

主任相談支援員 —生活困窮者自立支援—

日本福祉大学

原田正樹

生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会 報告書概要

I 総論

- 稼働年齢世代を含めた生活保護受給者が増大する中で、新たな生活困窮者支援制度の創設と生活保護制度の見直しを一体的に行うことにより、「新しい生活支援体系」の構築が必要。
- 4つの基本的視点:「自立と尊厳」、「つながりの再構築」、「子ども、若者の未来」、「信頼による支え合い」
- 3つの支援のかたち:「包括的・個別的な支援」、「早期的・継続的な支援」、「分権的・創造的な支援」

II 新たな生活困窮者支援制度の構築について

【基本的な考え方】

- 生活保護に至る前の段階で早期に支援を行うとともに、必要に応じて生活保護受給者も活用できるようにすることにより、困窮状態からの脱却を図る。
- 地方自治体が実施主体となり、民間団体と協働して取り組む。

【具体的な仕組み】

- (1) 生活困窮者の自立までを包括的・継続的に支える 新たな相談支援体制の構築
- (2) 就労に向けた生活訓練・社会訓練・技術習得訓練を有期で行う事業（「就労準備支援事業」）の実施
- (3) 一般就労が直ちに難しい者に支援付きで軽易な作業等の機会を提供する 「中間的就労の場」の育成支援
- (4) ハローワークと自治体が一体となった就労支援体制の全国的な整備
- (5) 家計収支等に関するきめ細かな相談支援の強化
- (6) 離職により住居を喪失した生活困窮者に対する 家賃補助のための給付金（有期）の制度化
- (7) 子ども・若者の貧困の防止
 - ① 地域若者サポートステーションの充実強化
 - ② 生活困窮家庭の子どもに対する学習支援等を行う事業の実施

生活支援体系の基本的視点

「自立と尊厳」

すべての生活困窮者の社会的経済的な自立を実現するための支援は、生活困窮者一人一人の尊厳と主体性を重んじたものでなければならない。人々の内面からわき起こる意欲や幸福追求に向けた想いは、生活支援が依拠すべき最大のよりどころであり、こうした意欲や想いに寄り添ってこそ効果的な支援がすすめられる。

【社会保障審議会・特別部会報告】

生活支援体系の基本的視点

「つながりの再構築」

生活困窮者が孤立化し自分に価値を見出せないでいる限り、主体的な参加へ向かうことは難しい。一人一人が社会とのつながりを強め周囲から承認されているという実感を得ることができるとは、自立に向けて足を踏み出すための条件である。新たな生活支援体系は、地域社会の住民をはじめとする様々な人々と資源を束ね、孤立している人々が地域社会の一員として尊ばれ、多様なつながりを再生・創造できることを目指す。そのつながりこそ人々の主体的な参加を可能にし、その基盤となる。

【社会保障審議会・特別部会報告】

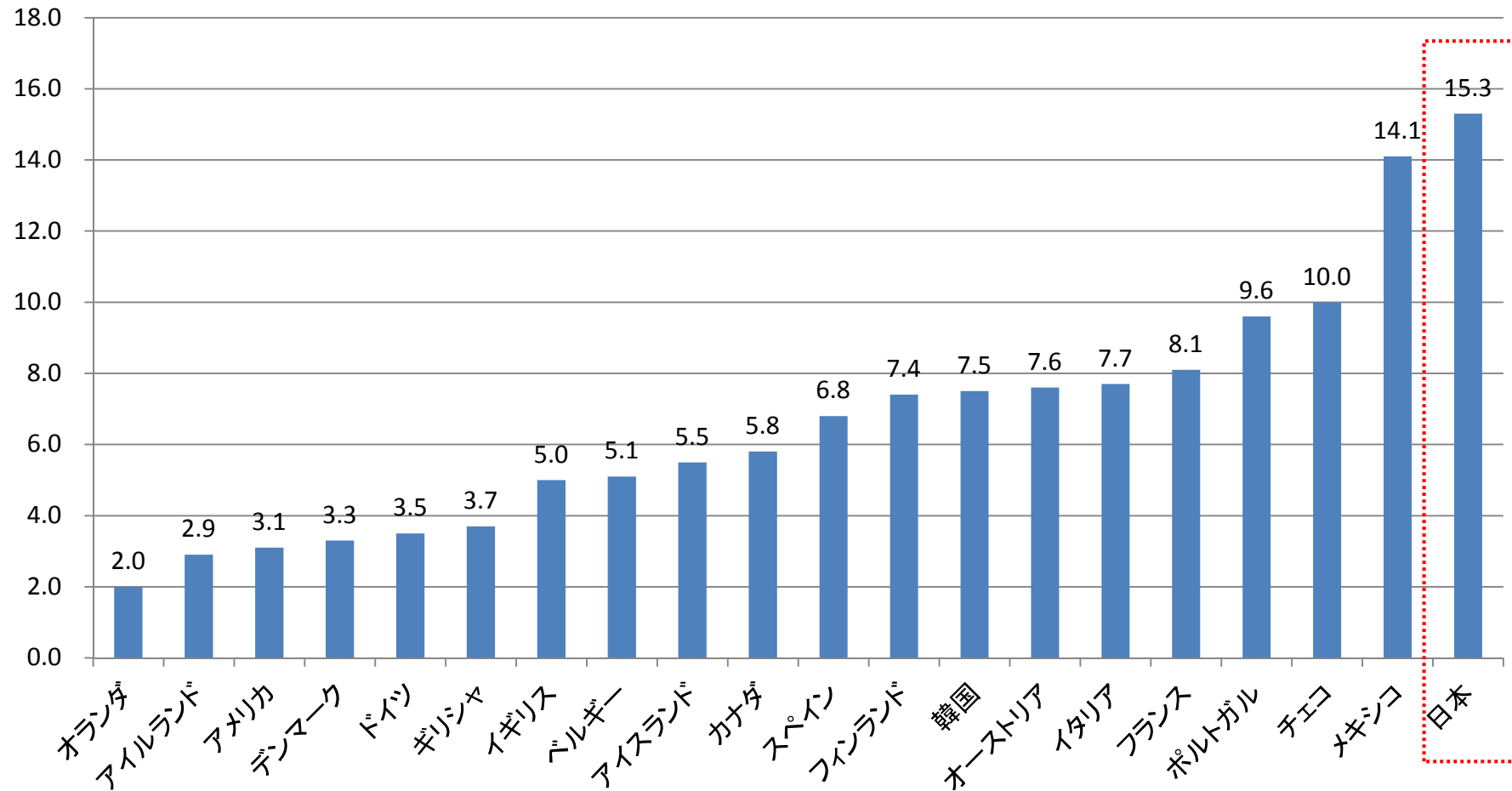
生活困窮に関する「対社会」

- 生活困窮という課題には、福祉分野のみならず、保健、雇用、文教、金融、住宅、産業、農林漁業など様々な分野が関係するものであり、国においては関係省庁が十分に連携し、自治体においても地域づくり、まちづくりの視点から、関係部局が連携して総合的に取り組むことが期待される。
- 対社会への創造型支援を行っていくための早期発見や見守りなどを可能とする地域社会づくりや社会資源の開発を行うことが必要である。

【社会保障審議会・特別部会報告】

「家族以外の人」と交流のない人の割合（国際比較）

○ 日本では「友人、同僚、その他の人」との交流が「全くない」あるいは「ほとんどない」と回答した人の割合が15.3%あり、OECDの加盟国20か国中最も高い割合となっている。



(注) 友人、職場の同僚、その他社会団体の人々(協会、スポーツクラブ、カルチャークラブなど)との交流が、「全くない」あるいは「ほとんどない」と回答した人の割合(合計)

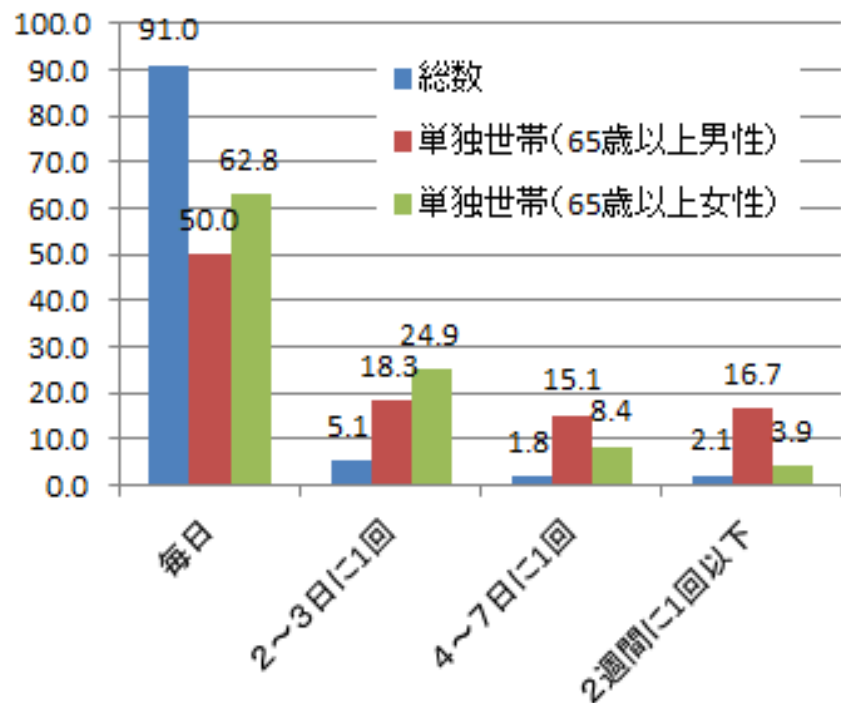
(出典) OECD, Society at Glance: 2005 edition, 2005, p8

高齢者の社会的孤立の状況

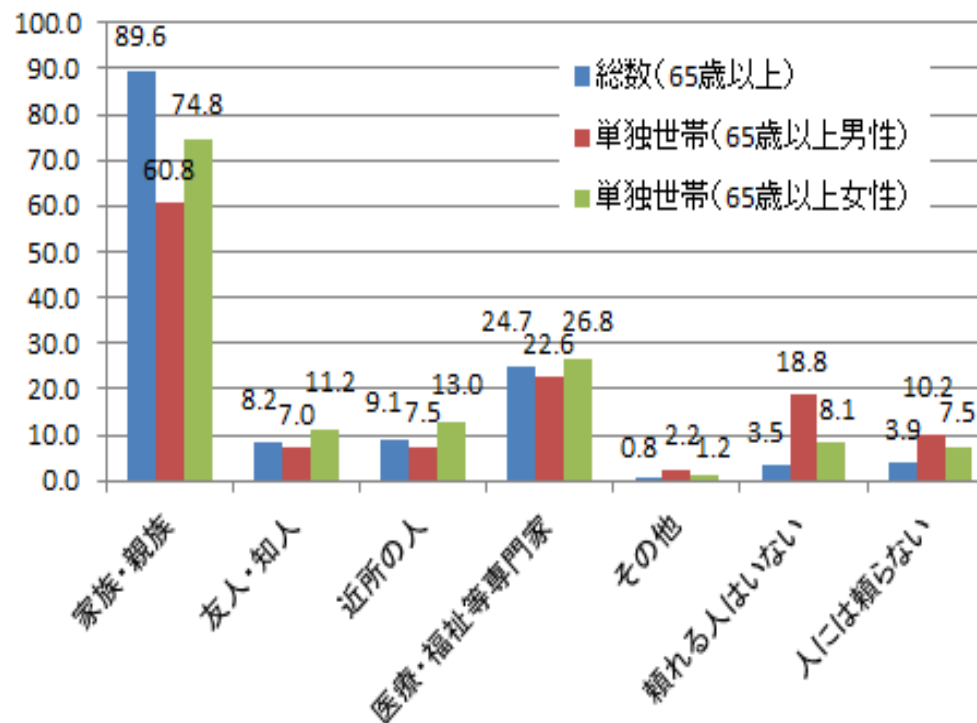
- 会話頻度について「毎日」という回答が総数の91.0%を占める一方で、65歳以上の男性単独世帯では「2週間に1回以下」回答が16.7%となっている。
- 65歳以上男性単独世帯で「頼れる人はいない」「人には頼らない」回答が10~20%程度ある。

⇒ ひとり暮らしの高齢男性に社会的孤立のリスクが高い傾向がみられる

<会話頻度の回答割合 (n=20,505)>

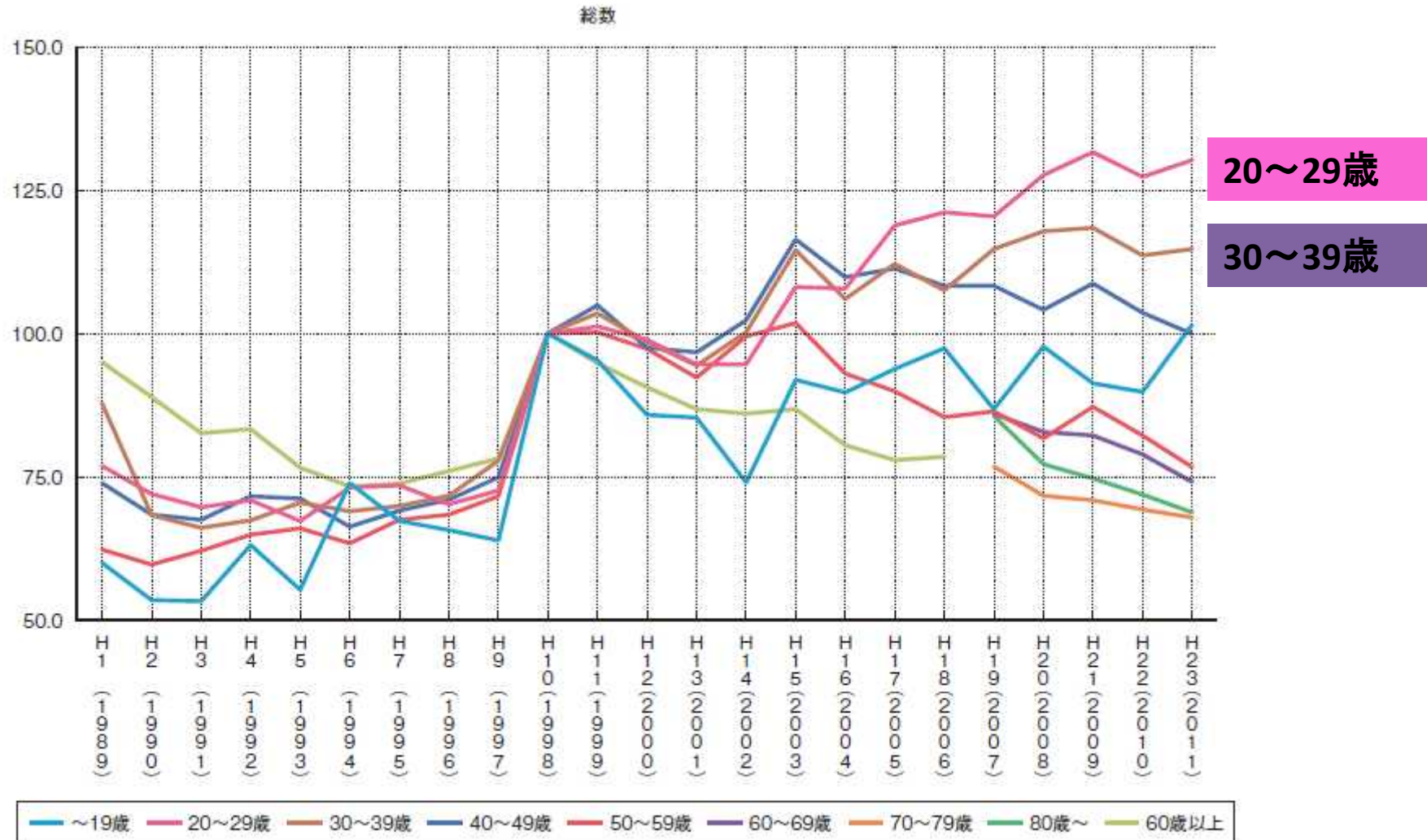


<頼れる人がいるかどうかの回答割合 (65歳以上、n=5,267)> ※複数回答



(出典)国立社会保障・人口問題研究所「生活と支え合いに関する調査」(平成24年7月実施)

1998年（平成10年）の値を100とした年齢階級別の自殺死亡率の推移



注) 平成18年までは「60歳以上」だが、19年の自殺統計原票改正以降は「60~69歳」「70~79歳」「80歳以上」に細分化された。

資料：警察庁「自殺統計」より内閣府作成

「自殺」の実態を知る

○自殺はその多くが追い込まれた末の死である

「自殺の危機経路」事例

(「→」=連鎖、「+」=併発)

【無職者(就業経験あり)】

- ① 失業→生活苦→多重債務→うつ病→自殺
- ② 連帯保証債務→倒産→離婚の悩み+将来生活への不安→自殺
- ③ 犯罪被害(性的暴行など)→精神疾患→失業+失恋→自殺

【被雇用者】① 配置転換→過労+職場の人間関係→うつ病→自殺

- ② 昇進→過労→仕事の失敗→職場の人間関係→自殺
- ③ 職場のいじめ→うつ病→自殺

【自営者】 ① 事業不振→生活苦→多重債務→うつ病→自殺

- ② 介護疲れ→事業不振→過労→身体疾患+うつ病→自殺
- ③ 解雇→再就職失敗→やむを得ず起業→事業不振→多重債務→生活苦→自殺

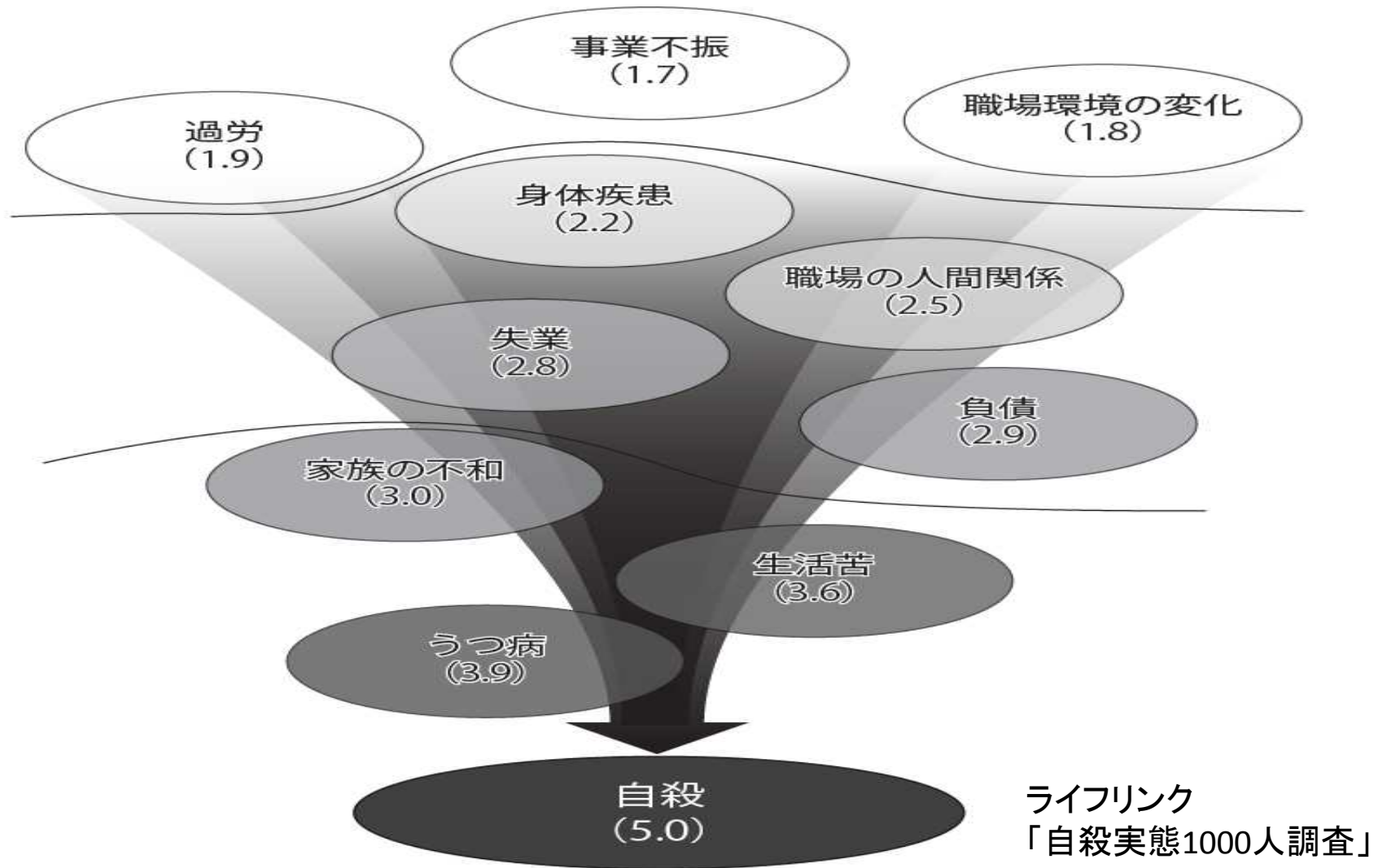
【無職者(就業経験なし)】

- ① 子育ての悩み→夫婦間の不和→うつ病→自殺
- ② DV→うつ病+離婚の悩み→生活苦→多重債務→自殺
- ③ 身体疾患+家族の死→将来生活への不安→自殺

【学生】 ① いじめ→学業不振+学内の人間関係(教師と)→進路の悩み→自殺

- ② 親子間の不和→ひきこもり→うつ病→将来生活への不安→自殺

自殺要因の連鎖図



生活困窮者自立支援制度の理念

※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。

1. 制度の意義

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

資料作成:厚労省

- (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。

相互実現的自立

依存	dependent
自立	independent
相互実現的自立	interdependent
※共依存	codependent

ケアリングコミュニティ

「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。

社会福祉法 第1条

この法律は、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まつて、福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図るとともに、社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図り、もつて社会福祉の増進に資することを目的とする。

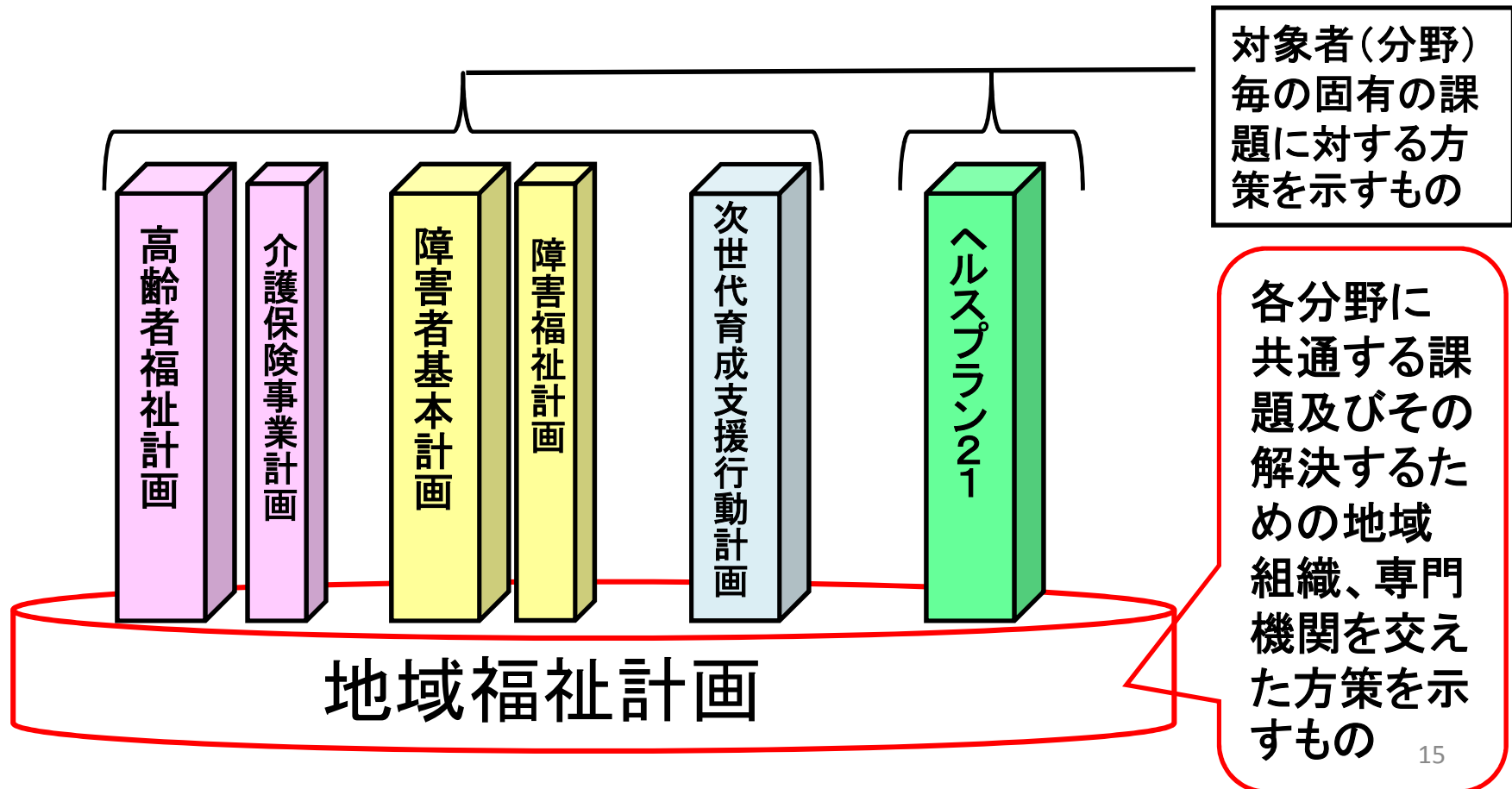
社会福祉法 第4条

「地域福祉の推進」

地域住民、社会福祉を目的とする事業を
経営する者及び社会福祉に関する活動を行
う者は、相互に協力し、福祉サービスを
必要とする地域住民が地域社会を構成す
る一員として日常生活を営み、社会、経済、
文化その他あらゆる分野の活動に参加す
る機会が与えられるように、地域福祉の
推進に努めなければならない。

地域福祉計画の位置づけ

地域福祉計画は、保健・福祉分野の対象者(分野)毎の課題など固有の施策ではなく、対象者(分野)が共通する課題を解決するための地域組織、専門機関を交えた総合的な福祉の方策を示すものです。



社会福祉法 第107条

市町村は、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営する者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする。

- 一 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
- 二 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
- 三 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項

生活困窮者自立支援と地域福祉計画

(平成26年通知 3月27日)

1. 生活困窮者自立支援方策の位置づけと地域福祉施策との連携に関する事項
2. 生活困窮者の把握等に関する事項
3. 生活困窮者の自立支援に関する事項

○相談支援体制の整備、法に基づく支援の実施、関係機関や他制度による支援、民生委員や自治会、ボランティア等によるインフォーマルな支援等とともに、生活困窮者支援を通じた地域づくりについて明記する。

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

厚労省社会・援護局地域福祉課 事務連絡 平成27年3月27日

- 別添1 生活困窮者自立支援法と生活保護制度の連携について
- 別添2 生活困窮者自立支援制度とひとり親家庭等福祉対策及び児童福祉施策との連携について(通知)
- 別添3 生活困窮者自立支援制度と障害保健福祉施策との連携について(通知)
- 別添4 生活困窮者自立支援制度と介護保険制度との連携について(通知)
- 別添5 生活困窮者自立支援制度と労働基準行政との連携について
- 別添6 年金制度との連携及び国民年金保険料免除制度の周知について(通知)
- 別添7 生活困窮者自立支援制度と教育施策との連携について(通知)
- 別添8 矯正施設出所者の生活困窮者自立支援法に基づく事業の利用等について(通知)
- 別添9 生活困窮者自立支援法の施行に伴う農林水産分野との連携について(通知)
- 別添10 生活困窮者自立支援法に基づく住居確保給付金の適正な支給及び生活困窮者自立支援制度からの暴力団員等と関係を有する事業者の排除について(通知)
- 別添11 生活困窮者自立支援法の施行に伴う多重債務者対策担当分野との連携について(通知)
- 別添12 生活困窮者自立支援制度と子ども・若者育成支援施策との連携について(通知)
- 別添13 生活困窮者自立支援制度と居住支援協議会の連携について(通知)
- 別添14 生活困窮者自立支援制度と地域福祉施策との連携について

生活困窮者自立支援制度と 介護保険制度との連携

(平成27年3月27日通知)

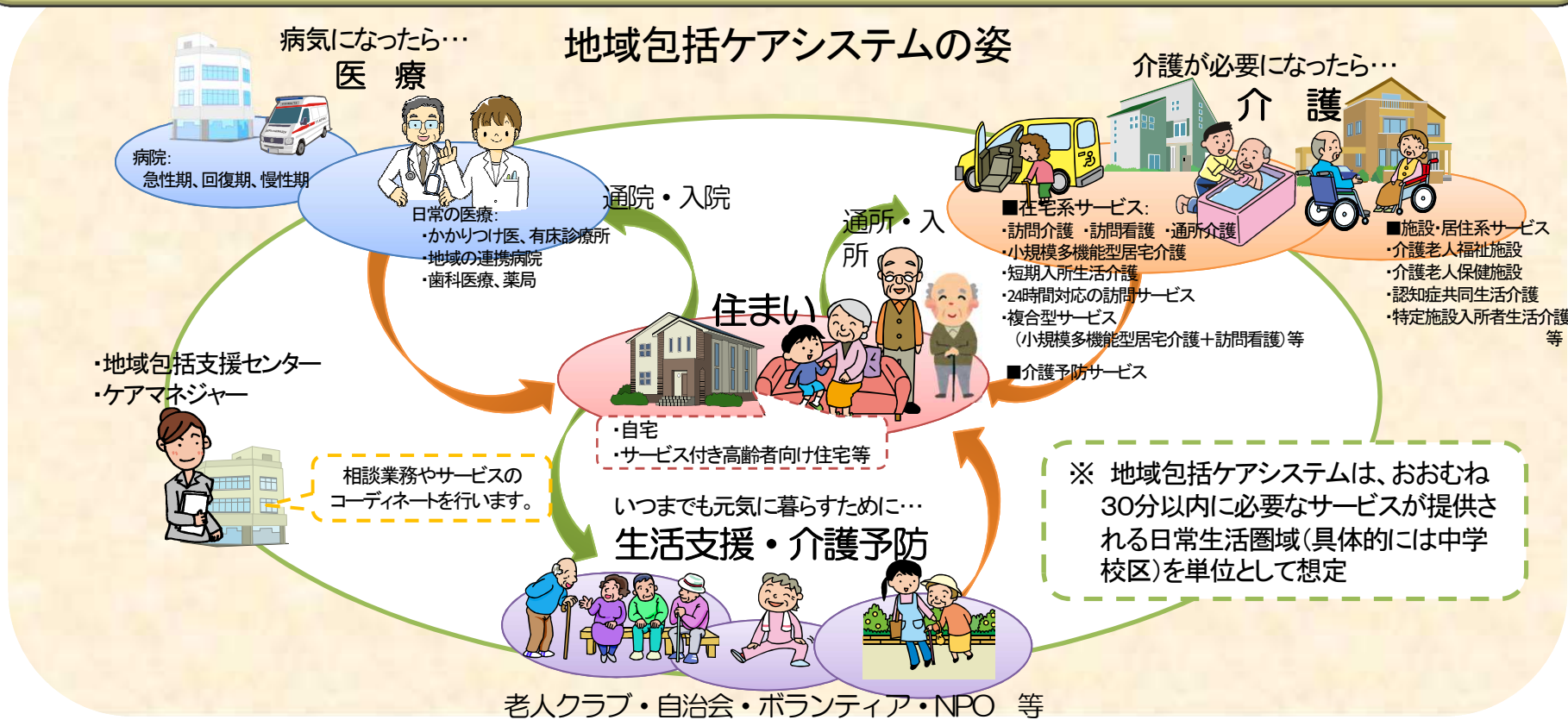
社会・援護局地域福祉課長／老健局振興課長

生活困窮者や高齢者等の支援を要する者に対して地域で包括的な支援を行うためには、両制度が連携し、取組を進めることが重要である。

1. 連携の基本的な考え方
2. 庁内連携体制の構築
3. 地域包括支援センター等との連携
4. 地域ネットワークの整備等に係る連携
 - ① 支援調整会議等と協議体の連携
 - ② 自立相談支援事業の相談支援員等と生活支援コーディネーターの連携

地域包括ケアシステムの構築について

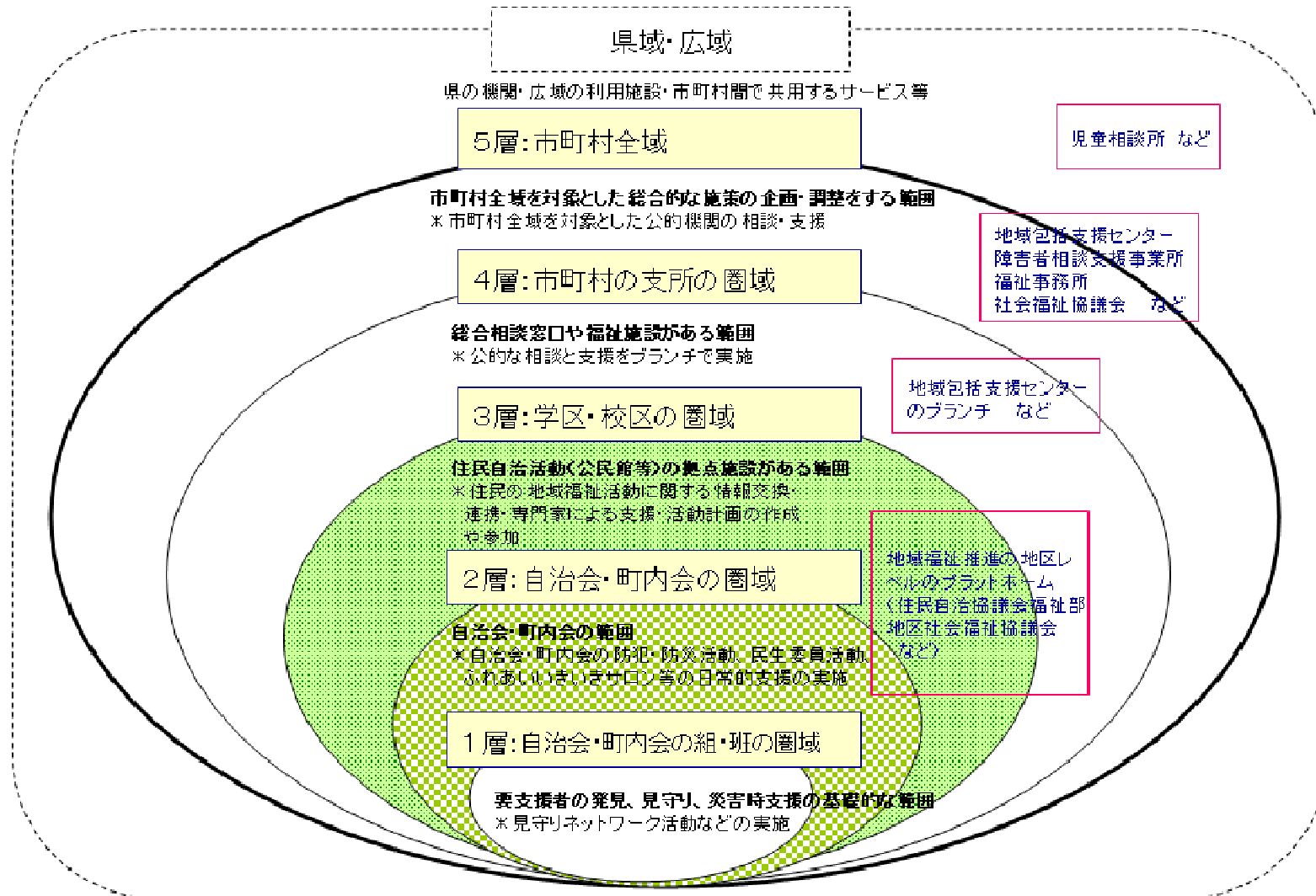
- 団塊の世代が75歳以上となる2025年を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、**医療・介護・予防・住まい・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築を実現。**
- 今後、認知症高齢者の増加が見込まれることから、認知症高齢者の地域での生活を支えるためにも、地域包括ケアシステムの構築が重要。
- 人口が横ばいで75歳以上人口が急増する大都市部、75歳以上人口の増加は緩やかだが人口は減少する町村部等、**高齢化の進展状況には大きな地域差。**
- 地域包括ケアシステムは、**保険者である市町村や都道府県が、地域の自主性や主体性に基づき、地域の特性に応じて作り上げていくことが必要。**



「地域」を重層的にとらえる

重層的な圏域設定のイメージ

(ある自治体を参考に作成したものであり、地域により多様な設定がありうる)



日常生活圏域を単位とした包括ケア

「協議の場づくり」と「ネットワーク」

生活困窮者自立支援法

支援調整会議（他機関からなる支援調整と地域づくり）

介護保険法

協議体 地域ケア会議 生活支援コーディネーター

地域包括支援センター運営協議会

障害者総合支援法

障害者自立支援協議会

児童福祉法

要保護児童対策地域協議会

権利擁護

高齢者虐待防止ネットワーク、障害者虐待防止ネットワーク

児童虐待防止ネットワーク

生活困窮者支援のポイント

点を点で支える援助から、

「個を面で支える援助」へ

面を面だけでとらえていた援助から

「個を支える面をつくる援助」へ

福祉の枠だけでとらえていた援助から

「ケアリングコミュニティをつくる援助」へ

※ 岩間伸之・原田正樹『地域福祉援助をつかむ』 有斐閣

主任相談支援員の役割

“きちんと” 丁寧な相談支援

支援困難・高度な事案

包括的・個別的・早期的・継続的・創造的

“しっかり” 相談業務のマネジメント

スーパービジョン、リーダーシップ

職場づくり、人材育成

“みんなで” チームによる支援

職場内、関係機関との連携、協働

“つながる・つくる” 社会資源の活用と開発

ネットワーク構築、地域への働きかけ

あなたの思い・みんなの思い

A large empty rounded rectangular box in the center of the page, intended for writing thoughts or feelings.

2015(平成 27)年 8 月 27 日(木)