

令和 5 年 6 月 29 日現在

機関番号：24405

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2017～2022

課題番号：17K04221

研究課題名（和文）生活困窮者自立支援制度へのホームレス支援策の「統合」による政策的効果に関する研究

研究課題名（英文）A study on the policy effect of "integration" of homeless support measures into the self-reliance support system for the needy

研究代表者

中山 徹（Nakayama, Toru）

大阪公立大学・都市科学・防災研究センター・都市科学・防災研究センター特別研究員

研究者番号：40237467

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,900,000円

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」の事業が、生活困窮者自立支援制度の「一時生活支援事業」に統合化されたことによる政策的・実践的效果が検討とともに、この事業の政策的課題等を明らかにすることである。

2019年「地域居住支援事業」が追加されたため、両事業実施自治体と民間団体への調査を実施した。その結果、両支援事業の統合化により、一時的居住支援の自治体数は増加した事。公営住宅、救護施設活用等の多様な居住資源の活用が展開している事、不安定居住者に対する居住のセーフティネットとして位置づけている事等が分かった。短い利用期間や退所後の支援等幾つかの課題があることが明らかとなった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

生活困窮者自立支援制度の一時生活支援事業・地域居住支援事業に関する本調査研究は、コロナ禍の中で居住不安定の増大の中で、厚生労働省社会福祉推進事業の調査研究に参画し、その具体的在り方や支援実態を明らかにすることによって、比較的手薄の分野での政策課題等を明らかにすることができた点に学術的意義がある。

また、これらの調査研究結果の一部は、予定されている生活困窮者自立支援法の改正のための論点整理の基礎資料となるといった点に社会的意義があると思う。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this research is to study the policy and practice of integrating some of the projects of the "Special Measures Law Concerning Support for Homeless Self-reliance" into the voluntary project "Temporary Life Support Project" of the self-reliance support system for the needy. The practical effect is to clarify the policy issues, etc. of this project along with the examination.

In 2019, since the "local residence support project" was added, we conducted a survey of both local governments and private organizations. As a result, the number of local governments providing temporary housing support increased due to the integration of both support projects. It was found that various local residential resources such as public housing and relief facilities are being utilized, and that they are positioned as a residential safety net. It became clear that there were some issues such as the short period of use and support after leaving the facility.

研究分野：poverty

キーワード：貧困 ホームレス 生活困窮者 生活困窮者自立支援法 一時生活支援事業 地域居住支援事業

1. 研究開始当初の背景

本研究開始当初の背景は、1990年代後半から増大した「ホームレス」への対応策として成立した2002年成立・施行の「ホームレス自立等に関する特別措置法」(以下、ホームレス特措法と略)に基づく「ホームレス緊急一時宿泊事業(シェルター事業)」や「ホームレス自立支援事業(ホームレス自立支援センター)」おける衣食住に係る支援は、「一時生活支援事業」に移行し、財政的な安定が図られることになった。その後「ホームレス特措法」は、延長、再延長され、2027年まで継続されることになっている。

2013年成立、2015年施行の「生活困窮者自立支援法」については、2018年「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律」(以下、改正法)が成立し、一時生活支援事業の拡充施策である「地域居住支援事業」が新設される同時に、一時生活支援事業の代替施設として機能している一部の「無料低額宿泊所」規制と「日常生活住居施設」新設といった不安定な居住者に対する支援の政策的枠組が変容した。このような中で、一時生活支援事業の具体的な有り様や支援の具体的な内容は、必ずしも充分明らかにされていなかった。そこで、国の政策的枠組の変容と拡大に合わせて研究を進めた。

2. 研究の目的

本研究の目的は、ホームレス問題が変容する中で、ホームレス支援の居住支援に関する事業が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化されたことによるホームレス支援における政策的・実践的效果の検討を行うとともに、この事業の政策的・実践的課題を提示することである。

ただ、上述のように、研究の枠組である2018年生活困窮者自立支援法等の法改正がなされたため、研究対象をホームレスを含む居住不安定な状態にある人々に対する居住支援や一時生活支援事業の拡充施策である地域居住支援事業を加え調査研究対象を広げ、最終年度には生活困窮者向けのケア付き民間賃貸住宅で生活を営む人々に対する支援実態把握を付け加えた。

こうして、ホームレスを含む不安定な居住状態にある人々に対する居住支援の実態と政策的効果の検討と政策的課題へと研究の視点を広げて研究を展開した。

3. 研究の方法

研究方法は、第1に、一時生活支援事業、地域居住支援事業実施自治体とその担い手・NPO法人に対する面接聴取調査、第2に、可能な範囲で入居・入所者の特徴等の把握のための支援記録の収集等、第3に、実施自治体や調査票による担い手団体に対する郵送法等を組み合わせた混合研究方法を採用した。

調査対象自治体は、生活困窮者自立支援事業の任意事業の中で増加しつつあるとはいえ、実施割合が最も低い事業(2020年現在、福祉事務所設置自治体905自治体のうち304自治体34%)であるということから、東京都23区や大阪市等の政令市をできるだけ除き、中核市等の地方都市を選定した。

また、同事業の担い手であるNPO法人等については、NPO法人ホームレス支援全国ネットワーク加盟団体(団体総数86)の中でホームレス・生活困窮者支援の実績のある団体や先進事例として紹介されている自治体のNPO法人を主な調査対象とした。

具体的には、NPO法人コミュニティワーク実践センター(札幌市)、NPO法人ワンファミリー仙台(宮城県仙台市)、認定NPO法人ガンバの会(千葉県市川市)、NPO法人サマリア(埼玉県所沢市)、NPO法人自立生活サポートセンター・もやい(東京都23区)、NPO法人わっぱの会(愛知県名古屋)、NPO法人釜ヶ崎支援機構(大阪市西成区)、一般社団法人近畿パーソナルサポート協会・NPO法人大東ネットワーク事業団(兵庫県尼崎市・西宮市・神戸市等)、NPO法人岡山きずな(岡山県岡山市)、認定NPO法人抱樸(福岡県北九州市)、NPO法人あきた結いネット(秋田県秋田市)、NPO法人ファミリーサポート愛さん会(沖縄県那覇市)、13)NPO法人知多地域権利擁護支援センター(愛知県知多市)である。

なお、厚生労働省社会福祉推進事業の調査研究事業に参画して、本研究を進めた。

4. 研究成果

研究成果としては、以下の点が挙げられる。

第1に、一時生活支援事業実施の在り方は、自治体とNPO等民間団体のホームレス・生活困窮者支援の経緯等によって、多様な形態があることが分かった。具体的には、運営体制・実施方式(直営方式か委託方式、広域実施方式)、委託の場合、委託先団体が1つか複数団体か、入所中の具体的な衣食住の支援内容の濃淡や居場所運営の有無等、いわゆる退所者に対する自主的なアフターフォローの有無や女性専門シェルターの有無等により、地域・自治体毎にその在り方が異なっている。

第2に、当該事業の物件に関してはアパート・ホテル・旅館等の借り上げ形態が主流で、ホー

ムレス・生活困窮者が少ない事業では広域実施が推奨されている。このような中で、2021年の国土交通省の「住まいに困窮する者の自立支援のための公営住宅の使用について」によって、県営住宅活用（茨城県内） 救護施設の利用者の自立支援・地域生活移行支援である居宅生活訓練事業の空室を活用した事例（長野市）のように、新しい地域居住資源の活用も見られるようになってきている。今後も自治体の実情に応じた実施が望まれている。

ただ、入所期間の短さ（原則3ヶ月）や「出口」としての安定した就労の確保の困難さから、「生活保護受給者」として退所する事例も多く、そのため「福祉事務所」、「ソーシャルワーカー」との連携の難しさなどの支援課題が浮き彫りとなった。

第3に、一時生活支援事業の拡充施策としての「地域居住支援事業」実施自治体は、現在、2018年同事業の新設時の36自治体から56自治体へと増加しているが、その実施自治体は非常に少ない現状にある。

当該事業は、一時生活支援事業と紐付けされている点や対象者もシェルター等を退所した者や、居住に困難を抱える者であって地域社会から孤立した状態にある低所得者等を対象にしている点に特徴がある。この事業は、原則1年間訪問による見守りや生活支援等日常生活を営むのに必要な支援を追加することによる居住支援強化を図る事業である。

この事業によって、ホームレス・住居が不安定な状態にある者に対する「居住支援」が「入り口」支援からアフターフォローを加えることにより、居住支援システムとして完成されたものとなることを示している。つまり、「入居支援」（入居に当たっての支援） 「一定期間の衣食住の提供や退所後の多様な自立に対する支援」 「住居を安定させ、地域での継続的な生活を営むための支援」といった支援フローの形成されるものと捉えられる。

しかし、推奨されている一時生活支援事業の広域実施の場合、退所者に対するアフターフォローが広域的であるため生じる困難さや一時生活支援事業と地域居住支援事業を切り離して展開できるような改善が必要といった政策的課題が提起されている。

さらに、実施自治体が少ないこともあって、退所後の支援とその効果に関して実績記録の収集と分析が必ずしも十分ではない状況がある。今後、事例を積み重ねていく必要があることがわかった。

第4に、一時生活支援事業の支援の詳細な内容が把握できたことである。ただ、その内容については、自治体によって粗密がみられた。例えば、入所中の食事提供については、自炊する設備が整備されていないためインスタント食品の支給・弁当利用など、必ずしも十分な支援とは言えない事例もみられた。また、支援メニューの中で、アフターフォローなどで活用できる「居場所」等が整備されているNPO団体が少ないことが分かった。人材や保有している居住資源の問題とも絡んで今後の支援の大きな課題となる可能性があることがわかった。

第5に、一時生活支援事業を担う人材確保と育成の重要性が改めて明らかとなった。兼任であることが多く、待遇面での問題や居住支援でのアセスメント等支援手法の習得に関する資料収集と分析については十分なものではなかったため、今後、実際の支援担当者への聞き取り等が必要が課題として浮き彫りになった。

第5に、一時生活支援事業が、地域・自治体における他の福祉分野を横串する、あるいは「制度横断的な居住支援最も基礎的あるいは基盤となる居住支援事業であり、地域における「居住のセーフティネット」であるとの認識が実施自治体の中で一定程度明らかになってきているのではないということが分かった事である。今回の調査研究によって、ホームレス・生活困窮者が年間で数人いるかどうかといった自治体においても、同事業の実施自治体があることが明らかとなった。例えば、本事業の先進自治体である熊本市と県内のすべての自治体で実施している。当初各市町村からの分担金によって運営していたが、コスト面から合志市のように単独で実施する自治体も登場してきていることから見て取れる。

第6に、2022年新たな居住資源創出の仕組みであるホームレス・生活困窮者向けサブリースによるケア付き賃貸住宅（基本は通常のアパート等）について調査した結果、通常の賃貸アパートで、共同生活になじまない人々からの需要があることが分かった。家賃は生活保護の住宅扶助水準で、大家・家主から家賃水準より安価で借りることで、入居者に対して総合的な支援（利用者への入居支援、安否確認、生活支援、就労支援、社会的手続き支援、家計管理（金銭管理）支援、居場所支援、退所後の支援、支援プログラムの作成）を提供するという仕組みである。原則、行政からの補助がないという点に特徴である。借上民間アパートに整備する家具什器等についてクラウドファンディングによる資金で初期投資で賄うという居住資源確保の試みである。ただ、借り受け物件の一定の規模や一定の地域に集中していないと総合的支援展開の困難性があることやこの事業の安定的収益確保問題など事業継続性という点で大きな課題があることが分かった。

これらの研究の一部は現在予定されている生活困窮者自立支援制度改正の論点の基礎資料として位置づけられた点に学術的社会的意義がある。

今日、居住支援が重要な研究領域となっている。一時生活支援事業の拡充策である地域居住支援事業は実施自治体が少ないことから、実施自治体と担い手団体についての実践の積み重ねをフォローしていくことが、今後の研究課題である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計20件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 中山 徹	4. 巻 1
2. 論文標題 第1章本事業の目的と課題	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 令和3年度 社会福祉振興助成事業「空き家活用型の支援付サブリース住宅拡充と 事業持続性を確保する事業報告書」	6. 最初と最後の頁 1頁～3頁
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山 徹	4. 巻 1
2. 論文標題 第2章 本事業の経緯と現状 パートナー	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 令和3年度 社会福祉振興助成事業「空き家活用型の支援付サブリース住宅拡充と 事業持続性を確保する事業報告書」	6. 最初と最後の頁 4頁～15頁
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山 徹	4. 巻 1
2. 論文標題 2.4 入居者の状況および各団体の支援の実施状況	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 令和3年度 社会福祉振興助成事業「空き家活用型の支援付サブリース住宅拡充と 事業持続性を確保する事業報告書」	6. 最初と最後の頁 42頁～48頁
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山 徹	4. 巻 1
2. 論文標題 「ホームレスだったころ」解説	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 白水社	6. 最初と最後の頁 338頁～348頁
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山 徹	4. 巻 1
2. 論文標題 第1章 本調査研究テーマの背景と課題	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 NPO抱樸「一時生活支援事業等における 総合的な居住支援の在り方に関する調査研究事業報告書」	6. 最初と最後の頁 1頁～2頁
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山 徹	4. 巻 1
2. 論文標題 第2章 本調査研究事業から得られた知見	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 NPO抱樸「一時生活支援事業等における 総合的な居住支援の在り方に関する調査研究事業報告書」	6. 最初と最後の頁 3頁～10頁
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山 徹	4. 巻 1
2. 論文標題 一時生活支援事業の展開と現状 _____	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 令和2年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金、生活困窮者等に対する居住支援の対象者像及び状態に 応じた支援等に関する研究事業報告書	6. 最初と最後の頁 105頁～114頁
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山 徹	4. 巻 1
2. 論文標題 総合的な居住支援の中での一時生活支援事業の位置づけ _	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 令和2年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金、生活困窮者等に対する居住支援の対象者像及び状態 に応じた支援等に関する研究事業報告書_	6. 最初と最後の頁 134頁～135頁
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山 徹	4. 巻 1
2. 論文標題 まとめ	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 令和2年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金、社会福祉推進事業生活困窮者等に対する居住支援の対象者像及び状態に応じた支援等に関する研究事業報告書	6. 最初と最後の頁 143頁～147頁
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山徹	4. 巻 1
2. 論文標題 「不安定居住者」に対する居住支援-台北市を事例として」	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 全泓奎編著『東アジア都市の居住と生活』	6. 最初と最後の頁 64-78
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山徹	4. 巻 1
2. 論文標題 「台北市における多様な居住資源と新たな取り組み 「居住支援」の視点から」	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 URP先端的都市研究シリーズ20 包摂都市ネットワークの最前線 包摂都市のための社会革新	6. 最初と最後の頁 33-39
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 中山徹	4. 巻 27
2. 論文標題 「解説 住宅セーフティネット法の改正」	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 居住福祉研究	6. 最初と最後の頁 98-99
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山徹	4. 巻 1
2. 論文標題 一時生活支援事業の実施に向けて	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 2019年度厚生労働省社会福祉推進事業 居住支援の在り方に関する調査研究事業報告書	6. 最初と最後の頁 22-54
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 中山徹	4. 巻 16
2. 論文標題 無料低額宿泊所における居住支援 「居宅生活移行支援事業	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 安居楽業一日中韓居住問題国際会議論文集	6. 最初と最後の頁 pp.40-43
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山徹	4. 巻 16
2. 論文標題 台北市における民間遊民支援団体 社団法人芒草心慈善協会の事業展開と特徴	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 包摂都市ネットワークの最前線-東アジアインクルーシブ都市ネットワークジャパンの活動報告	6. 最初と最後の頁 pp.36-38
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山徹	4. 巻 26
2. 論文標題 本棚 貧困の戦後-貧困の「かたち」はどう変わったのか (岩田正美)	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 居住福祉研究	6. 最初と最後の頁 pp.104^106
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山徹	4. 巻 27
2. 論文標題 解説 住宅セーフティネット法の改正	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 居住福祉研究	6. 最初と最後の頁 pp.98-99
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山徹	4. 巻 1
2. 論文標題 支援事例の用語等解説	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 『伴走型支援認定講座テキスト』	6. 最初と最後の頁 pp124-157
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山徹	4. 巻 1
2. 論文標題 居住支援と最近の社会保障制度を取り巻く状況	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 『伴走型支援認定講座テキスト』	6. 最初と最後の頁 pp.165-166
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山徹	4. 巻 1
2. 論文標題 「居住支援」講座のまとめと今後の人材育成事業の重要性」	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 『生活困窮者や住宅確保要配慮者 に対する居住確保と生活支援を総合的に行う人材の育成に関する研究事業』	6. 最初と最後の頁 pp.165-166
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------