

居住支援事業の手引き

目次

第Ⅰ章 生活困窮者自立支援制度及び居住支援事業について.....	1
1 生活困窮者自立支援制度について	1
2 生活困窮者自立支援法とホームレス対策の各事業との関係	5
3 居住支援事業について	10
第Ⅱ章 シェルター事業について	13
1 シェルター事業の支援内容について	13
2 シェルター事業の業務内容・実施手順	21
3 シェルター事業の運営方法	27
第Ⅲ章 地域居住支援事業について	37
1 地域居住支援事業の業務	37
2 地域居住支援事業の実施手順及び事業内容	39
第Ⅳ章 自立相談支援事業との連携について	44
第Ⅴ章 個人情報の保護・リスクマネジメント	46
1 居住支援事業における個人情報保護の考え方	46
2 個人情報保護に関する手続きと関係機関との情報共有	46
第Ⅵ章 事業の評価	47
1 運営計画と評価	47
第Ⅶ章 参考事例集	48
1 参考事例集の使い方	48
2 参考事例	50
第Ⅷ章 参考資料	63
1 参考様式例	63

(参考様式1) 賃貸借契約書

(参考様式2) 宿泊施設利用上の留意事項

(参考様式3) 実績報告書兼請求書

第Ⅰ章 生活困窮者自立支援制度及び居住支援事業について

本章では、生活困窮者を取り巻く現状及び生活困窮者自立支援法が成立した経緯と、居住支援事業の全体像を説明する。

1 生活困窮者自立支援制度について

平成 25 年 12 月、生活困窮者自立支援法（平成 25 年法律第 105 号。以下「法」という。）が成立した。本制度は、近年の社会経済構造の変化に対応し、生活保護に至る前の段階の生活困窮者への支援を抜本的に強化するものである。

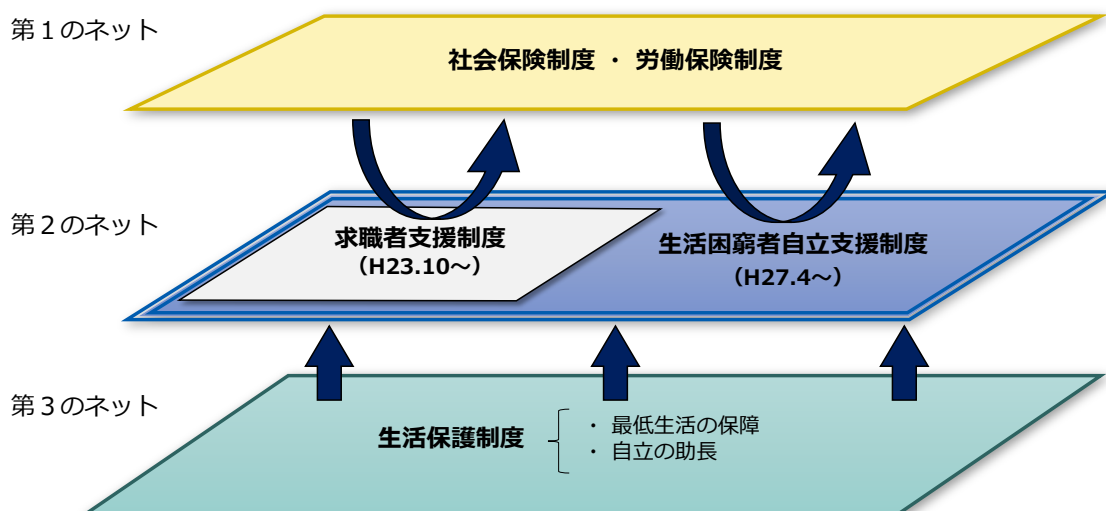
法施行3年後の検討を経て、平成 30 年6月8日に公布された生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律（平成 30 年法律第 44 号。以下「平成 30 年改正法」という。）では、基本理念や「生活困窮者」の定義について、生活困窮者支援に関わる関係者間の共通理解を深めるべく、明確化が図られたところであり、法に基づく事業を適切に運営するためには、生活困窮者自立支援制度の必要性や理念、全体像、対象者の考え方等について、十分な理解が必要である。

これらの詳細については、「自立相談支援事業の手引き」の第1章を参照いただくこととし、本章では、その概略について述べる。

1-1 生活困窮者自立支援制度の概要

生活困窮者自立支援制度は、生活困窮者に対し、生活保護に至る前の段階で、自立相談支援事業を中心に様々な支援を行うことにより、その自立の促進を図ることを目的とし、雇用を通じた安全網（第1のセーフティネット）と生活保護（第3のセーフティネット）との間に、第2のセーフティネットを構築するものである（図表 1）。

図表 1 重層的なセーフティネットのイメージ



法は、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、必須事業として自立相談支援事業、住居確保給付金の支給を、任意事業として就労準備支援事業、家計改善支援事業、居住支援事業（令和7年4月より一時生活支援事業から名称変更）、子どもに対する学習・生活支援事業等を制度化している。事業の実施主体は、福祉事務所設置自治体であり、それぞれの事業を直接又は委託により実施する。

なお、一時生活支援事業は、各自治体でホームレス対策事業として実施されていた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（自立支援センター事業）について、その対象者を広げ、法定化されたものである。（詳細は「2 生活困窮者自立支援法とホームレス対策の各事業との関係」を参照）

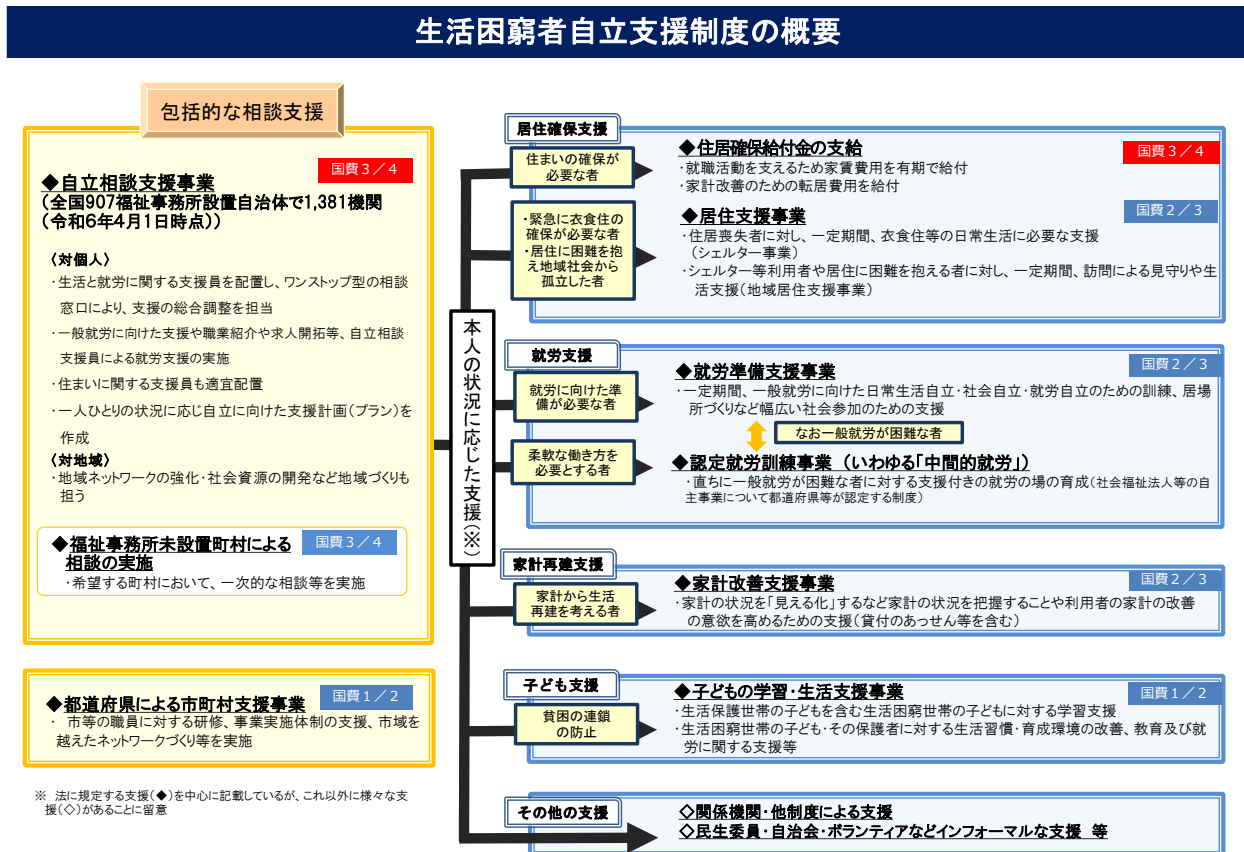
さらに、平成30年改正法においては、一時生活支援事業を拡充し、平成31年4月から生活困窮者・ホームレス自立支援センター等の退所者や地域社会から孤立した状態にある者に対して、一定期間、訪問等による見守りや生活支援を行う事業（法第3条第6項第2号に規定する事業。以下「地域居住支援事業」という。）が位置づけられた。このとき、地域居住支援事業の実施についてはシェルター事業を実施している福祉事務所設置自治体において上乗せの事業として実施することとしていたが、新型コロナウイルス感染症拡大期において、年代・性別・地域を問わず、生活困窮者の居住支援のニーズが顕在化したことを踏まえ、安定した住まいの確保の支援を行う地域居住支援事業について、令和5年10月からは単独での実施を可能とする運用見直しを行い、居住支援の強化を図ってきた。

加えて、単身高齢者の増加等により、地域居住支援事業による継続的な支援の重要性が高まったことから、令和6年4月24日に公布された「生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律（令和6年法律第21号。以下「令和6年改正法」という。）により、事業の名称を「生活困窮者一時生活支援事業」から「生活困窮者居住支援事業」に改正した上で、同事業のうち、地域の実情に応じた必要な事業を実施することを福祉事務所設置自治体の努力義務とした。

生活困窮者の多くは、複合的な課題を抱えており、また、各人の状況は多様である。こうした生活困窮者に適切な支援を行うためには、各自治体において、その実情に応じて包括的な支援体制を構築することが必要である。生活困窮者に対する包括的な支援は、中核となる自立相談支援事業を中心に、居住支援事業等の任意事業や地域に存在する他制度・他事業による支援を総合的に実施することではじめて実現されるものであることから、各自治体においては、任意事業の積極的な実施はもとより、福祉分野に限らず様々な関連制度・事業との密接な連携が求められる。

なお、生活保護受給者については、従前、子どもに対する学習・生活支援事業を除き、法に規定する各種事業の対象には含まれなかったところだが、令和6年改正法では、生活保護受給者について、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度をまたいだ支援の継続性・一貫性を確保する等のため、保護の実施機関（福祉事務所）が必要と認める場合には、生活困窮者向けの就労準備支援事業、家計改善支援事業、地域居住支援事業を生活保護受給者が利用できることとされた。また、生活保護受給者が生活困窮者向けの事業に参加する場合でも、保護の実施機関が継続して関与する仕組みとしたところであり、より切れ目のない支援を進める必要がある。

図表 2 生活困窮者自立支援制度の概要



図表 3 平成 30 年改正法の概要

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(平成30年法律第44号)の概要	
改正の趣旨	生活困窮者等の一層の自立の促進を図るため、生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化、生活保護世帯の子どもの大学等への進学支援、児童扶養手当の支払回数の見直し等の措置を講ずるほか、医療扶助における後発医薬品の原則化等の措置を講ずる。
改正の概要	
1. 生活困窮者の自立支援の強化(生活困窮者自立支援法)	
(1) 生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化	
① 自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業の一体的実施を促進	
・就労準備支援事業・家計改善支援事業を実施する努力義務を創設	
・両事業を効果的・効率的に実施した場合の家計改善支援事業の国庫補助率を引上げ(1/2→2/3)	
② 都道府県等の各部局で把握した生活困窮者に対し、自立相談支援事業等の利用勧奨を行う努力義務の創設	
③ 都道府県による市等に対する研修等の支援を行う事業を創設	
(2) 子どもの学習支援事業の強化	
① 学習支援のみならず、生活習慣・育成環境の改善に関する助言等も追加し、「子どもの学習・生活支援事業」として強化	
(3) 居住支援の強化(一時生活支援事業の拡充)	
① 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・生活支援を創設	等
2. 生活保護制度における自立支援の強化、適正化(生活保護法、社会福祉法)	
(1) 生活保護世帯の子どもの貧困の連鎖を断ち切るため、大学等への進学を支援	
① 進学の際の新生活立ち上げの費用として、「進学準備給付金」を一時金として給付	
(2) 生活習慣病の予防等の取組の強化、医療扶助費の適正化	
① 「健康管理支援事業」を創設し、データに基づいた生活習慣病の予防等、健康管理支援の取組を推進	
② 医療扶助のうち、医師等が医学的知見から問題ないと判断するものについて、後発医薬品で行うことを原則化	
(3) 貧困ビジネス対策と、単独での居住が困難な方への生活支援	
① 無料低額宿泊所について、事前届出、最低基準の整備、改善命令の創設等の規制強化	
② 単独での居住が困難な方への日常生活支援を良質な無料低額宿泊所等において実施	
(4) 資力がある場合の返還金の保護費との調整、介護保険適用の有料老人ホーム等の居住地特例	等
3. ひとり親家庭の生活の安定と自立の促進(児童扶養手当法)	
(1) 児童扶養手当の支払回数(年3回(4月、8月、12月)から年6回(1月、3月、5月、7月、9月、11月))	等
施行期日	
平成30年10月1日(ただし、1.(2)(3)は平成31年4月1日、2.(1)は公布日、2.(2)①は平成33年1月1日、2.(3)は平成32年4月1日、3.は平成31年9月1日※等) ※平成31年11月支払いより適用	

図表 4 令和6年改正法の概要

生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律（令和6年法律第21号）の概要

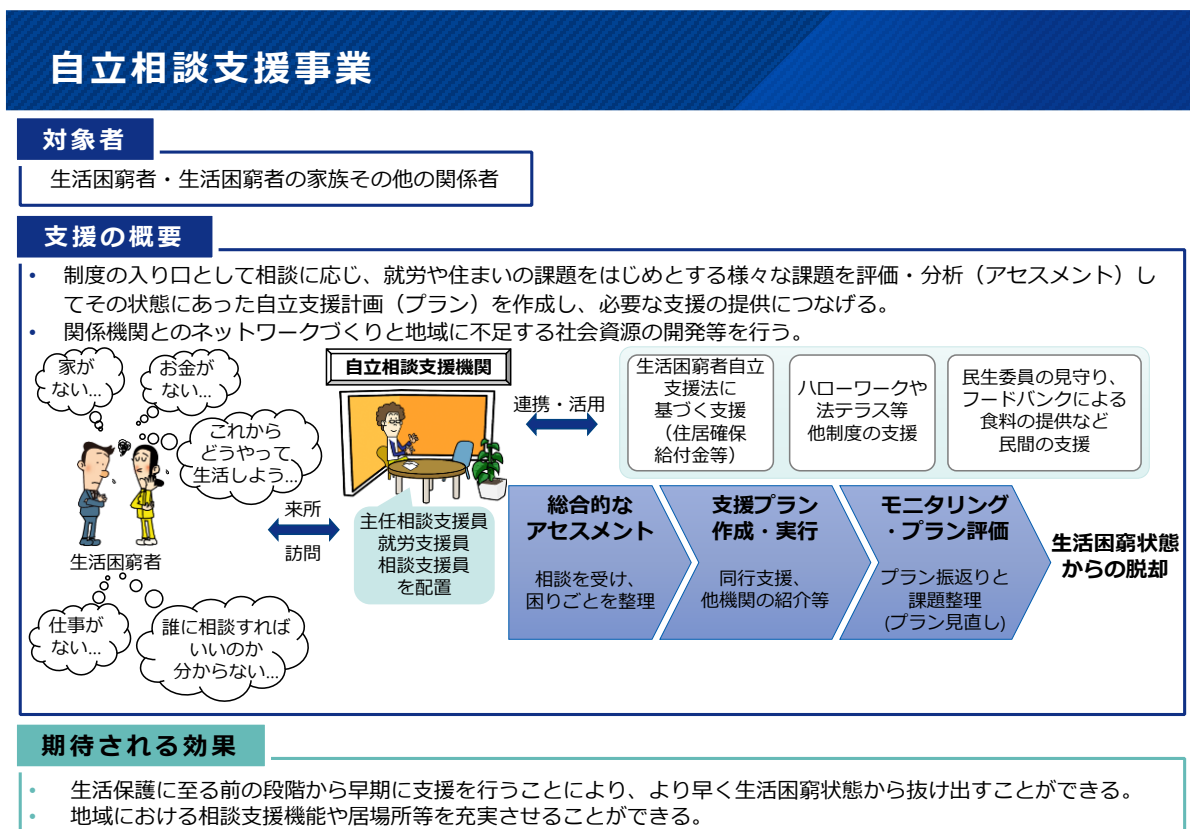
改正の趣旨
<p>単身高齢者世帯の増加等を踏まえ、住宅確保が困難な者への安定的な居住の確保の支援や、生活保護世帯の子どもへの支援の充実等を通じて、生活困窮者等の自立の更なる促進を図るため、①居住支援の強化のための措置、②子どもの貧困への対応のための措置、③支援関係機関の連携強化等の措置を講ずる。</p>
改正の概要
<p>1. 居住支援の強化のための措置【生活困窮者自立支援法、生活保護法、社会福祉法】</p> <p>① 住宅確保が困難な者への自治体による居住に関する相談支援等を明確化し、入居時から入居中、そして退居時までの一貫した居住支援を強化する。（生活困窮者自立相談支援事業、重層的支援体制整備事業）</p> <p>② 見守り等の支援の実施を自治体の努力義務とするなど、地域居住支援事業等の強化を図り、地域での安定した生活を支援する。</p> <p>③ 家賃が低廉な住宅等への転居により安定した生活環境が実現するよう、生活困窮者住居確保給付金の支給対象者の範囲を拡大する。</p> <p>④ 無料低額宿泊所に係る事前届出の実効性を確保する方策として、無届の疑いがある施設に係る市町村から都道府県への通知の努力義務の規定を設けるとともに、届出義務違反への罰則を設ける。</p> <p>2. 子どもの貧困への対応のための措置【生活保護法】</p> <p>① 生活保護世帯の子ども及び保護者に対し、訪問等により学習・生活環境の改善、奨学金の活用等に関する情報提供や助言を行うための事業を法定化し、生活保護世帯の子どもの将来的な自立に向け、早期から支援につながる仕組みを整備する。</p> <p>② 生活保護世帯の子どもが高等学校等を卒業後、就職して自立する場合に、新生活の立ち上げ費用に充てるための一時金を支給することとし、生活基盤の確立に向けた自立支援を図る。</p> <p>3. 支援関係機関の連携強化等の措置【生活困窮者自立支援法、生活保護法】</p> <p>① 就労準備支援、家計改善支援の全国的な実施を強化する観点から、生活困窮者への家計改善支援事業についての国庫補助率の引上げ、生活保護受給者向け事業の法定化等を行う。</p> <p>② 生活困窮者に就労準備支援・家計改善支援・居住支援を行う事業について、新たに生活保護受給者も利用できる仕組みを創設し、両制度の連携を強化する。</p> <p>③ 多様で複雑な課題を有するケースへの対応力強化のため、関係機関間で情報交換や支援体制の検討を行う会議体の設置（※）を図る。 ※ 生活困窮者向けの支援会議の設置の努力義務化や、生活保護受給者の支援に関する会議体の設置規定の創設など</p> <p>④ 医療扶助や健康管理支援事業について、都道府県が広域的観点からデータ分析等を行い、市町村への情報提供を行う仕組み（努力義務）を創設し、医療扶助の適正化や健康管理支援事業の効果的な実施等を促進する。</p>
施行期日
<p>令和7年4月1日（ただし、2②は公布日（※）、2①は令和6年10月1日）※2②は令和6年1月1日から遡及適用する。</p>

1-2 生活困窮者自立支援制度の支援体系

自立相談支援事業とは、福祉事務所設置自治体が必須事業として実施するものであり、生活困窮者自立支援制度の入口として、生活困窮者からの相談を受け、①生活困窮者の抱えている課題を評価・分析し、そのニーズを把握し、②ニーズに応じた支援が計画的かつ継続的に行われるよう、自立支援計画を策定し、③自立支援計画に基づく各種支援が包括的に行われるよう、関係機関との連絡調整を実施等の業務を行うものである（図表5）。

このように生活困窮者自立支援制度では、必須事業である自立相談支援事業を中心として、本人の状況に応じた様々な支援を包括的に実施する体系となっていることから、居住支援事業の実施に当たっては、自立相談支援事業との連携が不可欠である。詳細については、第Ⅳ章を参照されたい。

図表 5 自立相談支援事業について



2 生活困窮者自立支援法とホームレス対策の各事業との関係

生活困窮者自立支援制度創設時の背景

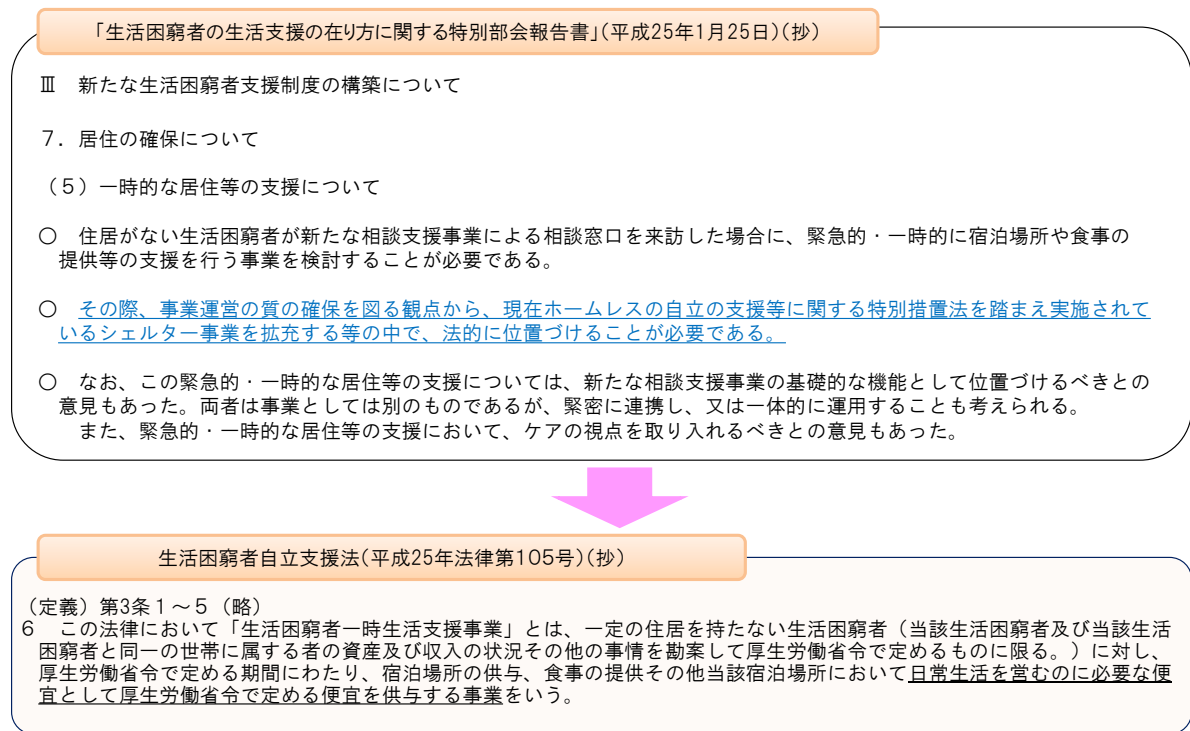
従来の一時的な生活支援事業は、社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」（図表 6）の議論を基とした事業である。本特別部会の報告書（平成 25 年 1 月）において、一時的な居住等の支援については、「事業運営の質の確保を図る観点から、現在ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法を踏まえ実施されているシェルター事業を拡充する等の中で、法的に位置づけることが必要である」とされたことを踏まえ、従前、ホームレス自立支援策の一貫で行われていた予算事業について、一時生活支援事業として法に位置づけたものである。（図表 7）

ホームレス自立支援策が、法の枠組みの中でどのように実施されるのか説明する前提として、従前のホームレス自立支援策の法的枠組みと事業の経緯等について述べる。

図表 6 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

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	
<p>【設置】 平成24年4月26日、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて一体的に検討するため、社会保障審議会に、専門の部会として、「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」を設置。</p> <p>【審議経過】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 4月26日に第1回を開催し、12回にわたる審議を実施。 ○ 第4回(6月6日)に、「生活支援戦略」(骨格)を提出。 ○ 第6回(7月17日)に、「生活支援戦略」中間まとめを提出。 ○ 8月には、部会委員による先進事例の視察を実施。 8月21日 横浜：横浜市中福祉事務所、K2インターナショナルほか 8月22日 新宿：TOKYOチャレンジネット、「ふるさと会」ほか 8月30日 千葉：中核地域生活支援センター「がじゅまる」ほか ○ 第8回(9月28日)に、「生活支援戦略」に関する主な論点案を提出。 ○ 第10回(11月14日)に、これまでの議論の整理(案)を提出。 ○ 第11回(平成25年1月16日)に、報告書(案)を提出。 ○ 1月25日に、報告書を最終取りまとめ。 	<p>【委員一覧】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・石 操 全国町村会副会長(鳥取県日吉津村長) ・岩田 正美 日本女子大学人間社会学部教授 ○岩村 正彦 東京大学大学院法学政治学研究科教授(部会長代理) ・上田 文雄 指定都市市長会副会長(札幌市長) ・岡崎 誠也 全国市長会相談役(高知市長) ・奥田 知志 NPO法人北九州ホームレス支援機構理事長 ・柏木 克之 社会福祉法人一妻会執行理事 ・勝部 麗子 豊中市社会福祉協議会地域福祉課長 ・柳部 武俊 一般社団法人創設社会的企業創造協議会事務局担当 ・小杉 礼子 独立行政法人労働政策研究・研修機構統括研究員 ・駒村 康平 慶応義塾大学経済学部教授 ・高杉 敬久 日本医師会常任理事 ・武居 敏 全国社会福祉施設経営者協議会副会長 ・谷口 仁史 NPO法人NPOスチューデント・サポート・フェイス代表理事 ・野老 真理子 大里綜合管理株式会社代表取締役社長 ・長谷川 正義 全国民生委員児童委員連合会理事 ・花井 圭子 日本労働組合総連合会総合政策局長 ・広田 和子 精神医療サバイバー ・藤田 孝典 NPO法人ほっとプラス代表理事 ・藤巻 隆 渡辺パイプ株式会社執行役員人事ユニットリーダー ・堀田 力 公益財団法人さわやか福祉財団理事長・弁護士 ・松井 一郎 全国知事会(大阪府知事) ◎宮本 太郎 北海道大学大学院法学研究科教授(部会長) ・宮本 みち子 放送大学教養学部教授 ・山村 睦 日本社会福祉士会会長

図表 7 「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」と
「生活困窮者自立支援法(法施行時)」



2-1 ホームレス自立支援策の根拠法と事業

1) ホームレス自立支援策の法的枠組み

ホームレス自立支援策を規定する法律は、平成 14 年 8 月 7 日に公布・施行された「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(平成 14 年法律第 105 号。以下「ホームレス特措法」という。)であり、平成 29 年 6 月 21 日に、それまで 15 年間の時限法であったが、その期限を 10 年間延長する改正が行われた。

ホームレス特措法の概要は図表 8、9 に示すとおりである。

図表 8 ホームレス特措法の概要

「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」について	
○公布・施行	・平成 14 年 8 月 7 日公布・施行 ・施行から 25 年後に失効(平成 29 年 6 月 21 日公布・施行 (10 年間の延長))
○ホームレスの定義	「ホームレス」とは、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、日常生活を営んでいる者をいう。
○法の目的	ホームレスの自立の支援、ホームレスとなることを防止するための生活上の支援等に関し、国等の果たすべき責務を明らかにするとともに、ホームレスの人権に配慮し、かつ、地域社会の理解と協力を得つつ、必要な施策を講ずることにより、ホームレスに関する問題の解決に資すること。
○法において規定されている主な事項	・国の総合的施策の策定・実施の責務 ・全国調査の実施 ・国の基本方針、自治体の実施計画の策定 等

図表 9 ホームレス特措法の一部を改正する法律の概要

ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の概要

法の目的等

ホームレスの自立の支援、ホームレスとなることを防止するための生活上の支援等に関し、国等の果たすべき責務を明らかにするとともに、ホームレスの人権に配慮し、かつ、地域社会の理解と協力を得つつ、必要な施策を講ずることにより、ホームレスに関する問題の解決に資することを目的とする。

○ ホームレスの自立の支援等に関する施策の目標等	○ ホームレスの自立への努力、国の責務等
○ 基本方針及び実施計画	○ 実態調査 等

これまでの経緯

平成14年8月	10年間の時限立法として成立（衆議院厚生労働委員長提案）
平成24年6月	有効期限を5年間延長する一部改正法が成立（衆議院厚生労働委員長提案）
平成29年6月	有効期限を10年間延長する一部改正法が成立（衆議院厚生労働委員長提案）

平成29年の改正内容

<背景>

ホームレスの数は減少傾向であるものの、依然として約6千人のホームレスが確認されていることや、ホームレスの高齢化や路上（野宿）生活期間の長期化等の状況を踏まえ、今後も引き続きホームレスの自立の支援等に関する施策を計画的かつ着実に推進する必要がある。

改正前

有効期限

平成29年8月6日まで

10年間延長

改正後

有効期限

令和9年8月6日まで

※ 公布日施行

2) ホームレス自立支援策の各事業について

ホームレス自立支援策の内容としては、ホームレス特措法を踏まえ、①ホームレス総合相談推進事業（巡回相談指導等事業）、②ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）、③ホームレス自立支援事業（自立支援センター事業）、④ホームレス能力活用推進事業、⑤NPO 等民間支援団体が行う生活困窮者等支援事業などが実施されてきた。

2-2 生活困窮者自立支援法の枠組みにおけるホームレス自立支援策について

1) 生活困窮者自立支援法の枠組みにおける実施の考え方

ホームレス自立支援策について、次の2つの観点から、法の枠組みを活用することとする。

○法は、ホームレスやホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者も含めて、広く生活困窮者を対象に効果が発揮される包括的な支援を提供するものであり、ホームレス自立支援策を法に位置付けることにより、さらなる支援の効果が期待できる。

※路上のホームレスは減少傾向にあるものの、ホームレス特措法は、期間を定めて重点的に実施する特別措置法であり、恒久的な制度ではない。

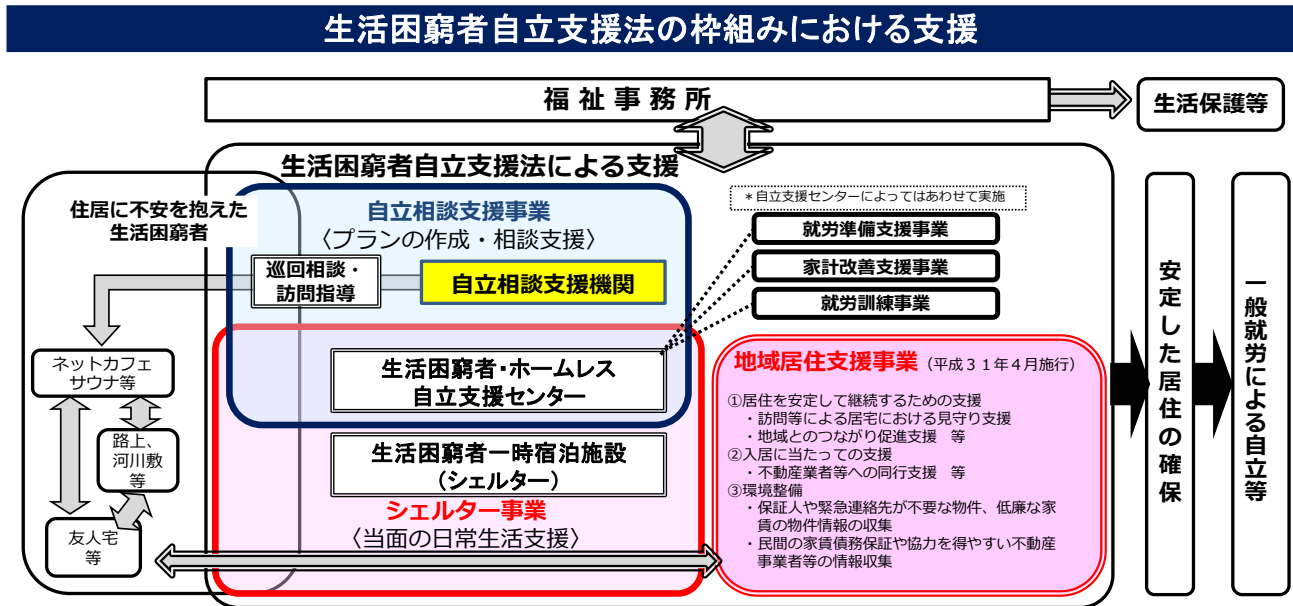
○過去のホームレス対策は、平成 26 年度に、リーマンショックを受けた緊急的な措置として、全額国庫負担の基金事業として開始されたが、全額国庫負担の事業を継続することは困難であり、平成 26 年度末で終了となったが、法へ位置付けることにより、ホームレス支援に関する安定的な財源確保を可能としたところ。

前述した各事業のうち、①ホームレス総合相談推進事業中の相談員による支援等を実施する巡回相談指導等事業は自立相談支援事業に、②ホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター事業）、③ホームレス自立支援事業（自立支援センター事業）の衣食住に係る支援は、一時生活支援事業（居住支援事業）にそれぞれ位置づけた（図表 10）。法の施行後の対象者・補助事業の内容及び業務範囲の対照表の整理は図表 11 及び 12 に示すとおりである。

また、これまでの生活困窮者への支援は、大都市など一部の自治体において行われてきており、一部には「施策を手厚くすると生活困窮者がより特定の自治体に流入するのではないか」との指摘があった。

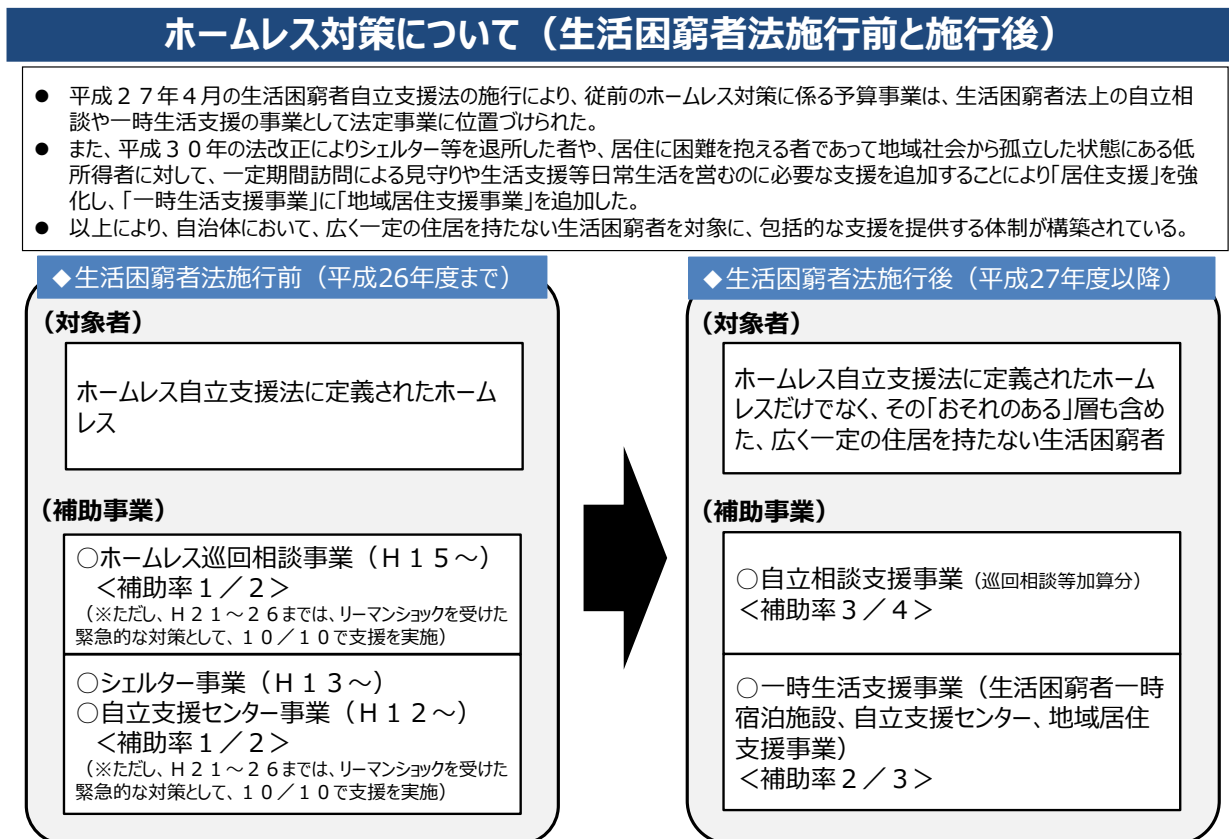
これに対し、法では、全国の福祉事務所設置自治体が必須事業として自立相談支援事業に取り組むこととし、自立相談支援事業を中心として、各自治体の地域資源に応じて、積極的に生活困窮者への支援を実施することが可能となっている。

図表 10 法の枠組みにおける支援



注：生活困窮者・ホームレス自立支援センターにおいて巡回相談を実施している場合もある。

図表 11 法施行後の事業内容等について



図表 12 ホームレス対策との業務範囲の対照表

生活困窮者自立支援法の事業名	ホームレス対策における業務範囲
自立相談支援事業	アウトリーチ(巡回相談等)
	アセスメント(相談支援)
	プラン(自立支援計画)の策定
	生活習慣の改善支援
	ハローワーク等を活用した就労支援
	(施設退所後の)フォローアップ
居住支援事業(シェルター事業・地域居住支援事業)	衣食住の提供、健康管理支援、退所後のフォローアップ※
家計改善支援事業	家計管理支援
就労準備支援事業、就労訓練事業	就労支援、中間的就労

※フォローアップについては、自立相談支援事業と連携して実施すること。

3 居住支援事業について

3-1 居住支援事業の概要

以下の2つの事業をあわせて居住支援事業という。(図表 13)

- ・ 住居のない若しくは住居を失うおそれのある生活困窮者であって、収入・資産が一定水準以下の者に対して、一定期間内に限り、宿泊場所の供与、食事の提供と、その他当該場所において日常生活を営むのに必要な便宜を供与する事業(法第3条第6項第1号に規定する事業。以下「シェルター事業」という。)
- ・ シェルター事業の退所者、現在の住居を失うおそれのある生活困窮者(終夜営業の飲食店や知人宅など屋根のある場所と路上を行き来する不安定な居住状態にある者を含む)であって、地域社会から孤立した状態にある者(以下「地域社会から孤立した状態にある者」という。)に対し、一定期間にわたり、訪問による必要な情報の提供及び助言その他の現在の住居において日常生活を営むのに必要な便宜を供与する事業(法第3条第6項第2号に規定する事業。以下「地域居住支援事業」という。)

両事業の詳細については、以降の第Ⅱ章(シェルター事業)及び第Ⅲ章(地域居住支援事業)を参照されたい。

なお、前述のとおり、本事業の名称については、従前のシェルター事業を念頭に置いた「生活困窮者一時生活支援事業」から、地域居住支援事業の重要性が増していることも踏まえ、シェルター事業による住まいの確保等の支援と、地域居住支援事業による安定的に居住を継続していくための支援を両輪とする事業であるという実態を表した「生活困窮者居住支援事業」に改称したところである(法第3条第6項)。

図表 13 居住支援事業について

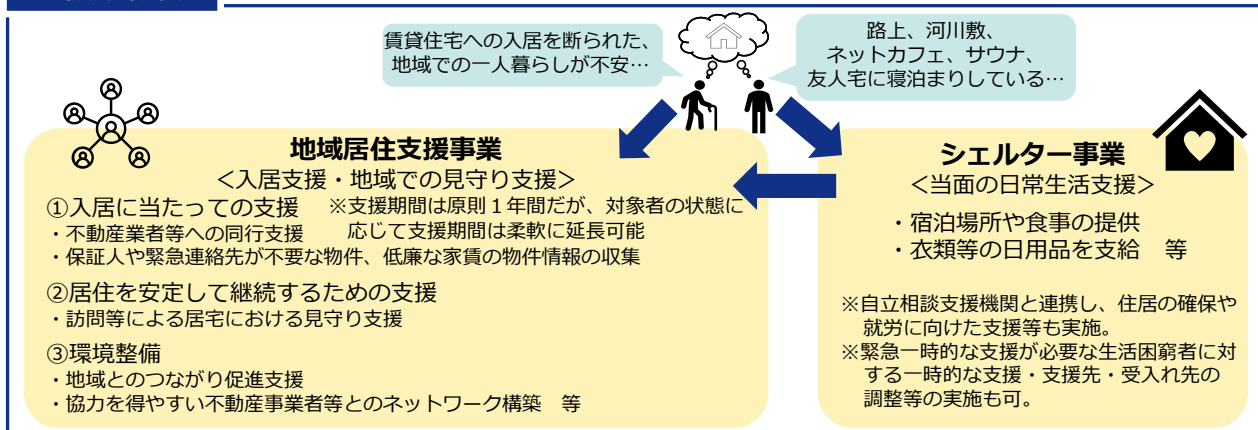
居住支援事業（シェルター事業、地域居住支援事業）

対象者

※令和7年4月～ 居住支援事業に改称し、地域の実情に応じてシェルター事業と地域居住支援事業のうち必要な支援の実施を努力義務に。

- ・ 一時生活支援事業（シェルター事業）：路上生活者や、終夜営業店舗等に一定の住居を持たない不安定居住者
- ・ 地域居住支援事業：シェルター退所者や居住に困難を抱える、地域社会から孤立した状態にある低所得者

支援の概要



期待される効果

- ・ シェルター事業：利用している間に、住居の確保や就労に向けた資金の貯蓄等が実現し自立が可能になる。
- ・ 地域居住支援事業：社会的孤立を防止するとともに、地域において自立した日常生活を継続できるようになる。

3-2 事業実施の努力義務化について

前述のとおり、本事業のうち、地域の実情に応じて必要な事業を実施（※）することを福祉事務所設置自治体の努力義務とした（法第7条第1項）。

（※）シェルター事業と地域居住支援事業の両事業を実施する、あるいはどちらか一方の事業を実施する。

特にシェルター事業については、ホームレス等の一定の住居を持たない生活困窮者は都市部に集中する傾向があり、同事業の実施の必要性は地域によって差があることが想定されることを踏まえ、両事業の実施を努力義務とするのではなく、両事業のうち地域の実情に応じて必要な事業を実施することを努力義務とすることとした。

事業の実施に当たっては、自立相談支援事業を実施する機関（以下「自立相談支援機関」という。）及び関係機関等と連携して、地域のニーズ等を把握し、例えば、ホームレスが多い都市部などの地域では、シェルター事業と地域居住支援事業の両方を実施する一方、ホームレスが少ない地域では、一人暮らしに不安を抱える生活困窮者や持ち家のない単身高齢者への居住支援のため、地域居住支援事業を優先的に実施することが考えられる。

3-3 居住支援事業の推進体制と庁内体制の整備

1) はじめに

生活困窮者自立支援制度では、包括的な相談支援を行う自立相談支援事業を中心として支援を実施することから、居住支援事業は自立相談支援事業と連携して実施する必要がある。

法に基づく各種事業の実施主体となる福祉事務所設置自治体では、制度の適切かつ円滑な運営を進めるため、自治体内外の関係機関と連携し、生活困窮者に対する支援の推進体制を構築することが必要である。ここでは、事業を推進するために必要な体制の整備について整理する。なお、シェルター事業の立上げについては、運営方法によって必要な体制が異なるので、第Ⅶ章の各参考事例の「シェルター事業の立上げ」を参照されたい。あわせて、生活困窮者自立支援制度における自治体事務の詳細については、別に定める自治体事務マニュアルを参照されたい。

2) 庁内体制の構築

生活困窮者自立支援制度では、相談者の複合的課題に対し包括的な支援を行うことができるよう、庁内での情報共有や課題共有は重要である。そのためには、部局横断的な連携体制を構築し、緊密に連携することが重要である。連携体制の構築に当たっては、庁内に設置されている既存の連絡会議等を活用することが効果的である。

なお、庁内関係部局との連携体制に当たっては、自立相談支援事業を中心として構築された庁内の連携体制を活用していくことも考えられる。

3) 関係機関との連携体制の整備

居住支援事業の実施に当たり、地域の実情を踏まえて、以下のような関係機関と密に連携を取ることが重要である。

(例) シェルター事業の実施に当たり、連携する可能性のある団体等

NPO、旅館ホテル生活衛生同業組合、地域のフードバンク、食堂、弁当宅配業者 等

(例) 地域居住支援事業の実施に当たり、連携する可能性のある団体等

不動産事業者、家賃債務保証会社、居住支援法人、居住支援協議会 等

3-4 居住支援事業の広域的な実施について

政令市及び中核市を除く市町村部では、比較的ホームレス数が少ないが、住まいの確保に関する支援は生活困窮者自立支援制度において不可欠の要素であることから、居住支援事業を未実施の自治体においては、事業の実施について継続的に検討されるべきである。その際、個別に居住支援事業に取り組むよりも、各都道府県が中心となって調整し、広域的な体制を構築して実施する方が、効果的かつ効率的な場合がある。

※ ホームレス自立支援基本方針においても、「広域的な観点から、市町村が実施する各施策が円滑に進むよう、市町村間の調整への支援、市町村における実施計画の策定や各種施策の取組に資する情報提供を行う等の支援を行うとともに、必要に応じて、自らが中心となって施策を実施する」とされており、都道府県による広域実施の役割が期待されている。

また、政令市及び中核市を除くエリアで、自立相談支援事業と居住支援事業がセットとなった生活困窮者支援の体制を構築することにより、大都市自治体への生活困窮者の流入が一定程度、緩和することも考えられる。

以上のことから、本手引きの参考事例4(第Ⅶ章)も参考にしながら広域的な実施の検討が望まれる。なお、広域的な事業実施体制を整備した場合であっても、事業の実施主体はあくまで個々の福祉事務所設置自治体であることから、個別の事業利用の判断は各福祉事務所設置自治体において行う。

第 II 章 シェルター事業について

本章では、シェルター事業の全体像を説明する。

1 シェルター事業の支援内容について

1-1 シェルター事業の概要

シェルター事業の支援内容は、住居のないもしくは住居を失うおそれのある生活困窮者であって、収入・資産が一定水準以下の者に対して、一定期間内に限り、宿泊場所の供与、食事の提供と、厚生労働省令で定める便宜を供与するものである。厚生労働省令で定める便宜とは、衣類その他の日常生活を営むのに必要となる物資の貸与又は提供である（生活困窮者自立支援法施行規則（平成 27 年厚生労働省令第 16 号。（以下「省令」という。）第 8 条））（図表 14）。

シェルター事業は、衣食住等を提供するものであり、相談支援員等による支援は、通常、自立相談支援事業により実施される。（1-3 の 3「生活困窮者自立支援制度の事業の経費分担について」参照）

ただし、施設方式の生活困窮者一時宿泊施設や生活困窮者・ホームレス自立支援センターにおいて相談支援員を配置して支援を行う場合には、シェルター事業だけでなく、自立相談支援事業をあわせて実施する必要がある。

なお、自立相談支援事業の国庫負担基準には、ホームレス数や施設の定員に応じた加算を設けているところである。

シェルター事業のねらい

- ・ 自立相談支援事業と連携することで効果的な支援を行うことにより、住居を持たない生活困窮者の衣食住を確保するとともに、本事業を利用している間に、仕事探しや、アパート等を借りるため等の資金を貯蓄することにより、シェルターを退所して自立できるようになることをそのねらいとしている。

図表 14 シェルター事業の支援内容

省令
（法第三条第六項第一号に規定する厚生労働省令で定める便宜） 第八条 法第三条第六項第一号に規定する厚生労働省令で定める便宜は、衣類その他の日常生活を営むのに必要となる物資の貸与又は提供とする。

1-2 シェルター事業における宿泊施設について

1) 生活困窮者一時宿泊施設(シェルター)

生活困窮者一時宿泊施設(以下「シェルター」という。)は、一定の住居を持たない生活困窮者に対して緊急一時的な宿泊場所を提供することにより、健康状態の悪化を防止し、その自立を支援することを目的としており、施設方式又は借上げ方式により運営される(図表 15)。

施設方式では、専用の施設を設置して、同一の施設において、自立相談支援事業をあわせて実施する。

図表 15 シェルターの概要

生活困窮者一時宿泊施設(シェルター)	
【目的】 ホームレス特別措置法の趣旨に基づき、緊急一時的な宿泊場所を提供するとともに、生活困窮者自立支援法の下では、一定の住居を持たない生活困窮者に対し、緊急一時的な宿泊場所として、施設を設置し、又は、旅館やアパート等の一室を借り上げて供与する形で、シェルター事業を提供することを目的とした施設である。	
【利用期間中の主な処遇】 ※利用期間は原則として3ヶ月以内、利用料は原則として無料	
◆シェルター借り上げ方式(旅館やホテル、アパート等の一室を借り上げ(救護施設等の空き室利用可)で実施する形態)	
▷ 宿泊場所の供与、食事の提供、衣類その他の日常生活を営むのに必要となる物資の貸与又は提供	
◆シェルター施設方式(専用の施設を設置して、同一の施設において、自立相談支援事業をあわせて実施する形態)	
日常生活・健康	
▷ 緊急一時的な宿泊場所を提供し健康状態の悪化を防止	
▷ 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	
就労	
▷ 就労意欲のある利用者に対して、生活困窮者・ホームレス自立支援センターの利用を促すとともに、就労に関する情報を提供	
その他	
▷ 福祉サービスの提供が必要な利用者に対して、福祉事務所等において支援が受けられるよう助言・指導	
【実施自治体等(令和4年度)】 ※出典：生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の令和4年度事業実績調査	
◆シェルター借り上げ方式	
▷ <u>全国で301自治体、2,438施設、定員5,969人</u>	
◆シェルター施設方式	
▷ <u>全国で41自治体、55施設、定員482人</u>	
◆合計	
▷ <u>全国で342自治体、2,493施設、定員6,451人</u>	

2) 生活困窮者・ホームレス自立支援センター

生活困窮者・ホームレス自立支援センター(以下「自立支援センター」という。)は、ホームレスを含め生活困窮者が地域社会の中で可能な限り自立した生活を営むことができるよう、宿泊場所及び食事を提供するとともに、自立相談支援事業として、生活相談・指導及び職業相談等を行うことにより、就労による自立を支援することを目的としている(図表 16)。

自立支援センターは、シェルターと比較して、より多様な支援業務をパッケージとした機能を備えた施設であり、従前のホームレス自立支援策として実施され、様々な問題を抱えた生活困窮者を受け入れてきたという活動実績とノウハウが蓄積されている。施設利用者の生活習慣の改善、就労支援、地域の中で生活していくことを見据えた家計管理の支援など、手厚い支援が行われており、巡回相談といったアウトリーチを含めた入口から、施設利用終了後のアフターフォローまで実施している施設も多くある。特に施設利用終了後のアフターフォローは、ホームレス経験者の再路上化を防ぐという観点から重要な取組であり、法の施行後は、ホームレス特措法に基づくホームレス

のみならず、生活困窮者も広く対象とした上で、シェルター事業のみならず、自立相談支援事業、他の任意事業等をあわせて実施することで、相乗的な効果を上げることが考えられる。

図表 16 自立支援センターの概要

生活困窮者・ホームレス自立支援センター	
【目的】	ホームレス特別措置法の趣旨に基づき、自立に向けた意欲を喚起させるとともに、職業相談等を行うことにより、就労による自立を支援することを目的とし、生活困窮者自立支援法の下では、ホームレス特別措置法に基づくホームレスのみならず、生活困窮者も広く対象とした上で、生活困窮者の相談に応じ、助言等を行うとともに、個々人の状態にあった計画を作成し、就労支援など必要な支援を行う自立相談支援事業と、一定の住居を持たない生活困窮者に対し、宿泊場所などの日常生活を営むのに必要な便宜を供与する形で、シェルター事業を一体的に提供することを目的とした施設である。
【利用期間中の主な処遇】	<p>就労</p> <ul style="list-style-type: none">▶ 利用者の生活状況、健康状態等に応じた自立支援プログラムの策定▶ 支援プログラムに基づく積極的な就労支援▶ 就労支援のための住民登録 <p>日常生活・健康</p> <ul style="list-style-type: none">▶ 宿所、食事の提供や定期的な入浴、下着類の支給等、日常生活に必要なサービスの提供▶ 定期的な健康診断による健康管理▶ 地域社会における社会常識や生活習慣等の習得 <p>その他</p> <ul style="list-style-type: none">▶ 親族との交流促進▶ 利用者の借金問題等自立阻害要因の除去▶ 低廉な賃貸住宅の募集情報の提供等住居確保のための援助▶ 未就職者に対する福祉事務所との連携(再び路上に戻らないように)▶ 利用期間は原則として6か月以内、利用料は無料
【実施自治体等（令和4年度）】	※出典：出典：生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の令和4年度事業実績調査 ▶ 全国で9自治体、19施設、定員1,297人

（※）「生活困窮者一時宿泊施設」及び「生活困窮者・ホームレス自立支援センター」については、「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」（令和5年7月31日厚生労働省・国土交通省告示第1号。以下「ホームレス自立支援基本方針」という。）において定義付けられているもの。

1-3 実施体制

1) 人員

シェルター及び自立支援センターのうち施設方式によるものについては、施設長及び夜間の警備に必要な職員を配置することが必要である。ただし、夜間の警備に必要な職員については、非常勤とすることとして差し支えない。なお、旅館・ホテルやアパート等の一室を借り上げる方法により実施する場合は、この限りではないこと。

また、健康診断や、自立相談支援機関と連携した巡回相談・支援を行う保健師、看護師、精神保健福祉士等の医療職を配置することができる（委託も可）。

2) 施設

シェルター事業を実施する施設は、日照、採光、換気等利用者の保健衛生及び防災について十分配慮されたものであり、施設方式で実施する場合は、以下の要件を満たすものとする。

①施設の構造

施設は、建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）に定める基準等を満たしたものであること。

②施設の設備

施設には、次の設備を設けなければならない。

ア) 事務室

イ) 宿泊室

ウ) 浴室又はシャワー室

エ) 便所・洗面所

なお、同一施設において、自立相談支援事業を合わせて実施する場合には、上記のほか相談室等を設けるものとする。

また、「生計困難者等の住まいにおける防火安全対策の助言等について」（平成 30 年 3 月 20 日社援保発 0320 第 1 号、老高発 0320 第 1 号、消防予第 86 号、国住指第 4678 号）の発出を受け、「生活困窮者自立支援法に基づく一時生活支援事業における防火安全対策について」（平成 30 年 3 月 22 日事務連絡）を都道府県等あてに発出し、シェルター事業を実施する自治体とその委託先事業者が連携し、シェルター事業における防火安全対策の更なる徹底に向けた、利用者に対する助言・注意喚起を行うよう周知徹底していることから、シェルター事業における防火安全対策について、更なる徹底を図られたい。

3) 生活困窮者自立支援制度の事業の経費分担について

法施行後、自立支援センター及び施設方式によるシェルターのように、施設において相談支援員による支援を前提とする場合には、自立相談支援事業とシェルター事業をあわせて実施することとし、その場合の事業の人件費及び物件費については、図表 17 のようになる。

人件費については、その業務内容によって、「自立相談支援事業」又は「シェルター事業」のどちらかが算定されることとなるので留意する。

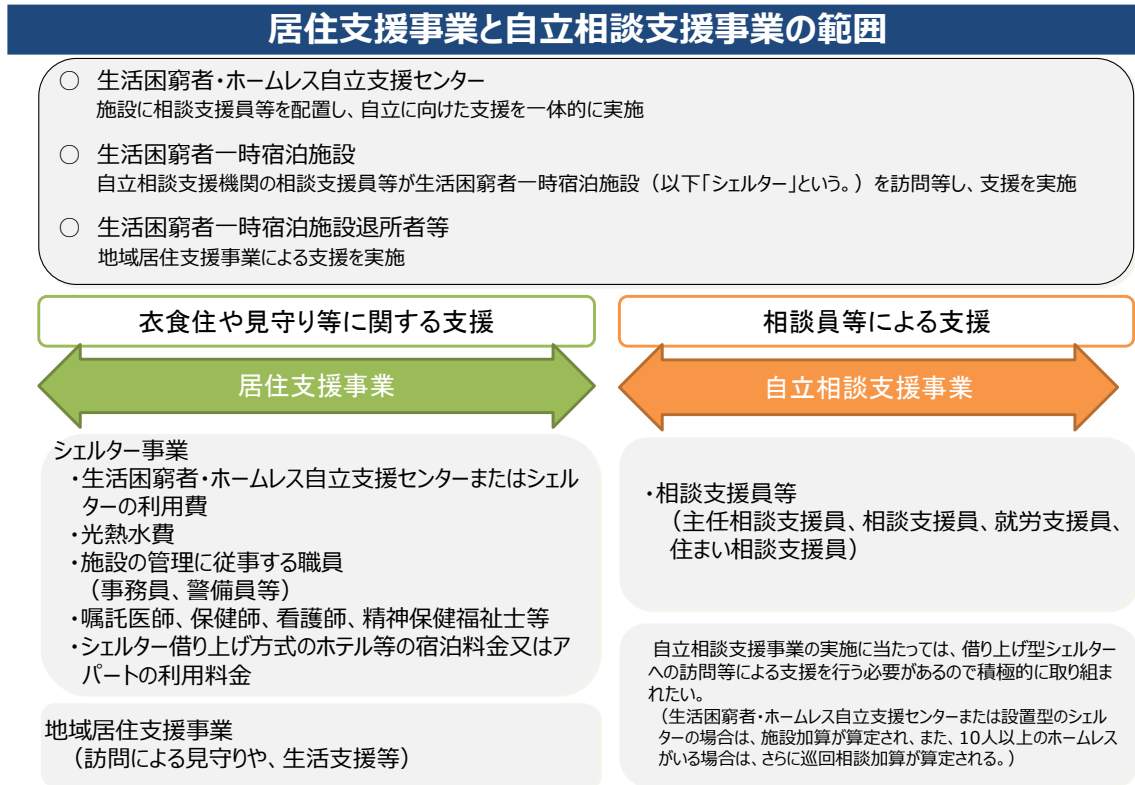
例えば、自立支援センター及び施設方式のシェルターの相談支援員等（相談支援員、就労支援員等）の人件費は「自立相談支援事業」の事業費が充てられるため、自立相談支援事業をあわせて受託する必要がある。

シェルター事業の経費は衣食住等を対象としており、施設の一般管理に従事する職員（例えば受付係、事務職員、警備員、施設管理者・大家）等の人件費は、「シェルター事業」の事業費が充てられる。

また、施設長は、業務の実態を勘案し相談支援員としての勤務実態があれば自立相談支援事業の事業費が充てられ、宿所の施設管理事務が主であれば「シェルター事業」の事業費が充てられる。

更に、保健師等の医療職による支援を実施する場合等においては、「シェルター事業」の事業費が充てられる。

図表 17 法施行後の自立支援センター等のイメージ



1-4 シェルター事業の対象者

1) 「生活困窮者」の基本的な考え方

法の対象となる「生活困窮者」とは、法第3条第1項のとおり「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、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」であり、生活困窮者の多くは複合的な課題を抱えていることから、相談を受ける段階では、できる限り対象を広く捉え、排除のない対応を行うことが必要とされている。

そのため、対象者の要件を敢えて絞らず、制度の狭間に陥るおそれのある人を生活困窮者として幅広く捉えることを可能にするという考え方のもと、自立相談支援事業の対象者には所得や資産などの具体的な要件は定められておらず、相談者を幅広く受け入れることができるようになっている。

2) シェルター事業の対象者の要件

シェルター事業の対象者は、省令に定められているとおり、一定の住居を持たない生活困窮者であって、次の①又は②に該当する者である（図表 18 及び図表 19）。

①次のいずれにも該当する者

i) 収入要件

シェルター事業の利用を申請した日の属する月における当該生活困窮者及び当該生活困窮者同一の世帯に属する者の収入の額を合算した額が、基準額(※)及び住宅扶助基準に基づく額を合算した額以下であること。

※基準額：申請日の属する年度(申請日の属する月が4月から6月までのいずれかの月である場合は前年度)の地方税法(昭和二十五年法律第二百二十六号)の規定による市町村民税(均等割)が課されていない者の収入を12で割った額

ii) 資産要件

申請日における当該生活困窮者及び当該生活困窮者同一の世帯に属する者の所有する金融資産の合計額が、基準額に六を乗じて得た額(当該額が百万円を超える場合は百万円とする。)以下であること。

②福祉事務所設置自治体が必要と認める者

緊急性等を勘案し、福祉事務所設置自治体が当該事業による支援が必要と認める者であること。

なお、シェルター事業はその性質上、緊急性が求められるケースが多く想定されるため、「自治体の長が緊急性を勘案し必要と認める者」として、一人ひとりの利用者の状況を勘案した即時的な利用を可能とするなど、福祉事務所設置自治体に一定の裁量を認めている。

緊急的に支援を行う必要性が高い場合、支援調整会議における協議の前であっても、医療、住まい、食事などの当面の生活を維持するための支援は、本人への適切なアセスメントを踏まえ、その状況に応じて適宜行うことができる。この場合、緊急的にシェルター事業の支援を開始した場合には、即時的な利用の後に、速やかに対象要件の確認を行うとともに、プランの記載や支援調整会議への報告が必要となる。

対象要件の確認としては、本人から状況を聞き取り、その状況を踏まえて客観的な資料に基づき確認する。

図表 18 シェルター事業の対象者の要件

省令
(法第三条第六項第一号に規定する厚生労働省令で定める生活困窮者) 第六条 法第三条第六項第一号に規定する厚生労働省令で定める生活困窮者は、次の各号のいずれかに該当するものとする。 一 次のいずれにも該当する者であること。 イ 生活困窮者居住支援事業の利用を申請した日(以下この号において「申請日」という。)の属する月における世帯収入額が、基準額及び住宅扶助基準に基づく額を合算した額以下であること。 ロ 申請日における当該生活困窮者及び当該生活困窮者同一の世帯に属する者の所有する金融資産の合計額が、基準額に六を乗じて得た額(当該額が百万円を超える場合は百万円とする。)以下であること。 二 生活困窮者の状態の緊急性等を勘案し、都道府県等が当該事業による支援が必要と認める者であること。

図表 19 住居確保給付金、シェルター事業、就労準備支援事業の資産・収入要件

住居確保給付金等の資産・収入要件〔省令事項〕

- 住居確保給付金、一時生活支援事業、就労準備支援事業については、対象者に係る資産・収入要件を、省令において定めている。
- 生活保護に至る前の段階にある生活困窮者に対する給付等であることを勘案し、収入要件は生活保護基準とほぼ同様以下としつつ、資産要件は一定の資産の保有を認めている。

住居確保給付金	シェルター事業	就労準備支援事業
以下のいずれにも該当する者 (収入要件) 申請日の属する月の世帯収入の額が、基準額(市町村民税均等割が非課税となる収入額の1/12)+家賃額(住宅扶助基準に基づく額が上限)以下であること。 (資産要件) 世帯の保有する預貯金の額が、基準額に6を乗じて得た額以下であること。(ただし、100万円を超えない額とする)	以下のいずれかに該当する者 1 次の要件のいずれにも該当する者 (1) 申請日の属する月の世帯収入の額が、基準額(市町村民税均等割の非課税限度額となる収入額の1/12)+住宅扶助基準に基づく額以下であること。 (2) 世帯の保有する預貯金の額が、基準額に6を乗じて得た額以下であること(ただし、100万円を超えない額とする)。 2 自治体の長が緊急性等を勘案し必要と認める者	以下のいずれかに該当する者 1 次の要件のいずれにも該当する者 (1) 申請日の属する月の世帯収入の額が、基準額(市町村民税均等割の非課税限度額となる収入額の1/12)+住宅扶助基準に基づく額以下であること。 (2) 世帯の保有する預貯金の額が、基準額に6を乗じて得た額以下であること。※上限額は設定しない。 2 1に準ずる者として、自治体の長が必要と認める者
<考え方> ○ 基本的には、現行の住宅支援給付の考え方を踏襲しつつ、法制化に伴いきめ細やかな要件に見直し。 ○ 地域の違いや世帯人数の多寡などをより厳密に反映させる。	<考え方> ○ 基本的な考え方は、住居確保給付金と同様。 ○ ただし、生存に必要な衣食住の提供を支援内容としており、緊急性が求められるケースも多く想定されるため自治体に一定の裁量を認める。	<考え方> ○ 基本的な考え方は、住居確保給付金、一時生活支援事業と同様。 ○ ただし、就労支援という事業の性格から、支援の必要がある者が幅広く事業を利用できるようにする。また、社会資源の状況は地域により様々であり、地域に利用可能な他の社会資源(例えば、地域若者サポートステーション等)が存在しない場合などに、自治体に一定の裁量を認める。

3) 具体的な対象者像

シェルター事業の対象者としては、従前、ホームレス緊急一時宿泊事業やホームレス自立支援センター事業で宿泊利用を必要とした、以下の具体例に示す生活困窮者が想定されるところであり、現場における対応を想定する時の参考として記載する。

なお、本節にて取り上げたような事情のある者のすべてが、シェルター事業の対象となるのではなく、シェルター事業の対象者としての適切性の判断は、自立相談支援事業の相談支援員によるアセスメント結果と支援調整会議の協議結果により判断されるべきものである。

シェルター事業に来訪する可能性がある者の想定範囲：

- ・ 居所がない人及び居所を失うおそれのある人
⇒ 家族関係・社会関係のねじれや、経済的問題等により、家に居られなくなった人として、以下のようなケースが考えられる。

例) ホームレス

家賃滞納により賃貸住宅から退居させられた人
知人宅やインターネットカフェ等に移り住み、資金が尽きた人
失業者又は無業であり居所がない人(就労のために遠方から移動してきたが、就職できなかった又は就労を継続できなかった人など)
家庭内暴力により自宅にいたことが困難になった無業の人

4) 対象者の判断

対象者として適切か否かは、自立相談支援事業の相談支援員によるアセスメントや、関係機関との支援調整会議を通じて判断する。

図表 20 は、自立相談支援事業の相談支援員がシェルター事業の対象者として適切であるかを判断するためのチェック項目であり、①省令で定められた対象要件の確認（ただし緊急時はこの限りではない）、②本人の居住地の確認（居住地がない場合は現在地において対応）、③相談支援員によるアセスメントを踏まえた判断、④緊急的状況の判断、⑤経済的困窮の判断、⑥生活保護の要否の判断、といったものが考えられる。

図表 20 相談支援員によるシェルター事業の対象者についてのチェックリスト

<p>① シェルター事業の対象要件は省令で定められている（図表 18 参照）。シェルター事業では、一定の資産・収入の要件を課しているため、生活困窮者本人やその配偶者等の資産や収入について疑義が生じた場合には、都道府県等にその旨を連絡する。ただし、緊急時はこの限りではない。</p> <p>② 本人の居住地について、基本的には、福祉事務所設置自治体管内に居住地を有する者について対応するが、居住地がない場合等は現在地において対応する。</p> <p>③ シェルター事業の対象者として適切か否かの判断は、自立相談支援事業のアセスメントを通じて決められる。</p> <p>④ 緊急的な支援としてシェルター事業が想定されており、状況によっては、支援調整会議の協議前の支援提供が可能である。</p> <p>⑤ 経済的困窮の判断は、世帯単位である。</p> <p>⑥ 生活保護が必要な人には、適切に生活保護制度につなぐ。</p>
--

1-5 シェルター事業の利用期間

原則3ヵ月を超えない期間とする。ただし、都道府県等が必要と認める場合、一人ひとりのアセスメントの状況により6ヵ月間まで延長を可能としている（図表 21）。

図表 21 シェルター事業の利用期間

省令
<p>（法第三条第六項第一号に規定する厚生労働省令で定める期間）</p> <p>第七条 法第三条第六項第一号に規定する厚生労働省令で定める期間は、三月を超えない期間とする。ただし、都道府県等が必要と認める場合にあっては、六月を超えない範囲内で都道府県等が定める期間とすることができる。</p>

1-6 生活保護制度との関係

ホームレスの生活実態を見ると、最低限度の生活を維持できず、生活保護基準以下の生活を営んでいる層も少なからず含まれていると考えられる。このため、ホームレス状態に置かれている者に対しては、まず本人の状況を踏まえ、生活保護が必要であると判断される場合には、自立相談支援機関を通じて、適切に生活保護につなぐことが必要である

また、シェルター事業の利用期間中において生活保護申請があった場合、生活保護の受給により居住場所等の確保に至るまでの間、シェルター事業により支援することになる。

なお、当初から生活保護の受給による居住場所等の確保までのつなぎとしてシェルター事業を利用する場合であっても、生活保護の受給による居住場所等の確保までの間は、シェルター事業の支援が必要となるため、プラン策定が必要である。

1-7 シェルター事業の実施主体

シェルター事業の実施主体は、福祉事務所設置自治体である。事業の運営は、実施主体である福祉事務所設置自治体が直接運営（直営）するか、又は委託による事業実施となる。ただし、都道府県が都道府県内全域を対象として事業を実施する場合には、市区町村と都道府県とが協定を締結する等により共同で事業を実施することが可能である。

市区町村と都道府県との協力による広域実施の例については、本手引きの第Ⅶ章「参考事例4」にて具体例を紹介する。

2 シェルター事業の業務内容・実施手順

2-1 業務の基本的な流れ

シェルター事業の基本的な支援内容の概略は図表 22 と図表 23 に示すとおりである。

シェルター事業の準備段階としては、3-2 で説明するとおり、実施主体である都道府県等による体制整備や運営方法の決定等があげられる。

シェルター事業の実施段階としては、自立相談支援機関から利用者の宿泊利用に関する連絡を、シェルター事業を行う機関（以下「シェルター事業実施機関」という。）が受けた後、(1)シェルター事業の利用者の受付、(2)衣食住の支援提供、(3)利用終了となるが、必要に応じて、利用者の利用期間変更手続きを行う。

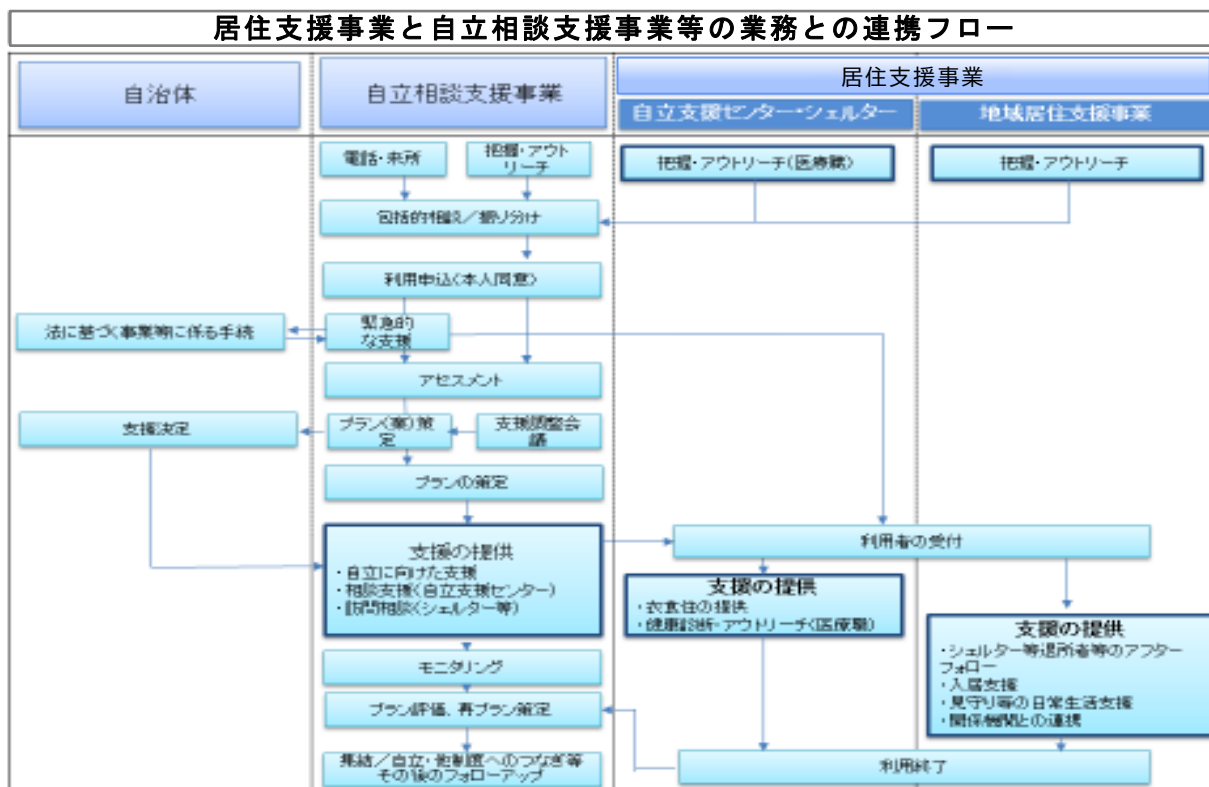
その後、年度ごとに当初の計画どおりに事業が遂行されたか実績を確認し、成果はどのようなものがあったかを評価する。（第Ⅵ章参照）。

図表 22 シェルター事業の基本的な流れ

段階	内容	事務手続き等
準備	実施主体による体制整備等	
運営	(1) シェルター事業の利用者の受付	○受付の手続き
	(2) 衣食住の支援提供	○宿泊の手続き ○食事提供の手続き ○日用品提供の手続き
	(3) 利用終了	○期間変更の手続き ○利用終了の手続き
評価	事業評価	

注：各事務手続きには自立相談支援事業の相談支援員又はシェルター事業の事務職員等が関わる。

図表 23 居住支援事業と自立相談支援事業等の業務と連携フロー



注：シェルター事業はその性質上、緊急性が求められる場合が多く想定されるため、支援調整会議の前であっても、利用者の状況を勘案し即時的に利用を認めても差し支えない。

2-2 各業務の具体的内容

各業務の具体的な内容を業務の流れに沿って説明する。

1) アウトリーチ(※)

ホームレス状態にある者や、地域社会から孤立した状態にある者については、複合的な課題を抱えているため、自ら支援を求めることが困難な場合も多く、早期の支援につながりにくい。

そのため、シェルター事業実施機関においては、自立相談支援機関と連携する等により、「待ちの姿勢」ではなく積極的にアウトリーチを行い、対象者の把握に努める必要がある。その際、ライフライン事業者や終夜営業の店舗、福祉関係の事業者との継続的な連携を図ることが極めて重要である。

なお、実施に当たっては、以下の考え方を参考とすること。

- a 相談活動の実施に当たっては、自立相談支援機関と連携し、必要に応じた相談体制(チーム)を編成し、実施すること。
- b 相談員への指導・助言及び処遇困難なケースへの対応を行う者として、主任相談員等を必要に応じて配置し、組織的かつ効果的な相談活動に努めること。

なお、この場合、地域のホームレスの実情に応じて、必要な場合は、精神科医等の専門職の同行を検討すること。

- c 健康や保健、医療等の相談・指導が行えるよう、必要に応じて保健師、看護師、精神保健福祉士等が同行すること。

(※) アウトリーチ

ここでいうアウトリーチとは、一般的に対象者のいる場所に積極的に出向いて働きかけることを意味する。加えて、生活上の課題を抱えながらも自ら相談に訪れることができない個人や家族に対して家庭や学校等を訪問すること、相談者が訪問しやすい場所で相談会を開催すること、また、早期支援につながるよう積極的な地域ネットワークづくりに取り組むこと等も含まれる。

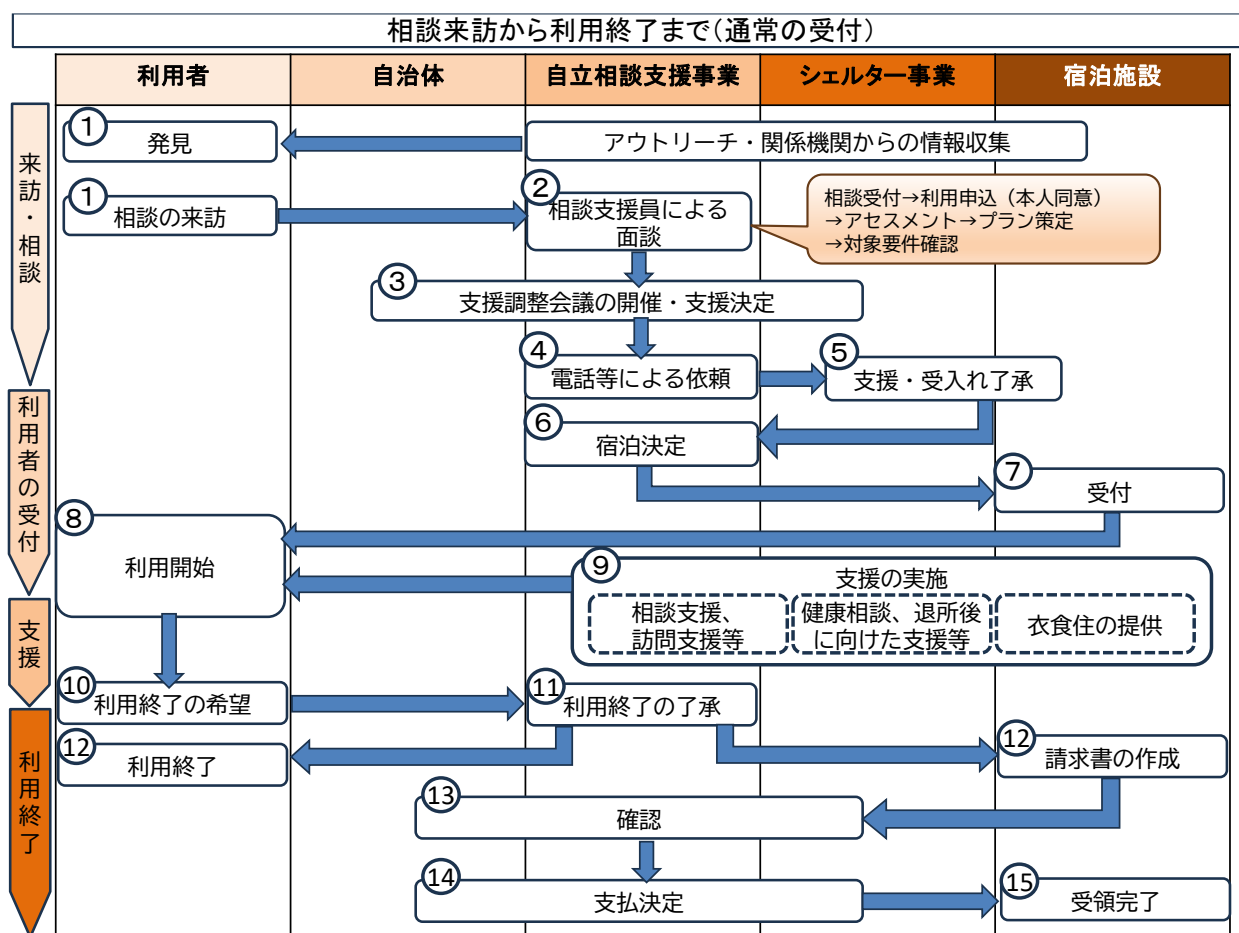
【参考】相談支援を拒否する場合の対応

支援が必要と判断されるものの、本人が「自分でやれる」、「他人の力を借りたくない」、「構わないでほしい」など支援を拒否することもある。このような場合においても、本人に支援ニーズが確かに存在するのであれば、いかに信頼関係を構築し継続的な支援につなげられるかが、支援員に求められる重要な役割である。継続的な支援につなげるためには、丁寧かつ慎重に働きかけ、本人の気持ちをほぐすことが求められる。また、本人が当面困っていることに迅速に対応することは、本人からの信頼を得ることに役立つことも忘れてはならない。

2) 受付(通常)

生活困窮者の来訪からシェルター事業の受付、その後の利用終了までの通常の流れは、図表 24 に示すとおりである。

図表 24 相談来訪～利用終了まで(通常の受付)



(1) 生活困窮者の来訪から宿泊先決定まで

- ① 生活困窮者が自立相談支援事業の相談窓口に来訪する(図表 24①)。
- ② 自立相談支援事業の相談支援員によって相談の受付がされ、利用申込(本人同意)、アセスメントを通じたプラン策定が行われ、シェルター事業の支援が必要と判断される場合にはシェルター事業の対象要件の確認が行われる(図表 24②)。
- ③ 支援調整会議を行い、支援が決定する(図表 24③)。
- ④ シェルター事業の利用が決まり、自立相談支援事業の相談支援員が、シェルター事業実施機関及び宿泊施設に電話等による依頼を行う(図表 24④)。
- ⑤ シェルター事業実施機関及び宿泊施設が受け入れ可否の確認を行い、可能であれば受入を承諾する。一方で、空室が無かったり、利用者の条件(身体的・精神的条件等)に合った部屋を用意できなかったりなど受け入れが困難な場合にはその旨を伝える。(図表 24⑤)
- ⑥ 宿泊先が決定する(図表 24⑥)。

(2) 宿泊先決定から宿泊施設の利用開始まで

○シェルター事業実施機関及び宿泊施設の利用説明

- ・宿泊先が決定したら、相談支援員は利用者に対して、シェルター事業実施機関及び宿泊施設利用上の留意事項を伝える。
- ・宿泊先が旅館・ホテル等の場合は、例えば、本手引き第Ⅷ章の参考様式「宿泊施設利用上の留意事項」等を用いて利用者に説明する。
- ・宿泊先が自立支援センター等の施設の場合は、各施設が作成しているパンフレットや利用規則等を示して説明する。

○シェルター事業実施機関又は宿泊施設までの移動

- ・自立相談支援機関から宿泊施設までの移動に当たっては、いくつかの方法が考えられる。
 - ①相談支援員が、シェルター事業実施機関又は宿泊施設まで車等で利用者に同行する。
 - ②利用者が1人でシェルター事業実施機関又は宿泊施設に行くことが可能であると判断するケースについては、シェルター事業実施機関又は宿泊先の受付から自立相談支援機関に到着確認の一報を電話等でもらうようにする。
- ・相談支援員は、次の面談日時を利用者と確認してから宿泊先に送り出す。

○宿泊施設の利用開始

- ・利用者が宿泊先で受付し(図表 24⑦)、利用を開始する(図表 24⑧)。
- ・相談支援員は、シェルター事業実施機関又は宿泊先窓口に対して、利用者が滞在期間中に無断外泊をした場合や周囲からの苦情等の問題が生じた場合には、相談支援員に一報するよう依頼しておく。深夜等に発生したトラブルで相談支援員に連絡がつかないような場合には、例えば警察に連絡するなど、相談支援員から対応方法をあらかじめ伝えておく。
- ・自立相談支援事業の相談支援員又はシェルター事業の事務職員は、利用者がシェルター事業の宿泊支援利用を開始したことを記録する。
- ・宿泊開始の記録事項は、利用者の氏名、性別、年齢、宿泊施設の名称・場所、宿泊期間等である。

3) 緊急時の利用

本章で述べたとおり、シェルター事業はその性質上、緊急性が求められるケースが想定されるため、利用者の状況を勘案し即時的に利用しても差し支えない。緊急的に支援を行う必要がある場合には、支援調整会議の前であっても、医療、住まい、食事などの当面の生活を維持するための支援は、本人への適切なアセスメントを踏まえ、その状況に応じて適宜行うことができるものである。

4) 衣食住の支援提供

(1) シェルター事業の支援提供に当たっての連携と利用状況の把握

利用者は、プランに沿ってシェルター事業の支援を利用する。自立相談支援事業の相談支援員は、利用者によるシェルター事業の支援の利用状況を記録する必要がある。例えば、宿泊日数、食事の回数、日用品等の提供があった場合は記録を残す。

シェルター事業の利用者が、今後の生活に向けた支援や他の支援(就労支援、家計改善支援など)を要望する旨をシェルター事業実施機関の職員(事務職員等)に伝えた場合には、自立相談支援事業の相談支援員にその旨を連絡し、相談支援員が利用者に確認し、アセスメントを行う。

また、借上げ型シェルター等、常時職員が配置されていない施設にあっては、相談支援員と連携し、定期的に訪問し、見守り等の状況確認を行うとともに、必要に応じて、保健師等を同行させることにより健康状態の把握に努める。

(2) 宿泊の提供

シェルター事業の利用者は、自立相談支援機関が策定したプランと自治体による支援決定に基づいて、宿泊の提供を受けることになる。省令により、シェルター事業の利用期間は3ヵ月間以内と定められている。ただし、一人ひとりのアセスメント状況によっては最長6ヵ月間の利用することができる。利用者の滞在期間中の予定については、自立相談支援機関の相談支援員からシェルター事業実施機関に連絡・調整する必要がある。

(3) 食事の提供

利用者への食事の提供方法には、以下のような方法が考えられる。なお、シェルター事業においては、宿泊の支援を利用せずに食事の支援だけを利用するということとはできない。

基本的には食事の利用記録を残し、食事を提供した事業者(宿泊施設、食堂、弁当宅配業者等)に請求書等を発行してもらい、その支払いにはシェルター事業の費用を充てる。図表 25 の複数の方法を組み合わせることも可能であり、どのような方法を取るかは地域の状況を踏まえるものとする。

図表 25 食事の提供方法の例

以下のいずれの利用においても、精算のために利用記録を残すことが必要である。

- (1) 旅館・ホテル等の宿泊施設の場合は、朝食・夕食等を提供することが可能な場合がある。
旅館・ホテル等の宿泊施設にて昼食等を提供していない場合は、以下の方法と組み合わせる。
- (2) 自立支援センター等に食堂が併設されていれば利用する。
- (3) 協力してくれる地域の食堂等を利用する。
- (4) 協力してくれる地域の弁当宅配業者を利用する。
- (5) その他(例:事務職員が弁当等を購入する、利用者本人が弁当等を購入し現金精算する)

(4) 日用品の提供

利用者に必要な日用品を提供するに当たり、旅館・ホテル等の宿泊施設で部屋にタオル、歯磨き等が備え付けられている場合は、それらを利用する。

宿泊施設の部屋に備え付けられていない日用品が必要な場合、利用者は相談支援員に相談し、相談支援員が対応を判断する。

日用品の例としては、歯ブラシ、タオル、下着、靴下、その他の衣類、生理用品等が考えられる。また、就職活動に必要な服や靴等の貸出等も考えられる。

日用品の提供方法としては、シェルター事業実施機関の職員が必要な物品を購入して利用者に渡すこと、シェルター事業実施機関の職員が利用者に同行して買い物に行くこと、機関に寄付されたタオルや衣類等の物品を渡したり就職活動用のスーツ等を貸し出したりすること等が考えられる。

いずれにしても、費用がかかる場合には領収書や請求書を発行し、シェルター事業の経費として精算する。

(5) 退所後に向けた支援

自立相談支援機関の相談支援員と連携し、シェルター事業の利用中の者に対して、利用後の住居の確保に向けた居住支援を行うこと。

5) 利用期間変更と宿泊利用終了

(1) 利用期間変更

シェルター事業の利用期間は原則3ヵ月間以内であるが、アセスメント状況によっては6ヵ月間の利用が可能である。

シェルター事業の利用期間の変更(延長)が、自立相談支援機関の相談支援員のアセスメントや支援調整会議を経て支援決定された場合には、自立相談支援機関の相談支援員が必要な手続きを行う。

(2) 宿泊利用終了

① 宿泊利用終了の手続き

利用者の宿泊利用終了が決定した場合、その手続きを行う。旅館・ホテル等の宿泊施設を利用した場合には、利用実績に応じた請求書等を宿泊施設にて発行してもらい、自立相談支援機関の相談支援員(又はシェルター事業実施機関の事務職員等)に提出してもらう。

自立相談支援機関の相談支援員は、プランの一環として、シェルター事業の支援の利用状況を把握し、本人の状況に合わせて宿泊利用終了後のアフターフォローや関連機関(宿泊施設利用後の行き先等)への情報の引き継ぎなどを行う。例えば、利用者が生活保護を受給することになった場合、必要に応じてケースワーカーに情報を引き継ぐことが考えられる。

② 宿泊利用終了時の記録

シェルター事業にて利用された支援は実績として記録に残す。その理由としては、委託による実施の場合は委託元である自治体に支援実績を報告するため、シェルター事業の費用を精算するため、シェルター事業の評価を行うためといったことが考えられる。

宿泊に係る記録事項としては、利用者の氏名、性別、年齢、宿泊利用開始日、宿泊利用終了日、滞在期間、利用終了の理由、利用終了後の行き先等がある。また、宿泊以外にも、食事や日用品等の提供があった場合には、それらの利用実績を残す。例えば、旅館・ホテル等の宿泊施設で部屋にタオル・歯磨き等の日用品が備え付けられている場合には、宿泊利用の記録にあらかじめ含めておくことで利用記録を簡易にするということも考えられる。

6) 業務実施上の留意点

(医療の取扱いについて)

シェルター事業には医療の給付は含まれない。事業の利用開始後、利用者が国民健康保険等の医療保険制度に加入しておらず、かつ、経済的に余裕がない場合に医療機関を受診する必要が生じた際には、地域の実情を踏まえ、無料低額診療事業を活用するなど、柔軟な対応に努められたい。

また、シェルター事業では、利用者の健康を確保するため、利用開始時及び利用期間中において、定期的に健康診断を実施するとともに、保健師等の医療職等が同行して路上又は宿泊場所を巡回し、日常生活等に関する相談を受ける「巡回相談」などを実施することとしている。

3 シェルター事業の運営方法

3-1 シェルター事業の運営の基本的な考え方

1) 実施主体と運営主体

前述のとおり、シェルター事業の「実施主体」は福祉事務所設置自治体である。運営は、実施主体が直接運営する「直営」のほかに、事業の全部又は一部を民間団体等に「委託」することが可能となっており、それぞれの「運営主体」は、直営の場合は都道府県等であり、委託の場合は委託事業者ということになる。

2) 委託事業者の選定について(委託する場合)

委託先には、制度の理念を十分理解し、シェルター事業を確実に実施できる資質が求められる。事業の委託先の選定に当たっては、より効果的な支援を実施する観点から、これまでホームレス及びホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者など、生活困窮者を支援してきた民間団体の活動実績や成果を考慮することも必要である。例えば、自立支援センターでは、様々な課題を抱えたホームレスを施設に受け入れ、自立に向けた多様な支援業務を一体的に実施することで相乗的な効果を上げてきた。また、自立支援センターの中には、巡回相談といったアウトリーチを含めた入口から、施設利用終了後のアフターフォローまで実施している施設もあり、生活困窮者を支援するためのノウハウと支援実績が蓄積されている。

なお、シェルター事業の委託事業者は、事業の目的、課題認識、支援方針を自立相談支援機関と十分に共有した上で、密な連携が図れる体制を構築することが重要である。

3) 委託料の定額払いと実績払い

委託料の算定について、主に次の2つの方法が考えられる。

(1) 定額払い

自立支援センター等の施設を活用する場合や、シェルター借上げ方式で旅館・ホテルやアパート等を長期間借り上げる場合には定額払いが考えられる。その場合、借上げ施設（旅館・ホテルやアパート等）及び借上げ数については、地域の生活困窮者の状況を踏まえて適切に見込む必要がある。

この方法は、既存施設の活用や長期間の借上げにより、シェルター事業の利用を必要とする者が現れるたびに受入先を調整する手間が省け、円滑な入所につなげることができるというメリットがある。一方で、利用実績が少なかった場合でも一定の事業費がかかってしまうというデメリットがあるので、一定の利用実績が見込める自治体には適当な方法である。

(2) 実績払い

シェルター事業実施機関が、支援を必要とする利用者が現れた際に旅館・ホテルやアパート等の一室を一時的に借り上げ、利用日数・利用人数など実績に応じて支払う方法である。例えば、シェルター借上げ方式で、一時的に旅館・ホテルやアパート等を利用する場合が考えられる。

この方法は、利用実績に応じた事業費の支払いとなるため、利用実績が少なかった場合には事業費を抑えることができるというメリットがあるため、少ない利用実績しか見込めない自治体や利用実績の見込みが不明の自治体には適当な方法である。一方で、事業の利用を必要とする者が現れるたびに受入先を調整する手間が生じるというデメリットもあるため、円滑に受入先を決定できるよう、受入先の候補となる施設と日頃から受け入れ可能な人数や対象者像について認識を合わせておくことが望ましい。

4) 宿泊施設の手配

シェルター事業の宿泊先として旅館・ホテルやアパート等の一室を借り上げる場合、協力してくれる宿泊先を見つける必要がある。例えば、地域の旅館ホテル生活衛生同業組合等に相談し、協力してくれる宿泊施設を確保する方法等が考えられる。

3-2 シェルター事業の運営方法の検討

シェルター事業は実施主体である都道府県等が運営する直営と、事業を民間団体等に委託することのいずれも選択が可能である。地域の実情や当該自治体の体制整備に関する方針に応じて、運営方法を検討する必要がある。

いずれの運営方法においても、それぞれの特徴と留意すべき点（※）があるので、それらを十分に踏まえた上で、地域の実情にあった運営方法を選択する必要がある。

※直営と委託の特徴と留意すべき点

○直営の場合

（特徴）

- ・生活保護所管部局との連携が取りやすい。
- ・委託事業者を介さないため、緊急的に受け入れる場合の各種調整を迅速に行える。

（留意点）

- ・自治体側の人員や運営のノウハウが不足している場合は外部委託することも考えられる。

○委託の場合

（特徴）

- ・福祉関係の団体へ委託することで、様々な資源を活用しなければならない複雑なケースへの対応が可能となる。
- ・自治体側の人員や運営のノウハウが不足している場合でも委託により事業が実施可能となる。

（留意点）

- ・委託先に任せきりになり、事業の実施状況の把握が不十分になるおそれがある。

シェルター事業の運営方法は、以下の（１）～（３）の組み合わせによって、複数の運営パターンが考えられる。また、本章で例示している以外の運営パターンで事業を実施することも考えられ、各地域の特徴や社会資源の状況を踏まえた運営方法を検討する必要がある。

（１）運営方法（直営と委託）

- ・都道府県等による事業の直営の場合と委託の場合（図表 28）

（２）宿泊施設の運営形態（借上げ方式と自立支援センター等の施設方式）

- ・旅館・ホテルやアパート等の一部借上げの場合と自立支援センター等の施設を活用する場合（図表 29）

（３）自立相談支援事業とシェルター事業の関係（事業一体型と分離型）

- ・両事業を同じ実施者が運営する場合（事業一体型）と、別々の実施者が運営する場合（分離型）（図表 30）

上記の組み合わせの中でも代表的なものは、直営・シェルター借上げ方式・事業一体型で実施する場合（図表 26）と、委託・自立支援センター等の施設方式・事業一体型で実施する場合（図表 27）である。

特に事業一体型の場合は、相談の受付・アセスメントの段階から両事業での連携がしやすく、一体的な支援を期待できる。

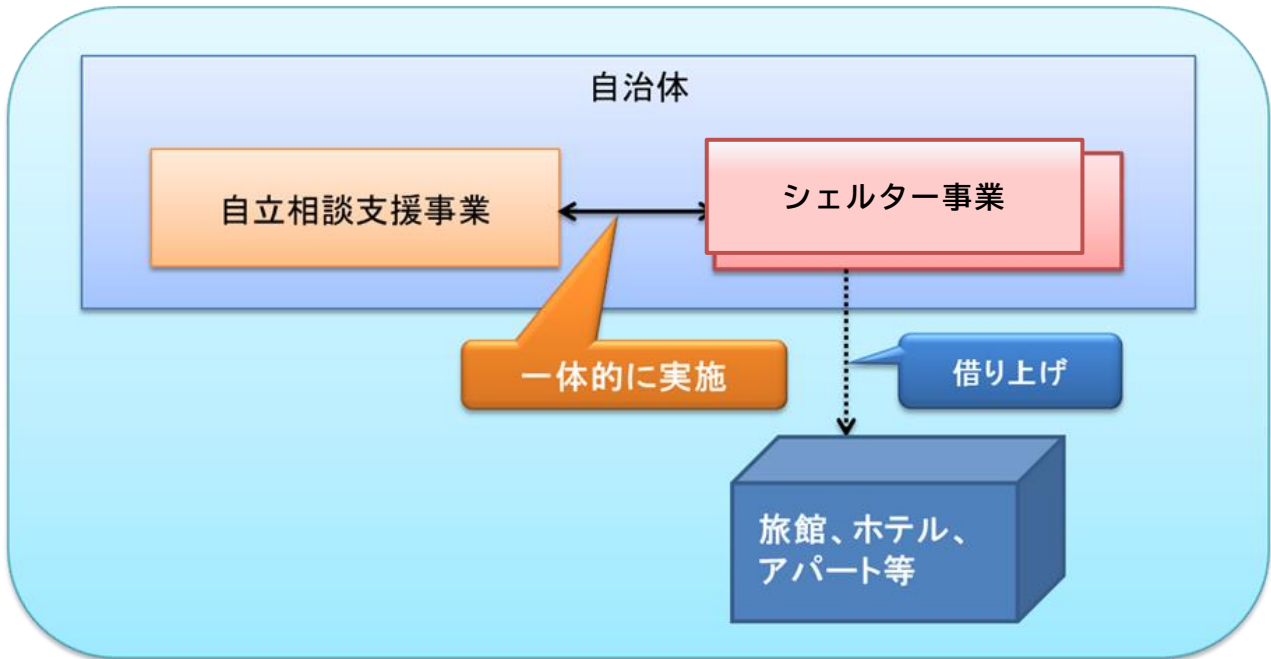
○直営・シェルター借上げ方式・事業一体型（図表 26）

- ・全国で多くの自治体が採用しているのがシェルター借上げ方式である。この方式は、小規模な自治体による実施から都道府県による広域的な実施まで可能であり、新規にシェルター事業を立ち上げる自治体にとって導入しやすいことが特徴である。
- ・一般の旅館・ホテルやアパート等の一室を借り上げる場合、周囲の宿泊客に迷惑をかけずに一人で泊まれる人であることが利用条件になることに留意する。

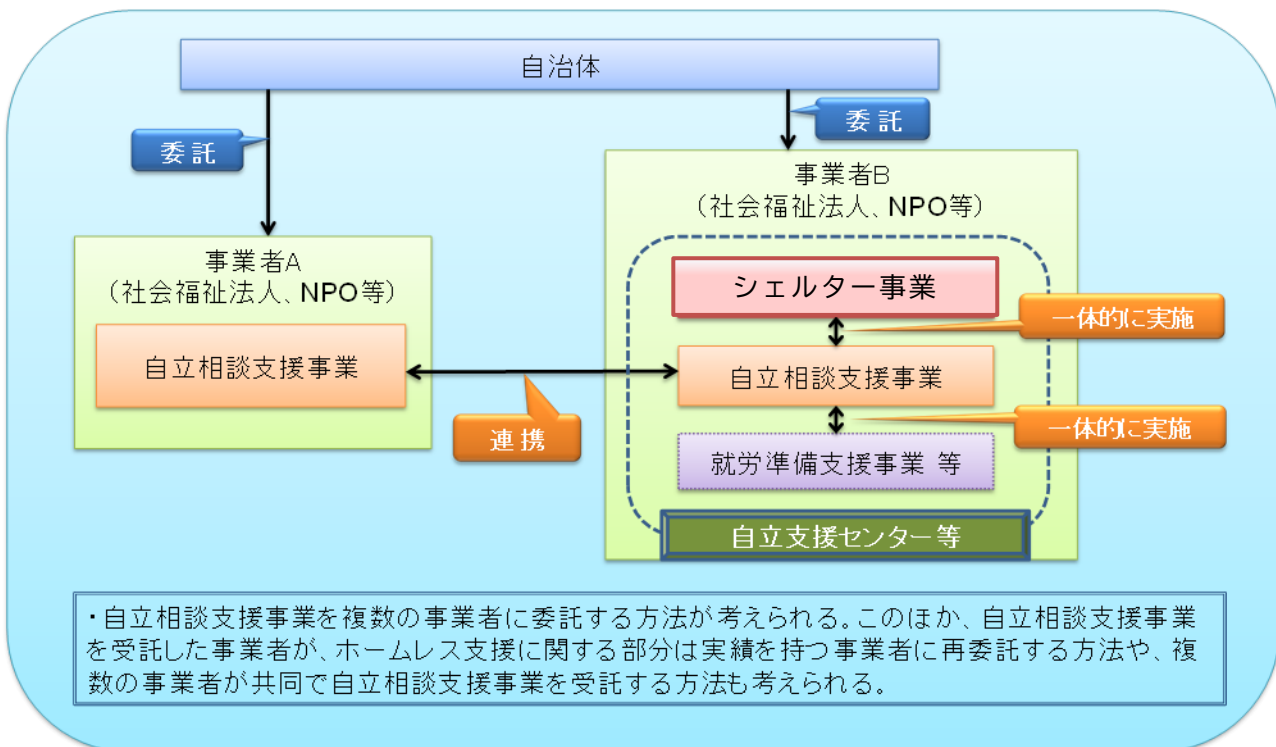
○委託・自立支援センター等の施設方式・事業一体型（図表 27）

- ・自立支援センターは、一部の大都市や政令指定都市に設置されている、ホームレスの自立支援を行う施設である。
- ・複雑な課題を抱える生活困窮者に対して、様々な手厚い支援を包括的に実施できることが特徴である。

図表 26 直営・シェルター借上げ方式・事業一体型の一例



図表 27 委託・自立支援センター等の施設方式・事業一体型の一例



3-3 設置・運営方法

1) 運営方法

シェルター事業は、前述のとおり(1)運営方法(直営と委託)、(2)宿泊施設の運営形態(借上げ方式と自立支援センター等の施設方式)、(3)自立相談支援事業とシェルター事業の関係(以下「事業関係」という。)(事業一体型と分離型)の組み合わせによって、複数の運営パターンがある。

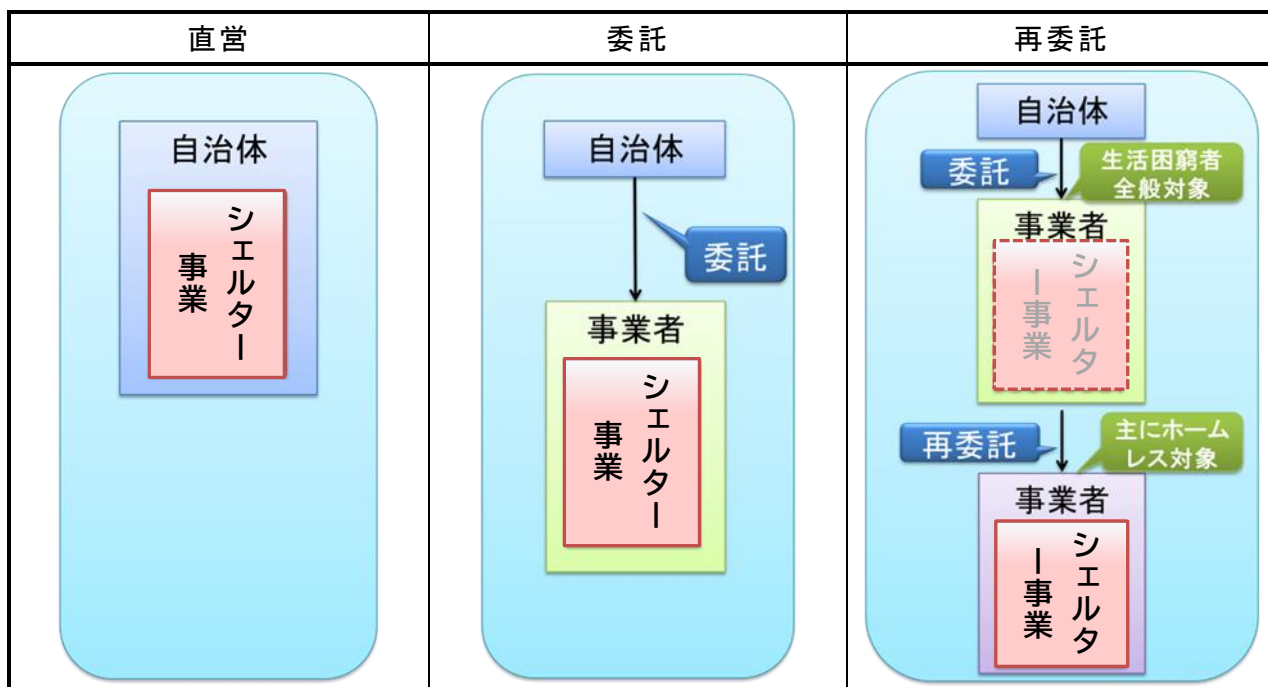
本手引きでは円滑な運営パターンとよく見られる代表的な運営パターンを示すこととするが、地域の実情に合わせ、本手引きで示した運営パターン以外を採用することも可能である。

(1) 運営方法(直営と委託)

事業の運営方法としては、都道府県等による直営、委託、再委託が考えられる。複数の事業を受託した事業者が、主にホームレス支援に関する部分を別の事業者にも再委託する方法や、複数の事業者が共同で自立相談支援事業を受託する方法も考えられる。社会資源等、地域の実情を踏まえて直営・委託を選ぶことができる(図表 28)。

委託先の選定に当たっては、これまでのホームレス支援の実績・ノウハウの有無や支援の継続性の観点を踏まえることが重要であるとともに、利用者のニーズに合わせて多様な支援を包括的に実施することにより、相乗的な効果が期待できることを踏まえる必要がある。

図表 28 直営と委託(例)

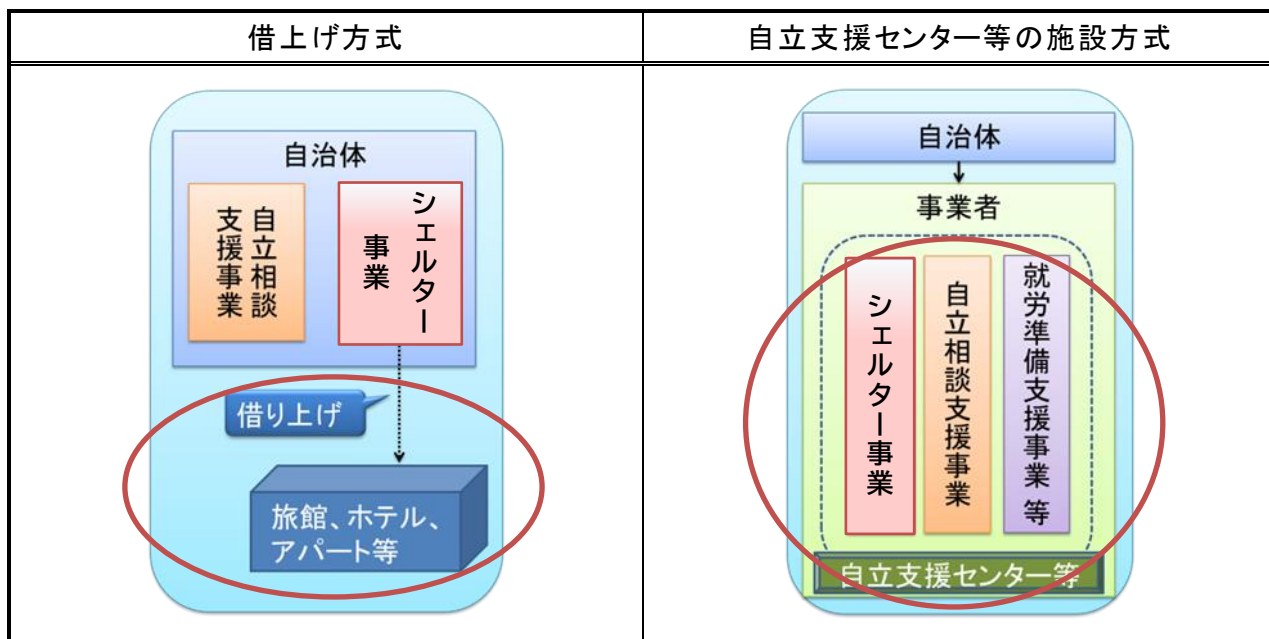


(2) 宿泊施設の運営形態(借り上げ方式と自立支援センター等の施設方式)

シェルター事業の宿泊施設としては、旅館・ホテルやアパート等を一室単位で借り上げることや、自立支援センター等の施設を活用することが考えられる(図表 29)

借り上げ方式の場合は、事業に協力してくれる旅館・ホテルやアパート等を探し、契約や協力依頼等を行う。民間施設の活用によって、多様なニーズに柔軟に対応できるというメリットがある。

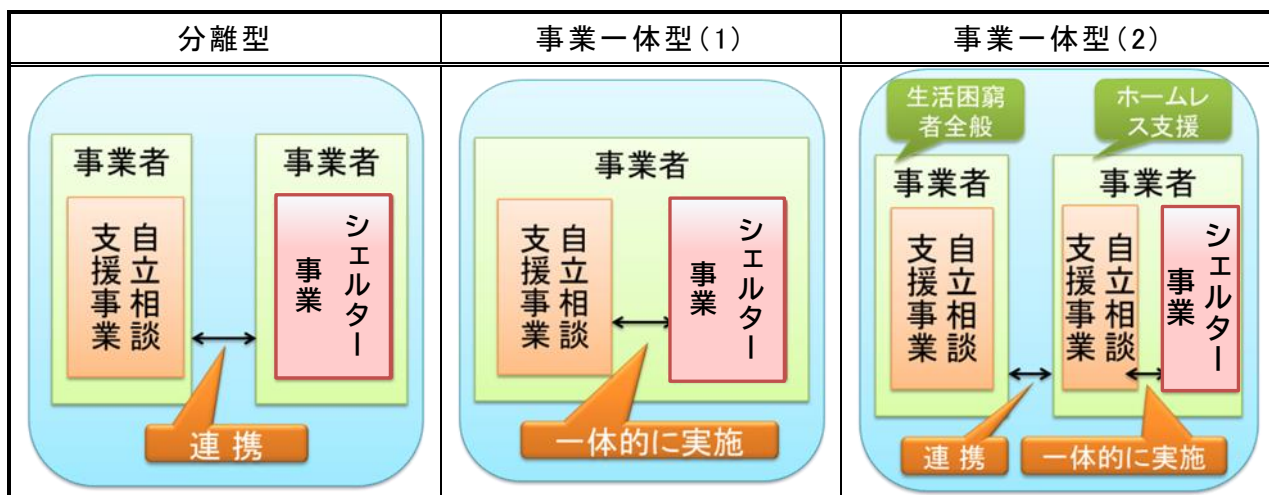
図表 29 借上げ方式と自立支援センター等の施設方式（例）



(3) 事業関係（事業一体型と分離型）

シェルター事業と自立相談支援事業を、同じ事業者委託して一体的に運営する方法（以下「事業一体型」という。）と、異なる事業者委託する場合（以下「分離型」という。）がある。また、図表 30 の事業一体型（2）のように、利用者に応じて地域で事業者ごとに役割分担をするということも考えられる。

図表 30 事業一体型と分離型（例）



2) 運営パターン

これまでの説明のとおり、(1)運営方法、(2)運営形態、(3)事業関係の組み合わせによって複数の運営パターンが生じるが、具体的にどのような運営方法がありうるのか、その詳細を以下に示す。

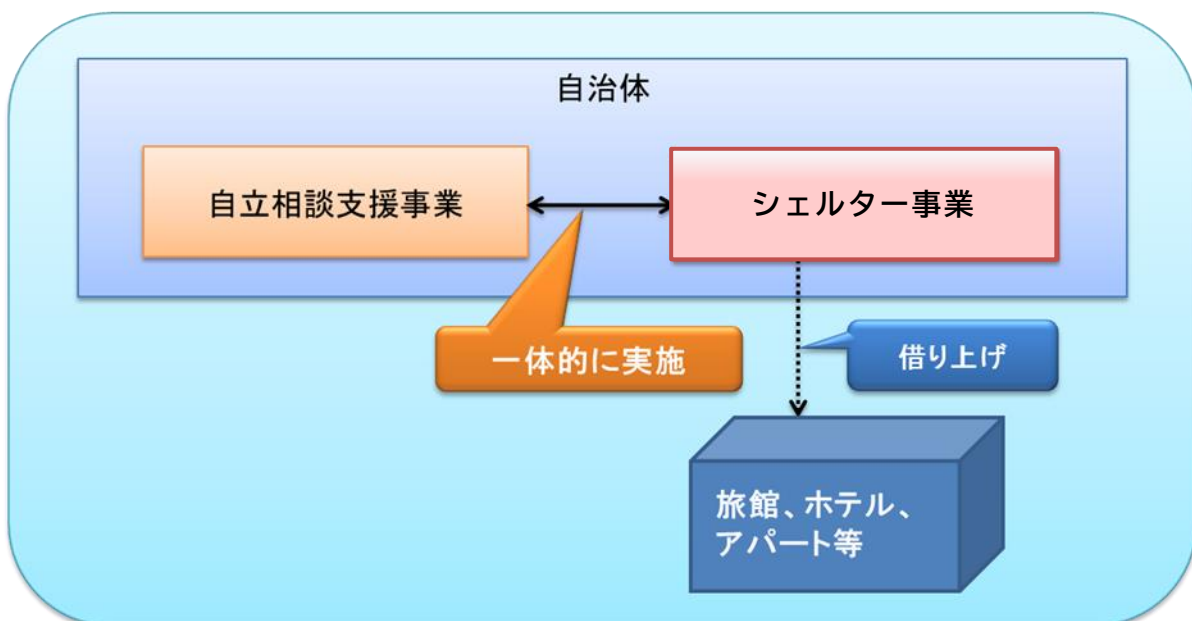
(1) シェルター借上げ方式による事業実施のパターン

シェルター借上げ方式に見られるパターン（図表 31、図表 32、図表 33、図表 34）を示す。旅館・ホテルやアパート等の一室を借り上げるといったものが考えられる。

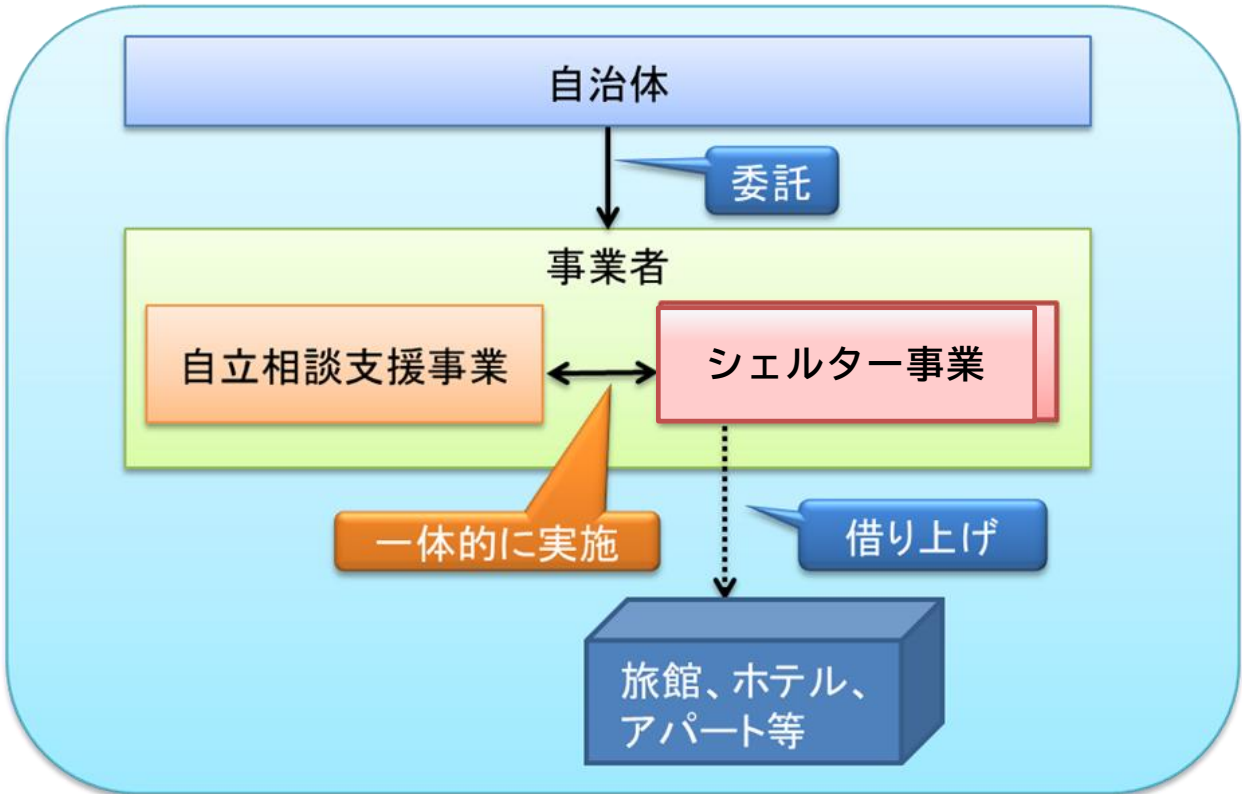
シェルター借上げ方式のパターン:

- ①直営・シェルター借上げ方式・事業一体型(図表 31)
 - ・ 都道府県等がシェルター事業と自立相談支援事業を直営により一体的に実施する例である。
- ②委託・シェルター借上げ方式・事業一体型(1)(図表 32)
 - ・ シェルター事業と自立相談支援事業を同一事業者へ委託し、一体的に運営する例である。
- ③委託・シェルター借り上げ方式・事業一体型(2)(図表 33)
 - ・ 委託事業者にてシェルター事業と自立相談支援事業を一体的に運営し、さらに地域内で役割分担(例えば一方の事業者の相談窓口では生活困窮者全般を受け入れ、そのうち居所を失うおそれのある人や失った人を、もう一方の事業者が担当する)をする例である。
- ④直営・シェルター借上げ方式・分離型(都道府県による広域実施)(図表 34)
 - ・ 都道府県による広域実施の一例であり、本手引きの参考事例4の大阪府モデルを図示したものである。
 - ・ 一つの福祉事務所設置自治体でシェルター事業を実施するには予算・人員等の観点から難しい場合には、都道府県がシェルター事業を広域で実施することも考えられる。そのような広域実施の場合にも、シェルター借り上げ方式は有効な運営方法である。
 - ・ ただし、都道府県がシェルター事業を広域実施する場合、自立相談支援事業の実施は福祉事務所設置自治体単位であることから分離型になる。この場合は、自立相談支援事業の相談支援員が遠方にいる等の理由で、シェルター事業の利用者の支援に支障が出ないよう工夫が必要である。

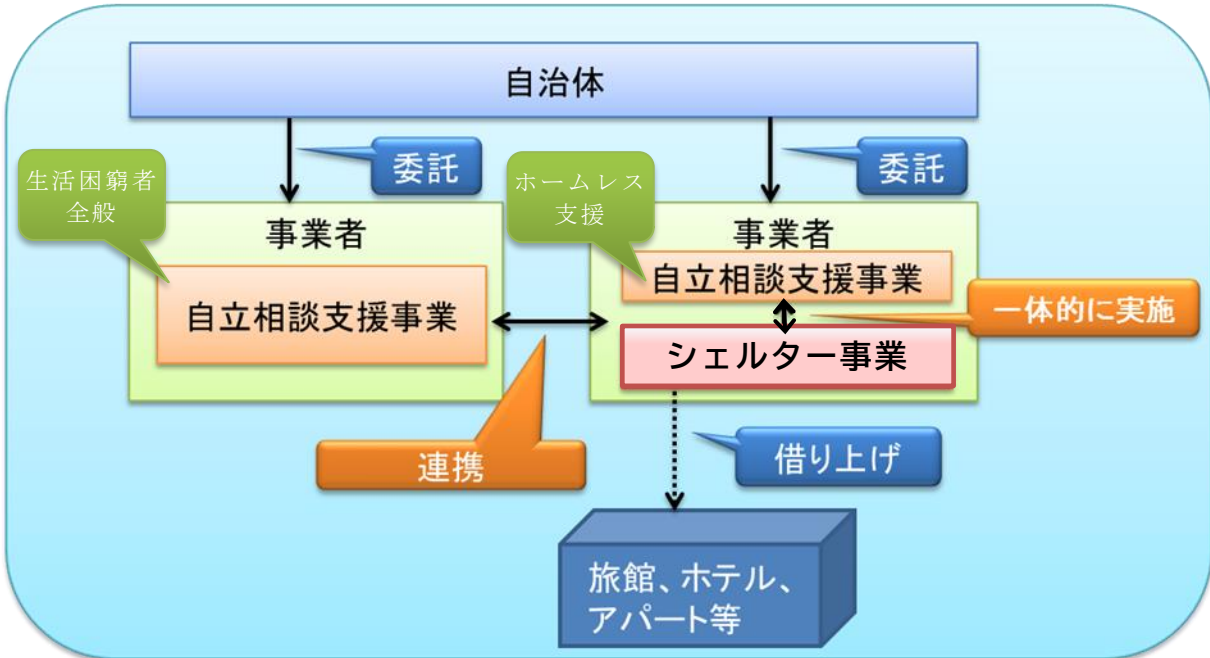
図表 31 直営・シェルター借上げ方式・事業一体型の一例(図表 26 の再掲)



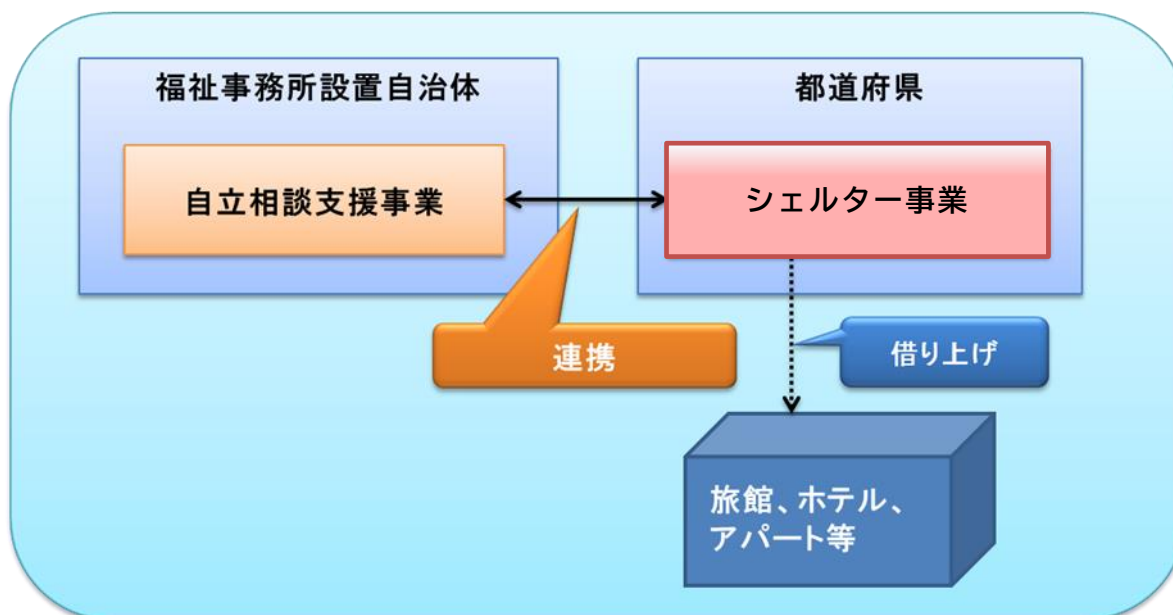
図表 32 委託・シェルター借上げ方式・事業一体型(1)の一例



図表 33 委託・シェルター借上げ方式・事業一体型(2)の一例



図表 34 直営・シェルター借上げ方式・分離型（都道府県による広域実施）の一例



(2) 自立支援センター等の施設方式による事業実施のパターン

自立支援センター等の施設方式による事業実施のパターン（図表 35、図表 36）を示す。都道府県等が一つの事業者にも、シェルター事業と自立相談支援事業（及びその他の任意事業）など複数事業を委託するものである。

例えば図表 35 では、事業者 A が生活困窮者全般の対応を引き受け、事業者 B が居所を失うおそれのある利用者を中心に引き受けるといった地域内の事業者ごとの役割分担も考えられる。図表 36 のように一つの事業者が複数事業を一手に引き受けられることも考えられる。また、自立相談支援事業の委託を受けた事業者がホームレス支援に関する部分を別の事業者にも再委託する方法もある。

自立支援センター等の施設方式のパターン：

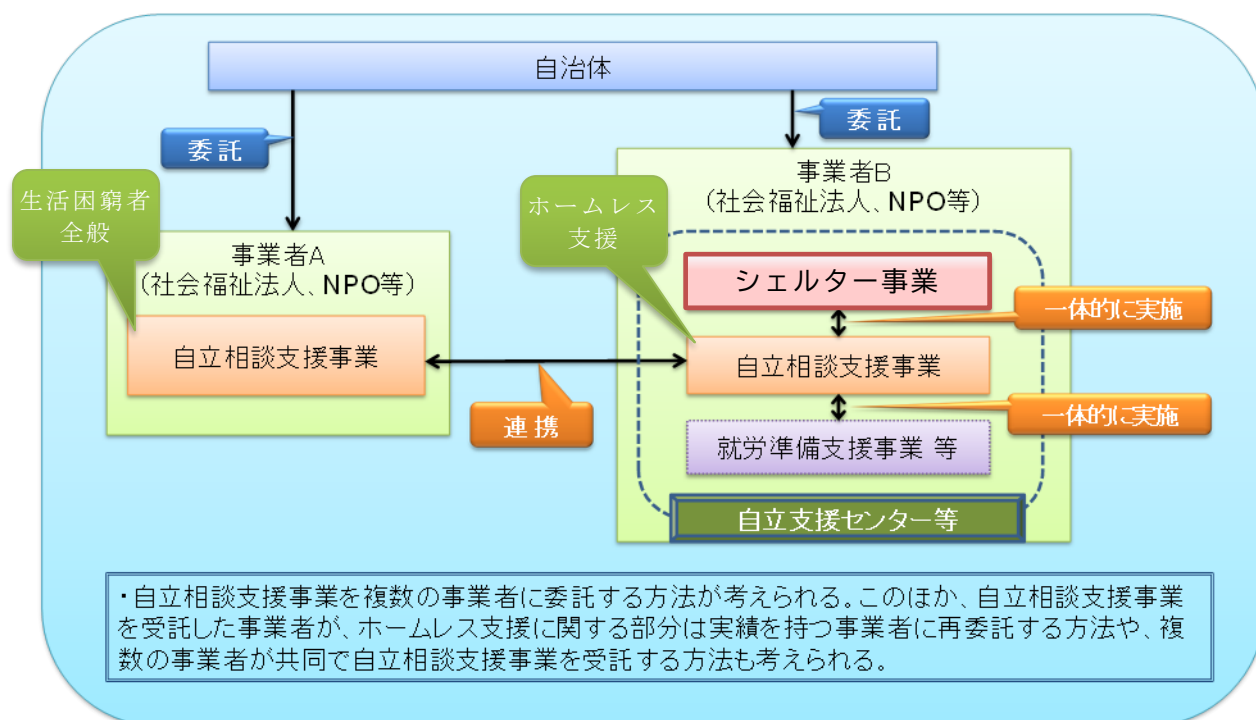
①委託・自立支援センター等の施設方式・事業一体型(2)(図表 35)

- 当該地域において、事業者 A が生活困窮者全般の窓口となり、事業者 B がシェルター事業を必要とする利用者の窓口を担う。事業者 B が、シェルター事業と自立相談支援事業（及びその他事業）の委託を受け、施設方式にて一体的に実施し、事業者 A による自立相談支援事業において、シェルター事業の利用が必要と判断された利用者を中心に支援を行う。

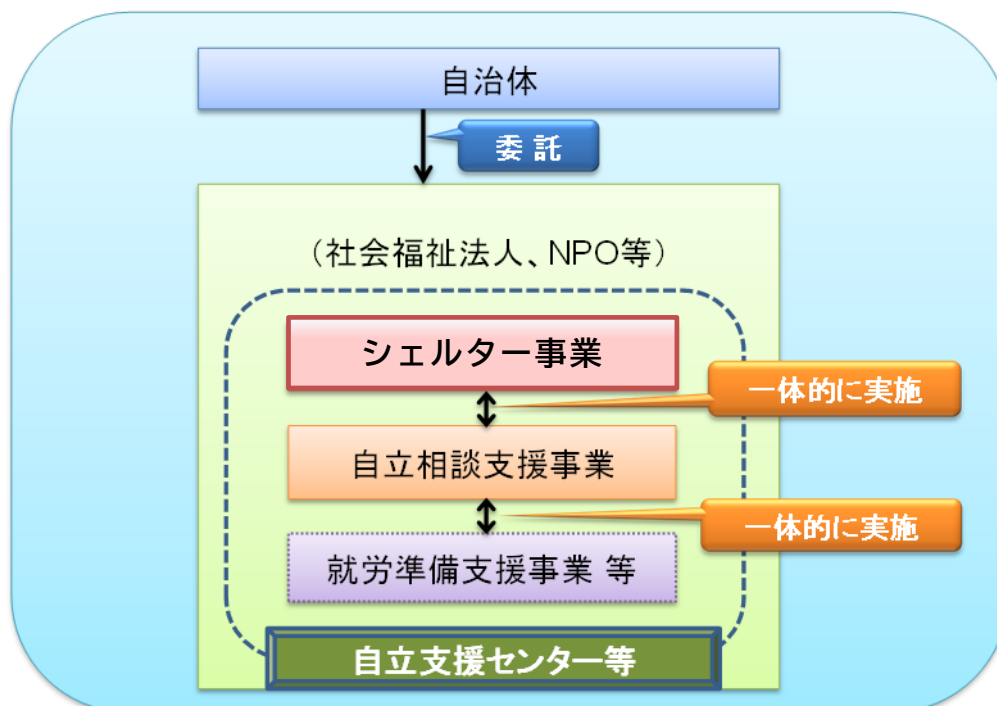
②委託・自立支援センター等の施設方式・事業一体型(1)(図表 36)

- 事業者が、シェルター事業と自立相談支援事業（及びその他事業）の委託を受け、施設方式にて一体的に実施する。

図表 35 委託・自立支援センター等の施設方式・事業一体型(2)の一例(再掲)



図表 36 委託・自立支援センター等の施設方式・事業一体型(1)の一例



第 III 章 地域居住支援事業について

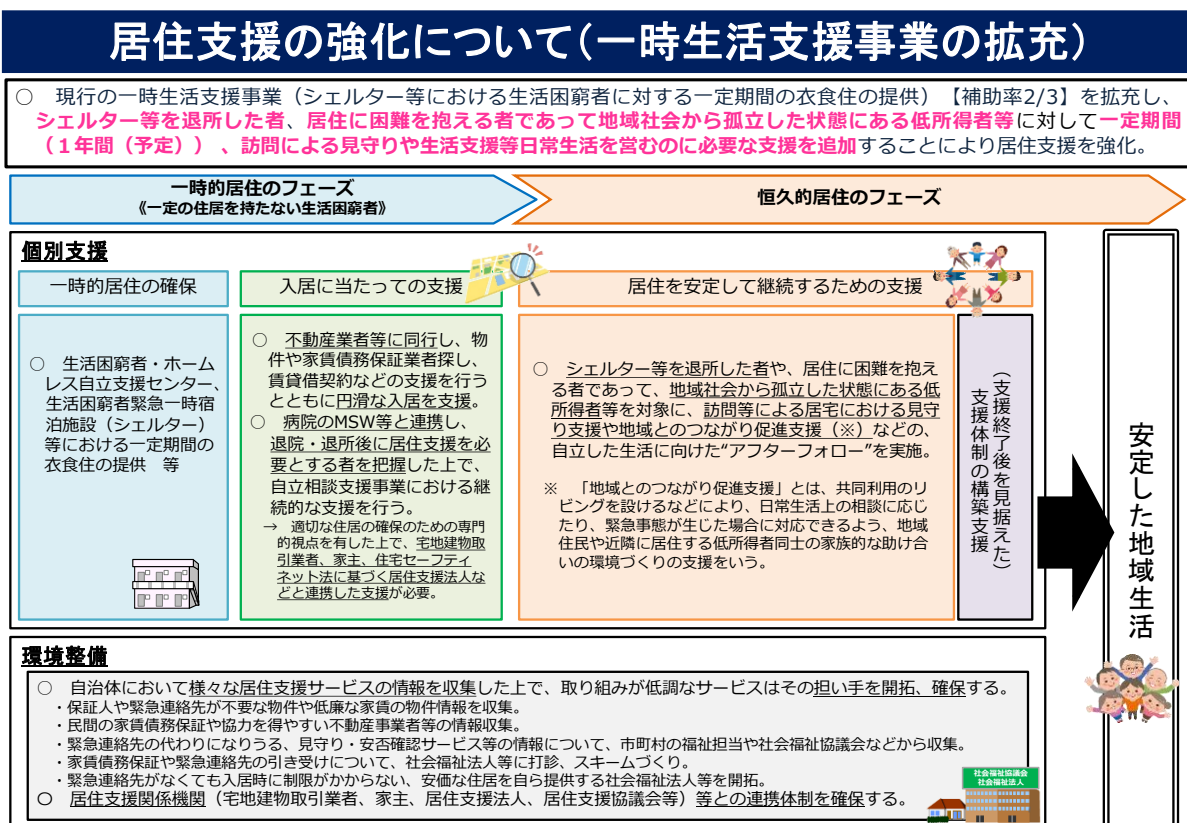
本章では地域居住支援事業の全体像を説明する。

1 地域居住支援事業の業務

1-1 地域居住支援事業の経緯

前述のとおり、従前の一時生活支援事業は、ホームレス対策として実施されてきた生活困窮者一時宿泊施設（シェルター）の運用を参考に制度化された経緯があるが、ホームレスのみならず、地域社会から孤立した状態にある者の存在も指摘され、このような対象層に包括的な支援を行う必要性が高まったことから、平成 30 年改正法にて、自立支援センター等の退所者、集合住宅等で自立した生活を始める者、地域社会から孤立した状態にある者に対し、訪問による必要な情報の提供及び助言その他の現在の住居において日常生活を営むのに必要な支援などを行う、地域居住支援事業が追加された。（図表 37）

図表 37 平成 30 年改正法における居住支援の強化について（一時生活支援事業の拡充）



1-2 地域居住支援事業の概要

地域居住支援事業は、自立支援センター等の退所者や地域社会から孤立した状態にある者に対し、厚生労働省令で定める期間にわたり、訪問による必要な情報の提供及び助言その他の現

在の住居において、日常生活を営むのに必要な便宜として厚生労働省令で定める便宜を供与する事業（自立相談支援事業に該当するものを除く。）をいう（法第三条第六項第二号）。令和5年 10月からはシェルター事業の上乗せの事業としてではなく、単独での実施も可能としている。

厚生労働省令で定める便宜は、訪問による必要な情報の提供及び助言、地域社会との交流の促進、住居の確保に関する援助、自立相談支援事業を行う者その他の関係者との連絡調整その他の日常生活を営むのに必要な支援である（省令第8条の3）。

図表 38 地域居住支援事業の支援内容

省令
<p>（法第三条第六項第二号に規定する厚生労働省令で定める便宜）</p> <p>第八条の三 法第三条第六項第二号に規定する厚生労働省令で定める便宜は、訪問による必要な情報の提供及び助言、地域社会との交流の促進、住居の確保その他の活動に関する相談、生活困窮者自立相談支援事業を行う者その他の関係者との連絡調整その他の日常生活を営むのに必要な支援とする。</p>

1-3 地域居住支援事業の対象者

1)対象者の要件

地域居住支援事業の対象者は、以下のいずれかに該当する者とする。

- ・シェルター事業の退所者であって、現に一定の住居を有するもの
- ・現在の住居を失うおそれのある者であって、地域社会から孤立した状態にある者

また、令和6年改正法では、地域居住支援事業、就労準備支援事業及び家計改善支援事業については、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の両制度をまたいだ支援の継続性・一貫性を確保する等のため、これらの事業の利用が必要と保護の実施機関（福祉事務所）が認める生活保護受給者（特定被保護者）も事業を利用できることとされた。

※ ただし、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成 17 年法律第 123 号）に基づく自立生活援助、介護保険法（平成9年法律第 123 号）に基づく地域支援事業の「高齢者の安心な住まいの確保に資する事業」等類似の事業の対象となっている者は対象としない。

2)対象者の判断

自立支援センター等の退所者のほか、各事業の実施者、NPO 等の民間団体、民生委員、社会福祉協議会及び地域住民等からの情報提供等により把握した者について、自立相談支援事業によるアセスメントや支援調整会議の結果等を踏まえ、事業の対象者に当たるかどうかを判断する。

1-4 地域居住支援事業の実施期間

地域居住支援事業の実施期間は、1年を超えない期間を原則とする。

なお、利用期間の終了直前の利用者の心身の状況、地域社会からの孤立の状況、生活の状況その他の状況を勘案して（※）、都道府県等が必要と認める場合は、延長（再利用）を可能とする（図表 39）。延長後の利用期間は1年を超えない期間とすること。その後、必要に応じて、あらた

めて状況を確認し、さらに、支援を継続することも差し支えない。ただし、永続的に支援し続けることは想定していない。

(※) 勘案すべきこと

- ・利用者が日常生活を営むのに必要な関係機関による支援体制が地域において十分に構築されていないこと
- ・対象者の心身の状況や支援の経過等をアセスメントした結果、引き続き本事業による支援が必要であること

図表 39 地域居住支援事業の利用期間

省令
(法第三条第六項第二号に規定する厚生労働省令で定める期間) 第八条の二 法第三条第六項第二号に規定する厚生労働省令で定める期間は、一年を超えない期間とする。ただし、心身の状況、地域社会からの孤立の状況、生活の状況その他の同号に掲げる事業を利用しようとする者の状況を勘案して都道府県等が必要と認める場合にあっては、当該状況を勘案して都道府県等が定める期間とすることができる。

1-5 地域居住支援事業の実施主体

地域居住支援事業の実施主体は、福祉事務所設置自治体である。

なお、シェルター事業(自立支援センター等)を実施している都道府県等においては、シェルター事業の退所者への連続的な支援を行いやすいよう、当該シェルター事業の運営主体と同じ法人による実施が有効ではあるが、各自治体等の状況に応じて、他法人への委託も可能とする。

また、令和6年改正法により、法に基づく各種事業を実施するに当たって、居住支援法人との連携が努力義務化された。居住支援法人は、その業務として住宅確保要配慮者に対する相談や見守りなどを実施していることから、地域に居住支援法人がある場合は、地域居住支援事業の有効な委託先となり得ると考えられる。

1-6 地域居住支援事業の実施体制

1) 人員

事業対象者が必要とする物件の斡旋や、地域における居住支援・生活支援に係るサービスの内容等に関する専門的知識を有した支援員を配置する。なお、生活困窮者数その他状況により、他の職務と兼務するなど、地域の実情に応じた対応を行うことも可能とし、常勤・専従である必要はない。

2 地域居住支援事業の実施手順及び事業内容

2-1 地域居住支援事業の実施

事業の利用に当たっては、自立相談支援機関を通じて支援決定を行う。なお、特定被保護者による事業の利用に当たっては、事前に、両制度の担当部局、福祉事務所、自立相談支援機関、地域居住支援事業を行う機関(以下「地域居住支援事業実施機関」という。)等の間で、利用に関する手続き等を調整し、関係者間の連携体制を構築しておくことが重要である。

1) 入居に当たっての支援

事業対象者が必要とする物件や、地域における居住支援・生活支援に係るサービスの内容等をあらかじめ把握した上で、不動産業者との内見等に同行し、物件や家賃債務保証業者の斡旋を依頼し、家主等との入居契約等の手続きに係る支援を行うことにより、公的賃貸住宅や民間賃貸住宅等への円滑な入居を後押しする。

また、病院の医療ソーシャルワーカー（MSW）等と連携し、退院・退所後に居住支援を必要とする者を把握した上で、宅地建物取引業者、家主、居住支援法人、居住支援協議会等と連携し、自立相談支援事業等における継続的な支援を実施する。

2) 居住を安定して継続するための支援

支援員の戸別訪問（オンラインによる方法を含む）による見守りや生活支援を行う。また、具体的な相談内容に応じて、福祉事務所や公共職業安定所等の関係機関への相談につなげる。

更に、利用期間終了後も円滑な日常生活が営めるよう、自立相談支援機関との連携により、関係機関による見守りや生活支援など日常生活を営むのに必要な支援体制の構築を図る。

3) 互助の関係づくり

地域で自立した日常生活を継続していけるような互助の関係づくりとして、サロンやリビング等といった支援を必要とする者同士が集まることができる地域社会との交流の場を作る。

その場において、日常生活を営むのに必要な情報提供を行いつつ、支援を必要とする者同士が相互に支え合う関係や、地域住民とのつながりの構築支援を行う。

なお、当初、2)の支援員の戸別訪問による見守りや生活支援を利用していたが、支援員の戸別訪問による手厚い支援まで必要としなくなった場合には、この互助の関係づくりに移行していくことが考えられる。

4) 地域づくり関連業務（地域への働きかけ）

生活困窮者が、地域の中で支え合いながら生活することができる「場」をつくり、その中で本人が持つ様々な可能性を十分に発揮できるよう地域への働きかけを行う。

地域への働きかけを行うには、地域で活用できる社会資源を把握するとともに、関係機関といつでも相談できる関係を構築することが鍵となる。地域に様々な社会資源がある場合は、それらをいつでも活用できるようにしておくことや、必要な社会資源が不足する場合は、自治体や関係機関と検討し、開発することが必要である。また、本人が自身の役割を発揮できる交流の場を地域で開拓することも重要であり、例えば、既存のサロン等を気軽に訪れることができる場として確保しておくことなどが考えられる。更に、これらの社会資源と連携し、適切にチームによる支援が行えるよう、日頃から地域の中で関係機関・関係者とネットワークを築いていくことが重要である。

こうした取組を促進するためには、地域において、中核となる関係者が集まる協議の場を設定することが有益である。特に、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（平成 19 年法律第 112 号。以下「住宅セーフティネット法」という。）に基づく居住支援協議会等に参画し、地域の社会資源・支援の担い手を把握し、それらをいつでも活用できるようにしておくことや、適切にチームにより支援が行えるよう、生活困窮者等への支援方策に関する協議、調整等を行うことが効果的である。他にも、高齢者施策における地域ケア会議や障害者施策に

おける地域自立支援協議会など、既存の協議会等の活用を検討することも考えられる。支援員や自治体職員だけでなく、居住支援法人、地域住民や NPO 等の多様な担い手が相談・支援活動に参加できるよう働きかけ、地域の課題を地域で解決する仕組みづくりにつなげることが大切である。

2-2 利用期間変更と利用終了

地域居住支援事業の利用期間は原則1年を超えない期間であり、アセスメント状況によっては1年を超える期間での利用が可能である。

自立相談支援機関の相談支援員のアセスメントや支援調整会議を経て、利用期間の変更（延長）が決定されたら、自立相談支援機関の相談支援員は必要な手続きを行う。

また、利用の終了が決定した場合、必要な手続きを行うこととなるが、その際は、地域の関係機関と連携し、利用終了後も互助の関係づくりができるよう支援を行う。

2-3 特定被保護者による事業利用の流れ

前述のとおり、生活困窮者向けの就労準備支援事業、家計改善支援事業、地域居住支援事業（以下「特定被保護者対象事業」という。）について、新たに特定被保護者を事業の対象とし、生活困窮者と同様に支援を行うことができることとされた。これにより、被保護者向けのこれらの事業（以下「生保事業」という。）を実施していない自治体においても被保護者が事業を利用できるようになることや、生活困窮者向けと被保護者向けの事業の一体的な実施による事業の効率的・効果的な実施、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度をまたいだ支援対象者に対する一貫した支援の提供が可能となる。

特定被保護者とは、被保護者であって、①～③のいずれかに該当する者をいう。

- ① 被保護者の状況に照らして将来的に保護を必要としなくなることが相当程度見込まれる者
- ② 福祉事務所が生保事業を実施していない場合において、特定被保護者対象事業の利用が必要と認める者
- ③ 福祉事務所が生保事業を実施している場合であって、特段の事情があり、特定被保護者対象事業の利用が必要と認める者

このように、特定被保護者対象事業の利用が適当と認められる被保護者に対しては、制度上は、広く特定被保護者対象事業により支援することが可能である。

その上で、各自治体においては、地域の実情（対象者数、対象者層等）や特定被保護者対象事業の実施方針・目標等を踏まえ、あらかじめ特定被保護者の選定に係る考え方（例えば、①に記載の「相当程度見込まれる者」、②及び③に記載の「利用が必要と認める者」、③に記載の「特段の事情」に関する考え方など）を設定しておくことも考えられる。

※ 「特段の事情」とは、例えば、被保護者向け事業の支援内容が本人の状態やニーズに合わない場合などが想定される。

標準的な利用手続きの例を以下の通り示すが（図表 40 のイメージも参照）、詳細は、両制度の担当部局、福祉事務所、自立相談支援機関、地域居住支援事業実施者等の間で、あらかじめ調整し、地域の被保護者・生活困窮者の状況や、両制度における各事業の実施状況等に応じた実施方法によることが重要。

＜標準的な利用手続きの例＞

① 支援に至る手続

ア) 福祉事務所において、被保護者の意向を確認した上で、当該被保護者に対して地域居住支援事業による支援を実施することが適切か否かを検討し、特定被保護者候補者（以下「候補者」という。）として整理する。

イ) 福祉事務所は、生活困窮者自立支援制度主管部局に対し、ア)の候補者の支援可否について事前調整を行う。事前調整に際しては、ア)で検討した支援に対する候補者の意向や希望、地域居住支援事業による支援を必要とする理由、事業の利用見込み期間その他の必要な情報を生活困窮者自立支援制度主管部局に提供する。

生活困窮者自立支援制度主管部局は、福祉事務所からの情報を地域居住支援事業実施者に共有し、当該候補者の状況、地域居住支援事業において提供する支援が当該候補者にとって適切と見込まれるか、地域居住支援事業実施者における受入体制等の観点から、候補者への支援可否を支援実施主体と検討する。その際には、地域居住支援事業実施者は、必要に応じて本人との面談、福祉事務所を加えた面談等を実施する。検討の結果は、生活困窮者自立支援制度主管部局から福祉事務所に回答する。

なお、候補者の受け入れに当たっては、両制度の担当部局、福祉事務所、自立相談支援機関、地域居住支援事業実施者の間で協議の上、地域居住支援事業実施者における受入可能人数をあらかじめ設定することも差し支えない。

ウ) イの結果、候補者に対して特定被保護者対象事業による支援を実施することとなった場合、福祉事務所は、生活困窮者自立支援制度主管部局に対し、特定被保護者に関する氏名その他必要な事項について通知する（法第55条の11第1項）。通知内容は、氏名のほか、特定被保護者対象事業を利用することについての本人同意、性別、住所、生年月日、担当ケースワーカーの連絡先等が考えられるが、各自治体の状況や被保護者が抱える事情等に応じて、内容を整理して差し支えない。なお、当該通知をもって、特定被保護者対象事業の利用申込みとする。

また、福祉事務所は、通知をする際、必要に応じて当該特定被保護者に関する資料を併せて送付する。

エ) 福祉事務所は、ウ)の通知を行った場合、その旨を当該特定被保護者に対し速やかに通知する（法第55条の11第2項）。

② 支援中の対応

ア) 地域居住支援事業実施者は、支援プランの作成までは必要ないが、あらかじめ、支援内容を福祉事務所と協議の上、決定すること。

イ) 地域居住支援事業実施者は、当該特定被保護者の支援に当たっての課題を把握した際には、速やかに福祉事務所に連絡するなど、福祉事務所と緊密に連携するよう努める。その際、福祉事務所は、特定被保護者と面談し、必要な助言を行うなど、状況に応じた対応を行うこと。

ウ) 福祉事務所は、特定被保護者の地域居住支援事業の利用状況の把握のため、定期的に、地域居住支援事業実施者への訪問や電話等により、特定被保護者の

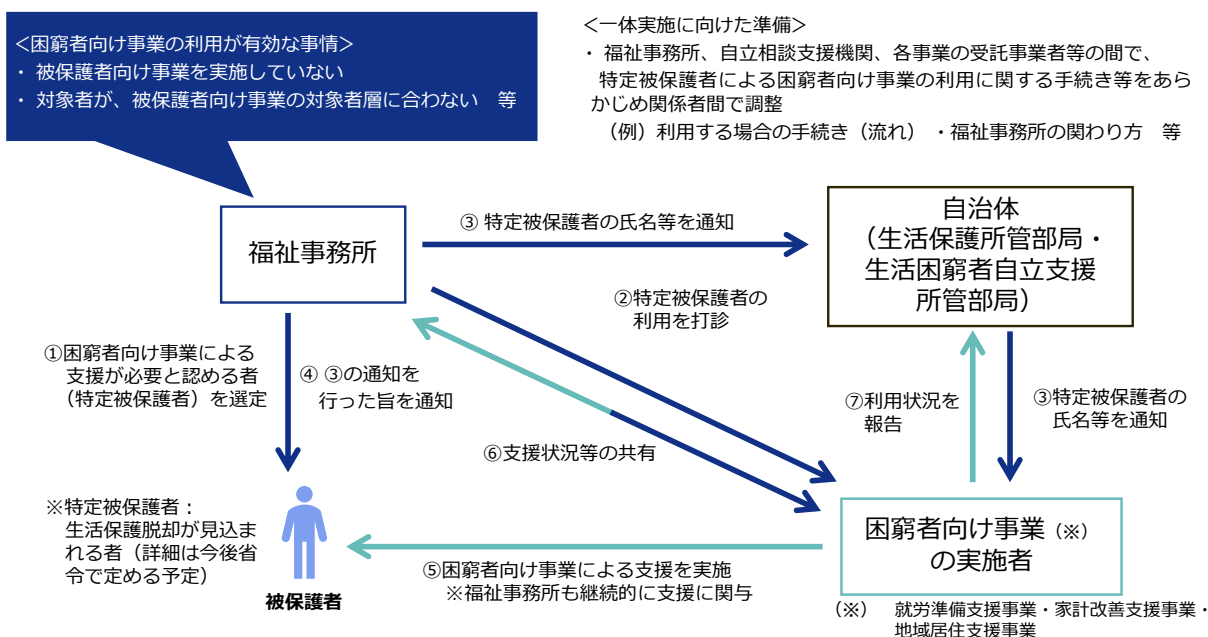
支援の進捗状況や様子等について確認する。また、福祉事務所は、当該特定被保護者との面談等を通じて、相談に応じるとともに、必要な助言を行う（法第 55 条の 11 第3項）。

③ 支援終了時の対応

- ア) 地域居住支援事業実施者は、支援期間が終了するまでの間に、②ア)で福祉事務所と協議の上で決定した支援内容に沿って評価を行い、その評価結果について、生活困窮者自立支援制度主管部局を通じて福祉事務所に通知する。
- イ) 福祉事務所は、ア)で通知された評価結果を踏まえ、当該特定被保護者に対する地域居住支援事業による支援の終了又は延長を決定することとする。地域居住支援事業による支援を延長することが適切と判断される場合は、改めて①の手続を行う。

図表 40 特定被保護者による事業利用の流れ

特定被保護者による生活困窮者向け事業の利用の流れ（イメージ）



第 IV 章 自立相談支援事業との連携について

本章では自立相談支援事業との連携について説明する。

1-1 自立相談支援事業の業務と居住支援事業との関係

居住支援事業は、自立相談支援事業との連携が必須である。そのため、自立相談支援事業がどのような機関で、どのような業務を行っているのかに関して、その概要を説明する。

居住支援事業と自立相談支援事業を一体的に実施している場合等で、どちらの事業により支援を行うか迷った際などにも以下を確認いただきたい。

1) 自立相談支援事業の業務概要

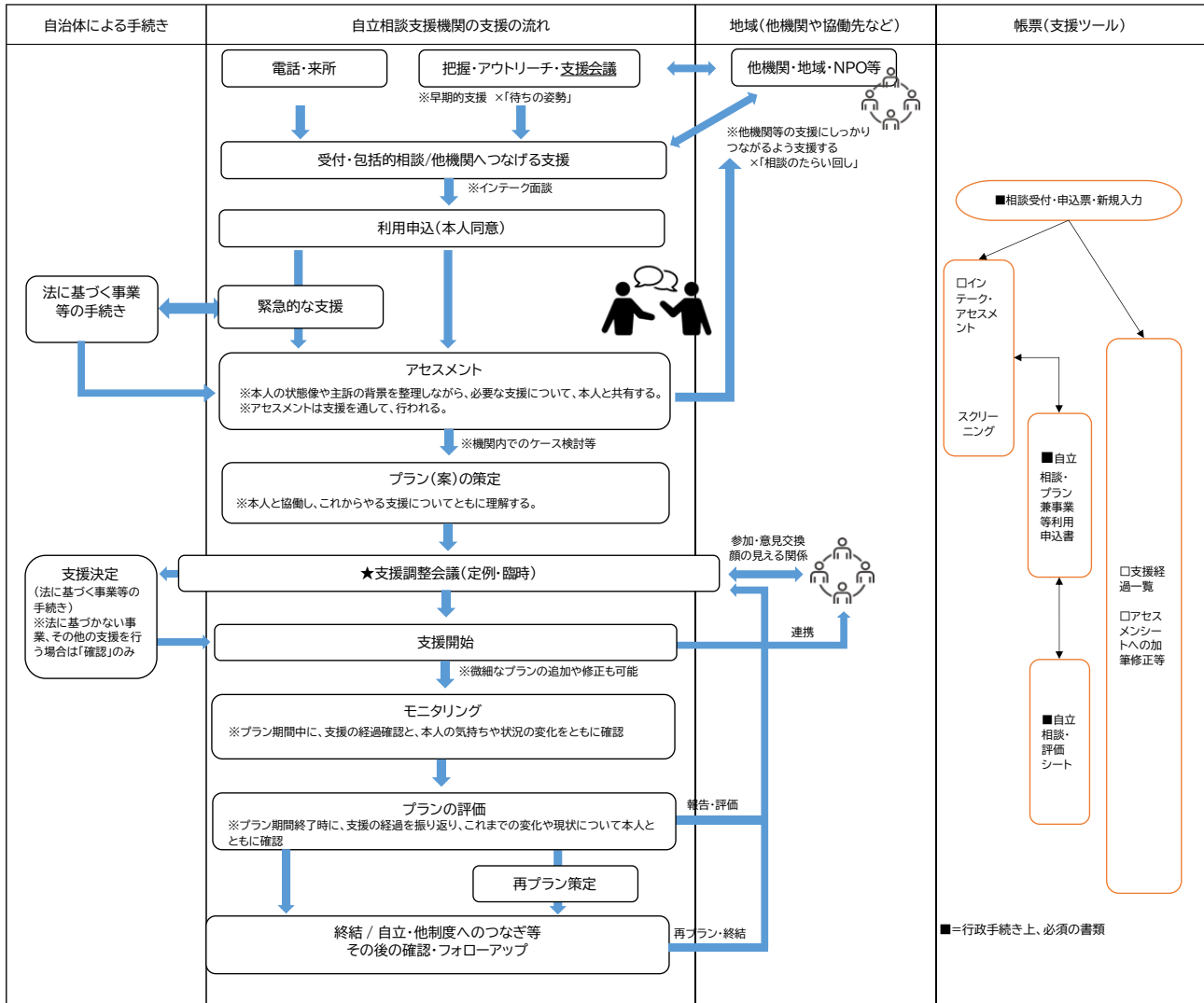
自立相談支援事業の主な業務は、「相談支援業務」と「地域づくり関連業務」である。相談支援業務は、生活困窮者の相談に応じ、アセスメントを実施して一人ひとりの状態にあった自立支援計画（プラン）を作成し、必要な支援の提供につなげる「対個人」の業務である。地域づくり関連業務は、関係機関とのネットワークづくりと地域に不足する社会資源の開発に取り組む「対地域」の事業である。

自立相談支援事業は、生活困窮者の総合的な相談窓口であり、生活困窮者は自立相談支援事業の相談支援員が策定するプランの内容に沿って、自立相談支援事業を介して居住支援事業を含むその他の法に基づく事業を利用する。また、シェルター事業を利用中の者に対しては、自立相談支援事業と連携して、利用後の住居の確保に向けた支援を行う必要がある。

2) 自立相談支援事業における居住支援事業の位置づけ

図表 41 の自治体による「法に基づく事業等の手続き」「支援決定」によって、居住支援事業を利用開始することができる。ただし、シェルター事業の緊急利用の場合はこの限りではない。自立相談支援事業の手引きでは、緊急的な支援について、相談受付時の本人の訴えや状況から迅速に対応すべき課題があると判断される場合は、プラン策定を待たずに支援を提供することとしている。特に住居確保給付金と居住支援事業を提供する場合には、迅速に手続きを行うことが必要であるとしている。

図表 41 自立相談支援事業の業務プロセス



図の中央は、自立相談支援機関が行う相談支援業務の流れであり、左は自治体が行う手続等、右は地域における社会資源に求める役割を示している。

第Ⅴ章 個人情報の保護・リスクマネジメント

居住支援事業の実施にあたっては、適切な個人情報の管理が必要となる。本章では、居住支援事業に求められる個人情報の管理について整理する。

1 居住支援事業における個人情報保護の考え方

居住支援事業（シェルター事業・地域居住支援事業）の実施にあたり、支援員は本人及び家族の収入等の個人情報を取り扱うこととなる。個人情報の保護は相談者等のプライバシーを保護するとともに相談者とのトラブルを防ぐためにも重要であり、居住支援事業の実施においては、個人情報の保護に十分に留意する必要がある。

個人情報の管理や関係機関との共有方法及びリスクマネジメントに関しては、自立相談支援事業の手引きの第7章をご参照いただき、個人情報の適切な取り扱いを図られたい。

2 個人情報保護に関する手続きと関係機関との情報共有

生活困窮者が自立相談支援事業の相談窓口に来訪し、支援利用の申込みをした際に、所定の様式に個人情報の利用・提供に関して本人の同意を得る箇所がある。したがって、自立相談支援事業にて所定の様式により本人の同意を得ている場合には、居住支援事業において、別途本人同意を取得する必要はない。

第 VI 章 事業の評価

居住支援事業について、生活困窮者支援全体の取組方針等を踏まえ、事業を実施する上での現状や課題を把握した上で、年度ごとに事業運営の目標とそれを達成するための計画を策定し、その実施状況や目標の達成状況を評価することが必要である。

1 運営計画と評価

生活困窮者自立支援制度の実施に当たっては、実施主体である都道府県等において、現状や課題を把握し、生活困窮者支援全体の取組方針等を定め、その結果を評価することが必要である。

居住支援事業についても、支援の質の向上のため、事業を実施する上での現状や課題を把握した上で、年度ごとに事業運営の目標とそれを達成するための計画を策定し、その実施状況や目標の達成状況を評価することが必要である。このような、いわゆる PDCA サイクルにより次年度以降の運営の改善に生かすことが求められる。具体的な実施方法については、自立相談支援事業の手引きの第8章を参照いただきたい。

評価には、自己評価と外部評価の二つの方法があるが、まず居住支援事業実施機関が自らの運営を振り返り、より良い運営を行うため、自己評価をしっかりと実施することが重要となる。

●評価指標の例

【利用者に関して】

- ・ 利用者数
- ・ 利用者の属性（性別、年齢等）

【シェルター事業の利用に関して】

- ・ 滞在日数
- ・ 衣食等に係る支援の内容、利用者の変化
- ・ 利用終了の理由
- ・ 利用終了後の居住先
- ・ 宿泊施設の定員数、部屋数、施設の稼働率

【地域居住支援事業に関して】

- ・ 支援の内容、利用者の変化
- ・ 事業利用終了の理由
- ・ 利用者と地域との間のつながりの構築状況

第 VII 章 参考事例集

本章では、円滑な運営の例として4つの参考事例（シェルター事業）を紹介する。事例を通じて、居住支援事業の運営方法や、広域実施の具体的な方法を示す。

1 参考事例集の使い方

1-1 参考事例集の使い方について

本章で紹介する事例（図表 42）は、従前のホームレス自立支援策や、法施行前のモデル事業等を実施していた複数の自治体・団体等にヒアリングし、他自治体の参考になるような部分を抽出し、参考事例として作成したものである。なお、シェルター事業の運営方法としては参考事例に示す以外にも複数のパターンが考えられるため、第 II 章を参照いただきたい。

1-2 参考事例の概要

参考事例1は、シェルター借上げ方式で自治体が直営により実施する場合を想定している。自治体が旅館ホテル生活衛生同業組合等との協定による依頼、もしくは宿泊施設と契約を結び、実績払いにて部屋を借り上げるというものである。

参考事例2は、シェルター借上げ方式でホームレス支援をしている NPO 等に委託する場合を想定している。自治体が NPO 等の民間団体に事業委託し、民間団体が旅館ホテル生活衛生同業組合等との協定や宿泊施設と契約を結び、実績払いにて部屋を借り上げるというものである。自治体が、複数の事業者のうち、1つの事業者に自立相談支援事業を、もう1つの事業者に自立相談支援事業とシェルター事業を委託し、前者の事業者は生活困窮者全般に対する相談支援を引き受け、後者はシェルター事業を必要とする可能性のある相談者を主な対象としている。シェルター事業を委託された事業者が旅館・ホテルやアパート等の一部を借り上げ、利用者に支援を実施する例である。

参考事例3は、自立支援センター又はシェルター施設方式の施設を活用した場合を想定している。多様で包括的な支援をパッケージとして提供するためには、生活困窮者自立支援制度において複数の事業（自立相談支援事業、シェルター事業、その他の任意事業等）を合わせて委託することが望ましい。

参考事例4は、都道府県による広域実施で、シェルター借上げ方式の場合を想定している。運営形態については参考事例1のような自治体直営や、参考事例2のような委託の場合がありうる。運営方法については参考事例1～3を参考にすることにして、参考事例4では広域的な実施に重点を置いて説明する。

図表 42 参考事例の内容と推奨ポイント

事例番号	実施主体	運営方法	事業関係	運営形態	推奨ポイント
1	福祉事務所設置自治体	直営	事業一体型	シェルター借上げ方式 (自治体－宿泊施設)	ホテルの借上げ等、これからシェルター事業を始める自治体に向けた内容を示す。
2	福祉事務所設置自治体	委託	事業一体型	シェルター借上げ方式 (自治体－民間団体－宿泊施設)	民間団体を活用することで、自治体職員の負担が少なく、質の高い支援提供が可能になる。
3	福祉事務所設置自治体	委託	事業一体型	自立支援センター、シェルター施設方式	施設に運営実績や支援のノウハウがある。
4	都道府県	—	分離型	シェルター借上げ方式	都道府県による広域実施の例を示す。

注：本手引きにおいては、シェルター事業と自立相談支援事業を合わせて委託する「一体的運営」を円滑な事例として推奨するため、参考事例 1～3 はいずれも「一体的運営」の例を示している。なお、参考事例 4 の都道府県による広域実施の場合は、福祉事務所設置自治体が自立相談支援事業を実施し、都道府県がシェルター事業を実施するという、シェルター事業と自立相談支援事業の実施機関が「分離」した状況が想定される。

2 参考事例

2-1 参考事例1

参考事例1は、自治体による直営であり、自治体が旅館ホテル生活衛生同業組合等との協定、又は宿泊施設（旅館・ホテル等の宿泊施設）と契約を結び、部屋を借り上げ、利用者に支援を実施している例を示したものである。

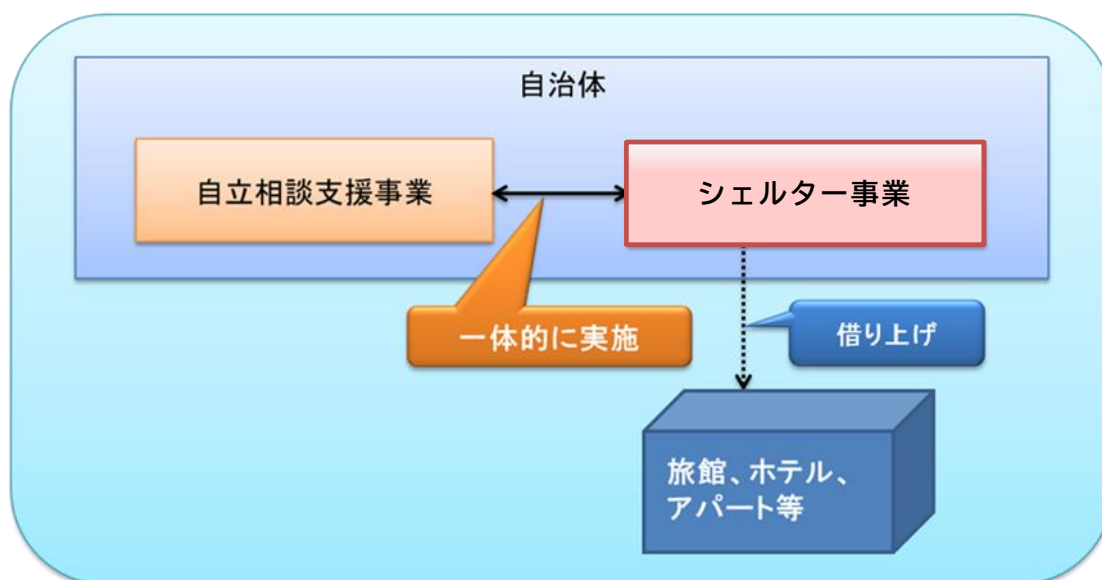
1) 体制と運営方法

実施主体及び運営主体である福祉事務所設置自治体による直営であり、自治体内で自立相談支援事業とシェルター事業を一体的に運営する。

図表 43 運営方法、運営形態・事業関係

項目	内容
実施主体	福祉事務所設置自治体
運営方法	直営
運営形態	シェルター借上げ方式
事業関係	自立相談支援事業とシェルター事業を一体的運営（自治体内）
宿泊施設	旅館・ホテル等
利 点	<ul style="list-style-type: none"> ・既存の民間宿泊施設（旅館・ホテル等の宿泊施設）を利用するので、これからシェルター事業を立ち上げる自治体にとっては導入しやすい。 ・これまで実績がなく、シェルター事業の利用者数の見込を立てにくい場合に実績払いは導入しやすい。

図表 44 参考事例1の運営方法、運営形態、事業関係のイメージ



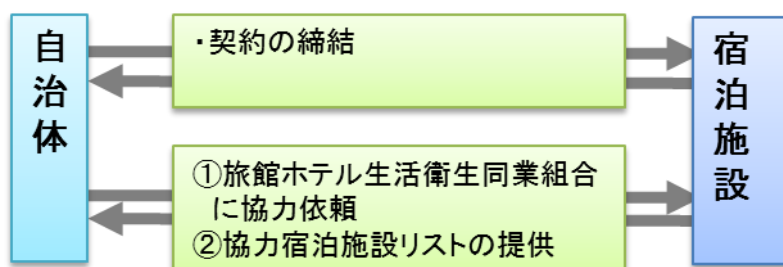
2) シェルター事業の立上げと事業費

(1) 事業立上げ

自治体はシェルター事業を実施するにあたって実施要綱等を定める。

旅館・ホテル等の宿泊施設を利用する場合には主に次の2つの方法が考えられる。1つ目の方法は、協力的な旅館・ホテル等の宿泊施設と自治体が契約を結ぶという方法である。2つ目の方法は、自治体から、地域の旅館ホテル生活衛生同業組合等に協力を依頼し、組合側に本事業に協力できる旅館・ホテル等の協力宿泊施設リストを作成してもらう方法である。この方法では、宿泊場所が必要な相談者が発生した場合に、自治体からリスト上の宿泊施設に連絡を取り、受け入れを依頼する。

図表 45 契約または協力依頼の例



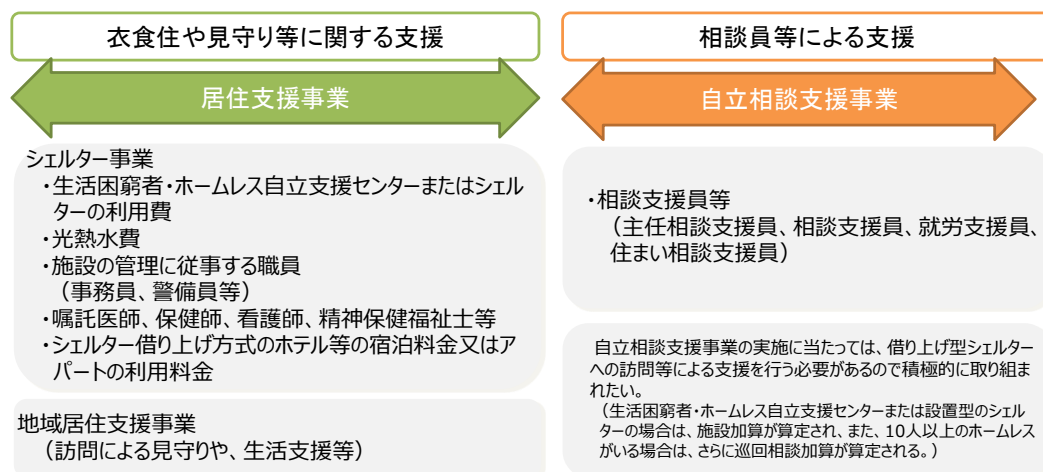
(2) 事業費

原則として、衣食住に係る事業費はシェルター事業から、相談支援員等による支援に係る人件費は自立相談支援事業から支出する。

本事例では、旅館・ホテル等の宿泊施設を前提としているので、シェルター事業として支出する費用としては、旅館・ホテル等の宿泊料金（宿泊費、食費、備付のタオル・歯磨き等の利用）、他に状況に応じて必要な食費（宿泊施設で提供されない昼食等）、下着等の日用品費が考えられる。

経費の精算については、あらかじめ定めた実施要綱等に沿って、宿泊施設利用後に宿泊施設が請求書を発行し、実績払いにて精算する。請求書の発行は、利用の都度発行する場合と、月末にまとめて発行する場合とが考えられる。

図表 46 自立相談支援事業とシェルター事業の事業費の範囲（再掲）



3) 利用開始から利用終了までの自立相談支援事業との連携

本事例の利用開始から利用終了までの自立相談支援事業との連携については、第Ⅱ章の2の2-2に記載の業務の通常の流れを参照すること。

2-2 参考事例2

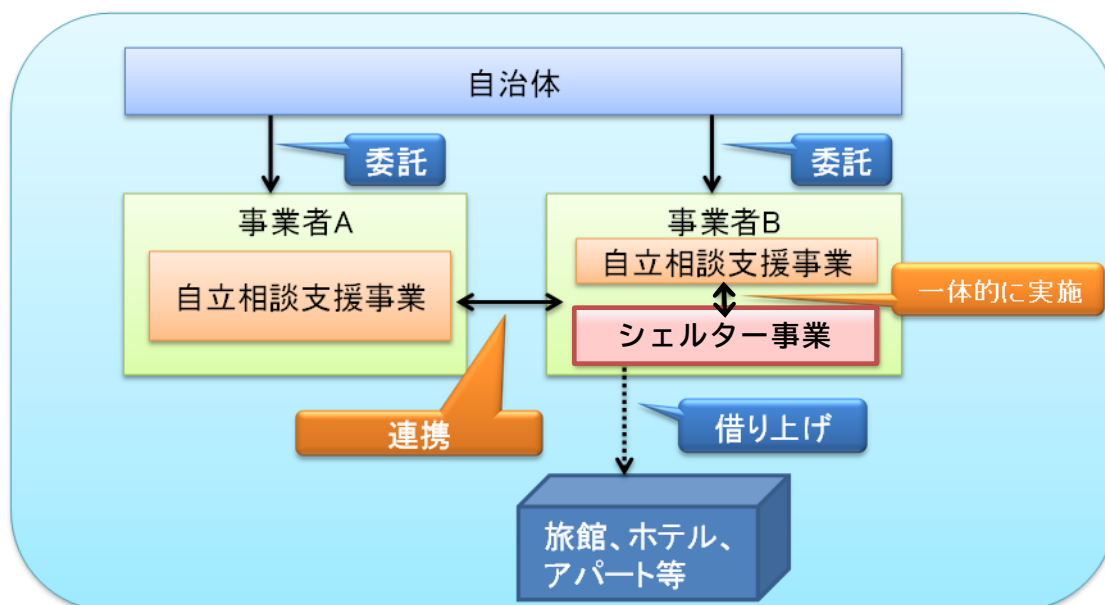
参考事例2は、自治体が、複数の事業者のうち、1つの事業者（図表 47 の事業者 A）に自立相談支援事業を、もう1つの事業者（事業者 B）に自立相談支援事業とシェルター事業を委託し、シェルター事業を委託された事業者が旅館・ホテルやアパート等の一部を借り上げ、利用者に支援を実施する例を示したものである。

事業者 B を、ホームレス等に対する相談支援や緊急一時的な宿泊場所の提供等の支援実績がある NPO 等の民間支援団体が担うことで、これまでの NPO 等の支援実績やノウハウを効果的に活用することが可能である。

1) 体制と運営方法

実施主体は福祉事務所設置自治体、運営主体は委託事業者である。シェルター事業を受託した事業者は、自立相談支援事業と一体的に運営する。

図表 47 参考事例2の運営方法、運営形態、事業関係のイメージ



2) シェルター事業の立上げと事業費

(1) 事業立上げ

委託事業者は、協力可能なホテル・旅館等、又はアパートと契約等を結ぶ。一時的な借上げであれば宿泊施設利用後に請求書を発行して精算する(実績払い)。年間を通じた常時借上げであれば定額での利用等が考えられる。

・ 事業者 A(生活困窮者全般の相談窓口)

自立相談支援機関として、生活困窮者全般を対象にした相談窓口を担う。シェルター事業が必要な者の対応については、事業者 B に依頼する。

・ 事業者 B(例: ホームレス支援等の実績がある NPO 等)

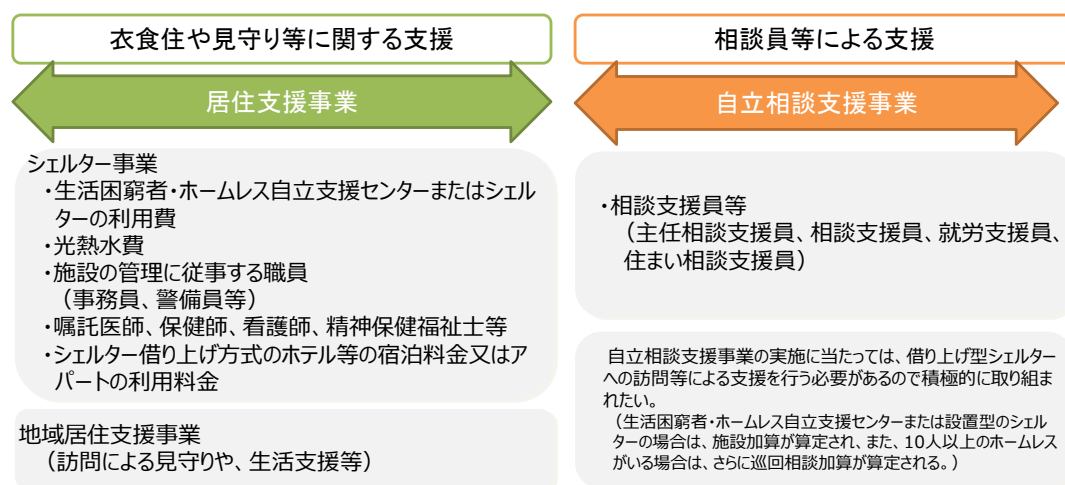
シェルター事業と自立相談支援事業を一体的に運営する。ホームレス等の支援実績が豊富な相談支援員(自立相談支援事業)によるきめ細やかな日常の支援とアセスメントが行われる。

(2) 事業費

原則として、衣食住に係る事業費はシェルター事業から、相談支援員等による支援に係る人件費は自立相談支援事業からとなっている。

本事例では、旅館・ホテル等の宿泊施設を前提としているので、シェルター事業としては、旅館・ホテル等の宿泊料金(宿泊費、食費、備付のタオル・歯磨き等の利用)、他に状況に応じて必要な食費(宿泊施設で提供されない昼食等)、下着等の日用品費が考えられる。アパート等を借りる場合は、生活に必要な食事や日用品等を利用者に提供するにあたって、例えば食事は宅配弁当業者に依頼して施設に届けてもらうことや、協力してくれる食堂に利用記録を残して月末に請求書発行により支払うなど、第Ⅱ章記載のような方法を参考にできる。日用品の具体的な提供方法についても、第Ⅱ章を参照されたい。

図表 48 自立相談支援事業とシェルター事業の事業費の範囲(再掲)



3) 利用開始から利用終了までの自立相談支援事業との連携

まず生活困窮者が相談のため事業者 A の自立相談支援機関に来訪する。また、他の相談窓口(福祉事務所、自治体等)に訪れた場合には、事業者 A の自立相談支援機関を紹介してもらう。

事業者 A は生活困窮者全般を対象として自立相談支援事業を行い、相談支援員が相談者と面談を行う。

シェルター事業が必要と判断された場合には、事業者 A から、事業者 B に電話等による入居依頼を行う。事業者 B は宿泊施設の入居可否の相談を事業者 A と行い、受け入れる場合は、事業者 A から相談者に関する必要な情報を引き継ぐ。

事業者 A 又は B の自立相談支援事業の相談支援員が、シェルター事業実施機関の宿泊施設まで車で利用者に同行する。利用者が1人で行くことが可能であると判断するケースについては、宿泊先から相談支援員に利用者の到着確認の一報を電話等でもらうという方法もある。相談支援員が宿泊先に、電話等であらかじめ必要事項(宿泊・食事の提供方法等)を説明し、確認を行うことで、関係者の認識の相違によるトラブルを未然に防ぐ工夫になる。

宿泊先がホテル・旅館等であれば、参考事例1と同様に、ホテル・旅館等で利用者は受付を行い、自立相談支援事業の相談支援員は、次の面談日時を利用者と確認してから送り出す。

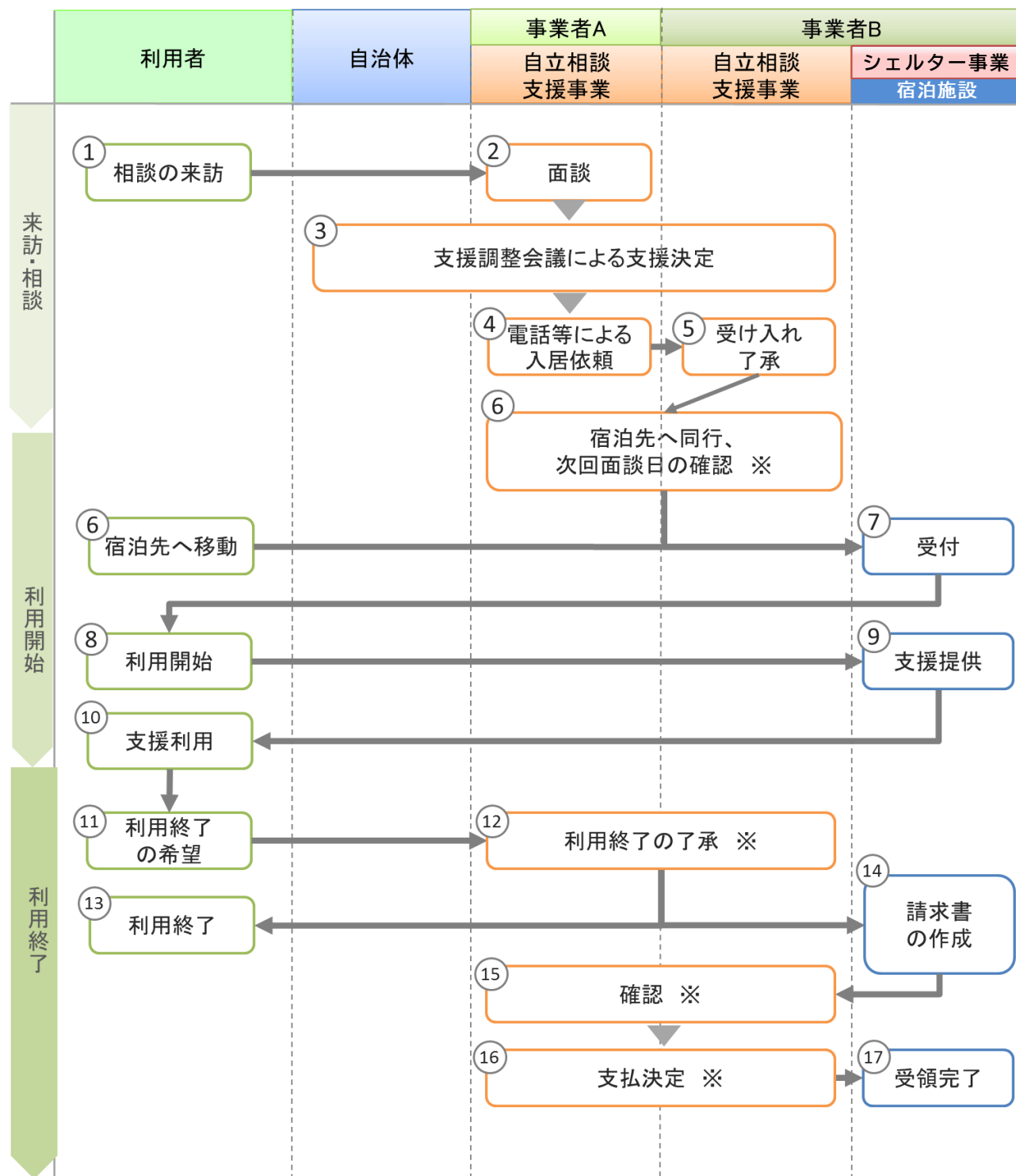
利用先がアパート等であれば、入居に関する必要な手続きを済ませ、自立相談支援事業の相談支援員は次の面談日時を利用者と確認してから送り出す。

宿泊利用開始後、自立相談支援事業の相談支援員のアセスメントや支援調整会議の支援決定に沿って、必要に応じてシェルター事業の支援(宿泊、食事、日用品等の支援)を提供する。

利用者が宿泊利用を終了する場合には、宿泊施設が発行する請求書に基づき、あらかじめ自治体・シェルター事業実施機関・自立相談支援事業の相談支援員等の間で取り決めておいた方法に則って精算の手続きを行う。この場合、利用の都度、請求書を提出するのか、月末払いとするかは、あらかじめ決めておいた方法に則って手続きを行う。

宿泊施設退居後も、プランに基づき、必要に応じて、自立相談支援事業等により継続的な支援を行う。

図表 49 利用開始から利用終了までの自立相談支援事業との連携



※当該項目を事業者 A と事業者 B のどちらが担当するかは、状況等を勘案し、各自治体で適切に定めることが望ましい。

注：緊急の場合はこの限りではない。

注：図表中の 14～17 の精算については取り決めておいた方法に則って手続きを行うこと。

2-3 参考事例3

参考事例3は、自立支援センター等の多様な支援や機能をパッケージとして備えた施設を活用した施設方式により、巡回相談などのアウトリーチを含めた入口部分から施設利用終了後のアフターフォローまでの、幅広い支援を実施する例を示したものである。

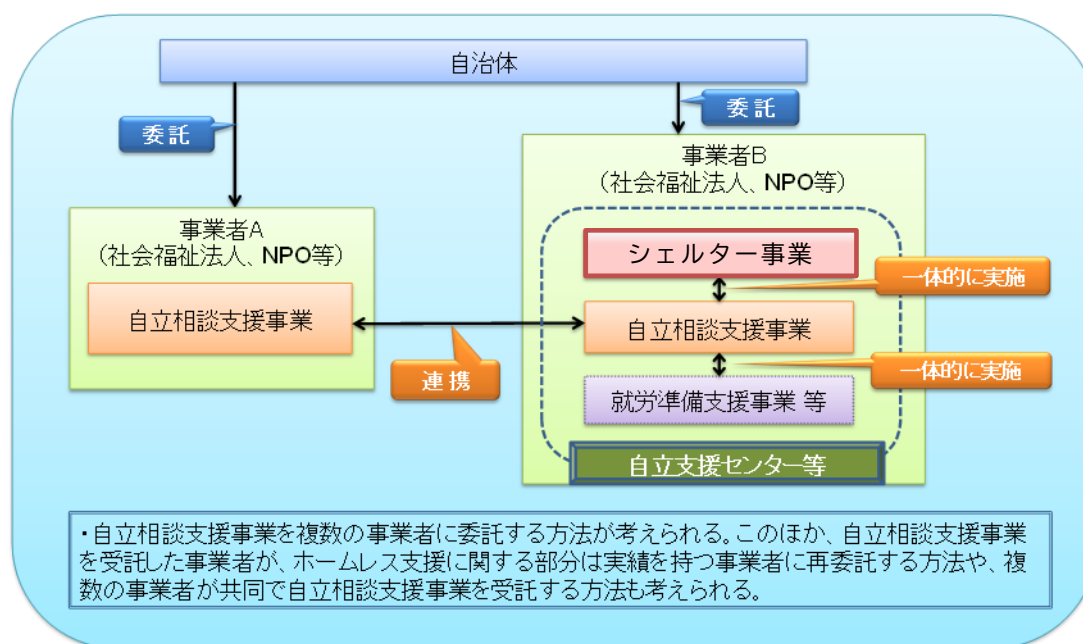
自立支援センター等は、これまでホームレスなど、様々な課題を抱える生活困窮者に対応し、施設に相談支援員が常駐し、利用者に手厚い支援を行ってきたため、既に一定の運営実績と支援のノウハウを持っている。

これらの施設の特徴である、多様で包括的な支援をパッケージとして提供するためには、生活困窮者自立支援制度において複数の事業（自立相談支援事業、シェルター事業、その他の任意事業等）を組み合わせる委託することが望ましい。

1) 体制と運営方法

自立支援センター等を運営する事業者（社会福祉法人、NPO等）にシェルター事業を委託し、当該事業者内で自立相談支援事業とシェルター事業と他の事業等を一体的に運営する。

図表 50 参考事例3の実施主体・運営主体、運営方法のイメージ



2) シェルター事業の立上げと事業費

(1) 事業立上げ

自治体はシェルター事業を実施するにあたって実施要綱等を定める。その後、公募等によって委託事業者を選定する。事業者は受託後、事業実施の手順等を定める。

・ 事業者 A (生活困窮者全般の相談窓口)

図表 50 の委託事業者 A は、自立相談支援機関として、生活困窮者全般に対する相談窓口を担う。シェルター事業が必要な相談者については、事業者 B に依頼する。

・ 事業者 B (例: 自立支援センター)

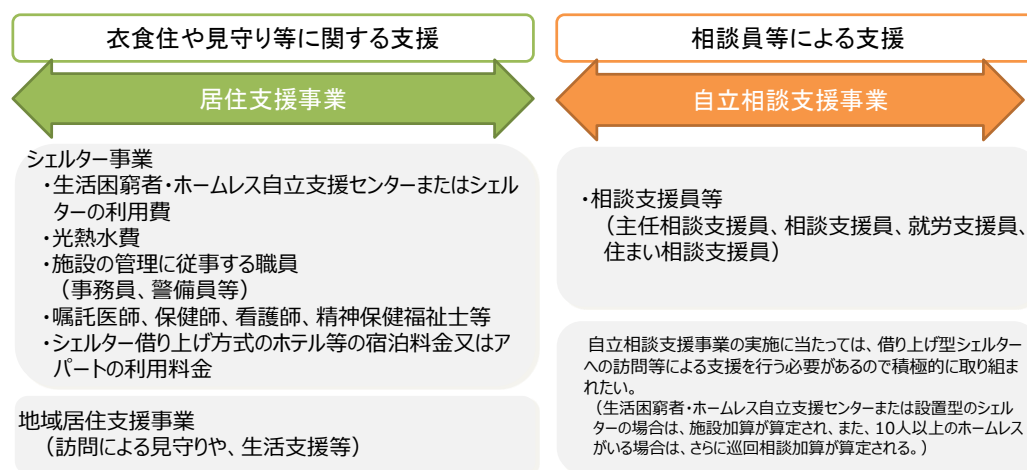
委託事業者 B は、シェルター事業と自立相談支援事業と他事業等を一体的に運営する。活動実績が豊富な相談支援員(自立相談支援事業)によるきめ細やかな日常の支援とアセスメントにより、利用者に対して手厚い支援が可能になる。

(2) 事業費

原則として、衣食住に係る事業費はシェルター事業から、相談支援員等による支援に係る人件費は自立相談支援事業からとなっている。

本事例では、自立支援センターを想定しているので、相談業務は自立相談支援機関の相談支援員としての事業費を充て、衣食住に関する経費にはシェルター事業の事業費を充てる。自立支援センターでは嘱託医師・看護師や精神保健福祉士なども従事している場合がある。自立相談支援事業費の対象は相談支援員等の業務のみなので、それ以外の人件費はシェルター事業費として充てる。

図表 51 自立相談支援事業とシェルター事業の事業費の範囲(再掲)



3) 利用開始から利用終了までの自立相談支援事業との連携

まず生活困窮者が相談のため事業者 A の自立相談支援機関に来訪する。また、他の相談窓口(福祉事務所、自治体等)に訪れた場合には、事業者 A の自立相談支援機関を紹介してもらう。事業者 A は生活困窮者全般を対象として自立相談支援事業を行い、相談支援員が相談者と面談を行う。

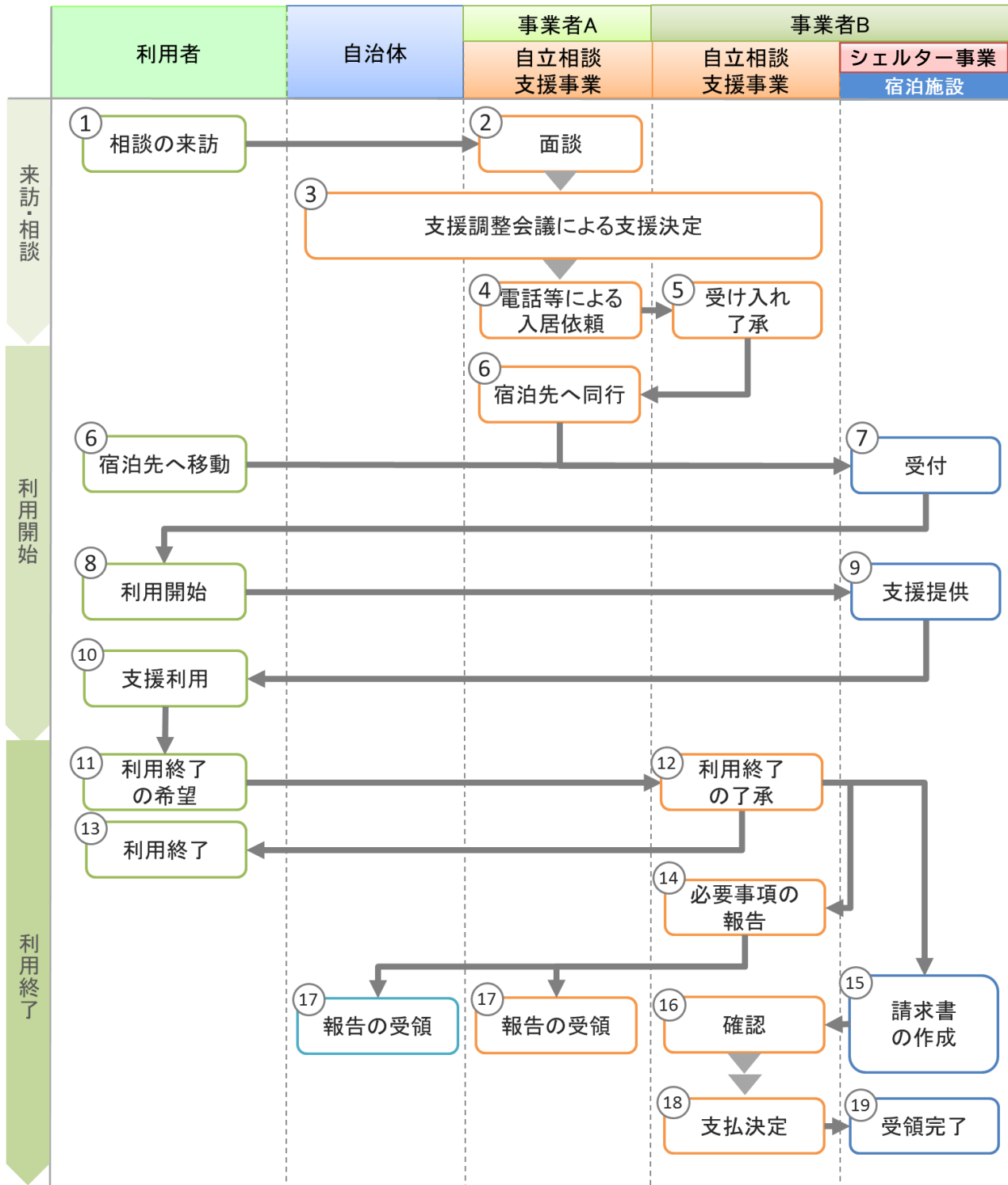
シェルター事業が必要と判断された場合には、事業者 A(生活困窮者全般を受け入れる自立相談支援機関)から、事業者 B(自立支援センター等)に電話等による入居依頼を行う。事業者 B は宿泊施設の入居可否の相談を事業者 A と行い、事業者 A から相談者とその関連情報を必要に応じて引き継ぐ。

事業者 A 又は B の相談支援員等が、自立支援センターまで車で利用者に同行する。利用者が 1 人で行くことが可能で適切だと判断するようなケースでは、事業者 A から事業者 B に、自立支援センターに到着したら確認の一報を電話等でもらうように依頼するという方法もある。

事業者 B は利用者を施設に迎え入れ、受付などの施設利用に必要な手続きや施設利用の説明を行う。宿泊利用開始後、事業者 B の自立相談支援事業の相談支援員のアセスメントや支援調整会議の支援決定に沿って、食事、日用品等の提供を行う。

利用終了の場合には、あらかじめ定めていた必要事項を委託元である自治体に報告する。

図表 52 利用開始から利用終了までの自立相談支援事業との連携



注：緊急の場合はこの限りではない。

注：図表中の 15～16、18～19 の精算については取り決めておいた方法に則って手続きを行うこと。

2-4 参考事例4

参考事例4は、都道府県による広域実施で、シェルター借上げ方式の場合を想定している。運営方法については参考事例1のような自治体直営や、参考事例2のような委託の場合がありうる。本事例では、運営方法は参考事例1～3を参考にすることとして、広域実施の具体例として、大阪府のモデル事業の広域実施の方法を紹介する。

本事例の特徴としては、大阪府が管内の各福祉事務所設置自治体の総合調整・後方支援を担うというものである。

1) 体制と運営方法

都道府県及び管内の各福祉事務所設置自治体による直営である。各福祉事務所設置自治体の自立相談支援機関と、都道府県のシェルター事業実施機関が連携して運営する。

2) シェルター事業の立上げと運営

(1) 事業立上げ

大阪府では大阪市を除く全市町村を北大阪ブロックと南大阪ブロックの2つの地域ブロックに分け、ホームレス自立支援を実施している。本事業の実施にあたっては、この地域ブロックごとに実施要綱等を定める。また、各市町村は、各ブロック内の事業に係る協定書を大阪府と締結する。

(2) 事業の運営

シェルター事業の運営における大阪府と各市町村の役割及び事業の実施イメージを図表53に示す。このように、大阪府が総合調整を行い、各市町村が実績に応じて利用額を支払うといった広域的な実施体制を構築することにより、比較的ホームレス数が少ない市町村でも一定の支援を提供することが可能になるとともに、各市町村がより少ない財源で効率的に実施することが可能となる。また、政令市や中核市への生活困窮者の流入にも一定の歯止めをかけることが期待される。

・ 大阪府

旅館ホテル生活衛生同業組合との調整を行い、旅館やホテル等の紹介を受ける。また、市町村間の総合調整、助言等の援助（後方支援）を行う。契約書、報告書、申請書等の宿泊施設を利用するための書類の雛形を作成する。

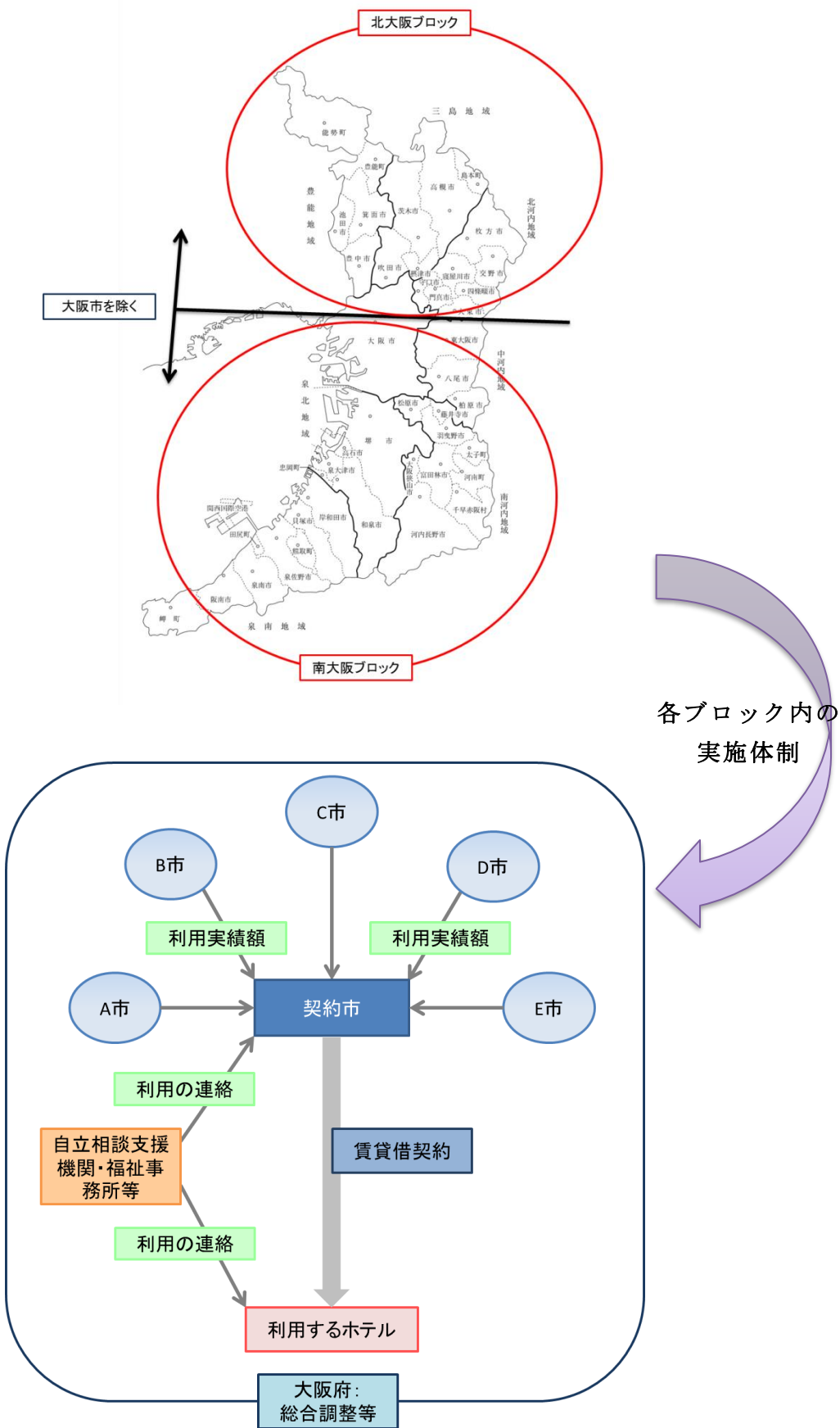
・ 契約市

各ブロックに1市ずつ設置されており、各ブロックに所属する各市が年度ごとに輪番で担当する。契約市は大阪府からブロック内のホテル等の宿泊施設の紹介を受け、各宿泊施設と賃貸借契約を結ぶ。

・ 契約市以外の各市町村

これまでの実績を参考に、各市町村において当年度必要額を予算計上する。

図表 53 シェルター事業の実施イメージ



第 VIII 章 参考資料

本章ではシェルター事業に関する参考様式の例を示す。

1 参考様式例

1-1 参考様式例について

シェルター事業に関する参考様式例を掲載する(図表 54 参照)。参考様式は別添のとおりである。これらは、事業に必要な様式を作成する際の一助になるための例示である。参考事例のヒアリングにおいて自治体より様式を収集し、他自治体での使い勝手を考慮し、国において一部修正したものである。なお、相談支援員によるアセスメント等に用いる様式は、自立相談支援事業の手引き等を参照するものとして、本手引きには掲載しない。

図表 54 参考様式例一覧

様式 番号	参考様式例	使用段階	内容	書類の発行元と宛先
1	・賃貸借契約書	利用前	宿泊施設との契約に係る書類	自治体又は委託事業者 ⇒宿泊施設
2	・宿泊施設利用上の留意事項	受付時	宿泊施設の利用上の留意事項	自立相談支援事業の相談支援員 ⇒利用者
3	・実績報告書 兼請求書	利用 終了時	宿泊施設からの 請求書・明細書	宿泊施設 ⇒自立相談支援事業の相談支援員 等

(参考)

検討委員会について

法施行当初の本手引きについては、平成 27 年度にホームレスの生活困窮者支援に知見を持つ有識者・実務者の計 7 名で構成する検討委員会(図表 55)を設置し、その検討結果を踏まえ策定したもの。平成 30 年法改正を踏まえた改訂は、追加的なものであることから、厚生労働省において作業し、平成 27 年の検討会委員の座長である岡部教授にご確認いただいた。今般の令和 6 年法改正を踏まえた改訂は、事業内容等が改正されたものではないことから、厚生労働省において行ったものである。

図表 55 検討委員会委員

委員	所属
岡部 卓	首都大学東京・大学院人文科学研究科教授
垣田 裕介	大分大学大学院福祉社会科学研究科准教授
笠原 正之	社会福祉法人みおつくし福祉会 自立支援センターおおよど所長
立岡 学	特定非営利活動法人 ワンファミリー仙台 理事長
寺崎 大智	中高年事業団やまて企業組合 専務理事
森松 長生	特定非営利活動法人 抱樸 常務理事
山田 壮志郎	日本福祉大学社会福祉学部准教授

注：敬称略。なお、所属については委員会開催当時のものである。

以上