

第2 行政評価・監視結果

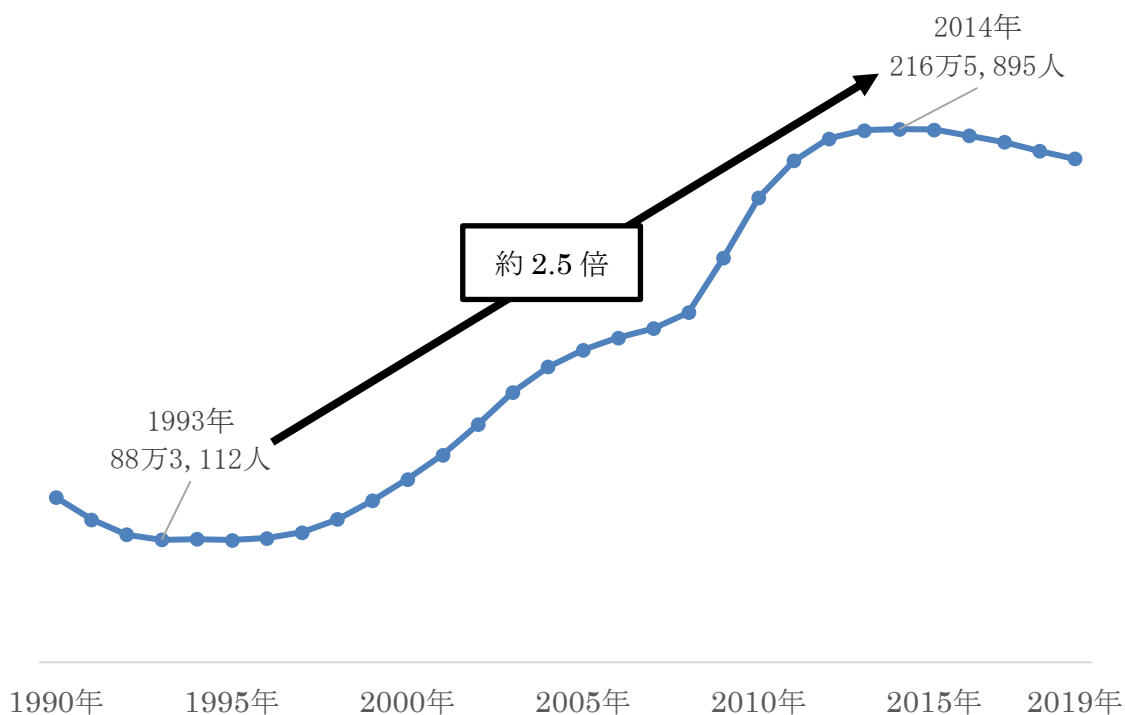
1 全体概況と報告書の構成

(制度導入の背景)

失業や病気、家族の介護に伴う離職など様々な理由から、生活困窮に陥る者が存在する。こうした者に対しては、従来、生活保護制度を軸とした対応が行われてきた。

しかしながら、1990年代半ばから、安定した雇用の減少、世帯構造の変化、リーマンショックの発生により、高齢者のみならず、稼働年齢世代にある人々を含め生活に困窮する者が増加し、図1-①のとおり生活保護の受給者数が増大した¹。

図1-① 生活保護受給者数（被保護実人員数）の推移



(注) 「被保護者調査」(厚生労働省)に基づき、当省が作成した。

また、生活保護を受給している世帯主の4人に1人が生活保護受給世帯出身という、いわゆる「貧困の連鎖」も問題として指摘²されている。

¹ 生活保護受給者のうち、65歳未満は56.5%、65歳以上は43.5%(2014年7月末時点)

² 「社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」(平成25年1月25日)(資料1-①)

こうした状況を背景として、生活保護制度の自立助長機能の強化と併せ、生活保護受給に至る前の段階から自立に向けた支援が重要と認識され、平成 25 年に生活困窮者自立支援法（平成 25 年法律第 105 号。以下「法」という。）が制定され、27 年 4 月から施行された。

（生活困窮者自立支援制度の概要）

生活困窮者自立支援制度は、生活に困窮する者に対して早期に支援を行うことにより、生活保護に至ることなく困窮状態から抜けられるようにすることを目的としている。

法は、①自立相談支援事業³、②住居確保給付金の支給⁴、③就労準備支援事業⁵、④家計改善支援事業⁶、⑤一時生活支援事業⁷、⑥子どもの学習・生活支援事業⁸を用意しており、各事業の実施は福祉事務所設置自治体⁹が担う。

①自立相談支援事業及び②住居確保給付金の支給は必ず実施するものとされ、③就労準備支援事業、④家計改善支援事業、⑤一時生活支援事業及び⑥子どもの学習・生活支援事業の実施は任意¹⁰とされている。

これら事業に要する費用は実施主体である福祉事務所設置自治体が支弁することとされており、国は、当該費用について、①自立相談支援事業及び②住居確保給付金の支給については 4 分の 3、③就労準備支援事業及び⑤一時生活支援事業については 3 分の 2 以内、④家計改善支援事業及び⑥子どもの学習・生活支援事業については 2 分の 1 以内¹¹を負担することとされている（法第 15 条第 1 項及び第 2 項）。

事業の実施に当たっては、②住居確保給付金の支給を除き、その全部又は一部を社会福祉法人等に委託することができることとされている（法第 5 条第 2 項、第 7 条第 3 項及び生活困窮者自立支援法施行規則（平成 27 年厚生労働省令第 16 号）第 9 条）。

³ 生活困窮者などからの相談に応じ、課題の抽出や背景・要因を分析し、必要な支援の種類や内容など（自立支援計画）を定めるなどし、必要な支援の提供につなげる（法第 3 条第 2 項）。

⁴ 収入が少なく、住居を失った又は失うおそれのある者に有期で家賃相当額の支給を行う（法第 3 条第 3 項）。

⁵ 直ちに一般就労が困難な者に、生活リズムを整える、適切なコミュニケーション手法の習得のための指導や就労体験の場の提供などを行う（法第 3 条第 4 項）。

⁶ 家計の状況を適切に把握し出納管理の支援、各種の給付や貸付けのあっせんなどを行う（法第 3 条第 5 項）。

⁷ 一定の住居を持たない生活困窮者に対して宿泊場所、食事や衣類の提供などを行う（法第 3 条第 6 項）。

⁸ 生活困窮家庭の子どもに対する学習の援助、子どもの生活習慣や育成環境の改善に関する助言、進路選択に関する相談対応などを行う（法第 3 条第 7 項）。

⁹ 福祉事務所は都道府県及び市（特別区を含む。）は必ず設置することとされており、町村は任意で設置することができ、全国で 906 団体が設置している（令和 3 年 4 月 1 日現在）。

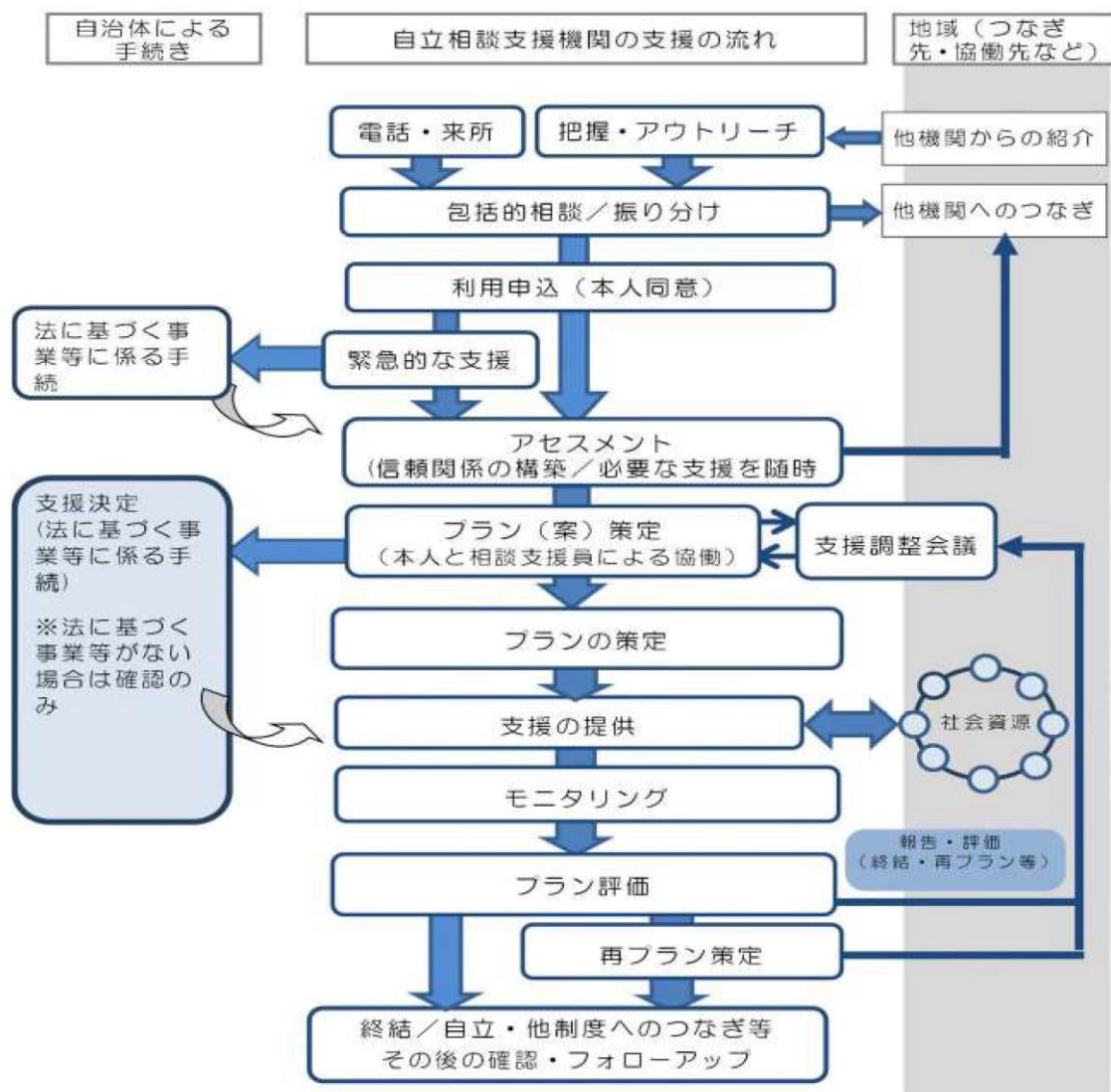
¹⁰ ③就労準備支援事業及び④家計改善支援事業は、平成 30 年の法改正により、実施が努力義務とされた（法第 7 条第 1 項）。

¹¹ ④家計改善支援事業については、③就労準備支援事業と緊密な連携が図られている場合などには、国の費用負担は 3 分の 2 以内となる（法第 15 条第 4 項）。事業の努力義務化に併せ、国庫負担割合を増加したもの

このほか、都道府県が、就労訓練事業の認定¹²を行うものとされている。

生活困窮者自立支援の基本的な流れは、図1-②のとおり、i) 相談窓口で電話や来所してきた者や、アウトリーチ¹³で把握した者との面談を行い、ii) その抱える課題や背景などを把握し、iii) 必要な支援内容（自立支援計画）を検討・決定し、iv) 具体的な支援を提供し、v) 改善状況を把握・評価し、vi) 自立等すれば支援終結という流れで行われる。

図1-② 生活困窮者自立支援の基本的な流れ



(注) 「生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアル」(平成27年3月27日付け社援発0327第2号厚生労働省社会・援護局長通知)から抜粋

¹² 雇用による就業継続が困難な生活困窮者に対して就労の機会を提供し、また就労に必要な知識、能力の向上に必要な訓練、生活支援、健康管理の指導等を行う者を、都道府県知事が基準を満たしているかどうか判定し、就労訓練事業の認定又は認定の取消しを行う(法第16条第1項から第3項まで)。

¹³ 相談窓口である自立相談支援機関に来訪しない者に対し、積極的に制度の利用、支援の受容を働きかけることをいう。

(制度の運用状況)

生活困窮者からの相談に応ずる窓口（以下「自立相談支援機関」という。）は 906 福祉事務所設置自治体全てで設置され、全国で 1,371 か所（令和 3 年 4 月 28 日時点）となっている。

法が施行された平成 27 年度から令和元年度までの生活困窮者自立支援制度による支援実績は表 1 のとおりであり、厚生労働省は、法施行後 5 年間で、新規相談受付件数が約 116.5 万件、プラン（自立支援計画）の作成による継続的な支援が行われた件数が約 35 万件、このうち就労・増収した者が約 16.1 万人いることなどから、生活困窮状態を改善する効果が着実に現れていると評価している¹⁴。

表 1 生活困窮者自立支援制度による支援実績

区分	新規相談 受付件数	プラン 作成件数	就労者数	増収者数	就労・ 増収者 計
平成 27 年度	226,411 件	55,570 件	21,465 人	6,946 人	28,411 人
28 年度	222,426 件	66,892 件	25,588 人	7,199 人	32,787 人
29 年度	229,685 件	71,293 件	25,332 人	6,390 人	31,722 人
30 年度	237,665 件	77,265 件	25,001 人	9,031 人	34,032 人
令和元年度	248,398 件	79,429 件	25,212 人	8,650 人	33,862 人
計	1,164,585 件	350,449 件	122,598 人	38,216 人	160,814 人

(注) 厚生労働省の資料に基づき、当省が作成した。

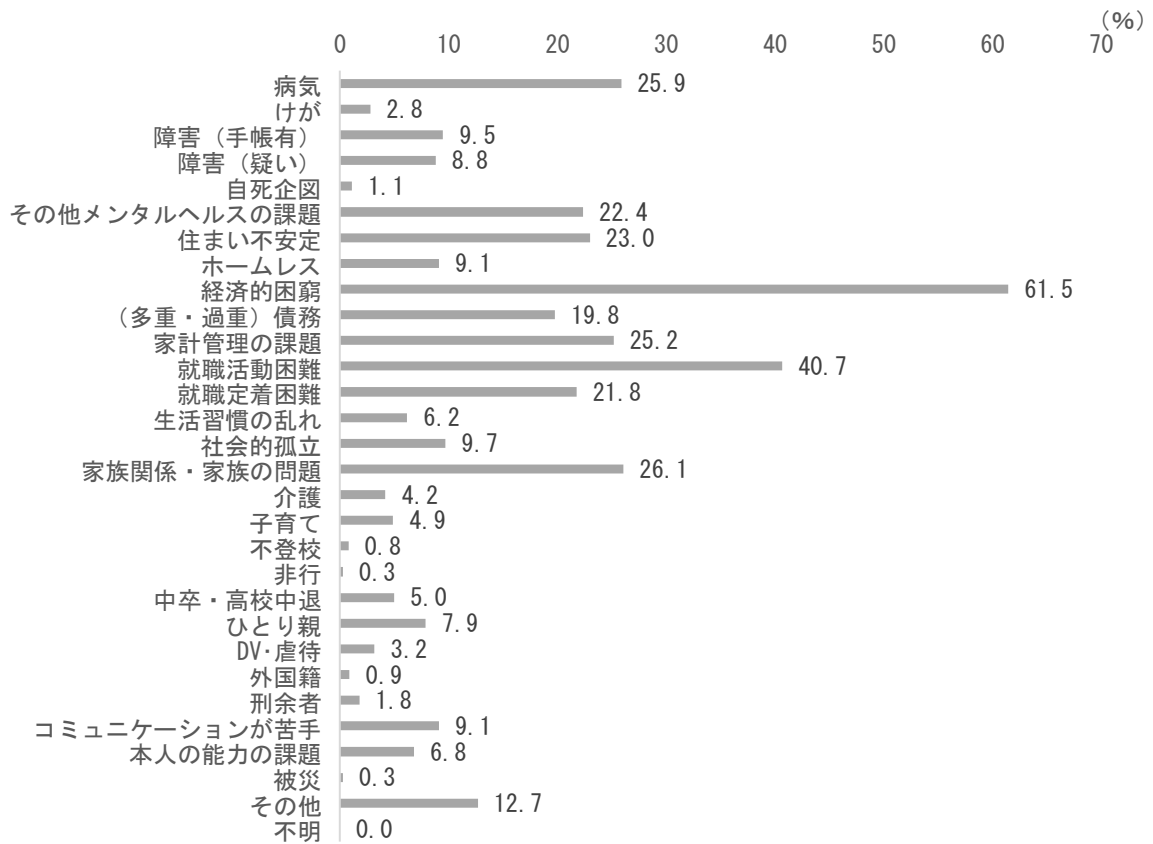
しかしながら、生活に困窮していても、日々の生活に追われていたり、自尊感情が低下しているなどから、自ら積極的に相談に出向かない者もいるといった課題があり、そうした者に対するアウトリーチが重要とされている。

このため、生活に困窮しながらも支援の手が届いていない者がいないか、そういった者を把握し、支援を届けるにはどうすればよいかという視点から、生活困窮者の把握の現場実態を調査し【項目 2】に整理した。

生活困窮者は、図 1-③、④のとおり、経済的困窮を始めとして、就労、病気、住まい、家庭、メンタルヘルス、家計管理、債務など多岐にわたる問題や課題を複合的に抱えていることが多いとされている。

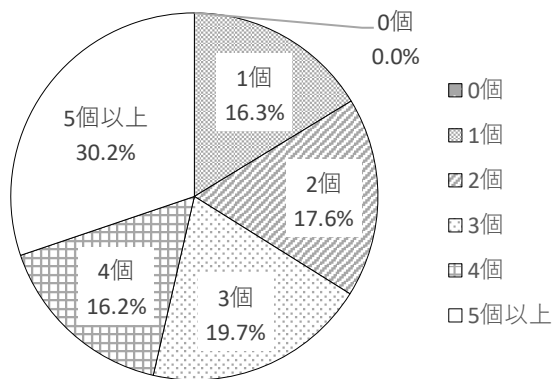
¹⁴ 「令和 3 年版厚生労働白書」（資料 1-②）

図1-③ 支援対象者の抱える課題の種類別割合



(注) 厚生労働省社会福祉推進事業「社会的孤立の実態・要因等に関する調査分析等研究事業報告書」(令和3年4月みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社)に基づき、当省が作成した。

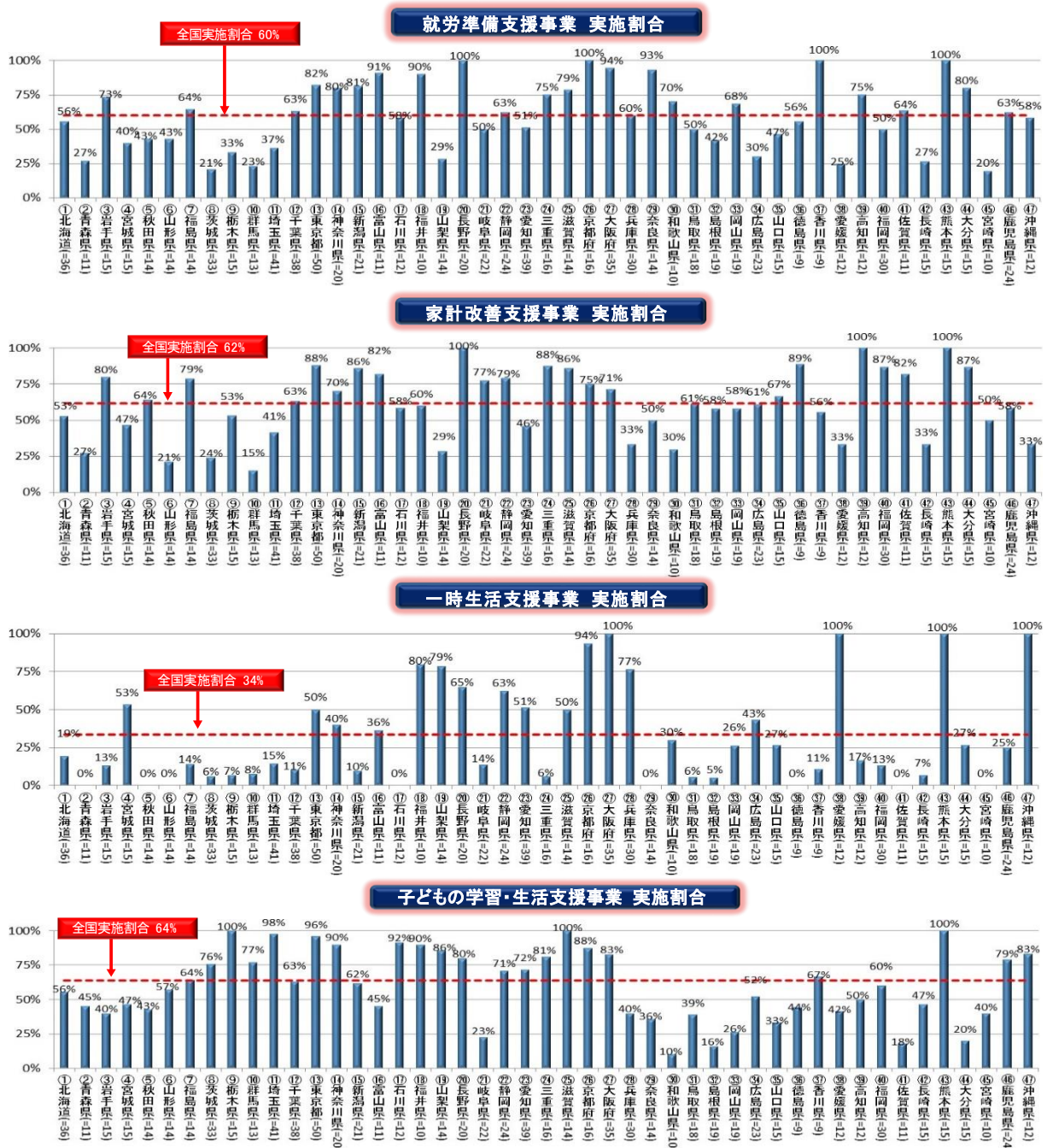
図1-④ 支援対象者の抱える課題の個数



(注) 厚生労働省社会福祉推進事業「社会的孤立の実態・要因等に関する調査分析等研究事業報告書」に基づき、当省が作成した。

他方、法の定める任意事業を実施する福祉事務所設置自治体の数は、年々増加傾向ではあるものの¹⁵、図1-⑤のとおり、実施率にはかなりの地域差がみられる。

図1-⑤ 都道府県別任意事業実施団体割合（令和2年度）



(注) 「生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の令和元年度事業実績調査集計結果」(厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室)から抜粋

¹⁵ 平成27年度と令和2年度を比較すると、就労準備支援事業は244団体(27%)から542団体(60%)に、家計改善支援事業は200団体(22%)から559団体(62%)に、一時生活支援事業は176団体(20%)から304団体(34%)に、子どもの学習・生活支援事業は301団体(33%)から576団体(64%)に、それぞれ増加している。

生活困窮者に対する支援は、必ずしも法に基づく事業だけで完結するものではなく、様々な関係機関、NPO 法人などの民間団体、地域住民等と緊密に連携、協働して行うことが求められている。しかしながら、こうした支援体系の構築に試行錯誤している自治体が多く、その構築状況にばらつきが生じているとの指摘がある¹⁶。

また、新型コロナウイルス感染症の発生に伴い、支援現場ではまん延防止の取組を行いつつ生活困窮者への支援を行うことが求められている。

こういったことから、支援を受けた、又は受けている生活困窮者に着目し、NPO 法人などによる支援を含めた支援の実態を調査するとともに、今後の感染症流行時における対応の一助とするため、コロナ禍における支援の実態を把握し、【項目 3】に整理した。

生活困窮者に対する支援を効果的なものとするためには、事業による効果を把握・分析し、評価結果を踏まえて支援の方法や実施する事業の見直しなどを行うことが重要である。

厚生労働省は、福祉事務所設置自治体に対し、評価指標の例やその目安値などを示し、PDCA サイクルにより支援事業の実施状況や目標の達成状況を評価し、次年度以降の改善にいかすよう求めている。しかしながら、具体的な評価手法などを示しておらず、また、支援対象者は様々な課題を抱え、目指す自立の姿も個々に異なるため、支援事業の効果を把握し、評価することは容易ではないと考えられる。

このため、福祉事務所設置自治体が支援事業の効果をどのように検証し、改善に役立っているか、その実態を調査し、【項目 4】に整理した。

厚生労働省は、法の施行状況を把握するとともに、福祉事務所設置自治体が個々の生活困窮者に必要な支援を検討する上で把握することが必要となる個々の支援対象者の状態、支援実績や支援効果などを記録し、支援内容や今後の施策展開を検討することができるよう、「生活困窮者自立支援統計システム」を運用している。

当該システムについて、一部の福祉事務所設置自治体から必要なデータを抽出できないなどの声が聴かれたことから、自治体現場における当該システムの活用状況と活用する上での課題などを調査し、【項目 5】に整理した。

¹⁶ 「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」（平成 29 年 3 月 17 日生活困窮者支援のあり方等に関する論点整理のための検討会）（資料 1-③）