

生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理

令和4年4月26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・ワーキンググループ

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～新型コロナウイルス感染症の影響や地域共生社会の推進を踏まえて～	2
2 個別論点	
（1）生活困窮者自立支援のあり方	8
（2）自立相談支援のあり方	14
（3）就労支援のあり方	22
（4）家計改善支援のあり方	30
（5）居住支援のあり方	34
（6）貧困の連鎖防止・子どもの貧困への対応のあり方	42
（7）生活保護制度との連携のあり方	47
（8）自立支援に関連する諸課題（地域づくり・居場所づくり、関係機関との連携、身寄りのない方への支援）	51
（9）支援を行う枠組み（人材育成のあり方、都道府県の役割、中間支援のあり方等）	56

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～新型コロナウイルス感染症の影響や地域共生社会の推進を踏まえて～

(法施行後の状況)

- 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。）は、リーマンショックを契機として、生活保護に至る前の段階で、早期に自立に向けた支援を行うことの重要性が認識されたことを背景に、複合的な課題を抱える生活困窮者に対して包括的な支援を行う新たな仕組みとして平成 27 年 4 月に施行された。

- 法施行後の状況を踏まえ、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。以下「平成 30 年改正法」という。）においては、法の理念や生活困窮者の定義の明確化、任意事業の機能強化、支援会議の設置等が盛り込まれた。

- 法の理念として、「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」という 2 つの目標と、「包括的」「個別的」「早期的」「継続的」「分権的・創造的」な新しい支援のかたちが掲げられた。それにより、世帯が抱える複合的な課題をときほぐし、就労を含めた社会とのつながりの回復により生活向上を図り、本人の自己肯定感を回復していくとともに、地域の活力、つながり、信頼を強めていくことを目指してきた。
こうした法の理念のもと、全国の自治体や支援現場においては様々な実践が重ねられてきた。新規相談者数や継続的に支援した人数は年々増加し、継続的に支援した人の多くに自立に向けた変化が見られるなど、着実に効果が現れている。また、都道府県等においても、各事業の実施率の向上や関係機関の連携強化等を通じて支援の基盤が拡充されてきた。

(新型コロナウイルス感染症の影響)

- 令和 2 年春から続くコロナ禍は、社会の脆弱性を照らし出し、その影響は世代・属性を超えて非常に広範囲に及んだ。休業やシフト減、雇止め等による経済的困窮に加え、緊急事態宣言等に伴う外出自粛により人とのつながりが変化し、社会的に孤立を深める人、DV・虐待など家庭に問題を抱える人が顕在化した。こう

した影響は、コロナ禍以前から生活困窮のおそれがあった人や脆弱な生活基盤のもと暮らしていた人がいかに多く存在していたかを浮き彫りにした。

- このような厳しい状況をもたらしたコロナ禍は、法の真価を問うものでもあった。自立相談支援機関の相談窓口における新規相談受付件数や都道府県社会福祉協議会が実施する緊急小口資金等の特例貸付（以下「特例貸付」という。）、住居確保給付金の申請件数は急増し、とりわけ個人事業主やフリーランス、外国人、若年層などこれまで生活困窮の相談窓口にあまりつながっていなかった新たな相談者層からの相談が増加した。
- こうした状況に対して、支援現場においては、感染防止対策を講じつつ急増する相談・申請等に連日対応し、コロナ禍でつながった新たな相談者層の支援ニーズに対応するため、試行錯誤を重ねてきた。こうした取組により、法に基づく支援について、コロナ禍において法が生活困窮者の生活の下支えとして大きな役割を果たしたこと、すなわち法が必要不可欠なものであることが改めて認識された。
- 一方で、コロナ禍において、特に支援現場は困難な状況に直面した。従来法が想定していなかった特例的な給付・貸付事務に対応した結果、従来の伴走型支援の実践が難しくなり、法の理念が揺らいでいるのではないかとの声も聞かれる。
- コロナ禍という前例なき状況に対応する中で、既存の法の枠組みが適切であったか、また十分機能していたか等について、丁寧な検証を行った上で、様々な状況下において、法の理念に基づく支援をどのように担保するか、検討する必要がある。
- 加えて、コロナ禍における法と生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号）の関係についても検証を行う必要がある。法と生活保護法の連携強化については、これまでも両制度間のつなぎや、就労準備支援事業・家計改善支援事業の一体的実施等が進められており、コロナ禍においても新たに連携強化を図る動きが見られた。またこの間、生活保護法においても、速やかな保護決定や弾力的な運用等の対応が行われてきた。生活保護受給者があまり増加しなかった要因等を分析するとともに、これまでの経緯やコロナ

禍での対応、両制度をとりまく状況も踏まえつつ、両制度のあり方について議論する必要がある。

(地域共生社会や関連施策との関係について)

- 令和3年度から、地域共生社会の実現に向けた重層的支援体制整備事業（以下「重層事業」という。）が施行され、市町村における属性を問わない包括的な支援体制を構築する仕組みがスタートした。

法は、「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」という目標の下、本人を中心とした相談支援を実践するとともに、一人ひとりの状況に合わせた就労や社会参加の場を開拓することにより、生活困窮者が地域で孤立した存在ではないこと、「支えられる」だけでなく「支える」側に立つことも可能であることを、地域づくりを通して明らかにしてきた。

地域共生社会は、こうした法の考え方と他の福祉分野や政策領域の考え方を合わせて共通理念化したものであり、重層事業は、この理念を実現するための1つの仕組みである。

- 法において積み重ねられた実践は、地域共生社会の実現に向けて市町村の包括的な支援体制の整備における重要な基盤となり得るものである。法の役割が縮小することはなく、むしろ、法の関係者と他の福祉分野の関係者等が連携・協働することを通じて相乗効果が生まれ、市町村全体として、包括的な支援体制の整備を進め、地域共生社会の実現を図っていくことが期待されている。
- また、法施行以降も、「就職氷河期世代支援プログラム」（令和元年6月21日）や「孤独・孤立対策の重点計画」（令和3年12月28日孤独・孤立対策推進会議決定）をはじめとする様々な関連施策がとりまとめられている。生活困窮者を取り巻く施策の多様化という良い面がある一方、法の目指す包括的な支援を実現するためには、生活困窮者支援の分野として、そうした施策との連携体制の構築に向けて不断の努力を続けなければならない。

(議論の視点)

- 今回の論点整理においては、法の施行状況に加え、コロナ禍や地域共生社会の推進といった法を取り巻く状況を踏まえ、法制度のあり方について、各事業の視点に加え、事業横断的な視点での

議論が必要であると考えた。具体的な議論の視点は以下のとおりである。

【各事業のあり方に関するもの】

- (1) 自立相談支援機関のあり方について
 - － 新型コロナウイルス感染症の影響で新たに顕在化した相談者層への相談支援、急迫した現物ニーズへの対応、支援会議の効果的な活用、関係機関との連携等、自立相談窓口の機能のあり方の検討
- (2) 生活困窮者自立支援制度における生活保護受給者に対する支援のあり方について
 - － 生活保護受給者も含めた一体的な支援のあり方の検討
- (3) 就労準備支援事業・家計改善支援事業のあり方について
 - － 平成30年改正法での努力義務化以降の実施状況を踏まえた事業のあり方の検討
- (4) ハローワーク等と連携した就労支援のあり方について
 - － 高齢者や新型コロナウイルス感染症の影響で新たに顕在化した相談者層の就労ニーズへの対応のあり方の検討
- (5) 就労に向けた準備の機会の確保について
 - － 就労準備支援事業、認定就労訓練事業について、利用の動機付けや就労体験・訓練の場の更なる開拓に向けた検討
- (6) 一時生活支援事業のあり方について
 - － 平成30年改正法で新設された地域居住支援事業の実施状況等を踏まえた、生活困窮者の住まいのニーズへの対応のあり方の検討
- (7) 住居確保給付金のあり方について
 - － 新型コロナウイルス感染症への対応も踏まえたあり方の検討
- (8) 貧困の連鎖防止（子どもの学習・生活支援事業等）のあり方について

- 一 平成 30 年改正法以降の実施状況を踏まえた生活支援、小学生から高校生まで切れ目のない支援の更なる促進に向けた検討

【横断的課題に関するもの】

- (1) 新型コロナウイルス感染症の影響や地域共生社会の推進を踏まえた生活困窮者自立支援制度見直しの方向性について
 - 一 新型コロナウイルス感染症の影響や、令和 3 年 4 月に施行された地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律（令和 2 年法律第 52 号）により改正された社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号。以下「改正社会福祉法」という。）に基づく重層事業を始めとした、地域共生社会の推進を踏まえた生活困窮者自立支援制度のあり方の検討
- (2) 地域づくり、居場所づくりのあり方について
 - 一 生活困窮者を含む様々な課題を抱える地域住民が、地域でともに生き生きと生活するための地域づくり・居場所づくりのあり方の検討
- (3) 孤独・孤立への対応を含む関係機関・関係分野との連携について
 - 一 新型コロナウイルス感染症の影響も受け、深刻な社会的孤立状態にある方の把握・支援を含む関係機関・関係分野との連携の促進に向けた検討
- (4) 支援者支援や人材育成のあり方について
 - 一 生活困窮者自立支援制度の実施主体に対する支援のあり方の検討
- (5) 都道府県の役割と町村部の支援のあり方について
 - 一 平成 30 年改正法で新たに規定された、都道府県の管内自治体への支援について、施行後の実施状況を踏まえたあり方の検討
 - 一 福祉事務所未設置町村における相談支援のあり方の検討

- こうした視点を中心に据えて法のあり方を見直しつつ、地域に目を向ければ、特にコロナ禍においては、フードバンクや社会福祉法人における「地域における公益的な取組」といった民間の発意による取組と法に基づく取組との連携が各地で進んだことが確認された。

また、多様な支援ニーズに対応するため、SNSを含むオンラインによる支援といった新たな関係性づくりの試みも見られた。
- もとより、生活困窮者の自立支援は、法や他制度に基づき実施される公的な支援だけでは完結しない。コロナ禍においては、感染拡大防止の観点から、様々な活動が制約を受けた。一方で、顕在化した支援ニーズに対応するため、それぞれが創意工夫を凝らし、多くの支援者や地域住民がつながり、また、新たな社会資源を開発することにより、これまでにない支援の展開が生み出されてきた。こうしたコロナ禍で生まれた支援の萌芽はこれからも伸ばしていかなければならない。そのためにも、法の支援が関連施策や地域に対して開かれたものであることが不可欠である。
- また、コロナ禍において浮上した課題は、新型コロナウイルス感染症が収束した後も引き続き残ることとなる。コロナ禍で見えてきた課題に向き合うとともに、改めて相談支援という法の原点に立ち返り、理念に基づく包括的な支援を深化させていくことが、今後の社会的危機への備えとなるだけでなく、コロナ禍で影響を受けた人々を含め、生活に困難を抱える人々の本当の意味での生活再建につながるのではないかと。
- 本検討会及びワーキンググループにおいては、生活困窮者自立支援に様々な立場で携わる構成員により、計11回にわたる白熱した議論を積み重ねてきた。この論点整理は、それぞれの立場や支援の現場における「切なる思い」をそのまま活かしてとりまとめたものである。今後、厚生労働省の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、この論点整理についての具体的な制度設計の検討が進められることや、法を超えた社会保障全体の枠組みの中で法に関連する議論が行われることと併せ、コロナ禍を経て、法の理念や支援のかたちが深まり、より多くの人々に寄り添った制度となることを強く期待する。

2 個別論点

(1) 生活困窮者自立支援のあり方

【現状の評価と課題】

(新型コロナウイルス感染症の影響等)

- 法は、「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」という2つの目標を掲げ、「包括的」「個別的」「早期的」「継続的」「分権的・創造的」の5つの支援のかたちを実現すべく、地域住民を含む多様な主体との連携・協働によるつながりや居場所づくり、地域における見守り活動の取組も含めた支援の実践を積み重ねてきた。
- こうした支援は、生活困窮者の自立に向けた人的支援、すなわち相談を包括的に受け止め、寄り添い、個別的に対応していくことを基本とするものであり、人が人を支えるという考え方が生活困窮者自立支援の根幹となっている。
- しかし、平成27年の法施行から7年が経過し、各地で法に基づく取組が進むにつれて、支援員や人員体制に関する課題、事業間の連携や社会資源の開拓に関する課題、自治体間の取組の格差など、法に内在する様々な課題が見られるようになった。
- また、令和2年春からの新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、世代や属性を超えて多くの人々に影響を及ぼし、休業やシフト減、雇止め等により、経済的に困窮する人々が急増した。
こうした状況に対応するため、コロナ禍における経済支援策として、特例貸付や住居確保給付金の特例措置等の対応が緊急的に実施されてきた。こうした対応は、コロナ禍において生活困窮者の生活の下支えに大きな役割を果たしたと言える。
- しかしながら、本検討会においても議論がなされたように、
 - ・ コロナ禍において、特例貸付や住居確保給付金の申請が急増するとともに、新型コロナウイルス感染症生活困窮者自立支援金（以下「自立支援金」という。）が創設され、支援現場はその対応に追われた
 - ・ こうした経済支援策の事務手続により、支援現場への負荷が高まり、法が目指す個人の自立に向けた丁寧な支援が困難とな

った

といった実態は、法の掲げる目標や支援のかたちが実現できているのかという問題を我々に投げかけている。

- コロナ禍における一連の経済支援策は今なお継続しているが、行政事業レビュー（令和3年秋の年次公開検証）でも指摘されているように、これらの経済支援策の今後のあり方については、本検討会の議論に加えて、本来の法の理念や経済支援策終了後の課題の整理等も踏まえた上で、検討する必要がある。

（地域共生社会や関連施策との関係について）

- 法施行以降、就職氷河期世代やヤングケアラーに対する支援、孤独・孤立対策等、特定の属性・状況に着目した支援策がとりまとめられてきた。

平成28年の「ニッポン一億総活躍プラン」において「地域共生社会」の理念が打ち出され、法が掲げる対人支援領域における包括的支援と地域支援を総合的に推進するという政策展開を確かなものとする観点から、他の福祉分野や政策領域を貫く共通理念として、その実現に向けた取組が進められてきた。令和3年度に施行された重層事業もそうした取組の一つである。

- 法において積み重ねられた実践は、地域共生社会の実現や重層事業の重要な基盤となり得るものである。法の関係者を含め市町村全体として、包括的な支援体制の整備を進め、地域共生社会の実現を図っていくと同時に、重層事業における取組を活用することにより、法に基づく取組にも更なる広がりが生まれることが期待されている。

【論点】

（法の理念やあり方）

- 新型コロナウイルス感染症の影響もある中、法の掲げる理念に基づく支援が実施できているのか、再確認すべきではないか。その上で、仮に実施できていない部分がある場合、制度本来の役割が果たせるようにする必要があるのではないか。
- 特に、「生活困窮者の自立と尊厳の確保」を実現するためには包括的に相談を受け止めることが重要である。自立相談支援事業の利用者は経済的に困窮した人が中心となる一方、経済的な困窮

度は低いが孤立している人などが相談につながりにくくなり、支援対象者が狭窄化しているおそれがある。緊急時においても法の理念を実現する実践ができるよう、コロナ禍から学び、改善につなげていく必要があるのではないか。

○ また、法施行以降、支援現場においては対象者を限定せず、社会的孤立や生きづらさを含め生活に困難を抱える相談者を包括的に受け止めてきたことを踏まえ、法の対象者の定義が経済的困窮に縛られることなく、実態に即したものとなるよう、法の規定について改めて検討すべきではないか。

○ 法に基づく事業や関係施策が分立しているが、全体としていかに包括的な支援を提供していくのか考える必要があるのではないか。

また、自治体間で制度の解釈や対応、支援対象者に差異が生じているおそれがあり、改善すべきではないか。

○ 法に基づく事業について、事業内容がきめ細かく定められていたほうが取り組みやすい側面がある一方、決められた内容を実行することに終始してしまい、各地域において、法が掲げる「包括的な支援」の実現に向けて主導的に取り組むことが難しくなる。法に基づく事業の見直しを行う際には、支援現場の自由な裁量と発想で取り組むことが重要であり、そうした「余白」が必要ではないか。

○ コロナ禍においては、地域の多くの活動が自粛となり、日常的な暮らしの中での気かけ合う関係の重要性が改めて認識されたことを踏まえると、法の理念の実現に当たっては、地域住民・住民自治組織の活動支援や、地域住民等と専門機関・専門職との協働を進めることが重要ではないか。

(コロナ禍での対応を踏まえた法のあり方)

○ コロナ禍以前から、生活保護については利用しづらいといった声もあり、保護を要する状態にある可能性が高いにもかかわらず生活保護の申請に至らず、法に基づく支援と生活保護制度の狭間に滞留する人々が存在し、そうした構造的な矛盾がコロナ禍で顕在化したのではないか。

- コロナ禍における状況等を踏まえると、法に基づく支援の現場においては、相談支援を軸にした支援という法の理念を堅持することが必要であり、給付を含めた経済的支援のあり方については、相談支援とは切り分けた上で、法の枠組みを超えた社会保障制度全体の枠組みの中で検討する必要があるのではないか。
- コロナ禍で特例的な対応を行った特例貸付や住居確保給付金、自立支援金について、開始当初の政策目的・制約条件や、制度が存在しなかった場合と比べてどの程度の効果があったのかを分析・評価した上で、今後の緊急時の住宅政策や所得政策のあり方を考える必要があるのではないか。
- 国と地方等の関係を含め、緊急時の対応を制度化しておくべきではないか。
その際、経済的困窮や多重債務を予防・解決する観点から、相談支援と貸付を一体的に運用することを前提に検討すべきではないか。
- 特例貸付について、緊急的な対応としての意義は評価すべき一方、福祉的貸付が本来、生活そのものの維持を目的とし、相談支援との密接な連携のもとなされるものであることを踏まえた検討が必要ではないか。また、今般のコロナ禍のように影響が長期化する場面では、貸付というスキームが適切なのかどうか検証すべきではないか。
- 特例貸付については、貸付で終わりではなく、長期間（返済期間10年）にわたって伴走支援を行う必要がある。令和5年1月以降の返済開始後も含めた返済の基準については、極力柔軟な運用を求め、返済を求めた結果、生活困窮に陥ることがないように運用すべきではないか。
また、償還開始後にどのような事態が生じ得るのかをあらかじめ想定した上で、人員体制を含め必要な対応を検討すべきではないか。
さらに、自立相談支援事業や家計改善支援事業との連携も重要であり、これらの事業につながる仕組みや税部局等との連携強化も必要ではないか。
- 特例貸付について、子育て家庭は、返済による経済的負担が子

どもの将来に影響することを懸念し、利用につながらない場合もあった。コロナ禍の特例措置に限らず、通常時から子育て世帯に配慮した制度設計の必要があるのではないか。

(地域共生社会や関連施策の推進を踏まえた法のあり方)

- 地域共生社会の推進や孤独・孤立対策等、法施行以降の新たな施策と法との関係性の整理・連携が必要ではないか。

- 法については、多様で複合的な生活困窮者の課題について、制度の狭間に陥らないよう広く受け止めてきたが、重層事業では、「子ども」「障害者」「高齢者」と横並びの「生活困窮者」という括り方をされている。生活困窮者が単なるカテゴリーの一つにならないよう留意すべきではないか。
重層事業においては、法が従来有するコーディネート機能を発揮できれば事業の中核となり得ることから、そうした機能を発揮できるように、法の特質を十分活かしていくべきではないか。また、自治体において重層事業と法をどのように組み合わせて実施していくのか、事例の展開を進める必要があるのではないか。

- 高齢化が進展し、財政状況も厳しさを増す中、課題ごとに新たな制度や事業がつくられていけば支援は複雑化し、自治体や支援現場の負担が重くなることから、関連分野を有機的に運用できるように一体化するとともに、支援を受ける本人のニーズを踏まえて本人主体で活用できるように、包括的な支援体制のあり方について、長期的な視点で考える必要があるのではないか。

- 就労準備支援事業については、重層事業においても有効な取組であり、重層事業と就労準備支援事業の支援を一体的に行うことで効果的な支援ができるのではないか。

(実施体制)

- 各自治体における相談実態やニーズを踏まえ、生活困窮者自立支援制度に関する政策立案や庁内連携を強化するため、都道府県や市等の生活困窮者自立支援制度所管部局への専従職員の配置を進めるべきではないか。

- 重層事業の施行も踏まえ、法と社会福祉法第14条第1項に規定する福祉事務所との関係について、生活保護以外の福祉事務所

の業務を含めた検討が必要ではないか。

(2) 自立相談支援のあり方

【現状の評価と課題】

(基本的な考え方)

- 自立相談支援事業は、包括的な支援の「入口」として、既存の制度や支援機関では対応が難しい生活困窮者も幅広く受け止め、関係機関と連携しながら、伴走型支援を行ってきた。

また、地域のネットワークを構築しながら生活困窮者への包括的・継続的な支援を体系的に実施する中核的な機関としての役割を担うものである。

(新型コロナウイルス感染症の影響とその対応)

- コロナ禍においては、自立相談支援機関の新規相談受付件数の急増に加え、これまで自立相談支援機関にあまりつながってこなかった個人事業主やフリーランス、外国人、若年層といった新たな相談者層からの相談が顕在化した。

また、世帯類型や就労状況についても従来の相談者とは異なる傾向が見られ、コロナ禍において、自立相談支援機関はこれまでにない多様な相談者層に対応することとなった。

(実績)

- ・ 新規相談受付件数
 - － 令和元年度：248,398件
 - － 令和2年度：786,163件
- ・ 以下の者からの「相談が増えた」に「よくあてはまる」又は「ややあてはまる」と回答した自治体の割合（令和2年度調査）
 - － 個人事業主：84.9%
 - － 解雇・雇い止め等による非正規雇用労働者：84.6%
 - － 若年層：73.8%
 - － 外国籍：66.5%
- ・ コロナ禍においては、若年単身世帯やひとり親世帯、夫婦と子供から成る世帯等からの相談や、就労している者からの相談が増加している。（令和3年度調査）

- 相談者が抱える課題については、以前から「経済的困窮」が最も多かったが、コロナ禍においてはその割合が大幅に増加しており、休業やシフト減、雇止め等を余儀なくされ、経済的に苦しい状況に陥った人々が多く存在したことがわかる。

その他のコロナ禍の特徴としては、「住まい不安定」や「ホーム

レス」といった居住に関する課題を抱える人の増加が著しく、コロナ禍以前から潜在的に存在した支援ニーズが、男女問わずほぼ全ての年代において課題として顕在化した。

また、コロナ禍では複合的な課題を抱える相談者の割合が大きく増加したことも明らかになっており、相談内容がより複雑化・複合化し、より困難なものとなっていたことが想定される。

(実績)

- ・ 感染拡大前後の課題・特性の数の比較（令和2年1月と令和3年1月の比較）
 - － 経済的困窮：3.2倍
 - － 住まい不安定：2.2倍
 - － ホームレス：1.6倍
 - － ひとり親：1.5倍
 - － 外国籍：7.0倍
- ・ 3個以上の課題を抱える相談者の割合
 - － 感染拡大前：9.7%（令和2年1月）
 - － 感染拡大後：51.6%（令和3年1月）

○ こうした相談者層の多様化や課題の複雑化・複合化に伴う支援ニーズの変化に対応するため、自立相談支援機関においては、「アウトリーチ支援」や「電話・メール・SNSなどを活用した相談支援」、「相談員等の加配による自立相談支援体制の強化」といった取組が進められた。他方で、「就労体験・就労訓練先の開拓等による就労支援の強化」、「商工部門等と連携した就労支援」といった取組については、必要性を感じつつも実施に至っていない自治体が多い。

(実績)

- ・ 機能強化の取組状況について、「現在、取り組んでいる・取り組んだことがある」と回答した自治体の割合（令和3年度調査）
 - － 自立相談支援機関におけるアウトリーチの取組：40.3%
 - － 電話・メール・SNSなどを活用した相談支援：39.2%
 - － 相談員等の加配による自立相談支援体制の強化：35.8%
- ・ 機能強化の取組状況について「実施したい・実施すべきだができていない」と回答した自治体の割合（令和3年度調査）
 - － 自治体の商工部門等と連携した就労支援：38.2%
 - － 地域における就労体験・就労訓練先の開拓・マッチングの実施による就労支援の強化：37.1%

○ また、法の枠組みを超えた支援ニーズに対応するため、新たに関係機関や関係団体との連携を強化する動きも見られた。

例えば、行政機関では「生活保護・福祉事務所」や「ハローワーク・マザーズハローワーク」、行政機関以外では、「社会福祉協議会」や「フードバンク活動団体」、「法テラス・弁護士（会）・司法書士会」との連携強化を図った自治体が多かった。

（実績）

- ・ 新型コロナの影響により新たに連携を強化した機関・分野について（令和3年度調査）
 - － 生活保護・福祉事務所：55.8%
 - － ハローワーク・マザーズハローワーク：50.9%
 - － 社会福祉協議会：56.3%
 - － フードバンク活動団体：41.0%
 - － 法テラス・弁護士（会）・司法書士会：37.9%

○ コロナ禍という未曾有の危機に対して、法の果たした機能や役割を評価する声がある一方、急増した相談・申請等への対応により、9割以上の自治体が法の理念に基づく本来の支援業務の遂行に困難を感じていた。

なお、相談者側が特例貸付や住居確保給付金のみを希望するため、相談支援を含む継続的な支援につながらないケースも半数以上の自治体で見られた。

（実績）

- ・ 生活困窮者自立支援制度がコロナ禍で「大いに機能している」と回答した自治体の割合は22.6%、「まあまあ機能している」と回答した自治体の割合は54.9%。（令和3年度調査）
- ・ コロナ禍における本来業務実施への負担や困難さについて、「強く感じる」と回答した自治体の割合は66.6%、「少し感じる」と回答した自治体の割合は24.4%。（令和2年度調査）
- ・ コロナ禍において住居確保給付金の申請に係る相談のうち、「プランを作成することが適切と考えられたが、継続的な支援につながらないケースがある」と回答した自治体の割合は56.1%。（令和2年度調査）

○ 今なおコロナ禍は収束しておらず、特に、「緊急小口資金・総合支援資金の返済ができない相談者の急増」や「再就職が難しい相談者の滞留」、「ひきこもりや8050問題等の表面化」については、多くの自治体が問題意識を持っている。こうした課題については、今後、コロナ禍を乗り越えた後も、長期にわたり向き合っていかなければならないものである。

（実績）

- ・ 以下の相談支援に係る課題について、「とても課題だと思う」ま

たは「やや課題と思う」と回答した自治体の割合（令和3年度調査）

- － 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：92.3%
- － 再就職が難しい相談者が継続ケースとして滞留する：90.7%
- － 経済的困窮からひきこもりや8050問題等が表面化する：87.8%

（平成30年改正法以降の施行状況）

- 新規相談受付件数及びプラン作成件数について、全体としては法施行以降一貫して増加しているものの、依然として自治体間のばらつきがあり、支援を必要としている人をいかに相談やその先の支援につなげるかについて、取組の差が現れている。

具体的には、新規相談受付件数やプラン作成件数については、支援員の数との相関関係がみられ、また、委託先を選定する際に質を評価して委託している自治体のほうが、そうでない自治体と比べてこれらの件数が多いことが確認されている。

（実績）

- ・ 「支援員一人当たり人口」と新規相談受付件数（10万人当たり）の間に負の相関関係があることが確認されている。
- ・ 委託先の選定の際に、質を評価して委託している自治体の平均新規相談受付件数、平均プラン作成件数はそれぞれ56.6件、9.6件であるのに対し、それ以外の自治体はそれぞれ42.4件、7.6件となっている。

- 関係機関との連携状況については、相談者の抱える多様な課題を反映してつなぎ先も様々であるが、コロナ禍以前は、特に、生活保護担当、地域包括支援センター、小口貸付（生活福祉資金を除く。）、ハローワーク等につなぐケースが多かった。

（実績）

- ・ 新規相談者のうち、他制度・他機関へのつなぎの状況（令和2年1月）
 - － 生活保護担当：38.0%
 - － 地域包括支援センター：4.9%
 - － 小口貸付（生活福祉資金を除く）：4.8%
 - － ハローワーク：3.2%

- また、関係機関間の情報共有の円滑化に向けて、平成30年改正法において新設された支援会議については、約4割の自治体で設置済み又は設置予定とされており、関係機関間の情報の共有化

や役割分担の促進、迅速な支援の開始等の一定の効果が現れている。

他方で、約6割の自治体については、その必要性や人員不足等の理由から未設置となっている。

(実績)

- ・ 支援会議の設置状況（令和元年度）
設置済み：274自治体（30.3%）、設置予定あり：87自治体（9.6%）、未設置：544自治体（60.1%）
- ・ 支援会議の開催による効果（令和2年度調査）
関係機関間の情報の共有化：76.1%、関係機関間の役割分担の促進：57.8%、生活困窮者等に対する迅速な支援の開始：49.5%

- 自立相談支援機関における支援員の配置について、人口10万人当たりの平均支援員数は、全体的に増加傾向で推移しているものの、専任の割合は4～5割にとどまっており、コロナ禍の影響を除外しても、人員配置の充実が必要であると認識している自治体が3割程度存在する。

適正な人員配置に向けた自治体独自の取組として、約半数の自治体が、自立相談支援機関へのヒアリング調査又は支援実績等のデータ分析を行っているが、そうした調査分析結果を踏まえ、事業運営の見直し・改善に反映できている自治体は少ない。

(実績)

- ・ 人口10万人当たりの平均支援員数
平成27年度：3.14人、平成28年度：3.48人、平成29年度：3.37人、平成30年度：3.69人、令和元年度：3.68人
- ・ 専任の割合（令和元年度）
主任相談支援員：42.2%、相談支援員：53.6%、就労支援員：49.0%
- ・ 支援実績データの分析を行っている自治体：38.5%、支援実績データの分析を踏まえ、事業運営の見直し・改善に反映している自治体：17.4%（令和2年度調査）

- 平成30年改正法の施行により、生活困窮者自立支援の強化に向けて様々な取組が進められてきたが、コロナ禍で生じた新たな課題に対応するため、必要な人に必要な支援を届ける仕組みを再構築するとともに、それを支える関係機関との連携や人員体制のあり方についてもさらに検討する必要がある。

【論点】

(基本的な考え方、新型コロナウイルス感染症の影響とその対応)

- コロナ禍で、個人事業主やフリーランス、外国人、若年層などが新たな相談者層として顕在化している。こうした新たな相談者層に対応するため、自立相談支援機関の機能を強化すべきではないか。

具体的には、法の理念や生活保護制度との役割分担にも留意しつつ、各種給付のあり方も含め、法として、また、他の公的支援との連携を通じてどのような支援を用意できるか検討する必要があるのではないか。
- 個人事業主やフリーランスについては、事業部分と生活部分の線引きが難しいため、法に基づく支援だけでなく、商工部局や地域の商工会議所・商工会等の支援策や経営相談と緊密に連携することで、効果的な支援ができるのではないか。
- 外国人については、経済的困窮だけでなく、生活面の問題や孤独・孤立の問題を抱えている場合が多い。国においては関係省庁の連携を強化するとともに、支援の現場においては、言語に加え、相互の文化を理解することが重要であり、多文化のソーシャルワークといった観点も必要ではないか。
- 若年層、若年女性については、支援の現場において援助関係の構築に至らず支援に苦慮しているという実態があることを踏まえ、法のアプローチが若年層を意識したものとなるよう、支援体制のバリエーションをさらに創造・充実していくべきではないか。その際、特に若年層、若年女性の支援は、長期にわたる傾向があることや市町村域を超えて移動することを踏まえ、SNS相談等や地域若者サポートステーション事業等の関係施策・機関と連携し、広域的・重層的な体制づくりが必要ではないか。¹
- ひきこもり状態にある方への支援について、特にコロナ禍における相談件数の急増やそれに伴う業務負担の増加により、アウトリーチなどの支援を十分に行うことができなかつたことも踏まえ、強化すべきではないか。

¹ こうした法に基づく他の支援のあり方にも関係する論点については、共通の論点として法全体として検討を行うこととする（以下同じ）。

- 自立相談支援事業とフードバンク、社会福祉法人の「地域における公益的な取組」や社会福祉協議会において行われている現物給付等の取組との連携は、公的支援につながらない住民にアウトリーチする機能や潜在的な支援ニーズを顕在化する機能を持っており、それぞれの法人や団体の強みを活かした形で、連携を強化していくべきではないか。

また、自立相談支援事業においては、こうした地域の社会資源の開拓を働きかけていくことも重要ではないか。

(平成 30 年改正法以降の施行状況)

- コロナ禍の影響もあり、相談者の抱える課題が複雑化・複合化している実態を踏まえ、支援会議を活用し、早期に関係機関間で情報共有を行い、支援につなげていくことが重要ではないか。そのためにも、支援会議の設置目的、支援調整会議等との機能の違いや役割分担、具体的な好事例等を自治体職員や支援員に周知することにより、支援会議の設置を早急に進める必要があるのではないか。

また連携の際に中心となって支援する機関・担当者を明確にする仕組みや、転出に伴う支援の引継ぎの仕組みを考える必要があるのではないか。

- 自立相談支援事業を含め、法に基づく事業の委託先の選定に当たっては、多様な主体が委託を受けて制度を運用することが地域の社会資源に広がりをもたらし、地域を育てていくことにつながるという認識に立ち、事業の質の向上のため、企画提案の内容や支援実績、地域における活動状況等を考慮すべきではないか。また、事業者や人材の確保・育成の観点から、複数年度の委託を含め、委託のあり方について検討すべきではないか。また、こうした内容を盛り込んだガイドラインを策定すべきではないか。

- 自立相談支援事業の支援員は、従来兼務が多いことや、雇用形態が有期や非常勤の場合が多いとの声があることに加え、コロナ禍で業務負担が過重となっており、相談窓口としての機能の弱体化が危惧されている。法の理念に基づく支援を実現するためには、自立相談支援事業に支援員を適切に配置することが不可欠であることから、業務のタイムスタディの実施や、各自治体における支援対象者数の把握等によって、地域特性も考慮した適切な人員配置の基準の設定を含めた人員体制のあり方を検討すべきでは

ないか。

- さらに、こうした人員体制のあり方の検討と併せて、人が人を支える支援であるからこそ、志を持ち、法の理念を実践できる人材の確保・定着に向けて、支援員の育成や処遇改善、社会的地位の確立も必要ではないか。

(3) 就労支援のあり方

【現状の評価と課題】

(基本的な考え方)

- 法に基づく就労支援は、就労という人間にとってかけがえのない営みを、それぞれの人の希望や状態像に応じて実現することを目指したものである。したがって、収入を得るばかりではなく、社会とのつながりを構築し自己実現を図ることによって、日常生活自立・社会生活自立・経済的自立がよりよい形で達成されるよう、支援が進められてきた。
- 具体的には、支援対象者の状態像に応じた就労支援を制度化し、自立相談支援事業におけるアセスメントやプランに基づき、ハローワークを含む支援関係者や地域の事業所等が連携しつつ、段階的な支援が実施されてきた。

(実績)

- ・ プランにおける就労支援対象者（年間）：7.6万人、プラン作成対象者に占める割合：54.7%（令和2年度）
- ・ プラン作成者のうち自立に向けた改善が見られた者の割合：82.5%（令和2年度）

(自立相談支援事業の就労支援・生活保護受給者等就労自立促進事業等の利用状況・効果)

- 比較的早期に一般就労を目指すことができる人に対しては、自立相談支援事業における就労支援やハローワークの生活保護受給者等就労自立促進事業により、丁寧なマッチングや面接への同行支援等がなされ、一定数が就労につながっている。

(実績)

- ・ 自立相談支援事業における就労支援の利用件数：56,431件（令和2年度）
- ・ ハローワークにおける生活保護受給者等就労自立促進事業（うち生活困窮者（住居確保給付金受給者を含む）分）の利用者数：19,384人（令和元年度）、29,688人（令和2年度）
- ・ ハローワークにおける生活保護受給者等就労自立促進事業（同上）利用者の就職率：71.5%（令和元年度）、57.6%（令和2年度）（期間の定めのない雇用への就職率：41.6%（令和元年度）、32.6%（令和2年度））
- ・ 就労支援対象者の就労・増収率：61.0%（令和元年度）、26.9%（令和2年度）

- また、無料職業紹介事業の仕組みを活用し、自立相談支援機関が本人や世帯の状況、本人の希望等に合わせて就労時間や業務内容等を地域の事業所等と調整してオーダーメイド型の求人を作り出し、就労支援を行うことも効果的である。こうした取組はすでに約4分の1の自治体において実施されている。

(実績)

- ・ 自立相談支援機関における無料職業紹介事業の実施状況：「実施中」「申請中」「実施予定」を合計した割合 26.6% (令和元年度)

- なお、就労支援においては、就労後すぐに支援を終結するのではなく、定着支援等のフォローアップも重要であり、現状においても、約7割の自治体が、就労後一定期間、定着支援を実施している。

(実績)

- ・ 自立相談支援事業における定着支援の実施状況：72.6% (令和元年度)

(就労準備支援事業の利用状況・効果)

- 多様な就労に向けて準備が必要な者を対象とした就労準備支援事業については、令和2年度は全体の約6割の自治体の実施しており、利用件数も増加傾向にある。

平成30年改正法の施行と併せて、年齢要件の撤廃や資産収入要件の緩和を行ったが、依然として就労準備支援事業の利用が適切であるにも関わらず、利用につながらなかったケースも存在しており、その背景には、本人の意向や参加のための経済的負担に係る課題が指摘されている。

また、自治体における事業実施上の課題としては、事業所の開拓や支援メニューの種類、支援が必要な者の把握・アウトリーチが不十分といった点が挙げられている。

(実績)

- ・ 就労準備支援事業実施自治体：435 (平成30年度) →496 (令和元年度) →542 (令和2年度)
- ・ 就労準備支援事業利用件数：4,695件 (令和2年度)
- ・ 就労準備支援事業利用者の特性：「就職活動困難」、「経済的困窮」、「その他メンタルヘルスの課題」、「社会的孤立 (ニート・ひきこもり等含む)」、「就職定着困難」等の特性が多く出現することが確認されている。(令和2年度)
- ・ 就労準備支援事業の利用が適切と考えられたが利用につながらなかったケースがある：58.4% (令和3年度調査)

- ・ 就労準備支援事業の利用が適切と考えられたが利用に繋がらなかった理由：本人が希望しない（必要性を理解しない）（77.2%）、同（新しい環境に拒否感がある）（54.7%）、同（参加のための経済的負担ができない）（21.6%）（令和3年度調査）
- ・ 就労準備支援事業を実施する上での課題として「とても課題だと思う」「やや課題だと思う」を合計した割合：協力事業所の開拓・連携が不十分（66.3%）、支援メニューの種類が十分ではない（56.7%）、就労に向けた準備が必要な者の把握・アウトリーチが十分にできていない（61.7%）（令和3年度調査）

○ 就労準備支援事業の効果については、自立意欲の向上や社会参加機会の増加に顕著に現れており、事業の利用終了後も、多くの自治体において利用者が就労や別の事業の利用に至るなど、着実に効果をあげている。

就労に向けての準備が必要な者を対象とした事業であり、中長期的な支援が必要となるケースや支援の困難度が高いケースもある。地域の社会資源を積極的に活用し、利用者の状態や課題に応じたきめ細やかな支援を行うことが重要である。

（実績）

- ・ 事業の利用の有無と見られた変化：自立意欲の向上・改善：就労準備支援事業利用者 35.1%（⇔未利用者 15.8%）、社会参加機会の増加：就労準備支援事業利用者 19.3%（⇔未利用者 3.4%）（令和2年度）
- ・ 就労準備支援事業利用者の終了後の状況（最も多いパターン）として、73.2%の自治体が、就労や別の事業の利用が多いと回答している。（令和元年度）

（認定就労訓練事業の利用状況・効果）

○ 一般就労やその継続が困難な者を対象とした認定就労訓練事業について、認定就労訓練事業所（以下「認定事業所」という。）数は着実に増加しており、一定期間の継続的な利用の中で、非雇用型から雇用型へのステップアップも見られる。

他方で、全体として利用件数が低調であり、柔軟かつ多様な働き方の実現を通じた一般就労への移行、ひいては、地域に住む誰もがそれぞれの状況に応じて働くことができる環境の整備や、認定就労訓練事業の普及、生活困窮者の自立を通じた地域社会・経済の維持・活性化等の効果が十分に発揮されていないとの指摘がある。

（実績）

- ・ 認定事業所数：1,959 箇所（令和 2 年度）
- ・ 認定就労訓練事業利用件数：547 件（令和 2 年度）
- ・ 利用形態：非雇用型のみ（53.6%）、非雇用型から雇用型へ移行（13.2%）、雇用型のみ（21.8%）（令和 2 年度）

○ 認定就労訓練事業の利用が進まない理由としては、「地域に認定事業所がない、あるいは少ない」が約 7 割を占めている。

また、認定事業所の開拓を行う専門人材の育成・確保等も課題であり、平成 28 年度より配置している「就労訓練アドバイザー」及び「就労訓練事業所育成員」についても、それぞれに期待される役割を明確化した上で、認定事業所の支援の強化に向けて、更なる活用を検討する必要がある。

（実績）

- ・ 認定就労訓練事業の利用実績がない理由：地域に認定事業所がない、あるいは少ない（68.2%）（令和元年度調査）
- ・ 認定就労訓練事業の拡大に必要なこと：受入れ事業所に対する金銭的インセンティブ（45.5%）、認定事業所の開拓を行う専門人材の育成・確保（43.5%）、対象者と認定事業所のマッチングの支援（41.2%）、（令和 3 年度調査）

○ 現状、認定事業所に対する経済的支援としては、税制優遇や各種助成、一部自治体においては優先発注も行われているが、認定事業所の拡大に向けて、更なるインセンティブを求める声が多い。

（実績）

- ・ 認定就労訓練事業に対する経済的支援の現状
 - － 税制優遇の対象となっている認定事業所数：定員 10 人以上の認定事業所数 78（全体の約 3.9%）（令和 2 年度）
 - － 優先発注の状況：調達実績の有無「あり」0.8%（令和元年度）

（ハローワーク等との連携）

○ ハローワークとの連携は生活保護受給者等就労自立促進事業や求職者支援制度などを中心に着実に進んでいるが、コロナ禍で顕在化した多様な支援ニーズに対応するためには、こうした施策の更なる活用や、ハローワーク以外の商工労働施策等との連携も積極的に進めていくことが重要である。

（実績）

- ・ ハローワークにおける生活保護受給者等就労自立促進事業（うち生活困窮者（住居確保給付金受給者を含む）分）の利用者数：

19,384人（令和元年度）、29,688人（令和2年度）【再掲】

- ・ ハローワークにおける生活保護受給者等就労自立促進事業（同上）利用者の就職率：71.5%（令和元年度）、57.6%（令和2年度）（期間の定めのない雇用への就職率：41.6%（令和元年度）、32.6%（令和2年度））【再掲】

【論点】

（基本的な考え方）

- 就労支援について、常用就職だけではなく多様なゴールが考えられるが、どのような指標で、どのように評価していくのかといった検討が必要ではないか。
- 常用就職を目指した就労支援は、本人の希望や特性によっては、必ずしも本人の自立には結びつかず、本人の尊厳に影響を与える場合もある一方、短時間・単発での働き方等を含め、すぐに働き収入を得ることができるという選択肢があることで、本人の動機付けを高め、自立の加速につながる場合が多い。
- 多様な就労支援のあり方や柔軟な支援体制を確保するに当たっては、高齢・障害分野を含め分野横断的に業務分解や仕事のメニュー化を行い、多種多様な仕事を創出することにより、様々な状態像の人が就労できる仕組みをつくっていくことが必要ではないか。
- 具体的には、定着支援やキャリア形成まで意識した教育訓練を取り入れたプログラムや、就労しているが十分な収入がない非正規雇用労働者等が働きながら利用できる就労訓練が必要ではないか。
- また、離職前から早期の支援を行うことにより経済的困窮を防止するとともに、企業との連携を強化するためにも、現在就労しているものの、本人の課題や特性により、このままでは就労の継続が困難である者（短期間での離転職を繰り返す者等）に対する離職防止等の支援についても、法に基づく支援の一環として実施すべきではないか。
- 現行の就労支援は、自立相談支援事業における就労支援、就労準備支援事業、認定就労訓練事業など、様々な段階に応じた事業が設けられているが、多様化するニーズに対応し、切れ目

のない支援を提供するため、これらの支援を就労支援事業として統合した上で必須事業とし、事業展開や体制強化を図るべきではないか。その中で一般就労、中間的就労、障害者就労（関係機関との連携）までコーディネートできる総合窓口を置くべきではないか。

- 認定就労訓練事業や就労準備支援事業における就労体験のように働く場を活用した就労支援の利用を進めるためには、支援プログラムの内容や訓練効果、次のキャリアステップにおける有効性といった点を定義し、そうしたプログラムを活用した相談支援に関してガイダンスとモニタリングが必要ではないか。
また、就労準備支援事業と認定就労訓練事業等の利用者の移動について、経済的に困難な利用者への交通費を含む移動の支援を検討すべきではないか。

- 就労支援の機能の分散や兼務の多さから、地域によって支援に差が生じている。基本的な事業展開が一定程度できるような体制強化やスキルの底上げを行うため、スーパーバイザーが定期的に事業所を訪問し、研修のフォローやケース検討、事業展開について相談できる仕組みを設けるべきではないか。

（自立相談支援事業における就労支援）

- 就労支援は事業所開拓等も含めて行うことが多いので、自立相談支援機関の就労支援員については、兼務ではなく、専従職員を置くべきではないか。

（就労準備支援事業）

- 就労準備支援事業は、すぐに一般就労を目指すことが難しい人の可能性を広げる支援として欠かせないものであること等を踏まえ、必須事業化すべきではないか。なお、必須事業化に当たっては、効果的な支援のあり方を分析するとともに、予算や研修のあり方について検討する必要があるのではないか。
また、小規模自治体においても実施できるよう、国や都道府県が自治体の主体性を活かしながら積極的に広域実施に関与すべきではないか。
- 就労準備支援事業の必須事業化に当たっては、必須事業化はあくまで手段であることを認識し、事業を行う必要性を自治体に理

解してもらうための仕組み、場を設けるとともに、客観的指標で支援の見える化に取り組む必要がある。あわせて自立相談支援事業や家計改善支援事業を含めた3事業の協働のあり方、自立相談支援事業からのつなぎの体制、人員配置の考え方などの運用面や機能面も併せて検討することで、より効果的な質の高い支援を実現することが重要ではないか。

- 民間企業・団体等と連携して、就労準備支援事業に対する社会の理解を深めることも重要ではないか。

(認定就労訓練事業)

- 認定就労訓練事業については、単に訓練を目的とするのではなく、仕事づくりやそのための事業者育成まで含めたスキームに見直す必要があるのではないか。
- 認定就労訓練事業については、商工労働部門との協働機会の促進に加え、例えば、以下のような利用者や企業に対するインセンティブが必要ではないか。
 - ・ 地域密着型のスタートアップやソーシャルファームなど社会的企業での雇用や協働事業への経営支援等
 - ・ 賃金やインセンティブの提供も考慮した税制措置の拡充
 - ・ 自治体の仕事の切り出しを行い優先発注が進むよう、庁内連携など自治体の体制作りが加速する制度設計
 - ・ 企業に対するノウハウの提供や業務分解の支援など直接的な支援
 - ・ 一定の条件や制約のもとでの障害者の法定雇用率への算入
- 認定就労訓練事業の重要性や必要性について、自治体の福祉部局以外への周知や就労訓練アドバイザーによる企業等への周知も必要ではないか。

その際、認定就労訓練事業は、企業にとっては人材確保といったメリットもあることから、好事例を収集し、事業のノウハウを共有すべきではないか。
- 平成28年度に創設した就労訓練アドバイザー及び就労訓練事業所育成員その他の社会資源の開拓・活用に関するスーパーバイザー等の活動を充実する必要があるのではないか。

(ハローワーク等との更なる連携の強化)

- 求職者支援訓練について、コロナ禍での柔軟な運用を継続するとともに、生活困窮者自立支援の現場における訓練ニーズを伝えるため、地域訓練協議会に、都道府県の生活困窮者自立支援制度主管部局が参加するなどの連携強化を図るべきではないか。

- また、自立相談支援事業の就労支援や就労準備支援事業の利用者に対し、職業訓練の利用を促進するため、訓練へのつなぎ等の活用方法に関する手引きが必要ではないか。

- 特定求職者雇用開発助成金（生活保護受給者等雇用開発コース）については、適切な就労支援と、連携する事業所等における合理的配慮を組み合わせることで質の高い雇用の創出を促す効果がある。また、事業所が自立相談支援事業における就労支援や就労準備支援事業において実施された就労体験等の参加者、認定就労訓練事業として受け入れた支援対象者を雇用する場合、受入実績が原因で助成金を受けられない場合があることから、生活困窮者等の受入れに協力的な中小企業等を支援する観点からも、利用しやすくするための更なる工夫を検討するとともに、助成金を使用できる要件をわかりやすく周知する必要があるのではないか。

(無料職業紹介事業の活用)

- 法に基づく就労支援の対象者に対しては、通常の求人情報に基づく支援だけでなく、対象者の状況に応じた企業・求人開拓等の個別支援が重要である。こうした個別支援に対応するため、自治体の無料職業紹介事業の活用を更に進めるべきではないか。

(4) 家計改善支援のあり方

【現状の評価と課題】

(基本的な考え方)

- 家計改善支援は、家計に焦点を当てた個別的な働きかけを通じて、家計改善の意欲、さらには生活力を高めるものであり、滞納の解消や債務整理等の目の前の問題を改善するための支援、給付や減免等の制度を利用するための支援など、必要に応じ、担当窓口や支援機関に同行して支援を行うとともに、家計の状況を明らかにすることを通じて自ら家計管理ができるようになることを支援するものである。家計面の支援を通じて、生活状況や世帯が抱える課題の把握につながるなど、生活全般に及ぶ包括性を有する支援である。

(利用状況と効果)

- 家計改善支援事業の実施自治体数は毎年増加し、令和2年度は全体の約6割の自治体が実施に至った。利用件数も増加傾向にあり、令和2年度はコロナ禍の影響もあり利用件数が大幅に増加した。

他方で、家計改善支援事業の利用が適切だが利用につながらなかったケースのある自治体も多く、その要因としては、「本人が希望しない（必要性を理解しない）」、特にコロナ禍においては「貸付という目的が達成されたことで、継続した支援を拒否される」という理由が多かった。

(実績)

- ・ 家計改善支援事業実施自治体：559 (61.8%) (令和2年度)
 - ・ 家計改善支援事業利用件数：14,091件 (令和元年度) →18,973件 (令和2年度)
 - ・ 家計改善支援事業利用者の特性：「経済的困窮」、「家計管理の課題」、「就職定着困難・就職活動困難」等の特性が多く出現することが確認される。
 - ・ 自立相談支援機関による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考えられたが、何らかの事情により利用につながっていないケースがある場合、その理由：本人が希望しない（必要性を理解しない）(89.7%)、貸付を受けられた場合、貸付という目的が達成されたことで、継続した支援を拒否される (53.5%) (令和3年度調査)
- 家計改善支援事業において、家計改善支援員と共に家計収支を

明らかにしていくことにより、

- ・ 貸付や給付が終了した後の生活について、利用者が具体的な見通しを立てられる
- ・ 家計収支を明らかにすることにより必要な追加収入額がわかり、就労につながる、
- ・ 世帯全体の状況や課題が明らかになり、世帯に対する包括的な支援につながる

といった効果が支援事例から報告されている。

家計の改善や債務の整理といった直接的な効果だけでなく、利用者の精神の安定や他事業へのつなぎといった間接的な効果も確認されている。

(実績)

- ・ 家計改善支援事業利用による効果：債務・滞納の解消に役立った（89.5%）、世帯への包括的な支援に役立った（80.6%）、就労や増収に役立った（67.8%）（令和元年度）
- ・ 家計改善支援事業の利用により見られた変化：家計の改善（40.1%）、精神の安定（18.8%）、自立意欲の向上・改善（18.6%）、債務の整理（10.1%）（令和2年度）

○ こうした効果を引き出すためには、様々な関係機関と連携して支援を必要とする者を支援につなげるとともに、家計改善支援員においては、「家計改善支援に必要な知識」と「相談を継続して行うためのスキル」の習得が必要とされる。このため、家計改善支援事業として、専門的な支援員の育成や庁内・関係機関との連携を強化することが重要である。

なお、税・保険料等の滞納に家計改善支援事業が効果的であることも確認されており、庁内連携を強化するきっかけにもなり得る。

(実績)

- ・ 家計改善支援事業を効果的に進める取組：家計計画表やキャッシュフロー表の活用（75.2%）、多重債務や消費生活相談等の既存事業のノウハウ等を有効活用（47.3%）、滞納部局との連携（38.0%）、生活福祉資金や日常生活自立支援事業との連携（37.7%）（令和2年度調査）

○ また、コロナ禍においては、特例貸付の利用が300万件を超え、特例貸付に伴う家計相談も増加した。すでに特例貸付と連携した家計改善支援も行われているが、今後返済が開始されると、予定通り返済ができない相談者が生じることが懸念されている。

こうした相談者に対して伴走型支援を行う観点からも、家計改善支援事業の重要性に対する認識は高まっている。

(実績)

- ・ 新型コロナウイルス感染症による相談支援の課題について、「とても課題だと思う」「やや課題だと思う」を合計した割合：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(92.3%) (令和3年度調査)
- ・ 新型コロナによる顕在化した支援ニーズについて、「とても重要・必要だと思う」「重要・必要だと思う」を合計した割合：家計(債務含む)に関する相談(83.7%) (令和3年度調査)

【論点】

(家計改善支援事業)

- 家計改善支援事業は、コロナ禍で顕在化した生活困窮者の生活の立て直しや特例貸付の償還など、特にコロナ後の相談支援において必要不可欠な事業であることや、近年の実績も踏まえ、必須事業化すべきではないか。なお、必須事業化に当たっては、効果的な支援のあり方を分析するとともに、予算や研修のあり方について検討する必要があるのではないか。
また、小規模自治体においても実施できるよう、国や都道府県が自治体の主体性を活かしながら積極的に広域実施に関与すべきではないか。
- 家計改善支援事業の必須事業化に当たっては、必須事業化はあくまで手段であることを認識し、事業を行う必要性を自治体に理解してもらうための仕組みや場を設けるとともに、事業の効果検証を行い、定量的・定性的な効果を明らかにすることが必要ではないか。また、自立相談支援事業、就労準備支援事業を含めた3事業の協働のあり方、自立相談支援事業からのつなぎの体制、人員配置の考え方、委託のあり方などの運用面も併せて検討することで、より効果的な質の高い支援を実現することが重要ではないか。
- 土日・夜間の相談体制やオンラインでの相談体制を整備することにより、相談しやすい環境を整えることが重要であり、特にオンラインの活用に当たっては、予算措置だけでなく、その具体的な方法まで国が示すべきではないか。
- 家計改善支援事業と居住支援の連携について、例えば転居費用

の確保や債務整理（保証人）においては、家計改善支援事業が関与したほうがよい場合もあることから、連携を強化する必要があるのではないか。

また、本人の判断能力が不十分であり、日常生活に支障が生じている場合や本人保護など権利侵害の回復支援の視点から金銭管理の支援が必要な場合は、社会福祉協議会が実施する日常生活自立支援事業や成年後見制度につなぐことも想定される。さらに、司法専門職につなぐことも念頭におけば、日頃からこれらの事業・制度との連携を進めるとともに、日常生活自立支援事業を含む権利擁護支援策を充実することが重要ではないか。

加えて、家計改善支援事業が税・保険料等の滞納に効果的である一方、関係部局との連携が進んでいるとは言い難い状況を踏まえ、更なる連携強化の取組を進めるべきではないか。

- 家計改善支援事業については、事業の意義や事業内容に対する理解が十分進んでいない自治体もある。事業内容の周知や関係機関との連携のあり方の検討を進めるとともに、支援員を確保するため、支援員に対する継続的な研修やスーパーバイズを含めた支援員をサポートできる体制が必要ではないか。

また、相談者一人ひとりに伴走し、本人の意思を尊重したオーダーメイド型の支援ができるよう配慮した上で、エビデンスに基づいた支援手法の確立・標準化も必要ではないか。

（生活福祉資金貸付との連携）

- コロナ禍において家計改善支援事業の必要性が高まっていることを踏まえ、例えば、生活福祉資金の貸付の際に、家計改善支援事業の利用を条件化する、少額の貸付機能や転居費用の貸付機能を付与するなど、家計改善支援事業を強化することが重要ではないか。

また、特例貸付の返済や償還免除等にも家計改善支援事業が関わり、その後のフォローアップ支援につなげる仕組みが必要ではないか。

(5) 居住支援のあり方

【現状の評価と課題】

(基本的な考え方)

- 「住まい」は、単にハードとしての「住宅・住居」の役割にとどまらず、地域社会とのつながりを持ちながら生活していく「拠点」としての重要な役割があり、その確保が就労を含めた自立の基盤となるものである。
- 居住支援の先駆けとして平成 15 年度から実施されてきたホームレス対策は、法の施行により自立相談支援事業・一時生活支援事業として改めて位置付けられ、ホームレスだけでなく、住居のない又は住居を失うおそれのある生活困窮者をも対象とした、包括的な支援を提供する枠組みが成立した。さらに、平成 30 年改正法により、一時生活支援事業のシェルター等の退所者を中心に、入居に当たっての支援や地域において暮らし続けていくための見守り支援等を行う地域居住支援事業が創設された。

- また、居住支援のうちハードの部分については、従来住宅行政における住宅セーフティネットとして、地方公共団体が整備する公営住宅のほか、民間住宅を活用した借上公営住宅、地域優良賃貸住宅等が供給されてきた。

住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（平成 19 年法律第 112 号。以下「住宅セーフティネット法」という。）の一部改正によって、新たな住宅セーフティネット制度が平成 29 年 10 月からスタートし、住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録（セーフティネット登録住宅）、住宅確保要配慮者に対する居住支援等が実施されている。

さらに、支援の一環として、同法第 40 条に規定する居住支援法人による住まいに関する相談や生活支援等の取組、同法第 51 条第 1 項に基づく居住支援協議会による住宅情報の提供等の取組も広がりを見せている。

(実績)

- ・ 公営住宅戸数：約 215 万戸（令和元年度）
- ・ 地域優良賃貸住宅戸数：約 11 万戸（令和元年度）
- ・ セーフティネット登録住宅戸数：約 68 万戸（令和 3 年 12 月末時点）
- ・ 居住支援法人の指定状況：496 法人（令和 4 年 2 月末時点）
- ・ 居住支援協議会の設置状況：47 都道府県 66 区市町村（令和 3

年 12 月末時点)

- 従来、主な支援対象であったホームレスの数は年々減少しているものの、近年の調査によれば、「知人・友人宅への同居経験」や「建築土木／警備／製造業における寮・社宅経験」などホームレス以外の不安定居住者の存在が確認されている。不安定居住の期間については、滞在先の形態により傾向は異なるが、1週間未満の短期から1年以上の長期まで様々である。

(実績)

- ・ ホームレス数：25,296人（平成15年度）→8,265人（平成25年度）→3,824人（令和3年度）
- ・ 過去5年以内に不安定居住を経験した割合は0.8%（令和2年度調査）
- ・ 過去に、知人・友人宅への同居を経験（1.7%）、建築土木／警備／製造業における寮・社宅を経験（1.5%）（令和2年度調査）
- ・ 不安定居住の期間：「1～3年以内」「1週間以内」「3～5年以内」の順に多い。（令和2年度調査）

- 実際に、一時生活支援事業の利用者は、ホームレスより自宅・知人宅やネットカフェなどの不安定居住者が多いことが確認されている。

こうした実態や、コロナ禍において世代・属性を問わず居住に関する課題が顕在化したことを踏まえ、居住支援においても、ホームレス以外の不安定居住者の実態把握と支援のあり方、新たな住宅セーフティネット制度等の関係制度との連携まで視野に入れた包括的な支援を構築することが求められている。

(実績)

- ・ 一時生活支援事業の利用者の入所前の主な宿泊先等：自宅・知人宅等（15.7%）、ネットカフェ（11.1%）、社員寮等（7.3%）（令和2年度速報値）
- ・ 令和元年度と令和2年度の自立相談支援機関への相談について、居所が不安定な方、住まいに困窮する方からの相談件数が増えていると回答した自治体の割合：一時生活支援事業実施自治体（50.8%）、一時生活支援事業未実施自治体（40.4%）（令和3年度調査）

(一時生活支援事業の利用状況・効果)

- 一時生活支援事業の実施自治体数は増加傾向にあるものの、伸び率は年々減少しており、他の任意事業と比べても低い水準とな

っている。一時生活支援事業は依然としてホームレス対策の印象が強いことに加え、自治体における潜在的な支援ニーズを把握していない、もしくは把握が不十分なことも実施が進まない要因となっている。

(実績)

- ・ 一時生活支援事業の実施自治体：287自治体（31.7%）（令和元年度）→304自治体（33.5%）（令和2年度）→316自治体（34.8%）（令和3年度速報値）
- ・ 一時生活支援事業を実施する上での課題認識について、「とてもよくあてはまる」「ややあてはまる」を合計した割合：事業を利用する見込みのホームレスがない（48.9%）、一定数の利用者を見込めない（48.0%）、事業を利用する見込みのホームレス以外の利用者がいない（40.5%）（令和3年度調査）

○ 一時生活支援事業の利用者には、年代や背景など様々な状態像の人が含まれることから、利用後の状況についても多様であるが、約7割の利用者が、事業終了後に就職や施設入所、生活保護適用等につながるなど一定の効果が現れている。

(実績)

- ・ 一時生活支援事業の利用者の年齢層：20代（9.4%）、30代（15.6%）、40代（22.1%）、50代（24.9%）、60代（17.1%）（令和2年度速報値）
- ・ 一時生活支援事業利用後の状況：就職による退所（27.3%）、福祉等の措置による退所（43.0%）、期限の到来（5.4%）、規則違反・無断退所等（20.7%）（令和2年度速報値）

○ コロナ禍の前後を比較すると、一時生活支援事業の実施自治体の約半数で居所が不安定な者や住まいに困窮する者からの相談が増加しており、シェルター等の不足が見込まれる自治体も生じた。また、一時生活支援事業の未実施自治体においても、相談が増加した自治体が4割を超えたほか、8割以上の未実施自治体で「住まい不安定」に関する新規相談が、約3割で「ホームレス」に関する新規相談があったことが確認されている。

こうした支援ニーズを受け、不安定居住者に対する一時的な居所確保の強化や巡回相談支援の強化などにより居住支援を強化する自治体が見られたが、必要性を感じつつも実施に至らない自治体のほうが多かった。

(実績)

- ・ 令和元年度と令和2年度の自立相談支援機関への相談について

て、居所が不安定な方、住まいに困窮する方からの相談件数が増えていると回答した自治体の割合：50.8%（一時生活支援事業実施自治体）、40.4%（一時生活支援事業未実施自治体）（令和3年度調査）【再掲】

- ・ 自治体が有する一時生活支援事業のシェルター等の対応状況：不足が見込まれる（不足が見込まれた）（17.0%）、現在は対応できているが、今後は不足が見込まれる（5.0%）（令和3年度調査）
- ・ 機能強化の取組状況について「実施したい・実施すべきだができていない」と回答した自治体の割合（令和3年度調査）
 - － 不安定居住者に対する一時的な居所確保の強化：31.0%
 - － 不安定居住者に対するアウトリーチ支援に係る巡回相談支援の強化：23.1%
- ・ 一時生活支援事業の未実施自治体における以下の課題に関する新規相談があった自治体の割合（令和3年4～12月）
 - － 住まい不安定：84.7%
 - － ホームレス：31.2%

○ なお、一時生活支援事業の実施に当たっては、無料低額宿泊所等を活用した事例や、複数の自治体が共同で実施した事例もあり、特に小規模自治体や地域の社会資源が限られている自治体においては、こうした方法も有効であると考えられる。

○ また、一時生活支援事業の利用終了後、地域における生活に移行しようとする際に、日常生活を営む上での困難を抱え、居住が不安定となってしまう人や、一時生活支援事業の利用者でなくても、地域に親族や頼れる人がおらず、ソフト面の支援を必要とする人も少なくない。このため、平成30年改正法においては、一時生活支援事業を拡充する形で地域居住支援事業が位置付けられた。

住宅セーフティネット法とも連携を図りながら、地域における生活困窮者の継続的・安定的な居住の確保を図ることとしているが、一時生活支援事業の実施が前提とされていることもあり、実施自治体数が極めて少ない状況にある。実施自治体においては、孤立防止や就労支援等の効果が報告されており、実施率の向上が課題となっている。

（実績）

- ・ 地域居住支援事業実施自治体：24自治体（令和2年度速報値）、27自治体（令和3年度速報値）

(住居確保給付金の利用状況・効果)

- 法においては、一度住居を喪失してしまうと自立がより難しくなること等を踏まえ、住居の喪失を未然に防ぎ就労を容易にするため、住居確保給付金による有期の支援を実施してきた。
- 特にコロナ禍においては、「家賃、税金、維持費等の居住費負担が重い」といった問題が民間の賃貸住宅の居住者を中心に顕在化し、こうした住居を失うおそれが生じている者の生活を支えるため、住居確保給付金の支給対象者の追加や支給要件の緩和、職業訓練受講給付金との併給を可能にする等の措置が講じられた。
- 結果として、住居確保給付金の利用件数は急増し、休業等により収入が減少した者を含め、多様な年齢層・世帯構成の者に非常に多く活用されたことから、安定した住まいの確保に一定の役割を果たしたと言える。

民間の調査研究においても、住居確保給付金は、生活保護制度と比べて利用に係る心理的負担が比較的軽く、労働市場に再び参入しやすい特徴を有することから、生活困窮者の就労や生活再建を促す上で効率的であることが明らかになっている。

(実績)

 - ・ 住居確保給付金の実施状況：新規相談件数 4,270 件（令和元年度）→153,007 件（令和2年度）、新規決定件数 3,972 件（令和元年度）→134,946 件（令和2年度）
 - ・ 支給対象者の内訳（令和2年度）
 - － 離職・廃業等（36.4%）、休業等（63.6%）
 - － 年齢構成：30歳未満（20.8%）、30代（24.5%）、40代（23.1%）
 - － 居住喪失者（0.4%）、居住喪失のおそれのある者（99.6%）
 - － 単身（62.3%）、2人世帯（18.1%）、3人以上世帯（19.6%）
- 他方で、単なる家賃補助だけではなく、就労による自立を目的とした制度であるため、
 - ・ 就職活動が困難な高齢者や就職を希望しない自営業者、転職を希望しない在職者等における求職活動要件が形骸化している
 - ・ 自営業者等に対する一部の求職活動要件の緩和により、就労支援というより家賃補助としての性質が強くなっているなどの課題も指摘されている。

【論点】

（居住支援全般）

- 全世代において「住まいの不安定」の問題が出てきている中、従来のホームレス対策にとどまらず、住宅分野の政策との連携を含め、関係省庁も巻き込んだ地域共生社会づくりの視点からの居住支援の議論が必要ではないか。

- 居住支援は、就労を含めた自立の基盤であり、全ての自治体で実施されることが重要であることから、一時生活支援事業や地域居住支援事業における支援、緊急的な一時支援を居住支援事業として再編した上で必須事業化すべきではないか。
また、小規模自治体においては、支援ニーズが少ないこと、宿泊施設の確保が困難であること等を踏まえ、居住支援全体として広域実施を推進する必要があるのではないか。

- 居住支援のニーズを把握するため、各自治体において、ホームレス及び不安定居住者からの相談件数や相談内容等を把握・検証すべきではないか。

（一時生活支援事業）

- 一時生活支援事業について、住居の確保が生活再建の基盤であること、実施自治体と未実施自治体の公平性（未実施自治体からの流入）の問題があることを踏まえると、全ての自治体において取り組まれることが重要であり、補助率の引き上げや、本人の意思や希望にも配慮した上での広域実施の推進等による実施の促進が必要ではないか。なお、広域実施の推進に当たっては、都道府県が関与するなど、多様な体制整備の検討が必要ではないか。
また、未実施自治体においては、本人の意思に反して実施自治体への移動を余儀なくされることがないように、救護施設、日常生活支援住居施設等自治体内の施設の活用も検討すべきではないか。
特に、若年層や女性に支援が届くよう、支援や情報発信のあり方を検討すべきではないか。

- 一時生活支援事業においては、自立相談支援事業と連携し、支援対象者の特性を見立てた上で、適切な住まいの支援を考えていくことが重要ではないか。

- 一時生活支援事業の運用を多様なものとするため、他制度との乗り入れやノウハウの共有、柔軟な利用を進めるべきではないか。

その際、再犯防止の観点からも、住居のない更生緊急保護の対象者が必要な支援を受けられるよう、各制度間の連携や役割分担について検討すべきではないか。

(地域居住支援事業)

- 居住支援の強化を図るため、一時生活支援事業を実施していない自治体においても地域居住支援事業の実施を可能とし、長期的・継続的な見守り等の支援を強化するなど支援のあり方を検討するとともに、ホームレス状態や一時宿泊施設を経由せずとも地域居住支援事業において支援することを可能とすべきではないか。

(緊急的な一時支援)

- 24時間365日、属性や課題を問わず、福祉における緊急対応が可能な施設や支援が必要ではないか。

その際、既存の社会福祉施設等の入所施設も活用できるのではないか。

(住居確保給付金)

- 住居確保給付金については、コロナ禍にあって一定の役割を果たしてきたが、住まいを喪失するおそれのある人の多さ（裾野の広さ）が顕在化した以上、住宅手当といった家賃補助的な施策も含め、普遍的な社会保障施策として検討する必要があるのではないか。

- 住居確保給付金については、コロナ禍で特例措置を含め様々な措置を講じてきたが、職業訓練受講給付金との併給等について、恒久的な対応として制度化すべきではないか。

また、様々な事情により就労にブランクが生じている場合があるため、「離職・廃業後2年以内」という要件についても検討すべきではないか。

- 住居確保給付金については、コロナ禍における措置の存続・見直しの検討と併せて、高齢者や自営業者等に対する支援のあり方についても検討すべきではないか。

- また、特に個人事業主については、個別性・柔軟性の高い支援が求められることから、求職活動要件の見直しが必要ではないか。
具体的には、公共職業安定所等への求職申込み・職業相談について、経営相談を実施している法人・団体等における面談で代替可能とすることも検討すべきではないか。

- 住居確保給付金の収入算定について、児童扶養手当・児童手当の取扱いを職業訓練受講給付金と統一することや、給与収入の場合の控除の取扱い等について、事務負担が少ない形での収入要件の見直しを検討すべきではないか。

- 住居確保給付金をきっかけとして、自立相談支援機関を中心に、不動産業者や居住支援法人を含む様々な社会資源同士がつながり、居住継続に向けた支援の仕組みをつくる必要があるのではないか。

(6) 貧困の連鎖防止・子どもの貧困への対応のあり方

【現状の評価と課題】

(基本的な考え方)

- 子どもの学習・生活支援事業は、「貧困の連鎖」を防止するため、学習支援だけでなく、居場所づくりや日常生活の支援、親への養育支援などを通じて、子どもの将来の自立に向けた包括的な支援を行うとともに、事業を入口として、必要に応じて学校や自立相談支援事業等と連携することで世帯全体の支援につなげていくことを目指した事業である。

(子どもの学習・生活支援事業の利用状況・効果)

- 子どもの学習・生活支援事業の実施自治体数は近年横ばいで推移しており、令和3年度は579自治体を実施している。利用人数は令和元年度までは毎年増加していたが、令和2年度はコロナ禍の影響により大きく減少した。

利用者の学年については、小中学生が約9割を占めており、高校生や高校中退者・既卒者の利用が少ない。この要因としては、高校生になると市町村外への通学が増加すること、放課後にアルバイトをすることなどが挙げられるが、高校生への支援は中退防止の観点からも重要であり、中学生から高校生への切れ目のない支援が課題である。

また、事業の利用が望ましいケースであっても保護者の理解が得られず、利用につながらないといった実態もある。

(実績)

- ・ 実施自治体数：536（平成30年度）→582（令和元年度）→576（令和2年度）→579（令和3年度速報値）
- ・ 子どもの学習・生活支援事業の参加者のうち小中学生89.1%、高校生8.3%、高校中退者・既卒者0.4%（令和2年度速報値）
- ・ 子どもの学習・生活支援事業に参加した中学3年生のうち、高校進学した者は99.2%（⇔全世帯平均は98.8%）（令和元年度）

- 支援内容としては、平成30年改正法において追加された「生活支援」を行っている自治体は全体の約7割、「教育及び就労」は約5割となっており、学習支援と比べて実施が低調となっている。各支援の内容として、「生活支援」に関しては、多くの自治体において「居場所の提供・相談」や「日常生活習慣の形成」が実施されている一方、時間や人手を要する「体験活動等」や「高

校進学者や中退者等への居場所の提供・助言等」の取組はそれほど進んでいない。

「教育及び就労」に関しては、「進路選択に関する相談」や「進学に関する情報提供」はほぼ全ての自治体で実施されているが、「就職に向けた相談支援」は半数の自治体にとどまっている。

(実績)

- ・ 支援の取組状況：学習支援（99.8%）、生活支援（66.1%）、教育及び就労支援（52.3%）（令和2年度速報値）
- ・ 生活支援の取組状況：居場所の提供・相談（89.0%）、日常生活習慣の形成（85.9%）、高校進学者や中退者等への居場所の提供・助言等（60.5%）、体験活動等（53.6%）（令和2年度速報値）
- ・ 教育及び就労支援の取組状況：進学に関する情報提供（96.0%）、進路選択に関する相談（87.2%）、就職に向けた相談支援（47.1%）（令和2年度速報値）

- また、子どもの学習・生活支援事業を入口として世帯支援につなげる場合には、保護者に対する支援も必要となる。「養育に必要な知識の情報提供」や「自立相談支援機関や各種支援施策の情報提供・利用勧奨」は多くの自治体で取り組まれているが、「家庭訪問等による相談支援」はこれらの項目に比べて実施率が低くなっている。

子どもの学習・生活支援事業で対応できない内容については、自立相談支援事業等につなぐことが求められるが、事業の利用に当たり、保護者の自立相談支援機関への相談・登録について、必須としている自治体は3割未満である。

(実績)

- ・ 保護者に対する支援の取組状況：養育に必要な知識の情報提供（92.3%）、自立相談支援機関や各種支援施策の情報提供・利用勧奨（92.3%）、家庭訪問等による相談支援（75.9%）（令和2年度速報値）
- ・ 事業の参加に当たり、保護者の自立相談支援機関への相談（登録）を必須にしている：27.5%（令和2年度速報値）

- 子どもの学習・生活支援事業の利用者の高校進学率は全世帯平均より高く、一定の効果が確認されている。また、高校中退防止の支援についても、取り組む自治体が増加している。

また、学習支援の効果として「学習時間が増えた、学習習慣がついた」、「学習の理解や意欲が高まった」、生活支援の効果とし

て、「コミュニケーションが増えた、社会性が高まった」、「人生の目標を持つことができるようになった」を挙げる自治体が多い。

(実績)

- ・ 子どもの学習・生活支援事業に参加した中学3年生のうち、高校進学した者は99.2% (⇔全世帯平均は98.8%) (令和元年度)

【再掲】

- ・ 高校進学者や中退者等への居場所の提供・助言等の取組状況(60.5%) (令和2年度速報値) 【再掲】
- ・ 学習支援の効果：学習時間が増え、学習習慣がついた(39.4%)、学習の理解や意欲が高まった(31.9%) (令和元年度調査)
- ・ 生活支援の効果：コミュニケーションが増えた、社会性が高まった(20.9%)、人生の目標を持つことができるようになった(19.0%) (令和元年度調査)

- 学校等の教育機関や福祉部局との連携は進みつつあるが、より効果的かつ多様な支援の展開に向けて、他の学習支援や子どもの居場所づくりの事業（ひとり親家庭の子どもへの生活・学習支援事業、地域未来塾等）や、フードバンク、民間団体、専門職等との連携がより一層重要である。

(実績)

- ・ ひとり親家庭の子どもへの生活・学習支援事業との一体実施(21.3%)、地域未来塾との一体実施(0.3%) (令和2年度速報値)

- また、他団体の取組や支援のノウハウを学ぶ機会の確保、子どもの課題が複合化していく中で支援員のスキルの向上も重要である。

【論点】

- 社会の公正性の観点からも、家族の貧富で子どもの人生に格差があってはならず、公正な社会を維持するためには、富の「再配分」に加え、子どもが人間としての「承認」を得て他者との関係性を育む場が必要である。そうした場（居場所）をつくっていくことが地域政策として必要であり、子どもの学習・生活支援事業を地域の共有財（ローカル・コモンズ）として、活動の拠点化も見据え、地域において育て、管理していくことが重要ではないか。

- コロナ禍で、子どもの学習習慣の乱れ等により教育現場の負荷が一層高まっていることや、財政が厳しく、子どもの学習・生活支援事業をやりたくても実施できない自治体があることを踏まえ、補助率の引き上げなど実施に向けた支援が必要ではないか。

- 子どもの学習・生活支援事業の実施自治体間でも取組に格差が生じていることを踏まえ、都市部と地方部などの異なる地域間でも同等の支援内容が提供されるようにする必要があるのではないか。

特に地方部においては、交通手段がないことから訪問型による実施が適している場合もあるが、その場合の車両や保険についても事業の対象とすべきではないか。

- 貧困の連鎖を学習支援のみで止めるのではなく、子どもや保護者の多様なニーズへの包括的な対応と地域づくり・ネットワーク形成を改めて事業の目的として掲げることが重要ではないか。

- 子どもの学習・生活支援事業においては、学習支援だけでなく生活支援を併せて実施することが重要であり、アウトリーチ支援や参加支援を含め、学習支援が保護者の支援につながるような包括的な支援を展開していく必要があるのではないか。

また、コロナ禍で学校行事が制約される中、子どもが成長過程で必要な体験ができるよう、体験活動を含め、支援メニューの拡充が重要ではないか。

その際、自治体と子どもの学習・生活支援事業を実施する事業者が協議を行い、地域のニーズを把握するとともに、特に生活支援の部分については、食育支援等の他分野とも連携しながら、地域づくりや居場所づくりの取組につなげていく必要があるのではないか。

- 高校生や高校中退者・既卒者に対しては、中退防止や進路選択等に関する支援が重要であり、居場所づくりや進学及び就職に向けた相談支援を推進していく必要があるのではないか。

- 子どもたちの学習機会を確保する観点から、特に過疎地域や高校生を対象とした学習支援については、オンライン学習を広域的に利用できるよう、オンライン学習の環境整備が必要ではない

か。

- 子どもの学習・生活支援事業の委託先の選定に当たっては、コミュニティ施策の観点から、地域における活動状況等の地域要件も考慮する必要があるのではないか。
- 子供の貧困対策に関する大綱（令和元年11月29日閣議決定）に基づき、都道府県や市町村において策定される子どもの貧困対策計画において、子どもの学習・生活支援事業の位置付けを明確化することが重要ではないか。
- 制度の狭間や行政の縦割りの問題があり、学校が子どもの貧困のプラットフォームになり切れていない。保護者の理解が得られず事業の利用が進まないといった実態もあることを踏まえ、福祉と教育（学校、スクールソーシャルワーカー等）が地域の中で連携していくことが重要ではないか。
また、学校に通っていない子どもたちへの支援においては、学校外での教育も重要であることから、教育部門と連携した子どもの学習・生活支援事業の更なる活用や、社会教育との連携を検討すべきではないか。
- ヤングケアラーは、制度の狭間や課題の複合化といった問題の象徴的な事例であり、高齢期の支援までつながる可能性があるため、長期的な視野で関わり続けることが重要ではないか。

(7) 生活保護制度との連携のあり方

【現状の評価と課題】

- 法と生活保護法の関係について、法は、現に経済的に困窮しており、現在のままの状態を放置すると生活保護基準を下回る可能性が高い者について、早期に各種の支援を行い、自立の促進を図ることを目的としている。このため、法においては生活保護に至る前の段階の者に対する支援を行い、生活保護受給者に対する自立の助長については生活保護法で行うこととされるなど、両制度の目的や対象者、事務の性質は異なる。
- 生活保護制度においても、経済的給付だけでなく、実施機関が組織的に自立支援を実施する制度への転換を図るため、平成17年度より自立支援プログラムが導入され、全国の自治体で日常生活自立・社会生活自立・経済的自立を目指した支援が実施されている。
- 法においては、こうした3つの自立の概念を引き継ぎ、人が人を支える制度として、「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」が目標として掲げられ、その理念のもと、包括的な支援や個別的な支援等が支援者の実践を通じて形づくられてきた。
- 法及び生活保護法に基づく支援のうち、各種給付を除く自立に向けた生活全般の支援については、概ね同様の支援²が用意されており、就労準備支援事業及び家計改善支援事業については、すでに一体的な支援が進んでいる自治体もある。
なお、子どもの学習・生活支援事業については、法施行当初より、被保護世帯の子どもも対象とすることができる。
(実績)
 - ・ 生活困窮者就労準備支援事業及び被保護者就労準備支援事業のいずれも実施した280自治体のうち、両事業を一体的に実施した割合：91.4%（令和元年度）
 - ・ 生活困窮者家計改善支援事業及び被保護者家計改善支援事業のいずれも実施した41自治体のうち、両事業を一体的に実施した割合：94.9%（令和元年度）

² 就労準備支援事業や家計改善支援事業については、それぞれ生活困窮者を対象とした事業と被保護者を対象とした事業があるほか、認定就労訓練事業については被保護者、子どもの学習・生活支援事業については被保護世帯の子どもも対象としている。

- ・ 子どもの学習・生活支援事業を実施している 579 自治体のうち 550 自治体が生活保護世帯を対象としており、事業参加者の 33.4%が生活保護世帯となっている。(令和 2 年度速報値)

○ 法の運用に当たっては、必要な者に対して確実に保護を実施するという生活保護の基本的な考え方にに基づき、生活保護が必要と判断される場合には、生活保護部局と連携を図りながら適切に生活保護につなぐことが必要である。逆に、生活保護廃止となった者等が必要に応じて生活困窮者自立支援制度を利用することも考えられるため、本人への切れ目のない一体的な支援を行う観点からも、両制度をより連続的に機能させていくことが求められている。

○ こうしたことから、平成 30 年改正法においては、両制度の連携の考え方をより実効的なものとするため、法第 23 条及び生活保護法第 81 条の 3 に連携に関する規定を設けるとともに、生活困窮者自立支援法の就労準備支援事業及び家計改善支援事業の適切な実施等に関する指針（平成 30 年厚生労働省告示第 343 号）や両制度の連携に関する通知において、就労準備支援事業及び家計改善支援事業について、生活保護受給者に対する支援との一体的実施に関する記載を盛り込んだ。

○ このような経緯を踏まえ、自治体における両制度間の日常的な意見・情報交換等の連携は着実に進んでおり、要保護者となるおそれが高い者として、自立相談支援機関から生活保護制度の担当部署につないだ件数は年間約 1 万 5 千件以上にのぼっている。他方で、本来生活保護廃止後に法に基づく支援への移行が望ましい者については、円滑な移行に向けた更なる連携が必要である。

両制度間の更なる連携の強化に向けて、相互の制度理解の深化や顔の見える関係性づくりなどより深い関係性の構築が求められている。

(実績)

- ・ 生活困窮者自立支援機関と福祉事務所との日頃の連携状況：よく連携している (91.8%)、どちらともいえない (7.1%)、あまり連携していない (0.6%) (令和 3 年度調査)
- ・ 生活保護制度との連携のための取組として、日常的に意見・情報交換を行っている：78.4% (令和 3 年度調査)
- ・ 自立相談支援機関から生活保護制度の担当部署につないだ件数：15,153 件 (令和 2 年度)

- ・ 生活保護を廃止したケースから法に基づく支援に移行されたケースがある自治体：32.6%（平均4.7件）（令和2年度）
- ・ 連携強化に必要な取組：両制度の担当者の相互の制度理解の深化（57.5%）、個別支援ケースの共有（49.6%）、両制度の担当者及び関係職員の顔の見える関係の構築（48.1%）、家計改善支援事業の一体的実施（38.6%）、就労準備支援事業の一体的実施（38.2%）（令和3年度調査）

○ また、生活保護受給者に対する法による支援についても、特に家計面での支援や社会生活自立に向けた支援の観点で、多くの自治体が必要性を感じている。

法による支援と生活保護法による支援は、自立の概念や本人の自立に向けた支援といった共通の基盤を有している。一体的な支援のあり方の検討に当たっては、法の枠組みの差異等にも留意しつつ、両制度の理念や支援のあり方について更なる共有を図ることが重要である。

（実績）

- ・ 生活保護受給者に対する法に基づく支援の必要性を感じる：71.8%（生活困窮者自立支援制度所管部局）、75.8%（生活保護制度所管部局）（令和3年度調査）
- ・ 支援を必要とするケース：日常的な家計面での支援（56.4%）、社会生活自立に向けての支援（46.2%）、緊急的な支援（住まい、食料等）（45.2%）、日常生活自立に向けての支援（42.6%）（令和3年度調査）

【論点】

（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のあり方等）

○ 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について、両制度間で自立に向けた支援やつながりが途切れることがないよう、両制度のこれまでの蓄積や現状を踏まえつつ、「重なり合う支援」の議論を深めることが重要ではないか。また、就労準備支援事業、家計改善支援事業等について、被保護者が様々な支援を受けられるよう、より一層の連携方策を検討すべきではないか。

また、連携強化に向けた方法として、生活困窮の支援プランと生活保護の援助方針の様式の共有、支援会議の活用やスキームの共有化により、円滑に支援体制の引継ぎを行うことなどが考えられるのではないか。

- さらに、より包括的に福祉事務所との連携のあり方を検討し、両制度間で支援が途切れないよう、情報共有や支援全体のマネジメント機能の強化を進めるべきではないか。
- 他方で、両制度間での「重なり合う支援」の実現のためには、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が不可欠である。生活保護法における自立支援に関する基本理念の位置付けを検討するとともに、支援の一体的な実施により、生活保護におけるケースワーク業務の公的責任が後退したり、生活困窮者自立支援制度の理念が失われたりすることのないように留意する必要があるのではないか。また、「重なり合う支援」の範囲や方法等についてそれぞれ明確化する必要があるのではないか。
- また、両制度間での「重なり合う支援」の実現のためには、生活困窮者自立支援制度の人員体制への影響や負担、生活保護制度におけるニーズやメリットについて把握した上で、各事業の支援員の目安数を設定することも含めて、生活困窮者自立支援制度の人員体制を充実すべきではないか。
- さらに、人材育成の観点から、個別支援だけでなく、関係機関等との緊密な連携や必要な支援体制の整備といった法の支援のあり方の生活保護担当職員への共有や、共通する理念を基盤とした生活保護担当者と本制度の自治体担当者、従事者の合同研修の実施について検討すべきではないか。

(生活保護制度のあり方)

- コロナ禍において、生活保護受給者は大きく増加しなかったが、その要因の分析が必要ではないか。生活保護制度が入りやすく出やすい制度になっているか、今般のコロナ禍における運用を含め、そのあり方について、検証・議論を行うべきではないか。

(8) 自立支援に関連する諸課題（地域づくり・居場所づくり、関係機関との連携、身寄りのない方への支援）

【現状の評価と課題】

（地域づくり・居場所づくり）

- 法の施行においては、「生活困窮者支援を通じた地域づくり」を目標の1つに掲げてきた。生活困窮者一人ひとりに合わせた就労や社会参加の場を開拓すること、地域において支え合いながら住まうこと、さらに、地域の農林水産業や観光業、商工業などにつながることで、生活困窮者が地域で孤立した存在ではなく、「支える」側に立つことが可能であることを示してきた。

- また、生活困窮者自立支援制度の各事業においても、地域づくり・居場所づくりの取組が広がりを見せており、例えば、
 - ・ 自立相談支援機関や地域の関係者が連携し、地域住民が広く集い、交流することのできる場づくりを行う事例
 - ・ 就労準備支援事業において、社会参加に困難を抱える方に居場所の提供を行う事例
 - ・ 子どもの学習・生活支援事業において、地域資源を活用して居場所づくりを行う事例などが報告されている。

- 国においても、身近な地域において、地域住民による共助の取組の活性化を図り、安心して通える居場所の確保や地域資源を活用した連携の仕組みづくりに資するよう、生活困窮者支援を通じた地域づくりを推進することとしている。
（実績）
 - ・ 令和4年度予算において、生活困窮者支援等のための地域づくりを推進するために必要な予算を計上している。

- （関係機関との連携）
- コロナ禍においては、非正規雇用労働者やひとり親世帯のほか、個人事業主やフリーランス、外国人等の新たな相談者層が顕在化しており、支援ニーズも多様化している。

- こうした支援ニーズの変化に伴い、自治体においては福祉分野にとどまらず、労働、税、保険、住宅などの他分野との連携が強化されていることが確認された。

また、NPO法人や社会福祉法人等による独自の取組として、フードバンクによる食糧提供や、社会福祉法人による「地域における公益的な取組」の一環とした現物給付などの取組が拡大しており、自立相談支援機関を中心として、こうした独自の取組と連携しながら、多様なニーズに応じた支援が提供されている。

(実績)

- ・ コロナ禍で新たに連携を強化した機関・分野（令和3年度調査）【一部再掲】
 - － 生活保護・福祉事務所：55.8%
 - － ひとり親：31.0%
 - － 地域包括支援センター：29.3%
 - － ハローワーク・マザーズハローワーク：50.9%
 - － 雇用・産業：28.9%
 - － 市町村税：35.4%
 - － 国民健康保険：32.8%
 - － 市町村営住宅：32.5%
 - － フードバンク活動団体：41.0%
 - － 社会福祉法人（社会福祉協議会を除く）：13.2%

(身寄り問題)

- 単身世帯の増加や未婚率の上昇に伴い、65歳以上の一人暮らし高齢者の割合は増加傾向にあり、今後、身寄りのない者に関する問題が深刻化することが予想される。

(実績)

- ・ 単独世帯：7,105世帯（1980年）、19,944世帯（2040年（2018年推計値））
- ・ 50歳時の未婚割合：男性3.9%・女性4.3%（1985年）、男性29.5%・女性18.7%（2040年（2018年推計値））
- ・ 65歳以上の一人暮らしの者：881千人（1980年）、8,963千人（2040年（2018年推計値））

- すでに多くの自立相談支援機関においては、身寄りのない者からの相談や、身寄りのない者に関する相談が寄せられており、また、身寄りがないことが理由で支援が困難な事例も確認されている。

具体的には、「保証人等の確保」、「契約・同意等意思決定」（医療同意を含む。）、「金銭管理」、「死後対応」といった場面において多くの課題が見られており、他制度等につなぐことにより対応した事例もある。

(実績)

- ・ 自立相談支援機関における身寄りのない人からの相談の受付状況について、新規相談の中に身寄りのない人からの相談あった（79.1%）、身寄りがないことが理由で支援が困難な事例があった（75.8%）（平成30年度調査）
- ・ 困難の内容は、保証人等の確保（94.0%）、契約・同意等意思決定（69.8%）、金銭管理（58.2%）、死後対応（48.8%）（平成30年度調査）

【論点】

（地域づくり・居場所づくり）

- 法に基づく支援は、一般的に問題が顕在化してからつながるものであるが、その手前には、課題を抱えつつもぎりぎりのところで生活している「日常」や「地域」といったステージが存在する。そうした認識を前提として、制度や支援者の目線で支えるだけではなく、地域住民が相互に「気にかける」関係の重要性や、SOSを発する方法、出されたSOSへの対応方法を学び、当事者目線や日常の関係性の中でどう支援につなげていくかという議論をしていく必要があるのではないか。
- 生活困窮者を一時的に支えることにとどまらず、その後どのように地域で暮らしていくのかという点について、福祉分野だけでなく、公民館やまちづくりなど他分野と連携・協働して、その支援を検討すべきではないか。
- 居場所づくりは重要であるが、居場所に参加することのみならず、地域住民一人ひとりがそれぞれの力を活かして活躍すること、地域におけるつながりを発見していくことが重要なのではないか。
- 法施行以来、生活困窮者支援を通じた地域づくりが進められ、生活困窮者が地域で孤立することなく、「支える」側に立つこともできるよう、各地で実践が図られてきた。改正社会福祉法の施行を踏まえ、地域共生社会の実現に向け、属性・世代にとらわれない、他分野の支援機関や地域住民等との協働をさらに進めた地域づくりを推進していくべきではないか。
- 高齢化や人口減少が進む中、地域住民に寄り添って活動できる職員を配置するなど、地域における支え合いについても社会化する必要があるのではないか。

(関係機関・関係分野との連携)

- 法においてキャッチした個人・世帯や地域社会の課題について、法に基づく支援だけではなく、他分野や他制度、関係機関、社会福祉法人、社会福祉協議会、NPO法人、民生委員・児童委員、自治会、企業等と連携して解決していくことが重要ではないか。その際、既存の制度や社会資源による対応が難しい場合は、官民協働で新たな社会資源を創出することが必要ではないか。
また、連携に当たっては、中心となって支援する機関・担当者を明確化するとともに、地域に存在する既存の社会資源の見直し及び改善を行うべきではないか。
- 地域課題の解決や関係機関との連携に当たっては、法やその関連領域について、市町村の計画等に盛り込み、アクションプランを持ちながら進めていくことが重要ではないか。
- ひきこもりや不登校、虐待・DVなどのコロナ禍前と比較して相談者数が減少している課題・特性について、法においてどこまで受け止めることができたのか、他施策の相談支援の状況や潜在的相談者層も踏まえて議論する必要があるのではないか。
- 自殺対策との連携に関して、法に基づく支援は、自殺対策と共通する社会資源を多く有していることから、効果的かつ効率的な連携を進めるため、法に基づく支援に従事する支援員等が自殺対策部門と深いつながりを持ち、法に基づく支援と自殺対策の連携を積極的に進めていく必要があるのではないか。
- 複数の事業が連動的に補完しあうことで、シナジー効果が生まれる。重複を排除するのではなく、複数分野の連携を促すようなアプローチも重要ではないか。
- ヤングケアラーなどの新たな課題とその支援者等が分断や排除を生まないように、本人と支援者、地域住民の間で連携・協働を図っている事例の紹介や研修が必要ではないか。

(身寄り問題)

- 家族を頼れない若者や、身寄りのない高齢者への支援に当たっては、家族に代わる公的な後ろ盾を用意する必要（家族機能の社会化）があるのではないか。ただし、家族は支援の阻害要因にな

っている場合もあるので、暖かな家族のイメージを社会化するのではなく、家族が持つ「機能」を社会化することが重要ではないか。

その際、家族機能の社会化における法の役割についても併せて検討する必要があるのではないか。

- 身寄りのない人への支援においては、保証人や緊急連絡先の確保、生活支援、孤独死などの課題が明らかになっている。特に居住支援においては、身寄りのない人の住居の確保や孤独死の問題に対して、長期的・継続的な見守りを強化するとともに、債務保証や生活支援等の支援を行う居住支援法人の指定を促進していく必要があるのではないか。また、居住支援以外の分野を含め、他省庁の施策も含めた法的整備のあり方や公的支援のあり方を検討すべきではないか。
- また、身寄りのない人への支援においては、本人の尊厳の確保が重要であり、権利擁護支援を基盤とした相談支援体制を整備する必要があるのではないか。

(その他)

- 生活困窮者の中には、病院に通院できていない人や障害等により保健医療が必要となる可能性のある人などがいるが、法においては、生活保護制度の健康管理支援事業のような医療・健康面に関する支援は設けられていない。法においても、医療・健康分野との連携を推進するとともに、専門的な助言を受けられるような機能があるとよいのではないか。

(9) 支援を行う枠組み（人材育成のあり方、都道府県の役割、中間支援のあり方等）

【現状の評価と課題】

（人材育成のあり方）

- 人が人を支える支援である生活困窮者自立支援制度において、自立相談支援事業の支援員やその他の任意事業の従事者（以下「支援員等」という。）は支援の実践者であり、法の理念に基づく支援を支える最も重要な基盤である。「生活困窮者の自立と尊厳の確保」、「生活困窮者支援を通じた地域づくり」を目指して行われる支援は社会福祉の根幹をなすソーシャルワークの実践そのものであり、こうした支援を実現するためには、質の高い人材養成研修を行うことによる支援員等の育成や質の担保が不可欠である。

- 現行の研修体系においては、主に初任者を対象として、国による研修（前期研修）と都道府県による研修（後期研修）が実施されており、前期研修については、自立相談支援事業、就労準備支援事業及び家計改善支援事業の従事者を対象としている。
また、都道府県研修の企画立案を行う都道府県職員向けの研修や自治体職員向けの研修、孤独・孤立やヤングケアラーといった個別テーマに関する研修も設けられている。

- こうした研修は、支援員等の育成に加え、参加者同士のネットワークの構築を通じて、法の理念の浸透に大きな役割を果たしてきた。他方で、
 - ・ 前期研修の研修受講枠により、都道府県によっては受講できない支援員等が発生している
 - ・ 後期研修の開催実績が低調であるといった課題があるほか、人材養成研修が設けられていない任意事業や入職後の継続的な人材養成研修のあり方についても検討する必要がある。
（実績）
 - ・ 修了者数（令和元年度まで）
主任相談支援員：1,320名（支援員数：1,223名）、相談支援員：2,037名（支援員数：2,858名）、就労支援員・就労準備支援事業従事者：1,838名（支援員数：3,107名）、家計改善支援事業従事者：940名（支援員数：950名）※ 人事異動や委託先の変更等があるため単純な比較は困難。

- ・ 修了証発行要件となる都道府県研修（後期研修）の実施率：
48.9%（令和2年度）、56.6%（令和3年度）

（都道府県の役割）

- 都道府県には郡部福祉事務所の設置主体としての役割だけでなく、広域自治体として、市等が行う生活困窮者自立支援についての助言、情報提供を行う責務があり、基礎自治体の支援をバックアップする役割、認定就労訓練事業の認定主体としての役割が強く期待されている。
- こうした都道府県による市等への支援を強化するため、平成30年改正法により、都道府県による市等に対する支援事業が新設され、研修や市等に対する情報提供、助言等が努力義務とされた。
- 都道府県研修や任意事業の実施促進については多くの都道府県において実施が進んだ一方、支援員等を対象としたスーパーバイズや就労訓練アドバイザーの設置等の支援は十分進んでおらず、都道府県間で支援に差が生じている状況にある。

（実績）

- ・ 平成30年改正法施行後、以下の支援を実施している都道府県の割合（令和2年度調査）
 - － 任意事業実施促進の働きかけ：76.9%
 - － 都道府県研修（独自の研修を含む）の開催：74.4%
 - － 支援員向けスーパーバイズ：12.8%
 - － 就労訓練アドバイザーの設置：5.1%
- ・ 都道府県が実施している支援の数：平均3.2個（平成30年改正法施行前）→平均3.8個（平成30年改正法施行後）（令和2年度調査）

（中間的支援のあり方）

- こうした状況の下、一部の地域においては、民間組織等を中心とした支援現場の取組を支援する広域的なネットワークが構築され、情報共有にとどまらず、ノウハウ支援や支援員等を対象としたスーパーバイズ、社会資源の開拓に至るまで幅広い活動を展開している。

こうしたネットワークの運営形態は多岐に渡っており、民間組織が独自に運営しているものから、都道府県が協力しているものまで様々である。

(町村部における支援)

- 町村部における支援状況については、福祉事務所未設置町村の約4割は、都道府県の自立相談支援機関も「福祉事務所を設置していない町村における相談事業」も設置・実施されておらず、町村役場が一時的な窓口として対応している場合が多い。

また、町村における一次相談の実施上の課題としては、人員体制や人材に関する課題が多く挙げられた。

(実績)

- ・ 都道府県が設置する自立相談支援機関が設置されていない町村の割合：69.6%（令和2年度調査）
- ・ 当該町村のうち、福祉事務所を設置していない町村における相談事業を「実施している」又は「今後実施予定である」町村の割合：36.6%（令和2年度調査）
- ・ 町村における生活困窮者の一次相談の実施上の課題（令和2年度調査）
 - － 困難ケースに対応することができる人員・体制が不十分：63.2%
 - － 生活困窮者の支援に関する専門スキルやノウハウを持った人員の確保が困難：59.0%
 - － 生活困窮者の支援に関わる人材の育成ができていない：43.9%

(帳票・システム・評価指標)

- 自立相談支援事業、就労準備支援事業及び家計改善支援事業においては、アセスメントや支援経過の記録等のため、標準帳票を示しており、「生活困窮者自立支援統計システム」は、このうち自立相談支援事業の帳票の項目を集約し、相談者の属性や支援課題等の統計データの整備による生活困窮者支援の強化を目的として、平成29年4月から稼働している。

稼働から5年が経過し、システムの入力に係る事務負担やデータの効果的な活用・公表等の課題が指摘されている。

- また、法に基づく支援の評価について、個々人によって自立の目標は異なるものの、支援の実施状況やその効果を制度全体として見える化・把握することは重要である。

このため、「経済・財政再生計画改革工程表」において定めているKPI（Key Performance Indicator）についても、就労・増収のみに着目するのではなく、「他機関・制度へつないだ件数」や「自立に向けての改善が見られた者の割合」など多角的に設定さ

れている。

(K P I 及び実績)

- ・ 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【令和3年度までに年間25万件】
(令和元年度：248,398件、令和2年度：786,163件)
- ・ 自立生活のためのプラン作成件数【令和3年度までに毎年度年間新規相談件数の50%】
(令和元年度：32%、令和2年度：18%)
- ・ 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【令和3年度までに毎年度プラン作成件数の60%】
(令和元年度：47%、令和2年度：55%)
- ・ 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【令和3年度までに90%】
(令和元年度：85%、令和2年度：83%)
- ・ 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【令和3年度までに毎年度75%】
(令和元年度：61%、令和2年度：27%)
- ・ 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】
(令和2年度就労準備支援事業：60%、家計改善支援事業：62%)
- ・ 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】
(令和元年度：52,108件、令和2年度：155,464件)
- ・ 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】
(令和2年度一時生活支援事業：34%、子どもの学習・生活支援事業：64%、生活保護受給者等就労自立促進事業：99%)
- ・ 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】
(令和元年度：21,607人、令和2年度：32,561人)

【論点】

(支援の質と人材養成研修等)

- 人が人を支える支援であるからこそ、志を持ち、法の理念を實踐できる人材の確保・定着に向けて、支援員等の育成や処遇改善、社会的地位の確立も必要ではないか。(再掲)
- 人材養成においては、支援員等の育成だけでなく支援員等のケアという観点が必要である。支援員等を対象としたスーパーバイ

ズについては都道府県の役割として位置付けられているが、その取組状況等も踏まえ、支援員等をケアする仕組みについて、国や都道府県において積極的に検討すべきではないか。

- 人材養成研修について、国が実施する前期研修と都道府県が実施する後期研修の役割を明確化し、都道府県に対して周知すべきではないか。その上で、法の理念等の制度の基盤となる内容については、今後も国が責任をもって実施するとともに、原点に立ち返るため、現任者も定期的に研修を受講できるようにすべきではないか。

- 現行の研修体系においては、自立相談支援事業、就労準備支援事業及び家計改善支援事業の支援員・従事者のうち、主に初任者を対象とした研修が実施されているが、支援の質の向上のため、現任者を対象とした階層別の研修や他の任意事業の従事者に対する研修も実施すべきではないか。

具体的には、一時生活支援事業の従事者に対しては、支援対象者の特性の見立てや居住支援の包括性、庁内連携の推進について研修を実施する必要があるのではないか。子どもの学習・生活支援事業の従事者については、NPO法人をはじめ民間の教育機関など幅広い人材が従事する中、複合的な課題を抱える困難ケースにも対応する必要があることから、研修を実施する必要があるのではないか。

- 特に就労支援や家計改善支援事業に関わる支援員等について、兼務体制による過重な負担から、最低限の取組しかできない状況にある。専門的な支援を行うため、研修の開発と体系化、継続的な研修の実施が重要ではないか。また、支援員等のバーンアウト防止の観点からは、外部の組織との連携やスーパーバイザーの配置に加え、支援実績や課題解決のみに囚われないよう、寄り添った支援の重要性を伝えていくことが必要ではないか。

- 令和元年度より、任意事業の実施に向けたノウハウの伝達等を目的として実施されている自治体コンサルティングについて、任意事業の取組状況に差がある中で、その地域の実情や取組状況に合わせたアレンジや地域開拓の方法を伝えていくという発想があってもよいのではないか。また、現在は単発のコンサルティングが中心となっているが、その後のフォローの部分まで含めて、複

数回にわたる仕組みを設けるなど拡充すべきではないか。

さらにテーマについても、事業の立ち上げ支援だけでなく、運用面の支援まで広げるべきではないか。

- 市町村全体で断らない相談体制づくりを行うためには、支援員等に対して関係分野・制度に関する研修を実施することに加え、研修や人事交流を通じて、福祉以外の幅広い分野の支援員や自治体職員にも法の理念や支援のかたちを広めることにより、分野間の連携を促進することが重要ではないか。
- 令和3年度から自治体の体制整備に向けた自治体担当者研修が実施されているが、都道府県間のネットワークの構築は重要であり、国においては、引き続き当該研修を実施すべきではないか。
- コロナ禍においては、多くの研修がオンラインで実施され、都道府県の枠を超えて全国の支援員等が容易につながることができるというメリットがあった。他方で、支援員や従事者同士で顔の見える関係を構築するためには、集合型の研修も重要であり、オンライン型・集合型それぞれのメリットとデメリットを踏まえ、効果的な研修のあり方を検討すべきではないか。

(都道府県の役割)

- 都道府県によるスーパーバイズのあり方について、市町村の支援機関の問題解決プロセスに伴走するだけでなく、各自治体の庁内体制の構築や予算の確保、地域の社会資源の開拓・構築といった行政特有の課題を支援する機能も重要ではないか。
- また、都道府県内の自治体間、支援機関間の横のつながりや顔の見える関係性を構築するため、研修や情報共有の機会を積極的に設けるとともに、都道府県においても、他の支援機関のデータの提供や、自治体へのアウトリーチといった取組が必要ではないか。
- 都道府県には、法に基づき、市等に対する援助を行う責務があり、研修の実施や事業を効果的かつ効率的に行うための体制の整備、市等に対する情報提供等の事業を行うように努めることとされているが、都道府県がそうした役割を果たすことができるよう、都道府県を支援することも重要ではないか。

○ 都道府県において、多分野との連携・協働を通じた市町村支援を行うことが、市町村における横の連携・協働の促進につながるのではないか。

○ 各地を転々とする人や刑務所出所者等に対する支援に当たっては、市町村単位ではなく、広域的に対応すべきニーズがあるのではないか。

(中間支援)

○ 支援者自身が孤立しない関係性づくりは、非常時の支援体制の確保を考える上でも重要であり、行政と支援現場の間に入り、長期的・広域的に地域に合わせた支援体制の構築を支援する中間支援の機能が必要ではないか。

また、こうした中間支援の機能については、域内の自治体及び支援機関等が協働して参加するネットワークが担うべきではないか。

(町村部の支援)

○ 町村に相談窓口が設置されていない場合、都道府県職員が住民のニーズを細かく把握することは困難であるため、都道府県と町村の連携を強化する必要があるのではないか。

○ 小規模自治体においては、事業の担い手の確保が課題であることから、従事者を広域に配置するなど広域的な事業実施体制を確保するとともに、広域的なスーパーバイズの体制も整備する必要があるのではないか。

○ 小規模自治体では社会資源の制約があることから、地域包括ケアシステムなどの他分野における取組や既存の社会資源を活用し、これらを生活困窮者支援に広げることにより、生活困窮者に対する包括的な支援体制の整備を進めることができるのではないか。

(帳票・システム・評価指標)

○ ソーシャルワークにおいても、支援員等の負担軽減や業務の合理化につながるよう留意しつつ、帳票類のDX（デジタルトランスフォーメーション）やICT化を進める必要があるのではない

か。

その際、帳票類が縦割りとならないよう、他の福祉分野との連携を含め、国が理念や将来像を示す必要があるのではないか。

- 現在、生活困窮者自立支援統計システムにおいては、自立相談支援事業の帳票を集約しているが、必須事業化も見据え、就労準備支援事業や家計改善支援事業の帳票についても、必要な見直しを行った上で、システム上で集約し、支援状況等を把握できるようにするとともに、自立相談支援事業の帳票と連携させる必要があるのではないか。

また、生活困窮者自立支援統計システムについて、各自治体において、自治体・地域ごとのデータ分析がしやすいよう、改修する必要があるのではないか。

- 特に重層事業の施行後は4分野の連携が不可欠であり、支援関係者間の情報共有の円滑化に向けて、帳票類やデータの一体化や集約化、オンライン化が重要ではないか。
- 法に基づく支援が存在しなかった場合に要する社会的費用を算定し、法に基づく支援の効果を明らかにすべきではないか。
- 就労支援について、常用就職だけでなく多様なゴールが考えられるが、どのような指標で、どのように評価していくのかといった検討が必要ではないか。(再掲)
- 本人の生活や社会とのつながりの変化を評価していくことが重要ではないか。

(その他)

- オンラインツールやSNSについて、使用の実態を把握した上で改善に向けてICT化を進めるべきではないか。

その際、安全性を確保する観点から必要な措置について国が周知した上で、利用促進を図るべきではないか。

- 特に若年層の支援において、一度つながった後はSNSによる支援が有効だが、単独の自治体では取組に限界があるので、国や都道府県の取組と連携する必要があるのではないか。

また、コロナ禍の各種支援策を含め、支援に関する情報が必要な人に届くよう、周知方法を検討する必要があるのではないか。

- 支援実績や取組実績を自治体内外に継続的に発信することで、生活困窮者自立支援制度の社会的意義・役割が認識され、庁内連携や関係機関との連携にもつながることから、支援現場の負担が少ない形で効率的にデータ収集を行う方法を含め、情報公開・情報発信のあり方を検討すべきではないか。

- その際、市民の知る機会の確保や学術研究の観点から、生活困窮者支援の分野において、統計法に基づく統計調査を設けることも検討すべきではないか。
また、自治体においては、自らの取組を評価するためにも、地域に存在するデータの活用を進めるべきではないか。

- 他省庁とも連携し、法の中で被災者の孤独・孤立を防止し、継続してサポートしていくことが重要ではないか。また、災害等の有事において、自立相談支援窓口が被災者の状況に寄り添った支援ができるよう、大規模、中規模、小規模といった災害規模に合わせた具体的な支援体制について、地域間の連携を含め平時から構築すべきではないか。
具体的には、有事の際にもきめ細やかな支援を行うことができるよう、広域避難者の支援を避難先の自治体の自立相談支援機関が担えるような枠組みの整備等について、あらかじめ検討する必要があるのではないか。

**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
構成員名簿**

朝比奈 ミカ	市川市生活サポートセンターそら 主任相談支援員
綾 賢治 (令和4年3月31日まで) 中村 光延 (令和4年4月1日から)	大阪府福祉部地域福祉推進室 地域福祉課長
池田 昌弘	NPO法人全国コミュニティライフサポートセンター 理事長
大津 和夫	読売新聞東京本社 論説委員
奥田 知志	認定NPO法人抱樸 理事長
勝部 麗子	豊中市社会福祉協議会 事務局長
菊池 馨実	早稲田大学法学学術院 教授
五石 敬路	大阪公立大学大学院都市経営研究科 准教授
駒村 康平	慶應義塾大学経済学部 教授
生水 裕美	一般社団法人 いのち支える自殺対策推進センター 地域連携推進部 地域支援室長
新保 美香	明治学院大学社会学部 教授
立岡 学	一般社団法人パーソナルサポートセンター 業務執行常務理事 NPO法人ワンファミリー仙台 理事長
田辺 智宏	川崎市健康福祉局 生活保護・自立支援室長
西岡 正次	A' ワーク創造館 副館長・就労支援室長
藤村 睦人 (令和4年3月31日まで)	高知市健康福祉部 福祉管理課長
◎宮本 太郎	中央大学法学部 教授
行岡 みち子	グリーンコープ生活協同組合連合会 常務理事・生活再生事業推進室長
渡辺 由美子	認定NPO法人キッズドア 理事長

◎：座長

(五十音順・敬称略)

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 ワーキンググループ 構成員名簿

【生活困窮者自立支援制度における各事業の在り方検討班】

青砥 恭	NPO 法人さいたまユースサポートネット 代表
岩永 理恵	日本女子大学人間社会学部 准教授
垣田 裕介	大阪公立大学大学院生活科学研究科 准教授
坂入 純	茨城県福祉部福祉政策課 主任
◎新保 美香 ※	明治学院大学社会学部 教授
鈴木 寛之 (令和4年3月31日まで)	豊島区保健福祉部福祉総務課自立促進グループ 課長補佐
鈴木 由美	NPO 法人ユニバーサル就労ネットワークちば 事務局長
高木 哲次	企業組合伊丹市雇用福祉事業団 代表理事
立岡 学 ※	一般社団法人パーソナルサポートセンター 業務執行常務理事 NPO 法人ワンファミリー仙台 理事長
中森 順子	生活クラブ生活協同組合・東京、府中市家計改善支援員
林 星一	座間市福祉部 参事
村木 宏成	社会福祉法人愛生会 理事長
守屋 紀雄	堺市社会福祉協議会地域福祉課 課長補佐

【生活困窮者自立支援制度における横断的課題検討班】

朝比奈 ミカ ※	市川市生活サポートセンターそら 主任相談支援員
穴澤 義晴	特例非営利活動法人コミュニティワーク研究実践センター 理事長
尾崎 園子	京都府健康福祉部地域福祉推進課 参事
鍋木 奈津子	上智大学総合人間科学部 准教授
○五石 敬路 ※	大阪公立大学大学院都市経営研究科 准教授
谷口 仁史	認定 NPO 法人スチューデント・サポート・フェイス 代表理事
名嘉 泰	沖縄県労働者福祉基金協会 沖縄県自立相談支援事業統括責任者
中島 将	長野県社会福祉協議会総務企画部 主任企画員
藤森 克彦	日本福祉大学福祉経営学部 教授
前嶋 弘	社会福祉法人みなと寮 救護施設こうせいみなと施設長
間海 洋一郎	坂井市福祉総務課 生活保護 SV 主任
松嶋 まゆみ	北栄町福祉課生活支援室 室長

※ 論点整理検討会との兼任

◎:ワーキンググループの座長、○:検討班の座長 (五十音順・敬称略)

(参考2)

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 開催経過

開催日	議題等
第1回 (令和3年 10月25日)	(1) 座長の選任 (2) 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 (3) 生活困窮者自立支援制度の施行状況について (4) 本検討会での「議論の視点(案)」について
第2回 (令和4年 1月24日)	(1) 前回の検討会における指摘事項に関して (2) ワーキンググループにおける議論の報告について (各事業の在り方検討班・横断的課題検討班)
第3回 (令和4年 3月24日)	(1) ワーキンググループにおける議論の報告について (各事業の在り方検討班・横断的課題検討班) (2) 論点整理(素案)について
第4回 (令和4年 4月19日)	(1) 論点整理(案)について

**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
ワーキンググループ 開催経過**

開催日	議題等
第1回ワーキンググループ（合同） （令和3年11月22日）	<ul style="list-style-type: none"> （1）座長の選任 （2）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 （3）生活困窮者自立支援制度の施行状況について （4）自立相談支援事業のあり方について （5）本検討会での「議論の視点」について
第1回横断的課題検討班 （令和3年12月3日）	<ul style="list-style-type: none"> （1）座長の選任 （2）生活困窮者自立支援制度における横断的な課題について①
第1回各事業の在り方検討班 （令和3年12月20日）	<ul style="list-style-type: none"> （1）就労支援のあり方について （2）家計改善支援事業のあり方について （3）生活保護との関係について
第2回各事業の在り方検討班 （令和4年2月21日）	<ul style="list-style-type: none"> （1）前回までのワーキンググループにおける指摘事項に関して （2）居住支援のあり方について （3）貧困の連鎖防止（子どもの学習・生活支援事業等）について
第2回横断的課題検討班 （令和4年2月28日）	<ul style="list-style-type: none"> （1）これまでのワーキンググループにおける指摘事項に関して （2）生活困窮者自立支援制度における横断的な課題について②
第2回ワーキンググループ（合同） （令和4年3月7日）	<ul style="list-style-type: none"> （1）各検討班の議論の報告 （2）論点整理（素案）について
第3回ワーキンググループ（合同） （令和4年4月11日）	<ul style="list-style-type: none"> （1）前回のワーキンググループにおける指摘事項等について （2）論点整理（案）について

実績データの出典

- 生活困窮者自立支援統計システム
- 生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の事業実績調査（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）
- 平成30年度社会福祉推進事業「身寄りのない生活困窮者に対する支援手法に関する調査研究事業」（特定非営利活動法人つながる鹿児島）
- 令和元年度社会福祉推進事業「就労準備支援事業及び家計改善支援事業にかかる支援実績の促進を図るための調査研究事業」（一般社団法人北海道総合研究調査会）
- 令和元年度社会福祉推進事業「子どもの学習・生活支援事業における生活習慣・環境改善に関する支援の先進事例に関する調査研究事業報告書」（株式会社日本能率協会総合研究所）
- 令和2年度社会福祉推進事業「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報告書」（一般社団法人北海道総合研究調査会）
- 令和2年度社会福祉推進事業「不安定な居住状態にある生活困窮者の把握手法及び支援のあり方に関する調査研究事業」（特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク）
- 令和3年度社会福祉推進事業「新型コロナウイルス感染症等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）
- 「日本の世帯数の将来推計（全国推計）2018年推計」（国立社会保障人口問題研究所）
- 「日本の世帯数の将来推計（全国推計）（2018年1月推計）」、「人口統計資料集（2018年版）」（国立社会保障・人口問題研究所）
- 令和3年版高齢社会白書（内閣府）
- 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）

※ 他制度のデータを除く。