様化と様々な制度の活用など、担当スタッフのスキルの向上と体制整備について、人員配置も含め、細部にわたり、検討することが望まれる。特に、現在、生活困窮者自立支援に関する研修は国研修が終了し、次の段階に入っている。そして、近年「伴走型支援」など新たな支援の在り方が付け加わっていることから、このような動向を踏まえた、人材育成の仕組みを整理された形で実施されることも求められている。

第5に、先の見えないコロナ禍の中で、今後、住居喪失者やその恐れのある人々の増加が予想されている現在で、緊急対応の一時生活支援事業と退所後の安定的継続的な生活を図る地域支援事業の今日的意義をより広く知らしめていくことが求められていよう。

事業実施機関
--------

特定非営利活動法人 抱樸  
〒805-0015 福岡県北九州市八幡東区荒生田2-1-32  
TEL : 093-653-0779