

生活困窮者自立支援制度と 生活保護制度の連携のあり方について

生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の連携のあり方について①

【現状と課題】

(背景)

- 生活困窮者自立支援制度は、生活保護に到る前の第2のセーフティネットとして制度化され、両制度は、目的や対象者、事務の性質が異なる法体系となっており、各制度ごとに支援の実施体制が構築されている。
- 生活保護制度は、最低生活保障としての保護費の支給と、自立の助長に即した相談援助・自立支援を一体的に実施するため、福祉事務所のケースワーカーが、被保護者が必要とする各種支援の利用に向けたコーディネーターとしての役割を担っている一方、生活困窮者自立支援制度の場合、制度の理念に基づく生活困窮者の支援に関する同様の機能は、自立相談支援機関が担っている。
- 一方で、両制度による支援は、自立の概念や本人の自立に向けた支援といった共通の基盤を有していると考えられる。また、自立に向けた生活全般の支援事業に関しては、就労準備支援や家計改善支援、地域居住支援について概ね同様の支援事業が用意されているほか、子どもの学習・生活支援事業は、制度発足当初から両制度の対象世帯の子どもの対象としている。
- 本人への切れ目のない一体的な支援を行う観点から、両制度を連続的に機能させていくための連携がより実効的なものとなるよう、平成30年改正法で、両法に条文を新設し、元々通知で示されていた両制度の連携に関する基本的な考え方を、法律上も明確化した。

(連携の現状と課題)

- 自立相談支援機関と福祉事務所との間では、日常的な意見・情報交換等の連携は着実に進んでいる。要保護者となるおそれが高い者として、困窮制度から生活保護につないだ件数は年間約15,000件にのぼるほか、生活保護を廃止後に困窮制度へ移行したケースがある自治体は約33%、当該一自治体あたりの年間平均ケース数は4.7件であった。
- 連携強化に必要な取組としては、「両制度の担当者の相互の制度理解の深化」「個別支援ケースの共有」「顔の見える関係の構築」を挙げる自治体が多く、次いで就労準備支援及び家計改善支援の両事業の一体的実施が挙げられている。ただし、生活困窮者向け事業と被保護者向け事業の両方の事業を実施している自治体については、大半が事業を一体的に実施している。
- 両制度の連携上の課題として、例えば、生活困窮者就労準備支援事業等を利用する者が生活保護制度に移行したものの、被保護者向けの事業の実施主体が異なる場合があり、連続的な支援が困難となることもある。また、小規模自治体等では、生活困窮者と被保護者を合わせれば一定の支援ニーズがあるにもかかわらず、事業が分立することにより、支援対象者が少ないことを理由に事業が実施されないなど、支援に関する地域の社会資源が有効に活用されないおそれもある。
- また、自立相談支援機関の支援を受ける者が生活保護制度に移行した場合、支援者が自立相談支援機関の担当者からケースワーカーに変更となるため、うまく支援が繋がらず、支援の円滑な引継ぎに支障が生じる場合がある。

生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の連携のあり方について②

【考え方】

- 生活困窮者自立支援制度と生活保護制度との間で、両制度それぞれの蓄積や強みを踏まえた区分を認めつつも、自立に向けた支援やつながりが途切れることがないよう、両制度の一体的な支援・連携強化（いわゆる「重なり合う支援」）をできる限り進めていく必要がある。
- 例えば、より多くの者が支援を受けられるようにするとともに、制度をまたいだ支援の継続性・一貫性の確保や、支援に関する地域の社会資源の有効な活用の観点から、就労準備支援事業、家計改善支援事業、地域居住支援事業について、より一層の連携を検討する必要がある。
- その際、両制度の一体的な支援・連携強化を図った後も、生活保護のケースワーク業務の公的責任に基づくケースワーカーによる各種支援の利用に向けたコーディネートや、生活困窮者自立支援制度の理念に基づく支援が引き続き実施されるよう留意する必要がある。
- また、制度をまたいで支援が行われる場合でも、支援が途切れることなく、支援担当者同士で円滑な引継ぎが行われるようにする必要がある。
- 加えて、両制度の一体的な支援・連携強化を図るためには、本人の「自立」を支援するという共通の理念の下、両制度の関係者同士で顔の見える関係を構築し、相互理解を深めた上で支援が実施されることが重要である。

【論点】

- より多くの者が支援を受けられるようにするとともに、制度をまたいだ支援の継続性・一貫性の確保や、支援に関する地域の社会資源の有効な活用の観点から、被保護者向けの就労準備支援事業、家計改善支援事業、地域移行に向けた居住支援事業について、任意事業として法定化するとともに、これらの事業の実施に代えて、生活困窮者向けの就労準備支援事業、家計改善支援事業、地域居住支援事業の中で被保護者も支援できるようにすることについてどう考えるか。
- 生活困窮者向けの事業の中で被保護者を支援する場合には、被保護者に対する自立支援は引き続き福祉事務所が中核的役割を担うことを踏まえ、福祉事務所による関与を担保する必要があるのではないか。
- 制度をまたいで支援が行われる場合でも、支援が途切れることなく、支援担当者同士で円滑な引継ぎが着実に実施されるようにするための方策についてどう考えるか。また、事業の委託先を含めた両制度の関係者同士で相互理解を深める研修等により組織的な連携を図ることについてどう考えるか。

支援に関する会議体同士の関係について

- 多様で複雑な課題を抱える被保護者に対し、関係機関同士で連携しながら援助を行えるようにする観点から、福祉事務所と関係機関との間で支援の調整や情報共有を行うための新たな会議体を設置できるようにすることを検討。
- 被保護者の課題の全体像を把握した上で、各種支援の利用に向けたコーディネートを行うための中心的役割は、ケースワーカーが担う必要がある。このため、新たな会議体は、生活困窮者自立支援制度上の支援会議とは別に、生活保護独自の制度として設ける必要があるのではないか。
- 一方で、重層的支援体制整備事業（重層事業）は、被保護者を含む地域住民の支援ニーズに広く対応するための事業であることを踏まえると、新たな会議体を設置する代わりに、重層事業の支援会議を活用することは可能と考えられる。ただしその際には、コーディネーターとしてのケースワーカーが議論を主導することができるよう留意する必要があるのではないか。

各会議の関係（イメージ）

新たな会議体の設置を検討（生活保護制度）

- ・設置主体：保護の実施機関（福祉事務所）
- ・構成員：地域の支援関係機関や事業の委託を受けた者等
- ・主な目的：被保護者の援助に関する計画を作成する際の関係機関等との調整・情報共有
- ・情報共有の対象：被保護者（複数の関係機関との緊密な連携が必要と福祉事務所が判断した者）

支援会議（生活困窮者自立支援制度）

- ・設置主体：福祉事務所設置自治体（困窮制度主管部局）
- ・構成員：地域の支援関係機関や事業の委託を受けた者等
- ・主な目的：関係機関の情報共有による要支援者の早期把握・支援体制の検討
- ・情報共有の対象：生活困窮者（※1）

地域ケア会議（介護保険制度）

（自立支援）協議会（障害福祉制度）

要保護児童対策地域協議会（子ども施策）

支援会議 （重層的支援体制整備事業）（※2）

- ・設置主体：市町村
- ・構成員：高齢者、障害者、子ども、生活困窮者等各分野に関する関係者
- ・主な目的：地域住民の複合・複雑化した支援ニーズに対応する断らない包括的な支援体制の整備
- ・情報共有の対象：地域生活課題を抱える地域住民及びその世帯

※1 保護廃止が見込まれるものの地域から孤立している等の一部事案では、保護廃止後に再び最低限度の生活を維持することができなくなることがないよう、例外的に、現在被保護者であっても、生活困窮者自立支援制度の支援会議による情報共有の対象となることがある。

※2 重層的支援体制整備事業は任意事業であることを踏まえると、制度としては、生活保護独自の会議体を設置する必要があるのではないか。

(参考) 生活保護制度以外における支援に関する会議体について

制度・事業	会議名	法令根拠	設置義務	関係機関を含む構成団体	守秘義務	資料・情報等の提供	本人同意
生活困窮者自立支援制度	支援会議	生活困窮者自立支援法第9条	任意	関係機関、生活困窮者に対する支援に関係する団体、当該支援に関係する職務に従事する者その他の関係者により構成される会議	有	支援会議は協力を求めることができ、関係機関等は応じる努力義務	法律上規定無し (同意がなくても実施可)
介護保険制度	地域ケア会議	介護保険法第115条の48	努力	関係機関及び関係団体（関係者等）により構成される会議	有	会議は協力を求めることができ、関係者等は応じる努力義務	法律上の規定無し (設置要綱等で定める。本人や家族の同意が前提)
障害福祉制度	(自立支援) 協議会	障害者総合支援法第89条の3	努力	関係機関、関係団体並びに障害者等及びその家族並びに障害者等の福祉、医療、教育又は雇用に関連する職務に従事する者その他の関係者（関係機関等）により構成	法律上は規定なし (設置要綱等で定める)	法律上規定なし (設置要綱等で定める)	法律上の規定無し (設置要綱等で定める)
子ども施策	要保護児童対策地域協議会	児童福祉法第25条の2	努力	関係機関、関係団体及び児童の福祉に関連する職務に従事する者その他の関係者で構成	有	協議会は協力を求めることができ、関係機関等は応じる努力義務	法律上の規定無し (設置要綱等で同意なくとも実施可と記載)
重層的支援体制整備事業	支援会議	社会福祉法第106条の6	任意	地域生活課題を抱える地域住民に対する支援に従事する者その他の関係者により構成される会議（支援機関等）	有	支援会議は協力を求めることができ、関係機関等は応じる努力義務	法律上規定無し (同意がなくても実施可)

参考資料



生活困窮者自立支援法と生活保護法の関係

- 生活困窮者自立支援法は、生活保護に至る前の第2のセーフティネットとして制度化され、目的・対象者の規定ぶりや事務の性質が異なる法体系となっている。

	生活困窮者自立支援法 (平成25年法律第105号)	生活保護法 (昭和25年法律第144号)
目的	<p>第一条 この法律は、生活困窮者自立相談支援事業の実施、生活困窮者住居確保給付金の支給その他の生活困窮者に対する自立の支援に関する措置を講ずることにより、生活困窮者の自立の促進を図ることを目的とする。</p>	<p>第一条 この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。</p>
対象者	<p>第三条 この法律において「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をいう。</p> <p>2～7 (略)</p>	<p>第六条 この法律において「被保護者」とは、現に保護を受けている者をいう。</p> <p>2 この法律において「要保護者」とは、現に保護を受けているとしないにもかかわらず、保護を必要とする状態にある者をいう。</p> <p>3～5 (略)</p>
事務の性質	<ul style="list-style-type: none"> □ 自治事務 	<ul style="list-style-type: none"> □ 法定受託事務 (保護の決定、変更、廃止、指導・指示等) □ 自治事務 (要保護者に対する相談・助言、就労支援事業)

生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の自立の概念の共通性

自立支援プログラム導入の背景

○ 生活保護制度の目的

- ・ 最低生活の保障（保護費の支給）
- ・ **自立の助長**

○ 自立支援プログラム導入の背景

- ・ 被保護者の抱える問題の多様化、被保護世帯数の増加
- ・ 生活保護担当職員の不足と経験不足

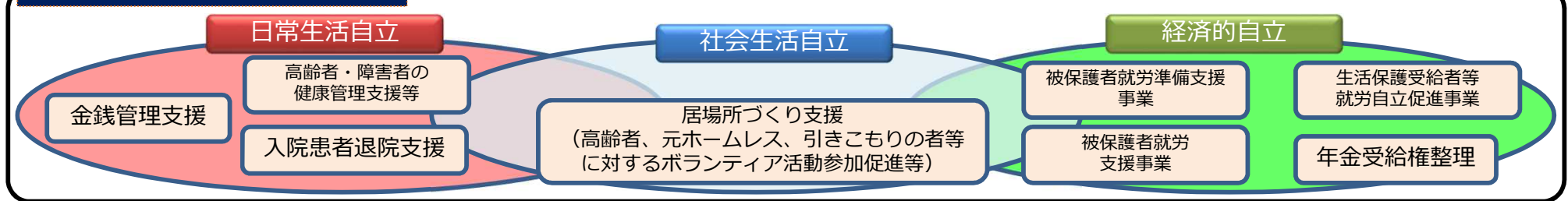
○ 生活保護における自立の概念

- ・ 経済的自立 ⇒ 就労 等
- ・ 日常生活自立 ⇒ 入院から在宅復帰 等
- ・ 社会生活自立 ⇒ ひきこもり防止、社会参加 等

自立支援プログラムの導入（平成17年度～）

○ 経済的給付に加え、福祉事務所が組織的に被保護者の自立支援を行う制度への転換を目的

自立支援プログラムのイメージ



○ 生活保護における自立の概念は、社会福祉法の基本理念を意味するものとされている。

※ 社会福祉法

(福祉サービスの基本的理念)

第三条 福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない。

○ 生活困窮者自立支援制度においては「生活困窮者の自立と尊厳の確保」が目標の1つとされており、「日常生活自立」「社会生活自立」「経済的自立」という3つの自立の概念は、生活困窮者自立支援制度における自立の概念へと受け継がれている。

○ 生活困窮者自立支援法による支援と生活保護法による支援は、自立の概念や本人の自立に向けた支援といった共通の基盤を有している。

対象者別の事業の関係

- 本人が必要とする支援の内容を起点に、自立に向けた生活全般の支援等について、生活困窮者を対象とするものと被保護者を対象とするものを整理すると、以下のとおり。

自立に向けた生活全般の支援等	生活困窮者を対象とするもの	被保護者を対象とするもの
1 自立に向けた生活全般の支援	自立相談支援事業（法第5条第1項）	援助方針の策定 等
		要保護者に対する相談・助言（法第27条の2）等
(1) 就労支援	自立相談支援事業の就労支援員（〃）	被保護者就労支援事業（法第55条の7）
① ハローワークとの連携	生活保護受給者等就労自立促進事業（就職支援ナビゲーター）（予算事業）	
② 就労準備支援	就労準備支援事業（法第7条第1項）	被保護者就労準備支援事業（予算事業）
③ 中間的就労	認定就労訓練事業（法第16条）	左記の利用が可能
(2) 金銭管理面の支援	—	自立支援プログラムによる金銭管理 等
(3) 家計管理能力の支援	家計改善支援事業（法第7条第1項）	被保護者家計改善支援事業（予算事業）
(4) 居住支援	地域居住支援事業（法第7条第2項）	居住不安定者等居宅生活移行支援事業（予算事業）
(5) 健康管理支援	—	被保護者健康管理支援事業（法第55条の8）
(6) その他（債務整理、高齢者支援等）	—	自立支援プログラムによる支援 等
2 子どもの学習・生活支援	子どもの学習・生活支援事業（法第7条第2項）	左記の利用が可能

生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の連携について（通知概要）

	類型	連携の対象者	情報共有の方法
①	自立相談支援機関 ↓ 福祉事務所	<p>ア 要保護者となるおそれが高い者 イ 支援途中で要保護状態となった者</p> <p>(対象者の例)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 会社の倒産、リストラなどにより要保護状態となった場合 ・ 預貯金が残りがわずかであるところ、さらに疾病で失業したことにより要保護状態となった者 ・ 住居確保給付金の支給期間中に就労できず支給期間の終了により要保護状態となった者 	<p>ア：自立相談支援事業の相談受付・申込票、アセスメントシート等の送付</p> <p>イ：上記に加え、プラン兼事業等利用申込書等関係資料の送付</p>
②	福祉事務所 ↓ 自立相談支援機関	<p>ア 現に経済的に困窮し、要保護状態になるおそれのある者 イ 保護の申請をしたが、要件を満たさずに却下となった者 ウ 保護を脱却し引き続き自立相談支援機関の支援を希望する者又は支援が必要と考えられる者</p> <p>(対象者の例)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 一定の収入・資産はあるものの、経済的に困窮しており就労など様々な課題を抱えている場合 ・ 対人関係になお不安を有する場合、精神状態が不安定である場合 ・ 過去に安定的な就労をしたにも関わらず短期間で離職をしている場合 	<p>アイ：面接記録票の送付</p> <p>ウ：保護台帳、決定調書、ケース記録表その他関係資料の送付</p> <p>(他の福祉事務所区域に転居する場合と同様の取扱い)</p>

（フォローアップ）

- ①イの場合であって、個々の状況や自治体での事業実施体制にかんがみ、一定期間、自立相談支援機関においてフォローアップを行うことが適切であるときは、本人の意向を確認し、困窮・保護の両機関の窓口が世帯情報等を共有した上で、適切なフォローアップが可能となるよう、円滑な引き継ぎを行うことが重要。（逆の場合も同様）

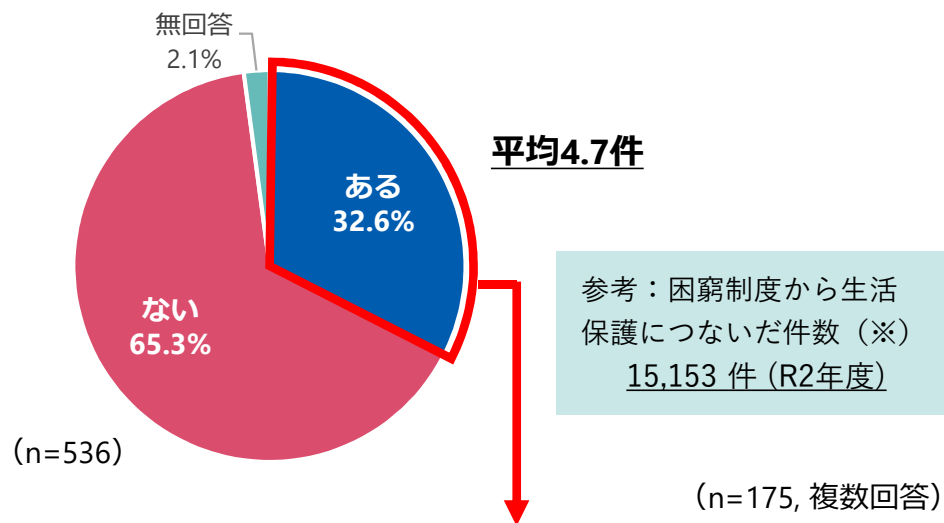
（同行支援）

- ①の場合、必要に応じて、事前にケースワーカーが自立相談支援機関での相談に同席するとともに、特に、他者とのコミュニケーションが苦手な場合や特段の事情を抱えている場合などには、自立相談支援機関の相談支援員等が福祉事務所に同行するなど、支援が円滑に継続されるようフォローを行うことが望ましい。（逆の場合も同様）

生活保護制度から生活困窮者自立支援制度に移行するケース

- 令和2年度中に、生活保護を廃止したケースから困窮制度へ移行されたケースがある自治体は約33%あり、平均のケース数は4.7件であった。移行にあたっての課題としては、特に課題はないと回答した自治体が4割近くある一方、約19%の自治体が「移行後の本人との関係性の構築が難しい」という課題を挙げた。

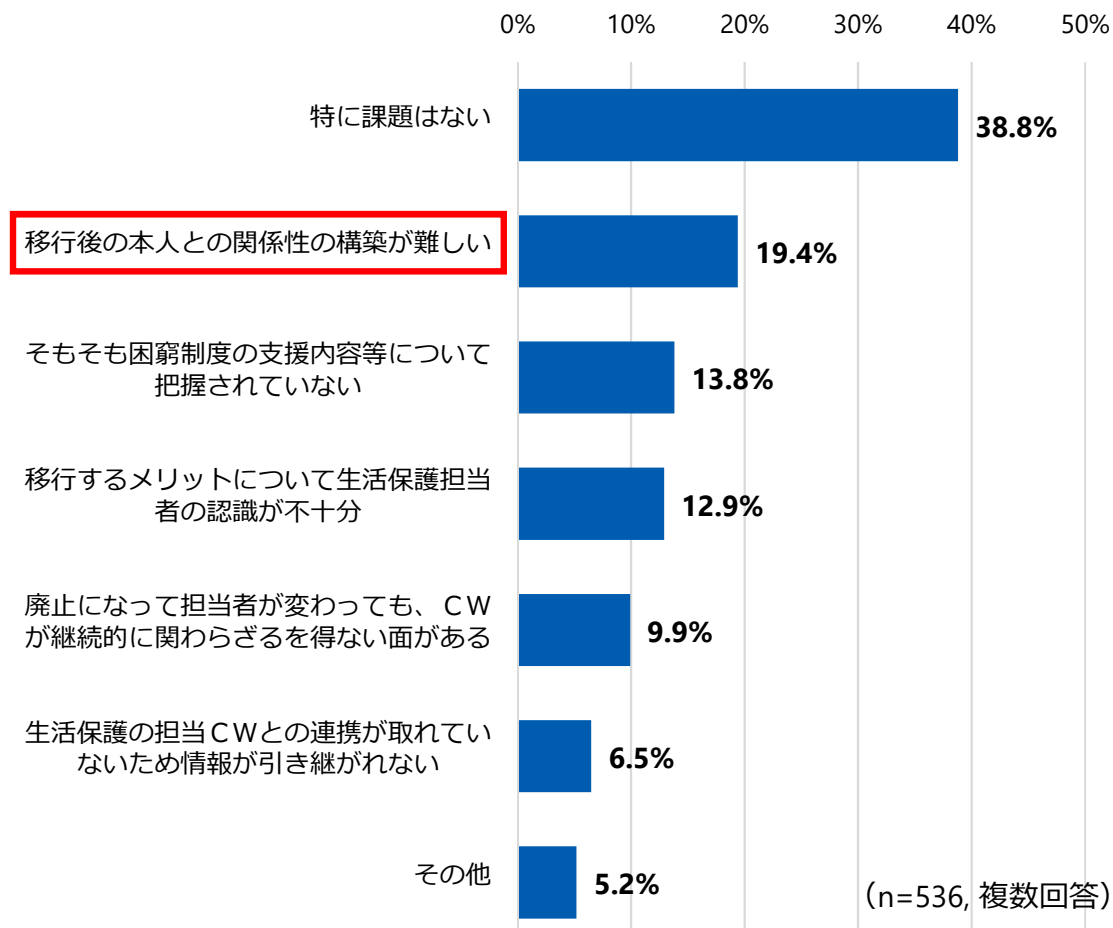
令和2年度中に、生活保護を廃止したケースから困窮制度へ移行されたケース



就労による収入の増加・取得により保護廃止となったものの、職場定着等に不安がある	118件 (67.4%)
金銭管理に不安がある	77件 (44.0%)
一時的な増収により保護廃止となったが、就労経験もほとんどなく、安定的な収入確保を見込むことができない	70件 (40.0%)
社会的なつながりが不十分なため、本人が困ったときに地域に頼れる人・相談できる人がいない	69件 (39.4%)
その他	22件 (12.6%)

（※）生活困窮者自立支援統計システムより、スクリーニングの結果、他の制度や専門機関で対応が可能でありつなぐこととされた件数のうち、生活保護担当部署につないだ件数を抽出。

移行にあたっての課題 （生活困窮者自立支援部局へのアンケート）

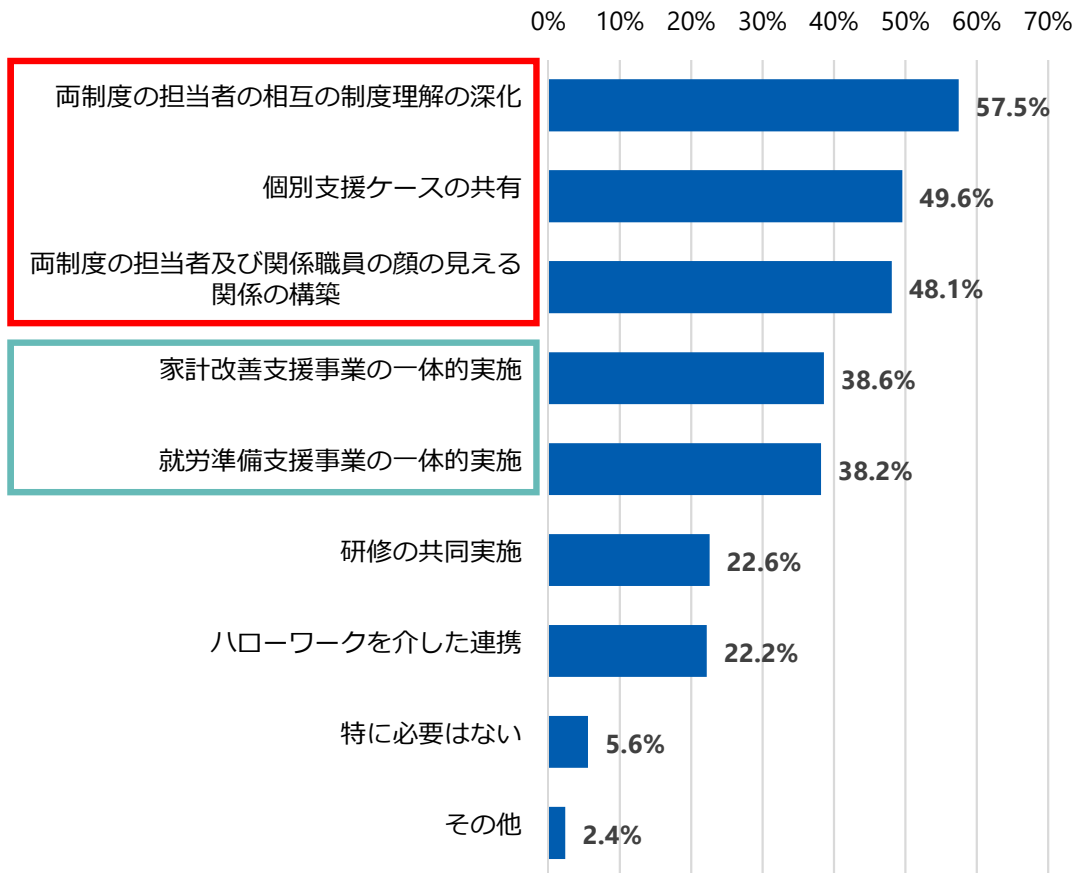


※ 令和3年度社会福祉推進事業「新型コロナウイルス感染症等の影響を踏まえた生活困窮者支援のあり方に関する調査研究事業」アンケート調査（北海道総合研究調査会）

連携強化に向けた取組や両制度の共通点・相違点（両部局へのアンケート）

- 連携強化に必要な取組としては、「両制度の担当者の相互の制度理解の深化」、「個別支援ケースの共有」、「顔の見える関係の構築」の順に多かった。次いで、「就労準備支援事業の一体的実施」と「家計改善支援事業の一体的実施」についても4割近い回答があった。
- 困窮制度による支援と保護の実施は、自立に向けた支援であるという点で共通する一方、金銭給付の有無や、指導指示等の強制力の有無、就労意欲、支援期間、支援体制等の面で相違がある。

連携強化に必要な取組



困窮制度による支援と保護の実施の共通点・相違点（例）

【共通点】

- ・ 自立に向けた支援
- ・ 本人の尊厳の確保、本人の意思の尊重
- ・ 信頼関係の構築 等

【相違点】

- ・ 指導指示等の強制力の有無
- ・ 金銭給付の有無
- ・ 就労意欲（困窮制度のほうが全般的に高い）
- ・ 個人情報把握の程度（資産調査等の有無）
- ・ 支援期間（被保護者は生活が保障されているため、時間をかけた支援が可能だが、生活困窮者はまとまった生活費が無い場合が多く、短期間で就労する必要）
- ・ 実施者（生活保護は自治体職員がケースワーカーとなるが、困窮制度は委託が多い）
- ・ 地域支援（地域づくり）や地域福祉の要素の有無
- ・ 困窮制度では医療面のフォローができない 等

（自由記入欄より主な回答を要約）

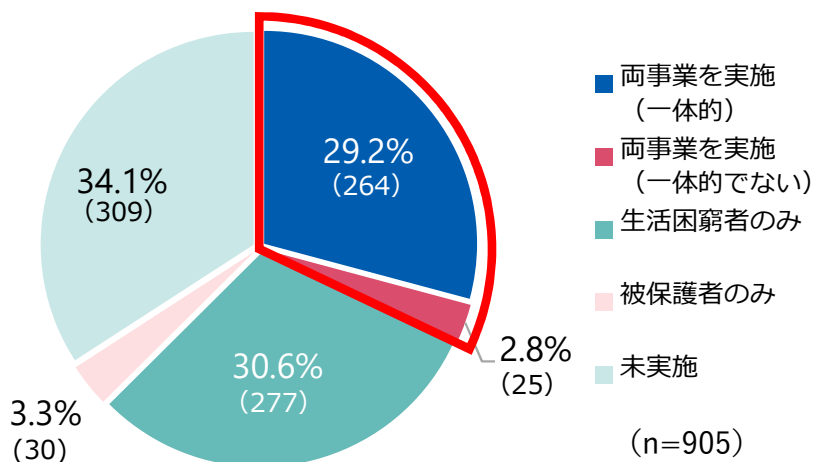
就労準備支援事業及び家計改善支援事業の実施状況について

○ 就労準備支援事業と家計改善支援事業については、全自治体ベースで見れば未実施自治体が約1/3を占めるものの、両事業を実施している自治体では、大半の自治体で事業を一体的に実施している。

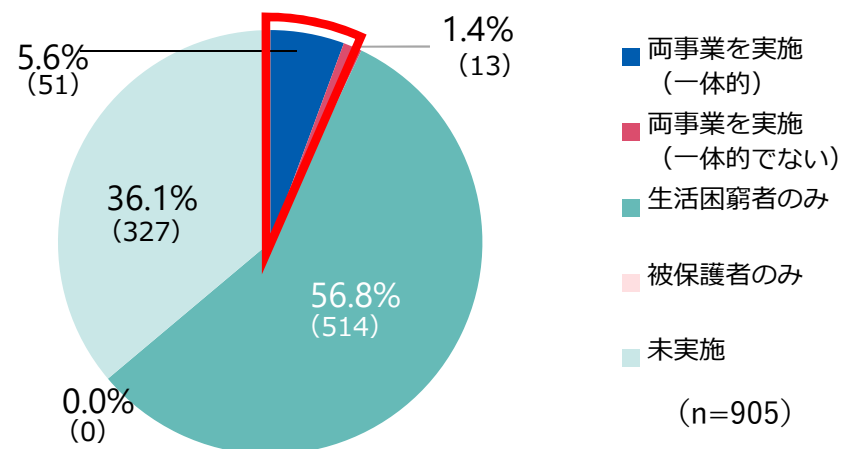
○ 実施形態について、被保護者向け事業を直営で実施している自治体も存在。

※ 一体的実施とは、同一法人に委託している場合や、いずれも直営で実施している場合、異なる主体が連携して実施している場合等を指す。

1. 就労準備支援事業の一体的実施（令和2年度）



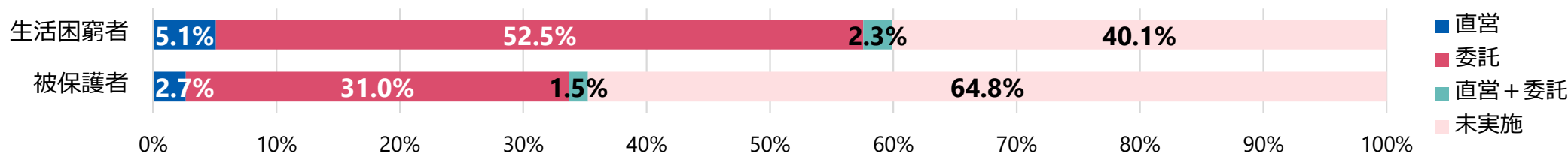
2. 家計改善支援事業の一体的実施（令和2年度）



※ 出典：1は令和2年度事業実績調査と被保護者就労準備支援事業の実施状況を突合して算出。2は令和2年度事業実績調査と被保護者就労準備支援事業の実施状況を突合して算出。
 ※ 「一体的でない」の中には、回答のなかった自治体を含む。

3. 就労準備支援事業の実施形態

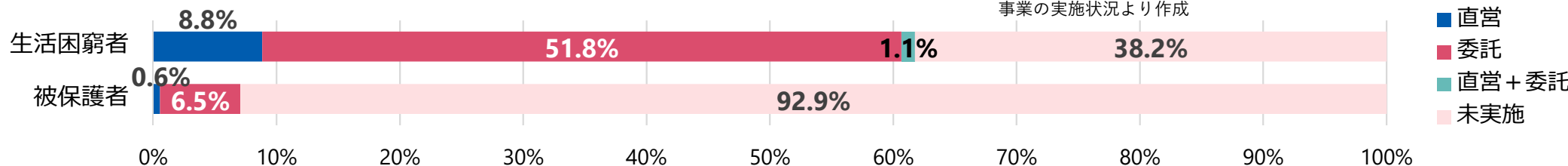
（生活困窮者：n=905；被保護者：n=905）



4. 家計改善支援事業の実施形態

（生活困窮者：n=905；被保護者：n=905）

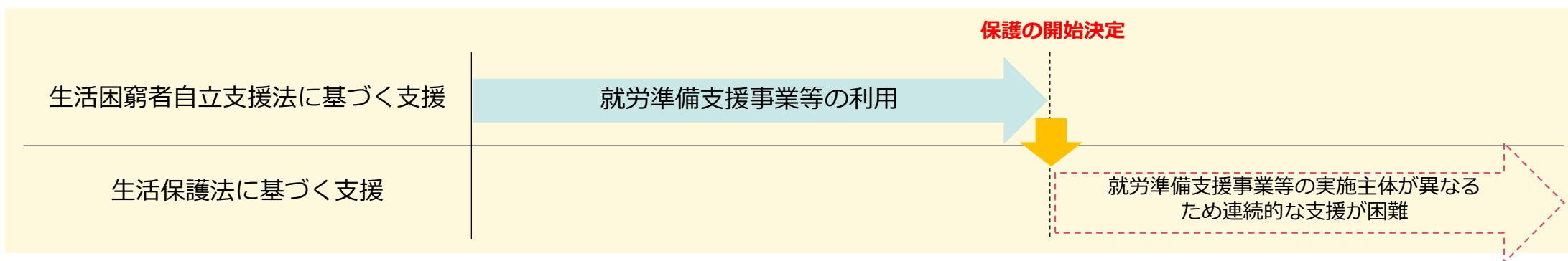
※ 出典：3・4：生活困窮者は令和元年度事業実施状況調査（令和2年10月時点の実施状況）、被保護者は令和2年度被保護者就労準備支援事業、被保護者家計改善支援事業の実施状況より作成



生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の連携上の課題（例）

課題① 就労準備支援事業等による連続的な支援

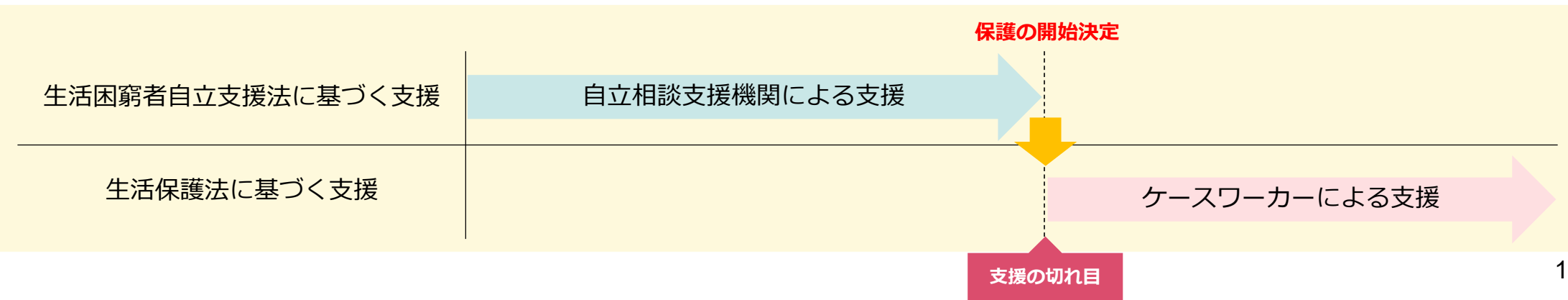
- 生活困窮者就労準備支援事業等を利用する者が生活保護制度に移行したものの、被保護者向けの事業の実施主体が異なる場合があり、連続的な支援が困難となることもある。



課題② 自立相談支援機関の担当者からケースワーカーへの円滑な引継ぎ

- 自立相談支援機関の支援を受ける者が生活保護制度に移行した場合、支援者が自立相談支援機関の担当者からケースワーカーに変更となるため、うまく支援がつながらず、支援の円滑な引継ぎに支障が生じる場合がある。

※ 現行の連携通知上は、こうした支援の切れ目が生じないように、福祉事務所への同行支援、自立相談支援機関から福祉事務所に対する相談受付・申込票等の共有による円滑な引継ぎ、個々の状況等に応じて、自立相談支援機関側での一定期間のフォローアップ等を求めている。



生活困窮者自立支援制度と生活保護制度との連携体制の構築について

福井県 坂井市

1. 全体の体制について

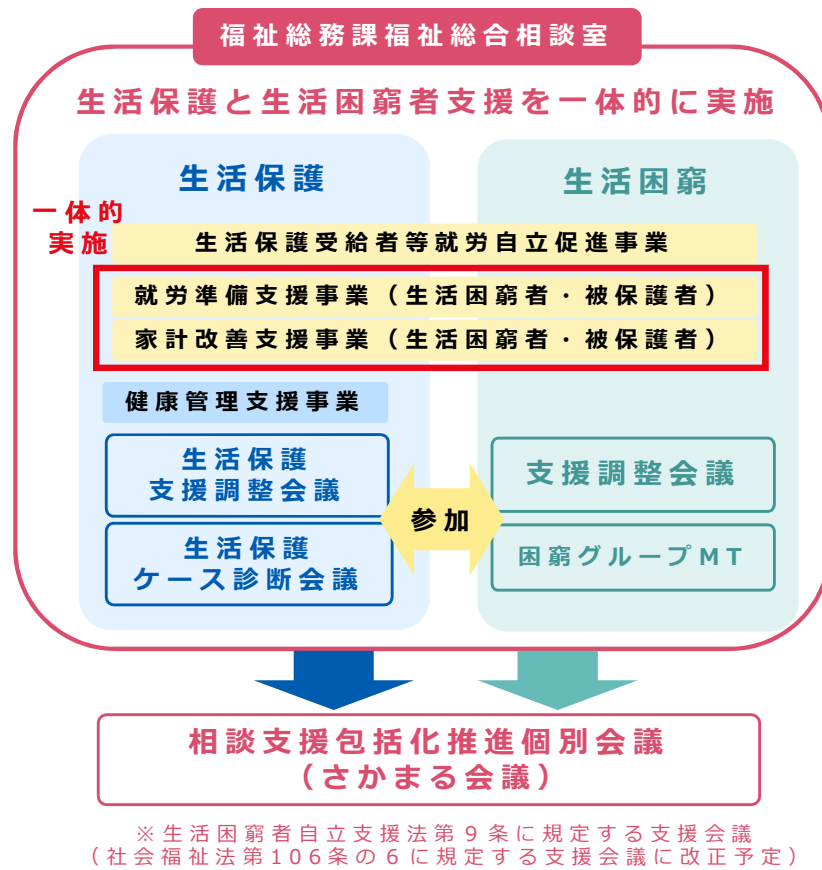
- 相談者の抱える課題が複雑化する中、様々な機関との連携を促進するため、令和3年度からの重層的支援体制整備事業の施行を契機に福祉総務課を設置し、生活困窮・生活保護を同じ課において実施。
- 就労準備支援事業及び家計改善支援事業については、生活困窮・生活保護の各事業を同じ委託先に委託し、一体的に実施しているほか、生活保護及び生活困窮の会議に、行政の管理職と担当職員が参加。

2. 就労準備・家計改善の一体実施について

- 就労準備については、基本的に生活困窮者、被保護者でプログラムを併用しており、家計改善支援についても、同じ窓口において、共通の支援ツールを用いて支援を実施。

3. 一体実施の効果・課題

- 切れ目のない支援を行うことができる一方、制度が異なるため補助金の按分が必要であり、事務負担が生じているといった課題がある。



その他の事例・効果

- 生活保護申請の却下・取下及び生活保護が廃止になった者に対して、必要に応じ、生活困窮者自立支援制度により、継続的に支援を実施。例えば、家計改善支援事業につなぐなどして、自分で家計管理ができるようにフォローアップ支援を行っている。【千葉県富里市】
- 就労準備支援事業の一部のプログラムや社会資源の開拓については、生活困窮・生活保護共通で実施し、開拓した情報を共有。事業を一体的に実施することで、効率的な人員配置も可能となる。【大阪府守口市】