

# 生活困窮者自立支援制度と 民生委員・児童委員活動

～モデル事業実施自治体における  
生活困窮者への支援事例から～

平成 27 年 6 月

全国民生委員児童委員連合会

# 目 次

## はじめに

<b>I.生活困窮者自立支援制度の概要</b> .....	1
1. 制度創設の経緯 .....	1
(1) なぜ新たな制度が必要なのか .....	1
(2) 制度の対象者 .....	2
2. 生活困窮者自立支援制度がめざすもの .....	4
(1) 本制度がめざすもの .....	4
(2) 5つの支援のかたち .....	5
3. 生活困窮者自立支援制度の概要 .....	7
(1) 生活困窮者自立支援法 .....	7
(2) 事業の実施主体 .....	8
(3) 法に定める事業（必須事業と任意事業等） .....	8
(4) 自立支援のプロセス（自立相談支援事業の流れ） .....	11
(5) 支援事業実施上のポイント .....	11
4. モデル事業実施自治体における実施状況・支援実績について .....	12
(1) モデル事業の実施状況について .....	12
(2) 調査結果（主なもの） .....	12
5. 民生委員・児童委員の協力について .....	14
(1) 指摘されている課題等 .....	14
(2) 民生委員・児童委員に期待される役割 .....	14
<b>II.取り組み事例の紹介</b> .....	17
事例1 一人暮らしでの療養継続に不安がある男性に対し、自立相談支援センターから民生委員・児童委員に見守り支援の協力依頼があったケース .....	18
事例2 脳梗塞の後遺症とともに、ゴミ処理や家計管理等に問題がある単身世帯に対して地域全体で見守りを行なったケース .....	20
事例3 経済的な問題から住まいの確保に問題が生じた高齢者からの相談ケース .....	22
事例4 複合的な課題をもつ世帯に対する自立支援に向けて、地域住民をよく知る民生委員・児童委員が協力したケース .....	24
事例5 地域で孤立し、気になりつつも対応できなかった世帯を、本人の意思を尊重しながら具体的な支援につなげたケース .....	26
事例6 相談者の意向や体調等を考慮し、民生委員・児童委員が調整に入って協力したケース .....	28
<b>III.資料編</b> .....	31

## はじめに

今、地域には、働きたくても働けない、住むところがない、社会生活になじめず家にひきこもっているなど、さまざまな課題を抱えた人びとが生活を送っています。しかし、こうした支援が必要な人のなかには、社会的に孤立し、適切な支援サービスを受けられないで生活している人もいます。

本年4月から、生活困窮者自立支援制度が施行され、生活に困りごとや不安を抱えている者に対して、一元的な相談窓口の設置と、具体的な支援プランに基づく包括的支援を行なう新たな取り組みが始まりました。

新制度の施行に際しては、地域をよく知る民生委員・児童委員による困窮者の「発見」や相談支援機関への「つなぎ」、また支援期間中の「見守り」といった役割に期待が寄せられています。

しかし、本制度に関する説明が必ずしも十分ではない地域もあり、一部には活動上の負担拡大につながるのではないかと、との懸念も指摘されています。

全民児連では、平成19年に策定した「民生委員制度創設90周年活動強化方策」において、「地域社会における孤立・孤独をなくす運動を提案し行動します」、「多くの福祉課題を抱える困難家庭に対し粘り強く接し、地域社会とのつなぎ役を務めます」等の行動宣言を定め、この間、全国の民児協に対し、積極的な取り組みを呼びかけてきました。

今回の生活困窮者自立支援制度の主旨は、この「活動強化方策」に基づく行動宣言とも一致するところであり、課題を抱えた住民のためにも積極的な協力が望ましいと考えられます。

そこで、本部会として、全国の民児協における研修資料等としてご活用いただくことを目的に生活困窮者自立支援制度の解説、および平成25年度から26年度にかけて実施されたモデル事業実施自治体における民生委員・児童委員の協力事例を紹介することといたしました。

本冊子が、今後の民生委員・児童委員による取り組みの一助となり、生活困窮者の自立支援に向けた活動の推進に資することとなれば幸いです。

平成27年6月

全国民生委員児童委員連合会  
地域福祉推進部会長 得能 金市

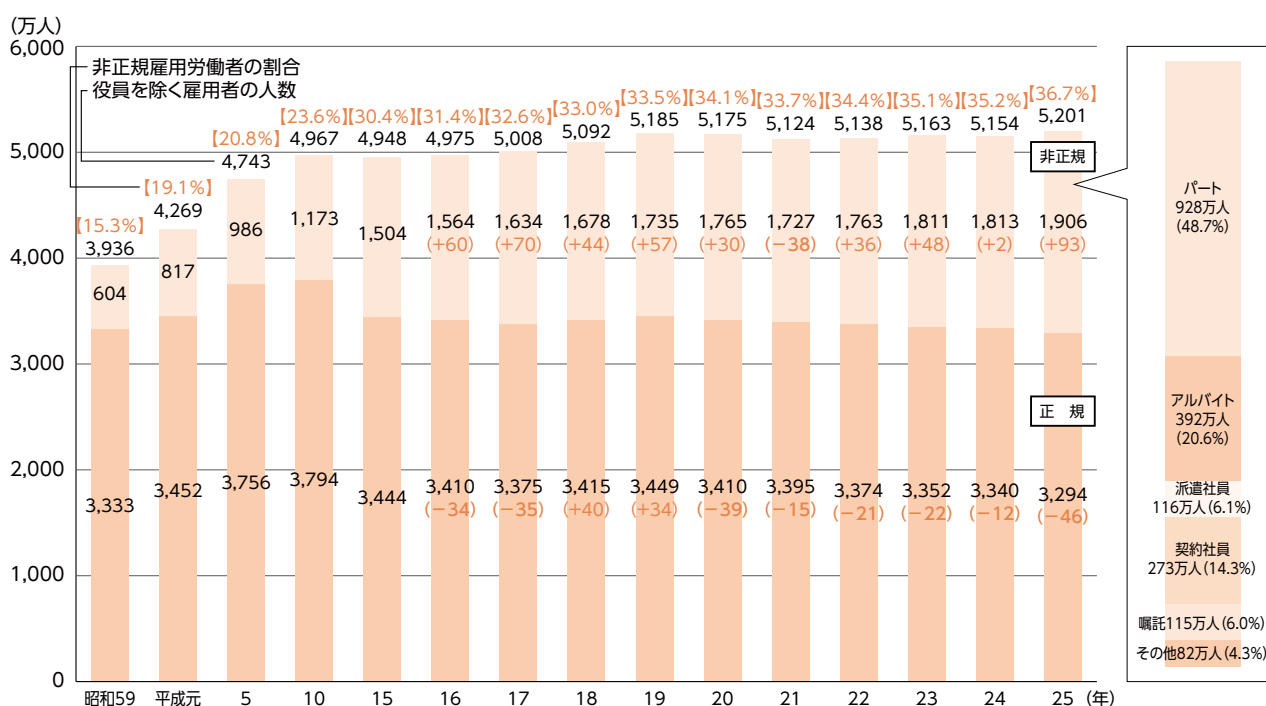
# I .生活困窮者自立支援制度の概要

## 1. 制度創設の経緯

### (1) なぜ新たな制度が必要なのか

現在、社会経済の構造的変化とともに人びとの生活スタイルや環境が変わってきています。契約社員や派遣社員、パートやアルバイトなど、非正規雇用者の増加によって経済基盤が不安定になり、経済的に困窮する世帯が増えています。さらにニートやひきこもりといった社会生活を円滑に営むことが困難になっている人びとの存在もクローズアップされています。

【図表1 正規雇用と非正規雇用労働者の推移】



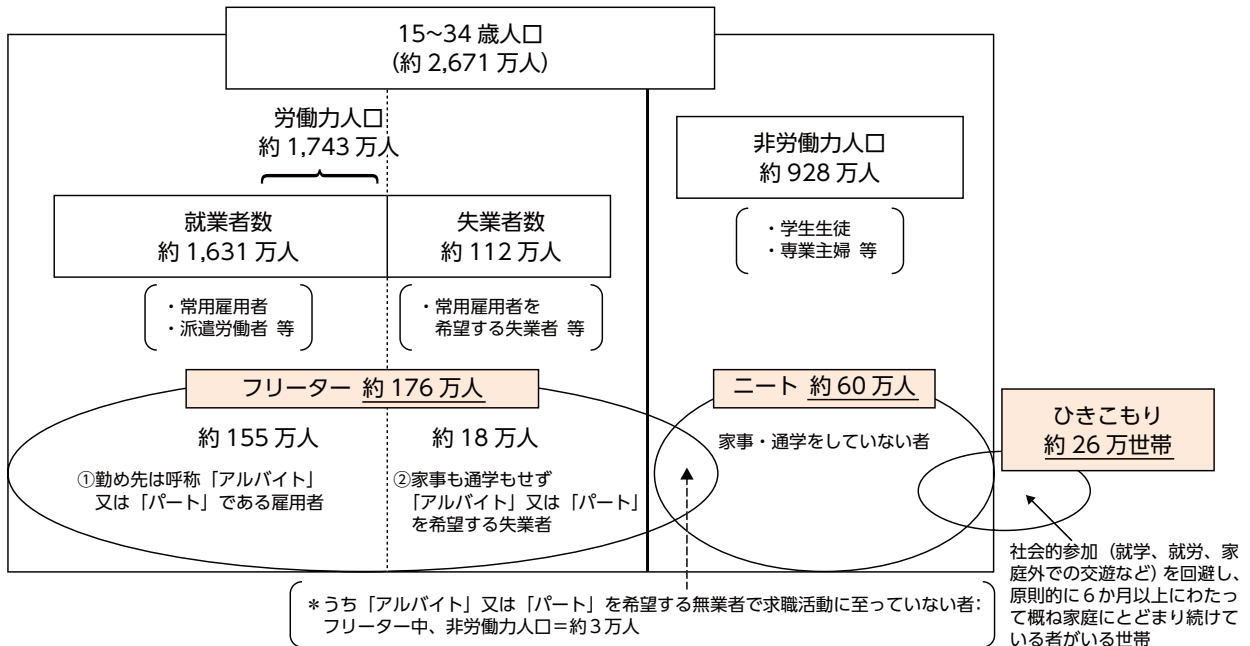
(資料出典) 平成10年までは総務省「労働力調査(特別調査)」(2月調査)長期時系列表9、平成15年以降は総務省「労働力調査(詳細結果)」(年平均)長期時系列表10

【図表2 年収200万円以下の給与所得者数の推移】

平成21年分	平成22年分	平成23年分	平成24年分	平成25年分
10,999千人 (24.5%)	10,452千人 (22.9%)	10,693千人 (23.4%)	10,900千人 (23.9%)	11,199千人 (24.1%)

(資料出所) 国税庁「民間給与の実態調査(平成25年分)」より作成

【図表3 フリーター、ニート、ひきこもりの概念・数の関係（平成23年）】



(出典) 総務省統計局「労働力調査（基本集計）」「労働力調査（詳細集計）」  
 H18 年度「こころの健康についての易学調査に関する研究」（厚生労働科学研究 主任研究者 川上 憲人 研究協力者 小山 明日香）  
 (注1) 数字は年平均。四捨五入の関係で内訳と合計が一致していない場合がある。  
 (注2) 15～34 歳人口は、「労働力調査（基本集計）平成 23 年平均」で使用しているデータにあわせている。  
 (注3) 岩手、宮城及び福島県の被災三県を除く全国の結果  
 (注4) ひきこもりについては推計値であり、また、労働力調査の数値と時点が異なることに留意。

(資料出典) 社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」資料

少子高齢化の進展とともに、ひとり暮らしの高齢者、未婚の若者の増加等が進めば、これまでのような近所付き合いや助け合いはますます少なくなります。地域住民同士の交流が希薄になると、生活に課題を抱える世帯の把握や住民間の情報共有も乏しくなり、結果的に課題を抱えたまま地域で孤立した生活を送らざるを得ない世帯が増加することになります。

私たちの生活上のリスクを守る仕組みとしては、医療や年金等の社会保険制度、さらには社会福祉の諸サービス等があります。しかし現在、既存の制度だけでは十分に対応できない人が増加し、最後のセーフティネットである生活保護を利用せざるを得ない人びとが増加しています。

そこで、生活保護受給世帯への支援の見直しとともに、“制度の狭間”に置かれている困窮状態に至るリスクのある者に対する新たな支援の仕組みづくりが必要になったのです。

## (2) 制度の対象者

生活困窮者自立支援制度における「生活困窮者」とは、具体的にどのような人びとなのでしょうか。本制度では、多様な問題を複合的に抱え、多くが経済的困窮とともに「社会的孤立」の状況に陥っている人びとを「生活困窮者」ととらえ、そうした人がいわゆる「制度の狭門」

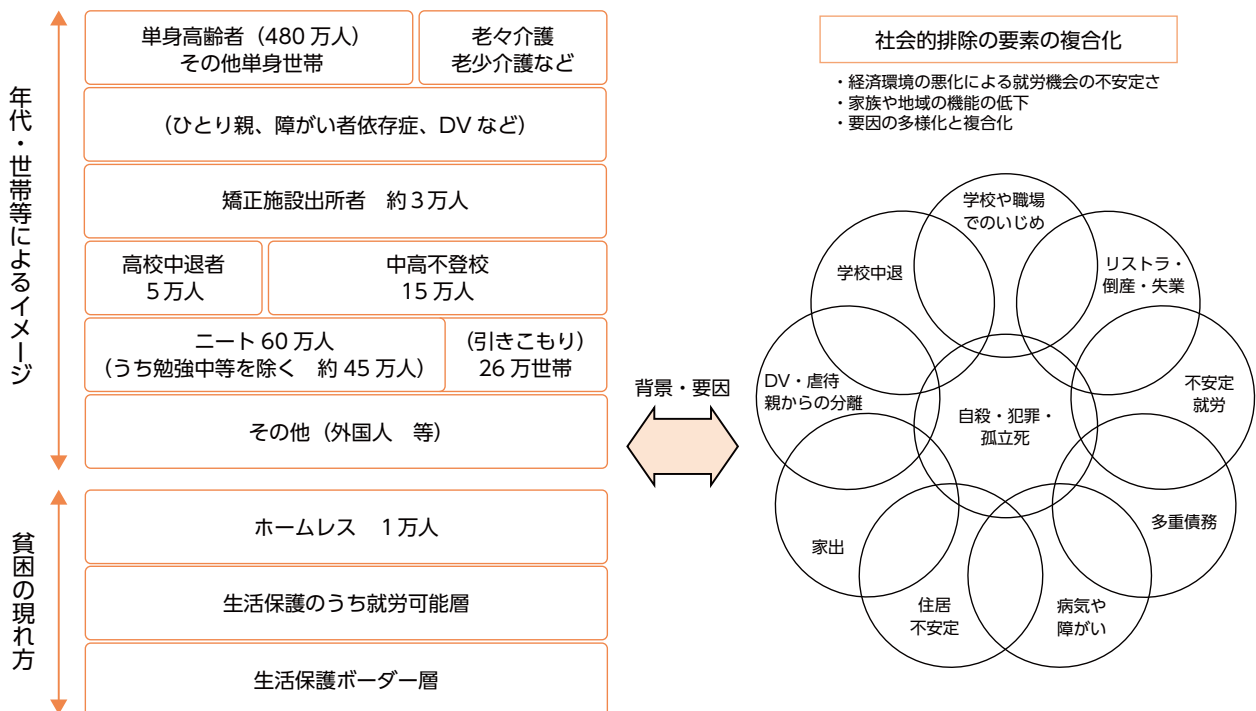
に陥らないよう、できる限り幅広く対応することとしています。社会的孤立とは、何らかの生活上の課題を抱えているものの、家族や親族、近隣住民、地域社会等とのつながりを失っていることにより、支援の手が届きにくい、支援に結び付きにくい状況、といえようと思います。

現在、高齢化や人口減少が進む地域では、コミュニティの維持そのものが困難になってきている場合があります。一方、都市部であっても、地域のつながりや近所づきあいの希薄化などが指摘されています。人間関係の構築が難しい人や単身者であれば、孤立状態に陥る可能性は高く、地域で生活上の課題に直面しても、そのことが表面化しにくくなります。

生活上の困窮の原因は、健康、障がい、仕事、家族関係などさまざまです。世帯が課題を抱えている場合、それはひとつであるとは限らず、多様で複合的な課題を抱えている可能性があります。社会的に孤立した生活を送っているうちに、課題が解決されないまま長期化したり、さらに新たな課題を抱えてしまうこともあります。

たとえば本制度の対象として想定されるケースのなかには、持ち家があるがために生活保護受給とならず、保護世帯以下の収入で暮らしている世帯、ホームレス等で公的な支援を受けていない人、手帳は取得していないけれども障がいと考えられる人、親の介護のために無就業状態である息子（娘）、長期間家にひきこもっている若者や中高年などさまざまであり、困窮リスクを抱える住民は地域に多く存在しているといえます。

【図表 4 生活困窮の要因の複合的イメージ】



(資料出典) 一般財団法人北海道総合研究調査会「生活困窮者自立相談支援機関の設置・運営の手引き」より

## 2. 生活困窮者自立支援制度がめざすもの

### (1) 本制度がめざすもの

本制度の目標としては、生活困窮者の尊厳を確保した自立支援と、その支援を通じた地域づくりの2つが掲げられ、これは本制度の大きな特徴といえます。

#### ◆生活困窮者自立支援制度の目標

<b>① 生活困窮者の自立と尊厳の確立</b>
本人の意欲や思いを大切にしながら、自己選択、自己決定を基本に経済的自立だけではなく、日常生活での自立や社会生活での自立など、本人の状態に応じた自立を支援するもの。支援にあたっては尊厳の確保に留意する。
<b>② 生活困窮者支援を通じた地域づくり</b>
生活困窮者の早期把握や見守りのため地域でのネットワークを構築するとともに、地域のなかで働く場や参加する場を広げていくというもの（既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく）。「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」地域の構築をめざす。

生活困窮者のなかには、日常生活のリズムが崩れていたり、一般的なコミュニケーションや社会生活に課題を抱えている人もいます。また、ひきこもりや仕事が見つからない等、長く困難な状況に陥っていた人は、自信や自己肯定感といった自尊感情を失っている場合があります。

「尊厳を確保した自立支援」とは、その人らしい生活に向けて、単に経済的な自立のみならず、日常生活から社会生活までの自立を、本人の思いを尊重しつつ、支えていこうというものです。

生活に困窮している世帯を相談支援機関につないだとしても、最終的に重要になるのは本人の意思です。第三者がいくら支援の必要性を説いたとしても、本人が支援を必要としないと意思表示すれば有効な支援は成り立ちません。地域住民のなかには、貧困は「自己責任」であるにとらえる人もおり、地域で生活しながら自立に向けた意欲を維持し続けることが困難になることもあります。それゆえ、本制度においては、本人の内面からわき起こる思い、自立への意欲を支え、伸ばしていくことをとくに重視しています。

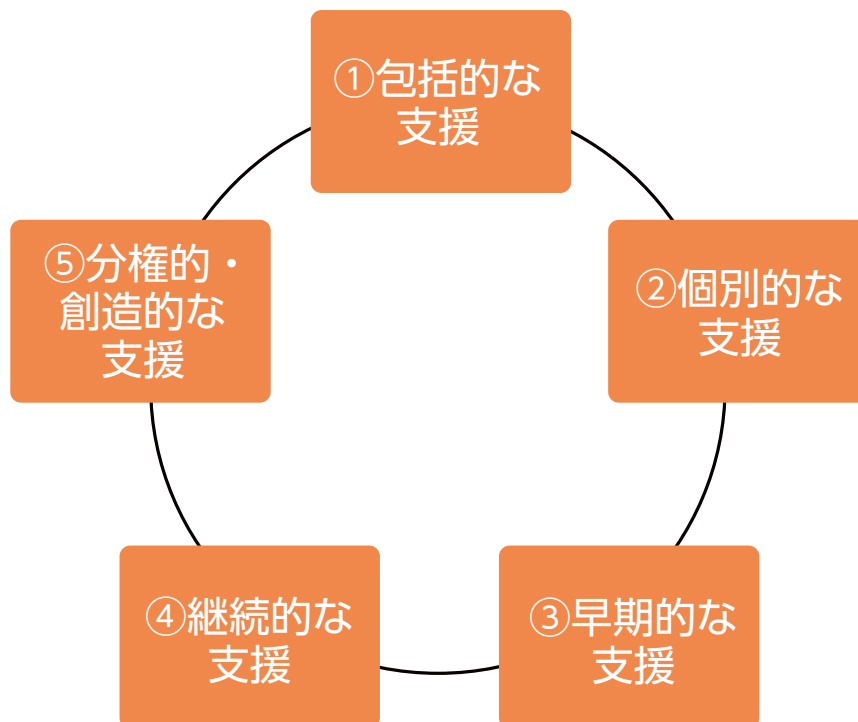
第2の「支援を通じた地域づくり」とは、例えば、働く場や社会参加の場を地域産業の振興や担い手不足解消に結びつけるなどして、生活困窮者も地域の一員として積極的な役割を果たしていくという視点に立てば、「支援される側」が「支援する側」にもなりうると考えられることから、それぞれの地域における支え合いの仕組みづくりであるともいえます。

個人の課題は地域の課題でもあり、課題を抱えた人の経験が次の課題を抱えた人の支援に活かされることもあります。また、支援の結果、その人の新たな活動や仕事が地域への貢献につながることもあります。相談者が地域の一員として周囲から認知され、必要とされるという体験があつてこそ、地域の一員として真に自立した生活を送ることができるようになります。

## (2) 5つの支援のかたち

本制度には、①包括的な支援、②個別的な支援、③早期的な支援、④継続的な支援、⑤分権的・創造的な支援、の5つの支援のかたちがあるとされています。

【図表5 5つの支援のかたち】



### ①包括的な支援

生活困窮者が抱える課題は多様で複合的です。一方で、地域には数多くの支援制度や機関がありますが、利用者にとって、それぞれが「縦割り」になっているとの指摘が多くなされます。そこで、分野や内容を問わず、生活に困窮したり、困窮する恐れのある人を広く受けとめ、関係者がひとつのチームになって対応することをめざします。

### ②個別的な支援

生活困窮といっても、一人ひとりが抱える課題はさまざまです。相談者の課題と真に必要としていること等を適切に把握し、一人ひとりに応じた支援を行なっていくこととされています。

### ③早期的な支援

生活困窮者のなかには、社会的孤立の状態に置かれていることなどにより、自らSOSを発することが難しく、自分から助けを求めない人が存在します。課題が深刻になる前にそうした人を発見し、早期に支援機関につなぎ、具体的な支援策を講じることが重要です。

### ④継続的な支援

生活困窮者が自立するまでには、時間を要する場合があります。自立を無理に急がせるのではなく、内面からわきあがる思いや本人の自立への意欲を重視し、あせらず継続的に支援していくことが重要になります。

### ⑤分権的・創造的な支援

社会資源は地域によって大きく異なります。それぞれの地域特性を活かしながら、地域住民の助け合いを含めた公私の資源を組み合わせることで、それぞれの地域ならではの支援のかたちをつくっていくことが期待されます。

## 3. 生活困窮者自立支援制度の概要

### (1) 生活困窮者自立支援法

生活困窮者自立支援法は、平成25年12月に成立しました。

この法律では、制度の目的や「生活困窮者」の定義、実施主体、自立相談支援事業等の具体的支援事業の概要、事業に係る費用負担のあり方等が定められています。

#### ◆生活困窮者自立支援法の概要

##### 【主旨】

生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行なうための所要の措置を講ずる。

##### 【主な内容】

1. 自立相談支援事業の実施及び住居確保給付金の支給（必須事業）
  - 福祉事務所設置自治体は、「自立相談支援事業」（就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等）を実施する。
    - ※ 自治体直営のほか、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等への委託も可能（他の事業も同様）。
  - 福祉事務所設置自治体は、離職により住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当の「住居確保給付金」（有期）を支給する。
2. 就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施（任意事業）
  - 福祉事務所設置自治体は、以下の事業を行なうことができる。
    - ・就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施する「就労準備支援事業」
    - ・住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供等を行なう「一時生活支援事業」
    - ・家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等を行なう「家計相談支援事業」
    - ・生活困窮家庭の子どもへの「学習支援事業」その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業
3. 都道府県知事等による就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の認定
  - 都道府県知事、政令市長、中核市長は、事業者が、生活困窮者に対し、就労の機会の提供を行なうとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行なう事業を実施する場合、その申請に基づき一定の基準に該当する事業であることを認定する。
4. 費用
  - 自立相談支援事業、住居確保給付金：国庫負担 3 / 4
  - 就労準備支援事業、一時生活支援事業：国庫補助 2 / 3
  - 家計相談支援事業、学習支援事業その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業：国庫補助 1 / 2

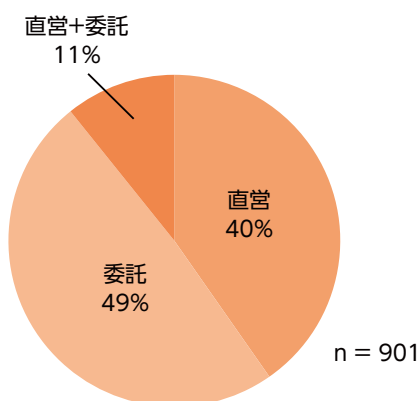
## (2) 事業の実施主体

生活困窮者自立支援事業の実施主体は、福祉事務所を設置する地方自治体（現在は全国で901か所）になります（※）。それぞれの自治体が事業を直接実施するか、または社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等へ委託する形で事業を実施することになります。

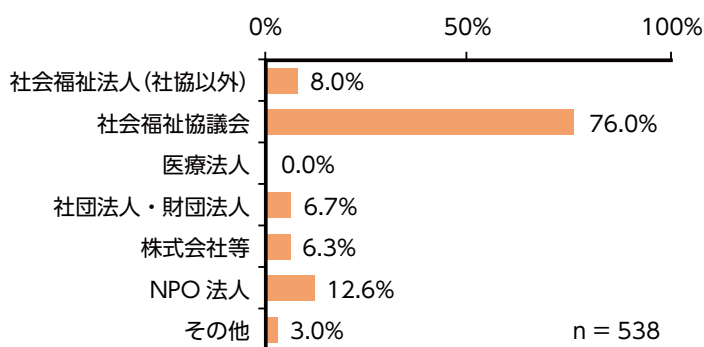
（※）福祉事務所は、都道府県と市に設置義務があり、町村は任意設置。未設置の場合は都道府県が設置する福祉事務所が広域でカバーしている。

国が平成27年4月17日～4月30日に、福祉事務所設置自治体（901箇所）を対象とした「生活困窮者自立支援制度事業実施状況調査（平成27年4月）」の結果によると、本事業の中核となる自立相談支援機関については、委託が7割との結果になっています（**図表6**）。委託先としては、社会福祉協議会が6割と多く、社会福祉法人、社団法人・財団法人が約1割となっています（**図表7**）。

【図表6 自立相談支援機関の運営形態】



【図表7 委託先（複数回答）】



（資料出典）「生活困窮者自立支援制度事業実施状況調査（平成27年4月）」

生活困窮状態にある人びとに対して、福祉事務所を設置する基礎自治体は、関係機関との「緊密な連携」を図りつつ、生活困窮者自立支援法に基づく各事業を適切に行なっていく責務があります。自立相談支援事業等と自治体が直接実施せず委託方式を採用した場合であっても、その責務が自治体にあることは変わりありません。

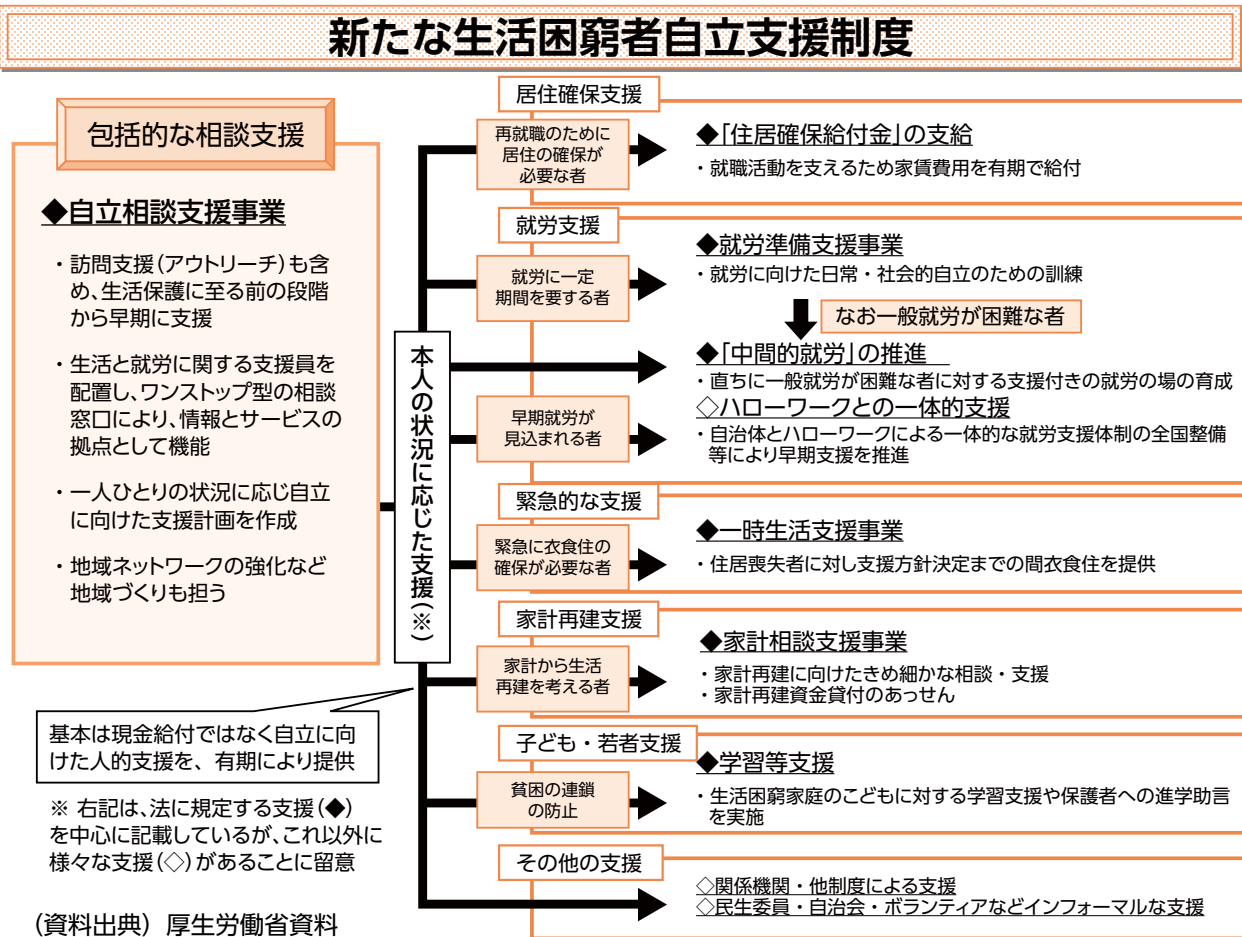
## (3) 法に定める事業（必須事業と任意事業等）

本制度の中心となるのが自立相談支援機関で、ここは、さまざまな課題をもった住民の相談窓口となります。働きたくても働けない、住む所がない、など、基本的に課題の内容を問わず相談に応ずることとされています。

相談窓口では、専門の相談員が一人ひとりの状況に合わせた支援プランを作成します。支援

プランにおいては、生活困窮者自立支援法に基づく支援事業に加え、既存の事業を活用しながら支援にあたります。なお、本法に基づく事業には必須事業と任意事業があります。

【図表 8 生活困窮者自立支援制度の全体像】



◆**必須事業**

<b>① 自立相談支援事業</b>
生活に困りごとや不安を抱えている場合の相談窓口。専門の支援員が相談を受けて、相談者の状況や抱えている課題等を確認し、どのような支援が必要かを相談者と一緒に考え、具体的な支援プランを作成し、寄り添いながら自立に向けた支援を行なう。
<b>② 住居確保給付金の支給</b>
離職などにより住居を失った方、または失うおそれの高い方には、就職に向けた活動をするなどを条件に、一定期間、家賃相当額を支給します。生活の土台となる住居を整えた上で、就職に向けた支援を行ないます。

相談窓口と支援プラン作成等を行なう事業は本制度の必須事業となっており、「自立相談支援事業」と呼ばれます。自立相談支援事業においては、利用にあたって所得・資産に関する要

件を設けるものではなく、相談者の範囲をとくに限定せず、できる限り幅広くとらえ、排除せず受け止めることを特徴としています。

必須事業はもう一つ、「住居確保給付金の支給」があります。これは、離職などにより住居を失った人、または失うおそれの高い人に、就労に向けた活動を行なうなどを条件に一定期間の家賃を支給するものです。

#### ◆任意事業

<b>① 就労準備支援事業</b>
「社会との関わりに不安がある」、「他の人とコミュニケーションがうまくとれない」など、すぐにハローワークに行き仕事を探せるような状況にない場合、6か月から1年の間、プログラムにそって、一般就労に向けた基礎能力を養いながら就労に向けた支援や就労機会の提供を行なう事業。
<b>② 一時生活支援事業</b>
住居をもたない人、またはネットカフェ等の不安定な住居形態にある人に、一定期間、宿泊場所や衣食を提供。退所後の生活に向けて、就労支援などの自立支援を行なう事業。
<b>③ 家計相談支援事業</b>
家計状況の「見える化」と根本的な課題を把握し、相談者が自ら家計を管理できるように、状況に応じた支援計画の作成、相談支援、関係機関へのつなぎ、必要に応じて貸付のあっせん等を行ない、早期の生活再生を支援する事業。
<b>④ 生活困窮世帯の学習支援事業</b>
子どもの学習支援をはじめ、日常的な生活習慣、仲間と出会い活動ができる居場所づくり、進学に関する支援、高校進学者の中退防止に関する支援等、子どもと保護者の双方に必要な支援を行なう事業。

生活困窮者自立支援制度では、必須事業とともに、①就労準備支援事業、②一時生活支援事業、③家計相談支援事業、④生活困窮世帯の学習支援事業等の任意事業を定めています。任意事業とはいえ、必須事業とともにこれら任意事業をあわせて実施することによって、さまざまな課題を抱える生活困窮者一人ひとりに応じた包括的な支援が可能になると考えられます。

また、直ちに一般就労が困難な人に対する支援付きの就労の場（「就労訓練事業」（いわゆる「中間的就労」））について、その適正な運営を確保するため、公的な認定制度が設けられています。

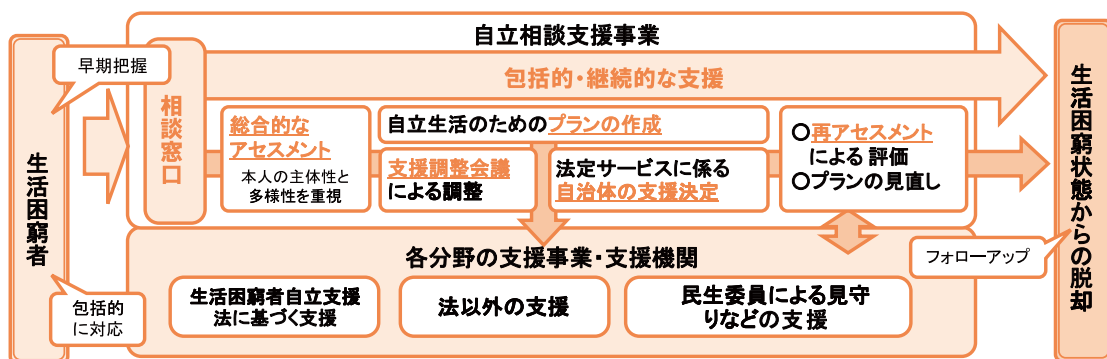
生活困窮者の多くは、経済的な問題だけでなく複合的な課題を抱えており、本制度の運営では、できる限り対象者を広く捉え、排除のない対応を行うことが求められていますが、「住居確保給付金の支給」、「就労準備支援事業」、「一時生活支援事業」については、一定の資産・収入に関する要件を満たしている人が対象になります。

## (4) 自立支援のプロセス（自立相談支援事業の流れ）

本制度はさまざまな課題を抱えている人を対象としており、広く相談を受け止める窓口として「自立相談支援機関」が設置されています。ここでは、本人の悩みや生活課題等を把握し（アセスメント）、適切な支援計画（支援プラン）を立案、継続的に支援していく専門職員（相談支援員）が配置されています。

相談者が自立相談支援機関に支援を申し込むと、自立支援に向けて相談支援員が課題の把握を行なったうえで、支援プランを作成するための関係者会議（支援調整会議）を開催、具体的なプランを作成・確定し、支援を実施するという流れになります。

【図表9 自立支援のプロセス】



※厚生労働省資料を一部改変

## (5) 支援事業実施上のポイント

生活困窮者の支援は、法に定められた事業だけで対応できるものではないということに留意することが大切です。法に定められた以外の各種制度、サービスも活用し、地域全体で生活困窮者を支援することが重要と考えられます。

支援サービスには、制度に基づくサービスとそれ以外のサービスがあり、前者は生活保護、ハローワーク、ひきこもり地域支援センター、障害者総合支援法に基づく障がい者に対する支援サービスなどがあります。後者は、たとえば、地域のボランティアによる見守り活動や、フードバンク（困窮者への食糧提供）、サロン活動などのサービスです。本制度では、こうした既存の制度内外のサービスを組み合わせて、生活困窮者を支えていこうとしているのです。

また、生活困窮者をいくら支援しても、就労といった出口がなければ支援の目標が立てられません。人手が足りない地場産業で活躍してもらえるのであれば、それは地域にとっても貴重な人材となります。それぞれの地域にある社会資源を活用して行政と民間が協働して地域づくりを行なっていくこともこの制度の大きな目標とされています。

## 4. モデル事業実施自治体における実施状況・支援実績について

### (1) モデル事業の実施状況について

平成25年度と平成26年度に、国庫補助事業として「生活困窮者自立促進モデル事業」が全国で実施されました。

【図表10 生活困窮者自立促進モデル事業 実施自治体】

	平成25年度（実施箇所数）	平成26年度（実施箇所数）
都道府県	21	40
指定都市	10	20
中核市	7	24
一般市、区	30	169
町	0	1
合計	68	254

これは、平成27年度からの生活困窮自立支援制度の施行を前に、一定の地方自治体で先行して取り組みを行なうことにより、生活困窮者が抱える課題や新たな生活支援の仕組みによる成果等を把握し、全国での制度施行に反映させていくことをめざしたものです。

モデル事業の実施状況については、以下のような結果が公表されており、支援による効果が確認されています。

### (2) 調査結果（主なもの）

#### ① 関係機関との連携体制

モデル事業実施自治体が、地域の生活困窮者支援体制の構築にあたり呼びかけた機関として回答割合が高かったのは、ハローワーク（85.6%）と福祉事務所（81.6%）で、共に8割を超えています。そして、これらに次いで高い割合だったのが民生委員・児童委員で、地域包括支援センターや社会福祉協議会よりも高い割合を占めています（70.4%）。

注）回答は複数回答であり、%は該当する自治体の割合を示している。

（一般社団法人北海道総合研究調査会「モデル事業実施状況調査」集計結果より）

#### ② 対象者の把握方法

対象者の把握については、行政や福祉関係機関とともに、民生委員・児童委員や自治会等の

地域関係機関からの紹介・つながが多く、7割以上の自治体で該当となっています。また、電話による相談やチラシの配布・掲示も半数程度の自治体で取り組まれています。

(一般社団法人北海道総合研究調査会「モデル事業実施状況調査」集計結果より)

### ③ 新規相談受付状況

自立相談支援機関における新規相談件数は、月間平均で1件～100件超とさまざまですが、相談者は男性が多く、年齢は30～50代が多くなっています。相談経路については、本人自ら連絡してくるケースが半数近くとなっており、次いで関係機関・関係者による紹介が約35%となっています。

(みずほ情報総研株式会社「モデル事業実施自治体における支援実績」調査結果より)

### ④ 相談者の状況

本人からの相談と課題の把握の後、本制度に基づく支援に至ったかという点では、「支援決定」が20.9%、「確認のみ」が48.4%となっています。

本人の状況としては、年齢は30～50代が多く、同居者がいない者が約4割、未婚者が約5割となっています。また、相談内容（抱えている課題）としては、経済的困窮だけでなく、就職活動の不調、病気の割合が高くなっています。

就労状況については、求職中が約5割で、無職（仕事は探していない）も約15%程度おり、離職後2年以上の者が約3割となっています。

(みずほ情報総研株式会社「モデル事業実施自治体における支援実績」調査結果より)

### ⑤ プラン策定に関わる関係機関・関係者（初回プラン）

プラン（支援計画）策定では、福祉事務所やハローワークだけではなく、就労支援を行なっている各種法人・団体や医療機関等の関係機関との連携が行なわれており、民生委員・児童委員については、6.1%となっています。

このことは、本制度による支援においては、民生委員・児童委員がすべてのケースに関わるというものではなく、本人を誰が自立相談支援機関につないだのかをはじめ、相談者ごとに、適切な関係者がチームとなって支援にあたっていることを表しています。

(みずほ情報総研株式会社「モデル事業実施自治体における支援実績」調査結果より)

### ⑥ 支援により見られた変化

調査期間中に評価を実施した2,069事例のうち、96.5%においてこの制度を利用したことによる「変化あり」と回答しています。変化の内容のなかで高い割合を示しているのが、「就労開始（一般就労）」（34.5%）、「自立意欲の向上・改善」（32.2%）です。

(みずほ情報総研株式会社「モデル事業実施自治体における支援実績」調査結果より)

## 5. 民生委員・児童委員の協力について

### (1) 指摘されている課題等

平成26年度にモデル事業を実地した地方自治体は全国で3割程度にとどまり、本年4月の制度施行後、多くの地方自治体でははじめて本事業に取り組んでいることや、自立相談支援機関の運営も行政直営、委託方式等さまざまであり、十分な体制が整っているとはいえない面もあります。

そうしたなか、民児協関係者からは、地方自治体ごとにその取り組みや民生委員・児童委員に対する説明等に相違があることなどを背景に、本制度における協力のあり方についての疑問も指摘されているところです。

具体的には、以下のような声が聞かれます。

- 民生委員・児童委員の具体的な役割がわからない
- 本事業の対象者が具体的にわからない
- 委員活動そのものの負担が増えるのではないか

そこで、本制度における民生委員・児童委員に期待されている役割等について、あらためて紹介します。

### (2) 民生委員・児童委員に期待される役割

民生委員・児童委員は地域で最も身近な相談相手として活動しています。本制度においても、こうした民生委員活動に大きな期待が寄せられています。

厚生労働省は、制度施行に先立ち、都道府県・指定都市・中核市の担当部（局）に対し、通知「生活困窮者自立支援制度と地域福祉施策との連携について」（平成27年3月27日）を発出し、生活困窮者自立支援制度と地域福祉施策との連携を図り、地域のネットワークを強化することを求めています。

本通知では、社会福祉協議会との連携等とあわせて、民生委員・児童委員活動との連携の重要性が指摘され、具体的には次の5点について新制度との連携の確保に努めるべきことが示されています。

- (1) 日頃より、民生委員・児童委員と自立相談支援機関との連携体制を構築する。
- (2) 民生委員・児童委員が行なう日々の訪問活動等を通じて、地域住民に対し、新制度の内容について周知が図られるようにするとともに、地域における生活困窮者の早期発見・把握に協力する。
- (3) 民生委員・児童委員が生活困窮者を把握した場合には、本人の承諾を得て、速やかに自立相談支援機関につなぎ、当該生活困窮者が必要な支援が受けられるよう、必要な情報提供を行なう。
- (4) 自立相談支援機関からの依頼に応じ、日々の訪問活動等を行なう中で生活困窮者の生活状況の把握に協力する。
- (5) 地域における生活困窮者支援のネットワークに積極的に参画する。

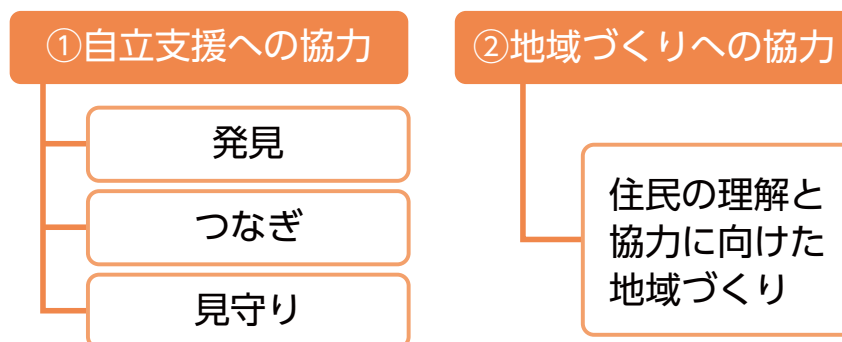
これまで民生委員・児童委員は、地域で気がかりな人がいれば、声をかけ、話を聞きながら、必要に応じて福祉サービスにつなぎ、見守るなどの活動を行なってきました。

生活困窮者自立支援制度が対象とする経済的困窮や社会的孤立といった課題を抱える人びとは、これまでも民生委員・児童委員が相談支援の対象としてきた人びとであり、本制度の基本理念は、平成19年に全民児連が策定した民生委員・児童委員の「90周年活動強化方策」や「行動宣言」(資料編参照)に共通するものといえます。

さらに、これまでの活動においては対応が難しく、既存の制度や仕組みでは支援が困難であったような世帯等に対するつなぎ先ができるという点もあげられます。

本制度において民生委員活動に期待されている役割としては、①生活困窮者の早期発見と自立支援に向けた協力、②生活困窮者の支援を通じた「地域づくり」への協力があげられます。

【図表 11 民生委員活動に期待されている役割】



本制度においては、なにより自ら助けを求める声をあげられず、また、あげないために生活に困窮している世帯、そうした対象者が把握できなければ支援にはつながりません。さらにその困窮世帯をいかに早く支援につなげるかが、その後の支援効果においても大きなポイントとなります。「待ちの姿勢」ではなく、地域のネットワークを活かし、困窮している世帯をいかに早期に把握できるかが重要になります。

だからといって、民生委員・児童委員が対象者を無理に見つけ出すことを新たな活動として求められているということではありません。あくまで、普段の活動の一環として、課題を抱えた住民を発見した場合に、自立相談支援事業の利用を助言する、また本人が助けを求めることを躊躇するのであれば、本人の了解のもとで自立相談支援機関の側から働きかけをしてくれるように連絡すること等が期待されています。

実際に、民生委員・児童委員の訪問活動により、訪問先の世帯にひきこもり状態にある子どもがいることがわかる等、支援が必要な状況にあっても表面化することなくそのままとなっていた世帯を具体的支援につないだ事例は多々みられます。まさに、こうした事例は、地域のアンテナ役としての民生委員・児童委員ならではの協力といえます。

このように、民生委員・児童委員には「気づき・発見」を自立相談支援機関に「つなぐ」とともに、自立相談支援機関が策定する支援プランに基づき、具体的な支援が開始されれば、同じ地域に生活する住民同士の立場から、必要に応じて「状況確認」や、「見守り」「励まし」を行なうことも期待されています。

次に、「②地域づくりへの協力」です。本制度では、「生活困窮者の支援を通じた『地域づくり』」を重要な目的としています。生活困窮者が社会関係を取り戻していくためには、地域のなかで居場所や役割を確保し、地域の一員として参加できる環境づくりが重要となります。

そのためには、地域全体に理解と協力の輪を広げていくことが大切です。地域で一緒に生活している周囲の人たちの理解と協力を得て、応援団を増やしていく、そのための地域への働きかけの一翼を担うことも民生委員・児童委員に期待される場所といえます。

## Ⅱ. 取り組み事例の紹介

生活困窮者が抱える課題はさまざまで、民生委員・児童委員としての協力のあり方も一律のものとはいえませんが、同じ住民同士という特性を活かした無理のない活動が期待されます。

以下、参考として、平成25年度から26年度にかけて実施された生活困窮者自立促進支援モデル事業における民生委員・児童委員の協力事例をご紹介します。

なお、本文中で使用する用語の意味は、以下のとおりです。

用語	意味
モデル事業	生活困窮者自立促進支援モデル事業のこと。 生活困窮者が困窮状態から早期に脱却することを支援するため、本人の状態に応じた包括的かつ継続的な相談支援等を実施するとともに、地域における自立・就労支援等の体制を構築する生活困窮者自立支援制度の施行に先駆けて平成25年度より実施されたモデル事業。 平成26年度は、全国で254自治体（団体）がモデル事業を実施。
自立相談支援センター	上記モデル事業において、生活困窮者の課題の把握、支援プランを踏まえた包括的な支援、地域のネットワークづくり等を担った自立相談支援事業の実施機関。 自立相談支援事業は、生活困窮者自立支援制度において福祉事務所設置自治体の必須事業。
相談支援員、 就労支援員	自立相談支援センターに配置された専門職員。 相談支援員は、生活困窮者に対するアセスメントや支援プラン作成、社会資源の活用を含む包括的な支援を実施したり、訪問支援などを行なう。 就労支援員は、ハローワークや協力機関などと連携し、能力開発、職業訓練、就職支援等、生活困窮者への就労支援を行なう。
支援調整会議	自立相談支援機関が支援プランを策定するために開催する会議。 構成メンバーは、自治体職員と自立相談支援機関の支援員を基本として、サービス提供事業者、専門機関、専門職等が相談者の状況や支援プランの内容に応じて参加することとされている。

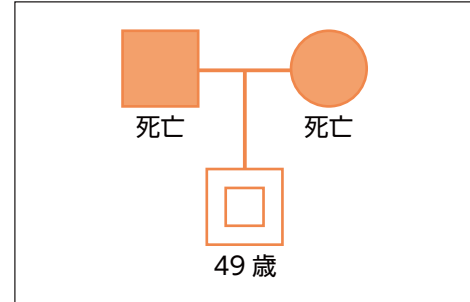
事例  
1

# 一人暮らしでの療養継続に不安がある男性に対し、自立相談支援センターから民生委員・児童委員に見守り支援の協力依頼があったケース

## 1. 相談者の情報

- <性別・年齢> Aさん 男性・49歳
- <職業> 無職
- <住居環境> 持家（戸建て）
- <健康状態等> 慢性肝硬変

<家族状況> 両親死亡後、一人暮らし世帯



## 2. 事例の概要（相談の経緯）

若くして両親を亡くして一人暮らしが長いAさんは、1年前に警備会社を契約期間満了にて退職した。すぐにハローワークで失業手当の申請を行なうものの、慢性肝硬変の診断を受け、市立病院に緊急入院となった。結果、失業手当の認定日にハローワークに行けず手続きが中断となる。

入院前から、カードローンと固定資産税等の滞納で約150万円の負債があり、収入もなく、退院後の生活に不安があったAさんが、入院中に一時外出許可をもらい自宅に戻ると、滞納により電気まで止められていた。

退院後、Aさんは、すぐに仕事を見つけるために就職活動を行なうもの思うように仕事が見つからなかった。さらに入院中の医療費についても支払える見込みがなく、病院の医療相談室で相談を行なった。相談を受けた医療ソーシャルワーカーは、Aさんの状況を踏まえ、専門家による包括的な支援の必要性を感じ、本人の了解を得て自立相談支援センターに連絡を入れた。

自立相談支援センターの相談支援員があらためて本人の状況を確認し、支援プランを立てるとともに、本人に対する退院後の見守り・支援の必要性から、民生委員・児童委員のBさん（以下、B民生委員）にも協力依頼を行なうこととなった。

## 3. 相談者の課題と支援内容等

相談者の課題	支援方法	支援機関等
①失業による無収入（失業手当も手続き中断）	・失業手当の申請を再開し、専門援助部門につなぎ就労支援を行なう。	自立相談支援機関（相談支援員、就労支援員） ハローワーク
②生活に必要なライフライン停止（電気料金等の滞納）	・ライフライン再開に向け、緊急小口資金・総合支援資金の貸付申請を行なう。	社会福祉協議会（生活福祉資金貸付担当職員）

③慢性肝硬変の継続的な治療と健康管理が困難（自己管理能力と経済力に課題）	・通院治療の必要があるため、無料低額診療の申請を行ない、負担軽減を図る。	病院（医療ソーシャルワーカー）
④カードローン等の多額の負債	・債務整理のため法テラスに相談を行なう。	法テラス
⑤家計管理が困難	・定期面談を行ないながら、家計状況の見直しを実施。	自立相談支援機関 家計相談支援機関
⑥通院や就労活動等、規則的で健康的な生活を継続することが困難	・退院後の見守り・支援の依頼を行なう。	<b>民生委員・児童委員</b>

## 4. 民生委員・児童委員のかかわり

一人暮らしのAさんは、近所に親戚も親しい人もおらず、退院後の療養や健康管理、規則的な生活のチェックやサポートをする第三者が皆無であった。そこで、B民生委員が定期的な自宅訪問を行ない、退院後の生活の見守り・支援を実施した。

見守り・支援は、B民生委員と自立相談支援センターが連携して行なったもので、Aさん宅を訪問した際には、必ずB民生委員から自立相談支援事業の相談支援員に、Aさんの状況や新たな課題の有無について報告を行なうこととした。このことで、Aさんに何か変化があれば、自立相談支援センターで早期支援につなげられるような体制になった。

Aさんは、その後、就職が決定したものの、すぐに失業してしまう。このときは、日中ずっと家にいることに気づいたB民生委員より自立相談支援センターに情報が入り、その後の再就職に向けた早期支援につながった。

## 5. 生活困窮者自立支援制度を利用したことによる効果

失業と病気入院に伴う経済的な問題に直面したAさんは、長く一人暮らしをしており、近所付き合いもあまりなく、相談できる相手がいないことから一人で悩みを抱えていた。

たまたま治療費の支払いに関して医療ソーシャルワーカーに相談することになり、自立相談支援センターとのつながりができた。自立相談支援センターの相談支援員等がかかわることにより、治療費の問題だけでなく、Aさんが抱えていたさまざまな課題に対する具体的な支援が展開されることとなった。

B民生委員は、退院後の生活に不安があったAさんの見守り・支援を行なうようになる前から、地域で一人暮らしをしているAさんを気になる世帯として見ていた。しかし、具体的なかわりが持てず、どのような課題を抱えているのかわからなかったところ、今回のことによりAさんの状況が具体的に把握できるようになった。また、課題が把握できただけではなく、Aさんへの見守り活動において、自立相談支援センターの相談支援員をはじめとする専門スタッフのバックアップ体制の存在が、委員活動の安心感にもつながっている。

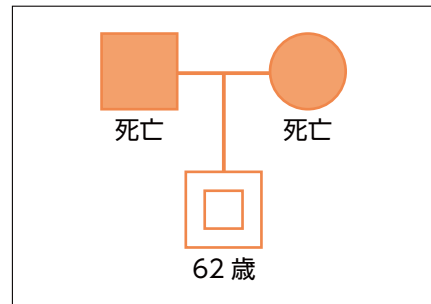
事例  
2

# 脳梗塞の後遺症とともに、ゴミ処理や家計管理等に問題がある単身世帯に対して地域全体で見守りを行なったケース

## 1. 相談者の情報

- <性別・年齢> Cさん 男性・62歳
- <職業> 土木関連業、園芸業、製紙業など、短期で職を転々としながら現在は飲食店でのアルバイト
- <住居環境> 持家（戸建て）
- <健康状態等> 脳梗塞

<家族状況> 10年前に父、5年前に母親が死亡後、一人暮らし世帯



## 2. 事例の概要（相談の経緯）

Cさんは、一昨年春、仕事中に体調を崩し地元の病院を受診、脳梗塞と診断され総合病院へ入院した。遠方に住む兄夫婦が面会に来た際、記憶力低下や失語症といったCさんの状態をみて、このまま退院しても自宅へ戻っての単身生活は困難ではないかと心配になり、地区の担当民生委員Dさんに相談した。相談を受けたD民生委員は、地域包括支援センターに連絡し、Cさんは、退院後、地域包括支援センターの職員とD民生委員の見守りでしばらく生活していた。

しかし、Cさんの収入は少なく、収入を得ても、すぐに大量の雑誌購入や外食による暴飲暴食を繰り返すなど、健康管理と家計管理に問題があった。また、コンビニ弁当のゴミ等を溜め、ゴミ捨て場にある家具等も収集する癖があり、室内外にゴミが山積み、生活環境が劣悪な状況となるなど、他の生活課題も見られた。そこで地域包括支援センターの職員が本人の了解を得て、自立相談支援センターに連絡を入れ、より多くの機関でCさんの支援にあたることとなった。

自立相談支援センターでは、Cさんの支援に向けて関係機関との支援調整会議を開催し、課題に応じた支援プランを作成、具体的な支援にあたった。健康以外の問題として、経済的な問題や生活環境の改善と見守りの必要性があったが、本人の自立に向けた意欲もあり、専門職員や近隣住民との協力・連携により、地域全体でCさんの支援を行なった。

## 3. 相談者の課題と支援内容等

相談者の課題	支援方法	支援機関等
①脳梗塞治療後の身体機能の状況確認と健康管理	・身体状況等の確認と必要な支援計画の策定	地域包括支援センター（保健師）等
②家庭ごみをルールにそって処理できない	・地域のゴミ出しのルールの説明、見守りや声かけ	親族（Cさんの兄） 地区社協（役員） 自治会（役員）及び近隣住民

③生活に必要な十分な収入がない	・脳梗塞治療後の状態として就労の可否確認 ・傷病手当金の申請支援（医師から現時点で就労困難であるとの判断）	病院（主治医） 自立相談支援センター（就労支援員）
④金銭管理に不安	・家計相談支援事業の利用	家計相談支援機関
⑤体調管理を含め自己節制ができない	・体調や気持ちの面等、生活のリズムの乱れ等が出ないように見守り ・必要に応じて専門機関に連絡・調整	近隣住民 <b>民生委員・児童委員</b>

## 4. 民生委員・児童委員のかかわり

本ケースは、遠方に住むCさんの兄が地区担当の民生委員Dさんに相談したところから関係機関につながった。Cさんの兄は、地元の民生委員・児童委員が身近な相談に乗ってくれていることを知っていた。

D民生委員は、普段から地域包括支援センターとつながりがあり、脳梗塞の後遺症が残るCさんのケースも専門職の介入が必要になると感じ、地域包括支援センターにつなぐこととした。

地域包括支援センターがCさんに関わるようになった後も、センター職員の依頼により、ときどきCさんの見守りを続けていたD民生委員は、脳梗塞等の健康管理以外にも、ゴミ処理や経済的な問題等、Cさんの生活上のさまざまな問題に気づくこととなった。

D民生委員から指摘を受けた地域包括支援センターは、自立相談支援センターに連絡を入れ、Cさんの生活課題の確認と、具体的な支援プランが立てられることとなった。結果、さまざまな支援機関が協力し、Cさんの自立に向けた支援体制を構築することができた。とくにCさんの兄の積極的な協力もあり、D民生委員の働きかけにより近隣住民の理解を得ながら本人の意欲の助長とともに地域全体で見守りが可能となった。

## 5. 生活困窮者自立支援制度を利用したことによる効果

ごみ屋敷になるなど、近隣への生活環境に一定の迷惑をかけている状況となっていたが、元来Cさんは人懐っこく、地域住民との関係はそれほどこじれてはいなかった。

Cさんの兄の存在も大きかったが、専門機関の職員が支援にあたっていることがCさんを取り巻く周囲の人たちにも安心感を与え、地域住民が常に気にかけて、何かあったときは協力してくれる体制をつくるのがCさんの生活再建に大きな力となった。「向こう三軒両隣」の力（地域の福祉力）につなげられたケースであった。

この制度では、関係機関だけでなく、周辺の住民の意識を変え、住民主体の活動につなげていくことが重要になる。このような体制が構築できたのも、D民生委員が早い段階で地域包括支援センターにつなぎ、その後、自立相談支援センター等による支援に適時・適切につなぐことができたことが大きいといえる。

無駄遣い、健康管理、ゴミ出しの問題も、家計相談支援事業や地域包括支援センターの職員等による支援とともに、Cさんの兄や近隣住民からの声かけにより、以前のような問題にはならず、Cさんの安心、安全な生活につながっている。

また、Cさんが地域の一員として生活できるような地域住民同士の関係づくりの面でも効果が見られた。

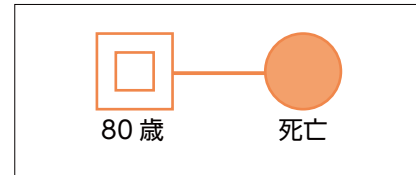
事例  
3

# 経済的な問題から住まいの確保に問題が生じた高齢者からの相談ケース

## 1. 相談者の情報

＜性別・年齢＞ Eさん 男性・80歳  
 ＜職業＞ 無職  
 ＜住居環境＞ 持家（戸建て）  
 ＜健康状態等＞ 要支援1

＜家族状況＞ 2年前に妻が死亡後、一人暮らし世帯



## 2. 事例の概要（相談の経緯）

2年前、妻に先立たれたEさんは、身辺整理をしていると、過去の土地売買にともなって自宅の名義が知人所有に変更されていることに気がついた。知人からは、すぐに家を出ていか、住み続けるのであれば借家となるので家賃を支払うよう言われた。

Eさんは、あわてて弁護士に相談したが、不正登記の明確な証拠がなく、裁判を起こしても勝算の見込みがないため、和解案としてEさんが自宅を出ていくことを提案された。

Eさんは、高齢の身であり、週1回のデイサービスの利用とともに、自炊できないために配食サービスを利用していた。月額約8万円の年金収入では家賃を払って今の家に住み続けることも転居することも困難という状況になり、見かねた近くにすむ甥が民生委員Fさんに相談した。

相談を受けたF民生委員は、法律的なことはよくわからないうえに、転居も家賃も支払えない状況のEさんをどこにつないだらいいのかわからず、数日後に開催予定となっていた民児協の定例会で他の委員に相談してみようと考えていたところ、出席した定例会ではモデル事業を受託している社協の相談支援員から生活困窮者自立支援制度の説明があり、その内容について知る機会を得た。

説明を聞いたF民生委員は、Eさんのケースもこの事業の対象になるのではないかと社協の相談支援員に相談したことから、Eさんへのアセスメントとともに具体的な支援計画が立てられることとなった。

## 3. 相談者の課題と支援内容等

相談者の課題	支援方法	支援機関等
①生活拠点（住まい）の確保	・ 自宅退去後の生活拠点の確保に向けて具体的な検討と手続き等の支援	自立相談支援センター 親族（甥）

②自炊ができない	・配食サービスの継続か、代替サービスの確認	地域包括支援センター 居宅介護支援事業所
③年金収入が少額であるものの、高齢のため就労が困難である	・養護老人ホームや軽費老人ホーム等の利用支援	自立相談支援センター 地域包括支援センター 居宅介護支援事業所 軽費老人ホーム
④居住場所確保後の生活状況の確認や見守り等	・安心した生活の継続に向けた支援体制の構築	自立相談支援センター 親族（甥） <b>民生委員・児童委員</b>

## 4. 民生委員・児童委員のかかわり

民生委員・児童委員の活動を目にしていたEさんの甥は、民生委員に対し一定の信頼感をもっており、Eさんの状況を何らかの解決に結び付けてくれるだろうと期待していた。

このように民生委員・児童委員が地域の身近な相談支援者として地域住民に知られていたことが埋もれてしまいがちな世帯の課題を「見える化」することにつながった。しかし、相談を受けたF民生委員にとって、Eさんの課題はどこにつないでよいかわからないケースであったため、F民生委員が一人で抱え込んでしまいかねない可能性もあった。

F民生委員の所属する民児協では、普段から定例会で対応困難ケースの検討会を行なうなど、委員個人の課題をできるだけ組織全体でカバーする方針をとっていたため、F民生委員が定例会で生活困窮者自立促進モデル事業の相談支援員に相談できたのも、民児協の日ごろの取り組みが功を奏したともいえる。

結果的に、家を失い途方に暮れていたEさん本人や親族に対し、自立相談支援センター等の専門機関を通じて、今考えるべきことやその選択肢を明確に示すことができ、安心感を与え、それぞれの支援機関と信頼関係を構築しながら解決につなぐことができた。

## 5. 生活困窮者自立支援制度を利用したことによる効果

Eさんの状況や本人の気持ちをよく知る甥は、自炊もできず高齢のEさんがアパートを借りての一人暮らしは困難と判断し、施設入所を希望していた。しかし、月額約8万円の年金収入では多額の費用負担はできず、利用可能施設は養護老人ホームか、軽費老人ホームと考えられた。しかし地域の施設には空きがない状況となっていたため、Eさんと甥は施設入所をあきらめていた。

そうしたなか、本事業を通して地域包括支援センターや居宅介護支援事業所等の専門機関が関わることとなったことにより、本人、親族、関係者で軽費老人ホームを見学し、入居希望を確認したうえで利用手続き支援を行なったところ、緊急性が考慮され、優先入所の了解を得ることができた。施設利用負担についても年金収入で支払い可能となった。

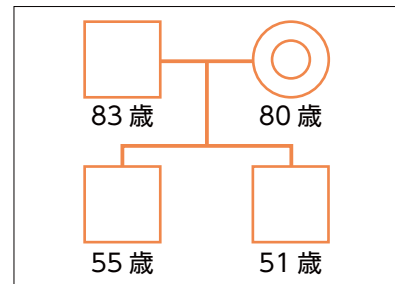
事例  
4

# 複合的な課題をもつ世帯に対する自立支援に向けて、地域住民をよく知る民生委員・児童委員が協力したケース

## 1. 相談者の情報

- <性別・年齢> Gさん 女性・80歳
- <職業> 無職
- <住居環境> 公営住宅
- <健康状態等> 良好

<家族状況> 夫（無職）、  
長男（重度知的障害）、  
次男（10 数年間不就労）



## 2. 事例の概要（相談の経緯）

H民生委員が見守り支援を行っていたGさん（80歳・女性）の世帯は、重度の知的障がいのある長男と長い間ひきこもりとなっている次男と暮らす高齢夫婦の世帯で、多額の借金を抱えていることもあり、担当地区でも気になる世帯であった。夫婦と長男の年金収入があるものの、恒常的に生活費が足りず、家賃や社会保険料、公共料金、電話料金も滞納しがちとなっていた。

H民生委員は、生活保護の受給の必要性を感じ、福祉事務所に相談していたが、Gさん世帯の場合、年金が入ってくると通信販売や外食等での浪費を繰り返すという課題をまず解決する必要があると考えていた。

さらに、この10数年間就労していない次男の存在が気になっていた。体も丈夫そうであるし、彼が就労し収入を得られるようになれば、Gさん世帯の状況も好転するのではないかと思われた。しかし、家にひきこもりがちな次男に対し、どのような支援サービスがあるのかわからず、具体的な支援につなぐことができずにいた。

今回、市が生活困窮者自立促進モデル事業を実施していることを知り、Gさん世帯の支援についても支援対象となるのではないかと自立相談支援センターに相談することとした。

結果、自立相談支援事業に加え、家計相談支援事業の利用により、債務整理と家計管理に関する支援を進めることとなった。

## 3. 相談者の課題と支援内容等

相談者の課題	支援方法	支援機関等
①借金の返済	<ul style="list-style-type: none"> <li>・借金の現状把握と債務整理</li> <li>・家計の管理</li> </ul>	自立相談支援センター 家計相談支援事業所 地域包括支援センター

②ひきこもりの次男の就労	・就労支援	福祉事務所 生活保護受給者等就労自立促進 事業所 自立相談支援センター
--------------	-------	--

## 4. 民生委員・児童委員のかかわり

とくに次男のひきこもりについて、何らかの支援ができないかと自立相談支援センターに相談した後は、相談支援員がGさん世帯の状況調査に入り、具体的な支援計画を立てるということになったことから、H民生委員は専門職の対応に任せることにした。それは、うわさの広まりやすい土地柄でもあり、ある程度距離を置きつつ見守る方がよいと考えたことも理由のひとつであった。

自立相談支援センターの相談支援員からは、Gさん世帯をよく知るH民生委員に対し、ときどき様子を見ながら何か変わったことがあれば教えてほしいとの依頼があった。

自立相談支援センターの相談支援員が相談を進めるなかで、Gさんから、次男から夫へ暴力があるという話を聞いたとH民生委員に事実確認依頼の連絡が入った。H民生委員は、この間、そのような事実は把握しておらず、通常の訪問活動の際、それとなく状況を確認しても、そのような事実はないことがわかった。

その後も、料金滞納で一時的に電話が不通となった際、自立相談支援センターの相談支援員が自宅を訪問しても、債権者からの督促を恐れていたGさん世帯に居留守を使われ連絡がとれなくなる状況になったことがあった。そのため自立相談支援センターの相談支援員はH民生委員に協力を求め、これによりGさん世帯と再び連絡がとれるようになり、支援が再開されることとなった。

専門機関による具体的な支援とはいえ、Gさん世帯にとっては見知らぬ人たちが自分たちの生活に介入することでもあったことから、一定の抵抗感を抱いていたことも理由であった。しかし以前から信頼関係のあったH民生委員の存在が大きな助けとなり、関係を維持することができたもので、自立相談支援センターにとって、H民生委員は連携・協働のパートナーとして不可欠な存在となった。

## 5. 生活困窮者自立支援制度を利用したことによる効果

経済的困窮に加え、障がいのある子どもやひきこもりの子ども、高齢に伴う自分たちの健康管理等、多くの課題を抱えるGさん世帯に対し、自立相談支援センターの窓口につないだことで、各課題を包括的に支援する体制が構築されることとなった。

その後のGさん世帯の状況についても、自立相談支援センターを通せば一括して確認できるようになったことも制度利用の効果といえる。

一方、自立相談支援センター側も、世帯の状況確認や具体的な支援にあたり、Gさん世帯の自立に向けた意欲の維持を含め、H民生委員の存在は大きいものがあった。

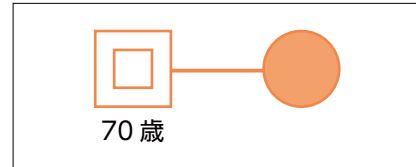
事例  
5

# 地域で孤立し、気になりつつも対応できなかった世帯を、本人の意思を尊重しながら具体的な支援につなげたケース

## 1. 相談者の情報

<性別・年齢> Iさん 男性・70歳  
 <職業> 無職  
 <住居環境> 賃貸アパート  
 <健康状態等> 不明

<家族状況> 単身世帯



## 2. 事例の概要（相談の経緯）

Iさんは身よりもなく、地域住民との交流も少ない人であったが、あるときから町内会長や近所の人にお金を貸してほしいと頼みに行くようになった。そのため、よほど困窮している可能性もあると心配になった民生委員Jさんが訪問することになった。

J民生委員が訪問すると、最初のころは「放っておいてほしい」と拒絶反応が激しく、なかなか心を開いてくれず、住まいもごみ屋敷状態であった。

訪問活動の一環でIさんの自宅を何度か訪問していると、少しずつ声をかけてくれるようになり、J民生委員と徐々に会話を交わすようになってきた。

Iさんは生活保護費以上の年金が支給されているものの、計画的に使うことができず、月の途中で食料品が買えなくなることが繰り返されていることがわかってきた。さらに関係が打ち解けてくると、公共料金の滞納によりガスが止まり、数十万円の債務もあり返済できないでいるうえに、所持金も1円玉数枚程度になっているというIさんの状況がわかり、緊急に何らかの対応をしなければいけないと感じたJ民生委員は自立相談支援センターにつないだ。

## 3. 相談者の課題と支援内容等

相談者の課題	支援方法	支援機関等
①当面の食糧確保	・フードバンクの利用	社会福祉協議会
②借金の返済	・借金の現状把握と債務整理	自立相談支援センター
③家計管理ができない	・家計管理支援	家計相談支援事業所
④廃品物や家庭内のごみ処理（衛生問題）	・家の内外にある不要なごみ処理	町内会
⑤近隣住民との円滑な交流	・近所付き合い等の関係構築	町内会 民生委員・児童委員

## 4. 民生委員・児童委員のかかわり

地域で孤立していたIさんは、誰とも関わりをもっておらず、どのような暮らしぶりかわからずにいたが、近所の人にお金を借りに行ったり、ゴミ屋敷の状態が悪化してくるなかで、誰もが何とかしなければいけないと感じる状況になっていた。

J民生委員は、町内会の役員もしており、地域住民からの信望も厚い人であった。Iさんの状況が町内会等で問題になると、Iさんの状況を一度確認してみようとなり、町内会のメンバーでIさん宅を訪問するも、門前払いされてしまった。

J民生委員は、その後、日頃の活動のなかでIさんに対し、声かけや訪問を繰り返していたところ、徐々にIさんの方から話しかけるようになり関係性ができていった。ゴミ屋敷の状況や負債等の込み入った情報の入手や、本人の意向の確認、近隣住民との調整なども信頼のあるJ民生委員だからこそできたことであったが、具体的な支援については、専門機関の協力が必要であった。

生活困窮者自立促進モデル事業を市が実施することとなり、自立相談支援窓口が社協に開設されたことを受け、J民生委員が本人に情報提供を行ない、相談を勧めたところ、訪問に至り、具体的な支援につなげることができた。

## 5. 生活困窮者自立支援制度を利用したことによる効果

その後、本人が死亡してしまい、自立相談支援センターが作成した支援プランに基づく十分な支援を行なうところまでは進展しなかった。しかし、ゴミ屋敷状態となり、地域で心配されながらも何もできないでいた住民を、本人の意向も踏まえながら、具体的な支援につなげることができたことの意味は大きいといえる。

とくに、地域で孤立しながら課題を抱える住民がいた場合、同様に自立相談支援センターに相談できるということが地域住民をはじめ、町内会や民生委員・児童委員等に浸透したことは有意義であった。

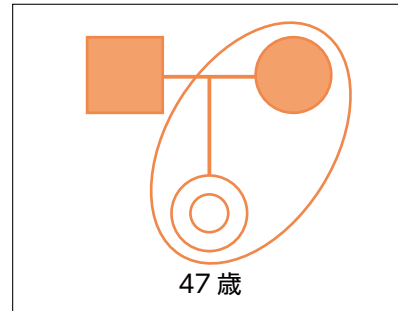
事例  
6

# 相談者の意向や体調等を考慮し、民生委員・児童委員が調整に入って協力したケース

## 1. 相談者の情報

- <性別・年齢> Kさん 女性・47歳
- <職業> 無職
- <住居環境> 賃貸アパート
- <健康状態等> 統合失調症（手帳2級）

<家族状況> 母子世帯



## 2. 事例の概要（相談の経緯）

Kさんは、70歳になる母親と2人暮らしをされており、連絡を取り合う親戚はいなかった。体調がいつも悪く、統合失調症も患っており、他人とのコミュニケーションがうまくとれない状態であった。精神的にも肉体的にも長時間の就労が難しいことから、これまで長く続いた仕事がなく、前回の離職からはすでに10年以上が経っていた。

民生委員・児童委員のLさんとは古くからの知り合いで、普段、他人とコミュニケーションをとりたがらないKさんも、L民生委員とは積極的に話をしていた。

先日、一緒に暮らしていた母親が急逝してしまった。母親の死亡に関係する手続きや今後の生活を心配したL民生委員であったが、Kさんにはコミュニケーション上の課題もあり、いろいろな窓口に行って相談するのは難しいと感じていた。そこで、最近知った生活困窮者に対する新たなモデル事業をKさんに紹介してみようと、事業を受託している社協に行って詳しい説明を受け、パンフレットをもらってからKさん宅を訪れ、一度相談してはどうかともちかけた。

Kさんは、しばらくは消極的であったが、Lさんが同行することを条件に社協の自立相談支援センターの窓口を訪問することになった。

## 3. 相談者の課題と支援内容等

相談者の課題	支援方法	支援機関等
①母親の死亡に伴う各種手続き	・死亡届や年金受給停止等の各種手続きの説明を行ない、遺漏なく円滑に履行する	自立相談支援センター 市役所
②安定した収入の確保	・新たな就労に向けた支援もしくは生活保護の申請支援	自立相談支援センター 福祉事務所
③近隣住民等との社会生活の継続	・近所付き合い等の関係構築	<b>民生委員・児童委員</b>

## 4. 民生委員・児童委員のかかわり

Kさん親子は、父親が健在だった20年前に他県から引っ越してきた世帯であった。父親は引越し後間もなく病死してしまったが、母親が地元のスーパーで働きながらKさんと一緒に暮らしていた。

Kさんの母親は、見知らぬ地での生活に苦労し、さらに父親がすぐに亡くなってしまったことから、転居当初からずっとL民生委員に相談をもちかけており、全幅の信頼を置いていた。L民生委員も、きさくで性格のいいKさんの母親と会うのは好きだったし、何度も訪問しているうちに、他人とのコミュニケーションに課題のあったKさんとも人間関係ができていた。

その母親が亡くなったことで、さまざまな課題が発生し、L民生委員はKさんに自立相談支援センターを紹介することを選択したが、Kさんは対人関係が苦手であり、いくら自分の支援のためであっても、自ら相談支援センターに出向いて支援を受けるといふことにはならない可能性が高かった。

結果的に、L民生委員が同行して自立相談支援センターからの説明を一緒に聞くとともに、Kさんがうまく自分の気持ちや思いを表現できない状況となったときには、L民生委員が代弁したりするなどにより、本事業での支援を開始することができた。

また、支援機関を集めた支援調整会議を開く際には、本人が心身ともに長時間会議に同席するのは困難なため、L民生委員に代わりに出席してもらうこととなり、結果、本人の意向に即した支援プランを作成することができた。

## 5. 生活困窮者自立支援制度を利用したことによる効果

母親が死亡したことに伴う手続き等の課題とともに、Kさんの今後の生活のあり方という中長期的な課題に対して、自立相談支援センターを通して一括した相談、支援につなげることができた。

Kさんの課題に対応する窓口は、行政、社協、福祉事務所等さまざまであり、具体的な支援方法を検討する際は、それぞれで時間も内容もまちまちになりがちだが、自立相談支援センターにつないだ後の支援プラン作成までは、関係機関が連携し、かつ迅速な対応となった。

具体的な支援はこれからといえるが、Kさんをよく知るL民生委員がいたことにより、他人とのコミュニケーションに課題があったKさんの意向をふまえた支援プランを作成することができた。



## Ⅲ. 資料編

- 民生委員・児童委員「広げよう 地域に根ざした 思いやり」行動宣言（平成19年7月 全国民生委員児童委員連合会）
- 90周年活動強化方策（平成19年7月 全国民生委員児童委員連合会）
- 社会的孤立の防止と生活困窮者の自立支援のために（「ひろば」2015年3月号）
- 生活困窮者自立支援制度について（厚生労働省資料）
- 「生活困窮者自立支援制度と地域福祉施策との連携について」（平成27年3月27日付け 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室事務連絡）

民生委員・児童委員「広げよう 地域に根ざした 思いやり」

## 行動宣言

### 1. 安心して住み続けることができる地域社会づくりに貢献します

地域住民がその地域でいつまでも住み続けたいという願いを大切に、行政や社会福祉協議会、町内会・自治会、福祉サービス事業者などと協力して取り組みます。

### 2. 地域社会での孤立・孤独をなくす運動を提案し行動します

一人暮らし高齢者の孤独死の発見は、地域社会に大きなショックが走ります。孤立・孤独を無くすために、地域住民と手をつなぐ取り組みを進めます。

### 3. 児童虐待や犯罪被害などから子どもを守る取り組みを進めます

児童への虐待や犯罪による被害を防ぐために、行政と緊密に連絡を取り合い、子どもの安全を守る取り組みを進めます。

### 4. 多くの福祉課題を抱える生活困難家庭に粘り強く接し、地域社会とのつなぎ役を務めます

複雑で困難な生活課題を抱え、精神的にも経済的にも不安な状態を抱える人を発見し、支援につなげます。

### 5. 日頃の活動を活かし、災害時に要援護者の安否確認を行ないます

日頃の見守り活動を通じて把握している要援護者の情報を、自然災害発生時の安否確認に役立てる活動の強化を図ります。

平成19年7月 全国民生委員児童委員連合会

# 90周年活動強化方策

## 1. 気がかりな人や身近に頼る人がいない地域住民を発見し、進んで声をかけ、相談にのり、福祉サービスにつなぎ、見守るなど継続して支援します。

- (1) 何らかの支援が必要な人を見出し、進んで声をかけ、家庭を訪問するなどして、本人や家族の相談にのり、必要に応じて福祉サービスにつなぎ、継続して支援します。
- (2) 地域社会とのつながりが切れている人や、福祉サービス利用者が、平常時よりもより災害発生時でも安全で安心して住み続けられるよう、住民同士がつながり、協力し合えるように見守り励まして支えます。
- (3) 児童委員と主任児童委員の連携により、子育てや家族関係を支えるとともに、児童虐待や家庭内暴力の発生予防と早期発見に取り組みます。また、安全見守りパトロールなどを通じて、児童を犯罪の被害から守ります。

## 2. 地域住民の立場に立って、個人の秘密を守り、誠意をもって活動します。

- (1) 同じ地域住民の立場に立って、支援を必要とする人々を理解し人権を尊重して、誠意をもって支援します。
- (2) 日常的な活動で把握した地域住民の個人の秘密やプライバシーを守るとともに、地域住民の利益を守るため、個人情報を適切に取り扱います。

## 3. 地域福祉の担い手として、地域を耕し、専門職や福祉の実践者などとともに協働します。

- (1) 行政や社会福祉協議会、自治会、ボランティアなど関係機関・団体と密接につながり、専門職や福祉の実践者などと連携・協働し、地域住民を支えます。
- (2) 地域福祉の担い手として、地域住民の生活課題を代弁し意見を提案するとともに、住民や関係者の民生委員・児童委員への理解促進に努めます。
- (3) 民生委員児童委員協議会に集い、委員同士が協力しながら活動を進めます。

近年、社会的孤立や経済的困窮の状態にある人々が増加しており、こうした人びとへの支援の充実のために、本年4月から新たな生活困窮者自立支援制度が施行されます。

そこで本号では、この新制度施行を前に、低所得世帯の支援等に造詣の深い、明治学院大学・新保美香教授に新制度の意義や民生委員・児童委員への期待などについてお話をうかがいました。

インタビュー

誰もが自分らしく生きられる地域づくりのために

明治学院大学教授 新保 美香 氏

## ■社会的孤立とは

—はじめに、社会的孤立とはどのような状態か、そしてそうした状況にある人びとが増加している背景についてお聞かせください。

社会的孤立状態とは、一般的には、社会的なつながりが希薄、もしくは欠如している状態と考えることができます。大切なのは、単に人とつながっているか否かではなく、日常的なコミュニケーションや、困ったときに相談し、助けを求められるような人、また助けが求められない状況でも、それを察知して支えてくれる人とのつながりがあるか、つまり、人がよりよく生きていくために必要な社会関係やネットワークの有無に着目することだと思います。

社会的孤立の増加の背景には、まず単身世帯の増加、そして、過疎化が進む地域、人口が密集する都市部それぞれで、地域や近隣とのつながりが希薄化するという地域状況の変化があります。さらに非正規雇用労働者が増加し、経済基盤が不安定になった結果、相対的貧困状態に置かれている人が6人に1人というような状況になり、経済的な困窮状態が、人づきあいや社会参加をしづらくしているということもあげられます。

病気や障がい、いじめや虐待、リストラ、倒産など様々な要因が重なり、住居が不安定になるなど、自分の居場所を失ってしまうことから、孤立状態に陥ってしまう場合もあると思います。

## ■生活困窮者自立支援制度の創設

—社会的孤立状態にある方がたへの支援も担う生活困窮者自立支援制度が本年4月から施行されます。制度創設の背景やその意義をどのようにお考えでしょうか。

新制度創設の背景には、経済構造の変化、社会的孤立の拡大、貧困の連鎖などが認識されてきたことがあります。本来は第一のセーフティネットである年金や健康保険など社会保険が私たちの生活を守る制度として機能するはずでした。しかし、それが十分に果たされず、最後のセーフティネットである生活保護を利用せざるをえない方がたが増えてきました。

生活保護は、人々の健康で文化的な最低限度の生活を保障し、一人ひとりの自立を支援する大切な制度ですが、その前に、様々な困難を抱えた生活困窮者を支える第二のセーフティネットが必要となり、生活保護法の見直しとともに、生活困窮者自立支援制度が創設されるに至りました。

新制度では、「生活困窮者」を経済的困窮のみならず、社会的孤立状態にある人を含めて考えています。経済的困窮と社会的孤立は重複していることが多く、関連しあっているといえます。これまでの社会福祉制度は「高齢者」「児童」「障がい者」等の対象者別に縦割りとなっており、残念ながら、そこに当てはまらない人びとへの対応が十分にできないという状況もありました。新制度はそうしたことがないよう、誰も排除することなく受けとめていくことをめざしています。そのために、あえて対象者を決めていないのです。

自立についても、自立イコール経済的自立と考えがちですが、新制度における自立は、「経済的自立」「日常生活自立」「社会生活自立」の各側面から捉えます。そして、自立は誰にとっても大切という考え方から出発しています。「自立していない人に自立してもらおう」のではなく、「誰にとっても大切な自立がその人らしく果たされるように支援していく」という考え方をもちたいと感じます。

生活困窮者自立支援制度がめざす目標は二つあります。第一が「生活困窮者の自立と尊厳の確保」、第二が「生活困窮者支援を通じた地域づくり」です。ここで、「尊厳の確保」ということが挙げられていることに注目していただきたいと思います。生活保護受給者も含めてですが、生活困窮者の多くが自信や自己肯定感、自尊感情を失っていると言われます。一般の方がたが、「生活困窮状態に陥ってしまうのは自己責任」と考えてしまう場合もあり、そうした社会の眼が、社会参加を阻んでしまったり、当事者が一步を踏み出す力を奪ってしまうことにもつながっています。一人ひとりの尊厳を大切にすることが掲げられている意味は大きいと考えます。

第二の「生活困窮者支援を通じた地域づくり」も大切なことです。支援者だけが当事者の理解者という状況は望ましい姿ではありません。誰もが「地域の一員」として、その人らしく生活できるように支えていくことが大切です。その際、一人ひとりの困りごとを、地域の中で解決できるよう、みんなで考えていくことがポイントです。当事者の方がたは、社会や地域の新しい課題を察知し、それをまだ経験していない人びとに教えてくれる大事な存在といえると思います。

## ■生活困窮者の真の自立支援のために求められること

——社会的孤立状態にある人びとのなかには、「セルフネグレクト」と呼ばれる人びとを含め、自立への意欲が乏しい人もみられます。こうした人びとをいかに支援に結び付けていけばいいのでしょうか。

社会的孤立状態にある方がたの中には、人と関わることに積極的になれなくなっていたり、これ以上傷つきたくないのだから人と関わりたくないと思っている方もいます。支援を拒否する方へのアプローチには時間がかかることもありますが、あるがままを大切に見守り続けること、

そして、一緒に考えようとしている私たちがここにいるということを伝え続けることが大切です。継続的な働きかけの中で、支援の関係を結ぶチャンスを掴むことができるのだと思います。

一方で、早期に介入しないと命の危険があるというような方も存在します。そのような時には、新しくできる自立相談支援機関や、福祉事務所、児童相談所などにつなぎ、連携・協働していくことも大切です。社会的孤立状態にある方を発見、把握することそのものがとても重要だと思います。

——そのなかで民生委員に期待されることは、どのようなことでしょうか。

生活困窮者の方がたへの自立支援は、実は民生委員の皆様が歴史的にも担ってこられたところなんです。民生委員は長く生活保護制度の協力機関として活躍されてきました。また貸付という手段を通じて相談援助を行なう生活福祉資金貸付制度についても民生委員が果たしてこられた役割はとて大きいものがあります。生活困窮者自立支援制度は、分野別、制度別の縦割りではなく、生活困窮状態にあたり、その恐れのある人のどのような相談も受けとめていきます。こうした点もこれまでの民生委員の活動と重なります。生活困窮者自立支援法とともに、子どもの貧困対策推進法も成立しました。これらの法律に基づく支援を、一体的に行なっていくことが求められているといえます。

先ほど申しあげましたが、生活困窮者の中には、自尊感情を損なっている方が多くみられます。そのような人々が、心を開き、自分の困りごとを語れる状態になるには、「この人だったら安心して相談できる」という信頼感をもっていただくことが不可欠です。そのためには、当事者が不安がなくなるような姿勢で関わりをもっていくことが求められます。たとえば、「一人ひとりを大切な存在として考えること（個別化）」、「ありのままのその人を受けとめること（受容）」、「相手を批判したり非難したりしないこと（非審判的態度）」、「自分自身で自分のことが決められるように支援すること（自己決定）」、「秘密が守られること（秘密保持）」などでしょうか。社会福祉の援助の原則と言われていることは、よりよい関係づくりのために、ぜひ確認しておきたいことです。

また、「ストレングス視点」といって、「いいところ、強み、ちから」を捉え、それを相手に伝えながらコミュニケーションをはかっていくことも、「どうせ自分はだめだ」と思ってしまう方がたの心を開く推進力となります。民生委員の皆様には、「いいところ探し」の名人であっていただきたいと思います。

## ■社会的孤立の防止のために

——生活困窮の防止のためにも社会的孤立の防止が大切と考えられますが、そのためにはどのようなことが必要でしょうか。

社会的孤立を防止するために、これまでも様々な取り組みが行なわれてきました。見守り、訪問、サロン、社会的な居場所づくりなどの活動は民生委員の皆様にも身近であるかもしれません。こうした活動は大切に、今後も継続していくことが求められます。一方で、少し視点が

異なるかもしれませんが、私自身は社会的孤立は現代社会においては誰にでも起こりうる課題であり、「自らのこと」として考え、対応する必要があることを、支援者のみならず、地域住民にも理解してもらうことが大切だと思っています。なぜなら社会的孤立を「特別な人のこと」と考えているうちは、自分自身が当事者になった時に、「困った」というSOSが出しにくいと思うからです。

また、社会的孤立が経済的困窮と関連しているとすれば、経済的困窮に陥らないための制度や支援のあり方についても考えていかなければならないと思います。

——今日、様々な生活課題を抱える人々が増加しています。地域でどのような取り組みが期待され、また民生委員に期待されることはどのようなことでしょうか。

生活に困窮している人と民生委員との出会いは、たとえば「近隣に迷惑をかける人がいて困っているので何とかしてほしい」という住民の苦情から始まるかもしれません。昨年NHKで放映されたドラマ「サイレント・プア」でも、そうした状況が描かれていました。女優の深田恭子さんが、主人公である社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカー（CSW）役を演じていましたが、第1回の放送で、主人公は地域住民から「ゴミ屋敷」の住人に関する苦情を受けます。その時、その住民に最初に伝えた言葉は、「ありがとうございます」でした。私はここに今後あるべき支援のあり方が描かれていると思いました。

もし主人公が「困った人をなんとかしなくては」というような行動をとったとすれば、そのことが「社会的排除」を進めることにつながってしまったかもしれません。「困っている人のことを一緒に考えてくれてありがとう」という姿勢は、地域住民を「苦情を言う住民」から「地域や近隣を考える優しい住民」に変えていきます。また、「個人の責任」に帰せず、「地域で考え解決する課題」として共に関わるなかで、協働した住民は、自分がどのように在っても排除されず、受けとめてもらえることを実感できます。こうしたことが、さまざまな差別や偏見を取り除くことにもつながっていくと思います。

「生活困窮者」「支援を必要とする人」というラベルを貼って支援を続ける限り、当事者は生き生きと自分らしく地域で生活することはできません。また、こうしてラベルを貼ってしまうことが、偏見や差別を生み出し、ますます当事者を孤立させてしまいます。

ラベルを貼らず、「地域で暮らす〇〇さん」として、その人の力を見出し、その力を生かせる場を地域の中に作っていくことが求められています。このドラマには、坂井真紀さんが民生委員役で出演されていました。地域の方がたに寄り添い、CSWと力を合わせて支援する姿がとて印象に残っています。

当事者の強みやいいところを知り、さまざまなニーズをもつ地域や地域に暮らす人びとのことを知る民生委員の情報力、ネットワーク力は大きな力になります。

今後も、「誰も排除しない支援」の担い手として、民生委員の皆様が一層ご活躍されますことを、心よりお祈りしております。

# 生活困窮者自立支援制度(厚生労働省資料)

## 生活困窮者自立支援制度の理念

### 1. 制度の意義

※以下に掲げた制度の意義、めざす目標、具体的な支援のかたちは、いずれも本制度の「理念」とされている。

本制度は、生活保護に至っていない生活困窮者に対する「第2のセーフティネット」を全国的に拡充し、包括的な支援体系を創設するもの。

### 2. 制度のめざす目標

#### (1)生活困窮者の自立と尊厳の確保

- ・本制度では、本人の内面からわき起こる意欲や想いが主役となり、支援員がこれに寄り添って支援する。
- ・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支援する。
- ・生活困窮者の多くが自己肯定感、自尊心を失っていることに留意し、尊厳の確保に特に配慮する。

#### (2)生活困窮者支援を通じた地域づくり

- ・生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークを構築し、包括的な支援策を用意するとともに、働く場や参加する場を広げていく。(既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく。)
- ・生活困窮者が社会とのつながりを実感しなければ主体的な参加に向かうことは難しい。「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。

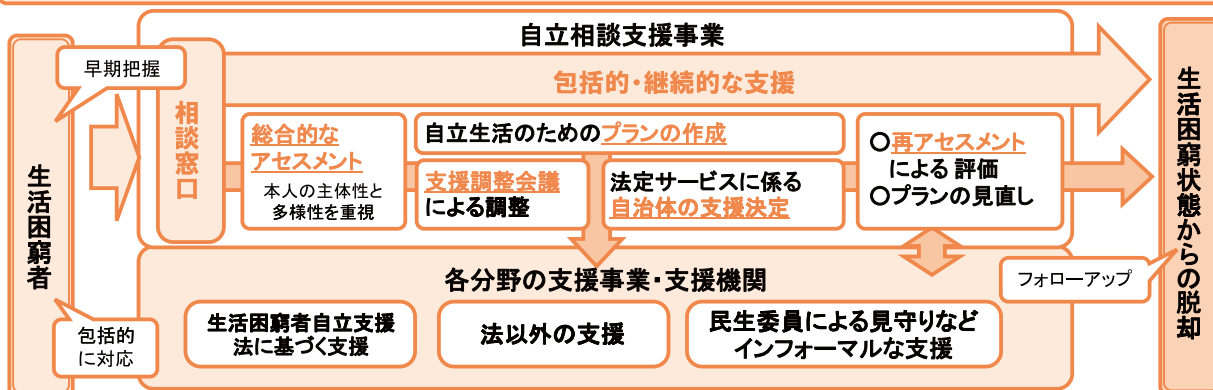
### 3. 新しい生活困窮者支援のかたち

- (1) **包括的な支援**...生活困窮者の課題は多様で複合的である。「制度の狭間」に陥らないよう、広く受け止め、就労の課題、心身の不調、家計の問題、家族問題などの多様な課題に対応する。
- (2) **個別的な支援**...生活困窮者に対する適切なアセスメントを通じて、個々人の状況に応じた適切な支援を実施する。
- (3) **早期的な支援**...真に困窮している人ほどSOSを発することが難しい。「待ちの姿勢」ではなく早期に生活困窮者を把握し、課題がより深刻になる前に問題解決を図る。
- (4) **継続的な支援**...自立を無理に急がせるのではなく、本人の段階に合わせて、切れ目なく継続的に支援を提供する。
- (5) **分権的・創造的な支援**...主役は地域であり、国と自治体、官と民、民と民が協働し、地域の支援体制を創造する。

## 自立相談支援事業について

### 新事業の概要

- 福祉事務所設置自治体が直営又は委託により自立相談支援事業を実施。
  - ※ 委託の場合は、自治体は受託機関と連携して制度を運営。行政は支援調整会議に参画し、支援決定を行うほか、社会資源の開発を担う。
- 自立相談支援事業は、生活困窮者からの相談を受け、
  - ① 生活困窮者の抱えている課題を評価・分析(アセスメント)し、そのニーズを把握
  - ② ニーズに応じた支援が計画的かつ継続的に行われるよう、自立支援計画を策定
  - ③ 自立支援計画に基づく各種支援が包括的に行われるよう、関係機関との連絡調整を実施等の業務を行う。



### 期待される効果

- 生活保護に至る前の段階から早期に支援を行うことにより、生活困窮状態からの早期自立を支援。
- 生活困窮者に対する相談支援機能の充実により、福祉事務所の負担軽減とともに、社会資源の活性化、地域全体の負担軽減が可能に。

## 住居確保給付金について

### 新事業の概要

- 福祉事務所設置自治体は、離職により住宅を失った又はそのおそれが高い生活困窮者であって、所得等が一定水準以下の者に対して、有期で住居確保給付金を支給。

※ 現行、緊急雇用創出事業臨時特例基金（住まい対策拡充等支援事業分）事業として平成21年10月から行われている住宅支援給付事業（平成26年度末までの事業）の制度化を図る。

### （参考）現行の住宅支援給付制度の概要及び実績

#### ➤ 支給対象者

離職後2年以内かつ65歳未満の者であって、①現在住居がない又は②住居を失うおそれのある者

#### ➤ 支給要件（東京23区の場合）

- ①収入要件：（単身）月収約13.8万円未満、（2人世帯）17.2万円以下
- ②資産要件：（単身）預貯金50万円以下、（複数世帯）100万円以下
- ③就職活動要件：ハローワークでの月2回以上の職業相談、自治体での月4回以上の面接支援等

#### ➤ 支給上限額（東京23区の場合）

単身：53,700円 複数世帯：69,800円

#### ➤ 支給期間

原則3か月間（就職活動を誠実にやっている場合は3か月延長可能（最長9か月まで））

#### ◆ 支給決定件数 154,493件（平成21年10月～平成26年3月実績）

#### ◆ 常用就職（※）率 平成25年度実績：75.4%（平成21年10月～平成26年3月の累計実績：44.7%）

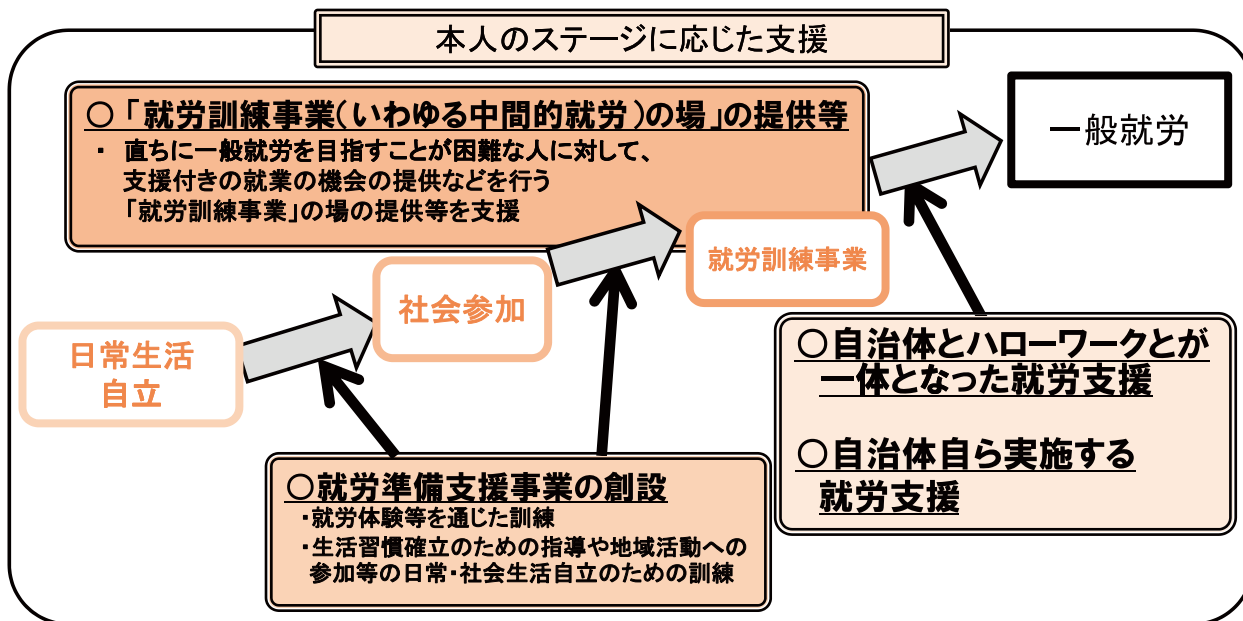
（※）期間の定めがない又は6ヶ月以上の雇用期間が定められた雇用契約による就職者

### 期待される効果

- 有期の代理納付という仕組みの中で生活保護に至らないためのセーフティネットとして、効果を発揮。
- 自立相談支援事業や就労準備支援事業との組み合わせにより更なる効果を目指す。

## 就労に向けた支援の充実・強化

- ◎ 就労準備支援事業の創設、就労訓練事業の場の提供の推進等により、本人のステージに応じたきめ細かな支援策を実施する。



法により、これまで支援が十分されてこなかった層への就労支援が充実する。各種就労支援は、生活困窮者の多くが自尊心や自己有用感を喪失し、次のステップに向かうことができなくなっている状況にあることを踏まえ、その回復・醸成を図りながら行う。

## 就労準備支援事業について

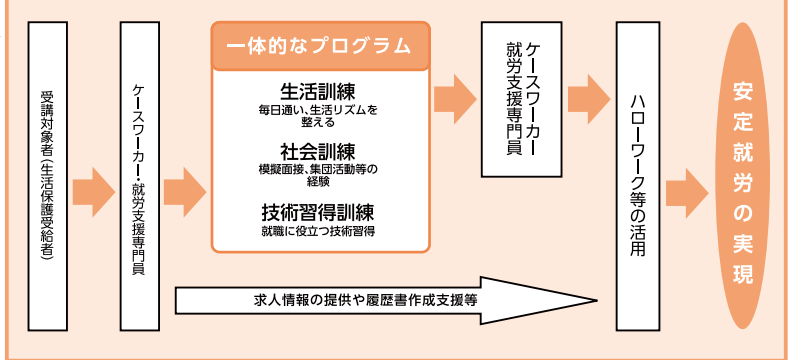
### 新事業の概要

- 一般就労に従事する準備としての基礎能力の形成を、計画的かつ一貫して支援する事業(就労準備支援事業)を創設。
- 福祉事務所設置自治体の事業(社会福祉法人等へ委託可)。最長で1年の有期の支援を想定。
- 生活習慣形成のための指導・訓練(生活自立段階)、就労の前段階として必要な社会的能力の習得(社会自立段階)、事業所での就労体験の場の提供や、一般雇用への就職活動に向けた技法や知識の取得等の支援(就労自立段階)の3段階。事業の形式は、通所によるものや合宿によるもの等を想定。

### 支援のイメージ(現行の取組例)【横浜市】

横浜市における就労意欲喚起事業  
(就労準備のための訓練)

- 中区保護課で、平成23年10月から新たな就労支援プログラムを開始。
- 平成24年9月現在、56人が受講し、うち48人が修了、29人が就職。



### 期待される効果

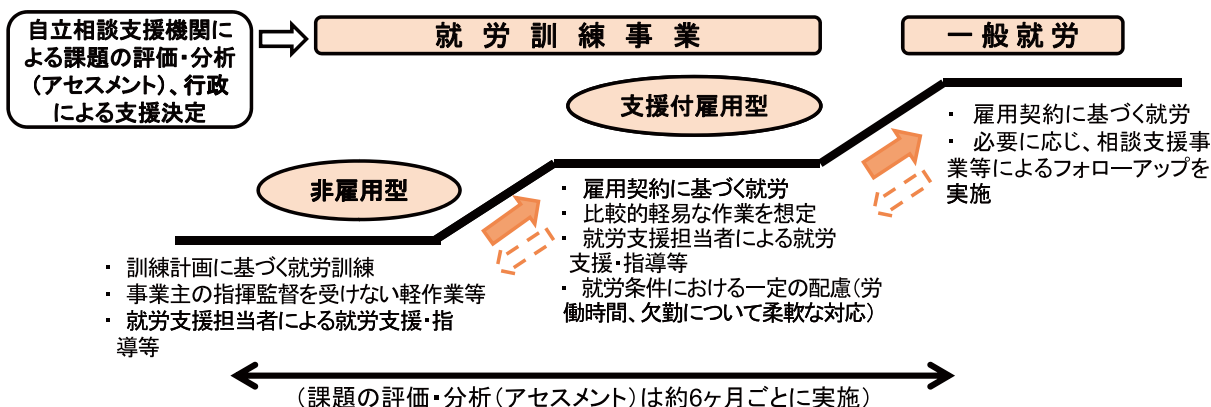
- 生活習慣の形成等、個人の状況に応じた支援を行うことで、一般就労に就くための基礎的な能力の習得が可能となる。

## 就労訓練事業(いわゆる中間的就労)の推進について

### 新事業の概要

- 社会福祉法人、NPO法人、営利企業等の自主事業として実施。対象者の状態等に応じた作業等の機会(清掃、リサイクル、農作業等)の提供と併せ、個々人の就労支援プログラムに基づき、就労支援担当者による一般就労に向けた支援を実施。
- 対象者としては、就労準備のための支援を受けても一般雇用への移行ができない者等を想定。
- 事業実施に際し、都道府県等が事業を認定する仕組みとする。
- 立上げ時の初期経費の助成、税制優遇等を検討。

### 支援のイメージ



### 期待される効果

- 個人の状況に応じた支援を行うことで、一般就労や求職活動を行うための動機付け・準備が可能となる。

## 一時生活支援事業について

### 新事業の概要

- 福祉事務所設置自治体は、住居のない生活困窮者であって、所得が一定水準以下の者に対して、省令で定める期間内に限り、宿泊場所の供与や衣食の供与等を実施。

### (参考)ホームレス緊急一時宿泊事業(シェルター事業)の概要

(※緊急雇用創出事業臨時特例基金[住まい対策拡充等支援事業分]による平成26年度までの事業)

#### ➤ 目的

ホームレス等に対し、緊急一時的な宿泊場所を提供し健康状態の悪化を防止すること等によりその自立を支援する。

#### ➤ 支援の内容

- ① 日常生活・健康面での支援
  - ・ 緊急一時的な宿泊場所を提供し健康状態の悪化を防止する。
  - ・ 保健所等との連携の下で健康診断等を必要に応じて実施。
- ② 就労に向けた支援
  - ・ 就労に関する情報の提供を行うとともに、就労意欲のある利用者に対して、緊急一時的な本事業から、更に、個々人の状況に応じたきめ細やかな就労自立に向けた支援を行う「ホームレス自立支援センター」の利用を促す。
- ③ その他
  - ・ 福祉サービスの提供が必要な利用者に対して、福祉事務所等における支援が受けられるよう助言・指導を行う。

#### ➤ 利用料

無 料

#### ➤ 利用期間

原則3か月以内

#### ◆ 実施自治体数 (H25. 3月現在)

都道府県又は市町村が設置し、設置形態として、施設を設置する形態(施設型)と、旅館やアパートを借上げて設置する形態(借上型)がある。 ○ 施設型……全国で2自治体5施設(定員1,514人) ○ 借上型……全国で54自治体151施設(定員1,238人)

### 期待される効果

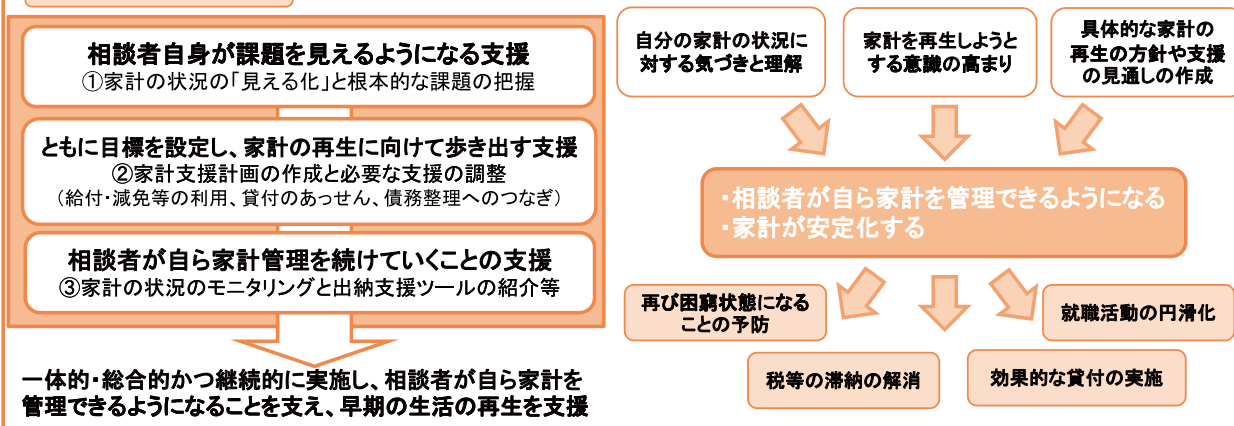
- 自立相談支援事業と緊密に連携し、又は一体的に運用することにより、入居中に、課題の評価・分析(アセスメント)を実施し、就労支援につなげるなど、現行以上の効果的な支援を行う。

## 家計相談支援事業について

### 事業の概要

- 福祉事務所を設置する都道府県又は市町村は、家計相談支援事業を任意で実施。家計相談支援事業は、
  - ① 家計収支等に関する課題の評価・分析(アセスメント)し、相談者の状況に応じた支援計画を作成
  - ② 生活困窮者の家計の再生に向けたきめの細かい支援(公的制度の利用支援、家計表の作成等)
  - ③ 法テラス等の関係機関へのつなぎ
  - ④ 必要に応じて貸付のあっせん等を行う。
- 福祉事務所設置自治体が直接実施するほか、地域の社会資源の状況に応じて社会福祉協議会や消費生活協同組合等の貸付機関等に委託が可能。

### 支援のイメージ



### 期待される効果

- 家計収支の改善、家計管理能力の向上等により、自立した生活の定着を支援。

## 子どもの学習支援等について

### 新事業の概要

- 統合補助金事業により、地域の実情に応じた柔軟な事業運営を行う。
- 例えば、生活困窮者の自立促進のための生活困窮家庭での養育相談や学び直しの機会の提供、学習支援といった「貧困の連鎖」の防止の取組や中間的就労事業の立ち上げ支援など育成支援等を行う。

### 支援のイメージ(現行の学習支援に関する取組例)

生活保護世帯等の子ども及びその保護者に対しては、日常生活習慣の獲得、子どもの進学、高校進学者の中退防止等に関する支援を総合的に行う事業が全国130自治体で実施(平成25年度)

#### 埼玉県生活保護受給者チャレンジ支援事業

【対象】埼玉県内(政令市以外)の生活保護受給世帯の中学生全員及びその保護者等

【運営】一般社団法人に委託して学習支援等を実施。教員OBなどの教育支援員が、定期的な家庭訪問を行い、子ども及び親に対して進学の助言等を行う。

県内17カ所で週1~3回の学習支援室を開催し、学生ボランティアによるマンツーマンの学習支援も実施。

【実績】平成24年度は中学3年生の対象者782人のうち331人が参加。うち321人(97%)が高校へ進学。

#### 高知市高知チャレンジ塾における学習支援

【対象】福祉部局と教育委員会が連携し、生活保護受給世帯の中学生を対象とした学習支援を実施。

【運営】市が雇用した就学促進員(教員免許資格者)が定期的に家庭訪問し、保護者へ事業参加への働きかけ等を行う。

民間団体に委託して、教員OB・大学生などの学習支援員が週2回程度、市内5カ所で学習支援を実施。

【実績】平成24年度は生活保護受給世帯の生徒106人が参加。中学3年生43人のうち41人が高校へ進学。

### 期待される効果

- 地域の創意工夫により、実情に応じた生活困窮者支援が可能となる。
- 例えば、学習支援など効果的な事業に安定的に取り組むことができるようになる。

平成 27 年 3 月 27 日

都道府県  
各指定都市  
中核市

民生主管部（局）長 殿

生活困窮者自立支援制度担当部（局）長 殿

厚生労働省社会・援護局地域福祉課長

（ 公 印 省 略 ）

#### 生活困窮者自立支援制度と地域福祉施策との連携について

生活困窮者自立支援法（平成 25 年法律第 105 号。以下「法」という。）については、平成 27 年 4 月 1 日より施行することとされており、これにより、生活保護に至る前の段階にある生活困窮者への支援体制が全国で整備されることとなる。

生活困窮者は、多様かつ複合的な課題を抱えていることも多く、その課題解決のためには、地域のあらゆる関係機関がネットワークを構築し、それぞれの強みを活かしながら、役割分担を図りつつ、包括的な支援を具現化していくことが重要である。

また、生活困窮者の早期発見や、その生活環境の変化を把握するための見守りなどの間接的な支援は、法に基づく制度的な支援のみで担うことは困難であり、地域住民相互の支え合いによる共助の取組を始め、必要に応じ、インフォーマルな支援を創出し、これらを組み込んでいくという視点が求められる。

さらに、生活困窮者支援の実践に当たっては、「支援する側と支援される側」という関係を固定的なものとせず、生活困窮者自らも地域社会の一員として積極的な役割を見出していくという視点も重要となる。

こうした法の理念は、地域福祉とも通ずるところであり、生活困窮者自立支援制度（以下「新制度」という。）を着実に実施するとともに、既存の地域福祉施策を始めとする関連施策との連携を確保し、地域のネットワークを強化することは、生活困窮者支援の充実のみならず、地域福祉の充実にも資するものである。

各自治体におかれては、このような観点から、下記の点も踏まえつつ、新制度と地域福祉施策との連携の確保にご留意いただくとともに、各都道府県におかれては、管内市町村（指定都市及び中核市を除く。）及び関係機関等に周知いただくよう、よろしくお願ひしたい。

なお、本通知は、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の 4 第 1 項の規定による技術的な助言であることを申し添える。

## 記

### 1. 社会福祉協議会との連携

社会福祉協議会は、地域福祉の推進を図るため、様々な事業を実施していることから、社会福祉協議会に対し新制度の内容について周知を図りつつ、以下のような点について、新制度との連携の確保に努めることが重要である。

- (1) 日頃より、社会福祉協議会と自立相談支援機関との連携体制を構築する。
- (2) 地域福祉のコーディネーターによる活動など、社会福祉協議会が行う日々の活動を通じて、地域住民に対し、新制度の内容等について周知を図ることにより住民意識を醸成し、生活困窮者の早期発見・把握に努める。
- (3) 社会福祉協議会において、生活困窮者を把握した場合には、本人の承諾を得て、速やかに自立相談支援事業につなぎ、当該生活困窮者が必要な支援を受けられるよう、必要な情報提供を行う。
- (4) 生活困窮者の判断能力が不十分な場合には、日常生活自立支援事業の活用を検討する。
- (5) 生活福祉資金貸付事業により、資金を借り受けている世帯については、自立相談支援機関、家計相談支援機関及び民生委員・児童委員とも連携し、それぞれの機能についての相互の理解のもとで、適切な役割分担を図りつつ借受世帯の生活状況の把握、償還指導などを行う。
- (6) 自立相談支援機関と連携の上、地域における生活困窮者支援のネットワークに積極的に参画する。

### 2. 民生委員・児童委員活動との連携

民生委員・児童委員は、地域住民の最も身近な相談相手として、地域において様々な活動を行っており、その生活状況を把握できる立場にあることから、民生委員・

児童委員に対し新制度の内容について周知を図りつつ、以下のような点について、新制度との連携の確保に努めることが重要である。

- (1) 日頃より、民生委員・児童委員と自立相談支援機関との連携体制を構築する。
- (2) 民生委員・児童委員が行う日々の訪問活動等を通じて、地域住民に対し、新制度の内容等について周知が図られるようにするとともに、地域における生活困窮者の早期発見・把握に協力する。
- (3) 民生委員・児童委員が生活困窮者を把握した場合には、本人の承諾を得て、速やかに自立相談支援機関につなぎ、当該生活困窮者が必要な支援を受けられるよう、必要な情報提供を行う。
- (4) 自立相談支援機関からの依頼に応じ、日々の訪問活動等を行う中で生活困窮者の生活状況の把握に協力する。
- (5) 地域における生活困窮者支援のネットワークに積極的に参画する。

### 3. 寄り添い型相談支援事業（よりそいホットライン）との連携

寄り添い型相談支援事業は、様々な生活上の悩みを抱える方を対象に、24 時間 365 日、無料で電話相談に応じるとともに、必要に応じて面接相談や同行支援などを行うことにより、具体的な問題解決につなげる事業である。その相談者の置かれている状況をみると、約 40%は身近に相談できる人おらず、約 60%は仕事がない状況にあり、法の対象者とも重複する部分がある。

また、本事業による電話相談等の支援を通じて、相談者との信頼関係が既に醸成されている場合などには、本事業が介在することで、相談者の主訴を円滑に伝達できるケースも考えられる。

これらを踏まえ、以下のような点について、新制度との連携に努めることが重要である。

- (1) 日頃より、寄り添い型相談支援事業を実施する事業者（以下「事業者」という。）と自立相談支援機関との連携体制を構築する。
- (2) 事業者から自立相談支援機関に相談者の紹介があった場合には、本人の承諾の下、自立相談支援機関は、当該事業者から必要な情報の提供を受けつつ、必要なアセスメントを行い、対面相談と本事業による電話相談等とを組み合わせで行うなど、必要に応じて事業者とも適切な役割分担を図りつつ、必要な支援を行う。
- (3) なお、電話による相談者は、非常に深刻な状況にある者が多いことから、本人の人権等に特に配慮する。

#### 4. 地域における生活困窮者支援等のための共助の基盤づくり事業との連携

地域における生活困窮者支援等のための共助の基盤づくり事業については、地域における生活困窮者支援の体制強化のため、以下のような取組を行う場合に活用が可能であることから、積極的に本事業の実施を検討するとともに、必要な連携の確保に努めることが重要である。

- (1) 福祉事務所を設置していない町村における生活困窮者の支援体制の整備を図る。
- (2) 生活困窮者の早期発見等のため、地域における様々な社会資源によるネットワークの構築を図る。
- (3) 地域住民の主体的な取組を基本として、地域住民相互の見守り活動やサロン活動など、地域における生活困窮者支援のためのインフォーマルサービスの創出を図る。

#### 5. その他

新制度は、地域福祉を拡充し、まちづくりを進めていく上でも重要な施策であることから、地域福祉計画の中に位置づけつつ、計画的に取り組むことが効果的である。こうした観点から、「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定について」（平成26年3月27日付け社援発0327第13号厚生労働省社会・援護局長通知）を踏まえ、市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画に、積極的に生活困窮者自立支援方策を盛り込むことが重要である。

全国民生委員児童委員連合会 地域福祉推進部会  
部会員名簿

平成27年6月現在、敬称略

部会長	得能 金市	富山県	(全民児連 副会長)
副部会長	太田 春海	秋田県	(全民児連 理事)
副部会長	小川 守盛	北九州市	(全民児連 理事)
部会委員	大野 トシ子	千葉県	(全民児連 評議員)
部会委員	石原 欽子	大阪府	(全民児連 評議員)
部会委員	池田 芳晴	山口県	(全民児連 評議員)
部会委員	前田 長司	高知県	(全民児連 監事)
部会委員	長田 一郎	宮崎県	(全民児連 評議員)
部会委員	仲野 勝廣	札幌市	(全民児連 評議員)
部会委員	和田 哲也	静岡市	(全民児連 評議員)
部会委員	福田 朝子	愛知県	(県民児協 副会長)
部会委員	井上 篤子	熊本県	(県民児協 副会長)
部会委員	金井 敏	高崎健康福祉大学教授	
部会委員	中村 美安子	神奈川県立保健福祉大学准教授	

生活困窮者自立支援制度と民生委員・児童委員活動  
～モデル事業実施自治体における生活困窮者への支援事例から～

平成27年6月

全国民生委員児童委員連合会 地域福祉推進部会

(事務局)

〒100-8980 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル

社会福祉法人 全国社会福祉協議会 民生部内

TEL.03-3581-6747 FAX.03-3581-6748

