

事業概略書

福祉事務所における新たな支援に係るケースワーカーと関係機関との
効果的な連携方策のあり方に向けた調査研究
PwCコンサルティング合同会社（報告書A 4版86頁）

事業目的

社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会における「生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに関するこれまでの議論の整理（中間まとめ）」（令和4年12月20日）（以下「中間まとめ」という。）では、現状の課題として「他法他施策や関係機関との連携に当たり、必ずしも十分な協力が得られていないと感じているケースワーカーが多く、被保護者及びケースワーカーの双方が個別の専門的な支援の枠組みから取り残されてしまうおそれがある」、「被保護者に対する指導をケースワーカーのみが行うことを関係機関から求められることが少なくない」と記載があることから、関係機関との間で多角的なケース検討に基づく支援の調整や情報共有を十分に行えるようにするため、会議体を設置できるようにする方向で検討を進めていくことが必要であるとされたところである。

さらに、社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会における「生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに関する最終報告書」（令和5年12月27日）（以下「最終報告書」という。）では、当該会議体の構成員に対しては、守秘義務を設けることにより、適切な情報共有と支援を可能とすることが適当であることや、当該会議体の設置に当たっては、地域課題を関係者が理解・共有した上で対応の検討を行うことも視野に入れつつ、生活困窮者自立支援制度の支援会議と一体的に運営することを推進すべき旨の意見があったところである。

本事業では、上記の背景を鑑み、福祉事務所におけるケースワーカーと関係機関との連携の実態を把握するための調査を実施し、その調査結果を踏まえながら、効果的な連携方策のあり方（関係機関との間での支援の調整や情報共有を行うための会議体のあり方、関係機関間での役割分担を明確化した被保護世帯の援助に関する計画のあり方）を整理することを目的として検討を行った。

事業概要

本事業では、ケースワーカーへのアンケート調査及びインタビュー調査を通して、ケースワーカーと関係機関の連携・役割分担の実態及び課題を把握し、その結果を踏まえながらケースワーカーと関係機関との連携の実態を把握するための調査を実施した。そして、その調査結果を踏まえて研究会にて検討を行い、効果的な連携方策のあり方を整理した。

1. 研究会の設置

本事業の設計・推進・取りまとめに関して有識者より助言を得ることを目的として、研究会を設置した。研究会の委員構成・各回の議題は「調査研究の過程」に掲載のとおりである。

2. アンケート調査

福祉事務所のケースワーカーと関係機関の連携・役割分担の実態及び課題を把握することを目的として、アンケート調査を実施した。

3. インタビュー調査

関係機関との連携の実態や連携における課題の把握を目的として、福祉事務所に対するインタビュー調査を実施した。

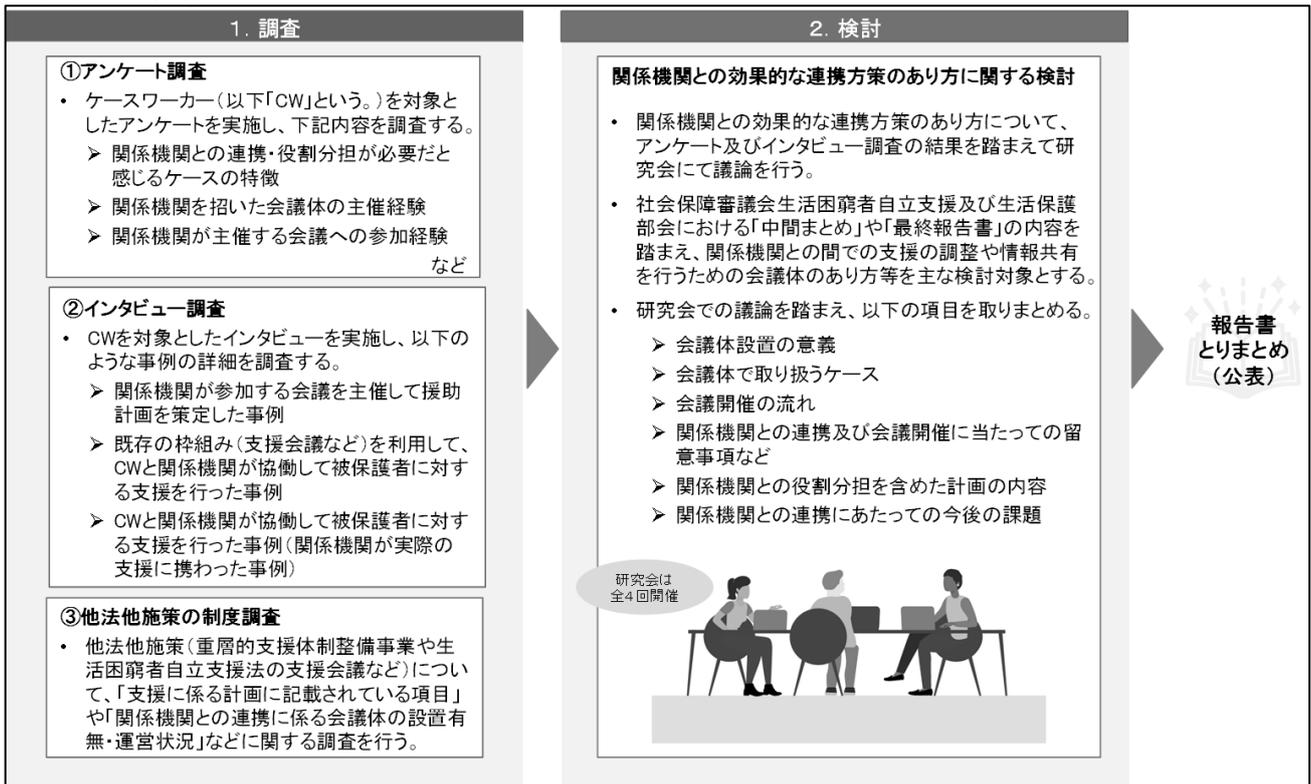
4. 他法他施策の制度調査

関係機関との効果的な連携方策のあり方について検討を行う際の参考とするため、他法他施策で設置されている会議体及び他法他施策で用いられている様式について調査を行った。

5. 関係機関との効果的な連携方策のあり方に関する検討

関係機関との効果的な連携方策のあり方について、アンケート及びインタビュー調査の結果を踏まえて研究会にて議論を行い、その内容を取りまとめた。なお、中間まとめや最終報告書の内容を踏まえ、関係機関との間での支援の調整や情報共有を行うための会議体のあり方等を主な検討対象とした。

<事業の全体像>



調査研究の過程

1. 本事業の設計・推進に係る研究会の設置

本事業の設計・推進に関して有識者より助言を得ることを目的として研究会を設置し議論を行った。委員及び各回の議題は以下のとおりである。また、研究会の開催に当たっては、関係機関との効果的な連携方策のあり方について検討を行う際の参考とするため、他法他施策で設置されている会議体及び他法他施策で用いられている様式について調査を行った。

<委員>

- | | |
|--------|---------------------------------------------|
| 池谷 秀登 | 立正大学 社会福祉学部 社会福祉学科 教授 |
| ◎ 岡部 卓 | 明治大学公共政策大学院 ガバナンス研究科 専任教授 |
| 中村 健 | 新潟大学歯学部口腔生命福祉学科 准教授 |
| 朝比奈ミカ | 市川市よりそい支援事業がじゅまる十、
市川市サポートセンターそら 総合センター長 |
| 加藤 恵 | 半田市社会福祉協議会 障がい者相談支援センター長 |
| 岡本 慎 | 福岡県 福祉労働部 保護・援護課長 |
| 岩本 洋介 | 神戸市 福祉局 くらし支援課 係長 |
| 佐藤 友仁 | 福島市 健康福祉部生活福祉課保護第一係長兼査察指導員 |
| 大川 優生 | ふじみ野市 地域福祉課 福祉総合支援チームリーダー |

<各回の議題>

回数	開催日	主な議題
第1回	令和5年9月4日	<ul style="list-style-type: none"> 調査研究の目的・内容の共有 支援に関する既存の会議体・様式についての報告 アンケート調査・インタビュー調査項目に関する検討
第2回	令和5年10月24日	<ul style="list-style-type: none"> 自治体委員からの取組事例についての報告 援助計画の作成・会議体の対象となる事例の検討 援助計画・会議体のあり方の検討
第3回	令和5年12月8日	<ul style="list-style-type: none"> アンケート調査結果の報告 インタビュー調査結果の報告① 報告書とりまとめ内容の検討①
第4回	令和6年1月12日	<ul style="list-style-type: none"> インタビュー調査結果の報告② 報告書とりまとめ内容の検討②

また、下記の「2. アンケート調査」及び「3. インタビュー調査」の実施前に、倫理審査委員会（社外有識者含む4名で構成）を開催し、本委員会の助言を踏まえて調査を行った。

2. アンケート調査

福祉事務所のケースワーカーと関係機関の連携・役割分担の実態及び課題を把握することを目的として、アンケート調査を実施した。

1) 調査対象

全国の福祉事務所に勤務しているケースワーカー（約2万人）

2) 回収数

2,282件（WEBサイトを開いた方3,864名のうち、約57.5%が回答）

3) 調査方法

WEBアンケート調査

（自治体経由で福祉事務所宛てにURLを展開し、ケースワーカー個人に回答いただいた。）

4) 調査期間

令和5年9月25日（月）～10月20日（金）

3. インタビュー調査

関係機関との連携の実態や連携における課題の把握を目的として、福祉事務所に対するインタビュー調査を実施した。

調査対象は4か所。アンケート調査において「インタビュー調査に協力可能」と回答いただいたケースワーカーに対して個別連絡し、当該ケースワーカーが所属する福祉事務所にてインタビュー調査にご協力いただいた。

主に、関係機関との連携の現状、関係機関との連携において感じている課題についてインタビューを行った。

No.	対象	実施時期	インタビュー方法	備考
1	福祉事務所A	令和5年11月	訪問	指定都市
2	福祉事務所B	令和5年12月	オンライン	一般市
3	福祉事務所C	令和6年1月	オンライン	一般市
4	福祉事務所D	令和6年1月	オンライン	中核市

4. 他法他施策の制度調査

関係機関との効果的な連携方策のあり方について検討を行う際の参考とするため、他法他施策で設置されている会議体及び他法他施策で用いられている様式について調査を行い、結果をとりまとめた。

5. 関係機関との効果的な連携方策のあり方に関する検討

関係機関との効果的な連携方策のあり方について、アンケート及びインタビュー調査の結果を踏まえて研究会にて議論を行い、その内容を取りまとめた。なお、中間まとめや最終報告書の内容を踏まえ、関係機関との間での支援の調整や情報共有を行うための会議体のあり方等を主な検討対象とした。

事業結果

1. 福祉事務所のケースワーカーと関係機関の連携に関する現状

本事業では、ケースワーカーを対象としたアンケート調査及びインタビュー調査を実施した。これらの調査結果のうち、主要なポイントは以下のとおりである。

1) アンケート調査結果から分かったこと

(1) 関係機関と連携して援助・支援を行っている世帯の割合

- ケースワーカーが担当世帯のうち関係機関との連携が必要だと感じている世帯の割合は平均45.8%である。
- 担当世帯のうち自立に向けた支援において関係機関の関わりがある世帯の割合は平均26.7%である。

(2) 関係機関との連携が必要な世帯の特徴

- 福祉事務所のみでは援助・支援に限界があると感じる世帯の特徴は、「障害や疾病など心身の状態が重度化している世帯」が76.3%と最も高い。また、「判断能力が十分でない世帯（日常生活自立支援事業・成年後見制度の対象となる方など）」(72.9%)や、「ケースワーカー・支援関係者に対して攻撃的である世帯」(60.7%)、「課題解決の意欲が低い世帯」(59.6%)「調査に協力的でないため生活実態の把握が困難な世帯」(54.0%)も過半数に達していた。
- 上記のような世帯について福祉事務所のみでは援助・支援に限界を感じる点としては「当該世帯の援助・支援にかかる時間・体制を十分に確保すること」が64.0%と最も高く、「課題解決の糸口を発見すること」(63.7%)、「他法他施策等の具体的な活用方法について検討すること」(53.3%)も半数を超えている。

(3) 被保護世帯の自立に向けた援助・支援における関係機関との連携に関する課題

- 関係機関との連携を積極的に実施していきたいか否かについては、積極的に実施していきたいと「思う」が43.6%「ある程度思う」が47.2%であった。
- 関係機関と連携を始めるに当たって感じている課題は、「どの関係機関と連携をすればよいのか判断することが難しい」が52.5%と最も高く、「関係機関と情報共有や総合調整を実施するために割く時間・労力がない」が45.6%、「関係機関に連携を要請・相談しても、実際の支援まで関わってもらえない」が40.4%であった。ケースワーカーの経験年数別にみると、経験年数が長くなるにつれて「どの関係機関と連携すればよいのか判断することが難しい」と感じている人の割合が低くなる傾向があった。
- 関係機関との連携を進めるなかで感じている課題は、「本来であれば関係機関が中心になって進めるべき事項（被保護世帯や家族との連絡、他法他施策の利用に関する手続き等）もケースワーカーが対応することになる」が68.4%と最も高く、「被保護世帯に対して過度な援助・支援を実施することを関係機関から求められる（被保護世帯の「家族」や「保証人」のような扱いをされるなど）」が59.7%であった。
- 連携に課題を感じる機関について、庁内では「障害関連部局」が34.4%と最も高く、「高齢関連部局」が31.4%、「保育・こども関連部局」が28.7%であった。また、「連携に課題を感じる関係機関（庁内）はない」が28.6%であった。庁外では、「医療機関」が29.9%と最も高く、「他自治体の福祉部門」が27.5%、「地域包括支援センター」が26.2%であった。また「連携に課題を感じる関係機関（庁外）はない」は14.3%であった。

(4) 被保護世帯の自立に向けた援助・支援における福祉事務所内での連携に関する課題

- 福祉事務所内での連携に関して感じている課題は、「忙しすぎて査察指導員・同僚等に相談する時間がない」が30.7%と最も高く、「査察指導員や同僚に相談しても実際の支援までは関わってもらえない」が22.7%であった。また、「特に課題はない」が44.3%であった。

(5) 担当世帯の自立に向けた援助・支援における関係機関との連携方法

- 関係機関との連携方法は、「電話」が94.9%と最も高く、「関係機関が開催する会議への出席」(57.6%)、「個別打ち合わせ(対面・オンライン)」(53.9%)も半数を超えている。
- 関係機関と連携しながら実施したことは、「課題を抱える世帯に関する情報の共有」が93.9%と最も高い。また、「個別ケースの支援方針の検討・確認」(66.1%)や「個別ケースに支援に係る役割分担の決定」(49.6%)を実施したことがあるケースワーカーは約5～6割である。
- 関係機関等が主催する会議への参加経験について、過去に参加した会議としては「高齢・介護分野の会議」が60.6%と最も多く、「障害分野の会議」が50.7%、「こども分野の会議」が44.7%であった。また、「関係機関等が主催する会議への参加経験はない」が15.5%であった。
- 関係機関を招いた会議の主催経験は、「ある」が19.1%、「ない」が80.1%であった。また、町村福祉事務所に所属しているケースワーカーは、都道府県福祉事務所、市部福祉事務所に比べて会議主催経験のある割合が高かった(それぞれ33.3%、18.6%、19.0%)。

2) インタビュー調査から分かったこと

(1) 関係機関との連携に当たっての課題

- 支援に対する本人同意が得られていない場合、関係機関に連携を求めても拒否されてしまうことが多い。訪問に同行してもらえるケースもあるが、支援への本人同意が得られない場合や、本人と会話ができない場合などは実際の役割分担につながらない。
- 関係機関との連携が必要なケースは、支援が一筋縄ではいかないケースが多い。最初は関係機関が連携に前向きだったケースでも、被保護者に振り回されるうちに「もう付き合いきれない」と言われて関係機関の関わりが途絶えてしまう場合がある。しかし、生活保護のケースワーカーは被保護者がどれだけ支援拒否しようとも向き合い続ける必要がある。関係機関も多くのケースを抱えている場合、既にケースワーカーという支援者がついている被保護世帯の優先順位は低くなってしまう可能性がある。
- 医療機関から入院時の保証人を求められることがあるが、ケースワーカーが保証人になることはできないため入院を拒否されることがある。そういった場合は理解がある医療機関に対応を依頼している。このように関係機関から家族的機能(洗濯物回収など)を要求された場合には査察指導員と相談しながら対応を考えるが、身寄りがない方などへの支援では福祉事務所で対応せざるを得ないこともある。
- ケースワーカーの担当世帯数が標準数を大きく超えている場合には、業務負担が重くなる傾向にあり、関係機関との連携に対して充分に取り組むことが難しい。
- 庁外の関係機関(保健所や警察など)は日常での接点が少なく、顔の見える関係ではないため連携しづらさを感じやすい。
- 被保護者が居住している家の大家、不動産会社、シェアハウスの管理人など「被保護者にとって生活に密接した関係先であるが、公的機関ではない方々」と連携して支援していきたいと思っても個人情報保護の観点から情報共有ができない場合がある。構成員に守秘義務が課された会議を開けるようになれば活用される可能性はあるが、その場合でも個人情報はむやみに共有すべきものではないため、どの範囲の情報を共有すればよいのか判断に迷ったり、共有自体を躊躇してしまったりする課題は残る。
- 地域共生社会や重層的支援体制整備事業など包括的な相談体制の構築においては、各自治体の設置が進んできているところではあるがその中に、しばしば「高齢・障害・児童・生活困窮の4分野」という分類が用いられる。そのため、重層的支援体制実施整備事業を実施している自治体であっても、包括的な相談体制の中で生活保護が明確に位置づけられていないことがある。
- 自治体の組織体制の考え方として、職員は2～3年で異動となることが多いがつながりべき関係機関を見極める力や調整力を2～3年で培うことは難しい。

(2) 関係機関との連携のポイント

- 庁内の他部署との連携の場合、福祉事務所から依頼をするよりも外部から依頼があった時の方が関係機関(庁内の他部署)の動きが良いことがある。
- 重層的支援体制整備事業など、他制度の会議体などで関係機関と定期的に顔を合わせる機会

- がある場合、福祉事務所と関係機関との間で顔が見える関係を構築でき、それにより被保護世帯についての連携に関する関係機関への相談しやすさが向上する。同様に、関係機関が主催する会議（要保護児童対策地域協議会など）に出席することによって、被保護世帯の状況を報告できるだけでなく、生活保護になりそうなケースの情報を事前にキャッチすることができる。
- 支援が難しいと感じるケースについては、関係機関に声をかけて相談することで、訪問への同行につながったり、相談先の関係機関につながらなくとも別のアプローチを発見できたりすることがある。

(3) ケースワーカーが支援に困難を感じるケースの特徴

- インタビューでは、以下のようなケースについて「特に支援が難しい」という声が挙がっていた。また、これらの課題の複数に該当したうえで他の課題も抱えている場合など、複雑化・複合化した課題を抱えている被保護世帯については特に支援が困難であるとの声もあった。
- 身寄りがないケース
 - 精神疾患が疑われるケース
 - 支援を拒否しているケース
 - ひきこもりのケース
 - 「その他世帯」のケース（求職活動をしていても就労に至らない方がいる、就職活動に取り組めず他に問題を抱えていることがある。）

3. 関係機関との効果的な連携方策のあり方に関する検討結果

- 関係機関との効果的な連携方策のあり方について、アンケート及びインタビュー調査の結果を踏まえて研究会にて議論を行い、以下の項目について取りまとめた。

- ① 会議体設置の意義
- ② 会議体で取り扱うケース
- ③ 会議開催の流れ
- ④ 関係機関との連携及び会議開催に当たっての注意事項
- ⑤ 関係機関の役割分担を含めた計画の作成について
- ⑥ 「新たな会議体」の活用事例
- ⑦ 今後の検討課題

- また、上記「⑦今後の検討課題」として、研究会の議論では以下の点が挙げられた。

- ケースワーカーの資質向上による支援の質向上
- 特に支援が困難なケースへの対応
 - ✚ 身寄りがない被保護者のケース
 - ✚ 支援に対する拒否感が強い被保護者のケース
 - ✚ 「制度の狭間の課題」を抱えた被保護者のケース

事業実施機関

PwCコンサルティング合同会社
〒100-0004 東京都千代田区大手町1-2-1 Otemachi One タワー
03-6257-0700（代表）