

Title	ホームレス自立支援策の生活困窮者自立支援制度への「統合」
Author(s)	中山, 徹
Editor(s)	
Citation	社会問題研究. 66, p.1-12
Issue Date	2017-02-28
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10466/15340">http://hdl.handle.net/10466/15340</a>
Rights	

## ホームレス自立支援策の生活困窮者自立支援制度への「統合」

中山 徹

大阪府立大学人間社会システム科学研究科

### 要 旨

本稿の目的は、ホームレス特措法におけるホームレス自立支援策の「新法」への統合の現状について、公表データをもとに概括することを通して、「統合」の抱えている問題点を示すことである。「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」は2017年8月で終了する。そして、生活困窮者自立支援法が2015年4月施行された。それに伴いホームレス自立特措法に基づくアウトリーチ、ホームレス緊急一時宿泊事業、自立支援センター支援策は、生活困窮者自立支援制度の任意事業である「一時生活支援事業」に統合された。しかし、ホームレスが確認された自治体において同事業未実施の自治体が多いなどの問題があることが浮き彫りになった。現状では同事業の拡大のためには広域実施の仕組の構築等の課題が明らかとなった。

キーワード：ホームレス自立支援、生活困窮者自立支援法、一時生活支援事業

### はじめに

「ホームレス」に対する対応策の根拠法である「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（以下、「ホームレス特置法」と略す）は、10年の時限立法として2002年成立したが、2012年5年延長となり、2017年8月で期限を迎える。

一方、2015年4月の「生活困窮者自立支援法」（2013年12月成立。以下、「新法」と略す）の施行に伴い、ホームレス特措法に基づく自立支援策（ホームレス緊急一時宿泊事業、巡回相談ホームレス自立センター）は「新法」の下に組み込まれ、実質的に統合され、2年目を迎えている。

「新法」の附則第2条で3年後の見直しを定めている。そこで2018年の見直しを見据え、今後の生活困窮者自立支援の在り方等について論点整理を行うため、2016年10月より『生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会』が開催されている。

本稿の目的は、ホームレス特措法における支援策の「新法」への統合の現状について公表データをもとに概括することを通して、「統合」の抱えている問題点を示すことである。

なお、2016年10月、「ホームレス特措法」（第8条）に基づいた5年毎の全国調査（「ホームレス生活実態調査」）が、そして2017年1月には2008年以降毎年実施されている全国規模の「概数調査」<sup>1)</sup>が実施されることになっている。「新法」にはこのような調査実施に関する規定はないため、同法の期限終了後どのように取り扱われるのか懸念される。

## 1 ホームレスの現状と自立支援策の展開

### (1) ホームレスの現状と「ホームレス特措法」の特徴

2002年に成立・施行された同法の特徴について概略しておく。

「ホームレス特措法」（第2条）で「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者」と狭く定義されている。

同法で規定するホームレス数は2003年の25,000人から年々減少しており、2012年には1万人を割り、2015年には6,541人、2016年1月現在6,235人と大幅に減少している。これをもってホームレス問題が解決したとはい切れない。この概数調査は、テント・小屋がけ等で野宿をしているいわゆる「固定層」だけでなく、ターミナル駅周辺等で夜間だけ野宿をしている「移動層」を捉える必要があるものの、後者については、漏れる傾向がある。したがって、ホームレスの概数把握には、昼間の目視調査だけでなく、それを補完するためアウトリーチ（巡回相談）等で事前状況を把握した上での夜間調査の実施が必要である。そもそもホームレスの概数調査の方法は、自治体に委ねられており、調査時期等は毎年1月の一定の時期に実施することが定められているが統一的な方法で実施されていない。2003年以降筆者が実施している尼崎市のホームレス調査の経験では、「移動層」を把握する夜間の目視調査を実施しているが、兵庫県の他自治体は昼間の目視調査であるため、この夜間調査結果は、国が公表するホームレス数には反映されていない。調査経験上、雨風がしのげる駅舎・ファーストフード店などで野宿をしているケースが多い。全国的に各自治体が概数調査をどのように実施しているか不明である。したがって、上記の人数は割り引いて捉える必要がある。2016年の1月（3つの区、）と8月（5つの区）の2回、東京工業大学の研究等で創られた市民団体ARCHが東京都内の深夜に独自調査を実施したところ行政の発表より2.8倍の人数を確認した（「Tokyo Street Count—東京ストリートカウント」、2016年8月）という報告書が公表されたことがその証左であろう。

2012年厚生労働省「ホームレス生活実態調査」結果では、ホームレスの「高齢化」、「長期化」、そして現状のままでもよいという「固定化」の傾向、さらに「脱野宿」と「再野宿」を「往還」する層の存在等の問題が指摘された<sup>2)</sup>。

一方、「ホームレス特措法」の中心的な支援策である就労自立を図るための「自立支援センター」入所者の変容（野宿経験を持たない若年者の相対的増加など）中で支援策の有効性とその在り方も問われてきた<sup>3)</sup>。

そして、「広義ホームレスの可視化と支援策に関する調査」（NPOホームレス支援全国ネットワーク、2011年3月）により路上のホームレスだけでなく、可視化されていない「広義ホームレス（ホームレスに至るおそれのある者等）」が明らかになった。また、経済的困窮だけで様々な複合的問題を抱える新たな生活困窮者の存在が浮き彫りになり社会問題となった。

### (2) 「ホームレス特措法」の特徴

大都市だけでなく全国的規模で広がった「ホームレス」に対応するため、2002年8月7日「ホームレス特措法」が10年の時限立法で成立した。その後、2012年、2017年までの5年の延長が決定した。

特措法の特徴を概括すると、第1に、ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標を明示したこと。第2に、国及び地方公共団体の責務として、当該目標に関する総合的又は地方の実情に応じた施策の策定及び実施を位置付けていることにある。第3に、「ホームレスの実態に関する全国調査（生活実態調査）」を踏まえ、国の「基本方針」（2003年7月、2008年7月、2013年7月）を策定し、第4に、この基本方針等に即して、地方自治体は、ホームレスに関する問題の実情に応じた施策を実施する「実施計画」の策定をしたことである。ただ、ホームレス数やホームレス支援資源の相違など、自治体間に温度差があるため、「実施計画」を立てた自治体

は政令市等のホームレス数が多い大都市であった。

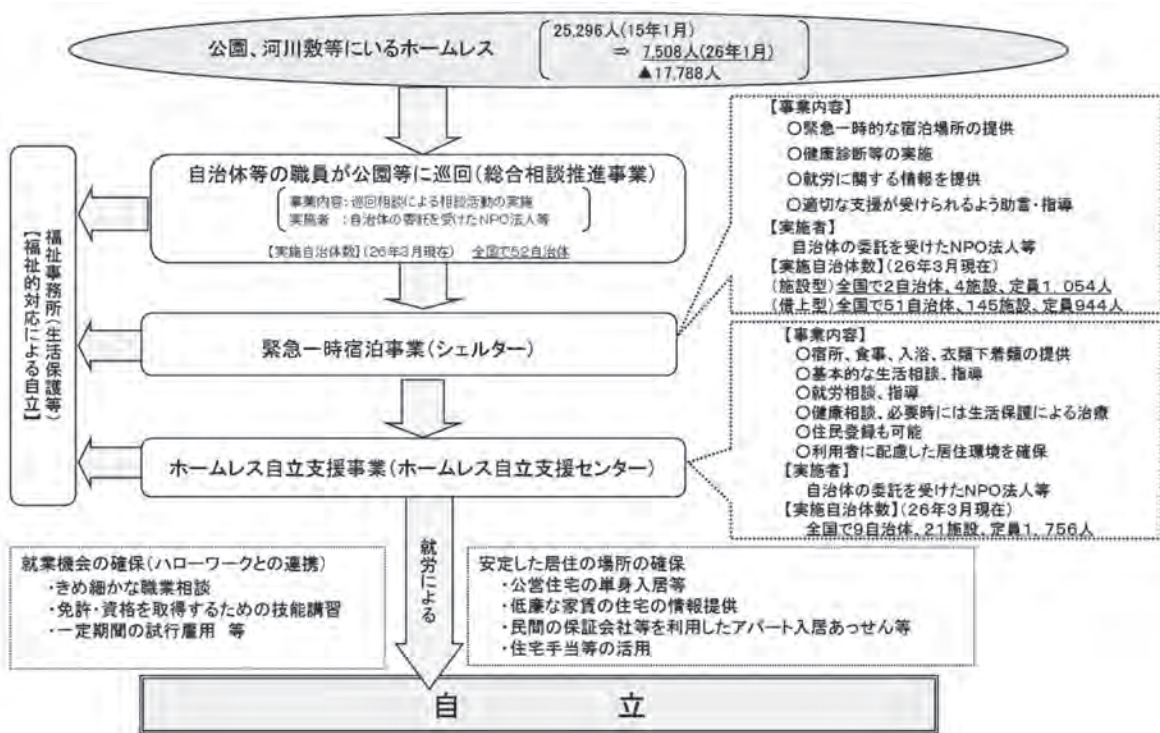
第5に、同法の対象は「法」で規定する「ホームレス」だけでなく、ホームレスになることを余儀なくされるおそれのある者が多数存在する地域でのホームレス化の防止(第3条)や2008年7月の国の「基本方針」では「ホームレスになることを余儀なくされるおそれのある者」も付け加えられた点に注意する必要がある。

ホームレス自立支援策の主要な事業の概要を、図表1でみると、支援内容は、①ホームレス総合相談推進事業(巡回相談指導等事業)、②ホームレス緊急一時宿泊事業(シェルター事業)、③ホームレス自立支援事業(ホームレス自立支援センター)、④ホームレス能力活用推進事業、⑤NPO等民間支援団体が行う生活困窮者等支援事業などである。

支援のフロー(図表1)は、大きく2つに大別できる。

その1つは、巡回相談指導等事業(ホームレス総合相談推進事業)→「ホームレス緊急一時宿泊事業(シェルター)」→「ホームレス自立支援センター」→「就労による自立」・「安定した居住場所の確保」が中心的支援の流れであることがわかる。

図表1 ホームレスの自立支援に向けたフローと各事業の実施状況



資料)「一時生活支援事業の手引き」厚生労働省、2015年、7頁引用

巡回相談指導等事業は、ホームレスの起居する場所を巡回し、日常生活に関する相談及び助言等を行うとともに、福祉施設や医療機関等の関係機関と連携を図りながら、これらの者の個々の状況に応じ、必要な支援を行う事業で、実施67自治体(平成24年度)であった。

緊急一時宿泊事業(シェルター事業)は、ホームレス等に対して、緊急一時的な宿泊場所を提供し健康状態の悪化を防止する等により、その自立支援を支援する施設で、平成26年3月時点シェルター方式が全国9自治体(4施設)、ホテル等をシェルターとして借り上げる方式が全国51自治体(149施設)である<sup>4)</sup>。2008年以降、国庫補助10/10の基金事業となったこともあって、その数は増加した。

ホームレス自立支援センターは場所・食事を提供し、就労による自立を支援する施設で、平成26年3月現在で、9自治体21施設とホームレス数の減少に伴い減った。大阪市においても、「新法」成立後、4センターから現在は2センターに減少した。ただ、新法のもとでは、一時生活支援事業の受け皿としてだけでなく、総合的な支援を実施しており、その果たす役割は期待されている。

2つ目は、「福祉的対応による自立」で制度としては生活保護制度である。ホームレス自立支援策としての生活保護制度の活用は、「ホームレス特措法」でも位置づけられている（同法第3条）。厚生労働省は、特措法施行時に「ホームレスに対する生活保護の適用について」（社援保発第0807001号）という通知を出し、「居住地がない」ことや「稼働能力がある」ことのみをもって、保護を受けられないということではないとした。しかし、実際には、鹿児島市や旭川市等の一部の自治体を除き、多くの自治体では「住所（住居）がない」、「ホームレスである」、あるいは「稼働年齢」であるといった理由で「保護は受けられない」といったいわゆる「制限的運用」により、「ホームレス」等を排除してきた。また、「居宅保護」が原則であるのにもかかわらず、2000年頃まで日雇労働者等に対する生活保護は施設保護に限定する事例もあった。そのため、民間支援団体等は、自ら運営する「借り上げアパート」や「無料低額宿泊所」に「住所」設定させ、生活保護申請することによる脱ホームレス化を図る支援システムを開発してきた。

その後、2008年のリーマン・ショックに伴う仕事と住居を同時に失う者が増加する中で、「ホームレス」や「仕事と住まいを失った」者に対して、「所在地保護」の徹底と速やかな決定、居宅の支援確保に留意し、効果的で実効性のある生活保護制度の運用に努めること、といった2009年10月「『緊急雇用対策』における貧困・困窮者支援のための生活保護制度の運用改善について」（社援保発1030第4号）等の通知が3回出された。また、2008年以降に登場した「年越し派遣村」といった社会運動等によって、特措法で規定する「ホームレス」及び「ホームレスに至るおそれのある者」に対して生活保護制度がいわば適正に運用されるようになった。さらに、生活保護制度の運用の改善だけでなく、先に述べたホテル等借り上げ型「緊急一時宿泊事業（シェルター事業）」が大幅に拡大された。このような生活保護制度の適正な運用が「ホームレス」数の減少に少なからず寄与したものと考えられる。

## 2 生活困窮者自立支援制度へのホームレス自立支援策の「統合」

2008年以降、「ホームレス」だけでなく、複合的問題を抱えて生活困窮に至っている、あるいはそのリスクの恐れのある人々が大きな社会問題となる中で、新たな重層的なセーフティネット構築の必要性があるとの認識から、2012年社会保障審議会に「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」が設置され、同年7月「『生活支援戦略』中間まとめ」が、2013年1月社会保障審議会「最生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」（最終報告書）が取りまとめられた。

新たな生活困窮者は、「中間まとめ」では、「経済的困窮」と「社会的孤立」状態にある者とされていたが、「最終報告書」では、新たな生活困窮者の生活支援戦略の対象者は「経済的困窮者」に限定された。また、同報告書では、一時的な居住等の支援について、「事業運営の質の確保を図る観点から、現在ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法を踏まえ実施されているシェルター事業を拡充する等の中で、法的に位置づけることが必要である」とされ、ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）等が新制度に移行することが指摘された。

そして、この「最終報告書」を踏まえ、生活困窮者自立支援法と改定生活保護法は2013年6月一度審議未了で廃案となったが、同年12月に両法案は成立した。2014年度のモデル事業を経て、2015年4月施行され、今日に至っている。両制度は一体的に実施されていることに大きな特徴がある。生活保護法の改正は、受給者の就

労・自立促進や医療扶助の適正化等を内容としており、生活扶助や住宅扶助の切り下げ等が実施されている。だが、本稿では、改定生活保護法とその影響については触れない。

「新法」の成立によって、日本の社会保障制度体系は、第1のセーフティネット「社会保険（労働保険含む）」、第2のセーフティネット「生活困窮者自立支援法」、「求職者支援制度」（2011年10月）、第3のセーフティネット「生活保護制度」の3層のセーフティネットに再構成された。

### (1) 生活困窮者自立支援制度とその事業内容

「新法」の目的は、「生活困窮者自立相談支援事業の実施、生活困窮者住居確保給付金の支給その他の生活困窮者に対する自立の支援に関する措置を講ずることにより、生活困窮者の自立の促進を図ること」（同法第1条）で、生活保護制度に至る前の段階で、自立支援策により生活困窮者の自立促進を図ることにある。新法の対象者「生活困窮者」は「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」（同法第2条第1項）と定義されている。

新法の事業は、「必須事業」（全国901のすべての福祉事務所設置自治体を実施しなければならない）と「任意事業」から構成されている。

「必須事業」は、「自立相談支援事業」と「居宅確保給付金」（支給要件有り）で、国の負担は3/4、自治体は1/4となっている。「任意事業」は、「就労準備支援事業」（国庫補助 2/3）と「一時生活支援事業」（生活困窮者のうち住居に不安を抱えている層に対し、一定期間、衣食住の提供を行う事業で、国庫補助 2/3）、「家計相談支援事業」（国庫補助 1/2）、「学習支援事業」（国庫補助 1/2）である。「一般就労」に繋げる「就労訓練事業」（いわゆる「中間的就労」）は、都道府県による「認定」事業で、国庫補助はない。

新法施行に先立つ2015年3月ホームレス特置法第8条1項に基づく国の「基本方針」（2013年7月31日策定）の改正がなされ、予算事業として実施されてきたホームレス対策（ホームレス総合相談推進事業、ホームレス自立支援事業等）は基本的に新法に基づき実施するとされた<sup>5)</sup>。

その理由は、第1に、路上のホームレスは減少傾向にあり、ホームレス特措法は期間を定めた特別措置法で、恒久的制度ではない。これに対して、新法は、ホームレスやそのおそれのある者を含め複合的な課題を抱える生活困窮者を対象に包括的な支援を提供し、さらなる効果が期待できること。第2に、現行ホームレス対策は2008年のリーマン・ショックを受けての緊急的措置として、全額国庫補助（10/10）の基金事業として実施されてきたが、同事業は2015年3月末で終了する。ホームレス対策を新法に位置づけることによって、ホームレス支援に関して安定的財源確保が可能である<sup>6)</sup>、としている。その結果、ホームレス特置法は2017年8月まで法としては存続するが、「ホームレス総合相談推進事業」（巡回相談事業）、「ホームレス緊急一時宿泊事業」（シェルター事業）、「ホームレス自立支援事業」（ホームレス自立支援センター）は、新法の「一時生活支援事業」に組み込まれることになった。これまでのホームレス等の生活困窮者支援は、政令市等の一部自治体において行われてきたが、新法施行により、全国の福祉事務所設置自治体が必須事業として自立相談支援事業に取り組むことによって大都市偏在状況の一定程度の緩和が期待されている。

「新法」の任意事業の実施状況は、2016年4月時点で、「就労準備支援事業」（355自治体39%、2015年253自治体28%）、「一時生活支援事業」（236自治体26%、2015年172自治体19%）、「家計相談支援事業」（304自治体34%）、「子どもの学習支援事業」（423自治体47%、2015年33%）となっている。一時生活支援事業実施自治体の割合は2016年には236自治体26%と2015年の172自治体（19%）より増加しているものの、その割合は他の任意事業に比して低い。

この生活困窮者自立支援制度の事業の主な特徴をあげるとすると、第1に、従来の縦割りの支援方法から

「伴走型」あるいは「寄り添い型」支援への転換し、「自立相談支援機関」が包括的な生活困窮者支援をコントロールするということである。そのためには地域における社会資源開発とNPO等民間団体等などの地域の支援機関等との連携構築を必要とすることである。

第2には、生活困窮者自身に対する経済的給付がないという点にある。

第3に、ホームレス自立支援センターの入所期間が、原則半年であるが、実際半年を超えるケースもあったのに対し、「一時生活支援事業」は、原則3ヶ月（半年間まで延長可能）と支援期間が相対的に短いこと。

第4に、生活困窮者に対する経済的給付がないことである。一時生活支援事業においても同様である。

第5に、「就労準備事業」、「就労訓練事業」等に見られるように、「就労」に焦点化されていることである。

第6に、家計相談支援や貧困の再生産防止を目指す「子どもの学習支援事業」が組み込まれたことである。

最後に、これまでのホームレス等の生活困窮者支援は、政令市等の一部自治体において行われてきたが、新法施行により、必須事業として自立相談支援事業と住居確保給付金が全国的に構築されることにより大都市偏在状況が一定緩和することが期待されていることである。

## （2）新法による生活困窮者支援の仕組みの概要と一時生活支援事業

生活困窮者自立支援制度の根幹は、必須事業「自立相談支援事業」である。同事業はアウトリーチ等により、生活困窮者を早期に発見し、①生活困窮者が抱えている課題を評価・分析し、そのニーズを把握し、②ニーズに応じた支援が計画的かつ継続的に行われるように自立支援計画を策定し、③自立支援計画に基づく各種支援が包括的に行われるように関係機関との連絡調整等の業務を行うものである。

「一時生活支援事業」のねらいは、自立相談支援事業と連携することで効果的な支援を行うことにより、住居を持たない生活困窮者に衣食住を確保するとともに、場合によっては、本事業を利用している間に、仕事を探し、アパート等を借りるため等の資金を貯蓄し、自立できるようにすることである。

「一時生活支援事業」は、必須事業である自立相談支援事業をいわばコントロールタワーとして、本人の状況に応じた様々な支援を包括的に実施する仕組みとなっており、自立相談支援事業との連携が不可欠となっている。

その支援内容は、住居のない生活困窮者であって、所得が一定水準以下の者に対して、一定期間内（原則3ヶ月、最大6ヶ月）に限り、宿泊場所の供与、食事の提供と、衣類その他の日常生活を営むのに必要となる物資を貸与又は提供するものである。一時生活支援事業は、あくまで衣食住を提供するものであって、相談支援員等による支援は自立相談支援事業により実施されている。

この一時生活支援事業の利用者として想定されている者は、居所がない者及び居所を失う可能性がある者などであり、ホームレスもその対象者となっている。そして、緊急ケースを除き、生活困窮者及び生活困窮者と同一の世帯員の収入額や金融資産に関する具体的な要件が設けられている。

ホームレス対策における業務と新法の業務との関連をみたのが、図表2、3である。これらの図表は、自立支援センター設置の自治体向けのものと考えられる。

ホームレス対策におけるアウトリーチ（巡回相談等）、アセスメント（相談支援、プラン策定）、就労支援、施設退所後のフォローアップ等の業務に係わる新法の事業に対応するのが「自立相談支援事業」で、衣食住の提供は、一時生活支援事業の業務である。

「自立支援センター」、「ホームレス緊急一時宿泊事業」（シェルター）は一時生活支援事業を構成するが、自立支援センター及びシェルター施設方式の相談支援員の人件費は「自立相談支援事業」の事業費が充てられている。継続して自立支援センターを設置している自治体における自立支援センター職員の所属は自立相談支

援機関に移動し、従来と同じ支援業務が行われることになった。

なお、警備や施設管理に係わる職員の人件費については、一時生活支援事業費が充てられる。そして、ホームレス数に応じて自立相談支援機関には、ホームレス数を基礎とした加算がなされている。

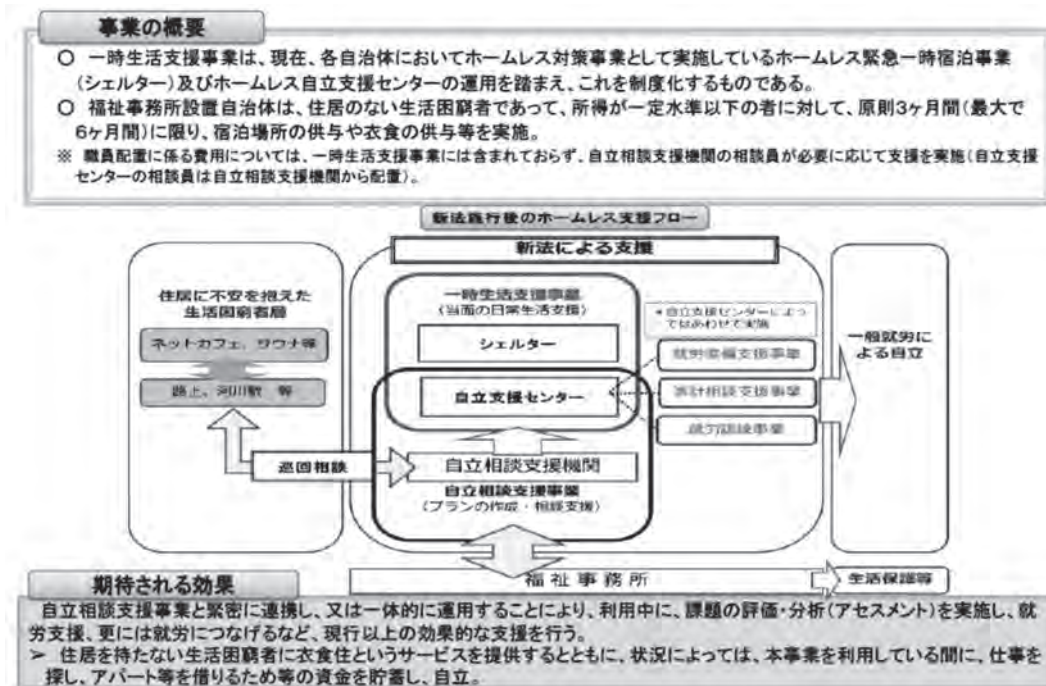
図表2 生活困窮者自立支援法とホームレス対策における業務範囲

生活困窮者自立支援法の事業名	ホームレス対策における業務範囲
自立相談支援事業	アウトリーチ（巡回相談等）
	アセスメント（相談支援）
	プラン（自立支援計画）の策定
	生活習慣の改善支援
	ハローワーク等を活用した就労支援
	（施設退所後の）フォローアップ*
一時生活支援事業	衣食住の提供
家計相談支援事業	家計管理支援
就労準備支援事業、就労訓練事業	就労支援、中間的就労

※フォローアップについては、自立相談支援事業の手引きを参照する。

資料) 前図表と同じ。

図表3 一時生活支援事業について



資料) 前図と同じ。

### (3) 「一時生活支援事業」の実績等の現状

公表された資料により実績をみておこう。用いるのは、厚生労働省「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会（第3回）」資料『各支援策のあり方について（家計相談支援事業、貧困の連鎖防止、住居確保給付金、一時生活支援事業）』2016年11月14日（以下、「論点整理」と略す）、である。



「一時生活支援事業」の実施主体は、福祉事務所設置自治体である。2016年4月時点での一時生活支援事業実施自治体は236自治体と施行年の2015年の176自治体より60自治体へ増加している。運営方法は、「直営」が37.3%、「委託」58.1%で、「直営との併用」3.8%を加えると約60%の自治体が委託により実施している。委託先は「社会福祉法人（社協以外）」が34.9%と最も多く、次いで「NPO法人」が30.8%である。なお、「社会福祉協議会」は15.1%である。また、事業の実施場所は、「民間物件の賃貸」（30.9%）、「委託先施設内」（30.1%）と「民間物件を賃貸」（30.9%）となっている。

次に、ホームレスが確認された自治体と一時生活支援事業実施自治体との関係についてみると（図表4）、ホームレスが確認された自治体数が2014（平成26）年度357市区町村、2015（平成27）年度342市区町村、2016（平成28）年度328市区町村と減少傾向にある中で、一時生活支援事業実施自治体数は、2014（平成26）年度57自治体、2015（平成27）年度176自治体、2016（平成28）年度236自治体と増加している。

一時生活支援事業実施自治体のうち、ホームレスが確認された自治体数は、2014（平成26）年度で57自治体のうち49自治体（86.0%）、2015（平成27）年度176自治体のうち100自治体（56.8%）、2016（平成28）年度236自治体のうち134自治体（56.8%）である。そして、ホームレスが確認されなかった自治体では、2014（平成26）年度では57自治体のうち8自治体（14.0%）でしかなかったのが、新法施行後の2015（平成27）年度176自治体のうち76自治体、2016（平成28）年度でも134自治体のうち102自治体と両者とも43.2%となっている。特に、注目されるのは、実施自治体のうちホームレスが確認されなかった自治体数や10人未満と少ない自治体において取り組みが進展していることである。ただ、一時生活支援事業の趣旨からすれば、ホームレスが確認されたすべての自治体において同事業が実施されるべきであると考え。ホームレスが確認されなかった自治体での事業実施の増加はホームレス特措法で規定するホームレス以外にも不安定な居住条件・状態にあり生活困窮に至っている人々の存在を浮き彫りにしていよう。

図表4 ホームレスが確認された自治体と一時生活支援事業実施自治体

	H26年1月 調査	H27年1月 調査	H28年1月 調査
ホームレスが確認された自治体数	367	342	328
一時生活支援事業実施自治体数	57	176	236
うち-ホームレスが確認された自治体	49	100	134
うち-ホームレスが確認されなかった自治体	8	76	102
うち10人未満の自治体	17	66	67
ホームレスが確認された自治体数	100.0	93.2	89.4
一時生活支援事業実施自治体数	100.0	100.0	100.0
内-ホームレスが確認された自治体	86.0	56.8	56.8
内-ホームレスが確認されなかった自治体	14.0	43.2	43.2
内10人未満の自治体※10人未満の自治体/ ホームレスが確認された自治体	34.7	66.0	50.0

資料出所) 厚生労働省「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会（第3回）」『各支援策のあり方について（家計相談支援事業、貧困の連鎖防止、住居確保給付金、一時生活支援事業）』（資料2）、平成28年11月14日より、筆者作成。

次に、巡回相談（自立相談支援事業）の実施状況では、2014年度で53自治体であったのが、2015（平成27）年度では80自治体に増加している。

実施自治体を人口規模では、特に人口15万人未満の市区町村において一時生活支援事業の実施箇所数が大幅に伸びている。実施形態（自立支援センター、あるいはシェルター）では、2014（平成26）年度で47自治体であったのが、2015（平成27）年度162自治体、2016（平成28）年度201自治体と大幅に増加している。このような一時生活支援事業の拡大は評価できよう。

ところで、この一時生活支援事業は、実施自治体でその在り方は異なっているが、その具体的な事業展開の全体像は明らかになってはいない。ここでは、これまでの聴き取り記録等をもとに幾つかの自治体の事例についてみておく。

第1は、複数の自治体による広域実施であり、この事業実施の拡大の重要ポイントである。大都市以外の自治体や自立支援センター未設置の自治体等がこれに該当しよう。大都市以外の自治体では、その必要性がありながらも1自治体での実施に困難を伴う場合がある。上記の「論点整理」でも、取組事例として、大阪府と静岡県が取り上げられているが、両者とも広域実施である。

大阪府の取組事例は、府が中心となって、広域実施を行っていることに特徴がある。実施自治体は大阪市を除く府内の全ての市町村である。

シェルター借り上げ方式により、大阪市を除く全市区町村を北大阪ブロックと南大阪ブロックに分け事業を実施している。大阪府と市町村では以下の役割分担を行っている。①大阪府は、旅館ホテル生活衛生同業組合や救護施設一の協力依頼などによる施設の開拓と各市町村が開拓した施設との調整。市町村間の総合調整、助言、実施要領の作成等の後方支援を行う。②年度毎に輪番で上記ブロックに所属する1市が「契約市」としてブロック内のホテル等の宿泊施設と賃貸契約を結び借り上げ、月毎の契約施設利用料の清算事務及び各市町村の当該年度利用料の請求事務を行う。③「契約市」以外の各市町村は、市町村管内の協力施設の開拓とこれまでの実績を参考に、各市町村において当該年度必要額を予算計上する、というやり方である。

大阪府はホームレス特措法に基づく巡回相談や自立支援センター設置・運営等の支援策の実施において、全国で唯一広域実施をしてきた経験がここに生かされている。

静岡県の取組事例の特徴は、複数の市が一機関に委託し共同実施する形で、広域実施している点にある。NPO法人ポポロ（POPOLO）が中心なり広域実施を行っている。自治体は2016年度現在で10市（三島市、沼津市、富士宮市、富士市、藤枝市、島田市、掛川市、熱海市、伊豆市、焼津市）である。

取組内容は、①住居の提供（各市の自立支援相談機関窓口を通じ緊急に住居を必要とする人に住まいの提供を行う）。②利用状況の把握・安否確認。職員3名が施設事務所に勤務している。入居時に聴き取りアセスメント・プラン作成、生活相談・生活習慣の改善、キャリアコンサルタントによる就労相談・指導、家計相談指導等により生活状況の記録作成。③食事の提供である。フードバンクを利用し食材を確保し、入居者で協力し合いながら食事の準備・調理・片付けなど自炊等ができる環境を整えている。そして、自立後も食料支援による継続支援を実施している。

第2は、複数のNPOが共同事業体を設立し一時生活支援事業を実施している取組がある。例えば、札幌市における一般社団法人札幌一時生活支援協議会とそれが運営する「札幌市ホームレス相談支援センターJOIN」がそれである。札幌市より委託を受けている。構成団体は4つである。①「コミュニティハウスれおん」は主に若者を対象としており、シェルター設置だけでなく、カフェの運営おもちゃ作りなどで中間就労の構築を目指している。②NPO法人 ホームレス支援北海道ネットワーク「女性サポートAsyl（アジール）」はDVや経済的困窮により行き場を失った「ホームレス女性のためのシェルター」で女性スタッフのみで運営されている。特に精神保健福祉の領域から様々な試みがなされていることが特徴となっている。③NPO法人「みんなの広場」は主に高齢者・障害者に対するシェルターである。④NPO法人「自立支援事業所ベトサダ」はホームレ

ス支援の蓄積から「ベトサダ荘」を運営している。主に路上ホームレスの脱却先となっている。構成団体の特徴を生かした一時生活支援事業は様々な生活困窮者に対してより効果的にサポートできるという点からも注目してよい。

第3に、一時生活支援事業未実施自治体の中には、NPO法人が運営している無料低額宿泊所を複数の自治体が活用し、実質的な一時生活支援事業の代替策としている事例もある。例えば、大都市隣接中核市A市とその周辺市では一時生活支援事業を実施していないが、家族のある世帯や女性の入所も可能な無料低額宿泊所をそれぞれの自治体毎に利用している。入所にあたっては、生活保護制度を短期間適用している。このような事例が全国的にどの程度存在するか不明であるが、路上のホームレスだけでなく、居住が不安定な状態で生活困窮に陥っている人々の広がりある中で、既存制度の活用策として注目される。

以上、ホームレス支援策の新法への「統合」とその現状についてみた。ホームレスやホームレスに至るおそれのある者に対し、一時生活支援事業は事例にもみられるように、一定の役割を果たしている。

#### （4）ホームレス自立支援策の生活困窮者自立支援制度への「統合」に伴う幾つかの問題点

だが、幾つかの問題点がすでに上げられてきている。

第1は、減少しているとは約6000人の「固定層」がいる現状のもとで、ホームレスが確認されなかった自治体で一時生活支援事業が増加している点は評価できるものの、ホームレスが確認された自治体で未実施が多いという点である。

同事業の一層の拡大を図るのであれば、広域実施の在り方を検討することが必要であろう。その際、都道府県の主導的な役割が重要なポイントとなると考える。

第2は、この一時生活支援事業が特措法で規定するホームレスの実態については、今年度の生活実態結果を待たねばならないが、高齢化、長期化しているテント小屋がけ「固定層」に対する支援策の有効性については検討が必要であろう。既存の生活保護受給という既存制度の活用が対象者によっては適切な自立支援策と考える。

第3に、一時生活支援事業には、本人への金銭給付が織り込まれていない点や支援期間が短いといった支援事業の内容である。一時生活支援事業の中に就労支援を組み込まないと就職のため交通費の捻出もままならないといった事態も発生しよう。

第4に、新法には、ホームレスに関する調査に関する規定が織り込まれておらず、ホームレス対策の政策効果測定として実施されてきた概数調査や生活実態調査が実施されなくなる可能性がある点である。調査方法などに問題があるとはいえ定期的に調査がなされ、現状が把握されてきたことは重要であろう。

この点は一時生活支援事業の政策効果測定としても多いに関連しており、継続的实施されるべきものと考えられる。

第5に、第4とも関連するが、2015年の新法の施行により具体的なホームレス対策は、新法に基づき実施されているが、ホームレスの可視化や基本方針の策定、実施計画などは位置づけられてはいない。ホームレス特措法は、ホームレス対策の理念を掲げたうえで、ホームレス実態の全国調査実施と、それをふまえたアクションプログラムの策定について定めている。「調査（事業対象の可視化）→計画→事業実施→調査（効果検証）」というサイクルで、ホームレス対策事業を全国的に推進し、政策効果を上げてきた<sup>7)</sup>。すでに述べたように、現在「新法」の見直しのための論点整理が進行中である。特措法の延長を求める「特措法」の存在意義を踏まえた一時生活事業における論点整理が進展することが期待される。

「新法」施行後約2年が経過し、見直しの前段作業としての「論点整理」が進行中な上、特措法に基づく全

国調査結果も公表されていない現状にある。今後、どのように推移していくのか、その実績を含めた調査研究の積み重ねが必要であろう。

## 文 献

- 1) 筆者は、ホームレス特措法に基づく調査は2003年以降、大阪市を除く大阪府域や尼崎市におけるホームレス生活実態・概数調査を自治体と共同して実施している。
- 2) 厚生労働省『「ホームレスの実態に関する全国調査検討会」報告書』、2012(平成24)年12月
- 3) 中山徹、「生活困窮者に対する就労支援」、特定営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク『伴走型支援士認定講座テキスト』、2016年、113~150頁
- 4) 厚生労働省「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針に定める施策に関する評価書(平成20年7月31日~25年7月30日)」
- 5) 厚生労働省『一時生活支援事業の手引き』平成27年3月、10頁
- 6) 厚生労働省生活困窮者自立支援制度全国担当者会議資料『ホームレスの自立の支援等に関する基本方針の改正について』平成27年3月を参照
- 7) NPO法人ホームレス支援全国ネットワーク政策検討作業チーム「なぜこれからもホームレス自立支援法が必要か——ホームレス自立支援法の政策効果を持続させるために」大阪市立大学都市研究プラザ、2016年3月、をもとにNPOホームレス支援全国ネットワークは、ホームレス特措法の再延長の要望活動を行っている。

## 参考文献

- NPOホームレス支援全国ネットワーク『伴走型支援士認定講座テキスト』(第4版)、2016年
- 中山 徹「日本のホームレス・生活困窮者に対する政策の展開」、全 泓奎編『包摂都市を構想する—東アジアにおける実践』、2016年3月
- 厚生労働省『一時生活支援の手引き』2015年3月
- 社会保障審議会『生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書』、2015年1月。
- 厚生労働省生活困窮者自立支援制度全国担当者会議資料『ホームレスの自立の支援等に関する基本方針の改正について』平成27年3月
- 厚生労働省『生活困窮者自立支援制度に関する質疑応答集』平成27年3月
- 厚生労働省「第3回生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」『資料2各支援策のあり方について(家計相談支援事業、貧困の連鎖防止、住居確保給付金、一時生活支援事業)』平成28年11月14日
- 中央法規出版編集部編『改正生活保護法・生活困窮者自立支援法のポイント—新セーフティネットの構築』中央法規出版、2014年
- 生活保護制度研究会『保護の手引き』平成26年度、平成27年度、第一法規出版
- 平成25年度セーフティネット支援対策等事業費補助金社会福祉推進事業
- 『生活困窮者支援体系におけるホームレス緊急一時宿泊事業等に関する調査研究報告書』平成26年3月、エム・アール・アイ リサーチアソシエイツ株式会社
- なお、本稿は、「日本のホームレス・生活困窮者に対する政策の展開」を大幅加筆修正したものである。

## **“Unification” of support measures for homeless persons measures into support system for self-support of needy persons**

**Toru Nakayama**

Osaka Prefecture University

### **Abstract**

“Act on Special Measures concerning Assistance in Self-Support of Homeless” ends in August 2017. And “Act on self-support Measures of Needy Persons” came into effect in April 2015. Accordingly, measures to support independence such as shelters based on “Act on Special Measures concerning Assistance in Self-Support of Homeless” were integrated into the “Temporary Living Support Project” of the “New Law”. It is clear that there are some problems such as many published municipalities that have not implemented this project from published data etc. In order to expand this project, it was found that there are issues such as construction of a mechanism for wide area implementation.

Key Words: support system for homeless persons, support system for needy persons,  
Temporary Living Support Project