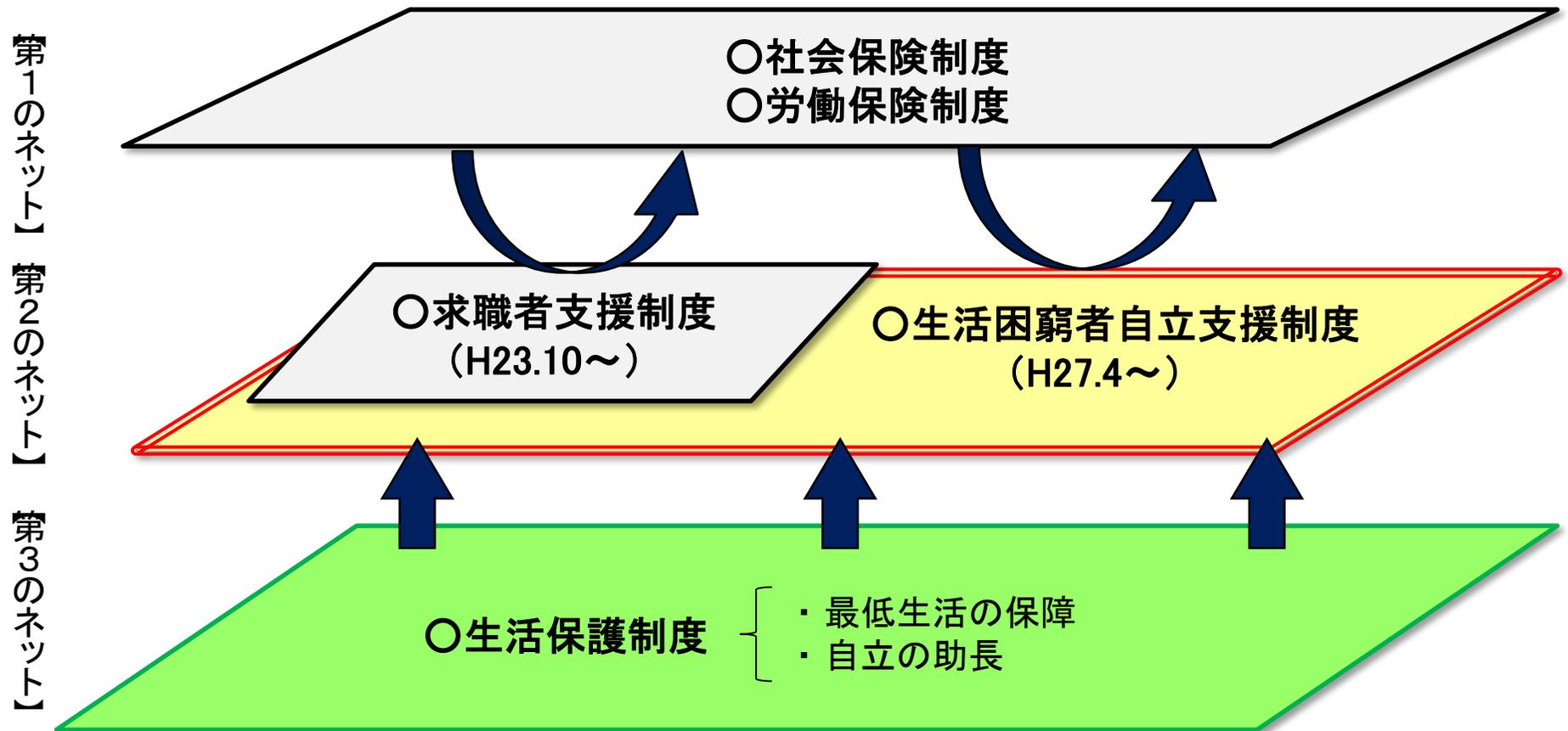


生活困窮者自立支援制度について

厚生労働省社会・援護局地域福祉課
生活困窮者自立支援室

生活に困窮する者に対する重層的なセーフティネット

最後のセーフティネットである生活保護制度及び生活保護に至る前の段階での自立を支援する生活困窮者支援制度により、生活に困窮する者に対して、重層的なセーフティネットを構成している。



生活困窮者自立支援法の主な対象者

- 生活困窮者は、既に顕在化している場合と、課題を抱えてはいるが見えにくい場合とがあり、法の施行に当たっては、この2つの視点で捉えていくことが重要。
- 「我が事・丸ごと」の地域づくりにより、課題を抱える世帯が地域で浮かび上がってくると、行政で対応すべき人は確実に増加すると見込まれる。

<主な対象者のイメージ>

※それぞれは重複もある

**福祉事務所
来訪者のうち
生活保護に
至らない者**

約30万人(H29・厚生労働省推計)

ホームレス

約0.5万人(H30・ホームレスの実態に関する全国調査)

**経済・生活問題を
原因とする自殺者**

約0.3万人(H29・自殺統計)

**離職期間
1年以上の
長期失業者**

約67万人(H29・労働力調査)

**ひきこもり
状態に
ある人**

約18万人(H28・内閣府推計による「狭義のひきこもり」)
+α(内閣府推計で対象外の40歳以上の人)

スクール・ソーシャル・ワーカーが支援している子ども

約7.5万人(H28)

税や各種料金の滞納者、多重債務者等

地方税滞納率 0.8%(H28・総務省統計データ)、国保保険料滞納世帯数約289万世帯(速報値)(H29・厚生労働省保険局国民健康保険課調べ)、無担保無保証借入3件以上の者 約117万人(H30.8末現在・(株)日本信用情報機構統計データ)

既に
顕在化

見え
にくい

生活困窮者自立支援制度の概要

包括的な相談支援

◆自立相談支援事業

(全国903福祉事務所設置自治体で1,318機関(H30年12月時点))

<対個人>

- 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(プラン)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

国費 3 / 4

◆福祉事務所未設置町村による相談の実施

- 希望する町村において、一次的な相談等を実施

国費 3 / 4

※ 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

本人の状況に応じた支援(※)

居住確保支援

再就職のために居住の確保が必要な者

◆住居確保給付金の支給

- 就職活動を支えるため家賃費用を有期で給付

国費 3 / 4

就労支援

就労に向けた準備が必要な者

◆就労準備支援事業

- 一般就労に向けた日常生活自立・社会自立・就労自立のための訓練

国費 2 / 3

なお一般就労が困難な者

柔軟な働き方を必要とする者

◆認定就労訓練事業 (いわゆる「中間的就労」)

- 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(社会福祉法人等の自主事業について都道府県等が認定する制度)

就労に向けた準備が一定程度整っている者

◇生活保護受給者等就労自立促進事業

- 一般就労に向けた自治体とハローワークによる一体的な支援

緊急的な支援

緊急に衣食住の確保が必要な者

◆一時生活支援事業

- 住居喪失者に対し一定期間、衣食住等の日常生活に必要な支援を提供
- シェルター等利用者や居住に困難を抱える者に対する一定期間の訪問による見守りや生活支援

※下段の支援については、H31.4.1～

国費 2 / 3

家計再建支援

家計から生活再建を考える者

◆家計改善支援事業

- 家計の状況を「見える化」するなど家計の状況を把握することや利用者の家計の改善の意欲を高めるための支援(貸付のあっせん等を含む)

国費 1 / 2, 2 / 3

子ども支援

貧困の連鎖の防止

◆子どもの学習・生活支援事業

- 生活保護世帯の子どもを含む生活困窮世帯の子どもに対する学習支援
- 生活困窮世帯の子ども・その保護者に対する生活習慣・育成環境の改善、教育及び就労に関する支援等

※事業名及び下段の支援については、H31.4.1～

国費 1 / 2

その他の支援

◇関係機関・他制度による支援

◇民生委員・自治会・ボランティアなどインフォーマルな支援

◆都道府県による市町村支援事業

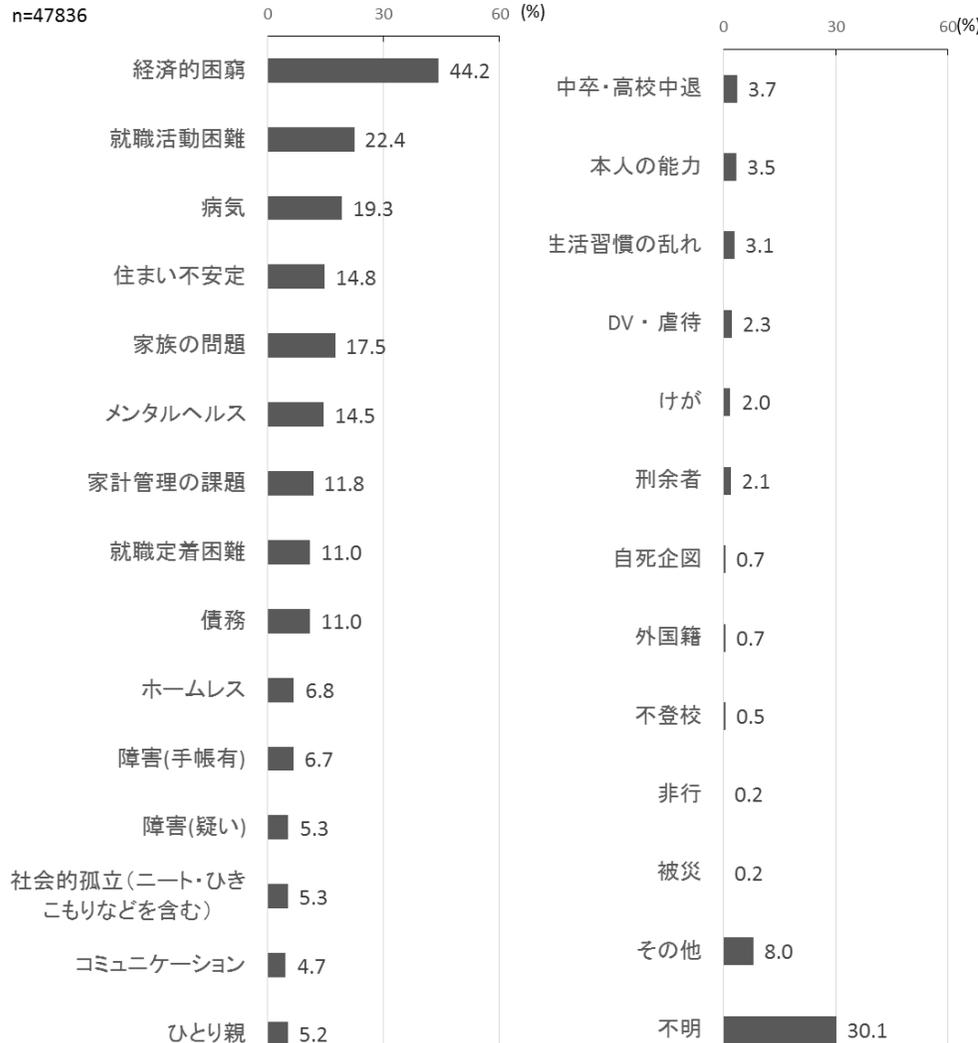
- 市等の職員に対する研修、事業実施体制の支援、市域を越えたネットワークづくり等を実施

国費 1 / 2

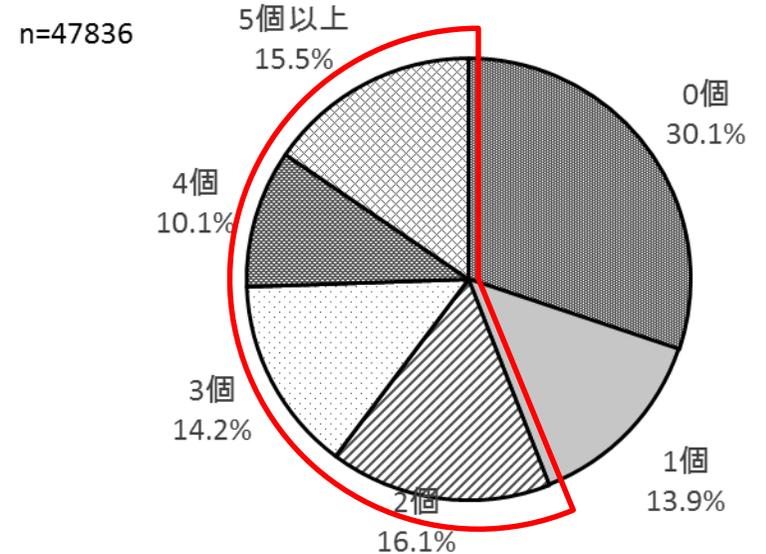
新規相談者の状況(本人の抱える課題)

○ 新規相談者の抱える課題は経済的困窮を始め多岐にわたり、複数の課題を抱える者が半数を超える。

1. 新規相談者の特性(抱える課題)



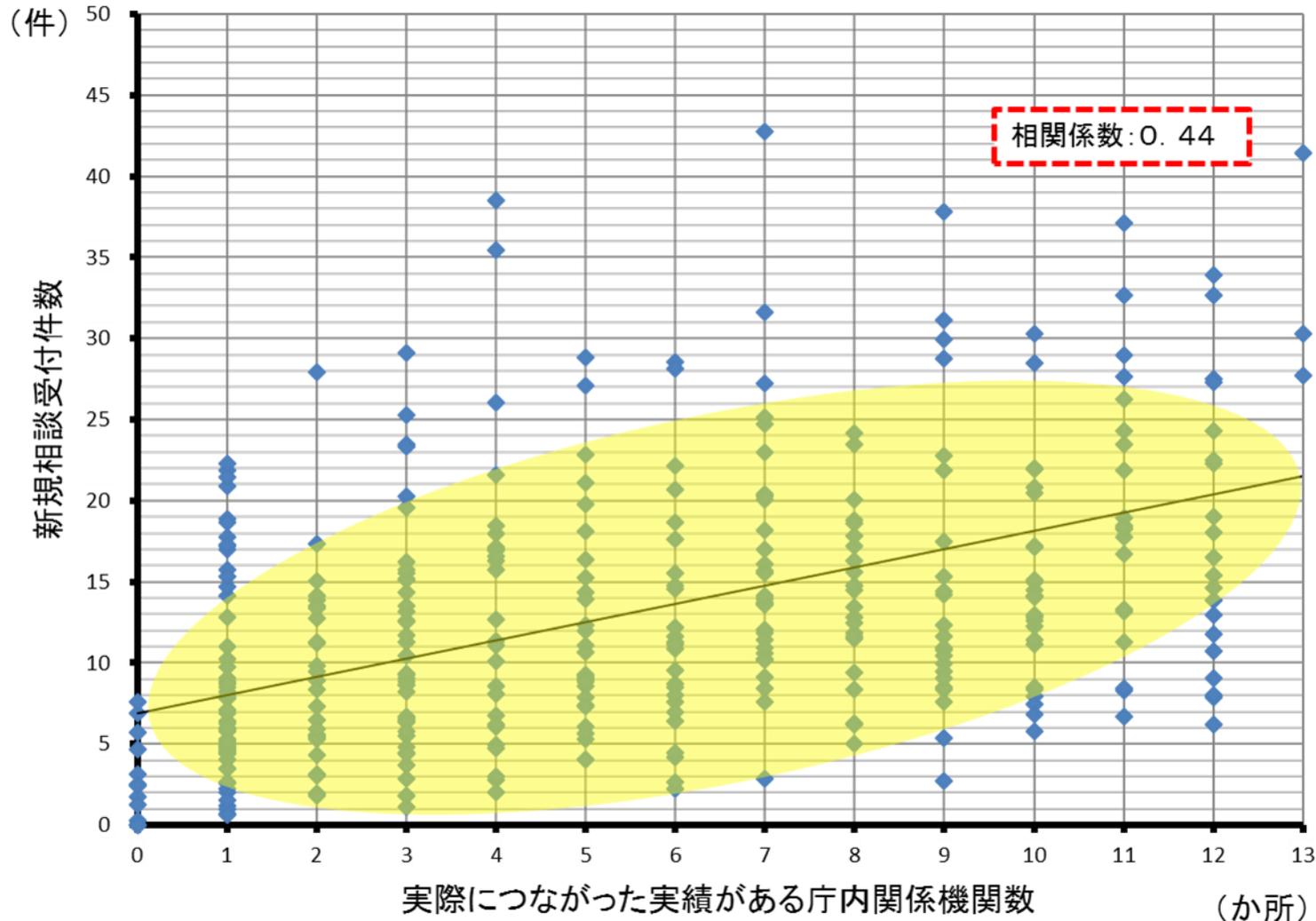
2. 左の各項目の該当個数



(出典)平成28年度社会福祉推進事業「生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関における支援実績の分析による支援手法向上に向けた調査研究事業」(みずほ情報総研株式会社)。調査対象118自治体の平成28年4月～平成28年12月の新規相談受付47,836ケースについてグラフ化したもの。

関係機関との連携(①新規相談件数の関係)

○ 自立相談支援機関・関係機関の間の連携状況と新規相談件数の関係をデータで検証することは難しいものの、一般に庁内連携しやすいと言われる直営の自立相談支援機関(363箇所)において、実際に相談者がつながった実績のある関係機関数と新規相談件数の関係を見ると、中程度の相関関係が見られる。



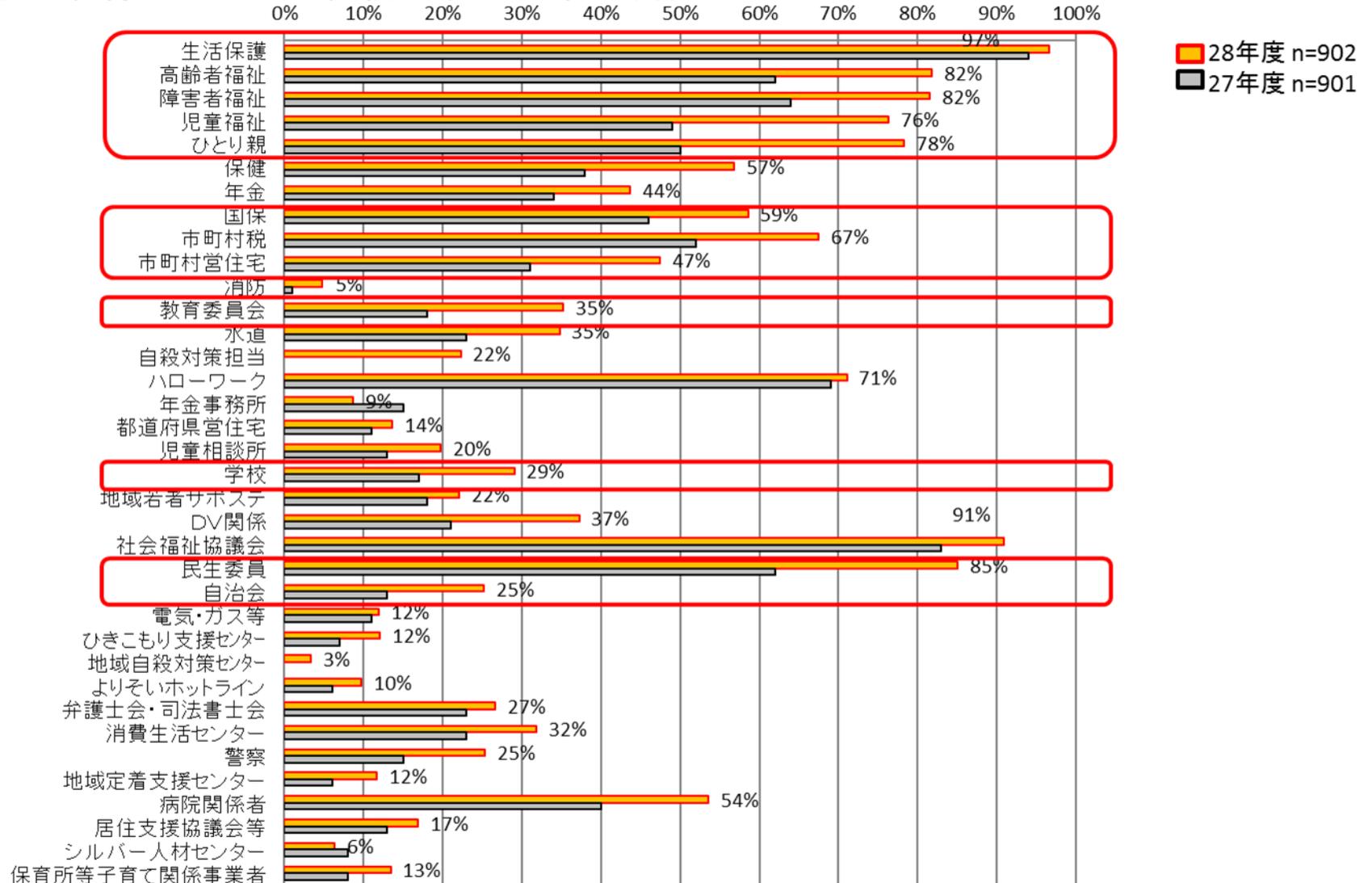
(出典)

自立相談支援機関を直営で運営している363自治体についてのデータ。横軸の相談がつながってきた関係機関の箇所数については、「自立相談支援機関の連携状況に関するアンケート」(H27.12実施)による。生活保護、高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉、ひとり親、保健、年金、国保、市税、市営住宅、消防、教育委員会、水道の13機関から「実際につながった実績がある」機関数をとったもの。

関係機関との連携(②様々な機関との連携)

○ 関係機関との連携は、初年度から28年度にかけて着実に進展している。

◆各機関から実際につながった実績のある自治体の割合



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、他制度と連携しつつ、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である。また、支援を必要とする方に確実に支援を届けるというアウトリーチの観点から、関係機関が生活困窮の端緒となる事象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が必要である。
- さらに、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である。

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30年10月1日付け事務連絡)等

・生活保護へのつなぎ、生活保護脱却後の困窮制度の利用(連続的な支援)

・個々の家庭の状況に応じた専門的・効果的な支援
・児童虐待防止に係る対応等

・障害や世帯の課題に応じた連携した対応
・認定就労訓練事業の担い手確保等

・「8050問題」等に対する世帯全体への包括的な支援
・協議会の効率的な開催等

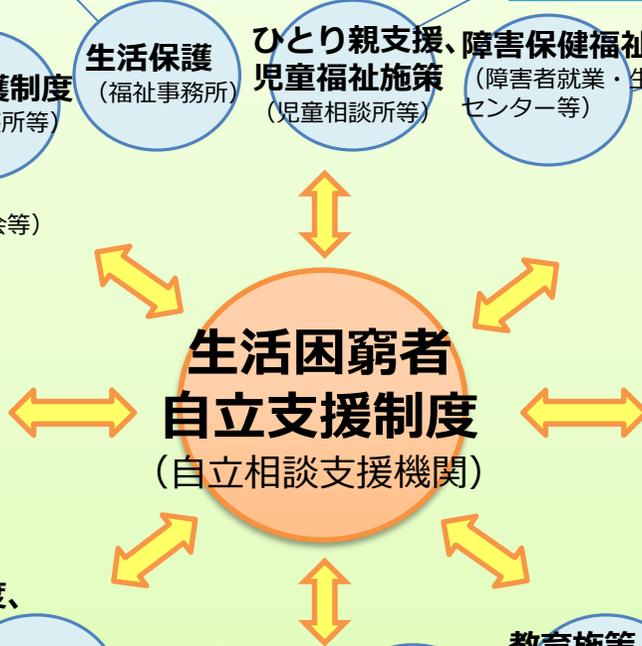
・自殺の危険性が高い者への連携した対応

・対象者の早期発見に向けた連携、困窮制度の活用による市町村単位での支援

・インフォーマルな支援の創出
・地域共生社会の実現に向けた地域のネットワーク強化等

・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等

・子どもの状況の背景にある世帯の課題への対応
・高校等の中退の未然防止や学び直しの支援等



・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

子ども・若者育成支援
(子ども・若者支援地域協議会等)

農林水産分野
(農政担当部署等)

多重債務者対策
(消費生活相談窓口、法テラス、弁護士会等)

国民健康保険制度、
後期高齢者医療制度

年金制度
(年金事務所等)

住宅施策
(居住支援協議会等)

地方税制度
(税務担当部署)

教育施策
(教育委員会、
スクールソーシャルワーカー等)

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)

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)

ひきこもり支援
(ひきこもり地域支援センター)

自自殺対策
(地域自殺対策推進センター等)

介護保険
(地域包括支援センター等)

ひとり親支援、
児童福祉施策
(児童相談所等)

生活保護
(福祉事務所)

更生保護制度
(保護観察所等)

・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

・農業分野における就労の場の確保(農福連携)

・多重債務者に対する専門的な支援と家計改善支援の連携

・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手続きの援助
・保険料(税)滞納者への連携した対応等

・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

・住宅セーフティネット制度と連携した住居に関する課題への対応等

・納付相談に訪れる者のつなぎ

※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。 7

改正生活困窮者自立支援法について

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（平成30年法律第44号）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等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等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）

※平成31年11月支払いより適用

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

改正法の概要

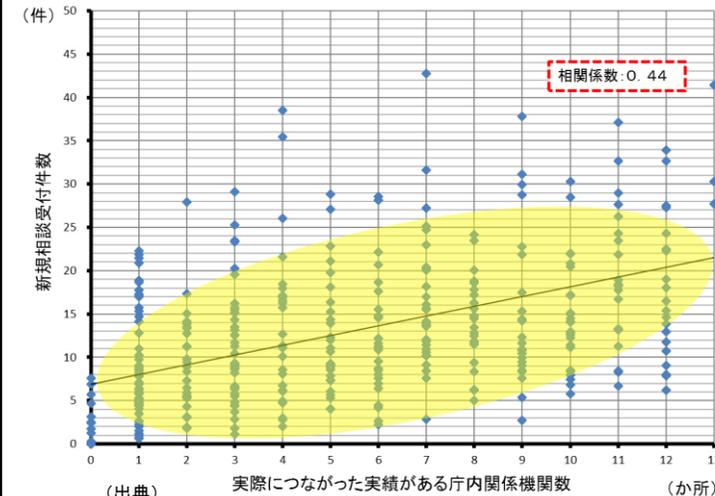
- 改正法において、事業実施自治体の各部局（福祉、就労、教育、税務、住宅等）において、生活困窮者を把握した場合に、自立相談支援事業等の利用勧奨を行うことを努力義務化。

社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会報告書（平成29年12月15日）（抜粋）

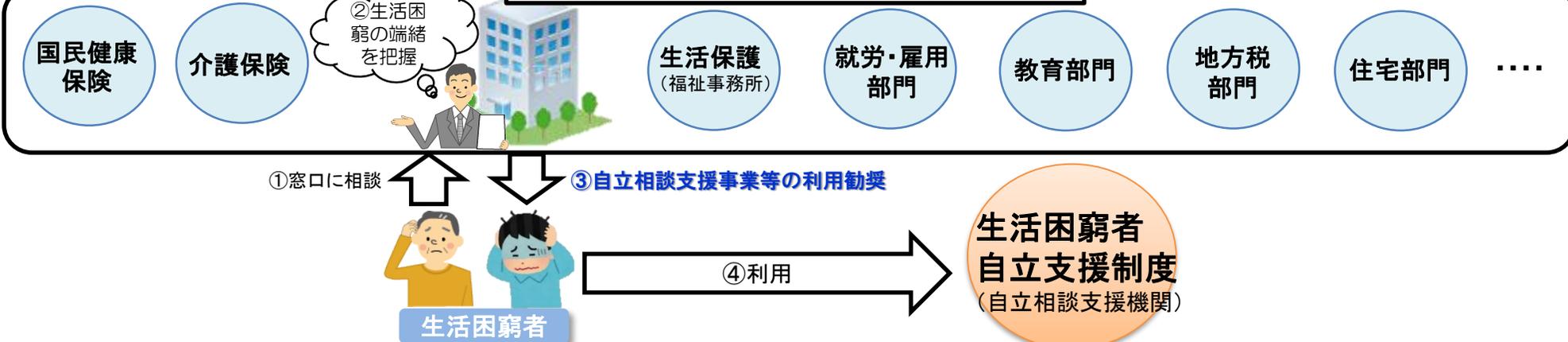
（関係機関との連携）

- そうした自ら支援を求めることが難しい人に対して支援を行うためには、自立相談支援機関の主導による把握だけではなく、その他の関係機関が生活困窮の端緒となる事象を把握した場合に、自立相談支援機関における相談に確実につなげていく必要がある。
 - 実際に、自立相談支援機関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、新規相談件数が多くなっ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、多くの自立相談支援機関の相談に結びつくものと考えられる。
 - 高齢者に対する包括的な支援の拠点である地域包括支援センター等その他の相談機関もあることから、適切な役割分担をしつつ、連携・協力を行っていくことが重要である。
- #### （地域との連携）
- 生活困窮者の自立支援に当たっては、地域に互助の関係づくりや参加、就労の場を求め、地域との関係づくりをすることが必要である。
 - 現在進められている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況にある人や世帯に、民生委員や自治会なども含めた地域の様々な主体がその活動の中で気づき、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」だけでなく「支える」側に回るような、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においても規定され、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、地域で把握された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。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るとともに、多機関が協働して解決につなげていく体制の中核の役割を果たすことが期待されている。
 - このように、生活困窮者の存在に気づいた関係行政窓口等（税、国保、介護保険、公営住宅、水道、学校、生活保護等）や、様々な福祉関係の相談機関、地域における活動（居場所・拠点づくり、分野を問わない「丸ごと」相談など）から自立相談支援機関への利用につながるよう、必要な場合に、それらの関係機関から自立相談支援機関の利用を勧めることを促進するなど、関係機関間の連携を促進すべきである。

関係機関との連携（①新規相談件数の関係）



事業実施自治体における各部局（窓口）



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、適切な支援を展開

関係機関間の情報共有を行う会議体の設置

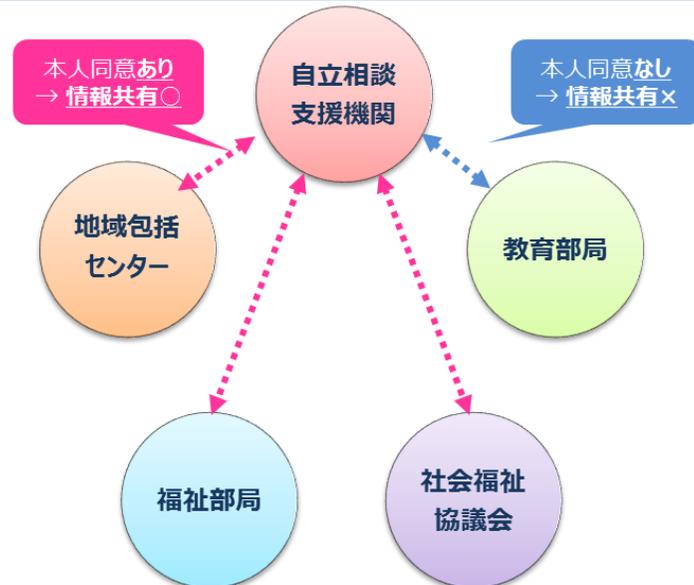
平成30年10月1日
施行

- これまでの生活困窮者に対する支援については、関係者間での会議体が法定されていないことから**情報共有が進まず、深刻な困窮の状態を見逃してしまったり、予防的な措置を取ることが困難であったりすることが問題視**されてきた。
- このため、改正法では支援会議を法定し、**会議体の構成員に対して守秘義務をかけること**によって、**支援関係者間の積極的な情報交換や連携が可能となる仕組みを新設**した。

※ **支援会議の機能や役割が適切に果たせるのであれば**、各自治体の判断で「支援調整会議」はもとより、介護保険法に基づく「地域ケア会議」や障害者総合支援法に基づく「協議会」、児童福祉法に基づく「要保護児童対策地域協議会」など**既存の会議体を「支援会議」として活用することは差し支えない**。

現行制度における課題

- 支援における情報共有は**本人同意が原則**
 - ・ 本人の同意が得られず他部局・機関と情報共有できないケース
 - ・ 同一世帯の様々な人が別々の相談窓口や関係機関等に相談に来ているがそれらが世帯全体の課題として把握・共有されていないケース等の中には、**世帯として状況を把握して初めて困窮の程度が把握できるケース**がある。



各法における守秘義務

支援会議を設置した場合

- 関係機関がそれぞれ把握している困窮が疑われるようなケースの情報共有や支援に係る地域資源のあり方等の検討を行う
- **守秘義務の設定**
 - ・ **本人同意なしで、関係機関で気になっている個々の困窮が疑われるようなケースの情報共有が可能となる。**



支援会議における守秘義務

支援会議で取り扱う事例

- 支援会議で取り扱う事例は、主に以下のような事案が考えられる。
 - ◆ 本人の同意が得られないために支援調整会議で共有を図ることができず、**支援に当たって連携すべき部局・関係機関との間で情報の共有や連携を図ることができない事案**
 - ◆ 同一世帯の様々な人がそれぞれ異なる課題を抱え、別々の相談窓口や関係機関等に相談に来ているが、それが**世帯全体の課題として、関係者間で把握・共有されていない事案**
 - ◆ **より適切な支援を行うために、他の関係機関等と情報を共有しておく必要があると考えられる事案**
- ※ 生活困窮に陥る背景や要因は多種多様であることから、具体的な対象者やイメージ、またその優先順位等は、各自治体において実践を積み重ねていくこと等により整理・標準化していくプロセスが重要

(参考) 支援会議で取り扱う事例のイメージ

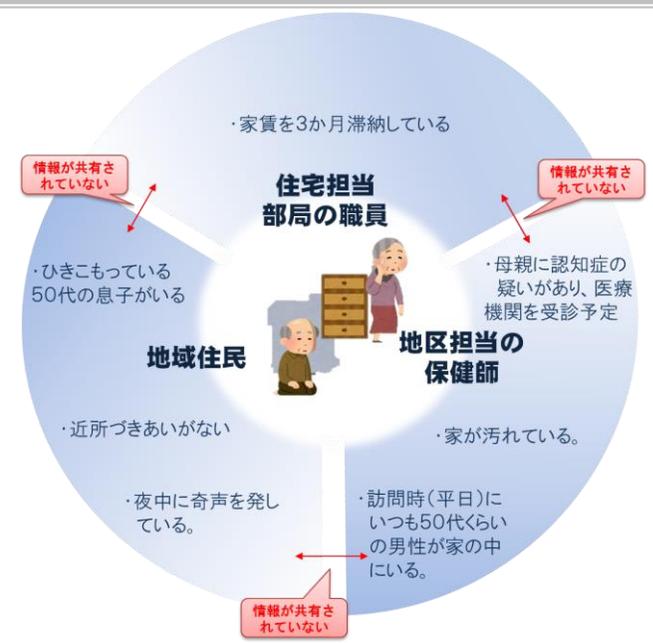
事例の概要

- ◇ 高齢の80代の母親と、50代の長男の2人世帯。長男は長期のひきこもり状態にあり仕事はしておらず、夜中に奇声を発するなど精神疾患が疑われる。
- ◇ 現在は母親の年金収入で生活しているが公営住宅の家賃は滞納が続いている。母親は認知症が疑われ、地区担当の保健師の働きかけで、近く、専門医を受診予定。

問題点

50代の息子が精神科の治療を受けつつ、就労準備支援事業等を利用して就労自立するための能力を身につけておかないと、母親が亡くなったり、介護サービスや医療サービスを利用して支出が増えると**急速に経済的な困窮に陥る蓋然性が高い**。

そのような状況にあるにもかかわらず、保健師、地域住民、住宅担当部局職員の把握している情報が分断されているため、**世帯全体としての支援の必要性が認識されていない**。



支援会議において、関係者間の情報共有を図ることにより、世帯全体の課題や経済状況等を把握した上で、相互に早期的・相互補完的な支援を行うことが可能になる。

支援会議の構成員

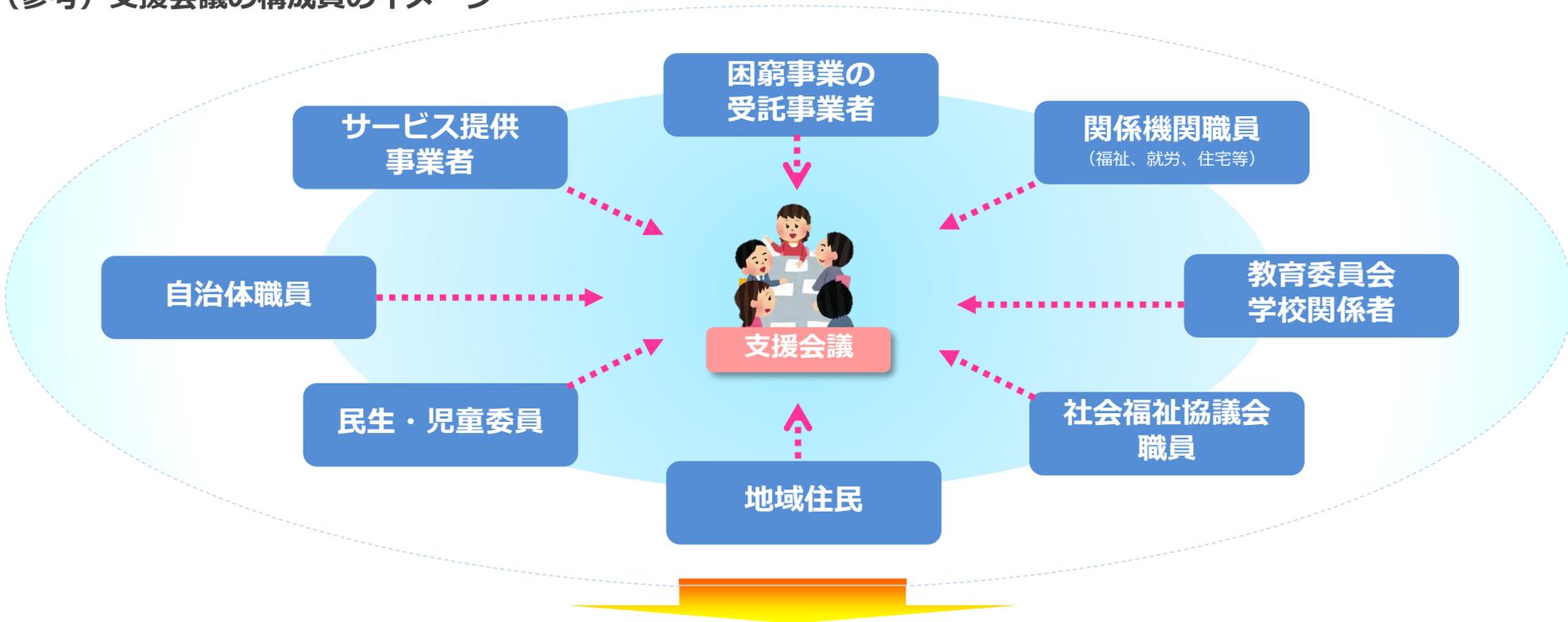
○ 支援会議の構成員については、主に以下の者や機関を想定している。都道府県が支援会議を設置する場合は、管轄地域が広範囲に及んでいることから、これに加えて、管轄する町村の職員を構成員に委嘱すること等も考えられる。

◆ 自治体職員 ◆ 自立相談支援事業の相談支援員 ◆ サービス提供事業者 ◆ 地域において生活困窮者に関する業務を行っている福祉、就労、住宅その他の関係職員 ◆ 教育委員会、学校関係者 ◆ 社会福祉協議会職員 ◆ 民生・児童委員 ◆ 地域住民 など

※ メンバーそれぞれに守秘義務がかけられることを前提に支援会議のメンバーを案件や開催時期等によって異なるものとする可

構成員への謝金など『支援会議の設置・運営に要する費用』については、**自立相談支援事業の国庫負担対象経費として取扱うものとする**

(参考) 支援会議の構成員のイメージ



関係機関等の役割分担を通じて、それぞれの機関が責任をもって関わることの体制づくりが各地域において推進される。