

生活困窮者及び被保護者に係る就労支援事業及び家計改善支援事業等の協働実施  
に向けた調査研究事業

一般社団法人協同総合研究所（報告書A4版124頁・資料編A4版123頁）

### 事業目的

生活保護制度の令和5年度の見直しに向けて、生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度それぞれの制度で運用されている就労支援事業（就労準備支援事業含む）や家計改善支援事業等の仕組みについて、効果的・効率的な実施に向けた検討が行われている。

本事業は、両制度における就労支援事業（就労準備支援事業含む）及び家計改善支援事業等の一体的実施に焦点を絞り、実際に自治体・支援現場が感じている一体的実施による効果、進める上での課題や工夫している点、一体的実施が進まない理由などについて調査研究をおこない、両制度における自立支援事業の効果的・効率的な実施のあり方を明らかにし、今後の制度の見直し等に役立てることを目的とした。

### 事業概要

#### 1. 調査検討委員会の設置

本事業を実施するにあたり、調査研究方針、調査研究対象、調査研究内容、調査結果の分析、考察、提言等について有識者による検討を行うため「調査検討委員会」を設置し、月1回程度で開催した。

#### ・調査検討委員会メンバー

1	福原宏幸	大阪市立大学名誉教授	委員長
2	鍋木奈津子	上智大学准教授	委員
3	木村良子	ワーカーズコープ・センター事業団	委員
4	田嶋康利	日本労協連専務理事	委員
5	西田茂生	一般社団法人ヒューマンワークアソシエーション	委員
6	藤村貴俊	京丹後市	委員
7	林星一	座間市	委員
8	四井恵介	有限会社CR-ASSIST	委員

#### 2. アンケート調査

全国の自治体における就労支援事業、就労準備支援事業及び家計改善支援事業等の実施状況、生活困窮者と被保護者を対象とした事業の一体的実施の実態、一体的実施による効

果、一体的実施を進める上で工夫している点、課題などについて、悉皆調査を実施した。

調査検討委員会で調査票の内容を議論・策定し、厚生労働省より福祉事務所を設置している全国906自治体に調査票を送付していただき、最終的に504票を回収した。

調査票のデータ作成、調査結果の分析・まとめ作業の一部を調査会社（有限会社CR-ASSIST）に委託した。単純集計結果の各項目に事務局でコメントをつけて、調査検討委員会で議論し、必要に応じてクロス集計も行い分析・検討を行った。

### 3. ヒアリング調査

生活困窮者自及び被保護者に係る就労支援事業（就労準備支援事業）及び家計改善支援事業を一体的に実施している自治体から、自治体規模、実施形態（直営・委託）、委託事業者の法人格などを考慮して10か所程度の候補を抽出し、最終的に8自治体から、一体的実施による効果、工夫している点、課題などについて聞き取り調査を行った。ヒアリング結果については調査検討委員会で報告し、分析・検討を行った。

ヒアリング調査実施自治体は、千葉県富里市（2021年10月27日）、神奈川県座間市（2021年11月9日）、京都府京丹後市（2021年11月15日）、大阪府守口市（2021年11月17日）、栃木県宇都宮市（2021年12月13日）、東京都品川区（2021年12月22日）、岡山県岡山市（2022年1月5日）、福井県坂井市（2022年1月24日）。

### 4. 報告書の作成

アンケート調査、ヒアリング調査の結果を調査検討委員会で報告し、分析・検討を行った。調査検討委員会で出された意見に沿って、研究テーマである生活困窮者及び被保護者に係る就労支援事業、就労準備支援事業、家計改善支援事業等の一体的実施についての考察を行い、報告書の執筆を委員で分担し、調査研究の成果を報告書にまとめた。

## 調査研究の過程

### 1. 調査検討委員会の開催

調査検討委員会は、コロナ禍の影響もあり全てオンラインでの開催となった。非常に短期間の調査研究活動となることから、あえてワーキンググループなどの分科会は設置せず、調査検討委員会において集中的に全ての検討課題を議論していく形式とした。

回数	日程	主な議題
第1回	2021年8月12日	事業概要、調査研究活動計画の共有 調査内容（調査項目）の検討
第2回	2021年10月4日	調査項目（アンケート調査、ヒアリング調査）の検討 調査対象、調査計画などの整理
第3回	2021年11月4日	ヒアリング調査報告（富里市）の共有 アンケート調査票案の検討
第4回	2021年12月2日	ヒアリング調査報告（座間市、京丹後市、守口市）の共有 アンケート調査の進捗状況確認

第5回	2022年1月11日	ヒアリング調査報告（宇都宮市、品川区、岡山市）の共有アンケート調査の進捗状況、回答の傾向などを共有
第6回	2022年2月8日	ヒアリング調査報告（坂井市）の共有アンケート調査結果（単純集計）報告調査報告書の構成案の共有（執筆分担）
第7回	2022年3月2日	調査報告書の進捗状況確認、意見交換
第8回	2022年3月14日	調査報告書の進捗状況確認、意見交換

## 2. アンケート調査の実施

### （1）調査実施機関

2021年11月30日～2022年1月25日

### （2）調査対象自治体

当初は、就労支援事業（就労準備支援事業）や家計改善支援事業を一体的に実施している自治体を中心に対象を抽出しての調査を検討したが、一体的実施をしていない自治体にもその理由を聞く必要があること、また調査票の送付・回収方法といった技術的な問題もあり、悉皆調査とした。

### （3）調査方法

福祉事務所を設置している906自治体を対象に、厚生労働省からEメールにより調査票を送付し、協同総研あてに送っていただき回収した。

### （4）回収結果

回収した調査票は504票。回収率は53.4%（484／906）。

都道県52（20は振興局単位で回答）、政令指定都市13、中核市44、その他395。

### （5）調査内容

調査検討委員会における議論を通して調査項目の策定を行った。

#### ・主な調査項目

- ①生活保護と生活困窮者自立支援制度の体制および連携について
- ②被保護者就労支援事業と生活困窮者自立相談支援事業における就労支援の一体的実施
  - ・両制度の就労支援の実施状況
  - ・一体的実施をしている場合、その内容、効果、課題、工夫、好事例
  - ・一体的実施をしていない場合、その理由、課題、今後の予定
- ③就労準備支援事業における一体的実施
  - ・両制度の就労準備支援の実施状況
  - ・一体的実施をしている場合、その内容、効果、課題、工夫、好事例
  - ・一体的実施をしていない場合、その理由、課題、今後の予定
- ④家計改善支援事業における一体的実施
  - ・両制度の家計改善支援の実施状況、両制度の対象者・世帯の状況
  - ・一体的実施をしている場合、その内容、効果、課題、対象者像、工夫、好事例
  - ・一体的実施をしていない場合、その理由、課題、今後の予定
  - ・被保護者家計改善支援事業を実施していない場合、その理由、今後の予定
- ⑤金銭管理の支援に関するニーズ等

- ・金銭管理の支援が必要な者の割合、状態像の特徴、背景要因
- ・金銭管理の支援が必要な者への対応、生活困窮者と被保護者の金銭管理の違い

⑥自由記述

- ・一体的実施に取り組む上での制度に関する要望や課題
- ・その他の就労支援、家計相談の好事例、今後の取り組み

(6) 調査結果の集計・分析

- ・単純集計：全データにコメントをつけ、調査検討委員会で分析・検討を行った。
- ・クロス集計：調査検討委員会の議論に基づき、必要が感じられる項目についてはクロス集計を行い、一定の傾向が見られた場合は調査結果分析に活用した。
- ・自由記述：自由記述については、各設問に対する回答を内容別にカテゴライズし、多く寄せられた回答内容に注目し、現場で実施されている工夫や好事例、現場が感じている課題、傾向をつかむようにした。

3. ヒアリング調査の実施

(1) 調査実施機関

2021年9月27日～2022年1月24日

(2) 調査対象自治体

生活困窮者自及び被保護者に係る就労支援事業（就労準備支援事業）及び家計改善支援事業を一体的に実施している自治体から、自治体規模、実施形態（直営・委託）、委託事業者の法人格などを考慮して抽出し、最終的に8自治体から聞き取りを行った。

ヒアリング調査は、自治体の生活保護の担当者、生活困窮者自立支援の担当者、委託事業者などを対象として実施した。

(3) 調査方法

自治体の担当者と日程調整を行い、調査検討委員、事務局で参加できる者が自治体を訪問して対面でヒアリングを実施することとしたが、新型コロナウイルスの感染拡大状況によりオンラインでのヒアリングとなった自治体もあった。

(4) 調査内容

基本的に、アンケート調査の調査項目と同じであるが、より具体的に一体的実施の実態、効果、工夫している点、課題などについて聞き取るように心がけた。

(5) 調査実施自治体の事業実施状況

- ・千葉県富里市（2021年10月27日）

	就労支援	就労準備支援	家計改善支援
生活保護	委託	委託	未実施
生活困窮者	委託	委託	委託

- ・神奈川県座間市（2021年11月9日）

	就労支援	就労準備支援	家計改善支援
生活保護	直営	未実施	委託
生活困窮者	直営	委託	委託

・ 京都府京丹後市（2021年11月15日）

	就労支援	就労準備支援	家計改善支援
生活保護	直営	直営＋委託	委託
生活困窮者	直営	直営＋委託	委託

・ 大阪府守口市（2021年11月17日）

	就労支援	就労準備支援	家計改善支援
生活保護	委託	委託	委託
生活困窮者	委託	委託	委託

・ 栃木県宇都宮市（2021年12月13日）

	就労支援	就労準備支援	家計改善支援
生活保護	直営	委託	委託
生活困窮者	委託	委託	委託

・ 東京都品川区（2021年12月22日）

	就労支援	就労準備支援	家計改善支援
生活保護	直営	委託	委託
生活困窮者	直営	委託	委託

・ 岡山県岡山市（2022年1月5日）

	就労支援	就労準備支援	家計改善支援
生活保護	直営＋委託	委託	委託
生活困窮者	委託	委託	委託

・ 福井県坂井市（2022年1月24日）

	就労支援	就労準備支援	家計改善支援
生活保護	委託	委託	委託
生活困窮者	委託	委託	委託

#### 4. 調査研究報告書の作成

アンケート調査、ヒアリング調査の結果をもとに、生活困窮者及び被保護者に係る就労支援事業、就労準備支援事業及び家計改善支援事業の一体的実施について、調査検討委員会で議論を重ね、一体的実施を実態、一体的実施の内容、一体的実施にあたっての自治体の方針、一体的実施を進める上での課題、一体的実施による効果、工夫している点などについて整理し、それぞれの委員の視点を加味して報告書にまとめた。報告書は、第1冊「報告書」と第2冊「資料編」の2分冊となっている。

### 事業結果

#### 1. 調査結果について

アンケート調査、ヒアリング調査の結果から以下の点について報告書にまとめた。

##### ①一体的実施の現状

一体的実施を検討するにあたり、就労支援事業、就労準備支援事業、家計改善支援事業それぞれの事業固有の事情を考慮する必要がある。就労支援事業は、実施形態（直営・委託）の違いが一体的実施に大きく影響している。就労準備支援事業では両制度の事業を実施している自治体では一体的実施が進んでいる。家計改善支援事業は、一体的実施以前に被保護者家計改善支援事業の実施率が低調であることの課題分析が必要である。

## ②一体的実施の内容

就労支援事業について「一体的に実施している」と回答した自治体の多くは、同一の実施主体（直営または委託）であるが、実施主体が異なる場合であっても、「情報共有や合同の会議を持つ」などの連携を一体的実施と捉えている自治体もあった。就労準備支援事業においても、「一体的に実施している」と回答した自治体のほとんどは同一の実施主体（直営または委託）であったが、必ずしも「被保護者と生活困窮者を分けずに一緒のプログラムに参加している」わけではなく、一体的実施の捉え方が自治体によって異なることがわかった。

## ③自治体の実施体制と一体的実施との関係

アンケート調査からは、就労支援、就労準備支援、家計改善支援ともに、担当部署が同一であるほうが、別の部署で実施している場合よりも、事業の一体的実施の割合が高くなることがわかる。ヒアリング調査からは、被保護者と生活困窮者両方に対する効果的な支援を行うために、自治体内の体制整備の考えがあり、その結果としての一体的実施であると捉えることがわかった。

## ④一体的実施を進める上での課題

一体的実施をしている半数の自治体は「課題を感じていない」と回答している。課題として多かったのは「支援対象者の状態像が異なるため、支援方法に工夫が必要」という回答であった。2つの制度の補助金申請の手間、事業による補助率の違いなども一体化を進める上で課題となっていることがわかった。家計改善支援事業では、特に被保護者を対象とした事業への理解が深まっていないことが課題として見えた。

## ⑤対象者の状態像の捉え方と一体的実施

一体的実施を進める上での課題とされる「支援対象者の状態像の違い」について調査から読み取れたことは、実際には本人の状況に合わせて状態像は変化するもので、利用する制度の違いに起因している違いであることが多く、「違い」を必要以上に意識するのではなく、その人に合わせて制度（生活保護・生活困窮者自立支援）を活用するという視点の重要性が指摘された。

## ⑥一体的実施による効果・工夫している点・好事例

一体的に実施している自治体では、「一人ひとりのニーズに合わせた支援、共通の支援プログラムや求人情報を活用することができる」ことが効果として広く認識されている。一体的実施を効果的に進めるための工夫は多岐にわたるので、それぞれ工夫や実践の学び合う機会をつくることも重要である。就労支援や就労準備支援では、被保護者と生活困窮者を分けずに一緒に支援を行うことで相乗効果が期待できるとの報告があった。家計改善支援事業のヒアリング調査では、生活保護と生活困窮者支援間の移行の際に、家計改善支援員が橋渡し役として機能することが報告された。

## 2. 分析と考察

委員それぞれの視点を交えて報告書にまとめていただいた

### (1) 生活困窮者及び被保護者に係る事業の一体的実施の現状と課題

- ・自治体の視点から①（林委員／座間市）
- ・自治体の視点から②（藤村委員／京丹後市）
- ・委託事業者の視点から①（西田委員／守口市）
- ・委託事業者の視点から②（木村委員／富里市）

### (2) 各事業における一体的実施の可能性と課題

- ・就労支援及び就労準備支援事業の一体的実施の可能性を課題（田嶋委員／労協連）
- ・家計改善支援事業の一体的実施の可能性と課題（鏑木委員／上智大学）

## 3. 総括

- ・一体的実施を推進にあたっての論点整理

論点1：一体的事業の実施自治体と未実施自治体の二極化と一体的事業実施の必要性

論点2：「特に課題を感じていない」自治体が多いという実態をどう捉えるのか

論点3：一体的実施を行っていない自治体の現状

論点4：「対象者が異なる」という理解と生活保護制度における就労支援の考え方

論点5：安定した生活の維持、就労、社会参加に向けた支援のあり方とその理解が進まない理由

論点6：生活保護制度における支援の考え方を問い直す

- ・一体的事業実施の推進に向けた提言

①一体的実施の方法や制度利用に関するマニュアルや事例集の作成とその活用の推進

②全国の自治体の担当者に対する研修を国が主導して実施していく体制づくり

③事務手続きの簡素化や補助金率の統一化などによって、一体的実施を使い勝手のよい仕組みに変えていく

④生活保護を担当するケースワーカーなどの福祉担当者の安定した配置体制を確保するための措置を講ずる

⑤就労と家計改善の今日的な意義を踏まえ、一体的実施を前提にした生活保護に関する法令の理念を見直すとともに、生活保護法の一部改正を行う

### **事業実施機関**

一般社団法人協同総合研究所

〒170-0013 東京都豊島区東池袋1-44-3池袋ISPタマビル7階 電話03-6907-8033