もやいシェルター報告書

アパート型シェルターを社会的に実装するために
～ もやいシェルター１年間の活動の記録 ～

Index. - 2021 年度 -

p 1~4. アパート型シェルターの必要性とその背景

p 5. 6. シェルター事業の道のり ～成果と課題～

p 7~10. 相談事例から見えるシェルター事業の意義

p 11.12. 関係団体との連携から見えてきたこと

p 13.14. アパート型シェルターを社会的に実装するために

アパート型シェルターの必要性とその背景

■はじめに

〈もやい〉は 2001 年に設立された団体で、国内の貧困問題をテーマに、主に都内を拠点として、生活困窮者への支援活動をおこなっています。

具体的には、現場での支援活動として、

①面談、電話、チャット、メール等での相談支援や、生活保護申請などの同行支援をおこなう生活相談支援事業

②住まいを失ったり居住が不安定な状況にある「ホームレス状態」の方のアパート契約の際の連帯保証人や緊急連絡先の引き受け、そして、物件探し（不動産仲介事業含む）をおこなう入居支援事業

③居場所づくりや社会参加の機会の提供をおこなう交流事業

の 3 つの活動を展開しています。

「ホームレス」「ネットカフェ難民」「派遣切り」など、時代の移り変わりとともに形を変えては登場する「新しい貧困」に対し、常に最前線での支援をおこない、また、現場からの情報発信と政策提言をおこなってきました。

それは、コロナ禍でも変わりません。コロナ禍でも、通常の相談にプラスして、毎週土曜日の新宿都庁下での食料品配布 & 相談会をスタートしたり（2022 年 5 月には毎週 500 人以上の方が支援を求めて訪れる）、オンラインでの生活保護申請書作成アプリの開発やチャット相談の実装、そして、「アパート型シェルター」の設置など、刻一刻と変化する現場の状況やニーズに対応するための新たな取り組みを始めています。

ここでは、そのなかでも、コロナ禍で〈もやい〉で新たにスタートした「アパート型シェルター」の設置の背景について、ご紹介したいと思います。

■コロナ禍初期の状況と〈もやい〉の活動

コロナ禍をいつからと定義するのは難しいですが、2020 年の 2 月に「大規模イベントの自粛要請」が専門家会議から提起され、当時の安倍総理による小中高の一斉休校の要請と続き、現場の状況は緊迫しました。

イベント関係で撤去や解体などの仕事を日雇いでしていた方からの相談が寄せられたり、休校で給食がなくなり、子どもをおいて仕事に出られないシングルマザーの苦境をうかがったりと、現場でもコロナに関連した相談内容が増えていきました。

同年 4 月 7 日には東京都も含め 7 都府県で「緊急事態宣言」が発出され（5 月 25 日まで）、特に都内ではネットカフェ等にも営業自粛の要請が出されるなど、住まいがない方やネットカフェなどに起居している方にとっては非常に厳しい情勢となりました。

海外での感染の拡大などの状況をみて、政府や自治体から厳しいロックダウンなどの措置が取られた場合、ホームレス状態の方や低所得の方が経済的にも住まいの部分でも苦しい状況になるだろう、との予測のもと、〈もやい〉でも、3 月 29 日に、緊急の相談活動の拡大とそのためのクラウドファンディング（※1）をスタートしたほか、同 3 月 24 日に東京オリンピック・パラリンピックの延期が決まったこともあり、住まいや居場所を失った人のために「オリンピック選手村」を活用するようにというオンライン署名のキャンペーン（※2）をクラウドファンディングと同日に開始しました。
このキャンペーンでは 54,000 人近くの方から賛同をいただきました。結果的に「オリンピック選手村」の困窮者への活用にはいたりませんでしたが、東京都は「ネットカフェ難民」などへの対応として、ビジネスホテルを確保し提供する、という形での支援を実施することになりました。
これは、私たちだけではなく、各地で支援をおこなう団体や当事者が声をあげた成果とも言えますし、緊急事態宣言中のみとはいえ、東京都の支援の取り組みとしても画期的なものであったと思います。

〈もやい〉も、これまでおこなっていた相談活動にプラスして、新宿都庁下で第 1・3 土曜日にお弁当配布 & 相談会をおこなっていた「新宿ごはんプラス」と協力し、2020 年 4 月より、毎週土曜日に新宿都庁下で食料品配布と相談会の活動を始めました。
食料品配布に訪れる人は、2020 年 4 月は 100 人程度でしたが、2021 年 1 月に 200 人をこえ、同 3 月には 350 人をこえ、2022 年 1 月には 550 人以上の人数を記録するなど、この報告書を書いている現在（2022 年 5 月末）でも先が見えず、厳しい状況が続いていますが、特に、コロナ禍初期では、日を追うごとに人数が急増していくことに、危機感をつのらせていました。

■住まいがない方が利用できる宿泊先、滞在先としての「施設」

住まいがない方が利用できる宿泊先、滞在先として、東京都が緊急事態宣言下で、ビジネスホテルの提供をおこなった、と紹介しました。
他方で、都が提供するビジネスホテルは就労中の方や、自治体からの紹介でないと宿泊できないこともあり、その利用が浸透した、とは言えない状況です。

一般的に、住まいがない状況で住まいの確保も含めて利用できる公的支援としては、生活保護制度と生活困窮者自立支援制度の一時生活支援事業（都内では「自立支援センター（※3）」）が存在します。
生活保護制度としては、公的な施設として「救護施設」「更生施設」「宿所提供施設」などがあり、民間の施設として「無低（無料低額宿泊所）」（※4）と呼ばれる施設があります。生活保護は法第 30 条に「居宅保護の原則」が示されているように、原則としてアパートでの生活が認められていますが、そういったアパート等に入居するまでの期間（物件探しなどの期間）の宿泊、滞在先としてこういった「無低」などの「施設」が存在します。都内では住まいがない方が生活保護の申請をした場合は、こういった「施設」に入ることが「前提」であるかのように制度の運用がおこなわれているのが実態です。
公的施設には空きがないこともあり、都内では、民間の「無低」が多くの場合で受け皿となっています。
もちろん、こういった「無低」のなかには環境が良かったり、支援の質が高い施設もありますが、多くの場合は、プライバシーが守られない、環境が悪いなど、課題が多いのも事実です。

■「無低」の実態について

厚労省の調査（※5）によると、全国に「無低」は600以上あり、首都圏1都3県で全国の約74％にものぼります。生活保護を利用している「無低」の入所者は15,000人以上で、入所者の約半分が65歳以上で、40歳未満は7％となっています。

居室については、都道府県での条例等の改正もあり個室化が進んでいて、簡易個室（間仕切り壁が天井まで達していない「個室」）を含んでいるとはいえ、80％以上が個室となっています。とはいえ、居室面積は9.9㎡未満が約7割と狭小であるうえに、食事や洗濯、入浴などは集団活動になったり、それらに時間制限や曜日制限（入浴は週に何回何時～何時など）があることも多いのが実情です。

また、すべての入所者を対象としているわけではないものの、金銭管理をしていると回答した「無低」は約7割でした。さらに、入居期間について見ると、6か月以上の入居が73.8％で、37.4％が3年以上その施設で生活している、という結果となりました。

これらから考えると、こういった「無低」は中高年層や高齢者が多く入所していて、個室が増えたとはいえ、集団生活であり、施設側からの管理も一定あり（厳しいところもある）、長く滞在している人が多い（長く生活している人で人間関係が構築されている）、という状況がイメージできるかと思います。

政府も2020年より省令（※6）で「無低」の基準を定めたり、個室化をすすめたり環境改善への試みをすすめていますが、たとえば、居室の面積基準などに関しては、都の条例や都の施行規則（※7）では、そもそも3年の経過措置がとられていたり、「利用者の同意」をとり、かつ、改善計画を都に提出すれば、「当分の間」、そのまま運営ができる、などの記載があり、現状追認の側面が強いのも事実です。

こういった「無低」の環境が耐えられない、過去に入居して嫌な思いをした、何か月も「無低」に留め置かれてアパート移行ができなかった、そういった声はこれまでも〈もやい〉に多く寄せられていました。

「無低」を前提としていることが、住まいがない方が制度を利用する際のハードルになってしまっている、また、制度利用にいたっても、支援を断絶させてしまう（失踪など）大きな原因になってしまっていることは、声を大にして言わねばならないことでしょう。

■コロナ禍で相談に訪れる若者や女性たち

コロナ禍で相談に訪れるのは若年層や女性が目立ちます。彼ら・彼女らのなかには、生活保護を含む公的な支援制度を初めて利用する、という場合も多く、支援制度への忌避感はもとより、実際に提供される制度とイメージとのギャップに、支援を拒んでしまう方も多くいました。

住まいを失い、公的機関に紹介された「施設（無低）」に行ったら複数人部屋の劣悪な環境だったり、他の入所者の安全の確保の観点から「施設（無低）」にスマホを一定期間預けざるを得なかったり、相談にいった自治体から電車で1時間以上も離れた「施設（無低）」に滞在することを求められたり……。

住まいがない若年層や女性の相談者は、そういった「施設（無低）」への宿泊や滞在にも慣れておらず、入所してトラブルに巻き込まれる、退所を余儀なくされてしまう、などの状況を多く目にしました。

現状では、その方の状況に合わせて適切な宿泊先や滞在先を紹介する、という仕組みになっておらず、とりあえず「無低」という運用になっていることもあり、コロナ禍でのニーズと公的支援の中身が合っていない、ということは明らかです。また、2020年5月のNHKの報道（※8）では、「都内の宿泊所の9割近くが満室や感染防止を理由に入居者の受け入れができない」とも報じられており、既存の「無低」とも違う新しい「受け皿」の必要性が高まっていました。

さらに、緊急事態宣言中にビジネスホテルに宿泊していた方で身分証などがない方は、ホテルには住民票が置けないために、身分証を作り直すことができずにアパートを見つけられないなど、ビジネスホテルだけでは対処できないニーズがあることもわかってきました。

こういった背景、経緯を受けて、〈もやい〉として「アパート型シェルター」を始める、という構想が立ち上がりました。

■〈もやい〉のアパート型シェルター

〈もやい〉は住まいがない方への支援として、入居支援事業としての対応はおこなってきましたが、宿泊先や滞在先の確保、という形での「シェルター事業」はこの 10 年実施したことがありませんでした。（リーマンショック前後に一時期実施したことがあります）

〈もやい〉内で議論をし、

・あくまで社会的解決を目指すので期間限定のモデル事業として政策提言のために実施する

・居室環境はできるだけ良いものにしたい。アパートの部屋をそのままお貸しするのがいい。

・シェルター入居後にご自身名義のアパートに移行するために支援をする。

・プライバシーへの配慮からアパート一棟借りるのではなく、何か所かに 1 部屋ずつバラバラに借りる形にする。

・住民票が置けるようにし、滞在中に身分証をとりなおしたり、携帯電話や銀行口座の取得ができるようにする。携帯電話が契約できない人を想定して固定電話をひいておく。

ということを決め、既存のシェルターや施設の差別化をはかるために「アパート型シェルター」という名称で呼ぶことにしました。

また、相談件数の多い〈もやい〉では、限られた部屋数のなか、全員に提供することは難しく、どうしても誰が入居できるのかを選別しなければなりません。相談に来られる方には大変申し訳ない話なのですが、アパート入居を目指している方や、既存の「無低」やビジネスホテルの宿泊や滞在ではアパート生活にたどり着くのが困難な状況であろうと思われる人に対象をしぼり、「アパート型シェルター」を運用することにしました。

期せずして、北九州にある認定 NPO 法人抱樸も、コロナ禍で居住支援の必要性を感じ、全国に「支援付アパート」という形で一緒に事業をおこなう仲間を募っていたこともあり、抱樸の「支援付アパート」が定住型なのに対し〈もやい〉の「アパート型シェルター」はあくまでアパート移行を目指すための場、という違いがあるものの、主旨に賛同してもらい、資金助成を受けることになりました。

同じく、休眠預金活用事業として実施された「新型コロナウイルス対応緊急支援事業」の一環として、資金分配団体である株式会社 READYFOR の資金助成に手を挙げ、「アパート型シェルター事業」として採択されました。また、「アパート型シェルター」を始めるにあたり、その広報や「おもやい通信」での記事をみた多くの方から、ご寄附をいただいたり Amazon の「ほしいものリスト」でのご支援をいただいたりと、支援の輪が拡がっています。

事業の構想から具体的な事業イメージの作成、資金調達までほんの数週間でスタートした「アパート型シェルター」ですが、この 1 年の運用でさまざまなことが見えてきました。政策化にむけたアクションは、まさに「これから」ですが、1 年の区切りで、本報告書を作成しています。

この 1 年間の軌跡と、見えてきた成果、政策課題について、ご紹介していきたいと思います。

【脚注】

※1 緊急の宿泊や生活の支援のためのプロジェクトとしてクラウドファンディングを実施。775 名の方からご寄附をいただきました。

https://www.npomoyai.or.jp/20200329/6472

※2 緊急署名『住まい・居場所を失った人のために「オリンピック選手村」の一部を開放してください』

https://www.npomoyai.or.jp/20200329/6464

※3「自立支援センター」は都と 23 区の共同事業で 23 区を 5 ブロックにわけてブロックに 1 つ設置し、無料の宿泊や食事の提供と、就労のための支援等をおこなう施設です。居室環境としては 4 人～ 8 人部屋など。

※4「無低」のなかには社会福祉法における「第 2 種社会福祉事業」に基づく届け出施設と無届の施設とがあります。

※5 無料低額宿泊事業を行う施設の状況に関する調査結果について（令和 2 年調査）

※6 無料低額宿泊所の設備及び運営に関する基準（令和元年厚生労働省令第 34 号）

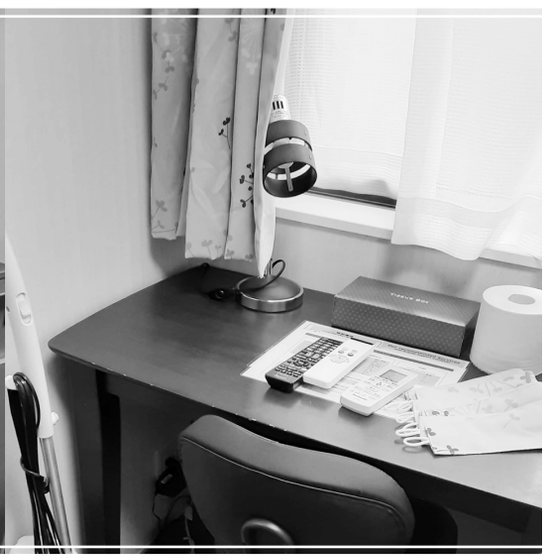
※7 東京都 HP：東京都無料低額宿泊所の設備及び運営の基準に関する条例等

https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/seikatsu/shisetsu/shukuhaku/zyourei.html

※8 NHK：2020 年 5 月 13 日配信「「解除されてもどこに住めば…」宿泊所の 9 割が受け入れ不可」

https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200513/k10012429011000.html

シェルター事業の道のり～成果と課題～



■シェルターのための物件探しの過程で

〈もやい〉はかねてより待機場所（住まいがない状態で生活保護を申請した方が、アパート入居までの期間を過ごす宿泊場所）の環境の悪さを問題視してきました。そして、コロナ禍を受けて住まいがない状態で生活保護を申請せざるを得なくなるというケースが増えるだろうの予測のもとシェルター事業の実施について検討を始めました。

そのようななか、たまたまコロナ禍で客足が減少してしまったマンスリーマンションの企業から、部屋の有効活用ができないかというお話をいただき、これがもやいシェルター始動の足掛かりとなりました。

その後、別の不動産業者から賃貸アパートの活用についてお話をいただき、さらに住まい結び事業（不動産仲介事業）でつながりのある不動産業者にも声をかけ、マンスリーマンション 4 部屋、賃貸アパート 5 部屋の計 9 部屋を確保しました。

●表 1　シェルター事業の展開（時系列）

2020年6月	マンスリーマンションを運営する企業より、空室利用について打診をいただく
2020年9月	板橋区内で〈もやい〉のプレシェルター4室がスタート
2020年12月～	本番シェルターの物件探しスタート
2021年1月～	豊島区、板橋区、練馬区、杉並区で計9室を契約し、本番シェルターがスタート
2021年3月	プレシェルター終了 計4人が入居し、うち4人がアパート入居
2022年2月時点	計23人が入居し、うち17人がアパート入居

■福祉事務所との関係構築

シェルター物件の契約後、シェルター所在自治体の福祉事務所にもご報告に行き、〈もやい〉がシェルターを始めた経緯や目的についてご説明させていただきました。実際に〈もやい〉へ相談に訪れた方がシェルターに入居したあとは、担当ケースワーカーとやりとりをさせていただくなかで、〈もやい〉の考えを福祉事務所に知っていただいたり、福祉事務所がどんなところに苦労していて、民間団体に何を期待しているのかということを知ったりと、お互いを知る機会にも恵まれました。

私たちとしては、〈もやい〉のシェルター事業をモデルにした良質の公的シェルターの必要性を行政や社会に提起したいという思いがありましたが、福祉事務所としては、〈もやい〉のシェルターについて「いい選択肢が増えた」というとらえ方にとどまってしまっていた感もあります。

■稼働率

稼働率を上げることは目的ではないため、ご本人にとってシェルター利用が最適であると判断できる人が現れるまでは、たとえ空室があってもシェルターのご案内をしない対応をとっていました。

〈もやい〉がシェルターを設置した自治体は限られており、さらに行政区をまたいでのシェルター利用が認められづらい現状もあり、ご本人がシェルターを設置していない自治体での生活保護申請を希望された場合は、そもそも対象外となってしまいます。

また 1 室はあえて空室の状態にしていました。すべての部屋が埋まってしまうと、シェルターのニーズが特に高い方が相談に見えたときにご案内ができないためです。最終的に、稼働率は年間で 56% という結果でした。

■滞納率

シェルター家賃の滞納率は 6.9% でした。家賃滞納を避けるためには、福祉事務所から直接家賃の振込みを受ける代理納付制度を利用することも考えられますが、家賃の受け取り時は入居者とのコミュニケーションの機会でもあるため、〈もやい〉のシェルターでは、福祉事務所が必要と判断した一部のケースを除いて、代理納付制度は利用しませんでした。

■入居者の選定

〈もやい〉のシェルターの目的は、生活保護申請後なるべく早くアパート入居を果たすこと、アパート入居までの時間を快適に過ごし、かつ有効に使っていただくことです。ご本人の今後の希望と〈もやい〉のシェルターの目的がうまく合致しているのかを、出会って 1 ～ 2 時間の相談で見極めるのは容易ではありません。

なかには、シェルターに入ったとたんに、それまでの緊張が解けて一気に疲れが襲ってくるせいか、メンタルに不調をきたして引きこもってしまったり、電話に出なくなってしまい、なかなかアパート探しをスタートすることができないといったケースもありました。

このことは、それまで厳しい状況を生き抜いてきてメンタルにも相当負荷がかかっている状態の人に、無料低額宿泊所での集団生活を強いることがどんなに本人にとって辛いことかということをも示しているといえます。

■アパート移行へ向けた支援

後段「利用者の相談事例」でも触れますが、〈もやい〉のシェルターでは、多くの方がアパート入居に必要な条件（写真付き身分証や携帯電話の確保など）を着々と整え、期間には差があるものの、数か月以内に無事アパート入居を果たすことができました。退去後の行き先が見つからないことによるシェルターへの定住化を避けるためにも、アパート移行への支援は重要となります。〈もやい〉では、生活相談、シェルター提供、緊急連絡先提供、不動産仲介までをワンストップで行っており、シェルターへの入口と出口の両方をフォローできるということが事業運営における一つのアドバンテージとなりました。

もやいシェルター事業の収支及び運営体制について

■収入について

2020 年 12 月に休眠預金「新型コロナウイルス対応緊急支援事業」として株式会社 READYFOR より「アパート型シェルター事業」7,600,000 円を、2020 年 7 月に認定 NPO 法人抱樸から 5,600,000 円の助成を受け、〈もやい〉のシェルター事業をスタートすることができました。

また、2022 年 3 月までの家賃収入は 4,795,587 円となります。

■支出について

〇家賃　10,364,613 円　〇初期費用　1,214,243 円　〇シェルター備品等　617,059 円　〇水道光熱費　527,484 円　〇通信運搬費　308,817 円　〇保証料等　187,200 円　〇保険料等 70,533 円　〇交通費　55,560 円

この他に、シェルター担当の職員を採用したため、その分の人件費も捻出しました。

■組織体制について

シェルターを実際に運用するにあたって、〈もやい〉団体内部では表 2 に示したような事業ごとの役割分担を行っています。

●表 2　シェルター事業の組織体制

事業	詳細	担当
火曜面談	・生活相談の窓口 相談者がシェルター入居に則しているか、本人の希望や意見を聞きながら判断	生活相談
水曜面談	・生活保護申請の同行	生活相談
	・シェルターの窓口	シェルター
	シェルターについての詳細を説明し、相談者の意思を再度確認。シェルター入居を希望する場合は契約を締結するなど利用準備を行う	
定期連絡	身分証の取得など、物件探し時に必要となる事項を相談者と確認し、定期的に連絡	シェルター
物件探し	・賃貸物件探しを行う。	住まい結び
	・物件がきまり、必要があれば緊急連絡先や保証人を引き受ける	入居支援
アフターフォロー	・アパートに入居してからの困りごとがあった場合、相談先となる	生活相談
	・孤立しないよう、継続して関われる居場所となる	入居支援
		交流

相談事例から見えるシェルター事業の意義

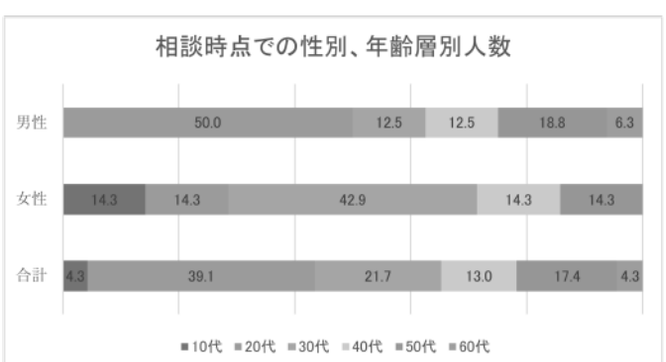
本章ではもやいシェルター利用者の入所時点での状況と入居後の生活の推移について概観した上で、アパート移行に必要なステップやシェルター事業の意義および課題についてお示しします。なお、ここで取り扱うデータは、2022年2月現在でシェルターに入居された延べ23名の同年4月末時点での状況に基づいたものです。

シェルター入所時の状況と入居後の生活

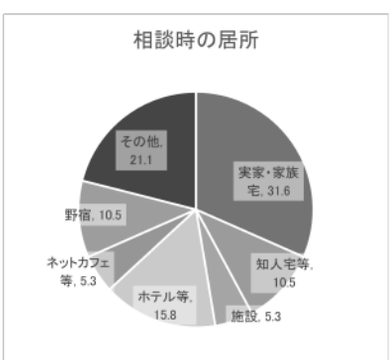
■年齢、性別

〈もやい〉のシェルター利用者の入所時の年齢と性別について、性別では男性16名、女性7名と男性の方がやや多くなっています。この傾向はもやい相談者全体についても同様です。

年齢では20代が9名と最も多く、次いで30代（5名）、50代（4名）となっています。これはもやい相談者全体よりも若い傾向があり、とりわけ若年男性が全体の3分の1を占めています。男女別で見た年齢層別の割合は図1のとおりです。



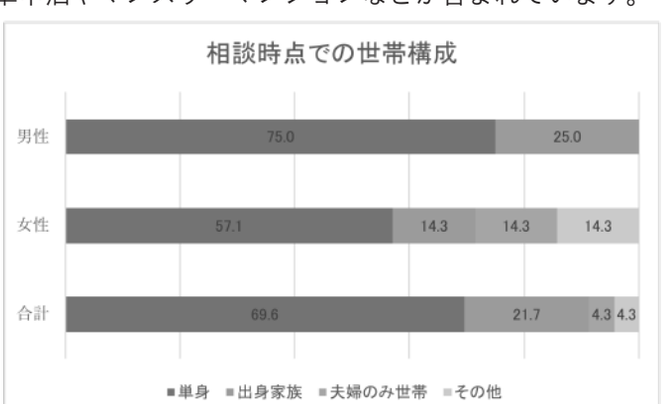
●図1：相談時点での性別、年齢層別人数（%、n=23）



●図2：相談時点での居所（有効%、n=23、有効数19）

■相談時点での居所と世帯構成

もやいに相談に訪れた時点での居所を集計したものが図2となります。相談時点では「実家・家族宅」に居た方が6名と最も多くなっています。「その他」には車中泊やマンスリーマンションなどが含まれています。



●図3：相談時点での世帯構成（%、n=23）

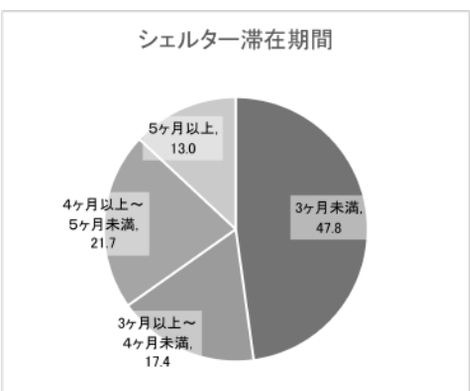
次に、図3で相談時点での世帯構成を見ると、男女ともに「単身」が多くなっていますが、「実家・家族宅」にいた方は出身家族や夫婦世帯におり、シェルター利用を機に単身の状態に移行しています。

■公的支援の利用状況

相談時点では、18 名の方がまだ支援につながっていない状態でしたが、一部（4 名）は福祉事務所経由で相談窓口につながっています。なお、過去に生活保護制度の利用歴がある人は 4 名で、その他に母子生活支援施設を利用していた方が 1 名います。

■シェルター滞在期間

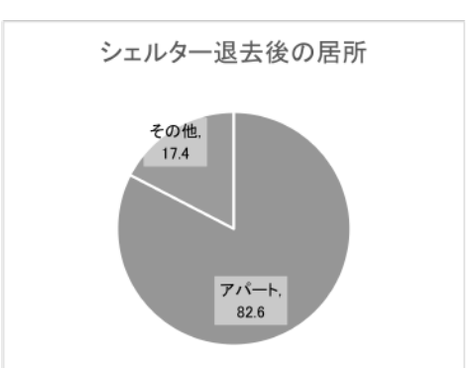
もやいシェルターはアパート移行へ向けた一時的な滞在場所として運営しており、中長期の滞在を見込んだものではありません。入居時の利用契約では滞在期間は 3 か月とし、その後は 1 ヶ月毎の契約更新というかたちをとっています。図 4 はシェルター退去者のシェルター滞在期間を示したもので、6 割強が 4 ヶ月未満の滞在となっています。体調不良やアパート探しに時間を要したという理由で 5 か月以上滞在したケースもありますが、滞在期間の平均は約 3 ヶ月半で、事業開始時の見込みに近いかたちで運営することができています。



●図 4 ：シェルター滞在期間（%、n=23）

■シェルター退去後の居所

図 5 はシェルター退去者について退去後の居所を示したもので、8 割以上がアパートに移行しています。なお、ここで言うアパートとは「入居者が自己名義の賃貸借契約を締結するアパート」を指しています。その他は、本人の意向によりシェルターを出て他地域の支援者や知人のもとへ行ったり、前居所に戻ったりしたケースとなります。

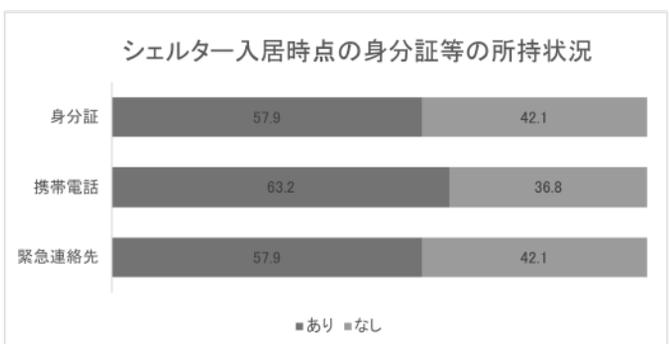


●図 5 ：シェルター退去後の居所（%、n=23）

アパート移行までのステップ

■身分証、携帯電話、緊急連絡先の取得

アパートの入居審査には多くの場合､写真付き身分証（運転免許証、マイナンバーカード等)、携帯電話（電話の発着信が可能なもの)、緊急連絡先が求められるため、シェルター入居後はまずこれらの取得をすすめていきます。図 6 はアパート移行ケースについてシェルター入居時点の身分証、携帯電話、緊急連絡先の所持状況をまとめたものです。どれも持っているが住む場所だけがないというケースから、どれも持っていないというケースまで、所持状況は様々でした。(※｢携帯電話あり」は電話の発着信が可能なものをカウント)



●図 6：シェルター入居時点の身分証等の所持状況（有効%、n=23、有効数 19）

住所がない状態では身分証を新規取得することが難しく、シェルター利用の大きな利点の一つとなっています。シェルター入居後に取得する身分証の種類としてはマイナンバーカードがほとんどでしたが、役所の混雑状況により作成に数か月の期間がかかることもあり、アパート移行までのスケジュールに影響しました。

携帯電話についても、住所・身分証のない状態での新規取得は困難です。また、通話可能な番号がない方の中には料金滞納等により新規契約や番号復帰が難しいケースも多く、通信困窮者向けサービスにつないで対応しました。

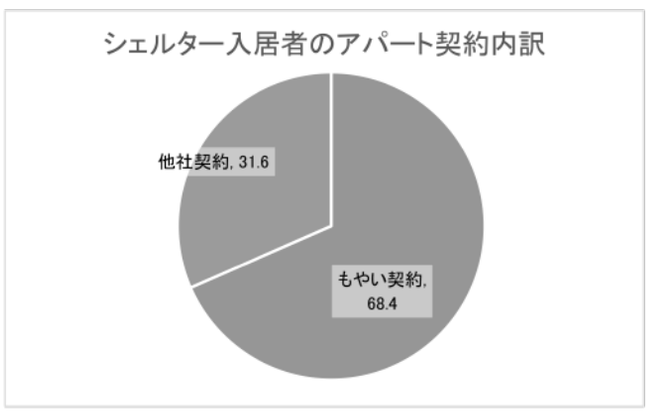
緊急連絡先については､〈もやい〉の入居支援事業でアパート入居時の緊急連絡先の提供を行っているため、親族や友人・知人に頼れない場合はこちらを利用することになります。ただし、保証会社によっては緊急連絡先を親族に限るとしているケースもあり、アパート移行へのハードルの一つとなっています。

■物件探しと入居審査

身分証や携帯電話等の準備が整い次第、物件探しを始めることになります。〈もやい〉では 2018 年より不動産仲介事業を行っており、シェルター入居者のアパート探しについてもサポートをしていますが、リソースが限られている

ため〈もやい〉以外の不動産業者でも並行して物件探しをすすめるよう伝えています。

図7はシェルター入居者のアパート契約について、〈もやい〉の仲介によるものか、他の不動産業者の仲介によるものかを示したものです。全体の7割弱が〈もやい〉の仲介による契約、3割強が他の不動産業者の仲介による契約となっています。不動産業界には生活保護利用者に対する入居差別等の問題もありますが、協力的な不動産業者を集めたポータルサイトや、福祉事務所からの紹介等を利用しながら物件探しを進めることが可能です。



●図7：シェルター入居者のアパート契約内訳（有効%、n=19）

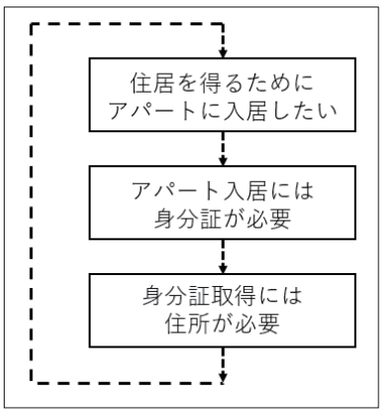
物件探しの一番のハードルは入居審査です。近年では家賃債務の保証に保証会社を利用することが一般的で、保証会社の審査をもってアパートの入居審査とするケースが多くみられます。様々な保証会社があり審査基準もそれぞれに違っているため、希望する物件に紐づく保証会社との相性が悪いと契約まで進むことができません。家賃滞納、借金、自己破産等、信用情報に問題がある場合や、緊急連絡先に親族を立てられない場合は、保証会社の内容により審査通過が難しくなり、物件探しが長期化する可能性が高くなります。ただし、シェルター入居者については、信用情報や緊急連絡先の内容にかかわらず希望者全員がアパート移行を果たしており、あきらめずに粘り強く物件探しを続けることが重要になります。

シェルター事業の意義

以下では、具体的な相談事例に基づいて、〈もやい〉のシェルターの意義を現時点で振り返ってみたいと思います。なお、ここで紹介する事例は複数のケースを混ぜたり、一部改変をするなどして匿名化処理を施しています。

■ホームレスからアパートへ：施設に代わる選択肢

現在の日本社会では、一度住まいを失うと再びそれを取り戻すために超えなくてはいけないハードルが数多くあり、そのためにホームレス状態に留め置かれてしまっている方が多くいます。図8はホームレス状態からアパートへ入居しようとする際にぶつかる制度的矛盾の一つをあらわしたものですが、身分証を持たない状態でホームレス状態になると、アパート入居には身分証が必要で、身分証取得には住民票を置く住所が必要で……、という堂々巡りに陥ってしまいます。住居を持たないために住居を得ることができないという状況、こうした矛盾はホームレス状態からの脱出を目指そうとする時、様々な局面でぶつかるものです。



●図8：ホームレス状態からのアパート入居と身分証取得

また、本報告書の冒頭でも指摘されているように、生活保護制度では法第30条によって「居宅保護の原則」が示されているにもかかわらず、都市部とくに東京都や近隣の自治体ではホームレス状態で生活保護制度を申請すると、何らかの施設に入所することを半ば強制されてしまうことが多々あり、そうした施設はプライバシーの確保や住環境という側面から不十分なことも少なくありません。福祉事務所側が利用者の意向を尊重しようとしたとしても、現実的に施設以外の選択肢がほとんどないという現状もあります。コロナ禍では感染症対策の観点から複数人部屋の施設利用を避けて、ビジネスホテルを一時待機場所として活用する流れも出てきましたが、数週間程度の短期利用にとどまり、住民票を置くこともできないため、特に身分証等を持たないケースではアパート入居に向けた手続きを進めることは難しくなっています。

個室アパート型のシェルターはそうした制度の谷間を埋め、ホームレス状態からのアパート移行を促進する有効な代替選択肢となりえます。もやいシェルターでは実際に、入居後すぐに身分証、携帯電話、緊急連絡先を揃え、初回契約期間の3か月を待たずアパート生活へ移行していったケースも少なくありません。

・Aさんの事例（20代男性）

Aさんは関東出身で、実家を出て都内でアパート生活をしていたものの、うつ病を患い仕事を続けられなくなり、生活に困窮して生活保護制度の利用に至りました。〈もやい〉に来る前にも生活保護制度を何度か利用しているものの、施設へ入所させられ、そこでの生活環境が合わずに施設を出て廃止となっていました。再び23区内で生活保護制度を申請し、一時的に滞在していたビジネスホテルの次

の待機場所を探している中で、ケースワーカーを通して〈もやい〉への相談につながりました。その後、A さんはシェルターの住所で身分証を作成しアパートに入居しています。

・B さんの事例（30 代男性）

B さんは、勤めていた飲食店がコロナ禍の影響で倒産し、社宅住まいであったため失業と同時に住居を失いました。手持ち金がなくなった後は携帯電話のキャリア決済で生活に必要な物品サービスを購入してしのいでいましたが、その結果、携帯料金の滞納額がふくらみ携帯電話が利用できなくなりました。生活保護を利用してシェルターに入居した後、通信困窮者向けサービスにより携帯電話を取得、身分証については健康保険証を使用していましたが生活保護決定時に返納となるため、シェルターに住民票を置いてマイナンバーカードを取得しました。緊急連絡先についても〈もやい〉で手続きをし、シェルター入居から約 2 か月で新しいアパートを見つけて転居することができました。

■世帯単位の原則と家庭内での貧困

生活保護制度には「世帯保護の原則」というものがあり、実態に基づき世帯を認定し、その世帯全体を対象に保護を実施する運用となっています。したがって、特別な場合を除いて、同一世帯の中で 1 人だけ保護を利用し、その後アパートに移るということはできません。

〈もやい〉の相談事例を分析した研究 (※1) でも指摘されているように、とりわけ若年層や女性で、世帯全体としては貧困状態ではないものの、その世帯内でさまざまな暴力を受けていたり、自分だけ食事もとれないなど、世帯内に隠れた貧困が見られます。世帯単位の原則があるために、こうした場合であっても家を出ないことには生活保護を利用することは困難です (※2)。DV シェルターやその他施設に入ることで生活保護制度を利用することは可能ですが、その環境が合わずにうまくいかないというケースもしばしばあります。また、アパートやシェアハウスなどに自力で入居できればよいのですが、そのための資金や身分証等がない場合には、困窮しているから生活保護を利用して家を出たいが、家を出ないと生活保護を利用できないという状況に陥ってしまいます。

・C さんの事例（30 代女性）

C さんは都内出身で、高卒後正社員として就職した会社が倒産してしまったため、その後バイトや派遣の仕事をしていましたが、うつ病を患い離職し、実家で療養していました。しかし、家族との関係が良くなく、ようやく体調が上向いて仕事を再開しはじめたところで家族からの言葉で傷つきまた体調が悪化してしまいました。通院費を家族に出してもらうことが難しくなり、家を出ることを考えて〈もやい〉を訪れ、シェルターに入所後単身で生活保護を申請し、ほどなくアパートへ転居の運びとなりました。

・D さんの事例（20 代男性）

D さんは関東出身で高校に進学したものの、祖父の体調悪化や両親の失職などが重なり、アルバイトをしつつ家族の介護を担うように求められ、学校を中退してしまいます。その後、家出を試みたあと、ひきこもり状態となっていました。再度家を出て知人宅等を転々とした後、生活保護制度を都内で申請し、ビジネスホテルに宿泊していました。その後もやいにつながりシェルター入居後、身分証等を作成し現在はアパートに入居しています。

これ以外にも、詳述は避けますが、DV や虐待から避難する先としてシェルターを利用し、制度利用につながる事例も複数あり、家を出たいけれど出られない、出ていく先がない人にとって、個室のアパート型シェルターは支援につながるためにも有効な手となりうることがこれまでの事例で明らかになっています。

【脚注】

※1 丸山里美編 , 2018,『貧困問題の新地平：もやいの相談活動の軌跡』旬報社.

※2 なお、同一居住であっても世帯の同一性がないと判断された場合には別世帯として認定し、単身として保護を適用することは不可能ではありませんが、そうした場合は心身の危険を伴うことがほとんどであるため、実際には施設等に入ることになります。

関係団体との連携から見えてきたこと

〈もやい〉のシェルター事業においては、シェルター入居前の相談から退居後のサポートまで、さまざまな機関・組織との連携がありました。たとえば妊娠している方が入居された際には、NPO 法人ピッコラーレと、高卒認定試験を受けたいという若者が入居された際には NPO 法人サンカクシャと連携させていただきました。

報告書作成にあたり、シェルター事業を通じて関わりのあった福祉事務所の職員と支援団体のスタッフに、〈もやい〉のシェルターについて、そして住まいがない方への支援のありかたについて、お話を伺いました。

【質問項目】

①これまでの〈もやい〉とのかかわり

②住まいがない人の支援で困っていること／いたこと

③住まいがない人の一時的な住まいや滞在場所に必要な機能は何か

④〈もやい〉のアパート型シェルターをどう思うか

⑤政策としてどうあるべきか、どうしていきたいか

＜行政の立場から＞

■福祉事務所ケースワーカー A さん

①〈もやい〉とは 2000 年代後半に組合の学習会に来てもらって以来のかかわり。〈もやい〉で研修講師を務めたこともあります。個別のケースでは、被保護者への食料支援相談・住宅相談・保証人相談・シェルター相談などで〈もやい〉に連絡することがあります。もやいボランティアによる保護申請同行でのかかわりが一番多いです。

②すぐ利用できる公的シェルターがほとんどなく、あっても数が足りずほぼ使えません。まずは公的シェルターを整備することが必要だと思います。無料低額宿泊所（以下、無低）は、清潔でない、相部屋あるいは個室でも風呂トイレの共用（プライバシーの欠如）、掃除当番や門限などのルール、利用者トラブルの多さなど環境が悪く、まったく利用料に見合わないと思います。ただ、無低の強みは住民票を設定できるということ。

③住民票を置けること。ゆっくり休める環境。歯ブラシやタオルなどのアメニティが整っていること。精神的課題を抱えている人が多いので、その対応（心理判定）などもできるといいですね。福祉事務所ですべて抱え込まないほうがいいように思います。

④心遣いがなされた利用者がホッと休める環境で、素晴らしいと思います。住民票も置けますし、Wi-Fi や固定電話があることも大きなメリット。ただ、マイナンバーカード取得手続き期間などを考えると契約期間が 3 か月だと短いです。

⑤各区が公的責任で住民票設定可能なアパート型シェルターを整備すべきではないでしょうか。「路上よりマシ」の劣等処遇からの改善が必要です。一棟丸ごとのほうが管理はしやすいと思いますが、その建物に住んでいるということで近隣から偏見の目で見られる可能性があります。住まいの保障は国家責任だと思います。ただ行政の力量不足もあり、NPO の人たちのほうがていねいにサポートする印象があります。人を支えるには手間もお金もかかりますから、相談支援、対人援助にお金をつけるのも大切です。

■福祉事務所ケースワーカー B さん

①〈もやい〉がシェルターを開設したことを契機にかかわるようになりました。

②提供できる選択肢が少ないことです。以前は更生施設と無低くらいしかなかったが、最近はホテルや支援団体のシェルターなど、少し選択肢が増えてきました。

とはいえ、精神疾患等の問題を抱え、集団生活になじめず、ソーシャルワーク的な支援が必要な人の行き場がないのが現状です。たとえば無低は、入所者同士のトラブル、病状悪化、失踪などの問題が起こり、なかなか自立につながりません。コロナ禍で利用機会が増えたビジネスホテルは、その日から泊まることができ個室であることはメリットですが、利用期限が決まっていること、住民票が置けないこと、犯歴があると宿泊不可のホテルがあることはデメリットですね。

③個室であること、それから身分証や携帯電話の入手、アパート入居のために住民票が置けることが重要です。支援団体による定期的な訪問などもあるといいですね。

④きれいだし、オートロック（※一部の部屋のみ）だし、駅から近くて買い物に便利な立地であることも非常にいいですね。目の前がバス通りで部屋が揺れるのは残念。

⑤シェルターは必要なので、運営する支援団体に行政がお金を出すべきです。管理が厳しくルールの多い施設ではな

く、ゲストハウスや、現在無届の民間シェルターなども含め、きちんと調査したうえで、普通の生活が営める場所を増やしていく必要があります。無低については、居住環境の改善が必須です。当事者の声を伝えていくことが政策提言には効果的ではないでしょうか。

＜支援団体の立場から＞

■NPO 法人ピッコラーレ

①コロナ以前は直接的なかかわりはなかったが、相談者の生活保護申請の際に〈もやい〉のホームページから書類をダウンロードしたりしていました。コロナ後、個別のケースを通じてかかわるようになりました。〈もやい〉とのかかわりのなかで、困窮者支援や生活保護についての知識が不足していることに気づかされました。

②ネットカフェや男性宅に寝泊まりする人からの相談がありますが、既存の女性用の施設では、規則などが多く、若年妊婦のニーズに合っていません。そのため、ピッコラーレでは、居場所や住まいがない人のために「ぴさら」という若年妊婦の居場所をつくりました。

③携帯禁止、門限、消灯時間などの縛りがないこと。先のことを考えずに休める場所であること。虐待経験があったり、ヤングケアラーだったり、さまざまな背景の人が安心できる温かい家庭のような場所であること。アパート入居までのフォローもあるといいと思います。人によっては、料理や掃除を代わりにやってくれる人がいるといいかもしれません。

④日常生活のスキルがある人にはアパート型シェルターがプライバシーも守られていいと思います。逆に話し相手が必要な人、1 人になることに慣れない人にはアパート型は向かないかもしれません。日常生活のスキルが乏しい人（家事などができない人）には日常生活が送れるようになるためのステップが必要なので、サポート機能も必要です。

⑤「取り締まって収容する施設」という考え方から脱却する必要があります。また、「環境が悪い施し」があたりまえになっているように思います。ソフト面はもちろんハード面でも温かい環境が必要です。まずは安心していられる居場所を提供し、そのうえで次のステップに進めるというかたちであるべきです。「ここじゃないとだめ」「ここしかない」ではなく、選択肢があって迷うことができるというのが理想です。人が法律や制度にあわせるのでなく、人を中心に法律や制度があってほしいと思います。

■NPO 法人サンカクシャ

①代表理事の荒井さんは、2010 年頃ビッグイシューでインターンをしていたときからのかかわり。

②家出をしたなど住まいがない人が来ると、本来宿泊する場所ではないのですが、やむなく団体の運営する居場所に泊めていました。その後、住むことのできる物件を借りました。今は 8 人くらい住んでいます。トラブルも起きますが、入居者同士横のつながりが生まれ、さらにスタッフがフォローできるとうまくいくことが多いです。家賃は払えないという人が 7 割なので、助成金に頼っている状況です。自立援助ホームを出て来る人、養護施設から来る人、（生活保護申請後に）無低には怖くて入りたくないといって来る人などさまざまです。無低は若年層が行く場所ではない。若年層向けの寮がもっとあるといいと思います。

③若者向けには、支援っぽくないこと、福祉的なにおいがしないことが大事だと思います。行政とか支援とか福祉が嫌いな子が多いです。近所の兄ちゃんみたいな関係性で仲良くなれると入口に立てる気がします。

バリエーションも必要です。個室型とシェアハウス型、おとなしい子向けとやんちゃな子向けなど。かまってほしい子には個室は NG ですよね。仰々しくなくカジュアルに安心して家出できる場所、一時的な家からの避難場所があるといいと思います。

④自分でやっていける子、干渉されたくない子にはアパート型が合います。逆に家事も仕事もできない子はシェアハウスの人間関係のなかにいたほうがいい。シェアハウスとアパート（個室）を行き来できるといいと思います。選択肢が多いほうがいい。

⑤アパート型シェルターを含む多様な住まいの支援は、政策としてぜったいやったほうがいいと思う。家族が機能していない若者が多く、高校や大学に自力で学費を払って通うのは非常に困難です。国がなんとかすべきです。たとえば国に家賃の補助の制度があれば、それだけでやっていけるようになる若者も多いと思う。

若者の支援は、（行政の支援の枠組みで対応しきれない）たいへんな層については行政が資金を出したうえで民間が引き受けるとしても、基本的には行政がやるべきことです。「空き家対策」といいますが、「空き家」という名前をやめたほうがいいです。「未活用の家」を持っている人が、社会貢献として行政に寄附し、行政がそれを必要な支援に活用するという流れをつくりたいですね。

アパート型シェルターを社会的に実装するために

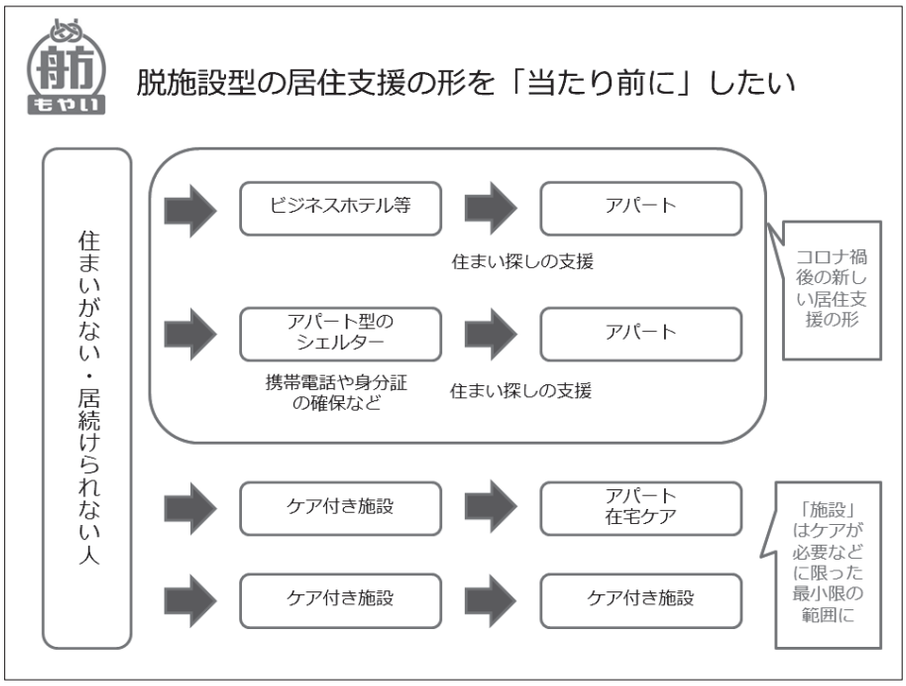
ここまで、〈もやい〉の「アパート型シェルター」の 1 年間の事業をふりかえってきました。

7 ページのシェルター利用者の相談事例にある通り、この「アパート型シェルター」は、住まいがない状態の方が利用する支援として、「施設（無低）」に代わる新しい選択肢としての価値を存分に示すことができたのではないか、と考えます。
もちろん、病気や障がいがあるなど、日常生活を送るうえで困難を抱えている状況の場合は、医療的なケアや生活上のケアを受けられる施設が一時的な宿泊先や滞在先になる、ということがあり得るでしょう。
また、携帯電話も身分証も持っているような場合には、ビジネスホテル等での宿泊や滞在が適しているケースもあるかと思います。

本来、「無低」などの「施設」は、あくまでアパート生活に移行するまでの宿泊先、滞在先の機能しか持たないものであったはずです。
ビジネスホテルでの宿泊、滞在や、「アパート型シェルター」を政策的に実装することにより、必要な人に丁寧なケアをおこなう一部の施設を除いて、劣悪な住環境や質の低い支援をおこなっている「無低」は大幅に淘汰されることが予測されます。

いま都内や首都圏近郊で「当たり前」のようにおこなわれている「無低ありき・無低を前提」といった支援ではなく、図 9 に記したように、その人の状況に応じた宿泊先や滞在先のメニューを用意することが必要です。
そのための実践として、〈もやい〉がこの 1 年おこなってきたことは、一つの成果と言えるでしょう。
繰り返しますが、生活保護法第 30 条には「居宅保護の原則」が示されています。望まずに「施設」などの環境に留め置かれる方がうまれないように、公的な責任のもとで「アパート型シェルター」の実装も含めた居住支援の形を考えていく必要があると思います。

●図 9　脱施設型の居住支援の確立に向けて



ただ、この支援にはお金がかかることも事実です。
今回、2021 年度の活動に関しては外部資金の支援による運営ができましたが､2022 年度は自主財源で運営しており、この事業は実施すると基本的に赤字になります。
アパートを借りて、それをお貸しする、という形で、できるだけ良い環境の居室を提供したいという想いからその差額で利ザヤをとる形にしておりませんので、人件費等の経費がどうしても持ち出しになります。

また、空き室になっても家賃負担が発生するので、稼働率が下がると赤字が拡大しますが、定住型でなくアパートへの転宅を目指すモデルですので、どうしても次の入居者が入るまでの空白期間がうまれ、稼働率が下がります。
もっとも、事業者が赤字かどうかは目指すべき支援の形を語る際には関係のない話ではありますが、私たちではなく、民間の事業者が同様の事業を実施するのには事業収支的に難しい、ということは明らかです。
政策化する際には、こうした財政面での課題についても検討していく必要があります。
他方で、マンスリーマンションの活用、というアイデアがあってもいいように思います。〈もやい〉のアパート型シェルターでもマンスリーマンションを一部活用しました。通常のアパートでは空室時に赤字になってしまいますが、マンスリーマンションでは必要になったときに「借りる」ということができる可能性があります。もっとも、事業者との協力・連携関係や、費用負担などの調整は必須になりますが、新しい居住支援のパターンとして選択肢に含めることを検討してもいいのではないでしょうか。

そして、そもそもですが、そういった財政的な部分も含めて、この「アパート型シェルター」の社会的実装を実現していくには、私たちの社会の在り方、つまり、生活困窮者への住まいの支援、居住の支援について、何を「当たり前」としていくのかについて、目指すべき共通理解についての認識を得て、それを広めていかなければならないでしょう。

〈もやい〉の「アパート型シェルター」の実践は始まったばかりですが、この居住の問題について「社会的に解決」するために、〈もやい〉も尽力していきたいと思います。

認定NPO法人
自立生活サポートセンター・もやい
住所：〒162-0801 東京都新宿区山吹町362 みどりビル 2F
電話：03-6265-0137（火曜日12時～18時・金曜日11時～17時）
FAX：03-6265-0307　E-mail：info@npomoyai.or.jp