

3 生活困窮者に対する支援

(1) 支援の実施状況

【制度の概要】

生活困窮者の自立の促進を図るため、法は、前述のとおり、①自立相談支援事業、②住居確保給付金の支給、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、⑥子どもの学習・生活支援事業を用意している。

しかし、生活困窮者に対する支援は、法に基づく事業のみならず、他の制度やサービスも広く活用して行われることが想定されており²⁴、厚生労働省は、福祉事務所設置自治体に対し、生活保護制度、介護保険制度、年金制度、国民健康保険制度、後期高齢者医療制度等との連携や、公共職業安定所、自治体関係部局（税務担当部局、住宅担当部局など）等との連携など、関係制度や関係機関との連携強化に取り組むよう求めるとともに²⁵ ²⁶、官と民、民と民の協働が必要として、行政のみならず、社会福祉法人、NPO法人、社会貢献の観点から事業を実施する民間企業、その他の様々な支援組織、近隣住民やボランティアなどインフォーマルな支援も含め、それぞれの地域に合った柔軟で多様な取組が必要としている²⁷。

なお、厚生労働省は、令和3年度補正予算において、生活困窮者を支援する民間団体の取組を支援するため「生活困窮者及びひきこもり支援に関する民間団体活動助成事業」を実施するほか、自立相談支援機関と民間団体との連携を強化するため、民間団体の取組の広報や民間団体から提供された食料の保管・送付に要する経費などを補助する「新型コロナウイルス感染症セーフティネット強化交付金」を設けている。

【調査結果】

支援対象者の抱える問題は多様であることから、今回、50福祉事務所設置自治体のほか、社会福祉法人、NPO法人など生活困窮者の支援に取り組む37の関係団体の協力を得て、現場での支援が難しかったとする事例を抽出して調査した。その結果、次のとおり、食料支援に関するものが多くみられたほか、支援期間が中長期にわたるものなど、法に基づく事業だけではなく、関係制度や関係機関と連携した支援が求められる事例がみら

²⁴ 脚注19

²⁵ 例えば、「生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の連携について」（平成27年3月27日付け社援保発第0327第1号厚生労働省社会・援護局保護課長/社援地発第0327第1号厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知）、「生活困窮者自立支援制度と介護保険制度との連携について（通知）」（平成27年3月27日付け社援地発0327第4号厚生労働省社会・援護局地域福祉課長/老振発0327第5号厚生労働省老健局振興課長通知）、「生活困窮者自立支援法の施行に当たっての自治体と公共職業安定所との連携について」（平成27年9月30日付け厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室長事務連絡）がある。

²⁶ 「生活困窮者自立支援制度と関係制度等との連携について」（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事務連絡）が平成27年3月27日付け、30年10月1日付け、31年3月29日付けでそれぞれ発出されている（資料3-(1)-①）。

²⁷ 脚注19（資料3-(1)-②）

れた。

ア 食料支援

支援対象者への食料支援の対応に苦慮したとする事例は 38 件みられ、主な事例は、次のとおりである。

【事例①】

＜支援対象者＞ 30 代男性

＜支援対象者の抱える主な課題＞ 経済的困窮、家計管理不全、多子

＜内容＞

男性は、金銭管理が十分でなく、妻と 6 人の子どもを抱え、経済的に困窮し、公共料金の滞納や借金もあった。自立相談支援機関（社会福祉協議会が受託）には子どもへの食料支援を求めて相談に訪れた。

しかし、法に基づく支援事業では食料支援ができず、また、社会福祉協議会が行っている食料支援は原則 1 回のみであることなどから、別の対応を迫られた。

幸い、食料支援を行う団体との協力関係を構築していたため、その団体に接触、協力を得て食料支援を行うことができた。

【事例②】

＜支援対象者＞ 49 歳男性

＜支援対象者の抱える主な課題＞ 経済的困窮、病気（がん、ヘルニア、うつ病、パニック障害）、住まい不安定

＜内容＞

男性は各種の病気を患い、そのために満足な就労ができず、妻の収入により生活していた。生活を支えていた妻との離婚により、借金を抱え、家賃を滞納するなど生活に困窮し自立相談支援機関（民間企業が受託）に相談があった。

男性は経済的な困窮で日々の食事にも事欠いており、食料支援が必要な状況であった。

しかし、法に基づく支援事業では食料支援ができないため、別の対応を迫られた。幸い、食料支援を行っている市内の NPO 法人との協力関係を構築していたので、その団体に接触、協力を得て食料支援を行うことができた。

【事例③】

＜支援対象者＞ 42 歳女性

＜支援対象者の抱える主な課題＞ 経済的困窮、病気（腰痛）、就職活動困難

<内容>

女性は、持病の腰痛が悪化したことから、勤め先を退職する予定であった。自立相談支援機関には、当面の食事に不安があるとして相談があった。

しかし、法に基づく支援事業では食料支援ができないことから、別の対応を迫られた。幸い、食料支援を行っている県内の NPO 法人との協力関係を構築していたので、その団体に接触、協力が得られ、食料支援につながられた。

法に基づく一時生活支援事業は、住居のない生活困窮者に対して宿泊場所や食料などを一時的に供与し、その間に一般就労を目指すことを目的とするものであるため、厚生労働省は、「宿泊場所の供与を伴わない食糧の提供等のみを行うものは、本事業の趣旨・目的に沿わないものとする」²⁸との考え方を示している。

上記の事例に係る福祉事務所設置自治体は、いずれも一時生活支援事業を実施していたが、支援対象者に住居があったため、同事業を利用することができず、NPO 法人などの協力を仰いだものである。

調査した福祉事務所設置自治体からは、「継続的に食料支援を行うためには、食料の寄附やボランティアのみの体制では限界があり、継続的に食料支援ができる事業メニューを創設してほしい」とする声がある。また、自立相談支援機関からも「食料支援自体は生活困窮者の自立に直接つながるものではないが、食料支援を行うことにより、支援対象者に話を聞いてもらいやすくなり、支援のきっかけ作りや支援を受け入れやすくさせる効果がある。食料を管理するための場所や費用等に係る課題に対応でき、継続的に食料支援ができる事業メニューがあればよいと考える」とし、対象者の心を開くきっかけとして食料支援が重要との認識が示された。

なお、生活困窮者の自立支援に取り組む関係団体からも、「緊急一時的な食料支援は可能であるが、困窮原因の根本的な解決を図ることができず、継続的な食料支援も困難であるため、任意事業のメニューに食料支援を設けるなどの取組が必要」との指摘があった。

イ 中長期的な支援

ひきこもりなど基本的な生活習慣が整っていないケースでは、法に基づく支援が終了すれば完結とはならず、中長期的に支援を継続する必要がある場合がみられた。今回把握した事例は、次のとおりである。

²⁸ 「新たな生活困窮者自立支援制度に関する質疑応答集」（平成 27 年 3 月 19 日厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室）（資料 3-(1)-③）

【事例④】

＜支援対象者＞ 27 歳男性

＜支援対象者の抱える主な課題＞ 経済的困窮、社会的孤立、就職活動困難

＜内容＞

男性はひきこもり状態にあり、仕事にも就いておらず、公営住宅家賃・水道料金を滞納していた。自立相談支援機関（NPO 法人が受託）の支援で就労先が見つかり、住居も同法人が所有する共同住宅に入居できたことで支援は終了した。

しかし、ひきこもりからの自立には長期間の見守りが必要と判断し、その後も共同住宅での生活を継続し、共同住宅を所有する NPO 法人が見守り活動を続けている。

【事例⑤】

＜支援対象者＞ 21 歳男性

＜支援対象者の抱える主な課題＞ 経済的困窮、就職活動困難、住まい不安定

＜内容＞

男性は就労が長続きせず、住む場所と仕事を探したいと自立相談支援機関（NPO 法人が受託）に相談があった。自立相談支援機関では住み込みできる就労先を探し、幾つか就労の開始までつなげたが、いずれの就労先でも遅刻・欠勤などの問題を起こし、試用期間終了時に本採用に至らなかった。

男性には生活習慣の乱れがみられ、家事もできない状況であったため、生活全般について長期間の見守りが必要と判断された。幸い、自立相談支援機関が協力関係を構築していた別の NPO 法人が生活困窮者への住居提供や 24 時間見守りを行っていたので、協力を依頼し、同法人が用意する共同住宅に入居、見守り支援等につなげることができた。

上記事例に関与した自立相談支援機関や NPO 法人によると、居住の場は一時生活支援事業で提供できるが、支援期間は最長でも 6 か月で、24 時間の見守りなどを長期間にわたって行うことは想定されていないため、NPO 法人の支援が必須であったとしている。

ウ 生活基盤を整えるための転居などの支援

支出を抑えるため低廉な家賃の住居に引っ越すなどのケースでは、現行制度では対応できず、地域に存在する NPO 法人などに上手くつなぐことができなければ対応が難しい場合がみられた。今回把握した事例は、次のとおりである。

【事例⑥】

＜支援対象者＞ 49 歳男性

＜支援対象者の抱える主な課題＞ 住まい不安定、障害（半身まひ、言語聴覚機能の低下）、家計管理不全

＜内容＞

男性（妻、子 1 人あり）は国民健康保険料を滞納し差押えを受けた。高額な家賃支出を抑えようと転居を希望したものの、転居費用が捻出できないため、その費用を借りたいと自立相談支援機関（社会福祉協議会が受託）に相談に訪れた。

生活困窮者自立支援制度上、金銭の貸付けを行うことはされておらず、社会福祉協議会が実施する生活福祉資金貸付制度の利用を検討したものの、男性には収入がなく返済のめどが立たないため、貸付けを行うことはできなかった。

自立相談支援機関では、生活困窮者からの多種多様な相談に対応する中で、地域の NPO 法人や不動産業者との協力関係を構築していたこともあり、同法人などに相談を持ちかけたところ、比較的安価に引っ越し作業を引き受けてくれることとなり、無事、転居につながった。

【事例⑦】

＜支援対象者＞ 67 歳男性

＜支援対象者の抱える主な課題＞ 住まい不安定、経済的困窮、病気（心臓機能障害・椎間板ヘルニア）

＜内容＞

男性は病気のため就労が困難で、収入は月額 2 万円の年金のみであった。内縁の妻と別居することになり家を出なければならなくなったが、その費用がなく、家電も買えないため、自立相談支援機関（社会福祉協議会が受託）に相談に訪れた。

生活困窮者自立支援制度上、金銭の貸付けや家電の現物供与を行うことはされておらず、自立相談支援機関では入居先の相談ができる大家を探すこととなった。幸い、敷金礼金不要のアパートへの入居の協力を取り付けることができ、また、地域包括支援センターの協力で、リサイクル業者から家電製品の寄附を受けることもでき、無事に転居することができた。

自立相談支援機関などによると、家賃を抑えるため転居を必要とする者が一定数いるが、転居先を確保するまでの間、一時的に身を寄せる場所がない場合や引っ越し費用の捻出が難しい場合などは、現行制度の支援の枠組みでは対応できないとしている。

エ 求職活動ができない者に対する住居支援

法に基づく住居確保給付金は、求職活動を行うことが支給要件の一つであるが、け

がでリハビリ中など求職活動ができない場合に対応が難しい場合がある。今回把握した事例は、次のとおりである。

【事例⑧】

＜支援対象者＞ 41歳男性

＜支援対象者の抱える主な課題＞ けが（脱臼、粉碎骨折）、住まい不安定

＜内容＞

男性は事故でけがを負い、決まっていた職に就けず、リハビリのため完治するまでの2年間は求職活動が行えない状態であった。また、親族宅に身を寄せていたものの、親族との折り合いが悪くなり転居を求められたため、住居を確保し当面の生活基盤を確立したいとして自立相談支援機関（社会福祉協議会が受託）に相談に訪れた。

自立相談支援機関では、男性のように住居確保給付金の支給要件（公共職業安定所を通じて求職活動を行うこと）を満たすことができない者であっても住居を確保できるよう、普段から不動産会社と情報交換等の交流を図るなど良好な関係を築いており、その協力を得て男性の住居を確保することができた。

厚生労働省は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大下で、住居確保給付金の支給に当たって、求職活動の要件を緩和しているが²⁹、この事例を扱った自立相談支援機関である社会福祉協議会では、「あらかじめ生活困窮者がすぐに入居できる借家に関する情報を提供してもらえよう日頃から管内の不動産業者と交流を図っていたことから上手く住居を確保することができた」が、「生活困窮者の個別事情を勘案した柔軟な対応ができるよう、住居確保給付金の支給要件の緩和、又は新たな別制度による家賃支援を検討してほしい」としている。

オ LGBTQ に対する支援

自立相談支援機関を訪れる者にはLGBTQ³⁰もおり、その対応に際し、LGBTQ 支援団体や性的マイノリティに知見のある大学教授に協力を仰いでいるケースがみられた。今回把握した事例は、次のとおりである。

²⁹ 自治体等が必要と認めるときは、月2回以上の公共職業安定所の職業相談等及び週1回以上の応募又は面接については回数を減ずる又は免ずることができるとしている（「新型コロナウイルス感染症に関する緊急事態宣言に係る対応について（住居確保給付金の求職活動要件について）」（令和3年1月7日付け厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室事務連絡）（資料3-(1)-④）。

³⁰ レズビアン（女性の同性愛者）、ゲイ（男性の同性愛者）、バイセクシュアル（両性愛者）、トランスジェンダー（心の性と体の性が一致しない者）、クエスチョニング（心の性が分からないなどの者）の頭文字をとったもの（「あなたがあなたらしく生きるために～性的マイノリティと人権」法務省人権擁護局人権啓発資料）

【事例⑨】

＜支援対象者＞ 24歳 LGBTQ

＜支援対象者の抱える主な課題＞ 経済的困窮、就職活動困難、コミュニケーションが苦手

＜内容＞

相談者は、生物学的には女性であるが、性自認は男性であった。性的マイノリティに理解のある職場への就労を希望していたが、就職先が見つからず、生活に困窮したことから、自立相談支援機関（公益財団法人が受託）に相談に訪れた。

自立相談支援機関は、相談者の申出から LGBTQ のため過去に他の相談窓口で相談を断られていた経緯を把握したことなどから、相談者への接し方が重要と考え、LGBTQ 支援団体や性的マイノリティに知見のある大学教授に相談し、相談者との関わり方についての助言を受け、LGBTQ に理解のある企業に関する情報の提供を受けた。

支援に向けた準備を行っていたところ、相談者本人が現在のアルバイトを優先したいと希望したことなどから支援は終結としたが、その時点で就労には至っていなかった。

なお、相談者とは、その後も自ら住居確保給付金や新型コロナウイルス感染症生活困窮者自立支援金の申請に関する相談に訪れるなど、関わりが継続しているという。

この事例を扱った自立相談支援機関は、性的マイノリティの者は、自己肯定感の低い者が多い傾向にあり、相談窓口から相談を断られるなど社会から隔離されているという認識を持ちやすいことから、自ら支援を求めにくいのではないかとし、自立相談支援機関に限らず各種の相談窓口の担当者には、性的マイノリティの者が抱えやすい認識についての理解やコミュニケーションスキルなどが必要であり、その向上のために研修を受けることや、適切な相談先を得ておくことが求められるとしている。

なお、厚生労働省が示している各支援事業の手引には、障害者や高齢者の対応に関する言及はあるが、LGBTQ の者への対応に関しては特に触れられていない。

（まとめ）

今回の調査において、抽出して事例を把握した限りではあるが、法に基づく事業だけではなく、関係制度や関係機関との連携が求められ、現場自治体や自立相談支援機関が対応に苦慮している事例がみられた。幸い関係する NPO 法人などの団体が地域に所在していたことや委託先が提供している支援やつながりを活用することによって支援がつながった事例もみられたが、地域によっては、生活困窮者の抱える様々な課題やニーズに即応できる関係団体が存在するとは限らないと思われる。

生活困窮者自立支援については、改正法の施行後 5 年を目途に見直しの検討を行うこととされており³¹、その検討に当たっては、各地の支援実例も踏まえ、様々な課題を有する生活困窮者のニーズに応じた適切な支援を円滑に提供できるよう、運用の検証及び制度の見直しを行うことが望まれる。

(2) コロナ禍における支援の状況

【制度の概要】

新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受け、令和 2 年 4 月 7 日に新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成 24 年法律第 31 号）第 32 条第 1 項の規定に基づき、1 都 1 府 5 県に対して初めて緊急事態宣言が発出された。これに併せ、厚生労働省は、同日付けで、福祉事務所設置自治体に対して、①「三つの密」³²の回避、②相談支援における電話等の積極活用、③対面による相談支援における予約制の実施など、生活困窮者自立支援の実施における基本的留意事項とともに、支援事業ごとに個別留意事項を例示し、新型コロナウイルス感染症のまん延防止の取組を行いつつ、生活困窮者に必要な支援を行う必要がある旨通知³³している。

【調査結果】

調査した 50 福祉事務所設置自治体において、新型コロナウイルス感染症発生下で生活困窮者自立支援をどのように行っていたのか、令和 2 年 4 月から 3 年 6 月までの状況を中心に把握した。

生活困窮者自立支援の現場では、生活困窮者に必要な支援を届けるという観点と、新型コロナウイルス感染症に感染しない・感染させないという観点で、基本的な感染対策を講じつつ、様々な方法で事業が行われていた。

（各事業に共通するもの）

各福祉事務所設置自治体では、相談窓口や相談室にアルコール消毒液を設置する、アクリル板やビニールカーテンを設置する、換気を励行するなどの感染防止措置を講ずるなどの対策を採っていた。相談室の備品（テーブル、椅子、ペン等）のアルコール消毒を相談者が入れ替わる都度行うことを徹底する例もみられた。

³¹ 生活困窮者等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（平成 30 年法律第 44 号）附則第 8 条において、「政府は、この法律の施行後 5 年を目途として、この法律の規定による改正後の規定の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」と規定されている。

³² ①密閉空間（換気の悪い密閉空間である）、②密集場所（多くの人が密集している）、③密接場面（互いに手を伸ばしたら届く距離での会話や発声が行われる）という三つの条件を指す。

³³ 「新型コロナウイルス感染防止等のための生活困窮者自立支援制度における対応について」（令和 2 年 4 月 7 日付け厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室事務連絡）（資料 3-(2)）

また、新型コロナウイルス感染症の感染拡大状況と相談窓口の密集度合いを見極めながら、適宜、電話による相談を活用したり、来訪して対面で相談する場合に事前予約制を導入するといった対応が採られていた。

なお、事前予約制について、一部の福祉事務所設置自治体からは、「日時を決めても全ての支援対象者が予定どおりに来訪してくれるわけではない」といった声や、「事前予約制の導入に加え、受付人数の制限を行ったところ、相談を待つ者が多く発生し、クレーム対応に苦慮した」といった声が聴かれた。

（自立相談支援事業）

厚生労働省は、支援調整会議³⁴や支援会議など、関係者が一堂に会して開催する会議については、書面による代替やビデオ会議等、関係者の接触を避けることを求めている³⁵。

調査した福祉事務所設置自治体では、①書面による代替を取り入れる（16団体）、②電話やオンライン（リモート）での開催を取り入れる（4団体）ほか、③出席者を絞り、開催の頻度を減らして対面で開催する（10団体）などの対応を採っていた。

書面による代替について、一部の福祉事務所設置自治体から、初めての試みということもあり、「事案の詳細や実態を把握することが難しかった」、「構成員との意識合わせを行うことに手間取った」、「対面の場合と比べて、手間と時間がかかった」などの声があった。

（就労準備支援事業）

厚生労働省は、セミナー、ワークショップ³⁶については、IT（ビデオ通話や動画配信等）の活用を検討し、就労体験、就労訓練等の実施については、例えば、屋外で一定の距離を取り利用者同士の接触を回避するなど感染リスクに配慮した環境を整えて実施し、環境が整備できない場合は、緊急事態措置期間における開催を見送るよう求めている³⁷。

調査した福祉事務所設置自治体では、①ITを活用してセミナー、ワークショップを開催した（3団体）、②対面に加え、オンラインでの模擬面接やメールによる応募書類の作成指導を取り入れた（1団体）などの対応がみられた。

ITの活用に関して、福祉事務所設置自治体からは、通信環境がない又は必要な機器を持っていない支援対象者もいるため、必要な機器の貸出しなどの対応が必要となる場合

³⁴ 支援の提供者間で、プラン（自立支援計画）の内容の適切性や支援の継続の要否の検討などを行うための会議

³⁵ 脚注 33

³⁶ 「就労準備支援事業の手引き」（平成 31 年 3 月 29 日付け社援地発 0329 第 9 号厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知）によると、支援の実施方法は、就労準備支援事業所でセミナーやワークショップ等を実施する通所による方式（通所方式）が一般的であるが、合宿による方式（合宿方式）についても積極的に活用することとされている。

³⁷ 脚注 33

があるとの声があった。実際、就労準備支援事業の受託事業者が必要な機器を用意して貸し出している例もみられた。

なお、予算面や人員面の制約から、国が動画コンテンツを作成し提供してもらえると、支援対象者の特性や支援段階に応じて来所時に研修室で視聴してもらおうといった対応ができるとの意見があった。

メールによる模擬面接や応募書類の作成指導を行った福祉事務所設置自治体は、臨機応変に意思疎通を図ることが難しかったとしている。

新型コロナウイルス感染症の新規感染者の発生状況や感染リスクに配慮した環境が整わないことを踏まえ、セミナー、ワークショップ、就労体験などを一時的に中止した福祉事務所設置自治体もみられたが、その間も、支援対象者に定期的に電話連絡を行う、郵送による課題の提供・提出を行うなどの対応を採ったという例がみられた。

(子どもの学習・生活支援事業)

厚生労働省は、学習支援の場が子どもの居場所となっていることに留意しつつ、i) 学習支援の実施に関して、学習教材を配布し、メールや電話等により助言・指導を行うなど対面以外での方法を検討すること、ii) 食事の提供については、利用者の居宅に食品等を配布するなど状況に応じた柔軟な対応が可能となっていることなどに留意するよう求めている³⁸。

調査した福祉事務所設置自治体では、学習支援に関しては、①オンラインやメールによる学習支援を取り入れた(10団体)、②電話で指導を行った(4団体)などの対応がみられた。

なお、就労準備支援事業の場合と同じく、「通信環境が整っていない世帯もあり、全てオンラインにはできない」との声があったほか、「通信状況によって音声や画像に不具合が生じ、やり取りに時間を要するなど、効率的に学習を進めることが難しかった」、「電話による指導は、対面に比べると伝わりにくさがあった」との声が聴かれた。

新型コロナウイルス感染症の新規感染者の発生状況から、事業を休止した例もみられた(13団体)。休止期間中も、電話での声掛けを行う、在宅学習のための学習ドリルやプリントを配布するなどの対応を行っている例もあった。

食事の提供に関しては、教室での食事提供をやめ、持ち帰りできる食事の配布(持ち帰りや家庭への配達)に切り替えた例がみられた(2団体)。

(一時生活支援事業)

厚生労働省は、失業等により居所のない方からの相談に備え、必要な一時宿泊場所を

³⁸ 脚注 33

確保するなどの対応を求めている³⁹。

調査した福祉事務所設置自治体からは、一時宿泊を委託している居住施設で 2～3 人程度の共同生活をしてもらわざるを得ない場合があり、その間の感染防止が悩ましいとの意見があった。

³⁹ 脚注 33