

平成28年度社会福祉推進事業

一時生活支援事業における包括的支援と
事業効果に関する調査研究事業報告書
【概要版】

平成 29 年 3 月

エム・アール・アイ リサーチアソシエイツ株式会社

目次

1. 調査概要	1
1.1 調査の目的	1
1.2 調査の内容・手法	1
2. 好事例の紹介	2
2.1 事業間連携の事例	4
2.2 広域実施の事例	24
2.3 自立支援センターの事例	39
2.4 事例調査から得られる示唆と今後の展望	45
2.5 事例調査の概要	47
3. アンケート調査（全国の一部生活支援事業の実態把握）	48
3.1 調査の概要	48
3.2 調査結果（一部抜粋）	48
3.3 小括と今後の展望について	59
4. 参考様式	60

1. 調査概要

1.1 調査の目的

本調査研究は、生活困窮者自立支援制度施行後の一時生活支援事業の全国の実態を把握し、さまざまな自治体の実態や事例を調査し、とりまとめることで、一時生活支援事業の取組状況を把握し、生活困窮者自立支援法施行3年後の見直しに向けた検討に役立つ基礎資料となるような報告書を作成することを目的とする。

本書は、平成28年度社会福祉推進事業「一時生活支援事業における包括的支援と事業効果に関する調査研究事業」の報告書の一部を抜粋、再編集したものである。

1.2 調査の内容・手法

本調査研究では、有識者および実務者を委員とする検討委員会を設置し、調査の手法や内容、分析方法等について検討・議論を行った。

事例調査は自治体担当者や委託事業者へヒアリング調査を実施し、自治体アンケート調査は福祉事務所設置自治体（901自治体）へアンケート調査票を配布し、回収・集計を行った。

委員には全般的に、また細部にわたってご助言を賜った。ご協力ならびにご指導いただいた委員の皆様はこの場を借りて深く御礼申し上げます。

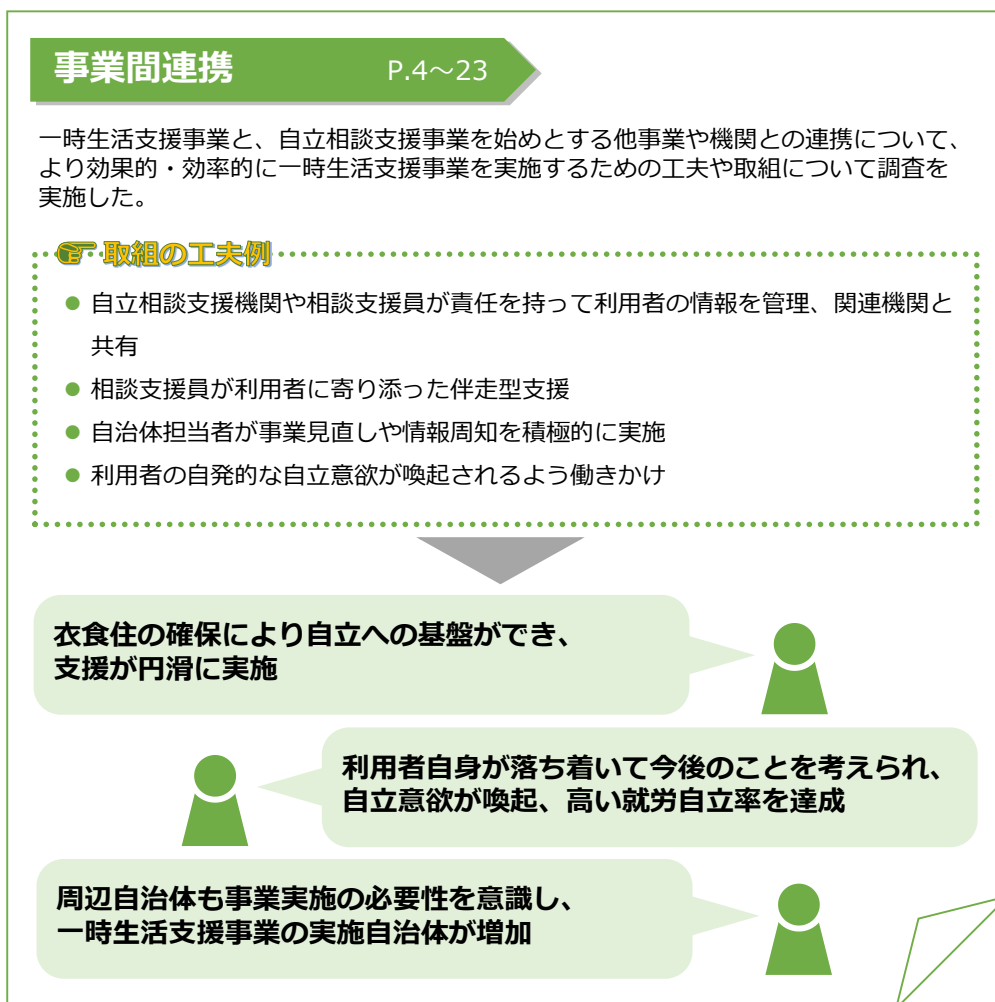
表 1-1 検討委員会の委員

	氏名	所属
委員長	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 自立支援センター舞洲 施設長
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	森松 長生	特定非営利活動法人抱樸 専務理事
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。

2. 好事例の紹介

平成 27 年度に一時生活支援事業を実施した自治体のうち、事業間連携、広域実施、ホームレス自立支援センターの 3 つの調査軸について好事例を調査し、とりまとめた。以下に概要を記載した。詳細は以下に示す各ページを参照されたい。



広域実施

P.24～38

複数の自治体が協定を結んで、一時生活支援事業を広域で実施している例について調査を実施した。

取組の工夫例

- 主導する自治体や事業者が綿密な事前調整を実施
- 地域に存在する生活困窮者を地域全体で支援するという強い思いで行動
- 何か問題が生じたら協定自治体間で話し合い、融通し合うなど協力して事業を実施
- ベッド単位での契約、フードバンクの活用、利用者の自炊などの工夫

地域全体で生活困窮者が必要な支援を受けられる機会を創出

利用者数見込みが少なくても、低予算で一時生活支援事業を実施

自立支援センター P.39～44

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法にもとづき設置。利用者がシェルターで支援員の支えを受けながら自立を目指すホームレス自立支援センターの事例について調査を実施した。

取組の工夫例

- 支援員が利用者に寄り添い、密なコミュニケーションで信頼関係を構築
- 協力雇用主のもとで就労支援を実施
- 地域住民と定期的な協議会を開催して信頼関係を構築

地域のホームレス減少に大きく貢献

伴走型支援により退所後の高い自立率と自立継続率を創出

これまで発見されなかった利用者の心身の問題が明らかになり適切な支援を受けられるように

2.1 事業間連携の事例

2.1.1 事例1 南アルプス市（山梨県）

【事業間連携】

落ち着いた環境でこれまでを振り返り、未来へ向けて共に歩み出す伴走型支援
(南アルプス市)

以下に記載のある「利用者」とは、平成27年度の一時生活支援事業の利用者を意味する。

(1) 一時生活支援事業の概要と取組のポイント

事業概要	<p>【開始年度】 平成27年4月</p> <p>【運営形態】 平成27年度の一時生活支援事業は、フードバンク事業を担う法人とシェルターを有する法人のコンソーシアムの事業体に委託。 平成27年度の自立相談支援事業は、南アルプス市社会福祉協議会へ委託。</p> <p>【施設形態】 設置型シェルターと借り上げ型シェルター。 事業開始時は設置型シェルターのみであり、自立相談支援機関からシェルターまで車で30分の距離で、密な支援が難しかったことから、平成28年1月～2月頃に自立相談支援機関から車で10分程度の距離にあるホテルを借り上げ型シェルターとして契約。</p> <p>【就労に向けて連携している事業・機関】 住居確保給付金、ハローワーク、市福祉事務所、市社会福祉協議会、病院等の医療機関</p> <p>【利用者実績】 3名（就労自立2名、県外移管1名※）</p>
取組のポイント	<p>生活困窮に至ったこれまでの生活を振り返ったうえで、利用者本人から就労意向を引き出して、就職活動をサポート。 伴走型支援を重視し、利用者と密にコミュニケーションができるよう、自立相談支援機関に近接したシェルターを利用。</p>

(2) 就労に向けた支援

支援員人数	自立相談支援事業の支援員2名と就労支援相談員1名が対応。支援員・相談員は常勤で、それ以外に、必要に応じて社会福祉協議会の職員も対応。
自立相談支援の頻度	シェルター入所中は、ほぼ毎日、対面に限らず、電話でのサポートを実施。特に、シェルター入所後しばらくは、利用者のことを見守る存在があること、相談でき、頼ってもいい存在があることを理解してもらい、信頼関係を構築することを目指した。
主な就職活動方法	ハローワークを利用。 刑余者に対しては保護観察所も利用。

就労に向けた支援の内容

入所～就職活動開始まで	一時生活支援事業により衣食住が提供された環境で、まずは利用者の精神的な安定を図った。生活環境が整った中で、これまでの利用者の生活を振り返り、今後の生活の希望をもとに就労意向を引き出したうえで相談支援を重ね、就労意向をより明確にした。
就職活動中	週1回程度ハローワークに通う。就職活動が軌道に乗るまでの最初の1～2回は、支援員や相談員が同行（公用車を利用）。その後は利用者のみで、自転車や徒歩でハローワークへ行き、就職活動を継続。刑余者には、保護観察所からの就職先紹介も視野に入れ、就職活動をサポート。
内定から就労までの間	過去に生活困窮に陥ったことを、利用者の自己責任として終わらせず、これまで生きてきた過程を否定せずに、利用者寄り添う支援を心がけた。
就労中・退所まで	電話で、就労や生活状況を確認し、就労継続の意欲が向上するよう助言。 県外で就職した利用者が失職し、生活保護受給となったことがあったが、当該自治体の生活保護課に状況確認を行い、早急に対応できるよう情報共有・確認に努めた。
退所後のフォロー等	退所後も、必要に応じ電話連絡や面接を実施。最低月に一度は電話で連絡し、本人に状況を確認。

(3) 一時生活支援事業利用と就労支援の両立の課題とその対応

就職活動で利用する住所	平成 27 年度の一時生活支援事業の利用者のうち、家賃滞納により住居を失った利用者は元の住所を利用して就職活動を行った。刑余者だった利用者は、住所がない状態で就職活動を行わざるをえない状況だったため、就職活動が難航。最終的に、理解のある雇用主が見つかり、就職となった。
就労とならなかった利用者（※県外移管者）	平成 27 年度の一時生活支援事業の利用者 3 名のうち、1 名はもともと県外に居所していたため、当該自治体への移管となった。

(4) 一時生活支援事業の効果や留意点

一時生活支援事業による効果	一時生活支援事業を利用することで生活環境が整い、将来を考えることができるようになった。衣食住が整わないと、落ち着いて将来を考える状況ではないと考えられる。
支援員の確保方法	公募、もしくは、人事異動により人材を確保。 公募は、福祉施設での相談業務の経験を応募条件に、社会福祉士の相談支援員として募集。
一時生活支援事業の利用者への就労支援に向けた留意点	ハローワークとシェルターが近いことで、利用者は就職活動を円滑に行いやすく、また、就職活動も続けやすい。ハローワークまで自転車や徒歩で通える距離であれば、交通費の問題も生じない。 シェルター入所後、しばらくの間は利用者とのコミュニケーションを密に行い、信頼関係を構築する。落ち着いた生活環境の中で、相談できる相手がいると利用者が思えることで、将来のことを考える意識が芽生える。 支援方針は伴走型支援。対面だけでなく、電話でも相談支援を行い、利用者と支援員・相談員は同じ立ち位置で支援を行う。今まで誰にも相談できずに一人で困っていた利用者が、相談できて頼れる相手がいるとわかってもらうことから始まる。支援員・相談員が寄り添うことで、利用者が今後の生活に向けてどうすればよいかを自ら考えることができる。

2.1.2 事例 2 甲賀市（滋賀県）

【事業間連携】

**幅広い経験を持つ支援員が利用者に寄り添い、丁寧な支援で就労自立を促進
（甲賀市）**

以下に記載のある「利用者」とは、平成 27 年度の一時生活支援事業の利用者を意味する。

（１）一時生活支援事業の概要と取組のポイント

事業概要	<p>【開始年度】 平成 27 年 4 月</p> <p>【運営形態】 一時生活支援事業および自立相談支援事業を市の直営にて実施。</p> <p>【施設形態】 借り上げ型シェルター。 ホテル、市の社会福祉法人の施設および市の勤労福祉会館と提携し、必要に応じて一時生活支援事業で利用できるような仕組み。</p> <p>【就労に向けて連携している事業・機関】 ハローワーク</p> <p>【利用者実績】 7 名（うち女性 1 名）、うち就労自立による退所者 5 名（うち女性 1 名）</p>
取組のポイント	支援員がハローワークまで同行し、利用者と一緒に就職活動を行い、就労自立を達成。

（２）就労に向けた支援

支援員人数	自立相談支援員 1 名、就労支援員 1 名
自立相談支援の頻度	利用者の状況により頻度はさまざまだが、対面での相談のみではなく、電話でも状況を伺い、利用者の状況確認と利用者が相談しやすい体制としている。

主な就職活動方法	<p>主にハローワークを利用。支援員がシェルターまで迎えに行き、ハローワークへ同行している。</p> <p>履歴書や応募書類を作成するときは、自立相談支援機関（市役所）で支援員が利用者と一緒に作成し、面接の練習や注意点を指導するなどして就労支援を行っている。移動手段の問題もあり、説明会や面接に支援員が同行することもある。</p> <p>就職活動の際に使う住所は、利用者が住民登録をしている住所地を使用している。</p>
----------	--

就労に向けた支援の内容

入所～就職活動開始まで	<p>アセスメントを行い、利用者の状況を確認。宿泊場所の決定、入所後、利用者が就職に問題ないと判断した場合は、就労に向けて目標設定を行い、ハローワークに登録する。</p>
就職活動中	<p>シェルターとして利用している市内 3 箇所の宿泊施設から自立相談支援機関とハローワークへは徒歩圏内ではないため、支援員が公用車でシェルターまで迎えに行き、ハローワークまで同行している。利用者は週 1 回～2 回程度ハローワークへ行き、就職活動を行う。</p> <p>支援員は利用者と一緒に求人情報を確認し、履歴書や応募用紙などの応募時の提出書類を作成。移動手段がないことから、面接に支援員が同行する場合もある。</p>
内定から就労までの間	<p>宿泊場所を訪問して、もしくは電話で利用者の生活の様子を確認している。利用者が携帯電話を所有していない場合は、宿泊施設の電話を利用している。</p>

（3）一時生活支援事業利用と就労支援の両立の課題とその対応

宿泊施設が休業となる年末年始の対応	<p>年末年始には、連携している宿泊施設が休業もしくは観光客で満室となってしまうことがある。平成 27 年度には発生しなかった課題だが、年末年始に利用の必要性が生じた場合についての対応を現在検討している。</p>
-------------------	--

(4) 一時生活支援事業の効果や留意点

就労自立を支援	車で生活している方からの相談が数件あり、一時生活支援事業の利用により住居が安定したことで就職活動を行うことができ、就労自立につながったケースがあった。
一時的な滞在場所の提供による自立意識の醸成	一時生活支援事業で利用するシェルターは一時的な住居という意識が利用者側にもあるため、自立への意識を持つことができ、就労支援を受けながら、自立を目指すことができた。
支援員の確保方法	公募により確保。相談支援の経験や、福祉施設での勤務経験などは応募条件とせず、相談者の抱える問題に寄り添って支援を行えること、相談内容から適切な制度を案内できるよう幅広い知識を有していること、相談者の特性を理解してやる気を引き出せること、を重視した。業務に関連する資格は有していれば可、という程度で、さまざまな利用者が想定されることから広く公募し、適性を見て選考した。
就労支援の留意点 (理念・方針)	利用者も自立に向けて多くの不安を抱えているため、就労面だけでなく、生活面も含めて支援することが求められる。 就職活動を利用者任せにせず、支援員がハローワークに同行する、履歴書等を一緒に作成するなど、丁寧な支援が必要。

2.1.3 事例 3 宜野湾市（沖縄県）

【事業間連携】

自発的な就労意欲の喚起に向けて落ち着いた環境でじっくりと支援 (宜野湾市)

以下に記載のある「利用者」とは、平成 27 年度の一時生活支援事業の利用者を意味する。

(1) 一時生活支援事業の概要と取組のポイント

事業概要	<p>【開始年度】 平成 27 年 4 月</p> <p>【運営形態】 一時生活支援事業は、社会福祉協議会以外の社会福祉法人へ委託。 自立相談支援事業は市の直営にて実施。</p> <p>【施設形態】 設置型シェルター</p> <p>【就労に向けて連携している事業・機関】 ハローワーク（平成 28 年度からは就労準備支援事業を開始）</p> <p>【利用者実績】 3 名、うち就労自立による退所者 2 名</p>
取組のポイント	行政だけでなく、雇用主にも働きかけて継続的な見守りを行い支援することで、就労による自立と定着に結びついている。

(2) 就労に向けた支援

支援員人数	自立相談支援事業の相談支援員 2 名、就労支援員 2 名。 相談支援員 1 名は正規職員で常勤、それ以外の相談支援員 1 名と就労支援員 2 名は嘱託職員（1 日 6 時間勤務で、週 5 日間勤務）。
自立相談支援の頻度	週に数回から月に 1 回程度まで、利用者の意思や状況に合わせて実施。
主な就職活動方法	<p>基本的にはハローワーク等の就労支援機関を中心に利用する。シェルターとハローワークの距離が離れていることもあり、就職活動は基本的に支援員が公用車でシェルターまで迎えに行き、ハローワークや面接先まで同行。</p> <p>その他にも、支援員が人脈や求人情報誌を活用して求人情報を探して、利用者の就職活動をサポート。利用者が県外への就職を希望した場合は、宜野湾市が連携している、県外へ人材派遣をしている会社を通して情報収集を行う場合もある。</p>

就労に向けた支援の内容	
入所～就職活動開始まで	<p>入所時にアセスメントを実施し、体調面等を含めた状況確認を行い、稼働能力についての見立てを行うと同時に、利用者の就労意思や希望職種等の意向を確認して、ハローワーク登録へとつなげる。</p> <p>利用者の就労の意志が強くない場合は、時間をかけて相談支援を行い、自発的な意欲を喚起させるよう心がける。まずは短期的な目標を設定し、その達成を目指すことから始める。</p>
就職活動中	<p>体調面にも問題なく、「就労阻害要因はない」と支援員が判断した場合は、すぐに就労支援を開始。ハローワークへ同行し、就職ナビゲーターらとの面談につなげている。利用者の就職活動状況等は、書類による共有のほか、ハローワークと自立相談支援を担当する宜野湾市福祉推進部生活福祉課で、月1回程度開催する会議でも共有。</p> <p>支援員は、利用者の職歴や経験を考慮したうえで、なるべく利用者の意向に合う、得意な分野での仕事を探せるようサポート。履歴書は、求人先への提出前に支援員が確認し、添削する。</p>
内定から就労までの間	<p>就職に向け利用者の抱える不安や問題点を、面談を通して聞きだし、他の方法を活用するなどし、少しでも改善できるよう努める。問題点としては、就労にかかる費用（交通費、弁当代等）、生活リズム、金銭管理、人間関係等がある。</p> <p>また、まず転居費用を貯める等の自立に向けた目標を設定することで、利用者自身の自立意識の高揚に努める。</p>
就労中・退所まで	<p>就労定着に向けて、利用者の休日等に合わせて、なるべく支援員が利用者のもとを訪れて対面での面談や、電話による就労・生活状況の確認を行い、フォローを行っている。</p>
退所後のフォロー等	<p>退所後も、就労が定着しているか、生活状況を確認するため、居住先を支援員が訪問し面談を実施。退所・就労まもなくは週に1回程度電話で状況確認と月に1回程度の面談、状況が落ち着いてきたら2ヶ月～3ヶ月に1回程度の頻度で面談や電話相談を実施。</p> <p>状況確認は、支援員による利用者への面談や電話連絡のほか、ハローワークを通しての確認、就労先への支援員による直接連絡だが、就労時に支援員から雇用主に連絡して協力いただける体制も構築している。</p>

(3) 一時生活支援事業利用と就労支援の両立の課題とその対応

自立相談支援機関、シェルター、ハローワークがそれぞれ離れて立地	自立相談支援機関である市役所、シェルター、ハローワークがそれぞれ離れた場所に立地しており、車での移動が必須。市の公用車を利用して支援員が同行している。
現金給付がないことによる活動のしづらさ	一時生活支援事業の利用者の多くは所持金がほとんどなく、それに対する現金の支援がないことがネックになっている。就職活動等の移動手段は、基本的に自立支援機関である市の公用車を利用して支援員が同行する形式をとっているが、就労後の最初の給料日までは、就労先までの交通費や食事代などは市社会福祉協議会の貸付を利用。継続的な状況確認で金銭管理等を相談できるため、貸付の返済は計画的に行われている。

(4) 一時生活支援事業の効果や留意点

すきまを埋める事業で生活困窮者を支援	生活保護だけではできない、複数の事業を組み合わせた支援を行えることで、一時生活支援事業を始めとする生活困窮者自立支援制度は、生活困窮者への支援の役割を果たしている。
落ち着いた生活環境の提供	一時生活支援事業の利用により、衣食住が確保され精神的な安定が図られると共に、求職活動に専念できる環境が整えられる。
生活リズムの調整	一時生活支援事業の利用者は、シェルター入所中に、一時生活支援事業の委託事業者が運営している高齢者施設で、草むしりなどちょっとした手伝いをしながら就職活動をしていた。高齢者施設の入所者とも良好な関係を築きながら、就職活動以外の活動も行うことで、シェルター入所中に生活のリズムを整えられた。
見守り生活で利用者に変化	これまでの職歴では定着率が悪く、家賃滞納により住居を失って一時生活支援事業を利用しはじめた人が、事業終了半年後の状況確認では、就労も続いており、30万円程の貯金ができていた。しっかりとした支援と定期的な状況確認の継続により、利用者本人の自立意欲も継続したことにより、利用者自身の生活に変化が生じたと思われる。

市外・県外への就職希望への対応	平成 27 年度の一時生活支援事業の利用者のうち、就労した 2 名は県内に就職したが、市外・県外への就職希望があることも想定して、支援員は情報提供・情報収集等を実施。求人情報は、支援員の人脈や、県外に人材派遣実績のある県内の会社から得ている。
支援員の確保方法	公募により確保。応募条件は、生活保護ケースワーカー経験者、社会福祉関係以外も含めて就労支援や教育分野、キャリア教育等に携わった経験があること等の実務経験を有する人。応募者の中に、生活困窮者自立支援制度のモデル事業での支援員経験者がおり、平成 27 年度の生活困窮者自立支援事業で活躍できた。
就労支援の留意点 (理念・方針)	<p>一時生活支援事業の利用者に限らないが、利用者の気持ちに寄り添い、支援員らの意見等押し付けることなく、利用者自身の自己決定や意志を尊重したうえで、就労自立に向けた支援を実施するようにしている。例えば、就労に問題はなくても、利用者自身の就労意志が弱い場合は、急かすことなく面談を重ねてじっくりと話し合い、自発的な就労意欲を喚起させるよう心がけている。</p> <p>就労先の雇用主との連携。就労時に、支援員から雇用主に対して、利用者の就職活動の手伝いをした旨を共有。雇用主の協力が得られ、利用者への気配りやケアをしていただいております。支援員や行政側だけでなく、雇用主も、継続して利用者を見守って支援している。</p>

2.1.4 事例 4 うるま市（沖縄県）

【事業間連携】

受身な利用者実践的な支援を行うことで、意欲を喚起し自立を促進 （うるま市）

以下に記載のある「利用者」とは、平成 27 年度の一時生活支援事業の利用者を意味する。

（1）一時生活支援事業の概要と取組のポイント

事業概要	<p>【開始年度】 平成 27 年 4 月</p> <p>【運営形態】 一時生活支援事業と自立相談支援事業を合同会社に委託。合同会社は自立相談支援機関として「うるま市 就職・生活支援パーソナル・サポート・センター」（以下、「サポートセンター」）を開設。</p> <p>【施設形態】 協定を結んでいる旅館やドミトリー等の複数の民間宿泊施設を必要に応じて借り上げ型シェルターとして使用。</p> <p>【利用者実績】 5 名、うち就労自立による退所者 3 名</p>
取組のポイント	実践的な支援により、利用者自身も問題を認識でき、支援員と面談を積み重ねることで、自立への意欲喚起とともに、自立できるようになるための能力を養う。

（2）就労に向けた支援

支援員人数	自立相談支援事業の支援員 5 名で、勤務形態は全員常勤。
自立相談支援の頻度	週に 1 回～2 回は必ず面談を実施。庁舎間連絡バスや公共施設間連絡バスを利用してサポートセンターまで来てもらう。

<p>主な就職活動方法</p>	<p>主にハローワーク、求人情報誌、求人情報サイトを利用しているほか、うるま市で就労支援の委託事業として実施している「就労サポートであえ〜る」（以下、就労サポートセンター）も使用。求人情報誌は、沖縄県が作成・配布しているものをサポートセンターでも配布。うるま市の求人情報ページに付箋を貼っておく等してわかりやすい工夫をしている。求人情報サイトは、会員登録をせずに利用できるサイトを利用。まず支援員から使い方を説明してから実際に操作してもらっている。</p> <p>就職活動には、滞在している宿泊施設（シェルター）の住所を使用している。また、委託事業者の社用車にて支援員の同行支援を実施。</p>
-----------------	---

就労に向けた支援の内容

<p>入所～就職活動開始まで</p>	<p>一時生活支援事業利用申込み時のアセスメントで利用者の状況を確認。数日間はゆっくりと今後の生活について考えてもらい、その後、健康状態の確認、就労意欲、職歴等の就労に関するアセスメントを行い、目標を設定する。就労意欲が喚起されたら、ハローワークや就労サポートセンター等で求職登録を行う。</p>
<p>就職活動中</p>	<p>自立相談支援事業や一時生活支援事業では、利用者への金銭的な給付はできないため、就職活動に支障がない程度に日雇いの求人を提供する。（平成 27 年度の実績はないが、女性利用者がポスティングやチラシ配りのアルバイトをできるよう企業に協力を依頼している）</p> <p>就職活動期間中は、ハローワークとサポートセンターへ週 1 回程度通ってもらい、就職活動状況の確認、振り返りを行う。最初の 1 回～2 回程度のみ支援員が同行するが、ハローワークの就職支援ナビゲーターが担当制で利用者を支援するため、利用者との信頼関係が構築され、利用者も就職活動を円滑に進められた。</p> <p>求人応募等の際し、求人先へ連絡をする必要がある場合は、利用者がサポートセンターの電話を使用して、本人から連絡を入れることもある。支援員が電話の対応の様子を見られることは、就職活動の支援でも役に立っている。</p> <p>応募書類は支援員が確認し添削する。</p>
<p>内定から就労までの間</p>	<p>これまでの生活状況を振り返り、一時生活支援事業利用終了後に自立した生活を送るため、主に金銭管理について相談。金銭管理の問題を解決するために実践的な支援を行っている。例えば、買い物に同行し、1 週間分の食材を利用者自身に自由に選んでもらうことで、利用者の金銭感覚を支援員も把握できる。その後に決めた予算内で相談しながら一緒に買い物をするといった、実践的な方法をとっている。</p>

就労中・退所まで	就労定着に向けて、なるべく定期的に対面での面談を実施。形式的な面談ではなく、利用者の表情を見たり、時には愚痴を聞いたりしながら、利用者が就労定着できるよう、適宜アドバイスを行っている。就労により面談が難しい場合は、お昼休み等に電話で様子を伺ったり、支援員が職場付近を訪問して面談を行ったりしている。
退所後のフォロー等	一時生活支援終了後は、1ヶ月、3ヶ月、6ヶ月経過ごとに電話で状況を確認。必要に応じてサポートセンターに来てもらい、面談を実施している。

(3) 一時生活支援事業利用と就労支援の両立の課題とその対応

現金給付がないことによる諸経費の問題	一時生活支援事業や自立相談支援事業では利用者に現金給付がないため、もともと所持金がほとんどない状態の利用者には日雇い労働をしてもらい、自立までに必要なお金を自分で稼いでいる。男性向けと女性向けそれぞれの日雇い労働先に、協力を依頼していることで、就労はスムーズ。
宿泊施設(シェルター)、サポートセンター、ハローワーク間の移動手段	庁舎間バスなどの公共交通機関の利用、もしくは自立相談支援機関の社用車での支援員同行による移動をしている。社用車を利用する際も送迎のみするのではなく、自立に向けた意欲喚起の機会と捉えて、利用者の様子を伺い、話し合いをしている。

(4) 一時生活支援事業の効果や留意点

住居の安定により落ち着いて就職活動ができる	住居が安定することで、落ち着いて就職活動に向き合うことができたことが大きい。住居が不安定な状況だと、何よりもその夜を越す場所のことを考えざるをえない。一時生活支援事業により衣食住が確保できることで、生活困窮者の大きな不安要素の一つを減らすことができた。
住居の安定により複数の場面で支援ができるように	住居が安定することにより、支援員のみが利用者に関わるのではなく、ハローワーク、宿泊施設(シェルター)等の多くの方が関わり、支援員と情報共有することで、生活全般における利用者の課題を多面的に対処できる。

<p>後ろ向きだった利用者が前向きに変化</p>	<p>当初、「どうせ……」「無理だよ」と後ろ向きなマイナス発言や、投げやりな発言が見られたが、衣食住が少し安定することで「こんな仕事をしたい」、「これからこんなこともしてみたい」と前向きな発言が多くなり、発言も行動も積極的に変化した。</p>
<p>市外・県外への就職希望への対応</p>	<p>市外への就職希望があった場合は、当該自治体の自立相談支援機関に求人情報等を確認することがあったが、平成 27 年度ではそのケースは少なかった。</p>
<p>支援員の確保方法</p>	<p>公募による。応募条件は、福祉関係の有資格者は尚可、という程度にし、アセスメント能力や対話力を重視。自立相談支援事業の利用者にはさまざまな背景を持った人たちがいるため、支援員も経験、考え方、性別、年代をなるべく偏らないように採用した。平成 27 年度の支援員は、男性 2 名、女性 3 名。</p>
<p>就労支援の留意点 (理念・方針)</p>	<p>自立相談支援事業の利用者に対して支援員は担当制としているが、状況によっては、一時的に担当外の支援員が対応することもあるため、毎朝のミーティングで利用者の重要ポイントを共有している。</p> <p>支援を提供するだけで利用者が受身の姿勢でいると、利用者本人の能力や自発的な自立意欲が育成されないとの考えから、支援員がやり方を教える等して、利用者自身で体感してもらい、手を動かしてもらうような、実践的な支援をなるべく取り入れている。</p> <p>就労意欲が弱い利用者に対する意欲喚起の方法は、利用者に対し先の未来のことを想像してもらうこと。1 年先、5 年先もこのままでいいのか、と問いかけ、なりたい未来像を想像してもらう。多くの利用者は変わらないといけないことは認識しているので、それを手助けする。未来像を実現するために、今何をすればよいかを支援員と利用者と一緒に考えることで、就労への意欲を喚起できている。</p> <p>支援員自身が自らの相談スタイル・固定概念、既成概念等を理解したうえで、利用者へ共感をもって接する。 就労による自立をサポートするだけでなく、生活全般（日常）を支えるためにどうするかを考えながら接する。</p>

2.1.5 事例 5 広島市（広島県）

【事業間連携】

利用者の状況に応じた3つの支援タイプの構築と自立相談支援機関による利用者情報の一元管理を通じた効率的な自立支援（広島市）

以下に記載のある「利用者」とは、平成27年度の一時生活支援事業の利用者を意味する。

（1）一時生活支援事業の概要と取組のポイント

事業概要	<p>【開始年度】 平成27年4月</p> <p>【支援類型】 集団支援型、個別支援型、独立型の3つの類型があり、利用者の状況に合わせて振り分けを行っている。</p> <p>【運営形態】 支援類型ごとに委託により運営。平成27年度はNPO法人風の家（集団支援型）、公益社団法人広島県社会福祉士会（個別支援型）、NPO法人反貧困ネットワーク広島（独立型）に委託。</p> <p>【施設形態】 借り上げ型シェルターと設置型シェルターの計15部屋。広島市中心部である中区、南区、西区に立地している。 借り上げ型シェルターの間取りは1K～2DKで、一部は家族など複数名で利用可。</p> <p>【利用者実績】 222名（平成28年度は平成29年1月末時点で176名）。</p>
取組のポイント	利用者の状況に応じて適切な支援ができるよう、3つの支援タイプを構築。それぞれを異なる委託事業者が運営。 一時生活支援事業者と自立相談支援事業をそれぞれ異なる事業者に委託しているが、利用者の情報は自立相談支援機関が一元管理し、自立に向けた各種支援を実施。

(2) 一時生活支援事業の取組の工夫

3つの支援類型のシェルターで利用者の状況に応じた支援を提供

一時生活支援事業の利用者は、長期間路上等に定着している、いわゆる“狭義のホームレス”に限らず、さまざまな人々が想定され、利用者の状況によって必要な支援も多様であることから、広島県の補助事業である「ホームレス等貧困・困窮者の「絆」再生事業」でシェルターを運営していた事業者の取組や意見を参考に、3つの支援類型のシェルターで、利用者の状況に応じた支援を提供する仕組みを構築。なお、シェルター入所後の利用者の状況変化に応じて、他類型のシェルターへの移動も可。

【集団支援型】(男性用:3室・定員3名)

主な利用者は、出所後に行き場のない刑余者で、管理人が常駐するシェルター内で他の事業の利用者も含めた十数名と一緒に食事をするなど、集団生活で孤立を防止し、再犯率の低下を目指す。シェルターは建物1棟を借り上げ、居室のほか、事務所や食堂なども建物内に設置。

【個別支援型】(男性用:2室・定員2名)

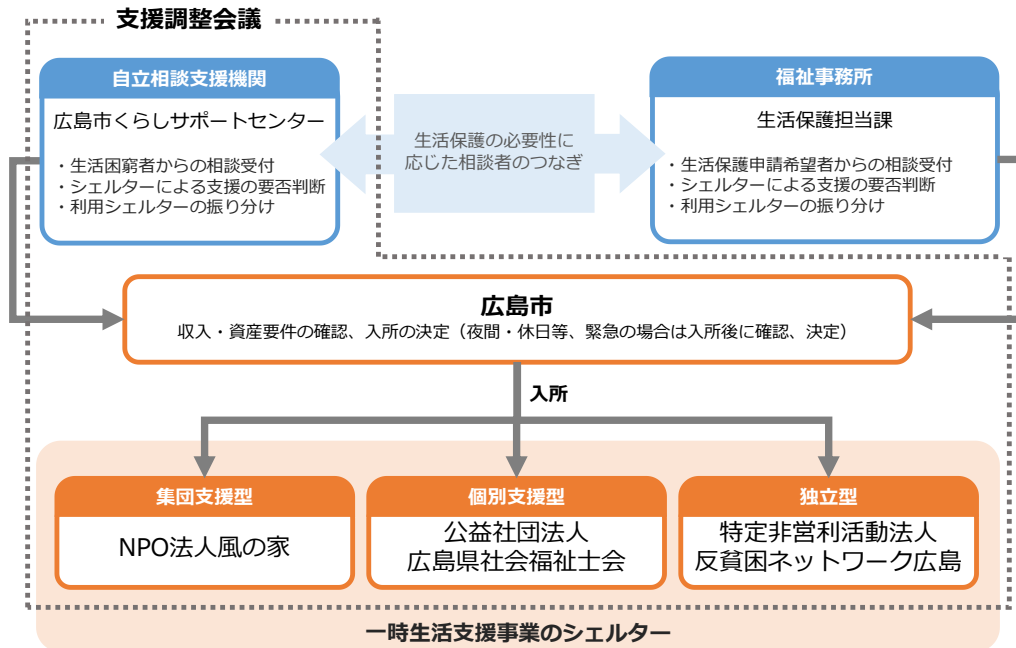
主な利用者は、日常生活上のきめ細かな支援が必要なホームレスや高齢者、障害者など。民間のアパートを借り上げたシェルターに、ホームレス経験のある管理人が同居。利用者の外出時には「いってらっしゃい」、帰宅時には「おかえりなさい」が聞ける環境で、管理人が調理した食事をともに食すなど、家族のような見守りで利用者を支援。

【独立型】(男性・女性用:10室・定員12名)

日常生活上の支援の必要性が特段ない人が利用対象。3つの支援類型の中で、唯一、女性の受け入れが可能。利用者は民間アパートを活用した借り上げ型シェルターで単独生活を送り、自立の基盤を整える。食事は弁当の配達により提供しており、異常の早期発見等の見守りを兼ねている。

(3) 連携・取組の工夫

【広島市の一時生活支援事業体制図】



出所) 広島市資料及びヒアリング調査より作成

<p>一時生活支援事業者と自立相談支援機関の役割分担と連携</p>	<p>自立相談支援事業と一時生活支援事業をそれぞれ異なる事業者にて委託して運営。相互に連携を図りながら、それぞれの強みを活かした生活困窮者支援を実施。なお、他類型のシェルターへの移動は年間数件にとどまっております。一時生活支援事業の3事業者間で調整を要する場面は少ないが、そうした場合でも、利用者の情報を一元管理している自立相談支援機関を通じて情報共有を図り、円滑な支援の提供に努めている。</p>
<p>一時生活支援事業開始後に早期の見直し</p>	<p>平成27年4月からの一時生活支援事業の開始後、4月分の事業実施報告から、独立型シェルターの稼働率が他類型のシェルターと比較して突出して高く、利用者の状況に応じた適切な振り分けがなされていないことが判明。そこで、市内8区的生活保護担当課の連絡会議などで、市担当者から一時生活支援事業の内容、適切な類型のシェルターへの振り分け、類型間での空室の融通について説明し、周知に努めたことで、5月以降は適切な振り分けと空室の融通がなされ、各シェルターの稼働率は平準化された。</p>
<p>フロー図と実施要領による関係機関への周知</p>	<p>一時生活支援事業の利用では複数の関係機関が関わることから、一時生活支援事業の実施要領とフロー図を広島市が作成し、関係機関に配布。市担当者も直接説明に向くなど周知に努めることで、大きな混乱やトラブルなく一時生活支援事業を運営できている。</p>

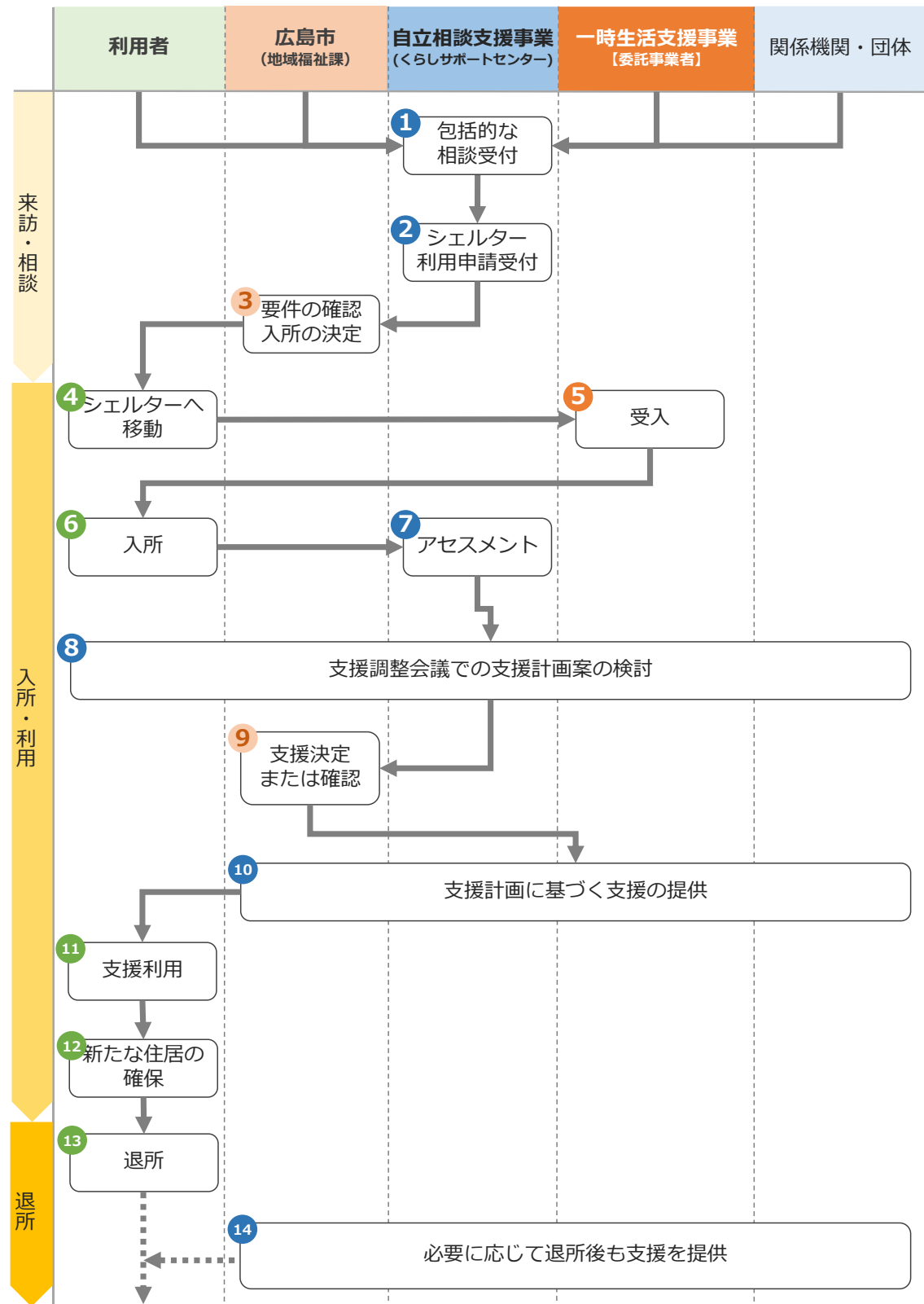
<p>情報共有不足の事例を契機とした見直し</p>	<p>一時生活支援事業の利用者が就労後、十分な就労収入を得ていたにもかかわらず、シェルターを利用し続けるという事例が発生。支援調整会議に一時生活支援事業者が呼ばれていないなど関係者間の情報共有が不十分であったため、この事例が契機となって、関係者の意識改革を図り、情報共有を徹底。支援調整会議には、自立相談支援機関、市担当者に加えて、一時生活支援事業者も出席することとし、シェルターでの生活状況を報告してもらうことで、利用者の状況に即した支援プランを策定するなどの見直しを行った。以降、関係者が支援方針と利用者の状況を適切に共有できるようになった。</p>
<p>利用者の状況変化に応じた他類型のシェルターへの移動</p>	<p>体調や精神状態の悪化、就労開始など利用者の状況に変化が生じ、利用中のシェルターでの支援が難しくなった場合は、他類型のシェルターへの移動を行っている。移動に際しては、支援調整会議での話し合いや、利用者、自立相談支援機関の相談支援員、生活保護の担当者、一時生活支援事業者の意見等を踏まえて広島市が決定している。利用者の希望による自由な移動は前提としていないため利用者からの申請等は不要。</p> <p>具体的な事例としては、集団支援型シェルターの入所者が夜勤の仕事に就いたことで、門限までにシェルターに帰ることができなくなり、門限のない独立型シェルターへ移動することになったケースがある。</p>

(4) 一時生活支援事業の効果や課題、今後の展望

<p>効果</p>	<p>シェルター入所前に 1 か月以上住居を喪失していた者は 1 割以下で、一時生活支援事業の利用者の 9 割は“狭義のホームレス”ではない。一時生活支援事業の実施によって、一時的な住居喪失者を路上に定着させることなく、福祉や就労など何らかの支援につなげることができている。</p>
	<p>出所後、行き場のない刑余者を受け入れる体制を一時生活支援事業で構築、出所後に生活困窮となってしまった刑余者を支援。社会復帰の足掛かりになるとともに、集団生活による孤立の防止によって、再犯防止に一定の成果がある。</p>

<p>課題とそのための取組</p>	<p>広島市外からの生活困窮者の流入が課題。その解決策として、県内の市町に対して市担当者から、一時生活支援事業は生活保護申請者も住居を確保するまでの間に利用できる制度であること、一時生活支援事業の主な利用者が“狭義のホームレス”のみではないこと、通年での施設確保や多額の経費は必要がないこと、広域実施の事例等について説明し、一時生活支援事業の必要性について理解を求めるとともに、積極的な事業実施について働き掛けを行っている。</p>
	<p>他自治体への働きかけの成果もあり、平成 30 年度を目途に、広島市が中心となって、広島市近隣 4 町との協定締結による一時生活支援事業の広域実施を予定している。これは、広島市から広島県へ一時生活支援事業の必要性を訴える等の働きかけを行ったことにより、県からも働きかけてもらえたことも大きい。</p>
	<p>平成 27 年度は女性の利用者数が男性の利用者数の 4 分の 1 程度だったが、一時生活支援事業を必要とする女性が少ないのではなく、女性の受け入れが可能なシェルターが独立型のシェルターに限られているために、実際にはニーズがあるにもかかわらず、それが表面化されていないのではないかと思案、対策を検討。平成 29 年度から女性用の個別支援型シェルターを設置するため、プロポーザル方式で委託先を公募中（平成 29 年 2 月現在）。</p>

(5) 相談受付から退所までのフロー



出所) 広島市資料より作成

2.2 広域実施の事例

2.2.1 事例 1 愛媛県

【広域実施】

利用者の自立につながる取組と、明確な役割分担による連携（愛媛県）

以下に記載のある「利用者」とは、平成 27 年度の一時生活支援事業の利用者を意味する。

（１）一時生活支援事業の概要と取組のポイント

事業概要	<p>【開始年度】 平成 27 年 4 月</p> <p>【運営形態】 委託により運営。 委託先は公募により一般社団法人愛媛県労働者福祉協議会に決定した。</p> <p>【施設形態】 借り上げ型シェルター。松山市中心部から 1～2km に立地する民間アパートの一室を借り上げ。間取りは 1K で、世帯利用も可としている。</p> <p>【連携自治体】 愛媛県が県内一円を対象に実施する一時生活支援事業に県内 11 市が協定を締結して参加。</p> <p>【利用者実績】 7 名（平成 28 年度は 11 月 2 日時点で 4 名）。 一時生活支援事業の利用直前に松山市に滞在していた人が大半で、それ以外では今治市、四国中央市、西予市からの利用者があった。</p>
取組のポイント	県と自治体で役割分担を明確にすることで円滑な連携ができている。利用者の自立につながるような取組を実践している。

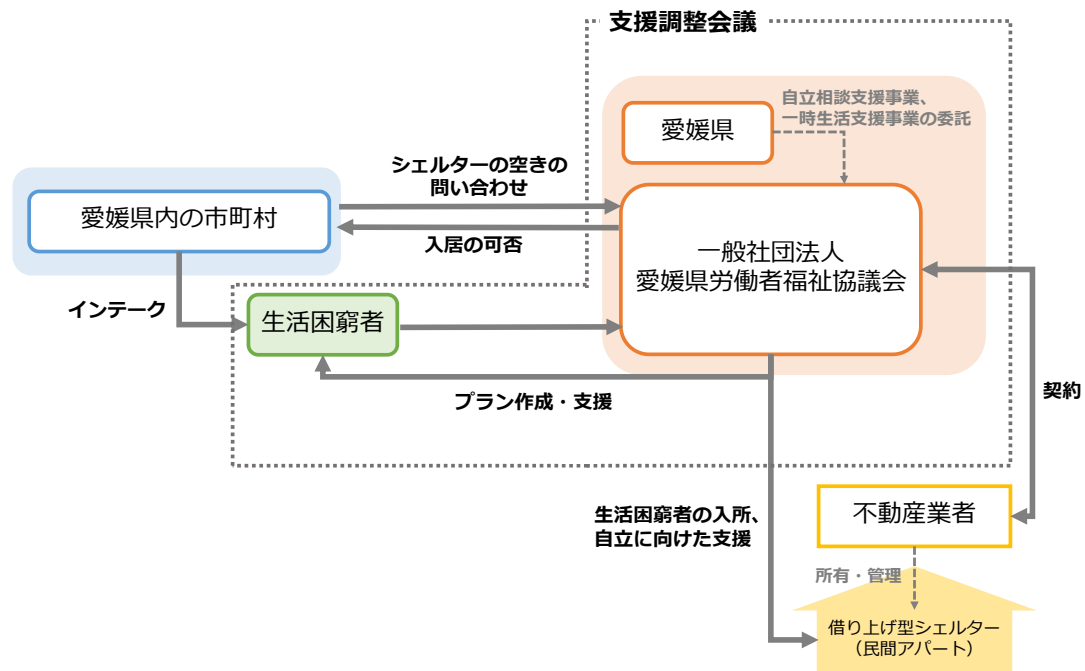
（２）一時生活支援事業の取組の工夫

シェルター利用規則の周知によるトラブル防止	入居前に、利用者にシェルターの生活環境や利用規則（飲酒と喫煙は禁止等）を説明し、理解を求めている。これまでに周辺住民とのトラブルはない。
利用者によるシェルの清掃	退所前に利用者自身がシェルターを掃除し、一般社団法人愛媛県労働者福祉協議会が確認。掃除業者を使う必要がない。

<p>利用者の自立意思と行政の支援姿勢をアピールして不動産業者の協力を獲得</p>	<p>退所後の住居確保のため、相談員が利用者に同行して不動産業者へ行き、住居確保の支援を行う。相談員が、利用者が自立を目指している旨、生活保護の利用を前提としている旨、生活保護の申請手続きについても同行支援を行っている旨を説明し、不動産業者の協力を得ている。</p>
<p>家計管理や栄養管理を見据えて利用者が自炊</p>	<p>退所後の日常生活の自立（自炊や栄養管理）を見据え、基本的には米や食材を現物支給し利用者が自炊。食材は支援員がスーパーで購入するほか、フードバンクからの米の寄付により確保。1週間に1回程度の支給で、食費は1週間で2,500円～5,000円程度。料理が苦手な利用者には、調理加工品やカット野菜などを支給、自炊ができない利用者には市販の弁当を支給。料理の写真を撮って見せてくれる利用者もあり、入所前は弁当を食べる機会が多かった利用者にとって、自炊は良い刺激になっていると考えられる。</p>

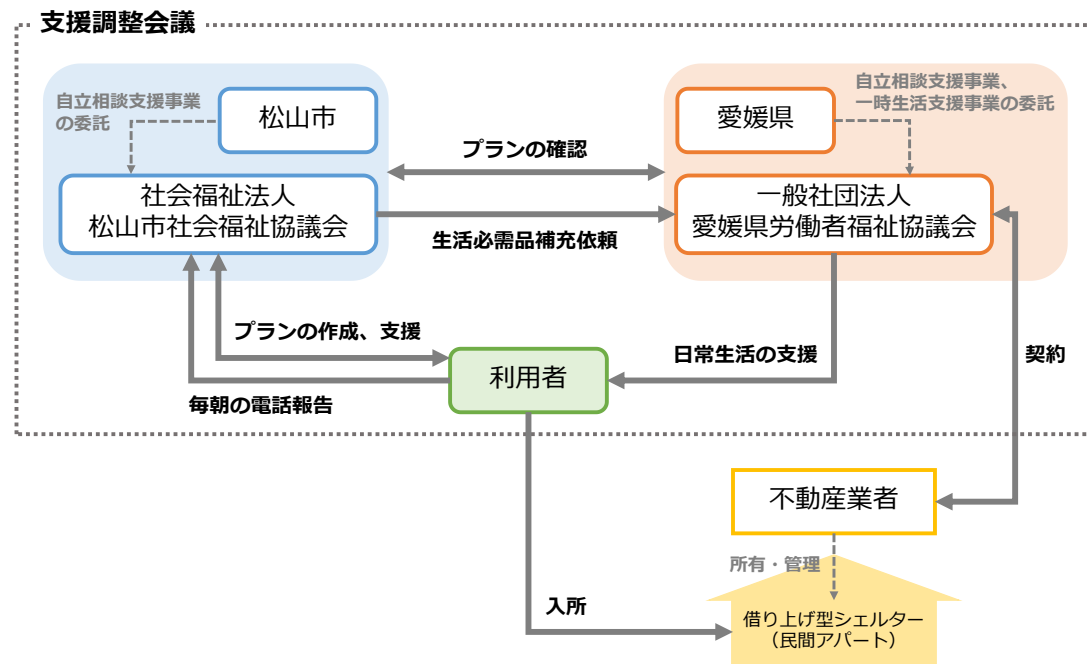
(3) 広域実施の工夫

【愛媛県の一時生活支援事業の体制図】



出所) 愛媛県へのヒアリング調査をもとに作成

【愛媛県と松山市の連携体制図】



出所) 愛媛県および松山市へのヒアリング調査をもとに作成

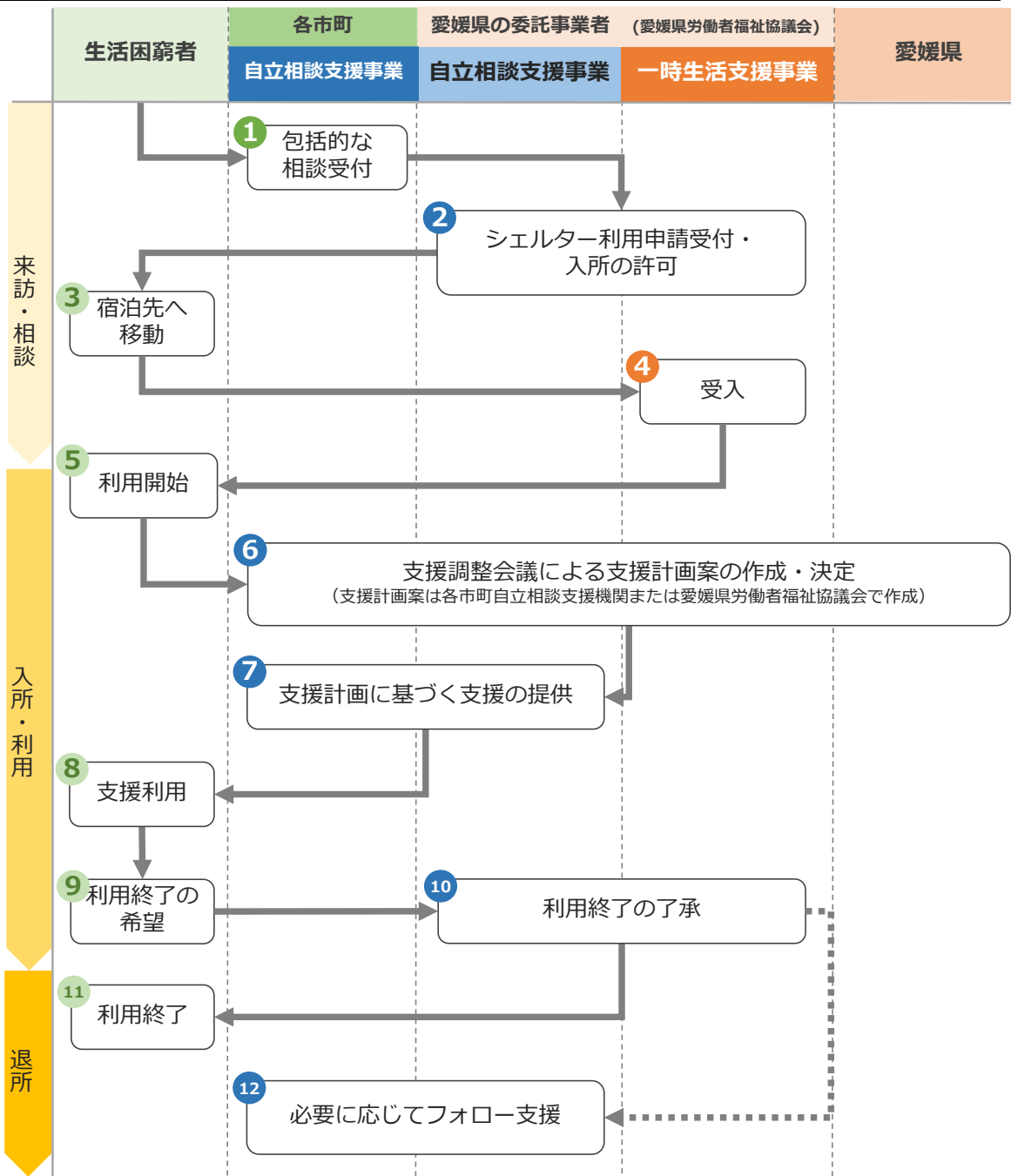
<p>一時生活支援事業の実施に至る経緯</p>	<p>愛媛県内ではホームレスがいる自治体が限られており、ホームレス数も少なく、県がまとめて対応した方が効率よいと判断。ホームレスが現在その場所に滞在しているからといって、滞在地の自治体が支援の費用を負担しなければならないのか、という疑問もあった。</p>
	<p>生活困窮者自立支援法施行前から、会議、セミナー、説明会等を開催して事前に研修を実施。最終的に愛媛県から各市に対して実施を打診し、平成 27 年 3 月に一時生活支援事業の実施が決定。各市に大きな負担が発生しないため、異論は出なかった。愛媛県知事と県内 11 市の市長が協定書を交わした。</p>
<p>過年度事業の枠組みの活用</p>	<p>平成 25 年度と平成 26 年度に実施していたホームレス等貧困・困窮者の「絆」再生事業の枠組みを生活困窮者自立支援制度にも引き継いで活用している。</p>

明確な役割分担	<p>松山市からの利用者の場合は、毎朝利用者に松山市社会福祉協議会へ電話報告をしてもらう。報告内容は、本人の状況や、シェルター内の生活必需品の確認や物損の有無等。生活必需品の補充は、利用者から報告を受けた松山市社会福祉協議会が一般社団法人愛媛県労働者福祉協議会に連絡し、必要に応じて補充してもらう。</p> <p>就労支援は、松山市社会福祉協議会が週1回程度の来所時に利用者に対して必要な支援を行い、一般社団法人愛媛県労働者福祉協議会は日常生活の指導を行うといった役割分担をしている。</p> <p>支援調整会議における役割分担は明確にしている。松山市から相談者を一時生活支援事業につないだときは松山市が就労支援を行っている。</p> <p>各自治体は、生活困窮者を一時生活支援事業につなぐ際には、一般社団法人愛媛県労働者福祉協議会に初回インテーク結果を提供している。</p>
費用の負担	松山市からの利用も含め、一時生活支援事業の費用は県が負担している。
利用者に対する取扱 注意事項の共有	利用者への対応については注意事項を関係者で共有している。

(4) 一時生活支援事業の効果や課題

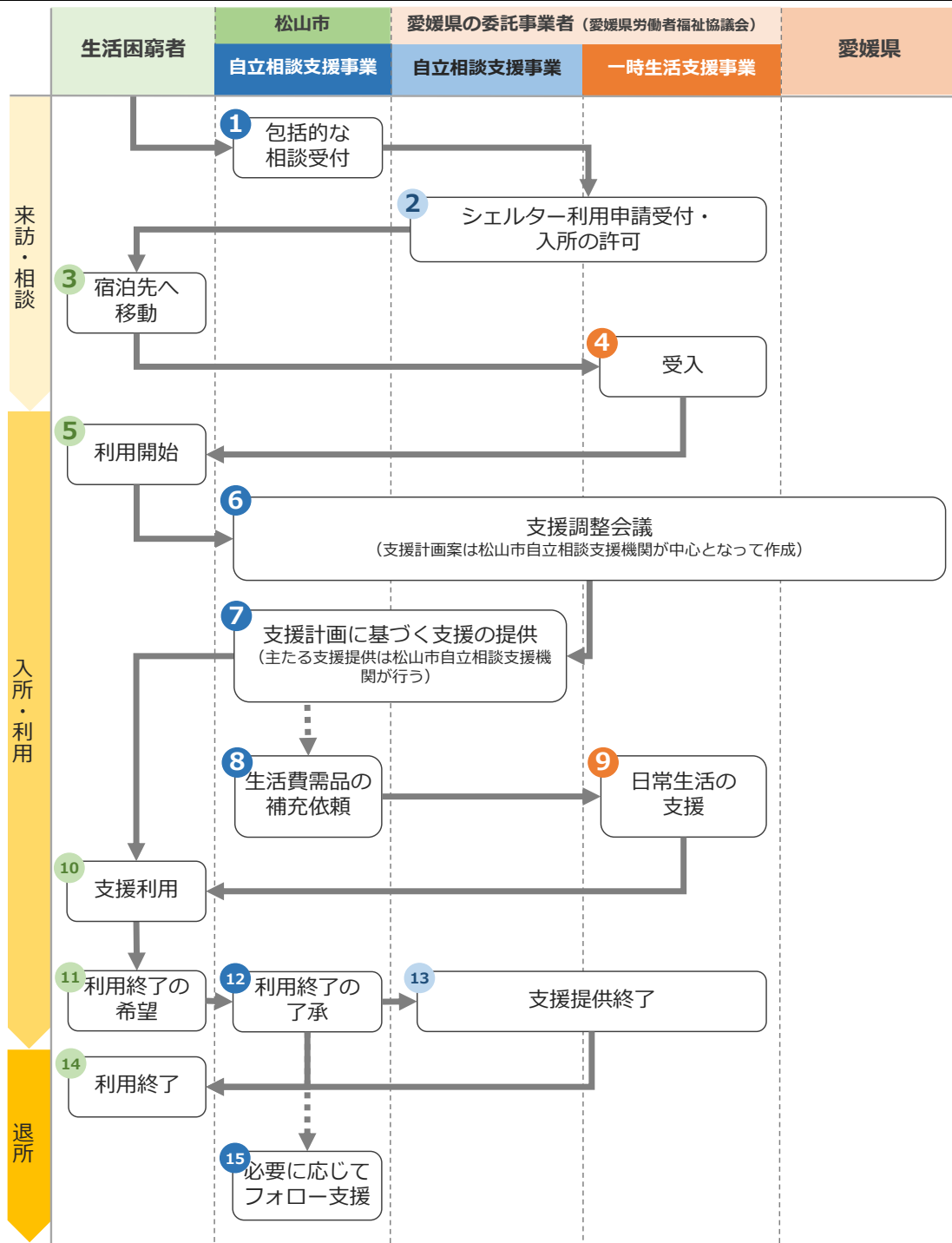
効果	<p>出所後に受入先がなく困っていたり、住居に窮している刑余者の受入先としても機能している。</p> <p>任意事業であり、かつ利用者数が少ない一時生活支援事業でも、県が実施主体となって一時生活支援事業を行えば、県内全域をカバーできる。そのため愛媛県は一時生活支援事業実施率100%であり、県内で支援を必要としている人をすぐに受け入れる体制が整っている。</p>
現状の課題	<p>最長3ヶ月の入居期間では就労まで至らない、自立に必要な額の貯金ができないといったケースが多い。</p> <p>シェルターはDVからの避難者も利用するため住所を非公開としており、一時生活支援事業の利用者の住所として利用ができない(住所の獲得のためには一時的に生活保護を受給する)ことから、住所地が決定できず、求職活動に支障が生じている。</p> <p>60歳を超えた利用者の場合、就労が難しく、やむを得ず生活保護の受給となってしまうことが多い。</p>

(5) 利用開始から終了までのフロー（松山市以外の市町からの利用者の場合）



出所) 愛媛県へのヒアリング調査をもとに作成

(6) 利用開始から終了までのフロー（松山市からの利用者の場合）



出所) 愛媛県および松山市へのヒアリング調査をもとに作成

2.2.2 事例2 富士市ほか6市

【広域実施】

NPO 法人の働きかけから実現した、市を中心とした広域連携(富士市ほか6市)

以下に記載のある「利用者」とは、平成27年度の一時生活支援事業の利用者を意味する。

(1) 一時生活支援事業の概要と取組のポイント

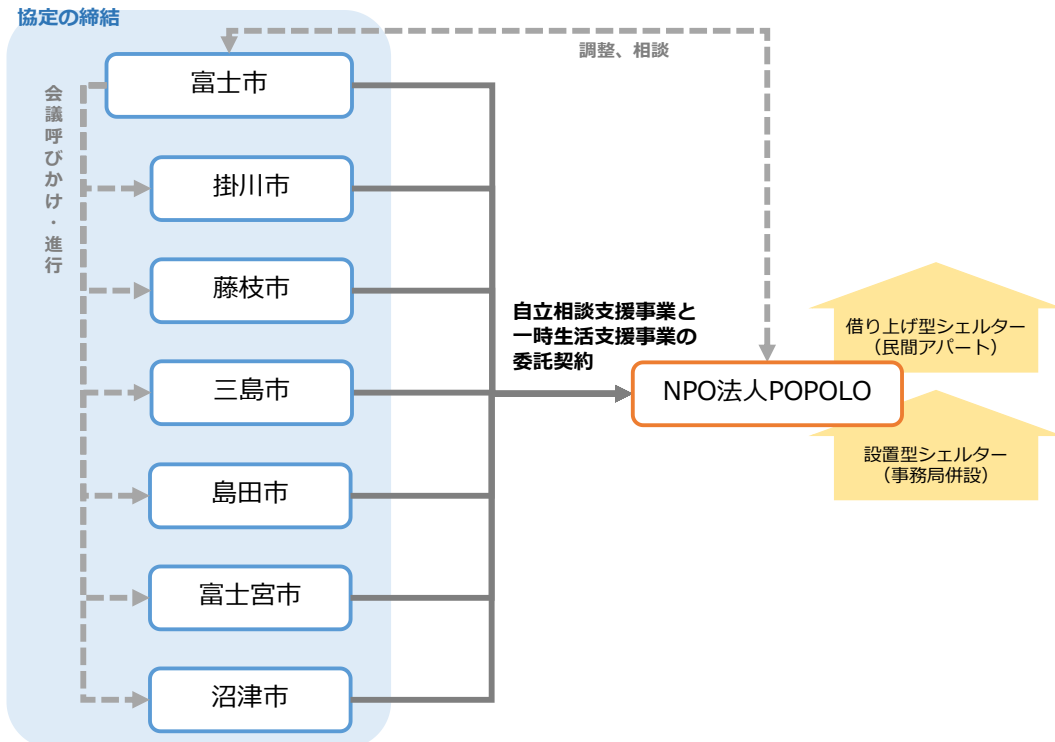
<p>事業概要</p>	<p>【開始年度】 平成27年4月</p> <p>【運営形態】 10市の委託契約によりNPO法人POPULO(以下、「POPULO」)が運営。</p> <p>【施設形態】 POPULO事務局内に併設された定員24名の設置型シェルター。他にアパート5部屋の借り上げシェルターがある(5部屋のうち、一時生活支援事業の枠内での契約は3部屋、残りの2部屋はPOPULOの独自事業による借り上げ)。</p> <p>【連携自治体】 平成27年度に、富士市、沼津市、富士宮市、島田市、藤枝市、掛川市、三島市の7自治体とPOPULOが協定を締結し、各市が自立相談支援事業と一時生活支援事業をPOPULOに委託。(平成28年度は、熱海市、焼津市、伊豆市が加わり、10自治体が自立相談支援事業と一時生活支援事業をPOPULOに委託。)</p> <p>【利用者実績】 平成27年度は入所者105名。そのうち、65名が自立し退所。(広域実施に加わっていない自治体からの受け入れを含む※受け入れ数11名、うち4名が自立)</p>
<p>取組のポイント</p>	<p>NPO法人が主体となって連携を市に呼びかけ、各市とNPO法人が個別に委託契約。</p>

(2) 一時生活支援事業の取組の工夫

<p>求人情報は入所者 自らで取得</p>	<p>労働の機会を自ら獲得することが自立に繋がると考え、就労を目指す入所者自身がハローワークや求人誌等で得た求人情報にアドバイスをし、キャリアコンサルティングをしっかりと行って就労を支援している。長期的な就労を目指すためにも、日雇い労働など安易な就労は許可しない。</p>
<p>入所者に自立を意識させる取組</p>	<p>支援方針は社会権を重視。入所者本人にも自立に向けた計画を作成してもらい、常に自立を意識させている。生活保護を受給した入所者にも可能な範囲での就労を促し、週2日程度でも働いてもらう。 自立には自身の気づきとやる気が必要であり、他人に頼られることで自信もつくボランティア活動や地域イベントへの参加を積極的に促している。さらに、任意で家計相談にも応じている。 ※POPULO では家計相談支援事業はどの市からも受託しておらず、家計相談は独自の事業として行っている。</p>
<p>失敗も受け入れ、 入所者との信頼関係を構築</p>	<p>利用者のやる気を阻害するような否定的な反応はせず、取り返しのつく失敗はしてもかまわないという方針の下、極力見守る。例えば、施設からの無断退所も、逃げ出すことが本人の成長に必要と判断した場合は、複数回の無断退所があっても本人に戻るという意志があれば受け入れる。また、対面でのコミュニケーションが難しい入所者には手紙を書くなどして、コミュニケーションに務めている。</p>
<p>(独自事業) 施設卒業生も交えたイベントの開催 でフォローアップ</p>	<p>クリスマス会や焼肉会などの交流会を開催し、入所者・卒業生(施設退所者)・職員が参加。入所者にとっては卒業生の自立した姿を目の当たりにすることで目標像が具体的にイメージできる場になっている。また、卒業生にとっても現入所者にアドバイスすることで役に立っているという意識が生まれ、退所後の孤立防止機能も果たしている。</p>
<p>一時生活支援事業の課題</p>	<p>一時生活支援事業の利用者の就労率はおおよそ6割にとどまっている。非正規の求人が多い。</p>

(3) 広域実施の経緯・工夫

【NPO 法人 POPOLO を中心とした、富士市ほか 6 市による広域実施の体制】



※上記は平成 27 年度広域実施開始時の体制図。平成 28 年度には熱海市、焼津市、伊豆市が加わり、10 自治体が広域実施に参加している。

出所) 富士市および NPO 法人 POPOLO へのヒアリング調査より作成

<p>広域実施に至る経緯</p>	<p>静岡県が平成 24 年～平成 26 年度に「ホームレス等貧困・困窮者の『絆』再生事業」を POPOLO に事業委託。事業終了後のホームレス支援の継続実施には自治体の枠組みを超えた支援と、相互に助け合う協力体制の構築が必要不可欠と考え、平成 26 年初頭に静岡県内の全市にホームレス支援の需要の有無を POPOLO から調査。</p> <p>POPOLO の事務所がある富士市より、絆再生事業と同等の補助金額を富士市が負担することは難しいが、他自治体と協力・分担して負担すれば不可能ではないかもしれないという回答を得た。</p>
<p>各自治体への呼びかけ</p>	<p>広域連携して事業を実施する事例を示し、富士市に改めて相談。富士市の予算をもとに他の自治体に POPOLO から打診したところ、6 自治体が興味を示した。そこで、富士市から呼びかける形で、7 自治体(富士市、富士宮市、沼津市、三島市、島田市、掛川市、藤枝市)での会議を開催。費用の算出方法や生活保護の適用などを議題に 3 回程度会議を開催したが、費用面での合意を得られなかった。</p>

<p>NPO 法人側からの提案</p>	<p>事前に「ベッド単位での契約による費用分担案」を POPOLO から全自治体に打診したうえで POPOLO が会議に参加し、ベッド単位での契約と費用分担を提案。利用者数の予測が難しいため、一日の利用料をもとにした費用分担では予算立てが困難な点を踏まえ、二段ベッド 1 台での契約とすれば、定員が埋まった際にも利用を融通できるというメリットを主張。POPOLO が不足分を負担することに加え、富士市の負担分を多くして、残りを他自治体と POPOLO で分担すると提案。</p>
	<p>予算と共に懸案事項だった「フリーライダーの問題」は、自治体のみでの負担とならないよう、POPOLO も自治体と同等に費用負担を行うと提案。広域実施に参加していない自治体からの生活困窮者が支援を必要としていた場合、POPOLO のシェルターを利用する旨の合意を得た(広域実施に参加していない自治体からの生活困窮者を施設に受け入れた場合は、翌年度にその自治体に対し予算請求をする想定)。</p>
	<p>初回会議では、富士市は司会に努めたが、さまざまな意見が出たため、複数回にわけて協定締結に向けての会議を実施することとなった。自治体はすべて予算を前提としているため、予算組みの段階で具体的な構想が必要となることから、費用面などでなかなか合意に至らなかったが、その後 POPOLO が事前調整に尽力した。</p>
<p>県への働きかけ</p>	<p>静岡県はこの協定に参加していないが、POPOLO から随時静岡県に報告を行っている。最近では県から POPOLO へ直接費用に関する質問を受けている。また広域実施に加わっておらず一時生活支援事業を実施していない自治体へ向けて一時生活支援事業の実施を促すための情報提供も県から行われている。</p>
<p>協定自治体との関係</p>	<p>富士市、沼津市、富士宮市、島田市、藤枝市、掛川市、三島市が協定書を交わし、各市が POPOLO 自立相談支援事業と一時生活支援事業を POPOLO に委託する形で締結。協定書の案は、富士市を中心に協定自治体とも相談して POPOLO が作成。状況に応じて毎年若干改定できるよう、強い拘束力のない、緩い協定内容とした。毎年 3 月に全協定自治体が参集して会議を開催している。</p> <p>支援調整会議は、全自治体の出席を求めている。沼津市、島田市、熱海市は支援調整会議には参加せず、三島市、掛川市、藤枝市は POPOLO の施設まで市の担当者が訪れ、POPOLO の関係者と市の担当で支援調整会議を実施している。焼津市、富士市、富士宮市は、利用者がある場合は支援調整会議に参加し、各市の社会福祉協議会の担当を交えてプラン等を議論する。なお、伊豆市は平成 28 年度 9 月現在、利用実績がない。各市とはパートナー関係であり、お互いの信頼関係のためにも、できない可能性がある問題が生じた場合は、必ず共有する。</p>

一時生活支援事業の入所までの流れ	相談があった市や市社会福祉協議会窓口で、POPULO が作成したアセスメントシートや様式をもとにアセスメントを行う。アセスメント結果を POPULO に送付してもらい、POPULO がシェルター入所の可否を判断。入所決定後に再度アセスメントを行い、アセスメント内容は市や市社会福祉協議会とも共有。POPULO 作成のプランによる支援開始後、生活困窮者自立支援法内で対応不可と判断した場合は、市社会福祉協議会や自治体に別途相談。入所者の病気が判明した場合は、行政の担当課が異なるため、市に連絡する。入所後の自立相談支援は POPULO が実施。
------------------	---

(4) 広域実施の効果と課題

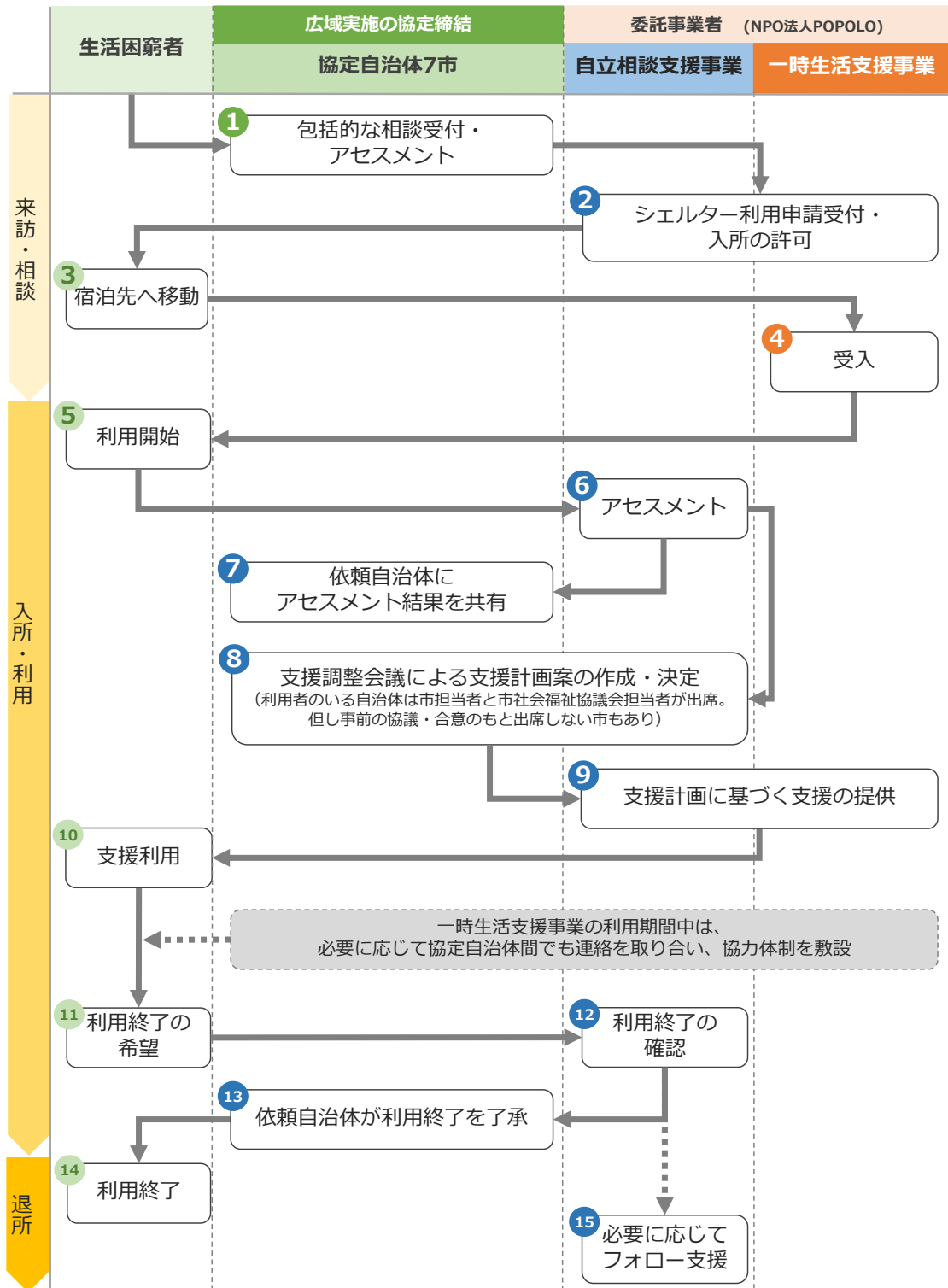
効果	協定を締結することで、協定脱退の抑止力になると同時に、各市で予算確保に尽力できる。また、一つの組織による独占の防止や権力の分散となる。
	1 自治体あたりの費用負担が少ないため、自治体にとって参加するメリットが大きい。
	生活困窮者が必要な支援を受けられる機会が創出できる。
現状の課題	委託事業者側の運営上の課題としては、報告書作成や手続きに相当量の時間がかかってしまう。
	シェルターがある自治体での就職が多くなってしまう傾向。

(5) NPO 法人主体の広域実施に至る工夫

自治体への説明	生活困窮者がたらい回しにされず、静岡県内どこでも支援を受けられる体制が必要という理念の説明だけでなく、生活困窮者が相談に来て何らかの対応が必要になった場合の方が一の保険的な役割となり、議会への説明材料にもなる、と説明。
自治体の要望と懸念への対応	各自治体の実情に応じ、要望や懸案事項も異なるため、どうすれば協力・参加してもらえるか、相手の立場に立って考えることが重要。懸念事項があれば、現実の問題への発展を防ぐ仕組みを作り、提案する。
意見交換や対話の必要性	自治体の要望と、NPO が対応可能なことを整理し、事例も積極的に開示し、自治体側の理解や共感を得られる説明資料を作成・準備する。最初に難色を示されても、その場で否定せず時間をかけて交渉し、意見交換や対話を重ねることが重要。一時生活支援事業は、自由度が高い事業なので、提案事項は共に考えましょうと交渉。
事前調整で円滑な会議進行	各自治体が参集する会議の円滑な進行のために、事前に自治体への説明等の事前調整を行い、同意を得ておくことで、会議を円滑に進行できる。

予算立てを考慮した事前交渉	自治体の予算立てを念頭に置くことが重要。夏までにはおおよその予算感が分かるようする。次年度以降に実施する取組については電話や往訪で事前相談を行う。特に増額が予想される取組は、協力的な自治体にまず相談して反応を伺う。新規提案は、翌々年度の実施を目指して話し合いを進めることで、自治体が円滑に予算要求できるようになる。
	協定自治体を確保するため、また自治体間の良好な関係を維持するためにも、事業費用は、各自治体から提示されたうち、最も少ない上限金額を基準にした。

(6) 利用開始から終了までのフロー



出所) 富士市およびNPO 法人 POPOLO へのヒアリング調査より作成

● 広域実施のモデルケース ●

愛媛県を中心とした広域実施の体制と、富士市を中心とした広域実施の体制を参考に、広域実施のモデル体制を提示する。なお、巻末に広域実施のための協定書の参考様式例を掲載した。自治体間の協定を締結する際の一助になるための例示である。協定書の参考様式は、ヒアリング調査により自治体からご提供いただき、他自治体での使い勝手を考慮し、一部修正したものである。

(1) 枠組み例①「一時生活支援事業と自立相談支援事業を同一の運営主体が実施する場合」

単独で一時生活支援事業を実施することが難しい自治体 A が中心となって、近隣自治体 B、C、D へ広域実施を提案、呼びかけを行う。自治体 A が主導して各自治体と調整を行い、都道府県にも参加を交渉する等して、検討会議等を開催する。検討会議等では、広域実施の協定を締結すること、協定を締結した自治体それぞれが同一事業者へ自立相談支援事業と一時生活支援事業を委託することを前提に、合意形成を図る。

検討内容が具体に入った段階や、広域実施の合意後などのタイミングで委託先（事業者）を選定し、自治体 A、B、C、D がそれぞれ事業者と委託契約を結ぶ。そして、自治体 A、B、C、D の間で広域実施の協定を締結し、事業開始となる。

シェルター入所者の無断退所時や、各自治体が事業者と契約した利用定員数を超過した場合は、協定自治体に相談するなどして、協定自治体間で協力し合って一時生活支援事業を実施する。シェルター入所中の自立相談支援事業は、自立相談支援事業も受託した事業者が、入所を依頼した各自治体と協力して実施する。

愛媛県の事例のように、都道府県が町村を対象に実施している一時生活支援事業に、市部が協定を締結して広域実施する場合は、図内の「自治体 A」が都道府県に、自治体 B、C、D が市町村に該当する。この場合、自立相談支援事業を一時生活支援事業の事業者へ委託するか、もしくは別の運営主体が実施するかは、各自治体の実情や、シェルターまでのアクセスなどを加味して検討しなければならない。

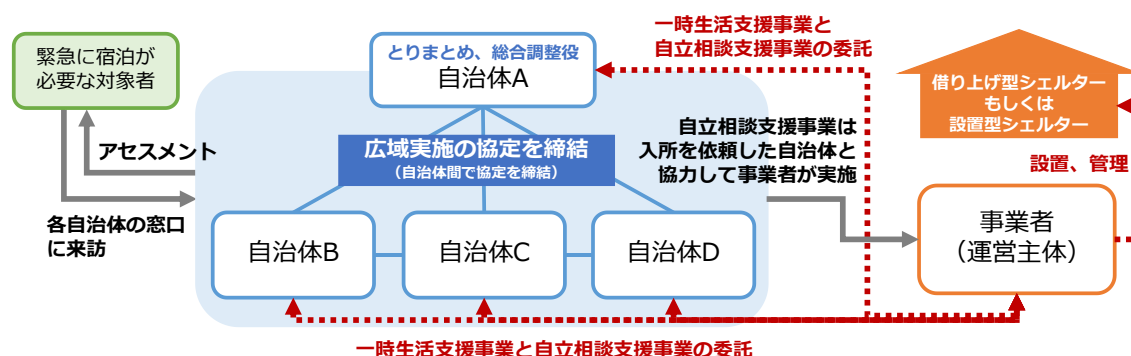


図 2-1 一時生活支援事業と自立相談支援事業が同一の運営主体の場合の枠組み例

(2) 枠組み例②「一時生活支援事業のみ同一の運営主体が実施する場合」

単独で一時生活支援事業を実施することが難しい自治体 A が中心となって、近隣自治体 B、C、D へ広域実施を提案、呼びかけを行う。自治体 A が主導して各自治体と調整を行い、都道府県にも参加を交渉する等して、検討会議等を開催する。

検討内容が具体に入った段階や、広域実施の合意後などのタイミングで委託先（事業者）を選定し、自治体 A、B、C、D がそれぞれ事業者と委託契約を結ぶ。また、自治体 A、B、C、D の間で広域実施の協定を締結し、事業を開始となる。

シェルター入所者の無断退所時や、各自治体が事業者と契約した利用定員数を超過した場合は、協定自治体に相談するなどして、協定自治体間で協力し合って一時生活支援事業を実施する。シェルター入所中の自立相談支援事業は、入所を依頼した各自治体の自立相談支援機関が中心となって、入所者の支援方針等を決定し、自立に向けた支援を行う。支援調整会議には、シェルター事業者が出席し、入所者の生活状況を共有し、支援方針を把握することが望ましい。

広島市の事例のように、自立相談支援事業と一時生活支援事業を異なる運営主体が実施する場合は、入所を依頼した自治体と自立相談支援機関が中心となって入所者の自立に向けた支援を行う。自立相談支援機関は、入所者の情報を一括で管理し、一時生活支援事業の事業者と連携して適宜情報を共有する。

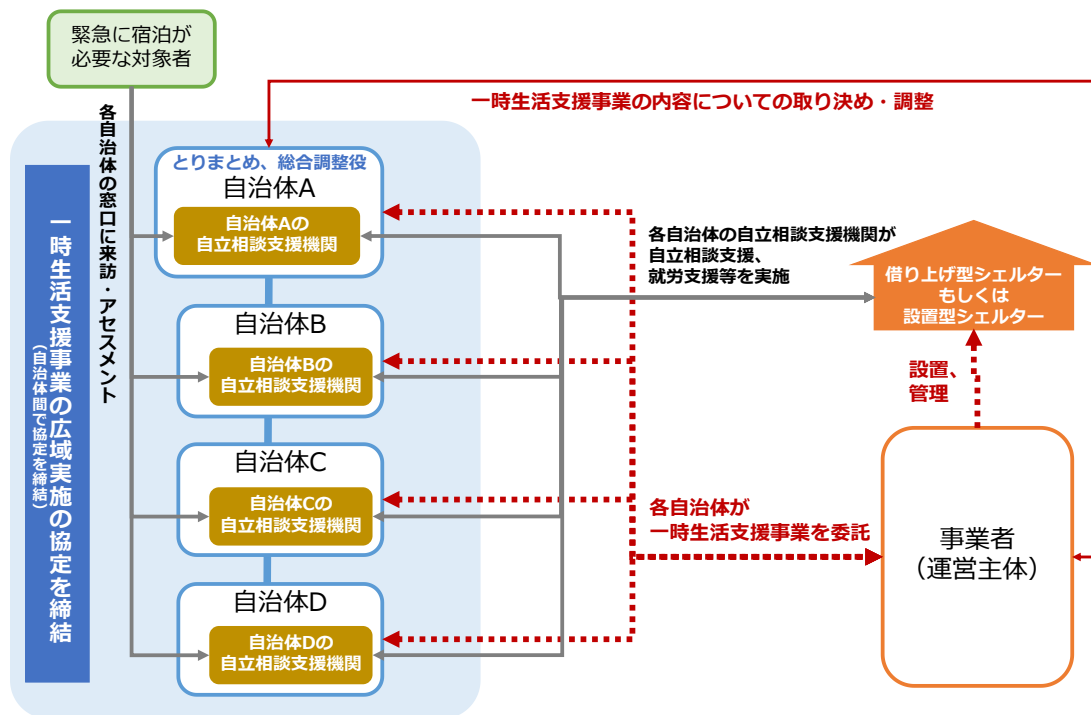


図 2-2 一時生活支援事業のみ同一の運営主体の場合の枠組み例

2.3 自立支援センターの事例

2.3.1 事例1 大阪市立自立支援センター舞洲

【自立支援センター】

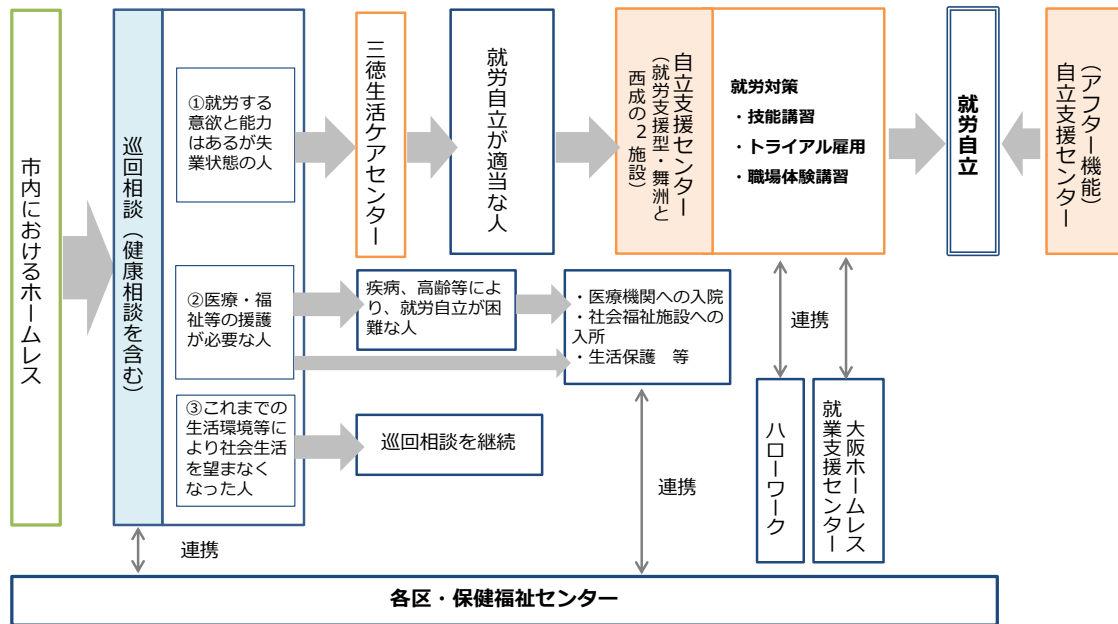
相談員が生活をともにする自立支援センターだからこそ可能な医療と就労の並行支援（大阪市自立支援センター舞洲）

(1) 自立支援センター舞洲の概要

施設概要	<p>【開設年度】 平成 27 年 4 月</p> <p>【運営形態】 社会福祉法人みおつくし福祉会に運営を委託。</p> <p>【施設形態】 自立支援センター</p> <p>【施設定員】 90 名と賃貸住宅型運営事業 10 名</p> <p>【施設沿革】 大阪市のホームレス数の減少に伴い、自立支援センター事業の再編として、平成 27 年 4 月に開設。それまでのアセスメント型自立支援センター舞洲 1 と就労型自立支援センター舞洲 2（ともに平成 18 年開設）を整理統合し、新たにすべての機能を持ち合わせた自立支援センター舞洲（100 床）に賃貸住宅型（20 室）を付加した形となった。なお、平成 28 年度より自立支援センター舞洲（90 床）に賃貸住宅型（10 室）で運営している。</p> <p>【利用対象】 利用対象は、仕事と住まいを同時に喪失した方々（大阪市と協議のうえ、男女は限らず家族も含め受け入れられる設備あり）</p> <p>【利用実績】 平成 27 年度の退所者は 134 名。 うち 69 名が就労自立、14 名が生活保護施設へ入所。</p>
事業の位置付け	<p>時限立法である「ホームレス自立の支援等に関する特別措置法」が平成 29 年 8 月で期限を迎えるため、ホームレス自立支援センター事業は、平成 27 年 4 月に施行された「生活困窮者自立支援法」の生活困窮者自立支援事業として位置付けられた。</p> <p>就労自立を目指したい生活困窮者で、実生活から離れて長い人や一人暮らしが難しい人が集団生活を送り、社会性を養いながら就労を目指す施設である。基本サービスとして、一時生活支援事業と自立相談支援事業を一体化させた宿泊・食事・入浴・日常生活用品の提供を行う。</p>

(2) ホームレスの自立支援フローと自立支援センターの取組

【大阪市のホームレスに対する自立支援フロー】



出所) 大阪市資料より作成

<p>他事業を併用した就労支援への取組・就労対策</p>	<p>生活困窮者自立支援制度以外の予算により、ハローワークと大阪ホームレス就業支援センターとが連携し、技能講習、トライアル雇用、職場体験講習を実施。職場体験講習やトライアル雇用は、自立に向けた資金を貯めるための就労という役割も担う。就労には入所者の希望を考慮し、「この仕事は難しい」「無理だ」という決め付けや全否定はしないが、入所者の抱える障害や性格から、明らかに向いていない仕事は紹介していない。</p> <p>なお、自立支援センターに滞在していることを雇用主に告げずに匿名で就労することは、自立支援センター舞洲では推奨していない。</p>
<p>医療面からの支援</p>	<p>自立支援センターの強みの一つは、医療と就労の支援を同時並行で行えること。自立支援センター舞洲では、嘱託医が月1回来所し、入所者を診察。また、施設でともに過ごす職員や相談員の経験による気づきやモニタリング、また時には他の入所者からの指摘によって何らかの“引っかかり”が発見されたりと、入所者の顕在化していない問題が明らかになる機会が多い。</p>
<p>金銭管理を兼ねたフォローアップの工夫</p>	<p>退所後も日常生活や再就職の相談などを受けている以外に、就労による退所の場合、2万～3万円を定めた解放日まで施設が預かる。適切な家計管理を促すことが目的だが、退所者の大半が解放日までに所持金を使い果たしてしまう現状がある。</p>

研究や調査への協力による意義の周知	職員が社会福祉分野の研究論文を執筆したり、学識者の調査研究に対して施設が協力したりすることで、社会福祉分野における自立支援センター舞洲の存在と役割を、結果的に周知・広報できている。
-------------------	--

(3) 一時生活支援事業における自立支援センターの意義

状況に応じた支援の見極め	生活困窮者の状況によって必要な支援は異なり、例えば、解雇されて困っている人と、長い路上生活をしてきたが健康上の問題等により路上生活ができなくなった人とは、必要となる支援は全く異なる。就労による自立を目指すだけではなく、生活保護の受給あるいは半就労を目指すほうが良い場合もある。 自立支援センターで生活する中で本人の自立に結びつく支援を検討するため、知識と経験の豊富な相談員による問題と支援策の見極めを行っている。
利用者が自覚できなかった問題点の発見	アルコール・ギャンブル等の依存症や、発達障害を含めた何らかの障害等、本人や家族を含めた周りの人も気づかなかった問題点が、自立支援センターでの生活とアセスメントを行う中で顕在化してくることが多々ある。生活面も含めた問題点を相談員が把握できることは、中長期的な支援を行ううえで非常に大きな役割を果たすとともに、支援を受ける利用者にとっても安心につながっており、一見して見えにくい障害を抱えた人たちの、今後を考える起点となっている。
近隣事業者との関係構築による就労の機会の創出	自立支援センター舞洲が立地する舞洲スポーツアイランドの土地利用は、準工業地域もしくは商業地域で、住居地域ではないという特性がある。そこで、自立支援センター舞洲が島内の事業者との関係構築により、複数の協力雇用主と自立支援センターの意思疎通ができている状態にあることで、トライアル雇用や職場体験講習等の就労に向けた支援を円滑に実施できている。

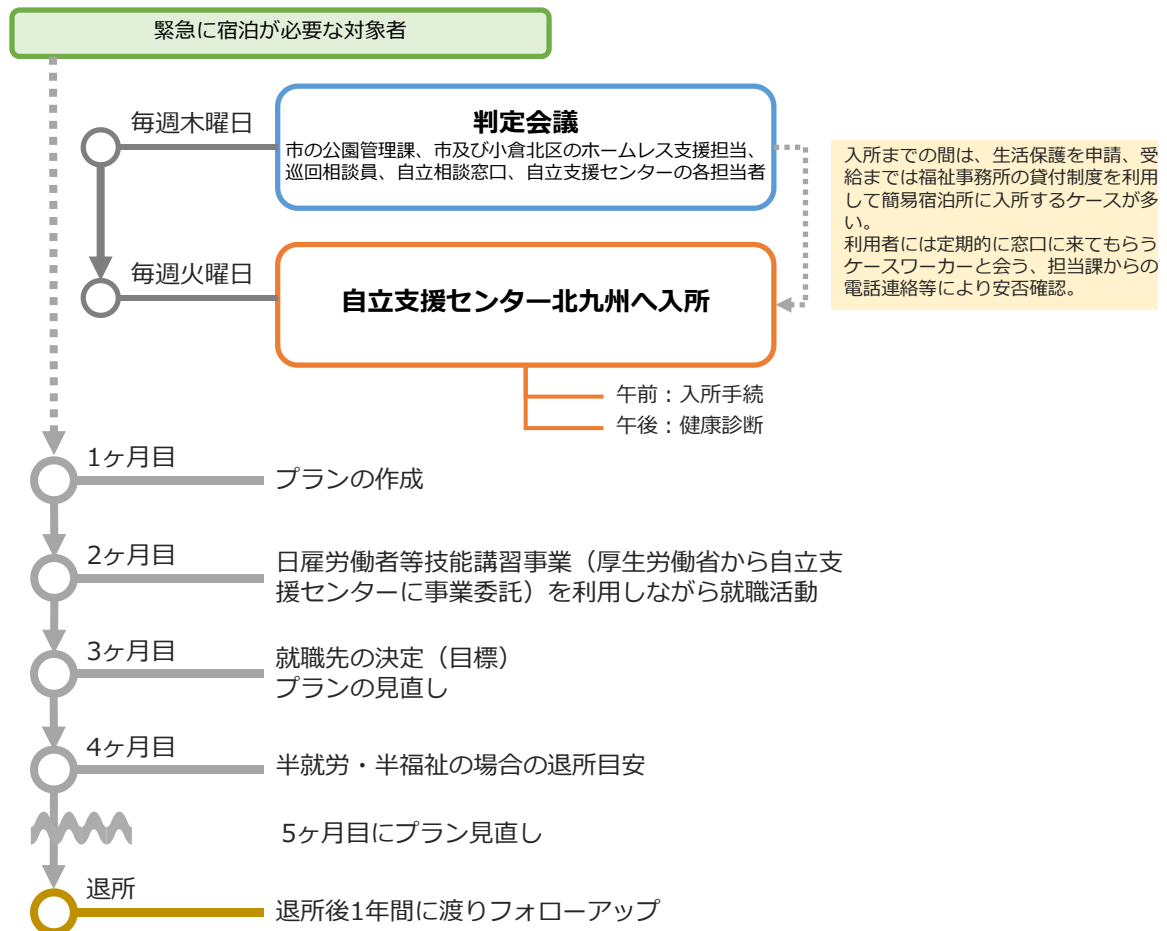
2.3.2 事例2 ホームレス自立支援センター北九州

【自立支援センター】
 地域とのネットワーク等、良好な関係の構築でホームレスに対する住民の意識も変化（北九州市ホームレス自立支援センター北九州）

(1) ホームレス市自立支援センター北九州の概要	
施設概要	<p>【開設年度】 平成 16 年 9 月</p> <p>【運営形態】 NPO 法人抱樸に運営を委託。</p> <p>【施設形態】 自立支援センター</p> <p>【施設定員】 40 名（平成 27 年 4 月より、うち女性 4 名まで受け入れ可）</p> <p>【施設沿革】 ホームレス対策の中心的施策として、平成 16 年 9 月に開設。当時の運営は、現在の委託事業者である NPO 法人抱樸の前身の NPO 法人北九州ホームレス支援機構に生活相談指導事業として委託。生活困窮者自立支援法が施行された平成 27 年度からは、NPO 法人抱樸が一時生活支援事業のほか、自立相談支援事業（巡回相談、生活相談、サポート）を北九州市から委託し、運営。</p> <p>【利用対象】 主な利用対象は、ホームレスおよび仕事と住まいを同時に喪失した方々で、働く能力・意欲のある方（家族世帯の場合は自立支援センターでの対応は難しいため、NPO 法人抱樸等が有するシェルターへの入所等で対応）。</p> <p>【利用実績】 平成 27 年度の入所者は 71 名、退所者は 67 名。 退所者のうち、就労が 34 名、年金等他法活用が 8 名、長期入院・施設入所が 7 名、生活保護の居宅保護が 9 名、自主退所等が 8 名。</p>
事業の位置付け	<p>時限立法である「ホームレス自立の支援等に関する特別措置法」が平成 29 年 8 月で期限を迎えるため、ホームレス自立支援センター事業は、平成 27 年 4 月に施行された「生活困窮者自立支援法」の生活困窮者自立支援事業として位置付けられた。</p> <p>北九州市では、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法下で提供してきた相談支援、住居支援、就労支援、技能講習、家計（金銭）管理、アフターサポートに加え、就労準備や就労訓練等の新たな取組もワンパッケージで提供できる体制を整えている。</p>

(2) ホームレスの自立支援フローと自立支援センターの取組

【北九州市のホームレスに対する自立支援フロー】



出所) 北九州市およびホームレス自立支援センター北九州へのヒアリング調査より作成

伴走型就労支援と他
事業との連携

基本的には、入所翌日にハローワークに登録、就職活動を開始してもらう。自立支援センター北九州の特徴の一つは、センター内にハローワーク職員が常駐し、一般就労を目指す入所者のカウンセリングを実施できること。また、就職活動に際して必要な連絡先は、自立支援センターの住所・電話を使用できる（電話は専用の回線あり）。就職活動は入所者の自主性を尊重しているが、入所者に合わせて支援員との話し合いにより目標設定を行う、支援員が面談へ同行する等により、一人ひとりの状況に応じた伴走型の支援を実施している。

就職活動期間中は、必要に応じて民間の就労訓練協力事業所等や、NPO 法人抱樸内の給食センターや就労訓練事業所（惣菜製造業）で、就労体験を受けることもできる。

退所後の継続サポート	原則として退所後1年間にわたって退所者全員にフォローアップを実施。北九州市から抱樸が委託を受け、自立支援センター内で運営する自立生活サポートセンターを通じて、就労、地域トラブル、人間関係、健康面、借金問題、福祉関連等のさまざまな相談・支援を実施。サポート期間終了後も、今後の生活等に不安がある場合は、NPO 法人抱樸の独自事業を通して支援を継続するシステムを整備している。
------------	--

(3) 一時生活支援事業における自立支援センターの意義

意見交換と目に見える成果で猛烈な反対から良好な関係へ	<p>平成16年9月に開所したが、開所前には地域住民からの猛烈な反対があった。そこで、推進派と反対派の共通認識である「ホームレスを減らすためには追い出しではなく、自立支援が必要」という点から反対派を説得。同時に、行政内部で設置された「ホームレス対策推進本部」による施策に市民の意見を反映させるため、「ホームレス問題解決のための市民協議会」を立ち上げ、NPO 法人抱樸が事務局を担った。さらに「市民協議会」による「ホームレス問題解決のためのグランドプラン」を提案。そのプランに基づき、行政側の「対策本部」と市民側の「市民協議会」が連携し、「推進協議会」が設立されたことにより、実質的な官民協働による推進が図られることになった。</p> <p>また、グランドプランを説得材料として、自治会や企業、商店街、近隣小・中学校に向けた説明会を実施。開所後も、協議会を定期的に行う等により、地域との関係を構築。当初は協議会を年4回開催していたが、開所から数年で近隣のホームレスが激減し、自立支援センターの意義が目に見えたことから、地域住民の見方も変化。現在では、協議会は年2回で、自治会長から「自立支援センターができて良かった」という感想もいただき、地域と良好な関係を築けている。</p>
住民意識の変化	以前は市民からのホームレスに関する通報は「困るから何とかしてほしい」。自立支援センターの開設によりホームレスを市民があまり見かけなくなったこともあり、現在の訴えは「寒い中で路上にいてかわいそうなので保護してほしい」と、ここ数年で顕著に変化。市の公式ウェブサイトから通報できる仕組みがあり、通報に対する心理的な抵抗も少なくなったこと等で、ホームレスに対する意識も変わりつつある。
きめ細やかな就労支援と福祉支援、フォローアップによる高い自立（継続）率	生活相談指導員をはじめとした複数の専門的視点を持った職員が入所者の困窮度合いや状況に応じて日常的な生活支援を行いながら、課題や状況を的確に見極め。また、技能講習やハローワークと連携した効果的な就労支援と障害等に対する福祉支援、それに退所後の継続的なフォローアップによる高い自立率(89.8%)、就労率(57.3%)、自立継続率(90.5%)を生み出している。

2.4 事例調査から得られる示唆と今後の展望

計9自治体の事例調査から得られた示唆としては、一時生活支援事業の実施に関する事項と、利用者の就労自立に関する事項に分類できる。

【一時生活支援事業の実施についての示唆】

一時生活支援事業の利用者(見込み)数が少なくても民間アパートや旅館等の施設を利用した借り上げ型シェルターにより、一時生活支援事業を実施できる。

借り上げ型シェルターは、以下の2つの方法が考えられる。

①アパート等の一室を借り上げ

- ・ ある程度の利用者数が見込める場合は、アパート等の一室を、年度を通して借り上げてシェルターを確保する。

②旅館等の民間事業者と提携して利用の必要に応じて都度利用

- ・ 利用者数の見込みが立たない、利用者数が少ないことが予想されるため常にシェルターを確保することは予算面等からも難しい、といった理由のため一時生活支援事業を実施できないといった課題にも対応できる。旅館等との提携により、利用の必要性が生じた際に利用できるようにすればよい。

①および②いずれの場合も、複数の施設と提携できると、シェルターが満室(満床)となり新たな緊急に宿泊が必要な人を受け入れられない、といったリスクへの対応策となろう。アパートや旅館等の民間事業者と提携、協定が結べない場合は、社会福祉法人が有する施設や、公営の施設を活用することも考えられる。

複数の自治体間で連携した広域実施を行うことにより、利用者の増減に対応できる。

一時生活支援事業の広域実施により、地域全体で生活困窮者を支援する体制作りができる。例えば、ある自治体において利用者数が予想以上に多くなったとしても、連携自治体間で調整を行い、利用者を受け入れることができ、支援が必要な人に適切な支援をすることができる。

広域実施を行う際は、連携の協定を締結する自治体間、または関係団体等との取り決めについての事前調整が必要不可欠となる。調整にあたっては、広域実施を主導する中心的な役割を担うキーパーソンや団体が求められ、連携自治体間の合意を予め得て、関係者全員が出席する会議等では事前に得た合意事項の確認、承認を行うようにすることで、円滑な連携が期待できる。事前に取り決め、合意すべき事項としては、一時生活支援事業でどのようなサービスを提供するか、費用分担方法や利用者の取扱い等が考えられ、自治体ごともしくは利用者ごとに異なる対応とならないよう規定もしくは対応方針を定めておくことよいただろう。

広域実施を行うにあたり留意すべき点は、緊急に宿泊が必要な生活困窮者が一時生活支援事業を利用したことで支援が終了するのではなく、一時生活支援事業の利用終了後も、自立に向けた支援を継続的に行うことが重要という点である。すなわち、生活困窮者自立支援制度の趣旨に基づき、生活困窮者自立支援制度の支援を決定した自治体が、利用者が自立できるようになるまで支援を行うことを前提として、一時生活支援事業の利用終了後も、生活保護の適用を含めた福祉や就労に向けた支援等を継続して実施するよう、広域実施を行う自治体は取り決めを行うことが必要となる。

【利用者の就労自立についての示唆】

相談支援員は、関係者とのやりとりを中心的に行い、利用者の情報をしっかりと共有し、利用者の自立に向けた支援の中心となる必要がある。

特に、複数の事業者が一時生活支援事業をはじめとする生活困窮者自立支援制度に関わる場合は、事業者間同士の横の連携に依存せずに、自立相談支援機関がしっかりと情報を集約し、適切に情報共有することで混乱を防ぐことができる。

一時生活支援事業の利用が決定し、シェルターに入所した後は、自立相談支援事業の相談支援員は利用者の今後についてしっかりと話し合い、利用者の抱える課題を把握し、利用者自身の意向を尊重して、今後の支援方針を決定することが求められる。利用者の就労自立を目指すにあたり、就労に問題がなく利用者も就労の意思がある場合は就職支援に移行し、解決すべき課題がある場合はまずその課題を解決してから就労支援に移行するというように、利用者の状況に合わせて段階を経て適切な支援を行うことで、就労後の定着や自立の継続が期待できる。利用者の就労意志が弱い場合は、まず意欲喚起を行うことが求められる。

自立相談支援事業の相談支援員を配置している設置型シェルターや自立支援センターのように、相談支援員と利用者が密にコミュニケーションをとりやすい形態が望ましいが、借り上げ型シェルターを利用する場合でも、相談支援員は利用者の立場に立って、積極的に寄り添い支援をすることが望ましく、自立支援員と利用者が信頼関係を構築し、相談支援の機会を密に持つことで、利用者の自立を促進できる。また、シェルターとハローワークの立地は近接しているほうが就労支援を行いやすいが、遠隔の場合でも相談支援員がシェルターまで出向く、移動支援を行う等することで、利用者の就職活動を支援することが望ましい。

一時生活支援事業の効果についても、以下のように整理できる。

一時生活支援事業の利用により衣食住が安定することで、利用者を取り巻く環境だけでなく、心身が落ち着くことができる。そして、自身の抱える困難や課題を自らが冷静に整理する時間を確保でき、前向きな気持ちとなることで自立の意欲が喚起され、今後の生き方の方針を自らが考え、決定し、そのための準備をすることができるという点があげられよう。

2.5 事例調査の概要

上述した事例調査の対象は表 2-1 のとおりである。

表 2-1 調査対象一覧

調査対象軸	調査対象自治体	ヒアリング対象機関
事業間連携	南アルプス市	・ 南アルプス市社会福祉協議会（※平成 27 年度自立相談支援事業受託機関。「南アルプス市ふくし相談支援センター」の運営主体）
	甲賀市	・ 甲賀市
	宜野湾市	・ 宜野湾市
	うるま市	・ 合同会社クレッシェレ（※平成 27 年度自立相談支援事業受託機関。「うるま市就職・生活支援パーソナル・サポート・センター」の運営主体）
	広島市	・ 広島市
広域実施	愛媛県	・ 愛媛県 ・ 松山市
	富士市	・ 富士市 ・ NPO 法人 POPOLO（※平成 27 年度自立相談支援事業および一時生活支援事業の受託機関）
ホームレス自立支援センター	大阪市	・ 大阪市 ・ ホームレス自立支援センター舞洲
	北九州市	・ 北九州市 ・ ホームレス自立支援センター北九州

3. アンケート調査（全国の一時的な生活支援事業の実態把握）

3.1 調査の概要

全国の一時的な生活支援事業の運営実態とその事業効果をより詳細に把握することを目的として、福祉事務所を設置する 901 自治体の生活困窮者自立支援制度の担当者に対して、郵送によるアンケート調査を実施した。回収数および回収率は表 3-1 のとおりである。

なお、本アンケート調査に用いた調査票および全設問の調査結果については、本調査研究事業の報告書を参考にされたい。

表 3-1 アンケート調査概要

調査形式	郵送によるアンケート調査
調査対象自治体	901 自治体 (全国の福祉事務所設置自治体の生活困窮者自立支援制度の担当者)
調査実施期間	平成 28 年 10 月 4 日発送 ～ 平成 28 年 11 月 22 日締切
回収率	72.0% (回収数 649 件)

3.2 調査結果（一部抜粋）

一時的な生活支援事業は実施する施設形態ごとに特性が異なるため、一概に比較することができない。調査結果をもとに施設形態別の一時的な生活支援事業の概要を表 3-2 にまとめた。施設形態によって、設置自治体数や施設数だけでなく、利用者数や最も多い利用期間も異なることがわかった。しかしながら、同じ施設形態でも自治体ごとに利用状況が異なるため、分析にあたっては留意する必要がある。

表 3-2 平成 27 年度の一時的な生活支援事業の施設形態別の概要

	借り上げ型シェルター方式	設置型シェルター方式	自立支援センター
設置自治体数	121 自治体	13 自治体	8 自治体
箇所数	279 箇所	16 箇所	8 箇所
利用者数	3,020 人	1,232 人	64,378 人
最も多い利用期間	15 日間以上 1 ヶ月未満	15 日間以上 1 ヶ月未満	2 ヶ月以上 3 ヶ月未満

※本アンケート調査結果による

以降で、アンケート調査結果の一部を掲載する。

3.2.1 平成 27 年度の一時生活支援事業の実施状況

(1) 平成 27 年度の一時生活支援事業の有無

平成 27 年度に一時生活支援事業を実施した自治体は、回答自治体中 132 自治体であった。

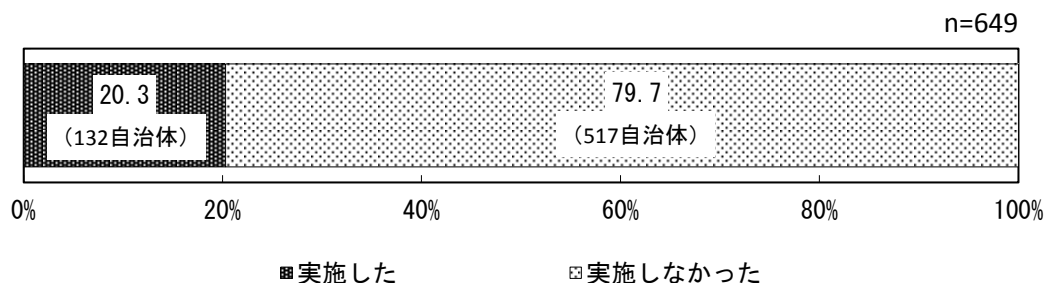


図 3-1 平成 27 年度の一時生活支援事業の有無

(2) 平成 27 年度の一時生活支援事業の延べ利用人数

平成 27 年度の一時生活支援事業の延べ利用人数は、「0～5 人以下」の自治体が最も多く、次いで「6～10 人以下」、「51 人以上」の順となっていた。利用者数が 10 人以下と少数か、もしくは 51 人以上と、二分される傾向にあった。

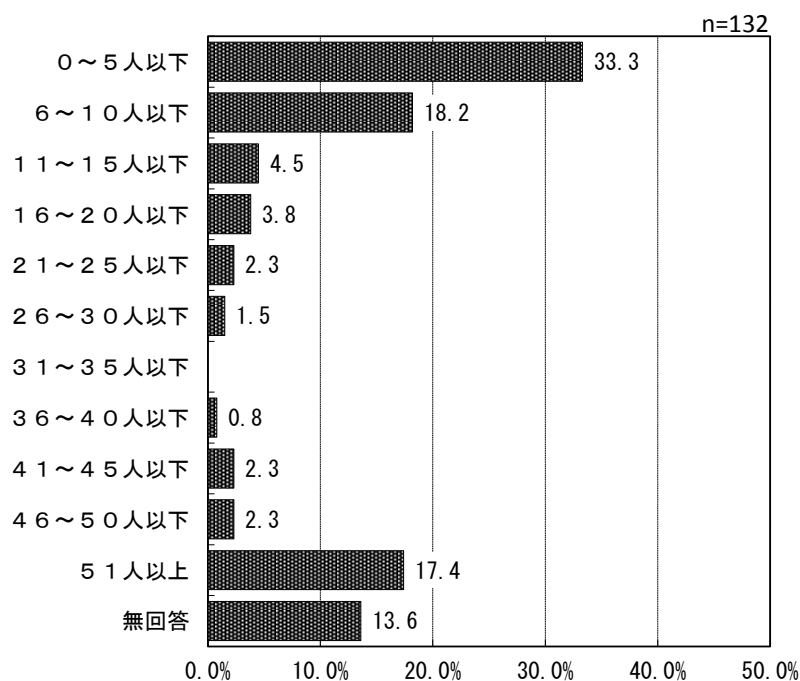


図 3-2 平成 27 年度の一時生活支援事業の延べ利用人数

(3) 平成 27 年度の一時生活支援事業の広域実施の有無

平成 27 年度の一時生活支援事業の広域実施については、一時生活支援事業を実施した 132 自治体のうち、40 自治体を実施していた。

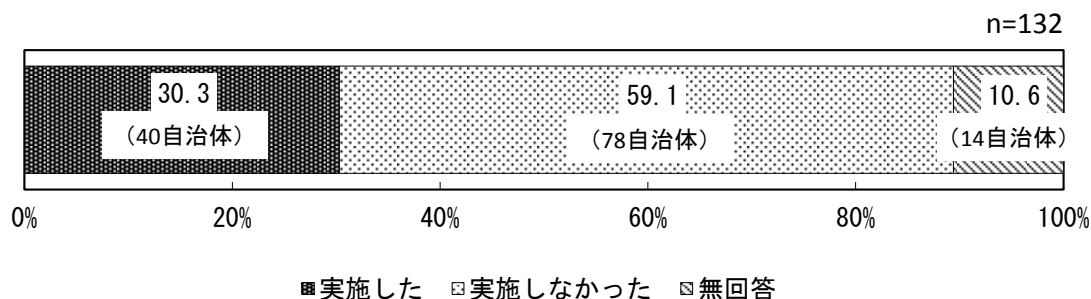


図 3-3 平成 27 年度の一時生活支援事業の広域実施の有無

(4) 平成 27 年度の一時生活支援事業の事業予算

事業予算は、選択肢のうち最も高額な区分「5000 千円以上」が最も多く、次いで最も低額の区分「200 千円未満」、「200～400 千円未満」の順になっていた。

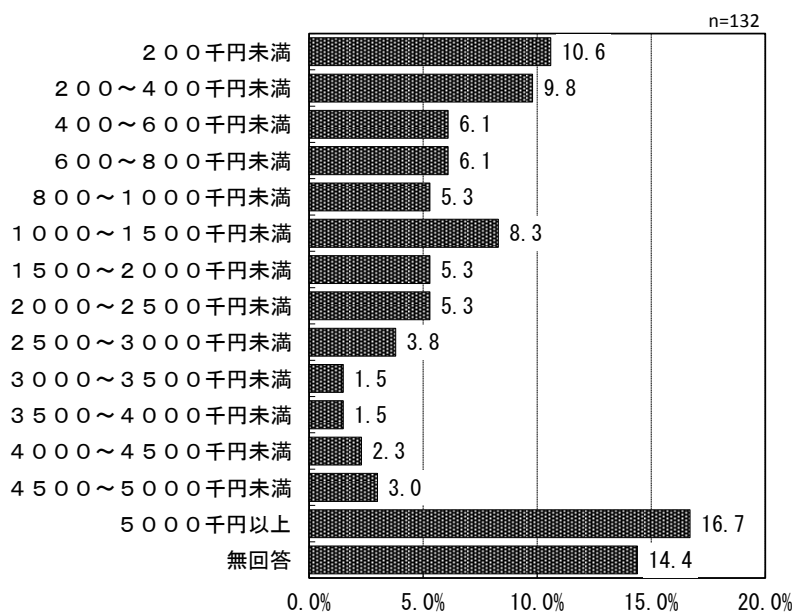
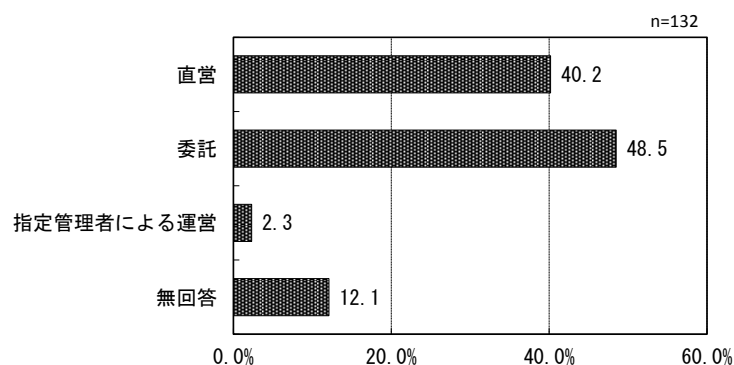


図 3-4 平成 27 年度の一時生活支援事業の事業予算

(5) 平成 27 年度の一時生活支援事業の運用形態

一時生活支援事業の運用形態は、「委託」が「直営」を上回っていた。



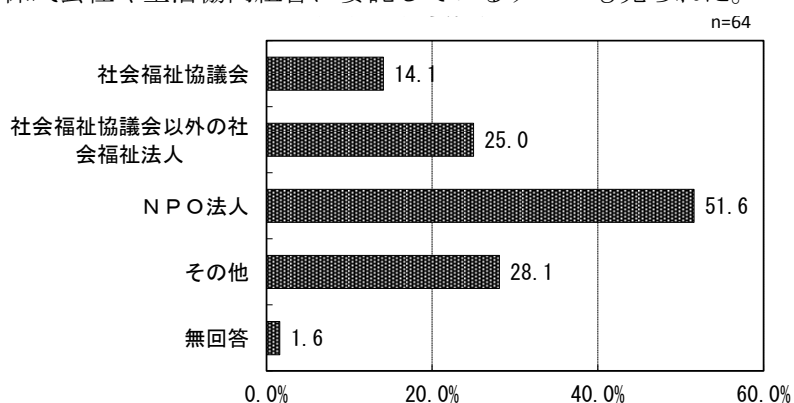
※複数回答あり

図 3-5 平成 27 年度の一時生活支援事業の運用形態

(6) 平成 27 年度の一時生活支援事業の委託先

委託先の内訳は、「NPO 法人」が最も多く、約 5 割となっていた。

「その他」の自由記述回答の内訳は、一般社団法人や公益財団法人が 13 件と最も多く、それ以外に、株式会社や生活協同組合に委託しているケースも見られた。

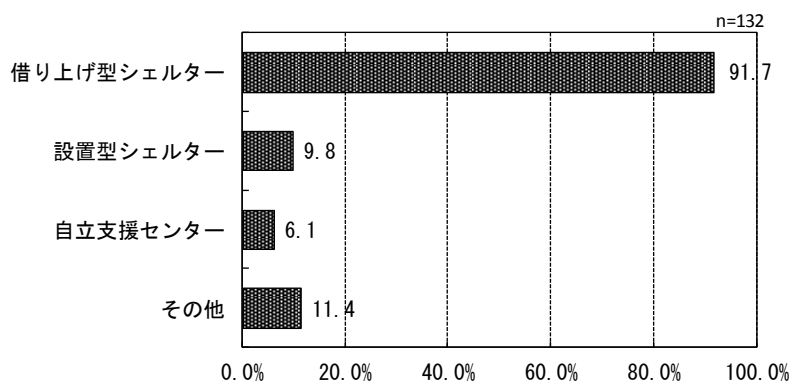


※複数回答あり

図 3-6 平成 27 年度の一時生活支援事業の委託先

(7) 平成 27 年度の一時生活支援事業の施設形態

一時生活支援事業で使用している施設形態は、「借り上げ型シェルター」の回答が最も多くなっていた。「その他」の回答の自由記述には、「その都度借り上げなど」「無料低額宿泊施設」等が見られた。

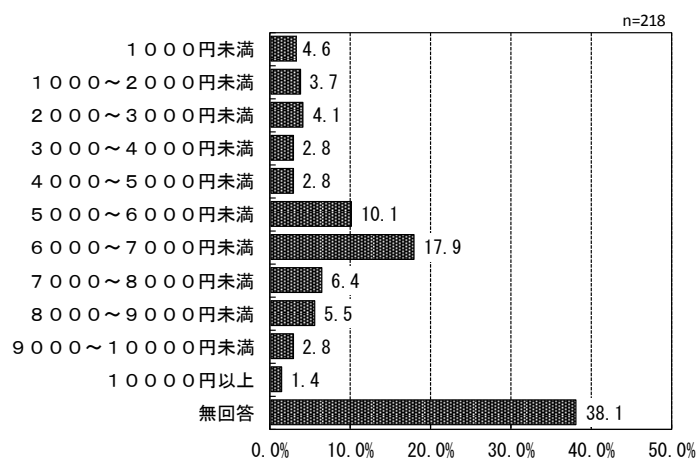


※複数回答あり

図 3-7 平成 27 年度の一時生活支援事業の施設形態

(8) 平成 27 年度の借り上げ型シェルターの一泊あたりの料金

借り上げ型シェルターの一泊あたりの料金は、「6000 円～7000 円未満」が最も多く、次いで「5000～6000 円未満」、「7000～8000 円未満」の順で多かった。7000 円未満と回答した自治体が 5 割以上で、国庫負担額の 6000 円前後の経費で運営されていた。

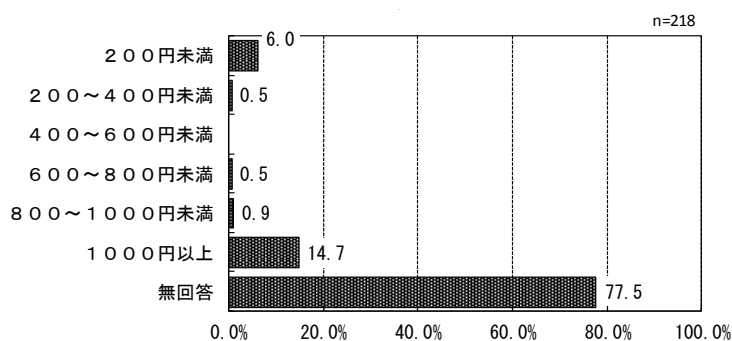


※複数回答あり

図 3-8 借り上げ型シェルターの一泊あたりの料金

(9) 平成 27 年度の借り上げ型シェルターの一泊あたりの料金のうち食費

一泊あたりの料金のうち食費の金額は、1000 円以上が最も多かった。

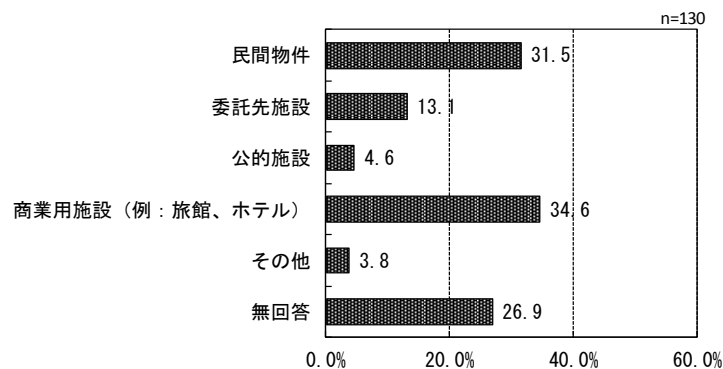


※複数回答あり

図 3-9 借り上げ型シェルターの一泊あたりの料金のうち食費

(10) 平成 27 年度の一時生活支援事業の借り上げ型シェルターおよび設置型シェルターの実施場所

実施場所は、「商業用施設」、「民間物件」、「委託先施設」の順で多くなっていた。

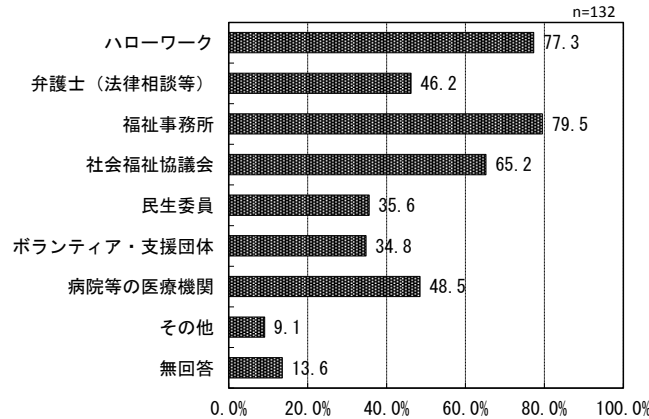


※複数回答あり

図 3-10 一時生活支援事業の実施場所 (借り上げ型シェルターおよび設置型シェルターの場合)

(11) 平成 27 年度に自立相談支援事業を通じて利用できる他機関

平成 27 年度の一時生活支援事業の利用者が、自立相談支援事業を通じて利用できる他機関は、「福祉事務所」と「ハローワーク」を選択した自治体がそれぞれ約 8 割と多く、次に「社会福祉協議会」、「病院等の医療機関」、「弁護士（法律相談等）」の順となっていた。

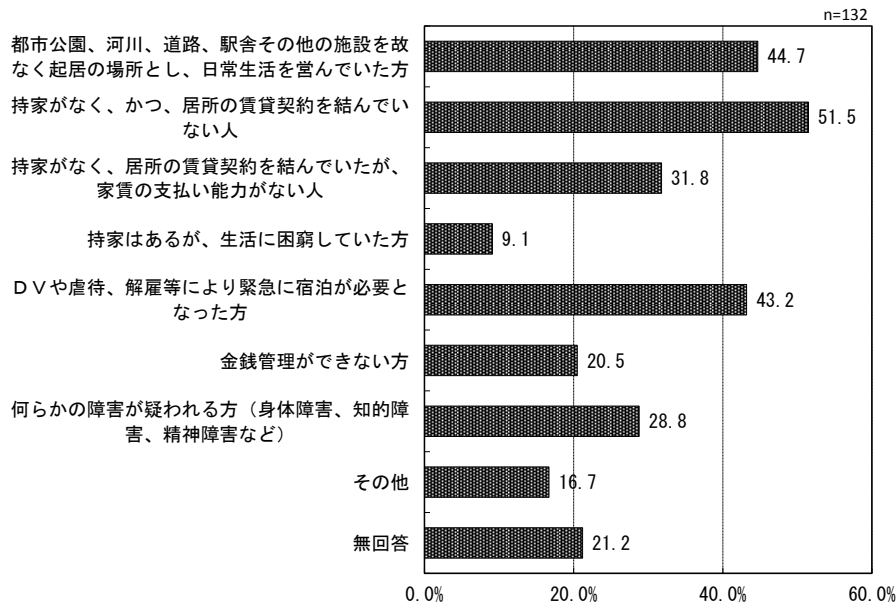


※複数回答あり

図 3-11 自立相談支援事業を通じて利用できる他機関

(12) 平成 27 年度の一時生活支援事業の利用者の傾向・属性

平成 27 年度の一時生活支援事業の利用者の傾向・属性は、「持家がなく、かつ、居所の賃貸契約を結んでいない人」が最も多く、次いで「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいた方」、「DV や虐待、解雇等により緊急に宿泊が必要となった方」であった。

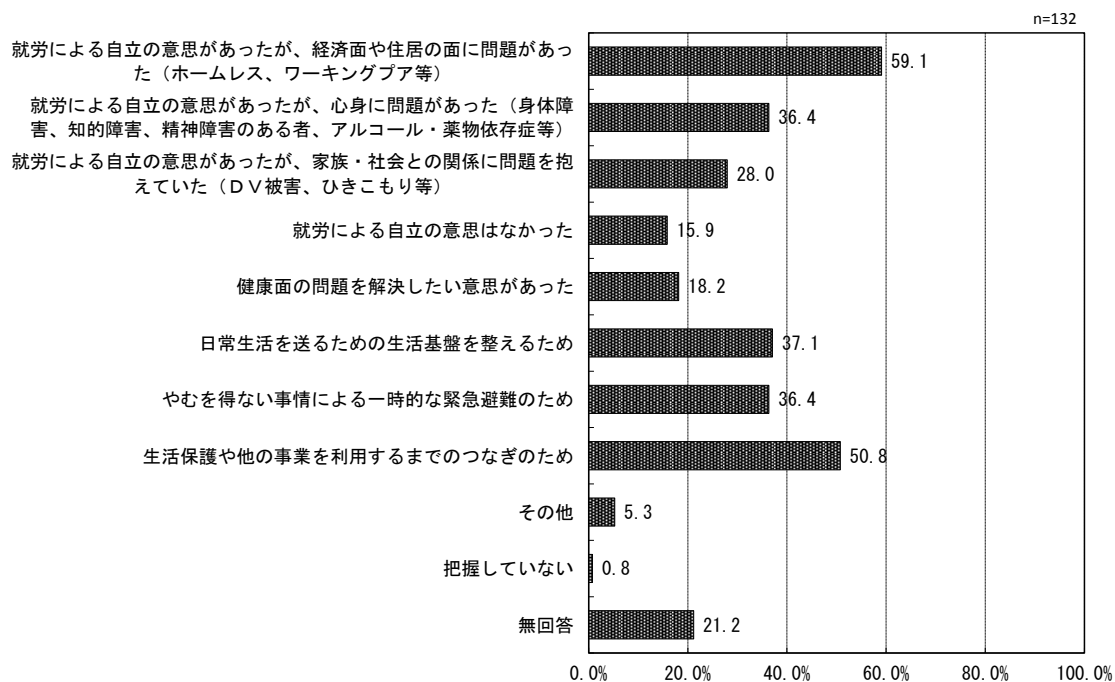


※複数回答あり

図 3-12 一時生活支援事業の利用者の傾向・属性

(13) 平成 27 年度の一時生活支援事業の利用者の入所時の状況・意思の傾向

平成 27 年度の一時生活支援事業の利用者の入所時の状況・意思の傾向は、「就労による自立の意思があったが、経済面や住居の面に問題があった(ホームレス、ワーキングプア等)」の回答が最も多く、「生活保護や他の事業を利用するまでのつなぎのため」、「日常生活を送るための生活基盤を整えるため」が続いた。

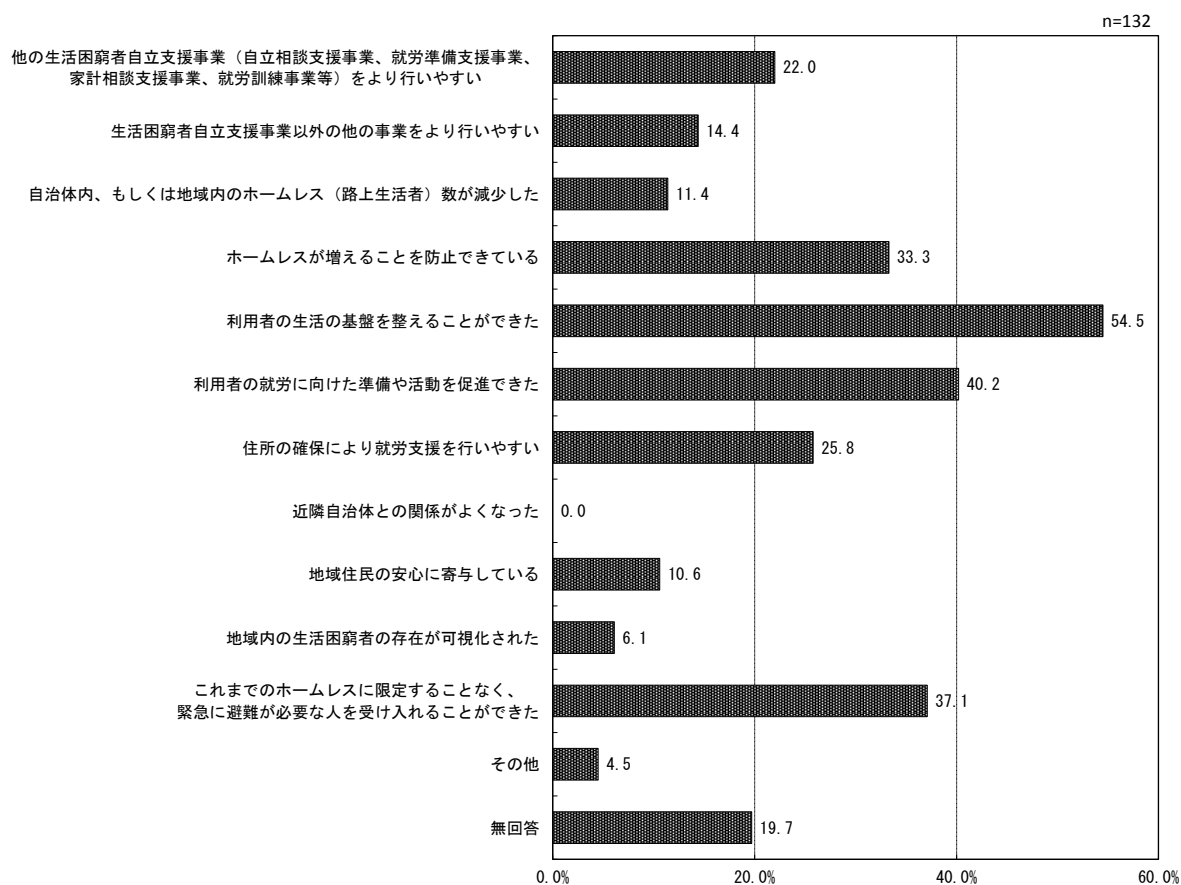


※複数回答あり

図 3-13 一時生活支援事業の利用者の入所時の状況・意思の傾向

(14) 平成 27 年度の一時生活支援事業の効果

平成 27 年度の一時生活支援事業の効果としては、「利用者の生活の基盤を整えることができた」が最も多く、半数以上の自治体が選択していた。次いで「利用者の就労に向けた準備や活動を促進できた」、「これまでのホームレスに限定することなく、緊急に避難が必要な人を受け入れることができた」、「ホームレスが増えることを防止できている」となっていた。

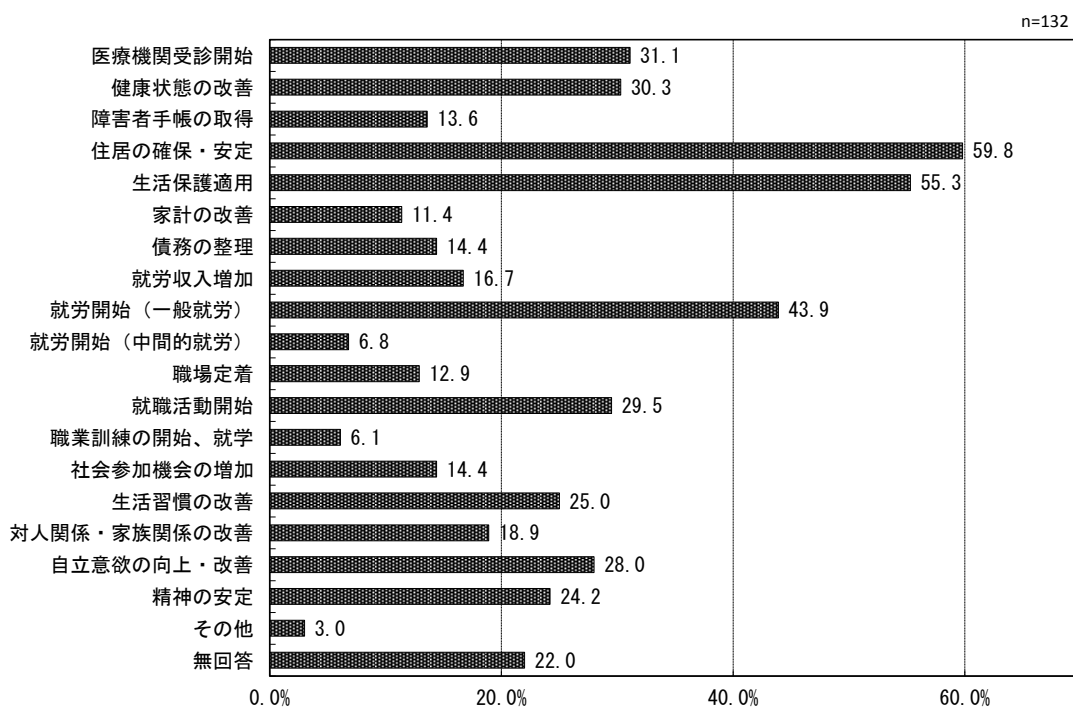


※複数回答あり

図 3-14 平成 27 年度に実施した一時生活支援事業の効果

(15) 平成 27 年度の一時生活支援事業の利用者に見られた変化

平成 27 年度の一時生活支援事業の利用者に見られた変化としては、「住居の確保・安定」が最も多く、「生活保護適用」、「就労開始（一般就労）」の順となっていた。就労に関する項目以外では、「医療機関受診開始」や「健康状態の改善」、「就職活動開始」や「自立意欲の向上・改善」、「生活習慣の改善」、「精神の安定」を、いずれも 2 割以上の自治体を選択していた。



※複数回答あり

図 3-15 平成 27 年度に実施した一時生活支援事業の利用者に見られた変化

3.2.2 平成 27 年度の一時生活支援事業の実施で工夫した点

平成 27 年度の一時生活支援事業の実施の工夫点については、以下の回答があげられた。

【自由記述回答一覧】

※内容は、自治体が特定されないよう一部表現を変更した。

◆ 宿泊施設に関する内容

- ・ いわゆる「狭義のホームレス」がいない地域ということもあり、旅館組合に依頼しやすかった。今後は他の宿泊施設を開拓する必要がある。
- ・ 観光需要の増加等に伴い、従前より利用していた民間宿泊施設の空室がなく、利用が困難な状況となっていた。そのため、平成 27 年度中に NPO 法人が実施する事業との連携、救護施設の空室活用、民間不動産業者が保有する物件の空室活用等、協力施設の幅を広げる工夫を行った。
- ・ 公営住宅の目的外使用により実施している。
- ・ 平成 27 年度は、直営で事業をスタートしたものの、最も苦勞したことは、宿泊施設の確保だった。年度当初、市内の宿泊施設数ヶ所で「一時生活支援事業」の主旨を理解していただいたが、実際は利用の受け入れは困難であった。そこで、NPO 法人に依頼して、宿泊施設の確保へとつなげることができ、大いに助けていただいたと思っている。
- ・ 旅館に理解を求めた。
- ・ 平成 27 年度当初は NPO 法人の施設のみでの利用であったが、本事業のニーズの高さ、集団生活に適さない利用申請者も存在していたため、簡易宿泊所も利用して支援できるよう、事業を拡大して実施した。

◆ 他機関・他事業等との連携に関する内容

- ・ 一時生活支援事業の担当課は生活保護も担当しているため、スムーズな連携をとっている。
- ・ 自立相談支援事業と併せて実施することで、個々の利用者の実情に合わせた支援を行っている。
- ・ 自立相談機関と距離が近く、対応がしやすい。また、近いことで、利用者も自立相談機関へ相談しやすい。
- ・ 一時生活支援事業所へ移動する手段のない方ばかりだったため、事業所に送迎を依頼し、移動がスムーズに行えた。
- ・ 女性相談員に対して施設の立地地域についての研修を実施、正確な情報を提供し、今後の連携の意見交換を実施している。
- ・ 一時生活支援施設が複数あるため、施設間の情報共有と意見交換の場を設けている。

◆ 支援の方針に関する内容

- ・ 病状把握に努め、入院の必要性を感じる対象者については、安易に宿泊させるのではなく、医療の受診をすすめた。
- ・ 社会福祉法人に委託しているため、利用者は食事や安心して休めるスペースの保障ができた。また職員も優しく接してくれて、頑なに利用者が少しずつ社会に参画していく意欲喚起もしてくれている。
- ・ 3 類型のシェルターを運営し、利用者の状態に合わせた支援を行っている。
 - ・ 集団支援型：刑余者等で非行や犯罪の問題を抱え、知的、発達のあるいは精神

的な障害があるために集団生活による支援が必要と認められる者を対象に実施。

- ・個別支援型：高齢者や障害者等で日常生活にきめ細かい支援が必要と認められる者を対象に実施。

- ・独立型：日常生活上の特別な支援を必要としない者を対象に実施。

3.3 小括と今後の展望について

一時生活支援事業の利用の実態については、上述のとおりであるが、特筆すべき点が二点ある。一点目は、借り上げ型シェルターが多く、商業用施設や民間物件が利用されており、利用期間は数日から数週間程度で短期の利用が多いことである。利用期間については、設置型シェルターも同程度の利用期間となっており、緊急に宿泊が必要な人たちを掬い上げている側面があるといえる。

二点目は、一時生活支援事業利用者の退所の主な理由のうち、就職による退所については、「就労準備支援事業や就労訓練事業を利用せずに就職し、社員寮も含めたアパート等の住居を確保することができた」が最も多く、次いで「生活保護を受給し、半就労にてアパート等の住居を確保」となっていたことから、一時生活支援事業の利用により一時的に住居が確保され利用者の環境が安定することで、利用者の就労意欲や自立意欲を生かしているといえる。

また、平成27年度よりも平成28年度のほうが一時生活支援事業の実施数は増加しており、自治体の意識向上と努力によって、生活困窮者への支援体制が構築されつつあると言えるだろう。

4. 参考様式

一時生活支援事業の広域実施での、自治体間の協定書の参考様式を掲載する。

参考様式 1

生活困窮者自立支援法に基づく生活困窮者一時生活支援事業の実施に関する協定書

●●市、〇〇市、△△市、および◆◆市（以下「委託者」という。）と■ ■ ■（以下「受託者」という。）とは、委託者が、生活困窮者自立支援法（平成 25 年法律第 1 第 2 条第 5 項に定義する生活困窮者一時生活支援事業を実施するにあたり、受託者にその業務を委託することを前提に、次のとおり締結する。

（有効期間）

第 1 条 本協定の有効期間は、平成●●年●月●日から平成●●年●月●日までとする。

（宿泊場所）

第 2 条 受託者が、委託者から支援要請があった生活困窮者（以下「支援対象者」という。）に供与する宿泊場所は、■ ■ 市 ■ 町 ■ 番 ■ 号 ■ ■ ■ とする。

（業務内容）

第 3 条 受託者は、支援対象者に食事、衣類等を提供するとともに、就労を支援し、早期の自立を図るものとする。また、受託者は、支援対象者の自立について、委託者が複数関わる場合は、委託者の協力のもとその調整を行う。

（定員）

第 4 条 一市あたりの宿泊定員は原則として 2 人（●●市は▲人）とするが、空きベッドの調整が可能であれば、当該市の定員を上回って宿泊させることができる。

（費用負担）

第 5 条 委託者の費用負担は、別表のとおりとする。

（委託者以外の自治体を利用した場合）

第 6 条 この協定にかかわらず、受託者は、委託者以外の自治体からの依頼による支援対象者を宿泊させ、食事、衣類等を提供することができる。ただし、当該自治体は、宿泊受入れの翌年度以降に本協定に参加し、協議で決定した必要費用を負担していくことを前提とする。

（契約）

第 7 条 委託者に属する市は、本協定締結後、個々に受託者と委託契約を締結するものとする。

（その他）

第 8 条 本協定に定める事項について疑義が生じ、又は本協定に定めない事項が生じたときは、委託者と受託者が協議してこれを定めるものとする。

本協定の証として本書▲通を作成し、委託者、受託者ともに記名押印のうえ、各自その 1 通を所持する。

平成▲▲年▲月▲日

(委託者) ●●市 所在地 ●●市××町×番×号
代表者 ●●市長 ●● ●● 印

○○市 所在地 ○○市○○町○○番○号
代表者 ○○市長 ●● ●● 印

△△市 所在地 △△市△△町△△番△号
代表者 △△市長 ●● ●● 印

◆◆市 所在地 ◆◆市◆◆町◆◆番地
代表者 ◆◆市長 ●● ●● 印

(受託者) ■■■ 所在地 ■■■市■■■町■■■番地
代表者 ■■■ ■■■ 印

●●県知事および〇〇市長は、●●県（以下「県」という。）が実施する一時生活支援事業（生活困窮者自立支援法（平成 25 年法律第 105 号）第 2 条第 5 項に規定する生活困窮者一時生活支援事業を言う。以下同じ。）の実施に関し、次の条項により協定を締結する。

（目的）

第 1 条 この協定は、県が実施する一時生活支援事業に関して、県および〇〇市（以下「市」という。）における事業実施体制を明確にし、一時生活支援事業の円滑な実施と適正な運営を図ることを目的とする。

（事業実施）

第 2 条 県は、別に定める●●県一時生活支援事業実施要領（以下「実施要領」という。）に基づき、一時生活支援事業を実施することとする。

（事業実施方法）

第 3 条 市又は市が委託する自立相談支援事業（生活困窮者自立支援法（平成 25 年法律第 105 号）第 2 条第 2 項に規定する生活困窮者自立相談支援事業を言う。以下同じ。）の実施団体（以下「市等」という。）が実施する相談者のアセスメントの結果、当該相談者の状況が実施要領 3 の（1）又は（2）のいずれかに該当すると市等が判断したときは、県又は県が委託する一時生活支援事業の実施団体（以下「委託団体」という。）に速やかに連絡し、必要な調整を図るものとする。

2 前項の調整の結果、必要と認められる場合は、県又は委託団体は、当該相談者に対し一時生活支援事業を実施するものとする。

（経費の負担）

第 4 条 県が実施する一時生活支援事業の経費の負担は、県が負うものとする。

（疑義の決定等）

第 5 条 この協定に疑義を生じたとき、又はこの協定に定めのない事項については、県および市における協議のうえ、これを定めるものとする。

（有効期間）

第 6 条 この協定の有効期間は、平成▲▲年▲月▲日から平成▲▲年▲月▲日までとする。ただし、この協定の終了 1 箇月前までに協定当事者のいずれか一方より何等の意思表示をしないときは、終期の翌月において向こう 1 年間協定を更新したものとみなす。

前記協定の確実を証するため本書 2 通を作成し、双方記名捺印のうえ各 1 通を所持するものとする。

平成 年 月 日

●●市●●町●●丁目●●番地●●

●●県知事 ●●●● ●●●●

〇〇市〇〇町〇〇丁目〇〇番地

〇〇市長 〇〇〇〇 印

平成28年度社会福祉推進事業

一時生活支援事業における包括的支援と事業効果に関する調査報告書【概要版】

平成29年3月 発行

編 集 エム・アール・アイ リサーチアソシエイツ株式会社

〒101-0047

東京都千代田区内神田一丁目13番1号

TEL 03-3518-8432 FAX 03-3518-8437

<http://www.mri-ra.co.jp/>
