

厚生労働省

平成 30 年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金

(社会福祉推進事業)

**ホームレス自立支援センター等による一体型総合支援の効果と
多機能化体制構築に向けた調査、及び一時生活支援事業・
居住支援人材育成に関する研究事業**

報告書

特定非営利活動法人 ホームレス支援全国ネットワーク

平成31年 3 月

目 次

はじめに	7
I 本事業の目的	9
II 事業の概要	11
1 各委員会の構成	
2 各委員会の開催状況	
3 各委員会の活動状況	
III 調査事業	17
1 ホームレスから生活困窮者自立支援システムへ	
1－1 確立されたホームレス自立支援システム	
1－2 新興のホームレス自立支援の参入	
1－3 一時生活支援事業のフレキシビリティ	
2 6つの生活困窮者・ホームレス自立支援システムの類型	30
2－1 シェルター＋自立支援センター型	
2－2 シェルターなし、自立支援センターのみ型	
2－3 一体型シェルター有、自立支援センター無型	
2－4 シェルター単体型	
2－5 シェルター無、他資源利用型	
2－6 届け出無中間ハウジングのみ型	
3 自立支援センター都市の支援システム	42
3－1 仙台市	
3－2 東京都	
3－3 川崎市	
3－4 横浜市	
3－5 名古屋市	
3－6 京都市	
3－7 大阪市	
3－8 北九州市	
3－9 福岡市	
4 グッドプラクティス（GP）	67
4－1 アウトリーチ	
4－2 官民連携	
4－3 広範な層へのアセスメントと一時生活支援	
4－4 就労支援	
4－5 就労困難者に対する支援	
4－6 生活自立が難しい方への支援	
4－7 サテライト（個室対応）	
4－8 居宅移行支援	
4－9 アフターケア	
4－10 生活保護法と生活困窮者自立支援法の連携	
4－11 生活困窮者自立支援制度一時生活支援事業による女性のホームレス支援	

5 女性の「ホームレス・生活困窮（困難）者」の現状とその支援及び体制整備	81
5-1 支援を必要とする生活困窮・困難を抱えた女性の状況	
5-2 生活困窮・困難を抱えた女性の支援	
5-2-1 婦人保護事業	
5-2-2 母子生活支援施設（児童福祉法）	
5-2-3 生活困窮自立支援制度の下での一時生活支援事業	
(1) センター調査に基づく各地の利用状況	
1) 仙台市	
2) 東京都	
3) 横浜市	
4) 川崎市	
5) 名古屋市	
6) 京都市	
7) 大阪市	
8) 尼崎市	
9) 北九州市	
10) 福岡市	
5-3 支援体制とその課題	
5-3-1 さまざまな課題を抱えた女性利用者のニーズに合わせていく制度構築	
5-3-2 女性支援に求められる体制整備の考え方	
5-4 生活困窮者自立支援制度・一時生活支援事業を活用した総合・多機能化支援の形成	
6 自立支援センター調査をふまえた政策提言	101
6-1 政策提言にあたって——自立支援センターの特徴と強み	
6-2 政策提言の骨子	
6-2-1 多様化する入所者のニーズをふまえた施設設備の改修・整備	
6-2-2 個室化の検討	
6-2-3 入所時スクリーニングや入所後支援の内容・仕組みに関する情報等の共有	
6-2-4 アフターケア機能の継続・強化	
6-2-5 地域における居住支援拠点としての自立支援センター	
6-2-6 全国の一時生活支援事業のあり方に対する示唆	
6-2-7 人材育成	
6-2-8 自立支援センター協議会（仮称）の設立	
6-2-9 検討会等の設置	
Ⅵ 意見交換研修事業	105
1 意見交換会の概要	
1-1 意見交換会の開催	
1-2 意見交換会プログラム	
2 研修会の概要	107
2-1 研修会の開催	
2-2 研修会プログラム	
2-3 受講者に対するアンケートの集計結果	
3 意見交換・研修事業のまとめ	110

V 講座実施事業	111
1 講座の概要	
1-1 講座の開催	
1-2 カリキュラムの構成	
1-3 受講者の構成	
2 講座受講者に対するアンケートの集計と分析	115
2-1 参加のきっかけ	
2-2 受講前後での理解度の変化	
2-3 興味・関心のある科目（事前）と満足した科目（事後）の集計	
2-4 学びたかったこととその達成について	
2-5 さらに学びたいこと、希望する科目、内容	
2-6 今後の受講希望・意思	
2-7 講座の満足度	
3 受講生に対するヒアリング結果報告と講座実施事業のまとめ	126
3-1 調査の概要	
3-2 ヒアリング調査の結果	
3-3 ヒアリング調査のまとめ	
資料編	133

はじめに

—「断らない」・・・ホームレス自立支援センターの今日的意義

困窮状態に置かれた人々に対して「自己責任」と言うことは容易であるが、「では、どうすればよいのか」について提示できない社会は問題である。大切なのは、本人の努力もすることながら「自己責任が取れる社会であること」なのだと思う。なぜならば、選択肢無き社会は、自己責任さえとることのできない社会なのであるからだ。

さらに、自己責任と社会的責任には順序がある。これまで社会は、自己責任が取れる人、すなわち自立した者が社会参加できると考えてきた。しかし、困窮者支援の現場では、この「原則」は時として通用しない。社会的責任、あるいは「公助」が前提とならざるを得ないケースは、今後も増え続けると思われる。この間、福祉が措置から契約へと移行したことは、サービス利用者の主体性の尊重において意義あることだと言える。しかし、人間の実存が「主体性」という近代主義的概念だけでは適応できないのも事実であり、その点において「公助」が、（あえて言うならば）「専制」的に機能することが重要であることは明確である。

「措置控え」の傾向が強まる中、救護等の生活保護施設や今回私達が調査の対象とした「ホームレス自立支援センター」の存在は、重要な位置を占めざるを得ない。昨年より始まった「日常生活支援住居施設」の議論も「公助」の新しい形として評価されるべきものである。

そのような中、2018年6月の国会において「ホームレス自立支援センター」の可能性に関する議論があり、その後、ホームレス支援に関する国の「基本方針」改正が行われ、名称が「生活困窮者・ホームレス自立支援センター」へと改定された。これは、これまでの自立支援センターの実績を踏まえ、より広範な困窮者に対応できる総合的受け皿としての働きを期待してのことだと思われる。

「生活困窮者・ホームレス自立支援センター」は、現状においては「生活困窮者自立支援制度」の中で運用されているが、その出自は2002年に施行された「ホームレス自立支援法」にある。同法は、ホームレス状態にある人々に対して、生活保護利用も含め、多制度を組み合わせた形での支援実施を前提としていた。生活困窮者自立支援制度は、原則的に「生活保護の手前の制度」とされているが、その中に位置づけられている「生活困窮者・ホームレス自立支援センター」は、生活保護やその他の個別給付、さらに総合相談員や就労支援員、さらに、居住支援まで兼ね備えた総合センターとしての機能を果たしてきた。その点でセンターは、2017年12月に「社会保障審議会生活困窮者及び生活保護部会」の答申にある「断らない相談」を体現している存在であると言える。

今回の調査では、この事実と実績を今一度整理し、今後あるべき姿へとさらに成長させるため、今後のセンターはどうあるべきかについても提案している。また、センターを担

ってきた人材の持つスキルと共有する仕組みや人材育成についての実施を伴う調査を行った。

「生活困窮者・ホームレス自立支援センター」が今後一層「断らない」存在であり続けるために何をすべきであるかについて、この調査が政策討議の一助になることを心から願う。

調査研究に当たってくださった方々に心より感謝したい。

NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク

理事長 奥田知志

I 本事業の目的

2002 年に成立したホームレス自立支援法は、「住まいと食の提供」と「自立支援」が一体となった「ホームレス自立支援センター（以下「自立支援センター」という。）」を全国各地に誕生させた。2003 年には約 2.5 万人であったホームレスは、自立支援センターはじめ各種の支援施策により着実に数が減少し、2018 年 1 月には 4,977 人にまで減少している。2015 年からは生活困窮者自立支援法が施行され、全国各地で一時生活支援事業が実施された。それに合わせて、従来ホームレス自立支援法により実施されてきた自立支援センターも生活困窮者自立支援法による一時生活支援事業として実施されるようになり、現在も成果を上げ続けている。2018 年 7 月に示された「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」では「生活困窮者・ホームレス自立支援センター」と名称が変更され、更なる活躍が期待されているところである。

支援がはじまってからすでに 15 年以上が経過している中、時代の移り変わりとともにその支援の中身、相談に訪れる者が変化してきている。当初は「路上生活者」のための支援施設として運用されてきたものの、「生活困窮者」や「住宅確保要配慮者」等路上に至る手前の者に対する支援の必要性が社会的に認識される中、現実の運用の中で自立支援センターもまたその支援対象者の幅を広げ、15 年の歴史の中で蓄積されてきた総合力を持って課題の解決にあたっている状況にある。

より一層単身化、高齢化、孤立化が顕著になるのではないかと懸念される中、自立支援センターが持つパフォーマンスを明らかとし、これからの社会に必要とされる自立支援センターとはどうあるべきかを示すことによって、これからの支援に備えるべきではないか。そのような課題認識のもと、以下の事業目的を設定した。

本調査の第一の目的は、一時生活支援に含まれる自立支援センター事業の効果が数値的に高いことに関する実態の把握とその分析を行うことである。この分析には、受託の社会福祉法人等における人材管理・育成や人事とも関わってくるところでもあり、その点にも配慮した調査を行う。

さらに、第二の目的は、これからの自立支援センターのあり方を提言することである。上記の分析により導き出された結果から、宿所形態、もしくはハウジングにおける支援のあり方、特性が明らかとなる。また、宿所機能を持つことにより「多角的なアセスメント」が可能となり、また「支援対象者との信頼関係の構築」という点に自立支援センターの強みがあるのではないかと想定されるため、そのあたりに触れつつ提言をまとめる。

また、第三の目的は、人材の育成である。上記第一目的の調査を踏まえつつ、昨今話題となっている居住支援に関する人材育成事業にも取り組む。昨年度の事業として居住支援に関する調査研究を行い、一定の成果を残しているが、課題も残している。そこで、昨年度の調査研究の結果を踏まえて、居住支援に関する人材育成講座をより発展的に実施することで、居住支援の方向性や視座を精緻化させることを目標とする。さらに、調査結果を活かしながら自立支援センターの職員向けの研修を行うことにより、ハウジングを介した

総合的生活就労支援の人材育成、組織マネジメント研修事業の提案のための試行的実施を行いたい。

Ⅱ 事業の概要

前述の事業目的のもと、事業の円滑な進行のため、以下の委員会及びワーキングチームを設置し、分担して事業を進めた。

検討委員会・・・事業全体の統括

調査ワーキングチーム・・・検討委員会の下、「調査事業」を担当する

意見交換ワーキングチーム・・・検討委員会の下、「意見交換・研修事業」を担当する。

講座ワーキングチーム・・・検討委員会の下、「講座実施事業」を担当する

各事業の詳細は以後の章に譲るが、本章では各委員会の構成と事業の全体像について概括する。

1 各委員会の構成

(1) 検討委員会

委員長 水内 俊雄（大阪市立大学教授）

委員 稲月 正（北九州市立大学教授）

委員 奥田 知志（ホームレス支援全国ネットワーク理事長）

委員 垣田 裕介（大阪市立大学准教授）

委員 川端 均（社会福祉法人大阪自彊館理事長）

委員 久保田浩明（社会福祉法人神奈川県区済会 横浜市生活自立支援施設はまかぜ施設長）

(2) 調査ワーキングチーム

委員長 水内 俊雄（大阪市立大学教授）

委員 垣田 裕介（大阪市立大学准教授）

委員 奥村 健（元みおつくし福祉会理事長）

委員 岡田眞太郎（京都大学大学院生）

(3) 意見交換ワーキングチーム

委員長 奥田 知志（ホームレス支援全国ネットワーク理事長）

委員 垣田 裕介（大阪市立大学准教授）

委員 高橋 尚子（京都自立就労サポートセンター主任相談員）

委員 山田 耕司（NPO法人抱樸常務）

(4) 講座ワーキングチーム

委員長 高橋 尚子（京都自立就労サポートセンター主任相談員）

委員 奥田 知志（ホームレス支援全国ネットワーク理事長）

委員 奥村 健（元みおつくし福祉会理事長）

委 員 副田 一郎（NPO生活困窮・ホームレス自立支援ガンバの会理事長）
委 員 中山 徹（大阪府立大学名誉教授）
委 員 森松 長生（NPO法人抱樸専務理事）

2 各委員会の開催状況

（１）検討委員会

第1回 2018年12月26日（水）東京

- 議 事
- 1）事業の概要説明
 - 2）人材育成事業の検討状況
 - 3）自立支援センターのあり方の検討・提言
 - 4）調査の実施状況報告
 - 5）意見交換

第2回 2019年3月19日（火）東京

- 議 事
- 1）事業報告書（案）の確認
 - ・伴走型支援士認定講座
 - ・自立支援センター初任者向け相談員研修会
 - ・自立支援センター調査
 - 2）意見交換

（２）講座ワーキングチーム

第1回 2018年8月3日（金）大阪

第2回 2018年9月3日（月）大阪

第3回 2019年1月17日（木）京都

第4回 2019年3月15日（金）大阪

（３）意見交換ワーキングチーム

第1回 2018年12月26日（水）東京

（４）調査ワーキングチーム

第1回 2018年8月2日（木）大阪

第2回 2018年10月17日（水）大阪

第3回 2018年12月19日（水）大阪

第4回 2019年1月26日（土）東京

第5回 2019年3月1日（金）東京

第6回 2019年3月22日（金）大阪

(5) その他

2018 年 7 月 23 日 (月)・事業打ち合わせ

2019 年 3 月 22 日 (金)・事業打ち合わせ

3 各委員会の活動状況

(1) 調査ワーキングチーム

1) 訪問調査

自立支援センターの実情把握のため、以下の 30 件に対してヒアリング調査を行った。

地域		聞き取り先	カテゴリー	日時
仙台市	1	NPO 法人ワンファミリー仙台	無料低額宿泊所、民間シェルター	2018 年 11 月 1 日
	2	一般社団法人パーソナルサポートセンター わんすてっぷ	自立相談支援機関相談窓口	2018 年 11 月 2 日
	3	社会福祉法人青葉福祉会	自立支援センター、市役所	2018 年 11 月 2 日
	4	仙台市役所	市役所	2018 年 11 月 2 日
東京	5	台東区役所	役所	2019 年 1 月 29 日
	6	社会福祉法人特別区人事・厚生事務組合社会福祉事業団	自立支援センター	2019 年 1 月 29 日
	7	足立区役所	役所	2019 年 1 月 30 日
	8	社会福祉法人有隣協会	自立支援センター	2019 年 1 月 30 日
川崎市	9	中高年事業団やまて企業組合	自立支援センター、市役所	2018 年 11 月 27 日
	10	有限会社サン矢留	自立支援センター、市役所	2018 年 11 月 27 日
横浜市	11	社会福祉法人神奈川県匡済会、横浜市役所	自立支援センター、市役所	2018 年 10 月 4 日
名古屋市	12	NPO 法人ヒューマンサポート・あいち	無料低額宿泊所	2018 年 9 月 26 日
	13	社会福祉法人芳龍福祉会	自立支援センター、宿所提供施設	2018 年 9 月 26 日
京都市	14	佛教大学教授加美嘉史	有識者	2018 年 9 月 19 日
	15	京都市役所	市役所	2019 年 1 月 15 日
	16	公益財団法人ソーシャルサービス協会ワークセンター	自立支援センター	2019 年 1 月 15 日

大阪市	17	社会福祉法人自彊館巡回相談室	巡回相談	2018 年 8 月 23 日
	18	社会福祉法人みおつくし福祉会	自立支援センター	2018 年 8 月 24 日
	19	社会福祉法人自彊館	自立支援センター	2018 年 9 月 7 日
	20	社会福祉法人みおつくし福祉会	救護施設・更生施設	2018 年 9 月 13 日
	21	大阪市役所	市役所	2018 年 9 月 13 日
	22	社会福祉法人大阪婦人ホーム	自立支援センター、救護施設	2018 年 10 月 17 日
尼崎市	23	尼崎市南部保健福祉センター	市役所	2018 年 11 月 15 日
	24	尼崎市南部保健福祉センター	市役所	2018 年 12 月 14 日
	25	尼崎市南部保健福祉センター	市役所	2019 年 1 月 22 日
北九州市	26	NPO 法人抱撲	自立支援センター、無料低額宿泊所	2019 年 1 月 24 日
福岡市	27	福岡市役所	市役所	2018 年 10 月 24 日
	28	NPO 法人福岡すまいの会	自立支援センター	2018 年 10 月 24 日
	29	NPO 法人介護賃貸住宅 NPO センター	自立支援センター	2018 年 10 月 24 日
	30	社会福祉法人グリーンコープ	自立支援センター、無料低額宿泊所	2018 年 10 月 24 日

(2) 講座ワーキングチーム

1) 第 16 回伴走型支援士認定講座の実施

日 程 2019 年 1 月 25 日（金）～27 日（日）
 会 場 大阪府社会福祉会館（大阪府中央区谷町 7-4-15）
 講座の構成 スケジュールは別紙のとおり
 受講者 35 名（申込者 36 名）

2) 受講生ヒアリング

日 程 2019 年 3 月 12 日（火）
 会 場 ユーズ・ツウ（大阪府大阪市）
 参加者 5 名

(3) 意見交換ワーキングチーム

1) 自立支援センター意見交換会

日 程 2019 年 2 月 5 日 (火)
会 場 人権ライブラリー (東京都港区芝大門)
参 加 9 施設

2) 自立支援センター相談員研修会

日 程 2019 年 3 月 5 日 (火)
会 場 人権ライブラリー (東京都港区芝大門)
参加者 7 施設 11 人

Ⅲ 調査事業

1 ホームレスから生活困窮者自立支援システムへ

1-1 確立されたホームレス自立支援システム

社会包摂的政策の観点からして、政策形成のひとつの到達点は、2015年の生活困窮者自立支援法であることは間違いない。主に社会福祉の分野において、年金制度に基づく社会保障と、生活保護の両機能がうまくとらえきれない制度の隙間に気づき、最初に政府がアクションを起こしたのが、2000年の「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のありかたに関する検討会議」であった。こうした検討会議を動かした大きな背景に、ホームレス問題があったことは間違いない。

早いスピードでホームレス自立支援法が成立し、社会包摂の分野では突出する早い形で施策が動き始めたといえる。ただし注意せねばならないことは、ホームレス自立支援センターを核とする制度の立て付けにおいて、センターの設置自治体とそうでない自治体において、本制度に対する取り組みに大きな相違ができたことにある。センターを設置しなかった自治体においては、生活保護法を実質的に利用する自立支援のルートを作り出したことにある。センター設置自治体も含めて、生活保護法そのものもホームレスに対してセーフティネットとして積極的に寄与し始めたのである。予算の推移をみた図表Ⅲ-1において、2003年から2008年にかけて30億円の一定水準を保っていたが、これは設置自治体がすべて登場してから以降（大阪府のみセンターは廃止したが、その他の9自治体は継続している）、定常状態になった状況を示している。設置自治体において一部を除き社会福祉法人がそれぞれの伝統の中で、自治体の伝統や方針のもとに、支援の個性を発揮し始めてゆくことになる。

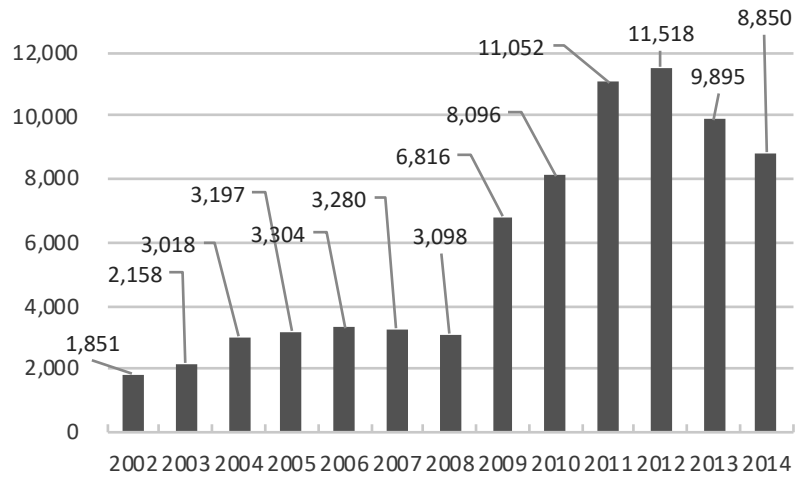
言い換えれば、実はこの定常状態の中身がそれぞれの自治体のシステムの運用に個性の集合となっている。本報告書の調査ポイントのひとつはこの個性を類型化して、その総体を生活困窮者・ホームレスの自立支援の体系として提示すること、そのグッドプラクティスとセンター自体から提起された課題や今後の見通しについてまず明らかにすることにある。

1-2 新興のホームレス自立支援の参入

2番目の論点は、図表Ⅲ-1にあるように、2009年度以降ホームレス対策予算は100億円台への飛躍的に伸びる、この伸びをホームレス支援のセカンドステージと位置づけ、その中身を明らかにすることにある。日比谷公園の派遣村に端を発するホームレス問題の新たな局面において、絆再生基金などによるホームレス施策の全国的展開であり、23区、政令指定都市に加え、道府県と通じて、府県や中核市などで施策を採用する自治体が一気に増えたことにある。その大部分がNPOへの補助金事業として動かされることとなる。

この図表Ⅲ－２のリストは大変ユニークなものであり、その後の生活困窮者自立支援事業でホームレス自立支援を引き継いだ一時生活支援事業の展開で先導役を果たすことになる。図表Ⅲ－３がホームレス自立支援予算で分類分けされている項目立てであるが、後者が社会福祉法人向けの枠取りがしっかりしているのに比し、後者は比較的軽いアラカルトメニューから、NPOの体力に応じて選んでいったという立て付けのかなり異なる事業として、後年のホームレス対策事業の中で急速に成長したといえる。

図表Ⅲ－１ ホームレス対策予算の推移（百万円）



図表Ⅲ-2 NPOなどが行うホームレス支援のメニュー
平成23年度 厚労省のNPO等民間支援団体が行う生活困窮者支援事業

(2) 平成24年度の実施実績			活動分類								
自治体名	団体名	補助額 (千円)	炊き出し	配食・食 事会	生活相談 ・支援	就労相談 ・支援	宿所提供 シェル ター	衣類・日 用品・寝 袋等提供	集いの場 サロン	巡回・見 回り	その他
北海道	NPO法人	20,000			(○)	(○)	(○)			(○)	
	NPO法人	15,433			(○)	(○)	(○)			(○)	
	NPO法人	20,000			(○)	(○)	(○)				
	NPO法人	11,750			(○)	(○)	(○)			(○)	
岩手県	岩手県社	20,000			○	○	○				
宮城県	社会福祉	93,931									○
	社会福祉	245,675							○	○	○
	社会福祉	8,600								○	
	社会福祉	25,607							○		
	NPO法人	51,597				○					○
	NPO法人	33,652							○		
福島県	社会福祉	20,000							(20000)		
埼玉県	公益社団	276,953			○		○				
	NPO法人	300,371				○					
千葉県	NPO市川	20,000	○		○	○	○	○	○	○	
神奈川県	NPO法人	13,600			○	○	○			○	
	社団法人	13,600			○	○	○			○	
新潟県	NPO法人	20,000		○	○	○	○	○	○	○	○
山梨県	NPO法人	20,000	○	○	○						
	NPO法人	9,222	○	○	○	○	○	○	○	○	
長野県	くらし・	1,000		○	○	○		○	○	○	
	反貧困・	1,000		○	○	○		○	○	○	
	SOSネッ	1,000		○	○	○		○	○	○	
	反貧困セ	1,000		○	○	○		○	○	○	
	反・貧困	1,000		○	○	○		○	○	○	
	ながのこ	1,000		○	○	○		○	○	○	
	くらしと	1,000		○	○	○		○	○	○	
	SOSネッ	1,000		○	○	○		○	○	○	
静岡県	NPO法人	20,000			○	○	○		○	○	
	NPO法人	20,000			○	○	○	○		○	
愛知県	社会福祉	20,000			○	○	○		○	○	
	NPO法人	19,201			○	○			○	○	
	NPO法人	20,000		○	○	○			○	○	
	NPO法人	20,000	○	○	○	○	○	○	○	○	
	社団法人	19,420			○	○				○	○
	社団法人	8,561			○						○
京都府	NPO法人	784		○	○				○	○	
	財団法人	784		○	○	○			○		
	京都自立	431		○							○
大阪府	社会福祉	20,000			○						○
	NPO法人	20,000			○	○	○				○
	一般社団	12,000			○	○	○				○
兵庫県	NPO法人	153,528	○	○	○	○	○		○	○	
和歌山県	NPO法人	4,500			○		○	○			
広島県	NPO法人	4,379					○		○		
	社団法人	2,111		○	○		○		○	○	
	NPO法人	6,789				○	○		○		
愛媛県	NPO法人	1,500		○	○	○	○	○		○	
熊本県	NPO法人	16,511	○	○	○	○	○	○	○	○	
沖縄県	NPO法人			○	○	○	○	○		○	
	NPO法人				○	○					○
	NPO法人			○	○	○		○		○	○
	NPO法人			○	○	○	○	○			○
新潟市	新潟NPO	3,298					○				
合計	54団体	1,641,788	6	23	42	38	27	19	28	33	13

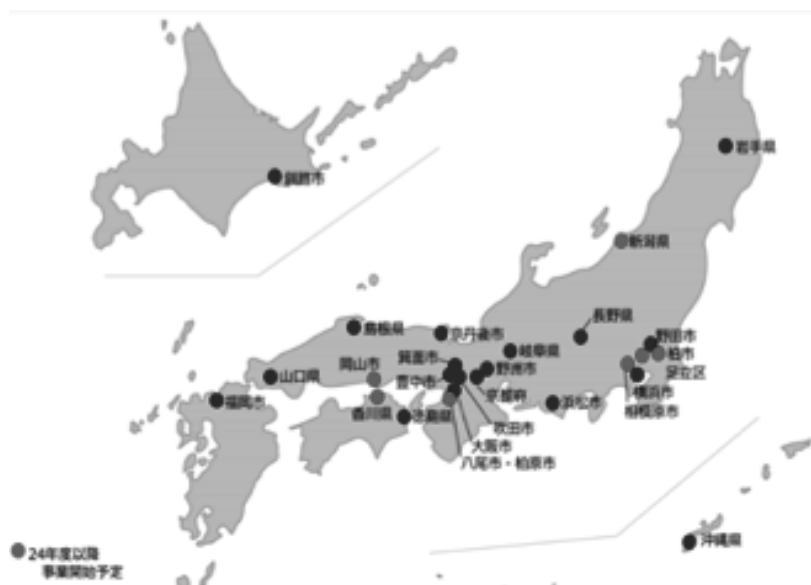
予算的にも、シェルター事業、総合相談推進事業、で特に大幅な予算増をみたが、センター設置自治体以外での、新規の事業開始によるものと、センター実施自治体において、国負担 100%としたことによるものであった。またこの絆再生基金を利用した事業は、道府県自治体を經由しての NPO などに補助事業が打たれたために、サービス圏域は基礎自治体を超えて実施可能となった。センター未導入道府県や、設置自治体の周辺都市圏域自治体において、ニーズの規模感からして県レベルでの広域実施が理想的な事業展開として可能となった。またモデル事業として、パーソナルサポート事業が図表Ⅲ－4 のように 2011 年度より始まるが、これも NPO 中心に事業が展開することになる。

2015 年度より生活困窮者自立支援事業が始まり、ホームレス対策は、予算上は一時生活支援事業に枠づけられるとともに、基本方針や実態調査などは、ホームレス自立支援法に基づくという構成になっている。ホームレス自立支援事業がずぬけて早く走り始め、生活困窮の法律の構想などもホームレス支援の蓄積から援用することも多かった。しかし、全国一律の事業体系として構想された生活困窮自立支援法下の予算事業化することで、ホームレス支援は、間尺の合わない基準が生まれ、センター設置都市の事業には、加算が行われた。また県単位で行っていたセンター非導入自治体における事業も、単独で実施することが原則とされたために、広域実施は県の介入がない限り、単独実施となった。そのために撤退した自治体も生まれた。

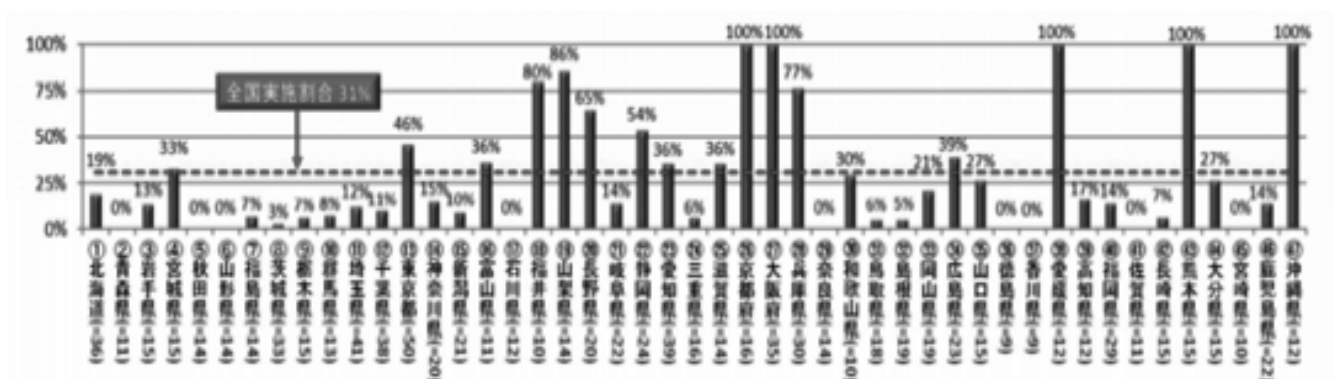
現時点において、新法下の一時生活支援事業の実施状況について、都道府県別に比較すると、図表Ⅲ－5 のように、大きな相違がみられる。100%実施の府県は、京都府、大阪府、愛媛県、熊本県、沖縄県となっている。新法以前より施策を行っていた系譜があり、県の主導にて広域実施を行っている。実施自治体がゼロのところは、逆にそうした県の主導がみられないところとなる。この事業ほど県の意識の差が表れているものはないと言える。

事項	17年度予算額	23年度予算額 〔22年度 補正予算額〕	
	千円	千円	倍率
ホームレス対策経費総額	3,197,038	11,052,316	3.46
1.就労支援ナビゲーター等の配置	174,258	194,658	1.12
2.就業開拓推進員の配置	45,624	43,018	0.94
3.日雇労働者等技能講習事業	526,408	521,279	0.99
4.ホームレス等試行雇用事業	219,000	11,880	0.05
5.ホームレス等就業支援事業	118,200	276,378	2.34
6.保健サービス支援事業	10,026	5,103	0.51
7.総合相談推進事業	317,222	2,242,616	7.07
8.自立支援事業	1,230,024	3,030,080	2.46
9.シェルター事業	444,271	3,160,524	7.11
10.能力活用推進事業	87,025	174,050	2.00
11.NPO等民間支援団体が行う生活 困窮者支援事業 生活困窮者等支援事業	-	1,436,544	新規
12.衛生改善事業	24,980	-	

図表Ⅲ-3 ホームレス対策予算の費目別額



図表Ⅲ-4 パーソナルサポートモデル事業実施自治体



図表Ⅲ-5 パーソナルサポートモデル事業実施自治体の都道府県別割合 2018年度

では個別の自治体レベルでの活動事情を比較したのが図表Ⅲ－6である。センター設置都市とそうでない自治体を合わせた活動状況の検討となっている。系譜からして前者の支援活動の方が高くなることが予想される。確かにセンター設置自治体は図表で※をつけているので、上位に並んでいるが、すでに指摘している通り、またのちで紹介する自立支援のありかたの個性があるがゆえに、活動を数値で表すとセンター設置自治体間においても相当の開きが出ている。

政令指定都市（本文では※で、図表Ⅲ－6では、濃グレイの白抜き）で見ると、順に※川崎、※福岡、※横浜、岡山、広島、※京都、※東京、※名古屋、※仙台、新潟、神戸、札幌、※大阪、※北九州の順で、センター設置都市を上回る数値を挙げている自治体もある。また一時生活支援事業のシェルターを中心に回し始めた新参の自治体で上位に位置するのは、上述の※を付けていない政令指定都市に加え、中核市の那覇市、豊橋市、高知市、倉敷市、姫路市、久留米市、沖縄県、山梨県などは、自立相談活動とシェルター事業を有機的に結び付け、積極的に支援を行っているところである。現時点において、政令指定都市 20 と特別区の 21 都市のうち生活保護施設を利用する浜松市を除き、全自治体が一時生活支援事業を実施している。ただしセンター設置都市 9 都市と上述の活発に支援を行っている自治体と、残りの政令指定都市、千葉市、さいたま市、相模原市、静岡市、浜松市、熊本市などでは数字の上では平均以下となっている。部分的に生活保護を利用する流れもかなり大きい、これは後述する。いずれにしてもニーズは同様に存在すると思われるので、この支援の活動差をどう理解し、今後をどのように描くか、後述の類型化も含めて検討してみたい。

より活動差の激しいのは中核市である（図表Ⅲ－6では薄グレイ）。現時点において事業実施は 40 中核市のうち 20 中核市となっている。豊橋市、那覇市、倉敷市などが活発に行っている一方で、実施していない都市は、基本的には生活保護法で対処しているといつてよい。ただし注意が必要であり、ホームレス自立支援の一時生活支援を使わずに生活保護法で積極的に行っている、川口市、横須賀市、尼崎市などの中核市は、無料低額宿泊所を入り口部分シェルター的に利用しながら、生活保護法にもとづいた、一時生活支援のスタイルと類似の支援システムでもって対応している。それ以外の中核市においては、何らかのシェルターを救護施設の一部を緊急的に利用する従来のやり方しかない状況なので、実質的なホームレス支援の形になっていないのではないかとと思われる。中核市においてニーズはあるはずであり、また掘り起こせる性格を有するニーズであるので、活動の低い自治体においてはその底上げを図る必要がある。

図表Ⅲ-6 一時生活支援事業の利用密度ランキング

順位	自治体	利用件数	利用密度	路上生活者数	無低/無届施設の 入所者数
1	川崎市	666	45.1	341	905
2	那覇市	124	38.8	32	83
3	福岡市	510	33.1	181	83
4	横浜市	868	23.3	531	1,319
5	岡山市	133	18.5	2	7
6	沖縄県	171	15.3	32	76
7	広島市	178	14.9	46	0
8	京都市	217	14.7	82	22
9	豊橋市	55	14.7	18	45
10	東京都	1,707	13.2	1,392	4,283
11	名古屋市	282	12.3	182	1,271
12	仙台市	128	11.8	97	249
13	高知市	39	11.6	3	0
14	新潟市	89	11.0	6	0
15	神戸市	162	10.5	52	168
16	札幌市	182	9.3	37	89
17	倉敷市	41	8.6	6	143
18	姫路市	39	7.3	13	0
19	大阪市	180	6.7	1,208	278
20	久留米市	20	6.6	20	18
21	北九州市	61	6.3	63	28
22	山梨県	51	6.1	3	0
全体・平均		6,828	5.4	5,534	18,810

順位	自治体	利用件数	利用密度	路上生活者数	無低/無届施設の 入所者数
全体・平均		6,828	5.4	5,534	18,810
23	高槻市	18	5.1	1	0
24	島根県	31	4.5	0	0
25	熊本市	31	4.2	15	0
26	大阪府	152	4.2	55	17
27	静岡県	90	4.1	56	99
28	東大阪市	20	4.0	10	15
29	京都府	40	3.5	7	0
30	山口県	37	3.3	0	39
31	熊本県	26	2.5	8	0
32	静岡市	17	2.4	18	49
33	滋賀県	25	2.3	0	0
34	兵庫県	55	2.2	15	0
35	大津市	7	2.1	1	9
36	長野県	32	1.9	2	0
37	鹿児島県	19	1.8	2	0
38	北海道	51	1.8	5	7
39	相模原市	13	1.8	11	338
40	呉市	4	1.7	1	0
41	枚方市	7	1.7	2	0
42	和歌山県	10	1.7	1	0
43	宮城県	20	1.6	2	0
44	千葉市	14	1.4	34	1,559
45	長野市	5	1.3	0	0
46	福井県	8	1.0	2	0
47	堺市	8	1.0	20	11
48	川越市	3	0.9	0	119
49	広島県	8	0.8	0	0
50	下関市	2	0.7	5	43
51	福島県	9	0.7	12	0
52	大分県	5	0.7	4	36
53	岩手県	7	0.7	1	0
54	愛知県	28	0.7	37	240
55	愛媛県	6	0.7	5	0
56	富山県	4	0.6	0	0
57	旭川市	2	0.6	2	0
58	千葉県	18	0.4	146	1,471
59	岡山県	3	0.4	2	0
60	栃木県	4	0.3	5	14
61	さいたま市	3	0.2	33	1,134
62	松山市	1	0.2	4	0
63	岐阜県	3	0.2	5	46
64	埼玉県	7	0.1	163	1,542

図表Ⅲ－７のように、センター設置都市では北九州市や福岡市で **NPO** で行っているほかは、社会福祉法人が事業を行う事例がほとんどであり、経緯的には自治体からの歴史的に培われた信頼関係のもとに構築されている部分がある。また社会福祉法人もセンター以外に関連の生活困窮の支援を歴史的に行っているところが多く、この裾野がホームレス自立支援の個性を生み出しているといっても過言ではない。特に寄せ場型の残余の福祉といわれた系譜を有する東京 23 区、横浜市、名古屋市、大阪市に加え、川崎市がそうした系譜を有する。仙台市はそうした系譜を有さない社会福祉法人であり、京都市は社会福祉法人であるが、少々異なる系譜を有している。

一方で、北九州市や福岡市の他の政令指定都市や、中核市、それ以外の自治体においては、**NPO** が受託団体の主体を担っていく傾向にある。したがって中核都市以外においていくつかの自治体を束ねて **NPO** がまとめて受託している、静岡県富士市を中心とするネットワーク事例も存在する。またパーソナルサポートモデル事業や絆再生基金を利用した生活困窮者支援の経験などで、大阪府、京都府、熊本県、愛媛県など一時生活支援事業を県が束ねているところも存在する。ただ直営である場合が多く、後述するがホテルなどの都度借り上げが大多数である。

図表Ⅲ-7 ホームレス自立支援センター受託団体のその他の事業展開状況

地域	団体名	自立支援センター	生活困窮窓口	救護施設	更生施設	宿所提供施設	無料低額宿泊所	その他
仙台市	社会福祉法人青葉福祉会	清流ホーム	-	-	-	-	-	特別養護老人ホーム、グループホーム、ケアハウス、ショートステイ、デイサービス、訪問介護、居宅介護支援、定期巡回・随時対応型訪問介護看護、保育園、学生寮など
東京23区	社会福祉法人特別区人事・厚生事務組合社会福祉事業団	新宿寮	-	-	塩崎荘、本木荘、けやき荘、淀橋荘、千駄ヶ谷荘、新塩崎荘、しのばず荘	葛飾荘、西新井栄荘、小豆沢荘、千歳荘、淀橋荘	新幸荘、綾瀬荘	母子生活支援施設、障害福祉サービスなど
東京23区	社会福祉法人有隣協会	目黒寮、台東寮	-	-	さざなみ苑、浜川荘	-	春風寮	軽費老人ホーム、居宅介護支援、擁護老人ホーム、訪問介護など
東京23区	社会福祉法人新栄会	足立寮	江東区、葛飾区、三鷹市、	-	ふじみ	ふじみ	南千住荘、江東荘、赤羽荘、一之江荘	無料低額診療事業、介護老人保健施設、老人居宅介護、保育所、認定こども園、居宅介護、地域包括支援センターなど
東京23区	社会福祉法人東京援護協会	豊島寮	-	-	東が丘荘	-	東が丘荘	障害者支援施設、中途障害者通所事業、高次脳機能障害者支援ホーム、障がい者福祉センター、就労継続支援B型事業、通所介護、
横浜市	社会福祉法人神奈川県済会	はまかぜ	-	横浜市浦舟園	-	-	-	保育所、養護老人ホーム、地域ケアプラザなど
川崎市	中高年事業団やまて企業組合	日進町、生活づくり支援ホーム下野毛	川崎市（、東京都港区、文京区、大田区、江戸川区、昭島市、東大和市、多摩市）	-	-	-	シルバービレッジ	老人ホーム、就労自立支援事業
名古屋市	社会福祉法人芳龍福祉会	なかむら、あつた、一時保護所	名駅、金山	-	笹島寮	熱田荘	-	
京都府	公益財団法人ソーシャルサービス協会ワークセンター	自立支援センター	-	-	-	-	-	
大阪市	社会福祉法人大阪自彊館	三徳生活ケアセンター、野宿生活者巡回相談室	天王寺区、平野区、西成区	白雲寮、ひきふね、三徳寮、さわやか荘、橡生の里、角川ヴィラ	-	-	-	精神科ショートケア、相談支援事業所、デイサービス、在宅支援サービス、特別養護老人ホーム、地域包括支援センター、障害者支援施設、グループホームなど
大阪市	社会福祉法人みおつくし福祉会	舞洲	此花区、東成区	淀川寮	淀川寮	-	-	通所介護事業所・居宅介護支援事業所、児童養護施設、児童心理治療施設、母子生活支援施設、認定こども園・保育園・保育所・小規模保育事業所など
北九州市	NPO法人抱撲	ホームレス自立支援センター北九州	-	-	-	-	抱撲館北九州	障がい福祉事業、更生保護事業など
福岡市	NPO法人福岡すまいの会	就労自立支援センター、アセスメントセンター	-	-	-	-	-	サポートホーム、グループホームなど
福岡市	NPO法人介護賃貸住宅NPOセンター	福祉センター	-	-	-	-	-	
福岡市	社会福祉法人グリーンコープ	抱撲館福岡	-	-	-	-	抱撲館福岡	訪問介護、デイサービス、小規模多機能型居宅介護、グループホーム、有料老人ホーム、サービス付き高齢者向け住宅、自立訓練通所施設、就労継続支援B型通所施設、ケアホーム、保育園、幼稚園など

注釈 各法人ホームページや聞き取り調査より作成。

この傾向は、図表Ⅲ－８において都市規模の違いによる受託団体類型の違いとなって明瞭に表れていると言えよう。総合相談事業においても、直営と委託かにおいて、委託がやや優勢となっている。その場合の委託先は、社会福祉協議会が4分の3以上を占め、NPO法人が次に続くが、1割強である。ただし政令指定都市においては、社団や株式会社、NPOなどの参画も見られてくる。

一方で一時生活支援事業においては、直営と委託において半々となり、ただ都市規模別では、政令指定都市の委託率が直営＋委託を合わせると90%とずいぶんと高くなり、中核市や都道府県でも、6～7割と委託のほうが高い傾向にある。ニーズが小さいその他の市では直営比率のほうが高くなっている。委託先については、多くのバリエティを有するようになり、一番多いのがNPOの43%となり、社会福祉法人が26%、社会福祉協議会や社団・財団などが17%となっている。規模別においてもほぼ同じような傾向がみられる。特に中核市以上の規模の都市において、NPOや社団・財団、そして同じくサードセクターに属する場合の多いその他を合わせると8割近くがこうしたサードセクターの運営に委託されているところが、特徴となる。もちろん政令指定都市における社会福祉法人の一定割合を占めることについては、上述したとおりである。社会福祉協議会にとっては、受託するところもあるが、どちらかというところ新興のこうした支援には一部を除いてそれほど参画していない。

図表Ⅲ-8 一時生活支援事業と自立相談支援事業の実施状況の比較(2017年度)

一時生活支援事業	実施有無		直営／委託					委託先（複数回答）						
	全体	実施 (%)	全体	直営 (%)	委託 (%)	直営＋ 委託 (%)	非該当 (%)	全体	社福 (%)	社協 (%)	社団・ 財団 (%)	株式会 社(%)	NPO (%)	その他 (%)
政令指定都市	21	95.2	20	10.0	80.0	10.0	—	18	44.4	0.0	27.8	16.7	44.4	27.8
中核市	48	39.6	19	36.8	57.9	5.3	—	13	15.4	15.4	15.4	0.0	38.5	23.1
その他の市	723	23.9	173	52.0	43.4	4.6	—	76	26.3	18.4	19.7	0.0	43.4	13.2
都道府県	47	42.6	20	30.0	60.0	10.0	—	20	15.0	25.0	25.0	0.0	40.0	15.0
計	839	27.7	232	45.3	49.1	5.6	—	127	26.0	16.5	14.2	2.4	42.5	16.5

自立相談支援事業	実施有無		直営／委託					委託先（複数回答）						
	全体	実施 (%)	全体	直営 (%)	委託 (%)	直営＋ 委託 (%)	非該当 (%)	全体	社福 (%)	社協 (%)	社団・ 財団 (%)	株式会 社(%)	NPO (%)	その他 (%)
政令指定都市	21	100.0	21	0.0	42.9	57.1	—	21	28.6	52.4	38.1	38.1	33.3	23.8
中核市	48	100.0	48	20.8	56.3	22.9	—	38	10.5	68.4	7.9	13.2	15.8	2.6
その他の市	723	100.0	723	37.8	54.9	7.3	—	450	5.6	80.4	4.7	2.7	12.0	1.8
都道府県	47	100.0	47	19.1	59.6	17.0	4.3	36	13.9	72.2	25.0	5.6	19.4	16.7
計	839	100.0	839	34.8	54.9	10.0	4.3	545	7.3	78.0	7.5	5.0	13.6	3.7

（厚生労働省のデータをもとに作成）。

一時受託支援事業の委託先

	社福			社協		医療法人		社団など		株式会社		NPO		その他	
政令指定都市	18	8	44%	0	0%	0	0%	5	28%	3	17%	8	44%	5	28%
中核市	13	2	15%	2	15%	0	0%	2	15%	0	0%	5	38%	3	23%
その他の市	76	20	26%	14	18%	0	0%	15	20%	0	0%	33	43%	10	13%
都道府県	20	3	15%	5	25%	0	0%	5	25%	0	0%	8	40%	3	15%
計	127	33	26%	21	16.5%	0	0%	18	14%	3	2%	54	43%	21	16.5%

自立相談支援事業の委託先

	社福			社協		医療法人		社団など		株式会社		NPO		その他	
政令指定都市	21	6	29%	11	52%	0	0%	8	38%	8	38%	7	33%	5	24%
中核市	38	4	11%	26	68%	0	0%	3	8%	5	13%	6	16%	1	3%
その他の市	450	25	6%	362	80%	1	0%	21	5%	12	3%	54	12%	8	2%
都道府県	36	5	14%	26	72%	0	0%	9	25%	2	6%	7	19%	6	17%
計	545	40	7%	425	78%	1	0%	41	8%	27	5%	74	14%	20	4%

1-3 一時生活支援事業のフレキシビリティ

中央政府の打ち出す政策が一定の基準をもって全国展開する均質性が日本のひとつの公共サービスの特質であるとする、ホームレス施策、一時生活支援事業は、有から無までの幅も広く個性があり多様であり少々異質な最低基準も明確ではなく、常にサブスタンダードなところで動いている施策であるといえる。たとえば、図表Ⅲ-9は、センター設置自治体の、センター利用者の退所状況の比較となっているが、人口規模とも勘案しても、退所者数の規模においては、61人から758人、就労自立の％値では22.9％から55.8％、福祉的自立の％値においては、9.1％から41.8％と、それぞれにおいて大きな違いが出ている。

後述の類型化のところでも説明することであるが、これは各自治体において、関連する社会資源のありかたにも関係している。図表Ⅲ-10は、救護、更生、宿所提供の生活保護施設、無料低額宿泊所などの各自治体別の定員リストを載せたものである。いずれも生活保護の分野となっているが、こうした他の社会資源との関係の中で、ホームレス自立支援の流れが構築され、それがそれぞれの自治体における個性を生み出していることになっている。したがってホームレス自立支援センターのみを取り上げての個性の分析に加えて、受託の社会福祉法人それ自体も生活保護施設などを有する中で、センターを運営していることもある。その自治体が持っている関連社会資源との関係の総体の中で位置づける必要が生じている。特にこの総体は、残余の福祉と長らく言われてきた、寄せ場を有する自治体の独特の最後のセーフティネットの組み方や、寄せ場を有しないが、生活困窮者を歴史的に中間ハウジングで支援してきた自治体および老舗の社会福祉法人との関係のあることも見落としてはならない歴史的資産となっている。こうした資産は、センター設置都市以外の政令指定都市でも、たとえば札幌市などでも存在する。

とはいえ個性を生かすことと同時に、ある程度の基準化、サブスタンダードのスタンダード化、機能分担のある程度の明確化、そしてミッションの確認と共有といった点も重要となってくるであろう。その観点より以下では、こうした個性のあるシステムを有している自治体も含め、標準化をある程度進めるための類型化が必要となってくる。

図表Ⅲ-9 センター利用者の退所状況の比較

地域	仙台		東京23区		横浜		川崎		名古屋		京都		大阪		福岡		北九州	
施設	清流ホーム		5施設(自立支援事業)合計		はまかぜ		3施設合計		あつた、なかむら		自立支援センター		舞洲		4施設合計		自立支援センター	
	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%
退所者数	133	100.0	1016	100.0	758	100.0	658	100.0	292	100.0	22	100.0	113	100.0	201	100.0	61	100.0
*就労自立	48	36.1	487	47.9	151	19.9	151	22.9	157	53.8	8	36.4	63	55.8	51	25.4	26	36.1
*福祉的自立	21	15.8	55	5.4	317	41.8	235	35.7	31	10.6	2	9.1	16	14.2	108	53.7	27	15.8
*その他	64	48.1	474	46.7	290	38.3	272	41.3	104	35.6	12	54.5	34	30.1	42	20.9	8	48.1

注釈

各自治体の第4次ホームレス実施計画あるいは調査時に提供いただいた資料より作成。

「就労自立」には半就労半福祉を含む。

「福祉的自立」には生活保護等の他法を利用して次の自立先に進んだ場合（保護施設、宿泊所、病院等）。

名古屋、川崎は施設ごとの値は分らない。

東京都実績は2017年度データより

図表Ⅲ-10 各自治体別の定員リスト

自治体1	人口	救護施設		更生施設		宿所提供施設		無低			生困	
		施設数	定員数	施設数	定員数	施設数	定員数	施設数	入所者数	入所者のうち被保護者数	住居確保給付金の利用件数	一時生活支援事業の利用件数
仙台市	1,082,185	2	250	0	0	0	0	25	249	177	28	128
東京23区※	13,513,734	8	725	11	890	6	460	161	4,069	3,779	873	1,707
横浜市	3,726,167	3	420	3	186	0	0	44	1,319	1,218	74	868
川崎市	1,475,300	1	86	0	0	0	0	20	733	708	80	666
名古屋市	2,296,014	2	188	2	172	1	120	20	743	723	105	282
京都市	1,474,570	0	0	1	30	0	0	2	22	22	24	217
大阪市	2,691,742	9	848	2	110	0	0	9	278	144	79	10,579
北九州市	961,815	3	250	0	0	0	0	1	28	25	95	61
福岡市	1,538,510	1	50	0	0	0	0	1	60	58	75	510

注釈

※東京23区分のみ東京都の値を利用

救護施設、更生施設、宿所提供施設のデータは「平成29年社会福祉施設等調査」より。

無料低額宿泊所のデータは「無料低額宿泊事業を行う施設に関する調査について（平成27年調査）」より。

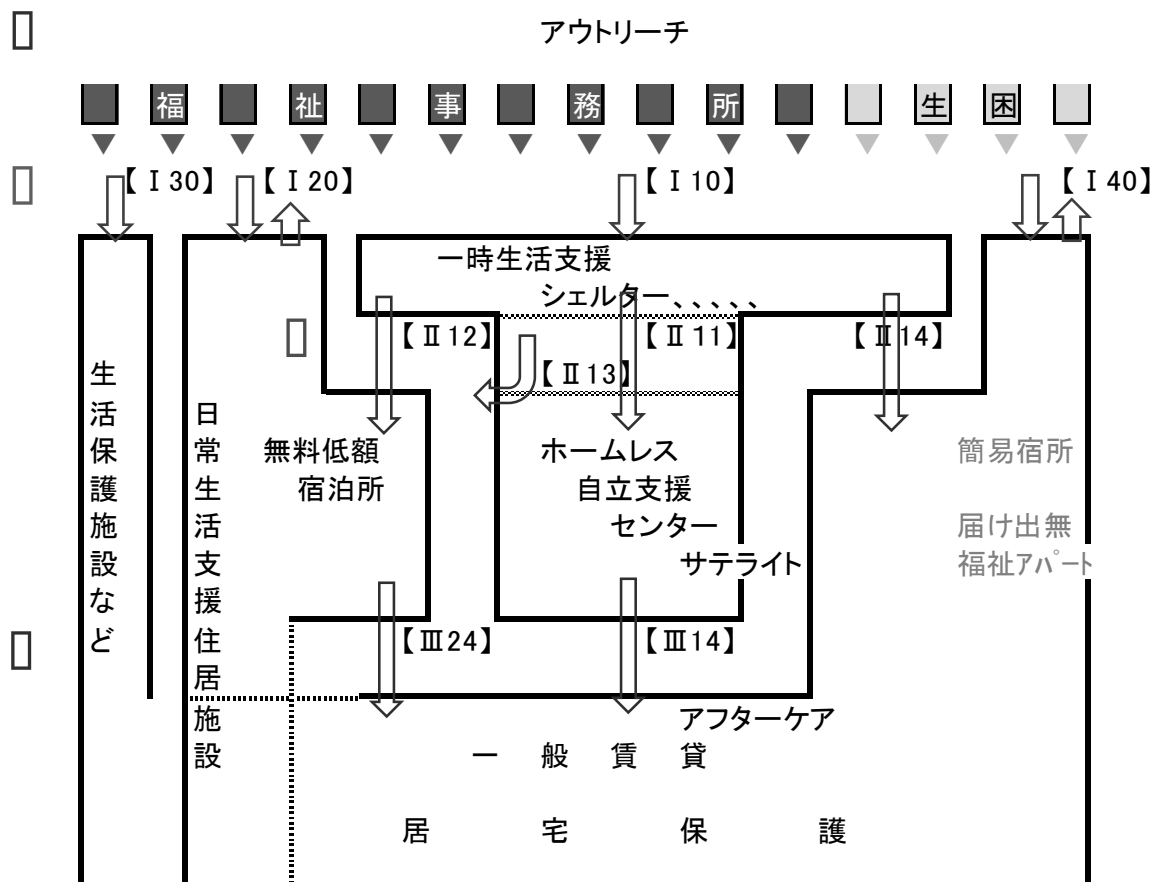
住居確保給付金と一時生活支援事業のデータは「平成29年度生活困窮者自立支援制度における支援状況集計表」より。

2 6つの生活困窮者・ホームレス自立支援システムの類型

① シェルター＋自立支援センター型

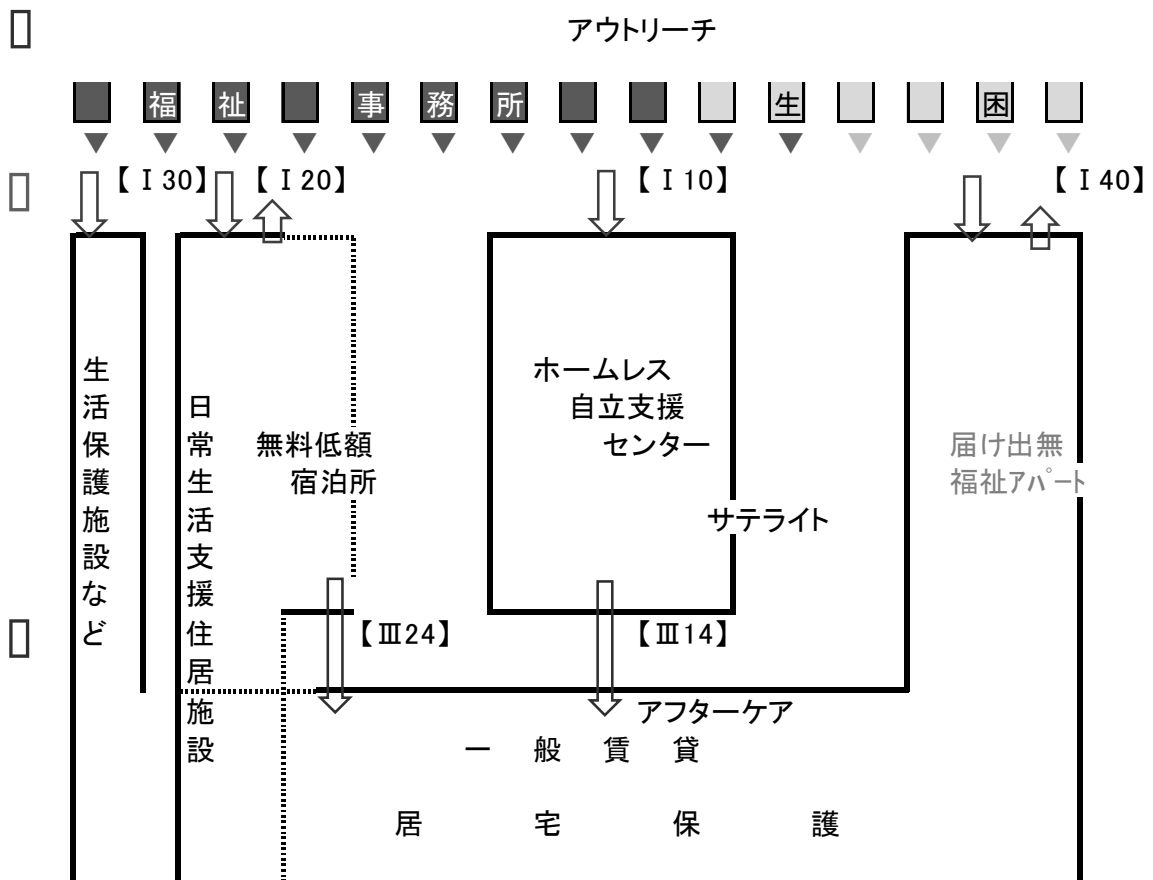
- I 10 広くホームレス、生活困窮者を受け入れ、短期の間に次のつながぎを実施可能な層
それぞれの自立度に応じたつながぎを実施。自施設内、あるいはセンター体系にて対処可能な自治体もある。
ホームレス施策以前の路上、野宿、屋外、住所不定の人々への施策としての前史の影響もあり、基本的には福祉事務所扱いがほとんどとなっている
この流れが、宿泊所や居宅、生活保護施設への流れとどのような比率であるかも、自治体毎に相当異なる。
この相違が、ホームレス自立支援システムの中での、シェルタシステムやホームレス自立支援センターの性格を大きく決定づけている。
理想形ではある。ただこの受け入れの幅が上述したように相当異なる。シェルター一体型は広いが、センターと分離型の場合は、アセスメントを通じてセンター入所はかなり絞られてくる傾向にある。ただ何度も使いまわせる運用もあり、往還層を生み出している場合もある。特にシェルター部分にその傾向が見られたりする
の窓口との連携は、法外援護の支援の前史もあり、生活困窮とは別建てで動いている傾向がある。今後の克服課題ではあろう。
- I 20 次のつながぎにセンター利用より時間がかかりそうな層に対して使うか、意識的には使わない場合もある。逆に積極的に使う場合もある
積極的ではないが、センター忌避、あるいは遠いので忌避という層に対してつないでいる消極的選択も見られる
中期間かかる就労自立層と一定期間以上の長期居住層に対する両用の仕組みづくりを支援していく必要あり
センター体系とは別個に機能する場合もあり、また他自治体からの受け入れもあり
- I 30 救護施設、更生施設の本来の受けるべき層の流れが歴史的に明確なところである。
設備面でのサブスタンダードなところで本来利用すべき人から忌避されることもある。
- I 40 他の資源があるので、自治体の伝統にはよるが総じて、いったん中間ハウジングを挟むことが多い。
大阪市は、居宅保護の形をとっているが、簡易宿所転用の賃貸アパートを事実上利用している
直居宅保護というルートは、基本的にはあまり使われていない。これがセンター設置都市の大きな特色となっている。
このことの是非は問わないが、運動体、支援団体が先に関与していれば、その支援を背景に、直居宅となる。Refer と本人から、というファーストコンタクトの違いである
- II 11 シェルターとセンターが別建てのところの流れであり、一体型の場合はこれが施設内移動となる。
別建てがいいのか、一体型がいいのかは、それぞれの支援の伝統にもとに作りこまれているので、ここにその是非を述べる必要はないと思われる。
- II 12 シェルターでのアセスメントの結果として施設や居宅以外の選択肢がない場合に使う？
当該自治体が、宿泊所を使うのか使わないのか、自治体の判断が必要
- II 14 すんなりと、就労自立、福祉自立につながる層
居住支援団体が入るアパートがあれば、つながぎやすくなる。大阪市の場合は簡易宿所の転換アパート
居住支援団体の出番となるところである。一定程度日住に移行もある中、厚薄支援が入り混じる
- III 14 中間ハウジングの役割を全うする支援の本流となる。設計上は就労自立層のつながぎであり、アフターケアは一定程度必要であろう
設計上最も求められている流れであるが、居宅移行後、どれだけ継続可能か、一定期間のアフターケアが必要。サービスハブとして機能
- III 24 宿泊所はあくまで中間ハウジングであり、そうした通過型に適合する層は、センターよりは中期になるが、就労自立、あるいは福祉自立を果たして
自らの収入による地域のアパート生活や、生保などでの居宅生活に移行する。しかしそのような理想通りいかない場合も多い
詳しくは、シェルター無タイプで記述

典型自治体 シェルター分離型 大阪市、名古屋市、京都市、福岡市
 シェルター一体型 横浜市、川崎市、23区



や や 多 層 つ な ぎ	② シェルターなし、自立支援センターのみ型	
	I 10	公式にはシェルターがないので、就労自立が可能な層を中心に受け入れている つなぎのシェルターのなところは、民間に依拠している部分がある。
	① 類型とはことなり、ホームレス支援を法外でやってきた前史がないので、生活困窮の窓口との連携もある程度取れている やはりシェルターの機能は、公式に作りこむ必要はあると思われる。実質的にそのような事例もあるかもしれないが。 センター利用のシェアについては、宿泊所やケア付き住宅の利用も結構ある中で、コントロールされている。	
	I 20	就労自立というより、生活自立がやや困難、あるいは福祉自立につながる層、センター利用より時間がかかりそうな層に対して使う。シェルター代わりに使うケースもある 中期間かかる就労自立層と一定期間以上の長期居住層に対する両用の仕組みづくりを支援していく必要あり
	I 30	救護施設がうまく使えていない、あるいは救護施設の回転がよくないので、使えない センターが設置されていることもあり、救護施設の利用はあまり想定されていない
	I 40 他の資源があるので、自治体の伝統にはよるが総じて、いったん中間ハウジングを挟むことが多い。 直居宅保護というルートは、基本的にはあまり使われていない。これがセンター設置都市の大きな特色となっている。 このことの是非は問わないが、運動体、支援団体が先に関与していれば、その支援を背景に、直居宅となる。Referralと本人から、というファーストコンタクトの違いである	
	III 14	設計上は就労自立層のつなぎであり、アフターケアは一定程度必要であろう 設計上最も求められている流れであるが、居宅移行後、どれだけ継続可能か、一定期間のアフターケアが必要。サービスハブとして機能
	III 24 宿泊所はあくまで中間ハウジングであり、そうした通過型に適合する層は、センターよりは中期になるが、就労自立、あるいは福祉自立を果たして 自らの収入による地域のアパート生活や、生保などでの居宅生活に移行する。しかしそのような理想通りいかない場合も多い 「センター無つなぎ」参照のこと	

典型自治体 北九州市、仙台市

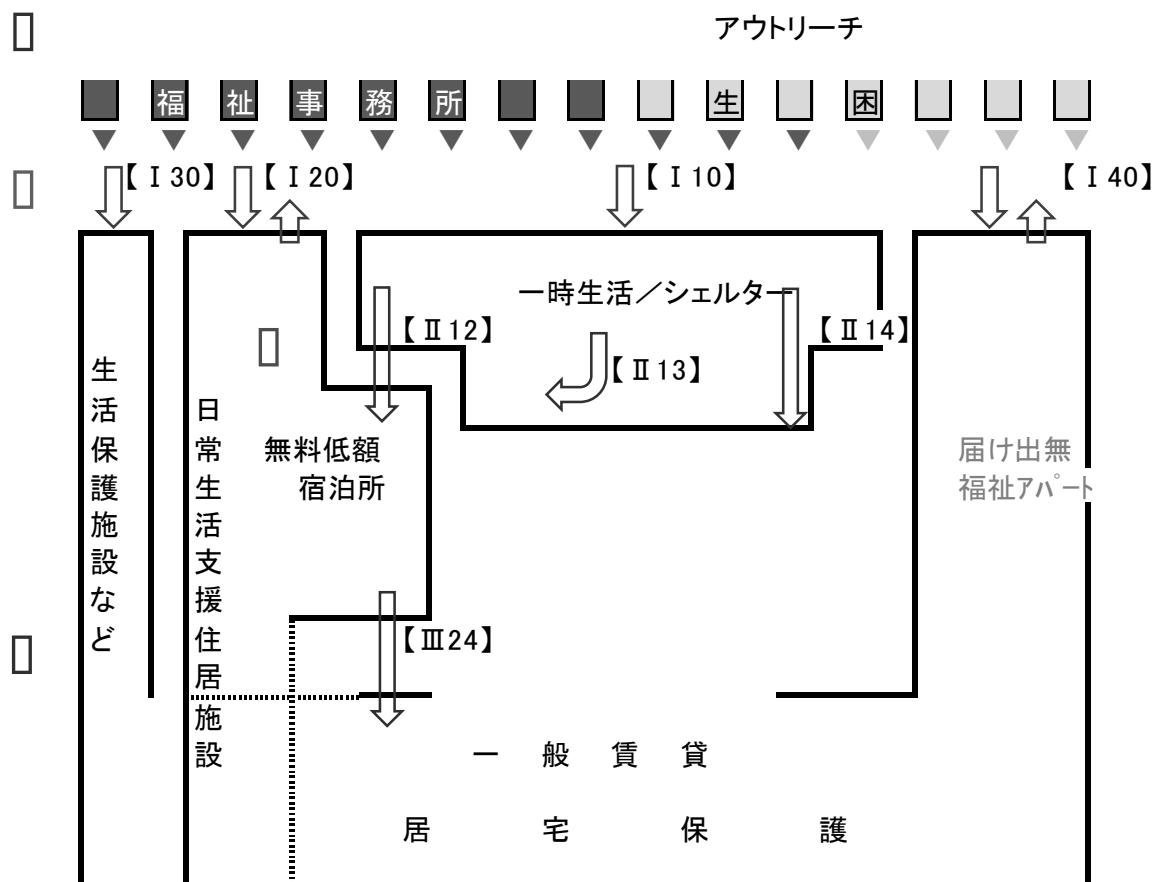


③ 一体型シェルター有、自立支援センター無型

やや多層のつながり

- I 10 一時生活支援事業において、自立相談機能もつけた一体型シェルター運営を行っており、シェルター自体も通年借り上げ施設で運営している。
センターのないしかし需要の大きい地域における望ましい形態である。
福祉事務所からの流れのみならず、生活困窮からの流れ、という新しい立て付けが機能している。
センター並みの半年までの利用が可能なところもあり、アセスメントも行われり。短期から中期と利用層がバラエティに富むので、センター並みの支援体制は必要であろう。
居住環境面では個室対応が多いので、センターよりは環境面では優れている。
ただし力量のある NPO、あるいは効果的なネットワークの構築がされていることが前提となるので、NPO 次第というところあり、どこでも採用できる状況にはなっていない。
- I 20 次へのつながりに時間がかかりそうな層に対して使うか、意識的には使わない場合もある。逆に積極的に使う場合もある
センターはないが、ある程度しっかりアセスメントできるシェルターを有するので、短期部分はそちらに役割分担で任せることができる。
ある程度時間のかかる層を受け入れ、就労自立から福祉自立、あるいは長期居住という多様なニーズにこたえていくことになる
- I 30 就労自立層と一定期間以上の長期居住層に対する両用の仕組みづくりが、シェルターなどとうまく連携すれば、効果的支援システムとなる
救護施設の空きがない場合が多いので、あまり使われない。特定の施設で受け入れ枠ある場合も
シェルターの出口として一定の機能を果たすべきであろうが、そのような事例はあまりないように見受けられる
- I 40 基本的には、いきなり入る前に、シェルター利用が先に入るので、居宅保護をいきなりは入れない傾向にある
入れる場合には支援付き住宅化、支援団体の何らかのバックアップがある
居住支援団体の出番となるところである。一定程度日住に移行もある中、厚薄支援が入り混じる
- II 12 シェルター利用後に、もう少し時間をかけて支援を、というアセスメントのもとに、つながれることになる。
あくまで、シェルターと宿泊所運営団体の連携がうまくとれている場合に使われる流れである
- II 14 シェルターでのアセスメントを経ての移行であり、就労自立、福祉自立の程度の高い層へのつながり方となる
単独居住も可能な層と、居住支援団体の見守りが必要な層に分かれる。後者の場合は、支援付き住宅を、届け出して日住の認定を受けることも想定される。
- III 24 宿泊所はあくまで中間ハウジングであり、そうした通過型に適合する層は、センターよりは中期になるが、就労自立、あるいは福祉自立を果たして
自らの収入による地域のアパート生活や、生保などでの居宅生活に移行する。しかしそのような理想通りいかない場合も多い

典型自治体 札幌市、熊本市、岡山市 相模原市 那覇市、倉敷市、
鹿児島市(市単)? 市川市、大津市

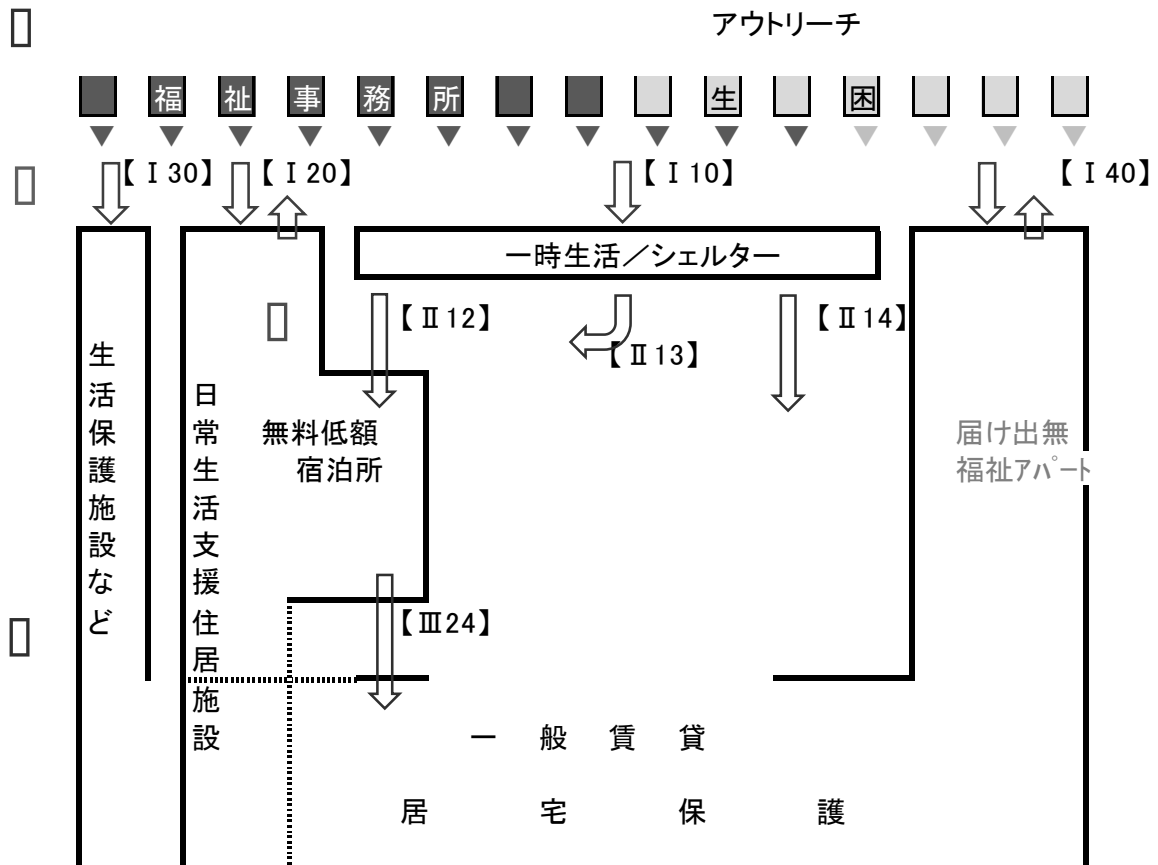


④ シェルター単体型

- I 10 次につながる程度短期に想定できる層のためのシェルターであるが、ホテル借り上げの場合が多く、自立相談機能も付いていない場合が多い。
府県の主導により、特定の自治体、あるいは分担して、このシェルターを一定期間設けているケースも多い
宿泊所などへの流れが大きいところでは、あまり使われないケースもある。
短期の対応となる場合が多く、十分なアセスメントができない場合もある。
基本的には通年借り上げが望ましいが、ホテルや旅館の都度の場合には、丁寧に見守る体制をどう作るか、生保前提であればケースワーカーも重要な役割を担う。
- I 20 次へのつながりに時間がかかりそうな層に対して使うか、意識的には使わない場合もある。逆に積極的に使う場合もある
シェルターのキャパが小さく相談機能も少々弱い場合には、最初から宿泊所を使うケースも多い。
センターもなく、シェルターも存在感が薄い場合には、短期の利用も含め、就労自立から福祉自立、あるいは長期居住という多様なニーズにこたえていかざるを得ない
就労自立層と一定期間以上の長期居住層に対する両用の仕組みづくりを支援していく必要あり
- I 30 救護施設の空きがない場合が多いので、あまり使われない。特定の施設で受け入れ枠ある場合も
神戸市は更生施設を軸に、支援の体系を部分的に組み立てているが古い体系、NPOによる都度型も利用
シェルターの出口として一定の機能を果たすべきであろう
- I 40 居宅保護をいきなり入れない傾向、入れる場合には支援付き住宅化、支援団体の何らかのバックアップがある
居住支援団体の出番となるところである。一定程度日住に移行もある中、厚薄支援が入り混じる
- II 12 センターがないので、ある程度の見守りが必要な場合宿泊所があれば、つなぐ場合がある
当該自治体が、宿泊所を使うのか使わないのか、自治体の判断が必要
- II 14 センターがないので、就労自立、福祉自立の程度の高い層へのつながり方となる
居住支援団体が入るアパートがあれば、つながりやすくなる
- III 24 宿泊所はあくまで中間ハウジングであり、そうした通過型に適合する層は、センターよりは中期になるが、就労自立、あるいは福祉自立を果たして
自らの収入による地域のアパート生活や、生保などでの居宅生活に移行する。しかしそのような理想通りいかない場合も多い

典型自治体 堺市 神戸市、新潟市
千葉市、さいたま市、静岡市？

大阪府下 豊橋市
京都府下 松山市、高知市



⑤ シェルター無、他資源利用型

I 20 シェルターがないので、生活保護施設が使えない場合には、頼みの綱となるので、積極的に使うことになる。

アウトリーチや社員寮の福祉化で団体から上がってくる場合もある

あるいは、広域的に自市域以外からの先方持ちのケースの宿泊所受けも存在する。

センターもシェルターもないので、あらゆる対応が求められることもある。入所期間に長短が生じ、就労自立から福祉自立、あるいは長期居住という多様なニーズにこたえていかざるを得ない

就労自立層と一定期間以上の長期居住層に対する両用の仕組みづくりを支援していく必要あり

I 30 救護施設の空きがない場合が多いので、あまり使われない。特定の施設で受け入れ枠ある場合も

無料低額宿泊所とある程度の役割分担を明確化しておく必要がある

I 40 宿泊所があるので居宅保護をいきなり入れない傾向、入れる場合には支援付き住宅か、支援団体の何らかのバックアップがある

居住支援団体の出番となる場所である。一定程度届け出をして「日住」認定に移行するケースもあると思われる。

メリットがないとしてそのまま届け出無での場合もある。そのような中、様々な厚薄支援が入り混じる

III 24 宿泊所はあくまで中間ハウジングであり、そうした通過型に適合する層は、センターよりは中期になるが、就労自立、あるいは福祉自立を果たして

自らの収入による地域のアパート生活や、生保などでの居宅生活に移行する。しかしそのような理想通りいかない場合も多い

たとえばその実態として A 市の事例をあげる。センター的な使われ方もしている自治体の場合である。

①すぐに就労するが、そのあとのアフターが気になる層、

②なかなか就労できないが、宿泊所には結構長期いて、最終的には半就労や半福祉であがっていく層（この層にもアフターはいるでしょうが）

A 社（NPO）の運営する無料低額宿泊所は居宅に関して一定の目標をクリアしたものに対して居宅を支援していくことになっています。

目標も仕事を見つけることや一定のお金を貯めるなど比較的簡単にクリアできています。

また個人の能力等で目標も臨機応変に対応しています。

A 社以外も居宅生活が可能な人に対して敷金扶助をしています

③長期におらざるえない層、

1年以上生活している人は社会的なルールが守れない人で敷金扶助をしていない人もいますが、在宅での生活をあまり希望しない人やまた無料低額宿泊所での生活を強く希望される人が多数を占めます。

救護施設でも長期入院患者の人でも一定数在宅が可能であっても希望しない人がいます。

希望しない人に対しても行政として在宅での支援についてできることを説明しており、

長期に入所（長期入院の人なら入院）できないこともある程度理解されているのですが、なかなか踏み出せない人もいます。

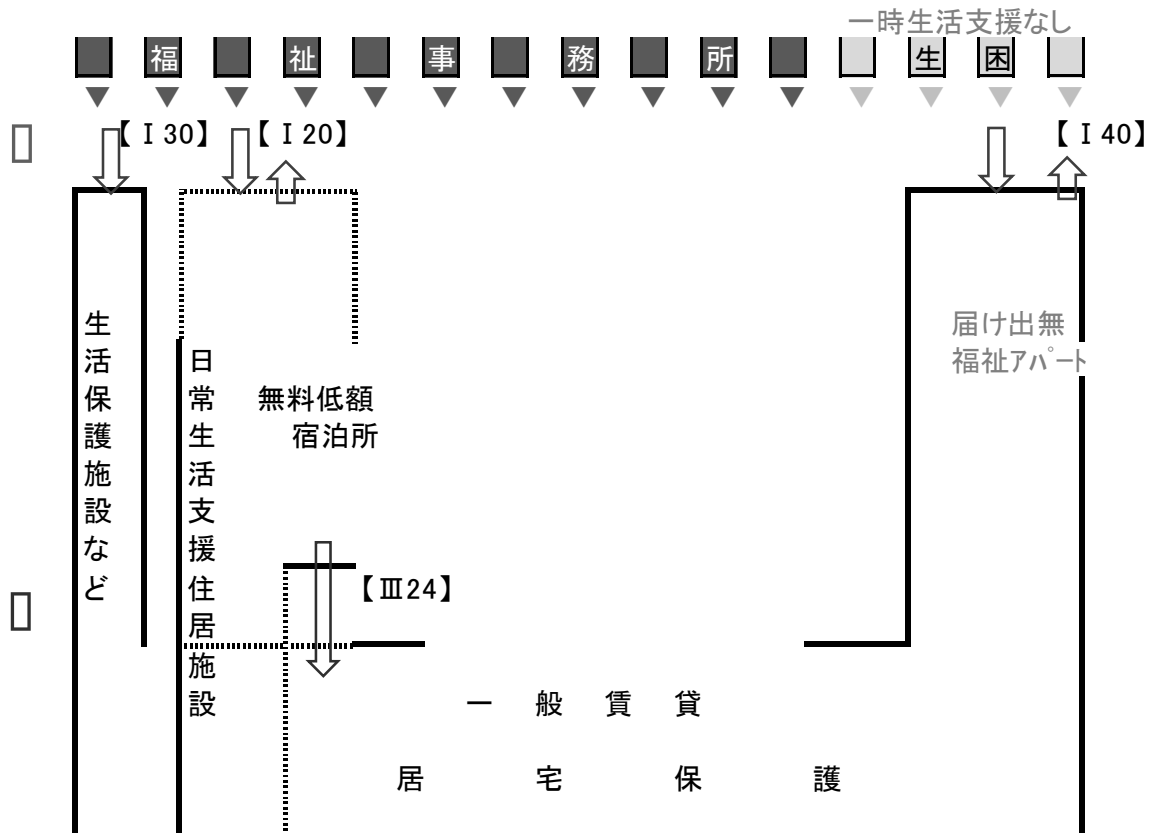
そういった方は食事が提供されることや、誰かがそばにいることでの安心感等を理由に挙げられます。

運営側も福祉事務所もそういった方を強制的に追い出すことができない状況です。

④往還する層、自主退所、勧告退所する層、この層が宿泊所の不行き届きとして訴えると、宿泊所たたきになってなる場合もある

⑤加えて、シェルターの緊急に使われる層（居宅に上がるか、救護施設か、宿泊所にそのまま）、

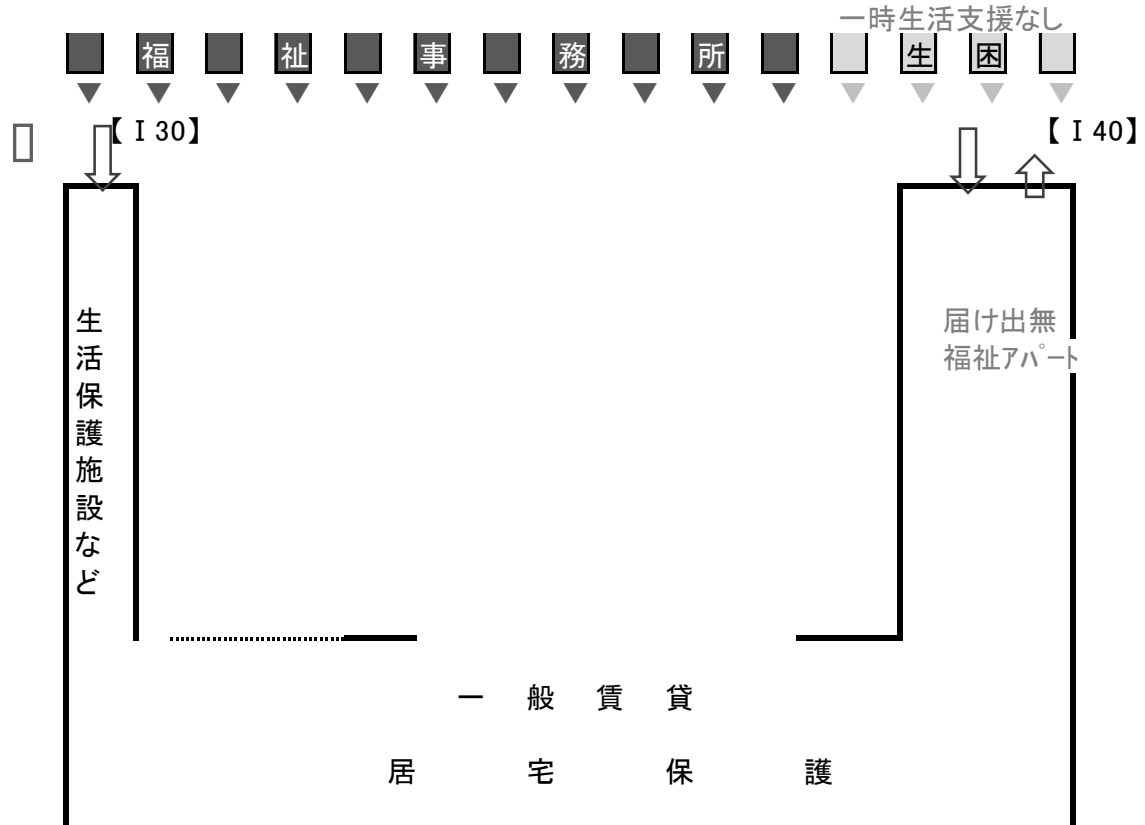
典型都市 尼崎市、西宮市、川口市、横須賀市、船橋市



⑥ 届け出無中間ハウジングのみ型

- I 30 救護施設の空きがない場合が多いので、あまり使われない。特定の施設で受け入れ枠ある場合も
退所後の居宅生活への移行については、その世話に支援団体が関わってくるケースもある。
資源としては唯一なので、自治体の判断でその利用の流れを明確化しておく必要あり
ただ、そういう使われ方をしていない場合も多いので、まずはこの流れをイメージしてもらう必要がある。
- I 40 施設退所後の居宅生活も、ここには書いていないがその流れを円滑に行うように準備する必要あり。
救護施設以外は、居宅保護しかないので、もしあれば支援付き住宅につなぐ、なければケースワーカーによる見守りのみか？
居住支援団体が存在しない、あるいはそれに近いサービスを実質的におこなっているところがないと、かなり厳しい
居住支援団体があれば、シェルター的な使い方も自主的にやっているところがある。基本的にはすばやく生保に移行させている。
あるいは、仕事と支援付き住宅をセットにして、生保を使わず、あるいは半生保で動かしている工夫ケースもある。
「日住」の認定が必要となる場合には、宿泊所に移行も出てくると思われる
しかしシェルター部分のお金が一時生活支援を自治体がしない限り出ないので、日住だけではシェルターや年金層は扱えない。

典型都市 金沢市、徳島市、高松市、宮崎市、長崎市、大分市、宇都宮市
 和歌山市(年末のみ稼働) 一宮市
 ↑支援団体有、宿泊所化していない↑
 支援団体無↓ 支援団体が確認できない
 四日市市、奈良市

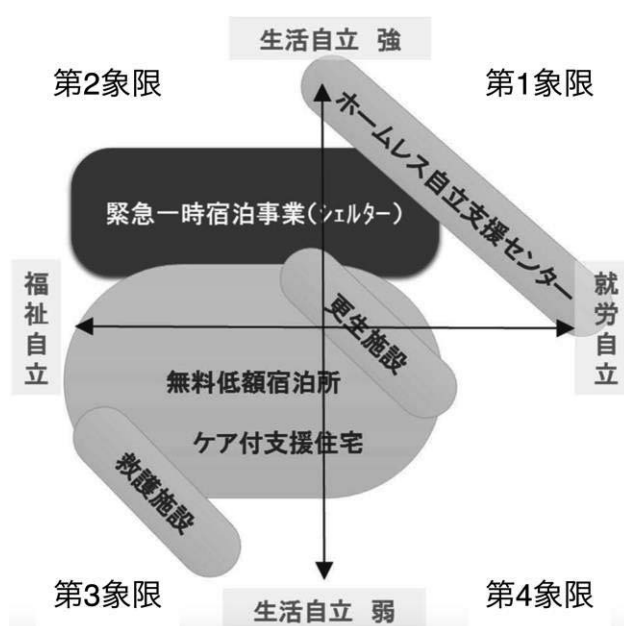


3 自立支援センター都市の支援システム

自立支援センターを抱える 9 つの都市に対してヒアリング調査を実施した。聞き取りの目的は、自治体における支援システムの全体像と支援の流れ、その中で自立支援センターが果たす役割、また、施設を運営する組織のマネジメントならびに人材育成であったが、本章では特にその 1 点目についての聞き取り結果を自治体ごとに整理していきたい。現場で取り組まれている具体的な支援内容については本章では深掘りせず、あくまで「川上から川下まで」の支援全体のシステムを把握することに努めた。支援内容の先進事例については、「4 グッドプラクティス (GP)」を参照いただきたい。

自治体で異なる支援システムを都市間での比較検討の俎上に載せるため、本章では 2 つの分析軸を設定した。第 1 に、アウトリーチからアフターケアまでの一連の支援の流れを段階ごとに整理している。具体的には、アウトリーチ、窓口での振り分け、中間ハウジング、アフターケアの 4 段階ごとに、社会資源とその運用実態をまとめた。

2 つ目の分析軸として、「就労自立／福祉自立」「生活自立 強／弱」という特徴から被支援者層を 4 つに大別して、それぞれについて支援の流れを示した。特に、中間ハウジングからアフターケアへと至る支援の流れを、参考として 4 象限図にまとめている



図表Ⅲ－１１ 就労・福祉自立、生活自立からみた中間ハウジングの位置取り

（図表Ⅲ－１１）。この 4 象限図は 2014 年度『一時生活支援およびその後のケア付きハウジングリソースの活用実態にかかわる調査研究事業報告書』で用いた図（48 ページ）を参考にしているが、本章で後述するように中間ハウジングの位置取りは地域で大きく異なることを最初に付言しておく。各象限に説明を加えると、まず第 1 象限「就労自立＋生活自立強」は、中間ハウジングを介して就労自立、そして就労後にアパート生活を目指す稼働年齢層を想定する。第 2 象限「福祉自立＋生活自立強」にあたる層は、生活保護あるいは年金等をもってアフターケアを交えながらもアパートでの生活が可能な高齢者である。第 3 象限「福祉自立＋生活自立弱」は、日常の生活支援を要する高齢者を想定している。最後に第 4 象限「就労自立＋生活自立弱」は、社会生活に難しさを抱えていたり、障害の疑いがある稼働年齢層にあたる。なお、女性に関しては「5 女性の『ホームレス・生活困窮（困難）者』の現状とその支援及び体制整備」を参照いただきたい。

以上の 2 つの分析軸をもとに自立支援センター都市の支援システムを整理していく。また適宜、調査で得られたデータや公表資料を用いて、利用実態についても説明を加える。

3-1 仙台市

■ アウトリーチ

社会福祉法人青葉福祉会が事業受託。

■ 窓口での振り分け

□ 振り分け

自立支援センター『清流ホーム』の入所については各福祉事務所が振り分ける。清流ホーム入所の際には、必要な人のみ医療扶助を受ける。入所後も必要に応じて医療扶助を申請する。申請の割合としては入所者の半分程度。

保護課で初回の相談を受けて、そこで清流ホームへととなれば、数日の待機期間を経て入所となる（緊急枠もある）。その待機期間中は、友人宅やお金があればネットカフェで過ごしたり、どこにも行き場がなければワンファミリー仙台の民間シェルターを保護課から案内されたり、外でいいという人は野宿になる。

わんすてっぷに最初の相談があり、清流ホームの利用が必要になる場合には、わんすてっぷから保護課につなぐ。逆に保護課からわんすてっぷに回ってくる場合もあり、それは清流ホーム入所までの待機場所探しや、就労自立が難しそうな人への支援が必要なケース。保護課からわんすてっぷにつなぐのは、食糧支援（フードバンク）、民間シェルターへの入所（ワンファミリー仙台）、家探し（居住支援法人）としてのPSCを期待してのこと。現場の判断で生まれた流れであり、市として位置づけているわけではない。

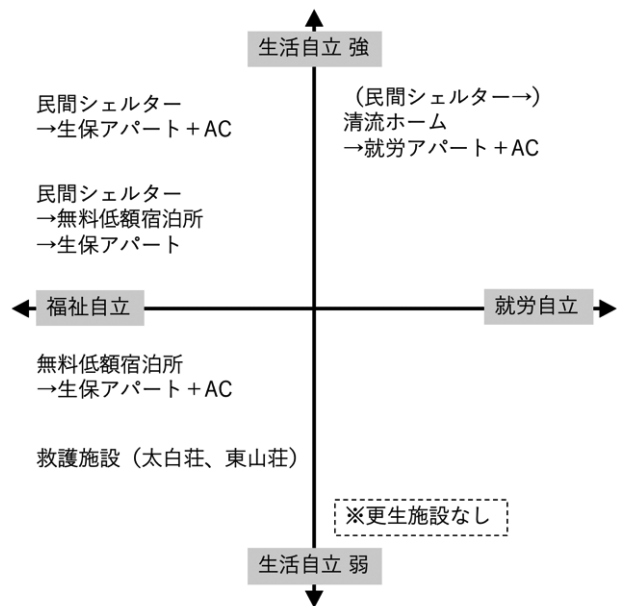
□ 自立相談支援窓口『仙台市生活自立・仕事相談センター わんすてっぷ』

一般社団法人パーソナルサポートセンター（PSC）が事業受託。

PSCの構成団体は、アート・インクルージョン、アスイク、共生地域創造財団、全国コミュニティライフサポートセンター、せんだい・みやぎ NPO センター、チャイルドラインみやぎ、反貧困みやぎネットワーク、ふうどばんく東北 AGAIN、萌友、POSSE、ほっぷの森、MIYAGI 子どもネットワーク、みやぎ生活協同組合、ワンファミリー仙台。協力団体は仙台夜まわりグループ。

■ 中間ハウジング

□ 自立支援センター『清流ホーム』



図表Ⅲ-12 仙台市の4象限図

- ・実施者：社会福祉法人青葉福祉会
- ・定員：50 名（緊急枠 5 名）。全個室。
- ・利用期間：原則 3 か月、延長可能。緊急枠の人は 2 週間。
- ・対象者：主に就労自立層
- ・入所経路：各区福祉事務所から。
- ・退所経路：2017 年度退所者 133 名、うち就労自立（48 名）、福祉的自立（21 名）、自主退所（19 名）、退所処分（8 名）、その他（37 名）。

□ 民間シェルター

- ・実施者：NPO 法人ワンファミリー仙台。宮城県南部、多賀城市、富谷市から同シェルターに対して一時生活支援事業の委託（もしくは PSC 経由での再委託）を受けている。
- ・定員：9 名。8 人定員の大部屋 1 室と個室 1 室。自治体ごとに枠は決まっているが、空いていれば融通し合う。ただ、満床時は事業委託のない仙台市からの受入を優先的に断るが、あまりそういう事態はない。
- ・入所期間：原則 2 週間。
- ・対象者：このシェルターの利用は、利用相談の段階で次の行き先が決まっている人に限られる。シェルターでは居所と食事が提供され、支援自体は基本はワンファミリー仙台の職員が行う。お金や携帯を預けるのを認めない人は入所できない。24 時間職員が常勤しているわけではないので、病気を抱えている人の入所は厳しくなることもある。
- ・退所経路：シェルターに入った人のうち、全員が清流ホームに行くわけではなく、生活保護で居宅に移る人や、無料低額宿泊所に移る場合もある。

□ 無料低額宿泊所

集団生活が苦手な人は、民間団体の力を活用し、無料低額宿泊所を活用することもある。民間団体の無料低額宿泊所の多くはアパートを虫食いの的に借り上げたものなので、実質アパートで暮らすのと変わりはなく、かつ支援団体による見守りが付くので施設での集団生活が苦手な方はそちらを勧める。支援団体が先に無低に入れてから一緒に保護申請に来るという流れのほうが多く、無低入所と保護申請はほぼ同時で行われる。

保護課の窓口ではパンフレットを用いて「無料低額宿泊所がある」ことは伝え、案内することもある。このパンフレットは主に民間団体が中身を作り、仙台市の意見も伝えながら作られた。

2015 年 6 月末現在で、施設数 25、入所者数 249。仙台夜まわりグループ、ありとも、ワンファミリー仙台、萌友、社会福祉法人庄慶会が無料低額宿泊所を持っている。そのうち最初の 4 団体がホームレス支援団体。庄慶会の無低は戦後の被災浮浪者の受け入れのために 1945 年頃から始まったもので、少し色合いが異なる。

■ アフターケア

自立支援センター出身者のアフターケアについては、社会福祉法人青葉福祉会が受託。巡回相談の職員が兼務。

3-2 東京都（特別区）

東京都（23 区の区域内）では都と 23 区の共同によって、23 区を 5 つのブロックに分け、ブロックごとに自立支援センターを核とした自立支援システムを構築している。ブロック間でシステムは同じだが、その運用実態には多少の違いがある。また、社会資源の多寡や地域の歴史を反映し、区ごとにシステム運用が異なっている。ブロックごとの自立支援センターの概要は図表Ⅲ-13 の通りである。

図表Ⅲ-13 ブロックごとの自立支援センターの概要（2019 年 1 月現在）

ブロック	施設名	開設年月	委託法人
1 ブロック（新宿、千代田、中央、港）	新宿寮	2015 年 8 月	社会福祉法人特別区人事・厚生事務組合社会福祉事業団
2 ブロック（台東、荒川、北、文京）	台東寮	2015 年 1 月	社会福祉法人有隣協会
3 ブロック（渋谷、大田、品川、世田谷、目黒）	目黒寮	2014 年 3 月	社会福祉法人有隣協会、社会福祉法人愛隣会
4 ブロック（豊島、板橋、杉並、練馬、中野）	豊島寮	2016 年 3 月	社会福祉法人東京援護協会
5 ブロック（墨田、江戸川、葛飾、江東、足立）	足立寮	2014 年 3 月	社会福祉法人新栄会

■ アウトリーチ

自立支援センターの事業受託団体はアウトリーチとアフターケアを兼任する。

■ 窓口での振り分け

☐ 自立相談支援窓口

各区で窓口の設置方法や実施方法（直営／委託）は異なる。

☐ 台東区における振り分け

台東区役所 2 階に生活保護、生活困窮、生活援護担当の 3 つの窓口が統合して設置されている。すべて直営。相談に来た人に応じて各担当が対応し、ケースによっては複数の担当が受け付ける。

稼働年齢層で就労意欲がある人には自立支援センターを勧める。

高齢者や就労意欲が（今は）無いという人には生活保護を勧める。生活保護の場合の選択肢は、無料低額宿泊所、宿所提供施設、更生施設がある。ただし、特別区人事・厚生事務組合が運営する無料低額宿泊所と宿所提供施設には単身男性は原則入れない。

窓口から直接のアパート保護はない。代わりに、まずは生活保護でドヤに入ってもらい、そのあとにアパート転居を検討する。そもそも台東区内で普通のアパートを探すのは物件

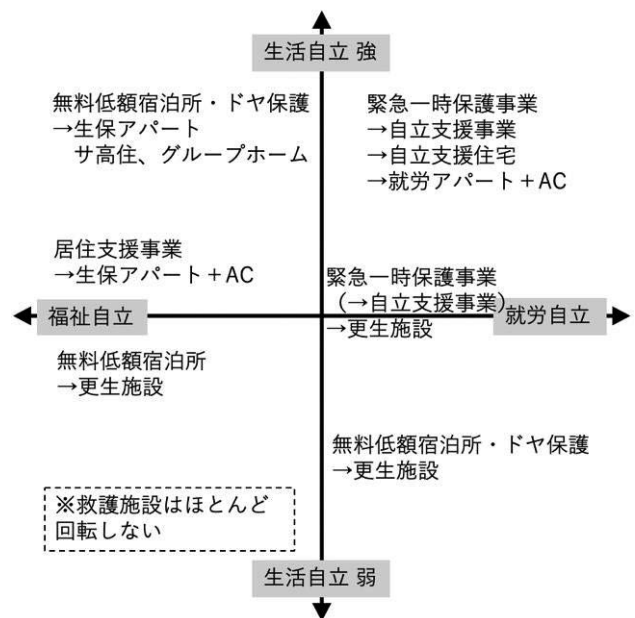
状況的に難しいが、保護課の居住確保支援員（国の予算活用）が徐々に住宅扶助内の家賃で物件を見つけられるようになってきている。2016 年度に居住確保支援でドヤから地域生活へ転居したのは約 250 人で、そのうちアパートが 150。その他はサポート付き高齢者向け住宅やグループホームなど。サ高住は台東区内には無いが、足立区や埼玉県に増えている。足立区のサ高住は高いので台東区からは勧めないようにしている。

住所不定者による窓口への相談が年間 1,900 人ほどで、そのうち半分近くの方々は実は他区他都市で生活保護を受けていたという場合や、申請者に応じてハローワークなどを勧めたりしている。残りの半分のうち、自立支援センターは 2 割程度で、それ以外は生活保護コースで対応する。生保コースのうち 7 割は無料低額宿泊所（そのほとんどが NPO 法人エス・エス・エスの無低）、簡易宿泊所が 2 割、入院も 1 割ほどある。緊急で入れてくれる枠を台東区は 2 つ持っているの、更生施設入所も少しだけある。

保護費を持ち逃げしてしまうような人にはお金の管理がまだできる無低に入ってもらほうが簡宿よりよい。無低だと食費を払わないといけなのに対して、簡宿だと自由に使える手元のお金が多いのでそれを持って逃げようとする人がいる。

以前保護を切られて再び申請に来た人に対してもその人が困窮状態であれば基本は受ける。ただし、自立支援センターの緊急一時保護事業には利用回数の制限はないが（再入所までの間は 6 ヶ月空ける必要がある）、自立支援事業の利用には 3 回までと制約がある。また、以前施設で問題を起こした人は施設に入ることができないこともある。

その人の意思を聞くというのが台東区の方針。稼働年齢層だが生活保護を希望する人に対しては生保の窓口につなげる。リーマンショックでより広がった気はするが、台東区は昔から来る者拒まずという土壌がある。台東区はもともと生活保護と生活援護で別々の課で、自立支援センターに行きたい人は生活援護で受けていたという経緯が影響しているかもしれない。



図表Ⅲ－１４ 台東区の４象限図

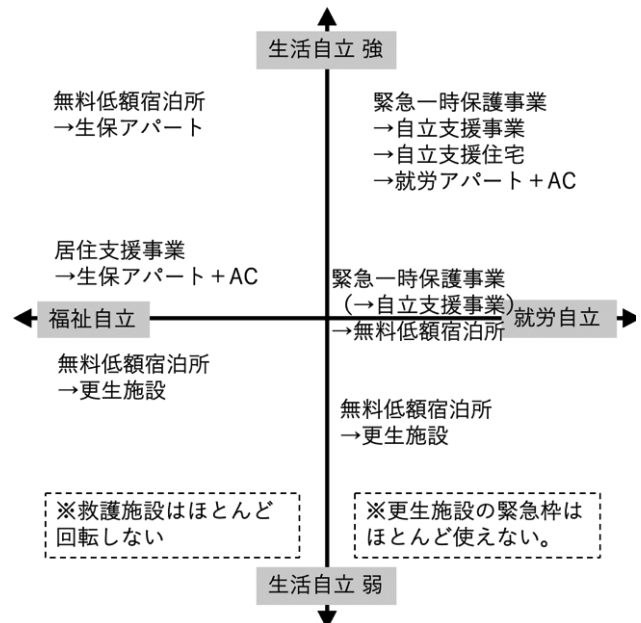
□ 都内にある A 福祉事務所における振り分け

A 福祉事務所は総合相談窓口で振り分ける。

窓口での相談の際に、自立支援センターと無料低額宿泊所の概要（その後の自立の流れも含めて）を説明し、本人の意向を聞く。だいたい職員の見解に沿った判断をしてくれることが多い。全体的に自立支援センターを希望する相談者は少ない。

自立支援センターに振り分けられる人は就労自立が可能な人。自立支援センターの入所待ちに際し、NPO 法人エス・エス・エスが上野に独自で持つシェルターを活用し、無料で1～2泊させてもらうこともある。

緊急一時保護事業に振り分けられない人、あるいは緊急一時保護事業には進んだものの自立支援事業に移らなかった人（発達障害、精神障害、アルコール依存症、集団生活が苦手といった人が多い。年齢に特徴はない）は、福祉事務所の窓口担当職員が相談をし、本人の意向も聞きつつ無料低額宿泊所につなげる。本人の意向がない限りは区内の無低を優先し、空きがなければ区外や近隣県の無低へと広げて探す。相談窓口時は施設の写真などを見せながら事前に説明する。実施責任は入所を依頼した自治体。



図表Ⅲ－１５ 足立区の４象限図

新規の人が窓口から直接更生施設という選択肢は少ない。保護を受給していて何らかの理由で廃止された人が再申請の際に利用するケースや、自立支援センターの緊急一時保護事業のあとに更生施設というケースはある。現状、更生施設に依頼すると入所まで１ヶ月程度かかる。区ごとに更生施設に緊急枠が用意されているが、たいてい埋まっている。

直接居宅保護で敷金礼金を支給するのは要件上難しい。また、ドヤ保護も５～１０年くらい前にはかなり活用していたが、今はしていない。ドヤ保護になると生活保護上の指導がしにくいため、特別な事情がない限りはドヤ保護を認めないようにした。

特別な事情でドヤ保護を希望する理由としては、無料低額宿泊所だと３食の食事がついてくるので、持病などで食事管理が必要な人にとってはドヤのほうが自分で調整しやすいこと。また、無低を拒否する人や過去の経歴から無低側から拒否される人もいる。そうした事情を踏まえてドヤ保護を認める可能性はあるが、やはり優先順位としてドヤが最後に来る。周辺区のドヤで保護をかけるときは、その福祉事務所に連絡を入れた上で行う。そうしないと、２つの福祉事務所から保護を受けてしまいかねない。

無料低額宿泊所はあくまで中間的な施設であり、早くアパート設定ができるようにアセスメントをしていく、というのがA福祉事務所の方針。具体的には、ケースワーカーが無料低額宿泊所の入所者へのアセスメントや施設長からの聞き取りをもとに、課の診断会議をかけてそこで居宅生活が可能と判断されれば転宅という流れになる。居宅生活が難しいという場合は、その人の状況に応じてグループホーム、病院、別の施設に移ってもらうことになる。

無料低額宿泊所やドヤにいる人に対しては、委託事業『被保護者向け自立支援プログラ

ム』の相談員が様々な支援を行う。病院同行、地域移行支援、就労支援など。A区では2009年10月から始まり、他区でも実施している区はある。支援員の訪問頻度は月1回程度。

■ 中間ハウジング

□ 自立支援センター、自立支援住宅

- ・定員：図表Ⅲ－16、図表Ⅲ－17を参照。1つの建物内に緊急一時保護事業と自立支援事業の枠があり、加えてアパート借上げの自立支援住宅が、各ブロックに用意されている。

自立支援センターは基本は1人1ベッドの相部屋で静養室（個室）も用意されている。

- ・対象者：各区の相談窓口で福祉事務所職員が、6ヶ月の間に就労自立が可能と判断した人を自立支援センターに依頼する。センターには定員もあり職員体制も就労自立向けになっているので、本人のためにも就労自立可能な人しか入所させないようにフィルターをかけている。高齢でも就労を希望される方の入所は可能。また、年金受給をされていて、短い期間でも就労できればという方を受け入れて自立につながったケースもある。年金と生保を希望されている人はセンターに入所しない。

- ・緊急一時保護事業：自立支援センターの中では、まず緊急一時保護事業の段階でアセスメントを行い、生活歴、職歴、病歴、犯歴、借金などを聞き取る。アセスメントの結果、6ヶ月の期間で就労自立が可能そうな人は2週間後に自立支援事業へと移行する。しかし、そうでない人（たとえば借金の解決に時間がかかりそうな人）は各区の福祉事務所に返され、更生施設などでの今後の支援を検討する。入所時の健康診断の結果で何か問題があった場合、再検査等のため入所期間を最長4週間まで延長する。入所に際し、医療扶助は必要のある人のみ申請する。

- ・緊急一時保護事業のあとは、自立支援事業で就職活動を行う。就職して就労継続の目処がたってからは自立支援住宅へと移ってもらい、支援としては居住移行支援の段階に入る。居住移行支援に関しては、保証人がない場合は保証協会に依頼し、緊急連絡先がない場合はNP0法人インクルージョンセンター東京オレンヂと連携して支援を実施。

- ・退所経路：図表Ⅲ－16、図表Ⅲ－17 参照

図表Ⅲ－１６ 緊急一時保護事業からの退所先（2017 年度）

	定員	自立支援 事業	保護施設	宿泊所 (生保)	居宅(生 保)	病院	他施設	実家親族	その他	不明(路 上等含)	合計
新宿寮	25	199 88.1%	0 0.0%	7 3.1%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 0.4%	16 7.1%	3 1.3%	226 100.0%
台東寮	25	203 82.5%	1 0.4%	4 1.6%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 0.4%	37 15.0%	246 100.0%
目黒寮	25	166 74.8%	0 0.0%	23 10.4%	0 0.0%	1 0.5%	0 0.0%	2 0.9%	11 5.0%	19 8.6%	222 100.0%
豊島寮	26	231 81.6%	1 0.4%	9 3.2%	0 0.0%	4 1.4%	0 0.0%	5 1.8%	3 1.1%	30 10.6%	283 100.0%
足立寮	35	196 53.7%	25 6.8%	69 18.9%	3 0.8%	4 1.1%	9 2.5%	4 1.1%	11 3.0%	44 12.1%	365 100.0%
合計	136	995 74.1%	27 2.0%	112 8.3%	3 0.2%	9 0.7%	9 0.7%	12 0.9%	42 3.1%	133 9.9%	1,342 100.0%

図表Ⅲ－１７ 自立支援事業（自立支援住宅含む）からの退所先（2017 年度）

	定員	就労自立			生保等他法利用					実家親 族等	その他	路上等 不明	合計
		住宅確 保	住込み	その他	保護施 設	宿泊所 (生保)	居宅 (生保)	病院	他施設				
新宿寮	85	60 28.7%	31 14.8%	3 1.4%	3 1.4%	6 2.9%	1 0.5%	4 1.9%	1 0.5%	6 2.9%	7 3.3%	87 41.6%	209 100.0%
台東寮	85	61 28.6%	29 13.6%	11 5.2%	3 1.4%	5 2.3%	0 0.0%	1 0.5%	0 0.0%	2 0.9%	6 2.8%	95 44.6%	213 100.0%
目黒寮	85	56 33.9%	20 12.1%	5 3.0%	1 0.6%	14 8.5%	1 0.6%	2 1.2%	2 1.2%	4 2.4%	7 4.2%	53 32.1%	165 100.0%
豊島寮	85	76 32.2%	34 14.4%	1 0.4%	0 0.0%	8 3.4%	2 0.8%	1 0.4%	1 0.4%	11 4.7%	18 7.6%	84 35.6%	236 100.0%
足立寮	85	85 44.0%	10 5.2%	3 1.6%	4 2.1%	9 4.7%	0 0.0%	2 1.0%	0 0.0%	2 1.0%	11 5.7%	67 34.7%	193 100.0%
合計	425	338 33.3%	124 12.2%	23 2.3%	11 1.1%	42 4.1%	4 0.4%	10 1.0%	4 0.4%	25 2.5%	49 4.8%	386 38.0%	1,016 100.0%

□ 支援付地域生活移行事業（路上歴の長い人向けのモデル事業）

路上歴の長い高齢者に対してアパートでの生活訓練を行い、生活ができそうな人には生活保護でアパートで暮らしてもらうという取り組み。運営は自立支援センターの受託団体。生活困窮者自立支援制度の枠内で実施。2017 年度から第 1、2 ブロックが先行して行なっている。2019 年度から全ブロックが始まる。

□ 更生施設、救護施設

東京 23 区の救護施設は重度の人しか入所していない。年間の退所者も数人程度で、退所理由は逝去がほとんどを占める。精神科から救護施設はよくあるが、ホームレス施設から救護施設というのではない。

東京 23 区の更生施設は他都市の救護施設に近いのかもしれない。東京 23 区の更生施設は重度の方が増えていて、特別区人事・厚生事務組合の更生施設について今後救護施設に転換する方向で現在検討中。

■ アフターケア

自立支援センターの事業受託団体はアウトリーチとアフターケアも兼任する。

アフターケアの期間は最大 1 年間。住み込み就労者を含めて、本人からの意思を受けて利用してもらっている。

3-3 川崎市

■ アウトリーチ

積極的な取り組みとして、川崎市職員や精神科医や高速道路運営会社との合同巡回を実施している。川崎市職員とは定期的に実施しており、報告書上の共有だけでなく、本来の意味での実態共有に努めている。精神科医とはホームレスが長期化した人の中には精神障害や知的障害の疑いがある場合があり、医療機関との繋がりも無い場合がほとんどである。専門家による見立てをしていただきカンファレンスを通じて介入方法の検討をしている。また、

対象のホームレスとの接触時に簡易的な健康確認を行い緊急性の判断をしている。高速道路運営会社とは高架下がホームレスが定住しやすく近隣住民からの苦情も出やすいものの市の管轄でないため行政が介入しにくいことより、排除のない介入を連携して試みている。川崎市においては巡回・自立支援センター・アフターケアを連続した一体的な支援と考えており、巡回段階から対象者の見極めを開始している

■ 窓口での振り分け

□ 自立相談支援窓口『だい job センター』

川崎市には窓口は 1 つ。中高年事業団やまて企業組合が事業受託。各区福祉事務所に出張することもある。

□ 振り分け

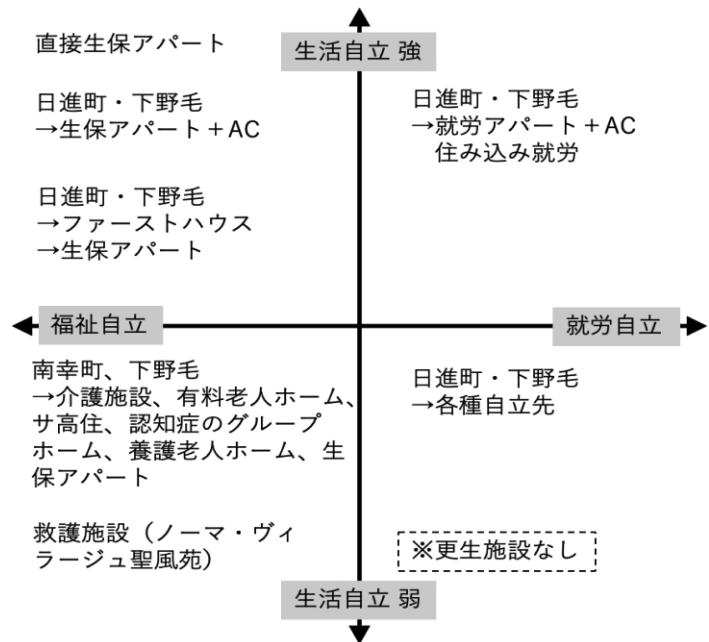
各区福祉事務所が振り分ける（女性の場合は各区福祉事務所から本庁につなぐ）。入所者のうち医療が必要な人には医療単給で保護を受けてもらうが、必要ない人は受けない。

直接アパートに入る事例も少ないがある（年金受給者で家が無い人などに対して市が家探しを手伝う、といった事例）。基本的には簡易宿泊所や無低を勧めることはない。

■ 中間ハウジング

川崎市では図表Ⅲ-19のようなコース制度を設けて、入所者に応じた支援を提供する。

図表Ⅲ-19 川崎市の自立支援センターにおけるコース制度



図表Ⅲ-18 川崎市の4象限図

名称	目的	対象者
見極めコース	一定期間自立支援センターで生活状況等を見守り、自立阻害要因を把握するとともに就労能力、での入所者を除く)	入所者全員（緊急避難コース

	単身居宅生活の可否などの見極めを行い、支援の方向性を決定する。	
就 労 自 立 コース	安定した職の確保及び就労によるアパート設定を支援する。	見極めの結果、就労阻害要因がない、又は軽微で就労による自立が可能と見込まれる者
生 活 支 援 コース	傷病の治療、障害者手帳の取得、要介護認定等、自立阻害要因を排する、または制度利用の手続きを進めた上で、主に生活保護等、福祉の援護により安定した住居の確保を支援する。	見極めの結果、高齢・傷病・障害等により、入所期間における就労自立が困難な者
緊 急 避 難 コース	台風や降雪時などの災害、その他の事情により緊急的に避難を要する者に一時的な避難場所を提供する。	台風や降雪時などの災害、その他の事情により緊急的に避難を要する者

□ 川崎市自立支援センター日進町

- ・実施者：中高年事業団やまて企業組合
- ・定員：80 名。相部屋と個室 19 室。個室は就労者、あるいは集団生活が合わない人が利用する。24 時間対応可能な緊急入所枠もある。閉庁時に本人が直接日進町に来館すればまずは受け入れ、そのまま入所希望するなら後日保護課につなぐ。
- ・対象者：川崎区、幸区に起居するホームレス。「見極めコース」「就労自立コース」「生活支援コース」「緊急避難コース」全てに対応。

□ 生活づくり支援ホーム下野毛

- ・実施者：中高年事業団やまて企業組合
- ・定員：50 名、うち女性 5 名。
- ・対象者：中原区以北に起居するホームレス。「見極めコース」「就労自立コース」「生活支援コース」「緊急避難コース」全てに対応。

□ 川崎市自立支援センター南幸町

- ・実施者：有限会社サン矢留
- ・定員：15 名、うち女性 9 名。全個室。
- ・対象者：女性のホームレス、特に下野毛と比べてより難しいケースや個室が必要な女性（DV 被害者は対応不可）。要介護状態にある男性ホームレス。
- ・入所経路：基本的に福祉事務所から。
- ・退所経路：女性利用者の退所先として、アパートと障害のグループホームが同程度で多い。就労自立は年に 1 人程度。男性利用者の退所先としては、介護施設、有料老人ホーム、サポート付き高齢者住宅、認知症のグループホーム。ある程度自立できる人は養護老人ホ

ームや稀にアパートのケースもある。

■ アフターケア

中高年事業団やまて企業組合が受託。川崎市においては、巡回（アウトリーチ）、自立支援センター、アフターケアは連続的かつ一体的な支援である。

□ ファーストハウス

一人でのアパート生活が可能かどうかを判断するために、支援者側で借りた部屋に入所してもらい生活訓練を行う『ファーストハウス』という仕組みがある。期間は原則6ヶ月、延長して1年まで。生活訓練が終了し、一人暮らしが可能と判断された方はアパートへ転居する。逆に、難しいと判断された方はセンターに戻り再度支援を受ける。2017 年度の新規入所者は13人。

3-4 横浜市

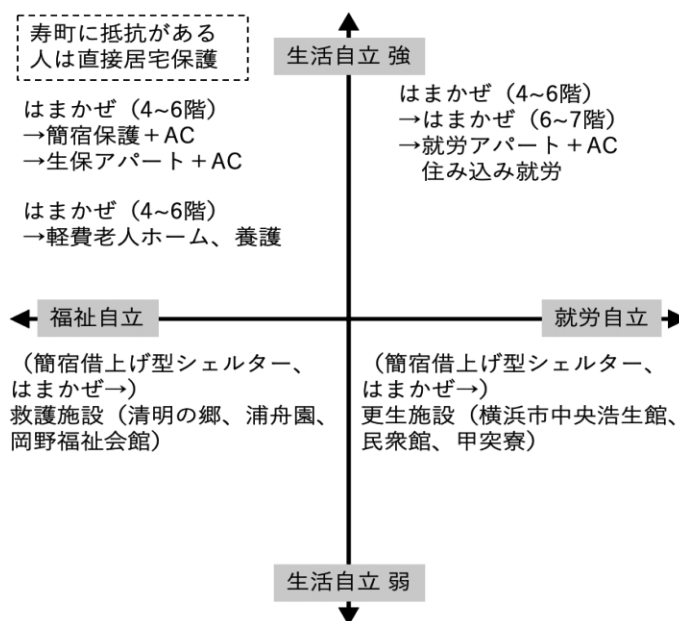
■ アウトリーチ

社会福祉法人神奈川県匡済会が事業受託。

■ 窓口での振り分け

□ 自立相談支援窓口

各区役所が直営で実施。生活保護の窓口と同じ。2015 年の生困導入時に、保護課から生活支援課と改称し、両者を一体的に運営。職員に関しても、生活保護を担当していた職員が生困分も担うようになる。



図表Ⅲ-20 横浜市の4象限図

□ 振り分け

各区福祉事務所が振り分ける。

■ 中間ハウジング

□ 横浜市生活自立支援施設はまかぜ

- ・実施者：社会福祉法人神奈川県匡済会
 - ・定員：250 名、うち女性 20 名。基本は相部屋だが、3 階には半個室が 24 部屋ある。最初は相部屋に入り、求職・就労が始まると 7 階のフロアへ移動となる（人数が多い場合は 6 階まで求職・就労者フロアになることもある）。いびきがうるさい人のための防音の部屋も 3 つほどある。
 - ・利用期限：原則 3 ヶ月、最大 6 ヶ月まで延長可能。再入所可能で再入所禁止期間もない。
 - ・対象者：利用者の条件としては、ADL が自立している人。実際には生活自立が難しい方も入ってくるが、本人がケガをしてしまったり、他の利用者を巻き込んでしまったりする心配もあるので、担当区役所にはできるだけ早く次の居住場所を見つけてもらうようにしている。現在の入居者で一番手のかかる人は、朝晩にリハビリテーションパンツをはかせて、汚れてしまったら掃除をしたり防水シートを洗ったり、必要となればシャワーをお手伝いするレベル。そういった人が 3、4 人と複数人いる場合、施設自体も生活自立ができることを前提としたつくりなのもあり、通常の業務に差し障りがでてしまう。
 - ・入所経路：福祉事務所からの依頼。
 - ・退所経路：2017 年度の退所者 758 名、うち就労自立 151 名、生活保護利用 317 名（就労や他法収入等での不足分を生活保護により給付される場合も含む）、更生施設 32 名、救護施設 4 名、養護老人ホーム 3 名、障害グループホーム 2 名、など。
- 支援の結果、生活保護の申請となる人の居所については簡易宿泊所となることが多い。本

人が寿地区での生活を希望せず、アパート生活を希望する場合は福祉事務所と連携し、生活保護で敷金・礼金の認定の可否を検討する。その際は居宅生活が可能かどうか、しっかりとしたはまかぜでのアセスメントが重要となる。他都市のように2週間でアパートを見つけることは横浜市では難しい。保証人や緊急連絡先、敷金・礼金の予算など、居宅生活への移行はハードルが高い。

はまかぜから簡易宿泊所にとりあえず居所設定し、その後の生活を見極めてアパート生活が可能と判断されれば転居も可能である。もともと、寿地区や簡易宿泊所を好んで住み続ける人も多い。駅からのアクセスも良く帳場さんによる見守り等の利点もある。面倒見の良い簡易宿泊所はやはり人気がある。あくまで旅館営業法に基づく施設として営業しているが、介護サービスも利用可能であり居宅のような使われ方もされている。本人が希望した場合、はまかぜ退所後に無料低額宿泊施設へ入所する人は僅かだがいる。

□ 簡易宿泊所借上げ型シェルター

- ・定員：10 床。寿地区の中で契約しているいくつかの簡易宿泊所から、その都度帳場さんに連絡して借り上げる。

- ・対象者：集団生活が苦手な方や集団生活が可能かの判断が必要な方が、本入所の見極め期間として入所する。入所者は、毎日のはまかぜに宿泊券と食事とお風呂を取りに来る。簡宿シェルターに滞在中に自立支援は行わない。

- ・退所経路：2017 年度の退所者数 93 名、うち自立支援施設はまかぜ入所 13 名、生活保護 58 名、他施設入所 1 名、その他 21 名（自主退所や規則違反退所等が大部分を占める）。

■ アフターケア（退所後支援）

- ・実施者：社会福祉法人神奈川県匡済会

- ・利用期限：最長で退所後 6 か月間。

- ・対象者：はまかぜ退所後に賃貸アパートで生活する人全員。退所後も関与して欲しくないという人もいるが、少なくとも 1 回は実施。生活保護受給者でアパートの方には 1 回のみで、基本的には区のケースワーカーが見ていくことになるので、それまでの生活の確認という意味合いで訪問する。

3-5 名古屋市

■ アウトリーチ

中村区、中区、熱田区に直営で保護援護生活相談員を配置し市内の公園等を巡回。

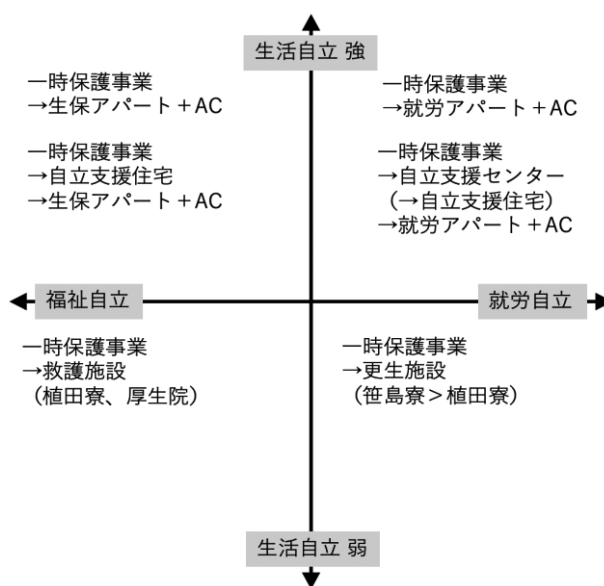
■ 窓口での振り分け

□ 自立相談支援窓口

『名古屋市仕事・暮らし自立サポートセンター』が市内に3か所設置されている（名駅・金山・大曽根）。

□ 振り分け

福祉事務所のケースワーカーがシェルターの振り分けを決める。入所中の生活保護の利用は医療単給のみ。基本的に自立支援センターでは無料低額診療事業を優先的に活用するが、平日の午前中のみしか診察を受け付けていないため、次の手段として依頼区に医療単給をお願いする。



図表Ⅲ-21 名古屋市の4象限図

図表Ⅲ-22

一時保護事業の退所者の進路（2013～2017年度分）

就労自立			その他自立			帰郷
賃貸住宅	住込	その他	年金貯蓄等	友人宅	親族援助	
3	141	14	21	24	0	36
0.1%	4.4%	0.4%	0.6%	0.7%	0.0%	1.1%
生活保護			施設入所			老々、無低他
居宅保護	簡宿保護	入院	更生施設	救護施設	宿提施設	
838	0	132	716	2	37	373
25.9%	0.0%	4.1%	22.1%	0.1%	1.1%	11.5%
自立支援事業	前記以外の退所					合計
	自主退所	強制退所	無断退所	期間満了	その他	
539	60	57	167	93	7	3,240
16.6%	1.9%	1.8%	5.2%	2.9%	0.2%	100.0%

名古屋市の福祉事務所に相談に来た人が、まずは一時保護所に入り、その後に他の施設等に振り分けられるというイメージ。

- ・実施者：社会福祉法人芳龍福祉会
- ・定員：50名、うち女性6名。3人部屋17室。
- ・利用期限：原則2週間最長4週間
- ・対象者：基本的には名古屋市内の福祉事務所に相談に来た人が、まずは一時保護所に入り、その後に他の施設等に振り分けられる。
- ・退所経路：図表Ⅲ-22参照。

□ 緊急宿泊援護事業

一時保護事業が満員等の理由で難しい場合に、主に世帯の緊急枠として、簡易旅館を借

り上げてシェルターとして利用される。

□ 自立支援事業『あつた』『なかむら』（自立支援センター）

- ・実施者：社会福祉法人芳龍福祉会
- ・定員：あつた（76 名）、なかむら（72 名、うち女性 12 名）
- ・利用期限：一時保護事業 2 週間（延長により最大 4 週間）
自立支援事業 3 ケ月（延長により最大 6 ケ月）
自立支援住宅 上記自立支援事業の利用期間内に含まれる。

・対象者：リーマンショック以降、いわゆる長期のホームレス状態からの入所は少なく、派遣から住居喪失や家賃滞納等の住居喪失が入所理由のほとんどを占めている。センターの中心的支援である就労支援の形は崩さず、ここ数年は「年金貯蓄組」（支給される年金を貯蓄し、住居を確保する。最高齢は 83 歳）などの「生活の見直し（家計管理）」が必要な方や臨床心理士の面談・判定を経て精神科受診へつなぐケース（発達障害やボーダーの方）が増加している。一時保護事業に臨床心理士に週に 1 度見てもらい判定をしてもらっている。

図表Ⅲ－２３ 自立相談事業あつたの退所者の進路（2017 年度）

2014 年 3 月末で閉鎖

になった名城シェルターでは、住み込み目的の方や長期ホームレス状態の人を受けていた。そこが無くなり、次の受け皿として自立支援センターが受けることになり、また、65 歳までという条件も撤廃された。

就労自立			その他自立			帰郷
賃貸住宅	住込	その他	年金貯蓄等	友人宅	親族援助	
25	50	2	3	3	0	3
15.4%	30.9%	1.2%	1.9%	1.9%	0.0%	1.9%
生活保護			施設入所			老ホーム、無低他
居宅保護	簡宿保護	入院	更生施設	救護施設	宿提施設	
4	0	2	1	0	1	3
2.5%	0.0%	1.2%	0.6%	0.0%	0.6%	1.9%
自立支援事業 なかむら入所	前記以外の退所					合計
	自主退所	強制退所	無断退所	期間満了	その他	
0	24	14	18	7	2	162
0.0%	14.8%	8.6%	11.1%	4.3%	1.2%	100.0%

- ・入所経路：一時保護事業、緊急宿泊援護事業（直接入所：一時保護事業経由なし）
- ・退所経路：図表Ⅲ－２３参照

□ 自立支援住宅

- ・実施者：社会福祉法人芳龍福祉会
- ・定員：自立支援事業あつたとなかむら、各施設から半径 5 キロ以内の立地に合計 5 戸借りている（ただし、1 棟に 1 部屋）。利便性や住宅条件が良いところを選んでいる。
- ・利用期限：自立支援事業 3 ケ月（延長により最大 6 ケ月）
自立支援住宅 上記自立支援事業の利用期間内に含まれる。
- ・対象者：自立支援事業で仕事が決まって収入がある人。集団生活が苦手な方（利用するための要件ではない）。男性（自立支援事業なかむらは女性も可）。

□ 施設『笹島寮』、救護施設・更生施設『植田寮』

笹島寮は自立支援事業なかむらと併設。運営は社会福祉法人芳龍福祉会。

植田寮は救護施設と更生施設が併設されている。名古屋市直営による運営だったが、2019年度からは指定管理者制度が導入され、社会福祉法人芳龍福祉会が運営する。更生施設植田寮では3か月～6か月程度のサイクルで回している。入所者の生活自立や健康状態の順序は、自立支援センター ＞ 更生施設笹島寮 ＞ 更生施設植田寮。

□ 宿所提供施設『熱田荘』

一時保護所と同じ建物で、1～3階が宿所提供施設、一時保護所が4～5階（同じ敷地内に自立支援事業あつたも併設）。部屋の違いは、宿所提供施設は各部屋にガスが引いてあるが、一時保護所は引いていない。この熱田荘が名古屋市内において唯一世帯が入所できる施設。定員27世帯、単身の方も泊まれる。入所期限は、単身3か月、世帯6か月。

■ アフターケア

今は自立支援センターの職員全員でやっている。担当制を敷いているので、利用者が退所した後、その担当の職員がアフターケアをする。土日関係なくアフターケアは実施。電話やアパートへの訪問もあれば、施設に訪問してくれる場合もある。一緒に福祉事務所や生活保護申請に行ったり、病院に行ったりなど。予算は、アフターケアで分けせずに、全体で請求している。

3-6 京都市

■ アウトリーチ

NP0 法人ゆいが事業受託。

■ 窓口での振り分け

□ 自立相談支援窓口

京都市の本庁の中に直営で1つ設置されている。各区からの要望に応じて本庁から職員がその都度出張する。

□ 振り分け

各区の福祉事務所に1～3人は配置されている面接担当が相談を受けて、アセスメントを行うために緊急一時宿泊施設の入所へとつなげる。直接居宅保護決定は原則しない。

路上生活者の多い京都駅に近い下京の福祉事務所だけは「ホームレス支援施策」として支援が充実している。具体的には、生活保護の申請を望まない人や路上生活の継続を希望される方などに対して補食の提供や、緊急枠としての2週間の「休養入所」で生活保護の適用無しでのシェルター入所を決定する。緊急一時宿泊施設の入所の際には原則生活保護医療単給の申請をするが、休養入所の場合は行わない。

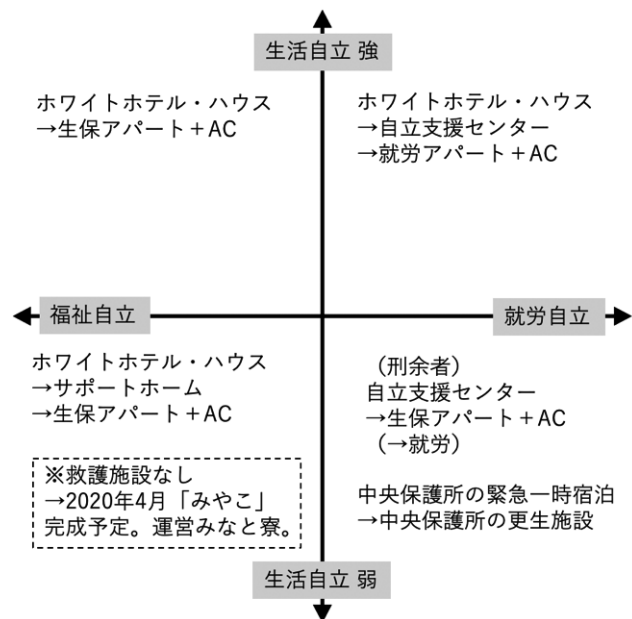
■ 中間ハウジング

□ 緊急一時宿泊事業『ホワイトホテル』『ホワイトハウス』

・実施者：有限会社カリヤスが所有する2つの建物、ホワイトホテルとホワイトハウスを借り上げてシェルターとして活用している。ホワイトホテルは一般のホテルの一部を借上げており、個室と相部屋の両方ある。女性や世帯も利用可能。ホワイトハウスはいわゆるゲストハウスを一館借上げており、相部屋のため単身男性のみの利用。

緊急一時停泊事業に入所した際の支援自体はソーシャルサービス協会ワークセンターが担当する。また、NP0 法人ゆいが巡回相談を経て入所したケースについては、NP0 法人ゆいの職員も定期的に面会を行っている。

- ・定員：2施設合わせて50名
- ・入所期間：原則3ヶ月、延長可能。アセスメントの平均期間は約1か月程度。
- ・対象者：基本的には京都市内の区役所に相談に来た人は、まずホワイトホテルかホワイトハウスに入り、そこから居宅保護あるいは他施設に振り分けられる。
- ・入所経路：各区福祉事務所から有限会社カリヤスに入所依頼がいき、カリヤスの判断でホワイトホテルかホワイトハウスに振り分けられる。



図表Ⅲ-24 京都市の4象限図

□ 中央保護所（緊急一時宿泊事業、更生施設）

ホワイトホテルとホワイトハウスとは別に中央保護所の緊急一時宿泊事業もある。更生施設が併設しているため他よりも人員が豊富で、ある程度介助が必要な人が入所する。ただし、以前起きた火災に際し近隣住民から苦情もあったので、生活規則を守ってもらえることが条件。運営は社会福祉法人みなと寮。

・退所経路：2017 年度の退所者 55 名、うち更生施設 41 名、他支援施設 1 名（ホワイトホテル・ハウス、自立支援センター、ソーシャルホーム、サポートホーム）、他施設 1 名（救護施設、医療機関）、居宅移行 5 名、その他 7 名（自主退所、無断退所、規則違反、逮捕）。

□ 自立支援センター

元々倉庫として使われていた建物を京都市が借りて自立支援センターとして運用。

・実施者：公益財団法人ソーシャルサービス協会ワークセンター

・定員：12 名（もともと 30 名）。天井と窓はない半個室の形式。1 階に 10 室、2 階に 20 室あり、今は主に 2 階の部屋を活用。集団生活に向かない人には 1 階の部屋を割り当てる。

・対象者：就労自立が可能な人。刑余者。

・入所経路：緊急一時宿泊事業から。刑余者は京都刑務所から直接で受け入れる。

・退所経路：2017 年度の退所者 22 名、うち就労自立 8 名、生活保護 2 名、その他（自主退所、無断退所、規則違反、逮捕）12 名。

□ サポートホーム（無料低額宿泊所）

有限会社カリヤスの建物 2 棟を活用した無料低額宿泊所。生活自立が難しい人が、緊急一時宿泊事業の後にサポートホームに移ってもらい生活訓練などを受ける。

□ ソーシャルホーム（無料低額宿泊所）（※2018 年閉鎖）

ソーシャルサービス協会ワークセンターが運営する無料低額宿泊所。消防法、入所率、規模、建物、家賃などを総合的に考慮して 2018 年閉鎖。定員 15 名。

対象者は主に稼働年齢層。生活保護での入所中に仕事に就き、1, 2 度給料をもらった後、就労定着できるかどうかを見極める。できそうな人は敷金礼金を保護で打って居宅確保となり、居宅移行後の翌月には保護を廃止して就労自立してもらおう。保護受給者以外も入所可能で、他市からも受け入れ可能。自立準備ホームとしても登録。自立支援センターとの違いは、ソーシャルホームのほうが早く出所できること、ソーシャルホームでは稼働年齢層以上も入所すること、ソーシャルホームはアフターケアに手が回らないことなど。

■ アフターケア

ソーシャルサービス協会ワークセンターによるアフターケアは、アフターケア単体で事業が予算化されていない。NPO 法人ゆいは事業受託。

3-7 大阪市

■ アウトリーチ『巡回相談室』

大阪市のホームレス巡回相談事業は社会福祉法人大阪自彊館が事業受託。自立支援センターに入所する人は必ず巡回相談室によるアセスメントを受ける。

■ 窓口での振り分け

□ 自立相談支援窓口

各区の福祉事務所にそれぞれ設置。各区で実施者は様々。

□ 振り分け

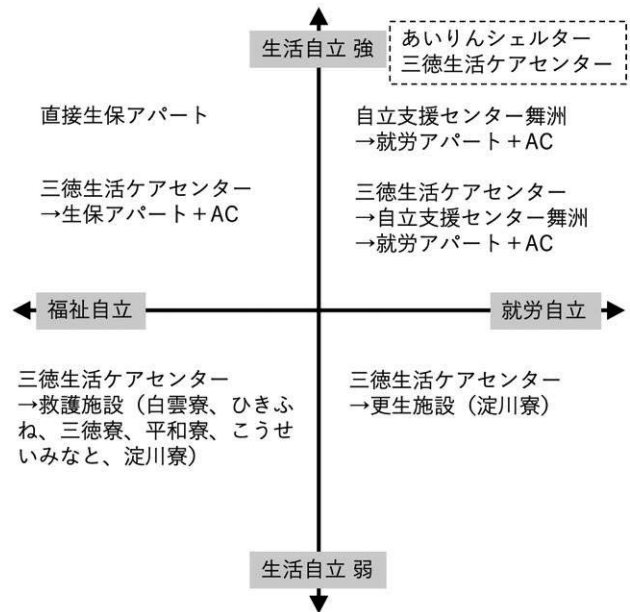
福祉事務所と巡回相談室は連携を取り、一時生活支援事業（自立支援センター）の利用希望者であれば福祉事務所の後に、より詳細なアセスメントを受けるため巡回相談室に回ってくる。逆に巡回相談室で一時生活支援事業の利用希望を受けた場合は、入所前に福祉事務所につなげる。

■ 中間ハウジング

□ 三徳生活ケアセンター

大阪市内の住居不定者のうち、高齢・病弱等で短期間の援護を必要とする人達が一時的に入所することによって心身のリフレッシュのできる場を提供し、あわせて各種生活面の相談援助を通じて、施設入所や居宅保護を含む自立促進を図ることを目的としている。巡回相談員に加え、三徳生活ケアセンターの職員も振り分けに際して助言を行う。

- ・実施者：社会福祉法人大阪自彊館。救護施設『三徳寮』に併設する。
- ・定員：224名。相部屋。
- ・利用期限：原則2週間
- ・対象者：基本的には大阪市内の区役所に相談に来た人は、まず三徳生活ケアセンターに入り、その後に区のケースワーカーとの面談により施設等に振り分けられる。
- ・入所経路：福祉事務所あるいは巡回相談室から。
- ・退所経路：自立支援センター、救護施設、更生施設、居宅保護など。関東のように無料低額宿泊所を使うことがないが、代わりに賃貸契約のゼロゼロ物件が多く、またサポータイブハウスが無低的な役割を担っている面がある。



図表Ⅲ-25 大阪市の4象限図

□ 自立支援センター舞洲

- ・実施者：社会福祉法人みおつくし福祉会
- ・定員：100 名（相部屋）賃貸型自立支援センター12 室（20 名）
- ・対象者：近年の利用者の特徴には、若年化傾向：平均 48.7 歳：平成 18 年度(2006)→平均 42.7 歳：平成 30 年度(2018) に加えて、精神・知的・発達障害、社会経験（社会性）の不足、再利用者の増加、各種アディクション問題、犯罪による矯正施設退所者等が挙げられる。その他、社会不適応などなど、何らかの不安定要素を抱えており、これまでの生活歴の中で社会的支援に結びついてない利用者が多くみられる。
- ・精神科嘱託医師診察：平成 30 年度（2018）
入所 117 名のうち医療診察を 29 名に実施（実施割合 24%）。受診者の平均年齢は 36.4 歳となり、施設全体の平均年齢よりも大きく下回る。診断の結果、そのほとんどが不注意さ・多動性・衝動性を特徴とする ADHD である要素が強く、成人するまでに医療や福祉の介入がない状態で今日に至っており、就労や社会生活を維持する上で困難を抱えたまま自立支援センター入所となった実態の結果となっている。
- ・入所経路：三徳生活ケアセンターより。居所の喪失状態に置かれているものの、就業は継続している相談者の場合は三徳生活ケアセンターを介さず直接自立支援センターに入所する場合もある（各年度 5 名程度）。
- ・退所経路：平成 30 年度（2018）では退所者 145 名：就労自立率 62.40%、就労自立 78 名、居宅保護 1 名、施設変更 19 名、勧告退所 7 名、無断退所 21 名、自主退所 14 名、帰郷退所 5 名、最年少は 19 歳で最年長は 80 歳であった。

□ 賃貸住宅型自立支援センター

- ・実施者：社会福祉法人みおつくし福祉会
- ・定員：大阪市内 3 区に12 室 20 名分を契約。単身型と世帯型に分類している。
- ・期限：三徳生活ケアセンター～自立支援センター～サテライト、原則合わせて 6 ヶ月。
- ・対象者：施設内で就労が定着した人が原則。平成 30 年度（2018）の利用者数は 23 名。全員が就労自立となった。

□ あいりんシェルター

- ・実施者 NPO 法人釜ヶ崎支援機構
- ・定員：532 人
- ・期限：利用は 1 日単位

■ 自立支援センター舞洲アフターケア事業

就労自立退所により居宅生活へ移行した利用者を対象に施設退所後 3 年間は暑中見舞い、年賀状の定期発送を実施している。それ以後も生活相談の問い合わせがあった場合は訪問活動による安否確認や生活状況の確認を実施している。病気や怪我によって就労の継続に困難な状況が生じたり、新たな債務といった金銭管理上の問題が発生した場合は各区の保健福祉センターや生活困窮者自立相談支援窓口への連絡調整など課題解決に向けた支援活動を実施している。また、施設退所後も引き続き関わる交流機会の一つとして「まいしまのつどい」というイベントを平成 29 年度より開催。「なんでも相談会」など地域社会からの孤立を予防し、再度困ることのないよう相談できる機会を提供している。

- ・平成 30 年度（2018）のアフターケア事業実施件数 訪問 95、電話 552、来初 191、郵便送信 344、郵便着信 88、その他 51
- ・アフターケア対象者の状況 就労継続 62、一部就労居宅保護 1、施設入所 2、自立支援センター再入所 2、入院 1、帰郷 1、死亡 1

3-8 北九州市

■ 巡回相談

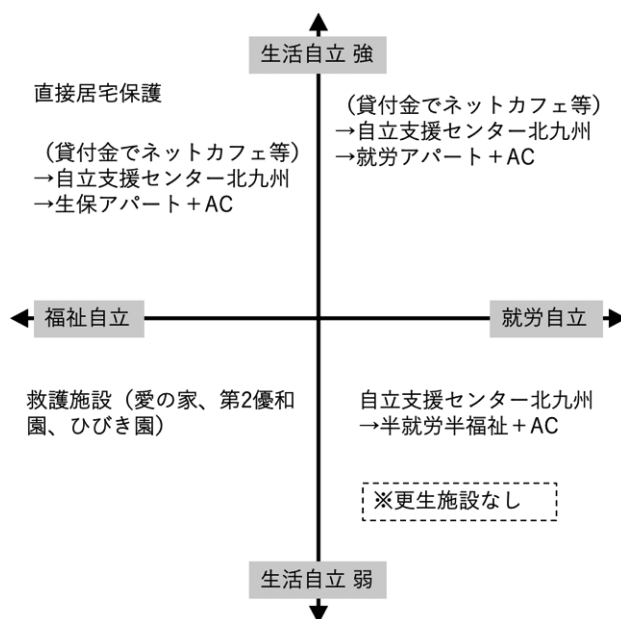
NPO 法人抱樸が事業受託。

■ 窓口での振り分け

□ 自立相談支援窓口

直営、かつ民間ジョイントベンチャー（北九州市社会福祉協議会、グリーンコープ生活協同ふくおか）に委託。各区役所内の保護課ではなく地域福祉課（いのちをつなぐネットワーク）に設置されている。主任相談員は市

職員（保護課の職員とは別）。



図表Ⅲ-26 北九州市の4象限図

□ 振り分け

各区福祉事務所や自立相談支援窓口から入所依頼がくる。窓口からの選択肢としては、自立支援センター（入所待ちでネットカフェなどに一時的に入ることも含め）、救護施設、病院、直接居宅保護（保護決定までネットカフェなどに一時的に入ることも含め）、無低。

自立支援センターの入所に際し、年金等の収入の無い方は本人が拒否しない限り生活保護申請をしてもらうため、福祉事務所を介す。ほぼ全員受ける。年金や貯金がある人を除いて、入所時検診（約 16,000 円）や医療を受けてもらうために生活保護（医療扶助）がないとセンターに入所しても支援できない。生活保護は申請から約 1 か月ほどで決定する。北橋市長が着任した 2007 年頃から生活保護が適正に運用されるようになってからホームレスの生活保護の申請が可能となり、たとえ決定時に野宿状態であっても保護が下りるようになった。ただし野宿状態での保護決定の場合は生活扶助費と医療扶助のみで住宅扶助はない。

■ 中間ハウジング

□ 自立支援センター北九州

- ・実施者：NPO 法人抱樸
- ・定員：50 名、うち女性 4 名。窓と天井がない半個室形式。
- ・入所経路：

入所希望者には入所判定会議を実施する（毎週木曜日）。ここで入所決定の判断をする。そして、その翌々週の火曜日に入所する。ただし、緊急性の高い方（女性、高齢者、健康不良など）は入所判定会議の前から入所することもでき、入所後に入所判定会議が行われる。

センター入所待ちの 2 週間の間は、貸付金でネットカフェに泊まっていることが多い。

野宿でいい人は野宿。抱樸が持っているシェルターに入ってもらえる人もいる。

また、センター入所よりも保護が先に決定する場合、保証人無しもしくは保証会社を通して路上から直接アパートに入居される方もいる。保護決定が下りても自力で家を借りられない人はセンターを介して自立していくことになる。稼働年齢層が保護に流れるよりもセンターに入ったほうが本人の選択肢は広がるので、強制はできないが保護課の職員もセンターを勧める。

・退所経路：2017年度の退所者 61 名、うち就労自立 26 名、年金 3 名、入院入所 4 名、生活保護 20 名、自主退所等 8 名。

☐ 無料低額宿泊所

現在、市内に 3 つあるが、中間的な利用はほとんどなく、居所として活用される。

☐ 救護施設

北九州市に 3 つ、近隣自治体にも 2 つと、実質北九州エリアには 5 つの救護施設があるので、本人によほど問題がない限り比較的に入りやすい。

■ アフターケア

☐ サポートセンター小倉

自立支援センター北九州に併設する。市の委託事業を NPO 法人抱樸が受託。センター退所者へのアフターケアを実施。期間は 1 年間。1 年以後 NPO 法人が自主事業として実施。

☐ サポートセンター八幡

NPO 法人抱樸の無料低額宿泊所『抱樸館北九州』内に設置。職員 2 人。委託はなし。主に支援住宅入居者へのアフターケアを実施。センター退所者が対象ではない。

3-9 福岡市

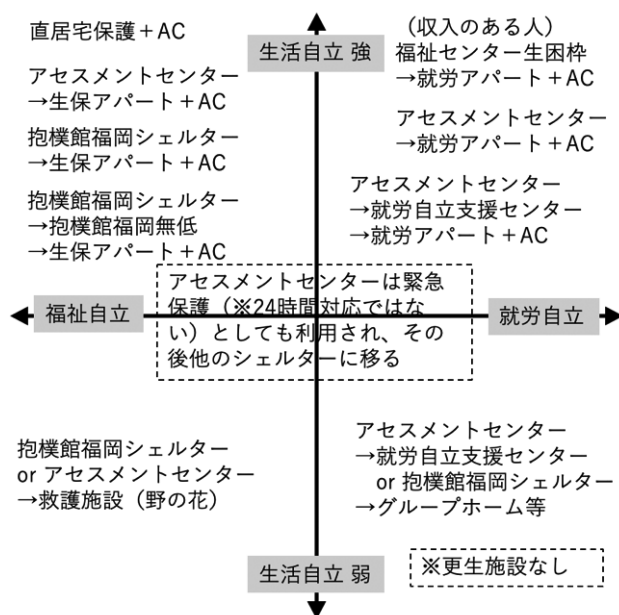
■ 巡回相談

福岡県社会福祉士会が事業受託。9人の専門職員が、基本2人1組で巡回相談を行う。また、同職員が中間ハウジング退所者のアフターケアも実施する。

■ 窓口での振り分け

□ 自立相談支援窓口

『福岡市生活自立支援センター』。福岡市内に1つだけ設置されている。株式会社パソナが事業受託。



図表Ⅲ-27 福岡市の4象限図

□ 振り分け

シェルター振り分けの判断はまずは博多区役所保護第3課（以下「博多区役所」と言う）が行う。シェルター利用者のほとんどは医療を受ける必要があるので、シェルター入所前には医療扶助を受けてもらう。中間ハウジング入所者への保護申請手続きは、一般の場合と大体同じだが、就労自立される人も多いため、扶養義務者（親族）への連絡は中間ハウジング入所中は行わない場合が多い。逆に、高齢者の方で中間ハウジング退所後は生活保護申請になるということが窓口の段階でほぼ確実に分かる場合は、そこで扶養調査を行う。

博多区役所から直接居宅保護というルートが最近多くなっている。抱樸館福岡シェルターには、一人でアパート生活が難しい人がまず入ってもらうが、問題なさそうであれば直接居宅保護となりうる。必ずしもすぐに住居が見つかるわけでもなく、その間、路上にいてもらうわけにもいかないの、基本的にはどこか中間ハウジングに入れてもらうようにはしているのだが、なかなか共同生活に馴染まない人などには、居住支援法人などを介して、直接居宅保護を適用する。不動産会社によっては相談して数日で入居できるところもある。その立地や環境が本人とマッチすれば、すぐに入居に辿りつく。住居が見つかるまでは、本人の所持金があればネットカフェに泊まる人もいる。また、所持金がない人には博多区役所で貸付も行っている。

■ 中間ハウジング

はじめに中間ハウジングの主な振り分け方を略言すると、女性か世帯であれば福祉センター。男性で、高齢もしくは傷病・障害を有することが窓口で判断されれば抱樸館福岡シェルター。それ以外の場合はアセスメントセンター（その後就労自立支援センター）、といったイメージ。その見立てで各中間ハウジングに入所した後、施設職員の見立てが加わり、別のプランを立てることになる場合もある。

各中間ハウジングの入所前には健康診断を受けてもらう必要があるため、入所までに 2 3 日かかる。それまでは路上もしくは本人の手持ち金や貸付金でネットカフェなどで過ごしてもらうことになる。

アセスメントセンター

実施者：NPO 法人福岡すまいの会がアパートを 1 棟借り上げていて、そこを一部自立支援センターとして用いている。同アパートには NPO の事務所もある。相談員 1 人・補助員 1 によりフォローが行われている。

定員：8 名。

入所期間：基本は 1 週間～2 週間。場合によって 1 ヶ月程度。

対象者：就労自立支援センターに入れる人（就労可能な人）が、その手前に入る場所がアセスメントセンター。緊急的に一時保護が必要な人（高齢者や病気・障害で路上にいる）も受け入れており、そこから抱樸館福岡シェルターに移るケースもある。また、博多役所の面談では分からなかった入所者の特徴がアセスメントセンターでの生活の様子や談の中で明らかになり、結果的に就労自立支援センターに入所しない層もアセスメントセンターで受け入れている実態がある。

アセスメントセンターから居宅保護というケースもある。その場合は家探しも含めて 1 月程度かかる。基本は 2 週間以内に就労自立支援センターに入れるかどうかアセスメントするが、難しい場合はさらに時間をかけることになる。また、アセスメントセンター入者で、次に抱樸館福岡シェルターに入所させたいが空きがないという場合に、長期間待てるよりも直接居宅という選択肢が取られることもある。

就労自立支援センター

実施者：NPO 法人福岡すまいの会

定員：50 名、うち女性 4 名。女性個室。

男性は 2 段ベッド 5 つの 10 人部屋 3 つと個室 16。

対象者：基本的には就労可能な人

入所経路：アセスメントセンターから。

福祉センター

実施者：NPO 法人介護賃貸住宅 NPO センター

定員：8 部屋。4 階建ての全 19 室のワンルームアパートのうち、8 部屋を自立支援センターとして借り上げて利用。

対象者：8 室のうち 6 室は博多区役所経由で入所される人の枠。残りの 2 室は、生活保を受給しないで利用される人の枠で、たとえば入所の時点で一定の収入を持っているが宅設定できる資金がなく、ネットカフェ等で生活していた人などがその 2 室を利用する。

男性も可。自立支援や面談は生活自立支援センター（自立相談支援窓口）の職員が行い、福祉センターの職員は金銭管理や見守りを行うなど連携して支援する。

□ 抱樸館福岡シェルター

- ・実施者：社会福祉法人グリーンコープ
- ・定員：抱樸館福岡 81 部屋のうち、12 部屋をシェルター、残りの 69 部屋を無料低額宿泊所として運用。枠数は変動しないが、同じ部屋で用途を切り替えられる。
- ・対象者：高齢者や傷病者など。
- ・退所経路：2018 年 9 月までのシェルター退所者 762 名、うち居宅 350 名、就労自立支援センター 8 名、抱樸館福岡無低 319 名、他施設 14 名、帰郷 6 名、入院 27 名、自主・無断退所 31 名、逝去 2 名、その他 5 名。

■ アフターケア

巡回相談と同じ福岡県社会福祉士会が事業受託。中間ハウジングを退所してアパート生活になった方に加え、博多区役所から直接居宅保護となった方に対しても見守りや相談を行う。定期的な訪問や電話で連絡を行う。期間は原則として利用開始後 1 年間。本人の意思に基づいて利用してもらっている。1 年以上アフターフォローが必要な方には、たとえば高齢者の方なら地域包括支援センター、障害者なら障害者支援センターといった関係機関につなぐ。

4 グッドプラクティス（GP）

前章では自立支援センターを抱える都市の支援システムをまとめたが、本章ではその中でも先進的あるいは地域の特徴に応じた取り組みをグッドプラクティス（GP）として抽出した。論点ごとに整理しながら提示していきたい。

4-1 アウトリーチ

○ 巡回相談室によるアセスメント（大阪市）

社会福祉法人大阪自彊館が受託するホームレス巡回相談事業は、巡回相談員が大阪市内を巡回し、野宿者の生活・健康・悩み等について面接相談を行い、個々人の状況に応じた支援を実施している。このアウトリーチが基本業務となるが、加えて自立支援センター入所のための依頼面接が各区福祉事務所から頻繁に入り、福祉事務所やケアセンターでの面接相談機会も多くある。

巡回相談員は、朝の連絡会後に担当地域を計画的に訪問し、安否確認・約束面談・定期訪問等を行い、加えて地区巡回による新規野宿者の把握にも努めている。巡回相談は基本、日中に実施しているが、機を見て早朝や夜間の訪問巡回も行いより正確な状況をつかむよう心掛けている。このことから、各巡回相談員は担当地区の野宿者の居場所・顔を認識しており「知らない人」との区別ができることが巡回相談室の強みであり財産でもある。したがって 1 月に実施されるホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）及び毎年 8 月の概数調査ではほぼ正確な人数を捉えているといえる。

福祉・医療等の支援を望まず面談や挨拶も拒否される野宿者の場合、刺激することなく何度も足繁く訪問することが距離を縮める有効な手段である。このことを継続する中で「心身的な変化」からの相手のシグナルを察知して具体的な支援につなげている。現在の職員数は医師を除き 20 名、野宿者の数の減少に伴い従事職員の数も少なくなっている。室長、3 名の主任相談員のもと巡回相談員・看護師がペアを組みアウトリーチに努めている。

○ 商業施設へのアウトリーチ（仙台市）

社会福祉法人青葉福祉会がアウトリーチ事業を受託。巡回相談の職員は 3 人。巡回相談はほぼ毎日行っている。月初めに予定を立てている。商業施設（デパート、パチンコ屋など）やその駐車場も含めて回っている。入店にお金が掛かる施設は実施していない。商業施設への巡回は現場の肌感覚で独自に広げていった。

商業施設への巡回は店側から特段許可をもらって実施してはいない。1 顧客、1 市民として入店し、相手側に迷惑をかけない程度でやっている。何かあれば店側に事情を説明する。本来は店の理解をもらってやるのが筋だと思うが、それをやるがゆえに接触できない事態も生まれてしまうかもしれないと思い、現状はインフォーマル的に行っている。ネットカフェ業界からすると営業妨害かもしれないが、一定数ホームレスの方もいると思

うので、長期的に見るとやはり支援しないわけにはいかないと思っているが、その折り合いは難しい。

4-2 官民連携

○ 自立支援連絡会議（仙台市）

仙台協友会、青葉福祉会（清流ホーム）、仙台市による自立支援連絡会を月に1度行っている。連絡会議では主に路上生活者の情報共有を行っており、清流ホームからは入所退所状況の報告を配布している。2018年度から自立相談支援窓口を担うパーソナルサポートセンター（PSC）も参加。仙台市からは基本担当者1人が参加し、重要な議題の際には管理職も出席する。

仙台協友会は、行政への訴えを共同で行うことや、支援についての情報を共有することを目的に2002年7月に5つの支援団体が協力しあって設立された。国の概数調査も協友会が受託して行っている。構成団体は、ワンファミリー仙台、仙台夜まわりグループ、萌友、ありとも、カトリック正義と平和仙台協議会、の5団体。

昔は団体バラバラで仙台市に要望行動を行っていたが、仙台市としてもバラバラで来られては困るのと、民間団体側も声の力が分散してしまうことから、いくつかの団体が集まって協友会が結成された。

昔は官民で対立もあった。民間団体はホームレスに対して支援していかなければいけないと要望も含めて訴えてくるが、仙台市職員としてはその課題認識についていけない状態だった。国の支援方針でも官民で連携すべきと書かれていたのもあったので、お互いできることできないことを話し合いながら進めてきた。

他方、仙台市では80年代にスパイクタイヤの粉塵公害が起きた際に、民間団体が主導してそこに市も乗っかって規制を進めたこともあり、それが仙台市での市民協働の先駆けとなったという歴史がある。平成の1桁頃からは、市民協働に関する施策を始め、その後の市長も市民協働を掲げていた。やはり民間団体の力がなくてはできないことがあるという認識の土壌がある。

ホームレス支援に関しても、国から委託された概数調査で市職員が朝早くから巡回する際に、どこにホームレスがいるのか分からない状態だったが、民間団体から情報を提供してもらっていた。そういうところから連携が培われてきた。

4-3 広範な層へのアセスメントと一時生活支援

○ 一時保護事業（名古屋市）

一時保護事業では生活保護の要否判定や各種社会福祉施設入所のための状況把握のために、一時的な宿泊などを提供する。基本的には名古屋市の福祉事務所に相談に来た人が、まずは一時保護事業に入り、その後に他の施設等に振り分けられるというイメージ。女性も利用可能。最長4週間。運営は社会福祉法人芳龍福祉会。

アセスメントは主に生活保護のケースワーカーが福祉事務所まで呼んで行うが、一時保護所の職員も生活の様子はケースワーカーに逐一報告している。居宅移行を判断するために細かいシートを作っている。

図表Ⅲ－２２ 一時保護事業の退所者の進路（2013 年度～2017 年度分）（再掲）

就労自立			その他自立			帰郷
賃貸住宅	住込	その他	年金貯蓄等	友人宅	親族援助	
3	141	14	21	24	0	36
0.1%	4.4%	0.4%	0.6%	0.7%	0.0%	1.1%
生活保護			施設入所			
居宅保護	簡宿保護	入院	更生施設	救護施設	宿提施設	老人ホーム、無低他
838	0	132	716	2	37	373
25.9%	0.0%	4.1%	22.1%	0.1%	1.1%	11.5%
自立支援事業	前記以外の退所					合計
	自主退所	強制退所	無断退所	期間満了	その他	
539	60	57	167	93	7	3,240
16.6%	1.9%	1.8%	5.2%	2.9%	0.2%	100.0%

・就労自立層（約 5%）：施設に入りたくない人や、あらゆる施設を既に使っていてそれぞれ除籍期間中でどこにも入るところがない人に支援方法として住み込みを勧めるパターン。30～40 代といった若い人が多い。就労先は派遣がほとんど。自立支援事業（16.6%）も合わせた約 20%が就労自立を目指す層。可否が出て、その後の残り 2 週間で転宅を進める。

・生活保護層（居宅保護 25.9%、入院 4.1%）：年齢関係なくいる。窓口相談に来た人には生活保護と生活困窮の 2 つのルートを相談員が説明するが、それを聞いた困窮者が一番多く選ぶのは「生活保護で転宅費用ももらってアパートに住む」という選択肢。名古屋市では転宅費用を支給する条件として一時保護事業で約 2 週間の生活検証をすることになっているので、一時保護所の職員がシートを作って、担当の区役所に送り、そのシートを確認したケースワーカーが生活保護の可否を決定する。シートは 2 枚あって、フリー記入と○×チェック。窓口職員は高い確率で転宅を認めている。

・施設入所（更生施設 22.1%、救護施設 0.1%、宿提施設 1.1%、老人ホーム他 11.5%（無低含む））：リーマンショック後の 5 年ほどは居宅保護が 8 割以上だったが、ここ 5 年で変わってきており、現在 1 番は更生施設、2 番は自立支援センター、3 番は居宅保護となる。

・その他自立（年金貯蓄等 0.6%、友人宅 0.7%、親族援助 0.0%）、年金貯蓄等については一定のお金を受けたタイミングで無断退所して出ていくパターン。必ずしも住宅を見つけているわけではない場合もある。

・無断退所（5.2%）：昔と比べて少なくなった。リーマンショック前までは支援方針が施設へ入れることだったのだが、そのときは無断退所が多かった。当時は一時保護所の部屋も汚かったが、今は居宅保護のシートで点数を付けられるので部屋をきれいにするようになった。

○ 三徳生活ケアセンター（大阪市）

大阪市内の住居不定者のうち、高齢・病弱等で短期間の援護を必要とする人達が一時的

に入所することによって心身のリフレッシュのできる場を提供し、あわせて各種生活面の相談援助を通じて、施設入所や居宅保護を含む自立促進を図ることを目的としている施設。また、稼働年齢層が自立支援センター等への入所前にアセスメント期間として利用される。三徳生活ケアセンターの入所期間の間に、対象者がどの施設に向いているかを確認し、また各施設の入退所の調整が可能となる。定員 224 名。利用期限は最大 2 週間。運営は社会福祉法人大阪自彊館。

生活訓練、保健衛生、就労自立、日用品などの支給などの支援を行う。アセスメントに関しては、巡回相談員に加え、三徳生活ケアセンター職員も助言を行う。ケアセンターの入所期間で入所者の特徴が見えてくることもしばしばある。

ただしリフレッシュとして利用する人が大半を占め、その多くは複数回利用する往還者。そうした方々は「三徳生活ケアセンター」「あいりんシェルター」「特別清掃事業」の 3 つをうまく組み合わせながら利用し生活している。日雇い労働をされている方、年金受給者などがある。往還利用のルールとして、1 週間（最長 2 週間）入所し、退所して 1 週間空けると再び入所できる。西成分館の窓口で手続きする場合は、2 泊 3 日入所して、退所して 2 日空けると再び入所できる。西成分館からの入所がケアセンター全体の 8 割を占める。

2017 年度の利用実態：利用者総数 10,399 名（往還者あり）、1 日平均利用者数 131.0 名、平均利用期間 4.6 日、利用者平均年齢 59.0 歳、利用期間中入院 43 名、施設入所 328 名。

4-4 就労支援

○ 様々な仕組みを活用した就労支援（横浜市）

はまかぜの就労支援プログラムの目的は、限られた利用期間の中で賃貸物件に転居する資金をどれだけ多く貯蓄することである。求職に掛かる費用（交通費・食費・散髪代等）は基本的にははまかぜが支給する。仕事が決まった後は、食事代は支給、交通費は 1 ケ月までは支給、以降は貸付。被服費・雑費は貸付となる。

就労支援プログラムを利用するには幾つかの条件が有る。金銭管理、賃貸物件への入居を希望していること等が挙げられる。また、利用期間も最大 6 ケ月までの期間延長が出来ることになる。金銭管理などを嫌がってプログラムの利用を拒否する方も居る。支援員は就労支援プログラムの有効性を説き、根気強くプログラム利用を勧めている。就業支援相談室（神奈川県ホームレス就業支援協議会が事業委託）を利用するに当たっては、求職の段階で登録を行い、様々な相談を受けてもらう。就業支援相談室ははまかぜ就労支援プログラムを受けていない方でも利用ができる。たとえば、プログラムを受けずに自分で求職する方で履歴書に貼る写真が必要なときは写真を撮影してもらえ。合わせて職業の適性相談にも乗ってもらえる。

はまかぜ 6 階にはハローワークの出張所があるので、求人の情報提供等を受けることができる。この就業相談室と職業相談室（HW）ははまかぜの利用者が相談の対象となっている。日雇労働者技能講習（神奈川県労働福祉協会が事業受託）の利用も可能である。

はまかせ利用者を積極的に登用したいと言ってくれる企業があるが、施設が特定の企業と協力関係を築くことはできないため、その際はHWへ求人を登録してもらうようお願いしている。

○ 自立支援センター舞洲による技能講習と職場体験講習（大阪市）

「技能講習」と「職場体験講習」は厚生労働省職業安定局による「ホームレス就業支援事業」の一つであり、利用者支援の生命線でもある。36の講習科目が用意され常勤の就業開拓推進員がその手続きと取次ぎを行っている。主な科目は運転免許の取得、介護初任者研修、フォークリフトなどの車両系免許の取得、ビルメンテナンスにかかる清掃資格などである。技能講習の実施による平成30年度（2018）の資格取得者 48名

○職場体験講習先の開拓

自立支援センターが所在する舞洲島内の企業を中心に構成されている「舞洲テーブル」に参画。都市雑用などの提供に協力してもらうことで職場体験講習先を増やしている。グラウンド整備、バーベキュー広場、オートキャンプ場など。大阪市内地域では、高齢者の通所介護、テニスコート、大型公演や集合住宅の敷地内清掃などに参加することで利用者は手元資金を現金で確保することになり、貸付金の回収が滞るなどの事案は解消された。職場体験講習の実施率は増加しており、平成27年度（2015）33.3% ⇒平成28年度（2016）75.3%⇒平成29年度（2019）89.0%へ上昇。それに伴い就労自立率も57.5%⇒61.3%⇒64.9%（施設移動・入院は母数から除く）に上昇。各利用者の特性に応じて体験先のマッチングも行っている。

4-5 就労困難者に対する支援

○ 刑余者支援（京都市）

自立支援センターでは刑余者支援に積極的に取り組んでいる。京都刑務所から直接自立支援センターに入れるルートを京都市が認めることになった。2017年度はお試しではじめ、2018年度から本格的に始めた。それまでは緊急一時宿泊事業、特にホワイトハウスを経由していたが、そこでは職員による細やかな見守りが難しかった。他方で京都刑務所も社会復帰に力を入れ始めており、刑務所後の行き先確保として自立支援センターに見学に来ていた。そうした経緯から、自立支援センターで受け入れ態勢を整えてきた。

自立支援センター自体は就労自立のための場であるが、刑余者に対しては働けるかどうかは問わず、稼働年齢層だったら受け入れている。薬物依存症を抱える人が多く、基本すぐには働けない。いつか働ける状態になるためにまずは治療を優先しており、病院へのつなぎといった就労自立層に対する支援とは別種の支援が求められる。

入所の流れとしては、刑務所出所前に、刑務所から相談依頼が来て、自立支援センターの職員が刑務所に相談に赴き、自立支援センター入所の判断を行う。入所の際は職員が刑

務所まで迎えに行き、帰り足で区役所に寄って保護申請も同時に行う。京都刑務所と区役所の間で連携はうまくいっている。

2017 年度は約 20 件の相談件数があり、入所は 5, 6 人。刑余者はそのまますぐに就労自立できる人が多くないので、刑余者を受け入れる分だけ全体での就労自立率は落ちる。

自立支援センターの相談員は NPO 法人ワーク・ホームという団体で「きょうと・しゃばネット」(しゃばカフェ)を 2017 年度に作り、出所者支援のネットワークづくりを進めている。そうした活動によって、弁護士や検察官から釈放先をどうしたらよいかという相談が来るようになった。

○ GATB によるスクリーニング (福岡市)

就労自立支援センターでは GATB (General Aptitude Test Battery。一般職業適性検査)を利用している。GATB は、多様な職業分野で仕事をする上で必要とされる代表的な 9 種的能力(適性能)を測定することにより、個人の理解や適職領域の探索等望ましい職業選択を行うための情報を提供することを目的として作成されたもの。特許のかかった手段を用いることは費用的に難しいため、比較的小金のかからない手段として GATB を利用しはじめた。

GATB でその人のプロフィールと適職診断を出せる。検査は 1 人 40~50 分程度で、専用の CD を回して紙に記入してもらう様式。今後は、タブレットでできるようになれば、各種窓口でも利用できるし、瞬時に結果を確認できることもできるだろう。結果の読み取りは職員のスキルが必要になるが、スクリーニングとしては広く使えるだろう。

GATB を導入する前に一度講義を受ける必要があるが、講義は全国で受講可能である。講義受講後は採点用テキストを使い、用紙と CD を購入すれば実施できる。担当職員が一度にどれだけの人数をやれるかどうかもあるが、基本は 1 クラス 40 人規模はできる。

○ コミュニケーション能力を上げる講座 (福岡市)

就労自立支援センターでは、前述の GATB とは別に、演劇手法を用いてコミュニケーション能力を上げる講座を行っている。大学の先生との協力で実施している。演劇の手法を通してコミュニケーション能力が上がっているかを検証するために、入所すぐに質問を行い、コミュニケーション講座が終わった後にもう一度質問し、さらにその 1 週間後に質問を行い、どう変わったかを判定する。

受検の際は職員が立ち会っており、本人が一生懸命やった結果をもとにフィードバックを受けるので、本人も説明に納得する。本人が、作業としてやったことの結果は説得力がある。検査後のフィードバックの時には、本人の生い立ちも聞きだし、すべてを勘案して次の選択肢を提示する。だいたい納得してもらえる。逆に、本人の強みなども見えてきて、適職を勧めることもできる。この入り口の段階で自己理解をもってもらうことで、次の支援がやりやすくなる。

4-6 生活自立が難しい方への支援

○ 路上歴の長い高齢者に対する支援付地域生活移行事業（東京）

2017 年度から、路上歴の長い高齢者に対してアパートでの生活訓練を行い、生活ができない人々には生活保護でアパートで暮らしてもらうという取り組みが始まった。運営は自立支援センターの受託団体。生活困窮者自立支援制度の枠内で実施。2017 年度から第 1、2 ブロックが先行して行なっている。2019 年度から全ブロックで始まる。

巡回相談員が野宿生活者に巡回相談を実施し、希望者に対しては衣食住の提供のために借り上げたアパートに入所してもらう。その間は巡回相談員が生活支援を行い、安定した生活維持のための支援を行う。本人には現物支給で、買い物などは支援員が付きそう。最初のうちは 1 週間に 3~4 回ほど行っている。ケースワーカーも徐々に介入していく。

○ 自立支援センター南幸町での介護支援（川崎市）

南幸町の入所者は路上生活から上がってくる人は 70 代が多い。区役所への本人の来館も無いわけではないが、ほとんどは巡回相談からのケース。区役所での面談で明らかに特徴が出ている場合は最初から南幸町に振り分けられるが、日進町に入ってから南幸町に移ることもある。大丈夫だと言われて病院や他の施設から送られてきたら、実際は失禁もするといった大変なケースが多く入ってくる。要介護でも幅が広く、軽度の人から要介護 4,5 の人まで入所してくる。ただ、数日安定した生活で食事もとることで、生活自立度は改善していく。

出口としては、介護施設、有料老人ホーム、サポート付き高齢者住宅、認知症のグループホーム。ある程度自立できる人は養護老人ホームや稀にアパートも。高齢者なのでアパート見学は見学が難しい。連携している不動産業者は多い。満床という理由以外で拒否することはあまり無く、あるとしても精神障害で攻撃性が強い人が病気から来るものなのかその人の性格なのか分からないので、先に医療で判断してほしい、といった事情など。

出口までに南幸町が果たす役割としては、まずは医療につなげること。介護施設に入れるにしても介護認定を付けないといけない。障害よりも介護のほうが早い、いずれにしても時間がかかる。要介護者の場合は 3 か月以内に退所できる。介護の場合はひと月に 2 回の審査会があるので、申請を出せば 1 か月で下りる。次の 1 か月を使って退所先を探して、退所となる。職員も介護資格を持っているのでスキルは問題ないのだが、建物としては難しいところがある。利用者の特性に合わせて薬や金銭の管理も行う。

どのようなケースでも強制的に退所させることはない。失禁などもある困難ケースに際しては、職員はよいが、他の利用者が耐えられなくなる場合があるのが対応として難しい。ただ、軽度の認知症の男性については、女性の利用者（精神障害持ち）にとって話し相手にもなり、男性側にとっても女性と話すことを生きがいと覚悟することもある。女性が生活援助をすることも見られる。

○ 抱樸館福岡シェルター（無料低額宿泊所）での高齢者、傷病者支援（福岡市）

基本的には高齢者や、稼働年齢であっても病気などですぐに就労が難しい方を、抱樸館福岡シェルターで受け入れる。結果的に入所の平均年齢は高めになり 60 歳後半の年齢層が多い。2018 年 9 月までのシェルター退所者 762 名、うち居宅 350 名、就労自立支援センター 8 名、抱樸館福岡無低 319 名、他施設 14 名、帰郷 6 名、入院 27 名、自主・無断退所 31 名、逝去 2 名、その他 5 名。

シェルター入所期間の 3 か月間で支援が終わらないことが予測できれば、より長期的な支援を受けるために、シェルターは 1 か月ほどで抱樸館の無料低額宿泊所に入所する。居宅保護か無低かの判断基準は一人暮らしをそのままさせてよいか否かに関わる。職員としては、無低に入っている期間で地域生活の連携先・環境を作りたいので、本人が拒まない限りできるだけ無低に入ってくれたほうが安心感はある。シェルターでの支援内容は病院への同行が一番多い。

○抱樸館福岡シェルター（無料低額宿泊所）での支援

無料低額宿泊所で生活しながら就労可能な人には就労支援を行い、就職後は無低から通ってもらう。軽作業でも一般就労が難しい方には、障害福祉サービスを利用できる場合は作業所（就労継続作業支援 A 型・B 型）を勧めることが多い。その後、単身居宅が可能な人であればアパートに移ってもらう。単身居宅が難しいようであればグループホームを探す、グループホームも慢性的に空きがないので送迎を行う作業所を探したり、見守りができるよう抱樸館福岡の近くのアパートに入ってもらったりする。

抱樸館福岡では退所者にアフターケアを行うが、自費で行っていて、職員の時間の確保も難しい。これまでの利用者 1,093 人のうち連絡先が分かるのが 660 人。そうした人に、定期的に電話や返信用はがきを送ったりする。自分たちだけで全員を把握するは無理なので、入所中にできるだけ色々なサービスや関係者に繋げておく。生活保護受給者であればケースワーカーもいるが、無低退所者の中には年金で生活されている方や就労自立されている方もいる。

抱樸館福岡の全室が常に稼働している状態であっても、経営は厳しい。「一般社団法人抱樸館福岡を支える会」という団体があり、グリーンコープの組合員を中心に、抱樸館福岡の退所者などを含め約 9,000 人が支える会の会員になっている。年 1000 万円弱の寄付を受けているが、資金収支上は支える会の支援を受けても厳しい状況である。

4-7 サテライト（個室対応）

○ 自立支援センターの自立支援住宅（東京）

ブロックごとに 40 部屋（平成 30 年度）を上限に自立支援住宅として借り上げている。自立支援センター内で就職して就労継続の目処がたってから移ってもらう。だいたい就職後 1 ヶ月。自立支援住宅には最低週 1 回訪問する。自立支援住宅入所中の入所者の生活費

用は基本的にはセンター持ち。ただ通勤費が会社から出る場合は立て替えてもらう。

○ 自立支援事業『あつた』『なかむら』の自立支援住宅（名古屋市）

社会福祉法人芳龍福祉会の理事長名で民間のアパートを借りている。2013 年 4 月 1 日から実施。自立支援事業あつたとなかむら、各施設から半径 5 キロ以内の立地に合計 5 戸借りている（ただし、1 アパートに 1 部屋）。利便性や住宅条件が良いところを選んでいる。

一人暮らしや自炊の経験をしてもらうために使ってもらうが、集団生活が苦手な人にも入ってもらっている。「一人暮らしが面倒」「集団生活が好き」「どうせ短い期間しかいないのでずっとセンターでよい」といった理由で利用率は高くなく、発達障害や精神疾患を抱えた方などが利用することもある。理事長名で借りていることもあり、問題を起こさないように気を付けている。男性のみ（自立支援事業なかむらは女性も可）。

自立支援センターで仕事が決まって収入がある人も、本人の意向で自立支援住宅に入居できる。家賃や光熱費は施設側がすべて負担する。備品ももともと備えている。食事は、センターで食べるような弁当は出ず、本人の給料から差し引いた手持ち金 25,000 円/月で賄ってもらうが、弁当を支給する代わりに外食費として施設側から 1 日 1,200 円渡している。職場などへの交通費も本人の収入から出してもらっている。消耗品などももともと備えているので、必要の場合は 25,000 円の中から買ってもらっている。

金銭管理は 1 週間に 1 回ずつ行っている。金銭管理は全国の中で一番厳しいと思うくらいにやっている。貯金通帳・キャッシュカードは施設が預かる。

利用期間はセンター利用期間内に含まれる。平均滞在期間は 2 か月強。最初にセンター 2 か月間で仕事を探し、その後の 2 か月を自立支援住宅で生活し、計 4 か月で仕事を見つけて就労し、自立してもらうという流れが多い。

4－8 居宅移行支援

○ 不動産会社による営業（名古屋/市の取り組みではない）

不動産会社（ゴールドマップなど）の職員が施設前で利用者に声をかけて、アパートへの入所を勧めている。施設職員を介さず直接利用者に話をする。そうした業者は、保証会社を独自に持っていて、一般的な全国展開の会社よりも審査基準が低い。

○ 社会的不動産（京都市）

自立支援センターでは社会的不動産（たてものがかり、ランドスタイリング）とも連携しており、全体の半分程度はその 2 団体が占める。緊急連絡先のある入所者にとっては普通の不動産会社のほうが安くあがったりもするので（ゼロゼロ物件など）、就労自立の人にはまず普通のところをトライしてもらう。それでも審査が通らなかつたりした場合は、最終手段として「多少お金はかかるけど」と伝えて、上記 2 つの不動産を案内する。本当はその 2 つを通したほうが安心なのだが、そこは本人の希望もあるので無理にはしない。緊

急連絡先には自立支援センターもなっているが、それでも保証会社の審査が下りない事例が増えている。これまでに大手の保証会社で一度蹴っているような人はなかなか通らない。

不動産の薄い支援では金銭管理などのアフターケアまでは手が回らない。ランドスタイリングは、長年の経験から「この人は危ない」と想定される人に対して、定期的に食べ物を差し入れつつ見守りに伺ってくれている。

ランドスタイリングは東山にある会社だが、特定の地域に物件が集中しているわけではない。センター側も退所者を同じ物件に住まわさないように注意している。たとえ仲が良くても同じ物件にしてよかったことはない。

4-9 アフターケア

○ ファーストハウス（川崎市）

自立支援センター退所後のアフターケアのひとつがファーストハウス。一人でのアパート生活を見極めるために用いる。利用者の多くは生活保護受給者または年金。就労自立者が利用するのは、自立支援センターの期限内でお金が必要な分貯まらなかった場合や、下野毛の利用者が川崎市南部の仕事に就いたので職場に近いところに住む場合など。

自立支援はやまて企業組合が自立相談支援事業の予算で実施。センターとは別の事業委託となる。現在、市営住宅 8 戸、民間アパート 1 つ、自立支援センター南幸町の 4 階部分の 4 室（男性のみ）の計 13 室ある。市営住宅はやまて企業組合が独自に借り上げ（減免有で 2 万円弱）、民間アパートは一時生活支援事業の予算で確保。公営住宅法が改正された 2005 年に福祉的利用が可能となり、2008 年頃からファーストハウスは始めた。市営住宅をシェルターとして借りる上で、市の中の担当部局間で合意を取った。南幸町のファーストハウスは特に金銭管理が必要な人向けで、訪問頻度は高い（週に 1 回）。市営住宅も週に 1 回程度、民間アパートのほうは平均すると月に 1 回の訪問。訪問頻度は利用者を A～D でランク分けして対象者の状況によって決めている。

ファーストハウス入所の流れは、最初 1 月目の支援調整会議ですぐのアパート生活が難しいという話になれば、その時点からすぐにファーストハウスへ移る。期限は 1 年間、延長して 2 年間。ファーストハウス退所者にアフターケアが必要であれば付ける。自立支援センターに戻ることもあり、再入所扱いとなる。

○ 借上型支援付地域居住『プラザ抱樸』（北九州市）

全 110 室のマンションのうち 60 室を NPO 法人抱樸が借り上げ（その他は一般入居者）、見守り支援をつけてサブリースしている。1984 年設立の元々単身者向けのマンションで、その後有料老人ホームだったが、介護度 3 以上の人が増えてスプリンクラーの設置が必要になり撤退し、その後抱樸が活用開始。

主な対象は生活保護受給者だが、就労自立者や年金受給者も入居している。敷金礼金費用があるので、やはり生活保護受給者でないと少し厳しい。位置づけとしては、独居と日

常生活支援住居施設の間にある。訪問の無低という言い方もできるかもしれない。

ハコはほぼ完全にできているので、あとは支援をどうしていくかが今後の課題。60 室のうちいくつかをグループホームとして活用している。入居者支援は今はサポートセンターの職員が行っているが、同じ建物内に職員がいるほうがよいので、ゆくゆくはグループホームの管理者に統括させたい。

4-10 生活保護法と生活困窮者自立支援法の連携

○ 社会福祉法人みおつくし福祉会の『みおつくしセーフティネットグループ』（大阪市）

社会福祉法人みおつくし福祉会は、ホームレス自立支援センター（舞洲）、生活保護施設（更生施設淀川寮、救護施設淀川寮）、生活困窮者自立相談支援窓口（東成区、＊平成 30 年度末で変更、此花区）、3 制度すべての事業を運営する全国でも数少ない組織。全ての生活困窮者を支援する仕組みを持っていることを活かし、バラバラでなく機能を一体化していこうと、『みおつくしセーフティネットグループ』を作った。現在は市内の福祉事務所や医療機関を訪問し、施設に出向いていただくだけでなく要請を受けて駆け付け対応できるような仕組みを目指している。

広く生活困窮者を支える仕組みは地域によって資源が異なるのでできるネットワークも異なるだろう。生活保護施設だけでなく、障害支援団体でもよいし、その地域でやれる団体を中心にやればよいと思う。どこがやらないといけないという話ではないと思う。

一方で事業体経営の安定には施設という存在は大きなものがある。みおつくしでは、自立支援窓口に関しては必要だと考え主任レベルを配置しているが、人件費に占める割合として苦しいものがある。その負担は法人全体でまかなっている。また意欲を持って働く職員には単に最低限度の生活保障という給与でなく、将来にも夢を持てるような賃金を出したいと思い、同時に求められる専門性は高くそれに見合う予算措置はなされていないと言えよう。自立支援センターは当該予算において一定の人員配置が可能であるが、事業の継続性、長期的視点という観点においては、自立相談支援窓口と同様に数年ごとのプロポーザル事業であるため、課題があると言えよう。

4-1-1 生活困窮者自立支援制度一時生活支援事業による女性のホームレス支援

これまで、女性のためだけのホームレス自立支援センターが、設置されたことはない。

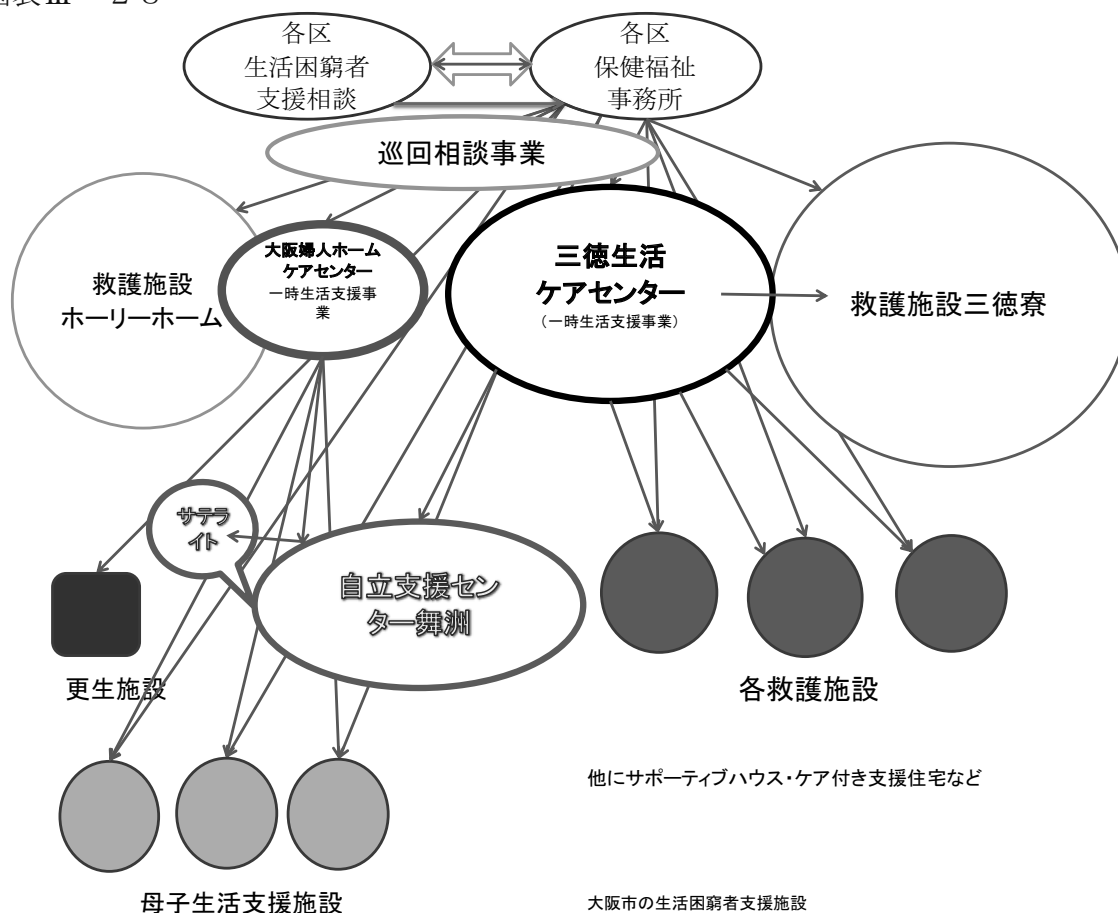
女性が自立支援センターを活用する場合は、既存のセンターの中に、専用のフロアや、居室の一部を充てて、エリアを確保し、施設利用に供していた。ただ、そこは、もともと男性ホームレスに向けた施設であって、そこに女性が入居をし、長期間の生活をするには想定されていない。女性がセンターを利用する場合は、シェルター的に緊急入所をし、一時生活の支援を受け、次の生活に向けて準備をして待機をするためにセンターを利用するもので。本格的に時間をかけて、就労自立を図るための入所をすることはほとんどない。

一時生活支援の中でも緊急一時宿泊（シェルター・ケアセンター）の2週間程度の期限の中で、他女性専用施設への移行。あるいは、自己資産を使った自費や生活保護の敷金支給によるアパート入居をするなど、その後の生活のプランを実行する形態を取っている。

自立支援センターで、サテライト（借り上げ式マンション）形式の運営を行うことが出来るようになり、プライバシーに配慮を必要とする女性の受け入れも可能になって来た。

必要に応じて女性がセンターの相談員の支援を受け、自立支援の機能を使って、就職活動をし、センターの利用期間の3か月、さらに延長を含めて6か月の就労自立のための利用をすることが出来る事例が出て来ている。

図表Ⅲ-28



大阪でも、自立支援センターのサテライト型借り上げアパートを使って、年間4～5ケースほどではあるが、徐々に女性の受け入れの経験を積み重ねて来ている。女性の支援のために新たに職員を配置し、安心して女性が相談しやすい体制も作っている。

大阪では男女の一時生活支援のシェルターを、緊急一時宿泊のケアセンターとして救護施設と同じ建物の中に設けて、一体型運営を行っている。それぞれの救護施設も男性、女性の専用施設で、入退所の頻繁なケアセンターの運営に、救護施設のような安定的で手厚い支援型の施設がバックにあることで、良い相乗効果を発揮している。利用者の生活面での見守りや、安心できる職員体制と、施設機能設備の面での運営に対する効果。利用者のプラン作成の効果など、多岐にわたる。

利用者のケアセンター以降の生活に向けて、より多くの視点からのアセスメントが出来、多くの次のステップの中から、選ぶことが可能な選択肢を提供することができる。

ケアセンターでの準備とアセスメントの結果、丁寧な説明や事前見学、面談などを経て、自立支援センターに入所利用を図る。

自立支援センターの就職自立に向けた様々なスキルと、個人のプライバシーに配慮できるサテライト型のアパート、そこに女性に配慮をした専門の支援員が付き。就職に向けて意欲能力のある女性利用者に、ハローワークからの派遣職員やキャリアカウンセラー等による情報やセンター機能の提供をすることで、女性への（就労）自立生活支援の体制がスムーズに取ることが出来る。

生活困窮者自立支援制度のもと、各地で借り上げ型の一時生活支援事業が実施されている。現在のところはホームレス自立支援法による緊急一時宿泊の提供からの延長で、シェルター機能のみの活用というところが、ほとんどであろうか。

もちろん、何よりも最も困難な状況にさらされている時、まず安心して身の置き場所を得ることが出来、当面の生活の不安を払しょくし、日々の生活の相談にのることが最大の役割であろう。

生活困窮者相談事業の相談員との一体型連携。就労支援や家計支援の機能、さらに既存の生活保護施設や母子生活支援施設。女性の相談支援の機能などとの連携も視野に入れた地域一帯の連携体制の整備が、より有効な役割を持つことが出来るのではないだろうか。

5 女性の「ホームレス・生活困窮（困難）者」の現状とその支援及び体制整備

ホームレス自立支援センター等による一体型総合支援の効果と多機能化体制構築に向けた調査＝一時生活支援事業・居住支援の中での女性支援＝

本章では、生活困窮者の自立支援制度における一時生活支援事業（ホームレス自立支援センター・緊急一時宿泊事業）が、女性の保護や自立生活支援に果たす役割について、女性支援の制度全体の構成の中での、今後の可能性その方向について検討を加える。

ホームレスの自立支援施策の中心に位置づけられた自立支援センターの果たしてきた役割の中で、女性への支援は、その利用の実数自体は、「路上・野宿生活者」のボリューム全体の中に占める女性の比率の低さと、（男性の）就労自立に向けた支援に柱を置いたセンターの運営にはマッチングしない女性のホームレス状況があり、決して高いものではない。

しかしながら、一時生活支援事業のもう一つの側面、緊急一時宿泊（シェルター・ケアセンター）事業においては、DV被害者や、家族身寄りのない、もしくはそこから阻害された女性への保護や支援を中心に、最悪の「野宿路上のホームレス」状況に陥らせないシステムとして大きく寄与をしている。

2015（平成27）年4月から、ホームレス自立支援法に加え、広く生活困窮者の自立支援を担う制度として、身近なところに自立相談支援事業による窓口を置き、一時生活支援事業や就労、家計、子どもの支援などと併せて、総合的に各地で運用できる生活困窮者自立支援法の体制が整えられた。

国の施策としての女性の保護・自立支援には、主たるものとして、婦人保護事業がある。戦後の婦人保護は、主に「売春防止法」に基づき。この制度の枠組みの中で行われてきた。

さらに2001（平成13）年に、配偶者暴力防止法（DV防止法）が加えられて、この両面からの婦人保護事業の運営が行われているところである。

現在、婦人保護事業の運営全般について、婦人相談所一時保護所、婦人保護施設の利用の低調さ、さらに減少の傾向もあり、DV被害の相談（婦人相談員や各地の女性相談センターなども含めて）の深刻化増加の傾向にあって、保護利用に結びつかない現状を踏まえ、国による婦人保護事業を見直す検討委員会が開催されているところである。

5-1 支援を必要とする生活困窮・困難を抱えた女性の状況

女性のホームレス状況に陥る（恐れのある）貧困の背景

日本社会の相対的貧困層の拡大や、核家族化、高齢化の中での女性単身者の増加、ひとり親家庭（母子家庭）、低賃金・不安定雇用、DV、家庭内暴力、虐待、貧困の連鎖、若年世代の不安定な雇用、若年女性の妊娠出産、性犯罪被害、女性にまつわる社会的慣習や相

対的な社会的地位の低さ、在留女性外国人など、多くの女性の貧困・生活困難の原因が上げられる。

また、女性のみ挙げられる生活面での特有の課題や社会的慣習、不利益な状況も、女性の困難な生活状況を広く生みだしている。

(結婚)・妊娠・出産、そのための離職(特に正規雇用からの離脱)。多くの女性が、結婚や妊娠出産を契機に退職し、キャリアを離れざるを得ない社会環境がある。その後、何らかの必要に迫られることがあっても、正規雇用に戻ることは難しい。特に、離婚し、ひとり親家庭の母親となった女性にとっては、毎日のこどもの養育を抱えながら、時間外労働や変則勤務、場合によっては出張や転勤なども在り得る(正規の)雇用に結びつくことは、まず不可能である。どうしても派遣や契約、パート待遇の非正規雇用を選ばざるを得ない。

結果、そもそも格差のある日本社会の男女の収入は、さらに大きく開くことになり、女性の貧困率の高さの大きな要因にもなっている。さらに、ひとり親家庭の母親の女性の貧困は日本の児童の貧困率の高さにも繋がっている。

また、暴力被害や性被害による、女性の生活が脅かされる事態の深刻さは、そのまま生活の全ての基盤を失うことにもつながる。

家庭、仕事、地域生活をいっぺんで失ってしまう。

さらに、そのことで引き起こされる、精神的情緒的な問題は、その回復にも大きく深刻な状態を引き起こす。トラウマやPTSDは、その後の人生の回生に大きな負担を強いることとなる。家庭に子どもがいれば、子どもへの情緒的な不安定要因ともなる。DVは子どもへの虐待にも結び付き、さらに重大な影響を及ぼすことにもなる。

5-2 生活困窮・困難を抱えた女性の支援

生活困窮や困難な状況にある女性の支援、具体的な制度

困窮やDVなど、様々な要因によって生じる女性の困りごとの相談は、各地の婦人相談所や女性相談センター・男女共同参画センターなどがあり、さらに市区町村の保健福祉、生活困窮者支援の相談窓口、児童相談所などで、相談を受ける体制が整えられている。

緊急に非難を要する際の一時保護の支援も、婦人保護事業、母子生活支援施設、生活困窮者の支援の施設などが存在する。

5-2-1 婦人保護事業

婦人保護事業は、もともと、1956(昭和31)年に制定された「売春防止法」をその根拠法にしている。同法の第4章「保護更生」に基づき事業が創設された。

2001(平成13)年には「配偶者暴力防止法(DV防止法)」の制定により、配偶者暴力による被害者支援の仕組みが構築され、婦人保護事業にも組み入れられた。

婦人保護事業には都道府県必置の婦人相談所、付帯施設として一時保護所、さらに婦人

保護施設の設置運営、婦人相談員の配置がある。

しかしながら、時代の変遷の中で、売春防止法に基づく事業の体制や制度は、社会の変化、生活困窮者の拡大する中、十分にその機能が発揮されない状況になっている。

ようやく国の取り組みとして、婦人保護事業の見直しに関する、厚生労働省「困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会」が、2018（平成30）年7月から順次開催されてきた。2019（平成31）年3月31日には第6回目となる検討会が開催され、一定方向のまとめが出たところである（今後、2019年8月を目途に最終の報告書に取りまとめられる予定）。

5-2-2 母子生活支援施設（児童福祉法）

児童福祉法第38条に基づき、ひとり親世帯母子の生活支援を行う。近年DV被害の生活支援の比重が高まっている。原則18才未満の子どものいる世帯（一部条件によって20歳まで認められる）で、母と子の世帯に向けたソーシャルワークを行っている。DV被害を始め、母子ともに抱えている課題も複雑に多様化しており、精神的な疾病や心理的な障害などの課題を抱えていることも多い。DV避難のための一時生活支援の制度枠も用意されている。学習や保育など児童への支援、親の養育への支援が手厚く盛り込まれている。

施設を出た後の支援体制や地域連携にも取り組んでおり、制度的にも組み入れられるようになってきている。

平成29年厚生労働省社会的養護の現状について（資料）から

全国232カ所、定員4779世帯、現在員3,330世帯、世帯児童5,479人

入居の主な理由

- 経済事情・住宅事情（生活困窮などの貧困問題）
- 夫などからの暴力
- 入居前の不適切な家庭・養育環境
- 母親の心身の不安定
- 職業上の理由
- その他

○施設の利用の理由として、夫等からの暴力被害による入所が最も多い。平成27年度の入所2,278世帯のうち、半数を超える1,290世帯を占める。

○緊急一時保護枠：女性相談センターや福祉事務所（相談窓口）、最寄りの警察署では、様々な家庭の事情（精神的、経済的、身体的）により、緊急の保護が必要であると判断した場合、緊急一時保護という形で母子生活支援施設に保護を依頼する場合がある。

緊急一時保護は通常2週間を限度として、無料で利用できる。生活に係る必需品の用意がされている。電化製品、衣料品、簡単な家具、寝具、食料、乳児用品、日用品の貸し出しの用意等がある。

緊急一時保護を利用中に別の母子生活支援施設への入所（利用中の施設にそのまま入所

する場合もあり）や新たな居住地の設定等、その後の生活設計を立てることができる。

ドメスティック・バイオレンス（DV）被害者保護においても、「改正DV法」による一時保護施設としては、母子生活支援施設が最も多くなっており、DV被害者の保護から自立支援を進めるための重要な施設となっている。

○今回の調査でも、緊急保護を必要とする母子世帯についての対応は、母子生活支援施設の利用が最も一般的である。

5-2-3 生活困窮者自立支援制度の下での一時生活支援事業

生活困窮者自立支援法が2015年（平成27年）に施行されて、それまで「ホームレスの自立支援等に関する特別措置法」で行われていた「ホームレス自立支援センター」と「ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター）」の運用は、生活困窮者自立支援制度のもとで一時生活支援事業として行われるようになった。必置の生活困窮者自立相談支援事業との連携や就労支援関連の事業、家計相談、子育て支援相談等との連携で、より包括的な一体型の機能として有効な活用が期待されている。

設置型もしくは借り上げ型のシェルター事業を実施しているところでは、女性の利用も多く見られ、前提として女性に特化した運営を行っているところもある。

いずれも、DVからの避難の利用者の占める比率は高いが、若年から高齢者まで様々な理由で緊急の避難をし、次の段階の生活に、場所や機会を求めてステップを踏んでいく。

また中には「ホームレス自立支援センター」としての運営の一部に、前段階として緊急一時宿泊の要素を盛り込んだ運営を行っている自立支援センターもあり、やはり女性の利用受け入れを前提に運営を実施している。女性の自立支援センターのみの利用が前提ではなく、他の様々な資源に繋ぐ活用が行われているケースが多い。

その一方で、自立支援センターの最大の特性、就労支援の機能を生かした、自立支援センター本来の就労自立に向けた取り組みも行われている。

（1）センター調査に基づく各地の利用状況

1）仙台市

◆自立支援センター清流ホーム

- ・ここ数年は清流ホームでの女性の入所者はない。
- ・施設は全室個室なので女性も入所できる。風呂・洗濯は別棟のシャワー棟（現在は衛生改善事業で週1回路上生活者がシャワー洗濯などを行う場）を利用してもらう。
- ・子連れの場合は母子家庭の施策に乗ってもらう。仙台市の場合、母子生活支援施設は手厚い運営が行われているので、ホームレス施策まで来ることは少ない。県のDVシェルター（婦人保護施設内）→母子生活支援施設の緊急枠→母子生活支援施設という手順で受け止められる。満床など、それでも無理な時には清流ホームとなる。

母子生活支援施設は、仙台市内には3か所。窓口は各福祉事務所。

- ・女性専用の無料低額宿泊所もある。運営は「NPO 法人夜まわりグループ」。入所経路は2通り、夜まわりグループが声を掛けて先に入所させてから保護課に申請に来る場合と、保護課に相談に来られて相談員の判断で無低に入るケースがある。

- ・「ワンファミリー仙台」には女性用のシェルターがある。

- ・市としては、民間も含めてこれだけの支援体制があるので、男性中心の清流ホームに入ってもらうよりは、他の施設がよいと判断し民間の力を借りている。

- ・もちろん清流ホームとしては、どこにも行き場所がなければ受け入れるつもりでいる。また、清流ホーム以外でも、清流ホーム運営の社会福祉法人青葉福祉会に別の施設があるので、そういった空き部屋を使って滞在してもらうことはできる。

- ・これまで清流ホームに入ってきた女性の入所ケースは11人。多いのは、性が違うだけで、よくあるホームレス状態の（家族から見放され、仕事もなくお金が無くなった）女性。他には、アパートが火事で焼けてしまって一時的に住む場所が欲しいという人もいた。清流ホームの女性利用は、ほとんどが生活保護でアパートに移る。

- ・ちなみに、それでアパートに移った方で、その後アフターケアを続ける中で要介護状態になり、青葉福祉会の特養に入所し、そこで看取ることになった人がいた。

2) 東京都

- ・DVケースについては、東京都の女性相談センター・配偶者暴力支援センター等からの婦人保護事業の一時保護、婦人保護施設の利用や母子生活支援施設の利用が主。都内には、5か所の婦人保護施設があり、女性相談センターから一時保護を経由。利用率は高い。地域生活移行のステップハウスの機能も開かれている。

東京都各区の女性の相談は、厚生関係施設（女性世帯対応の更生施設や宿所提供施設）あるいは無料低額宿泊所の女性専門の施設を利用している。

- ・無料低額宿泊所には女性だけの施設もある。

- ・23区の施設（特別区人事・厚生事務組合設置）で宿泊所や宿所提供施設で女性単身や、家族連れの受け入れが可能。男性単身は原則受け入れていない。

◆更生施設 東が丘荘

- ・特別区人事・厚生事務組合が2007年に新設し、東京援護協会が指定管理を受けた女性単身の更生施設。宿泊所も併設していて、そこで緊急一時宿泊を行っている。普通のマンションのような作り。

◆女性の家 HELP

- ・「公益財団法人日本キリスト教婦人矯風会」が運営する女性のシェルター「女性の家HELP」。個室、ルールがほとんどない（守れないルールは作らない）、外国籍も多く受け入れる、といった点で先進的。もともとDVシェルターだったが、今はその門戸を広くしている。予算は不明、財政的には厳しい。

- ◆東京の婦人保護施設「慈愛寮」では、妊産婦を受け入れている。出産した後も3か月程

度受け入れることができる。出産後はお母さん自身が一番大変な時期でもあり、そこで慣れた場所でケアを受けることができる。食事も、母子生活支援施設のように自炊でなく、給食がつく。

3) 横浜市

◆自立支援センターはまかぜ

- ・10月3日現在、130名（内、女性は5名）が、はまかぜを利用。

2017年度の入所者は740名（内、女性29名）。退所者は758名（内、女性31名）。平均年齢は50.7歳（2016年度は51.6歳）。女性は53.6歳（2016年度は49.9歳）。

- ・女性の利用者は。精神的な障害を持っている人が多い。女性相談所など他の施設を断られて入所する。

はまかぜが寿にあるので、女性については、はまかぜファーストではなく、女性相談所でまず対応してくれと行政のほうからも頼んでいる。しかし、女性相談所のほうもDVが中心となるので、それ以外の女性（ホームレス、ネットカフェで居ながら働いている人など）は受け入れてくれないこともある。本人としても、ネットカフェで生活しながら働くような人は、携帯電話が手放せないが、DVシェルターに入ってしまうと携帯は持ち込めないの、はまかぜを希望する人はいる。もちろん働いていない人でも携帯電話を手放すのは多くの人が嫌がる。

- ・母子は、はまかぜには入らない。ただ、子供は兄相で、母親ははまかぜというのはある。年に1、2件ある。児童虐待が疑われる場合が多い。

- ・女性がはまかぜに入ってくると、男性の入所者が浮足立ってしまう。はまかぜの建物自体が男性のために作られているので。たとえば喫煙所は3階しかなく24時間空いているのだが、そこに女性が入り浸り、他の男性利用者の中には浮足立ってしまう人がいる。

女性としては自分の行動を、危険が伴うという意識はなく、むしろちやほやされて嬉しいと感じている。はまかぜ内で仲良くなり、退所後一緒に暮らした例もある。

- ・女性は様々な疾患を、かつ複数抱える人も多いので、女性同士でもトラブルは多い。
- ・はまかぜでは、2階が事務所と女性のフロアで、3階が食堂と喫煙所、4階に浴室と洗濯場、4階～7階が男性フロアとなっている。男女で分けて支援というのは、はまかぜも原則としている。

- ・女性の利用者の場合できるだけ早くアパートを含め居所確保を提案している。しかし、単身では生活することが難しく、治療を必要としている方も少なくない。

- ・精神的な課題を抱えている女性の場合（多くの女性利用者が精神的課題を抱えている）、生活を続けていくうちに同室者との関係が悪くなり、お互いに生活が崩れてしまい入院して適切な治療を受けることになる方も居る。

- ・退所後の行先を見つけることが難しい場合は、寿地区内にある女性を受け入れることができる簡易宿泊所に入居する場合もある。

・施設の利用は圧倒的に男性が多く、支援員も男性が中心となっている。その中で女性利用者の支援の難しさも感じている。基本的に女性利用者の担当は女性職員（支援員4名・看護師1名）が受け持つが男性職員の方が多いため女性職員が不在の宿直時間帯などは女性利用者が不穏な状態になることもある。一方で男性職員が親身になって女性利用者の相談に乗ると、相談に乗った男性職員に傾倒し意にそぐわないと裏切られたと感じられてしまうこともある。生活困窮者としての女性専用施設の必要性も感じる。

4) 川崎市

女性用のセンターがある。川崎では女性の施設は満床なことが多い。

◆自立支援センター南幸町

基礎情報 図表Ⅲ－29

川崎市自立支援センター南幸町は自立した生活を送るまでの間、一時宿泊所としてご利用になれます。入所中は生活支援及び就労支援を行っています。	
入所期間 本人入所者は3ヶ月以内、緊急一時宿泊者は14日以内とします。 ※自立のため入所期間の延長が必要と認められる場合には、入所期間を延長することができます。	
支給金及び金銭管理 ◆日用品費（緊急入所者は除く） 日用品購入費として、1日400円を支給します。 支給日は原則、毎月10日、20日、30日の13時からとします。 ◆求職交通費 就職のため、面接へ行く場合は交通費を支給します。 ◆外食費 仕事のため、施設で食事が出来ない場合は、就労時間に合わせて外食費を支給します。朝120円、昼350円、夜450円 ◆貸付交通費 就労決定後、初任給を得るまでの交通費の貸付を行っています。 ◆金銭管理 当施設は宿泊費や食費の負担がありません。今後の自立のために就労収入や年金収入等は施設に預け入れていただきます。	
その他 ・盗難、紛失に関して、当施設では責任を負えませんので各自で責任を持って管理して下さい。 ・施設内での転倒等、事故及び怪我に関しては責任を負えませんので注意して生活して下さい。	

開錠・施錠	6:00～19:00
朝食	8:00～2階に取りに来て下さい。 食べ終わりましたら、2階まで返却して下さい。
昼食（弁当）	12:00～2階に取りに来て下さい。 食べ終わりましたら、2階まで返却して下さい。
夕食（弁当）	18:00～2階に取りに来て下さい。 食べ終わりましたら、2階まで返却して下さい。
掃除	9:00～各自居室と共有部分を掃除しましょう。 9:30～外掃除を行います。
入浴	8:00～20:00 ・各利用階のシャワーを使用して下さい。 ・1階浴室は利用前に許可が必要です。
洗濯	8:00～20:00 1階及び2階（女性のみ）
喫煙所	6:00～21:00 1階駐車場後方
ボランティア活動・創作室	10:00～12:00
公文書館（図書・図画）	14:00～15:00

禁止事項

- ・飲酒行為
- ・無断外出（外出）
- ・金銭及び物品の貸し借り
- ・賭け事
- ・指定場所以外での喫煙
- ・近隣住民への迷惑行為
- ・ケンカ、口論、暴力行為
- ・施設利用者、利用者以外の者を無断で施設、部屋への呼び入れること
- ・職員の指示に従わないこと

・時期：2009年度から。

・対象者：①女性のホームレス等。②要介護状態にあるホームレス等。医療が必要な人には医療単給を付ける。

・建物：もともと、1階が車の整備工場で、2階～4階がワンルームマンションだった建物を改修して利用。4階建て。全室個室(各2畳程度、ベッドのみあり)。各階の廊下に大きなエアコンが1つずつある。1階2階の間の階段には昇降機が取り付けられてある。

1階：ガレージ、風呂、トイレ、洗濯場、個室3つ(男性高齢者用)、勉強場所など。

2階：事務所、個室9つ(女性用)、風呂、トイレ。

3 階：個室 4 つ(男性高齢者用 3 と倉庫 1)、シャワー、トイレ、洗濯場・ベランダ。

4 階：個室 4 つ(男性高齢者のファーストハウス用)、シャワー、トイレ、キッチン。

・定員：一時生活支援枠は 15 室（女性 9、男性 3+3）。ファーストハウス枠は 4 室（男性のみ）。1 階の 3 室に要介護の男性を入れるが、定員がいっぱいするときや軽度の認知症程度であれば 3 階に入るときもあり、ケースバイケース。

2014 年度までは部屋の割り振りが違っていた。ホームレス枠は、4 階に女性用個室 4 つ、1 階と 3 階に男性用個室 6 つ、の計 10。2 階の 9 室はホームレス枠ではなく介護用に使っていた。新法施行後（2016 年 9 月頃）に、同じ建物で別の事業を行えないこと、女性の定員数を増やしたいことから、2 階の介護分は法人が新設した有料老人ホームに移し、今の利用へ。

・風呂：入る時間を予約して入浴してもらう。1 階の風呂は介護を付けるには狭い。

・食事：配達弁当

・洗濯：1 階と 3 階に洗濯機・乾燥機がある。3 階のベランダでも干せる。以前、ベランダは精神障害の方が飛び降りる恐れがあったため扉が開かないようにしていたが、消防法の経路確保のため、ベランダ利用を可能とした。

職員配置

・常勤職員 4 人。

・夜勤と土日の出勤は非常勤で、常時 2 人は配置している。

・一時期看護師を入れていたが、今はやめてしまっていないのでセンターから通院、もしくは往診してもらっている。

・南幸町は日進町のサテライトとして作られた。日進町から、生活自立困難者は南幸町へ、就労自立は渡田へ移した。

女性の利用者について

・2 階の 9 室が女性の定員。ちなみに、下野毛にも女性枠が 5 つあるが、個室ではない。困難ケースの場合や個室が必要な女性の場合は南幸町につなげる。また、仕事に就いている方は、職場に行きやすいほうに振り分ける。

・女性の枠は多くないので、各区の保護課窓口からまずは本庁につないで、本庁から入所先を振り分ける。その際には、当てはまる人であればまずは女性相談室にお願いする。

・DV の人は南幸町に入ってきてても対応できない。ただし、閉庁時に緊急的に南幸町を使い、翌日に役所経由で DV シェルターに入ってもらうことはある。DV シェルターのほうは、施設側や役所内の職員の問題で 24 時間対応はできていない。

・女性入所者の平均年齢は 45~50 歳程度。最も若かったのは 19 歳で、彼氏の家を追い出されて出てきたケース。そのケースも、最初から「無理だよ」とは言うのだから行き場がないので入所されて、やはり途中で退所される。60 代~70 代の方は、夫婦喧嘩で出てきた人、路上からの人、同居していた息子夫婦の家から追い出された人など。特に多いのは 40 代の気分障害（鬱）、パニック障害、統合失調症。

- ・単純なアパート設定の場合は 3 か月で次に繋ぐ。また、障害のグループホームも同じ程度の利用。

- ・入所して数日経つ中で本人が抱える課題が見えてきて、そこからその課題に対して支援を進める。たとえば手帳の取得となるとどうしても半年程度は必要になる。また、出先として制度に乗せる場合も、たとえばグループホームだと区分の診断等、3 か月の期間では難しいケースとなる。実際問題半年以上はかかる。

- ・平均で 8 か月～1 年程度の入所期間。最長で 2 年半の入所期間のケースもあった（日進町の場合は施設待ちで半年超えた人はいるが、1 年以上とかはない）。延長は何度でもできる。

ex. 2 年半のケース例：女性の DV シェルターで半年入っていた人が、そこでは携帯も使えないからと南幸町に入所。本人はアパート希望だったが、話をしていく中で出会い系サイトに課金していることなどが分かり、障害のある可能性があるかもしれないと。分かるまでの見極めにまずは時間がかかってしまった。金銭管理ができないためアパートで一人暮らしは難しいだろうと判断。そこで障害者のグループホームを検討したが、病院の通院では精神障害ではないと判断された。しかし、病名が無いと支援が難しいので、IQ テストを法人の実費（一部本人の稼ぎ分から捻出）で行い、最終的には多少無理くりではあるが精神遅滞という病名を付けてもらって、グループホームへの入所につなげた。つなげる際も成年後見の補佐を付けて、しっかり固めて退所した。

- ・女性対応で、難しさとして、健常であればあるほどセンターになじまない。病気を理解できないので怖い、共同生活は嫌だ、など。若い人が入所するときには、入念にセンターの特徴を説明した上で入所してもらう。個室だとは言っても、叫ぶ人やドアを叩く人がいる。そうしたことに耐えられず退所してしまう人は多い、特に若い女性。

5) 名古屋市

◆一時保護事業

- ・生活保護の要否判定や各種社会福祉施設入所のための状況把握のために、生活困窮者支援の一時生活支援事業の枠で一時的な宿泊などを提供する。女性も利用可能。最長 4 週間。

- ・基本的には名古屋市の区役所に相談に来た人が、まずは一時保護所に入り、その後に他の施設等に振り分けられるというイメージ。

6) 京都市

- ・女性の一時生活支援は、緊急一時保護事業（借り上げシェルター）のホテルタイプのホワイトホテルを活用している。

女性の場合、基本的には生活保護での居宅移行を目指す。

- ・自立支援センターは男性専用で、女性の利用は、開設以来まったくない。

7) 大阪市

◆大阪婦人ホーム生活ケアセンター（一時生活支援事業）…救護施設ホーリーホームと同じ建物内に併設

・ケアセンターの各部屋：3階のフロア。2人部屋、1人部屋（6つ）、4人部屋（2つ）、母子も受け入れており、母子は基本個室対応。2人部屋は、ベッドが2つあり、洗面所、トイレもついている。

DVの人は個室に入ることが多い。DVの人の利用では、夜間入所のケースも多いので大部屋は難しい。

4人部屋は4人が入るとプライベート空間もなく狭く感じ、トラブルも多くなる。できるだけ、重ならないようにしているが、どうしても人が多くなるときには4人埋まってしまうこともままある。

- ・食堂：3, 4階に1つずつ。3階はケアセンターの利用者用、4階は救護施設の利用者用。4階の食堂は、全員座れないので、食事は2グループに分けて提供している。
- ・宿直：全館1, 2, 3階に1つずつ宿直部屋があり、毎日3人泊まっている。
- ・救護施設の各部屋：4人部屋が基本。1つだけ2人部屋がある。部屋の中は、各ベッドごとにカーテンで仕切られている。1階の部屋は、同フロアに職員室もあるので、高齢の人や障害が重く見守りの必要な人が入っている。
- ・お風呂：2, 3, 4階に共同の風呂場がある。2, 4階は救護施設の利用者用。3階はケアセンターの利用者。毎日入浴できる。15時半から20時まで。中には一人で入りたい人もいるので、予約制で時間を決めて許可している。
一人では入浴できない方もいるので、その際は介助する。
- ・内職、就労（救護施設に移って）：軽石の詰め作業などを業者から受注している。入所者のできるだけ全員が参加できるように、作業工程を切り分けている。作業だけでなく、リーダーとして動いてもらったり、重たいものを持ってない人の代わりに箱を運んであげたり、広い意味で社会訓練の場となっており、すぐに外で仕事に就けない人は、この内職作業で自信をつけてもらうことを意図している。能力の高い人は、今は特に景気がいいこともあり、外の仕事に就き、お金をためえて自立していく。
- ・洗濯：洗濯場は救護施設用に4階にまとめて設置。部屋ごとにベランダがあり、そこで洗濯が干せる。ただ、ケアセンターにはケアセンター用に別に設置。ベランダはないので、乾燥機利用の許可を出している。また、雨の日は、救護施設利用者も乾燥機を利用する。ホーリーホームは自立できる人が多いので、自分で洗濯してもらっているが、中には職員が手伝う場合もある。
- ・敷地内の別施設として「地域交流センター」。社協のふれあいサロンや食事サービスで使われている。管理は「大阪婦人ホーム」。
- ・建物は元小学校を改装して作ったものを使用。
- ・救護施設に看護師が2名配置。

- ・ 出入口の管理は強化されており、警備員を 24 時間配置。

◎ケアセンターの入口（2018 年度上半期の利用実績より）

- ・ 大阪市巡回相談事業のケースは、どんどん減ってきていて、年に数件あるかないか。巡回経由であれば、巡回の職員が入所後も退所に向けての支援に付く。
- ・ 本人が生活保護窓口相談に来て、役所経由で直接入所の場合。
- ・ DV ケースは 24 時間の受け入れ対応を行うことになっている。夜間や土日は警察経由での受け入れとなる。

◎利用者の特徴

- ・ 完全な野宿というのは少ない。ロックアウト（家賃滞納）が多い。
- ・ 障害手帳所持者は、上半期で 24 人。それ以外にも、障害の疑いがある人は結構いる。しかしその中には、障害の受診を受けたがらない人もいて、その場合は支援に困り、その後の支援に困ることが多くある。
- ・ 妊婦も受け入れている。ケアセンターで受けて、できるだけ出産までにホーリーホームの救護施設に移れる段取りを図る。他の施設は妊婦の受け入れが困難なため、妊婦ならばホーリーホームに入ることが多い。出産は病院で行い、退院後は母子支援施設に入るように手続きを行う。出産後に必要となる物品の買い出しなど、やることが多く、救護施設の職員が同行することもある。
- ・ DV 被害が理由の入所も多い。DV の人は個室で、配偶者暴力相談支援センターから派遣されたケースワーカーやカウンセラーとの面談を受けられる。しかし、直接 DV の人しかその処遇は得られず、間接的に DV 被害を受けてセンターに入所された人は同じ処遇を受けられない。府の婦人保護施設の場合はそのような分け方はしていない。大阪市はケースを、DV とそれ以外で分けている。

◎利用期間

- ・ 期限は原則 2 週間。2 週間以内に次の出先を役所と相談して決める。2 週間で決まらなければ再延長、再々延長を行うこともある。ただ理由もなく延長するということはいかない。

◎ケアセンターからの退所

- ・ ケアセンターから救護施設への入所ケースもある。中長期的に、課題を抱えて何らかの支援を必要とするケースは多い。

緊急一時保護としてケアセンターで生活を一度落ち着かせ、

見立てを行っただけで、当人との理解調整を経て、救護施設に移って次の支援をしていきたいと思いますという良い区切りにはなる。何らかのケアをすることを（たとえばアルコール依存症の人であれば入所してから依存症治療に取り組む）約束して、救護施設へステップアップする。

・DV ケースで家に帰宅され、同一加害者からの DV で依頼があったときは、断らざるを得ない。シェルターの場所が漏れてしまう恐れがあるため。別の加害者であれば再入所は可能。

・ケアセンターからの就労自立は、住み込みのケースが多い。就労自立が数字的には少ないのは、そもそも働けない人が多いという見方もできるが、就活の際に住所がないと通勤の仕事も雇ってもらえないケースが多いので、まずはハウジングファーストを考えている。役所側が、居宅生保後に、就労支援をしますという場合もある。割合としては、居宅保護後に就労に就くケースは数件程度。住み込みだと数か月後に仕事を辞めてしまうような不安定な場合も多い。家がないような状態で、2 週間で仕事を見つけるのは難しい。救護施設に移って、就労する人もいる。

・自費住宅設定：自身の貯金で敷金等を賄った場合。

・敷金支給をした居宅保護：信頼関係のある出入り業者を使っている。保護決定の判断に際し、ケアセンターの職員の意見も反映されるが、最終決定は各区保護課の担当が行う

・舞洲のサテライトに、女性単身で入所することもある。仕事をしていて、夜間の出入りがある人は、ケアセンターでは難しいので、役所の判断でサテライトに移ったというケースが最近あった。

・無断退所は少ない。当初は多かったが、寄り添って丁寧に支援を心掛けていくように努めた結果、かなり数が減っている。2017 年度は 1 件しかない。関わり方が良かったという部分が数字になって表れているのだと思う。

・「不明」に関しては、どこに行かれたか分からないケース。「とりあえず出ていきます」「友人のところに行きます」といって退所されたケース。

◎職員体制

・ケアセンターは 5 人。相談員のみ配置。「事務員は相談支援員が兼務すること」となっている。

・救護施設は 31 人。法定配置（6 人に 1 人）。ほぼ正職員で対応している。

・女性職員が主とあって、産休取得中の人も多い。産休があるとその間、代替職員を採用して対応する。産休後は復職する人も多く、職員は基本やめることは少ないので、経験が積み重なりスキルは高い。

・養成校で資格を取って入ってくる人が一番多い。資格所持者がかなり多く、新しく入ってくる人はほとんど持っている。働きながら資格を取る人も多いし、資格をダブルで持っている人もいる。

・入職して最初の 3 か月は、先輩職員に同行して学ぶ。宿直業務も 2 か月ほど研修を行う。

◆ケアセンター以外のシェルター

- 大阪府には女性相談センター（婦人相談所）一時保護所がある。大阪市内の相談者であれば、まずはケアセンターに打診し、受け入れ不可であれば、女性相談センターに相談となる。女性相談センター一時保護所の入所にさいしては、利用条件を提示して理解を得ることが条件となる。
- 大阪府のDV法関連の委託による一時保護事業の施設として以下のものがある。
大阪府女性相談センター一時保護所・婦人保護施設（大阪府女性自立支援センター）・母子生活支援施設（大阪市所管、堺市所管施設を含む）・救護施設（女性が入所している可能性がある施設のみ）・一時保護委託先（民間シェルター等）
- 社会福祉法人自彊館（一時生活支援施設と巡回相談事業を運営。また複数の救護施設を運営）の法人として自立支援センター西成（現在は閉鎖）運営時代に借りているアパートの経験を活かし、シェルターとして活用している。
- 老人ホームのような高齢者施設でも、社会貢献事業による高齢者の緊急枠がある。
- 大阪市外の場合は、救護施設の空きベッドを活用している。それぞれ男女の枠がある。大阪府が救護施設に緊急一時保護の事業を依頼し、2016年度末くらいから実施している。
- 母子の場合は、母子生活支援施設が優先される。そこがいっぱいだった場合、ケアセンターの居室を利用する。男児も18歳以内までなら受け入れている。ただ、15歳以上の子供は入りたくないという場合もある。ケアセンターから母子生活支援施設に移ることもある。ケアセンターに入所している間、学齢期の子供は、学校には登校してもらっていない。学習支援も行えていない。母子生活支援施設には、措置費で学習支援員が配置されている。ケアセンターに子供がいると、他の利用者は癒される部分もある。

◆自立支援センター舞洲

- 基本、男性ホームレスのための自立支援センターであるが、女性の利用もあることを前提に部屋、設備は用意してある。
また、自立支援センターに付属して、12部屋のマンション個室を借りている。複数人数世帯の対応も出来る部屋も用意している。基本は、センターから就労自立に向けて、生活自立を訓練するためのものであるが。センターの集団生活が困難な場合や、女性のように配慮を必要とする場合の利用に供している。
年間数件程度の女性の利用があり、緊急の場合など、いったん舞洲の本館の一時的な利用もある。
- 大阪市には、女性の利用専用の緊急一時生活支援施設ケアセンターがあるが、安定的に就労自立に向けた女性が利用する施設として、人や機能の支援も付く自立支援センターの利用が選ばれることもある。

8) 尼崎市

- ・女性 は市外の救護施設を使うことが多い。大阪市・大阪府下の施設が多く受け入れている。
- ・緊急一時保護事業枠を出来る形で持っている救護施設が大阪府下に幾つかあって、DV 対応や個室対応も選択肢として持っている。

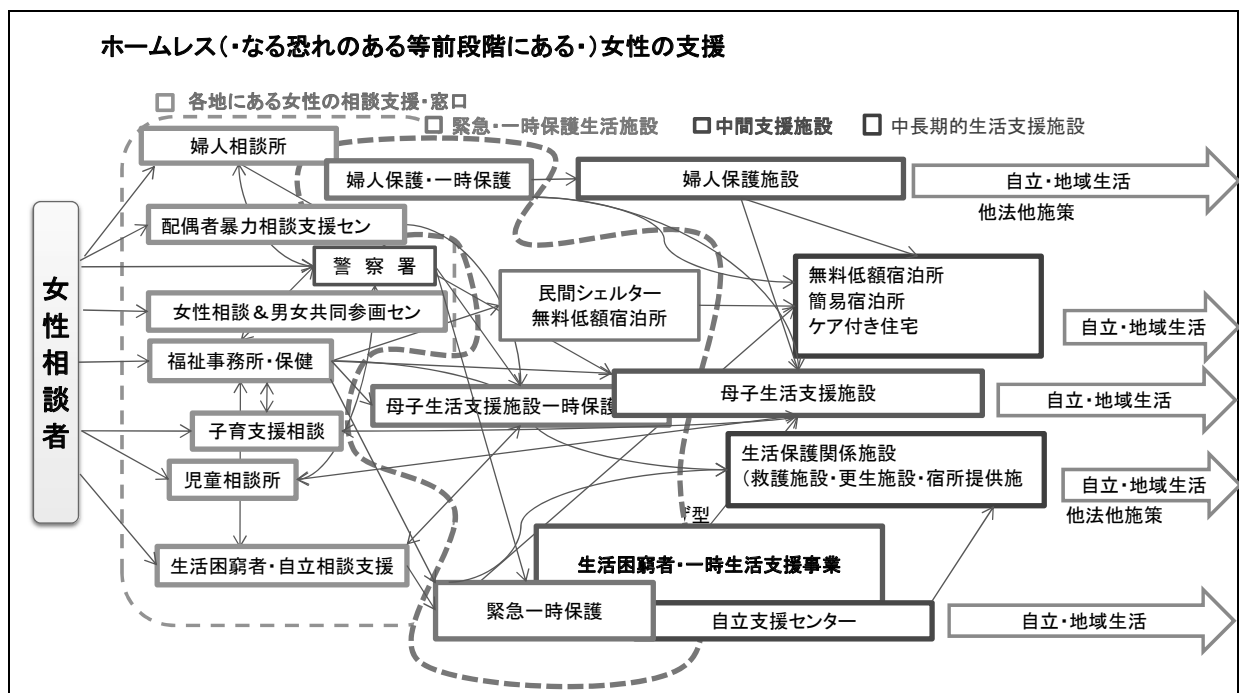
9) 北九州市

- 自立支援センター一カ所で定員 50 人（個室）中、4 部屋が女性で、常時必ず利用者が在り。ほぼあらゆる状況の緊急一時保護女性の利用の入居がある。
- 共有スペースは同じ。若い女性は馴染みにくい。
- ・連携している民間女性シェルターがある。女性シェルターが満床で、以前に女性シェルターで問題を起こした人で受け入れてもらえない場合などの受け入れがある。

10) 福岡市

- ・対象者の状況により婦人保護関係施設の担当部署へ入所相談を行うが、入所にならない場合も多いため自立支援センター・福祉センターに入所させることになる。

図表Ⅲ－30 各地の、女性のための相談から緊急一時保護生活支援・自立支援の制度と流れ。



５－３ 支援体制とその課題

５－３－１ さまざまな課題を抱えた女性利用者のニーズに合わせていく制度構築

必要とされる課題

◆女性の一時生活支援のためのハードの整備

- ・身近なところに、相談からすぐにいつでも利用できる緊急避難体制の整備。
- ・個室化：固定の設置型施設の基準は、まだ複数人数部屋や家族生活への配慮の不足したままに準拠している施設が多い。

ただ、近年、特に女性を想定した厚生関係施設の場合や母子生活支援施設の場合など、新たに建設される施設は、プライバシーへの配慮や一般社会生活との乖離が生じないように、出来るだけ個室化、家族生活への配慮を考えた構造になっていく傾向にある。

- ・各居室にトイレは整備されているか
- ・乳児が居る場合の授乳等への対応設備
- ・風呂の個室対応が必要になるケースもある
- ・交流や相談スペースの重要性
- ・児童を伴う場合は、保育や学童の支援ルームも必要となる。
- ・調理設備
- ・給食の設備

◆女性支援に必要とされるソフト面の課題

社会生活面の変化への対応

- ・ケイタイの所有への対応

全体的な傾向として、以前は預かっていたが現在は所持を認める施設も増えている。
ケアセンターの場合：DVのケースを一時保護所以外は初めて対応したため、当初一時保護所に倣ってすべてのケースで預かった。ただ、必ずしもDVばかりのケースではなく、他の様々な一般利用ケースもあり、結局、他の入居者から借りてしまったりして、預かる意味もなく、一時期全員に持たせていた。が、DVのケースは外からの連絡があったり、接触もあり、トラブルにつながるため、改めて現在はDVによる利用ケースの場合は、予め施設利用前に了解を得て預かっている（逆に、預かることを拒否し、入居利用に繋がらないケースも多く、そういった傾向は増加している）。DVが理由でない一般の入居ケースは本人が所持したまま入居している。

婦人相談所一時保護施設や婦人保護施設では携帯の所持は原則認めていないところが多い。そのことが入所を断られる一つの要因にもなっている。現代の生活において、今や、就職活動や日常生活を送るうえで、優先度の高い必需品となっている。そのため婦人保護事業の見直しにおいても、ケイタイの所持を入居利用の条件として認めるかどうか大きな論点となっている。

- ・食事の提供はあるか

小さい子どものいる場合や精神的に落ち着かない状況にある時、食事を作る気力も出ないことがある。給食の提供が出来る用意もあることが望ましい。

調理や個々で喫食できる形態もあるのか、必要に応じて給食の提供が出来るか。

- ・母子世帯では子育て保育、通学の課題があり、子育てに関する相談にも対応することが必要である。母子支援施設以外での長期的な対応は難しい。

婦人保護施設、厚生関係事業の施設においては、個別に対応を工夫している状況もある。

- ・相談機関の相談時の説明不足で施設利用についてのマッチングが取れないことが多い。
- 連携の重要性・対応が求められる

- ・緊急対応が出来る 24 時間体制が取れるか。

一時保護施設で職員の 24 時間体制を取るためには、併設婦人相談所の婦人相談員との一体による体制での運営が行われる必要がある。

婦人保護事業にDV法の適用が盛り込まれ、緊急一時保護の仕事を民間の施設に委託をすることが出来るようになった（2002年）。婦人保護施設、母子生活支援施設、民間シェルターなどに委託されている。

現在の婦人保護事業での一時保護施設や婦人保護施設のみの職員体制では（自治体によっては）夜間の体制は取れない。

- ・婦人保護の事業は都道府県単位で、事業が行われており、地域移行や生活の立て直しを考えたときに、地元に近い市区町村との連携が必要であるが、十分連携が取れているとはいえない。

- ・妊産婦の受け入れが可能なところは少ない。夜間や救急の対応も必要になってくる。また、情緒的に不安定なこともあり、その対応の経験、心理的支援対応のスキルのある職員が必要。

- ・精神的な課題やカウンセリング等心理的支援を必要とするケースも多く、専門的なスキルを持った人的な支援も必要。

- ・女性のホームレスがなぜ少ないか、女性の広義のホームレスの整理理解が必要。

ホームレス状況にならない、我慢しなければならない事情、女性はホームレスになるわけにいかない背景がある。生活のため、子どものためにも。そうやって、配偶者等の暴力に耐えていることも決して少なくない。そのままでは、広義のホームレスでもない、暴力を甘んじて受けながらの生活を受け入れていることも少なくないことが想像される。

子どもへの虐待を防ぐためにも、そこから逃れるためにも、せめて、広義のホームレス状態（施設利用）になれる用意や支援も必要。

5-3-2 女性支援に求められる体制整備の考え方

女性の保護生活支援のための制度として、このように、まず一つ目に、旧来からある婦人保護事業の制度があり、DV被害者保護支援の、専門性、比重の高い内容の支援を行っ

ている。しかしながら、その支援における条件と、現在の社会に生きる相談者の生活や感覚との間にずれがあり、その機能が十分に発揮されていない状態にある。そこを整理調整して、より有効に機能させるため、今回のように、制度の見直しのための検討会議が開かれているところである。

また、児童福祉法の制度のもと社会的養護を担う事業ではあるが、重要な女性の保護・自立支援を担っている制度に、母子自立生活支援センター（母子寮）の運営がある。社会的養護の強化が進む中、子どもとともにある女性の生活支援の事業の見直しとして、DV被害者の避難という広域での対応、緊急一時入所の制度、施設利用後の地域生活の支援、子育て拠点としての地域との連携なども含めて、ニーズに合わせて運営の環境の整備整理が最も進んでいる。ただし施設入所という環境面では、利用の多いDV被害者の対応など、保護と管理をすることによって、利用者の生活面での制約を加えているというジレンマには他の制度と共通のものがある。

そこにもう一つ、新たに増大している生活困窮者の生活支援を目的に、相談支援事業や一時生活支援事業の仕組みが含まれる、生活困窮者自立支援制度が付け加えられた。

元々は、大きな社会の変化の中で、職も住まいも失い野宿路上生活をせざるを得ないというホームレス状況に追い込まれた都市部の不安定雇用労働者の人々への生活自立支援という、それまでの日本の社会福祉や社会保障の制度では、追いつかなかったところに制度が作られたところである。さらにその後の雇用の不安定化と貧困層の増加拡大。生活困窮者の層も量も増加したことにより、より身近なところ、受け手も、相談内容も幅の広く、生活の困りごとの相談という、より幅広く相談者のニーズに応えるための制度が構築された。

社会の最も弱い層、子どもや母子家庭を代表とする女性、単身の高齢女性やあらゆる障害のある人の貧困に対しても、有効に働く機能、支援の体制が求められるところである。

女性支援の柱として、これらの三つの制度に基づく事業があると捉えることが出来る。まず、そのことを確認し、認識しておく必要がある。それぞれに制度上の根拠と目的があって、法律や根拠に基づく運営が行われるわけである。それぞれの制度の入り口でも、婦人相談所・配偶者暴力相談支援センター、各市区町村の福祉窓口、男女共同参画センター・女性相談センター、婦人相談員、生活困窮者相談支援の窓口もそれぞれに目的を持って設置され、機能している。

一方でこれらの制度事業には前述のとおり、共通の同じ課題、目的機能がある。

どの事業においても、その利用の最大の理由に配偶者等の暴力が原因として上げられる。また、これからの生活への不安として、配偶者等からのつきまとい、経済的に自立しているか、孤立しないか、子どもの養育はちゃんと出来るか、自身の健康は、などなど様々な不安や問題を抱えている。

そのことに支援者はどう向き合うか、当事者とともに、その不安や問題課題を共有し、よりそい伴走していけるのか。個々別々、単独では限りのあることである。大きな多くの社会矛盾を抱えた課題でもある。

例えば、それぞれに利用者の過半を占めるDVという問題について言えば、家庭内ではあっても暴力がふるわれている。DVも虐待もその中身程度は問わず、行われれば、それは犯罪そのもの。刑事罰の対象であるという認識で、向き合う必要のあるものではないか。

虐待はしつけも含めて、意識は変わりつつある。しかしDVに関してはまだまだ対応が緩く、認識も遅れているのではないか。もっと警察や刑事司法、法律の専門家との連携も必要な事象で、社会全体で取り組むべき問題という認識を共有すべきである。

またこういった支援を必要とする以前に、所得保障との絡み、それは生活の保障で、生活の心配をすることなく暴力男性から逃れる安心を保証すること。女性の就労に関する条件の改善。広く所得の保障を行う必要もある。

DV被害との決別と生活の安心を得られることはセットでなければ当事者の意識には添えないだろう。

いま進められている婦人保護事業の見直しのみで、その安心を与えることは出来るのか。それぞれの支援の現場から多くのジレンマの声が聞かれる。

平成 11 年(1999)6 月に「男女共同参画社会基本法」が制定され、今年、平成 31 年(2019)には、ちょうど 20 年の節目を迎える。

法は、「男女の人権が尊重され、(途中抜粋)男女共同参画社会の形成に関し、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体及び国民の責務を明らかにするとともに、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の基本となる事項を定めることにより、男女共同参画社会の形成を総合的かつ計画的に推進する」ことを目的として制定されている。女性の地位向上、人権の保障に関する基本法でもあり、憲法や国際条約に基づく理念法である。

現在は第 4 次計画(27 年(2015)度末～32 年(2020)度末)が実施されている。具体的な関係法や施策において実施されるべき課題として、その「第 8 分野 貧困、高齢、障害等により困難を抱えた女性等が安心して暮らせる環境の整備」では、基本的な考え方を以下のように記している。

非正規雇用労働者やひとり親等、生活上の困難に陥りやすい女性が増加している中で、セーフティネットの機能として、貧困等生活上の困難に対応するとともに、貧困等を防止するための取組が重要である。また、女性が長期的な展望に立って働けるようにすることも必要である。さらに、貧困等の世代間連鎖を断ち切るためにも、生活困窮世帯の子供への教育支援等、個人の様々な生き方に沿った切れ目のない支援が必要である。(途中抜粋)

貧困等生活上の困難に直面する女性等への支援 施策の基本的方向

女性が当たり前で働き続けることができ、また暮らしていける賃金を確保できるよう、男女共同参画の視点から就業・生活面の環境整備を行う。(途中抜粋)

ひとり親家庭等に対し、世帯や子供の実情に応じたきめ細かな自立支援を行うとともに、貧困の次世代への連鎖を断ち切るため、貧困の状況にある子供への教育の支援等を行う。

配偶者等からの暴力の被害者に対する支援において、被害者本人やその子供の精神的な回復が必要な場合にはその回復を助け、就業による自立支援に加え、日常生活の自立や社会的な自立を、幅広いネットワークによって支援する。また、都道府県及び市町村内の関係部局その他関係機関の連携強化を通じ、被害者支援等に係るワンストップ・サービスの構築を推進する。

複合的な課題を抱える生活困窮者のそれぞれの状況に応じ、包括的な支援を行いその自立を促進するため、生活困窮者自立支援法（平成 25 年法律第 105 号）に基づく相談支援、就労支援、多様な就労機会の提供、居住確保支援、家計相談支援等を行う。

5－4 生活困窮者自立支援制度・一時生活支援事業を活用した総合・多機能化支援の形成

前述の「男女共同参画社会基本法」の「第 4 次男女共同参画計画」にも記載されている様に、生活困窮を軸に女性の生活、全ての社会の事象にあてはまる、国民すべてが共通の認識を持って、取り組まなければならない理念のもとに課せられた課題として捉えている。

女性の支援に取り組む制度事業は、公民問わずその共通の課題の下に連携しなければ、解決が出来ないと覚えるべきではないだろうか。

今回の調査の目的でもある、生活困窮者自立支援の制度における女性の困窮への一時生活支援の役割についても、他の施策とのオーバーラップ、クロスした支援体制を考えた体制作りが必要である。それぞれの分野の得意とするところ、一方で、発揮しにくいところ、そこを補完しあい、お互いに助け合って事業を活かすことが必要であろう。

生活困窮者支援は全国の自治体に展開し、より身近なところで、生活の困りごとに対する幅広く受け止めることが出来、支援の種類の豊富な奥行き持続性のある制度である。

大阪は無料低額宿泊所の機能はあまり大きな位置づけではないが、東京中心に関東では、もうその存在を抜きにホームレス（広く）の生活の支援は考えられない。

ここでも資源不足はあり、すべての制度の底をさらし他施策の補う新たな仕組みが必要になっている。

後発の生活困窮者支援の枠組みにおいて、その有効性は、利用者を受け止めるその条件が、生活困窮者という大きな、あるいはやんわりとした枠組みの対象で捉えられる利用者層の幅の広さ、縛りの少ない制度仕組みの下に行われることにある。ある意味、条件枠のない、唯一利用者の抱えている困窮という、幅広くとらえたホームレス（あるいはそのホームレスに陥らせない）という目的で、利用者を受け入れられる制度である。

一方で、制度の縛りが緩い分、貧困ビジネスや利用者の抱え込みに陥る危険性も孕んで

いる。他の支援制度の支援者の視点が入ることで、その危険は薄められる。あるいは、生活困窮の事業における前段階における支援者の視点が入ることで、利用者の抱え込みを防ぐこともできるだろう。そこにももちろん行政、弁護士や地域の目が入ることも必要なことである。単に危険予防だけでなく、連携しなければ支援の質のアップも出来ない。

生活困窮者相談支援や一時生活支援の相談支援の相談員は、その連携の核になることも求められている。

また、それぞれに、同じ目的を持った事業を抱えている。段階ごとに受け入れの窓口、相談支援員、緊急一時保護、次の段階の中期的な支援施設や中間施設。さらに自立した生活を取り戻して、地域の中で支援を受けながら本来の生活を送れる場面。いずれも出来るだけ多くの資源、人の係わりが出来るよう用意されるべきである。

それらは共通の全てに通じる課題である。

分野を超えて、課題や方向性についての幅広く議論をすることが要となる。それぞれの制度事業分野ごとの、議論検討では、全体を網羅した方向性は見えてこない。

せつかくの男女共同参画社会基本法という大きく大切な理念法がある。その共通の理念のもとに、各分野が一堂に会しての議論をする場面が必要であろう。

6 自立支援センター調査をふまえた政策提言

6-1 政策提言にあたって——自立支援センターの特徴と強み

2002 年のホームレス自立支援法施行後に予算事業として全国的に設置されるようになった自立支援センターおよびシェルターは、2015 年の生活困窮者自立支援制度実施にともなって、同制度の一時生活支援事業として運営されることとなった。ただし、生活困窮者自立支援制度そのものは、生活保護に至る前段階で相談支援を行う位置づけとなっており、住居確保給付金を除いて現金・現物の個別給付を行わないこととされ、しかも生活困窮者自立支援制度の利用者は生活保護制度の併用が認められていない。

ところが、実際に自立支援センターにおいては、生活困窮者自立支援制度のもとに再編されてからも、食事や衣類、日用品等の個別給付が行われており、医療については生活保護の医療扶助が適用される。このように、自立支援センターは、個別給付や生活保護適用を併せ持った、複合的なニーズに即応する包括的なフルパッケージの仕組みを採っており、生活困窮者自立支援制度の原則が当てはまらない、異質で突き抜けた面を有している。まさに、この突き抜けた部分こそが、現行の生活困窮者自立支援制度でかならずしも十分ではない点を先取りしているのではないだろうか。2002 年のホームレス自立支援法施行時に描かれた自立支援センターの枠組みは、個別のかつ包括的な形態をとっており、この枠組みの特徴と強みは、ホームレスのみでなく、広く今日の生活困窮者への支援策を考えるうえで示唆をもつといえる。

6-2 政策提言の骨子

上記の自立支援センターの特徴と強みを意識しつつ、全国の自立支援センター調査をふまえて本事業で検討した政策提言は次のとおりである。

6-2-1 多様化する入所者のニーズをふまえた施設設備の改修・整備

自立支援センターの開設から 10 年以上経過している施設も多く、老朽化や耐震に対応する観点から、施設設備の改修・整備に要する費用を確保することが求められる。

今回の全国調査によって、自立支援センター入所者が開設当初に比べて多様化していることがあらためて浮き彫りとなり、高齢や疾病・障害、性別、世帯構成に応じた施設設備の改修・整備が求められる。全国の自立支援センターのなかには、エレベーター、車いすに対応したトイレ・浴室や幅の広い廊下等、複数世帯員に対応する居室が用意されているところもある。

6-2-2 個室化の検討

全国の自立支援センターのなかには、全面的もしくは部分的に個室を用意しているところもある。支援の段階に応じて個室が提供されているところもある。なかには、天井まで

壁が到達しない、いわゆる簡易個室の形態をとっているところもある。

今般、無料低額宿泊所等における居室のあり方について厚生労働省においても検討が進められており、入所者層が重複またな往還する自立支援センターについても個室化に関する検討や論点整理が求められる。

6-2-3 入所時スクリーニングや入所後支援の内容・仕組みに関する情報等の共有

ホームレス状態や入所者の多様化にともない、入所時のスクリーニングや入所後の支援の内容・仕組みについて各地の自立支援センターで様々な拡充が行われてきている。具体的な手法や効果に関する各地のグッドプラクティスや検討課題等について、全国の自立支援センター間で共有や意見交換を行う機会の確保が求められる。それによる各センターへのフィードバックや業務展開等が期待される。

6-2-4 アフターケア機能の継続・強化

退所後のアフターケアについては、全国で多くの自立支援センターが精力的に取り組んでおり、それを確実に継続するための人件費等の費用確保が求められる。なかには通所型アフターケアを行っている自立支援センターもあり、アフターケアのニーズや実績に応じた機能の継続・強化を図ることが求められる。

6-2-5 地域における居住支援拠点としての自立支援センター

ホームレス自立支援法施行当初に想定されていた自立支援センターの機能に比べて、今日においては入所者のニーズが非常に多様化している。就労自立を達成目標とした入所者のスクリーニングや入所後の就労支援をメインとした自立支援センターは、全国的にみると数少なくなっている。

他法・他施設の要件等を満たさない生活困窮者を多く受け入れて総合的かつ継続的な支援を提供する自立支援センターが多く、その点からすると、全国各地に自立支援センター機能をもたせた地域居住支援拠点の設置を視野に入れた検討が求められる。

単一の法制度に紐付けされた施設としてではなく、今日の自立支援センターの実際の入所者像や支援内容をふまえた制度横断的な受け皿として展望する検討が求められる。例えば、刑務所等出所者、障害者、女性、複数員世帯、LGBT、外国人等に対する居住支援拠点としての機能についても討が求められる。

6-2-6 全国の一時生活支援事業のあり方に対する示唆

現行の生活困窮者支援制度の一時生活支援事業のあり方に対する示唆として、借り上げた居室・ホテル等を単に提供するだけでなく、自立支援センターにおけるアセスメントや生活支援などを一定程度セットにして提供することが求められる。

6-2-7 人材育成

生活困窮者自立支援事業で実施されている国研修（2020 年度から都道府県研修）のような目的・内容を有する人材育成の仕組みや全国的交流の機会の提供が求められる。

今回の社会福祉推進事業においてホームレス支援全国ネットワークが、パイロット的な取り組みとして、自立支援センター初任者向け研修を 2019 年 3 月に開催（全国 18 センターのうち 7 センターから参加）。

6-2-8 自立支援センター協議会（仮称）の設立

自立支援センターの機能強化や改善課題をめぐって、全国の自立支援センターが定期的に情報や意見を交換する機会を確保することが求められる。

今回の社会福祉推進事業においてホームレス支援全国ネットワークが、パイロット的な取り組みとして、自立支援センター意見交換会を 2019 年 2 月に開催（全国 18 センターのうち 9 センターから参加）。

6-2-9 検討会等の設置

基本方針に掲げられた「ホームレス・生活困窮者自立支援センター」を実現するために、検討会等を厚生労働省に設置し、新たなセンターのあり方や具体的な運営等に関する議論を本格的に行うことが求められる。その際、新たなセンターの居住環境や人員配置等に関する基準、施設設備や運営に係る費用などについて、今回の全国調査や各地の支援実績等をふまえた論点整理や検討が求められる。

Ⅳ 意見交換・研修事業

2018 年度時点で、全国には 18 のホームレス自立支援センターが設置されている。この自立支援センターが集まり、意見交換をする機会がこれまではなかった。今回の事業において自立支援センターの訪問調査を行うとともに、全自立支援センターが一堂に会する機会を提供することも意義があるのではないかとことから、意見交換の機会と研修の機会をそれぞれ設定した。

1 意見交換会の概要

1-1 意見交換会の開催

- (1) 開催日 2019 年 2 月 5 日 (火)
- (2) 会 場 人権ライブラリー (東京都港区芝大門 2-10-12 KDX 芝大門ビル 4 階)
- (3) 出席団体 9 団体
 - ・横浜市生活自立支援施設はまかぜ
 - ・川崎市自立支援センター日進町
 - ・川崎市自立支援センター生活づくり支援ホーム下野毛
 - ・川崎市自立支援センター南幸町
 - ・京都市自立支援センター
 - ・自立支援センター舞洲
 - ・福岡市就労自立支援センター
 - ・福岡市アセスメントセンター
 - ・自立支援センター北九州
 - ・厚生労働省 (オブザーバー)

1-2 意見交換会プログラム

本意見交換会を行う前に各地の自立支援センターに訪問調査を行っていた。今回の意見交換会については「訪問調査の補完、意見聴取」の目的で開催をしたため、意見交換の内容は前述の調査事業に反映されている。プログラムの内容は、次のとおりである。

なお、意見交換会の中では、全国各地の自立支援センターが集まる機会を求める声もあり、今後の検討課題を得ることができた。

意見交換会プログラム

- (1) 趣旨説明・調査概要報告 (大阪市立大学 教授 水内俊雄)
- (2) 事業報告
 - ・横浜市生活自立支援施設はまかぜ
 - ・自立支援センター舞洲

- ・ 自立支援センター北九州
- (3) 意見交換会（進行：大阪市立大学 准教授 垣田裕介）
 - 1) 支援の対象者像について
 - 2) 事業予算及び施設整備予算、職員配置について
 - 3) 人材育成、研修について

2 研修会の概要

2-1 研修会の開催

- (1) 開催日 2019年3月5日(火)
- (2) 会場 人権ライブラリー(東京都港区芝大門2-10-12 KDX 芝大門ビル4階)
- (3) 出席者 7施設、11人
自立支援センター豊島寮
横浜市生活自立支援施設はまかせ
川崎市自立支援センター生活づくり支援ホーム下野毛
川崎市自立支援センター南幸町
自立支援センター舞洲
福岡市就労自立支援センター
ホームレス自立支援センター北九州

2-2 研修会プログラム

研修会については「初任者向け相談員研修会」と位置付けを行った。そのため、ケース検討は入れつつも、制度理解のための講義、座学を十分入れる構成とした。また、自立支援センターの位置づけを理解してもらうためにも、厚生労働省より講師をお招きし、講義を行った。

研修会プログラム

日本におけるホームレス施策について

佐藤 美雄(厚生労働省社会・援護局地域福祉課 課長補佐)

伴走型支援とは

奥田 知志(NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク 理事長)

アセスメント・プラン作成、居宅設置・アフターケア

山田 耕司(NPO 法人抱樸 常務)

就労支援

高橋 尚子(京都自立就労サポートセンター 主任自立就労支援相談員)

事例検討

副田 一朗(生活困窮・ホームレス自立支援ガンバの会 理事長)

2-3 受講者に対するアンケートの集計結果

研修受講者に対して行ったアンケートの結果は次のとおりであった。受講者11人に対して、アンケートの回収状況は11(回収率100%)であった。

（１） 経験年数

図表Ⅳ－１ 受講者の経験年数

3 日目	1
3 ヶ月	3
8 ヶ月	2
2 年	1
3 年	1
6 年	1
9 年	1
25 年	1

「初任者向け」と位置付けた研修であったため、比較的経験年数の浅い者が多い結果ではあった。ただし、3 年以上の者も 4 人（36.3%）あった。

（２） 満足度

満足度については、「十分満足（5 人）」、「おおむね満足（6 人）」で 100%を占め、「あまり満足でない」、「不満」との回答は無かった。

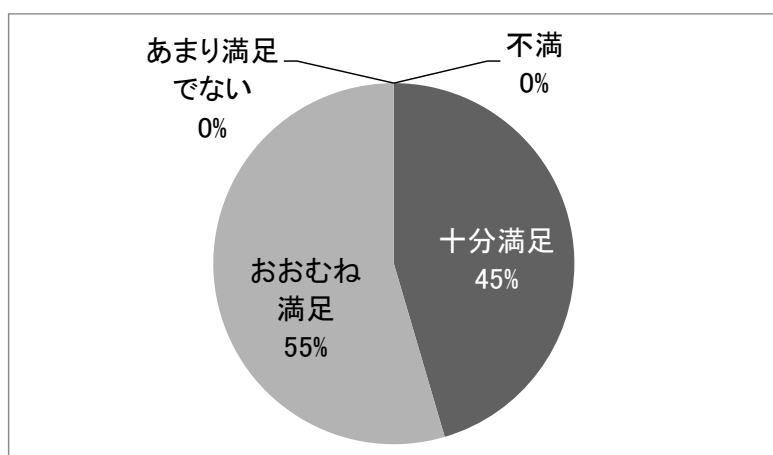
このような回答となった理由として、

- ・講義内容が充実していた。
- ・「自立支援センター」という同じ制度で働く者と出会うことができた。
- ・地域差を知ることができた。

などが挙げられていた。

全国に 18 しかない自立支援センターの相談員同士が出会う機会を創出できたこと自体に対する評価も高かったものと思われる。

図表Ⅳ－２ 今回の研修会は、満足のいく内容でしたか 集計結果



十分満足	5
おおむね満足	6
あまり満足でない	0
不満	0

十分満足と答えた理由（抜粋）

- ・総論から各論まであってと充実していた。
- ・支援についての具体的なイメージが湧きました。
- ・共感する部分が多く同じ悩みを抱えてきたのがよく分かった。

おおむね満足と答えた理由（抜粋）

- ・相談員を始めてまだ3ヵ月ですが、利用者が「うそをつく」ときに、話にのってみるなど明日からやってみたいことがあってよかったです。初任者向け研修でしたが少し内容が難しかったです。
- ・自立支援法の施行から、具体的な支援方法・ホームレス（生活困窮者）との係り方まで相談員の私には全てが今後の支援業務の糧なるものであった。
- ・地域によって色々な支援の形があるということも理解できた。

（3）希望・要望

今回、初めて自立支援センターの相談員に向けて研修の呼びかけを行った。その参加者から得られた希望・要望はこれからの検討するための貴重な意見であったと思われる。以下、その内容である。

次回はどのような内容を希望されますか。また、さらに学びたいことがあればお聞かせください。（抜粋）

- ・センター入所から退所までそれぞれの施設の流れを知りたい。
- ・事例検討を多くしてほしい。
- ・各自立センターでの問題点とその解決手段（実例）。相談員・支援員の精神的・体力的なケア方法。
- ・各センターが新たに取り組んでいる事、又は、利用者間との問題点の発表

その他ご意見・ご感想（抜粋）

- ・直接関係する話ばかりなのでほかの研修とちがっていた。
- ・本研修で自立支援の生い立ちから現在までを理解する事ができ、その知識を今後の相談業務に生かしていきたい。

3 意見交換・研修事業のまとめ

最後に、意見交換・研修事業についてのまとめを述べる。

今回行った意見交換会、研修会は、いずれも手探りの中パイロット的に行ったという側面を持っている。開催にあたって検討を重ね準備はしたものの、どの程度参加者に受け入れられるかという面では心配があったことも事実である。実際に開催したところ、いずれの企画についても大変高い評価を得ることができた。意見交換会、研修会ともに聞こえた意見・感想としては、「同じ事業を行う者と出会えてよかった」というものである。ある種の連帯感、仲間意識とでも言えるものが感じられた。前述の調査事業を見ても、また意見交換会での「事業報告」でも、それぞれの地域柄、活用できる制度の種類、運営する団体の考え方によって、実際に行っている支援の内容、提供しているサービスの幅、受け入れている相談者像はけして同じではない。にもかかわらず「仲間意識」のようなものが感じられたことは興味深いことであった。意見交換会において「このような場（意見交換会）を継続的に開いてもらいたい」という感想や、研修会アンケートで「直接関係する話ばかりなのでほかの研修とちがっていた」という意見を得ることができたのも、自立支援センターという限定した参加者の中で行ったことによるものである。これは想像でしかないが、各地の工夫、施設内での試行錯誤で全国のホームレス数が減ったという自負、またその過程がいかに大変であったかということ、共感することのできる者に出会えたということに寄るのかもしれない。

パイロット的に開催した意見交換会、研修会であったが、大変良い評価を得、大きな課題を得た。自立支援センター同士だからできる意見交換とアドバイス、自立支援センターに限定した参加により成立する研修内容が確かにあり、それがこれからも求められていると思われる。

V 講座実施事業

昨年度開催した人材育成講座はテーマを居住支援とし、大変多くの方から参加をいただいた。最近の大きなテーマの一つであり、昨年度の実施を踏まえて課題も見えてきたことから、本事業においても「居住支援」をテーマに人材育成講座を実施することとした。

1 講座の概要

1-1 講座の開催

- (1) 開催日 2019年1月25日(金)～27日(日)
- (2) 会場 大阪府社会福祉会館(大阪市中央区谷町 7-4-15)
- (3) 受講者数 35名(申込者数 36名)

1-2 カリキュラムの構成

今回のカリキュラムを編成するにあたって、当法人が提唱する「伴走型支援」の考え方を伝える講義を準備した。また、居住支援の分野で活躍する講師陣に講義を依頼した。さらに、最新情報を得てもらうためにも、国土交通省から講師の派遣をしてもらうこととした。また、講義だけでなく、事例検討の時間も確保することで、実践で活用できる講義になるように工夫を行った。

1日目(1月25日)

第1講 今日における生活困窮者問題について

北九州市立大学教授 稲月 正

第2講 居住支援とは何か～実践と政策

一般財団法人高齢者住宅財団特別顧問 高橋 紘士

第3講 講演「新たな住宅セーフティネット制度について」

国土交通省住宅局安心居住推進課企画専門官 大島 敦仁

2日目(1月26日)

第4講 伴走型支援論

ホームレス支援全国ネットワーク理事長 奥田 知志

第5講 生活困窮者支援と居住支援

大阪市立大学准教授 垣田 裕介

第6講 先進事例紹介

萩之茶屋地域周辺まちづくり合同会社 不動産事業部 居住支援課
NPO法人抱樸

第7講 居住支援の課題

(株)リクルート住まいカンパニー経営統括室 豊田 茂

第8講 障がいのある人への居住支援

(株)あんど代表取締役 友野剛行

3日目（1月27日）

第9講 高齢者に対する居住支援

一般財団法人高齢者住宅財団調査研究部長 落合 明美

第10講 空き家活用と地域づくり

地方独立行政法人大牟田市立病院地域医療連携室次長兼総務課参事 牧嶋 誠吾

第11講 母子世帯に対する居住支援

立教大学所属特別研究員 葛西 リサ

第12講 社会的不動産による居住支援の最前線

大阪市立大学教授 水内俊雄

第13講 事例検討オリエンテーション

NPO法人抱樸専務理事 森松 長生

第14講 事例検討

NPO法人抱樸専務理事 森松 長生

1-3 受講者の構成

受講者の性別や年齢構成について、男女ほぼ同数で、年齢構成も40歳代を頂点とした平均的な分布であり、これまでの講座と比較しても、特段の特徴は見られない。

受講者の所属先として、従来から本講座を受講していた福祉関係からの参加者に加え、居住支援法人や不動産業者といった、いわゆる「居住系」からの受講者がいたことが注目すべき点である。今回の講座は、「居住支援における人材育成」をテーマに掲げ、従来の「福祉」と「居住」の枠を超えて、新たな支援のかたちを模索するものである。そこで、多様な背景をもった方々に参加してもらいたいと考え、全国の居住支援協議会や居住支援団体、不動産業者、登録家賃債務保証業者等のいわゆる「居住系」の団体等へ講座開催の案内を送付した。その結果、参加者の所属は、福祉関係15人、居住関係11人、その他8人であった（区分は図表V-6参照）。

受講生の居所は全国各地からの参加という結果であった。開催地が大阪府ということで、遠方からでも参加しやすいという点がこの結果につながっていると考えられる。

支援経験年数は、未経験（10人）と1年未満（3人）で37.1%であった。経験の浅い者が多く参加している状況からは、「居住支援に新たにかかわるようになった者が受講しているのではないか」、「これから居住支援をはじめようと考えているのではないか」などを想定することができる。一方で、支援経験年数が10年以上の者もい

る（４人）ことから、居住支援という新しいテーマに興味・関心を持つ経験者層もいることが見えた。いずれにしても、本講座が果たす役割と期待は大きいものと考えられる。

図表Ⅴ－１ 受講者の性別

男性	２０名	５７％
女性	１５名	４３％
合計	３５名	１００％

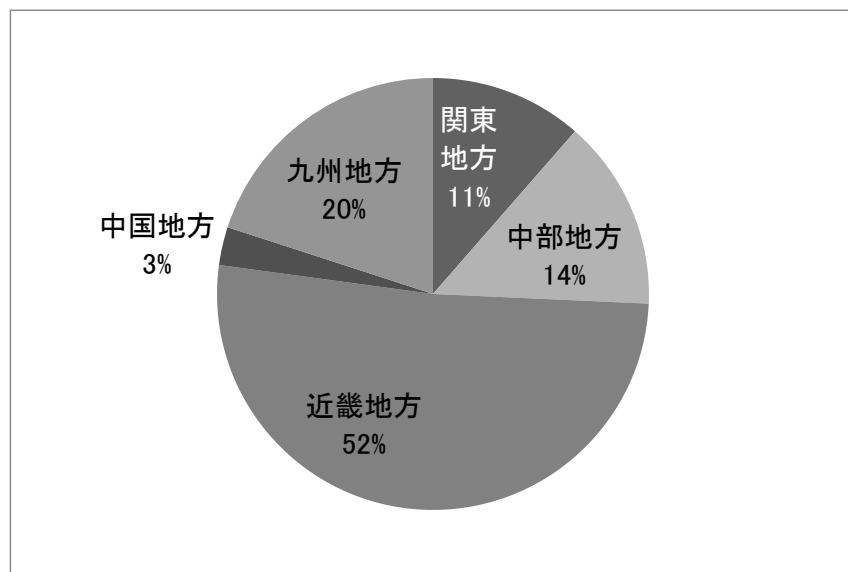
図表Ⅴ－２ 受講者の年齢構成

２０歳代	２名	６％
３０歳代	６名	１７％
４０歳代	１２名	３４％
５０歳代	７名	２０％
６０歳代	７名	２０％
７０歳代	１名	３％
合計	３５名	１００％

図表Ⅴ－３ 受講生の居所

石川県	２	大阪府	１２
千葉県	１	兵庫県	２
東京都	２	奈良県	１
神奈川県	１	広島県	１
福井県	１	福岡県	１
静岡県	１	佐賀県	１
愛知県	１	熊本県	４
京都府	３	沖縄県	１

図表Ⅴ－４ 受講生の居住地域



図表Ⅴ－５ 受講生の支援経験年数

未経験	10
1 年未満	3
1 年以上-5 年未満	8
5 年以上-10 年未満	6
10 年以上-15 年未満	3
15 年以上-20 年未満	1
20 年以上	0
未記入	4

図表Ⅴ－６ 所属分類の凡例

福 祉	居 住	その他
・ ホームレス支援団体 ・ 生活困窮者支援団体 ・ 高齢者支援団体 ・ 障害者支援団体 ・ 社会福祉協議会 ・ 隣保館 ・ 社会福祉士	・ 居住支援法人 ・ 家賃保証会社 ・ 不動産事業者	・ 医療機関 ・ 復興支援団体 ・ 所属なし・不明

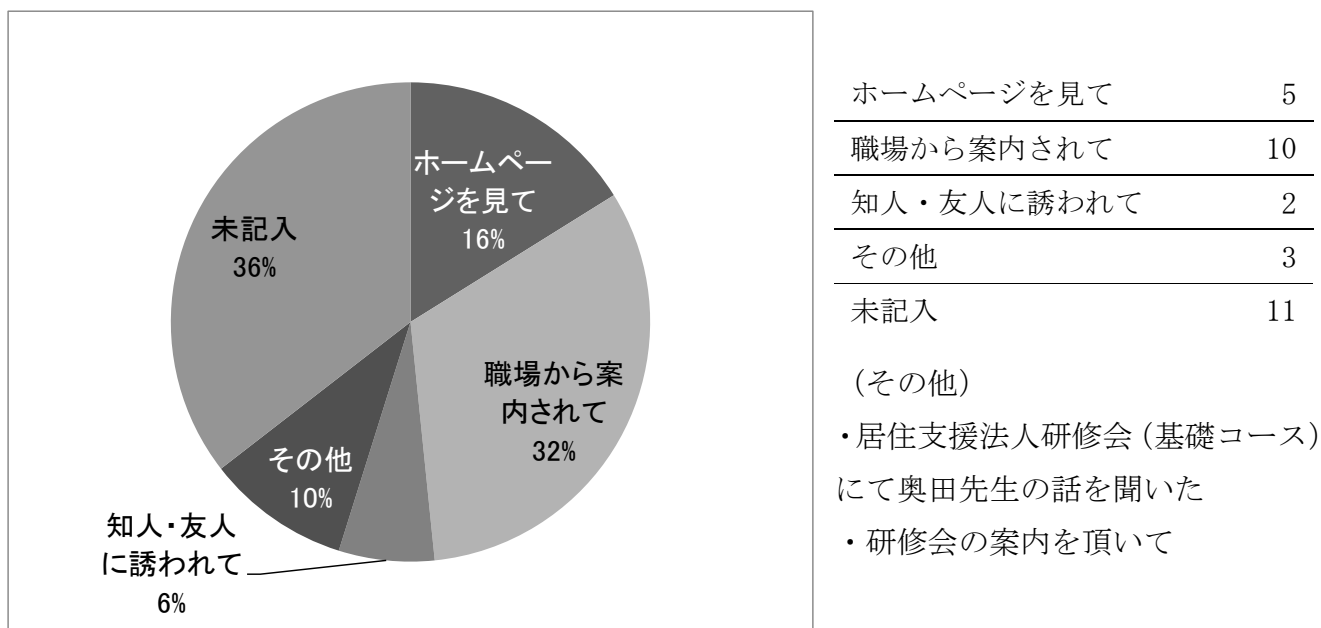
2 講座受講者に対するアンケートの集計と分析

講座の実施にあたっては、受講生の受講前後の理解度の比較、興味・関心の変化を確認するため、講座受講生に対するアンケートを実施した。講座受講生 35 人のうち、回収状況は「事前アンケート：35（回収率 100%）」、「事後アンケート：31（回収率 88.5%）」であった。

2-1 参加のきっかけ

参加のきっかけについて尋ねたところ、以下の回答であった。

図表 V-6 参加のきっかけ



2-2 受講前後での理解度の変化

講座を受講する前と後で理解度について質問を行った。質問した事項は、次の 11 項目であり、4 段階で回答を求めた。

- ① 「経済的困窮」について
- ② 「社会的孤立」について
- ③ 生活困窮は、「経済的困窮」と「社会的孤立」の複合であることについて
- ④ 「相対的貧困」について
- ⑤ 「社会的排除」について
- ⑥ 伴走型支援の基本理念について
- ⑦ 伴走型支援の特徴・メリットについて
- ⑧ ホームレス自立支援法について
- ⑨ 生活困窮者自立支援法について

- ⑩ 居住支援の考え方について
- ⑪ 居住支援に関する法と制度について

受講の前後を比較すると、すべての質問項目で受講後の方が「よく理解している」「理解している」の割合が高まる結果となった。

また、もっとも点数の低い「理解していない」は、受講前は一定数の回答があったが、受講後はすべての質問項目でゼロとなり、本講座で伝えなかったことがしっかり伝わったことが結果から見ることができた。

図表V－7 11の質問項目の理解度の集計結果

①「経済的困窮」について

	受講前		受講後	
	人数（名）	割合（％）	人数（名）	割合（％）
よく理解している（４）	2	5.7	13	41.9
理解している（３）	22	62.9	18	58.1
あまり理解していない（２）	9	25.7	0	0
理解していない（１）	2	5.7	0	0

②「社会的孤立」について

	受講前		受講後	
	人数（名）	割合（％）	人数（名）	割合（％）
よく理解している（４）	1	2.9	15	48.4
理解している（３）	21	60.0	16	51.6
あまり理解していない（２）	11	31.4	0	0
理解していない（１）	2	5.7	0	0

③生活困窮は、「経済的困窮」と「社会的孤立」の複合であることについて

	受講前		受講後	
	人数（名）	割合（％）	人数（名）	割合（％）
よく理解している（４）	1	2.9	19	61.3
理解している（３）	20	57.1	12	38.7
あまり理解していない（２）	12	34.3	0	0
理解していない（１）	2	5.7	0	0

④「相対的貧困」について

	受講前		受講後	
	人数 (名)	割合 (%)	人数 (名)	割合 (%)
よく理解している (4)	1	2.9	14	45.2
理解している (3)	7	20.0	16	51.6
あまり理解していない (2)	23	65.7	1	3.2
理解していない (1)	4	11.4	0	0

⑤「社会的排除」について

	受講前		受講後	
	人数 (名)	割合 (%)	人数 (名)	割合 (%)
よく理解している (4)	0	0	13	43.3
理解している (3)	11	31.4	16	53.3
あまり理解していない (2)	21	60.0	1	3.3
理解していない (1)	3	8.6	0	0

⑥伴走型支援の基本理念について

	受講前		受講後	
	人数 (名)	割合 (%)	人数 (名)	割合 (%)
よく理解している (4)	0	0	18	56.3
理解している (3)	7	20.0	13	40.6
あまり理解していない (2)	24	68.8	1	3.1
理解していない (1)	4	11.4	0	0

⑦伴走型支援の特徴・メリットについて

	受講前		受講後	
	人数 (名)	割合 (%)	人数 (名)	割合 (%)
よく理解している (4)	0	0	19	61.3
理解している (3)	9	26.5	11	35.5
あまり理解していない (2)	21	61.8	1	3.2
理解していない (1)	4	11.8	0	0

⑧ホームレス自立支援法について

	受講前		受講後	
	人数（名）	割合（％）	人数（名）	割合（％）
よく理解している（４）	1	2.9	8	25.8
理解している（３）	5	14.3	23	74.2
あまり理解していない（２）	22	62.9	0	0
理解していない（１）	7	20.0	0	0

⑨生活困窮者自立支援法について

	受講前		受講後	
	人数（名）	割合（％）	人数（名）	割合（％）
よく理解している（４）	1	2.9	8	25.8
理解している（３）	6	17.1	21	67.7
あまり理解していない（２）	21	60.0	2	6.5
理解していない（１）	7	20.0	0	0

⑩居住支援の考え方について

	受講前		受講後	
	人数（名）	割合（％）	人数（名）	割合（％）
よく理解している（４）	4	10.3	13	61.9
理解している（３）	7	17.9	8	38.1
あまり理解していない（２）	24	61.5	0	6.5
理解していない（１）	4	10.3	0	0

⑪居住支援に関する法と制度について

	受講前		受講後	
	人数（名）	割合（％）	人数（名）	割合（％）
よく理解している（４）	4	11.4	8	25.8
理解している（３）	3	8.6	19	61.3
あまり理解していない（２）	21	60.0	4	12.9
理解していない（１）	7	20.0	0	0

2-3 興味・関心のある科目（事前）と満足した科目（事後）の集計

本講座は13のコマで構成されている。受講前に「興味・関心のある科目」について複数回答で質問を行い、受講後に「満足したか」を複数回答で求めた。

図表V-8 （事前）特に興味・関心のある科目と（事後）満足した科目の人数（※複数選択可）

科目	興味関心がある科目	満足した科目
今日における生活困窮者問題について	23	21
居住支援とは何か～実践と政策	25	21
講演	16	20
伴走型支援論	27	27
生活困窮者支援と居住支援	24	23
先進事例紹介（2団体）	14	20
居住支援の課題	21	21
障がいのある人への居住支援	21	21
高齢者に対する居住支援	21	25
空き家活用と地域づくり	24	24
母子世帯に対する居住支援	19	24
社会的不動産業による居住支援の最前線	17	16
事例検討	9	21

おおよそどの科目も事前の関心が高いという集計結果であった。事例検討に関しては、事前の興味・関心が9であったものが21へと大きく変化（変化率133.3%）と大きく上昇している点は興味深い。後述する受講生ヒアリングにおいても事例検討の評価は高く、事例検討の改善・発展は本講座の今後の課題の一つとも考えられる。

2-4 学びたかったこととその達成について

本講座を受講するにあたって「学びたかったこと」を尋ね、受講後にその学びたかったことが「達成されたか」を質問した。集計結果は、次のとおりである。

図表V-9 この講座で学びたかったことはなんですか。それが達成されたかについて、お聞かせください。

学びたかったこと	達成されたか
居住支援全般	よく理解できました。
居住と福祉どう結び付けて行くか	多くの事例も紹介いただきイメージができました。
「伴走型支援」とはどういったものの支援なのか、方法や手段、目的、思い等学びたかった。また、居住支援法人として活動を始めたい為、制度や活動事例、内容等学びたかった。	どちらも自分自身が思っていた以上に達成できたと思います。色々な知識や経験の話も聞けて学び、勉強となりました。
伴走型支援論について、	独学（本）で勉強したり、調べたりするだけでしたが、講義を受け、理解することができた。
伴走型支援の方法	ほぼ達成されました。
新しい仕事として今の職場で1年色んな事、知らないでの参加でしたので1からの勉強と思いの参加でした。	とても. とても. 勉強になりました。
伴走型支援の基本的な考え方、実践について。	具体的な事例をまじえて学ぶことができました。
伴走型支援の実際	具体例が色々あり、よくわかった
伴走型支援士の役割や居住支援の現状や見えそうなこと	概ね達成されましたが、もう少し自分の中で整理する必要があります。
居住支援法人のありかた、活動	実際に活動されている内容を聞け、達成できました。
現状の支援方法	国の補助やいろんな支援方法が理解できた。
居住支援法人について。伴走型支援について。	両方とも詳しく聞くことができて良かったです。居住についても、障がい、高齢、母子と様々な分野の現状を知ることができ、とても良かったです。
ハウスファースト	されました

生活困窮者に対する支援と活動内容について。貧困について。	事業所、団体での活動内容だけでなく、目的まで知ることができました。貧困にも様々な種類があり、それぞれが重なり深刻化を考えさせられました。
伴走型支援について（理念やあり方）	問題解決型ではない捉え方（理念）に賛同します。
生活困窮者の方がどういった生活なのか知りたかった。	大変良く分かりました。
制度以外での支援手法を学びたかった	できました
伴走支援の具体的な方法	達成できました。今の仕事でどのように実践するかは課題です。
寄り添い支援	ある程度
伴走型支援の基本的な考え方、居住支援について	達成された。
よりそう支援について	はい
伴走型支援のあり方。居住支援の事業構築。	支援をとという継続的な事業にするが参考になりました。
居住支援について	達成できました。
伴走型支援とは何か	
「伴走する」ということがどういうことか。	今、仕事等で直面していることだったのでわかる部分と、それ以上に社会的にも困窮しているケースに伴走することも学べて思う以上に達成できました。
伴走型支援は何か？分かりました。	
居住支援の活動や内容	分かりやすい研修で、ほぼ達成できました。
住宅確保要配慮者の中で、高齢者、障がい者、ひとり親世帯の問題点や事例、それに伴う対応や取り組みの事例を知り、今後の活動に活かしたいと思って参加。伴走型支援に興味があり奥田氏の講義を楽しみに参加した。	当初の受講目的な達成できた。
伴走型支援とは何か、伴走型支援のメリット、事例	④伴走型支援論と⑧障がいのある人への居住支援で達成されました。

結果を見るとほぼすべての回答で学びたかったことが達成されたとなっている。また、学びたかったことを見ると、テーマとして掲げた居住支援についてが多い一方で、伴走型支援にも興味が集中しているという結果が見られた。

2-5 さらに学びたいこと、希望する科目、内容

受講生に対して「さらに学びたいこと、希望する科目、内容」について質問を行った結果が以下のとおりである。

「居住支援」というテーマからか、支援論だけでなくビジネスモデルとしての側面についての希望がいくつか見られたことがこれまでの講座アンケートにはあまり見られなかった部分として確認できた。

(1) さらに学びたいこと、希望する科目、内容がありましたら、お聞かせください。(抜粋)
・居住支援については、奥田先生が言われていた様に、独立できるようなビジネスモデル等についても学んでいきたいです。先駆的な事例からヒントや学びをもらい、自身の地域に合わせたカスタマイズを行っていきたいです。

- ・若年生活困窮者・精神障がい者への伴走型支援論（病院・就労・社会参加・自立など）
- ・就労支援事業
- ・母子への支援、単身女性への支援。
- ・今後、在日外国人、難病患者、その他のマイノリティとされてしまっている人々の伴走例があれば知りたい。
- ・各種関連法や行政からの指導要領について。利用方法や更なる細かい内容。
- ・支援する側が困窮しない方法（笑）（継続するという方法）マネジメント
- ・私は家賃保証業なので、困窮者と出会った際の連絡先や対応など次は実践的なことをしていきたい。
- ・伴走型支援のプラン作成について
- ・地域共生社会について、今後の国の方針にどう対応していくか（法人として）
- ・ケアニーズの高い要配慮者の居住支援の具体的実践、企業の方々がメリットを感じるモデルケース等
- ・社会的不動産
- ・伴走についてはもっと学びたいです。もし実践できるような、また現場も見れるような機会があれば参加したいです。
- ・伴走型支援を受けた当事者がどう思っているか。

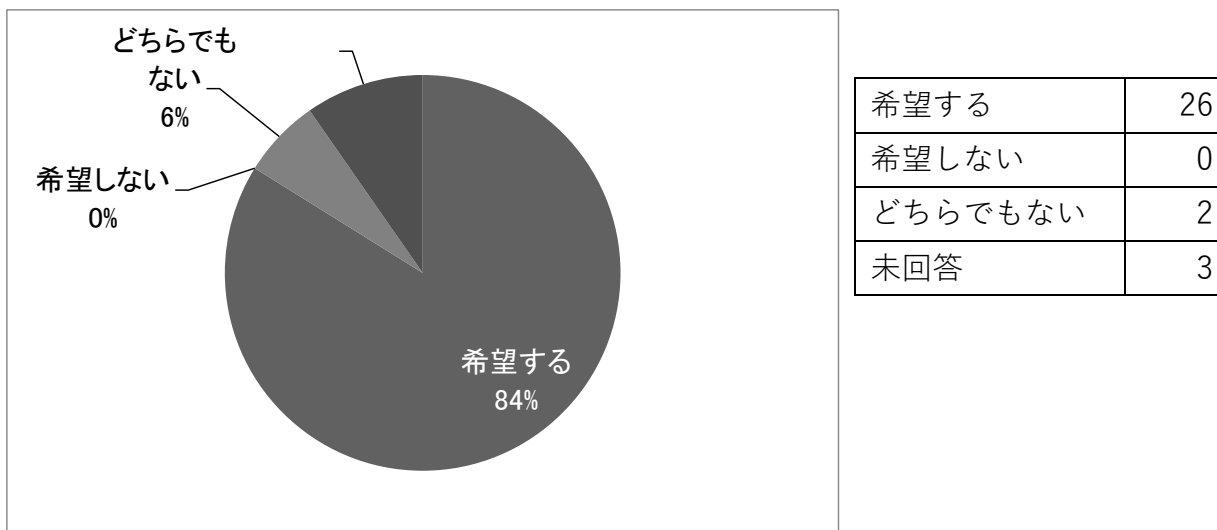
2-6 今後の受講希望・意思

今後の受講希望について質問したものが以下のとおりである。「希望する」が 84%（26 人）とかなり高いものとなった。理由を見ると、

- ・学習意欲（より多くの知識を得たいなど）
- ・異業種交流（不動産分野の方との連携の機会としたいなど）

が理由・動機である者が複数見られた。

図表 V-10 今後も同様の講座があれば受講を希望しますか。



（１）「希望する」と答えた理由（抜粋）

- ・さらに専門的に学習したいです。
- ・内容、講師共にとても勉強になる講座でした。全国の居住支援法人が必須の講座にしても良いと思いました。
- ・日々の業務に追われ、学ぶ機会が少ないため。
- ・現職の都合上いろいろな支援方法を教わりたい
- ・生活困窮に関する様々な情報が効けてよかったこと。また「居住」というテーマで様々な分野の方と知り合うことができたからです。
- ・行政や各種団体の活動内容について知ることができました。相互協力できる体制、組織を更に地域にまで広げ学んでいきたいと思います。
- ・各地での伴走型支援の実践や支援を行う中での課題なども知りたい。
- ・自身の成長の為、そして地域支援に活かす為。
- ・災害等を通して自分も当事者ながらこのような職に出逢えたと思うので、これを糧に仕事ができたらと思っています。
- ・日々変わる情報が知りたい。
- ・異業種の方と交流ができるので、今後も受講を希望します。

(2)「どちらでもない」と答えた理由

- ・ 講座内容による
- ・ 資格の有効期間は5年ということで、そのタイミングでは受講したいと考えていますが、研修場所やタイミングが合えばと考えています。

2-7 講座の満足度

講座の満足度については、「満足 (25)」、「やや満足 (4)」で94%であり、「不満」、「やや不満」はゼロという大変高い評価を得た。

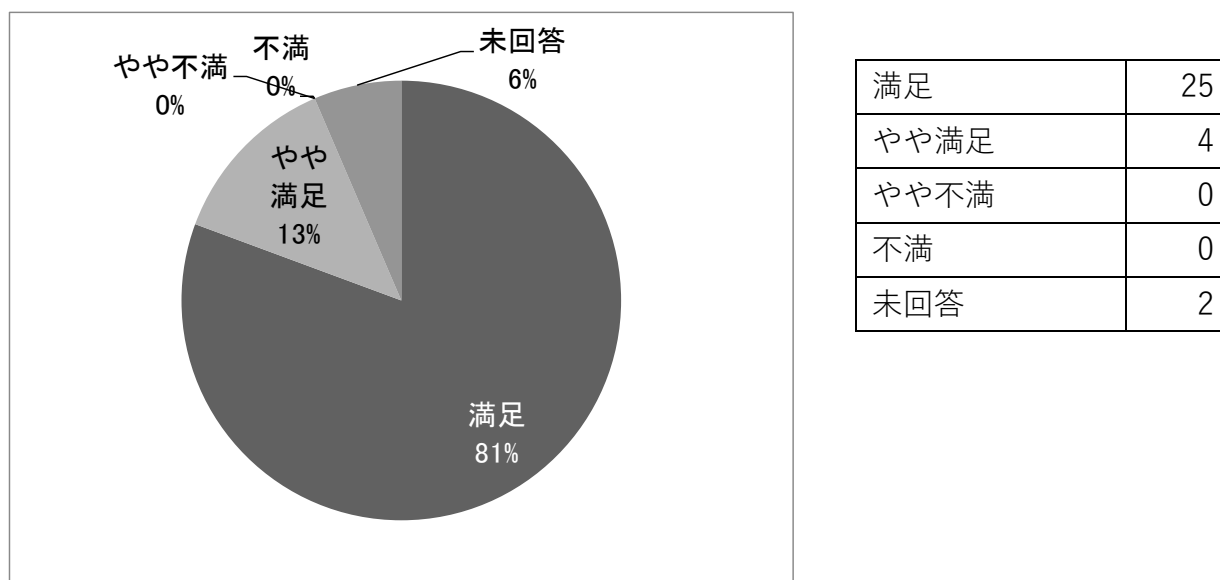
「満足」の理由については、

- ・ 講師陣、講座科目の充実度
- ・ 交流機会に対する好評価
- ・ 先進事例

をあげている回答が複数見られた。

講義のボリュームに対して評価する回答がある一方で、質問の時間が欲しいなどの落とし込みの時間を求める回答も見られた。スケジュールはかなりのボリュームがあったのではないかとと思われるので、構成見直しのための貴重な意見を受けることができたと考えている。

図表V-11 講座全体を通しての満足度をお聞かせください。



(1) 満足と答えた理由

- ・ それぞれの専門分野での講師の方々
- ・ とても内容の濃いスケジュールを構成された内容でした。
- ・ 大満足、勉強させて頂きました。内容も良かったのですが、その他、色々な方々との出会い、交流が出来て、つながりが出来て自分の宝となりました。

- ・今まであいまいに理解していた居住支援について学ぶことができ、明日からの業務に活かせる、活かしたいと思いました。
- ・新しいことを多く学んだが、聞くばかりでもう少し質問などの時間があってもよかったのではないかと、他者の質問により新しい気づきがあることも多いので。
- ・今まで上部だけや内容についての知識としてなかったことに対し非常にわかりやすく考える機会となりました。関連、関係する団体の連携が不可欠と改めて気づくことができました。
- ・たとえば支援においても障害、高齢、母子等、それぞれの専門の方からのお話が聞け、とても良かったです。
- ・あまりよく分かっていない状態で伴走型支援士の講座に参加したところもあったのですが、それぞれの講座で「なるほど」とうなずける所がたくさんありすぎて大満足でした。居住支援だけでなく全体を学ぶ事ができた。
- ・多岐にわたる講義内容で成功事例や問題事例など、実例に基づく話が聞けて大変参考になった。特に先進事例は今後の業務展開に役立つと思う。また課題も見えて来た。

3 受講生に対するヒアリング結果報告と講座実施事業のまとめ

本項では、受講生に対して講座後に実施したヒアリング調査の結果を示し、それを踏まえたうえで人材育成事業のまとめを述べる。

本講座事業は、居住支援を行う人材の育成にどの程度資することができたのかという点を評価軸としている。その評価にあたっては、参加した受講生の声を直接聞くことは重要であると考え、講座参加者に集まってもらい、簡易「グループインタビュー」（以下、ヒアリングとする）を実施した。今回、5名の受講生より以下の感想、評価を聞くことができた。

3-1 調査の概要

ヒアリング調査日： 2019年3月12日（火）13時30分から17時00分

ヒアリング調査場所： ユーズ・ツウ（大阪府大阪市）

ヒアリング参加者（以下、参加者）：

2級：男性2名、女性1名、計3名（介護保険ケアマネ、ホームレス支援・総務、独立型ケアマネージャー等）

1級：女性2名（人権関係電話相談係、社協の生活支援コーディネーター）

進行役：高橋尚子

聞き手：中山徹

奥村健

3-2 ヒアリング調査の結果

（1）講座受講のきっかけ

- 地元で開催された研修会で奥田さんの話を聞いて参加しようと思った。
- 相談員をする中で、知識を得ることを目指したかった。
- 生活困窮者自立支援全国研究交流大会で講座の存在を知ったから。
- 大学の講義で奥田さんの話を聞いて「伴走」に興味を持ったから。仕事に活かせると感じた。
- 介護に関わっており日常業務は生活困窮者支援ではないが、ヒントをもらえるのではないかと感じた。
- 電話相談の中で「伴走」の視点、知恵、情報が知りたかった。
- 横のつながりが出来るのではないかと期待した。

（2）講座に対する評価

- 大変よかった。居住支援を開始したばかりで大変参考となった。
- 良かった。「つなぎ」だけでなく「もどし」を知ることができたことが良かった。
- 高齢者福祉の分野で業務を行っているが、事例検討、ロールプレイで伴走型支援の考え方は応用できると思った。

- 講座によって自身の業務、取り組んでいることが強固になった。連携にあたって自身の伝え方が変わったことは良かった。
- 本事業は福祉だけでなくビジネスの話題もあり、両方の視点が入っていてよかったと思っている。福祉業界にいる立場からするといい意味でビジネスの視点が入っていたので勉強になった。

(3) 受講後の変化の有無とその内容

- 対象者を属性でとらえ、断っていないかと自問自答するようになった。2級大塚
- 同じ業務を行っても受講後は「社会的孤立」という視点でも考えるようになった。
- 知識を得たことで相談を受ける際に心の余裕が生まれた。
- 新しい知識を得たことで行動できるようになった（つなぎなど）。
- 日々の業務は忙しく、相談員が個別に対応することが多かった。受講した後は事例検討を行い、知恵を出し合うことができた。
- これまでは提案したプランがダメだった場合、そのまま待つことが多かったが、知識を得たことで別の可能性を見つけることができた。
- ソーシャルワークの知識に加えて、伴走型支援という考え方の柱が立ったことで支援がやりやすくなった。支援をする際の土台ができた。
- 相談者への提案、支援について以前よりできるようになった。
- 丁寧な聞き取りがいかに大切か再認識した。
- 知識の習得にも大変役に立った。
- 相談を受ける中で、制度でできることは精いっぱいやるが、できないこともある。その時に、それでも関係は切らない、という意識変化があった。
- 「人」として関わる、ということを大切にするようになった。
- 地域福祉は幅が広い。受講によって自身の業務がより明確になった。
- 制度にはルールがある。制度につながらない人に対しての関わり方のヒントが得られた。無理に制度に当てはめなくてもいいと思えるようになった。
- 相談においてどれだけ情報を持っているかは大切であり、この講座で知識を得ることができた。

(4) 講座内容の他者等への伝達

- 市民向けに自身の活動をPRする際も「伴走」という話、言葉を織り込んだ。
- 業務で参加していないので、公での職場共有は無い。個人として業務にフィードバックしている。
- 伝達しても「電話相談とは関係ない」という感想を言われることもある。いか

に大事かをどう共通認識にしていくかは難しいと感じる。

- プライベートでの参加なので公に共有の機会はない。自身の職場の周囲で少しずつ伝えている。
- 共有の中で、「なるほど」といい評価もあるが「伴走型支援が相談の中でどう活かせるのか？」という反応もある。受講した自分としては、次回機会があれば誰かに行ってもらいたい。
- 職場で機会をつくってもらい講座内容をフィードバックしている。

(5) 「伴走型支援」について

- どこまでも伴走するということはできなくても、様々なことを提案しいっしょに考えることはできるのではないかと思えた。
- 現場を持っているからこそその貴重な意見であると感じた。
- 高齢者福祉の分野でも同じ状況を見ているはずだが、支援が問題解決型になっていると気づいた。
- ソーシャルワークの知識に加えて、伴走型支援という考え方の柱が立ったことで支援がやりやすくなった。支援をする際の土台ができた。
- ぼんやりとしていたと感じていた「地域福祉」の理解が進んだ。自分の業務をとらえなおすきっかけになった。
- 地域の困りごとを聞く際にも伴走型という考え方が役に立っている。
- 制度ですべての相談ごとを解決できないが、関係を切らない、という意識化ができた。
- 無理に「解決」を目指さなくてもいいと気づくことができた。

(6) 「居住支援」について

- 福祉と居住は違うというイメージであったが、新たな知識を得ることができた。
- 不動産分野の方とのつながりができたことは良かった。
- 講座をきっかけに地元の不動産業の方と連携が生まれた。
- 業務の中で「居住相談」はあまりないが、自身が行う生活相談で活かせるという感触を持てた。
- 自分の業務内容には、居住支援は無いが、業務の中で居住に困る人が出たときのベースの知識になった。
- 「居住支援法人」という制度を知ったので、支援の幅が広がった。
- 日常業務や地域の中では「家が無い」という人はいない。住まい確保に関しては、地域でニーズが異なる。ただし、住まいはあっても住まい方や暮らしに目を向けると、支援の必要な人がいるはずで、実態をリアルに感じることもできた。地方でも住まい方など役立つ。

- 業務の中では相談はあまりない。しかし、システムについては大変参考になり活用できると思った。どう広げていくのか、ということが今後大切になってくると思う。
- 大阪には市営住宅がたくさんあり、高齢者が増えている。空いている部屋もたくさんある。どのように支援の幅を広げるか、職場で考えるきっかけとなった。
- 老朽化した物件に住んでいる人、地域で孤立している者に対して住み替えという選択肢もある。提案する内容をもらった。

(7) その他意見

- 居住支援法人指定のときに指定予定団体に受講してもらおうとしてもいいのではないかと思えた。
- 居住支援法人は不動産会社の方が多く福祉が思った以上に少ない。不動産、福祉ともに得手不得手がある。
- ハードとソフトが融合しないとできない。「福祉はソフトが得意だがハードが無い。不動産業者はその反対」というイメージ。お互いの連携で支援が提供できている。
- 参加資格として「どなたでも受講できます」と表示しているが、「居住支援」など専門性を絞ったり、「事例検討のみ」というように選択肢が増えると、受けやすいと感じた。
- 事例検討は必須。福祉分野では当たり前でも不動産分野の方にはなじみがなかったかもしれない。しかし、大家さんへの説明、回収を考えると不動産会社の方も得るものはあると思えた。
- 現行制度は専門性が高いので状態ごとに支援が切れていく。現行制度が「伴走型支援士」とどのように両立するのか疑問と期待がある。
- 後日レポートを提出するという形式は良かった。当日にレポートをすると制限時間があるので時間に迫られてしまう。後日であれば講座を振り返り、テキストを読むきっかけにもなるので、しっかりと取り組むことができた。「持ち帰る」こと自体がいいハードルになる。
- 「後日」方式は、講座を振り返り、またいろいろなプランを調べる機会にもなる。
- 制度、サービスはあるほうが良い。しかし、制度の枠で考え「ここまでしか提供できない」という声が多くある。制度から人を見るのではなく、人に対してできることを持ち寄る方がいいのではないかと思えた。
- 地域支援を考える時に、様々な社会資源とつながることが必要と考える。そのとき、どんな地域でも宗教、お寺はある。各家庭を回るなど、お寺は情報をさまざま持っている。そことのつながりができたら強いのではないだろうか。

- 「人に寄り添う仕事」は良い人がやっていると思われるのではないかな。ただし、すべてできる人はいない。
- 住んでいる圏域に生活できるだけの状況、資源がそろっているか、という点も課題。
- 都市の問題だけでなく地域づくりに似た農村独特の居住支援も将来必要になるのではないかな。まるごとや地域包括で考えると、「地域づくり」は居住支援の分野にも十分かわってくる。

3-3 ヒアリング調査のまとめ

講座開催中に実施される講座受講前・受講後のアンケート調査を補うために、参加者の「生」の声を聞き、5人と少人数であったものの本講座に資する結果を得ることができた、と考えている。

本講座も現在16回目と回数を重ねており、それと共に受講者の範囲は広がっている。特に、「居住支援」を講座に組み込んで以来、不動産会社・家賃保証会社や居住支援法人等のいわゆる「居住系」のスタッフや地域で生活支援業務や様々な相談業務に就いているスタッフなどに広がってきている。

今回のインタビュー対象者は、講座参加者全員に対してなされたインタビュー参加意思の有無の問いに「参加意思有り」と回答した人々である。上述したように、参加者は、直接支援に携わっている方は3人で、相談業務等のいわば間接的支援に携わっている方は2人であった。また、分野でいえば、ホームレス等支援団体スタッフは1人だけであり、介護系や人権関係のスタッフなどであった。したがって、ホームレス・生活困窮者支援実践の蓄積を踏まえ、「体系化」しつつある「伴走型支援」論について、他分野のスタッフがどのように評価し、実践現場でどのような有効性があるか、をみる上で、今回のインタビューは、有意義であり、貴重な知見を得ることができた。

上記のヒアリング結果を踏まえ、幾つかの論点に整理すると、以下のようになる。

第1は、「講座に対する評価」と「受講後の変化」について、である。

参加者の受講前と受講後の各項目（4：よく理解できた、3：理解できた、2：あまり理解できなかった、1：理解できなかった）の総評価点の平均をみると、講座受講後の理解度は上がっているものの受講後の評価「4」は1人だけであり、受講前後での理解度が「3以下」の方もいるなど、数値の上では、理解度が高まったとは言えないことを示している。

●参加者の受講前・後の評価点の平均

2級受講者—受講前 受講後

2.8 4.0

2.5 2.8

1.8 3.7

1 級受講者—受講前 受講後

3.4 3.5

2.4 3.6

しかし、「2-3 受講後の変化の有無とその内容」のヒアリングでは、「対象者を属性でとらえ、断っていないかと自問自答するようになった」、「同じ業務を行っても受講後は『社会的孤立』という視点でも考えるようになった」、「ソーシャルワークの知識に加えて、伴走型支援という考え方の柱が立ったことで支援がやりやすくなった。支援をする際の土台ができた」、「丁寧な聞き取りがいかに大切か再認識した」、「相談を受ける中で、制度でできることは精いっぱいやるが、できないこともある。その時に、それでも関係は切らない、という意識変化があった」、「人」として関わる、ということをお大切にしようになった」、「地域福祉は幅が広い。受講によって自身の業務がより明確になった」、「制度にはルールがある。制度につながらない人に対しての関わり方のヒントが得られた。無理に制度に当てはめなくてもいいと思えるようになった」など、伴走型支援の「家族」機能とそれ実現するための10の理念について、述べられている。このことは、インタビュー参加者の問題意識に即し、講座に参加してはじめて新たに付加された「支援の見方・考え方」の変化とみることができる。

第2は、「伴走型支援」について、である。「どこまでも伴走するということとはできなくても、様々なことを提案しいっしょに考えることはできるのではないかと思えた」、「高齢者福祉の分野でも同じ状況を見ているはずだが、支援が問題解決型になっていると気づいた」、「ぼんやりとしていると感じていた「地域福祉」の理解が進んだ。自分の業務をとらえなおすきっかけになった」、「ソーシャルワークの知識に加えて、伴走型支援という考え方の柱が立ったことで支援がやりやすくなり、支援をする際の土台ができた」、「制度ですべての相談ごとを解決できないが、関係を切らない、という意識化ができた」、「無理に「解決」を目指さなくてもいいと気づくことができた」など、伴走型支援の「肝」に関わる論点についての意見がみられた。特に、「解決を目指さない支援」、「関係を切らない支援」などが挙げられている点が注目される。そして自分の業務に結びつけてこの支援の在り方を捉えている点も重要である。

最後に、高度な各分野における専門知識と伴走型支援を繋げ、「相補的」であることの重要性についての意見があったことを指摘しておきたい。

第3は、「居住支援」について、である。

昨年度から本講座に「居住支援」（居住・居住支援とは何か、分野別の居住問題、家賃保証・不動産に関わる理解など）を構成する複数のテーマを講義に組み込んでいる。今回のヒアリング結果は、いわゆる「福祉系」参加者からみた「居住支援」である。したがって、参加者の背景には、福祉と居住は異なる分野であり「居住」との関わりが薄かったり、居住困難者等が地域に殆ど存在しない等があろう。ヒアリング結果からは、「居住」について

の新しい知識が得られた、不動産分野の方とのつながりができた、講座を通じて不動産業者との連携が生まれた等、他分野との連携や情報交換ができた、生活相談に連携先として生かせる、支援の幅が広がったという意見があった。また、「住まいはあっても住まい方や暮らしに目を向けると、支援の必要な人がいるはずで、実態をリアルに感じることができた。地方でも住まい方など役立つ」等、「居住環境」や「住まい方」、「住み替え」等を含む本講座の「居住支援」の視野の広さについて肯定的意見がみられた。また、都市部と農村部との居住支援問題の異同についての貴重な意見もみられた。

第4は、伴走型支援士認定講座の内容や運営等について、である。

- ①レポート試験により「認定試験」については、肯定的評価であった。
- ②受講範囲の居住支援法人団体への拡大について積極的な意見があった。
- ③「居住」と「福祉」との連携を図る支援の在り方についての意見がみられた。
- ④当日の講座内容については、「事例検討」の評価は高かった。ただ、福祉系と居住系を意識した事例についての意見があり、今後の検討課題である。

以上、ヒアリング結果について、総括的に述べた。現在、児童福祉、高齢者福祉、生活困窮者等低所得者支援、居住不安定・居住確保要配慮者などにおける「居住」と「福祉」を繋ぐ新たな「居住支援」問題が1つ大きな政策的実践的課題となってきた。

そこで、今回のヒアリング結果を生かし、①講座内容を社会情勢変化と受講者ニーズを反映させた内容へと改善していくこと、②取り扱う事例の検討（居住系受講者を意識した事例等）と豊富化など、の課題について十分な検討が図られることが求められている。

資料編

NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク

2018 年度社会福祉推進事業

第 1 回検討委員会

事業名 ホームレス自立支援センター等による一体型総合支援の効果と多機能化体制構築に向けた調査、及び一時生活支援事業・居住支援人材育成に関する研究

日時 2018 年 12 月 26 日（水）14:00-16:00

場所 東京都港区芝大門 2-10-12 KDX 芝大門ビル 4F

出席者

委員長	大 阪 市 立 大 学 教 授	水 内 俊 雄
委 員	北九州市立大学基盤教育センター教授	稲 月 正
委 員	NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク理事長	奥 田 知 志
委 員	大 阪 市 立 大 学 准 教 授	垣 田 裕 介
委 員	社会福祉法人大阪自彊館理事長	川 端 均
代 理	社会福祉法人神奈川県匡済会	佐 藤 光 治

- 議 事
- 1) 事業の概要説明（資料 3・13 ページ）
 - 2) 人材育成事業の検討状況（資料 15・16 ページ）
 - 3) 自立支援センターのあり方の検討・提言（資料 17・18 ページ）
 - 4) 調査の実施状況報告（資料 19・33 ページ）
 - 5) 意見交換

NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク

2018 年度社会福祉推進事業

第 2 回検討委員会

事業名 ホームレス自立支援センター等による一体型総合支援の効果と多機能化体制構築に向けた調査、及び一時生活支援事業・居住支援人材育成に関する研究

日時 2019 年 3 月 19 日（火）15:00-17:00

場所 東京都港区芝大門 2-10-12 KDX 芝大門ビル 4F

議 事 1) 事業報告書（案）の確認

- ・ 伴走型支援士認定講座（2019 年 1 月 25-27 日実施）
- ・ 自立支援センター初任者向け相談員研修会（2019 年 3 月 5 日実施）
- ・ 自立支援センター調査

2) 意見交換

実施要項

◆ 日 時

【2級講座（居住支援）】

2019年1月25日（金）13時00分

～2019年1月27日（日）18時20分（3日間）

※全科目を受講されることが資格認定の要件になります。

◆ 場 所

大阪府社会福祉会館（大阪府中央区谷町 7-4-15）

◆ 開講講座

スケジュールのとおり

◆ 定 員

【2級講座】 50名

※定員になり次第、受付を締め切ります。お早めにお申し込みください。

◆ 認定費用

【2級講座】

15,000円

○ 別途必要となる費用

- 交通費・宿泊費・昼食代（各自で手配をお願いいたします。）
- 懇親会費：4,000～5,000円（参加希望の方は受講申込書にご記入ください。）

◆ 申込受付期間

2018年12月7日（金）～2019年1月15日（火）**必着**

◆ 受講資格

【2級講座】

どなたでも受講できます。

(ボランティア経験、支援経験の有無、所属団体等は問いません。既に伴走型支援士資格をお持ちの方も受講することができます。)

◆ 資格の認定

資格認定は、特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク内に設置される「伴走型支援士資格認定委員会」が行います。

講座終了後に提出していただくレポートを元に、可否の判定を行います。

◆ 資格の有効期限

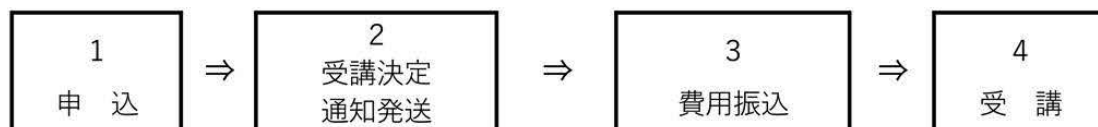
5年間

(5年の有効期限内に、更新講座の受講か認定の手続きを経ることにより、更新することができます。)

◆ 受講者の決定と結果通知

申込書記載の住所に郵送いたします。

◆ 受講の手続き



- ① 受講を希望される方は、**2019年1月15日(火) (必着)**までに、別紙「受講申込書」に必要事項をご記入のうえ、証明写真2枚を同封し(内1枚は申込書に貼付)、下記の申込書送付先までご郵送ください。
- ② 電話・FAX・Eメールによる申込はできませんのでご注意ください。
- ③ 受講申込書の受付後、申込書記載の住所あてに受講決定通知書を郵送します。
- ④ 受講決定通知書とともに送付する振込用紙により、費用の振込をお願いいたします。
- ⑤ 受講前にキャンセルされる場合は、費用を返金いたします。その際は、振込手数料差引後の金額で返金とさせていただきますので、ご了承ください。

◆ 申込書送付先・お問い合わせ先

特定非営利活動法人
ホームレス支援全国ネットワーク事務局
〒805-0015 福岡県北九州市八幡東区荒生田 2-1-32
TEL/FAX : 093-651-7557
E-mail : postmaster@homeless-net.org

第 16 回伴走型支援士 2 級認定講座（居住支援） スケジュール

1 月 25 日（金） 大阪府社会福祉会館

12:30-13:00	受付	
13:00-13:05 (5 分)	主催者挨拶	ホームレス支援全国ネットワーク
13:05-13:15 (10 分)	オリエンテーション	ホームレス支援全国ネットワーク事務局
13:20-14:50 (90 分)	(1) 今日における生活困窮者問題について	稲月 正（北九州市立大学教授）
15:00-16:30 (90 分)	(2) 居住支援とは何か～実践と政策	高橋 紘士（一般財団法人高齢者住宅財団特別顧問）
16:40-18:00 (80 分)	(3) 講演「新たな住宅セーフティネット制度について」	大島 敦仁（国土交通省住宅局安心居住推進課企画専門官）
18:30-20:30	懇親会	

1 月 26 日（土） 大阪府社会福祉会館

9:00-10:40 (100 分)	(4) 伴走型支援論	奥田 知志（NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク理事長）
10:50-12:00 (70 分)	(5) 生活困窮者支援と居住支援	垣田 裕介（大阪市立大学准教授）
12:00-13:00 (60 分)	昼休み	
13:00-15:00 (120 分)	(6) 先進事例紹介（2 団体）	
15:10-16:30 (80 分)	(7) 居住支援の課題	豊田 茂（㈱リクルート住まいカンパニー経営統括室）
16:40-18:00 (80 分)	(8) 障がいのある人への居住支援	友野 剛行（㈱あんど代表取締役）

1 月 27 日（日） 大阪府社会福祉会館

9:00-10:20 (80 分)	(9) 高齢者に対する居住支援	落合 明美（一般財団法人高齢者住宅財団調査研究部長）
10:30-11:50 (80 分)	(10) 空き家活用と地域づくり	調整中
11:50-12:40 (50 分)	昼休み	
12:40-14:00 (80 分)	(11) 母子世帯に対する居住支援	葛西 リサ（立教大学所属特別研究員）
14:10-15:30 (80 分)	(12) 社会的不動産業による居住支援の最前線	水内 俊雄（大阪市立大学教授）
15:40-16:00 (20 分)	(13) 事例検討オリエンテーション	森松 長生（NPO 法人抱樸専務理事）
16:10-17:50 (100 分)	(14) 事例検討	森松 長生（NPO 法人抱樸専務理事）
17:50-18:20 (30 分)	閉会/事務局からの案内/アンケート記入	

事前**伴走型支援士 2 級認定講座 受講者アンケート**

これから伴走型支援士 2 級認定講座を始めるにあたって、皆さんに受講前の状況をお尋ねしたいと思います。ご協力の程よろしくお願いいたします。

1. 以下の事項について、該当する数字に○印をお付けください。

4 : よく理解している 3 : 理解している 2 : あまり理解していない 1 : 理解していない

①「経済的困窮」について理解している	4	3	2	1
②「社会的孤立」について理解している	4	3	2	1
③生活困窮は、「経済的困窮」と「社会的孤立」の複合であることを理解している。	4	3	2	1
④「相対的貧困」について理解している	4	3	2	1
⑤「社会的排除」について理解している	4	3	2	1
⑥伴走型支援の基本理念について理解している	4	3	2	1
⑦伴走型支援の特徴・メリットについて理解している	4	3	2	1
⑧ホームレス自立支援法について理解している	4	3	2	1
⑨生活困窮者自立支援法について理解している	4	3	2	1
⑩居住支援の考え方について	4	3	2	1
⑪居住支援に関する法と制度について	4	3	2	1

2. 特に興味・関心のある科目について、該当項目に✓をお付けください。 ※ 複数回答可

①今日における生活困窮者問題について	⑧障がいのある人への居住支援
②居住支援とは何か～実践と政策	⑨高齢者に対する居住支援
③講演「新たな住宅セーフティネット制度について」	⑩空き家活用と地域づくり
④伴走型支援論	⑪母子世帯に対する居住支援
⑤生活困窮者支援と居住支援	⑫社会的不動産業による居住支援の最前線
⑥先進事例紹介（2団体）	⑬⑭事例検討
⑦居住支援の課題	

ご協力頂き誠にありがとうございました。 受講番号 _____ 氏名 (_____) 50

事後

伴走型支援士2級認定講座 受講者アンケート

3日間の受講、お疲れ様でした。今後の参考とするため、皆様のご意見・ご感想をお聞かせください。
ご協力の程よろしくお願いいたします。

【事前アンケートに関連してお尋ねします】

1. 以下のことについて、どの程度理解が深まったか、該当する数字に○印をお付けください。

4：よく理解できた 3：理解できた 2：あまり理解できなかった 1：理解できなかった

①「経済的困窮」について理解できた。	4	3	2	1
②「社会的孤立」について理解できた。	4	3	2	1
③生活困窮は、「経済的困窮」と「社会的孤立」の複合であることが理解できた。	4	3	2	1
④「相対的貧困」について理解できた。	4	3	2	1
⑤「社会的排除」について理解できた。	4	3	2	1
⑥伴走型支援の基本理念について理解できた。	4	3	2	1
⑦伴走型支援の特徴・メリットについて理解できた。	4	3	2	1
⑧ホームレス自立支援法について理解できた。	4	3	2	1
⑨生活困窮者自立支援法について理解できた。	4	3	2	1
⑩居住支援の考え方について	4	3	2	1
⑪居住支援に関する法と制度について	4	3	2	1

2. 満足された科目に✓をお付けください。 ※ 複数回答可

①今日における生活困窮者問題について	⑧障がいのある人への居住支援
②居住支援とは何か～実践と政策	⑨高齢者に対する居住支援
③講演「新たな住宅セーフティネット制度について」	⑩空き家活用と地域づくり
④伴走型支援論	⑪母子世帯に対する居住支援
⑤生活困窮者支援と居住支援	⑫社会的不動産業による居住支援の最前線
⑥先進事例紹介（2団体）	⑬⑭事例検討
⑦居住支援の課題	

裏面に続きます

3. この講座で学びたかったことは何ですか、それが達成されたかについて、お聞かせください。

学びたかったこと

それは達成されましたか

4. さらに学びたいこと、希望する科目、内容がありましたら、お聞かせください。

5. 今後も同様の講座があれば、受講を希望しますか。理由もあわせてお聞かせください。

☐ ①希望する ☐ ②希望しない ☐ ③どちらとも言えない

理由：

6. 講座全体を通しての満足度をお聞かせください。

☐ ①満足 ☐ ②やや満足 ☐ ③やや不満 ☐ ④不満

理由：

7. 講座全体を通して、その他何かお気づきの点があればお聞かせください。

【その他】

8. 以下、お聞かせください。

年齡 (歲) 性別 ☐ ①男性 ☐ ②女性

所属 ☐ (_____)

☐ 特になし

職 種 ☐ ()

☐ 特になし

きっかけ ☐ ①ホームページを見て ☐ ②職場から案内されて ☐ ③知人・友人に誘われて

☐ ④その他 ()

※この事後アンケートは、講座前にご記入いただいた事前アンケートと併せてご提出ください。

ご協力頂き誠にありがとうございました。 受講番号 _____ 氏名 (_____) 50

NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク
自立支援センター調査 意見交換会

日時：2019 年 2 月 5 日（火）14:00-17:30

場所：人権ライブラリー

◆ 次 第

1 開会 (NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク 理事長 奥田知志)

2 議題

(1) 趣旨説明・調査概要報告 (大阪市立大学 教授 水内俊雄)

(2) 事業報告

- ・横浜市生活自立支援施設はまかぜ
- ・自立支援センター舞洲
- ・自立支援センター北九州

(3) 意見交換会 (大阪市立大学 准教授 垣田裕介)

- 1) 支援の対象者像について
- 2) 事業予算及び施設整備予算、職員配置について
- 3) 人材育成、研修について

3 閉会

◆ 配付資料

- ・横浜市生活自立支援施設 はまかぜ
- ・自立支援センター北九州

◆ 出席団体 (9 団体)

- ・横浜市生活自立支援施設はまかぜ
- ・川崎市自立支援センター日進町
- ・川崎市自立支援センター生活づくり支援ホーム下野毛
- ・川崎市自立支援センター南幸町
- ・京都市自立支援センター
- ・自立支援センター舞洲
- ・福岡市就労自立支援センター
- ・福岡市アセスメントセンター
- ・自立支援センター北九州

◆ オブザーバー

- ・厚生労働省

ホームレス自立支援センター初任者向け相談員研修会

日時：2019年3月5日（火）12:00 から 17:30

会場：人権ライブラリー4F 多目的スペース（東京都港区芝大門2丁目10-12）

研修スケジュール

時間	内容	講師
12:15	①日本におけるホームレス施策について	佐藤美雄（厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 課長補佐）
13:00	②伴走型支援とは	奥田知志（ホームレス支援全国ネットワーク 理事長）
13:50	休憩	
14:00	③アセスメント・プラン作成	山田耕司（NPO 法人抱樸 常務理事）
14:50	④就労支援	高橋尚子（京都自立就労サポートセンター 主任自立就労支援相談員）
15:40	休憩	
15:50	⑤居宅設置・アフターケア	山田耕司（NPO 法人抱樸 常務理事）
16:40	⑥事例検討	副田一朗（生活困窮・ホームレス自立支援ガンバの会 理事長）
17:30	終了	
18:00	交流会	

- ・ 講座中に出たゴミは、各自でお持ち帰りください。
- ・ 会場内での貴重品等の管理は、各自でお願いいたします。
- ・ 講座中に記録のため、写真を撮影させていただきます。
- ・ 講座のあいだ、なにか不都合や困りごとがあった場合には、遠慮なく事務局スタッフにお声かけ下さい。

主催：NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク
2018 年度社会福祉推進事業補助事業

研修会アンケート

本日は、お疲れ様でした。今後の参考とするため、皆様のご意見・ご感想をお聞かせください。ご協力の程よろしくお願いいたします。

1. 今回の研修会は、満足のいく内容でしたか。

☐	①十分満足のいく内容であった	☐	②おおむね満足のいく内容であった
☐	③あまり満足のいく内容ではなかった	☐	④不満であった

理由：

2. 開催時期は適当でしたか。適当でない場合、希望する時期をご記入ください。

☐適当 ☐適当でない（開催希望時期 月 ）

3. 講義はどの形式が学びやすいですか？

☐講義形式 ☐事例検討形式 ☐その他（ ）

4. 次回は、どのような内容を希望されますか。また、さらに学びたいことがあれば、お聞かせ下さい。

5. その他ご意見・ご感想がございましたらご自由にお書きください。

お名前 _____

所属 _____

担当業務 _____

勤務年数 _____

ご協力頂き誠にありがとうございました。

執筆者一覧

奥田知志(N_P_O_法人ホームレス支援全国ネットワーク)

はじめに

水内俊雄(大阪市立大学)

第3章 第1節 ホームレスから生活困窮者自立支援システムへ

第3章 第2節 6つの生活困窮者・ホームレス自立支援システムの類型

奥村 健

第3章 第4節 グッドプラクティス(G_P_) 11

第3章 第5節 女性の「ホームレス・生活困窮(困難)者」の現状とその支援及び体制整備

垣田裕介(大阪市立大学)

第3章 第6節 自立支援センター調査をふまえた政策提言

岡田眞太郎(京都大学)

第3章 第3節 自立支援センター都市の支援システム

第3章 第4節 グッドプラクティス(G_P_) 1-10

中山 徹(大阪府立大学)

第5章 第3節 受講生に対するヒアリング結果報告と講座実施事業のまとめ

江田初穂(N_P_O_法人ホームレス支援全国ネットワーク)

第4章 意見交換研修事業

第5章 講座実施事業 1-2節

編集

江田初穂、大石信哉

厚生労働省
平成 30 年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金
(社会福祉推進事業)

ホームレス自立支援センター等による一体型総合支援の効果と多機能化体制構築に
向けた調査、及び一時生活支援事業・居住支援人材育成に関する研究事業

平成 31 年 3 月

特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク
福岡県北九州市八幡東区荒生田 2-1-32