

平成24年度セーフティネット支援対策等事業費補助金
社会福祉推進事業

生活困窮者支援体系に資する 調査・研究事業報告書

生活困窮自立促進(社会参加)プロセス構築モデル事業
統括委員会報告

平成25年3月



一般社団法人 北海道総合研究調査会

は じ め に

生活保護受給者など生活困窮者が増加する中、平成 24 年 4 月、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」（以下、特別部会）が設置され、12 回の審議を経て、平成 25 年 1 月 25 日、特別部会報告書が取りまとめられた。特別部会では、安定した雇用の減少や世帯構造の変化に起因して、現役世代を含めて生活困窮者が増大していることにより、「新たな生活困窮者支援制度の構築」及び「生活保護制度の見直し」の 2 つの柱を一体的に実施することを提言している。特に「新たな生活困窮者支援制度の構築」については、生活困窮者が抱える複合的な課題に対応した相談支援体制を構築するなど、生活保護の手前の段階からの支援の強化が必要であり、包括的・継続的・一元的に対応する体制を構築すべきと謳われている。

生活困窮者が抱える背景・要因は、疾病や障がいのほか、経済社会の構造変化や家族構成の変化に起因することも多く、社会全体として取り組むべき課題である。生活困窮者は、経済的困窮状況にあるばかりではなく、家族や地域との関わりが薄く、いわゆる社会的孤立の状況に陥っていることも少なくない。そのため、社会から見えにくくなっていることもあり、経済的な支援だけでは対応できない実状にある。さらには、生活困窮者の状況や取り巻く環境は地域によって大きく相違し、画一的な支援体制を構築するだけでは十分ではなく、地域の実情に応じた取組が求められており、こうした取組が、国民に遍く手の届く仕組みとするため、早急に制度化による支援体制の構築が求められている。

こうした現状と課題を踏まえ、各分野の有識者や実践者からなる「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（一般社団法人北海道総合研究調査会（HIT）」が設置された。本報告書は、生活困窮者の相談支援体制の構築に向け、「相談支援事業の実施主体（実施機関）」の在り方と設置に関する考え方、生活困窮者の自立促進・社会参加を支援するプロセスの概念、および相談支援の担い手たる人材育成の在り方について、基本的な考え方をとりまとめたものである。

委員各位には、短期間に 6 回にわたる委員会での議論のほか、事務局による個別のヒアリングにも積極的に対応いただき、それぞれの専門的な立場からの意見や資料を提供いただくとともに報告書の作成にも貴重な意見をいただいた。また、オブザーバーとして出席いただいた厚生労働省とも制度化に向けた忌憚のない議論を進めてきた。

さらに、本統括委員会と連携し、支援プロセスを具体的に議論する「総合相談・支援プロセスワーキングチーム（みずほ情報総研株式会社）」、相談支援の担い手の育成方法を検討する「人材指針・研修ワーキングチーム（認定 NPO 法人ホームレス支援全国ネットワーク）」と相互に研究成果を共有し、議論を深めてきた。

本報告書の作成に関わった全ての方々に対して、ここに深く感謝したい。

新たな制度は、自治体において主体的・創造的に構築される必要がある。本報告書が、平成 25 年度以降のモデル事業における自治体の取組の参考となり、さらには、モデル事業を経て、現実に対応しうる相談支援機関の設置・運営、自立促進プロセスの高度化、人材育成手法の制度化に寄与し、新たな制度の設計と実現に向けての一助となれば幸いである。

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
委員長 大森 彌（東京大学名誉教授）

目 次

第Ⅰ章 「自立促進（社会参加）プロセス」構築の背景と相談・利用者像.....	1
1. プロセス構築の背景	1
2. 相談・利用者像	10
3. 新たな相談支援の方針	14
第Ⅱ章 「相談支援センター」設置に関する基本的な考え方.....	22
1. 新たな相談支援センターの機能整備に関する基本的な考え方	22
2. 理念と機能.....	22
3. センターの業務内容と業務の質の確保策	25
4. 設置に関する考え方	27
第Ⅲ章 自立促進（社会参加）プロセスの概要	51
1. 自立促進（社会参加）プロセスの全体像と流れ	51
2. プロセスの基本的な考え方.....	53
3. 生活困窮者支援制度等による事業を活用した支援の展開例.....	67
第Ⅳ章 行政による「支援決定」	74
1. 目的	74
2. 「支援決定」の内容	74
3. 暫定支援決定の流れ	75
4. 支援決定の流れ	77
5. 再アセスメント・再プラン策定	77
第Ⅴ章 支援調整会議における地域課題の発見と地域づくりへの展開	78
1. 支援調整会議における地域との協働の仕組み	78
2. 地域の社会資源へのアプローチと連携の方法	80
3. 地域の社会資源との連携機能に関する評価.....	82
第Ⅵ章 相談支援センターに求められる人材と養成.....	84
1. 相談支援センターに求められる人材の機能.....	84
2. 育成・資質向上の考え方	87
3. 人材育成スケジュール.....	90
4. 人材育成のボリューム.....	91
5. 研修の全体スケジュールイメージ	94
6. その他の検討課題.....	95
7. 研修・研究体制の検討.....	96

第Ⅶ章 個人情報保護とデータベースの構築..... 98

1. データおよびデータベース整備の必要性..... 98
2. 個人情報保護法との関係 98
3. 個人情報の適切な活用方法..... 99
4. データベースの構築に関する基本的な考え方..... 106

第Ⅷ章 今後の課題..... 111

○資料編

- 参考資料 1 : 「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 委員名簿119
- 参考資料 2 : 「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 開催経過 120
- 参考資料 3 : 主な各種相談支援センターの設置状況..... 121

第Ⅰ章 「自立促進(社会参加)プロセス」構築の背景と相談・利用者像

1. プロセス構築の背景

(1)「生活困窮者支援制度」における「自立促進(社会参加)プロセス」の位置づけ

「生活困窮者支援制度」の必要性 ー社会経済環境の変化に伴う生活困窮者の現状と課題

①経済状況の悪化と安定した雇用機会の縮小

1990年代からの長期不況や2008年秋に起こったリーマンショックの影響により、安定した雇用機会の縮小、非正規労働者の急増、勤労世代の所得低下等、雇用を取り巻く環境の厳しさが増してきている。それに伴い、ワーキングプアの拡大、失業の長期化、生活保護世帯の増加、子どもの貧困率の上昇など経済的困窮が顕著となったが、それは個々人の力が及ばない社会経済の激変が大きな背景要因となっていることが知られている。例えば、生活保護世帯増の内訳をみると、稼働年齢層が多く属する「その他の世帯」の割合が増大してきており、経済状況の悪化が雇用機会を減少・不安定化させ、ひいては経済的な困窮者を増加させているということがいえる。また、こうした経済的困窮を背景とした自殺が増大していることも大きな社会問題となってきている。

現在の社会保障制度は、終身雇用や男性世帯主の正規雇用といったライフコースを前提に設計されたこともあり、こうした雇用の不安定化の社会状況に対して、既存の制度では対応しきれていない面があり、新たな政策的アプローチが求められている。

②家族やコミュニティ機能の低下

家族形態が、三世帯同居が一般的となっていた時代から核家族が中心となって久しい。近年では、急激な高齢化の進展により高齢単身世帯の増加、また、離婚や未婚による単身世帯の増加がみられ、家族同士の支えあいの機能の低下が危惧されている。さらに、地域コミュニティにおける人間関係の希薄化に伴い、全世代的に社会的な孤立がみられるようになってきた。社会的孤立は、生活、経済、精神・健康面などにおいて頼る人がない上に、社会的サービスへのアクセスが困難になることで、その延長上で貧困・生活困窮、孤独死といった問題につながりやすい。家族やコミュニティ機能が低下することで、孤立を促進させて、貧困の連鎖につながることも懸念されている。

③複合的な課題を抱えた個人や家族の増大

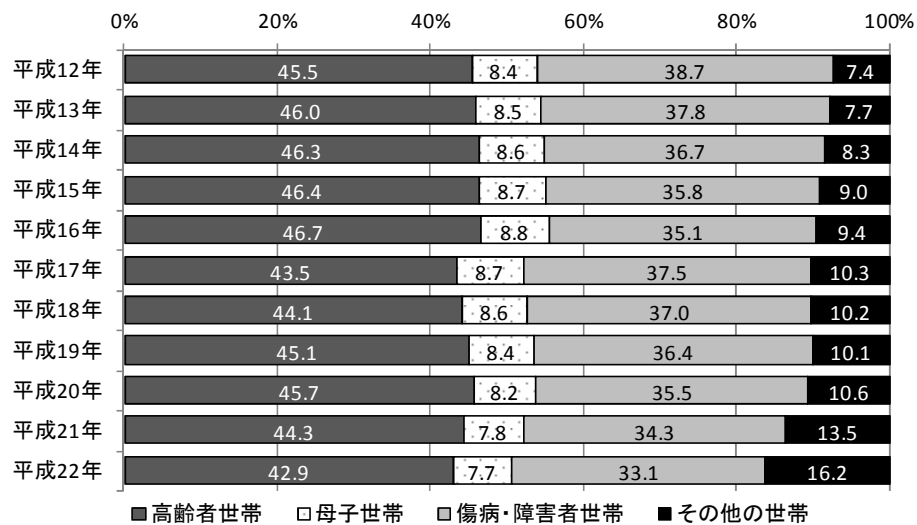
生活困窮者は、一人ひとりに多様な課題が存在するとともに、その背景には複雑な課題を抱えた家族が存在していることもある。こうした複合的な課題をもつ個人や家族への支援は、対象者や課題を限定する現行の福祉制度や支援システムでは十分に対応することができない状況にある。

以上のような現状認識に基づき、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」において、「経済社会の新しい条件に見合った生活支援の仕組みを導入し」、「生活困窮者の活動的な社会参加と就労を支えながら、その生活向上を図り、地域の活力、つながり、信頼を強めていく」ことが示されたところである。



行政(市町村)と民間との協働により、生活困窮者と生活困窮者を取り巻く地域全体への働きかけを通じて、生活困窮からの脱却・自立を目指す「地域の仕組み」として、「自立促進(社会参加)プロセス」が必要である。

図表Ⅰ-1 保護世帯数の世帯類型別割合の推移



(資料：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障統計年報」より作成)

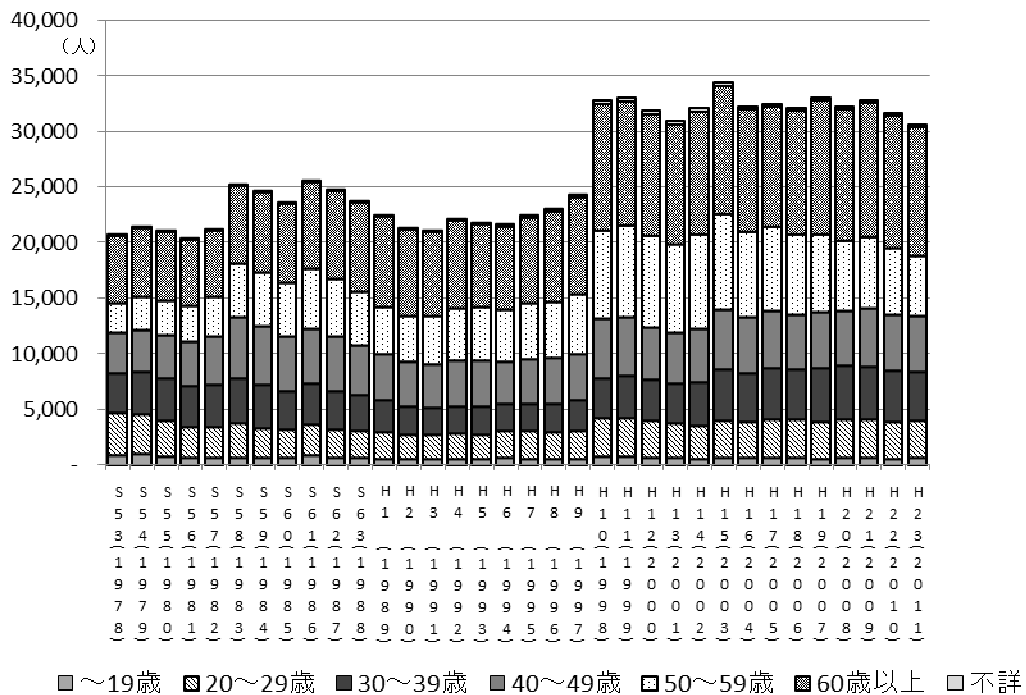
(注1) 1ヵ月平均である。

(注2) 保護停止中の世帯を含まない。

(注3) 世帯保護率は、被保護世帯数の各世帯数を「国民生活基礎調査」の各世帯数(世帯千対)で除したものである。

(注4) 平成19年度以降の世帯保護率・構成比・指数は、国立社会保障・人口問題研究所にて算出。

図表Ⅰ-2 自殺者数の推移



(資料：警察庁「自殺統計」より作成)

図表 I-3 仕事からの収入（年間）、雇用形態別雇用者数

雇用形態		実 数（万人）									割合（％・ポイント）		
	雇用者	うち 役員を 除く 雇用者	正規の 職員・ 従業員	非正規の 職員・ 従業員	パート・ アルバイト	パ ー ト	アルバイト	労働者派遣 事業所の 派遣社員	契約社員 ・嘱託	その他	役員を 除く 雇用者	正規の 職員・ 従業員	非正規の 職員・ 従業員
男女計	総数	[5268]	[4918]	[3185]	[1733]	[1181]	[835]	[346]	[92]	[340]	[120]	-	-
	100万円未満	[804]	[782]	[82]	[701]	[607]	[406]	[202]	[17]	[38]	[38]	[16.3]	[2.6]
	100～199万円	[940]	[907]	[309]	[597]	[431]	[337]	[93]	[29]	[104]	[33]	[18.9]	[10.0]
	200～299万円	[871]	[835]	[599]	[235]	[87]	[56]	[31]	[30]	[101]	[17]	[17.4]	[19.3]
	300～399万円	[766]	[722]	[634]	[87]	[17]	[10]	[7]	[8]	[51]	[11]	[15.1]	[20.4]
	400～499万円	[562]	[522]	[491]	[31]	[5]	[4]	[1]	[3]	[18]	[6]	[10.9]	[15.8]
	500～699万円	[623]	[568]	[545]	[23]	[2]	[1]	[1]	[1]	[13]	[6]	[11.9]	[17.6]
	700～999万円	[396]	[348]	[339]	[10]	[1]	[1]	[0]	[0]	[5]	[3]	[7.3]	[10.9]
	1000～1499万円	[126]	[93]	[90]	[3]	[0]	[0]	[0]	[0]	[2]	[1]	[1.9]	[2.9]
	1500万円以上	[39]	[16]	[15]	[1]	[0]	[0]	[0]	[0]	[1]	[0]	[0.3]	[0.5]

（資料：「労働力調査」平成 23 年平均結果より作成）

（注 1）[]内の実数及び割合は、岩手県、宮城県及び福島県を除く全国の結果。

[]内の対前年増減及びポイント差についても、当該 3 県を除く全国の結果との比較となっている。

（注 2）割合は、仕事からの収入（年間）階級別内訳の合計に占める割合を示す。

(2) 第2のセーフティネットとしての「自立促進(社会参加)プロセス」が必要な背景

1) 第2のセーフティネット拡充の必要性

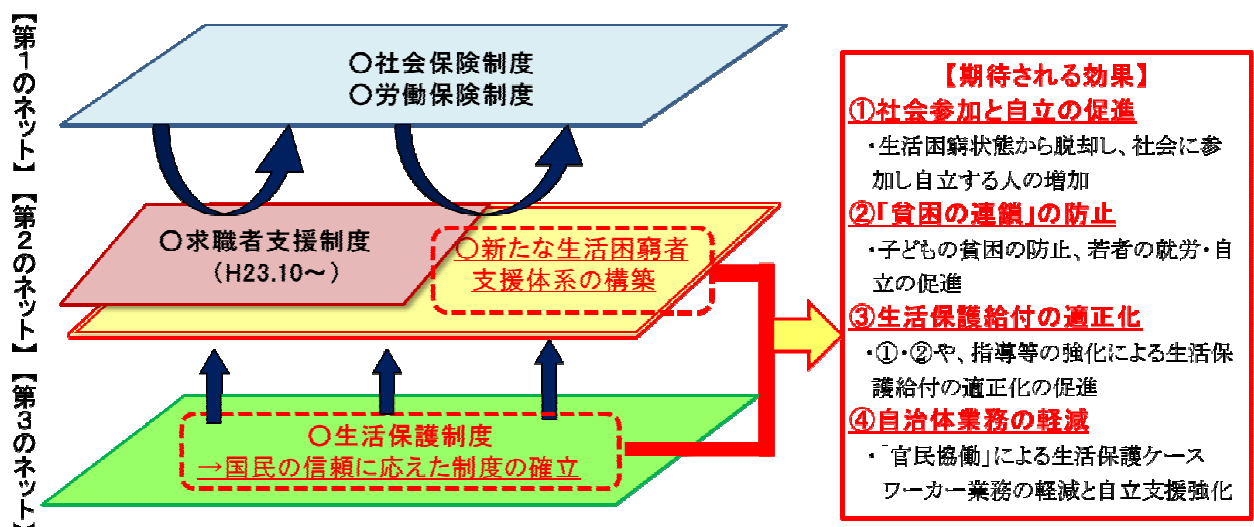
現在の社会保障制度は、安定的雇用にある一般階層を対象に機能する第1のセーフティネットと、生活保護制度である第3のセーフティネット、その中間に求職者支援制度として第2のセーフティネットが整備されている。しかし、これらは近年新たに把握されている生活困窮に陥った人に対する仕組みとしては実情に合った形に整備されておらず、セーフティネットからこぼれ落ちるリスクを抱えた構造となっている。

特に、不安定な雇用情勢においては、第1のセーフティネットが機能しづらいことから、3層構造の2層目にあたる第2のセーフティネットの役割は重要である。その役割として創設された求職者支援制度があるが、収入や資産状況などの要件により対象者が絞られ、また、訓練就労とほぼ同時に給付が止まることで速やかに就職できないと再び困窮状態に陥る可能性があることなど、実施運営上の課題もある。

また、第3のセーフティネットである生活保護制度も、自立を助長することが目的とされているが、実際には、ケースワーカーの業務過剰により、再就職や社会参加へのチャレンジを積極的に後押しするに至っておらず、一度受給すると、稼働能力のある現役世代であっても、自立に結び付くことが困難な状況にある。

このため、日常生活の再建を図りながら、労働市場や地域社会への参加をスムーズに実現する仕組みとして第2のセーフティネットを強化し、生活困窮者の実情に対応したセーフティネットとして機能するよう拡充していくことが必要である。

図表Ⅰ-4 生活困窮者支援制度における第2のセーフティネット拡充のイメージ



(資料：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「中間まとめ」参考資料を一部改変して作成)

2) これまでの制度では対応できない生活困窮者問題の出現

これまでの制度・福祉サービスは、高齢者、障がい者、ひとり親といった特定の対象者・分野ごとに展開されてきた。しかし、近年、社会経済環境が大きく変化し、例えば、希薄化したコミュニティの中で孤立し生活困窮や健康問題を抱える高齢者や、うつ病など精神問題を抱え経済的自立の困難であるとともに家族関係の悪化にある中高年、労働参加や社会とのつながりを失いニートやひきこもりからホームレスとなる若年者など、さまざまな生活困窮者問題が出現している。

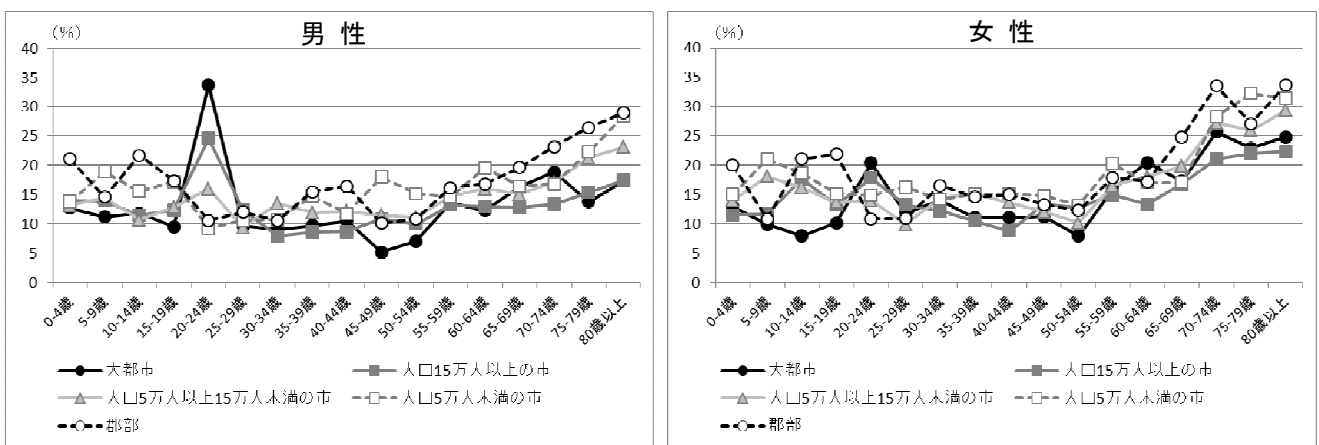
このような状況に対し、対象者や制度別に構築してきた支援体制では、多様かつ複合的な問題を抱えた人を十分に受け止めきれていない。また、限定的な支援に留まり解決に結びつけられていない状況から、問題の悪化や長期化、貧困の連鎖といった悪循環につながりやすい。さらに、各種の相談支援機関は多くあるものの、制度に応じて細分化された従来の枠組みでは、生活困窮者自身がどこに相談してよいかわからない、必要な人に必要な情報が届かない、といった状況がある。

今回の「自立促進（社会参加）プロセス」の対象となる人の多くは、自己責任の名の下、社会的な排除や孤立に陥るなどして自ら SOS を出せない、声をあげられない状況にあることから、相談に来るのを待つだけでなく、さまざまな把握・アウトリーチによって、支援につなげることが重要である。支援を必要とする人を早期に把握するとともに、総合的に受け止め、包括的・継続的に支援する仕組みが求められている。

3) 生活困窮の地域特性に応じた自立促進の仕組みの必要性

生活困窮者の状況には地域によって差がある。例えば、男女別に、居住地区別・年齢階層別の貧困率をみると、男性では、特に大・中都市（人口 15 万以上の市）において 20 歳代前半の貧困率の上昇が顕著であり、郡部や人口 5 万未満の市においては、若年層（0 歳から 19 歳）と高齢層（65 歳以上）の貧困率が大都市に比べ高くなっている。一方で、女性については、男性に見られる 20 歳代前半のピークはそれほど顕著ではなく、郡部や人口 5 万未満の市で高齢層の貧困率が大都市・中都市に比べて高い傾向が確認される。従って、貧困は地域によって現れ方は異なるものの、どのような地域においても存在しうると考えられる。

図表 I-5 居住地区別 年齢別 貧困率（2007 年）



（資料：生活困難を抱える男女に関する検討会報告書（平成 22 年 3 月、内閣府男女共同参画局）より作成）

一方で、生活保護における保護率は、総じて都市部で高い傾向がみられる。それは、都市部では、就業機会、医療福祉施設が集中するほかネットカフェなどの手軽な宿泊の場があることから、生活困窮に陥った中高年層から若年層などが移住してくることが一つの要因となっている。また、後述する「パーソナル・サポート・サービス」の支援を求めて移り住む事例も散見されており、支援策が手厚い地域への集中が高まることも懸念される。

以上のようなことを踏まえ、地域での生活困窮者に対する新たな支援体系は、単に一律の定型的な支援の仕組みとして導入するのではなく、地域の実態にあった形での展開を地域自らが選択し、描いていくことが重要である。

(参考文献) 生活保護における都市間格差の態様と地方財政の持続可能性 (年報 公共政策学 Vol.2、石井吉春)

4) 全ての地域における包括的かつ継続的な新たな相談支援体制の展開の必要性

生活困窮者支援については、現在、生活保護制度における自立支援プログラムや、法制度ごとに実施される支援事業、NPO 等が行う就労支援、単年度事業として行われる各種の取組など多様なメニューがあり、個別には成果をあげているものもある。しかし、それぞれが個別に提供され、かつ単発の事業に留まるなどして生活困窮者対策としての効果は限定的なのが実情であり、また、ほとんどの地域では、生活や就労のための支援プログラムがなく、有効なプログラムを提供する NPO 等の受け皿が乏しい、あるいは NPO 等を育成・確保できないといった課題がある。さらには、現状のケースワーカーによる支援体制にみられるように、限られた専門職や相談支援員のマンパワーに頼る体制で自立を促進していくには、予算的・人員的な限界が生じている。

こうした中で、平成 22 年度から内閣府において、生活上のさまざまな課題を複合的に抱え、就労や自立した生活から距離がある人に対し、個別的・継続的・包括的に支援を行う「パーソナル・サポート・サービス」の導入に向けて、モデル・プロジェクトが実施されている。これは、緊急雇用創出事業の基金の中で実施されているため(「経済危機対応・地域活性化予備費」平成 22 年度～23 年度、「住まい対策」平成 23 年度第 3 次補正予算)、実施地域が限られており、また、事業として継続性が保障されているものではない。

こうした取組に共通しているのは、個人を取り巻く地域社会の変革を促すことで、個人が自立を目指すことができる地域環境を創ることを目指し、人に対する支援を提供するとともに、地域の仕組みを変える取組を目指していることである。このような仕組みを創り、有効な機能とするためには、生活困窮を地域における新たな課題として認識し、既存の社会資源が役割を発揮しながら相互に連携し、社会的つながりの中で一人ひとりが自立を目指す包括的な支援の仕組みの構築を、行政が責任をもって取り組む制度が必要とされている。

5) これまでの知見を活かした制度設計の必要性

生活困窮者への対応として、これまで各地域や支援団体等によるさまざまな取組がなされてきた。

<「パーソナル・サポート・サービス」モデル・プロジェクト>

「パーソナル・サポート・サービス」では、当事者自身、多領域にわたる要因が複雑に絡み、自分の抱える問題を正確に認識できず、自分の力のみでは必要な支援策にたどり着くことが困

難な状況に対して、制度本位ではなく、支援ニーズを持つ当事者本位の個別的・包括的・継続的な支援を目指してきた。このため、現役稼働年齢層、若年者など支援策がまだ十分に確立していない層を含め、就労や自立した生活からかなり距離のある人を対象としている。

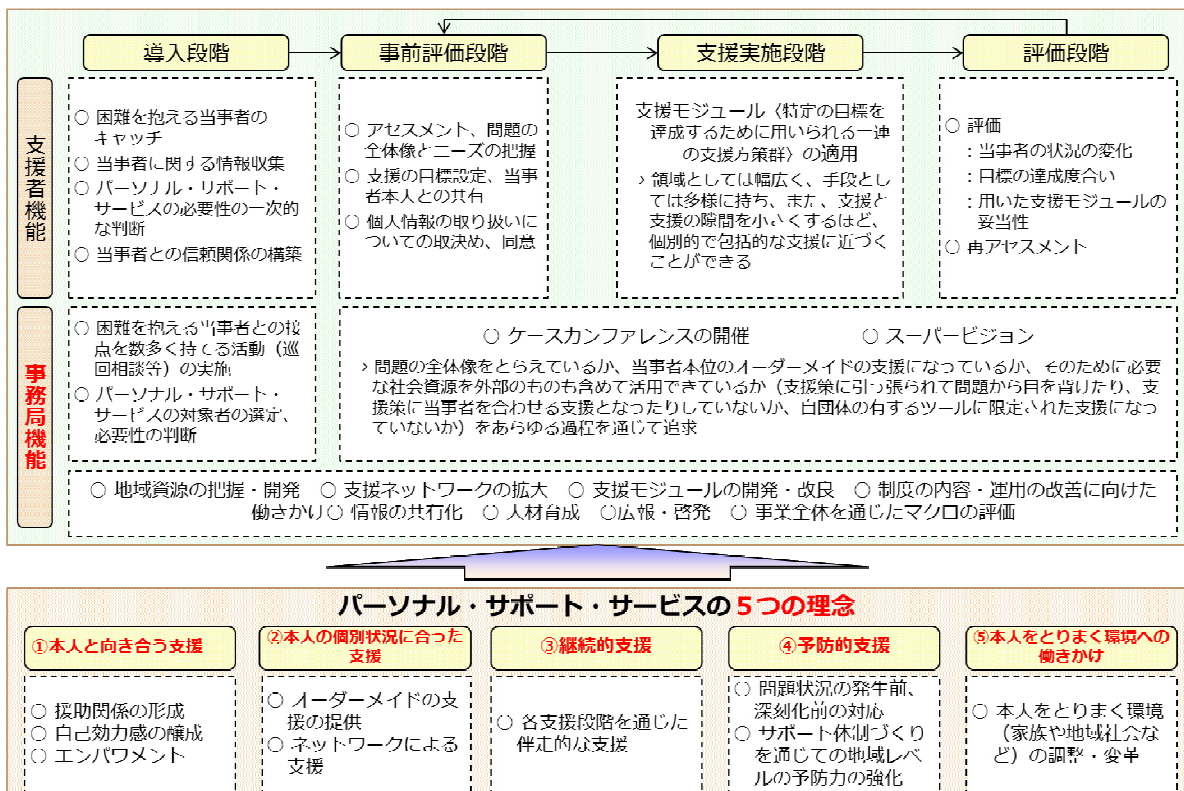
「パーソナル・サポート・サービス」モデル・プロジェクトでは、多くの知見を得ることができたが、ここでは特筆すべき3点を整理する。第1に、本人のニーズにあったオーダーメイドの支援を提供し、それらを「支援モジュール」として整理し、どの地域でも共通の支援を提供できるよう目指した点である。

第2に、ある個人に生じた問題は、同じ地域に住む別の個人にとっても潜在的な問題、すなわち地域社会の課題でもあり得るという考えから、パーソナル・サポーター(PS)から個人に対するアプローチのみではなく、地域として対応する「事務局機能」の整備を進めた点である。

「事務局機能」として地域の関係機関が協働し、個人が生活する場である地域に対して働きかけて関係づくりを進め、社会資源を開拓、開発する機能整備を目指した。モデル地域において実践を重ねる中で、PSが媒体となり、社会資源の連携促進や、有効活用・活性化、あるいは創出につながるという成果もみられ、社会的排除リスクの連鎖・蓄積を止める施策としても期待されている。

そして第3に、モデル地域の実施主体はNPO法人や労働者福祉団体、社会福祉法人等への委託、自治体の直接実施等多様であり、これまでの支援活動における主たる目的(就労支援、地域づくり等)、対象者層(こども・若者支援、ホームレス支援等)など地域ごとにさまざまであるが、関わる人たちが交流・研修会等の機会において、それぞれの分野・地域での支援経験を持ち寄り、ノウハウや言語の共有を行うことで、さらに具体の支援の効果を高めることにつながっている点である。

図表 I-6 パーソナル・サポート・サービスの5つの理念と事務局機能



<千葉県中核地域生活支援センター>

千葉県では、地域や社会から疎外されている人すべてに対して相談を受け、解決策をさぐる支援を実施するため、平成 16（2004）年度から、県の単独事業によって千葉県中核地域生活支援センター（以下、「中核センター」という。）を県内 14 の健康福祉圏ごとに設置した。平成 24（2012）年現在、指定都市と中核市を除く千葉県の 430 万人をカバーして 13 ヲ所が設置されている。中核センターの運営は、毎年県からのプロポーザル方式によって民間事業者に委託されている。事業は、①福祉サービスのコーディネート、②福祉の総合相談、③権利擁護の 3 本の事業を中心としているが、基本的には、支援メニュー（特定の業務やサービス）を持たずに活動している。中核センターの基本的な運営原則は以下のとおりである。

- だれでも：対象者を年齢や障がい等で限定しない
- いつでも：24 時間 365 日体制で受け付ける
- どこでも：原則として積極的にセンターから訪問する（アウトリーチ）
- どんなことでも：断らない、どんな相談にも応じ対応する
- どのように：本人に寄り添い、一緒に。本人の自尊心や生活力、問題対応・解決能力を高めるように、世帯（家族）全体を視野に、複数のスタッフで

『活動白書 2011』（平成 24 年 7 月、千葉県中核地域生活支援センター連絡協議会）によると、2011 年度に受けた新規の相談内容は、「福祉・介護サービスの利用」が約 50%、「医療・健康に関すること」が 30%、ついで「家族問題」「経済問題」がそれぞれ 15%程度となっているが、課題は複合化しており、65%以上が複数の課題を抱えている、と報告されている。こうした状況に対し、①相談する／相談を受ける関係づくり、②相談者自身と相談者をとりまく状況の把握と理解（多面的なアセスメント）、③問題解決に向けて、本人の目標を定め、関係機関との連携を深め、徐々に中核センターの役割を小さくしていく、ことが実践されている。

<「地域包括ケアシステム」の流れから>

静岡県富士宮市（人口約 135 千人）では、平成 20（2012）年度、生活困窮の背景が複合化・重層化していることを可視化し、世帯に対応することが必要との考え方から、福祉総合相談課を新設し、地域包括支援センターや家庭児童相談室等の福祉に関する相談を一元化した。これを受けて、市直営の地域包括支援センター（1 ヲ所）を、高齢者のためだけでなく、障がいやその他生活に関する多様な課題に地域で対応するためのワンストップの総合相談センターとして位置づけ、相談の受理から支援機関とのコーディネートを担当する体制を整えた。

平成 23 年度の「総合相談事業実施状況報告書」によると、相談の 9 割が高齢者となっているが、障がい者で 3%、その他で最も多いのが「経済的問題」で全体の 0.3%となっている。

こうした福祉のワンストップ相談体制の整備は他市にもみられ、千葉県鴨川市（人口約 35 千人）でも、平成 24 年 4 月から、地域包括支援センターの機能を拡充し福祉関係のワンストップ相談と、地域づくり・地域支援を担う「鴨川市福祉総合相談センター」を開設したところである。

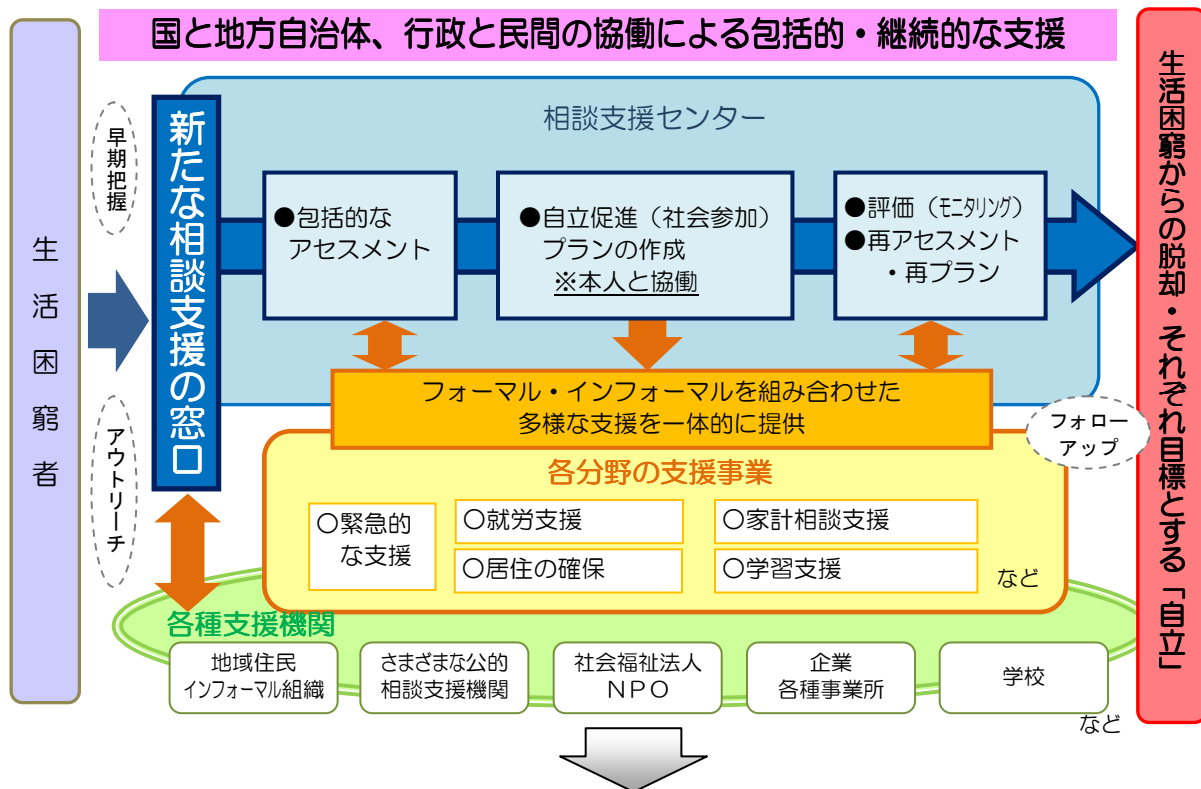
以上のような、地域における実践から得られた知見を活かし、「自立促進（社会参加）プロセス」という標準設計を組み立て、それがまた地域の支援体制づくりに還元していくことが必要である。

（３）「自立促進（社会参加）プロセス」の構築と期待される効果

生活困窮者を早期に把握し、本人の意思や意向を核にしつつ、必要な支援につなげるため、以下のような「自立促進（社会参加）プロセス」を構築することが必要である。

- ①早期把握・アウトリーチから、明らかに他の機関やサービスで対応することが可能な場合を除き、生活困窮者の相談を広く受け止める相談支援窓口を設ける。
- ②一人ひとりに対して、本人とともに包括的なアセスメントを行い、本人と協働で「自立促進（社会参加）プラン」を作成する。プランには、目標に応じてフォーマル・インフォーマルを組み合わせ、多様な支援を一体的に提供する。
- ③プランを実施して一定期間を経て、予め決められた期間に評価（モニタリング）を行い、必要に応じて再アセスメントから再プランを作成し、困窮からの脱却とそれぞれ目標とする「自立」を目指す。

図表Ⅰ-7 「自立促進（社会参加）プロセス」のイメージ



地域でプロセスを展開することにより期待される効果

●生活困窮者：

自ら支援を求めることができない状況や、生活困窮を解決できずにいる（潜在的な生活困窮の不安・リスクを抱えている）状況が広く受け止められ、制度の隙間ない一体的な支援により、それぞれの「自立」を目指す支えとなる。

●地 域：

把握から継続的な支援において、地域の社会資源や住民等の参画を得ながら展開していくプロセスを通して、相互の連携や社会的つながりを深め、主体的に地域づくりに取り組む仕組みにつながる。

●行 政：

予防的支援や地域の課題解決力の強化によって、例えば、福祉に係る費用・人的負担が圧縮され、一方、滞納の解消等を通じて担税力の回復につながる可能性や、多様な就労（社会参加）の場の創出による地域力の向上が期待される。

（資料：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「中間まとめ」参考資料を基に作成）

2. 相談・利用者像

(1) 基本的なとらえ方

生活困窮に陥った人が、地域や社会、あるいは人との関係から排除されることなく、自ら社会との関係を築き、生活していけるよう、人と地域に働きかけ支援することがセンターに求められる役割である。

このようなセンターの利用者像について、特別部会の報告書においては、「生活保護受給に至る前の段階にある経済的困窮者を中心に検討すべき」とされている。この点、実際には、生活困窮者の多くは複合的な課題を抱えており、経済的困窮と社会的孤立とが重なるケースも多いと考えられ、

- ・ 生活困窮の概念は、近年、単なる経済的困窮のみならず社会的孤立などさまざまな社会的排除状態も含む広い概念へと発展してきていることや、
- ・ 経済的困窮という表面上の課題のみに対応しても本質的な解決にならないことも多く、社会的に孤立したままでは経済的自立の継続も難しいと考えられることなどから、

相談支援事業の運営に当たっては、社会的孤立も含めできる限り対象を広く捉え、排除のない対応を図ることが必要である。また、経済的に困窮する人の中に、地域から孤立し、あるいは自らの意思で相談することができない人も多いことを踏まえ、積極的な訪問支援を行うことも重要である。

さらに、現在生活困窮にある人たちのほか、生活困窮に陥ることが懸念される人が悪化しないように、また、生活困窮の世代間移転がないように対応していくことも重要である。

なお、地域によって生活困窮についての課題も異なると想定されることから、特に制度の開始時においては、地域ごとに優先的・重点的に対応する利用者像を検討することも考えられる。ただし、いずれの場合においても、あらゆる困窮を排除しない対応が必要である。

(2) 具体的な相談・利用者像の例

次頁の図は相談・利用者像の一例として、特別部会に示された「全体像の粗いイメージ」を基に修正・加筆したものである。図は、かなり単純化しているため、下記の点に留意することが必要である。

<類型による相談・利用者像の理解>

- ①図の左は、相談・利用者の類型を示したものである。従来より、経済的困窮のみならず社会との関係を喪失している人として「ホームレス」が社会的包摂政策の対象となっている。加えて、低所得層で自立への意思がありながら経済的困窮や社会的孤立に陥りやすい層として「生活保護のうち就労稼働層」「生活保護ボーダー」などの層に、既存の相談支援では対応できない複雑化した課題を抱えているケースがある、と知られるようになっていく。さらには、「母子世帯」（母子世帯における子どもの貧困率が相対的に高い）や「老老介護や老少介護」世帯、「矯正施設出所者」といった人に経済的困窮と社会的孤立が多く出現している、という認識も広がっている。
- ②類型ごとの生活困窮者への対応については、例えば「老老介護や老少介護」などの高齢者に

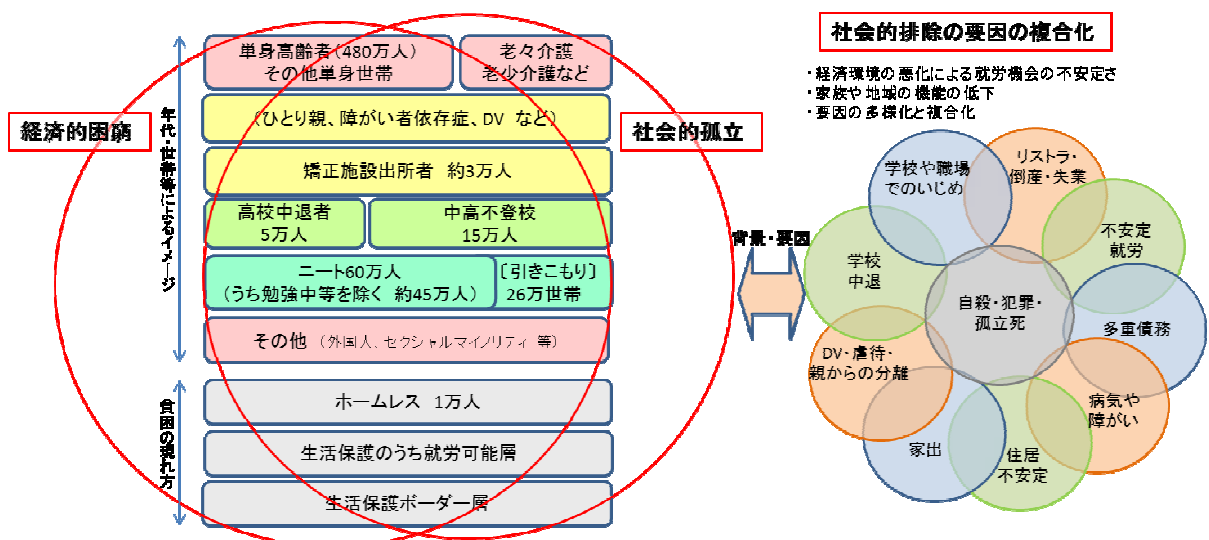
についての課題は「地域包括支援センター」が担うこととなっており、「障がい者」については「障害者相談支援事業所」、「生活保護世帯」には「福祉事務所」などのようにそれぞれ対応する機関が存在している。しかしながら、今や生活困窮に陥る課題が複合化し、既存の機関のみでは対応しきれない状況が起きている。そうした背景や要因を把握し、適切に対応することが求められている。

- ③特に、背景・要因としては、前述のように経済社会構造の変化や家族・コミュニティ機能の弱体化など、何かのきっかけで生活困窮に陥った人が、再び自立に向かえる社会構造になっていないという要因が大きいことが知られるようになっている。
- ④ただし、例えば「ひとり親家庭」等が必ずしも生活困窮ではなく、表中でも括弧書きで示している。

＜背景・要因による相談・利用者の理解＞

- ①生活困窮に陥る背景・要因をとらえることが、困窮に陥った人と社会の課題を理解する上で不可欠である。
- ②背景・要因を大きく分類すると、「生まれつきもっている本人の障がいや疾病」「幼少期に受ける家庭環境等における課題」「学校の環境等における課題（学童・生徒期）」「就労の場における環境の課題（成人期）」とすることができる。こうした背景・要因は、本人のライフヒストリーの中に秘められている場合が多い。
- ③その中でも要因はさまざまであり、例えば、成人期においても、企業の倒産等によるリストラ、職場におけるいじめ、けがや病気による就労からの離脱、本人の精神疾患の発生などがあるが、就労機会の改善が図られないまま失業状態に陥り、それが長期にわたって社会から遠ざかる、ということが起きている。
- ④また、生活困窮の要因が重複し、長期にわたることで、最悪の場合、自殺や犯罪、孤立死を招くことがある。

図表 I-8 要因の複合化イメージ+利用者層



(資料：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「中間まとめ」参考資料、第2回総合相談・支援プロセス WT (平成24年8月9日、事務局：みずほ情報総研株式会社) 岩田委員提出資料より作成)

より具体的な相談・利用者像をイメージするために、下記にパーソナル・サポート・サービスにおける相談・利用者（平成23年度末528名）等からみる事例を示す。

なお、事例については個人が特定できないように修正・加工している。

類 型	生活困窮時の本人の状態・支援後の希望
生活保護からの就労	・ 何度か仕事を転職し、結婚後も実家で妻と自分の両親等と同居していた。妻が家族とトラブルになり、2人で車の中で生活することになり、同時に離職となる。その後、ハローワークで求職活動するとともに、生活相談を希望し福祉事務所に行ったが、「就職が決まったら保護申請できない」と言われた。所持金もなくなり、PSの相談となった。（30代男性（夫婦）） 【支援】 PS から、社会福祉協議会の緊急貸付金の申請を支援、緊急時ということで生保対応も迅速に決定した。最低限必要なものがそろった生活ができるようになり、精神的にも落ち着く。ハローワークで就労も実現し派遣社員として就労。2ヵ月で保護を離脱する。 ・ 父親と2人暮らしで20年以上仕事に就いておらず、生活保護を受けている。現状の生活で困りごとはないと思っているが、PSと話をしているうちには「働かなくちゃ」と言う一方、自分に何ができるかも分からない状態。（50代男性） 【支援】 就労前の段階で再度社会との関わりを増やすことを最初の目標に掲げ、就労サポートだけではなく、ボランティアへの参加の働きかけなどを行って、短期間ではあるが、週3日の就労を実現。
生活保護ボーダー（低所得）	・ 10年以上別居中の夫からの送金が途絶え、パートタイマーの仕事も期間がきてなくなった。蓄えもなく、アパートを出ざるをえない状況になる。各相談機関で相談したが、「離婚していない」との理由で、現状で利用できる制度はないと断られ困っていた。（50歳代・女性） 【支援】 親の居る故郷に戻る。当面は生活保護を受給しながら住居を確保し、就職して自立を目指す。 ・ 幼いころに母親を亡くし、父と祖母に育てられたが、父から暴力を受け、高校卒業と同時に家を出た。その後、家族とは疎遠。高校を卒業して以降、派遣やアルバイトの仕事を短期間で転々とし、また居住市も移った。ギャンブル依存傾向で、お金を持つとギャンブルで浪費、生活破たんを繰り返す。過去に、生活保護を受けたこともある。（20代男性） 【支援】 精神的に行き詰った時でも支えてくれる友人ができ、ボランティア活動に参加するなど人とのつながりができる。ギャンブル依存症への対応として当事者会への参加も働きかけている。
ホームレス	・ 18年勤めた飲食店を退職し寮も出され、車上生活しながら仕事を探す。約半年経っても仕事が見つからず生活費も底を尽き、その日の食事も取れない状況。（30歳代男性） 【支援】 社協の融資1万円を受けとり、当面の生活費を確保、傷病証明を入手し、雇用保険は待機期間なしで受給できた。生活保護申請、賃貸住宅の契約も出来たので、就労に向け活動したい、と語る。 ・ 非正規雇用であったが、会社が倒産。失業手当もなく、ようやく住込みの仕事を見つけた。ほどなく病気にかかり、仕事を休みがちになって解雇され、行く場がなく、野宿生活になった。（30代男性） 【支援】 シェルターの提供と社協の貸付を受ける。健康保険の申請をして治療にあたり、職業訓練を受ける希望を持ち始めた。
ニート・ひきこもり	・ 中学2年生から不登校。そのまま30代後半までひきこもり状態。ある時、「このままではいけない」と思った本人が相談窓口に来所した。（30歳代男性） 【支援】 自立支援プログラムにより他者と話すことが可能に。インターンや短期アルバイトを行いながら、高校認定資格の取得を目指し、将来は就労したいと語る。 ・ 小学校時から発達上に課題があることの可能性を指摘され、中学から不登校、不良仲間と非行行動を行うようになる。母親の内縁の夫に虐待を受け、児童相談所が介入。母親からの要望で、児童相談所預かりとなる。18歳になり、退所することになったが、あてもなくニート状態。（10代男性） 【支援】 児童相談所からの相談により支援開始、共同住居で生活しながら、自立を目指すこととなる。 ・ 就職がうまくいかず、数年間、家に閉じこもった。家で何もしない自分に対して焦り・罪悪感から孤独・不安・つらさを感じていた。（20代男性） 【支援】 2週間に1回のペースでPSと対面相談を行い、同様の悩みをもつ人と話をし、バイトも始めたが、罪悪感等から解放されない。就職の面接も受けず、機会を逸してしまう。親への申し訳ない気持ちと自己嫌悪で将来に不安を感じている。

類 型	生活困窮時の本人の状態・支援後の希望
矯正施設出所者	・ 10 ヶ月の刑務所暮らしを終えて、更生保護施設に入所して 3 週間が経った。施設で紹介された土木の仕事をしたが、肩と腰に痛みがあり、続かなかった。お金がないので病院に行きたいが、行かず、施設退所後の住まいも心配。(50 代男性) 【支援】課題を一つずつ整理。生活保護を受けながらまずは治療して働けるようにしたい。 ・ 妻の両親と折り合いが合わず、妻と別居させられた。そのストレスを解消するためパチンコに通うようになり、次第に依存。自分の給与でも足りず店の売り上げに手をつけ、執行猶予付きの実刑判決を受ける。拘留後は更生施設に入所することになった。(30 代男性) 【支援】性根を入れてやり直す思い。そのためにまずは早く仕事を見つけ、その後、妻とのことについても整理したい。
DV 被害者／虐待	・ 母が精神疾患を患っており、幼児期より住居を転々とする。義父の DV や母親のネグレクト等で度々児童相談所が介入、児童養護施設に 2 回入所。児童養護施設退所後、清掃会社に就職し、児童養護施設の近くで一人暮らしを始めるが、2 週間で会社に行けなくなり、退職。(10 代女性) 【支援】本人が児童施設以外の場所を希望し、共同居住での生活を支援。本人は、自立したいとの希望あり。
障害者手帳なしだが障がい疑われるケース	・ 社会的コミュニケーションが苦手で、過去 13 年間勤めた会社の社風になじめず、退職させられた。退職後 10 社ほどの面接を受けたが採用されず、管理会社の体験入社も 5 日間で不採用。母親は、一般就労が難しいと思い始めており、本人の将来と生活のことを考えて障害手帳を取得したほうが良いのではと思っている。(30 代男性) 【支援】本人と母親への相談開始。 ・ 児童養護施設にて育ち、中学卒業後、大工に弟子入り。20 年近く大工として仕事をしたが、安全管理が不十分な現場で起きた労災事故により足が不自由になり、大工はやめた。その後もホテル、リフォーム営業、日雇いの現場と仕事をつないできたが、すべて対人トラブルが原因となって退職。弁護士詐欺に遭い補償金を持ち逃げされるなどトラブルもあった。(30 代男性) 【支援】生活保護を受給し、生活を安定させたが、他者との関係構築、トラブルに発展しないようにする方法、助けを求める方法などの対応を理解できない、同じことを繰り返すなどやや障がい疑われることがあるが、身に付けていくよう支援。
母子家庭	・ 暴力をふるう夫と離婚。その後も、付きまとわれ、小さな子どもと 2 人で、住民票を移さずに、居住地を転々とする。アルバイト程度の仕事しかすることができず、生活は厳しい。住民票がなく、子どもが小学校に入学できずにいた。(20 代女性) 【支援】住民票がなくても水道料金支払いをしており、居住実態があることを認められ、小学校に入学することができた。また、就学支援金などの支援を受けることができた。母子は孤立状態にあり、子育て支援など引き続き関わることとなる。
単身高齢者	・ 夫を 10 年前に亡くし、公営住宅の 4 階に一人暮らし。近隣から「異臭がする」との苦情がでる。部屋はゴミ屋敷になっているが、民生委員も誰も家にいれようとしない。(70 代女性) 【支援】毎日のように「できないか」訪問する支援者に対して心を開き始め、家の中の掃除をすることに。他者に頼ってはいけない、自分でできる、と思っているうちに状況が悪化したことが分かった。体力もなく、ゴミを階下に下ろせないことも判明。「本当は寂しかった。このまま死ぬかと思った」と不安を口にし始め、他者と会話をするようになった。町内のボランティアで対応する。その後、自分も困った人を助けたい、とボランティアを始めるようになった。
老老介護など	・ 80 代の夫と二人暮らしであったが、生活に困った 50 代の息子が帰ってきた。夫が亡くなり、2 人暮らしになった。認知症の症状がでてきて、スーパーで買い物をしても財布にお金がないなど、金銭の管理ができなくなった。息子は、障害者手帳を持っていないが、状況に対応することができず、毎日、公園で過ごすことが多かった。子どもが遊んでいるのをじっと見ていることが多く、近所から「不審者」の目でみられ、行政に相談があった。(80 代女性と 50 代男性) 【支援】母親は、介護保険認定を受け、ケアマネの支援を受けるようになった。息子は、仕事につく意欲がないものの、介護するという意識があり、母親の介護に向けての支援を受けるようになる。

3. 新たな相談支援の方針

(1) 予防的アプローチによる「早期対応」

従来の福祉制度によるサービス提供は、本人や周囲からの訴えを受けて援助者が動き出す、という傾向が強い。その場合、深刻な事態になってから問題が把握されることが多く、対応が後手に回ることが多かった。本人へのダメージは大きく、また援助する側も多くの労力を要するが、本人の自立につながらず成果が目に見えないことも多い(注1)。

また、幼年期・学齢期における取組が重要となる「貧困の連鎖」の防止を図る観点からも、本人や地域が抱える課題への早期把握・早期対応によって、本人の意思決定の幅が広がるとともに、社会資源活用の幅が広がる。深刻な事態に陥る前の段階で支援を行う予防的・積極的アプローチが重要と言える。

予防的アプローチを実践するには、地域における把握・見守りを可能にするための地域住民の参画や関係機関を含めた体制づくり等が不可欠であり、それらの要素を含むシステムとして機能させることが必要である。

(注1):「ソーシャルワーク研究」38-3、相川書房、2012(岩間伸之)より

(2) 各機関による「チーム支援」

相談・利用者は、多様で複合化した課題を抱えていることが多いと考えられ、ニーズに対応した自立を支援するためには、フォーマルサービスやインフォーマルな支援も含む地域の関係者・機関が「一人ひとりに対してチームで支援する」体制をとることが重要である(図表I-9)。

具体的には、以下のようなことが必要である。

①本人を中心としたチームとしての協働

本人が直面する課題は多岐にわたり複合化していることが多く、対応する支援者も複数になり、本人を中心としたチームとして共に動くことが必要である。チームのメンバーは本人も含めて対等の立場で関わることが重要である。

②本人の課題の共有化

本人の複合化した課題を一つひとつ解きほぐし、整理してチーム全員が理解することが必要である。支援者がそれぞれ専門分野を持つ場合、ともしれば理解が一面的になることがある。チームが同じ方向で支援するために、課題を共有化することが必要である。

③それぞれの役割の理解

課題を共有したうえで、それぞれの支援者は自分の役割を理解し支援する。相互に役割を理解することで、本人を含めて情報共有が進み、本人との信頼関係が深まると言える。

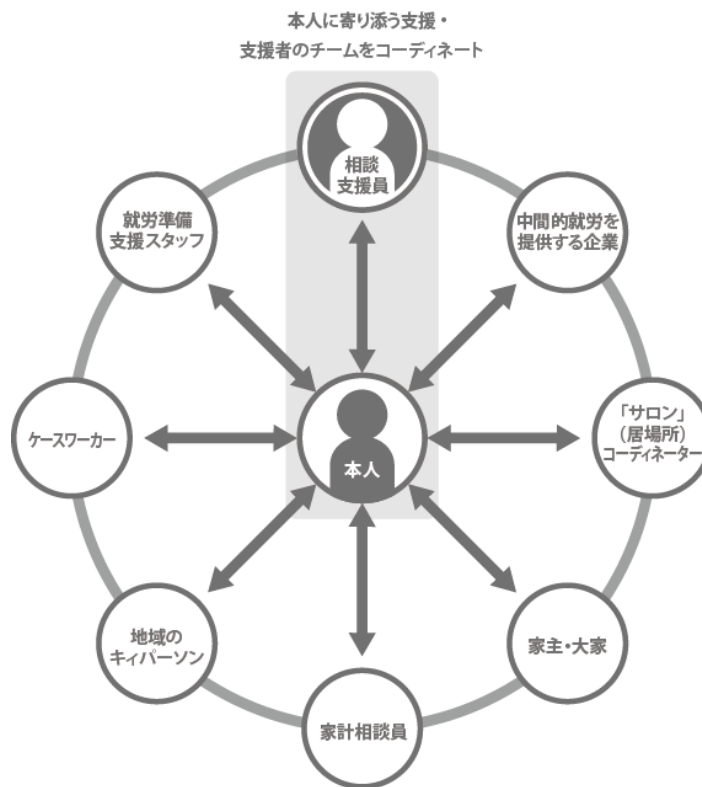
④相談支援員がコーディネートする連携体制の構築

本人に寄り添い支援する相談支援員（仮称）は、チームのコーディネート役としての役割を果たす。それは、本人が自分で行動を決め、行動できるように支援チームをコーディネートすることである。決して本人をどうにかするのではなく、支援の側をコーディネートすることが必要である。

⑤チームの動きの評価

チームとして、本人とのアセスメントが適切であったか、支援が適切であったか、本人は自分で決めているか等を常に問い続け、評価する。支援内容が不適切であると判断された場合、つなぎ先の機関・サービスを切り替える、あるいは新たに創るなどして、つなぎなおすことが必要である。

図表 I-9 チーム支援のイメージ



(3)「支援」と「自立」の考え方と実践

1)「支援」の考え方

- 支援する側・される側といった一方向の関係性ではなく、本人の気持ちに寄り添い信頼関係を築きながら、自ら自立を目指すことができる環境づくりを行う。
- 本人が考える「目標(自立)」やその実現のために適した方法を提示し、本人の選択を尊重し、自立に進むための必要な援助を行う。

○地域の社会資源を把握した上で、多様な関係機関が有効に機能できるよう働きかけ、また本人と地域社会との接点（コミュニケーションの機会）を確保しながら相互作用を促進し、地域のネットワークによる継続的な支援を実現する。

【参考】 パーソナル・サポート・サービスにおける「5つの理念」と「支援の考え方」

図表Ⅰ-10 5つの理念とそれを構成する要素

1) 本人と向き合う支援	・ 思い・訴えの傾聴 ・ 信頼関係の構築 ・ ニーズ・状況の把握 ・ 本人のペースに合わせた支援 ・ 支援の見立て
2) 本人の個別状況に合った支援	・ 個別状況の把握 ・ 意向の優先 ・ 課題克服のための支援 ・ 周囲環境への働きかけ ・ 状況に合わせた支援体制
3) 継続的な支援	・ 状況の確認 ・ 課題への対応 ・ 関係性の継続 ・ 見守り支援 ・ 周囲環境の整備
4) 予防的な支援	・ 連絡の継続 ・ 連携体制の構築 ・ 生活の見守り ・ 状況の察知・予測 ・ 課題の解決へ向けて
5) 本人をとりまく環境への働きかけ	・ 本人への働きかけ ・ 関係機関への働きかけ ・ 家族への働きかけ ・ インフォーマルな資源へのつながり ・ 新たな社会資源創出への働きかけ

(資料:「平成23年度パーソナル・サポート・サービスの評価手法等に関する調査」報告書より)

【参考】 支援の考え方（伴走型支援のあるべき姿～「機能」としての支援の提供～）

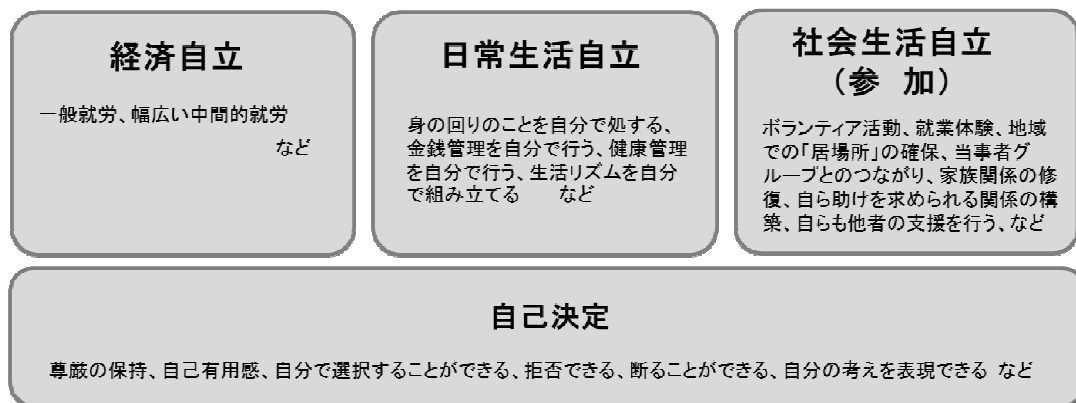
- ・ 伴走型支援では、既存のフォーマル・インフォーマルな資源のコーディネートを行いつつ、既存の資源ではカバーできない問題については、地域において新たな社会資源を創出することなどにより対応していくことが求められる。このため、既存の資源の把握・整理（他の地域との比較等による地域の現状の把握・整理を含む）を行った上で、既存の資源の活用や新たな資源の創出のために、官民を問わず関係者一同を「支援のテーブルにつける」ことが重要である。さらに、地域における新たな資源の創出を支える枠組みも同時に必要であると考えられる。
- ・ なお、伴走型支援の目的は当事者の自立（経済的自立、社会生活自立、日常生活自立、精神的自立など、さまざまな自立の形が考えられる）であるが、そのためには、支援が当事者の主導権・自己決定権を奪うものであってはならないことはいふまでもない。「支援者⇄被支援者」の関係が固定化されたり、支援者側の「あるべき自立」像に基づくお仕着せの支援のコーディネートが行われているのでは、当事者の自立は困難である。支援者は、当事者の気持ちと向き合い、常に自己を検証しながら、あくまでも当事者が自らの生活を決定できるよう必要な援助を行う「補佐役」・「相談役」である必要がある。

(資料:「パーソナル・サポート・サービス」について(3)～平成23年度モデル・プロジェクトの実施を踏まえた中間報告～平成24年8月31日パーソナル・サポート・サービス検討委員会 より)

2)「自立」の考え方

- 「自立」は、さまざまな意味を包含している。これまでの社会制度の議論の経過の中では、自立とは自分の置かれた地域の中で、さまざまな社会資源を活用して、自分が選び取って自分の生活を実現していくという意味でとらえられてきている。
- 「新たな生活困窮者の支援体系」により、生活困窮からの脱却のみならず、支援者とともに積極的に自らの「自立」や尊厳ある生活を目指すことができるようになることが重要である。
- その前提には、地域の中で支え合いながら生活をしていける「場」があり、そこで本人が持つさまざまな可能性が発揮されることにより、自分の存在意義や価値を見出せることが重要である。
- 自立促進（社会参加）プロセスによる支援が目標とする生活困窮者の「自立」は、以下のよう
に整理することができる。

図表 I-11 相談・利用者とともに目指す「自立」



<自立目標の考え方>

- 本人が抱えている課題や置かれている環境に応じて、目標とする「自立」の姿や段階は異なる。
- これらの自立観に上下はない。
- 本人の「自立」は、段階的に進むこともあるが、状況の悪化・改善を繰り返すことが多く、必ずしも段階的にステップアップして状況の改善が期待できるものではないことに留意すべきである。

(参考文献) 生活保護における自立支援（社会保障法第 24 号抜刷 法律文化社・2009 年 5 月 20 日発行、岡部卓）
 地域を基盤としたソーシャルワークの特質と機能（ソーシャルワーク研究 Vol.37 No.1 2011）

【参考】「自立」に関する各種制度上の考え方の整理

■生活保護制度の在り方に関する専門委員会

「利用しやすく自立しやすい制度へ」向けて見直すことを目的に、「生活困窮者の自立・就労を支援する観点から」「被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への『再挑戦』を可能とするための『バネ』としての働きを持たせることが特に重要である」	
就労自立	就労による経済的自立
日常生活自立	能力や抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活における自立
社会生活自立	社会的つながりを回復・維持するなど社会生活における自立

(資料：2004年 生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書 より)

■介護保険における「自立」

「(前略)、これらの者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、必要な保健医療サービス及び福祉サービスに係る給付を行う」ことで(中略)国民の保健医療の向上及び福祉の増進を図ること	
身体的自立	日常生活動作に関する身体的自立
経済的自立	収入・所得にかかわる自立
精神的・人格的自立	自分のことを自分で決めるという自己決定・自己選択にかかわる自立 特に重要な概念

(資料：2005年 介護保険法、「介護支援専門員実務研修テキスト」四訂(平成21年12月)より)

■障害者自立支援における「自立」

すべての障害者が個人としての尊厳が重んじられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有し、すべての障害者が社会を構成する一員として社会、経済、文化その他のあらゆる分野の活動に参加する機会が与えられること

(資料：1993年改正 障害者基本法)

■ホームレスの自立支援等に関する特別措置法における「自立」

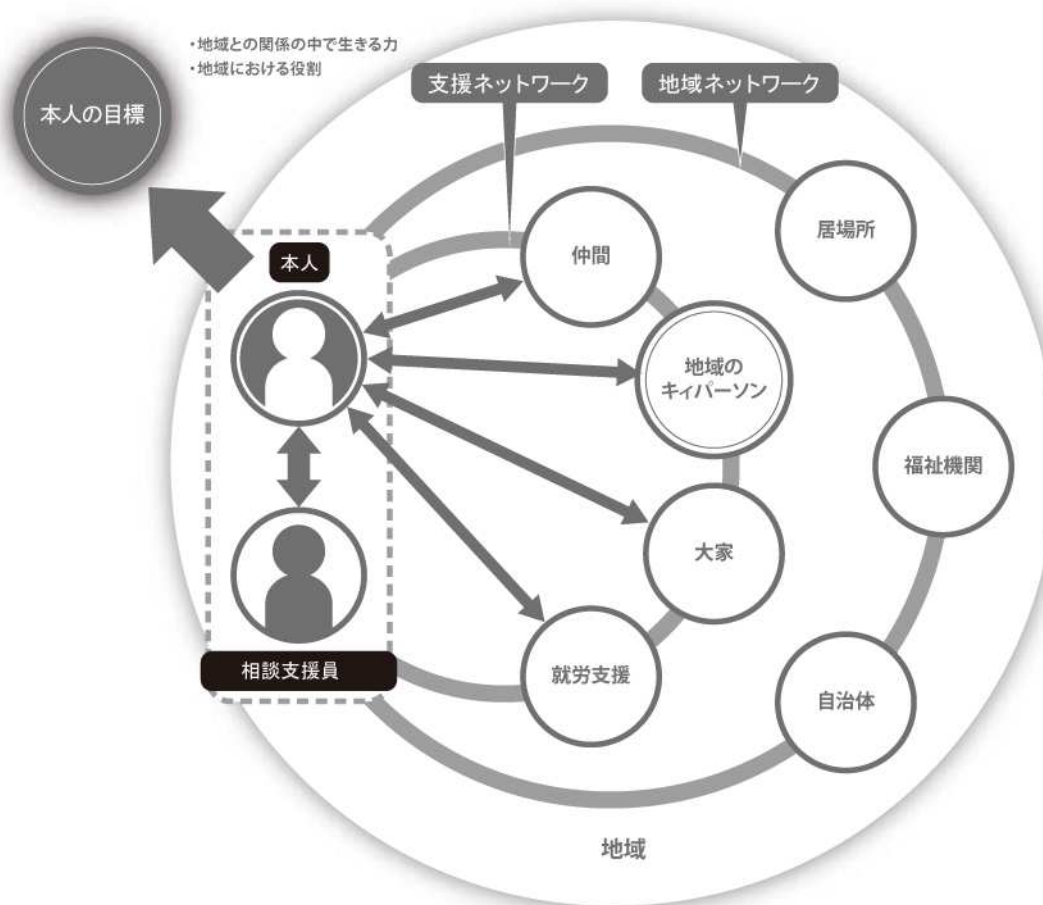
(条文) 自立の支援等に関する施策の目標として、雇用の確保、就業機会の確保、住居の場所の確保、保健および医療の確保、並びに生活に関する相談と指導の実施、が謳われている
(内閣府の解説—HP) さまざまな援助を受けながら、自分で自分の生き方を決めていくこと、言い換えれば地域の中で自分の幸せを求めて生きていくことが「新しい自立」である。 ホームレス自立支援法の「自立支援」とは新しい自立観に基づくものである。

(資料：2004年 ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法とその解説(静岡大学 笹沼弘志))

(4)「共感」と「互酬的關係性」の新たな概念構築と実践

- 自己決定による自立は、あくまで本人が求めるものであり、支援者側の押しつけになってはならない。
- 生活困窮者を「相談者」から一歩進めて、生活の「当事者」としてとらえ、その当事者に対して「共感」に基づく支援を展開することが重要である。社会的参加や就労から距離がある生活困窮者にとっては、自分から声を上げることが困難なことが多く、それだけに当事者が置かれている状況を理解し、共感を持つことが本人にとって大きな励みになることを理解する必要がある。
- そして、制度の利用や他者の支援を受けなくなることを支援のゴールにするのではなく、当事者が、必要に応じて制度やサービスを使いながら、他者との関わりの中で生きていく力を培い、一方で自らも社会的役割を果たしていく、という「互酬的な関係性」の確立を目指すことが求められる。

図表Ⅰ-12 地域における関係性の構築のイメージ図



(5) 生活困窮者の支援プロセスを通じた「地域社会づくり」

生活困窮者が抱える多様で複合化した問題は、その生活の場である「地域社会」に存在するさまざまな課題と通底している。生活困窮者を理解することによって、地域社会の矛盾や改善すべき事柄が明らかになってくるという点で、生活困窮者は地域社会の矛盾を教えてくれる存在であるとも言える。

地域全体で生活困窮者を受け入れ、就労の場や居場所を創り出すために、知恵を出し合い工夫することで、地域社会のあり方自体が変化してくる。例えば、地域の一般企業がインターンシップとして就労トレーニングを受け入れることや、農家の繁忙期にパート雇用することなどをきっかけとして、本人が就労自立に向かうと同時に、地域社会が生活困窮者への理解を深め、その自立を支援するために各主体が連携を深めていくなど、少しずつ変化していくこととなる。

その意味では、生活困窮者に対する新たな相談支援システムを構築するプロセスの成果は、生活困窮者の自立やそれを取り巻く地域社会の活性化を通じた「地域社会づくり」そのものであると言える。

また、支援を受けていた人が、同じように生活困窮の状況や課題を抱えている人に対し、自身の経験や思いを通して相談の聞き役になることや、地域の関係者との仲介役・見守り役となるなど、ピアサポーターとして支援に関わることも考えられる。自ら SOS を出せない状況にいる人にとっても、同じような立場で分かり合える人や集まりであれば、相談しやすい、支援を受け入れやすいといった場合もあり、地域で課題を抱えている人に対する予防的アプローチにも有効である。

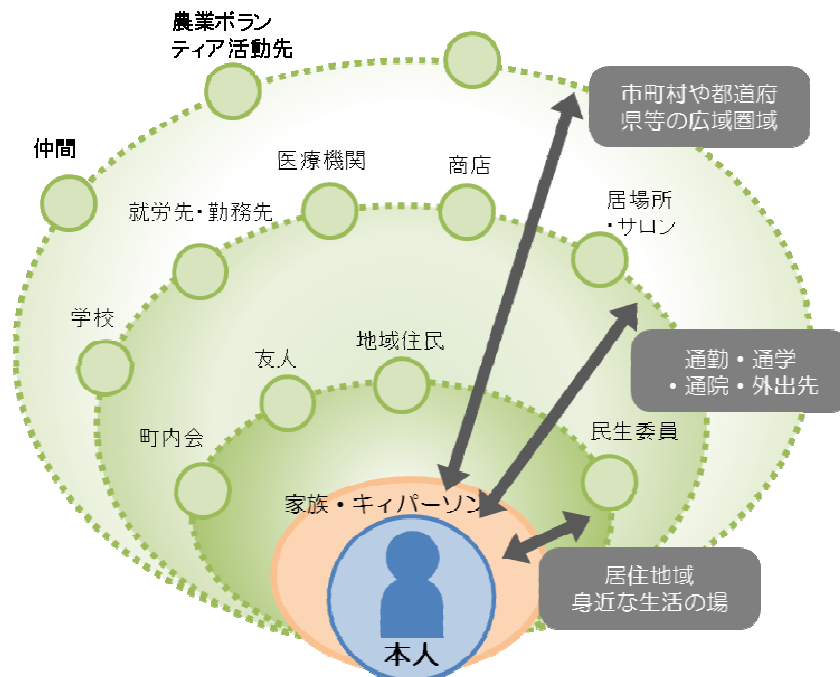
支援を受けていた人が、地域との関係性の中で自立に向かい、今度は支援者になる環境ができることによって、個々の役割を発揮した地域社会づくりへとつながることが期待される。

— 「地域」と「地域づくり」 —

<「地域」の定義について>

- 「地域」の範囲は、自治会や町内会の単位から、学区や校区の圏域、市町村全域、さらに近隣市町村を含めた広域までさまざまな捉え方ができる。または通勤圏、通学圏など生活圏域とは異なる圏域を想定することが必要な場合もある。さらに、その大きさは、都市と地方など自治体規模によっても異なる。
- 新たな相談支援においては、本人に対する支援・働きかけとともに、本人を取り巻く「地域」への働きかけを重視する。
- ここで「地域」とは、その働きかけが必要な内容（テーマ）によって異なる。例えば、地域での居場所づくりであれば自治会や町内会単位、また、就労や中間的就労等のつなぎ先を創出する場合であれば、市町村全域あるいはさらに広域単位で括られる場合もある。あるいは、自殺予防では、通勤者の行き来が多い駅周辺地域を対象に、相談窓口の出張先を出す、といったようなイメージで捉えることができる。

図表 I-13 地域の範囲と働きかけのイメージ



＜「地域づくり」について＞

- 「地域づくり」とは、住民、福祉関係機関、NPO 法人、企業、行政等の多様な主体が、地域の課題の解決に向けた協働活動を通して分野を越えた関係性を築き、社会資源や特性を生かしながら地域力を高める持続的な活動であると捉えることができる。
- 自立促進（社会参加）プロセスでは、個の自立を促すだけでなく、他者との関わりの中で生きていく力を培い、一方で自らも社会的役割を果たしていく地域社会との関係性を築いていくことを目指している。
- 個別のニーズに対応した支援を実現するため、地域のさまざまな社会資源を有機的に結びつけることや活性化させることが必要であるが、それは、福祉分野のみにとどまらず、教育、産業、まちづくり等幅広い領域に渡る。
- 従来、こうした分野の主体が一緒に活動することはほとんどなかったと言えるが、社会構造の複雑化とも相俟って、福祉と経済、雇用、まちづくりの一越え体的な推進が不可欠になっている。

第Ⅱ章 「相談支援センター」設置に関する基本的な考え方

1. 新たな相談支援センターの機能整備に関する基本的な考え方

生活困窮者の継続的・包括的な相談支援を体系的に実施するため、アウトリーチからアセスメント・プラン作成を通じて、本人に寄り添い、本人の目的に沿った地域の各種資源につなぎ、それぞれが目指す自立を支える「自立促進（社会参加）プロセス」を地域で展開するため、その中核的機関として新たに相談支援事業を担う機関（以下、「相談支援センター」という。）の設置が必要である。なお、相談支援センターは新設である必要はなく、機能として整備することが重要である。以下、「設置」という場合は、機能としてのセンター設置を指す。

- ①生活困窮は、新たな社会的・地域的課題として認識すべきものであり、既存の各種の相談支援機関の枠組みでは、十分に受け止めることができず、新たに相談支援を担うセンター機能が必要である。
- ②既存の制度やサービスの範囲を越えての支援を必要とする人や家族がおり、そうした制度やサービスをつなぎ、隙間ない相談支援を提供することが必要である。
- ③「受け止め（入り口）」から「就労や参加（出口）」までの一貫した支援が必要であり、そのための地域づくりを担う新たな機能が必要である。
- ④現在、貧困には地域格差があり、また、地域の状況によって生活困窮者の現れ方やそれに対応する地域環境にも差があることから、「相談支援センター」は、全ての国民に届く総合的な相談センターとして、かつ地域の実情に応じて設置される必要がある。

2. 理念と機能

（１）理念

< 3つの理念 >

1) 現行の福祉制度の枠組みを越えた、新たな相談支援の実践

- ・対象者を限定せず、生活困窮（経済的困窮と社会的孤立）にある人、またはおそれのある人を広く受け止める。言い換えれば、制度の狭間にある人や既存の制度では受けきれない人を排除することなく受け止め、横断的な相談支援を実践する。
- ・生活困窮にある人のありようを受け止め、地域が変わることで本人が地域に居場所や活動の場を見出すように、人に対する相談支援と同時に、地域に対する総合支援（地域づくり）を実践する。
- ・一見「一般的な」相談にみえても、背景には、経済困窮や社会的孤立を抱えている人がいるため、あらゆる相談を受け止め、迅速に対応する。

2) 本人を中心に置き、一人ひとりの生活課題に対して包括的に支援する〔対個人〕

- ・生活をトータルに捉え、あらゆる生活課題について、制度の隙間なく必要な支援をコーディネートする。
- ・一人ひとりの状況に合わせたオーダーメイドの支援を行う。

3) 本人を取り巻く環境・地域に働きかけ、地域づくりを展開する〔対地域〕

- ・本人と環境・地域（フォーマルサービス・インフォーマルサポート）を一体として支援し、良好な相互関係を築く。
- ・生活困窮者の支援を通して、地域が主体的に地域づくりに取り組む仕組みを創出する。

（２）センターが持つべき機能

理念を実現するため、相談支援センターは、次の機能を持つことが期待される。なお、⑦・⑧・⑨の機能は、市町村として果たすべき役割でもあり、協働による実施が必要と考えられる。

①総合的な相談支援

従来の制度や支援システムでは十分に対応できない多様で複合化した課題を抱える人々に対し、対象別に専門機関が対応するのではなく、経済困窮や社会的孤立という観点から広く受け止める。また、生活困窮者は自ら支援を求めることができない状態にあることが多く、積極的なニーズ把握を行うことによって課題を抱える人を把握し、支援につなげるとともに、見守りなどの継続的支援までを含めた総合的な支援を展開する。

さらに、生活困窮者は疾病等により活動を制限されていることも多く、生活困窮の背景にある健康面の課題の把握に努め、必要に応じて保健センターによる支援や社会福祉法人が行っている無料低額診療事業等につなげることが必要である。

②把握・アウトリーチ

地域の生活困窮者や生活困窮に陥るおそれのある人、また本人を取り巻く環境の不安要素などを、地域の社会資源や住民等の参画を得ながら把握・アウトリーチ※し、対応する仕組みをつくる。

早期把握による予防型支援を展開することで、悪化防止につなげる。また、支援が必要な人に対し、必要な情報が効果的に伝わるような仕組みを整備する。

また、センター自らが対象者を把握するだけでなく、すでに相談窓口として先行的に取り組み、実績をあげている「よりそいホットライン」や自殺予防の電話相談などの相談事業と連携し、支援の必要な人の幅広い把握に努めることが重要である。

※「アウトリーチ」：生活上の課題を抱えながらも自ら援助にアクセスできない個人や家族に対し、家庭や学校等への訪問支援、当事者が外向きやすい場所での相談会の開催、地域におけるニーズ発見の場や関係づくりなどにより、支援につながるよう積極的に働きかける取組のこと

③アセスメント・プラン策定

最初の接触から、語りかけ、話を聞き、本人主体のアセスメントを行い、状況に応じて支援を提供するとともに、本人との協働により「自立促進（社会参加）を目指す支援計画（以下、「プラン」という。）」を策定する。プランには、本人の行動計画と支援計画をもりこみ、一定の期間ごとに評価し（モニタリング）、状況の変化に応じて修正していく。

④支援・コーディネート

アセスメントと「自立促進（社会参加）プラン」作成を通じて、本人が自立に向けて主体的に行動できるよう支援する。センターが対象者を抱え込むのではなく、地域のフォーマルサービス、インフォーマルサポートが活かされるよう、コーディネートを行う。センターとしての支援が終結した後も、地域との連携によりフォローアップし、必要に応じて声掛け、関わりを再開していく。

⑤社会資源の把握・活用、開発とそれらへのつなぎ

関係機関と地域課題を共有した上で、本人の自立に向けて、就労を含めた多様な支援プログラムを提供できるよう、社会資源の把握・活性化を促し、必要に応じ開発する。同時に、「出口」につなぐための社会参加の場づくりや、多様な働き方の場として地域の産業分野を広く捉えた「出口」の創出と、受け入れに係る企業側の理解の促進を図ることにより、働きやすい環境づくりを目指す。

評価の上、支援内容が本人に合わない場合は、積極的に関わり、必要なサービスにつなぎなおす。

また、本人や多様な支援者とともに、実践と評価を繰り返し行い、センターとしての役割を徐々に小さくする。その後も、本人の状況をフォローし、必要に応じて支援を調整する。

⑥情報のワンストップ（ハブ化）

就労に関する情報や生活支援に関わる情報など、さまざまな情報のワンストップ化を目指す。相談を目的としなくても、情報を求めてくる人が気軽に立ち寄ることができるようにする。

なお、早期把握による相談者が増加することが考えられ、こうした人たちが一般就労に至ることができるよう、就労情報のハブ化などより効果的な支援に向け、関係自治体を通してハローワークとの連携方法を検討することが必要である。

⑦データベースの整備

本人の変化や継続的な支援の方法を評価し、本人とともに成果を共有すること、支援者と情報を共有し、また、地域における生活困窮の現状を把握するために、相談・利用者の状況変化を追うことができるデータベースを整備する。データベース化については本人同意が必要である。

また、有効な支援策を共有し、エビデンスに基づくプランを作成するため、支援内容に関するデータベースを進める。

⑧地域への情報発信

地域住民や関係機関に対し、生活困窮に係る問題についての情報発信を行うことによって理解と関わりを促進し、地域の総合的な支援体制・ネットワーク強化を図る。また、専門職や行政職員だけでなく、地域住民や当事者グループ等の多様な担い手が相談・支援活動に参加できるよう働きかけ、地域の課題を地域で解決する仕組みづくりにつなげる。

⑨地域の現状把握・分析

市町村との協働により、地域の人口構造や経済構造、健康状態、社会資源などの一般的な事項の現状と経年変化、および生活困窮者の現状と経年変化等を把握し、支援の対象者像や重点課題の分析を行う。

3. センターの業務内容と業務の質の確保策

新たな相談支援事業とは、「複合的な要因などによって既存の行政機関では十分に対応できない生活困窮者を受け止め、その本人が望む自立した生活を実現するためにどのような支援が必要かを把握し、それを地域における適切なサービス、関係機関による支援につなげ、または必要に応じてサービスや支援を創り出す、等の支援を行うこと」ということができる。相談支援事業は、間口が広く、しかも、アセスメントからプラン作成・実施・評価までの一貫した支援提供のコーディネートをするため、地域のあらゆる資源との連携を組むことが必要とされる点で、極めて広範にわたる業務であると言える。

そこで、業務を適切に、効率的に進めることが求められ、以下のような取組が必要と考えられる。

(1) 年度ごとの計画作成と評価

○センターの目的などを入れた業務計画を作成し、年度の終わりに評価することが必要である。業務計画の作成には職員全員が参加し、それぞれのモチベーションの向上と参加意識を高めることが、また、毎年、評価を積み重ねることで、業務実施方法を改善し、事業の質の向上を目指すことが求められる。

○一般に、対人サービスは、構造評価、プロセス評価、成果（アウトカム）評価の3つで行われる。構造評価は、人員配置など外形的な評価であり、設置基準が守られているか、が評価の対象となる。プロセス評価は、アセスメント・プラン作成・モニタリングというプロセスが本人主体で適切に実施されているかを評価する。成果評価は、アウトカムとアウトプットの2つを含む。ここではむしろ、支援の結果、本人の目標が達成されたかというアウトカムを評価することが望ましい。例えば、就労率は、アウトプット評価の手法として使われるが、その内容を問うものではなく、劣悪な環境の職場への就労も成果とみなされるため注意が必要である。何を成果として評価するか、業務計画作成時に検討することが必要である。

○「対地域」支援に関する評価についても、上記と基本的には同様に3つの基準で行われる。中でも成果評価としては、生活困窮者のアウトリーチや受け入れ機関数や分野の拡大、当事者と地域の関係者の広がりなどを評価することが望ましい。

○評価の方法としては、外部の関係機関のメンバーにも意見を求め、自己評価のほか外からの目により客観的な業務の評価を得ることが必要である。また、評価の主体と内容は、以下のように整理することができる。

(※) 事業計画の詳細の評価については総合相談・支援プロセス WT で整理

- ・ 自己評価
- ・ 行政による評価
- ・ 相談・利用者による評価
- ・ 第三者からの評価 （支援調整会議や既存の関連する協議会が行うことも考えられる。）

○ただし、ここで気をつけるべきは、こうした評価作業のために現場で膨大な事務量が発生し、本来の支援活動に支障が生ずることにならないようにすることである。本来の仕事は相談支援であるということを忘れず、記録作成などの間接業務は極力削減・簡素化することに努めなければならない。

（２）人材育成のための研修機会の確保

- 相談支援員となる人材育成のため継続的な研修機会をセンター内外に確保することが必要である。相談支援にあたる人材には、本人主体の目線と、高い倫理観や権利擁護の意識が求められる。
同時に、現実を見つめ、不断に相談・利用者が自立できる環境への働きかけを行う実践力が求められる。
- こうした力を身につけるためには、実践現場を数多く踏み、相談・利用者の声に耳を傾けることの繰り返しのみならず、体系だった研修の仕組みを構築することが必要である。
- 実践現場の中で、実力を身に付けた相談支援員は、地域で認められることでキャリアアップが図られ、「主任（リーダー）相談支援員研修」を受講できるような仕組みを設けることが求められる。
※主任研修を受けることで主任になるのではなく、主任の力をもった人材が主任の研修を受けるような仕組みが必要である。

（３）ケース会議の定期的な開催

- ケースが多くなることで、アセスメントがおろそかになったり、利用者とのコミュニケーションが不足し、思い込みのサービス提供をしたりすることがないように、センター内のケース会議を定期的に（例えば、毎週）開催することが必要である。
- こうしたケース会議の積み重ねから、アセスメントの力を養い、また、不足する社会資源が把握でき、地域への働きかけの方向を見出すことが可能になると考えられる。
- 具体の運用については、センター内で地域の実情を踏まえ決定することが必要であるが、利用者数が多くなる場合には、報告で止めるケースと意見交換を必要とするケースなどに分類し、効率的に進める工夫が必要である。

＜センター内ケース会議の例＞

センター内のケース会議は、センターの通常業務として実施することが必要である。例えば、月２回から４回程度、全職員参加によるものとし、「問題が落ち着いており、プランがほぼ計画どおりに進んでいる」場合は「報告」のみ、「問題が表面化し、予想以外のことが起きている」場合は「15分程度の意見交換」を行うなど。意見交換の視点は、本人の状態に基づき、客観的に実施する。また、このことが担当者の能力向上につながるように、配慮することが必要である。

4. 設置に関する考え方

(1) 設置の考え方

- 新たにセンターを設置することも考えられるが、市町村にはすでに相談支援機能を有する複数の機関があることから、既存の相談支援機関の機能の拡張や複数の機関の協働により、ワンストップの新たな相談支援の機能を整備することが適当と考えられる。(主な福祉関連相談機関については、巻末資料参照)
- 支援を必要とする人のニーズを早期にキャッチすることや、相談や支援へのアクセスをできるだけ容易にするためには、相談窓口はより地域住民に近いレベルに存在することが望ましい。しかしながら、配置される人材に求められる資質や専門性のある人材配置の必要性などから、センターはある一定規模のエリア単位に設置し、地区別にサブセンターやブランチ機能を配置させるといった形も考えられる。
- 生活困窮者の状況は、社会経済の情勢や地域の経済環境に大きく左右されることがあり、一定の割合で出現するとは限らず、また、行政界を越えて移動することがある。そのため、当初はある基準でセンターを設置することとするが、3～5年程度を過ぎたところで、実情や現状の把握に基づき、見直すことが必要である。
- また、センターの設置については、制度がスタートする年度に全国一斉に開設するのではなく、地域における行政と民間による協働体制を構築しつつ、3年間程度の期間で順次開設することが想定される。

(2) 設置主体

- 特別部会の報告書において、相談支援事業の実施主体は「既に生活困窮者支援の経験やノウハウを持つ地方自治体が主たる実施主体となることが適当であると考えられる」とし、「地方自治体の中でも、福祉事務所を設置している自治体を中心とすることが考えられる」と整理されている。
- 福祉事務所を設置していない町村であっても、生活保護の一時的な対応は町村で行っていることから、福祉事務所を設置していない自治体も設置主体となり得る。
- 相談・利用者の利便性や近隣自治体との関係性に配慮しつつ、広域でセンターを設置することも考えられる。

(3) 設置・運営体制

- 主な設置・運営体制として、次の3つがあげられる。
 - ①直営 ②委託 ③直営＋委託
- 自ら運営(直営)する、または設置主体が適切と認める法人(社会福祉法人や社会福祉協議会、NPO法人等)に委託することができるものとする。

- 地域特性は異なるため、地域の課題や対象者、社会資源の状況を把握した上で、効率的な行政の確保の観点から、設置形態・方式を工夫することが求められる。
- 地域のさまざまな機関・団体と協力関係を築き、行政と民間が協働で対象者が地域で生活できるよう地域全体で支援する環境を創るものとする。

※「委託」の場合の行政の役割

- ・行政とセンターは、協働して生活困窮者一人ひとりの自立を支援するために地域の関係機関との連携体制の構築を目指すことが基本である。
- ・行政は「相談支援事業」を委託する場合でも、住民からのあらゆる相談に応じつつ、センターと連携して、その活動をサポートすることが求められる。また、センターの迅速な対応を阻むことなく、適切な支援になっているかを評価することが必要と考えられる。

（４）センターと福祉事務所等他機関との関係

１）相談支援センターと福祉事務所の関係

福祉事務所は、センターと最も密接な関係を持つと考えられるが、以下の考え方にに基づき、機能分担と連携を図る必要があると考えられる。

■福祉事務所は、引き続き生活保護業務に責任を有するが、稼働層の生活保護受給者に対する就労支援等を強化するため、その機能をセンターに移行していくことが考えられる。

- ・ただし、センターへの機能移行により、生活保護受給者に対する支援態勢が両機関で分断されることがないように、両者の連携に十分留意する必要がある。例えば、生活保護受給者については、福祉事務所の「ケース診断会議」とセンターの「支援調整会議」を合同・連携して開催することを検討するなどが必要である。
- ・また、センターの設置を含めた「自立支援（社会参加）プロセス」の構築は地域によっては漸進的・段階的に進むことが想定されるため、福祉事務所からの就労支援等の機能移行もそれに即して進めることが考えられる。（スタート段階では、入口と出口のターゲットをある程度設定することが想定され、順次広げていく方法も検討する。）

■なお、自治体によっては、行政直営のセンターとして福祉事務所と一体的にセンターを設置する形態も想定される。

２）相談支援センターと地域包括支援センターの関係

地域包括支援センターとは、高齢者に対する支援という点で関連するが、高齢者の支援については、地域包括支援センターが主たる位置づけになる。なお、自治体によっては、両センターを一体的に設置し、「全世代対応型」のセンターとして位置づける形態も想定される。

３）相談支援センターと障害者相談支援事業所の関係

障がい者に対する支援については、障害者相談支援事業所が主たる位置づけになる。なお、自治体によっては、両センターを一体的に設置するケースも想定される。

4) 相談支援センターと「若者サポートステーション」や「子ども・若者総合相談支援センター」の関係
センターは、子どもや若者支援については、子ども・若者支援機関と連携して対応する。また、自治体によっては相談支援センターと子ども・若者支援機関を一体的に設置するケースも想定される。

一方、今回の生活困窮者支援制度では、若者の就労支援のための専用の相談支援センターも検討課題にしており、そうした若者向けのセンターを設置する自治体においては、相談支援センターは若者支援と機能分担することが想定される。

5) 相談支援センターとホームレス自立支援センターの関係

両センターの関係は、ホームレス自立支援法の扱いを含めた今後の制度設計において検討される課題と考えられる。

(5) 設置基準について

1) 主な福祉関連相談機関の設置の考え方

相談支援センターが、連携を図ることが求められる主な福祉関係の相談機関（センター）の設置の考え方は、以下のものである。また、それぞれの設置数から、1カ所の機関（センター）が対象とする圏域人口数は以下のものである。（詳細は巻末資料参照）

図表Ⅱ-1 主な福祉関係機関の設置基準

名 称	設置の考え方	設置数	圏域人口概算
福祉事務所 (社会福祉法)	都道府県及び市（特別区を含む）において設置の義務化。町村は任意。	計 1,249 カ所 ・都道府県:211 ・市:997 ・町村:21 (H24.4.1)	約 10 万人に 1 カ所 (1 カ所の圏域に平均約 10 万人)
地域包括支援センター (介護保険法)	市町村の人口規模、業務量、運営財源や専門職の人材確保の状況、地域における保健福祉圏域（生活圏域）との整合性に配慮し、最も効果的・効率的に業務が行えるよう、市町村の判断により担当圏域を設定するものとする。	計 4,224 カ所 そのほか ・ブランチ:2,579 ・サブセンター:370 (H23.4 月末)	約 3 万人に 1 カ所
指定特定相談支援事業所（自立支援法）	事業所指定は、一定の指定基準を満たす事業所に対して、市町村長が指定する。	計 2,843 カ所 (H22.4 月時点)	約 5 万人に 1 カ所
児童相談所 (児童福祉法)	都道府県（指定都市を含む）に設置義務。平成 18 年 4 月からは、中核市程度の人口規模(30 万人以上)を有する市を念頭に、政令で指定する市（児童相談所設置市）も、児童相談所を設置することができる。 ・指定都市 →人口 50 万人に最低 1 カ所程度が必要であり、各都道府県等の実情（地理的条件、利用者の利便、特殊事情等）に対応して設置されることが適当	計 206 カ所 ・都道府県 178 カ所 ・政令指定都市 25 カ所 ・児童相談所設置市：3 カ所 (H23.4.1 現在)	約 50～60 万人に 1 カ所

名 称	設置の考え方	設置数	圏域人口概算
子ども・若者総合相談支援センター (子ども・若者育成支援法)	地方公共団体が子ども・若者育成支援に関する相談に応じ、関係機関の紹介その他の必要な情報の提供及び助言を行う拠点として設けられる。 ※新たに相談窓口や関係施設を設けることを一律に求めるものではなく、既存の相談機関が法の「子ども・若者総合相談センター」の機能を併せ持てば足りる	※「子ども・若者支援地域協議会」設置数 ・36 地方公共団体に設置済 (H24 年 4.1 現在)	—
ホームレス自立支援センター (ホームレス自立支援事業)	都道府県又は市区町村を設置主体とし、利用対象者及びサービス内容の決定を除き、本事業の一部を適切な事業運営が確保できると認められる社会福祉法人等に委託することができる。	全国で 11 自治体 24 施設 (定員：1,958 人) (H 23.11 月現在)	—
消費生活センター 又は消費者センター (消費者安全法)	都道府県に設置義務、市町村は努力義務。	・消費生活センター数：721 ヲ所 -都道府県：110 -政令市：31 -市区町村：576 -広域連合・一部事務組合：4 ・市区町村（政令市除く）における消費生活相談窓口（消費生活センター含む）：1,603 (H 24.4.1 現在)	※市区町村（政令市除く）における人口規模別の消費生活センターの設置状況 ・人口 5 万人以上の団体に設置率が過半数を超える（61.8%）

2) パーソナル・サポート・センターの設置状況と対応件数

①設置状況

○第 1 次プロジェクト（平成 22 年度～）と第 2 次プロジェクト（平成 23 年度～）の 19 ヲ所について、市が直営または委託元となっているのは 7 ヲ所、政令市が 4 ヲ所、府県で実施しているのは 8 ヲ所となっている。市の単位で設置している地域について概要を整理したのが次頁の表である。なお、PS センターは、設置にいたる経緯や背景・主な対象者等が異なるため、一様には比較できないという点で、留意が必要である。

○鉏路市は第 1 次プロジェクト地域であり、実施期間が平成 22 年 10 月から 24 年 3 月までの 18 ヲ月間、野田市以下は、第 2 次プロジェクト地域であり、実施期間は、平成 23 年 4 月（または 5 月）から平成 24 年 3 月までの 12 ヲ月（または 11 ヲ月）である。

○人口が 30 万人を超えると、複数のセンターが設置されており、約 13 万人から 18 万人に 1 ヲ所の PS センターを設置していることになる。

○市単位で PS プロジェクトを実施している 7 地域の平成 24 年 3 月末時点では、以下のように、人口 5～6 万人の野洲市、京丹後市は、ともに『くらし』と『しごと』の寄り添い支援センターとして窓口を 1 本化して設置している。

②対応件数

○パーソナル・サポート・センターが平成 23 年度末までに相談を受理した件数と PS が必要と判断され対応した件数を人口 10 万人対で示し、同じ表に記した。相談件数、対応件数とも最低約 34.3 人から 540.5 人と差があるが、それは各センターの設置の経緯に関係すると考えられる。

○PS センターの設置経緯は、大きくは以下の 4 つに区分することができ、センターとしては複数の目的で機能していることが多い。

福祉全般	低所得者、ホームレス等への支援
消費生活相談	多重債務、公共料金滞納など消費生活に関する相談支援
就労支援	ジョブカフェ、ジョブステーションなど就業紹介・就労支援
若者支援	若者サポートステーション等による若者支援

○各市で対応する生活相談や職業紹介等の就労支援を前身（母体）とする野洲市・京丹後市・野田市のセンターは、一般的に相談件数や対応件数が多くなる傾向にある。

図表Ⅱ-2 パーソナル・サポート・センター（市）の設置状況

（平成 23 年度末）

市	人口（人）	箇所数	委託状況	相談受理件数	人口 10 万人対	PS 対応件数	人口 10 万人対	備 考
1. 釧路市	181,169	1	NPO	134	74.0	82	45.3	
第 1 次計	181,169	1		134	74.0	82	45.3	
7. 野田市	155,491	1	NPO	202	129.9	202	129.9	
11. 野洲市	49,955	1	直営	270	540.5	270	540.5	しごと・くらし相談コーナー
12. 京丹後市	59,038	1	直営	207	350.6	167	282.9	くらしとしごとの寄り添い支援センター
13. 豊中市	389,341	3	直営・社協	819	210.4	819	210.4	「くらしかん」*だけで 666 件
14. 吹田市	355,798	2	株式会社・NPO	122	34.3	122	34.3	
15. 箕面市	129,895	1	NPO	136	104.7	136	104.7	
第 2 次計	1,139,518	9		1,756	154.1	1,716	150.6	1 ヲ所平均 190 人
*を除く	—	8		1,090	95.7	1,050	95.7	1 ヲ所平均 175 人

（人口は平成 22 年国勢調査より）

○政令市、または県単位で設置しているケースでは、以下のようになっており、1ヵ所あたりの対応件数も多くなっているが、都市部と町村部の対応件数などが不明であり、参考までに記すにとどめる。

図表Ⅱ-3 パーソナル・サポート・センター（政令市・県）の設置状況

（平成23年度末）

政令市・県	人口（人）	箇所数	相談 受理件数	PS 対応件数	備 考
2. 横浜市	3,688,773	2	787	678	
4. 福岡市	1,463,743	1	136	125	ホームレス対応
10. 浜松市	800,866	1	444	327	
16. 大阪市	2,665,314	2	149	119	ホームレス対応
3. 京都府	2,636,092	1	268	143	
5. 沖縄県	1,392,818	1	659	659	
6. 岩手県	1,330,147	2	485	335	
8. 長野県	2,152,449	1	777	777	
9. 岐阜県	2,080,773	1	252	252	
17. 島根県（*）	717,397	1	166	110	松江市在住者がほとんど
18. 山口県	1,451,338	1	329	329	
19. 徳島県	785,491	1	254	254	

*松江市：208,613人（平成22年国勢調査）

3)「相談支援センター」設置基準の考え方

概ね人口 10 万人に 1 ヲ所程度の設置を基準にすることが考えられる。

①人口規模を目安にすると、以下のように考えられる。

- PS センターの取組から、人口 10 万人から 18 万に 1 ヲ所程度のセンターを設置し、人口 5 万人から 10 万人以下の場合は、多様な相談窓口を 1 ヲ所に集約することが考えられる。
- 人口 5 万人以下の場合、共同（広域）設置が考えられる。
- 政令指定都市など人口規模が大きな場合、複数区で 1 ヲ所、または区単位で 1 ヲ所の設置が考えられる。

②相談・利用者の状態像から、既存の相談機関との連携や一体的設置が重要であることから、以下のように考えられる。

- 生活保護や生活保護ボーダーへの対応と連携することを想定すると、福祉事務所と同様の考え方（同様の圏域単位）でセンターを設置することが考えられ、高齢者の社会的孤立をはじめとする複合的課題と連携することを想定すると、地域包括支援センターと同様の基準でサブセンターを設置することが考えられる。
- 福祉事務所と同程度の範囲で設置することとすると、人口概ね 10 万人に 1 ヲ所程度の設置が想定される。

③地域の実情に応じた設置の考え方の整理が必要である。

- 市町村によって、社会経済環境は異なり、また、生活困窮者の状況も異なることから、上記を設置の基本的な考え方とするものの、地域の実情に応じて、市町村の判断によるものとする。
- 一定期間の取組後に、理念の実現や機能の発揮状況を評価し、対象者数、業務量等を勘案したうえで、市町村ごとに設置基準、設置数を見直すものとする。

4) 設置のパターン

以上を踏まえて、また、先進的に類似の活動をしている地域を参考に設置のパターンを模式化すると、以下の 6 つが考えられる。しかし、それ以外のパターンもあり得ることから、地域で実践していく中で模索することが必要である。

【参考】設置パターンのイメージ（例）

	A) 行政の直営によるワンストップ体制	B) 拠点（地域包括支援センター等）と生活圏ランチによる相談体制	C) 民間団体等への委託
イメージ			
特徴	・市町村の既存の相談体制を整備し機能を強化（新たに相談窓口を設置するよりも効率的） ・直営のため、自治体内部組織との連絡調整、連携を円滑に行うことができ、各担当課等において生活困窮リスクの高い人の早期把握とワンストップでの支援が可能。 ・市民にとって安心感があり、わかりやすい。 ・全国どこでもある。※庁内の横断的連携 ・窓口が役場1ヵ所なため、アクセスしやすさから小規模の市町村での展開が想定される。 ・消費生活センターと併設・連携もあり。	・地域包括支援センターや、福祉事務所、障害者相談支援事業所、障害者就労・支援センター等の既存の相談センターに新たな人員を配置し、全世代対応型に組み替える。 ・既存のノウハウや専門人材を活用した効果的、効率的な運営が可能。 ・中核的拠点は直営とすることで、自治体内部組織との連携・調整をスムーズに行う。 ・住民の生活圏に近いエリアにはランチを配置し、身近な相談窓口や見守り機能を確保。	・生活困窮者の相談支援が可能なノウハウや人員体制、ネットワークを有する民間団体が総合相談拠点を開設。（市町村の委託を想定） ・センターを運営する既存団体が、専門支部（支所）やエリア別サテライト等を有する場合もあり、広域的展開も可能。それらに加え地域の関係機関と緊密な連携により幅広い支援を展開。 ・既存団体に支所やサテライトがない場合、支援はもとより把握の段階で、関係機関からのリファー（紹介）が中心となると考えられ、地域との信頼関係と機能分担が不可欠。
事例	■滋賀県野洲市（人口：約5万人） ・市民部市民課市民生活相談室が中核となり連携体制を構築。困窮者の早期把握において不動産管理会社等の民間企業とも協力。 ■岩手県盛岡市（人口：約28万人） ・市役所内での横断的連携体制とともに、消費生活センターが市民の相談窓口。信用生協が立ち上げた生活再建支援を担うNPOとも連携。	■静岡県富士宮市（人口：約14万人） ・地域包括支援センターに新たな人員を配置し機能を強化（全世代対応型に）。新たな相談窓口を設置するよりも包括センターのノウハウを活用することにより効果的、効率的な運営が可能。 ■長野県茅野市（人口：約5万人） ・市内4つの区域「保健福祉サービス地域」を設定し、「保健福祉サービスセンター」を開設。センターが住民の身近ななんでも相談窓口となり、市役所内で高度で専門的なケースに対応。	■沖縄県PSC（対象：沖縄県全域） ・労福協が委託を受け、県全域に展開。労福協のもつネットワークや専門ノウハウにより、スムーズで幅広い連携と支援を可能にしている。 ■神奈川県横浜市（対象：横浜市、神奈川県内） ・子ども、若者、女性・DV、外国人、ホームレス等の支援を展開してきたNPO、専門家が連合によりPSCを形成。生活、仕事、住まい、経済的困窮、家族、心身などにさまざまな課題を抱える人の支援を行う。

	D) 複数の自治体を広域的にカバーする相談体制	E) 行政との連携のもと地域福祉ネットワークによる体制（センターを設置しないタイプ）	F) 1つの総合相談拠点に関係機能を集約したワンストップ体制
イメージ	委託＋複数市町村による広域共同設置 委託 中核的拠点（NPO、社会福祉法人等） 連携 福祉事務所 福祉事務所 地域包括等 地域包括等 A 町 B 市 C 町	都道府県・市町村 ネットワークの運営を社協等に委託 地域ネットワーク会議 行政担当部局、社会福祉協議会、地域包括支援センター、福祉施設・センター、保健所、消防・警察等の多様な関係機関により構成 連携 CSW CSW CSW CSW …… 地域住民に身近なエリアごと	都道府県・市町村 拠点整備 直営または委託 総合相談拠点（センター） 生活相談・住居支援（NPO 等） ハローワーク（労働局派遣） 住居資金・生活資金貸付（社協） ジョブステーション（市派遣） など
特徴	・都道府県が複数自治体ごとに1カ所の総合相談センターを置き、広域地域をカバーする。 ・単独では相談センターの設置が難しく、かつ、適切な民間委託先がない小規模自治体では、複数市町村と共同で一法人に委託することが考えられる。 ・カバーする圏域の考え方としては、人口や交通機関を考慮することとして、例えば、医療圏や保健福祉圏などを参考にしてエリアを設定する。	・センターを設置せず、CSW や養成訓練を受けた住民ボランティアサポーター等を生活圏域に配置し、身近な相談を受ける。 ・把握されたケースについて、地域で解決するため、関係機関で構成されるネットワーク会議等を設置し、解決策を検討・展開する。 ・民間活用型で、地域が人口規模や社会資源の実情に応じたさまざまな展開が可能な設置形態。 ・一方、相談支援員の育成が肝となるため、体制構築に時間がかかる可能性がある。	・生活困窮者に必要な相談体制や支援サービスのワンストップ化を図るため、自治体が直営または委託により、総合相談拠点を整備。 ・1カ所の拠点に、生活や就労等に必要機能を集約することにより、相談者にとって利便性の高い仕組みとなる。 ・民間委託のみで構成する場合のほか、直営＋自治体で担いきれない部分を民間委託という方法も考えられる。 ・整備や人員体制予算等から大都市での展開か、複数自治体による共同設置（集約型）を想定。
事例	■千葉県市川市・浦安市（圏域人口：64 万人） ・千葉県中核地域生活支援センター「がじゅまる」では、2つの自治体にまたがり、各地域の福祉事務所や社会資源とつながり、総合相談を主として実施している。（相談を受け止め、他機関につなぎ、支援体制を構築するまでの移行支援が中心）	■豊中市社会福祉協議会（人口：約 39 万人） ・総合的な相談支援センターを設置しない事例であるが、「制度の狭間」に取り組み、民間活用型ながら行政との連携が緊密であり、かつ社会資源の開拓も視野に入れる参考例。	■東京チャレンジネット（対象：東京都全域） ・東京都が1カ所の窓口を集約し、民間法人に委託又は補助して、居住支援、生活支援、就労支援、貸付を広域的に取り組む。 ■「ライフ&ジョブカレッジ京都」（対象：京都市全域他） ・生活困窮者に対し、仕事の相談から住まいや生活などの相談を、ワンストップで支援する。一人ひとりの状況に応じた、マンツーマンによる就業支援も実施。

(6) センターの業務

- 相談支援業務に携わる「相談支援員」を1名以上配置することが必要である。
- 相談支援員は、その専門性と総合性から、一定の研修を受けることとする。
- また、継続的な研修やOJT、さらに自己研鑽により、レベルアップを図ることが必要である。
- センターにおける業務内容と職員配置の考え方は、以下のとおりである。

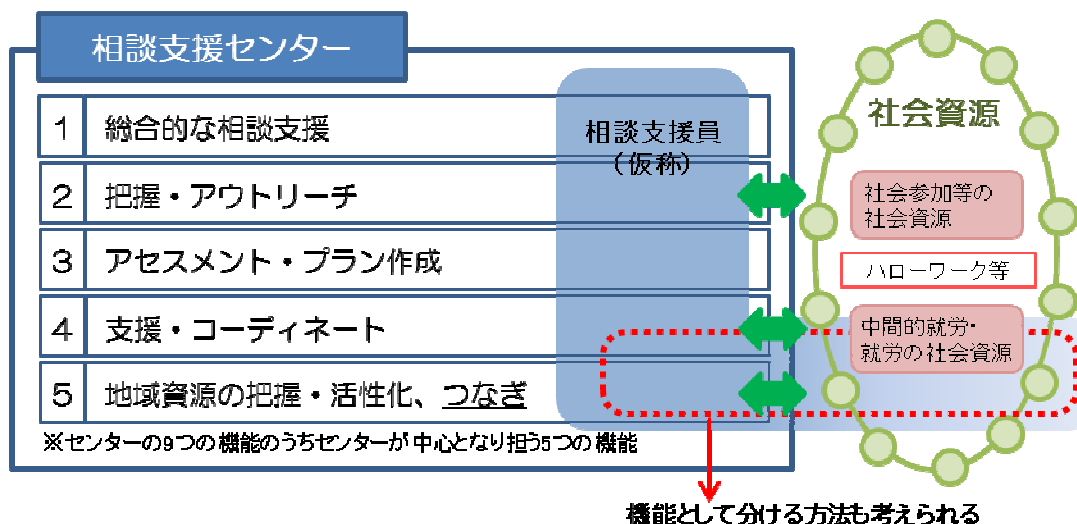
1) 相談支援業務

- 相談支援センターは、「自立促進（社会参加）プロセス」を展開するため、地域との協働により、把握・アウトリーチからアセスメント・プラン作成、支援・コーディネート、社会資源へのつなぎ、必要に応じて社会資源の創出にかかわる等の業務を担う。
- その中で、プロセスの中軸となる、把握・アウトリーチにより相談に結びついた人のスクリーニング、アセスメント・プラン作成、それを通じた支援・コーディネートは、一定の研修を終えた相談支援員の業務である。（詳細は、第Ⅲ章参照）

2) 地域づくり・地域連携業務

- 個々の自立に応じた「出口」にあたる就労や社会参加の場などにつなぎ、必要に応じて創出することは、プロセスの展開において重要な要素であり、センター職員が担うべき業務と言える。
- 社会資源との連携においては、本人に合った支援の把握・発掘（社会資源は存在しているが連携されていない状況にあるのでセンターから見た場合の掘り起し）、活用（具体的な活動の場として機能させる）、必要に応じて創出（必要な機能や場の提案と企画、実行部隊の形成など地域への働きかけ、自ら創り出すこともある）の3つの役割がある。
- そのため、相談支援員は、環境・地域（フォーマルサービス・インフォーマルサポート）に働きかけ、良好な相互関係を築いておく必要がある。
- また、支援調整会議に参加する支援者と一緒に社会資源との連携を強化することが必要である。
- センターの規模や人員数によっては、相談支援業務と連携を図りつつ社会資源の発掘・創出等の業務を機能分化して取り組む方法も考えられる。

図表Ⅱ-4 センターの業務



- 「地域づくり・地域連携業務」の主な内容として、以下のようなことがあげられる。センターとして、日頃から地域との接点・関係づくりを積み重ねるとともに、支援調整会議等を通じて地域の支援者とともに実践し、つくり上げていくことが重要である。

＜就労先（一般企業・事業所等）の開拓＞

- 就労が可能な相談・利用者に対しては、できる限り本人の希望や特性にあった企業を探し出し、マッチングしていくことが期待される。
- これまでの先行事例をみると、電話や訪問による企業への営業活動、起業経営者が集まる交流会等でのネットワークづくり、商工会議所や商工会等へのアプローチによる地元企業の人材ニーズの発掘など、さまざまな取組が行われている。
- こうした取組においては、i) 就労を目指す本人の状況・特性・強み等をうまく切り出して事業所のニーズと合わせる、ii) 企業側に対して、人材不足、業務改善などの経営相談にのりながら、生活困窮者の受け入れに対する経営面のメリットを提案する、iii) 就労や短期雇用、実習等が決定した後も、就労継続・定着支援と受入側のフォローアップをきめ細やかに行う、といった工夫を行うことにより成果をあげている。
- 以上のような取組を実践するために、相談支援員は、福祉分野に限らず、ハローワークの就労支援ナビゲーターや企業経営者・企業退職者、地域づくりの実践者など多様な人的資源と連携することが求められる。
- また、スタッフの得意分野に応じて、相談支援と就労先の開拓担当を分けることも考えられる。こうした場合でも、双方の動きを常に意識し、両輪となって本人に合った一体的な支援を提供できるよう、組織としてのマネジメントが重要である。

＜「中間的就労」の場の確保＞

- 相談・利用者の状況によっては、まず日常生活リズムの回復や社会生活技能の習得、就労に向けた意欲の醸成等が必要であるなど、直ちに一般就労が難しい、あるいは一般就労を最終目標とすることが困難な場合も考えられる。
- 現状では、一般就労以外の就労機会が限られており、一人ひとりのニーズやスキルに合わせた場を確保するためには、授産施設や小規模作業所等の福祉分野の活用とともに、民間企業を含め、商工会（商店街）、農林水産業、NPO・社会的企業等のさまざまな分野からの協力が不可欠である。
- センターでは、中間的就労の場として活用しうる社会資源にアンテナを張り、個々に応じた適切な場の確保に向けて、受入先との調整を行うこと、またときには中間的就労の場の創出を企画することが期待される。
- 新たな受け皿の創出に向けては、特別部会報告書においても、立ち上げ支援や税制優遇措置等、また社会的企業の起業を通じた生活困窮者の支援など、社会全体の力を借りた形の支援が必要としている。まさに、地域活性化や雇用創出など地域全体の枠組みの中に生活困窮者の支援を組み込んでいく仕組みが必要と考えられ、支援調整会議等による政策提言などを積極的に検討していくことが重要である。

＜さまざまな社会参加の場づくり＞

- 就労の場と同様に、インフォーマルな仲間が集う場、あるいは働くことが難しい人が地域で社会的役割を発揮できる場として、サロン、コミュニティカフェ等の居場所での交流や、社会参加による自己有用感の醸成等につながる社会的活動プログラムなどが必要である。
- 地域には、高齢者サロンや地域サロンを地域の居場所として開設を支援しているところも多く、支援者を限定しない動きも出てきている。今ある場を誰でも気軽に訪れることができる場として活用していくことも期待される。
- 支援を受けていた人が、同じような立場にある人・仲間が気軽に訪れ、相談や交流できる場をつくり、ピアサポート活動を行うということも考えられ、こうした地域の動きを支援していくことも重要である。
- また、社会参加の活動としては、自立支援プログラムにおいて各地で展開されているように、公園管理（清掃や花壇の植え替え等）や農園ボランティア、リサイクル分別作業等、小さくても地域に貢献できる作業がさまざま存在する。行政や市民団体・NPO等とのさまざまな関係者と連携し、生活困窮者の社会参加の場として活用するため調整していくことが重要である。

＜地域で支えるキーパーソンの把握と連携＞

- 個々の自立に向けた支援プロセスでは、相談支援センターのコーディネートを受けつつ、本人が自ら暮らす地域において、他者との関係性の中で生きる力を培い、自らも地域の中で役割を果たしていくことができるつながりを作っていくことが重要である。
- 本人の悩みを聞き相談にのり、必要に応じて地域の関係機関・人につなぐなどして地域との媒介になる、また本人の状況を見守る、といった継続的に本人の自立を支える「地域のキーパーソン」を把握し、連携する。

＜地域への情報発信＞

- 支援を必要とする人を支援プロセスにつなぎ、また、関係機関や地域住民に対して生活困窮やセンターの役割の理解を深めるため、地域への情報発信を行うことが必要である。
- 支援を必要とする人に相談支援センターの存在・役割を知ってもらうため、アウトリーチの一環として、パンフレット、ホームページ等による情報発信を積極的に行う必要がある。例えば、日常生活場面において目につきやすい場所に広報媒体を設置する、生活困窮の可能性のある層に届きやすい場での出張相談会を実施する、当事者グループと連携するなど、あらゆる工夫を展開し、有効な方策を見出していく。
- 関係機関や地域住民に対しては、生活困窮課題に対する理解を求めるとともに、地域づくりに発展させるため、センターへの相談や支援調整会議等において把握された地域の生活困窮に対する課題について、地域住民を含めた多様な担い手とともに具体的な解決方策を考えていくことが重要である。そのため、行政や関係機関・団体等と協働により、生活困窮者支援の社会的意義や、実際の支援事例に基づく成果等を地域の広報やセミナー等を通じて発信し、地域住民の学習機会・啓発につなげる。
- 全国の相談支援センターからの情報は、専門の研究機関（設置予定）において収集・蓄積

され、個別支援から地域の社会資源の活用方策等のさまざまなデータとして分析が行われる。こうしたデータ分析結果を活用し、地域住民に対して生活困窮や支援の実態、地域の特性・課題等について、わかりやすく伝え、生活困窮者問題に対する関心を高めていくことが重要である。

- 生活困窮の問題は、最悪の場合、孤立死や自死に至るケースがあり、こうした事態を起こさないようにすることが最大の課題であるが、万が一起こってしまった場合にも、目をそらすことなく、できる限り正確な情報をもとに、地域住民とともに現状と課題を話し合う機会を設け、対応方法を話し合うことが求められる。また、他の地域で起きたことであっても、身近な地域にも起こりうる問題ととらえ、真摯に受け止めることが必要である。こうした状況を受け止め、それぞれができること、連携の方法を具体的に検討することが地域における有効な仕組み創りにつながるものと言える。

(7) 人員体制

- 1人の職員による判断ミスや相談の抱え込みを防ぎ、対象者から職員への暴力等の予防等が必要な場合もあり、単一ケースに対しても、2人以上の体制、あるいは1人対1人の対応であっても、管理者など必ず他の職員も常に情報共有がなされ、1人だけが抱え込む状況を防ぐ人員体制と仕組みを確保しておくことが必要である。
- 特に、経験年数の少ない職員に相談支援業務を担当してもらう場合には、ある程度経験・技能を有する職員とペアで対応するといったことが可能な人員を確保することが望ましい。
- 相談支援に携わるとともに、困難事例への対処や、組織内でのスーパービジョンの実践などを行う役割が必要である。（「パーソナル・サポート・サービス」モデル・プロジェクトでは、そのような役割を担う人材としてCPS（チーフ・パーソナル・サポーター）を配置）
- 職員の配置の考え方は以下のように整理される。

図表Ⅱ-5 職員配置の考え方

職制	機能・役割	配置の考え方
センター長	センターの管理・運営 職員の教育研修の提供	・既存の相談機関に併設の場合、兼務も可能 ・委託の場合、当該法人の責任者が兼務も可能
相談支援員	相談支援業務	・支援プロセスに基づき、専門的・総合的に利用者にかかわる研修を修了した者 ・今後、地域で想定される相談・利用者の把握・推計等により、配置人数を決定 ・スーパーバイザーとしての能力を持った人材も配置することが望ましい
	地域づくり・地域連携業務	・相談支援と密接にかかわる業務であり、社会資源の把握・活用・創出を含む連携を図る業務 ・センターの規模や人員数によっては、相談支援業務と機能を分けることも考えられる ・福祉分野以外からも人材発掘

類似の相談支援業務における職員の配置等（参考）

- ・地域包括支援センター
1号被保険者3,000～6,000人ごとに、保健師等1、社会福祉士等1、主任介護支援専門員等1を配置
- ・居宅介護支援事業所
常勤の「管理者」（介護支援専門員との兼務は可能）1名、「介護支援専門員」を1人以上配置
- ・障害者自立支援法に基づく指定地域相談支援
（地域移行・定着支援担当）
事業所ごとに専従の者を配置－管理者、相談支援専門員、地域移行推進員（仮称）
相談支援専門員は、自ら地域相談支援を実施する他、地域移行推進員（仮称）への助言指導等を行う責任者としての役割。（地域移行推進員（仮称）について、資格や経験を問わない）
- ・「パーソナル・サポート・サービス」モデル・プロジェクト
パーソナル・サポート・サービスにつながりうる実践活動について5年程度の経験を持つ者が主力（「パーソナル・サポーター」（PS））となり、経験年数の少ない者（「アシスタント・パーソナル・サポーター」（APS））を指導しつつ、5年以上の経験を持ち地域のコーディネーター役を果たす存在（「チーフ・パーソナル・サポーター」（CPS））がスーパーバイズする形で、当事者の状態に応じてチーム編成を組んで実施

(8) 相談支援員 1 人あたりの相談支援件数について

センターの設置箇所と相談支援の人員体制は、合せて検討することが必要である。

1) 主な福祉関連相談機関における職員配置の考え方

主な福祉関連の相談支援機関の人員配置の考え方と基準が定められているものを整理すると、以下のようである。基本的には対象者数や地域人口に応じた人員体制がとられることになっている。

図表Ⅱ-6 主な福祉関連機関における職員配置の考え方

名 称	主な配置職員	配置人員数
福祉事務所 (社会福祉法)	社会福祉法第 15 条に基づき、次の職員を配置。このほか、老人福祉の業務に従事する社会福祉主事、身体障害者福祉司、知的障害者福祉司などが配置されている福祉事務所がある。 ①所の長 ②指導監督を行う所員 (社会福祉主事) ③現業を行う所員 (社会福祉主事) ④事務を行う所員	所員の定数は、地域の実情にあわせて条例で定める。ただし、 <u>現業を行う所員の数は、各福祉事務所の被保護世帯の数に応じて標準定数を定める。</u> <現業員標準定数/追加すべき定数> ・都道府県 被保護世帯が 390 以下の場合：6 /65 を増すごとに：1 ・市（特別区） 被保護世帯が 240 以下の場合：3 /80 を増すごとに：1 ・被保護世帯が 160 以下の場合：2 /80 を増すごとに：1
地域包括支援センター (介護保険法)	原則として、 ①保健師 ②社会福祉士 ③主任介護支援専門員 を置くこととする。 ※3 職種の確保が困難である等の事情により、この人員によりがたい場合には、これらに準ずる者を配置することも可能。	専らセンターの行う業務に従事する職員として、 <u>センターが担当する区域における第一号被保険者の数がおおむね 3,000 人以上 6,000 人未満ごとに置くべき員数は、保健師、社会福祉士、主任介護支援専門員（これらに準ずるものを含む）それぞれ各 1 名とされている。</u> ただし、施行規則第 140 条の 52 第 1 項第 3 号に掲げる場合（注1）、以下のとおりとすることができる。 ・概ね 1,000 人未満：保健師等・社会福祉士等・主任介護支援専門員等のうち 1 人または 2 人 ・概ね 1,000 人以上 2,000 人未満：保健師等・社会福祉士等・主任介護支援専門員等のうち 2 人 ・概ね 2,000 人以上 3,000 人未満：専らその職務に従事する常勤の保健師等を 1 人及び専らその職務に従事する常勤の社会福祉士等・主任介護支援専門員等のいずれか 1 人
指定特定相談支援事業所 (自立支援法)		指定相談支援事業所で業務に従事する数：8,012 人 うち相談支援専門員：5,465 人 ピアカウンセラー：848 人 ※指定相談支援事業所：2,843 事業所 (H22.4 月時点) 障害者相談支援事業の実施状況等の調査結果について（平成 23 年 4 月 13 日 厚生労働省社会・援護局障害福祉保健部）
居宅介護支援事業所 (介護保険法)	介護支援専門員	利用者の数が 35 又はその端数を増すごとに 1

名 称	主な配置職員	配置人員数
児童相談所 (児童福祉法)	児童相談所の規模は、人口 150 万人以上の地方公共団体の中央児童相談所は A 級、150 万人以下の中央児童相談所は B 級、その他の児童相談所は C 級を標準とする。 所長、次長（A 級の場合）及び各部門の長のほか、次の職員を置く ①C 級－教育・訓練・指導担当児童福祉司（スーパーバイザー）、児童福祉司、相談員、精神科医、児童心理司、心理療法担当職員、その他必要とする職員 ②B 級－C 級に定める職員のほか、小児科医、保健師 ③A 級－B 級に定める職員のほか、理学療法士等（言語治療担当職員を含む）、臨床検査技師	・配置される職員数については、地域の実情、各児童相談所の規模等に応じて適正と認められる人員とする。 ・教育・訓練・指導担当児童福祉司（スーパーバイザー）は、児童福祉司及びその他相談担当職員の職務遂行能力の向上を目的として教育・訓練・指導に当たる児童福祉司であり、相談援助活動において相当程度の熟練を有している者でなければならない。教育・訓練・指導担当児童福祉司（スーパーバイザー）の配置の標準は児童福祉司おおむね 5 人につき 1 人とする。 ・業務に支障がないときは、職務の共通するものについて、他の相談所等と兼務することも差し支えない。 ・一時保護所関係職員は、別途所要の人員を配置することとする。
ホームレス自立支援センター (ホームレス自立支援事業)	3 つの種別^(注 2)に応じた職員を配置 ①通常型： 施設長、事務員、生活相談指導員、嘱託医師、看護師、職業相談員 ②サテライト型：宿日直員 ③小規模型：通常型に準ずる	－

(注 1) 次に掲げる場合、例外障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言基準

- ①第一号被保険者の数がおおむね 3,000 人未満の市町村に設置する場合
- ②市町村合併があった市町村又は一部事務組合若しくは広域連合で、原則の基準ではセンターの運営に支障があると運営協議会において認められた場合
- ③人口規模にかかわらず、地理的条件その他の事情を勘案して、特定の生活圏域に 1 のセンターの設置が必要であると運営協議会において認められた場合

(注 2) センターの種別は、利用定員等に応じて、次のとおりとする。

①通常型

利用定員が原則 50 人以上の施設。ただし、地域の実情等を踏まえ、本事業が効果的に実施できる場合には、利用定員を 30 人以上とすること、又は、通常型のほかに、サテライト型のセンターを設置することができる。

②サテライト型

通常型と一体的に管理運営を行う施設であって、利用定員が 30 人未満のもの。ただし、概ね 10 人以上の利用定員を有するものとする。

③小規模型

利用定員が 10 人以上 30 人未満の施設（②のサテライト型を除く。）。ただし、地域におけるホームレスの数等を踏まえ、本事業が効果的に実施できる場合に限り、設置することができる。

2) PSセンターにおける職員配置と相談件数

①PSセンターの人員配置

- PSセンター19ヵ所の相談件数とPSによる支援件数、及び人員配置を以下の表に整理する。
- 人員としては、パーソナル・サポート・サービスにつながりうる実践活動について5年程度の経験を持つ者が主力「パーソナル・サポーター」(PS)となり、経験年数の少ない者「アシスタント・パーソナル・サポーター」(APS)を指導する。また、5年以上の経験を持ち地域のコーディネーター役を果たす存在「チーフ・パーソナル・サポーター」(CPS)がスーパーバイズする形で、当事者の状態に応じてチーム編成を組んで実施されている。

②相談件数

- p30「2) パーソナル・サポート・センターの設置状況と対応件数」でも述べたように、人口規模のみならず、PSセンターの設置の経緯により、相談件数が異なるため、一様には比較できないという点で、留意が必要である。
- 第1次プロジェクト(約18ヵ月)で約2,000件、第2次プロジェクト(約12ヵ月)で約4,500件の相談受付件数となっている。大雑把に12ヵ月に換算すると、
($1,984 \times 12 / 18 + 4,369$) 5,692人となり、人口10万人対では25.5人と算出される。

③PSによる支援件数

- CPSが全体ケースを見渡し、個別相談にあたるのはPS・APSである場合が多いため、1人当たり件数はPS・APSをもとに算出した。
- PS・APS 1人当たり対応件数は、求職者の総合相談窓口の機能を兼ね、かつ人口約15万人に對し対応人員が2名と少ない野田市の202.0人、また市役所市民生活相談室にしごと・くらし相談コーナーを開設している野洲市の135.0件を除くと、7.6人から55.5人まで幅がある。平均すると、1次プロジェクトで25.2人、2次プロジェクトで24.2人となり、同水準の件数である。

留意点

- ・ パーソナル・サポート・サービス・モデル事業は、制度化に向けた課題を検討することを目的として試行されたものである。
- ・ このため、支援プロセスに重点が置かれており、対象地域の範囲や対象者数、センターの実施体制・規模などは、モデル実施するための計画上の設定となっている。
- ・ モデル地域においては、事業を実施している中で徐々に認知が広まり、利用者が相談待ちとなっている状況や、支援を必要としている人がいることが把握されても、モデル事業としての限られた予算・人員体制内では十分なアウトリーチ活動や対応ができていない状況などがある。
- ・ 以上のことから、PSセンターから算出される実績値が、本来想定される利用対象者に対して万全の体制で実施されているものではないことに留意する必要がある。

図表Ⅱ-7 PSセンターにおける職員配置と相談件数

(平成23年度末)

	No	実施地域	人口規模	相談 受理 件数	PS 対 応件 数	事業主体	GPS (人)	PS (人)	APS (人)	他 (人)	PS・APS 一人 当たり件数
1次	1	北海道 釧路市	181,169	134	82	地域PSC えにい	1	3	5		10.3
	2	神奈川県 横浜市	3,688,773	651	542	生活・しごと∞ わかもの相談室	4	7	14		25.8
				136	136	k2	4	4	3		19.4
	3	京都府	2,636,092	268	143	京都府PSC	1	2	2		35.8
	4	福岡県 福岡市	1,463,743	136	125	福岡絆プロジェクト共同事業体	4	2	10		10.4
	5	沖縄県	1,392,818	659	659	就職・生活支援PSC	1	6	9	1	43.9
	1次計		9,362,595	1,984	1,687		15	24	43	1	25.2
2次	6	岩手県	1,330,147	444	297	これからのくらし 仕事支援室	1	2	6		37.1
				41	38	県南地域PSC	1	1	2		12.7
	7	千葉県 野田市	155,491	202	202	野田市求職者総合支援センター	1	1	0		202.0
	8	長野県	2,152,449	777	777	ながのPSC	1	4	24		37.1
	9	岐阜県	2,080,773	252	252	岐阜県PSC	1	4	13		14.8
	10	静岡県 浜松市	800,866	444	327	浜松市PSC	1	2	8		32.7
	11	滋賀県 野洲市	49,955	270	270	しごと・くらし 相談コーナー	1	2	0		135.0
	12	京都府 京丹後市	59,038	207	167	「くらし」と「し ごと」の寄り添 い支援センター	1	2	2	2	41.8
	13	豊中市	389,341	86	86	豊中市PSC	1	2	12		6.1
				666	666	豊中くらしかん PSC	0	12	0		55.5
				67	67	豊中市社会福祉 協議会PSC	1	1	6		9.6
	14	吹田市	355,798	84	84	PSC すいた	1	2	0		42.0
				38	38	サポートス ペース赤レンガ	1	2	3		7.6
	15	大阪府 箕面市	129,895	136	136	PSC 箕面中央	1	3	4		19.4
	16	大阪府 大阪市	2,665,314	78	48	社会福祉法人大 阪自彊館	1	4	2	1	8.0
				71	71	NPO 法人釜ヶ 崎支援機構	0	4	4		8.9
	17	島根県	717,397	166	110	島根県PSC	1	4	1		22.0
	18	山口県	1,451,338	329	329	PSC やまぐち	1	6	9		21.9
	19	徳島県	785,491	254	254	PSC とくしま	1	3	7		25.4
	2次計		13,123,293	4,612	4,219		17	61	103	3	25.7
	2次計 (野田,野洲市除く)		12,908,764	4,203	3,850		15	58	101	3	24.2

※第1次プロジェクトは、約18ヵ月間、第2次プロジェクトは、約12ヵ月間の相談受付件数である。

※以下の点で留意することが必要：①相談者の生活困難な状態像は地域によって異なる、支援手法も異なる、②プロジェクトの受け皿機関や実施体制が地域によって異なる、③対応件数は、プロジェクトに関わるスタッフ数に規定され、ニーズの大きさととらえることはできない。

④横浜市「横浜パーソナル・サポート・サービス 生活・しごと∞わかもの相談室」におけるタイムスタディの結果

○「横浜パーソナル・サポート・サービス 生活・しごと∞わかもの相談室」では、2012年7月に業務量を分析するためのタイムスタディを実施しており、より正確に1人あたりの担当件数を試算することができる。なお、当該相談室においての相談業務においては、原則2名体制で行っている。

○タイムスタディの結果

- ・直接の「相談対応」に37.8%、相談対応に付随する業務に32.0%を費やしており、合計すると、約7割を個々の相談に関連する業務に従事している。
- ・1ヵ月あたり相談1件あたりの従事時間は1時間32分となっている。実際には、PSが1人から3人で対応し平均1.5人であるので、相談1件あたりの対応時間は58分と1時間弱である。

図表Ⅱ-8 タイムスタディの結果

	延件数	時間	%	相談1件あたりの 従事時間
相談対応 ^{注1}	649	1001 : 50	37.8	1 : 32
相談対応の付随業務 ^{注2}		846 : 48	32.0	
その他の業務 ^{注3}		798 : 59	30.2	
合計		2647 : 37	100.0	

注1：来所相談、同行・訪問相談、電話相談

注2：相談記録作成、ケースカンファ、連絡調整、調査・資料作成など

注3：研修・出張、事務補助、全体会議、その他など

○相談方法と実人数

- ・インテークのみの件数は、18件で全体の7.4%となっている。
- ・来所相談が件数の約6割を占めているが、係る時間は全体の7割以上となっている。
- ・同行・訪問相談は件数の8%であるが、係る時間は全体の約2割となっている。
- ・インテークのみを除くと、1人あたり相談回数は、月平均2.8回となる。

図表Ⅱ-9 相談方法

	延件数	実人数			合計時間
		総数	継続	インテークのみ	
来所	392	189	186	3	755 : 50
同行・訪問	50	46	41	5	206 : 10
電話	207	102	93	9	39 : 50
合計	649	244	226	18	1001 : 50

○1人あたり担当件数

- ・7月の開所日数は、24日。実人数は、常勤1名、非常勤9人。常勤の勤務時間は、9 : 30から18 : 00、1日7.5時間、常勤換算で、PS1人の7月の従事時間が180時間となる。
- ・PS1人あたり1ヵ月の担当件数は、244人／2647:37（全PS時間）／180（PS1人時間）＝16.6人と試算される。

（資料：鈴木委員提供資料をもとにHIT作成）

⑤千葉県「中核地域生活支援センター」における相談件数

○平成 23 年度の相談件数等をみると、以下のようである。

- ・1 年間の延相談件数は、86,218 件で、うち電話・メールが最も多いが、訪問による相談が 26.1%であり、状況に応じては、自宅の掃除や通院同行といった生活支援も実施しており、寄り添い方の支援を重視していると言える。

図表Ⅱ-10 相談件数

	延件数	割合 (%)
来所	5,449	6.3
訪問	22,510	26.1
電話・メール等	57,842	67.1
その他	417	0.5
合 計	86,218	100.0

- ・そのうち、新規の相談が実人数で 2,602 件（人）となっており、そのうち約 6 割近くが 1 ヶ月以内に相談を終了、3 ヶ月以内では 7 割以上が終了となっている。

図表Ⅱ-11 新規相談者の終了までの期間（n=2,602）

終了までの期間	%
～1 ヶ月	57.8
～3 ヶ月	14.9
～6 ヶ月	10.8
～1 年	10.3
1 年以上	5.1
不明	1.1
合 計	100.0

○平成 23 年度、相談業務にあたった職員は、常勤換算で 69 人（23 年度末現在）であり、1 人あたり 1 ヶ月平均の延相談件数は、以下のよう試算される。

$$86,218 \text{ 件} / 12 \text{ 月} / 69 \text{ 人} = 104.1 \text{ 件}$$

○1 人あたりの相談件数には差があるが、月に 2 回から 4 回程度とすると、1 月当りの相談支援担当者数は、概ね 26 人から 52 人程度の間と想定される。

（資料：「千葉県中核地域生活支援センター活動白書 2011」より HIT 作成）

3)「相談支援センター」配置検討にあたっての1人あたり相談支援件数

- 相談・利用者の相談内容や本人の課題の複合状況、本人の能力や自己評価の程度、あるいは社会資源の現状等によって、目標達成までにかかる時間やマンパワー等に違いがあることが考えられる。
- 相談支援センター設置に先立ち、行政としてニーズを把握し、利用者数を想定した上で、計画的な人員配置をすることが必要である。類似の相談支援業務の先行事例をみると以下のようにあり、1人の相談支援者の担当数は、10件から80件と幅があるのが現状である。相談支援センターでは、地域によって相談・利用者の持つ特徴に違いがあるが、相談から関係構築をしながら、アセスメント・プラン作成、実施後のモニタリング等のプロセスを踏むことを踏まえ、1人あたり30件から50件の幅で検討することが妥当と言える。

図表Ⅱ-12 類似の相談支援業務における1人あたり担当件数の目安（まとめ）

相談機関等	人員体制の目安	備考
福祉事務所	1人あたり約80人	・標準定数より
地域包括支援センター	1人あたり 約45～90人	・第1号被保険者数に対する要支援認定者数の割合は約4.5%（「介護保険事業状況報告の概要」平成24年4月暫定版、厚生労働省） →3,000人～6,000人（≒要支援135～270人）ごとに 3職種各1名＝計3名 →1人あたり概算担当数≒45～90人
居宅介護支援事業所	1人あたり約35人	・指定居宅介護支援等の事業の人員及び運営に関する基準第2条による員数の標準（介護支援専門員）
PS（19モデル地域の実施体制による概算）	1人あたり平均 約25人	・PS・APS1人あたり平均担当件数の算出より ・最も複合化した課題をもつと考えられるホームレス等への支援を行っているところでは、1人平均10人程度、就労から離れた人に対応しているところでも1人平均10人程度となっている。 ・もともと就労支援機能をもっていた機関では、40人から50人程度となっている。

【参考】相談業務事例 視察・ヒアリング結果

・千葉県中核地域生活支援センターがじゅまる

〔スタッフ〕常勤4人、非常勤1人（障害者相談事業の兼務を含む）

〔1人あたり担当ケース数〕20件程度であればある程度丁寧に対応できるが、それを超えると厳しいと感じる。

・横浜パーソナル・サポート・モデル「生活・しごと∞わかもの相談室」

〔スタッフ〕CPS4人、PS7人、APS16人、事務局職員2人

〔1人あたり担当ケース数〕週3日以上勤務のPSで約30件。来所だけでも1日4ケースの対応が限度で、これに訪問や同行、関係機関との調整、カンファレンス、電話での見守り業務などが加わるため、1人あたり30件は過剰と感じており、せいぜい20件が限度。

・豊中市パーソナル・サポート・センター

〔スタッフ〕CPS1人（全体統括）、ケース応援チーム6人、事業所応援チーム6人

〔1人あたり担当ケース数〕フルタイム勤務者（チームリーダー）で50件程度を担当。1人あたり担当ケース数50件を超えてくるとケースの把握やきめ細かい支援がしにくくなるだろう。30件程度であれば、ある程度落ち着いてできるのではないかと。

（第2回総合相談・支援プロセスWT（平成24年8月9日、事務局：みずほ情報総研株式会社）
資料をもとにHITにて内容確認・引用）

(9) 設置に至るプロセス

- 自治体がセンターを設置するまでのプロセスは、関係機関、地域のさまざまな関係者、当事者が共通認識を得る機会として重要である。自治体は、その必要性を認識し、地域づくりを見すえた戦略的な考え方をもつことが必要である。
- 具体的には、自治体が設置を進めるに当たっては、以下のような点に留意することが求められる。

1) 生活困窮の現状と実態に関する調査・分析

- ・自治体等行政内部の各部署において、地域の生活困窮に関する情報（税の滞納情報等）を収集するとともに、地域住民や関係機関、地域のインフォーマル組織等から、地域の生活困窮状況を把握する。（各機関が把握している生活困窮の実態調査、地区別の座談会、アンケート調査等）
- ・生活困窮者や以前に生活困窮により支援を受けていた人から、必要な支援のあり方、課題等を聞き取り、当事者の視点に立った支援の現状分析を行う。
- ・教育現場や障がい者、高齢者の支援機関から、困窮世帯の把握状況を聞く。
- ・以上の複数の方法で地域の困窮状況を把握し、地域における課題を分析する。

2) 生活困窮を取り巻く地域課題の共有と地域体制の分析把握

- ・上記によって得られた生活困窮の状況や課題に対する既存の相談支援機関等での対応状況を検証し、その結果を踏まえ、現在の地域体制における課題を分析把握する。

※「地域福祉計画」の枠組みを活用して生活困窮者への対応策を位置づけるとともに、関係する行政計画において検討を促し、地域関係者・住民等を交えた幅広い情報共有・検討の場を設けて議論することが有効と考えられる。

3) 地域の特性を踏まえたセンター設置の検討

- ・①によって把握した課題に対して官民協働で取り組む体制の検討を進め、相談支援センターの設置の基本骨格（直営か委託か、対象圏域、規模等）を決定する。
- ・地域の生活困窮状況の実態から想定される地域ニーズと利用者のボリュームに対応し、配置すべき人員数を決定する。この場合、地域や職場でのリーダーとなる主任相談支援員に対応する人材を確保するとともに、相談支援員を配置して実践の場面で経験を積んでもらう体制を構築することに留意する。
- ・センターの職員が必要な知識や実践力の向上、研修参加が可能となるよう関係する研修会、人材育成プログラム等の情報提供を行うなど適切な支援を行う方針を検討し、決定する。

※センター設置検討に当たって、①の地域課題の共有から、地域の関係者、当事者等が参加した「準備会議」（行政と民間の協働によるプロジェクトチーム等）を設置し、検討を進めることにより、ニーズや課題を踏まえた実現性・持続性のある地域体制を構築することも有効であると考えられる。

4) 地域社会資源ネットワークの構築

- ・上記の検討過程の中で、関係する相談支援機関、就労の場の提供に関心のある機関や企業・団体を含む地域のさまざまな社会資源と関係性を築き、理解を得ながら地域のサポート体制（住民ネットワークの育成や組織化、産業や教育分野との協力関係等）、ネットワークの構築に取り組む。
- ・その検討結果を、センターの運営、特に「支援調整会議」の構成・運営方針に活かす。

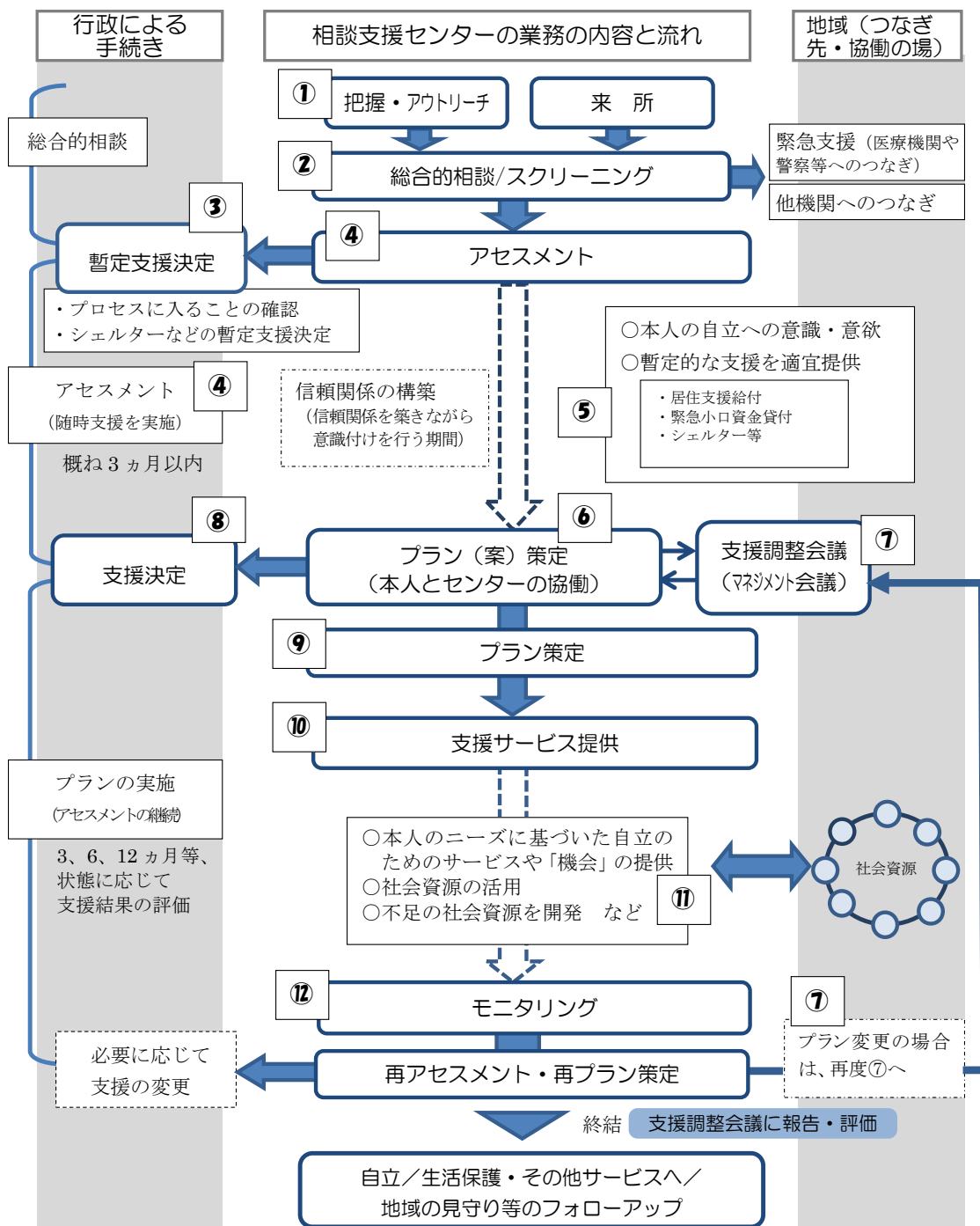
第Ⅲ章 自立促進（社会参加）プロセスの概要

1. 自立促進（社会参加）プロセスの全体像と流れ

詳細は、総合相談・支援プロセスWTにおいて検討

自立促進（社会参加）を目指す相談支援プロセスの標準は以下のように考えられる。

図表Ⅲ-1 相談支援プロセスの概要

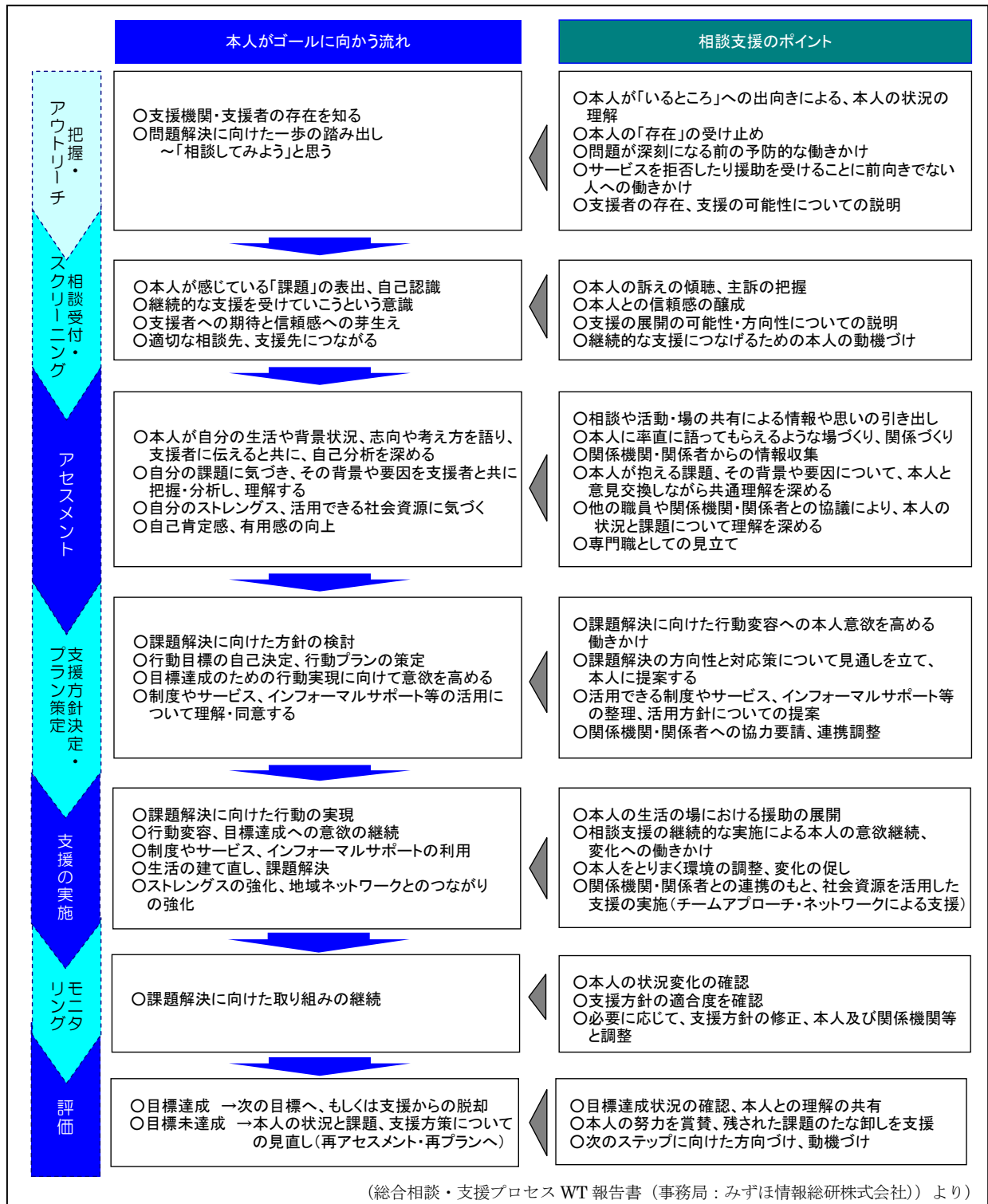


＜ケアマネジメントの流れにおける相談支援のポイント＞

○前頁で示した相談支援プロセスは、相談支援センターと行政、地域との関わりの中で進められるものであり、形式化した手続きではなく、ケアマネジメントの流れにおいて、本人自身が個々に応じた目標に向かう流れを支援するということが重要である。

○以下に、総合相談・支援プロセス WT により検討・整理された「ケアマネジメントの流れにおける相談支援のポイント」を示す。

図表Ⅲ-2 ケアマネジメントの流れにおける相談支援のポイント



（総合相談・支援プロセス WT 報告書（事務局：みずほ情報総研株式会社）より）

2. プロセスの基本的な考え方

※「支援決定」については後述

（１）把握・アウトリーチ【①】

基本的な考え方

- 生活困窮者は、自ら SOS を発信することができないケースが少なくなく、アウトリーチによる早期把握や、また「来所」を促すような仕組みが重要である。
- 地域の社会資源や住民等の参画を得ながら早期把握による予防型支援を展開する。早期対応により早期の自立が期待でき、本人の生活設計にとっても意義は大きい。
- センターだけでなく、関係機関や地域住民等の理解を深め、地域の中で、課題を抱える人を把握し、支援につなげるとともに、その人らしい生活を継続的に地域でサポートする地域づくりにつなげることが望まれる。

＜把握・アウトリーチの方法＞

- さまざまな社会資源を活用し、地域特性やニーズに応じた把握・アウトリーチを実施する。
- すでに地域においては、対象者別の各種の把握・アウトリーチ、見守り・相談事業を実施しており、それらの活用方法を検討する。

【参考１】地域において実施されているアウトリーチに関する主な事例

【参考２】既存の事業等でアウトリーチに活用できると考えられる事業等

- これまでも、各自治体や民間団体等が個々の相談テーマに対応する相談事業を展開してきたが、窓口が分かれていることで、相談者が「どこに相談したらいいか」わからず、支援を求めることが困難な状況があった。すでに先行実施されている「よりそいホットライン」は、「どんな人のどんな悩みでも」「全国どこからでも」同じ電話番号で対応する 24 時間の無料の電話相談であり、本格実施した平成 24 年 3 月から 12 月までの 10 ヶ月で 700 万コールを超えている（一般社団法人社会的包摂サポートセンター調）。また、自殺対策において電話相談事業も展開されている。このような相談事業との連携を図ることにより、支援の必要な人の幅広い把握に努め、相談・利用者の把握から支援につなげる道筋を強化していくことが重要である。
- また、初めて相談しようとする人にとって「来所」は敷居が高く感じられる場合も多い。「パーソナル・サポート・サービス」モデル・プロジェクトの例では、まずは電話・メール、Web サイトへのアクセス等が書かれたパンフレット等の情報媒体を、例えばコンビニなど広く住民が目にする場所に設置するといったことも有効であった。対象によっても効果的な手法は異なり、若者であれば、定時制高校において就職相談会を開催し、職探しという切り口で訪れた若者の相談にのる中で、家庭に事情があるなど困窮状況を把握し支援につなげるという場合もある。
- 対象とする困窮者の状態像と行動を分析し、適切な方法で把握・アウトリーチの方法を検討することが必要である。

主な把握・アウトリーチの方法

- 1) 地域の関係機関、住民団体等との情報交換
- 2) 地域の居場所や当事者団体などインフォーマルサポートとの情報交換
- 3) 巡回相談、定期的出前相談など、専門家等による「決まった場所、決まった時」に対象者に近い（対象者が集まりやすい）ところでの把握
- 4) 電話・メールなどの通信手段を用いた相談受付
- 5) ライフラインや家賃の滞納、配送事業者等民間事業者との連携

【参考１】地域において実施されているアウトリーチに関する主な事例

主な実施主体	プロジェクト名 ・事業名称	アウトリーチの概要
千葉県	中核地域生活支援センター	子ども、障がい者、高齢者など対象者を横断的に捉え、相談等に当たっては、電話だけでなく家庭等を訪問するなどのさまざまな方法により応じ、各種福祉サービスの提供にかかわる援助、調整等を行う
富士宮市	富士宮地域包括ケア	民生委員や地区社協および高齢者の居場所である「地域寄り合い処」等において日常的な見守りネットワークを構築し課題把握、生活圏域ごとにブランチを配置し対応。困難事例等は直営包括支援センターと連携する。
足立区	足立区こころといのちの相談支援事業	「雇用・生活・こころと法律の総合相談会」を定期的（年４回 20 日間）に開催。ハローワークが入っている施設に出向くなど、失業などの悩みを抱えた当事者が、立ち寄りやすい場所で総合相談を開催している。
野洲市、不動産管理会社等	生活弱者緊急連絡プロジェクト～市民の命守り隊～	地域の不動産管理業者と連携し、家賃滞納から助けが必要な生活弱者を発見して行政サービスにつなげ、生活再建を支援する。
ホームレス支援全国ネットワーク各会員団体等	炊き出し、路上声掛け（パトロール・夜回り）、出前相談窓口	路上生活者に対して見守りを兼ねた声掛け、炊き出し、法律家等専門家による出張相談窓口の設置等により生活困窮者の発見、支援へのつながりを実施

【参考２】既存の事業等でアウトリーチに活用できると考えられる事業等

事業名	概 要
1) 「寄り添いホットライン」（厚生労働省）	・ 24 時間・365 日つながる電話相談窓口を設置し、電話による相談を受けて悩みを傾聴するとともに、必要に応じ、面接相談や同行支援を行い、具体的な問題解決につなげる寄り添い支援を行うもの。 ・ H24 年 3 月より本格実施。
2) パーソナル・サポート・サービス事業（内閣府）	・ 新成長戦略に基づき、さまざまな生活上の困難に直面している方に対し、個別的・継続的・包括的に支援を実施するもの。 ・ H22～現在 27 地域において実施中。

3) 安心生活創造事業 (厚生労働省)	・ 住み慣れた地域において安心した生活が営むことができるよう生活課題を抱えた者を早期に発見し、必要な対応を図っていくための体制整備を支援するモデル事業。 ・ H21～23 年の 3 ヶ年で 58 市町村。24 年度は国庫補助により実施
4) 地域支え合い 体制づくり事業 (厚生労働省)	・ 自治体、住民組織、NPO、福祉サービス事業者等との協働(新しい公共)により、見守り活動チーム等の人材育成、地域資源を活用したネットワークの整備、先進的・パイロット的事業の立ち上げ支援など、日常的な支え合い活動の体制づくりの立ち上げに対するモデル的な助成を行う。 ・ H22～24 年度
5) 精神障がい者アウトリーチ推進事業 (厚生労働省)	・ 障がい者の地域移行・地域生活支援の一環として、未治療の人、治療を中断している重症の患者などへ、アウトリーチ（訪問支援）により、医療・保健・福祉サービスを包括的に提供し、丁寧な支援を行うため、多職種チームによる訪問活動やこれらに従事する人への研修等を実施する。 ・ H23～（25 ヶ所→28 ヶ所（定額補助））
6) 乳児家庭全戸 訪問事業(こんにちは赤ちゃん事業) (厚生労働省)	・ 生後 4 ヶ月までの乳児のいるすべての家庭を訪問し、さまざまな不安や悩みを聞き、子育て支援に関する情報提供等を行うとともに、親子の心身の状況や養育環境等の把握や助言を行い、支援が必要な家庭に対しては適切なサービス提供につなげる。乳児のいる家庭と地域社会をつなぐ最初の機会とすることにより、乳児家庭の孤立化を防ぎ、乳児の健全な育成環境の確保を図る。 ・ 平成 21 年 4 月から法定化され、市町村での実施が努力義務化 ・ H19～（H22 年度実施率：89.2%）
7) 養育支援訪問事業 (厚生労働省)	・ 育児ストレス、産後うつ病、育児ノイローゼ等の問題によって、子育てに対して不安や孤立感等を抱える家庭や、さまざまな原因で養育支援が必要となっている家庭に対して、子育て経験者等による育児・家事の援助又は保健師等による具体的な養育に関する指導助言等を訪問により実施することにより、個々の家庭の抱える養育上の諸問題の解決、軽減を図る。 ・ 平成 21 年 4 月から法定化され、市町村での実施が努力義務化 ・ H19～（H22 年度実施率：59.5%）
8) スクールソーシャル ワーカー活用事業 (文部科学省)	・ 教育分野に関する知識に加えて、社会福祉等の専門的な知識・技術を用いて、児童生徒の置かれたさまざまな環境に働き掛けて、支援を行うスクールソーシャルワーカーを配置し、教育相談体制の整備を支援する。 ・ H20～（H22 年実績：配置人数 614 人、機関別の配置人数：675 人） ・ H24 年予算においては、108 ヶ所、1,113 人を予定
9) 高校中退等アウトリーチ事業 (厚生労働省)	・ 「地域若者サポートステーション事業」に基づく ・ 訪問支援担当のキャリア・コンサルタントの配置、本事業の周知・広報、教育機関との連携、ネットワークの構築、支援対象者の支援計画策定、訪問支援（アウトリーチ）の実施等を行う。 ・ H22～（H24 年度予定：65 ヶ所←60 ヶ所）
10) ホームレス等貧困・困窮者の「絆」再生事業 (厚生労働省)	・ ホームレスやホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある方々を対象に、巡回相談、宿所の提供、生活指導等に係る事業を地域の実情に応じて一体的に行うことにより、地域社会で自立し、安定した生活を営めるよう支援を行う。 ・ 実施主体である都道府県又は市区町村。事業を適切に運営できると認めた場合に、社会福祉法人や NPO 法人等に委託可能。 ・ H22～（22 年度は事業 140 件、うち NPO 委託 18 件）

（２）総合的な相談とスクリーニング・簡易アセスメント【②】

基本的な考え方

- センターでは、経済的困窮者に重点的に対応するものの、対象者を限定せず、広く受け止める。一般的な相談に見えても、背景に経済的困窮や社会的孤立が潜んでいる可能性があるため、本人や相談を持ち込んだ把握者に状況を確認することが重要である。
- その上で、「スクリーニング」により、明らかに他の機関やサービスで対応が可能、という場合は、本人に承諾を得て他機関に紹介する。
- また、「簡易アセスメント」により、緊急に支援が必要と判断された場合には、暫定的に支援を提供してくれるサービスにつなぎ、その後も継続して関わることを本人に確認をとる。
- なお、現場においては、当該自治体の住民登録のない人や外国籍の人などからの相談を受けることが考えられ、居住地に関係なく、受け止めることが求められる。状況を把握した上で、どの地域で支援を受けるか、本人とともに検討することが必要である。

１）多様な相談内容のスクリーニングについて

- センターでは、例えば「買い物に行けない」というような一般的な相談から、緊急度の高い相談まで、内容やレベルがさまざまで多岐にわたる相談が寄せられることが考えられる。
- あらかじめ相談内容とレベルに応じた対応方針を設定し、状況を適切に把握した上で、スクリーニングを行う。

■一般的な相談への対応

- 基本的に、下記の３つの考え方で整理することができる。

- ①自分で対応が可能と判断される場合は、関連する情報を提供する。
- ②相談者の状態に応じて、地域のネットワークで対応する窓口につなぐ。つないだ先は必ず訪問し、対応する。センターは、どのように対応したか、確認する。
- ※センターと対応機関が、日ごろから情報交換を行い、解決につなげてくれるという信頼関係が相互にあることが重要である。
- ③最初の相談が、一見「一般的」な相談に見えた場合でも、その背景に、「社会的孤立」や「経済的困窮」が潜んでいる場合があるので、まずは、センター職員と関連機関の職員とチームで訪問し、内容を確認して、確実につなげる。

- ①から③の判断は、相談者、情報提供者にもよる。地域の民生委員が日頃から気になっている人、というような場合は、②か③で対応する。

■スクリーニングの考え方

- 基本的に、相談内容とレベルには、下表の1～4のような分類が考えられる。
- 「1. 一般的な相談」と「2. 単一機関で対応可能な相談」については、前記①から③の対応を行い、それ以外は、センターとして「自立促進（社会参加）プロセス」の支援を提供する。
- スクリーニングにおいても、状況把握のみならず、現状や支援に関する本人の理解力、家族や地域関係者など他者との関係性、コミュニケーション力、本人の意思等を十分に考慮し、紹介先への同行や、紹介先担当者と同行して本人を訪問するなど適宜対応することが必要である。

図表Ⅲ-3 スクリーニングの考え方—相談内容とレベル

内容とレベル	具体例	対応方針
1. 一般的な相談	・買い物に行けない ・ゴミが出せない（分別できない、出せない） ・さびしい など	前記①から③
2. 既存の機関のみで対応可能と判断する場合	・相談内容が障がい、疾患、介護、債務、家族問題等に関する事で、どこに相談してよいかわからない ・課題に対応した既存の専門機関（制度）につなげることで解決の方向に結びつく場合	既存の専門機関につなぐ 前記①から③
3. 課題が複合化的で制度横断的な支援が必要、または既存の機関のみでは対応できないと判断される場合	・複合的な課題を抱える人に対し、その課題領域を適切に整理した上で、複数の専門機関や住民団体（ボランティアを含む）等の連携が必要と判断される場合 ・既存の機関が支援に関わっているが、総合的な課題の解決に向けて十分に対応できていないと判断される場合 （家族の構成員ごとの支援にとどまらず、家族全体として総合的な支援・コーディネートが必要な場合を含む）	以下の2つの対応が考えられる 1) 連携すべき機関が支援・コーディネート機能を有している場合は、連携先機関が連携のチーフ（全体コーディネーター）になり、センターは関係機関とともに関与しながら支援 2) センターが中心となって、関係機関とともに支援。必要に応じて専門的な機関との連携を図る。
4. 既存の制度やサービスでは十分に対応できない課題を抱えている場合	・どの制度・サービスでも十分に対応できない課題を抱え、地域や他者との断絶が長い、長期に就労から遠ざかっている等により支援が必要と判断される場合 ・本人の自立（社会参加、就労等）に向けて、社会資源の活性化や開発が必要な場合	センターが中心となって、関係機関とともに支援。必要に応じて専門的な機関との連携を図る。 （※上記2）と同様）

■緊急的な対応について

- 深刻な健康状態の悪化やDV・虐待等が疑われる場合、自殺を止めた場合等、一時的に避難場所（シェルター）を提供することが考えられる。こうした緊急的・一時的な支援の提供については、現にシェルターを提供している個別の事業者と連携することが必要であるが、地域によっては整備されていない場合があり、センター自ら合せて事業を実施することを検討することが求められる。また、あくまで一時的な対応であるので、速やかに専門機関につなぐとともに、専門機関と連携し、センターとして支援を提供する。
- 相談・利用者においては、拘置所・更生保護施設等からの出所者である場合や、DV に関しての適切な判断が必要な場合、あるいは緊急的な対応の後、生活基盤を整えるためにも債務整理等を優先すべき場合などがある。こうした対応として、保護観察所や保護司、弁護士・司法書士といった司法分野との連携を図り、すみやかにつなげることが重要である。

【参考】法に基づく虐待への対応方針

高齢者虐待防止法	高齢者虐待の防止、高齢者虐待を受けた高齢者の迅速かつ適切な保護及び適切な養護者に対する支援について、市町村を第一義的に責任を有する主体として、地域包括支援センターを市町村の業務を委託する主体として位置づけている。
障害者虐待防止法	施設・事業所において虐待もしくは虐待が疑われる事案を発見した場合、速やかに組織的対応を図ること、また行政に通報・相談することが求められる。地域における虐待事案の場合には、被害者の生命と人体の安全を第一に考え、行政や相談支援事業者と十分な連携を図りつつ、発生時の連絡ルート、被害者の緊急的な保護を含めた対応方法等について、日頃から連絡・調整を行い、あらかじめ定めておくことが有効である。
児童虐待防止法	児童虐待を受けたと思われる児童を発見した場合には、近隣の市町村、児童相談所に通告しなければならない（児童虐待防止法第 6 条）。通告を受けた市町村、児童相談所では、虐待から子どもを守るとともに、子育てに悩む家庭を支援することとされている。
配偶者暴力防止法	緊急時における安全の確保は、その趣旨を踏まえ、身近な行政主体である市町村において、配偶者暴力相談支援センターが設置されている場合はもとより、設置されていない場合であっても、地域における社会資源を活用して積極的に実施されることが望ましい。実施に当たっては、担当部局と支援センター、婦人相談所一時保護所、警察等関係機関の間で、連絡体制や加害者からの追及への対応等についてあらかじめ協議しておくことが必要である。子どもに著しい心理的外傷を与える場合等、児童相談所や学校等と連携した援助が必要。

2) 暫定的な支援に関する基本的な考え方

■暫定支援の判断について

- 相談につながった段階（アウトリーチを含む）で、住まいや、金銭問題、体調不良などがあり、継続的な支援につなげる前に、緊急に対応することが必要と判断される場合、暫定的な支援を提供する。

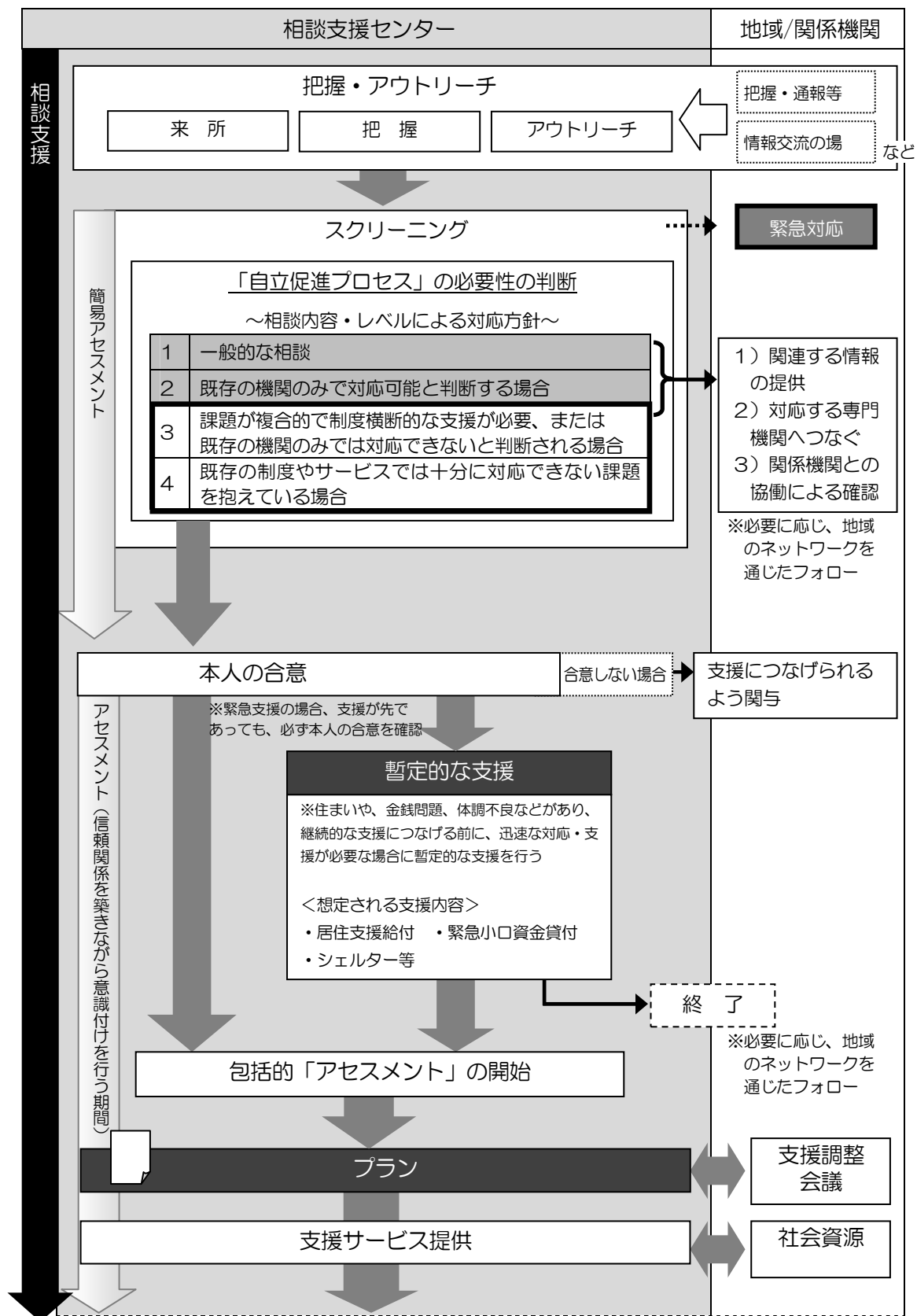
■暫定的な支援の内容

- 暫定的な支援としては、以下のようなことが想定される。
 - ①一時支援（シェルターと、シェルターに伴う食事、衣類の提供）
 - ②緊急小口資金貸付（社会福祉協議会事業）
 - ③居住支援（居住支援のための給付）
- 上記のほか、p58「緊急的な対応について」にあるような一時的な緊急対応から、その後継続して支援することが必要な場合、緊急対応を含む複数の支援内容が含まれることもある。

■本人との合意

- 本人の支援に対する理解力や他者とのコミュニケーション力を把握しつつ、簡易アセスメントにより、迅速に対応すべき課題を把握し、本人の合意のもとで暫定的な支援を行う。
- センターの責任者のもとで迅速に支援を調整・提供する。
- 同時に、2～3ヵ月かけて、本人にとって望ましい方策を考えていくこと、すなわち、プロセスによる支援開始について、了解（合意）を得ることが必要である。
- 暫定的な支援により、最大3ヵ月間のアセスメント・信頼関係構築をしている期間に、衣食住の面で、適切な支援を行い、生活保護に頼ることがないようにするため、制度面での対応が必要である。
- なお、手続きとしては、委託の場合、センターの責任者は、迅速に行政の担当者に（所定の用紙で）相談・報告し、確認を得る。
- 暫定的な支援が複数ある場合、本人の状況に応じて随時提供することが想定される。

図表Ⅲ-4 相談支援プロセスにおけるスクリーニングからアセスメントまでの支援の流れ



（３）アセスメント【④】

基本的な考え方

■定義：

生活困窮に陥っている状況を包括的に把握（情報収集）し、その中で対応すべき課題領域をとらえ、背景・要因等を分析し、解決の方向を見定めること。本人との協働で行い、本人との信頼関係を築くことにつながる。ただし、全体状況をとらえなくても、必要な支援は提供していく。アセスメントは、仮説と検証の繰り返しである。

■基本的スタンス：

- ・アセスメントを通じて、支援者と本人が協働で、本人が置かれている状態と本人を取り巻く環境について理解を深め、信頼関係を築く。
- ・ファーストコンタクトから支援の段階を含めて常にアセスメントの視点を持つ。
- ・アセスメント自身が本人にとって支援の一部である。
- ・本人が、自分の課題を理解し、表現できるように支援する姿勢を持つ。

■アセスメントの方法：

- ・支援者チームでアセスメントをする。
- ・本人の生活場面でのアセスメントを重視する。

■本人にとってのアセスメント：

アセスメントは、本人が自分を理解するために行うもの、本人の複合化した課題を解きほぐすものとの考えに立つことが必要である

- ・話を聞いてくれる人がいるということがわかる
- ・困っていることも含めて自分のことについて話をする
- ・支援者に対して信頼を寄せる
- ・話をしているうちに、自分で自分の課題が整理できるようになる
- ・自分が将来どうなりたいかということを描くことになる
- ・そのために自分はどのような行動をしたいのかがわかるようになる 等

■アセスメントシートの必要性

標準的なアセスメントシートの必要性として以下の２つを挙げる。

- 対象者は、多様で複合的な課題を持つことが多いことから、見逃しがないようにするため。
- アセスメントする者によって偏りが出ないようにするため。

（４）プラン作成【⑤・⑥】

基本的な考え方

- アセスメント結果を踏まえ、本人とセンターの協働により「プラン（案）」を作成し、センターが主催し、本人と関係者、行政が参加する支援調整会議において目標や支援内容を共有する。
- プランに盛り込まれる内容としては、「目標（長期・短期）」「本人がすべきこと」「受けたい支援とその内容」「支援の提供者」「モニタリングの期間（目標達成までの想定される期間）」。
- 「支援調整会議」により「プラン」を策定するまでの間にも、本人の状態に応じて必要と考えられる暫定的な支援を適宜提供する。必要な支援を提供しつつ信頼関係を築き、本人の意欲を刺激して目標を共有し、生活困窮の本質的な要因を把握する期間に提供されるものと言いうことができる。なお、これらの支援やサービスは連続的に提供されるべきものである。
- 「プラン」では、フォーマル・インフォーマルな各種の支援事業やサービスを一体的にパッケージとして提供することが必要と言える。

■「プラン」の内容に含まれるサービスの種類

○本人の行動を含む、以下の５つの種類が考えられる。提供する主体はフォーマル・インフォーマルさまざまであり、こうした官民による支援が一体的に提供されることが必要である。

- 1) 本人自身の行動
- 2) インフォーマルサービス（既存の民間支援サービスを含む）
- 3) 生活困窮者支援制度による新たな支援サービスとして想定される（公費負担）※¹
- 4) 新たに「中間的就労」と位置づけられるサービス※²
- 5) 既存の公的サービス（社会福祉協議会の緊急小口貸付資金など）

○「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報告書（平成 25 年 1 月 25 日）」によると、生活困窮者支援制度による新たな支援サービスとして、下表の事業が想定されている。

○これらのうち、「居住の確保を支援する給付金」「就労準備支援事業」「中間的就労」の実施にあたっては、相談支援センターにおいて本人の参加と同意のもと作成するプランに基づき実施することが必要とされている。

○また、「家計相談支援事業」においては、原則として相談支援センターでアセスメントを実施し、これに基づき、必要に応じて他のサービスとともに提供されることが必要であるが、緊急に貸付が必要な場合も想定されることから、まずは家計相談支援事業を単独で提供しつつ、同時並行的に新たな相談支援事業でのアセスメントを行うといった運用が可能となるよう柔軟な制度設計とする必要があるとされている。

※¹ 生活困窮者支援制度による新たな支援サービス（公費負担）として想定されるもの

事業名	概 要	センターとの関係
一時的な居住等の支援	現に住居がない生活困窮者に対し、緊急的・一時的な宿泊場所や食事の提供等の支援を行う	* 事業としては別のものであるが、密接に連携し、又は一体的な運用も考えられる
居住の確保を支援する給付金	離職により住居を喪失した又はそのおそれのある生活困窮者であって、就労による自立が可能な者に対して、賃貸住宅の家賃補助により居住の確保を支援する給付金を支給する	* 本人とセンターの協働によるプランに基づき実施
家計相談支援事業	生活困窮者の家計の再建のため、本人の状況に応じて、①借金等の把握・債務整理相談、②家計収支全体の把握、③公的給付の利用支援等による収入増加の支援、あるいは必要に応じて貸付につなぐ、④家計簿記帳などによる住居費・公共料金等の固定費、食費、その他必要経費等の家計収支バランスの適正化を図る支援、⑤住居更新料、その他将来へ向けての貯金等の支援を行う	* 原則、センターでのアセスメントに基づき提供されることが必要（緊急の場合など単独での提供も想定）
就労準備支援事業	既存の職業紹介や求職者支援制度等の就労支援の対象となりにくく、直ちには一般就労が難しい稼働年齢世代の生活困窮者に対し、本人の状況に応じて、①生活習慣の形成や回復のための訓練、②就労の前段階として必要な社会的能力を身につけるための訓練、③就労経験の場を提供し、就職活動に向けた技法や知識の取得等の支援を行う訓練、を一定の期間提供する	* 本人とセンターの協働によるプランに基づき実施
中間的就労※ ²	直ちには一般就労が難しい生活困窮者に対し、一定程度の生活習慣が確立していることを前提に、支援付の訓練の場として、軽易な作業等の機会を提供する中間的就労の場を設ける	* 本人とセンターの協働によるプランに基づき実施

※² 「中間的就労」を推進するための支援について

- ・「中間的就労」は、社会福祉法人や NPO、民間企業等の自主事業として考えるべき。その推進のために、事業立ち上げに係るノウハウの提供、立上げ支援、優先購買の仕組み、税制優遇等の社会全体の力を借りた支援が必要。
- ・事業の適正性を確保するため、公的な認定の仕組みが必要。

（「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報告書（平成 25 年 1 月 25 日）の概要」より）

（５）支援調整会議【⑦】

基本的な考え方

- 支援調整会議は、「プラン」の作成時や、その後のモニタリング・評価において、支援サービスの変更などプランの変更時または終結の判断時に基本的に開催する。
- 支援調整会議の主な役割は以下の４つが考えられる。
 - 1) アセスメントの結果を受け、参加者が本人の課題と目標を共通に認識し、支援内容と支援提供者について調整する。
 - 2) 対象者のさまざまな支援ニーズに対応するため、福祉、医療、教育、就労等の多分野・多職種による一体的かつ継続的な支援を実現するためのネットワークを構築する。（協働の場合）
 - 3) 地域の課題を整理し、必要な資源を掘り起し、活性化のための方策を検討する。検討結果については、行政機関や別途に設置の可能性がある協議会（第三者的機関）等に現状を報告し、政策提言をする。
 - 4) 支援サービスが適切であったかなど目標設定に対する評価と支援体制に関する検証を行う。
- 支援調整会議は、上記 1) ～4) のうち、「個々の相談・利用者への支援調整の機能」（＝「個別支援調整機能」とする）とともに、3) のような地域への働きかけを具体化するための「課題解決のための資源開発の企画・実行、地域課題の共有化の動きをつくる機能」を有することが考えられる。

※以下は、支援調整会議の「個別支援調整機能」の概要である。

＜会議の構成員＞

- 本人を含め支援関係者および行政が参加する。
- 主催者である相談支援センターの担当者が会議の議長をつとめる。

＜開催時期と主な内容＞

- 1) 「プラン」作成時
 - ・アセスメント結果に基づく支援方針、プラン内容の確認
 - ・支援提供者及び関係機関の役割の明確化
- 2) 「再プラン」作成時または終結の判断時
 - ・本人の状況変化の確認、評価
 - ・変更の理由、再プラン内容の確認
 - ・支援の「終結」の合意
- 3) 臨時的開催
 - ※緊急的に大きなプラン変更や見直しが必要となった場合など

（６）支援サービスの提供【⑪】

基本的な考え方

- 支援サービスは、「プラン」に基づき、本人の課題解決に合わせて、フォーマルサービスやインフォーマルサポートを含む社会資源を十分に活用し、一体的にパッケージとして提供する。
- 課題解決に適合する支援サービスがない場合は、サービスを作りだすことを検討する。
- 社会資源を把握し、マネジメントする力をつける人材育成や仕組みの整備が必要である。
- 支援を受けていた側が、他の対象者の相談に対応することや、社会参加活動等において支援の提供側となる「ピアサポート」の活用を行い、当事者視点のサービスと地域での活躍の場の創出を目指す。

（７）自立の程度の把握（モニタリング）【⑫】

基本的な考え方

- プランで決めた内容がその通りに進んでいるか、特に、検討した目標がどの程度達成されているか、決めた行動を本人が実行したか、支援サービスは適切に提供されたかを評価する。
- 検討した目標が達成されていない場合は、①そのまま支援を継続、②本人の行動変更、③支援サービスの変更（内容変更、提供者の変更）、④目標の修正、を判断する。
- 目標が達成された場合、次の目標を設定し、行動プランを検討する、または、再アセスメントを行う。

（８）再アセスメント【⑬】

基本的な考え方

- 包括的アセスメントに戻る。本人の全体状況を把握し、解決された課題を確認し、新たな課題がないか把握し、新たな課題領域をとらえ、要因等を分析し、解決の方向を見定める。
- 再アセスメントの時期は、①本人の状況が顕著に変化した場合、②支援開始から一定期間（３ヵ月、６ヵ月、１年など）が経過した際とする。

（９）終結

基本的な考え方

- 目標とする「自立」が達成された場合、終結。
- 終結後も、本人が地域の中で自分らしい生活を実現していけるよう、地域における長期的な支援合いの関係性をつくっておく。支援者のみならず、地域とともに成長を見守る。
- 再アセスメントの結果、①対応すべき新たな課題がない場合、②成果が見られず他のサービスに移行する場合、は終了となる。その場合でも、見守り等の関わりを継続する。
- 終結の判断は、支援調整会議に報告した上で確定とする。

「終結」について、PS の実践例等を踏まえると以下のような考え方があげられる。

●目標とする「自立」が達成された場合

- ・「就労」につながった場合
(ある程度の「定着」や、短期であっても次に向けた本人の自信につながった 等)
- ・社会参加が可能となり、地域での居場所や活躍の場等を得られた場合
- ・家族や地域社会との関係性が回復し、自らの力で、自分らしい生活に向けた展望ができた場合
→その後、一定期間を経た段階で、状況が安定しているか確認する必要がある。

●支援者による直接的な関わりがなくても自立に向かえると判断される場合

- ・これまで頻繁に相談や不安を声にしていた状況から、ある程度自分で考え行動できるようになり、実質的な支援や相談の必要性がなくなってきた。
(関係機関と連携による見守りの段階に入ったと判断されるケース 等)
- ・支援者のみを頼りにしていた状況から、関係支援機関や地域住民、当事者グループ等のつながりによって前に進めるようになった。

●本人の環境や状況に変化が見られず、本人が思うような状態にならない場合

- ・生活保護による支援を受けることを可能とし、友人・知人などとの交流や居場所での活動などの社会的な参加の中で自己決定ができるよう見守る。

●音信が途絶えた場合

- ・できる限り可能な範囲で確認する。

●本人が居住を移した場合

- ・本人の求めに応じ、移動先の相談支援センターに連絡し、当該センターでの支援を終了する。

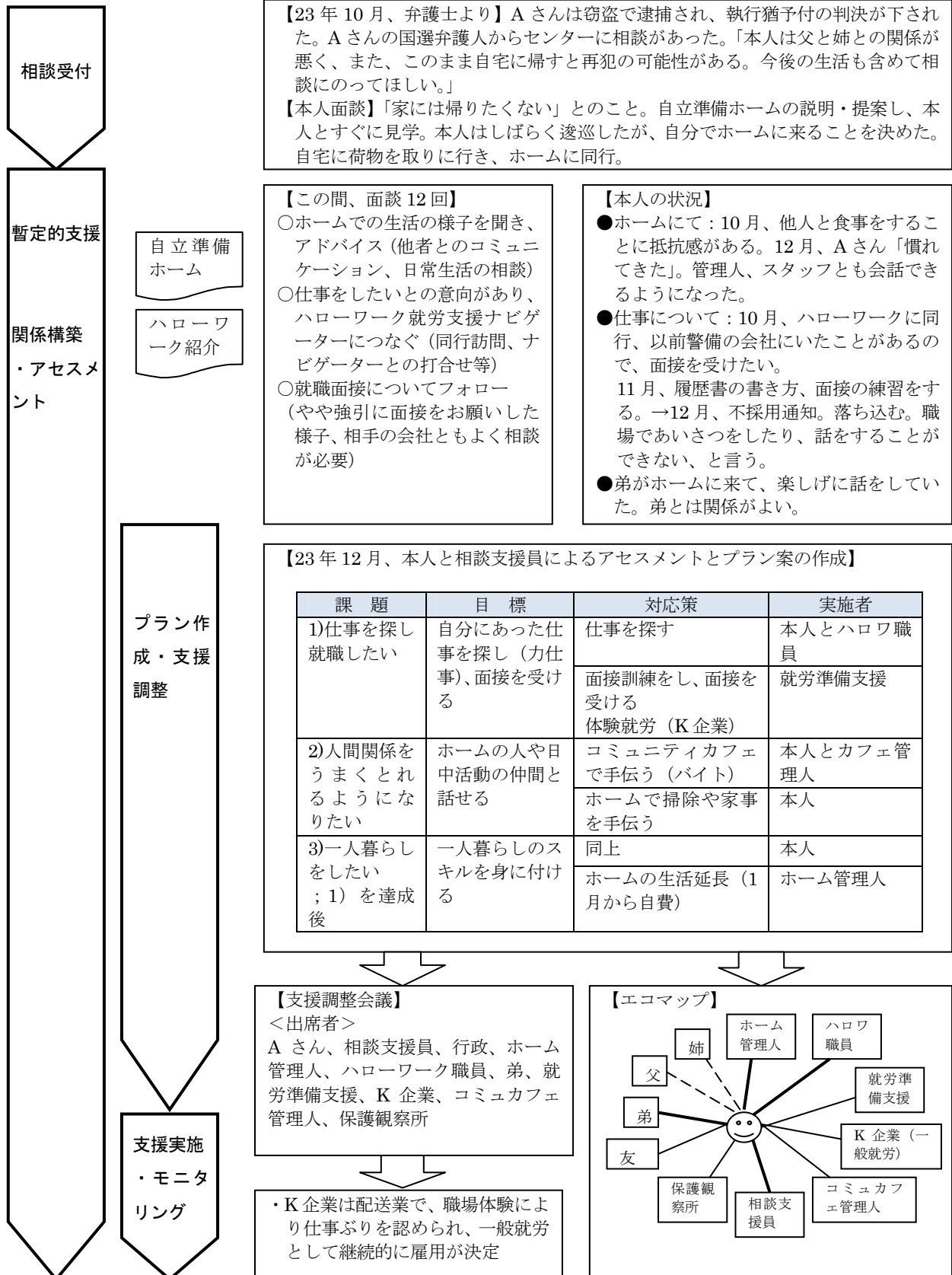
＜支援調整会議による終結の評価＞

- 終結の可否は、支援調整会議等の協議の場で決定する。基本的には、プラン作成当初にプラン案の中で「プラン期間」を定めておき、その期間終了時に、目標の達成状況、現在の状況と残された課題、プランの終結・継続に関する本人希望・相談支援員意見等について整理し、本人の状況について評価を行う。その上で、終結の可否について判断する。

3. 生活困窮者支援制度等による事業を活用した支援の展開例

- 生活困窮者支援制度等で整備が想定される支援メニュー（事業）を活用して、既存の社会資源と組み合わせてコーディネートすることが、本人の自立支援に有効と考えられる。
- 生活困窮者支援事業を活用し、「自立促進（社会参加）プロセス」に基づく支援展開の事例を次頁以降に例示する。事例は、いずれも相談受付時に「生活保護ボーダー層」と判断されたものである。ただし、これらの事例は、相談支援センターと類似の相談支援業務を行っている事業所が、現在実施している支援を事例として整理したものであり、必ずしも、生活困窮者支援制度に則った支援の展開にはなっていないことに留意されたい。

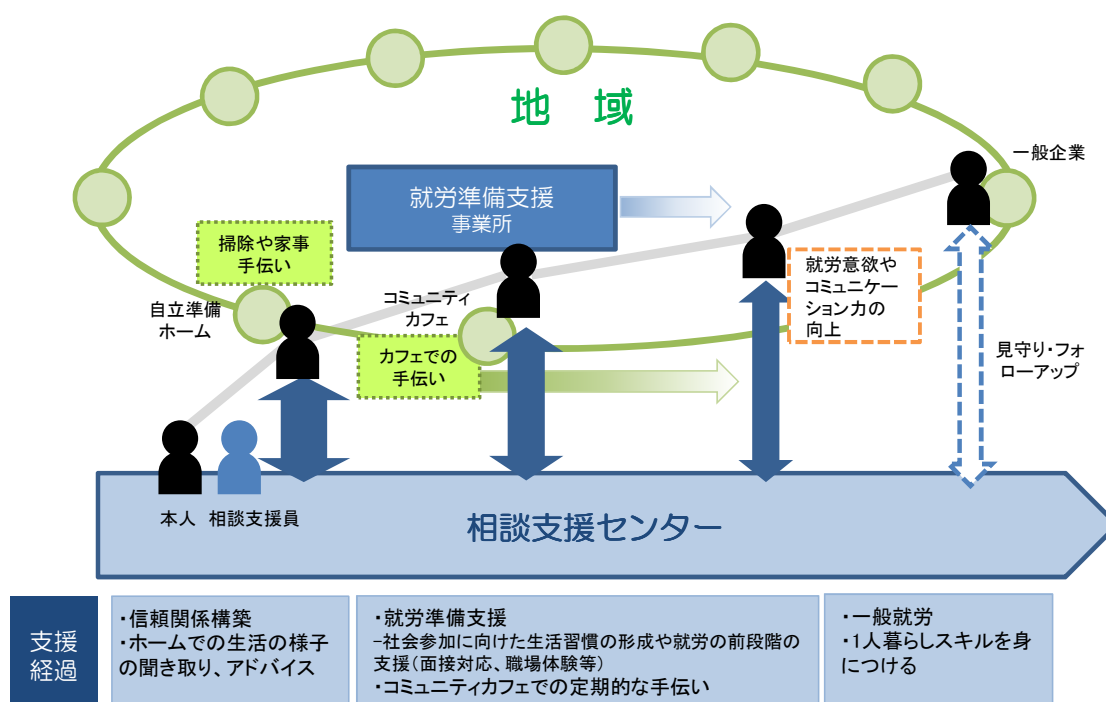
事例1 逮捕後執行猶予の判決で自立準備ホームに入居。社会人としての基本的なマナーを身に付け就労を目指す20代、男性の事例（Aさん）



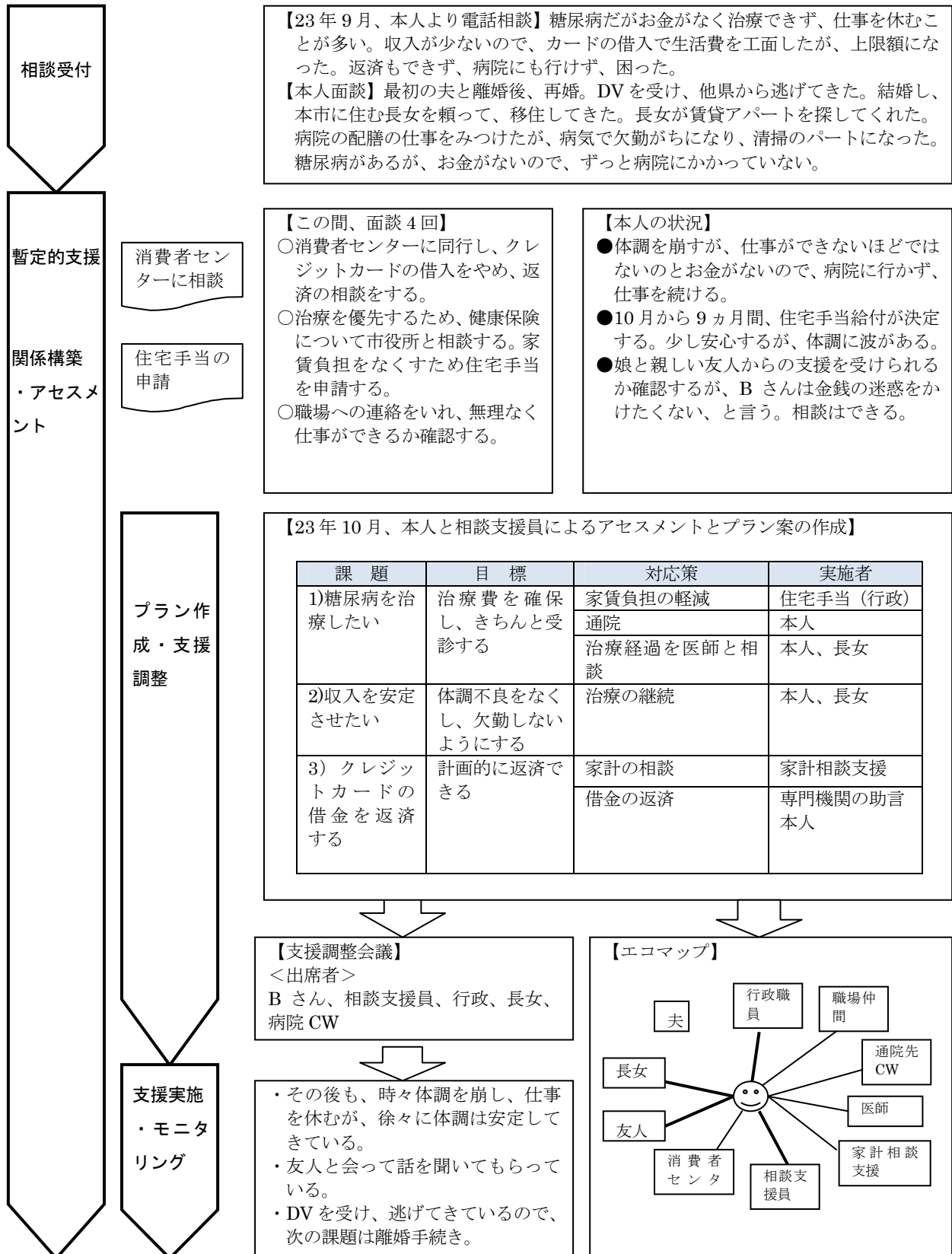
<事例 1 を踏まえたプラン案>

相談者の状態：住居、仕事がなく経済的に困窮している。

アセスメントの ポイント	☐就労スキル ☐就労意欲（スキルとの合致） ☐コミュニケーション能力（社会人としてのコミュニケーション） ☐家族や友人などのインフォーマルな支援者（有無と支援力） など 【成育歴と全体像の理解】 ☐本人が語る自分の成育歴の理解と共感 ☐課題の関連や本人の意思などの理解と共感
プラン 公的な支援 インフォーマル支援	☐相談支援員（相談支援センター） ☐ハローワーク（就労ナビゲーター、職員など） ☐専門機関（医療機関、保護観察所、障がい者支援機関など） ☐就労準備支援事業所 ☐中間的就労（企業・団体、農林水産業者など） ☐公的住宅の管理人 など ☐家族・友人等 ☐地域のボランティア活動団体 ☐コミュニティカフェ、サロン など
結果（期待される 成果）	☐ 経済困窮状態の改善：所持金がほぼゼロの状態から低額ではあるが安定的な収入を得られるようになる。 ☐ 社会的な関係性：自分の弱点（コミュニケーション力が不足など）がわかり、改善に向け取り組む環境が整う。公的な支援を得ることで家族や友人との関係が落ち着く。



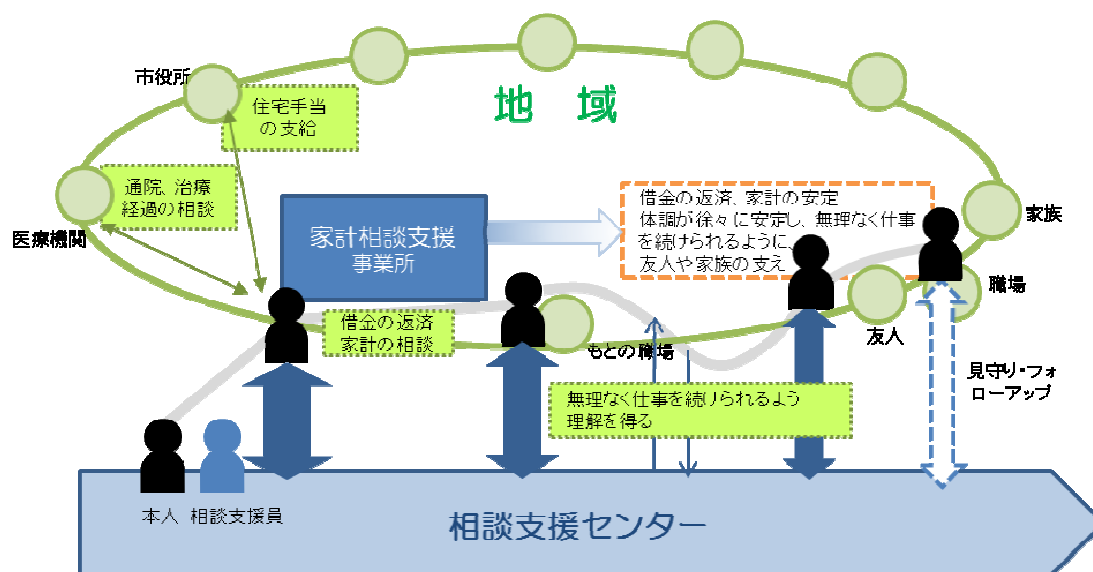
事例2 一人暮らし、糖尿病のため体調が悪いと仕事を休むので、収入が少なく、カード借金を
つくってしまった50代、女性（Bさん）



<事例2を踏まえたプラン案>

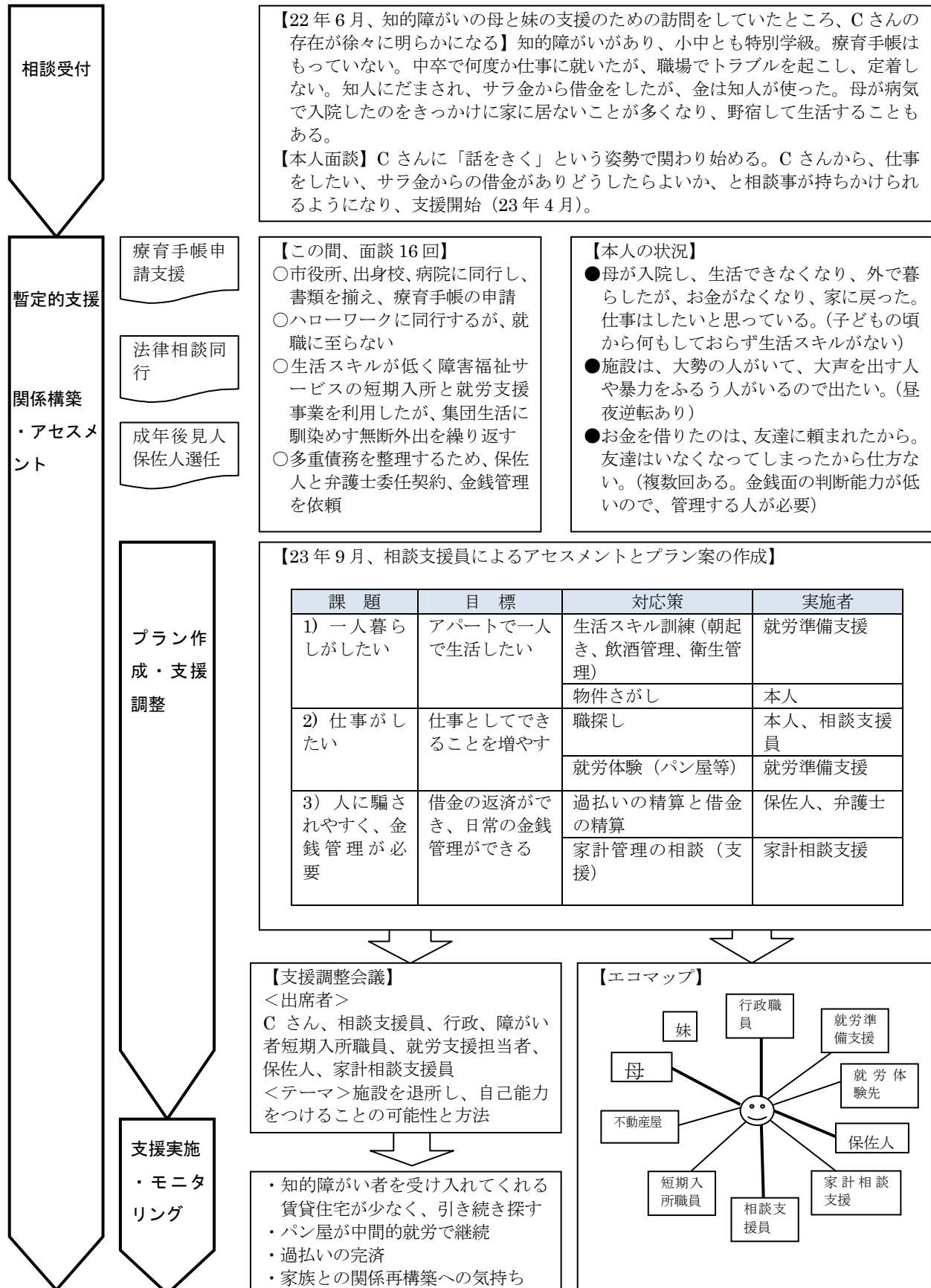
相談者の状態：健康状態が悪く欠勤がち、収入が低く借金がある。

アセスメントのポイント	☐通院状況・健康管理状況／健康管理能力 ☐就労スキル ☐返済計画の理解力と実効力 ☐家計管理能力 ☐家族や友人などのインフォーマルな支援者（有無と支援力）など 【成育歴と全体像の理解】 ☐本人が語る自分の成育歴の理解と共感 ☐課題の関連や本人の意思などの理解と共感				
プラン <table border="1"> <tr> <td data-bbox="215 728 438 902"> 公的な支援 </td><td data-bbox="477 728 1316 902"> ☐相談支援員（相談支援センター） ☐医療機関（医師、看護師、CW など） ☐家計相談支援事業所 ☐住宅手当 など </td></tr> <tr> <td data-bbox="215 902 438 1037"> インフォーマル支援 </td><td data-bbox="477 902 1316 1037"> ☐家族・友人等 ☐職場仲間 など </td></tr> </table>	公的な支援	☐ 相談支援員（相談支援センター） ☐ 医療機関（医師、看護師、CW など） ☐ 家計相談支援事業所 ☐ 住宅手当 など	インフォーマル支援	☐ 家族・友人等 ☐ 職場仲間 など	
公的な支援	☐ 相談支援員（相談支援センター） ☐ 医療機関（医師、看護師、CW など） ☐ 家計相談支援事業所 ☐ 住宅手当 など				
インフォーマル支援	☐ 家族・友人等 ☐ 職場仲間 など				
結果（期待される成果）	☐ 経済困窮状態の改善：借金の返済ができ、生活が落ち着く。 ☐ 健康状態：定期的に通院ができ、医師と治療について相談できるようになる。 たまに体調が悪くなり変動するが、受診や服薬で対応することができる。 ☐ 社会的な関係性：欠勤がちで職場仲間から敬遠されがちであったが、体調も安定し、話をする機会が増えている。				



支援経過	・信頼関係構築 ・消費生活センター、市役所、医療機関等への同行	・家計相談支援（家計相談支援事業所と連携） ・職場へ連絡、無理なく仕事ができるか確認	・家賃負担低減（住宅手当） ・治療の継続→体調の安定 ・債務整理、家計の安定 ・時々休みつつも仕事を継続
-------------	--	---	---

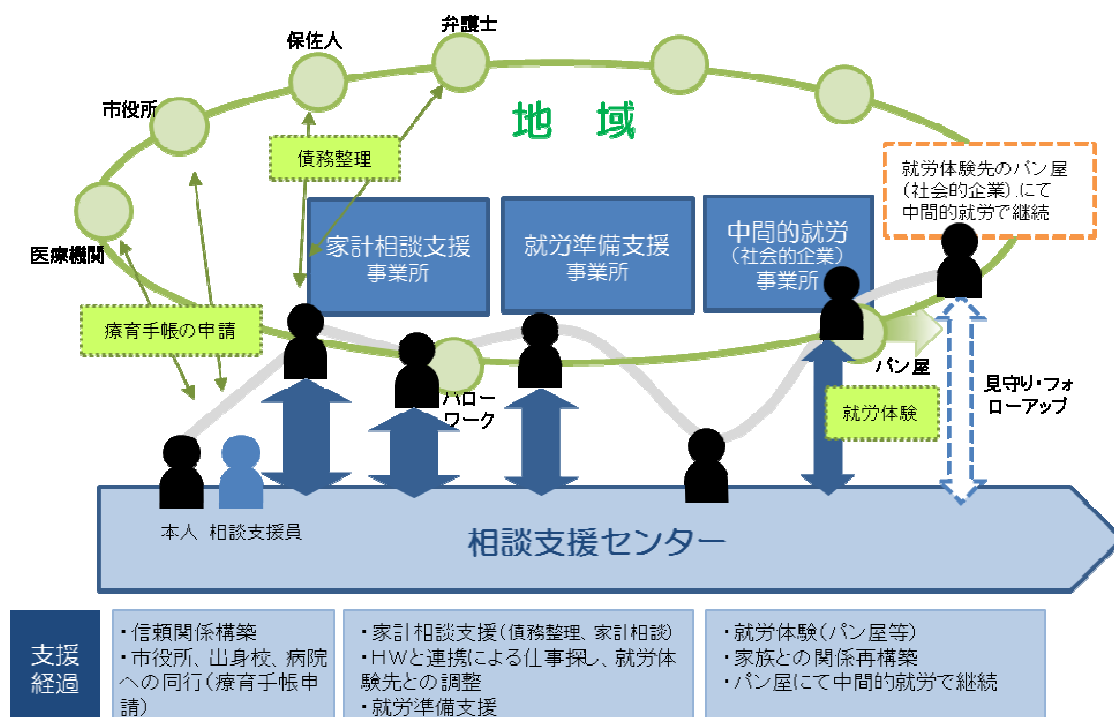
事例3 知的障がいが疑われ、職場でのトラブルで何度か職を変えたが、無職で、母親と妹の障害年金を頼って生活している30代、男性（Cさん）



<事例3を踏まえたプラン案>

相談者の状態： 知的障がいの疑いがある。母の障害年金を頼って生活している。

アセスメントの ポイント	☐就労スキル ☐就労意欲（スキルとの合致） ☐金銭管理能力 ☐家族や友人などのインフォーマルな支援者（有無と支援力） ☐頼れる人がいるか、相談にのって適切なアドバイスをしてくれる人がいるかなど 【成育歴と全体像の理解】 ☐本人が語る自分の成育歴の理解と共感 ☐課題の関連や本人の意思などの理解と共感
プラン	
公的な支援	☐相談支援員（相談支援センター） ☐専門機関（後見人保佐人、弁護士など） ☐就労準備支援事業所 ☐障がい者自立支援事業 各種 ☐公的住宅の管理人 など
インフォーマル支援	☐家族・友人等 ☐地域のボランティア活動団体・就労体験先 ☐不動産屋 など
結果（期待される 成果）	☐経済困窮状態の改善：自分の障害者年金を受給し、短期入所施設で生活。 ☐住まい：一人暮らしができるほどの年金額ではないので、公的住宅や低額の下宿などを探す。 ☐社会的な関係性：騙されやすいため、適切な相談人を得て、安心して生活できるようになる。



第Ⅳ章 行政による「支援決定」

1. 目的

○生活困窮者を対象とした「自立促進（社会参加）プロセス」による支援は、自治体自らが事業主体となり、公費に基づき提供する行政サービスとして制度化（法制化）することが検討されている。この制度化（法制化）に当たっては、市町村を事業主体とする障害者福祉制度や介護保険制度、都道府県及び市（町村は任意）に福祉事務所の設置が義務付けられている生活保護制度と同様に、支援（支給を含む）を行うか否か、どのような支援を行うかの最終的な判断責任は自治体（市町村）が負うこととするのが適当である。

※今回の支援事業は、「予算事業」ではなく、「法律に基づく制度」として位置づけることが検討されており、その場合には、支援という「事業費支出を伴う行為」について最終的な判断責任を負う「事業主体」は誰かを明確にする必要がある。そして、市町村を事業主体に位置づけるということは、最終的な判断責任（行政訴訟の対象にもなる）は市町村が負うということの意味している。この点では、民間団体に対して「予算事業」として補助を行う「補助事業」とは本質的に異なる。補助事業とは、民間団体が自らの判断で行う事業に対して公的な支援を行うものであるため、個々の事業の最終的な判断責任は民間団体が負うことが基本となっている。

○こうした観点から、今回の支援計画の策定においては、自治体（市町村）は、「新たな相談支援事業」の開始や「プラン」の決定を行うとともに、一定の節目（3 ヶ月、6 ヶ月、1 年など）において、支援内容がその目的に沿ったものになっているかどうかを再評価し、「再プラン」を決定することとなる。

○また、「新たな相談支援事業」においては、本人のニーズに応じて、暫定的な支援をはじめ就労支援や家計相談支援、居住の確保などの各支援サービスが必要な場合が考えられる。自治体（市町村）は、これらの支援サービスの提供を決定することとなる。

2. 「支援決定」の内容

（1）暫定支援決定

○自治体（市町村）は、相談支援センターが把握した生活困窮者について、他機関へつなぐケースを除き、「新たな相談支援事業」による包括的・継続的な支援の開始を決定する。この支援決定は、本人の意向を踏まえて行うこととなるが、具体的なアセスメント実施前の段階での「スクリーニング（簡易アセスメント）」に基づく決定である。

○この暫定支援決定から次の「支援決定」の間に、本人に対して支援サービス（たとえば、緊急的な支援や居住の確保支援など）が必要である場合には、その提供を決定する。これらの各支援サービスの決定は、上記の支援開始決定と同時または別途に行う。

（２）支援決定

- 自治体（市町村）は、相談支援センターにおいて実施される「アセスメント」及び「支援調整会議による関係機関調整」等に基づき作成された「プラン案」を踏まえ、「プラン」を行政として決定する。この「支援決定」が実質的なプランの決定と言える。
- 具体的には、センターと本人の協働による「プラン案」から、本人の意向と支援策の全体を確認し、その内容が適切と判断される場合は、その「プラン」を行政として決定することとなる。
 - ・自治体（市町村）の担当者は、支援調整会議等に参加し、本人の意向や支援内容を理解するとともに、地域の資源開発等に積極的に関わることが求められる。
- この「支援決定」においては、必要に応じて、就労支援や家計相談支援の各サービスの提供をあわせて決定することが想定される。

（３）再アセスメント・再プラン策定

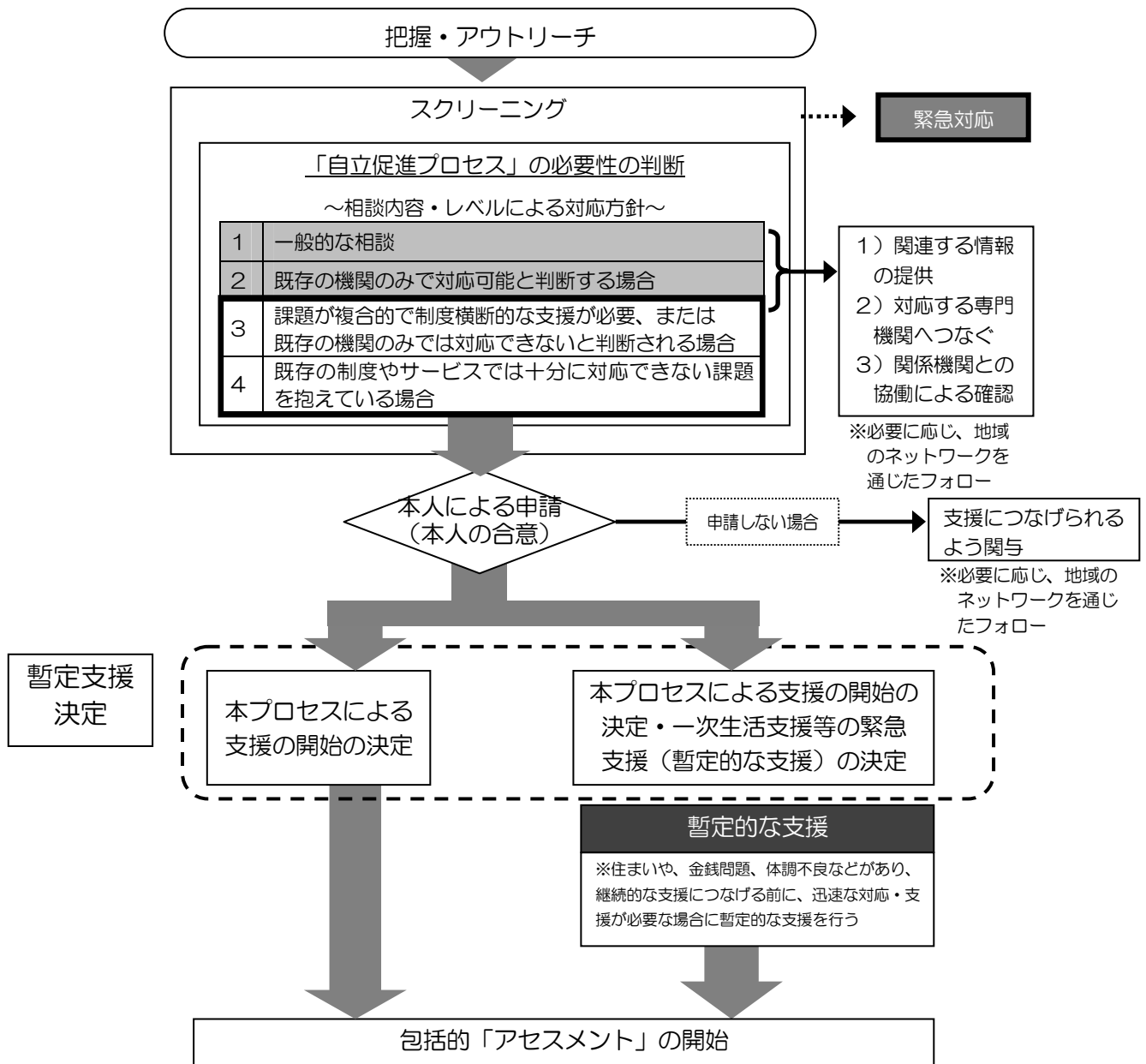
- 自治体（市町村）は、「プラン」に基づく支援がなされた後、一定の節目（３ヵ月、６ヵ月、１年など）において、支援内容がその目的に沿ったものになっているかどうかを再評価し、その評価結果に基づき、「再プラン」を決定する。
- その際には、
 - (ｱ)課題解決のため支援事業を継続する、(ｲ)事業の方法を変更する、(ｳ)事業者を変更する、
 - (ｴ)他の適切な機関の支援につなげる、ことを決定することとなる。

３．暫定支援決定の流れ

- 相談内容が多岐にわたり、かつ緊急度の高い相談（把握・アウトリーチの結果）も寄せられるものと考えられるため、相談内容とレベルに応じて、自治体（市町村）とセンターは基本的な対応方針を予め検討しておくことが必要である。
- 具体的には、「暫定支援決定」の主要な内容である以下の２点の決定を迅速に行うための対応方針である。特に、緊急支援について基準を定め、緊急支援が迅速に行えるようにしておくことが重要である。
 - ①支援不要のケースや他の制度やサービスにつなぐことで対応可能と判断されるケース以外は、「新たな相談支援事業」による支援開始を決定する。
 - ②緊急の支援が必要と判断されるケースは、緊急支援を迅速に決定する。

○行政による「一次支援決定」の流れは、以下のように考えられる。

図表IV-1 「一次支援決定」の流れ



※「一次生活支援等の緊急支援（暫定的な支援）」の申請のタイミングについて

○暫定的な支援の内容が複数あり、各支援サービスのタイミングが少しずつずれるケースが考えられる。支援決定までの期間について、暫定的な支援を適宜・柔軟に支援することを検討することが必要である。

4. 支援決定の流れ

(1) 行政による支援決定のプロセス

- 自治体（市町村）は、本人とセンター職員が協働で行う「アセスメント」と「プラン案」に基づき、支援を決定する。
- 自治体（市町村）担当者は、センターにおける支援プロセスが全体として適切に実行されていることを確認し、また同時に、個々の「アセスメント」と「プラン」の作成経過を確認するため、以下のような取組が求められる。
- 支援調整会議に出席し、必要な支援（サービス）の適正性及び本人の意向や地域の支援体制を確認する。

(2) 支援決定の「基準」の考え方

- 市町村は、以下のような点をはじめ必要な状況を確認の上、支援を行うかどうかの決定、および支援を行う場合は、その内容の決定（支援決定）を行う。

- ①アセスメント結果を踏まえたプラン内容としての的確か。→支援者は、支援内容により本人の行動が予測できているか。および本人はどう感じているか。（無理がないか）
- ②目標とする「期間」は適切か。→本人の意思、抱える課題と程度、関わる地域の支援者によって、「期間」が異なることが想定される。
- ③必要に応じて、支援調整会議に出席している専門家に、「自立可能性」の見通しを聞く。
→専門的な立場から支援の方法について意見を聞き、プランの適合性を確認する。

5. 再アセスメント・再プラン策定

- 自治体（市町村）は、「プラン」の実施の結果を評価し、「再プラン」を決定する。
- 評価の視点は、
 - ①プランの目標が達成されたか
 - ②本人は自分が決めたように行動したか
 - ③支援者の支援内容は適切であったか
- なお、「目標」は、本人と取り巻く環境によるので、必ずしもドラスティックなものではなく、小さな1歩の場合もある。一定期間で達成されそうな目標を設定することが重要である。
- また、本人の状態が変動している場合は、支援が始まって一時的に低下する場合がある。長期的に自立に向かうが、短期的には落ち込みが激しくなることがある、ということを踏まえて評価することが必要である。
- 評価は、支援調整会議で検討され、その場に、自治体（市町村）担当者は出席する。
- 評価の結果、決定される「再プラン」は、①課題解決のため、引き続きプランを継続する、②支援サービスの内容や方法を変更する、③事業者を変更する、④他の適切な機関・支援サービスにつなげる、ことが考えられる。

第Ⅴ章 支援調整会議における地域課題の発見と地域づくりへの展開

1. 支援調整会議における地域との協働の仕組み

- 地域における有効な相談支援システムを構築するため、行政、関係機関、住民等との具体的な協働のための仕組みを構築することが重要である。
- そこで、支援調整会議に、「個々の相談・利用者への支援調整の機能」と、「課題解決のための資源開発の企画・実行、地域課題の共有化のための動きを創る機能（「地域づくり機能」）」を持たせることが考えられる。
- なお、こうした機能を既存の各種の地域協議会等に付加することも考えられる。
- このような協働体制によって、地域会議で検討された具体方策の実践を積み重ね、地域関係者の巻き込みや、予算化・事業化、施策への反映等を伴う「地域づくり」につなげることが期待される。

図表Ⅴ-1 支援調整会議の機能

	個別支援調整機能	地域づくり機能
機 能	・本人と相談支援員が協働で作成した「自立促進（社会参加）プラン案」に基づき支援の方針、内容等を検討し、決定する。 ・支援内容と支援提供者についての調整を行う。	・個別の相談・利用者に対して、社会資源の活性化・開発のための企画や実行的に動く体制を敷く。 ・個別の課題から見えてきた地域の課題を共有し、具体的な解決方策・仕組みづくり等を提案し、行政への働きかけ、住民への啓発等を企画・実行する。
構成員	・センターが主催 ・個々の本人の支援に関係する機関や支援者が参加する。 ・個別の相談・利用者に応じて、参加する支援者が異なる。	・センターが主催（※既存の協議会等に付与する場合、その事務局も可能） ・個別支援調整会議の出席者の中で、中心的な役割を果たすことが多い人、テーマに応じて必要な地域関係者により構成。

<個別支援から「地域づくり」への展開>

- 相談支援センターにおける支援は、地域社会との相互の関わりの中で、相談・利用者1人ひとりの役割を発揮していけるよう支援をコーディネートしていくことである。
- そのため、「目標」に向けて、社会参加のきっかけや就労に向けた訓練等のための場も必要である。こうした場合は、センター単独で発掘し、あるいは開発できるものばかりではなく、個々の生活困窮者に関わる支援調整会議のメンバーと協力することが必要である。
- それぞれの目標は、一般就労に限らず、中間的就労やボランティア活動等による社会参加、コミュニティカフェやサロン等の地域の居場所の運営・手伝い、ピアサポーターとしての地域の支援・見守りへの関わりなど個々の課題や状況に応じてさまざまである。
- それぞれのニーズに対応するため、福祉分野の社会資源のみならず、一般企業や商店、農林水産業、あるいはまちづくり団体等の活動と連携することが必要である。

- 支援調整会議では、個々の目標に応じた社会資源の活用を進め、実績を蓄積するとともに、個別の課題から地域の共通課題を把握し、地域としての対応策を検討することが求められる。

【参考】 個々の目標に応じた社会資源の活用・創出事例

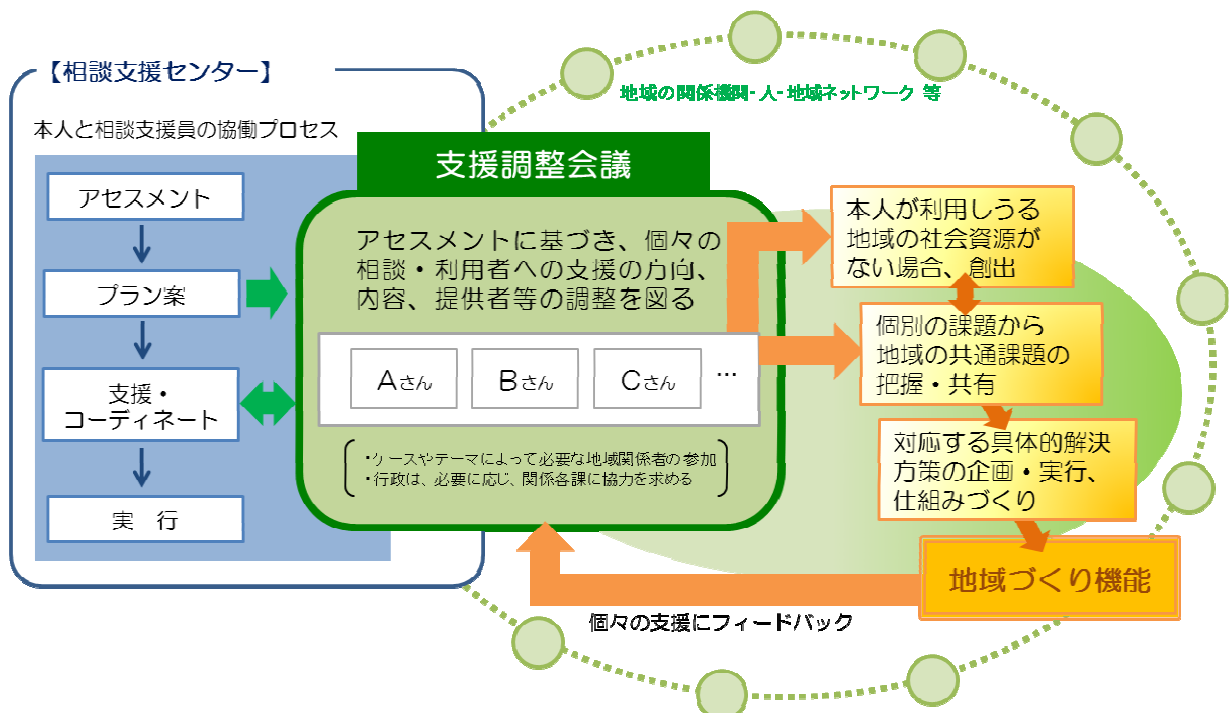
■**浜松市パーソナル・サポート・センター（静岡県浜松市）** 受託団体：NPO 法人青少年就労支援ネットワーク静岡
受託団体は10年余静岡県内「働きたくても働けない」若者をボランティアで就労伴走支援その実践・蓄積のノウハウを生かしての受託。地域を巻き込み民生委員、保護司会、自治会商工会、コンビニ経営者、漫画喫茶・ネットカフェ、市内 NPO 団体と連携し一般市民ボランティアを拡大登録、支援形成作りをしている。支援は個々の希望と状況状態に応じて就労体験受入可能な企業開拓、スモールステップアップ支援が成果に結びついている。会員が直接の雇用主、またはネットワークや体験者から就労先が紹介される場合もある。就労後もフォローアップミーティング、電話、手紙、訪問等の見守り支援を行っている。

■**豊中市パーソナル・サポート・センター（大阪府豊中市）** 受託団体：豊中市パーソナル・サポート運営協議会
個々の課題や状況に応じた居場所や就労先を創出するため、センター自ら地元の事業所、商店等と連携を図るとともに、市の雇用労働部局が積極的に関わることで、緊急雇用創出事業等を活用し、ひきこもりの若者の居場所づくりとサポーター雇用、ひとり親（シングルマザー）が働くための地元商店街内のレストランの開業等、多様な事業化を展開している。また、外国人を含め貧困世帯が増加し、そうした家庭の子どもたちの孤立や学習支援が課題となっていることに対し、地元 NPO や大学生と協力し、無料学習支援教室・遊び場となる「子どもの居場所」の運営を行っている。

■**一般社団法人パーソナル・サポート・センター（宮城県仙台市）**
就労支援相談を行う中で、育児・高齢・体調不安などの理由で一般の就労形態で働くことが難しい人たちの存在を把握。そのニーズに対応するため、キャンドルやストラップ等の雑貨制作を行い、企業に買い取ってもらう、あるいは地元のカフェやお土産店で販売するなど外部との関係性を築き、少額でも収入を得られる「出口」の創出に取り組んでいる。また、仮設住宅で暮らす被災者の栄養改善と交流の場の確保を目的に、地元大学の食品産業学部と連携した食品加工体験を実施するなど、地域ぐるみの支援を展開。

- 「地域づくり機能」の発揮により個別課題を解決するための取組成果は、個々の支援にフィードバックされ、地域において困窮者を受け止める対応力の向上につながっていくと期待される。

図表Ⅴ-2 支援調整会議における個別支援から「地域づくり」への展開（イメージ）



2. 地域の社会資源へのアプローチと連携の方法

- 地域において福祉関係機関のみならず、他の分野における関係機関との連携を図り、相談・利用者の生活基盤を整えることが必要である。
- 地域に受け皿を創るためには、身近なところにある資源へのアプローチも必要である。
- 社会資源へのアプローチの考え方は、以下のように整理することができる。

①社会資源の把握・発掘

- ：福祉分野以外の社会資源として積極的に関わりを持つようにする
各種のボランティア活動への参加、商店街や農業での就労訓練、コミュニティカフェやサロンなど地域の居場所

②社会資源の活用

- ：具体的な連携の方法を検討する
市民団体等が主催する活動への参加、地域活動や福祉活動等におけるボランティア活動、就労にむけた訓練等、その場にいる地域住民や活動している人ができるだけ一緒に参加できるような環境を創る

③社会資源の創出

- ：相談・利用者に合わせてサービスを開発する
ニーズに応じたサービスを創り出すための企画を作り、一緒に実行してくれるメンバーを集め、企画を実行に移すための戦略を立てる
一人のために作りだした資源は他の相談・利用者のニーズに合うこともある

- 支援調整会議による「地域づくり機能」が、支援プロセスを通じた地域づくりの展開に向けて有効に機能するために、以下のようなことが重要と考えられる。

1) 相談支援に関する既存の協議会等の活用

- ・地域自立支援協議会、地域包括支援センター運営協議会、子ども・若者支援地域協議会などのように、地域福祉に係る関係者が定期的に集まり協議を行うような場がすでにある場合、それらのメンバーの拡充や新たに機能を付加させるなどして有効活用することが考えられる。
- ・最初から固定化した仕組みとせず、既存の場を活用して分野横断的な議論の場を設定し、必要に応じて参加機関を増やすなど柔軟な参加形態をとり、機能をステップアップしていく方法もある。

2) 柔軟な運営体制

- ・形式的な会議体になってしまうと、有効に機能せず、実効性や継続性が阻害されることが懸念される。実行の際は、地域の実情に応じて、必要なタイミングで必要な関係者が集まるような柔軟な運営が有効と考えられる。

3) 事務局体制の整備

- ・会議を柔軟に運営するためにも、常に変化する地域の状況や課題をキャッチしながら、必要な関係者のコーディネートを担当する事務局が必要である。
- ・事務局は、行政や相談支援センターが担うほか、既存の地域の協議体等を活用する場合、その事務局が担当する場合などが考えられるが、基本的には、コーディネート能力がある者が担当する。

4) 具体的な事業展開を通じた協議

- ・「地域づくり機能」に新たに期待されることは、社会資源を活性化・開拓することにより「つながぎ」や「出口」を創出することがあげられる。
- ・例えば、地域の雇用や就労体験の受け皿として、社会的企業の育成を図ることや、地域に今はないが必要な資源の創出のため事業化プランを検討するといったことがあげられる。また、分野に捉われないさまざまな関係機関と連携するため、これまで接点のなかった団体同士をつなげるためのまちづくりイベントやワークショップ等の企画を行うことなども考えられる。
- ・こうした具体的な事業を通じて、働きかける地域の範囲（規模）や、コアとなるメンバーを検討し、効果的な協議・運営が行えるよう検討することも必要である。

5) 現場の声を自治体施策（予算化・事業化等）に反映できる庁内連携体制

- ・支援調整会議に参加する担当者は、現場のニーズを把握し、必要に応じて、庁内関係課の協力を求める。（担当課長レベルの定例会議等での議案等）

【参考】 パーソナル・サポート・サービスにおける就労支援ナビゲーターとの連携

パーソナル・サポート・サービスにおいては、モデル事業の実施要領において、ハローワークなど公共職業安定所や職業紹介窓口との連携が提示された。具体的には、職業紹介窓口側にパーソナル・サポート・サービス担当としての「就労支援ナビゲーター」（注1）を配置し、支援対象者に対し、パーソナル・サポーターと連携して、職業相談・職業紹介サービスを行うものである。

パーソナル・サポート・サービスのモデル事業実施地区においては、この就労支援ナビゲーターと有機的に連携して就労実績を上げている事例も多数存在している。

注1…就労支援ナビゲーターは、キャリア・コンサルタント、産業カウンセラー等の資格保持者、企業の人事労務管理に関する知識・経験を有する者又は職業相談・職業紹介及び各種支援制度に関する知識・経験のある者について、都道府県労働局長が委嘱するもの。

3. 地域の社会資源との連携機能に関する評価

相談支援センターの機能として、地域の社会資源と連携し、相談・利用者の生活基盤の整備につながることを求められる。センター職員は、自己満足に陥ることなく、地域の各機関との連携を進め、制度や事業が効果的に進められているか、新たな連携先を発掘する努力をしているかを確認することが必要である。

ここでは、社会資源との連携状況を確認しつつ、連携内容の充実と拡大を自らチェックする視点を整理する。

なお、こうした評価については、日常業務の中で意識的に行われることが重要であるが、定期的にデータ化（見える化）することで、職員の動機づけを高めることが望まれる。

■自己チェックの視点

- ☐ 地域の関係機関に対して理解を求め、課題認識を共有しているか
- ☐ 連携先の事業の趣旨・内容を理解し、相談・利用者の意向とあっていることを確認しているか
- ☐ 地域の多様な分野のニーズ把握に努めているか

■本人からの視点

- ☐ 地域の中に信頼できる関係者をもち、自分の意思を伝えられるようになったか
- ☐ 地域にいつも居ることができる場所が1ヵ所以上できたか
- ☐ 地域に役立つ活動に参加できたか
- ☐ 就労し、収入を得られるようになったか

■連携機関からの評価の視点

- ☐ 連携機関からどのように位置づけられているか、客観的に確認しているか

■（委託の場合）行政からの評価の視点

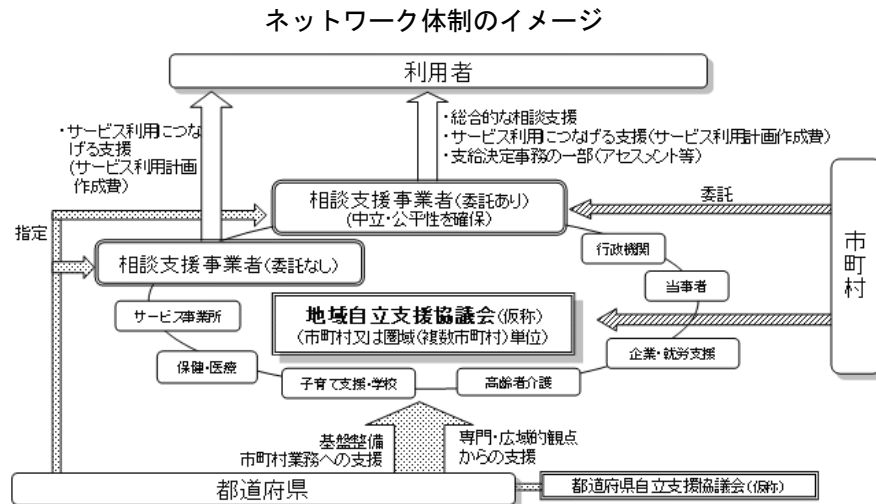
- ☐ 定期的に連絡し、事業の報告と議論を続けているか
- ☐ 事業報告書を提出し、内容について協議し、次年度事業に反映させているか
- ☐ 定期的に企画提案によって委託が更新されているか
- ☐ 委託更新の際に、事業内容に新たな提案をしているか

【参考】相談支援に関する既存の協議会の概要

■地域自立支援協議会

＜ネットワーク体制＞

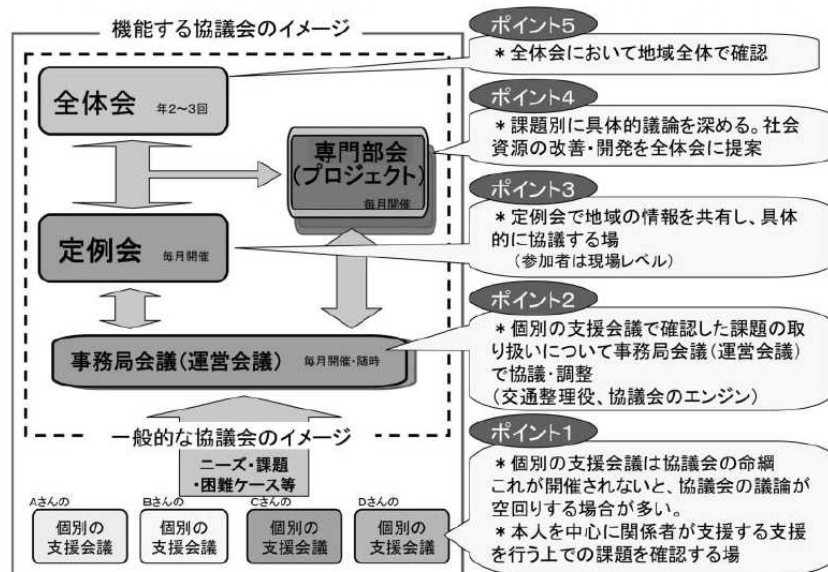
○地域において相談支援事業を適切に実施していくため、以下のようなネットワーク体制を整備することとしている。



(「障害者自立支援法による改革～「地域で暮らす」を当たり前に～」
厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部/厚生労働省HP)

＜運営方法＞

- 「自立支援協議会の運営マニュアル」(平成 20 年 3 月発行)では、地域自立支援協議会の標準的な組み立てを以下のように示している。
- ここでは、個別支援会議をベースとして、定例会、全体会、事務局会議(運営会議)、専門部門を置く重層的な組み立てで説明されているが、人口規模や社会資源の状況等、地域の実情に応じて組み立てることが重要としている。



(「自立支援協議会の運営マニュアル」(財団法人日本障害者リハビリテーション協会、平成 20 年 3 月発行))

第Ⅵ章 相談支援センターに求められる人材と養成

詳細は、人材育成WTにおいて検討

1. 相談支援センターに求められる人材の機能

(1) 相談支援センターの機能と人材

1) センター職員が理解すべき支援の理念

支援の現場においては、当事者の生活困窮の現れ方や背景・要因を把握したうえで、第Ⅰ章で整理した支援の理念を踏まえ、本人の状況や目標に応じて柔軟に支援することが必要である。第1章で、整理した支援の理念は、以下のようである（再掲）。

1. 予防的アプローチによる「早期把握」	早期把握が本人のダメージを最小にし、生活自立の可能性を高める
2. 生活困窮者の支援プロセスを通じた「地域づくり」	生活困窮状態は等しく地域や社会の課題であり、自ら地域課題の解決に向かえる地域づくりを目指す
3. 各機関による「チーム支援」	地域の関係機関（者）が、一人の人に対して一体的にチームで支援する
4. 「自立」への支援	自己決定を基盤にした「自立」を支援する
5. 「共感」と「互酬的関係性」の構築	単に「自立」を目指すのみならず、「共感」をベースとした地域との互酬的関係を築く

2) 相談支援センターの3つの理念と9つの機能

相談支援センターの3つの理念と9つの機能を以下に再掲する。理念を踏まえ、具体的に行動できる人材を育成することが必要である。

<3つの理念>

1. 現行の福祉制度の枠組を越えた、新たな相談支援の実践	・対象者を限定せずに受け止める。 ・既存の制度の狭間にある人や既存の制度では受けきれない人を排除することなく受け止める
2. 本人を中心に置き、一人ひとりの生活課題に対して包括的に支援する【対個人】	・生活をトータルにみて、隙間のない支援をコーディネートする
3. 本人を取り巻く環境・地域に働きかけ、地域づくりを展開する【対地域】	・本人と環境・地域を一体として支援する ・支援を通じて、地域が主体的に活動を活性化する仕組みづくり

<9つの機能>

1. 総合的な相談支援	多様で複合化した課題を抱える人々に対して、対象別に専門機関が対応するのではなく、ワンストップで広く受け止める
2. 把握・アウトリーチ	地域の社会資源や住民等の参加を得ながら把握・アウトリーチし、対応する仕組みをつくる
3. アセスメント・プラン作成	本人の複合化した課題をときほぐすことで信頼関係を築き、自分のことを自分で話すことができるように支援する
4. 支援・コーディネート	本人が自ら決める目標に向けて進めるように地域の各種の支援者やサービスをコーディネートする

5. 社会資源の把握・活性化、開発とそれらへのつなぎ	関係機関と協働で、生活困窮者の居場所や就労場所を確保、開発する
6. 情報のワンストップ（ハブ化）	関係する情報を1ヵ所で把握できる機能を整備する
7. データベースの活用	本人の経過の把握、地域全体の生活困窮の相談状況を集計できるようデータベースを整備する
8. 地域への情報発信	地域住民や関係機関に対する理解を促進する
9. 地域の現状把握・分析	地域の人口構造、経済構造、健康状態等の一般的な事項や生活困窮の状況の把握によって重点課題の明確化に努める

（2）相談支援員が習得すべき能力・技術等

以上を踏まえ、相談支援員が習得すべき能力・技術等の内容を整理すると、以下のようである。

- 相談支援センターの人材には、基本的に支援の理念を理解し、実践することが求められる。
- 生活困窮者支援制度の全体像を正しく理解し、適切に実施することが必要である。
- 相談支援センターの機能は、9つに整理したが、大きく、①個人へのアセスメント中心とする相談支援、②個人を支える他の資源とのネットワークによるチーム支援の推進、③地域における支援環境づくり、3つに括ることができる。
- 人材に必要な能力・技術等は、以下のAからEに整理することができる。

図表VI-1 人材に必要な能力・技術

項 目		機 能	必要な能力
A	支援の理念	・早期把握 ・地域づくり ・チーム支援 ・自立への支援 ・共感と互酬的關係性の構築	共感力、当事者性 ＜理念＞
B	相談支援	・把握・アウトリーチ ・アセスメント・プラン作成 ・支援・コーディネート ・支援調整会議の開催・進行	個人をチームや地域で支える援助に関する能力 コミュニケーション能力・面接技術 ＜個別アセスメントとチーム支援＞
C	社会資源との関係構築	・社会資源の把握・活性化 ・社会資源の開発 ・社会資源とのつなぎ（もどし）	個人を支える地域をつくり、居場所や就労の場をつくる能力 ＜社会資源づくり＞
D	行政や地域との協働による地域づくり	・情報のワンストップ ・データベースの整備 ・地域への情報発信 ・地域の現状把握・分析	事業を効果的に推進するための地域福祉環境づくりを企画しコーディネートする能力 ファシリテーション技術 ＜地域福祉の基盤づくり＞
E	生活困窮者支援制度に関する理解	・制度の全体像	＜実務＞

- B、C、Dの項目は、従来からすでに多くの福祉現場で実践され、理論化されている内容が多い。特に、Bは、対人援助における基本的な考え方と言える。C、Dについては、必要性は理解されてはいるものの、実践されている分野は多くはないと言える。
- 一方、支援の理念の中でも、新たな理念と方法論として確立すべきは、就労や社会参加から距離のある個人への援助方法として、対個人と対地域への働きかけを統合し、「互酬的關係性の構築」と呼ばれる概念で、当事者の自立を促すだけではなく、本人が他者との関係の中で生活する環境を創ることであると言える。

＜参考＞ 「相談支援プロセス」の知識と技術に関する主な教育課程

相談支援の技法	教育課程
ソーシャルワーク	社会福祉士が基本的に学習する内容
看護過程	看護教育の中で基本的に学習する内容
介護過程	介護福祉士教育の中で学習する内容
ケースワーク	社会福祉主事の基本的なスキル
ケアマネジメント	介護支援専門員の基本的なスキル

（３）主任相談支援員が習得すべき能力・技術等

相談支援員としての経験と能力が高くなる者は、より困難な事例を担当すると同時に、職場内や地域でリーダー的な存在として役割を果たすことが求められる。そうした人を主任相談支援員として位置づける必要がある。主任としてのスキルは以下のように整理することができる。

①相談支援業務における高いスキル

- ・コミュニケーション能力、アセスメント能力、サービス調整能力に高いスキルを発揮できる
- ・制度事業のほか、地域の社会資源へのアプローチ・連携の技術にもたけている

②職場や地域で相談支援員をスーパーバイズし支援するスキル

- ・相談支援員の相談にのり、スーパーバイズできる
- ・地域の課題を適切に把握し、関係者とともに解決に向けた取組ができる

（４）ピアサポートの導入

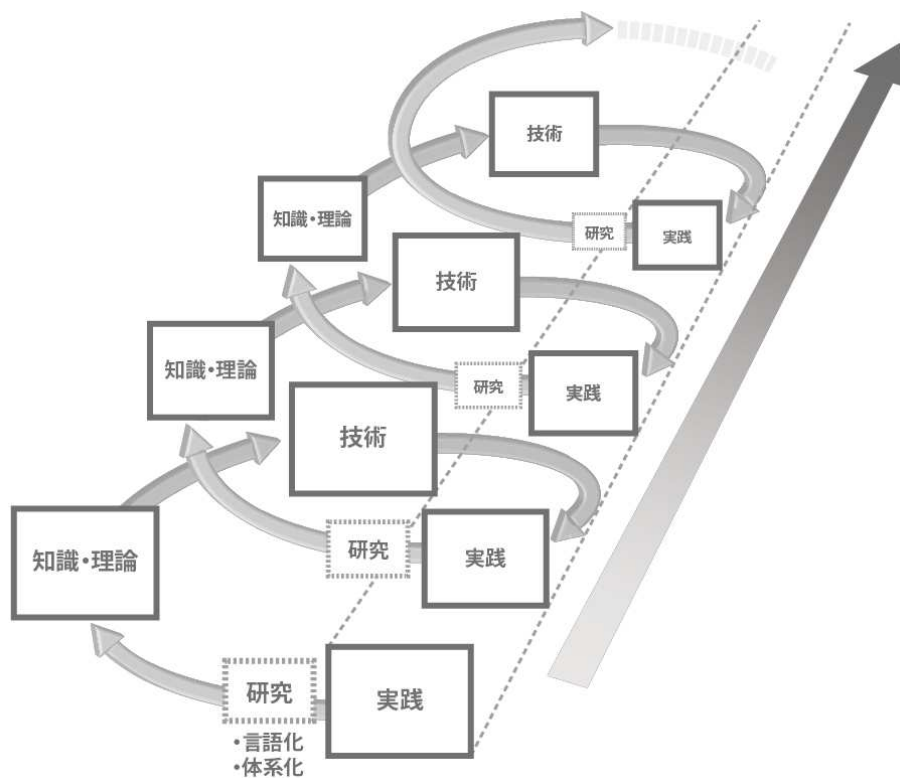
- 相談・利用者においては、社会的な排除や孤立に陥るなどして、SOSを出せない、どこに何を相談してよいかわからない状況にある場合も多い。そのような際、同じような立場の人・仲間からの支援、ピアサポートが有効性を発揮する。
- このため、以前に生活困窮の経験があり、支援を受けていた人を相談支援員を始めとする支援者として育成していくことが考えられる。例えば、困窮世帯に育った若者を支援の担い手として育成することによって、本人の自己成長と同時に、アウトリーチを含む若者支援がさらに広がると期待される。
- 研修カリキュラムにおいて、共感力や当事者性といった持ち合わせている強みを生かし、相談支援や地域づくり等の技術、ノウハウを身につけられることが重要である。

2. 育成・資質向上の考え方

(1) 人材育成・資質向上のサイクル

- 支援人材には、「理念（倫理観・共感力）」を理解し、体現できうることを基本に、「知識」「技術」「実践力（経験）」を身に付ける必要がある。
- 知識を持ち、技術を身につけ、実戦力をあげることで実力が向上していくことが考えられるが、実戦力が身に付いたところで、改めて知識として確認する（整理する）ことで、支援の意味の理解が深まると言える。
- 研修の持ち方として、「知識・理論」は座学中心、「技術」は演習・ロールプレイ中心とすることが適切であると考えられる。座学が中心であっても、受講内容の確認をするために、グループで話し合うなど自分で考える時間を持つことが必要である。

図表VI-2 人材育成・資質向上のサイクルと実践のスパイラルアップ（イメージ）



(2) 研修のあり方

1) 「相談支援員」としての要件を満たす人材を育成する研修のあり方

- ・全国どこでも通用する一定水準以上の「知識・理論」と「技術」と「実践力」を兼ね備えた人材を育成することが必要である。
- ・地域に必要な人数を確保するため、国は相談支援員の具体的な研修カリキュラムの編成やテキスト編集を行うために講師を招集する。

2) 講師による主任相談支援員の養成

- ・全国から研究者と実践者から講師を選出し、人材育成に必要な研修カリキュラムやテキストを作成する。また、指導方法を統一するために指導方法を検討する。講師陣が主任相談支援員の指導に当たる。

3) 講師及び主任相談支援員による相談支援員の養成

- ・主任相談支援員が中心となり、講師の協力を得ながら、ブロック単位での研修を実施し、相談支援員の育成を行う。
- ・相談支援員が適切に配置されるよう、講師や主任相談支援員、及び相談支援員は国が責任をもって養成する。なお、一定の人員が確保された後は、都道府県が中心となって相談支援員の研修を行うことも考えられる。

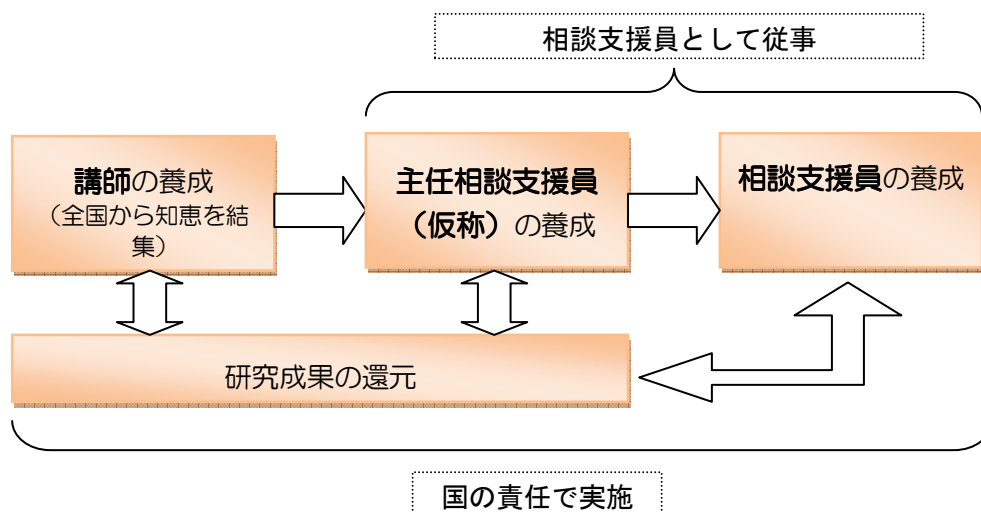
4) 受講の義務

- ・相談支援員は、国が指定する研修を受講することを要件とする。

5) 研究と研修の一体的な実施

- ・生活課題は、時代や背景の変化により新たに把握されることが多く、そうした新たな課題に対応した支援の理論と技術を常に研究することが必要である、また、それがすぐに現場の人材育成に活かされるよう、研究と研修の一体的な実施が求められる。

図表Ⅵ-3 研修体系のイメージ



(3) 現場における資質向上の取組

○相談支援員は、全国に共通の知恵と技術を習得する集合研修を受けることを要件とするが、実務についたあとの現場における資質向上の取組は重要である。

○研修の場としては、3つ検討される。

1) 職場研修（OJT）、ケース会議

- ・相談支援は、日々の経験の積み重ねと現場における指導により実力が付いていくものと考えられる。そのため、事業所内のケース会議を積み重ねることで、思いこみによる支援を回避すると同時に、事業所内に相談相手をつくることが重要である。
- ・事業所内でのケース会議は、定期的に開催することが必要である。
- ・事業所としての研修会を開催し、必要に応じて外部からスーパーバイザーの参加を依頼することとも考えられる。

2) センター間の現場職員として専門的・実践的な研修：他地域との情報交換、職員交流

- ・センター間の横のつながりを重視し、現場職員が中心となった研修・交流機会をもつことが必要である。
- ・事例学習や社会資源開発についての知恵の交換によって、自らの地域において展開する上で、役立つ情報を収集することができる場を創ることが求められる。

3) 地域の各種団体との地域密着での研修：地域の各団体と知り合い、学び合う

- ・地域の関係団体と学習の機会をもち、地域課題や資源を共有することが重要である。

(4) 相談支援員の福祉人材としてのキャリア形成

○センターの相談支援員は、福祉の現場で対象者と接し困難な調整・コーディネートを経験することから、広範な福祉分野の業務の基礎となる実践的能力を培うこととなる。このため、主任相談支援員や相談支援員として一定の実務経験を有した職員については、社会福祉士や介護支援専門員、障がいの相談支援専門員など他の福祉分野に関する既存の資格の取得につながる方途も検討すべきである。これは、相談支援員のキャリアアップやモチベーションの向上に有用であるとともに、福祉人材の質の全体的な底上げにも寄与するものである。

○上記のほか、他の職種の任用資格への採用を検討し、実質的に魅力ある資格にすることが重要である。

○自治体（市町村）のケースワーク業務との共通化も検討課題と考えられる。

3. 人材育成スケジュール

ここでは、「生活困窮者支援制度」の段階的導入に合わせ、平成 31 年度までの人材育成スケジュールを検討する。

(1) 人材育成の基本的な方針

- 主任相談支援員が地域において実務を担う相談支援員を育成する仕組みを想定し、人材育成はじっくり進めることを基本とする。
- 主任相談支援員を養成するメンバーが必要であり、講師として人材養成の中核人材とする。

- A) 講師：25 年度から活動開始、25 年度中にプログラムとカリキュラム・テキスト作成を行う。
実務経験者、研究者等で構成
- B) 主任相談支援員：26 年度から研修開始、講師による研修指導
- C) 相談支援員：27 年度から研修開始、全国地域ごとに A と B による研修

- 27 年度からの制度施行時に、全部のセンターに「研修修了者」が配置されない場合もあるが、暫定的な移行期間を設けることとする。

(2) 人材育成スケジュール

- 国の予算決定と執行時期を考えると、実際的には、以下のスケジュールが考えられる。

年 度	実施概要
24 年度	【統括委員会】 ・相談支援員の育成のあり方と仕組みを提案する。 【人材育成 WT】 ・育成する人材のイメージを描き、研修全体の骨子（カリキュラムやテキストの項目の洗い出し、人材育成の仕組み）を検討する。 ※人材育成 WT との調整が必要。
25 年度	【人材育成機関の設置と講師の研修】 ・事務局機能を置く（5 月頃） ・講師の選出（4 月から） ・講師の研修（9 月） ・講師による研修のプログラムとテキスト作成（年度末まで）
26 年度	【主任相談支援員研修】 ・人材育成機関が、主任相談支援員研修を継続的に実施開始 ・講師による主任相談支援員研修の開始（9 月）
27 年度	【主任相談支援員研修から地域での相談支援員研修】 ・講師と主任相談支援員による地域での相談支援員研修の開始

4. 人材育成のボリューム

(1) 講師（全 25 人から 30 人）

- 中央選出：研究者等を中心に選出（10 人以内）
- 地域選出：全国を 8 ブロックに分け、1 ブロックから 2, 3 人を選出（15 人～20 人以内）
集中的にプログラム・カリキュラムとテキスト作成を行うので、現役職員よりは、経験豊富な OB 等から選出する
- 研究者の中から委員長を選出し、プログラム・カリキュラムとテキスト作成のとりまとめ役を担う
- 任期 3 年（3 年後に一部改選）
- 主な活動内容：
 - ①意識合わせ（共通の理念・認識形成）
 - ②既存テキストから使用可能なものを選定
 - ③オリジナルテキスト作成イメージ：現場経験者のワーキングに研究者が参加し、実践的なテキスト作成を行う、など

(2) 主任相談支援員（年間 200 人）

<主任相談支援員に必要な資質等>

- 一定の知識と技術、経験があること
- 高い倫理感と共感力があること
- スーパービジョン等により他者の力を引き出す能力があること

【参考】主任相談支援員として想定される基本資格

資格等	研修の必要性
○社会福祉士 ○保健師 ○精神保健福祉士	・ 国家資格 ・ ベースとしての知識はあるが、経験は個々人による
○社会福祉主事（ケースワーカー） ○介護支援専門員	・ 任用資格 ・ 現場経験があるが、制度上の手続きに追われている場合が多い
○相談支援専門員 ○CPS・PS	・ 職場での名称に近い状況と言える ・ 現場中心の実践をふんでいる
○弁護士 ○司法書士	・ 国家資格 ・ 多重債務や破産の問題に対応可能
○消費生活アドバイザー ○就労相談員	・ ある分野に専門的にかかわる人材
○臨床心理士	・ 民間資格 ・ 指定大学院、専門職大学院を修了していることが受験資格で専門性が高い

＜選定の要件＞

以下の3つの要件を備えることが求められる。

1. 地域の推薦（3人、推薦人は市町村長ほか現場を理解している住民代表者のような人）
2. ケースワークを含む現場（相談支援）経験が10年以上
3. 一定の資格（社会福祉士、保健師、精神保健福祉士とする）：それ以外の資格の持ち主の場合、推薦者が5人

※「モデル事業」実施地域（団体）から主任相談支援員に1人を推薦することが望ましい。

26年度は、100～200ヵ所でのモデル実施が見込まれているが、200人程度を選出してはどうか。

※8ブロックごとに主任相談支援員が配置されるよう配慮してはどうか。

※経験年数があることから、研修日程は5日間（前期3日、後期2日）程度とし、50人単位で4回の開催としてはどうか。

図表Ⅵ-4 研修対象者数と研修日数（案）

年 度	人 数	研修日数
26年度	200人 ※現場従事者を中心に	全5日間（前期3日、後期2日） 4回に分けて、50人ずつ研修 ※後期研修の最終日は、研究大会
27年度	200人 ※現場従事者を中心に	同上
28年度	200人 ※現場従事者を中心に	同上
⋮		
31年度以降	新規研修 200人 継続研修 26年度受講者の継続研修	同上 全5日間（前期3日間、後期2日間） ※レベルアップ研修

(3) 相談支援員

○都道府県平均 30 人×47 県＝約 1,500 人

(相談支援センター1 ヲ所に 1 人の配置が可能な数、実際にセンターを開設する数は未定。

モデル事業の実施市＝大都市 における開設を見込む。)

○講師と主任相談支援員より研修を行う。

○27 年度から開始

<相談支援員の研修受講要件>

1. ケースワークを含む現場（相談支援）経験が 3～5 年以上

※資格は問わない。

※制度開始時に間に合わない場合、移行期間を設け、3 年以内に研修を受講する。

※経験によって研修受講前にセンターに配属になった場合、一定期間内（1 年以内など）に研修を受けることが必要と考えられる。

(4) 研修成果を踏まえた認定

○主任相談支援員及び相談支援員は、研修を受講しただけでなれるのではなく、受講の上で、課題提出等により、認定する仕組みを導入するか、今後、検討が必要と考えられる。

5. 研修の全体スケジュールイメージ

	24 年度	25 年度	26 年度	27 年度	28 年度以降
人材育成・研修の内容と仕組みの検討	●研修対象と仕組みの検討 ●講師への研修案検討 ●講師候補の選出	●研究・研修機関（事務局）の選定 ●講師の顔合わせ・研修内容の検討	●主任相談支援員の養成	●相談支援員研修の開始（本格実施）	
講師の研修		5 月／事務局設置 9 月／講師（25～30 人）の選定と研修 10 月～3 月／プログラム・カリキュラムとテキスト作成（演習用事例集）	講師 約 30 人		改選（再任可能）
主任相談支援員の研修			9 月／全国から主任相談支援員推薦 200 人 12 月～2 月／50 人を 4 回程度で研修 ※2 日目は研究大会	同左	・31 年度まで継続 ・29 年度から既存の主任相談支援員の継続研修
			26～31 年度：200 人×6＝1,200 人／31 年度～：継続研修開始		
相談支援員（仮称）の研修				9 月／都道府県ごとに選定 30 人×47 県	同左
				27～31 年度：年間 1,500 人の養成	
配置イメージ		●モデル事業（全国 70～100 カ所程度で実施）	●モデル事業（全国 150～200 カ所程度で実施） ●先行モデル地域 1 カ所から主任相談支援員 1 名は選出	●全国 100～200 カ所で開始 ●モデル地域から 2～3 人を研修・配置	

6. その他の検討課題

(1) 研修テキストの作成方法

1) 主任相談支援員・相談支援員は共通のテキスト

- ・テキストは主任相談支援員・相談支援員の両方の研修に使える内容とする。
- ・基本は実務者向けに作り、主任相談支援員向けにはそこに含まれる内容をどのように指導するか教授法を整理する。

2) テキスト編集の方法

- ・テキスト編集委員会等を立ち上げ、テキスト構成を検討し、基本的に研究者を中心に分担して執筆する。ただし、テキストは委員会でオーソライズされたものとし、単純に分担執筆を寄せ集めたものにはしない。
- ・既存のソーシャルワークやケアマネジメントのテキストから引用することも可能だと考えられる。事例については、演習で活用できるように収集・整理する。その際、研究者が現場経験者の話を聞きとり、整理するなど実践的な事例を収集する。
- ・なお、研修カリキュラムやテキストに盛り込むべき項目は、別途「人材育成・研修 WT」で整理する予定である。

(2) 中央の研修組織について

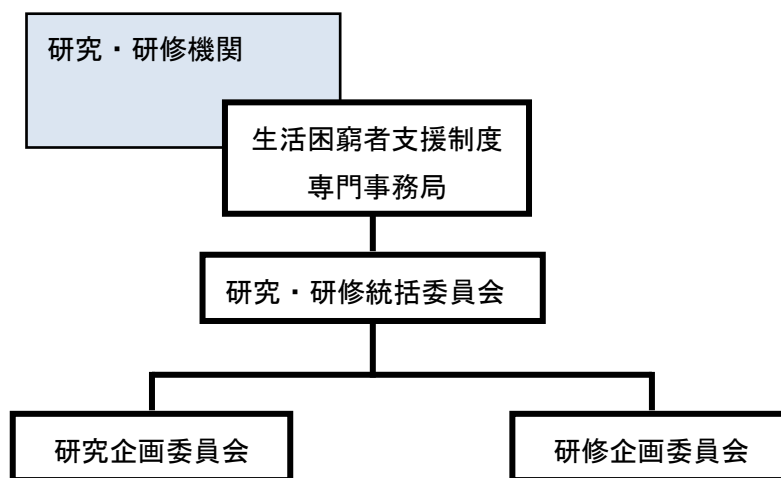
- 基本的には、中立な立場の機関を選定することとし、国が統一的に管理することとする。
- 選定した機関に専門の事務局を置く。そこに専門家や実務経験者が3年程度出向して作業をするなど、当初から研修体制の整備に関わることが望ましい。

7. 研修・研究体制の検討

(1) 専門の研究・研修企画機能の設置

- 一定の実績を持つ機関に、生活支援のための研究・研修事務局を置き、全国の専門家（研究者・実務家等）による委員会を設置し、継続的に研究・研修を進める。委員会は、研修企画と研究企画の2つを設置し、それぞれの検討事項や成果を統括する委員会を設置する。
- 25年度に選出される講師が、委員会の委員になることも考えられる。

図表Ⅵ-5 研究・研修機関のイメージ



1) 研修企画委員会

- 研修体系の検討と各研修における達成目標の設定
 - ・主任相談支援員研修と相談支援員研修の2つの研修体系を設け、それぞれの研修における達成目標を設定する。
 - ・繰り返し研修を受けることで、知識・技術レベル向上を図るため、5年程度のサイクルで研修を受講する体系を検討し、研修内容のレベルアップを図る。
- 研修カリキュラムとテキストの作成

2) 研究企画委員会

- 生活困窮者支援制度の成果研究を中心に研究を開始し、他の研究者との研究交流会等を開催する。
 - ・初年度は、研究テーマの議論から開始し、体系的な研究を手掛けることも必要である。
- 研究成果を広く国民に提示し、課題の共有化を進める。
 - ・研究成果をわかりやすく正確に国民や相談支援センター職員等に伝えることが必要であり、研究者には、専門雑誌のほか、新聞紙上での発表やシンポジウムの開催に積極的にかかわることが望まれる。
- 研究成果を相談支援員研修等に生かすため、研修企画委員会と成果について情報交換する。

(2) 研究テーマ

1) 生データによる分析

- ・生活困窮者に関する研究は、緒についたばかりであり、相談支援センター設置から2年程度はそれぞれの相談支援機関において生データを集積し、一部サンプルとして生活困窮要因や支援の方策等の分析を行うことから開始する。その後、分析結果に基づきデータベース項目を作成（確定）し、それに従って全国的なデータベースを構築することが望ましい。
- ・地域における相談体制の組み方、アウトリーチの手法、出口整備実態等に違いがあると考えられ、そうした体制整備と生活困窮者の分布等の関係調査など、地域の実践を評価し、その後の実践に役立つ研究を進めることが望まれる。

2) 成果検証

- ・データベース等を活用し、どのような視点・基準・指標で成果を計測することが適切かを検証することが求められる。
- ・また、成果を時系列で評価すること、人口規模別、地域別等により成果の差を分析することが求められる。
- ・なお、成果を測るためのデータを容易に取得しやすくするため、アセスメントシート等の書式のバージョンアップとも連携を図る。

3) 生活困窮者と支援に関する研究

- ・世界的な生活困窮者支援の政策のレビュー等により、日本の現状を比較分析する。

第Ⅶ章 個人情報保護とデータベースの構築

1. データおよびデータベース整備の必要性

○データベースの整備は、以下の点で必要である。

- ①生活困窮者の一人ひとりの状況に合わせた支援を継続するためには、個々のデータをファイルや電子データとして蓄積し、記憶に頼らずに、正確な情報を基にすることが不可欠である。
- ②相談支援センターは、事業の成果を評価することが必要であり、そのため、一人ひとりのデータを統合し、センターとして相談支援者のプロフィールを整理するとともに、変化を継続的にフォローすることが必要である。
- ③生活困窮者支援制度の成果を評価するためには、個々のデータをまとめたデータセット（データファイル）や同一個人を追跡したパネルデータを整備することが求められる。
- ④自立促進（社会参加）プロセスの構築には、地域における社会資源の活性化と創出を伴うことから、社会資源をデータ化し、常に弱みと強みを評価できることが必要である。
- ⑤生活困窮者の課題と対応策のエビデンスを蓄積・分析することは、多くの生活困窮者支援にも有効と考えられる。ただし、画一的な支援にならないように留意することが必要である。

○個人ファイルの形であれ、電子データであれ、個人情報として保持することとなるため、個人の権利を保護し、個人情報を適切に扱うことと同時に、有効に活用するため、個人情報の適切な活用ルールを定めておくことが必要である。

2. 個人情報保護法との関係

- 個人情報保護法は、第1条で「個人情報の有用性に配慮しながら、個人の権利利益を保護することを目的として」おり、個人情報の「保護」と「活用」のバランスを図ることが求められている。
- 相談支援センターでは、相談・利用者に関する個人情報を扱うこと、個人情報については、データベースを整備して管理・活用することが考えられることから、「個人情報の保護に関する法律」（平成15年）に基づく各地方自治体の「個人情報保護条例」に則った対応が必要である。
- また、既存の相談支援機関が事業の委託を受ける場合は、当該機関が個人情報取扱事業所として、所管省である厚生労働省による「ガイドライン」に則ることが求められる。現段階では、「福祉関係事業者における個人情報の適正な取扱いのためのガイドライン」（平成16年、厚生労働省）、「医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取扱いのためのガイドライン」（平成16年、厚生労働省）が適用の基本になると考えられる。

市町村が直営で行う場合	地方公共団体が策定する「個人情報保護条例」により運営する。
市町村がNPO法人や社会福祉法人等に委託する場合	「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」のほか「福祉関係事業者における個人情報の適正な取扱いのためのガイドライン」等に基づき行動する。

3. 個人情報の適切な活用方法

○生活困窮者支援に協働関係にある組織や担当者が、必要な情報を共有することは、本人に関わるうえで不可欠であり、そのため、以下のように予め活用のルールを定めることが必要である。

(1) 取得・利用目的の特定

○個人情報取扱事業者は、「利用目的をできる限り特定する」とされており、できる限り本人にわかりやすく具体的なものであることが求められる。

○利用目的は以下のようなことが想定される。

- 1) 本人の支援のため、センター内、支援調整会議等において検討する。
- 2) センターの事業結果や成果評価のため、氏名、生年月日、住所等の個人情報を削除したうえで、集計する。
- 3) センター職員が事例検討発表に活用する。氏名等は削除する。
- 4) アウトリーチ機能や出口機関の動きを評価し、適切につなぐ。
- 5) 全国的な課題解決のため、研究者が活用する。氏名等は削除する。

(2) 利用目的の通知等

○本人に対しての通知は、本人が、相談支援事業を利用することに合意する際に、『個人情報管理に関する管理・取扱規定』を提示し、合せて個人情報の利用目的についての同意を得るようすることで、事務手続きが簡略化されと考えられる。

(3) 個人情報の定義

○相談支援センターで扱う個人情報の定義を定めておくことが必要である。

- 1) 氏名、性別、年齢、住所、電話番号、家族関係等個人の属性に関わる基本的情報
- 2) 健康状態、疾病、障がい、介護等健康に関する情報
- 3) 就労・通学・通所状況に関する情報
- 4) 収入、資産、債務等経済状況
- 5) 福祉制度利用状況
- 6) その他、生活歴や過去の経験、抱えている課題等、相談業務において知り得た情報

※「アセスメントシート・プランシート等帳票類」（総合相談・支援プロセス WT
（事務局：みずほ情報総研株式会社）より

(4) 安全な管理措置

- 個人情報管理の責任者を決めるとともに、従事する職員全員が個人情報管理への意識をもつよう指導し、管理方法を統一し、徹底することが必要である。
- 個人情報をデータベース化する場合には、別途セキュリティに関する規約を定めるものとする。

(5) 個人データの第三者提供の制限と有効活用

- 本人のプランを作成するために必要な情報を支援調整会議等に提供する場合には、その都度、本人への同意をとることを必要としないよう、予め同意を得ておくことが必要である。
- また、必要なときに、必要な関係機関・関係者に適切に情報が届くよう、本人にとって有効に活用されるべき観点から、第三者への提供が必要な場合を想定することが求められる。そのため、以下のように対応することが必要と考えられる。
- 第三者への情報の提供は、個人情報保護条例上は、第三者提供の制限の「例外の規定」と呼ばれており、以下のような場合を想定することができる。

◎同意の上で第三者に提供する場合

- 1) 都道府県、支援調整会議構成員並びに所属機関等との間で、暫定支援や緊急対応の実施、各種支援サービスの利用申込みや支援計画策定に関する調整を行うため
- 2) 他機関・者が実施するサービス提供を受けるため
- 3) 各種福祉制度申込時に、当センターから事前に自治体へ相談する場合
- 4) 病気・怪我等の際に医療機関につなぐ場合

◎同意を得ずに第三者に提供する場合（個人情報保護法第 23 条第 1 項の定めによる）

- 1) 法令に基づく場合
- 2) 人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき
- 3) 公衆衛生の向上又は児童の健全な育成の推進のために特に必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき
- 4) 国の機関若しくは地方公共団体又はその委託を受けた者が法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合であって、本人の同意を得ることにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき

※「アセスメントシート・プランシート等帳票類」（総合相談・支援プロセス WT）
（事務局：みずほ情報総研株式会社）より

そのほか、個人情報を適切なタイミングで、適切に活用するため、以下のような考え方と手法がある。

- 地方自治体では、「個人情報保護条例」に「審議会」の設置を掲げ、審議会の意見を聞いたうえで、目的外利用や第三者への提供が可能とすることとしているところもある。条例により、状況に応じて個人情報の利用、提供を可能とし、有効利用と保護のバランスを検討することが必要である。

【参考例】 神奈川県個人情報保護条例（一部、抜粋）

（利用及び提供の制限）

第 9 条 実施機関は、前条第 1 項の規定により明確にされた取扱目的以外の目的に保有個人情報を利用し、又は提供してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りではない。

- （1）法令等の規定に基づき利用し、又は提供するとき。
- （2）本人の同意に基づき利用し、若しくは提供するとき、又は本人に提供するとき。
- （3）個人の生命、身体又は財産の安全を守るため緊急かつやむを得ない必要があると認めて利用し、又は提供するとき。
- （4）犯罪の予防、鎮静及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締りその他公共の安全と秩序の維持のために公安委員会又は警察本部長が利用し、又は提供するとき。
- （5）前各号にあげるほか、審議会の意見を聞いた上で必要があると認めて利用し、又は提供するとき。

○生活困窮者対策を目的に、個人住民税や上下水道料、市営住宅家賃の滞納・未納情報をもとに、困窮者の把握に努める自治体も増え、その成果が上がっている自治体もある。こうした背景から、総務省では、「生活困窮者対策等における税務情報の活用について」（平成 23 年 3 月）を技術的助言として通知し、「個人住民税など地方税の賦課徴収に関する個人情報を活用し、関連部署や、地方公共団体と連携している弁護士等との間で情報共有を行うことにより、成果を上げている地方団体も見られるところです。こうした取組は、社会的に孤立し生活困窮に陥っている方等への対策を推進する上で意義のあるものと考えられます。」とし、「取組を進める際の税務情報の取扱いについて留意すべき点を整理」している。

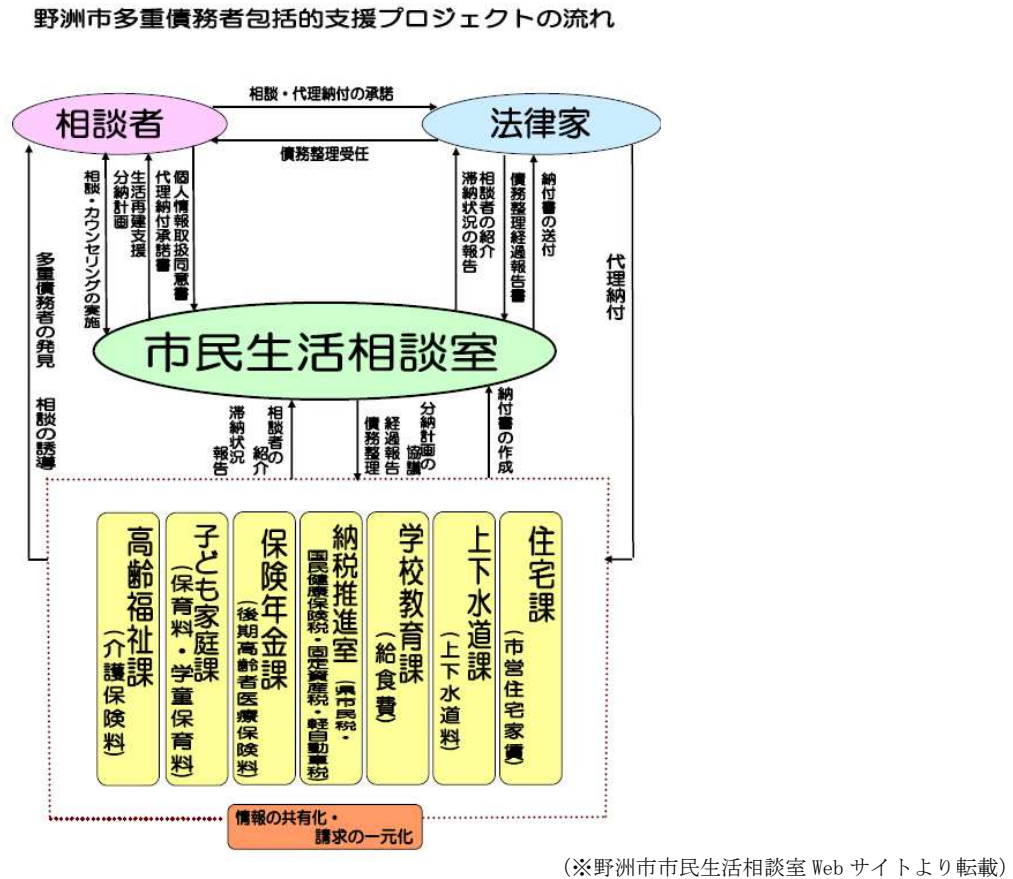
なお、税や上下水道等の料金の滞納情報は、生活困窮者の早期把握・アウトリーチの手法としても活用が可能であり、活用の適切なルールを各自治体で検討することが求められる。

（6）個人情報共有の主な事例

1）野洲市多重債務者包括的支援プロジェクト～本人同意を元に部署を越えて情報を共有化～

- ・野洲市では、「社会状況の変化により生活困窮者が増加している現状に対応するため、税等を滞納している市民が、借金問題に悩んでいないかどうかお尋ねし、そのような事態がある場合には、行政の総合力を大いに活用して市民の生活困窮状態を解消し、健全な家計をとりもどすとともに生活再建を目的に」多重債務者包括的支援チームを設置し、プロジェクトを進めている（次ページ図参照）。
- ・具体的には、行政の各窓口で個別の相談を受けながら「多重債務」に関連する課題があると判断した場合には、事前に「同意」を取った上で「市民生活相談室」へつなげ行政内で情報を共有化し、最終的には必要に応じて、司法書士や弁護士といった専門家や外部の団体につなげることとしている。
- ・平成 23 年度は、相談受付件数 1,081 件、この中で、契約トラブル等による相談から、市民生

活相談室が助言や斡旋を行ったことにより被害が救済された金額の総計は、約 2,740 万円となっている。また、過払い金回収金額は、約 4,460 万円、利息制限法引直し計算により返済しなくてよかった債務額は約 5,060 万円となり、この回収金額から、前金等滞納金額に充当された金額は、約 217 万円となった、と報告されている。



2) 長野県民生委員活動と個人情報の取扱いに関するガイドライン～民生委員との情報の共有をガイドライン化～

- ・近年、民生委員・児童委員には、個人情報保護により情報が提供されなくなった、といわれているが、民生委員・児童委員については、特別職の地方公務員と整理されているため、個人情報取扱事業者から必要な個人情報を得ることは職務の遂行上必要なことと解釈され、第三者提供の例外として可能と考えられている。また、民生委員・児童委員は、民生委員法において守秘義務が課されている。こうしたことを踏まえ、適切な機関と適切に情報共有することが望まれている。
- ・長野県・長野県民生児童委員協議会が定めた『民生委員活動と個人情報の取扱いに関するガイドライン』（平成 23 年 3 月）は、「市町村及び民生委員が個人情報を扱う際の目安となるもので、これをもとに地域の実情に応じ、話し合いのうえ了解できるルールを作成すること」を求めたものであり、民生委員法に基づく守秘義務や市町村との情報交換のルール、民生委員の情報収集の方法、情報管理の方法、民生委員から関係機関・住民等への情報提供について整理されている。

- ・そのうち、情報提供については、「関係機関や住民等から情報提供を求められることも多いと思われます。その際、包括的同意の範囲内であるかの確認がまず必要です。もし、包括同意がない場合は、改めて本人への事前説明と同意が必要となります。」とされている。こうしたガイドラインを定めることによって民生委員が安心して活動できるようにすることも考えられる。
- ・他にも自治体から民生委員・児童委員への個人情報に関する主な事例としては次のとおり。
 - －大分県中津市（定期的に担当地区内対象者一覧を配布）
 - －東京都中野区（個人情報を共用可能な条例及び協定書を制定、後述）
 - －岩手県釜石市（行政からの情報提供及び提供方法を一覧化）
 - －島根県松江市（高齢者世帯情報等を本人同意で提供）
 - －福井県永平寺町（児童虐待等の情報を提供）
 - －愛媛県松山市（行政把握の要援護者名簿を直接提供）
 - －兵庫県たつの市（民生委員からの個別問い合わせに随時対応）

個人情報保護法に関する説明会（消費者庁（平成 24 年 11 月～平成 25 年 2 月）参照

3) 東京都中野区地域支え合い活動の推進に関する条例～高齢者は「同意」なしでの情報共有～

- ・東京都中野区では、平成 23 年 3 月に「地域支え合い活動の推進に関する条例」を制定。主な趣旨としては、見守り活動等推進のため、町会・自治会、民生・児童委員、所轄の警察署及び消防署へ、「支援を必要とする者に係る情報の提供」を行うこととしている。
- ・「支援を必要とする者」とは、高齢者、障がい者、児童その他の日常生活において地域における支援を必要とする区長が認める者としており、特に、一人暮らしの高齢者や高齢者のみの世帯については、本人の同意がなくても、名簿への登載を行う（拒否した場合は非掲載）。
- ・名簿の提供に際しては、事前（平時）に町内会等と「協定の締結」を行うこととしていて、個人情報保護審議会を経る必要もないため、現場で迅速に判断できる。
- ・なお、この条例に基づいて、「地域支え合い活動」が推進されている。この活動は、区内 4 カ所のすこやか福祉センターが中心となり、「支援が必要な方に対する、異変の発見・通報活動の拡大」、「町会・自治会などへの名簿の提供による、支援を必要とする方への見守り活動の推進」、「町会・自治会などの支え合い活動をする方からの、異変の通報に対する 24 時間 365 日の受付・対応」など地域の見守り活動として展開されている。

4) 東京都足立区孤立ゼロプロジェクト推進に関する条例～実態調査を踏まえ寄り添い支援～

- ・「足立区孤立ゼロプロジェクト推進に関する条例」が、平成 25 年 1 月 1 日より施行され、「足立区孤立ゼロプロジェクト」が開始された。これは、地域における見守り活動を支援するとともに、日常的な寄り添い支援活動を通じて、支援を必要とする人を早期に発見し、必要なサービスにつなぎ、地域活動などへの社会参加を促す一連の活動をいう。
- ・区内の町会・自治会から区に届出をした人や地域を担当する民生委員が、介護保険サービスを利用していない 70 歳以上の単身世帯、および、75 歳以上のみで構成されている世帯を対象に、「世間話をする頻度」、「困りごとの相談相手」などの項目についての調査を実施。
- ・調査結果として、定期的な寄り添い支援が必要と判断とされる人については、本人から寄り添

い支援活動に関する不同意の申し出がない場合に、地域を担当する地域包括支援センターが中心となり、寄り添い支援員による定期的な寄り添い支援が行われる。

- ・なお、条例では、「区が他の目的で取得した情報を用いることができる」としており、既存の情報を活用して見守りを行うことが可能となっている。

5) その他個人情報共有に関する各種取組

- ・その他にも個人情報の共有に関してさまざまな取組がされている。以下、主な取組を整理する。

図表Ⅶ-1 個人情報共有に関する取組事例

地域	事業内容	主な情報共有内容、共有先
埼玉県 さいたま市	「要援護世帯の早期発見のための 通報等のガイドライン」の作成 ライフライン 15 団体と協定締結	『個人情報の保護に関する法律』における「人の生命、身体又は財産の保護のために緊急に必要な場合」の基準例を明示、東京電力等 15 のライフライン事業者と、通報方法・基準について協定を結ぶ。
東京都 立川市	地域見守りネットワーク事業	子どもから高齢者まで、地域から孤立しないよう、住民、団体、事業者が協力し、日常の生活や業務の中で気づいた異変を市などへ連絡してもらい安否確認等につなげる取組。
北海道 南富良野市	地域包括支援ネットワーク強化事業	ガス、電気、水道事業者、新聞販売店からなる「暮らしのネットワーク」を立ち上げ、認知症サポーターの養成や地域の実情に応じた学習会等を重点的に開催。また、家庭内における生活状況や料金の支払い状況に応じて、情報が集まるシステムを確立。
秋田県 湯沢町	安心生活創造事業 地域包括ケア推進事業	「底引き網方式」で要援護者を把握、要援護者把握は災害時要援護者名簿を活用、平時にも活用できるよう本人同意を得る。
埼玉県 行田市	安心生活創造事業 行田市地域安心ネットワーク	福祉関係者とライフライン事業者や運送業、商店などの民間主体の活動と行政とが連携するためにネットワーク会議を設置、地域において見守りや相談支援を必要とするよう援護者に関する情報を把握し共有すること、生活に困窮された方の情報を有機的につなぐ方策についてを検討。
栃木県 大田原市	安心生活創造事業による水道検針員や郵便配達員、新聞配達員等民間事業者と連携した見守りの取組	住民ボランティアの他、新聞配達員、郵便配達員、水道メーター検針員、ヤクルト販売員等を活用し、新聞や郵便物がたまっている、日中カーテンが閉まっている、水道使用量が少ない等の異常があれば、事業を受託する市社会福祉協議会に通報（転送電話により 24 時間対応）。通報を受けた市社会福祉協議会は、各見守り助け合い隊長に連絡し、隊長から民生委員、協力訪問員、ご家族等に連絡し、安否確認を行う。個人情報本人の同意を得て、構成員が共有。
千葉県 市川市	市川市と東京電力京葉支社との間に料金滞納による電力供給を停止される生活困窮者に対し、適切な支援を実施できるように連携協定締結	東京電力が生活困窮者に対し供給停止の予告する際は、市川市による福祉サービスの提供に関する案内書を配布。生活困窮者から快諾を得たときは、市に対してその者の生活状況を調査するよう連絡する。もし、生活困窮者が市に生活状況を調査するよう連絡することを承諾しない場合又は生活困窮者が承諾の意思を表示することができない場合であっても、その者の生命を保護するために必要があると認めるときは、市に対してその者の生活状況を調査するよう連絡する。その他、生活困窮者の生活状況等からその生命の保護のため緊急を要する事態となっていることが容易に推定できるときは、市に対してその者の生活状況を調査するよう連絡する。

神奈川県 横浜市	安心生活創造事業による公田町団地（UR 賃貸住宅）の見守り活動	自治会・民生委員が中心となり NPO 法人を設立、支援が必要な一人暮らし世帯等に対する見守り等を実施。NPO 法人やボランティア等が地域で集めた要支援者等の情報を、一定のルール下で、地域包括支援センターや区役所福祉保健センターを含めた関係者で共有し、協力しながら支援を行っている。
福岡県 北九州市	いのちをつなぐネットワーク事業	地域における既存のネットワークや見守りの仕組みを結びつけ、高齢者のみならず、支援を必要としている人が孤立することがないように、地域全体で見守り、必要なサービスにつなげていくための取組。民生委員、社会福祉協議会、地域包括支援センター以外にも、民間・NPO・ボランティアからも協力を依頼し、日ごろの業務や活動の中で、いのちに関わる心配な事態に気づいた場合、区役所の担当部署やいのちをつなぐネットワーク係、消防署、警察署につなぐなどの協力が行われている。

※社会援護局関係主幹課長会議資料（平成 25 年 3 月 11 日）、孤立死の防止対策について問う道府県への通知
（平成 24 年 5 月 11 日）より作成

（６）説明と対応

○個人情報の取り扱いについては、本人に直接説明し、疑問がでた場合には、誠意をもって説明することが必要である。

【参考】福祉関係業務、医療関係資格、福祉サービス従事者等の守秘義務

社会福祉士	社会福祉士及び介護福祉士法 （第 46 条）社会福祉士又は介護福祉士は、正当な理由がなく、その業務に関して知り得た人の秘密を漏らしてはならない。社会福祉士又は介護福祉士でなくなった後においても、同様とする。
精神保健福祉士	精神保健福祉士法 （第 40 条）精神保健福祉士は、正当な理由がなく、その業務に関して知り得た人の秘密を漏らしてはならない。精神保健福祉士でなくなった後においても、同様とする。
保健師	保健師助産師看護師法 （第 42 条）保健師、看護師又は准看護師は、正当な理由がなく、その業務に関して知り得た人の秘密を漏らしてはならない。保健師、看護師又は准看護師でなくなった後においても、同様とする。
身体障害者福祉法に基づく指定居宅支援事業者等の人員、設備及び運営に関する基準	（第 34 条）指定居宅介護事業所の従事者は、正当な理由がなく、その業務上知り得た利用者又はその家族の秘密を漏らしてはならない。 2 指定居宅介護事業者は、従事者であった者が、正当な理由がなく、その業務上知り得た利用者又はその家族の秘密を漏らすことがないように、必要な措置を講じなければならない。
地方公共団体	個人情報保護法 （第 11 条）地方公共団体は、その保有する個人情報の性質、当該個人情報を保有する目的等を勘案しその保有する個人情報の適切な取扱いが確保されるよう必要な措置を講ずることに努めなければならない。 （第 12 条）地方公共団体は、個人情報の適切な取扱いを確保するため、その区域内の事業者及び住民に対する支援に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

4. データベースの構築に関する基本的な考え方

(1) 個人情報データベースの意義

「個人情報データベース」構築の目的は、次の4つに整理される。

- ①本人の履歴として保存し、プラン更新時や、支援調整会議において提出される資料作成の基になるものとして活用する。＜本人のためのデータベース＞
- ②相談支援センターの業務遂行に際して、利用者の全体像を把握（各種集計、時系列での整理など）し、年度ごとに総括し、今後の方針作成のために整備する。＜センターのためのデータベース＞
- ③自立参加（社会参加）プランにおける具体的な支援内容（支援プラン）の内容を蓄積し、支援方策の標準化及び有効な支援方策の検証のために活用する。＜支援の質のためのデータベース＞
- ④生活困窮者支援制度全体の現状と課題を把握し、生活困窮研究等に活用する。＜政策研究のためのデータベース＞

上記のどの範囲までの活用を求めるかによって、データベース設計のコンセプトや方法、費用額と負担者の想定、データベースの管理者の責務等を検討することが必要である。

今後、制度の見直しや成果評価を行うことが求められることが考えられ、また、生活困窮等の研究に活かすことを検討するため、4つの目的による活用を想定して基本的な考え方を整理することが望ましい。

主な活用の目的ごとに活用場面、情報を提供される可能性のある人、および活用の際の留意点を整理すると、以下のようである。なお、別の場所の関係者と個人データのやりとりをすることは基本的には想定せず、情報は「その場」で開示されるか、氏名、生年月日等を削除したデータセットとして提供されるか、を想定する。

図表Ⅶ-2 個人データベースの活用方法例

活用目的	活用場面	情報共有する人	留意点
①本人の履歴	○本人と相談支援員の話し合い ○センター内のケース会議 ○支援調整会議等の場で関係者による情報共有	○本人 ○相談支援員 ○その他の相談支援センター職員 ○支援調整会議出席者	○住居を移すなどにより本人の希望でセンターを替わる際の情報提供は本人の同意が必要（本人の同意なくして他機関への情報提供はできない）
②センターの運営	○センター職員	○センター職員	○集計等を委託する場合は、委託契約とは別に機密情報保護の契約が必要 ○職員が研究発表などに活用する場合、必要に応じて本人の同意が必要
③支援の質の確保	○センター職員 ○政府機関 ○研究機関	○センター職員 ○政策企画者 ○研究者	○集計等を委託する場合は、委託契約とは別に機密情報保護の契約が必要 ○氏名、生年月日等の個人情報を除いた上で分析集計のみに活用
④政策研究	○政府機関 ○研究機関	○政策企画者 ○研究者	○氏名、生年月日等の個人情報を除いた上で分析集計のみに活用

【参考 独立行政法人国民生活センター PIO-NET】

PIO-NET（パイオネット：全国消費生活情報ネットワーク・システム）

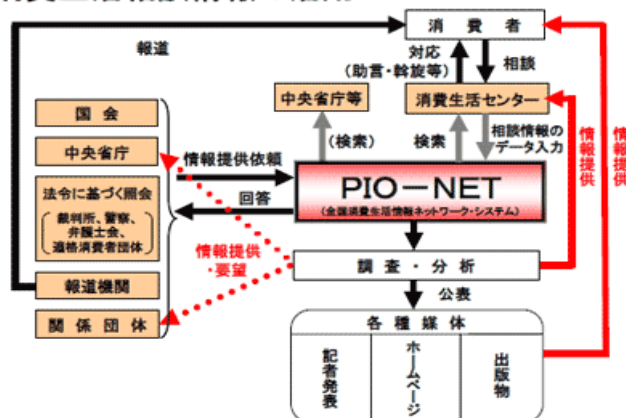
自治体が設置する消費生活センターでは、消費生活に関する苦情や相談を受け付け、消費生活相談員による問題解決の支援（相談処理）を行っている。消費生活相談員が、消費者（相談者）から相談を受けた場合は「聞き取り」を行い、相談内容に応じた苦情解決の「相談処理」を行うが、その過程は全て記録され、その要約された内容が蓄積されて全国の消費生活センターで活用できるようにしているシステムである。

蓄積されたデータは、消費生活センターで活用されるほか、国や裁判所からの情報提供の求めに応じて提供される、集計・分析されて消費者に還元されるなどに活用されている。

運用が開始されてから10年が経過したが、現在、①キーワード方式の入力において入力やチェックに時間がかかる、②相談内容の複雑化によりキーワード検索がしにくくなっている、といったことが指摘され、システムの刷新が検討されているとのことである。

PIO-NET（消費生活相談情報）の活用

消費生活相談情報の活用



※独立法人国民生活支援センターWEBサイト、「PIO-NET刷新に関する検討会中間報告（平成24年7月）」を参考に作成

（２）地域の社会資源に関するデータベース

「地域における社会資源に関するデータベース」は、第一義的には、本人にあった資源を探し出すことを目的として整えることが考えられる。地域における社会資源として、データ整備することが考えられるのは、以下のような機関等である。

なお、これら社会資源に関するデータベースは、必ず整備しなければならないものではない。相談支援センターが地域の関係機関との連携を広げながら支援を実施する中で、地域の社会資源が活性化・開拓されてきた際、それらの情報を広く共有することが有効と判断された場合、必要に応じて整備することが求められる。

①福祉・医療関係機関

既存の相談支援や福祉サービス事業機関、精神疾患やうつ等に対応する医療機関等

②生活困窮者支援制度関連の事業所

シェルター、就労準備支援事業所、中間的就労事業所、家計相談支援事業者等

③インフォーマルな受け皿や「場」

コミュニティカフェ、サロン、居場所等

④その他、教育機関等

地域では、すでにこうした機関が表示された地図が準備されている場合や、一覧表になっている場合もあり、追加して整理する。また、近年、自治体ポータルサイトが開設されている地域もあり、情報をサイト上でみることができるようにすることも考えられる。

こうした手段も使いながら、データベースとして検索したい項目等を整理していくことも検討することが必要である。

（３）相談・支援者の課題や支援に関するデータベース

本人の課題に応じた支援方法を検討することができるようになり、それを蓄積することが、エビデンスに基づく支援の実施の第１歩であると考えられる。

データベースを個々の支援に活用する場合は、本人の状態や置かれている局面に応じて、有効な支援方法を検討することが望ましい。有効な支援方法は、本人と相談支援員や他の支援者・支援サービスとの関係の中で検討され、実施されるので、１対１の単純化された支援方法を検索できるだけでは、むしろ画一的な支援につながる危険性がある。

個々人の状態像に応じた課題に関するデータベースおよび、相談支援員の支援内容や、活用した社会資源のデータを結合することが必要である。そのためには、一定期間、個々のデータを時系列で追い、パネルデータを作成するなどにより、検証を繰り返していくことが必要である。

【参考】「個人情報」等の定義

用 語	定 義
個人情報	生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日、その他の記述等により特定の個人を識別することができるものをいう。他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができるものを含む。氏名、性別、生年月日等個人を識別する情報に限らず、個人の身体、財産、職種、肩書き等の属性に関して、事実、判断、評価を表すすべての情報。
個人情報の匿名化	個人情報から、氏名、生年月日、住所の記述等、個人を識別する情報を除くことで、特定の個人を識別できないようにすること。 このような処理を行つても、事業所内で個人情報を利用する場合は、事業所内で得られる他の情報や匿名化に際し付された符号または番号と個人情報の対応表等と照合することで特定の個人が識別されることも考えられることから、当該情報の利用目的や利用者等を勘案した処理を行う必要があり、あわせて本人の同意を得るなどの対応も考慮する必要がある。
個人情報データベース等	特定の個人情報をコンピュータを用いて検索することができるように体系的に構成した個人情報を含め情報の集合体、又はコンピュータを用いない場合であっても、紙面で処理した個人情報を一定の規則（例えば、五十音順、生年月日順など）に従つて整理・分類し、特定の個人情報を容易に検索することができるよう、目次、索引、符号等を付し、他人によつても容易に検索可能な状態にしているもの。
個人データ	「個人情報データベース等」を構築する個人情報。
保有個人データ	個人情報のうち、個人情報取扱事業者が、開示、内容の訂正、追加又は削除、利用の停止、消去及び第三者への提供の停止を行うことのできる権限を有するもの。ただし、①その存在が明らかになることにより、公益その他の利益が害されるもの、②6ヵ月以内に消去することとなるものを除く。

【参考】 個人情報を扱う事業者の責務

1) 利用目的の特定等	・個人情報の利用の目的をできる限り特定すること。 ・以下の場合、本人の同意を得る必要はない。 ①法令に基づく場合：社会福祉法に基づく立入検査、児童虐待の防止等に関する法律に基づく通告、刑事訴訟法に基づく取調べなど。 ②人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であつて、本人の同意を得ることが困難。 ③公衆衛生の向上又は児童の健全な育成の推進のために特に必要があり、本人の同意を得ることが困難。 ④国の機関もしくは地方公共団体又はその委託を受けた者が法令の定める事務を遂行することに対して強力する必要がある場合で、本人の同意を得ることにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある。
2) 利用目的の通知等	・個人情報を取得した場合、予めその利用目的を公表している場合を除き、その利用目的を本人に通知、または公表すること。
3) データ内容の正確さ	・偽り、その他不正な手段による個人情報の取得をしてはならない。
4) 安全管理の措置	・個人データの漏えい、滅失又はき損の防止、その他の安全管理のために必要かつ適切な措置として、組織的、人的、物理的、技術的な安全管理措置を講ずること。
5) 第三者への提供	・予め本人の同意を得ないで、個人データを第三者に提供してはならない。 ①例外として本人の同意を得る必要がない場合、②事後的に本人の意思を反映できる機会を設ける手続きを条件として認める場合、③「第三者」に該当しない場合、を設定することが必要である。
6) 本人への公表	・保有個人データに関し、本人の知り得る状態に置かなければならない。
7) 本人からの求めによる開示	・本人から、本人が識別される保有個人データの開示を求められた場合、遅滞なく開示しなければならない。

8) 訂正及び利用停止	・本人から、本人が識別される保有個人データの内容が事実ではないことのため訂正・加除を求められた場合は、適切な手続きを経て訂正等を行わなければならない。
9) 開示等の手続と手数料	・開示を受ける方法を定めることができ、本人はその方法に従って開示等を求めなければならない。その手続きは本人に過重な負担を課すものとならないよう配慮しなければならない。
10) 説明、苦情処理	・本人から求められた措置の全部または一部を行わない場合は、本人に対してその旨を通知し、その理由を説明するよう努めなければならない。

第Ⅷ章 今後の課題

ここまで、相談支援センターのあり方について基本的な考え方を整理した。ここでは、次年度以降のモデル事業をとおして検討し、明らかにしていくべき課題を整理する。

（１）自治体における新たな相談支援の体制構築に向けた検討課題

○相談支援センターは、地域の実情に応じた設置形態を検討することが必要であり、各自治体のモデルを通じて「機能する体制」の構築について検討することが重要である。

１）設置主体と圏域設定についての検討

- ・基本的に、住民の生活困窮課題に対応するのは市町村の役割と考えられ、把握から相談支援、受け皿づくりの体制を検討することが必要である。一方で、特に小規模市町村においては、センター設置に必要な専門職の配置等が困難なことから単独による設置のみならず、広域・共同での設置を検討することも考えられる。その際には、相談・利用者に不利益が生じないような体制を検討することが求められる。
- ・設置主体が、市町村か共同設置かによって住民からの距離感が異なると考えられる場合は、相談・利用者の一義的な相談や把握・アウトリーチの仕組みを整え、適切に専門的な相談につながるようサブセンターとしての機能を担うことが求められる。

例えば、町村には設置されていない福祉事務所による生活保護受給者の把握や支援も町村職員が実際には関わっており、共同設置のモデル試行が必要である。

- ・センターそのものが住民にとって身近に感じられ、機能することが求められる一方、相談者にとっては「近隣に知られたくない」という心情もある。PS モデル・プロジェクトにおいても「広域で把握し、相談利用者に身近な機関につなぐ」ことでいくつかの成功例が報告されており、圏域設定については、地域の実情を踏まえ、検討することが必要である。
- ・従って、モデル事業では、多様な設置パターンを試行して検討結果を公表し、他の自治体に対する検討素材を提供することが必要である。

２）センター機能の位置づけ

- ・センター機能は、既存機関の拡充や統合、あるいは独自に位置づける等の方法があり、それぞれにおいて実際面として課題となることは何かをモデル事業で検討することが必要である。
- ・既存の相談支援機関の拡充や統合による場合には、合せて、直営で運営するか、委託による運営かを検討することになる。自治体においては、委託の要領を検討することを念頭にモデル事業を進めることが必要である。
- ・モデル事業を開始する際に、センター機能を担う機関が設定されていない場合が多いと想定され、相談・利用者像や既存の相談支援機関の役割を踏まえた議論を進めることが重要であり、

決定のプロセスを公表することがモデル事業として必要である。

- ・既存の相談支援機関の実態を鑑みると、センターが十分に機能を発揮するまでには、3 から 5 年がかかると考えられる。住民への周知度、支援のネットワーク構築の状況等現在の役割を踏まえた上で、既存機能の拡充や統合の可能性を検討することが必要である。

3) 行政内部の体制整備

- ・生活困窮者に対する支援体制は、福祉分野に加えて、保健、雇用、教育、金融、住宅、産業、農林水産業等の幅広い分野で取り組むことが必要であり、それぞれの担当部署における施策・事業との連携が求められる。
- ・相談・利用者の把握を進めていく段階で、新たな地域課題にぶつかることも想定され、事業を計画的に進めることと同時に、柔軟に対応することが求められる。こうしたことを踏まえて市町村における担当課を設定することが求められる。
- ・同時に、市町村職員への研修や勉強会を開催すること、地域内で行政と民間、住民、当事者等を含めて勉強会を開催し、理解を共有することが求められる。

※市町村職員向け研修は、他のモデル事業で実施しているところ。

4) 相談・利用者像の把握

- ・生活困窮による相談・利用者像は幅広く、自治体においては、まず重点的・優先的に対応する層を検討し、相談・利用者像を把握することが必要である。
- ・そのため、モデル事業においては、関係機関・関係者との連携により、そうした相談・利用層がもつ課題の背景を理解した上で、相談支援から地域の社会資源へのつなぎ方を想定すること、社会資源については幅広くとらえること、等を具体的に検討し、相談支援の実際をシミュレートすることが求められる。

※なお、支援を必要とする人の量的な把握方法および支援することによる財政的な効果の把握手法については、他のモデル事業で実施中

5) 人員配置の検討

- ・量的な把握と相談・利用者像の把握から、必要な人員を割り出すとともに、配置計画を検討することが必要である。
- ・その際、センターが相談・利用者を抱え込むことがないよう地域の社会資源を洗い出し、協働の体制を組むことが求められる。現状の類似の取組においては、地域の機関につなぐことで、センター自体には比較的少ない人数配置で対応している場合もあるが、一方で、利用者の課題のときほぐしに時間がかかり、地域の機関につなぐことが困難なケースが多い場合には、多くの人員配置が必要になる場合もある。

6) 個人情報情報の取り扱いに関する検討

- ・近年、高齢世帯のみならず若年世帯の孤立死の問題が発生しており、経済的困窮者を早期に把握し、必要に応じて支援につなげるため、公共料金等の未納状況等を確認し、場合によっては名寄せにより、より迅速で効果的に困窮者を把握することが求められている。現状では、ライ

フライン事業者との協定のもと、料金が未納な場合に、本人の同意を得て行政に連絡する手法が取られているところが多い。しかしながら、実際には、事業者からの協力が得られない自治体も多く、本人の同意を得られない、見守りにより生活をのぞかれない、として拒否する人が多い。

- ・広く市民にも理解を求めるとともに、個人情報条例に基づく審議会等において議論し、委任関係を結ぶ関係者との情報共有を可能とするべく検討することが必要である。

7) 計画的な導入

- ・制度の導入にあたっては、手順を踏んで段階的、計画的に事業を導入することが望まれる。利用者像を描き、利用者数を推計することにより、センター設置箇所数や人員配置等を設定する。モデル事業により地域における仕組みを試行し、成果と課題を踏まえ、課題への対応策を検討することが求められる。
- ・行政として計画的に導入するためには、「地域福祉計画」に生活困窮者の対応策を位置づけるとともに、関係する他の福祉や経済、まちづくりの計画においても課題として検討し、「地域福祉計画」で個別の計画を統合することが望まれる。

(2) 支援決定に関する検証

1) スクリーニングの方法と支援決定方法の検討

- ・本報告書では、スクリーニングの考え方を4段階として設定した。この考え方とその判断基準について、モデル事業で実証し、支援決定の際の判断基準と方法を検討することが必要である。

2) 支援調整会議の機能と支援決定方法の検討

- ・本人やセンターの相談支援員、関係機関・関係者が、アセスメント・プラン案の内容を検討する支援調整会議に出席し、専門家の意見等を聞き、行政として必要性を確認する方法、および判断基準について検討することが必要である。
- ・また、本人が支援サービスを利用後（支援サービスを実施後）、目標が達成され、次の支援サービスに向かうか、終結になるか、あるいは目標が達成されないため支援サービスを変更するか等を検討する支援調整会議にも参加し、支援サービスの再調整（再プラン）による支援決定の方法と判断基準について検討することが必要である。

(3) 地域の社会資源の活用・創出の手法

○支援調整会議においては、1人ひとりが選択できる社会資源を地域で発掘・活用し、ない場合は創り出していく機能を発揮することが必要である。サービスありきの支援ではなく、ニーズに応じたサービスを創ることが必要である。

○行政における計画に位置づけることによって、生活困窮者の支援と、他の地域づくりのための諸

施策が効果的に連携し、多分野にわたる関係機関の同意・協力がスムーズにいくような環境を整備することが求められる。

○地域づくり機能が発揮できるよう、以下のような社会資源とのネットワークづくりが必要である。

1) 地域のサポーターの確保・育成

- ・行政機関だけでなく、地域住民等がアウトリーチにかかわることができる仕組みが必要である。そのため現在、地域で活動している団体等との連携を始め、例えば、有償であっても、サポーター制度のようなものを検討し、地域での関係づくりをしてくれる人材を確保することが求められる。

2) 「出口」としての受け皿の創出

- ・地域の居場所づくりや中間的就労を展開していこうとする地域の担い手を発掘し、育成する必要がある。
- ・中間的就労においては、自立支援事業のように事業所への補助等がないと採算性の厳しいところも多く、税制優遇や立ち上げ支援だけでうまく回るか、との不安の声がある。特に、社会資源の乏しい地域においては、実現までに時間がかかることが想定される。そうした地域にも参考になるモデルを提示することが必要である。
例えば、もともと地域で人手不足な農業分野等への参加支援、地域社会において困窮者とともに社会的企業や地域のスモールビジネスを事業化・創出するための支援、が考えられる。その際、それによって地域の他組織と Win-Win の関係を築くことを念頭におくことが必要である。
- ・地域によっては、NPO 等の受け皿となる社会資源が乏しい場合もある。こうした際、既存の福祉事業所等（障がい者の就労支援事業所等）、地域に存在する既存の資源を活用できるような法制度の整備等も検討が必要である。

3) 多分野に向けたアプローチ

- ・生活困窮者の支援として、一般就労、中間的就労、居場所等の開拓・確保は不可欠と言えるが、経済の低迷や社会資源が乏しい等の地域事情によって、活用できる受け皿が不足している、創出が困難、といった場合も考えられる。地域において多分野に向けたアプローチを工夫し、相互に学び合うことが必要である。
- ・こうした地域においても、1人ひとりのニーズや状況に応じた「出口」を見出していくには、主に対応が進んでいる福祉分野の活用の幅を広げるのみならず、商工会（商店街）、農林水産業、NPO・社会的企業等のさまざまな分野との有機的連携を促進していく必要がある。
- ・地域づくりの観点からは、民間・NPO、社会的企業等への実施主体に対して期待が高まっているが、地域の理解など、開拓・創出に時間がかかることも想定される。そうした点では、例えば公共団体におけるさまざまな業務（公共施設の清掃や食堂の配膳サービス、駐輪場管理等）を一部生活困窮者支援として切り出し、公益法人の社会貢献活動として、居場所づくり・交流活動等の事業性の確保が困難な場の提供に協力を得るなど、幅広く多方面に向けて提案し、試行していくことも必要である。

- ・また、都市部や農村部等によっても、地域が抱える課題、活用できる社会資源の種類等が異なることから、モデル事業を通じて、地域特性や相談・利用者像によって、どのような社会資源（分野）の組み合わせが有効であったか、創出に至る企画・実行のプロセスといった「対地域」への取組実践・成功事例を蓄積し、公表していくことも重要と考えられる。

（４）生活困窮者支援制度による新たな事業（サービス）との連携体制

- 今後予定されている法制度化に伴い、相談支援事業のほかに生活困窮者支援制度による新たな事業（サービス）として想定される事業がある。それらの事業の実施主体とは十分に連携する必要があり、モデル事業の段階から推進上の課題を共有することが必要である。また、相談支援センターと一体的な運営により効率的・効果的な事業展開を図ることができるかを検討することが求められる。
- また、日常生活支援における有償ボランティア等、他事業を含めて活用できる社会資源を有効に見出していくことが必要である。

（５）制度全体の評価に関する検討

- 今後、新たな相談支援体制による支援の成果が一層発揮され、また、成果を公表していくことができるようにするため、制度自体を評価し、実態に合わせて制度の見直しを進めることが重要である。

１）制度運営をスパイラルアップする仕組み（成果・課題把握→仕組みの見直し）

制度運営にかかわる行政と各事業運営者が一体となって、課題と成果を共有し、課題に対しては、具体的な解決方策を検討し、実施することが必要である。その際、制度上の課題がある場合には、国と地方自治体の協力のもと、制度見直しにつなげていくことが必要である。

２）相談支援センターの「業務マニュアル（仮称）」作成の必要性

地域の実情に応じてセンター運営が検討されることとしても、基本的なコンセプトと事業運営の方針は共通である。基本的な理念を具体の事業運営に反映させるため、「業務マニュアル（仮称）」を作成し、業務の基本とすることが求められる。また、事業を進め、実態を踏まえた上で、定期的に内容を見直すことが必要である。

（６）プロセスの試行と評価

- 新たな相談支援プロセスを試行し、プロセスの各段階における関係機関との連携方法や使用するツール類の検証、センター事業所内部の動き等を確認し、課題を洗い出すとともに、検討結果

を反映させる必要がある。

（７）人材育成と配置計画

- 国の責任において人材育成のカリキュラム作成と主任相談支援員の養成を開始することが必要である。
- その際、センター以外の生活支援事業にかかわる事業者の職員がともに学ぶ機会を持つことで、共通の認識の上にたち、連携をはかることができるよう工夫することも検討することが必要である。
- 同時に、研究課題を整理し、研究計画を作成することが求められる。

資料編

【参考資料１】

「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
委 員 名 簿

氏 名	所 属 等	備 考
岩田 正美	日本女子大学人間社会学部教授	
岩間 伸之	大阪市立大学大学院生活科学研究科教授	
大森 彌	東京大学名誉教授	委員長
岡部 卓	首都大学東京 都市教養学部教授	
奥田 知志	認定ＮＰＯ法人北九州ホームレス支援機構理事長	
生水 裕美	滋賀県野洲市市民部市民生活相談室主査	
鈴木 晶子	一般社団法人インクルージョンネットよこはま理事	
土屋 幸己	富士宮市福祉総合相談課参事	
野中 猛	日本福祉大学 研究フェロー	
日置 真世	特定非営利活動法人地域生活支援ネットワークサロン理事	
藤森 克彦	みずほ情報総研株式会社主席研究員	
堀田 力	公益財団法人さわやか福祉財団理事長	副委員長
湯浅 誠	反貧困ネットワーク事務局長	
和田 敏明	ルーテル学院大学教授	

(五十音順、敬称略)

■オブザーバー

氏 名	所 属 等	備 考
村木 厚子	厚生労働省 社会・援護局長	
古都 賢一	厚生労働省 社会・援護局 総務課長	
矢田 宏人	厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課長	
友藤 智朗	厚生労働省 社会・援護局 福祉基盤課長	
熊木 正人	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長	
佐藤 博	厚生労働省 社会・援護局 生活困窮者自立支援室 地域支援対策専門官	

氏 名	所 属 等	備 考
山崎 史郎	内閣府 政策統括官（共生社会政策担当）	

■事務局

氏 名	所 属 等	備 考
五十嵐 智嘉子	一般社団法人北海道総合研究調査会（ＨＩＴ）理事長	
切通 堅太郎	一般社団法人北海道総合研究調査会（ＨＩＴ）調査部 主任研究員	
黒岩 美和子	一般社団法人北海道総合研究調査会（ＨＩＴ）情報企画部 研究員	
辻 涼子	一般社団法人北海道総合研究調査会（ＨＩＴ）調査部 研究員	

【参考資料2】

「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
開催経過

	日 時	議事内容等
第1回	平成24年7月18日	○目指す制度のあり方 ○自立促進（社会参加）プロセスの検討 ○各WTの課題の洗い出し
第2回	平成24年8月14日	○これまでの主な意見整理 （第1回統括・（総合相談・支援プロセスWT合同）委員会、 第2回総合相談・支援プロセスWT） ○相談支援センターのあり方・機能とプロセス ○行政による支援決定 ○支援人材に求められる資質
第3回	平成24年10月11日	○自立促進（社会参加）プロセスの基本的な考え方の確認 及び相談支援センターの設置基準について ○支援プロセスの詳細とアセスメントシート・プラン表について（WTからの報告） ○地域調査の進め方について
第4回	平成24年12月10日	○報告書一次案の検討 ○支援人材に関する基本的な考え方の検討（WTからの報告） ○地域検証調査について
第5回	平成25年2月1日	○報告書二次案の検討 ○地域検証調査の進捗確認
第6回	平成25年3月19日	○報告書（案）について ○地域検証調査の実施状況について ○WTからの報告

【参考資料3】 主な各種相談支援センターの設置状況

名 称 (根拠法令等)	対象者	市町村の責務	設置運営		
			設置主体	設置区域・設置体制等	設置状況
福祉事務所 (社会福祉法)	※福祉六法(生活保護法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法)に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務を司る	・都道府県及び市(特別区を含む。)は設置が義務付けられており、町村は任意で設置	都道府県、市町村		計 1,249 ・都道府県:211 ・市:997 ・町村:21 (H24.4.1 現在) ※1
地域包括支援センター (介護保険法)	高齢者 (地域住民等)	・市町村は、法第 115 条の 39 第1項の目的を達成するため、センターにおいて適正に事業を実施することができるよう、その体制の整備に努めるものとする。 ・市町村は、その設置の責任主体として、センターの運営について適切に関与しなければならない。 センターに対する具体的な市町村の関与のあり方については、地域の実情を踏まえて市町村において判断されることとなる。(中略)その際、市町村が事務局となって設置される地域包括支援センター運営協議会(以下「運営協議会」という。)の議を経なければならない。また、設置の可否やセンターの担当圏域設定などの最終的な決定は、市町村が行うものである。	市町村または市町村から委託を受けた法人(在宅介護支援センターの設置者、社会福祉法人、医療法人、公益法人、NPO法人、その他市町村が適当と認める法人)	市町村の人口規模、業務量、運営財源や専門職の人材確保の状況、地域における保健福祉圏域(生活圏域)との整合性に配慮し、最も効果的・効率的に業務が行えるよう、市町村の判断により担当圏域を設定するものとする。 ①直営方式 すべての地域包括支援センターが市町村の直営 ②委託方式 すべての地域包括支援センターが市町村の委託 ③直営と委託方式 単数または複数の直営と単数または 複数の委託の地域包括支援センターで構成	1. 設置数 4,224 ヶ所 ・ランチ:2,579 ヶ所 ・サブセンター:370 ヶ所 2. 設置主体 ・直営:1,265 ヶ所 (29.9%) ・委託:2,920 ヶ所 (69.1%) ・無回答:39 ヶ所 (H23.4 月末)※2
市町村/指定特定・一般相談支援事業者 (自立支援法「相談支援」)	・身体障害者福祉法第4条に規定する身体障害者 ・知的障害者福祉法にいう知的障害者 ・精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第5条に規定する精神障害者(発達障害者を含み、知的障害者を除く。)	・障害者が自ら選択した場所に居住し、又は障害者若しくは障害児(以下「障害者等」という。)が自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、(中略)必要な自立支援給付及び地域生活支援事業を総合的かつ計画的に行うこと。 ・障害者等の福祉に関し、必要な情報の提供を行い、並びに相談に応じ、必要な調査及び指導を行い、並びにこれらに付随する業務を行うこと。 (障害者自立支援法第 2 条:市町村の責務)	市町村または市町村から基幹相談支援センターの業務の委託を受けた一般相談支援事業を行うもの(社会福祉法人、NPO等)	市町村の直営または委託事業者 ①実施形態 単独:57%(992 市町村)、複数市町村共同(単独＋複数共同を含む):43%(758 市町村) ②実施方法 直営のみ:19%(1,301 市町村)、委託を含むが ⁸ 81%(1,411 市町村) ③運営方法 3 障害一元化:74%(1,301 市町村)、障害種別:21%(361 市町村)、地域包括支援センターと一体的に実施:4%(70 市町村) (H22.4 月時点)	指定相談支援事業所数: 2,843 事業所(うち委託相談支援事業所は 63%/1,778 事業所) (H22.4 月時点)※3
子ども・若者総合相談センター(子ども・若者育成支援法第 13 条)	・修学及び就業のいずれもしていない子ども・若者その他の子ども・若者であって、社会生活を円滑に営む上での困難を有するもの(法第 15 条第 1 項本文)。 ・「修学及び就業のいずれもしていない子ども・若者」であるひきこもりや若年無業者だけではなく、「その他の子ども・若者であって、社会生活を円滑に営む上での困難を有するもの」である不登校など様々な困難を有する子ども・若者を幅広く含む ・「子ども・若者」の対象年齢は 30 歳代までを想定	地方公共団体が子ども・若者育成支援に関する相談に応じ、関係機関の紹介その他の必要な情報の提供及び助言を行う拠点として設けられるものである	地方公共団体	・当該センターの相談業務を民間委託することや、複数市町村による共同設置で対応することも可能 ・子ども・若者総合相談センターの機能を担うに当たっては、新たに相談窓口や関係施設を設けることを一律に求めるものではなく、既存の相談機関が法の「子ども・若者総合相談センター」の機能を併せ持てば足りる。 <u>当該機関の名称についても、「子ども・若者総合相談センター」にする必要はない。</u> 一方、本法の趣旨及びひきこもりや若年無業者の問題が遷延化してきている現状を踏まえ、30 歳代を含めた者に対し情報提供のできる体制とすることが望ましい。また、相談窓口が複数の機関に分散的に設けられている場合、必ずしもこれを物理的に一つに統合しなければならないものではないが、少なくともお互いの相談窓口の内容を把握した上で他の相談窓口を紹介することが期待される。	※「子ども・若者支援地域協議会」設置数 ・36 地方公共団体に設置済 (平成 24 年 4 .1 現在)
児童相談所 (児童福祉法)	子どもに関する家庭、子ども(18 歳未満)、その他	※都道府県(指定都市を含む)に設置義務 平成 18 年 4 月からは、中核市程度の人口規模(30 万人以上)を有する市を念頭に、政令で指定する市(児童相談所設置市)も、児童相談所を設置することができることとされた	都道府県、指定都市	・指定都市 →人口 50 万人に最低1か所程度が必要であり、各都道府県等の実情(地理的条件、利用者の利便、特殊事情等)に対応して設置されることが適当 ・児童相談所の規模は、人口 150 万人以上の地方公共団体の中央児童相談所はA級、150 万人以下の中央児童相談所はB級、その他の児童相談所はC級として、組織構成の標準を設定	・都道府県:178 ヶ所 ・政令指定都市:25 ヶ所 ・児童相談所設置市:3 ヶ所 計:206 ヶ所 (H23.4.1 現在)※4
ホームレス自立支援センター (ホームレス自立支援事業)	ホームレスのうち、原則として就労意欲がある者又は稼働能力がある者		都道府県又は市区町村	・利用対象者及びサービス内容の決定を除き、本事業の一部を適切な事業運営が確保できると認められる社会福祉法人等に委託することができる ・センターの種別は、利用定員等に応じる ①通常型:利用定員が原則 50 人以上 ②サテライト型:通常型と一体的に管理運営を 行う施設であって、利用定員が30人未満 ③小規模型:利用定員が ⁹ 10 人以上 30 人未満の施設(サテライト型を除く)	

※1)厚生労働省HPより(生活保護・福祉一般:「福祉事務所」)
※2)「地域包括支援センターにおける業務実際に関する調査研究事業報告書」(平成 24 年 5 月 8 日 厚生労働省老健局振興課)
※3)「障害者相談支援事業の実施状況等の調査結果について」(平成 23 年 4 月 13 日 厚生労働省社会・援護局保健福祉部)
※4)「全国児童福祉主管課長会議資料」(平成 23 年 厚生労働省雇用均等・児童家庭局)

平成 24 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金 社会福祉推進事業

生活困窮者支援体系に資する調査・研究事業報告書

生活困窮自立促進（社会参加）プロセス構築モデル事業 統括委員会報告

平成 25 年 3 月発行

発行 一般社団法人北海道総合研究調査会

〒060-0004 札幌市中央区北 4 条西 6 丁目毎日札幌会館 3 階

TEL : 011-222-3669 FAX : 011-222-4105

※無断転用、無断複製を禁じます。