

# ＜前期＞共通プログラム

## 【講義②】

# 自立相談支援事業の目的 支援の流れ

平成28年8月31日

厚生労働省社会・援護局地域福祉課

自立支援企画調整官 鍋木 奈津子

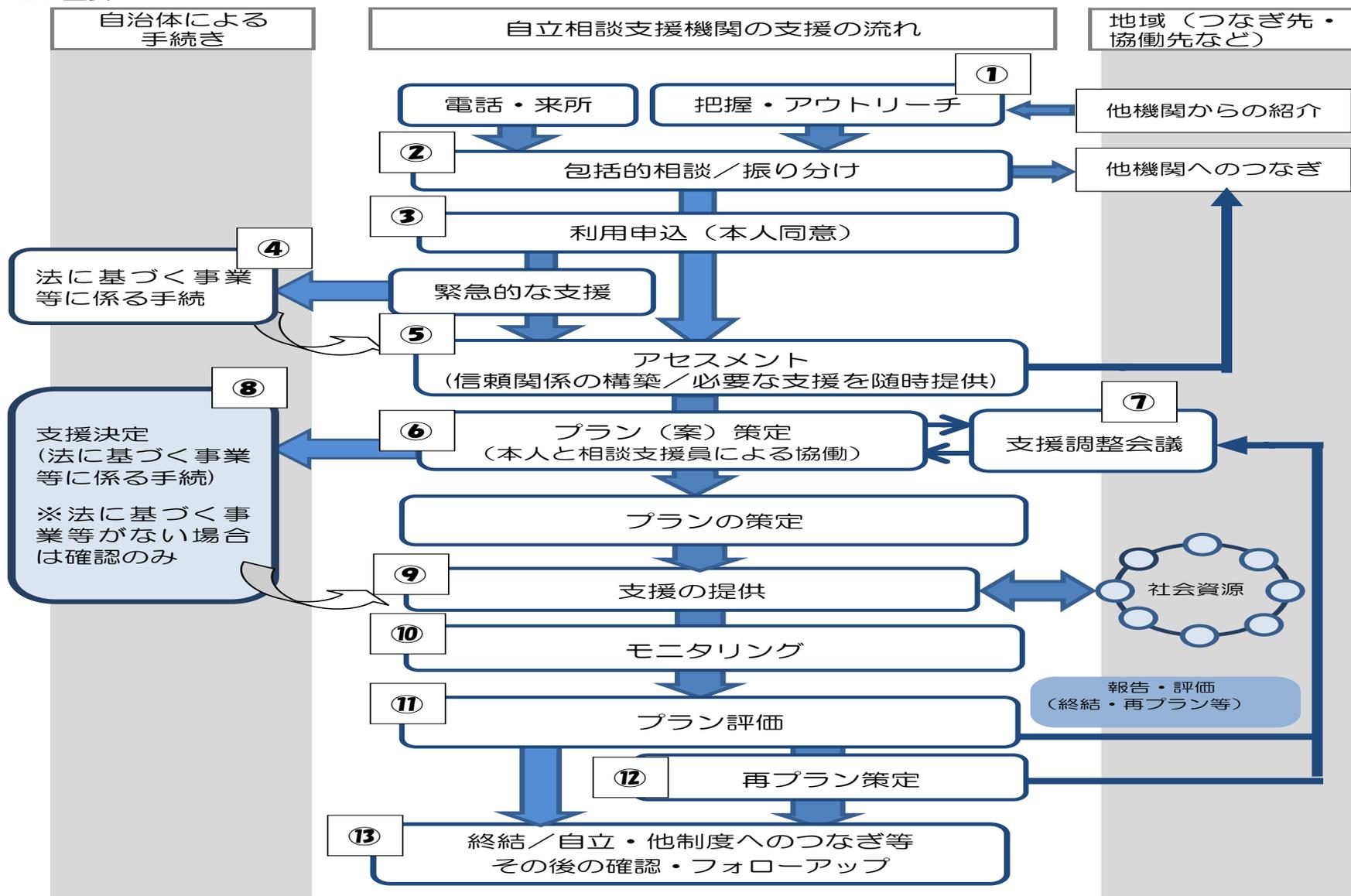
# 本日の講義で伝えたいこと

1. 本制度における支援の流れについて
2. スクリーニング、プラン、支援調整会議の考え方
3. 目安値、新たな評価指標の考え方
4. 任意事業との連携

# 1 支援の流れ

# 相談支援プロセスの流れ

※ 以下は、基本的な支援の流れを示したもの。例えば、緊急に支援が必要な場合は、状況に応じて臨機応変に対応していくことが重要。



図の中央は、自立相談支援機関が行う相談支援業務の流れ、左は自治体が行う手続等、右は地域における社会資源に求める役割を示している。

## 把握・アウトリーチ（①）

- 自立相談支援機関は、（1）問題が長期化することより解決が困難となる場合があること、2）生活困窮者の中には、自ら助けを求めることができない者も多いこと、などを踏まえて生活困窮者の早期把握に努めなければならない。
- 地域や関係機関とネットワークを強化して早期把握の仕組みを作ったり、本人がいる場所まで訪問するなど、多様な手法を用いて積極的なアウトリーチを行う。  
※アウトリーチは、支援の始まりから終結に至る全ての支援過程で実施するもの。

## 包括的相談／振り分け（②）

- 複合的な課題を抱える生活困窮者に対して、包括的に相談を受け付ける。
- 相談者が抱える課題を的確に把握し、自立相談支援機関による支援か、他制度の相談窓口等につなげるべきかを判断する（振り分け）。

## アセスメント（⑤）

- アセスメントとは、生活困窮の状況を把握し背景・要因を分析したうえで、相談者の課題を適切にとらえ、解決の方向性を見定めること。
- アセスメントを行う過程は、相談者と支援員が信頼関係を構築していく期間ともいえる。このプロセスを通して、本人の抱える真の課題を明らかにしたり、本人が置かれている状況や環境について理解を深めていくことができる。
- また、アセスメントは、プランを作成するための根拠となるものであり、相談支援過程において重要なものである。

## プラン策定（⑥、⑫）

- プランとは、アセスメントの結果に基づいて、本人の目指す姿（目標）や、本人が取り組むこと、支援内容などについてまとめたものである。本人の主体性を尊重し、本人と支援員が協働で作成する。
- プランに基づくサービスを受けた後、新たな目標設定が必要となった場合等には、再度プランを作成する（再プラン（⑫））。

## 支援調整会議（⑦）

- プラン案が、課題解決に向けた内容になっているか、サービス提供者は適切か等について合議のもとで判断する。
- プランを作成する際には必ず開催するものであり、また原則として行政も参加することとされている。

## 支援決定（⑧）

- 協議したプラン案に沿って住居確保給付金、就労準備支援事業などの法定事業の提供を決定する。
- 自治体が、支援の可否や提供する支援内容に関する最終的な判断責任を負うものである。

## 支援の提供 (9)

- 支援の提供にあたっては、地域社会との相互のかかわりのなかで、利用者一人ひとりの役割が発揮されるよう、地域のさまざまな関係機関・サービス（社会資源）を活用した支援を提供していく。

## モニタリング (10)

- 支援経過においてサービスの提供状況や、設定した目標の到達状況を確認し、現状を把握する。
- このため、プラン策定の際には、モニタリングの時期や目標達成を図る評価の目安（指標）を定めることが求められる。

## 終結 (13)

- プラン終結を決定する場合には、本人の意向を確認し、支援調整会議に報告し、その評価を求めるといった、一連のプロセスを経る。
- ただし、プラン終結をもって支援が終わるのではなく、本人と支援提供機関との協議によりフォローの必要性を検討し、必要に応じて当該体制を講じなければならない。

## 2 スクリーニング、プラン、 支援調整会議の考え方

# スクリーニング

## 相談者の抱える課題の数

- 5つ以上 16.2%
- 4つ以上 22.6%
- 3つ以上 27.6%

- 5つ以上 21.9%
- 4つ以上 23.3%
- 3つ以上 23.7%

※相談者の多くが複合的な課題を抱えている

<自立相談支援機関の利用申込みの際の情報共有について同意なしを含めた場合>

n=38800

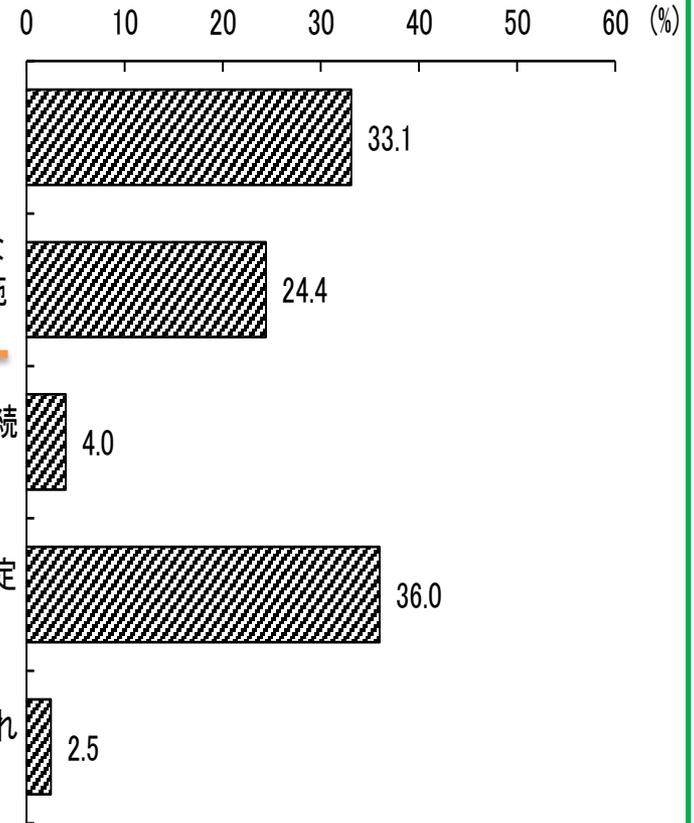
情報提供や相談対応のみで終了

他の制度や専門機関で対応が可能でありつなく(必要に応じて、事前連絡や同行支援を実施し、結果をフォローアップする)

現時点では本人同意はとれていないが、引き続き同意に向けて取り組む

自立相談支援機関が継続支援し、プランを策定する

スクリーニング判断前に中断・終了(連絡がとれない/転居等)



# プラン策定

- プラン策定はそれがゴールではなく、相談支援のプロセスの中で随時行うものである。
- 一般に本人の状態は変化するが、明らかになった課題に対応していくため、一定程度速やかにプランを策定することが重要である。

## プランを作成する意義

- 本人の状態や課題を総合的に整理し、見通しを持って支援を計画的に進めることができる。
- 本人とともに目標を定めることから、本人の課題解決や自立に向けた意欲を高めていくツールとして活用できる。
- 支援員が頭で考えたことを文字化する過程を通して、問題意識や課題が明確化される。
- 支援員同士や関連機関と、支援の方向性や考え方を効率的に共有することができる。

## Q&A

### Q1. プラン作成のタイミング

- 原則として、本人の支援の方向性が定まったり、本人の抱える課題がある程度把握できた時点で速やかに作成する。
- 本人の課題が複合的であるために、アセスメントを通して全ての課題を解きほぐすまでに時間が掛かる場合には、ある程度支援の方向性が見えてきた時点でプランを作成する。
- その後、本人の状態が変化したり、アセスメントを行う中で新たな課題が明らかになった時には、プランの修正や再プランを作成する。

## Q2. 1つの支援に対して1つのプランを作成するのか。

- 本人の抱える課題に対して1つの包括的なプランを立てるものであり、プランは、1つの支援に対して1つのプランを立てるのではない。

### 《具体例》

#### 【初回プラン】

##### プランにおける達成目標

債務を整理し、生活のリズムを整える

##### プランにおける支援内容

「債務整理に取り組む」「国民健康保険料の減免の申請を行う」「国民年金保険料の免除申請を行う」「週一回、支援員と面接する」「近所のボランティア活動に参加する」



#### 【2回目プラン】

##### プランにおける達成目標

生活のリズムを整え、就労支援を行う。

##### プランにおける支援内容

「就労準備支援事業の利用を検討する」「週一回、支援員と面接する」「近所のボランティア活動に継続的に参加する」

債務整理や各種減免の手続きが終了し、就労準備支援事業の段階に移行したことから、再プランへ

Q3. 本人以外の家族が本人の相談に来た場合のプラン作成の考え方は。

(例) 父親がひきこもりの息子のことで相談に来た場合。

- 一般的には、息子と接点を持つまでに一定期間を要することから、父親との関わりの中で支援が継続することが見込まれる。このため、父親を相談者として新規相談受付を行い、プランについては、父親自身が抱える課題を解決する視点から作成をする。
- 息子については、息子と接点をもち、直接的な相談支援が可能となった時点で、本人を相談者として別途、利用申込を受け付けプランを作成する。

# プラン策定の効果 — 支援員からの意見や感想 —

## 相談支援員からの意見

支援調整会議に  
向けてプランの  
準備が大変です。

相談者の抱える課  
題は複合的で多様  
ですので、コンパクト  
にまとめることはで  
きません。

と言った声が...

## プラン作成を通した支援員の気づきや意見

プランを書いてみると、相談者に思い入れが強くなりすぎて、冷静に判断できていなかったことに気づきました。

プランを作成することが、膨大な情報を整理するきっかけとなりました。実際にやってみると、当初思っていたよりも時間をかけずに情報を整理できることに気づきました。

客観的な情報と、相談者に対する感情が混合して、冷静に状況を見つめることができていなかったことに気づきました。

いざプランを書こうとしたら、必要な情報(事実)が収集できていないために、プランを書くことができないことに気づきました。

## 各地の取組事例（工夫点を中心に）

### 新たな支援策の開発の場

ひきこもりの人への支援方法が分からないという課題があったことから、支援調整会議で市役所の関係部署が集まり協議し、「ひきこもり対策事業」を共同実施することに。

### 会議の開催方法を「随時」「定例」「全体」の3つに分類し、組織的な連携体制を構築

「随時」は、プランの内容を早急に共有する担当者レベルの会議としており、月一回の「定例」はプランの評価を実施している。「全体」は、テーマを定め関係部局幹部も参加し組織体制の方向性を検討している。

### 支援姿勢の共有

関係機関とプラン内容だけでなく、アセスメントの考え方も共有している。  
⇒自立相談支援機関の支援姿勢や想いを共有することで、関係機関も主体的に関わってくれるようになった。

### 多様な機能や役割を付加

- ・支援調整会議は、プランの内容を検討するだけでなく、その他にいろいろな機能を加えて運営をすることができる柔軟性の高いもの。

【例えば】 支援の質の向上に向けた教育的な場、庁内連携の強化、ネットワークづくり、社会資源の発見など

### 地域や組織の実情にあった会議運営

各地の取組をみると、

- ・開催方法や開催頻度、
- ・参加メンバー
- ・運営方法等

などを工夫し、プランの内容だけでなく、支援機関との連携体制やつながりを深める機会として位置づけている。

### 3 目安値、新たな評価指標

## 目安値

- 複合的な課題を抱える生活困窮者が、自ら自立相談支援機関を訪問することは難しいことから、広く相談を受け付ける等の取組を評価するために、新規相談受付件数やプラン策定件数等の目安値を設定した。
- 事業の評価は、本来、実施自治体において地域の実情も踏まえて検討するものであるが、本制度が新しい制度であることを鑑み、厚生労働省において目安値を設定した。
- 当該目安値を参考として、各自治体が適切な目標を定め、それを達成するための計画的な取組を行い、その成果を評価することが重要である。

### 平成28年度の目安値

新規相談受付件数	:	対象地区人口10万人あたり	22件/月
プラン作成件数	:	対象地区人口10万人あたり	11件/月
就労支援対象者数	:	対象地区人口10万人あたり	7件/月
就労・増収率（就労・増収者/就労支援対象者）	:		42%

(平成27年4月より実施)

## 新たな評価指標

本制度を通じた生活困窮者の自立支援の効果を把握するため、下記2とおりの調査を行う。

### (1) 自立相談支援機関において継続的支援している支援対象者の状態像の変化

- 本制度は様々な対象者像の生活困窮者に対応することから、就労以外の面や就労の準備段階にも着目した。

### (2) プランを策定せずに他機関・制度につないで対応を一旦終了するケースの実態

- 課題が複合的でなく、課題に応じた専門の他機関・制度につないで対応を一旦終了する事案も把握する。

(平成28年5月の新規相談受付より実施)

# 生活困窮者自立支援制度における支援状況調査 集計結果（平成27年度）

- 平成27年度の新規相談受付件数は、約22.6万件となっている。
- そのうち、継続的な支援のためプランを作成した件数は、約5.6万件となっている。
- 包括的な支援の提供により、約2.8万人が就労・増収につながっている。

【参考】27年度における国の目安値

- ①新規相談受付件数：人口10万人あたり20件／月
- ②プラン作成件数：人口10万人あたり10件／月
- ③就労支援対象者数：人口10万人あたり6件／月
- ④就労・増収率：40% (件数、人)

平成27年4月～ 平成28年3月	新規相談受付件数		プラン作成件数		就労支援対象者数		就労者数	増収者数
		人口10万人 あたり		人口10万人 あたり		人口10万人 あたり		
都道府県 (管内市区町村含む)	143,772	14.5	27,748	2.8	17,458	1.8	13,859	5,174
指定都市	54,333	16.6	21,450	6.6	7,087	2.2	4,982	909
中核市	28,306	12.9	6,372	2.9	3,662	1.7	2,624	863
合計	226,411	14.7	55,570	3.6	28,207	1.8	21,465	6,946

月別	新規相談受付件数		プラン作成件数		就労支援対象者数		就労者数	増収者数
		人口10万人 あたり		人口10万人 あたり		人口10万人 あたり		
4月分	23,919	18.6	2,911	2.3	1,842	1.4	1,021	327
5月分	19,701	15.3	3,275	2.5	2,077	1.6	1,364	400
6月分	21,054	16.4	4,431	3.4	2,589	2.0	1,808	554
7月分	20,523	16.0	6,807	5.3	2,473	1.9	1,938	631
8月分	17,995	14.0	4,739	3.7	2,345	1.8	1,754	631
9月分	18,294	14.2	4,574	3.6	2,274	1.8	1,861	598
10月分	18,201	14.2	5,030	3.9	2,610	2.0	2,015	695
11月分	17,048	13.3	4,743	3.7	2,429	1.9	2,026	647
12月分	15,126	11.8	4,504	3.5	2,311	1.8	1,828	630
1月分	17,017	13.2	4,532	3.5	2,291	1.8	1,798	636
2月分	18,006	14.0	4,736	3.7	2,409	1.9	1,919	576
3月分	19,527	15.2	5,288	4.1	2,557	2.0	2,133	621
合計	226,411	14.7	55,570	3.6	28,207	1.8	21,465	6,946

※ 各項目の数値は概数であり、今後の整理の結果、異動を生じることがある。

## 新規相談受付件数の考え方

生活困窮に関する相談の可能性のある事案には、本人が来所しない場合や、来所しても利用申込を拒むなどで本人同意がとれない場合に関わらず、すべての実件数をカウントする。

### 電話等による匿名の相談の場合

- 生活困窮に関する可能性のある相談を受け付けた場合は、基本的にカウントをする。
- 匿名による相談を受け付ける場合には、同一人物の件数をダブルカウントするおそれがあるため、相談内容や本人の特徴をメモしておくなどして、可能な限りにおいて重複してカウントすることがないようにする。
- こうした事案においても、基本的には相談受付・申込票（標準様式）を起票する（※）。

### 相談者が複数回電話をして来た場合

- 同一人物に対する延べ相談件数をカウントするものではなく、実件数をカウントする。たとえば、5回電話による相談があった場合でも、新規相談受付件数は一件とカウントする。

### 初回相談のみで終結した場合

- 生活困窮に関する可能性のある事案については、一件としてカウントする。

※ただし、起票していない場合においても、生活困窮に関する可能性のある事案の相談記録等を、他の書類に記載した場合は、件数としてカウントして差し支えない。

# PDCAサイクルにおけるプラン件数のカウント

## プラン件数の考え方

相談者に対して作成したプランの実件数をカウントする。

## 再プランやプランの修正の場合

- 再プランとなった場合には一件としてカウントをするが、プランの修正の場合にはカウントはしない。

## プランの修正と再プランの違い

### プランの修正

本人の状態に大きな変化がなく軽微な修正に留まったり、法に基づく事業等の変更がない場合などに行うもの。

### 再プラン

本人の状態に大きな変化があり、支援方針に見直しが求められる場合や、プラン評価の結果、継続的な支援が求められる場合等に、再び新たなプランを作成すること。

## 「新たな評価指標について」

皆さんこんにちは。生活困窮者自立支援室長の本後です。

生活困窮者自立支援法の施行が二年目に入りました。今年度もどうぞよろしくお願い致します。

さて、3月31日付けで当室より「生活困窮者自立支援制度の新たな評価指標の運用について」を发出しています。本稿ではこの「新たな評価指標」を取り上げたいと思います。

この指標は、生活困窮者自立支援の意義を世の中にきちんと伝えていきたいという思いで、当室にて作成したものです。二つの目的に沿って指標をまとめています。

一つは、支援を通じて対象者が自立に向かっていることを見える化することです。自立とは、「一般就労」や「増収」といった断面だけでなく、可変的な環境の中で本人に生じる大小の変化が一つ一つ積み重なっていく一連のプロセスを指すと考えています。もちろん「行きつ戻りつ」することもあるでしょうが、たとえ「戻りつ」であっても、長い目で見ればその人なりの自立に向けて通る道だと言えるのではないのでしょうか。

支援に携わる皆さんからご覧になれば、日々のモニタリングの中で把握されている変化の積み重ねが自立だというのは当たり前のことかもしれません。しかし、そのことは、あえて見える化していかないと、世の中からは見えにくいのです。本人の小さな変化が見えにくいということは、皆さんが日々積み重ねておられる支援もまた見えにくく、したがって評価されにくいということを意味します。

「本人の変化を支援員が客観的に捉えることができるのか」「支援員は、全てを知っているわけではない」というお声が聞かれます。そうかもしれませんが、大切なことは、本人の近くで寄り添い支援をするという「視点」を揃えた上で、本人の変化を率直に集約することだと考えています。

もう一つの目的は、既にある専門の支援機関に適切につないでいくという機能を見える化することです。生活困窮状態にある人が抱える課題の中には既に専門の支援機関があり、適切にその支援を受けることができれば課題の解決に向かうものも想定されます。「制度の狭間」や「複合的な課題」についてこの制度で継続的に対応しつつも、自力ではそうした専門機関に辿り着くことが難しい人を着実に支援につなげていくことには大きな意味があり、決して「単なるつなぎ」とは言いません。

いずれも、学術的な精緻さの点からは様々なご意見があるかもしれませんが、現実的な運用可能性と上述の「見える化」の必要性のバランスをとり、作り上げた指標となっています。評価項目を増やすほど、より正確な実態把握ができますが、評価のために支援現場に過度の負担をお願いすることは本意ではありません。

それでもなお、支援現場の皆さまには、新たな作業をお願いすることになります。そのご負担に見合うよう、当室としても5月新規相談受付分からの実態調査結果を活用し、制度効果をしっかりと示していきたいと考えています。あわせて、支援現場の皆さまの日々の取組がどういう結果につながっているかについての振り返りにも活用いただけるものです。

ご協力くださいますよう、よろしくお願い申し上げます。

# 生活困窮者自立支援制度の新たな評価指標について

## (趣旨・目的)

- 平成27年度に施行された生活困窮者自立支援制度は、生活保護に至る前の第2のセーフティネットとして効果的に機能することが求められており、施行状況を的確に見える化しつつ、PDCAサイクルを回していくことが必要。
- この観点から、施行初年度は4つの目安値をお示しし、毎月の支援状況調査によって把握してきたが、制度施行に携わる自治体、有識者等からは、この目安値について、
  - ・ 一般就労が実現することを重視しすぎているのではないか  
(就労準備段階のステップアップや、意欲の向上、孤立の解消といった非経済的な観点の評価されない)、
  - ・ 他機関・制度へのつながりも本制度の特長であり、支援現場でも力を割いているが、プラン作成に注目した目安値では、この点が評価されない、  
といったご意見を頂いてきた。
- こうしたご意見を踏まえ、施行2年目である平成28年度は、より本制度の効果が見える化できる新たな評価指標により施行状況を把握していくこととし、指標設定に当たっては、その把握が支援現場に過度な負担とならないよう留意しつつ、次ページ以降のとおり、方向性をとりまとめた。
- この新たな評価指標は後述のとおり、平成28年5月新規相談受付分から運用することとしており、詳細については、平成28年3月31日付事務連絡「新たな評価指標の運用について」及び同年4月8日付事務連絡「新たな評価指標による調査の報告要領について」によりお知らせしたところである。

# ①基本的な考え方

## 1. 生活困窮者自立支援制度の特長とは

相談の入口：生活困窮者の複合的な課題を解きほぐす  
(スクリーニング後)



(1)支援プラン作成による、継続的な寄り添い支援  
→自己有用感の回復や  
経済的自立に向け、  
ステップアップを目指す



(2)解きほぐした本人の  
課題を元に、適切に  
他の制度・機関へつなぐ  
＝必要な支援を見極め、  
支援につながるサポートをする



※(1)には、スクリーニング時の「現時点では本人同意はとれていないが、引き続き同意に向けて取り組む」を含む。

こうした特長を適切に見える化するために、

対象者一人ひとりの経過を追い、  
期間を区切って(例えば〇ヶ月ごと)  
ステップアップの状況を見る。  
(まとめ方は、ステップアップした  
者の出現率などを想定)

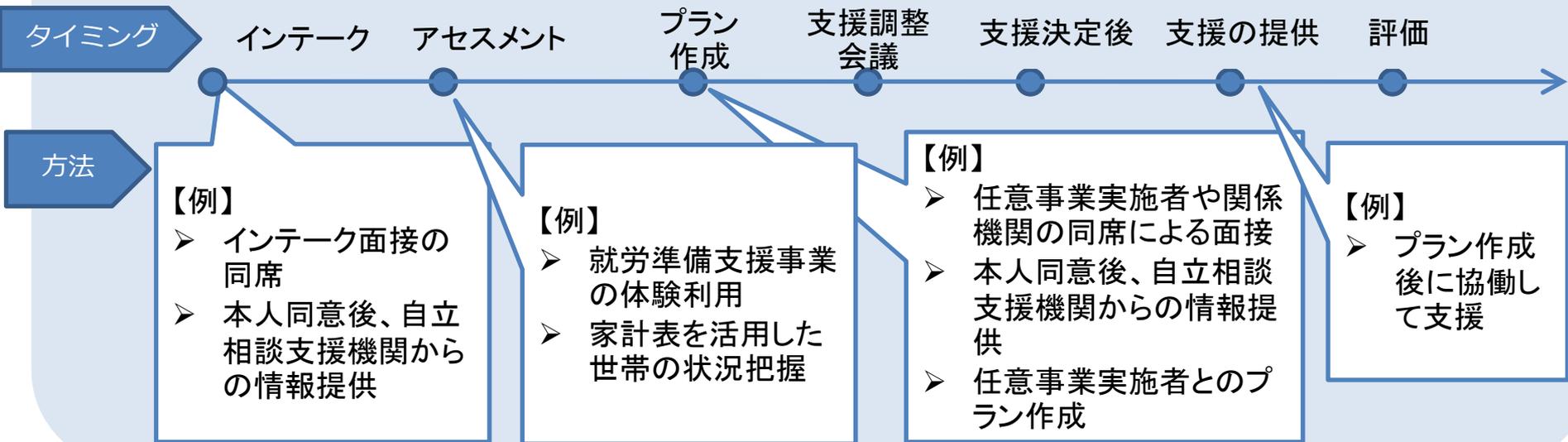
プランを作成しつつ他制度・機関  
につないで自立相談支援機関が  
継続的に支援するものは(1)とし  
て取り扱うが、つないで支援が終  
了するものについて、件数を把握  
する。

# 4 任意事業や関係機関との 連携のあり方

# 任意事業や関係機関との連携のあり方

1. 自立相談支援機関と任意事業やその他の関係機関との連携のあり方は多様。連携のタイミングは、「インテーク」「アセスメント」「プラン作成」「支援決定後」「支援の提供」などに分けられる。
2. どのタイミングで、どのような方法で連携を図るかという視点が重要となる。

## 連携のタイミングと方法



3. また、日常的に顔の見える関係を構築し、事前に相談者像や役割分担を話し合うことが重要。

# 任意事業実施者や担当者からのご意見について

## 就労準備支援事業所担当者からのご意見例



就労準備支援事業につないだら終わりではなく、自立相談の支援員とも情報共有しながら支援を進めていきたい。

どのような人を就労準備支援事業の対象とするのか、具体的に話し合いたい。

就労準備支援事業を体験的に利用してもらい、アセスメントの機会として活用してほしい。

## 家計相談支援員からのご意見例



支援の早い段階で情報共有をしてほしい。

債務整理や滞納がある相談者だけでなく、就労支援など幅広い場面で家計相談を活用してほしい。

支援調整会議にも参加して、家計の観点から検討できる機会がほしい。

演習：みなさんはどのタイミングで任意事業実施者と連携を開始しているのでしょうか？