

この号の内容

1 担当業務紹介②

2 自治体短信

新潟県の「いま」

岡山県総社市の「いま」

神奈川県横須賀市の「いま」

3 Q & A

⑥相談受付後、申込に至らない
ケースへの関わり



担当業務紹介② ほんま 就労支援の制度設計を担当～本間室長補佐

「就労は、本人にとって、経済的な自立に資するのみならず、社会参加や自己実現、知識・技能の習得の機会を意味するものであり、ひいては地域社会の基盤強化にも寄与する」。これは、これまで様々な資料に書いてきた文章ですが、生活困窮者や生活保護受給者が再び社会の担い手として活躍することは、今後一層人口減が進む中で、地域社会・経済が維持されるための一つのカギであると思っています。

私も、地方（新潟市）の出身ですが、この制度が活用され、いつまでも故郷に住む人たちが生き生きと暮らしていけることを願って止みません。

就労支援の担当者として心がけているのは、制度の担い手である自治体や民間事業者の方々が、それぞれの創意工夫のもと制度を運営できるように事業設計することです。

来年度以降、各地域で、「創造的な支援」が展開されるよう、我々も努力をしていきます。



自治体短信

このコーナーでは、自治体の取組など自治体の「いま」をお伝えします。



新潟県の「いま」～町村部でのモデル事業の取組を中心に

新潟県福祉保健部福祉保健課 主任 小林 誠

新潟県の概要

新潟県は、20市、6町、4村の計30市町村から構成されており、県の総人口は約231万人です。総面積は12,583km²と全国で5番目であり、海岸線も南北331km(佐渡島除く)を有する大変広大な県土を有しています。当県は政令市新潟市などの都市部もありますが、人口が減少している中山間地域も多くあり、過疎化と高齢化も課題となっています。

これまでの経過

平成25年度は、県が実施主体となり全県を対象地域にモデル事業を実施してきたところですが、今年度からは県内7市がモデル事業を実施することとなったため、県は来年度を見据えて、これまで手薄だった町村部について、重点的にモデル事業を実施することとしました。

町村説明会について

モデル事業の開始前に委託団体である県社会福祉協議会(県社協)が主体となって7月～8月の間に町村毎に説明会を実施しました。

説明会には、町村役場、町村社会福祉協議会(町村社協)、県福祉事務所、地域包括支援センター、障害者相談支援事業所などの担当者が出席して、事業の説明と協力をお願いしました。

これまで県全域でモデル事業を実施してきた経緯はあるものの、これまで相談拠点を設置していた市から遠距離の町村も多く、モデル事業に馴染みの薄い地域

もあったことから、個別の説明会では、関係団体から協力を得るために有益なものであったと考えています。

現状と課題

今年度は、町村部における生活困窮者の実態の把握が難しかったこともあり、町村社協と連携して少人数の体制でのスタートとなりました。現在は町村役場や町村社協を一次的な相談窓口として、新潟市から相談支援員が随時訪問して支援を行っています。当県は南北に長く、移動に時間も要するため、その分支援に割く時間が少なくなっているという現状もあります。

次年度においては、町村部のより身近な場所に相談支援員を配置できるかどうかについて、現在検討しています。

町村への説明も終わり、本格的に開始してからまだ、数か月ほどですが、現時点では、相談者自らが電話をしてきたり、自ら相談へ出向くことは少なく、町村役場や町村社協、地域包括支援センター等の関係機関からの紹介で支援につながるケースが多くなっています。

これまで県が都市部でモデル事業を実施してきた際にはかなりの割合で自ら電話で相談してきたケースが多かったことと比べると、都市部と町村部の違いを感じるとともに、町村役場を始めとする関係機関との更なる連携が重要と考えています。

また、町村部において支援が必

要な方がどのくらいいるかという把握についても、最近実施しました。ごく簡単な調査ですが、町村役場各課で把握している滞納者数、各種手当等の受給者数、ひとり暮らし高齢者数等の数値データの他、地域包括支援センターや保健師等が日常の活動の中で把握している生活困窮世帯の情報なども集約して、支援につなげていこうと考えています。

また、今回の調査には現れないものの、地域の関係者から「生活困窮予備軍」と思われるような世帯(例:無職で両親の年金で生活している者)をかなりの件数で見かけるという声もありました。

今後に向けて

都市部と異なり、町村部は、比較的住民の生活状況の把握はしやすい一面はあるかもしれませんが、地域との密接な人間関係から生活に困窮していても逆に「声」を上げづらいという側面もあるかもしれません。

そのような面については、相談支援機関が、地域の関係機関との日常的な繋がりの中から生活困窮の情報を的確にキャッチして、必要な支援につなげていく必要があると考えています。



新潟県宣伝課長
トッキッキ



岡山県総社市の「いま」～生活困窮者支援を通じた地域づくり

総社市社会福祉協議会

総社市生活困窮支援センター 自立相談支援員 剣持 美典

総社市は、岡山県の南西部に位置し、人口は、6万8千人弱ですが、年々微増傾向にあります。

総面積は212㎢で、市の中心を岡山県三大河川のひとつ、高梁川が貫流しており、山間部と平野部を合わせもつ都市です。

また、歴史・文化遺産も豊富で、国指定重要文化財である備中国分寺五重塔をはじめ、画聖・雪舟の生誕地としても有名です。

行政とのパートナーシップ

行政と社協間の「距離感が近い」ことは、総社市の大きな特長です。

双方の建物が同じ敷地内にあり、職員間の日常的なコミュニケーションがとれることは、「お互いの顔が見える関係」につながっています。

平成26年4月には、市長他幹部（部長級以上）の方々に、社協の諸事業を説明し、理解を図るとともに、更なる福祉施策の効率的推進について協議しました。片岡市長からは「今後も行政と社協で協働してシナジー（相乗）効果を上げていきましょう！」と激励をいただきました。

横断的な総合相談窓口の確立

総社市社協では、住民主体の地域福祉活動や在宅福祉サービスをはじめ、障がい者支援や権利擁護支援をより専門的に担うため、①地域活動支援センターI型（H18）②障がい者基幹相談支援センター（H21）③障がい者千人雇用センター（H24）④権利擁護センター（H25）を事業受託しています。そして、これらのセンターが相談支援に取り組む中で「低所得」「孤立」「劣悪環境」などの

問題が明確になり、このことから、法の本格施行を前に平成26年4月より横断的で一体的な総合相談窓口の確立を目的に「生活困窮者自立促進支援モデル事業」を総社市から受託し、7月には「総社市生活困窮支援センター」を社協内に設置しました。

生活困窮者支援を通じた地域づくり ～相談事例から～

（認知症の母と精神障がいの娘）

母（80代）と娘（50代）は、団地に2人暮らし、母は社協独自の「緊急援護資金貸付事業」を通じた関わりがありましたが、娘は約30年間自宅にひきこもり、市の保健師も会えない状態でした。センターの開設を機に、母への家計相談支援（買い物への同行、家計簿作成）を開始、継続的な関わりにより、室内は所謂ゴミ屋敷であることが分かりました。この頃、母は脱水、熱中症等により1か月の入院が必要となりました。その後は、母の入院をきっかけに、娘への訪問を重ねた結果、やっとのことで玄関（心）のドアが開きました。そして、専門機関とのチームアプローチにより環境改善の必要性を娘に訴え、度重なる説得の末、了解を得ることができ、2t以上のゴミを撤去することで一定の環境整備することができました。同時に、娘には、障がい福祉サービスのヘルパーを導入、世帯へのサポーターを増やすことに成功し、以前は外出さえできなかった娘が一人でゴミを出せるようになり、少しずつですが、自立への第一歩を歩んでいます。

このような個へのアプローチ

に加え、個を支える地域づくりの視点から社協の地区担当職員や地域包括支援センターと連携を図り、小地域ケア会議（公私協働で地域について考える、概ね小学校区単位の会議）にて本事例を取り上げた結果、対象者が暮らす団地では民生委員が欠員であることや高齢化等の問題が明確になりました。その後、小地域ケア会議から議論の場を町内会に移し検討、その結果、地域を見守る福祉委員が6名誕生し、給食サービスの配食も再開、サービスの充実に加えニーズの発見にもつながっています。

そして、現在は2か月に1回の頻度で新たに町内会単位（団地）でのミニケア会議が開催されており、欠員となっていた民生委員も先日、誕生しました。

この取り組みは、「生活困窮者支援を通じた地域づくり」の実践として、「生活困窮者の早期把握や見守りのための地域支援ネットワークを構築すること」、「相互に支え合う地域を構築する」という制度の趣旨を、まだまだ途上ではありますが、一部具体化でき、「個を支える相談支援事業」と「個を支える地域づくり事業」の融合をめざす総社市流の「地域包括ケアシステム」の実現に近づけていると感じています。

今後も、相談者が一歩ずつ前進（自立）する過程において、我々の存在が相談者にとっての出会いや変化のきっかけになればと考えています。「心が変われば、行動が変わる。」その心に寄り添えたらと思います。



神奈川県横須賀市の「いま」～困窮者支援が生む、大きな効果

横須賀市福祉部自立支援担当課長 北見 万幸

生活保護の適用対象でなくなるまで利用料等を減免する境界層減免の活用について横須賀市から投稿いただきました。

横須賀市の人口は約 41 万人。

生活保護受給者を中心に「就労支援」「就労セミナー」「就労体験」「学習支援」「高齢・障害年金受給支援」「生活再建支援」を行うほか、ハローワークも市役所内に開設していただき（一体事業）、当課に無料職業紹介所を開いて、新法の施行準備を進めています。

ここでは「境界層証明書による困窮者支援」をご報告します。

医療費の困窮者支援

低所得で生活保護基準を“やや上回る困窮層”の方々からの相談は、当課では、かなり以前から課題とされていました。

特に入院費（課税区分の高額療養費）を払うと家賃も払えなくなるという問題は深刻で、介護保険の境界層と併せ、生活保護申請の 2 割を占めることが分かりました。

介護保険では、自己負担額が原因で最低生活も送れない時には、保護担当課で自己負担額等の軽減内容を記した保護申請却下通知書（境界層証明書）を発すれば、負担額が軽減されることが知られています。課題は、健康保険の高額療養費についてでした。

組織の壁

今は、各健康保険組合のホームページを見れば、「高額療養費特例該当」の証明で軽減を受けられることがすぐ分かります。しかし、

当時は「医療費も、境界層証明で解決できるのでは？」と、頭で考えるだけでした。一方、健康保険課からも、保護をやや上回る困窮問題への理解はなかなか得られず、互いに閉塞状態が続きました。

糸口は連携

解決の糸口は連携でした。

健康保険課と当課との協議で、厚生労働省の通知（※）への理解が深まり、健康保険に関する境界層証明も日常的な業務になりました。

誰でも、素早くできるように

こうして健康保険についても介護保険同様に、困窮層への支援業務が一般化できたのですが、多くの課題が残っていました。

境界層証明は計算が複雑で、証明する文章表現もとても難しく、処理時間もかかります。

また、介護保険、健康保険、高齢者医療、障害者支援等々…。

複数の制度に渡る境界層は、どの順番で軽減を証明すべきかなど、様々な問題があります。

相談員にとっては、依然として厄介な仕事でした。

この解決のために、複数の制度に対応する境界層証明専用ツールを独自に作って、担当者の誰でもが安心して迅速に業務ができるようになったのは、平成 18 年 2 月のことでした。

多くのWIN

境界層証明による負担軽減により、これまでの生活を続ける目処が立った多くの方々から喜ばれています。また、自立維持で当課は助かり、各制度の担当課も

“証明”という明確な根拠で負担が軽減できるので助かります。

そして、実は財政効果も高いことが分かってきました。

困窮者支援と大きな財政効果

税や社会保障等の各制度が、“前年”所得に基づいて自己負担額を決定する限り、そのタイムラグのために、決定した負担額が、“今”の当事者にとって過大になる可能性は常に残ります。

境界層証明による負担軽減の支援がなければ、最低生活が維持できない方々はいるのです。

確かに、軽減された額は各制度の負担増となります。しかし、生活保護と各制度の負担額を相殺すると、平成 25 年度の財政削減効果は約 4 千万円と推計されました。（本市一般財源負担分。保護申請：589 件。境界層証明（生活保護申請却下）：国民健康保険等 52 件、介護保険 65 件）

支援を高額療養費の境界層証明まで拡大した結果、財政効果はとても大きなものになりました。

今後も本市の困窮者支援の柱の一つになると考えています。

※ 高額療養費等及び老人医療の高額医療費等の生活保護法における取扱いについて（平成 18 年 9 月 29 日社援保発第 0929001 号）



Q&A 「こんなとき」「こんなこと」をどう考えるか、わかりやすくお伝えするコーナーです。

Q

相談支援の必要な方であるのに、受付したものの申込を拒否され、前に進まないのですが、どうしたらいいでしょうか。

A

なぜ、申し込まないの？ それには、こういう方々がいらっしゃるのです。

生活困窮者自立支援制度の対象者は、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある方です。ただし、そこに具体的な要件が規定されている訳ではありません。そして、相談にみえた方々の経済的困窮の状況は、一律に判断することはできません。それは、相談支援員の価値観や経験則上の判断に委ねられる部分もあります。しかし、それが故に支援員が先入観をもって相談に入り、困窮しているのだから当然のごとく申込みするだろうと思込むことは、危険です。これまでの制度のように、申請するために来訪する相談者に慣れ親しんだ人にとっては、この制度の相談者に慣れるのは時間がかかるかもしれません。

平成 25 年度から約 2 年間にわたり自治体によるモデル事業を実施してきました。そこから分かってきたこととして、相談者の中には、まずは相談にのってもらえるという気持ちでみえられ、次第に相談していく中で、アセスメントやプラン作成のためには、様々な関係機関と連携していかなければならないことが分かるという方もいらっしゃいます。そのためには、個人情報の提供について同意もいただかなければならない。…ということに及んでいくと、その段階でためらったり、不安がったりという中で、簡単に申込に入れないという、相談支援事業の壁に打ち当たることもあり得ます。

受付はするものの、申込の手続までかなり時間のかかる方々が多いため、相談支援ツールの相談受付様式においても、受付と申込を分ける配慮が必要になったのです。

こうした点をご理解いただいた上で、なかなか申込をしない方々の代表的な事例を以下にご紹介しますので参考にいただければと思います。自立相談支援機関には、様々な相談が寄せられますが、残念ながら支援が途切れてしまうケースもあります。しかし、そうした例から学び、できる限り必要な支援を現実に提供するためのノウハウを蓄積していくことが大切です。

① 相談に行ったものの、申込の理解ができない。

経済的に困窮した生活が長年にわたっているものの、何とか現在の暮らしが続いている方

が、漠然とした思いで相談にみえられます。相談支援員が真剣に傾聴し、相談内容に沿った助言やサービスの案内情報を分かりやすく話します。しかし、相談者ご本人は、様々なお話を聞いても、整理や理解ができず、次第に面倒になって、前に進めなくなるということがあります。

前述の自治体モデル事業から、相談者の中には、発達障害や精神障害、知的障害がみられる場合も多くあります。こうした点に十分配慮し、時間をかけながら、丁寧に対応いただくことが重要になります。

② そもそも相談窓口や行政に信頼を寄せていない。

生活困窮者の多くは、これまで長年にわたり周囲の人との人間関係がうまく構築できず、ときには専門家である支援員から「〇〇しなさい」、「〇〇のままではいけませんよ」、「それはあなたのためだから」などと指導されるのに疲れ果て、行政窓口や行政への信頼が置けないという人もいます。こうした人に対応するとき、まずは最初の相談受付（インテーク）が勝負です。「この人は話を聞いてくれるんだ」という信頼感を如何に作るか、いわゆる「受容」、「傾聴」が必要です。

もちろん、信頼関係の構築には時間がかかる場合もあります。その場合もあきらめずに対応します。

③ 申込という手続をすると面倒なことになるのではないかと、何となく不安。

経済的に困窮されている相談者は、相談を進めていくと、その多くに社会的な孤立感を抱えていることが窺えます。こうした方々は、今まで色々なところに相談に行っても、制度の狭間等で具体的な支援に結びつかなかったため、相談というものに自然に距離ができてしまった方々です。従って、相談支援員には理解できない環境の中で、相談するということに対して、抵抗感や必要以上の緊張感とエネルギーを使うこととなります。そのうえ、書類を前にし、「申込」という手続が加われば、とても不安感を抱かれるようです。その対応が、少々急がさ

れたり、押しつけ調になると余計に前に進めなくなるといことがあります。

④ 家族に連れられて来たので、申込を認識していない。

相談にみえる方には、家族に連れられてくる方もいます。中には、全く相談する意志もないのに連れてこられた方などもありますので、なぜ申し込むのか認識していないといことがあります。

こうした方々の場合は、十分な人間関係を築き上げる期間が必要であり、手続に入れないからといって、相談支援の糸を切らないよう、関係性をつないでいくことに留意が必要です。また、キーパーソンである家族ともうまく関係性を築いていくことが重要です。

⑤ 面接時のアセスメント様式を見た瞬間、そんなに聞かれるの？と混乱してしまう。

相談者の多くは、長時間にわたる手続に対する集中力に自信のない方が多いので、アセスメント帳票を見た瞬間に、引いてしまうことが想定されます。そうすると、せっかく申込したのに、申込を取りやめるといことになりかねません。

このようなことにならないよう、相談申込用紙は記入式になっていますので、それで説明し、アセスメント帳票は支援員が記入します。アセスメントは、基本的に相談者に見せながら聴取するものではなく、普通の会話の中から整理し、後で帳票に書き込むようにすることも必要です。アセスメント帳票に沿って、順番に聞くようなことも避けるべきです。

表紙の写真

1月26日に三田共用会議所で開催しました「生活困窮者自立支援制度全国担当者会議」の様子は、生活困窮者自立支援法関係予算、自立相談支援事業実施要綱(案)、生活困窮者自立支援法の施行に関する政省令・告示、通知(案)、就労訓練事業の認定、平成27年度の人材養成の取組、生活福祉資金との連携、生活困窮者自立支援統計システムの開発、生協が相談事業を行う場合の留意点などをご説明しました。自治体から事前にいただいたご質問については、「生活困窮者自立支援制度に係る主な質問事項について」としてお示ししたほか「新たな生活困窮者自立支援制度に関する質疑応答集」を改訂し、2月中にお示しする予定です。

⑥ 申込をしたものの、「同意欄」の説明を聞いたなら、そんなに重大な手続という重荷を感じ、逆に申込みをもためらう。

相談者が、せっかく申込をしたのに、「同意欄」の説明をしたとたんに、自分のことがそんなに多くの関係者に広められるのかという不安と重荷を感じてしまい、逆に申込も断ることになり、前に進めなくなるといことがあります。これは、それまでに信頼関係が構築できていたかにもよると考えられますが、このような場合は、次のことに配慮して、時間をかけても丁寧に、根気よく説明していくことが重要です。

- 1) 「同意」は、よりよい支援を展開していく上での約束であること。
- 2) 個人情報の保護は、相談支援員だけのものではなく、支援する方々のルールであること。
- 3) 支援していく上で、様々な関係者と調整を取るようになりますが、基本的に私(相談支援員)が責任を持って寄り添わせていただくこと。

これらを簡潔で分かりやすい内容をお伝えしながら、更に関係性を築いていくことが重要です。

以上のように、生活困窮者の多くは、自尊感情や自己有用感を失い、自立に向けた意欲が芽生えてこなかった方々で、ちょっとした言葉や申請用紙等の状況に対して敏感に反応することが窺えます。申込等を拒否されるのは、相談支援員側の分かりやすい話しかけや説明次第で改善されることがありますので、拒否された事例に対して、どのようなやり方で改善されたか、職場内の面接研修に生かされることが期待されます。

(地域支援対策専門官 佐藤)

今後の予定

全国厚生労働関係部局長会議
平成27年2月23日(月)・24日(火)

全国社会・援護局関係主管課長会議
平成27年3月9日(月)

会場 厚生労働省(2階)講堂

(短信を拝見して)ようやく第6号を発刊することができました。その分ボリュームが増え6ページ構成となっています。今号の新たな試みとして、モデル事業の受託団体において、相談支援員として従事している総社市社会福祉協議会の劔持さんに生活困窮者支援を通じた地域づくりの取組を紹介いただきました。また、新潟県の小林さんからは、新潟県の町村部における生活困窮者支援のスキームを説明いただき、横須賀市の北見さんには、境界層減免の活用について投稿いただきました。制度の施行まで、あと2か月となりました。各自自治体において円滑な施行ができるよう、引き続き情報提供等を行ってまいります。みなさまから内容についてのご意見もお待ちしております。(た)