

**平成 25 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)  
生活困窮者支援体系におけるホームレス緊急一時宿泊事業等に関する調査研究  
報告書概要**

## 1. 事業の背景と目的

平成 24 年 4 月に厚生労働省において、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しを一体的に検討するため、「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」が設置された。生活困窮者が抱える様々な課題や生活困窮者対策に関する具体的な制度設計について議論が重ねられ、平成 25 年 1 月に本特別部会により報告書がとりまとめられた。その報告書の内容を踏まえた「生活困窮者自立支援法案」が国会に提出され、平成 25 年 12 月に成立した。この生活困窮者自立支援法（平成 25 年法律第 105 号）（以下「新法」という）は平成 27 年度 4 月から施行の予定である。

本調査研究事業では、現在ホームレス対策事業として実施されているホームレス緊急一時宿泊事業（以下「シェルター事業」という）が、新法の一時生活支援事業に円滑に移行するため、各自治体における現在の運用実態の把握を行うとともに、移行に向けた課題の抽出等を行うことを目的とした。あわせて、ホームレス自立支援事業（以下「自立支援センター」という）についても、同様に運用実態の把握を行うとともに、今後、仮に新法の事業へと移行した場合の課題の抽出等を行い、今後のホームレス対策を検討するための視点を得た。

## 2. 事業の実施方法

### (1) 有識者委員会の設置、運営

調査の実施内容、調査結果の分析等について検討するため、ホームレス支援について知見を有する学識者 4 名で構成する委員会を設置し、5 回開催した。

〔委員会の構成〕（○は座長。敬称略。）

- ・ 岡部 卓（首都大学東京大学院人文科学研究科教授）○
- ・ 山田 壮志郎（日本福祉大学社会福祉学部准教授）
- ・ 垣田 裕介（大分大学大学院福祉社会科学研究科准教授）
- ・ 五石 敬路（大阪市立大学大学院創造都市研究科准教授）

委員会の開催のほか、岩田正美教授（日本女子大学人間社会学部）にヒアリングを実施した。

## (2) 実施機関ヒアリング及びアンケート調査

### 1) ヒアリング調査

シェルター事業及び自立支援センターの実施機関に訪問調査を行い、施設の運用実態や、現場の意見の聞き取りを行った。

#### [ヒアリング調査対象]

| 区分             | 自治体数     | 自治体                                       |
|----------------|----------|-------------------------------------------|
| (ア)シェルター借り上げ方式 | 3自治体(抽出) | 京都市、兵庫県、福岡市                               |
| (イ)シェルター施設方式   | 2自治体(悉皆) | 名古屋市、大阪市                                  |
| (ウ)自立支援センター    | 9自治体(悉皆) | 仙台市、東京都・23区、川崎市、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、北九州市、福岡市 |

注:シェルター借り上げ方式については規模(定員数)と稼働状況(利用者数)を基に選定した。

### 2) アンケート調査

全国のシェルター事業及び自立支援センターにアンケート調査を実施し、施設・業務の内容、他機関との連携状況、支援における課題・工夫等の運用実態を把握した。期間は平成25年12月3日から平成26年3月20日までである。有効調査対象である47自治体にある施設より146票を回収した。

#### [アンケート調査対象]

| 区分             | 調査対象      | 有効調査対象   |
|----------------|-----------|----------|
| (ア)シェルター借り上げ方式 | 54自治体(悉皆) | 47自治体(※) |
| (イ)シェルター施設方式   | 2自治体(悉皆)  |          |
| (ウ)自立支援センター    | 9自治体(悉皆)  |          |

※シェルター事業と自立支援センターを実施する自治体には重複があり、重複分を除くと、57自治体が調査対象であった。57自治体中、10自治体よりアンケート実施時に施設利用者がいなかったという理由により回答不可であるとの連絡があった。その回答不可の10自治体を除いた有効調査対象は47自治体であった。

### 3. 調査結果と今後の展開

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) シェルター事業は新法の一部生活支援事業への移行を予定しているが、円滑に移行するための課題は何か。

シェルター事業の特色別に、新法の一部生活支援事業に移行するにあたっての今後の課題を整理した。

[シェルター事業の特色と今後の課題]

| シェルター事業の特色                                               | 今後の課題                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 特色 1： 一日単位、または年末年始など特定期間のみ、緊急一時的な宿泊所・食事等を提供するもの          | ・ 新法は、生活困窮者の自立に向け、自立相談支援機関によるアセスメントを通じて包括的な支援を実施するものである。したがって、このような一日単位や特定期間のみ実施するシェルター事業は、新法の趣旨になじみにくい可能性がある。一方、現在の運用を踏まえると、地域の実情によりこのようなシェルター事業に対するニーズがあることに留意する必要がある。 |
| 特色 2： 生活保護や障害者手帳取得の申請期間や他施設に移るまでの待機場所として主に利用するもの         | ・ 生活保護や障害者手帳取得の申請期間等において、一時的に待機する場所がないのが現状であるため、シェルター事業がこのような用途にも活用されていることに留意する必要がある。                                                                                    |
| 特色 3： 施設において自立相談のアセスメント、衣食住、生活支援、家計相談、就労支援等の手厚い支援を実施するもの | ・ 自立支援センターと同様の課題が考えられる（後述）。                                                                                                                                              |

(2) 自立支援センターが今後、仮に一時生活支援事業に移行することとなった場合にどのような課題があるか。

1) 多様な支援を手厚い人員配置によりワンストップで実施

- ・ 自立支援センターは、支援困難な利用者、様々な事情を抱える利用者の増加やホームレスの特性に応じて、手厚い職員配置により様々な支援を施設内にてワンストップで実施している。

➤ [今後仮に新法に位置付けるとした場合の課題]

- ・ 自立支援センターは、他法や他制度から抜け落ちてしまった人たちの受け皿として機能している側面も見られる。このため、利用者の特性に応じて多様な支援が必要となることから、福祉、医療等の専門職員が配置されており、今後もこのような支援は実施していく必要がある。

2) 生活習慣形成や一般就労に向けた基礎能力支援の実施

- ・ 各自治体によって、地域の社会資源が異なり、入所対象者層も異なる。そのような地域や入所対象者の事情により、利用者が抱えている問題は複雑である。入所者が抱える様々な課題に対応し、自立支援センターによっては生活習慣形成や一般就労支援に向けた基礎能力の形成といった支援も実施している。

➤ [今後仮に新法に位置付けるとした場合の課題]

- ・ 自立支援センターの個々の取組状況によっては、新法の就労準備支援事業や家計相談支援事業への位置付けも可能とも考えられるが、この場合、現在、自立支援センターが果たしている役割・機能を一つ一つ整理する必要がある。

(3) 自立支援センターにおける支援内容は設置自治体により様々であるが、これらの取組を今後、仮に新法の事業に位置付けることにした場合、どのようなものが考えられるか。

1) 医療面での対応について

- ・ 自立支援センターの利用者には、公的医療保険に加入していないケースが多く見られた。

➤ [今後仮に新法に位置付けるとした場合の課題]

- ・ 利用者が医療機関を受診する必要が生じた際、生活保護（医療扶助）を申請するケースがありうるが、一時生活支援事業は生活保護受給者を対象としていないため、このような場合の取り扱いについて整理が必要である。

2) 利用期間について

- ・ 『社会的包摂・「絆」再生事業実施要領』において、自立支援センターの利用期間は原則 6 ヶ月以内と記載されている。一方、シェルター事業の利用期間は原則 3 ヶ月以内

と記載されており、シェルター事業が一時生活支援事業に移行するため、一時生活支援事業の期間は3ヵ月と考えられる。

ただし、施設ヒアリングにおいては、利用者が生活面を立て直し、仕事を見つけて貯蓄を始め、一人暮らしをするための準備をして自立するには、6か月でも短いという意見があった。

自立支援センター退所後に簡易宿所に戻る人や、退所後しばらくアフターケアを必要とする人など、自立までに長期間を要する利用者もいる。利用期間を短くすることによって再路上化しないようにすることにも留意が必要である。

➤ [今後仮に新法に位置付けるとした場合の課題]

- ・できるだけ早い期間内に自立を目指すことが重要であるという観点に立ち、利用期間は「原則として3ヶ月間」としながらも、自立のために要する期間は個々人の状況により多様である現状を踏まえつつ、「個々人のアセスメントの状況により6ヶ月まで延長が可能」とすることが妥当と考えられる。
- ・地域社会で一人暮らしをするためのトレーニング期間といったアフターケアの視点が重要である。

#### (4) 今後の展開

新法の施行後、一時生活支援事業は、新たに自立相談支援機関と連携しながら、生活困窮者の自立に向けてより効果を発揮することが求められる。このため、支援の現場で混乱が生じないようにする観点から、実践的な手引きの作成が求められる。

以上