

# 生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理

平成29年3月17日

## 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

- 1 生活困窮者自立支援法の果たしてきた役割、課題と今後の方向性～全国各地の支援を太く大きく育てるとともに、地域づくりの柱にもしていくために～……………2

## 2 個別論点

- (1) 自立相談支援のあり方（相談受付、プラン作成、支援） ……7
- (2) 就労支援のあり方……………13
- (3) 家計相談支援のあり方……………21
- (4) 貧困の連鎖防止・子どもの貧困への対応のあり方……………24
- (5) 一時生活支援のあり方……………27
- (6) 居住支援のあり方……………29
- (7) 高齢者に対する支援のあり方……………32
- (8) 自立支援に関連する諸課題……………35
- (9) 支援を行う枠組み（法体系のあり方と自治体・支援従事者・関係者の役割等）……………38

1 生活困窮者自立支援法の果たしてきた役割、課題と今後の方向性～全国各地の支援を太く大きく育てるとともに、地域づくりの柱にもしていくために～

- 平成27年4月に生活困窮者自立支援法（以下「法」という。）が施行され、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新たな社会保障制度がスタートした。
- 法施行により、これまで支援につながってこなかったり、縦割りの各福祉制度の中で対応されてきた「生活困窮者」の実像が、まとまりを持った存在として明らかになってきている。相談者は、離職によって生活困窮に至る人だけでなく、全体の約3割を就労中の人々が占めている。子どものいる現役世代の世帯からの相談が約3割ある一方で、65歳以上の相談者が約2割を占める。
- 就労や家族の問題でつまづいた現役世代、生活困窮家庭の子ども、高齢の生活困窮者。法施行により改めて見えてきたこうした人々に対する支援に当たっての基本的な姿勢は、制度の対象が極めて多様であるにもかかわらず、ほぼ共通である。すなわち、世帯が抱える複合的な課題をときほぐし、活動的な参加と就労を含めて生活向上を図り、自己肯定感を回復していくとともに、地域の活力、つながり、信頼を強めていくことである。法の施行においては、「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と「生活困窮者自立支援を通じた地域づくり」の2つを目標としている。
- こうした理念を具現化した支援が全国でスタートし、この2年で、新規相談者は約45万人、プラン作成により継続的に支援した人は約12万人となる見込みである。継続的に支援した人は、意欲や社会参加、家計、就労といったそれぞれの課題を着実に乗り越え、ステップアップしている。その先に、就労や増収といった段階を経て自立に向かっている人も約6万人に達する。生活困窮の深刻化を予防する法の支援効果が、着実に現れてきている。
- しかしながら、支援の拡がりの一方で、以下のような課題が見られる。
  - ・ 新たに相談につながった約45万人のほかにもまだ生活に困窮している人は少なからずいると考えられ、これから確実に支援につなげていくことが必要である。

- ・ 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が、まだ試行錯誤している自治体も多い段階にある。
- ・ 生活困窮者の自立を支える就労準備支援や家計相談支援について、任意事業を実施していない自治体では十分な支援が行えていない可能性がある。また、生活困窮者が抱える家賃負担や連帯保証人、緊急連絡先の確保等の「住まい」を巡る課題に対し、支援の不足が明らかになってきている。
- ・ 特に、貧困の連鎖を防ぎ子どもの将来に向けた自立を支援することや、高齢の生活困窮者の生活をしっかりと支えることが社会的課題となっている。
- ・ こうした中で、誰に対しても包括的な自立支援を的確に行える支援体系の構築状況は地域ごとにばらつきがあり、それが支援実績にも投影され、先進的に取り組む自治体と取組が脆弱な自治体の差が開きつつある。

○ こうした課題を踏まえ、法制度のあり方を充実していかなければならない。その視点は8つである。

- (1) 日々の生活に追われ、また、自尊感情の低下等により、自ら自立相談支援機関へ相談することの難しい人にも確実に支援を行えるようにし、生活困窮の深刻化を予防すること。
- (2) 自立相談支援機関における相談機能は、包括的な支援の「入口」として、経済的困窮の課題を抱える人であるかどうかに関わらず、社会的孤立や生きづらさを含め、すべての相談を断らないことを基本とすること。
- (3) 法の支援を積極的に展開していくために、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、生活困窮者を含め地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サ

ービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築することを基本に据えること。こうした仕組みの構築を、個別支援を通じて実現していくこと。

- (4) 包括的な支援をよりの的確、効果的に行うために、就労、家計面の支援を全国的に充実すること。
- (5) 就労、家計面と共に自立を支える要素である居住面について、現行法において想定されている一時的・過渡的な支援に加えて、本来的に長期継続性のある「住まう」ための支援を行えるようにすること。
- (6) 貧困の連鎖防止、子どもの貧困への対応の観点から、家族の基盤が弱い子ども、家族を頼れない子どもの存在も念頭に、子どもに対する学習を始めとした総合支援とともに、子どものための世帯支援を強化すること。
- (7) 高齢の生活困窮者に対し、本人の意向を踏まえつつ就労、家計、居住面の支援が組み合わせられるよう、支援体系を整備すること。
- (8) 地域の自発性を重視しつつも、実施主体である自治体の役割を明確化して自治体ごとの支援体系を底上げし、全国的な支援の質を向上すること。その際には、自治体間の協力等の創意工夫も期待されること。

○ こうした視点を中心に据えて法のあり方を見直しつつ、地域社会に目を向ければ、この間、子ども食堂やフードバンクといった民間の発意による取組が各地で生まれている。「自分たちができることをすれば、困っている人や子どもの支援につながるのではないか」という意識は、生活困窮という課題を「他人事」にせず、地域で受け止めていく力の萌芽ではないだろうか。

○ 法の施行においては、「生活困窮者自立支援を通じた地域づくり」を大きな目標として掲げてきた。生活困窮者の抱える課題をしっかりとアセスメントした上で、一人ひとりに合わせた就労や参加の場を地域の行事、商店街、企業等において開拓することや、住まい、暮らすことを互助で支える取組を進めること、さらに、農

林水産業、観光業、商工業、地場産業とつながることなどにより、生活困窮者が地域で孤立した存在ではないこと、「支えられる」だけでなく「支える」側に立つことを、地域全体で共有することが可能となる。生活困窮者自立支援が自治体全体の地域づくりの観点から欠くことのできない位置づけになっている事例もある。

- さらに、そうした実践の中から、さまざまな分野での地域づくりの取組が、生活困窮や社会的孤立の芽をできるだけ早く発見し、支援につながる取組や、生活困窮者とともに活動することを前提とした取組にもつながっていくことが期待される。ひとりひとりの課題を包括的に受け止め、支援を行う仕組みがあるからこそ、主体的、積極的な地域づくりの取組を安心して行うことができるという側面もある。
- 「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）」（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）では、地域づくりについて、3つの方向性を整理している。生活困窮者自立支援制度は、そのいずれをも同時進行で実践できる仕組みとして、地域づくりの柱となることができる。

（参考）地域づくりの3つの方向性（「地域力強化検討会中間とりまとめの概要」）より

- ① 「自分や家族が暮らしたい地域を考える」という主体的・積極的な取組の広がり
- ② 「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで活動する住民の増加
- ③ 「一人の課題」について解決する経験の積み重ねによる誰もが暮らしやすい地域づくり

- 「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と「生活困窮者自立支援を通じた地域づくり」については、法の施行における不変の目標として掲げ続けなければならない。この2つは、社会的孤立や生きづらさも含めすべての相談を断らず包括的に支援することを通じて、地域でもう一度主体的な自立生活を目指すに当たり、欠くことのできないものである。生活困窮者自立支援に関わる人は、支援の展開により、自治体の中の他の部局や、社会全体に対して「生活困窮者の尊厳」と「包括的相談支援体制とは何か」を問いかけ、

さらに、生活困窮者自立支援が地域づくりにつながることをしっかりと広めていくことができるのではないか。

- もとより、生活困窮者の自立支援は、法や他制度に基づき実施される支援だけでは完結しない。今後の法のあり方は、こうした自立支援の本質に沿って、地域社会・資源との間で開かれた柔軟な関係性を持てるものでなければならない。
- この検討会は、生活困窮者自立支援に様々な立場で携わる構成員により、7回にわたる白熱した議論をしてきた。この論点整理は、その議論の「熱」をそのまま生かしてとりまとめたものである。今後、厚生労働省の社会保障審議会において、この論点整理についての具体的な制度設計の検討が進められることと併せ、生活困窮者の自立支援が社会的課題として意識づけられ、多くの力の参画を得て拡がっていくことを強く期待する。

## 2 個別論点

### (1) 自立相談支援のあり方（相談受付、プラン作成、支援）

#### 【現状の評価と課題】

（生活困窮者を受け止める）

- 新規相談者は、就労や家族の問題でつまづいた現役世代、子どものいる生活困窮家庭、高齢の生活困窮者といった特徴的な傾向を見せつつも、性別、年齢層、抱える課題等の点から見て多様な状態像にあることが確認できる。

（実績）

- ・ 新規相談者全体の約6割が男性であり、特に40～50代の就労していない男性が全体の約2割を占める。
- ・ 全体の約3割が就労している。
- ・ 子どものいる現役世代からの相談が全体の約3割を占める。
- ・ 65歳以上の方が全体の約2割を占める。
- ・ 複数以上の課題を抱える人が全体の約6割を占める。

※以下、実績値については特段の注記がない限り H27 年度。

- 生活困窮者の自立支援に当たっては、自ら自立相談支援機関へ相談できるケースばかりではないことから、まずはいかに相談につながるかが一つのポイントとなる。

（実績）

- ・ 自立相談支援機関への相談経路 本人自ら連絡：約4割、関係機関・関係者からの紹介：約3割
- ・ 関係機関から実際につながった実績のある自治体 生活保護担当から：94%、高齢者福祉・障害者福祉・児童福祉等の担当から：約5～6割、国民健康保険担当から：46%、市税担当から：52%、教育委員会から：18%、市営住宅担当から：31%、水道事業部門から：23% 等
- ・ 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ことが確認されている。

- 自治体の取組事例では、関係機関から支援を必要とする人が確実につながってくるための機関同士の関係づくりや、一般向け制度周知等に丁寧に取り組むことにより、新規相談件数が伸びること

がわかっている。

(実績)

- ・ 新規相談件数の多寡と自治体の人口規模や所在地域、自治体区分等との関係や、直営・委託の別による関係は確認されない。
- ・ 自立相談支援機関に配置する支援員の数が多いほど新規相談件数が多いことが確認されている。
- ・ 新規相談件数が多い自治体の中には、小学校区等における包括的な相談体制（いわゆる「何でも相談」）を自立相談支援機関がバックアップする位置づけを明確にしているところもある。

- しかしながら、現状の新規相談件数には自治体ごとのばらつきが大きく、支援を必要とする人をいかに相談につなげるかについての取組の差が現れ始めている。

(実績)

- ・ 新規相談件数（人口10万人・1ヶ月当たり） 全国平均14.7件（平均を上回る自治体417、下回る自治体484）

(プラン作成により継続的に支援する)

- 初回相談ののちは、自立相談支援機関においてプランを立てて継続的に支援するか、他機関に適切につなぐかの大きく二とおりに分かれる。

※ ここでの「つなぎ」は、自立相談支援機関が行う支援において連携するケースではなく、自立相談支援機関としての関わりを一旦終了するものをいう。

(実績)

- ・ プラン作成対象者については、複数以上の課題を抱える人が全体の8割以上を占める（⇔新規相談者については約6割）。

- プラン作成率についても、新規相談件数と同様に、自治体ごとのばらつきが大きい。実態としては、任意事業の実施率が高い、支援において連携できる関係機関が多い、支援員配置数が多いといった場合に、プラン作成率が高いことが確認できる。

(実績)

- ・ プラン作成率 全国平均24.5%（平均を上回る自治体268、下回る自治体633）



- ・ プラン作成率 4 任意事業の実施がない自治体の場合（平均）：16.3%、4 任意事業をすべて実施する自治体の場合（平均）：26.9%
- ・ 任意事業実施割合（901 自治体中・H28 年度） 就労準備支援事業：39%、一時生活支援事業：26%、家計相談支援事業：34%、子どもの学習支援事業：47%
- ・ 任意事業実施率 70%以上の都道府県数（H28 年度） 就労準備支援事業：6 府県、一時生活支援事業：5 府県、家計相談支援事業：4 県、子どもの学習支援事業：9 都県
- ・ 任意事業実施率 10%未満の都道府県数（H28 年度） 就労準備支援事業：3 県、一時生活支援事業：20 県、家計相談支援事業：7 県、子どもの学習支援事業：2 県
- ・ 自立相談支援機関に配置する支援員の数が多いほどプラン作成率が高いことが確認されている。

○ また、他機関へのつながりについては、相談者の抱える多様な課題を反映してつながり先も多様であるが、特に、福祉事務所（生活保護担当）が多くなっている。

（実績）

- ・ 新規相談者のうち、福祉事務所（生活保護担当）へつながり割合（H28 年度） 約 1 割

○ 自立の支援は、本人の状態像に合わせ、法や他制度による支援、インフォーマルな支援を組み合わせ、足りないものは作りだし、実施していく。その経過の中では、例えば「就労したら支援は終了」というわけではなく、就労後の定着支援や地域での関係づくり等のフォローアップも重視されている。

（実績）

- ・ 就労後の定着支援を実施している自治体 76.1%

○ こうした個別支援を通じて、これまで支援につながらなかった世帯の存在が明らかになったり、従来よりあった地域課題の解決と組み合わせた就労支援が始まったりと、「相談支援の入口」と「参加・就労・地域との関係づくり」という 2 つの局面で、各地の地域社会が変わり始めている。

## 【論点】

(生活困窮者を受け止める)

- 法による支援は、日々の生活に追われ、また、自尊感情の低下等により自ら自立相談支援機関へ相談することの難しい人も含め、支援を必要とする人を確実に相談につなげていくことがその入口となる。具体的には、例えば以下のように関係機関において既に生活困窮の端緒を把握している人について、しっかりと自立相談支援事業につなげていく仕組みが必要ではないか。
  - ① 生活保護の申請をしたが、要件を満たさずに却下となった人
  - ② 地方自治体等が把握している、税や公共料金等を滞納している人
  - ③ 学校や児童福祉行政の中で子どもの様子を端緒に把握されている、課題のある家庭
  
- 上記のうち特に②の税の滞納者は、地方税法第22条の規定により、滞納者情報等について守秘義務が課せられており、自治体ごとの個人情報保護条例の枠組みに基づき、自立相談支援機関がこの情報を得て支援に活用していくこととなる。この点、「空家等対策の推進に関する特別措置法」の前例も参考に、滞納者情報を法の支援に活用しやすい仕組みができないか。また、税の滞納者情報に限らず、支援対象となる世帯の状況について支援関係者が有する個人情報を共有する等により、包括的な支援をより効果的に実施することができるのではないか。
  
- 上記のうち特に③の学校については、子どもを起点に世帯支援につなげる関係機関として重要であり、スクール・ソーシャル・ワーカーの配置状況も踏まえつつ、個別ケース対応と一般的な制度周知の両面にしっかり取り組めるよう自立相談支援機関側から働きかけるべきではないか。
  
- 上記のほか、福祉分野の関係機関（地域包括支援センター等）との連携だけでなく、都道府県等の広域自治体の関係機関（公営住宅担当部局、地域自殺対策推進センター、ひきこもり地域支援センター、地域生活定着支援センター等）や、医療、司法等様々な分野との連携をさらに強化していくことも重要ではな

いか。

- 並行して検討している地域力強化の取組として、複合的な課題を抱えていたり表に出にくい深刻な状況にある世帯を地域において発見し解決につなげていく地域づくりを進めることが目指されている。自立相談支援機関は、こうした動きの中で発見される課題のある世帯に対し、専門性を持って多機関の協働の中核の役割を担う機関としてしっかりと支援していくことが重要ではないか。
- こうした様々な経路からの相談を受け止めるという点では、包括的な支援の入口として、経済的困窮の課題を抱える人であるかどうかに関わらず、社会的孤立や生きづらさを含め、すべての相談を断らないことを徹底すべきではないか。その際、法の対象者のあり方を改めて検討すべきではないか。
- また、まだ十分にアプローチできていないと思われる若年世代や相談できる曜日・時間帯に限られる就労中の人、身近な地域だからこそ声を上げられない人などの「自立相談支援機関にアクセスしにくい人」にも配慮が必要ではないか。この点、寄り添い型相談支援事業の意義を再認識すべきではないか。
- さらに、社会全体の取組として「困ったときにどうすればいいか・どこに相談すればいいか」について様々な広報媒体や学校教育・社会教育の場において学べる機会を作っていくことも必要ではないか。

(自立相談支援事業の体制面)

- 自立相談支援事業に支援員が十分に配置されていることにより、相談の掘り起こしにつながる取組が可能となることから、自治体が支援員をしっかりと配置できるような枠組みが必要ではないか。
- また、支援員の配置に当たっては、新規相談件数だけでなく継続ケースが蓄積してきていることを考慮に入れることが必要ではないか。

(自立に向けた支援)

- 相談者とともプランを作成することが体系的な支援のスタートとなることから、引き続きそのノウハウを展開し、積極的なプラン作成を推進していくべきではないか。
- 自立に向けては、就労した後の定着支援、社会参加の支援、一時的な貸付で緊急時を脱した後の償還段階の伴走支援等、地域社会の中でどのように自立した生活を確認していくかが重要ではないか。
- 法が目指す地域づくりは、一人ひとりの個別支援を起点とした地域づくりであるべきであると同時に、地域にある他分野の地域づくりの動きとも連動していく視点も重要ではないか。

## (2) 就労支援のあり方

### 【現状の評価と課題】

#### (基本的な考え方)

- 法に基づく就労支援は、就労という人間にとってかけがえのない営みをそれぞれの状況に応じて実現できることを目指している。したがって、収入を得るばかりではなく社会とのつながりを構築し、自己実現を図ることによって、日常生活自立・社会生活自立・経済的自立をよりよく果たすことにつながる支援を進めてきた。

#### (実績)

- ・ 新規相談のうち就労に関する相談は約4割
  - ・ プランにおける就労支援対象者 2.8万人(年間)、プラン作成対象者のうち50.8%
  - ・ 60代以上のプラン作成対象者のうち、就労支援対象者42.8%
  - ・ 法独自のオーダーメイド支援が効果的な対象者(まだ就労支援対象者ではないが、一般就労を目指すまでのステップアップ段階にある人を含む)(推計) 2.4~3.4万人
- 具体的には、支援対象者の状態像に応じた就労支援を制度化し、自立相談支援事業におけるアセスメントやプランに基づき、ハローワークを含む支援関係者や地域の民間事業所等が連携しつつ、きめ細かな支援を実施している。

#### (実績)

- ・ 生活保護受給者等就労自立促進事業(ハローワークの就職支援ナビゲーターによる支援・生活困窮者分)の利用件数 14,650件
  - ・ 自立相談支援事業における就労支援の利用件数 22,430件
  - ・ 就労準備支援事業実施自治体 253(H27年度)→355(H28年度)
  - ・ 就労準備支援事業利用件数 1,833件
  - ・ 認定就労訓練事業(H28年度第3四半期まで) 781件(利用定員合計2,332名)
  - ・ 認定就労訓練事業利用件数 161件
- こうした就労支援は、民間事業所等の既存業務から生活困窮者

になじむ業務の「切り出し」を要する場合もあり、生活困窮者本人だけではなく企業を支援するスキルも不可欠であることから、企業支援にも併せて取り組むことが期待されていると言える。

(自立相談支援事業の就労支援・生保受給者等就労自立促進事業等の利用状況)

- 住居確保給付金の利用者等、比較的早期の一般就労を目指せる人に対しては、生活保護受給者等就労自立促進事業や自立相談支援事業による就労支援により、丁寧なマッチングや面接への同行支援等がなされ、就労につながっている。

(実績)

- ・ 生保受給者等就労自立促進事業（生活困窮者分）利用者の就職率 64.6%（※常用雇用求人（期間の定めのない雇用）等に就職した者の割合）
- ・ 就労支援対象者の就労・増収率（H28年度・H28年12月まで） 72%

- また、自治体が無料職業紹介事業の仕組みを活用し、本人や世帯の状況等に合わせて就労時間や業務内容等を事業所と調整してオーダーメイド型の求人を作り出し、就労支援を行うことも効果的な支援となっている。

(実績)

- ・ 自立相談支援事業における無料職業紹介事業の実施状況届出又は許可済み（H28年度） 19.6%

(就労準備支援事業の利用状況)

- 一方、就労準備支援事業の利用は、想定されるニーズに比してそれほど進んでおらず、「利用すべきだが利用していない」「利用したいが利用できない」ケースが存在している。その背景には、本人の意向や利用中の経済的負担にかかる課題のほか、生活困窮者自立支援法施行規則（以下「施行規則」という。）第4条第1号に定める資産収入要件といった制度上の利用障壁もあると考えられる。

(実績)

- ・ 就労準備支援事業利用者の特性 プラン作成対象者全体と比較して、「就職活動困難」、「メンタルヘルスの課題」、

「就職定着困難」、「コミュニケーションが苦手」等の特性が多く出現することが確認される。

- ・ 就労準備支援事業を利用すべき者が利用しなかった理由  
本人が希望しない（必要性を理解しない）：58.7%、同（新しい環境に拒否感がある）：33.1%、同（参加のための経済的負担ができない）31.4%、資産収入要件を満たさないため：27.3%
- ・ 就労準備支援事業実施自治体のうち、施行規則第4条第2号に定める「(1号に定める資産収入要件を満たす者に) 準ずる者」を認めた実績がある自治体 46.0%

#### （就労準備支援事業の効果）

- 利用者はまだ少ない実態にあるが、就労準備支援事業の利用者は着実にステップアップしている。こうしたステップアップをもたらしているのは「オーダーメイド型で本人に合わせた支援」と「就労体験」の提供であるが、就労体験先の開拓等、人手にかかる支援については、自立相談支援事業においては代替できず、就労準備支援事業だからこそ取り組んでいるものである。

（実績）

- ・ 支援当初3ヶ月でステップアップが見られた支援対象者の割合（H28年度） 意欲・関係性・参加に関する状況：就労準備支援事業利用者 65.5%（⇔未利用者 39.5%）、就労に関する状況：50.9%（⇔未利用者 30.2%）
- ・ 就労準備支援事業の支援内容 ボランティアや職場見学の企画調整（定期的・長期的な利用）：67.4%（⇔自立相談支援事業では24.1%の実施にとどまる）、就労体験や職場実習の企画調整（定期的・長期的な利用）：66.5%（⇔同19.6%にとどまる）
- ・ 就労準備支援事業実施自治体における就労体験等への協力事業所数（人口10万人当たり・平均）：9.4か所（⇔未実施自治体では6.9か所）

#### （認定就労訓練事業の利用状況と効果）

- 認定就労訓練事業についても同様に、利用者はまだ少ない実態にあるが、一定期間継続的な利用の中で着実にステップアップが見られる。

（実績）

- ・ 利用形態 非雇用型のみ 66.7%、非雇用型から雇用型へ移

行：16.7%、雇用型のみ：16.7%

- ・ 認定就労訓練事業を利用すべき者が利用しなかった理由  
本人が通える範囲内に認定事業所がない：68.0%、本人が  
希望しない（新しい環境に拒否感がある又は必要性を理解  
しない）：23.6%

○ 認定就労訓練事業については、民間の自主事業という位置づけの中、認定の拡がりに課題がある。利用が進まない理由としても「本人が通える範囲内に認定事業所がない」が最も多くなっており、認定を増やしていくことでミスマッチを解消できれば、利用しやすくなると見込まれる。

（実績）

- ・ 民間事業所に認定就労訓練事業の認定取得を促し、断られたことがある自治体 34.3%
- ・ 上記の場合の断られた理由 助成金などの直接的なメリットがない：97.2%、申請の手続面が面倒・就労支援担当者を置く人的余裕がない：いずれも 63.9%

（住居確保給付金）

○ 就労支援を支える仕組みとして、住居確保給付金が法に基づき実施されている。雇用情勢の改善に伴い、新規支給決定件数は減少しているが、利用者の常用就職率は高く、早期に就職して給付を終了している。こうした実態からは、効果的なセーフティネットとして機能しているといえる。

（実績）

- ・ 住居確保給付金新規支給決定件数 6,613件（ピークはH22年度の37,151件）
- ・ 住居確保給付金利用者の常用就職率 70.3%（H25～27年度の3年間は7割前後の高い水準で推移）
- ・ 利用者の年齢層 40～49歳：32.0%、30～39歳：24.7%、50～59歳：21.5%
- ・ 常用就職した人の支給期間 当初期間（3ヶ月以内）が69.5%



## 【論点】

(就労支援全体の組み立て方)

- 就労支援は、本人に対して徹底した寄り添い型・伴走型の支援をしつつ、企業・事業所で実習しながら定着支援までをしっかりと行い、長期的な就労を実現し、生活困窮を脱却できるような支援をしていくことが必要ではないか。
- その際、地域にはこれまでは仕事として認識されてこなかった役割も含め様々な仕事や人材のニーズがあるため、そこへ就労の場を拡げていくべきではないか。具体的には、人手不足感や社会貢献に対する関心を持つ地域の企業、社会的企業、地域での自発的な活動、障害福祉サービス関係の事業所、社会福祉法人など地域ごとに異なる多様な資源の状況に合わせ、柔軟に取り組みやすい枠組みとしておくことが重要ではないか。また、その際、企業支援の観点も持って取り組むことや、法の実施主体としての圏域（市域等）にとらわれず、人の移動を念頭に考えていくことが重要ではないか。
- ハローワークとの一体的支援である生活保護受給者等就労自立促進事業は一定の成果を上げており、平成28年10月に創設された特定求職者雇用開発助成金（生活保護受給者等雇用開発コース）等の活用も含め、自立相談支援機関の的確なアセスメントに基づき、引き続き効果的な支援を効率よく実施していくことが重要ではないか。
- ハローワークとの一体的支援の他に、自治体が法独自のオーダーメイド支援を行う場合、支援対象者が就労体験や認定就労訓練事業、一般就労の支援とステップアップしていく一連の流れが想定される。そのため、支援対象者・事業所にとってスムーズな支援を行うためには、自治体において、無料職業紹介事業への取組を積極的に進めていくことが必要ではないか。
- 就労準備支援事業や認定就労訓練事業を経て一般就労を目指す人に対しても、面接や実習、就労の同行支援や受け入れ企業側の支援等の一般就労の実現に向けた支援は必要であり、自立相談支援事業の就労支援員の機能として重要ではないか。

- 就労支援において配慮を要する人は生活困窮者に限らず存在しており、分野を超える就労支援を地域ごとに組み立てていくことが必要ではないか。
- 法による就労支援はオーダーメイド型であることがその特長であり、特に就労準備支援事業や認定就労訓練事業は、メニューに本人を合わせることなく、本人起点の支援ができるあり方とすべきではないか。認定就労訓練事業についても、支援対象者一人ひとりに合わせて開拓する方が効率的なのではないか。

(就労準備支援事業の必要性・効果)

- 就労準備支援事業は、すぐに一般就労を目指しにくい人に対して就労に向けた準備をする機会を提供し、その人の可能性を広げる支援として欠かせないものであり、自治体の任意で行われる事業ではなく、必須とされるべきではないか。その際、形式的な実施ではなく実効性のある支援とするために、どのように考えるか。

(就労準備支援事業を巡る課題)

- 自立相談支援事業の就労支援員は企業への支援にも力を入れることが期待されているが、就労準備支援事業を必須とする場合、自立相談支援事業とは別事業とするか。その際、就労支援員との役割分担をどのように考えるか。
- 就労準備支援事業は、「あらゆる住民が役割を持ち、支え合う」という地域共生社会の理念に立ち、将来の生活困窮の予防の観点から積極的に活用していくべきである。この点、資産収入要件の定めにより、自治体の裁量を一定程度認めているものの独自に運用するかどうかについては自治体ごとのばらつきが見られる。地方自治体・支援現場において、就労準備支援事業を利用すべきあらゆる人に対して着実に事業を案内できるような対象者要件のあり方を検討していくべきではないか。
- また、厳しい生活困窮状況にある世帯は、就労準備支援事業の利用に必要な交通費が捻出できない等の理由により、事業を利用するよりも収入を得られる仕事を優先しがちであり、参加の動機付け等、何らかの対応が必要ではないか。

- 現行の年齢要件（65歳未満であること）は、高齢者の就労支援ニーズを踏まえるとあり方を検討すべきではないか。
- 事業における支援期間の定め（最長1年）や、自立相談支援事業において実施する意欲喚起等の取組との役割分担をどう考えるか。

（認定就労訓練事業のあり方）

- 潜在的には、認定就労訓練事業に取り組みたいと考えている事業者もあり、何らかの経済的インセンティブがあれば、認定就労訓練事業がより拡大するのではないか。
- 認定就労訓練事業の実施拡大のためには、企業支援の観点での技術的支援（事業主、現場の指導者、在職者といった受け入れ側への支援等）について、平成28年度に創設した就労訓練推進事業（就労訓練アドバイザー及び就労訓練事業所育成員の配置）の実績を踏まえた検討が必要ではないか。
- 認定就労訓練事業の担い手として社会福祉法人が積極的に参画できるよう、申請書類等の手続面で簡素化できるところはないか。また、訓練後の就労を考えると社会福祉法人だけでなく様々な主体の参画が必要ではないか。
- 認定就労訓練事業の認定は、現行制度では都道府県・政令指定都市・中核市が行うこととされているが、一般市においても、本人に合わせた事業所を開拓した後スムーズに認定できる枠組みが必要ではないか。

（住居確保給付金）

- 就労支援の一つである住居確保給付金については、セーフティネット機能を効果的に発揮するため、賃貸物件の契約時に不動産事業者において制度周知をしてはどうか。

（高齢者の就労支援ニーズ）

- 高齢者のうち就労希望がある人には、ハローワークやシルバー人材センター等とも連携しつつ、年齢を問わず、健康面ややりがいにも配慮した地域での就労の場づくりを進めていく必要があるのではないか。

- 相談者は、短時間の就労を希望する人から主たる生計の支えとしてしっかり働きたい人まで、また、就労経験のある人から乏しい人まで、様々な状況にあることから、しっかりとアセスメントして支援していく必要があるのではないか。

(その他)

- 就労支援は、介護保険の生活支援サービスの拡充の展開と結びつくことで、自治体の中で拡がりのある取組が可能となるのではないか。
- 同じ「第2のセーフティネット」である求職者支援制度については、効果的な活用の観点から、訓練メニューを自治体が組成するなどの具体的な方策を検討してはどうか。

### (3) 家計相談支援のあり方

#### 【現状の評価と課題】

##### (基本的な考え方)

- 家計相談支援は、家計に焦点を当てた個別的な働きかけを通じて生活力を高める支援であるが、生活の危機的な状況を脱出させる面、生活そのものであるという面、それらの前提として自己理解を深めるきっかけになるという面があり、生活困窮者全体に及ぶ拡がり、テクニカルな専門支援という二つの性質を有する。

##### (実績)

- ・ 継続的支援対象者（プラン作成対象者）のうち家計面に何らかの課題を抱える人の割合 95.2%
- ・ 家計相談支援事業実施自治体 205 (H27年度) →304 (H28年度)
- ・ 家計相談支援事業利用件数 4,696件
- ・ 家計相談支援事業利用者の特性 プラン作成対象者全体と比較して「経済的困窮」、「家計管理の課題」、「(多重・過重)債務」、「家族関係・家族の問題」等の特性が多く出現することが確認される。

##### (支援の効果)

- 自らの家計状況を客観的に理解し計画を立てることは難しいが、家計相談支援を通じて、家計相談支援員と共に家計収支を明らかにしていくことで、
  - ・ 本人が自らの家計状況を把握し、将来の見通しの中で現在どのように家計管理すればよいか自分で理解するようになる、
  - ・ 家計収支を明らかにすることにより必要な追加収入額がわかり、就労の選択肢が広がる、
  - ・ 現実的な債務返済・滞納解消計画の作成が可能となり、さらに、見通しを持った家計管理が身につく、
  - ・ 世帯全体の状況が明らかになり、相談者も気づいていない生活課題を見出すこともできる、といった効果が支援実例や利用者の声から確認されている。
- また、こうした支援により、利用者は着実に自立に向けたステップアップをしている。こうしたステップアップをもたらしているのは「早期からの家計相談支援」と「専門的な支援」の提供であ

るが、家計収支を的確に把握して将来の生活の見通しを立てる等の専門的な支援は、自立相談支援事業においては代替できず、家計相談支援事業だからこそ取り組んでいるものである。

(実績)

- ・ 支援当初3ヶ月でステップアップが見られた支援対象者の割合 経済的困窮の改善に関する状況：家計相談支援事業利用者 43.2% (⇔未利用者 28.9%)
- ・ 家計相談支援事業の支援内容 月単位の家計の把握(家計表作成)：90.0% (⇔自立相談支援事業では 59.7%の実施にとどまる)、将来の生活の見通しを作成(キャッシュフロー表作成)：76.5% (⇔同 23.4%にとどまる)

- 支援の効果は、各種滞納の解消に家計相談支援事業が効果的であるとの実態などからも確認できる。滞納の解消に役立つことで、法による支援全体にわたる庁内連携が進むことも副次的にもたらされている。

(実績)

- ・ 家計相談支援事業の支援を通じて、市県民税、国民健康保険料等の滞納が解消した例 分納計画を立てた 253 万円のうち 185 万円が納付済みとなった自治体、同 839 万円のうち 70 万円が納付済みとなった自治体等が確認されている。

- こうしたことから、家計相談支援事業未実施自治体において、家計相談支援事業の必要性の認識は高い。

(実績)

- ・ 家計相談支援事業未実施自治体のうち、事業の必要性「あり」と認識している自治体の割合 78.0%
- ・ 家計相談支援事業未実施自治体のうち、家計相談ニーズを有する相談者の割合が6割以上とする自治体 51.6%

## 【論点】

(家計相談支援の必要性・効果)

- 家計相談支援事業の専門的手法は、生活困窮からの脱却に不可欠であり、地方自治体の任意で行われる事業ではなく、必須とされるべきではないか。

- 家計相談支援を自立相談支援事業の中でも行えるとの意見もあるが、的確な収支把握、それに基づく将来の見通しの作成、家計状況に関するモニタリング（伴走支援）といった専門的な内容までは実施できていないのではないか。

（課題）

- 未実施自治体にとっては、補助率（2分の1）が事業化における課題となっているのではないか。
- 家計相談支援事業実施自治体においても、自立相談支援事業における利用の促し方等、事業間の連携上の課題があるのではないか。
- このことから、家計相談支援を必須とするに当たっては、自立相談支援事業の機能として位置付けるか、別事業とすべきかが重要ではないか。なお、この点については、自立相談支援事業の中に位置付け相談支援に織り込んだ方が現場としては取り組みやすいのではないか、自立相談支援事業の中に専門職として位置付けてはどうか、地域ごとに体制を吟味できる方がよいのではないかといった意見があった。
- 家計相談支援事業についても、利用による効果は明らかであるのに利用者に躊躇があるとすれば、利用を後押しできるよう、本人が実感できる効果（例：滞納している税・公共料金等の分納計画作成支援を受けられる等）と組み合わせることが必要ではないか。

（生活福祉資金との連携）

- 生活福祉資金の貸付に当たり、家計相談支援事業を活用していくべきではないか。

（生活保護受給者の利用）

- 生活保護受給者については、主に金銭の適切な管理という観点から、ケースワークにおける支援等を行っているが、保護からの脱却を目指す世帯に対して、将来のライフステージに応じた支出を見越した計画的な家計管理の能力を身につけることが経済的自立へつながり、保護脱却後の再受給リスクの軽減にもなると考えられることから、生活保護制度の自立支援プログラムの中で明確に家計相談支援事業を位置づけて推進することが考えられる。

#### (4) 貧困の連鎖防止・子どもの貧困への対応のあり方

##### 【現状の評価と課題】

- 子どもの学習支援事業は、低学力・低学歴が貧困の連鎖を生んでいるという問題意識から、学校ではない地域の中で高校進学・中退防止の支援を行うことを主眼とした事業である。実際の支援においては、学習支援を中心としつつも本人の意欲やソーシャルスキル、生活環境も向上させていく実践、そのために子どもだけでなく世帯にも支援を行うといった実践が広がってきている。

(実績)

- ・ 実施自治体数 301 (H27年度) →423 (H28年度)
- ・ 利用者数 20,421人 (うち生活保護世帯 58.7%、生活保護以外世帯 41.3%)
- ・ 学習支援事業の参加者のうち中学3年生が 30.5%、その高校進学率 98.2% (⇔全世帯平均は 98.8%)
- ・ 学習支援以外の支援の実施状況 居場所の提供：47.2%、訪問支援：39.9%、親に対する養育支援：39.2%、高校中退防止：28.9%
- ・ 高校中退防止の支援対象者の高校中退率 5.3%

- 特に、子どもの学習支援事業を入口として世帯支援を行うに当たっては、養育相談や進学資金相談等であれば子どもの学習支援事業で行われているが、親の就労支援等まで含める場合は自立相談支援事業で行われているのが一般的である。

(実績)

- ・ 事業利用に当たり親の自立相談支援機関への相談 (登録) を必須としている自治体 19.3%
- ・ 事業利用に当たり親の自立相談支援機関への相談 (登録) を必須としていない 80.7%の自治体において、親支援を行った人数 978人 (このうち 94.7%の自治体が学習支援事業において親支援を実施しており、その内容は養育相談や進学資金相談等)

- 目的・対象を異にする他の事業 (ひとり親家庭の子どもへの学習支援事業、地域未来塾) と連携して、効果的に事業を行っている自治体もある。



(実績)

- ・ ひとり親家庭の子どもへの学習支援事業との共同実施  
(H28年度において既に実施している自治体と今後検討する自治体の合計) 18.0%
- ・ 地域未来塾との共同実施(同) 3.6%
- ・ 子ども食堂やプレイパーク等と連携して、拡がりのある取組を展開している事例も見られる。

## 【論点】

(子どもの学習支援事業のあり方)

- 子どもの学習支援事業は、学習支援だけでなく、居場所の提供や訪問支援、親に対する養育支援(子どもの進学について、親自身の経験と客観的な情報を組み合わせて判断できるための助言等)、高校中退防止の支援等様々なメニューが実施されている。これについて、質の向上の観点から、高校進学だけでなく卒業までを見通した学習支援や、親以外の大人に相談できる関係づくり等の標準的な内容を定めるべきではないか。その上で、貧困の連鎖防止のための総合的な事業として再構築すべきではないか。
- 子どもの学習支援事業をきっかけとして、自立相談支援事業が行う世帯支援につなげる入口としていくべきではないか。その際、よりつなぎやすくするための方策をどのように考えるか。
- 子どもに対する有機的で包括的な支援を行うという観点から、他の学習支援事業(ひとり親家庭の子どもへの学習支援事業、地域未来塾)との関係をどのように考えるか。
- 学校との連携を深め、課題を抱える子どもを支援していくべきではないか。
- 民間の実践である子ども食堂は、敷居が低く子どもが参加しやすいことから、支援を要する子どもの「発見機能」が期待されるが、これとの関係をどう考えるか。
- 未実施自治体にとっては、補助率(2分の1)が事業化における課題となっているのではないか。

(特に困難を抱える子どもに対する支援)

- 高校生や高校中退した人、中学卒業後進学していない人などの10代の若年層に対する支援が不足しているのではないか。学習支援だけでなく、自立に向けた相談支援を必要とする子どももいるのではないか。
- 虐待等で家族を頼れない子どもや、児童養護施設を退所した若者等にも、自立に向けた相談支援が必要なのではないか。
- 若年層の自殺防止対策との連携の観点から、学習支援の場等が持つ居場所機能が重要ではないか。

(貧困の連鎖防止のための予防的な教育)

- 高校生等の段階で社会保障や家計管理についての教育を実施していくべきではないか。

## (5) 一時生活支援のあり方

### 【現状の評価と課題】

- 平成15年度から実施されてきたホームレス対策は、法の施行により自立相談支援事業・一時生活支援事業として改めて位置づけられ、広く一定の住居を持たない生活困窮者を対象として、包括的な支援を提供する枠組みとなった。これにより、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」に定めるホームレス数が減少傾向にある中、高齢化・路上生活の長期化等の課題もある一方で、ホームレスが確認されない自治体・小規模自治体においても一時生活支援事業の実施が着実に広がってきている。

(実績)

- ・ 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」に定めるホームレスの数 25,296人(H15)→6,235人(H28)
  - ・ 一時生活支援事業実施自治体 57(H26年度)→176(H27年度)→236(H28年度)
  - ・ 一時生活支援事業実施自治体のうち、ホームレスが確認されていない自治体の割合 14.0%(H26年度)→43.2%(H27・28年度)
  - ・ 人口15万人未満自治体における一時生活支援事業実施自治体数 10(H26年度)→100(H27年度)→132(H28年度)
  - ・ 巡回相談(自立相談支援事業)の実施自治体 53(H26年度)→80(H27年度)
- 「広く一定の住居を持たない生活困窮者」は、離職して間もない人から路上生活が長い人まで、様々な状態像の人が含まれる。そのため、一時生活支援事業の利用後に就労自立を果たすケースと、施設入所、入院や生活保護適用となるケースがある。

(実績)

- ・ 一時生活支援事業の利用者の年齢層 40代、50代でそれぞれ22%、30代が17%
  - ・ 一時生活支援事業利用後の状況(自立支援センターの場合) 福祉等の措置32%、就職31%
  - ・ 同(借上型シェルターの場合) 福祉等の措置63%、就職14%
- 生活の場である一時生活支援事業の利用を通じて、支援対象者の多角的なアセスメントが可能となるとともに、支援対象者と支援

を行う側が信頼関係を築く基盤となっている。

### 【論点】

(一時生活支援事業のあり方)

- 一時生活支援事業のうち借り上げ型シェルターにおいては、自立支援センターや設置型シェルターと異なり、恒常的に利用があることを想定していないため常駐の支援員は配置していない。利用者の支援については自立相談支援機関に配置されている支援員が出向いて対応しているが、ホームレスの高齢化・路上生活の長期化も踏まえ、効果的に自立支援が行われるにはどのようなことが考えられるか。

(広域実施と都道府県の役割)

- 一時生活支援事業の広域実施をより進めることが重要ではないか。その際に都道府県が果たすべき役割も含めて検討すべきではないか。

※一時的でなく長期継続性のある居住支援については次節にて整理。

## (6) 居住支援のあり方

### 【現状の評価と課題】

- 「住まい」は、単にハードとしての「住宅・住居」の役割にとどまらず、家庭を育み、地域社会とのつながりを持ちながら生活していく「拠点」としての重要な役割があり、その確保が自立の基盤となる。
- 従来より住宅行政における住宅セーフティネットとして、公営住宅のほか、民間住宅を活用した借上公営住宅、地域優良賃貸住宅等が供給されてきた。また、「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」第10条に基づく居住支援協議会による支援も行われてきた。現在、国土交通省においては、こうした住宅セーフティネット機能の強化に向けた関連法案が国会へ提出されている。

(実績)

- ・ 公営住宅の管理戸数 (H26 年度) 約 216 万戸
  - ・ 民間賃貸住宅に居住する高齢者世帯数 (H25 年度) 約 162 万世帯
  - ・ 居住支援協議会の設置状況 (平成 29 年 1 月末現在) 47 都道府県 17 区市町
- 生活困窮者にとっては、住まいを確保するに当たり家賃負担の問題に加え、連帯保証人、緊急連絡先の確保等の様々な課題がある。住居確保給付金により一時的に支援を行えば自立が可能となる世帯もあるが、本来的に長期継続性のある「住まう」という面についての具体的な支援メニューは現行法にはない。特に連帯保証人や緊急連絡先の課題は、身寄りがない等の社会的孤立に起因すると考えられ、住宅確保だけでなく就職や入院等の場面でも課題となっている。

(実績)

- ・ 高齢者の入居に対して拒否感を有する大家の割合 60%
  - ・ 連帯保証人の確保に困った経験のある人 8.4%
- 居住支援協議会の取組や、「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」、居住支援に先進的に取り組む事例等からは、
    - ・ ハードとしての住居だけでなく、必要に応じた生活支援を付

けることによって保証の問題も解消する等、生活支援とハード面を一体的にした居住支援のニーズがあるのではないかと、こうした生活支援を誰がどのように提供するのか、といった論点が出てきている。

## 【論点】

### （居住支援の必要性と検討すべき点）

- 生活困窮者自立支援において居住支援は不可欠な要素ではないか。その際、住居の供給に関わる民間事業者も含め、住宅分野の政策と一体的に進めていく必要があるのではないかと。
- 支出に占める家賃負担が大きい場合、本人が希望すれば、転居は家計改善において効果的な手段となるが、低廉な家賃の住宅は限定されており、特に高齢者の転居は入居拒否等の様々な課題が存在する。こうした現状を踏まえ、どのような支援が考えられるか。
- 身寄りがなく、収入の見通しが立たない生活困窮者は民間賃貸物件に入居することが難しい。自立支援や地域の見守りがしっかりと付いていることで、入居しやすくなるのではないかと。
- 基礎自治体での居住支援協議会設置が推進されており、この動きと併せて、日々の相談支援の中で支援ニーズを把握している自立相談支援機関が主体的に居住支援を行うことや、都道府県の居住支援協議会との間で関係づくりをしていくことなどが必要ではないかと。また、空き家の活用と連携していくことも重要ではないかと。
- 「住まう」という概念には期間設定がなじまない。仮に居住支援を一つの事業とする場合、どこまでを制度の中の支援と位置付けるべきか。
- 生活困窮者に対する居住支援の検討に当たっては、生活保護受給者も含めて利用している無料低額宿泊所のあり方との関連も念頭に置くべきではないかと。

(住宅手当(家賃補助)等)

- 家賃補助は、高齢者だけでなく、現役の稼働年齢層や若年層、厳しい家庭環境にあって自立できる年齢に達している子どもに対する効果的な支援の一つとして、国土交通省において関連法案が国会へ提出されている新たな住宅セーフティネットの家賃補助制度に期待しつつ、十分に活用できるよう厚生労働省・国土交通省間でしっかりと課題を共有しながら、施策実施に向けて共に進めていくべきではないか。また、居住支援法人の創設等、家賃補助制度以外の事項も含め、新たな住宅セーフティネットの活用のための具体的方策を検討していくべきではないか。

(その他)

- 連帯保証人や緊急連絡先の課題は、賃貸住宅への入居や就職、入院等の場面で顕在化しているが、社会的孤立が広がる中で民—民間の契約における信用や保証の裏付けを今後どのように考えていくかという大きな問題であり、社会全体としてこれをどう考えていくか。

## (7) 高齢者に対する支援のあり方

### 【現状の評価と課題】

(高齢の生活困窮者を受け止める)

- 法の施行により、高齢の生活困窮者が自立相談支援機関につながっている。相談者全体と同様に、自立相談支援機関においてプランを作成して継続的に支援するか、他機関に適切につなぐかの大きく二とおりに分かれる。

(実績)

- ・ 65歳以上の人が新規相談者全体の18.5%を占める。
- ・ 65歳以上の人がプラン作成対象者全体の13.3%を占める。
- ・ 新規相談者(65歳以上)のうち、福祉事務所(生活保護担当)へつなぐ割合(H28年度) 42.0%
- ・ 同、地域包括支援センターへつなぐ割合(H28年度) 15.6%

(プラン作成により継続的に支援する)

- プランを作成して継続的に支援する場合には、一般就労を目指すプランも半数近くあり、就労収入により家計を支える希望があることが現れている。

(実績)

- ・ 60代以上のプラン作成対象者のうち、就労支援対象者42.8%(再掲)
  - ・ プラン作成対象者の抱える課題(65~74歳) 「経済的困窮」、「就職活動困難」、「病気」の順に多い。
  - ・ 同(75歳以上) 「経済的困窮」、「病気」、「家計管理の課題」の順に多い。
- また、特に75歳以上のプラン作成対象者においては抱える課題として「家計管理の課題」が挙げられている。年齢面で考えると就労により抜本的に家計状況を改善することが難しい中、想定される収入の中で支出をやりくりすることが目標となる人も一定程度存在することの現れである。
- 高齢で民営借家に居住する世帯には低所得者の割合が高い。継続的な家賃負担が課題となるだけでなく、高齢者が民間賃貸住宅に住み続けるに当たっては、入居拒否や連帯保証の確保といった課題がある。



(実績)

- ・ 高齢民営借家世帯に占める年収 200 万円未満の割合 (H25 年度) 約 6 割 (全年齢民営借家では約 3 割)
- ・ 高齢者の入居に対して拒否感を有する大家の割合 60% (再掲)
- ・ 連帯保証人の確保に困った経験のある人 8.4% (再掲)

## 【論点】

(高齢者の就労支援) ※各項目は再掲

- 高齢者のうち就労希望がある人には、ハローワークやシルバー人材センター等とも連携しつつ、年齢を問わず、健康面ややりがいにも配慮した地域での就労の場づくりを進めていく必要があるのではないか。
- 相談者は、短時間の就労を希望する人から主たる生計の支えとしてしっかり働きたい人まで、また、就労経験のある人から乏しい人まで、様々な状況にあることから、しっかりとアセスメントして支援していく必要があるのではないか。
- 就労支援は、介護保険の生活支援サービスの拡充の展開と結びつくことで、自治体の中で拡がりのある取組が可能となるのではないか。

(高齢者の居住支援) ※各項目は再掲

- 支出に占める家賃負担が大きい場合、本人が希望すれば、転居は家計改善において効果的な手段となるが、低廉な家賃の住宅は限定されており、特に高齢者の転居は入居拒否等の様々な課題が存在する。こうした現状を踏まえ、どのような支援が考えられるか。
- 身寄りがなく、収入の見通しが立たない生活困窮者は民間賃貸物件に入居することが難しい。自立支援や地域の見守りがしっかりと付いていることで、入居しやすくなるのではないか。
- 基礎自治体での居住支援協議会設置が推進されており、この動きと併せて、日々の相談支援の中で支援ニーズを把握している

自立相談支援機関が主体的に居住支援を行うことや、都道府県の居住支援協議会との間で関係づくりをしていくことなどが必要ではないか。また、空き家の活用と連携していくことも重要ではないか。

- 家賃補助は、高齢者だけでなく、現役の稼働年齢層や若年層、厳しい家庭環境にあって自立できる年齢に達している子どもに対する効果的な支援の一つとして、国土交通省において関連法案が国会へ提出されている新たな住宅セーフティネットの家賃補助制度に期待しつつ、十分に活用できるよう厚生労働省・国土交通省間でしっかりと課題を共有しながら、施策実施に向けて共に進めていくべきではないか。また、居住支援法人の創設等、家賃補助制度以外の事項も含め、新たな住宅セーフティネットの活用のための具体的方策を検討していくべきではないか。

#### (高齢者になる前の支援)

- 高齢期になってから生活困窮や生活保護に至ることを防ぐ観点から、その前の時期（60代前半や50代）のうちに支援につながり、将来を見据えた就労支援によりできるだけ就労収入を得られるようにしておくことや、家計相談支援により家計管理ができる力を身につけておくことが重要ではないか。
- その観点からは、いわゆる「8050」の世帯を含め、中高年のひきこもりの人等、特に留意して相談につなげていくべき人がいるのではないか。

## (8) 自立支援に関連する諸課題

### 【現状の評価と課題】

#### (当座の資金ニーズと生活福祉資金)

- 自立相談支援事業の相談支援において顕在化する当座の資金ニーズについては、生活福祉資金制度を効果的に活用できることが期待され、法施行以降、総合支援資金及び緊急小口資金の貸付に当たっては自立相談支援事業の利用を原則としてセットとすることとした。しかしながら、両制度間の連携状況や、生活福祉資金制度における貸付要件や貸付決定までの期間の長さ等の課題が指摘されている。その一方で、独自の資金貸付・給付等の支援が実施されている実態がある。

#### (実績)

- ・ 自立相談支援機関側から見た生活福祉資金との連携上の課題 貸付要件が厳しすぎる：58.2%、貸付決定までの審査に時間がかかりすぎる：53.5%、提出を求められる書類が多すぎる：33.1%
- ・ 緊急小口資金の相談から貸付決定・送金までの平均期間 1週間程度：43.8% 1週間～2週間程度：42.1%
- ・ 独自の生活困窮者支援を実施している人口 10万人以上自治体の社協 72.0%、うち、緊急時の食糧供給を実施：71.7%、独自の資金貸付・給付を実施：65.9%

#### (生活保護との関係)

- また、まずは生活保護法による保護を必要とする状態にある場合、自立相談支援機関から福祉事務所の生活保護担当へつなぐこともある。
- 生活保護法と生活困窮者自立支援法では対象者が分かれているが、支援メニューに関しては、制度上は、就労支援や就労準備支援等について生活困窮者・生活保護受給者に対して同様の支援が可能な仕組みとなっている。

#### (実績)

- ・ 自立相談支援事業と被保護者就労支援事業との一体的実施を行っている割合(901自治体中・H28年度) 47.7%
- ・ 就労準備支援事業と被保護者就労準備支援事業との一体的実施を行っている割合(355自治体中・H28年度) 57.2%

- 相談支援の場面においても、自立相談支援機関から福祉事務所につなぐ場合はアセスメントシート等を共有し、福祉事務所から自立相談支援機関へつなぐ場合はケース記録等を共有するなど、自立相談支援機関と福祉事務所の相互連携や情報共有が行われるよう、通知等により求めてきた。しかしながら、例えば自立相談支援機関へ相談があったのち生活保護担当につなぐ場合には、自立相談支援機関ではプランを作成しないため、保護決定されたかどうか、被保護者となった後にどういう経過を辿ったかを把握する法令上の仕組みはない。こうしたことから、支援の一貫性という点では課題があるのではないかと指摘がある。

(実績)

- ・ 新規相談者のうち、福祉事務所（生活保護担当）へつなぐ割合（H28年度） 約1割
- ・ プラン作成対象者のうち生活保護適用となる割合（就労支援対象者でない場合） 31.2%

## 【論点】

(生活福祉資金のあり方)

- 生活福祉資金については、
- ・ より充実した議論のために、利用者の状態やニーズ面も含めたデータの整備が必要ではないか。
  - ・ 手続や必要書類、貸付要件、貸付までの期間等、地域ごとの運用のばらつきや生活困窮者の実態も踏まえて見直すべき点があるのではないか。
  - ・ 自立相談支援事業だけでなく家計相談支援事業との連携により、貸しやすく、かつ償還しやすくできるのではないか。連携を深めるにはどのようなあり方が必要か。
  - ・ 判断能力が十分でない人への対応をどのように考えるか。
  - ・ 自立相談支援事業や家計相談支援事業がいつまでも償還状況を見守ることは困難であり、長期的には、地域で孤立しない状態を作っていく支援が重要ではないか。
  - ・ 教育支援資金についても、原則として自立相談支援事業の利用を要件とすることを検討してはどうか。

(生活保護との関係)

- 自立相談支援機関に相談があった後、一時的に生活保護を利用し生活を安定させてから生活保護を脱却し、自立相談支援機関において自立支援を行っていくことも想定しうる。また、こうした「自立相談支援事業→生活保護→自立相談支援事業」という場合だけでなく、生活保護脱却時に自立相談支援事業につなげて生活保護脱却後の生活の安定を支援する必要があるケースもある。これらの場合に、支援の一貫性をどのように確保すべきか。
  
- こうした支援の一貫性が重要である一方で、入口については、福祉事務所とは別に自立相談支援機関が設けられていることによって相談に関する心理的ハードルが下がっているという利点もあるのではないか。法による支援は、なるべく早期に開始することが望ましく、相談しやすい窓口のあり方が重要ではないか。

(9) 支援を行う枠組み（法体系のあり方と自治体・支援従事者・関係者の役割等）

【現状の評価と課題】

（支援の理念）

- 法による生活困窮者自立支援は、「包括的」「個別的」「早期的」「継続的」「分権的・創造的」の5つの「かたち」を掲げてきた。また、そのことを通じ、「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と「地域づくり」の2つを目標としてきた。特に、「尊厳の確保」については、相談者を丸ごと受け止め、誰も排除しないという考え方に立つことが包括的支援の出発点となる。
- しかしながら、現行の法の規定においては、生活困窮者に対して自立支援を行うことが定められているのみで、こうした基本的な理念は法文上は明らかになっていない。

（支援の質と人材養成研修等）

- 法による自立支援の肝は支援に従事する「人」であるが、自立相談支援機関ごと、支援員ごとの力量差が出てきているとの指摘がある。また、支援困難ケースの長期化等により、支援員の業務負担が増しているとの指摘もある。
- 支援の質を担保するため、法施行前の平成26年度より、自立相談支援事業の3職種ごとに国が人材養成研修を実施してきた。平成27年度からは、任意事業である就労準備支援事業・家計相談支援事業についても実施している。

（実績）

- ・ 修了者数（H28年度まで） 主任相談支援員：686名（⇔支援員数1,281名）、相談支援員：835名（⇔支援員数2,660名）、就労支援員634名（⇔支援員数1,831名）
- 現行の国が実施する人材養成研修は、単に人材を養成する場ではなく、支援現場における課題を改めて見つめ直し、それに対して何ができるかを共有していく場にもなっている。

（都道府県の役割）

- こうした支援の質の確保も念頭に、都道府県には広域自治体として、市等が行う生活困窮者自立支援についての助言、情報提供を

行う責務がある。つまり、郡部福祉事務所の設置主体としての役割や認定就労訓練事業の認定主体としての役割のほか、広域自治体として基礎自治体の支援をバックアップする役割が強く期待される。他分野では、愛媛県の虐待対応専門職チームや、千葉県の中核地域生活支援センターのほか、地域自殺対策センター等、基礎自治体単独では取り組みにくい事柄について都道府県が共に連携して担っている事例がある。

(参考)

- ・愛媛県の虐待対応専門職チーム：虐待の解決・防止のためにはソーシャルワークや法的な側面からの専門知識を要するため、県が専門職チームと共同して市町の支援体制を構築している例。
- ・千葉県の中核地域生活支援センター：24時間365日体制での福祉の総合相談等を、基礎自治体の担当部門や地域の関係機関と役割分担しながら実施している例。

- 具体的には、任意事業の実施促進や、養成研修（都道府県研修）・地域ネットワークづくり、産業雇用部門の知見を生かした就労関係での基礎自治体の支援等に取り組むよう促してきたが、十分に進んでいないものもある。

(実績)

- ・ 都道府県と基礎自治体で共同実施の形を取る等により、事業の広域実施に取り組んでいる都道府県割合 23.4%
- ・ 都道府県研修を実施している都道府県割合 51.1%
- ・ 認定就労訓練事業を認定していない都道府県（平成28年度 第3四半期まで） 5県

(町村部における支援)

- 町村部の支援状況を見ると、新規相談件数やプラン作成率等の基礎的な支援状況が全国平均に届かない都道府県が多い現状にある。

(実績)

- ・ 新規相談件数が全国平均を上回る自治体 10 都道府県
- ・ プラン作成率が全国平均を上回る自治体 15 都道府県

(社会福祉法人の役割)

- 社会福祉法人は、法に定める各事業の担い手として支援に参画している。

(実績)

- ・ 自立相談支援事業（H28 年度）：全体の 61.0%を占める委託形態での実施のうちの 8.4% ※社会福祉協議会分を除く。
- ・ 就労準備支援事業（H28 年度）：全体の 91.6%を占める委託形態での実施のうちの 13.2% ※同上

○ また、平成 28 年改正社会福祉法により、社会福祉法人には地域における公益的な取組を実施する責務が創設された。以前より、社会福祉法人が生活困窮者に対する独自の支援を行う例はあったが、その取組がより拡がっていくことが期待される。

(実績)

- ・ 生活困窮者に対する緊急経済的援助のため、都道府県社会福祉協議会において、各法人からの拠出によって基金を設置。CSW（コミュニティ・ソーシャル・ワーカー）などの相談支援と一体的に実施している例がある。
- ・ 空き家を借り上げて高齢者に安く転貸し、自立生活を支援している例がある。
- ・ 認定就労訓練事業所として、様々な業務の切り出しを実施（H28 年度第 3 四半期までの認定件数 781 件のうち 429 件が社会福祉法人）。
- ・ 法定事業とは別の子どもの学習支援事業を実施している例がある。

(制度評価指標)

○ 新しい制度である法の制度評価については、個々人によって自立の目標は異なるものの、新しい制度としての制度効果をマクロの面でしっかり把握し、施策のPDCAサイクルを回していくことが重要である。その観点から、

- ① 相談を広く受け止めるという「入口機能」、
  - ② 支援を通じて支援対象者の状態像がどのように変容し自立に向かうかという「プロセス」、
  - ③ ②の中でも特に就労自立につながる「就労・増収」、
- といった観点に着目し、多角的に実施している。「経済・財政再生計画改革工程表」において定めている KPI（Key Performance Indicator）も、こうした観点で設定している。

(K P I)

- ・ 自立相談支援事業における生活困窮者の年間新規相談件数



【2018年度までに40万件】(①)

- ・ 自立生活のためのプラン作成件数【2018年度までに年間新規相談件数の50%】(①)
- ・ 自立生活のためのプランに就労支援が盛り込まれた対象者数【2018年度までにプラン作成件数の60%】(①)
- ・ 継続的支援対象者の1年間でのステップアップ率(※)【2018年度までに90%】(②)
- ・ (※)「自立意欲等」「経済的困窮」「就労」に関する状況が改善している者の割合
- ・ 就労支援プラン対象者のうち、就労した者及び就労による収入が増加した者の割合【2018年度までに75%】(③)

(実績)

- ・ 新規相談件数 約22.6万件
- ・ 支援当初3ヶ月でステップアップが見られた支援対象者の割合(H28年度) 意欲・関係性・参加に関する状況：40.5%、経済的困窮の改善に関する状況：30.2%、就労に関する状況：31.0%
- ・ 就労支援対象者の就労・増収率(H28年度・H28年12月まで) 72%

【論点】

(支援の理念の具現化)

- 「生活困窮者の自立と尊厳の確保」や「生活困窮者自立支援を通じた地域づくり」といった理念を法定化し、国・地方自治体・支援現場が常に確認・共有し、支援に具現化していく基盤とすることが必要ではないか。
- 自治体の役割を明確にした上で、福祉部局に限らず自治体トップも含めて地方自治体が法の理念を受け止め、行政計画への位置づけや、既に地域に存在する様々な動きとの連携・役割分担を含め、自治体ごとの自立支援体系を構築することが必要ではないか。そうした取組の中で支援の状況に見られる地方自治体間のばらつきを改善するに当たっては、国が事業を義務化する方向で改善していくことに限らず、様々な方策を検討すべきではないか。

(支援の質と人材養成研修)

- 法による自立支援の肝は支援に従事する「人」であり、法による支援を具現化する支援者には高度の専門性が求められる。地域の実情に応じた研修を実施するための都道府県研修に加えて国が人材養成研修を行う意義も含め、全体として人材養成研修のあり方をどのように考えるか。
- 人材養成研修のあり方を検討するに当たっては、人事異動等により支援員の入れ替わりがある中で、制度の理念や人材養成の重要性を理解して研修の企画を担っていく仕組みが必要である。研修全体は行政の実施責任の中で行うとしても、研修の企画・実施に民間から積極的に関わってもらうことも必要ではないか。また、人事異動等で担当から離れた後も、その知識を生かして異なる分野から生活困窮者自立支援に関わる視点を持ってもらうことも期待されるのではないか。
- 支援に従事する人の待遇、研修等による支援力の向上、支援者ネットワークづくり等の観点に目配りし、支援現場をしっかりとバックアップしていくべきではないか。
- 法による支援は、実践が先行してその効果が確認されてきているが、支援技術の向上や普遍化のためには、支援方法と本人に見られる変化の因果関係等について、心理学的な面も含めた研究や知見を蓄積していくことが必要ではないか。
- 本当に質の高い支援をしているのかを第三者が検証することや、OJTやスーパービジョンの体制づくり等を考えていく必要があるのではないか。

(都道府県の役割)

- 都道府県は、基礎自治体が行う支援に伴走するという視点で役割を位置付けることが必要ではないか。その際、個別ケースの広域調整や人材養成研修のみを担うことによって、期待される役割を的確に果たすことは難しく、「支援員の支援」に取り組むことを念頭においてはどうか。これにより、自立相談支援事業において課題となっている支援困難事例の滞留や支援員の孤立等の解消に寄与するのではないか。

- その際、具体的な財源の裏付けを持った役割としていくことや、福祉にとどまらずまちづくり等の他分野との関わりについて都道府県がどのような役割を果たせるかについても検討すべきではないか。
- 都道府県内の中心市・周辺市の配置と人の流れ、居住自治体と就労先自治体が異なる現状、移動範囲の広い若年層の存在等からは、福祉事務所設置自治体が支援を提供する枠組みだけでは対応しきれないのではないかと。広域調整が必要となるのではないかと。

(町村部における支援)

- 町村部については、法による支援を効果的に行い、地域づくりにつなげるためには町村が当事者として参画するための枠組みが必要ではないかと。

(社会福祉法人の役割)

- 社会福祉法人が地域における公益的な取組として実施している、生活困窮者に対する緊急経済的援助や住まい支援、就労支援等が自立相談支援事業としっかり連携し、生活困窮者に対する効果的な支援となるよう取り組むことが重要ではないかと。
- 社会福祉法人としては、取り組んでいる事業の分野に限らず広く福祉ニーズに対応していくために、生活困窮者支援・世帯支援といった観点を持つことが重要ではないかと。
- 社会福祉法人が法による支援の枠組みを使って地域づくりや就労支援等に参画する場合の手続面・制度面の障壁がないか、確認が必要ではないかと。

(制度評価のあり方)

- 支援を通じて、支援対象者がどのような変化を辿り、自立に向かうのかについては、就労の実現に偏ることなく、「新たな評価指標」を用いて心理的・社会的な面も含めたマクロの多角的な評価を充実していくべきではないかと。
- 法による自立支援は将来の損失を防ぐ人的投資の意味も持っており、その観点からの制度評価も必要ではないかと。

(帳票のあり方)

- 現行の帳票は個人ベースのものとなっているが、世帯単位の支援を行いやすいあり方を検討していくべきではないか。

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  
構成員名簿

|        |                                 |
|--------|---------------------------------|
| 相澤 照代  | 川崎市健康福祉局生活保護・自立支援室長             |
| 朝比奈 ミカ | 市川市生活サポートセンターそら 主任相談支援員         |
| 大津 和夫  | 読売新聞東京本社編集局社会保障部次長              |
| 奥田 知志  | 認定 NPO 法人抱樸 <sup>ほうぼく</sup> 理事長 |
| 菊池 馨実  | 早稲田大学大学院法学研究科長                  |
| 櫛部 武俊  | 一般社団法人釧路社会的企業創造協議会 副代表          |
| 駒村 康平  | 慶應義塾大学経済学部 教授                   |
| 生水 裕美  | 野洲市市民部市民生活相談課 課長補佐              |
| 新保 美香  | 明治学院大学社会学部 教授                   |
| 田中 弘訓  | 高知市福祉事務所長                       |
| 長岡 芳美  | 山形市社会福祉協議会 事務局長                 |
| 西岡 正次  | A'ワーク創造館 就労支援室長                 |
| 野溝 守   | 埼玉県老人福祉施設協議会 副会長                |
| 前神 有里  | 一般財団法人地域活性化センター クリエイティブ事業室長     |
| 宮本 太郎  | 中央大学法学部 教授                      |
| 森脇 俊二  | 氷見市社会福祉協議会 事務局次長                |
| 山本 英紀  | 長野県健康福祉部長                       |
| 渡辺 由美子 | NPO 法人キッズドア 理事長                 |
| 渡辺 ゆりか | 一般社団法人草の根ささえあいプロジェクト 代表理事       |
| 和田 敏明  | ルーテル学院大学 名誉教授                   |

(五十音順・敬称略)

**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  
開催経過**

| 開催日                      | 議題等   |
|--------------------------|---|
| 第1回<br>(平成28年<br>10月6日)  | (1) 座長の選任<br>(2) 生活困窮者自立支援法の施行状況について<br>(3) その他   |
| 第2回<br>(平成28年<br>10月24日) | (1) 自立相談支援事業のあり方について<br>(2) 就労支援のあり方について<br>(3) その他   |
| 第3回<br>(平成28年<br>11月14日) | (1) 前回の指摘事項に関して<br>(2) 家計相談支援事業のあり方について<br>(3) 貧困の連鎖防止(子どもの学習支援事業等)のあり方について<br>(4) 住居確保給付金のあり方について<br>(5) 一時生活支援事業のあり方について    |
| 第4回<br>(平成28年<br>12月1日)  | (1) 前回までの指摘事項に関して<br>(2) 高齢者に対する支援について<br>(3) 社会福祉法人の役割、人材養成研修、帳票、統計システム等について   |
| 第5回<br>(平成28年<br>12月19日) | (1) 前回までの指摘事項に関して<br>(2) 生活福祉資金について<br>(3) 生活保護との関係について<br>(4) 都道府県の役割と町村部の支援のあり方について<br>(5) 地域づくりについて<br>・ 地域力検討会の状況について(報告) |
| 第6回<br>(平成29年<br>1月23日)  | (1) 前回までの指摘事項に関して<br>(2) 論点整理(案)について  |
| 第7回<br>(平成29年<br>3月6日)   | (1) 論点整理(案)について   |