

# 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——

中 野 加奈子

はじめに

住まいを失う、すなわち「ホームレス状態になる」ということは、衣食住という生活の基本が不安定化する「究極の貧困の形態」である。

ホームレス状態に陥る人が急増したのは1990年代初頭頃であったが、2002年に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（以下、「ホームレス自立支援法」）が制定され、ホームレス自立支援センターにおいて宿泊や就労支援が実施されるなど、一定の施策が整備された。

その後、「ワーキングプア」「ネットカフェ難民」など新たな貧困の実態が浮かび上がり日本全国に貧困問題が拡大・深刻化する中、2008年にリーマンショックがおこった。この影響を受けて大勢の派遣労働者が失業し、住まいを失った。このような問題に対し「緊急的な支援措置」の一つとして実施されたのが「緊急一時宿泊事業」であった。

緊急一時宿泊事業は「ホームレス対策事業の拡充を図るため、既存建築物の借上げ方式による緊急一時宿泊施設の増設等を推進」するために、「自治体による旅館、空き社員寮等を借上げた宿泊施設の増設」が図られ、2009（平成21）年秋より借り上げ型の緊急一時宿泊事業（シェルター事業）として実施された<sup>1)</sup>。

そして、この緊急一時宿泊事業は、2013年12月に制定された「生活困窮者自立支援法」の任意事業として定められた「一時生活支援事業」に、ホームレス自立支援法とともに吸収されることとなった。

これまでのホームレス状態に陥った人への支援は、「ホームレス自立支援法」や自治体独自の生活保護法外の事業など、生活保護法とは切り離された支援策として実施されていた。そして、緊急一時宿泊事業とホームレス自立支援センターが「生活困窮者自立支援法」に吸収されたことも、これまでと同様に「ホームレス状態に陥った人への支援は、生活保護とは切り離して対応する問題」として政策的に位置付けられていると言えるだろう。

本稿では、これらの政策動向を追いながら、ホームレス状態に陥った人を支援するための「シェルター」とはどのような役割を持つものなのか検討していく。特に生活困窮者自立支援法の任意事業である「一時生活支援事業」が生活保護との間で内包する課題を取り上げながら、ホームレス状態に陥らないための支援と同時に、どうしても「住まい」を失った時の支援策に

求められている機能について考察する。

## 1. シェルターとは何か

### (1) シェルターの定義

そもそも「シェルター」は「Shelter」という英語からきている。Shelterは動詞で用いられる場合には「保護（庇護）する」「宿らせる」「避難する」「隠れる」といった意味を持つ。また、坂間はDV被害者など女性や子どもが利用する民間シェルターでの実践から、「シェルターの機能」を「危険から逃れた者を匿う」ものとして規定している<sup>2)</sup>。

これらから、シェルターは雨風や地震などの自然災害や、暴力など何らかの形で住まいを失い、生活の場が奪われ生命の危機に直面するときに、一時的に身を寄せる場、として定義づけることができる。

### (2) シェルターに求められる機能

人々の安定した生活の場を奪い生命の危険にさらす出来事は様々ある。自然災害であれ暴力であれ、経済的困窮であれ、いずれの出来事も当事者にとっては思いもよらないものであり、自分の力だけで抗えるものではない。そのため当事者は、本人の意思に関係なくこれまでの生活空間から離れることを余儀なくされる。それは「転勤に伴う転居」とは様子が違っている。思いがけず起こる「生活の危機」により、逃れるための準備は十分には整わない。そのため、手に持てる当座の衣類や貴重品だけを手に、どうかすると体一つで生活の場の移動をすることにならざるをえない。従って、シェルターで提供される支援では、利用者の状態に応じた適切な衣食住の確保が求められる。また、危機から速やかに避難できるように、迅速な利用が可能でなければならない。

「生活の危機」の種類によっては、心身両面に大きなダメージを受けていることも少なくない。例えばDV被害から逃れる場合などは、暴力による怪我、心理的なストレスも大きい。あるいは、これまでの生活空間から離れることにより、心身に大きなダメージを受けることも少なくない。大震災時に倒壊した家屋から避難した高齢者などが廃用性症候群となりADLを低下させる事象などから明らかになっている。シェルター利用期間中には、これらのダメージを予防、回復する機能も求められる。

そして、シェルターからの退所を考えると、以前の暮らしが営めなくなった危機的状況を解決・解消し、新たな生活再建の見通しを立てる必要がある。「思いがけず起こった不幸な出来事」の渦中に戻るわけにはいかないのである。こうした問題解決のためには日々の衣食住の確保と同時に、生活の再建を支援する多様な制度の活用、サービスのコーディネート、そして利用者への心理的・身体的ケアが不可欠となる。また新たな生活環境に馴染めるように、退所

表1 シェルターの機能

時期	役割
1 入所	緊急対応：必要に応じた速やかな入所
2 入所中	状況に応じた、適切な衣食住の提供 入所前の危機から生じる心身のダメージへのケア 避難したことによる環境変化に起因する生活への支援 生活再建に向けての制度利用などへの支援
3 退所時	退所時の環境変化に応じた支援 住み続けるための支援

という大きな生活環境の変化に起因する生活問題へもサポートを要する。これらのシェルターの機能を表1にまとめた。

以上のことから、本稿ではシェルターとは「何らかの形で住まいを失い、生活の場が奪われ生命の危機に直面するときに、一時的に身を寄せる場」であり、「生活の危機によるダメージの予防・回復の場」「生活の危機を解消・改善し、生活再建を考え出発する場」であり、それぞれの場に応じた人・物による支援が提供されるものとして定義したい。

## 2. ホームレス支援策としてのシェルター

### (1) ホームレス問題と支援策

ホームレス状態の人が急増した背景には、バブル経済崩壊後の深刻な不況が影響していると言われている。1990年代初頭頃から、日雇い労働など不安定な雇用条件で働いていた人は真っ先に職を失い、住まいを失った。そして、東京や大阪など大都市を中心に、ビルの片隅や駅周辺や河川敷、公園等の公共空間に段ボールハウス等を建てて定住する人々が急増した。こうした公共空間へのホームレス状態に陥った人たちの暮らしの場が拡散する中、彼らの存在は社会に可視化され、はもはや無視できない問題として世の中に認知されるようになった。これが「ホームレス問題」である。

こうした社会状況を背景にして、1999年に「ホームレス問題連絡会議」（以下、連絡会議）が設置され、『ホームレス問題に対する当面の対応策』が報告された。さらに「ホームレス問題に対する当面の対応策について」という文書を発表しホームレスを以下の3つに分類して、タイプ毎の対応策を示した（表2）。

また同年には「ホームレスの自立支援方策に関する研究会」（以下、研究会）が厚生省（当時）に設置されるなど、ホームレスを対象とした施策立案が準備されはじめた。2000年に「ホームレスの自立支援方策に関する研究会」が「ホームレスの自立支援方策について」という報告書をまとめた。これはホームレスの現状を踏まえて、自立支援事業をどのように進めていくのかを具体化したものであった。

表2 ホームレスの類型

<p>○ 勤労意欲はあるが仕事がなく失業状態にある者 (TYPE1)                  対応策：産業構造の変化や不況等による日雇労働の機会減少，リストラ等による常用労働者の失業等                  → 就労による自立を支援</p> <p>○ 医療，福祉等の援護が必要な者 (TYPE2)                  対応策：アルコール依存症の者，精神的・身体的疾患を有する者，高齢者・身体障害者等                  → 福祉等の援護による自立を支援</p> <p>○ 社会生活を拒否する者 (TYPE3)                  対応策：社会的束縛を嫌う者，諸般の事情から身元を明らかにしない者                  → 社会的自立を支援しつつ，施設管理者による退去指導</p>
---

研究会は「ホームレス問題は、その時代における社会問題が複合的に絡み合って生じる一つの貧困問題で、今日新たな形で出現」しているとし、「この問題は、仕事、家族、住居の問題が複合的に絡み合い、病気やけが、アルコール依存症、借金問題などが複雑に関係」していること、また「日雇労働の減少、リストラ、会社倒産等による失業者の増加」、「家族の支援が得られにくく、失職により一般社会の中から孤立」しているといった問題状況を示している。

この報告書では「自立支援を進めるための課題」として、「ホームレスに対する自立支援は、ホームレス自身が地域社会の一員として社会生活が送れるようにすることが基本であり、ホームレスのニーズに応じた施策の推進が必要」と述べ、「自立支援事業を効果的に進めるためには、ホームレス個々のニーズに応じたアセスメントが重要であり、福祉事務所を中心として、保健所、公共職業安定所等の関係機関や社会福祉施設等との連携による総合的な相談・指導体制の確立が必要」と指摘した。

この研究会の報告を受け、2002年に「ホームレスの自立支援等に関する特別措置法」（以下、「ホームレス自立支援法」）が施行された。この法律で「ホームレス」と定義されたのは、「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」（第2条）とされ、いわゆる路上生活者に限定するという狭い範囲の定義だった。

そして2003年に我が国で初めてホームレス実態調査が行われ、このようなホームレス状態で暮らす人々が全国で25,296人確認された。ホームレス状態の人が多かったのは、大阪市、東京都23区、名古屋市などの大都市が中心であることも明らかになった。

さらに、実態調査では男性が圧倒的に多いこと、50歳代が45.2%、60～64歳が20.2%で、50～64歳が全体の65.7%を超えており、ホームレスの多くは壮年期の男性であることが明らかになった。また、ホームレス状態の人の中には元建築技能・建築作業員が多いこと、路上生活の原因が「倒産・失業、仕事が減ったこと」「病気・怪我・高齢等の理由で働けなくなった」と答えている人が多いこと。そして、その多くは「働きたい」と願っており、また実際に路上生活を送りながらも何らかの仕事をしていることなどが浮かび上がってきた。

2007年の調査では、実数は18,564人と減少した。年齢分布は50～64歳が最も多く63.9%を占めていたが、2003年の調査と比較すると平均年齢の高齢化、65歳以上の割合の増加など、高齢化の傾向を示した。また路上生活期間の長期化も指摘された。そして、路上生活期間（①長期層、②再流入層、③新規参入層）、支援制度の利用の有無（a. 利用制度無し、b. その他支援、c. 巡回相談、d. シェルター、e. 自立支援センター）等によって類型化し、ホームレス状態で暮らす人の特徴をつかもうとした。

2012年調査では、9,576人と減少したことが明らかになった。2007年調査の結果と同様に、路上生活が長期化していること、3年以上路上生活を送っている者の7割は何らかの仕事をしていることなど、実態が浮かび上がった。

2007年以降は概数調査を毎年実施し、目視で確認できる路上生活者数は年々減少している（表3）。

しかし、2006年に「ワーキングプア」、2007年には「ネットカフェ難民」という語で貧困問題が社会的に取り上げられるのだが、これらの問題は路上生活ではなくとも、ネットカフェやファミリーレストランなど「屋根」のあるところに寝泊まりし安定した住居を持たない人たち、いわゆる「広義のホームレス状態」にある人たちが存在することが示唆された。例えば、ホームレス実態調査では見えにくい20歳代や30歳代の若年層も含まれていること、若年層には児童養護施設出身者が含まれていること等も指摘され、ホームレス問題と「子どもの貧困」が連続していることも浮かび上がってきた。

2008年にはリーマンショックが起こり、多くの派遣労働者が職と住まいを失う事態となり、政府は「緊急雇用対策」として「自治体による旅館、空き社員寮等の借上げ」によるシェルターの増設を図った。これを「借上げ方式」のシェルターと呼んでいる。2013年度からは厚生労働省「セーフティネット支援対策等事業」の「社会的包摂・『絆』再生事業」の一つとして位置づけられ、事業が継続してきた。

次に見えてきたのは、精神障害者や知的障害者がホームレス状態に陥っている実態や、帰る場所を失った刑余者の姿である。支援団体による調査で、路上生活者の中に少なからず精神障害や知的障害等何らかの障害を抱える人が含まれていることや、行き場を失った刑余者が路上生活に陥っている実態が明らかになってきている<sup>3)</sup>。

問題の拡大・深刻化の中で、2015年4月から生活困窮者自立支援法が施行され、「現に経済

表3 ホームレス数

調査年	男性	女性	不明	合計
2001年				24,090
2003年	20,661	749	3,886	25,296
2007年	16,828	616	1,120	18,564
2008年	14,707	531	780	16,018
2009年	14,554	495	710	15,759
2010年	12,253	384	487	13,124
2011年	10,209	315	366	10,890
2012年	8,933	304	339	9,576
2013年	7,671	254	340	8,265
2014年	6,929	266	313	7,508
2015年	6,040	206	295	6,541
2016年	5,821	210	201	6,235

※ 厚生労働省「ホームレスの実態に関する調査（概数調査）より筆者作成

※ 2001年調査は、420自治体からの報告集計数



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」に対する相談支援を中心とした支援策が開始されることになった。ホームレス自立支援法で実施されてきたホームレス自立支援センターや緊急一時宿泊事業は、生活困窮者自立支援法の「自立相談支援」「一時生活支援事業」として位置付けられ、新たなスタートが切られた。

## (2) ホームレス問題とシェルター

それでは、ホームレス状態に陥った人々に対して、シェルターはどのような形態で実施され役割を果たしてきたのか。

東京都では、1995年に路上生活を送る人への調査を行い、その実態を把握し、『新たな都市問題と対応の方向』をまとめた。そして、路上生活に陥った人の生活実態を(表4)のように分類し、路上に定住している人だけではなく、不安定な住居で暮らす人々についても「路上生活者」の概念に含めていく必要がある、とした<sup>4)</sup>。

そして、路上生活を送る人への行政対応の枠組みを図1のように示し「複雑な問題をトータルにとらえる総合的な視点が必要であり、個別の分野の施策の相互補完と相乗効果を目指した相応の対応を図る必要がある」と述べた。この図を見ると、「住まいの確保」に関する緊急的対応は「施設入所」、中間的対応として「住む場の確保」と記載されており、ホームレス状態の人をなんらかの施設に入所させ保護した上で、安定した住まいの確保に向けた支援を行うことを想定している様子がわかる。

1998年には、増える路上生活者の実態をつかもうと大阪市においても「大阪市における野宿生活者(ホームレス)の概数・概況調査」が実施され、市内各地に8667人が暮らしていることが報告された。

このような状態に対して、東京都や大阪市などの大都市を中心に「人道的支援」として無料低額宿泊所などを活用し臨時的に宿泊を提供するなど「シェルター」が実施された。特に、年末・年始の公的機関の窓口が閉鎖する期間であり季節的にも寒さが厳しい冬季に実施する場合や、一泊単位での宿泊など短期利用のシェルターが多かった。

2003年に「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」(以下、基本計画)が定められたが、この中で「居所が緊急に必要なホームレスに対しては、シェルターの整備を行うとともに、適切な処遇を確保することに留意しつつ無料低額宿泊事業(社会福祉法第2条第3項第8号に規定する無料低額宿泊事業をいう。以下同じ。)を行う施設を活用し、これらの施設への入居を図ることとする」とされ、法律に基づくシェルターの整備が進められた。

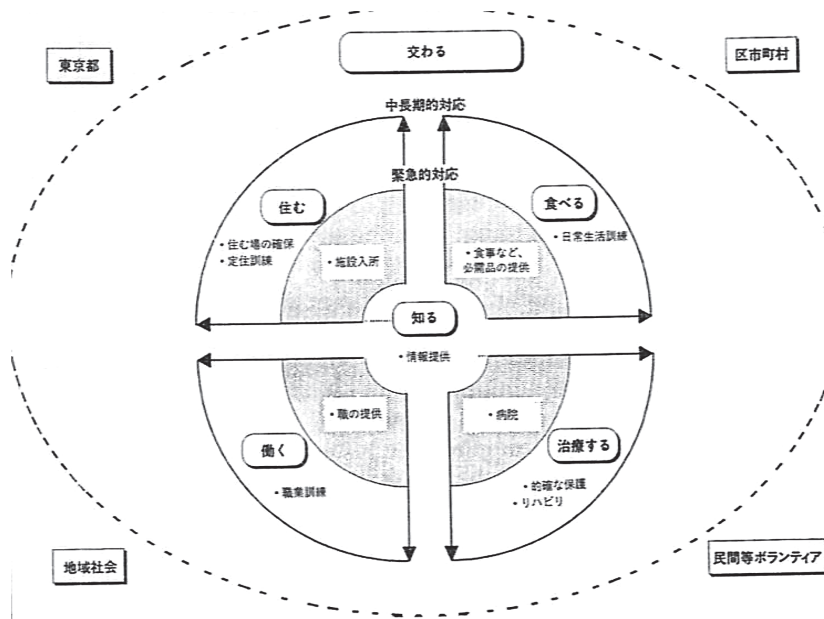
その後、2008年には基本計画が見直され、その際には「経済情勢の変化の中で、仕事の減少による収入減等により、簡易宿泊所等での生活が困難な者が野宿生活になることもあるため、シェルター等による居住の場所の確保を図る」として緊急一時宿泊事業の実施が位置付けられた。2009年度からは宿泊施設や民間賃貸住宅等の借り上げによるシェルター設置が可能となっ

表4 「路上生活者」と住居不安定者

「路上生活者（常時）」	居住，施設，宿泊所で就寝せず，常時野宿をしている者。
「路上生活者（一時）」	労働により相応の現金収入があったときは簡易宿所・深夜営業の映画館などに滞在している者。
「不安定住居居住者」	友人宅や知人のアパートで共同生活をしている者，住み込み形態の者，建築作業現場（飯場）の仮小屋に居住している者など。
「施設宿泊者」	生活保護法による宿所提供施設や救護施設に宿泊する者。

東京都企画審議室（1996）「東京の路上生活者一現状と生活実態」『賃金と社会保障』No. 1176 P. 55

図1 路上生活者への総合的対応



た。シェルターの定員・設置数，および利用者数は，表5，表6の通りである<sup>5)</sup>。

ただし，この緊急一時宿泊事業については，居室の広さや人員配置，宿泊期間についての最低基準は設けられておらず，設置自治体の裁量に任されていた。

(3) 借上型「緊急一時宿泊事業」について—京都市の実態から

ここでは，2009年から開始された，既存の簡易旅館などを借り上げたシェルター，いわゆる「借上型シェルター」の実態について述べる。

京都市では2009年11月から市内3カ所の簡易旅館を借り上げた「借上げ方式」のシェルター事業が開始された。定員は60名（11月～3月は95名），入所期間は原則7泊8日だが，特別の事情がある場合は延長可能となっている。

利用対象者は，「(1)一時的な休養を目的として本事業の利用を希望するホームレス，(2)生活

表5 シェルター定員・設置数

	2008年度		2009年度		2010年度		2011年度		2012年度	
通常型	609人	5ヶ所	504人	4ヶ所	504人	4ヶ所	474人	3ヶ所	1155人	15ヶ所
単泊型	1040人	2ヶ所	1040人	2ヶ所	1040人	2ヶ所	1040人	2ヶ所	1040人	2ヶ所
借上型	—	—	663人	42ヶ所	690人	55ヶ所	1904人	70ヶ所	1031人	59ヶ所

表6 シェルター利用者数

	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
通常型	91,614人	85,314人	28,225人	31,420人	46,511人
単泊型	705人	511人	398人	413人	411人
借上型		3,668人	4,121人	6,620人	6,611人

※ 通常型は年間利用者数、単泊型は1日当たり平均利用者数を記載

保護の申請を行った者のうち、本事業の利用を希望するホームレス、(3)住宅手当、総合支援資金貸付、訓練・生活支援給付等の支給を申請している者のうち、決定までの間、本事業の利用を希望するホームレス、(4)就職しており、居宅での生活が可能であるが、住居の確保まで時間を要するホームレス、(5)要入院加療者で入院待機中のホームレス、(6)京都市ホームレス自立支援センター事業の利用を希望するため、京都市中央保護所において実施するアセスメントセンター事業の利用を希望する者のうち、保護所が満室又はそれに準ずる状態のため、待機が必要なホームレス、(7)その他、本事業の利用が適当であると判断される者」となっている。

この事業の利用を希望する人は、起居していた場所を管轄する福祉事務所へ相談し利用を申し込む。利用者は、入所期間中に「ホームレス訪問相談員」と面接を行い、今抱えている生活問題の整理を行い必要な制度利用を進めながら退所に向けて動き出していくことになる。

この事業では、宿泊（原則相部屋）、食事（三食、配食サービス）、入浴、洗濯が無料で利用できる。また親子や家族での利用や、何らかの疾患・障害があり相部屋での生活が難しい利用者については、個室対応も可能となっている。医療が必要な場合は、生活保護による医療扶助の単給を利用する等して受診ができるように対応していた。

宿泊、食事、入浴といっても、利用者の状態に応じては細かな配慮が必要になることも少なくない。そのため入所時から退所まで継続的に利用者と訪問相談員が話をしてながら、利用者一人ひとりのニーズを整理した上で、医療や各種社会福祉サービスの利用について検討を行っているのが特徴である。

利用者は、シェルター入所中に生活保護を申請できる。保護が開始された場合は、生活扶助については食事、光熱費などは「現物支給」という扱いとなり現金の支給は基本的に行われなかった。アパートを契約する初期費用は住宅扶助から支給され、アパート転居時から生活扶助



図2 利用者総数

■ 男性 ■ 女性

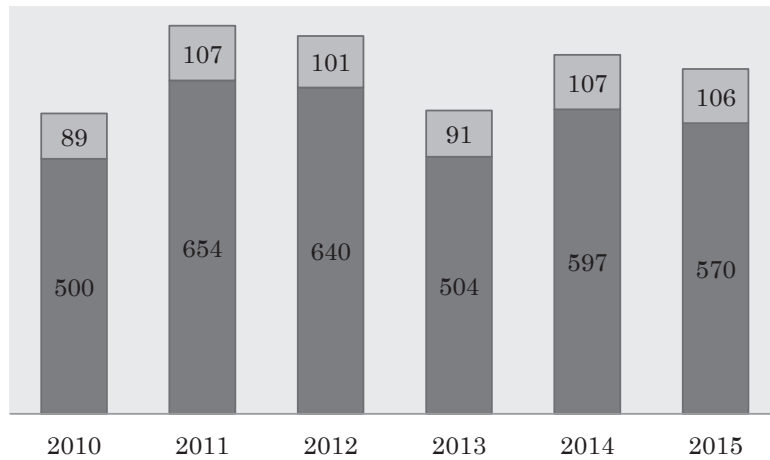
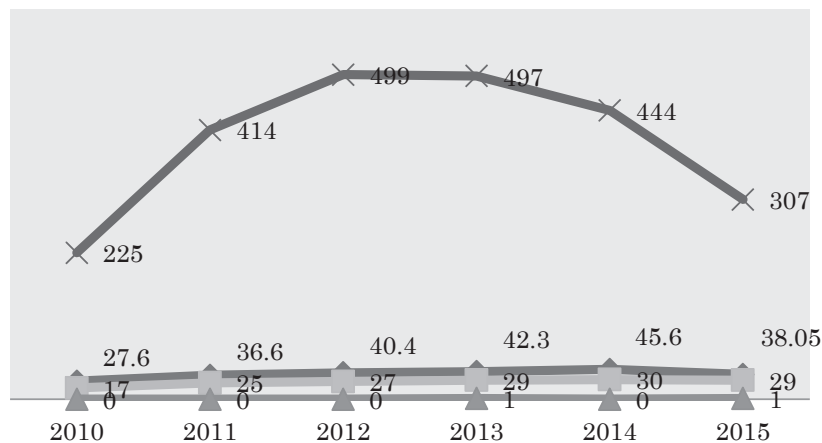


図3 利用期間

◆ 平均 ■ 中央値 ▲ 最短 × 最長



は支給されることになっていた。

図2は、利用者総数を示したものである。年間複数回利用している者も含んでいる。これを見ると、緊急一時宿泊事業は2010年度に入ると約600人の利用者が訪れた。利用者数は2013年度に若干現象したものの、年間約700人が利用している。

また、利用期間が1年以上の長期にわたる利用者もいたが、利用期間の平均はおおよそ40日程度であった。700人が40日滞在したとすると、年間28000件の宿泊があった、ということになる。これは定員65人の施設であるにもかかわらず、常時80人ほどの利用者が宿泊していた、という計算になる（図3）。

次に、図4は利用者の年齢層を示した者だが、半数以上が50代以上であった。また、僅かな

図4 利用者の年齢層

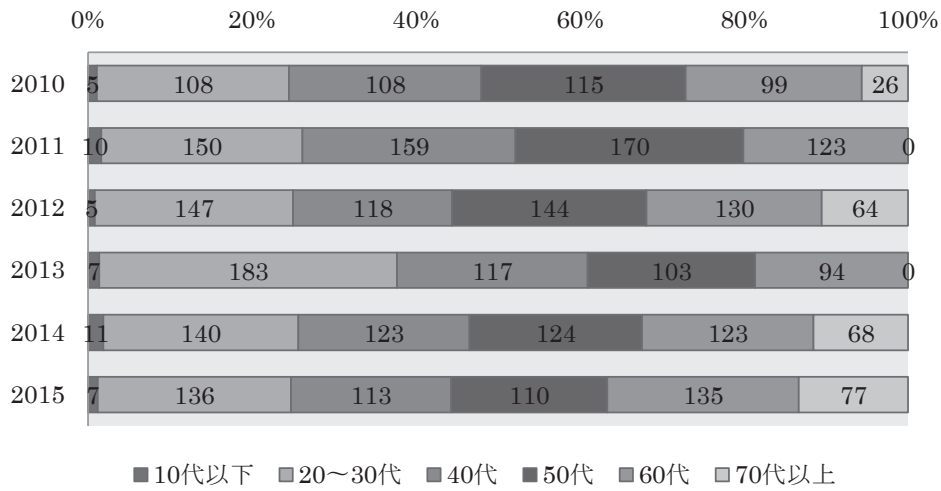


図5 退所理由

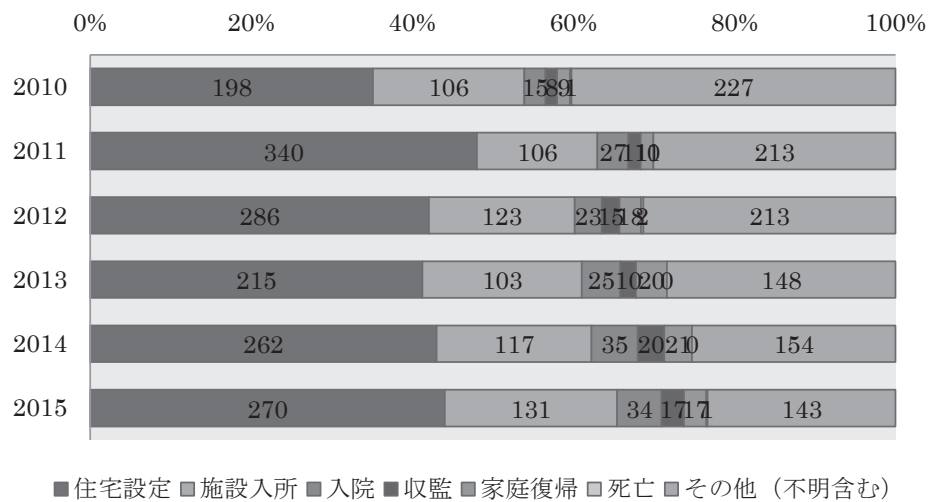
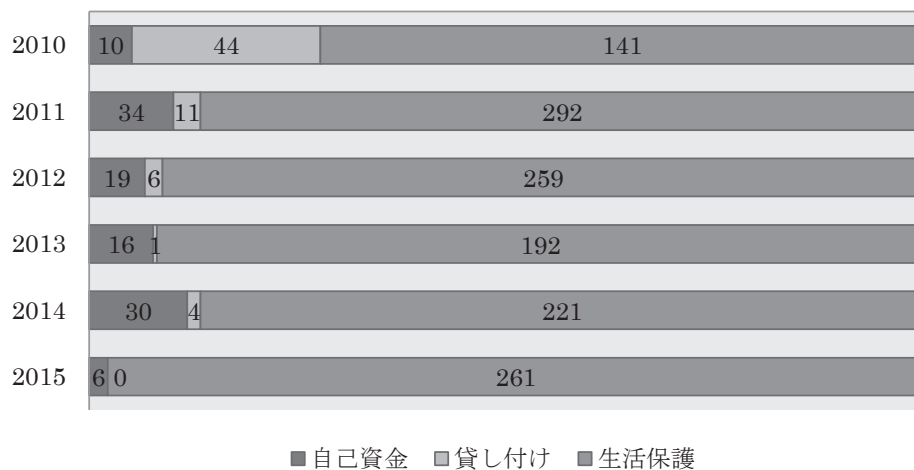


図6 住宅設定の方法



がらも10代以下や20～30代の若年層の利用があった。10代以下の利用者の多くは親との利用だったが、中には単身での利用もあった。

利用者の退所理由では、図5のように「住宅設定」が最も多い。「施設入所」は、養護老人ホームや救護施設などの生活施設や、京都市中央保護所（生活保護施設）や無料低額宿泊所などホームレス支援に関連のある中間施設も含んでいる。何れにせよ、退所後の生活再建に向けた支援が行われ、その結果新たに住宅を借りて退所していた、と言えるだろう。

また中には、収監される者、入院するといった事例もあり、利用者には健康上など多様な問題を抱えていることもうかがえる。

図6は、住宅設定をどのように行ったかであるが、生活保護を利用している者が最も多い。自己資金で住宅を確保した者には、年金で初期費用をまかなった者もいる。その場合は次の年金支給日までは生活保護を利用して生活を維持する、という事例もあった。このように緊急一時宿泊事業の利用者にとって、生活保護は生活を再建するために重要な役割を果たしていると言えるだろう。

以上のことから、緊急一時宿泊事業はホームレス自立支援法が想定していた中高年の路上で暮らす男性だけではなく、親子連れや若年層など多様な年齢層や女性の利用があり、利用者が抱えているニーズも多様であること、新たな住宅の確保に向けては少なくとも約40日程度は必要であり、その際生活保護は重要な役割を果たしていること、といった実態であると言える。

### 3. 生活困窮者自立支援法と生活保護法

#### (1) 生活困窮者自立支援法制定過程での議論

1990年代のホームレス問題の拡大や2000年代半ばごろまでの広義のホームレス問題の深刻化については先述下通りである。2002年にはホームレス自立支援法が施行されたが、そもそも、ホームレス自立支援法は特異な事態に対応する当面の措置として10年の区切りを設けた時限立法であった。

その後、2008年にリーマンショックが起こり、多くの派遣労働者が職と住まいを同時に失う事態が社会問題化した。厚生労働省は、緊急対応として国庫負担で刈り上げ型の緊急一時宿泊事業を拡充するなど支援を実施した。

このようにホームレス問題が拡大化する中で、2009年には民主党政権下において、生活保護に至る前に支援を充実させようという議論が活発化し始めた。

2012年4月に「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」が設置された。この部会では「生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて総合的に取り組むための7ヶ年（平成25～31年度）の『生活支援戦略』（仮称）を策定する」とされた。生活困窮者支援体系のポイントとして、①生活困窮・孤立者の早期把握、②ステージ応じた伴走型支援の

実施、③民間との協働による支援、④多様な就労機会の確保、⑤債務整理や家計の再建を支援、⑥安定した居住の場の確保、⑦中高生に対する支援の強化、などが挙げられた。部会は、第6回目の会合となる2012年7月17日に「生活支援戦略」中間まとめを発表した。ここで生活保護に至る前の「第二のセーフティネット」として生活困窮者支援体系の確立が示された。また、この中間まとめでは、生活保護法の見直しについて①医療扶助の適正化、調査・指導権限の強化、「就労収入積立制度（仮称）」の検討などが挙げられていた。特に、2012年に民主党から自民党に政権が交代すると、議論から「社会的孤立」という言葉は削除され就労自立に焦点を置くようになった。

部会はさらに議論を重ね、2013年1月25日に「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の報告書」を発表した。報告書では、生活困窮をめぐる現状と課題の分析や、「寄り添い・伴走型」といった概念を取り込んだ新たな生活困窮者支援制度の構築についての考え方などが示されると同時に、生活保護制度の見直しについても、自立支援や健康・生活改善、不正受給対策の強化などが述べられた。この報告書において、「なお、生活困窮者に対しては、相談だけではなく、緊急的・一時的な支援も必要となる場合がある。相談支援事業とシェルター等の一時的な居住等の支援は別個の事業と考えられるが、地域の社会資源の状況等を踏まえつつ、両者が緊密に連携し、又は同一機関に委託するなどを検討することが考えられる」とされ、ホームレス緊急一時宿泊事業等の移行が検討されることになった<sup>6)</sup>。その後、2013年12月に生活保護法改正、生活困窮者自立支援法が成立した。

2012年8月5日には、支援団体等の申し出によりホームレス自立支援法の延長が決まり、2017年8月まで効力を発揮することとなった。しかし先述した通り、同時期に生活困窮者自立支援法の法案についても議論が重ねられていたこともあり、ホームレス自立支援法の内容変更はなされないままの「延長」であった。

さらにホームレス自立支援法は法の性格上国の財政措置は努力規定であるという限界も持ち合わせていた。実際、リーマンショック時の対応等は国が緊急時に責任を持って対応する、ということで全額国庫負担で支援が実施された経緯もあった。しかし長期的に国庫負担で支援を実施することは困難であり、支援の恒久化を目指すためにも生活困窮者自立支援法内のホームレス自立支援法内の事業を継続していくこととなった。

2014年度にはいると、生活困窮者自立支援法の具体的な内容についての議論が重ねられた。緊急一時宿泊事業及びホームレス自立支援センターは、生活困窮者自立支援法の一時生活支援事業として開始されることとなった。

## (2) 一時生活支援事業と生活保護法

以上のような政策過程から一時生活支援事業と生活保護法はどのような関係か整理したい。もともとホームレス支援としてのシェルター、緊急一時宿泊事業として、まさに「緊急対応」

として実施されてきた。特に1990年代の急増するホームレス数への対応として普及したと言えるだろう。その際、シェルターとしての支援はあくまでも「臨時的」「緊急的」であり、生活保護法外による支援だったと言える。

ホームレス自立支援法が施行された後も、この法律はあくまでも生活保護「外」の支援として就労支援を強化する内容であった。2009年から借り上げ型緊急一時宿泊事業が拡充したが、ここでもやはり生活保護法とは別枠の支援であり、「臨時的」「緊急的」なものにとどまった。

しかし、京都市での利用実態を見ると、緊急一時宿泊事業宿泊中でも生活保護は申請・開始決定がなされており、緊急一時宿泊事業は「居宅保護」に準ずる場として位置付けられていたと言えるだろう。ただし、通常の居宅保護であれば生活扶助が支給されるが、宿泊中については生活扶助は「現物支給」扱いとされて金銭の給付は基本的には行われなかった。

また、生活困窮者自立支援法では、生活保護受給者は法の対象とはなっていないが、一時生活支援事業利用中に生活保護が開始された場合は、例外的に一時生活支援事業利用者のままで宿泊が継続され、従来通り住宅扶助で居宅確保することとなった。

したがって、従来の緊急一時宿泊事業も、生活困窮者自立支援法の一時的支援事業も、ホームレス状態から居宅保護への中間地点であるため、全面的に生活保護の対象となるのではなく、生活保護の一部を適応させるというものであった。

#### 4. 一時生活支援事業の課題

##### (1) シェルターは「最低生活」なのか

これまでの議論から、緊急一時宿泊事業及び一時生活支援事業の課題について検討したい。

これまで述べてきたとおり、シェルターの定義から考えれば、入所時における役割についてはおおそ果たせていたと言えるのかもしれない。特に京都市の実態からは、性別や年齢に関係なく、また生活保護申請の有無に関係なく「住まいがない」という理由だけで利用が可能であった。この「緊急事態への対応」についてはシェルターとして最も重要な機能であり、これが一定クリアできていたことは評価できるだろう。

しかし、居室や設備に最低基準はなく相談員の常駐もない体制では、入所中や退所に向けた支援が十分に展開できているとは言い難い。特に精神的・医療的なケアについては、不十分であったと言える。例えば、居室については相部屋が多く、プライバシーの確保ができない環境であったり、ADLに配慮したバリアフリー化などは未整備であることや、乳幼児や高齢者、疾病があり療養上の配慮が必要な者などに対する食事の配慮や、就職活動を行う者へのスーツの支給、身の回りのものを持ち合わせていない利用者への被服費の支給などは積極的に行われていたとは言い難い状況であったことなどが理由である。

また、入所中に生活保護が開始となった場合でも、生活扶助は「現物支給」として支給され



ている扱いとなり、金銭給付は行われなかった。確かに生活扶助は水光熱費や食費として算定されている。電化製品や風呂・洗濯機の使用、食事については宿泊することでまかなわれていることから、新たに金銭として給付する必要性はないと言えるのかもしれない。しかし問題は、それら「現物支給」が居宅保護時の生活扶助で営める生活水準と同等であったのか、という問題が残る。生活保護基準は「健康で文化的な最低限度の生活」水準を保障するものであるが、食事内容を選ばず、他人と同室で暮らす生活が「健康で文化的な最低限度の生活」と言えるのか、と問われたら、答えは「違う」と言わざるを得ないのではないだろうか。

## (2) 「一時生活支援」から「住み続ける支援」へ

シェルターが「何らかの形で住まいを失い、生活の場が奪われ生命の危機に直面するときに、一時的に身を寄せる場」であり、「生活の危機によるダメージの予防・回復の場」「生活の危機を解消・改善し、生活再建を考え出発する場」であり、それぞれの場に応じた人・物による支援が提供されるものとするならば、シェルターでの支援は単なる衣食住の提供にとどまらず、どのような衣食住の水準が求められているのか、という議論がなされる必要がある。また、住まいを失う理由となった危機的状況のに向けたアプローチが求められよう。現状の支援内容では、疾病や障害を抱える利用者の個別ニーズには十分対応できない。環境に不適應を起こした利用者は、自己退所するか、あえて利用を控えるなどの選択をするしかない。どのような状態の利用者であっても「住まいがない」という状態に柔軟に対応する環境づくり・体制づくりが必須である。そのためには、緊急時にも速やかに生活保護を適用し居宅保護と同程度の生活水準が保障できるように制度間の連携・調整を行わねばならない。

また、緊急一時宿泊事業から一時生活支援事業へと名称が変更したことからも、単なる宿泊の提供に止まらない「生活支援」を充実させることが求められる。例えば、桑島は婦人保護施設における「保護」の概念について、「保護 (preserving)」と「保護 (protection)」を用いて論じている。桑島はハイデッガーの議論を踏まえながら「保護 (preserving)」を「自由へと開くもの」として位置付ける。それに対して「保護 (protection)」を「社会福祉で行われる援助技術的な保護」としながら、それを「精神障害や高齢、経済的困難など家に住めない様々な状況にある人に代替施設を提供し、弱者救済を目的とし、人間が生活するインフラストラクチャの提供に終始している傾向が強い」「消極的な保護」として位置付けた。その上で、「施設に入れることが目的化してしまう援助技術的な保護ではなく、他者の異質性を受け入れ、人間が成長、発展する可能性を含み、その結果として自由へと開かれた生が可能となるような積極的な保護 (preserving) を、女性の社会的保護において志向する必要がある」としている<sup>7)</sup>。

ホームレス状態に陥った人に対しても、利用者の個別ニーズに応じながらも「一時生活支援」というものへの概念整理が必要であろう。住まいを失う理由は多様であり、それは利用者個人の責任に帰結させるべきものでもない。利用者のこれまでの人生の歩みを肯定しながら、

新しい生活について多様な価値観や、支援者や地域住民など様々な人との出会いを通して、利用者本人が成長し、発展し、より豊かな希望を持って生活再建を行うこと。一時的な利用であったとしても、それがその利用者の人生に大きな影響をもたらす可能性があることを念頭に入れ、利用者への「地域で住まい続ける支援」のスタート地点として位置付けていくことが重要であると考えている。

注

- 1) 内閣府資料「『緊急雇用対策』の概要」2009年11月
- 2) 坂間治子（2013）「変容を求められる民間シェルター」『ソーシャルワーク研究』Vol. 39 No. 3 P. 203
- 3) 奥田浩二（2010）「ホームレス状態にある市民を理解し支援するために」『ホームレスと社会』Vol. 3などに詳しい。
- 4) 東京都企画審議室（1996）「東京の路上生活者一現状と生活実態」『賃金と社会保障』No. 1176 1996年4月下旬号
- 5) 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）」
- 6) 厚生労働省「生活困窮者自立支援制度全国担当者会議 参考資料6 一時生活支援事業運営の手引き（案）」2014年9月26日
- 7) 桑島薫（2013）「女性の保護空間の再創造に向けた一考察—駆込寺，シェルター，婦人保護施設を手がかりに」須藤八千代・宮本節子編著『婦人保護施設と売春・貧困・DV問題 女性支援の変遷と新たな展開』明石書店 P. 321-343

（なかの かなこ 嘱託研究員／大谷大学文学部講師）