

生活困窮者自立支援制度について

平成29年10月4日

第3回東京都地域福祉支援計画策定委員会

生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）について

生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行うための所要の措置を講ずる。

法律の概要

1. 自立相談支援事業の実施及び住居確保給付金の支給（必須事業）

- 福祉事務所設置自治体は、「自立相談支援事業」(就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等)を実施する。
 - ※ 自治体直営のほか、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等への委託も可能(他の事業も同様)。
- 福祉事務所設置自治体は、離職により住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当の「住居確保給付金」(有期)を支給する。

2. 就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施（任意事業）

- 福祉事務所設置自治体は、以下の事業を行うことができる。
 - ・ 就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施する「就労準備支援事業」
 - ・ 住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供等を行う「一時生活支援事業」
 - ・ 家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等を行う「家計相談支援事業」
 - ・ 生活困窮家庭の子どもへの「学習支援事業」その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業

3. 都道府県知事等による就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の認定

- 都道府県知事、政令市長、中核市長は、事業者が、生活困窮者に対し、就労の機会の提供を行うとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行う事業を実施する場合、その申請に基づき一定の基準に該当する事業であることを認定する。

4. 費用

- 自立相談支援事業、住居確保給付金：国庫負担3/4
- 就労準備支援事業、一時生活支援事業：国庫補助2/3
- 家計相談支援事業、学習支援事業その他の生活困窮者の自立の促進に必要な事業：国庫補助1/2

施行期日

平成27年4月1日

生活困窮者自立支援制度
ホームページ(厚生労働省)より抜粋

生活困窮者自立支援制度の理念

1. 制度の意義

※以下に掲げた制度の意義、めざす目標、具体的な支援のかたちは、いずれも本制度の「理念」とされている。

本制度は、生活保護に至っていない生活困窮者に対する「第2のセーフティネット」を全国的に拡充し、包括的な支援体系を創設するもの。

2. 制度のめざす目標

(1)生活困窮者の自立と尊厳の確保

- ・本制度では、本人の内面からわき起こる意欲や想いが主役となり、支援員がこれに寄り添って支援する。
- ・本人の自己選択、自己決定を基本に、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する。
- ・生活困窮者の多くが自己肯定感、自尊感情を失っていることに留意し、尊厳の確保に特に配慮する。

(2)生活困窮者支援を通じた地域づくり

- ・生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークを構築し、包括的な支援策を用意するとともに、働く場や参加する場を広げていく。(既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく。)
- ・生活困窮者が社会とのつながりを実感しなければ主体的な参加に向かうことは難しい。「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域を構築する。

3. 新しい生活困窮者支援のかたち

- (1)包括的な支援...生活困窮者の課題は多様で複合的である。「制度の狭間」に陥らないよう、広く受け止め、就労の課題、心身の不調、家計の問題、家族問題などの多様な問題に対応する。
- (2)個別的な支援...生活困窮者に対する適切なアセスメントを通じて、個々人の状況に応じた適切な支援を実施する。
- (3)早期的な支援...真に困窮している人ほどSOSを発することが難しい。「待ちの姿勢」ではなく早期に生活困窮者を把握し、課題がより深刻になる前に問題解決を図る。
- (4)継続的な支援...自立を無理に急がせるのではなく、本人の段階に合わせて、切れ目なく継続的に支援を提供する。
- (5)分権的・創造的な支援...主役は地域であり、国と自治体、官と民、民と民が協働し、地域の支援体制を創造する。

新たな生活困窮者自立支援制度 ホームページ(厚生労働省)より抜粋

包括的な相談支援

◆自立相談支援事業

〈対個人〉

・訪問支援等(アウトリーチ)も含め、生活保護に至る前の段階から早期に支援

・生活と就労に関する支援員を配置し、ワンストップ型の相談窓口により、情報とサービスの拠点として機能

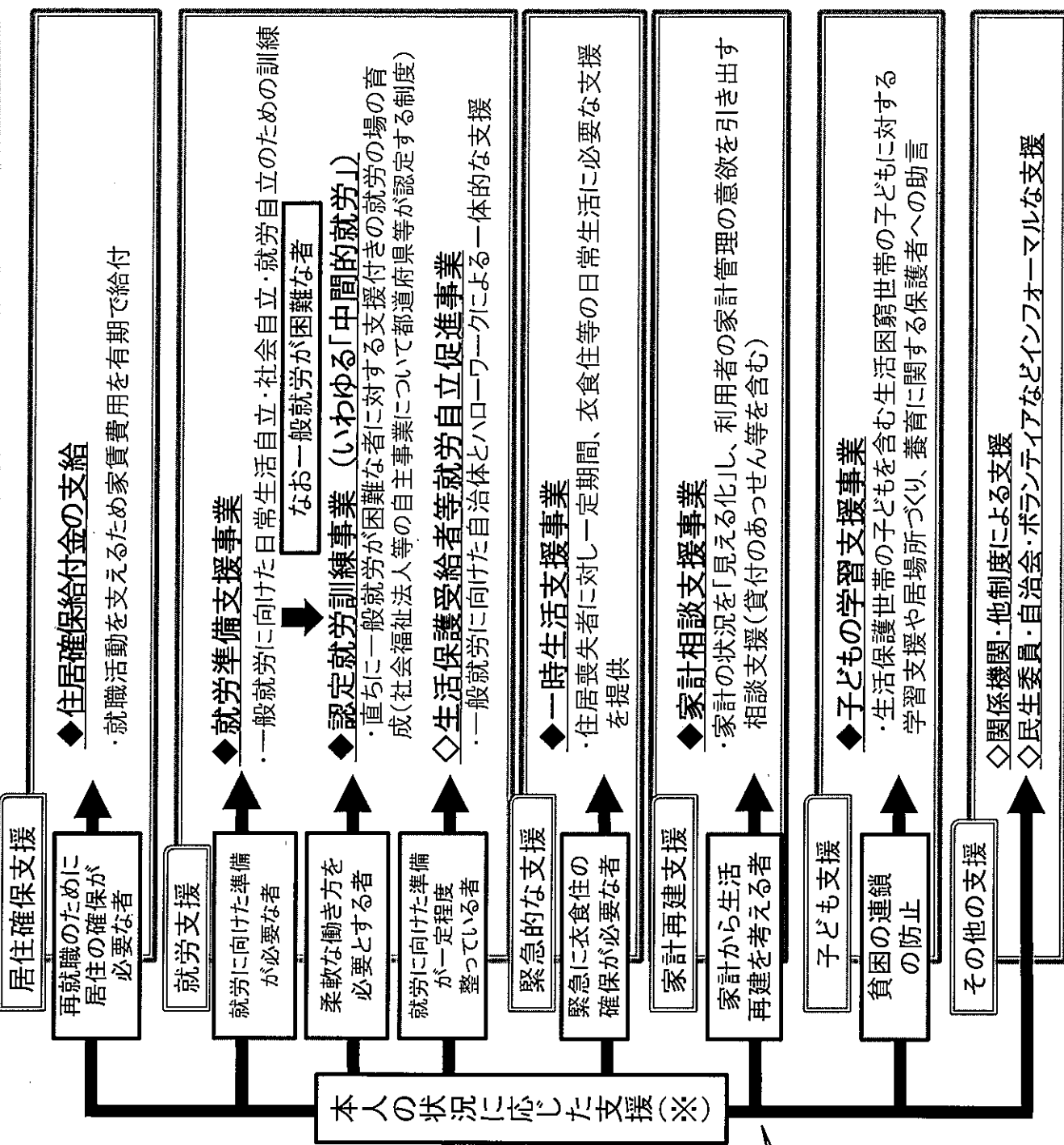
・一人ひとりの状況に応じ自立に向けた支援計画(自立支援計画)を作成

〈対地域〉

・地域ネットワークの強化・社会資源の開発など地域づくりも担う

基本は、自立に向けた人的支援を包括的に提供

※ 右記は、法に規定する支援(◆)を中心に記載しているが、これ以外に様々な支援(◇)があることに留意



平成29年度における生活困窮者自立支援法の任意事業の実施状況一覧
 (平成29年度国庫負担金・補助金協議の状況)

団体名	任意事業			
	就労準備 支援事業	一時生活 支援事業	家計相談 支援事業	学習支援 事業 子供の 学習支援 事業 その他 事業
千代田区	○	○	○	○
中央区		○	○	○
港区	○	○	○	○
新宿区	○	○	○	○
文京区	○	○	○	○
台東区		○		
墨田区	○	○		
江東区	○	○		
品川区	○	○	○	○
目黒区	○	○	○	○
大田区	○	○	○	○
世田谷区	○	○	○	○
渋谷区	○	○	○	○
中野区	○	○	○	○
杉並区	○	○	○	○
豊島区	○	○	○	○
北区	○	○	○	○
荒川区	○	○	○	○
板橋区	○	○	○	○
練馬区	○	○	○	○
足立区	○	○	○	○
葛飾区	○	○	○	○
江戸川区	○	○	○	○
(A) 実施する	21	23	16	23
(B) 実施しない	2	0	7	0
実施 予定 割合	91.3%	100.0%	69.6%	100.0%
(A) / (A) + (B)				13.0%

団体名	任意事業			
	就労準備 支援事業	一時生活 支援事業	家計相談 支援事業	学習支援 事業 子供の 学習支援 事業 その他 事業
八王子市	○		○	
立川市				○
武蔵野市	○			○
三鷹市	○		○	○
青梅市			○	○
府中市	○	○	○	○
昭島市			○	○
調布市				○
町田市			○	
小金井市			○	○
小平市			○	○
日野市			○	○
東村山市	○		○	○
国分寺市				○
国立市	○		○	○
福生市				○
狛江市	○			○
東大和市	○		○	○
清瀬市				○
東久留米市				○
武蔵村山市	○			
多摩市				○
稲城市				
羽村市			○	○
あきる野市			○	○
西東京市				○
(A) 実施する	9	1	14	23
(B) 実施しない	17	25	12	3
実施 予定 割合	34.6%	3.8%	53.8%	88.5%
(A) / (A) + (B)				0.0%
(A) 実施する	30	24	30	46
(B) 実施しない	19	25	19	3
実施 予定 割合	61.2%	49.0%	61.2%	93.9%
(A) / (A) + (B)				6.1%
区市計				

<参考>

東京都	○	○	○	○
西多摩福祉事務所				
支庁*			○	

*小笠原支庁は除く。

両法に係る検討経過と今後の検討の枠組

	<p>～平成29年4月</p>	<p>平成29年5月～12月</p>	<p>平成30年</p>
<p>生活困窮者自立支援法</p>	<p>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(平成28年10月～平成29年3月)</p>	<p>社会保障審議会 生活困窮者自立支援及び生活保護部会 ※平成30年通常国会への生活困窮者自立支援法及び生活保護法改正法案の提出を含め検討 (主な検討事項)</p>	<p>改正法案提出</p>
<p>生活保護法</p>	<p>テーマごとの検討 生活保護受給者の健康管理支援等に関する検討会(平成28年7月～平成29年4月) 生活保護受給者の宿泊施設及び生活支援の在り方に関する意見交換会(平成28年10月～平成29年4月)</p>	<p>生活困窮者自立支援法</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 自立相談支援のあり方 ○ 家計相談支援のあり方 ○ 一時生活支援のあり方 ○ 高齢者に対する支援のあり方 ○ 制度理念、自治体等の役割 等 <p>生活保護法</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 就労支援のあり方 ○ 健康管理のあり方 ○ 無料低額宿泊所等の規制、単独で自立した生活が困難な者に対する生活支援の検討 等 	
<p>生活保護基準の改定</p>	<p>基準部会 (平成28年5月～)</p> <p>(28年度は 検証方法の検討)</p>	<p>国と地方の協議(平成29年2月～)</p> <p>生活保護基準に関する検証</p>	<p>→</p>

社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会(第1回)より抜粋

自立相談支援のあり方(関係機関・地域との連携)

現状・課題

(関係機関との連携)

- 自立相談支援機関への相談経路としては、「本人が自ら連絡」が約4割、「関係機関・関係者からの紹介」が約3割という状況。
- 関係機関から実際につながった実績のある自治体について、生活保護担当から97%、高齢者福祉担当・障害者福祉担当から82%、児童福祉担当から76%、市町村税担当から67%、国民健康保険担当から59%、教育委員会・水道担当から35%等となっている。
- 実際につながった実績がある庁内関係機関が多い自治体ほど、新規相談件数が多い。
- 特に、税、国民健康保険については、全体の約3分の1の自治体で自立相談支援につながる相談者の増加が見られるが、全体の約7割の自治体においては増加が見られず、関係機関の間における更なる連携に向けた取組が必要。
- また、公立の小中学校については、自立相談支援につながる相談者の増加は約1割と低調。連携に当たってのキーパーソンはスクール・ソーシャル・ワーカーと考えられるが、教育現場との間における連携に向けた取組が必要。

社会保障審議会生活困窮者自立支援
及び生活保護部会(第7回)より抜粋

自立相談支援のあり方(関係機関や地域との連携強化)

考え方

- 自立相談支援機関への相談については、日々の生活に追われ、また自尊心の低下等により自ら相談することが難しい場合も多いため、支援を必要とする人が相談に来るのを待つのではなく、支援を必要とする人に「届く」ようにすることも重要(アウトリーチの視点が基本)。
- 制度施行以来、各自治体では、利用者目線にたったわかりやすいパンフレットの作成、生活に困窮している人が目に触れやすい場所への広報媒体の設置などの広報に力を入れてきたが、支援を必要とする人の中には、地域や社会から孤立して自分から情報にアクセスすることが難しい人、ひきこもりの状態にあったり、過去の経験などから行政機関へ相談することに心理的な抵抗感がある人もいることを踏まえ、こうした中で真に支援が必要な人に対して支援を行える取組を検討していくことが重要である。
- このため、広報活動を強化するとともに、真に支援が必要な人を把握していくための工夫も必要である。
(関係機関との連携)
- 真に支援が必要な者に対する支援を行うためには、支援実施機関の主導による把握だけではなく、様々な関係機関からその把握する生活困窮の端緒となる事象を抱える人を確実につなげていくことが必要である。
- 実際に、自立相談支援機関につなげた実績がある庁内関係機関が多い自治体ほど、新規相談件数が多くなってきている状況も踏まえれば、関係機関からの連携を強化することにより、多くの相談が自立相談支援機関に結びつくことが考えられる。
- 生活困窮の端緒となる情報を把握した機関としては、自立相談支援機関を設置する自治体内で滞納情報等を持つ部署(税・国保・介護保険・住宅・水道等)、自立相談支援機関を設置する自治体以外の行政機関(児童相談所、県営住宅担当、保護観察所等)、民間(ライフライン、不動産事業者等)などがあり、こうした機関等で自立相談支援機関への相談も勧めようことにより、自立相談支援機関につなげていく仕組みが必要。

自立相談支援のあり方(関係機関や地域との連携強化)

考え方

- また、子どもについて、不登校や問題行動、学校に納付する費用の支払いの遅れがある場合には、本人のみならず家庭にも生活に関わる何らかの課題が生じていることを学校が把握している場合もある。そのような場合、学校や教育委員会から自立相談支援機関への相談を進めることも、支援の入口としては有効であり、学校や教育委員会との連携に当たっての課題を丁寧に分析すべきである。
 - こうしたことから、特に、自立相談支援機関を設置する自治体内の関係部署では、生活困窮の端緒を把握している場合には、自立相談支援事業の利用を積極的に進めるべきである。
- (地域との連携)
- 現在進められている「我が事・丸ごと」の地域共生社会の実現に向けた取組の中では、世帯の中で課題が複合化、複雑化していたり、制度の狭間にあったり、支援を必要とする人が自ら相談に行くことができず孤立を深めていたりするなど、表に出にくい大変な状態にある人や世帯に、民生委員や自治会なども含めた地域の様々な活動の中で気づき、適切な相談体制につなげ、支援を必要としていた人自身が「支えられる」だけではなく「支える」側にも回るような、地域力を強化するための取組が進められている。
 - こうした体制整備については、平成29年通常国会で改正された社会福祉法の中でも規定され、全国の自治体で取組が始められている。
 - こうした地域力強化の取組が進むことで、地域で把握している課題を抱える世帯が自立相談支援機関につながっていくことが期待されることから、今般の社会福祉法の改正は、生活困窮者自立支援の観点からも重要であると同時に、自立相談支援機関が、こうした地域から浮かび上がってくる課題をしっかりと受け止め、多機関が協働して解決につなげていく体制をつくる中核の役割を果たすことが期待されている。
 - このように、自立相談支援機関が、支援の「入口」としての様々な関係機関や地域と連携していくことで、「地域づくり」にもつながっていくことになる。

自立相談支援のあり方(関係機関や地域との連携強化)

論点

- 関係機関から自立相談支援機関につなげていく仕組みとして、自立相談支援機関を設置している自治体の関係機関が生活困窮の状況を把握した場合には、自立相談支援事業の積極的な利用勧奨を行うことを、例えば努力義務化するなどして、促進することについてどう考えるか。
- また、地域で把握している情報が適切につながっていくことを促すため、改正社会福祉法第106条の3に規定する体制との連携について、明確にすることをどう考えるか。

社会保障審議会生活困窮者自立支援
及び生活保護部会(第7回)より抜粋

自立相談支援のあり方(情報共有の仕組み)

現状・課題

- 自立相談支援事業においては、相談時に関係機関との情報共有について包括的な同意を取りつつ、個々の情報共有の際には、その都度本人同意を取りながら支援をすることが一般的であり、これは、自治体ごとの個人情報保護条例に基づく運用。
- 支援における情報共有のうち、行政部門が保有する情報を共有する際は、個人情報保護条例のほか、地方公務員法第34条・地方税法第22条の守秘義務との関係を整理する必要があるが、一般的に、生命、身体に危機がある場合や、法制度がある場合には、本人の同意がなくても情報共有が認められる場合もある。例えば、児童福祉法に基づく要保護児童対策地域協議会は、「情報の交換及び協議を行うため必要があると認めるときは、関係機関等に対し、資料又は情報の提供、意見の開陳その他必要な協力を求めること」とされ、正当な理由がなく、協議会の職務に関して知り得た秘密を漏らした場合には罰則があり、本人同意なく協議会の機関間で情報を共有しても、個人情報保護条例及び地方公務員法の守秘義務には抵触しないとされている。(同規定によっても、地方税法第22条の例外にはならないとの整理。)
- 「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会」(地域力強化検討会・平成28年10月～、座長：原田正樹日本福祉大学教授)の中間とりまとめ(平成28年12月26日)においては、住民主体の課題把握や解決に当たり、情報共有面での課題があると指摘されている。

地域力強化検討会中間とりまとめ(抜粋)

2 各論

(3) 地域福祉計画等法令上の取扱いについて

(守秘義務に伴う課題)

- 住民主体の課題把握や解決にあたり、例えば、地域住民から課題を聞きとった民生委員・児童委員や地域包括支援センターの職員等の守秘義務を有する者が、専門機関等と話し合っ解決策を検討し、(守秘義務を有していない)住民の協力も得ながら取り組んでいこうという場面で、住民との間で個人情報を共有することが難しいという課題が指摘されており、法的な対応を含めて検討すべきである。

社会保障審議会生活困窮者自立支援

及び生活保護部会(第7回)より抜粋

自立相談支援のあり方(情報共有の仕組み)

考え方

- 生活困窮者自立支援の場面でも、本人の同意がとれず他部局・機関と情報共有ができないケース、自立相談支援機関に相談にはきていないが他の様々な部局・機関に相談にきているケース、同一世帯の様々な人が様々な部局・機関に相談にきているが世帯全体として共有されていないケースなど、本人同意がないケースであったとしても、情報の共有が必要となるケースが存在する。
- そうしたケースには、生命や身体の危機が予想されるケースもあれば、そうではなくても、世帯としての状況を把握してはじめて困窮の程度が理解できるケースがあり、そうしたケースにおいて情報共有を行うことにより、緊急度が高いケースであることを踏まえた相談を行うことが可能となる。
- 他方で、納税情報について、地方税法第22条の規定の趣旨は公権力の行使により得られた情報を保護するものであり、他の個人情報とは異なる厳しい守秘義務を課しているものであることから、個人情報共有をできる仕組みが必要であったとしても、納税情報の扱いにはより一層の慎重な対応が求められる。
- また、本人同意なく得られた個人情報については、関係機関間で困窮の程度を共有するため使用することを考えているものであり、本人との関係では同意なく得られた情報であることを十分に認識した上で支援を行うことが重要。

論点

- 例えば、関係機関が集まり、自立支援計画の適切性の協議、各支援機関による計画の共有、計画最終結時等の評価等を行う「支援調整会議」の仕組みを活用し、構成員とその守秘義務を設けることで、個人情報共有をできる仕組みを設けることをどう考えるか。

自立相談支援のあり方(「断らない」相談支援の実現)

現状・課題

(新規相談者の状況)

- 自立相談支援事業の新規相談者の状況としては、全体の6割が男性であり、特に40～50代の就労していない男性で全体の約21.4%を占めている一方、全体の約28.0%(男性で約24.0%、女性で約34.6%)が就労しており、65歳以上の相談者が全体の約18.5%と約2割を占めている。
 - また、新規相談者の抱える課題は、経済的困窮を始めとして、就職活動困難、病気、住まいの不安定、家族の問題、メンタルヘルス、家計管理の課題、就職定着困難、債務など多岐にわたり、そうした課題を複数抱える人が半数を超えている。
- (「断らない」相談支援)
- 法に定める生活困窮者に該当するかどうかは、一見してわかるという性質のものではなく、相談・アセスメントを通じて見極めることになる。
 - 実態としても、相談時点で「経済的困窮」に該当する人は約5割となっている。

社会保障審議会生活困窮者自立支援
及び生活保護部会(第7回)より抜粋

自立相談支援のあり方(「断らない」相談支援の実現)

考え方

- 自立相談支援事業のあり方としては、相談者を「断らず」、広く受け止めることが必要であり、生活困窮者自立支援法において、「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」とされている生活困窮者の定義のもとで、「断らない」支援の実践が目標とされている。
- こうした「断らない」相談支援については、今後とも徹底していかなければならないが、制度施行後の状況を見ると、例えば、「現に経済的に困窮」しているわけではないが、社会的孤立の状態にあるために、失業や病気、家族の変化等何らかの生活に影響を与える出来事をきっかけに困窮状態に至ってしまう危険性をはらんでいる状態にある人や高齢期になって生活困窮に陥ることが懸念される人についても、早期的・予防的な対応を行うことが重要であることが認識されるようになっている。
- また、生活困窮者自立支援は、これまでの縦割りの制度で対応できなかった複合的な課題を抱える生活困窮者に対して包括的な支援を行うものであり、①生活困窮者の多くが自己肯定感、自尊心を失っていることに留意し、本人の意欲や想いに寄り添って支援すること(生活困窮者の自立と尊厳の確保)、②生活困窮者自立支援を通じて地域づくりにつなげていくことといった観点が重要とされている。

論点

- 前記「考え方」の視点を踏まえ、様々な機関、関係者との連携のもとで展開される制度であることを踏まえ、多様な関係者の間での理念の共有を一層図るためにできることは何か。

自立相談支援のあり方(自立相談支援事業の体制)

現状・課題

- 支援実績の高い自治体の自立相談支援事業の支援員配置を見ると、おおむね、全自治体と比較して配置数が多くなっている。

考え方

- 自立相談支援事業の人員については、人口規模ごとに補助基準単価は定められているが、人員の配置に関する基準は設けておらず、自治体によってその配置に差が出てきている一方、人員の配置に関する一定の基準を設けるべきとの意見がある。
- 都道府県による支援については、管内における実施機関の広域支援が求められており、相談員に対する育成や支援、ネットワークづくりが重要との指摘もある。また、「断らない」相談支援を徹底していく中で、相談員をバージョンアウトさせない観点からの相談員に対する支援も必要との指摘もある。

論点

- 自立相談支援事業を行うために適切な人員配置のあり方をどう考えるか。
- 都道府県が、基礎自治体では対応しづらい相談員に対する育成や支援、ネットワークづくりなどを行う必要性について、どう考えるか。
- 自立相談支援事業と、任意事業である就労準備支援事業や家計相談支援事業を併せて実施する場合に、より効果的・効率的な支援とするにはどのような工夫が必要か。