

厚生労働省 平成24年度 セーフティネット支援対策等事業(社会福祉推進事業)

生活困窮者支援に係る総合相談・伴走型支援の仕組みとプロセスのあり方に関する調査・研究

生活困窮者支援に係る 新たな相談支援事業における 支援の考え方とプロセスに関する 調査研究報告書

～総合相談・支援プロセスワーキングチーム報告～

平成25年3月

みずほ情報総研株式会社

はじめに

我が国における生活困窮者をめぐる状況は深刻化している。厚生労働省の発表によれば、生活保護受給者数は年々過去最高を更新しつづけており、我が国の「相対的貧困率」も 1985 年の 12.0%から 2009 年には 16.0%に上昇した。近年においては、稼働年齢層においても働きたくても仕事につけず生活困窮に陥る状況が以前に増して増え、生活保護率の上昇傾向がみられるところである。

このような生活困窮の問題に対する対応策の方向性を示すものとして、2013 年 1 月 25 日に厚生労働省社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」の報告書が出された。これは、「社会保障・税一体改革大綱」(2012 年 2 月 17 日閣議決定)において盛り込まれた生活困窮者対策の策定を目的として検討が重ねられてきたものである。

同報告書では、人々が生活困窮に陥ることを予防し、早期の回復を図るための新たな生活困窮者支援制度の方向性が示されており、その仕組みの中核として、「新たな相談支援事業」が位置づけられている。同報告書によると、「新たな相談支援事業」は、複合的な課題を抱える生活困窮者に対して適切な支援を実施するため、訪問支援(アウトリーチ)、課題のアセスメント、支援計画(プラン)の策定と必要な支援(サービス)へのつなぎ、その後の評価・確認と本人への寄り添い型の支援を行う主体であり、さらには早期発見や見守りなどを可能とする地域社会づくりや社会資源開発の機能をも担うものとされている。

本報告書は、この「新たな相談支援事業」の実際の運営場面を想定し、この事業においてどのような機能や役割が期待されるのか、どのようなプロセスでどのような考え方や手法のもとに支援が展開されるべきなのかについて、「総合相談・支援プロセスワーキングチーム」(座長:大阪市立大学大学院岩間伸之教授)を組成し、そこで検討した成果をとりまとめたものである。この中には、新たな相談支援事業を展開するにあたって活用を想定するアセスメントシートやプランシート等のツール類の開発も含まれている。

今後、この「新たな相談支援事業」が全国的に展開されていくにあたり、本報告書がその一助となることを期待すると共に、全国における実践を経てさらにこの報告書に示す内容・手法が高度化されていくことを望む次第である。

最後に、本報告書の作成にあたって多大なご協力をいただいた、「総合相談・支援プロセスワーキングチーム」委員各位、またヒアリング調査にご協力いただいた各地の実践団体の方々に厚く御礼申し上げる。また、本報告書の作成は、連動して検討を進めてきた「生活困窮自立促進(社会参加)プロセス構築モデル事業統括委員会」(事務局:一般社団法人北海道総合研究調査会)及び「総合相談支援センターに関する人材指針・研修ワーキングチーム」(事務局:認定 NPO 法人北九州ホームレス支援機構)と互いに検討成果・知見を共有しながら進めてきたことを申し添える。

みずほ情報総研株式会社

目 次

第1章 今、なぜ「新たな相談支援センター」が必要か	2
I. 社会構造の変化	2
II. 表出してきた問題	4
III. 表出した「問題」への、既存の制度・機関での対応しづらさ	8
IV. 新たな相談支援センターの必要性と可能性	9
第2章 新たな相談支援センターの理念・機能と業務について	11
I. 新たな相談支援センターとは	11
II. 新たな相談支援センターの理念・機能	13
III. 新たな相談支援センターの業務とは	16
IV. 新たな相談支援センターの人員体制と業務内容	17
第3章 自立促進(社会参加)プロセスのあり方と具体的手法について	20
I. 自立促進(社会参加)プロセスの流れと考え方	20
II. プロセスの各段階における考え方と手法	27
第4章 「地域づくり」を促す相談支援センターの役割	82
I. 「地域づくり」に関する相談支援センターの理念・考え方	82
II. 「地域づくり」に関する相談支援センターの機能と方針	83
第5章 相談支援センターの円滑な運営のための仕組み・事務局機能	90
I. チームアプローチを支える仕組み	90
II. 情報の管理と共有	93
III. 職員の資質向上に向けた取組	98
IV. 要望・苦情への対応	101
V. 事業の計画と評価	103
資料	107
別添資料 1: アセスメントシート・プランシート等帳票類	
別添資料 2: アセスメントシート・プランシート等帳票類 記入要領	
検討経過	
参考	

新たな生活困窮者支援制度によって導入が計画されている、生活困窮者に包括的かつ個別的な支援を提供する「新たな相談支援事業」。この事業に期待される役割、そこで提供される支援の内容およびプロセス等については次章以降にまとめることとし、本章では、現行の社会保障制度や地域福祉における既存の相談支援事業に加えて、今、なぜこの「新たな相談支援事業」が必要とされるのか、その点について述べる。

なお、この「新たな相談支援事業」の運営機関のことを本報告書では「新たな相談支援センター」と呼称するが、これについては施設を新設するという意味ではなく、地域における「機能」として整備することが重要である。

I. 社会構造の変化

日本の社会保障は、1960年代の高度経済成長期以降に、右肩上がりの経済成長と低失業率、正規雇用・終身雇用である父親と専業主婦である母親および子どもからなる核家族モデル、安定した雇用と法定を超える企業の福利厚生、人々がつながりあった地域社会を背景として設計され、国民の生活を支えてきた¹。この、従来の社会保障制度が前提としてきた社会構造が、現在大きく変化しつつある。

1. 人口構造の変化

我が国の人口構造の経年変化を語る際には、必ずと言っていいほど「少子高齢化」という言葉が用いられる。一人の女性が生涯に出産する子ども数の推計値（合計特殊出生率）は、1984年を境として減少傾向となり、直近では横ばいである。また、平均寿命が伸長し、第一次ベビーブーム世代が高齢層に入るなどして、総人口に占める15歳未満人口割合は低下、65歳以上人口割合は上昇を続けている。少子高齢化は先進諸国において共通して見られる傾向ではあるものの、日本の場合は他国と比較しても早いペースで進行していると指摘されている。

少子高齢化により、労働力としてまた消費者としての現役世代の人口規模が縮小するため、経済への影響は深刻である。また、社会保障制度によって「支えられる」高齢者世代が相対的に増加する、地方部の過疎化が一層進んで地域コミュニティの維持が困難になる等、その影響は様々な面で問題視されている。

2. 経済構造・就業構造の変化

経済について見ると、高度経済成長期には「右肩上がり」であった日本の経済状況は、1990年代以降バブル崩壊の影響が長期化し、構造的な景気低迷が続いている。国際的に見て低

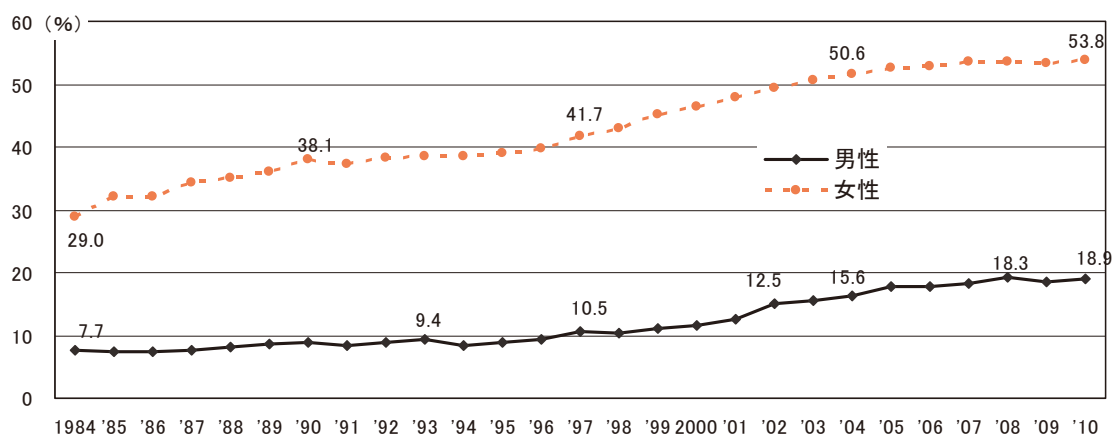
¹ 厚生労働省「平成24年版厚生労働白書」p.37

水準で推移していた日本の完全失業率はバブル崩壊以降上昇に転じ、特に長期失業者や若年層の失業者が増加してきた²。また近年、経済のグローバル化が進み、日本企業も国際的なマーケットの中で激しい競争にさらされている。

その中で、人々の雇用形態も変化しつつある。長期にわたる景気低迷や、グローバル化による流動的で厳しい市場競争環境に対応する必要性等から、1990 年以降、全就業者に占める非正規労働者の割合が大幅に上昇し、2005 年にはその割合が全体の 3 割を超えた。その数は、女性や低学歴者に特に多い。彼らの雇用は正規雇用の労働者に比べて不安定であり、景気の悪化等を背景に職を失いやすい。寮等に住み込んで勤務をしている場合、職を失うと同時に住むところも失うことが多く、すぐに路上生活に陥る危険をも孕んでいる。そして非正規労働者は雇用が不安定であるばかりでなく、一般的に正規雇用労働者に比べて賃金が低く、能力開発の機会が十分に提供されていないことも多い。そのため、安定した経済的基盤や職業キャリアを築くことができない人々の増加が懸念されている。

また、非正規雇用で働く男性の有配偶率は正規雇用の男性に比べて低い。不安定な雇用や低水準の賃金等により将来の見通しが立ちにくいことがその背景にあると考えられるが、後述のように、単身世帯で不安定な雇用に従事していた場合、何らかの事情で雇用が継続されなかった場合に生活困窮に陥るリスクが高い。この就業構造の変化は、先に述べた少子化の一因とも言われている。

【図表1】 非正規労働者比率の推移(男女別)



資料:厚生労働省「労働力調査」長期時系列データ 1984～2010 年

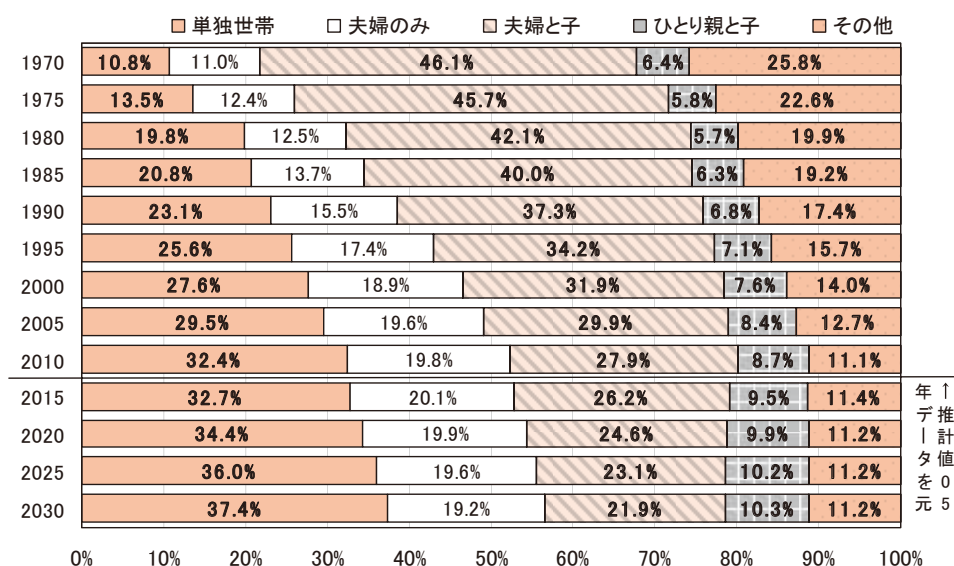
3. 世帯構造の変化

このような人口構造の変化、経済・就業構造の変化、および個人の価値観の変化を背景として、近年、単身世帯が増加している。配偶者と死別した後に一人で暮らす単身高齢者、女性の社会進出や前述の非正規労働者の増加等を背景とした晩婚化・非婚化による現役世代の単身世帯等、2010 年時点で全世帯数の 3 割以上を単身世帯が占めており、かつて最も一

² 同書 p.164

般的なモデルであった「夫婦と子」からなる世帯よりも、単身世帯の割合が高くなっている。一方で、近年の離婚率上昇を背景に、「ひとり親と子」世帯の割合も年々増加しており(2010 年時点で 2 割弱)、従来の社会保障制度がモデルとしてきた「核家族」は、もはや現在の日本においてスタンダードではなくなっている。

〔図表2〕 家族類型別一般世帯構成比の将来推計



資料: 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)」(2008 年 3 月推計)

Ⅱ. 表出してきた問題

このように、人口構造、経済・就業構造、世帯構造等が変化する中で、従来の制度では対応できない様々な問題が表面化するようになった。

1. 経済的困窮リスクの増大

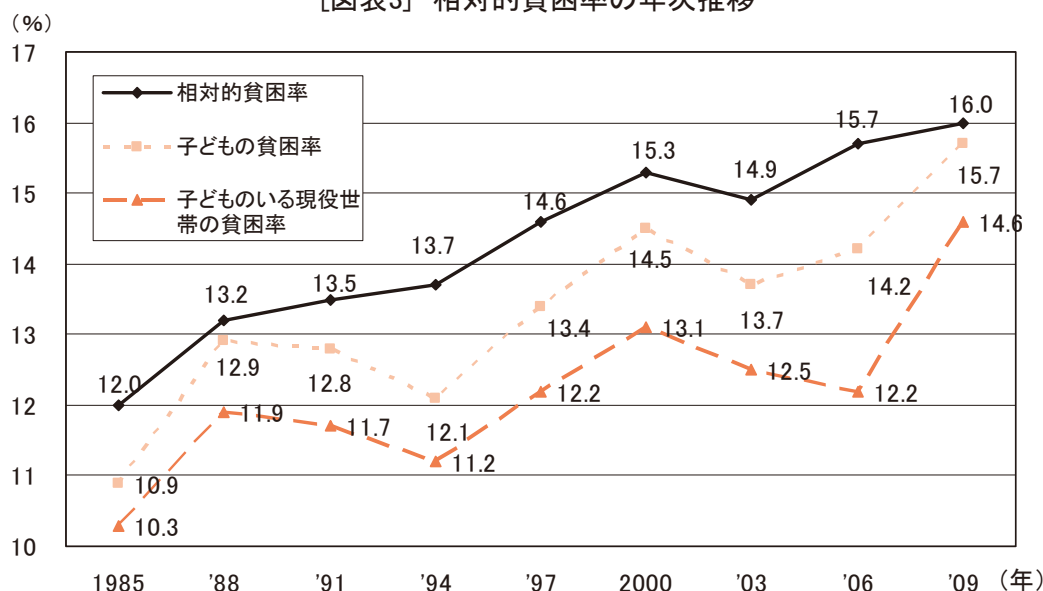
前述の経済状況の変化等を背景に、1 世帯あたりの平均所得金額は 2000 年ごろから長期的に低下している。また、国民の「平均」所得が低下しているのみならず、経済的に困窮する人の数は増加し格差が広がっている。

貧困線(等価可処分所得の中央値の半分)に満たない世帯員の割合を示す「相対的貧困率」は年々上昇し、2009 年の相対的貧困率は 16.0%。そのうち子どものいる現役世帯では 14.6%、子どもの貧困率は 15.7%となっている。

戦後、ほぼ一貫して減少してきた生活保護受給者数は、1995年を境に増加し、2011年には現行制度下で過去最高となった。受給者数はその後も増加し、2012年3月には約211万人と報告されているが、生活保護水準以下の所得で暮らしながらも生活保護を受給していない世帯もかなりの数にのぼると見られている。世帯類型ごとに見たところ、どの類型においても被

保護世帯数は増加しているが、高齢者世帯、母子世帯、傷病・障害者世帯のいずれにも当てはまらない「その他世帯」の増加が特に顕著となっており、被保護世帯には、稼働年齢層であっても何らかの事情で経済的に自立することの難しい人々が一定数含まれていると考えられる。

〔図表3〕 相対的貧困率の年次推移



資料:厚生労働省「平成 22 年 国民生活基礎調査の概況」

2. 社会的孤立リスクの増大

近年の社会構造の変化等により増大しているリスクは、経済面だけではない。かつて、血縁・地縁・社縁等と呼ばれていた人々のつながりが、現代では社会構造の変化をはじめとした、様々な要因を背景に希薄化してきていると指摘されている。

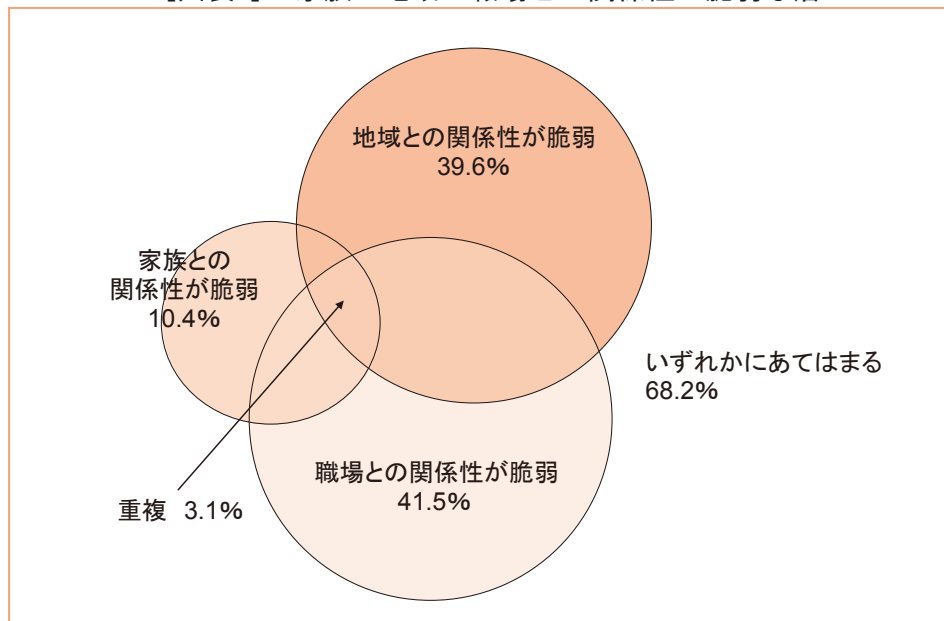
先に述べたように、日本の世帯構造は大きく変化し、単身世帯やひとり親世帯が増加した(血縁の変化)。また、少子高齢化や過疎化が進んだ地方部では、地域コミュニティの維持自体が難しくなり(地縁の変化)、単身高齢者の介護問題、孤立死への対策も課題となっている。また、近年増加している失業者や非正規労働者にとっては、仕事を通じた人間関係を構築することが難しい(社縁の変化)。

これらの点を、2011 年、総理大臣直属の組織として結成された「一人ひとりを包摂する社会」特命チームが、内閣府「国民生活選好度調査」(平成 18 年度)特別集計を用いてまとめた資料からみていく³。この資料によると、別居の親または子どもと電話での世間話や互いの家への訪問等について「おこなっているものはない」と回答した人は全体の 10.4%、隣近所の人と「ほとんど行き来していない」もしくは「あてはまる人がいない」との回答は全体の 39.6%、職場・仕事関係の人と「ほとんど行き来していない」もしくは「あてはまる人がいない」との回答は全体の 41.5%にものぼる(図表 4)。また、家庭・地域・職場のいずれにおいても人との関係性

³ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/housetusyakai/dai1/siryou2.pdf>

が脆弱になっている層も 3.1%存在している。

〔図表4〕 家族・地域・職場との関係性が脆弱な層

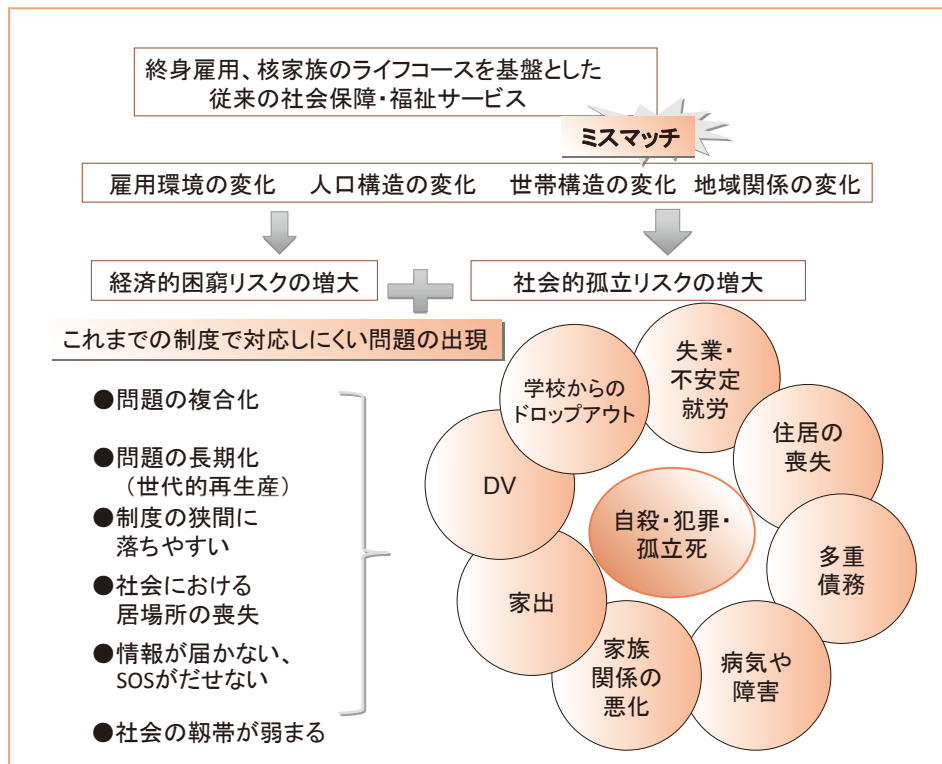


資料:「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム第 1 回会合資料「一人ひとりを包摂する社会」の構築に向けた課題」より作成。出典は、内閣府「平成 18 年版国民生活選好度調査」特別集計。

注. 調査対象は、全国に居住する 15 歳以上 80 歳未満の男女から抽出。

孤立が問題化するのは高齢者世帯に限らない。離別・死別等で家族と疎遠になった野宿（経験）者、不安定な職場を転々としているために他人との関係性が希薄となった若年者、相談できる人がいないまま育児と仕事に追われるひとり親世帯の親等、孤立によって生じる問題を抱えるリスクは誰にでもある。家庭・地域・職場やその他コミュニティのいずれからでも孤立している場合、経済的な困窮や急な病気、その他様々な困難が生じた際に相談できる人がおらず、深刻な事態に陥るケースもある。従来型の血縁・地縁・社縁を「しがらみ」と感じる人も、自ら望んで単身で暮らす人もいるが、単身世帯であっても何らかのコミュニティとのつながりを保つことができ、困難な事態が生じた際に助けを求めることができる社会の設計が課題となっている。

〔図表5〕 社会構造の変化と問題の出現



資料：総合相談・支援プロセスワーキングチーム岩田正美委員作成資料

3. 複合的な課題を抱える人々

このように、社会構造の変化等を背景として、経済的困窮のリスクや社会的孤立のリスクが高まっている。そして、現行の社会保障制度下では十分な支援が受けられずに地域で困窮しているこれらの人々を支援しようと、NPO 等の民間団体が全国で個別の支援活動を行ってきた。しかしそこから見てきたのは、経済的な問題や孤立だけではない、複合的かつ多様な課題を抱える人々の存在である。

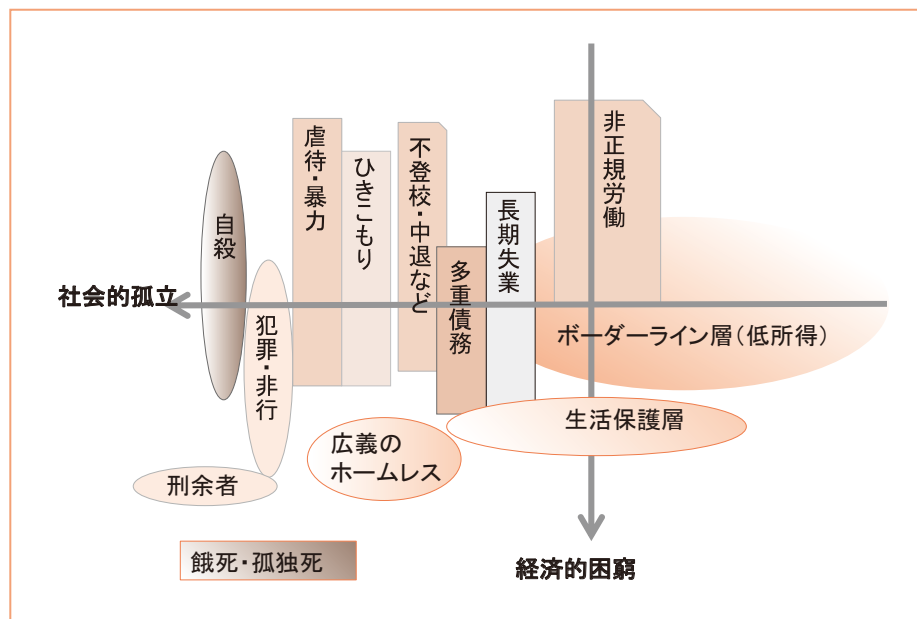
例えば、就労に意欲を持つことができない若年者への就労支援現場では、何らかの疾患や障害を抱えているためにうまく他人とコミュニケーションをとることができない、継続的に学校に通うことができず基礎学力が不足している、いじめを受けた経験があり精神的に不安定、長年のひきこもり生活によって基本的生活習慣が乱れている、経済的に困窮し寝泊りする場所を持たない、といった様々な課題を複数抱える若者たちのケースが報告されている。

また、これまで「弱者」とみなされることがほとんどなかった中高年男性でも、職場での人間関係のトラブル、長期の失業による就業意欲の喪失、経済的な困窮や多重債務、身体的・精神的な疾患、年老いた親の介護問題等を抱え、自殺に至るケースも見られる。

このように、現在何らかの支援を必要としている人々の中には、生育家庭・学校・仕事のいずれか(もしくは複数)でトラブルを経験していたり、自身が疾患や障害、債務を抱えていたり、複合的な課題を背景として困窮する人が多くいる。一時的な職業訓練や生活資金の貸付といった「対症療法」では根本的な解決に至らないケースも多く、包括的な支援体制が必要とされ

ている。

〔図表6〕 問題の複合性と経済的困窮・社会的孤立



資料：総合相談・支援プロセスワーキングチーム：岩田正美委員作成資料

Ⅲ. 表出した「問題」への、既存の制度・機関での対応しづらさ

社会構造の大きな変化を背景として表面化してきた様々な問題とそれを抱える人々（生活困窮者）への支援は、これまでに設計され、機能してきた既存の制度・機関のみでは対応が難しいと指摘されている。

1. 複合的な課題に対応できない「縦割り」の制度・機関

このように、社会構造の変化を背景として、経済的困窮を抱える人々、社会的孤立を抱える人々、そしていくつもの「課題」を複合的に抱える人々が、それぞれ重なり合って増加している。しかし、彼らへの支援は、これまでに設計され、機能してきた既存の制度・機関のみでは対応が難しい。その理由の一つは、先述の通り、生活困窮者の抱える課題が複合的であり、一カ所でそのすべての課題に対応できる制度・機関が存在しないことにある。

現在、生活保護に関することは自治体の福祉事務所、就労支援はハローワークや公的職業訓練機関、若年無業者の支援は地域若者サポートステーション、高齢者の介護問題は地域包括支援センター、子どもに関することは児童相談所や地域の教育機関が担うことになっている。他にも障害者を支援する地域活動支援センター、野宿（経験）者のためのホームレス自立支援センター、刑余者に福祉的支援を提供する地域生活定着支援センター、DV 被害者を保護し支援する配偶者暴力相談支援センター等、地域には様々な支援機関が存在する。

しかしこれらの機関は、「子ども」「高齢者」「障害者」「女性」「失業者」といったカテゴリーで

支援の対象者を規定しており、その機関が定める対象者カテゴリーにははっきりと該当しない場合、支援を受けることができない。また該当していたとしても、支援を必要とする生活困窮者が複数の困難を抱えていた場合、一つの機関ではそのうちの一部しか対応することができず、根本的な解決に至らないことが多い。

その場合は地域の複数の機関が連携して支援にあたることが考えられるが、情報共有や連携の体制や仕組みが整っている地域は少なく、結果として制度・機関の狭間にこぼれおちてしまうケースがかなりの数にのぼると考えられる。

2. 「生活困窮者」の見えづらさ

既存の制度・機関において対応がしづらいもう一つの理由として、支援を必要とする生活困窮者から制度・機関へのアクセス、逆に制度・機関から困窮者へのアクセスの難しさがある。

まず、生活困窮者から制度・機関へのアクセスについては、生活困窮者の中には、自分をサポートしてくれる制度や機関が「地域にある」「利用できる」ということ自体を知らない人が多い。また、困窮状態にある人が、自らの状況に合った支援を受けるために利用すべき機関・サービスを冷静に判断することには相当な困難を伴う。そして、支援機関についての情報を得ていたとしても、生活困窮者自らその門を叩くことができるケースばかりではない。自立への意欲や心身の状態、背中を押してくれる人の不在といった様々な理由から、困窮しながらも外部にSOSを発信できず、一人で苦しんでいる人々がいる。

地域に数多くの制度や機関があり、住民への周知が十分でないままに「縦割り」で機能しているのは今に始まったことではなく、これまでもしばしば批判されてきた。しかし、複合的な課題を抱える人に対しては、その弊害がより顕著に現れる。

また、既存の制度・機関の方から生活困窮者にアクセスしようとしても、それは簡単なことではない。従来型の社会保障が主な給付対象としてきた高齢者や障害者は、ある意味地域において見えやすい支援対象者であった。しかし近年問題となっている現役世代の長期失業者やワーキングプア、ネットカフェ難民、ひきこもり、そして課題を複合的に抱える人々は見えにくい。また、彼らはこれまで福祉的支援の主な対象として想定されてこなかったゆえに、彼らに対応する明確な支援機関・支援プロセスも確立されていない。

どれだけの生活困窮者がどこにいて、どのような支援を必要としているのかがはっきりと見えないまま、そして生活困窮者はどの機関にどのように支援を求めればいいのか分からないまま、制度・機関の狭間に滞留してしまっているのである。

IV. 新たな相談支援センターの必要性和可能性

本章ではこれまで、近年生じている大きな社会構造の変化と、経済的困窮、社会的孤立のリスクが高まっていること、そしてこれらを背景としつつ様々な複合的困難を抱える生活困窮者に対して、既存の制度・機関のみでは適切な支援の提供が難しいことを概観した。

既存の制度・機関には、従来型の人口構造、経済・就業構造、世帯構造を前提として設計

されているものも多い。しかし、これらの社会構造は現に大きな変化を遂げているのであり、元に戻ることはまず考えにくい。そして現に、バラバラの制度・機関の狭間で、支援が受けられないまま困窮状態に陥っている人々が多くいる。

今必要なのは、過ぎた時代を懐古することではなく、構造的な要因で生み出された生活困窮者を「自助努力が足りない」と非難することでもなく、そして生活困窮者に必要な支援を 1 からすべて作り直すことでもない。必要なのは、生活に困窮する人々を受け止めて彼らが抱える困難を一つずつ整理した上で、地域においてバラバラに存在する支援制度・機関をネットワーク化して、一人ひとりの状況に沿った支援を誰がどのように提供するのかをコーディネートする機関である。

本報告書ではそのような新たな支援機関を「新たな相談支援センター」と表記し、その中で展開されるべき支援のプロセスについて検討する。