

アフターサービス推進室活動報告書 Vol.18

生活困窮者自立支援法の施行に向けて
－ 6 自治体の取組－

平成 27 年 3 月

厚生労働省アフターサービス推進室

《 目 次 》

はじめに 調査の実施について

- 1. 調査の経緯と目的 ----- P 2
- 2. 調査の対象 ----- P 3
- 3. 調査の方針 ----- P 4

第1 生活困窮者自立支援制度の導入と運営について

- 1. 新しい社会的リスク ----- P 5
- 2. 生活保護受給者の状況 ----- P 6
- 3. 生活困窮者自立支援制度 ----- P 7
- 4. 自立相談支援事業の運営の流れ ----- P 8
- 5. 主な支援事業の概要 ----- P 11
- 《 新たに導入される生活困窮者自立支援制度について 》----- P 16

第2 生活困窮者自立支援制度の円滑な施行に向けて

- 1. 多様な「出口」の準備 ----- P 18
- 2. 官民協働による地域における社会資源との連携強化 ----- P 18
- 3. 支援を担う人材の確保と育成 ----- P 19
- 4. 目標設定による事業運営状況の把握と改善 ----- P 19

－ 6 自治体の取組－

(I) 生活保護受給者向け自立支援事業・地域福祉活動等についての取組

- I. 横浜市 ----- P 21
- II. 豊中市 ----- P 27
- III. 佐賀市 ----- P 35
- IV. 釧路市 ----- P 38
- V. 名張市 ----- P 45
- VI. 白杵市 ----- P 50

(II) 生活困窮者自立促進支援モデル事業についての取組

- I. 横浜市 ----- P 53
- II. 豊中市 ----- P 58
- III. 佐賀市 ----- P 63
- IV. 釧路市 ----- P 69
- V. 名張市 ----- P 73
- VI. 白杵市 ----- P 79

はじめに 調査の実施について

平成 27 年 4 月 1 日から「生活困窮者自立支援法」が施行され、全国の福祉事務所を設置する自治体が生活困窮者に対する相談窓口を開設し、自立相談支援事業等を開始する。今回、アフターサービス推進室では、法の施行を控え、平成 25 年度中から先進的に「生活困窮者自立促進支援モデル事業」に取り組んでいる自治体のうち 6 つの自治体を訪問し、ヒアリング調査を行った。

については、本調査に基づき、各自治体が従来から取り組んできた自立支援事業や地域福祉活動等とそれらも踏まえたモデル事業の取組状況等について、以下のとおり報告するものである。

1. 調査の経緯と目的

我が国においては、長期的な景気低迷の中で、非正規雇用や単独世帯の増加等により生活基盤となる雇用構造や家族構造の変化が進んだ。また、これに伴い生活環境変化への不適応によるひきこもりの増加等、新しい社会的リスクや貧困問題が浮上している。行政に寄せられる相談案件の中でも、これまで進められてきた高齢者、障害者、児童福祉の制度の狭間に陥るケースが増えており、厚生労働省への『国民の皆様の声』の中には、制度の狭間に陥った人々や「貧困の連鎖」を憂う人々から、次のような声が寄せられている。

『息子が 10 年以上、ひきこもり状態である。社会復帰させるために、生活リズムを取り戻す訓練を体験学習できる施設を探している。紹介してほしい。』『私は、現時点では仕事をしていますが、私的理（借金問題）でアパートを退去しなくてはならなくなり、引越し費用も無く困っています。行政のホームページを見ても、離職者の制度はありますけど、私の場合当てはまらず、このままでは、ホームレスになりそうで怖いです。どこか、相談窓口はありませんか？』『生活保護を受けている家庭では、親の生活状況が子どもに大きく影響する。子どもに将来、社会に貢献する気持ちが育たないと思う。』

このような状況の中、従来制度の狭間を埋める「生活困窮者」という新しい枠組みの中で、モデル事業への展開に取り組む自治体をヒアリング調査したものである。

また、この報告書では次ページ表のとおり、(1)導入される新制度について広く国民に認知いただくこと、及び(2)自治体の事業関係者へ参考情報を提供することの二つを目的としている。このため、「第 1 生活困窮者自立支援制度の導入と運営について」において調査を踏まえ制度概要等について報告し、「第 2 生活困窮者自立支援制度の円滑な施行に向けて－ 6 自治体の取組－」において各自治体の取組を報告することで、主に事業関係者へ参考情報を提供する構成としている。

案件名	調査の目的	報告内容
生活困窮者自立支援法の施行に向けて － 6 自治体の取組－	(1)平成 27 年 4 月施行の「生活困窮者自立支援法」により開始される制度の概要について、広く国民に認知いただくため、モデル事業実施自治体から収集した情報を踏まえて、報告する。	第 1 生活困窮者自立支援制度の導入と運営について
	(2)調査を通じて自治体及び事業関係者から得た参考情報を他自治体担当者に提供することで、円滑な制度の施行に資する。	第 2 生活困窮者自立支援制度の円滑な施行に向けて － 6 自治体の取組－

2. 調査の対象

今回の調査活動では、平成 25 年度中から先進的に「生活困窮者自立促進支援モデル事業」に取り組んでいる全国 68 自治体のうち、以下の 6 自治体を、平成 26 年 8 月 4 日～9 月 12 日にかけて訪問し、その事業関係者と面談した。

自治体、及び事業関係者の皆様には、日々、多忙な業務の中にもかかわらず、情報提供等のご協力をいただき、ここに御礼申し上げます。

《訪問した自治体と事業関係者》

(人口順)

		訪問した自治体と面談した事業関係者	所在地
1	横浜市 人口： 3,702 千人 うち中区 146 千人	横浜市 健康福祉局 生活福祉部 保護課	横浜市中区港町 1-1
		横浜市中区 福祉保健センター 保護課	横浜市中区日本大通 35
		NPO 法人 みらいじぶん生活・らしく	横浜市西区中央 1-28-13
		社会福祉法人 神奈川県匡済会	横浜市中区寿町 4-13-1
		一般社団法人 神奈川県ビルメンテナンス協会	横浜市中区尾上町 5-80
		特定非営利活動法人 ワーカーズ・コレクティブ協会	横浜市中区南仲通 4-39
2	豊中市 399 千人	豊中市 市民協働部 くらしセンター 雇用労働課	豊中市北桜塚 2-2-1
		社会福祉法人 豊中市社会福祉協議会	豊中市岡上の町 2-1-15
3	佐賀市 235 千人	佐賀市 保健福祉部 生活福祉課	佐賀市栄町 1-1
		特定非営利活動法人 NPO スチューデント・サポート・フェイス	佐賀市白山 2-2-7
4	鉧路市 178 千人	鉧路市 福祉部 生活福祉事務所	鉧路市黒金町 7-5
		一般社団法人 鉧路社会的企業創造協議会	鉧路市北大通 12-1-14
		特定非営利活動法人 ワーカーズコープ鉧路事業所	鉧路市北大通 12-1-14
5	名張市 81 千人	名張市 健康福祉部 生活支援室	名張市鴻之台 1-1
		社会福祉協議会 名張市社会福祉協議会	名張市丸之内 79
6	臼杵市 41 千人	臼杵市 福祉保健部 福祉課	臼杵市大字臼杵 72-1
		社会福祉法人 臼杵市社会福祉協議会	臼杵市大字臼杵 4-1
		グリーンコープ生活協同組合おおいた	大分市寒田南町 4-415-1
		特定非営利活動法人 ワーカーズコープ おおいた県南地域福祉事業所	大分市大字本神埼 73-1

(都市欄下段の人口数は、各自治体からの提供資料による。)

3. 調査の方針

調査に当たっては、6自治体における既存の自立支援事業や地域福祉活動等とそれらも踏まえたモデル事業の取組状況について、以下の点に留意の上、ヒアリングを実施した。

最初に、都市は異なる個性と発展の歴史を有しており、これを軽視して事業運営や地域福祉活動等を一律的に調査・分析することは、全体の評価をゆがめる。各自治体の事業運営や地域福祉活動の在り方には、長い歴史の中で培われた地域性や文化が織り込まれているとの認識の下、様々な地域要因を考慮に入れた調査を心掛けた。

次に、他自治体の担当者へ自立相談支援事業等の組織・仕組みづくりに関する情報を提供するため、事業関係部署や運営会議の構成メンバー、人員等、事業運営の組織体制に関する情報を詳細に収集するよう努めた。

最後に、特に福祉分野では数値による評価に困難が伴うが、行政における目標と成果・課題の「見える化」を進めるという観点から、生活保護受給者向け自立支援事業等を中心に運営状況に関する数値を多く取り上げている。

第1 生活困窮者自立支援制度の導入と運営について

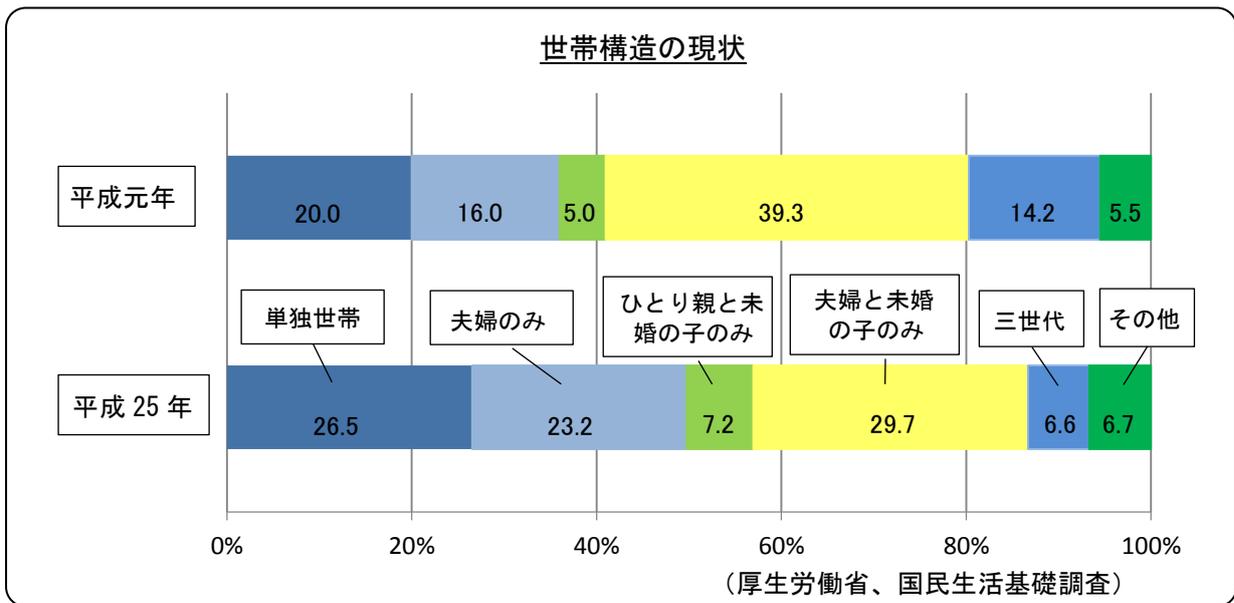
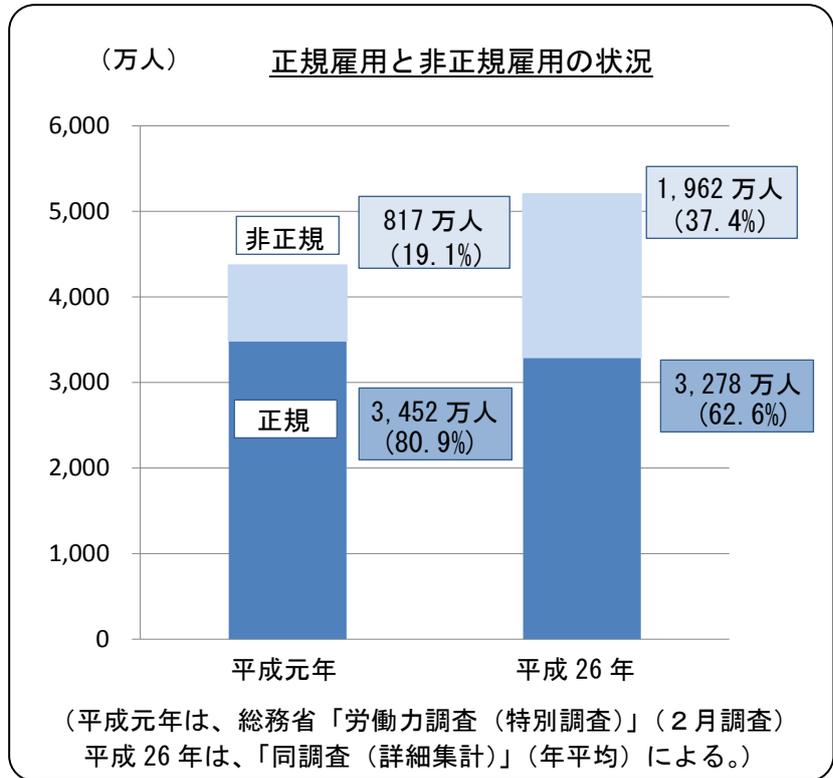
1. 新しい社会的リスク

かつて、我が国には「一億総中流」社会の到来といわれた時代があった。しかし、その後、「失われた20年」とまでいわれる長期的な景気低迷が続く中で、生活基盤となる雇用構造や家族、地域コミュニティの在り方が、変質してしまった。下グラフのとおり、

雇用構造においては、非正規雇用の割合が増加し、平成26年現在では37.4%（うち男性21.8%・女性56.7%）を占めるようになった。

世帯構造についても、単独世帯や夫婦のみの世帯が増えており、その結果、過疎化が進む地方と共同住宅への入居者が多い都市部で、共に地域コミュニティの希薄化が進んでいる。

今や、誰もが、急な病気や失業により、簡単に生活困窮の状態に陥る時代を迎えている。



さらに、わが国では、長期的な景気低迷の中で進むこのような環境変化への適応を、困難に感じる人が増えている。近年、実施された調査では、ひきこもり状態にある子どもがいる世帯数は、約 26 万世帯（注1）と推計されている。また同様に、内閣府の調査（注2）では、ほとんど家から出ない「狭義のひきこもり」が 23.6 万人、ふだんは家にいるが、自分の趣味に関する用事するときだけ外出する、「準ひきこもり」が 46.0 万人と推計しており、合計した「広義のひきこもり」は 69.6 万人に上っている。

注1：平成18年度厚生労働科学研究「こころの健康についての疫学調査に関する研究」による推計。

注2：内閣府が平成22年2月に、15～39歳の5,000人を対象に実施した「若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）」に基づく推計。

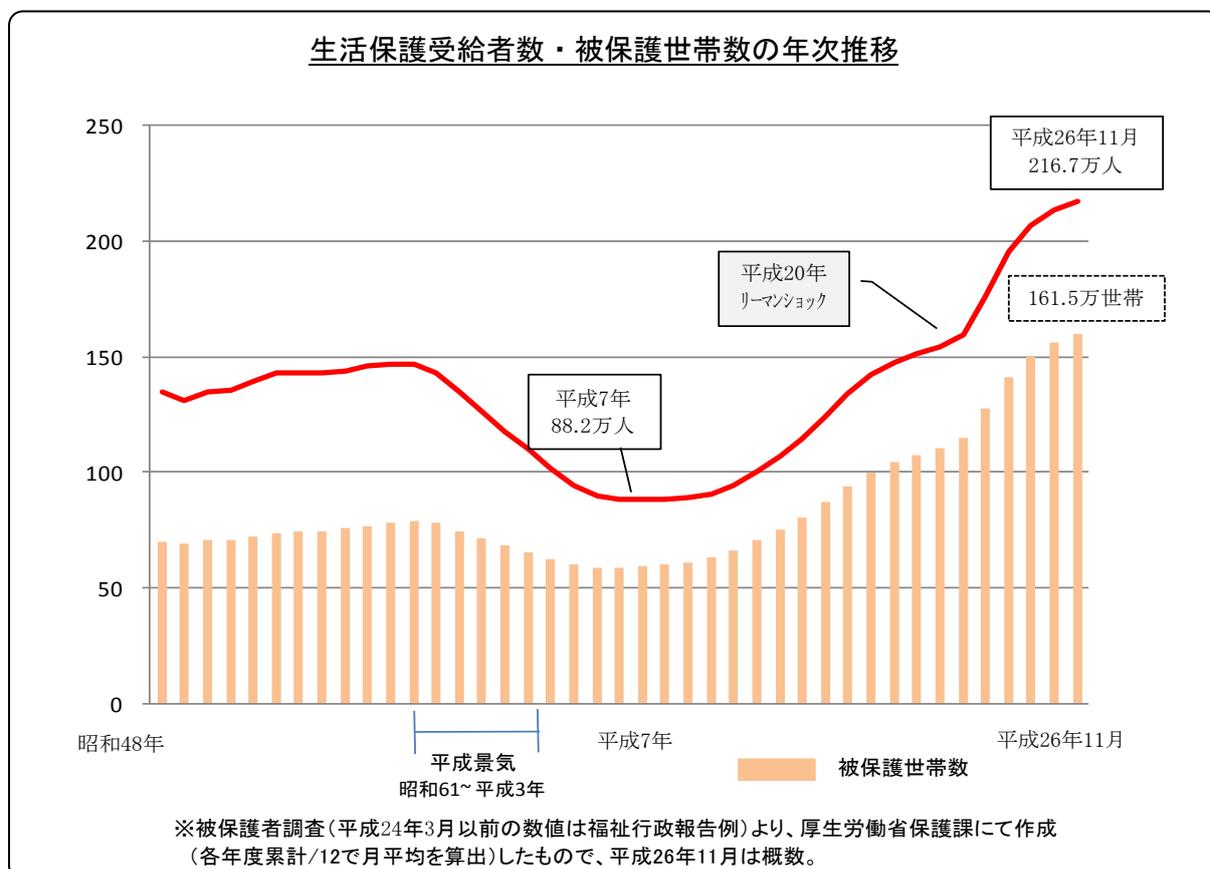
加えて、若年層で就業を希望しない、あるいは求職活動をしていない、いわゆるニート（注3）についても、平成26年平均で、56万人（注4）となっており、生活支援、社会適応支援、職場体験等、段階的な就労支援が必要とされている。

注3：「Not in Education, Employment or Training（就学、就労、職業訓練のいずれも行っていない若者）」の略。

注4：15～34歳の非労働力人口のうち、家事も通学もしていない者（総務省統計局「労働力調査」）。

2. 生活保護受給者の状況

我が国における生活保護受給者数の推移については、平成景気（昭和61～平成3年）が終焉するに伴い、平成7年の88.2万人をボトムとして増加に転じている。その後も「リーマンショック」（平成20年9月）を引き金とした景気の低迷と雇用状況の悪化等



を背景に増勢を強め、平成26年11月現在では、生活保護受給者数216.7万人（全人口の1.7%）、被保護世帯数161.5万世帯と共に高水準となっている。

また、生活保護を受けている世帯について類型ごとの推移をみると、近年、高齢者世帯と共に、稼働年齢層（注5）とされる「その他の世帯」の割合が大きく増加しており、長期にわたる景気低迷による雇用環境悪化の影響が及んでいる。

注5：高齢者、母子、傷病・障害者に属さない「その他の世帯」は、年齢、生活状況、健康面からの制約が少ないため、本来、就労等で収入を得ることのできる稼働世帯と考えられている。

世帯類型別 現に保護を受けた世帯数

	被保護世帯総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他の世帯
平成15年度	939,733 (100%)	435,804 (46.4)	82,216 (8.7)	336,772 (35.8)	84,941 (9.0)
平成26年11月	1,606,510 (100%)	762,678 (47.5)	108,971 (6.8)	455,457 (28.3)	279,404 (17.4)

- 1) 平成15年度は福祉行政報告例、26年11月は被保護者調査
 2) 月中に1日(回)でも生活保護を受けた世帯(保護停止中の世帯を除く。)

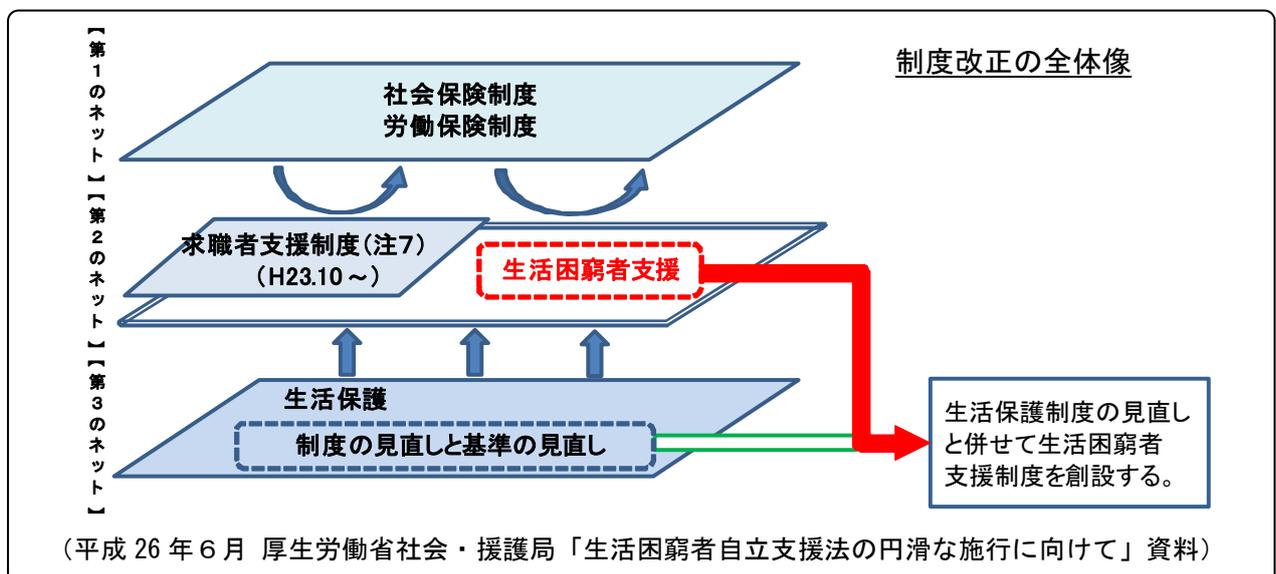
3. 生活困窮者自立支援制度

平成27年4月から生活困窮者自立支援法の施行に伴い、全国の福祉事務所を設置する自治体（注6）で自立相談支援事業等が開始される。

注6：福祉事務所とは、社会福祉法第14条に規定されている「福祉に関する事務所」を指し、福祉六法に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務を司る第一線の社会福祉行政機関である。

都道府県及び市（特別区を含む）は設置が義務づけられており、町村は任意で設置することができる。福祉事務所を設置する自治体数は、901（都道府県45、市町村856）となっている（平成26年12月現在）。

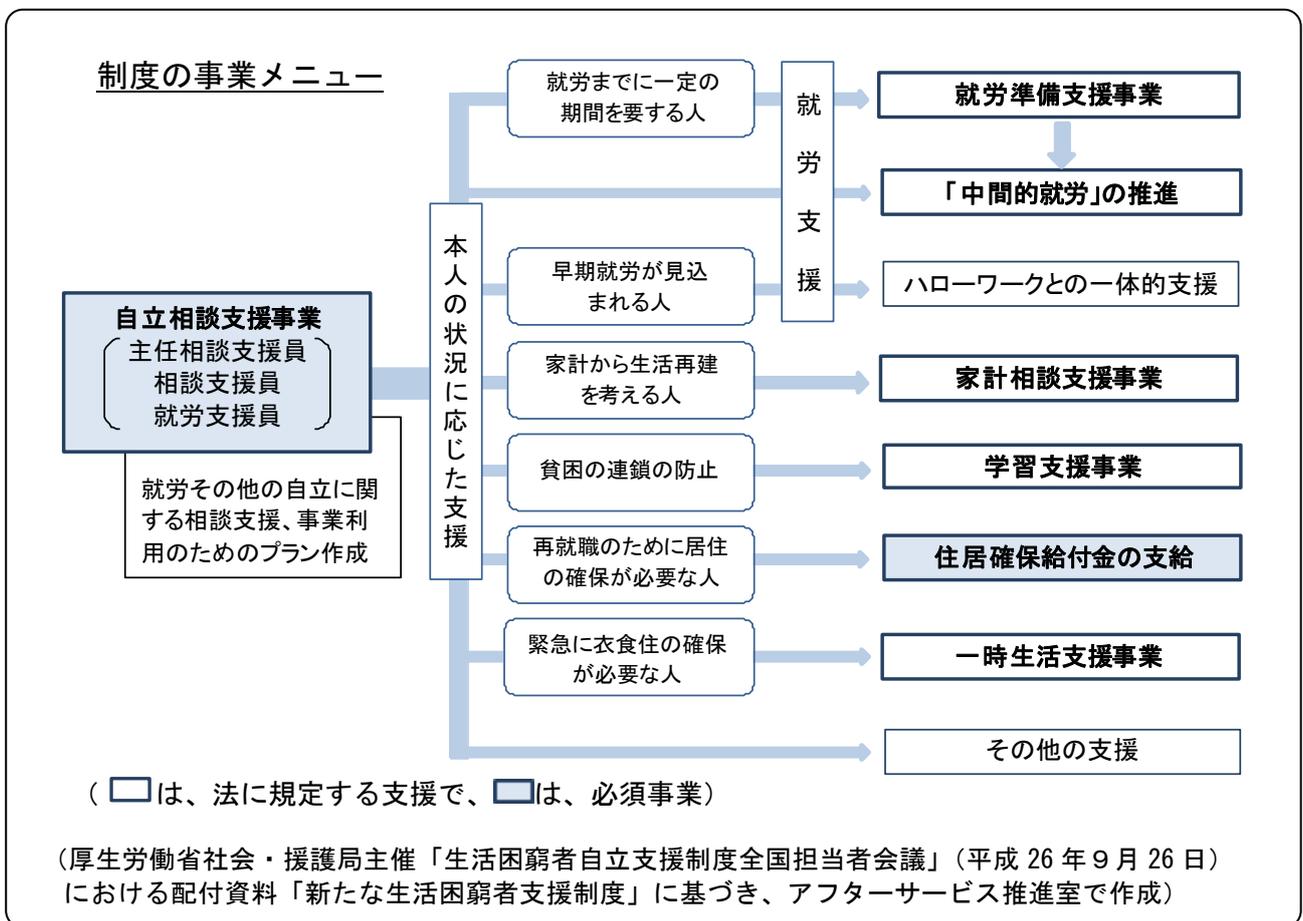
この事業は、従来の高齢者、障害者、児童福祉といった分野別とは異なり、制度の狭間に陥った生活困窮者等に対応し、ワンストップで総合的な支援を行うものである。また、下図のとおり、経済的困窮等に陥った人を生活保護に至る前に支援する「第2のセーフティネット」と位置づけられる。



注7（前ページ図中）：求職者支援制度とは、雇用保険を受給できない求職者に対し、①無料の職業訓練（求職者支援訓練）を実施し、②本人収入、世帯収入及び資産要件等、一定の支給要件を満たす場合は、職業訓練の受講を容易にするための給付金（職業訓練受講給付金）を支給すると共に、③ハローワークが中心となってきめ細かな就職支援を実施することにより、安定した就職を実現するための制度である。

本法の制定に当たっては、「生活困窮者自立促進支援モデル事業」として、全国自治体の中で、既に平成25年度以降、254自治体（平成26年9月現在）が事業の運営を開始している。

生活困窮者自立支援制度で創設される事業メニューは下図のとおりで、各自治体にとって、「自立相談支援事業」と「住居確保給付金制度」の実施は必須、その他の「就労準備支援事業」等は任意事業とされている。また、各事業の運営については、自治体直営のほか、社会福祉協議会やNPO法人等への委託も可能である。



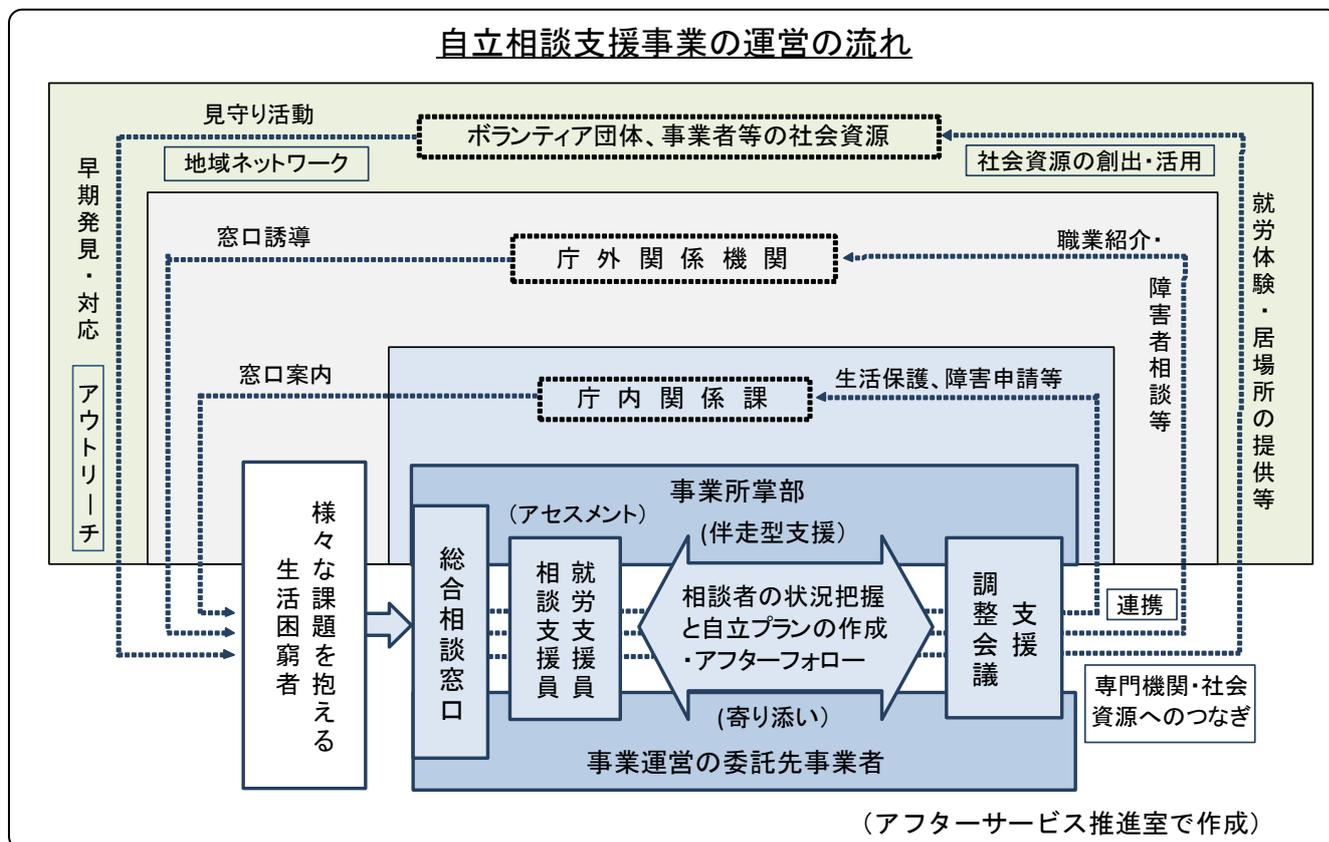
4. 自立相談支援事業の運営の流れ

(1) 運営コア・メンバーの働き

中核となる自立相談支援事業では、これまで制度の狭間にあった、ひきこもりや求職活動をあきらめた失業者等もワンストップで受け止め、支援の対象とする。支援の内容は、現金給付ではなく、自立に向けた有期の人的支援である。このため、各自治体は、相談窓口を開設し、(主任)相談支援員、就労支援員を配置の上、事業に取り組む

こととなる。

自立相談支援事業の運営の流れは、下図のとおり、支援員、事業所掌部（委託の場合は委託先事業者）、支援調整会議構成員が運営のコア・メンバーとなる。その上で、庁内関係課、庁外関係機関、地域の社会資源へとコーディネートの上、連携の輪をいかに大きく、太く、滞ることなく展開できるかが、事業運営の成否を握っている。

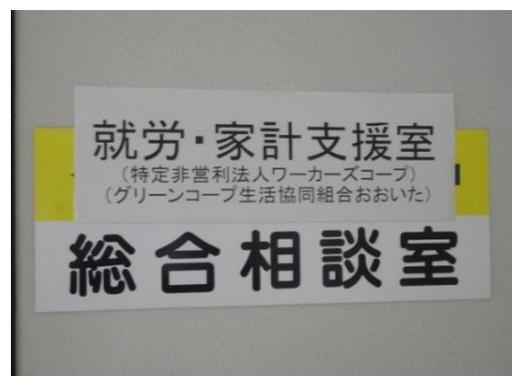


(2) 主な支援プロセス

相談窓口においては、制度の狭間が生じないように広く相談を受け付ける。その一方で、生活困窮者が、地域の中で人の役に立ち必要とされているという「自己有用感」を保ちながら生活できる居場所（出口）を確保し、不足する場合は社会参加等の場となる資源を開発・創出していく取組が大切である。

ア 生活困窮者の早期発見・対応（アウトリーチ）

行政機関からの税金・社会保険料等の滞納情報、社会福祉協議会やライフライン事業者等における案件情報、民生委員、地域ボランティア団体が得た地域福祉情報等、地域ネットワークにより、複合的な生活課題を有する生活困窮者の存在を地域課題として早期に発見し、支援を開始する。まず、相談者からの申請や請求手続きを求めるのではなく、支援者から出向いて支援（アウトリーチ）を行うものである。



(大分県臼杵市の相談窓口案内看板)

イ 支援員による包括的な相談受付

自立相談支援機関の支援員は、相談者が抱える複合的な課題、背景等を的確に把握（アセスメント）し、包括的に相談業務を進める。他の専門機関のみでは対応できず、支援機関が支援を継続する場合には、相談者本人から事業の利用を受け付け、協働して自立に向けたプランを作成する。あくまで、本人の主体性に基づき自立と尊厳を守りながら伴走・寄り添い型の支援を行うことが、本事業に一貫した方針である。

ウ 支援調整会議の開催

支援調整会議は、定期、随時、あるいはそれらの併用で開催される。作成されたプランの内容を協議の上、決定承認等を行うなど、下記（3）のと通りの役割を担っている。

エ 庁内関係課・庁外関係機関・社会資源との連携推進

自立相談支援機関の支援員には、自ら支援サービスを提供すると共に、相談者を関係機関や地域の社会資源に紹介し、つなぐ等、必要な支援が行われるよう調整（コーディネート）する働きが求められる。地域全体で包括的な支援体制が確保できるよう、地域の社会資源との連携の仕組みづくりに取り組む必要がある。

地域における主な関係機関等

福祉事務所、社会福祉協議会	農業者、農業団体、社会福祉法人
ハローワーク、職業訓練機関	児童相談所、婦人相談所
地域若者サポートステーション	保健所、保健センター
消費生活センター、法テラス	民生委員・児童委員
弁護士、司法書士	学校、教育機関
地域包括支援センター	NPO法人・ボランティア団体
障害者相談支援事業所	電気、水道等のライフライン事業者
企業、商工会、商店街振興組合	自治会、町内会、地域住民

（3）支援調整会議の役割

支援調整会議は、支援員、自治体担当者、サービス提供事業者、専門機関、専門職等がメンバーとなり、支援事業の適正かつ円滑な運営を推進するため、以下の役割を果たすものである。

ア プランの適切性の協議

行政及び関係機関の担当者が参加する合議の下、自立相談支援機関が作成したプラン案について、相談者本人の課題解決及び目標の実現等に向け適切であるかを判断する。

イ 支援提供者によるプランの共有

支援提供者全員で、支援方針、支援内容、役割分担等について協議し、了承する。これにより支援提供者間で相談者が抱える課題と設定した目標を共有し、各々の役割を明確化する。

ウ プラン終結時等の評価

プラン終結時等においては、支援の経過と成果を評価し、自立相談支援事業としての支援を終結するかどうか検討する。

エ 社会資源の充足状況の把握と創出に向けた検討

個々のニーズに対応する社会資源の不足を把握した場合には、地域の課題として位置づけ、社会参加や多様な働き方の場としての社会資源創出に向けた取組を検討する。

5. 主な支援事業の概要

(1) 就労準備支援事業（参照：次ページ表、佐賀市の事例）

従来の就労支援は、ハローワークを中心とした取組が行われてきた。しかし、直ちに一般就労に就くことが困難な生活困窮者に対しては、下表のとおりその生活状態に応じた段階的な就労支援が必要となる。

就労準備支援事業では、生活リズムが崩れている、他者とのコミュニケーションが図れないなどの理由により直ちに一般就労に就くことが困難と判断される相談者（65歳未満を対象）について、一般就労に従事する準備としての基礎能力を養うため、最長1年間の支援を行うものである。

この事業においては、相談者の生活状況に応じて、①生活習慣形成のための日常生活自立、②社会的能力の習得のための社会生活自立、③就職活動に向けた技法や知識の取得のための経済的自立、と3段階の自立を目指し、ボランティア体験や短時間の就労体験等の支援事業プログラムを開発の上、提供する。

(2) 就労訓練（「中間的就労」）事業

就労準備支援事業を利用しても一般就労への移行ができない相談者等を対象に実施する支援事業である。社会福祉法人、NPO法人、民間企業等の自主事業として、就労支援担当者による支援の下、相談者の状況に応じた作業機会（清掃、リサイクル、農作業等）を提供する。都道府県等が事業を認定することで、法に基づく事業として位置づけられる。

就労支援事業の種類

	相談者の状態	支援主体・事業	就労支援員の支援内容
1	一般的な職業紹介により早期に就労が可能なる者	ハローワークの一般窓口	相談者がハローワークを有効に利用できるような支援を行う。
2	就労に向けた準備が一定程度整っており、個別の支援により早期の就労が可能なる者	自治体とハローワークが一体的に行う「生活保護受給者等就労自立促進事業」	事業の対象者を選定し、ハローワークへの支援要請を行い、支援期間中はハローワーク担当者と構成される就労支援チームに参加し、継続的な支援を行う。
3	就労に向けた準備が一定程度整っており、ある程度時間をかけて個別の支援を行うことで就労が可能なる者	自立相談支援事業の就労支援員	就労員の担当者制により、キャリアコンサルティング、履歴書の作成指導等の就労支援を行う。
4	就労への移行のため柔軟な働き方を認める必要がある者	就労訓練事業（中間的就労）	就労訓練事業（中間的就労）の利用ができるよう支援する。また、就労支援員は、支援対象者を受け入れる就労訓練事業者の確保に努める。
5	生活リズムが崩れている等の理由により、就労に向けた準備が整っていない者	就労準備支援事業	就労準備支援事業の利用に至らない場合、意欲の喚起やセミナー、ボランティア、就労体験の場の提供等、必要な就労支援を行う。

（厚生労働省資料、「新たな生活困窮者支援制度の創設」に基づき作成）

《 佐賀市のプログラム事例（一部を抽出） 》

就労準備支援事業プログラム運営状況（平成26年4～6月）

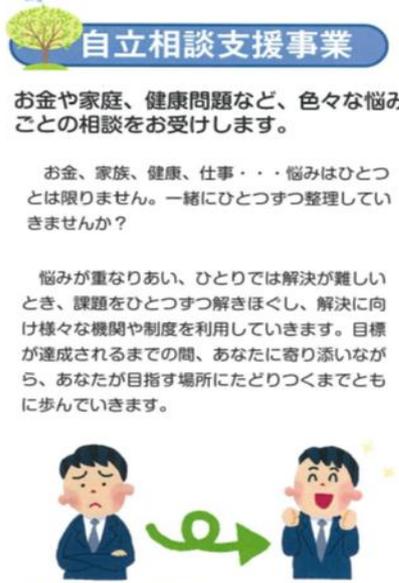
プログラム名	場所・内容等	開催頻度	開催回数	一回当たりの活動時間
農業体験	個人農家の畑を借りて植え付けから収穫までの一連の作業を体験する。	週1回	12	2
商店街清掃	ボランティア活動の一環で白山名店街を中心に清掃活動を行う。	週1回	11	1
車いす清掃	佐賀リハビリテーション病院にて、ボランティアとして車いすの清掃活動を行う。	月1～2回	3	2
巡回図書	好生館の病棟を巡回して入院患者を対象とした本の貸し出しボランティアを行う。	週1回	4	3
陶芸	陶芸家の指導のもと、陶芸について学んだり、実際の創作活動を通じて集中力等を養う。	不定期	1	2
料理教室	料理作りを通じて、自立に向けた準備や流れ作業やチーム内での連携等について学ぶ。	月1回	1	2
花壇作り	佐賀市等との協働のもと、白山周辺の花壇の花の植栽や清掃等を行う。	不定期	3	2

（「特定非営利活動法人 NPO スチューデント・サポート・フェイス」資料）

（3）就労準備支援・就労訓練事業を活用した個別支援事例

「自立相談支援事例1」

1. 単身で暮らす50代の男性、失業中で将来に対する不安感もあって社会福祉協議会へ借入れ相談のため、訪問があった。
2. 「離職後、毎日、家に居ると体力が低下し、精神的に不安定になる」とのこと。
3. 本人の了承を得て、社会福祉協議会から自立相談支援窓口を紹介する。
4. 相談支援員との相談を通じ、定期的に身体を使い、また、社会とのつながりを確保できるよう就労準備支援プログラムに参加することで、本人の意向を確認できた。
5. 草刈り等のボランティア活動等に定期的に参加する。
6. その後、再就職が決まり、初回給与までのつなぎとして、社会福祉協議会から小口の貸付を実行した。
7. 再就職後も連絡を取り、生活状況を確認していたが、経済的にも安定してきたことが確認できたため、支援を終了した。



自立相談支援事業

お金や家庭、健康問題など、色々な悩みごとの相談をお受けします。

お金、家族、健康、仕事・・・悩みはひとつとは限りません。一緒にひとつずつ整理していきませんか？

悩みが重なりあい、ひとりでは解決が難しいとき、課題をひとつずつ解きほぐし、解決に向け様々な機関や制度を利用していきます。目標が達成されるまでの間、あなたに寄り添いながら、あなたが目指す場所にたどりつくまでともに歩んでいきます。

センター利用の仕方

来所:窓口にて悩み事、困り事をお聞きます。(訪問も致します。お気軽にご相談下さい。)

（名張市作成事業案内パンフレット）

「自立相談支援事例2」

1. 両親と暮らす30代の男性、大学を卒業後、親戚の経営する事業所等に数年間勤務したが、体調を崩し離職、その後10年くらい全く就労していない。
2. 今般、父親が病気で倒れ、母親が就労相談のため自立相談支援窓口を訪れた。支援員が母親と相談業務を行う中で、子ども（当事例の本人）がひきこもり状態にあることが判明した。
3. 母親を通じて、本人が自立相談支援窓口に来所、就労意欲はあるが、「ブランクが長いので不安、また、何から就職活動を始めてよいか分からない」との訴えを受けた。
4. 本人と話し合いを行う中で、当面、民間事業者の提供する就労準備支援プログラムに参加することで、意向を確認した。
5. 2週間の就労体験の状況等を踏まえた話し合いの結果、本人とプログラム提供事業者の間で雇用契約を結んだ上、1日4～5時間、週5日勤務の就労訓練プログラムへ移行（再プラン作成）することで合意ができた。
6. 3ヵ月間、就労訓練プログラムに従事した後、現在は、一般就労に移行しており、フルタイムでの勤務状況等を見守っている。

（4）家計相談支援事業

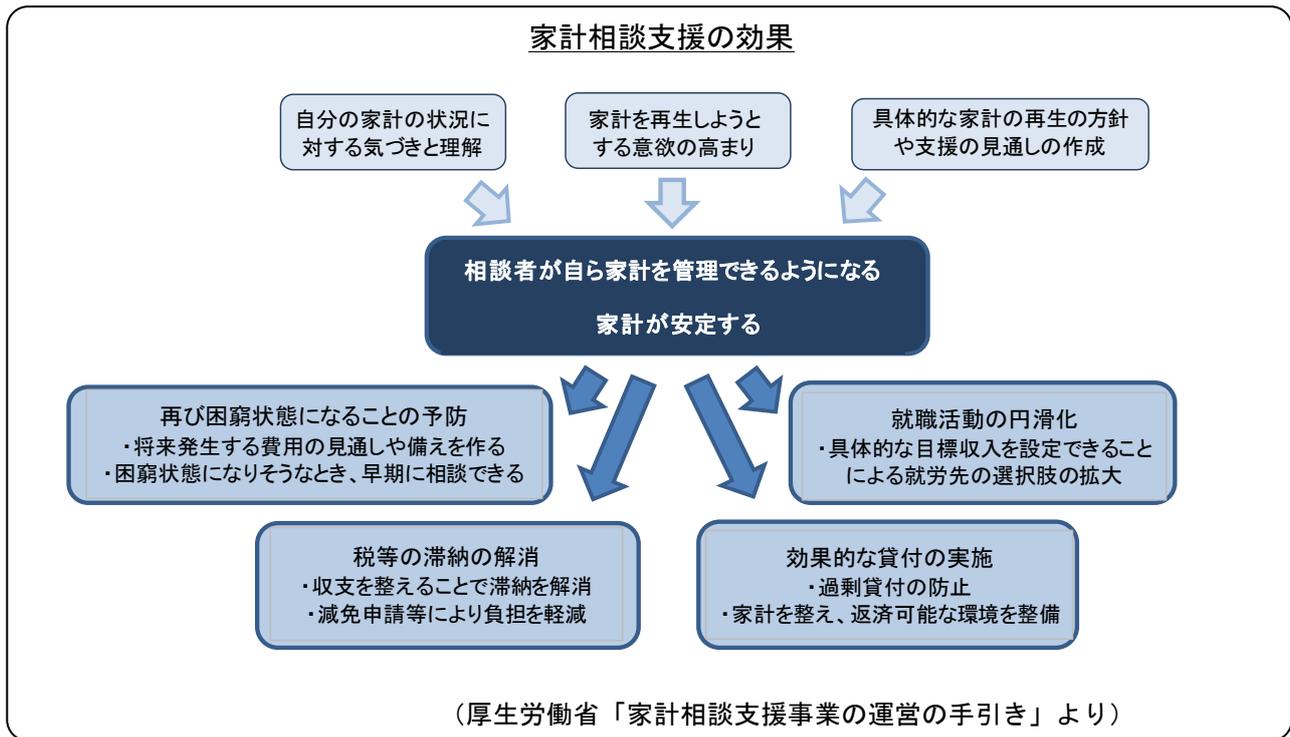
ア 家計相談支援事業の必要性

生活困窮者の中には、税金や社会保険料の滞納、ライフラインの停止等に陥ったケースが多くみられることから、税・保険料等の減免申請や債務整理等、あるいは緊急小口貸付のあっせん等に関する相談を含め、家計相談支援事業の必要性は極めて高いといえる。特に家計に関わる課題を抱える相談者については、就労支援事業の収入拡大に向けた支援のみでは不十分で、家計相談支援事業に基づき家計の管理力を高める必要がある。

イ 家計相談支援事業の効果

相談者が抱える課題の多くは家計に影響を与え、家計の問題として顕在化する。したがって、支援者にとっては、相談者のキャッシュフロー等の家計の状況を明らかにすることを通じて、家計の背景にある複合的な要因や根源的な課題を見出し、相談者と共有することができる。

また、相談者には、主体的に家計を管理できるようになることで、次ページ図のように家計の安定という直接的な効果にとどまらず、就職活動の円滑化、効果的な貸付の実行、税等の滞納解消等の波及的な効果が期待される。そして、これらを通じて、再び困窮状態に陥ることの予防につながる。



ウ 家計相談支援事業の支援の流れ

自立相談支援機関が相談を受け付けた初期の段階で家計相談の視点からの支援が必要と判断した場合、相談支援員は家計相談支援員とアセスメント段階から連携して各々のプランを作成する支援の流れが望ましい。

家計相談支援事業の支援の流れ

1 把握・アウトリーチ	多重・過重債務の相談窓口や貸付機関、行政等との連携を図り、早期発見のネットワークを構築する。
2 相談受付(インテーク)	相談受付は、その後の信頼関係を形成し、家計再生に向けた支援を進める上で大切な機会であり、重要な時期となる。
3 アセスメント	本人の家計状況、生活困窮に陥った背景・要因を分析した上で、課題を的確にとらえ、解決の方向性を見定める。
4 家計再生プラン(家計支援計画)の作成	家計計画表やキャッシュフロー表を作成し、家計相談の観点から解決すべき課題や本人の目指す目標、支援内容をまとめる。
5 支援調整会議の開催と支援決定	自立相談支援機関の作成したプラン等は、支援調整会議において協議され、行政による支援決定を経て確定される。
6 支援サービスの提供	家計管理に関する支援、滞納の解消や各種給付制度等の利用に向けた支援、債務整理に関する支援、貸付のあっせん等の支援サービスを提供する。
7 モニタリング	支援過程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。
8 プラン評価・終結	家計再生プラン策定時に定めた期間の終了時に、設定した目標の達成度や支援の実施状況、支援の成果、新たな生活課題の有無等の確認を行う。

(厚生労働省社会・援護局主催「生活困窮者自立支援制度全国担当者会議」(平成26年9月26日)資料「家計相談支援事業の運営の手引き(案)(概要)」に基づき、アフターサービス推進室で作成)

(5) 学習支援事業

子どもたちへの「貧困の連鎖」を防ぐことについては、国民の多くから同意を得られるであろう。しかしながら、子どもが、自ら手を挙げて相談窓口を訪れることは難しい。調査(注8)によると、教育機会等を経路として子どもたちへの「貧困の連鎖」が認められる。

注8：生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率 90.8%、生活保護世帯に属する子どもの高等学校等中退率 5.3% (厚生労働省社会・援護局保護課調べ (平成 25 年 4 月 1 日現在)、中退率は平成 24 年度実績)。生活保護世帯を含む我が国全体の比率は、各々98.4% (文部科学省「学校基本調査 (平成 25 年度)」)、1.5% (同省平成 25 年度調査、高等学校通信制課程を除く) となっている。

このような状況の下、既に自治体の一部(94自治体、平成24年度実績)では、生活保護世帯の子どもを対象とした学習支援に取り組んでいる。この度の生活困窮者自立支援法の施行に伴い、生活保護世帯を含む生活困窮者の子どもを対象とした学習支援が任意事業として、実施されることとなった。

学習支援の事業運営においては、今回の調査事例の中から①集合型のグループ学習、②訪問型の家庭教師、の2方式を採り上げることができる。また、両者の特徴を比較すると、下表のとおりとなる。

学習支援事業における2方式の特徴比較

	メリット	デメリット
集合型の グループ学習方式	<ul style="list-style-type: none"> ・同世代の子どもたちとの出会いの場、居場所づくりを兼ねた学習支援が可能となる。 ・家庭教師方式に比べ、少数のスタッフで効率的に学習支援ができる。 ・子どもは、家庭内の学習環境と切り離され、整った施設内で学習できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・子どもの学力に応じた「学び直し」等の個別指導が困難である。 ・遠方や学習に消極的な子ども(家庭)の参加誘導が困難となる。
訪問型の 家庭教師方式	<ul style="list-style-type: none"> ・弾力的な個別対応で「メンタープログラム」に似た形でのきめ細かな指導ができる。 ・保護者と個別にコンタクトできる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・教師役を務めることの多い大学生や教諭OB等のボランティア人材の不足とその身体的な負担が大きくなる。 ・家庭内に他人が入ることに対し保護者からの承諾が必要となる。

《 新たに導入される生活困窮者自立支援制度について 》

[調査を終えて]

生活困窮の状態は、本人を取り巻く環境にいろいろな課題が積み重なってしまった結果として現れてくる。そして、一度、複合的な課題が根付いてしまうと、家庭内の家族だけで解決することは、極めて難しくなる。しかしながら、責任を自分の中に取り込む、相談しても無駄というあきらめ、干渉を避ける、あるいは相談窓口が判らないなど様々な事情から早めに外部に相談することは少ない。また、誰かに相談すれば、解決に向けての選択肢が広がることは判っている、家庭内の課題を公にすることに多くの人が抵抗を感じるであろう。

新しく実施される生活困窮者自立支援制度は、相談者個人の自尊心を尊重する「寄り添い」型の支援事業として導入されるものである。抵抗なく相談を持ち込めるよう、支援者は相談者と等しく平らな関係で支援を行うこととされている。相談者によって抱える課題の難しさは様々であることから、支援者は理解者として、そしてコーディネーターとして、相談者の状況に応じた解決への道筋を共に探り、段階的なプログラムや新しい居場所につないでいく。一気に自信を回復し経済的自立に達する人や同じ課題を抱える新しい仲間との出会いなどを通して少しずつ力を取り戻す人など、相談者が抱える課題解決への道筋は幾とおりもある。

このように、導入される本制度においては、一律的な行政サービスとは全く異なり、相談者ごとに支援の在り方や必要となる時間も異なってくる。いろいろな相談者が抱える様々な課題を前にして、行政や支援者のきめ細かな取組は不可欠であるが、地域における関係機関はもちろん、一般事業者や地域住民を含む、皆の連携がなければ効果的に事業を進めることはできない。

今回の調査では、見守り活動で生活困窮者を見出し相談窓口につなぐ、あるいは相談者からの意向を受けボランティア活動や就労体験の参加へにつなぐなど、地域における連携の在り方が支援者のコーディネート機能をより有効にし、事業を円滑に進める鍵となっていることが確認できた。この報告書が、国民の皆様へ生活困窮者自立支援制度に関する情報を提供することで、制度への認識を深めると共に、このような地域における行政から住民までが一体となった連携の仕組みづくりについて、考えるきっかけにもなれば幸いである。

