

シェルターとは何か

——ホームレス状態に陥った人への支援を中心に——

中野加奈子

1. はじめに

「シェルター」という言葉を初めて聞いたのは小学生のことだったように記憶している。1980年代に核戦争の恐怖を啓発する映画「風が吹くとき」が上映されており、「怖い核爆弾から逃げるスペース」としてシェルターという言葉が初めて聞いた。当時、「放射能の影響から逃げる為にシェルターに入ったとしても、外の世界が汚染されているのに、どうしたら安全に出て来られるのだろうか」と疑問に感じたことを覚えている。

その後、1995年に阪神淡路大震災が発生した。家が一瞬にして崩壊して多くの人が行き場を失い、「避難所」というものが設置されたことを知ることとなった。

私自身の個人的体験とは別に、1990年代初頭頃からは長引く不況を背景に失業者が増加し、ホームレス状態に陥った人々が急増していた。これに対しては東京や大阪などの大都市で緊急一時宿泊事業が実施され、住まいを失った人々への衣食住の確保が図られた。その後、2008年のリーマンショックを景気に、日本全国で「派遣切り」と呼ばれる派遣労働者の契約打ち切りが横行し、多くの労働者が住む家を失う事態が社会問題化した。

こうした社会状況を背景に京都市では2009年11月から、市内でホームレス状態に陥った人のシェルター事業が実施され、私もそこで訪問相談員として利用者の生活支援に関わってきた。住む家を失う理由は様々だが、いずれも自分の力では抗えないものであった。そして、少なくとも京都市の実態を見る限りでは、住む家を失う人の人数は決して減少しているわけでもなく、事態は深刻化している。また、2013年12月に改正生活保護法と同時に「生活困窮者自立支援法」が成立し、シェルター事業も含めたホームレス状態に陥った人々への支援が大きく変化しようとしている。

そこで本稿では、これまで実際に関わったシェルターの実態を通して、特に生活の困窮状態時に利用されるシェルターに注目しながら、社会福祉実践におけるシェルターに求められる役割はどのようなものか、という点を考えてみたい。

2. シェルターとは何か

シェルターとは何か。例えば、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（坂間 2013：203）。

「シェルター」という言葉を辞書で調べると「①避難所、②核戦争にそなえた地下防空壕」とある。そして「避難」は「災難をさけて、他の場所へうつること」（見坊 2014）とされている。生活には様々な危険や災難が生じる。そのときに一時的に身を寄せる場所、すなわちシェルターが、私たちの暮らす社会には設置されている。シェルターは、被災地の避難所のように公的な建物を代用するものや、女性のDV被害者を保護するような、シェルターとして使用することを第一目的としているものなどがある。

こうしたシェルターを想定しながら、避けるべき「災難とは何か」ということを考えたい。こちらを辞書で調べると「思いがけず起こる不幸な出来事。わざわざ。災厄」とある（新村 2002）。思いがけず起こる不幸な出来事、とはどのようなものだろうか。「シェルター」の定義にあったように、戦時下の爆弾による攻撃というものは自分の生命に危険を及ぼすし、これ以上の不幸は無い。また自分の意志とは関係なく攻撃されるわけだから、「思いがけず」ということになる。もっと身近な例を挙げるならば、東日本大震災や台風などの自然災害も「災難」である。大きな揺れや津波、暴風雨によって引き起こされる土石流等は、「思いがけず」起こるものであり、それによって身体の安全が損なわれたり、日常生活が崩壊してしまうことも不幸な出来事と言うしか無いだろう。

このように、「不幸な出来事」を生命や日常生活の維持に関わるものとするならば、ここには暴力も含まれるだろう。パートナー間の暴力はもちろん、親から子どもへの暴力、子から親への暴力など家庭内の人間関係で起こる暴力は、DVや虐待として社会的に認識されている。これらも私たちの暮らしに困難をもたらす「災難」と言える。

また自然災害や暴力のためだけではなく、経済的困窮によって住まいを失うこ

ともある。住まいの維持には賃貸住宅であれば家賃が、持ち家であれば固定資産税等の必要経費がかかる。特に持ち家は高額なローンを組んで購入することが多い。しかし、何らかの理由で失業するなど経済的に困窮した場合、家賃や必要経費、ローンが支払えず、暮らしの場である住まいを出ざるを得ない状況に陥ることもある。

住まいは食事や睡眠のためには欠かせない環境であり、これを失うことは生活の崩壊を意味する。さらに、住まいを失うことは住空間を失うことだけを意味するのではない。住まいの中にある、衣類や食器、家具はもちろん、その空間で培って来た家族の団らん、思い出からも引き離されることになる。さらに、住まいは地域とのつながりの拠点であり、こうした地域コミュニティからも離れざるを得ない状態となる。

自然災害であれ暴力であれ、経済的困窮であれ、いずれの「災難」も、当事者にとっては思いもよらない出来事であり、自分の力だけでは抗えず、身の安全を脅かすものであることが浮かび上がる。そして、当事者がこれらの災難から逃れ、当面の生活が維持できる場所が必要となったときに、当面の生活の場を提供するのが「シェルター」であるといえるだろう。

3. シェルターの種類

では、上記のように定義できるシェルターには、実際にどのような形態で私たちの社会に存在するのだろうか。法的根拠を持つものを中心に挙げてみたい。「身の安全を脅かす災難から逃れ、当面の生活を維持する場」という定義からは、以下のようなものが「シェルター」として機能しているといえる。

まず先述した自然災害発生時の避難所が挙げられる。これは災害救助法や災害対策基本法に都道府県や市町村が避難所を設置することについての条文がある。

また、家族やパートナー等親密な人間関係の中で生じる暴力からの避難については、子どもであれば児童福祉法や児童虐待防止法で一時保護所での保護が規定されているし、女性への暴力については、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律や売春防止法などで規定された婦人保護施設が対応したり、民間団体が運営するシェルターも存在する。障害者であれば、障害者虐待防止法で虐待を受けている当事者を一時的に保護することについて規定しており、高齢者においても高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律に

表1 シェルターの種類

シェルターが必要な状況	シェルターとなる 場所/事業	根拠法など
災害発生時や発生するおそれがあるとき	収容避難所	災害救助法 災害対策基本法など
虐待などにより子どもの生命の安全を確保する必要があるとき	一時保護所	児童福祉法 児童虐待の防止等に関する法律
虐待などにより障害者の生命の安全を確保する必要があるとき	障害者福祉施設など	障害者虐待の防止 障害者の養護者に対する支援等に関する法律
虐待などにより高齢者の生命の安全を確保する必要があるとき	高齢者福祉施設など	高齢者虐待の防止 高齢者の養護者に対する支援等に関する法律
DV被害等により保護が必要なとき	婦人保護施設など	配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律、売春防止法
失業などにより住まいを失ったとき	宿泊提供施設 無料低額宿泊所 シェルター事業 (2015年4月～) 一時生活支援事業	生活保護法 社会福祉法 社会的包摂・「絆」再生事業(厚労省) 生活困窮者自立支援法

同様の規定をしている。

経済的な困窮状態により住居を失った場合には生活保護法における宿泊提供施設や、「社会的包摂・『絆』再生事業」におけるシェルター事業等が実施されている。また2015年4月からは「社会的包摂・『絆』再生事業」で実施されてきたシェルター事業は、生活困窮者自立支援法における「一時生活支援事業」に移行する予定となっている。

以上のことから、今日の代表的なシェルターは、児童・障害者・高齢者など、個人の年齢や健康状態によって類型化された属性を持つ者が、暴力をはじめとする虐待から逃れ保護されるためのシェルターと、災害や失業といった自然・社会的状況によってこれまでの住まいを失い保護を求めるシェルターに大別することができる。

4. シェルターにおける支援

シェルターではどのような支援を展開していくのかを検討したい。いずれのシェルターにおいても、利用者はこれまでの生活空間から離れ、別の場所へ移り住んでくる。それは「転動に伴う転居」による移住とは様子が違っている。いずれの「災難」も思いがけず起こるため、そこから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、必ず最低限度の衣食住の確保が求められる。

しかし、「災難」の特性によって提供される衣食住の質も量も異なる。災害時の避難所は、体育館や公民館を活用することが多い。それらの建築物はもともと住まいとして設計された建物ではないため、見知らぬ家族同士が同じ空間で寝起きをともにするなどプライバシーの確保は不十分にならざるを得ない。一方、障害者施設や高齢者施設のような社会福祉施設は、もともと利用者が生活する場として設計されており、避難所と比較するとより一般の住宅での生活に近い衣食住を提供することが可能であろう。しかし、社会福祉施設であっても相部屋であったりするなど制限はある。また児童の一時保護施設や女性のための DV シェルターでは、暴力の加害者との面会を制限する必要があるため、門限や警備体制を強化しており、出入りに制限が生じることも少なくない。

一方、住まいを失った人を対象としたシェルターは、ホームレス数や地域の状況によって居住環境が異なっている。一人が使うスペースはベッドの上だけであるところもあれば、一軒家やマンションの一室を借上げて利用者が居室をシェアする形式をとるところもあり、居住空間は多岐に渡っている。

またシェルターに住まう期間も、それぞれ異なっている。例えば、ホームレス状態に陥った人が利用するシェルターでは一泊単位での宿泊となっているところもあれば、数ヶ月滞在が可能などところもある。一方避難所では災害規模によっては避難所生活が長期化することもありえる。利用者の置かれている状況によって、衣食住の提供が必要な期間が異なり、それぞれに応じた対応がなされているのが実際のところであろう。ただし、いずれの場合も緊急的な避難を想定している。

以上のようなシェルター支援の「ハード面」だけではなく、シェルターにおける支援には「ソフト面」がある。シェルターの多くには相談員などソーシャルワ-

カーが関与していることが少なくない。ソーシャルワーカーは、利用者のこれまでの困難を聞き取るなど情報収集しながら、利用者が置かれている問題状況を把握し必要なサービスに結びつけ、シェルターからの退所の仕方を利用者とともに考えていく。

ソーシャルワーカーは、シェルターに配置されていることもあれば、児童虐待の対応時のように問題状況のアセスメントと支援のプランニングは児童相談所が実施し、子どもへのケアは一時保護所の保育士等が担う、というようにシェルターと外部機関との連携によって利用者への支援が展開される仕組みのところもある。

誰がどのような役割を担いながら支援を展開していくのか、という点については、それぞれのシェルターが対象としている利用者によって異なっている。ある時期に、多くの人が一斉に避難所を利用する災害時では担える人材の確保も大変である。また地域のいろいろなニーズを持つ人たちが利用することになるため、支援の内容も多岐に渡るだろう。一方、先述したような子どもや高齢者など特別なケアを必要とする人たちの場合は、専門的ケアを担う人材配置が必須となる。

次に、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災難を解決・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。

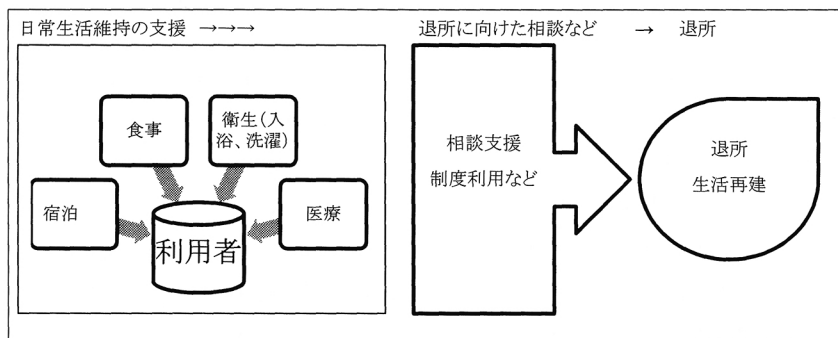


図1 シェルターにおける支援

5. 京都市における緊急一時宿泊事業

ここまで、いくつかのシェルターを取り上げながらシェルターの種類や共通する支援について整理してきた。次に、主に経済的困窮により住まいを失った人たちのニーズにシェルターがどう対応してきたのか、京都市におけるシェルター事業の実態を通して具体的に検討していきたい。

全国各地でホームレス状態に陥る人が増加し社会問題化した1990年代後半以降、厚生省（当時）でホームレス自立支援法が制定され、住まいを失った人への就労支援を実施するホームレス自立支援センターや、シェルター事業といった様々な施策が展開することとなった。

その後、2008年のリーマンショックを契機に多くの派遣労働者がホームレス状態に陥ったため、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。

京都市においても2009年11月から「京都市ホームレス緊急一時宿泊事業」（以下、「本事業」）として市内3カ所の簡易旅館を借上げた「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）、入所期間は原則七泊八日だが、特別の事情がある場合は延長可能となっている。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。

本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「訪問相談員」と面接を行い、今抱

えている諸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。

本事業では、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る。

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。

6. 利用実態

本事業の利用者数や利用期間について述べていきたい。表2は本事業開始時期からの「退所者数」の実態である。2010年度は361人であったが、2011年度、2012年度は500人を超えていた。事業開始から2014年9月末までの退所者数は2,255人であった。2014年度は半年で272人となっており今後の状況によっては再び500人を超える可能性もある。また、延べ件数（複数利用者を含む人数）は全体で3,161人となっている。

表3は本事業開始時期から2014年度9月末までの退所者の年齢階層である。ここに示されるように、子どもから高齢者まで幅広い年齢層の利用者がいることがわかる。住まいを失う、という状態は、あらゆる年齢層に起こりえる、というの

表2 退所者数の年次推移（単位：人）

	男性	女性	合計
2009/11-2010/3	85	17	102
2010年度	280	81	361
2011年度	422	87	509
2012年度	443	85	528
2013年度	403	80	483
2014/4-2014/9	232	40	272
合計	1865	390	2255

が現在の私たちの社会の実態である。最も多いのは50～60代だが、30代以下の「若年層」もかなりの割合を占めている。また、低年齢の利用者は親子での利用である。単身での利用では17歳（入所時）が最低の年齢となっている。

若年層の利用者の実態については加美による本事業の相談記録分析研究によって(1)「中卒・高卒中退」が多いこと、(2)初職時から「非正規雇用」が多いこと、(3)40歳未満の約4割に「精神疾患・精神障害」の症状が見られること、(4)児童養護施設出身者が含まれていること、といった特徴が明らかになっている(加美 2014)。また、親子の利用者については、(1)親の失業による経済的困窮、(2)家族構成員の疾病・障害がある、(3)頼れる家族が不在である、(4)長期間家族が抱えてきた生活問題(児童虐待やDV被害など)によって生活が困窮している実態がある、といった特徴が中野によって報告されている(中野 2013)。

表3 退所者の男女別年齢階層

年齢階層	男性	女性	合計
9歳以下	5	4	9
	0.3%	1.0%	0.4%
10代	13	15	28
	0.7%	3.8%	1.2%
20代	168	45	213
	9.0%	11.5%	9.4%
30代	331	62	393
	17.7%	15.9%	17.4%
40代	379	90	469
	20.3%	23.1%	20.8%
50代	450	69	519
	24.1%	17.7%	23.0%
60代	390	76	466
	20.9%	19.5%	20.7%
70代	117	23	140
	6.3%	5.9%	6.2%
80代以上	12	6	18
	0.6%	1.5%	0.8%
合計	1,865	390	2,255
	100.0%	100.0%	100.0%

表4 利用期間別の人数

8-14日	435	13.8%
15-21日	360	11.4%
22-28日	262	8.3%
29日以上	1,354	42.8%
合計	3,161	100.0%

表5 利用期間の平均(単位:日)

平均	33.7
最長	499
最短	0
中間値	25

このように、本事業の利用者は経済的困窮が理由で住まいを失っていることが直接の利用理由となっているが、その背景には、暴力・虐待や疾病、障害といった個人の属性に関わる生活問題を抱えていることが理解できる。

利用期間について考える。本事業では原則7泊8日の宿泊となっているが、特別な事情がある場合は延長が可能となっている。実際、生活再建をするには1週間の入所期間では間に合わないことが多く、表4の通り、利用期間約1ヶ月以上(42.8%)が最も多い結果となっている。また利用期間の平均は33.7日で中間値は25日となっていることから、1ヶ月程で退所のめどがつくケースが多いことがわかる。

次に検討するのは、退所理由である。様々なニーズを抱える利用者だが、多くは経済的に困窮している。事業開始時から2014年9月末までに退所した利用者の理由を見ると、生活保護を利用して住まいを確保し、退所する者が31.4%となっている。また別の社会福祉施設を利用するものは16.6%いる。このうち、生活保護施設や生活保護を活用して利用する無料低額宿泊施設へ移る者もあり、生活保護を利用する者の割合は30%を超えているのが実態である。

生活保護を使わない利用者の場合は、住み込み就労(4.3%)、年金等の自己資金を活用してアパートを確保するもの(2.9%)となっており、ごくわずかであった。

7. 具体的な事例

シェルターという「場」の実態と、利用者の年齢や入所期間を踏まえた上で、実際の利用はどのようなものなのか、例を挙げて整理してみたい。なお、プライバシー保護のため、事例は個人が特定されないように修正をしている。

【事例 1】

40代のAさんは3ヶ月前から派遣労働者として工場労働をしていた。工場の近くにある会社の寮に住まい、三交代勤務をこなした。しかし親会社の経営が悪化し工場の稼働率が下がってきたため、出勤日数が減り給料も下がった。最終的には契約更新はしてもらえず、寮を出なければならなくなった。これまでAさんは短期間のアルバイトを転々としていたので雇用保険の受給資格は無く、貯金もないため、自力でアパートを借りることもできない。そこでAさんはわずかな最後の給料を持ってネットカフェに泊まることにした。翌日からハローワークへ通い就職活動を始めたが、なかなか思うような仕事も見つからず、所持金も底をついてきたためハローワークの職員に「仕事も欲しいが、住まいもほしい」と相談したところ、本事業を紹介され利用に至った。

Aさんは訪問相談員との面接の中で、幼少期に両親が離婚し母子家庭で育ったこと、家計を助けるために中学卒業後は就職したが、いずれの仕事も長続きせず母親に叱責されるようになったこと、それが辛くて家を出てきた、と生活史を語っ

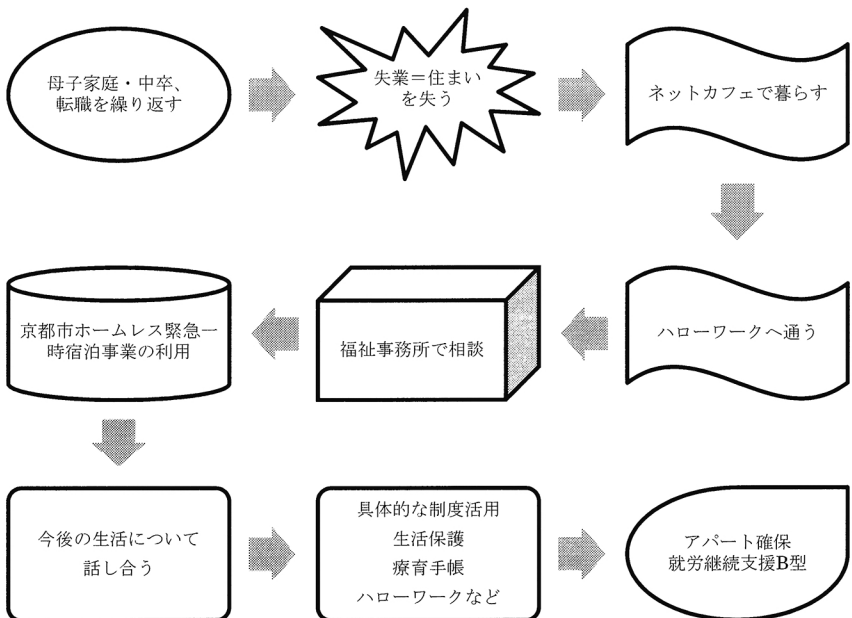


図2 Aさんがシェルターを利用する経過

た。小中学校時代の思い出は「給食がおいしかった」こと、学習面については「漢字の書き取りや計算は苦手」と述べていた。さらにAさんは、「一つの会社で長く働けるようになりたい」「寮暮らしが多かったので、自分の部屋がほしい」と希望した。訪問相談員は、Aさんのこれまでの生活状況や希望から、生活保護の利用を勧め申請手続きをすることにした。さらに、ハローワークで職業適性検査を受けて自分に合った仕事を探してはどうか、と提案した。後日検査結果が出たところ、軽度の知的障害が疑われる、という判定であったため、福祉事務所のケースワーカーと訪問相談員、利用者として相談し、療育手帳を申請することにした。そして、生活保護を活用してアパートを確保し、障害者総合支援法を利用して就労継続支援B型の事業所へ通所することになった。

【事例2】

60代のBさんは、わずかな年金を受給しながら路上生活を送っている。高校卒業後に複数回転職したものの、家庭を持ち安定した暮らしをしていた。しかし、50代後半で妻が死亡してからは気力が落ちてしまい、定年を待たずに退職した。以後、アパートで一人暮らしをしながら、アルバイトと年金で生計を維持していたというが、視力が落ちて作業効率が悪くなってきたためアルバイトは首になった。年金だけでは家賃を支払いきれず「どうにでもなれ」と思って路上生活を始めたという。

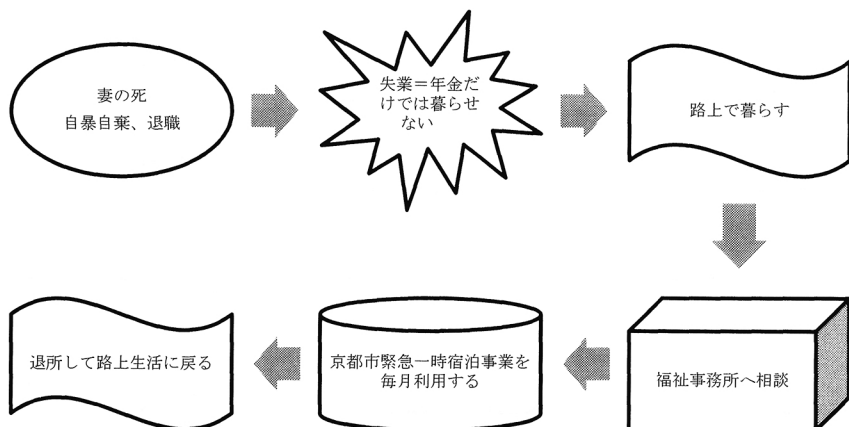


図3 Bさんがシェルターを利用する経過

Bさんは、人づてに本事業が開始されたことを知り、「時々は布団の上で寝たい」と希望して毎月1週間程度宿泊している。相談員からは生活保護の利用を勧められるが、「今の生活も快適なので、もっと高齢になった時に相談したい」と話している。

【事例3】

60代のCさんは、20年以上路上生活を送っていた。無年金だが、アルミ缶収集等で生計を維持してきた。Bさんのように、毎月1週間程度の宿泊をしながら暮らしていたが、継続した利用を通して訪問相談員と「これからの生活をどうしていきたいのか」という話題を話すようになり、ある日「自分もアパートを借りたい」と希望を述べるようになった。

生活保護申請をする中で、幼少期に知的障害児施設に通所していたことがわかり、療育手帳（A判定）を取得した。また路上生活に陥る前は、建設作業員や警備員等として働いてきたこともわかった。

アパートで一人暮らしをするのは初めてということもあり、NPO団体による支

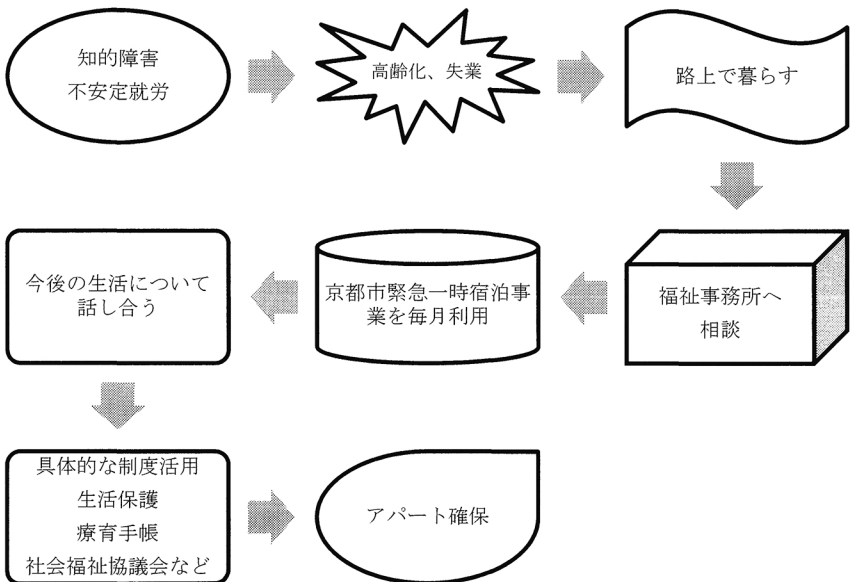


図4 Cさんがシェルターを利用する経過

援や障害者総合支援法によりホームヘルパー派遣を利用したり、社会福祉協議会による福祉サービス利用援助事業を利用して、退所後の生活の安定を図った。退所後は、NPOの集まりに参加したり、ホームレス状態の人への炊き出しに顔を出したりしながら、地域での生活を維持している。

このように、シェルターは利用者の置かれている生活状況や利用者自身の希望によって、利用目的が異なっている。このような利用目的の違いについては、DV被害者支援の経験から坂間が「シェルター（危険から逃れた者を匿う）機能と「宿」機能を求める利用者」がいることを指摘している（坂間 2013：207）。住まいを失った人を対象としたシェルターにおいても、DV被害者の「危険から逃れた者を匿う」という機能とは少し性質が異なるものの、「住まいを失った」ことから逃れることを目的とする場合と、「宿」機能だけを求めている場合と、大きく分けてこの2点に整理することは可能だろう。ただし、「宿」を求める利用者についても、Cさんのように繰り返しシェルターを利用することを通してこれまでの自分の生活を振り返って考える時間ができ、その結果、自分の暮らしの「行く末」を考えるきっかけにつながっていく事例もある。

これらの事例から考えると、シェルターとは「自分の力だけでは抗えず、身の安全を脅かす災難から逃れる必要があるときに、当面の生活の場を提供するところ」とした先述の定義だけではなく、そうした「場」での生活の営みを通して、自分のこれまでを振り返り、行く末を考える時間を過ごす場である、と言える。さらに、同じような経験を持つ他の利用者や訪問相談員といったソーシャルワーカー等の「他者」との対話を通して、「これまで」と「行く末」を考える場であるともいえるだろう。

以上から考えると、シェルターは「自分の力だけでは抗えず、身の安全を脅かす災難から逃れる必要があるときに、当面の生活の場を提供するところ」であり、そうした状況下で「日々の生活の提供」と「来し方・行く末を考える」時間と機会が提供される場である、と定義することができる。

8. 生活困窮者自立支援法における「一時生活支援事業」の課題

次に検討したい課題は、これまで住まいを失った人を対象としたシェルターの制度が、2015年4月に施行される「生活困窮者自立支援法」で変化する可能性が

ある、という点である。

先述した通り、京都市の事例においては、住まいを失う人には多様なニーズがあること、そのために当面の生活の確保を行いつつ、生活の再建に向けた支援が行われた上で退所に向かう、という支援が展開されてきた。このような実践が、新法によってどう変化する可能性があるのだろうか。

これまで、住まいを失った人のシェルター事業は、「社会的包摂・『絆』再生事業」の一つとして位置づけられて実施されてきた。この「社会的包摂・『絆』再生事業」はリーマンショックを背景に大量に出現した失業者の対策として緊急的に予算が計上され、支援が実施されてきた。しかし、リーマンショックから5年経過し、緊急的な対策というよりは継続的な支援の必要性が認められるようになってきた。また、2010年頃からはホームレス支援の現場で、「若年層が増えた」「知的障害の人が増えている」と指摘されるようになり、経済的困窮だけではなく、複雑な生活問題を抱えている層が社会福祉・社会保障の網からこぼれ落ちていることが浮かび上がってきた（奥田 2010）（飯島 2011）（森川他 2011）。さらに、平均世帯収入の減少や、高齢者の低年金を背景に、生活保護の利用者が増加の一途をたどっていることから、「生活保護に陥るまえの段階の支援」の必要性が訴えられるようになり、「第二のセーフティネット」として求職者支援制度などが創設された。

こうした状況の変化を背景に2012年4月から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」が設置され、新たな支援方策の検討を行った。そして、2013年12月に「生活困窮者自立支援法」が成立した。

この法律は、対象者を「現在生活保護を受給していないが、生活保護に至る可能性のある者で、自立が見込まれる者」とし、福祉事務所を設置する自治体が「自立相談支援事業」および「住居確保給付金の支給」を実施すること（必須事業）、「就労準備支援事業」「一時生活支援事業」及び「家計相談支援事業等の実施」を任意で実施することができる、としている（図5参照）。

そしてこれらの法整備が進む中で、これまでホームレス自立支援法や「社会的包摂・『絆』再生事業」で実施されてきたホームレス支援策も、生活困窮者支援法に移行していくことになった。ホームレス支援策としては、就労支援などいくつかの事業が展開されており、それらが生活困窮者自立支援法に移行することも大きな課題があるが、ここでは、シェルター事業をめぐる課題について検討したい。

これまで行われてきたシェルター事業は、生活困窮者自立支援法では、「一時生

活支援事業」と「自立相談支援事業」へと移行していく（図6参照）。京都市におけるシェルター事業については、従来から「借上げ型シェルター」と「訪問相談」という二つの事業によって形成されていたことから、形としては大きな変化はない。では、何が問題となるのだろうか。

一つは、予算補助率の変化である。これまでシェルター事業は国庫負担率10割で実施されてきたが、生活困窮者自立支援法では、「自立相談支援事業」（相談員による支援）が3/4、「一時生活支援事業」（衣食住の提供）が2/3となり国庫負担率が減少する。そのため、従来通りの施策を維持していくことが自治体にとっては大きな財政負担となる。

二つ目は、生活困窮者自立支援法においては、「自立相談支援事業」は福祉事務所設置自治体は必須事業であるものの、「一時生活支援事業」は任意事業とされていることから、自治体によっては従来のシェルター事業を「やらない」という選択をすることも可能となっていることだ。財政負担に耐えきれない自治体であれば、継続しないという選択をすることは、容易に想像できる。

三つ目は、生活困窮者自立支援法の対象者は、生活保護を利用する者は対象外となっていることから生じる課題である。「一時生活支援事業」の対象者は住まいを失った人たちである。住まいを失う、という状態は、これまでの生活が維持できなくなり、きわめて困窮した状態と言わざるを得ない。先述した通り、京都市におけるシェルター事業においても生活保護を利用する者は少なくない。そしてその多くは、シェルター入所と同時に生活保護申請をし、開始決定を待ってからアパートを確保したり、別施設へ移動する。そうすると、シェルター入所中に生活保護の利用者となる。しかし、生活困窮者自立支援法では、生活保護を利用している者は対象外となる。これでは、利用者は「一時生活支援事業」利用中にこの事業の対象者から外れてしまうことになるのである。また、多くのシェルターでは、生活保護を申請していない場合でも、緊急に医療が必要になった場合は例外的に医療扶助単給を行って対応してきたところが少なくない。この医療扶助もそもそもは生活保護による扶助である。このように、住まいを失って生活に困窮している利用者は、生活困窮者自立支援法の対象者になれない、といった事態が生じるのである。

四つ目には、生活困窮者自立支援法と、他の社会福祉施策との連携についてである。加美による報告（加美2014）にもあるように、シェルター事業の利用者の

多くは、医療や障害者施策、女性福祉といった他法のニーズを抱えていることが少なくない。しかし、これまでのシェルター事業の実態から伺えるのは、障害が軽度であったりして見逃されやすいことや、軽度障害者の社会福祉施策には選択肢がそれほど多くはないこと、多くの社会福祉施策は住民登録等をもとに手続きされるため、住まいを失うとそうした制度につながるのが難しい、といった社会福祉施策ではカバーしきれない課題が多くあった、ということである。この点については、生活困窮者自立支援法によって支援を開始するとともに、従来の社会福祉施策の利用がしやすい仕組みを作らなければ、いつまでたっても社会や制度の隙間をこぼれ落ち、住まいを失ってしまう人がなくなるのではないかと懸念する。

五つ目は、最低基準についての課題である。およそ社会福祉事業法に定められる施設には最低基準が設けられ、利用者の占有スペース、談話室等の共有スペース、人員配置等が規定されている。しかし「自立相談支援事業」にも「一時生活支援事業」にも、このような最低基準の規定は見られない。このような基準がない中では、利用者の一時的な生活の支援が適切に実施できるのか疑問が残る。さらに、「自立相談支援事業」における相談員は、子どもから高齢者まで、様々な疾病や障害を抱える利用者の相談に応じる。これは、児童、高齢、障害といった特定の領域内での相談にとどまらず、ジェネラリスト・ソーシャルワークとしての支援を展開して行く必要がある、ということである。このような支援を行うためには、専門的知識を持つ人材の確保が必要である。「自立相談支援事業」の主任相談員には「一定の資格又は実務経験」を持つものを配置する方向となっているが、生活困窮者への相談支援を行う生活支援員や、就労支援を行う就労支援員については、6日間（計42時間）の研修が予定されているにすぎない。また、最低基準が設けられていないため、事業委託先の支援内容を指導・監督する項目も不明確である（厚生労働省2014）。

このように、シェルター事業が生活困窮者自立支援法へ移行することで新たに生じる課題がある。そのため、これまでシェルター事業を実施してきた自治体も事業継続のために多くの課題解決に取り組んでいる状況である。今後は、これら現時点で想定できる課題を事業開始までにどのように改善するのか、自治体や支援団体、研究者が連携して改善策を打ち出していくことが求められている。

生活困窮者自立支援法について

生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行うための所要の措置を講ずる。

法律の概要

1. 自立相談支援事業の実施及び住居確保給付金の支給（必須事業）

- 福祉事務所設置自治体は、「自立相談支援事業」（就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等）を実施する。
 - ※ 自治体直営のほか、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等への委託も可能（他の事業も同様）。
- 福祉事務所設置自治体は、離職により住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当の「住居確保給付金」（有期）を支給する。

2. 就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施（任意事業）

- 福祉事務所設置自治体は、以下の事業を行うことができる。
 - ・ 就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施する「就労準備支援事業」
 - ・ 住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供等を行う「一時生活支援事業」
 - ・ 家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等を行う「家計相談支援事業」
 - ・ 生活困窮家庭の子どもへの「学習支援事業」その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業

3. 都道府県知事等による就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の認定

- 都道府県知事、政令市長、中核市長は、事業者が、生活困窮者に対し、就労の機会の提供を行うとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行う事業を実施する場合、その申請に基づき一定の基準に該当する事業であることを認定する。

4. 費用

- 自立相談支援事業、住居確保給付金：国庫負担3/4
- 就労準備支援事業、一時生活支援事業：国庫補助2/3
- 家計相談支援事業、学習支援事業その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業：国庫補助1/2

施行期日

平成27年4月1日

図5 生活困窮者自立支援法の概要（厚生労働省「新たな生活困窮者自立支援制度について」）

一時生活支援事業について

新事業の概要

- 福祉事務所設置自治体は、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、省令で定める期間内に限り、宿泊場所の供与や衣食の供与等を実施。

（参考）ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）の概要

（※緊急雇用創出事業臨時特例基金[住まい対策拡充等支援事業分]による平成25年度までの事業）

- 目的
ホームレス等に対し、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こと等によりその自立を支援する。
- 支援の内容
 - ① 日常生活・健康面での支援
 - ・ 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。
 - ・ 保健所等との連携の下で健康診断等を必要に応じて実施。
 - ② 就労に向けた支援
 - ・ 就労に関する情報の提供を行うとともに、就労意欲のある利用者に対して、緊急一時的な本事業から、更に、個人々の状況に応じたきめ細やかな就労自立に向けた支援を行う「ホームレス自立支援センター」の利用を促す。
 - ③ その他
 - ・ 福祉サービスの提供が必要な利用者に対して、福祉事務所等における支援が受けられるよう助言・指導を行う。
- 利用料
無 料
- 利用期間
原則3か月以内
- ◆ 実施自治体数（H24.3月現在）
都道府県又は市町村が設置し、設置形態として、施設を設置する形態（施設型）と、旅館やアパートを借上げて設置する形態（借上型）がある。
○ 施設型…全国で2自治体5施設（定員1,514人） ○ 借上型…全国で41自治体63施設（定員652人）

期待される効果

- 自立相談支援事業と緊密に連携し、又は一体的に運用することにより、入居中に、課題の評価・分析（アセスメント）を実施し、就労支援につなげるなど、現行以上の効果的な支援を行う。

図6 一時生活支援事業について（厚生労働省「新たな生活困窮者自立支援制度について」）

9. おわりに

「シェルター」とは、「自分の力だけでは抗えず、身の安全を脅かす災難から逃れる必要があるときに、当面の生活の場を提供するところ」であり、そうした状況下で「日々の生活の提供」と「来し方・行く末を考える」時間と機会が提供される場である。身の安全を脅かす災難としての自然災害や、暴力・虐待、失業をはじめとする経済的問題などによって、こうした「シェルター」が必要になるのが私たちが暮らす社会であり、社会福祉関連法等にはこうした機能を盛り込んだ各種事業が設置されている。

京都市におけるシェルター事業の実践で見えてきた通り、様々な人が住まいを失う今日、シェルターにおける支援は、人々のいのちと暮らしを守る上で非常に重要な役割を果たしているといえる。それは、誰もが住まいを失う可能性がある中で、とにかく当座の生活を守る場所があること、安定した生活に向けた支援を利用できることである。そして利用者の姿を通して、社会や地域に潜在化していた社会問題や生活問題が発見され、解決に向けた社会的取り組みへと進んで行くことができる。

そもそも「シェルターとは何か」という議論は、これまで社会福祉研究やソーシャルワーク研究においては、十分になされているとはいえない。そうした状況の中で、生活困窮者自立支援法への移行に伴う課題や、公営シェルターと民間シェルターの違い、ニーズ毎に分かれているシェルター同士の連携といった様々な課題が残されている。また、シェルターを出た後に安心して暮らすことができる社会環境の整備も求められているだろう。

本稿では、今日「シェルター」と位置づけられるものの概観と京都市における実践から「シェルターとは何か」という問いについての答えを導いてきた。今後は、この答えをもとに、これからのシェルターには何が求められているのか、継続して検討していきたい。

註

- 1 「京都市ホームレス緊急一時宿泊事業実施要綱」より

【引用文献】

- 飯島裕子（2011）『ルポ 若者ホームレス』岩波新書
 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』No.3
 加美嘉史（2014）「京都市における緊急一時宿泊事業利用者の実態」『貧困研究』No.12
 厚生労働省（2013）「新たな生活困窮者自立支制度に関する説明会 資料」（<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000046438.pdf>）（閲覧：2014年12月2日）
 厚生労働省（2014）「新たな生活困窮者自立支援制度に関する質疑応答集」（<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/shitugioutou.pdf>）（閲覧：2014年12月2日）
 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
 中野加奈子（2013）「子育て支援と生活問題—ホームレス状態の親子から見えるもの—」『保育の研究』No.25
 新村出編（2002）『広辞苑 第五版』岩波書店
 見坊豪紀他編（2014）『三省堂国語辞典 第七版』三省堂
 森川すいめい他（2011）「東京都の一地区におけるホームレスの精神疾患有病率」『日本公衆衛生雑誌』第58巻第5号

- ※ 事例の取り扱いについては、日本社会福祉学会研究倫理指針を遵守している。
 ※ 本研究はJSPS 科研費 26380807「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」（研究代表：加美嘉史）の助成を受けたものです。

（なかの かなこ・大谷大学）