

---

**特集：市区町村は少子高齢社会に対応できるか**

---

## 生活困窮者自立支援制度はどのようにスタートしたか？

——実施初年度の支援状況と課題——

田中 聡一郎\*

---

### 抄 録

本稿では、導入初年度（2015年度）の生活困窮者自立支援制度における、利用者の属性や支援状況の把握を行った。相談経路は、本人からの連絡と関係機関からの紹介が主であり、期待されたアウトリーチは1%ほどであった。支援状況は自立相談支援事業の就労支援が多く、家計相談支援事業や就労準備支援事業、認定就労訓練事業などは実施している自治体も多くはなく利用実績は伸び悩んでいる。支援の成果としては、就労開始（一般就労）が34.4%もあり、生活困窮者であっても就労支援の分野で成果をあげていると考えられる。その一方で、生活保護の適用も支援の選択肢として利用されていることがわかった。今後の生活困窮者自立支援制度は、就労面での成果や生活保護の適用以外の多様な「出口」の確保が重要な課題になろう。

キーワード：生活困窮者自立支援制度，生活保護，就労支援，貧困

社会保障研究 2017, vol.1, no.4, pp.748-761.

---

### I はじめに

生活困窮者自立支援制度が始まって2年が経とうとしている。本稿では、初年度（2015年度）のデータを用いて、生活困窮者の属性や支援状況の把握を行いたい。生活困窮者自立支援制度の導入によって、全国の約900の福祉事務所設置自治体において、自立相談支援事業をはじめとしたさまざまな支援事業が実施されることとなった。社会保険と生活保護の間で生活困窮者の自立支援を行う「第二のセーフティネット」が全国的に整備されたのである。

しかし、生活困窮者自立支援制度がどのような

制度になるか、本当のところは実際に制度を動かしてみない限り分からないような形で、スタートを切ったように思われる。生活困窮者という広範な対象を、地域の実情に応じた形で、包括的に支援を行うという制度理念は目指すべき方向としては正しいとしても、多くの自治体ではその目標を達成できるか憂慮があったのは事実であろう。例えば、「生活困窮者」をどのように明確化し把握するのか。また事業運営は直営と委託を選択することができ、さらには任意事業もあるなかで、どこまで事業展開したら良いのか。どうやって地域の社会資源を掘り起こしたらよいのか。生活困窮者支援という新たな事業運営の実際について、自治体は幅広い判断が求められた。

---

\* 関東学院大学経済学部 講師

そうした制度運営上の懸念があったなかでも、初年度の相談件数は約22.6万件にもなり、制度は無事スタートした。さらには今日、2018年に予定されている制度改正にむけて、今後のあり方についての検討も始まっている<sup>1)</sup>。生活困窮者自立支援制度については、制度の意義や特徴、制度が目指す支援のあり方などについて紹介した議論（岩間2015、岡部2015、菊池2015、駒村2016）や制度導入前に実施されたモデル事業での支援事例に基づいた研究（垣田2016）などの先行研究もあるが、実際にデータに基づいて生活困窮者自立支援制度がどのようにスタートしたのか示された議論はないように思われる。そこで本稿では、生活困窮者自立支援制度の利用者の属性、サービスの利用状況、初年度の成果と課題などについて、なるべく統計資料に基づきながら検討を行う。

## II 生活困窮者自立支援制度の概要

### 1 導入の背景と経緯

生活困窮者自立支援制度の導入の経緯を振り返れば、2008年9月のリーマンショックが一つの転機であった。リーマンショック後、日本経済は大きく景気後退し、また派遣労働者の雇止めが増加するなど労働市場の悪化もあり、住宅喪失者などの生活困窮者への対応が求められるようになった。一方、生活保護制度も、受給者の急増ばかりでなく、稼働年齢層への就労支援、多重債務や精神疾患などの困難ケースの対応など課題が山積していた。

そこで政府は、雇用保険と生活保護の間に位置する「第二のセーフティネット」（例：求職者支援制度、住宅支援給付、総合支援資金貸付など）とよばれる生活困窮者への自立支援策を整備した。また一部の自治体においては、伴走型のパーソナル・サポート・サービスのモデル事業も実施された。生活困窮者自立支援制度導入前から、このような生活困窮者という新たな課題に対応した取り組みがあり、今回の制度化の基盤となった。

一方、社会保障改革のなかでも、消費税の引き上げを目指した「社会保障と税の一体改革」の動きがあり、2012年8月に制定された社会保障制度改革推進法の附則には「生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組む」といった文言が盛り込まれた。さらには2013年1月に『社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書』において、新たな生活困窮者支援制度の構築の具体的な提案がなされた。こうした経緯から、2013年12月に生活保護法の改正とともに、生活困窮者自立支援法が制定されることとなった。

### 2 事業概要

生活困窮者自立支援制度は、福祉事務所を設置する自治体が主体となり、各種の支援事業を実施するものである。制度の目標としては、ひとつに「生活困窮者の自立と尊厳の確保」があり、経済的自立のみならず日常生活自立や社会生活自立など本人の状態に応じた自立を支援し、また自己肯定感や自尊感情を失っていることから、尊厳の確保に特に配慮するとしている。もうひとつの目標には「生活困窮者支援を通じた地域づくり」があり、支援のための地域ネットワークの構築や社会資源の開発・創造だけでなく、「相互に支えあう」地域を構築することを目指している。

支援のかたちとしても、制度の狭間に陥らないよう広く受け止める「包括的な支援」、個々人の状況に応じた「個別的な支援」、深刻になる前に問題解決を図る「早期的な支援」、自立を無理に急かさない「継続的な支援」、官民など地域での支援体制を創造する「分権的・創造的な支援」という、生活困窮者の特性にあわせた支援のあり方が提示されている。

制度の対象者は、法的には「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」と規定されている。経済的困窮という条件設定がなされているが、生活困窮者は経済的困窮のみならず、社会的孤立や健康状態

<sup>1)</sup> 2016年10月6日より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が置かれ、幅広く議論がなされている。

表1 生活困窮者自立支援法の主な事業概要と実施状況

事業名	事業内容	全国実施割合	
		2015年度	2016年度
①自立相談支援事業	生活困窮者が抱えている課題とニーズを把握し、自立支援計画を策定して、各種支援が包括的に実施されるよう関係機関と連絡調整を行う	必須事業	必須事業
②住居確保給付金	離職等により住宅を失ったまたはその恐れのある者に対して、有期で家賃相当額を支給する	必須事業	必須事業
③就労準備支援事業	一般就労に従事するための基礎能力の形成を、日常生活自立、社会生活自立、就労自立という3段階で支援を行う	28%	39%
④一時生活支援事業	住居のない生活困窮者に宿泊場所と衣食の供与等を行う	19%	26%
⑤家計相談支援事業	家計管理の支援や滞納（家賃、税金、公共料金）の解消や各種給付制度等の利用に向けた支援、債務整理の支援、貸付のあっせん等がなされる。	23%	34%
⑥子どもの学習支援事業	生活困窮世帯の子どもへの進学支援	33%	47%

出所：厚生労働省（2015）および厚生労働省（2016a）より筆者作成。

の悪化など複合的な課題を抱えている実情から、対象者の定義を厳密にし、範囲を限定するのではなく、むしろ幅広く捉えうる定義づけがなされている。

支援事業は、必須事業として、①自立相談支援事業、②住居確保給付金の支給がある。また任意事業には、③就労準備支援事業、④一時生活支援事業、⑤家計相談支援事業、⑥子どもの学習支援事業がある。なおそれらの支援事業は、自治体が直接実施するだけでなく、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO法人などに委託することも可能である。なお各事業の具体的な概要は表1のとおりである。

また認定就労訓練事業も同制度のなかに位置づけられている。これは一般就労が困難な生活困窮者に対して、清掃やリサイクル、農作業などの作業機会の提供を通じた就労訓練（いわゆる「中間的就労」）を行う事業である。それは社会福祉法人・NPO法人などの自主事業であるが、都道府県や政令市・中核市が実施する事業者を認定することになっている。

支援の流れとしては、各種支援を受けるために、まず①自立相談支援事業において相談・利用申請が行われる。その後、生活困窮者の抱えている課題についてアセスメントを行い、さらには本人と支援員が協働で自立に向けた支援計画（以下、プラン）を策定する。また、そのプランが適切かどうか、支援調整会議で検討を行う。ただし

緊急的な措置が必要とされる場合は、アセスメントやプラン策定前に、②住居確保給付金・④一時生活支援事業などにより、食事や住まいの確保を図られる。

サービスの提供については、プランに②～⑤の自立支援事業、あるいは認定就労訓練事業がある場合に、その利用の可否について行政による決定が行われ、実施される。その後、支援期間の終了時にプラン評価が行われ、「支援終了」、「再プラン（＝継続支援）」などの判断がなされる。

### 3 制度評価のための議論整理

生活困窮者自立支援制度は、「生活困窮者」を幅広く捉え、またその自立においても経済的自立のみならず、日常生活・社会生活自立など多様性を認めており、さらには支援のあり方としても「待ちの姿勢」ではなく早期に問題解決を図るといった、従来の社会保障制度にない新しさがあると評価されている。ここでは、その制度としての新しい特徴についての議論を整理し、現状把握をする際の視角を得たい。

1点目は、対象者の設定方法である。生活困窮という状況を特定化していないため、生活困窮者を広く捉えることのできる対象設定として評価されている。その一方で、法規定からは、基本的に生活保護受給には至らない程度の低所得者を対象としていると考えられる<sup>2)</sup>。そのため、住居確保給付金や一時生活支援事業、就労準備支援事業に

は資産収入要件があり、また多くの自治体において、子どもの学習支援事業の対象者も生活保護世帯や非課税世帯、就学援助受給世帯などとなっており、多くの支援策が低所得者に限定されている。税財源で運営される制度であり、所得制限が求められることが通常であったとしても、資産収入要件の設定いかんによっては、本来は支援が必要な生活困窮者に届かないことも考えられる<sup>3)</sup>。また早期的な支援が謳われているなかで、資産要件などにより支援が遅れてしまうのであれば、目指している方向性ともずれるだろう。

2点目は、自立支援の成果の把握方法である。生活困窮者を広範に捉え、自立についても多様性を認めつつも、自立支援の成果の把握としては、就業者や増収者といった就労系の成果評価（目安値）が先行して導入された<sup>4)</sup>。一般就労が難しいと考えられている生活困窮者への支援においては、就労準備段階でのステップアップや、日常生活や社会生活自立についても積極的に評価すべきであろう。就労系の成果指標に偏ってしまうと、プラン策定などにおいて一般就労の可能性の高い生活困窮者ばかりが選ばれることになる。また個別的な支援や継続的な支援が謳われるなかでは、いわば中間的就労も成果として認めることの検討が必要である。

3点目は、生活保護制度との関連である。生活困窮者自立支援制度と生活保護制度は別立ての制度となっている。しかし、生活困窮者の状況によっては両制度を行き来するようなケースも考えられ、両者の連携は重要である。また特に、生活困窮者自立支援制度から生活保護への適切なつなぎは、制度立案時からの課題として挙げられてお

り確認が必要である。

4点目は、地方自治体の動き出しである。地域の社会資源の違いなどをうけて、各自治体では任意事業の選択など、多様な事業展開が認められている。その一方で、地域の生活困窮者への支援を考えるうえで政策的なオプションは多いほうが望ましいであろう。具体的に、表1から任意事業の全国実施割合をみると、2015年度から2016年度にかけて実施自治体は増加しているが、どの事業も依然として半数も満たない状況である。地域の実情に応じた分権的・創造的な支援というあり方が目指されているとしても、支援事業の実施に消極的な自治体が存在する以上、それは住民にとってはサービスの地域差として認識されるだろう。この点は、本稿では議論することができないが、同事業に消極的な自治体がどのような課題に直面しているのか検討する必要があるだろう。

### Ⅲ 制度評価—支援プロセスの視点から

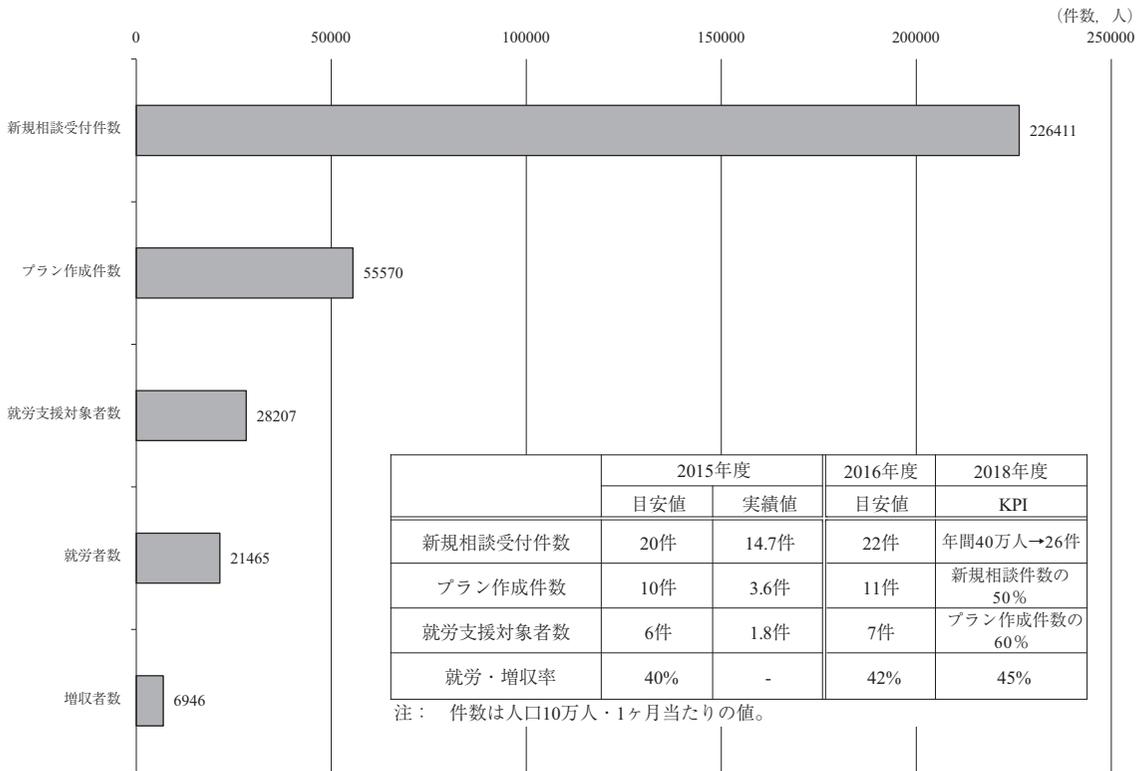
#### 1 全国的状況：目安値による把握

では、2015年度の生活困窮者自立支援制度の支援状況（全国）を見てみたい。図1には、「新規相談受付件数」→「プラン作成件数」・「就労支援対象者数」→「就業者数」・「増収者数」が順に示されている。これらの数字は、政府が制度評価のために設定している目安値において把握される各項目である。目安値の項目は、制度の「入口」にあたる新規相談受付件数から、プラン作成件数・就労支援対象者数を経て、制度の「出口」として就労系の成果である就業者数・増収者数を把握するという構成になっている。したがって、生活困窮

<sup>2)</sup> ただし、学習支援事業では、生活保護受給世帯の子どもたちも将来最低限度の生活を維持できなくなる可能性があるという考えで支援される。

<sup>3)</sup> 就労準備支援事業を利用すべきものが利用しなかった理由について、27.3%の自治体が資産収入要件を満たさないためと回答したという報告もある（厚生労働省2016b）。例えば、親同居の「引きこもり」のケースで、資産収入制限により就労準備支援事業の支援が得られないことなどが考えられるが、そのようなケースの場合は資産収入要件を満たしていなくても自治体の長が「準ずる者」として必要と認めれば、支援可能になるように規定が設けられている。この「準ずる者」も含め、資産収入要件の現場での運用実態についてさらに検討が必要である。

<sup>4)</sup> ただし厚生労働省は、2016年度から「新たな評価指標」という制度評価指標を導入し、(1) 自立相談支援事業における継続的支援（プラン作成予定も含む）の人数把握、その後の継続的支援を通じた状態像の変化、(2) 他機関へのつなぎとなった人数把握、つなぎ先機関の把握も行われるようになり、成果指標の多面化が進んだ。



出所：厚生労働省（2016a）から筆者作成。

図1 生活困窮者自立支援制度の支援状況（2015年度：全国）

者自立支援制度の評価について、就労面の成果に重きを置いたものと考えることができる。以下では、目安値で把握される支援状況の各項目について順にみてみたい。

まず2015年度の新規相談受付の実績件数は約22.6万件（人口10万人あたり14.7件）であった。しかしその目安値は20件であるため、初年度の実績値は目安値を下回る結果となった（目安値の73.5% = 14.7件/20件）。

またプラン作成の実績件数は約5.6万件（人口10万人あたり3.6件）であったが、その目安値は10件であり、こちらも実績値が目安値を下回っている（目安値の36% = 3.6件/10件）。さらには『骨太の方針2015』に盛り込まれた「経済・財政再生計画」には、生活困窮者自立支援制度の評価指標（Key Performance Indicators, KPI）が示されているが、プラン作成については2018年度新規相談件

数の50%という基準がある。2015年度の実績値は、新規相談からプラン策定に至ったのは24.5%（= 55,570件/226,411件）であり、全体としてはプラン作成については低調といえる。

次に就労支援対象者数は約2.8万人（人口10万人あたり1.8人）となったが、その目安値は6件であり、こちらも実績値は目安値に届かなかった（目安値の30% = 1.8件/6件）。

就労者数は約2.1万人、増収者数は約7千人であり約2.8万人が就労や増収につながっている。なお就労・増収率は2016年度から把握されているため、2015年度については値をとることができなかったが、最新の状況（2016年度10月まで）では71%と目安値の45%を大幅に上回っている。この就労・増収率は就労支援対象プラン作成者の就労者数・増収者数／就労支援対象者数で算出される。就労支援対象者数は目安値を大幅に下回り、

就労・増収率は目安値を大幅に上回っていることから、当初の想定よりも、就労支援対象者を就労可能性の高い生活困窮者に絞っている可能性がある。

2015年度の生活困窮者自立支援制度の全体的な支援状況は、目安値には届いておらず、初年度の成果としては予定したレベルまでは到達できなかったといえるだろう。

## 2 生活困窮者の属性と支援状況：支援段階別の把握

### (1) 検証の枠組み

先述のとおり、生活困窮者自立支援制度は、経済的な問題だけでなく、社会的な孤立や障害・病気などの複合的な問題を抱えた生活困窮者を対象としており、社会保障制度や地域の社会資源など他機関へのつなぎなども期待されている。そればかりでなく、生活困窮者支援を通じた地域づくりも目標として掲げられている。そうした点を踏まえれば、目安値で示されている各指標のみで、支援状況を評価することは一面的になろう。就労面の成果以外にも、支援のプロセスや成果の評価のためには、次のような着眼点が必要になる。

第1に、相談経路の検証である。生活困窮者がどのような経路で相談にたどり着いたのか。生活困窮者がアクセスしやすい場所・体制にあるか。自治体のほかの部署・関係機関からの紹介を得るための連携は十分かどうか。さらには支援を求めると自身が難しい生活困窮者の元に向くアウトリーチは実際どの程度可能かなどが議論としてある。

第2に、相談受付時の対応の検証である。制度の狭間に落ちないような包括的な相談受付がなされているかどうか。必要に応じて、一時生活支援や住宅確保給付金といった緊急的な支援の提供がなされているかどうか。他機関（例えば、福祉事務所や社会福祉協議会）へのつなぎが適切になされているか。相談支援の拒否者に対しても信頼の確保に努めているかなどが議論としてある。

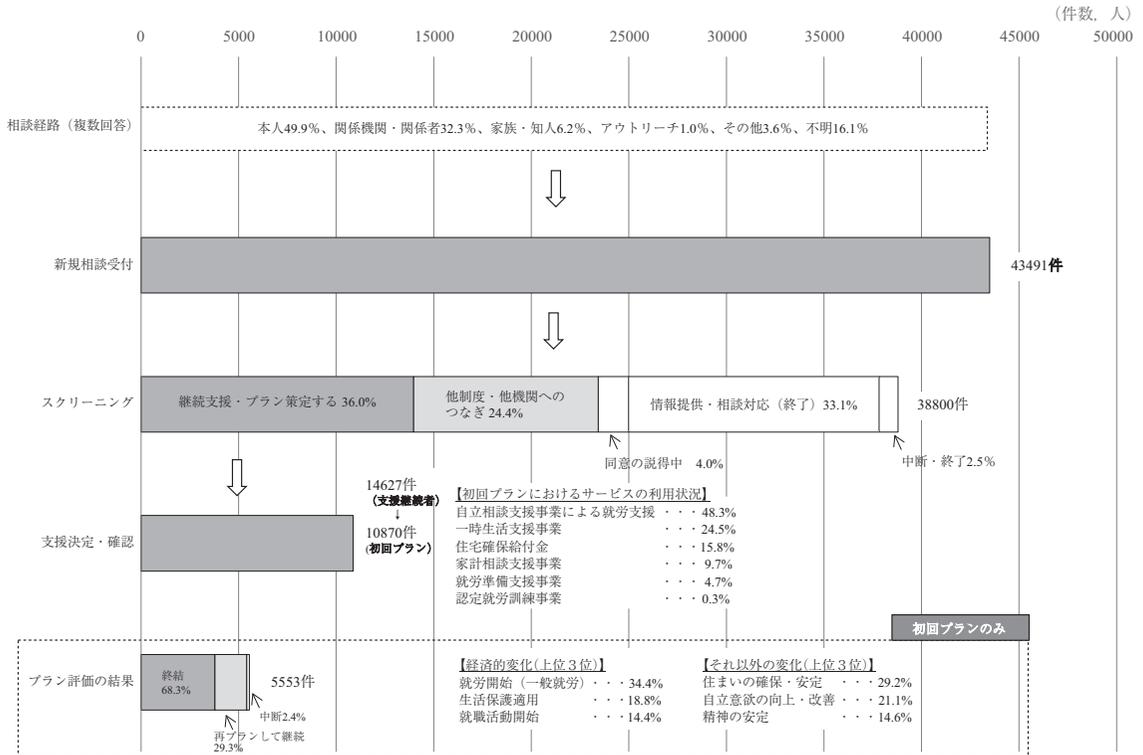
第3に、スクリーニングによる判断結果の検証である。スクリーニングとは、プラン策定の前に、改めて自立相談支援機関で対応するか、他機関へつなぐかなどを判断することをいう。相談のなかで問題が落ち着き、情報提供のみで終了する場合もある。その一方で、自立相談支援機関から連絡しても全く連絡がつかなくなってしまうケースもある。スクリーニングの判断の結果、プラン策定や他機関へのつなぎがどの程度なされているかなどが議論されている。

第4に、支援決定・確認の状況の検証である。継続支援が決まると、本人と支援員と協働でプランの策定を行う。ただ本人の生活困窮状況からプラン策定までなかなか進めない状況もある。また策定されたプランに法に基づく事業が含まれる場合は、自治体はその利用の可否を決定する<sup>5)</sup>。検討すべき点としてはこうした支援の提供状況のみならず、支援の中断やモニタリングの実施など支援過程の確認についても必要である。

第5に、プラン評価の結果状況の確認である。支援の終結、再プラン（支援継続）などの状況を検討する必要がある。終結についても、生活困窮状態が解決し、自立相談機関から完全に自立できるケースと完全な脱却までは至っていないケースとがあり、そのため終結後のフォローも重要といわれる。

図2は、以上のような5段階の支援のプロセスから、生活困窮者自立支援制度の支援状況を捉えたものである。また図3・4は新規相談時点とプラン策定時点の生活困窮者の基本属性と抱えている課題を示している。この図2・3・4は、みずほ情報総研株式会社(2016)『生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関における支援実績、対象者像等に関する調査研究事業報告書』の情報をを用いて支援プロセスの流れにあわせて、整理しなおしたものである。なお、そのデータは、制度が導入された2015年4月から12月に実施した生活困窮者自立促進支援モデル事業を実施した119自治体<sup>6)</sup>のものである。そのため図1とは違い、すべての実施自治

<sup>5)</sup> 支援決定が必要な法に基づく事業は、住宅確保給付金、就労準備支援事業、認定就労訓練事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業である。



出所：みずほ情報総研（2016）から筆者作成。

図2 生活困窮者自立支援制度の支援状況（2015年4月～12月：モデル事業実施の119自治体）

体（福祉事務所設置自治体総数は901）のデータでもなく、期間も9カ月分と限られているが、支援プロセスごとに詳細な情報が入手できるため用いることにする<sup>7)</sup>。もちろん上述の論点をすべて検証することはできないが、以下では可能な限りデータに基づいて、生活困窮者の属性と支援状況を明らかにしたい。

(2) 相談経路・相談受付

2015年4月から12月の119自治体の新規相談受付件数として把握されているのは、約4.3万件である。これは2015年度の全国の新規相談受付件数の約20%（19.2% = 43,491件/226,411件）にあたる。

まず相談経路から見てみたい。約4.3万件の相談経路（複数回答）を見てみると、最も多いのが「本人」（本人自ら連絡（来所）と本人自ら連絡（電話・メール）を足し合わせた）で49.9%、次に「関係機関・関係者」（関係機関・関係者からの紹介）が32.3%、「家族・知人」（家族・知人からの連絡（来所）と家族・知人からの連絡（電話・メール）を足し合わせた）が6.2%と続く。このことから、主な相談経路は、本人の連絡と関係機関・関係者からの紹介であることがわかる。

一方で、期待された「アウトリーチ」（自立相談支援機関がアウトリーチして勧めた）はわずか1.0%である。もちろん制度導入時の手探りの時

<sup>6)</sup> モデル事業の実施自治体であるため、ほかの未実施自治体と比べ、生活困窮者支援について体制整備やノウハウの蓄積などがあると考えられる。

<sup>7)</sup> ただし支援の過程で生み出されるケースデータを元にしてしているため、「不明」であるデータが多いことにも留意が必要である。

期であり、さらにはアウトリーチが必要とされる潜在的な生活困窮者がどの程度存在するのかは未知であるため、この数字から低調であるというようには判断できない。ただ、今後もアウトリーチの積極的な展開にむけて早期発見につながるような地域のネットワークづくりが引き続き求められるだろう。

次に、図3の①から新規相談者の基本属性を見てみたい。まず性別は「男性」が58.9%、「女性」が39.0%であり、「男性」のほうが多い。年齢を見ると、「30代以下」は25.1%、「40～50代」は39.9%、「60代以上」は26.6%と若者も中年者も高齢者も一定数いるが、中年者がやや多めであることがわかる。さらに健康状態をみると「良くない」（通院していると通院していないを合算）は38.1%いる。「不明」も31.5%いるために、これ以上の値である可能性がある。また就労状況を見てみると、求職・転職活動中あるいはその希望者である、「仕事を探したい／探している（無職）」が31.9%、「就職しているが、転職先を探したい／探している」が5.0%いる。こちらも「不明」29.3%が大きいため、これ以上の値である可能性がある。このように就労支援のニーズも大きいと考えられるが、同時に40～50代の中年者や健康状態が良くない者が4割近くいるために、就労や収入の増収などの就労系の成果をあげるためには難しさもあるであろう。

そのことは、図4の①の新規相談者が抱える課題<sup>8)</sup>からも明らかである。制度の対象者が経済的困窮者であるため、それが最も大きな課題となっている。それに次いで多いのは「就職活動困難」であり23.6%いる。「病気」も20.8%、「メンタルヘルスの課題」も14.9%と就労を難しくする課題を抱える生活困窮者がかなりいることが示されて

いる。

### (3) スクリーニング

次に、図2に戻り、スクリーニングにまで進んだケースが約3.9万件を検討する。相談を受けてもスクリーニングまで進まないものが10.8%いる（=1-38,800件/43,491件）。相談受付段階では、支援の利用申込まで必要としない情報提供で済むケース、緊急的支援が必要とされるケース、生活保護などへつなぐことが適切と考えられるケースもあり、それらが含まれていると考えられる。

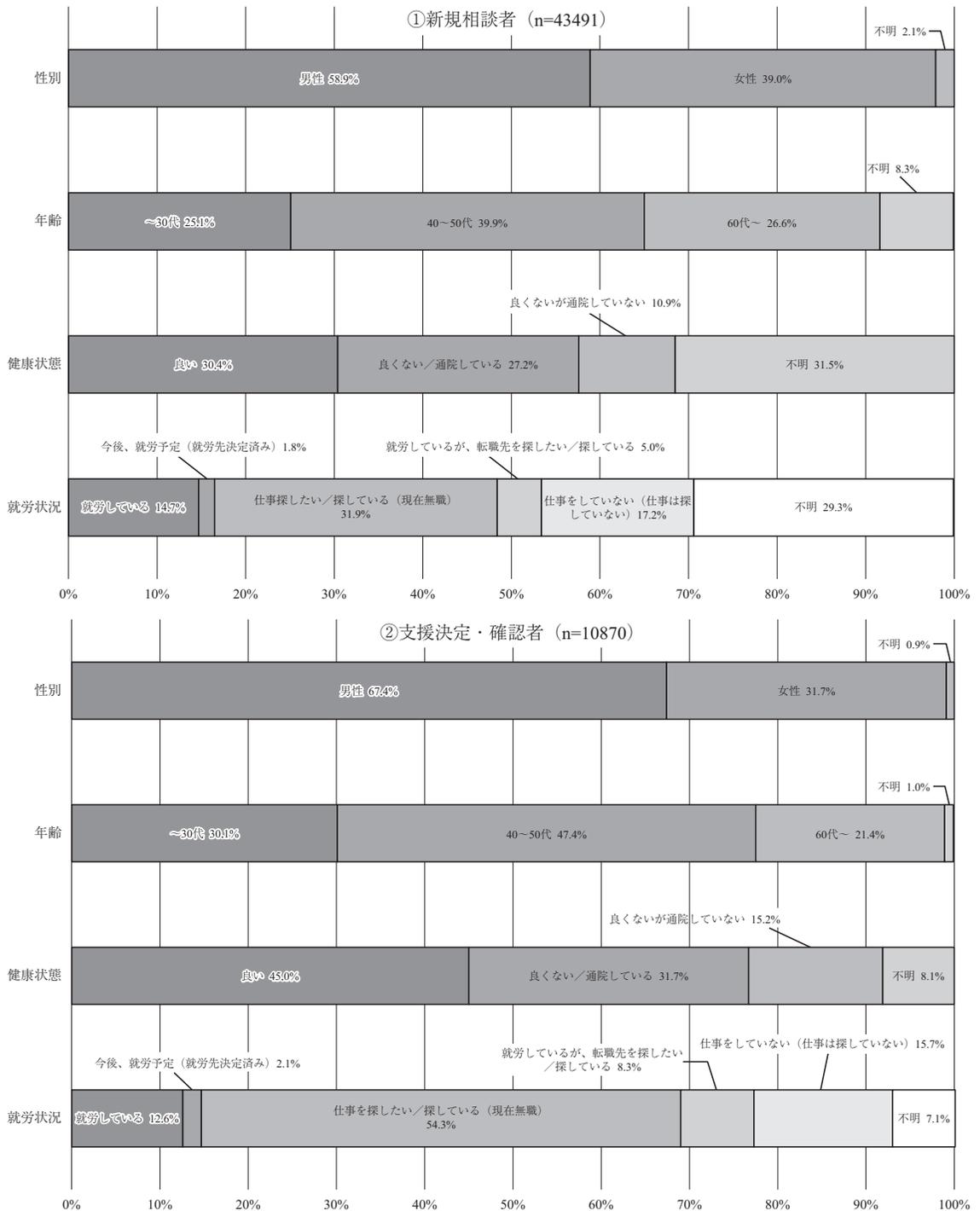
スクリーニングに進んだ約3.9万件を見てみたい。スクリーニングによって、「継続支援・プラン策定する」ケースが36.0%、「他制度・他機関へのつなぎ」が24.4%、「同意の説得中」が4.0%、「情報提供・相談対応（終了）」が33.1%、「中断・終了」が2.4%という結果となった。

先述のとおり、プランの策定については、国の目安値にもなかなか届かない現状もある。さらにはスクリーニングにより継続支援となっても、実際にプラン策定まで進めない状況も指摘されている<sup>9)</sup>。任意事業を実施している場合や、人口規模に対する配置支援員数が多いほど、またプランに関わる関係機関数が多いほど、プラン作成率が高くなると報告もあり（厚生労働省2016a）、支援の体制が整っていないとプランの策定に躊躇する傾向があるのではないかと考えられる。

一方、他機関へのつなぎ先は、本稿の利用資料では分からないが、厚生労働省（2016a）によれば、2016年5月の新規相談件数（19,009件）のうち、他機関へのつなぎとなったものは27.8%であり、最も多かったのは福祉事務所（生活保護担当部署）で11.4%であった。他機関へのつなぎとあったときは、やはり生活保護が最大のつなぎ先

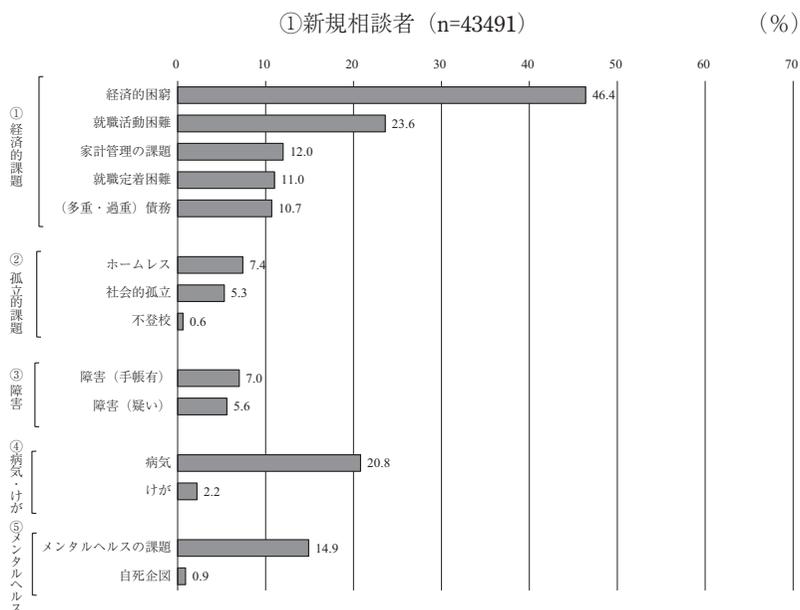
<sup>8)</sup> 本稿で用いているみずほ情報総研株式会社（2016）の資料では、生活困窮者の課題を28項目を列挙している。ただそれでは解釈することが難しいために、同報告書は代表的な課題について5つのグループにまとめている。具体的には、「①経済的課題」：経済的困窮、（多重・過重）債務、家計管理の課題、就職活動困難、就職定着困難、「②孤立系課題」：ホームレス、社会的孤立（ニート・ひきこもりなどを含む）、不登校、「③障害」：障害（手帳有）、障害（疑い）、「④病気・けが」、「⑤メンタルヘルス系課題」：自死企図、そのほかメンタルヘルスの課題（うつ・不眠・不安・依存症・適応障害など）にまとめている。

<sup>9)</sup> 厚生労働省（2016a）によれば、スクリーニング段階で約35%が継続支援しプラン策定することになっているが、全国のプラン策定率が25%であり、プランを作成しようとしてもできていない実態がうかがえるとしている。

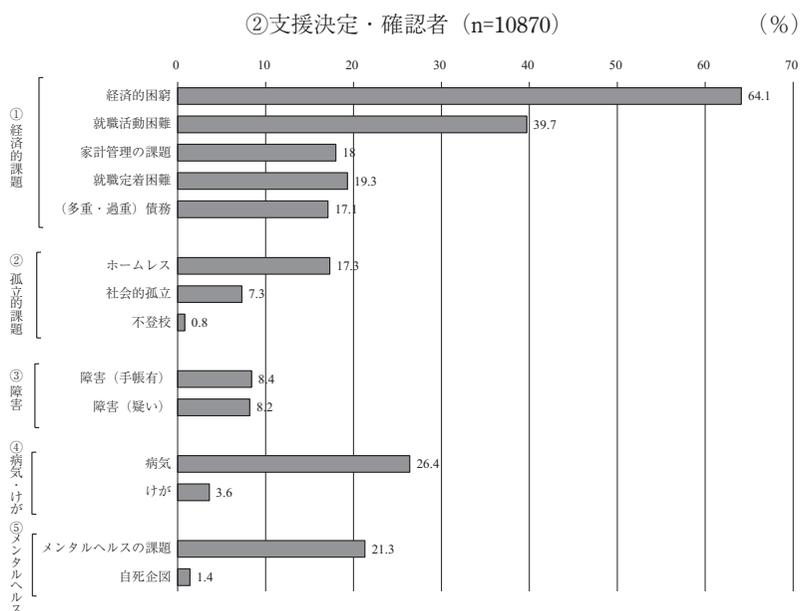


出所：みずほ情報総研（2016）より筆者作成。

図3 生活困窮者自立支援制度の利用者の基本属性（2015年4月～12月：モデル事業実施の119自治体）



注：以上の5つのグループに当てはまらない項目では、「住まい不安定」16.1%、「家族関係・家族の問題」15.9%が大きい。また「不明」26.7%である。



注：以上の5つのグループに当てはまらない項目では、「住まい不安定」26.7%、「家族関係・家族の問題」21.5%が大きい。また「不明」7.5%である。

出所：みずほ情報総研（2016）より筆者作成。

図4 生活困窮者自立支援制度の利用者の抱える課題  
(2015年4月～12月：モデル事業実施の119自治体)

となっている。

#### (4) 継続支援・サービスの利用状況

スクリーニング後、支援継続ケースは14,627件である。そのうち、支援決定・確認となった10,870件の初回プランを検討する。初回プランのなかに一般就労を目標として掲げている割合は58.6%おり（みずほ情報総研株式会社2016）、現在のところ、生活困窮者自立支援制度は、一般就労の可能性のある者への支援に力を入れていることが推察される。

具体的に、ふたたび図3の②の支援決定者の基本属性を見てみれば、新規相談者と同様に「男性」（67.4%）、「40～50代」（47.4%）が多い。さらには、健康状態は「良くない」（通院していると通院していないを合算）もおおよそ半数（46.9%）いる。一方で求職・転職活動中やその希望者は新規相談時点よりも多くなっている。例えば「仕事を探したい／探している（無職）」は過半数（54.3%）にもなる。図4の②の生活困窮者の抱える課題を見ても、「就職活動困難」が4割（39.7%）ほどもいる。引き続き、「病気」（26.4%）や「メンタルヘルスの課題」（21.3%）といった課題を抱えている者も多いことが示されている。

次に、図2で支援決定者がどのような支援を受けているのか見てみると、利用順に、自立相談支援事業における就労支援が48.3%、一時生活支援事業が24.5%、住宅確保給付金が15.8%、家計相談支援事業が9.7%、就労準備支援事業が4.7%、認定就労訓練事業が0.3%という利用状況であった。

最も利用されている自立相談支援事業における就労支援は、ハローワークへの同行支援から独自求人開拓まで本人に合わせた幅広い支援であるが、一般就労を目標とする人を中心に支援しているとされる。この利用実態からも、生活困窮者における、一般就労のための支援のニーズの高さが伺える。

次に、緊急的な支援として考えられている、一時生活支援事業や住宅確保給付金の利用が続く。これらは従来から利用実績があるものである。ま

た支援決定者が抱える課題で「住まい不安定」は26.7%にもなり、生活困窮者自立支援制度においても大きな支援のニーズがある。

一方で、生活困窮者自立支援制度における、新規の支援策として導入された家計相談支援事業や就労準備支援事業、認定就労訓練事業の利用割合は高くない。家計相談支援事業は、生活困窮の実態を「見える化」する機能があり有効であると考えられているが、一方で本人が利用を希望しない点、自立相談支援事業のなかで家計相談についてある程度実施されることなどから伸び悩んでいる（厚生労働省2016c）。就労準備支援事業は、直ちに一般就労への移行が困難な生活困窮者に対して自立の段階に応じた支援を行うものであるが、こちらも本人が利用を希望しない点や資産収入要件を満たさないことなどが原因としてあげられている。さらに認定就労訓練事業については、本人が通える範囲に認定事業所がないなどの課題もあり利用が進んでいないとされる（厚生労働省2016b）。

特に、就労準備支援事業や認定就労訓練事業においては、連携する地域資源の確保が重要になるであろう。地域の事業所や障害者就業を実施している事業所に対して、一般就労・中間的就労の受け入れを依頼したり、ボランティア団体やNPOなどと連携し、就労以外の「居場所」の開拓などを実施しているが、相談支援の「出口」の量的な認識については「増えているが、ケース数に対してまだ不足している」が40.3%、「増えておらず、ケース数に対して不足している」が48.7%と回答があり（みずほ情報総研株式会社2016）、9割近くが不足していると回答しており、連携する地域資源の確保が大きな課題になっている。

#### (5) プラン評価

最後に、プラン評価の状況である。初回プランで、支援期間が終了し評価まで進んだのは5,553件である。プラン評価の結果、支援終結となったのは68.3%、再プランして継続となったのが29.3%、中断が2.4%である。

このことから、多くが予定された支援期間内に

支援を終えていることがわかる。期間内の変化をみれば、経済的变化で大きいのは、就労面の成果である就労開始（一般就労）34.4%、就職活動開始14.4%がある。就労開始は3割超もいることになり、就学支援の分野で成果をあげていると評価できるだろう。

一方でプラン策定を行い、支援継続になった者においても、生活保護の適用となるものが18.8%もいることが示されている。ホームレスなどの住居喪失者で一時生活支援事業の支援を受けたものが生活保護の適用となるケースが多いと考えられるが、それ以外の生活困窮者でも生活保護の適用となっている。生活基盤の建て直しのために生活保護制度を利用することも、支援の選択肢として取られていると考えられる。また経済面以外の変化としては、住宅確保給付金や一時生活支援事業の成果と考えられるが、住まいの確保・安定が挙げられている。さらには自立意欲の向上・改善や精神の安定など就労面の成果指標では把握されていなかった日常生活自立や社会生活自立に関わる指標においても成果があがっていることが確認される。

一方、再プランとなるケースが30%程度いる。ただこれは目標が達成されて、次の目標を設定するものか、体調の悪化や支援のミスマッチなどにより目標の見直しが強いられているのか明らかではない。いずれにしても、生活困窮者は自立が困難なケースが多いため、継続的な支援が望まれる。

#### Ⅳ むすびに：生活困窮者自立支援制度の成果と課題

生活困窮者自立支援制度は、対象者である「生活困窮者」を幅広く捉え、成果である自立も多様（経済的自立、社会生活自立、日常生活自立）であり、さらには事業運営も、任意事業の選択実施など自治体の裁量を広く認めるなど、制度としては弾力的な特徴を持つ。そうであるがゆえに、実際の制度実施を経ないと、生活困窮者自立支援制度はどのように機能するか明らかにならないという面もあった。

そこで本稿では、初年度（2015年度）のデータを用いて、生活困窮者の属性や支援状況の把握を行った。具体的には、相談経路・相談・スクリーニング（プラン策定や他機関へのつながりも含む）までの流れ、支援状況、支援の成果（経済的变化とそれ以外の変化）などの把握を行った。

生活困窮者自立支援制度の初年度は、新規相談件数、プラン策定件数、就労対象者数などの全体的な相談支援状況は当初予定していた目安値よりも低調であり、また自治体の任意事業の実施状況もおおよそ2～3割程度であった。

相談経路は本人からの連絡と関係機関からの紹介が主であり期待されたアウトリーチは1%ほどであった。地域でのネットワークづくりが引き続き課題になろう。

またスクリーニング後、継続支援・プラン策定するのは36.0%、他機関へつながりは24.4%、情報提供・相談で終了が33.1%であった。

実際に支援が決定となった生活困窮者には男性で中年者が多く、また健康状態も良くないが、抱える課題としては就労活動困難が大きい。そのため支援状況としても、自立相談事業における就労支援の利用が多い。その一方で、生活困窮者自立制度で新たな支援策として位置づけられることとなった、家計相談支援事業や就労準備支援事業、認定就労訓練事業などは実施している自治体も多くはなく、利用は伸び悩んでいる。その背景には本人が希望しないということなどもあり、その支援にはかなりの労力がかかることが想定される。全国的な展開を促す意味でも家計相談支援事業や就労準備支援事業の成果について、日常生活自立や社会生活自立という観点から積極的に評価する必要がある。なお就労準備支援事業は資産収入要件の影響も報告されており、利用の促進のためにも弾力的な運用が必要になると考えられる。

初回プランの成果としては、経済的变化として、就労開始（一般就労）が34.4%もあり、生活困窮者であっても就労支援の分野で成果をあげていると考えられる。その一方で、支援の過程のなかで生活保護適用がなされているケースも18.8%あり、生活保護の適用も支援の選択肢として利用さ

れていることがわかった。

しかし生活困窮者自立支援制度において、実施自治体の9割近くが相談支援の「出口」が不足していると考えており、それはプラン策定の伸び悩みの根本的な原因になっている可能性がある。また現在のところ、生活困窮者自立支援制度は、就労面での成果や生活保護の適用という支援が中心になっている。自治体の多様な「出口」の構築を支援するためにも、日常生活・社会生活自立に関する成果や中間的就労についての積極的な評価が重要になると考えられる。

#### 参考文献

- 岩間伸之 (2015) 「生活困窮者自立相談支援事業の理念とこれからの課題：地域に新しい相談支援のかたちを創造する」『都市問題』106 (8), pp.60-68。
- 岡部卓 (2015) 「生活困窮者自立支援制度をどうみるか：事業の観点から」『都市問題』106 (8), pp.44-51。
- 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎 (2014) 『生活困窮者への伴走型支援：経済的困窮と社会的孤立に対応するトータルサポート』明石書店。
- 垣田裕介 (2016) 「社会政策における生活困窮者支援と地方自治体」『社会政策』7 (3), pp.41-55。
- 菊池馨実 (2015) 「生活困窮者支援と社会保障：貧困・生活困窮者法制の展開と生活困窮者自立支援法」『社会福祉研究』124, pp.4-12。
- 熊木正人 (2015) 「生活困窮者自立支援制度はなぜ創設されたのか」『月刊福祉』98 (9), pp.12-16。
- 駒村康平 (2016) 「現代社会における生活困窮者自立支援制度の役割と意義」『自治実務セミナー』646, pp.2-5。
- 厚生労働省 (2015) 『自立相談支援事業の手引き』。
- (2016a) 「生活困窮者自立支援法の施行状況」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1回) 資料3。
- (2016b) 「自立相談支援事業・就労支援のあり方について」生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会 (第2回) 資料2。
- (2016c) 「各支援策のあり方について (家計相談支援事業, 貧困の連鎖防止, 住宅確保給付金, 一時生活支援事業)」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) 資料2。
- 田代善行 (2014) 「生活困窮者自立支援法：平成二五年一二月一三日法律第一〇五号」『法令解説資料総覧』391, pp.21-27。
- 本後健 (2016) 「『生活困窮者自立支援制度』をどのように活用するか」『自治実務セミナー』646, pp.6-12。
- みずほ情報総研株式会社 (2016) 『生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関における支援実績, 対象者像等に関する調査研究事業報告書』。

(たなか・そういちろう)

## **How was the New Support System for the Independence of People in Need Started?: Current Situation and Issues in the First Year**

Soichiro TANAKA \*

### Abstract

This paper investigates the characteristics of users and the support situation in the first year (FY 2015) of the new support system for the independence of people in need. The consultation route was mainly the contacts from users and the referrals from relevant organizations. Outreach was about 1%. There are many people using employment support, but few people using the household management support, the employment preparation support, and the certified employment training. By support, 34.4% of user started working. Employment support has achieved considerable results even if they have many living problems. On the other hand, public assistance was used as a support option. In the future, setting the various goals other than working and public assistance will be an important subject for Support system.

Keywords : Support System for the Independence of People in Need, Public Assistance, Employment support, Poverty

---

\* Lecturer, College of Economics, Kanto Gakuin University