

(調査研究事業の場合)

自治体における住まいに不安を抱える生活困窮者の効果的な把握手法及び居住支援の効果を高める連携手法等のあり方に関する調査研究事業

特定非営利活動法人 ホームレス支援全国ネットワーク (報告書A 4版 154頁)

事業目的

自治体において管内の居住支援ニーズの属性や量的に把握する必要がある、効果的な把握手法について、調査研究を行う。

具体的には、以下の4点の方針に沿って、調査及び検証を行う。

- ①一時生活支援事業（シェルター事業及び地域居住支援事業）の実施の検討にあたっては、管内の居住支援ニーズの把握が必要である。各自治体におけるニーズ把握方法について、アンケート及びヒアリングを行う。
- ②住居確保給付金の受給者等の実態や受給者等の支援にあたっての関係機関との連携の状況について、アンケート及びヒアリングを行う。
- ③生活困窮者自立支援統計システム等をはじめとした統計情報をもとに、管内の居住支援ニーズの把握手法の構築を検討する。
- ④上記の結果等を踏まえ、有識者から構成される検討会において居住支援ニーズの効果的な把握手法や、住居確保給付金の受給者等への居住支援の効果を高める連携手法等について検証を行う。

本調査により得た知見を基に、「居住支援ニーズの把握手法について自治体に周知し、未実施自治体において、今後の事業実施の検討に活用されること」や「住居確保給付金の受給者等への居住支援の効果を高める連携手法等の好事例について横展開を行うとともに自治体事務マニュアルの改正の検討材料となること」を目的とする。

事業概要

上記目的達成のため、学識経験者、行政関係者による検討委員会及び作業部会を立ち上げ、調査項目の検討や居住支援ニーズの効果的な把握手法や、住居確保給付金の受給者等への居住支援の効果を高める連携手法等について検証を行った。

調査については、各自治体へのアンケート調査及びヒアリング調査を実施した。

アンケート調査については、①一時生活支援事業実施自治体(346か所)、②生活保護担当課(907か所)を対象に、Eメール送付による調査を行った。

調査期間は、令和5年10月5日～令和5年10月31日とし、①は225か所(回収率59.8%)、②は410か所(回収率45.2%)の回答を得た。

アンケート調査を踏まえ、令和6年1月～3月にかけて、11か所の一時生活支援事業実施自治体及び生活保護担当課への訪問によるヒアリング調査を実施した。

選考基準は、以下を参照に行った。

- A) ニーズ把握手法が多く、かつ相談件数、プラン作成件数等も多い。
- B) ネットカフェ、社員寮、派遣会社など、民間資源とつながりがある事例。
- C) 住居確保給付金を活用した連携実績。就労連携、保護連携、家計連携など。
- D) 人口規模等。

アンケート調査・集計・分析及び報告書編集業務については、一般社団法人北海道総合研究調査会に委託した。

調査研究の過程

令和5年7月7日の採択を受け、各委員に召集を行い、以下の委員会、作業部会を開催し、各調査を実施した。

8/23 第1回委員会

調査研究事業の概要と方向性の確認。

8/7、8/31、9/26 第1回～第3回作業部会

調査アンケート項目の確認。

10/5～10/31 各自治体へのアンケート調査の実施。

①一時生活支援事業実施自治体(346か所)

②生活保護担当課(907か所)を対象

11/13 第2回委員会

アンケート結果の概要報告。進捗状況の確認。

11/15、12/23 第4回～第5回作業部会

ヒアリング実施自治体の選考、ヒアリング項目の確認。

1月～3月 11自治体へのヒアリング実施。

2/15 第6回作業部会

ヒアリング進捗状況の確認。

2/29 第3回検討委員会

事業実施報告及び意見交換。事業報告書案の検討。

3/1、3/13 第7回～第8回作業部会

事業報告書執筆者による報告書作成会議。

3月末 事業報告書の完成

調査について

アンケート調査については、①一時生活支援事業実施自治体(346か所)、②生活保護担当課(907か所)を対象に、Eメール送付による調査を行った。

調査期間は、令和5年10月5日～令和5年10月31日とし、①は225か所(回収率59.8%)、②は410か所(回収率45.2%)の回答を得た。

アンケート調査を踏まえ、11か所の一時生活支援事業実施自治体及び生活保護担当課への訪問によるヒアリング調査を実施した。

選考基準は、以下を参照に行った。

E) ニーズ把握手法が多く、かつ相談件数、プラン作成件数等も多い。

F) ネットカフェ、社員寮、派遣会社など、民間資源とつながりがある事例。

G) 住居確保給付金を活用した連携実績。就労連携、保護連携、家計連携など。

H) 人口規模等。

番号	自治体名	調査対象	調査日
①	神奈川県相模原市	一時生活支援事業、住居確保給付金	R6/1/11
②	千葉県船橋市	一時生活支援事業、住居確保給付金	R6/1/16
③	滋賀県草津市	一時生活支援事業、住居確保給付金	R6/1/18
④	島根県松江市	一時生活支援事業、住居確保給付金	R6/1/23
⑤	静岡県三島市	一時生活支援事業、住居確保給付金	R6/1/25
⑥	山梨県北杜市	一時生活支援事業、住居確保給付金	R6/3/4
⑦	沖縄県沖縄市	一時生活支援事業、住居確保給付金	R6/3/19
⑧	鹿児島県	一時生活支援事業、住居確保給付金	R6/2/21
⑨	東京都府中市	一時生活支援事業、住居確保給付金、生活保護	R6/1/11

⑩	愛知県安城市	一時生活支援事業、住居確保給付金、生活保護	R6/1/26
⑪	北海道函館市	生活保護	R6/2/26

検討委員会メンバー

奥田知志(NPO法人ホームレス支援全国ネットワーク理事長) ※委員長
垣田裕介(大阪公立大学教授)
水内俊雄(大阪公立大学名誉教授)
後藤広史(立教大学教授)
村上英昭(熊本市健康福祉局健康福祉部首席審議官 兼 保護管理援護課長)
林星一(座間市福祉部参事 兼 福祉事務所長 兼 地域福祉課長)
四井恵介(有限会社CR-ASSIST取締役)
山田耕司(NPO法人抱樸事業担当常務)

事業結果

アンケート調査については、①一時生活支援事業実施自治体(346か所)、②生活保護担当課(907か所)を対象に、Eメール送付による調査を行った。

調査期間は、令和5年10月5日～令和5年10月31日とし、①は225か所(回収率59.8%)、②は410か所(回収率45.2%)の回答を得た。

アンケート調査を踏まえ、11か所の一時生活支援事業実施自治体及び生活保護担当課への訪問によるヒアリング調査を実施した。

以下調査の検証及び検討委員会、作業部会にて議論された居住支援ニーズの効果的な把握手法や、住居確保給付金の受給者等への居住支援の効果を高める連携手法等についての提案や課題について記載する。

(事業報告書 第4章 本調査まとめ より抜粋)

1、多様なニーズ把握手法

居住支援ニーズの把握手法に関してアンケート結果によると、一時生活支援事業実施自治体において最も高い割合でみられた居住支援ニーズ把握手法は、

- ① 「自立相談支援機関へのヒアリング・情報収集」
- ② 「生活保護部局へのヒアリング・情報収集」
- ③ 「ホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)」

であった。

一時生活支援事業の実施前と実施中との差が大きい把握手法は、

- ① 「自立相談支援機関へのヒアリング・情報収集」
- ② 「不動産事業者等へのヒアリング・情報収集」
- ③ 「居住支援協議会へのヒアリング・情報収集」
- ④ 「居住支援法人へのヒアリング・情報収集」
- ⑤ 「市内の住宅部局へのヒアリング・情報収集」

であった。

生活保護部局を対象としたアンケート結果によると、

- ① 「自立相談支援機関へのヒアリング・情報収集」
- ② 「居住支援ニーズを実施していない」

であった。

次に、ヒアリング結果によると、居住支援ニーズの把握手法として多くみられるのは、

- ① 窓口で相談が寄せられることによってニーズを把握する手法
- ② 自治体の他の部署(福祉関連部局や住宅関連部局など)や関連機関(警察や刑務所を含む)、人材派遣会社、町内会などから照会を受けることで把握する手法

である。

それらとあわせて注目できるのは、

- ① 河川敷等でホームレスの巡回相談を行っている事例
- ② 関係機関やネットカフェ等にヒアリングを行ってニーズ把握を行っている事例
- ③ 生活困窮の相談機関の連絡先が記載されたチラシを各所で配布して情報提供を行っている事例
- ④ 相談機関への交通費がない相談者の自宅を訪問する事例

といった、外へ手をのばすアウトリーチの手法である。

2、既存統計では把握されないホームレス・住まい不安定者

本調査では、毎年1月に実施される厚生労働省「ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）」に表れないホームレス（野宿生活者）が多いことがアンケートおよびヒアリングから明らかとなった。あわせて、野宿状態にはないものの、知人宅やネットカフェに寝泊まりするなどといった住まい不安定者が各地で多くみられることも明らかとなった。

ホームレスや住まい不安定者の具体像について、ヒアリングにもとづいて特徴を整理すると、ホームレスより住まい不安定者が多くみられる。ホームレスについては、野宿生活だけでなく車上生活も多く確認されている。そして、住まい不安定者の居住形態については、知人宅での寝泊まりが多いことである。そして、アパート等に居住しつつも、家賃滞納で退去を迫られているという住まい不安定状態のケースが多いことも明らかとなった。次いで、ネットカフェでの寝泊まりや、社員寮に滞在しているものの病気等で仕事に就けず住まいを失うおそれがあるケースなどが各地で多く確認された。

3、実際に把握された多様な居住支援ニーズ

一時生活支援事業実施自治体に尋ねた結果をみると、最も割合が高いのは「一時的な居住の場の必要性」と「緊急連絡先・保証人の確保が難しい状況」でいずれも5割を超えており、居住支援ニーズのなかで緊急的な居所や住まいの確保が主要となっていることがうかがえる。

生活保護部局を対象としたアンケート結果においても、「緊急連絡先・保証人の確保が難しい状況」と「一時的な居住の場の必要性」のように居所確保に関するニーズの回答割合が高い。あわせて、「相談者の安否確認・定期または緊急訪問の必要性」のように居所確保後のニーズや、「相談者の死後事務・遺骨保管、家財処分などの必要性」のように退去時におけるニーズの回答割合も高い。

なお、必ずしも当該の自治体の管内だけでなく、近隣の市町や県から一時生活支援事業のシェルターを求めて移動してきたケースがあることが、各地のヒアリングであらためて明らかとなった。各地でもれなく緊急的な居所確保等の対応ができる仕組みを整えることがあらためて検討課題といえよう。

4、複層的なアクターとハウジング資源による居住支援ニーズへの多様な対応策

様々な居住支援ニーズに対して、生活困窮者自立支援や生活保護の機関、民間支援団体や不動産業者などの官民の複層的なアクターが、多様な支援の仕組みを設けて対応していることが明らかとなった。

一時生活支援事業のシェルターの利用の仕方は自治体によって様々で、

- ① 支援のプロセスでシェルターを活用する場合
- ② まずシェルターに相談者を受け入れてから丁寧なアセスメントを行って生活困窮者自立支援あるいは生活保護へつなげていくという位置づけがなされている場合

が多くみられた。

5、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の十分な機能発揮の鍵

本調査を通して、各自治体には居住支援ニーズもしくは一時生活支援事業のニーズがないというよりは、十分にニーズを把握できていない場合が推測されるとともに、他方でヒアリングの事例でみられたように生活保護の運用で緊急的な居所確保を行ってニーズに対応している場合もある。

一時生活支援事業の部分のみを切り取るのではなく、一時生活支援事業と生活保護の双方を視野に入れたうえで、自治体の管内で緊急的な居所確保等の居住支援ニーズのボリュームや実態を捉え

る観点が求められるのではなかろうか。

生活困窮者自立支援や生活保護の制度を各自治体において十分に機能させるためには、緊急的な居所確保のニーズに対応する資源や仕組みが求められるということになる。アンケート結果でもみられたように、政令市や中核市だけでなく、人口が比較的少ない自治体においても、生活困窮や生活保護の機関にホームレス状態や住まい不安定状態の相談者が訪れている。現時点で緊急的な居所確保のニーズに対応する資源や仕組みを持たない自治体においては、一時生活支援事業の実施も有力な候補として、生活困窮者自立支援や生活保護の制度の十分かつ機動的な機能発揮が求められるよう。

6、住居確保給付金と(就労)支援について

アンケートによれば、連携先の機関として最も割合が高かったのは「ハローワーク・無料職業紹介所」であった。しかしここで重要なのは、当該機関を連携先として選択した168の自治体の自由記述を確認したところ、「同行(支援)」という言葉が13の自治体で使われていることが分かった。具体的には以下のような記載である。

- ・受給者と同行してハローワークに希望する職種、勤務体制等の情報を伝えて、求人情報を提示していただき、応募したり、履歴書の作成等のフォローを行った。
- ・就労支援員が受給者の就労希望を確認し、ハローワークの同行支援や情報共有等を連携することで、早期就労開始に向け支援を行うことができた。
- ・受給者の希望する職種・勤務体系に応じて求人情報を複数提示し、面接に同行。支援会議において受給者の情報を共有し、連携して支援を実施した。

これらの事例は、住居確保給付金の受給者の就労支援にあたっては、単純に「ハローワーク・無料職業紹介所」に「つなぐ」だけでは不十分な場合があり、時としていわゆる「伴走型の支援」が求められることを示唆しているといえよう。

「生活保護部局」を除いて、次いで割合が高かったのは、「家計改善支援の実施事業所」(31.9%)であった。この連携先の回答の割合が高い背景には、住居確保給付金の受給者の中に一定程度、家計のやりくりについて困難がある層が存在することを示唆している。このことは、連携先として「法テラス」と回答した割合が、16.4%あることからとも言える。なお、家計改善支援事業の実施率はR4現在79%であるため、実施していない自治体においては、そのような利用者がいた場合に、自立相談支援機関がその役割を担えるかが課題となるといえる。

事業実施機関

特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク
805-0015 福岡県北九州市八幡東区荒生田2-1-32
093-651-7557