



# 大阪市の生活困窮者自立支援制度について

平成31年1月19日  
大阪市福祉局自立支援課  
担当係長 東 圭子

# 生活困窮者自立支援制度とは？

## 生活困窮者支援の経緯

H20.9月 世界経済危機（リーマンショックの発生）  
→「年越し派遣村」など特に稼働年齢層の貧困問題が顕在化

職を失うと同時に住まいも失う人が増加。  
稼働年齢層の生活保護受給者の増加。

↓  
**生活保護に至る前の支援の必要性**

## 世帯累計別の保護世帯数と構成割合の推移

### ◆平成19年度

	被保護世帯 総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障がい者 世帯	その他の世帯
世帯数	1,102,945	497,665	92,910	401,087	111,282
構成割合 (%)	100.0	45.1	8.4	36.4	10.1

資料：福祉行政報告例（注：保護停止中の世帯は含まない。）



### ◆平成27年4月（概数）

	被保護世帯 総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障がい者 世帯	その他の世帯
世帯数	1,613,400	792,209	104,241	442,006	274,944
構成割合 (%)	100.0	49.1	6.5	27.4	17.0

資料：被保護者調査（注：保護停止中の世帯は含まない。）

# 生活困窮者自立支援制度の対象者について

## “生困”制度の概要

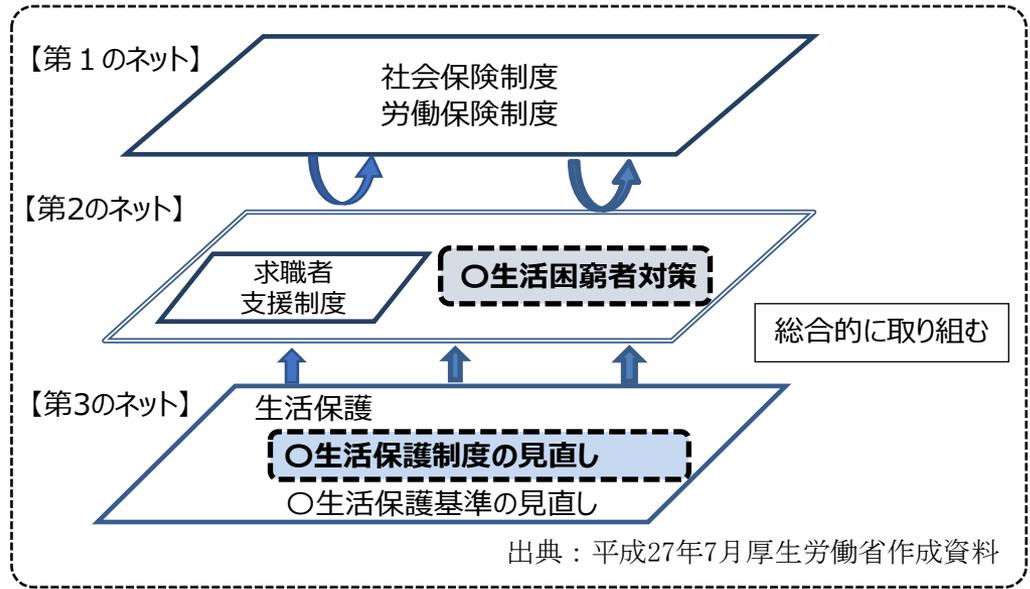
生活保護に至る前の自立支援策の強化を図ることを目的として、  
**「生活困窮者自立支援法」**の施行に伴い  
 平成27年4月から全国で開始

⇒生活保護制度の見直しと総合的に取り込まれ、  
**「第2のセーフティネット」**としての位置付けに

制度の実施主体：福祉事務所設置自治体

## 法令上の生活困窮者とは

※網掛け・・・生活困窮者



現在は困窮していないが、何らかの理由により困窮状態に陥るおそれのある方



年金+パート収入のある母と同居している無職の息子⇒母の体調不良があり、就労できなくなると直ちに生活困窮に陥るおそれ

【第1のネット】

社会保険制度  
労働保険制度



夫の扶養に入っている妻と子⇒妻が離婚を希望しているが、離婚後、妻と子が直ちに生活困窮に陥るおそれ

【第2のネット】

求職者支援制度

○生活困窮者対策

現に経済的に困窮している方



会社都合で解雇され、預貯金も少なく生計維持が困難  
⇒現に経済的に困窮

【第3のネット】

生活保護

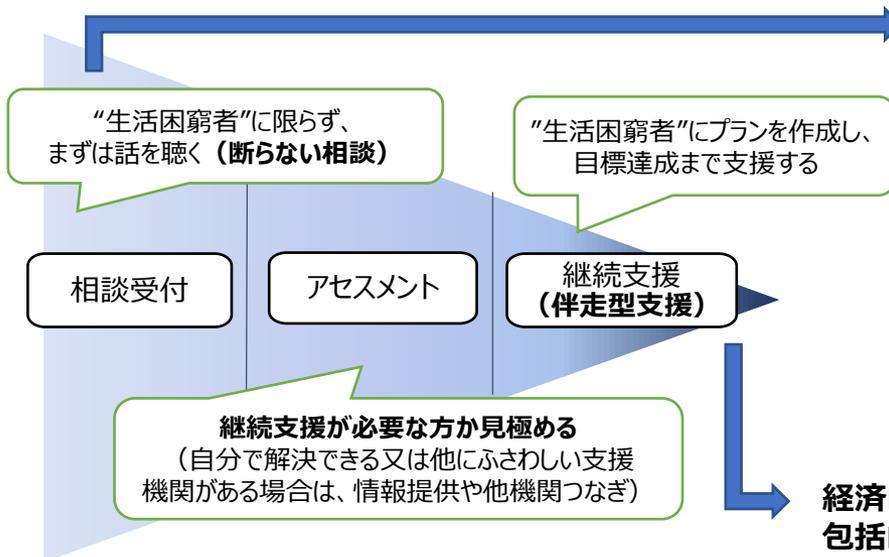
保護脱却が見込まれる方  
 ※再び保護に陥ることを防ぐ趣旨から対象となる



家計管理ができず、借金を重ねており計画的な返済ができない  
⇒現に経済的に困窮

# 支援の考え方・制度の理念について

入口は幅広く



“生活困窮者”かどうかは、簡単には分からない

- ・経済的に困窮していることを、周囲に知られたくない。
- ・目の前の差し迫った問題は分かっている、自分が“生活困窮の状態にある”ことまでは分からない（気づいていない）

といった理由から、相談者が“生活困窮者”かどうかは、すぐに判断することができない。相談内容をよく聴き、アセスメントをして初めて分かるからこそ、「話を断らずに聴く」という姿勢が求められる。

経済的困窮に陥った背景事情も踏まえ、様々な課題を抱えた生活困窮者を包括的に支援（就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性など）

## 3つの自立・5つの支援の形

→就労の支援その他の自立に関する課題につき、生活困窮者からの相談に応じます。（改正生活困窮者自立支援法第3条2項1号）

※「就労の支援その他の自立に関する課題」について、“生困”では「3つの自立」が謳われています。

- ①日常生活自立（健康や日常生活をよりよく保持する）
- ②社会的自立（社会的なつながりを回復・維持する）
- ③経済的自立（経済状況をよりよく安定させる）



→制度の実践にあたって支援者が配慮する視点

- ①包括的な支援（複合課題への対応、家族単位での支援など）・・・福祉分野に限らない、地域の関係機関、関係者との協力
- ②個別的な支援（自立が困難な要因は個人により異なる）・・・的確なアセスメントが必須
- ③早期的な支援（問題が深刻化する前に支援開始）・・・積極的なアウトリーチ（地域ネットワークの強化による発見）
- ④継続的な支援（支援終了後のフォローアップや生困⇔生保の切れ目のない支援）・・・課題が複雑なときは、一度の支援では解決できないこともある
- ⑤分権的・創造的な支援（生活困窮者の状況は、経済状況や地域の人口構成によっても異なる。また、使える社会資源も地域により異なる。限定された機関だけで対応するのではなく、地域の様々な関係者等を巻き込んで、その地域に合った支援を考える必要がある。）

制度の2つの目標「生活困窮者の自立と尊厳の確保」「生活困窮者支援を通じた地域づくり」

# 大阪市の概要



人口：約273万人（全国の市町村で2位）  
うち、65歳以上人口約70万人（高齢化率 25.8%）※H30.12.1 人口統計

行政区：24区

生活保護受給世帯数 H30.9月時点 114,200世帯（全国被保護世帯の約7%）  
（H25.6月以降減少傾向で推移）

参考 H30.7月分 全国被保護世帯 1,637,745世帯

ホームレス数 約1,000人

生活保護受給者数、ホームレス数ともに全国市町村で最多

自立相談支援機関数：27（24区役所+3拠点）

## 【各区の体制】

・自立相談支援機関：主任相談支援員1名、相談支援員1名（平野、西成は2名）  
こどもサポートネットモデル事業による相談支援員 7区に各1名（此花、港、対象、浪速、生野、住之江、平野）



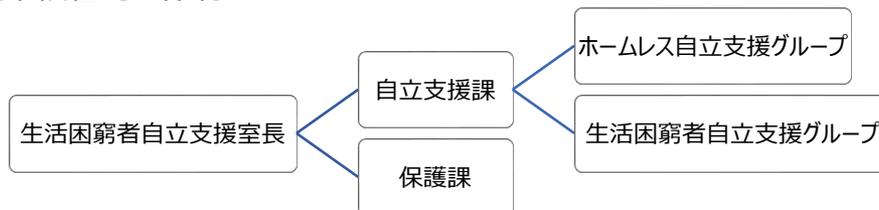
自立相談支援機関：窓口での相談支援の他、訪問や同行支援などのアウトリーチも実施

・各区の後方支援体制：保健福祉（福祉五法）又は生活支援（生活保護）が担当  
係長 各区1名 係員6区に1名（淀川、東淀川、生野、住吉、平野、西成）  
非常勤嘱託職員 各区1名（平野区は2名）



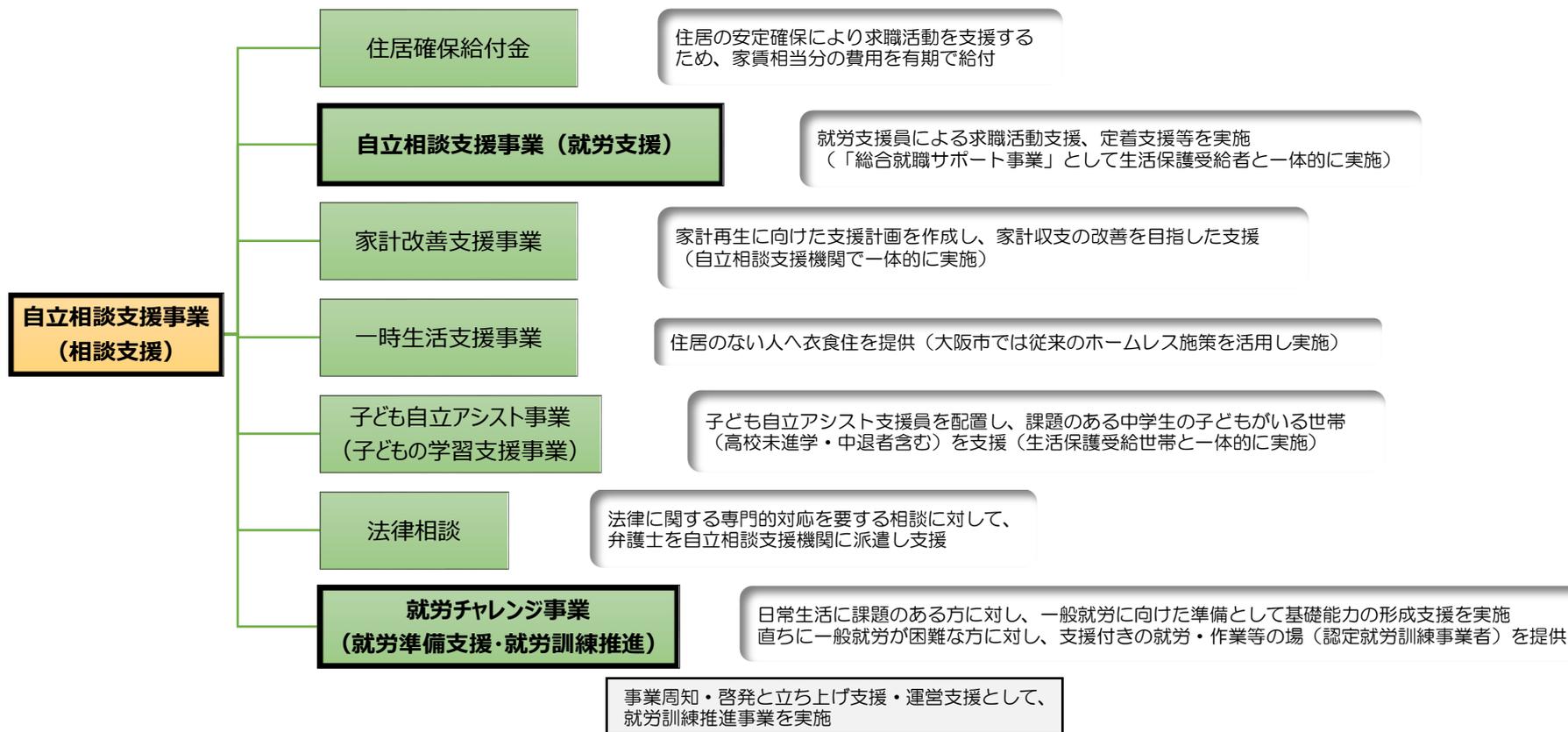
区：自立相談支援機関への後方支援を実施

・参考：大阪市福祉局の体制



福祉局：制度の予算や委託契約に関する事など

# 生活困窮者自立支援法に基づく事業（大阪市の実施体制）



## 【大阪市の実施体制の特徴】

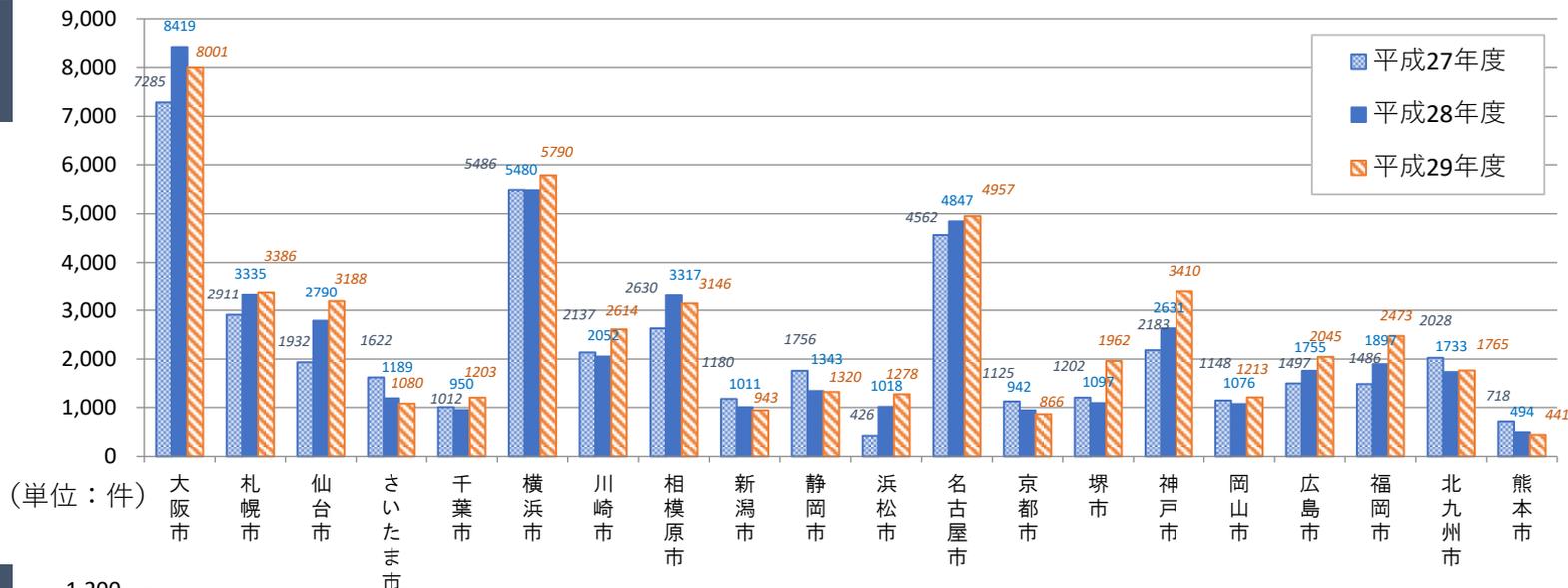
- ①自立相談支援事業を、相談支援と就労支援に分けて実施（→それぞれの専門性を活かした支援）
- ②総合就職サポート事業と子ども自立アシスト事業は生活保護受給者と一体的に実施（→生活保護との切れ目のない支援）
- ③就労チャレンジ事業により、すぐに一般就労が困難な方に対し、就労準備支援と就労訓練事業を効果的に組み合わせることが可能

※実際のプラン策定では、法に基づく事業の外、その他の制度によるサービス、インフォーマルな支援等を組み合わせます。

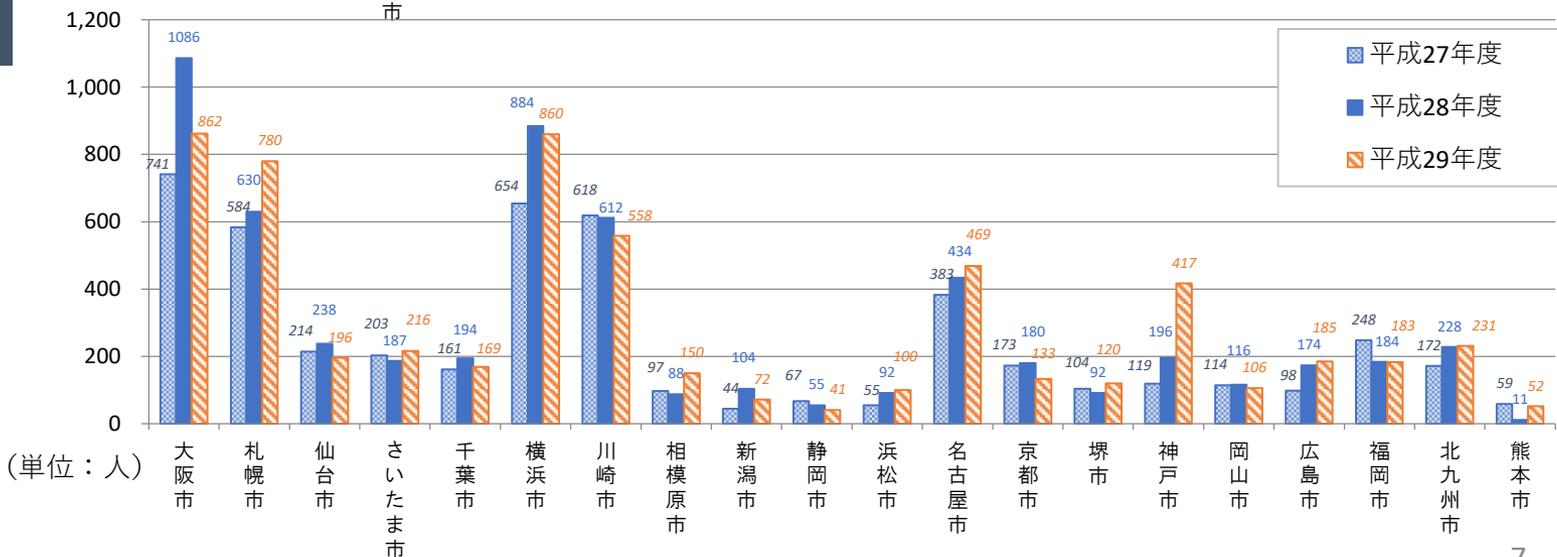
# 参考：生活困窮者自立相談支援事業 実施状況

## 指定都市比較

### 新規相談 受付件数



### 就労者数



# 生活困窮者自立支援制度の課題

## 相談支援の課題

- ①支援対象者はまだまだ存在する。
- ②生活困窮者が窓口に来るときは、既に状況が逼迫し、支援困難な状況が多い。

## 原因

- ・多くの生活困窮者は、自己肯定感や自尊感情を喪失しており、自らSOSを出せない。
- ・社会的孤立により、自ら困窮している状況が分からない。
- ・生困制度そのものを知らない。



**生活困窮者が、生困制度の相談窓口にとどりつかない。**

課題への対応：生活困窮者自立支援法の改正（H30.10.1一部を除き施行）

## 改正の目的

関係部局や関係機関との連携強化等により、生活困窮者を早期・確実に自立相談支援機関等による支援につなげるとともに、生活困窮者の自立支援策の強化を図る

## 主な改正内容

- ①基本理念（2つの目標、5つの支援のかたち）や「生活困窮者」の定義（経済的自立に向けた支援だけでなく、生活困窮に至った背景も含めて支援をすること）を法に明記
- ②自治体の各部局による生活困窮者自立支援制度の利用勧奨の努力義務の創設
- ③アウトリーチ機能の強化策としての「支援会議」の設置
- ④一部の任意事業（家計改善支援事業、就労準備支援事業）の努力義務化（※大阪市では実施済み） など

## 今後の市及び各区での検討事項

- ・行政内部含め、地域の関係機関とのネットワークを強化
- ・まだ制度に結びついていない生活困窮者に制度を「届ける」ためにどんな取組が有効か

# 大阪市の課題

## きめ細やかな相談体制に見合った財源の確保

### 【大阪市の体制】

- ・24区の区役所に自立相談支援機関を設置  
(政令市でも行政区単位で設置しているのは半数程度)
- ・すべての任意事業を実施
- ・全国1位の新規相談数、就労者数

### 【区役所に窓口を置くことのメリット】

- ・区役所に設置することで、身近なところでの相談が可能
- ・制度の認知度はまだ低いが、区役所に窓口があることで、制度を知らない人も相談につながりやすくなる。
- ・自立相談支援機関が、信頼を得やすい。

### 【生活困窮者自立支援制度の予算構成】

- ・自立相談支援事業は、国庫3/4、市費1/4が基本のスキーム  
→但し、国庫負担額は人口規模によって基準額が設定されており、大阪市の事業費に見合った額となっていない。  
→国に対して支援実績に見合った国庫負担とするよう要望

## 従事者の人材育成

### 【大阪市の体制】

- ・各区の自立相談支援機関は、2～4名体制（1つ1つは少人数職場。相談支援員の直接の人材育成は委託事業者の責任で実施）

### 【行政の関わり方】

- ・行政は、委託事業者の取組を支援する立場
- ・特に主任相談支援員の制度の捉え方や支援方針が、そのまま区の特性として表面化しやすく、制度の理解や人材育成が不十分な場合、独善的な支援になりかねない。  
→後方支援である、区の生困担当者や、各区の自立相談支援機関の“横のつながり”を強化（同じ立場の人に“確認できる”ことの安心感）  
→行政が関わる人材育成の考え方の整理（専門性を考慮しての委託とのバランスや労働者派遣法に抵触しないよう留意する必要あり）

### 【参考：受託事業者の課題】

- ・人材不足（生困に限らず、福祉分野全般にわたる課題）
- ・生困に特化した研修を自ら実施することの難しさ →改正生活困窮者自立支援法では、従事者の研修や市の後方支援は都道府県の努力義務

## 評価のあり方

- ・財源は税。この制度を実施したことによる成果をどのように測るのか  
→分かりやすいのは、一般就労に結び付いた件数（国指標：人口10万人1か月あたりの新規相談数、継続支援数、就労支援数）
- ・一般就労の達成は非常に重要な観点。でも、生活困窮者の尊厳の確保や3つの自立を考えると、必ずしも就労の達成だけが効果ではないのでは？？  
→一定理解が得られる、就労だけではない指標の設定をどう考えるか。（委託事業者の取組をどういった観点で評価するか。）

# 大阪市（の担当者として）の目指す制度の姿

## 目指す姿

### ・各区の地域性を踏まえた生活困窮者支援の実現

例：北区はタワーマンション建設等により転出入が多く、人口増加。また、単独世帯が多い。  
鶴見区は、子育て世帯の住民の割合が他区よりも高い  
平野区は、市営住宅の数が多い など



→支援に活用できる地域資源は、各区様々であり、委託事業者の専門分野も異なるため、支援手法は各区で異なる。  
地域に見合った色んな支援手法を身につけてほしい。でも、制度の理念の理解は24区共通であってほしい。

### ・制度の従事者に理念が共有されている状況

生困は、人が人を支援する制度  
特に従事者の制度理解が制度の幅を大きくも小さくもする。  
基本（制度の理念の理解）ができていれば、応用（実際の支援にあたっての方針）を大きく間違えることはない。



### ・行政の後方支援を活かす仕組み

委託していても、事業の実施主体やその責任は行政→丸投げではなく、事業のマネジメントを意識した仕組みづくり  
PDCAサイクルを意識した後方支援のありかた  
（例：P = 区の方針を踏まえた事業実施計画 D = 制度の理念、事業実施計画を踏まえた支援の提供  
C = 実績の分析（強み、弱み） A = 強みを伸ばし、弱みをカバーする取組の実践）



### ・地域の住民の方が、生活困窮の法律や制度を知らなかったとしても、困ったときに何でも相談できる窓口が区役所にあることを知っている状態

重篤な状況に陥る前に支援につながることで、相談者、支援者ともに負担の軽減に。  
本人に直接制度が届かなかったとしても、その周りにいる人に制度が届いていれば、本人にも届きやすくなる。