



生活困窮者自立相談支援機関・支援員に対するアンケート調査

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2022-03-14 キーワード (Ja): キーワード (En): the Act on Self-reliance Support for Needy Person, organisation, staff, Questionnaire-Based Survey 作成者: 嵯峨, 嘉子, 仲野, 浩司郎 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24729/00017615

生活困窮者自立相談支援機関・支援員に対するアンケート調査

嵯峨 嘉子¹⁾ 仲野 浩司郎²⁾

1) 大阪府立大学人間社会システム科学研究科

2) 大阪府立大学客員研究員

要 旨

生活困窮者自立支援相談機関における生活困窮者の把握の実態、および生活困窮者自立支援制度と近接領域である生活保護制度・生活保護部局との連携状況に着目し、全国の生活困窮者自立支援相談機関、相談員を対象に、アンケート調査を実施した。機関調査結果では、生活困窮者を早期に把握する支援体制の課題が明らかとなった。支援員調査では、支援員における正規雇用の割合が約半数にとどまることが確認された。また、初回相談時において、水道等のライフライン状況や家賃滞納状況について必ずしもすべてのケースで確認されていないことが明らかとなった。最低生活費の確認をしない理由として、生活保護の算定方法や当該自治体の保護基準額がわからないといった回答が一定数存在したことから、支援員に生活保護制度に関する知識が求められていることが示された。

キーワード：生活困窮者自立支援法、自立支援相談機関、相談支援員、質問紙調査

はじめに

2013年に、生活困窮者自立支援法が成立し、2015年から制度実施がなされている。生活困窮者自立支援制度では、事業実施にあたり自治体直営あるいは委託業務での実施がなされていること、また、必須事業や任意事業など複数の事業を含む制度であることから、その実施形態は、実施機関ごとにさまざまな形で実施されている。

本調査報告では、生活保護自立支援法施行後の実施状況について、各実施機関・支援員の支援実態および実践上・政策上の課題を明らかにすることを目的としている。とりわけ、生活困窮者自立支援相談機関の窓口における生活困窮者の把握の状況、および生活困窮者自立支援制度と近接領域である生活保護制度・生活保護部局との連携状況に着目し、アンケート調査を実施した。

I. 調査の概要

(1) 調査対象

厚生労働省がホームページで公開している「全国の自立相談支援機関 相談窓口一覧(2018年4月1日時点)」に掲載されている自立相談支援機関1,305機関を調査対象とした。また、支援員調査については各相談支援機関に配置されている3職種（主任相談支援員・相談支援員・就労支援員）の3,915人を対象とした。

(2) 調査方法

自記式質問紙（自立相談支援機関用のアンケート、支援員用アンケート）をそれぞれ郵送し、返送してもら

う方法をとった。機関調査では、調査票を配布した1,305機関のうち578機関から回答を得た（回収率：44.2%）。

支援員に対しては、他の支援員に回答内容が見られることのないよう個別の返信封筒でもって返送を依頼した。調査対象者3,915人のうち、回答数1,347人から回答を得られた（回収率：34.4%）。

(3) 調査対象期間

回答期間は、2019年1月7日～2019年2月25日までとした。

(4) 分析方法

SPSS Statistics 26を用いて集計を行った。設問ごとに欠損値を除いて集計している。

(5) 倫理的配慮

対象者に対して研究の趣旨、研究協力への自由意志の尊重、協力の拒否や撤回による不利益はないこと、匿名性と個人情報の守秘等について紙面で説明した。回答をもって調査協力が得られたとした。本調査は、大阪府立大学人間社会システム科学研究科研究倫理委員会の承認を受けている（承認日：2019年2月27日）。

II 調査結果

(1) 生活困窮者自立相談支援機関調査結果

回答した機関（以下、当機関とする）の基本属性は、表1のとおりである。支援機関の自治体規模（問1）で最も多いのは、5万人未満235機関（41.0%）であった。機関の人員配置状況（問2）について、主任相談支援員で1名配置が513機関（92.8%）と多くを占める。相談支援員については、多い順に、1名282機関（50.7%）、2名配置121機関（21.8%）となっている。就労支援員について、1名配置が最も多く290機関（66.2%）となっている。運営形態（問3）については、委託が最も多く362機関（63.5%）、次いで直営197機関（34.6%）となっている。受託機関の種別については、最も多いのが社会福祉協議会300機関（76.5%）、次いで、24機関（6.1%）となっている。相談窓口の設置場所（問4）は、市役所庁内が283機関（49.8%）、市役所庁外が216機関（38.0%）となっている。本事業の主管部局（問5）は、生活保護担当部局363機関（64.8%）が最も多く、次いで地域福祉担当126機関（22.5%）となっている。自治体の任意事業の実施状況についての設問が問6である。各事業の実施状況は、就労準備支援事業が51.7%、家計改善支援事業49.7%、一時生活支援事業31.3%、子どもの学習・生活支援事業56.7%、その他事業7.3%となっている。

利用者が抱える課題の種類について、2017年度の相談支援機関業務支援ツールの「8. 新規支援決定者の属性状況」から、上位5つ（問8）の回答結果は次の通りである。1番目で最も多く挙げられたのは、経済的困難76.0%、次いで、就職活動困難6.0%、病気5.3%となった。1番目の回答の7割強は、経済的困難に集中したが、2番目以降は各項目でばらつきが見られる。上位2番目の回答で最も多いのは就職活動困難19.2%で、次いで経済的困窮12.2%、家計管理の問題11.8%となっている。

実施機関がよく連携している関係機関（問9）では、生活保護担当が最も多く550機関（95.2%）を占める。次いで、障害者福祉担当424機関（73.4%）、社会福祉協議会395機関（68.3%）、高齢者福祉担当374機関（64.7%）となっている。

それぞれの機関において発見された生活困窮者を当機関に繋げるための連携がとれているかどうか尋ねたのが問10である。「はい」と回答した割合が高い機関を順に挙げると、税担当（税情報）65.4%、国民健康保険

担当部局（国保料の滞納情報）63.3%、公営住宅担当（家賃滞納の情報）48.6%、介護保険担当部局（介護保険料の滞納情報）47.9%となっている。

表1 機関の基本的属性

		機関数	%			機関数	%
自治体の人口規模 (問1)	5万人未満	235	41.0	運営形態 (問3)	直営	197	34.6
	5万人～10万人	161	28.1		委託	362	63.5
	10万人～15万人	64	11.2		委託+直営	11	1.9
	15万人～20万人	34	5.9	受託機関 (問3-1) (複数回答)	社会福祉協議会	300	76.5
	20万人～50万人	60	10.5		社会福祉法人	24	6.1
	50万人以上	19	3.3		株式会社	13	3.3
主任相談支援員 (問2)	1名以下	21	3.8	相談窓口設置場所 (問4)	社団法人・財団法人	20	5.1
	1名	513	92.8		NPO法人	19	4.8
	2名	16	2.9		その他	16	4.1
	3名	2	0.4	市役所庁内	283	49.8	
	6名	1	0.2	市役所庁外	216	38.0	
相談支援員	1名以下	31	5.6	その他	69	12.1	
	1名	282	50.7	主管部局 (問5)	生活保護担当	363	64.8
	2名	121	21.8		地域福祉担当	126	22.5
	3名	59	10.6		その他	71	12.7
	就労支援員	4名	24	4.3	任意事業実施 (問6)	就労準備支援事業	299
5名以上		35	6.3	家計改善支援事業		287	49.7
1名以下		54	12.3	一時生活支援事業		181	31.3
1名		290	66.2	子どもの学習・生活支援事業	328	56.7	
2名		56	12.8	その他事業	42	7.3	
	3名	20	4.6				
	4名以上	18	4.1				

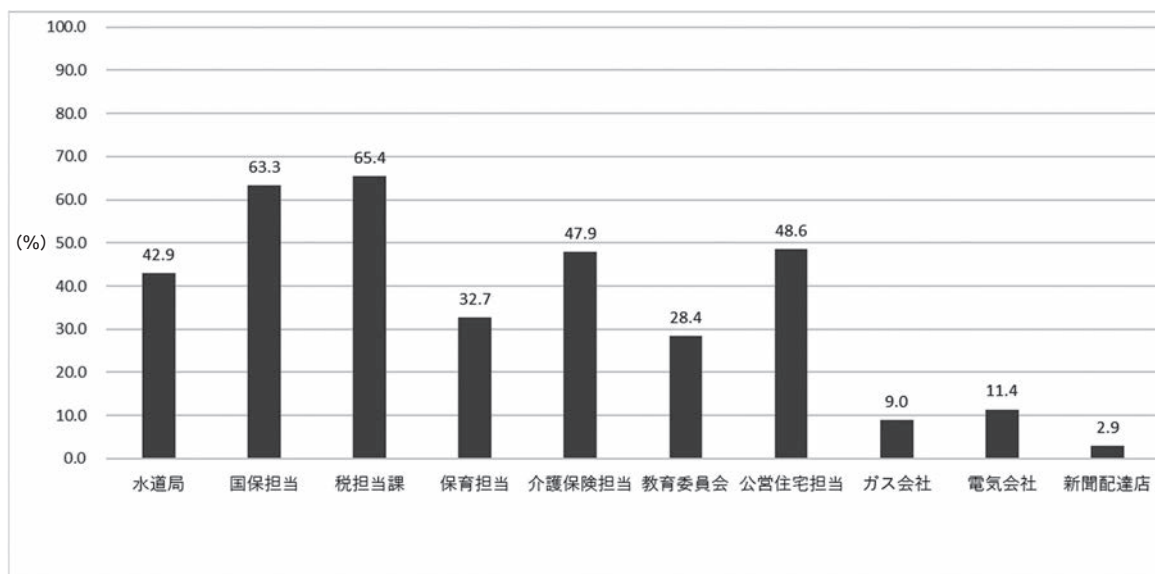


図1 生活困窮者を当機関に繋げるための連携の有無（問10）

生活困窮者自立支援制度によって新たなネットワーク会議の設置の有無（問11-1）について、172機関（29.8%）が設置していると回答している。ネットワーク会議の位置づけ（問11-2）は、条例で規定1機関（0.6%）、要綱で規定している96機関（56.1%）、内規等26機関（15.2%）、その他41機関（24.0%）、特に規定がない7機関（4.1%）となっている。ネットワーク会議の構成機関について、最も多いのは福祉事務所150機関（90.4%）で、次いで、行政の子ども家庭担当部署115機関（69.3%）、行政の障害担当部署111機関（66.9%）、行政の高齢担当部署109機関（65.7%）、ハローワーク103機関（62.0%）となっている。

（2）生活困窮者自立支援機関支援員調査結果

支援員調査の基本的属性は表2のとおりである。支援員の職種（問1）は、主任相談支援員362人（27.2%）、相談支援員738人（55.4%）、就労支援員165人（12.2%）、兼務68人（5.0%）となっている。雇用形態（問2）を見ると、正規雇用が678人（50.9%）、非正規雇用（常勤）442人（33.2%）、非正規雇用（非常勤）173人（13.0%）となっており、正規雇用の身分の支援員は約半数にとどまっている。経験年数（問3）は、3年以上548人（40.9%）が最も多く、次いで1年未満282人（21.0%）、1年～2年270人（20.1%）となっている。回答者の年齢層（問4）は、20歳代93人（7.1%）、30歳代274人（20.3%）、40歳代402人（29.8%）、50歳代270人（20.6%）、60歳代257人（19.6%）、70歳代16人（1.2%）となっている。専従・兼務の状況（問5）については、専従が675人（52.4%）、自立相談支援機関内で他の相談職種を兼務している290人（22.5%）、所属機関・団体の他事業との兼務324人（25.1%）となっている。保有資格（問6）についてみると、多い順に、社会福祉主事が555人（49.7%）、社会福祉士477人（42.7%）、介護支援専門員238人（21.3%）、介護福祉士197人（17.7%）となっている。これまでのキャリアで最も長い職種（問7）は、多い順に、その他264人（19.6%）、地域福祉関係258人（19.2%）、高齢者福祉関係247人（18.3%）、生活保護関係130人（9.7%）となっている。所属機関（問8）は、社会福祉協議会が最も多く、664人（49.3%）、次いで自治体（行政）477人（35.4%）となっている。業務場所（問9）は、市役所庁内が669人（49.7%）、市役所庁外（受託団体施設）522人（38.8%）となっている。

制度施行による効果（問10）について尋ねた結果が以下のとおりである。「効果あり」「やや効果あり」両者を足して、なんらか効果があった項目について高い順に見ると、福祉事務所（生活保護担当部局）との連携94.4%、既存のサービスの把握・整理87.5%、就労支援による経済的困窮からの脱却87.2%となっている。一方、「あまり効果なし」「効果なし」を足して効果がないと回答した項目について、数値が高い順に見ると、新たな社会資源の開発62.4%、地域アセスメントを通じた地域住民との関係構築57.7%、中間的支援による就労の場の拡大56.4%となっている。

インタビュー面接（初回面接）の担当の有無（問11-1）について、職種別にみると、担当している割合は、主任相談支援員で94.2%、相談支援員97.1%、就労支援員82.9%となっている。インタビュー時に確認している項目（問11-2）について、8割以上の回答者が確認している項目は、就労経験（89.6%）、健康状態（95.8%）、収入（94.8%）、ライフラインの状況（85.6%）、世帯構成（91.2%）、家賃滞納（80.4%）、債務状況（85.2%）となっている。

相談者の生活保護制度における最低生活費の確認（問12-1）について、全てのケースで確認している211人（16.6%）、多くのケースでしている711人（55.9%）、あまりしていない272人（21.4%）、していない78人（6.1%）となっている。最低生活費を確認したケースについて最低生活費を相談者に伝えている割合（問12-2）は、679人（73.6%）となっている。最低生活費を確認しない理由（問12-2）は、算定方法がわからない（33.5%）、保護基準額がわからない（14.5%）、世帯構成を把握していない（2.0%）、必要な情報を得られない（16.2%）、生困業務の範囲外（27.2%）、その他（41.9%）となっている。

表2 支援員調査 回答者の基本的属性

		回答数	%			回答数	%
主な職種	主任相談支援員	362	27.2	保有資格	社会福祉主事	555	49.7
(問1)	相談支援員	738	55.4	(問6)	社会福祉士	477	42.7
n=1333	就労支援員	165	12.2	n=1347	精神保健福祉士	165	14.8
	兼務	68	5.0		介護福祉士	197	17.7
雇用形態	正規雇用	678	50.9		保健師	15	1.3
(問2)	非正規雇用(常勤)	442	33.2		看護師	27	2.4
n=1331	非正規雇用(非常勤)	173	13.0		介護支援専門員	238	21.3
	その他	38	2.9		産業カウンセラー	39	3.5
経験年数	1年未満	282	21.0		キャリアコンサルタント	64	5.7
(問3)	1年～2年	270	20.1		その他	296	26.5
n=1340	2年～3年	240	17.9	最も長い職種	高齢者福祉関係	247	19.3
	3年以上	548	40.9	(問7)	障害者福祉関係	123	9.6
年齢	20歳代	93	7.1	n=1278	児童福祉関係	50	3.9
(問4)	30歳代	274	20.3		地域福祉関係	258	20.2
n=1312	40歳代	402	29.8		生活保護関係	130	10.2
	50歳代	270	20.6		就労支援関係	99	7.7
	60歳代	257	19.6		教育関係	51	4.0
	70歳代	16	1.2		医療関係	56	4.4
専従・兼務	専従	675	52.4		その他	264	20.7
(問5)	自立相談支援機関内での兼務	290	22.5	所属機関	自治体(行政)	477	35.4
n=1289	所属機関・団体の他事業との兼務	324	25.1	(問8)	社会福祉協議会	664	49.3
				n=1336	その他社会福祉法人	46	3.4
					社団法人・財団法人	48	3.6
					NPO法人	50	3.7
					株式会社・その他	35	2.6
					その他	16	1.2
				業務場所	市役所庁内	669	50.4
				(問9)	市役所庁外(受託団体施設)	522	39.3
				n=1328	その他	137	10.3

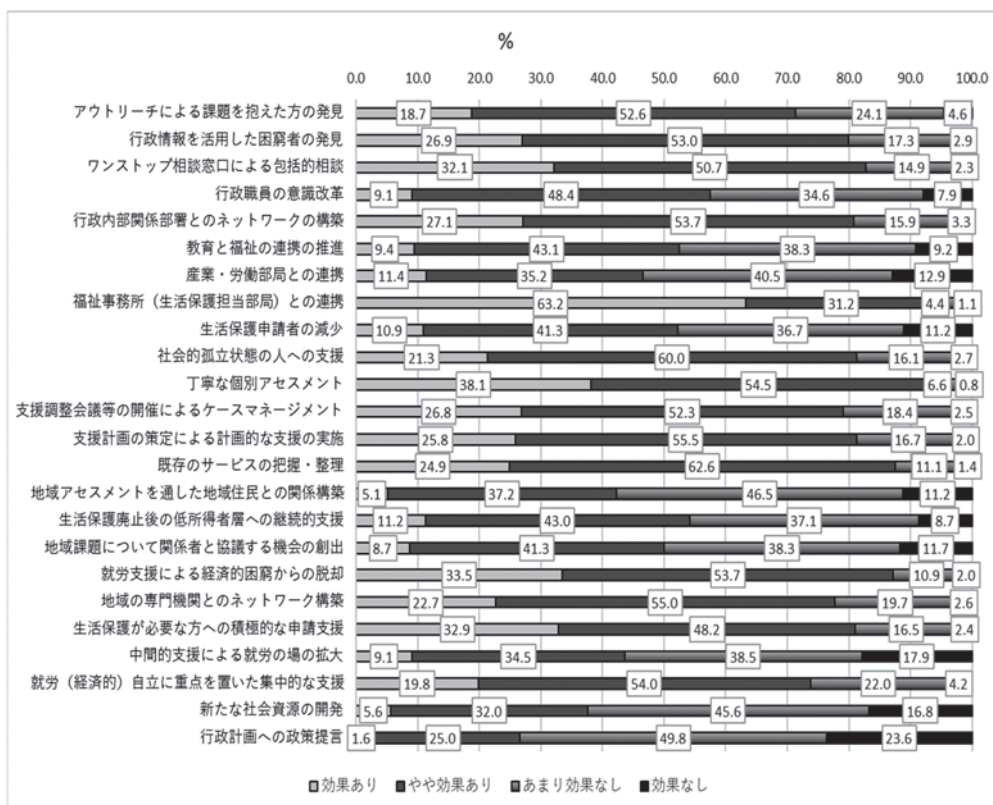


図2 制度施行による効果 (問10)

表3 相談者の生活保護制度における最低生活費の確認（問12-1）（n=1272）

	人数	%
全てのケースで確認している	211	16.6
多くのケースでしている	711	55.9
あまりしていない	272	21.4
していない	78	6.1

表4 最低生活費を確認しない理由（問12-3）（n=346）

	回答数	%
算定方法がわからない	116	33.5
保護基準額がわからない	50	14.5
世帯構成を把握していない	7	2.0
必要な情報を得られない	51	16.2
生困業務の範囲外	94	27.2
その他	145	41.9

生活保護申請に消極的なケースの有無（問13-1）について、あると回答した人数・割合は、976人（75.0%）であった。申請を拒否した理由（問13-2）については、回答が多い順に、制度に対するネガティブなイメージ74.7%、扶養調査への抵抗感64.3%、制度を誤って理解していた45.3%となっている。

表5 生活保護申請を拒否した理由（複数回答）（問13-2）（n=935）

	回答数	%
制度理解が難しい	168	18.0
制度を誤って理解していた	424	45.3
扶養調査への抵抗感	601	64.3
資産調査への抵抗感	285	30.5
福祉事務所への拒否感	415	44.4
制度に対するネガティブなイメージ	698	74.7
地域社会からの排除のおそれ	231	24.7

生活保護申請に消極的な場合にさらに申請を勧めた経験（問14）については、「よくある」「ときどきある」をあわせて77.2%の人は申請を勧めた経験を有するが、22.8%の人は、「あまりない」「まったくない」と回答している。生活保護申請にかかる支援（事前整理、情報提供、生活保護申請同行）を支援プランに位置付けているかどうかについて（問15-1）、位置づけていると回答した割合は、51.3%となっている。

生活保護が必要な状態と思われる相談者を生活保護担当部局に繋ぐとき、以下の方法をどの程度実施しているかという設問（問16）については、「よくしている」「ときどきしている」をあわせると、窓口の案内91.2%、電話連絡82.8%、窓口への同行85.9%、面接の同席80.2%となっている。

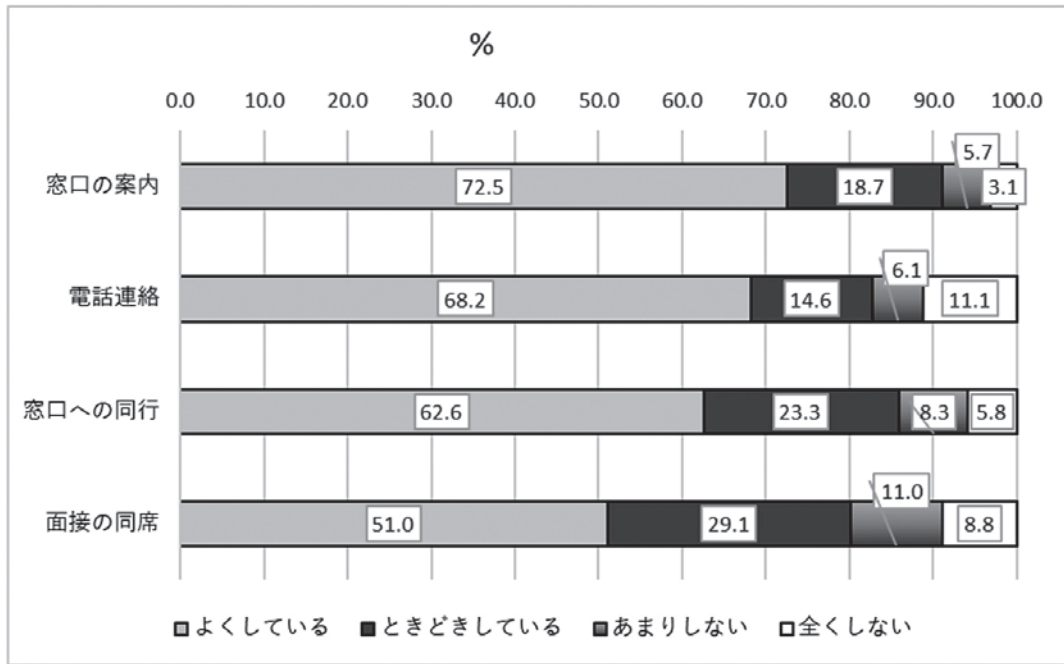


図3 生活保護担当部局に繋ぐときの方法

生活保護の利用が必要だが申請をしなかったり、申請は行ったが、資産要件（自動車の保有、預貯金の保有、扶養調査の拒否）等で保護開始に至らなかった方に対する支援の経験の有無（問17-1）では、あると回答した人は、1,110人（84.4%）であった。あると回答した人に対して、その時生活保護制度以外で行った支援（問17-2）について、多い順に、フードバンクによる食糧支援（81.5%）、就労支援（日払）による収入源の確保（49.8%）、生活福祉資金（貸付）の利用（48.9%）となっている。

生活保護部局に繋いだ相談者が生活保護を受給開始したかどうかの確認（問18）は、「全てのケースでしている」「概ねしている」をあわせると、96.1%となっている。生活保護利用が決定した後継続的な支援をしているケースの有無（問19）について「はい」と回答した割合は37.9%となっている。

生活保護担当部局との関係性について（問20）は、次のとおりである。「支援調整会議に生活保護担当者が出席している」という項目で、「よくできている・よくある」と回答した割合は、63.7%である一方で、「まったくできていない・まったくない」と回答した割合が18.3%となった。項目「気軽に生活保護について相談できる職員がいる」では、78.2%が「よくできている・よくある」と回答している。項目「生活保護から脱却した元生活保護利用者の継続支援を依頼される」では、「よくできている・よくある」と回答した割合は、22.4%にとどまり、「あまりできていない・あまりない」24.6%、「まったくできていない・まったくない」13.5%という結果となった。次の項目「定期的に生活保護部局との意見交換を行っている」では、41.0%が「よくできている・よくある」と回答する一方、「あまりできていない・あまりない」20.9%、「まったくできていない・まったくない」9.6%となった。項目「生活保護部局とケース検討会議を行っている」では、「よくできている・よくある」と回答した割合が25.1%にとどまり、「あまりできていない・あまりない」23.7%、「まったくできていない・まったくない」25.1%にのぼった。項目「生活保護ケースワーカーに本制度の周知が図られている」では、56.6%が「よくできている・よくある」、29.2%が「ときどきできている・ときどきある」と回答している。両方で約85%を占めるが、残りの15%が「あまりできていない・あまりない」「まったくできていない・まったくない」と回答していることも課題として挙げられる。

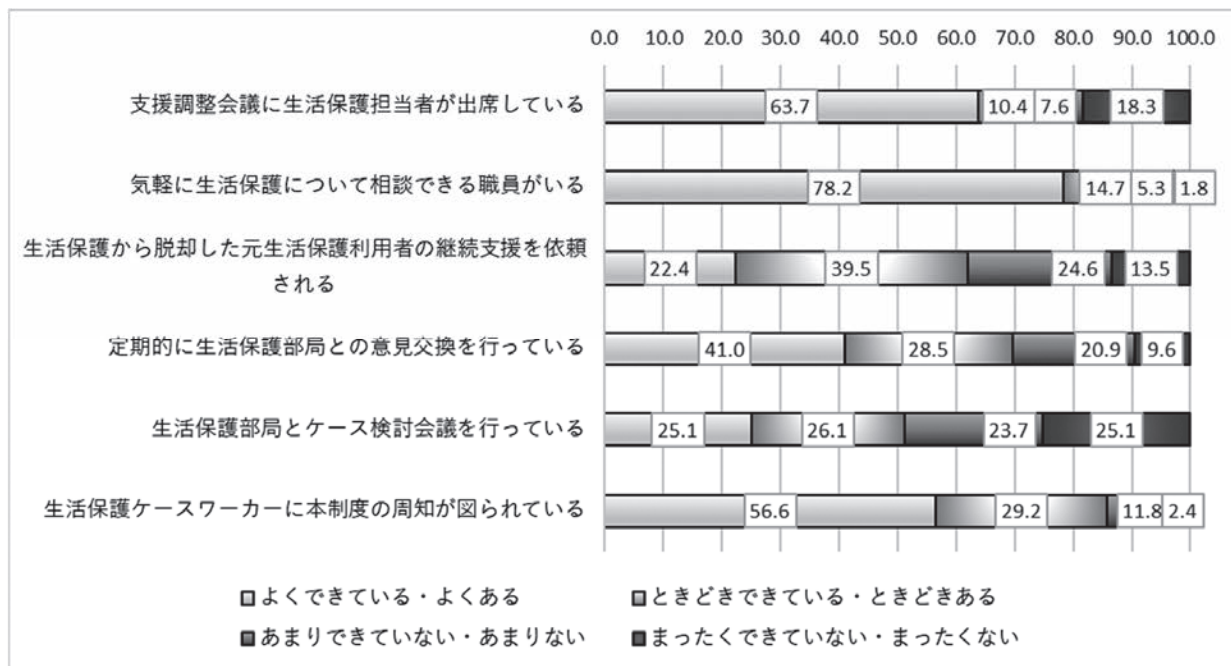


図4 生活保護担当部局との関係性（問20）

生活困窮者自立支援事業の実施にあたり課題と感じていること（問21）は、多い順に、十分な社会資源の開発等の地域支援ができない53.7%、本制度に対する地域住民の周知・理解が十分ではない52.2%、経済的給付がない50.8%、地域に社会資源が少ない50.4%、本制度に対する関係機関の周知・理解が十分ではない48.9%となっている。

Ⅲ まとめ

(1) 機関調査

回答した機関の運営形態は、「委託」が6割を占め、委託の受託機関で最も多いのが社会福祉協議会（76.5%）であった。利用者が抱える課題について1番目に挙げた項目で最も多かった回答が「経済的困難」であった。生活困窮者を当機関に繋げるための連携が取れている機関として多く挙げられたのは、税担当（税情報）65.4%、国民健康保険（国保料の滞納情報）63.3%であった。一方、公営住宅担当（家賃滞納の情報）48.6%や介護保険担当部局（介護保険料の滞納情報）は47.9%と半数に満たなかった。また、ライフライン情報のうち水道局（水道料金の滞納情報）との連携が取れていると回答した割合は、約4割にとどまった。生活困窮者を早期に把握するための他部局・他機関との連携において課題が見られた。

(2) 支援員調査

正規雇用が支援員の半数にとどまり、支援員の雇用状況の課題が示された。制度施行の効果についてなんらか効果があったと回答した項目は、「福祉事務所（生活保護部局）」との連携（94.4%）、「既存のサービスの把握・整理」（87.5%）、「就労支援による経済的困窮からの脱却」（87.2%）となった。一方で、効果がなかった項目（「あまり効果なし」「効果なし」）として挙げられたのは、「新たな社会資源の開発」（62.4%）、地域アセスメントを通じた地域住民との関係構築（57.5%）、中間支援による就労の場の拡大（56.4%）となった。

初回相談（インテーク時）における確認事項において、収入状況や健康状態については、ほとんどのケースで確認できているものの（両者とも約95%）、生活困窮のサインと推測されるライフラインや家賃滞納状況に

については、必ずしも確認されているわけではないことが明らかとなった（ライフライン85.6%、家賃滞納状況80.4%）。また、相談者のなかにはすでに要保護状態に陥っている人も存在する。要保護状態を判断するために最低生活費の算定を要するが、「あまりしていない」「していない」との回答が約3割弱存在した。確認しない理由として、「算定方法がわからない」（33.5%）「当該自治体の保護基準額がわからない」（14.5%）といった回答も一定割合で確認され、要保護状態にある人を把握するために必要となる支援体制の課題が示された。またインタビュー面接の結果、生活保護の利用が必要にも関わらず、生活保護申請に消極的だったケースについて回答者の4分の3が経験していた。消極的な理由として、制度に対するネガティブなイメージ、扶養調査への抵抗感、制度を誤って理解していた、など相談者の生活保護制度に対するネガティブなイメージや誤解などが制度利用のハードルになっていることが確認された。生活保護担当部局との関係性について、「支援調整会議に生活保護担当者が出席している」割合は、「よくある」と回答した割合が63.7%であるのに対して、「まったくなく」と回答した支援員が約2割弱存在するなど、支援員が属する機関によって差が見られた。

以上、機関調査及び支援員調査の調査結果の概要をまとめた。さらに分析を進めるとともに、この間のコロナ禍に生じた生活困窮者支援支援状況の実態を踏まえて政策的課題を検討することを今後の課題としたい。

謝辞：ご多忙の中、アンケート調査にご協力いただいた実施機関および支援員の方々に御礼申し上げます。

付記：本研究は、科学研究費（課題番号16K4162）の助成を受けて実施した。

注）紙幅の関係上、自由記述の分析は別稿にて予定している。

Results of Questionnaire-Based Surveys of Organizations and Staff for the Act on Self-reliance Support for Needy Person

Yoshiko Saga¹⁾, Kojiro Nakano²⁾

1) Osaka Prefecture University

2) Visiting Resercher, Osaka Prefecture University

Abstract

The authors conducted questionnaire-based surveys targeting organizations and staffs providing support for the independence of persons in need nationwide, focusing on the states of said organizations' understanding of people in need and coordination with independence support programs and with the adjacent domain of public assistance system and agencies. The findings of the survey on organizations highlighted issues in support programs for the early identification of people in need. The survey on staffs found that only about half of the support staff are in regular employment. The survey also found that the status of lifelines, such as water services, and the status of rent delinquency were not always confirmed in initial consultations. Regarding the reasons for failing to confirm the minimum living expenses, a certain number of responses indicated an insufficient knowledge of how to calculate public assistance provided by local governments. This suggested a need for greater knowledge of public assistance programs on the part of support staff.

Key Words: the Act on Self-reliance Support for Needy Person, organisation, staff, Questionnaire-Based Survey