

令和元年度 第1回

行政監査結果報告書

「生活困窮者自立支援事業について」

板橋区監査委員

目 次

第1	監査実施概要	1
1	監査テーマ	1
2	監査テーマ選定の趣旨	1
3	監査の着眼点	1
4	監査対象及び監査対象課	1
5	監査実施期間	1
6	監査委員による聞き取り調査等	2
第2	監査結果	3
	現況と課題	3
1	生活困窮者の状況	3
2	生活困窮者自立支援制度の概要	9
3	生活困窮者自立支援事業の実施体制	1 2
4	法が定める各支援事業	1 7
5	関係課及び関係機関との連携	5 0
	検討・改善を求める事項	5 4
着眼点1	生活困窮者に対する自立支援事業は、適正かつ効果的に 実施されているか。	5 4
着眼点2	生活困窮者に対する自立支援事業について、関係課や関 係機関との連携は図られているか。	5 5
	総括意見	5 6
	資料	5 8

第1 監査実施概要

1 監査テーマ

生活困窮者自立支援事業について

2 監査テーマ選定の趣旨

区は、生活困窮者に対し、生活保護に至る前の段階の自立を支援し、生活に困窮する区民が安心して住み続けられるセーフティネットの実現に取り組んでいる。

そこで、令和元年度第1回行政監査では、生活困窮者に対する自立支援事業が効果的に実施されているか、関係機関等との連携は図られているかなどの観点から検証を行った。

3 監査の着眼点

- (1) 生活困窮者に対する自立支援事業は、適正かつ効果的に実施されているか。
- (2) 生活困窮者に対する自立支援事業について、関係課や関係機関との連携は図られているか。

4 監査対象及び監査対象課

- (1) 監査対象
生活困窮者自立支援事業
- (2) 監査対象課
福祉部板橋福祉事務所

5 監査実施期間

令和元年5月31日（金）から令和元年12月2日（月）まで

6 監査委員による聞き取り調査等

監査委員による聞き取り調査及び現地監査は、令和元年7月17日(水)及び18日(木)に行った。

<現地監査場所>

いたばし生活仕事サポートセンター

板橋ジョブトレーニングセンター

まなぶ一丁目区役所前教室・西台教室

板橋福祉事務所

第2 監査結果

現況と課題

1 生活困窮者の状況

平成20年のリーマンショック¹は、我が国の雇用情勢に大きな影響を及ぼした。その後、緩やかなデフレ²が続く中、失業、病気、家族の介護などをきっかけに生活困窮に至る者や、年金など老後の備えをする余力のないまま単身で高齢期を迎える者も増加している。

完全失業率は、平成21年7月に5.5%まで悪化し、平成18年に1.06倍であった有効求人倍率³は、平成21年には0.47倍になったが、平成30年は1.61倍となった。

給与所得者のうち年収200万円以下の者は、平成21年が24.5%で、平成29年が21.9%である。

(1) 生活保護受給者の推移

我が国の生活保護受給者は、高齢者など就労が困難な者が中心であったが、平成20年頃から稼働年齢世代にある者を含めて生活保護を受給するようになってきた。生活保護受給者は、平成27年3月には、全国で約217万人⁴まで増加し、平成31年3月には約209万人となり、現在は減少傾向に転じている。

板橋区（以下「区」という。）における生活保護受給者は、平成27年3月に19,299人に達し、その後、平成31年3月には18,286人に減少

¹ リーマンショックとは、平成20年9月15日にアメリカ合衆国のリーマン・ブラザーズ・ホールディングスが経営破綻したことに端を発して、連鎖的に世界規模の金融危機が発生した事象のこと。

² デフレとは、物価が下がり続け経済活動が縮んで行く現象。ものの値段が下がると給与が下がり、消費が控えられ、ものが売れなくなる悪循環が続く。

³ 有効求人倍率とは、有効求職者数に対する有効求人数の比率

⁴ 厚生労働省生活保護被保護者調査における平成27年3月被保護者実人員の確定値は、2,174,335人 平成31年3月被保護者実人員の概数は、2,090,578人

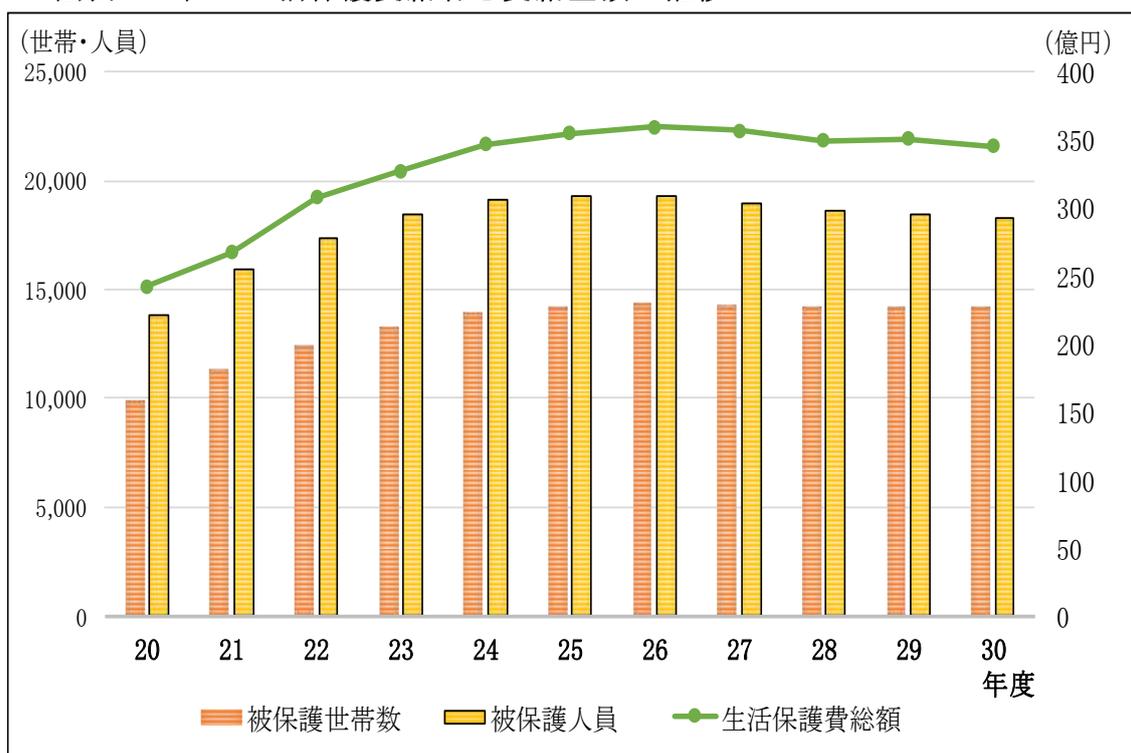
しているが、生活保護率は3%を超え、23区の中でも高い水準に位置している。

区的生活保護率の推移は、図表1、区的生活保護受給者と受給金額の推移は、図表2のとおりである。

図表1 区的生活保護率の推移

区分	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
被保護世帯数	14,330 世帯	14,264 世帯	14,194 世帯	14,194 世帯	14,212 世帯
被保護人員	19,299 人	18,976 人	18,641 人	18,423 人	18,286 人
保護率	3.54 %	3.37 %	3.27 %	3.21 %	3.16 %

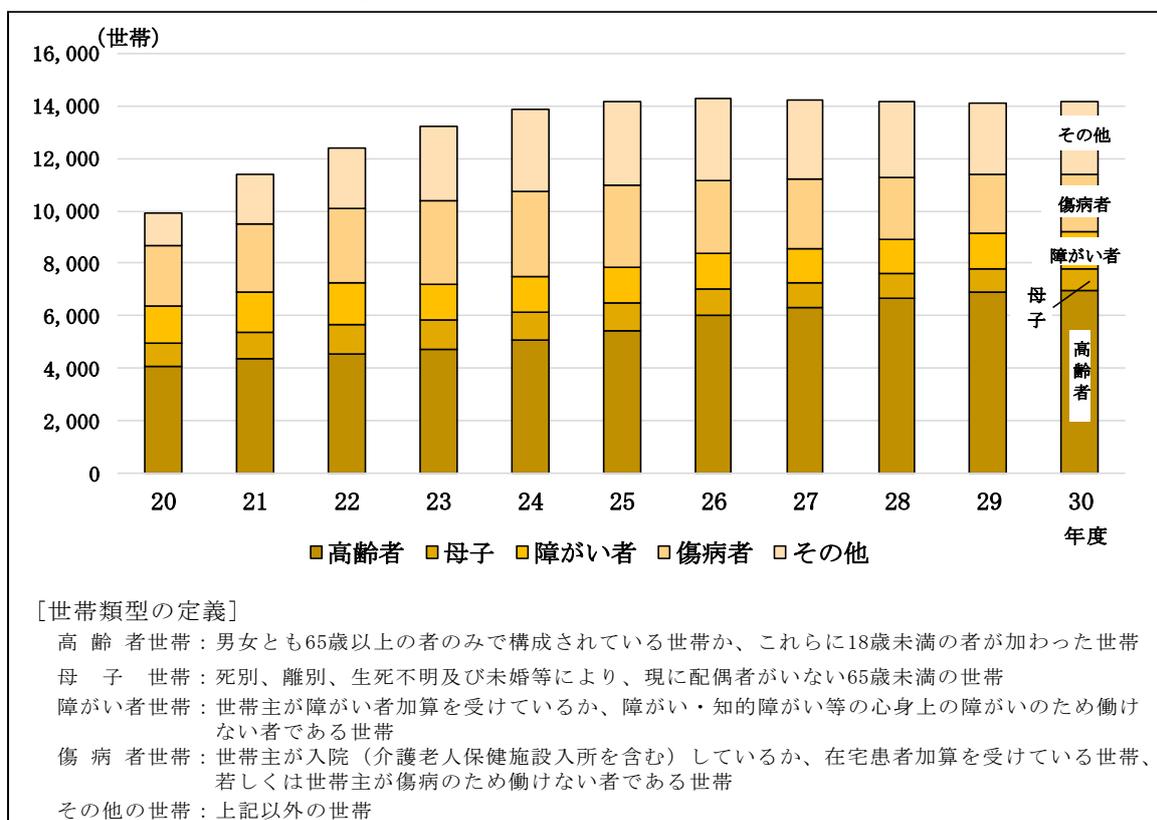
図表2 区的生活保護受給者と受給金額の推移



被保護世帯は、高齢者・母子・障がい者・傷病者・その他の世帯に分類される。10年度前と比べ、高齢者世帯と稼働年齢層とされるその他の世帯の割合が大きく増加した。その他の世帯は、平成25年度をピークにゆるやかに減少している。

区の生活保護世帯類型別の推移は、図表3、区の生活保護世帯類型別構成割合の推移は、図表4のとおりである。

図表3 区の生活保護世帯の世帯類型別の推移



図表4 区の生活保護世帯類型別構成割合の推移

区分		被保護世帯総数	高齢者世帯	母子世帯	障がい者世帯	傷病者世帯	その他の世帯
平成20年度	世帯数	9,924 世帯	4,052 世帯	877 世帯	1,450 世帯	2,303 世帯	1,242 世帯
	構成割合	100.0 %	40.8 %	8.8 %	14.6 %	23.2 %	12.5 %
平成25年度	世帯数	14,135 世帯	5,410 世帯	1,060 世帯	1,368 世帯	3,134 世帯	3,163 世帯
	構成割合	100.0 %	38.3 %	7.5 %	9.7 %	22.2 %	22.4 %
平成30年度	世帯数	14,176 世帯	6,978 世帯	821 世帯	1,426 世帯	2,146 世帯	2,805 世帯
	構成割合	100.0 %	49.2 %	5.8 %	10.1 %	15.1 %	19.8 %

※ 保護停止中の世帯を含まないため、図表1の被保護世帯数とは一致しない。

(2) 生活相談者の推移

板橋・赤塚・志村福祉事務所の福祉総合相談室は、生活に関する相談のほか、保育・児童・高齢者・障がい者・ひとり親・女性・家庭相談等多様な相談を扱っている。生活困窮者自立支援事業が始まる前の平成26年度における3所合計の相談件数は32,129件であるが、平成30年度は29,796件まで減少した。生活に関する相談も平成26年度6,645件から平成29年度6,280件まで減少したが、平成30年度は再び6,636件と増加した。

各福祉事務所における生活保護に関する相談のうち、申請に至らず面接相談のみの世帯及び申請が取下げや却下となった世帯は、生活保護の基準に満たなくても、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恐れがあるため、生活困窮者自立支援制度の支援対象者となる。生活保護申請受理件数は減少しているものの、生活保護に関する相談世帯や申請に至らない世帯は、再び増加傾向にある。

生活保護に関する相談の取扱状況の推移は、図表5のとおりである。

図表5 生活保護に関する相談の取扱状況の推移

(単位：世帯)

区分	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
面接相談	3,959	2,906	2,768	2,841	2,945
生活保護申請受理	1,949	1,850	1,707	1,703	1,689
申請に至らないもの	2,010	1,056	1,061	1,138	1,256

区分	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
開始	1,874	1,765	1,613	1,638	1,647
取下	58	40	51	14	23
却下	35	32	41	49	60

※ 前年度申請分を含む

生活困窮状態にある者

(3) 路上生活者（ホームレス）数の推移

ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）⁵によると全国のホームレスは、平成26年1月の7,508人から平成31年1月には4,555人へ減少している。東京都内におけるホームレス数は、平成26年1月の1,768人から、平成31年1月には1,126人まで減少している。

東京都が実施する路上生活者地域別概数調査⁶によると、区内における路上生活者数（国管理河川を除く。）は、平成26年1月の21人から平成30年1月に3人まで減少したが、平成31年1月の調査では7人であった。

路上生活者の推移は、図表6のとおりである。

図表6 路上生活者の推移

区分	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年	平成30年	平成31年
東京都	994人	816人	772人	754人	646人	612人
23区	955人	778人	744人	721人	620人	594人
板橋区	21人	14人	8人	8人	3人	7人

※ 各年1月調査、国が管理する河川の概数調査は除く

東京都福祉保健局の路上生活者地域別概数調査より抜粋

(4) その他生活困窮者の指標

生活困窮者の実態把握のための指標としては、生活保護に関する相談者数、生活保護受給者数等を設定している自治体が最も多く、生活福祉資金の借受者数、税・保険料等の滞納者数、ホームレス数、失業者数、ニート・ひきこもり者数、高校中退者数等を挙げている自治体もある。

⁵ ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）とは、厚生労働省が実施するホームレスの自立の支援等に関する特別措置法第2条に規定する「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者」を対象とする実態調査のこと。

⁶ 路上生活者地域別概数調査とは、東京都が平成6年度から実施しているホームレスの概数調査のこと。区市町村別では国管理河川を除く概数を集計している。

これ以外にも国は、相対的貧困率⁷、子どもの貧困率⁸、非正規雇用労働者等の推移を参考にしている。

子どもの貧困対策では、新たな指標として、ひとり親世帯の貧困率及び生活保護世帯に属する子どもの大学等進学率等が追加されている。不登校出現率、高校卒業後の状況等も指標とされている。

また、40歳以上64歳以下の中高年のひきこもり状態にある者は、平成30年度の内閣府の調査では約61万人（推計）に上り、いわゆる8050問題⁹として各自治体での取組が求められている。

これらの指標等については、今回の行政監査では取り扱わないこととする。

⁷ 相対的貧困率とは、格差の議論で用いられる指標の一つで、所得中央値の一定割合（50%が一般的、いわゆる貧困線）を下回る所得しか得ていない者の割合。厚生労働省「国民生活基礎調査」と総務省「全国消費実態調査」がある。

⁸ 子どもの貧困率とは、17歳以下の子どもが属している世帯全体に占める、貧困線に満たない子どもの割合

⁹ 8050問題とは、長期間ひきこもりをしている50代前後の子どもを80代前後の高齢の親が養い続けていることで発生する収入や介護に関する問題のこと。全国的に孤独死、無理心中、親の死体遺棄、年金の不正受給、生活保護の受給が増加している。

2 生活困窮者自立支援制度の概要

(1) 生活困窮者自立支援法の成立

平成 25 年に生活保護法が改正されるとともに生活困窮者自立支援法（以下「困窮者支援法」という。）が成立し、平成 27 年 4 月 1 日に施行された。これにより、最低生活を保障する最後のセーフティネットとしての生活保護制度と、生活困窮者の社会参加と就労を通じて生活向上を図る第 2 のセーフティネットである生活困窮者自立支援制度（以下「困窮者制度」という。）が重層的に機能する生活困窮者に対する新たな支援体系が構築された。

困窮者支援法第 2 条第 1 項において「生活困窮者」とは、就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、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恐れのある者と定義している。

生活困窮者の中には、心身状態の悪化、借金、家庭・人間関係の問題など複合的な課題を抱える人も多く、課題が複雑化する前に個々の状況に応じて就労支援や生活支援などを包括的に提供することにより、早期自立を促進することが可能となる。

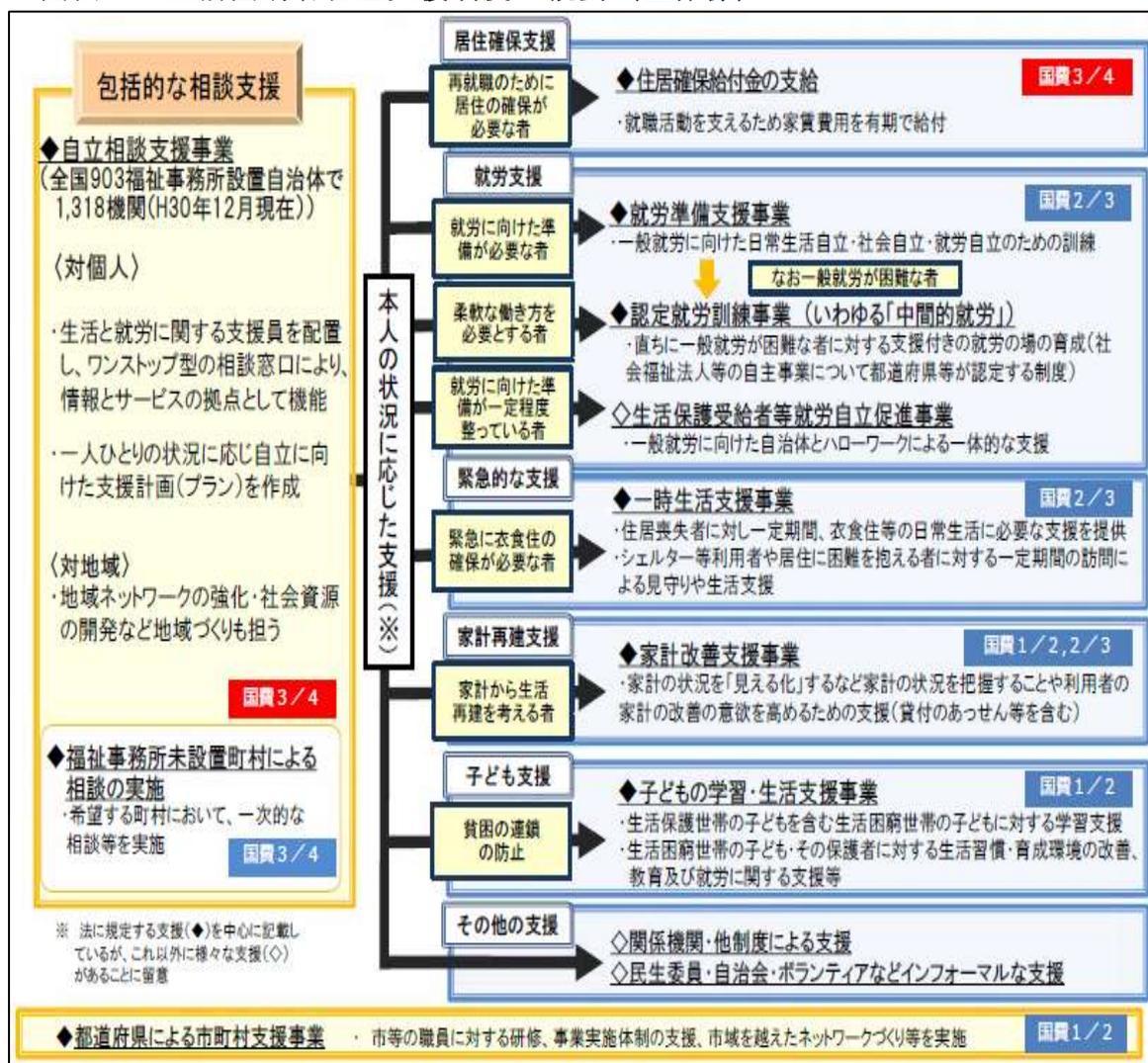
さらに、生活困窮者に対する支援は、困窮者制度に位置付けられている支援だけで完結するものではなく、関係機関、地域住民などとの緊密な連携、協働のもとで展開することを前提としている。

困窮者制度の具体的な特徴は、包括的な支援、個別的な支援、早期的な支援、継続的な支援及び分権的・創造的な支援とされ、困窮者支援法第 4 条で自治体の責務と定めている自立相談支援事業（包括的支援）及び住居確保給付金（居住確保支援）のほか、第 7 条第 1 項で自治体が行うよう努めるとしている家計改善支援事業（旧家計相談支援事業）及び就労準備支援事業、第 7 条第 2 項で自治体が行うことができるとされている一時生活支援事業及び子どもの学習・生活支援事業（旧学習支援事業）等がある。

困窮者制度は、生活保護に至る前の段階の生活困窮者に対する自立支援策の強化を図ることを目的とし、生活困窮者の自立と尊厳の確保及び生活困窮者支援を通じた地域づくりを制度の目標に置いている。

生活困窮者自立支援制度の概要(全体像)は、図表7のとおりである。

図表7 生活困窮者自立支援制度の概要(全体像)



生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアル [第3版] (厚生労働省) から引用

(2) 生活困窮者自立支援法の改正

困窮者制度については、平成29年に社会保障審議会¹⁰生活困窮者自

¹⁰ 社会保障審議会とは、厚生労働省に設置される審議会の一つ。厚生労働大臣の諮問に応じて、社会保障制度横断的な基本事項、各種社会保障制度や人口問題等に関する事項を調査審議する。

立支援及び生活保護部会において、生活保護制度とともに「切れ目のない一体的な支援」を目指す必要があるとの報告書がまとめられ、見直しが行われた。

主な課題としては、支援につながない困窮者の存在、就労準備支援事業と家計改善支援事業のさらなる推進、子どもの学習支援事業の機能強化、住まいをめぐる課題、都道府県等の役割等である。

これらを踏まえ、生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化を内容とする生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律（以下「改正法」という。）が施行され、生活困窮者の一層の自立を促進することとなった。この改正法は、平成30年10月1日と平成31年4月1日に二段階に分けて施行された。

改正法の主な概要は、図表8のとおりである。

図表8 改正法の主な概要

- | |
|---|
| <p>▶ 自立相談支援事業等の利用勧奨の努力義務の創設【平成30年10月1日施行】</p> <ul style="list-style-type: none">・事業実施自治体の各部局(福祉、就労、教育、税務、住宅等)において、生活困窮者を把握した場合には、自立相談支援事業等の利用勧奨を行うことを努力義務化 |
| <p>▶ 関係機関間の情報共有を行う会議体の設置【平成30年10月1日施行】</p> <ul style="list-style-type: none">・生活困窮者への支援に関する情報の交換等を行うための会議の設置を可能とするともに、会議の構成員に対する守秘義務を創設 |
| <p>▶ 基本理念・定義の明確化【平成30年10月1日施行】</p> <ul style="list-style-type: none">・基本理念として、①生活困窮者の尊厳の保持、②生活困窮者の状況に応じた、包括的・早期的な支援、③地域における関係機関等との緊密な連携を明記・生活困窮者の定義について、生活困窮に至る背景事情として「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情」を明示 |
| <p>▶ 自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業の一体的実施の促進【平成30年10月1日施行】</p> <ul style="list-style-type: none">・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を努力義務化し、国は両事業の適切な推進を図るための必要な指針を策定・両事業が効果的かつ効率的に行われている一定の場合には、家計改善支援事業の補助率を引上げ(1/2→2/3) |
| <p>▶ 子どもの学習支援事業の強化【平成31年4月1日施行】</p> <ul style="list-style-type: none">・学習支援に加え、子どもの生活習慣・育成環境の改善に関する助言等を行う「子どもの学習・生活支援事業」として強化 |
| <p>▶ 居住支援の強化(一時生活支援事業の拡充)【平成31年4月1日施行】</p> <ul style="list-style-type: none">・現行の一時生活支援事業を拡充し、①シェルター等を利用していた人、②居住に困難を抱える人であって地域社会から孤立している人に対し、一定期間、訪問による見守りや生活支援を行うメニューを追加 |

厚生労働省公式ホームページ全国厚生労働関係部局長会議資料から抜粋

3 生活困窮者自立支援事業の実施体制

(1) 関連する区の計画と取組

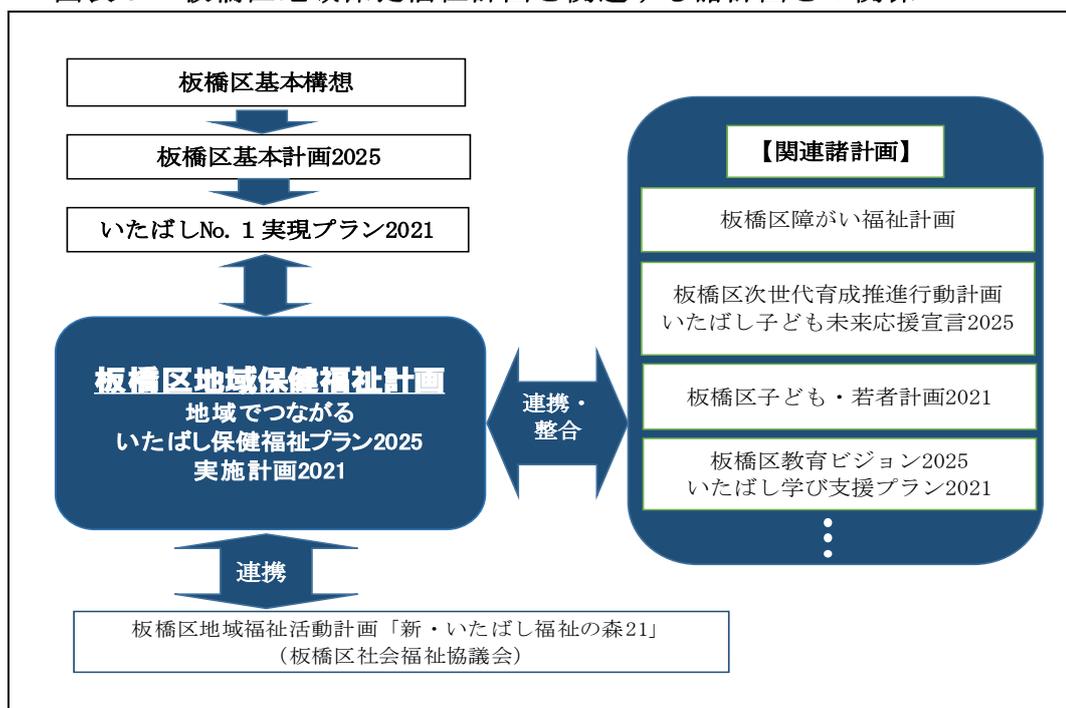
板橋区地域保健福祉計画では、平成 28 年策定の「板橋区基本計画 2025」を踏まえ、各関連諸計画と連携・整合を図りながら、「住み慣れた地域でつながる保健と福祉のまち」の実現を目指している。

生活困窮者の支援については、「生活保護に至る前の段階にある生活困窮者の早期自立とともに、生活保護から脱却した人が再び生活保護に陥ることがないようにするための支援に取り組んでいきます。」としている。

また、区における地域福祉の総合的・計画的な推進を図るため「地域の福祉力」を引き出し、「ネットワーク化」を図ること等を目的とした、板橋区社会福祉協議会による板橋区地域福祉活動計画「新・いたばし福祉の森 21」との密接な連携を図るとしている。

板橋区地域保健福祉計画と関連する諸計画との関係は、図表 9 のとおりである。

図表 9 板橋区地域保健福祉計画と関連する諸計画との関係



板橋区地域保健福祉計画を参考に監査委員事務局が作成

(2) 事業の実施体制

区の生活困窮者自立支援事業は、区の生活保護法に基づく被保護者自立支援事業及びひとり親自立支援事業等を所管している板橋福祉事務所自立支援係が担当している。

区は、平成 27 年 4 月の困窮者支援法施行に伴い、ワンストップ型の相談窓口として、いたばし生活仕事サポートセンター（以下「サポートセンター」という。）を開設し、関係機関との連携や他制度・他施策の活用も図りながら包括的な支援を行うこととした。ここでは、自立相談支援事業、住居確保給付金（相談・受付等）及び家計改善支援事業（旧家計相談支援事業）を実施している。

また、就労準備支援事業を実施する板橋ジョブトレーニングセンター、子どもの学習・生活支援事業（旧学習支援事業）を実施するまなぶーすも開設している。

このほか、一時生活支援事業は、東京都と特別区の共同事業（路上生活者対策事業）である自立支援センター方式¹¹により実施している。

認定就労訓練事業は、直ちに一般就労が困難な者に対する支援付きの就労の場の育成事業で、いわゆる「中間的就労」と言われ、社会福祉法人等の自主事業を東京都が認定する制度のことである。

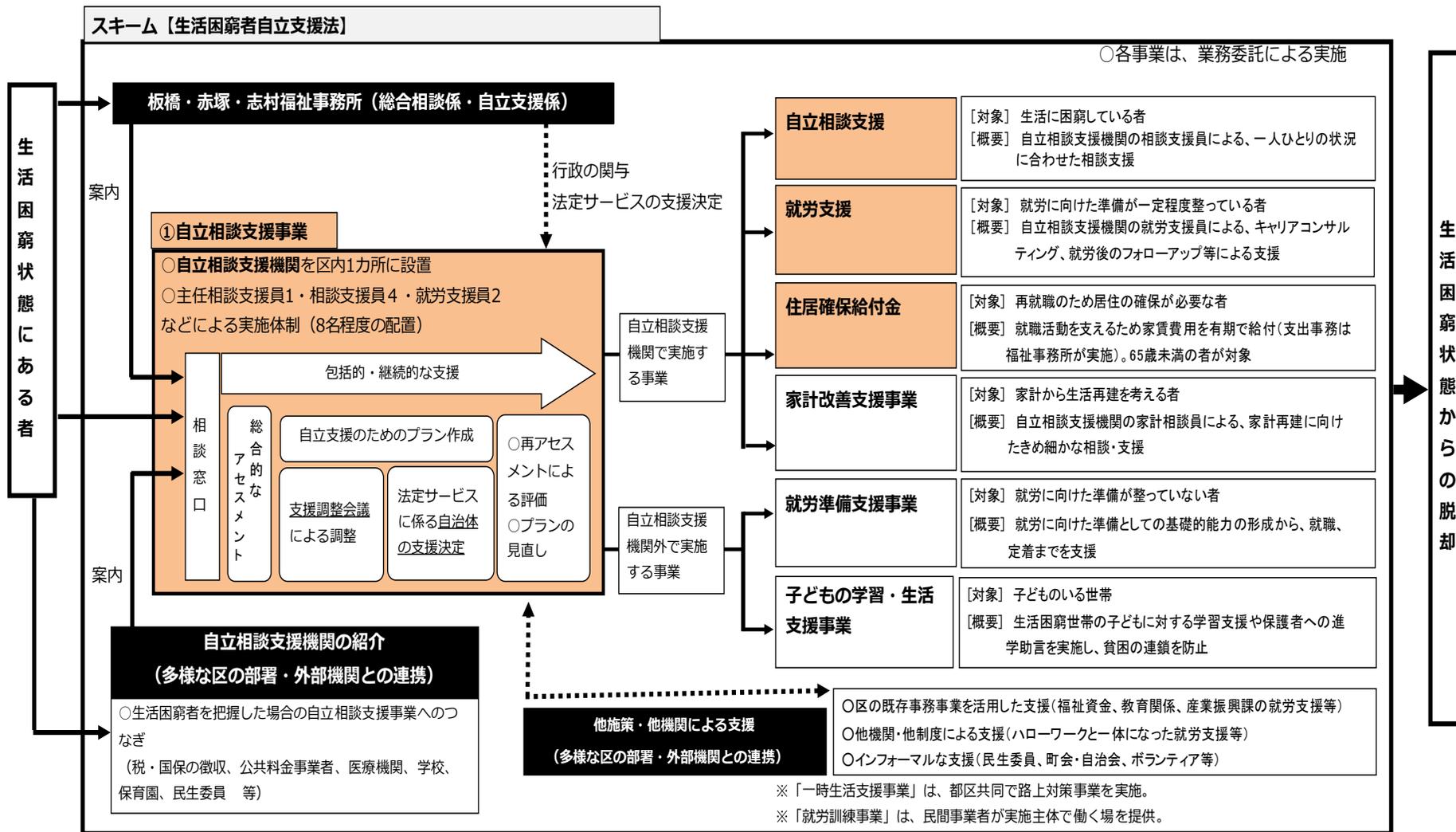
この事業は、自立相談支援機関となるサポートセンターが、支援を必要とする者の相談内容に基づき、課題の把握やアセスメント¹²を行い、適切な支援プランを作成し提供するものである。

板橋区版事業スキームは、図表 10 のとおりである。

¹¹ 一時生活支援事業の実施形態は、①借り上げ方式、②施設方式 があり、借り上げ方式は、旅館やホテル、アパートを借り上げて実施するものであり、施設方式は、専用の施設（自立支援センター等）を設置して、一時生活支援事業と自立相談支援事業を一体的に実施する方法である。

¹² アセスメントとは、援助活動を行う前に行われる評価。利用者の問題の分析から援助活動の決定までのこと。

図表 10 板橋区版事業スキーム



板橋福祉事務所提供資料

(3) 各支援事業の委託事業者選定

困窮者支援法に基づく各支援事業については、着実な実施・浸透を図っていく必要があり、高度で広範囲の専門的知識や技術を持つ等の専門資格を有する人材の安定的確保が不可欠であるため、多くの支援事業が委託可能とされている。

区は、板橋区生活困窮者自立支援事業実施要綱において、各支援事業を委託により実施できるとしており、委託事業者の選定に当たっては、プロポーザル方式¹³を採用し、支援の質の維持や継続性の観点から総合的に判断して最適な事業者を選定したとしている。

契約期間は、単年度とし、履行状況に問題がない場合は、3年を限度に契約更新を行うことができるとしている。

子どもの学習・生活支援事業（旧学習支援事業）は、令和元年度（平成31年度）に成増教室を増設する際、教室別にプロポーザル方式により事業者を選定している。

委託事業者選定状況は、図表11のとおりである。

図表11 委託事業者選定状況

区分	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度
自立相談支援事業等 〔いたばし生活仕事サポートセンター〕	NPO法人 ワーカーズコープ			NPO法人 ワーカーズコープ			
就労準備支援事業 〔板橋ジョブトレーニングセンター〕	株式会社 パソナ			株式会社 パソナ			
子どもの学習・生活支援事業 (平成30年度まで学習支援事業) 〔まなぶ一す区役所前教室〕	NPO法人 青少年自立援助センター				NPO法人 青少年自立援助センター		
〔まなぶ一す西台教室〕					NPO法人 青少年自立援助センター		
〔まなぶ一す成増教室〕					株式会社 トライグループ東京支店		

板橋福祉事務所提供資料を参考に監査委員事務局が作成

¹³ プロポーザル方式とは、業務の委託先や建築物の設計者を選定する際に、複数の者に目的物に対する企画を提案してもらい、その中から優れた提案を行った者を選定すること。

(4) 各支援事業の財源

生活困窮者自立支援事業の実施には、各支援事業を行うための施設維持費や相談支援員等の人件費を含む委託料及び住居確保給付金の扶助費が必要となる。困窮者支援法第15条では、各支援事業実施に伴う費用の一部を国が負担・補助することとされている。自立相談支援事業等自治体の責務とされる必須事業は、国が3/4を負担し、それ以外の就労準備支援事業等任意事業は予算の範囲内において国が1/2若しくは2/3を補助することとなっている。学習支援事業（旧称）は、生活困窮者のほか、生活保護受給者及びひとり親家庭の子どもを対象としていることから、国の補助金に加え、東京都ひとり親家庭等生活向上事業として東京都が基準額の3/4を補助している。

平成30年度生活困窮者自立支援事業国庫負担金及び補助金等一覧表は、図表12のとおりである。

図表12 平成30年度生活困窮者自立支援事業国庫負担金及び補助金等一覧表

(単位：円)

区 分	所要見込額	国		東京都		板橋区
		負担・補助割合	負担・補助金額	(ひとり親補助金分) 補助割合	補助金額	
生活困窮者自立相談支援事業費等負担金						
自立相談支援事業	64,145,225	3/4	48,108,918	—	—	16,036,307
住居確保給付金	3,544,200	3/4	2,658,150	—	—	886,050
生活困窮者就労準備支援事業費等補助金（抜粋）						
就労準備支援事業	24,624,000	2/3	19,826,000	—	—	10,644,774
家計改善（相談）支援事業	5,846,774	1/2→2/3				
学習支援事業	39,999,999	1/2	19,999,000	基準額の3/4	13,721,000	6,279,999
その他生活困窮者の自立の促進に資する事業（法第7条2項第3号） 〔産業経済課事業〕	688,608	1/2	344,000	—	—	344,608
合 計	138,848,806	—	90,936,068	—	13,721,000	34,191,738

※ 平成30年10月分より就労準備・家計改善（相談）支援事業との一体的実施（家計改善支援事業の負担割合 1/2→2/3）

※ 一時生活支援事業自立支援センターの入所支援（委託）は、被保護者自立支援事業のため省略

板橋福祉事務所提供資料を参考に監査委員事務局が作成

4 法が定める各支援事業

(1) 自立相談支援事業等

区は、自立相談支援事業（住居確保給付金の相談・受付等含む。）及び家計改善支援事業（旧家計相談支援事業）を一括して同じ事業者により外部委託している。平成27年度から現在までの委託事業者は、サポートセンターを設置¹⁴し、各支援事業を実施している。

自立相談支援事業等の委託料の推移は、図表13のとおりである。

図表13 自立相談支援事業等の委託料の推移

(単位：円)

区分	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
NPO法人 ワーカーズユープ	70,116,451	70,204,752	70,357,687	69,981,999

※ 家計相談支援事業（旧称）を含む。

厚生労働省による平成30年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査¹⁵（以下「実施状況調査」という。）によると、全国の自立相談支援事業の運営方法は、自治体直営による実施が35.1%、外部委託が54.7%、自治体直営と外部委託の併用が10.2%である。委託先は、社会福祉協議会が最も多く76.2%、ほかにはNPO¹⁶法人が11.8%、社会福祉法人が8.7%等となっている。家計相談支援事業（旧称）の運営方法は、自治体直営による実施が11.9%、外部委託が85.4%、自治体直営と外部委託の併用が2.7%である。委託先は、社会福祉協議会が最も多く70.1%、生協等協同組合が10.7%、NPO法人が7.3%等となっている。

¹⁴ サポートセンターは、当初、板橋三丁目の民間ビル内にあったが、現在は、区立グリーンホール内に設置されている。

¹⁵ 厚生労働省生活困窮者自立支援事業の実施状況調査とは、平成30年4月1日時点で福祉事務所設置902自治体に対して、困窮者支援法に規定する事業の実施状況や支援員の配置状況について実施した調査のこと。

¹⁶ NPOとは、Non-Profit Organization 又は Non-For-Profit Organization の略称で、様々な社会貢献活動を行い、団体の構成員に対し、収益を分配することを目的としない団体の総称である。非営利団体のこと。特定非営利活動促進法（平成10年制定）により、特定非営利活動法人として法人格を持つ団体もある。

改正法では、包括的な支援体制の強化として、自立相談支援事業、就労準備支援事業及び家計改善支援事業の三事業を一体的に実施することが努力義務とされた。(改正法第7条第1項、第5項関係)

① 相談員の配置

サポートセンターには、相談支援員、就労支援員、家計改善支援員等の専門支援員を配置している。このほかに、法律相談員(弁護士)を配置し、債務整理や専門的な助言等を行っている。

困窮者制度による相談支援がしっかりと機能するためには、様々な課題に関する相談に対し、包括的に対応できる支援員の配置が重要である。改正法でも自治体の努力義務として、支援を適切に行うために必要な人員の配置をするよう努めるものと規定している。(法第4条第5項関係)

実施状況調査によると、人口50万人以上100万人未満の自治体では、自立相談支援事業の支援員は平均13.81人、家計相談支援事業の支援員は平均4.75人配置されている。

実施状況調査の支援員配置状況は、図表14のとおりである。

図表14 実施状況調査の支援員配置状況

(単位:人)

区 分	自立相談支援事業			家計相談支援事業			
	全支援員数 (実人数)	職種別の状況			全支援員数 (実人数)	職種別の状況	
		主任相談支援員	相談支援員	就労支援員		家計相談支援員	その他の職種
人口30万人以上 50万人未満	9.42	1.82	6.33	3.74	2.63	2.40	0.80
人口50万人以上 100万人未満	13.81	2.70	8.48	6.41	4.75	4.19	1.50

※ 人口規模別、1自治体当たりの平均支援員数

※ 職種別の状況欄は、兼務があるため全支援員数とは一致しない。

平成30年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果(厚生労働省)から抜粋

区では、委託事業者に対して、原則、相談支援員等は厚生労働省が実施する養成研修を受講し、修了証を受けた者であることを要件としている。そのほか、相談支援員については、社会福祉士、臨床心理

士等の有資格者や生活困窮者の相談支援業務に3年以上従事している者等を要件とし、4ポスト以上配置することとしている。就労支援員は、キャリアコンサルタントの有資格者で就労支援業務に1年以上従事した者等を要件とし、2ポスト以上配置することとしている。平成30年度主任相談支援員は年度途中で離職し、3か月間要件を満たさない者の代行で対応していた。いずれも平成30年度の年間を通じて在籍した支援員は16名中9名であった。

区の各支援員の業務内容は、図表15のとおりである。

図表15 各支援員の業務内容

主任相談支援員 (常勤1ポスト)	自立相談支援機関における相談業務全般のマネジメント、他の支援員の指導・育成、支援困難ケースへの対応等、高度な相談支援を行うとともに、社会資源の開拓・連携等を行う。
相談支援員 (4ポスト以上)	生活困窮者へのアセスメント、プラン作成を行い、様々な社会資源を活用しながらプランに基づく包括的な相談支援を実施するとともに、相談記録の管理や訪問支援等のアウトリーチ、その他の支援を行う。
就労支援員 (2ポスト以上)	生活困窮者へのアセスメント結果を踏まえ、公共職業安定所や協力企業をはじめ、就労支援に関する様々な社会資源と連携を図りつつ、その状況に応じたキャリアカウンセリング、能力開発、職業訓練、職業紹介、就職後の定着支援等の就労支援を行う。
家計相談支援員 (常勤1ポスト)	生活困窮者への家計管理に関する支援、滞納(家賃、税金、公共料金等)の解消や各種給付金制度等の利用に向けた支援、債務整理に関する支援、貸付のあっせん等の支援を行う。

板橋区自立相談支援事業実施要領・板橋区家計相談支援事業実施要領から抜粋

サポートセンターは、多くの関係機関と連携するとともに、対象者に寄り添い継続的な支援を行う業務を担っている。生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアル(以下「自治体事務マニュアル」という。)では、自治体や自立相談支援機関が積極的に実施主体となって研修を企画・実施することとされている。

生活困窮者が安心して継続的に相談できる支援員等を配置するためには、厚生労働省実施の養成研修を受講するだけでなく、困窮者制度に精通した支援員が定着・育成されているか、支援員等の頻繁な交代がサポートセンターの支援力の低下を招いていないか等、板橋福祉事務所は現場の実態を確認する必要がある。

② 相談支援の流れ

サポートセンターは、相談窓口を月曜から金曜日の9時から19時まで開所しており、仕事帰りの区民も来所できるようにしている。

まず、サポートセンターの相談支援員は、相談のあった生活困窮者のうち、利用申込みのあった者について、本人が抱える課題を包括的に把握し、アセスメント（P13脚注12参照）を行う。その結果を踏まえ、申込者と相談支援員等で支援プラン案を作成する。サポートセンターは、支援プラン案について、支援調整会議¹⁷に諮り、支援内容が、①本人の状況や設定した目標に対して適切であるか、②課題解決に向けた内容となっているか、③支援プランが本人の意欲やモチベーションの喚起につながっているかといったことについて協議する。支援調整会議で支援プラン案が了承された場合は、プラン兼事業等利用申込書を、各支援事業の利用要件の確認に必要な書類とともに区（板橋福祉事務所自立支援係）へ送付する。支援の決定は、区が行う。

就労に向けた準備が一定程度整っている者に対しては、サポートセンターの就労支援員がキャリアコンサルティングや就労後のフォローアップ等の支援を行っている。生活保護受給者等就労自立促進事業¹⁸の活用もしている。

就労に向けた準備が必要な者に対しては、就労準備支援事業や認定就労訓練事業を活用して支援する。

住居確保給付金や一時生活支援事業等の緊急的な支援が必要とされる場合は、支援調整会議の開催を待たず、区と事業者等関係者が検討のうえ支援を提供し、事後の支援調整会議で報告をすることとし

¹⁷ 支援調整会議とは、福祉事務所等の行政職員、事業受託者及び関係機関により月1回程度開催される支援プランの協議等を行う会議。法的根拠はない。

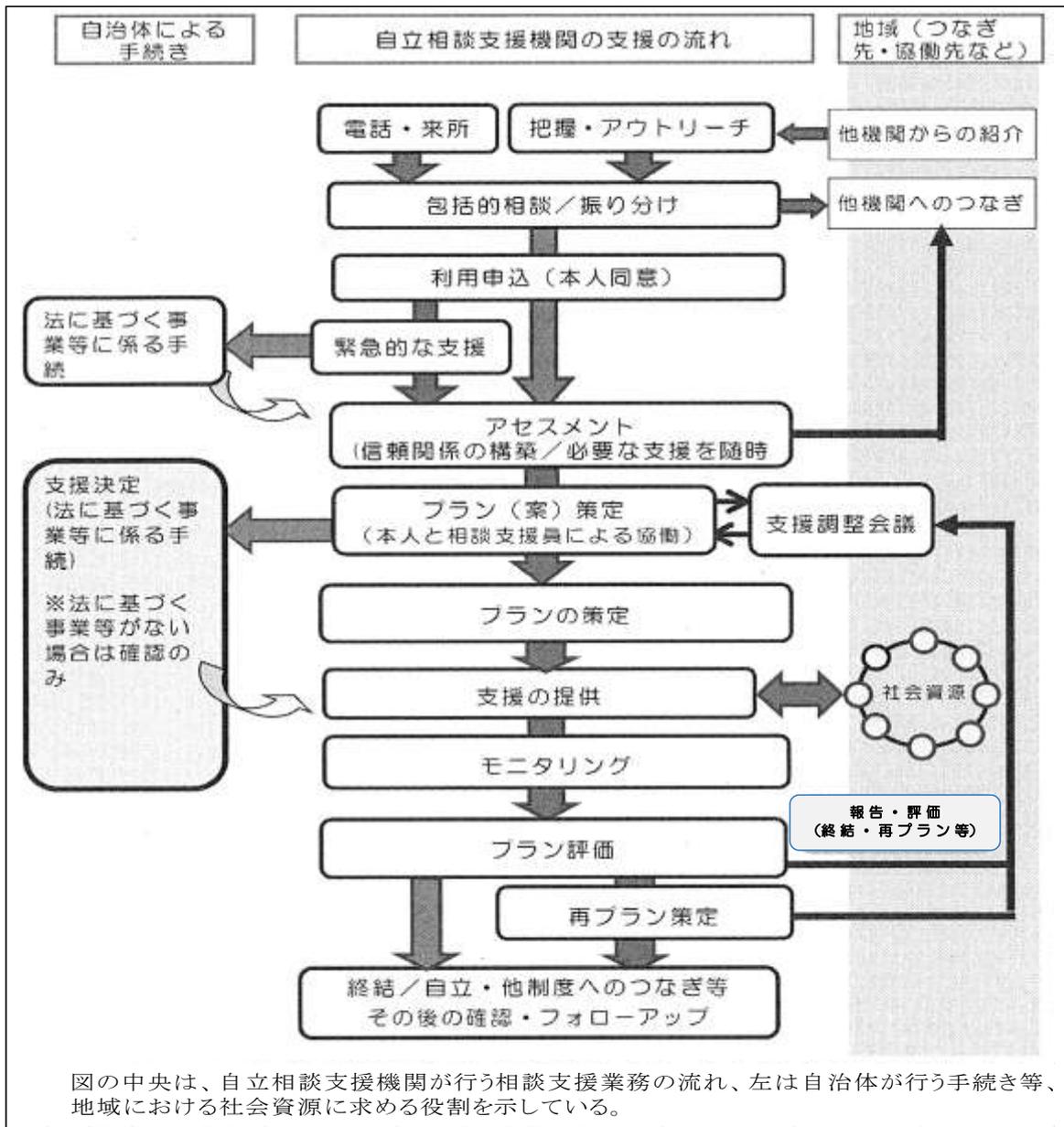
¹⁸ 生活保護受給者等就労自立促進事業とは、厚生労働省の事業で、ハローワークナビゲーターによる個別の就職支援のこと。いたばし就労支援コーナー2か所は、この事業のサテライト窓口である。

ている。

また、支援プラン終結時には、支援調整会議にて支援の経過と成果を評価し、自立相談支援機関であるサポートセンターとして支援を終結するか検討する。

自立相談支援業務の流れは、図表 16、各支援事業の利用申込み及び支援決定等は、図表 17、生活困窮者に対する就労支援は、図表 18 のとおりである。

図表 16 自立相談支援業務の流れ



生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアル [第3版] (厚生労働省) から引用

図表 17 各支援事業の利用申込み及び支援決定等

区分	プランへの記載	事業等の利用 申請（申込）書	支援（支給） 決定/確認	決定通知書	
自立相談支援事業	記載する	プラン兼事業等 利用申込書	確認 (自立相談支援機関が 自ら実施する支援)	—	
住居確保給付金	記載する (緊急的な支援の 場合は事後も可)	住居確保給付金 支給申請書	支給決定	住居確保給付金 支給決定通知書	
支援決定に 係る法に 基づく事 業等	就労準備支援事業	記載する	支援決定	支援提供通知書	
	一時生活支援事業	記載する (緊急的な支援の 場合は事後も可)		一時生活支援事業 利用申込書	一時生活支援事業に 係る支援提供通知書
	家計改善支援事業	記載する		プラン兼事業等 利用申込書	支援提供通知書
	認定就労訓練事業				
子どもの学習・ 生活支援事業	必要があれば 記載する	—	必要があれば、確認	—	
上記以外の支援	記載する	—	確認	—	

生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアル [第3版] (厚生労働省) を参考に監査委員事務局が作成

図表 18 生活困窮者に対する就労支援

自立相談支援事業	サポートセンターの就労支援員によるキャリアカウンセル等生活保護受給者等就労自立促進事業の活用
住居確保給付金	住居の確保と就労支援（ハローワークと連携）
一時生活支援事業	衣食住の提供と就労支援（自立支援センター豊島寮と連携）
就労準備支援事業	板橋ジョブトレーニングセンターで就労に向けたトレーニング
認定就労訓練事業	東京都の認定を受けた社会福祉法人等でトライアル就労

板橋福祉事務所提供資料を参考に監査委員事務局が作成

③ 相談内容

平成 30 年度サポートセンターの相談件数 2,265 件のうち、収入・生活費についての相談が 476 件 (21%) と最も多く、次に仕事探し、就職が 388 件 (17%)、住まいのことが 300 件 (13%)、家賃やローンの支払いが 230 件 (10%)、病気や健康、障がいのことが 203 件 (9%) である。平成 27 年度から件数の増加はあるものの上位 5 項目に変動はない。

平成 27 年度と平成 30 年度を比較すると税・公共料金等の支払い

についての相談が約3倍、ひきこもり・不登校についての相談は約2倍、債務や家族との関係の相談も増加している。

相談内容の推移は、図表19である。

図表19 相談内容の推移

区 分	平成27年度		平成28年度		平成29年度		平成30年度	
	(件)	順位	(件)	順位	(件)	順位	(件)	順位
病気や健康、障がい	130	④	140	④	164	④	203	⑤
住まい	241	③	240	③	283	③	300	③
収入・生活費	332	①	299	②	415	②	476	①
家賃やローンの支払い	120	⑤	110	⑤	143	⑤	230	④
税金や公共料金等の支払い	35		41		63		106	
債務	54		55		73		60	
仕事探し、就職	320	②	330	①	421	①	388	②
仕事上の不安やトラブル	28		31		46		43	
地域との関係	6		6		12		8	
家族との関係	62		62		79		84	
子育て	13		8		11		15	
介護	7		9		21		8	
ひきこもり・不登校	16		14		16		33	
DV・虐待	6		5		10		6	
食べるものがない	44		52		35		48	
その他	100		126		155		257	
合 計	1,514		1,528		1,947		2,265	

※ 1人が複数回答、順位は1位から5位までを表示している。

板橋区生活困窮者自立支援事業実績報告書を参考に監査委員事務局が作成

④ 自立相談支援事業の実績

サポートセンターの新規相談者は年々増加しているが、支援プランの策定、支援決定・確認の件数は、平成29年度285件から平成30年度230件に減少している。一般就労を目標としている者も、平成29年度178人から平成30年度151人へ減少した。就労に関しては、生活保護受給者等就労自立促進事業（P20脚注18参照）の利用が平成29年度58件から平成30年度71件に増加している。

また、プラン策定前の支援終了者が、平成29年度255件から平成30年度519件に増加している。内訳を見ると、情報提供のみで終了

している者が約 2.6 倍に増加している。

自立相談支援事業の実績は、図表 20 のとおりである。

図表 20 自立相談支援事業の実績

区 分		平成29年度	平成30年度
新規相談受付件数	本人同意なし含む	646 件	799 件
	本人同意ありのみ	312 件	272 件
プラン策定前支援終了件数		255 件	519 件
	情報提供のみで終了	157 件	410 件
	他機関へのつなぎで終了	94 件	102 件
	判断前に中断・終了	4 件	7 件
支援決定・確認件数（再プラン含む）		285 件	230 件
	うち支援決定件数	134 件	104 件
一般就労を目標（プラン期間中）		178 件	151 件
法 事 業 基 等 づ く 利 用	住居確保給付金	12 件	11 件
	一時生活支援事業	56 件	45 件
	家計相談支援事業	80 件	57 件
	就労準備支援事業	66 件	55 件
	認定就労訓練事業	3 件	2 件
	自立相談支援事業による就労支援	183 件	143 件
そ の 他	生活福祉資金による貸付	0 件	0 件
	生活保護受給者等就労自立促進事業	58 件	71 件
年度末 支援継続中ケース数		269 件	265 件

いたばし生活仕事サポートセンター月次報告書を参考に監査委員事務局が作成

⑤ 住居確保給付金事業

住居確保給付金事業とは、離職者であって就労能力及び就労意欲のある者のうち、住居を失っている者又は失う恐れのある者を対象に原則 3 か月間（最長 9 か月間）、賃貸住宅等の家賃として給付金を支給するとともに、再就職に向けた支援を行う事業である。

ア 支給要件

離職した生活困窮者で、住居を失っている者又は失う恐れのある者がこの給付金の申請をするためには、申請日において 65 歳未満であり、かつ、離職日から 2 年以内であること等、収入や資産等の要件がある。

住居確保給付金の支給要件は、図表 21 のとおりである。

図表 21 住居確保給付金の支給要件

- ▶ 離職等により経済的に困窮し、住居喪失者又は住居喪失のおそれがある
- ▶ 申請日において、65歳未満であって、かつ、離職等の日から2年以内である
- ▶ 離職等の前に主たる生計維持者であった
- ▶ 申請日の属する月の、申請者及び申請者と同一の世帯に属する者の収入の合計額が次の表の金額以下である

世帯人数	基準額		収入基準額
1人	8.4万円	+家賃額 (地域ごとに設定された基準額が上限)	13.8万円
2人	13万円		19.4万円
3人	17.2万円		24.2万円
4人	21.4万円		28.4万円
5人	25.5万円		32.5万円

- ▶ 申請日において、申請者及び申請者と同一の世帯に属する者の所有する金融資産の合計額が次の表の金額以下である

世帯人数	金融資産
1人	50.4万円
2人	78万円
3人以上	100万円

- ▶ ハローワークに求職の申し込みをし、誠実かつ熱心に常用就職を目指した求職活動を行うこと
- ▶ 国の雇用施策による貸付(職業訓練受講給付金)及び地方自治体等が実施する類似の給付等を申請者及び申請者と同一世帯に属する者が受けていないこと
- ▶ 申請者及び申請者と同一の世帯に属する者のいずれもが暴力団員でないこと

板橋福祉事務所提供資料「住居確保給付金のしおり」から抜粋

イ 支給金額

この事業は困窮者制度における唯一の現金給付事業である。支給上限額は、令和元年7月現在、単身世帯が53,700円、2人世帯が64,000円、3人以上世帯が69,800円である。収入に応じて支給額に調整があり、直接家主等へ振り込むものである。

ウ 審査・支給決定

住居確保給付金の支給に関する事務については、申請書の審査、支給決定等の「支給事務」を自治体自ら行う事務(委託不可)とし、支給に関する相談、申請書の受付、受給期間中の相談、就労支援等の「窓口業務」を自立相談支援事業として実施するとされている。

支給決定者には、サポートセンターとハローワークが連携して支援対象者の常用就職を支援する。

エ 支給実績

住居確保給付金の支給決定者は、平成27年度が12人、平成28年度が15人、平成29年度が8人、平成30年度が11人であるが、支給金額は、年々減少している。平成29年度以降は、対象者全員が3か月以内で支援を終結している。平成30年度に新規相談者が200人に急増しているが、これはSNS¹⁹で住居確保給付金の情報が拡散し、相談者が増えたことによるもので、実際には支給要件に該当しない者であった。

住居確保給付金の支給実績は、図表22のとおりである。

図表22 住居確保給付金の支給実績

区分	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
新規相談者	49人	67人	81人	200人
支給対象(決定)者	12人	15人	8人	11人
3か月以内終結	6人	11人	8人	11人
6か月以内終結	3人	0人	0人	0人
9か月以内終結	3人	4人	0人	0人
支給額	2,877,000円	2,833,500円	1,690,488円	1,518,686円
常用就職者	9人	10人	4人	9人
常用就職率	75%	66.6%	50%	81.8%

オ 再支給の制限

住居確保給付金は、原則1人1回の支給である。困窮者支援法施行前の住宅手当、住宅支援給付²⁰も含め、常用就職した後、解雇又は事業主の都合による離職により経済的に困窮した場合を除き、再支給は認められない。

国は、受付時の聞き取りにおいて、前住地で受給した疑いが認め

¹⁹ SNSとは、Social Networking Serviceの略で、インターネットのネットワークを通じて、人と人をつなぎコミュニケーションが図れるように設計されたサービス。フェイスブック、ツイッター、ライン、インスタグラムなどがある。

²⁰ 住宅手当、住宅支援給付とは、国の緊急雇用創出事業臨時特例給付金、住まい対策拡充等支援事業のことで、住居確保給付金が法整備される前の補助金事業時の名称。

られる場合は、前住地の自治体に協力を求め、受給の有無を確認することにより、再支給などの不適正受給を防止する等、自治体事務マニュアルにより対応を示している。

板橋福祉事務所は、再支給ではないかを確認するために利用する住居確保給付金支給終了者の履歴情報の管理を委託事業者に任せていた。この給付金は、虚偽の申請等不適正受給に該当することが判明した場合、既に支給された給付金の全額又は一部について受給者又は受給者であった者から徴収することができる。(法第 18 条第 1 項関係)

区は、住居確保給付金の支給をするにあたり、厳正な審査を行ううえからも、支給終了者の履歴情報を適正に管理できるような対策を講じる必要がある。

この事業は、会社の寮を退去しなければならない等、住居を失っている者又は失う恐れのある者への緊急的な支援として就労自立に大変有効な支援事業とされている。

⑥ 家計改善支援事業（旧家計相談支援事業）

家計改善支援事業は、家計収支の均衡が取れていないなど家計に問題を抱える者に対して、家計の改善・自立に向けた総合的な支援を行うものである。支援期間は原則 1 年とし、所得や資産に関する具体的な要件は設けていない。

家計改善支援が効果的な役割を果たすと思われる生活困窮者は、収入が少なく、若しくは一定しておらず、生活保護の対象とはならないが家計が厳しい状態の者や、多重債務、若しくは過剰債務を抱え返済が困難になっている者などである。

家計改善支援が効果的な役割を果たすと思われる生活困窮者の例は、図表 23 のとおりである。

図表 23 家計改善支援が効果的な役割を果たすと思われる生活困窮者の例

- ▶ 多重債務もしくは過剰債務を抱え、返済が困難になっている人
- ▶ 債務整理を法律専門家へ依頼した直後や債務整理途上の人
- ▶ 収入よりも生活費が多くお金が不足しがちで、借金に頼ったり、支払いを滞らせざるを得ない人
- ▶ 収入が少なかったり波があったりするが、生活保護の対象とならず、家計が厳しい状態の人
- ▶ 家族で家計について話したことがなく、それぞれが勝手にお金を使っている人
- ▶ カードに頼って生活や買い物をして、いくら借金があるのか把握していない人
- ▶ 収入はあるが、家賃をはじめ、水道光熱費、学校納付金、給食費、保育料などの滞納を抱えていたり、税金などを延滞している人
- ▶ 就労は決まったが、収入が得られるまで時間がかかり、生活資金の貸付けを予定している人
- ▶ 児童扶養手当や年金の支給など月単位の収入ではなく2~4カ月単位の収入があり、支出も月単位で変化があり、家計管理が難しい人

家計改善支援事業の手引き（厚生労働省）から抜粋

ア 相談の流れ

家計改善支援員は、支援対象者について家計収支の見える化や家計収支の改善、家計管理能力の向上を図るため、家計支援計画を作成し、継続的な相談支援を行う。具体的には相談者が作成する相談時家計表を基にキャッシュフロー表（年間月別収支）を作成し、家計を見える化する。必要に応じて、滞納（家賃、税金、公共料金等）の解消、各種給付制度等の利用支援、債務整理に関する支援や貸付あっせん等、関係機関に同行し、課題解決を支援する。

特に家計に関わる問題に関しては、経済的な側面だけでなく、家計以外の生活全般にわたる課題が問題の背景にあることから、現在の家計状況をみるだけでなく、総合的・包括的にアセスメント（P13 脚注 12 参照）することが重要である。

イ 相談実績

新規相談者は、平成 28 年度の 1,145 人をピークに、平成 30 年度は 930 人と徐々に減少している。支援プラン作成率も平成 27 年度 12.6%から平成 30 年度 6.1%に下がっている。実際は、相談者へ支援プラン作成を提案してもなかなか同意を得られず、支援の利用に至らない。しかし、支援プランを作成した支援対象者の改善率は、平成 27 年度 24.7%から平成 30 年度 59.6%に上がっている。

家計相談支援事業（旧称）の実績は、図表 24 のとおりである。

図表 24 家計相談支援事業（旧称）の実績

区 分	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
新規相談者	613 人	1,145 人	1,130 人	930 人
プラン作成 (家計支援計画)	77 件	123 件	80 件	57 件
プラン作成率	12.6 %	10.7 %	7.1 %	6.1 %
状況改善	19 件	30 件	42 件	34 件
改善率	24.7 %	24.4 %	52.5 %	59.6 %

家計相談支援事業実績報告書より抜粋

⑦ サポートセンターが連携する関係機関

サポートセンターが連携する関係機関は、生活保護を所管する福祉事務所、就労支援機関であるハローワークなど、行政の高齢者・障がい者・子ども・税・保険・年金の担当部署など広範囲にわたっている。

また、医療機関や地域包括支援センター、法テラス²¹、ライフライン事業者、民生・児童委員やボランティア等の地域関係者との連携もあり、それぞれ顔の見える関係づくりをしながら生活困窮者の支援をしている。

特に、住居確保給付金の支援に関しては、ハローワーク、社会福祉協議会（総合支援資金等）や当該不動産媒介業者等との連携が重要とされている。

ア 生活保護制度との連携

自立相談支援機関に相談に来る生活困窮者の中で、生活保護の適用が見込まれる場合は、確実に生活保護につなぐことが必要とされている。

困窮者制度から生活保護制度へつないだ件数は、平成 29 年度

²¹ 法テラスとは、綜合法律支援法（平成 16 年制定）により国が設立した公的な法人で、国民への法的支援を行う日本司法支援センターのこと。

80件、平成30年度69件あるが、収入を得る等により生活保護が廃止となった者を困窮者制度へつないだ件数は、平成27年度の事業開始から4年間0件である。

収入を得る等により生活保護が廃止となった者についても、困窮者制度につなぐことが必要である。

特に生活保護の廃止が見込まれる世帯のうち、過去に家賃、水道光熱費、学校納付金、保育料、税金の滞納や延滞をしたことのある世帯、就労収入が毎月一定でない世帯、貯蓄に関する意識が低い世帯などには、再び生活保護に戻らないよう家計改善支援事業等の利用が有効とされている。

生活保護制度との連携状況は、図表25である。

図表25 生活保護制度との連携状況

区分	平成27年度		平成28年度		平成29年度		平成30年度	
	生活保護の相談へ案内	生活保護廃止に伴う相談	生活保護の相談へ案内	生活保護廃止に伴う相談	生活保護の相談へ案内	生活保護廃止に伴う相談	生活保護の相談へ案内	生活保護廃止に伴う相談
板橋福祉事務所	21件	0件	23件	0件	35件	0件	35件	0件
志村福祉事務所	13件	0件	19件	0件	17件	0件	16件	0件
赤塚福祉事務所	13件	0件	15件	0件	28件	0件	17件	0件
計(延べ数)	47件	0件	57件	0件	80件	0件	68件	0件

⑧ アウトリーチ²²による対応

板橋福祉事務所は、区内南部に設置された自立相談支援機関であるサポートセンター以外に、困窮者制度の窓口を増設する予定はない。ただし、月2回、赤塚福祉事務所にて、サポートセンターの相談支援員による出張相談を実施している。

²² アウトリーチとは、生活上の課題を抱えながらも自ら援助にアクセスできない個人や家族に対し、家庭や学校等への訪問支援、当事者が出向きやすい場所での相談会の開催、地域におけるニーズ発見の場や関係づくりなどにより、支援につながるよう積極的に働きかける取組のこと。

板橋区ひとり親家庭等生活実態調査²³（以下「生活実態調査」という。）における各種制度の認知・利用状況は、生活保護制度が 80.2% であることに対し、困窮者制度の自立相談支援機関であるサポートセンターは 5.5% である。区民にとって生活や福祉の相談は、生活保護を所管する福祉事務所との認識が未だ強いと言える。

板橋福祉事務所は、現在、支援を必要とする対象者からの依頼があれば、サポートセンターの相談支援員等が訪問・同行支援するが、アウトリーチにより生活困窮者を把握するということまでは考えておらず、来訪する者への支援に集中したいとしている。

訪問・同行支援件数の推移は、図表 26 のとおりである。

図表 26 訪問・同行支援件数の推移

区 分	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
訪問・同行支援	310 件	337 件	413 件	242 件

板橋区生活困窮者自立支援事業実績まとめ より抜粋

本来、困窮者制度は、様々な理由から外部への相談も難しく、生活困窮に至る恐れのある者に対し、あらゆる手を伸ばして発見し、いち早く支援を開始することができるような仕組み作りを構築するものである。

地域に潜在している生活困窮状態にある者を早期に発見・支援するためには、サポートセンターに来所する相談者を待つだけでなく、サポートセンターに寄せられた情報を基に、支援を必要とする対象者に対して、出向きやすい場所での相談やアウトリーチによる相談といった対応を検討する必要がある。

²³ ひとり親家庭等生活実態調査とは、平成 29 年 7～9 月に実施した調査。児童扶養手当を受給する区民から無作為に抽出した 1,000 世帯を対象としたアンケート調査などのこと。

⑨ 委託事業の履行確認

生活困窮者自立支援事業では、生活困窮者の生活状況や支援に係る個人情報を取り扱うことから、記録書類や個人情報の持ち出し管理、システムの取扱い及びセキュリティ等について、契約書に付随する「電算処理の個人情報を取り扱う業務委託契約の特記事項」に基づき、委託事業者は細心の注意を払う必要がある。

板橋福祉事務所は、委託事業の業務完了届に添付された実績報告等の書類を確認することで、毎月、委託事業の履行確認としている。

また、プロポーザル方式による事業者選定で契約していることから、毎年度末に業務委託履行評価表を作成し、業務委託の契約更新（上限3年）の可否を判断している。

仕様書で示したとおりに事業が履行されているか、継続的で安定した事業運営がなされているかを確認するためには、利用者の視点で現場の状況を把握する必要がある。

板橋福祉事務所は、必要に応じて現場に赴き、記録書類の保管状況、支援員等の配置や研修の実施状況等相談支援における体制整備及び事業周知などについて、委託事業者に対する監督・指導を行うことが必要である。

(2) 就労準備支援事業

区は、生活困窮者のうち、一般就労に向けた準備が整っていない者を対象に、一般就労に従事する準備としての基礎能力の形成を計画的かつ一貫して支援する就労準備支援事業を外部委託している。

また、困窮者制度の就労準備支援事業と生活保護受給者に対する就労準備支援事業及び無料職業紹介所事業を一括して外部委託することによって生活保護の適用となった者、生活保護から収入を得る等により廃止となった者に対し、切れ目のない効果的な支援を可能としている。

委託料（生活困窮者分）は、平成 27 年度から 4 年間変更なく、毎年度 24,624,000 円であり、事業者は、株式会社パソナである。

平成 27 年度から現在までの委託事業者は、板橋ジョブトレーニングセンターを設置し、通所方式で事業を運営している。支援期間は 1 年を超えないとしているが、再度支援プランを作成することも可能である。

実施状況調査（P17 脚注 15 参照）によると全国の就労準備支援事業の運営方法は、自治体直営による実施が 8.0%、外部委託が 86.7%、自治体直営と外部委託の併用が 5.3% である。委託先は、NPO 法人が最も多く 30.3%、社会福祉協議会が 27.8%、株式会社等が 18.0% 等である。

① 支援専門員等の配置

板橋ジョブトレーニングセンターには、求人開拓員及び支援専門員を配置している。業務委託仕様書によると、求人開拓員は 5 ポスト、支援専門員はキャリアコンサルタント・社会福祉士・精神保健福祉士（又はこれに準ずる者）を各 1 ポスト以上、かつ合計 10 ポスト以上配置することになっている。

平成 30 年度の支援専門員は、キャリアコンサルタントが 6 名（9 月に 1 名離職）、精神保健福祉士が 1 名で、社会福祉士は欠員であった。支援専門員は、業務に支障をきたすことがない場合に限り他の職種と兼務することを妨げないとしており、キャリアコンサルタントとして統括責任者 1 名と本社支援スタッフ 2 名を加えることにより、配置要件は充足していたとしている。

② 支援対象者の要件

支援対象者は、ひきこもり状態にある者や長期間就労することができない者など、直ちに一般就労することが難しい者である。

支援を受けるためには、板橋区就労準備支援事業実施要領第 3 条

に定める資産収入等一定の要件があり、資産収入申告書及びそれを証する資料の提出を求めている。

また、困窮者支援法施行規則の一部改正により、高齢期の自発的就労ニーズや社会参加の意識が高いこと、生涯現役社会の実現の観点から、平成30年10月1日以降、65歳未満という年齢要件は撤廃された。

③ 支援プログラム

支援プログラムには、居場所づくりのレクリエーション、パソコン講座、職場見学会、企業説明会や体験就労等がある。

支援対象者に対し、キャリアカウンセラーによるカウンセリングを行い、セミナーやジョブトレーニングを通じて就業に向けた様々な知識やスキルが身につくように支援し、就労準備から就職、定着までをサポートしている。

就労準備支援事業プログラムは、図表27のとおりである。

図表 27 就労準備支援事業プログラム

プログラム	実施時期/頻度	内容
キャリアカウンセリング ・就労個別プログラム	随時 基本週1回	専任のキャリアカウンセラーとの面談/全員対象
居場所サロン・レクリエーション	随時 月2～3回程度実施	健康管理セミナー・健康体操・ゲーム・小物づくり・ジグソーパズル・折り紙・塗り絵等
地域ネットワーク ・清掃ボランティア ・農業体験	随時 月2～3回程度実施	清掃ボランティア活動や農業体験
パソコン講座	随時 月4回程度実施	入門～基礎編、Excel・Word、タイピング講座等
職場見学会	随時	施設や現場の見学会
体験就労		2週間以内の短期でお試しの就労
おしごと体験		おしごとの疑似体験
企業説明会		企業の採用担当者による仕事内容や求める人物像等についての説明
1Weekジョブトレーニング	年4回実施 (7・9・11・2月)	1週間の就労に向けてのトレーニング

「板橋区就労準備支援事業のご案内」を参考に監査委員事務局が作成

④ 事業実績

就労準備支援事業の平成 30 年度支援対象者は 43 人で、うち就労決定者は 38 人、就労率は 88.4%である。就職先の多くは、清掃等の短時間就労である。

就労準備支援事業の実績は、図表 28 のとおりである。

図表 28 就労準備支援事業の実績

区 分	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
就労支援対象者	31人	74人	42人	43人
就 労 決 定 者	22人	60人	44人	38人
就 労 率	71.0%	81.1%	104.8%	88.4%

※ 就労決定者は、同一人の再支援を含むため重複有

板橋区生活保護受給者等就労支援事業月次報告より抜粋

⑤ 委託事業の履行確認

生活困窮者自立支援事業では、生活困窮者の生活状況や支援に係る個人情報を取り扱うことから、記録書類や個人情報の持ち出し管理、システムの取扱い及びセキュリティ等について、契約書に付随する「電算処理の個人情報を取り扱う業務委託契約の特記事項」に基づき、委託事業者は細心の注意を払う必要がある。

板橋福祉事務所は、委託事業の業務完了届に添付された実績報告等の書類を確認することで、毎月、委託事業の履行確認としている。

また、プロポーザル方式による事業者選定で契約していることから、毎年度末に業務委託履行評価表を作成し、業務委託の契約更新（上限3年）の可否を判断している。

仕様書で示したとおりに事業が履行されているか、継続的で安定した事業運営がなされているかを確認するためには、利用者の視点で現場の状況を把握する必要がある。

板橋福祉事務所は、必要に応じて現場に赴き、記録書類の保管状況、支援員等の配置や研修の実施状況等相談支援における体制整備及び

事業周知などについて、委託事業者に対する監督・指導を行うことが必要である。

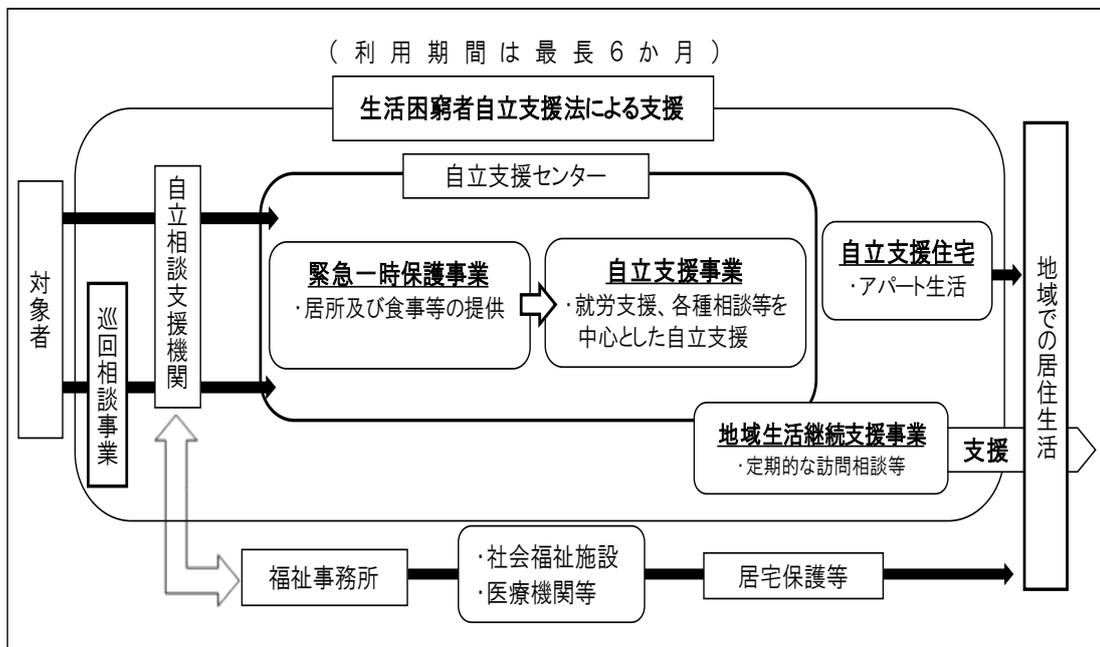
(3) 一時生活支援事業

一時生活支援事業とは、住居を喪失した生活困窮者に対し、一定期間、衣食住を提供する支援事業である。

東京都と特別区は、路上生活者の一時的な保護及び就労による自立など、路上生活からの早期社会復帰に向けた支援を行うため、共同で自立支援事業²⁴による一貫した処遇システム、いわゆる自立支援システムを構築している。一時生活支援事業は、困窮者支援法施行にあたり、自立相談支援事業と一体的に実施することで、従来からの自立支援システムの包括的な支援を維持し、利用者の自立に向けた効果的な支援を行えるものとしている。

自立支援システムは、図表 29 のとおりである。

図表 29 自立支援システム



ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画（第4次）から引用

²⁴ 自立支援事業とは、東京都と特別区が平成12年7月都区協定を締結し、共同で実施する路上生活者対策事業のこと。

① 自立支援センター豊島寮

自立支援事業に基づく自立支援センターの施設の設置、建設については、東京都と該当区が協力して行い、特別区は施設を利用する路上生活者の利用承認、宿泊援護及び生活相談を担当している。

当区は第4ブロック²⁵で、自立支援センター豊島寮を利用している。各福祉事務所総合相談係が入所の可否を判断し、利用承認をしている。宿泊援護と生活相談は、特別区人事・厚生事務組合が共同処理²⁶している。

支援対象者の施設入所が承認された場合は、区のホームレス生活サポート事業（被保護者自立支援事業）により、委託事業者が施設まで同行し、入所支援を行う。入所期間は最長6か月とし、その間に就労自立することを目標としている。自立支援センター豊島寮の利用は、緊急的支援のため、支援対象者が施設へ入所した後に支援調整会議にて報告し、関係者で情報共有と連携をしている。

自立支援事業の実績（板橋区分）は、図表30のとおりである。

図表30 自立支援事業の実績（板橋区分）

区 分	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	
巡回 事業 相談	路上生活者数	46 人	40 人	43 人	43 人
	相談人数	129 人	132 人	137 人	155 人
	相談件数	168 件	176 件	173 件	185 件
緊急 一時 保護 事業	入所累計	58 人	54 人	46 人	37 人
	退所累計	58 人	55 人	47 人	37 人
	年度末在籍数	2 人	1 人	0 人	0 人
自立 支援 事業	入所累計	49 人	50 人	38 人	35 人
	退所累計	43 人	57 人	41 人	42 人
	年度末在籍数	20 人	13 人	10 人	3 人
地域 生活 支援 事業 継続	利用者数	27 人	30 人	18 人	20 人
	相談回数	271 回	288 回	176 回	261 回
	修了者数	24 人	26 人	30 人	21 人
	居宅継続数	23 人	25 人	27 人	20 人
	就労自立者数	29 人	34 人	21 人	22 人

²⁵ 第4ブロックとは、特別区を5つのブロックに分けたうちの1ブロックで、板橋区、豊島区、練馬区、杉並区、中野区のことである。

²⁶ 特別区人事・厚生事務組合が生活困窮者自立相談支援事業及び一時生活支援事業を一括して社会福祉法人へ委託し、共同で豊島寮を運営している。

② その他の一時生活支援事業

住居を失っている者への支援は、困窮者制度と生活保護制度の双方で対応している。生活困窮者の場合は、自立支援センターや宿泊所²⁷、TOKYOチャレンジネット²⁸等を利用する。傷病や高齢等を理由に限られた入所期間(緊急一時保護は2週間、自立支援事業は6か月)での自立が難しい場合は、生活保護制度(更生施設²⁹、宿所提供施設³⁰等)の適用等を判断することになる。

③ ホームレスの実態と基本方針

平成28年のホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)³¹の結果、路上等のホームレスの平均年齢は61.5歳(平成24年59.3歳)、路上生活が10年以上のホームレスの割合は34.6%(平成24年26.0%)となっている。そこで、平成30年8月からホームレスの自立支援等に関する基本方針³²が見直され、ホームレスの高齢化や路上(野宿)生活期間の長期化に対応した支援に力を入れることとなった。

ホームレスの自立支援等に関する基本方針の見直しのポイントは、
図表31のとおりである。

²⁷ 宿泊所とは、生活困窮者のために低廉な使用料で住居を提供することを目的とする社会福祉法に基づく施設のこと。

²⁸ TOKYOチャレンジネットとは、東京都とホームレス等支援の協議会が共同設置する居住支援等の公的な窓口で、住まいを失いインターネットカフェやマンガ喫茶などで寝泊まりしながら就労している者をサポートするもので、生活・住宅・就労相談、就労体験、技能資格支援、資金貸付サポート、介護職研修支援等を行っている事業のこと。

²⁹ 更生施設とは、健康上の理由により生活上の支援を必要とする者が一定期間入所する生活保護の施設のこと。

³⁰ 宿所提供施設とは、住居のない要保護者の世帯に対し、住宅扶助を行うことを目的とする生活保護の施設のこと。

³¹ ホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)とは、厚生労働省が概ね5年毎に実施している東京23区・政令指定都市等を対象に個別面接で実施する生活実態の調査のこと。今回は、平成24年1月に実施した。

³² ホームレスの自立の支援等に関する基本方針とは、ホームレス自立の支援等に関する特別措置法に基づき、平成25年に厚生労働省が5年間の運営期間で定めた方針。平成29年6月に同法の期限が10年間延長となり、同基本方針も平成30年8月以降、適用されるものとして見直された。

図表 31 ホームレスの自立支援等に関する基本方針の見直しのポイント

- ▶ ホームレスの高齢化、路上(野宿)生活期間の長期化に対応した支援が必要。
- ▶ 39歳以下のホームレスや65歳以上のホームレスなど、年代別に、それぞれ抱える課題等に対応した支援が必要。
- ▶ ホームレス自立支援センターとホームレス緊急一時宿泊施設(シェルター)の概要を明記するとともに、その名称を、ホームレス以外の人も対象となることを明確にするため、それぞれ、生活困窮者・ホームレス自立支援センター、生活困窮者一時宿泊施設に変更する。
- ▶ ホームレスの高齢化や路上(野宿)生活の長期化に伴い、一定程度存在する健康状態の悪い者が、必要な医療サービスを受けることができるよう、路上やシェルター等において、保健医療職による、医療的視点に基づいたきめ細かな相談や支援などの実施。
- ▶ シェルター等を利用していた者や、居住に困難を抱える者であって、地域社会から孤立した状態にある者が地域において日常生活を営むための一定期間、訪問による見守りや生活支援などの実施。

ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画（第4次）から抜粋

(4) 子どもの学習・生活支援事業（旧学習支援事業）

区は、生活困窮世帯、生活保護世帯及びひとり親世帯の子どもとその保護者に対して、相談支援や子どもへの学習支援、居場所支援等を行っている。子どもの学習・生活支援事業は、外部委託により実施している。

平成27年度にまなぶ一す区役所前教室、平成29年度にまなぶ一す西台教室を設置し、さらに、令和元年度（平成31年度）には、まなぶ一す成増教室を開設した。各教室の場所は、非公開としている。

学習支援事業（旧称）の委託料の推移は、図表32のとおりである。

図表 32 学習支援事業（旧称）の委託料の推移

(単位：円)

区分	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	令和元年度 (契約金額)
区役所前教室 [NPO法人青少年自立援助センター]	16,071,300	23,371,999	43,371,999	39,999,999	19,999,847
西台教室 [NPO法人青少年自立援助センター]	—	—			19,999,625
成増教室 [株式会社トライグループ東京支店]	—	—	—	—	17,750,432

実施状況調査（P17脚注15参照）によると全国の学習支援事業の運営方法は、自治体直営による実施が22.4%、外部委託が66.6%、自治体直営と外部委託の併用が11.0%である。委託先はNPO法人が最も

多く 39.2%、次いで社会福祉協議会が 20.4%である。

支援内容は、学習支援の他、居場所の提供（58.0%）、親に対する養育支援（44.2%）、訪問支援（39.9%）や高校中退防止のための支援（38.2%）などである。

① 事業内容

子どもの学習・生活支援事業は、居場所の提供や将来の就職に向けた生活習慣、社会性の育成などに力点が置かれている。生活困窮世帯の子どもとその保護者に対し、家庭訪問による働きかけやカウンセリング、子どもの居場所の開設と学習支援等を行うものである。保護者向けセミナー、区内事業所を活用した職場見学・体験、法人施設を活用した体験合宿、パソコン練習や月 1 回の食事づくり等がある。学習支援は、原則 1 対 1 で行うこととし、高校進学と卒業を支援することで、就職や進学等の将来展望の明確化及び進路選択の幅の拡大を図り、貧困の連鎖の防止・解消につなげることを目的としている。

区は、令和元年度（平成 31 年度）のまなぶ一す成増教室の増設にあたり、プロポーザル方式により改めて教室別に事業者選定を行い、2 法人へ委託した。設置場所については、指定の駅から徒歩 15 分以内で、区と協議して設置するという条件である。各教室の利用曜日や時間等、事業内容には違いがある。成増教室の学習支援は 22 時まで利用可能としている。

令和元年度（平成 31 年度）子どもの学習・生活支援事業、教室別契約内容は、図表 33 のとおりである。

図表 33 令和元年度（平成 31 年度）子どもの学習・生活支援事業教室別契約内容

区 分	区役所前教室 (板橋地域)	西台教室 (志村地域)	成増教室 (赤塚地域)
委 託 料	19,999,847円	19,999,625円	17,750,432円
実施体制			
統括責任者（1ポスト）兼務可	○	○	○
子ども支援員（2ポスト以上）	○	○	○
訪問支援員（1ポスト）	○	○	×
臨床心理士（1ポスト）	○	○	×
学習支援員	×	×	○
事業内容			
世帯に対する相談支援（概ね18歳までの子どもがいる世帯）			
居場所支援（小学生から概ね18歳まで）			
利用登録者	50名まで	50名まで	50名まで
利用提供日・時間	月曜日 11:30～19:30	土曜日 12:00～17:30	週5日 月～金 13:00～16:00
一日当たりの利用者受け入れ数	概ね3名	概ね3名	概ね3名
食事の提供による食育支援	○（小学生から概ね18歳まで）		×
学習支援教室（小学6年生、中学生、高校へ行っていない概ね18歳までの者）			
利用登録者	50名まで	50名まで	55名まで
利用提供日・時間	〈週6日〉 月曜日 15:30～19:30 火～土曜日 17:30～19:30	〈週5日〉 火～土曜日 17:30～20:00	〈週6日〉 月～金曜日 16:00～22:00 土曜日 13:00～22:00
実施回数	—	—	48回（1回120分） 家庭訪問型含む
一日当たりの利用者受け入れ数	概ね10名	概ね10名	概ね10名
学び・体験合宿 勉強合宿等	1泊～2泊の合宿 (中学生、 定員10名程度)	1泊～2泊の合宿 (中学生、 定員10名程度)	食事付学習会 勉強合宿 (定員年間5名程度)
区内事業所等を活用した職場見学・体験（中学生、高校生）			
高校中退防止の取組及び卒業に向けた相談支援（高校生、中退者、未進学者）			
子どもの保護者に対する養育に必要な知識や進学に必要な公的支援の情報提供	保護者向けセミナー (年間2回以上)	保護者向けセミナー (年間2回以上)	相談会（定期的）

板橋区子どもの学習・生活支援事業仕様書を参考に監査委員事務局が作成

② こども支援員等の配置

まなぶーすには、現場責任者、こども支援員（平成30年度は各教室3ポスト）、訪問支援員、臨床心理士が配置されている。

平成27年度事業開始当初は、学習支援員をサポートセンターに1ポスト配置していたが、相談需要が少ないことを理由に廃止した。平成29年度西台教室設置の際は、区役所前教室と一括委託し、訪問支

援員や臨床心理士は2教室兼任とした。このほか、大学生や社会人、教員OBが学習ボランティアとして登録している。

板橋区学習支援事業業務委託仕様書では、こども支援員は、子ども・若者及びその家庭に対する支援業務に1年以上従事した者としている。しかし、委託事業者は、当該要件を満たさない未経験者や学生についても従事者名簿に記載し、区は、こども支援員としての従事者証を交付していた。

③ 利用申込みと支援の流れ

子どもを持つ生活困窮者は、通常サポートセンターでの相談、対象者（親）の支援プラン作成の中で学習支援事業（旧称）を利用することが盛り込まれる。このほかリーフレットや区ホームページ等を見て、直接まなぶ一すへ連絡、利用申込みすることも可能としている。

現状では、サポートセンターによる支援プランの作成を不要とし、子どもの学習や居場所支援等だけを求める保護者が多くなっている。この場合、所得等の確認は必要とされていないため、制度の趣旨を伝え同意を得れば利用可能としている。

利用申込み者に対しては、保護者同席で面談を行い、支援内容を決定する。主な相談内容としては、授業についていけない等の成績不振、学習習慣の未定着、遅刻や昼夜逆転等を含む基本的生活の乱れ等がある。支援期間は定めず、子ども本人からの申し出や、転出により支援終了としている。

④ 利用実績

まなぶ一すの新規利用登録者は、平成27年度54人であったが、平成30年度は151人に増加した。平成29年度に西台教室が開設してからは、中学3年生の進路決定者も平成29年度が32人、平成30年度は28人となった。

平成30年度末の教室別利用登録状況は、区役所前教室が82人、西台教室が48人である。区役所前教室・西台教室ともに利用者は定着、増加しており、令和元年度（平成31年度）には、事業拡充のため、成増教室を増設した。

新規利用登録者及び進路決定者の推移は、図表34、教室別利用登録状況は、図表35のとおりである。

図表34 新規利用登録者及び進路決定者の推移

区 分	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
教 室 数	区役所前教室		区役所前・西台教室	
	1教室	1教室	2教室	2教室
新規利用登録者	54人	90人	113人	151人
進路決定者	16人	17人	32人	28人

※ 進路決定者は、中学3年生のみ

学習支援事業実績報告書より抜粋

図表35 教室別利用登録状況

区 分	平成29年度末			平成30年度末		
	学習	居場所	計	学習	居場所	計
区役所前教室	36人	31人	67人	42人	40人	82人
西台教室	22人	5人	27人	34人	14人	48人
計	58人	36人	94人	76人	54人	130人

※ 登録廃止人数を除いた各年度末時点の利用登録人数

学習支援事業実績報告書より抜粋

平成30年度の月別利用状況によると、学習支援が最も多く、特に受験勉強が本格化する8月から2月の利用が多い。居場所支援は、平均して月約10人が延べ約30回利用している。

平成30年度の訪問支援は、3件のみであった。これは、訪問支援員が5月末に離職し、12月に区役所前教室責任者が兼務するまで不在であったことによる。訪問支援による働きかけやカウンセリングは、改正法での強化項目となっているが、実績は上がっていない。

平成 30 年度月別支援別利用状況は、図表 36 のとおりである。

図表 36 平成 30 年度月別支援別利用状況

区分	相談支援		訪問支援		学習支援		居場所支援		食育支援	
	人数	回数	人数	回数	人数	回数	人数	回数	人数	回数
4月	0	0	1	1	21	98	10	29	7	2
5月	0	0	1	2	28	140	9	23	10	2
6月	1	1	0	0	31	172	12	34	14	2
7月	1	1	0	0	29	157	13	35	6	1
8月	1	1	0	0	34	206	11	26	12	2
9月	5	5	0	0	43	194	12	32	2	1
10月	0	0	0	0	50	258	10	22	24	3
11月	4	5	0	0	56	286	10	24	9	2
12月	1	1	0	0	54	229	11	28	12	2
1月	2	2	0	0	53	224	11	32	14	2
2月	1	3	0	0	56	242	10	32	10	2
3月	1	2	0	0	43	168	14	36	12	2
合計	17	21	2	3	498	2,374	133	353	132	23

参考：平成29年度

合計	64	81	15	25	448	2,336	102	215	98	16
----	----	----	----	----	-----	-------	-----	-----	----	----

※ 区役所前教室・西台教室の合算人数と回数で、平成 29 年度からの集計区分

学習支援事業実績報告書より抜粋

⑤ 子どもの支援に係る関係機関

子どもの学習及び居場所支援は、区内でも様々な事業が展開されている。教育委員会では、「i-youth」（まなぼーと大原、まなぼーと成増）、板橋フレンドセンター及び中高生勉強会「学び i プレイス」などがある。板橋区社会福祉協議会は、子どもの居場所づくり活動支援事業として、子ども食堂、学習支援、多世代交流の区内マップを作成する等地域づくりを通じた子どもの支援に取り組んでいる。

板橋福祉事務所は、子どもの学習及び居場所支援の事業を所管する関係機関と相互に連携し、生活困窮世帯の子どもに対して、各支援事業をコーディネートすることが必要である。

⑥ 委託事業の履行確認

生活困窮者自立支援事業では、生活困窮者の生活状況や支援に係る個人情報を取り扱うことから、記録書類や個人情報の持ち出し管理、システムの取扱い及びセキュリティ等について、契約書に付随する「電算処理の個人情報を取り扱う業務委託契約の特記事項」に基づき、委託事業者は細心の注意を払う必要がある。

板橋福祉事務所は、委託事業の業務完了届に添付された実績報告等の書類を確認することで、毎月、委託事業の履行確認としている。

また、プロポーザル方式による事業者選定で契約していることから、毎年度末に業務委託履行評価表を作成し、業務委託の契約更新（上限3年）の可否を判断している。

仕様書で示したとおりに事業が履行されているか、継続的で安定した事業運営がなされているかを確認するためには、利用者の視点で現場の状況を把握する必要がある。

板橋福祉事務所は、必要に応じて現場に赴き、記録書類の保管状況、支援員等の配置や研修の実施状況等相談支援における体制整備及び事業周知などについて、委託事業者に対する監督・指導を行うことが必要である。

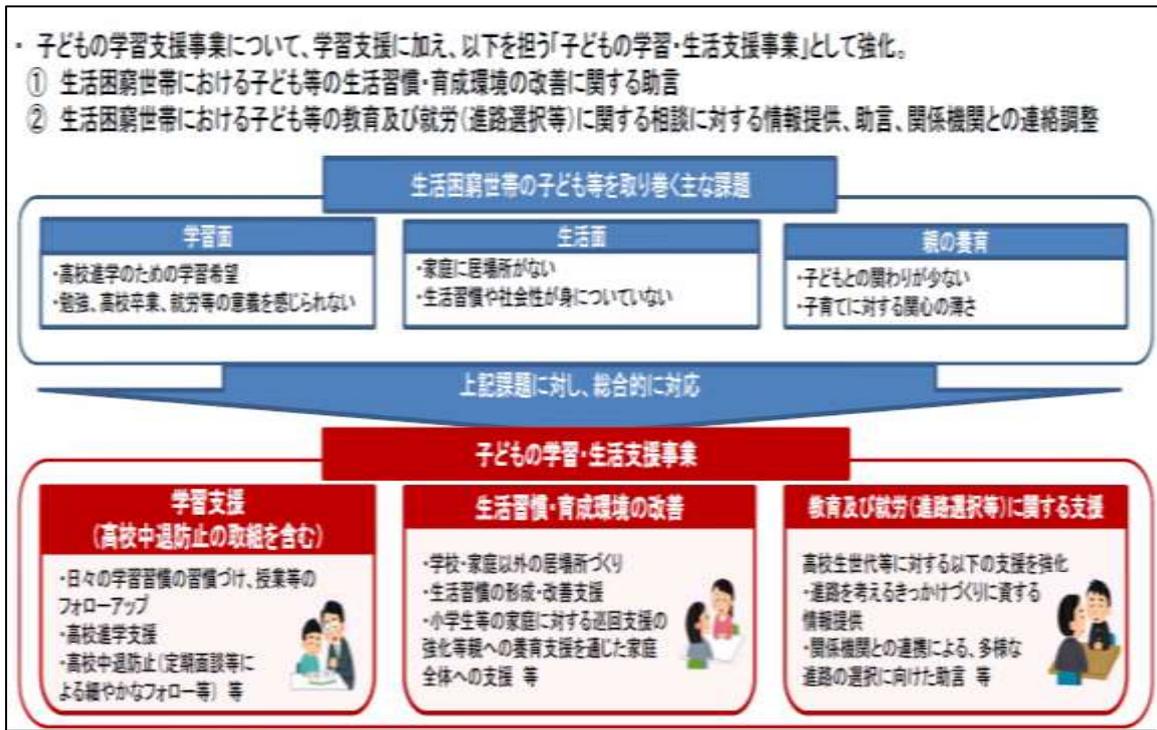
⑦ 子どもの学習支援事業の強化

平成30年6月の改正法では、学習のみならず、生活習慣・育成環境の改善に関する助言等も追加し、子どもの学習・生活支援事業として強化を図る（P11 図表8 参照）こととなった。

区は、平成27年度事業開始当初から、学習支援以外にも生活習慣・育成環境の改善や保護者支援等、改正法の強化内容には既に取り組んでいる。

子どもの学習・生活支援事業の強化の内容は、図表37のとおりである。

図表 37 子どもの学習・生活支援事業の強化の内容



生活困窮者自立支援制度全国担当者会議資料（厚生労働省）から引用

(5) 事業計画と事業評価

自治体事務マニュアルによれば、事業を実施する自治体は、困窮者制度の事業の質を担保するため、計画的に事業を実施し、適切に評価を行う必要がある。

自立相談支援事業では、国から示される事業効果を検証するための指標や目標の目安（相談受付件数、プラン作成件数、就労・増収者数）を参考としつつ、自ら目標値を設定するとともに、これを達成するための計画を策定し、支援の実施状況や達成状況を評価しながら、事業の運営について不断の見直しを行うことが求められている。

特に、改正法の対応については、区として事業方針を見直し、改正された板橋区生活困窮者自立支援事業実施要綱及び板橋区自立相談支援事業実施要領、板橋区家計改善（旧称 家計相談）支援事業実施要領、板橋区就労準備支援事業実施要領、板橋区子どもの学習・生活（旧称 学習）支援事業実施要領を委託事業者へ示し、改正内容を協議したうえで

委託内容を決定するべきである。

しかし、同実施要綱は、令和元年7月29日に改正・施行され、平成30年10月1日及び平成31年4月1日に遡り適用された。本来、根拠となる区の規定は速やかに改正し、それに基づいて自立相談支援事業等の委託事業者に事業計画の策定・提出を求めるべきである。

① 国の目安値に対する達成状況

国の経済・財政再生計画工程表³³（以下「改革工程表」という。）における困窮者制度の目安値に対する当区の新規相談件数の目安値達成状況は、平成27年度52%（682人）、平成30年度62%（1,085人）である。就労支援対象者は、減少しているが、就労率は平成27年度48%から平成30年度77%に上がっている。

平成30年12月、改革工程表における困窮者制度の国の目安値が見直され、令和元年度の目安値は下方修正された。

区は、令和元年度の新規相談受付件数を1,092件、プラン作成数を546件、就労支援対象者を341人、就労・増収率を75%に目標設定している。

区は、保護率が3%を超える生活困窮者が多い地域である。保護率の高さから鑑みれば、人口比で算出している国の目安値以上の目標を設定し、多くの生活困窮者を生活保護に至る前の段階で自立に導くことが必要である。

国の目安値と達成率は、図表38のとおりである。

³³ 経済・財政再生計画工程表とは、平成28年12月21日経済財政諮問会議で決定された経済財政運営の基本方針で、主要分野ごとの重要課題への対応等政策目標とのつながりを明示することにより、目指す成果への道筋を示すもの。困窮者援制度では、新規相談受付件数、プラン作成件数、就労支援対象者数、就労・増収率を目安値として設定している。

図表 38 国の目安値と達成率

区 分		板橋区 (年度別)			
		27	28	29	30
新規相談者受付	件数	682件	717件	953件	1,085件
	目安値達成率	52%	49%	60%	62%
プラン作成	件数	268件	366件	285件	230件
	目安値達成率	41%	50%	36%	26%
就労支援対象者	対象者数	191人	195人	178人	151人
	目安値達成率	49%	42%	38%	28%
就労・増収率		48%	56%	57%	77%

※ 新規相談者受付件数は、本人未特定・同意なしを含む
 ※ プラン作成者数には、支援決定・確認数を含む
 ※ 就労支援対象者は、一般就労を目標とした者

区 分	国の目安値(年度別) 〈人口10万人・1か月当たり〉				[参考] 23区部平均 (年度別) 国の目安値達成率			
	27	28	29	30	27	28	29	30
新規相談者受付件数	20件	22件	24件	26件	82.9%	68.6%	67.7%	67.4%
プラン作成件数	10件	11件	12件	13件	41.9%	40.9%	40.6%	41.2%
就労支援対象者	6人	7人	7人	8人	52.4%	47.3%	49.5%	43.8%
就労・増収率	40%	42%	70%	75%	62.3%	57.0%	63.1%	60.0%

② 支援の評価

生活困窮者に対する支援の評価は、経済的自立の達成状況のみならず多面的に行い、自立相談支援事業以外の各支援事業においても、同様の評価を行うことが必要とされている。

国では、困窮者制度の実施状況を迅速に把握する観点から、全国統一の帳票類を活用し、「生活困窮者自立支援統計システム」を運用している。区は、板橋区自立相談支援事業実施要領第11条で、標準様式を規定し、委託事業者において支援台帳の作成・管理を行っている。

平成30年度の経済的自立の評価としては就労開始が118件と最も多く、次いで職場定着が76件、家計改善が55件であった。多面的な評価としては、自立意欲の向上・改善が最も多く109件、次いで社会参加機会の増加が85件、精神の安定が73件となっている。

支援評価は、図表39のとおりである。

図表 39 支援評価

(単位：件)

区 分		平成27 年度	平成28 年度	平成29 年度	平成30 年度
評価実施ケース数		177	304	297	281
評価 1 (経済的 変化)	生活保護適用	12	27	24	16
	家計の改善	23	38	41	55
	債務の整理	8	20	17	18
	就労収入増加	20	24	18	16
	就労開始(一般就労)	76	118	92	118
	就労開始(中間的就労)	0	3	1	1
	職場定着	30	47	68	76
	就職活動開始	17	16	17	16
	職業訓練の開始、就学	0	3	3	2
評価1の変化が見られたケース数 ※1		—	215	190	200
評価 2 (多面的 な変化)	医療機関診断開始	2	13	18	27
	健康状態の改善	10	11	25	26
	障がい者手帳取得	1	1	7	8
	住まいの確保・安定	46	56	40	46
	社会参加機会の増加	15	39	66	85
	生活習慣の改善	26	18	16	23
	対人関係・家族関係の改善	7	29	27	37
	自立意欲の向上・改善	41	72	63	109
	孤立の解消	20	34	40	38
	精神の安定	38	52	61	73
その他	46	87	79	81	
評価2の変化がみられたケース数 ※2		—	235	217	237
変化がみられたケース数(評価1・2計) ※3		—	304	268	281
評価1・2ともに回答なし ※4		—	0	29	0

※1 ※2 ※3 ※4 平成27年度は集計なし

板橋区生活困窮者自立支援事業実績まとめ より抜粋

5 関係課及び関係機関との連携

多様で複合的な課題を抱える生活困窮者を早期に発見するとともに生活困窮者の状況に応じた包括的な支援を適切に行うためには、各関係機関が連携し、効果的な支援が実施されることが重要である。

また、関係機関は、生活困窮者に関する情報を共有することにより、早期的・予防的観点からの支援を含め、適切かつ効果的な支援の展開につなげていくことが重要である。

区は、関係各課、外部の関係機関と連携し、生活困窮者自立支援事業に関する地域ネットワークを構築することが必要である。板橋福祉事務所は、関係機関との連携や各支援事業をコーディネートする主導的な役割を果たさなければならない。

(1) 関係機関との連携に関する国からの通知

国は、「生活困窮者自立支援制度と関係制度等との連携について」の通知を各関係制度の担当部署に重ねて発し、どの分野も困窮者制度への利用勧奨、連携体制の構築を求めている。

また、国は、支援を必要とする生活困窮者が相談に訪れるのを待つのではなく、相談支援が届くようにするアウトリーチ（P30 脚注 22 参照）の観点が重要であるとしている。

板橋福祉事務所は、関係機関へのメールで周知徹底を図っているとしているが、今後は、通知内容を十分に吟味し、関係機関とどのように連携をしていくか具体的な対応を検討する必要がある。

連携通知で示した連携の例は、図表 40 のとおりである。

板橋福祉事務所は、支援会議について、改正法第9条第1項の規定により、支援会議を組織することができることされており、必ずしも設置を義務付けられたものではないとしている。

しかし、支援会議は、いわゆる8050問題（P8脚注9参照）への対応や、関係機関の狭間で適切な支援が行われなかった事例を防止するとともに、社会から孤立した状態にある深刻な生活困窮者を早期に把握し、関係機関が共通認識を持ったうえで迅速に支援を開始できる等のメリットがあり、極めて重要かつ有効な仕組みである。

板橋福祉事務所は、地域における生活困窮者に対する早期かつ適切な支援を行う観点から、支援会議の設置について検討する必要がある。

（3）区民や関係課及び関係機関への周知

板橋福祉事務所は、困窮者制度に基づく支援について、支援を必要とする生活困窮者へ周知するために、リーフレットの配布、ポスターの掲示、区公式ホームページへの掲載を行っている。改正法でも困窮者制度の広報や周知を行う努力義務を創設している。（法第4条第4項関係）しかし、生活実態調査（P31脚注23参照）によると、困窮者制度の認知・利用状況は、サポートセンターが5.5%、まなぶーすが5.0%である。板橋福祉事務所は、さらに区民に浸透するような困窮者制度の周知を工夫していく必要がある。

また、困窮者制度の趣旨を庁内関係部署、庁外関係機関や地域の支援者に正しく理解してもらうためには、その周知活動を継続的に繰り返す行うことである。特に区職員は、全職員が困窮者制度を理解し、支援を必要とする生活困窮者を把握した場合は、確実にサポートセンターへつなぐ必要がある。

(4) 利用勧奨の努力義務と庁内体制の構築

改正法第8条では、関係機関との更なる連携強化を図る観点から、福祉、就労、教育、税務、住宅等の関係部署において、生活困窮者を把握したときは、生活困窮者本人に対して困窮者制度の利用勧奨等を行うことが努力義務とされた。

具体的には、庁内の関係部署間における生活困窮者に関する情報共有の仕組みづくりなど、生活困窮者に関する紹介ルールの設定や定期的な会議の開催等を行い、生活困窮者に包括的な支援を提供するための部署横断的な体制を構築することが必要とされている。

板橋福祉事務所は、板橋区生活困窮者自立支援制度連携会議³⁴について、平成27年度に3回開催し、その役割は終了したとしている。利用勧奨に係る庁内連携体制の構築については、板橋福祉事務所が主体となり、区としての責務や委託事業者の権限・役割を明確に示したうえで、継続的に支援のコーディネート及び強化をしていく必要がある。

³⁴ 板橋区生活困窮者自立支援制度連携会議とは、当初、支援体制の構築や連絡調整、地域保健福祉計画に関することを所掌する会議体として設置したもの。構成員は、庁内関係部署、委託事業者や関係機関。

検討・改善を求める事項

着眼点1 生活困窮者に対する自立支援事業は、適正かつ効果的に実施されているか。

1 住居確保給付金の適正な支給について

住居確保給付金は、原則1人1回の支給であり、一部の例外を除き、再支給は認められない。

区は、住居確保給付金の支給をするにあたり、厳正な審査を行ううえからも、支給終了者の履歴情報を適正に管理できるような対策を講じる必要がある。(P26・P27 関係)

2 生活保護制度との連携について

収入を得る等により生活保護が廃止となった者を生活困窮者自立支援制度へつないだ件数は、平成27年度の事業開始から4年間0件である。

収入を得る等により生活保護が廃止となった者についても、生活困窮者自立支援制度につなぐことが必要である。(P30 関係)

3 委託事業の履行確認について

仕様書で示したとおりに事業が履行されているか、継続的で安定した事業運営がなされているかを確認するためには、利用者の視点で現場の状況を把握する必要がある。

板橋福祉事務所は、必要に応じて現場に赴き、記録書類の保管状況、支援員等の配置や研修の実施状況等相談支援における体制整備及び事業周知などについて、委託事業者に対する監督・指導を行うことが必要である。(P32・P35・P45)

着眼点2 生活困窮者に対する自立支援事業について、関係課や関係機関との連携は図られているか。

1 関係部署、関係機関との連携のための「支援会議」の設置について

板橋福祉事務所は、地域における生活困窮者に対する早期かつ適切な支援を行う観点から、支援会議の設置について検討する必要がある。(P52)

2 利用勧奨に係る庁内連携体制の構築について

板橋福祉事務所は、板橋区生活困窮者自立支援制度連携会議について、平成27年度に3回開催し、その役割は終了したとしている。利用勧奨に係る庁内連携体制の構築については、板橋福祉事務所が主体となり、区としての責務や委託事業者の権限・役割を明確に示したうえで、継続的に支援のコーディネート及び強化をしていく必要がある。(P53)

総括意見

生活困窮者を原因とする事件・事故が相次ぎ、特にひきこもりの状態にあった者が関わった川崎市や練馬区の事件³⁵ 後、厚生労働大臣は、本人及び家族への支援に向けて、より相談しやすい体制を整備するとともに、安心して過ごせる場所や自らの役割を感じられる機会をつくるため、生活困窮者自立支援相談窓口への訪問を勧めるコメント³⁶ を発表した。

安全安心のまちづくりを進めるうえでも、生活困窮者自立支援事業の効果に対する期待度が高まっている。

こうした状況を踏まえ、総括意見を述べる。

第一に、区民に身近な地域で、安心して相談できる窓口を整備することについてである。

現在の相談窓口は、板橋福祉事務所が委託した事業所の窓口に限定されており、赤塚・志村福祉事務所管内の区民が利用しにくいものとなっている。

区は、出張相談窓口の増設や新規開設、ICT技術の活用によるテレビ相談など、様々な方法を検討しながら相談体制の充実に努めることが必要である。

第二に、生活困窮者自立支援事業に係る庁内ネットワークの構築についてである。

生活困窮は様々なことが起因して発生しており、互いに輻輳しているこ

³⁵ 川崎市の事件とは、令和元年5月、川崎市の路上で児童ら20人が殺傷された事件のこと。現場で自殺した容疑者（51歳）は、高齢の親族と同居し、長年ひきこもっていた。
練馬区の事件とは、令和元年6月、元農林水産事務次官の容疑者（76歳）が東京都練馬区の自宅で長男（44歳）を刺殺した事件のこと。容疑者は、ひきこもり生活をする長男の家庭内暴力に悩んでいたという。

³⁶ 厚生労働大臣は、川崎市や練馬区の事件を受け、令和元年6月26日に、国民へ向け「ひきこもりの状態にある方やそのご家族への支援に向けて」という文書を公表した。（P58 巻末資料参照）

とから、根本的な解決が困難となっている。

相談の充実や効果的な取組を進めるためには、福祉、保健、子ども政策、教育など関係部署とのネットワークの構築が不可欠である。福祉事務所はその中心となり、積極的な役割を果たさなければならない。

生活困窮者の自立支援制度を活用し、区民の様々な悩みや苦しみを受け止め、解決に取り組むためには、委託業者に任せきりにせず、区が今以上に積極的に関わりながら取り組むことが必要である。繁忙を極めている福祉事務所の体制の強化も大きな課題である。

ひきこもりの状態にある方やそのご家族への支援に向けて

川崎市や東京都練馬区の事件など、たいへん痛ましい事件が続いています。改めて、これらの事件において尊い生命を落とされた方とそのご家族に対し、心よりお悔やみを申し上げますとともに、被害にあわれた方の一日も早いご回復を願っています。

これらの事件の発生後、ひきこもりの状態にあるご本人やそのご家族から、国、自治体そして支援団体に不安の声が多く寄せられています。

これまでも繰り返し申し上げますが、安易に事件と「ひきこもり」の問題を結びつけることは、厳に慎むべきであると考えます。

ひきこもりの状態にある方やそのご家族は、それぞれ異なる経緯や事情を抱えています。生きづらさと孤立の中で日々葛藤していることに思いを寄せながら、時間をかけて寄り添う支援が必要です。

誰にとっても、安心して過ごせる場所や、自らの役割を感じられる機会があることが、生きていくための基盤になります。ひきこもりの状態にある方やそのご家族にとっても、そうした場所や機会を得て、積み重ねることが、社会とのつながりを回復する道になります。

また、ひきこもりの状態にある方を含む、生きづらさを抱えている方々をしっかりと受けとめる社会をつくっていかねばならないという決意を新たにしました。まずは、より相談しやすい体制を整備するとともに、安心して過ごせる場所や自らの役割を感じられる機会をつくるために、ひきこもりの状態にある方やそのご家族の声も聞きながら施策を進めていきます。そして、より質の高い支援ができる人材も増やしていきます。

ひきこもりの状態にある方やそのご家族は、悩みや苦しみを抱え込む前に、生活困窮者支援の相談窓口やひきこもり地域支援センター、また、ひきこもり状態にある方が集う団体や家族会の扉をぜひ叩いて下さい。

国民の皆様におかれましては、あらゆる方々が孤立することなく、役割をもちながら、ともに暮らすことができる、真に力強い「地域共生社会」の実現に向けて、ご理解とご協力をお願いいたします。

令和元年6月26日

厚生労働大臣 根本 匠

令和元年度 第1回 行政監査結果報告書
「生活困窮者自立支援事業について」
(令和2年1月発行)

刊行物番号

31-100

発行 板橋区監査委員事務局
住所 板橋区板橋二丁目66番1号
電話 03-3579-2661

再生紙を使用しています