

第5回 調査研究報告会

生活保護受給者の 日常生活上の支援の現状と今後の課題 ～居所等を失った方の支援を中心に～



令和7年7月8日
特別区長会調査研究機構



はじめに

- 本調査研究は、大田区が提案区となり、生活保護受給者、特に居所を喪失していたり、その恐れのある方々に対する日常生活支援を行う「生活保護施設」の現状と課題を、福祉事務所と施設、双方の視点から明らかにしようとしたものである。
- 特別区内の福祉事務所で生活保護業務に携わる7名の研究員、および生活保護施設の運営に携わる2名のオブザーバーが、特別区長会調査研究機構、富士通総研のサポートを得ながら8回にわたる研究会を重ね、5団体9施設の見学を経てとりまとめた、極めて実践的な調査研究となった。



研究プロジェクト体制

リーダー

明治学院大学 社会学部 社会福祉学科 教授 新保美香

提案区

大田区

参加区

大田区
新宿区
杉並区
荒川区

オブザーバー

特別区人事・厚生事務組合
社会福祉法人 特別区社会福祉事業団



調査研究の背景・目的・視点

背景

- 全国で増加する（23区は横ばい）生活保護申請者への対応の必要性
- 特に、居所を喪失した／そのおそれのある要保護者への、日常生活支援の必要性



目的

- 生活保護受給者の日常生活上の支援の現状と今後の課題の明確化
- 特に、日常生活支援の必要性がより高い、施設への入所を要する要保護者に着目し、現状・課題から今後の方策等を考察



視点

- 「利用者の立場に立つ」視点を大切に、調査研究を実施（利用者にとってどのような支援や、実施体制が望まれるか）



調査研究の構成

(1) 生活保護制度における 施設保護の動向等に関する文献調査

- 文献からの統計・制度等の整理

(2) 福祉事務所から見た 施設保護等に関する現状と問題点

- 研究員による施設保護の現状・課題の共有
- 施設保護の専門部署を有する区へのヒアリング

(3) 社会福祉法人等から見た 保護施設等の現状と問題点

- 施設の現地視察と運営法人へのヒアリング調査
- 有識者による居住支援に係る講演会

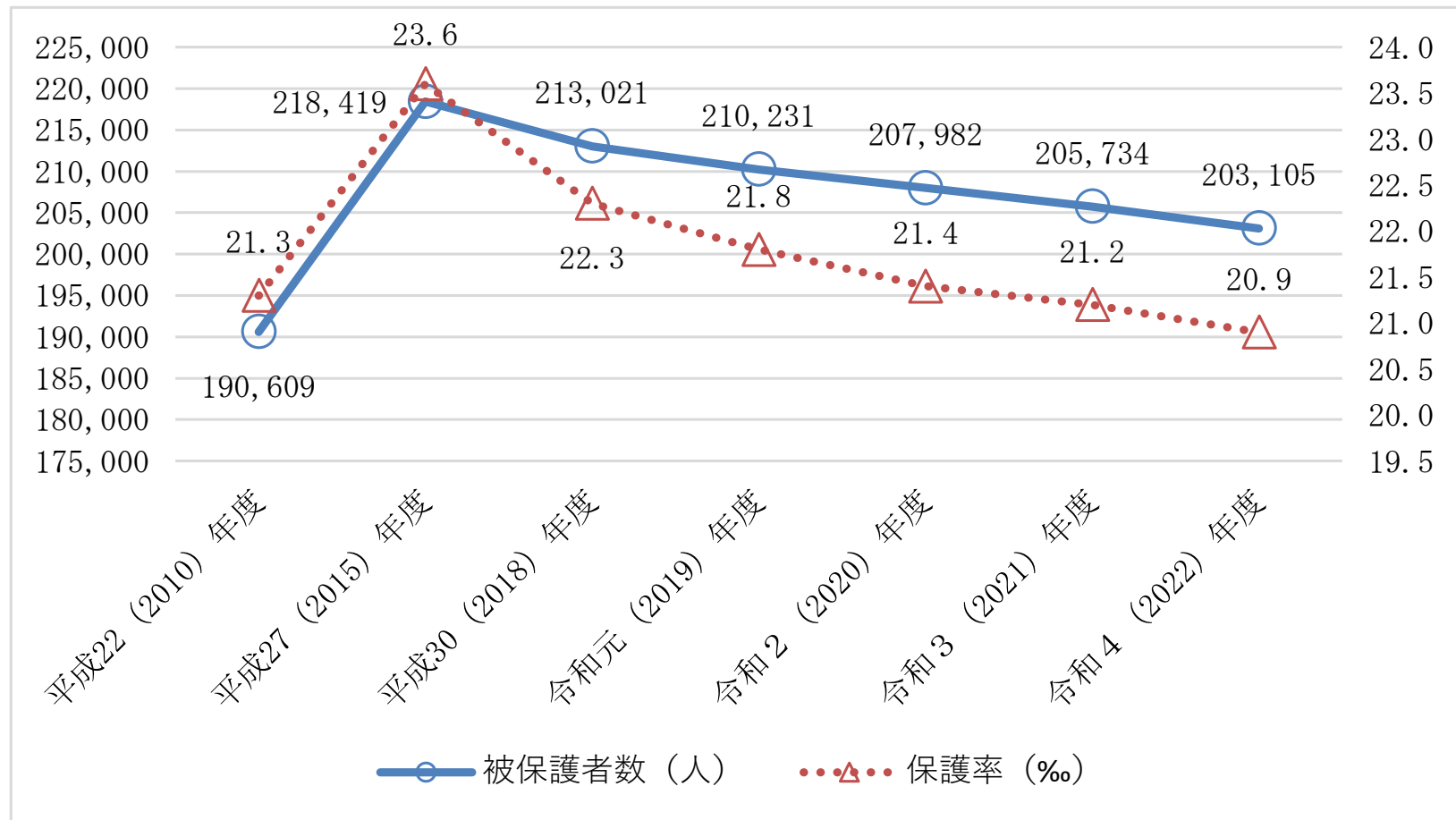
(4) 特別区における生活保護受給者の 日常生活支援の充実に向けた方策等の検討

- 施設利用者の日常生活支援の充実に向けた考察



生活保護の被保護者数と保護率

- 特別区全体における生活保護の被保護者数および保護率（人口千人あたりの被保護者数の割合）の年次推移





生活保護の被保護者数と保護率 (令和4年度)

区名	被保護者数 (単位：人)	保護率 (単位：%)
区部全体	203,105	20.9
千代田区	606	9.0
中央区	1,218	7.1
港区	2,084	8.0
新宿区	9,753	27.8
文京区	2,048	8.4
台東区	7,427	34.5
墨田区	7,387	26.8
江東区	9,067	17.1
品川区	4,933	11.8
目黒区	2,666	9.4
大田区	15,461	20.9
世田谷区	10,152	10.8
渋谷区	2,849	11.7
中野区	7,621	22.2
杉並区	7,200	12.2
豊島区	6,453	21.3
北区	9,002	25.3
荒川区	5,820	26.7
板橋区	17,827	30.6
練馬区	16,581	22.1
足立区	23,940	34.5
葛飾区	13,296	29.4
江戸川区	19,715	28.6

< 参考 >
令和4年12月
全国：16.2%。
※被保護者調査
(厚生労働省) より



居所を喪失した方が入所する主な施設

- 更生施設・宿所提供施設は生活費・住宅費の現物給付、無料低額宿泊所は居所の提供を目的とする。無料低額宿泊所に個別・専門的な支援機能を加えた施設が日常生活支援住居施設である。

生活保護法に
基づく施設

更生施設

[対象] 身体・精神上の理由で養護・生活指導を要する要保護者
[内容] 生活費の現物給付

宿所提供施設

[対象] 住居のない要保護者の世帯
[内容] 住宅費の現物給付

無料低額宿泊所

[対象] 生活困難者
[内容] 無料/低廉の簡易住宅、宿泊所、など

日常生活支援住居施設

無料低額宿泊所
+
被保護者に個別支援計画を策定し、個別・専門的な支援

社会福祉法に基づく
施設

生活保護法に基づく
施設



施設の外観（例）



更生施設

宿所提供施設





更生施設の居室（例）





施設保護の動向等に関する文献調査の結果

- 文献調査から、更生施設には時間・内容的な支援の制約が存在すること、無料低額宿泊所や日常生活支援住居施設には支援水準のばらつきがあることが明らかになった。

更生施設の問題点

入所までに日程調整や手続で1カ月程度を要することがある

障害福祉サービスの利用に制約がある
(障害を持つ利用者への柔軟な支援が困難)

無料低額宿泊所や日常生活支援住居施設の問題点

支援の内容・水準が施設によってばらつきがある
(抽象的な基準のため)



福祉事務所から見た施設保護等に関する現状と問題点（研究員の認識）

- 研究会での議論では、利用者への継続的な支援の不足、ケースワーカーと施設の連携不足、更生施設・宿所提供施設の使いにくさ、無料低額宿泊所や日常生活支援住居施設の支援水準のばらつきといった問題が明らかになった。

利用者への継続的な支援の不足

- 就労先のトラブル等から何度も来所する利用者
- 長期的な金銭管理の支援や疾病の治療を要する利用者

ケースワーカーと施設の連携不足

- 各施設との情報共有が不十分

更生施設・宿所提供施設の使いにくさ

- 入所までに時間を要することがある
- 規則違反による退所

無料低額宿泊所や日常生活支援住居施設の支援水準のばらつき

- 施設により住環境に差異がある
- 個別支援計画が形骸化



社会福祉法人等から見た保護施設等の現状と問題点（施設運営全体）

- 施設を運営する社会福祉法人へのヒアリングから、一部の無料低額宿泊所や日常生活支援住居施設は、経営面・人材確保面で問題を抱えていることが分かった。

経営面 の問題点

利用者に必要な日常生活支援を実施すると、委託事務費を超過

365日満室でも黒字化が困難

人材確保面 の問題点

加配した職員人件費に見合う委託事務費の加算がない
⇒給与改定が困難
⇒採用・定着が困難（特に専門職）



社会福祉法人等から見た保護施設等の現状と問題点（施設への入所前）

- 施設を運営する社会福祉法人へのヒアリングから、福祉事務所から施設への入所依頼のあり方について不十分な点があることや、施設からの情報提供等が不足していることが分かった。

福祉事務所の問題点

ケースワーカーによっては知識（各施設の機能や特色等）が不足

ケースワーカーによっては利用者への対応が不十分

利用者の実態と福祉事務所から施設への提供情報とのギャップ

施設の問題点

（生活保護行政の中でも施設保護等は少数事例である中）
施設側からケースワーカーへの情報提供の不足



社会福祉法人等から見た保護施設等の現状と問題点（施設への入所中）

- 施設を運営する社会福祉法人へのヒアリングから、ケースワーカーの入所後の関与の不十分さや、様々な困難を抱えた利用者の支援に苦慮していることが分かった。

福祉事務所の問題点

ケースワーカーによっては入所後は事務的対応以外、施設に任せきり

施設の問題点

複数の生活課題（高齢・認知症・精神疾患・ADL・聴力低下等）を抱えた利用者への支援に苦慮

更生施設入所後の、障害福祉サービス利用の制約



社会福祉法人等から見た保護施設等の現状と問題点（施設からの退所後）

- 施設を運営する社会福祉法人へのヒアリングから、退所後の支援まで対応できず、多様な社会資源との接点がなく引きこもり状態となる利用者等への対応が不足していることが分かった。

施設の問題点

（日常生活支援住居施設）
職員不足により、通所事業や退所後の支援が困難

福祉事務所・施設双方の問題点

地域移行後、福祉事務所以外の多様な社会資源との接点がなく、引きこもり状態になる利用者等への対応不足



福祉事務所等の施設保護に関する課題と方策

- 調査によって把握できた問題点から、今後の日常生活支援の充実に向けて取り組むことが重要であると考えた課題と方策について15点に整理した。

【福祉事務所（6点）】

- (1) 福祉事務所内における、施設保護に関するノウハウの蓄積と共有
- (2) 適切な施設を選定し、支援につなげるための基本的な考え方の整理と運用
- (3) 更生施設をはじめとする利用者に適した施設を選定
- (4) 福祉事務所から施設への、利用者に関する適切な情報提供
- (5) 各施設に支援を委託した後の、福祉事務所の継続的な関与・支援
- (6) 住民登録がない利用者（社会資源の利用に制約がある者）への対応



更生施設や宿所提供施設の利用や運営における課題と方策

【更生施設・宿所提供施設（3点）】

- (7) 更生施設利用者の障害福祉サービス利用上の制約への対応
- (8) 入所手続の状況の見える化や、入退所ルール・運用の見直し
- (9) 施設側から福祉事務所への、施設の特徴等に関する十分な情報提供



無料低額宿泊所や日常生活支援住居施設の利用や運営における課題と方策

【無料低額宿泊所・日常生活支援住居施設（5点）】

- | | |
|------------|---------------------------------------|
| (10) | 住環境や支援内容のばらつきへの対応 |
| (11) | 様々な課題を抱えた利用者への支援に努力している施設等への支援 |
| (12) | 本来想定されている以上に利用者を支援している施設における経営の持続性の確保 |
| (13) | 専門的な職員の確保 |
| (9)
※再掲 | 施設側から福祉事務所への、施設の特徴等に関する十分な情報提供 |



福祉事務所と施設双方の支援における課題と方策

【福祉事務所・施設の双方（2点）】

- (14) 居所を喪失する背景にある長期的・複合的な課題や根本的な要因を踏まえた継続的な支援
- (15) 地域移行後の通所支援および多様な社会資源との接点となる場や機会の確保



研究を通じて研究員が考えた、課題とその改善に向けて取り組みたいこと

- ① 利用者を第一に考えた支援
- ② 施設をよく知ること
- ③ 関係機関の連携
- ④ ケースワーカーの技能向上
- ⑤ 福祉事務所内でのノウハウの蓄積



本調査研究の特徴

1. 生活保護の実務に精通した研究員が実地調査をして現状を把握したこと。
2. 制度の利用者である生活保護受給者にとって、どのような支援や実施体制が望まれるか、利用者の立場に立つ視点を持って、調査研究をすすめたこと。
3. 特別区内の現状のみならず、国において省庁を超えた政策課題となっている居住支援の現状と課題を共通認識として、調査研究をすすめたこと。



本調査研究の意義

1. 文献調査、研究員へのアンケート調査、福祉事務所へのヒアリング調査、施設を運営する団体へのヒアリング調査を実施し、そこから15項目の課題を抽出したこと。また、それらに対する対応の方策を、研究員自らが見出したこと。
2. 福祉事務所と施設の「相互理解」の重要性が再確認できたこと。（実際に、相互理解のための取り組みが行われ、効果をあげている。）



日常生活支援をよりよくすすめるために 必要なこと

1. 日常生活支援は、①居住の場の提供、②食事の提供、③医療面でのサポート、④制度やサービス利用にかかわるサポート、⑤就労の場の提供、⑥就労支援、⑦金銭管理のサポート、⑧退所後の生活に向けた支援、⑨行事の実施、⑩退所者へのサポートなどであることが、明らかになった。
2. 施設における支援が、楽しみを見出すなど、生きる力を醸成する機会を作り、本人主体ですすめられていくことが求められている。
3. 退所者へのサポートも重要。「孤独・孤立対策」が社会課題となる中で、つながりが生かせるような取り組みの展開が望まれる。



今後の取り組みへの期待

1. 「個人の尊厳の保持」が実現できるような取り組みをすすめていくこと。
2. 生活保護受給者・福祉事務所・施設が孤立しない、地域における相互理解にもとづく支援体制を構築すること。

ご清聴
ありがとう
ございました。

