

事業概略書

新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた生活困窮者支援のあり方に関する調査研究事業

一般社団法人北海道総合研究調査会（報告書 A 4 版 333 頁）

事業目的

- 新型コロナウイルス感染症の影響により、自立相談支援機関においては、個人事業主、フリーランス、外国籍、若者、学生等のこれまで表面化していなかった支援対象者像も現れ、多様な相談ニーズが急増・顕在化している。また、対面支援が困難になっていることなどの変化への対応も求められ、人員体制の充実や支援の ICT 化等の感染防止対策の対応等が課題となっている。
- 一時的に資金需要のある相談者も多いことから、緊急小口資金等の特例貸付や、住居確保給付金の申請等が急増し、これらの活用が相談者の生活を支えてきている。今後は、貸付期間や給付期間が終了する方に対して、収入の確保や返済に向けた長期的なサポート、就労支援の強化等が求められることが見込まれる。また、居所が不安定な方への支援強化（居住支援の強化）や、生活困窮家庭の保護者・子どもへの支援を進めることも求められ、任意事業の重要性も増している。
- さらに、新型コロナウイルス感染症の影響により、拡大・多様化・複雑化した生活困窮者の対応においては、生活困窮者自立支援制度の枠組みにとどまらず、さまざまな事業や地域の社会資源との連携を図りながら、本人や世帯の生活を支えていく方策を検討する必要がある。
- 新型コロナウイルス感染拡大による影響が長期化する中で、今後も減収や失業等により生活に困窮する世帯や、生活保護受給の増加も想定される。自立相談支援機関で生活保護が必要とされる人を福祉事務所につなぐ等の緊密な連携はもとより、お互いに対象者をつなぎ合うなど一体的な運用がより一層求められる状況にあり、生活困窮者自立支援と生活保護制度（福祉事務所）との適切な連携が重要となっている。
- 本調査研究事業では、以上のような背景を踏まえ、新型コロナウイルス感染症の影響により明らかになった支援ニーズや支援実態を把握・分析することにより、国や自治体に取り組むべきことについて整理し、民間の支援団体も含めた生活困窮者支援の実践を支える情報をとりまとめることとする。なお、それらの情報と合わせて、生活保護制度との連携を含む生活困窮者支援についての知見も集約し、令和5年の次期制度改正の検討に資する資料を取りまとめることを目的とする。

事業概要

1. コロナ禍における生活困窮者支援に関する情報の整理

新型コロナウイルス感染症流行下における生活困窮者支援の実態として、件数や保護率の推移を把握し、その対応としての各種施策について整理した。

2. アンケート調査（新型コロナウイルス感染症の影響下での支援状況・実態調査）

主に新型コロナウイルス感染症の影響下における支援対象者像や支援ニーズの変化や支援の対応状況、把握することを目的として調査を実施した。

調査対象は、全国の全福祉事務所設置自治体（906ヵ所）として、〔1〕生活困窮者自立支援担当部署向け、〔2〕生活保護担当部署向けとした。また、〔3〕生活困窮者自立相談支援機関の窓口を利用した「利用者」向けも対象とし、合計3種類の調査票を作成した。

調査票の設計にあたっては、プレヒアリング調査を4箇所実施し、仮説の設定、調査票の内容等について意見を収集した。また、第1回研究会においてもアンケート素案を提示し議論を行い、それを踏まえて再修正した後、アンケートを実施した。

アンケート調査実施にあたっては、〔1〕と〔2〕は令和3（2021）年8月～11月に実施、〔3〕は同年11～12月に実施した。速報値については10月の第2回の研究会にて報告を行い、12月の第3回の研究会では仮説に基づきクロス集計等も実施した上での分析結果を提示し、さらなる新たな分析の視点やとりまとめの方向性について議論を行い、個別の論点についてさらに詳しく分析を行った。

なお、本アンケート結果については速報結果の段階から、国が設置する「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」及びそのワーキンググループ資料として多数引用された。

<主に引用された資料>

第1回検討会	資料3	新型コロナウイルス感染症流行下での生活困窮者自立支援について
	資料4	生活困窮者自立支援制度の施行状況について
第2回検討会	参考1	自立相談支援事業のあり方について
	参考2	生活困窮者自立支援制度における横断的課題について①
	参考3	就労支援のあり方について
	参考4	家計改善支援事業のあり方等について
	参考5	生活保護との関係について
第3回検討会	参考1	居住支援のあり方について
	参考2	貧困の連鎖防止

3. ヒアリング調査（生活困窮・保護に至る要因プロセスに関する実態調査）

アンケートによる量的調査では把握しきれないコロナ禍における支援実態の詳細を把握するとともに、コロナ禍において生活困窮に至る要因・プロセスに関する実態を把握・分析するためのケーススタディ調査を実施し、足りない連携や施策メニューは何か等、生活保護制度を含む生活困窮者支援の今後のあり方について検討するための基礎情報を得ることを目的として実施した。

調査対象としては、都道府県・指定都市・中核市・一般市のバランスを踏まえつつ、上記アンケートで回答した代表的な個別事例の種類・内容等を踏まえて、ケーススタディで必要な事例が得られるかどうか、及び、コロナ禍による支援方策等の取組状況等を確認しながら選定し、5自治体6箇所（困窮4箇所、保護2箇所）について、訪問及びオンライン（Zoom）によるヒアリング調査を実施した。

4. 研究会の実施

調査研究事業の客観性を確保し、事業の進捗や成果について評価・助言を受け、より効果的・効率的に事業を進めるために『「新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた

生活困窮者支援のあり方に関する調査研究事業』研究会』を設置し、計4回開催した。研究会は、有識者や自立相談支援事業及び生活保護制度において専門的な知見を有する者等で構成した。令和3（2021）年7月、10月、12月、令和4（2022）年3月の計4回開催した。研究会の開催にあたっては、新型コロナウイルス感染症への対応のため、Zoomによるオンラインでの開催を行った。

5. 報告書取りまとめ

本調査において実施した各種アンケート、ヒアリング調査、及び研究会等を通じての議論を踏まえ、新型コロナウイルス感染症の影響の実態や現状の支援上での課題等調査結果をとりまとめ、次期法改正も見据えた検討事項や提案について取りまとめた。

調査研究の過程

1. コロナ禍における生活困窮者支援に関する情報の整理

- (1) コロナ禍における生活困窮者支援の実態
 - ・生活困窮者自立相談支援機関相談件数等の推移
 - ・生活保護状況の推移
- (2) 新型コロナウイルス感染症の感染拡大への対応
 - ・個人や世帯に対する経済的な支援策
 - ・生活福祉資金の特例貸付（緊急小口資金・総合支援資金）
 - ・生活困窮者自立支援金
 - ・生活困窮者自立支援の機能強化
 - ・生活保護制度における新型コロナウイルス感染症への対応

2. アンケート調査（新型コロナウイルス感染症の影響下での支援状況・実態調査）

①調査対象

- [1] 生活困窮者自立支援担当部署向けアンケート調査（906福祉事務所設置自治体）
- [2] 生活保護担当部署向けアンケート調査（906福祉事務所設置自治体）
- [3] 生活困窮者自立相談支援機関の窓口を利用した「利用者」向けアンケート調査（上記[1]アンケートで利用者アンケート実施可能とした29自治体の中で、実際に利用者へ調査票を送付対応等行った18自治体（21自立支援事業所）の利用者への郵送）

②調査期間

- [1] 生活困窮者自立支援担当部署向け：令和3（2021）年8月24日～令和3（2021）年11月5日
- [2] 生活保護担当部署向け：令和3（2021）年9月24日～令和3（2021）年11月9日
- [3] 利用者向け：令和3（2021）年11月29日～令和3（2021）年12月24日

③回収状況

- [1] 生活困窮者自立支援担当部署向け：536件（回収率：59.2%）
- [2] 生活保護担当部署向け：566件（回収率：62.5%）
- [3] 利用者向け：132件（回収率：55.7%）

④調査項目

- [1] 生活困窮者自立支援担当部署向けアンケート調査
 - ①基本情報

- ②新型コロナウイルス感染症の影響下での支援状況・実態把握
 - ③任意事業等の利用促進に向けた取組状況と課題
 - ④支援の「出口」強化に向けた取組状況と課題
 - ⑤その他の支援の質の向上に関わる取組状況
 - ⑥生活保護制度との連携に関する実態把握
 - ・利用者アンケート（後述）に協力いただける自治体を募集。
- [2] 生活保護担当部署向けアンケート調査（906 福祉事務所設置自治体）
- ①基本情報
 - ②新型コロナウイルス感染症の影響下での支援状況・実態把握
 - ③生活困窮者自立支援制度との連携に関する実態把握
 - ・利用者アンケート（後述）に協力いただける自治体を募集。
- [3] 生活困窮者自立相談支援機関の窓口を利用した「利用者」向けアンケート調査
- ・基本属性（性別、年代、同居の有無、現在の就労状況/就労→雇用形態）
 - ・新型コロナウイルスによる生活や仕事への影響について（離職、減収、健康状況等）
 - ・相談窓口を利用したときのこと（どのようにして知ったか、支援機関、受けたサポートの内容）
 - ・相談後の状況の変化
 - ・相談窓口の満足度
 - ・生活状況の変化
 - ・生活保護の利用について

3. ヒアリング調査（生活困窮・保護に至る要因プロセスに関する実態調査）

①ヒアリング先

都市類型のバランスを踏まえつつ、上記アンケートで回答した代表的な個別事例の種類・内容等を踏まえて、ケーススタディで必要な事例が得られるかどうか、及び、コロナ禍による支援方策等の取組状況等を確認しながら選定し、5自治体6箇所（困窮4箇所、保護2箇所）とした。

No	自治体名	人口※	対象		所管部局	調査実施日時
			困窮	保護		
1	鹿児島県 薩摩川内市 (一般市)	93,581	●		市民福祉部 障害・社会福祉課	2022年1月12日(月)
				●	市民福祉部 保護課	2022年1月12日(月)
2	宮城県 (都道府県)	357,056	●		保健福祉部 社会福祉課	2022年1月27日(木)
3	千葉県船橋市 (中核市)	644,966	●		福祉サービス部 地域福祉課	2022年2月3日(木)
4	北海道旭川市 (中核市)	331,397		●	福祉保険部 生活支援課	2022年2月7日(月)
5	島根県松江市 (中核市)	200,772	●		福祉部 生活福祉課	2022年2月16日(水)

※基礎自治体:令和3年1月1日 住民基本台帳人口(総務省)、都道府県:平成31年1月1日 対象地区人口(厚生労働省「令和元年度 生活困窮者自立支援制度における支援状況 集計表」より)

②調査期間

令和4（2022）年1月～令和4（2022）年2月

③調査方法

訪問及びZoomによるオンラインヒアリング

③調査項目

下記、2つの視点で調査を行った。

< 新型コロナウイルスの影響下における実践事例について >

	調査項目
生活困窮者自立相談支援制度 担当課	<ol style="list-style-type: none">1. 基本情報<ul style="list-style-type: none">○当該自治体の概要○福祉事務所と生活困窮者自立支援制度所管課の関係性(所管部署、立地、職員体制等)2. 新型コロナウイルス感染症の影響下での支援状況<ul style="list-style-type: none">○人員体制、コロナ禍に伴う相談体制の強化等の実施状況と課題○新型コロナウイルス感染症の影響により表出した支援対象者像や支援ニーズの変化○上記に伴う対応状況と課題3. 任意事業等の利用促進に向けた取組状況と課題<ul style="list-style-type: none">○コロナ禍前後における任意事業の必要性についての認識、各事業における利用者数を増加させるために実施している取組工夫と効果、課題○支援の「出口」強化に向けた取組状況と課題4. 生活保護制度との連携について<ul style="list-style-type: none">○コロナの影響を受けた困窮者の生活保護受給の必要性／受給に対する心理的ハードル○被保護者に対する生活困窮者自立支援制度による支援の必要性・認識○生活困窮者自立支援制度と生活保護制度との相談支援の位置づけ
福祉事務所(生活保護) 担当課	<ol style="list-style-type: none">1. 基本情報<ul style="list-style-type: none">○当該自治体の概要○福祉事務所と生活困窮者自立支援制度所管課の関係性(所管部署、立地、職員体制等)○生活保護制度における就労支援事業、及び、被保護者就労準備支援事業、被保護者家計改善支援事業等の取組工夫と効果、課題2. 新型コロナウイルス感染症の影響下での支援状況<ul style="list-style-type: none">○コロナ禍における相談・申請件数の推移(増加/変化なし/減少等、その考えられる理由)○新型コロナウイルス感染症の影響により表出した支援対象者像や支援ニーズの変化○上記に伴う対応状況と課題○事業の人員体制、コロナ禍に伴う相談体制の強化等の実施状況と課題○自立相談支援機関「以外」の関係機関等を含む連携強化の実態・具体的な内容3. 生活困窮者自立支援制度との連携について<ul style="list-style-type: none">○コロナの影響を受けた困窮者の生活保護受給の必要性／受給に対する心理的ハードル○被保護者に対する生活困窮者自立支援制度による支援の必要性・認識○生活困窮者自立支援制度と生活保護制度との相談支援の位置づけ

<生活困窮・生活保護に至る要因・プロセスに関する実態調査(ケーススタディ調査)>

新型コロナウイルス感染症の影響下において、どのような要因が積み重なり、どのようなことがきっかけとなって現在の状況に陥っているのか、どのような相談・支援を受けたのか、等を詳細に分析し、生活困窮に至る要因とプロセスを明らかにするため、新型コロナウイルス感染症の影響を受け、『自立相談支援機関の支援につながったケース』及び、『生活保護の申請につながったケース』等について、ケーススタディ調査を実施した。

■生活困窮者

・新型コロナウイルス感染症の影響を受け、自立相談支援機関の支援につながった

ケースから、ケース属性・特徴の異なる2～3ケース程度を選定。

- ・対象となるケースの選定においては、アンケート調査結果等を踏まえた新型コロナウイルス感染症の影響により表出した支援対象者像の傾向を踏まえ、下記のような属性・特徴のケースを中心に選定を依頼。(※すでにアンケート調査において回答いただいた「代表的ケース」をベースに、追加・補足のケースがあれば提供いただいた)

《属性》夫婦と子供から成る世帯、若年層・単身(男性)、ひとり親世帯、単身女性(若年～中年)、中年・単身(男性)、その他(高齢・単身、高齢者と子のみの世帯等)

《特徴》自営業・フリーランス、外国籍、非正規雇用(不安定就労)、低年金等

■被保護者

- ・新型コロナウイルス感染症の影響により生活保護の申請につながったケース
- ・就労して生活保護が廃止になったケース(※1ケースは含むよう依頼)について、ケース属性の異なる2～3ケース程度を選定していただいた。

4. 研究会の実施

調査研究事業の客観性を確保し、事業の進捗や成果について評価・助言を受け、より効果的・効率的に事業を進めるために『「新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた生活困窮者支援のあり方に関する調査研究事業」研究会』を設置し、計4回開催した。研究会は、有識者や自立相談支援事業及び生活保護制度において専門的な知見を有する者等で構成した。令和3(2021)年7月、令和3(2021)年10月、12月、3月の計4回開催した。研究会の開催にあたっては、新型コロナウイルス感染症への対応のため、Zoomによるオンラインでの開催を行った。研究会のメンバーは次のとおり。

<委員>

駒村 康平	慶応義塾大学 経済学部 教授
芝田 忠博	熊本県上益城福祉事務所 福祉課長
新保 美香	明治学院大学 社会学部 社会福祉学科 教授
鈴木 光	美濃加茂市社会福祉協議会 生活困窮支援グループ グループ長 相談支援包括化推進員"
鈴木 寛之	豊島区 保健福祉部 福祉総務課 課長補佐
西岡 正次	有限責任事業組合大阪職業教育協働機構 就労支援室長
林 星一	座間市 福祉部 生活援護課長
藤掛 博行	新宿区 福祉部 生活福祉課長
宮部 朋子	社会福祉法人 山辺町社会福祉協議会 東南村山地域生活自立支援センター 主任相談員

<オブザーバー>厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課

唐木 啓介	生活困窮者自立支援室 室長
本多 健太郎	生活困窮者自立支援室 企画調整専門官
加藤 浩一	生活困窮者自立支援室 相談支援係長
加藤 豪俊	生活困窮者自立支援室 居住支援・一時生活支援係長
阿部 佳之	生活困窮者自立支援室 就労支援係長
川田 さくら	生活困窮者自立支援室 主査

<オブザーバー>厚生労働省 社会・援護局 保護課

内野 英夫	保護課 保護事業室長補佐
千葉 樹	保護課 保護係長

八木 舞子 保護課 企画法令係長
杉野 友香 保護課 企画法令係長

5. 報告書取りまとめ

本調査において実施した各種アンケート、ヒアリング調査、及び研究会等を通じての議論を踏まえ、新型コロナウイルス感染症の影響の実態や現状の支援上での課題等調査結果をとりまとめ、次期法改正も見据えた検討事項や提案について取りまとめた。

事業結果

本調査研究事業において実施した各種調査から得られた主な結果・ポイントと、今後に向けての検討事項は次のとおりである。

1. 本調査から得られた主な結果（本調査結果要約）

（1）新型コロナウイルス感染症の影響について

①相談者像・支援対象者像の変化について

地方部と都市部での相談者の状況、特徴的な属性が明らかに

困窮分野「お金に困っている」という相談の切り口から多様な課題が表出

- ・新型コロナウイルス感染拡大後、住居確保給付金や特例貸付の申請等に伴い自立相談支援機関への相談件数が大幅に増加した。ただし、都市部と地方部とでは状況は異なり、都市部の方が相談件数の急増がみられた。
- ・緊急事態宣言、新型コロナウイルス感染症まん延防止等重点措置に基づく自粛要請に伴い、飲食店をはじめとした各種サービス業を中心に休業やシフト減・雇止め等による経済的困窮が顕在化した。この影響は大都市においてより顕著にみられたが、繁華街を有する地方都市においても大きな影響があったことが確認された。
- ・コロナ禍における相談者の属性としては、従来から多い中高年層～高齢者（主に男性）に加え、これまであまり相談窓口につながっていなかった若年層や子育て世帯、単身女性（若年～中年）、ひとり親などが増加・表出してきている。
- ・また、相談者の特徴として、「経済的困窮」をはじめ、「自営業・フリーランス」、「外国籍」、「住まい不安定・ホームレス」、「ひとり親」がコロナ禍以前と比べ大きく増加した。
- ・「新型コロナウイルス感染症の影響により表出した支援対象者の代表的イメージ」として回答があった1,260ケースの就労状況からは、「一般就労中」が3割超、「一般就労していたが、コロナ禍により休業中」が約4割で、あわせると7割以上が働いている・働いていた人であることが把握された。実際に、ヒアリング調査では、「今すぐ働ける人」や「相談時点で職がある人」などが増えたという地域もみられた。
- ・「お金に困っている」という相談の切り口から、その背景に、8050問題やひきこもり、家庭内不和による家族内での孤立等の社会的孤立の課題が浮かび上がり、もともと困窮要因を抱えていた層が表出したという状況もうかがえた。

保護分野困窮ほどは大きな変化は現れていないが、40～64歳の中高年層、就労中・もしくは就労していた人、単身世帯などがやや増加傾向

- ・困窮分野同様、都市部において相談件数が一時増加する地域がみられたものの、保

護率が急上昇したといった地域はヒアリング等では確認できなかった。また、生活困窮者自立支援制度担当向けアンケート結果と比較すると、感染拡大前と後との相談者像の違いは、あまり大きくはない。ただし、感染拡大後の方が、「中年・単身（男性）」、「若年・単身（男性）」の割合が高くなった。

- ・被保護者調査や過去調査（平成 29 年度）等と、本調査のコロナ禍で生活保護の申請につながったケースを比較すると、年代として 40～64 歳の中高年層、世帯類型として単身世帯、就労状況として就労中・就労していた人の割合が高いなどの傾向がみられた。
- ・また、生活保護申請時の困窮・困りごと・トラブル等の内容は「収入・貯蓄がない/少ない」に特化するが、それに加え、過去調査と比較して「就労関連」や「住まい関連」、「人間関係・社会とのつながり」の割合が高くなっており、コロナ禍の影響を受け多岐にわたる困窮要因が顕在化した可能性がある。

②支援ニーズの変化とその対応について

困窮分野 「住まい」や「就労」など潜在的に存在していた課題が増加、その対応に幅広い連携が見られ、かつ、各種特例貸付延長対応や情報提供に対し一定の評価が得られている。一方、自殺対策への取組は一部の自治体にとどまる他、必要な支援が届けられていないと感じる自治体も

- ・新型コロナウイルス感染拡大後の支援ニーズ・課題特性としては、経済的困窮が最も大きく増加幅も大きい。幅広い課題要因もあげられ、複合的な課題を抱える相談者が増加した。子どもがいる世帯やひとり親からの相談が増加していたことから支援ニーズが多様化していると推測できる。
- ・生活困窮者自立支援制度のプラン作成者の課題について比較すると、男性、女性ともに、コロナ流行下では、「住まい不安定」や「ホームレス」といった居住に関する課題が目立つ。また、女性をみると、30代、40代においてコロナ流行下では「就職活動困難」が浮上してきており、雇用不安定な社会情勢の影響を受けていることが推察される。
- ・求められる支援ニーズに対して、幅広い関係機関との連携はみられた。具体的には、生活保護・福祉事務所やハローワークのみならず、ひとり親、地域包括支援センター、税・保険部局、市町村営住宅等との連携がみられた。また、行政以外では、社会福祉協議会に加え、法テラス・弁護士等、フードバンク活動団体など、幅広い分野で新たに連携強化が図られた。
- ・実際の個別支援の中において、就労から離れて間もない、または急激な収入減があった相談者に対して、新型コロナウイルス感染拡大を続ける中でもスピーディーに就労支援につなげて自立をサポートした事例もみられた。
- ・アンケートに回答した自治体の 8 割弱が、コロナ禍において生活困窮者自立支援制度が有効に機能していると回答しており、特に、相談者が急増した都市部（30 万人以上）の約 9 割の自治体が機能していると回答している。住居確保給付金や特例貸付等の金銭的支援と併せて生活困窮者の生活の下支えとして大きな役割を果たしていることがわかる。
- ・利用者アンケートからは、生活困窮者自立支援制度への満足度は概ね高い傾向がみて取れ、また、自由回答からは相談窓口利用にあたっての相談員の対応については高い評価の声が寄せられるなど、人が人を支える生活困窮者自立支援制度の効果が発揮されたと確認することもできた。
- ・これらのことから、新型コロナウイルス感染拡大に対して急増した経済的困窮をは

じめとした支援ニーズに対し、生活困窮者自立支援制度が一定程度有効に機能したといえる。

- ・しかし一方で、制度が「機能している」と回答した自治体の中にも、経済的な困窮ケースが優先となりがちで潜在化した生活困窮者の掘り起こしやアウトリーチができていない、継続的な支援につながりにくいなど必要な支援を届けられていない状況や、自営業・フリーランスに関して生活困窮者支援として対応が難しいなど新たに顕在化した相談者像・支援ニーズの変化への対応に課題が残されていることがうかがえた。
- ・関係機関との連携においても、幅広い連携が確認できた一方で、喫緊の課題とも言うべき自殺対策に対する関係部門との連携はアンケート結果からは薄いものであった。さらに、利用者アンケートからも、制度全般、特に貸付・給付金や就労支援、各種手続きについて切実な意見が多数寄せられた。加えて、「生活困窮者自立支援統計システム（業務支援ツール）」についても改善、付加すべき機能について多くの意見が寄せられた。

保護分野

都市部を中心にひとり親や子どものいる世帯への支援や不安定居住者に対する居住確保の強化等の必要性・支援ニーズが高い傾向がみられ、今後の生活困窮者を取り巻く状況変化を注視する必要

- ・生活保護部局へのアンケート調査及びヒアリング調査では、現在のところ、コロナ禍における相談件数の増加や状態像の大きな変化はみられなかった。生活保護受給者があまり増加しなかった要因としては、生活困窮者自立支援制度を含む諸制度・諸施策がコロナ禍における経済的困窮者の支援ニーズを受け止めているのではないかといった見解が聞かれた。
- ・他方、「今後の生活困窮状況が改善しなければ生活保護を考える必要のある人が増えるのではないか」といった特例貸付の償還が始まる時期において生活保護の申請が増加する可能性などを指摘する声もあり、今後の動向を注視する状況がうかがえた。
- ・人口 30 万人以上の都市部においては、上記「ひとり親や子どものいる世帯への支援の強化」のほか「電話・メール・SNSなどを活用した相談支援」、「不安定居住者に対する一時的な居住確保の強化」について実施割合が高く、コロナ禍における必要性や支援ニーズがうかがえた。
- ・新たに連携・強化した機関としては、行政関係では、もともと半数以上の自治体において連携のあった「自立相談支援機関」、「ハローワーク・マザーズハローワーク」、「保健所・保健センター」があげられた。行政以外では、「社会福祉協議会」、「フードバンク活動団体」となっており、保護の窓口においても貸付の窓口や民間のフードバンクとの繋がりが強まったことが確認された。

③「住まい」に関する支援ニーズ

困窮部局、保護部局、利用者、それぞれの調査により「住まい」に関する相談増加が明らかに

- ・生活困窮者自立支援制度のプラン作成者の課題について比較すると、男性、女性ともに、コロナ流行下では、「住まい不安定」や「ホームレス」といった居住に関する課題が目立つ。（再掲）
- ・困窮部局へのアンケートでは、緊急的なニーズとして一時生活支援事業の実施未実施に関わらず住まいに関する相談の増加がみられ、また、支援のニーズの高まりと

して緊急的な居所の確保や食料提供、居住支援（住まい探し、住宅確保）へのニーズの高まりもみられた。

- ・保護部局へのアンケートでは、申請時の困窮・困りごと・トラブル等の内容として、新型コロナウイルス感染症により生活保護の申請につながった代表的なケースを過去調査（平成 29 年度調査）と比較すると、住まい関連の課題を抱える世帯が表出していることがうかがえた。
- ・利用者アンケートからも、窓口での相談した当時の困りごととして、「住まい不安定・家賃の支払い」が「収入・生活費」に次いで 2 番目に高い割合を示していた。
- ・これらのことから生活困窮の相談の現場では「住まい」に関しての支援ニーズが明らかに高まってきたといえることができる。

④新型コロナウイルス感染拡大に伴っての支援手法の変化

オンライン対応は一部に留まっているが、ICT が効果を発揮した世帯も

困窮分野

- ・ICT を活用したオンライン相談の実施割合は、自立相談支援事業において約 2 割にとどまっていた。就労準備支援事業におけるプログラムの中でのオンライン活用については、約 7 割が「活用していない」、約 1 割は「全てあるいは一部のプログラムを再開できていない」であった。家計改善支援事業におけるオンライン相談の実施割合は、自立相談支援事業よりも低い約 1 割にとどまっている。
- ・これらのことから、感染対策の一環となる相談支援のオンライン化については、現状では、取組はまだ限定的といえる。なお、利用しなかった理由としては、相談者、事業所、それぞれにおいて設備・機器がなかったことが多くあげられた。
- ・「子どもの学習・生活支援事業」でも、新型コロナウイルスによる影響下における支援として取り組んだものとして、いずれも 1 割程度にとどまっていたが、「フードバンクと連携した食事支援」、「オンライン学習の実施」「子ども食堂と連携した食事支援」などはみられた。
- ・なお、ICT を導入した自治体ではオンライン相談受付や、オンライン研修などの取組もみられ、その活用のメリットとしては、いずれの事業も「対面に抵抗感のある人の相談がしやすくなった」「移動時間等を考慮せず、効率的に相談を実施できる」が指摘された。なお、デメリットとして「対象者の心身の状況や生活実態の把握がしづらい」との割合が高かった。
- ・ヒアリングからは、具体的に、子どもの学習支援事業において、ICT 機器を利用してオンラインでの学習会を行い、学習習慣の継続に効果的であったという意見や、電話対応や個別面談に対応しない若年の相談者が SNS のダイレクトメッセージや SMS で相談支援につながったという事例も確認できた。

保護分野

- ・面接や各種の支援等への ICT 化の活用状況としては、「いずれの面談や支援等にも ICT を活用しなかった」が 9 割を超え、ほとんどが活用されていない状況であった。その理由としては、「オンラインで実施するための設備、機器がなかった」が最も多く、相談者・家族と福祉事務所の双方で環境が整っていなかったことがあげられる。
- ・なお、LINE 相談については取組はごく一部となっているが効果があるとする自治体があり、実施したいとする自治体もあることから実施意向が高いものの着手できていない取組の一つと言える。

- ・一方、記録や事務処理に関して ICT 機器を導入して業務負担軽減に向けた取り組みを行っている自治体は3割程度あり、入力や決裁の事務手続きの負担軽減、効率化が図られた事例もみられた。

⑤自立相談支援機関が対応した生活困窮者の実態

生活困窮者担当部署へのアンケート調査から見えてきた新型コロナウイルス拡大の影響により表出した生活困窮者自立相談支援機関の相談者の実態として、主なものを属性別に整理すると、中年・単身（男性）、夫婦と子どもから成る世帯（若年～中年）、ひとり親世帯、若年・単身（男性）、若年・単身（女性）、高齢・単身（男性）、中年・単身（女性）などと指摘することができる。それぞれの特徴をまとめると以下のとおりである。

属性	コロナで表出した代表的な事例特徴
1) 中年・単身（男性）	低所得、不安定就労、自営業の人が多く、民間の賃貸住宅に住まいながら、コロナ禍により不安定な状況に陥ったという状況が推察される。なお、債務や離退職を繰り返す、疾患、ひきこもり、ホームレス、依存症などの状態像も垣間見え、生活をできるだけ早く安定させるための支援が求められている。
2) 夫婦と子どもから成る世帯（若年～中年）	自営業や持ち家世帯が比較的多く、コロナ禍前では世帯収入も比較的多くある中で暮らしつつも、コロナ禍を大きな契機として収入が急減し、それにより子どもも含めた世帯全体の支援が求められている。複数の世帯員がいることで生活のスタイルを変えていくことが困難な状況もうかがえる。また、自営業の場合転職・就職支援が難しく、また、事業予算と生活予算を区別することに難しい事例があること、子どもの教育費用の捻出も容易ではないといった特徴もみられた。
3) ひとり親世帯	元々非正規雇用など不安定な雇用状態の中にあり、コロナ前であっても収入が高くなかった中で、コロナにより収入がさらに減少して生活がより厳しくなり、その影響が子どもにも及んでいる状況もみられた。
4) 高齢・単身（男性）	低年金・低所得に加え、コロナ禍の環境や高齢なこともあり就職活動が困難という状況に陥っている。債務による家計管理、依存症、希死念慮も随所に見られ、住まいが不安定な人も多いのも特徴的である。
5) 若年・単身（男性）	低所得に加え、離退職を繰り返している傾向がみられる。コロナによる収入の減少で特例貸付等につながるも、稼働年齢層として高齢世代に比べると求人は多いにも関わらず、就労に向けての行動を起こすことが容易ではない状況や日本語を話せない外国籍の人へのコミュニケーションの難しさも垣間見えた。
6) 高齢者と子どものみの世帯	ひきこもりの息子や、親との関係性の課題等一つの世帯に複数の家族がいることにより、課題がより複雑化している様相がみられる。持ち家比率が高い一方、親の高齢及びそれに伴う介護や将来に向けての不安等が現場において相談されている。
7) 若年・中年・単身（女性）	元々コロナ前から厳しい経済状況におかれ、また、家賃等の固定費の負担があったところにコロナ禍が到来したことでさらに困窮状態に陥ってしまい、収入が減少している傾向がみられる（高齢者単身よりも減少額が大きい）。また、都市部に限らず全国各地において外国籍の女性も相談支援現場に訪れていることが垣間見えることや、過去の生活歴を語りたがらない世帯もあり、支援の難しさが表面化している。

⑥人員強化に関するニーズ

困窮分野

自立相談支援機関の相談支援員について4割弱の自治体において不足感

- ・利用者アンケートからは、サンプル数は限定的ながらも生活困窮者自立支援制度への満足度は概ね高い傾向がみて取れ、また、自由回答からも相談窓口利用にあたっての相談員の対応については高い評価の声が寄せられるなど、人が人を支える生活困窮者自立支援制度の効果が発揮されたと確認することができた。

- ・一方、自立相談支援機関では相談支援員について4割弱の自治体が「不足」と回答している。
- ・人員の充足状況について人口規模別にみると、3職種（主任相談支援員、就労支援員、相談支援員）全てにおいて30万人以上の自治体が「不足」と回答している割合が大きく、都市部での人員不足感が強い。
- ・人員強化に向けての具体的なニーズをみると、主任相談員の場合はスーパーバイズなどを行える経験豊富な職員や、専任及び複数人体制を求める声、相談支援員では豊富な経験やアウトリーチに関する人材を求める声がみられた。なお、近年では「働く場」を利用した就労支援が各地で取り込まれ始めていることも影響してか、就労支援員では、企業開拓・つなぎに関する職員との意見がみられた。また、共通して、募集しても人材が集まらない、という課題もあった。

保護分野

特に中規模自治体以上で就労支援、面談時の相談員の増強が行われた一方、ITの導入やオンライン化、事務処理の軽減等の業務負担への対応は必要性を感じつつ取り組めていない実態も

- ・新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた相談体制の強化等の取組として、就労支援等の補助業務を行う職員の配置や、要保護者に対する面接相談の相談員の雇用に取り組む自治体が2割程度存在した。
- ・こうした職員体制の強化に係る取組の実施割合を人口規模別にみると、10万人以上30万人未満の中規模自治体において全体と比べ取り組む割合が高い傾向にあり（次いで30万人以上の自治体の割合も比較的高い）、体制整備の必要性が一定の人口規模以上では生じていることがうかがえた。
- ・他方、「業務負担軽減に向けたITの導入、業務のオンライン化等の試行的な実施」や「保護決定事務処理を行う職員の配置」などは、必要性を感じつつも取り組めていない自治体が多く、ケースワーカー等の業務負担への対応が十分でないことがうかがえる。
- ・なお、就労支援員についての増員が効果的であることはヒアリングでも確認できたが、就労支援員が効果的に就労につながる支援ができるかどうかは、コロナ対応に限らず、通常から就労支援員とケースワーカーが緊密に連携しているかどうかが必要であるとの指摘もあった。

（2）自立相談支援事業における相談体制に関する分析（困窮）

①職員の経験年数と相談支援実績の関係

相談受付実績が多い自治体は経験年数5年以上の職員の割合が高い傾向がある

- ・人口あたりの令和2年度新規相談受付件数の上位25%の自治体と、下位25%の自治体のそれぞれにおいて職種ごとの人数を分析すると、上位25%の自治体の方が、5年以上の経験がある主任相談支援員、相談支援員、就労支援員、管理職の割合が高い。
- ・また、1年未満の主任相談支援員をみると、下位25%の自治体の方が上位25%の自治体と比べて10ポイント以上高くなっている。これらのことから、一定程度経験を積んだ相談員がいることが相談受付の実績に影響を与える可能性が示唆される。

②所管部局の職員体制と生活困窮者自立支援制度の有効性について

所管部局に専従職員がないことがコロナ対応の遅れや生活困窮者自立支援制度を

機能させることに影響している可能性も

- ・所管部局に専従職員がいない自治体では、専従職員がいる自治体と比較してコロナ禍における自立支援の機能強化のための各取組の実施割合が低く、取組件数が少ない傾向がみられた
- ・また、所管部局の専従職員なし自治体の方が、生活困窮者自立支援制度が新型コロナウイルスが拡大している中で有効に機能していないと感じる自治体の割合が高い。
- ・所管部局に専従職員なし、かつ、人員配置の充足感として管理職・正規職員が「不足」と回答した自治体ほど、生活困窮者自立支援制度がコロナ禍で有効に機能していないと感じる自治体の割合が高いことも確認できた。
- ・これらのことから、自立相談支援機関における人員不足とともに、所管部局に専従職員がいないことや正規職員・管理職が不足していることが、コロナ禍での機能強化や対応の遅れ、生活困窮者自立支援制度の機能を活かすことの障害になっている可能性がある。
- ・なお、生活困窮者自立支援制度の所管部局は「保健福祉部局」に属することが多い傾向にあるため、保健所をはじめとした新型コロナウイルス対策の最前線に人員が移され、結果的に自立相談支援機関の人材が不足傾向にあるという状況も複数のヒアリングから確認された。

③委託先の選定別でみた支援員の配置状況

質を意識して委託先を選定している自治体は経験豊富な主任を置き、実績は多め

- ・自立相談支援事業の委託にあたり、質の観点から企画提案を考慮して委託している場合、新規相談件数及びプラン作成件数のいずれも平均件数が多い。
- ・同じく、質の観点から企画提案を考慮して委託している場合の支援員の配置状況をみると、主任相談支援員では「5年以上」経験のある職員を配置している割合が高い。
- ・委託先を選定する際に質を考慮した選定プロセスを設けることにより経験豊富な人員が配置され、その経験を通じて自立相談支援事業の支援実績を高めている可能性も推測される。

(3) 任意事業等の実施促進に向けた課題分析（困窮）

①就労準備支援事業

支援の「入口」と「コンテンツ」、本人同意が課題に

- ・アンケート調査結果から把握された就労準備支援事業の利用を促進する上での課題として、支援を必要とする者の把握・アウトリーチのいわゆる支援の「入口」部分や、協力事業所等の開拓・連携、支援メニューの種類など支援の「コンテンツ」開発が課題ということが明らかになった。
- ・なかでも、人口規模の小さい自治体になればなるほど、課題に感じている自治体の割合が高い傾向がみられ、これらのノウハウが十分に蓄積、活用しきれていない自治体もあると推測される。
- ・また、アセスメントの結果、就労準備支援事業を利用することが適切と見立てられたものの、何らかの事情で支援につながっていないケースが「ある」と回答した自治体は約6割あり、その理由には、本人の意向（必要性の理解や拒否感等）や参加のための経済的負担に係る課題があげられている。
- ・利用者を増やすために効果がある具体的取組として、アンケート調査からは、自

立相談支援機関等との連携をスムーズに行ったことのほか、民生委員、社協、就職氷河期PJなどとのつながりや、ひきこもり対策との協働などもみられた。

- また、ヒアリング調査からは、コロナ禍の影響での離職や収入の急減により相談につながり、これまで不安定就労等で十分な就労経験やスキルを身に付けられなかった人に対し、今後の就職活動や増収等のためのステップアップとして就労準備支援事業の短期的なプログラムを提供し、利用につなげている事例などがみられた。この場合、この場合、従来の厳しい困窮状況となってからつながった相談者と比べ、住居確保給付金や特例貸付等を受けた金銭的余裕があることも利用意向につながったようである。
- さらに、体験・見学や企業開拓といった取組の課題にあがっていた項目の具体的な方策に取り組んでいる地域もみられ、自立相談支援事業の外との連携が課題解決のポイントとなる可能性が示唆された。

②家計改善支援事業

支援の「入口」、償還のフェーズへの移行、本人同意が課題に

- コロナ禍の影響において住居確保給付金や特例貸付等を含む相談を通じて自立相談支援機関につながったケースには家計管理ができていないことによる支出過多、債務による支出過多といった家計管理の課題を有する相談者が顕在化した。
- 今後は、住居確保給付金の支給終了や特例貸付の償還フェーズが移行する中で、収入の確保や生活福祉資金の返済に向けて、家計改善支援事業による長期的な支援体制が特に重要となると思われる。（コロナ後の相談支援への影響と課題として、「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」ことについて9割以上の自治体が課題と回答。）
- 家計改善支援事業を実施する上での自治体の課題認識として、「住民への周知が不十分」や「家計改善支援事業の利用が必要な者の把握・アウトリーチが不十分」といった相談の「入口」部分での課題が大きい傾向がみられた。
- また、アセスメントの結果、家計改善支援事業を利用することが適切と見立てられたものの、何らかの事情で支援につなげていないケースが「ある」と回答した自治体は約7割となっている。貸付により一時的な収入が得られたことで目的が達成して支援を拒否されるなどのケースも見受けられる。
- 家計改善支援事業をより効果的に実施するためには、事業の利用に向けて、本人に支援の必要性を認識してもらうことや、さまざまな関係機関と連携して支援を必要とする者をつなげること、専門的な支援員の育成、スキル向上などが必要と考えられる。
- 特に、本人理解の促進は就労準備支援事業とも共通している課題である。任意事業が効果的と判断されながら、本人理解が進まず、プランに埋め込むことができないという課題は、人員体制や地域資源にも大きく依るところであるが、どのような対応策があるか今後も調査研究が必要な事項と思われる。

③子どもの学習・生活支援事業

都市部での対象者へのアプローチや部署横断的な取組が課題に

- 「子どもの学習・生活支援事業」の実施率は64%（令和3年度）と任意事業の中では比較的高く順調に拡大してきたものの、近年横ばいで推移している。
- 事業の実施上の課題としては、「対象と成り得る子どもは一定数いるものの、利用につなげることが難しい」、「活動場所への子どもの移動手段の確保が難しい」、「子

- どもや保護者と直接接する事業の担い手の確保が難しい」などがあげられた。
- ・人口規模別にみると、「対象と成り得る子どもは一定数いるものの、利用につなげることが難しい」は、人口5万人以上の自治体のいずれにおいても最も多くあげられている。
 - ・特に30万人以上の都市部においては、それに次いで、「子どもが事業に参加することについて保護者の理解や協力得ることが難しい」、「教育機関との連携体制を構築するのが難しい」ことを課題と回答している割合が高く、都市部での対象者へのアプローチの難しさ、教育機関との連携の難しさなども垣間見える。
 - ・他方、地方部を含む人口5万人以上～30万人未満の自治体では、「利用につなげることが難しい」に次いで、「交通手段の確保が難しい」が続く。さらに人口5万人未満の小規模自治体では「対象となる子ども自体が少ない」を課題と回答する割合も高く、その他、委託先の確保や担い手の確保が難しいことなども多くあげられている。
 - ・新型コロナウイルスが収束する見通しが不透明な中では「つながり」の構築が難しい状況である。そうした中では、学校等の教育機関や他の福祉部局等のほか、コロナ禍の支援として取り組まれてきた食事支援において協働したフードバンクや子ども食堂等との連携もより一層重要と考えられる。また、利用につなげるという観点からも、オンライン学習の実施や居場所づくりの事業との連携、世帯支援につなげるための家庭訪問等による相談支援、親を対象とした相談といった多面的な支援方策の検討・試行が必要と考えられる。

④一時生活支援事業

<一時生活支援事業の実施自治体・未実施自治体の双方の実態>

コロナにより居住支援の必要性の高まりがみられた

- ・アンケート調査結果から、自立相談支援機関への相談の中で、居所が不安定な方、住まいに困窮する方からの相談件数の状況が増えたかどうかの設問に対して、一時生活支援事業実施自治体においては約半数以上の自治体が、未実施自治体においても約4割の自治体が「増えている」と回答した。
- ・新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い顕在化した支援ニーズとして、「緊急時の住まいの提供（一時的な居所確保）」や「居住支援（住まい探し、住宅入居等支援事業（居住サポート事業）等の対象拡大、自治体による住宅確保（アパート借り上げ等）」について、約7割の自治体が重要・必要と回答している。
- ・上記2つの居住支援にかかる取組についての重要性・必要性の認識を人口規模別にみると、人口1万人以上の自治体では概ね半数以上が重要・必要と回答しており、一定程度ニーズが存在していることがうかがえ、人口規模が大きくなるにつれ課題認識を持つ自治体も多くなる傾向がみられる。コロナ禍により、居住支援に関する支援ニーズは全国的に増加したと言える。
- ・なお、町村部等小規模自治体の居住支援ニーズの顕在化は見られていないが、そうした自治体においても、住居確保給付金や特例貸付での対応により一時生活支援事業の利用が抑えられた可能性もヒアリング（町村部）から指摘された。

<一時生活支援事業未実施自治体>

未実施自治体においては一時生活支援事業の対象者像がいわゆる“ホームレス”像に留まっている可能性

- ・一時生活支援事業未実施自治体においても、概ね1万人以上の自治体では、コロナ

禍において緊急時の住まいのニーズや居住支援の重要性・必要性の認識は高く、また、居住リスクに関する認識も一定程度あると言える。

- ・同じく未実施自治体において、新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた自立支援の機能強化に向けた取組として、不安定居住者のアウトリーチや、不安定居住者に対する一時的な居所確保の強化について、実際に取り組んでいる自治体は1割程度にとどまるが、「実施したい」、「実施すべきだができていない」と回答している自治体が2～3割程度存在している。
- ・一時生活支援事業を実施しない理由として、ホームレスがないとする自治体が約7割、ホームレス以外の利用者がいないとする回答が約5割となっている。それらを選択した自治体に対し、これまでの潜在的なニーズ把握の有無を尋ねると、4割超が「把握している」と回答していたが、そのニーズの把握方法の内容は「ホームレスの実態に関する全国調査結果」がほとんどであった。これらのことから、一時生活支援事業の対象者像を路上生活者のようないわゆるホームレスと狭義に判断している可能性が指摘できる。緊急時の居住支援のニーズはありながらも、一時生活支援事業の実施には結びついていない可能性が示唆された。
- ・また、未実施自治体における居所が不安定な方への住まいの支援方法としては、「住居確保給付金の活用」と「生活保護につないだ」がほとんどである。住居確保給付金にも生活保護にも該当せず、本来は居住支援が必要であるものの、一時生活支援事業という選択肢を考えた場合、「ホームレスがない」ということに誘引されて事業の実施に至らない「隙間」が生じている可能性がある。また、ヒアリング調査からは、未実施自治体から実施自治体への利用者の流入の課題も把握された。
- ・事業を実施するための委託先や宿泊場所等の必要な社会資源の確保のためには、都道府県等による一定規模での広域実施の推進や、各市町村との協議がより一層求められる。

⑤その他の取組について

<社会参加等や就労支援における協力事業所団体の開拓>

全般的に取組が道半ばであるが、都市部では具体的に展開

- ・自立相談支援事業や就労準備支援事業における社会参加支援や協力事業所・団体等の開拓の取組について尋ねたところ、「協力事業所・団体等の開拓の必要性は認識しているが、具体的な取組に至っていない」が約半数であった。
- ・一方、具体的に取り組んでいる自治体も約2割あり、人口規模別にみると30万人以上の自治体では約4割にのぼる。その中で具体的な取組としては、「企業等へ訪問・丁寧な説明」や、「過去につながったことがある団体等へアプローチ」、「委託事業の一環としての実施」、「商工会議所等業界団体やキーマンへアプローチ」などの手法があげられている。

<無料職業紹介所の展開>

無料職業紹介事業は約2割の自治体で実施、小規模自治体ほど取り組まれているが、個別支援での活用に留まっている

- ・無料職業紹介事業に取り組んでいる自治体は約2割にとどまっており、人口規模別でみると人口規模が小さいところほど取り組まれている。
- ・無料職業紹介事業を実施している場合の取組としては、「あっせん（マッチング）」が8割近くにのぼり、「求人の開拓・管理」が7割近い結果となっているが、いずれも個別支援における活用であり、協力事業所との関係づくりを目的とした取組は

ごく一部に限られている。

<支援調整会議>

理念の共有を図ることが相談者を幅広く受け止めることにつながっている可能性

- ・支援調整会議における検討・情報共有や運営上の課題としては、「特になし」が最も多いが、「個別ケースの報告や確認に時間を要し、地域づくり等の展開につながらない」も高く、多くの自治体においては個別ケースの協議が主で、地域づくり等の展開にはつながっていない課題も示唆される。
- ・支援調整会議の議題として「コロナ禍による対応」や「支援の理念や基本的な考え方の共有」、「国や都道府県からの発出物の共有」に取り組んでいるとする自治体の方が、新規相談受付件数が多い傾向がみられた。支援調整会議において、構成員である関係機関・者とともに支援の理念の共有を図ることにより相談者を幅広く受け止めることにつながっている可能性がある。

(4) 被保護者の特徴分析

①新型コロナウイルス感染症の影響により保護申請につながった世帯の困窮に陥った要因分析

疾病の発症、失職、離婚等の潜在的な困窮要因に加え、コロナ禍における休業(廃業)や就業時間の減少等に伴う収入減、解雇や雇止めが大きなターニングポイントに

- ・新型コロナウイルス感染拡大の影響を受ける前と後とで、生活保護の相談に来る方の状況を比較すると、生活困窮者自立支援制度担当部局へのアンケート結果ほど大きな違いはみられないが、感染拡大後「中年・単身(男性)」や「若年・単身(男性)」が増加した傾向がみられた。
- ・コロナ禍による影響を受けた代表的な事例を分析しているため、どの世帯類型においてもコロナの影響による収入減や失職等がターニングポイントとして上位3位内に入るが、それ以外に多くみられる困窮に至る出来事には属性ごとに特徴がみられた。
- ・回答ケースの7割近くを占める「高齢・単身(男性/女性)」や「中年・単身(男性)」の中年～高齢の単身世帯では、「疾病の発症」の割合が高い。
- ・また、「若年・単身(男性)」では、「初職における定着失敗(早期離職)」や「初職以外の失職(自営業の事業の失敗等を含む)」などが全体と比べて高い割合となっている。
- ・「ひとり親世帯」では、コロナの影響を受けた収入減のほか、離婚や子どものために仕事を休みがちとなり収入減や離職といった割合が高い。
- ・「夫婦と子どもから成る世帯」では、「家族の介護・看病(疾病・障害)・子育て等の開始」、「債務発生」の割合が高い傾向がみられ、育児・教育や住まい等に関する費用による支出過多に加え、家計管理ができていないなどの課題が困窮に至る要因としてうかがえた。
- ・なお、「高齢者と子のみの世帯」では、サンプル数は少ないものの「家族の介護・看病(疾病・障害)・子育て等の開始」、「収入のない同居者の増加」の割合が高い傾向がみられた。高齢の親と単身の子といった世帯において、親もしくは子のどちらか・親子ともが疾病を発症して治療・看病が必要となる、さらに、子も非正規雇用などで低所得、自営業においてもコロナ禍により収入減などが重なり、親の年金だけでは世帯の生活がままならなくなる状況などが考えられる。

②保護廃止になった方の特徴分析

40～50代が多く受給期間が短い傾向

- ・保護課向けのアンケート調査では、就労して生活保護が廃止になった方について個別ベースで回答を依頼し518事例の回答が得られた。それによると、保護が廃止になった方の傾向として男性が多く、40代と50代がそれぞれ約3割と高い割合となっていた。属性で見ると、「中年・単身（男性）」が約半数を占め、次いで「若年・単身（男性）」、「ひとり親世帯」がそれぞれ1割程度であった。
- ・保護廃止になった方の申請時の特徴としては、病気、就職定着困難、不安定就労の順に多い。ターニングポイントとしては、病気と初職以外の失職が主な要因であった。
- ・生活保護申請時における世帯主の就労状況を見ると、就労していた人については、就労の期間が9.1年、未就労が2.2年となっており、「保護廃止に至らない方」と比較すると就労の期間が長く、未就労の期間は短い。保護廃止ケースの特徴として、過去の就労経験が長い、もしくは、就労未経験期間が短いと言える。
- ・保護廃止になったきっかけとしては、どの属性においても、「ケースワーカーや就労支援員との相談・就労支援、ハローワークでの求職活動支援」とともに、「本人の就労（自立）意欲、自主的な求職活動」が、保護の廃止に結びつく（再）就職に至るきっかけとして多くあげられた。また、ヒアリングからも、例えばひとり親世帯にとっては子どものためにがんばりたいといったような「家族」の存在が、本人の自立意欲に大きく影響していることもうかがえた。

③保護廃止に至らない方（保護を継続している方）の特徴分析

50代が多く受給期間が長い傾向、ひきこもり等社会とのつながりに課題も

- ・申請時の特徴としては、就職定着困難、病気、就職活動困難の順に多い。その他にも就労関係の課題がやや高い傾向がみられたが、保護廃止になった世帯との大きな差として目立つのが「社会的孤立（ニート・ひきこもり等を含む）」であった。
- ・また、ターニングポイントとしては、病気と初職以外の失職が主な要因であり、この点では保護廃止の人と似た傾向であるが、それ以外に、「家族の不仲・家庭不和の発生」や、「ひきこもり・ニート」といった要因の割合が保護廃止に至った世帯と比べて高く、幼少期を含む家庭環境や、社会とのつながりに関する課題もみられた。
- ・生活保護申請時における世帯主の就労状況を見ると、就労していた人については、就労の期間が4.4年、未就労が3.9年となっており、「保護廃止に至った事例」と比較すると就労の期間が短く、未就労の期間は長い。保護廃止に至らないケースの特徴として、過去の就労経験が短い、もしくは、就労未経験期間が長いと言える。
- ・その他、保護廃止に至らないケースでは、働く意思がない未就労の方が約2割と多く、就職活動に向かうまでの就労（自立）意欲の醸成に時間を要することも、就労になかなか結びつかない要因のひとつと考えられる。
- ・保護課へのヒアリング調査からは、受給者本人の障害受容までに非常に時間がかかり、その間就労支援等の取組ができず受給期間が長引いて結果就労自立の機会を逸してしまうといった事例がみられた。このような困難ケースは保護課のみではなく、多様な専門職が関わることで状況を打開していく取組が行われることを期待する声も聞かれた。

④生活保護の過去の受給歴の有無による特徴分析

子ども時代に保護経験がある人の約半数は成人以降でも複数回の保護経験あり、複合課題を抱えている場合が多い

- ・新型コロナウイルス感染症の影響により生活保護の申請につながったケースとして回答のあった488事例において、『本人の子ども時代』と『本人の成人以降』の生活保護受給歴別にクロス集計を行ったところ、『本人の子ども時代』に保護を受けていたのは約4%、『本人の成人以降』に保護を受けたことがある人は約14%だった。
- ・属性別にみた過去の生活保護受給経験別の特徴をみると、「高齢・単身（男性）」、「中年・単身（男性）」及び「若年・単身（男性）」において過去、受給経験がある割合が高い。
- ・子ども時代に生活保護を受給した経験があるケースのうち、約半数は、今の申請よりも前に、成人以降においても受給経験があった。また、子ども時代や成人以降において、過去に生活保護受給経験のあるケースは、複合課題を抱えている場合が多いことや、手持ち金・世帯収入が少ない傾向もうかがえた。
- ・子ども時代に「生活保護を受給していたことがある」ケースでは、支出面の問題として「家計管理ができていないことによる支出過多」が高い傾向がみられた。また、就労面の問題として、「就労経験の乏しさによる就職困難」、「低学歴や能力不足による就職困難」、「離退職を繰り返す」、「職場の人間関係トラブル」などの課題の割合が、全体や「生活保護を受給していたことはない」ケースと比べて高い傾向がみられた。
- ・成人以降に生活保護を「過去にも受給したことがある」ケースでは、「離退職を繰り返す」の割合が高く、就労定着に至らず、再び生活保護の受給となっている実態が垣間見えた。

（5）被保護者に対する就労支援等の実施状況

人口規模が大きいと比較的多様な取組がみられた

- ・被保護者の就労支援事業として取り組まれている支援メニューとしては、「所内での面接相談」、「家庭訪問による面接相談」、「身だしなみや規則正しい生活等」が7～9割と、多くの自治体において取り組まれていた。
- ・この実施割合の高い上位3つについては、担い手としてケースワーカーの関与が大きく、この3つ以外（コミュニケーションの取り方、自己理解の促進、就労体験や職場実習、ボランティア体験、専門職によるカウンセリング等）の取組については、その担い手の多くが就労支援員や就労準備支援員といったケースワーカー以外的人员であることと、人口規模の大きい自治体の方が実施割合が高い傾向がみられた。
- ・就労体験や就労訓練等を実施する事業者、個別の求人開拓による就労先などの確保に向けた取組の実施有無を尋ねたところ、「実施している」が約3割であった。人口規模別にみると、30万人以上の自治体においては「実施している」が約7割と高いが、10万人以上30万人未満の自治体で約3割となるほか、人口規模がそれ以下の自治体では徐々に実施割合が下がる傾向にある。
- ・以上のことから、人口規模が大きい自治体ではケースワーカー以外的人员（就労支援員、就労準備支援員）が比較的充実しているなど、体制整備の状況が就労支援メニューの充実や就労支援の取組に反映されている可能性が考えられる。

（6）生活困窮者自立支援制度と生活保護制度との関係性について

①両制度の連携の現状

7割以上の自治体が被保護者の生活困窮者自立支援制度の支援の必要性があると認識

- ・生活困窮者自立支援制度の所管部局、生活保護部局へのアンケート調査、そのどちらにおいても、被保護者に対する生活困窮者自立支援制度による支援の「必要性がある」との回答が7割以上に上った。被保護者の中にも、日常的な金銭管理能力の醸成や、社会生活自立に向けての支援、緊急的な支援（住まい、食料等）など、生活困窮者自立支援制度による支援の必要性（ニーズ）が一定程度あることが両担当部局のアンケート結果から共通して把握された。
- ・その一方で、生活保護制度から生活困窮者自立支援制度に移行するケースがあると答えた自治体は、どちらの部局においても約2割にとどまっている。
- ・移行により保護が廃止になった後に生活困窮者自立支援制度による支援が必要な理由としては、就労自立したものの職場定着や収入の確保が不安定、金銭管理の課題、社会とのつながりが不十分であることなどがあげられた。
- ・また、保護部局のアンケートでは、就労体験や就労訓練等の場の確保に向けた取組を「実施している」と回答した約3割の自治体の中には、生活困窮者自立相談支援機関との間で、事業所・就労先等の情報の共有や、協働による受入れが可能な企業・事業所等への協力依頼といった連携がなされていた。

②両制度の連携の課題

担当者の負荷増加や制度が異なることによる連携の難しさが垣間見える

- ・保護が廃止になった後に生活困窮者自立支援制度による支援に移行される際、困窮分野では「特に課題はない」とする回答が約4割と最も高いが、「移行後の本人との関係性の構築が難しい」、「生活困窮者自立支援制度の内容等について把握されていない」など本人への切れ目のない一体的な支援への課題もみられた。
- ・また、保護分野において、生活困窮者自立支援制度に移行するケースがない理由は、「該当するケースがない」が58.7%と最も多く、次いで「本人が希望しない」(27.2%)、「そもそも生活困窮者自立支援制度に移行することが選択肢に上がらない」(9.1%)などがあげられ、相互の制度理解の深化や顔の見える関係性の構築などの重要性も指摘される。
- ・生活保護制度から生活困窮者自立支援制度に移行するケースがない理由として、生活保護部局へのアンケートでは、「該当するケースがない」という回答が最も多かったが、それに続いて「本人が希望しない」、「生活困窮者自立支援制度に移行することが選択肢に上がらない」があげられた。担当者レベルとしては両制度の連携については、双方の担当者が必要性を一定程度感じつつも、具体的な連携をイメージするまでには至っていないものと推測できる。
- ・本調査研究事業におけるヒアリング、研究会の議論を通じても両制度の目的、対象者、事務の性質が異なるものの、連携の必要性や連携した場合の自立への効果があるのではないかと、といった可能性についての言及はみられた一方で、両制度の担当者に今以上の負荷がかかることを危惧する声や、両制度がそもそも別の制度であることによる連携の難しさを指摘する声もあった。

③両制度の支援における共通点と相違点

支援手法として多くの共通点があるものの、心理的ハードルによる繋がりにくさも

- ・両制度の支援において共通する点として、アンケート調査からは「相談対応において信頼関係を構築すること」、「就労・自立を目標としていること」、「本人の意思を尊重すること」、「相談対応において本人の尊厳の確保」、「寄り添い相談・対応を行うこと」などがあげられた。ヒアリング調査からも、双方の担当者から、両制度の

共通する相談支援の姿勢が抽出された。どちらの制度にも、社会からの孤立や人間関係の構築が難しいなどの課題を抱えたケースがあるため、心のケアを含めた丁寧な支援が必要であることも確認された。

- ・また、コロナ禍において表出した個人事業主等事業を展開している人への支援については、両制度に共通する支援の難しさがあることも確認された。困窮制度ではこれまで事業主に対する支援の蓄積が豊富とは言えず、支援手法が限定的にならざるを得ないほか、当面の収入確保や生活再建に向けたWワーク・転職等を含む就労支援への促しに難しさがあるなどの声が聞かれた。さらに、事業資金と生活資金が重複している場合が多く、世帯としての家計管理や事業継続支援における対応の難しさもうかがえた。保護分野では、自宅兼事業所などにおいて事業を継続しながら保護へつなぐことが困難といった課題が指摘された。
- ・一方、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の支援における相違点としては、多いものとして「現金・現物給付の有無」や、「指示等に基づく義務の存在や措置性の高さの違い」、「支援方法や体制、終結の違い」などがあげられた。
- ・加えて、制度を利用する側の心理的ハードルの違いも大きいと考えられる。
- ・アンケート調査やヒアリング調査を通して、生活保護制度での対応が適切ではないかと判断された方でも、心理的ハードルにより本人が生活保護を受けたくないという意向をもつ場合が多いこともうかがえた。また、利用者アンケート調査からも、生活保護の利用について「利用したいが抵抗感がある・利用したくない」との回答が半数以上を占めた。

2. 今後に向けて

前節までにおいて、本調査によって明らかになった点について整理した。これらの結果・分析を踏まえて、本節においては、今後次年度以降、国や自治体に取り組むべき点、検討すべきポイントについてとりまとめる。

(1) 新型コロナウイルス感染症の影響の継続的なモニタリングと的確な情報提供

- ・新型コロナウイルス感染症拡大下での緊急事態宣言やまん延防止等重点措置に基づく自粛要請は、相談者の来所や面談を制限しただけでなく、いわゆる「三密状態」を避けるため各種取組が制限され、相談支援の現場には大きな影響を与えた。これらの影響が、個別の相談支援にどのように影響したかは今後注視していく必要がある。特に都市部での相談件数の増加が顕著であったことを踏まえて、人口規模が大きい地域には留意していくべきである。
- ・加えて、総合支援資金特例貸付の償還が令和5(2023)年から開始されることを見据えると、将来的にさらに困窮・保護両制度における相談者が増加する可能性がある。継続的に支援現場でどのような状況になっているかを国、自治体ともにモニタリングしていく必要もある。
- ・なお、困窮分野でのアンケートによると、各種事務連絡を把握している、または、制度が機能していると感じている自治体の実績(新規相談受付件数、プラン作成件数)は、そうではないとする自治体と比べて、実績が比較的高い傾向がみられた。今後、よりわかりやすい、よりの確な事務連絡・情報提供を行うことで、制度の趣旨・理解が進み、支援が充実していく可能性が期待される。

(2) 専従職員や正規・管理職の配置、支援実績等を踏まえた基準・評価指標の設定<困窮>

- ・本調査では、支援の「質」を意識して委託先を選定している自治体は経験豊富な主任を置き、実績は多めであることがわかった。また、所管部局の専従職員の不在、正規・管理職の不足により制度を活かせない可能性があることや、専任の職員が従事することによる支援実績の差があること、各種情報の取り方に差が生じていることも明らかになったところであり、人材配置が、支援の実績を左右することが示唆された。
- ・その一方、一定人口あたりの相談員配置数は自治体によって差が大きく、人材配置に対する事業経費は人口区分ごととなっているが、その基準の妥当性についても何らかの指標がある状態ではない。また、困窮分野においても被保護者に対し何らかの支援を行っている事例や、困窮の相談受付にはつながらないまでもアウトリーチに多くのエフォートを費やしている事例も存在していると思われる。そのため、自立相談支援事業等の支援体制について、例えば、支援員1人あたりの業務量、各種支援員の役割分担の状況等の把握を通じて、人口規模別にみた支援員の適切な数、標準的な利用者数、そのために求められる各種支援員の専門スキルなどを整理し、各自治体が人員配置を検討していくための適切な指標を作っていくことが必要である。また、その際には上記課題に基づき、自立相談支援機関のみならず、所管部局の専従職員の有無等についても考慮していくことが必要である。

(3) 任意事業の充実を見据えた取組

①就労準備支援事業・家計改善支援事業の支援の質の充実に向けて

- ・本調査研究事業では、新型コロナウイルス感染拡大を受けて、就労準備支援事業が利用者の相談支援に対し機能しているということが確認することができた。しかし、就労準備支援事業、家計改善支援事業とともにそれぞれ事業が必要と思われる本人の「利用意向がない」ことで、支援に結びつかないケースも多数あることがわかった。
- ・今後特例貸付の償還が始まると、予定通り返済ができないケースも出てくると思われるため、本人に両事業の有効性を認識してもらうための支援メニューの拡充、相談員による丁寧な説明・伴走支援、高い専門性を有する者からのバックアップ体制が必要と思われる。
- ・具体的には、自立相談支援機関（主に就労支援員）と就労準備事業の実施機関等が共同して「働く場を利用した」具体的な支援プログラムを開発・整備することが期待される。相談者の職業理解や対人関係、段取り力等の自己理解に役立つ体験や短期就労等をプログラムの中に盛り込み、それらを介して、キャリアステップを進めていくことが重要である。
- ・日常生活面や社会面の支援は、これらのキャリアステップに対応したプログラムとともに実施することとなるので、自立相談支援機関と就労準備支援事業等の共同と役割分担において推進することも重要である。また、税や保険等の相談窓口においても就労支援ニーズが会話の中で現れることが多く、その話題（ニーズの兆候）をとらえて、自立相談支援機関を案内するためには、支援プログラムやその効果がイメージできるよう端的に説明するための情報提供を相談者のみならず関係機関に対しても行うことが求められる。
- ・その他、今般の新型コロナウイルス感染拡大において、就労準備支援事業や家計改善支援事業がどのように有効に機能したかについて具体的な事例を整理し、（特に未実施自治体や実績が芳しくない自治体の）相談員や利用者の当該事業の理解を深めていく取組を共有していくことも重要である。

②就労準備支援事業の利用のしやすさの向上に向けて

- ・就労準備支援事業につながらない理由の一つに経済的負担ができないから、という回答もみられた。なかでも交通費の負担がネックになっている。
- ・協力事業所は、例えばあらかじめ決められていた体験期間の修了が見込まれると判断された際、支援員が移動や食事等の課題を協力事業所に相談すると、交通費等や昼食の利用者への提供を快諾してもらえる可能性も考えられる。協力事業所との関係づくりを意識的に進めることが重要である。
- ・なお、生活困窮者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の施行に伴う厚生労働省関係省令の整備等に関する省令（平成30年厚生労働省令第117号。平成30年9月28日公布、同年10月1日施行）においては、対象者の資産収入要件によって対象者の範囲が必要以上に限定されないための規定の明確化等が行われたところであるが、それでも資産要件の撤廃を求める意見もアンケート調査等からはみられたところである。
- ・就労準備支援事業の効果が全国的に広まってきている中、さらなる普及・利用率向上に向けて、これらの課題に対しても検討していくことが求められる。

（４）「住まい」に関する支援の充実に向けて

①「住まい」の支援ニーズの高まりを踏まえた取組

- ・新型コロナウイルス感染症拡大により、「住まい」に関する相談・支援ニーズが増加したことが、本調査研究事業で行った各種調査（生活困窮者自立支援事業の所管部局へのアンケート、生活保護部局へのアンケート、利用者アンケート）からも明らかになった。
- ・このように、居住支援全体のニーズが高まっている状況を鑑みると、自立相談支援事業と連携して適切な住まいの支援、一時生活支援事業の充実化といった居住の確保のみならず、住宅への入居後の生活支援も含めた取組（例；地域居住支援事業等）を積極的に活用していくことも重要である。

②一時生活支援事業の実施率向上

- ・一時生活支援事業については、他の任意事業と比べて実施率が低いことや、アンケートからも対象者像をホームレス調査に強く依拠している傾向がみられた。しかし、前述したような「住まい」に関する支援ニーズの高まりを踏まえると、その必要性は全国的に高まっていると言え、一時生活支援事業や地域居住支援事業の実施率向上に向けた取組の余地は大きいと言える。

（５）多様な就労支援の充実に向けて

①無料職業紹介事業の活用

- ・無料職業紹介事業は、特に人口規模が小さい自治体を中心に徐々に広がりを見せてきているが、取り組んでいる自治体においては、「あっせん」、「求人開拓」にとどまっている。また、実施できていない自治体も依然として多数存在しており、無料職業紹介事業をより積極的に活用する余地はまだあるとみられる。
- ・企業開拓を、生活困窮者支援分野、生活保護分野、障害者支援分野など、それぞれ分野において別々に行うことは効率的とはいえず、また、企業目線にはなりにくい面がある。無料職業紹介所の名刺を用いて地域の事業所の人材不足感の解決をお手伝いする姿勢で企業開拓を行っていくことが有効ではないかと思われる。
- ・さらに、事業主が生活困窮者等の就労困難者を雇い入れた場合、特定求職者の雇用

を開発したとして「特定求職者雇用開発助成金」が支給され、無料職業紹介所を経て、雇用に至った場合も、その事業主に助成金が支給されることとなっている。「特定求職者雇用開発助成金」は、高年齢者、障害者、ひとり親、生活困窮者など就職困難者（＝特定求職者）を雇用する事業に対して助成金が支払われるものであり、事業者側にとっては、助成金を受給でき、新たな雇用を開発することができる。無料職業紹介所が企業・事業所を開拓し、仕事や職場環境整備等を進めた協力事業所において、体験等の支援を経て雇用が実現すると、助成金という形で経済的支援も可能である。

- ・そこで、「特定求職者雇用開発助成金」の活用を自立相談支援機関、無料職業紹介所、就労準備支援事業が連携して活用していくことも考えられる。自治体が持つ「無料職業紹介所」が、こうした助成金を活用する可能性のある企業を「束ねる（組織化する）」取組が期待される。

②多様な就労支援にむけて支援ツールの拡充

- ・新型コロナウイルス感染症において表出した特徴として、「今すぐ働ける人」や「相談時点で職がある人」などが増えた。また、課題としては、休業した事業者（特に自営業）の就労支援の難しさが指摘された。さらに、ひとり親や非正規雇用の人で休業により収入が急減したが転職活動する時間もゆとりもないという課題が明らかになり、既存の就労支援施策だけではニーズに対応することが困難であった。
- ・一方、本人にとって必要な就労支援メニューについて検討する際には、本人との対話を通じた希望の把握や経験等の棚おろし、検査ツール等を利用した本人の強みの把握など、目標とするキャリアを見定めていく必要がある。「今すぐ働ける人」や「相談時点で職がある人」だからといってすぐにハローワークにつないで就労すれば支援終了となるのではなく、その人にとっての目指すキャリアを見定めて、働きながら次のステップを準備する支援（ケースワーク的な就労支援）に伴走していくことが重要である。
- ・住居確保給付金、特例貸付等が有効に機能している実態はありながら、「働きながら自立に向かう」支援メニューが不足している。例えば、本人のステップアップを目指す時の支援ツールとして、依然利用件数が低調にとどまっている就労訓練事業や就労訓練アドバイザー、就労訓練事業所のさらなる拡充も検討に資すると思われる。
- ・また、事業者向けの支援の蓄積が大きく不足していることも明らかになったこと、機能強化をしたいが強化できていない項目のトップが「商工部門と連携した就労支援」であること等を踏まえると、新型コロナウイルス感染症関連で国が実施している各種資金繰りに関する諸施策の情報や地域の商工会議所・商工会をはじめとした関係機関との連携を国・都道府県が支援していくことも期待される。加えて、前述した①の無料職業紹介事業の機能を活用して企業との関係づくりを行うことや協力事業者群を形成すること等も有効であると考えられる。

（6）利用者の意見の収集と施策への反映の仕組みの構築

- ・本調査研究事業では少数サンプルながら、利用者のアンケート調査を行い、制度の満足度やコロナの影響についての調査を行った。ここでは、生活困窮者自立支援事業が新型コロナウイルス流行下においてもある程度有効に機能していることが、利用者側の声からも確認することができ、また、制度に対しての要望を収集することもできた。ただし、今回収集した手法は、自立相談支援機関が対象者を判断・選定

し郵送、無記名で回収する調査であったことから、ある程度サンプルに偏りがあることは否めず、本調査で得られた利用者の回答は、あくまでも一側面にしか過ぎないことには留意が必要である。

- ・そのため、今後はより幅広い意見を収集する仕組みを検討していく必要があるとともに、それら利用者・当事者の意見を生活困窮者施策へ反映する仕組みを構築していくことが期待される。

(7) 外国籍の方への対応

- ・新型コロナウイルス感染症により新たに表出した支援対象者像として、外国籍の方を指摘することができる。外国籍の方は、非正規雇用が多く雇用の不安定さにより新型コロナウイルスの影響を強く受けてきたが、雇用面だけではなく、社会福祉制度（社会保障制度）を利用する必要が出てきても在留資格によっては、生活保護が利用できない、国保に加入できないなどの指摘がある。その他にも、日本語の理解ができない場合に、相談員側と適切なコミュニケーションを取ることが難しいことなども指摘されている。
- ・外国籍の相談者が急増しているのは、都市部や製造業の工場がある地域など特定の地域に偏っており、地域差は非常に大きい。しかし、今後、多文化共生、社会的包摂を目指す地域共生社会の実現においては、外国籍の方たちが日本の文化や慣習などに適応しつつ、リスクが小さい段階から、社会福祉制度や社会保障制度に慣れ親しむことに抵抗感が小さくなるような支援が必要不可欠である。
- ・加えて、日本人が、外国人の文化、価値観、慣習を理解していくことも重要である。外国人と日本人がふれあう場をいかに地域の中で作っていくか、後述する重層的支援体制整備事業の「参加支援」の考え方を活用することも有効と思われる。

(8) 生活困窮自立支援制度と生活保護制度の連携に向けて

生活困窮者と被保護者に対する支援については、法律上、支援対象が明確に分けられていることから、(子どもの学習・生活支援事業を除いて) 別々の事業として実施しなければならないとされている一方で、本調査研究事業では、7割以上の自治体が被保護者の生活困窮者自立支援制度の支援の必要性があると認識しており、また、ヒアリングからも両制度が連携して支援を行うことが生活困窮者支援として有効である可能性も指摘された。これらのことを踏まえて、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の連携に向けての検討事項について下記に整理する。

①連携した支援を行うにあたって共通した理念の必要性

- ・過年度調査（厚生労働省 令和2年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業「生活困窮者自立支援制度の実施状況の把握・分析等に関する調査研究事業」）によると、平成30年法改正において生活困窮者自立支援制度の支援対象者に「社会的孤立」が加わったこと等を理解している自治体では、制度の周知・広報活動や、包括的な支援を提供するための関係機関との連携強化に向けた取組が進んでいたことが確認できた。また、本調査でも、支援調整会議にて制度の理念の共有を図った自治体の方は相談支援実績が高い傾向もみられた。これらのことから、生活困窮者の支援にあたっては、支援者が理念を認識しておくことが重要と言える。
- ・加えて、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度において、切れ目なく重なり合った一体的な支援を行うためには、両制度に関わるそれぞれの職員が相互理解を深め、共通する理念の下で支援が実施されることも重要である。双方の制度に関わる支援

者同士が共有すべき「理念」について、今後整理していくことが求められる。

- ・両制度の成り立ちや趣旨、事務の性質に違いはあるものの、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の両制度は、生活に困っている人を支えるという基本姿勢が共通項であることが本調査研究事業を通じて改めて確認された。
- ・生活保護制度では、平成 16 (2004) 年「専門委員会報告書」において、生活保護法の目的として掲げられた「自立」について、社会福祉法第 3 条に示された基本理念に拠りながら、「日常生活自立」「社会生活自立」「経済的自立」の 3 つを整理し、平成 17 (2005) 年度からは「生活保護自立支援プログラム」が導入されてきたところである。
- ・生活困窮者自立支援制度においても、これら 3 つの自立の概念を引き継いだ上で、「生活困窮者の自立と尊厳の確保」及び「生活困窮者支援を通じた地域づくり」の理念のもと、包括的な支援や個別的な支援等が実践されてきた。
- ・また、国が現在推進している地域共生社会の考え方は、生活困窮者自立支援制度の理念を共通理念化したものとされており、かつ、生活困窮者自立支援制度は社会的孤立者をはじめ対象者を元々幅広く受け止めていることから後述する重層的支援体制整備事業の中でも重要な役割を担うものと期待される。
- ・これらのことを踏まえると、両制度が連携した支援を行うにあたっての共通した理念としては、生活保護制度で培われて作られた自立概念と自立支援の考え方、生活困窮者自立支援制度の理念を参考にするには妥当性があると思われる。今後、生活困窮者に対しての支援を行うにあたって両制度に共通した理念を構築・周知していく取組が求められる。

②より豊富なケーススタディ調査による連携事例の収集

- ・生活保護制度から生活困窮者自立支援制度へのつなぎや、困窮側からの被保護者への支援のあり方については、その実績・ノウハウともに蓄積は少なく、本調査で取り扱ったケーススタディでも新型コロナウイルス感染症で表出されたケースを抽出して分析を行ったこともあり、ケース数は限定的であった。
- ・両制度が効果的な連携が期待できる事例を幅広く抽出し、生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度に至る背景・メカニズムを分析、両制度（及び他機関・他制度）の連携強化のあり方、今後の予防策、効果的な支援のあり方（本人の強みを自立につなげる支援方法・支援メニューの必要性）などを分析していくことが、今後、法改正に向けた両制度の連携の促進に向けた調査検討に資するものと期待される。

③生活困窮者自立支援制度と生活保護制度とがより連動した支援の実践

- ・全国的な傾向として、住居確保給付金の申請件数が急増した一方、生活保護制度の利用が微増にとどまっており、今後、新型コロナウイルス感染症が長引けば、生活保護制度は今以上に活用される余地はある。
- ・困窮分野でのヒアリング先のコメントとして、『生活保護制度を「受ける」という姿勢ではなく、「利用する」という視点で捉えるべき』との意見もあり、生活保護を支援メニューの一つとしてもっと気軽に利用したいという提案は複数の地域において聞かれた。また、生活保護制度に移行し、被保護者となった後のフォローとして生活困窮者自立支援制度側の関わりが途絶えて、支援の連続性が課題となっているケースもあった。
- ・これらのことを踏まえると、例えば、困窮から保護に移行したケースであっても、

支援の連続性を確保しスムーズな支援を展開していくために、生活困窮者自立支援制度の相談支援員が、生活保護制度のケースワーカーと連携するための仕組みを設けることは有効であると考えられる。

- ・被保護者の中にも、特に過去保護を受給していた人は生きづらさの要因を複数抱えている場合もあり、生活困窮者自立支援制度の任意事業を被保護者も利用できるようにすることをはじめとして、生活保護制度以外の支援メニューを被保護者の自立支援へ積極的に活用していくことも有効ではないかと思われる。その一つのきっかけが「重層的支援体制整備事業」（後述）であると言える。生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の一体的な支援を展開していくことが、両制度がより使いやすい制度へと発展していくことにもつながるものと期待される。
- ・なお、これらに連動した支援は、あくまで人員体制が整っている場合で、かつ、連携が効果的と思われる事例に対して取り組むべきであることに留意が必要である。

④生活保護制度利用にあたっての「心理的ハードル」へのアプローチ

- ・本調査全般を通じて、生活保護制度に対する「心理的ハードル」が随所で確認された。その背景には、生活保護制度利用にあたっての各種要件が影響している可能性はあるが、そうした条件に関わらず忌避する心情を持つ相談者が少なからず存在している。
- ・これらの心理的ハードルを低くすることは、地域住民等の意識醸成・行動変容にも関わり、多くの取組や検討の時間を要する。そこで、その一端として、心理的ハードルを下げる取組や事例を収集し分析することで、心理的ハードルの構造把握につながる可能性がある。

(9) 重層的支援体制整備事業の取組事例の整理・取組の推進

- ・令和3年度より全国42ヵ所において開始された「重層的支援体制整備事業」は、地域住民の複合・複雑化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を整備するため、市町村全体で「重層的」に相談や支援の体制を構築していく事業である。
- ・当該事業の対象者は、制度で区別されることなく住民全員であり、そこには被保護者も含まれる。重層的支援体制整備事業では、生活困窮分野をはじめとして、高齢分野、障害分野、子ども分野などの複数の分野にまたがり、既存の支援機関の専門性や、これまで培ってきた支援の連携体制を活かして取り組むことが求められ、その重層事業で中核をなすのが生活困窮者自立支援制度であり、その展開にあたっては当然生活保護制度とも密接にかかわることになる。
- ・加えて、重層的支援体制整備事業の枠組みでは、支援会議や重層的支援会議が整備され、支援者をバックアップできる体制が整うことも有効である。
- ・重層的支援体制整備事業は取組が開始されたばかりであり、特に大都市での取組実績は少ない。しかし、支援実績の蓄積はこれからであるものの、既存の重層事業の中で、生活困窮者自立支援制度、生活保護制度が他の制度とどのように連携・機能したかについてとりまとめていくことで、重層事業の意義がより明らかになり、制度を超えた包括的な支援が全国的に広がっていくことが期待される。

(10) 帳票・統計システム等の使いやすさの向上に向けて

- ・新型コロナウイルスが感染拡大する中で、「生活困窮者自立支援統計システム（業務支援ツール）」が有効に機能しているかどうかについて尋ねたところ、他の設問（制度の有効性等）と比較すると「機能している」と回答している割合が低かった。ま

た、そのシステムについて改善すべき機能、付加すべき機能について多くの意見があったところである。

- ・今後ともシステムの使い勝手の向上に対する取組が進められるにあたっては、現場の相談員の使い勝手、生産性向上に向けた取組が期待される。また、普段の定期的な入力行為（報告）が支援の振り返りや支援の質の向上、事業の評価に資するようなシステム構築が期待される。
- ・新型コロナウイルスの影響で来所・面談が制限された一方、オンラインでの面談等の取組があまりされていなかった状況だったが、生活保護部署も含め、ICT 機器、デジタル機器を活用し効率的な事務手続きや学習支援でのサポートがなされてきたところである。
- ・今後、効果的な聞き取りや相談に役立つ対話ツールの利用を駆使することで、本人の潜在的な意欲を引き出せる可能性もある。例えば、順調なキャリア形成を経験してこなかった相談者の場合、自己肯定感が低いことも想定され、希望や強みを言語化できない可能性もある。そのような場合、検査ツールや ICT 機器を活用し、対話技術を向上させることで、効果的なアセスメントにつなげることもできる。

(11) 自殺対策との連携

- ・「令和 3 年版自殺対策白書」によると、令和 2（2020）年の自殺者数は前年に比べ 11 年ぶりに増加した。男性は減少したものの女性の増加幅が上回り、特に働く女性の自殺者が増えた。こうした状況にも関わらず、本調査研究事業からは自殺対策に対しての関係部門との連携は成熟しているとは言い難い結果が示された。
 - ・平成 29 年 7 月 25 日に閣議決定された「自殺総合対策大綱」は、おおむね 5 年を目途に見直すこととされており、令和 4 年 3 月現在において見直しに向けた議論が進められている。その大綱見直しのための「自殺総合対策の推進に関する有識者会議」の報告書案の中では、「(1) 関連施策及び関係機関の有機的な連携を図り、総合的な対策を推進関連」として、「生活困窮者自立支援制度、社会福祉法改正による断らない相談支援体制づくり及び、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響を踏まえた孤独・孤立への対策については、問題解決のための社会資源にも自殺対策と共通するものが多くあることから、各施策を効果的かつ効率的に連携させる必要がある。」(※) と記載されている。
 - ・こうした深刻な課題や大綱見直しの議論があることを踏まえると、生活困窮者自立支援制度、生活保護制度、双方の部署・職員が、「自殺を防ぐための包括的な生きる支援の担い手」として自殺対策部門との深い繋がりを持ち、自殺予防を推進する枠組みに参画していくことを今以上に担っていくことが急務である。
- (※) 第 9 回自殺総合対策の推進に関する有識者会議（2022（令和 4）年 3 月 25 日）資料 2

(12) 民間の支援団体等関係機関との連携

- ・新型コロナウイルス感染拡大下において、生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度双方で、関係機関との連携の広がり、強化が確認された。一方、新型コロナウイルスの影響を受けたと思われるケースにおいても、関係機関との連携が必要とされるケースもあったところであり、実際に、貸付等の社協のみならず、フードバンクなど民間団体とのネットワークが構築された地域も数多くあった。
- ・今回このようにつながった関係機関とは持続的に信頼関係を持って繋がり続けて補完しあい、相乗効果を生む動きが期待される。

- ・また、特例貸付の償還が始まることを見据え、家計支援に資する関係機関とのネットワーク構築を現段階から積極的に取り組んでいくことも期待される。

事業実施機関

一般社団法人北海道総合研究調査会
〒060-0004
札幌市中央区北4条西6丁目1番1 毎日札幌会館3階
電話番号：011-222-3669