

平成 30 年 6 月 7 日

# 社協における生活困窮者自立支援の推進方策

全国社会福祉協議会 地域福祉推進委員会  
社協における生活困窮者支援のあり方検討委員会

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| I 推進方策の策定趣旨 .....                   | 2  |
| II 社協における生活困窮者支援の成果と課題 .....        | 2  |
| III 社協が生活困窮者自立支援に取り組む意義（総論） .....   | 9  |
| 1. 生活困窮者自立支援制度の理念と社協がめざす地域福祉        |    |
| 2. 地域共生社会の実現と自立相談支援機関の役割            |    |
| 3. 福祉分野以外も含めた幅広いネットワークの構築           |    |
| IV 社協における生活困窮者自立支援の推進方策（各論） .....   | 12 |
| 1. 自立相談支援事業の受託等の取り組み強化              |    |
| 2. 多様な生活支援・就労支援の拡充                  |    |
| 3. 社協の総合力による支援の推進                   |    |
| 4. 人材育成とサポート体制の構築                   |    |
| 5. 繼続的な支援のための安定した事業運営の確保            |    |
| 6. 行政とのパートナーシップ、多様な関係機関との連携による地域づくり |    |
| 7. 都道府県社協による広域支援                    |    |
| V 今後の取り組み課題・検討課題（全社協の取り組み） .....    | 23 |

## I 推進方策の策定趣旨

- 全社協・地域福祉推進委員会では、『社協・生活支援活動強化方針（平成 24 年 10 月、平成 29 年 5 月改定、平成 30 年 3 月一部改定）』（以下、「強化方針」）により、生活困窮や社会的孤立を背景とする深刻な生活課題を地域の課題としてとらえ、ニーズ発見のためのアウトリーチ、本人を中心においた伴走型支援によって、課題解決に向けた地域のネットワークや社会資源、地域のつながりづくり等、社協の事業・活動の方向性について具体的な事業展開を示し、その取り組みを推進してきた。
- これは、「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と「生活困窮者支援を通じた地域づくり」を理念とする生活困窮者自立支援制度の方向性と重なるものであり、強化方針の具体化として、社協は、積極的な生活困窮者自立支援の取り組みを進めてきた。
- 生活困窮者自立支援法は、附則第 2 条に施行後 3 年を目途に見直すことが規定されており、平成 29 年 5 月に「社会保障審議会 生活困窮者自立支援及び生活保護部会」（以下、「社保審・部会」）が設置され、法の施行状況を踏まえ、生活困窮者の自立支援のあり方について総合的な検討が行われた。同年 12 月にとりまとめられた部会報告を受けて平成 30 年 2 月に「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律案」が国会に提出され、6 月 1 日に参議院本会議で可決、成立した。
- また、平成 30 年 4 月より、「地域共生社会の実現」に向けた改正社会福祉法等が施行され、市町村において、住民に身近な圏域で、住民が主体的に地域課題を把握し解決を試みる体制づくり、複合的な課題に対応する包括的な相談支援体制の構築が進められている。
- 地域福祉推進委員会では、これらの政策動向を踏まえ、これまでの社協の生活困窮者自立支援の取り組み状況、成果と課題を整理し、今後の展開について「社協における生活困窮者自立支援の推進方策」としてとりまとめ、社協の事業・活動のさらなる推進を図ることとした。

## II 社協における生活困窮者支援の成果と課題

- 地域における生活困窮者の支援に関して、従来、社協は、総合相談・生活支援体制づくりをめざし、福祉総合相談や生活福祉資金貸付事業、日常生活自立支援事業等による相談・支援を展開するとともに、小地域ネットワーク等住民との協働による見守りや生活支援を推進してきた。
- 平成 24 年には強化方針を策定し、地域のあらゆる生活課題への対応を掲げ、事業・活動を展開してきた。

○平成 25 年には、生活保護受給者以外の生活困窮者に対する、いわゆる「第 2 のセーフティネット」の充実・強化を図ることを目的として、生活困窮者自立促進支援モデル事業がスタートし、強化方針の具体化につながるものとして受託を推進してきた。

○平成 29 年 4 月 1 日時点では、福祉事務所を設置する 902 自治体のうち、直営方式との併用を含めて 63.4% の自治体が委託により自立相談支援事業を実施しており、そのうち社協が 77.3% を占める状況となった。また、任意事業についても徐々に実施箇所数が増えている。(参考：平成 29 年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査、厚生労働省)

○平成 29 年 12 月に本会が全国の社協を対象に実施した実態調査※の結果からは、生活困窮者自立支援にかかる成果や課題について、主に下記の傾向がみられた。

※『平成 29 年度生活困窮者自立支援制度実態調査報告書』

対象：市区町村社協（1,846 カ所）、指定都市社協（20 カ所）

都道府県社協（18 カ所）※事業受託（H28 年度実績）社協のみ。)

回収数 1,316 カ所（【A 票】事業受託：533 カ所【B 票】未受託：783 カ所）

### 【成果】

#### 自立相談支援事業と任意事業を併せて実施する社協が約 5 割

○事業を受託している社協のうち、自立相談支援事業と任意事業を併せて実施している割合は 49.0% となっている（図 1）。また、平成 27 年度調査と比較して任意事業の受託が進んでいることがうかがえる（図 2）。

○自立相談支援事業では 11.9% が他法人との共同で受託しており、相互に得意分野を生かして連携する取り組みとなっている（図 3）。

図 1 事業別受託状況

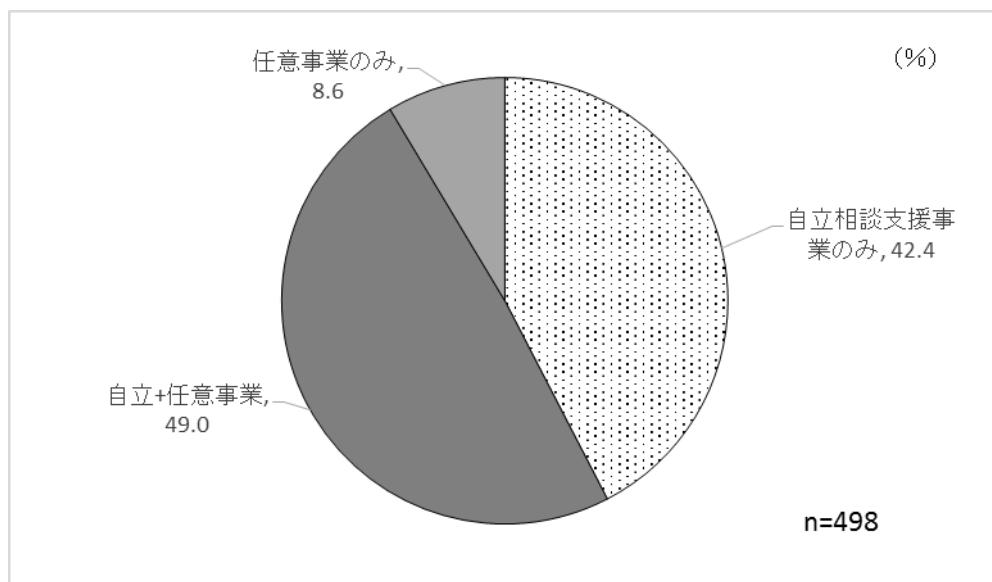


図2　任意事業の受託状況

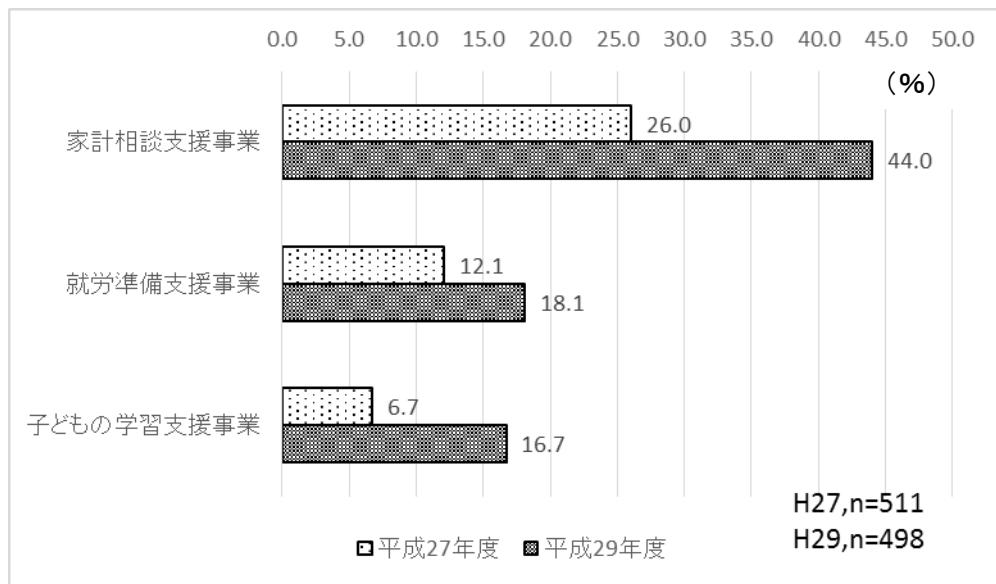
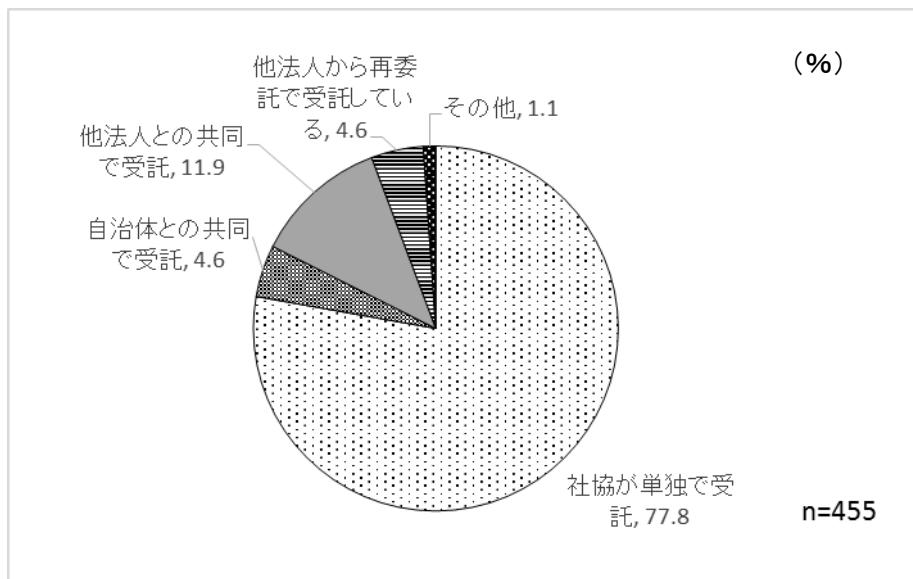


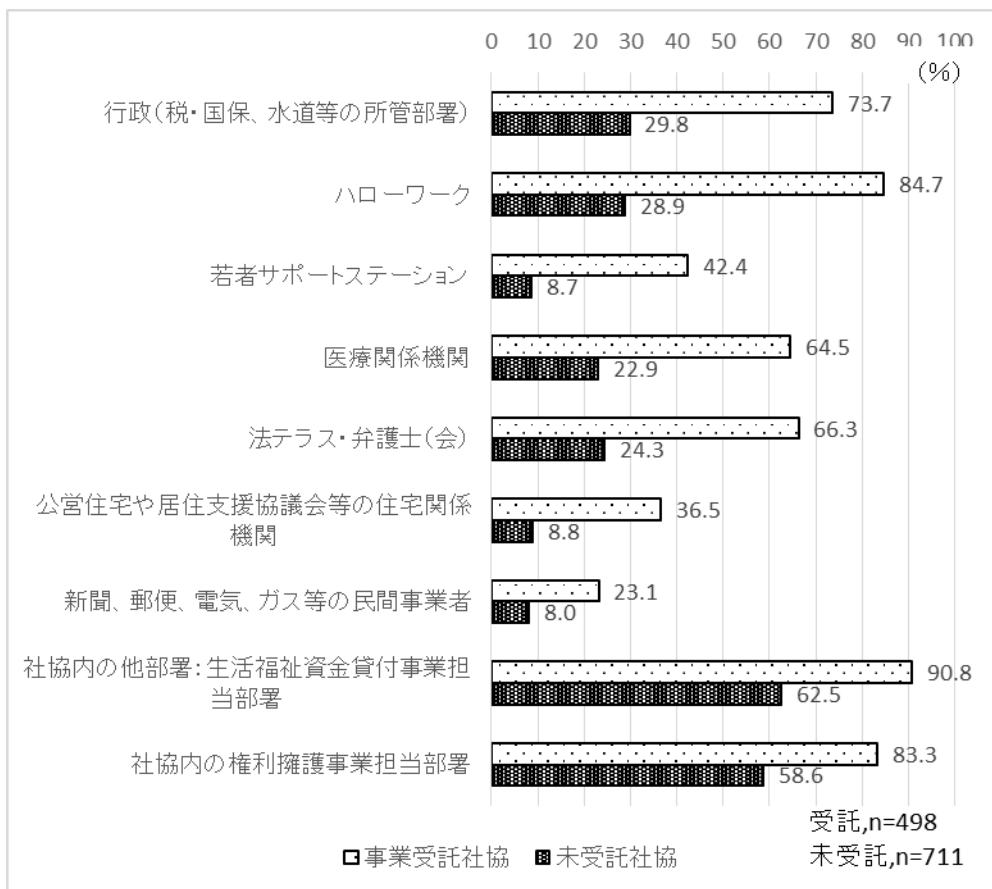
図3　受託方法



#### 支援のためのネットワークの広がり

○事業受託社協においては、支援のためのネットワークの構築として、様々な分野（就労、若者、医療、法律、住宅、インフラなど）と連携を広げている。調査結果によれば、事業受託社協においては、事業未受託社協と比較してとくに行政（税・国保、水道等の所管部署）、ハローワーク、若者サポートステーション、医療関係機関、法テラス・弁護士（会）等との連携が進んでいることが見て取れる（図4）。

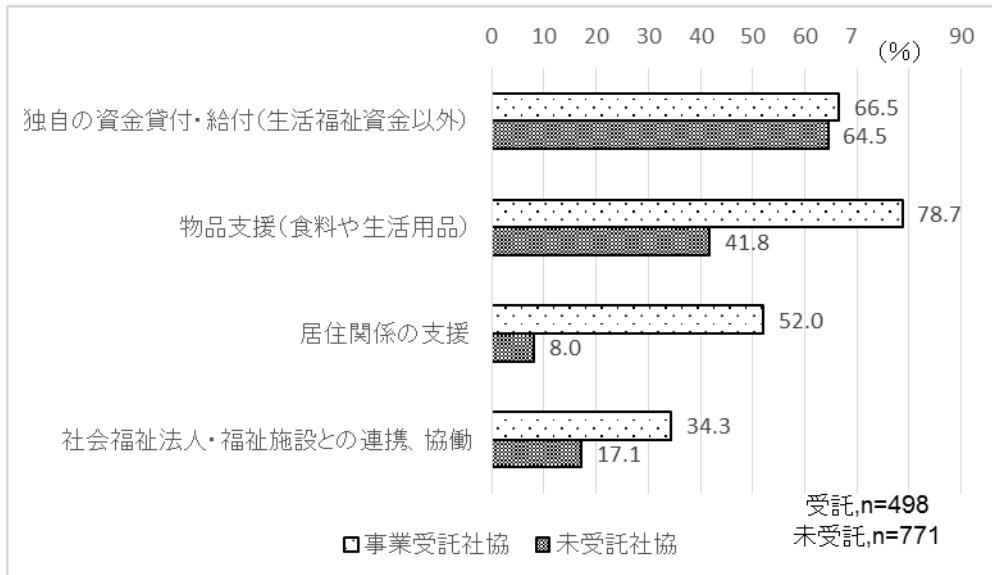
図4 相互に紹介やつなぎを行っている機関等



#### 制度外の支援メニューの拡充、社会福祉法人・福祉施設との連携

○生活困窮者の多様なニーズに応えるため、制度外の支援メニューの拡充が進められている。事業受託社協では、とくに食料や生活用品等の物品支援、居住支援、社会福祉法人・福祉施設との連携、協働等の拡充が図られており、社協の持つネットワークを生かした取り組みが進んでいることがうかがえる（図5）。

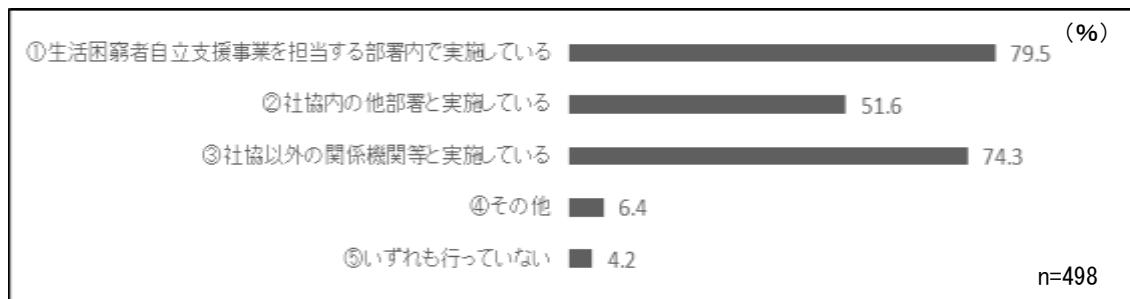
図5 制度外の社協独自の取り組み



## 社協内の部門横断的な支援体制の構築

○社協内の組織体制に関しては、他部署とケース検討を実施している社協が約5割であり（図6）、局内を横断する支援体制づくりが意識されていることがうかがえるが、今後さらに社協内の連携を強化する具体的な方策が必要となっている。

図6 ケース検討の実施



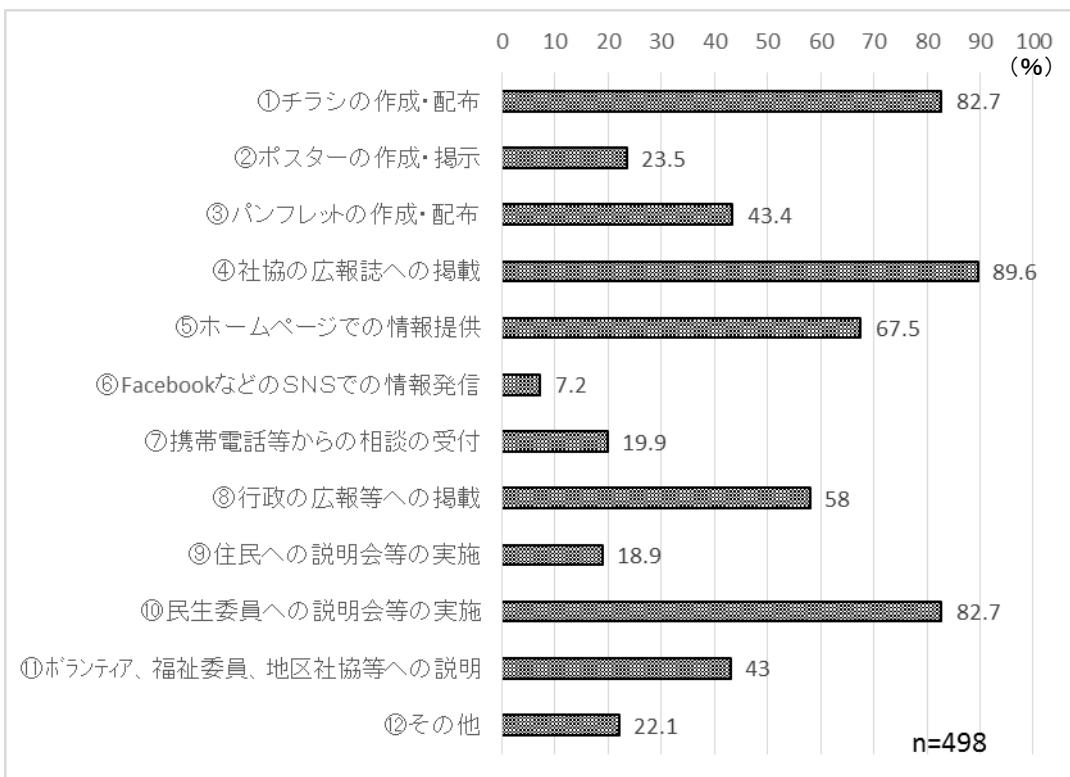
## 【課題】

### よりきめ細かな事業周知や対象者把握の取り組み

○事業の周知について、チラシ作成や広報誌・ホームページへの掲載、民生委員・児童委員への説明等は進んでいるものの、SNSの活用や携帯電話・スマートフォンからの相談受付などは未着手の社協が多い（図7）。

○相談窓口には直接来られない人や対面での相談が難しい人が利用しやすいような相談受付方法の工夫、対象者の年齢層等にあわせた多様な媒体での情報発信など、よりきめ細かな事業の周知や対象者把握に向けた実践が求められる。

図7 事業の周知・広報等の方法



### 多様な「出口」確保の取り組み

- 相談支援の多様な「出口」を確保するための取り組みとして、居場所づくりやボランティア等の社会参加の場の提供、就労の受け入れに向けた働きかけ等が行われているが、「いずれも行っていない」とする社協も20.4%にのぼっている（図8）。
- また、自立相談支援事業に関する課題として、就労体験等への協力事業所・法人の開拓をあげる社協が56.5%となっている（図9）。
- 多様な「出口」の確保は制度全体の課題であり、様々な実践も広がりつつある。たとえば就労準備支援事業について、社協の受託は少ない傾向にあるが、社協以外の受託事業者の取り組みとして、観光業界や商店街との連携による地域活性化や地域産業の人材不足の解決等、地域づくりを意識した就労体験等も生まれている。
- 今後、社協においても企業等と積極的に接点を持ち、支援の拡充に取り組む必要がある。

図8 相談支援の多様な「出口」を確保するための取り組み

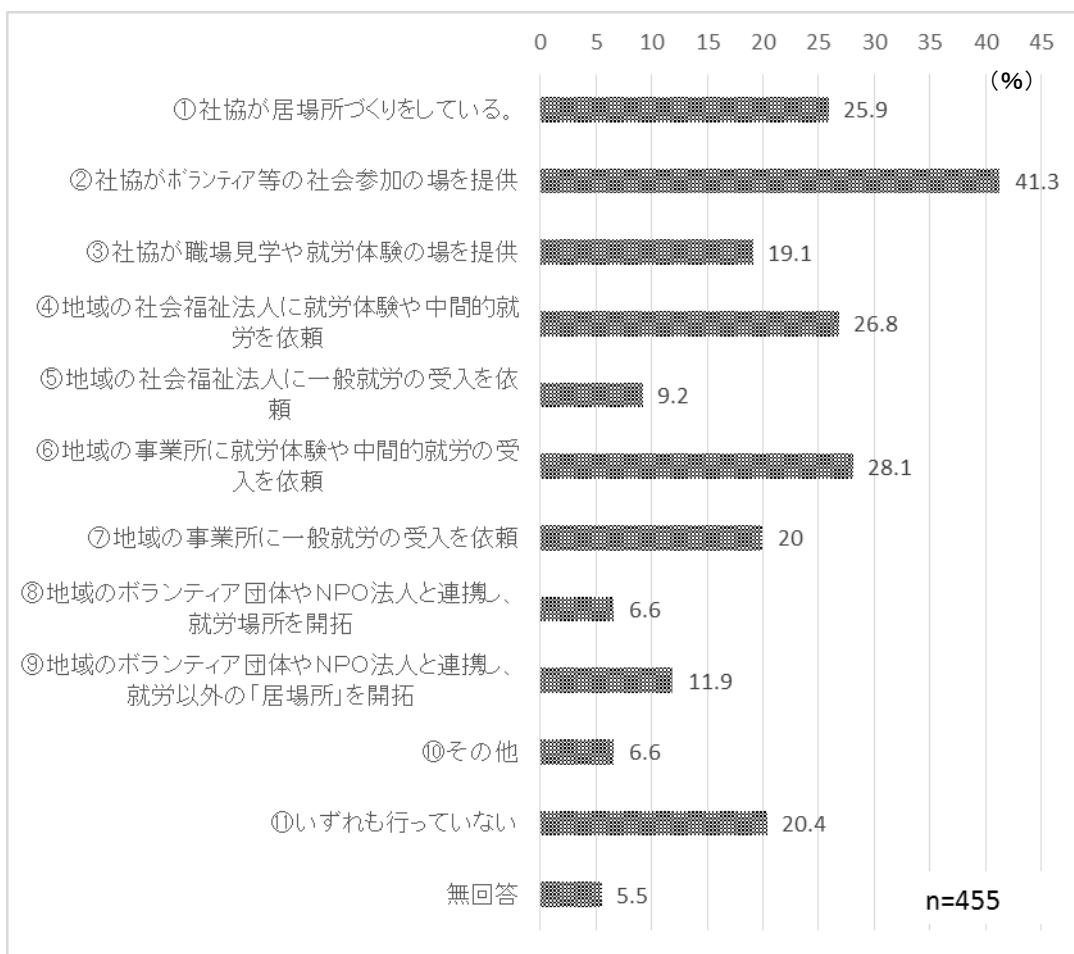
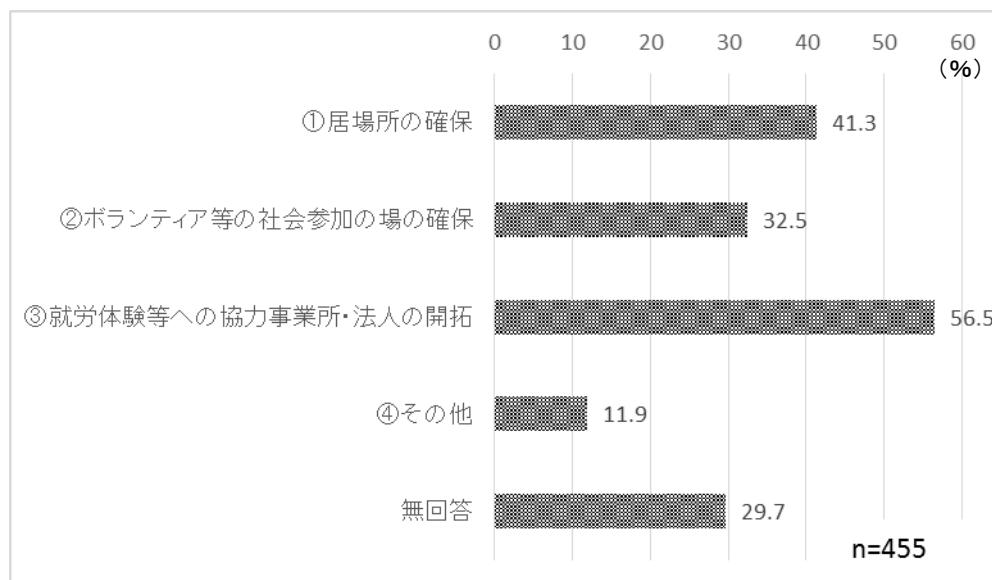


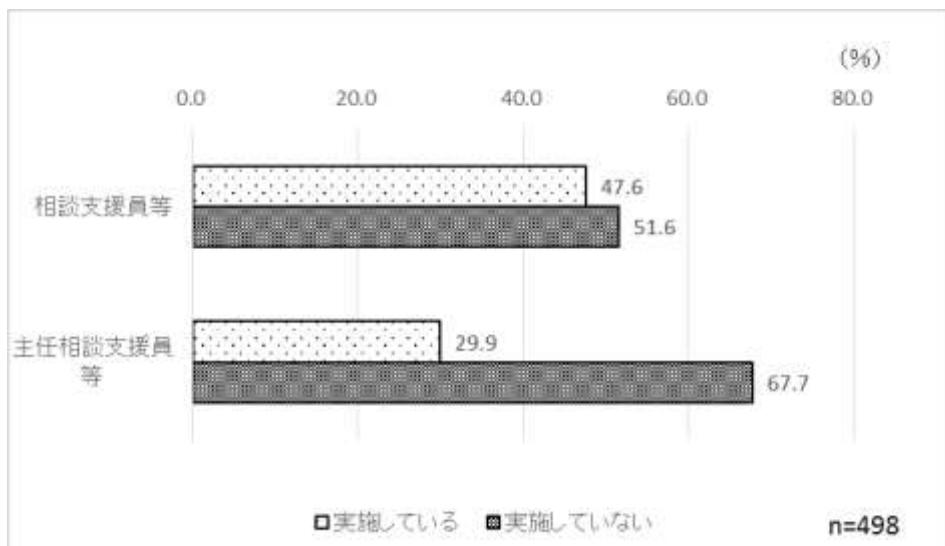
図9 自立相談支援事業に関する課題



### スーパービジョン体制の確保、雇用の安定化

- 相談支援員等の職員に対するスーパービジョンを実施している社協は 47.6% のぼる一方、主任相談支援等のマネジメントを担う職員に対するスーパービジョンを実施している社協は 29.9% となっている（図10）。
- また、生活困窮者自立支援事業の担当職員は、非正規職員が 4 割を占めている。正規非正規を問わず専門性を高める取り組みが必要であると同時に、雇用の安定化も今後の課題となっている。

図10 スーパービジョンの実施



### 事業未受託社協における取り組み

- 事業未受託社協においても、生活困窮者等の支援を要する人の把握、支援のためのネットワークの構築等について一定程度取り組まれているが、今後、事業の受託に向けた取り組みの推進や自立相談支援機関との連携強化が課題となっている。

## III 社協が生活困窮者自立支援に取り組む意義（総論）

### 1. 生活困窮者自立支援制度の理念と社協がめざす地域福祉

- 生活困窮者自立支援制度は、「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と「生活困窮者支援を通じた地域づくり」を目標として掲げ、平成27年度より本格施行された。
- 「生活困窮者の自立と尊厳の確保」は、本人の自己選択、自己決定を基本に、経済的自立のみならず、日常生活自立や社会生活自立など、本人の状態に応じた自立を目指し、支援員が本人に寄り添って支援していくものである。
- 「生活困窮者支援を通じた地域づくり」は、生活困窮者の早期発見、見守りのための地域ネットワークを構築し、包括的な支援を行い、本人の働く場や参加する場を広げていくことを支援する。また、生活困窮者が社会とのつながりを実感し

主体的に参加することを通して、「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域を構築するものである。

○さらに、平成30年6月に成立した改正法では、下記の通り生活困窮者自立支援の理念が明確化された。

【生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律の概要】

◆生活困窮者自立支援の基本理念の明確化

- ①生活困窮者の尊厳の保持
- ②就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立といった生活困窮者の状況に応じた、包括的・早期的な支援
- ③地域における関係機関、民間団体との緊密な連携等支援体制の整備（生活困窮者支援を通じた地域共生社会の実現に向けた地域づくり）

○とくに、理念の②に関しては、元々制度創設の背景として社会的孤立への対応が課題となっており、法改正にあたっても、経済的困窮という目の前の事象だけに着目するのではなく、社会的孤立や自尊感情の低下などの背景を踏まえた「早期の予防的な支援」の必要性が議論されたことを踏まえたものである。

○これらの理念は、社協がめざす地域福祉にも合致するものであり、社協は、積極的に生活困窮者自立支援の取り組みを進めていく必要がある。

## 2. 地域共生社会の実現と自立相談支援機関の役割

○生活困窮者自立支援制度を通じ、制度横断的な支援の考え方や実践が広がる中、平成29年6月、地域共生社会の実現に向けた改正社会福祉法等が公布された。  
(平成30年4月1日施行)

○これにより、住民に身近な圏域において、住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりの支援、市町村における世帯全体の複合化・複雑化した課題を受け止める包括的な支援体制の構築、そのための地域福祉計画の策定・改定等が進められることとなる。

○生活困窮者自立支援制度は、利用者の属性にかかわらず生活に困窮しているという状態を捉えて包括的に支援することをねらいとしており、さらに個別の支援を通じた地域づくりを目標の一つとして掲げている制度であることから、地域共生社会の実現に向け、その中核的な役割の発揮が期待される。

○改正社会福祉法第106条の3第1項に規定された「包括的な支援体制の整備」においては、「協働の中核を担う機能」が必要とされており、自立相談支援機関はその役割が期待されている。したがって、地域の包括的な支援体制の中核として役割を発揮していくうえでも、社協は積極的に自立相談支援機関を担う必要がある。

### 【改正社会福祉法】

(包括的な支援体制の整備)

第106条の3 市町村は、次に掲げる事業の実施その他の各般の措置を通じ、地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するよう努めるものとする。

- 一 地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援、地域住民等が相互に交流を図ることができる拠点の整備、地域住民等に対する研修の実施その他の地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境の整備に関する事業
  - 二 地域住民等が自ら他の地域住民が抱える地域生活課題に関する相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、必要に応じて、支援関係機関に対し、協力を求めることができる体制の整備に関する事業
  - 三 生活困窮者自立支援法第二条第二項に規定する生活困窮者自立相談支援事業を行う者その他の支援関係機関が、地域生活課題を解決するために、相互の有機的な連携の下、その解決に資する支援を一体的かつ計画的に行う体制の整備に関する事業
- 2 厚生労働大臣は、前項各号に掲げる事業に関して、その適切かつ有効な実施を図るため必要な指針を公表するものとする。

○なお、自立相談支援事業等を受託していない場合にも、生活困窮者自立支援への取り組みは、総合的な地域福祉の推進を一層強化するものであり、社協は自立相談支援機関と積極的に連携し、事業・活動を展開する必要がある。

### 3. 福祉分野以外も含めた幅広いネットワークの構築

○生活困窮者自立支援の取り組みにあたっては、福祉総合相談や日常生活自立支援事業、生活福祉資金貸付事業などの相談支援、小地域福祉活動、ボランティア活動、福祉教育等、社協の事業・活動と十分に連携することが必要である。

○また、民生委員・児童委員、社会福祉施設、専門職、NPO、ボランティア団体などの多様な関係者・関係機関とのネットワークは社協の強みであり、そのネットワークを生かした事業・活動の展開が求められる。

○加えて、従来の福祉分野だけでなく、地域の農林水産業、商店や企業を含めた幅広い分野と積極的に接点を持つことが必要である。

○たとえば、担い手が不足している地域産業と生活困窮者の就労の場づくりをむすびつけるなど、福祉分野にとどまらない幅広い地域課題の解決やまちづくりを念頭に関係機関との連携を考えていくことが求められる。

○こうした取り組みは、生活困窮者への個別支援に資するだけでなく、社協に対する理解を広げるとともに、新たな主体との連携が社協の組織や事業・活動の活性化にも良い影響を与えることが各地の取り組みのなかで示されている。

## IV 社協における生活困窮者自立支援の推進方策（各論）

### 1. 自立相談支援事業の受託等の取り組み強化

#### （1）自立相談支援事業の受託の推進（受託していない社協）

○自立相談支援事業は、相談者を幅広く受け止め、アセスメントにより個別プランを作成し、個別支援に取り組むとともに、地域のニーズの発見や生活困窮者の多様なニーズに即した社会資源の開発、地域に向けた取り組みを行うなど、生活困窮者自立支援制度の中核的な事業である。

○社協が生活困窮者自立支援を推進するためには、制度の中核である自立相談支援事業を受託することが重要であり、現在受託をしていない社協は、受託に向けた取り組みを積極的に行う必要がある。

○自立相談支援事業を実施することにより、社協の個別支援や地域支援の力量が高まり、地域福祉の総合的な推進につながることが期待される。

○自立相談支援事業は、平成29年4月1日現在、直営方式との併用を含めて63.4%の自治体が委託により実施し、委託先の77.3%が社協である。社協への委託は、わずかながら年々増加している（平成29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査：厚生労働省）。

○自立相談支援事業については、直営と委託の併用、他団体との共同受託等の方式により実施している自治体もある。行政や他団体（社会福祉法人、企業、NPO法人等）との連携により、それぞれの専門性等を生かした支援が行われている。自治体の実情等に応じ、直営と委託の併用、他団体との共同受託等も含め、委託の可能性を検討する必要がある。

○現状で自立相談支援事業の受託が難しい場合には、任意事業を受託するなど主体的に参画し、社協として生活困窮に関わる新たな社会資源の開発に取り組むなかで、自立相談支援事業の受託に向けて準備を進める。

#### （2）自立相談支援機関との連携強化（受託していない社協）

○自立相談支援機関は、包括的な支援体制の中核となる機関であることから、行政直営であったり他団体が受託している場合も、自立相談支援機関との連携が不可欠である。

○社協は、生活福祉資金貸付事業、日常生活自立支援事業や各種サービス事業等の相談支援事業を実施する立場から支援調整会議に参画する、地域住民や関係機関とのネットワークを基盤として新たな社会資源の開発に取り組むなどにより、その役割を果たす必要がある。

### （3）町村部における一次的な相談の実施

- 法改正において、現在は実施主体となっていない福祉事務所を設置していない町村も、生活困窮者に対する一次的な相談等を実施することができることとされている（生活困窮者自立支援法上の実施主体は引き続き都道府県となる）。
- 福祉事務所を設置していない町村部の自立相談支援事業については、現在、都道府県社協・町村社協が受託実施しているところもある。しかし、町村社協の関わり方は、都道府県によりばらつきがある。
- 一次的な相談対応の実施について、町村社協は行政の方針を確認するとともに、実施に向けた働きかけを行う。町村が一次的な相談を実施する場合には、行政との連携のもと、受託実施できるよう社協の側から実施体制等を提案し協議を行っていくことが必要である。
- なお、こうした取り組みについては、都道府県社協の関わりが重要であり、県内の自治体の情報や好事例を提供したり町村社協と連携して行政への働きかけの後押しをするなど、町村社協へのきめ細かな支援が求められる。

## 2. 多様な生活支援・就労支援の拡充

### （1）多様な生活支援・就労支援の必要性

- 生活困窮者の支援にあたっては、就労支援や居場所づくりをはじめ、多様なニーズに応じた支援が必要である。
- 相談者は多様で複合的な課題を有している場合が多く、直ちに就労することが難しい人も多い。生活歴、健康状態や家族関係等多くの背景や課題が複合的に絡み合っており、生活支援と合わせて就労に向けた支援を行う必要がある。

### （2）家計相談支援事業・就労準備支援事業等の任意事業の受託実施

- 任意事業である家計相談支援事業（法改正により家計改善支援事業に名称変更）及び就労準備支援事業については、自立相談支援機関における相談の「出口」として、いずれの自治体においても実施が求められている。
- 法改正により、家計相談支援事業と就労準備支援事業について、自立相談支援事業と一体的実施を促進することとし、効果的かつ効率的に行われている場合には、家計相談支援事業の補助率が引き上げられることとされた。あわせて、事業実施上の工夫として、複数自治体による広域的な事業実施、都道府県による支援等が示されている。

○また、自治体の実情に留意しながら、3年間（平成31～33年度）の集中実施期間での完全実施を目指すことが、厚生労働省より示されている（社会・援護局関係主管課長会議：平成30年3月1日）。

#### ①家計相談支援事業

○家計相談支援事業については、平成29年度の実施率は40%であるが、法改正により、取り組む自治体が増加することが見込まれる。直営方式との併用を含めて86.5%の自治体が委託により実施し、委託先の70.6%が社協である。（平成29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査：厚生労働省）。

○家計相談支援事業は、生活福祉資金貸付事業や日常生活自立支援事業との関連も強く、受託実施に向けて、社協内での検討、自治体への働きかけを行う必要がある。

#### ②就労準備支援事業

○就労準備支援事業については、平成29年度の実施率は44%であるが、法改正により、取り組む自治体が増加することが見込まれる。直営方式との併用を含めて90.1%の自治体が委託により実施し、委託先の30.5%がNPO法人、24.6%が社協である。（平成29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査：厚生労働省）。

○就労準備支援事業については、これまで「社協は就労支援の実績がない」などの理由により、受託をしている社協は他事業に比べて多くはない。また、自立相談支援事業の就労支援として取り組みを行っている社協もある。

○今後の法改正の詳細を確認しながら、地域の実情に応じ、受託を進めていく必要がある。

### （3）相談者の状況に応じた多様な出口の確保

○生活困窮者の自立支援では、相談者の状況に応じた、多様で段階的な出口を準備する必要がある。就労の場づくりとともに、本人の状況に合わせ、生活困窮者が孤立から脱却し豊かに生活するための「居場所」や「役割」の確保・獲得を支援することが重要であり、多様な場（出口）の確保・開発が急がれる。

○またその際、例えば地域の社会福祉法人・事業所等への就労体験・中間的就労の受入れ等の働きかけを行うなど、地域の関係機関・関係者の協働による新たな資源の開発が必要である。

○さらに、福祉の枠組みを越えた取り組みによる資源開発も必要となっている。地域において、生活困窮者の働く場や参加する場を確保・開発するためには、例えば、企業や商工会等との連携も求められる。

#### (4) 子どもの貧困への対応の強化

- 法改正においては、子どもの学習支援事業については、学習支援に加え、①生活困窮世帯における子ども等の生活習慣・育成環境の改善のための支援、②高校生世代等に対する進路選択に関する支援等を行うよう「子どもの学習支援・生活支援事業」として強化される。
- 子どもの学習支援事業については、平成29年度の実施率は56%である。直営方式との併用を含めて68.8%の自治体が委託により実施し、委託先の41.5%がNPO法人、18.4%が社協である。(平成29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査：厚生労働省)。
- 社協においては、子どもの学習支援事業をはじめ、子ども食堂や居場所づくりなど、地域における子どもへの支援に取り組む必要がある。また、自ら子どもの学習支援事業等に取り組むだけではなく、こうした活動を行っているNPOやボランティアグループ等を支援することや連携・協働を図っていくことも必要である。その際には社協のボランティア・市民活動センター部門と連携することが有効である。
- 子どもへの支援をきっかけとして親への支援につなげたり、親への就労支援等を行う際には子どもへの支援にも意識的に取り組んだりするなど、世帯全体の支援につなげることが重要となる。
- 現在、ボランティアやNPOの取り組みにより、子ども食堂や学習支援の活動は急速な広がりを見せているが、今後はこうした場に通うこと自体も難しい状況にある子どもたちも視野に入れ、さらに踏み込んだアウトリーチを行うなど、貧困の連鎖の遮断に取り組むことが必要となる。
- また、法改正では高校生世代への支援強化が盛り込まれているが、高校生への支援については、高等学校等（高等学校、都道府県、教育委員会等）との連携が不可欠であり、社協から高等学校等に働きかける必要がある。
- 進学・就職のための支援や現在の貧困状態への対処にとどまることなく、子どもの将来を見通した支援の展開も必要である。

#### (5) 社会福祉法人・福祉施設と連携した生活困窮者自立支援

- 社会福祉法人・福祉施設では「地域における公益的な取組」として、相談支援、現物給付による支援、住まい確保のための支援、認定就労訓練事業等などの取り組みを進めている。
- 社会福祉法人・福祉施設は専門性をそなえた人材と施設・設備等を有しており、生活困窮者の自立支援にあたっては、連携・協働が不可欠である。社協が地域

で把握した課題や社会福祉法人・福祉施設が福祉サービスの提供を通じて把握した課題を相互に共有し、具体的な支援・取り組みを協議して、課題の解決につなげることが必要である。

○また、社協が中心になって地域の社会福祉法人に働きかけ、社会福祉法人の連絡会を設置することも重要な取り組みである。地域の具体的な課題を共有するため、都道府県段階だけでなく市町村段階での連携も強化していく必要がある。

○また、認定就労訓練事業については、対象者の状況に応じた柔軟かつ多様な働き方を可能にする場として重要である。社協は社会福祉法人・福祉施設への働きかけを行い、認定事業所を増やしていく必要がある。

## （6）居住支援の推進

○法改正においては、現行の一時生活支援事業のメニューとして、①シェルター等を利用していた人、②居住に困難を抱える人であって地域社会から孤立している人に対し、一定期間、訪問により見守りや生活支援等の日常生活を営むのに必要な支援を追加することにより、居住支援が強化される。

○また、昨年「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（住宅セーフティネット法）」の改正が行われ、低家賃の住宅が少なく、高齢者や低所得者には民間賃貸住宅において入居拒否の傾向がある中で、住宅セーフティネットの機能強化を図り、①安価な家賃の住宅確保、②入居支援の強化、③家賃債務保証の円滑化について制度的な対応がなされ、平成29年10月25日に施行されている。

○住宅セーフティネット法に基づき、住宅確保要配慮者に対し家賃債務保証の提供、賃貸住宅への入居に係る住宅情報の提供・相談、見守りなどの生活支援等を実施する「住宅確保要配慮者居住支援法人」の指定もスタートしており、都道府県の指定を受けた法人との連携や社協自身が指定を受けることについての検討も含め、制度の活用が期待される。

○居住支援については、建物・設備や専門的な支援を行うことができる人材を有する社会福祉法人・福祉施設との連携を図ることで効果的な支援を行うことができる。都道府県社協による広域的な事業実施も含めて、実施方法を検討していく必要がある。

○住宅確保支援に加えて、入居後も社会的に孤立している人に対しては、見守りや生活支援、安心できる居場所が必要であり、支援を必要とする人同士や地域住民とのつながりをつくっていくことが重要である。

○また、転居の際の支援として、緊急連絡先の確保や契約時の同行支援、引越し費用の確保支援等も必要に応じて対応することが求められる。

○住宅確保要配慮者の民間賃貸住宅への円滑な入居の促進を図ることを目的に設置されている居住支援協議会に対して、居住支援に携わる立場から社協として参画し、生活困窮者の状況を伝えていくことも大切な役割である。

#### (7) 生活困窮者自立支援法改正への対応

○先述の通り、生活困窮者の自立支援の強化のために、下記を柱とする法改正が行われた。

- ①自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計相談支援事業の一体的実施の促進
- ②都道府県による研修等の市等への支援事業の創設
- ③福祉事務所を設置していない町村による相談の実施
- ④子どもの学習支援・生活支援事業の強化
- ⑤居住支援の強化（一時生活支援事業の拡充）

○市区町村社協、都道府県・指定都市社協は、法改正等を踏まえ、家計相談支援事業等の任意事業の受託、町村における相談支援体制の強化、居住支援の強化や都道府県社協による広域支援等、新たな事業の実施や拡充の検討を行い、受託に向けて自治体に働きかける必要がある。

## 生活困窮者等の自立を促進するための 生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律案の概要

### 改正の趣旨

生活困窮者等の一層の自立の促進を図るため、生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化、生活保護世帯の子どもの大学等への進学支援、児童扶養手当の支払回数の見直し等の措置を講ずるほか、医療扶助における後発医薬品の原則化等の措置を講ずる。

### 改正の概要

#### 1. 生活困窮者の自立支援の強化（生活困窮者自立支援法）

- (1) 生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化
  - ① 自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業の一体的実施を促進
    - ・ 就労準備支援事業・家計改善支援事業を実施する努力義務を創設
    - ・ 両事業を効果的・効率的に実施した場合の家計改善支援事業の国庫補助率を引き上げ(1/2→2/3)
  - ② 都道府県等の各部局で把握した生活困窮者に対し、自立相談支援事業等の利用勧奨を行う努力義務の創設
  - ③ 都道府県による市等に対する研修等の支援を行う事業を創設
- (2) 子どもの学習支援事業の強化
  - ① 学習支援のみならず、生活習慣・育成環境の改善に関する助言等も追加し、「子どもの学習・生活支援事業」として強化
  - ③ 居住支援の強化（一時生活支援事業の拡充）
    - ① シェルター等の施設退所者や地域社会から孤立している者に対する訪問等による見守り・生活支援を創設 等

#### 2. 生活保護制度における自立支援の強化、適正化（生活保護法、社会福祉法）

- (1) 生活保護世帯の子どもの貧困の連鎖を断ち切るために、大学等への進学を支援
  - ① 進学の際の新生立ち上げの費用として、「進学準備給付金」を一時金として給付
- (2) 生活習慣病の予防等の取組の強化、医療扶助費の適正化
  - ① 「健康管理支援事業」を創設し、データに基づいた生活習慣病の予防等、健康管理支援の取組を推進
  - ② 医療扶助のうち、医師等が医学的知見から問題ないと判断するものについて、後発医薬品で行うことを原則化
- (3) 貧困ビジネス対策と、単独での居住が困難な方への生活支援
  - ① 無料低額宿泊所について、事前届出、最低基準の整備、改善命令の創設等の規制強化
  - ② 単独での居住が困難な方への日常生活支援を良質な無料低額宿泊所等において実施
- (4) 資力がある場合の返還金の保護費との調整、介護保険適用の有料老人ホーム等の居住地特例 等

#### 3. ひとり親家庭の生活の安定と自立の促進（児童扶養手当法）

- (1) 児童扶養手当の支払回数の見直し（年3回（4月、8月、12月）から年6回（1月、3月、5月、7月、9月、11月）） 等

### 施行期日

平成30年10月1日（ただし、1. (2)(3)は平成31年4月1日、2. (1)は公布日、2. (2)①は平成33年1月1日、2. (3)は平成32年4月1日、3. は平成31年9月1日※ 等）  
※平成31年11月支払いより適用 1

### 3. 社協の総合力による支援の推進

○多様で複合的な課題を抱える人・世帯に対する支援を行うためには、社協局内の連携を図り、社協の総合力による事業・活動を行う必要がある。相談者の個別支援にとどまらず、「生活困窮者支援を通じた地域づくり」を実践できることが社協の特徴と言える。

○第一に、社協の総合力による事業・活動を展開するには、社協が具体的に「どのような地域を目指しているのか」、そのために「事業・活動をどのようにすすめていくのか」といった組織の使命（理念）、基本方針や計画を改めて確認するとともに、職員が共通理解をもって、日々の業務・実践にあたることが重要となる。

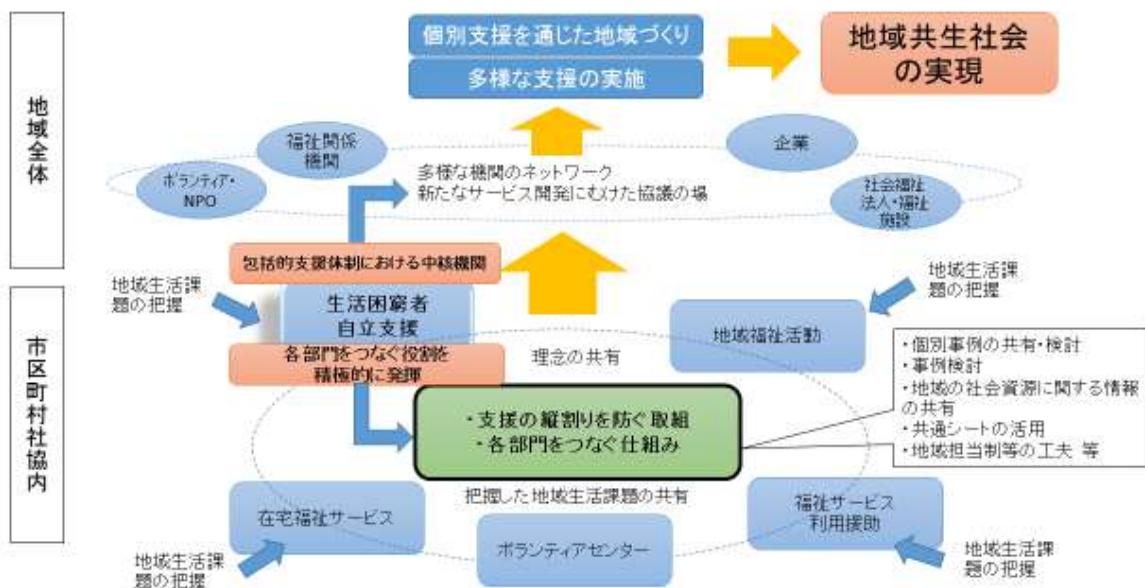
○その上で、小地域福祉活動、福祉教育等の地域福祉活動推進を主に担う部門（地域福祉活動推進部門）、福祉総合相談、日常生活自立支援事業、生活福祉資金貸付事業などの相談支援等を担う部門（福祉サービス利用支援部門）、介護保険事業、障害者支援など在宅福祉サービスを担う部門（在宅サービス部門）等との連携や一体的な事業・活動の展開が必要となる。

○また、生活困窮者に対する支援について福祉講座の開催等を通して地域住民の理解を深め、見守り等の担い手として活動を促していくことが不可欠である。福祉教育やボランティア活動の推進に取り組むボランティア・市民活動センター等との連携も重要なとなる。

○社協内での支援の縦割りを防ぎ、各部門をつなぐ仕組みが必要とされており、既に各地の社協において、部門横断での事例検討の実施、個別支援に関する共通シートの作成・活用、地域担当制の導入など様々な取り組みがなされている。

○社協の総合力を上げていくため、生活困窮者自立支援の担当者・担当部署は、横断的な支援を行うという制度の特性を生かして各部門をつなぐ役割を積極的に發揮することが求められる。

## 社協の総合力による支援～市区町村社協事務局内の連携推進



#### 4. 人材育成とサポート体制の構築

○生活困窮者自立支援制度では、地域において個別支援と地域支援を一体的・総合的に展開することが求められている。そのため、「個人へのかかわり」と「地域に対する働きかけ」を一体的に行う視点を持って、ソーシャルワークの実践ができる職員を育成していく必要がある。

○経済的困窮の課題を抱える人であるかどうかに問わらず、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」ことが重要である。また、複合的な課題を抱える家族・世帯を受け止め、その課題を解きほぐし必要な支援につなげていくことが求められている。したがって、生活困窮者支援を担当する職員には、的確なアセスメントや様々な相談に対する知識・技術、社協内の他部署及び多様な関係機関等との連携・調整力が求められる。

○具体的な実践を高める観点と職員育成の観点から、各社協におけるOJTの仕組みの充実、スーパービジョン体制の構築等が重要となる。

○現在、相談支援員等の職員に対するスーパービジョンを実施している社協は

47.6%、主任相談支援員等のマネジメントを担う職員に対するスーパービジョンを実施している社協は29.9%である。スーパービジョンの実施者は、自社協職員、都道府県社協等職員、学識経験者等である。

○今後、社協内にスーパーバイズを行うことができる職員を養成することが必要であり、都道府県社協が研修の実施等によりその役割を担うことが求められる。

○また、スーパーバイザーを担える職員が当該市区町村社協内にいない場合は、都道府県社協の職員あるいは他の市町村社協の経験豊富な職員がその役割を担うこととも考えられる。

○専門性の向上に向けて、事例検討を各社協において実施するほか、複数の市区町村社協が共同で実施したり都道府県社協が実施することも有効である。

○また、自立相談支援機関等をサポートする取り組みとしては、都道府県社協が、弁護士等の専門職による相談・助言を受けることができるバックアップ体制を整備することも必要である。

## 5. 継続的な支援のための安定した事業運営の確保

### (1) 社協における生活困窮者自立支援の位置づけと体制確保

○生活困窮者自立支援は「人が人を支える」仕組みであり、継続して事業を実施（受託）することで、支援の質の向上をはかるとともに、相談者との間で積み上げてきた信頼関係を継続していくことが重要である。

○社協は、質の高い支援を行うことができる職員を確保・育成し、継続して働くことができる環境を整える必要がある。

○そのためには、各社協において生活困窮者自立支援の位置づけ・方針を明確化するとともに、生活困窮者自立支援事業の継続した受託、制度外の取り組みのための独自財源の確保を進め、安定した事業運営を行う必要がある。

○また、生活困窮者自立支援事業の担当職員は、非正規職員が4割を占めており（平成29年度生活困窮者自立支援制度 実態調査結果：全社協）、相談支援の継続性や質の確保のため、継続した安定雇用（正規職員での雇用）が課題となっている。

○平成30年度政府予算案では、自立相談支援事業を行うために適切な人員配置を促進する観点から、人員配置が手厚く実績も高い自治体に対する基本基準額の嵩上げ及び人員配置が十分でなく実績もあがっていない自治体に対する都道府県の支援強化等が盛り込まれている。こうした動きも視野に入れ、人員配置の充実に向けて行政に働きかけることが重要である。

○各社協において、それぞれの社協の理念に基づく方針や戦略、「社協発展・強化計画」等に、生活困窮者自立支援を明確に位置づけ、事業・活動の展開に必要な体制の確保を進める。

## (2) 継続的な事業受託に向けた取り組み

○厚生労働省は、「生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアルの策定について（平成27年3月27日社援発0327 第2号厚生労働省社会・援護局長通知）」において委託先の選定に当たっての考え方を示し、生活困窮者に対する支援について、専門的な知識・技術を有する職員の配置、法の理念に即した支援を展開できること、職員に対する指導・育成等を行う体制等が必要であるとともに、自治体と委託先事業者と適切に役割分担を行うことが重要としている。

○また、社保審・部会での議論を受け、委託先選定にあたっての留意点として、「これまでの事業の評価結果を踏まえる」「事業を利用する方の視点も踏まえた選定が望ましい」「事業の継続性への留意」「事業内容を中心とした総合的評価」等を示した（社会・援護局関係主管課長会議 平成30年3月1日）。

○継続的な事業受託に向けて、「見える化」を意識し、支援実績や事例等により事業の成果を示していく必要がある。また、本事業の利用者や住民、支援にあたって連携している関係者等から信頼を得ていくことが重要であり、実践を通じた信頼関係の構築が望まれる。

# 6. 行政とのパートナーシップ、多様な関係機関との連携による地域づくり

## (1) 行政との連携強化

○社協が生活困窮者自立支援に取り組むにあたっては、行政との連携が不可欠である。その際、従来のような福祉部局との連携にとどまらず自治体の関係部局横断での取り組みを推進することが大切である。

○複合的で多様な課題を抱える生活困窮者の効果的な把握や支援のためには府内連携体制の構築が重要である。日頃からのやり取りのなかで認識の共有化をはかり、行政と連携して地域における包括的な支援体制づくりを進める必要がある。

○また、社会福祉法改正により、市町村において地域共生社会の実現に向けた「包括的な支援体制」の整備、地域福祉計画の策定・改定が行われる。この動きは、生活困窮者自立支援事業にも密接に関連している。社協として、体制整備に取り組むほか、地域福祉計画に生活困窮者自立支援を中心とした包括的相談支援

体制を位置づける、地域生活課題を抱える者を包括的に支援していくための、福祉、保健、医療も含めた庁内の部局横断的な連携体制の整備を働きかける、計画策定・見直しに参画するなど、連携強化を図る必要がある。

## (2) 多様な関係機関との連携による地域づくりの推進

- 多様化、複雑化、深刻化した課題を抱える相談者を支援するためには、多様な生活支援や就労支援が求められており、従来の福祉の枠を超えた他分野の関係機関や事業主体との連携が必要となっている。
- とくに就労支援や居住支援を進めるにあたっては、積極的に企業等の他分野との接点を持つような取り組みが必要である。
- また、生活困窮者自立支援の推進にあたっては、行政と社協の連携にとどまらず、地域の支援関係者との協議の場が必要である。法改正においても、事業実施自治体は、関係機関等を構成員とする、生活困窮者に対する支援に関する情報の交換や支援体制に関する検討を行うための会議の設置について新たに盛り込まれた。
- 関係機関との連携や新しい社会資源の開発などの目的を明確にし、必要に応じて社協からも協議の場づくりを働きかける必要がある。
- 制度外の取り組みも含めた生活困窮者支援の実施にあたっては、公費のみならず寄附金、共同募金配分金、社会福祉法人の地域貢献活動による協賛金等の民間財源の確保も必要である。
- 個別支援とあわせて地域づくりを行う生活困窮者自立支援の取り組みについて、住民や商店・事業者・企業について、社会貢献セミナー、基金の設置等により、理解を得ていくことが重要である。

## 7. 都道府県社協による広域支援

- 法改正により、「都道府県による研修等の市等への支援事業」が創設され、市等の職員に対する研修、事業実施体制の支援、市域を越えたネットワークづくりなど市等を支援する事業が努力義務化される（国の補助利率：1/2）。また、自立相談支援事業従事者養成研修の実施主体は、平成32年度より国から都道府県に移行されるなど、都道府県が行うべき事業が明確化される。
- 現在、都道府県社協においては、町村部における自立相談支援事業やの受託実施、都道府県内のネットワークの構築などに取り組まれているが、制度改革を受け、各都道府県における生活困窮者自立支援の推進方策を検討し、広域支援や人材養成、社会資源の開発などの拡充に取り組む必要がある。

## 【都道府県社協に求められる取り組み】

- (1) 都道府県社協による生活困窮者自立支援の推進方策の検討
- (2) 都道府県が実施主体となる従事者養成研修の受託実施
- (3) 市区町村社協による各種事業の実施支援
  - ①町村（社協）と連携した自立相談支援事業等の受託
  - ②家計相談支援事業・就労準備支援事業の実施支援
    - ・都道府県社協による広域的な事業受託
    - ・市区町村社協の受託支援
  - ③居住支援の実施・推進
    - ・都道府県社協による広域的な事業実施
    - ・市区町村社協支援のための取り組み
- (4) 都道府県内の市区町村社協・自立相談支援機関等のサポート体制の構築
  - ①都道府県内のネットワークづくり
    - ・ネットワーク会議、担当者会議の開催
  - ②人材養成
    - ・研修・セミナーの開催
    - ・事例検討会等の実施
    - ・スーパーバイザーの養成
  - ③バックアップ体制の整備
    - ・弁護士等の専門職による相談・助言
    - ・支援の質の標準化、向上のための取り組み
  - ④社会資源の広域的な開拓
  - ⑤情報収集・提供・広報啓発

## V 今後の取り組み課題・検討課題（全社協の取り組み）

○今後、社協における生活困窮者自立支援の取り組み強化に向けて、任意事業の受託実施、多様な「出口」の確保・開発、都道府県社協による広域支援の拡充等を推進するとともに、事業を受託していない社協における自立相談支援機関との連携強化等を推進する必要がある。

○そのため全社協・地域福祉推進委員会では、『社協における生活困窮者自立支援の推進方策』の周知を図り、各社協での取り組みを促進するため、下記の事業を行う。

- ① 本推進方策により提案した事項等について、先進事例の収集と提供
- ② 都道府県・指定都市社協の生活困窮者自立支援事業担当者会議の開催
- ③ 社協における生活困窮者自立支援の実態把握、今後の取り組み課題に関する協議、対応策等の検討

## 成果と課題

- ・支援を通じた多様な分野のネットワークの広がり
- ・制度外の支援メニューの拡充
- ・局内横断の支援体制づくり

- ・SNS活用等による周知や対象者把握の不足
- ・さらなる支援メニューの拡充、「出口」確保
- ・未受託社協における事業の受託推進、自立相談支援機関との連携強化

# 社協における生活困窮者自立支援の推進方策

## ➤ 生活困窮者自立支援法等の改正、地域共生社会の実現に向けた社会福祉法等改正を踏まえたさらなる取り組みの必要性

### 多様な生活支援・就労支援の拡充

- 任意事業(家計相談支援事業・就労準備支援事業等)の受託実施
- 相談者の状況に応じた多様な出口の確保
- 子どもの貧困への対応の強化
- 社会福祉法人・福祉施設と連携した生活困窮者自立支援
- 居住支援の推進

### 社協の総合力による支援の推進

- 組織の使命(理念)、基本方針や計画の確認、共有
- 部門間の連携推進

### 人材育成とサポート体制の構築

- 個人へのかかわりと地域に対する働きかけを一体的に行うことができる人材の育成
- OJTやスーパービジョン体制の構築

### 継続的な支援のための安定した事業運営の確保

- 生活困窮者自立支援への取り組み方針の明確化、体制確保
- 継続的な事業受託に向けた取り組み

### 行政とのパートナーシップ、多様な関係機関との連携による地域づくり

- 行政との連携強化
- 地域福祉計画・地域福祉活動計画への位置づけ
- 「まちづくり」の視点、企業等との連携

### 【未受託社協】 自立相談支援事業の受託推進 自立相談支援機関との連携

- 自立相談支援事業の受託の推進
- (事業受託しない場合の)自立相談支援機関との連携強化
- 町村部における一次的な相談の実施

都道府県社協による  
広域支援