

令和4年度生活困窮者自立相談支援員向け 居住支援に関する研修会(実践編)

一時生活支援事業と居住支援について

特定非営利活動法人 抱樸

山田耕司

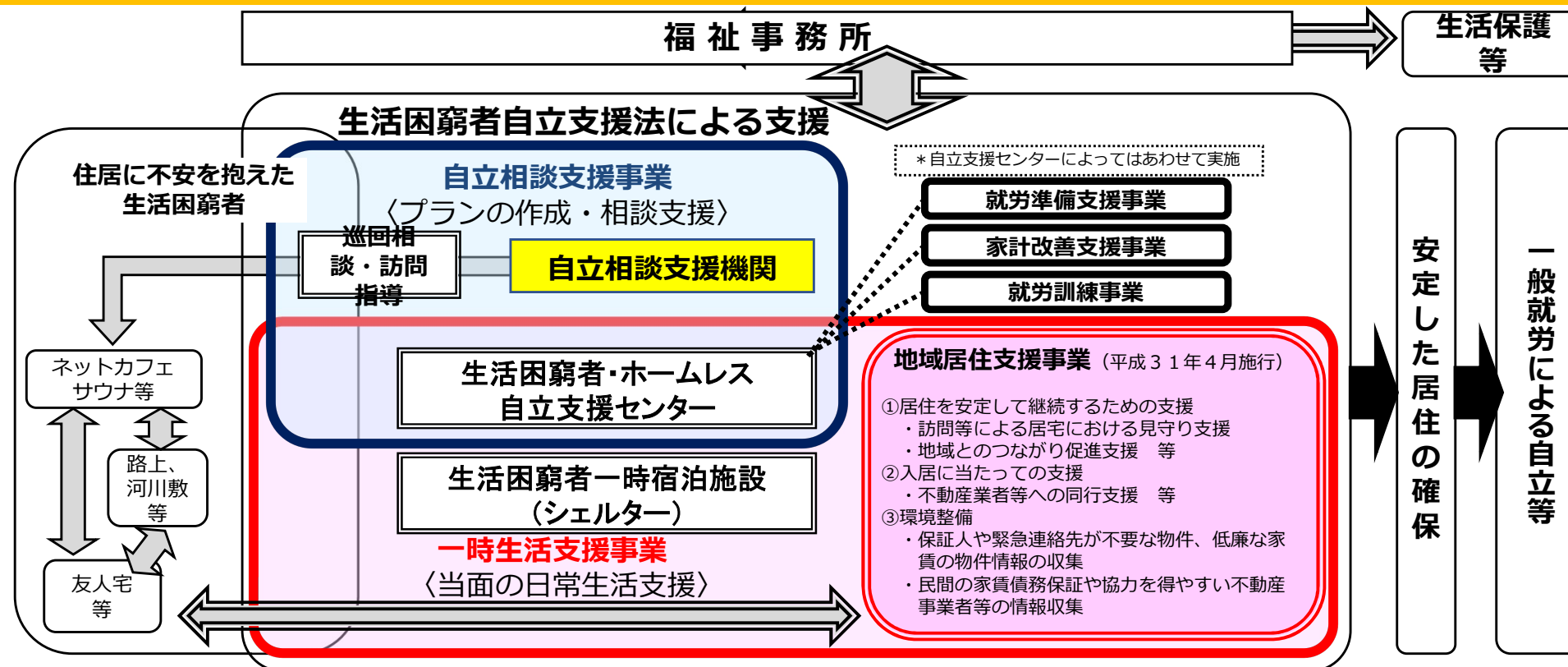
【令和3年度実施自治体】
 一時生活支援事業：331自治体（37%）
 地域居住支援事業：50自治体（6%）
 【令和2年度利用実績】
 一時生活支援事業：4,720人
 地域居住支援事業：2,420人

一時生活支援事業について

	実地自治体 (令和3年度)	利用人数 (令和2年度)
一時生活	332自治体 (37%)	4,720人
地域居住	50自治体（6%）	2,420人

事業の概要

- 一時生活支援事業は、各自治体においてホームレス対策事業として実施してきた、生活困窮者・ホームレス自立支援センター及び生活困窮者一時宿泊施設(シェルター)の運用を踏まえ、これを制度化したものである。
- 福祉事務所設置自治体は、住居のない生活困窮者であって、所得が一定水準以下の者に対して、原則3ヶ月間(最大で6ヶ月間)に限り、宿泊場所の供与や衣食の供与等を実施。
 ※ 自立相談支援機関の相談員が必要に応じて支援を実施(自立支援センターの相談員は自立相談支援機関から配置)。
- 改正法において、シェルター等を退所した者や、居住に困難を抱える者であって地域社会から孤立した状態にある低所得者に対して、一定期間(1年間)、訪問による見守りや生活支援等日常生活を営むのに必要な支援を追加することにより「居住支援」を強化し、「一時生活支援事業」に「地域居住支援事業」を追加強化(平成31年4月施行)。

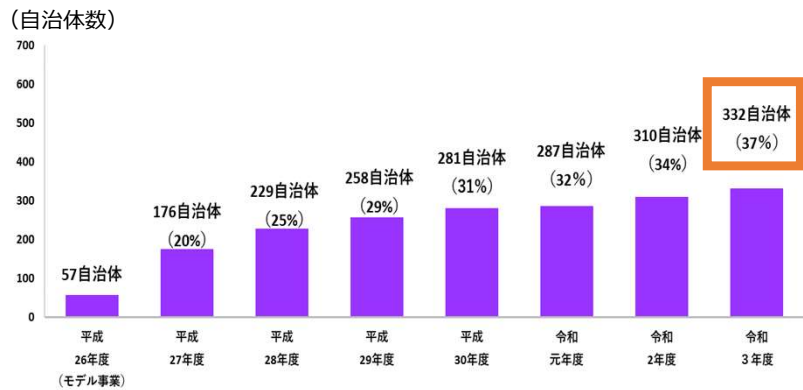


期待される効果

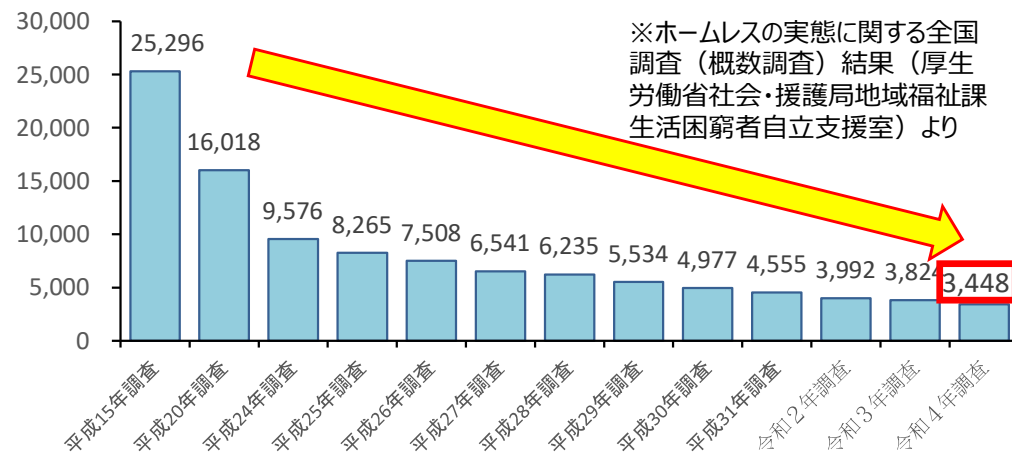
- 自立相談支援事業と緊密に連携し、又は一体的に運用することにより、利用中に、課題の評価・分析(アセスメント)を実施し、就労支援、更には就労につなげるなど、効果的な支援の実施が可能となる。
- 住居を持たない生活困窮者に衣食住というサービスを提供することにより、状況によっては、本事業を利用している間に就職し、アパート等を借りるための資金の貯蓄等が実現し自立が可能となる。
- 居宅における見守りや地域とのつながりを支援することにより、社会的孤立を防止するとともに、居宅における自立した日常生活の継続が可能となる。

- 一時生活支援事業の実施率は全国約37%であり、人口規模が小さい自治体ほど未実施の傾向にある。また、人口規模10万人以上の自治体では156自治体が未実施であることから、多くの者が事業の対象となっていない。実施方法については単独実施が73.6%と最も多く、共同実施にも21.3%と一定数取り組んでいる。また、ホームレス数は年々減少しているものの、依然として約3千5百人のホームレスが確認されている。

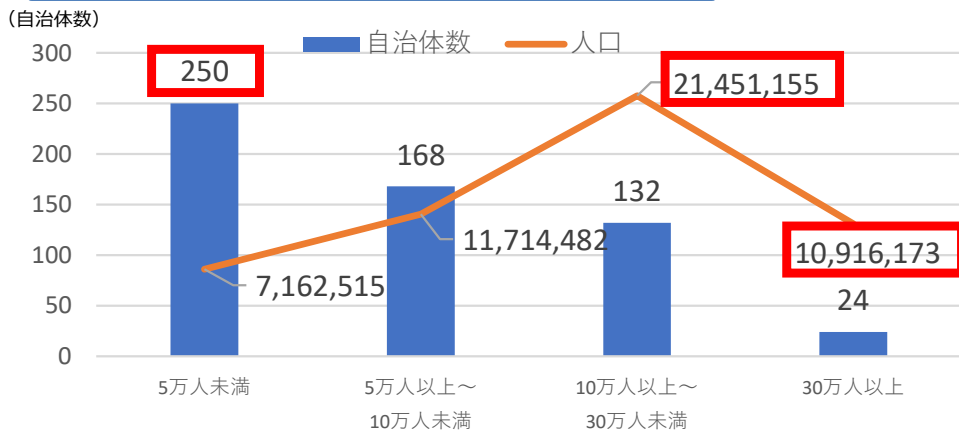
実施自治体の推移 (n=906)



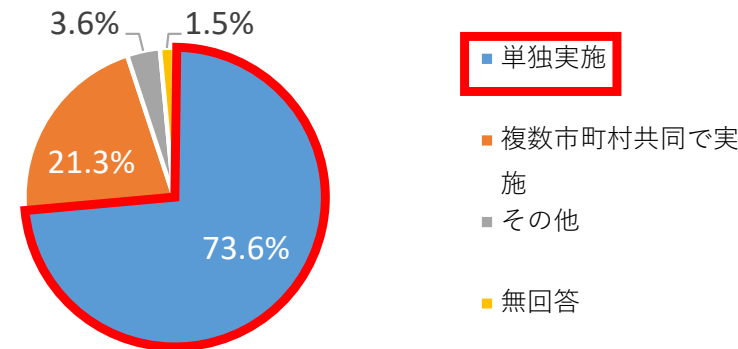
ホームレス数の推移



未実施自治体の人口規模別 (n=574)



実施方法 (n=197)



(出典) 厚生労働省調べ「生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の令和2年度事業実績調査」、令和3年度社会福祉推進事業「新型コロナウイルス感染症等の影響を踏まえた生活困窮者支援のあり方に関する調査研究事業」

一時生活支援事業の利用者像 (潜在的ニーズ)

「一時生活支援事業 = ホームレス」との思い込み？ 実際には？

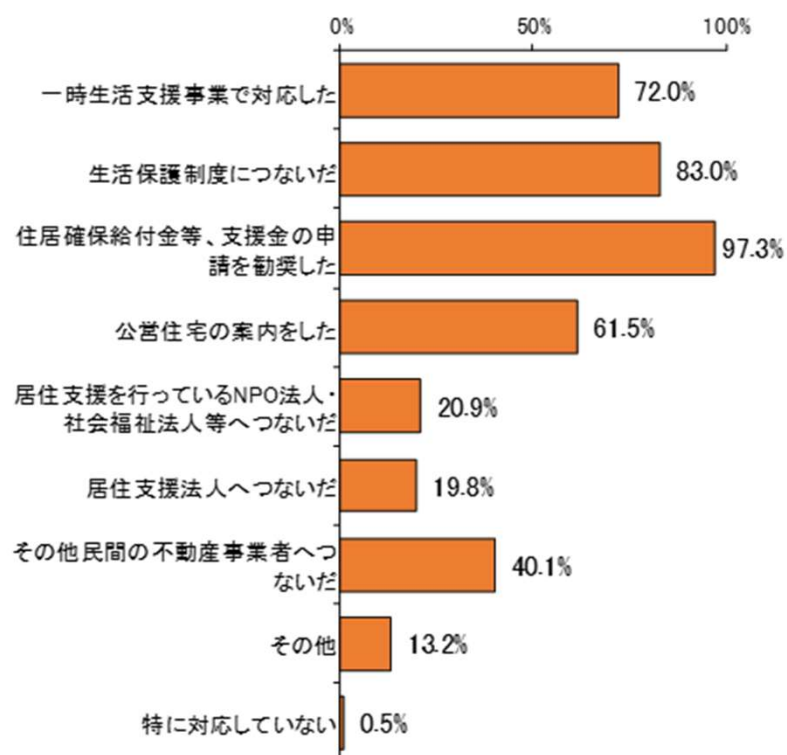
令和2年度 厚生労働省社会福祉推進事業「生活困窮者等に対する居住支援の対象者像及び状態に応じた支援等に関する研究事業」自治体アンケート調査より(907自治体に実施、583自治体が回答)

住まいに関する相談

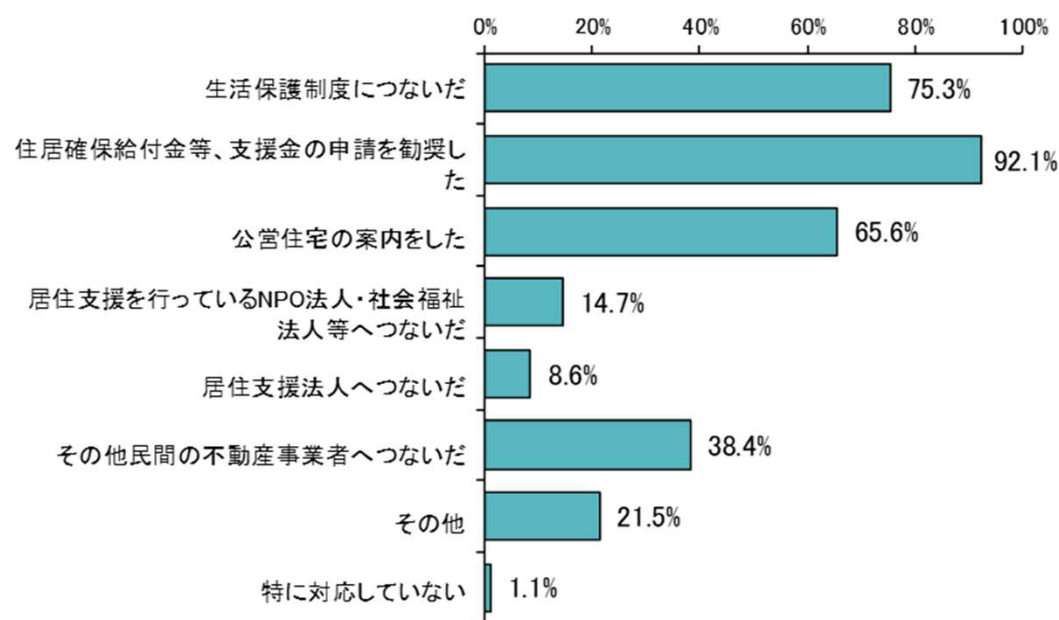
一時生活支援事業実施自治体(205自治体)	未実施自治体(378自治体)
ほとんどない 8.9%	25.9%
5割以下 50.7%	52.1%
5割程度 9.4%	5.8%
5割より多い 11.8%	9.3%
ほとんどを占める 17.7%	6.6%
無回答 1.5%	0.3%

相談の対応方法(複数回答)

実施自治体

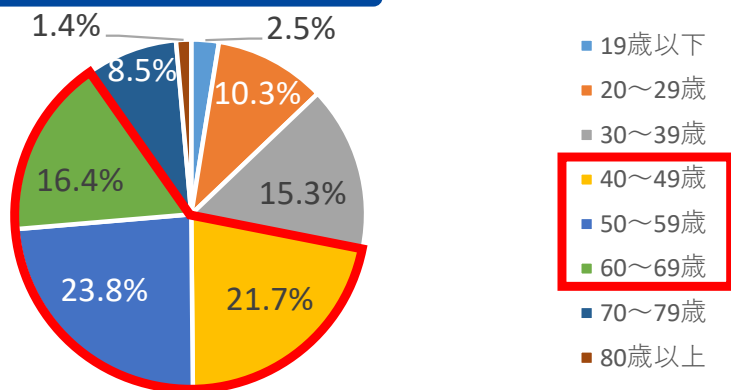


未実施自治体

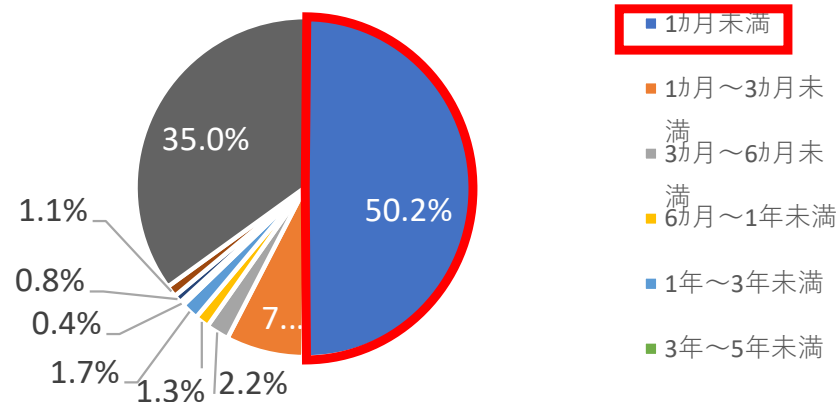


○ 一時生活支援事業の利用者の年齢別では、40代～60代の利用割合が大半を占めている。また、施設利用者の半数以上は「路上生活期間1カ月未満」である。路上生活に至った理由は「失業・倒産等」が27.4%を占めるほか、「住居の立ち退き・施設退所等」も一定数いる。入所前の主な宿泊先は「公園」等の路上より、「自宅・知人宅等」や「ネットカフェ」などの非路上のほうが多い。

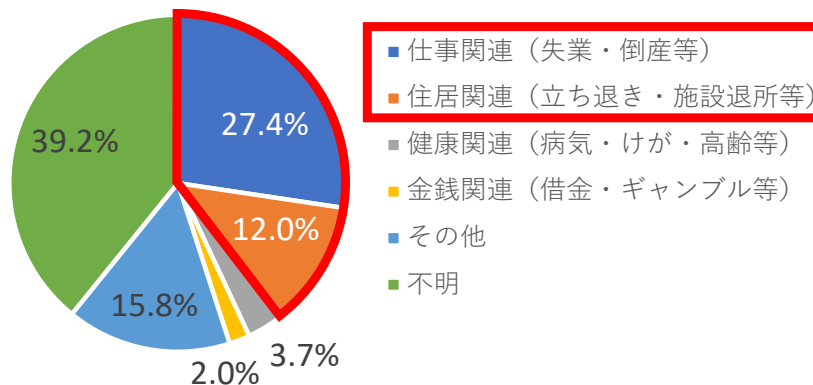
年齢別利用状況 (n=4,720)



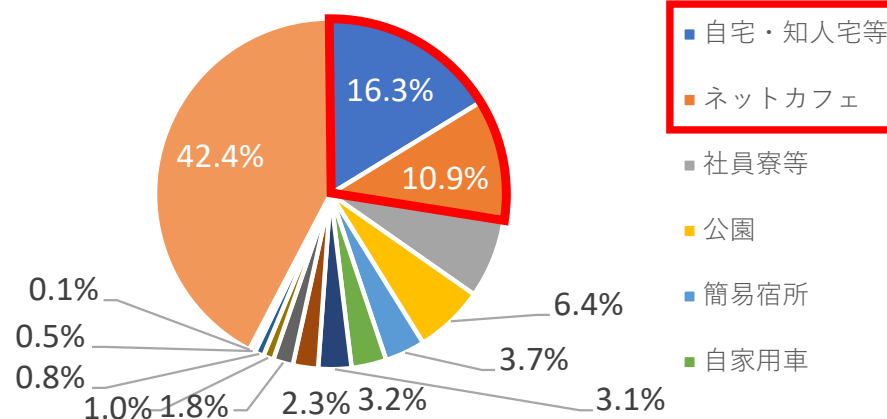
路上生活期間別の状況 (n=2,969)



路上生活に至った理由別の状況 (n=3,115)



入所前の主な宿泊先等別の状況 (n=3,537)



(出典) 厚生労働省調べ「生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の令和2年度事業実績調査」

○ 令和2年度に約4万人を対象とした不安定居住の実態調査を行ったところ、5年以内に不安定居住を経験した割合は約1%であった。このことから、ホームレス以外にも、知人宅やネットカフェなど様々な場所を行き来している不安定居住者が一定数存在することが窺えた。

不安定居住者の実態（スクリーニング調査結果の分析）

分析の対象人数

• 39,997人（※）

主要政令市等	抽出人数
東京都23区	2,857
横浜市	2,857
大阪市	2,857
名古屋市	2,857
札幌市	2,857
福岡市	2,857
川崎市	2,857
神戸市	2,857
京都市	2,857
さいたま市	2,856
広島市	2,857
仙台市	2,857
千葉市	2,857
北九州市	2,857
合計	39,997

不安定居住の経験（n=39,997）

	応答数 (複数回答)	全体割合
知人・友人宅への同居経験	661	1.65%
建築土木/警備/製造業における寮・社宅経験	617	1.54%
飯場経験	244	0.61%
日雇い労働者向けの簡易宿所（ドヤ）経験	238	0.60%
ネットカフェ・漫画喫茶・DVDボックス経験	344	0.86%
24時間営業の飲食店（ファーストフード店、ファミレス等）経験	256	0.64%
サウナ、カプセルホテル等経験	335	0.84%
一時生活支援、シェルター、ホームレス自立支援センター等の福祉施設経験	274	0.69%
救護施設・更生施設・女性保護施設等の福祉施設経験	240	0.60%
無料低額宿泊所・生活保護による支援付住宅経験	282	0.71%
刑務所・更生保護施設経験	191	0.48%
路上生活経験	260	0.65%
車上生活経験	333	0.83%
災害時の避難所、仮設住宅（みなし仮設住宅）経験	392	0.98%
その他の自宅以外の住まい経験	516	1.29%
合計	5183	5.15%

不安定居住時期（n=39,997）

- 不安定居住の経験があると回答した2,061名（約5%）のうち、5年以内に不安定居住の経験があると回答した人数は計309人（約15%）。
- つまり、39,997人のうち5年以内に不安定居住を経験した割合は約1%。

	応答数
現在～1週間以内	67
1週間～1ヶ月以内	24
1ヶ月～3ヶ月以内	32
3ヶ月～6ヶ月以内	31
6ヶ月～1年以内	22
1年～3年以内	77
3年～5年以内	56
5年～10年以内	154
10年より前	662
計	1125
欠損値	936
合計	2061

309人

※インターネット調査を行った14万人のうち、主要政令市（人口上位13市）に東京23区を加えた14地域を対象に、各地域から均等に計39,997名を抽出して分析

（出典）令和2年度社会福祉推進事業「不安定な居住状態にある生活困窮者の把握手法及び支援の在り方に関する調査研究事業」

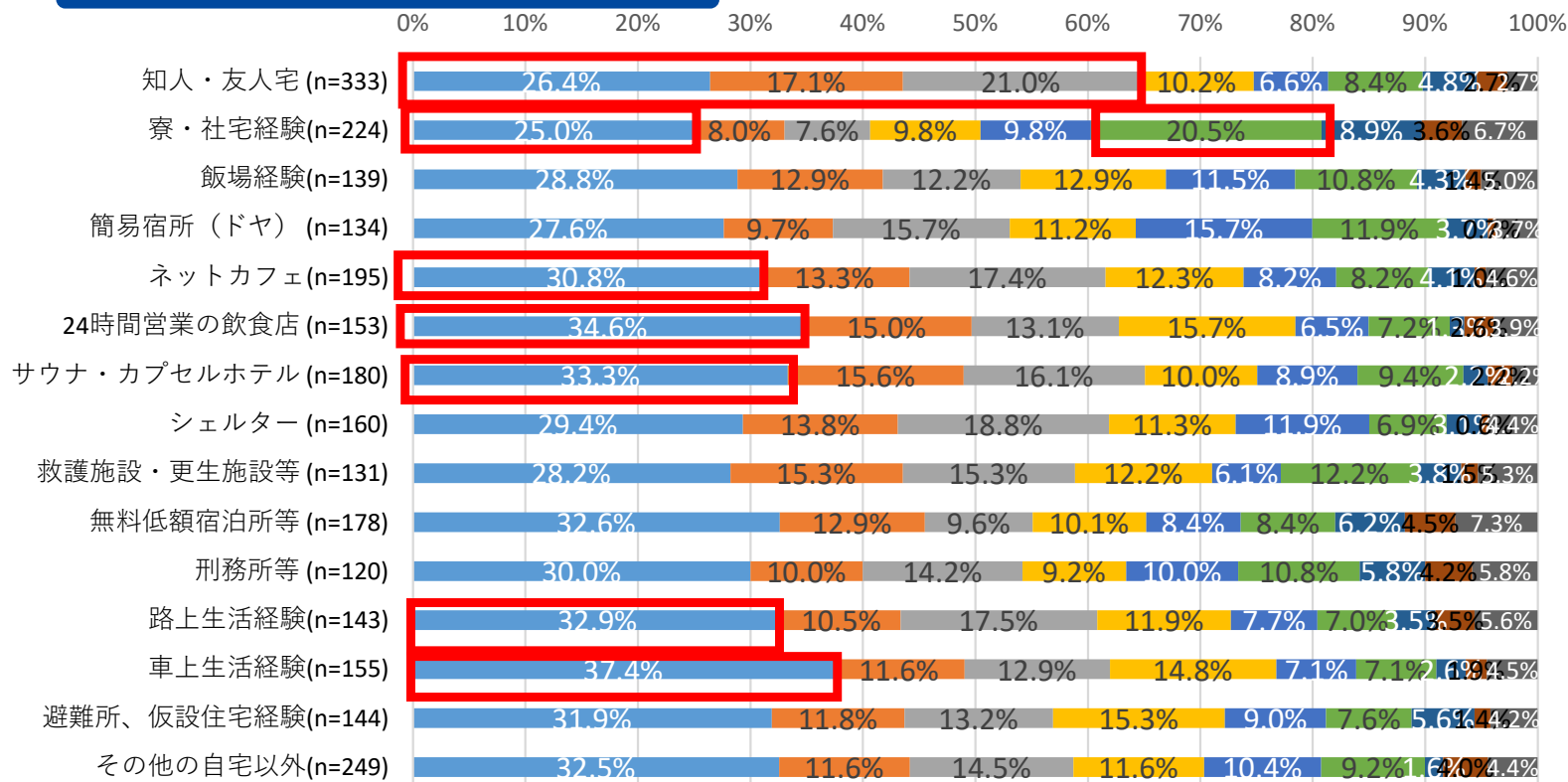
○ 「知人・友人宅」では3か月未満が合計64.5%と滞在期間が短く、一方で、「寮・社宅」では1週間未満が25.0%、1年以上～3年未満も20.5%という状況となっている。一週間未満の滞在が30%を超えている民間施設等としては、「ネットカフェ」「24時間営業の飲食店」「サウナ・カプセルホテル」「路上」「車上」があげられた。

不安定居住者の実態（本調査結果の分析）①

分析の対象人数

- 5年以内の不安定居住経験を持つ725人（※）

不安定居住の形態毎の期間



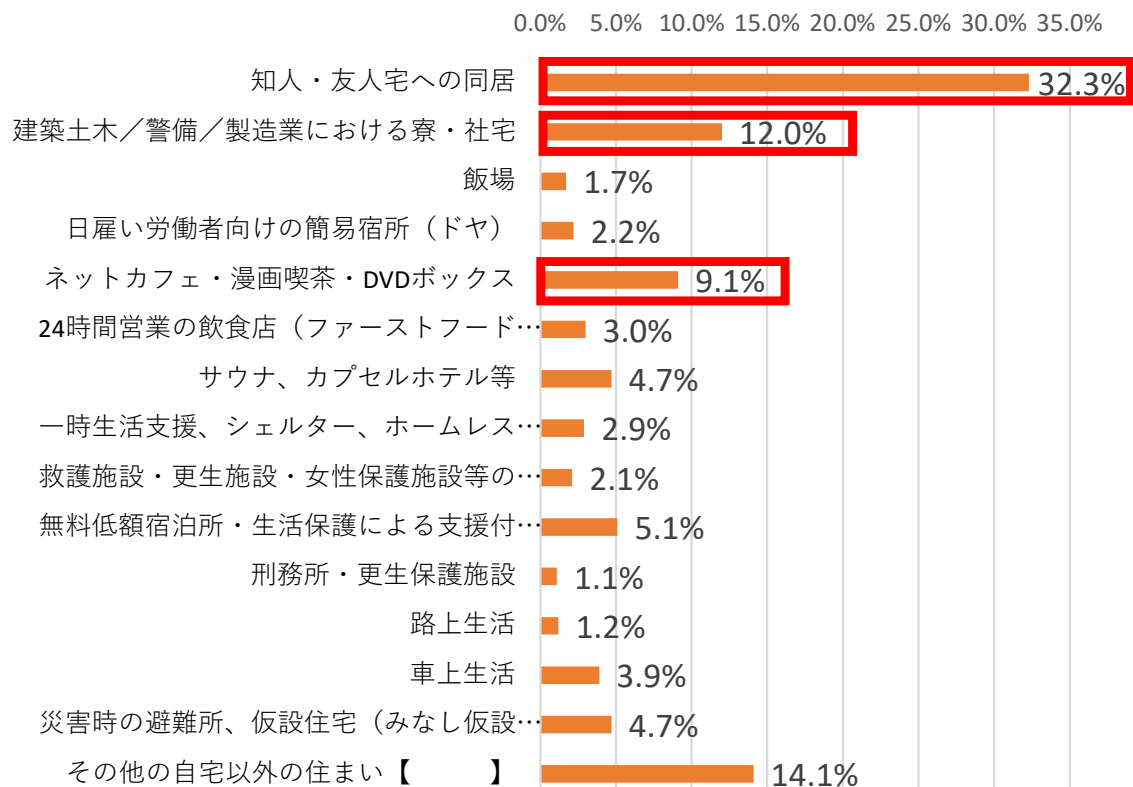
■ 1週間未満 ■ 1週間以上 ■ 1ヶ月以上 ■ 3ヶ月以上 ■ 6ヶ月以上 ■ 1年以上 ■ 3年以上 ■ 5年以上 ■ 10年以上

※インターネット調査を行った14万人のうち、5年以内の不安定居住経験を持つ方へ本調査への協力依頼を実施し、725名から回答を得て分析

○ 不安定居住の入り口としては、「知人・友人宅」が最も多く32.3%、次いで「寮・社宅」が12.0%、「ネットカフェ」が9.1%となっている。また、不安定居住者は実際に家を失っても、自分で働きたいという意欲や生活保護を利用したくないという気持ち等から、不安定居住を続けていると考えられる。

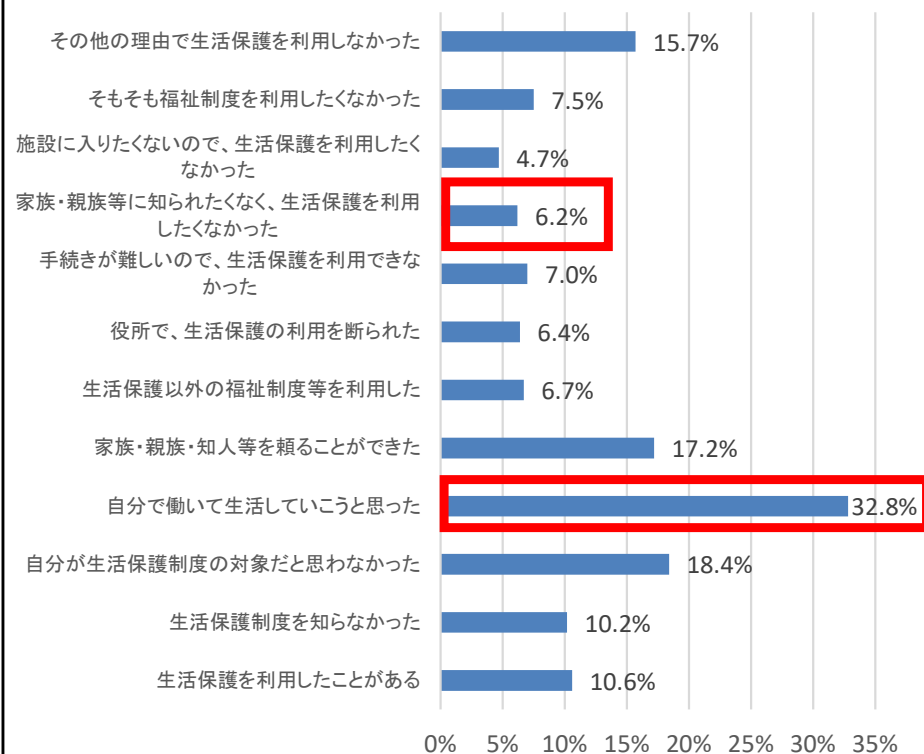
不安定居住者の実態（本調査結果の分析）②

初めて自宅以外の不安定な住まいに住んだ場所（n=725）



※インターネット調査を行った14万人のうち、5年以内の不安定居住経験を持つ方へ本調査への協力依頼を実施し、725名から回答を得て分析

生活保護の利用について（N=705）



一時生活支援事業の利用者像 (潜在的ニーズ)

不安定居住者

派遣労働者など不安定就労者

自営業者

家出者

DV被害者（女性、高齢者など）

認知症などにより独居が難しい高齢者

障がい者

・・・

「ホームレス」以外の潜在的ニーズはどの自治体にもある。

一時生活支援事業の利点

1、即日入所が可能。

介護認定、入所判定会議などの手続きがいらぬ。
(後でもよい)

2、誰でも入所できる。(就労可能者、高齢者、障がい者、女性などの限定がない。ただし収入要件は有。)

3、生活保護を受けなくても利用できる。

→車の所有が一定期間なら可能。

4、住居、住所地が確保できることで、社会的手続きができる。(国保、雇用保険、介護申請、障害申請、HW登録など)

一時生活支援事業の利点

5、生活状況を見ながらのアセスメント、支援プランの策定が可能。

→本人の状態や潜在的な課題を見極め、より適切な支援が行える。

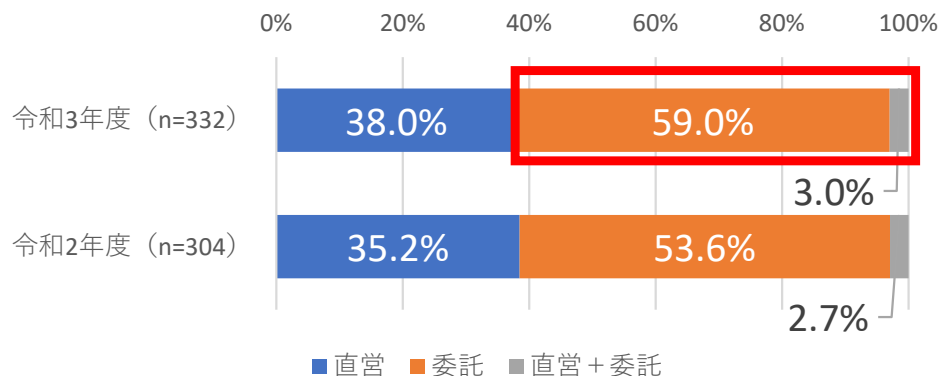
6、就労や貯蓄、制度利用など、自立に向けた準備が行いやすい。

生活困窮者自立支援制度の実施パターン

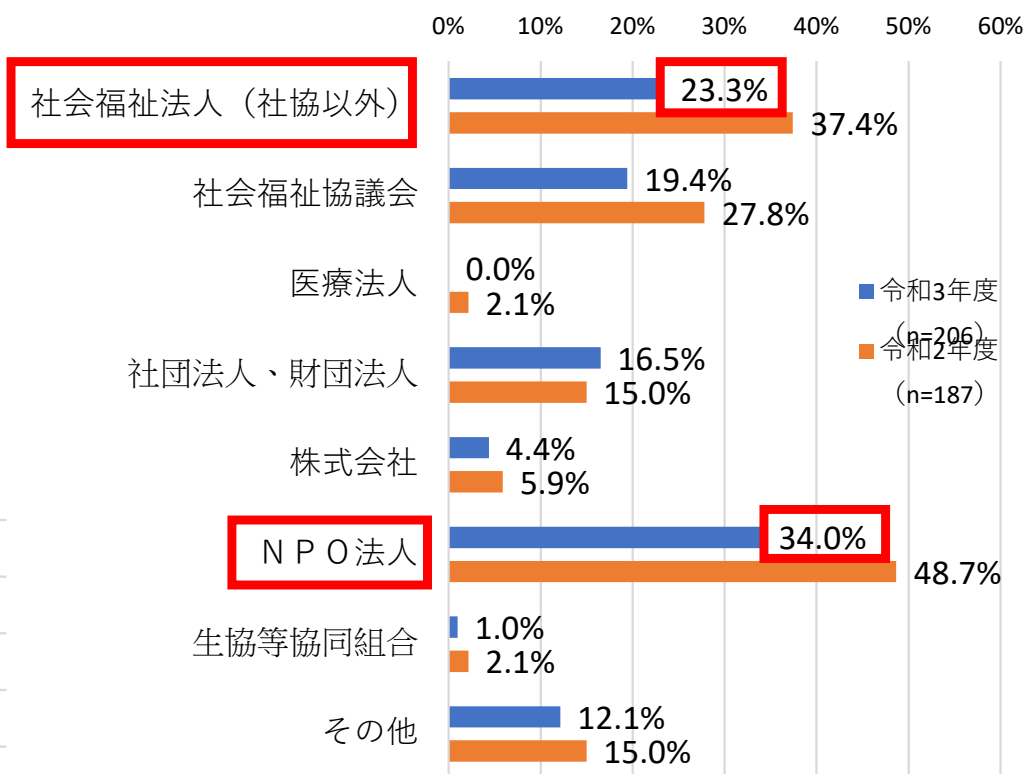
- 1、完全直営（自立相談+任意事業）
- 2、直営（自立相談）+単独委託（任意事業）
- 3、直営（自立相談）+複数委託（任意事業）
- 4、単独委託（自立相談+任意事業）
- 5、委託（自立相談）+単独委託（任意事業）
- 6、委託（自立相談）+複数委託（任意事業）

○ 一時生活支援事業の運営方法については、約6割の自治体が委託により実施している。（直営方式との併用を含む）委託先はNPO法人34.0%が最も多く、次いで社会福祉法人（社協以外）が23.3%であった。また、一時生活支援事業の利用者については、男性の利用者が約9割を占めている。

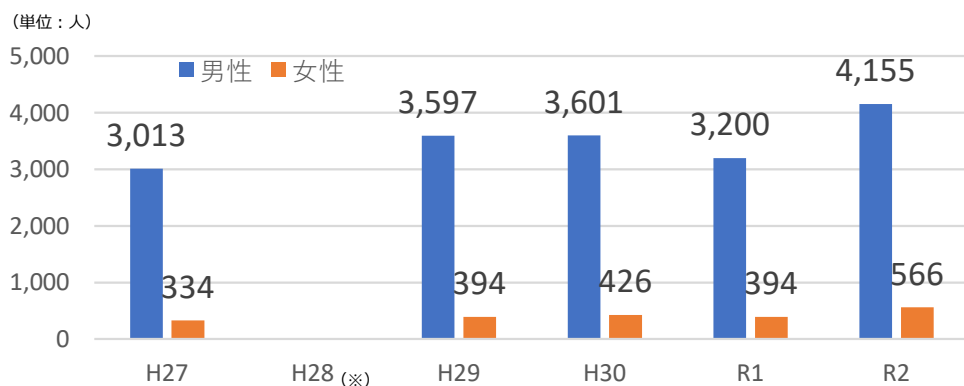
一時生活支援事業の運営方法



一時生活支援事業の委託先



利用人数の推移（男女別）



※ 数字に誤りがあるため未集計

（出典）厚生労働省調べ「生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の令和2年度事業実績調査」（個m利用人数の推移については各年度の事業実績調査）

一時生活支援事業の実施パターン①

- ①ホテル借り上げ方式
- ②民間アパート借り上げ方式
- ③公営住宅借り上げ方式
- ④施設借り上げor自治体施設利用方式
- ⑤他施策施設利用方式（老人施設、救護施設、無料低額宿泊所など）
- ⑥自立支援センター方式（※ホームレスの多い大都市部のみ）

一時生活支援事業の実施状況等 施設別の利用者及び利用期間

- 施設別の退所者の利用期間として最も多いのは、自立支援センターでは3カ月～6カ月未満、施設方式シェルター、借り上げ方式シェルターでは1カ月未満であった。

施設別の数

区分	自立支援センター(※1)	施設方式シェルター(※2)	借り上げ方式シェルター(※3)
実施自治体数	10	45	254
施設数	19	54	1,170
定員数	1,304人	498人	4,714人

※1 自立相談支援事業と一時生活支援事業により、施設にて一体的に実施。(法施行前にホームレス自立支援事業を実施しているものに限る。)

※2 自立相談支援事業と一時生活支援事業により、施設にて一体的又は連携して実施。

※3 自立相談支援事業と一時生活支援事業により、ホテル等を借り上げ連携して実施。

退所者の利用期間

区分	合計		自立支援センター		施設方式シェルター		借り上げ方式シェルター	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合
総数(人)	7,870	—	2,712	—	1,292	—	3,866	—
7日未満	1,331	16.9%	171	6.3%	257	19.9%	903	23.4%
14日未満	1,045	13.3%	165	6.1%	261	20.2%	619	16.0%
1カ月未満	1,807	23.0%	286	10.5%	532	41.2%	989	25.6%
1～3カ月未満	1,726	21.9%	564	20.8%	191	14.8%	971	25.1%
3カ月～6カ月未満	1,126	14.3%	758	27.9%	51	3.9%	317	8.2%
不明	835	10.6%	768	28.3%	0	0.0%	67	1.7%

(出典) 厚生労働省調べ「生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の令和2年度事業実績調査」

一時生活支援事業の実施パターン②

A) 単独実施

B) 広域（共同実施）

※熊本県、福岡県、静岡県、茨城県、広島市など

ア) 自立相談支援員による支援（兼任）

イ) 専門支援員による支援（専任）

それぞれの検討すべき項目について

想定人数

コスト

物件

支援負担

等によって、自分たちの自治体に合ったパターンを検討する。

それぞれの検討すべき項目について

ホテル利用の場合

- ・ 宿泊代×日数×人数なので予算化(スタート)しやすい。
- ・ 食事や清掃、管理の負担が少ない。
- ・ 少人数想定だと低コストだが、人数が増えると割高になる。

アパート借上げの場合

- ・ 利用人数に関わらず、定額の費用(家賃等)が発生する。
- ・ 食事や清掃、管理の負担がある。
- ・ 一定数が見込まれる場合は、ホテル利用よりも割安になる。
- ・ 生活実態が見えやすく、アセスや支援に反映しやすい。

それぞれの検討すべき項目について

公営住宅活用の場合

- ・家賃等が不要、もしくは安く利用することができる。
- ・庁内での事前調整や町内会等への説明は必要。
- ・立地的に交通の便がよくなかったり、遠隔地になることがある。

他施設利用の場合

- ・空き室利用の場合、必要な際に利用するため、定額のコストはかかりにくい。
- ・食事提供や施設職員による最低限の見守りなどが期待できる。
- ・空き室がない場合、利用できない。
- ・立地的に交通の便がよくなかったり、遠隔地になることがある。

それぞれの検討すべき項目について

広域実施の場合

- ・それぞれの自治体の予想される対象人数が少なくても、開始しやすい。
- ・県などが主導的に対応してくれるので、物件確保などの負担が少ない。
- ・費用を応分負担とするか、等分負担をするかの調整が必要。
- ・施設が他自治体にある場合、日常的な面談や支援が困難。

支援員専任の場合

- ・日常的な面談や支援が行いやすい。
- ・自立相談の支援員の負担が少ない。
- ・想定人数によっては、自治体の費用負担が大きい。

一時生活支援事業実施の注意 点

- 1、立地や支援体制によっては、適切な支援が行いにくい場合がある。結果、長期化してしまう場合もある。
- 2、立地や建物によっては、女性や世帯、障害による生活課題を抱えた対象者の受け入れが難しい場合がある。
- 3、3か月では、特に就労自立を目指す場合、期間が短い。
- 4、立地によっては、就職活動や通勤に支障があり、また貯蓄が難しいため、派遣会社などの寮つき就労になりやすい。(支援方針も同様)

一時生活支援事業実施の注意 点

- 5、退所後の見守り、継続支援の余力がない。特に、市外県外への転出(就労)の場合は、できない。
- 6、結果、再度困窮したり、居所喪失するリスクがある。
- 7、地域によっては、居宅設定等、出先の受け皿が少ない。

→地域居住支援事業を活用することで、一定の効果が見込まれる。

地域居住支援事業の概要

- 一時生活支援事業のうち地域居住支援事業については、シェルター等を退所した者や、居住に困難を抱える者であって、地域社会から孤立した状態にある低所得者等を対象に、訪問等による居宅における見守り支援や地域とのつながり促進支援などの、自立した生活に向けたアフターフォローを実施する。

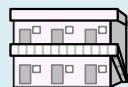
一時的居住のフェーズ 《一定の住居を持たない生活困窮者》

恒久的居住のフェーズ

個別支援

一時的居住の確保

- 生活困窮者・ホームレス自立支援センター、生活困窮者一時宿泊施設(シェルター)等における一定期間の衣食住の提供等



入居に当たっての支援

- 不動産業者等に同行し、物件や家賃債務保証業者探し、賃貸借契約などの支援を行うとともに円滑な入居を支援。
- 病院のMSW等と連携し、退院・退所後に居住支援を必要とする者を把握した上で自立相談支援事業における継続的な支援を行う。
→ 適切な住居の確保のための専門的視点を有した上で、宅地建物取引業者、家主、住宅セーフティネット法に基づく居住支援法人等と連携した支援が必要。

居住を安定して継続するための支援

- シェルター等を退所した者や、居住に困難を抱える者であって、地域社会から孤立した状態にある低所得者等を対象に、訪問等による居宅における見守り支援や地域とのつながり促進支援(※)などの、自立した生活に向けた“アフターフォロー”を実施。

※ 「地域とのつながり促進支援」とは、共同利用のリビングを設けるなどにより、日常生活上の相談に応じたり、緊急事態が生じた場合に対応できるよう、地域住民や近隣に居住する低所得者同士の家族的な助け合いの環境づくりの支援をいう。

（支援終了後を見据えた支援体制の構築支援

安定した地域生活

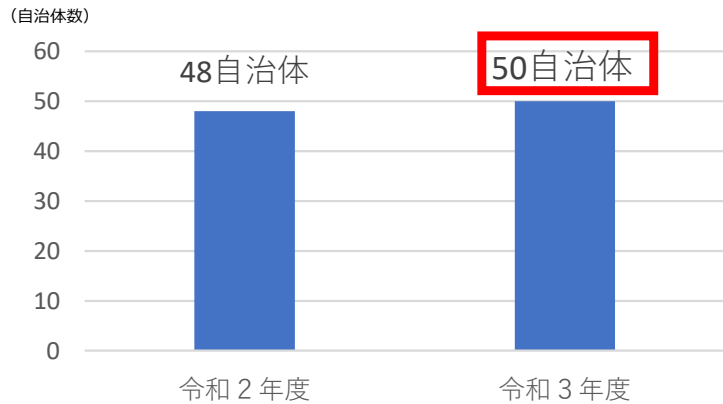
環境整備

- 自治体において様々な居住支援サービスの情報を収集した上で、取り組みが低調なサービスはその担い手を開拓、確保する。
 - ・保証人や緊急連絡先が不要な物件や低廉な家賃の物件情報を収集。
 - ・民間の家賃債務保証や協力を得やすい不動産事業者等の情報収集。
 - ・緊急連絡先の代わりになりうる、見守り・安否確認サービス等の情報について、市町村の福祉担当や社会福祉協議会などから収集。
 - ・家賃債務保証や緊急連絡先の引き受けについて、社会福祉法人等に打診、スキームづくり。
 - ・緊急連絡先がなくても入居時に制限がかからない、安価な住居を自ら提供する社会福祉法人等を開拓。
- 居住支援関係機関(宅地建物取引業者、家主、居住支援法人、居住支援協議会等)等との連携体制を確保する。

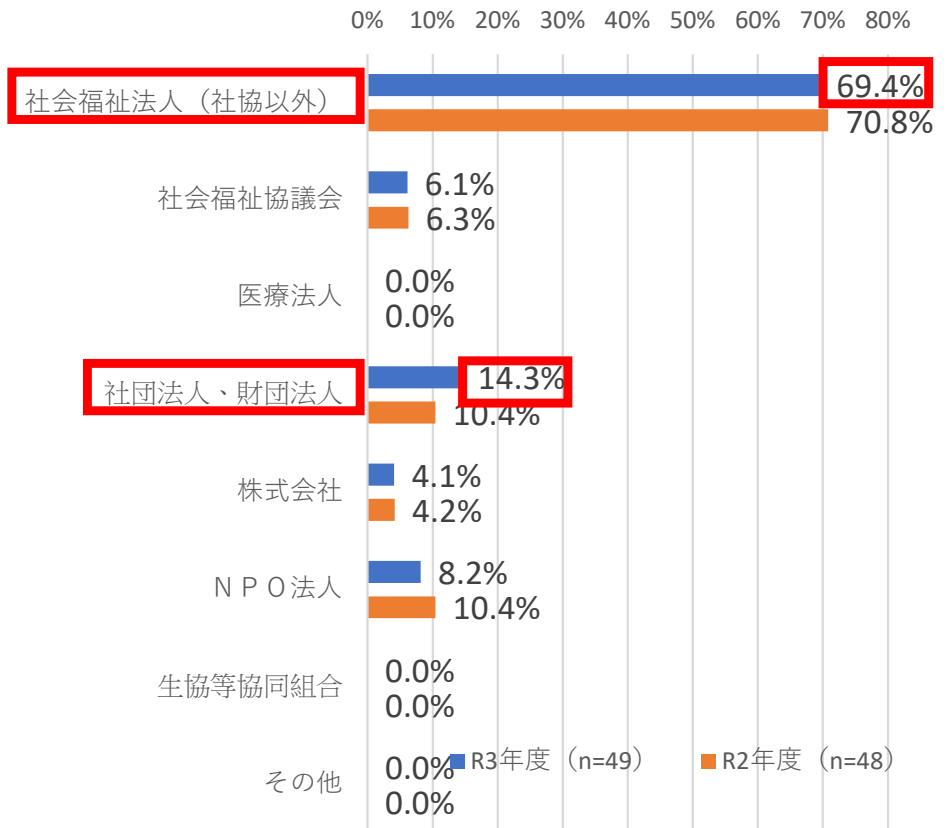


- 実施自治体は50自治体、主な運営方法は「委託」96.0%、委託先は「社会福祉法人（社協以外）」69.4%が最も多く、次いで「社団法人、財団法人」14.3%であった。

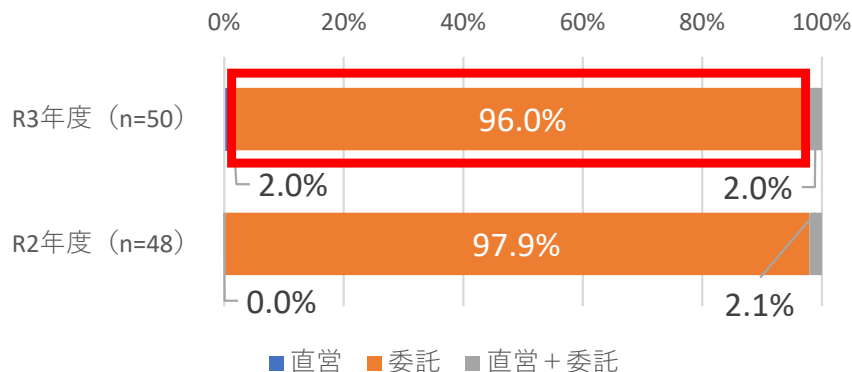
実施自治体の推移



地域居住支援事業の委託先



地域居住支援事業の運営方法



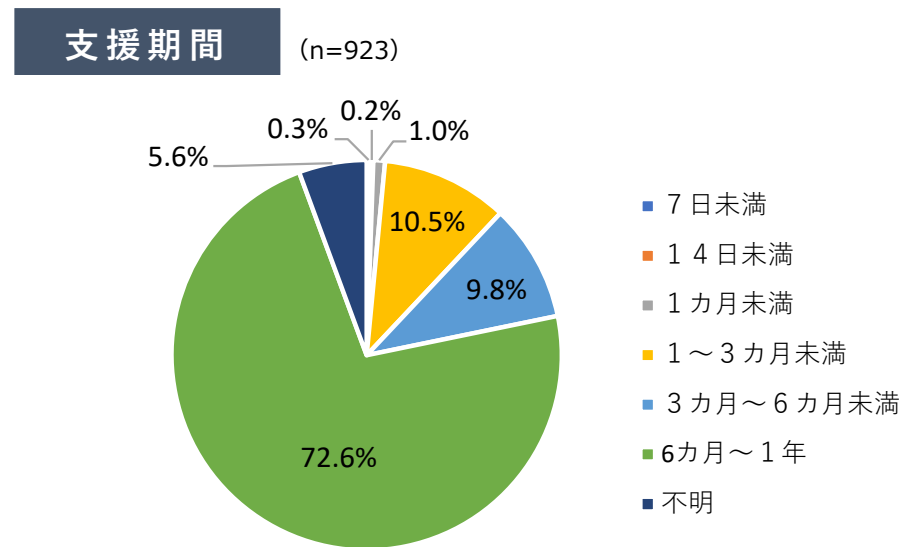
支援人数・期間及びその効果

- 実施自治体では、「社会的孤立の防止」や「就労に向けた効果的な支援」といった効果が現れている一方、未実施自治体における実施に当たっての課題としては、「対象となる利用者がいない」を挙げた自治体が半数以上にのぼった。

支援人数 (n=2,420)

	シェルター等を退所した者	左記以外の不安定居住者	合計
入居支援した人数	574	923	1,497
居住支援した人数	902	21	923

(人)



※令和2年度事業実績調査

令和2年度の事業効果と実施課題(※)

【事業の効果】 (n=6)

- ・ 社会的孤立状態の防止ができるようになった
- ・ 就労に向けて効果的な支援ができた
- ・ 地域の大家・不動産事業者の遊休資源の活用につながった

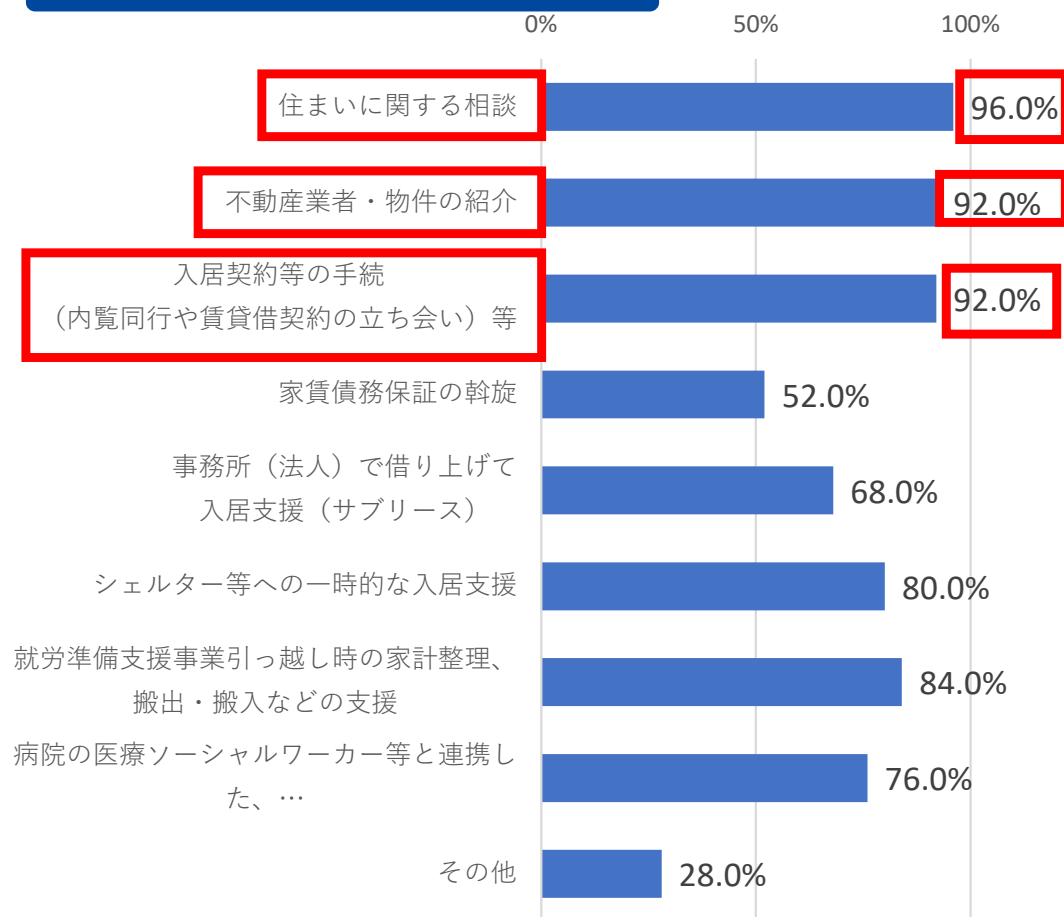
【実施にあたっての課題】 (n=507)

- ・ 対象となる利用者がいない (54.8%)
- ・ 居住支援関係機関（宅地建物取引業者、家主、居住支援法人、居住支援協議会等）との連携が取れていない (25.2%)
- ・ 地域に保証人や緊急連絡先が不要な物件や低廉な家賃の物件がない (24.5%)
- ・ 地域住民を含めた見守りのネットワークが構築できていない (23.5%)

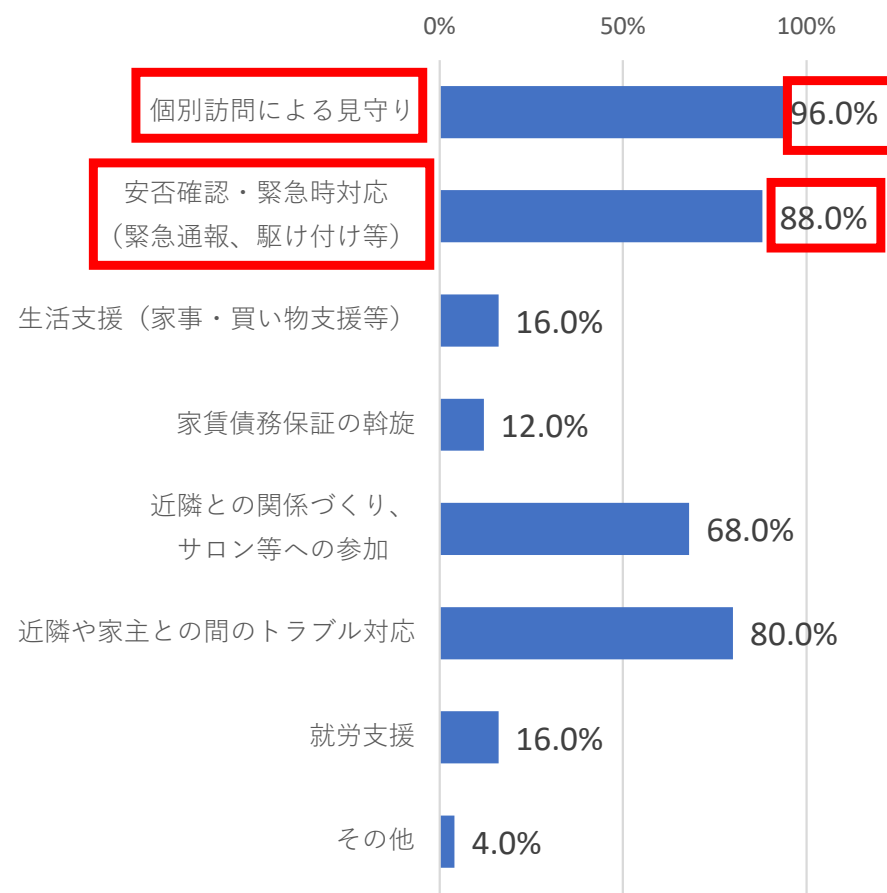
※ 令和2年度社会福祉推進事業「生活困窮者自立支援制度の実施状況の把握・分析等に関する調査研究事業報告書」（北海道総合研究調査会）

- 入居支援については、「住まいに関する相談」「不動産業者・物件の紹介」「入居契約等の手続き」がいずれも90%以上の割合で実施されている。また、居住支援については、「個別訪問による見守り」「安否確認・緊急時対応」がいずれも80%以上の割合で実施されている。

入居にあたっての支援（n=25）※



居住を安定して継続するための支援（n=25）※



居住不安定者等居宅生活移行支援事業

令和4年度予算：7.4億円

事業概要

- 令和2年度第2次補正予算において、生活困窮者と生活保護受給者の住まい対策を一体的に支援する「居宅生活移行緊急支援事業」を新設。
- 支援対象者の狭間を無くすとともに、居住の確保とその後の安定した住まいを継続的に支援することを可能とし、長期化すると見込まれる居住不安定者に対する支援を実施（令和2年度第2次補正予算「居宅生活移行緊急支援事業」から継続的な実施が可能な仕組み）

事業内容

生活困窮者及び生活保護受給者のうち、居宅生活への移行に際して支援を必要とする者に対して、転居先となる居宅の確保に関する支援、各種契約手続等に関する助言等の居宅生活に移行するための支援及び居宅生活移行後に安定した生活を営むための定着支援を実施する。

(1) 居宅生活移行に向けた相談支援

生活困窮者及び生活保護受給者に対して、居宅生活に移行すること及び移行後の転居先となる住宅に関して、希望や意向を聴取するとともに、転居先候補の紹介や不動産業者への同行、契約手続き等に関する助言等の居宅生活の移行に向けた相談支援を行う。

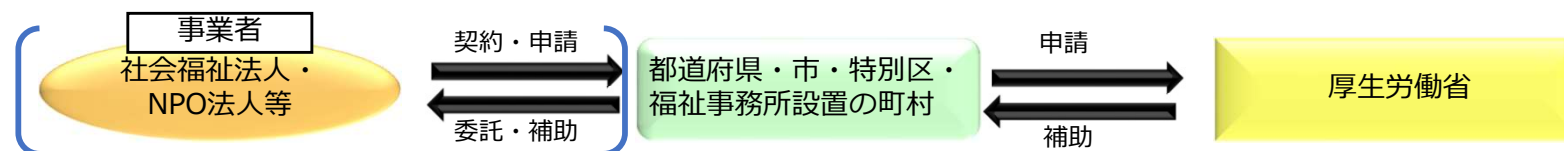
(2) 居宅生活移行後に安定した生活を継続するための定着支援

居宅生活に移行した者に対して、居宅生活を送る上での困りごと等に関する相談や緊急時の連絡への対応を行うほか、定期的な巡回や電話により、食事や洗濯、掃除、ゴミ出し等の生活状況及び公共料金等の支払い状況の確認並びに必要な応じた助言等を実施する。

(3) 入居しやすい住宅の確保等に向けた取組

- ① 居住支援法人を活用した不動産業者との調整による転居先の開拓、セーフティネット住宅を含む連帯保証人を設けることを入居条件としないなどの生活困窮者等が入居しやすい住宅のリスト化等の転居先候補となる住宅の確保に向けた取組
- ② 居住支援協議会、地方公共団体の住宅部局、宅地建物取引業者、介護サービス事業者等の関係機関との連絡調整体制の構築

補助スキーム等



- (1) 実施主体：都道府県、市、特別区及び福祉事務所を設置する町村（社会福祉法人等の民間団体への委託・補助も可能）
- (2) 補助率：国3/4、自治体1/4

地域資源との連携（福祉、就 労、居住など）

他施策の一時入所施設

地域包括支援センター

介護、障害事業所

保護課

企業開拓

不動産会社、大家

居住支援法人

・ ・ ・

→自立相談も同様。連携・開拓できているか。

まとめ コロナ後の居住支援

コロナ後を見据えて

住居確保給付金、各種助成金、社協貸付等の終了後、
すべて生活保護でまかなえるのか。

特に住居の問題→転居の問題。

居住支援のニーズの増加。

自立相談支援員に求められる力とは

→アセスメント力、支援力、コーディネート力
(連携・地域づくり)、提言力(交渉力)

→「助けて」といえる支援機関、支援員
とにかく孤立しない。

→新たな社会資源としての「居住支援法人」の活用

※事例報告の3自治体は、地域の居住支援法人との連携にて、地域居住支援事業を実施している。