厚生労働省　令和３年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金　社会福祉推進事業

報告書

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

令和４（2022）年３月

目次

第１章　はじめに	1
１．プロジェクトの背景	2
２．プロジェクトの目的	2
３．プロジェクトの概要	3
第２章　調査概要	5
１．アンケート調査	6
２．ヒアリング調査	10
第３章　調査結果報告	15
１．一体的実施の現状	16
２．一体的実施の内容	24
３．自治体の実施体制と一体的実施との関係	32
４．一体的実施を進める上での課題	37
５．対象者の状態像の捉え方と一体的実施	51
６．一体的実施による効果・工夫している点・好事例	61
第４章　分析と考察	75
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　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・林星一	76
・自治体の視点から②　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・藤村貴俊	80
・委託事業者の視点から①　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・西田茂生	83
・委託事業者の視点から②　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・木村良子	87
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と課題　・田嶋康利	91
・家計改善支援事業の一体的実施の可能性と課題　・・・・・・・・鏑木奈津子	102
第５章　総括	109
・調査研究の総括と一体的実施に向けた提言　・・・・・・・・・・福原宏幸	110

第１章
はじめに

１．プロジェクトの背景

2015 年 4 月から生活困窮者自立支援法が施行され、生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対するさまざまな支援事業が制度化された。一方で、被保護者に対しては、生活保護法に基づき同様の事業が実施されることになり、被保護者就労支援事業、被保護者就労準備支援事業が開始された。

被保護者就労準備支援事業の実施にあたっては「事業の効率的・効果的な運営の観点から、地域の実情に応じて、生活困窮者自立支援法に基づく就労準備支援事業との一体的実施や広域実施に努めること（厚生労働省社会・援護局保護課長通知／2015 年 4 月 9 日）」とされた。

被保護者就労支援事業においては、「生活保護から脱却した者に対しては、継続的な支援の観点から生活困窮者自立支援制度との一体的・連続的な支援が行えるよう配慮すること（厚生労働省社会・援護局保護課長通知／2015 年 3 月 30 日）」とされたが、事業の一体的実施までは言及されていない。

2018 年 4 月からは被保護者家計改善支援事業も始まり、実施にあたっては「生活困窮者自立支援法に基づく家計改善支援事業が実施されている場合は、当該事業者との一体的実施に努めること（厚生労働省社会・援護局保護課長通知／2018 年 3 月 30 日）」とされた。

このように、生活困窮者自立支援制度により整備された自立支援の仕組みを、事業の一体的実施を促進することで被保護者に対しても積極的に活用することが進められてきたと言えるが、根拠となる法制度が異なることもあり、一体的実施による効果的な支援や効率的な事業のあり方はまだ確立されていない状況にある。

現状、生活困窮者自立支援制度においては、任意事業である就労準備支援事業、家計改善支援事業の実施率は両事業とも約 60%（2020 年度）となっているが、生活保護制度における両事業の実施率は、就労準備支援事業が約 35%（2020 年度）、家計改善支援事業はわずか 7%（2020 年度）である。一体的実施以前に、特に被保護者に対する事業の実施率を高めることがまず課題であるとも言えるが、両制度に基づく事業の一体化を進めることで、効果的・効率的な事業実施が可能となり、結果として事業の実施率を上げることにつながることも考えられる。また、異なる制度の下にある被保護者と生活困窮者であるが、どちらに対しても効果的・効率的な支援を実施するためにも、各自立支援事業の一体的実施の促進が課題となっていると考えられる。

２．プロジェクトの目的

生活保護制度の2023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の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。

本プロジェクトは、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、一体的実施が進まない理由、進める上での課題などについて調査研究をお

こない、その成果及び課題を明らかにし、事業の効果的・効率的な実施、制度の見直しに役立てることを目的とした。

３．プロジェクトの概要

（１）調査研究の主な内容

・生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度のそれぞれの制度で実施されている就労支援事業（就労準備支援事業含む）及び家計改善事業等の現状、一体的実施の実態。
・一体的実施による成果及び課題、一体化に伴う自治体事務の効率化及び課題など。
・制度上の課題、改善点など。

（２）調査検討委員会の設置

本事業の実施にあたり、調査研究方針、調査研究対象、調査研究項目、結果の分析、本事業のまとめ、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回程度委員会を開催した。

・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	鏑木奈津子	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

・調査検討委員会

第１回	8 月 12 日	事業説明、調査項目の検討、調査研究活動計画など
第２回	10 月 4 日	調査項目の検討、検討課題の整理など
第３回	11 月 4 日	ヒアリング調査報告、調査項目（調査票案）の検討
第４回	12 月 2 日	ヒアリング調査報告、検討課題について意見交換
第５回	1 月 11 日	アンケート調査・ヒアリング調査報告、調査結果の検討
第６回	2 月 8 日	ヒアリング調査報告、調査報告書の作成について
第７回	3 月 2 日	調査報告書の検討
第８回	3 月 14 日	調査報告書の検討

（３）ヒアリング調査の実施

①調査の目的

・生活困窮者自立支援と生活保護の２つの制度で実施されている就労支援事業（就労準

備支援事業含む）及び家計改善支援事業等を一体的に実施している自治体・委託事業者などから、一体的実施による効果と課題を聞き取ることで実態を把握する。

②調査対象自治体

・各事業を一体的に実施している自治体（10 か所程度）を対象に実施。厚生労働省から提供いただいたデータを参考にして、一体的実施を行なっている自治体の中から、自治体規模、委託事業者などを考慮して、調査対象自治体を抽出した。

③調査対象者

・自治体担当課職員（生活保護、生活困窮者自立支援）

・就労支援事業（就労準備支援事業）、家計改善事業などの委託事業者

④調査項目

・調査検討委員会における議論を通して決定。

⑤調査スケジュール

・2021 年 10 月以降、月 3 か所程度を目標に進めた。

⑥調査方法

・できる限り直接出向いての対面によるヒアリングを重視したが、コロナ禍の影響により、オンラインによるヒアリングを実施した自治体もあった。

（4）アンケート調査の実施

①調査目的

・ヒアリング調査だけでは調査対象が限定されてしまうため、より多くの一体的な実施に関する事例や課題の収集を目的としてアンケート調査を実施した。一体的実施に取り組んでいない自治体については、その理由も探った。

②調査対象自治体

・調査研究期間が限られていたため、ある程度対象を抽出して実施することも検討したが、多様な実施状況が想定されること、調査票の配布方法に制約があることから、最終的に福祉事務所を設置している自治体を対象に悉皆調査とした。

③調査対象者

・自治体担当課職員（生活保護、生活困窮者自立支援）

④調査項目

・調査検討委員会における議論を通して決定。

⑤調査票データの作成、調査結果の分析作業

・調査会社（有限会社 CR-ASSIST）に一部委託。

⑥調査スケジュール

・調査票の配布：2021 年 11 月 30 日

・調査票の回収：2021 年 12 月 24 日を締め切りとしたが、最終的に 2022 年 1 月 25 日到着分まで受け付けた。504 票を回収。

・集計、分析：2022 年 1 月～3 月

第２章
調査概要

１．アンケート調査

（１）調査実施期間

2021 年 11 月 30 日～2022 年 1 月 25 日

（２）調査対象自治体

・全国の福祉事務所設置自治体

設置主体	都道府県	一般市 （特別区含む）	政令・中核市	町村	合計
設置自治体	45	733	82	46	906
福祉事務所数	205	742	257	46	1250

（３）調査方法

厚生労働省から調査票をメール送信のうえ、協同総研宛のメールで各自治体から回収。

（４）回収率

53.4%（484／906 自治体）、504 票

※ただし、都道府県は都道府県でとりまとめた回答と、振興局ごとで提出されたケース等があるため、回収自治体数と票数は異なる。

北海道（８）、鹿児島県（４）、福島（４）神奈川県（３）、長崎県（３）、福井県（３）鳥取県（２）は振興局・福祉事務所ごとに回答があるため

（５）回答いただいた自治体

・自治体区分

都道府県	52	10.3%	20 は振興局･福祉事務所ごとの回答
政令指定都市	13	2.6%	
中核市	44	8.7%	
その他	395	78.4%	

・自治体人口規模

50 万人以上	23	4.6%
20 万人以上 50 万人未満	70	13.9%
10 万人以上 20 万人未満	93	18.5%
5.5 万人以上 10 万人未満	99	19.6%
3 万人以上 5.5 万人未満	99	19.6%
3 万人未満	68	13.5%
都道府県	52	10.3%

（6）調査目的

2015 年以降、被保護者に対する就労支援事業、就労準備支援事業及び家計改善支援事業と、生活困窮者に対する自立相談支援事業（就労支援)、就労準備支援事業及び家計改善支援事業において、事業の一体的実施を推進してきた。今後さらにこれを推進するにあたって、本調査は現在の課題を明らかにし、あわせてその解決策を提起することを目的とした。

本調査における「一体的実施」とは、被保護者支援事業と生活困窮者自立支援制度間の実質的な連携実施のことを意味しており、同一事業者に委託しているかどうかということに限定せず、たとえば両事業を直営で実施している場合なども含めて、幅広く連携の実態を把握するものである。

（7）調査の内容

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。同時期に他の社会福祉推進事業の自治体を対象としたアンケート調査も実施されていることから、厚生労働省で入手している基礎的なデータなどについてはなるべく省略し、回答者の負担を減らせるように配慮した。

【主要な調査項目】

Ⅰ　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

・生活保護と生活困窮者自立支援制度の担当部署名

・生活保護と生活困窮者自立支援制度の担当部署、担当者

Ⅱ　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

A　事業実施の状況

・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、それぞれの実施形態と委託事業者、法人格

・両事業を一体的に実施しているか

B　一体的に実施している場合

・一体的実施の内容

・一体的実施による効果

・一体的実施を進める上での課題

・一体的実施を進めるための工夫、好事例

C　一体的に実施していない場合

・一体的に実施していない理由

・両事業の連携にあたっての課題

・一体的実施の今後の予定

Ⅲ　就労準備支援事業における一体的実施

A　事業実施の状況

・被保護者就労準備支援事業と生活困窮者就労準備支援事業、それぞれの実施形態と委託事業者、法人格

・両事業を一体的に実施しているか

・被保護者就労準備支援事業を実施していない場合の理由

B　一体的に実施している場合

・一体的実施の内容

・一体的実施による効果

・一体的実施を進める上での課題

・一体的実施を進めるための工夫、好事例

C　一体的に実施していない場合

・一体的に実施していない理由

・両事業の連携にあたっての課題

・一体的実施の今後の予定

Ⅳ　家計改善支援事業における一体的実施

A　事業実施の状況

・被保護者家計改善支援事業と生活困窮者家計改善支援事業、それぞれの実施形態と委託事業者、法人格

・生活困窮者家計改善支援事業を実施している場合の対象者・世帯の状況

・被保護者家計改善支援事業を実施している場合の対象者・世帯の状況

・両事業を一体的に実施しているか

B　一体的に実施している場合

・一体的実施の内容

・一体的実施による効果

・一体的実施を進める上での課題

・支援対象者の状態像の違い

・一体的実施を進めるための工夫、好事例

C　一体的に実施していない場合

・一体的に実施していない理由

・両事業の連携にあたっての課題

・一体的実施の今後の予定

D　生活困窮者家計改善支援事業のみ実施している場合

・被保護者家計改善支援事業を実施していない理由

・一体的実施の今後の予定

Ⅴ　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
・金銭管理の支援が必要な者の状態像の特徴
・金銭管理の支援が必要な者の状態像の背景要因
・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

Ⅵ　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

（※「アンケート調査票」は別冊・資料編に掲載）

（８）調査結果の集計・分析

①　単純集計

・単純集計の全データにコメントをつけ、調査検討委員会で報告し、アンケート調査結果の分析を行った。（※単純集計結果は別冊・資料編に掲載）

②　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。
・主なクロス集計としては、人口規模と各回答、担当部署（同一・別々）の違いと各回答、家計改善支援事業の実施状況と金銭管理の支援に関する回答。

③　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。

２．ヒアリング調査

（１）調査対象自治体

２つの制度（生活保護、生活困窮者自立支援）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を同一の事業者に委託している自治体を厚生労働省からの情報提供に基づき抽出し、さらに自治体の人口規模、実施形態（直営・委託）、委託事業者の法人格（社会福祉法人、株式会社、NPO 法人など）と実施件数が多い法人などを考慮して候補を絞り込んだ。

また、調査検討委員会に参加いただいた委員が所属する、または事業を受託して実施する自治体についても調査対象とした。

・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	NPO 法人 ワーカーズコープ	NPO 法人 ワーカーズコープ	未実施
生活困窮者	NPO 法人 ワーカーズコープ	NPO 法人 ワーカーズコープ	NPO 法人 ワーカーズコープ

・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	座間市社会福祉協議会
生活困窮者	直営	共同企業体 はたらっく・ざま	座間市社会福祉協議会

・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 労協センター事業団 京都自立就労ｻﾎﾟｰﾄｾﾝﾀｰ	京丹後市社会福祉協議会
生活困窮者	直営	直営 労協センター事業団 京都自立就労ｻﾎﾟｰﾄｾﾝﾀｰ	京丹後市社会福祉協議会

・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	一般社団法人 ﾋｭｰﾏﾝｱｿｼｴｰｼｮﾝﾜｰｸ	一般社団法人 ﾋｭｰﾏﾝｱｿｼｴｰｼｮﾝﾜｰｸ	一般社団法人 ﾋｭｰﾏﾝｱｿｼｴｰｼｮﾝﾜｰｸ
生活困窮者	一般社団法人 ﾋｭｰﾏﾝｱｿｼｴｰｼｮﾝﾜｰｸ	一般社団法人 ﾋｭｰﾏﾝｱｿｼｴｰｼｮﾝﾜｰｸ	一般社団法人 ﾋｭｰﾏﾝｱｿｼｴｰｼｮﾝﾜｰｸ

・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	株式会社パーソル テンプスタッフ	株式会社パーソル テンプスタッフ
生活困窮者	宇都宮市 社会福祉協議会	株式会社パーソル テンプスタッフ	株式会社パーソル テンプスタッフ

・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	中高年事業団 やまて企業組合	中高年事業団 やまて企業組合
生活困窮者	直営	中高年事業団 やまて企業組合	中高年事業団 やまて企業組合

・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 株式会社パソナ	NPO 法人 ワーカーズコープ	社会福祉法人 グリーンコープ
生活困窮者	岡山市社会福祉協議会 株式会社パソナ	NPO 法人 ワーカーズコープ	社会福祉法人 グリーンコープ

・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	坂井市社会福祉協議会	社会福祉法人 かすみが丘学園	坂井市社会福祉協議会
生活困窮者	坂井市社会福祉協議会	社会福祉法人 かすみが丘学園	坂井市社会福祉協議会

（2）調査対象者

・自治体の生活保護及び生活困窮者自立支援の担当職員

・自立相談支援事業、就労支援事業、就労準備支援事業、家計改善支援事業を実施する委託事業者の事業担当者（直営の場合は自治体の事業担当者）

（3）調査方法

調査検討委員会において、ヒアリング調査の基本的な質問項目を策定した。ヒアリング調査の候補として抽出した自治体の担当課に直接連絡を取り、調査を受け入れてもらえる場合は日程調整などを行い、調査依頼書を送付した。時期的に、新型コロナウイルス感染症対応の支援金や給付金の業務などに追われ、調査への対応が難しいと断られる自治体もあったが、多くは忙しい最中ご協力いただくことができた。

対面によるヒアリング調査を基本としたが、コロナの感染拡大により急遽オンラインによる調査に切り替えた自治体もあった。また、対面によるヒアリングの場合であっても、検討委員にオンラインで参加してもらい、ハイブリットによりヒアリング調査を実施したケースもあった。

（4）調査内容

生活保護、生活困窮者自立支援の両制度における就労支援、就労準備支援事業及び家計改善事業の実施状況、一体的実施による効果的・効率的な支援事例、一体的実施を進める上で工夫している点、課題となっている点などについて、自治体担当者、委託事業者等を対象に聞き取り調査を行った。

【主要な調査項目】

①　生活保護、生活困窮者自立支援制度の実施概要

・自治体の実施体制（担当部署、人員配置、経緯など）
・両制度における事業の実施状況、事業実績など
・各事業を一体的に実施しているかどうか？
・一体的実施をどのように捉えているのか？
・生活保護と生活困窮者自立支援で、支援対象者の状態像に違いはあるのか？
・生活保護と生活困窮者自立支援で、目標となる「自立」の考え方に違いはあるのか？

②　就労支援事業について

・一体的実施の内容（場所・時間・支援員・プログラム・その他）
・一体的実施の形態（契約・事業報告など）
・一体的実施による効果と課題（利用者、自治体、委託事業者にとって）
・一体的実施と自治体事務の運用実態
・効果的に一体的実施を進めるために工夫している点
・生活保護と生活困窮者自立支援で、支援の考え方・方法に違いはあるのか？
・一体的実施による好事例

③　就労準備支援事業について

・基本的な質問内容は②と同じ
・実施していない場合は、その理由と今後の予定

④　家計改善支援事業の一体的実施について

・基本的な質問内容は②と同じ
・実施していない場合は、その理由と今後の予定
・被保護者に対する金銭管理支援の実施状況と家計改善支援との住み分け

⑤　生活保護と生活困窮者自立支援間の移行に伴う継続的支援について

・継続的支援の好事例など

（５）調査結果の主な集計項目

①　自治体の概況

・人口、保護率、地域の特徴など

②　事業の実施状況

・各事業の実施状況、実施場所、委託事業者、自治体の実施体制など

③　事業実施の経緯

・自治体として一体的実施に至った経緯、課題など

④　就労支援事業

・全般的な状況、被保護者、生活困窮者、一体的実施による効果、課題、工夫

⑤　就労準備支援事業

・全般的な状況、被保護者、生活困窮者、一体的実施による効果、課題、工夫

⑥　家計改善支援事業

・全般的な状況、被保護者、生活困窮者、一体的実施による効果、課題、工夫

（※ヒアリング調査結果の詳細は別冊・資料編に掲載）

（６）調査結果の主な分析項目（アンケート調査＋ヒアリング調査）

①　一体的実施の現状（就労支援、就労準備支援、家計改善支援）

・アンケート調査による。

②　一体的実施の内容（就労支援、就労準備支援、家計改善支援）

・アンケート調査だけでは読み取れない一体的実施の内容について具体的に聞き取ることで、自治体の一体的実施の捉え方に幅があることが明らかになった。

・両制度の事業を同一の事業者に委託していても事業を一体的に実施しているとは限らず、支援の一体化についてもかなり濃淡がある、といったことがわかった。

③　自治体の実施体制と一体的実施との関係（就労支援、就労準備支援、家計改善支援）

・一体的実施を進める上で、自治体として生活保護、生活困窮者支援両制度の実施体制の整備、被保護者及び生活困窮者それぞれの状態像の捉え方、支援の考え方の整理などが深く関わっていることがヒアリング調査を通して見えてきた。

④　一体的実施を進める上での課題（就労支援、就労準備支援、家計改善支援、その他）

・アンケート調査の回答に加え、ヒアリング調査の回答からも導き出した。

⑤　対象者の状態像の捉え方と一体的実施（就労支援、就労準備支援、家計改善支援）

・被保護者と生活困窮者の支援を一体的に実施する上での課題、一体的に実施していない理由としてアンケート調査でも回答率が高かった「支援対象者の状態像が異なる」について、ヒアリング調査において、具体的な違いを回答いただいた。

⑤　一体的実施による効果・工夫している点・好事例（就労支援、就労準備支援、家計改善支援、その他）

・アンケート調査の回答に加え、ヒアリング調査の回答からも導き出した。

第３章
調査結果報告

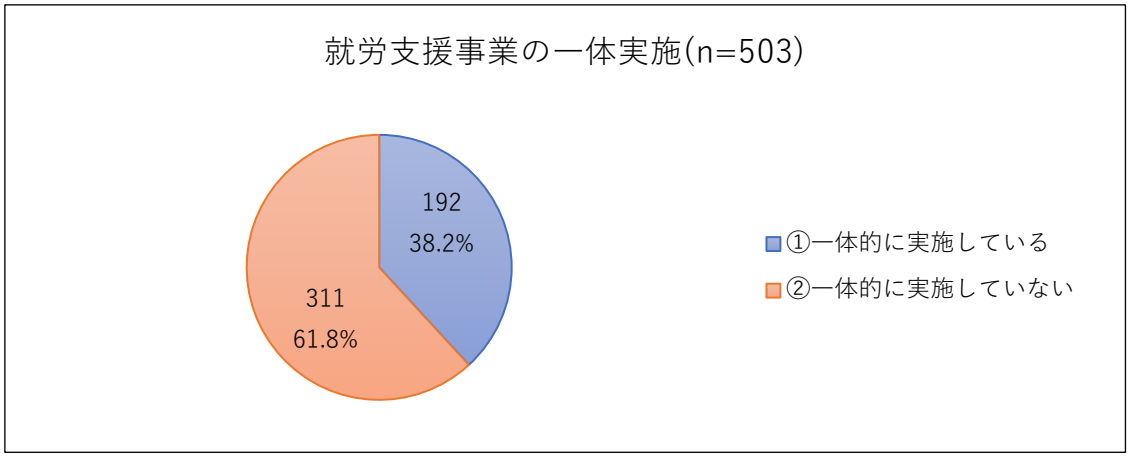
１．一体的実施の現状

アンケート調査から

（１）就労支援

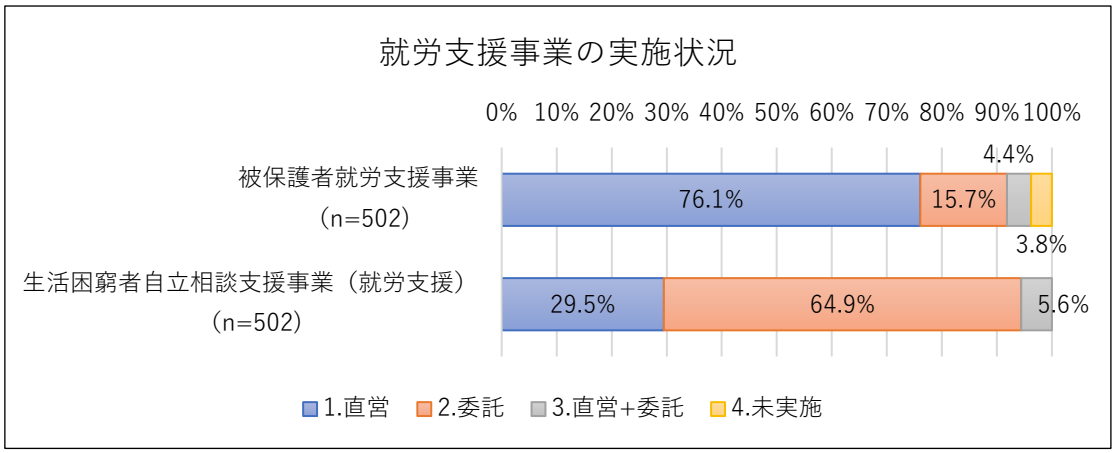
ここでは、被保護者就労支援事業と生活困窮者自立相談支援事業における就労支援について実施状況や実施形態を確認する。

① 一体的実施の状況



・就労支援を「一体的に実施している」が 38.2%（192）、「一体的に実施していない」が 61.8%（311）となっている。

② 実施形態



・被保護者就労支援事業の実施形態は、回答いただいた 502 自治体のうち、直営が 76.1%（382）、委託が 15.7%（79）、直営＋委託が 4.4%（22）。必須事業ではあるが、未実施と回答した自治体も 3.8%（19）あった。

・生活困窮者自立相談支援事業における就労支援は、委託が 64.9%（326）、直営が 29.5%

（148)、直営＋委託が 5.6%（28）であった。

・両事業を比較すると、直営と委託の割合が逆転している。

③ 一体的実施別にみた両事業の実施形態の関係性

一体実施別、被保護者と生活困窮者に対する就労支援事業の実施形態のクロス集計

				実施形態（生活困窮者自立相談支援事業（就労支援））			
				1.直営	2.委託	3.直営+委託	合計
①一体的に実施している	実施形態（被保護者就労支援事業）	1.直営	度数	**83**	28	12	123
			%	**43.2%**	14.6%	6.3%	64.1%
		2.委託	度数	0	**53**	0	53
			%	0.0%	**27.6%**	0.0%	27.6%
		3.直営+委託	度数	5	7	**4**	16
			%	2.6%	3.6%	**2.1%**	8.3%
	合計		度数	88	88	16	192
			%	45.8%	45.8%	8.3%	100.0%
②一体的に実施していない	実施形態（被保護者就労支援事業）	1.直営	度数	**50**	200	8	258
			%	**16.2%**	64.7%	2.6%	83.5%
		2.委託	度数	4	**20**	2	26
			%	1.3%	**6.5%**	0.6%	8.4%
		3.直営+委託	度数	1	3	**2**	6
			%	0.3%	1.0%	**0.6%**	1.9%
		4.未実施	度数	5	14	0	19
			%	1.6%	4.5%	0.0%	6.1%
	合計		度数	60	237	12	309
			%	19.4%	76.7%	3.9%	100.0%

＜一体実施の場合の実施形態＞

・一体的に実施している場合、両事業を直営で実施しているのは 43.2%（83）であり、両事業を委託で実施しているのは 27.6%（53）となった。また両事業を直営＋委託で実施しているのは 2.1%（4）である。

・被保護者就労支援事業を直営で運営しつつ、生活困窮者自立相談支援事業の就労支援を委託として一体実施しているのは 14.6%（28)、直営＋委託として実施しているのは 6.3%（12）である。

・被保護者就労支援事業を委託（または直営＋委託）で運営しつつ、生活困窮者自立相談支援事業の就労支援を直営で実施しているのは 2.6%のみである。

＜一体実施していない場合の実施形態＞

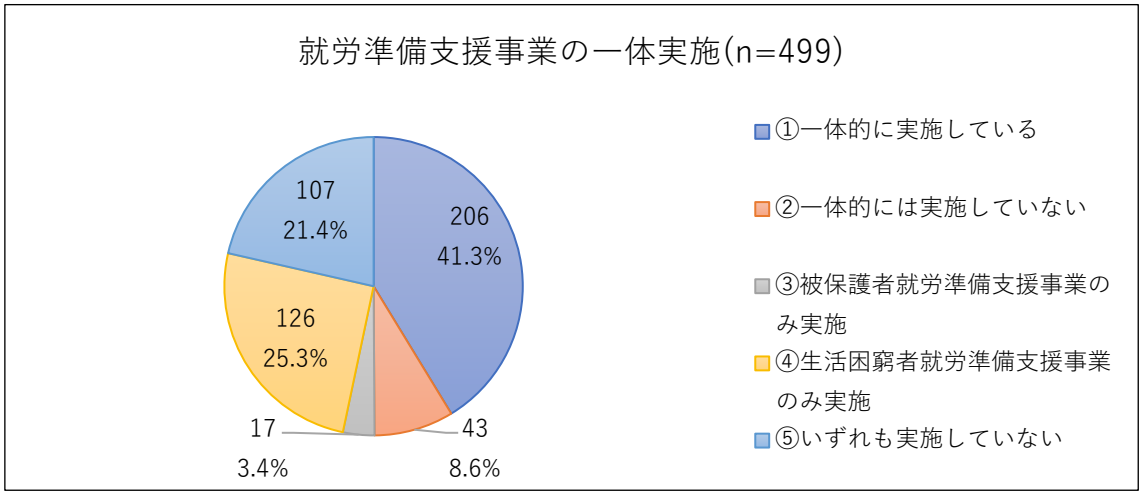
・一体的に実施していない場合、両事業を直営で実施しているのは 16.2%（50)、委託で実施しているのは 6.5%（20）である。

・被保護者就労支援事業を直営で運営しつつ、生活困窮者自立相談支援事業を委託で実施しているが 64.7%（200）を占める。直営＋委託として実施しているのは 2.6%（8）である。

（２）就労準備支援事業

ここでは、被保護者就労準備支援事業と生活困窮者就労準備支援事業について実施状況や実施形態を確認する。

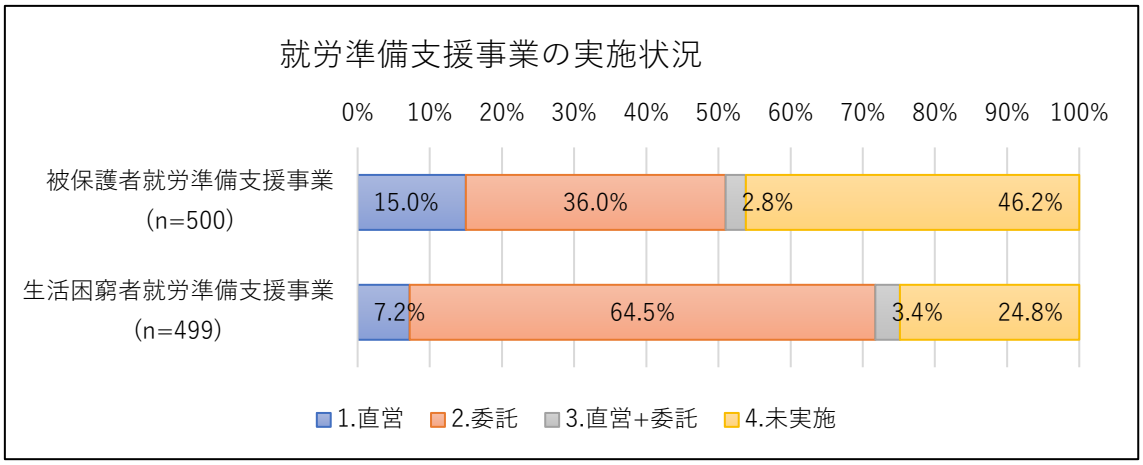
① 一体的実施の状況



・「①一体的に実施している」が 41.3%（206）、「④生活困窮者のみ実施」が 25.3%（126）、「⑤いずれの事業も実施していない」が 21.4%（107）、「②一体的には実施していない」が 8.6%（43）、「③被保護者のみ実施」が 3.4%（17）となっている。

・両制度の事業を実施している自治体（一体実施している／していない）をあわせると 249 自治体（49.94%）となる。このうちの約 8 割となる 206 自治体が「一体的に実施している」と回答している。残る 43 自治体は「一体的には実施していない」と回答した。

② 実施形態



・被保護者就労準備支援事業の実施形態は、回答いただいた 500 自治体のうち、直営が 15.0%（75)、委託が 36.0%（180)、直営＋委託が 2.8%（14)。未実施が 46.2%（231）である。

・生活困窮者就労準備支援事業の実施形態は、499 自治体のうち、直営が 7.2%（36)、委託が 64.5%（322)、直営＋委託が 3.4%（17)。未実施が 24.8 %(124)である。

・両事業を比較すると、被保護者就労準備支援事業の実施率は 53.8%であり、生活困窮者就労準備支援事業の実施率 75.2%と比べてまだ低い状況にある。

・いずれも委託での実施が最も多いが、両事業を比較すると被保護者就労準備支援事業のほうが直営となっている割合が高い。

③ 一体的実施別にみた両事業の実施形態の関係性

一体実施別、被保護者就労準備支援事業と生活困窮者就労準備支援事業の
実施形態のクロス集計

				実施形態（生活困窮者就労準備支援事業）				
				1.直営	2.委託	3.直営+委託	4.未実施	合計
一体的に実施している	実施形態（被保護者就労準備支援事業）	1.直営	度数	**22**	3	2		27
			%	**10.7%**	1.5%	1.0%		13.2%
		2.委託	度数	0	**165**	0		165
			%	0.0%	**80.5%**	0.0%		80.5%
		3.直営+委託	度数	0	3	**10**		13
			%	0.0%	1.5%	**4.9%**		6.3%
	合計		度数	22	171	12		205
			%	10.7%	83.4%	5.9%		100.0%
②、一体的には実施していない	実施形態（被保護者就労準備支援事業）	1.直営	度数	**5**	26			31
			%	**11.6%**	60.5%			72.1%
		2.委託	度数	0	**11**			11
			%	0.0%	**25.6%**			25.6%
		3.直営+委託	度数	0	1			1
			%	0.0%	2.3%			2.3%
	合計		度数	5	38			43
			%	11.6%	88.4%			100.0%

＜一体実施の場合の実施形態＞

・両事業を一体的に実施している 205 自治体について、両事業を直営で実施しているのは 10.7%（22）であり、両事業を委託で実施しているのは 80.5%（165）となった。また両事業を直営＋委託で実施しているのは 4.9%（10）である。

・被保護者就労準備支援事業を直営で運営しつつ、生活困窮者就労準備支援事業を委託として一体実施しているのは 1.5%（3)、直営＋委託として実施しているのは 1.0%（2）である。

・被保護者就労支援事業を委託（または直営＋委託）で運営しつつ、生活困窮者自立相談支援事業の就労支援を直営で実施しているのは 1.5%（3）のみである。

＜一体実施していない場合の実施形態＞

・両事業を一体的に実施していない 43 自治体について、両事業を直営で実施しているのは 11.6%（5）、両事業を委託で実施しているのは 25.6%（11）である。

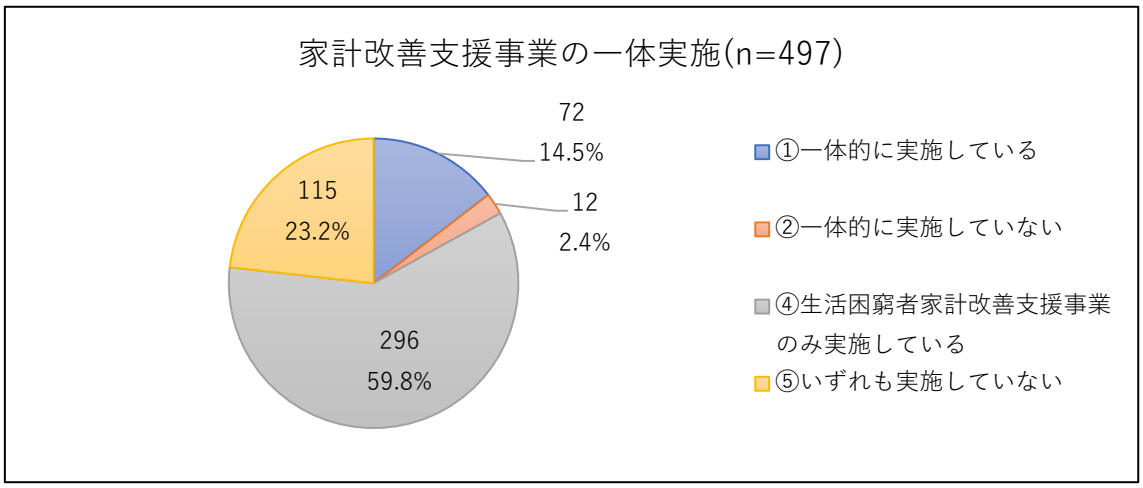
・被保護者就労準備支援事業を直営で運営しつつ、生活困窮者就労準備支援事業を委託で実施している自治体が 60.5%（26）を占める。

・被保護者就労準備支援事業を委託で実施しながら、生活困窮者就労準備支援事業を直営でやっている自治体は 0%である。

（3）家計改善支援事業

ここでは、被保護者家計改善支援事業と生活困窮者家計改善支援事業について実施状況や実施形態を確認する。

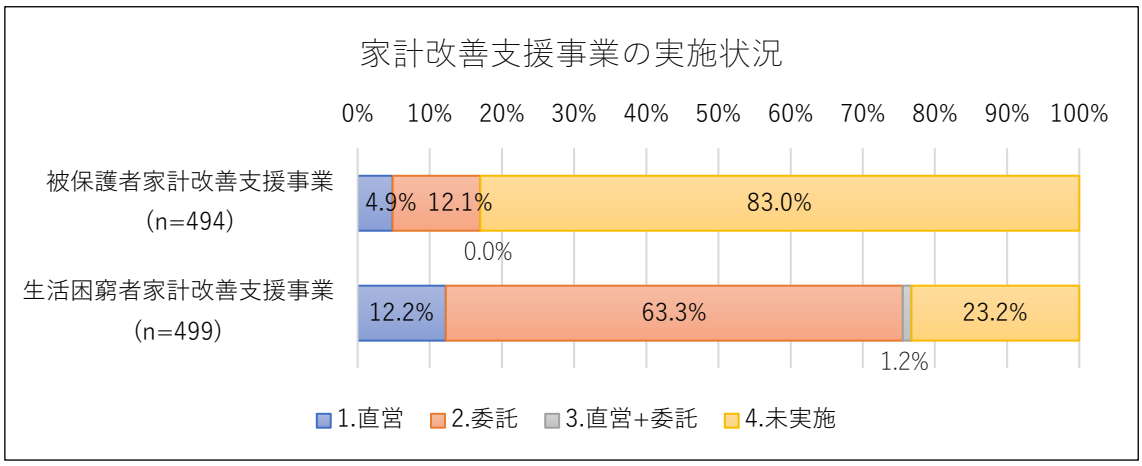
① 一体的実施の状況



・「④生活困窮者のみ実施」が 59.8%（296）と最も多く、「⑤いずれの事業も実施していない」が 23.2%（115）、「①一体的に実施している」が 14.5%（72）、「②一体的に実施していない」が 2.4%（12）となっている。

・「①一体的に実施している」が 14.5%（72）、「②一体的に実施していない」が 2.4%（12）である。これらをあわせると、両制度の事業を実施している自治体は 497 回答のうち 84 自治体（16.9%）となる。

② 実施形態



・被保護者家計改善支援事業の実施形態は、回答いただいた 494 自治体のうち、直営が 4.9%（24）、委託が 12.1%（60）、未実施が 83.0%（410）である。

・生活困窮者家計改善支援事業の実施形態は、499 自治体のうち、直営が 12.2%（61）、委託が 63.3%（316）、直営＋委託が 1.2%（6）。未実施が 23.2 %(116)である。

・両事業を比較すると、被保護者家計改善支援事業の実施率は 17.0%であり、生活困窮者就労準備支援事業の実施率 76.8%と比べてまだ低い状況にある。

・いずれも委託での実施が最も多くなっているが、両事業を比較すると被保護者就労準備支援事業のほうが直営となっている割合が高い。

③ 一体的実施別にみた両事業の実施形態の関係性

一体実施別、被保護者家計改善支援事業と生活困窮者家計改善支援事業の
実施形態のクロス集計

				実施形態（生活困窮者家計改善支援事業）			
				1.直営	2.委託	3.直営+委託	合計
①一体的に実施している	実施形態（被保護者家計改善支援事業）	1.直営	度数	**17**	0	1	18
			%	**23.6%**	0.0%	1.4%	25.0%
		2.委託	度数	0	**54**	0	54
			%	0.0%	**75.0%**	0.0%	75.0%
	合計		度数	17	54	1	72
			%	23.6%	75.0%	1.4%	100.0%
②一体的に実施していない	実施形態（被保護者家計改善支援事業）	1.直営	度数	**1**	3	0	4
			%	**11.1%**	33.3%	0.0%	44.4%
		2.委託	度数	1	**4**	0	5
			%	11.1%	**44.4%**	0.0%	55.6%
	合計		度数	2	7	0	9
			%	22.2%	77.8%	0.0%	100.0%

＜一体実施の場合の実施形態＞

・両事業を一体的に実施している 72 自治体について、両事業を直営で実施しているのは 23.6%（17）であり、両事業を委託で実施しているのは 75.0%（54）となった。

・被保護者家計改善支援事業を直営で運営しつつ、生活困窮者家計改善支援事業を委託として一体実施しているのは 0%、直営＋委託として実施しているのは 1.4%（1）である。

・被保護者家計改善支援事業を委託（または直営＋委託）で運営しつつ、生活困窮者家計改善支援事業を直営で実施している自治体も 0%となっている。

＜一体実施していない場合の実施形態＞

・両事業を一体的に実施していない 9 自治体について、両事業を直営で実施しているのは 11.1%（1）、両事業を委託で実施しているのは 44.4%（4）である。

・被保護者生活困窮者家計改善支援事業を直営で運営しつつ、生活困窮者生活困窮者家計改善支援事業を委託で実施している自治体が 33.3%（3）である。

・被保護者就労準備支援事業を委託で実施しながら、生活困窮者就労準備支援事業を直営でやっている自治体は 0%である。

【小括】

・就労支援事業については、被保護者就労支援事業では直営による実施が圧倒的に多く76.1％を占めるが、生活困窮者自立相談支援事業における就労支援では 64.9％が委託による実施となっており、実施形態が大きく異なる。「一体的に実施している」と回答した自治体も 38.1％にとどまり、生活保護、生活困窮者自立支援それぞれで就労支援員を配置し、就労支援を別々に実施している自治体が多数であることが分かる。

・就労準備支援事業については、任意事業であるため、実施している自治体は、生活保護では 53.8％、生活困窮者自立支援では 75.2 であった。実施形態は、両制度の就労準備支援事業ともに委託による実施の割合が高く、特に生活困窮者自立支援では実施している自治体の 90％以上が委託（直営併用含む）による実施だった。「一体的に実施している」と回答した自治体は、全体でみると 41.3％で就労支援（38.1％）と大きな違いはないが、両制度の就労準備支援事業を実施している 251 自治体の中では 82.1％にあたる。

・家計改善支援事業については、任意事業であるため、実施している自治体は、生活保護では 17.0％、生活困窮者自立支援では 76.42％であった。実施形態は、両制度の家計改善支援事業ともに委託による実施の割合が高かった。「一体的に実施している」と回答した自治体は、全体でみるとわずかに 14.5％で、両制度の家計改善支援事業を実施している 84 自治体の中では 85.7％にあたる。

・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で実施状況・実施形態にバラつきがあり、一体的実施を検討するにあたり、各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。

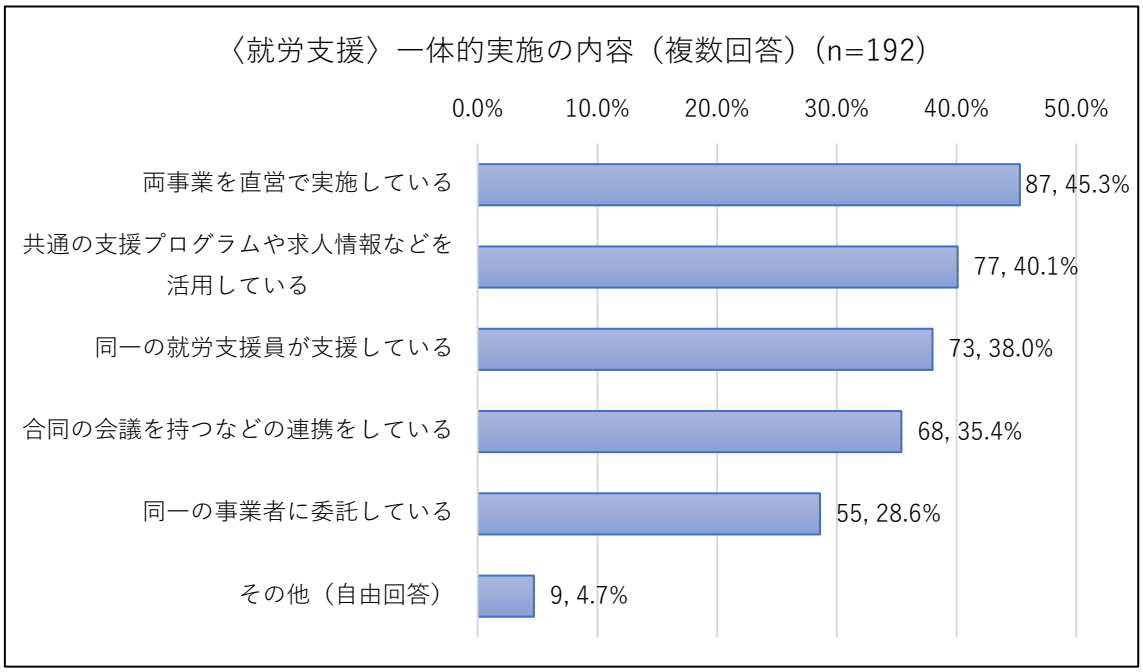
・また「一体的実施」について回答者によって捉え方に違いがあるかもしれないことに留意が必要である。具体的には「２．一体的実施の内容」の項で分析・検討する。

２．一体的実施の内容

（１）就労支援

アンケート調査から

①　就労支援を一体的に実施している場合（192 自治体）



・「両事業を直営で実施している」が 45.3%（87）、「同一の事業者に委託している」が 28.6%（55）である。これらをあわえると 73.9%となり、残る 26.1%の自治体では、実施形態が異なるにも関わらず、「一体的に実施している」と回答していることになる。

・「同一の就労支援員が支援している」は、人員や予算の関係で、1 人の就労支援員が両方の事業を兼務している可能性がある。

・また、実施形態が同じであっても、④⑤を選択していない場合は、支援における連携という意味での一体的実施となっているとは限らないことがわかる。

②　他項目との関連から

・「共通の支援プログラムや求人情報などを活用している」40.1%（77）、「合同の会議をもつなどの連携をしている」35.4%（68）は、就労支援の実施形態が異なる場合であっても、「一体的に実施している」と回答している理由と考えられる。

・一方、就労支援を一体的に実施していないと回答した自治体への「一体的に実施していないとした理由を教えてください」という設問において、「ケースワーカー及び自立生活相談員、就労支援員（被保護者）と、自立相談支援員（生活困窮）の間で綿密な連携が可能である」とする回答が 41.8%（130 回答）と最も高くなっている。

・以上から、情報共有や会議などの連携について、一体的実施と捉えている自治体もあれば、それらを一体的実施と捉えていない自治体もあることがわかる。

ヒアリング調査から

（品川区）：直営／一体的に実施

・両方の就労支援を直営で実施。被保護者に 4 名、生活困窮者に 1 名の就労支援員を配置しているが、それぞれの担当を固定せず、ローテーションで支援を行っている。5 名全員が被保護者の就労支援員であり、生活困窮者の就労支援員であるような体制。
・生活困窮と生活保護間の連携はスムーズにできている。個々のケースの状態もよくわかり、就労支援員の中でも週 1 回は必ずミーティングを行っている。住居確保給付金の支援などの情報も共有できる。
・生活保護が廃止になり生活困窮者自立支援につなぐとき、また逆につなぐ場合も、距離が近く、生活歴等の聞き取りも、本人が 2 回話す必要がなく、面談時間の短縮にもなる。本人の負担を減らすことができ、支援の効率化にもなっている。
・同じ就労支援員がそのまま担当できる。曜日によって生活保護と生活困窮者自立支援の就労支援員が入れ替わるが、相談に来られた方に合わせて、臨機応変にその方を担当する就労支援員が対応できるような体制を敷いている。

（守口市）：委託／同一の事業者だが支援員はそれぞれで配置

・両方の就労支援を同一の事業者（ヒューマンアソシエーションワーク）に委託しているが、それぞれ別の就労支援員を配置している。
・個人情報保護の観点で、個別支援については事業ごとに分けているので、生活困窮者の就労支援員が、被保護者の就労支援を行うことは基本的にできない。
・企業開拓員が掘り起こした求人情報などは両事業で共有して活用する。
・同一の事業者に委託することで、委託事業者としては、両事業の支援員間の意見交換による支援内容の軌道修正、生活保護につなぐかどうかの判断などを相談しながら進められることが利点としてある。

（岡山市）：直営＋委託／一部一体的に実施

・被保護者の就労支援については、ケースワーカーと直営の就労支援員がアセスメントを行い、必要に応じてハローワークとも連携、委託事業者のパソナの就労支援事業（就職サポート事業）につなぐ。
・生活困窮者の就労支援については、各支援機関が一堂に会したアセスメント会議を週一回開き、自立相談支援機関の就労支援員が支援を行うか、パソナの就労支援事業（就職サポート事業）につなぐか、または就労準備支援かといったことを話し合う。

・被保護者は直営で、生活困窮者は社協への委託でそれぞれ就労支援員を配置しているが、パソナの就労支援事業活用の部分は一体的実施となっている。
・パソナの就労支援事業の特徴としては、個別の担当制を敷き、独自に企業開拓を行い、きめ細かな就業条件等の調整を行う。セミナーなどのプログラムでは両事業の利用者を分けずに一体的に実施している。年齢層の幅が広がり相乗効果がある。被保護者の場合は若年者が少ないが、生活困窮者では 70 代の方もいるし、10 代、20 代の就労経験のない方もいる。生活困窮者には就労意欲の高い方が多いので、50 代くらいの被保護者が刺激を受けて、自分も頑張らないといけないと考えるようになる。

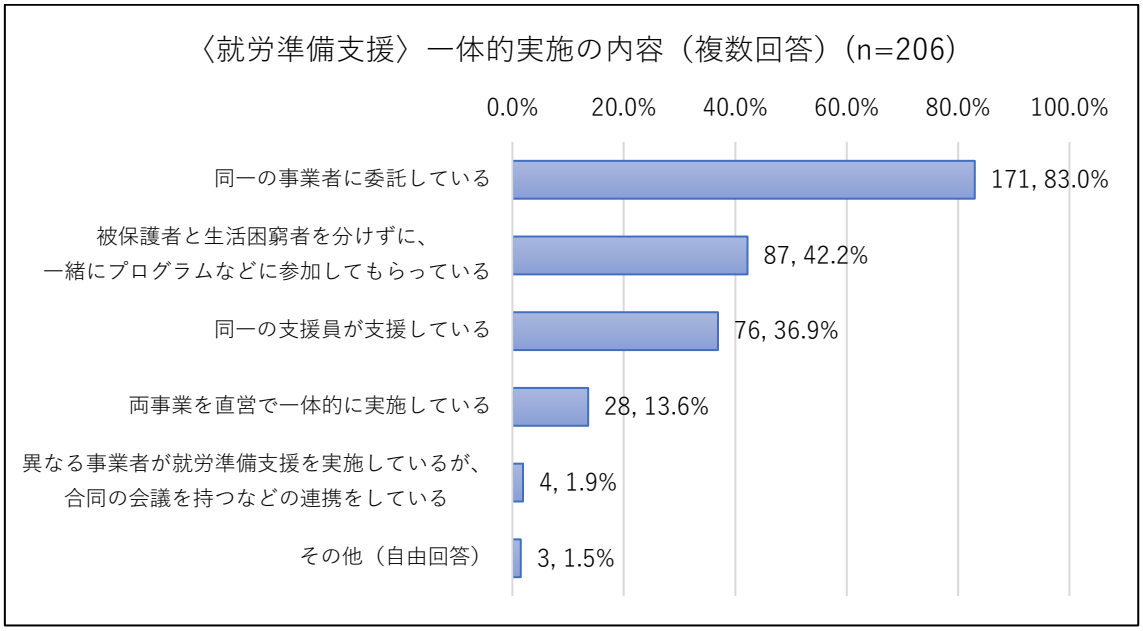
（富里市）（坂井市）：委託／一体的に実施

・両市ともに人口 10 万人以下の自治体で、就労支援の対象者数も限られている。
・被保護者と生活困窮者の就労支援を同一の事業者に委託し、同一の就労支援員（1 名）が支援を行っている。両事業の支援内容に違いはない。

（２）就労準備支援事業

アンケート調査から

就労準備支援を一体的に実施している場合（206 自治体）



・「両事業を直営で実施している」が 13.6%（28）、「同一の事業者に委託している」が 83.0%（171）であり、96.6%は実施形態が同じであり、「一体的に実施している」と回答していることになる。
・「同一の支援員が支援している」は 36.9%となっているが、人員や予算の関係で、1 人の職員が両事業の就労準備支援を兼務していることも考えられる。

・「被保護者と生活困窮者を分けずに、一緒にプログラムなどに参加してもらっている」は42.2%（87）のみとなっている。すなわち実施形態は一体であっても、必ずしも支援内容が同じというわけではないことがわかる。

ヒアリング調査から

（富里市）：委託／一体的に実施

・委託事業者（ワーカーズコープ）が設置した冨里ジョブサポートにおいて、被保護者と生活困窮者の就労準備支援を一体的に実施している。
・利用者は 10 月現在 10 名（生保 4，生困 6）であり、一体的実施により成立している側面もある。
・支援プログラムは、基礎学力、コミュニケーション力、体力を高めることを目標にしている。グループワークなどに両事業の利用者を区別せず一緒に参加してもらう。
・利用者にみんなの前で自分の経験の話をしてもらう。被保護者の多くは、一定の職業経験があるので、就労経験が乏しい生活困窮者の若者たちは、尊敬の念をもって話を聞く。そのことで中高年の被保護者のモチベーションもあがるという相乗効果が生まれている。

（宇都宮市）委託／一体的に実施

・両方の就労準備支援事業を同一の事業者（パーソルテンプスタッフ）に委託しており、被保護者と生活困窮者を分けず一体的に実施している。5 名の支援員（家計改善支援事業も含む）を配置。委託契約も一本になっている。
・被保護者の就労支援は直営、生活困窮者の自立相談支援事業（就労支援）は委託（宇都宮市社協）で実施されているため、異なる実施者との連携が必要である。
・生活困窮者はすぐに収入を必要とする方が多く、対象者は被保護者の方が多い。対象者像に大きな違いはなく、障害が疑われるいわゆるボーダーの方も多くいる。
・プログラムメニューには、農業体験、作業体験、職場体験、ボランティアなどの体験活動、ビジネスマナー、PC 教室などがある。被保護者も生活困窮者も一緒に参加してもらう。

（守口市）：委託／支援員はそれぞれで配置しているがプログラムは共有

・両方の就労準備支援事業を同一の事業者（ヒューマン・アソシエーションワーク）に委託しているが、基本的には被保護者と生活困窮者で支援員を分けている。
・被保護者では精神疾患など就労阻害要因を抱える方が多い。生活困窮者ではひきこもりの支援に力を入れている。内職作業、農業体験、商店街活動などの就労体験では、両事業の利用者を分けず一体的に実施している。
・プログラムを一体的に実施することで、効率的な人員配置ができる。また、支援員それぞれの強みを生かすことができる。被保護者には就労支援ベースの支援員を配置し、生活困窮者にはソーシャルワーク中心の支援員を配置しており、異なる視点にもとづく

支援ができる。

（京丹後市）：直営＋委託／一体的に実施

・両方の就労準備支援事業を同一の事業者に委託し、一体的に実施している。生活困窮者自立支援制度が始まる以前に、パーソナルサポート事業で就労準備支援的な事業を実施していたが、そのときは被保護者も対象にしていたので、そもそも一体的な実施であった。

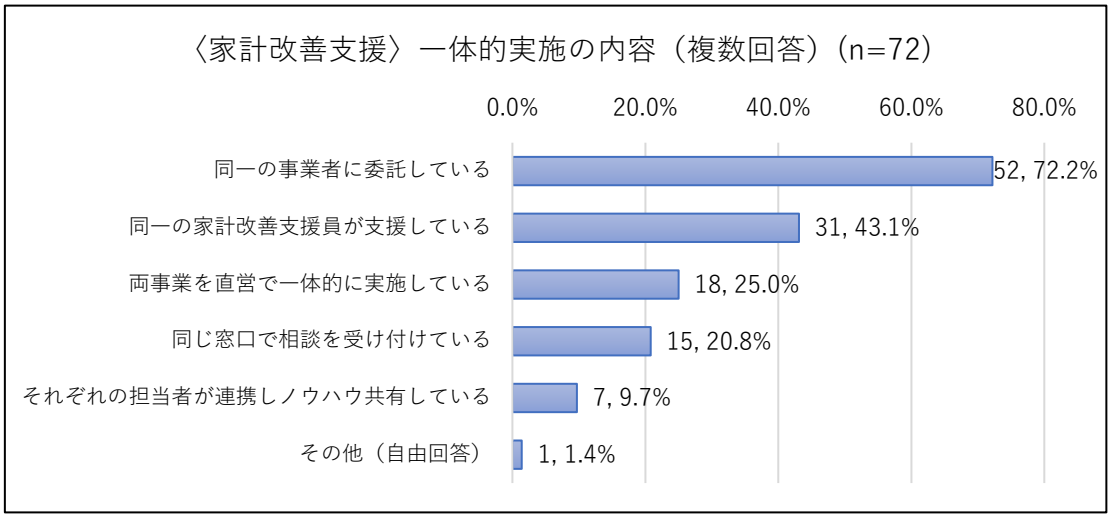
・直営実施を組み込んでいるのは、予算配分上の理由と、自立相談支援機関の相談支援員が就労準備支援のことをわかっていないと効果的な支援が難しいと考えたから。直営の就労準備の支援員は、隙間を埋めるつなぎ役的な動きをしている。

・委託は 2 事業者にしている。労協センター事業団には常設型の就労準備支援事業（ひまわり）を任せている。京都自立就労サポートセンターは、京都府全域を対象にセミナーと合宿型の就労準備支援事業を実施しており、必要に応じて利用している。

（3）家計改善支援事業

アンケート調査から

家計改善支援を一体的に実施している場合（72 自治体）



・両事業を一体的に実施している自治体が 14.3%（72）しかなく、母数が少ないことを念頭に分析する必要がある。

・「両事業を直営で一体的に実施している」が 25.0%（18）、「同一の事業者に委託している」が 72.2%（52）と回答している。「一体的に実施している」と回答した自治体のほとんどが同一の実施形態である。

・「同一の支援員が支援している」は 43.1%（31）で、予算や人員の関係で 1 名の家計改善支援員が兼務している可能性もある。

・「同じ窓口で相談を受け付けている」が 20.8%であることから、一体的実施であっても、相談窓口を分けている自治体が多いことがわかる。

ヒアリング調査から

（岡山市）委託／一体的に実施

・2015 年の生活困窮者自立支援制度の開始とともに生活困窮者の家計改善支援事業を委託（グリーンコープ）で開始し、2019 年度より被保護者の事業も一体的に実施。
・両事業合わせて 5 名の家計改善支援員（常勤 2 名、非常勤 3 名）が、自立相談支援機関（寄り添いサポートセンター／社協が運営）内に配置されている。
・生活困窮者の相談は、相談支援員と連携して必要に応じて受ける。インテークの段階で入ることもある。被保護者の相談は、福祉事務所（市内に 6 か所設置）を訪問して受ける。
・被保護者の家計改善支援は、基本的にやりくりになる。ケースワーカーに家計改善支援事業を理解してもらうのに時間がかかったが、効果を認めてもらえ、利用者も増えてきた。
・生活保護廃止の方を生活困窮者自立支援制度で受けて家計改善支援を継続的したことで、仕事が安定して終結となった方もいる。逆に、寄り添いサポートセンターで支援していた方を生活保護につなぐときに嫌がられた方がいたが、家計の見通しを立てることで、一時的に生活保護を利用することを受け入れたケースもある。制度間の移行があっても、そのまま同じ家計改善支援員がサポートできることが一体的実施の利点。

（座間市）委託／一体的に実施

・2016 年から生活困窮者家計改善支援事業を座間市社会福祉協議会に委託して実施。2020 年からは被保護者の事業もあわせて委託により実施している。
・生活困窮者の家計改善支援を実施する一方で、ケースワーカーが被保護者の家計の実態を把握することに苦労していたため、一体的に実施することになった。
・被保護者の支援は昨年始まったばかりで、まだ利用者は少ないが、年金収入の計算ができない方、家賃滞納がある方、子どもの大学進学に伴う世帯分離などの相談を受けている。家計改善支援員が入ることで、ケースワーカーだけでは正確に把握できなかった家計の状況が見えやすくなった。
・支援内容の違いとしては、被保護者は決められた保護費の枠内で生活できるようにすること、生活困窮者は収支のバランスをとれるようにすること。
・一体的に実施することで、社協の家計改善支援員が福祉事務所の執務スペースで日常的に活動することになり、自治体担当者間のコミュニケーションもスムーズになった。

（坂井市）委託／一体的に実施

・生活困窮者家計改善支援事業は 2017 年度から、被保護者は 2018 年度から実施。共通の家計改善支援員を委託（社協）で 1 名配置して、両制度の事業を一体的に実施している。
・2021 年度 12 月までのプラン作成人数は、被保護者は 7 人、生活困窮者は 14 人。
・被保護者と生活困窮者の違いとして、本人が家計改善支援を受けたいか受けたくないかが

あるように感じる。生活困窮者では利用者本人が納得した上で家計を一緒に考えてみようとなるが、被保護者の場合はケースワーカーに言われて仕方なく支援を受ける方が多く、改善する意識は困窮者に比べて薄いように感じる。

（品川区）委託／一体的実施

・2012 年から被保護者を対象に金銭管理支援事業をやまて企業組合に委託実施してきた。
・2015 年から生活困窮者の家計改善支援事業を開始し、2018 年からは被保護者の家計改善支援事業も開始した。金銭管理支援事業とあわせて、やまて企業組合に一体的に委託。
・金銭管理支援事業と両方の家計改善支援事業で 4 名の支援員を配置しているが、そのうち 3 名は金銭管理支援専任で、1 名が金銭管理支援と兼務で家計改善支援を行う。被保護者の金銭管理支援の比重が大きく、家計改善支援の利用実績はまだ少ない。
・自立相談支援機関の相談支援員も家計に関する相談支援を行っているので、相談支援員だけでは難しいケースを家計改善支援事業につないでいる。

【小括】

・就労支援を「一体的に実施している」と回答した 192 自治体のうち、74％は実施形態（直営または委託）が同じであると回答しているが、残りの 26％は実施形態が異なる。このことから、一体的実施の捉え方は一様でないことがうかがえる。実施形態が同じであることを一体的実施と捉えている場合もあれば、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場合もある。さらに、そのような連携が行われていても、「一体的には実施していない」と回答している自治体もある。

・ヒアリング調査からも、一体的実施と言っても内容はさまざまであることがわかる。品川区では、5 名の就労支援員を被保護者と生活困窮者で分けずに、ローテーションしながら配置している。富里市と坂井市では 1 名の就労支援員が両事業を担当している。岡山市では就労支援の一部を一体的に実施している。一方で、守口市のように同一の事業者に委託していても、支援はそれぞれで実施している自治体もある。

・就労準備支援事業を「一体的に実施している」と回答した 206 自治体のうち、96.6％は実施形態（直営または委託）が同じであると回答している。一方で、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のは 42.2％にとどまり、実施形態は同じであっても、必ずしも支援における一体的実施が行われているわけではない。

・ヒアリング調査を実施した自治体については、両方の就労準備支援事業を実施している場合については、いずれもプログラムへの参加などを被保護者と生活困窮者で分けることなく一体的に行っていた。

・家計改善支援事業を「一体的に実施している」と回答した 72 自治体のうち、97.2％は実施形態（直営または委託）が同じであると回答している。被保護者家計改善支援事業を実施している自治体数が少ないため、全体としては「一体的に実施している」自治体も限られている。

・ヒアリング調査を実施した自治体については、両方の家計改善支援事業を実施している場合は、ほとんどが同一の支援員が担当していた。ただし、配置人数、支援内容（方法）、支援実績についてはかなりバラつきがあり、家計改善支援事業の基準がまだ確立されていないことがうかがえた。金銭管理支援と家計改善支援の違いが明確になっていないと思われる自治体もあった。

・被保護者家計改善支援事業は生活保護費のやりくりが基本的な支援内容となるため、その必要性がケースワーカーに十分に理解されず、積極的に事業が活用されていない自治体が多かった。また、家計改善が必要と思われる対象者を事業につなぐ段階で苦労しているとする悩みも多く聞かれ、必要な支援につなぐためのノウハウも課題として見えた。

３．自治体の実施体制と一体的実施との関係

ここでは、生活保護の担当者と、生活困窮者自立支援制度の担当部署、担当者の違いからみた、各事業の一体的実施の状況についてみていく。

アンケート調査から

（１）就労支援

「自治体の実施体制」と「就労支援の一体的実施」のクロス集計

			「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を一体的に実施していますか」		
			①一体的に実施している	②一体的に実施していない	合計
「生活保護と生活困窮者自立支援制度の担当部署、担当者は同一ですか」	①同一の部署であるが、別の者が担当している	度数	106	123	229
		%	46.3%	53.7%	100.0%
	②同一の部署であり、同一の者が担当している	度数	50	93	143
		%	35.0%	65.0%	100.0%
	③別々の部署である	度数	36	92	128
		%	28.1%	71.9%	100.0%
	合計	度数	192	308	500
		合計%	38.4%	61.6%	100.0%

・生活保護と生活困窮者自立支援制度を「同一部署で別の担当者」で運用している場合、「①一体的に実施」46.3%（106）、「②一体的に実施していない」が 53.7%（123）。

・「同一部署で同一の担当者」で運用している場合は、「①一体的に実施」35.0%（50）、「②一体的に実施していない」が 64.6%（93）。

・「別々の部署」で運用している場合は、「①一体的に実施」が 28.1%（36）、「②一体的に実施していない」が 71.9%（92）となっている。

・同一の部署の場合が、別々の部署である場合より、一体的に実施している割合が高くなる傾向がみられた。ただし、担当者が同じであったとしても、一体的に実施しているとは限らないことも留意すべきポイントである。

（2）就労準備支援事業

「自治体の実施体制」と「就労準備支援の一体的実施」のクロス集計

			「被保護者就労準備支援事業と生活困窮者就労準備支援事業を一体的に実施していますか」					
			①一体的に実施している	②いずれの事業も実施しているが、一体的には実施していない	③被保護者就労準備支援事業のみ実施している	④生活困窮者就労準備支援事業のみ実施している	⑤いずれも実施していない	合計
「生活保護と生活困窮者自立支援制度の担当部署、担当者は同一ですか」	①同一の部署であるが、別の者が担当している	度数	103	17	6	56	46	228
		%	45.2%	7.5%	2.6%	24.6%	20.2%	100.0%
	②同一の部署であり、同一の者が担当している	度数	50	5	10	35	41	141
		%	35.5%	3.5%	7.1%	24.8%	29.1%	100.0%
	③別々の部署である	度数	52	20	1	35	20	128
		%	40.6%	15.6%	0.8%	27.3%	15.6%	100.0%
	合計	度数	205	42	17	126	107	497
		合計%	41.2%	8.5%	3.4%	25.4%	21.5%	100.0%

・生活保護と生活困窮者自立支援制度を「同一部署で別の担当者」で運用している場合、「①一体的に実施」が 45.2%（103）、「②一体的に実施していない」が 7.5%（17）。

・「同一部署で同一の担当者」で運用している場合は「①一体的に実施」が 35.5%（50）、「②一体的に実施していない」が 3.5%（5）

・「別々の部署」では「①一体的に実施」が 40.6%（52）、「②一体的に実施していない」が 15.6%（20）となっている。

・部署にかかわらず、一体的に実施している割合が全体的に高くなっている。

・「別々の部署」の場合には、両事業を実施している割合が高くなる一方で、「②一体的に実施していない」の割合が同一部署の場合より、高くなる傾向がみられた。

・なお、「③被保護者就労準備支援事業のみを実施している」、「④生活困窮者就労準備支援事業のみ実施している」、「⑤いずれも実施していない」という点については、生活保護と生活困窮者自立支援制度の担当部署に関係性は見られない。

（3）家計改善支援事業

「自治体の実施体制」と「家計改善支援の一体的実施」のクロス集計

			「被保護者家計改善支援事業と生活困窮者家計改善支援事業を一体的に実施していますか」					
			①一体的に実施している	②一体的に実施していない	③被保護者家計改善支援事業のみ実施	④生活困窮者家計改善支援事業のみ実施	⑤いずれも実施していない	合計
「生活保護と生活困窮者自立支援制度の担当部署、担当者は同一ですか」	①同一の部署であるが、別の者が担当している	度数	38	2	137	49	3	229
		%	16.6%	0.9%	59.8%	21.4%	1.3%	100.0%
	②同一の部署であり、同一の者が担当している	度数	21	3	76	39	5	144
		%	14.6%	2.1%	52.8%	27.1%	3.5%	100.0%
	③別々の部署である	度数	13	6	81	27	1	128
		%	10.2%	4.7%	63.3%	21.1%	0.8%	100.0%
	合計	度数	72	11	294	115	9	501
		合計%	14.4%	2.2%	58.7%	23.0%	1.8%	100.0%

・生活保護と生活困窮者自立支援制度を「同一部署で別の担当者」で運用している場合、「①一体的に実施」が 16.6%（38）、「②一体的に実施していない」が 0.9%（2）。

・「同一部署で同一の担当者」で運用している場合は「①一体的に実施」が 14.6%（21）、「②一体的に実施していない」が 2.1%（3）

・「別々の部署」では「①一体的に実施」が 10.2%（13）、「②一体的に実施していない」が 4.7%（6）となっている。

・部署にかかわらず、一体的に実施している割合が全体的に高くなっている。

・「別々の部署」の場合には、「②一体的に実施していない」の割合が同一部署の場合より、やや高くなる傾向がみられた。

・なお、「③被保護者家計改善支援事業のみを実施している」、「④生活困窮者家計改善支援事業のみ実施している」、「⑤いずれも実施していない」という点については、生活保護と生活困窮者自立支援制度の担当部署に関係性は見られない。

ヒアリング調査から

（坂井市）

・2015 年に生活困窮者自立支援制度がスタートし、市民にとってわかりやすい窓口が必要であると議論があり、2016 年に健康福祉部福祉総務課のもとに「福祉総合相談室」を設置し、生活保護と生活困窮者自立支援を一体的に実施する体制を整備した。

・2017 年度からは、就労支援は坂井市社会福祉協議会に一体的に委託（就労支援員 1 名）、就労準備支援はかすみが丘学園に一体的に委託（支援員 1 名）、生活困窮者家計改善支援事業も市社協に委託して実施することになった。2018 年からは、被保護者家計改善支援事業も市社協に一体的に委託した。
・福祉総合相談室の中に、市の職員も委託事業者も席を並べて、日常的に意見交換しながら一緒に事業を実施している。
・2018 年には相談支援包括化推進個別会議（さかまる会議）を設け、市内すべての相談機関が一堂に会する場をつくり、相談支援機関の連携深めてきた。2021 年度からは、重層的支援体制整備事業を実施することになり、これまでの取り組みを生かしていく。

（岡山市）
・生活保護・自立支援課という課の名称が示す通り、同一の部署で両制度の事業を実施している。生活保護を担当する保護係は係長以下 4 名。生活困窮自立支援を担当する自立支援係は係長以下 3 名。その他に医療扶助の担当が 2 名。課長をいれて正規職員が 10 名。
・被保護者就労支援事業については、市内 6 か所の福祉事務所に直営の就労支援員を配置し、さらに「就職サポート事業」として（株）パソナに委託して実施している。生活困窮者の就労支援は、社協の就労支援員を配置し、さらに「就職サポート事業」をパソナに委託。パソナが受ける部分の就労支援は両事業を一体的に実施している。
・就労準備支援事業も 2015 年から、被保護者と生活困窮者を一体的にワーカーズコープに委託して実施している。
・家計改善支援事業については、2016 年から生活困窮者の事業を開始し、2019 年からは被保護者の事業も一体的に実施している。

（座間市）
・生活保護、生活困窮者自立支援ともに、福祉部生活援護課が担当。担当者はそれぞれに配置されている。生活困窮者自立支援制度のスタート時は活用できる資源も少なく、直営で実施するしかなかった。
・就労支援については、生活保護、生活困窮者それぞれで就労支援員を配置。無料職業紹介事業を実施しており、得られた求人情報は両方の就労支援員と共有し連携している。
・就労準備支援事業は、現在は生活困窮者のみ委託で実施している。被保護者については、次年度に予算要求する方向で検討中。
・家計改善支援事業は、生活保護、生活困窮者ともに座間市社会福祉協議会に委託して実施している。生活困窮者家計改善支援事業を先行して実施していたが、ケースワーカーが被保護者の家計の実態を把握するのに時間を要していたので、被保護者家計改善支援事業を実施することで、生活課題を複眼的に把握することができるようになると考えた。

（京丹後市）

・生活保護、生活困窮者自立支援ともに、健康長寿福祉部生活福祉課が担当。担当者はそれぞれ配置されている。

・就労支援はそれぞれに就労支援員を配置し一体的には実施していない。就労準備支援事業は、直営と委託の併用で一体的に実施。家計改善支援事業は委託で一体的に実施。

・生活困窮者自立支援制度開始以前に、多重債務相談支援室（債務整理のための支援室）を平成 19 年頃に設置。織物業の不振が原因で個人事業主の方の自殺が増加し、その対策として、奄美での取り組みを参考に、京丹後市でも闇金などの対応も含めて警察とも連携した多重債務者支援の取り組みが実施された。多重債務相談支援室は広く市民の方が対象で、被保護者も生活困窮者も、誰でも利用できる仕組みになっていた。

・平成 23 年度からはパーソナルサポート事業を開始。労協センター事業団に委託してセミナーなど就労準備支援的な内容の取り組みを実施した。この事業は被保護者も対象にしていた。

・この 2 つの事業が発展して就労準備支援事業と家計改善支援事業になったため、そもそも一体的な実施であり、被保護者と困窮者を分ける仕組みではなかった。

【小括】

・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。ただし、同一の部署であっても、「別の者が担当している」ほうが「同一の担当者」である場合よりも、いずれの事業においても一体的に実施している割合が高くなっている。その理由については本調査からは読み取れない。

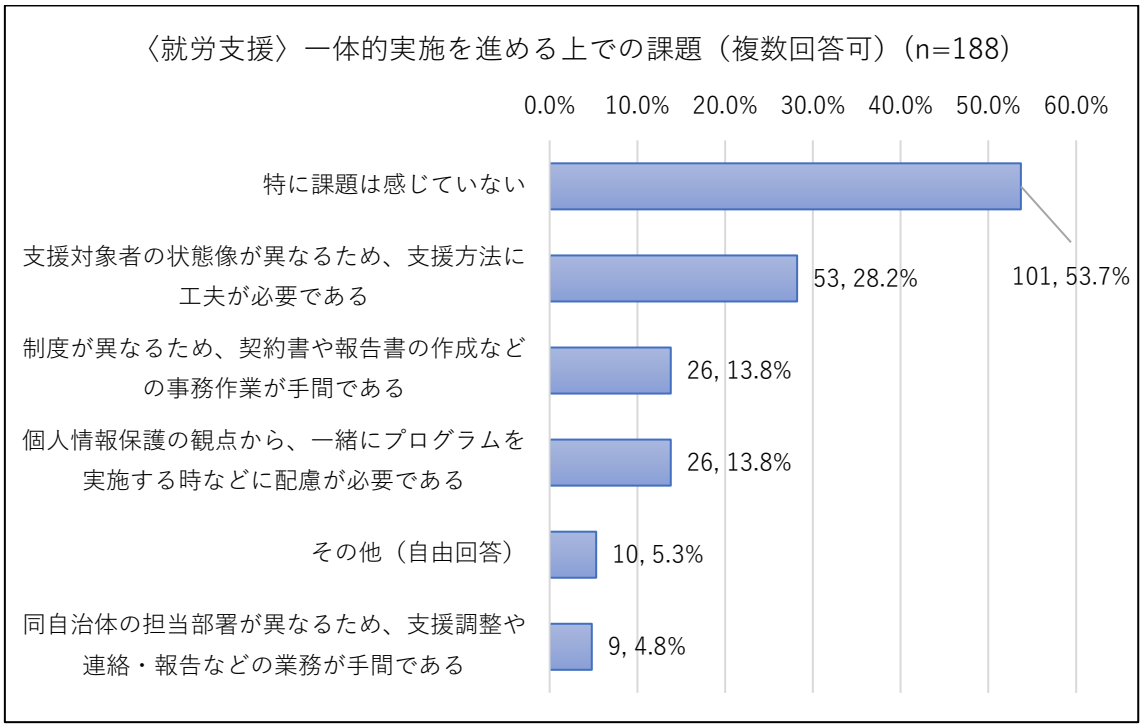
・ヒアリング調査からは、自治体における実施体制と、生活保護と生活困窮者自立支援それぞれの事業の一体的実施との関係をより詳しく読み取ることができる。

・坂井市、岡山市、座間市、京丹後市では、生活困窮者自立支援制度の開始とともに、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を図ってきたことがわかる。まずは、自治体として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ことができる。

４．一体的実施を進める上での課題

アンケート調査から

（１）就労支援



①　単純集計結果から

・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を一体的に実施している場合の、一体的実施を進める上での課題についての回答である。複数回答であり、「特に課題を感じていない」が 53.7%（101）と 5 割以上が回答している。

・一体的実施を進める上での課題として、「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である」が 28.2%（53）と最も高い。「③制度が異なるため、契約書や報告書の作成などの事務作業が手間」と「個人情報保護の観点から、一緒にプログラムを実施するときなどに配慮が必要」が同数で、13.8%（26）である。

②　自由記述より

・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を一体的に実施している場合の「（４）上記（一体的実施を進める上での課題について教えてください）で課題がある①～⑤と回答された自治体は、具体的課題を教えてください」の回答である。

・一体的に実施している場合の具体的な課題として、【法制度上の課題】【体制・支援員の課題】【支援対象者に関する課題】【他機関との連携に関する課題】に分けられる。この回答の中には、一体的に実施していることについての課題と、制度全般に関しての課題とが混在していることが考えられる。

【法制度上の課題】

作成資料が別々で、作成資料の多さによる負担がある。（同意見 4 件）
プログラムの作成で別々のシステムを使用するので時間がかかる。（同意見 4 件）
生活困窮システムは入力作業が多い。
被保護者と生活困窮者で世帯の情報量の偏りがある。(被保護者については詳細な情報あり)
就労支援において、事業所への移送費が被保護者は支給できるが、生活困窮者の自立支援の支援対象者には支給制度がないため、事業所が限定的になり、時に自立相談支援機関が移送をしなければならないときがある。
制度が異なるため、支援の案内等が複雑化している。
研修の機会が不足している（生活保護は保護決定上の制約があるなか担当職員の裁量も大きいが、担当職員のソーシャルワークに関する研修の機会が乏しいため、現状では生活困窮者自立支援制度の各種事業を一体的にもしくは連携して実施することを通じて OJT の機会を創出するほかない）。
同一のプログラム参加者でも、事業実績を正確に把握するため、制度毎に参加者数等を集計する必要がある。
資格取得助成の中に「普通自動車免許」を入れてもらいたい。

【体制・支援員の課題】

情報の共有と迅速な連携支援が必要。（同意見 4 件）
人手が足りない。（同意見 3 件）
情報共有できない個人情報が出てしまう（グループワークをするときに配慮が必要）。（同意見 3 件）
支援員同士の関係づくり。（同意見 2 件）
部署が複数にまたがっている場合、物理的なタイムラグが生じる。（同意見 2 件）
生活困窮者は生活費の保証がないため、生活保護受給者に比べてスピード感が求められるし、当事者への精神的負担も大きい。（同意見 2 件）
支援対象者との信頼関係づくり。（同意見 2 件）
被保護者と生活困窮者それぞれの専門知識と対応。
他の専門職との連携。
支援のスピードが異なるため、支援員の業務量の偏りが生じる。
会計年度任用職員を起用しているため、支援員の任期の課題。
生活困窮者自立支援事業を主として実施しており、生活保護世帯の継続した支援へのつなぎが課題。
支援員の力量に左右される（被保護者就労支援員が、被保護者の就労準備から定着支援まで行うことが多い。支援の必要性を感じる対象者をうまく制度につなげられていない）。
取り組み内容によってそれぞれの役割分担を明確にしておくことが必要。

被保護者の支援には工夫や労力を必要とするためモチベーションの維持。
窓口が異なるため、どの制度の活用を勧めるかによりたらい回しにされてしまう。
担当がそれぞれハローワークと連携して支援しているため全体状況の把握が難しい。
担当者の考え方の違い。
委託先との調整に時間がかかる。
生活保護受給者であったり生活困窮者であったりをお互いに認識することになってしまう。

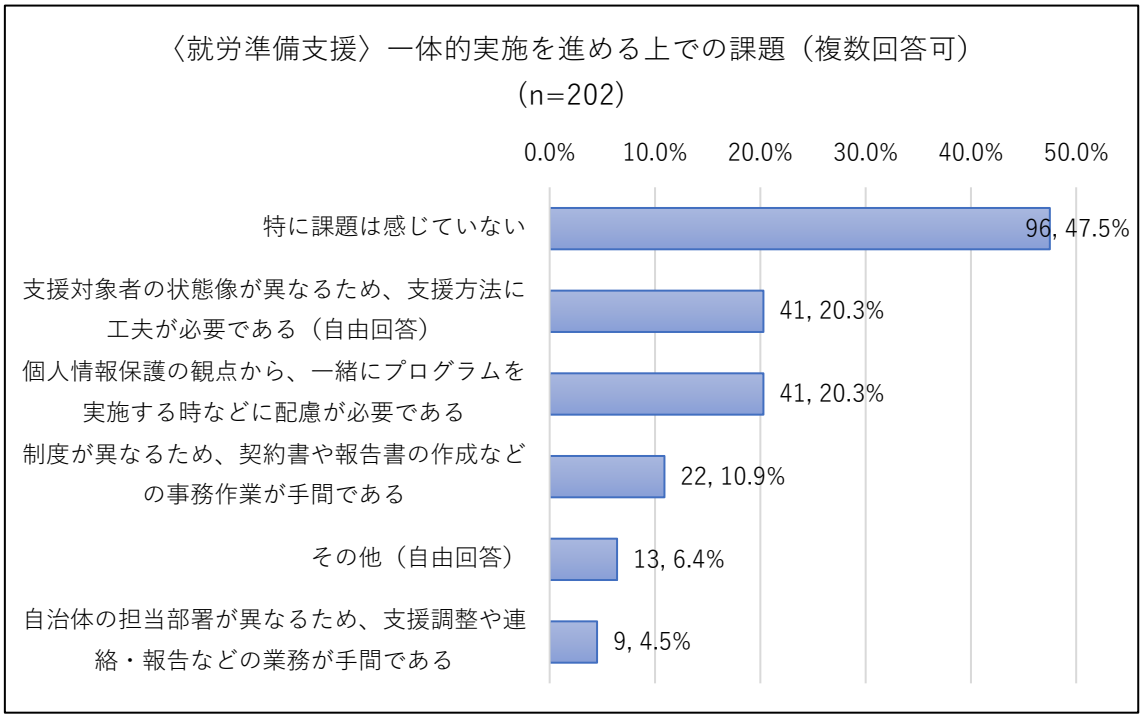
【支援対象者に関する課題】

支援のスタンスを使い分ける場合（指導できる/できない）があるが、兼務で行っているため難しさを感じる。（同意見 4 件）
被保護者と生活困窮者では世帯の仕事に対する受け取りが違うことがある。（生活困窮では自発的な就労活動を促すことができるかが課題）（同意見 4 件）
ニーズの聞き取りに時間がかかる。（同意見 3 件）
支援対象者の状態を踏まえた個別の支援が必要。
ニーズの幅が大きく、共通の支援プログラムを組むことが難しい。
被保護者においては意欲喚起やその維持も重要となるため長期的な支援になっている。
生活保護を申請する多くの方で、当面早急な就労による自立を目指すよりも治療その他の状況が改善後に就労支援や稼働能力の活用となるため、保護開始によって支援が一旦途絶える。また、就労支援のみで自立する場合は、保護に至らない事例も多いため、連続して一体的に運用できた事例が少ない

【他機関との連携に関する課題】

活用できる社会資源が限られている。（同意見 3 件）
社会福祉法人や企業との連携で生活困窮者自立支援事業の就労訓練事業の実施が必要。
生活困窮者自立支援制度における就労支援を行うにあたり、無料職業紹介所としても労働局に登録を行っているが、市外・県外の寮付きの求人情報が事業者より提供されることが多く、既にアパート等を構えている生活保護受給者にはこれらの求人はなじまないケースが多い。

（２）就労準備支援



① 単純集計結果から

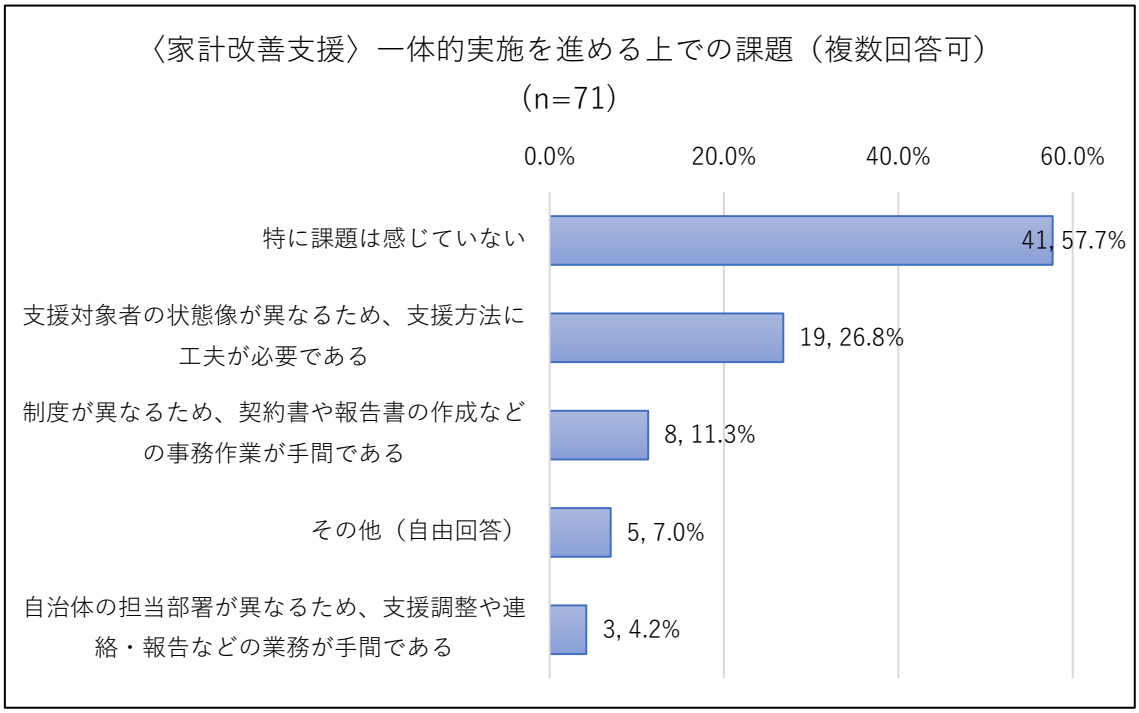
・被保護者就労準備支援事業と生活困窮者就労準備支援事業を一体的に実施している場合の、一体的実施を進める上での課題に対する回答である。複数回答となり、最も多い回答は「特に課題は感じていない」の 47.5%（96）である。

・課題として回答の多いものは、「対象者の状態像が異なる」20.3%（41）、「個人情報保護への配慮」20.3%（41）であるが、約 8 割の自治体ではこれらを課題としていないとも捉えられる。ここでは課題の具体的な内容は聞き取れていない。

・その次に多い回答は「事務作業の手間」の 10.9%（22）であるが、一方で約 9 割が事務作業の手間については課題としていないことになる。また、被保護者就労準備支援事業と生活困窮者就労準備支援事業を一体的に実施している場合の「（2）一体的実施による効果について教えてください」では、事務が効率化されたとする回答が 53.9%と半数に留まっており、このことからも事務作業の手間については、一体的実施を進める上での主要な課題になっていないと考えられる。

・一体的実施を進める上での課題について「その他」を選択した 13 自治体の自由記述には、支援件数、人員・予算の確保、制度の違い、事業者との連携などが挙げられていた。

（3）家計改善支援



①　単純集計結果から

・被保護者家計改善支援事業と生活困窮者家計改善支援事業を一体的に実施している場合の、一体的実施を進める上での課題についての回答である。複数回答であり、「課題は感じない」が 57.7%（41）と最も多くなっている。

・課題としては、「①対象者の状態像が異なる」26.8%（19）が最も多く、「③事務作業が手間」11.3%（8）が続き、「②担当部署間の調整」は 4.2%（3）と最も少ない。

・一体的実施を進める上での課題について「その他」を回答した 5 自治体の自由記述には、利用件数を増やすこと、人員体制の整理、専門性が挙げられている。

（4）その他の課題・要望

・自由記述欄「被保護者と生活困窮者に対する就労支援、就労準備支援事業、家計改善支援事業の一体的な実施状況に関する調査を進めています。実際に各自治体において一体実施に取り組む上で、制度に関する要望や課題があれば教えてください」における、「一体的実施の推進に向けての課題・要望」についての回答である。

・一体的実施の推進に向けての課題・要望としては、【予算措置】【人的資源・人員配置】【法制度の整備】【事業実施関連】の４つに大きく分けられる。

・その他には、【好事例を参考にしたい】【特に課題・要望はない】【一体的実施は難しい・できない】とする意見も少数だがあった。以下、課題・要望の内容別に主な意見を挙げる。

【予算措置】

＜補助金・負担金等の一体化＞
当市では生活困窮者自立支援事業等は、委託先で実施しており、専門的知識やノウハウも持っているので、一体的実施が可能なのであれば、その方が良いと思われるが、委託しているからこそ被保護者の支援まで依頼できるのか難しさがある。被保護者の人数もかなり少ないため、その分だけ別立てで予算計上し委託するのも、かえって事務量や予算的に負担が大きくなってしまう。国で一体的実施の方向を示していただき、負担金や補助金も一体的にしてもらった方がやりやすいと思われます。
制度間での事業費に対する補助申請における按分計算等、事務負担が大きいため、これらの軽減について、検討していただきたい。
一体実施した場合の国庫補助金申請方法について具体的に示していただき、一体実施しやすい形にしていただけると助かります。
小規模な市や町村部を所管する都道府県においては、年度によって対象者がいないケースが生じるため、予算確保が困難である。補助制度について被保護者と生活困窮者で一体的な運用が図れるようにしていただきたい。
＜任意事業の補助率＞
現状、就労支援事業の補助率３／４に対し、就労準備支援事業は２／３です。両事業を一体的に実施している当市では、補助金協議時等に対象者数の割合等により按分して事業費を算出することに苦慮しているところです。同様の状況にある自治体が、被保護者と生活困窮者に対する事業の一体的実施を検討するにあたり、補助率の違いが足枷になると思うので、就労準備支援事業の補助率も３／４にしていただけると幸いです。
就労準備支援事業及び家計改善支援事業については、国庫補助率を必須事業と同様、国の補助率を３／４としていただきたい。
満足のいく制度の運用に対し、福祉事務所及び事業委託先のマンパワーが不足している。生活保護に至らない困窮者の自立支援まで、生活保護業務の部署が担う余裕がない。決定的な業務の線引きとそれに対する予算措置（人件費）を講じていただきたい。

就労準備支援事業及び家計改善支援事業の事業を国の負担金とされており、必須事業ではないため、予算の確保が難しく実施している自治体は少ない。必須事業である生活困窮者自立相談支援事業において、それぞれの事業に必要な職員を配置し、配置したことへの加算方式にすれば、実施していない事業でも取り組みやすくなるのではと考えます。
直営で行っている場合は法的な対象者は異なっても、事業担当課が同一ということが多いと思われる。また多機関で連携して一体的に取り組むうえでも、同じプログラムの活用をすることで効率的に実施できると思われるため、一体的に取り組む場合の加算などを期待したい。
＜金銭管理支援の補助率＞
最低生活費を保障された被保護者においては家計改善支援よりも、もともと金銭管理能力に乏しい事例が散見されるため、問Ｖに列挙された「金銭管理支援」の事業導入の方が喫緊の課題であり効果的である現場の実態を国が理解いただき、一体実施ではなくとも補助率を1/2 ではなく 2/3 以上に上方修正願いたい。
家計改善支援より金銭管理支援の実施が重要と考えるが、国庫負担率が 1/2 の少ないため、予算計上してもつかない。金銭管理をできない受給者の対応に悩んでいる自治体がおおいので、国庫負担率をあげる必要がある。

【人的資源・人員配置】

＜専門的な知識・スキル＞
効果的な支援を行うためには専門的な知識や経験を有する職員の必要性が大きいが、人的資源的、地域的及び金銭的な理由によって十分な人員を確保することが困難。
一体的に取り組むことを想定した場合、様々な制度に精通し内容熟知している有資格の職員（人材）を確保して配置することが難しい。
就労準備から就労支援と連続性を持たせるためには、支援者はなるべく同じほうがいいと感じる。 就労支援で就労しても、すぐに辞める者がいるので、就労定着支援も行う必要がある。 必要な支援につなぐための専門職が少なく、実効性が乏しい。
一定の収入や資産を有する一般家庭と生活保護等世帯とでは、家計管理の基盤となる本人の能力（計算、パソコン使用、金融知識等）の様態が大きく異なり、平常は一般世帯を顧客とするファイナンシャルプランナーへの委託等が有効な解決策とならない場合が多いものと考える。福祉的な支援についての深い理解と専門的な知識のあるコンサルタントが全国に広まるような施策を検討いただきたい。
＜一体的な人員配置は困難＞
一人で被保護者と生活困窮者の就労支援等を対応するのは厳しい。被保護者、生活困窮者ともに課題が複数あり、厳密に業務を分けた上で人員を配置するのであれば可能ではあるが、そうでないのであれば結局は事業が機能しないままになり、課題解決に繋がらないと考える。

いずれの 3 事業を同一担当者がおこなうと業務過多になりやすく、就労支援・準備と家計改善では必要な業務ノウハウが異なるため、同一担当者になりがたい。また、別々の担当者で分割すると兼務する業務の兼ね合いで、同一運用を配慮しきれいない様子がある。
小規模自治体で携わる職員、委託先が少ないなどの問題もあり、一体的な実施は難しい。就労可能な被保護者も少なく、人員・事業的に取り組みは困難。
＜配置基準＞
生活困窮者自立支援事業の支援員の配置のあり方については、自治体の規模も勘案し、それぞれの役割に縛られ過ぎるのではなく柔軟に対応することとされており、具体的な配置基準は示されていない。生活保護の現業員は標準数があり、優先して人員の確保ができている。生活困窮の段階での支援により、保護の利用に至らずに自立する方を増やすために、生活困窮者自立支援事業の支援員の配置基準を示すことを要望します。
社会福祉法で規定されている内容にも現状に即していないと考える内容（特に査察指導員等の定数）があると考えるが、本法についても人員配置に関して規定してもらいたい。

【法制度の整備】

＜制度の一体化＞
生活保護法による事業と自立支援法による事業とを分けるのではなく、一体的に事業が行えるよう法整備を行う必要があると思われます。
就労支援事業については、被保護者と生活困窮者の就労意欲に温度差を感じる場面が多い。被保護者は担当ケースワーカーに就労指導を受けたため就労活動を行っている受け身の姿勢が見受けられる。 就労準備支援事業については、家族からの支援が得られるかどうかによって支援に差が出てしまう傾向が見受けられる。家計改善支援事業は、被保護者には生活保護費という決められた枠があることにより、生活困窮者の支援時には必要のない部分を意識しながら支援していく必要がある。 両者の生活状況の違いが各事業を進めていく中で見受けられるが、現状同一の事業者が支援しているため、制度の違いを感じることのない支援体制になることを望む。
生活困窮・生活保護の法制度の違い（例えば、「指導・指示が行えるか」、「人員配置基準の問題」など）により、一体的に取り組む場合には問題や課題が発生すると考える。
＜切れ目のない支援体制の構築＞
生活困窮者自立支援事業の就労準備支援事業利用者が被保護者となった場合、プランの残り期間中は生活困窮の就労準備の利用ができた方がよい。
「保護を必要とする状態にある者」と「要保護者以外の生活困窮者」が異なるだけで、抱えている問題の根底は全く変わらないため、被保護者と生活困窮者の支援を区別することは適当ではないと感じている。生活保護を受給したことで、生活困窮制度が利用できないようでは、連続した支援ができません。一体実施を取り組む上では、切れ目のない支援が実施できる体制を構築すべきと考える。

生活困窮者自立支援事業と生活保護の両事業を経験し、生活保護廃止後に生活困窮者自立支援事業へ移行して支援継続することで自立強化が期待できると思われるが、生活保護のケースワーカーは求められる業務が非常に多くて常に多忙で、引継の余裕がない状況である。
生活保護制度の敷居が高いため、一旦生活保護で治療等を受けてほしい世帯が、扶養調査や自動車の処分指導、高額家賃による転居指導などにより、生活困窮者支援制度で踏ん張る世帯がいる。自助が不可能になった頃に初めて、生活保護制度につながるころには就労支援どころではない方が多い印象です。
＜制度による違いの解消＞
生活困窮の相談者は金銭支給の対応ができない。負担が生じることで動きたくても動けない状態にある方が多い。求職活動に必要な用意（衣類等）、交通費の問題が大きい。
一体実施を実現すれば、保護が必要な人が生活保護の申請をしやすくなる等、組織的に継続した支援を行えるメリットがあると思われるが、一方で、対象者の意思によらずに双方の制度につなぐことは、かえって本人の意欲を低下・阻害する恐れもあると思慮されることから、一体実施のあり方については検討を要すると考える。また、先述した通り、生活困窮者と被保護者では能力活用義務の有無が異なるため、対象者が同一人物であっても、生活困窮者として支援を行うのか、被保護者として支援を行うのかによって支援者側の関わり方も異なることが想定されるため、一体実施として同一事業者が支援を行うこととなれば、その辺りの区別が課題と考える。
＜その他＞
県内では、就労準備支援、家計改善支援両事業の実施率が低い。両事業は出口支援として必要なツールであるならば必須化していただきたい。新型コロナウイルス感染症の影響により、各市では財政部局から任意事業の削減を迫られていると聞いている。
これらの事業は申請制度のため、対象者の意欲で効果が大きく変わる。申請制度ではなく、支援者から必要と思う対象者に事業を使えるように制度を変えてほしい。

【事業実施関連】

＜事業への誘導＞
家計改善支援事業の対象者はそれなりにいるが、実施に至る人は年間 1～2 人。実績 0 人の年もある。本人の承諾を得られないことが理由。自立相談支援事業と一体実施とし、国庫負担金適用基準額の上限額を上げてほしい。
家計改善支援事業の一体的実施に取り組むにあたっては、上記Ⅴの（6）において回答したような被保護者と生活困窮者の対象者の違いがあることや、被保護者であれば金銭管理の必要性が高いにも関わらず助言や支援に同意が得られない場合に指導を行うことができますが、生活困窮者に対しては有効な支援がないといった違いがあります。こうした対象者や制度の違いを整理した上で一体的実施について検討すべきだと考えます。

いずれの事業も本人の同意が前提となるうえ、家計改善支援含め、本人の意欲や問題意識がなければ効果がない。日常生活自立支援事業も事業実施主体が対象者を絞り込む傾向にあり、成年後見制度にいたってはハードルが高い状況。
事業につなぐための支援策が必要。各支援をコーディネートする役割を担うための場や人材が必要。
＜就労支援・就労準備支援事業の課題＞
生活困窮者就労準備支援事業については、本人の状況によっては支援する間もなく生活保護申請に至るケースが多く、なかなか実績が上がらないのが実情です。
当自治体では就労準備支援事業を実施（委託）しているが、被保護者就労準備支援事業は実施していない。被保護者も就労準備支援事業に参加できる仕組みがあればと思う。
生活困窮者の定義が社会的孤立も対象とした制度であると思います。就労準備支援事業は誰でも活用できるようにするために、資産要件の撤廃を求めます。
就労準備支援事業においては、雇用による賃金の発生がないため、インセンティブに乏しく、対象者のモチベーションが上がらない現状がある。また、就労準備支援事業に参加した結果、良い結果が得られたとしても、実社会での就労定着が難しいケースが多々見られる。そのため、就労準備支援事業という形ではなく、インターンのようなジョブコーチ付きの就労体験から入り、いずれ雇用にも発展する可能性のあるトライアル雇用のような事業構築を国にはしていただきたい。
＜家計改善支援事業の課題＞
家計改善支援事業は支援に時間を要するが、本人の家計が改善しても市の財政的なメリットは少ないため人材を投入するのが難しく、また支援の優先順位も下になりがちで、思うような支援ができないことがある。
就労支援で対応できる相談者は預貯金が少なくても就労による増収が見込める可能性が高いが、就労準備支援事業の利用者は、就労に繋がるまで時間を要するため、預貯金の余裕や家族の支援が必要であり、家計改善支援事業として介入することが難しいと思われる。
被保護者の中には障害や病気等により適切な金銭管理ができず、自身ではその問題点を解決することができない方も多いため、そういう方も参加できるような家計改善支援事業を展開する必要があると考える。
＜委託事業者＞
委託は有効な手段であるが、単年度契約であるため、翌年も同じ職員又は法人が支援を担えるか伝えることができず、中長期的な支援を計画することが難しい。
社会資源が乏しい自治体において委託先が遠方となることによって委託のメリットが見いだせない点についてどのような捉え方をすれば良いかご教示願いたい。なお、広域連合等で一括して委託を行っている事案（都道府県の出先機関で委託しているものを除く）があれば、参考とさせていただきたい。

＜連携強化＞
一体的な運営にプラスして、法テラスや多重債務相談、保険課、税務課の窓口とチーム支援が必要。債務、家計支援から一体的な運営の場合収入を増やすアプローチができる。
支援対象者、担当部署（機関）、制度上の支援内容の違いはあるが、各担当者レベルで疑問に思ったことや情報共有したほうがよいと思った事柄があった時に、随時、短時間でも話し合いができる環境をつくることで、相談者にとっては相当プラスになってくると思います。
就労準備の支援対象者の就労訓練先となる民間事業者をどのように増やしていくかが課題となっている。このような支援から一般就労につながる仕組みが必要と思われる。
＜実施する地域・場所＞
小規模な自治体では利用者数は限られるため、広域的な実施をすすめて欲しい。
ハローワークを中心とした支援の組み立てであると、対象になりきらない方も相当数いる。各自治体で、短時間就労等配慮を要する就労が可能な就労先を開拓するのは労力が必要であり、広域で利用できる受け皿が欲しい。
本市の生活保護担当課と生活困窮者自立支援事業の委託先は場所が離れているため、一体的な実施をするとしたらどちらか一方で受け入れる必要があると思うが、現段階では難しい。必須事業になるまでは予算の確保が難しいと思う。
＜地域づくり＞
発達障害等により金銭や生活面の管理ができず、生活困窮に陥るケースが非常に多い。本来であれば成年後見制度により保護され、またはそれに近い状況にある世帯については、税金の滞納等により予兆が確認されれば本人の意思にかかわらず、地域ぐるみの見守り等により、生活困窮となる前に早期に動く必要がある。 そのため、各地域に生活困窮予備軍に対しても指導助言できる専門の見守り支援員を配置していくべきと考える。
＜個人情報保護＞
個人情報の取扱いにおいて、難しい面がある。

【好事例を参考にしたい】

各事業間の「連続的・相互補完的な支援」により「効果的かつ効率的な実施体制を確保」することと厚労省資料に定義があり、本市においても、担当者間での調整会議や日頃の情報共有を通じて切れ目のない支援を行っているが、具体的に、一体的実施と言える支援方法や効果指標について、好事例と併せて考え方を明示してほしい。
就労支援など収入を増やすための支援と一体的に実施することで、相談者の意欲を高められる取り組みが必要であり、被保護者への支援と合わせて実践されている事例があれば参考にしたい。
被保護者で、金銭管理の支援が必要な者の支援に苦慮している状況にあるため、その支援策で好事例を紹介してもらいたい。
地域資源が少なく小規模自治体における好事例を知りたい。

【特に課題・要望はない】

同一部署に生活保護と生活困窮者自立支援制度の担当者がそれぞれ配置されており、生活保護の相談内容から、生活困窮者自立支援制度の活用が可能な場合は、生活困窮者の担当者に繋ぐほか、必要に応じて生活困窮の担当者同席のもと面接相談を行っている。 また、保護の申請をしたが要件を満たさず却下となった場合や保護廃止後において生活困窮に陥るおそれがある場合、本人の同意を得たうえで生活困窮者の担当者に情報提供するなど、再度生活困窮に陥った場合に速やかな相談、支援に繋げられるよう努めており、現時点で制度に関する要望や課題は特にない。
就労支援、就労準備支援事業については、参加者の能力や生活状況、就労意欲などを考慮して支援が選択できるようになっており、それぞれのケースに応じた円滑な支援ができていることから、一体的な実施ができている。

【一体的実施は難しい・できない】

＜法制度が異なるから＞
被保護者と生活困窮者では、支援の根幹となっている法が異なるため、一体的実施には向かないように思われる こういった点について、どのような解決案を検討されているのか教えていただきたいです。
生活保護制度と生活困窮者自立支援制度の違いから、就労支援対象者もそれぞれ異なること、担当部署もそれぞれ異なることから、一体実施は難しい。
＜選択肢の一つ＞
全自治体で同じ事業を実施すべき、とか、全自治体が一体的実施をすべき、というようなものでもないと考えます。各自治体が数ある選択肢の中から自由にやるべき事業を選択できるような制度設計になることを望みます。
一体的に実施することは、支援対象者が少ない実施機関においては、効率的で有効だと思う。しかし、被保護者に対しては、制度上、義務や指導が伴い、生活困窮者には、扶助等がなく、まず生活安定のための支援を優先することになると思われるので、支援方法として一部違う対応が必要になってくるのではないかと考える。
＜情報共有が可能だから＞
生活困窮自立支援法では、学習支援以外における被保護者への支援は対象外としていることを考慮すれば、別々に取り組むことで良いのではないか。保護になるならないでの情報共有の枠組みがあれば、一体的にする必要性はないと考える。
＜対象者像が異なるから＞
被保護者と生活困窮者とでは、重要となる就労意欲に関し、不安感（心境）や生活の危機感、切迫度が、被保護者は薄く気長に就労活動している者が多いように実感しており、一方、生活困窮者では、必死に就労活動を行い、就職先を探している感があり、そのギャップにより、一体的実施に無理があるように感じる。

ヒアリング調査から

【事務手続きについて】

（京丹後市）

・就労準備支援事業では、生活保護と生活困窮者自立支援半々で申請して、実績では昨年のように 1 と 17 となることもあるので、補助金の申請から実績報告までがとても手間である。事業の内容は 1 つだが、事業の中が 2 つの補助金に分かれていて、対象者も分かれている。京丹後市では元々一体的にやっていたので、それが 2 つの事業になったように感じている。

（坂井市）

・就労支援や就労準備支援では、制度が異なるので補助金の運用の流れでやりにくさを感じている。一体的に事業は実施しているが、実績の数字を報告するときに事業ごとに按分しないといけない。予算との整合性をとらなければならないが、結果的として被保護者と生活困窮者の割合が 10 対 0 ということもあり得る。予算も一体的になると運用しやすい。家計改善支援はそうになっていると思うので、就労支援も同じようにならないか。

【家計改善支援事業について】

（守口市）

・被保護者の場合は、事業の利用について支援員の側にも迷いがある。支給日の 1、2 週間前にはもうお金がない、面接にも行けないという方は結構いるが、家計改善をやって生活保護費でやりくりできるようになったら、仕事に就こうとしないのではないかと心配してしまう。

・本来はケースワークの業務に含まれているものである。大きな負債と借金等に関しては法テラスを利用して債務整理の指導を行う。普段の浪費癖や家賃滞納者については、法第 60 条に基づいた、節約を図りながら慎ましやかな生活をしなさいという指導を行う。金銭管理が元々無理な方には、社協の日常生活支援事業につなぎ、それでも無理な方は、後見人を立てるという対応をしてきた。今のところ家計改善につなぐケースはほとんどいない。

（宇都宮市）

・家計改選支援事業（パーソルテンプスタッフ）の今年度の利用者は被保護者 3 名、困窮者は 1 名と利用者が少ない。

・対象者が少ないのは、「家計相談をしましょう」といっても、お金のことを触れられたくない方が多いからで、プライバシーに触れる部分なので、なかなか支援には結びつけにくい。利用者との信頼関係をつくることが前提となる。

・お金のセミナーというプログラムをおこなっているが、自分から申し込まれる方はいないので、誘導してやっと腰をあげて参加してもらう。参加いただいても、都合の悪いレシートは捨ててしまうなど、実際に家計を見られるのを嫌う方が多い。まずは支援にのせるまでが大変である。

【小括】

本節の結果から、明らかになったのは以下の点である。

・一体的実施を行っている場合、課題を感じていないと回答している自治体は、就労支援、就労準備支援、家計改善支援それぞれ 5 割程度であり、半数は一体的実施を問題なく実施していることになる。

・課題としては、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だという認識がされていることがある。

・事務作業の手間については、一体的実施を進める上での主要な課題としては捉えられていないことが調査結果からわかった。

・制度間での事業費に対する補助申請における按分計算が、一体的実施を進める上での足枷となっている可能性が高い。補助率が就労支援 3/4、就労準備支援 2/3 と異なることから、補助率の一本化が求められている。

・ヒアリング調査からは、就労準備支援事業では、一体的に実施していても 2 つの補助金を活用することになり、申請時と実績報告時で被保護者と生活困窮者の割合が変わる場合は案分し直さなければならないので手間がかかる。補助金の一本化ができないかという意見が出された。

・また、家計改善支援事業については、まだまだ利用者が限られており、支援における課題以前に、事業自体の周知、ケースワーカーの事業への理解を深めること、対象者をどうのように事業につなぐのか、といったことが課題となっていることがわかった。

５．支援対象者の状態像の捉え方と一体的実施

ここでは、一体的実施を進める上での課題もしくは一体的実施をしていない理由として、最も多く挙げられている生活保護と生活困窮者自立支援における「支援対象者の状態像の違い」についてみていく。

アンケート調査から

（１）就労支援

・就労支援を一体的に実施している場合（188 自治体）

前節で見てきたように、就労支援を一体的に実施している場合の課題（４（１）参照）として、最も多かったのが、「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」28.2%（53）となっている。

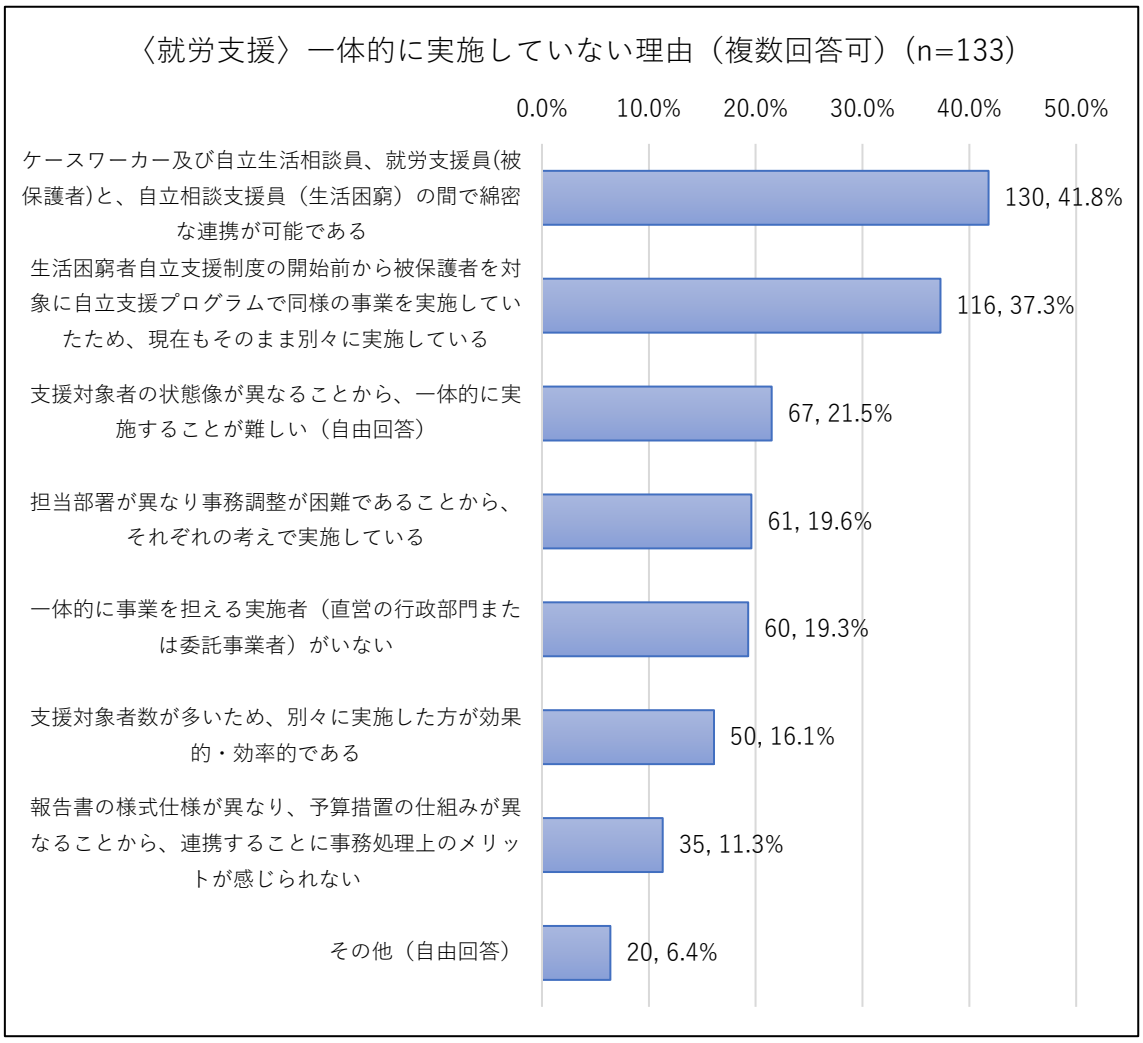
・具体的な「状態像の違い」についての回答を確認すると、以下の通り、「就労意欲の違い」が目立ったほか、年齢層、資格の有無などについての記述があった。

被保護者の場合は、最低生活が保障されており就労意欲が低い場合が多い。（同意見３件）
早期に就労開始を希望する生活困窮者と、意欲喚起、職業選択時にカウンセリングを必要とする生活保護受給者とでは、支援方法が異なり工夫が必要である。
被保護者については、就労の意識が低い者が一定数おり、支援する側で見極め、画一的な対対応にならないよう留意している。
新規保護申請者の多くは高齢者であり且つ医療機関での治療を必要とする者が少なくない。
被保護者の方は、普通自動車免許を持っていない方がおり、就労希望事業所が限られてくる。そのため、既に応募した事業所ばかりになり、紹介する事業所が少なくなる傾向がある。

・支援方法の工夫としては、個別の支援方法の工夫やスピード感の違いが挙げられているが、具体的な記述はなかった。

それぞれの事業で主な対象となる利用者像が異なるため、一律に支援を行うのではなく、対象者の状態を踏まえて個別に支援の方法を検討すること等が必要である。
生活困窮者は生活費の保証がないため、生活保護受給者に比べてスピード感が求められる。
生活困窮者への就労支援においては、同時に生活費の捻出も維持しなくてはならないため、当時者への精神的負担も大きい。また、被保護者においては意欲喚起やその維持も重要となるため長期的な支援になっている。

就労支援を一体的に実施していない場合の理由（311 自治体）



・一体的実施をしていない理由としては「(現状で) 綿密な連携が可能」とした回答が 41.8%（130))、「それぞれの事業の経緯が異なること」を理由とした回答が 37.3（116）自治体あった。続いて、「支援対象者の状態像が異なることから、一体的に実施することが難しい」との回答が 21.5%（67）あった。

・「状態像の違い」としては、経済的基盤の違い、就労阻害要因の違いなどが挙げられているが、具体性に欠ける記述がほとんどである。

経済基盤の状況、支援期間の捉え方等被保護者と生活困窮者の違い。
経済状況や就労経験・意欲等の違い。
被保護者は困窮状態ではないが、生活困窮者自立支援事業対象者は困窮状態であるため早急に就労支援が必要である。
生活保護のケースは就労阻害要因が多く、個別の対応が必要。
対象者の稼働年齢、病気等様々な要素の状況が異なる。
被保護者は就労が困難で時間を要するため。

・具体的な「状態像の違い」として、被保護者については「能力活用の義務」があり、そのためにケースワーカーによる指導指示を行うことができることを違いとする以下の記述がみられる。

生活困窮者の場合はある程度本人の希望に合わせた支援ができるが、生活保護の場合は指導的な立場になることもある。そういった支援方法の違いから、どちらの対象者なのかを意識して支援していく必要がある。
被保護者への就労支援については、保護担当部局の隣に設置されているハローワークの出先機関にて、ケースワーカーが帯同して相談を受けさせることによる支援・指導を行っているため、一体的に実施する特段の理由がない。
生活保護には指導権限があるが、生活困窮者自立支援にはない。
被保護者に対しては、必要に応じて指導指示を行うこともあり、福祉事務所が一元的に対応することが効率的かつ効果的であるため。
被保護者には生活困窮者と異なり、能力活用の義務があるため。
生活保護は、就労可能であれば原則活動を義務付けられるうえ、指示に従わなければ最悪廃止になるということもあるが、生活困窮にはそれがなく、当人の心構えからして異なる。

（２）就労準備支援事業

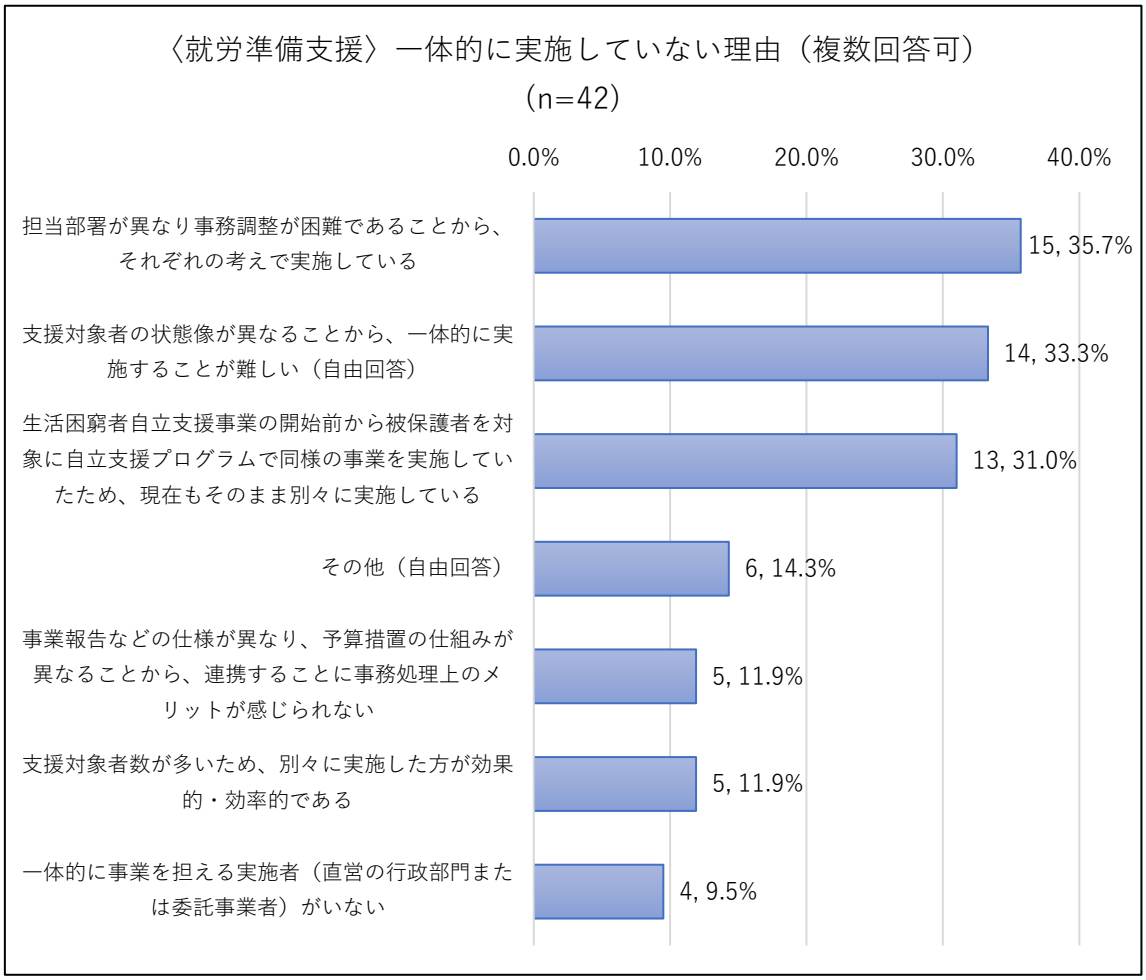
就労準備支援を一体的に実施している場合（202 自治体）

前節でみてきたように就労準備支援事業を一体的に実施している場合の課題（４（２）参照）としても、「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」20.3%（41）が高い割合となっている。

・具体的な「状態像の違い」についての回答を確認すると、経済的な基盤の違い、就労意欲の違いなどがあげられていた。

困窮者の場合は、緊急的な対応が求められ、金銭的（医療機関への受診等）にも余裕がないが、被保護者の場合は真逆の状態となる。
生活困窮者は経済基盤を欠いているため長期のプログラムへの参加は難しい。
主に世帯の収入状況や支援の受入状況が異なるため、支援に工夫が必要。
困窮の場合、生活費が担保されないことからアセスメントの結果、就労準備が必要である方についても、経済的な事情から就労支援を希望される方が多い。
生活困窮者は早々に就職を求めるなど期間やモチベーションのちがい。
対象者によって就労意欲の差が大きい。
被保護者の大半は精神疾患を伴いながらの準備活動となり、支援が長期化している。

就労準備支援を一体的に実施していない場合の理由（42 自治体）



・一体実施していない理由としては、「担当部署が異なる」35.7%（15）がもっと多い。続いて、「①支援対象者の状態像が異なることから、一体的に実施することが難しい」との回答が 33.3%（14）とここでも、「状態像の違い」を理由にあげている回答は多くなっている。

・具体的な状態像の違いとしては、就労意欲の違い、就労阻害要因の違いなどが挙げられている。被保護者と生活困窮者で意図して異なる事業を実施しているとの回答もあった。

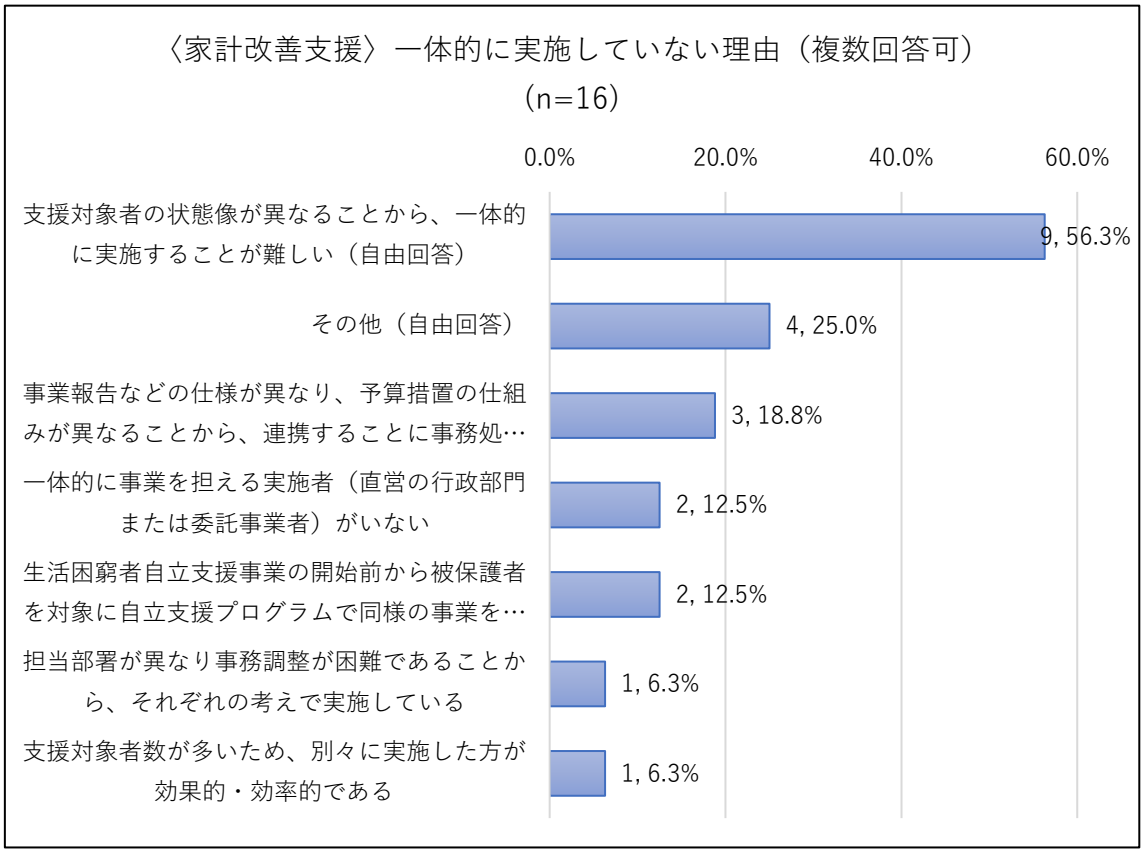
被保護者は最低限度の生活が保障されているため、生活困窮者に比べて就労意識が低い。
被保護者は就労阻害要因が多い傾向にあり、支援の多様化・長期化がある。
生活困窮者就労準備支援事業の対象者については、ひきこもりを対象としている。
生活保護受給者は臨床心理士による心理的育成支援、自立支援は成人期の社会的な居場所事業であるため。

（３）家計改善支援事業

家計改善支援を一体的に実施している場合（71 自治体）

家計改善支援事業を一体的に実施している場合の課題（４（３）参照）においても、「特に課題を感じていない」57.7%（41）に続いて、「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」が 26.8%（19）と最も高い割合を示している。

家計改善支援を一体的に実施していない場合の理由（16 自治体）



・家計改善支援事業を一体的に実施していない理由で最も多いのも、「対象者の状態像の違い」56.3%（9）である。

・具体的な状態像の違いについては、事業目的（支援内容）が異なるためとの回答があった。それ以外は具体性にかける回答となっている。

被保護者家計改善支援事業の場合、希望する進路の実現を支援することを目的としているため、生活困窮者家計改善支援事業と相談内容や目的が相違する。
困窮の状態像が異なる。
収入の確保の方法が異なるため。

家計改善支援事業（被保護、生活困窮）支援対象者の状態像の違い

〈家計改善支援〉支援対象者の状態像に違いはあるか		
	度数	%
②　なし	49	70.0
①　ある	21	30.0
合計	70	100.0

・生活保護、生活困窮者自立支援それぞれの家計改善支援事業の対象者における状態像に違いについては、30%が「①ある」と回答、70%が「②ない」と回答している。一体的実施を進める上での課題として「対象者の状態像が異なる」と回答している自治体（19）がここでも「①ある」を選択しているものと考えられる。

・ここでの、具体的な状態像の違いについては、経済的基盤の違い、資産の有無、抱えている課題、本人の意欲などが挙げられている。就労支援や就労準備支援と比較すると「状態像の違い」について具体的な記述が多い傾向がみられる。

・経済的基盤の違いについては、被保護者は収入が安定しているので、収支の安定を図りやすいが、生活困窮者は収支が不安定で支援がより難しいとの指摘がある。一方で、生活困窮者で一定の収入・資産がある場合は、それを有効活用して支援ができるとの回答もあった。抱えている課題については、生活困窮者は債務整理が多いが、被保護者は保護費の計画的な利用があげられている。

・「一体的に実施している」自治体においては、「状態像の違いがある」と回答している場合でも、経済基盤や抱える課題の違いについての記述が多く、たまたまそのような状態に置かれた人であるという認識がベースにあることがうかがえる。

・わずかだが、態度や能力を挙げる記述回答があり、気になった。

・そのほか、被保護者の家計改善支援事業は、大学等への進学を検討している世帯に限定して実施しているとする回答もあった。

【経済的基盤の違い】

生活保護受給者は、毎月最低生活費が入ることから収入は安定し、収支の安定は図りやすい。生活困窮者は、生活保護受給者と比較すると毎月安定して収入がない場合もあり、預貯金や総合支援資金貸付を受けている場合があり、収支の安定が図りにくい。
最低限度の生活が保障されているかどうか。
収入金額が安定しているかどうか。
生活保護世帯は生活保護費の受給によって金銭的に安定するが、生活困窮世帯には金銭的な保証がなく、よりひっ迫感が感じられる。
被保護者の場合は保護費が毎月入るため収入が安定しているが、被保護者でない場合は収入が安定せず、家賃の滞納など支払いが多く実質生活費が最低生活費を下回っている場合があるためより支援が難しい場合がある。

被保護者の場合、収入が固定、困窮者の場合は収入支出とも調整可能。

【資産の有無】

被保護者の場合、家計管理に関しては限られた保護費の中で生活設計を果たす必要があり、親族等からの援助も期待できない中での限定的な支援に至りやすい。生活困窮者においては預貯金等資産の有効活用が図られる場合があり、保有している所持金等資産の有無が影響する一面も伺える。
生活困窮者は土地・保険などを保有しているケースもあり、収入・資産が一定あるなどバリエーションが様々である。そのため、FP などの専門的な支援が必要なケースが多い。被保護者は一定の収入が確保される中で、家計管理が難しいため、家計改善に取り組む動機づけをするのが難しいケースが多い。

【抱えている課題】

生活困窮者は，多重債務による任意整理、自己破産についての支援が多いが、被保護者は計画性のない保護費の利用に対する助言が多い。
生活困窮者は収入減少から相談に至るケースが多い傾向にある。被保護者は債務整理が多い傾向にある。
債務整理の場合、被保護者は新たな借金や返済ができないため、借換えや任意再生を選択できない。
生活困窮者の場合、就労による社会生活の中での支出管理が難しい。また、毎月の収入が安定していない場合に債務や滞納を抱えていると、計画的な返済などが難しくなっている。

【本人の意欲】

生活困窮者は、自身で何らかの機関へ相談し支援に繋がっているが、被保護者は自ら相談に至ったケースはほぼ無いことが両者の大きな違いと考える。本人の自発的な行動か否かによって支援の継続が難しい場合があり、相談そのものに至らないケースも多い。

【態度・能力の違い】

被保護者は暴力的な発言や態度が見られる。保護費が足りない、何もしてくれない等の発言。
能力に大きな違いがある。

ヒアリング調査から

（坂井市）

状態像

・被保護者と生活困窮者の基本的な対象者像は同じだと考えている。生活保護を脱却した後に、働きながら生活困窮者自立支援制度を利用することもあり、その逆もある。制度をスイッチすることが頻繁にあるのが特徴で、断ち切らずに支援を継続させることが大切だと考えている。「困窮者はこういう人、被保護者はこういう人」ということはない。

支援内容

・支援決定のプロセスが違う。被保護者の場合はケース診断会議、3 か月毎の生活保護の支援調整会議で、生活困窮者の場合は月 1 回の支援調整会議（困窮定例会）で決める。

・家計改善支援事業の対象者については、家計改善に対する意識の違いがあるように思う。困窮者は利用者本人が納得の上で家計改善を一緒に考えてみようとなるが、被保護者の場合はケースワーカーに言われて仕方なく支援を受ける人が多い。

・就労準備支援事業では、被保護者は保護費を受給しているので経済的な基盤があり、じっくりと支援することができる。生活困窮者は一時的なお金の工面をしたい人、一刻も早く就労したい方が多いので、どちらかといえば就労準備支援は被保護者の方が合う。

・就労準備支援のメニューの違いとしては、被保護者は年齢層が高くフルタイムの就労が難しい方が多いので、保護脱却まではいかなくても、健康状態が整っていれば少しでも自分で自由に使えるお金を工面できる就労体験に進む。生活困窮者の場合は、ご両親が健在でまだ世帯全体で経済的に成り立つ状況であれば、半年もしくは 1 年という目標を立てて就労準備に取り組む。

（座間市）

状態像

・そもそも生活保護者、生活困窮者がいるわけではなく、同じ人の状態像が変化しているだけである。生活困窮で支援していた人が生活保護に移行していくこともあり、同様の理念で支援にあたることが大切だと感じている。

支援内容

・家計改善支援事業においては、生活困窮者ではどのように収支のバランスをとるのか、被保護者は決められている収入の枠内でどう生活していくのを考えることに違いがある。

・被保護者では、多額の債務を抱えている人を必要に応じ法律家につないで連携して債務整理をすることがある。生活困窮者はどちらかと言えば、その人が目指す生活に近づけていく視点で関わるようにしている。

（京丹後市）

状態像

・被保護者と生活困窮者には、経済的なベースがあるかないかという違いはあるが、本質的には大きな違いは感じられない。

・就労準備支援事業（ひまわり）を利用している方は、親子さんがいるケースが多い。通所型で支援期間が割合長いので、利用しようと思うとそれなりに見通しが必要になる。

・生活保護の場合若い方はまずいないが、生活困窮者には、多くはないが若い人もいる。

支援内容

・被保護者と生活困窮者で支援を分ける意味はない。生活保護だから特別にこういうメニューが必要だということはないと思うので、補助金も一つになると助かる。

・両方の事業を行ったり来たりする人もいるかもしれないので、切れ目のない支援をしていくことが大事。

（品川区）

※就労準備支援事業の利用者の場合

状態像

・被保護者も生活困窮者どちらも基本は同じ。

・被保護者の場合は、保護されているため、働かなくても生活ができ、働く意欲が希薄な方がいる。

・生活困窮者の特徴は大きく分けて、若年では目指すものがなく、何をやっていいかわからない方、中年では親御さんの介護など家庭の事情があって仕事をしていない方、高年になると健康問題を抱えている方が多い。

支援内容

・基本的に支援内容・メニューに違いはない。

・メニューは同じだが、アプローチの仕方が違う。被保護者の場合は、基本的な支援方法としては、まず面談をして家を訪問して生活状況を確認することから始める。生活困窮者の場合は家に行く頻度は少なく、相談に来ていただいた上での支援となる。どちらもカウンセリングを中心にした支援メニューとなっている。

・被保護者で就労意欲が希薄な方の場合は、働くことは大きな意義があるということを話して就労意欲を喚起する。30 代 40 代の方には 10 年後のことを話し、50 代 60 代の方には、自立ありきでは追い詰めることになるので、週 2 回でもいいので健康管理のために働くことが必要だと話す。その人にとってのメリットを伝えていく。

・生活困窮者の場合は、総じてメンタル的な課題を持っていることが多く、仕事をしたことがない方が多いので、興味があること、今までやったことがある仕事、好きなことなどの話を聞きながらの支援になる。

【小括】

・各事業（就労支援、就労準備支援、家計改善支援）の設問で、生活保護と生活困窮者自立支援の両制度の事業を一体的に実施している自治体に対しては「一体的実施を進める上での課題」を、一体的に実施していない自治体には「一体的に実施していない理由」を質問している。そこで最も多く選択されているのが、「支援対象者の状態像が異なる」からとする回答であった。

・ところが、さらに「状態像の違い」を具体的に問うと、就労意欲の違い、経済的基盤の違い、就労阻害要因の違いなどの記述はあるが、抽象的で具体性に欠ける内容が多かった。また、本人の状態像ではなく、制度的な違いや支援方法の違いについての記述も多く、被保護者と生活困窮者の状態像の違いは必ずしも明確になっていないことがわかる。

・就労支援において課題となる「状態像の違い」として、被保護者には「能力活用の義務」があり、そのためにケースワーカーによる指導指示を行えることが生活困窮者との違いであるとする記述回答もみられた。就労支援についての質問であったが、被保護者の就労支援において「指導指示」的な対応が取られているケースがあることが推測される。

・ヒアリング調査では、ほとんど全ての自治体が被保護者と生活困窮者には本質的に違いはないと回答している。対象者が直面している状況はそれぞれ異なるので、抱えている課題は、その時々で変化するものであり、「被保護者」や「生活困窮者」がはじめからいるわけではないので、対象者の状態に適した制度を活用し、効果的な支援につなぐことが大切だという考え方であった。

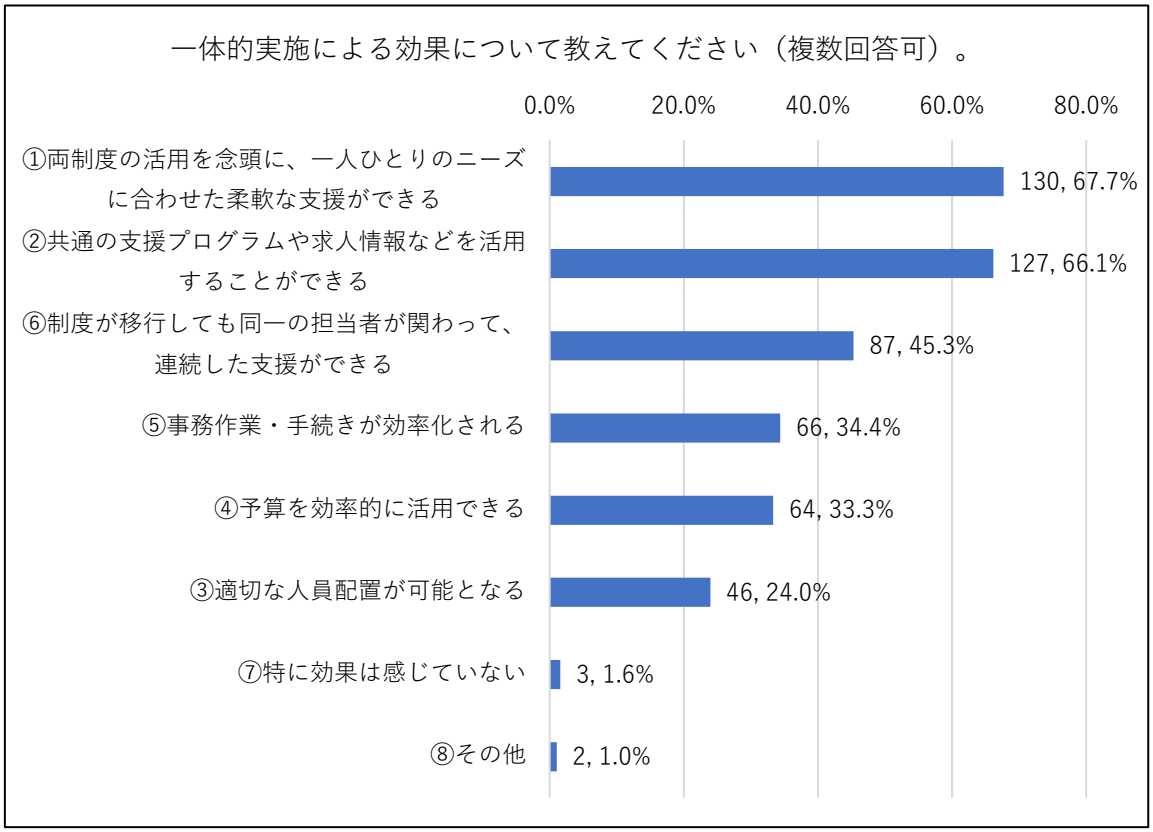
・ただし、被保護者と生活困窮者では経済的基盤に違いがあることから、就労準備支援事業や家計改善支援事業の利用においては、支援内容・方法などで様々な工夫が必要であることが指摘されている。

6．一体的実施による効果・工夫している点・好事例

ここでは、一体的実施による効果、進める上で工夫している点、好事例について、アンケート調査及びヒアリング調査からみていく。

アンケート調査から

（1）就労支援



① 単純集計結果から

・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を一体的に実施している場合の、一体的実施による効果についての回答である。

・複数回答であるが、「両制度の活用を念頭に、一人ひとりのニーズに合わせた柔軟な支援ができる」が 67.7%（130）、「共通の支援プログラムや求人情報などを活用することができる」が 66.1%（127）の 2 項目の回答率が高く、それぞれ 6 割超が回答している。

・その次には「制度が移行しても同一の担当者が関わって、連続した支援ができる」が 45.3%（87）で、「事務作業・手続きが効率化される」が 34.4%（66）、「予算を効率的に活用できる」が 33.3%（64 回答）、「③適切な人員配置が可能となる」が 24.0%（46）と続く。

・「特に効果を感じていない」とする回答は 1.6%（3）と少なかった。

② 他項目との関連から

・一体的実施の効果については、「両制度の活用を念頭に、一人ひとりのニーズに合わせた柔軟な支援ができる」と 7 割弱が回答している。一方、一体的に実施していないと回答した自治体は、「II-C.（1）『一体的に実施していない』とした理由を教えてください」に対して、「支援対象者の状態像が異なることから、一体的に実施することが難しい」と 21.5%（67）が回答している。この 2 つの回答から、就労支援を一体的に実施している場合は、その効果として、支援対象者の状態像に合わせた柔軟な支援ができていることが類推される。一方、一体的に実施していない自治体においては、この効果が認識されていない可能性がある。

③ 自由記述から

・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を一体的に実施している場合の、「（5）一体的実施を効果的に進めるために工夫している点、好事例と思われるものがあれば、教えてください。」の回答である。

・一体的実施を効果的に進めるために工夫している点は、【情報共有についての工夫】【事業実施についての工夫】【他機関との連携についての工夫】【体制についての工夫】【脱却後も視野に入れた工夫】に分けられる。

・好事例としては、一体的実施による連携の強化や早期経済的自立の実現、意欲喚起、孤立防止、継続的な関係に基づく支援などが挙げられている。

【情報共有についての工夫】

情報、知識を共有できる。（同意見 7 件）
毎月支援調整会議を開催するなど、相談状況等の共有を行うことで、切れ目のない支援の提供。（同意見 4 件）
情報の共有で就職率の上昇につなげられる。（同意見 3 件）
相談者の状況に応じ、速やかな対応が可能。（同意見 3 件）
保護開始ケースすべてを就労支援担当で閲覧し、早期支援につなげていきたい。
自治体担当部署との定期的な連絡会において支援検討。

【事業実施についての工夫】

生活保護受給者に対する就労意欲喚起事業に生活困窮者の希望者も参加。
就労支援メニューについては、生活保護、生活困窮いずれも同じ支援メニュー。
就労支援員による面接対策やビジネスマナー等についての講座を一体的に実施。 その際、個人情報の適正な取り扱いを心がけた。
無料職業紹介所の開設にあたり、取扱職種の範囲等を両制度の利用者とした。

【他機関との連携についての工夫】

多様なニーズの把握による企業･体験の開拓、地域のネットワークの構築が行えている。(同意見 3 件)
無料職業紹介で地元商工会等との連携で効果的な支援につなげる。
職場体験協力企業の情報共有等による就労支援の広域化を検討中。

【体制についての工夫】

職員の質の向上に繋がる。（同意見 2 件）
互いの部署の外線の電話がなるため、相談者の対応中等で電話に応対できない時にバックアップ体制ができる。

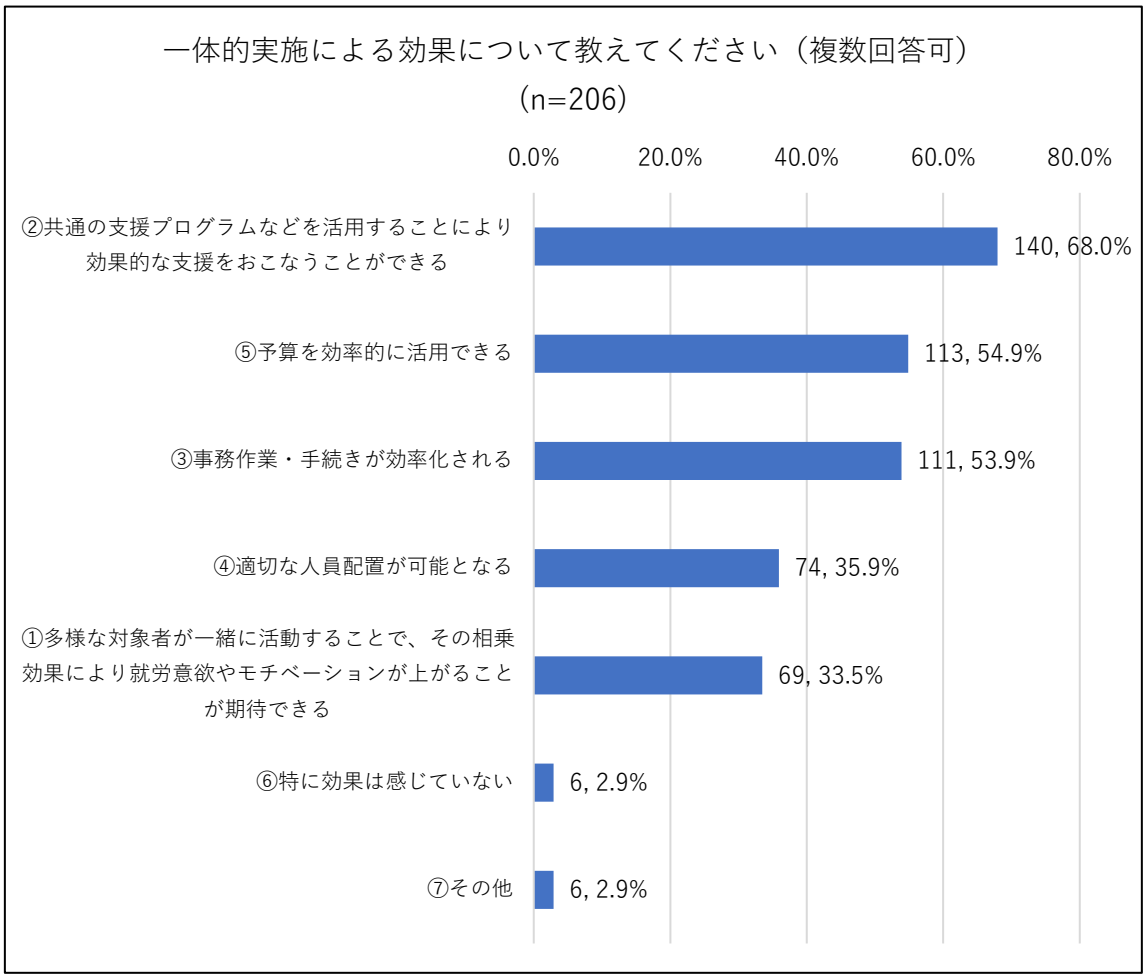
【脱却後も視野に入れた工夫】

生活保護を脱却した以降も必要に応じて就労継続に向けた定着支援等を生活困窮者自立相談支援事業と連携し、実施。
生活困窮者が生活保護を申請する場合や生活保護が廃止になった直後の対象者に対する継続した支援が可能になり、対象者の早期経済的自立に繋がる。

【好事例】

担当者が変わらずに継続的な関係に基づいた支援ができ、相談者も安心して参加できている。（同意見 4 件）
窓口ひとつでハローワークや企業との連携が行える。（同意見 2 件）
市役所内(生活保護、生活困窮者支援担当部署と同じフロア)にハローワークの分室があり、就労支援に活用している。
取組の事前段階, 取組の中で細かに連携を取り方向性や手立てについて確認しながら支援を進めている。必要に応じて対象者や関係者を交えて関係会議を行う。
合同で就労面談会を行うことで就労意欲喚起を促進し、就労活動の積極化につなげるとともに、孤立防止、自己肯定感の向上につなげる。
数社の企業が参加する合同企業面接会を、被保護者と生活困窮者共通で開催することで、多くの企業・利用者が参加して、効果的な取り組みとなっている。
生活保護が廃止となった対象者に対し、困窮制度による就労支援を行うことで就労達成した。
生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の所管課が同じで、初期相談時から連携対応をしていて、対象者の状況に応じてきめ細やかな支援ができる。生活困窮から生活保護制度に繋ぎ、就労自立による保護廃止後も生活困窮者自立支援制度で必要に応じて対応できている。初回相談時に連携対応をしているので、対象者にとっても分かりやすい。

（２）就労準備支援事業



①　単純集計結果から

・被保護者就労準備支援事業と生活困窮者就労準備支援事業を一体的に実施している場合の、一体的実施による効果についての回答である。複数回答であり、最も回答数が多かったのは「②共通の支援プログラムで効果的な支援」で 68.0%（140）となっている。効果的な支援の具体的な内容として考えられる「①相乗効果によりモチベーションが上がる」については、回答が 33.5%（69）となっている。

・また、「⑤予算の効率的活用」54.9%（113）と「③事務の効率化」53.9%（111）は、5 割以上が回答しており、効率化が一体的実施における効果として回答されている。「④適切な人員配置」と回答した 35.9%（74）については自治体の規模との兼ね合いを考慮する必要があり、次項の「一体的実施を進める上での課題」において検討する。「⑥特に効果は感じていない」とする回答は 2.9%（6）とわずかだった。

・「⑦その他」の回答は 2.9%（6）であり、具体的な中身として、生活困窮者自立支援と生活保護の間の継続的な支援、支援員が同一であるため連携が取りやすい、対象に関わらず

外出機会になるといった内容である。また、実績が乏しく、一体的実施の効果が図れる状況にないという回答もある。

② 他項目との関連から

・被保護者就労準備支援事業と生活困窮者就労準備支援事業を一体的に実施していない場合の、一体的に実施していない理由として最も回答の多かったのは「②担当部署が異なる」35.7%（15）で、次に多い回答は「①対象者の状態像が異なる」33.3%（14）である。

・一方、一体的実施を行っている場合、その効果として最も回答が多いのは、「②共通の支援プログラムで効果的な支援」で 68.0%（140）である。これらのことから、一体的実施をしていない場合、「②共通の支援プログラムで効果的な支援」が可能であることが認識されていないと考えられる。

③ 自由記述から

・被保護者就労準備支援事業と生活困窮者就労準備支援事業を一体的に実施している場合の、「（4）一体的実施を効果的に進めるために工夫している点、好事例と思われるものがあれば、教えてください。また、今後取り組んでいこうと考えているものがあれば教えてください」の回答である。

・工夫している点としては、支援調整会議などを通しての【情報共有・連携の工夫】【制度間の移行の場合の工夫】【支援プログラム内容の工夫】【契約についての工夫】に関する記述があった。好事例としては、体験プログラムの事例紹介が挙げられた。また今後の取り組みについては、体験プログラムやひきこもり支援が挙げられている。

【情報共有・連携の工夫】

生活保護 CW、自立相談支援員、就労支援員などと定期的に連携会議を開催し、情報共有、支援の検討などを行っている。（同意見 6 件）
担当課、委託事業者、支援員間で密に連携している。（同意見 3 件）
個別プログラムを開催する会議室を事業担当者が連携して確保している。

【制度間の移行の場合の工夫】

生活困窮者が生活保護を申請する場合や生活保護の廃止後に生活困窮者自立支援につなぐ場合に、引き継ぎや連絡がスムースにいくような体制を取っている。（同意見 3 件）
両制度を移行する対象者を、就労準備支援員により継続的に支援している。

【支援プログラム内容の工夫】

被保護者・生活困窮者それぞれの特性、一人ひとりの状況に合わせた支援を行っている。（同意見 5 件）

グループワークや共同で実施するプログラムでは、それぞれの対象者の性格や目指す目標などに配慮した支援をしている。（同意見 3 件）
一体的実施によりプログラムの参加人数を確保できるので効果的。（同意見 2 件）
継続して合同での就労面談会を定期的に開催。

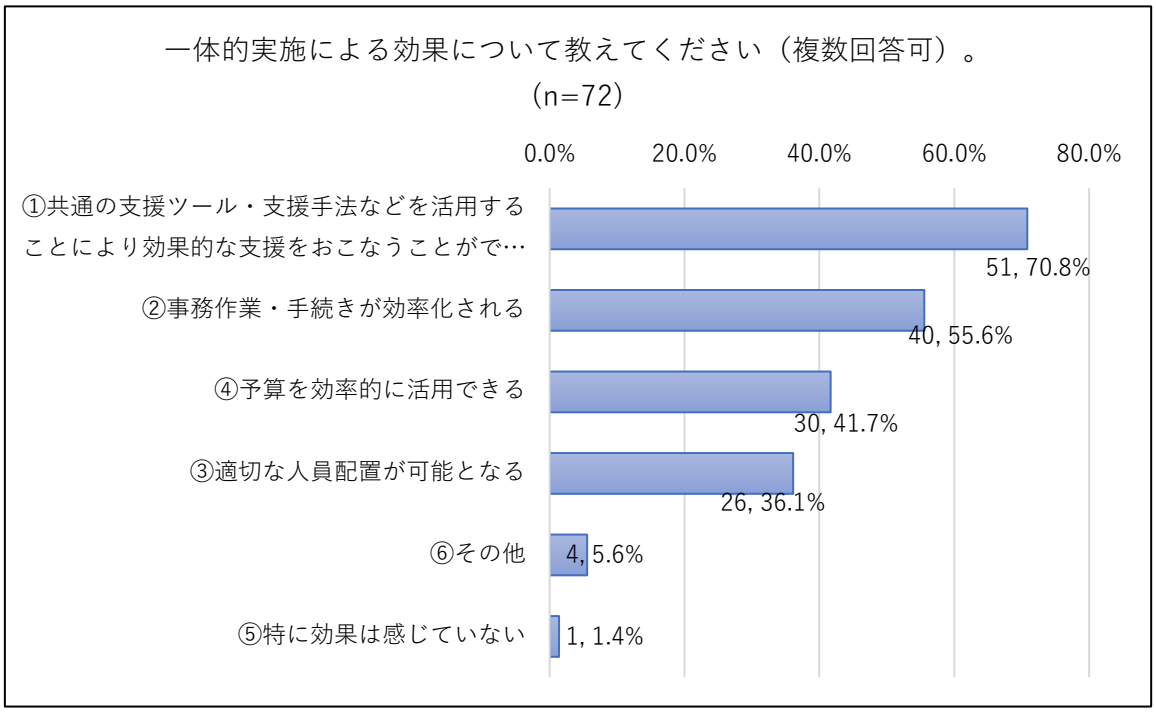
【契約についての工夫】

両事業の就労準備支援業務を一つの契約（併合契約）として委託している。

【好事例】

内職などの納期とボリュームがある作業について，両事業の利用者が協力して実施することで期限内に出荷できている。

（3）家計改善支援事業



① 単純集計結果から

・被保護者家計改善支援事業と生活困窮者家計改善支援事業を一体的に実施している場合の、一体的実施による効果についての回答である。

・「①共通のツール・手法を活用できる」が最も多く 70.8%（51）である。「②事務手続きの効率化」55.6%（40）、「④予算の効率化」41.7%（30）、「③適切な人員配置」36.1%（26）と続く。「⑤効果は感じない」の回答は 1 件のみとなっている。

・「⑥その他」を回答したのは 4 自治体であり、具体的には、すべて生活困窮と生活保護の間で切れ目のない支援ができるという内容である。

・家計改善支援については、一体的実施をしていないという回答の母数が 16 と少ないため、他項目との関連については割愛する。

② **自由記述から**

・被保護者家計改善支援事業と生活困窮者家計改善支援事業を一体的に実施している場合の、「（6）一体的実施を効果的に進めるために工夫している点、好事例と思われるものがあれば、教えてください。また、今後取り組んでいこうと考えているものがあれば教えてください」についての回答である。

・工夫している点としては、【担当部署・事業者などの連携を強めること】【支援内容の工夫】【制度間の移行における継続的な支援】に関する記述があった。好事例についての記述は 1 件のみで、移行に伴う継続支援の事例が挙げられている。

【担当部署・事業者などの連携を強めること】

CW や相談員に事業を理解してもらうため、各会議（支援調整会議など）に、家計改善支援員も参加してもらい、家計への助言や対象世帯の掘り起こしを行う。
同一事業者に委託することで継続性・連続性が優位であり、事業者内の担当者の連携も図りやすい。

【支援内容の工夫】

経済的によりひっ迫している生活困窮世帯を多く支援しているが、生活保護世帯に関しては、就学児童のいる大学進学を目的とする家庭を優先的に支援することにより、必要な家庭に支援が行き届くよう工夫している。
被保護者の家計改善支援事業と生活困窮者向けの家計改善支援事業で使用する家計表は同一のリストを使用。支出に関して時系列で数字を追うことが出来るため。

【制度間の移行における継続的な支援】

生活保護を廃止になった後も関わるケースがあり、これまでの経緯を把握できているため、切れ目のない支援を行うことができる。
生活困窮担当部門で家計改善支援を実施していたケースが要保護となってからも、同一担当者から引き続き支援を受けることができた。一方、生活保護を廃止した世帯に対し、家計改善支援を引き続き行うことで、安定した家計維持が出来た。

【好事例】

被保護者が生活保護から生活困窮者自立支援へ移行し、家計改善支援はそのまま利用したことで、滞納が解消し、一定生活維持可能となった。

③　その他

自由記述欄「これまでの設問にはあてはまらないが、自治体で行っている就労支援や家計相談のなかで、好事例と思われるものがあれば、教えてください。また、今後取り組んでいこうと考えているものがあれば教えてください」への回答で、一体的実施に関連すると思われる記述は以下の 2 件であった。

生活保護 CW や関係職員を対象に、困窮者支援事業（家計相談支援及び就労準備支援等）の研修を実施している。
今後の取り組みとして、（就労準備支援については一体的実施を検討している）対象者の意欲やスキル、これまでの生活状況など多岐に渡る課題から就労へ繋がらない。地元の求職状況を鑑みても、求人や就労内容もある程度限られているので、意欲や就労への心構えを上げる必要があり、そういった観点からも中間的な就労が必要とは考えている。更に絶対数が少ないことからも一体的な実施でなければ事業実施出来ない状況もある。

ヒアリング調査から

（1）就労支援／一体的実施を進める上での工夫、効果、好事例など

（岡山市）

・パソナに委託している就労支援事業（就職サポート事業）は被保護者と生活困窮者を分けずに、セミナーなどのプログラムを一体的に実施している。一体的に実施することでのよい効果としては、年齢層の幅が広がり相乗効果があること。被保護者の場合は若い人も少ないが、生困では 70 代の方もいるし、10 代、20 代の就労経験の少ない方もいる。例えば、生活困窮の方には早く就職したい意欲の高い方が多いので、50 代くらいの被保護の方が刺激を受けて、自分も頑張らないといけないと考えるようになるといった効果がある。

・コロナ等で失業、減収となった生活困窮の方を対象に、2021 年度よりパソナが岡山市より委託を受けて短期集中型就労支援事業「岡山市就かつエクスプレス」を実施している。本プログラムの特徴として、参加して 3 ヶ月以内の就労決定者には 2 万円、さらに 3 ヶ月の継続勤務で 3 万円の就職準備金が岡山市から出る。生活困窮者自立支援制度では、就労決定に伴うインセンティブがないので、岡山市の単費で対応している。つらくても、とにかく 3 ヶ月は頑張るという方もいる。3 ヶ月頑張れると、ある程度継続が見える。

（品川区）

・暮らし・しごと応援センター（自立相談支援機関）には 1 名、生活保護には 4 名の就労支援員が配置されているが、それぞれの担当を固定せずローテーションで行っている。5 名全員が被保護者の就労支援員であり、生活困窮者の就労支援員であるような体制。曜日によって生活保護と生活困窮者自立支援の就労支援員が入れ替わるが、相談に来られた方

に合わせて、臨機応変にその方を担当する就労支援員が対応できるような体制を敷いている。就労支援員の中でも週 1 回は必ずミーティングを行っており、住居確保給付金などの情報も共有できる。個々のケースの状態もよくわかり、生活困窮者自立支援と生活保護間の連携が自然にできている。

（座間市）

・無料職業紹介事業を実施している。生活援護課が主管して、得られた求人情報については生活保護と生活困窮者自立支援の就労支援員が共有している。生活困窮者自立支援の就労支援には、本人に合わせて対応し、働く場所を調整していく視点がある。そのために、ハローワークの求人だけでは不十分になり、無料職業紹介や仕事の切り出しなどを通じて、本人にあった就労先を探すことになる。こうした就労支援の手法が生活保護の就労支援員の参考になり、無料職業紹介でホームレス状態から仕事に就くことができたという成果があった。ホームレスから生活保護になる方は多く、部屋付きの仕事を紹介することで、希望する仕事に就くことができた。

（２）就労準備支援／一体的実施を進める上での工夫、効果、好事例など

（岡山市）

・被保護者と生活困窮者を分けずに一体的に支援している。今まで特に問題は発生していない。就労準備支援の初期の段階ではマンツーマンで対応するので、他の人のことは気にならない。グループワークや就労体験などに行くときも、この人は被保護者であるといったことは一切言わず、あくまで「就職に向けて準備をされている方」と紹介する。

・支援メニューは、遊び的なものから、ボランティア体験、就労体験、見学、内職と何でもやる。現在は新聞の折込みとポスティングを 2 つのグループに分けて行っている。1 人 2,000 円くらいの工賃が出るので、被保護者には申告してもらう。

（守口市）

・内職作業を必要に応じて被保護者と生活困窮者一体的に行っている。市役所の空いている会議室を借りて、週 3 日午前と午後に分けて実施。1 日通しで参加する方もいる。少ないが作業工賃も出るので、被保護の方には申告してもらって意識づけも行う。

・鶴見緑地に農園があり、就労準備支援として農作業に参加させていただいている。希望者を募り、被保護者・生活困窮者一体的に実施している。鶴見緑地農場の活動には一般の方も普通に参加しているので、就労準備の利用者と対等な立場で交流がある。参加している子どもへの対応、他者をもてなす姿勢はあるかといった様子が見られるので、接客の仕事は大丈夫なのかな、黙々とやる作業がいいのかと就労に向けたアセスメントになる。

・商店街に居場所「ホワイトカフェ」を設置し、商店街と連携して、プレミアム商品券の販売や地域の清掃活動、市営住宅の塗装作業などを就労準備支援として一体的に行ってい

る。市民の方や商店街の方が声をかけてくれ、自分が地域に関わっているという意識を持つ機会となり、自信の回復につながる。事務の仕事しか経験がない方が、プレミアム商品券の接客の体験をしたことで、実際に接客の仕事に就かれたことがある。

・生活保護と生活困窮者の支援員は別々に配置されているが連携している。事業を一体的に実施することで効率的な人員配置ができる。

・支援員もそれぞれ強みが違う。対象者に合わせて、生活保護の支援員は就労支援ベースで、生活困窮者自立支援はどちらかというとソーシャルワーク、福祉的観点のスタッフを配置している。違う視点で支援ができるので、それぞれの強みを生かせる。利用者への対応の仕方、言い方、アセスメントもプランの方向性も、それぞれで異なる。

（富里市）

・富里ジョブサポート（ワーカーズコープが設置）にて被保護者、生活困窮者の就労準備支援を共通のプログラムで一体的に実施している。プログラムには大きく分けて、基礎学力、コミュニケーション力、体力の３つがある。特にコミュニケーションが苦手な方が多いので、話をすること、絵を描くことを通してコミュニケーション力を高めることに力を入れている。

・プログラムで、参加者にそれぞれが経験してきたことを話してもらう。被保護者であっても生活困窮者であっても、お互いに話を聞いてくれる環境があるので、自分の経験を話すことで自信を持つことにつながる。被保護者には身体を壊してしまい今は働いていないが、料理人、夜の仕事、運転士、建設業など一定の就労を経験してきた人たちが多い。生活困窮の利用者には、就労経験の乏しい人、他者との関係を築くのが苦手な人もいるので、被保護者の話を真剣に聞いて尊敬の眼差しを向ける若者もいる。そのことで、被保護者にとっても自信の回復につながる。

（宇都宮市）

・就労準備支援事業を紹介される入口は別々であるが、支援プログラムは一緒に行っている。メニューには、農業体験、作業体験、職場体験、ボランティア活動、美化活動、お金のセミナー、ビジネスマナー、PC 教室等がある。

・一体的には実施しているが、利用開始のタイミングは個々人でまちまちなので、グループで何かをするのは難しい。生活困窮者の方は、あまり積極的にプログラムメニューに参加していないが、アートや折り紙に興味を示された方がいた。就労への興味以上に、メンタルを整えたいという方が多く、居場所を求めているようである。

・就労準備支援における被保護者と生活困窮者の違いは経済状況であり、すぐに就労に至らないところは共通しているので、支援方法に違いはなく一体的に実施できる。生活困窮者は対象者が少ないので、被保護者の支援を土台にしてそこに生活困窮の方に参加していただき手厚い支援を進めている。

（3）家計改善支援

（座間市）

・社協の生活福祉資金貸付制度と生活困窮者家計改善支援事業、被保護者家計改善支援事業の 3 つを一体的に運営している。任意事業である家計改善支援事業を活用することにより、各制度間・機関間のコミュニケーションが非常に増えた。福祉事務所の執務スペースで社協の支援員が日常的に活動していることで、連携しやすい状況が生まれている。

・被保護者の事業が始まってから期間が短いが、生活困窮から生活保護に移行して、保護を脱却してまた困窮につなぐといったケースでは、家計改善支援が入ることでシームレスな支援が可能になると思う。

（岡山市）

・生活保護廃止と同時に生活困窮者自立支援でプランを立てて継続的に支援していき、仕事が安定してプラン終結というような形をとった方もいる。

・逆のパターンもたくさんある。寄り添いサポートセンターで支援していたが、すぐ働くのが無理なので生活保護に移行して継続支援をしようとするときに、生保護をすごく嫌がる方もいる。家計の方から、今はこういう状態で多分これぐらいの期間保護を受けて、これくらいから仕事をして、こういうふうに回復できると提案したら、納得されて保護につながった方もいた。保護になっても、そのまま家計も就労支援も同じメンバーのサポートを続けられる。担当ケースワーカーがつくだけで、本人にとっては特に変化もなく、金銭的には安定し、そのまま支援も続けられる。

（4）被保護者家計改善支援事業を実施する自治体が少ないため、一体的実施による効果ではないが、家計改善支援事業で工夫している点、効果、好事例についても以下にまとめる。

（座間市）

・被保護者の場合は、決められている収入（保護費）の中でのやりくりが基本となる。

・家計改善は相談にのるだけで、通帳は自分の手元にあるので話を聞いてくれる。

・コロナ禍で職を失い精神を患った方、働く意欲があっても病気で働けない方などが回復し、自立に向けて活動していくときに、ケースワーカーと一緒に家計に関する相談にのりながらモチベーションをあげる手伝いもしている。

・病気や障害のある方、シングルの方では、障害年金、遺族年金、扶養手当、児童手当などがバラバラに入ってくるので、収入が把握できなくなっている方もいるので、話しを聞きながら整理していく。

・子どもが大学に進学するときには、世帯から外れるので、どうやって学費を捻出しながら生活を成り立たせるのかを支援することもある。

・それまではケースワーカー一人で生活課題を把握しなければならなかったが、家計改善支援員が一緒に入ることで複眼的に見ることができ、課題把握のスピードも変わってくる。

ケースワーカーの負担も減ってくる。
・家計改善支援員の強みは、どこでも同行すること。税金の関係だったら税務署に、携帯料金の見直しみたいなことでも同行して、信頼関係を築きながら支援を進めている。

（岡山市）
・被保護者家計改善支援では、6ヶ所の福祉事務所のケースワーカーから相談者を紹介される。はじめは、被保護者の家計相談ができることを知らないケースワーカーが圧倒的に多かったので、初年度はまず 6 ヶ所の福祉事務所に挨拶回りを兼ねて事業説明を行った。ただ、事業説明をしたのが課長だったので、資料は回覧してもらったが、ケースワーカーまでは行き届かないと考え、名刺サイズのケースワーカー向けの「家計相談やっているよ」というチラシを作って、一人ひとりに配ってもらった。
・被保護者本人にも周知したかったので、福祉事務所にチラシを置かせていただき、お金の問題だったら配って欲しいと頼んだ。本人から相談の連絡を受けて、逆にこちらからケースワーカーにつないだケースもある。被保護者の相談は、基本的に福祉事務所で受けるので、福祉事務所の面談室を貸していただき一緒に話を聞く。
・支援内容としては、一番はやりくり。保護費の支給日が岡山市の場合 4 日と決まっている。支給日の 1 週間 2 週間前にお金が尽きるという状態の方はケースワーカーの手に負えない。何とか相談にのってあげられないかということで紹介をいただく。光熱費を滞納していて止められる寸前など様々いる。
・ケースワーカーは 1 人で 100 人くらいのケースを担当しているため、100 人の生活の背景やお金の状態まで把握できない。お金の専門家である家計相談が入る意味は十分ある。
・今年度で 3 年目になるが、今年の上半期を終えて、ようやく福祉事務所（ケースワーカー）と連携が取れてきたと実感している。同じケースワーカーから 2 人目 3 人目と紹介をいただいているので、効果を認めてもらえたのかなと思っている。

【事例・家計改善支援がきっかけとなり支援が進んだケース】
・被保護の方には支援そのものが嫌だという方が多いという印象がある。その方のお宅には介護のヘルパーが入っていたが、冷蔵庫も開けさせてもらえず、45 分間のヘルパー時間だけど 10 分で終わって帰られるというケースがあった。
・配食弁当の支払いができていない等お金の問題があり、ケースワーカーからの依頼で相談に入った。お金のことは見られたくないという意識がみんなあるが、この支援員なら任せられると思っていただけると一気に変わることがある。通帳も見せてもらえる関係ができると、次のときには、ヘルパーも冷蔵庫を開けてお掃除もできるようになっていた。
・支援が自分の生活にとって利益があり、よいことだと心を開いてくれた。家計改善支援員としてお金の支援ももちろんうれしいが、心を開いてくださることが一番うれしい。他の支援者も先に進むことができ、本当によかったと思う。

・ケースワーカーも驚かれて、「すごいね、家計さん」とほめていただいた。それがまた私たちのモチベーションになっている。お互いに横でつながり、みんながいろいろな支援を利用し合っていくのがいいと思う。

【大学進学に関する支援】

・被保護者家計改善支援を 2019 年から実施しているが、まだ被保護世帯で進学に関する相談はない。ただし、2018 年度に実施したモデル事業では、母子家庭の高校 3 年生の進学を支援した。外国語大学を目指していたが、私立の大学でお金が足らないという相談を受け、今は元気に大学に通って、バイトも頑張っている。

・家計改善支援員は、奨学金などに関しての専門知識もあり、直接電話をかけて一緒に手続きをしてくれる。フットワークが軽く、困っている人がいると連絡を受ければ、すぐにそこに飛んでいくので、ケースワーカーだけで支援しているときとは全く違う。生活困窮者自立支援制度ができて、それぞれの専門員が配置された成果である。

（坂井市）

※事業を推進していくための 3 つの工夫

1．多子世帯にはライフイベント表と貯蓄計画表を作成して、それぞれの子のための貯金額を設定している。例えば、高校卒業時に 50 万円、成人式に 10 万円など。

2．本人の理解度に合わせて、家計表を作り変えている。
例えば、支出項目を、「①必ず必要なお金」「②必要なお金」「③やりくりするお金」に分け、公共料金などを滞納しないよう注意を促している。さらに必要があれば、「③やりくりするお金」を、週割りや日割り計算している。

3．クレジットカードの支払いが滞るなど、使い方に問題がある方には、次のとおり指導している。
①普段の生活に使う口座と返済に使う口座を分ける。
②クレジットでの買物は手元に現金がある時だけにする。
③買ったら直ぐに代金を返済口座に入金する。

【小括】

・生活保護と生活困窮者自立支援両制度の事業を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、その効果として広く認識されている。この効果については、一体的に実施をしていない自治体には認識されていない可能性がある。

・一体的実施を行う上では、情報共有に関する工夫を行っている自治体が多く、相談者の情報や相談状況等の共有を行うことで、切れ目のない支援を提供できることや、就職率の向上に寄与できることが就労支援、就労準備支援事業では挙げられている。

・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と考えられる。

・一体的実施による予算の効率的活用や事務の効率化については、就労準備支援事業と家計改善支援事業においては 5 割程度が効果として認識している一方、就労支援においては 3 割程度しか効果として認識されていない。

・ヒアリング調査からは、実施主体が同一でも異なっていても、情報共有を密に取ることで、柔軟でワンストップな支援が可能になっていることが明らかになった。

・就労支援についてのヒアリング調査からは、被保護者と生活困窮者を分けずにセミナーやプログラムを一体的に実施することで、多世代間でお互いに刺激を受けて意欲が高まるという相乗効果、求人情報の幅が増えることにより本人に合った就労先を見つけることが可能になることが報告された。情報共有や連携により、生活保護から生活困窮、生活困窮から生活保護へと制度が移行しても、本人への聞き取りを再度行う必要が無く、時間短縮だけではなく、本人の負担軽減にもつながっていることが分かった。

・就労準備支援事業についてのヒアリング調査からは、被保護者と生活困窮者を分けずに活動を一緒に行うことで、利用者の特性の発見につながること、商店街との連携など地域への参加を促す活動を行うことで、利用者本人の自己有用感を醸成し自信回復につながっている。就労経験が豊富な被保護者の経験談を、生活困窮者自立支援を利用する就労経験の乏しい若者が聞くことで、お互いの意欲を高めることにつながっているとする実践も報告された。

・家計改善支援事業についてのヒアリング調査からは、事業の活用により各制度間・機関間のコミュニテーションが大幅に増すこと、就労決定により生活保護が廃止となるケースを生活困窮者自立支援で継続してアフターフォローを行なう場合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。

第４章
分析と考察

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

座間市福祉部生活援護課課長　林星一

事業実施主体である基礎自治体の立場から、一体的実施の現状と課題について、アンケート調査結果と自由記述を参考に分析及び所感を記す。

【就労支援】

◎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よる就労支援

１．一体的実施／連携の課題から

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よる就労支援のアンケート調査項目「一体的実施や連携上の課題」について注目した。

一体的実施を「実施している場合」、「実施していない場合」の両方とも、最も多い回答は「特に課題を感じていない」だった。この回答結果から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よる就労支援については一体的実施の有無に関わらず、それぞれの実施体制の中で一定程度、課題のない形で実施されていると考えられる。

しかしながら「課題がある」と回答した自治体の自由記述には制度に関する内容も含まれており、「特に課題を感じていない」と回答した自治体がそうした課題もすべて解決できているとは考えにくいため、「特に課題を感じていない」と回答した自治体の中には、課題自体が見えていない自治体が含まれている可能性があることについて留意すべきと感じた。

２．給付の有無の差が支援内容の違いに反映している可能性（生活費・移送費）

自由記述の内容からみた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よる就労支援の大きな違いの一つとして、被保護者就労支援事業の就労支援対象者には生活保護制度による生活費や求職活動に伴う交通費（移送費）の支給がある一方、生活困窮者自立相談支援事業の就労支援対象者には給付がない、という点があげられると思う。

被保護者就労支援事業の就労支援対象者との比較では生活困窮者自立相談支援事業の就労支援対象者は「生活費がないため支援のスピード感が求められる」、「移送費がないため就労場所について限定的になってしまう」等の記載があり、そうした違いは、実際の支援内容の相違につながっている可能性を示唆しているように感じた。

３．対象者像は異なるのか

２．のような制度の違いが、事業の対象者像の捉え方に影響を及ぼしている可能性があると考える。

「被保護者は最低限度の生活が保障されているため生活困窮者に比べて就労に対する意識が低い」、「被保護者と生活困窮者の双方の特性を把握」、「それぞれの事業で主な対象と

なる利用者像が異なる」といった記述に代表されるように、利用制度によるカテゴライズ・ラベリングがなされている可能性があり、両制度の対象者像の相違については引き続き研究が必要だと感じた。

・無料職業紹介事業等と両制度の連携

一体的実施や連携上の課題については、被保護者と生活困窮者の違いが強調される回答が目立った一方、「一体的実施を進めるために工夫している点、好事例」の回答には、現場において両制度の違いを乗り越えて一体的実施や連携強化を進めていくためのアイデアが詰まっていると感じた。

「切れ目のない支援」、「継続的な支援」を目的とした課題や支援内容の共有化などの取組に加え、筆者は特に「合同企業面接会」の共通開催や特定地方自治体による「無料職業紹介事業」の対象を両制度の対象者とするなど、地域の企業と求職者をマッチングする取組に注目した。地域の企業にとっては支援制度の違いより就業可能な人材であるかが重要であり、こうした視座から就労支援に取り組むことが、カテゴライズ・ラベリングを排した支援につながるのではないかと思った。

【就労準備支援】

◎被保護者就労準備支援事業と生活困窮者就労準備支援事業

・両制度の就労準備支援事業の内実について更に調査を深める必要

被保護者就労準備支援事業と生活困窮者就労準備支援事業についても給付の有無の差が支援内容の違いに反映される点など、前述の就労支援と同様の回答が多く、共通する課題と感じた。

就労準備支援事業は、生活困窮のみの実施が全体の 1/4 という結果だった。被保護者就労準備支援事業を実施していない自治体からは「実施していない理由」として「該当する相談者がいない・少ない」(31.8%)「就労支援事業のみで対応できている」(42.4%) と回答があった。こうした自治体では生活困窮者自立相談支援事業や生活保護制度の就労支援員や生活保護ケースワーカーが就労準備支援についても行っている可能性があると考えられる。

自由記述には「被保護者数労準備支援事業は就労意欲喚起事業として実施しており、困窮者で行っている就労準備支援事業に比べて就労準備性の整った方が対象となっている」「生活保護受給者は臨床心理士による心理的育成支援、自立支援は成人期の社会的な居場所事業であるため」といった記述もあり、自治体によっては事業の位置づけを明確に分けた上で実施している例もあることを考えると、一体的実施に向けては、両制度の就労準備支援事業の内実について更に調査を深める必要があると思った。

【家計改善支援】

◎被保護者家計改善支援事業と生活困窮者家計改善支援事業

・対象者・世帯状況の違いと共通する状態像

被保護者家計改善支援事業と生活困窮者家計改善支援事業についても「生活保護世帯は生活保護費の受給によって金銭的に安定するが、生活困窮世帯には金銭的な保証（ママ）がなく、よりひっ迫感が感じられる。」など、生活保護による給付の有無が大きな違いだという記述が数多く見られた。

一方で被保護者家計改善支援事業と生活困窮者家計改善支援事業、対象者・世帯の状況に関して多岐にわたる項目が選択されている点は、両事業に共通する回答傾向である。また両事業を実施する自治体による支援対象者の状態像の違いについても 70%が状態像の違いは「なし」と回答している。こうしたことから生活保護による給付の有無など相談者の生活状況には違いがあるものの、両制度の間で家計改善支援事業が対応する課題は共通していると考えられる。

・連続した支援

上記から言えることは、生活困窮者自立支援制度・生活保護制度において、家計改善支援事業においては特に切れ目のない連続的な支援が求められているという事だと思う。一体的実施の効果に関する自由記述にも「被保護者は生活困窮者に移行しても（その逆も）支援が途切れることなくスムーズに支援ができる。」「利用制度が変わっても（困窮⇔保護）切れ目なく支援を継続することが出来る」という意見があった。

一体的実施を行っている自治体では実施を進める上での課題は「なし」が 57.7%と、就労支援（53.7%）・就労準備支援（47.5%）と比べ少し高く、他事業に比べて一体的実施のハードルは低い可能性が考えられる。しかしながら今後の被保護者家計改善支援事業の実施については「実施を検討していない」が 90%を超えており、一体的実施自治体による事業効果の検証・一体的実施の効果の周知は今後の課題と考える。

【金銭管理の支援に関するニーズ】

・他制度につなぐことができない

金銭管理に関するニーズについては「金銭管理が必要な者に対しどのように対応していますか」という設問に対して 36.2%が「他制度等につなぐことができず、福祉事務所又はケースワーカーにより対応せざるを得なかった」と回答していることに注目した。制度の隙間に陥っている金銭管理に関するニーズの存在を示していると考えられる。また「生活困窮者への金銭管理と被保護者への金銭管理で違いはありますか」という設問への回答については 67.9%が「なし」と回答しており、前述の【家計改善支援】の支援対象者の状態像の違いについて 70%が状態像の違いは「なし」と回答されていたこととの共通性を感じた。

・自由記述の多さをどう見るか

一方で金銭管理の支援と家計改善支援事業に関する回答を比較したときの大きな違いは、支援対象者の状態像の違いに関する自由記述の回答の多さである。特に「指導・指示」という言葉は、他の就労支援・就労準備支援・家計改善支援といった項目と比べて多く用いられていた。このことは前述の「他制度等につなぐことができず、福祉事務所又はケースワーカーにより対応せざるを得なかった」という回答が 36.2%あったことと合わせて考察する必要があると思った。

【一体的実施の現状と課題～自治体の視点から】

終わりに一体的実施に共通する課題について述べる。

今回のアンケートは全国の福祉事務所設置自治体の職員が回答したものと捉えられるが、回答結果から生活保護制度・生活困窮者自立支援制度を利用する方々の状態像について、自治体職員は既存制度に依拠した視座（制度目線）から判断している可能性があるのではないかと感じた。

就労支援や就労準備支援に顕著な、『「被保護者」と「生活困窮者」は状態像が違う』といった記述は、詳細に見てみれば『「被保護者」「生活困窮者」の違い』というよりも、異なる制度を利用していることによって生じる『本人を取り巻く状況の違い』であるのではないかと思う。家計改善支援においては状態像に大きな差が見られないといった回答結果があり、そのことを裏付けているようにも感じる。

制度に依拠した視座として「金銭管理の支援ニーズ」の回答状況も見逃せないと思う。「他制度等につなぐことができず、福祉事務所又はケースワーカーにより対応せざるを得なかった」場合というのは「支援に関するリソース不足」とも捉えられる。「支援に関するリソース不足」には専門的な相談・助言の不足も含まれると考えられるが、そうしたものが不足した場合に、特に生活保護制度において「指導・指示」につながりやすくなる（指導・指示権限に依拠しやすくする）可能性も感じられ、更に慎重な調査・検証が必要と思った。

本調査結果については、自立支援の視座から生活保護制度・生活困窮者自立支援制度の一体的実施を考えた時に、何が大切なのか、その答えが垣間見えたと感じている。

「一体的実施を進めるために工夫している点、好事例」では支援に関する情報や方向性の共有や、両制度が協働して相談会や地域の企業と向き合う事例が多数紹介されていた。こうした地域に開かれた具体的な取り組みを両制度に関わる人々が協働して行う営みの中に効果的な一体的実施のヒントがあると思う。

制度見直しにあたっては、そうした両制度の協働を促す方法の一つとして、生活保護制度における生活困窮者自立支援法第二条に定める基本理念の共有方法を検討すべきと考えた。

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②

京丹後市健康長寿福祉部生活福祉課主任　藤村貴俊

１．京丹後市における一体的実施の経過

就労準備支援事業については、生活困窮者自立支援制度の前身となる内閣府パーソナル・サポート・サービスモデル事業（以下、「PSS モデル事業」という）を 2011 年度から実施することになり、この中の就労支援のメニューの一つとして現在の就労準備支援事業的な支援メニューが生まれ、現在に続いている。PSS モデル事業の対象者としては、被保護者及び被保護となるおそれのある者を対象としていたことから、生活困窮者自立支援制度に移行する際に、生活困窮と被保護に補助金は分かれたが、市における予算・実施は一体で行うこととなった。

次に、家計改善支援事業については、2007 年度から設置していた多重債務相談支援室が存在し、この相談支援室が PSS モデル事業を開始する 2011 年度から、現在の自立相談支援機関と併設することになった。当初は債務整理の支援に特化した室であり被保護者・困窮者に関わらず市民の債務に関する相談・支援を実施してきた。この多重債務相談支援室の取り組みから対処療法的な債務整理だけではなく、長期的な家計改善の必要性が見えてきた。この多重債務相談支援室の債務整理のノウハウを引き継ぎ、現在の家計改善支援事業を立ち上げた経過があることから、こちらについても生活困窮と被保護に補助金は分かれたが、市の予算・実施は一体で行うこととなった。

最後に、就労支援事業については、被保護者は被保護者就労支援事業の就労支援員を生活保護の担当係に配置、生活困窮者は自立相談支援事業（当時は PSS モデル事業）の就労支援員を自立相談支援機関に配置している。この配置状況は現在も続いているが、所管課が同じであることや就労準備支援事業は一体的に実施していることやハローワークとの連携事業である「生活保護受給者等就労自立促進事業」などの影響もあり、求職者情報や支援対象者に関しての情報共有は保たれている。

２．支援者目線での課題

制度を基に事業は組み立てられており、制度ごとに支援対象者や支援の理念に違いがあるなか、一人の支援員として「一人の人を支援する」と考えた時、生活保護制度の利用者と生活困窮者自立支援制度の利用者と就労支援におけるステージを比較すると、利用する制度が違うことで必ずしも支援のステージ変わるわけではないと感じる。例えば、生活困窮者で就労支援を受けている人が預貯金減少により生活保護を受給し始める。このような場面では状態像は確かに変化しており、制度的な支援内容も変化することはあるが、長期間の失業、就労経験がない、疾病や障害を抱えるなどの就労支援や家計改善支援において抱える根本的な問題には変化がないことが多い。

このようなことを踏まえ、少しでも対象者のステージに合わせた支援を提供するにはと考えると、制度に合わせた支援ではなく対象者に合わせた支援を進めるために、今回の調査研究事業のいう一体的実施や今年度からスタートしている「重層的支援体制整備事業」を利用して、対象者に合わせた切れ目のない支援を実施するチャンスなのではないか。

ただ、支援者の「対象者への負担軽減や支援効果を上げるためのステージに合わせた支援を提供したい」との思いが自治体担当部署に伝わっていないことや、伝わってもその費用対効果を算出できないなどを理由に必要性が認められないことが起こっている。これが支援者として見た時の大きな課題だと感じている。

３．自治体職員目線での課題

自治体担当者は、市の予算・決算、国への補助金の協議・申請・実績報告、委託している場合は委託先との契約・実績報告・支払い、直営の場合は消耗品等の購入・相談支援員等の任用・支払など、一つの制度の運営だけでも多岐にわたる事務を一人で担当していることが多く、さらに１つの事業だけではなく複数の事業を担当していることも多い。そのため、事業を前年度同様に実施することが単年度で考えるとスムーズに事務処理できる。また、多くの自治体担当者は２から３年で異動となってしまうため、担当者個人が長期的な事業運営の視点を持つことは難しい。

このようなことから長期的な視点を持って一体的実施等を推し進めるには、担当者に任せるのではなく、各事業に関連する計画（地域福祉計画等）に盛り込んでいく必要がある。しかし、ここでも課題が現れ、一体的に実施することでどのような効果があるのか、具体的にどのようなことが一体的実施と言えるのか、委託先や担当者が同じであれば一体的実施なのか、補助金はどのように手続きをするのか、などと様々な疑問・質問が出てくる。そのような問いに関する情報を得る方法が分からないことなどから、答えを得ることができない自治体も多く、併せて、計画も概ね５年（3 年で見直し）となっていることから、計画に盛り込むタイミングを逸すると数年間はそのタイミングがやってこないことになり、検討や実施の機を逃していくと感じている。

４．自治体の課題の解決に向けて

現在、当市も含めて多くの自治体が少子高齢化に伴い、自治体規模が小さくなり、予算も職員も縮小する方向に向かっており、現在の行政サービスを毎年度同じように実施することが困難となる状況が目前に迫っている。

例えば、これまで市の中に生活保護制度の就労支援員１名と生活困窮者自立支援制度の就労支援員１名を配置していたが、対象者の減少により 0.5 名ずつしか必要性がなくなったとする。一体的実施をしていない場合は、両制度の就労支援員が半分の時間での任用となるため、不在の時間ができてしまう。しかし、一体的実施として両制度の就労支援員として兼務の１名を配置した場合は、就労支援員が不在となる時間はなく、行政サービスの

低下を防ぐことができる。実際はこのように単純ではないが、このようなことも検討材料の一つであり、まさに検討する時期は既に来ていると思う。

その他に、事業として実施する際に、利用者数の見込みが少なく事業が実施できない場合、同一部署や職員、同一事業者へ委託し一体的に実施することで、利用者を一定数見込むことで事業を開始することができ、サービスを必要とする人にサービスを提供できるようになる。行政サービスの拡充として検討する方法、被保護者のみの事業であると利用による生活保護に対するスティグマが発生するなどの理由により実施していなかった場合は、一体的に実施することでごちゃまぜ（生活保護制度利用者と生活困窮者自立支援制度利用者が混ざっている)になるので､スティグマを軽減するために検討する方法もあると思う。

このようなことを含めて自治体には様々な課題があるが、その課題解決の一つの方法として、このような一体的実施を活用することも方法の一つであることを知っていただきたい。

５．一体的実施に向けて

□ 補助金の枠組みについて

生活困窮者自立支援制度と生活保護制度をまとめて（一体的実施）実施する場合の補助金事務については、直営であっても委託であっても按分により進めていくことは可能ではあるが、一体的実施が進むように補助金（生活困窮者自立支援事業等負担金、生活困窮者就労準備支援事業費等補助金）のメニューとして一本化することで按分の必要性をなくすとともに、双方の制度利用者が共通して利用できるようなメニューとすることで事務の軽減ができないか。

□ 自治体担当者の学びの場について

全国的な制度の仕組みやメニューは国により作られ、これを実施するのが住民と直接接する自治体であり、現在の生活困窮者自立支援制度のように、近年は自治体が地域の実情に応じた実施方法を選択して実施する形が多い。一方で、自治体には制度のための調査や研究する体力もないことが多く、国からの通知文だけで制度に関する情報を得ており、情報が不足している自治体が体感的に多い。さらに、支援員に対しての研修（国、都道府県及び自治体による研修等）は多くあるが、自治体の制度担当職員が集まり勉強する機会は少ない。そのため、自治体の制度担当職員へ制度の理念や活用方法・好事例、当該制度補助金の活用方法などを集まり勉強する場を設け、情報を得る機会とできないか。

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
委託事業者の視点から①

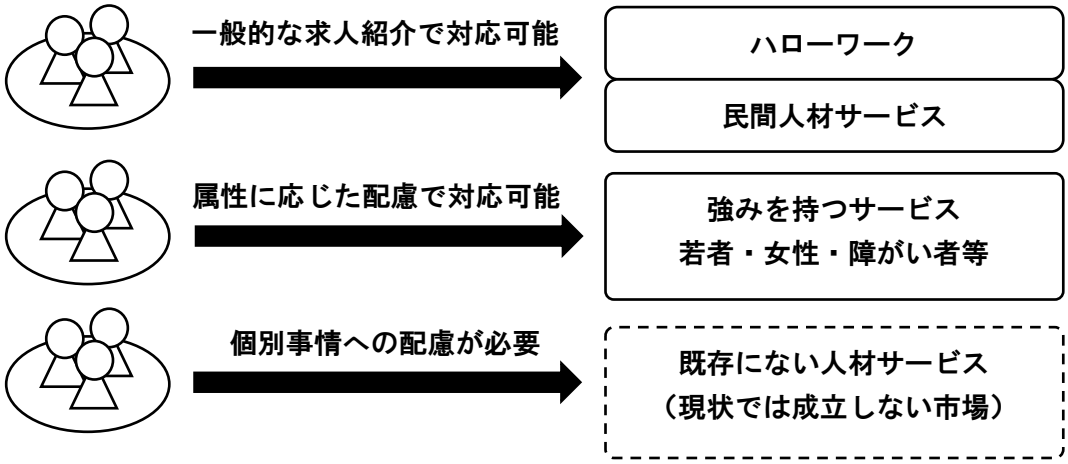
一般社団法人ヒューマンワークアソシエーション　西田茂生

１．就労支援：働き方の調整役としての就労支援

くらしサポートセンター守口での就労支援の特色として、地元企業に対する求人開拓に力を入れていることが挙げられる。求人開拓に注力している理由は、「地方公共団体が担うべき」求人紹介サービスとは？という問いへの答えからである。

今回の調査研究テーマは「生活困窮者及び被保護者に係る各種支援事業の効率的・効果的な連携実施（一体的実施）」となっているが、効率的・効果的な実施を考える場合、既存制度や民間サービスで活用できるものは活用し、他に代替できない取り組みに資源を集中させるという考え方、整理の手法がまず大事である。

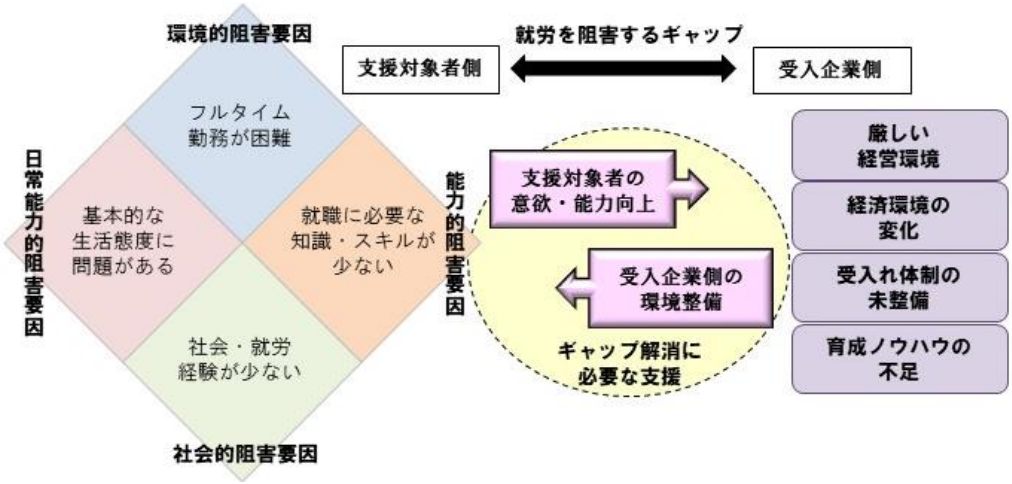
例えば、ハローワークや民間人材サービス（Web などでの求人掲載・求人紹介など）で対応可能な対象者であればそうしたサービスを紹介し、利用方法を一緒に考えれば問題ない。また最近では、若者、女性、障がい者など属性に特化したような民間人材サービスも立ち上がりつつある。課題が重複しないような対象者であればそうしたサービスの利用で就労につながることが想定される。



支援対象者と活用サービスのイメージ

こうした想定から、くらしサポートセンター守口での求人開拓は企業求人をそのまま取ってくる単なる「御用聞き」ではなく、相談窓口で支援している対象者が抱えている課題に応じて「求人を調整する」ことが求められる。例えば、「長期間就労から離れていたために短時間勤務が求められるようなケース」や、「３つある業務内容の中で１～２つだけであれば職務遂行が可能なケース」が考えられる。

こうした求人内容の調整は、被保護者・生活困窮自立支援事業の対象者に共通して必要となる内容で、事業を跨いだ一体的な運用によってスケールメリットを得ることができる。

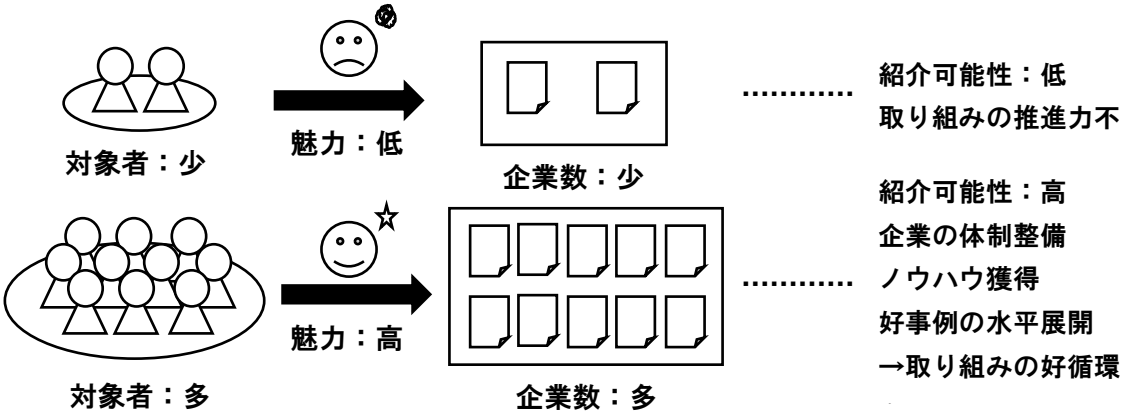


くらしサポートセンター守口のマッチング方針

また、支援の必要な対象者を企業にマッチングさせていく際、スケールメリットを得ることが非常に重要になる。例えば、支援対象者が 10 名･紹介可能企業数が 10 社の場合と、支援対象者が 100 名・紹介企業可能数が 100 社の場合を考えるとわかりやすい。支援対象者に提示される企業が増えれば増えるほどマッチングの可能性が上がり、より自分に合った企業が選択できる可能性を感じることで就労に対するモチベーションが向上する効果も期待できる。

紹介企業に対しても、実際に人材を紹介できる可能性が上がり、直接的な就職決定数が増加するだけではなく、就職決定後もサポートに入ることにより、企業が就職困難者を受け入れるための体制整備・ノウハウ獲得といったプロセスが推進される。企業支援に入ることでくらしサポートセンター守口としても企業支援のノウハウを蓄積することができ、他企業への支援の質を高め、好事例を他企業に水平展開しエリア全体の雇用能力の引き上げにもつながる。

こうした職業紹介事業の好循環を起こすためには、事業規模の大きさ自体が大きな成功要因であるので､そうした視点からも就労支援事業の一体的実施自体が重要と考えられる。



スケールメリット自体が事業推進の好循環につながる

２．就労支援：『職場定着』も重要な成果指標

被保護者や生活困窮者等、いわゆる就職困難者と言われる人たちにとって、個別事情に応じた働き方の調整が重要とされていることは各種報告や研修などで既に周知の事実だが、その理由は就職すること自体が目的ではなく「働き続けていくこと」が目的だからである。せっかく就職することができても、長期間継続して就労していかないと経済的な自立にはつながらない。また、せっかく手厚い支援を行って就職しても、何らかの事情で早期離職をしてしまうとそのことが失敗体験となり、かえってマイナス効果が出ることも考えられる。

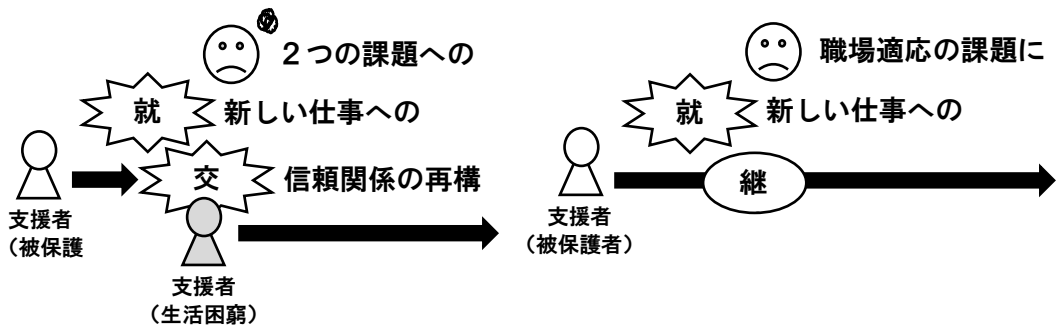
そのため、就労支援事業の成果指標としては単純に「就職決定」や「増収」だけではなく、その後の定着状況も評価指標に組み込むことで、部分最適（成果＝就職決定）ではなく、事業を通した全体最適（成果＝長期的な自立）の考えにつながるのではないだろうか。

３．支援体制：切れ目のない出口支援

前項目で述べたような職場定着も含めた成果を求める場合、切れ目のない定着支援も非常に重要なポイントとなる。仮に、被保護者就労支援事業と生活困窮者自立支援事業での就労支援が一体的運用でない場合、被保護者が安定収入を得る就職が決まったタイミングで生活保護の対象から外れ、事業の枠組みが変わることとなる。

支援事業は担当者に依存した要因で支援が推進することもあれば、停滞することもある。「支援者の力量」だけが問題であれば研修受講や経験を積むことで対処可能だが、「支援者と支援対象者の相性」という要因も無視できないほど大きな要因である。せっかく就職が決まったとしても、そのことで支援員が交代せざるを得ない状況を作り出すのであればリスクとなる。「就職（仕事の変更）」はライフイベントとしてとらえた場合、「経済状態の悪化」や「配偶者との喧嘩の増加」と匹敵するストレスがかかるとされているので、支援が必要なタイミングと考えられる。

特に、被保護者は長期間就労から離れていた可能性が高く、就労開始後も長期的な支援が必要となることが考えられる。そのための事業枠組みとして、生活困窮者自立支援事業は柔軟な運用が可能なので、この枠組みが使えることは大きい。就職にこぎつけるまで対象者に投入した支援のリソースを無駄にしないためにも、就職後も継続した支援体制を取ることができるような体制整備が必要と考えられる。



就職＝ストレス要因。職場定着に集中できる環境づくりを

４．就労準備：課題に応じた支援メニュー充実

被保護者の支援、生活困窮者の支援に共通することは、支援対象者が持つ多様な課題に対してできるだけきめ細やかに対応していくことである。もちろん被保護者・生活困窮者という属性により、被保護者に多く見られる特性・生活困窮者に多く見られる特性という傾向は出てくる。しかし、両属性に共通する特性も多く、被保護者・生活困窮者の中でも多様な特性が見られる。そうした課題に対応していくためには、単一の支援メニューではなく、できるだけ多様な支援メニューを持つことが、支援の受け皿を広げることに直結する。

しかし、多様な支援メニューを運営していくためには、人・モノ・カネといった資源が必要不可欠になる。支援事業の一体的実施は、単純に事業規模の拡大につながるので活用できる資源が増えることとなる。しかし、増えた資源を単純に取り組みの規模を拡大する事だけではなく、多様な支援メニューを準備することに投資をすれば、より多くの対象者にマッチする事業展開が可能となると考えられる。

「事業の一体的運用」を単純な生産性向上ととらえるのではなく、多様な対象者に対してきめ細やかな支援を届ける「支援の多様性の向上」を目指すことが、生活困窮者自立支援制度の理念にも掲げられている「制度のはざまに置かれている人に対しての支援策の提供」の実現につながるのではないだろうか。

・コミュニケーション力向上セミナー
・パソコン講座
・大人の部活
　卓球、空手など　　糸掛け曼荼羅

・就職活動準備セミナー
・職業適性検査
・内職作業
・ゆずの収穫・加工

くらしサポートセンター守口の多様な就労準備支援メニュー

５．効率化の視点：スケールメリットを効率的に得るために

とはいえ、事業を一体的に実施することが業務の生産性低下につながってしまう事は、極力避ける必要がある。今回のアンケート調査からも、事業を一体的に実施している自治体からは、根拠となる制度が異なることで、事務作業（報告業務など）が重複して発生してしまっていることが課題として挙がっている。

制度自体を一体的なものとするという長期的視点での解決アプローチだけではなく、報告業務の共通化やシステムの統合といった中期的視点での解決アプローチによる業務の効率化が必要と考える。

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
委託事業者の視点から②

特定非営利活動法人ワーカーズコープ
富里市自立相談支援事業統括責任者　木村良子

１．当窓口について

富里市では、生活困窮者自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業・被保護者就労支援事業・被保護者就労準備支援事業・生活保護の相談窓口を NPO 法人ワーカーズコープが受託し一体的に実施運営をしている。

窓口は、生活保護を担当する市役所の生活支援課（2021 年度より新設 ※2020 年度以前は社会福祉課内生活支援班）の中にあり、生活保護のケースワーカー（以下 CW）と生活困窮自立支援窓口とで編成されている。

就労準備支援員以外は全員生活支援課の中に常駐し、就労準備支援事業については、市役所から車で 10 分程離れた所に専用の場所を設けている。

それぞれの事業には専任の担当者がおり、市の朝礼に出来る限り全員で参加し、その後、各事業の支援員で予定確認と前日の支援内容を含めた現状共有を行っている。30 分ほどではあるが、毎日事業間で情報共有を行うことで、各事業を利用するタイミングをつかむことができ、一体的に支援することにつながっている。

また、支援内容の共有を行い、意見を出し合うことによって、支援員が一人で悩むことなくケースの抱え込みの軽減にもつながっている。

お困り事やお金がないと来庁された場合や各課、他機関からつながれてきたケース等は、自立支援機関で相談を受付けし、必要とする機関や各課とつなぎ、連携しながら支援を行っている。

生活保護を担当する課と同じフロアに常駐していることによって、関係各課での確認事項や情報共有、意見交換も速やかに行うことができている。CW の側からも自立支援窓口の状況を常時把握できることから、CW から自立支援窓口のケースについて適宜助言や助力をいただくこともめずらしくない。

２．就労支援についての連携事例

被保護者就労支援事業と生活困窮者自立相談支援事業の就労支援との連携事例を紹介する。仕事がなくなったと窓口に来所した A さん（50 代男性）は、自立相談支援機関にて相談を行い、就労支援を開始し、就労に向けた活動を 2 週間程行った。数社の面接を受けたが、残念ながら採用に至らなかった。手持ち金が少なくなってしまったため、生活保護の相談員に繋ぎ制度の説明を受け、生活保護申請を行う事にした。社会福祉協議会の緊急小口の貸付とフードバンクを利用し、生活保護が決定するまでは引き続き自立支援機関で就

労支援を継続して行った。採用面接が決まった頃、生活保護が決定したため被保護者就労支援に繋いだ。まもなく採用が決定し、就職先が決まり就労開始となった。給与が入り数か月後に生活保護が廃止となり、自立相談支援機関で再びフォローアップ支援を行いながら自立することができた。

就労支援では、被保護者か生活困窮者かにかかわらず、「仕事を探している人」と大まかに捉えて相談者の希望に沿って支援を行っている。

被保護者就労支援においては、担当 CW と常に情報を共有しながら、リアルタイムに意見交換を行うように心掛けている。

３．就労準備支援事業は心の拠り所

就労準備支援事業では、個別支援の他、全体でのグループワークや PC 練習・学びなおし・新聞の折り込み作業やバザー品の検品に値付け等、室内での活動と新聞のポスティング・小農やバザー当日スタッフ等、室外や地域との関りを持つ活動を行っている。

被保護者も生活困窮者も特に参加制限することなく、「就労への準備が必要な人」と捉えて、全て同じメニューから、個々がトライしてみたいと思う気持ちを大切にご本人の希望を聞いてプランを作成している。

10 代～60 代の幅広い年齢層が一緒に参加しており、個人情報については、個々の判断に任せ、こちらで個人情報を公開することはない。

被保護者、生活困窮者共に若い世代は、他者の視線が気になり人が苦手で、ひきこもりがちな人が多い傾向にある。被保護者と生活困窮者とが同じ居場所で共に過ごすことにより、多様な生き方に触れる機会となり、視野を広げるきっかけにつながっている。

グループワークでは、様々な経験をしてきた参加者が一人一人成功体験や失敗談を話し、共に気付きを得る場面がある。人が苦手な若者も参加回数を重ねる事によって、他者の視線が少しずつ気にならなくなり、自分の考えや思いを語り始める。また年長者も、子どもや孫のような異なる世代の考えや話を聞くことで気付くことがあり、互いに刺激を受け、学びあいながら共に過ごす事によって相乗効果が上がると感じている。

就労準備支援事業の事例としては、病気で働けず被保護者となった B さん（60 代男性）のケースがある。B さんは入院し手術を受けたことで数年後に病気は回復した。稼働能力調査にて短時間の軽作業が可能との結果により、被保護者就労支援を開始したが、肩が痛く手も上がらないため仕事はできないと訴え、就労意欲が低い状態が続いていた。被保護者就労準備支援事業（富里ジョブサポート）を利用することになり、B さんはグループワークや運動プログラムに参加するようになった。当初は体を動かすことを億劫がり、消極的な姿勢が目立っていた B さんだったが、若者に負けじと体を動かすようになり、腕もすっかり上がるようになっていった。次第に就労意欲も向上し、短時間の清掃業に就き、仕事を続けている。自立相談支援機関でのプランは終結となっているが、生活保護を受給しながら、今でも月に数回の休日には片道一時間かけて歩いて富里ジョブサポートに通い、

顔見知りと楽しく過ごすことが日課となっている。過去仕事で失敗し家族と別れ単身で生活するBさんにとって、富里ジョブサポートは居場所であり心の拠り所となっているのではないかと思う。

４．家計改善支援事業の事例から見えてきた一体的実施に向けたメリットと可能性

家計改善支援事業については、被保護者家計改善事業は未実施のため、直接的な参考事例はないが、家計改善支援とCWとの連携事例を挙げたいと思う。

税の滞納があり、支払いの相談で税務課へ来庁したCさん（60代女性）は、腰痛で働けなくなり、今後安定した収入が入らなくなることで支払いや生活に困っているとの事で、税務課から自立相談支援機関に繋がれた。

相談支援員がインテークを行い国保年金課に同行し現状の確認を行ったところ、年金受給の可能性が見えてきた。Bさんは手続きが苦手であり、家計改善支援員が年金事務所に同行して相談し第3号被保険者であった時期もあることがわかった。

年金受給に向けた手続きを一緒に進めている中、手持ち金が少なくなったため、生活保護の相談員に繋ぎ制度の説明を受けて、生活保護の申請を行った。生活保護決定までは、家計改善支援員が引続き支援し、生活保護決定後は担当CWに引き継ぎを行った。腰痛治療を開始し、腰痛も改善され、「働きたい」とCWに話し、被保護者就労支援を開始した。

まもなく請求していた老齢年金が入り保護が廃止となり、再度自立相談支援機関で継続して就労支援を行い、以前の経験を生かせる職に就きパートで無理なく働くことを選択し、元気に自立した生活を送っている。

本来であれば、家計改善支援事業でプランを立てて支援をするケースだが、生活保護申請となったため家計改善支援事業でのプランは立てず担当 CW と連携しながら支援を行った。

自立相談支援機関の窓口が庁内にあることで、関係各課で速やかに現状の確認ができる事や、関係する機関と常に細やかな情報交換やケースの共有を行うことは、限られた時間の中で苦労している部分ではあるが、細かな共有を行うことで情報量が増え、支援の幅が広がり、多くの選択肢を示すことにも繋がっている。

５．現場から見えてきた課題と今後について

一体的に実施することで、生活保護制度から生活困窮者自立支援制度へ、またその逆の場合も、それぞれの制度に繋ぐ際に支援過程の内容が日々支援員に共有されているため、制度間の繋ぎ目が途切れることがなく、支援者が変わるごとに同じ話をせずに済む等、相談者にもメリットがあるのではないかと思う。

一体的な実施によるメリットがある一方で、制度の違いが支援内容に影響を及ぼすことが課題と感じている。例えば、自治体職員は年度毎に異動があり、担当CWが代わることによって見解が違ってくることがある。これまで築いてきた利用者との関係性が崩れてしまうこともあり、それが課題となることがあるため、意見交換ができる関係性をつくるこ

とも大切だと思う。

また家計改善支援事業においては、社会福祉協議会の日常生活自立支援事業の金銭管理や債務整理のために法テラスの利用が検討されることが多くあるが、日常生活自立支援事業の利用料金は原則として、被保護者は無料であり、生活困窮者は有料となるため、制度を利用したくても、利用料金を支払うことができないために制度の利用をためらう生活困窮者が存在する。

法テラスの利用についても、被保護者は立替費用が免除されることがほとんどであり、前述と同様の状況が生まれる。債務整理を行う際、法テラスで弁護士・司法書士費用等を立て替える制度を利用すると、立替金を分割払いとすることで凌ぐこととなる。法テラスへの分割は、月に最低 5,000 円程度の支払いから始まることが多く、通常の弁護士利用と比較すれば安価ではあるが、生活困窮者にとっては負担が過重なケースがある。法テラスの利用に加えて、何らかの選択肢が増えることで更に支援の幅が広がるのではないかと思っている。

一体的支援の実施にあたっては、更に利用しやすく多様性に対応できる窓口を目指し、見えてきた課題のうち現場で対応できる点については、課題解決につなげることができるよう今後も引き続き尽力して参りたいと思う。

就労支援及び就労準備支援の一体的実施の可能性と課題

日本労働者協同組合（ワーカーズコープ）連合会
専務理事　田嶋康利

１．一体的実施の現状と課題認識

（１）一体的実施の現状（アンケート結果より）

被保護者就労支援事業においては、生活困窮者自立支援と「一体的に実施している」自治体は38.1%、「していない」自治体は61.7%。また、被保護者の就労準備支援事業においては「実施している」自治体は53.8%、生活困窮者自立支援と「一体的に実施している」自治体は40.9%（事業実施のうち、一体体的実施の割合は75%）の結果であった。

就労支援事業、就労準備支援事業の両事業とも一体的に実施している実態は4割程度との回答である。

また、就労準備支援事業については、「いずれの事業も実施しているが、一体的には実施していない」が8.5%、「被保護者就労準備支援事業のみ実施」は3.4%、「生活困窮者就労準備支援事業のみ実施」は25.0%、「いずれも実施していない」は21.2%となっている。

２．調査・ヒアリングを踏まえて、一体的実施の可能性と課題

一体的実施による効果・工夫している点・好事例、課題などの詳細については、「Ⅲ 調査結果から見えてきたこと」に記載されているので参照されたい。

（１）一体的実施の可能性

アンケート結果から伺える一体的実施の効果は、以下の通りである（「就労支援」は「支援」、「就労準備支援」は「準備支援」と表記）。

・「共通の支援プログラムで効果的な支援」（支援66.1%、準備支援68.0%）
・「一人ひとりのニーズに合わせた柔軟な支援ができる」（支援67.7%）
・「制度が移行しても同一の担当者が関わって、連続した支援」（支援45.3%）
・「事務作業・手続きの効率化」（支援34.4%、準備支援53.9%）
・「相乗効果によるモチベーションの向上」（準備支援33.5%）
・「予算の効率的運用」（支援33.2%、準備支援54.9%）
・「適切な人員配置」（支援24.0%、準備支援35.9%）

（２）就労支援の一体的実施における工夫とその効果

①　「共通の支援メニュー」を実施しながら「きめ細かな」「包括的支援」

アンケートの自由記述からは、「対象者を生活保護者、生活困窮者の区分けを行わず、包括的な支援が行えた」、「所管課が同じで、初期相談時から連携対応をしていて対象者の状況に応じて、きめ細かな支援ができる」との回答が寄せられている。

また、ヒアリングからは「基本的に支援内容・メニューに違いはなく同じだが、アプローチの仕方が異なる。被保護者の基本的な支援方法は、面談をして自宅を訪問して生活状況の確認から始めるが、生活困窮者の場合は家に行くことはあまりなく、相談に来ていただいた上での支援となる」（品川区）との意見もあり、共通のメニューを実施しながらアプローチの工夫も行われていることがわかる。

②　「情報共有」や「連携」による「切れ目のない」「継続的な支援」

アンケートの自由記述からは、「生活保護から自立支援への流れの中でお互いが情報共有」「生活保護を脱却した以降も必要に応じて就労継続に向けた定着支援等を生活困窮者自立相談支援事業と連携」「生活困窮者が生活保護を申請する場合や生活保護が廃止になった直後の対象者に対する継続した支援が可能」「生活困窮者としての支援から、被保護者の支援に移行しても、担当者が変わらずに継続的な関係に基づいた支援」「生活困窮者自立支援事業と生活保護の切れ目のない支援を目的に実施」「月に一回、委託先と支援調整会議を開催し、相談状況等の共有を行うことで、切れ目のない支援」など、「切れ目のない支援」のための「情報共有や連携」が工夫されており、「求人や相談者の就職先に関する情報を共有することで、就職率の上昇につなげている」との回答が寄せられている。

ヒアリングからは「そもそも生活保護者、生活困窮者がいるわけではなく、同じ人の状態像が変化しているだけである。生活困窮で支援していた人が生活保護に移行していくこともあり、同様の理念で支援にあたることが大切だと感じている」（座間市）、「被保護者と生活困窮者には、経済的なベースがあるかないかという違いはあるが、本質的には大きな違いはなく、支援を分ける意味はない。切れ目のない支援をしていくことが大事」（京丹後市）などの意見もあり、切れ目のない継続した支援の重要性を指摘している。

（3）就労準備支援の一体的実施における工夫と効果

①　「情報共有」や「連携」による「継続的な支援」

アンケートの自由記述からは、「情報共有による支援の継続性が図りやすく、対象者の状況に応じた個別支援が効果的に実施」「対象者に対する継続した支援が可能で対象者の早期経済的自立につながる」「生活困窮者自立支援から生活保護に移行するようなケースについては、引継ぎや連絡がスムーズにいくような体制をとっている」など、支援調整会議をはじめとする会議等での連携による支援の継続性の効果が語られている。

②　「それぞれの強みを生かした支援」による「連携」で「一人ひとりのニーズに合わせた支援」

アンケートの自由記述から、「多様性を受け入れた支援」「一人ひとりの状況に合わせた支援」「被保護者・生活困窮者それぞれの特性のほか、阻害要因特性を加味し、一人ひとりに対応した支援を提供」の回答が寄せられている。

また、守口市におけるヒアリングでは、支援プログラムへの一体的な参加と両事業の支援者の異なる視点による連携の効果について、以下のように語られている。生活保護、生活困窮者ともに同一事業者（一般社団法人ヒューマンワークアソシエーション）に就労支援、就労準備支援を委託、就労準備支援の一部プログラムや企業開拓については共通で実施している。

守口市の受託事業者の担当者からは「就労準備支援は、内職作業を必要に応じて一体的に実施。また、鶴見緑地の農園を活用した農作業を、希望者がいれば一体的に実施し、市民との交流も生まれている。また、一体的に取り組むことで、支援員もそれぞれの強みを生かすことができる。被保護者は就労ベースの支援員だが、生活困窮はどちらかというとソーシャルワーク、福祉的観点のスタッフを配置しており、異なった視点で見ることができ、それぞれの強みを生かせるのが良い。対応の仕方や言い方、アセスメントもプランの方向性も、就労支援中心の人とソーシャルワークの人は異なる。生活保護、生活困窮の支援員は共に忙しいので、事業を一緒に取り組むことで効率的な人員配置ができる」との意見をいただいている。

また、就労準備支援事業を一体的に外部委託して実施している坂井市からは「被保護者は保護脱却まではいかなくても、健康状態が整っていれば少しでも自分で自由に使えるお金を工面できる就労体験､生活困窮者の場合は世帯全体で経済的に成り立つ状況であれば､半年または1年という目標を立てた支援」とヒアリング時にコメントされ､対象者像の違いを考慮しながらきめ細やかな支援に取り組んでいる様子が伺える。

③　「同一の居場所」での利用者同士の「協力」や「対話」などによる意欲の相乗効果

アンケートの自由記述からは、「同一の事業者に委託していることから多数の参加者による意欲の助長が期待できる」「内職などの納期とボリュームがある作業について、両事業の利用者が協力して実施することで期限内に出荷できている」などの回答が寄せられている。

また、ヒアリング結果から、富里市では「一体的な実施を特に妨げる理由はない」との自治体の判断のもと、同一の事業者に委託（特定非営利法人ワーカーズコープ）、一体的に実施しており、被保護者と生活困窮者が同じ居場所で共に過ごすことから生まれる双方の効果や可能性が語られている。就労準備支援担当者から、「(同一の居場所で）一体的に実施することで、支援員は特に関わらなくても、自然と利用者どうしで支え合う関係が生まれている。就労経験のある中高年の被保護者が、自分の経験を就労経験の乏しい生活困窮の若者たちに話すことで、自信を取り戻すことにつながっている。就労経験のない人、他者との関係を築くのが苦手な若者たちも、大人の話を聞く機会がなかったので、被保護者の話を真剣に聞いて尊敬の眼差しを向ける人もいて、社会への興味・関心が出てくるきっかけになっている」とのコメントをいただいた。

また、外部委託している岡山市では、ヒアリングから「就労支援（就職サポート事業など）は被保護者と生活困窮者を分けずに、セミナーなどのプログラムを一体的に実施して

いる。年齢層の幅が広がることで相乗効果がある。被保護者の場合は稼働年齢層で若い人も少ないが、生活困窮者では70代の方もいて、10代、20代の就労経験のない人もいる。例えば、生活困窮の方には早く就職したい意欲の高い方が多いので、50代くらいの被保護の方が刺激を受けて、自分も頑張らないといけないと考えるようになる」との意見も出されている。

アンケート回答による「相乗効果によるモチベーションの向上」は33.5%（準備支援）と、他の項目「共通プログラム」「柔軟な支援」に比して、決して高くはない回答結果である。しかし、一体的実施の効果においては、同一の居場所での相互交流によるモチベーションの相乗効果の発揮が期待されるのではないかと思われる。

（4）一体的実施における課題

①　一体的に実施している上での課題

・「特に課題を感じていない」（支援53.7%、準備支援47.5%）
・「状態像が異なるため、支援方法に工夫が必要」（支援28.2%、準備支援20.3%）
・「制度が異なるため事務作業の手間がかかる」（支援13.8%、準備支援10.9%）
・「個人情報保護などの配慮」（支援13.8%、準備支援20.3%）。
・「支援調整などの業務の手間がかかる」（準備支援4.5%）

上記回答は、一体的実施における工夫や効果の結果から見れば、「特に課題を感じていない」が半数を占めており、「状態像の違い」「支援方法の工夫」などについては、前述の工夫の回答などで認識されている。

一方で、ヒアリングからは「生活保護も生活困窮も同一の課で担当しているが、課内での人的な交流がまだ十分できていないことが課題。生保と困窮、両方の仕事を経験したのは課長だけなので、みんなが両制度について経験的に理解できている状態ではない」（座間市）と、両事業の担当者同士の交流が課題との意見も出されている。

②　一体的に実施していない理由

・「ケースワーカー、相談員（被保護者）と自立相談支援（生活困窮）の間で綿密な連携が必要」（支援41.8%）
・「担当部署が異なり事務調整が困難」（準備支援35.7%）
・「生活困窮者制度の開始前から被保護者自立支援プログラムを実施しており、現在も別々である」（支援37.3%、準備支援31.0%）
・「支援対象者が異なるため」（支援21.5%、準備支援33.3%）

アンケートの自由記述から、「連携の必要性」について「それぞれの実施機関が異なる」「支援方法が確立されていない」「生活保護には指導権限があるが、生活困窮者自立支援にはない」との回答が寄せられている。

また「対象者像の違い」については「対象者の稼働年齢、病気等さまざまな要素の状況が異なる」「被保護者には生活困窮者と異なり、能力活用の義務がある」「被保護者に対

しては、必要に応じて指導指示を行うこともある」「被保護者は最低限度の生活が保障されているため生活困窮者に比べて就労に対する意識が低い」「被保護者は支援の多様化・長期化がある」との回答であった。

「別々に実施」について「被保護者と生活困窮者で支援内容が異なる」「支援内容を区別している」「被保護者はケースワーカーも一緒に支援している。生活困窮者は生活保護制度の対象ではないため」「被保護者は生活保護からの自立を優先する就労支援となるが、生活困窮者は本人の希望をある程度優先するため」「被保護者は保護係で、生活困窮者は自立相談支援事業で対応」「被保護者への就労支援はハローワークの出先機関でケースワーカーが帯同して相談を受けさせることによる支援・指導を行っているため、一体的に実施する特段の理由がない」「事業が異なるため一体的に実施することは困難」「両制度は制度の目的が異なるため」「状態像がそれぞれ専門的に支援」「被保護者は臨床心理士による心理的育成支援、自立支援は成人期の社会的居場所事業であるため」「ケースワーカーと自立相談員などとの綿密な連携が困難なため」との回答が寄せられている。

アンケート結果から、就労支援における「ケースワーカー、相談員、支援員との連携の困難さ」が40%以上を占めており、その理由としてあげられている「指導・権限と支援、支援方法の違い」に対する認識が課題となっていることがわかる。その背景にある「制度の違い」を要因として「状態像の違い」を認識している自治体は「支援方法も異なる」との認識であり、一体的実施は困難と回答している。一方で、すでに両制度で別々に実施している自治体は「制度の目的が異なる」ことで、一体的実施の効果や可能性を認識していないのではないかと思われる。

③　一体的に実施していないが、連携の課題

・「特に課題は感じていない」（支援46.4%、準備支援47.5%）
・「支援内容のバラつき」（支援26.0%、準備支援11.9%）
・「支援プログラムの情報共有ができない」（支援14.9%、準備支援26.2%）
・「適切な人員配置」（支援20.5%、準備支援14.3%）
・「困窮から生活保護、生活保護から困窮への移行時の支援の隙間」（支援15.6%、準備支援7.1%）

回答からは、別々に実施している自治体においても、移行時の支援の隙間を埋める連携の必要性を認識している自治体が少なからずあることがわかる。

（5）一体的実施の予定

・「検討していない」（支援93.9%、準備支援92.7%）
・「検討している」（支援6.1%、準備支援6.0%）

3．一体的実施における可能性と課題の考察

（1）異なる制度の違いを前提にした、工夫や連携による効果

一体的実施の工夫においては前述のとおり「共通の支援プログラムで効果的な支援」「一人ひとりのニーズに合わせた柔軟な支援ができる」「制度が移行しても同一の担当者が関わって、連続した支援」の順の回答であった。

自由記述からは、①「共通の支援メニュー」を実施しながら「きめ細やかな」支援、「包括的支援」の効果、②「情報共有」や「連携」による「切れ目のない」「継続的な支援」による効果、③「それぞれの強みを生かした支援」による「連携」で「一人ひとりのニーズに合わせた支援」と「連携」の重要性が指摘されている。

就労支援において、制度は異なれども、一体的実施を行っている自治体にあたっては「切れ目のない」支援に向けた「連携」や「情報の共有」等さまざまな工夫が行われており、その可能性や効果を認識していることがわかる。

今後、一体的実施における具体的な庁内連携のあり方や、共通の支援プログラムの開発などによる就労の効果測定などが課題となるものと思われる。

ヒアリングを実施した坂井市では、重層的支援体制整備事業を2021年度より実施しており、福祉総務課の中にある福祉総合相談室で、就労支援、就労準備支援、家計改善、健康管理支援事業、ひきこもり支援などの事業が一体的に実施されている。「被保護者がそれぞれの事業に参加する場合、3カ月に一度、状態像等について支援調整会議で話し合い、現在関わっている事業（就労支援、就労準備、家計、健康管理）の進捗状況の確認や今後の支援方針を室長・ケースワーカー・就労支援・就労準備・家計改善・健康管理の支援員が集まり検討、決定している。この会議を通じて、被保護者にとっての必要な支援とは何かを考えることができると共に、ケースワーカーでは解決が困難なケースを一人で悩まないことを防ぐこともできている。具体的な支援メニューにはいくつかのパターンがあるが、誰がどのように支援をしていくのかを、就労支援のメニュー、家計支援のメニュー、健康管理の支援メニューとして整理、連携して取り組んでいる」とのことであった。

また、アンケートの自由記述からは「求人や相談者の就職先に関する情報を共有することで、就職率の上昇につなげている」との回答があったが、一体的実施による就労への効果や対費用効果などは今後の調査検討の課題であろう。

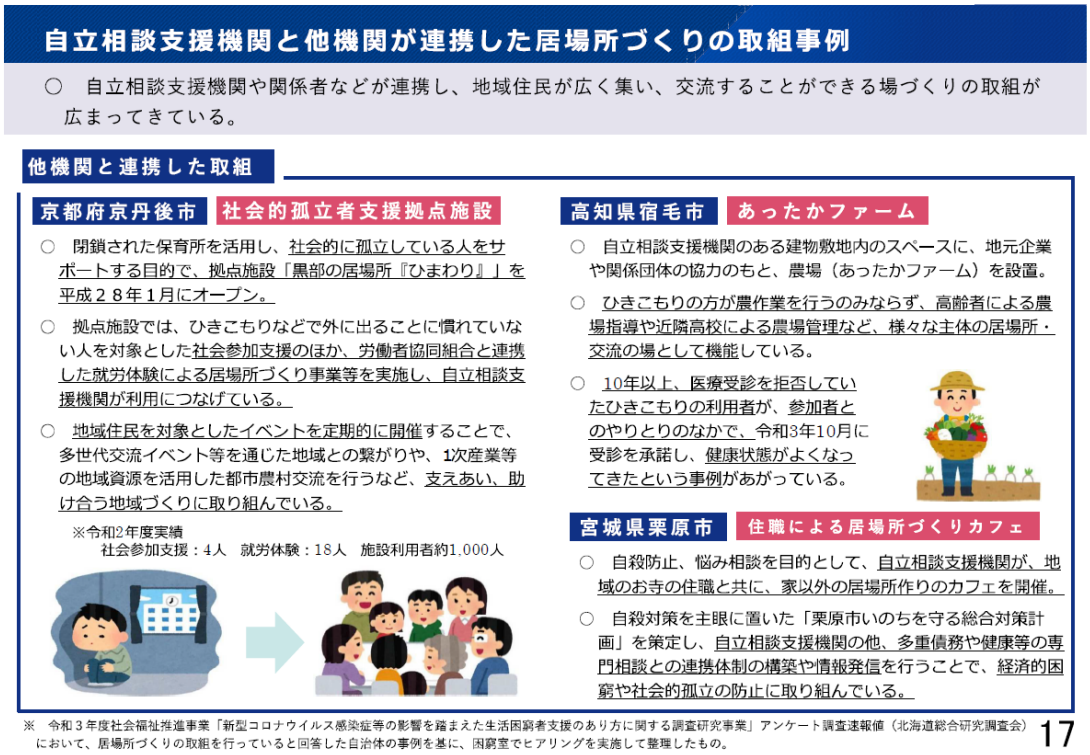
就労支援のメニュー

		就労有無		支援方法	
就労支援プログラム	就労支援あり	未就労	1	生活保護受給者等就労自立促進事業	ハローワーク就労支援員
			2	就労支援員（就労支援）	就労支援員
			3	就労支援員（意欲促進）	就労支援員
			4	被保護者就労準備支援事業	就労準備支援員
			5	障害相談員による就労支援	障害相談員
		就労中	6	就労支援員（定着支援）	就労支援員
			7	就労支援員（増収支援）	就労支援員
			8	障害福祉サービス就労継続、就労移行などの支援	障害相談員
			9	救護施設や障害施設での作業による支援（64歳以下の者）	施設支援員
	就労支援なし	未就労	10	被保護者自身や知人を介してハローワークで求職活動中	CW
	（CWのみの支援）		11	稼働能力なし	
		就労中	12	十分に稼働能力を活用	CW
その他			13	上記のどれにもあてはまらない	支援等を具体的に記載

（２）居場所における相乗効果－自立・就労意欲のモチベーションの向上

就労準備支援の一体的実施において、富里市での「同一の居場所」での利用者同士のコミュニケーションによる相乗効果として「利用者どうしで、支え合う関係」が語られている。

本事業の検討委員でもある富里市の相談支援員の木村は「被保護者、生活困窮者共に若い世代は、他者の視線が気になり、人が苦手で、ひきこもりがちな人が多い傾向にある。被保護者と生活困窮者とが同じ居場所で共に過ごすことにより、多様な生き方に触れる機会となり、視野を広げるきっかけにつながっている。グループワークでは、さまざまな経験をしてきた参加者が一人ひとり成功体験や失敗談を話し､共に気付きを得る場面がある。人が苦手な若者も参加回数を重ねることによって、他者の視線が少しずつ気にならなくなり、自分の考えや思いを語り始める。年長者も、子供や孫のような異なる世代の考えや話を聞くことで気付くことがあり、互いに刺激を受け、学びあいながら共に過ごすことによって相乗効果が上がると感じている」と述べている。



※令和3年12月3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WG横断的課題検討班」資料

現在、生活困窮者自立支援において居場所づくりの重要性が指摘されており、令和4年度予算においても、身近な地域において、地域住民による共助の取組を促進し、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、「生活困窮者支援等のための地域づくりの推進」のために必要な予算が新たに計上されている。

（3）地域における人々との交流による可能性と効果

また、地域の居場所機能の一つとして、地域の人々との交流における一体的支援の可能性や効果への期待がヒアリングの中から伺える。

守口市のヒアリングからは「鶴見緑地に農園があり、就労準備支援の一環として農作業を担っている。希望者がいれば被保護者、生活困窮者が一緒になって活動に参加。農場の活動には一般の人々も参加しているので､同じ参加者として見られ､交流も生まれている。また、ホワイトカフェという居場所を商店街の中に立ち上げ、商店街と連携をして、プレミアム商品券の販売事業を手伝わせてもらったり、地域の清掃活動に参加したり、市営住宅の塗装作業をしている（工賃も発生）。事務仕事の経験だけだった利用者が、プレミアム商品券の接客に関わる体験を通して、次に自分の仕事を探すときに、接客業を視野に入れて探して、実際に接客の仕事に就かれたということがあった」とのことである。

また、富里市の就労準備支援は、地域の中に事務所「富里ジョブサポート」を設けて実施されているため、相談者の安心感が得られるだけでなく、当事者が集うカフェを開催したり、フードドライブ活動を通して、地域との交流や寄り合い場所としての機能を果たしている。

多様な地域づくりの活動への参加から生まれる地域との交流は、被保護者、生活困窮者という「垣根」（属性）を取り払い、共に地域で暮らす同じ市民としての認識を醸成させる効果があるのではないか。

（4）すでに別々に実施している自治体に対する評価と課題

アンケート結果から「一体的に実施していない」理由としてあげられている「生活困窮者制度の開始前から被保護者自立支援プログラムを実施しており、現在も別々」（支援37.3%、準備支援31.0%）について、どう評価するか。

またその一方で、「困窮から生活保護、生活保護から困窮への移行時の支援の隙間」（支援15.6%、準備支援7.1%）と、移行時の支援の隙間を埋める連携の必要性を認識している自治体も少なからずある。

別々に実施しているために一体的実施の効用や効果が認識されていない、という評価にとどまらず、就労への意欲向上やその効果、費用対効果などについて、別々に実施している自治体と一体的に実施している自治体においてどのような違いがあるのか、今後の検討課題であろう。

（5）一体的実施の推進に向けての国への政策・制度に関する要望

アンケート結果の自由記述から、国に対する要望として「予算措置－財源の一本化、国庫補助率を同等に」（21自治体）、「人的資源・人員配置－専門職の確保やスキル向上等」（16自治体）、「法制度整備—一体的事業の整備等」（13自治体）の順となっている。

アンケート結果では、一体的実施による工夫において「事務作業・手続きの効率化（支

援34.4%、準備支援53.9%）」「予算の効率的運用（支援33.2%、準備支援54.9%）」「適切な人員配置（支援24.0%、準備支援35.9%）」などは相対的に低い回答結果である。一体的実施にあたっては、これらの政策・制度をどう措置していくかが課題になる。

ヒアリングからは「生活保護だから特別にこういうメニューが必要だということはないと思うので、補助金も一つになると助かる」（京丹後市）「事務的な視点で言えることは、事業数だけ書類が増えるので、2 つあれば入力も 2 倍になる。当然事業が一本化されれば手間は減る」（座間市）「一人の自治体職員がケースワーカーと生活困窮の担当を兼務しており、書類の作成など実務的な業務量が増えている現状があるので、一体的な制度になれば解消される」（富里市）などの意見が出されている。

（6）一体的実施の前提として

被保護者に対する就労支援においては、生活保護法第27条2項の「相談・助言」に相当するものであるが、「主として就労阻害要因の少ない者を対象に、一般就労による経済的自立を目標とした支援が実施されてきた」との評価（2018年度「厚生労働省「生活保護受給者に対する就労支援のあり方に関する研究会」報告」）もあり、前述のアンケート結果からも、被保護者に対する就労支援の「相談・助言」を「指導・指示」の範囲で捉え、運用されている自治体があるのではないかと思われる。一体的実施の前提として、このような認識をあらためていくことが必要であろう。

４．調査・ヒアリングを踏まえての制度・政策的な課題

（1）一体的実施の推進に当たっては各自治体における取り組みの工夫や課題を踏まえ、積極的に国が後押しするような施策・制度の確立が求められる

自治体の取り組み事例の収集と全国的普及・推進にあたっての施策（一体的実施における予算の確保、インセンティブ）などが考えられる。とりわけ、就労準備支援事業においては、実施自治体のうち約75%が一体的に実施と回答しており、その取り組みの特徴を評価し、推進していく政策（事例集やマニュアル作成など）が必要であろう。

またすでに、2018年「厚生労働省「生活保護受給者に対する就労支援のあり方に関する研究会」報告、および「参考：見直しの方向性を踏まえた、考えられる具体的な対応案」にその取り組みの課題が記載されているので、参考になるものと思われる。

報告書では「現状と課題」に「生活保護制度では、『日常生活自立』、『社会生活自立』、『経済的自立』の3つの『自立』を支援するため、『自立支援プログラム』として対策を推進してきたが、就労支援においては、主として就労阻害要因の少ない者を対象に、一般就労による経済的自立を目標とした支援が実施されてきた。これまでの就労支援については、事業参加者のうち約半数が就労に結びつくなど一定の効果を上げてきたが、一方で、現に生活保護を受給している者は、高年齢化していたり、障害が窺われる者や就労経験が乏しい者、ひきこもりなど就労に向けて課題を抱える者の割合が増加している現状にある。一般就労に向けて課題を抱える者については、本人が就労を希望していてもそもそも就労支

援の対象から除外されたり、対象者に応じた効果的な就労支援が行えず、一般就労に結びつかないまま支援期間が終了してしまう場合も見受けられる」「『働くこと』は、労働の対価としての収入を得ることの他にも、働くことを通じて、社会とのつながりや自己のやりがい、達成感を得ることも重要な要素であり、生活保護受給者に対する就労支援についても、一般就労だけでなく、多様な働き方を通じて生活を豊かにするための就労支援の充実を図る」としている。

また、「稼働能力の評価、指導支持のあり方」では「『就労指導』と『就労支援』の区分や、手順の整理」が掲げられ、報告を受けて出された「見直しの方向性を踏まえた、考えられる具体的な対応案」には、「短期的な対応（通知改正等）」－「就労準備支援事業について、生活困窮者自立支援制度との一体的な実施の推奨や障害福祉事業所の活用等による実施自治体の拡大」、「中長期的な対応（予算要求・制度改正）」－「就労準備支援事業の全国実施に向けた対策の検討」「就労支援員の配置目安について、設定当時の考えや自治体の意見等を踏まえた見直しの検討」などが記載されている。

（2）一体的実施にあたって、就労（準備）支援における「理念・目的」の共有化の検討

生活困窮者支援制度では、「尊厳の保持」「支援を通じた地域づくり」をその目的として掲げているが、その一方で被保護者の就労支援事業においてはその目的を「要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をする」と法に記載されているだけである。しかし、2005年に実施された被保護者自立支援プログラムでは、主に就労支援を中心として、就労自立（経済的自立）のためのプログラム、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康管理、生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送る自立（日常生活自立）のためのプログラム、社会的つながりを回復・維持し、地域社会の一員として充実した生活を送ること（社会生活自立）の3つの目的を目指すものとして描かれている。

この「自立」の考え方が生活困窮者自立支援制度における「就労準備支援事業」の自立の考え方にも踏襲され、「就労体験の中で、日常生活自立、社会生活自立及び就労自立に向けた取組を一括して実施」と位置付けられ、実践されている。

一体的事業の実施にあたっては、就労支援における制度の基本理念・目的の共有化、または被保護者就労支援事業の目的やその理念を今後鮮明にしていく必要があるのではないかと思われる。

（3）被保護者が生活困窮者自立支援制度を利用することができる制度へ

一体的な実施にあたっての課題から、被保護者においても生活困窮者自立支援制度を利用することができるような法制度－制度改定についての検討が必要とされているのではないか。

（参考文献）

◎鏑木奈津子「詳説生活困窮者自立支援制度と地域共生：政策から読み解く支援論」（中央法規出版、2020年10月）

◎池谷秀登「生活保護自立支援プログラム導入時の議論と到達点―三つの自立が生活保護行政に与えた影響」（「特集『生活保護における自立支援の成果と今後の課題―福祉事務所の現場から』大原社会問題研究所雑誌No.717、2018年7月」

■厚生労働省「生活保護受給者に対する就労支援のあり方に関する研究会」報告書（2018年）

生活保護受給者に対する「就労支援」のあり方の見直しについて
（生活保護受給者に対する就労支援のあり方に関する研究会　報告書概要）

現状と課題

○　生活保護制度では、「日常生活自立」、「社会生活自立」、「経済的自立」の３つの「自立」を支援するため、「自立支援プログラム」として対策を推進してきたが、就労支援については、主として就労阻害要因の少ない者を対象に、一般就労による経済的自立を目標とした支援が実施されてきた。

○　これまでの就労支援については、事業参加者のうち約半数が就労に結びつくなど一定の効果を上げてきたが、一方で、現に生活保護を受給している者は、高年齢化していたり、障害が窺われる者や就労経験が乏しい者、ひきこもりなど就労に向けて課題を多く抱える者の割合が増加している現状にある。

○　一般就労に向けて課題を抱える者については、本人が就労を希望していてもそもそも就労支援の対象から除外されたり、対象者に応じた効果的な就労支援が行えず、一般就労に結びつかないまま支援期間が終了してしまう場合も見受けられている。

見直しの考え方

○　「働くこと」は、労働の対価として収入を得ることの他にも、働くことを通じて、社会とのつながりや自己のやりがい、達成感を得ることも重要な要素であり、生活保護受給者に対する就労支援についても、一般就労だけでなく、多様な働き方を通じて生活を豊かにするための就労支援の充実を図る。

見直しの方向性

1. 自立支援のあり方の再整理	○　高齢者や障害者、就労に向けて課題のある者など、**支援が必要な人に対する確実な支援の実施** ・アセスメントの強化による個々人の課題や本人の意向の十分な把握 ・課題に応じた包括的・個別的な支援の実施
2. 課題を抱える者に対する就労支援のあり方	○　「一般就労」のみではなく、**本人の課題や意向に応じ、日常生活自立や社会生活自立も目標とした「多様な働き方」に向けた支援** ・他者との交流や本人の生活の質の向上など「働くこと」の意義の評価、就労意欲の喚起 ・中間的就労や個別求人開拓など、課題を抱えた者が働ける場などの確保 ・就労した者が就労を継続できるような支援
3. 就労支援を行うための体制・連携方策のあり方	○　**関係機関との連携強化等**による支援体制の強化 ・就労支援員の増配置やケースワーカーとの協働による組織的な支援、生活困窮者自立支援機関との連携 ・ハローワーク、シルバー人材センター、障害就労支援機関などとの連携体制の強化
4. 就労支援の実施状況の評価のあり方	○　課題を抱える者に対する就労支援について**きめ細やかな効果の把握・評価** ・年齢階層別の就職率・増収率など適切な評価指標の整理 ・日常生活や社会生活の改善に関する評価指標の設定
5. 稼働能力の評価、指導指示のあり方	○　稼働能力の評価や指導指示のあり方の再整理 ・稼働能力の評価を行う場合の判断項目や判断例の整理 ・「就労指導」と「就労支援」の区分や、手順等の整理

参考：見直しの方向性を踏まえた、考えられる具体的な対応案

事項	短期的な対応（通知改正等）	中長期的な対応（予算要求・制度改正等）
全般的に関わる事項	○　自立支援プログラムに関して、本人が抱える課題や本人の意向を十分に把握することや、個別的支援を目指すことを明記した基本通知を発出 ○　就労意欲の喚起から支援するなど指導指示を行う前に就労支援を行うことを前提とする等、就労支援と就労指導との区分など関係性を整理	○　稼働能力の評価や指導指示に関する事例集（事案概要、評価点、課題点等）を作成
アセスメント等の強化	○　就労支援に関して、就労を希望する高齢者や障害者等も含めて支援対象者を適切に把握することや、原則対象者全員に対してアセスメントを実施すること等を記載した通知を発出 ○　アセスメントの標準的な様式や手引き等の作成や、本人の目標設定等を含めた就労意欲の喚起に有効な手法の研究	－
就労支援の充実	○　就労準備支援事業について、生活困窮者自立支援制度との一体的な実施の推奨や障害福祉事業所の活用等による実施自治体の拡大 ○　就労支援員について、アセスメント時や面接相談時の同席等も含めた機能強化、就労支援員の配置促進や研修受講の推奨 ○　ハローワークとの連携について支援対象者像や支援内容の共有等を目的とした定期的な打ち合わせや相互研修の実施による強化 ○　障害者就業・生活支援センターなど多様な機関との連携強化 ○　認定就労訓練事業（いわゆる中間的就労）について、生活保護受給者についても積極的に活用し、生活困窮者自立支援制度との協働による事業所開拓の推奨	○　就労準備支援事業の全国実施に向けた対策の検討 ○　就労支援員の配置目安について、設定当時の考えや自治体の意見等を踏まえた見直しの検討 ○　中間的就労の事業所拡大に向けた対策の検討
就労先等の確保	○　ハローワークや生活困窮者自立支援制度との協働による個別求人開拓の拡大 ○　シルバー人材センター等の活用促進 ○　就労後の定着支援について、他事業の取組を参考として、具体的な方法や頻度を整理するとともに、実施を原則化	○　個別求人開拓の事例収集や優良事例の全国展開 ○　個別求人開拓や定着支援を積極的に実施する自治体への支援等の検討
指標の設定等	○　年齢階層別の就職率・増収率など適切な評価指標の整理	○　日常生活自立、社会生活自立の改善に関する指標等の設定 ○　自治体の好事例を収集し、研修や全国会議で紹介

家計改善支援事業の一体実施の可能性と課題

上智大学　鏑木奈津子

１．一体的実施の現状と課題認識

（１）一体的実施の現状（アンケート結果より）

家計改善支援事業の取組状況をみると「生活困窮者家計改善支援事業のみ実施」が最も多く58.3%であり、「いずれも実施していない」自治体は22.8%である。「被保護者家計改善支援事業のみ実施」と回答した自治体はなかった。

また、被保護者家計改善支援事業と生活困窮者家計改善支援事業を両方とも実施している自治体のうち、「一体的に実施している」自治体は81.1%、「一体的に実施していない自治体」が18.1%であった。就労準備支援事業と比較して、家計改善支援事業は一体的実施の割合が高いことが分かる。

一体実施の具体的な内容（方法）としては、複数回答で「同一の事業者に委託」が最も多く72.2%、「直営で一体的に実施」が25.0%であり、委託による実施が多くを占めていることが明らかになった。このほか、「同一の家計改善支援員が支援」が43.1%、「同じ窓口で相談を受け付けている」が20.8%であった。

２．アンケート調査・ヒアリングを踏まえて一体的実施の可能性

（１）一体的実施の可能性

アンケート調査の結果では、一体実施による効果として、「共通のツール・手法を活用できる」が最も多く 70.8%、次いで「事務手続きの効率化」が 55.6%、「予算の効率化」 が 41.7%、「適切な人員配置」が 36.1%と続いている。「効果を感じない」と回答したのは１件のみであり、何らか効果を実感している自治体がほとんどであることが明らかになった。

また、アンケート調査の自由記述に記された一体実施の可能性としては、「情報共有・連携強化」「支援内容の充実」「生活保護・生活困窮者自立支援制度間の移行、継続支援」「好事例の創出」などであり、各項目の具体的な内容は以下のとおりである。

＜情報共有・連携強化＞

・同一事業者に委託することで継続性・連続性が担保されやすく、事業者内の担当者も連携が図りやすい。

＜支援内容の充実＞

・生活保護受給世帯として支援を受けて大学進学した者が世帯分離された後、生活困窮者として継続して支援を受けられる旨を案内することができる。

＜生活保護・生活困窮者自立支援制度間の移行、継続支援＞

・生活困窮者から被保護者へ、または被保護者から生活困窮者へなど、本人の状態に変化があった場合でも継続した支援が可能となる。相談者本人にとっても精神的負担が少ない。

・切れ目ない支援を行うことができる。

＜好事例の創出＞

・被保護者が生活保護から生活困窮者自立支援制度へ移行し、家計改善支援はそのまま利用したことで、滞納が解消し生活の維持が可能となった。

（2）調査結果を踏まえた考察

以上のアンケート調査の結果のほか、ヒアリング調査の結果も踏まえると、一体実施の可能性に関して大きく３つに分けて説明することができる。ひとつ目は「相談者本人」にとってのメリット、二つ目は、「支援者」にとってのメリット、三つ目は「事業者（組織）」にとってのメリットである。

①　「相談者」にとってのメリット　―円滑な制度間のつなぎによる継続的支援の担保と安心感の醸成―

ヒアリング調査から一体的実施を行っている自治体では、生活保護制度から生活困窮者自立支援制度に対象が変わった場合であっても、同じ支援員が本人に関わり続けることが可能となる場合が多いことが明らかになった。担当する支援員が変わらないことから、支援の方針や方向性等の一貫性が担保された状態で支援が継続されることが期待できる。

また、相談者本人にとって、生活保護制度から生活困窮者自立支援制度への変更といった利用する制度の変化は、生活に経済的・社会的な変化が生じたことを意味するものである。さらに、制度の変更にともない、本人を取り巻く支援者のネットワークや関わる機関も変わることが想定される。そのようななかで、既に関係性ができている家計改善支援員が、制度の変更に関わらず継続して関わることができることは相談者本人にとって大きな安心感につながるものである。

具体的な例としてヒアリング調査では、大学進学を希望している子どもがいる生活保護世帯への被保護者家計改善支援事業の事例が紹介されている。生活保護世帯の子どもが大学に進学する場合、子どもとの世帯分離が求められ、子どもにとっては、進学に伴う学費や生活費等の新たな負担が生じることとなる。このような子どもに対して、被保護者家計改善支援事業を利用することにより、安心して大学に進学できるよう高校生の段階から支援できるだけでなく、世帯分離後も、家計改善支援事業の支援員として継続して子どもに関わり続け、学費や生活費を含めた家計全般に関する支援を行うことが可能となる。このような生活の変化に伴走した長期的なかかわりは、一体的実施による大きな効果といえる。

また、生活困窮者自立支援制度の利用者の中には、生活保護の対象になることが見込まれる人であっても、生活保護の利用に対するスティグマがあり申請を拒否する人もいる。このような相談者に対して、家計改善支援員が家計計画表やキャッシュフロー表を用いながら、短期間のみ生活保護を利用することにより生活の立て直しを図ることができることを伝え、生活保護の利用につなぎ、その後も継続して生活の立て直しに向けた支援ができたという事例がヒアリング調査から聞かれた。

以上のように、一体実施を行うことにより、本人の生活やライフステージの変化を含めた変化に寄り添い、相談者本人が安心して生活の立て直しや家計管理の力を醸成できることが期待される。

② 「支援者」にとってのメリット ―円滑な情報共有による効果的・効率的な支援―

一体的実施を行ううえで支援者にとってのメリットは、生活保護制度と生活困窮者自立支援制度の両制度の壁を越えて、相談者本人を中心に置きながら支援を行うことができるという点である。制度の壁には多様なものがあるが、最も大きなものは、自治体担当者が異なるため、あるいは制度ごとの仕組が違うために生じる支援を行ううえでの壁であり、これは支援を効果的・効率的に進めるうえでの障壁となりえるものである。ヒアリング調査では、一体的な実施を進めることで、帳票等を統一し業務を効率化することができるほか、情報共有の壁が解消され支援の連続性を担保することできるという意見が聞かれた。また、制度間の適切な情報共有は、制度が変わるごとに異なる支援員から本人に対して同じ質問を繰り返すことを防ぐことにもつながるとの意見もあった。このようなことから、一体実施を進めることにより、相談者本人との信頼関係の構築を推進させ、円滑な相談支援を進められるという支援者にとってのメリットが期待できる。

③ 「事業者（組織）」にとってのメリット ―ノウハウの蓄積の促進―

両事業を一体的に行うことにより、事業者（組織）の支援のノウハウや支援方策に関する知見の蓄積が促進されるというメリットがある。

ヒアリング調査の中から、家計改善支援事業の事業実施に当たり、①多子世帯への支援では貯蓄計画表も作成するようにしている、②人に合わせて家計表を柔軟に作り変えている、③収入口座と使う口座を分けるなどお金の使い方のサポートを行う、といった何らかの工夫策を講じている事例がみられた。両事業を一体的に行うことにより、これらのノウハウが制度の壁を越えて蓄積されていくことが期待できる。

特に生活保護制度においては、すでに 2013 年から自立支援プログラムにおいて金銭管理支援（※）が行われており、アンケート調査とヒアリング調査から、お金に関する支援は「管理するもの」「指導するもの」といった認識を有するケースワーカーも一定程度いることが明らかになった。他方、生活困窮者自立支援制度の家計改善支援員からは、そのような意見は確認されなかった。このような状況のなかで、被保護者家計改善支援事業と生活困窮者家計改善支援事業を一体的に実施することにより、家計相談の本来的な考え方である「本人の思いや希望に寄り添い、エンパワメントしながら管理・指導ではなく、本人自身が望む生活を実現するために自身でお金の管理ができるようになることを支援する」という家計相談の目指す支援の姿を浸透されるきっかけにもなっている。これは、まさに一体実施による、支援姿勢のノウハウの蓄積・共有の効果といえる。

※４（２）②－１で詳細解説

４．アンケート調査・ヒアリングを踏まえて一体的実施の課題

（１）一体的実施の課題

アンケート調査から明らかになった一体実施を進めるうえでの課題は以下の通りである。

①　一体的を進める上での課題

一体的実施を進める上で「特に課題は感じていない」と回答した割合が57.7%と最も多かった。他方、課題として指摘されたもので最も多かった内容が「状態像が異なるため、支援方法に工夫が必要」が26.8%、次いで「制度が異なるため、契約書や報告書の作成などの事務作業に手間がかかる」が11.3%、「自治体の担当部署が異なるため、支援調整や連絡・報告などの業務に手間がかかる」が4.2%であった。

②　被保護者家計改善支援事業と生活困窮者家計改善支援事業との連携にあたっての課題

連携にあたって「課題は感じていない」と回答した割合が最も多く37.5%であった。他方、課題として指摘されたもののうち最も多かったものは「被保護者と生活困窮者の支援内容にばらつきがある」が25%、困窮から生活保護、生活保護から困窮へ対象者が移行した時に支援の狭間ができる」が18.8%、「情報共有」が12.5%であった。

割合が最も高かった「被保護者と生活困窮者の支援内容にばらつきがある」に関しては、上記①で最も多く課題として指摘された「状態像が異なるため、支援方法に工夫が必要」に共通する指摘であると推察する。

③　一体的に実施していない理由

一体的実施をしていない自治体において、その理由として最も多くあがった内容は「対象者の状態像の違い」で 56.3% であった。次いで、「事務処理上のメリットがない」が 18.8%、「実務者の不在」と「以前の事業から継続」がそれぞれ 12.5%であった。

上記４（１）①と同様にここでも、「対象者の状態像の違い」が課題の一番に挙げられており、実施自治体のみならず、未実施自治体にとっても課題として認識されていることが浮き彫りとなった。

この点に関しては重要な点であるため、 次の「（２）調査結果を踏まえた考察」でも述べていく。

（２）調査結果を踏まえた考察

上記のアンケート調査の結果のほか、ヒアリング調査の結果を踏まえ一体的実施における課題について考察する。なお、課題には、被保護者家計改善支援事業に特化した課題と、被保護者家計改善支援事業と生活困窮者家計改善支援事業の両者に共通する課題とが確認されたことから、両者を分けて説明していく。

＜被保護者家計改善支援事業と家計改善支援事業に共通する課題＞

①－１　制度によって対象者像が違うため支援内容が異なるという誤解

生活保護受給者と生活困窮者自立支援制度の利用者では、状態像が異なるため支援内容に差異が生じることが課題とする意見が多くみられた。（上記４（１）①～③参照）

具体的に対象者像にどのような違いがあるかに関して、アンケート調査の自由記述欄によると、「被保護者は収入が安定しているために収支の安定を図りやすいが、生活困窮者は収支が不安定でより支援が困難」との指摘が多くみられた。このほか、「被保護者世帯の場合には、毎月の収入が把握でき一定の指導ができるが、生活困窮者の場合には本人への動機づけが難しい」といった意見もあった。

本来、家計改善支援事業は、対象者の属性や状態像に関わらず、求められるスキルは同じであり方法や支援姿勢は共通している。いずれの相談者に対しても、指導的・管理的な支援は行わず、本人自身が望む生活を支援するために本人自身で家計の管理ができるように伴走していくことが求められるものである。仮に支援方法が異なると支援の現場で認識されている場合には、家計改善支援事業の正しい方法や考え方を伝えていく必要があるといえる。

①－２　人材育成や研修などを通じた家計支援に関するより一層の理解の促進の必要性

アンケート調査の自由記述をみると、被保護者家計改善支援事業を実施している自治体からは、「金銭の預かりができなく、強制力がないため支援が難しい」「通帳やお金を預かり管理することができず、助言が支援であり効果が限定的」といった点を課題として指摘する記述がみられた。これらの課題は、家計相談に関する理解やノウハウが不足している場合に生じやすい課題であり、(被保護者)家計改善支援事業に関する正しい理解が求められることが示唆する結果といえる[1]。

また、家計改善支援事業に関しては、「お金のことに関して踏み込んで聞くことができない」「収入の把握が難しい」といった課題が記載されていた。これらの課題は、生活困窮者自立支援制度の家計改善支援事業従事者養成研修においても、研修前に受講者から同様の意見が出ることがある。研修終了後、多くの受講生から、研修を通じて家計改善支援事業に関するノウハウを学んだことによりそれらの課題は解消できた、との意見を聞くことが多い。

以上のことから、家計相談に関する支援のスキルやノウハウのより一層の理解が、適切な(被保護者)家計改善支援事業の実施あるいは推進に重要であり、人材育成や学びの機会の必要性が示唆される結果といえる。

---

[1] グリーンコープ生活協同組合連合(2019)『平成 30 年度 厚生労働省社会福祉推進事業報告　生活保護受給者の家計改善支援事業の利用に関する調査委員会報告書』p40～41 参照

＜被保護者家計改善支援事業の課題＞

②－１　金銭管理事業と被保護者家計改善支援事業の役割分担

各自治体へのヒアリング調査の結果をみると、一部の自治体では、被保護者家計改善支援事業と金銭管理事業を同様の事業と認識しているところがみられた。このような自治体では、一部であるが被保護者家計改善支援事業において、相談者の金銭を支援者が管理したり、指導的な対応をしているケースが確認された。

ここで、改めて両事業の違いについて確認すると、家計改善支援事業は生活困窮者自立支援法が施行された2015年度から実施されてきた事業であり、被保護者家計改善支援事業は2018年の生活保護法の改正と合わせて自立支援プログラムに新たに位置づけられた事業である。生活困窮者家計改善支援事業と被保護者家計改善支援事業は両者とも支援の考え方は同じであり、以下のように整理されている。

> 家計改善支援事業は、相談者自身が家計状況や課題を理解できるように家計の見える化を図る。そして、支援の方向性を提案するとともに、家計の視点から必要な情報提供や専門的な助言を行っていく。これらの継続的な支援を通じて、最終的には本人自身が家計の管理ができるようになることを目指していく事業である。

また、家計改善支援事業とは別に、生活保護法の自立支援プログラムにおいて金銭管理支援（いわゆる、金銭管理支援事業。）が実施されている。当該事業は、2013 年の生活保護法の改正により「収入、支出その他生計の状況を適切に把握するとともに支出の節約を図り、その他生活の維持及び向上に努めなければならない」と規定されたことが契機に始まったものである。金銭管理支援事業の支援内容では、本人同意のもとでの公共料金等の支払代行や預金通帳の預かり、金銭の分割振込み、分割手渡しといった、いわゆる金銭管理の代行を支援者が行うことを含めた金銭の管理に関する支援等を行う事業である。

以上のことから、両事業は趣旨や考え方が全く異なるものであるが、この違いが正しく理解されていないという課題がある。

②－２　ケースワーカーとの連携

ヒアリング調査では、委託で被保護者家計改善支援事業を実施している自治体では「ケースワーカーからの依頼件数が少ない」「ケースワーカーが家計相談のメリットや効果を理解してくれず、つないでもらえない」といった意見が聞かれた。生活困窮者自立支援制度は施行から約７間が経過し、自立相談支援機関から家計改善支援事業へのつなぎも一定程度円滑になりつつあるが、被保護者家計改善支援事業は実施から約３年程度しか経過しておらず、主たるつなぎ元であるケースワーカーから事業の効果や意義に関して十分な理解が得られず、つながらないとの課題が明らかになった。

他方、直営で実施している自治体や比較的規模の小さい自治体では、このような指摘は聞かれなかった。

以上のことから、全国的な課題とは言えないものの、被保護者家計改善支援事業の実施は委託の割合の方が高い（直営の３倍程度）であることを踏まえると、ケースワーカーとの実効ある連携に関しては留意しなければならない課題といえる。

②－３　被保護者家計改善支援事業の低い実施状況の解消に向けた周知・広報の推進

家計改善支援事業は近年実施率が増加傾向にあり、2021 年の時点で 62.7%の自治体が実施し、2022 年度の事業実施見込みは 85.3%となっている。他方、被保護者家計改善支援事業はわずか 7.1%の自治体で実施されるにとどまり、92.9%が未実施である。

被保護者家計改善支援事業を実施しない理由に関してアンケート調査の自由記述を確認すると、「自立支援プログラムで金銭管理支援事業を実施しているため」「ケースワーカーの一般的な業務範囲のなかで家計に関する支援も実施しているため」、あるいは「社会福祉協議会が実施している日常生活支援事業を利用しているため」との回答が多くみられた。これらの指摘は、先に示した課題である「①－２　人材育成や研修などを通じた家計支援に関するより一層の理解の促進の必要性」や「②－１　金銭管理事業と被保護者家計改善支援事業の役割分担」「②－２　ケースワーカーとの連携」とも一部重複する課題であり、被保護者家計改善支援事業の本来的な支援内容や、実施の有用性や効果に関するより一層の理解が必要であると考えられる。

また、次に多い指摘として「予算がつかないため」「予算の確保が難しいため」というものが多くみられた。今般、厳しい財政状況にある自治体も多いことが想定される。詳細な聞き取りをしていないため正しくは分からないものの、そのような情勢下で、自治体担当者が財政部局に対して、被保護者家計改善支援事業の効果や有用性を言語化して説明することが困難であり事業化に至りにくい場合もあると推察される。以上を踏まえると、アンケート調査で事業を実施しない理由として挙がった理由の多くが、「被保護者家計改善支援事業の効果や有効性のより一層の理解が必要」という共通点を抱えていると思われる。

したがって、被保護者家計改善支援事業を実施している自治体においては、研修等を通じた積極的な学びの機会を確保することが重要であるほか、未実施自治体に対してもそれらの学びの機会を開いていくことが重要といえる。また、既に生活困窮者家計改善支援事業を実施し、家計相談の効果が明らかになっている自治体も多いことから、自治体担当者や家計改善支援員の側から生活保護所管課に働きかけていくことも有効である。さらに、国や都道府県は、家計改善支援事業の有効性や効果を周知・広報し、より一層の理解の促進に努めることも重要である。

第５章
総括

総　括

大阪市立大学名誉教授／調査検討委員長　福原宏幸

はじめに

自立と社会参加を求める被保護者や生活困窮者に対する支援は、これらの人々に対する支援制度が別々に策定されてきたことにより、異なった制度のもとで実施されるかたちで出発し、実施されてきた。しかし、これら二つのグループの人々が抱える就労や家計をめぐる課題はそれほど異なるわけではない。こうしたことから、厚生労働省は、2015 年から就労支援事業や就労準備支援事業などの実施に関する数度にわたる厚生労働省社会・援護局保護課長通知を通して、一般就労に向けて本人の状況やニーズに応じた柔軟な就労支援を進め、あわせて事業の効率的・効果的な運営を地域の実情に応じて実施する方向を確認し、被保護者と生活困窮者を対象に一体的実施に努めることを求めるようになった[1]。また、2018 年には被保護者家計改善支援事業が始まり、これを生活困窮者家計改善支援事業との一体的実施に努めることを求めることとした[2]。

このようにして、就労支援事業、就労準備支援事業そして家計改善支援事業などの一体的実施が進められてきたが、その目的は、一体的実施によって被保護者への支援を効果的・効率的に実施し、被保護者の保護からの脱却・自立を促すことにあるとされた。しかし、この一体的実施の実態や効果的・効率的な事業のあり方については十分な調査研究が行われてこなかったのが現状である。本報告書の冒頭でも述べたように、こうした事情を踏まえて、本調査研究は、これら三つ事業の実施率の向上と効果的・効率的な一体的実施のあり方、また制度の見直しについて提言することを目的として、調査を実施することとなった。なお、こうした支援事業の目的は、なによりも支援事業を被保護者ならびに生活困窮者などの支援事業利用者にとって有用なものに改革・改善をしていくことにある。今回の調査は支援事業利用者の意見を聞くことを目的としていないが、実際には、利用者にとっての有用性という視点も踏まえつつ本調査を実施した。

なお、本調査では、一体的実施を、「被保護者支援事業と生活困窮者自立支援制度のあいだの実質的な連携実施のことを意味しており、同一事業者に委託しているかどうかということに限定せず、たとえば両事業を直営で実施している場合なども含めて、幅広く担当部署・機関や担当者のあいだの連携の実態を含むもの」として定義した。なお、調査の結果、第 3 章で明らかにされたように、各自治体の一体的実施の捉え方には幅があり、この点に

1　厚生労働省社会・援護局保護課長通知「被保護者就労支援事業の実施について」（社援保発0331第20号）2015年3月31日。同「被保護者就労準備支援事業（一般事業分）の実施について」（社援保発0409第 1 号）2 015年4月9日。同「被保護者就労準備支援事業及び就労準備支援事業における福祉専門職との連携支援事業の実施について」（社援保発0327第1号／社援地発0327第2号）2017年3月27日。同「被保護者就労準備支援事業（一般事業分）の実施について」の一部改正について」（社援保発0329第5号）2019年3月29日。

2　厚生労働省社会・援護局保護課長通知「被保護者家計改善支援事業の実施について」（社援保発0330第12号)2018年3月30日。

ついて、今後整理する必要があることがわかった。

また、被保護者と生活困窮者に対する一体的実施については、2015 年以降の数度にわたる厚生労働省社会・援護局保護課長通知だけでなく、社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（2017 年 5 月の第 1 回から同年 11 月の第 10 回）での議論、そして同部会が策定した「社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会報告書」（2017 年 12 月 15 日）、さらには、2018 年厚生労働省「生活保護受給者に対する就労支援のあり方に関する研究会」報告および「参考：見直しの方向性を踏まえた、考えられる具体的な対応案」などでも取り上げられてきたところである。これらのなかで、一体的実施の対象として取り上げられた事業は、就労支援事業、就労準備支援事業と家計改善支援事業だけでなく、生活保護受給者等就労自立促進事業（ハローワークと福祉事務所の連携したチーム支援）、認定就労訓練事業（中間的就労）、家計改善支援と就労支援の一体的実施、被保護者支援と生活困窮者自立支援の継続的な支援のあり方に及び、その検討すべき範囲は広い。今後は、これらすべての領域における一体的実施のあり方について検討が必要であろう。本調査では、こうしたなかでとくに中核をなす就労支援事業、就労準備支援事業そして家計改善支援事業の三つを取り上げるものであるが、これらの事業が他の事業の一体的実施へと広がりをもって展開されていることが分かった。

各章においては、アンケート調査とヒアリング調査の分析を行い、その分析を通して明らかとなった一体的実施の現状（全国の自治体における実施状況と一体的実施における工夫など）を踏まえて、その効果（支援担当者・事業者、自治体、そして支援利用者にとっての効果）、そして一体的実施の推進にあたっての課題（支援現場と自治体における課題、国の課題）を明らかにした。ここでは、これらの内容については繰り返して述べることはしないが、これらの分析を通して三つの支援事業の一体的実施の推進に共通した課題として明らかとなったいくつかの論点を取り上げ、検討を行うこととする。

１．一体的事業実施の効果

これら課題の検討に先立って、一体的実施がもたらす効果について、繰り返しになるが、簡単に整理しておくことが必要だろう。

アンケート調査とヒアリング調査を通して就労支援事業と就労準備支援事業における一体的実施の効果として示されたものは、以下の諸点であった。

一体的実施がもたらす支援担当者・支援担当事業者（直営の場合は自治体）の取り組みに対する効果として、①「共通の支援プログラムで効果的な支援ができる」「一人ひとりのニーズに合わせた柔軟な支援ができる」が挙げられ、担当事業者・担当部署および担当者のあいだの「情報共有」や「連携」による「切れ目のない」「継続的な支援」が可能となったことにより個別支援が効果的になるとされた。②「支援担当者が利用する制度が他の制度に移行しても同一の担当者が関わって、連続した支援が可能」との回答が多く、生活困窮者自立支援から生活保護に移行する（あるいは逆の移行の）ケースについて、引継ぎや連絡がスム

ーズにいくようになることが挙げられた。

また、自治体にとっては、「事務作業・手続きの効率化」「予算の効率的運用」「適切な人員配置の実現」などの効果が生まれているという。

さらに、支援利用者においては、「一人ひとりのニーズに合わせた柔軟な支援を受けることができる」ようになったことと、それによって就労や社会参加の多能性が高まったことが、まず挙げられるだろう。加えて、就労準備支援事業などにおいて「相乗効果による支援利用者のモチベーションの向上」が効果として指摘された。これは、たとえば「同一の居場所」を活用した就労準備支援事業などでは、利用者同士の「協力」や「対話」などによる意欲回復・向上に向けた相乗効果が生まれていることを示すものである。これらによって、支援利用者の就労自立の可能性が大いに高まったことがなによりも重要な効果である。

家計改善支援事業における一体的実施の効果としては次の点が挙げられた。

支援担当者・支援担当事業者（直営の場合は自治体）においては「共通のツール・手法を活用できる」「情報共有・連携強化」「支援内容の充実」「生活保護・生活困窮者自立支援制度間の移行、継続支援」などの効果が指摘され、担当事業者・担当部署そして担当者のあいだの「情報共有」や「連携」による「切れ目のない」「継続的な支援」が可能となったことが指摘された。また、生活困窮者自立支援から生活保護に移行する（また逆の移行）ケースについては、引継ぎや連絡がスムーズにいくことが指摘された。また、自治体や事業受託事業者においては、「事務手続きの効率化」「予算の効率化」「適切な人員配置」が挙げられ、また両事業を一体的に行うことにより、支援事業者・担当者の支援のノウハウや支援方策に関する知見の蓄積が促進される「好事例の創出」が挙げられた。そして、支援利用者においては、円滑な制度間のつなぎによる継続的支援の担保と安心感の醸成が挙げられた。

以上のように、一体的実施は、支援担当者・事業者、自治体、そして支援利用者に対して、大きな効果があることが明らかにされた。とはいえ、三つの支援事業の一体的実施の方法や工夫にあたって、支援担当者・事業者、自治体は多くの情報収集や試行錯誤を組織的に展開することによって実現されていることが、各自治体へのヒアリング調査からわかった。そして、これらの取り組みの出発点には、支援担当者・事業者と自治体が、被保護者や生活困窮者の就労支援と家計改善支援によって、誰もが自立した個人として生きること、そして社会への参加の実現を通して幸せを掴むことができるという確信を持っていることがまず挙げられ、またそのための支援のあり方に課題を見出そうと努め、その改善に取り組んでいることを指摘しておきたい。一体的実施がもたらす効果だけでなく、この一体的実施に向けた支援担当者・事業者・自治体の情報収集や創意工夫の努力によってこれが実現されてきたことを、まず理解しておきたい。

この点を踏まえて、以下では、三事業の一体的実施をさらに推進していくうえで課題となっている論点を明らかにし、これらについて検討をしていきたい。これらは、被保護者自立支援事業に携わるすべての関係者の課題であるとともに、国の課題でもあるだろう。

２．一体的実施の推進にあたっての論点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

アンケート調査によると、被保護者就労支援事業実施自治体は 96.2%にのぼるが、これを生活困窮者自立相談支援事業と「一体的に実施している」自治体は全体の 38.2%と半分以下であった。任意事業である被保護者就労準備支援事業実施自治体は 53.6%と半数であり、生活困窮者就労準備支援事業と「一体的に実施している」自治体は全体の 41.3%であった[3]。他方、被保護者家計改善支援事業実施自治体はわずか 17.0%であり、生活困窮者家計改善支援事業と「一体的に実施している」自治体は全体の 14.5%と、被保護者家計改善支援事業実施自治体の多くが一体的実施をしていることがわかった。これらのことから、被保護者就労準備支援事業と被保護者家計改善支援事業の実施自治体は多くなく、また、三事業全体としては一体的実施をしている自治体は多くないというのが現状であることがわかった。

では、一体的実施をしていない自治体は、今後それを実施することを検討しているのだろうか。アンケート調査（自由記述における回答）では、一体的実施の今後の予定について聞いており、これを「検討していない」と回答した自治体は、就労支援事業で 93.9%、就労準備支援事業で 92.7%、家計改善支援事業で 75.0%であった。被保護者家計改善支援事業の開始が 2018 年であったことから、検討中の自治体が少し多いようであるが、全体としてみれば、一体的実施をしていない自治体のほとんどは「現状のままでよし」との認識であることがわかる。言い換えれば、一体的実施についての各自治体の対応は、すでにこれを実施しさらに今後積極的に推進しようと努めている自治体と、一体的実施の必要性を感じていない自治体とに二極化しており、全体として一体的実施を推進していこうという流れが形成されているとは必ずしも言えない状況にあることがわかった。また、被保護者就労準備支援事業と被保護者家計改善支援事業については、これらの事業それ自体を実施している自治体がそもそも多くないという現状があることが、今回の調査でわかった。

アンケート調査では、就労支援事業と就労準備支援事業を一体的実施をしている自治体に対しては「一体的に実施していく上での課題」を聞き、一体的実施をしていない自治体に対しては「一体的に実施していない理由」を聞いた。その回答をみると、一体的実施をしている自治体で多かった回答は、「特に課題を感じていない」が約半数を占め、それ以外に課題があるとした自治体における課題として、「状態像が異なるため、支援方法に工夫が必要」「制度が異なるため事務作業の手間がかかる」などが挙げられた。

一体的実施をしていない自治体が「一体的に実施していない理由」として挙げた回答は、「ケースワーカー、相談員（被保護者）と自立相談支援（生活困窮）の間で綿密な連携が必要となるから」「担当部署が異なり事務調整が困難」「生活困窮者制度の開始前から被保護者自立支援プログラムを実施しており、現在も別々である」「支援対象者が異なるため」など

3 なお、2015年に厚生労働省が実施した調査では、被保護者就労支援事業と生活困窮者自立相談支援事業との一体的実施自治体の割合は47.7%であった。また、被保護者就労準備支援事業と生活困窮者就労準備支援事業との一体的実施自治体の割合は57.2%であった。単純に比較はできないが、2021年に実施した本調査の数値は2015年の調査の数値よりかなり低くなっている。社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第２回）『資料２　就労支援のあり方について』2017年6月8日。

が挙げられた。また、アンケート調査の自由記述での「連携の難しさ」についての回答として、「それぞれの実施機関が異なる」「支援方法が確立されていない」「生活保護には指導権限があるが、生活困窮者自立支援にはない」などの意見が寄せられていた。いずれも、現状の制度と支援のあり方を甘受し、支援をさらにうまく進めるための課題を発見しようという志向があまり見られない傾向があることがわかった。

一体的実施をしている自治体に対する「一体的に実施していく上での課題」への回答において約半数を占めた「特に課題を感じていない」については、別途検討したい。また、「状態像が異なるため、支援方法に工夫が必要」「支援対象者が異なるため」との回答についても、別途検討を要する課題と考えられる。ここでは、これら以外の回答について、検討したい。その回答は、大きく「制度の相違や担当部署の違いによる事務作業の手間、調整の難しさ」と、「支援担当者間の連携が新たに必要になること」に分けられる。一体的実施をしていない自治体におけるその理由においても、ほぼ同様の事柄が挙げられていた。

また、一体的実施をしていない自治体では「生活困窮者制度の開始前から被保護者自立支援プログラムを実施しており、現在も別々である」という回答もあるが、これは、「別々であっても支援はうまく進んでいる」、あるいは「対象者が異なるので支援制度が異なっていて当然」という理解のいずれかを前提とした回答であろう。これについては、当該自治体においてそもそも効果的な支援のあり方についての検討がなされていないからという場合もあるだろう。あるいはそうした事例についての情報を知らないでいることによる場合もあるかもしれない。いずれにしろ、精査が必要な回答である。

以下では、一体的事業実施をしている自治体の課題として、また、それをしていない自治体における「しない理由」として挙げられた二つについて検討したい。これら自治体における課題や「しない理由」として挙げられた回答で多かったのが、「制度の相違や担当部署の違いによる事務作業の手間、調整の難しさ」という指摘である。これについては、確かにそうした問題はあると思われるし、ヒアリングを行なった自治体においてもそれは指摘されていた。しかし、一体的実施を行なっている自治体のなかには、情報収集と工夫により事務作業の調整を図り効率化をうまく実施しているところも多くあった。したがって、一体的実施における事務作業の効率化の手法については、その手法を学ぶ機会の提供やマニュアル・事例集の作成によって、これはある程度解決できるものと思われる。もちろん、国が策定している事務作業の手間を多く必要とする現行のシステムそのものの改革もまた必要と言えるだろう。

「連携の難しさやこれによる仕事の負担増」という理解については、担当部署が異なる場合にはそれぞれの部署の“仕事や職場の文化”の違いが連携の難しさを生み出している場合もあるだろう。とはいえ、連携することの効果が担当部署のなかで理解されていないことがなによりも大きな要因となっていないだろうか。そうであるとすれば、この場合も、一体的実施や連携の効果とその取り組み方についての情報が不足していることを指摘しておきたい。

また、アンケート調査の自由記述には、「生活保護には指導権限があるが、生活困窮者自立支援にはない」「支援方法が確立されていない」との回答が寄せられているが、これらは、生活保護制度と生活困窮者自立支援制度における支援のあり方が違うという捉え方、またそれによって生まれる「支援対象者が異なる」といった意見と重なることから、別途論じたい。

なお、一体的実施の必要性についての理解が十分に行き渡っていない自治体や支援担当者に対して、本報告書の執筆者からも、いくつか意見が提示された。藤村委員は、「被保護者支援の担当者においては、『はじめに制度ありき』ということを前提に支援のあり方を固定的なものとして理解される傾向が強い。支援を受ける当事者の状態や意向に寄り添った支援のあり方という理解が乏しい」と述べ、続いて「制度に合わせた支援ではなく対象者に合わせた支援を進めるために、一体的実施を利用する必要がある。利用する制度が違うことで必ずしも支援のステージが変わるわけではない」と指摘した。西田委員は、自治体における報告業務の共通化やシステムの統合により、業務の効率化が実現できるとし、またそのためには、国における支援制度自体を一体的なものとする必要が述べられた。いずれにしろ、一体的実施の効果を広く周知するための広報、情報提供、学びの場が必要であろう。また、現在の支援制度そのものの改革の必要性が示された。

また、わずか 7.1%の自治体で実施されるにとどまっている被保護者家計改善支援事業については、鏑木委員は、その大きな要因として「被保護者家計改善支援事業の本来的な支援内容や、実施の有用性や効果が十分に理解されていないこと」を指摘した。そのうえで、「被保護者家計改善支援事業を実施している自治体においては、研修等を通じた積極的な学びの機会を確保することが重要であるほか、未実施自治体に対してもそれらの学びの機会を開いていくことが重要といえる」と指摘した。ここでも、学びの機会の重要性が強調されている。

３．一体的実施の推進にあたっての論点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

就労支援事業と就労準備支援事業を一体的実施をしている自治体に対しては「一体的に実施していく上での課題」を聞いたが、自治体の約半数が「特に課題を感じていない」と回答した。他方、第 3 章で明らかになったように、一体的実施をしていない自治体のほとんどは、その実施を検討していないことから「現状のままでよし」との認識を持っている可能性が高いことがわかった。また、一体的実施をしていない自治体が「一体的に実施していない理由」として挙げたものの多くは、現状の制度と支援のあり方を甘受することでよしとするものが多かった。それは言い換えれば、これらの自治体は、一体的実施を「取り組むべき課題として捉えていない」ということを意味する。一体的実施をしていない自治体のなかには、こうした理解をしているところが多くあるのではないかと推測される。なお、これらの自治体に対しては「連携を課題として捉えているか」を聞いたが、「特に課題を感じていない」

と回答した自治体が約半数と多いこともわかった。

このような状況について、林委員は、「『特に課題を感じていない』と回答した自治体のなかには、課題自体が見えていない自治体が含まれている可能性がある」と指摘した。このことから、「『課題が見えていない』自治体が多いのはなぜか」を問うことが、検討課題となる。藤村委員は、自治体担当職員は「国からの通知文だけで制度に関する情報を得ており、情報が不足している自治体が多い。さらに、支援員に対しての研修（国、都道府県及び自治体による研修等）は多くあるが、自治体の制度担当職員が集まり勉強する機会は少ない」ことを挙げた。木村委員は、「自治体職員は年度毎に異動があり、担当ケースワーカーが代わることによって見解が違ってくる」と述べており、担当職員のあいだで、支援のあり方を十分に精査し、課題発見に努める環境が整っていないことを指摘した。

すなわち、ここで問われていることは、それぞれの自治体と支援担当者が「課題を見つけることができる」条件・環境を整えることにある。言い換えれば、自治体における支援の課題発見を促すことが必要であり、それにあたって何が必要なのかが問われているということである。この点についていくつかの意見が示された。藤村委員は、「自治体の制度担当職員へ制度の理念や活用方法・好事例、当該制度補助金の活用方法などを集まり勉強する場を設け、情報を得る機会とできないか」と述べた。鏑木委員もまた、「家計相談に関する支援のスキルやノウハウを身に着けることが、適切な家計改善支援事業の実施あるいは推進に重要であり、人材育成や学びの機会の必要性が示唆される」と述べている。

他の自治体との意見交換や比較を通して当該自治体の支援の実態を知ることがまずは基本であろう。このためには、支援事業担当責任者及び支援担当者の学びと意見交流の機会を多くつくることが必要であり、これを通して当該自治体の支援のあり方の課題についての気づきを得ることができるだろう。この実現にあたっては、地方自治体の努力が求められるとはいえ、加えて国の役割が問われることになるだろう。

４．一体的実施の推進にあたっての論点３：一体的実施を行なっていない自治体の就労支援・家計改善支援事業の現状と課題

被保護者を対象にした就労支援事業と就労準備支援事業でのアンケート調査の回答では、一体的実施を行なっていない自治体がこれを行わない理由として、「特に課題は感じていない」からとの回答が約半数の自治体から示されたが、これについては、すでに検討を行った。また、それ以外の理由としては「別々に実施していても効果が上がっている」、「対象者像が異なる」ので現状のままでよいといった回答が多かった。

他方、一体的実施を行なっていないが現在の就労支援に課題があるとした自治体からは、アンケート調査の自由記述でいくつかの課題が挙げられた。とくにこれらの自治体からは、就労支援の連携にあたって課題が挙げられた。その課題は、「支援内容のバラつき」「支援プログラムの情報共有ができない」「適切な人員配置」「困窮から生活保護、生活保護から困窮への移行時の支援の隙間が生じる」などであった。これらの課題は、一体的実施あるい

は担当部署や担当者の間の連携を行なっている自治体がもともと課題として取り上げていたものであり、今日一体的実施によって解決されてきたものである。このことから、これらの自治体では、一体的実施の効果並びにその実施の方法や工夫すべき内容などについての情報が伝えられ、これを実践することで解決に至るのではないかと思われる。

被保護者家計改善支援事業のアンケート調査の回答においては、一体的実施を行わない自治体がその理由として挙げたものは、まず「対象者像が異なる」「状態像が異なるため支援方法に工夫が必要」であった。これについては、まとめて別途論じる。

他方、一体的実施を行なっていない自治体から、家計改善支援事業の一体的実施をしていない理由として指摘されたものは、「事務処理上のメリットがない」「実務者の不在」「以前の事業から継続」などであり、アンケート調査自由記述でも「制度が異なるため、契約書や報告書の作成などの事務作業に手間がかかる」「自治体の担当部署が異なるため、支援調整や連絡・報告などの業務に手間がかかる」という意見が出された。また、自由記述では連携にあたっての課題として、「被保護者と生活困窮者の支援内容にばらつきがある」「困窮から生活保護、生活保護から困窮へ対象者が移行した時に支援の狭間ができる」「情報共有の難しさ」が挙げられた。

「被保護者と生活困窮者の支援内容にばらつきがある」に関しては、「状態像が異なるため、支援方法に工夫が必要」と共通した指摘であるため、ここでは取り上げない。他方、一体的実施をしない理由として挙げられた「事務処理上のメリットがない」「以前の事業から継続」「制度が異なるため、契約書や報告書の作成などの事務作業に手間がかかる」「自治体の担当部署が異なるため、支援調整や連絡・報告などの業務に手間がかかる」「困窮から生活保護、生活保護から困窮へ対象者が移行した時に支援の狭間ができる」「情報共有の難しさ」といった課題は、被保護者に対する就労支援・就労準備支援事業の場合と同様に、一体的実施をすでに行なっている自治体がもともと課題として取り上げていたものであり、今日一体的実施によって解決されてきたものである。

ここでも、これらの自治体に対しては、一体的実施の効果並びにその実施の方法や工夫すべき内容などについての情報が伝えられ、これを実践することで支援が大きく進むのではないかと思われる。

５．一体的実施の推進にあたっての論点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

一体的事業実施をしている自治体の課題として「状態像が異なるため、支援方法に工夫が必要」と回答した自治体は、被保護者就労支援事業で 28.2%、被保護者就労準備支援事業 20.3%、そして被保護者家計改善支援事業 26.8%であった。他方、一体的事業実施をしていない自治体がその理由として「支援対象者状態像が異なることから、一体的に実施することが難しい」と回答した自治体は、被保護者就労支援事業で 21.5%、被保護者就労準備支援事業 33.3%、そして被保護者家計改善支援事業 56.3%であった。また、連携の困難さの理由

として「指導・権限と相談・支援というように、支援方法の違うこと」を上げている自治体も多い。この「支援方法の違い」は、被保護者支援と生活困窮者自立支援の「制度の違い」を意味している。すなわち、林委員が指摘したように、支援制度が異なることからそれらの制度が対象としている支援対象者の「状態像に違いがある」という認識が生まれ、それによって支援方法も異なると理解されている。それが、一体的実施は困難であるとの回答につながっているのである。

「支援対象者像の違い」や「状態像の違い」というのは、具体的には、「経済的基盤の違い、就労阻害要因に違い」「支援期間の捉え方の違い」「被保護者は最低限度の生活が保障されているため生活困窮者に比べて就労に対する意識が低い」「被保護者については『能力活用の義務』があり、そのためにケースワーカーが指導指示を行うこと」などの意見に示され、いずれも利用制度とそれがもつ支援方法の違い、ここから生じる対象者像にしたがってカテゴライズがなされていると考えられる。

他方、一体的に事業を実施し成果を上げているヒアリング調査対象の 8 自治体においては、第 3 章で総括されているように「ほとんどすべての自治体が被保護者と生活困窮者には本質的に違いはないと回答している。対象者が直面している状況はそれぞれ異なるので、必要な制度を活用し、適切な支援につなぐということである」という実態がある。たしかに、品川区のヒアリングで述べられているように、「被保護者の場合は、保護されているため、働かなくても生活ができ、働く意欲が希薄な方がいる」との理解が基本となっている。

そのうえで、支援利用者の実像は、座間市のヒアリングで示されたように、「生活保護者、生活困窮者がいるわけではなく、同じ人の状態像が変化しているだけ」であり、彼らの状態には多様性があるとして捉えることが重要ではないだろうか。

こうした捉え方から導き出される支援のあり方は、西田委員が言うように、被保護者や生活困窮者という区分けではなく、就労を課題とする一人ひとりの「個別事情に応じた働き方の調整が重要」となってくる。また、木村委員は、「被保護者と生活困窮者とが同じ居場所（就労準備支援事業としての取り組み）で共に過ごすことにより、多様な生き方に触れる機会となり、視野を広げるきっかけにつながっている」として、被保護者と生活困窮者とを区別することなく一人ひとりが異なった課題やニーズをもち、そうした人々が交流することで気づきや意欲喚起につながるとともに仲間意識をもって就労に向けて励ましあう関係がつくられていることを述べた。

とはいえ、制度の違いがあるために対象者像が異なるという理解が広まっている現状をいかに変えていくのかは、こうした事例の紹介や情報発信だけでは解決できないだろう。すなわち、生活保護における就労支援制度と金銭管理・家計改善支援に関わる制度そのものを変えることが必要であろう。とくに、就労支援にいては、生活保護法における第 27 条第 2 項における「相談・助言」をめぐる誤解や無理解が広まっている現状を的確に指摘し、広く周知することが当面求められる課題ではないかと思われる。また、根本的には、人々が生きるうえで求められる就労や家計改善が意味するものは何か、それの実現に向けた支援のあ

り方、そしてこれらを踏まえた生活保護法のあるべき姿が問われている。

生活保護法の制度改革をめぐる論点については、後で述べることとして、ここでは、生活保護法における第 27 条第 2 項をめぐる誤解について触れておきたい。田嶋委員が指摘したように、「被保護者に対する就労支援の「相談・助言」を「指導・指示」の範囲で捉え、運用されている自治体があるのではないかと思われる。一体的実施の前提として、このような認識をあらためていくことが必要であろう」。

これに関しては、2019 年 3 月に出された厚生労働省「生活保護受給者に対する就労支援のあり方に関する研究会報告」において、以下の点が指摘されている。

・稼働能力を活用していないことを前提として行われる指導指示と、本人の意思を尊重することを前提として課題の解消を図り、目的の実現に向けて支援を行う就労支援とは、同じ『就労の実現』を目的としていても、その趣旨、実施する内容、手順等は異なるものである。
・就労意欲が見られず稼働能力を活用する意思がないと思われる場合にも、まずは就労意欲が乏しい理由を探りながら就労意欲の喚起から支援を行うなど、指導指示を行う前に、その要因を把握し、その解消に向けて支援を行うことを前提とすべきである。
・生活保護受給者の就労に関しては、就労指導を中心としたものや就労支援を中心としたものなど複数の通知が存在することから、就労支援と就労指導の関係性などを含めて通知を整理すべきである。

こうした指摘は、全国の自治体関係者に周知されているかもしれないが、今日においても実際にはきちんと実践にはつながっていないのが現状ではないかと思われる。まずは、これらの点が改善されることを求めたい。

また、家計改善支援事業についても、同様の状況があると思われる。鏑木委員は、「家計改善支援事業は、対象者の属性や状態像に関わらず、求められるスキルは同じであり方法や支援姿勢は共通している。いずれの相談者に対しても、指導的・管理的な支援は行わず、本人自身が望む生活を支援するために本人自身で家計の管理ができるように伴走していくことが求められる」と指摘した。

この指導指示と相談支援の関係についての議論をさらに深め、より明確な就労支援、家計改善支援のあり方を示す必要があると思われる。それはまた、生活保護法における就労支援と家計改善支援などのあり方をめぐる理念そのものにも関わる問題であろう。

６．一体的実施の推進にあたっての論点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

一体的実施により支援対象者の安定した生活の維持、就労、社会参加につなげていくにあたって、求められる支援のあり方は「個人に寄り添った支援」「切れ目のない支援」「継続的

な支援」である。とくに、生活保護から生活困窮者自立支援へ、またその逆の流れをスムーズに行える様にすることによって、当事者の課題やニーズに応じた支援が可能となる。アンケート調査の自由記述においても、一体的実施の効果として「被保護者は生活困窮者に移行しても（その逆も）支援が途切れることなくスムーズに支援ができる」「利用制度が変わっても（困窮⇔保護）切れ目なく支援を継続することができる」という意見が示された。

しかし、これを実現するためには、支援担当者のレベル、自治体レベル、そして国レベルにおいてもいくつか解決されなければならない課題がある。

支援担当者のレベルにおいては、支援体制の整備が必要だろう。木村委員が指摘するように、「それぞれの事業には専任の担当者がいるが、毎日事業間で情報共有を行うことで、各事業を利用するタイミングをつかむことができ、一体的に支援する」ことにつながる。

アンケート調査とその自由記述では、一体的実施を進める上での自治体の課題として「事務作業が手間」「担当部署間の調整」「利用件数を増やすこと」「人員体制の整理」「専門性の確保」などが挙げられた。これらの課題については、やはり、他の自治体での取り組みを参考にしつつ、各自治体内でこれらの課題に組織的に取り組む体制づくりが必要ではないかと思われる。

また、アンケート調査の自由記述で、一体的実施にあたって自治体から国に対して多くの要望が挙げられた。多くの自治体から課題として挙げられたものは、手続きの簡略化などによる事務作業・手続きの効率化、財源の一本化や国庫補助率の統一などによる予算の効率的運用と事務作業の軽減、ケースワーカー人材の安定的確保による適切な人員配置を実現することなどが求められた。こうした課題は早急に取り組まれることが望まれる。

７．一体的実施の推進にあたっての論点６：生活保護制度における支援の考え方を問い直す

今回の調査では、一体的実施が難しい・できないと考えている自治体はもちろん、すでに実施している自治体においても、生活保護法における就労支援や家計改善支援等の考え方、制度そのものの見直しを求める意見が多く出された。

もちろん、現行制度の運用のもとで実施・改善できるものは速やかにそうすべきであるが、あわせて生活保護法の改正を含め、制度の見直しも強く求められているのである。田嶋委員は、「一体的事業の実施にあたっては、就労支援における制度の基本理念・目的の共有化、または被保護者就労支援事業の目的やその理念を今後鮮明にしていく必要がある」と論じた。また、林委員はさらに踏み込んで、「制度見直しにあたっては、（生活保護制度と生活困窮者支援制度の）二つ制度の協働を促す方法の一つとして、生活保護制度における生活困窮者自立支援法第二条に定める基本理念の共有方法を検討すべき」と述べた。

生活保護法は 1950 年に制定されたものであり、すでに 70 年以上が経っている。日本社会が大きく変化し、社会のあるべき姿についての議論が今日進展していることを考慮すれば、この法律自体の改正が必要になっているように思われる。もちろんその場合の検討すべき課題は多岐に及ぶが、ここでは、就労支援と家計改善支援に関わる範囲で意見を述べたい。

2005 年に出された社会保障審議会福祉部会「生活保護の在り方に関する専門委員会報告」は、被保護者への新たな対応策として自立支援を提示し、その具体的内容として日常生活自立、社会生活自立、就労による経済的自立の三つの自立論を示した。また、その目的は、「就労による経済的な自立を目指す就労自立支援のみならず、被保護世帯が地域社会の一員として自立した生活を営むことができるようにする」とされ、その実現のための自立支援プログラムは「地域の被保護世帯の抱える問題を把握した上で、自主性・独自性を生かして重層的かつ多様な支援メニューを整備し、被保護世帯の問題に応じた」ものとされた。

ここで示された考え方は、その後生活困窮者自立支援制度に大いに反映されることになったが、被保護者自立支援においては、就労による経済的自立のみが強調され、必ずしも十分に反映されてこなかった。そのことは、すでに指摘したように、就労支援、家計改善支援のいずれにおいても、指導指示と思われる対応を行なっている自治体が少なからず存在することからもわかる。このことから、被保護者を対象とした就労支援と家計改善支援を、生活保護法第 27 条の 2 の相談援助にもとづく自立支援事業として実施することを、理念として法令等で明示していくことが求められている。

しかし、生活保護における就労支援と家計改善支援のあり方の改革については、この 2005 年に示された三つの自立論を踏まえるだけでなく、以下の三つの視点を検討し、これらの点も考慮することが必要ではないだろうか。

第一は、就労が個人と社会に対して果たす意義を明確にすることである。人々は、就労を通して所得を確保することによって安定した生活の維持を実現する。しかし、就労がもつ意義はそれにとどまらない。人々は、仕事を通して自らの社会的有用性を発揮するとともに、仕事の仲間や取引先との関係を通して他者からその役割や能力が認められることによって自らも自身が社会的に承認された存在であることを理解する。これによって、人々は社会の一員であるという自覚（社会的承認、それによって支えられた経済的・社会的自立の獲得、他者との相互の支え合いの関係の実現を通して）をもつことができ、その結果として自尊感情を獲得し社会参加意欲を強くもつことができる。このように、就労は、当事者にとって生きるための糧を得て経済的な自立を果たすだけでなく、社会とのつながりを通して当事者の生きる意欲を育むものである。また、社会にとっても当事者を社会の一員として承認することにより、職場だけでなく地域社会において豊かな人間関係を育むことにつながるなど、きわめて重要な役割を担っている。

しかし、自治体の生活保護担当者においては、このような就労の役割についての理解が広がっているように思えない。一部の自治体では、生活保護においては、最低生活の維持のための保護費の受給を権利とする一方で、それに対置される義務として、生活保護法第 60 条を根拠に、能力に応じて勤労に励むこと、収入、支出その他生計の状況を適切に把握するとともに支出の節約を図ることに努めるよう求めている[4]。これでは、就労が本来もっている

4 Google において「自治体　生活保護の権利と義務」で検索すると、いくつかの自治体では、金銭管理と、稼働能力のある被保護者の勤労は「義務である」と受け取られるような記述がなされている。

意義が十分に理解されず、就労は義務としてのみ求められているに過ぎないといった誤った理解を生む可能性が大きい。したがって、この就労の意義、またこの点を踏まえた就労支援のあり方を、生活保護法においてきちんと定義し、示すことが求められている。

第二は、支援をめぐる今日的な流れに沿った改革を進める必要があるということである。支援のあり方は、生活困窮者、障害者、若者やシングルマザーなどに対する支援のあり方の検討とその成果の蓄積によって大きく変化してきた。生活保護を受ける支援対象者が抱える課題や特性は、支援制度によって異なるものではなく、対象者が抱える困難や課題、そして彼らのライフヒストリーを踏まえたニーズや得意なことなどによって異なるである。支援は、この点を踏まえたものでなければ、自立にはつながらないだろう。いわば、支援対象者の抱える課題やニーズなどは個別的で多様性があるものとして理解すべきであり、その観点に立った個別的で継続的な伴走型支援が求められる。この支援のあり方は、すでに生活困窮者自立支援制度において実践されているものである。しかし、被保護者を対象にした就労支援や家計改善支援においては、対象者像、対象者の状態像といった理解により当事者が抱える多様で個別的な課題やニーズが見逃され、それによって支援がうまくいかず、指導指示に頼るといったケースがあると思われる。このため、被保護者の就労支援と家計改善支援においても、生活困窮者自立支援制度と同様に個別的で継続的な伴走型の支援を基本とすることを明確にすることによって、一体的実施がよりうまく実施されることになるだろう。

第三は、給付と就労の関係についての理解を刷新し、それにもとづく指導指示と相談援助の新たな捉え方を明確にすることである。言い換えれば、支援の現場において大きな問題となっているのが、被保護者に対する就労支援や金銭管理・家計改善支援などにおける指導指示と相談援助の二つの対処方法の扱いである。この指導指示と相談援助の関係を、上で述べた就労の意義と個別的支援といった議論を踏まえて、捉えなおす必要がある。

生活保護法第55条の7第1項では「保護の実施機関は、就労の支援に関する問題につき、被保護者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行う事業（以下「被保護者就労支援事業」という。）を実施するものとする」とされ、あわせて、第27条の2では「保護の実施機関は、第55条の7第1項に規定する被保護者就労支援事業を行うほか、要保護者から求めがあったときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をすることができる」と規定された。とはいえ、第27条の「指導及び指示」については、「被保護者の自由を尊重」（第27条の2）し、「強制し得るものと解釈してはならない」（第27条の3）としたうえで、「保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる」（第27条）と規定されている。これらの条文の関係が明確となっておらず、この点について今後議論をしていく必要があるだろう。

また、指導指示は、給付という権利を受けていることに対して被保護者が果たすべき義務としての就労・金銭管理を実行させるためのものとして捉えられてきた側面がある。また、調査からは、保護費という経済的基盤があることによって被保護者は就労意欲が低く、この

ため指導指示が必要であると理解している意見も示された。このようにして、指導指示が必要との理解が、被保護者支援の現場では根強く維持されてきたと思われる。

給付と就労・金銭管理との関係に対するこうした理解をどのように考えればよいのか、この点についての検討が求められている。

就労がもつ意義、個別的で継続的な伴走型支援の主流化を踏まえ、被保護者の就労支援と家計改善支援においても同様の道筋を示すことが求められているだろう。そこでは、自立とは、個人の責任において経済的自立を果たし社会の一員として認められた存在となるようにがんばることを求めることではない。そうではなく、社会との交流や支援に支えられて個人は安定した日常生活や就労を確保できるのであり、そうした社会との豊かな関係づくりを通して個人の自立は達成されるものといった理解への転換が求められている。言い換えれば、共生社会づくりによる困窮者支援・相互支援によって、個人の自立は達成されるとするものである。

これを、生活保護制度における権利・義務の捉え方に即して考えると、次のように理解できるのではないだろうか。すなわち、最低所得保障の給付と同じように就労や社会参加もまた人としての基本的権利であり、被保護者はこれらの実現によって自立した生活をすごすことができるようになるとともに、社会の一員として社会や経済を支えることができる。まさにこのようにして、市民としての義務を果たすことができる。すなわち、この義務は、なによりも権利の実現を前提としたものであることに注目する必要がある。

このように捉えた場合、生活保護法においては、支援対象者は最低所得だけでなく就労や家計改善の実現に向けた支援を受けるのが権利であることを基本的理念として明確にすることが求められる。他方、指導指示については、「稼働能力有り」の判定を受けた被保護者のなかで、就労意欲喚起事業などを実施しても意欲喚起につながらないケースなどを対象に、やむを得ない最後の手段として位置づけるのがよいのではないだろうか。また、そうしたものとして、指導指示は必要なものといえるだろう。すなわち、相談援助を基本としつつ、必要に応じて指導指示を活用するというのが望ましいのではないだろうか。いずれにしろ、この点についての議論が求められている。

生活保護制度における支援の考え方を考える視点として、就労の意義を明確にすること、今日的な時代状況が求めている支援方法の導入、そして給付と就労・家計支援の関係についての新たな理解という三つを提示した。これらを踏まえた生活保護の理念の策定とその具体的な支援体系づくりが今後求められているだろう。

８．一体的事業実施の推進に向けた提言

一体的実施に向けた課題の論点を整理してきたが、そのなかには支援担当者・事業者、自治体そして国に対する多くの提言も含まれていた。それらについては、各章においてすでに述べられており、この総括においても論じた。とはいえ、この一体的実施をさらに推進するにあたっては、国が果たすべき役割の大きさもまた明らかとなった。このことから、最後に、

国に対して求めたい政策の提言を整理して示しておきたい。

その第一は、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を、国主導で取り組むことである。また第二に、全国の自治体の被保護者支援担当者に対する研修を国がこれまで以上に指導力を発揮して実施していく体制づくりが求められている[5]。第三には、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ことが求められている。第四には、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に、国として何らかの措置を講ずることも、きわめて重要となっている。そして最後に、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の理念を見直すとともに、生活保護法の一部改正が求められている。

おわりに

以上、本調査研究のアンケート調査とヒアリング調査の各委員の分析結果を踏まえて、一体的実施の課題の整理、今後の推進にあたって支援の考え方、そして政策提言をおこなってきた。それらは、現在の生活保護制度を前提としたものだけでなく、この制度の改正にかかわる議論にまで広がったものも含まれている。後者についての議論は、まだ十分とはいえないが、ひとまず試論として提示させていただいた。

ところで、本調査研究の調査においては、多くの皆さんのご協力をいただいた。アンケート調査にご協力をいただいた全国の地方自治体の皆さんに感謝を申しあげたい。また、ヒアリング調査では、貴重な時間を割いて多くの知見をご披露していただいた自治体関係者、支援担当者の皆さんにも感謝を申し上げる。

この調査の成果は、これらの皆さんの協力によってつくり出されたものであり、また今後はこの成果を活用していただきたいと望んでいる。とはいえ、分析とその結果については、不十分な点も多く含まれているだろう。また、批判の対象となる点も多いのではないかと考えている。いずれにしろ、この報告書によって、被保護者就労支援事業、被保護者就労準備事業、そして被保護者家計改善支援事業などの支援のあり方についての議論がいっそう盛んとなり、支援対象者が自立し、就労と社会参加につながる仕組みが全国の自治体で取り組まれることになることを願っている。

5 厚生労働省は、生活困窮者支援の分野においてはすでに、国と都道府県が役割分担をおこなったうえで、「生活困窮者自立支援の各事業に従事する人材の養成」を目的とした研修を実施してきた（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（第3回）「参考3　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」）2022年3月24日、21-25ページ）。これらを参考に、検討を進めていくことが望まれる。

厚生労働省　令和 3 年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金
社会福祉推進事業
「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」
報告書（第 1 分冊）

令和 4 年（2022 年）3 月

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 7F
TEL 03-6907-8033　　E-mail : kyodoken@roukyou.gr.jp