

平成 26 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金(社会福祉推進事業)
一時生活支援事業の運営手引きに関する調査研究
報告書概要

1. 事業の背景と目的

平成 27 年 4 月から施行される生活困窮者自立支援法における一時生活支援事業は、一定の住居のない生活困窮者に対し、日常生活に関する支援（宿泊場所や衣食の提供等）を行うものである。

一時生活支援事業の創設の背景として、社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」の報告書の議論がある。本特別部会において、一時的な居住等の支援については「事業運営の質の確保を図る観点から、現在ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法を踏まえて実施されているシェルター事業を拡充する等の中で、法的に位置づけることが必要である」とされ、ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）等が新制度に移行することになった。

生活困窮者自立支援法の枠組みにおいて、一時生活支援事業は、自立相談支援機関と効果的に連携しながら生活困窮者自立支援法による体系的・包括的な支援を実施して、経済的自立の効果をより発揮することが求められる。

また、生活困窮者自立支援法の円滑な施行を期する観点から、支援の現場（自治体及び事業委託を受けた関係機関等）に向けて、あらかじめ実践的な手引きを作成し事前の周知を図ることが求められる。

本業務は、一時生活支援事業について、全国で活用できる実践的な手引きを作成することにより、支援の現場での円滑な事業実施に資することを目的として実施した。

2. 事業の実施方法

本業務では、(1)一時生活支援事業の手引き案の作成、(2)検討委員会の設置・運営、(3)一時生活支援事業の手引き案の検証作業及び改善の検討を行い、(4)成果物として「一時生活支援事業の手引き」を作成した。報告書は、一時生活支援事業の手引きの作成経緯を示すものである。

(1) 一時生活支援事業の手引き案の作成

一時生活支援事業の手引きとして必要な構成を検討する作業から着手した。

構成として、第 I 章で制度の枠組みを説明し、第 II 章で実施主体である自治体の体制整備や運営方法（直営・委託等）を示し、第 III 章では具体的な業務と運営手順、自立相談支援事業との連携を示し、第 IV 章では個人情報の保護・リスクマネジメントに関する情報を記載し、第 V 章では事業計画と事業評価に関して説明し、第 VI 章では具体的な参考事例、第 VII 章では現場で使用可能な参考様式例を示すことにした（図表 2）。各章の内容を充実させるため、関連する情報を収集・整理して検討委員会にて案を提示し、内容の議論・検討

を行って作成を進めた。

一時生活支援事業は、社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」の報告書の議論を基とした制度であり、ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）等を一時生活支援事業に移行することになったという背景がある。そのため、一時生活支援事業の具体的な業務と運営手順については、シェルター事業等の運営の業務内容を参考にして、運営立ち上げから事業評価までを業務のプロセスとして段階ごとに整理していった。

また、業務内容を把握するにあたり、シェルターやホームレス自立支援センターの運営の実態に関する調査研究報告書を参考にした。また、後述する手引きの検証作業として訪問ヒアリング調査をする際に、自治体及び自治体からの委託事業者によるシェルターやホームレス自立支援センターの運営状況とその工夫等を参考に作成した。

なお、一時生活支援事業の実施にあたっては、自立相談支援事業等と連携することが必要であることから、生活困窮者自立支援法における自立相談支援事業や他の法定事業等の手引きとあわせて現場で利用されることを想定している。

一時生活支援事業の手引きの目次はのとおりである。

図表 1 「一時生活支援事業の手引き」の目次

第 I 章 生活困窮者自立支援制度の構築
1 生活困窮者自立支援制度について
2 生活困窮者自立支援法とホームレス対策の各事業との関係
3 一時生活支援事業について
第 II 章 一時生活支援事業の立ち上げと体制整備
1 推進体制の整備と広域的な実施
2 運営
第 III 章 一時生活支援事業の業務と連携
1 一時生活支援事業の業務
2 一時生活支援事業の運営手順
3 一時生活支援事業と自立相談支援事業との連携
第 IV 章 個人情報保護・リスクマネジメント
1 一時生活支援事業における個人情報保護の考え方
2 個人情報保護に関する手続きと関係機関との情報共有
第 V 章 事業の評価
1 運営計画と評価
第 VI 章 参考事例集
1 参考事例集の使い方
2 参考事例
第 VII 章 参考資料
1 参考様式例

(2) 検討委員会の設置、運営

生活困窮者支援について知見を持つ学識者と実務者の計7名で構成する検討委員会を設置し（図表5）、検討委員会を4回開催した。一時生活支援事業の手引き案の内容、各自治体での検証手法及び検証を経て改善した手引き案について検討を行った（図表）。

図表 2 検討委員会の委員

委員	氏名	所属・役職
座長	岡部 卓	首都大学東京・大学院人文科学研究科教授
委員	垣田 裕介	大分大学大学院福祉社会科学研究科准教授
委員	笠原 正之	社会福祉法人みおつくし福祉会 自立支援センターおおよど所長
委員	立岡 学	特定非営利活動法人 ワンファミリー仙台 理事長
委員	寺崎 大智	中高年事業団やまて企業組合 専務理事
委員	森松 長生	特定非営利活動法人 抱樸 常務理事
委員	山田 壮志郎	日本福祉大学社会福祉学部准教授

※敬称略、五十音順。なお、所属については検討委員会開催当時のものである。

(3) 一時生活支援事業の手引き案の検証作業及び改善の検討

シェルター事業やホームレス自立支援センターの実施主体である自治体及び自治体から事業委託を受けた関係機関等に訪問ヒアリング調査を実施し、本業務で作成した一時生活支援事業の手引き案について現場における活用可能性を検証した。具体的には、現場の視点から手引きの不足点・改善点を明らかにし、手引きの修正に反映した。

なお、一時生活支援事業の手引きを全国の自治体で活用できる内容にする観点から、自治体の選定に当たっては、一時生活支援事業のモデル事業、シェルター事業、ホームレス自立支援センター等の取組状況を事前に把握した上で、検討委員会で対象を検討し、抽出を行った。

3. まとめと今後の展開

調査結果から明らかになったシェルター及び自立支援センターの運用上の特色等を踏まえて、以下の視点から分析を行った。

(1) 成果としての「一時生活支援事業の手引き」

本業務では、検討委員会での議論・検討の結果と、一時生活支援事業の手引き案の検証結果などをとりまとめ、以下の点に留意して「一時生活支援事業の手引き」を作成した。

○一時生活支援事業と自立相談支援事業との連携

一時生活支援事業には、相談支援員等の人件費が事業費に含まれていないため、利用者に対する適切な支援のためには、自立相談支援事業との連携が必要となり、一時生活支援

事業と自立相談支援事業の円滑かつ効果的な連携のあり方が重要となる。そのため、『一時生活支援事業の手引き』には、自立相談支援事業との連携を記載した。

○一時生活支援事業の手引きの検証結果の観点から

一時生活支援事業の手引きの検証における訪問ヒアリング調査では、自治体及び自治体からの委託事業者から、手引きに関する意見や、地域における取組事例の情報等を得ることで、多くの示唆を得ることができた。現場からの意見や疑問に応えることができるよう、検証結果を基に手引きの修正を行った。また、検討委員会で検証結果とその結果を踏まえた修正等を示し、議論を行った。

○一時生活支援事業の広域的な実施の重要性

一時生活支援事業は、一定の住居のない生活困窮者に対し日常生活に関する支援（宿泊場所や衣食の提供等）を行うものとして重要な事業である一方で、任意事業であるために実施しない意向を持つ自治体が少なからずある。また、政令市及び中核市を除く市町村部では、比較的ホームレス数が少ないため、効率的かつ効果的な事業の運営という観点からは都道府県の調整による広域的な実施等の取り組みの検討が必要であると考えられる。そのため、『一時生活支援事業の手引き』には、第Ⅱ章に広域的な実施の基本的な考え方を示し、第Ⅵ章には広域的な実施の具体的な取組を参考事例として示した。

(2) 今後の展開

一時生活支援事業について、今後、以下のような調査が必要であると考えられる。

○一時生活支援事業の実施状況の調査の必要性

生活困窮者自立支援法施行後の一時生活支援事業の実施状況についての調査が必要であると考えられる。また、一時生活支援事業を円滑に実施する上で参考になるような、自治体における取組事例や、運用上の工夫を紹介するベストプラクティスの事例集があれば、一時生活支援事業の実施を検討する自治体が、全国的に増えることを期待できると考えられる。

また、ホームレス自立支援センターは、包括的な支援を利用者に提供するということから、自立相談支援事業、一時生活支援事業及び他の法定事業等を実施することが考えられる。これまでの支援実績を踏まえれば、生活困窮者自立支援において、ホームレス自立支援センターが地域の社会資源として果たす役割は大きい。今後の生活困窮者自立支援法の枠組みにおけるホームレス自立支援センターの運営のあり方に関する調査が必要であると考えられる。

○一時生活支援事業の広域的な実施の推進に向けた事例の蓄積の必要性

政令市及び中核市を除く市町村部では、比較的ホームレス数が少ないが、住まいの支援

は生活困窮者自立支援制度において不可欠の要素であることから、一時生活支援事業は継続的に検討されるべきである。その際、個別に一時生活支援事業に取り組むよりも、各都道府県が中心となって調整し、広域的に実施する体制を構築して実施する方が、効果的で効率的な実施が可能である。

また、政令市及び中核市を除くエリアで、自立相談支援事業と一時生活支援事業がセットとなった生活困窮者支援の体制を構築することにより、大都市自治体への生活困窮者の流入が一定程度、緩和することが考えられる。

全国的に一時生活支援事業の広域的な実施の取組は少ないことから、一時生活支援事業の広域的な実施の事例について、具体的かつ詳細に複数の例を示すことで、まだ一時生活支援事業を実施していない自治体が広域的な実施を検討する基礎資料とすることができると考えられる。

以上