

生活困窮者自立支援制度 ニュースレター



社会・援護局関係主管課長会議の様子



東近江市「くらし相談支援係」のみなさん

平成29年3月2日（木）、都道府県、指定都市及び中核市を対象に社会・援護局関係主管課長会議を開催しました。

本稿では、同会議での生活困窮者自立支援制度の説明事項のうち、「平成29年度に向けた取組のポイント等について」でお願いした5つの内容をご紹介します。

1 生活困窮者自立支援法の目指す目標等の再確認

「制度のめざす目標」である①生活困窮者の自立と尊厳の確保、②生活困窮者支援を通じた地域づくり、を5つの支援のかたち（包括的、個別的、早期的、継続的、分権的・創造的な支援）を通じて実現していけるよう取組を推進すること。

2 法の施行後2年を振り返って

就労を希望する高齢者への就労支援、どの世代にとっても家計相談支援ニーズがあること、連帯保証人等が確保できない人への居住や就労の支援のあり方など、様々な状態像の人に対してどのように包括的な支援を行うかが課題となっており、「広く相談者を受けとめて継続的に支援を行う」支援の基本形を徹底しつつ、支援の中身をより充実させていく段階にある。支援の充実には当たっては、特に任意事業を含めた各事業の構成等については、法施行当初のものを所与とせず、効果的・効率的な実施方法を積極的に検討するとともに、新たな課題に対して支援を充実できるよう予算面での支援を充実させており、最大限活用すること。

3 特に取組をお願いしたい事項

不特定多数に対する広報と、対象となる可能性がある人に対する周知・訴求の2つを意識した、相談につ

なげる取組の充実や就労支援や居住支援を通じた地域づくりを推進すること。

4 都道府県の役割

広域自治体の役割として、任意事業の実施に向けた働きかけや広域での共同実施、基礎自治体における支援技術の向上、就労支援のバックアップ、居住支援に取り組む基盤づくり、基礎自治体の行政職員等同志の顔の見える関係づくりや支援情報の共有が可能となる場の設定や、町村と連携した支援の提供といった取組を推進すること。

5 KPIの見直しと目安値

就労・増収率の引き上げ、「ステップアップ率」の追加、つなぎ先の見える化についてのKPIの見直しを踏まえた来年度の目安値の設定を行うので、引き続き取組を確実に推進すること。

今後も引き続き、情報提供を行ってまいりますので、制度の円滑な施行に御協力をお願いします。

今号では、生活困窮者支援事業のモデル事業実施時から各種の支援・制度連携を中心に据えた支援を行う滋賀県東近江市より報告して頂きます。また、新たに支援方法等を振り返る「アーカイブ」のコーナーを新設しました。

- 本号の内容**
- 1 巻頭言
 - 2 自治体通信 滋賀県東近江市
 - 3 れぽーと 自治体との意見交換会について
 - 4 アーカイブ No. 1
 - 5 本号で紹介した資料等について





滋賀県東近江市の「いま」 ～ネットワーク型支援を実施して～

滋賀県東近江市健康福祉部福祉総合支援課 参事 河合喜久子

1 東近江市の概要

東近江市は、滋賀県の南東部に位置しており、地形は東西に長く、東に鈴鹿山系、西に琵琶湖があり、豊かな自然に恵まれています。総面積は388km²あり、人口は115,245人（平成28年12月1日現在）で、面積・人口共に日本の約1000分の1と言われています。惣村自治の歴史を受け、現在でも自治的な活動が多く残っており、地域コミュニティ機能が生きています。

2 実施体制

当市では、生活困窮者自立支援法の施行にむけ、平成24年度から平成26年度にかけて、生活困窮者支援のための計画である「地域生活支援計画」の策定に取り組むとともに、平成25年度からは生活困窮者自立支援事業のモデル事業を実施しました。

平成27年4月からは、健康福祉部福祉総合支援課内に「くらし相談支援係」を設置し、正規職員3名体制で、自立相談支援事業と住居確保給付金の支給を実施しています。また、家計相談支援事業とこどもの学習支援事業を東近江市社会福祉協議会に委託し実施している他、生活困窮の予防として地域若者サポートステーションを実施している法人に若者の就労サポート事業を委託し、相談員1名をくらし相談支援係内に配置しています。

福祉総合支援課には、「高齢者支援係（地域包括支援センター）」と「障害者支援係」も設置しており、高齢者、障害者、生活困窮者の相談支援について、3つの係が連携しています。個人単位、制度別の縦割り的な対応ではなく、世帯単位で捉え、各制度が連携した支援体制をとっていることが当市の特徴のひとつでもあります。

3 生活困窮者支援の方向性と目標

生活困窮者支援のための計画「地域生活支援計画」の方向性

- ① 制度の意図に反しない範囲での「自由な」運用を目指す
- ② 既存の相談機関を活用した後方相談支援を構築する

- ③ 予防的な支援や「働く」ことへの支援へのアクセスを保障する
- ④ 地域福祉での公・民の担い手を育成し、事業の継続性を確保する
- ⑤ 狭義の福祉を超え、中間的就労等の場を開拓する地域づくりを進める
- ⑥ 自立支援は、自己実現の支援であり、その過程は協働作業である

生活困窮者支援の目標

- ① 全庁的に相談力を高め、市民の困りごとに寄り添う市役所づくりを目指します
- ② 生活困窮に陥ることを予防するための多様なプログラムを実施し、貧困の連鎖を断ち切ることを目指します
- ③ 生活困窮者の社会参加を促進し、誰もが役割を持つ地域社会、生きがいや出番のある地域社会を目指します

以上の方向性と目標を「地域生活支援計画」で確認し、平成29年以降は「地域福祉計画」に反映していく予定です。

4 支援のネットワークを広げる

就労支援

いろいろな課題のある相談者が利用できる就労支援の場が広がってきました。若者就労サポートでは、サロンやセミナーなど、就労にはまだ少し時間のかかる方の居場所を作りました。働き暮らし応援センター（障害者就業・生活支援センター）としても活動している法人に就労支援を委託することで、障害者手帳を所持していない人も中間的就労の場を利用できるようになりました。社会福祉協議会は、就労体験・社会参加の場として S&S（スマイル&スタンド 笑顔を満たす）を作りました。

「地域生活支援計画」を策定する中で、市の商工労働政策課内に「しごとづくり応援センター」が設置されました。

既存の資源や、困窮者支援を通じて出来てきた取り

組みをまとめてみると、地域には相談者の状態に応じた豊富な資源がありました。生活困窮・障害等の制度の枠にとらわれず、誰でも利用できる資源を作るといいう「地域生活支援計画」の就労支援の方向性に基づき、困窮者だけではなく、どのような状況のひとと共に活動することができる、「地域」を拡げていきたいと考えています。

			生活困窮者等の就労にむけての取組		2016. 1. 4
	目的	事業	内容	資金等	主催者
①窓口	面談・相談・訪問	自立相談支援事業 若者就労サポート	アセスメント・就労に向けた計画 ハローワークへの同行(求職支援・面接の同行等) しごとづくり応援センターへの開き(就労可能であれば) 雇用の確保 雇用の確保		くらし相談支援係 若者就労サポート
	社会参加・仲間づくり	サロン	月1回 場所は社協等で、食事づくり・体力づくりなど		
②就労までの準備段階	仕事に關するの学習会	セミナー	マナー講座・メンタル講座等必要な学習	参加無料	若者就労サポート
	東近江市内のある仕事があるのか？会社で てどういう仕事をしているのかを知る	会社見学	年に数回、市内の企業を見学して仕事や会社についての 理解を深める。自分にとってどのような仕事はどのようなもの があるかを知る		
	就労準備のための事業	プラスファーム	農産加工品の製造・野菜の収穫	無料	就労ネットワーク協賛
		S&S 就労体験 自己肯定感 社会参加	社協の仕事のボランティア(東河内・瀬戸内市など)	無料か弁当	社会福祉協議会
			社協の仕事のボランティア(東河内・瀬戸内市など)	1日1000円	
			兼仕事(じゃがいも等)若者就労サポート利用者が作り、 年に数回のフード・デイで困窮者に配布するか、自分 たちでサロンで食べる	無料(野菜がも らえる)	
			D&O(デスカパー・ムクリン) 各地域のごみ拾いと地 域の歴史を知る活動	外食	
	フードデイ28の計画・実施	弁当			
	農工企(餅りのもちょうちんつり・ダイレクトメールの準備)	600円程度			
	餅い羽根基金の準備	弁当			
	中間的な就労	市内企業	近江化成工業(クッションの包装・ダイレクトメール)	多少の資金あり	就労ネットワーク協賛
市内企業		ビュラジニシムラ(お菓子の箱の組み立て)	多少の資金あり		
農地組合法人		おぎの栽培・収穫	多少の資金あり		
実際の職場での職業体験	働き暮らし応援セン ター	新渡戸・若菜・にんじん収穫、おみくじ作製・盲導等 の参観作業など10か所	多少の資金あり	働き暮らし応援セン ター	
	事業所内体験実習	1週間程度実習を受け入れてもらう 新工務所を通じて実施	資金なし 企業に20000 円支給	新工務所	
	プラスファーム	農産加工品の製造・野菜の収穫	無料	就労ネットワーク協賛	
	東近江市しごとづくり応援センター(無料職業紹介所)・新工務所	求職者と事業所のマッチング、求職情報の収集、求人の開拓等			
③就労の支援					

食料支援等

社会福祉協議会が、善意銀行を活用し食料の支援を行っています。また、「Food Day 25」と名付けたイベントを年に2回開催し、市民からの寄付や若者就労サポートの利用者が畑で作った野菜を困窮者に配布しています。また、市の職員に「生活に困窮している市民が存在している」ことを啓発することが、地域生活支援計画の目標に掲げた「市民の困りごとに寄り添う市役所づくり」の第1歩と考え、自立相談支援機関として市役所のネットワークを利用して、食料や炊飯器などの家財道具、就職活動用のスーツなど困窮者が必要とする物品を募集しています。

市民の方からくらし相談支援係にお米の寄付もあります。

5 3年間の支援を通して

モデル事業を開始した当初は、複雑な課題を抱える相談者、相談主訴をうまく伝えられない相談者、どこにも相談できない制度の狭間にある相談者が窓口によく来られました。「地域づくり」や「中間的就労の開拓」など考える余裕もなく、直面する個別の課題解決に向けた支援を行ってきました。しかしながら相談支援を通して、個人に応じた形での就労の場の提供や、既存の制度では解決できない細かい課題を何とかしたい、「もっと早くに発見できなかったのか、支援ができた

かったのか」と思うようになりました。また、「地域生活支援計画」の方向性や目標は、実際の支援を行う上でやるべきことであり、早期発見・早期対応のために手をつなぐ資源を見つけ、有効につながっていくことが大切と気づきました。

生活困窮者支援事業を行って行く中で、うまくいかないこと、すぐには解決できない課題ばかりで相談員が疲れてしまうことも多々あります。そうしたときでも忘れてはいけないのは、支援者が「してあげる」のではなく、相談者が相談員と出会い、地域の中にある様々な資源と出会い、自らの力でひととのつながりの中で前をむいて歩けるように支援していく「自立支援」「伴走支援」が大切だと思います。そのために利用できる資源を見つける、つながる、なかったら作ることが最終的には円滑な個別支援に結びつくのではないでしょう。

課題としては、現在の就労に関する資源が、将来的な生活の不安を抱えた方、ひきこもりの方、若者の無業者には有効ですが、現に困窮している方に対応していないことです。また、生活福祉資金制度が、就労の準備段階にある方にとっては貸付要件が厳しく、今日明日の生活に困っている方には利用しにくいという点です。そのために急いで仕事に就き、失敗するという負のサイクルに入ってしまうこともあります。生活福祉資金制度の利用要件の見直し等が必要と考えています。

3年間にわたる支援を通じて嬉しいこともありましたが。学習支援事業に通っていたこどもが高校に合格し、現在は「年下の子に勉強を教えたい」と学習支援の場に参加しています。また、中学校を休んで家内でゲームをして過ごしていたこどもが学習支援事業の利用し現在は働きながら定時制高校に休まず通うようになりました。サロンに参加しているひきこもりの若者が畑で作った野菜で豚汁を作って年末に困窮者に振舞ってくれました。支援する、支援される関係というではなく、支援を受けた人が支援する側になることを通して、相談員も意欲を持って業務に取組むことができます。まさに生活困窮者自立支援制度は、地域生活支援計画で示した相互自己実現のできる支援だと感じています。

この制度には枠組みがなく、何を行ったらいいのかわからないと思われがちですが、日々の積み重ねやまわりの資源に目を向けて繋がることにより、支援の幅が広がられる制度だと改めて認識しています。

れぽーと

このコーナーでは、生活困窮者自立支援室員が自治体の取組などを報告します。

自治体・自立相談支援機関職員との意見交換会について

ニュースレター第 20 号巻頭でも紹介しましたように、昨年 12 月から全国各地の自治体にお邪魔して意見交換会を開催しています。法施行 2 年目を迎え、生活困窮者自立支援制度の運用現場（自治体や自立相談支援機関職員）で日常の支援業務を通じて感じていることや課題について意見交換を行うことを目的としています。また、この意見交換会を通して、厚労省、地方自治体、自立相談支援機関の 3 者の困窮制度全般に関する共通理解をより深めたいと考えています。意見交換会の実施方法等については、都道府県担当者に工夫して頂き、実施しています。

【意見交換会の開催実績】（〇内は県以外の参加者）

- 12 月 愛媛県（3 市）、広島県（8 市町）
- 1 月 神奈川県（県内担当者会議出席、5 市）
長崎県（18 市町、受託団体）、佐賀県（4 市）
福岡県（4 市）、兵庫県（県内全市）
- 2 月 山口県（県内全市）、和歌山県（3 市、振興局）
新潟県（5 市）、岩手県（2 市、福祉事務所）
秋田県（3 市）
- 3 月 北海道（9 市、1 振興局、受託団体）、高知県
（2 市町、受託団体）、香川県（福祉事務所、
受託団体）、岡山県（4 市町）

計 16 道県

【意見交換会で寄せられた意見（一部）】

○新規相談件数が目安値に届かない

⇒庁内外関係機関との連携方法、住民への広報・周知方法など具体的な取組・事例の紹介がありました。（自治体合併のため市域が広大となったため、出張所単位での定期出張相談会（他部署と共催）を実施。トイレの個室や便器横へのチラシ等の設置。）

○アウトリーチにまで手が回らない

⇒広島県竹原市では社会福祉法人との連携を端緒に支援が広がりました。（一時生活支援事業を未実施だが、市内社会福祉法人の職員寮を一時提供して頂いた事例をきっかけに、居住と就労場所の提供を社会福祉法人の地域貢献事業



として支援することにつながりました。）

- 自立相談支援事業を直営実施する自治体においては、専門性のある職員の確保が困難であるとの意見もある一方、行政内の関係部署との連携構築がしやすいとの意見もあった。
- 任意事業の実施効果（対費用効果）を示すことが困難なため、財務当局に困窮制度や任意事業の理解が得られない。また新規相談件数とプラン作成件数のみで、相談支援業務量を判断されてしまう
⇒兵庫県尼崎市の支援実績統計（新規相談件数と継続相談件数の比較が可能。HPに掲載。）
広島県廿日市市では相談対応時間等を数値化しているそうです。（平成 27 年度社会福祉推進事業「自立相談支援機関等におけるタイムスタディ及び職員配置等に関する調査研究」も参考になるかと思います。）
- 庁内関係部署との制度理解や連携等が困難
⇒生活保護窓口との間で、個別ケースの協議を通じて対象者像のすりあわせを実施

○職員体制において、兼務（生活保護や他事業）のため、十分な支援ができない

⇒人口規模が小さい自治体や福祉事務所設置町などでは必然的に兼務体制での実施となる（委託先でも同様の状況が見られる）。兼務業務であるが故に、十分な支援が難しくなりがちな実態が窺えました。

上記以外にも、様々な実情や課題を確認することができました。このような課題等については、「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」において議論されていた内容に多くが含まれている一方で、今まで見えてこなかった支援現場の実情を知ることもできました。また、厚労省が把握している各地の自治体での取組の紹介や参加自治体等での取組や実情について参加者が知ることにより、課題の共有や解決に向けた具体的な取組の方策を知ることもできたと思います。今後も継続して、このような意見交換の場を自治体間で開催することの重要性を実感しています。引き続き、都道府県におかれては、管内基礎自治体の行政担当者等の情報共有を図る場の設定や、近隣自治体間でも情報交換会等の開催を企画して頂きたいと思います。

【意見交換会への出席者の感想（一部）】

・近隣にありながら情報交換することがなかった自治体が、どのような相談支援体制を取っているのか、また、その取組姿勢等を色々と聞くことができ、いい刺激になった。

・県内の任意事業実施自治体が集まり、事業手法や課題などについても意見交換を行いたい。

・自治体の規模にもよりますが、行政担当者（管理職は除く）は1名から3名程度であり（本市は1名）、相談など横の連携が取りにくい状況です。職務上の不安や悩みを解決するためにも今後もこのような機会を定期的に設けて欲しい。

・厚労省・他の自治体の方々に相談件数・プラン作成件数の事例を伺う中で、当所で生活困窮制度の形式を必要以上に気にしていたことがわかりました。

・着実に実績を積んでいる市がある一方で、従来の人員体制のままケースワーカー等と兼務している小規模な自治体は、支援調整会議の経験が持っていない状況も多くあります。今回、件数が伸び悩んでい

る自治体に参加し、国の具体的な話を聞くことで、現況でもできそうなことと捉え、次に進んでみようという意識に変わったことが良かったと思います。同様の自治体に対する助言の仕方として、参考になりました。

・意見交換会において、国の現場の話を聞いたことで、自治体と国の仕事が結びついたと感じた。顔が見える仕事ができることでモチベーションも上がる自分たちの業務の話を聞いてもらえたことで安心した。職員自体、自治体も孤立してはいけないと厚生労働省が寄り添ってくれた感覚です。毎年、厚生労働省との意見交換の場を設けてほしい。

紹介した自治体等のHP

・兵庫県尼崎市「しごと・くらしサポートセンター 尼崎」

http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/dbps_data/material/files/000/000/033/188/H28_2016_kamiha_nnki.pdf

・社会福祉推進事業（一般社団法人北海道総合研究調査会）

<http://www.hit-north.or.jp/houkokusyo/2015seikat-su-time.pdf>

No.1 制度の広報・通知について

今回は支援の入口に至る、「生活困窮者自立支援制度の広報・通知」について取り上げたいと思います。これまでの各種制度の狭間に埋もれてしまった方、相談先が分からずに孤立してしまっている方などに、この制度を周知することは非常に重要な事です。なお、生活困窮者自立支援制度の広報・通知に関しては、平成 27 年度第 1 回生活困窮者自立支援制度ブロック会議資料において次のようにお示ししています。

http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/27_01burokkukaigi.pdf

広報に係るチェックリスト

☐ チラシ・リーフレット等広報物は作成したか？

☐ 自立相談支援機関が自治体のホームページに明確な形で掲載されているか？

☐ 新制度について、自治体の広報誌に掲載されるだけでなく、特集を組むなど目立つ形式にしているか？

こんな工夫も

☐ 自立相談支援機関の名称（愛称）は、分かりやすいものになっているか？

※組織名（例えば「生活福祉課」）だけがホームページに掲載されている例があるが、生活困窮者には相談しにくいと考えられる。

☐ ホームページ等において、自立相談支援機関の写真や地図を掲載しているか？

☐ 生活困窮者自らが支援の対象者となることが理解できるよう対象者像が示されているか

☐ 支援内容が具体的に分かるものになっているか？

※具体的な支援内容を分かりやすく示すことで、本人にとってのメリットが明確になる。

☐ フリーペーパー・ミニコミ誌などに掲載されているか？

☐ チラシ・リーフレット等は住民に回覧され、又は配達されているか？

☐ 生活困窮者が訪問する可能性がある公共機関、24 時間営業の店舗（例えば、コンビニエンスストア・飲食店・インターネットカフェ）にチラシ・リーフレット等を配置しているか？

※この場合、大きさ（カードサイズにするなど）も検討する。また、自治体転入者に対して、配布することも考えられる。

○ チラシ・リーフレットの内容が①どのような相談も受け付けること②相談場所、連絡先が一目で分かるものになっていますか。（各種支援事業の紹介のみになっていませんか）

→近隣市の配布物の情報を収集してみてください

▶名刺サイズ、カード形式のもの、チラシの材質（保存目的なら厚め、お知らせなら薄紙など）

○ 周知方法の工夫をしていますか。

▶市区町村の広報誌への毎月の掲載や、定期掲載が困難な場合は、各種手当・納付期限・公営住宅募集等の案内時期に掲載する。同時期に各担当窓口に対する相談窓口への紹介方法の再確認を行う。

▶広報誌等での全体広報とチラシによる地域を限定した広報（支援が必要と思われる世帯へのアプローチ方法として）を併用する。

○ 生活困窮者が相談窓口を求めて自治体ホームページを調べた場合に、自立相談支援窓口の情報がアクセスできますか。（「生活困窮」という言葉は一般的でなく、「相談」や「福祉」のキーワードでアクセスできなければ、相談を断念すると思います。また、自立相談支援窓口を委託して実施している場合は、委託先機関のホームページへのリンクを貼っていますか。）

→貴自治体のホームページを確認してみてください。

○ 広報・周知の効果は、一時的なものです。継続、持続することで、制度を多くの人に知ってもらうことが大切です。

本号で紹介した資料等について

資料等の名称	主な内容等
自治体短信掲載自治体（自立相談支援機関）等の紹介 New !	
滋賀県東近江市	http://www.city.higashiomi.shiga.jp/0000007382.html
生活困窮者自立支援制度支援状況調査の結果（平成 28 年 1 2 月、29 年 1 月分をホームページに掲載） New !	
生活困窮者自立支援制度支援状況調査の結果について	・厚生労働省ホームページ（生活困窮者自立支援制度 > 自治体担当者の方へ > 生活困窮者自立支援制度支援状況調査の結果について）に毎月の調査結果を掲載 http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000092189.html
認定就労訓練事業所の認定状況調査の結果（平成 28 年度第 3 四半期分をホームページに掲載） New !	
認定就労訓練事業所の認定状況	・厚生労働省ホームページ（生活困窮者自立支援制度 > 自治体担当者の方へ > 認定就労訓練事業所の認定状況の四半期ごとの調査結果を掲載 http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000149799.pdf
社会・援護局関係主管課長会議（会議資料をホームページに掲載） New !	
会議資料	・厚生労働省ホームページ（政策について > 審議会・研究会等 > 社会・援護局（社会）が実施する検討会等 > 社会・援護局関係主管課長会議）に厚生労働省資料を掲載 http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000114092.html
生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会 （第 3 回、第 4 回、第 5 回、第 6 回、第 7 回検討会資料をホームページに掲載） New !	
検討会資料	・厚生労働省ホームページ（審議会・研究会等>社会・援護局（社会）が実施する検討会等）に検討会資料を掲載 http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai.html?tid=382987

お詫び

生活困窮者自立支援制度ニュースレター第 20 号、自治短信のコーナーにおいて、北海道小樽市生活サポートセンター「たるサポ」主査 菊地英人様を菊池英人様と標記していました。訂正し、お詫び申し上げます。
（誤）菊池英人 → （正）菊地英人

（編集後記） 各地の自治体訪問も 16 道県になりました。事前調べの自治体のホームページからその土地の様子をうかがい知ることにはできるのですが、移動中の車窓から見える風景、意見交換会場までの道中で感じる生活感から、地域の様子を実感することができます。地域で生活していく中で生じる様々な課題について支援していくには、このような生活感覚を共有する事の大切さを感じています。短時間ではありますが、各地の皆様と直接お話できることは何よりも貴重な時間です。新年度を迎えるこの時期、新たな出会いとともに、自身の 1 年の振り返りも行いたいと思います。（い）