

生活困窮者の自立支援対策に関する
行政評価・監視

結果報告書

令和 4 年 4 月

総務省行政評価局

前書き

経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれがある方に対する支援を行う生活困窮者自立支援制度は、平成 27 年 4 月にスタートした。

このコロナ禍において、当該制度に基づく支援の一つである住居確保給付金がにわかに注目を集めた。支給要件の緩和や支給期間の延長などの特例措置はあるものの、令和 2 年 4 月から 3 年 3 月までの 1 年間の支給決定件数は 13 万 9,761 件（306 億円）に達したという¹（「令和 3 年版厚生労働白書」（厚生労働省））。

離職を余儀なくされたりして住むところがなくなった方や、家賃が払えず住む場所を失うおそれが高い方が増加したことを表すもので、失業や病気、家族の介護に伴う離職、ひきこもりなど様々といわれる生活困窮に至るリスクを少なからず押し上げていると言っても過言ではない。

生活困窮者自立支援制度の運用は、福祉事務所を設置する都道府県、市及び一部の町村が担っているが、生活困窮者を把握し、自立に向けた支援を行う上で、地域の社会福祉協議会や NPO などの関係団体との連携なしには十分な対応は成し得ないと言われている。

こうした点を踏まえ、今回、生活困窮者の自立支援対策に関して初めて行政評価・監視を実施した。具体的には、①生活困窮者の把握、②生活困窮者に対する支援、③事業・制度の効果検証などに焦点を当て、現場の実態を把握し、整理したものである。

¹ 令和元年度の支給決定 3,972 件の実に 35 倍を超える規模である。

目 次

第 1 行政評価・監視の目的等	1
第 2 行政評価・監視結果	2
1 全体概況と報告書の構成	2
2 生活困窮者の把握	9
3 生活困窮者に対する支援	14
(1) 支援の実施状況	14
(2) コロナ禍における支援の状況	21
4 事業・制度の効果検証	25
5 生活困窮者自立支援統計システムの利活用	31
6 資料編	34

第 1 行政評価・監視の目的等

1 背景・目的

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。また、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響により、解雇や雇止めが増え、生活困窮者の自立支援を行う窓口への相談や住居確保給付金の支給申請が増加している状況にある。

地方公共団体は、生活困窮者自立支援法（平成 25 年法律第 105 号）に基づく各種支援に取り組んでいるが、支援を必要とする者ごとにその事情に応じた対応が求められる中、国から制度の実施に必要な情報が示されず、試行錯誤の対応をしているとの指摘もある。

この行政評価・監視は、こうした状況を踏まえ、NPO 法人などの支援団体の活動を含め、生活困窮者の把握や自立支援に係る取組の現状を明らかにするとともに、生活困窮者の自立支援対策に関する課題の整理を行い、生活困窮者に適切な支援がより届くようにすることを目的として実施したものである。

2 対象機関

(1) 調査対象機関

厚生労働省

(2) 関連調査等対象機関

福祉事務所設置自治体 50（都道府県 11、市区町村 39）

福祉事務所未設置自治体 9（町村 9）

関係団体 37（社会福祉法人、NPO 法人など）

3 担当部局

行政評価局

管区行政評価局（7）

四国行政評価支局

行政評価事務所（3）

4 実施時期

令和 3 年 4 月～4 年 4 月

第 2 行政評価・監視結果

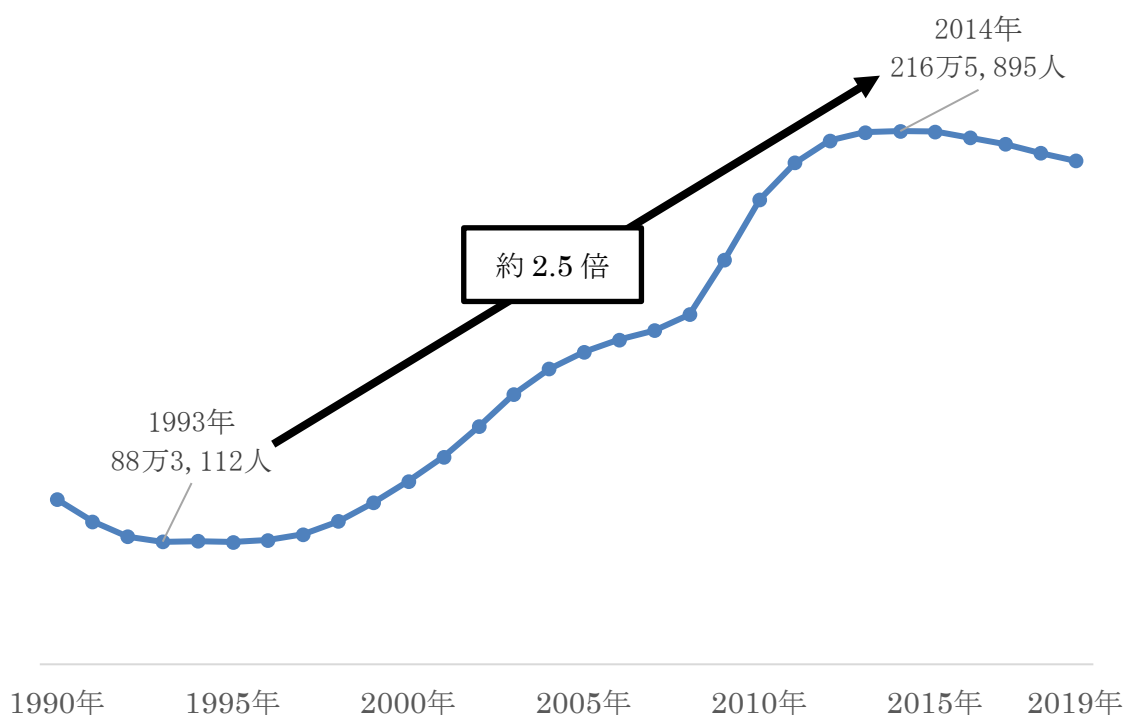
1 全体概況と報告書の構成

(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）。

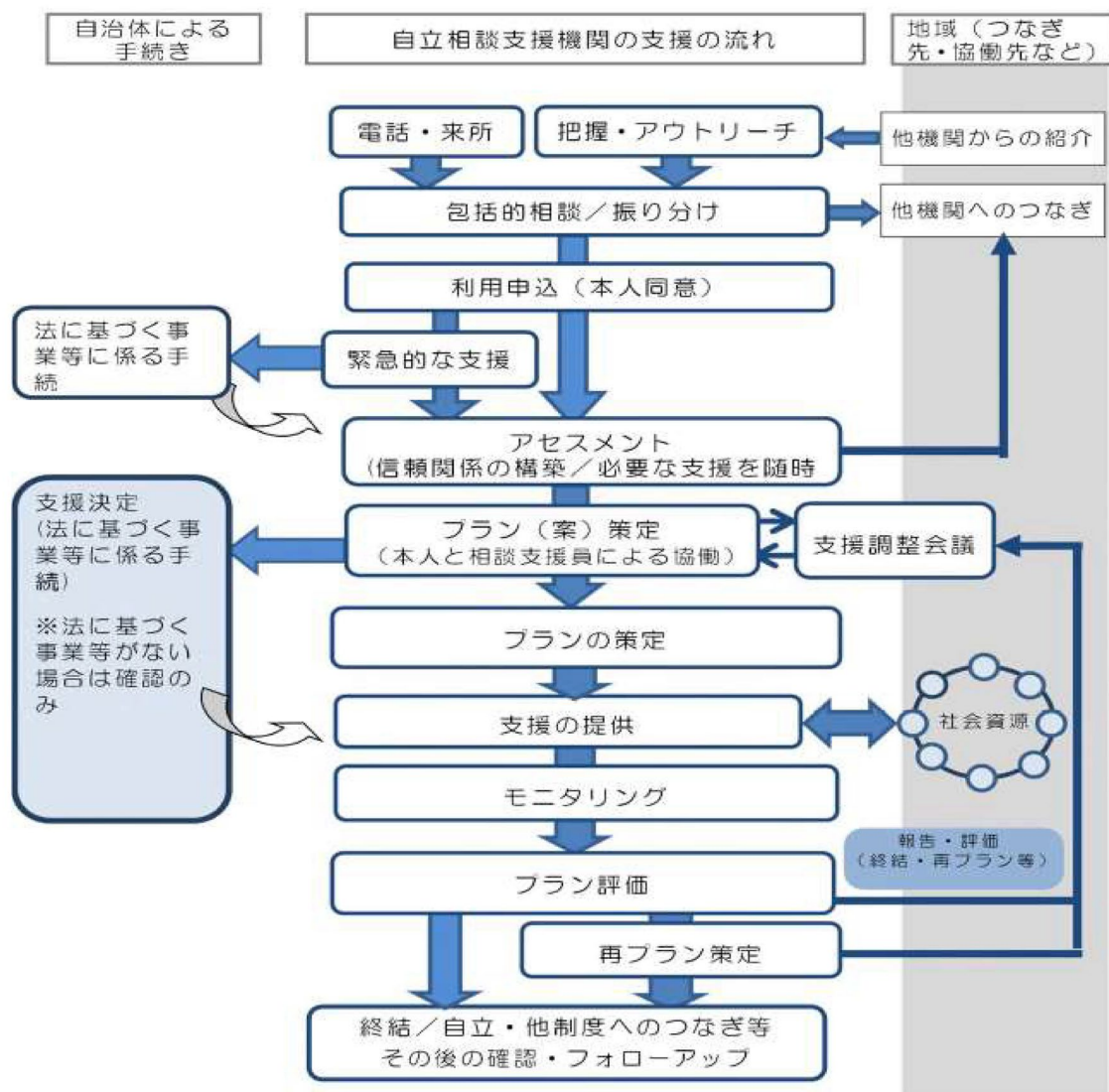
¹⁰ ③就労準備支援事業及び④家計改善支援事業は、平成 30 年の法改正により、実施が努力義務とされた（法第 7 条第 1 項）。

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。

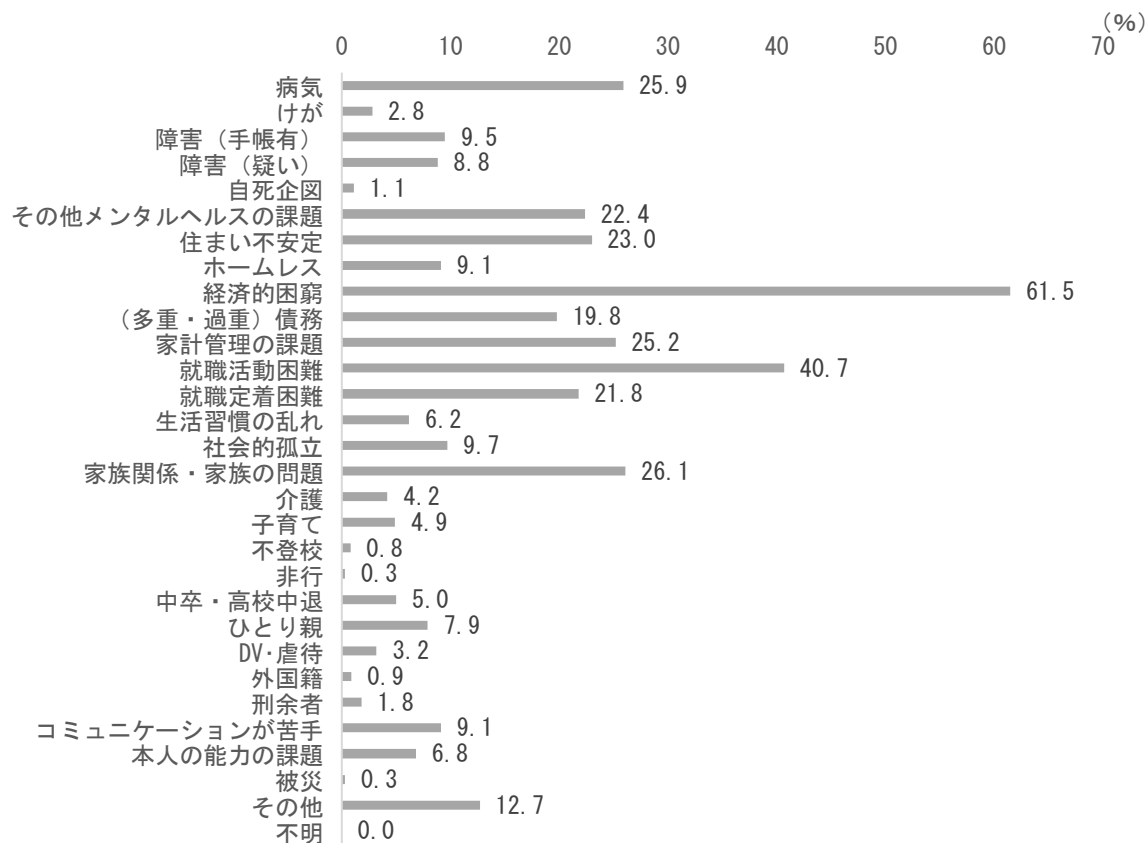
しかしながら、生活に困窮していても、日々の生活に追われていたり、自尊感情が低下しているなどから、自ら積極的に相談に出向かない者もいるといった課題があり、そうした者に対するアウトリーチが重要とされている。

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。

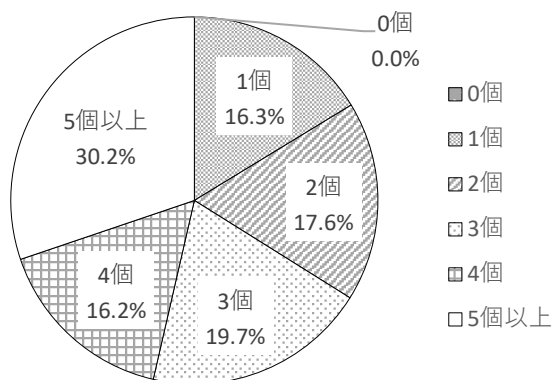
¹⁴ 「令和 3 年版厚生労働白書」（資料 1-②）

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。

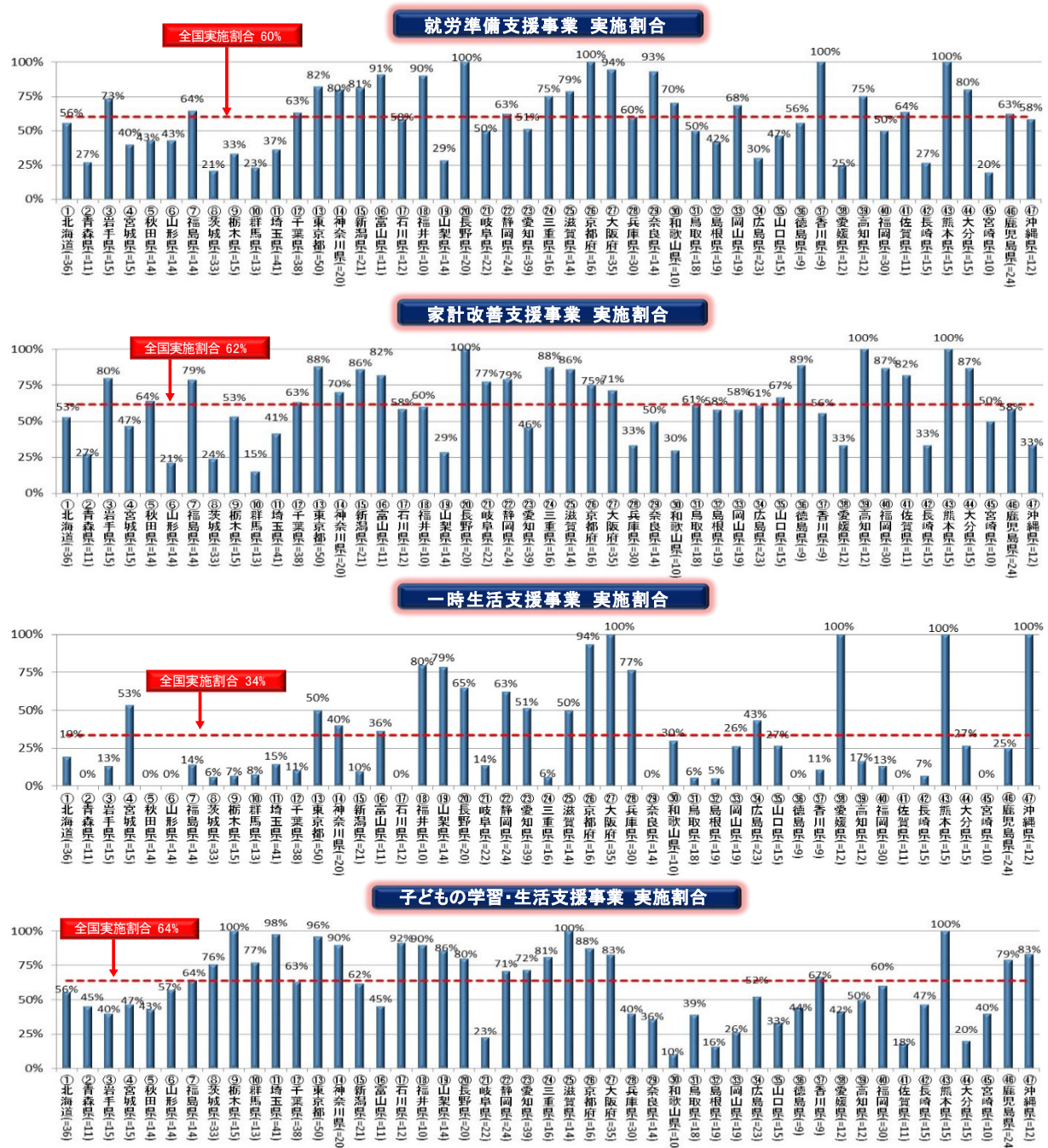
図 1-④ 支援対象者の抱える課題の個数



（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、改善に役立てているか、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）

2 生活困窮者の把握

【制度の概要】

生活困窮者の中には、「失敗体験の積み重なりによる気力の減退、自尊感情や自己肯定感の低下、地域社会からの孤立に伴う情報の遮断、行政機関への心理的な抵抗感等により、自ら自立相談支援機関の窓口に出向き、相談や申請行為を行うことが困難な者も少なくない」とされている（資料 2-①参照）。こうした者を自立支援の窓口につなげるため、平成 30 年の法改正で、福祉事務所設置自治体の関係部署（福祉、就労、教育、税務、住宅等¹⁷⁾）が生活困窮者を把握したときは、法に基づく支援事業の利用勧奨などの措置を講ずるよう努めるものとされた（法第 8 条）。

また、同改正では、関係部署や関係機関が生活困窮者を把握したものの、本人の同意が得られず生活困窮者の自立支援を担当する部署（以下「制度主管部署」という。）との間で生活困窮者の情報を共有することができない場合に対応するため、その本人の同意がない場合であっても情報の共有を可能とする「支援会議」¹⁸⁾の仕組みも創設されている（法第 9 条）。

厚生労働省は、これらの措置を活用するなどし、「待ちの姿勢」ではなく、関係部署等と連携し生活困窮者の把握に努め、支援につなげるアウトリーチが重要としている¹⁹⁾。

【調査結果】

（利用勧奨）

調査した 50 福祉事務所設置自治体では、確認できた限り、生活保護が受けられなかった者、税・公営住宅の家賃・水道料金を複数月滞納している者、給食費が払えず滞納している者などに対して、各窓口で自立相談支援機関を案内することや請求書の送付に際して生活困窮者自立支援制度の案内リーフレットを同封することなど、制度の利用勧奨が行われていた。

（生活困窮者に関する情報の共有）

関係部署による利用勧奨に加え、約 6 割に相当する 32 福祉事務所設置自治体では、制

¹⁷⁾ 他に水道や社会保険（年金、医療、介護）などが想定されている。

¹⁸⁾ 生活困窮者に対する自立の支援を図るために必要な情報の交換などを行うための会議。福祉事務所設置自治体が設置することができ、構成員には守秘義務が課せられ、それに違反した場合の罰則（1 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金）が設けられている。支援会議は構成員に対し生活困窮者に関する情報の提供を求めることができ、これに応じる場合は、個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号）上の「法令に基づく場合」（同法第 23 条第 1 項第 1 号）に該当し、第三者提供制限は適用されないとされている（「生活困窮者自立支援法第 9 条第 1 項に規定する支援会議の設置及び運営に関するガイドラインについて」（平成 30 年 10 月 1 日付け社援地発 1001 第 15 号厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知））（資料 2-②）。

¹⁹⁾ 「自立相談支援事業の手引き」（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）（資料 2-③）

度主管部署から関係部署に対して生活困窮者の情報の提供を求めている。

生活困窮者の氏名や住所、連絡先などは個人情報に該当するため、個人情報の目的外提供の制限に抵触しないよう、情報提供を求める場合も、生活困窮者本人の同意がある場合に限っているとする福祉事務所設置自治体が多い（25 団体）²⁰。しかし、中には、本人の同意がない場合であっても、提供を求めているところもあった（7 団体）。

本人の同意がない場合も含め情報提供を求めている 7 福祉事務所設置自治体は、「生活困窮者の早期発見、早期支援につなげるため」、「本人が生活困窮状態にあることを理解していない場合がある」、「生活困窮者は精神状態や体調等の影響で、日によって（支援の可否の）主張が異なることがある」、「接触してみると支援を望む者も多い」などの理由から、生活困窮者の特性や経験知を踏まえ、支援会議を活用するなど個人情報の取扱いに留意しつつ共有し、積極的にアプローチすることで支援につなげようとしていた。

他方、生活困窮者本人の同意がある場合に限って情報提供を求めている 25 福祉事務所設置自治体は、その理由として、

- ①個人情報の目的外提供に当たるため、慎重に取り扱う必要がある（10 団体）
- ②生活困窮者本人が同意していない情報を得て、その者と接触すると、「どこで自分の情報を仕入れたのか」、「なぜ自分のことを知っているのか」など、不信感を抱かれ、生活困窮者との関係がこじれてしまう（6 団体）
- ③「支援を受けたい、他部署につないでほしい、という本人の希望を尊重している」、「本人の意思がないと支援も上手くいかない」、「支援の同意につながらない」など、本人が情報提供を望まない場合には支援の効果が得られない（11 団体）
- ④「業務上の余裕がない」など、広く把握してアウトリーチを行うマンパワーが不足している（2 団体）
- ⑤「関係部署が生活困窮者を把握した場合、自立相談支援機関に相談を促しており、特に不都合はない」、「本人の同意を得ずに関係部署と個人情報を共有することが必要な事例がない」など、生活困窮者本人の同意を得ずに情報を共有する必要性を感じていない（6 団体）

などを挙げていた。

また、約 4 割に相当する 18 福祉事務所設置自治体では、制度主管部署から関係部署に生活困窮者の情報の提供を求めているが、その理由として、

- ⑥個人情報の目的外提供に当たるため、慎重に取り扱う必要がある（7 団体）
- ⑦「本人に相談の意思があるか確認せずに本人に連絡したり、自宅を訪問したりすると本

²⁰ 生活困窮者の生命や身体が危ないなど個人の権利利益保護の必要性、緊急性があるときは、個人情報の目的外提供制限の例外として、本人の同意がない場合であっても情報を共有し対応とする福祉事務所設置自治体もある。

人に混乱を与えかねない」、「本人の希望が分からないまま本人に接触すると不信感を与えかねない」など、生活困窮者との関係がこじれるおそれがある（4 団体）

⑧「（情報を得ても）積極的なアウトリーチを試みるまでの対応は手が回らない」など、マンパワーが不足している（4 団体）

⑨「関係部署が利用勧奨し、本人が同意すれば、自立相談支援機関に情報が来ている」、「関係部署において、把握した生活困窮者を自立相談支援機関に同行案内している」、「関係部署で（自立相談支援機関などに）情報提供する必要がある者を把握した場合は、情報提供されている」など、特に情報提供を求めなくても、関係部署から情報が提供されている（9 団体）

などを挙げていた。

以上を踏まえると、生活困窮者に関する情報を広く把握し、積極的にアウトリーチを行うに当たっては、一部にマンパワーの問題はあるものの、i）生活困窮者本人が提供に同意していない情報をどう扱うか、また、ii）その情報に基づいて、どう本人にアプローチするか、iii）生活困窮者本人が支援を求めているなければ支援の効果が発現しないのではないかといった点が課題として認識されていると考えられる。

（支援会議）

前述のとおり（本項目の【制度の概要】参照）、生活困窮者本人の同意がない場合であっても、支援会議を設置し、その情報を関係者が共有して対応を検討できる仕組みが創設されている。

生活困窮者本人が提供に同意していない情報の取扱いを課題とする福祉事務所設置自治体（17 団体）²¹における支援会議の設置状況をみると、設置済みは4 団体、未設置は13 団体となっていた。個人情報保護しつつ（ここでは個人情報を目的外に提供することの制限）円滑に情報共有を行い、生活困窮者が抱える課題を早期に把握し、適切な支援の手を差し伸べていく手段としての支援会議の設置は必ずしも進んでいない。また、調査した50 福祉事務所設置自治体における設置状況をみても約3 割（設置済み17 団体、未設置33 団体）の設置にとどまっていた。

なお、支援会議については、一部の福祉事務所設置自治体からは、「管内自治体を含め多くの関係者が一堂に会する会議は、会場の確保や日程調整など手間がかかり（機動的に動く上で）問題がある」、「情報の共有には適時性が求められるが、多くの庁内関係部署を構成員とする支援会議を頻繁に開催することは事務負担が重く、対応が困難」など、会

²¹ 項目2 本文中の①と⑥の団体数の合計

議運営上の負担があるとする意見のほか、支援会議の組織上の位置付けが判然としない²²といった意見もみられた。

（支援会議を活用したアウトリーチ）

生活困窮者本人の同意なく取得した情報を基に、その本人にどう接触し、支援につなげていくか、という課題については、こうした情報を支援会議の場で共有し、本人へのアプローチの仕方を検討し、実行に移している福祉事務所設置自治体（前掲 10 ページの本人の同意がない場合であっても提供を求めている 7 団体）における次のような対応例が一つの参考になろう。

【事例①】

水道関係部署から料金滞納者の情報提供を受けている。滞納者に対する接触は、自立相談支援機関が直接行くと不信感を抱かれると考え、情報提供元である水道関係部署から働きかけを行っている。

担当者によると、こうした接触でこれまで自立相談支援機関に相談に行くことを拒否されたことはないという。

【事例②】

訪問支援を行っている者の家族の中にひきこもりの者がいると地域包括支援センターから情報の提供があった。自立相談支援機関だけでひきこもりの者本人に接触すると不信を招く懸念があったため、接触方法を検討し、地域包括支援センターの職員が食料を届けに行く際、自立相談支援機関の職員も同行し、「たまたま鉢合わせたので一緒に来た」体で本人と接触を図った。

担当者によると、こうしたアプローチで、実際にひきこもりの者に対する支援が開始された例があるという。

（その他のアウトリーチ）

関係部署が把握した情報ではなく、制度主管部署自ら生活困窮者を把握し、支援につなげるべく取り組んでいる例が次のとおりみられた。

²² 組織上、支援会議が地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 138 条の 4 第 3 項に規定された「附属機関」に当たるのかどうか分からないというもの。仮に附属機関であれば、議会事項で、議会の承認を得る必要がある。この点について、当該福祉事務所設置自治体が厚生労働省に確認したところ、各地方公共団体に任せるとの回答があったという。

【事例③】

相談者に中年層が多く問題を抱えやすい層と考えられることや相談に来ないと思われるひきこもり（40－64 歳）が全国に推計 61.3 万人いるとの内閣府調査などから、いわゆる「8050 問題」²³への支援が必要と考え、地域包括支援センター及び居宅介護支援事業所にアンケート調査を行い、ひきこもりを抱える世帯（50 世帯）を把握した。

把握した 50 世帯に接触し、訪問の同意が得られた 10 世帯を訪問し、うち 7 世帯において支援プランの作成につなげた。また、残る 40 世帯については、継続的に支援を受けるよう促すこととしている。

【事例④】

生活困窮者の把握のため、民生委員からの情報などを基に、一人暮らし高齢者やひきこもりを抱える世帯を中心に、月 20～30 戸程度訪問し、相談につなげている。

（まとめ）

平成 30 年の法改正で設けられた支援会議については、その設置がまだ十分進んでいないなど、会議を活用して生活困窮者の情報を把握し、積極的にアウトリーチしていくという対応は必ずしも浸透していない。

また、現場の肌感覚として、一部にマンパワーの問題はあるものの、生活困窮者本人の同意なく得た情報からどう生活困窮者にアプローチすればよいか分からない、効果的な支援につなげていくことができるのかといった疑問を拭いきれないという認識もみられた。

積極的なアウトリーチを根付かせるため、支援会議の設置方法、効率的な運用方法、共有した情報に基づくアプローチ、具体的な成果など、各地の実例を現場に提供し、福祉事務所設置自治体により一層取り組みやすくなるよう、国が支援していくことが求められる。

【所見】

したがって、厚生労働省は、支援を必要とする者を把握し適切な支援を届ける観点から、支援会議の設置・運用方法、生活困窮者へのアプローチの仕方、取組の効果などを福祉事務所設置自治体に示し、生活困窮者に対する積極的なアウトリーチを促す必要がある。

²³ 80 歳代の親と 50 歳代の未婚で無職の子が同居し、生活困窮に陥りやすいとされる問題

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²⁵²⁶、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、食料支援につなげられた。

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結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結した。

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もあり、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たときは、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絶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、各地の支援事例も踏まえ、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

4 事業・制度の効果検証

【制度の概要】

厚生労働省は、生活困窮者自立支援制度に基づく支援事業の質の向上のため、各支援事業の手引⁴⁰において、支援事業ごとに目標・事業計画を定め、その実施状況や目標の達成状況を、例示する評価指標を用いるなどして評価し、次年度以降の運営の改善にいかすことを求めている。自立相談支援事業では新規相談受付件数等、就労準備支援事業では利用者数等、家計改善支援事業では支援・面談の回数等、一時生活支援事業では宿泊施設の稼働率等を主な評価指標として例示している。

他方、各支援事業が総体としてどのような効果を上げているかという観点からの評価は求めている。

生活困窮者自立支援制度については、表 4-①のとおり、「新経済・財政再生計画改革工程表 2018」（平成 30 年 12 月 20 日経済財政諮問会議）⁴¹において KPI が設定され、毎年度、経済・財政一体改革推進委員会で進捗状況が取りまとめられている。厚生労働省も、その目標値に対する実績を毎年度行政事業レビューにより評価している。

表 4-① 「新経済・財政再生計画改革工程表 2018」に掲げられた KPI

第 1 階層	・福祉事務所設置自治体による就労準備支援事業及び家計改善支援事業の実施率【見える化】 ・自立生活のためのプラン作成件数【毎年度年間新規相談件数の 50%】 ・自立生活のためのプランに就労支援が盛り込まれた対象者数【毎年度プラン作成件数の 60%】 ・自立相談支援事業における生活困窮者の年間新規相談件数【2021 年度までに 25 万件】 ・自立相談支援機関が他機関・制度へつないだ（連絡・調整や同行等）件数【見える化】 ・任意の法定事業及び法定外の任意事業の自治体ごとの実施率【見える化】
第 2 階層	・生活困窮者自立支援制度の利用による就労者及び増収者数【見える化】 ・就労支援プラン対象者のうち、就労した者及び就労による収入が増加した者の割合【毎年度 75%】

⁴⁰ 「自立相談支援事業の手引き」、「就労準備支援事業の手引き」、「家計改善支援事業の手引き」、「一時生活支援事業の手引き」。いずれも平成 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（資料 4-①から④まで）

⁴¹ 改革工程表は、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成 30 年 6 月 15 日閣議決定）において定められた「新経済・財政再生計画」にのっとり改革を着実に推進するため、個別政策ごとに進捗状況や今後の取組の進め方等を取りまとめたもので、現在の最新版は、「新経済・財政再生計画改革工程表 2021」（令和 3 年 12 月 23 日経済財政諮問会議）

	・ 自立生活のためのプラン作成者のうち、自立に向けての改善が見られた者の割合【2021 年度までに 90%】
--	--

(注) 「新経済・財政再生計画改革工程表 2018」に基づき、当省が作成した。

【調査結果】

(事業ごとの評価)

調査した 50 福祉事務所設置自治体における支援事業ごとに評価の実施状況をみると、表 4-②のとおり、実施率はおおむね 4 割であった。

表 4-② 支援事業ごとの評価の実施状況

事業	団体数	評価実施 団体数	評価未実施 団体数
自立相談支援事業	50	22 (44.0%)	28 (56.0%)
就労準備支援事業	31	14 (45.2%)	17 (54.8%)
家計改善支援事業	36	12 (33.3%)	24 (66.7%)
一時生活支援事業	24	11 (45.8%)	13 (54.2%)
子どもの学習・生活支援事業	38	18 (47.4%)	20 (52.6%)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 () 内は構成比である。

評価を実施していない理由として、①評価手法や目標の設定方法が分からず、どう評価してよいか分からない(7 団体)、②自立相談支援事業の目的は、相談者が自立できるよう必要な支援を行うことであるため、量的な評価になじまない(4 団体)、③支援対象者の状況が多岐にわたる中、一律で目標値を設定して評価を行うことが困難(2 団体)などを挙げている。

他方、評価を実施している福祉事務所設置自治体について、その評価内容をみると、新規受付相談件数や事業利用者数等を経年把握する程度にとどまる団体が多く、事業の成果、反省点及び課題を洗い出してその結果を事業の改善につなげているものは 7 団体であった。評価結果を事業の改善に反映している主な事例は、次のとおりである。

【事例①】 (自立相談支援事業の評価)

自立相談支援機関の利用者数を前年度比 10%増、プラン作成者の割合を新規相談受付件数の 50% (国の目標値と同じ。) を目標として設定し、関係機関等で構成する協議会において進捗状況を把握・分析している。また、同協議会において、相談者の年齢、性別、抱える課題、相談経路などを分析したところ、滞納や負債を抱え家計に課題のある相談者が増えており、庁内関係部署からつながれてくるケースが多い状況であったこと

から、税や保険担当部署と協力した相談窓口の周知が必要と判断し、その翌年度以降、税担当部署が送付する催告書に窓口案内チラシを同封し、保険担当部署は窓口案内チラシを配架して必要に応じ、総合相談窓口を案内する対応を講じている。

【事例②】（自立相談支援事業の評価）

自立相談支援事業の評価については、厚生労働省が評価指標例として示す新規相談件数及びプラン作成件数を評価指標に設定し、全国と同規模自治体の昨年度実績を参考に各指標の目標値を設定している。

関係者で各指標の達成状況に加え、個々の相談事案から深刻な困窮状態に陥った原因を分析したところ、課題解決のために必要な機関の関与を本人が拒むため、関係機関の狭間で適切な支援が受けられていない、家計に課題があるがその認識が薄く支援が届けられていないといった課題を把握した。

これを受けて、翌年度から、支援会議を設置・開催する、新たに家計改善支援事業を開始するなどの対応を講じた。

調査した福祉事務所設置自治体からは、i) 厚生労働省が示す量的な指標は翌年度の事業運営の目安や他自治体との比較に利用できるものの、事業の質を担保するための評価はできない、ii) 事業の潜在的な利用対象者の数が分からない以上、どの程度利用されているか把握できず、自立相談支援事業の「相談受付件数」や各支援事業の「利用者数」を指標として事業の効果検証を行うことは難しい、iii) 予算当局から事業の効果を求められているが、その把握が困難で予算確保に苦慮しているなどといった声が聴かれた。

なお、平成 30 年の法改正に向けて、厚生労働省が開催した検討会において、支援事業の評価は、単に就労・増収率といった業績による評価だけでなく、支援対象者の心理面や社会面も含めた評価も重要ではないかとの指摘⁴²がなされている。

（全体評価）

生活困窮者自立支援制度は生活困窮者に対し、生活保護に至る前の段階で早期に支援を行い困窮状態から脱することを目的とするものであり、また、生活困窮者に対しては必ずしも一つの支援のみが行われるわけではなく、未実施の事業（任意事業）を実施する必要があるかどうかを判断する上で、各事業を総合した全体評価（生活困窮者自立支援が全体としてどのような効果を上げているか、生活保護の前段階で支援し、早期に自立させる目的との関係で効果を上げているか）が必要ではないかと考えられる。

⁴² 平成 28 年 10 月 6 日に開催された「第 1 回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」における委員発言では、「就労自立とか、収入が増えたかどうかだけではなくて、自立のプロセスも丁寧に評価をしていく。心理的な部分や社会的なかわりの部分も丁寧に評価して、プロセスという部分も評価した字句も重要ではないか」との指摘がある。

調査した 50 福祉事務所設置自治体のうち 12 団体は、i) 生活困窮者への自立支援対策を、都道府県や市町村としての今後のビジョンを定める基本計画や総合計画の 1 項目として位置付けていること、ii) 事業別の評価のみでは評価として十分でなく、予算上も事業全体として確保していることなどから、個別の支援事業の評価にとどまらず、各支援事業を総合した評価を指向していた。主な事例は、次のとおりである。

【事例③】

今後のビジョンをまとめた県の基本計画に位置付けた子どもの貧困対策の一環として、その保護者への生活、住宅、就労の支援等に取り組む必要があるため、子どもの学習・生活支援事業を除く 4 事業（自立相談支援事業、就労準備支援事業、家計改善支援事業及び一時生活支援事業）を総合的に分析し、評価を行っている。

分析に際しては、単に各事業の目標値の達成状況のみならず、管内の町村における相談体制やこれらと県の自立相談支援機関との連携体制なども点検し、評価した。

その結果、潜在的な支援対象者の把握が十分でない実態がみられたことから、身近な相談窓口の整備、適切な相談対応の実施を図るため、町村の相談窓口の整備を推進するとともに、そこで相談対応する職員のスキルアップのための研修会の開催に取り組むこととした。

【事例④】

自立相談支援制度は、事業別の評価のみでは評価が十分ではないと考え、毎年度個々の事業ごとの支援実績をまとめるとともに、支援対象者ごとの支援実績を検証している。その結果、法に基づく事業だけでは十分な食料支援や就労支援が行えない場合があり、関係団体の協力が必要との結論に至り、社会福祉法人や NPO 法人などとの協働体制を構築すべく取組を進めている。

また、調査した福祉事務所設置自治体では、生活保護制度との関係について、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が長期化した影響により失業者や減収者が増加する中で、

- ① 自立相談支援事業の新規相談件数が急増（令和元年度 3,000 件弱→2 年度 1 万 3,000 件弱）する状況の中で、生活保護の開始世帯数は微増（60 世帯程度の増）にとどまっている
- ② 自立相談支援事業の新規相談件数は大幅に増加（令和元年度 850 件程度→2 年度 2,300 件程度）しているにもかかわらず、被保護実員数（200 人程度の減）・世帯数（40 世帯程度の減）・保護率（0.01%の減）のいずれも微減となっている

ことから、生活困窮者自立支援制度が一定程度機能し、生活保護率の急増が抑制できていると制度の意義を評価しているものがあつた。

さらに、調査した福祉事務所設置自治体からは、財政当局から制度全体の効果を求められる場合があり、その対応に苦慮しているとする意見があった。この点について、制度の費用対効果として生活保護費等に与える影響額を試算し、対応している例がみられた。

【事例⑤】

自立相談支援センター（自立相談支援機関）の支援によって就労した者について、生活保護を受けていたと仮定した場合と比較してどれだけ経費負担が軽減されたかを算出し、これに納税額を加えて効果額を試算

○算出方法

効果額＝（想定保護費（生活扶助＋住宅扶助）－支援開始時世帯収入額（就労収入、年金、仕送り、児童扶養手当））×自立相談支援事業利用者のうち就労した者の数＋家計改善支援事業利用者が納税した滞納税額

【事例⑥】

就労決定した就労支援利用者が仮に生活保護を受給していたと仮定した場合の財政負担を算出し、この負担額を支出しないで済んだものとして効果を算出

○算出方法

効果額＝想定保護費×生活保護受給仮定月数×就労支援を利用した者のうち就労決定者数

法の趣旨が、最後のセーフティネットである生活保護制度の自立助長機能の強化に加え、生活保護に至る前の段階にある生活困窮者の自立を支援する、いわゆる第2のセーフティネットの充実・強化を図ることにあることに鑑みれば、生活困窮者自立支援制度の効果について、生活保護制度などとの関連も考慮した分析及び評価を行い、その結果を自治体現場での評価にも役立つようフィードバックする必要があると考える。

なお、厚生労働省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いて、委員から、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響によって自立相談支援事業の相談件数や住居確保給付金の支給件数等は大幅に増加しているが、生活保護の受給者数は大幅には増加していない状況について、様々な角度から検討していく必要があるのではないかと指摘もある⁴³。

⁴³ 令和2年12月17日に開催された「第13回社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会」における委員発言では、「全体の数字の中で緊急小口や総合支援資金、住居確保給付金の棒グラフがどんと伸びて、生活保護が実はあまり増えていないんだという事柄の評価ということをいろいろな角度から検討していく必要があるのではないか」との指摘がある。

【所見】

したがって、厚生労働省は、福祉事務所設置自治体が自らの事業を適切に評価し、その結果を踏まえて必要な運用の見直しにつなげられるよう、評価の方法を実例とともに具体的に提示する必要がある。

また、生活困窮者自立支援制度全体の効果について、制度の趣旨・目的に照らし、生活保護制度などとの関連も考慮した分析及び評価を行い、その結果を福祉事務所設置自治体での評価にも役立つようフィードバックする必要がある。

5 生活困窮者自立支援統計システムの利活用

【制度の概要】

厚生労働省は、生活困窮者自立支援に関する業務が効率的かつ円滑に行われるようにするとともに、法に基づく支援の実施状況を迅速に把握するため、①個々の支援対象者の支援状況等を入力し、全国統一の様式⁴⁴で記録・出力する業務支援機能、②入力した情報を統計処理し、厚生労働省に支援実績（新規相談受付件数、プラン作成件数、就労・増収者数等）を報告する統計機能などを持つ「生活困窮者自立支援統計システム」（以下「統計システム」という。）を平成 29 年度から運用している。

厚生労働省は、全ての自立相談支援機関及び福祉事務所設置自治体に対し、統計システムを活用し、支援内容の記録及び毎月の支援実績の報告を行うよう求めている⁴⁵。

直近では、令和元年度に、入力した情報の統計処理について、集計できる項目の拡充や項目を掛け合わせた集計（クロス集計）を可能とするなどの改修が行われている。

【調査結果】

調査した 50 福祉事務所設置自治体では、新規に相談を受け付けたり、支援や評価を実施するなどした場合、その内容を統計システムに入力し、入力した記録を確認しながら支援内容を検討するなどのほか、管内の支援実績を集計して分析を行うなど、統計システムを活用し業務を行っていた。

しかし、業務上、統計システムを利活用する中で、以下のとおり、支障や不要な手間が生じている実態がみられた。

なお、厚生労働省は、令和 3 年にヒアリングや委託事業により、福祉事務所設置自治体に対し統計システムの改善要望の調査を行っており、4 年度に検索機能や統計データの集計機能の拡充などを図る予定としている。

（入力関係）

- 年間数千を超える新規相談を受け付けており、新規相談の登録を含め業務の必要の都度、入力、検索などを行っているが、統計システムに同時にログインできる端末台数が 1 自立相談支援機関当たり 9 台までとなっている。9 台がログイン中に 10 台目がログインした場合、先にログインしていた端末が強制的にログアウトされ、同端末で作業中の入力内容が消失してしまい、一から入力し直す必要がある。

⁴⁴ 相談者の氏名、住所、年齢、性別などの基本情報や相談内容などを記録する相談受付申込票、相談者の状況を整理し課題や対応方針などを記録するインテーク・アセスメントシート、利用する事業など支援計画の内容などを記録するプラン兼事業等利用申込書、支援計画の目標達成状況や事業の利用実績などを記録する自立相談・評価シート、行った支援の内容を記録する支援経過記録シートなど

⁴⁵ 「生活困窮者自立支援統計システムの本格運用にあたって」（平成 29 年 3 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事務連絡）（資料 5-①）

- 無操作のまま一定時間が経過すると自動的にログアウトされ、それまで入力していた内容が消失してしまうため、一から入力し直す必要がある（令和４年度に自動的にログアウトするまでの時間の延長とその際に自動保存するよう改修予定）。
- 統計システムに登録するために必ず入力しなければならない項目の一つである「初回面談時の状態像」⁴⁶は、初回面談だけでは、必要な情報が取得しきれない場合が多い。このため、その情報を把握できるまで統計システムで相談者の記録を入力、管理することができず、別途管理する手間が発生する。
- 支援対象者の過去の職歴は就労支援を行う上で重要な情報であり詳細に記録する必要があるが、直近の３件しか入力できず、別途管理が必要となっており、手間がかかる。
- 家計改善支援を行う上で、支援対象者の収入額を正確に把握することが重要となる。月々の収入額は必ずしも一定ではなく幅があることが多いが、金額欄に幅を持たせた額の入力ができない。収入額に幅のある中でどの額を入力するかが悩ましいだけでなく、特定の額を入力したために、誤った支援を行うことにもつながりかねない。

（出力関係）

- 支援対象者によっては、相談受付申込票の項目に記録された情報量（文字数）が多いことがある。関係者で今後の対応を検討するために印刷して共有する場合、印刷領域に制限があり、情報量が多い場合には全ての記録内容が印刷されない。その結果、記録の確認が円滑に進まない。

（統計・分析関係）

- 統計システムを使って、解消した課題の内容、訪問支援・電話連絡件数などを集計するなどし、今後の施策展開や体制の検討などを行っていたが、令和元年度のシステム改修で、従来の帳票類が利用できなくなった。事前に何らの説明もなく困っている。

このほか、統計システムの機能拡充に関する要望が多数みられたが、これらは資料 5-②に整理している。

統計システムは、厚生労働省が法に基づく支援実績を把握するだけでなく、福祉事務所設置自治体が支援対象者の属性や支援の経過、内容などを記録し、自立支援業務に活用してもらうことを目的とするものである。そうであれば、統計システムの改修に際しては、福祉事務所設置自治体に事前に仕様変更に関する説明や照会などを行うことが求められる。

⁴⁶ 自己意欲、自己肯定感、社会参加の段階を４段階で判断しインテーク・アセスメントシートに登録するもの。例えば、自己意欲に関しては、①就労、家事、身の回りのことなどに対して意欲が持てない、②好きなことに対しては意欲がある、③②に加え、就労や地域活動などの社会参加に関心がある、④社会参加を行おうとしている又は行っているの４項目から選択する。

しかし、調査した福祉事務所設置自治体によれば、令和元年度のシステム改修に際し、そうした機会はなかったという。

福祉事務所設置自治体が統計システムを利用して業務を行い、分析などを行う上で、支障や不要な手間が生じている実態はできる限り速やかに解消していく必要がある。

また、統計システムの機能や操作に関して、機能説明書などはあるが、どのようなデータ分析ができ、分析結果をどう活用するか、各地の活用実例などを提供してほしいとの要望もみられた。

【所見】

したがって、厚生労働省は、生活困窮者自立支援の現場業務がより効率的に行われるようにする観点から、統計システムを利活用する上での業務上の支障など現場実態を把握し、改修や運用方法の見直しなどの措置を講ずる必要がある。

また、統計システムの改修に際しては、福祉事務所設置自治体への事前説明、照会など統計システムを利用する側の事情に配慮した措置を講ずる必要がある。

〔資料編〕

資料 1-① 「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）（抜粋）

Ⅱ 総論

1. 生活困窮をめぐる現状と課題

（略）

- 生活困窮は、いかなる意味でもそこに責任のない子どもたちの未来にも影を落とす。生活保護を受給している世帯主の 25%が生活保護を受給する世帯で育ったというデータからも窺えるように、いわゆる貧困の連鎖も現れている。こうした現状が放置されれば、この国の将来を担う世代の力が大きく減じていく。

（略）

（注）下線は当省が付した。

資料 1-② 「令和 3 年版厚生労働白書」（抜粋）

第 2 部 現下の政策課題への対応

第 4 章 自立した生活の実現と暮らしの安心確保

第 3 節 生活困窮者の自立・就労支援等の推進及び生活保護の適正化

1 生活困窮者自立支援制度について

（略）

生活困窮者自立支援法が 2015（平成 27）年 4 月 1 日に施行されてから 2020（令和 2）年 3 月末までで、新規相談者は約 116.5 万人、自立支援計画の作成による継続的な支援を行った人は約 35 万人となっている。継続的な支援を行った人のうち、約 16.1 万人が就労・増収しており、支援期間 1 年間で意欲や経済的困窮、就労に関する状況のいずれかでステップアップした人も 5 割にのぼっているなど、生活困窮状態を改善する効果が着実に現れている。

（略）

（注）下線は当省が付した。

資料 1-③ 「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 日生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会）（抜粋）

- 1 生活困窮者自立支援法の果たしてきた役割、課題と今後の方向性～全国各地の支援を太く大きく育てるとともに、地域づくりの柱にもしていくために～

（略）

- しかしながら、支援の拡がりの一方で、以下のような課題が見られる。

（略）

- ・ 生活困窮者の自立支援に当たっては、地域に互助の関係づくりや参加、就労の場を求め、地域との関係づくりをすることが必要であるが、まだ試行錯誤している自治体も多い段階にある。

（略）

- ・ こうした中で、誰に対しても包括的な自立支援を的確に行える支援体系の構築状況は地

域ごとにばらつきがあり、それが支援実績にも投影され、先進的に取り組む自治体と取組が脆弱な自治体の差が開きつつある。

(略)

(注) 下線は当省が付した。

資料 2-① 「生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアルの改訂について」(令和 2 年 7 月 3 日付け社援発 0702 第 2 号厚生労働省社会・援護局長通知)(抜粋)

第 1 生活困窮者自立支援制度の趣旨及び概要等

1 制度の趣旨及び概要

(3) 支援のアウトリーチ機能の強化

生活に困窮される方の中には、失敗体験の積み重なりによる気力の減退、自尊感情や自己肯定感の低下、地域社会からの孤立に伴う情報の遮断、行政機関への心理的な抵抗感等により、自ら自立相談支援機関の窓口に出向き、相談や申請行為を行うことが困難な者も少なくないため、支援を必要とする方を相談窓口で待っているのみでなく、支援を個人に「届ける」観点(アウトリーチ)が重要である。

(略)

(注) 下線は当省が付した。

資料 2-② 「生活困窮者自立支援法第 9 条第 1 項に規定する支援会議の設置及び運営に関するガイドラインについて」(平成 30 年 10 月 1 日付け社援地発 1001 第 15 号厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知)(抜粋)

第 3. 守秘義務について

(4) 関係機関等に対する協力依頼

支援会議の設置により、福祉事務所設置自治体は、構成員同士で情報を共有することができるようになるだけでなく、生活困窮者に関する情報の交換等を行うために必要がある場合は、関係機関等に対して「生活困窮者に関する資料又は情報の提供、意見の開陳その他必要な協力を求めることができる」こととされている(改正法による改正後の法第 9 条第 3 項)。

支援会議から協力を求められた関係機関等は、その依頼に基づいた情報提供等の範囲において、その関係機関の職務等に関する守秘義務に反することにはならないことになる。

また、個人情報保護に関する法律(平成 15 年法律第 57 号。以下「個人情報保護法」という。)では、本人の同意を得ない限り、あらかじめ特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を取り扱ってはならないとともに、第三者に個人データを提供してはならないこととされているが、「法令に基づく場合」は、これらの規定は適用されないこととされており、改正法による改正後の法第 9 条第 3 項の規定に基づく協力要請に応じる場合は、この「法令に基づく場合」に該当するものであり、個人情報保護法に違反することにもならないものと解される。

(略)

(注) 下線は当省が付した。

資料 2-③ 「自立相談支援事業の手引き」（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）（抜粋）

第 1 章 生活困窮者自立支援制度の構築

1. 生活困窮者自立支援制度の理念

（2）生活困窮者自立支援制度の基本理念

②生活困窮者支援のかたち

（略）

（早期的な支援）

○ 例えば離職者が次の就職先を探す場合、一定の期間が経過すると、再就職が難しいということが指摘されている。このような例に限らず、人が生活困窮に陥り、社会とのつながりが弱まったとき、できるだけ早期にアプローチすることで支援の効果を高めることが期待できる。もちろん、前述のとおり、早期に支援するといっても、やみくもに就労自立を焦ると逆効果になる場合もあるので注意が必要である。

○ また、生活困窮者は、ひきこもりなどで地域社会から見えにくくなっていたり、窓口相談にやってくる気力を失っているという現実がある。このように自ら SOS を発することができない生活困窮者に早期の支援を行うためには、「待ちの姿勢」ではなく、地域のネットワークを強化してそこから生活困窮者の情報をいち早く把握し、場合によっては、訪問して支援するなど、支援を行う側が積極的に生活困窮者との接点を見つける努力をすることが必要である。

○ さらに、早期的な対応は、予防的な働きかけを行うことも意味しており、生活困窮者の抱える問題が深刻になる前に、積極的な問題解決を図ることも可能になると考えられる。

（略）

第 2 章 自立相談支援機関の業務と支援のプロセス

3. 相談支援プロセスの概要

（1）把握・アウトリーチ（①）

生活困窮者は複合的な課題を抱えているため、自ら支援を求めることが困難な場合も多く、早期の支援につながりにくい。そのため、自立相談支援機関は、「待ちの姿勢」ではなく積極的にアウトリーチを行い、生活困窮者の把握に努める必要がある。その際、ライフライン事業者と連携を図るなど多様な方法を取り入れて早期把握に向けた効果的な方策を創意工夫により講じる必要がある。こうした潜在的なニーズを具体的な支援につなげる取組を継続的に行うことが極めて重要である。

こうした観点から、改正法による改正後の法では、生活困窮者に対するアウトリーチによる支援の強化を図るため、自治体の福祉、就労、教育、税務、住宅等の関係部局において生活困窮者を把握した場合に、生活困窮者本人に対し、生活困窮者自立支援制度の利用勧奨を行う努力義務の創設（第 8 条関係）や、生活困窮者支援に関わる関係者間で、支援を必要とする方について情報共有を行うための会議体（以下「支援会議」という。）の創設（第 9 条関係）を行っている。

（注）下線は当省が付した。

資料 3-(1)-① 「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」（平成 27 年 3 月 27 日、30 年 10 月 1 日、31 年 3 月 29 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）（抜粋）

【平成 27 年 3 月 27 日付け事務連絡】

（略）

多様で複合的な課題を有する生活困窮者を早期に発見するとともに生活困窮者の状況に応じた包括的な支援を適切に行うためには、関係機関において関係事業の目的及び内容を十分に理解するとともに、それぞれの事業が連携し効果的に実施されることが重要です。

今般、別添 1～別添 14 のとおり、関係通知を発出することとし、関係機関との連携方法等についてお示ししているのご参照いただくとともに、生活困窮者自立支援制度の運営が一層充実されるよう、貴管内の市町村（特別区を含む。指定都市及び中核市は除く。）、関係機関、関係団体等に広く周知願います。

目次

別添 1 生活困窮者自立支援法と生活保護制度の連携について

別添 2 生活困窮者自立支援制度とひとり親家庭等福祉対策及び児童福祉施策との連携について（通知）

別添 3 生活困窮者自立支援制度と障害保健福祉施策との連携について（通知）

別添 4 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）

別添 5 生活困窮者自立支援制度と労働基準行政との連携について

別添 6 年金制度との連携及び国民年金保険料免除制度の周知について（通知）

別添 7 生活困窮者自立支援制度と教育施策との連携について（通知）

別添 8 矯正施設出所者の生活困窮者自立支援法に基づく事業の利用等について（通知）

別添 9 生活困窮者自立支援法の施行に伴う農林水産分野との連携について（通知）

別添 10 生活困窮者自立支援法に基づく住居確保給付金の適正な支給及び生活困窮者自立支援制度からの暴力団員等と関係を有する事業者の排除について（通知）

別添 11 生活困窮者自立支援法の施行に伴う多重債務者対策担当分野との連携について（通知）

別添 12 生活困窮者自立支援制度と子ども・若者育成支援施策との連携について（通知）

別添 13 生活困窮者自立支援制度と居住支援協議会の連携について（通知）

別添 14 生活困窮者自立支援制度と地域福祉施策との連携について

【平成 30 年 10 月 1 日付け事務連絡】

（略）

生活困窮者自立支援制度においては、多様で複合的な課題を有する生活困窮者を早期に発見するとともに、生活困窮者の状況に応じた包括的な支援を適切に行う観点等から、これまで生活保護制度や介護保険制度等との連携に関する通知や公共職業安定所等との連携に関する事務連絡（以下「連携通知等」という。）を発出し、関係制度や関係機関との連携強化に取り組んできたところです。

今般、関係機関等との連携をさらに強化する観点等から、改正法による改正後の法において、

福祉事務所設置自治体の関係部局が生活困窮者自立支援制度の利用勧奨等を行うことが努力義務とされた（同法第8条関係）ことも踏まえ、新たに関係制度や関係機関との連携に関する通知を発出するとともに、既に発出した連携通知等の一部の改正等を行い、別添1から別添14のとおり通知することとしたので、各自治体の関係主管部局におかれては、改正法による改正後の法の内容も含め、法の趣旨や内容を理解いただき、更なる連携を推進していただくようお願いいたします。

また、各都道府県におかれては、管内市町村（指定都市及び中核市を除く。）、関係機関及び関係団体等に広く周知いただくよう、よろしくお願いいたします。

目次

別添1 「生活困窮者自立支援法と生活保護制度の連携について」の一部改正について

別添2 「生活困窮者自立支援制度とひとり親家庭等福祉対策及び児童福祉施策との連携について（通知）」の一部改正について

別添3 「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）」の一部改正について

別添4 「生活困窮者自立支援制度と自殺対策施策との連携について」の一部改正について

別添5 「生活困窮者自立支援制度とひきこもり地域支援センター等との連携について」の一部改正について

別添6 「生活困窮者自立支援制度と地域福祉施策との連携について」の一部改正について

別添7 生活困窮者自立支援制度における地方自治体と公共職業安定所との更なる連携強化について

別添8 「生活困窮者自立支援制度と教育施策との連携について（通知）」の一部改正について

別添9 生活困窮者自立支援制度における生活困窮者自立支援制度担当部局と税務担当部局との連携について

別添10 「生活困窮者自立支援制度と居住支援協議会の連携について（通知）」の一部改正について

別添11 「年金制度との連携及び国民年金保険料免除制度の周知について（通知）」の一部改正について

別添12 「生活困窮者自立支援制度と国民健康保険制度及び後期高齢者医療制度との連携について」の一部改正について

別添13 「生活困窮者自立支援法の施行に伴う多重債務者対策担当分野との連携について（通知）」の一部改正について

別添14 「生活困窮者自立支援法に基づく住居確保給付金の適正な支給及び生活困窮者自立支援制度からの暴力団員等と関係を有する事業者の排除について（通知）」の一部改正について

【平成31年3月29日付け事務連絡】

（略）

生活困窮者自立支援制度においては、多様で複合的な課題を有する生活困窮者を早期に発見

するとともに、生活困窮者の状況に応じた包括的な支援を適切に行う観点等から、これまで生活保護制度や介護保険制度等との連携に関する通知や公共職業安定所等との連携に関する事務連絡（以下「連携通知等」という。）を発出しており、さらには、改正法第1条の規定の施行にあわせ、昨年10月に連携通知等の一部を改正するなど、関係制度や関係機関との連携強化に取り組んできたところです。

今般、改正法第2条の規定が本年4月に施行されることも踏まえ、新たに関係制度や関係機関との連携に関する通知を発出するとともに、既に発出した連携通知等の一部の改正等を行い、別添1から別添8のとおり通知することとしたので、各自治体の関係主管部局におかれては、改正法による改正後の法の内容も含め、法の趣旨や内容を理解いただき、更なる連携を推進していただくようお願いします。

また、各都道府県におかれては、管内市町村（指定都市及び中核市を除く。）、関係機関及び関係団体等に広く周知いただくよう、よろしくお願いします。

目次

別添1 「生活困窮者自立支援制度とひとり親家庭等福祉対策及び児童福祉施策との連携について」の一部改正について

別添2 「生活困窮者自立支援制度と障害保健福祉施策との連携について（通知）」の一部改正について

別添3 「生活困窮者自立支援制度と子ども・若者育成支援施策との連携について（通知）」の一部改正について

別添4 「生活困窮者自立支援法の施行に伴う農林水産分野との連携について（通知）」の一部改正について

別添5 「生活困窮者自立支援制度と教育施策との連携について」の一部改正について

別添6 「生活困窮者自立支援制度と居住支援協議会等の連携について」の一部改正について

別添7 生活困窮者自立支援制度と住宅施策等の連携について

別添8 生活困窮者自立支援制度と水道事業との連携について

資料3-(1)-② 「自立相談支援事業の手引き」（抜粋）

第1章 生活困窮者自立支援制度の構築

1. 生活困窮者自立支援制度の理念

（2）生活困窮者自立支援制度の基本理念

②生活困窮者支援のかたち

（略）

（分権的・創造的な支援）

○ このような生活困窮者支援のかたちを実現するためには、地域が主体となって考えていくことが必要である。

○ 生活保護受給者をはじめとした生活困窮者の状況は、経済状況や地域の人口構成などにより異なり、また、生活困窮者に対応する社会資源も、それぞれの自治体によって状況が異なるため、地域ごとに解決策を検討していく必要がある。

○ そのため、地域にどのような生活困窮者が存在し、また、それに対応するための社会資源はどの程度存在しているのか適切に把握することが重要である。その上で、社会資源が不足するのであれば、それを積極的に創造していくことも必要であり、例えば、生活困窮者の参加の場や働く場を創造していくことが不可欠と考えられる。

○ また、包括的な支援の仕組みを創造していくためには、限定的な機関で対応できるものではないため、官と民、民と民が地域で協働していくことが必要である。生活困窮者本人を中心に置いて、個々人の状況に応じた支援を提供するためには、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、さらには、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である。

(略)

2. 生活困窮者自立支援制度の全体像

(3) フォーマル・インフォーマルを含めた支援メニュー

○ 生活困窮者の支援にあたり重要なことは、法に基づく事業等のみで対応するものではないということである。法以外の各種制度やサービスも広く活用しながら地域全体として生活困窮者を包括的に支援することが重要である。

○ 法以外のサービスとしては、フォーマルなもののほか、インフォーマルなものがある。フォーマルサービスとは、制度に基づくサービスや支援のことであり、例えば、生活保護、ハローワークにおける職業紹介、ひきこもり地域支援センターにおける相談支援、障害者総合支援法に基づく相談支援や障害福祉サービスなどがある。一方、インフォーマルサービスとは、法制度によらない各種サービスや支援のことであり、例えば、地域のボランティアによる見守り活動や住所の提供、食材等を提供するフードバンクなどのサービスがある。(想定される主な支援メニューは図表 4 を参照)

○ 地域においてこのように活用可能なサービスや事業、各種の取組を洗い出し、整理しておくとともに、生活困窮者支援に必要と考えられる他の専門的な支援機関や各種事業・サービスの実施機関と連携をとることができるようにしておくことが重要である。

○ 必要なサービスがない場合、支援調整会議などの協議の場を活用し、行政と民間が協働して地域の中で創り上げていく取組が必要である。

図表 4 分野別支援メニューの例

分 野	関係機関等	具体的な支援メニュー (例)
福祉相談 窓口	自治体本庁	各種福祉制度等の相談、年金、障害者手帳取得等の各種申請等
	福祉事務所	生活保護制度の相談
	社会福祉協議会	生活福祉資金貸付事業、日常生活自立支援事業、ボランティア活動等
仕事・就 労	ハローワーク、地域若者サポートステーション、職業訓練機関、就労支援を	求人情報提供、職業相談・職業紹介求職者支援制度、職業訓練、就労の場の

	している各種の法人・団体（認定就労訓練事業の事業所を含む）等	提供等
家計	家計改善支援機関、日本司法支援センター（法テラス）、弁護士（会）、消費生活センター（多重債務者等相談窓口）等	多重債務等の問題解決、家計からの生活再建支援等
経済	商店街・商工会議所、農業者・農業団体、一般企業等	就労の場の提供、職業体験、インターンシップ等
医療・健康	保健所、保健センター、病院、診療所、無料低額診療事業を実施する医療機関	健康課題の把握・解決等
高齢	地域包括支援センター、居宅介護支援事業所等	高齢者の相談支援等
障害	障害者相談支援事業所、障害者就業・生活支援センター、障害福祉サービス事業所等	障害者の生活および就労等に関する相談支援、障害福祉サービスの提供支援等
子育て・教育	家庭児童相談室、児童家庭支援センター、児童相談所、地域子育て支援センター、その他子育て支援機関、学校、教育機関、ひきこもり地域支援センター、フリースクール、学習支援機関、子ども食堂等	虐待・DV等の相談支援、子育て支援、ニート・ひきこもりの相談支援、学習支援、居場所の提供等
刑余者等	更生保護施設、自立準備ホーム、地域生活定着支援センター等	刑余者や非行のある少年等に対する自立更生のための相談支援（生活基盤確保、社会復帰・自立支援）等
地域	民生委員・児童委員、地域住民、町内会・自治会、社会福祉法人、NPO、ボランティア団体、警察、日常生活に関わる民間事業者（郵便・宅配事業者、新聞配達、コンビニエンスストア、電気・水道・ガス等の公共インフラ事業者）等	対象者の把握・アウトリーチ、見守り活動、社会参加支援、居場所の提供、ピアサポート等

（注）下線は当省が付した。

資料 3-(1)-③ 「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）（抜粋）

問 127 一時生活支援事業において、切迫した状況にある者に食糧等を提供する事業を行っても、国庫補助の対象となるのか。

（答）

- 一時生活支援事業は、利用者が本事業を利用している間、居住場所を設定し安心して就職活動を行うことが可能となる環境をつくることにより、就労自立に向けた効果を促進することをねらいとしている。このため、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。
- なお、例えば自治体においてアパート等の部屋を確保しながら、食糧の提供等を民間支援団体が実施するなど、自治体と民間支援団体が相互に連携して実施する方法も考えられる。

問 127-2 相談に来る方の中には、その日の生活に困っており、何日も食事をとっていない方がいる。そういった方に対しては、社会福祉協議会から食料を提供してもらうなどして対応しているが、その食料にも限りがある。

国で、生活困窮者を対象とした緊急的な食料の提供、または少額の貸付を行うような制度を作らないのか。

（答）

- 一時生活支援事業は、利用者が本事業を利用している間、居住場所を設定し安心して就職活動を行うことが可能となる環境をつくることにより、就労自立に向けた効果を促進することを目的としている。
- このため、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。
- 貸し付けについては、現在、生活福祉資金制度があり、生活困窮者自立支援制度と密接に連携を図りながら対応することで、両制度ともに、より効果的、効率的に機能するものであり、生活困窮者の自立支援に当たり、重要な役割を担っていると考えている。

（注）下線は当省が付した。

資料 3-(1)-④ 「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）（抜粋）

二 生活困窮者自立支援法施行規則第 10 条第 5 項に基づく受給者の求職活動について

本日以降、緊急事態宣言が解除されるまでの間、地域における感染の状況や就職面接会等の中止や延期等を勘案し、自治体等が必要と認めたときには、「住居確保給付金の支給事務の取扱問答」問 3-2①「受給中に常用就職した場合」（ただし書き以降）を準用することとし、再々延長期間中の受給者を含め、求職活動要件を以下のとおり緩和して差し支えありません。

・自立相談支援機関への相談については、勤務状況や地域の感染状況等により来庁が困難な

場合は、電話やオンライン相談など、非対面による方法を検討していただくほか、従前のとおり、改・参考様式9の活用により、状況を月1回報告させるとともに、給与明細の郵送をもって収入の確認に代えることができます。

・「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ます。

・また、「月2回以上の公共職業安定所の職業相談等」については、できる限り公共職業安定所への来所によらない方法を推奨して下さい。

なお、特に生活再建が急務である受給者において、オンライン等による企業への応募・面接等、可能な範囲で求職活動を行っていただくことは差し支えありませんので、受給者の生活の状況等に応じて、就職活動等に対する対応、支援を引き続きお願いします。

(注) 下線は当省が付した。

資料3-(2) 「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)(抜粋)

1. 生活困窮者自立支援の実施における基本的留意事項

(1) 「三つの密」の回避等

自立相談支援機関、就労準備支援事業所、認定就労訓練事業所、家計改善支援事業所、子どもの学習・生活支援事業所、生活困窮者一時宿泊施設(以下「自立相談支援機関等」という。)においては、いわゆる「三つの密」を避けるとともに、相談支援員等の手洗い、咳エチケット等の徹底、自立相談支援機関等内の換気等の励行、発熱等の風邪症状が見られる相談支援員等の出勤免除や外出自粛勧奨等を行うこと。

【参考】「三つの密」(「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」令和2年3月28日(令和2年4月7日改正)新型コロナウイルス感染症対策本部決定)(抜粋)

集団感染が生じた場の共通点を踏まえると、特に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3つの条件(以下「三つの密」という。)が同時に重なる場では、感染を拡大させるリスクが高いと考えられる。

(2) 相談支援における電話等の積極活用等

自立相談支援機関等が相談支援を行うに当たっては、初回の面接など対面で対応を行う必要がある場合を除き、電話等による対応を積極的に活用するとともに、支援プランの交付、住居確保給付金の申請のうち書面のやりとりで足りる部分については、郵送により行うなど相談支援員等と相談者の接触の回避に努めること。

(3) 対面による相談支援における予約制の実施等

対面で相談対応を行う必要がある場合には、電話等による予約制とすることや、個別の相談ブース、相談室を利用すること等による相談者同士の接触の回避に努めること。

(4) 必要性が高いケースに限定した訪問支援の実施

訪問による支援については、相談者が自立相談支援機関等への来所が難しい理由があり、訪問の必要性が高いケースに限定すること。

(5) 電話やビデオ通話等による就労支援の実施

就労支援員による模擬面接は電話や I T（ビデオ通話等）により実施することや、応募書類の作成指導は FAX やメール等を活用するなど、対面によらない支援の実施が可能な、検討を行うこと。

2. 各事業の個別留意事項

(1) 自立相談支援事業

支援調整会議や支援会議など、関係者が一同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。

(2) 就労準備支援事業及び認定就労訓練

就労準備支援事業及び認定就労訓練については、セミナー、ワークショップは、I T（ビデオ通話や動画配信等）の活用を検討いただきたい。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等の接触を回避する等感染リスクに配慮した環境を整えて実施していただきたい。そのような環境が整備できない場合には、緊急事態措置期間における実施を見送っていただきたい。

なお、見送る場合には、措置期間後の訓練計画の見直し等、必要な対応を行うこと。

(3) 子どもの学習・生活支援事業

子どもの学習・生活支援事業については、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、事業の実施に当たっては、以下の点に留意すること。

- ・ 学習支援の実施に関しては、学習教材を配布し、メールや電話等により支援員が助言・指導を行うなどの対面以外での方法を検討すること。
- ・ 食事の提供については、衛生管理等に十分配慮した上で、地域の農家、食品会社やフードバンク等の協力を得つつ、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。
- ・ 農林水産省が実施する新しい事業を活用してフードバンクと協力することが可能であること。
- ・ フードバンク等から提供を受ける食材の輸送費や、フードバンク等に食材を受け取りに行く際の人件費等については、子どもの学習・生活支援事業の予算補助の対象となること

(4) 一時生活支援事業

一時生活支援事業については、「三つの密」をできるだけ避けるように配慮するとともに、

以下のような感染防止策を講じていただきたい。

- ・ 利用者に手洗い・咳エチケットを励行すること
- ・ 発熱等の風邪症状が見られる利用者の医務室や面談室等への移動

また、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確保するとともに、ネットカフェ等の一時休業等により影響をうける居住が不安定な方については、自立相談支援機関等と連携し、情報収集を行い、必要な支援を行っていただきたい。

資料 4-① 「自立相談支援事業の手引き」(抜粋)

第 8 章 自立相談支援機関の運営計画と評価

本事業が必須事業として実施されることについて、事業の質を担保するため、自治体において計画的に事業を実施し、適切に評価を行うこととしている。本章では、自治体における事業計画と評価に係る取組を踏まえ、自立相談支援機関として事業を計画的に運営する方法及び評価の考え方について整理する。

なお、事業を計画的に実施し、その評価を行うこと（P D C Aの観点）は重要であるが、その具体的な実施方法については、以下を参考に、地域の実情等に応じ検討されるべきものである。

1. 自立相談支援機関の運営計画

(1) 運営計画の作成

- 自立相談支援機関は、事業を効果的に実施し、その質を向上させるため、年度ごとに事業運営の目標とそれを達成するための計画を定め、その実施状況や目標の達成状況を評価し、次年度以降の運営の改善に生かすことが求められる。すなわち、実施する事業の P D C A サイクルを作り、計画に基づく取組が必要である。
- このような計画策定及び評価のサイクルは、委託先のみならず直営で実施する場合も必要であり、地域の関係者や住民等に対し、自立相談支援事業への理解を高めるためにも重要である。

(2) 運営計画の内容

- 計画する内容は、例えば、①体制整備、②相談支援業務、③地域づくり関連業務、といったものが考えられる。
- 特に重要となるのは、相談支援業務のうち、地域の実情を考慮して定められる、相談件数、プラン作成件数、就労・増収者数（率）などの支援実績であり、これらを達成するための計画を策定することが必要である。

図表 32 運営計画の内容（例）

内容	計画例
① 体制整備	・ 体制と人材配置に関する計画 ・ 人材育成、教育に関する計画 ・ 運営方法、事業収支に関する計画 等

② 相談支援業務	・関係機関との連携による紹介に関する計画（具体的な紹介元や連携方法） ・相談件数、相談件数のうち事業の利用申込件数（割合） ・相談支援の同意の促し方 ・プランの策定件数 ・一般就労を目標とする者の数 ・就労・増収者の数（率） ・就労受入れ先企業の開拓とマッチングに関する計画 等
③ 地域づくり関連業務	・地域の課題に関する協議会等の開催に関する計画 ・地域の関係機関との具体的な連携方法に関する計画 ・地域住民への働きかけに関する計画 等

2. 自立相談支援機関の評価

（1）評価の視点

- 自立相談支援機関において、策定した運営計画に基づき、その達成状況の評価を行う。その評価の視点として、例えば、①体制面の評価（人員配置、他制度との連携状況などの外形的评价）、②中間評価（取組のプロセスに関する評価）、③成果評価（事業の結果に関する評価）、といったものが考えられるので、参考にされたい。

図表 33 評価の視点と評価事項（例）

評価の視点	計画の内容		
	体制整備	相談支援業務	地域づくり関連業務
① 体制面の評価	・事業の実施要綱に基づく体制や、人員配置の考え方が守られているか ・運営計画の有無 ・個人情報の管理、リスクマネジメントの計画 ・他制度との連携状況	・支援員の人数、経過年数や保有資格 ・プライバシーに配慮した環境整備	・地域づくりに関する協議会の有無、参加者数、参加者の分野や範囲 ・社会資源開発の有無 ・社会資源との連携強化の取組状況 ・支援会議の設置状況
② 中間評価	・体制整備計画の途中評価の有無 ・人材育成の取組状況	・支援プロセスの経過記録の有無と記録内容 ・アセスメントとプランについて関係者間の共有状況	・関係機関へのアプローチの有無とその方法 ・住民へのアプローチの有無とその方法
③ 成果評価	・職員等の満足度や定着率（バーンアウトがない等） ・職員の自己有用感 ・職員が相談できる連携先の状況	・相談件数、プラン件数、一般就労を目標とする者の数、就労・増収者数（率）	・協議会への参加者数の増加 ・認定就労訓練や一般就労受入れ企業数 ・イベントや報告会への住民参加者数

		・支援対象者のうち、自立に向けての改善が見られた者の割合 ・対象者の課題の改善状況 ・支援対象者の「自立意欲」、「自己肯定感」、「社会参加」に関する改善状況 ・他機関・制度へつないだ件数 ・他機関等からつながれた件数 ・苦情件数と対応方法 ・連携ルールを決めている関係機関の数 ・支援終結数 ・プラン達成状況 ・生活保護受給者数、開始者数 ・利用者の満足度	・具体的な支援に関わった住民数 ・地域における新たな課題の把握
--	--	--	--

（留意事項）

- 成果評価においては、利用者のプランの達成状況や支援終結数、就労率など成果を広く説明できるようにすることが必要である。
- ただし、相談支援件数や就労率を重視することにより、支援を行いやすい人だけに注力し、本来支援を受けるべき人が後回しになっていないか等にも十分に配慮しなければならない。

（２）評価の方法と主体

- 自立相談支援機関に対する評価は、自己評価と外部評価が考えられる。自己評価に加えて、外部の客観的な評価を含め多様な視点から評価を行うことが望ましい。また、外部評価は本制度を十分に理解している機関（者）であることが必要である。
- 自己評価は利用者や自立相談支援機関によるもの、外部評価は委託の場合は発注者である自治体による評価、地域の関係機関等第三者からの評価が考えられる。
- なお、評価方法とそれぞれの評価主体は、図表 34 のとおりである。

図表 34 評価方法と評価主体（例）

評価方法	評価主体	内容
① データベース等に基づく数値整理	自立相談支援機関・自治体	・相談支援業務の計画で設定した各種数値目標がどの程度達成されているかについての評価 等
② 職員の自己評価	各支援員	・支援プロセスの振り返り ・記録の振り返り ・支援に関する姿勢・知識（能力評価） ・職員の自己有用感
③ 支援調整会議による評価	支援調整会議、自治体	・①②をベースに、アセスメントやプラン等の総括的な評価
④ 第三者による評価	関係機関、関係者、既存の協議会、自治体等	・アンケート調査（チェックリスト等） ・面談、ヒアリング調査
⑤ 利用者からの評価	利用者	・本人の自尊心や自己有用感に対する調査 ・面談、ヒアリング調査

（３）PDCAサイクルの実施に際して国が設定する目安値

- 複合的な課題を抱える生活困窮者の中には、自ら自立相談支援機関を訪問することが難しいケースもある。このようなケースも含め、生活困窮者の相談を広く受け付ける等の取組を評価するために、新規相談受付件数やプラン作成件数等の目安値を設定している。
- 事業の評価は、本来、実施自治体において地域の実情も踏まえて設定した事業目標に対して行うものであるが、生活困窮者自立支援制度が比較的新しい制度であることをかんがみて、厚生労働省において目安値を設定した。
- この目安値を参考として、各自治体が適切な目標を定め、それを達成するための計画的な取組を行い、その成果を評価することが重要である。

図表 35 国の目安値（人口 10 万人・1 ヶ月当たり）新経済・財政再生計画改革工程表 K P I

	2019 年度 目安値	2020 年度 目安値	2021 年度 目安値	K P I
新規相談受付件数	16 件（※）	16 件（※）	16 件（※）	年間 25 万人（2021 年度） →人口 10 万人・1 ヶ月当 たりに換算すると 16 件
プラン作成件数	8 件	8 件	8 件	新規相談件数の 50% （毎年度）
就労支援対象者数	5 件	5 件	5 件	プラン作成件数の 60% （毎年度）
就労・増収率	75%	75%	75%	75%（毎年度）
自立に向けての改善が見られた者の割合	85%	90%	90%	90%（2021 年度）

※ 人口 10 万人未満の自治体については、人口規模別に目安値を設定

（４）その他の評価指標

- 生活困窮者自立支援制度を通じた生活困窮者の自立支援の効果を把握するため、①自立相

談支援機関において継続的支援している支援対象者の状態像の変化、②プランを策定せずに他機関・制度につないで対応を一旦終了するケースの実態、について調査している。

(注) 下線は当省が付した。

資料 4-② 「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)(抜粋)

第 8 章 運営計画と評価

- 生活困窮者自立支援制度の実施に当たっては、実施主体である自治体において、現状や課題を把握し、生活困窮者支援全体の取組方針等を定め、その結果を評価することが必要である。また、任意事業についても自立相談支援事業と併せて効果的な支援を行い、支援の質を担保するため、事業計画を策定し、その評価を行うことが必要と考えられる。
- 就労準備支援事業者においても、自治体における事業計画と評価に係る取組を踏まえ、就労準備支援事業を実施する上での現状や課題を把握した上で、年度ごとに事業運営の目標とそれを達成するための計画を策定し、その実施状況や目標の達成状況を評価することが必要である。このような、いわゆる PDCA サイクルにより次年度以降の運営の改善に生かすことが求められる。具体的な実施方法については、「自立相談支援事業の手引き」の第 8 章を参照いただき、支援の質の向上に努められたい。
- 評価には、自己評価と外部評価の二つの方法があるが、まずは就労準備支援事業者が自らの運営を振り返り、より良い運営を行うため、自己評価をしっかりと実施することが重要となる。

評価指標の例

- ・ 利用者数、就労準備支援プログラム策定件数
- ・ 利用者の目標の達成状況
- ・ 一般就労した利用者の数
- ・ 利用者の満足度、苦情の件数
- ・ 研修会等の実施回数

(注) 下線は当省が付した。

資料 4-③ 「家計改善支援事業の手引き」(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)(抜粋)

第 7 章 運営計画と評価

- 生活困窮者自立支援制度の実施に当たっては、実施主体である自治体において、現状や課題を把握し、生活困窮者支援全体の取組方針等を定め、その結果を評価することが必要である。また、任意事業についても自立相談支援事業と併せて効果的な支援を行い、支援の質を担保するため、事業計画を作成し、その評価を行うことが必要と考えられる。
- 家計改善支援機関においても、自治体における事業計画と評価に係る取組を踏まえ、家計改善支援事業を実施する上での現状や課題を把握した上で、年度ごとに事業運営の目標とそれを達成するための計画を作成し、その実施状況や目標の達成状況を評価することが必要で

ある。このような、いわゆるPDCAサイクルにより次年度以降の運営の改善に生かすことが求められる。具体的な実施方法については、「自立相談支援事業の手引き」の第8章を参照いただき、支援の質の向上に努められたい。

- 評価には、自己評価と外部評価の二つの方法があるが、まずは家計改善支援機関が自らの運営を振り返り、より良い運営を行うため、自己評価をしっかりと実施することが重要となる。

評価指標の例

- ・ 相談受付件数、家計再生プラン策定件数
- ・ 支援・面談の回数
- ・ 利用者の目標の達成状況（別添様式「評価シート」参照）
- ・ 利用者の満足度、苦情の件数
- ・ 研修会等の実施回数

（注）下線は当省が付した。

資料 4-④ 「一時生活支援事業の手引き」（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）（抜粋）

第 V 章 事業の評価

一時生活支援事業について、生活困窮者支援全体の取組方針等を踏まえ、事業を実施する上での現状や課題を把握した上で、年度ごとに事業運営の目標とそれを達成するための計画を策定し、その実施状況や目標の達成状況を評価することが必要である。

1 運営計画と評価

生活困窮者自立支援制度の実施にあたっては、実施主体である自治体において、現状や課題を把握し、生活困窮者支援全体の取組方針等を定め、その結果を評価することが必要である。

一時生活支援事業についても、生活困窮者支援全体の取組方針等を踏まえ、事業を実施する上での現状や課題を把握した上で、年度ごとに事業運営の目標とそれを達成するための計画を策定し、その実施状況や目標の達成状況を評価することが必要である。このような、いわゆるPDCA サイクルにより次年度以降の運営の改善に生かすことが求められる。具体的な実施方法については、自立相談支援事業の手引きの第 8 章を参照いただき、支援の質の向上に努められたい。

評価には、自己評価と外部評価の二つの方法があるが、まず一時生活支援機関が自らの運営を振り返り、より良い運営を行うため、自己評価をしっかりと実施することが重要となる。

●評価指標の例

【事業が提供する支援に関して】

- ・ 利用者数
- ・ 利用者の属性（性別、年齢等）
- ・ 宿泊利用開始日、宿泊利用終了日、滞在日数

- ・ 衣食等に係る支援の利用記録
- ・ 利用終了の理由
- ・ 利用終了後の居住先

【宿泊施設に関して】

- ・ 定員数、部屋数
- ・ 施設の稼働率 等

(注) 下線は当省が付した。

**資料 5-① 「生活困窮者自立支援統計システムの本格運用にあたって」(平成 29 年 3 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事務連絡)(抜粋)**

2 本格運用開始後にお願いする作業内容 (今年 4 月～)

新システムでは、相談者情報が入力されていれば月次報告のボタンを押すのみで報告が完了となります。新システムの本格運用開始後は、以下の作業をお願いします。

(1) 月次報告(福祉事務所設置自治体：毎月)

自治体におかれては、4 月分以降、国への月次報告(支援状況報告)を翌月 20 日まで(4 月分は 5 月 20 日まで)に新システムから行ってください。支援状況調査についても当面継続しますが、今後は、この情報を基に統計情報を作成し、公表することを予定しています。

(略)

3 本格運用開始後の留意点

(2) 新システム運用開始後は、相談者情報を新システムに入力してもらうことで、これまでのように独自のシステム等で管理・集計したうえで、個別に新規相談受付件数等をカウントして報告していただく必要がなくなり、支援状況調査項目のさらなる縮減等が可能となります。

月次報告を新システムから行っていただくこととなるため、本人が来所し生活困窮に関する相談を受ける場合だけでなく、匿名で生活困窮に関する電話相談を受けた場合や、相談受付・申込票への記入を拒んだ場合、自立相談支援の利用申込に対する本人同意がとれない場合等についても、新システムの相談受付・申込票に漏れなく入力するようお願いします。入力が徹底されないと、新システムによって新規相談受付件数を正確に把握することが困難となり、支援状況調査項目のさらなる縮減等ができなくなるため、特にご留意ください。

(注) 下線は当省が付した。

資料 5-② 統計システムの機能拡充に関する要望

(入力関係)

- 統計システムには、複数の選択肢から選んで入力する項目(これまでに相談した機関、プランの実施に係る関係機関・関係者、相談者に関わる課題と特性への対応状況や他機関につないで終結した場合のつなぎ先機関など)がある。項目によっては、60 以上の選択肢

の中から選択しなければならず、目当ての選択肢を探すのも一苦勞である。加えて、選択後も画面上には選択しなかった項目も含め全ての項目が表示されるため、支援対象者に係る情報の全体像が把握しにくい。

- 家計表の写しなど支援対象者の情報をまとめて管理できるよう、画像データなども登録できるよう機能を拡充してほしい。
- 支援対象者の年齢は誕生日を迎えると自動的に更新されるが、支援対象者の家族の年齢は自動更新されず、生年月日などから計算しなければならない。支援対象者の家族についても、年齢の自動更新機能を付加してほしい。
- 一日に複数回相談に訪れる者もあるため、相談を受け付けた日だけでなく、時間も記録できる機能を付加してほしい。
- 統計システムに記録された情報の更新日を管理する機能があるが、現在は更新日を手入力しなければならず非効率なので、自動で記録されるようにしてほしい。
- 生年月日、郵便番号を入力すれば、自動的に年齢、住所が入力される機能を付加してほしい。

（出力関係）

- 複数のページに及ぶ支援経過記録シートを端末画面で参照する場合、前のページなど任意のページに戻れず、再度、1 ページ目を表示させてから参照したいページまで順にたどっていく必要がある。
- 統計データの出力はエクセル形式となっているが、加工しやすいよう CSV 形式で出力できるようにしてほしい。

（検索関係）

- 特定の相談者の記録を確認しようとする場合、氏名で検索する必要がある。しかし、日本人の氏名の場合は旧字体や略字、外国人の氏名の場合は通称やアルファベットなどで入力されている者などが混在している。このため、旧字体や略字などでの入力も想定しながら複数回検索するなど手間がかかるほか、記録を見つけれない場合がある。
- 評価時期の到来案件など、自らの担当案件の進捗状況を確認するため、主担当者の氏名で対象案件を検索している。しかしながら、人事異動等により引き継いだ案件は、元の主担当者名を変更できず、過去の主担当者名でも検索する必要があるため、担当者名を変更又は併記できるようにしてほしい（令和 4 年 1 月に、後任の担当者名で前任の担当者の案件も含め検索できるよう改修済み）。

（統計・分析関係）

- 今後の施策展開の検討や財政当局への説明等に活用するため、性別、年齢、世帯、つながりを受けた機関、生活保護受給歴のある者の割合、生活保護受給につながった者、ひきこもりの者などの条件に該当する統計データや、性別と年代別といった複数条件を掛け合わせた統計データを抽出できるようにしてほしい。
- 令和元年度のシステム改修前は年間の実績データを適時に設定して出力できたが、シス

テム改修後は、月 1 回の月次報告でしか出力できなくなった。このため、年間実績を集計しようとする、月ごとにデータを出力し、それらを手計算で集計しなければならず不便である（令和 4 年度に適時に年間実績を集計できるよう改修予定）。

- 管内の自立相談支援機関ごとの支援実績を確認する場合、自立相談支援機関ごとに出力しなければならず、全てを確認するために自立相談支援機関の数だけ同じ操作を行わなければならない。

（その他）

- 統計システムは、それぞれの自立相談支援機関に設置した端末からしか個々の支援対象者に関する記録が出力できない。このため、自治体の主管部署などの関係者と支援対象者の記録を参照しながら打合せができないほか、厚生労働省に報告する支援実績数値の正確性を確認しづらい。

（注）当省の調査結果による。