



大阪市の生活困窮者自立支援制度について

令和元年7月13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

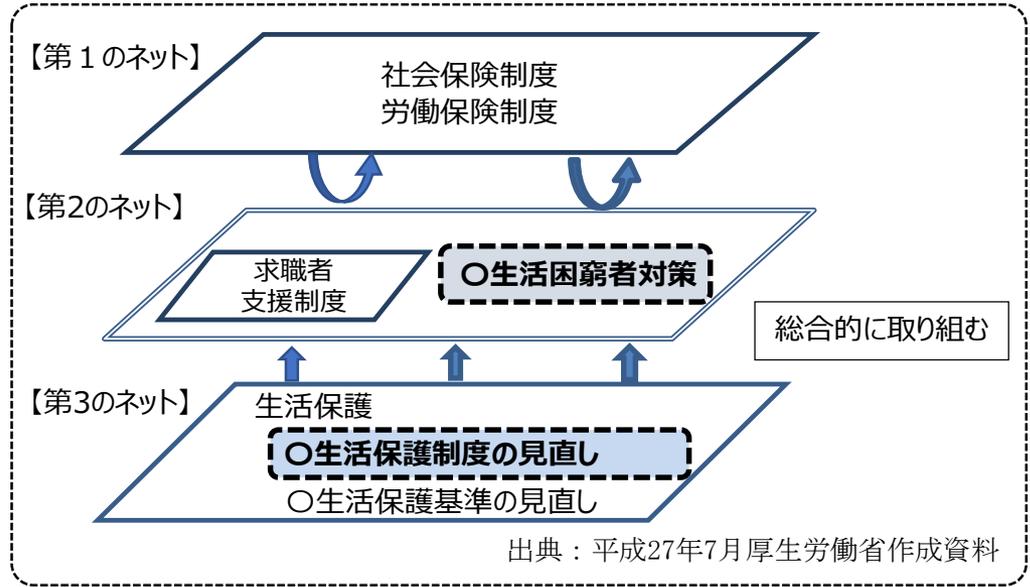
生活保護に至る前の自立支援策の強化を図ることを目的として、**「生活困窮者自立支援法」**の施行に伴い平成27年4月から全国で開始

⇒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

「生活困窮者」の定義について

生活困窮者自立支援法第3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。

ちなみに・・・「現に最低限の生活を維持できない状況にある者」については生活保護制度の対象となり、こうした人は速やかに生活保護の窓口につながることとなっています。

【支援の考え方】

・単に目の前の経済的な問題を解決しただけでは、また支援を行ってもまた元に戻ってしまう可能性が高い。そのため、対処療法型の支援だけでなく、再び困窮状態に陥ることがないよう、その後の生活も見据えた支援が必要

・困窮状態に陥った原因も含めて、包括的に支援を行っていく必要がある

・重篤な状態になってからの支援は、本人も支援者も負担。できるだけ早期に支援につながるよう、関係機関の方々との連携が必要
(「現に経済的に困窮」していなくとも、そのおそれがある場合には幅広く対象とする = 困窮状態に陥る前の支援)

この条文は、H30年に改正されました。

それ以前は、背景事情については記載されておらず（太字部分が改正により追加）、全国的に見たときに、失業による経済的困窮のみを対象としていたり、先々に生活困窮に陥るおそれがあったとしても現に経済的に困窮していない、という理由で支援対象としないといった、誤った解釈による運用例も一部ありました。

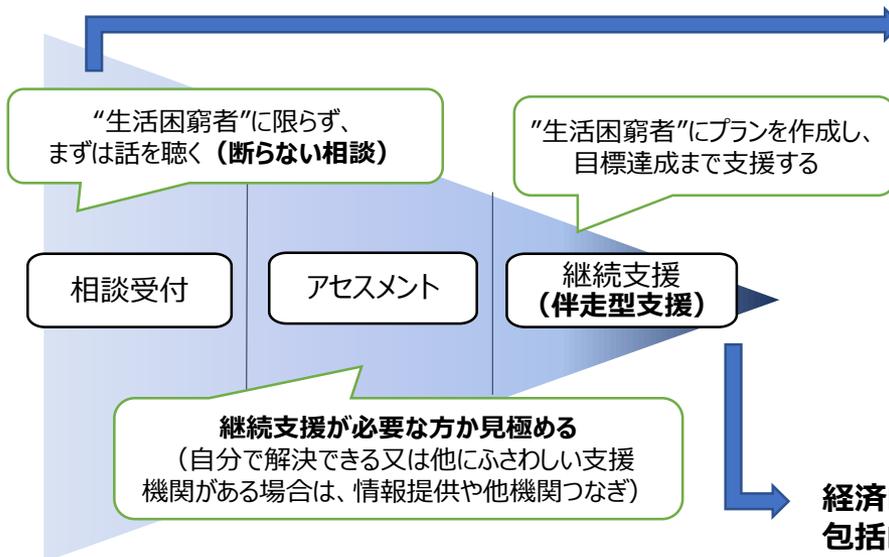
また、早期支援のためには、生困制度の担当者だけでなく、他分野の関係機関の方々の協力が必須です。以前の条文では、担当以外の方に生困制度の支援の理念が伝わりにくいのではないかと、との意見もあり、法改正により定義が明確化されたものです。（改正前と支援対象者に違いはありませんが、より分かりやすく、という趣旨です。）



可能な限り対象者を幅広く捉え、排除のない対応を行う必要があります。

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・2つの目標

→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 H31.4月時点 113,360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 H31.3月分 全国被保護世帯 1,636,334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）



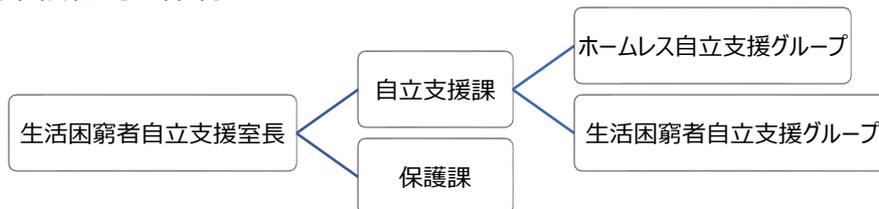
自立相談支援機関：窓口での相談支援の他、訪問や同行支援などのアウトリーチも実施

・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

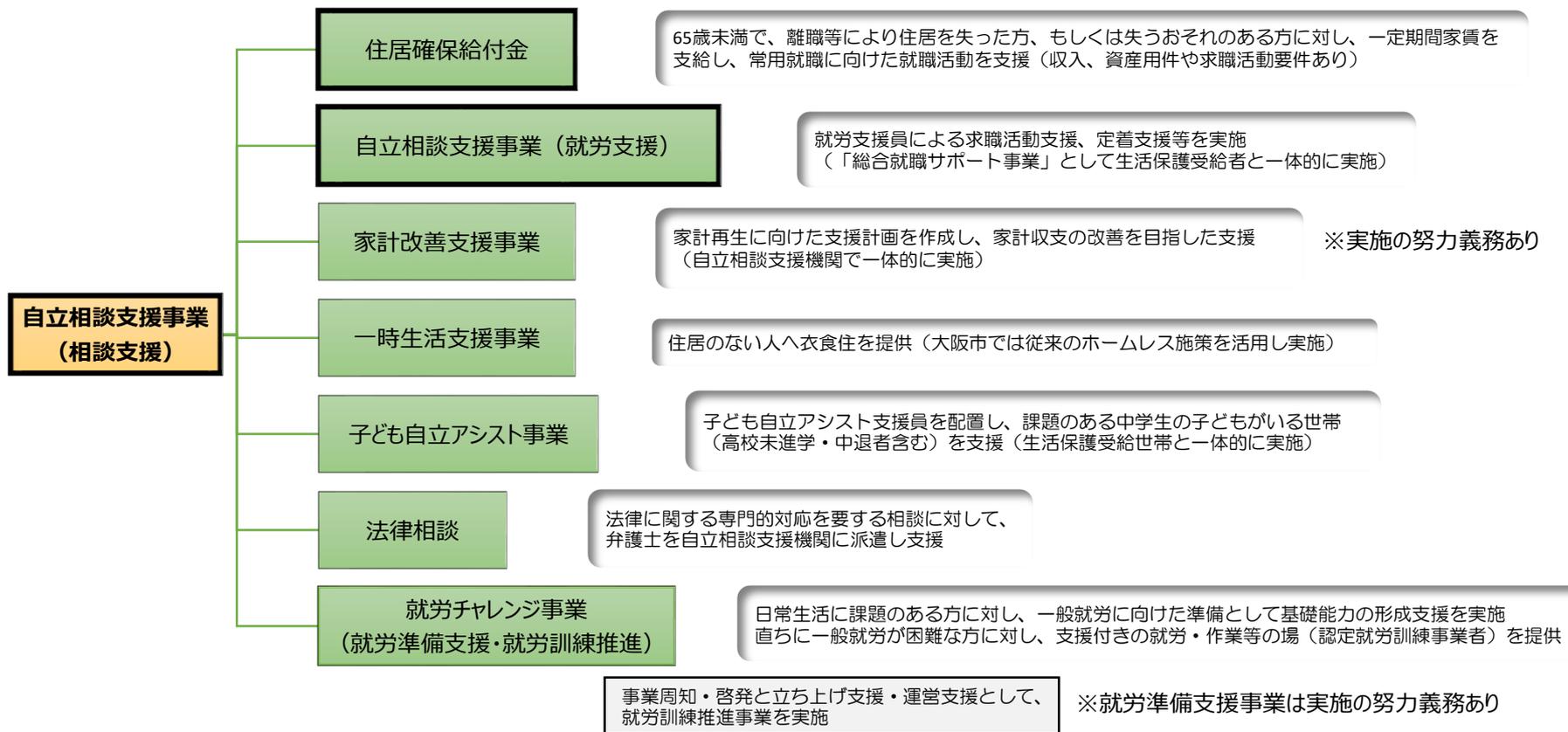
・参考：大阪市福祉局の体制



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）

法に基づく事業は、必須事業（太枠）と任意事業があり、自治体ごとに事業や体制が異なります。※大阪市は、すべての任意事業を実施



【大阪市の実施体制の特徴】

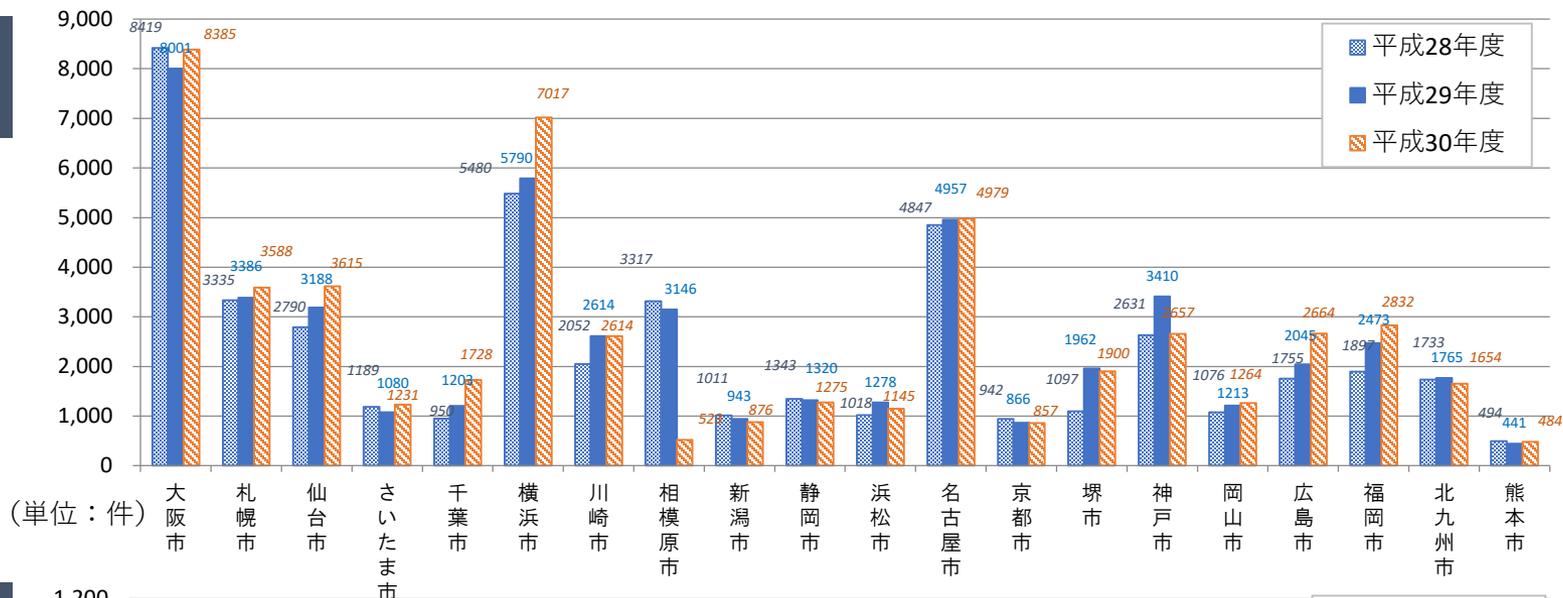
- ①自立相談支援事業を、相談支援と就労支援に分けて実施（→それぞれの専門性を活かした支援）
- ②総合就職サポート事業と子ども自立アシスト事業は生活保護受給者と一体的に実施（→生活保護との切れ目のない支援）
- ③就労チャレンジ事業により、すぐに一般就労が困難な方に対し、就労準備支援と就労訓練事業を効果的に組み合わせることが可能

※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

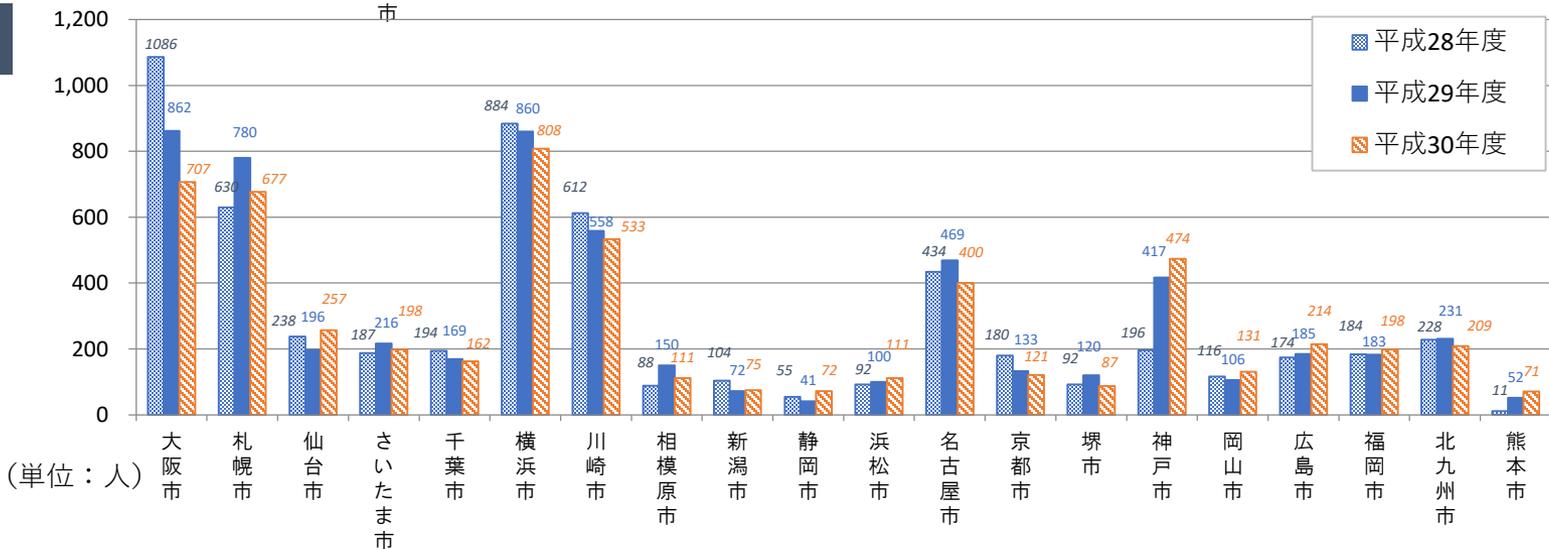
指定都市比較

新規相談 受付件数



(単位：件)

就労者数



(単位：人)

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

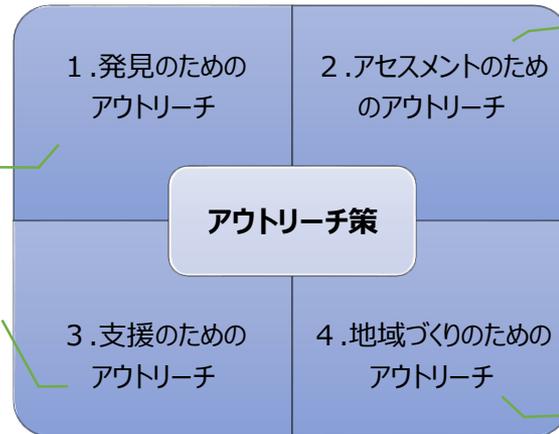
生活困窮者自立支援制度におけるアウトリーチ

アウトリーチとは：「積極的に対象者のいる場所に出向いて働きかけること」（自立相談支援事業従事者養成研修テキスト）

4つのアウトリーチ

潜在的な対象者を発見するための活動。庁内連携や地域の関係機関、関係者との連携により、まだ支援につながっていない生活困窮者を発見する。

対象者に確実に支援を届けるための活動。ひきこもりの人を発見した際に自宅を訪問する、サービスの利用に必要な書類を集めるのが苦手な人に同行して申請支援を行う、などが該当する。



支援の方向性を定めるためにはアセスメントが必須だが、本人（又は相談者）との面談だけでは情報が充分でないことも多い。自宅訪問により生活状況を確認したり、一緒に外出をして社会生活スキルを確認したり、本人を知る第三者から情報を得ることで、アセスメントの精度を上げる。

風通しがよく情報がつながる地域づくりのためのアウトリーチ→アウトリーチ戦略を事業の中で意識的に練っていく

- ・役立つ情報やアイデアの共有
- ・地域で困っている住民を見守り、必要な支援につなげるネットワークを組む など

参考：「自立相談支援事業従事者養成研修テキスト 追補」中央法規出版 H29年度 国従事者養成研修（相談支援員養成研修 後期）資料

「支援会議」はアウトリーチの強化策の1つ

・対象者のところへ「出向く」だけがアウトリーチではない

例：発見のためのアウトリーチ例

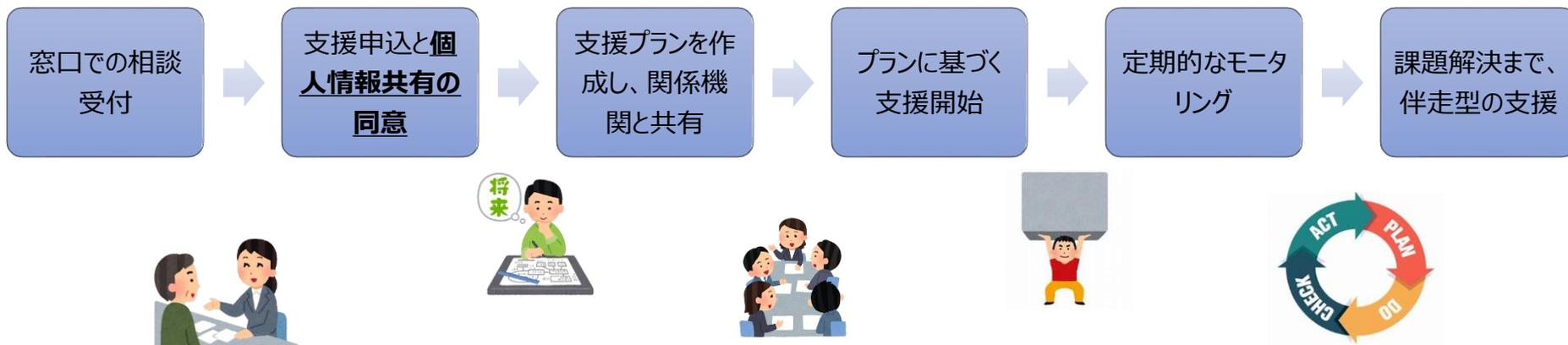
- ・行政機関からの紹介（定期的な庁内連携など）
- ・行政以外の関係機関からの紹介（顔の見える関係構築）
- ・巡回相談、相談会
- ・電話やメールなど多様な受付方法
- ・様々な媒体を活用した広報



- ・1～4がバランス良く実施されることで、効果的な支援が可能
- ・まずは、現状の強み、弱みを把握し、どの部分を強化する必要があるかを区と自立相談支援機関で共有

支援会議とは

生困制度（自立相談支援事業）の支援の流れ



生困制度（自立相談支援事業）における情報共有のしくみは、本人の同意を得ながら支援することを想定されています。

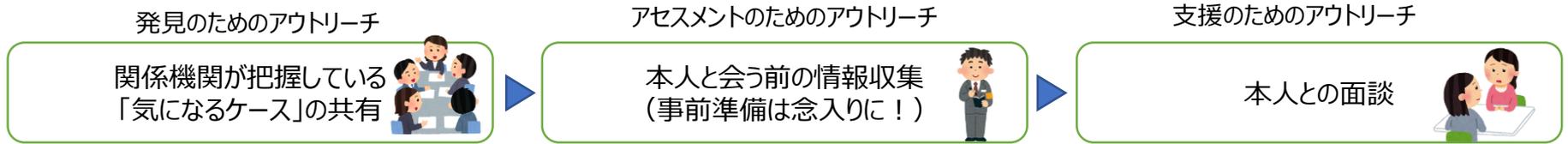
そのため、これまでは本人の同意がない場合には、情報共有が進まずに、深刻な困窮状態にあったとしても見過ごされてしまったり、予防的な措置を取ることが困難なことが課題となっていました。

この課題に対応するために、法改正で設けられたのが「支援会議」の規定です。

個人情報の共有が安全にできるようになることで、事案の把握が進み、支援の要否確認や迅速な支援に向けた動きが可能に。

個別支援におけるアウトリーチ（支援会議の活用方法）

【支援会議でのアウトリーチの流れ】



【留意点】

- ・自ら窓口に来訪する相談者と比較して支援困難ケースが多い。
(相談意欲が低い、関係性が複雑、複数の支援機関の失敗を経験した不信感など) →**時間がかかる（時間をかける必要がある）**
- ・アセスメントのためのアウトリーチや支援のためのアウトリーチの手法は、（特に本人の相談意欲がない場合には）**支援者に専門的な知識・経験が必要**
(アウトリーチの正しい知識と手法の理解、こどもや高齢者など年代による支援のノウハウの違いの理解、アセスメントの精度、ケースの3年後・5年後を考えた支援・・・)
→やみくもに訪問しても、失敗のリスクが高くなる
→多角的な見立て、複数分野の支援ノウハウを活用するための「**チーム対応**」が原則
(円滑なチーム連携のためには、関係者に、チームビルディングの知識・観点も必要)

→もちろん、支援者自身のスキルアップも重要
- ・支援会議を有効活用させるには、**チームメンバーが同じ認識を持って検討できるよう配慮が必要**
 - ・リスクマネジメントを意識した段階的な支援の必要性（困難ケースほど、少しずつステップアップするという考え方が大事）
 - ・同じ単語でも、分野によっては意味（ニュアンス）が違ったり、分野が異なると基本理念が異なったりする
→認識がずれたまま話を進めると、トラブルのもと
→分野が異なるチームメンバーの場合、事務局は「**通訳**」機能も意識（丁寧な確認をすればOK）

会議のファシリテーションの知識が役立ちます！

大事なことは、「焦らないこと！」

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

【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ですが、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）

【行政の関わり方】

- ・委託事業における従事者の人材育成は、委託事業者の責任で実施する必要あり
- ・行政は、委託事業者の取組を後方支援する立場
- ・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。
(参考：令和元年度の取組)
→委託料の増額（相談支援員について、非常勤嘱託職員の想定から、常勤職員の想定に変更）
→各区の自立相談支援機関の“横のつながり”を強化（区域を越えたネットワークづくり ブロック会議等の開催）

【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。）

生活困窮者自立支援制度に関する国の動向

就職氷河期世代の方々の活躍の場を更に広げるために

国の方向性

今後、政府で取りまとめる3年間の集中プログラムに沿って、「厚生労働省就職氷河期世代活躍支援プラン」に基づき、各種施策を積極的に展開（概ね1993（平成5年）年～2004（平成16）年に学校卒業期を迎えた世代を指す。）

主な支援対象

- ①不安定な就労状態にある方（不本意ながら非正規雇用で働く方）
- ②長期に渡り、無業の状態にある方
- ③社会とのつながりをつくり、社会参加に向けてより丁寧な支援を必要とする方（ひきこもりの方など）

主な取組の方向性

- ①ハローワークに専門窓口を設置、チーム支援を実施 など
- ②地域若者サポートステーションの専門支援体制の拡充 など（生活困窮者自立支援制度との連携強化を含む）
- ③支援が必要なすべての人に支援を届ける体制の強化 など
生活困窮者自立相談支援機関の機能強化、地域におけるひきこもり支援の強化（中高年以上の者に適した支援の充実）、自立相談支援機関とひきこもり地域支援センターとの連携強化