令和3年度　全国居住支援法人協議会研修
生活困窮者等への支援団体に対する　居住支援の推進に向けて
～各種制度事業と居住支援法人の連携の実際について

生活困窮者自立支援法に基づく
自立相談支援事業および
一時生活支援事業の実際

2022年2月5日

ワーカーズコープちば（企業組合労協船橋事業団）
理事長　菊地　謙

自己紹介

菊地　謙(きくち　けん)

＜プロフィール＞

1992年3月　筑波大学社会学類卒業
1992年4月　日本労働者協同組合連合会センター事業団入職
2001年7月　協同総合研究所事務局長
2007年7月　ワーカーズコープちば専務理事
2012年5月　フードバンクちば代表
2013年12月 千葉市生活自立・仕事相談センター稲毛　主任相談員
2018年4月　中核地域生活支援センターまるっと　所長
2020年5月　ワーカーズコープちば理事長

(その他)NPO法人日本ファイバーリサイクル連帯協議会理事、一般社団法人自由と生存の家理事、一般社団法人ひと・くらしサポートネットちば運営委員、千葉県生活困窮者自立支援実務者ネットワーク運営委員、精神保健福祉士

自己紹介　生活困窮者支援との関わり

＜リーマンショック＞

2008年～2009年 「リーマンショック」

2008年～東京・四谷でフリーターでも住めるアパートづくり「自由と生存の家」

2009年　年越し派遣村、当時住んでいた茨城県で労働相談のための地域ユニオン結成

⇒　地方都市では、困窮者向けの支援策・支援団体なし

2011年4月　千葉市で生活保護受給者の就労準備支援事業受託

2012年5月　フードバンクちば設立　⇒　全県を対象に

2013年12月　千葉市で生活困窮者自立支援法の施行に先立ちモデル事業受託

「千葉市生活自立・仕事相談センター稲毛」受託（共同企業体⇒単独）

＜生活困窮者自立支援法施行以降＞

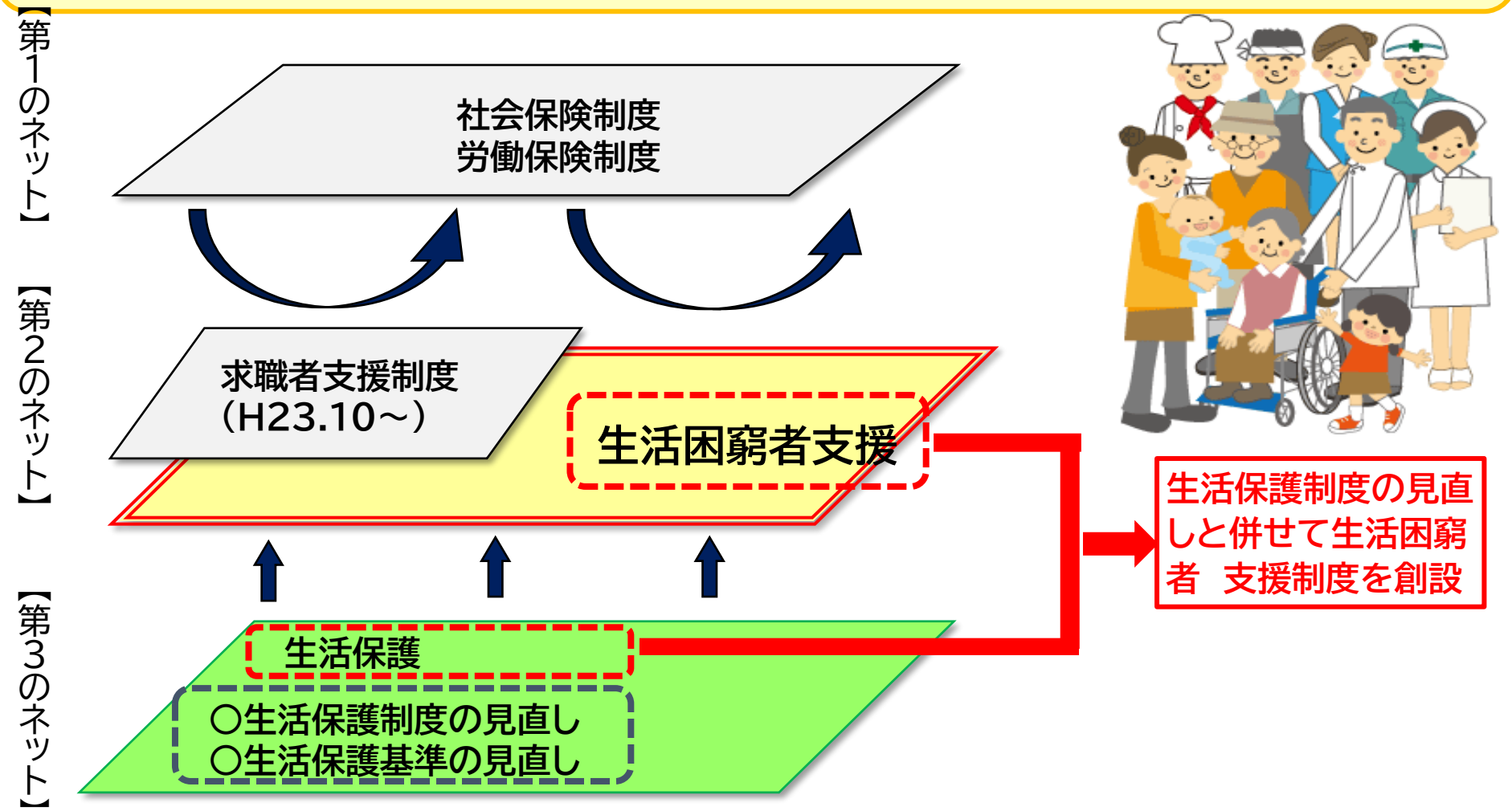
2015年4月　生活困窮者自立支援法施行　習志野市らいふあっぷ習志野受託

2016年4月　千葉市一時生活支援事業受託

その後、相談センター若葉（17年4月）、同センター緑（21年9月：共同企業体）受託

生活困窮者自立支援制度とは？

生活困窮者自立支援法
〇平成25年12月13日制定、平成27年4月1日施行(全国の福祉事務所を設置する自治体)
〇第2のセーフティネットの拡充



生活困窮者自立支援制度の目指すもの

1　目標

(1)生活困窮者の自立と尊厳の確保

- ■ 本人の内面からわき起こる意欲や想いが主役
- ■ 本人の自己選択、自己決定を基本
- ■ 生活困窮者の多くが自己肯定感、自尊感情を失っている
  ⇒特に尊厳の確保に配慮

(2)生活困窮者支援を通じた地域づくり

- ■ 生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークを構築
- ■ 働く場や参加する場を広げていく
  （既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく。）
- ■「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域を構築

生活困窮者自立支援制度における支援とは？

2　支援

SOS

(1)包括的な支援

生活困窮者の課題は多様で複合的

⇒「制度の狭間」に陥らないようにする

(2)個別的な支援

適切なアセスメント

⇒個々人の状況に応じた支援

(3)早期的な支援

真に困窮している人ほどSOSを発することが難しい

⇒「待ちの姿勢」ではなく、積極的なアウトリーチ（出向いて支援）

(4)継続的な支援

自立を無理に急がせない

⇒本人の段階に合わせて、切れ目なく継続的に支援

(5)分権的・創造的な支援

主役は地域

⇒国と自治体、官と民、民と民が協働し、地域の支援体制を創造

生活困窮者とは？

- 生活困窮者自立支援法（2015.4施行）では？

  「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」

  ⇒対象者の年齢や性別、障害の有無などに制限がない

  ⇒生活保護受給者は除く

  ⇒所得や資産などの具体的な要件を定めていない

- 2018年の法改正で

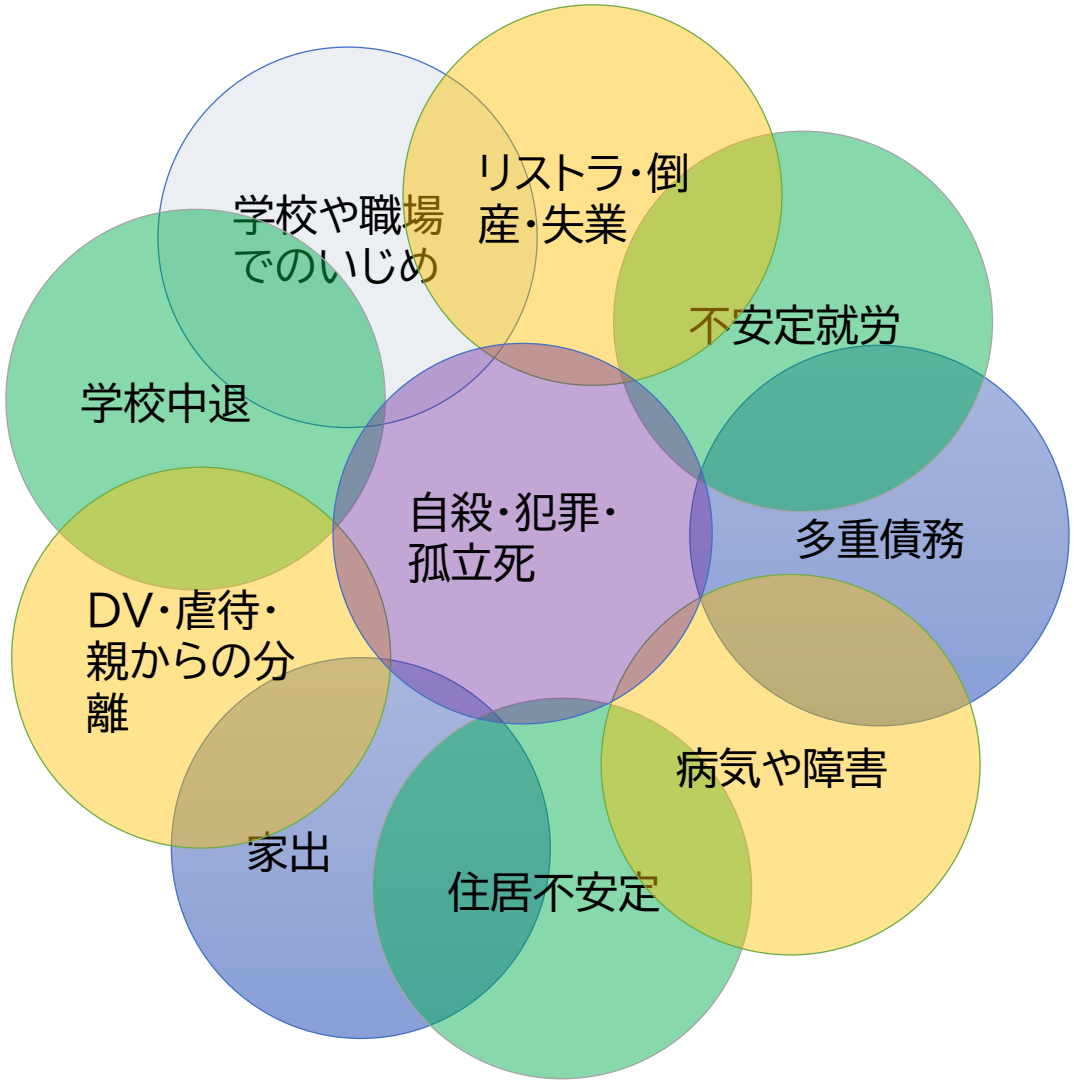
  「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に～」という定義の拡大

「社会的排除」・・・仕事、福祉、社会保障、教育、移動、法の下の平等、etc.　≒　社会的孤立

生活困窮者とは？

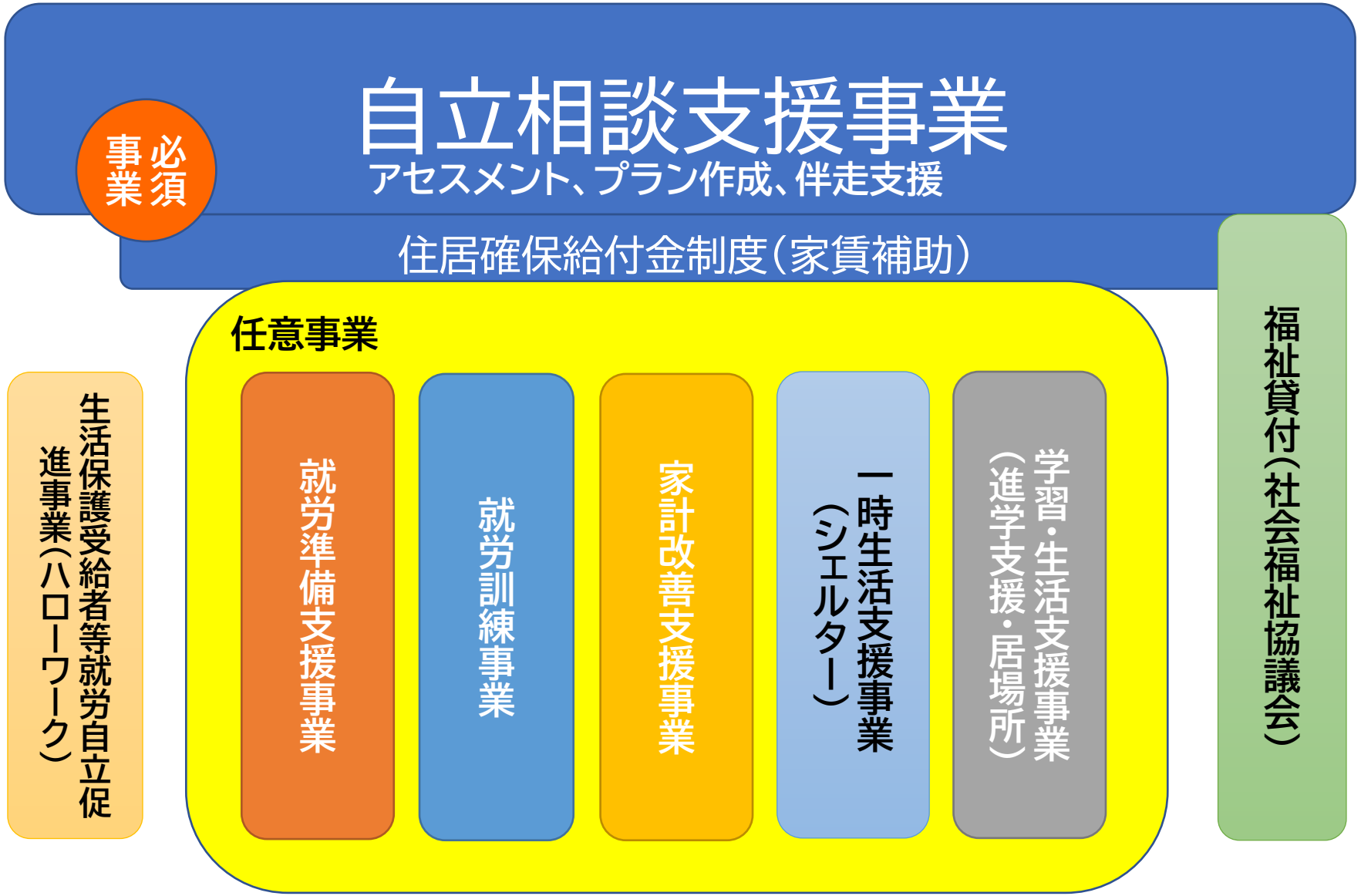
＜困窮化する要因＞

- 経済環境の悪化による就労機会の不安定さ
- 家族や地域の機能の低下
- 要因の多様化と複合化



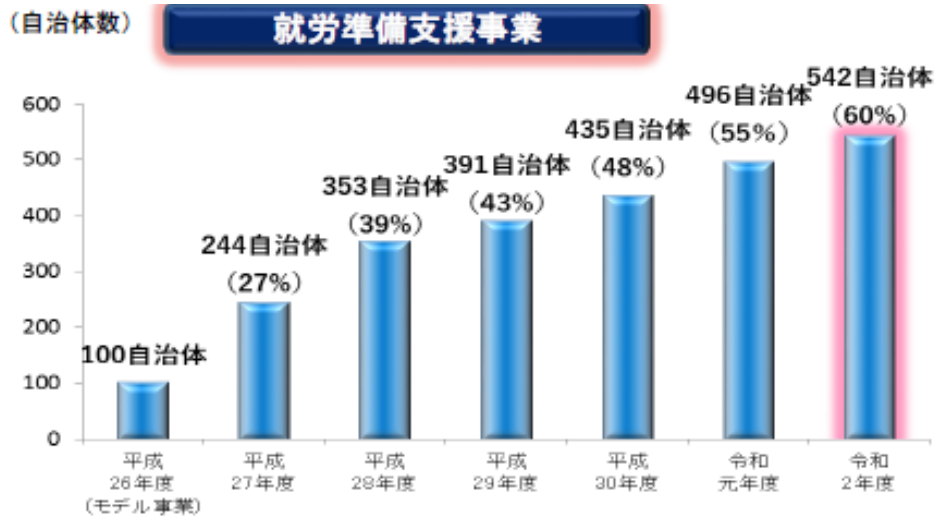
生活困窮者支援体系に資する調査・研究事業報告書より

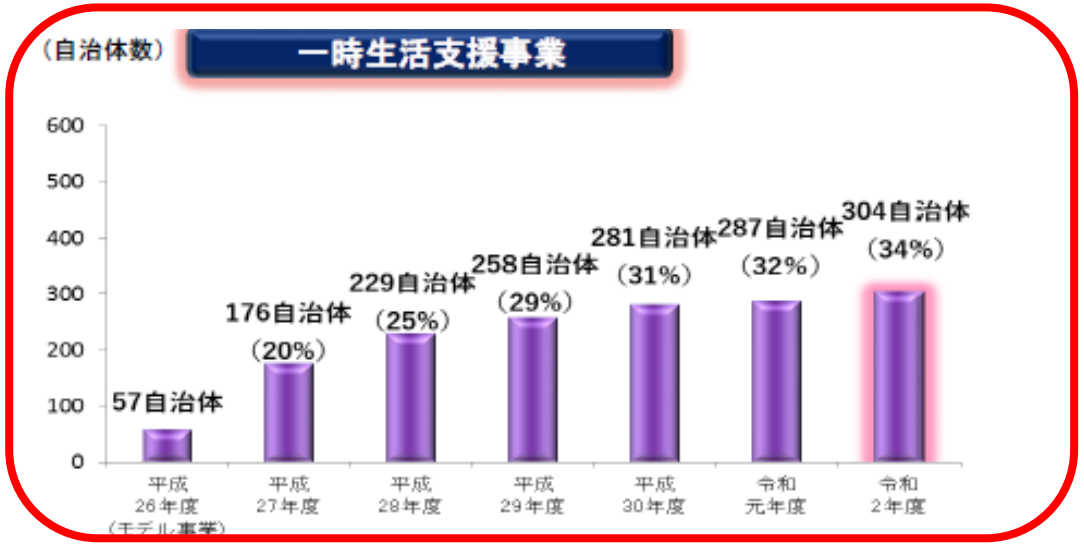
生活困窮者自立支援制度の仕組み

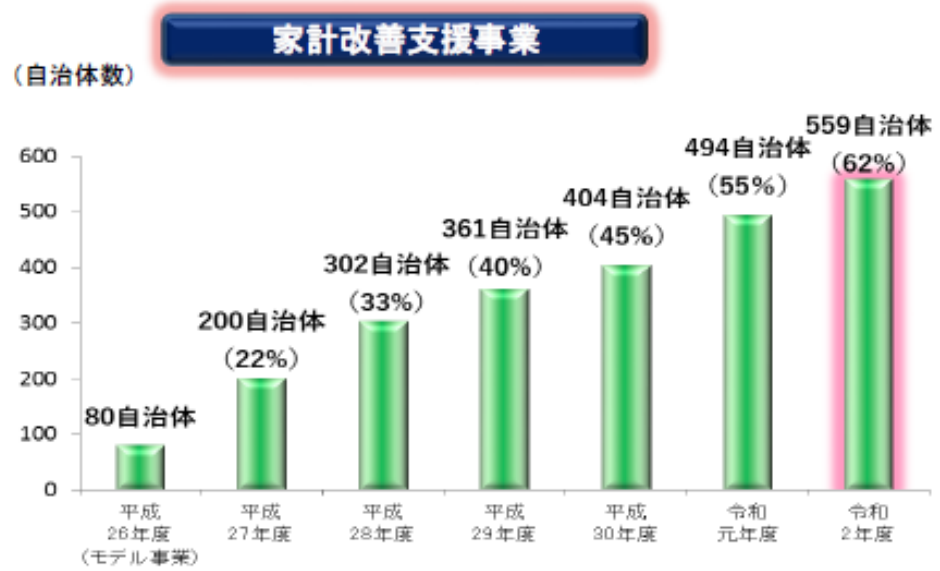


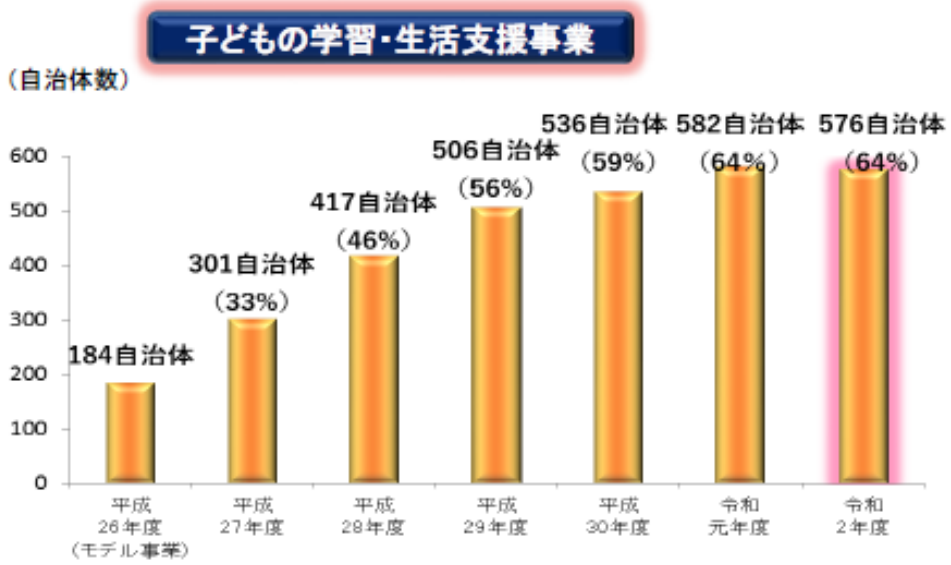
全国の自治体の任意事業の実施について

R2年度





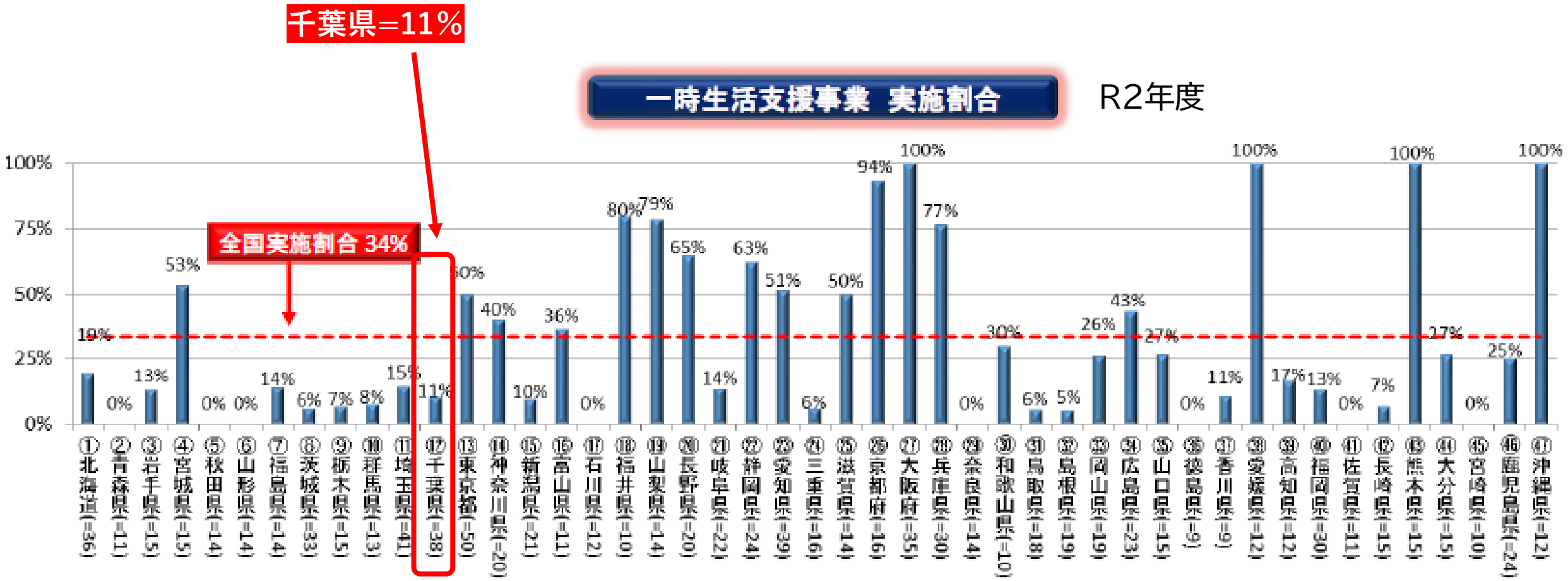




※令和2年度の数値は、令和2年10月1日時点で実施している自治体数

一時生活支援事業はなかなか実施自治体が増えていない（R2年度で34%）

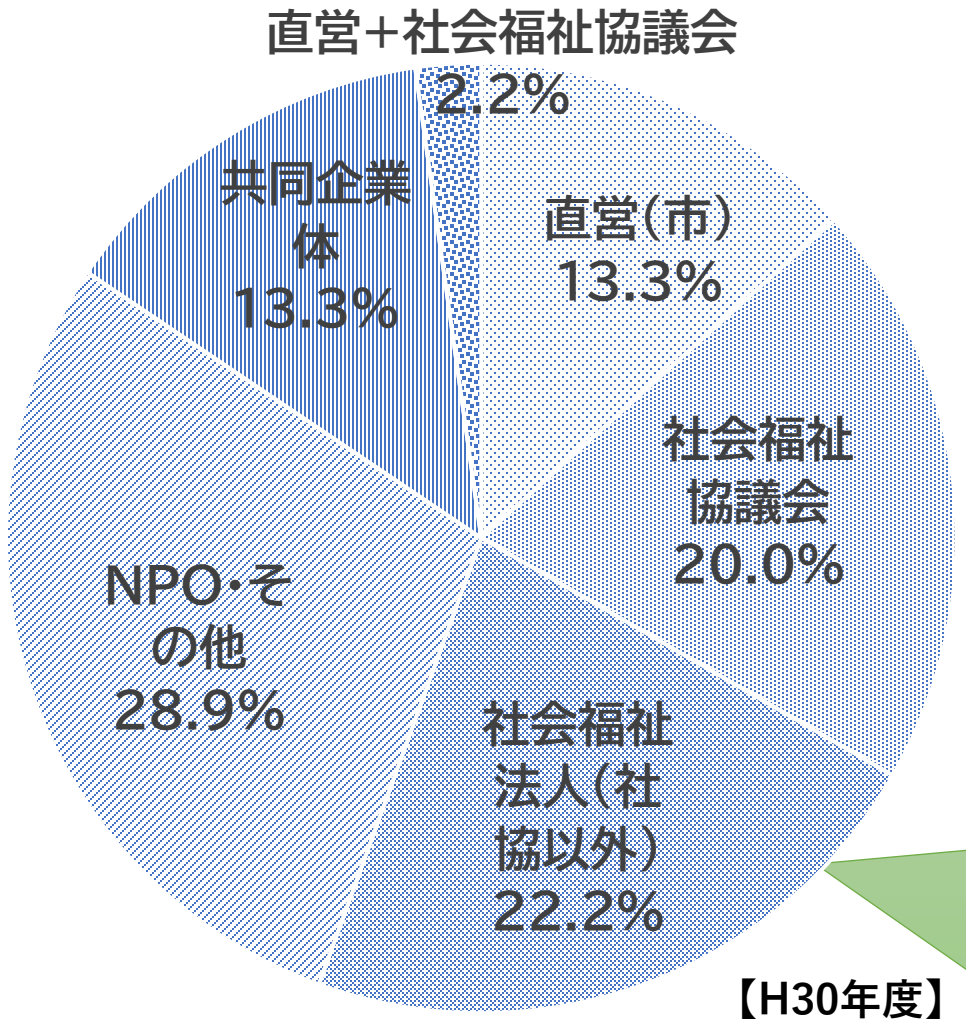
全国の自治体の一時生活支援事業の実施について



千葉県の実施自治体は全国平均の1/3（R2年度で4市）

千葉県の自立相談支援事業について

自立相談支援事業の実施法人



【H30年度】

千葉県は委託の割合が高く、多様な法人が受託している

- 直営(市) 6
- 社会福祉協議会 9
- 社会福祉法人(社協以外) 10
- NPO･その他 13
- 共同企業体(※) 6
- 直営＋社会福祉協議会 1

計 45

(※)共同企業体の内訳
- 一般社団＋NPO 1
- 社協＋社会福祉法人 5

【参考】全国での状況（R2.10）

運営方法	自治体数	割合
直営	283	31.3%
委託	550	60.8%
直営＋委託	72	8.0%

委託先区分	自治体数	割合
社会福祉法人(社協以外)	54	8.7%
社会福祉協議会	480	77.2%
医療法人	1	0.2%
社団法人･財団法人	67	10.8%
株式会社等	36	5.8%
NPO法人	73	11.7%
生協等協同組合	5	0.8%
その他	35	5.6%

自立相談支援事業とは？

- 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。
- 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

包括的な相談支援

◆自立相談支援事業

〈対個人〉

・訪問支援等（アウトリーチ）も含め、生活保護に至る前の段階から早期に支援

・生活と就労に関する支援員を配置し、ワンストップ型の相談窓口により、情報とサービスの拠点として機能

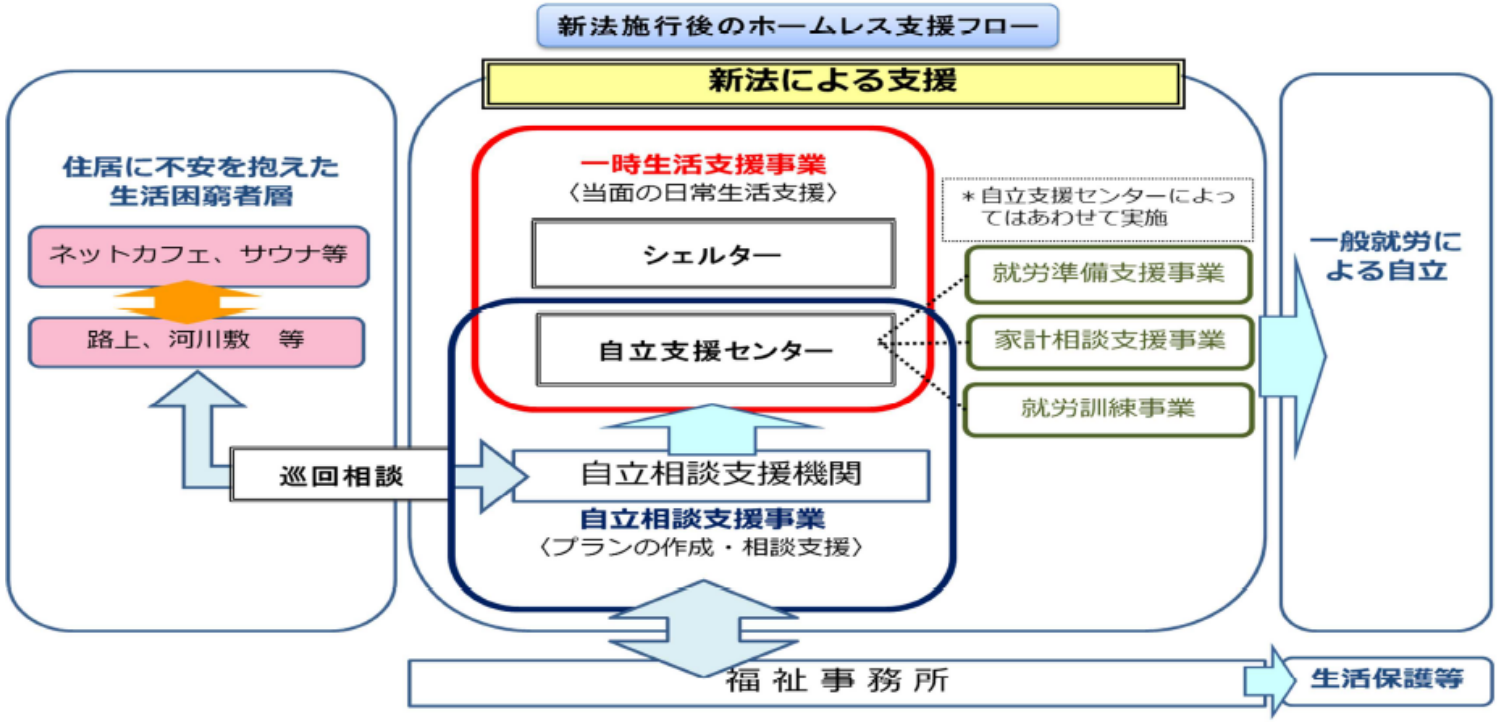
・一人ひとりの状況に応じ自立に向けた支援計画（自立支援計画）を作成

〈対地域〉

・地域ネットワークの強化・社会資源の開発など地域づくりも担う

一時生活支援事業とは？

- 一時生活支援事業は、各自治体においてホームレス対策事業として実施してきたホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター）及びホームレス自立支援センターの運用を踏まえ、これを制度化するもの。
- 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、原則3か月間（最大で6か月間）に限り、宿泊場所の提供や衣食の供与等を実施する。



一時生活支援事業とは？

＜一時生活支援事業の利用者の要件＞

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

基本は非課税世帯

(1)申請日の属する月の世帯収入の額が基準額(市町村民税均等割非課税限度額となる収入額の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。

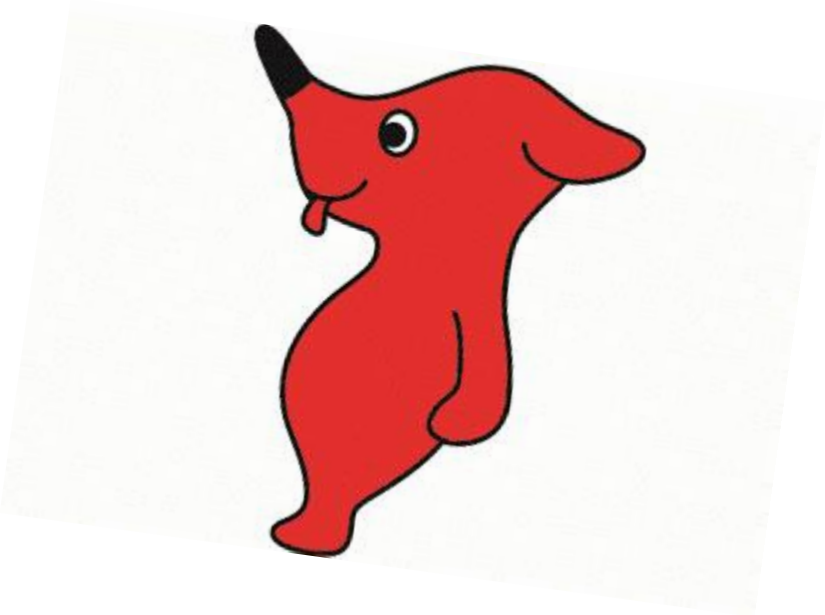
(2)世帯の保有する預貯金の額が、基準額に6を乗じて得た額以下であること(ただし、100万円を超えない額とする。)

2　自治体の長が緊急性等を勘案し必要と認めるもの

ただし、自治体の裁量を認める

※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

自立相談支援事業と
一時生活支援事業の実際



＜千葉県千葉市＞

- 千葉県の県庁所在地。
- 政令指定都市で人口約97.7万人
- 中央区・花見川区・稲毛区・若葉区・緑区・美浜区の6区からなり、面積は271.78㎢。
- 生活保護受給率約2.1%
- 千葉県のほぼ中央部にあたり、東京まで約40km。
- 全6区のうち、5区で「千葉市生活自立・仕事相談センター」を開設（R3.9月時点）。R4年度に全6区で開設予定。

自立相談支援事業と一時生活支援事業の実際

千葉市生活自立・仕事相談センター稲毛	2013年12月～
習志野市らいふあっぷ習志野	2015年4月～
千葉市生活自立・仕事相談センター若葉	2017年7月～
千葉市生活自立・仕事相談センター緑(※)	2021年9月～

（※地元NPOと共同企業体）

- どんな相談にも基本的に対応
- 生活保護に至る前の支援を重視
- 行政と連携して、対象を限定せず、**ワンストップ型**の相談
- 潜在的な困窮者には**アウトリーチ**（訪問相談）を行う
- 問題を解決するための**伴走型支援**
- プランを作成し、家計相談や就労準備支援事業といった任意事業と連携して支援を行う。

自立相談支援事業と一時生活支援事業の実際

アセスメント後の課題整理　上位4つ（複数回答）

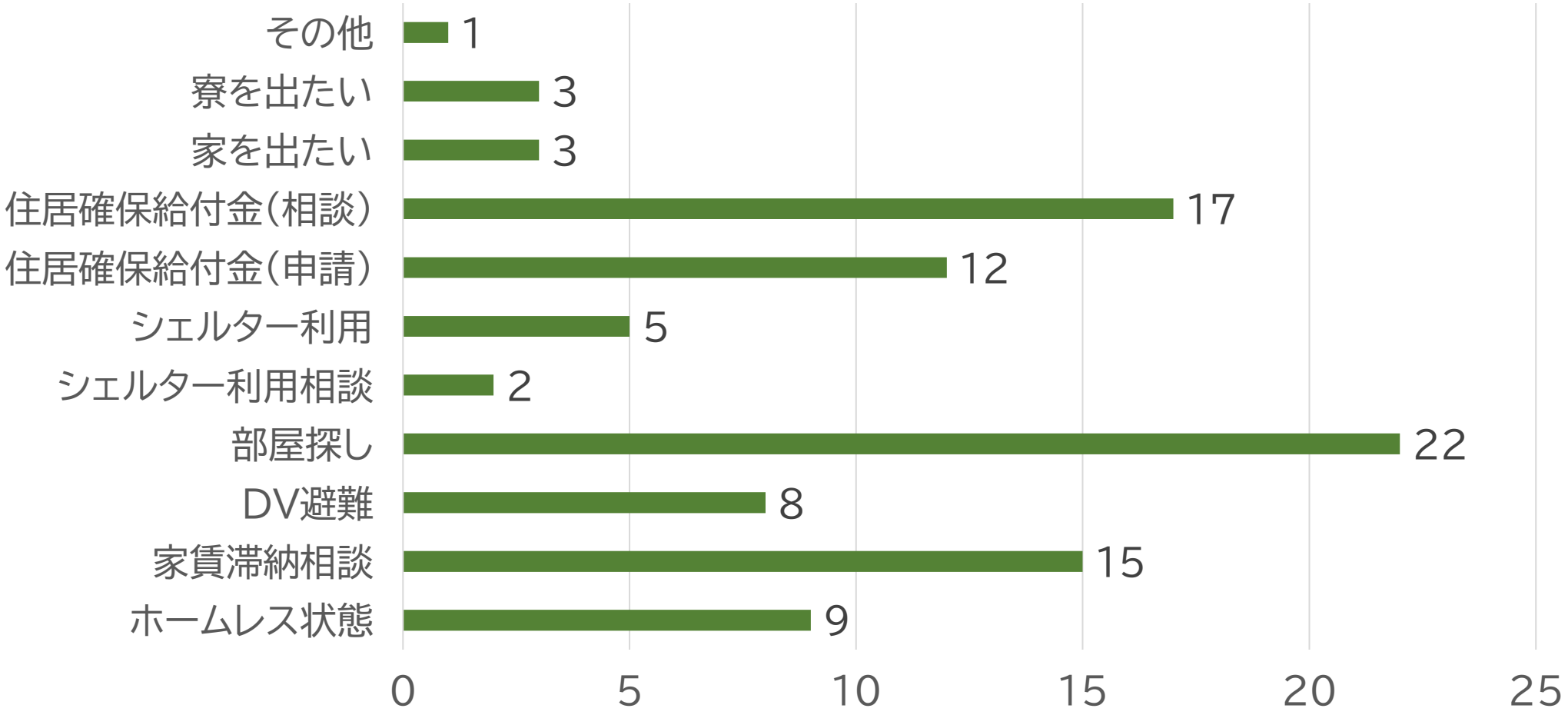
	平成29年度(2017.4～2018.3)	件数
1	経済的困窮	115
2	住まい不安定	66
3	就職活動困難	50
4	家計管理の課題	47
	平成28年度(2016.4～2017.3)	件数
1	経済的困窮	110
2	住まい不安定	82
3	就職活動困難	52
4	家族関係・家族の問題	47
	平成27年度(2015.4～2016.3)	件数
1	経済的困窮	113
2	住まい不安定	81
3	就職活動困難	55
4	家族関係・家族の問題	35

千葉市では、「住まい不安定」に関する相談が多い

自立相談支援事業と一時生活支援事業の実際

自立相談支援窓口の相談から

- 相談センター稲毛2017年4月～9月　住まいに関する支援を受けた人の状況（複数回答）n＝73



自立相談支援事業と一時生活支援事業の実際

無料低額宿泊所（無低）とは？

- 「社会福祉法」第2条第3項に定める第2種社会福祉事業のうち、その第8号にある「「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」を行う施設であり、入居者は、居室利用等のサービスの提供に関する契約を締結し、事業者は、それに対する利用料を入居者から受領する。
- 生活保護での入居が大半だが、劣悪な住環境（1部屋に複数人を入居させるなど）、通帳を預けての金銭管理、住居費・光熱費・食費で保護費の大半を支払うため自立につながり難い、など「貧困ビジネス」との批判が大きい。

  ⇒　批判を受け、法改正、自治体のガイドライン作成など改善。
- 「基本的に一時的な居住の場」であるにも関わらず、数年～10年以上居住する人も多い。

  ⇒　転宅の支援が貧弱。
- 千葉市では土木会社がつくったNPO法人が運営する無低を始め、50室、100室規模の施設が多数。また、一時期さまざまな問題が多発し、市が無低の登録を中止していたため、同様の形態で登録されていない施設も多数（「もどき」施設）。
- 生活保護を申請したいが住まいがない人の場合、福祉事務所窓口は登録された「無低」一覧を渡し、連絡を取るように指導。
- 県外の公園などで「リクルーター」が勧誘するケースも。

自立相談支援事業と一時生活支援事業の実際

＜千葉市内で「一刻荘」事業＞

2013年～14年、千葉県内の福祉関係者や司法関係者が集まり、福祉医療機構の助成金を利用して、利用者を限定しないシェルター「一刻荘」を開設。その運営に参加。

深刻な事情を抱えた人を幅広く受け入れている緊急避難施設「一刻荘」

夕食の準備をする利用者。一刻荘では利用者たち自身が家事を分担している

一刻荘の受け入れ対象は、縦割りの従来型支援を超えて非常に幅広い。男女を問わず、年代は若者から大人、高齢者まで。借金や家庭内暴力に苦しむ人、派遣切りに遭った人、障害がある人、刑務所から出てきたばかりで仕事と住居が見つからない人…。深刻な経済的困窮や社会的孤立に陥った人が数日から３カ月間程度滞在しながら、就労支援や生活保護申請など各種行政手続きの手助けを受け、生活再建の道筋をつける。（千葉日報の記事より）

1年間の助成が終わり、家賃や水光熱費の負担や、世話人の人件費負担が難しくなり、閉鎖。ただ、このような形のシェルターでの支援の必要性や有効性を感じた。

自立相談支援事業と一時生活支援事業の実際

＜千葉市でシェルター支援を始めたきっかけ＞

エピソード①　金曜日の夕方

市内の福祉事務所から金曜日の夕方に連絡。ロビーのベンチに寝転んでいる男性。無料低額宿泊施設を3か所追い出されて、行くところがない・・・

エピソード②　灼熱のUR団地

市外に住む母親から、市内の団地に一人で住む息子について相談。家賃滞納で退去になりそうだが・・・

自立相談支援事業と一時生活支援事業の実際

自主シェルター事業の開始

千葉市に公的なシェルターが全くないという課題

■ステップハウス・アカシア（単身・1世帯向け）2015年2月から

■小仲台ハウス（シェアハウス）2015年8月から

ワーカーズコープちば自主的な事業として

住宅支援を開始

2016年4月から　生活困窮者自立支援制度に基づく

一時生活支援事業として市の委託事業に

■ひまわり荘（女性用シェアハウス）2017年8月から

自立相談支援事業と一時生活支援事業の実際

千葉市より一時生活支援事業の受託

＜千葉市における対象者＞

- 一定の住居を持たない方
- 相談時点で本市内に生活の拠点があった方
- 入院による治療の必要のない方
- 他の利用者に感染する恐れのある感染症等の疾病に罹患していない方
- 利用月の収入が基準額以下の方
- 利用日時点で所有する預貯金等が基準額以下の方

〇委託内容（一時生活支援）
4,100円（税込）／1泊（単身者） R3年度
内訳：住宅費、水光熱費、食費、清掃費、その他
※相談支援人件費は含まず。

＜一時生活支援事業委託泊数推移（最大）＞

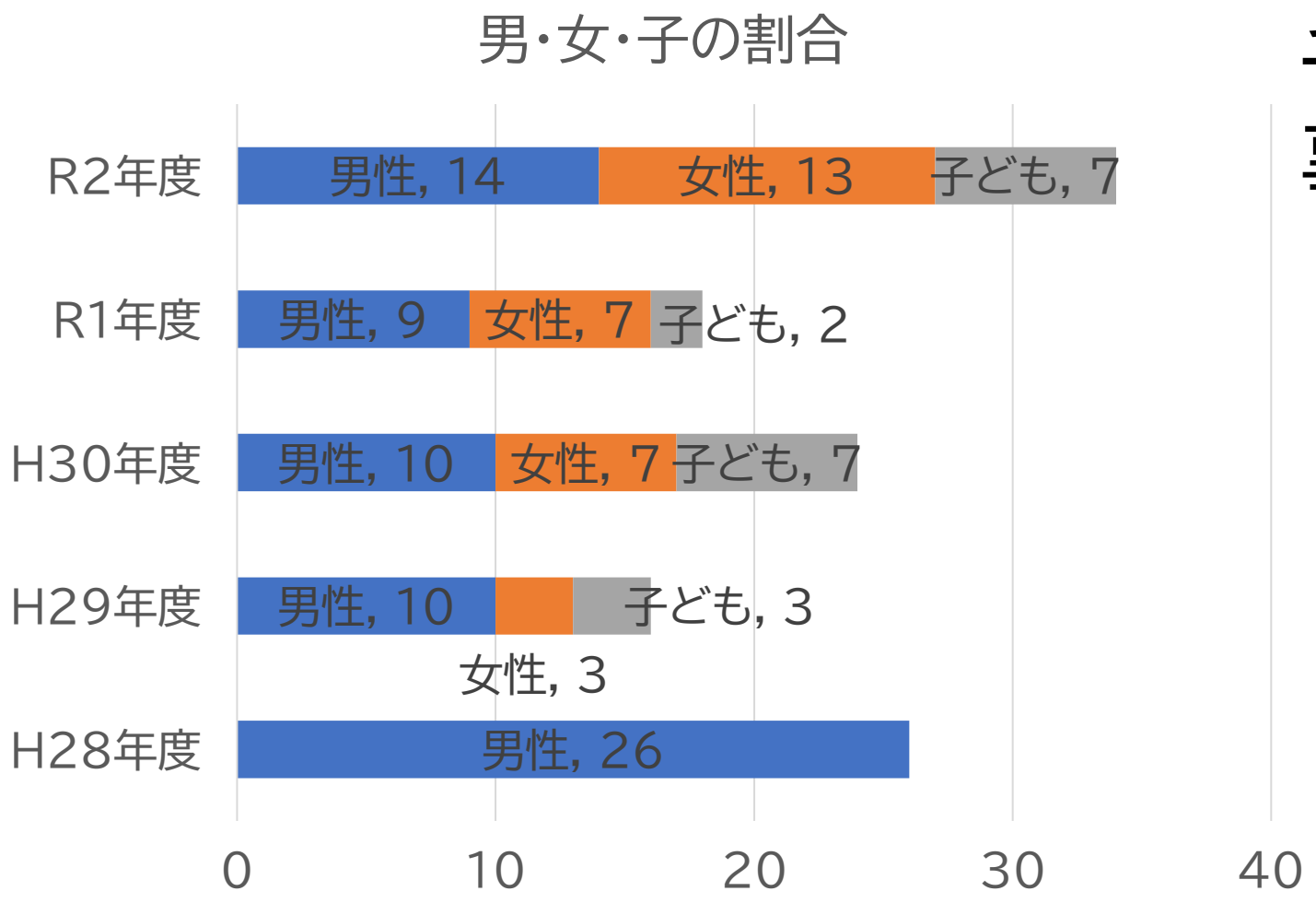
2016年度	1,119泊
2017年度	1,030泊
2018年度	1,353泊
2019年度	1,353泊
2020年度	1,256泊
2021年度	1,268泊

自立相談支援事業と一時生活支援事業の実際

シェアハウス「ひまわり荘」の開設

- H28年度（2016年度）の一時生活支援事業において、23人の利用者全員が男性であったという結果から、女性用に部屋を確保する必要を検討し、H29年（2017年）8月に女性用シェアハウス「ひまわり荘」（女性専用2室）を開設した。
- H30年（2018年）8月に、「小仲台ハウス」の閉鎖・移転に伴い、若葉区内に新しい女性専用シェルターを開設。また、地域の母子支援団体「Mother’s comfort」（マザコン）と事務所をシェアすることとし、入居した母子の見守りや相談をお願いすることになった。

自立相談支援事業と一時生活支援事業の実際

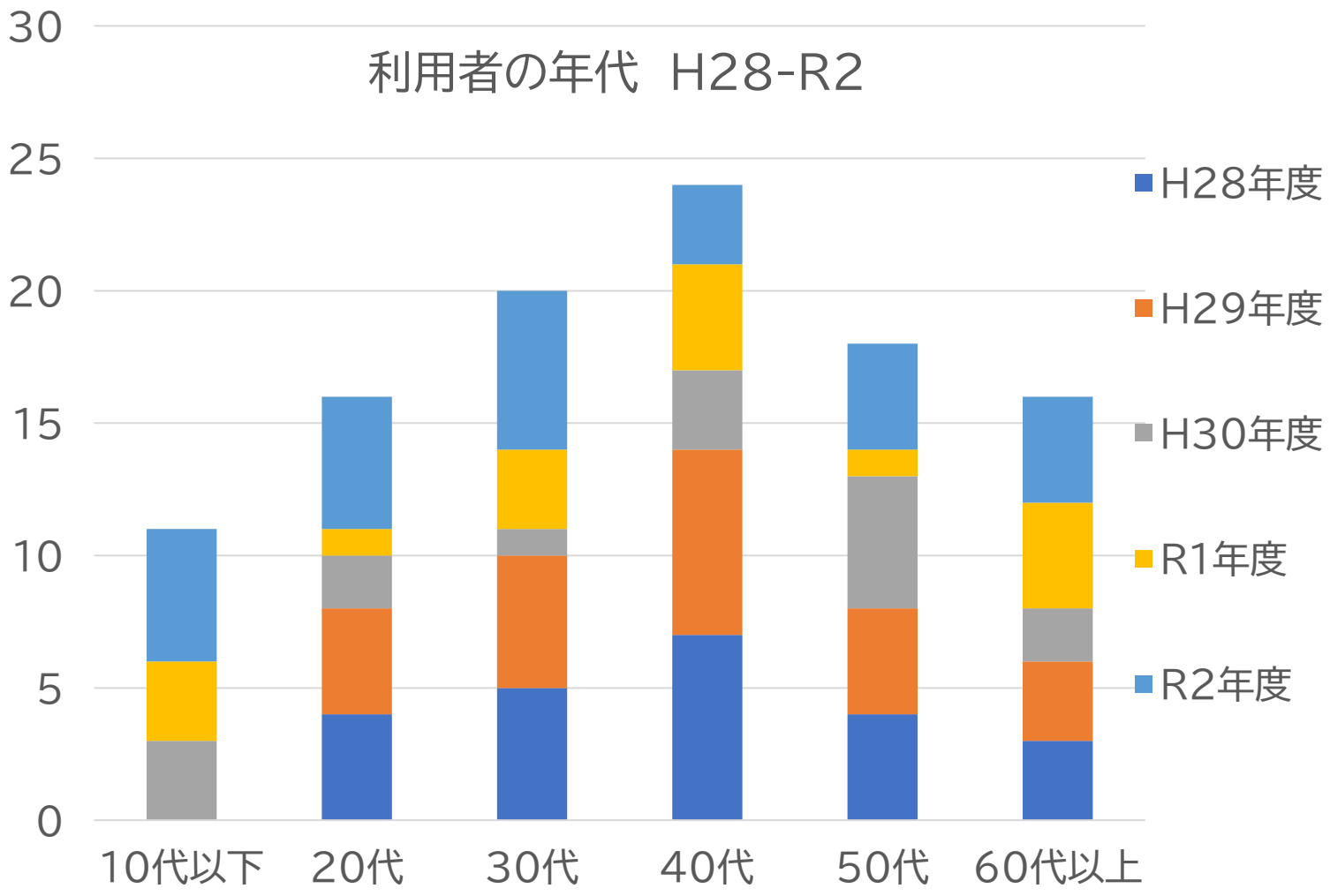


千葉市一時生活支援事業利用者の状況①

男・女・子の割合

- H28年度の利用者はすべて男性
- H29年度は利用者のうち3人が女性（子どもが3人）
- H30年度は17人の利用者のうち7人（子どもが7人）が女性
- 女性の利用が進んでおり、R1年度は16人の利用者のうち7人が女性（子どもが2人）と、更に女性の利用割合が増加し、R2年度は男女がほぼ同数になっている。

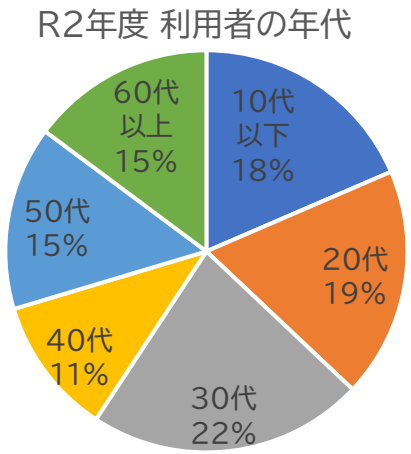
自立相談支援事業と一時生活支援事業の実際



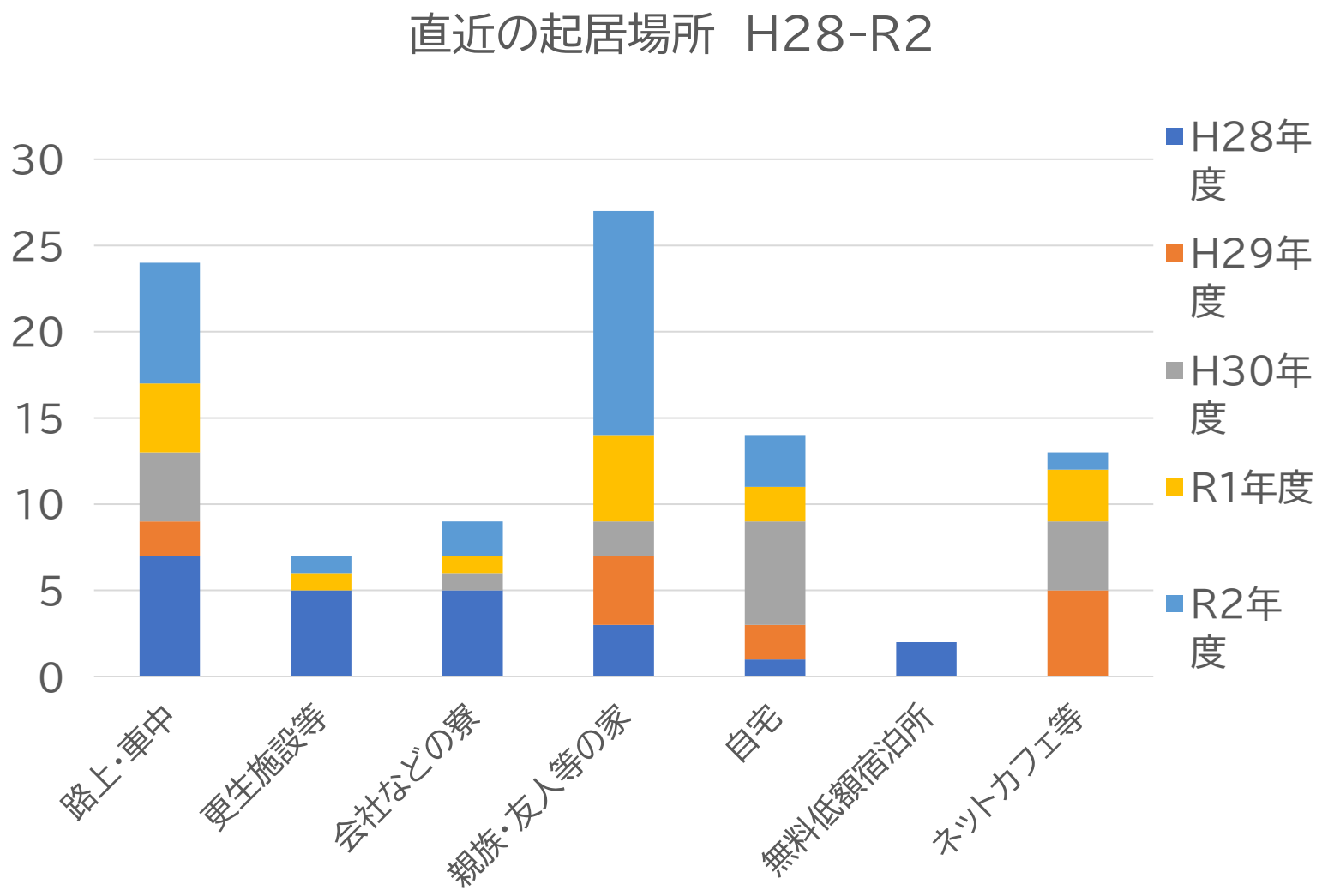
千葉市一時生活支援事業利用者の状況②

利用者の年代

- 年度によって年代のばらつきは大きい。
- 10～40代で全体の7割以上を占める。
- 最も多いのは40代で、自立相談の相談者層と重なる。



自立相談支援事業と一時生活支援事業の実際

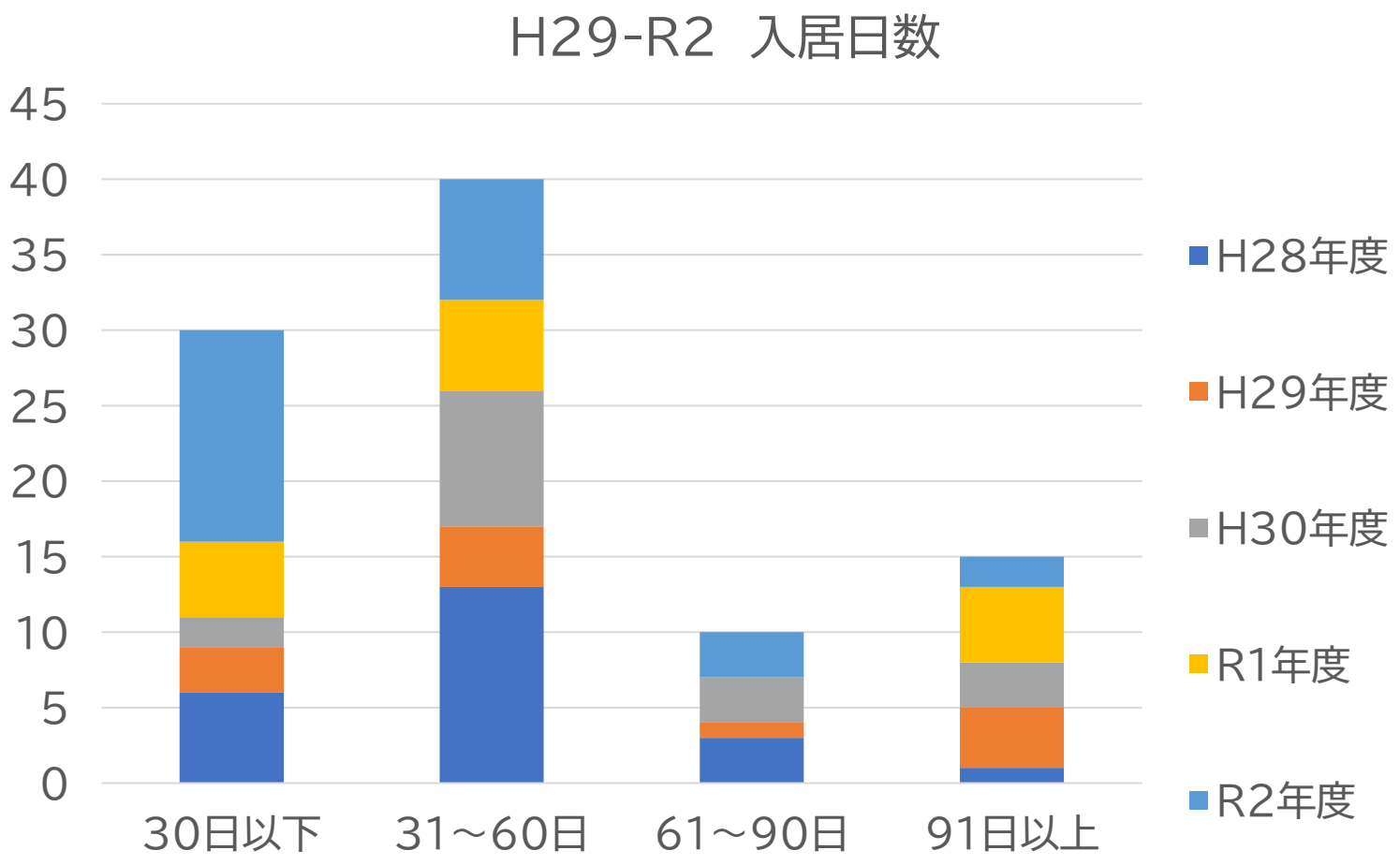


千葉市一時生活支援事業利用者の状況③

直近の起居場所

- 28年度は、路上・車中、厚生施設等、会社などの寮が多かったが、29年度はネットカフェ等が増え、親族・友人等の家に居候状態で相談に来る人も増えている。
- 30年度以降、自宅や親族の家が増えているのは、女性の利用者が増えたことを反映しており、暴力等の問題があっても、経済的な理由で家を出られない人の受け皿になってきている。

自立相談支援事業と一時生活支援事業の実際



千葉市一時生活支援事業利用者の状況④

利用期間

- 平均すると、利用期間は2ヶ月以内が7割以上を占める。
- 生活保護を申請する場合は2ヶ月以内で転居できる場合が多いが、就労してお金を貯めアパート転出を目指す場合は、長期化する傾向がある。

自立相談支援事業と一時生活支援事業の実際

【事例】

1)40代　地方出身単身男性

＜職歴＞

- 業務内容は市内の医療機関および商業ビルの清掃に4年勤務。
- アルバイトで時給は923円～1,000円　月収は現在7万円。
- 東京でホテル厨房の仕事を経て飲食店を経営するも2年で閉店。
- 職場での信頼は厚いようで、責任者への登用が予定されている。

＜相談経緯及び相談時の状況・課題＞

- コロナの影響で減収となり、20年8月に家賃滞納で千葉市内のアパートを退去(現在も住民票は同地にあり)。
- その後は市内のネットカフェや野宿しながら仕事は継続している。
- 九州在住の両親とは疎遠で、頼れる親族や友人知人もなし。
- 所持金がなく住まいを借りることができない状態。
- HPで一時生活支援事業のことを知り、利用できないかと直接自立相談支援機関に来所。

＜支援内容＞

- 生活保護は心情的に受け入れがたく拒否(過去1年くらい受給歴あり)。
- シェルターを約2ヶ月利用。
- 一時生活支援事業を利用し、就労を安定継続させて自立するだけの収入を確保することを目指す。
- 自立相談支援機関による身分証(マイナンバー)、銀行の通帳、国民健康保険証の作成・再交付。
- 家計相談

＜支援結果＞

- コロナ関連医療従事者の給付金10万円を受給。
- 社内の配置転換で他市の施設の清掃を行うことになったため、市外に転居することになった。
- 就労収入と給付金で転宅費用のめどが立ち、引っ越し。また、配置転換により増収の見込み

  ⇒住居及び収入の見通しが立ち、市外に転居することとなったためプラン終結となった。

一時生活支援事業の成果

成果①

2016年4月の事業開始以来、のべ100人以上がアパート等へ転宅できた。

成果②

女性用シェルターの開設により、これまで見えにくかった女性のニーズが顕在化。未成年の利用も。

成果③

生活が見える分、アセスメントや関係構築がしやすくなり、その後の支援につながりやすい。

一時生活支援事業の課題

課題①福祉か？就労か？

⇒　ホームレス自立支援センターをモデルとすると就労自立が前提だが・・・。

課題②利用が難しいケース（緊急性＞アセスメント）

⇒　外国人（就労制限、生活保護が受けられない、医療etc.）

⇒　依存症を持つ方（入居して初めてわかるケースも）

課題③支援員の位置づけ

⇒　法制度上は支援員の予算が付いていない（←自立相談の役割）

課題④生活保護との関係

⇒　一時生活➡生活保護に移行した場合の問題（転宅費、医療単給等）

課題⑤絶対数の不足

⇒　県内5市でのみ実施。全国でも34％。

課題⑥地域定着

⇒　法改正により「居住不安定者等居宅生活移行支援事業」（R3年度）創設

まとめ～今後の展望

- 住まいの不安定は、単にホームレス状態にあるだけでなく、建築現場などの寮（飯場）／24時間営業の店舗を転々としている／ネットカフェ・サウナなどで長期生活している／ローンが払えず持ち家を手放した／家族や配偶者とのトラブル（DV・虐待）で家を出なければならない、など多岐にわたり、いずれも生活困窮の大きな原因。
- 最後のセーフティネットとしての生活保護制度を利用してアパート等に入居することはできるが、申請時に住所が無い場合保護の決定ができない。
- 千葉県内で、住まいを無くして生活保護を申請する場合、民間の無料低額宿泊施設（無低）への入居が勧められることが多いが、「貧困ビジネス」と呼ばれる劣悪な施設もあり、食事や入浴時間の制約、生活保護費の大半を住居費・食費として払い手元にほとんど残らないことから、自立につながり難いケースも多い。
- 女性の場合や家族がいる場合、受け入れられる施設が少なく、メンタルの疾病を持つ人は集団生活が難しいなどの理由で、行き場が無くなってしまうケースが少なからずある。
- 新型コロナの問題により住まいを失う人は増えているが、支援に利用できる資源は増えていない。

⇒　⇒　⇒　**そこで、助成金を利用したシェルターの運営を**

船橋市・習志野市で開始　➡　一時生活支援事業の受託を！

シェルター概要

（男性用シェルター）

※入居期間は原則3ヶ月間
※入居にあたっては、支援機関による退去までの伴走支援

総階数：2階建
構　造：木造
築年月：1995年8月（築25年）
間　取：洋5×8室＋LDK16.8
設　備：
　公営水道、公共下水、ガス給湯、キッチン給湯、風呂（追炊き、シャワー）、洋式トイレ×4、バストイレ別、室内洗濯機、冷蔵庫、電子レンジ、炊飯器、IHレンジ、ベランダ、物干しスペース、各室エアコン、駐輪スペース、独立玄関あり。テレビ、WiFi設備、固定電話

＜１Ｆ　居室、共有部分＞
　キッチン、LDK、トイレ×2、洗濯機、風呂場、居室（洋室）×2（寮として利用）

＜２Ｆ　居室部分＞
　居室（洋室）×6（うち5室をシェルターとして利用）　トイレ×2、洗濯機、各室エアコン・鍵付き

■食事・日用品等
　弁当または食材の提供、消耗品等は適宜補充

■清掃　週1回

■管理　管理人が巡回（日中のみ）

シェルター概要

（女性用シェルター）

※入居期間は原則3ヶ月間
※入居にあたっては、支援機関による退去までの伴走支援

総階数：2階建
構　造：木造
築年月：1984年9月（築36年）
間　取：LDK＋和8.2＋和6×2＋洋5.25
設　備：
公営水道、公共下水、東京電力、京葉ガス、ガス給湯、キッチン給湯、風呂、浴室給湯・シャワー、洋式トイレ（温水洗浄便座）、バストイレ別、洗面所独立、室内洗濯機、冷蔵庫、電子レンジ、炊飯器、ガスレンジ、ベランダ、物干しスペース、各室エアコン、駐車スペース、駐輪スペース、Wi-Fi、固定電話

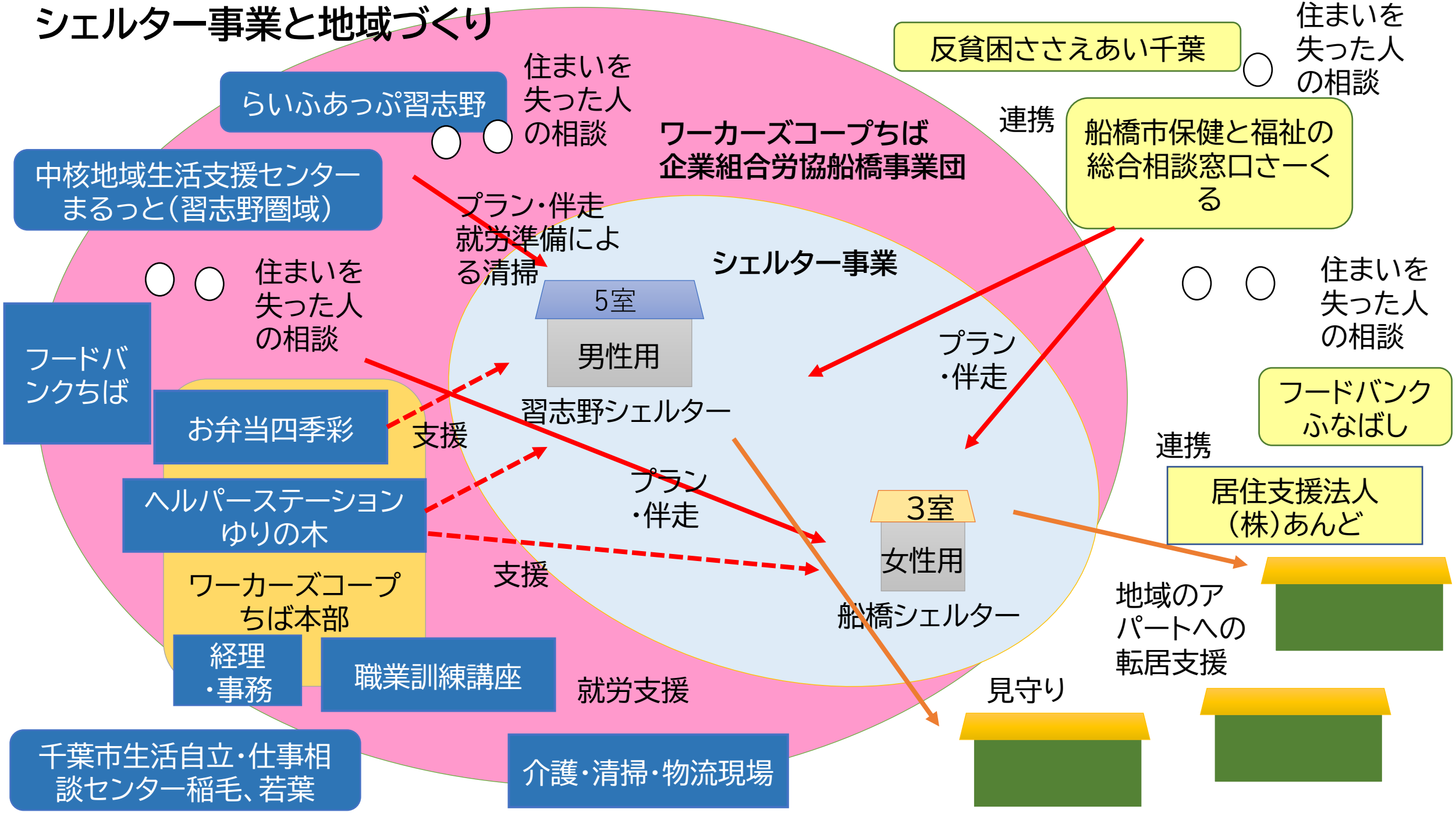
＜1F　共有部分＞
ダイニングキッチン（12畳）、和室（6畳）、トイレ、洗面所、風呂場、収納
＜2F　居室部分＞
和室（6畳）×2、洋室（5.25畳）、ベランダ、居室はそれぞれエアコン、鍵付

■食事・日用品等
　弁当または食材の提供、消耗品等は適宜補充

■清掃　週1回

■管理　管理人が巡回（日中のみ）

シェルター事業と地域づくり



住まいをめぐる支援の変化

- 千葉市等では生活保護受給を前提に申請前に入居させてくれる不動産事業者の増加

  ⇒　自立生活が可能な人にとっては「ハウジングファースト」

- 無料低額宿泊所への規制

  ⇒　法改正・ガイドライン等により居住面積（基本個室）の確保や毎日入浴、エアコン設置など。

  ⇒　「日常生活支援居住施設」（支援付の無低）の創設

- コロナ禍による要件緩和で「住居確保給付金」の申請激増（最長12ヶ月まで）

  令和元年度4,000件/年　⇒　令和2年度135,000件/年　約**337倍**

- 住宅セーフティネット法改正（2017.10～）

  ⇒　住宅確保要配慮者を拒まない住宅

  ⇒　支援機関が居住支援法人取得も

生活困窮者の居住支援に思うこと

- 日本では、住宅政策が社会政策と位置付けられてこなかったため低所得者・困窮者向けの支援策はほとんどなかった。
- 特に2000年代以降、構造改革・民営化が進む中で、公営住宅の整備は進まず、困窮者の住宅は民間アパート等に限定されている。
- また、労働者派遣法等の規制緩和により、いわゆる「ワーキングプア」が拡大し、仕事と同時に住まいも失う「ハウジングプア」も広がっている。
- コロナ禍で生活困窮者自立支援制度の住居確保給付金制度の利用が広がったが、期間制限がある（9ヶ月）。
- 一時生活支援事業では、住宅支援が位置付けられたが、任意事業のため実施率が低いうえ、ハードとしてのシェルターは提供できるが、支援（ソフト）の予算がついていない。広域利用など工夫すべき。
- 人口が減少し、空き家が増える中で、住宅に関する根本的な考え方を変える必要。

⇒　健康で文化的な住居に住む権利（＝住まいは人権）