

# 自治体からの発表

## 大阪府における「広域実施」の取り組み



大阪府広報担当副知事もずやん

平成30年7月26日（木）

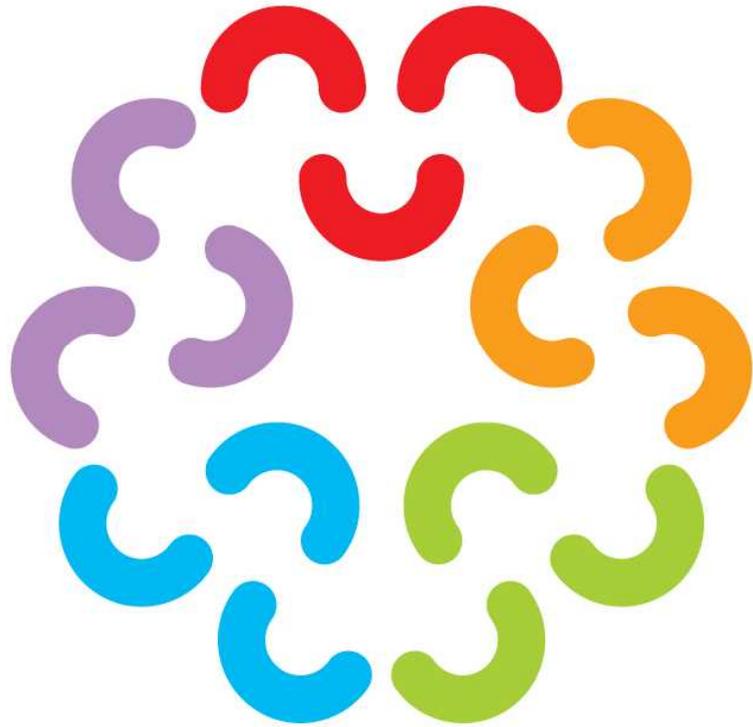
大阪府福祉部地域福祉推進室地域福祉課企画推進グループ 副主査 上田 真一

平成30年6月18日(月)に発生した  
大阪府北部を震源とする地震に際し、  
多大なご支援をいただいたことに  
お礼申し上げます。

完全な復旧まで、未だ道半ばです。  
引き続きよろしく申し上げます。



現在招致活動中です...



OSAKA-KANSAI  
JAPAN  
**EXPO 2025**



**World Expo 2025**  
*Candidate*

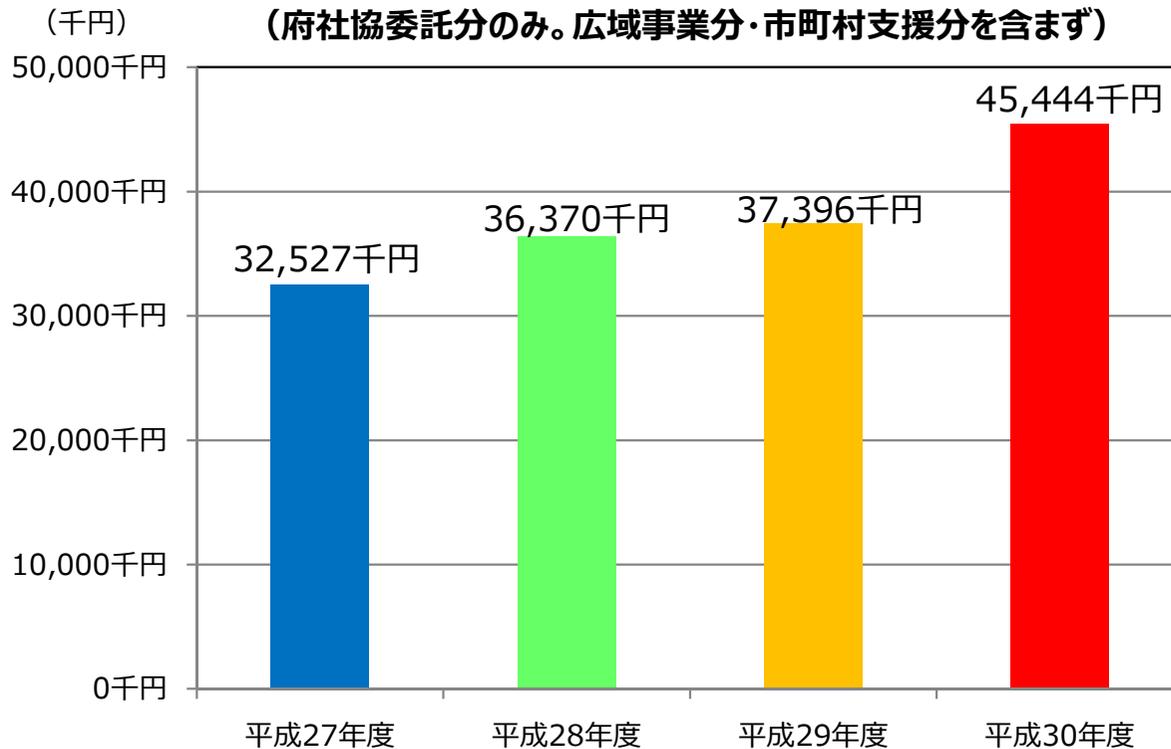
# 大阪府の生活困窮者自立支援事業

## 大阪府の生活困窮者自立支援事業

- 福祉事務所未設置の8町1村については大阪府が実施主体。
- 3つの子ども家庭センターが郡部福祉事務所の機能を有しており、子ども家庭センターごとに自立相談支援機関を設置。  
自立相談支援事業と全ての任意事業を実施。  
(大阪府社会福祉協議会へ委託)
- その他、ホームレス支援や就労支援の広域事業に参加するほか、市町村支援を実施 (次ページ参照)

### 郡部事業の予算額推移

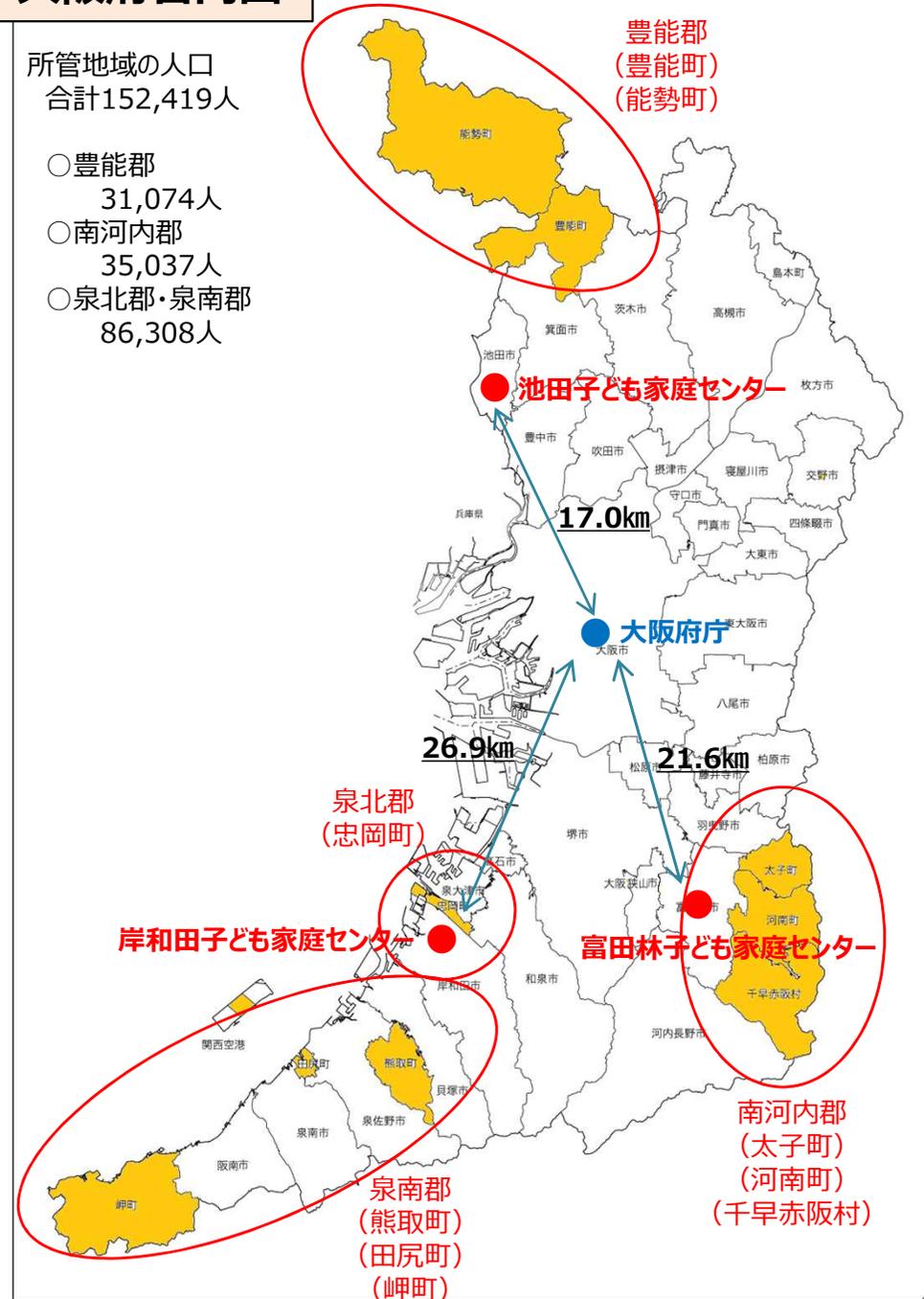
(府社協委託分のみ。広域事業分・市町村支援分を含まず)



## 大阪府管内図

所管地域の人口  
合計152,419人

- 豊能郡  
31,074人
- 南河内郡  
35,037人
- 泉北郡・泉南郡  
86,308人



## ① ホームレスへの支援（大阪市を除く府内43自治体が参加）

- ホームレス巡回相談指導事業 <自立相談支援事業>
- 一時生活支援事業 <一時生活支援事業>

## ② 就労支援（府内10自治体が参加）

- 大阪府生活困窮者等広域就労支援事業  
<自立相談支援事業 + 就労準備支援事業 + 被保護者就労準備支援事業>

## ③ 研修等の実施（府内全自治体を対象）

- 連絡会議（4～5回／年）、従事者研修（5～6回／年）、  
府内全市町村訪問（実施状況のヒアリング、意見交換、質問対応等）、  
就労訓練事業認定権者会議（必要に応じて開催）などを実施。  
<生活困窮者自立支援法第6条第5号に基づく事業>

# 「大阪府生活困窮者等広域就労支援事業」の概要

## 1 府の概要（H30.4.1時点）

人口	8,819,416 人
高齢化率	26.7 %
保護率	3.24 %

## 2 参加自治体（H30年度）

<b>参加自治体数</b>	<b>10</b>
福祉事務所 設置自治体数	35
就労準備支援事業 実施自治体数	31
府内就労準備 支援事業実施率	88.6%

## 4 事業実績（H29年度）

就労準備実績	利用者数	就労による自立
生活困窮者	37人	5人
被保護者	60人	0人

## 協力事業所開拓累計

協力事業所数	241事業所
営利団体	128か所
社会福祉法人	87か所
農業法人等	5か所
NPO法人	9か所
その他	12か所

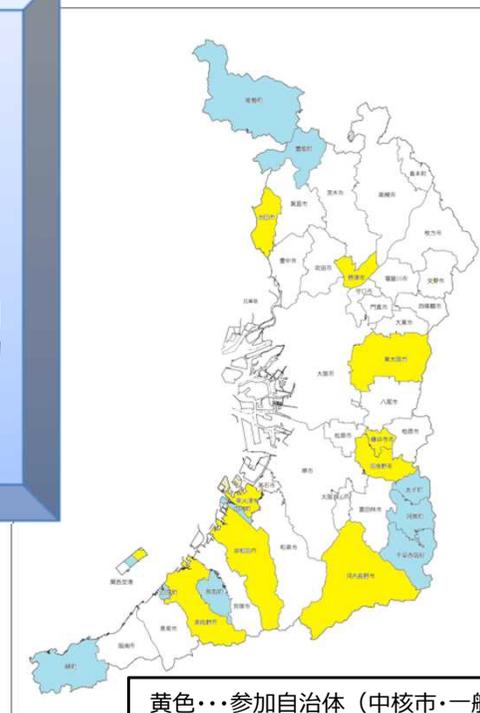
## 3 実施方法について

<b>実施方法</b>	方 法：委託（平成28年度から開始） 委託先：有限責任事業組合大阪職業教育協働機構《A'ワーク創造館》
<b>参加自治体</b>	28年度：6自治体、29年度：9自治体、30年度：10自治体
<b>事業費（委託料）</b>	平成29年度13,154千円 就労準備支援事業（被保護分含む）：5,725千円 自立相談支援事業（就労支援の一部）：7,429千円
<b>課題・対応</b>	【課題】就労支援等について、協力事業所の開拓や支援ノウハウの蓄積などを、1自治体で対応するのは困難。 【対応】上記課題への対応を目的として、大阪府が管内自治体に就労準備支援事業と自立相談支援事業（うち就労支援の一部）の広域実施を呼びかけ
<b>事業概要</b>	①就労準備支援事業・被保護者就労準備支援事業 ・ 職場見学や就労体験の受け入れ事業所の開拓 ・ 就労体験、職場見学、就労準備支援講座等の企画・実施 ②自立相談支援事業 ・ 就労先となる事業所の開拓、アセスメントや支援プラン作成の助言、支援調整会議の参加等
<b>その他特記事項</b>	・ 費用は参加自治体で按分。契約や委託料の支払い等の事務は大阪府が代表して行い、参加自治体は大阪府へ負担金を支払う。 ・ 負担金の額は「基本負担額（均等割負担額）」と「稼働年齢層人口割負担額」で構成。双方の割合は「基本3：人口1」に設定。 ・ 日常的な支援については、参加自治体と委託先が直接やりとり。大阪府は必要に応じて連絡・調整などを行う。 ・ 事業の実施状況の共有等を目的に、全参加自治体と委託先が参加する全体会議を開催。

## 5 事業実施ポイント ～実施地域～

### Point

都道府県が事業内容を企画し、広域実施を管内自治体へ提案。生活困窮者自立支援法施行後に開始したため、事業内容の合意をどのように得るかが重要。また、広域実施であっても、各自治体が主体性を失わず、能動的に取り組むよう、事業内容を企画し、運営することが重要。



黄色・・・参加自治体（中核市・一般市）  
水色・・・参加自治体（郡部）

## 6 取り組んで良かったこと

- ・ 営利団体、社会福祉法人、農業法人等、NPO法人など幅広い職種の就労体験、職場見学が可能となった。
- ・ 自治体は、支援員1人当たりの人件費の半額程度の予算額で参加可能。就労準備支援事業を実施する敷居が下がった。

# 事業の内容

事業分類	支援の内容
就労支援事業 （自立相談支援事業）	ア 自立相談支援機関が行う就労支援が必要な生活困窮者に対するアセスメントへの助言 イ 就労自立に係る支援プラン作成への助言 ウ 参加自治体の求めに応じて支援調整会議に参加すること
就労支援事業 （自立相談支援事業） 就労準備支援事業 被保護者就労支援事業	エ 職場見学、就労体験及び一般就労（以下「就労等」という。）の受け入れに協力する事業所（以下「協力事業所」という）を開拓し、受け入れに協力することの了承を得た上で、参加自治体にその情報を提供すること オ 参加自治体の求めに応じて、生活困窮者等の能力及び性向等に適した協力事業所と生活困窮者等とのマッチングを行うこと カ 参加自治体の求めに応じて、就労等を実施中の生活困窮者等の状況を定期的に訪問し、生活困窮者等及び協力事業所への助言等必要な支援を行うこと
就労準備支援事業 被保護者就労準備支援事業	キ 参加自治体が作成する就労準備支援プログラムへの助言 ク 生活困窮者等に対する、履歴書の作成方法の指導、模擬面接の実施、ビジネスマナーの講習、アサーショントレーニング及びソーシャルスキルトレーニング（SST）など、就労自立に資すると考えられる支援を行うこと ケ キャリアカウンセラー、臨床心理士及び精神保健福祉士等、専門的な知見及び実務経験を有する者による支援を必要に応じて行うこと

大阪府広域就労支援事業実施要綱第7条より抜粋

# 主な業務の実績①

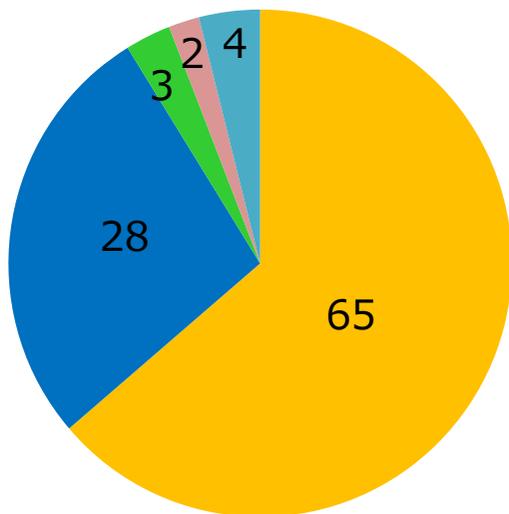
## 概況

- 開始年度の平成28年度は、体制作りや事業所への広報・制度の浸透等に注力。個別支援の実績は低調。
- 2年目の平成29年度は、個別支援の実績も増加。**ただし、自治体ごとに格差。**

① 協力事業所の開拓	職場見学、就労体験、一般就労などに協力いただける事業所の開拓
② 自立相談支援事業に関する業務	アセスメントへの助言、支援プラン策定への助力、支援調整会議への参加など
③ 本人と事業所のマッチング件数	支援対象者本人と開拓した事業所のマッチング業務
④ 就労体験の実施件数	就労体験の実施（職場見学、一般就労を除く）
⑤ 就労準備（被保護者含む）の実施件数	就労自立に関する支援、臨床心理士・精神保健福祉士等の専門職によるカウンセリングなど

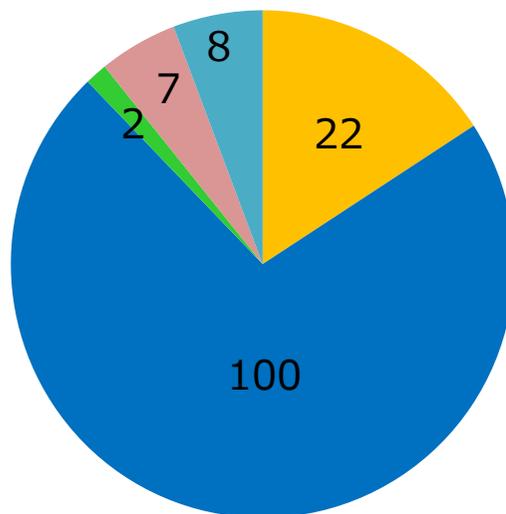
## ① 協力事業所の開拓

平成28年度



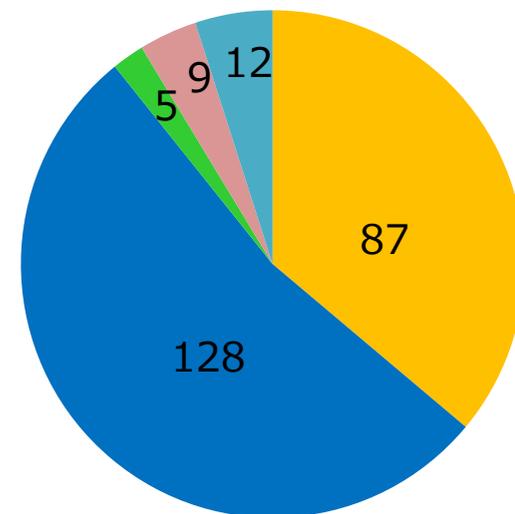
102事業所

平成29年度



139事業所

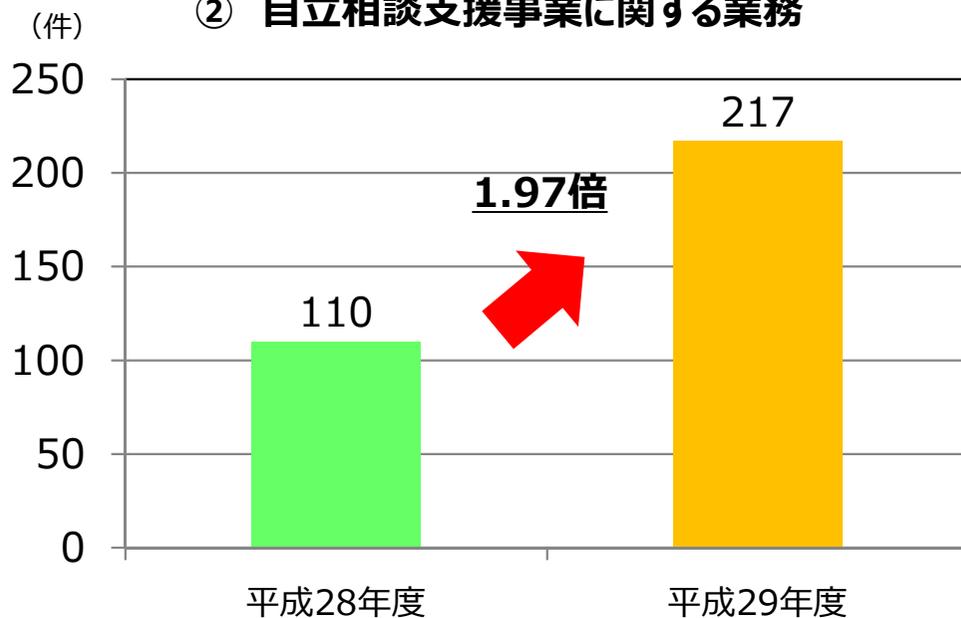
累計



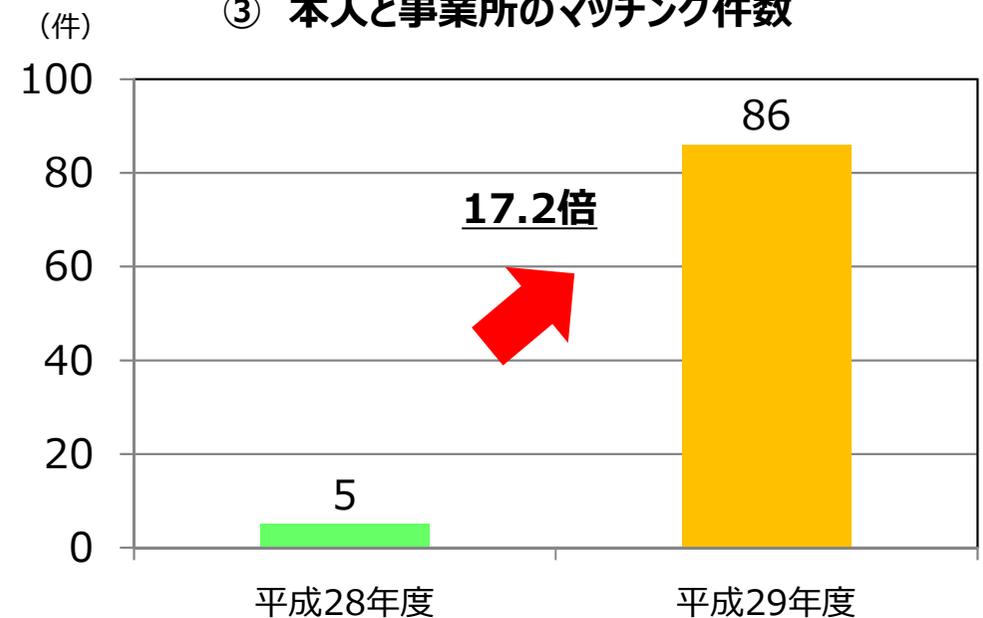
241事業所

## 主な業務の実績②

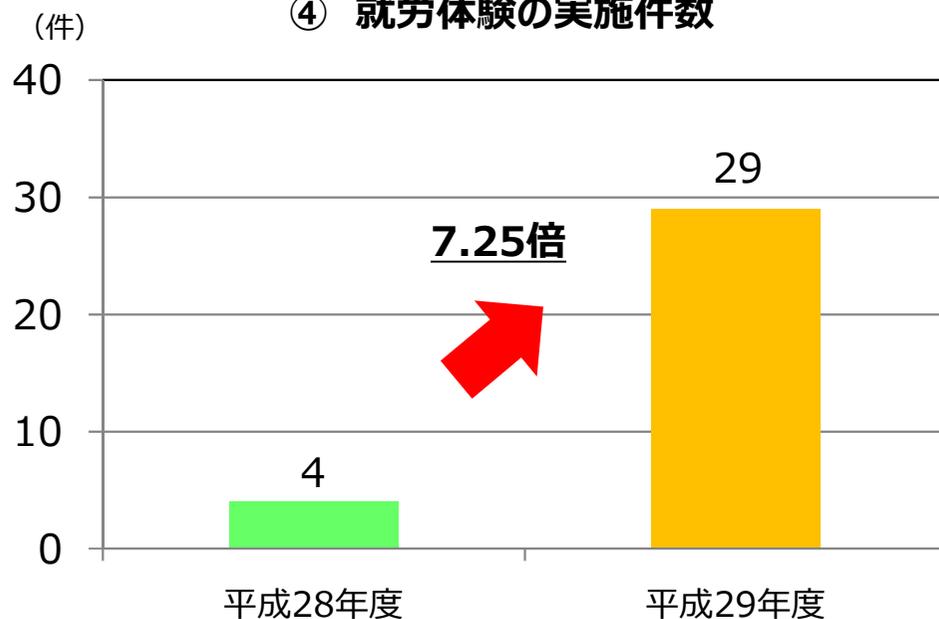
### ② 自立相談支援事業に関する業務



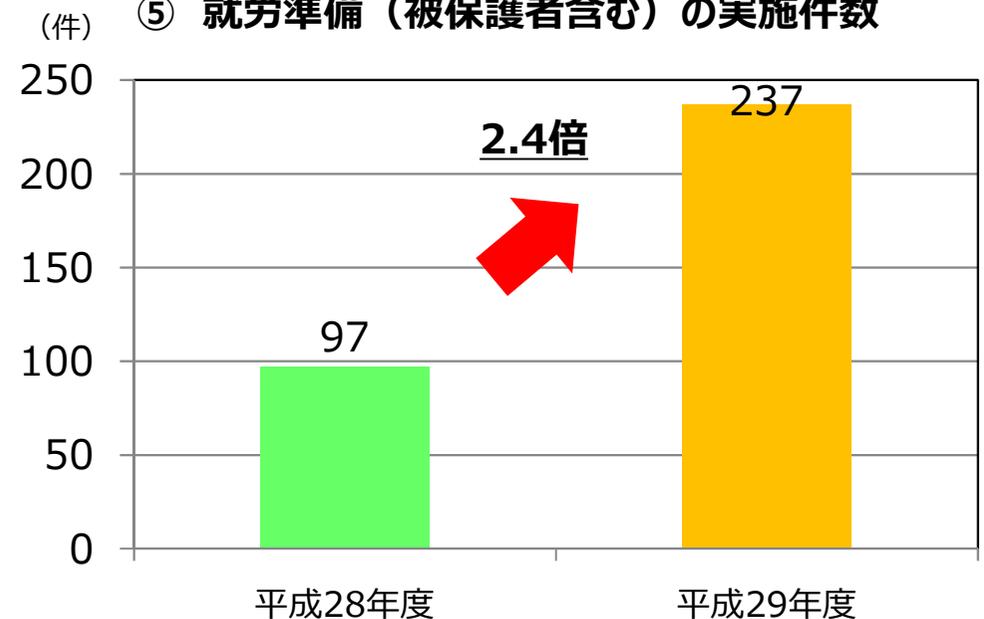
### ③ 本人と事業所のマッチング件数



### ④ 就労体験の実施件数



### ⑤ 就労準備（被保護者含む）の実施件数



## 企画段階で認識していた課題①

- 平成27年4月1日の生活困窮者自立支援法施行に合わせて、全市町村訪問を実施。  
(平成27年7月3日～9月9日実施。以後、毎年度実施)
- この過程で、生活困窮者自立支援制度の運営が必ずしも順調ではないこと、とりわけ、就労支援について悩みを持っている自治体が多いことが明らかとなった。
- また、平成27年度当時は、任意事業の実施率は一時生活支援事業を除いて低調であった。

### 広域事業の必要性を補強する課題

#### ① 就労支援に関する課題（自治体単独での対応が困難）

##### ○ **マンパワーの不足（財政上の課題）**

- ・最低限の人員しか配置されていない場合や複数の職種を兼務するケースが多く、支援員の負担も大きい。

##### ○ **支援技術の不足（支援が困難又は支援の長期化が想定される支援対象者への対応）**

- ・支援員が必ずしも専門的な支援技術を有しているわけではなく、本人との接触やアセスメントにも苦慮。

##### ○ **ノウハウの不足（就労支援・事業所開拓の困難）**

- ・支援員の大半は福祉に関わる仕事の経験者であったが、就労支援の経験を持たない者が多かった。
- ・**支援対象者への個別的な就労支援はもとより、事業所開拓などに困難を感じる自治体が多かった。**

#### ② 任意事業の実施状況

- 「大阪府第3期地域福祉支援計画（平成27年～31年度）」では、「4つの任意事業全てを、全自治体の実施すること」を目標とした。
- 平成27年度時点では、全自治体の実施していた一時生活支援事業を除き、就労準備支援事業42.9%、家計相談支援事業25.7%、子どもの学習支援事業51.4%と、実施率は必ずしも高くなかった。

### 実際に事業を企画・実施するに当たっての課題

#### ③ 既に制度がスタートし、各自治体で別個に事業を行っていること（事業内容をどうするか）

- 大阪府内では、ホームレスに関連する事業（巡回相談・一時生活支援）を除き、自治体ごとに事業の内容を組み立てて制度の運用を開始。
- 事業の実施形態（直営、委託など）をはじめ、制度の運用に係る組織体制、考え方、支援水準が千差万別。
- **広域で行う事業の内容について、各自治体の一致点を如何に見出すかが大きな課題。**

#### ④ 自治体の主体性の確保

- 広域で事業を実施した場合、都道府県、中心となる市町村、事業の委託先などに、事業の運営を「お任せする」という意識が生じやすい。
- 事業に参加しているにも関わらず、事業内容や支援の状況を把握していないといった事態に陥る危険がある。
- **これが高じると、都道府県などに過大な負担が生じるとともに、利用実績の向上も望めなくなる。**

#### ⑤ 支援対象者の捕捉

- 就労準備支援事業や就労訓練事業については、支援対象者を捕捉しきれていない自治体が多く、中には、「支援対象者がいない」と回答する自治体もあった。また、利用要件を厳格に解釈している自治体も多かった。
- 広域事業を実施した場合、事業所開拓等が順調に進捗しても、実際に利用されることがなければ、支援員・自治体にノウハウが蓄積されないだけでなく、事業所の信頼を失う可能性がある。
- このような課題は「実際に利用すること」でしか解決しないため、**支援対象者を如何に捕捉するかが大きな課題。**

# 企画のポイント①

## ① 各自治体の負担額の想定（1自治体あたり150～200万円）

- 企画当時、財政上の問題から十分な人員配置を行えていない自治体が多かった。
- 「大阪府が広域実施すること」は財政当局に対する説得材料にはなるものの、各自治体に求める負担金が高額になってしまうと（概ね支援員1名が配置可能な金額：300万円～400万円）説得できない可能性が生じる。
- そこで、負担金の額を「人員配置が可能な金額」の半額程度（150万円～200万円）以内におさめる必要がある。

### 対応

1自治体あたり150万円～200万円を基準に予算額上限を決め、その枠内で事業構築。

## ② 負担額の算出根拠（なるべく大きな価格差が生じないこと）

- 企画当時、負担額の算出根拠に使用可能な指標は人口程度しかない状況（支援実績のデータがまだ乏しい）。
- 人口のみを根拠とした算出では、財政当局の理解を得られない可能性（人口以外の要素を加味するよう指摘されるなど）。
- また、参加自治体の人口が大きく異なる場合、単純な人口割では価格差が大きくなり過ぎてしまう。
- なお、就労準備支援事業は年齢要件（65歳未満を対象）があるので、その点も考慮。

### 対応

「基本負担額（人口の多寡等に関らず一定額を負担）」と「稼働年齢層人口割負担額」を導入。  
また、その割合を「基本負担額 3：稼働年齢層人口割負担額 1」として、なるべく人口による価格差が生じないように配慮。  
「支援実績」による負担額算出は各自治体の意欲低下を招く可能性があるため、検討自体を見合わせ。

## 企画のポイント②

### ③ 事業内容の構築（支援内容の取捨選択作業）

- 企画段階においては特定の「〇〇事業を実施する」とは考えず、「就労支援」をテーマに、「自治体に不足している支援」や「広域実施と親和性のある支援」などを考え得る限り挙げた。
- 挙げた内容から、「予算の制約や人材などを考慮して実施可能か否か」を基準に取捨選択。
- 最後の段階で、「取捨選択で採用された支援」が、どの事業に該当するか当てはめを行った。
- 結果的に、複数の法定事業が混在する状態になったが、国庫協議において特段の不便は生じていない。

（大阪府で記入方法等を整理し、統一）

#### 補足①

生活困窮者自立支援制度において、例えば就労支援については、「自立支援事業（就労支援）」、「就労準備支援事業」、「認定就労訓練事業」に大別される。  
このように複数の事業に分かれている一方で、協力事業所の開拓など、相互に内容が重複するものもあり、事業ごとに支援を組み立てるより、一体的に運用することを前提に考えた方が、実際の制度運用に即している場合もある。  
広域事業の内容構築にあたっては、「〇〇事業はこれとあれができる」などと最初から枠をはめて考えることはせず、「支援対象者に何が必要か」、「自治体には何が不足している」と言った観点で選定作業を進めた。

#### 補足②

「予算の制約」から、「個別支援にあたる人員」は配置しないことに決定。  
また、就労準備支援事業において、寄りそい型の支援が必要が高い「日常生活自立に関する支援」は不採用。

#### 補足③

別個に事業実施している自治体が一致できるよう、「どの自治体にも共通して不足している支援」を中心に採用。  
（なお、この過程においては、参加自治体の意見を聞いた上で細部を具体化した）

※補足②の時点までは大阪府で制度設計。補足③の段階から、参加自治体の意見を取り入れ。

# 企画のポイント③

## ④ 生活保護受給者を支援対象に含めることが前提

- 就労準備支援については、比較的状況が把握されている生活保護受給者の方が支援に結びつきやすい傾向にあった。
- ノウハウの蓄積と事業所の信頼維持を図るには、「実際に利用すること」が不可欠なため、生活保護受給者を対象とすることを前提に各自治体へ説明。

### 補足

「生活保護との切れ目のない支援」については、厚生労働省からも資料が出されており、府内自治体にも繰り返し説明していたため、生活保護受給者を支援対象にすると説明することに特段の支障は生じなかった。

## ⑤ 支援対象者の数（推計）

- 「支援対象者がいない」又は「支援対象者を把握できてない」と答えている自治体への説得材料として、支援対象者の推計を大阪府で実施。事業実施を検討するための参考材料としてもらった。

### 平成28年度分「就労阻害要因」を持つ者の推計値（府郡部のみ）

分類	生活困窮	生活保護	合計	
<b>該当者数 (平均年齢)</b>	<b>37人 (34.5歳)</b>	<b>85人 (47.7歳)</b>	<b>122人 (43.7歳)</b>	
重複あり	ひきこもり・ニート	4人	7人	11人
	長期離職者（1年以上）	5人	20人	25人
	就労未経験	2人	7人	9人
	傷病（精神疾患）	13人	32人	45人
	傷病（精神疾患以外）	12人	24人	36人
	精神障がい	2人	26人	28人

### 平成29年度分支援対象者推計値（府全体）

人口（H29.1.1時点）	8,861,437人
年間所得200万円未満の世帯に属する者	1,391,957人
生活保護の申請をしたが受給に至らなかった者	30,568人
高校中退者	5,572人
ひきこもり（全世代）	139,165人
臨時福祉給付金支給対象者（予算上の人数）	2,005,232人

生活保護は「その他世帯」に属する成人のみ調査。

本表には全体数のみ掲載。実際は、市町村ごとに人数を算出して情報提供。

## 企画のポイント④

### ⑥ 参加自治体の主体性の確保（⑦と関連）

- 「他人まかせ」や「丸投げ」とならないよう、自治体の果たすべき役割について実施要綱等に明記。
- また、広域事業で実施しきれない支援（例：就労準備支援事業「日常生活自立に関する支援」）については、自ら実施することを前提として参加するよう説明。

#### 補足

広域事業の実施に際しては、説明会など自治体への情報提供・説明は適宜行う一方で、自治体に対して個別に参加を促すなど、積極的な勧誘は行わなかった。  
これは、広域事業を実施する目的が「広域事業を実施することそのもの」や「任意事業の実施率を向上させること」ではなく、あくまで「支援体制・支援内容の不足を補うこと」であったため。  
参加自治体が少なかったとしても、「他人まかせ」や「丸投げ」の弊害が生じないことを優先。

※実施要綱の該当部分については、次ページを参照。

### ⑦ 自治体へのノウハウ蓄積（⑥と関連）

- 自治体にもノウハウを蓄積するため、以下のような取り組みを行うよう説明。
  - ア 委託先事業者を、支援初期の段階からアセスメントや支援調整会議に参加させ、意思疎通を図るとともに助言を求めること。
  - イ 広域事業で実施できない支援は自治体が責任を持って実施し、支援を切れ目なく行うこと。  
（例）就労準備支援事業における「日常生活自立に関する支援」
  - ウ 広域事業では事業所開拓を実施するが、それとは別に、自治体独自で開拓を実施することも可能。  
ただし、委託先事業者と開拓した事業所の情報共有を適切に行うこと。

## 参加自治体の役割（責務）

（本事業の実施に当たっての参加自治体の役割）

第10条 本事業の実施主体は参加自治体であり、生活困窮者等に対する支援について、次の各号に定めるとおり、

**主体的かつ積極的に取り組まなければならない。**

- 一 参加自治体は、生活困窮者が別表 2 オからケに定める支援を受けることが見込まれるときは、当該生活困窮者に係るアセスメント、支援プランの作成及び支援調整会議について、**初期の段階から委託先の参加を求め、支援が円滑に実施されるようにしなければならない。**
- 二 参加自治体は、被保護者が別表 2 オからケに定める支援を受けることが見込まれるときは、**委託先に対して適宜情報提供するなど、支援が円滑に実施されるよう努めなければならない。**
- 三 参加自治体は、委託先が別表 2 エに定める事業所の開拓を行うときは、必要に応じて事業所に同行するなど、**自ら進んで事業所との信頼関係の構築に努めなければならない。**
- 四 参加自治体は、別表 2 エに定める事業所の開拓とは別に、参加自治体独自で事業所の開拓を行うことができる。ただし、**委託先による事業所の開拓の円滑な実施及び事業所の負担の軽減等を図るため、委託先と事業所の開拓に係る調整及び情報交換等を適宜行わなければならない。**
- 五 参加自治体は、委託先が別表 2 カからケに定める支援を行うときは、これに同行又は同席し、**支援の状況を自ら確認するとともに、支援の手法等について委託先と適宜相談するなど、支援が効率的かつ効果的に実施されるようにしなければならない。**
- 六 参加自治体は、委託先と生活困窮者等が面接を行う場所を確保するなど、**委託先の支援が円滑に行われるよう努めなければならない。**
- 七 参加自治体は、前各号に定めるもののほか、本事業の実施に必要と考えられる支援は、**委託先と十分な意思疎通を図った上で主体的かつ積極的に取り組まなければならない。**

## 実施スケジュール（事前調整～実施）

平成27年	9月2日	事業計画（案）の策定
	9月3日	メールにより各自治体へ先行して内容を通知
	9月17日	市町村担当課長連絡会議において説明
	9月29日	第1回実施意向調査（アンケート形式、10月9日回答期限）
	10月15日	参加希望自治体に対する説明会
	10月16日	第2回実施意向調査（アンケート形式、10月20日回答期限）
	10月31日	予算額の確定
	11月4日	各自治体の負担額の確定
平成28年	1月8日	参加自治体打ち合わせ（公募開始直前の最終打ち合わせ）
	2月15日	第1回公募型プロポーザル選定委員会（公募要件の決定）
	2月17日	公募開始（3月17日応募書類提出締切）
	2月24日	応募を希望する事業者への説明会
	3月25日	第2回公募型プロポーザル選定委員会（ヒアリングと委託事業者の決定）
	4月1日	事業開始

- 市町村への展開が9月中旬となったが、本来は7月中旬～8月上旬ごろに示すことが理想的。  
（市町村の予算要求（早ければ8月に新規事業の登録開始）に間に合うよう行動する）

## ① 各自治体の利用実績に差が生じている

- 支援対象者の拾い上げや委託事業者との意思疎通に課題。  
(自立相談支援事業の運営方法そのものの見直しが必要と考えられる場合もある)

## ② 支援対象者の増加に備えた自治体の支援体制強化

- 大阪府内の最新の有効求人倍率は1.73倍（平成30年4月分）で、府内のハローワーク16カ所のうち、12ヶ所で1倍超。
- 好調な雇用情勢も影響してか、新規相談件数等の実績は横ばい又は微増にとどまる自治体が多い。
- 一方、世界金融危機直後の平成22年度には、住宅手当緊急特別措置事業（住居確保給付金の前身）の支給決定件数が府内全体で4,107件（平成29年度は277件）に及ぶなど、好況期と不況期では支援対象者の数に大きな差が生じる可能性がある。
- 経済が好調なうちに支援体制の構築やノウハウの蓄積を進め、自治体自ら十分な就労支援を実施できる環境を整えておく必要がある。

## ③ 未参加の自治体も含めた就労支援の体制づくり

- 自治体に支援体制の整備を促すとともに、支援ノウハウの蓄積を図ることが広域事業の目的。
- そのため、目的が達成されれば参加自治体が減少し、広域事業が終了することも想定される。
- 一方で、協力事業所や支援ノウハウなど、「支援に係る様々な情報」を共有することは有益。  
今後は、「広域実施」以外の協力手法も模索していく必要がある。  
(開拓した事業所の情報を、お互いに共有する仕組みを構築するなど)