

（5）居住支援のあり方

【現状の評価と課題】

（基本的な考え方）

- 「住まい」は、単にハードとしての「住宅・住居」の役割にとどまらず、地域社会とのつながりを持ちながら生活していく「拠点」としての重要な役割があり、その確保が就労を含めた自立の基盤となるものである。
- 居住支援の先駆けとして平成15年度から実施されてきたホームレス対策は、法の施行により自立相談支援事業・一時生活支援事業として改めて位置付けられ、ホームレスだけでなく、住居のない又は住居を失うおそれのある生活困窮者をも対象とした、包括的な支援を提供する枠組みが成立した。さらに、平成30年改正法により、一時生活支援事業のシェルター等の退所者を中心に、入居に当たっての支援や地域において暮らし続けていくための見守り支援等を行う地域居住支援事業が創設された。
- また、居住支援のうちハードの部分については、従来住宅行政における住宅セーフティネットとして、地方公共団体が整備する公営住宅のほか、民間住宅を活用した借上公営住宅、地域優良賃貸住宅等が供給されてきた。
 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（平成19年法律第112号。以下「住宅セーフティネット法」という。）の一部改正によって、新たな住宅セーフティネット制度が平成29年10月からスタートし、住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録（セーフティネット登録住宅）、住宅確保要配慮者に対する居住支援等が実施されている。
 さらに、支援の一環として、同法第40条に規定する居住支援法人による住まいに関する相談や生活支援等の取組、同法第51条第1項に基づく居住支援協議会による住宅情報の提供等の取組も広がりを見せている。
 （実績）
 - ・ 公営住宅戸数：約215万戸（令和元年度）
 - ・ 地域優良賃貸住宅戸数：約11万戸（令和元年度）
 - ・ セーフティネット登録住宅戸数：約68万戸（令和3年12月末時点）
 - ・ 居住支援法人の指定状況：496法人（令和4年2月末時点）
 - ・ 居住支援協議会の設置状況：47都道府県66区市町村（令和3

年 12 月末時点)

- 従来、主な支援対象であったホームレスの数は年々減少しているものの、近年の調査によれば、「知人・友人宅への同居経験」や「建築土木／警備／製造業における寮・社宅経験」などホームレス以外の不安定居住者の存在が確認されている。不安定居住の期間については、滞在先の形態により傾向は異なるが、1週間未満の短期から1年以上の長期まで様々である。

(実績)

- ・ ホームレス数：25,296人（平成15年度）→8,265人（平成25年度）→3,824人（令和3年度）
- ・ 過去5年以内に不安定居住を経験した割合は0.8%（令和2年度調査）
- ・ 過去に、知人・友人宅への同居を経験（1.7%）、建築土木／警備／製造業における寮・社宅を経験（1.5%）（令和2年度調査）
- ・ 不安定居住の期間：「1～3年以内」「1週間以内」「3～5年以内」の順に多い。（令和2年度調査）

- 実際に、一時生活支援事業の利用者は、ホームレスより自宅・知人宅やネットカフェなどの不安定居住者が多いことが確認されている。

こうした実態や、コロナ禍において世代・属性を問わず居住に関する課題が顕在化したことを踏まえ、居住支援においても、ホームレス以外の不安定居住者の実態把握と支援のあり方、新たな住宅セーフティネット制度等の関係制度との連携まで視野に入れた包括的な支援を構築することが求められている。

(実績)

- ・ 一時生活支援事業の利用者の入所前の主な宿泊先等：自宅・知人宅等（15.7%）、ネットカフェ（11.1%）、社員寮等（7.3%）（令和2年度速報値）
- ・ 令和元年度と令和2年度の自立相談支援機関への相談について、居所が不安定な方、住まいに困窮する方からの相談件数が増えていると回答した自治体の割合：一時生活支援事業実施自治体（50.8%）、一時生活支援事業未実施自治体（40.4%）（令和3年度調査）

(一時生活支援事業の利用状況・効果)

- 一時生活支援事業の実施自治体数は増加傾向にあるものの、伸び率は年々減少しており、他の任意事業と比べても低い水準とな

っている。一時生活支援事業は依然としてホームレス対策の印象が強いことに加え、自治体における潜在的な支援ニーズを把握していない、もしくは把握が不十分なことも実施が進まない要因となっている。

(実績)

- ・ 一時生活支援事業の実施自治体：287自治体（31.7%）（令和元年度）→304自治体（33.5%）（令和2年度）→316自治体（34.8%）（令和3年度速報値）
- ・ 一時生活支援事業を実施する上での課題認識について、「とてもよくあてはまる」「ややあてはまる」を合計した割合：事業を利用する見込みのホームレスがない（48.9%）、一定数の利用者を見込めない（48.0%）、事業を利用する見込みのホームレス以外の利用者がいない（40.5%）（令和3年度調査）

○ 一時生活支援事業の利用者には、年代や背景など様々な状態像の人が含まれることから、利用後の状況についても多様であるが、約7割の利用者が、事業終了後に就職や施設入所、生活保護適用等につながるなど一定の効果が現れている。

(実績)

- ・ 一時生活支援事業の利用者の年齢層：20代（9.4%）、30代（15.6%）、40代（22.1%）、50代（24.9%）、60代（17.1%）（令和2年度速報値）
- ・ 一時生活支援事業利用後の状況：就職による退所（27.3%）、福祉等の措置による退所（43.0%）、期限の到来（5.4%）、規則違反・無断退所等（20.7%）（令和2年度速報値）

○ コロナ禍の前後を比較すると、一時生活支援事業の実施自治体の約半数で居所が不安定な者や住まいに困窮する者からの相談が増加しており、シェルター等の不足が見込まれる自治体も生じた。また、一時生活支援事業の未実施自治体においても、相談が増加した自治体が4割を超えたほか、8割以上の未実施自治体で「住まい不安定」に関する新規相談が、約3割で「ホームレス」に関する新規相談があったことが確認されている。

こうした支援ニーズを受け、不安定居住者に対する一時的な居所確保の強化や巡回相談支援の強化などにより居住支援を強化する自治体が見られたが、必要性を感じつつも実施に至らない自治体のほうが多かった。

(実績)

- ・ 令和元年度と令和2年度の自立相談支援機関への相談について

て、居所が不安定な方、住まいに困窮する方からの相談件数が増えていると回答した自治体の割合：50.8%（一時生活支援事業実施自治体）、40.4%（一時生活支援事業未実施自治体）（令和3年度調査）【再掲】

- ・ 自治体が有する一時生活支援事業のシェルター等の対応状況：不足が見込まれる（不足が見込まれた）（17.0%）、現在は対応できているが、今後は不足が見込まれる（5.0%）（令和3年度調査）
- ・ 機能強化の取組状況について「実施したい・実施すべきだができていない」と回答した自治体の割合（令和3年度調査）
 - － 不安定居住者に対する一時的な居所確保の強化：31.0%
 - － 不安定居住者に対するアウトリーチ支援に係る巡回相談支援の強化：23.1%
- ・ 一時生活支援事業の未実施自治体における以下の課題に関する新規相談があった自治体の割合（令和3年4～12月）
 - － 住まい不安定：84.7%
 - － ホームレス：31.2%

○ なお、一時生活支援事業の実施に当たっては、無料低額宿泊所等を活用した事例や、複数の自治体が共同で実施した事例もあり、特に小規模自治体や地域の社会資源が限られている自治体においては、こうした方法も有効であると考えられる。

○ また、一時生活支援事業の利用終了後、地域における生活に移行しようとする際に、日常生活を営む上での困難を抱え、居住が不安定となってしまう人や、一時生活支援事業の利用者でなくても、地域に親族や頼れる人がおらず、ソフト面の支援を必要とする人も少なくない。このため、平成30年改正法においては、一時生活支援事業を拡充する形で地域居住支援事業が位置付けられた。

住宅セーフティネット法とも連携を図りながら、地域における生活困窮者の継続的・安定的な居住の確保を図ることとしているが、一時生活支援事業の実施が前提とされていることもあり、実施自治体数が極めて少ない状況にある。実施自治体においては、孤立防止や就労支援等の効果が報告されており、実施率の向上が課題となっている。

（実績）

- ・ 地域居住支援事業実施自治体：24自治体（令和2年度速報値）、27自治体（令和3年度速報値）

(住居確保給付金の利用状況・効果)

○ 法においては、一度住居を喪失してしまうと自立がより難しくなること等を踏まえ、住居の喪失を未然に防ぎ就労を容易にするため、住居確保給付金による有期の支援を実施してきた。

○ 特にコロナ禍においては、「家賃、税金、維持費等の居住費負担が重い」といった問題が民間の賃貸住宅の居住者を中心に顕在化し、こうした住居を失うおそれが生じている者の生活を支えるため、住居確保給付金の支給対象者の追加や支給要件の緩和、職業訓練受講給付金との併給を可能にする等の措置が講じられた。

○ 結果として、住居確保給付金の利用件数は急増し、休業等により収入が減少した者を含め、多様な年齢層・世帯構成の者に非常に多く活用されたことから、安定した住まいの確保に一定の役割を果たしたと言える。

民間の調査研究においても、住居確保給付金は、生活保護制度と比べて利用に係る心理的負担が比較的軽く、労働市場に再び参入しやすい特徴を有することから、生活困窮者の就労や生活再建を促す上で効率的であることが明らかになっている。

(実績)

- ・ 住居確保給付金の実施状況：新規相談件数 4,270 件（令和元年度）→153,007 件（令和2年度）、新規決定件数 3,972 件（令和元年度）→134,946 件（令和2年度）
- ・ 支給対象者の内訳（令和2年度）
 - － 離職・廃業等（36.4%）、休業等（63.6%）
 - － 年齢構成：30歳未満（20.8%）、30代（24.5%）、40代（23.1%）
 - － 居住喪失者（0.4%）、居住喪失のおそれのある者（99.6%）
 - － 単身（62.3%）、2人世帯（18.1%）、3人以上世帯（19.6%）

○ 他方で、単なる家賃補助だけではなく、就労による自立を目的とした制度であるため、

- ・ 就職活動が困難な高齢者や就職を希望しない自営業者、転職を希望しない在職者等における求職活動要件が形骸化している
 - ・ 自営業者等に対する一部の求職活動要件の緩和により、就労支援というより家賃補助としての性質が強くなっている
- などの課題も指摘されている。

【論点】

（居住支援全般）

- 全世代において「住まいの不安定」の問題が出てきている中、従来のホームレス対策にとどまらず、住宅分野の政策との連携を含め、関係省庁も巻き込んだ地域共生社会づくりの視点からの居住支援の議論が必要ではないか。

- 居住支援は、就労を含めた自立の基盤であり、全ての自治体で実施されることが重要であることから、一時生活支援事業や地域居住支援事業における支援、緊急的な一時支援を居住支援事業として再編した上で必須事業化すべきではないか。
また、小規模自治体においては、支援ニーズが少ないこと、宿泊施設の確保が困難であること等を踏まえ、居住支援全体として広域実施を推進する必要があるのではないか。

- 居住支援のニーズを把握するため、各自治体において、ホームレス及び不安定居住者からの相談件数や相談内容等を把握・検証すべきではないか。

（一時生活支援事業）

- 一時生活支援事業について、住居の確保が生活再建の基盤であること、実施自治体と未実施自治体の公平性（未実施自治体からの流入）の問題があることを踏まえると、全ての自治体において取り組まれることが重要であり、補助率の引き上げや、本人の意思や希望にも配慮した上での広域実施の推進等による実施の促進が必要ではないか。なお、広域実施の推進に当たっては、都道府県が関与するなど、多様な体制整備の検討が必要ではないか。
また、未実施自治体においては、本人の意思に反して実施自治体への移動を余儀なくされることがないように、救護施設、日常生活支援住居施設等自治体内の施設の活用も検討すべきではないか。
特に、若年層や女性に支援が届くよう、支援や情報発信のあり方を検討すべきではないか。

- 一時生活支援事業においては、自立相談支援事業と連携し、支援対象者の特性を見立てた上で、適切な住まいの支援を考えていくことが重要ではないか。

- 一時生活支援事業の運用を多様なものとするため、他制度との乗り入れやノウハウの共有、柔軟な利用を進めるべきではないか。

その際、再犯防止の観点からも、住居のない更生緊急保護の対象者が必要な支援を受けられるよう、各制度間の連携や役割分担について検討すべきではないか。

(地域居住支援事業)

- 居住支援の強化を図るため、一時生活支援事業を実施していない自治体においても地域居住支援事業の実施を可能とし、長期的・継続的な見守り等の支援を強化するなど支援のあり方を検討するとともに、ホームレス状態や一時宿泊施設を経由せずとも地域居住支援事業において支援することを可能とすべきではないか。

(緊急的な一時支援)

- 24時間365日、属性や課題を問わず、福祉における緊急対応が可能な施設や支援が必要ではないか。

その際、既存の社会福祉施設等の入所施設も活用できるのではないか。

(住居確保給付金)

- 住居確保給付金については、コロナ禍にあって一定の役割を果たしてきたが、住まいを喪失するおそれのある人の多さ（裾野の広さ）が顕在化した以上、住宅手当といった家賃補助的な施策も含め、普遍的な社会保障施策として検討する必要があるのではないか。

- 住居確保給付金については、コロナ禍で特例措置を含め様々な措置を講じてきたが、職業訓練受講給付金との併給等について、恒久的な対応として制度化すべきではないか。

また、様々な事情により就労にブランクが生じている場合があるため、「離職・廃業後2年以内」という要件についても検討すべきではないか。

- 住居確保給付金については、コロナ禍における措置の存続・見直しの検討と併せて、高齢者や自営業者等に対する支援のあり方についても検討すべきではないか。

- また、特に個人事業主については、個別性・柔軟性の高い支援が求められることから、求職活動要件の見直しが必要ではないか。
具体的には、公共職業安定所等への求職申込み・職業相談について、経営相談を実施している法人・団体等における面談で代替可能とすることも検討すべきではないか。

- 住居確保給付金の収入算定について、児童扶養手当・児童手当の取扱いを職業訓練受講給付金と統一することや、給与収入の場合の控除の取扱い等について、事務負担が少ない形での収入要件の見直しを検討すべきではないか。

- 住居確保給付金をきっかけとして、自立相談支援機関を中心に、不動産業者や居住支援法人を含む様々な社会資源同士がつながり、居住継続に向けた支援の仕組みをつくる必要があるのではないか。

(9) 支援を行う枠組み（人材育成のあり方、都道府県の役割、中間支援のあり方等）

【現状の評価と課題】

（人材育成のあり方）

- 人が人を支える支援である生活困窮者自立支援制度において、自立相談支援事業の支援員やその他の任意事業の従事者（以下「支援員等」という。）は支援の実践者であり、法の理念に基づく支援を支える最も重要な基盤である。「生活困窮者の自立と尊厳の確保」、「生活困窮者支援を通じた地域づくり」を目指して行われる支援は社会福祉の根幹をなすソーシャルワークの実践そのものであり、こうした支援を実現するためには、質の高い人材養成研修を行うことによる支援員等の育成や質の担保が不可欠である。

 - 現行の研修体系においては、主に初任者を対象として、国による研修（前期研修）と都道府県による研修（後期研修）が実施されており、前期研修については、自立相談支援事業、就労準備支援事業及び家計改善支援事業の従事者を対象としている。
また、都道府県研修の企画立案を行う都道府県職員向けの研修や自治体職員向けの研修、孤独・孤立やヤングケアラーといった個別テーマに関する研修も設けられている。

 - こうした研修は、支援員等の育成に加え、参加者同士のネットワークの構築を通じて、法の理念の浸透に大きな役割を果たしてきた。他方で、
 - ・ 前期研修の研修受講枠により、都道府県によっては受講できない支援員等が発生している
 - ・ 後期研修の開催実績が低調であるといった課題があるほか、人材養成研修が設けられていない任意事業や入職後の継続的な人材養成研修のあり方についても検討する必要がある。
- （実績）
- ・ 修了者数（令和元年度まで）
主任相談支援員：1,320名（支援員数：1,223名）、相談支援員：2,037名（支援員数：2,858名）、就労支援員・就労準備支援事業従事者：1,838名（支援員数：3,107名）、家計改善支援事業従事者：940名（支援員数：950名）
- ※ 人事異動や委託先の変更等があるため単純な比較は困難。

- ・ 修了証発行要件となる都道府県研修（後期研修）の実施率：
48.9%（令和2年度）、56.6%（令和3年度）

（都道府県の役割）

- 都道府県には郡部福祉事務所の設置主体としての役割だけでなく、広域自治体として、市等が行う生活困窮者自立支援についての助言、情報提供を行う責務があり、基礎自治体の支援をバックアップする役割、認定就労訓練事業の認定主体としての役割が強く期待されている。
- こうした都道府県による市等への支援を強化するため、平成30年改正法により、都道府県による市等に対する支援事業が新設され、研修や市等に対する情報提供、助言等が努力義務とされた。
- 都道府県研修や任意事業の実施促進については多くの都道府県において実施が進んだ一方、支援員等を対象としたスーパーバイズや就労訓練アドバイザーの設置等の支援は十分進んでおらず、都道府県間で支援に差が生じている状況にある。

（実績）

- ・ 平成30年改正法施行後、以下の支援を実施している都道府県の割合（令和2年度調査）
 - － 任意事業実施促進の働きかけ：76.9%
 - － 都道府県研修（独自の研修を含む）の開催：74.4%
 - － 支援員向けスーパーバイズ：12.8%
 - － 就労訓練アドバイザーの設置：5.1%
- ・ 都道府県が実施している支援の数：平均3.2個（平成30年改正法施行前）→平均3.8個（平成30年改正法施行後）（令和2年度調査）

（中間的支援のあり方）

- こうした状況の下、一部の地域においては、民間組織等を中心とした支援現場の取組を支援する広域的なネットワークが構築され、情報共有にとどまらず、ノウハウ支援や支援員等を対象としたスーパーバイズ、社会資源の開拓に至るまで幅広い活動を展開している。

こうしたネットワークの運営形態は多岐に渡っており、民間組織が独自に運営しているものから、都道府県が協力しているものまで様々である。

(町村部における支援)

- 町村部における支援状況については、福祉事務所未設置町村の約4割は、都道府県の自立相談支援機関も「福祉事務所を設置していない町村における相談事業」も設置・実施されておらず、町村役場が一時的な窓口として対応している場合が多い。

また、町村における一次相談の実施上の課題としては、人員体制や人材に関する課題が多く挙げられた。

(実績)

- ・ 都道府県が設置する自立相談支援機関が設置されていない町村の割合：69.6% (令和2年度調査)
- ・ 当該町村のうち、福祉事務所を設置していない町村における相談事業を「実施している」又は「今後実施予定である」町村の割合：36.6% (令和2年度調査)
- ・ 町村における生活困窮者の一次相談の実施上の課題 (令和2年度調査)
 - － 困難ケースに対応することができる人員・体制が不十分：63.2%
 - － 生活困窮者の支援に関する専門スキルやノウハウを持った人員の確保が困難：59.0%
 - － 生活困窮者の支援に関わる人材の育成ができていない：43.9%

(帳票・システム・評価指標)

(略)

【論点】

(支援の質と人材養成研修等)

- 人が人を支える支援であるからこそ、志を持ち、法の理念を実践できる人材の確保・定着に向けて、支援員等の育成や処遇改善、社会的地位の確立も必要ではないか。(再掲)
- 人材養成においては、支援員等の育成だけでなく支援員等のケアという観点が必要である。支援員等を対象としたスーパーバイズについては都道府県の役割として位置付けられているが、その取組状況等も踏まえ、支援員等をケアする仕組みについて、国や都道府県において積極的に検討すべきではないか。
- 人材養成研修について、国が実施する前期研修と都道府県が実施する後期研修の役割を明確化し、都道府県に対して周知すべき

ではないか。その上で、法の理念等の制度の基盤となる内容については、今後も国が責任をもって実施するとともに、原点に立ち返るため、現任者も定期的に研修を受講できるようにすべきではないか。

- 現行の研修体系においては、自立相談支援事業、就労準備支援事業及び家計改善支援事業の支援員・従事者のうち、主に初任者を対象とした研修が実施されているが、支援の質の向上のため、現任者を対象とした階層別の研修や他の任意事業の従事者に対する研修も実施すべきではないか。

具体的には、一時生活支援事業の従事者に対しては、支援対象者の特性の見立てや居住支援の包括性、庁内連携の推進について研修を実施する必要があるのではないか。子どもの学習・生活支援事業の従事者については、NPO法人をはじめ民間の教育機関など幅広い人材が従事する中、複合的な課題を抱える困難ケースにも対応する必要があることから、研修を実施する必要があるのではないか。

- 特に就労支援や家計改善支援事業に関わる支援員等について、兼務体制による過重な負担から、最低限の取組しかできない状況にある。専門的な支援を行うため、研修の開発と体系化、継続的な研修の実施が重要ではないか。また、支援員等のバーンアウト防止の観点からは、外部の組織との連携やスーパーバイザーの配置に加え、支援実績や課題解決のみに囚われないよう、寄り添った支援の重要性を伝えていくことが必要ではないか。

- 令和元年度より、任意事業の実施に向けたノウハウの伝達等を目的として実施されている自治体コンサルティングについて、任意事業の取組状況に差がある中で、その地域の実情や取組状況に合わせたアレンジや地域開拓の方法を伝えていくという発想があってもよいのではないか。また、現在は単発のコンサルティングが中心となっているが、その後のフォローの部分まで含めて、複数回にわたる仕組みを設けるなど拡充すべきではないか。

さらにテーマについても、事業の立ち上げ支援だけでなく、運用面の支援まで広げるべきではないか。

- 市町村全体で断らない相談体制づくりを行うためには、支援員等に対して関係分野・制度に関する研修を実施することに加え、

研修や人事交流を通じて、福祉以外の幅広い分野の支援員や自治体職員にも法の理念や支援のかたちを広めることにより、分野間の連携を促進することが重要ではないか。

- 令和3年度から自治体の体制整備に向けた自治体担当者研修が実施されているが、都道府県間のネットワークの構築は重要であり、国においては、引き続き当該研修を実施すべきではないか。
- コロナ禍においては、多くの研修がオンラインで実施され、都道府県の枠を超えて全国の支援員等が容易につながることができるというメリットがあった。他方で、支援員や従事者同士で顔の見える関係を構築するためには、集合型の研修も重要であり、オンライン型・集合型それぞれのメリットとデメリットを踏まえ、効果的な研修のあり方を検討すべきではないか。

(都道府県の役割)

- 都道府県によるスーパーバイズのあり方について、市町村の支援機関の問題解決プロセスに伴走するだけでなく、各自治体の庁内体制の構築や予算の確保、地域の社会資源の開拓・構築といった行政特有の課題を支援する機能も重要ではないか。
- また、都道府県内の自治体間、支援機関間の横のつながりや顔の見える関係性を構築するため、研修や情報共有の機会を積極的に設けるとともに、都道府県においても、他の支援機関のデータの提供や、自治体へのアウトリーチといった取組が必要ではないか。
- 都道府県には、法に基づき、市等に対する援助を行う責務があり、研修の実施や事業を効果的かつ効率的に行うための体制の整備、市等に対する情報提供等の事業を行うように努めることとされているが、都道府県がそうした役割を果たすことができるよう、都道府県を支援することも重要ではないか。
- 都道府県において、多分野との連携・協働を通じた市町村支援を行うことが、市町村における横の連携・協働の促進につながるのではないか。
- 各地を転々とする人や刑務所出所者等に対する支援に当たって

は、市町村単位ではなく、広域的に対応すべきニーズがあるのではないか。

(中間支援)

- 支援者自身が孤立しない関係性づくりは、非常時の支援体制の確保を考える上でも重要であり、行政と支援現場の間に入り、長期的・広域的に地域に合わせた支援体制の構築を支援する中間支援の機能が必要ではないか。

また、こうした中間支援の機能については、域内の自治体及び支援機関等が協働して参加するネットワークが担うべきではないか。

(町村部の支援)

- 町村に相談窓口が設置されていない場合、都道府県職員が住民のニーズを細かく把握することは困難であるため、都道府県と町村の連携を強化する必要があるのではないか。

- 小規模自治体においては、事業の担い手の確保が課題であることから、従事者を広域に配置するなど広域的な事業実施体制を確保するとともに、広域的なスーパーバイズの体制も整備する必要があるのではないか。

- 小規模自治体では社会資源の制約があることから、地域包括ケアシステムなどの他分野における取組や既存の社会資源を活用し、これらを生活困窮者支援に広げることにより、生活困窮者に対する包括的な支援体制の整備を進めることができるのではないか。

(帳票・システム・評価指標)

(略)

(その他)

(略)