

## **第2 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**

# 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

## 推進状況のポイント

- ▶ 大田区では、自立相談支援・家計改善支援・就労準備支援の3つの事業を受託する「社会福祉法人やまて福祉会」の各支援員が、相談者に関する情報をスムーズに共有した上で、早期に的確なプランを策定し、自立支援を推進している。
- ▶ 就労準備支援や就労訓練において、相談者が小さなステップを一步步踏むことにより、自立に向けて力を育んでいけるよう支援している。

## 1. 大田区における生活困窮者自立支援の概況

### (1) 区の地域特性

大田区は東京23区の南端に位置し、羽田空港を擁する面積の最も広い区である。東京の玄関口として臨海部に物流拠点が集中する一方、町工場の集積する工業地や賑やかな商業地、あるいは高級住宅街として有名な住宅地など多様な性格を持った地域が存在しており、「東京の縮図」ともいわれている。産業としては、機械・金属加工を中心としたものづくりに高度な技術を誇る中小工場が多く、区内事業所数のうち14.9%を製造業が占めている（東京都全体の同割合は7.4%）<sup>1</sup>。

同区の人口は、昭和40年75.5万人をピークに平成7年63.6万人にまで長期にわたり減少を続けたが、その後、若年層の転入増加を主因として増勢に転じ、平成30年4月現在72.6万人と再び70万人台を回復している。

生活保護受給者の状況は、保護率2.29%と全国値（平成30年4月1.66%）を上回って推移しており、被保護世帯数の57.9%が高齢者世帯<sup>2</sup>である。



表I-1 大田区の人口、生活保護受給者数・世帯数（類型別）

人口	高齢化率	生活保護受給者数(保護率)	被保護世帯数	高齢者	母子	傷病・障害者	その他
726,191	(22.7)	16,594 (2.29)	13,477 (100.0)	7,798 (57.9)	518 (3.8)	3,161 (23.5)	2,000 (14.8)

（平成30年4月現在、人口は住民基本台帳。単位：人、世帯、%）

大田区では地域福祉計画（平成26～30年度）において、地域力の向上を基本理念に掲げ、自立や社会参加のために支援を必要とする区民が孤立しないよう、自治会・町会、民生委員・児童委員、ボランティア団体、NPO法人などとの連携による地域づくりを

<sup>1</sup> 「平成26年経済センサス基礎調査」による。

<sup>2</sup> 65歳以上の者のみで構成されている世帯、あるいはこれに18歳未満の者が加わった世帯。

推進している。また、平成 29 年 3 月には、子どもの貧困対策に関する計画として「おおた 子どもの生活応援プラン（平成 29～33 年度）」を策定、事前に実施した「大田区子どもの生活実態に関するアンケート調査<sup>3</sup>」では、対象とした小学生のうち 21%が「生活困難層」に該当するとの結果が得られた。

## （２）生活困窮者自立支援の体制

大田区では、福祉部蒲田生活福祉課が所掌して生活困窮者の自立支援に取り組んでいる。自立相談支援事業と家計改善支援事業<sup>4</sup>、就労準備支援事業の 3 事業については表 I-2 のとおり「社会福祉法人 やまて福祉会」へ委託しており、相談窓口として「大田区 生活再建・就労サポートセンター J O B O T A<sup>5</sup>（ジョボタ）」（以下、同法人が運営する自立相談支援機関とその窓口を総称して「J O B O T A」という。）を設置した。

表 I-2 事業の委託状況と支援体制

（平成 30 年 6 月現在）

	自立相談	家計改善	就労準備	子どもの学習
開始年月	平成27年4月	平成28年4月	平成27年4月	平成28年5月
委託先	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
相談支援体制	所長・主任相談支援員・相談支援員4人・就労支援員 3人・開拓員・家計改善支援員・就労準備支援員2人 （うち1人相談支援員兼務）・顧問			学習支援員（常勤）5人 ・学習サポーター（有償 ボランティア）47人

蒲田生活福祉課では J O B O T A とともに、庁内関係課との懇談会の開催や大田区社会福祉協議会（以下「大田区社協」という。）など関係機関への訪問・説明を実施し、生活課題を抱える区民を相談窓口へつなげる体制を築いてきた。また、媒体による広報・周知としては、区報第 1 面への全面掲載のほか、ポスター、チラシ、パンフレット、さらには手渡ししやすい名刺サイズのカード\* などを用意している。相談支援員たちが手分けして、これらの媒体ツールを庁内はじめ図書館、郵便局、医療機関などに掲示・配布しているが、区民の目に留まるよう路線バス車窓のステッカー広告や区内に 39 か所ある銭湯への配布なども行っている。

（\*【資料 1】 72 ページ参照）



（バス車窓のステッカー広告  
：大田区提供）



（銭湯の番台に配布  
されたパンフレット）

<sup>3</sup> 大田区立小学校の全ての 5 年生とその保護者を対象として各 4,544 件の「子どもの生活実態調査票」を配布し、子ども票 3,447 件と保護者票 3,325 件の有効回答を回収した（平成 28 年 6～7 月調査）。詳細は、大田区ホームページ「おおた 子どもの生活応援プラン」を参照。

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> JOB と OTA を合わせた造語。

## 2. 自立相談支援事業の推進状況

### (1) 自立相談窓口と支援状況

JOBOTAは、相談者がアクセスしやすいよう、ハローワーク（大森本庁舎）から近く、最寄り駅からも徒歩2分という駅前ビルに設置されている。このため、広報物・メディアによる案内や庁内外の関係各課・機関からの利用勧奨などによって来所する相談者が多くみられる。

相談経路	広報物・メディア関連	31	家族・知人	12
	庁内各課などの誘導	30	職業紹介機関	8
	庁外関係機関から	14	その他・不明	5

(平成29年度相談経路の内訳、単位：%)



相談窓口	「大田区 生活再建・就労サポートセンター JOBOTA」
窓口受付日時	月～土曜日 10時～18時 ※毎月4回(15～17時)弁護士による無料法律相談
所在地	東京都大田区大森北1-11-1 柳原大森ビル6F



(JR駅前ビルに設置されたJOBOTAの受付カウンター)



(相談窓口コーナー)

表 I-3 生活困窮者自立支援制度における支援状況 (件数、人)

	新規相談 受付件数	プラン作成数	就労支援 対象者数(①)	就労者数	増収者数	就労・ 増収率(%) (②+③) /①
	人口10万 人当たり	人口10万 人当たり	人口10万 人当たり	就労支援対象ブ ラン分(②)	就労支援対象ブ ラン分(③)	
平成27 年度	921	489	367	181	3	—
	10.7	5.7	4.2	—	—	
平成28 年度	1,227	539	369	259	2	54.7
	14.2	6.2	4.3	201	1	
平成29 年度	1,486	572	376	228	15	58.2
	17.2	6.6	4.4	206	13	

事業開始以降の生活困窮者に対する自立支援の推進状況は表 I-3 のとおりで、平成

29年度の新規相談受付件数は1,486件<sup>6</sup>に上った。JOBOTAでは生活相談とともに就労に向けた支援に力を入れており、同年度におけるプラン策定数572人のうち就労支援対象者は376人(65.7%)と高水準<sup>7</sup>を保っている。

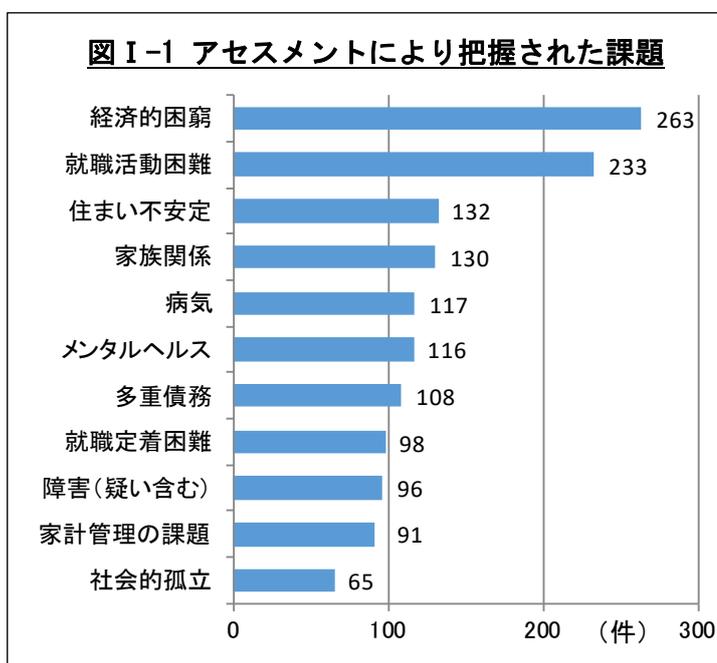
## (2) 自立相談支援のプロセス

### ア 面談におけるアセスメント

JOBOTAでは、相談者からの初めての電話や来所を大切にしている。電話や来所は、何とかして困りごとを解決したいとの相談者の意思表示であり、その気持ちを汲んで話を傾聴・共感し、訴えを受け止めている。運営理念\*の中にも「電話・来所した気持ちを思いいたし、想像できる相談員(相談所)であろう」と掲げており、相談者との信頼関係を構築する第一歩と位置付けている。

相談支援員は、相談者が安心して心を開いて相談できる関係を築いた上で、困りごとやその背景にある複合的課題を傾聴・整理し、解決すべき課題を把握(これを「アセスメント」という)する。こうした姿勢に相談者からは「初回面談からしっかり聴いてもらって課題を整理できた」といった感想が寄せられている。

平成29年度に初回プランを策定した相談者へのアセスメントによると、図I-1のとおり経済面や就労面をはじめ、メンタルヘルスや障害、さらには家族関係・社会的孤立などの対人関係に絡む課題もみられる。



※平成29年度の初回プラン(451件)時の課題(複数選択)

(\*運営理念は【資料2】73ページ参照)

### イ プランニング

相談支援員は、医療・精神保健的なアプローチを要し、アセスメントを慎重に行わなければならない場合を除き、初回から3回目までの面談で「プラン兼事業等利用申込書\*」を提示し、一緒にプランニングをするようにしている。相談者は、明らかになった課題と達成したい目標を自らの言葉で記入し、これから取り組んでいく内容をプランに落とし込んでいく。主体性と行動力を促し育ていけるよう早めにプランニングをすることにより、考えがまとまらず立ちすくむこともある相談者にとって、以下の効果が期待できるという。(\*【帳票1】80・81ページ参照)

<sup>6</sup> 東京都と特別区の共同事業である路上生活者対策事業における受付件数を含む。

<sup>7</sup> 厚生労働省では平成30年度の事業推進に当たり、プラン作成数のうち6割以上を就労支援対象とすることを目安としている。

- (ア) プラン策定に向けて一緒に複合的な課題を整理することにより、取り組むべき優先順位を付けることができる。
- (イ) プランとして「見える化」することを通じて、解決に向けて行動を起こそうという相談者の主体性を引き出すことができる。
- (ウ) プランニングに伴い相談者との間に連帯感が生み出される。また、プラン実行のために相談支援員が同行するなど、一緒に取り組むことによって相談者の抱える社会的孤立感の払拭を図る一助とすることができる。

## ウ ワンストップによる寄り添い支援

JOBOTAでは、3つの支援事業を同一拠点で運営する強みを発揮している。相談支援は担当制ではあるが、全所属スタッフがワンフロアでデータベースを共有して協働することから、誰もが相談者の背景や経緯、抱える課題などをスムーズに把握し、生活状況のみならず、来所時の表情変化なども身近に感じることができる。このような環境を生かして、相談支援員と家計改善支援員、就労準備支援員などが常時、情報共有を行うとともに、多角的な見地から意見を集約し、一体となって相談者のニーズに最も合った支援に取り組んでいる。

また、相談者に寄り添う支援を重視しており、平成29年度に相談支援員などが行った家庭訪問は225件、関係機関への同行は1,081件に上っている。本人からのみならず、親族からの「生活できないでいるようだ」といった電話連絡にも状況確認のための家庭訪問を行っており、病院へ緊急搬送を依頼して医療ソーシャルワーカーに引き継いだ事例もあったという。さらに関係機関への同行については、区役所の関係各課やハローワークのほか、大田区社協、医療機関、弁護士・社会保険労務士事務所、フードバンク、あるいは事業所見学やアパート内見など、多岐にわたっている。

このような家庭訪問や同行支援により、相談支援員などが相談者の抱える課題を共有しながら確実に解決につなげている。また、連携した機関との「顔の見える」関係づくりを通じて地域により確かな支援ネットワークを築き上げている。

## エ 支援調整会議におけるプランの策定と評価

相談支援員が相談者と一緒に作成したプラン案は、支援調整会議<sup>8</sup>において適切性を協議の上、プランとして策定・共有される。大田区では、蒲田生活福祉課（自立支援促進担当）とJOBOTA（相談支援員など）に加えて、ハローワーク大森（就職支援ナビゲーターなど）を定期メンバーとして支援調整会議を開催している。また、プラン内容が他機関に関わる場合には、地域包括支援センター、大田区社協、就労訓練事業者、保健師などを招集して開催する。大田区では事業開始当初、

支援調整会議		
定期開催日		毎月2回（第2・4金曜日 9:30～11:30）
出席メンバー	定期メンバー	蒲田生活福祉課・ハローワーク大森・JOBOTA
	随時出席	地域健康課・地域福祉課・認定就労訓練事業者・大田区社会福祉協議会など

<sup>8</sup> 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。

支援調整会議の開催頻度を月1回としていたが、相談者の自立に向けた意欲を高める効果などを勘案し、迅速にプランを決定できるよう週1回に増やした経緯がある。

その後、運営が軌道に乗った平成29年度から、現行の毎月2回の頻度としている。

早めに的確なプランを作成しており、平成29年度に利用が決定された事業の状況は表I-4のとおりとなっている。

**表 I-4 自立支援法に基づく事業の利用状況（平成29年度）**

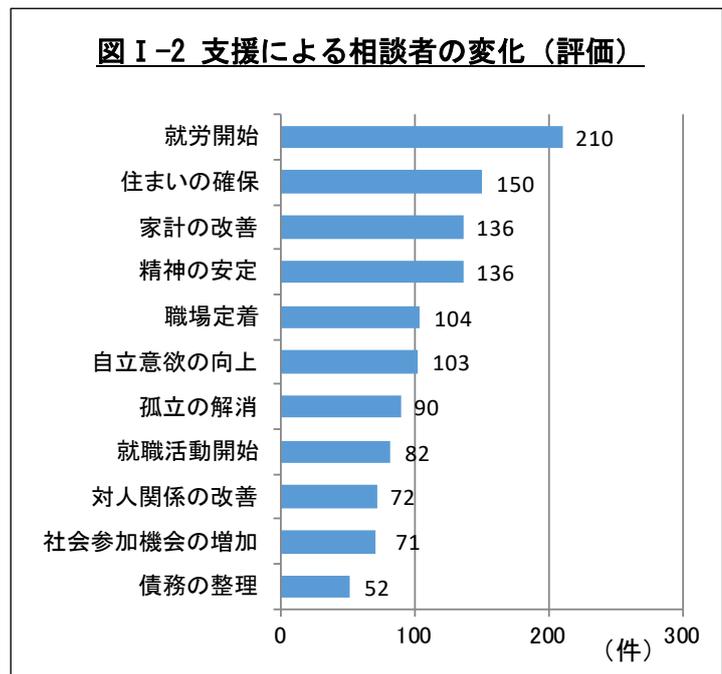
住居確保給付金	39	認定就労訓練	7
家計改善支援	51	生保等就労自立促進	51
就労準備支援	33		

（単位：件数）

なお、策定プランの期限到来時に支援の成果を評価しており、相談者の9割以上に図I-2のような状況の変化を確認している。

### オ 相談支援員を支援する体制

JOBOTAでは「相談支援員のための相談窓口」を確保して、各支援員が困難事例を抱え込むことなく、相談支援の精度や質の向上を図れるよう「2重の支援体制」をとっている。医療・精神保健的アプローチを要するなど関わり方の難しい相談者の事例については毎月2回機会を設け、精神科医から助言（「スーパーバイズ<sup>9</sup>」）を受けている。相談支援員が面談時に感じた戸惑いや疑問などを伝え、専門的な見地から状況理解の仕方やアセスメント方法などに関する見解・助言を得ている。相談者のおかれた環境や本人の持つ強みの理解、医療機関や専門職との連携方法などについて助言を受けることにより、適切な支援の方向性を見出せるとのことである。



※平成29年度のプラン（600件）期限到来時における評価

また、債務整理はじめ様々な法律上の問題などについては、法テラス（日本司法支援センター）や東京の三弁護士会<sup>10</sup>がJOBOTAとの間で開設している相談支援員向けの電話相談窓口を活用している。

このように精神科医や弁護士などからの専門的な見解や助言により、相談支援員などが見識を広め、疑問を解消して自信をもって相談支援に取り組んでいる。

<sup>9</sup> 「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。

<sup>10</sup> 弁護士会は弁護士法により定められた法人で、弁護士及び弁護士法人を会員として構成される。東京都には沿革的に東京弁護士会・第一東京弁護士会・第二東京弁護士会の3つの団体がある。

### 3. 家計改善支援事業の推進状況

大田区では、平成 28 年度から家計改善支援員を 1 人配置して、生活再建の根幹となる家計収支の早期安定を支援するため、家計改善支援事業を実施している。平成 29 年度に初回プランの策定をした相談者 451 人へのアセスメントによると 108 人(24%)が多重債務の課題を抱えており、過剰債務による家計収支の悪化を主因として、年度内に 51 件の同事業の利用があった。

#### (1) 面談におけるアセスメント

家計は極めてセンシティブな情報であることから、支援に当たっては相談者の尊厳を守り、守秘義務を徹底している。家計改善支援員は、面談の中で「相談時家計表\*」などに基づき家計収支や借入先ごとの債務額と月々の返済額などを聴取して、家計上の課題を見出している。支援員によると、債務の返済などにより家計収支が悪化しているにも関わらず、相談者が項目ごとの出費額を正確に把握していないことが多いという。

また、督促状や差押え予告通知書などを携えた相談者の中には動転して一時的に判断力が低下していることもあるため、差し迫った期限の中でも丁寧な対応を心掛けている。

#### (2) 家計再生プランの策定

平成 29 年度は、債務返済の延滞や税金の滞納などにより切迫した状況に陥り、家計改善支援事業を利用する相談者が多くみられた。このため、手続きに精通した家計改善支援員が、債務整理（①任意整理 ②自己破産 ③個人再生手続 ④特定調停による\*）や滞納の解消などを短期の目標として家計再生プランに落とし込み、家計管理力の向上とともに家計収支の早期安定を目指した支援に取り組んでいた。また、プランの策定に当たっては、家計計画表と別途用意した 3～6 か月間の家計収支表により当面の計画と実績を振り返るよう、相談者に提案をしていた。（\*「相談時家計表」は【帳票 2】82 ページ、債務整理については【資料 3】73 ページ参照）

#### (3) 家計再生プランの実行

プランの実行に当たっては、相談者の意向を受けて法テラスや弁護士事務所に同行することが多く、専門家からの見立てに基づき債務整理の方向性を決定している。また、専門的な窓口である「公益財団法人日本クレジットカウンセリング協会」のカウンセリングにつなげることもある。

住民税・国民健康保険料滞納の解消などについては、大田区の所管課に同行して納付相談や分納、免除申請などの手続きを支援している。また、住宅ローンの延滞などでは担保権者からの承諾を得た上で不動産業者を介した任意売却として、競売より有利な条件下での売却を図る方策を提示することもある。さらに保有資産に対し定期的な収入が不足する場合には、リバースモーゲージや新規の不動産担保借入、既存借入の条件変更などを助言する。

このような債務整理や滞納解消などのために必要となる様々な手続きは、実際その状況に陥らない限り知り得ないものである。家計改善支援員が的確な情報提供や同行して専門家に確実につなげることにより、相談者は解決の目処をつけることができ、家計

の再生に向けた意欲を取り戻している。また、多重債務の整理や滞納の解消により矢継ぎ早の督促などから解放されることが、新たな生活の一步を踏み出す動機付けとなっている。

家計改善支援員は、さらに年金制度、社会保険制度、住宅ローン・カードローン・生命保険商品などの仕組みと適切な利用方法、税金賦課の仕組みと医療費控除などの所得税還付申請方法、児童扶養手当をはじめとする各種支援制度など今後の家計管理に必要な情報を伝えて、制度の利用機会を喪失することなく生活防衛をしていくことができるよう支援している。

## 4. 就労に向けた支援

### (1) 就労支援事業の推進状況

JOBOTAでは、3人の就労支援員が相談者の適性或性格、身体的状況など多面的な見立てによるマッチングを実施している。支援対象となる相談者の多くは、職場に馴染めず転職を繰り返した経験があったり、長期間の離職により自己喪失感を抱いていた、あるいは派遣労働を続けて本格的な就職活動の経験がないなど様々な課題を抱えている。このため、臆することなく面接官に志望理由を伝えられるよう模擬面接を実施し、場合によっては精神保健福祉士の資格を有する相談支援員と連携して精神面のサポートをしている。

また、履歴書や職務経歴書の作成支援を重視しており、相談者の人柄、意欲などを表わすキーワードを一緒に考え、志望の動機を自らの言葉で表現できるよう助言している。面談を通じて、本人が気づいていない適性或過去に置き忘れてしまった思いなどを発掘し、伝えることもある。相談者は一番の思い出や学生時代に好きだった教科、これまでの就労経験などを振り返るうちに、自分の中に眠っていた力を見出し、折れた心を立て直していく。そして、相談者の納得できる履歴書・職務経歴書が仕上がると、就職活動への意欲が一段と高まるという。

就労支援員は、就職活動が挫折することのないよう、ハローワークへ同行して就職支援ナビゲーターに確実につなぎ、端末機に同席して希望条件に基づく検索方法の助言なども行なっている。

平成29年度にJOBOTAにおける就労支援によって就労できた相談者数は表I-5のとおり201人で、年齢別では65歳以上が19.4%を占めるなど50歳以上が過半数となっている。また、求人情報が最も充実しているハローワークでの斡旋により求人先企業につながることが多いものの、このうち45人はJOBOTA内の無料職業紹介所に登録された求人情報に応募し就労したものである。

表I-5 就労者数とその内訳（平成29年度）（単位：人、%）

正社員	契約社員	パート・アルバイト	不明	合計(人)	～20	30	40	50	60～	65歳
					歳代	歳代	歳代	歳代	～	
33	59	107	2	201	29	28	41	48	16	39
(16.4)	(29.4)	(53.2)	(1.0)	(100)	(14.4)	(13.9)	(20.4)	(23.9)	(8.0)	(19.4)

## (2) 無料職業紹介所を活用した就労支援

事業を受託する「社会福祉法人 やまて福祉会」では、平成 27 年 11 月に J O B O T A を無料職業紹介所事業所とする許可を受けた。配置された開拓員は求人媒体への掲載企業の中から、相談者の目線に立って就労先としての協力が得られそうな企業へアプローチを行っている。経営者や人事責任者を足繁く訪ね、従業員の多様性を容認し、包摂していくという理念を共有できるか確認している。この結果、開拓員がアプローチできた企業数は平成 28 年度 153 社・29 年度 91 社に上り、平成 30 年 7 月現在では 53 社が生活困窮者の就労に関して協力が得られる企業として登録されている。

これらの企業からの求人状況は表 I-6 のとおり 25 社から合計 35 件を獲得しており、企業説明会や面接

表 I-6 協力企業からの求人状況（平成 30 年 7 月末現在）

会を開催するほか、就労支援員が同行して職場見学なども行っている。

	事務	販売	サービス	保安	輸送・機械運転	運搬・清掃・梱包
求人企業数	1	1	3	9	2	9
求人件数	1	1	3	10	2	18

一方、相談者に

対しては従業員の多様性を大切にする企業文化に甘えることなく、収益追求という企業目標にも目を向けて業務に取り組み、相互理解を深めていくよう伝え、定着できるようアフターフォローに努めている。

高齢の相談者についても、無年金や低額年金のため困窮して再就労を希望する場合、これらの協力企業などに打診して就労につなげている。

## (3) 就労準備支援事業の推進状況

J O B O T A では「自分の力を見つけ育む」をコンセプトとして、就労準備支援事業に取り組んでいる。長期間就労から遠ざかって社会性や自己肯定感が乏しい相談者などに対して事業の利用を案内し、プランを策定している。相談者が就労準備プログラムへの参加を通じて自らの中にある力に気づき、お互いの触れ合いによって刺激を受けて、社会参加や一般就労などへの道を見出すことを目指している。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。

平成 29 年度は、5 つのプログラム\* を J O B O T A と同じフロアのフリースペースで提供しており、2 人の就労準備支援員（うち 1 人は相談支援員兼務）の下で 21 人の相談者が表 I-7 のとおり参加している。（\*プログラム案内は【資料 4】73 ページ参照）

表 I-7 就労準備プログラムへの（延べ）参加者数（単位：人）

フリースペースでのプログラム					体験就労 職場見学	合計
箱づくり	パソコン	5行日記	さわやか 自己表現	就労ガイ ダンス		
479	212	45	32	5	100	873

なお、J O B O T A が提供している主なプログラムの内容は以下のとおりである。

## ア 箱づくり

デパート贈答用化粧箱を組み立てる工賃付き（交通費は不支給）作業で、ノルマや納期はない。毎週、月・木曜日に実施しており、参加者の生活習慣回復に向けて10時の開始とし、集中力を養うため11時30分までの作業時間を設定している。

就労準備支援員によると「見学してみませんか」「達成目標や役割分担はありません」「体調の悪い日は休んでください。連絡は入れて…」などと相談者に逃げ場をつくりながら呼びかけ、参加を促しているという。フロア空間を共有しての個人作業ということから長期間ひきこもりの状態を続け対人関係の苦手な相談者でも参加しやすく、工賃による手応えを感じられるプログラムである。

## イ パソコン教室

基礎・初級・応用の3コースを用意しており、長期間昼夜逆転の生活を送ってきた相談者などが体調の変化に合わせて柔軟に参加しやすいよう、開始時間を10時、14時、16時の3段階で設定している。

## ウ 5行日記

日々、「行ったこと」「できたこと」などを書き留める数行の生活記録であるが、毎日続けていくうちに気持ちの変化を「見える化」できて、自分の中で湧き上がる力などの気づきが得られる。また、就労準備支援員は、相談者の生活状況などの変化を身近に把握して、支援に生かすことができる。

## エ グループワーク「さわやか自己表現」

基本的に「人間には1人ひとり違う個性がある」という前提に立ちながら、自分も相手も大切にコミュニケーション法を身につけることを目的にしている。

「箱づくり」の現場を訪ねたところ、参加者が時間配分を考えながら組立て数や手順の段取りをして、手際よく作業を進めていた。6か月間通う参加者は「長い間、昼夜逆転の生活をしていたので、いきなりフルタイムで働く自信はない。」「パソコン教室に次いで箱づくりを続けることができたので、次はアルバイトを始めてみたい。」と希望を語ってくれた。



（就労準備支援プログラム  
「箱づくり」の様子）

JOBOTAではフリースペースでのプログラムに加え、社会福祉法人とともに清掃などの業務を切り出して体験就労プログラムを提供している。また、大田区から郵便の封入作業などを請け負うこともある。

なお、就労準備支援事業は、障害手帳が未取得であったり、障害・福祉サービスになじめない相談者も利用しており、プログラムへの参加がストレスにならないよう状況を見守りながら支援している。

#### (4) 就労訓練事業の推進状況

##### ア 社会福祉法人における就労訓練事業の取組

平成28年10月、「社会福祉法人徳心会 いずみえん」(以下「いずみえん」という。)は、大田区では初めての認定就労訓練事業所の認定を受けた。いずみえんは、介護老人福祉と障害者支援の複合施設であり、様々な養成機関から多くの実習生や外国人介護福祉候補生、ボランティアなどを積極的に受入れてきた。また、住民を対象とした介護予防講習会などを開催するなど施設を交流スペースとして開放し、地域における福祉拠点づくりを進めてきた実績がある。このため、生活困窮者自立支援制度における就労訓練事業についても社会貢献の一環として、培ってきた人材の育成ノウハウ・受入れ体制を生かす形で準備を進めることができたという。

社会福祉法人徳心会 いずみえん (施設概要)	
[所在地]	東京都大田区矢口
[職員数]	約160人(非常勤を含む)
[サービス (定員)]	特別養護老人ホーム(150人)、ショートステイ(10床) デイサービス(40人)、居宅介護支援事業所 障害者支援施設(生活介護70人、施設入所支援 50人、短期入所4床、日中一時支援4人)
※認定	平成28年10月:東京都生活困窮者就労訓練事業(9人)



(いずみえんの外観)

さらに、いずみえんが大型の複合施設として、以下のような事業への適性を有していることが最終的な決め手になったとのことである。

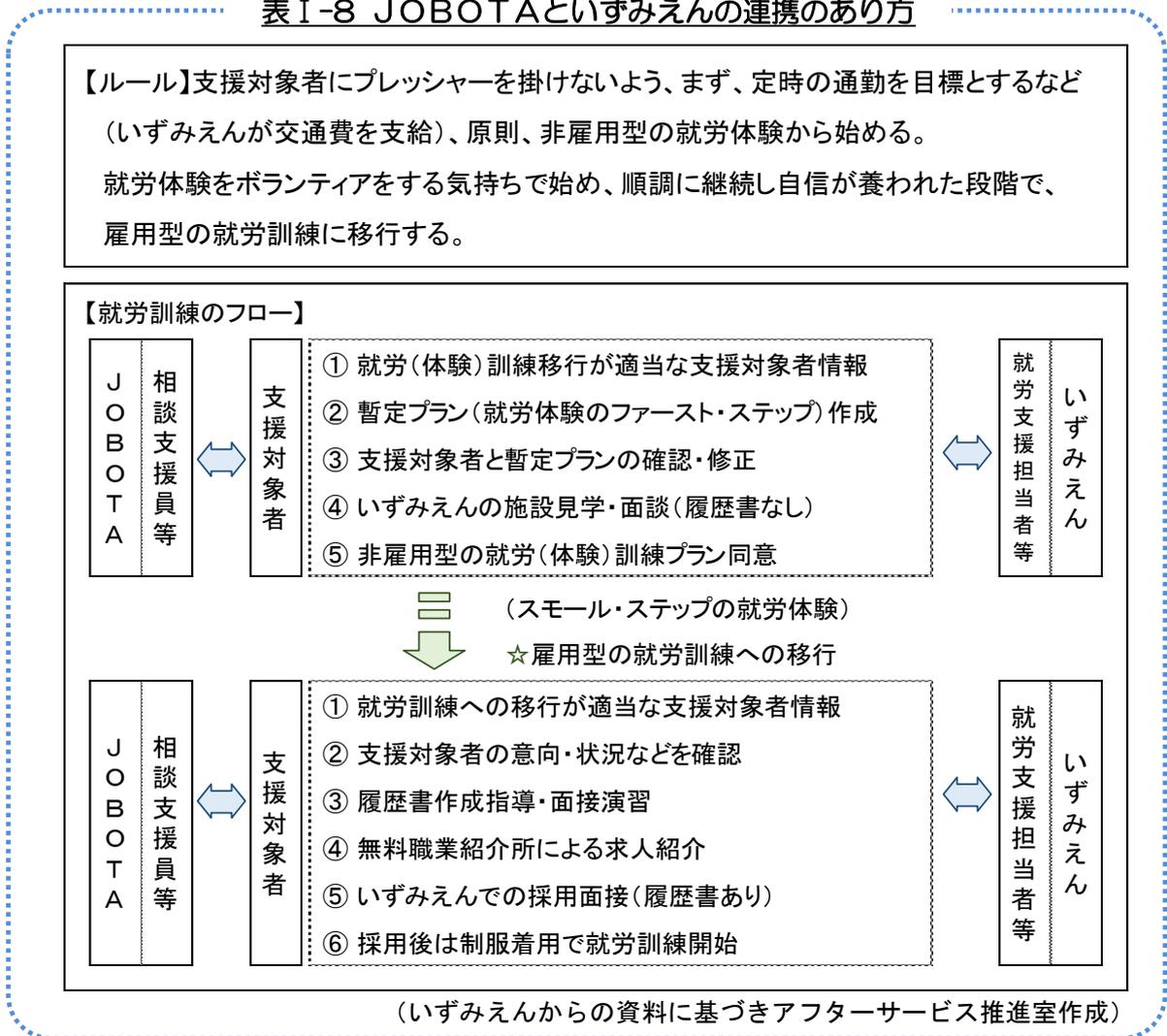
- (ア) 施設は365日・24時間運営しており、柔軟に就労訓練の時間帯を設定できる。
- (イ) 清掃・洗濯・運転添乗・事務補助・喫茶サービス・介護補助など、様々な業務を切り出すことができる。
- (ウ) 就労訓練を提供できる場として屋外、職員のみバックヤード、利用者・家族の出入りフロア、利用者の居住ルームなど対人距離が異なる空間を有しており、訓練対象者ごとの社会性と対人関係スキルに配慮できる。

##### イ 就労訓練事業の開始に当たって

相談支援員、就労準備支援員といずみえんの就労支援担当者は、就労訓練事業の開始に当たり運営ルールとそれに基づいた支援業務フローを次ページの表I-8のとおり作

成し、連携のあり方を具体化した。運営ルールとして、受入時は原則、非雇用型<sup>11</sup>の就労体験として公共交通機関などで通勤する訓練から始めるなど、訓練対象者が過度なプレッシャーを感じることなく継続できることを重視している。そして、原則1か月ごとに体調などを確認して訓練対象者を含む三者間でプランを見直し、少しずつ課題を克服して自信を回復できた段階で雇用型の就労訓練へ移行し、長期的に評価を行っていくこととした。なお、いずみえんでは支援に当たり、交通費を全期間にわたり支給している。

表I-8 JOBOTAといずみえんの連携のあり方



### ウ 就労訓練事業の推進における留意・工夫点

就労支援担当者などは、細かなステップを段階的にクリアして成功体験を積み重ねることが、訓練対象者の自信回復につながると考えている。例えば清掃業務においても、清掃場所を屋外から利用者の活動・居住ルームまで、少しずつ人との関わりが増えるよう変更し、対象者への段階的なモチベーションづくりをしている。

いずみえんでは同事業の開始以降、就労(体験)訓練として7人を受け入れており、

<sup>11</sup> 就労訓練事業では、参加者の状況に応じて、訓練として就労を体験する非雇用型、あるいは雇用契約を締結した上で支援付きの就労を行う雇用型のいずれかの形態をとる。なお、雇用型の参加者については、他の一般労働者と同様、労働基準関係法令の適用対象となる。

うち4人が一般就労し、1人が療養に伴い支援を終了した。平成30年6月現在は、1人を非雇用型の就労体験、1人を雇用型の就労訓練として支援している。

また、このような生活困窮者自立支援制度などの新しい事業や開かれた福祉拠点づくりを目指した取組が地域において評価され、円滑な新卒者採用につながるなどのシナジー効果を生み出しているという。

いずみえんでは、今後とも訓練対象者が継続して取り組めるよう、以下のように留意・工夫をして事業を推進するとしている。

- (ア) 訓練対象者にとって関心のもてる業務、継続できる日数・時間帯及び社会性・対人関係スキルに合った業務場所などを考慮して個別にプランを作成の上、「無理ならできなくても良い」と逃げ道を残しながら受け入れ、自己決定を促す。
- (イ) 就労担当支援者（管理職2人が兼務）の下に特定の指導担当職員を置き、訓練対象者から日々の相談を受けるとともに就労（体験）訓練の進捗状況を緊密に把握できる体制とする。
- (ウ) JOBOT Aの相談支援員などとの緊密な連携が重要で、訓練対象者の体調急変時などには個別面談を依頼するとともに、必要に応じて本人との三者、あるいは対象者家族を含む四者面談でプランの見直しなどを協議する。

## 5. 子どもの学習支援事業の推進状況

### (1) 子どもの学習支援事業の推進体制

大田区では、平成28年度から「特定非営利活動法人 ユースコミュニティー」（以下「ユースコミュニティー」という。）に委託の上、子どもの学習支援事業を実施している。「老人いこいの家」などの公的施設を活用した4教室への集合方式による事業で、就学援助などを受給する世帯の中学3年生を対象（定員160人）としている

蒲田生活福祉課では、平成28年6月の開講に向けて公立中学校を介し生徒の募集を行ったが、当初、応募生徒は20数人に留まった。保護者におけるプライバシー上の懸念や高校進学に対する無関心、家庭の学習環境を背景とした生徒の躊躇など、様々な要因が考えられた。そこで、教育委員会から許可を得て、改めて就学援助の認定を受け中学3年生を扶養する約1,100世帯に対して案内チラシ\*などを郵送して追加募集を行った。また、応募者には説明会を実施し、最終的に同年度は128人の生徒を確保できた。

さらに平成29年度以降も同様に、当該世帯への案内チラシの直接郵送と応募者への事前説明会の開催により、生徒を確保している。（\*案内チラシは【資料5】74ページ参照）

ユースコミュニティーでは、各定員20人の学習支援を週2回（18:30～21:00）、4教室で実施しており、5人の教室長（常勤スタッフ）と47人の学習サポーター（大学生中心の有償ボランティア）が、ほぼ「1:3」の割合で生徒を指導できるようシフトを組んでいる。また、毎週日曜日には、生徒が自由に過ごせる「居場所」として事務所を開放している。

## (2) 子どもの学習支援の取組

### ア 学習支援における教室づくり

ユースコミュニティーでは、家庭の経済的状況や学習環境などに配慮しながらも、教室長と学習サポーターが保護者・生徒とフラットな関係づくりを目指している。共に育み合う平等な関係に立つことにより、生徒は教室を本当の居場所と感じて心を開き、学習意欲も向上していくと考えている。保護者に対しては、2人担当制の教室長が申し込み時の面談をはじめ、4月、7月、12月には高校進学に向けて保護者・生徒との三者面談を行う。生徒が休む時には保護者から連絡を入れるルールを徹底しており、出欠連絡を通じて家庭内の動静を把握している。進路相談が生活相談につながって生活保護制度や大田区の奨学金制度、あるいは社会福祉協議会などの情報を提供したり、時には保護者からの依頼を受けて家庭訪問をすることもある。

教室づくりでは、4～6月の間は、生徒が新しいメンバーに慣れるようサークル対話やカードゲームなどのアクティビティも交えている。まず、大学生を中心とした学習サポーターがフラットな信頼関係を築くことにより、生徒がくつろぎながらも学習に打ち込める教室づくりに取り組んでいる。このような学校でも塾でもない第三の教室づくりを通じて、学習意欲が低く学習習慣の定着していない生徒に対しても参加意欲を喚起し、学習方法などの指導を始めることができる。また、e-ラーニング会社のプリント教材を活用して「戻り学習」による基礎学力の定着や進学に向けた学力向上など、生徒ごとの進度に応じた支援を実現している。

そして夏以降、生徒たちの学習に対するモチベーションが高まった頃を見計らって受験モードに切り替えている。学校の宿題・ワークを持ち込んでの学習から英語・数学を中心とした高校入試対策へと目標を明確にして、夏期・冬期講習や直前講習、さらには模擬テストによる学習到達度の測定も行う。このような教室づくりにより、学校は不登校だったにも関わらず、この学習教室には通うことができ志望校に進学した生徒もあつたという。

教室での学習支援の様子を訪ねたところ、学習サポーターが学校での学習状況などを聞き取りながら、生徒ごとに解答を導く過程でつまづいた理由を確認したり、苦手単元についてプリ



(学習サポーターと学習教室の様子)

ント教材を印刷して一緒に取り組んだりしていた。高校進学という目標に向け、仲間と育み合う時間を共有できる安心感と緊張感が教室内に溶け合っているように感じられた。

### イ 学習サポーターの役割

生徒たちにとっては、安心して気軽に関わることのできる学習サポーターそのものが居場所となっている。したがって、ネットを介した応募者にも面接を行い、1年間は継続して担当し、教室づくりの想いを共有できる学習サポーターを採用している。さらに「学習サポーターマニュアル\*」を作成し、大田区が抱える子どもに関する課題と同事業に参加する意義を伝えて、生徒が人生を切り開く力を育むことができるよう学習サポーターとしての心構えや生徒に対するマナー、個人情報取扱などの研修に力を入れている。（\*「学習サポーターマニュアル」は【資料6】75ページ参照）

学習支援に当たり、学習サポーターたちは教室長と事前打ち合わせをして、前回までの生徒ごとの学習プランの進捗状況や注意事項を確認していた。さらに、終了後も振り返りミーティングを実施して、サポーターが気づいた生徒の変化や英語・数学の単元ごとの進捗状況などを教室長に報告・共有した上で、次回のサポート方法などについて話し合っていた。学習サポーターの一人は「勉強が嫌いという生徒もいるが、まず、その気持ちに共感することが大切だと思う。そして、どうすれば勉強に打ち込むようになるか一緒に考えるようにしている。」と語ってくれた。



（教室長と学習サポーターによる振り返りミーティングの様子）

### ウ 社会性などを育むための支援

ユースコミュニティーでは、生徒の社会性や主体性を培うための支援として表I-9のような各種イベントを実施している。また、卒業後いつでも教室を訪ねて良いことを周知しており、平成30年3月には卒業生の中退予防と高校生活の情報収集のため、初めての同窓会を実施した。当日は東京都

表I-9 課外プログラムとしての主なイベント

主なイベント	内容
合宿	大田区施設を活用した合宿
スポーツ大会	ニュースポーツにトライする
食育イベント	家庭料理教室（保護者参加可）
就労（会社）体験	地域協力企業の職場見学
地域祭りへの参加	スタッフとして祭りに参加
同窓会	卒業生の4割程度が出席

ユースソーシャルワーカー<sup>12</sup>を招いてミニ学習会を開催し、高校生活における相談窓口などについても紹介した。

このような取組を進める中で、学習支援事業開始以降の生徒の出席率は表 I-10 のとおり高水準となっており、平成 29 年度は全員が昼間部の高校に進学した。



(職場見学の様子：ユースコミュニティー提供)

表 I-10 参加数と出席率

	参加数	出席率
平成28年度	129	81.6
平成29年度	150	85.1
平成30年度	148	89.5

(※平成 30 年度は 7 月末までの実績)

## 6. 支援における個別事例

### (1) 就労支援と家計改善支援事業の利用により生活を立て直した事例

#### ① 来所までの経緯

・小学生の子どもと暮らす母子家庭。看護師として勤務していたが、体調を崩して退職した。元夫からの養育費は少額で、住宅ローンとカードローンの返済が滞り、バス車窓のステッカー広告を見て本人が来所した。両親からの援助も期待できず、日々の生活資金にも窮している。

#### ② 策定プランの内容

・国民年金や国民健康保険などの加入手続きとともに、大田区社協を通じて当面の食糧援助を行う。医師から服薬による体調管理を条件に就労可能との診断があり、ハローワークでの就職活動を開始する。  
 ・所有する一戸建て住宅については住宅ローンの返済が困難なことから、担保権者の同意を得て、不動産業者を介して任意売却する方針とした。また、カードローンについては任意整理を行い3年間で計画的に返済することとした。

#### ③ 支援による効果

・住宅を売却し、ローン返済に充てた残額でアパートに入居でき、再び、看護師としての就労先を見つけ、勤務を開始し、カードローンも順調に返済している。

(※個人情報保護のため一部改編している)

<sup>12</sup> 東京都教育委員会が設置する専門職で、都立学校における不登校、中途退学及び進路未決定卒業への個別支援などに取り組んでいる。

## (2) 就労準備支援事業の利用により就労した事例

### ① 来所までの経緯

・母親と本人(30歳代)が来所。本人は専門学校卒業後も就職していない。簡単なアルバイト程度の経験はあるものの、10年以上ひきこもりの状態にあり、現在は一晩中ゲームをし昼夜逆転している。父親が近く定年退職を迎えることから、母親に連れられ来所したもの。

### ② 策定プランの内容

・本人の意向を踏まえて一般就労を目指すこととし、まず、就労準備支援(箱づくり)事業を利用する。また、極めて無口であるなど対人コミュニケーションが苦手なため、情報処理系などの対人関係の少ない就労が適当と思われた。  
・父親との間に確執があり、父親の支援が必要である。

### ③ 支援による効果

・生活習慣の改善を目標に就労準備支援を開始、本人は当初、昼夜逆転の生活を変えるのは困難とのことだったが、通い始める。父親とも面談し、高圧的でなく、息子の気持ちを尊重するなど関わり方について助言する。  
・1か月後、家庭内で父親ともめ事があり急にプログラムを欠席したため、就労準備支援員が家庭訪問の上、就労に至るまで見守り応援してほしい旨、父親と話し合った。  
・再び、就労準備支援事業に通うようになって3か月が経過、父親が定年退職したことを契機に本人が一般就労を希望するようになった。  
・ハローワークへ同行、自宅からの通勤圏内で短時間のデータ入力業務の求人を見つける。本人が当該企業への就労を希望したことから、履歴書の作成や模擬面接を実施する。

(※個人情報保護のため一部改編している)

## 7. 課題・提言と今後の展望

今回の調査報告書の作成に当たり、蒲田生活福祉課（自立支援促進担当）をはじめ自立支援に携わるJOBOTAの支援員などにインタビューを行った。寄せられた課題・提言などは以下のとおりである。

### (1) 現代的貧困に対する支援の考え方について

わが国では、単独世帯や非正規雇用者が増加するに伴い、親の介護や職場でのハラスメント、疾病を理由とした離職及びリストラによる失業などをきっかけとして、誰もが簡単に生活困窮に陥りやすい状況にある。さらに、そのような状況の中で過剰な自己責任を問う風潮によって、誰かに相談する機会を失い、社会的に孤立していく事例が増えていると実感している。

このような過剰な自己責任論が横行する社会では、分断され孤立した人を支援することは難しい。働き方の真の改革とともに、困っている人に共感して包摂しようとする文化・価値観を社会や地域の中に築き上げていくことが急務である。

### (2) 地域における包摂力の強化

JOBOTAでは、相談者はスモール・ステップを一步ずつ踏むことにより、自立に向けた力を育むことができると考えている。また、就労準備支援事業と認定就労訓練事業を結合した取組に社会的包摂に向かう糸口があるように思う。今後とも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人を育てていく楽しさの共有という3つの観点に立って、就労体験や就労者の受入れ協力事業者はじめ地域の様々な社会資源が相談者を包摂していけるよう、情報発信をしていきたい。

### (3) 相談支援員への支援の重要性

相談支援員には複合的な課題を抱える相談者を包摂する総合性ととともに専門性も必要とされる。自殺企図者や精神疾患が疑われるものの医師の診断がない相談者などに対してはアセスメントが重要となるが、相談支援員が一人で取り組むには負担が大きい。JOBOTAでは、相談支援員などが専門家からの助言（「スーパーバイズ」）を受けられる体制を整備したことで、支援の方向性を迅速かつ適切に見出すことが可能となり、関係機関へのつながりがスムーズになった。「相談支援員のための相談窓口」は極めて重要であり、今後とも確保・活用していきたい。