

生活困窮者自立支援の意義 ～「地域共生社会」実現の中核として～

平成31年3月9日

厚生労働省

野崎 伸一

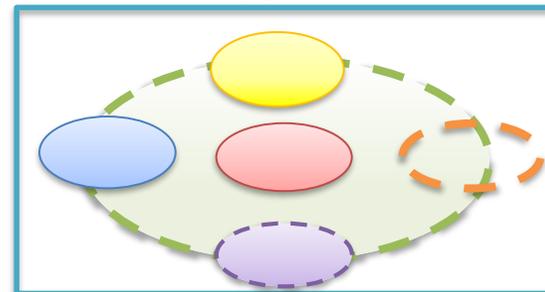
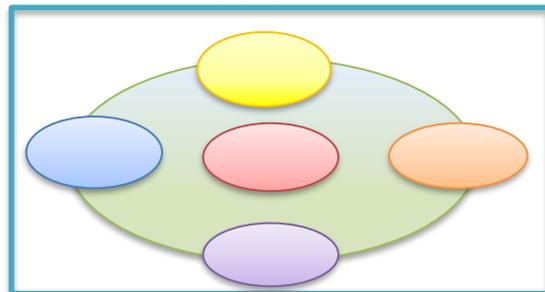
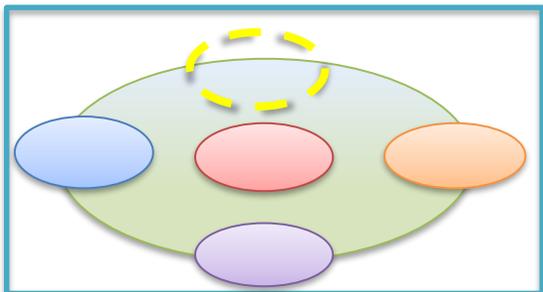
すべての人への地域包括ケアのために必要な基盤

高齢

障害

病気

子育てなど



.....

公的支援の特徴

対象者ごとのタテワリ

典型的なニーズへの標準化されたサービス

「支え手」「受け手」に二分・固定化された関係

公的支援制度の持つ課題

複合課題への対応が困難

制度の狭間が生じる

誰もが役割を持つという発想になりにくい

すべての人が、孤立せずに、必要な支援を受けながら、役割と生きがいを持って、その人らしい生活を送るためのセーフティネットが必要

社会の変容により顕在化した課題

身近な生活課題への対応

生活困窮・社会的孤立

地域社会の持続への懸念

社会の変化

未婚化、単身化、家族機能の低下

非正規雇用の増加

地域の支え合う力の低下

人口減少

地域共生社会とは

◆制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、**住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会**

支え・支えられる関係の循環 ～誰もが役割と生きがいを持つ社会の醸成～



- ◇居場所づくり
- ◇社会とのつながり
- ◇多様性を尊重し包摂する地域文化

- ◇生きがいづくり
- ◇安心感ある暮らし
- ◇健康づくり、介護予防
- ◇ワークライフバランス

すべての人の生活の基盤としての地域

- ◇社会経済の担い手輩出
- ◇地域資源の有効活用、雇用創出等による経済価値の創出

地域における人と資源の循環 ～地域社会の持続的発展の実現～

- ◇就労や社会参加の場や機会の提供
- ◇多様な主体による、暮らしへの支援への参画

すべての社会・経済活動の基盤としての地域



農林



環境



産業



交通

.....

政策展開の方向

1. 新しいコミュニティの創造

- **顔の見えるケア・支えあう関係の拡充・発展**から、コミュニティを再建するアプローチ
 - 各人の創意工夫に基づく**自発的な活動や社会参加が展開**されやすいような環境の整備
 - 多様な担い手の参画を促すための環境の整備(法人の業務範囲緩和、プラットフォーム構築支援など)
- 分野・領域を越えた地域づくりの推進
 - 対象者ごとに整備された事業の**一体的実施の促進**
 - まちづくりや地域産業など**他領域の地域づくりとの連携強化**

2. 地域の実情に応じた包括的な相談支援体制の確保

3. セーフティネットの張り直し

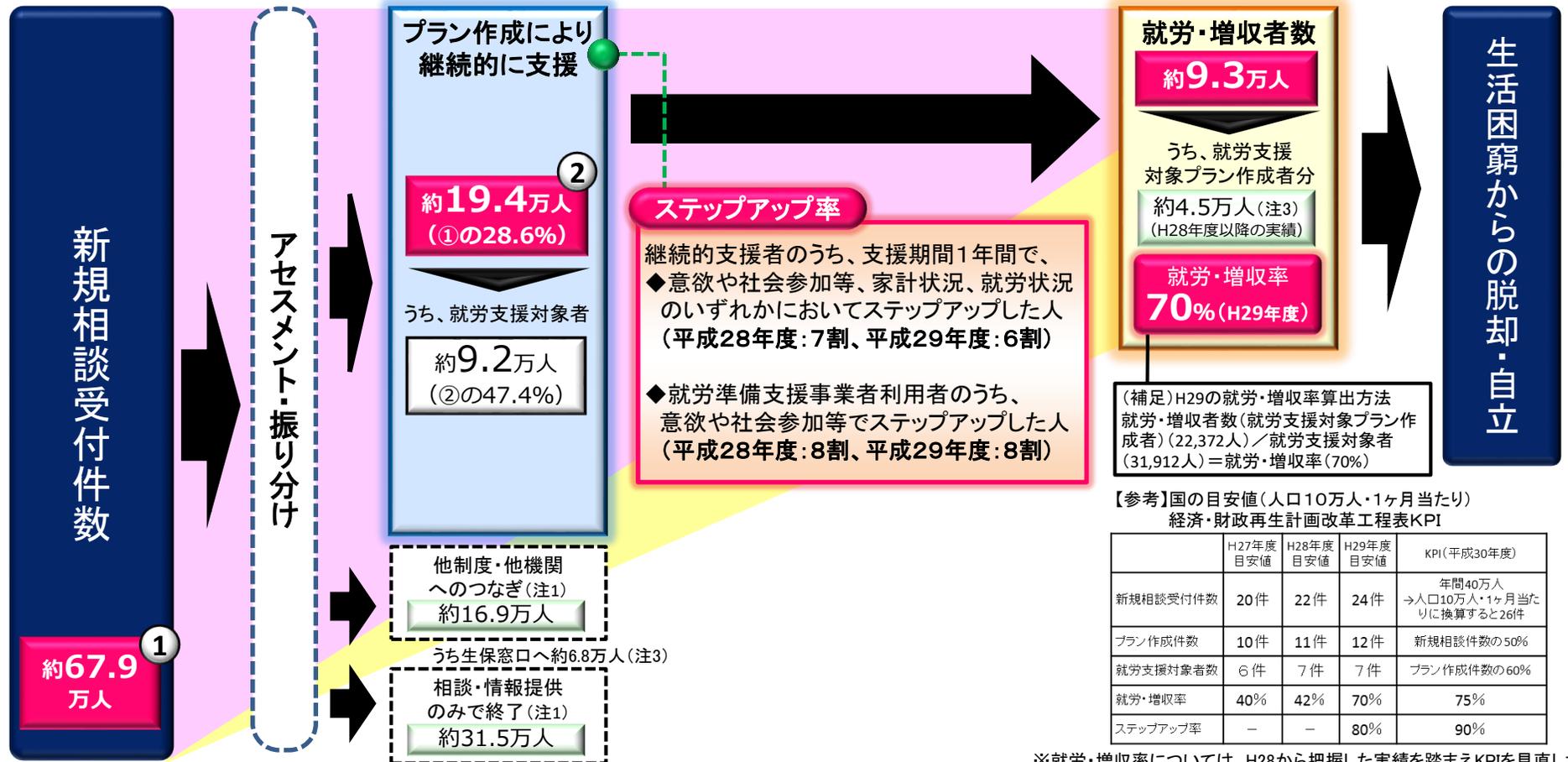
- **生活の多様性・複雑性**を前提に、**伴走**を基礎に置くモデル
- 地域における**ケア・支えあう関係を多様に広げていく**という方向
 - 地域における「伴走者」のあり方とその確保方策を検討
- エンパワーしながら、もつれた糸をほぐし、**地域の関係性の中につなぎ・戻す**
 - 専門的支援の役割
 - **伴走型の支援手法**の普及(生活困窮者自立支援制度における主たる支援手法)

生活困窮者自立支援法による支援の効果(H27~H29)

○施行後3年間での

- ・新規相談受付件数は、約**67.9万件**。
- ・継続的な支援のためプランを作成した件数は、約**19.4万件**。
- ・就労・増収につながった者は、約**9.3万人**。平成29年度の就労・増収率は**70%**。

○平成29年度において、継続的支援者のうち、支援期間1年間で意欲や社会参加等、家計状況、就労状況のいずれかにおいてステップアップした人は約**6割**。



※就労・増収率については、H28から把握した実績を踏まえKPIを見直した

【注1】新たな評価指標による調査(各年度集計値)をもとに「他制度・他機関へのつなぎ」「相談・情報提供のみで終了」の占有率を算出し、生活困窮者自立支援室で推計した。

【注2】新たな評価資料による調査より、「他制度・他機関へのつなぎ」の件数うち、「福祉事務所(生活保護担当部署)」につなぎだ割合をもとに、生活困窮者自立支援室で推計した。

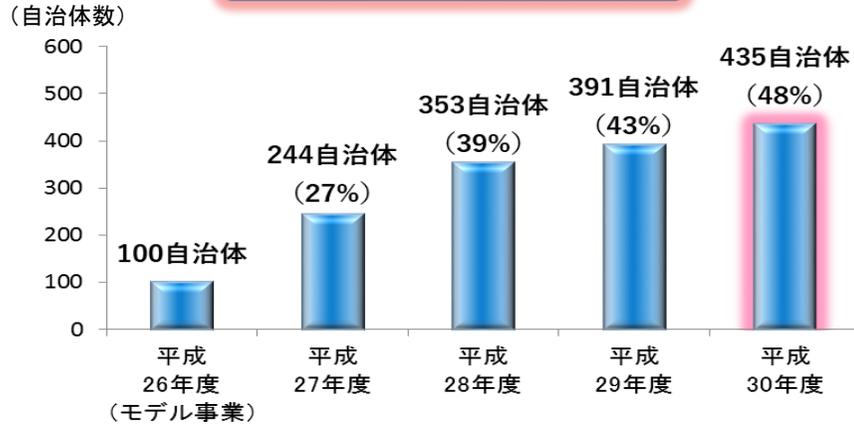
【注3】平成28年度より実績把握を開始したため、平成28年度以降の実績(合計値)となる。

任意事業の実施状況

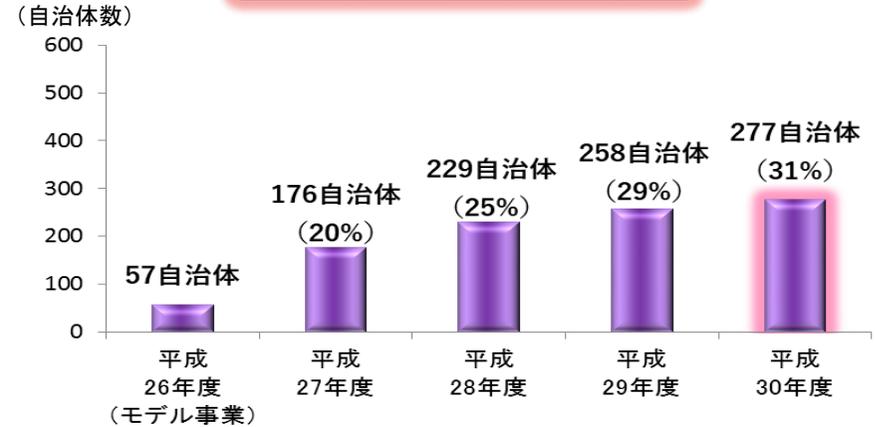
- 平成30年度の任意事業の実施自治体数は、前年度の実施自治体数と比較して、全事業において増加している。
(自治体別の状況は別添のとおり)

(1) 任意事業の実施状況(※実施予定を含む) (n=902)

就労準備支援事業



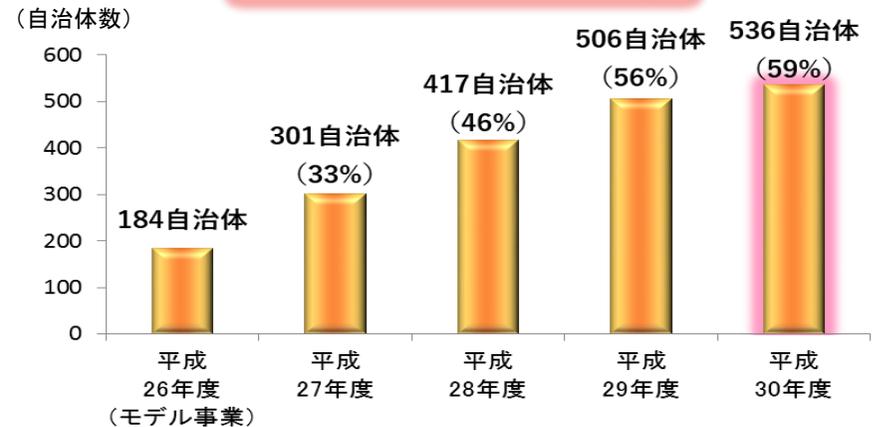
一時生活支援事業



家計相談支援事業



子どもの学習支援事業



(出展) 平成27年度、平成28年度、平成29年度の実績は生活困窮者自立支援室調べ。

生活困窮者自立支援制度における他制度との連携について

- 生活困窮者自立支援制度においては、自立相談支援事業を中核に、任意事業の活用や他制度との連携により、本人の状態像に応じたきめ細かい支援を実施することが重要。
- また、地域資源の開発に当たっても、他制度のネットワークや他機関と連携することが重要。

連携通知^(注)で示した連携の例

(注)「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」
(平成27年3月27日付け事務連絡)等

・必要に応じ、生活保護へのつなぎ、生活保護脱却後の困窮者制度の利用(連続的な支援)

・ひとり親家庭特有の課題や、複合的な課題への連携した対応
・児童養護施設退所後の子どもの支援等

・ハローワークとのチーム支援やハローワークのノウハウの活用
・求職者支援制度の活用

労働行政
(ハローワーク、地域若者サポートステーション等)

生活保護
(福祉事務所)

ひとり親家庭等福祉対策、児童福祉施策
(福祉事務所、児童養護施設等)

障害保健福祉施策
(障害者就業・生活支援センター等)

・本人の意向を踏まえつつ、障害の可能性や世帯の生活課題への連携した対応
・障害者支援に係る専門性の生活困窮者支援への活用
・認定就労訓練事業の担い手確保等

・地域住民相互の支え合い等インフォーマルな支援の創出
・地域のネットワーク強化等

地域福祉施策
(社会福祉協議会、民生委員・児童委員、よりそいホットライン等)

介護保険
(地域包括支援センター等)

・介護保険制度の要介護、要支援にとどまらない、世帯の生活課題への連携した対応
・地域ネットワークの整備等に係る連携等

・住居に関する課題への連携した対応

住宅施策
(居住支援協議会)

生活困窮者自立支援制度
(自立相談支援機関)

国民年金保険料免除制度

・納付相談に訪れる者のつなぎ
・国民年金保険料免除制度の周知等

・支援調整会議と子ども・若者支援地域協議会の連携(共同開催等)
・子ども・若者総合相談センターとの連携

子ども・若者育成支援施策
(子ども・若者支援地域協議会等)

教育施策
(教育委員会、スクールソーシャルワーカー等)

・子どもの状況の背景にある世帯の生活課題への対応
・高等学校等の修学支援等

・多重債務者に対する専門的な支援との連携

多重債務者対策
(多重債務者相談窓口、法テラス、弁護士会等)

矯正施設
(保護観察所等)

・矯正施設出所者に対する自立相談支援機関の情報提供等

・農林水産分野における就労の場の確保

農林水産分野

自殺対策施策
(自殺予防に関する相談窓口、地域自殺対策推進センター)

ひきこもり地域支援センター等

国民健康保険制度・後期高齢者医療制度

・納付相談に訪れる者のつなぎ
・所得の低い世帯への配慮措置の周知や申請援助
・保険料(税)滞納者への連携した対応

・自殺の危険性が高い者への連携した対応

・ひきこもり状態にある者への連携した対応

※上記の例にとどまらず、本人の自立支援に資する他制度と連携した支援のあり方については国や自治体において引き続き検討していく。

様々な人に共通の中間的就労ニーズへの対応：三重県伊賀市の例

市の概要

人口：94,054人
 高齢化率：31.1%
 保護率：10.0%
 産業構造：
 1次産業7.5%、
 2次産業38.5%、
 3次産業53.1%



- 栗産業は輸入品に押され、農家の高齢化や人手不足による耕作放棄地の増加等の課題を抱えている。
 - 地元の「いがぐり」をブランド化できないかとの和菓子製造企業からの発案をきっかけに、伊賀市社会福祉協議会が栗の栽培から加工、菓子製造販売の課程に関わる「いがぐりプロジェクト」を構想。
- 市社協が把握している生活困窮者、若年無業者、障害者、高齢者など様々な人に共通の「中間的就労ニーズ」への対応を目指す。

それぞれが抱える地域課題の解決に向けた取組が連動し始める

農家
 高齢化、収益が少ない、人手不足、外国産品の輸入 →生産量の伸び悩み

改良センター、JAの栽培技術提供、生産農家の開拓

環境団体NPOが里山整備後に栗の木を植栽

福祉
 困窮者、若年無業者、障害者、高齢者の中間的就労先等の確保

プロジェクトに先行し、企業の製造ノウハウの提供・販売の協力を得て、中間的就労の場を開設

企業(和菓子企業)
 栗のブランド化を発案

先進地での栽培・加工技術の取得、栗の買い取り約束

市社協がコーディネート

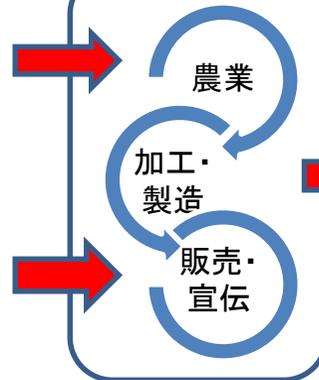
これまではそれぞれが各種の補助・助成金を活用してきたが、「赤い羽根福祉基金」の助成決定により苗木・選果機の購入などの事業化が可能となった

「いがぐりプロジェクト」へ

7次産業化

環境NPO
 福祉分野

6次産業化



地域産業活性化

福祉分野の中間的就労ニーズへの対応 ⇒ 7次産業化への付加価値

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の概要

改正の趣旨

生活困窮者等の一層の自立の促進を図るため、生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化、生活保護世帯の子どもの大学等への進学支援、児童扶養手当の支払回数の見直し等の措置を講ずるほか、医療扶助における後発医薬品の原則化等の措置を講ずる。

改正の概要

1. 生活困窮者の自立支援の強化（生活困窮者自立支援法）

(1) 生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化

- ① 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を促進
 - ・ 就労準備支援事業・家計改善支援事業を実施する努力義務を創設
 - ・ 両事業を効果的・効率的に実施した場合の家計改善支援事業の国庫補助率を引上げ(1/2→2/3)
- ② 都道府県等の各部局で把握した生活困窮者に対し、自立相談支援事業等の利用勧奨を行う努力義務の創設
- ③ 都道府県による市等に対する研修等の支援を行う事業を創設

(2) 子どもの学習支援事業の強化

- ① 学習支援のみならず、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

(3) 居住支援の強化（一時生活支援事業の拡充）

- ① シェルター等の施設退所者や地域社会から孤立している者に対する訪問等による見守り・生活支援を創設 等

2. 生活保護制度における自立支援の強化、適正化（生活保護法、社会福祉法）

(1) 生活保護世帯の子どもの貧困の連鎖を断ち切るため、大学等への進学を支援

- ① 進学の際の新生活立ち上げの費用として、「進学準備給付金」を一時金として給付

(2) 生活習慣病の予防等の取組の強化、医療扶助費の適正化

- ① 「健康管理支援事業」を創設し、データに基づいた生活習慣病の予防等、健康管理支援の取組を推進
- ② 医療扶助のうち、医師等が医学的知見から問題ないと判断するものについて、後発医薬品で行うことを原則化

(3) 貧困ビジネス対策と、単独での居住が困難な方への生活支援

- ① 無料低額宿泊所について、事前届出、最低基準の整備、改善命令の創設等の規制強化
- ② 単独での居住が困難な方への日常生活支援を良質な無料低額宿泊所等において実施

(4) 資力がある場合の返還金の保護費との調整、介護保険適用の有料老人ホーム等の居住地特例 等

3. ひとり親家庭の生活の安定と自立の促進（児童扶養手当法）

- (1) 児童扶養手当の支払回数の見直し（年3回（4月、8月、12月）から年6回（1月、3月、5月、7月、9月、11月）） 等

施行期日

平成30年10月1日（ただし、1. (2)(3)は平成31年4月1日、2. (1)は公布日、2. (2)①は平成33年1月1日、2. (3)は平成32年4月1日、3. は平成31年9月1日※ 等）

生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化①

1. 基本理念・定義の明確化

・生活困窮者の自立支援の基本理念の明確化

①生活困窮者の尊厳の保持

②就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立といった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、民間団体との緊密な連携等支援体制の整備(生活困窮者支援を通じた地域共生社会の実現に向けた地域づくり)

・定義規定を「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おそれのある者」に見直す。

生活困窮者支援に携わる多数かつ他分野にわたる関係者間において、基本理念や定義の共有を図ることにより、適切かつ効果的な支援を展開

2. 自立相談支援事業等の利用勧奨の努力義務の創設

・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。

関係部局との連携強化により、自立相談支援窓口につながっていない生活困窮者を確実につなげ、適切な支援を実施

3. 関係機関間の情報共有を行う会議体の設置

・事業実施自治体は、関係機関等を構成員(※)とする、生活困窮者に対する支援に関する情報の交換や支援体制に関する検討を行うための会議の設置をできることとする。

(※)自治体職員(関係分野の職員を含む)、自立相談支援事業の相談員、就労準備支援事業・家計改善支援事業等法定事業の支援員、各分野の相談機関、民生委員等を想定。

・生活困窮者に対する支援に関する関係者間の情報共有を適切に行うため、会議の構成員に対する守秘義務を設ける。

会議における情報共有等の結果、世帯全体としての困窮の程度の把握等が進み、深刻な困窮状態にある生活困窮者や困窮状態に陥る可能性の極めて高い生活困窮者等への早期、適切な支援が可能

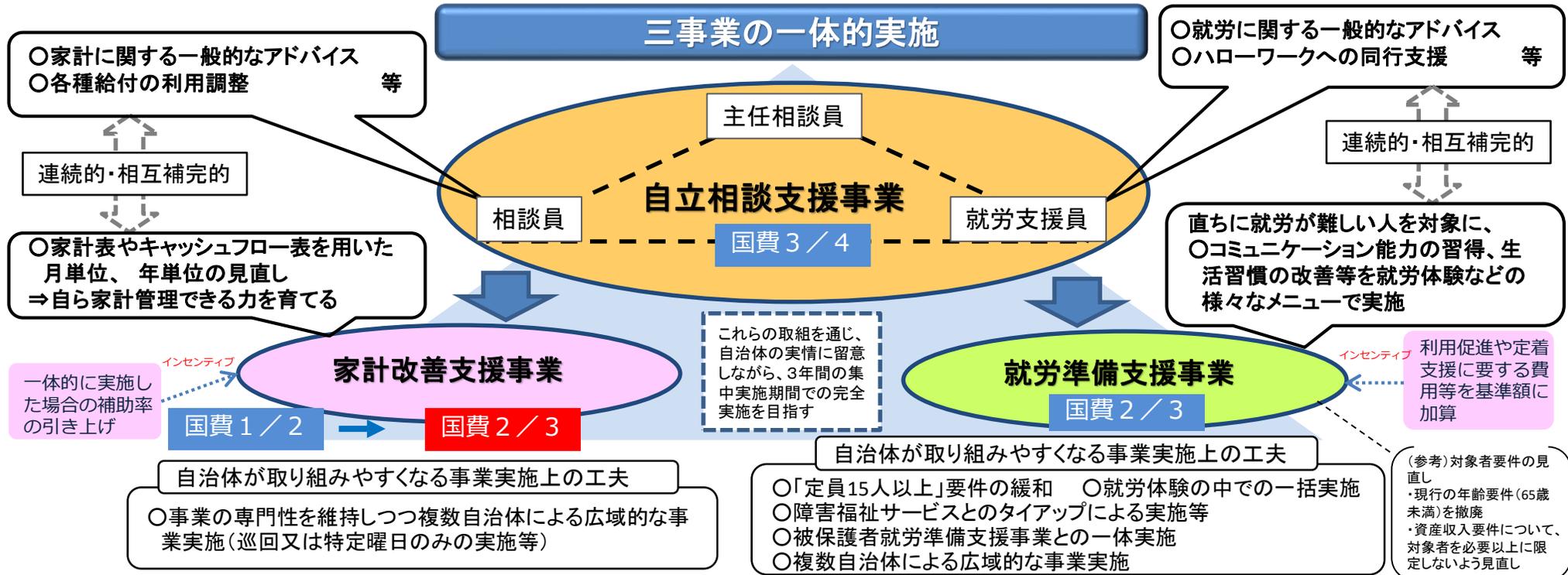
生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化②

4. 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

・ 就労準備支援事業と家計改善支援事業について、自立相談支援事業と併せて一体的実施を促進するため、以下を講ずる。

- ① 就労準備支援事業と家計改善支援事業について、その実施を努力義務とする。
- ② 国は、両事業の適切な推進を図るために必要な指針を策定し、事業実施上の工夫等を図る。
- ③ 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き上げる(1/2→2/3)。

※ 就労準備支援事業については、生活困窮者の利用促進につながるようなインセンティブを補助の仕組みとして設ける。



5. 都道府県による研修等の市等への支援事業の創設、福祉事務所を設置していない町村による相談の実施

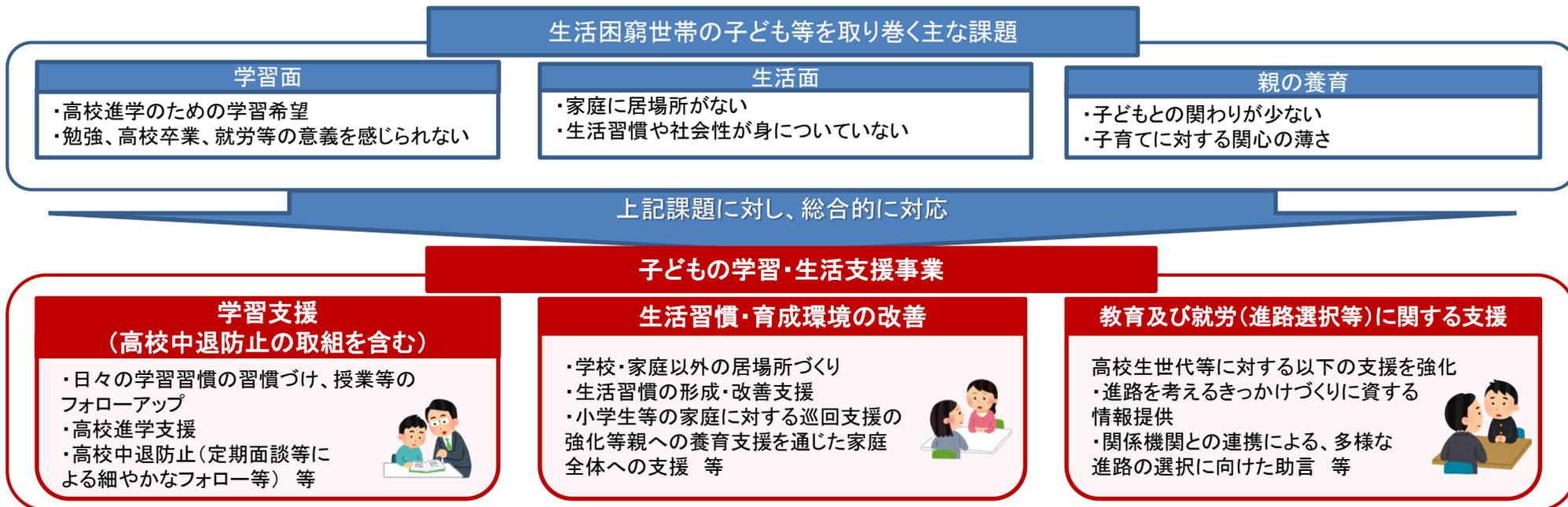
- ・ 都道府県において、市等の職員に対する研修、事業実施体制の支援、市域を越えたネットワークづくりなど市等を支援する事業を努力義務化し、国はその事業に要する費用を補助(補助率:1/2)
- ・ 現行法では実施主体となっていない福祉事務所を設置していない町村であっても、生活困窮者に対する一次的な相談等を実施することができることとし、国はその要する費用を補助(補助率:3/4)。

子どもの学習支援事業の強化・居住支援の強化(一時生活支援事業の拡充)

1. 子どもの学習支援事業の強化

・ 子どもの学習支援事業について、学習支援に加え、以下を担う「子どもの学習・生活支援事業」として強化。

- ① 生活困窮世帯における子ども等の生活習慣・育成環境の改善に関する助言
- ② 生活困窮世帯における子ども等の教育及び就労(進路選択等)に関する相談に対する情報提供、助言、関係機関との連絡調整



2. 居住支援の強化(一時生活支援事業の拡充)

・ 現行の一時生活支援事業を拡充し、以下の対象者に対し、一定期間、訪問による見守りや生活支援等日常生活を営むのに必要な支援を追加することにより、居住支援を強化。

- 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

(※) 昨年改正された住宅セーフティネット法(住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律)とも連携

支援を必要とする人同士や地域住民とのつながりをつくり、相互に支え合うこと(互助)にも寄与することにより、地域で継続的・安定的な居住を確保

生活習慣・育成環境の改善について（子どもの学習・生活支援事業）

- 生活困窮世帯の子どもは、親との関わりが少なく生活習慣の乱れや社会性の不足など生活面の課題を抱えていたり、保護者も子どもの生活面の課題を含め、子育てに関する悩みを抱えているなど、子どもの生活環境が整っていない場合も少なくない。
 - また、学習支援に行うに当たっても、子どもが生活面の課題を抱えたままであることが、子どもが落ち着いて勉強することや、周囲との関係づくりも含めた円滑な社会生活を送ることを難しくする場合がある。
- ⇒ このため、改正法において、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。

学習・生活支援事業イメージ

生活習慣・育成環境
の改善



学習支援



教育及び就労(進路選
択等)に関する支援



生活習慣・育成環境の改善の具体例

子どもに対する支援

- 居場所での相談支援
学習・生活支援事業の実施スペース等を活用した相談支援・交流等。
- 日常生活習慣の形成
後片付け、整理整頓の習慣づけ等
- 社会性の育成
挨拶や言葉遣い、他の子どもとの接し方に対する助言等
- 体験活動等
調理実習や年中行事体験、企業や学校見学、ボランティア活動への参加等

保護者に対する支援

- 子どもの養育に必要な知識の情報提供等
子どもへの教育の必要性、家事や子育てに関する相談、子どもとの接し方に関する助言、相談会や講座の開催等。
- 子どもを入り口とした世帯全体への支援
家庭訪問や保護者面談等により、その世帯の子どもの学習状況の確認や親の悩みに寄り添うとともに、必要に応じて自立相談支援事業の利用勧奨や、各種支援策の情報提供や利用支援を実施。

生活習慣・育成環境の改善に関する取組の実施に当たって参考となる効果的な取組例等について、今後、「生活困窮者自立支援法に基づく子どもの学習・生活支援事業の推進について（通知）」として策定予定。



居住支援の強化について(一時生活支援事業の拡充)

- 現行の一時生活支援事業(シェルター等における生活困窮者に対する一定期間の衣食住の提供)【補助率2/3】を拡充し、**シェルター等を退所した者、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低所得者等**に対して一定期間(1年間(予定))、訪問による見守りや生活支援等日常生活を営むのに必要な支援を追加することにより居住支援を強化。

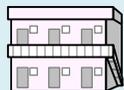
一時的居住のフェーズ 《一定の住居を持たない生活困窮者》

恒久的居住のフェーズ

個別支援

一時的居住の確保

- 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(シェルター)等における一定期間の衣食住の提供等



入居に当たっての支援

- 不動産業者等に同行し、物件や家賃債務保証業者探し、賃貸借契約などの支援を行うとともに円滑な入居を支援。
- 病院のMSW等と連携し、退院・退所後に居住支援を必要とする者を把握した上で、自立相談支援事業における継続的な支援を行う。
→ 適切な住居の確保のための専門的視点を有した上で、宅地建物取引業者、家主、住宅セーフティネット法に基づく居住支援法人などと連携した支援が必要。



居住を安定して継続するための支援

- シェルター等を退所した者や、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低所得者等を対象に、訪問等による居宅における見守り支援や地域とのつながり促進支援(※)などの、自立した生活に向けた“アフターフォロー”を実施。
- ※ 「地域とのつながり促進支援」とは、共同利用のリビングを設けるなどにより、日常生活上の相談に応じたり、緊急事態が生じた場合に対応できるよう、地域住民や近隣に居住する低所得者同士の家族的な助け合いの環境づくりの支援をいう。



(支援終了後を見据えた)
支援体制の構築支援

安定した地域生活

環境整備

- 自治体において様々な居住支援サービスの情報を収集した上で、取り組みが低調なサービスはその担い手を開拓、確保する。
 - ・保証人や緊急連絡先が不要な物件や低廉な家賃の物件情報を収集。
 - ・民間の家賃債務保証や協力を得やすい不動産事業者等の情報収集。
 - ・緊急連絡先の代わりになりうる、見守り・安否確認サービス等の情報について、市町村の福祉担当や社会福祉協議会などから収集。
 - ・家賃債務保証や緊急連絡先の引き受けについて、社会福祉法人等に打診、スキームづくり。
 - ・緊急連絡先がなくても入居時に制限がかからない、安価な住居を自ら提供する社会福祉法人等を開拓。
- 居住支援関係機関(宅地建物取引業者、家主、居住支援法人、居住支援協議会等)等との連携体制を確保する。



今回の改正法の意義と込められた期待

- **セーフティネット**としての機能の強化
 - 相談への「入口」: 利用勧奨の努力義務、支援会議の創設
 - 相談の「出口」 : 各種任意事業の強化
- 展開されてきた実践に即した**法の位置づけ・機能の明確化**
 - 理念規定の創設
 - 自立相談支援事業・家計改善支援事業の見直し
- **「伴走」**を体現する制度として
 - 生活困窮者の定義見直しは、これまでの運用での対象者像の明確化でもあるが、同時に、
 - 「断らない」相談・伴走支援を伸びやかに展開いただくことへのエール・期待
- 地域共生社会実現のための**中核の制度**として
 - 地域共生社会実現には、多様なコミュニティの創出・地域力強化とともに、**個人に伴走しコミュニティにつなぎ戻す機能が不可欠**
 - 重層的なセーフティネットを構築し、地域共生社会を実現する中核として、その機能の一層の発揮を期待