

令和元年6月18日現在

機関番号：34314

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2014～2018

課題番号：26380807

研究課題名（和文）緊急一時宿泊事業（シェルター事業）の実態と支援に関する総合的研究

研究課題名（英文）Examination of the current status and available support for emergency temporary housing services (shelter services)

研究代表者

加美 嘉史（KAMI, YOSHIFUMI）

佛教大学・社会福祉学部・教授

研究者番号：20340474

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,700,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では緊急一時宿泊事業（シェルター事業、現在は一時生活支援事業）の利用者調査等に取り組み、以下の知見を得た。A市のシェルター事業利用者597名のケース記録を分析し、利用者の大半が重層的な困難を抱えていることが明らかとなった。また、利用者のこれらの困難性を解明するため17名の利用者にインタビューを行い、以下の共通性と課題を明らかにした。子ども時代に家庭崩壊や虐待を経験し、精神的安定や自尊感情を剥奪されている、支えてくれる人や社会環境がなく孤立化し、追い詰められて住居喪失状態に至っている、重層的な困難を抱えた者を支援する同事業では相談員の役割は大きく、居住環境の改善とともに課題である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的・社会的意義はこれまで十分に可視化されていなかった一時生活支援事業（旧シェルター事業）利用者の実態を597名のケース記録分析と生活史（ライフヒストリー）研究により、その内実を可視化させたことである。特に、一時生活支援事業の利用者がどのような家庭・就労環境で暮らし、ホームレス状態へと至ったのか、当事者の語りからそのプロセスを検討し、当事者が抱える重層的な困難性の背後にある社会構造的要因と政策的課題を可視化させた。そして、重層的な困難を抱えたシェルター利用者が回復への道を歩み出すために必要な相談員のあり方と専門性、住環境等の課題を明らかにしたことが本研究の学術的・社会的意義である。

研究成果の概要（英文）：We obtained the following results by analyzing data from individuals who use emergency temporary housing services, or shelter services, (currently referred to as temporary support services). We analyzed the case logs of 597 individuals who use shelter services in city A and demonstrated that the majority of them have multifaceted issues. To better understand those issues, we interviewed 17 of the individuals and identified the following similarities and issues to be addressed: 1) they experienced family disintegration and abuse during childhood and, as a result, have lost their sense of mental security and self-esteem, 2) they lack the people or social environment to support them and become isolated to the point where they lose a place to live, and 3) we need to improve the living environment of these individuals and ensure the availability of social workers, because social workers play an important role in providing shelter services to support individuals with multifaceted issues.

研究分野：社会福祉

キーワード：貧困 シェルター 一時生活支援事業 ホームレス 生活保護 生活困窮者 住居喪失 自立支援

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

経済のグローバル化・多国籍化といった近代的経済構造の変化のなか、生産・貿易・金融等の規制緩和、減税や歳出削減を求める資本と強く結びついた政策が世界的に推進されている。1990年代以降、日本では雇用の規制緩和政策が展開され、派遣労働の自由化など非正規雇用が拡大し、雇用の不安定化・劣化が進んだ。2010年以降、新卒者の就職状況の改善、完全失業率の低下、有効求人倍率の上昇などが見られ、日本の労働市場は「売り手市場」といわれるが、その内実は非正規雇用が約4割を占め、実質賃金指数の低下、相対的貧困率の上昇といった「貧困化」を示す指標に改善は見られない。貧困化を防ぐ社会保障・社会福祉システムの脆弱性が露呈するなか、ワーキング・プア層、低所得層が増大している。

そうしたなか「寄り添い型支援」「伴走型支援」など生活困窮者に対する個別支援に政策的焦点があてられ、2012年度には厚生労働省社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」で生活困窮者支援に関する検討が行われ、2015年度から「生活困窮者自立支援法」が施行されることになった。

こうした状況のなか、研究代表者は2012年にA市の委託を受け、緊急一時宿泊事業(シェルター事業)、無料低額宿泊施設の利用者など「広義のホームレス」の実態調査に取り組んだ(「平成24年度A市における『ホームレス』の実態に関する調査報告書」)。これら「広義のホームレス」状態にある利用者の実態について分析を行う過程で、緊急一時宿泊(シェルター)は利用者の性別や年齢、属性を問わず利用できる生活困窮者の“駆け込み寺”的機能を担っており、生活困窮者支援における再出発、困難性のリカバリーに重要な役割を担っていることに着目することとなった。一方、シェルター利用者の実態、生活課題は十分に可視化されておらず、先行研究の蓄積も少ない状況であった。そこで今後の生活困窮者支援のあり方を検討していくためにはシェルター利用者の実態と支援課題を明らかにしていく必要があると考え、本研究に取り組むことになった。

2. 研究の目的

本研究「緊急一時宿泊事業(シェルター事業)の実態と支援に関する総合的研究」は、生活困窮者支援における「シェルター」(緊急一時宿泊事業=現在の一時生活支援事業)の現状と課題を明らかにし、今後の支援のあり方について問題提起を行うことが主な目的である。特に本研究では、“広義のホームレス状態”であるシェルター利用者の貧困化に至るプロセスと生活実態を明らかにすること、シェルター(一時生活支援事業)における支援課題を明らかにし、今後の生活困窮者支援のあり方を提起することを目的としている。

3. 研究の方法

上記の問題意識と研究目的にもとづき、本研究では生活困窮者対策としてのシェルター(一時生活支援事業)利用者を対象とした実態調査を中心に取り組んだ。多様なシェルター利用者の貧困化過程と生活課題を多角的に、客観的かつ内在的な視点から明らかにしていくため、以下の2つの研究手法を用いた。(1)シェルター利用者の生活状況の全体像に明らかにするため、利用者のケース記録を統計的手法で解析を行う量的調査(定量調査)(2)シェルター利用者の内実を明らかにするため、ケース記録からは見えない当事者の生活史(ライフヒストリー)の語りをもとに生活困窮に至るプロセスと生活状況をインタビューによって聞き取る質的調査(定性調査)という、2つの研究方法である。

(1)シェルター利用者のケース記録をもとにした量的調査では、京都市の「借り上げ方式」シェルターの利用者597名(実人員、2012年4月1日~2013年3月31日在籍者対象)のケース記録の分析を行った。調査ではケース記録から年齢階層、利用日数、シェルター利用前の居住形態、シェルター退所状況、学歴、職歴、成育歴、健康状態、障害の状況、逮捕服役歴、支援歴などのデータを抽出、集計を行った。

(2)シェルター利用者の生活史インタビュー調査では、2016~2017年度にA市のシェルター利用経験者(20~30代の若年層を中心に)17名を対象に個別インタビューを行った。インタビューでは、生活困窮に至る過程、その困難性の内実を当事者の語りから明らかにするため、子ども時代の家庭環境と学校生活、卒業後の労働と生活、シェルターや福祉事務所などの支援、現在の暮らし、という時間軸でひとり一人の生活史を聞き取った。そして、子ども時代の環境、卒業後の雇用環境、社会保障・社会福祉における自立支援策といった社会構造が個々の人生にどのように影響を与えてきたのかを検討した。

また、本研究では上記の量的・質的調査のほか、国内の「一時生活支援事業」の支援現場、および韓国(ソウル市)のシェルター及びホームレス支援施設を訪問し、その現状と課題について聞き取りを行った。なお、これらの調査は事前に研究代表者の勤務校の「人を対象とする研究」倫理審査委員会の承認を得て実施している。

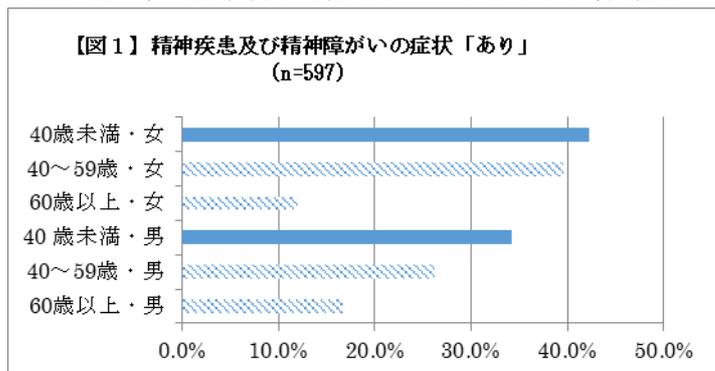
4. 研究成果

(1)シェルター利用者ケース記録調査:本調査から以下の生活状況と特徴が明らかになった。

路上(野宿)生活からのシェルター入所は4割弱に止まる一方、知人宅・実家、ネットカフェ、アパート、刑務所・拘置所・更生保護施設など路上以外からの入所が6割強を占めている。「40歳未満」の利用者が4分の1を占め、路上生活者に比べ若年層が相対的に多いこと、

「中卒・高校中退」の利用者が半数近くを占めていた、健康状態について「症状の訴え・受診」をしている者が7割近くを占め、そのうち精神疾患・精神障がいのある者が4分の1を占めていた、女性利用者が2割弱を占め、路上生活者（狭義のホームレス）に比べて相対的に多い、といった傾向と特徴が見られた。

精神疾患・精神障害の症状のある利用者が多い特徴が明らかになったが、その中でも特に40歳未満の利用者に関しては、35.6%に精神疾患・精神障害の症状があり、通院等をしていた（精神疾患・精神障害「あり」の40歳未満の男性は34.2%、女性は42.3%）、40～59歳及び60歳以上に比べ、40歳未満の男性で8～17.5ポイント、女性は2.8～30.3ポイント高かった【図1】。



特に若年利用者（40歳未満）の場合、睡眠障害、薬物依存、うつ病、パニック障害、社会適応障害、自殺衝動、アルコール依存、フラッシュバック、PTSDといった症状を訴えている者が多いという特徴が見られた。

(2) シェルター利用者生活史調査：以下の生活困窮に至るプロセスと構造が明らかになった。

子ども時代についての語り：インタビューでは親からの虐待、勉強についていけないつらさ、親の離婚、不登校、自傷行為、気づかれなかった知的障害、高校中退などについて語られており、虐待・ネグレクト、家庭崩壊、経済的困窮、そして学校教育から取り残されてきた姿が浮かび上がった。さまざまな困難が積み重なる生活のなかで、自尊感情、自己肯定感を育むことは困難であったと考えられた。

卒業後の生活：インタビューでは大半の人が中卒や高校中退で社会へと出ていたが、卒業後も家族と同居している場合も少なくなかった。親から虐待を受けてきた20代の女性の場合、中学卒業後も地元で働いていたが、親から逃れるため自ら精神科病院入院を希望し、婦人相談所や自立援助ホームに入所する日々を送っていたが、21歳時に親元を離れ、各地でホームレス生活を経た後にシェルターに入所となった。他の女性利用者の場合も、親・家族のDV、虐待から逃れるように実家を離れ、住居喪失状態となってシェルターに入所するケースが見られた。

就労状況と福祉事務所の就労支援：インタビューでは多くは非正規雇用での就労であった。特に男性利用者の場合、寮付きの派遣労働・期間雇用で働き、就労と退職を繰り返す過程で生活困窮に至るケースが多かった。軽度の知的障害の30代の男性の場合、仕事についていけず退職となり、住居喪失状態で生活保護を利用していた。しかし、福祉事務所のCWは早期の保護脱却のための就労指導に終始し、当事者が抱えている見えにくい障害や困難性に対する「気づき」はなく、就職 退職 生活保護 再び就職...という「労働と福祉の循環」が確認された。他の男性利用者の場合も、当事者の生活状況を十分に把握しないまま早期の就労自立を求める生活保護行政の「就労支援」が行われていると考えられるケースは少なくなかった。

インタビューから、子ども時代から大人になる過程で安心して暮らせる環境にあった人はほとんどなく、学校でも心に留めてくれる人との出会いについての語りはほとんどなかったことが明らかとなった。そして、不安定な雇用や家族からの暴力と愛憎から逃れるように家を離れ、住居喪失状態に至るプロセスが可視化された。そして成人後も虐待の影響に苦しみ、精神的不調や見えにくい障害を抱えながら日々をひとりで生き、安定した生活基盤を形成することは極めて困難な現実があった。

本研究の生活史インタビューから、シェルター利用者の重層的な困難の背後にある社会的・構造的要因、政策的課題も浮かび上がってきた。

ひとつは「閉ざされた家族」のなかで家族からの暴力、コントロールを受けて無力化され、自らの声も失っていく生活困窮者の姿である。困難を抱えた家族についての語りから浮かび上がってくるのは家族内のケアを家族責任・自己責任に押し込めてきた社会規範、家族政策であった。戦後日本の社会保障・社会福祉システムは、子育てや介護などのケアを家族責任、特に家族内の女性に依存し、「ケアの社会化」は立ち遅れている。家族内の暴力、家庭崩壊の背景にはこうした構造があるといえる。

もうひとつは生活保護行政・生活困窮者支援における「就労支援」のあり方である。1990年代後半以降、生活保護受給者が増加する状況にあって、短期での保護脱却と労働義務を強調した就労支援が叫ばれている。しかし、当事者の語りからはそうした就労支援によって見えにくい障害や困難を抱えている生活困窮者が労働と福祉の狭間に置かれ、その間を循環する状況が創り出されているという問題が浮かび上がってきた。

本研究の生活史インタビューで明らかになった重要な点は、ほとんどのシェルター利用者が、これまでの支援において「自己選択」と「自己決定」を尊重された経験を持っていなかったということである。重層的な困難を抱え、声を欠き、サバルタンの状態に置かれている人びとが回復への道を歩むためには、生き方において「自己選択」できるように選択肢を広げること、そして当事者の「自己決定」を待つという支援が大切である。その意味でも当事者の「自己決定」と「自己選択」を支援する取り組みとして「ハウジング・ファースト」の理念をホームレス対策に位置づけていく必要がある。そして、当事者の見えにくい困難性や生きづらさへの気づきと受け止め、当事者の「自己決定」を支援する専門性を備えた相談員をシェルターに配置することが重要である。行政サイドにはこれらの条件整備が求められるところである。

(3) 各地の「一時生活支援事業」調査：本研究において以下の現状と課題が明らかになった。

大津市の「一時生活支援事業」の現状と課題

大津市では2015年4月から生活困窮者自立支援法の「自立相談支援事業」と「一時生活支援事業」をNPO法人「大津夜まわりの会」に委託する方法で、住居喪失状態の生活困窮者の支援を行っている。「大津夜まわりの会」はアパート借上げ方式によって「個室シェルター」を提供し、適切な住居の確保とその後の居宅生活を安定的に維持・継続するためのきめ細かな支援活動を展開している。

今村雅夫氏（大津夜まわりの会）は課題として、「一時生活支援事業」では「借上げシェルター」に対する人件費が一切補助されない点である。また、2018年6月の関係法の一括改正において「居住支援の強化（一時生活支援事業の拡充）」が盛り込まれ、「シェルター等の施設退所者や地域社会から孤立している者に対する訪問等による見守りや生活支援」が2019年4月以降、新たに制度に組み込まれることになった。しかし、シェルター退去後、生活保護を利用しながら居宅生活に移行した場合は、「一時生活支援事業」の対象から除外されてしまうため、シェルター退所者に対して訪問等による見守りや生活支援は行えないという制度的矛盾が生じている。早急に制度設計の抜本的な見直しが求められることを指摘している。

京都市の「一時生活支援事業」の現状と課題

京都市では2009年11月より「緊急一時宿泊事業」を簡易旅館借上げ方式で実施しているが、起居場所の提供だけでなく利用者に対して医療や福祉制度についての相談を受ける相談員を配置してきたことが特徴である（同事業は2015年から一時生活支援事業となり、相談員は一時生活支援事業に付随する自立相談支援事業に位置付けられた）。2017年度の実利用者数は460名（男性380名、女性80名）である。

現在、シェルター利用者のほとんどは入所時か入所後に生活保護申請し、決定となるため、本来は生活扶助が支給されるところだが、一時生活支援事業は生活困窮者自立支援制度で手当てされており、医療扶助単給の扱いとなっている。また、同事業は食事や起居場所が無料で提供されるが現金支給はなく、自分が自由にできるお金は1銭もないのが現状である。

京都市は2020年度から民設民営方式で設置予定の新たな救護施設に一時生活支援事業を統合する計画である。設置予定地の住民等からの反対運動もあり実施は大きく遅れる見込みだが、新たな施設予定地は京都市中心部からかなり離れた場所にあり、この間に進めてきたシェルターから地域生活に戻る支援と移行後の定着支援は今後どのようになるのか、現段階ではまだ不透明な部分は多いのが現状といえる。

救護施設における「一時入所」と「一時生活支援事業」～高槻温心寮の取り組みを例に～

救護施設では、2011年4月1日「生活保護法による保護施設事務費及び委託事務費の取扱いについて（昭和63年5月27日社施第85号）」が一部改正され、「救護施設居宅生活者ショートステイ事業」を廃止し、新たに「一時入所事業」が開始された。高槻温心寮では同年6月より同事業を開始している。また、「一時生活支援事業」についても2017年度から救護施設が受け皿となるとりくみが始まり、高槻温心寮でも実施している。

現在のところ「一時入所」と「一時生活支援事業」の利用対象者、利用者像に特に差異はなく、一時生活支援の利用者もその後保護受給となるケースがほとんどである。施設生活において制度の違い理由に色分けはできず、利用料負担のある一時入所利用者の隣で、一時生活支援で来られた人が日々を過ごすということも見られる。田中彰氏（高槻温心寮）は、近年、救護施設でも地域生活移行の取り組みが行われ、一時入所や一時生活支援のニーズに対応できる力を救護施設がつけてきたことは評価できる。しかし、本来は救護施設の利用に至る前に生活困窮者が利用できる他の制度や機能が整備される必要があるだろう。救護施設が活躍することを期待される社会や制度の使われた方そのものに問題を孕んでいるのではないかと指摘している。

(4) 韓国・ソウル市のシェルター、ホームレス支援施設の現状と日本への示唆

これからの日本におけるシェルター（一時生活支援事業）のあり方を探るため、2017年8月に韓国ソウル特別市にあるタシソギ総合支援センター、ビジョントレーニングセンター、開かれた女性センター等を訪問し、聞き取りを行った。それぞれの施設での支援から示唆を得ることができたが、なかでも特に注目されたのは「開かれた女性センター」の取り組みであった。

同センターは「貧困、精神障がい、家庭内暴力などによって路上に出た女性ホームレスと母

子家庭の保護および、生活の再建、自立支援を通して脱ホームレスを目指した支援をおこなう」ことをミッションとし、さまざまな支援プログラムを展開しているが、同センターでは女性の精神疾患の治療および回復を支援するに重点を置いた「ハウジングファースト」型の支援プログラムが特に注目される。この支援住宅プログラムは、まずLH公社による低家賃賃貸住宅等の住宅を提供し、そこでの生活を維持するための支援を行うというもので、2015年に同センターが支援住宅プログラムを独自に開発し、2年間の独自運営を経て、その成果をソウル特別市に報告し、予算措置がとられるようになった。試験的な取り組みを経て、その成果を根拠にモデル事業を提案し、予算化していくプロセスは日本の実践においても大きな示唆となる。こうした実践をつくっているのは大学院で修士号や博士号を取得した社会福祉士有資格者で、極めて専門性の高い職員集団であることも大いに注目されることである。

(5)シェルターの役割と今後の課題

DV 被害者支援、虐待対策、自然災害時の避難時など多様な形態のシェルターが存在するが、本研究でのホームレス状態の生活困窮者を支援するシェルター（一時生活支援事業）の利用者実態調査から、その住環境、食事や金銭給付のあり方、相談員体制などの課題点が明らかになった。一時生活支援事業は一時的な生活の場を提供する場と位置づけられているが、それは物理的な「住まい」「食事」の提供だけに止まらない。心身へのケア、そして自らの生き方を自らが選択し、決定することを可能にするために生活困窮者をエンパワーメントし、その人らしい生活の再建に取り組むための重要な場であることを広く発信していく必要がある。多くの人が貧困に直面し、住まいを失う危険を抱えている社会にあって、地域の身近な場所にシェルターがあるという意味は大きい。支援体制、住環境などシェルターの基盤整備が急がれる。

なお、本研究の研究成果については、冊子版『緊急一時宿泊事業（シェルター事業）の実態と支援に関する総合的研究（研究報告書）』として冊子にまとめ、詳しく記載している。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 11 件)

加美 嘉史、シェルター利用者の生活史から見える「貧困」の実相と生活困窮者支援の課題、『国民医療』、査読無、No.336、2017、7-24

志賀 信夫、住民参加による地域福祉の可能性 宮崎県日向市における事例分析、『関西都市学研究』、査読無、創刊号、2017、3-8

鈴木 忠義、社会福祉政策における「居場所」概念の検討 - 『厚生白書』・『厚生労働白書』を通して、部落問題研究、222号、査読無、2017、26-45

加美 嘉史、京都市における「ホームレス」対策の始動と展開 - 1990年代～2000年代を中心に、佛教大学総合研究所『共同研究成果報告論文集』、査読無、5号、2017、19-38

中野 加奈子、一時生活支援事業の課題 - 生活困窮者自立支援法と生活保護の間で、佛教大学総合研究所『共同研究成果報告論文集』、査読無、5号、2017、39-53

加美 嘉史、生活困窮者に対する就労支援 - ソーシャルワークの課題と可能性、相川書房『ソーシャルワーク研究』、査読無、Vol.42 No.4、2017、14-24

加美 嘉史、戦後京都市における「住所不定者」対策と更生施設 - 昭和30年代の「浮浪者」と「京都市中央保護所」を中心に、佛教大学『福祉教育開発センター紀要』、査読無、13号、2016、113-127

加美 嘉史、戦前期京都の「浮浪者」対策 - 昭和恐慌から戦時体制移行期を中心に、佛教大学『社会福祉学部論集』、査読無、12号、2016、27-50

中野 加奈子、シェルターとは何か - ホームレス状態に陥った人々への支援を中心に、大谷大学哲学学会『哲学論集』、査読有、61号、2015、1-20

鈴木 忠義、2000年以降における福祉課題の諸相 - 「行旅死亡人」を通して、部落問題研究、査読有、213号、2015、135-149

加美 嘉史、京都市における緊急一時宿泊事業利用者の実態、明石書店『貧困研究』、査読有、12号、2014、94-108

〔学会発表〕(計 6 件)

志賀 信夫、社会的排除と貧困、貧困研究会第10回研究大会、2017、大谷大学（京都市）

加美 嘉史、若年貧困層の「家族」と支援体験 - 京都市の「一時生活支援事業」利用者調査から、日本社会福祉学会第63回秋季大会、2015、久留米大学御井キャンパス（福岡県）

中野 加奈子、ホームレス状態に陥った人を対象としたシェルターの役割とソーシャルワークについての検討 - A市の実践から、第56回日本社会医学学会総会、2015、久留米大学旭町キャンパス（福岡県）

加美 嘉史、若年貧困層の生活史と支援体験に関する考察 - 京都市の「一時生活支援事業」利用者調査から、第56回日本社会医学学会総会、2015、久留米大学旭町キャンパス（福岡県）

加美 嘉史、若年貧困層の生活実態と生活課題に関する考察 - 京都市の緊急一時宿泊事業利用者調査から、日本社会福祉学会第62回秋季大会、2014、早稲田大学（東京都）

加美 嘉史、若年貧困層における精神疾患・精神障害に関する考察 - 京都市の緊急一時宿泊事業利用者調査から、第55回日本社会医学学会総会、2014、名古屋大学（愛知県）

〔図書〕(計 0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0件)

取得状況(計 0件)

6. 研究組織

(1)研究分担者

研究分担者氏名：中野加奈子

ローマ字氏名：(NAKANO, kanako)

所属研究機関名：大谷大学

部局名：社会学部

職名：准教授

研究者番号(8桁): 30726047

研究分担者氏名：鈴木忠義

ローマ字氏名：(SUZUKI,tadayoshi)

所属研究機関名：長野大学

部局名：社会福祉学部

職名：教授

研究者番号(8桁): 60440195

研究分担者氏名：志賀信夫

ローマ字氏名：(SHIGA ,nobuo)

所属研究機関名：長崎短期大学

部局名：保育学科

職名：講師

研究者番号(8桁): 70772185

(2)研究協力者

研究協力者氏名：今村 雅夫

ローマ字氏名：(IMAMURA,masao)

研究協力者氏名：長谷川幹

ローマ字氏名：(HASEGAWA,miki)

研究協力者氏名：田中 彰

ローマ字氏名：(TANAKA,akira)

研究協力者氏名：孔 栄鍾

ローマ字氏名：(KONG,Young Jong)

研究協力者氏名：掛川 直之

ローマ字氏名：(KAKEGAWA,naoyuki)

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。