

生活困窮者自立支援法の施行にともなって、
ホームレスや DV 被害者等に対応するシェルター事業が縮小、空白化するおそれ

NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク 政策検討作業チーム

2015 年 1 月 20 日

【要旨】

2000 年代に確実に効果をあげてきたホームレス関連施策は、2015（平成 27）年 4 月の生活困窮者自立支援法の施行にともなって、同法の予算や事業枠組みのもとで実施されることになる。しかし、その枠組みのもとでは、現在ホームレスや DV 被害者等に対応しているシェルター事業等に対する国庫補助率の低下などから、全国各地で事業の規模縮小や空白化が生じ、緊急的な衣食住や関連支援の提供が滞ることが懸念される。それは、ホームレスや DV 被害者等の生命の危機を放置することになり、減少傾向にあるホームレス数を再び増加させかねない。今後も、全国で効果をあげてきたホームレス関連施策を切れ目なく実施するためには、現行の予算や事業枠組みの実績をふまえた政策展開が必要である。

1. ホームレス関連施策の予算をめぐる経緯

まず、現行のホームレス関連施策の予算をめぐる経緯について簡単に整理しておきたい。2002（平成 14）年にホームレスの自立の支援等に関する特別措置法が施行され、各自治体において自立支援センターをはじめ、ホームレス総合相談推進事業（路上の巡回相談や住居移行後のアフターケア等）、緊急一時宿泊事業（シェルター事業）、能力活用推進事業、NPO 等民間支援団体が行う生活困窮者支援事業などが実施されてきた。2008（平成 20）年のリーマン・ショック以降は、経済雇用情勢の悪化に対する措置として国庫補助率を 2 分の 1 から 10 分の 10 へ引き上げ、セーフティネット支援対策事業費補助金および緊急雇用創出基金（住まい対策拡充等支援事業分）を活用し（以下、絆関連予算という）、全国の自治体や民間支援団体が多様なホームレス関連施策を実施している。

絆関連予算を用いて全国各地で実施されているホームレス関連施策は、確実に効果をあげてきた。厚生労働省が毎年 1 月に実施しているホームレス概数調査の結果をみると、路上生活するホームレスの実数は減少傾向にある。他方で、ネットカフェ難民等のいわゆる広義のホームレスや、多様な生活困窮者の数については、各地で増加が指摘されつつも、十分に把握されていないのが現状である。

このなかで、全国各地で多様な生活困窮者に対して効果をあげてきたホームレス関連施策は、2015（平成 27）年 4 月の生活困窮者自立支援法の施行にともなって、事業の規模縮小や空白化が懸念される。今月 14 日に閣議決定された 2015（平成 27）年度の政府予算案をみると、絆関連予算で実施されてきた各事業の実績に対する十分な検証が行われなまま、そして生活困窮者像や具体的なニーズが不明確なまま、すべてのホームレス関連施策が生活困窮者自立支援法に移行されることになっている。

2. 生活困窮者自立支援法下でのシェルター事業の運営見込みは極めて不透明

ホームレス関連施策が生活困窮者自立支援法のもとで実施されることとなった場合、特に問題として考えられるのは、いわゆるシェルター事業である。これまでシェルター事業は、ホームレス対策事業の緊急一時宿泊事業や、NPO等民間支援団体が行う生活困窮者支援事業として、あるいは住まい対策基金などを活用して全国各地の自治体において実施されてきた。

生活困窮者自立支援法の施行に向けて、2014（平成26）年度は約250の自治体でモデル事業が実施されている。そのなかで、ホームレスを含む生活困窮者に対する「一時生活支援事業」を実施することとなったのは、わずか5自治体（うち1自治体は、2014年12月以降の実施）に留まっており、ほとんどの自治体が既存のホームレス自立支援法にもとづく緊急一時宿泊事業を継続実施している。

そこで、NPO法人ホームレス支援全国ネットワークは、**生活困窮者支援における「一時生活支援事業」のあり方に関するアンケート調査**を2014年9月に実施した。対象は297自治体で、対象の選定基準は、(1)生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施自治体、(2)ホームレス対策の緊急一時宿泊事業の実施自治体、(3)その他、都道府県、政令指定都市および中核市とした。アンケートの回収数は218票である（回収率は73.4%）。この結果をみると、2015（平成27）年度に一時生活支援事業を「実施予定」と回答したのは31自治体（14.3%）、「検討中」は46自治体（21.2%）となっており、残る6割以上の自治体では検討すら行われていない状況である。特に、今年度にシェルター事業を運営し、現に利用実績があるにもかかわらず、次年度は実施しない自治体が出てくる可能性も高い。

さらに、このアンケート調査では、現在、ホームレス対策事業の緊急一時宿泊事業を実施している自治体に対して、2015（平成27）年度に同事業を継続して実施するかどうかについて尋ねている（回答数は38）。結果をみると、現在と同じく「国庫補助率が10分の10ならば実施予定」が17自治体（44.7%）、「国庫補助率に関わらず実施予定」が11自治体（28.9%）、「国庫補助率に関わらず実施しない予定」が1自治体（2.6%）、「未定」が9自治体（23.7%）となっている。

以上のように、現行のホームレス支援施策が生活困窮者自立支援法の予算や事業枠組みのもとで実施されることになると、ホームレスやDV被害者等に対応しているシェルター事業等に対する国庫補助率の低下などから、全国各地で事業の規模縮小や空白化が生じ、緊急的な衣食住や関連支援の提供が滞ることが懸念される。それは、ホームレスやDV被害者等の生命の危機を放置することになり、減少傾向にあるホームレス数を再び増加させかねない。

3. 都道府県単位でのシェルター事業の取り組み実績と効果

絆関連予算のなかで、都道府県単位など広域で実施されることの多かった緊急一時宿泊事業が、生活困窮者自立支援法においては福祉事務所設置自治体単位での実施となる予定とされており、これまで効果をあげてきた現在の体制で継続的に実施される可能性は低いとみられる。絆関連予算で多くの自治体が広域でシェルター運営を実施してきたのは、ホ

ームレス概数調査で路上生活者が確認されていない地域においても、DV 被害等で住居に
いられなくなったケース、派遣切り等で仕事と住まいを同時に失うといったケースが多く
存在しているほか、シェルターのある都市部へ移動するケースもみられるといった、支援
現場の実態やニーズをふまえたものである。

ここでは、絆関係予算でシェルター事業を広域で実施して効果をあげてきた取り組み事
例として、北海道、宮城県、静岡県、大阪府、京都府、兵庫県、沖縄県の7道府県の状況
を紹介する。なお、これらはあくまで代表的な事例の一部であり、東京都や神奈川県、愛
知県など主要な都市の状況についてふれていない点を断っておく。

<北海道>

2013（平成 25）年度「絆再生事業」実績報告書によると、北海道が実施する絆再生の予
算に基づき、札幌市内では4つの民間支援団体がシェルター事業を実施し、2013（平成 25）
年度に441名が利用している。このうち、他機関からの紹介を受けての利用者は242名と
なっており、そのうち34名（14%）が少なくとも、周辺の他自治体の警察や福祉事務所、
自立相談支援機関からの紹介となっている。

また、411名のうち、直近居住地が札幌市となっているのは250名（57%）のみである。
道内出身者が111名、札幌市外の道外出身者が72名であるなど札幌市民以外が多く、実際
に地方で生活困窮状態に陥り、ごくわずかな所持金で札幌に仕事を求めて流入してきたケ
ースが多い。仮に札幌市において次年度に一時生活支援事業を実施したとしても、市外の
福祉事務所等からの紹介者を受け入れることは困難になる可能性が高い。

<宮城県>

宮城県では、住まい対策基金を財源として、仙台市内のNPO法人等にシェルター運営を
委託している。このうちワンファミリー仙台が運営する2施設の2013年度の実績は114
名、1,301泊となっている。

2014（平成 26）年度から県北地域、仙南地域および、仙台市内で生活困窮者支援モデル
事業を実施しているが、県北地域、仙南地域の相談窓口から仙台市内のシェルター利用を
要請されるケースが存在している。

しかしながら、次年度以降、県としての実施ではなく、仙台市としての実施になるため、
利用に制限がかかる可能性がある。

<静岡県>

静岡県ではNPO法人POPOLOと、シェルター運営の契約をしているが、次年度は実施
の目処が立っていないのが現状である。

その結果、沼津市、三島市、掛川市、藤枝市、富士宮市、富士市など、シェルターの存
在する富士市を中心に静岡県内の一部の関心のある自治体が集まって、NPO法人POPOLO
と按分契約を実施する方向で調整中である。

<大阪府>

大阪市が独自にシェルター事業等を実施しているため、大阪市を除く府内の市町村が連

携し、広域での緊急一時宿泊事業（ホテル借り上げ）を実施している。

大阪府においてはリーマン・ショック以前からホームレス対策事業としてシェルター事業が行われてきたため、府内の市町村間の連携体制が構築されており生活困窮者自立支援法下においても各府市で負担を按分する方向で調整しているところである。しかしながら各市によって利用者数は様々であり、調整のための事務負担はかなり大きいものと想定される。

<京都府>

京都府では緊急一時宿泊事業として、京都府全域（京丹後市、京都市をのぞく）で3つの旅館（南丹市、宇治市、福知山市）の年間借り上げを実施している。また京都市でも緊急一時宿泊事業を別途実施している。府内（京都市を除く）の利用実績は年間 1,345 泊。府内の各福祉事務所から京都府に連絡が入り、開いているかどうかを確認したのちに差配という体制をとっており、次年度以降も同じ体制での実施を検討しているが、各市町村から府が一括で予算のとりまとめなどを行う必要があり実施方法については調整中となっている。

<兵庫県>

兵庫県では NPO 等民間支援団体が行う生活困窮者支援事業（事業名：ホームレス等貧困・困窮者サポート事業）として、県内全域において、NPO 法人神戸の冬を支える会が相談事業、食事・宿泊場所提供等の業務を受託している。

2013（平成 25）年度の宿泊提供は 668 人、15,570 泊である。神戸市、姫路市、尼崎市の3箇所にも事務所を設置しており、神戸市（246 人、6,582 泊）、姫路市（166 人、4,008 泊）、尼崎市（115 人、1,746 泊）となっている一方で、周辺の都市からも多数受け入れている。

仮に3市が独自に一時生活支援事業を実施して受け入れたとしても、次年度に県の管轄となる郡部からは 12 名、320 泊、それ以外の市部から依頼された 129 人、2,914 泊を合わせるとかなりの人数が中に浮くこととなる可能性が高い。

現在、NPO 法人神戸の冬をささえる会は、兵庫県および県内全市と個別契約を結ぶことを検討中であるが、負担割合など課題は山積している。

<沖縄県>

沖縄県では NPO 等民間支援団体が行う生活困窮者支援事業として、県内の NPO 法人等 8 団体に総合相談、緊急一時宿泊、生活支援、就労支援等を実施している。しかし次年度は同じ形での実施は、現状では不可能となる。

那覇市においては、生活困窮者自立支援法の一時生活支援事業が実施される見込みであるが、那覇市の単独実施となることが予想され、当然ながら現行の事業規模を縮小せざるを得ず、かつ、那覇市外からの受け入れは不可能となる。

那覇市の周辺自治体の宜野湾市、浦添市、糸満市などは、一時生活支援事業の実施見込みはなく、那覇市外の福祉事務所等からの住居喪失者を那覇市が受け入れることは困難になる可能性が高い。

4. 絆関連予算によって実施されてきた多様な事業

絆関連予算においては、ホームレス総合相談推進事業、緊急一時宿泊事業、能力活用推進事業など一定の内容が定められた事業のほかに、「NPO 等民間支援団体が行う生活困窮者支援事業」が実施されてきた。これは、各自治体における生活困窮者支援で必要となる支援を先駆的に実施するものである。国庫補助率が10分の10で、自殺対策、困窮者への居場所提供、大家による見守り支援など、地域に見合った個性ある多様な支援の取り組みが事業化されてきた。例えば、シェルター事業もホームレス対策事業の緊急一時宿泊事業としてではなく、相談事業、就労支援などを組み合わせた包括的な事業として委託している自治体が多い。しかしながら、これらの事業が生活困窮者自立支援法の「その他事業」として継続できる可能性は、予算の負担、福祉事務所設置自治体単位での実施という観点から難しいと考えられる。

ホームレス自立支援法の期限であり、生活困窮者自立支援法の見直しが行われる予定の2017（平成29）年まで、これまで同様の支援が継続されるようにし、絆関連予算で実施されてきた事業の検証を丁寧に行い、そのうえで今後の政策展開を検討する必要がある。

< 「その他事業」の内容（アンケート結果より） >

兵庫県	事業名：貧困困窮者サポート事務所。実施形態：委託。委託先：神戸の冬を支える会。事業内容：ホームレスやネットカフェ難民などの生活困窮者を対象に、生活相談、食事の提供、一時宿泊所の提供、就労訓練など総合的な支援を実施する。
静岡県	ホームレス等貧困・困窮者の絆再生事業。ホームレス等が地域社会で自立し安定した生活を営めるよう支援するためNPO等団体に対し補助金を交付する。委託先：NPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡、NPO法人POPOLO
坂井市	福井県が創立した「地域自殺対策緊急強化基金」を活用して、県内有数の観光地である東尋坊が自殺のハイリスク地になっているため、NPO法人に委託して自殺予防対策事業を実施している。事業内容は安全パトロールと一時避難所施設管理事業。委託先：NPO法人「心に響く文集編集局」
大阪府	事業名：NPO等民間支援団体が行う生活困窮者支援事業。実施形態：NPO等民間団体に委託。委託先：社会福祉法人大阪府社会福祉協議会、一般社団法人困窮者総合相談支援室 Hippo、一般社団法人大阪希望館、特定非営利活動法人暮らしづくりネットワーク北芝。事業内容：生活相談・支援、就労相談・支援、宿泊提供・シェルター、衣類・日用品・寝袋等提供、集いの場サロン
愛知県	NPO等民間支援団体が行う生活困窮者支援事業。事業を実施する6団体への補助：①社会福祉法人愛恵会（居場所・相談支援等を実施）、②特定非営利活動法人いきいきライフサポート・あいち（居場所・就労支援・相談支援等を実施）、③特定非営利活動法人なでしこの会（居場所・ひきこもりの相談支援等を実施）、④特定非営利活動法人ささしま共生会（居場所・

	相談支援・炊き出し等の支援活動を実施)、⑤一般社団法人愛知県社会福祉士会(相談支援活動を実施)、⑥公益社団法人愛知共同住宅協会(大家による孤立防止のための見守り支援活動、住宅相談を実施)
久留米市	「元ホームレス自立支援業務」越冬の会に委託して実施。路上経験のある保護者に対して、年齢や職歴・健康状態などに即した適切な自立形態を検討し、必要な支援を行うもの。
新潟県	NPO 法人 2 団体への補助事業
京都市	事業名：京都市ホームレス地域サポート事業 委託先：補助事業 事業内容：路上生活から脱却し、居宅での生活に移行した者等に対する地域への定着を支援する取組及び再路上化を防ぐ取組等を実施する民間団体等に対し助成を行っている。 助成先：京都自立支援バックアップセンター(居宅訪問、演芸等の機会の提供。地域住民も参加できるイベントの実施。ボランティア養成講座の開催)、(財)ソーシャル・サービス協会ワークセンター(居場所「つどい」の運営、「つどい」での 日常生活支援・就労支援・多様な相談の実施)、NPO 法人ゆい(相談窓口の設置、関係機関へのつなぎの役割、制度の谷間にある生活支援の実施)、きょうと夜まわりの会「サークルゆいまーる」(学習会の開催、個々人に応じた活動の計画と実施、(主に精神疾患等を抱えた方を対象とする。))、ホームレス支援機構京都寄り添いネット(ホームレス等が交流できる集会の開催及び各種相談の実施)
宮城県	①実施主体・補助先：NPO 法人 POSSE 仙台市内 7 か所の仮設住宅を中心に病院やスーパー、運動施設等への送迎支援業務を実施。被災者の生活再建に向けた就労支援事業を実施。仙台市生活再建推進室等の団体と連携し、関係者間の会議を開催。②実施主体・補助先：NPO 法人冒険あそび場さんだい・みやぎネットワーク 仮設住宅敷地や集会所、学校などを利用し子供たちに遊びの場を提供。イベントを実施。③実施主体・補助先：一般社団法人産直市場ぐるぐる 仮設住宅を中心とした交流イベント・サロン等の開催。同地域内での地産地消ショップの経営。
沖縄県	事業名：NPO 等民間支援団体が行う生活困窮者支援事業。実施形態：補助事業。補助先：NPO 法人等 8 団体(平成 26 年度)。事業内容：生活困窮者に対して自立支援の観点から総合相談、緊急一時宿泊場所の提供、生活支援、就労支援等を実施する。

以上