

## 2 個別論点

### （2）自立相談支援のあり方

#### 【現状の評価と課題】

##### （基本的な考え方）

- 自立相談支援事業は、包括的な支援の「入口」として、既存の制度や支援機関では対応が難しい生活困窮者も幅広く受け止め、関係機関と連携しながら、伴走型支援を行ってきた。

また、地域のネットワークを構築しながら生活困窮者への包括的・継続的な支援を体系的に実施する中核的な機関としての役割を担うものである。

##### （新型コロナウイルス感染症の影響とその対応）

- コロナ禍においては、自立相談支援機関の新規相談受付件数の急増に加え、これまで自立相談支援機関にあまりつながってこなかった個人事業主やフリーランス、外国人、若年層といった新たな相談者層からの相談が顕在化した。

また、世帯類型や就労状況についても従来の相談者とは異なる傾向が見られ、コロナ禍において、自立相談支援機関はこれまでにない多様な相談者層に対応することとなった。

##### （実績）

- ・ 新規相談受付件数
  - － 令和元年度：248,398件
  - － 令和2年度：786,163件
- ・ 以下の者からの「相談が増えた」に「よくあてはまる」又は「ややあてはまる」と回答した自治体の割合（令和2年度調査）
  - － 個人事業主：84.9%
  - － 解雇・雇い止め等による非正規雇用労働者：84.6%
  - － 若年層：73.8%
  - － 外国籍：66.5%
- ・ コロナ禍においては、若年単身世帯やひとり親世帯、夫婦と子供から成る世帯等からの相談や、就労している者からの相談が増加している。（令和3年度調査）

- 相談者が抱える課題については、以前から「経済的困窮」が最も多かったが、コロナ禍においてはその割合が大幅に増加しており、休業やシフト減、雇止め等を余儀なくされ、経済的に苦しい

状況に陥った人々が多く存在したことがわかる。

その他のコロナ禍の特徴としては、「住まい不安定」や「ホームレス」といった居住に関する課題を抱える人の増加が著しく、コロナ禍以前から潜在的に存在した支援ニーズが、男女問わずほぼ全ての年代において課題として顕在化した。

また、コロナ禍では複合的な課題を抱える相談者の割合が大きく増加したことも明らかになっており、相談内容がより複雑化・複合化し、より困難なものとなっていたことが想定される。

(実績)

- ・ 感染拡大前後の課題・特性の数の比較（令和2年1月と令和3年1月の比較）
  - － 経済的困窮：3.2倍
  - － 住まい不安定：2.2倍
  - － ホームレス：1.6倍
  - － ひとり親：1.5倍
  - － 外国籍：7.0倍
- ・ 3個以上の課題を抱える相談者の割合
  - － 感染拡大前：9.7%（令和2年1月）
  - － 感染拡大後：51.6%（令和3年1月）

○ こうした相談者層の多様化や課題の複雑化・複合化に伴う支援ニーズの変化に対応するため、自立相談支援機関においては、「アウトリーチ支援」や「電話・メール・SNSなどを活用した相談支援」、「相談員等の加配による自立相談支援体制の強化」といった取組が進められた。他方で、「就労体験・就労訓練先の開拓等による就労支援の強化」、「商工部門等と連携した就労支援」といった取組については、必要性を感じつつも実施に至っていない自治体が多い。

(実績)

- ・ 機能強化の取組状況について、「現在、取り組んでいる・取り組んだことがある」と回答した自治体の割合（令和3年度調査）
  - － 自立相談支援機関におけるアウトリーチの取組：40.3%
  - － 電話・メール・SNSなどを活用した相談支援：39.2%
  - － 相談員等の加配による自立相談支援体制の強化：35.8%
- ・ 機能強化の取組状況について「実施したい・実施すべきだができていない」と回答した自治体の割合（令和3年度調査）
  - － 自治体の商工部門等と連携した就労支援：38.2%
  - － 地域における就労体験・就労訓練先の開拓・マッチングの実施による就労支援の強化：37.1%

○ また、法の枠組みを超えた支援ニーズに対応するため、新たに  
関係機関や関係団体との連携を強化する動きも見られた。

例えば、行政機関では「生活保護・福祉事務所」や「ハローワ  
ーク・マザーズハローワーク」、行政機関以外では、「社会福祉協  
議会」や「フードバンク活動団体」、「法テラス・弁護士（会）・司  
法書士会」との連携強化を図った自治体が多かった。

（実績）

- ・ 新型コロナの影響により新たに連携を強化した機関・分野につ  
いて（令和3年度調査）
  - － 生活保護・福祉事務所：55.8%
  - － ハローワーク・マザーズハローワーク：50.9%
  - － 社会福祉協議会：56.3%
  - － フードバンク活動団体：41.0%
  - － 法テラス・弁護士（会）・司法書士会：37.9%

○ コロナ禍という未曾有の危機に対して、法の果たした機能や役  
割を評価する声がある一方、急増した相談・申請等への対応によ  
り、9割以上の自治体が法の理念に基づく本来の支援業務の遂行  
に困難を感じていた。

なお、相談者側が特例貸付や住居確保給付金のみを希望するた  
め、相談支援を含む継続的な支援につながらないケースも半数以  
上の自治体で見られた。

（実績）

- ・ 生活困窮者自立支援制度がコロナ禍で「大いに機能している」  
と回答した自治体の割合は22.6%、「まあまあ機能している」と  
回答した自治体の割合は54.9%。（令和3年度調査）
- ・ コロナ禍における本来業務実施への負担や困難さについて、「強  
く感じる」と回答した自治体の割合は66.6%、「少し感じる」と  
回答した自治体の割合は24.4%。（令和2年度調査）
- ・ コロナ禍において住居確保給付金の申請に係る相談のうち、「プ  
ランを作成することが適切と考えられたが、継続的な支援につな  
がっていないケースがある」と回答した自治体の割合は56.1%。  
（令和2年度調査）

○ 今なおコロナ禍は収束しておらず、特に、「緊急小口資金・総  
合支援資金の返済ができない相談者の急増」や「再就職が難しい  
相談者の滞留」、「ひきこもりや8050問題等の表面化」につい  
ては、多くの自治体が問題意識を持っている。こうした課題につ  
いては、今後、コロナ禍を乗り越えた後も、長期にわたり向き合っ

ていかなければならないものである。

(実績)

- ・ 以下の相談支援に係る課題について、「とても課題だと思う」または「やや課題と思う」と回答した自治体の割合（令和3年度調査）
  - － 緊急小口資金・総合支援資金の返済ができない相談者が急増する：92.3%
  - － 再就職が難しい相談者が継続ケースとして滞留する：90.7%
  - － 経済的困窮からひきこもりや8050問題等が表面化する：87.8%

(平成30年改正法以降の施行状況)

- 新規相談受付件数及びプラン作成件数について、全体としては法施行以降一貫して増加しているものの、依然として自治体間のばらつきがあり、支援を必要としている人をいかに相談やその先の支援につなげるかについて、取組の差が現れている。

具体的には、新規相談受付件数やプラン作成件数については、支援員の数との相関関係がみられ、また、委託先を選定する際に質を評価して委託している自治体のほうが、そうでない自治体と比べてこれらの件数が多いことが確認されている。

(実績)

- ・ 「支援員一人当たり人口」と新規相談受付件数（10万人当たり）の間に負の相関関係があることが確認されている。
- ・ 委託先の選定の際に、質を評価して委託している自治体の平均新規相談受付件数、平均プラン作成件数はそれぞれ56.6件、9.6件であるのに対し、それ以外の自治体はそれぞれ42.4件、7.6件となっている。

- 関係機関との連携状況については、相談者の抱える多様な課題を反映してつなぎ先も様々であるが、コロナ禍以前は、特に、生活保護担当、地域包括支援センター、小口貸付（生活福祉資金を除く。）、ハローワーク等につなぐケースが多かった。

(実績)

- ・ 新規相談者のうち、他制度・他機関へのつなぎの状況（令和2年1月）
  - － 生活保護担当：38.0%
  - － 地域包括支援センター：4.9%
  - － 小口貸付（生活福祉資金を除く）：4.8%
  - － ハローワーク：3.2%

- また、関係機関間の情報共有の円滑化に向けて、平成 30 年改正法において新設された支援会議については、約 4 割の自治体で設置済み又は設置予定とされており、関係機関間の情報の共有化や役割分担の促進、迅速な支援の開始等の一定の効果が現れている。

他方で、約 6 割の自治体については、その必要性や人員不足等の理由から未設置となっている。

(実績)

- ・ 支援会議の設置状況（令和元年度）  
設置済み：274 自治体（30.3%）、設置予定あり：87 自治体（9.6%）、未設置：544 自治体（60.1%）
- ・ 支援会議の開催による効果（令和 2 年度調査）  
関係機関間の情報の共有化：76.1%、関係機関間の役割分担の促進：57.8%、生活困窮者等に対する迅速な支援の開始：49.5%

- 自立相談支援機関における支援員の配置について、人口 10 万人当たりの平均支援員数は、全体的に増加傾向で推移しているものの、専任の割合は 4～5 割にとどまっており、コロナ禍の影響を除外しても、人員配置の充実が必要であると認識している自治体が 3 割程度存在する。

適正な人員配置に向けた自治体独自の取組として、約半数の自治体が、自立相談支援機関へのヒアリング調査又は支援実績等のデータ分析を行っているが、そうした調査分析結果を踏まえ、事業運営の見直し・改善に反映できている自治体は少ない。

(実績)

- ・ 人口 10 万人当たりの平均支援員数  
平成 27 年度：3.14 人、平成 28 年度：3.48 人、平成 29 年度：3.37 人、平成 30 年度：3.69 人、令和元年度：3.68 人
- ・ 専任の割合（令和元年度）  
主任相談支援員：42.2%、相談支援員：53.6%、就労支援員：49.0%
- ・ 支援実績データの分析を行っている自治体：38.5%、支援実績データの分析を踏まえ、事業運営の見直し・改善に反映している自治体：17.4%（令和 2 年度調査）

- 平成 30 年改正法の施行により、生活困窮者自立支援の強化に向けて様々な取組が進められてきたが、コロナ禍で生じた新たな課題に対応するため、必要な人に必要な支援を届ける仕組みを再構築するとともに、それを支える関係機関との連携や人員体制の

あり方についてもさらに検討する必要がある。

### 【論点】

(基本的な考え方、新型コロナウイルス感染症の影響とその対応)

- コロナ禍で、個人事業主やフリーランス、外国人、若年層などが新たな相談者層として顕在化している。こうした新たな相談者層に対応するため、自立相談支援機関の機能を強化すべきではないか。

具体的には、法の理念や生活保護制度との役割分担にも留意しつつ、各種給付のあり方も含め、法として、また、他の公的支援との連携を通じてどのような支援を用意できるか検討する必要があるのではないか。

- 個人事業主やフリーランスについては、事業部分と生活部分の線引きが難しいため、法に基づく支援だけでなく、商工部局や地域の商工会議所・商工会等の支援策や経営相談と緊密に連携することで、効果的な支援ができるのではないか。
- 外国人については、経済的困窮だけでなく、生活面の問題や孤独・孤立の問題を抱えている場合が多い。国においては関係省庁の連携を強化するとともに、支援の現場においては、言語に加え、相互の文化を理解することが重要であり、多文化のソーシャルワークといった観点も必要ではないか。
- 若年層、若年女性については、支援の現場において援助関係の構築に至らず支援に苦慮しているという実態があることを踏まえ、法のアプローチが若年層を意識したものとなるよう、支援体制のバリエーションをさらに創造・充実していくべきではないか。その際、特に若年層、若年女性の支援は、長期にわたる傾向があることや市町村域を超えて移動することを踏まえ、SNS相談等や地域若者サポートステーション事業等の関係施策・機関と連携し、広域的・重層的な体制づくりが必要ではないか。<sup>1</sup>
- ひきこもり状態にある方への支援について、特にコロナ禍における相談件数の急増やそれに伴う業務負担の増加により、アウト

---

<sup>1</sup> こうした法に基づく他の支援のあり方にも関係する論点については、共通の論点として法全体として検討を行うこととする（以下同じ）。

リーチなどの支援を十分に行うことができなかつたことも踏まえ、強化すべきではないか。

- 自立相談支援事業とフードバンク、社会福祉法人の「地域における公益的な取組」や社会福祉協議会において行われている現物給付等の取組との連携は、公的支援につながらない住民にアウトリーチする機能や潜在的な支援ニーズを顕在化する機能を持っており、それぞれの法人や団体の強みを活かした形で、連携を強化していくべきではないか。

また、自立相談支援事業においては、こうした地域の社会資源の開拓を働きかけていくことも重要ではないか。

(平成 30 年改正法以降の施行状況)

- コロナ禍の影響もあり、相談者の抱える課題が複雑化・複合化している実態を踏まえ、支援会議を活用し、早期に関係機関間で情報共有を行い、支援につなげていくことが重要ではないか。そのためにも、支援会議の設置目的、支援調整会議等との機能の違いや役割分担、具体的な好事例等を自治体職員や支援員に周知することにより、支援会議の設置を早急に進める必要があるのではないか。

また連携の際に中心となって支援する機関・担当者を明確にする仕組みや、転出に伴う支援の引継ぎの仕組みを考える必要があるのではないか。

- 自立相談支援事業を含め、法に基づく事業の委託先の選定に当たっては、多様な主体が委託を受けて制度を運用することが地域の社会資源に広がりをもたらし、地域を育てていくことにつながるという認識に立ち、事業の質の向上のため、企画提案の内容や支援実績、地域における活動状況等を考慮すべきではないか。また、事業者や人材の確保・育成の観点から、複数年度の委託を含め、委託のあり方について検討すべきではないか。また、こうした内容を盛り込んだガイドラインを策定すべきではないか。

- 自立相談支援事業の支援員は、従来兼務が多いことや、雇用形態が有期や非常勤の場合が多いとの声があることに加え、コロナ禍で業務負担が過重となっており、相談窓口としての機能の弱体化が危惧されている。法の理念に基づく支援を実現するためには、自立相談支援事業に支援員を適切に配置することが不可欠で

あることから、業務のタイムスタディの実施や、各自治体における支援対象者数の把握等によって、地域特性も考慮した適切な人員配置の基準の設定を含めた人員体制のあり方を検討すべきではないか。

- さらに、こうした人員体制のあり方の検討と併せて、人が人を支える支援であるからこそ、志を持ち、法の理念を實踐できる人材の確保・定着に向けて、支援員の育成や処遇改善、社会的地位の確立も必要ではないか。