厚生労働の現場から－

自立に向けて、踏み出す力を育む支援
－生活困窮者自立支援制度に関する調査

－東京都大田区・京都府八幡市・沖縄県における
自立相談支援と任意事業の推進状況－

平成 30 年 12 月

厚生労働省 政策統括官付政策評価官室
アフターサービス推進室

《 目 次 》

第１自立に向けて、踏み出す力を育む支援

１．生活困窮者自立支援制度の概要と推進状況 ---------- Ｐ１
２．調査の目的と調査先 ---------- Ｐ４
３．支援プロセスにおける調査先の取組（調査の結果） ---------- Ｐ６
４．子どもの学習支援事業の推進について ---------- Ｐ11
５．調査のまとめ（課題と今後の展望） ---------- Ｐ14

第２ 沖縄県・東京都大田区・京都府八幡市における自立相談支援と任意事業の推進状況

Ⅰ．東京都大田区における自立相談支援と任意事業の推進状況 ----- Ｐ17

Ⅱ．京都府八幡市における自立相談支援と任意事業の推進状況 ----- Ｐ35

Ⅲ．沖縄県における自立相談支援と任意事業の推進状況 ---------- Ｐ51

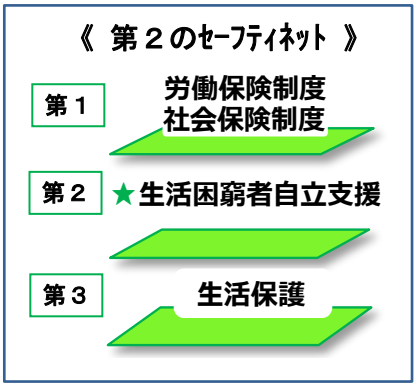
【資料編】【帳票編】 ---------- Ｐ72

第１ 自立に向けて、踏み出す力を育む支援

１．生活困窮者自立支援制度の概要と推進状況

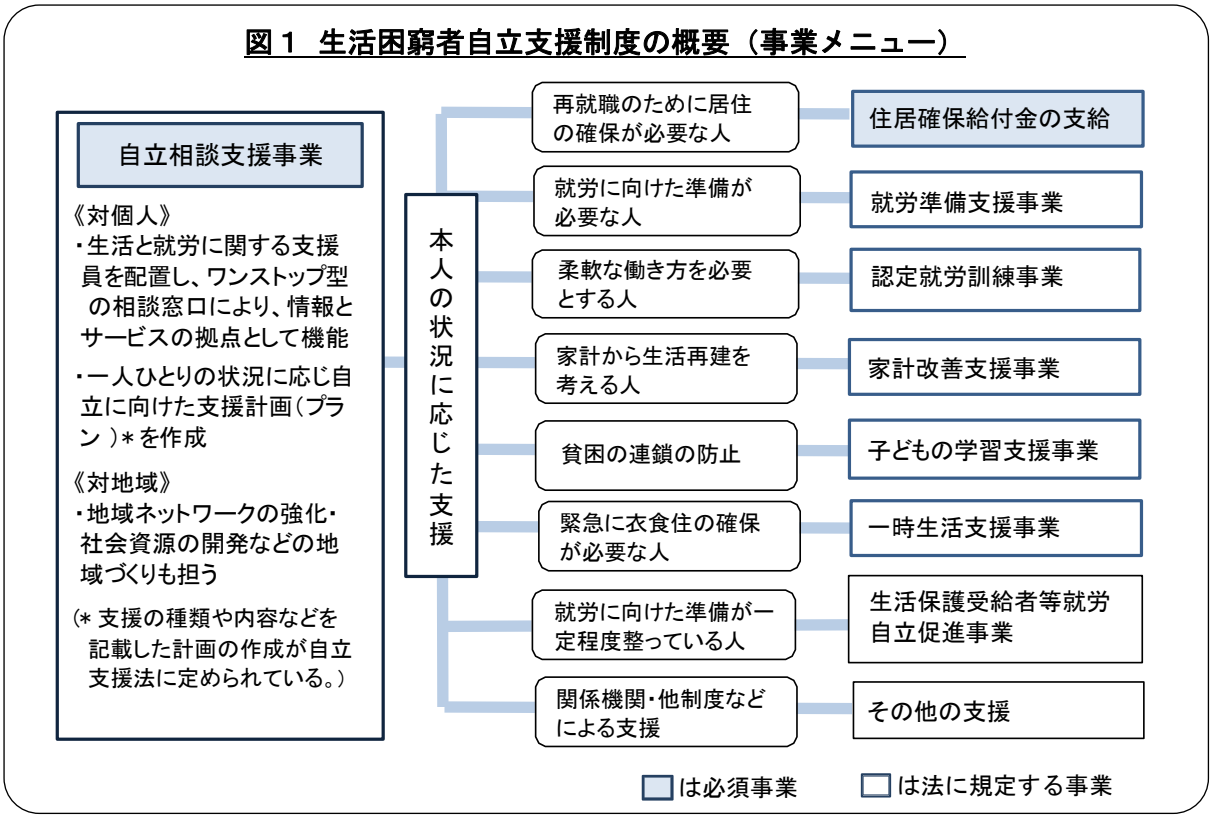
（１）生活困窮者自立支援制度の創設

平成 27 年４月、生活困窮者自立支援法が施行され、生活困窮者に対する自立支援制度が、生活保護に至る前の段階での自立を支援することを目的として、雇用を通じた安全網（第１のセーフティネット）と生活保護（第３のセーフティネット）との間に、「第２のセーフティネット」として創設された。また、同制度の理念においては、その目指す目標として「生活困窮者の自立と尊厳の確保」や「生活困窮者支援を通じた地域づくり」などが掲げられた。



具体的には、生活困窮者の多くが自己肯定感・自尊感情を失っていることに留意して尊厳の保持に配慮するとともに、生活困窮者本人の自己選択・自己決定を基本として経済的自立のみならず日常生活自立や社会生活自立[1] など本人の状況に応じた自立を支援すること。及び、生

図１ 生活困窮者自立支援制度の概要（事業メニュー）



（「生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアル」（平成 30 年 10 月１日第３版）に基づきアフターサービス推進室作成）

[1] 本人の状況に応じて、就労による経済的自立（「就労自立」）のみならず、生活習慣を形成し日常生活において自立した生活を送ること（「日常生活自立」）及び必要な社会的能力を習得し地域社会の一員として充実した生活を送ること（「社会生活自立」）を目指した支援を行う。

活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークを構築して、包括的な支援策を用意し、働く場・参加する場を広げていくことなどを目指すこととされている[2]。

現在では、福祉事務所を設置する 903 の自治体[3] が、生活困窮者自立支援事業に取り組んでおり、提供する事業メニューは図１（前ページ）のとおりである。自治体にとって事業の実施については、自立相談支援事業の実施と住居確保給付金の支給は必須、家計改善支援事業[4]及び就労準備支援事業はその実施を努力義務、子どもの学習支援事業などの実施は任意となっている。また、認定就労訓練事業（いわゆる「中間的就労[5]」）の実施に当たっては、就労訓練を行う事業所が都道府県などの認定を受ける必要がある。

（２）生活困窮者自立支援制度の推進状況

全国の福祉事務所設置自治体では自立相談支援機関[6] を設置し、ワンストップ型の相談窓口を開設して自立相談支援事業に取り組んでいる。また、任意事業の実施状況については表１のとおりとなっており、家計改善支援事業と就労準備支援事業の実施率は４割程度に留まっている。

表１ 任意事業の実施状況（単位：%）

（年度）	平成27	平成28	平成29
家計改善	22	33	40
就労準備	27	39	44
子どもの学習	33	46	56

なお、認定就労訓練事業所の認定件数は 1,409 件（平成 30 年３月末現在）に上っている。

生活困窮者自立支援制度における相談者への支援の全国的な状況は次ページの表２のとおりで、創設以来３年間の累計では新規相談受付数 67.8 万件、プラン作成により継続的に支援した相談数 19.4 万件、就労・増収した人は 9.3 万人となっている。年度ごとの推移では、プラン作成数が平成 27 年度 5.6 万件から 29 年度 7.1 万件と着実に伸展している[7]。

---

2 「生活困窮者自立支援制度について」（平成 27 年７月、厚生労働省社会・援護局地域福祉課）を参照のこと。（厚生労働省ホームページ（http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000059425.html 生活困窮者自立支援制度））

3 福祉事務所は都道府県及び市（特別区を含む。）に設置が義務付けられており、町村は任意で設置することができる。

4 改正生活困窮者自立支援法により、平成 30 年 10 月１日から「家計相談支援事業」の名称を見直した。

5 社会福祉法人や株式会社などによる自主事業で、直ちに一般就労することが難しい相談者のために作業機会を提供しながら、個別の就労支援プログラムに基づき、一般就労に向けた支援を中・長期的に実施する。就労の形態には、雇用契約を締結せずに訓練として就労を体験する段階（「非雇用型」）と雇用契約を締結した上で支援付きの就労を行う段階（「雇用型」）がある。

6 自立相談支援事業を実施する機関で、福祉事務所設置自治体は一つ以上常設し主任相談支援員、相談支援員、就労支援員を配置（兼務可）する必要がある（「生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアルの改訂について」厚生労働省社会・援護局長(社援発 1001 第１号平成 30 年 10 月１日)）。なお、平成 29 年度では 1,313 の自立相談支援機関が設置されている。

7 厚生労働省では、「経済・財政再生計画 改革工程表 2017 改定版」において、ＫＰＩ（成果指標：「Key Performance Indicators」）を設定し、同制度を推進している。平成 30 年度までに「新規相談受付件数」は年間 40 万件（人口 10 万人・１か月当たりに換算すると 26 件)、「プラン作成件数」は新規相談件数の 50%、「就労支援対象者数（一般就労を目標に掲げた支援対象者)」はプラン作成件数の 60%、「就労・増収率」は 75%を目標としている。

表２ 生活困窮者自立支援制度における支援状況　（単位：件数、人）

	新規相談受付件数 人口10万人当たり	プラン作成数 人口10万人当たり	就労支援対象者数(①) 人口10万人当たり	就労者数 就労支援対象プラン分(②)	増収者数 就労支援対象プラン分(③)	就労・増収率(%) (②＋③)/①
平成27年度	226,411 14.7	55,570 3.6	28,207 1.8	21,465 ―	6,946 ―	―
平成28年度	222,426 14.5	66,892 4.3	31,970 2.1	25,588 17,836	7,199 4,878	71.0
平成29年度	229,685 14.9	71,293 4.6	31,912 2.1	25,332 17,958	6,390 4,414	70.1

（「生活困窮者自立支援制度における支援状況調査の結果について」（厚生労働省ホームページ https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000092189.html 生活困窮者自立支援制度））

（３）生活困窮者自立支援制度の支援体制

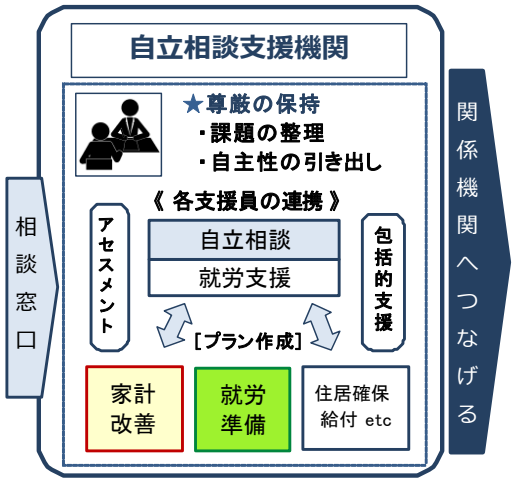
自立相談支援機関の運営に当たっては、自治体直営のほか事業の委託も可能で、自立相談支援事業については表３のとおり、直営と委託の併用も含めれば６割強の自治体が社会福祉協議会[8]（以下「社協」という。）やＮＰＯ法人などへ委託をしている。各自立相談支援機関では、配置された相談支援員が相談者の訴えを受容し、尊厳の保持に配慮しながらアセスメント[9]を行う。そして、任意事業を実施している場合は、図２のように就労支援員や家計改善支援員、就労準備支援員などと連携しながら、作成したプランに基づき目標を達成できるよう、包括的な支援を提供している。また、課題解決のために地域の関係機関などからの支援が必要な場合は、相談者を確実につなげている。

表３ 事業の直営・委託の状況

	直営	委託
自立相談	36.1	63.9
家計改善	10.5	89.5
就労準備	7.7	92.3
子どもの学習	23.5	76.5

（※委託には直営との併用を含む。
平成 29 年度実績（%））

図２ 自立相談支援機関の体制



（※任意事業実施の場合）

（４）生活困窮者自立支援法の改正

生活困窮者自立支援法においては、施行３年後の見直し規定を受けて、平成 30 年 10 月に次ページの表４のような改正が行われた。制度の基本理念・定義が明確にされ、生活困窮者の定義については、経済的な困窮に至る背景として、「就労の状況、心身の状況、

8 社会福祉協議会は、社会福祉活動を推進することを目的とした民間組織で、社会福祉法に基づき都道府県・市区町村で活動している。

9 相談者に関する様々な情報を収集・分析し、解決すべき課題を把握すること。

地域社会との関係性その他の事情」が明示された。また、自立相談支援機関の窓口につながっていない生活困窮者を確実につなげていくため、自治体の各部局（福祉、就労、教育、税務、住宅など）において生活困窮者を把握した場合には、自立相談支援などの利用勧奨を行うことが努力義務とされた。

さらに、自立相談支援・家計改善支援・就労準備支援の一体的実施を促進するため、家計改善支援及び就労準備支援の両事業の実施を努力義務とし、効果的かつ効率的に行っている一定の場合には、家計改善支援事業の補助率の引上げなどを行うこととされた。

表４ 生活困窮者自立支援法の主な改正内容

基本理念・定義の明確化	・生活困窮者の尊厳の保持、就労や心身の状況、地域社会からの孤立といった生活困窮者の状況に応じた包括的・早期的な支援、地域における関係機関などとの緊密な連携など支援体制の整備を明確化 ・生活困窮者の定義規定に、経済的困窮に至る背景事情として、「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情」を明示
自立相談支援事業などの利用勧奨の努力義務創設	自治体の各部局において、生活困窮者を把握した場合、自立相談支援事業などの利用勧奨を行うことを努力義務化
自立相談支援事業・家計改善支援事業・就労準備支援事業の一体的実施の促進	・家計改善支援事業と就労準備支援事業の実施の努力義務化 ・国は両事業の適切な推進を図るための指針を策定 ・両事業が効果的かつ効率的に行われている一定の場合には、家計改善支援事業の補助率を引上げ（1/2→2/3）
関係機関間の情報共有を行う会議体の設置	自治体は、関係機関などを構成員とする、生活困窮者に対する支援に関する情報の交換などを行うための会議（支援会議）の設置を可能とする
都道府県による研修などの市などへの支援事業創設	市などの職員に対する研修、事業実施体制の支援、市域を越えたネットワークづくりなどを努力義務化し、国はその事業に対する費用を補助（補助率：1/2）
福祉事務所未設置町村による相談の実施	現行法では実施主体となっていない福祉事務所未設置町村による一次的な相談などの実施をできることとし、国は要する費用を補助（補助率：3/4）

（「生活困窮者自立支援制度全国担当者会議資料」（平成 30 年 7 月 26 日）厚生労働省社会・援護局に基づき、アフターサービス推進室作成）

２．調査の目的と調査先

自立相談支援において、相談者が抱える課題の難しさは様々であり、相談支援員たちは信頼関係を築き上げた上で、相談者の状況に最も合った解決への道筋を探っていく。アセスメントを通じた課題整理、自主性の喚起による目標設定とプラン作成及び関係機関などへのつなぎなど、相談者に伴走しながら専門性に裏付けられた多角的な知見を集約して、道筋を見極めている。また、生活に困っている住民を早期に把握する地域ネットワークやつなぎ先となる社会資源などの地域づくりが重要で、地域において連携の輪をいかに大きく、太く、滞ることなく展開できるかが、鍵となっている。

今回の調査では、改正生活困窮者自立支援法による自立相談支援・家計改善支援・就労準備支援の３事業の一体的実施の促進を図っていくことも踏まえ、自立相談支援事業とともに任意事業を効果的かつ効率的に運営し、生活困窮者を包括的に支援している自治体のうち、人口をはじめとする地域性なども勘案して、東京都大田区、京都府八幡市及び沖縄県[10] を対象として選定した。

調査先とした各自治体における生活困窮者自立支援の体制は表５のとおりで、大田区と沖縄県では３つの事業を同一法人がワンストップで受託している。いずれの自治体も広範囲に相談者を受け付け、各事業の支援員が専門性を生かして相談者の一歩を踏み出す力を育み、それぞれの自立に向けた成果を挙げている。

また、生活困窮世帯の子どもの学習支援事業については、地域のＮＰＯ法人や民間事業者への事業委託に基づく推進状況を調査した。

表５ 調査対象とした自治体と生活困窮者自立支援の体制

自治体	相談窓口	自立相談	家計改善	就労準備	子どもの学習
東京都 大田区	大田区 生活再建・就労 サポートセンター JOBOTA	社会福祉法人やまて福祉会			NPO法人ユース コミュニティー
京都府 八幡市	生活支援課相談支援係 （八幡市福祉部）	相談支援係 （直営）	（福）八幡市社 会福祉協議会	社会福祉法人 南山城学園	株式会社成基
沖縄県	就職・生活支援パーソ ナルサポートセンター	公益財団法人沖縄県労働者福祉基金協会			NPO法人珊瑚舎ス コーレ、エンカレッジ、 （一社）教育振興会

本報告書の作成に当たっては、各自治体の生活困窮者自立支援事業担当者へのヒアリングに加え、30 人を超える相談支援員、家計改善支援員、就労準備支援員などに（グループ）インタビュー調査を行った。他の自治体において、同事業推進のための参考情報として活用できるよう、相談支援員たちの日々の支援プロセスにおける気づきや留意点、課題解決のための工夫、組織づくりなどについて具体的に取りまとめている。

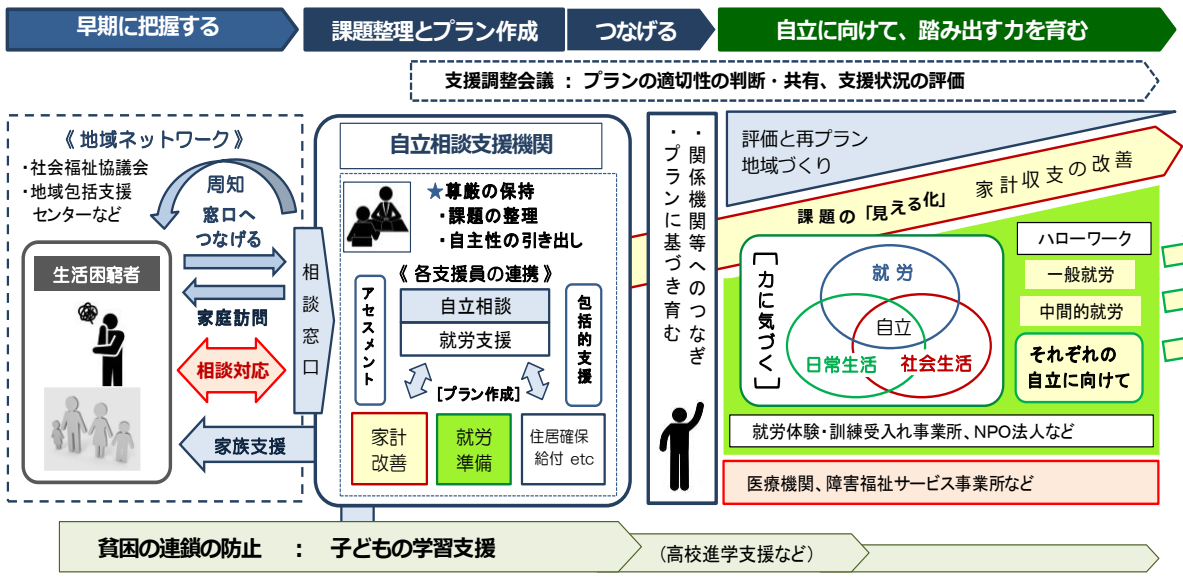
さらに、地域ネットワークの担い手となる関係機関や民生委員・児童委員をはじめとする地域住民などにとって、本報告書が生活困窮者自立支援制度の概要や支援のあり方をより深く知るきっかけとなり、制度理念の共有化が進み、ネットワークの輪が一段と拡がっていくことを期待している。

10 沖縄県は生活困窮者自立支援事業において、市を除く県内 11 町・19 村を管轄している。

3．支援プロセスにおける調査先の取組（調査の結果）

調査先とした各自治体における生活困窮者自立支援の取組ポイントを図３の支援プロセスに沿って自立相談支援、家計改善支援及び就労準備支援の３つの事業を中心に以下のとおり報告する。

図３　家計改善支援・就労準備支援の両事業の活用を中心とした自立支援プロセス（調査先の取組）

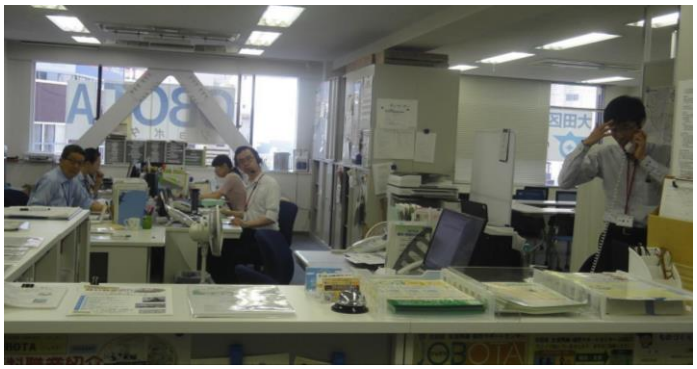


（アフターサービス推進室作成）

（１）生活困窮者の早期把握

各自治体では、住民が身近なところで生活困窮者自立支援制度の概要を知り、相談できるよう、広報誌・メディアなどによる周知に取り組んでいた。また、住民が制度の狭間に陥ることを防ぐという理念について、庁内関係各課や地域の関係機関などとの共有を図り、地域ネットワークを構築して、生活課題を抱える住民を早期に相談窓口へつなげていた。

（バス車窓のステッカー広告による JOBOTA の周知：大田区提供）



（大田区ＪＯＢＯＴＡの相談受付カウンター）

加えて、大田区では、相談者がアクセスしやすいようハローワークと最寄りの幹線駅から近い場所に相談窓口を設置している。また、八幡市では、地域における様々な生活

課題を解決につなげるため、社協との協働の下で地域福祉の担い手の育成と幅広い連携の場づくりに取り組んでいる。さらに、沖縄県では町村役場や社協など住民の身近なところで、事前案内を積極的に行った上で「くらし・仕事なんでも相談会」、「出張相談会」及び「家計が楽しくなるお金のセミナー」を開催していた。

（２）課題整理とプラン作成

ア アセスメントを通じた課題整理

相談支援員は、相談者が安心して心を開いて相談できるよう、来所したことや電話連絡があったことを評価する姿勢で迎えている。初回相談での面談は、相談者と信頼関係を構築する第一歩でもあり、相談者を受容して、困りごとなどを傾聴する。そして、相談者が抱える様々な課題を明らかにして、緊急性とともに、それらの原因が本人の特性や家族関係、社会的適応力などのいずれにあるのか、また、精神疾患に係る保健・医療的なアプローチの必要性などについて分析をする。

（八幡市生活支援課の相談受付カウンター）

（八幡市の相談支援員）

相談者本人と家族を含めた包括的な支援のためには、的確なアセスメントを通じた課題整理が必要で、沖縄県では一方向から決めつけた支援とならないよう、原則、複数の相談支援員が主・副担当となって複数の視点から行っていた。

また、自立相談支援、家計改善支援及び就労準備支援の３つの事業を同一法人がワンストップで受託する大田区と沖縄県では、相談支援員がアセスメントした相談者の状況や抱える課題などを日々の連絡会で各事業の支援員と共有し、多角的な知見を集約してプランニングに生かしていた。さらに、精神保健・医療的なアプローチが必要な相談者などについて、精神科医や臨床心理士などの専門家から相談者の状態の見立てや支援の方向性に関する実践的な助言（「スーパーバイズ[11]」）を受ける体制づくりをしていた。

イ 自主性の喚起とプラン作成

様々な課題が明らかになり整理ができると、相談者は「就労による自立」など達成したい目標を立て、課題解決に向け取り組んでいく内容をプラン案に落とし込んでいく。長期間ひきこもりの状態にあり社会性や自己肯定感が乏しいなど、早期の就労が難しいと見立てた相談者などに対しては、同意を得て、就労準備支援員が同席して一緒にプラ

11 「Supervise」。経験豊富な専門家などが相談支援員に対して困難事例における適切な支援のあり方などについて助言や指導を行うこと。

ン案を作成する。相談者から自主性を引き出せるよう、「自分で買い物をする」「ウォーキングを始める」など小さなステップとなる目標も設定している。

解決に向けた道筋をプラン案として「見える化」することが、立ちすくむ相談者にとって、新たな一歩を踏み出す動機付けとなる。今回の調査では、相談支援員たちへのインタビューを通じて、プラン案の作成プロセスが相談者に及ぼす下表のような相互作用的な効果について確認することができた。

プランニングの効果	①複合的な課題を整理し優先順位をつけることができる。
	②行動を起こそうという自主性を引き出すことができる。
	③相談支援員との間に連帯感・信頼感が生み出される。

このように、課題解決に向け継続的な支援が必要な相談者に対して、相談支援員が信頼関係を築きながら自主性を引き出し、早期にプラン案作成のプロセスに入れるよう取り組んでいた。

ウ 支援調整会議によるプラン策定

相談支援員が相談者と一緒に作成したプラン案は、自治体が開催する支援調整会議[12]において適切性を協議の上、プランとして決定・共有される。各自治体では、相談者に最適なプランを迅速に作成し、支援の状況を適宜、評価できるよう、支援調整会議を定期に加え臨時にも開催している。また、八幡市では行政直営の強みを生かし、プラン案作成の即日に関係者を招集して開催することもある。

なお、大田区と沖縄県では、定期メンバーにハローワーク（就職支援ナビゲーター）を加えて、就労支援のための連携体制を強化していた。

（3）関係機関などへのつなぎ

策定したプランを実行するに当たり、相談支援員たちは課題の解決に向けて、相談者と庁内の関係各課やハローワークなど地域の関係機関へ同行し、確実につなげていた。切迫した状況に陥っている相談者を迅速に同行支援し解決につなげることが、相談者の手応えや安心感となり、一層の自主性を引き出すことができる。また、同行支援を通じて相談者との連帯感が強まり、合わせて地域の関係機関とも「顔の見える」関係を構築・強化できるとのことであった。

（沖縄県就職・生活支援ﾊﾟｰｿﾅﾙｻﾎﾟｰﾄｾﾝﾀｰ
南部事務所の支援員）

12 プラン案の適切性を協議して支援方針を決定する会議で、プラン期限の到来時には支援の評価も行う。また、必要に応じて地域に不足する社会資源の開発に向けた取組を検討する。

一方、家計改善支援においては、多重・過重債務を抱えた相談者などの支援に当たって、相談支援員が連携する保健・医療・福祉などの関係機関とはフィールドが異なり、法テラス弁護士や税収納窓口のほか、銀行、不動産業者など広範囲につなげている。さらに、債務整理や減免申請など特殊で実践的な知識を要することから、相談支援員が兼務するよりも家計改善支援員と役割分担して、それぞれの専門性を生かし双方向からアプローチする方が、より効果的かつ効率的であるとの指摘を各自治体から受けた。

（4）自立に向けて、踏み出す力を育む

３つの支援事業を同一法人が受託する大田区と沖縄県では、各支援員が円滑に相談者の情報を共有できる環境を生かしていた。相談支援員のもとで、支援員同士が事業の分け隔てなく知見や情報を交換し、相談者から同意を得て、家計改善支援員が同席して家計上のアセスメントをしたり、就労準備支援員がプログラムへの参加を調整したりと状況に最も合った支援を柔軟に提供していた。

一方、このような体制の実現が難しい八幡市では、相談支援員が家計改善支援員と個別ケース検討会を定期的に開催し、相談者ごとの状況変化を踏まえて支援の方向性などを確認していた。また、就労準備支援については拠点が遠方に在り、週１回の巡回相談方式をとっているため、就労準備支援員と支援の理念や基本方針を確認し、すり合わせて、同じ目線とスタンスで支援できる態勢づくりをしていた。その上で、巡回相談日に合わせて、相談者の生活環境や抱える課題などの情報を就労準備支援員と共有し、一方向からの決め付けた支援とならないよう知見を交えて、緊密に連動し相談者を支援していた。

ア 家計改善支援事業による課題と目標の「見える化」

今回のインタビュー調査では、家計改善支援における課題の「見える化」効果と確かな数値に基づく説得力を評価する声が多く聞かれた。家計改善支援に当たっては、相談者から家計上の収入・支出項目ごとに金額を聴取などして「相談時家計表」を作成し、アセスメントを行う。家計全体の収支圧迫やアンバランスな支出項目の金額などの原因を探ることにより、全世帯員が抱える複合的な課題が浮かび上がってくる。酒類や遊興費などへの多額の支出から、世帯員の家庭内暴力やギャンブル癖が明らかになるなど、把握することが困難な複合的な課題なども数値上のエビデンスを糸口として、たどり着くことができる。

相談時家計表（　年　月分　世帯人数計＿＿人
成人　人（内、高齢者　人）・未成人（以下除く）　人
大学　人・高校　人・中学　人・小学　人・未就学　人

収入			支出		
名義人	費目	金額（円）	費目	金額（円）	小計（円）
前月からの繰越金					
月の基本収入		0	住居費		0
本人	給与　①		家賃		
	給与　②		管理費		0
配偶者	給与　①		維持費・修理費		
	給与　②		基本生活費		0
			食費		
			外食費		0
本人	年金		電気代		
配偶者	年金		ガス代		0
			水道代		
			灯油代		0

（「相談時家計表」（抜粋））

また、家計管理の苦手な相談者に助言をするうちに、本人や家族に病識がなくても、軽度の知的障害などが明らかになることもある。

さらに、支援に当たって作成される家計再生プランにおいても「キャッシュフロー表」などを活用し、今後の目標とする家計を数値で示すことにより、相談者が気づきを得る

きっかけを提供できる。長期間ひきこもりの状態にあった相談者の家族が、世帯家計上の確保すべき就労収入の目処を知らされて自身の果たすべき役割に気づき、就労支援を受けて働き始めた事例もあったという。

イ　就労準備支援事業における踏み出す力を育む支援

調査先の各自治体では、早期に就労することが難しいと見立てられた相談者に対する就労準備支援のため、集団プログラムを提供している。参加者は集団の中での気持ちの変化や作業への適性、会話によるコミュニケーションなど様々なことについて自分を試し、自身の力に気づきを得ることができる。また、自身で設定した作業目標を達成して、就労準備支援員から評価されたり、参加者同士で取組姿勢などを認め合ううちに自己肯定感が培われていく。大田区はじめ各自治体では、このように参加者が自ら設定した小さなステップを一歩ずつ踏むことにより、それぞれの自立に向けて力を育んでいけるよう支援に取り組んでいる。

（大田区の就労準備支援（集団）プログラム「箱づくり」の様子）

大田区の就労準備支援員によると、10 年以上もひきこもりの状態にあった相談者が、数か月間のプログラムによって一般就労することもあるという。

また、八幡市では、就労準備支援員が集団プログラムに参加できない相談者を対象として、定期的な面談による支援を行っていた。相談者がつまずき、心が折れてしまった経緯を一緒に振り返って、ひきこもりの状態や働けなくなった原因を探り、その上で、自身の特性や強さと弱みなどを理解することにより、再び、歩み始めるきっかけを得られるよう助言をしていた

沖縄県では全参加者に対して一律の期間や内容で実施するのではなく、状況に応じて参加者ごとの個別プログラムも組み入れている。相談者が用意された集団プログラムへ

（沖縄県の就労準備支援集団プログラム（抜粋））

の参加を躊躇するようならば、まず、相談者が本当にやりたいことから始める。一日、海を眺めながら魚釣りをしたければ、就労準備支援員は、それを叶える。個別プログラムと位置付けて、相談者とともに一歩を踏み出し、支援員としての存在感を消して時間を共にして、人と過ごす楽しさ、安心感を育んでいく。そして、相談者が自分の中の力に手応えを感じ、抵抗なく集団の中に入っていく気持ちになれたとき、集団プログラムへの参加を促している。

就労準備支援員は、集団プログラムを通じて参加者の特性や強さと弱み、必要な関わり方などを確認する。そして、様々な刺激を受けて、参加者の心身に湧き上がる日常生活自立・社会生活自立・就労自立に向けた状況変化を相談支援員へフィードバックすることにより、ともに企業見学や就労体験など次の支援ステージへの方向性を探っている。

（5）就労に向けたつなぎ

相談者の多くは、過去の就職活動での挫折や職場に定着できなかった経験、長期間の離職に伴う自己喪失感など様々な課題を抱いている。このため、自立相談支援機関の就労支援員たちは模擬面接や履歴書作成などの支援を通じて、自身の中に眠っていた力や生来の適性に気づく機会などを提供し、折れた心の立て直しを図っていた。また、ハローワークの就職支援ナビゲーターと情報共有して、相談者の特性や強さが生かせるよう就職活動をサポートしていた。

また、大田区と沖縄県では、限られたキャリアと心身の状況などからハローワークを介した就労が難しい相談者のために、設置した無料職業紹介所[13] を活用していた。配置された企業開拓員が、相談者の限定された勤務条件に応じられる企業を確保するため、相談者の志望業種などを踏まえ、人材ニーズをもつ事業所にアプローチをしていた。そして、採用協力の得られた企業との間に立って、データの入力や清掃業務など相談者が担当できそうな業務の切り出しや労働条件を調整しながらマッチングに取り組んでいた。

4．子どもの学習支援事業の推進について

生活保護受給世帯や生活困窮世帯の家庭には、下表のような課題がみられることがある。調査先の自治体では、このような状況による子どもへの「貧困の連鎖」を防止するため、様々な工夫を加えながら子どもの学習支援事業を展開している。

家庭における主な課題	①学習環境が整っておらず、学習や進学のための資金が不足している。
	②保護者の子どもへの関わりが薄く、家庭に子どもの居場所がない。
	③保護者と子どもが、学習や高校進学などの意義を認めていない。
	④子どもに学習習慣のみならず、生活習慣や社会性が身に付いていない。
事業展開のポイント	①世帯状況などプライバシーの保護に配慮した方法による参加生徒の確保
	②教室施設と生徒のアクセス手段の確保

13 自治体が行政施策を効果的に実施するに当たり無料職業紹介事業が必要であると判断すれば、都道府県労働局への届出により、実施できる。

（１）家庭における主な課題解決に向けた取組

各自治体事業担当者へのヒアリングに加えて、事業受託法人関係者、教室長などへのインタビュー調査の内容を取りまとめ、以下のとおり報告する。

ア 子どもを育む教室づくり

調査先の自治体では、子どもの学習環境の整備や保護者・子どもの学習に対する認識改善、高校進学のための学力向上などを目標として、学習支援事業に取り組んでいる。各学習教室を訪ねたところ、教室長とともに教員を志望する大学生を中心とする支援スタッフ（各教室では「学習サポーター」「チューター」「アルバイト講師」と呼称）が配置されていた。これらの支援スタッフが中心となって生徒と育み・育まれて互いに成長する関係づくりを進めており、生徒は支援スタッフとの触れ合いの中で学習に打ち込んでいた。また、沖縄県では小学生も対象としており、子どもの感受性や表現力を養うため「リズム＆コーラス（音楽活動）」、「アートタイム（美術）」などの体験型の授業を多く盛り込んでいた。

（沖縄県の支援スタッフによる「リズム＆コーラス」）

事業受託法人の関係者や教室長によると、支援スタッフなどと生徒との間にフラットな信頼関係が築かれることで、教室は生徒の居場所となる。生徒が安心し、心を開いて自分の将来や学習の意義、家庭の状況などを自身の言葉で語り始める。教室長や支援スタッフが生徒の言葉を受け止め、共感しながらも人生の目標を立て、人として成長することの大切さなどを伝えているとのことであった。また、各教室では、教室長と支援スタッフが授業の前後にミーティングを実施して、生徒ごとに学習目標と進度、取組姿勢の変化などを共有し、生徒へ日々の学習状況の評価や気づきなどを伝えていた。日々の達成状況を認め合い、積み上げていくことにより生徒の自己肯定感が培われ、自分を大切にして、人生を切り開いていく力が育まれるという。

（大田区の学習教室の様子）

（八幡市の学習教室の様子）

イ 学習・生活面における支援

各教室では、それぞれｅ-ラーニング会社の学習教材ソフトウェアを活用し、児童・生徒ごとに学習進度に応じたプリント教材を提供して、基礎学力の定着や進学に向けた学力向上などの支援を行っていた。中学生の教室では、高校進学という目標を一つにして、緊張感の中にも皆で取り組む一体感や安心感が溶け合っており、集合方式で学習するメリットが生かされていた。さらに、入学試験に向けて、夏期・冬期講習や直前講習、模擬テストによる学習到達度の測定なども実施していた。

生徒の保護者との関係づくりでは、学習環境づくりに家庭からの協力が得られるよう、学習教室への参加時や年度始に説明会を開催し、教室の運営方針などを周知している。また、三者面談を実施して、家庭環境を踏まえた生徒の進路相談などを行っている。このような、進路相談が生活相談へとつながり、自治体の奨学金制度や社協の貸付制度、あるいは生活困窮者自立支援制度の概要などを紹介することもある。

（2）事業展開におけるポイント

ア 参加生徒の確保

各自治体では、学習支援事業の展開に当たり、就学援助認定[14] 世帯など生徒募集の対象とする世帯を決定した上で、プライバシーを保護するため教育委員会と連携して事業の案内を各世帯宛、郵送していた。そして、応募保護者に対し説明会を開催するなどにより、参加生徒を確保していた。また、八幡市では「学校情報メール配信システム」を活用したメール配信により、事業周知の徹底を図っていた。

加えて沖縄県では、自立相談支援機関が学習支援の必要な生活困窮者世帯を把握した場合、子どもが事業に参加できるよう対応していた。さらに、福祉事務所に配置された学習支援専門員が、生活保護受給世帯を中心に困窮世帯の子どもの学習環境を確保するサポートの一環として、学習支援事業の利用勧奨と通塾サポートなどに取り組んでおり、高校進学へつなぐなどの成果を挙げていた。

イ 教室施設と生徒のアクセス手段の確保

各自治体は、集合方式による事業展開としており、各地区生徒の徒歩・自転車通塾圏内に複数の教室施設を確保していた。大田区では、「老人いこいの家」などの公的施設、また、八幡市では改修した小学校内の施設を学習教室として活用していた。

なお、沖縄県では、徒歩などによる通塾の難しい生徒へ送迎サービスを提供していた。

---

14 学校教育法（第 19 条）において「経経済的理由によつて、就学困難と認められる学齢児童又は学齢生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない。」とされており、生活保護法に規定された要保護者と、市町村の教育委員会が要保護者に準ずる程度に困窮していると認める者を就学援助の対象としている。

５．調査のまとめ（課題と今後の展望）

（１）多角的な専門性と知見を集約した包括的支援の推進

今回、調査先とした自治体では、相談支援員はじめ各事業の支援員たちが専門性や知見を集約した包括的支援に取り組んでいた。支援員が相談者と信頼関係を築き寄り添いながらも、一方向からの決め付けた支援とならないよう留意している。複数の視点からアセスメントを行い、支援員同士で多角的に知見を交換して、相談者に最も合った支援の方向性を探っていた。

制度の創設から４年目を迎えて、数値エビデンスに基づくアセスメントによる家計改善支援の効果や相談者に気づきやきっかけを提供する就労準備支援プログラムの目的などが支援員の間に浸透しており、相談支援員がこれまでの実績を踏まえて、相談者の状況に応じた事業を、相乗効果が発揮されるように利用するプランを作成して支援に取り組んでいた。

このように、相談支援員が各事業の支援員と役割分担をして、それぞれの専門性と知見を生かしながら効果的かつ効率的に包括的支援を提供する体制は、相談者ニーズに的確に応えるものであり、今後とも推進していく必要があるとの声が多く聞かれた。

また、大田区と沖縄県では、医療・精神保健的なアプローチを要するなど支援の方向性を決めることが難しい相談者について、相談支援員が一人で抱え込まないよう、精神科医や臨床心理士などから専門的な助言（「スーパーバイズ」）を受ける体制も整備していた。

（２）「ＫＰＩ」（成果指標）に基づく事業の推進

各自治体では、受託法人を含め、厚生労働省の設定した「ＫＰＩ」（成果指標）に基づき進捗状況を確認しながら事業を推進していた。相談支援員たちは、より多くの相談者について、就労などの目標を達成するためプランが作成されるよう支援に取り組んでおり、その結果が、成果指標における「プラン作成数」と「就労支援対象者数」などの増加となって表れていた。

一般的に、福祉サービスの評価は困難なことが多いが、生活困窮者自立支援では、「ＫＰＩ」や全国実績の平均値に基づき相対的な事業評価が可能であり、各自治体や事業の受託法人は、このようなアウトプットを確認することにより手応えを得て、事業運営の方向性を見出していた。

また、このように相対的な評価が可能となることから、受託法人からは、事業委託に当たって支援サービスの質などを総合的に評価の上、事業従事者の質的・量的確保に配慮してほしいとの声があった。

なお、厚生労働省では、委託先選定に当たり事業の質の維持と継続性の観点から総合的な評価を行うよう、自治体宛て事務マニュアルにおいて通知[15] したところである。

---

15 「生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアルの改訂について」第２総論−３事業の実施を参照のこと。平成 30 年 10 月１日厚生労働省社会・援護局（社援発 1001 第１号)）。

（3）制度理念の共有化を通じた地域づくり

各自治体では、生活困窮者自立支援制度の推進に当たり、理念の共有化を通じた地域づくりを課題の一つとして挙げていた。生活困窮者の定義については、改正法において明確にされたところであるが、生活課題を抱える住民に労働・福祉制度の枠を超えてより早く人的支援を提供するためには、関係機関などとの制度理念の共有化をさらに進めていく必要がある。

大田区からは、地域ネットワークを幅広く構築するためには、①地域の課題は行政を含めた地域の力で解決 ②多様な従業員・働き方を包摂する企業文化の構築 ③人を育んでいく楽しさの共有という３つの理念を地域の社会資源と共有していく必要があるとの声が寄せられている。

また、八幡市や沖縄県では、社協と協働して、生活に困っている住民を相談窓口につなげる地域づくりに取り組んでいた。市町村社協では民生委員・児童委員などとの連携の下、「日常生活自立支援事業[16] 」や「生活福祉資金貸付制度[17] 」において、住民の抱える制度の枠にはまらない福祉課題などの解決に取り組んでおり、生活困窮者自立支援と事業や理念の親和性が認められるとの声があった。

生活困窮者自立支援においては、相談者を適切な関係機関につなげることにより、制度と制度の狭間を埋めることができる。また、地域の様々な事業者からの協力に基づき、相談者それぞれの自立に向けて、就労準備支援などの支援を提供できる。

今回の調査において相談支援員たちは、持続可能な解決策として、相談者が人生を歩んでいく力を育めるよう支援に取り組んでいた。このような理念を共有し、生活困窮者を包摂できる社会、地域の力が問われている。

16 認知症の症状や知的障害、精神障害などにより福祉サービスの利用が難しい住民などを対象として、利用手続きの援助や必要に応じて日常的な金銭管理を行う。

17 低所得者や高齢者、障害者の生活を経済的に支えるとともに、その在宅福祉及び社会参加の促進を図ることを目的とした貸付制度。