

事業概要

ホームレスの実態を踏まえた、生活困窮者自立支援制度における 一時生活支援事業に関する調査研究事業

エム・アール・アイリサーチアソシエイツ株式会社

事業目的

ホームレス数は、平成15年に厚生労働省が初めて全国調査を実施して以降、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」および「生活困窮者自立支援法」に基づく支援等の取組の成果により、減少傾向にある。しかしながら、厚生労働省が平成28年10月に実施した「ホームレスの実態に関する全国調査（生活実態調査）」で、ホームレスの平均年齢が初めて60歳を超え、また、路上での暮らしが10年以上続いている人の割合が3人に1人となり、高齢化と長期化が進んでいる実態が明らかとなった。ホームレスの高齢化・長期化という実態を踏まえた支援が喫緊の課題となっている。

そのような状況の中で、時限法である「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」は、平成29年6月に10年間の延長が決定した。また、平成27年4月1日より施行された「生活困窮者自立支援法」についても施行3年後の見直し（「生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）」が間近に迫っている。

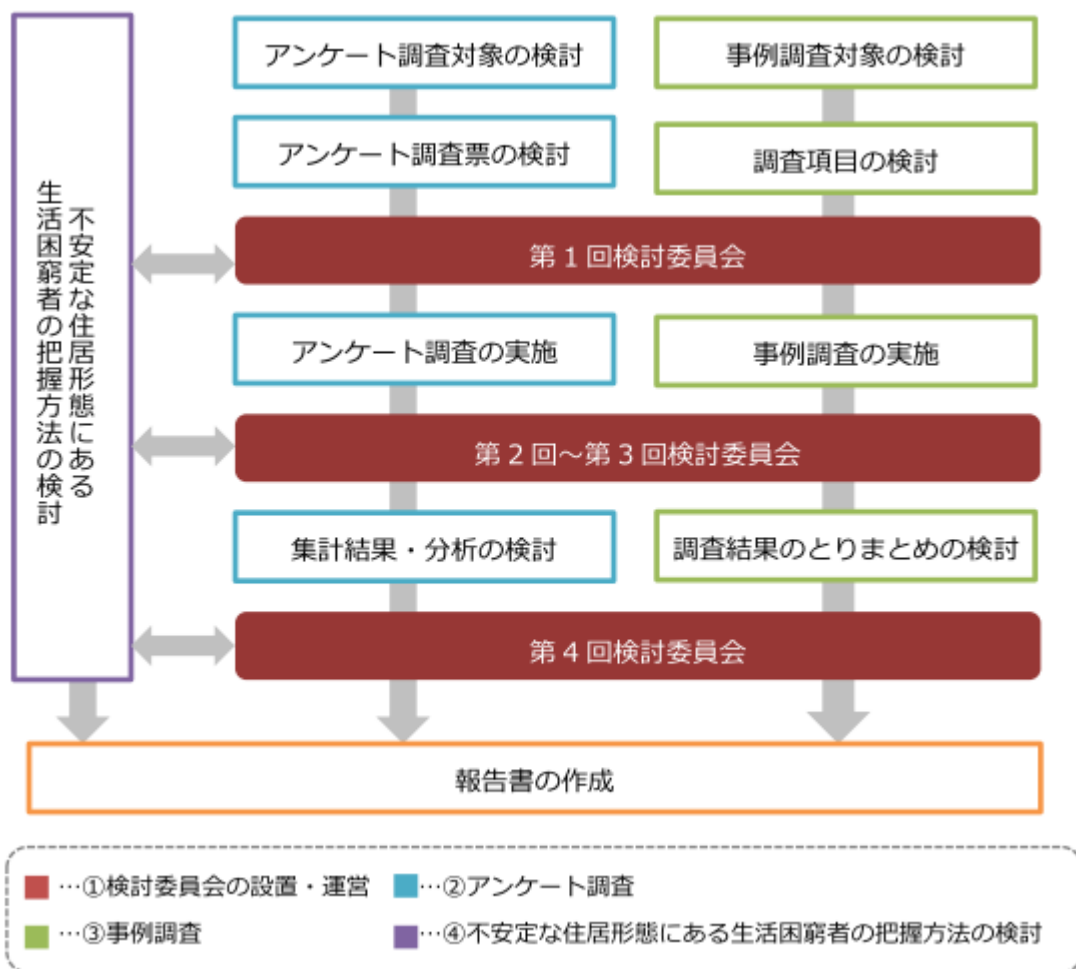
そのため、本事業では、自治体のみならず民間事業者によるホームレス支援の取組の実態を把握し、生活困窮者自立支援制度におけるホームレス支援に関する取組内容や、昨今のホームレス支援の課題を明らかにし、高齢化・長期化するホームレスへの適切かつ効果的な支援のあり方や方向性について検討し、その結果をとりまとめた。

長期化・高齢化が進むホームレスに対して、従来の支援策のみでは適切な支援とならない可能性があり、ホームレスの生活実態を踏まえた支援方策についての調査研究が求められている。その中で、ホームレス支援の取組事例を民間事業者からも収集し、ホームレスの支援事例を提示することで、高齢化・長期化するホームレスへの支援について、今後の行政が施策を検討する際の基礎資料の一つとして活用されることを期待したい。

事業概要

本業務は、①検討委員会の設置・運営、②アンケート調査、③事例調査、④不安定な住居形態にある生活困窮者の把握方法の検討、によって構成される（図表 1）。なお、調査研究の内容、方法、調査客対数、調査対象事業、委員会名、委託先等については、次項目の「調査研究の過程」で詳細を述べる。

図表 1 事業概要



調査研究の過程

本事業では、民間事業者および自治体によるホームレス支援の取組の実態を把握し、生活困窮者自立支援制度におけるホームレス支援に関する取組内容や、昨今のホームレス支援の課題を明らかにし、高齢化・長期化するホームレスへの適切かつ効果的な支援のあり方や方向性について検討し、その結果を報告書にとりまとめた。

1. 検討委員会の設置運営

生活困窮者自立支援およびホームレス支援について知見を有する学識者 3 名、行政担当者 2 名、実務者 2 名により構成する検討委員会を設置、計 4 回開催し、アンケート調査、事例調査、不安定な住居形態にある生活困窮者の把握方法について検討を行った。

本調査研究を進めるにあたり、委員には全般的に、また細部にわたってご助言を賜った。ご協力ならびにご指導いただいた委員の皆様がこの場を借りて深く御礼申し上げます。

図表 2 検討委員会の委員

	氏名	所属
委員	稲葉 剛	一般社団法人つくろい東京ファンド 代表理事
委員	犬飼 陽一郎	東京都福祉保健局生活福祉部生活支援課 山谷・自立支援担当課長
委員長	岡部 卓	首都大学東京大学院人文科学研究科 教授
委員	垣田 裕介	大分大学大学院福祉社会科学研究科 准教授
委員	森松 長生	特定非営利活動法人抱樸 専務理事
委員	山田 壮志郎	日本福祉大学社会福祉学部 准教授
委員	依田 清豪	大阪市福祉局生活福祉部自立支援課 課長代理

※敬称略、五十音順。なお、所属については検討委員会開催当時のものである。

図表 3 検討委員会の実施概要

回	実施日	検討事項
第 1 回	平成 29 年 8 月 29 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業実施計画 ・ アンケート調査の調査票案に関する検討 ・ 事例調査の対象事業者の検討 ・ 不安定な住居形態にある生活困窮者の把握方法に関する意見交換
第 2 回	平成 29 年 10 月 26 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事例調査報告 ・ 不安定な住居形態にある生活困窮者の把握方法の検討 ・ 報告書骨子案の検討
第 3 回	平成 30 年 1 月 23 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ アンケート調査結果報告 ・ 事例調査報告 ・ 不安定な住居形態にある生活困窮者の把握方法の検討
第 4 回	平成 30 年 3 月 13 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事例調査報告 ・ 報告書案の検討

2. アンケート調査

(1) 調査の目的

平成28年10月の「ホームレスの実態に関する全国調査（生活実態調査）」ではホームレスの高齢化や長期化といった傾向が明らかとなった。既存調査の「生活困窮者自立支援制度事業実施状況調査」（平成28年）や「平成27年度における自立相談支援事業等実績調査」は、自治体を対象にした調査であり、一時生活支援事業等の事業実施状況や概要の把握にとどまっている。一時生活支援事業のあり方およびホームレス支援のあり方について、行政のみならず民間事業者等によるホームレス支援の実態を把握することが求められる。

そこで、大都市圏（主に、自立支援センターのある特別区および政令指定都市）において、一時生活支援事業やホームレス支援を行っている民間事業者（NPO法人や社会福祉法人等）を主な対象として、ホームレス支援についての具体的な支援内容およびホームレス支援の課題の把握を目的として実施した。

(2) 調査方法と調査時期

本調査は、自記式調査票の郵送配布・回収により実施した。

平成29年10月20日に調査票一式を発送し、平成29年12月18日締切とした。

(3) 調査対象と回収状況

本調査は、自立支援センターのある特別区および政令指定都市等（仙台市、特別区、川崎市、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、北九州市、福岡市等）に所在するNPO法人、社会福祉法人等で、一時生活支援事業やホームレス支援を実施している団体を対象とした。調査の対象数と回収状況は図表4のとおりである。

図表4 アンケート調査対象数と回収数

調査対象区分	対象数	回収数	回収率
一時生活支援事業を実施する事業者	34	16	47.1%
一時生活支援事業を実施していないホームレス支援団体	127	39	30.7%

※自立支援センターのある特別区および政令指定都市等（仙台市、特別区、川崎市、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、北九州市、福岡市等）に所在する団体に限定している。

3. 事例調査

(1) 事例調査の目的

「平成28年度社会福祉推進事業 一時生活支援事業における包括的支援と事業効果に関する調査研究事業」においては、自治体が一時生活支援事業を実施するうえで参考となるような事例が示されている。その成果を踏まえ、一時生活支援事業のみならず、民間事業者や自治体が独自に実施するホームレス支援の取組内容を把握したうえで、ホームレスの高齢化や長期化を踏まえた今後の支援のあり方や方向性の検討が求められる。

そこで、本事例調査では、ホームレス支援の取組内容、課題を把握し、今後のホームレス支援のあり方や方向性を検討する材料に資するよう、大都市圏に所在する民間事業者（NPO法人や社会福祉法人等）と自立支援センターを対象に訪問ヒアリング調査を実施し、ホームレス支援の取組内容を個別具体的に把握し、とりまとめた。

(2) 調査対象

大都市圏に所在する民間事業者（図表5）と自立支援センター（図表6）を対象に訪問ヒアリング調査を実施し、ホームレス支援内容を具体的に調査した。

図表 5 調査一覧（民間事業者）

事業者名	所在地	実施日
ハウジングファースト東京プロジェクト	東京都	平成 29 年 11 月 24 日
特定非営利活動法人 メドゥサン・デュ・モンド・ジャポン（世界の医療団日本）	東京都	平成 29 年 11 月 24 日
一般社団法人 つくろい東京ファンド	東京都	平成 29 年 11 月 24 日
特定非営利活動法人 TENOHASI	東京都	平成 29 年 11 月 24 日
訪問看護ステーション KAZOC	東京都	平成 29 年 11 月 24 日
べてぶくろ（グループホームしずく）	東京都	平成 29 年 11 月 24 日
特定非営利活動法人 ハビタット・フォー・ヒューマニティ・ジャパン	東京都	平成 29 年 11 月 24 日
社会福祉法人 大阪自糧館	大阪市	平成 29 年 11 月 9 日
NPO 法人 釜ヶ崎支援機構	大阪市	平成 29 年 11 月 9 日
NPO 法人 抱樸	北九州市	平成 29 年 11 月 22 日
NPO 法人 福岡すまいの会	福岡市	平成 30 年 2 月 16 日

※特定非営利活動法人メドゥサン・デュ・モンド・ジャポン（世界の医療団日本）、一般社団法人つくろい東京ファンド、特定非営利活動法人 TENOHASI、訪問看護ステーション KAZOC、べてぶくろ（グループホームしずく）、特定非営利活動法人ハビタット・フォー・ヒューマニティ・ジャパン、の計 6 法人については、「ハウジングファースト東京プロジェクト」に参加する法人として、一堂に会してヒアリング調査を行った。

図表 6 調査一覧（自立支援センター）

自立支援センター名	所在地	実施日
仙台市路上生活者等自立支援ホーム（清流ホーム）	仙台市	平成 29 年 11 月 16 日
自立支援センター新宿寮	東京都	平成 29 年 11 月 21 日
自立支援センター豊島寮	東京都	平成 29 年 11 月 9 日
自立支援センター日進町	川崎市	平成 29 年 11 月 1 日
横浜市ホームレス自立支援センターはまかせ	横浜市	平成 29 年 10 月 24 日
自立支援事業あつた	名古屋市	平成 29 年 11 月 13 日
京都市ホームレス自立支援センター	京都市	平成 29 年 12 月 7 日
自立支援センター舞洲	大阪市	平成 29 年 11 月 8 日
ホームレス自立支援センター北九州	北九州市	平成 29 年 11 月 22 日
福岡市就労自立支援センター	福岡市	平成 30 年 2 月 16 日

(3) 調査内容

調査項目（図表 7）に示すとおりヒアリング調査を行い、事例としてとりまとめた。

図表 7 調査項目

項目	内容
事業・施設概要	<ul style="list-style-type: none">・ 設立年・ 設立経緯・事業概要・ 支援方針・ 職員数
ホームレス支援の取組内容	<ul style="list-style-type: none">・ 事業名・事業内容・ 連携機関・ 利用者の傾向・ 効果・ 課題
ホームレス支援の留意点	<ul style="list-style-type: none">・ 路上生活者へのアウトリーチの留意点・ 施設入所段階の留意点・ 施設退所者数、退所理由・ 路上生活が長い方への留意点・ 利用者の年代別の傾向と留意点
ホームレス支援の課題	<ul style="list-style-type: none">・ 全体的な視点から見たホームレス支援の課題・ 長期化・高齢化するホームレスの支援の課題

4. 不安定な住居形態にある生活困窮者の把握方法の検討

ホームレスの全国調査としては、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」の定義に基づき、「ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）」によって、目視により調査が実施されている。当該調査における夜間調査については、現在は各自治体の判断で「適切な時間と場所」で実施しており、概ね大都市は夜間調査を実施しているが、一部の地域では夜間調査は実施していない。そのような中で、日中の目視では把握できないような夜間のみ路上等にいるホームレスや、失業や貧困等の理由で、寝泊まりする場所を転々として生活の拠点を失っているような、不安定な住居形態にある生活困窮者の数を把握する調査の検討が求められている。そのため、調査方法、調査対象、調査の限界と留意点などを検討するため、検討委員会で議論を行った。全国の「広義のホームレス」の正確な人数を把握することは不可能であるが、各調査方法が把握できる範囲と限界を示すことは、今後の調査方針を策定するための示唆となる。

(1) 行政機関による目視調査に関して

「ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）」では、法第 2 条に規定する「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て日常生活を営んでいる者」を対象として、市区町村による巡回での目視調査が行われている。現在は各自治体の判断で「適切な時間と場所」で実施しており、概ね大都市は夜間調査を実施しているが、一部の地域では夜間調査は実施していない。

大阪市では、現在、年2回（夏・冬）の一斉調査を実施している。巡回相談員と自治体職員が、区域を分け、金～土曜の2日間を3回（3週間連続）、夜間21時～3時に巡回を実施している。その際、巡回相談員がホームレスの状況を把握し、移動しているホームレスをダブルカウントしないように留意している。また、各地域の特性を把握した上で調査時間を設定している。

東京都では、平成7年から国に先駆けてホームレスの概数調査を開始し、現在では年2回（夏・冬）の調査を実施している。ホームレスが多く確認される東京23区内では、特別区と共同でホームレス対策を実施し、各区での地域差があることや、各施設管理

者の協力により調査を行っていることから、目視調査の適切な時間と場所については別途検討と議論が必要である。

他に、路上生活者か否かの判断は、普段から支援を行っている人でなければ難しい場合があるため、目視調査には地域の支援団体の協力を得てはどうか、という意見も出された。例えば、支援団体の所在地における路上や公園の夜間の人数を、支援団体が巡回等で調査し、委託元自治体に報告するという方法も考えられる。

実現性・継続性という観点からは、行政機関による調査が望ましい。地域差もあることから、可能な限り夜間の目視調査をするという前提で、引き続き各地域に合った「適切な時間と場所」で実施することが必要である。

(2) 行政機関による調査に関して

行政機関による調査として、福祉事務所および生活困窮者自立支援相談窓口を訪れた広義のホームレス数の情報を収集するという方法も考えられる。路上生活に陥る恐れのある人数の把握という観点から有効である。行政機関による調査は、継続性や安定性が担保されるため望ましい。

(3) 支援者への調査に関して

支援団体に対して利用者の実態を尋ね、利用者の多様性を把握するという事は重要である。路上生活者のみならず、無料低額宿泊所等で生活している人など、多様な生活困窮者を把握することができる。それにより、利用者がどのような経緯で支援に至ったかということがわかる。広義のホームレスは、路上での目視調査のみでは把握できない。ホームレスの中でも、支援団体の支援に至った人という限られた範囲にはなるが、広義のホームレスの全体像を把握することにつながる。

調査方法として、全国の支援団体へのアンケート調査により、支援団体が把握しているホームレスの人数を把握するという方法がある。

他に、一つの調査例として、NPO法人ホームレス支援全国ネットワークにおいて実施した平成22年度社会福祉推進事業「広義のホームレスの可視化と支援策に関する調査研究事業」がある。その報告書では、広義のホームレスの定義を検討し、そうしたホームレス状況の人々に支援団体はどのような支援を行っているのかという実態を調査している。その調査対象件数は、合計6,829ケースであり、その内訳は「居宅・施設移行者等調査」(3,858ケース)、「入居者調査」(1,519ケース)、「福祉事務所調査」(1,889ケース)であった。また、平成23年度社会福祉推進事業「広義のホームレス支援の先進事例とあるべき仕組みに関する調査」報告書では、支援団体や福祉事務所にどのような方が来訪していたのかを調査し、路上生活から脱却した人数を推計している。

(4) 商業施設へのアンケート調査に関して

商業施設の調査を通じて広義のホームレスを把握するには、様々な課題がある。全数調査という観点から、商業施設をどこまで対象にするか(例えば、ネットカフェ、ビジネスホテル・旅館・簡易宿泊所といった宿泊施設)という範囲の設定もあり、全国の商業施設の全数調査は困難である。そもそも簡易宿泊所で生活することを「不安定な居住」と捉えて良いのかどうか、ネットカフェと簡易宿泊所といった別の形態を同等とみなしてよいのかどうかという議論もある。広義のホームレスとは、路上生活に陥る恐れのある人であり、ネットカフェの利用者のうち、広義のホームレスに当てはまる人はごく一部と考えられる。標本調査により傾向を把握するという方法や都市の規模別に聞き取り調査をするという方法もあるが、全国の人数の把握には至らない。

また、標本調査は適切なサンプリングという観点から一定の規模が必要であり、対象が行政ではなく営利企業であるため、調査が対象に及ぼす影響について慎重に検討する必要がある。さらに、施設側は利用者の居住喪失の有無を把握していないため、当事者に尋ねる調査になる。インターネット調査の場合には、回答する層に偏りが生じることに留意が必要である。当事者調査では、プライバシーの問題に特に留意する必要がある。

なお、国勢調査では、簡易宿泊所などに宿泊している人を把握する仕組みが設けられている。ただし、調査の目的が異なることから、結果の分析には留意が必要である。

(5) 派遣元事業主へのアンケート調査に関して

派遣元事業主を通じた日雇い派遣労働者へのアンケート調査によって、広義のホームレスを把握する方法が考えられるが、この場合、対象は、広義のホームレスの中でも、日雇い派遣労働者として就業できた人に限られる。また、調査日によって調査結果は異なると考えられ、条件設定に大きく影響される。

(6) 複数の調査の併用について

行政による目視調査と、福祉事務所の情報を収集することによって、情報を補完することができる。例えば、ある自治体の福祉事務所では、住居がある人からの相談と、住居がない人からの相談を分けて把握している。

また、大阪市では、平成29年秋に民間の支援団体が路上生活者の目視調査を行ったところ、平成29年夏に自治体を実施した路上生活者の目視調査による人数とほぼ同じであった。一つの調査方法で正確なホームレスの人数を把握することは困難であり、複数の調査方法を併用することが考えられる。

広義のホームレスの全数については、既存の調査においてもその一部を把握しているに過ぎず、正確な人数とはいえない。このため、「不安定な生活形態にある生活困窮者」が存在することを十分認識した上で複数の調査結果を活用し、こうした者にどのような支援が有効であるか把握し支援策の推進に重点をおくことが必要である。

5. 報告書作成

上記調査結果を踏まえ、成果を報告書にとりまとめた。

事業結果

生活困窮者自立支援法施行後2年が経過し、一時生活支援事業を実施する自治体数が増加している状況の中にあり、自治体の意識向上と努力によって、生活困窮者への支援体制が構築されつつある。しかしながら、その一方で、アンケート調査からは、路上生活が長期化し高齢化したホームレスの課題や、（障害や依存症の疑いがあり）一人で自立した日常生活・社会生活を送ることが難しい人・「今のままの路上生活でいい」というホームレス・高齢者のホームレスへの支援のあり方などの課題が明らかとなった。事例調査からは、従来の「ホームレス」や「路上生活者」にあてはまらない若年層のホームレス及び路上生活が長期化し高齢化したホームレスの傾向と支援の課題が明らかとなった。

本調査研究は、路上生活が長期化し高齢化したホームレスの支援とその課題について実態を明らかにすることを目的として実施した。路上生活が長期化し高齢化したホームレスの支援にあたっては、障害の疑いを含む心身の不調、行政や支援側への不信感、生活保護受給への抵抗感といった点が課題として明らかとなった。そのためには、長期的で専門的な視点を前提に、定期的な巡回相談の実施と、必要に応じて保健・医療的支援を行い、まずは本人と支援側の間信頼関係を構築することが必要であることが明らかとなった。その一方で、20代～30代を中心とする若年層と、40代～50代を中心とする中年層のホームレスについても、様々な傾向が見られ、その支援には課題があることが明らかとなった。詳細は第4章および第5章で述べたとおりだが、アンケート調査および事例調査で得られた結果に大きな相違はなく、おおよそ共通した年代別の傾向と支援の課題が見られた。特に、若年層については、従来のホームレスとは異なる傾向があり、その支援については多くのホームレス支援実施団体が課題を抱えていた現状が明らかとなった。若年層および中年層の生活困窮者およびホームレスに対し、生活困窮に陥った根底にある様々な課題を考慮しながら、自立を目指し、

また、自立が維持できるよう路上生活に至る前、もしくは路上生活が常態化（定着）する前に、支援につなげることが必要であり、その取組が将来的に高年層のホームレスへの移行を防ぐことにつながる。

また、ホームレス支援にあたっては、アウトリーチや支援施設への入所までの入口の段階から、施設の退所後の出口の段階、そしてそれ以降まで、支援の段階に応じて様々な取組があり、民間事業者や自治体によって支援がなされていた。それぞれの段階において、想定される課題も異なっている。支援の段階ごとに特有の課題について、本調査研究から得られた結果をとりまとめた。

支援対象と支援範囲の拡大、従来のホームレス像にあてはまらない生活困窮者、といったことが調査結果から見てとれる。従来のホームレスとは異なる生活を送ることが可能な社会環境の出現により、従来のホームレスの把握方法では路上生活に陥る恐れのある潜在的なホームレスの数を把握することが難しい。特に近年は、失業や貧困等の理由で寝泊まりする場所を転々として生活し、生活の拠点を失っているような不安定な住居形態にある生活困窮者の存在が新たな支援を求めている。そのためには、路上生活に陥る恐れのある、いわゆる「広義のホームレス」の対象範囲を明確にし、支援方針を策定する必要がある。本調査研究事業で開催した検討委員会では、不安定な住居形態にある生活困窮者の把握方法について、いくつかの調査方法における把握の範囲とその限界等を議論した。結果については6章で述べたとおりだが、支援につなげることを目的とした調査にすべきという点を前提に、より具体的な議論が必要である。

複雑な背景や事情を抱えるホームレスへの支援は、従来以上に支援対象が広がり、長期的で専門的な対応が求められている現状が明らかとなった。そのため、支援の拠点となる居所を確保し、各人の状況や抱える課題の解決と目指すべき自立のあり方について、本人と支援する職員と支援者とで話し合うことが求められる。そのうえで、生活困窮に陥った根底にある課題についての視点と、路上生活への移行およびその常態化（定着）を防ぐ視点を持ち、自立に向けた就労やその他手段を考え、支援を行うことが必要である。そのためには、生活困窮者自立支援制度下においては、一時生活支援事業で居所を確保して、自立に向けた支援の拠点としたうえで、自立相談支援事業でアセスメントを実施し、生活困窮に陥った根底にある課題や問題を踏まえた支援計画を策定し、必要に応じて日常生活・社会生活に踏み込んだ支援が求められる。また、一時生活支援事業と自立相談支援事業を組み合わせた支援はもとより、一時生活支援事業で支援の拠点ができることから、他の生活困窮者自立支援事業やその他の事業を組み合わせた支援を行いやすくなるであろう。

なお、本調査結果については、支援の現場で認識されている利用者の傾向や支援の課題の一部を明らかにできたが、さらに様々な課題が存在し、生活困窮者およびホームレス支援を行っている民間事業者および自治体はその対応と支援に尽力されていることは想像に難くない。本調査結果が今後の生活困窮者およびホームレスへの支援についての一助となることを期待する。

事業実施機関

〒100-6105

東京都千代田区永田町2-11-1

エム・アール・アイ リサーチアソシエイツ株式会社

地域創生事業部

TEL 03-6705-6511 FAX 03-3502-1330