

一時生活支援事業等における総合的な居住支援の在り方に関する調査研究事業

特定非営利活動法人 抱樸 (報告書A4版 183頁)

事業目的

一時生活支援事業の実施主体である自治体の事業への参加拡大、事業の一端を担う支援団体等の一層の活用を目的として、総合的な居住支援の在り方について調査研究を行う。

また、総合的な居住支援の在り方について調査報告書としてとりまとめ、自治体へ周知すること等により事業の実施において活用するほか、令和5年に予定されている生活困窮者自立支援制度の見直しにあたって、一時生活支援事業等の居住支援の制度見直しに向けての検討材料の策定を行う。

事業概要

①有識者による検討会(検討委員会及び作業部会)を立ち上げ、一時生活支援事業その他の居住支援において取り組まれるべき又は連携を進めるべき事業の議論を行い、総合的な居住支援としての一時生活支援事業の在り方の検討を行う。

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。

- ・国の補助等により実施されている地域居住支援事業、生活困窮者等の住まい対策事業、その他の事業の居住支援の実態や課題について、自治体へアンケート調査及びヒアリング調査を実施する。
- ・サブリースなど民間団体等で実施されている様々な支援事業について、効果や経費負担、持続可能性等についてアンケート及びヒアリング調査を行う。

③成果物及び活用方法

以上の検討会における一連の調査・分析及び検討結果を、総合的な居住支援の在り方についての調査報告書としてとりまとめ、自治体へ周知すること等により事業の実施において活用するほか、令和5年に予定されている生活困窮者自立支援制度の見直しにあたって、一時生活支援事業等の居住支援の制度見直しの検討材料として活用する。

※アンケート調査作業及び調査結果とりまとめ業務は、有限会社地域・研究アシスト事務所に委託した。
報告書ライティング業務については、湯山篤に委託した。

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、分析等は有限会社地域・研究アシスト事務所に委託し、10月～11月に906自治体に送付し、435自治体より回答を得た。

また10月～2月にかけて、11の自治体、受託団体等に一時生活支援事業や地域居住支援事業、その

他居住支援事業についてのヒアリング調査を行った。

アンケート結果やヒアリング調査結果等の詳細分析は、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、作業部会による議論を行った。

8/11 第1回作業部会

8/25 第1回検討委員会

9/15、9/27、10/11 第2回～第4回作業部会

10月～11月 906自治体への調査アンケート票の送付、回収、集計。

10/7 熊本県ヒアリングの実施(※オンライン)

10/12 福岡県ヒアリングの実施

10/22 第5回作業部会

11/15 茨城県ヒアリングの実施

11/16 川越市ヒアリングの実施

11/17 さいたま市ヒアリングの実施

11/25 特定非営利活動法人POPOL0ヒアリング(富士市等)の実施

11/26 長野市ヒアリングの実施

12/1、12/15、12/27、1/25、1/26 第6回～第10回作業部会

1/28 大崎市、登米市ヒアリングの実施(※オンライン)

2/2 第11回作業部会、半田市ヒアリングの実施(※オンライン)

2/7 八幡市ヒアリングの実施

3/23 第2回検討委員会

3月末 事業報告書の作成を行った。

検討委委員メンバー

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)

水内俊雄(大阪市立大学教授)

井上由起子(日本社会事業大学専門職大学院教授)

垣田裕介(大阪市立大学准教授)

後藤広史(立教大学准教授)

蕭 耕偉郎(九州大学准教授)

阪東美智子(国立保健医療科学院上席主任研究官)

切通堅太郎(一般社団法人北海道総合研究調査会調査部長)

湯山篤(大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員)

山田耕司(NPO法人抱樸居住支援事業部部长)

事業結果

本調査研究事業は、大きく3つの柱により構成され、調査、議論が進められた。

1、全国の福祉事務所設置自治体へのアンケート調査

2、特徴的な一時生活支援事業、地域居住支援事業、その他居住支援事業を実施している自治体への聞き取り調査

3、総合的な居住支援の在り方についての検討

1、については、10月～11月に906自治体へ調査アンケート票を送付し、435自治体より回答を得た。(回収率48%)

以下、集計結果の特徴を記載する。

・新規相談に占める住まいの相談は、「多少あるが、2割程度より少ない」が43.3%、「2割-5割程度」が26.0%、「ほとんどない」が18.0%であった。一時生活支援事業実施自治体の方が、未実施自体と自

覚して、住まいの相談の割合が高いが、未実施自治体でも一定の居住支援ニーズがあることが分かった。
・相談時の居住実態については、「居住がある状態」が「不安定居住状態」の約1.8倍であった。ただし、「不安定居住状態」からの相談も「1割-5割」が自治体規模に関わらず25%前後あり、一定数の居住支援ニーズが存在している。なお、インフォーマルな「知人・友人宅への同居」が5割弱、「建築土木/警備/製造業等における寮・社宅・飯場」「路上生活」「車上生活」が3割程度であった。

・「持ち家」「賃貸住宅」からの相談においても、経済的困窮だけでなく、「家族関係の悪化」(46.6%)や「DV被害・家庭内暴力」(34.9%)など、比較的安定的な居住状態にあっても、居所喪失のリスクは存在する。

・ホームレス概数調査で、ホームレス数が0人の自治体においても、不安定居住層からの相談は「1割-5割」が27.8%、「1割以下」が26.9%あり、ホームレスの有無にかかわらず、不安定居住層からの居住支援ニーズは存在する。一方で、ホームレス以外の「不安定居住層」把握の取組を実施している自治体は、1割程度だった。

・住まいに関する相談への対応については、一時生活支援事業実施自治体では、「一時生活支援事業」(73.9%)、「生活保護制度」(84.4%)が高いが、「公営住宅の案内」など様々な支援制度を活用している。一方、未実施自治体においても、割合は低くなるが、「生活保護制度」「住居確保給付金」「総合支援金・緊急小口の申請の勧奨」などで対応している。

・一時生活支援事業の「出口」については、「生活保護の申請」による住宅確保が最も多い。「地域居住支援事業」の実施率が10%弱であった。

・自治体が把握している緊急時から居宅への移行に活用可能な居住資源については、「ない」が多いものの「救護施設・更生施設」「無料低額宿泊所」などが5割程度あった。

2、については、10月~2月にかけて、全国の10自治体及び1団体への聞き取り調査を実施した。(コロナ過を踏まえ、オンラインによる調査も実施した)

1. 広域連携による地域居住支援事業の実施：茨城県(訪問 令和3年11月15日)
：熊本県(リモート 令和3年10月7日)
2. 県と複数の市による情報共有：福岡県(訪問 令和3年10月11日)
3. 救護施設の活用：長野県長野市(訪問 令和3年11月26日)
4. 公営住宅の活用：宮城県大崎市(リモート 令和4年1月28日)
5. 無料低額宿泊所の活用：埼玉県川越市(訪問 令和3年11月16日)
6. 生活困窮者自立支援と生活保護の連携：さいたま市(訪問 令和3年11月17日)
7. 居住支援法人との連携：愛知県半田市(リモート 令和4年2月2日)
：京都府八幡市(訪問 令和4年2月7日)
8. NPO主導による広域連携：静岡県富士市NPO POPOLO(訪問 令和3年11月25日)
9. 未実施だが居住支援法人を活用：宮城県登米市(リモート 令和4年1月28日)

聞き取り調査結果から、幾つかの知見を示すことができる。

・一時生活支援事業・地域居住支援事業を広域連携での実施が推奨されているが、その際、①事業導入に当たっての県の積極的対応、②広域連携に対応できる委託先の存在(一般社団法人 LANS)、③地域の居住資源である「公営住宅」利用と住民との調整、④地域の住宅のある孤立者に対して自立相談機関との連携し地域居住支援事業へ繋ぐ仕組みづくり、⑤連携実施参加自治体との協定書の提携(参考資料参照)等が重要なポイントとなっている。

事業実施の課題としては、①支援期間の短さ(就労、公営住宅からの転居費用確保等のため)、②広域であるため自立相談機関スタッフの負担問題、③転居による担当自治体変更に伴う対応とその明文化などが挙げられている。また、この公営住宅の活用については、路上生活者が0人であっても、地域内にまとまった部屋が確保できる公営住宅利用にはメリットがあることが指摘されている。

・一時生活支援事業等の実施に際して、県の主導的役割や県域他市との情報共有が見られることである。茨城県や福岡県のケースが該当しよう。

・一時生活支援事業実施に際し生活保護施設である救護施設の活用が指摘されてきたが、救護施設の存在が実施の条件の一つとなることが分かったことである。調査では、当該救護施設における「地域移行支援事業」等の事業展開がその基盤となっている事が明らかとなった。そして、救護施設のスタッフの常駐や経費面でのメリットがあるものの、当該施設の立地場所によっては、自立相談機関のスタッフの負

担等問題があることが分かった。

・大都市を中心に「無料低額宿泊所」が展開しているが、利用者の生活状況等を応じて一時生活支援事業と無低宿泊所を使い分けている事例もみられたことである。そこでは、無低を利用することのメリットとして、①ビジネスホテルよりもコストが安い、②見守り(居住環境の衛生や施設長の存在)の機能がある。反面、集団生活なので神経質な人はなじめないというデメリットもある、という指摘もあった。また、地方都市において無料低額宿泊所運営団体が自立相談支援事業の委託を受け、積極的に生活困窮者に対する居住支援を実施している事例もあった。

・一時生活支援事業を実施している自治体の中には、新たに民間不動産である居住支援法人との連携強化を図ろうとする自治体も登場してきており、注目されることである。

一方で、一時生活支援事業実施の課題として、少なくとも以下の点が挙げられる。

・支援期間の問題である。一時生活支援事業の期間中に就職、転居費用準備が十分できるかということである。したがって、一時生活支援事業の期間が短いという意見があった。

・これと関連して、一時生活支援事業の支援内容は、居所、食事提供等の現物給付であることから、入所中の就労による金銭獲得が重要となっていることを示している。

・一時生活支援事業の利用に至る理由、例えば、不況・コロナ禍による寮付派遣からの契約打ち切りと、就労による退所の「出口」としての「寮付派遣」への就労では、往還層を形成する可能性についての指摘があったことである。入所期間と就労によるより安定的な地域生活を図るためには、すでに述べた地域居住支援事業を利用したアフターケアの仕組みが重要である。

・入所中の支援内容についての課題も見受けられることである。入所中の食事提供がなされていない、短期期間利用を前提としていることからお湯をかけるだけのインスタント食品を中心とした食事の提供といったケースもあるということである。

今回聞き取り調査を実施した自治体は、一部を除き地方都市であり、路上生活者が現在の少ない状況(ホームレス0人の自治体含む)の中において、地域における居住のセーフティネットである一時生活支援事業を地域ある居住資源を創意工夫もと、NPO等民間団体と連携して実施していることがわかる。

3、については、2回の検討委員会、13回の作業部会の中で、上記2つの調査結果を踏まえながら、議論を行い、事業報告書を作成した。要点は以下の通り。

・今後の居住支援のあり方を検討するにあたっては、「ホームレス・不安定居住者にとっての住居確保等に対するニーズであり、居住支援のニーズを抱えるものの、その存在が見えづらいホームレス・不安定居住者の実態を検証し、その結果、①ホームレス特措法による「ホームレス概数調査」におけるホームレス数は減少をしているもののコロナ禍で広範な「不安定居住層」が可視化されていること、②こういった「不安定居住層」への普遍的な居住支援が必要である。

・「不安定居住層」が可視化され、ホームレスへの支援からより広範で普遍的な支援へと機能的転換が求められていることから、分野横断的で包括的な居住支援の実現に向けた概念整理や課題抽出を行ない、併せて、自立相談支援と一時生活支援事業、地域居住支援事業の関係性について検討した。

・地域居住支援事業の対象者は、住宅を喪失した者だけでなく、住宅を失うおそれのある「不安定居住層」をも含んでいるおり、後者のニーズが極めて大きいことを関係者で共有し、必要な支援が行き届くように体制を検討する必要がある。そのため、今後の地域居住支援事業の実施については、一時生活支援事業の実施を要件としないことが望ましい。また、「不安定居住層」に関する実態把握を自治体ごとに行うことが必要である。

・不安定居住の兆しが見えた段階で早めに介入を行い、一時居住を経ずに次の住宅や施設に移行するのが目指すべき姿である。様々な事情で一時的な住居を必要とする場合のみ、一時生活支援事業をへて住宅や施設へ移り、安定居住を目指すことが望ましい。

・一時生活支援事業は、他の福祉分野と異なり、対象者を限定しない分野横断的な制度として位置づけられているが、任意事業のため、すべての自治体で提供されるものとなっていない事業となっている。生活困窮者自立支援制度を第二のセーフティネット制度として有効に機能させるためにも、地域生活支援事業を含む一時生活支援事業が任意事業であることの是非が問われている。

・一時生活支援事業と地域居住支援事業を展開する上推奨されている広域連携による実施の問題である。人口規模が小さい自治体や対象者数が少ない自治体においては、個別に事業に取り組むよりも、広域的

な体制を構築して実施する方が効果的・効率的である場合も多い。だが、対象地域が広範であることから相談援助の対応や自治体間の役割分担及び退所後の支援の継続等における課題も指摘されている。

・居住支援策を、①関係者の連携、②ハード面の供給、③連帯保証人・緊急連絡先の確保、④入居支援等（相談、住宅情報、契約サポート、コーディネート等）、⑤生活支援の提供、の5本柱とすると、一時生活支援事業が提供する支援内容は、居住支援策の5本柱すべてを網羅している。したがって、一時生活支援事業を居住支援として位置づけることの可能性を示している。さらに、事業の利用終了後も安定した生活が営めるよう互助の関係づくりや地域への働きかけを行うことも重要である。

・受益者負担問題や一時生活支援事業・地域居住支援事業を含む生活困窮者自立支援制度を社会福祉法に定める「地域福祉計画」への位置づける問題や居住支援事業の推進のためには、住宅と福祉の連携が必須であり、国も連携強化を促進している。

・住まいは社会生活の基盤であり、居住の権利は国際人権規約にも定められており、欧米諸国では、住宅政策は社会政策の一つであり、国が公営住宅・社会住宅の供給や住宅手当・家賃補助の給付などにより居住保障を行っていることから、国が居住保障、居住支援を地方自治体が担うといった連携の体制を整えていくこともまた重要である。

・最後に総合的居住支援事業ともいべきもののあり方について論点を提示する。

まず、第1に、居住支援とそれに関わる制度政策の整備の目標は、日々の「雨露しのぐ屋根」としての住居、様々な生活の営みの場としての住居、「健康にして文化的」（憲法医25条）かつ尊厳ある生活のある（憲法13条および社会福祉法3条）住居からの乖離をどのように埋めるか、ということである。

第2に、ライフステージという時間軸を居住概念にいれることの重要性について。例えば、居住を「長期継続居住」、「期限付き居住」、「日々居住」という時間軸で加えてみると「定住」「定収」からの排除された人々への支援こそが居住支援の要諦であることが分かる。ライフステージとして時間軸を入れ、人生の各段階における生活課題と居住の関係を、①居住の安定と不安定、②居所があること、その居所が住まいとして相応しい居所かどうか、③第3に、住み続けるための条件が整っているか（経済的要件、家賃等の支払いが可能か）、住むための環境が整っているか。④サポートが必要になったときに受けられるか、がポイントとなってくる。

第3に、現在一時生活支援事業等で問われている分野横断的な居住支援事業の確立のためには、①支援を必要とする状況を発見し、相談につなぐ機能がその地域（自治体）にそなわっているかどうか、②そのためには制度・サービスとインフォーマルサポートの連携協働の必要性、③人件費確保・人的物的資源の確保、④相談窓口と相談支援の体制について具体的なイメージが必要である、としている。さらに支援拒否者への対応なども含んだ「断らない支援」の体制整備と人生の諸段階に長いスパンで係わる可能性を展望する伴走型支援は、この居住支援においても大きなテーマとなる。そして、そのことによって人生段階での生活課題と対応した居住支援のしくみを構築することが可能になる。また、改正社会福祉法にいう地域生活課題の基盤としての居住支援の意義を再確認することも必要である。

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