

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

推進状況のポイント

- ▶ 八幡市では、直営の強みを生かした地域ネットワークづくりや同行を交えた迅速な自立相談支援により、セーフティネットとして市民が制度の狭間に陥らないよう早めの支援に取り組んでいる。
- ▶ 相談支援員が主軸となって家計改善支援員や就労準備支援員などと緊密に連動し、複合的な課題を抱える家族への包括的支援を円滑に推進している。

1. 八幡市における生活困窮者自立支援の概況

(1) 市の地域特性

八幡市は京都府と大阪府の境にあって、宇治川と木津川、さらに桂川が合流して淀川となる三川合流点に位置している。なだらかな丘陵地と平地から形成されており、古くは石清水八幡宮の門前町として栄えた。昭和 29 年に 3 町村が合併し八幡町として誕生したが、京都市と大阪市の中間に位置するベッドタウンとして発展し、昭和 52 年から市制に移行した。昭和 40 年に 1.9 万人だった人口は、平成 5 年に 7.6 万人に達した後、緩やかな減少に転じて現在は 7.1 万人となっている。昼夜間人口比率は 88.4%¹ である。また、市内事業所の産業別従業者数² をみると卸売・小売業が最も多く、次いで製造業、運輸・郵便業、医療・福祉などの順となっている。



同市における生活保護受給者数の状況は、長年にわたり全国値を上回って推移しており、現在は保護率 2.27%で、被保護世帯のうち母子世帯の占める割合が 12%と高くなっている³。

表Ⅱ-1 八幡市の人口、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
	(29.8)			526	126	248	151
71,611	(29.8)	1,616 (2.27)	1,051 (100.0)	(50.0)	(12.0)	(23.6)	(14.4)

(平成 30 年 3 月末の住民基本台帳人口、保護率等は 4 月 1 日現在。単位：人、世帯、%)

¹ 「昼間人口/夜間人口」の比率（平成 27 年国勢調査）。

² 従業者数の割合は、卸売・小売業 24.9%、製造業 18.9%、運輸・郵便業 14.8%、医療・福祉 13.7%などとなっている（平成 26 年経済センサス基礎調査）。

³ 全国値は保護率 1.66%、母子世帯の割合は 5.4%である（平成 30 年 4 月分被保護者調査、厚生労働省）。

(2) 生活困窮者自立支援の体制

八幡市では、生活困窮者自立促進支援モデル事業（厚生労働省）として平成26年10月から自立相談支援事業、同年11月から就労準備支援事業を開始した。その後、生活困窮者自立支援法の施行に伴い、平成27年4月、福祉部保護課に相談支援係を配置し生活支援課に改編した上で、生活困窮者に対する相談窓口を改めて開設した。また、任意事業については家計改善支援事業⁴を「社会福祉法人 八幡市社会福祉協議会」（以下「八幡市社協」という。）へ委託して実施するなど、平成30年6月現在は表Ⅱ-2のとおり体制としている。生活支援課では、生活保護から離脱、あるいは申請を却下された市民などが制度の狭間に陥ることなく生活基盤を確保できるよう、生活保護受給者と生活困窮者への支援業務を統括して取り組んでいる。

表Ⅱ-2 事業の委託状況と相談支援体制 (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27年6月	平成27年4月	平成27年10月
体制(直営・委託)	生活支援課	相談支援係 保護第一・二係	社会福祉法人 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
相談支援体制	主任相談支援員2人・ 相談支援員2人(うち 就労支援員兼務1人)		家計改善支援員1人	支援員3人 (うち事業責任 者兼務1人)	教室ごとに講師 1人・チューター 1～2人を配置

(※平成26年度期中からモデル事業として実施。なお、就労準備は現在、京都府と3市による共同実施)

さらに、同課相談支援係では直営の強みを生かして、生活困窮者自立支援制度の案内リーフレット*を庁内各課はじめ、八幡市社協や地域包括支援センターなどに配布して制度周知を徹底することにより、連携体制を強化してきた。現在では、市民が税金の滞納に関して所管課に来所した場合など、本人から同意を取得した上でスムーズに相談窓口へつなげるようになってきている。(*案内リーフレットは【資料7】76ページ参照)

(3) 地域福祉推進計画の策定・実施による八幡市社協と協働した地域づくり

八幡市では八幡市社協との協働の下、地域福祉推進計画（第1次平成25～29年度、第2次平成30～34年度）に基づき市民などの参画による地域づくりに取り組んでいる。

第2次地域福祉推進計画の策定に当っては、事前に、多世代の市民や多分野の地域活動者を対象とした「地区別」、「テーマ別」住民座談会及び福祉分野の専門職を対象とした「専門職」座談会を開催することにより、地域の課題を掘り起こして解決に向けた意見やアイデアを集約した。そして、この成果を踏まえてさらに様々な身近な生活課題などを解決につなげるため、地域福祉の担い手の育成と幅広い連携の場づくりを『わたしたちの談話プロジェクト⁵』として、第2次地域福祉推進計画における重点プロジェクト*に位置付けた。八幡市社協と協働した同計画の実施を通じて、市民や専門職などが

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 『談話』は、人々が談話・談笑ができる座談会を開催する活動のことで、プロジェクトのために考えた造語。市民による『めばえの談話』、地域活動者などによる『まちの談話』及び福祉分野の専門職による『むすびの談話』を開催して、従来の枠組みを越えて情報を共有・連携できる仕組みづくりを進めている。

座談会形式で法制度の枠に収まらない地域課題などを持ち寄り、解決に向けて自由に語り合う仕組みづくりを進めている。（*重点プロジェクトについては【資料8】76ページ参照）

平成30年7月に開催された『むすびの談活』の様子を訪ねたところ、集まった福祉分野の専門職が互いに業務内容を紹介しながら、抱える問題意識に共感し合ったり、それぞれの強みをもっと生かしていくための連携方法などについて話し合ったりしていた。また、参加者からは「一つの課題に対して、多くの人や機関が集まれば、それだけ良い提案が生まれてくる。」などといった感想が聞かれた。



（福祉分野の専門職による『むすびの談活』の様子）

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

相談支援係による生活困窮者の相談窓口は、生活保護受給者と同じ市役所第二分庁舎に設けられている。平成29年度に受付をした相談件数のうち6割以上は、庁内外の各課・関係機関からの誘導によるもので、相談支援員が地域包括支援センターなどの専門職から同行依頼を受けて、状況確認のため家庭訪問をすることもあるといふ。また、生活支援

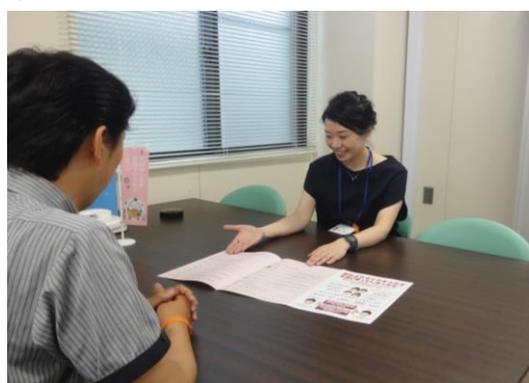
相談経路	庁内各課からの誘導	48	広報物・メディア関連	17
	生活保護相談など	23	家族・知人	5
	庁外関係機関から	16	その他・不明	14

（平成29年度相談経路の内訳、単位：％）

相談窓口	福祉部生活支援課 相談支援係
窓口開設日時	月～金曜日 9時～17時
所在地	八幡市八幡三本橋59番地9 市役所第二分庁舎



（生活支援課の相談受付カウンター）



（八幡市の相談支援員）

課に寄せられた生活保護相談や高齢介護課が把握する要支援・要介護高齢者の生活環境などの情報を迅速に共有し、セーフティネットとして早めの支援を推進している。

生活困窮者に対する自立支援の推進状況は表Ⅱ-3のとおりで、平成29年度における新規相談受付件数は199件と高水準⁶を維持している。また、プラン策定数は94件と前年度49件からほぼ倍増した。

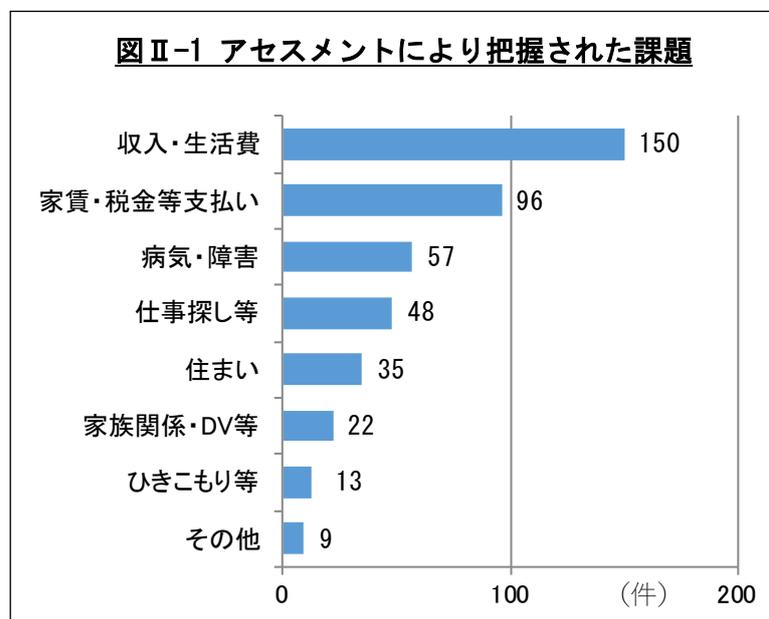
表Ⅱ-3 生活困窮者自立支援制度における支援状況 (件数、人)

	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	就労支援対象プ ラン分(②)	就労支援対象プ ラン分(③)	
平成27 年度	174	35	14	7	1	—
	19.8	4.0	1.6	—	—	
平成28 年度	222	49	17	13	4	82.4
	25.3	5.6	1.9	11	3	
平成29 年度	199	94	42	32	6	76.2
	22.8	10.8	4.8	27	5	

(2) 自立相談のプロセス

ア 面談におけるアセスメント

相談支援員は、初回相談での面談（これを「インテーク」という。）を重要視して丁寧に対応している。初めて窓口に来所・電話する相談者は、切迫した状況に陥っていることが多いため、まず、相談者が安心できるよう、来所・電話してくれたことを評価して迎える。そして、個人情報⁷の守秘義務などを伝え、相談者と信頼関係を築くことに留意しながら、傾聴してアセスメント⁷をする。インテークでは、独自様式のヒアリングシート⁸を使用しており、相談者のみならず全世帯員の状況を含めたアセスメントに留意している。また、精神疾患や認知症などで本人に病識がない相談者については特に慎



※平成29年度新規相談受付（199人）時の課題（複数選択）

⁶ 厚生労働省では平成29年度の事業推進に当たって、新規相談受付件数24人（人口10万人・1か月当りに換算）、このうち5割でプラン作成することを目安値とした。なお、同年度の全国実績（平均値）はそれぞれ14.9人、4.6人となっている。

⁷ 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。

⁸ 厚生労働省の所定様式に世帯員状況と案内先関係機関・つなげる制度先などの記載欄を付加している。

重なる見立てを行っている。

平成29年度に新規受付をした相談者について把握できた課題は、図Ⅱ-1(前ページ)のとおり経済面が最も多く、次いで病気・障害、就労面、住まいなどとなっている。

イ 同行を交えた迅速な支援

傾聴を通じて相談者との信頼関係を築き、継続支援の要望を受けた場合、「プラン兼事業等利用申込書*」を提示する。そして、申込み同意が得られ次第、相談支援員は相談者の意向に基づき解決に向けたプラン案の作成をして、迅速に動き始める。相談者に就労を希望し目標とすることを確認できれば、早急にハローワークの就職支援ナビゲーター⁹との面談を予約する。インテークの中で相談者から「家計が苦しい」との訴えがあれば、その場で家計改善支援員の同席を手配することもある。また、主体的に行動する意欲を失っている相談者も多いことから、課題解決のため庁内各課、関係機関や医療機関などと連携する必要がある場合は、同行して確実につなげて、相談者のニーズに応えることで主体性を培っている。(※利用申込書は【帳票1】80・81ページ参照)

このように「迅速」と「同行」をモットーとして、同行を交えて迅速に支援し、切迫した課題から一つずつ解決することにより、相談者は自立に向けての自信を回復していく。また、相談支援員への信頼感が増して、これまで一人で抱え込んでいた家族の複合的な課題などについても、相談支援員とともに解決の糸口を探り、全世帯員が力を合わせて踏み出していけるよう取組を始めるようになるという。

ウ 支援調整会議におけるプラン策定

相談支援員が相談者と一緒に作成したプラン案は、支援調整会議¹⁰において適切性を協議の上、プランとして決定・共有されるが、八幡市では、直営のメリットを生かして支援調整会議を機動的に開催している。八幡市社協との定期開催に加えて、相談者支援のために作成したプラン1、2案件ごとに就職支援ナビゲーターや就労準備支援員の巡回日などに随時、開催しており、インテークした当日に関係者を招集してプラン策定をすることもある。さらに、八幡市社協とは定期開催の機会を利用し、連携会議として個別ケースの検討会も実施している。

支援調整会議	
定期開催	毎月1回（連携会議を同時開催）
定期メンバー	生活支援課相談支援係 八幡市社会福祉協議会
随時出席メンバー	就職支援ナビゲーター、就労準備支援員、高齢介護課はじめ庁内各課、地域包括支援センターなど

(※随時出席メンバーは、随時開催時及び必要に応じて定期開催会議に出席)

⁹ 厚生労働省では、公共職業安定所（ハローワーク）に就職支援ナビゲーターを配置して、早期再就職の意欲が高く、支援の必要性が高い求職者に対し、担当制による体系的かつ計画的な一貫した就職支援を行っている。

¹⁰ 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。

平成 29 年度に支援のため、策定プランに基づき利用された事業は表Ⅱ-4 のとおりで、家計改善支援が 38 件と高水準になっている。

表Ⅱ-4 自立支援法に基づく事業の利用状況

住居確保給付金	2	就労準備支援	9
一時生活支援	6	認定就労訓練	0
家計改善支援	38	生保等就労自立促進	17

(平成 29 年度、件数)

3. 家計改善支援事業の推進状況

八幡市では、平成 27 年 6 月から八幡市社協に委託の上、家計改善支援事業を実施している。都道府県社会福祉協議会からの受託事業である「日常生活自立支援事業¹¹」や「生活福祉資金貸付制度¹²」における取組実績などを評価したもので、八幡市社協は家計改善支援員を 2 人配置（平成 30 年度から 1 人）した。

相談支援員は、多重債務やお金の遣い方に課題があると判断した場合はもちろん、家計収支が圧迫されている上、全世帯員の現況を把握し難い場合などにも同意を得て家計改善支援員につなげている。

(1) 面談におけるアセスメント

家計改善支援員は「相談時家計表*」を使用して家計上のアセスメントを行っており、相談者から聞き取りをしながら収入と支出金額を項目ごとに記入する。支援員によれば、一通り記入を終えたところでは黒字になるが、さらに丁寧に聞き取りを進めると段々と赤字になっていくことが多いという。相談者が包み隠さず開示してくれるよう、信頼関係を築けるまで継続して家庭訪問をして悩みを受け止め、レシートや通帳を見せてもらうこともある。

家計表の作成により相談者が抱えている課題を「見える化」できることが、家計改善支援員によるアセスメントの優れた点で、家族全体が抱える課題も世帯の家計収支を把握することにより浮き彫りにすることができる。相談支援員にとって、全世帯員の現況が不明な場合でも世帯家計収支の



(家計改善支援員による相談支援の様子)

分析を通じて複合的な課題を把握できることから、家族支援がスムーズに進められるといった相乗効果が生み出されている。(*「相談時家計表」は【帳票 2】82 ページ参照)

¹¹ 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。

¹² 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。

(2) 家計再生プランの策定と実行

家計は金銭に関するセンシティブな課題であるだけに、社会的に孤立しがちな相談者は誰にも相談できず抱え込むことが多い。このため、家計改善支援員との相談を通じて自立に向けたプランが策定され、今後の道筋が示されることは、大きな動機付けとなる。

家計改善支援員は家計再生プランの策定に当たり、家計表とともに、いつどのような収入と支出が見込まれるか整理する「キャッシュフロー表*」を活用している。プラン策定後の長期にわたるフロー表となるため、相談者にとって実行を難しく感じるかもしれないが、家計のあるべき姿として目標とするよう指導を行っている。また、長期間ひきこもりの状態にあった子息が、今後の世帯の家計収支フローをみせら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。

(*「キャッシュフロー表」は【帳票3】83 ページ参照)

八幡市では生活困窮世帯を対象に「くらしの資金貸付制度¹³」を実施しており、平成27年度から生活支援課が制度の運営を所掌している。このため、足元の生活資金が不足する相談者については、必要に応じ生活福祉資金貸付制度とともに同制度の利用を勧めている。

多重債務を抱えて返済を延滞している相談者などについては、本人の意向を踏まえた上で法テラス（京都）へ同行して、弁護士と相談し債務整理の方向性を確認する。実際にプラン策定の上、自己破産申請となれば、必要書類を揃えるための支援も行う。また、税金や国民健康保険料の滞納などにより督促を受け切迫した状況にある相談者については、庁内関係課への同行や京都地方税機構¹⁴へ連絡して状況を説明し、納付免除・猶予・分割納付などの申請を支援する。さらに、医療費限度額適用認定¹⁵や介護保険負担限度額認定¹⁶の申請を助言することもある。

このように、家計改善支援員が課題解決のためにつなげる連携先は、弁護士、税業務機関のほか、銀行や不動産業者まで広範囲で、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っている。また、債務整理や減免申請など特殊で実践的な知識を要するため、相談支援員は家計改善支援員と役割分担して、その専門性を生かしている。

さらに、家計改善支援員はプランを策定した相談者への家庭訪問や電話連絡により家計収支の再生に向けた進捗状況をモニタリングし、支援調整会議で相談支援員と共有・評価をする。相談支援員は、家計改善支援員と緊密に情報を共有しながら双方向からア

¹³ 傷病、不測の事故などの理由により一時的に資金を必要としている世帯主を対象に審査の上、15万円を上限として無利子で貸付を行う。

¹⁴ 京都府と府内25市町村（京都市を除く）の税業務を共同して行うため設立された。府税・市町村税の滞納整理について移管を受けた案件は、同機構が行っている。

¹⁵ 医療費の支払いにおいて高額療養費制度が適用される場合、原則としては自己負担限度額を超える医療費をいったん支払う必要があるが、申請により取得した「限度額適用認定証」を病院の窓口に表示すれば、請求される医療費が自己負担限度額までとなる。

¹⁶ 所得や預貯金残高など一定の要件に基づく申請により、介護保険施設を利用する場合の自己負担額を軽減することができる。

アプローチすることにより、全世帯員への包括的な支援を円滑に推進している。

4. 就労に向けた支援

(1) 就労支援事業の推進状況

八幡市内にはハローワークがなく、平成 25 年度から実施されている生活保護受給者等就労自立促進事業¹⁷に基づき、ハローワーク伏見（京都市伏見区）から就職支援ナビゲーター 1 人が、原則、毎月第 2・3 木曜日に生活保護受給者、第 4 木曜日に生活困窮者を対象として巡回相談を行っている。

相談者の中には、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などから、自身のことを「対人関係が苦手な不器用」などと確かな根拠もなく思い込み、求職の選択肢を狭めている事例がみられる。このため、相談支援員はアセスメントを通じて把握した性格や心身の状態、得意・不得意分野などを相談者と共有しながら、本人から真のニーズを引き出して事前に就職支援ナビゲーターに伝え、スムーズに就労支援を進められるよう対応している。また、相談者がハローワーク伏見を訪問する場合も、就労に向けた相談の具体的な進め方や確認すべき点などが分からないと訴える相談者が多いことから、同行して確実につなげている。登録された様々な求人情報の中から自身の条件に合った求人を端末操作により検索・抽出する方法などを、同席して助言することもある。

さらに、ひきこもり経験のある相談者については、その経緯や抱えていた課題などを求人企業との面接で説明し、克服した現在の自分の姿から評価してもらえるよう提案しているという。

このような支援を通じて、平成 29 年度に就労できた相談者数は 32 人と前年度 13 人より急増している。また、年齢内訳をみると 50 歳代以上が過半数を占めている。

表Ⅱ-5 就労者の年齢内訳 (単位：人、%)

合計	20 歳代	30 歳代	40 歳代	50 歳代	60 歳代	70 歳～
32 (100)	3 (9.4)	3 (9.4)	8 (25.0)	6 (18.7)	5 (15.6)	7 (21.9)

(2) 就労準備支援事業と認定就労訓練事業の推進状況

ア 就労準備支援事業の共同実施

京都府では、平成 23 年から「京都式生活・就労一体型支援事業」として企業や社会福祉法人などからの参加を募り、オール京都体制で生活保護受給者や生活困窮者などの自立に向けた段階的な支援を推進してきた。同事業の成果を踏まえ、生活困窮者自立支援制度の施行に当たっても、就労準備支援などを担う社会資源を開拓・育成することが困難な地域があるため、京都府と希望する市が共同で取り組むこととしている。

八幡市は、京都府が山城地域において「社会福祉法人 南山城学園」（以下「南山城学

¹⁷ 生活保護受給者と生活困窮者について、自主的に求職活動を行うことが可能な一般求職者としてつなげるのではなく、ハローワークと自治体との協定などによる連携を基盤としたチームで就労を支援する。

園」という。)へ委託の上、共同実施する就労準備支援事業¹⁸に城陽市、木津川市とともに参加している。南山城学園では3人の就労準備支援員を配置しており、平成30年度は支援員1人が八幡市を原則、週1回定期的に訪問している。

イ 社会福祉法人における就労支援などの取組

南山城学園では長年にわたり障害者の就業支援に取り組んできたが、平成28年7月、生活困窮者自立支援においても京都府で初となる認定就労訓練事業所の認定を受けた。



(南山城学園本部の外観)

社会福祉法人 南山城学園	
[代表者]	理事長 磯 彰格 (1965年2月設立)
[所在地]	京都府城陽市長池五社ヶ谷14-1
[職員数]	622人(平成29年3月末)
[事業]	障害者支援施設など25か所、介護老人施設保健など4か所、保育園4か所
平成28年7月	就労訓練事業所認定(京都府第1号)
平成29年4月	就労準備支援事業受託開始

さらに、平成29年度から就労準備支援事業の受託を開始しており、事業の推進に当たっては表Ⅱ-6のような8つの基本理念を掲げ、八幡市などの自立相談支援機関と共有しながら支援に取り組んでいる。就労準備支援員によると、面談で受けた第一印象や会話内容などに基づき「決めつけた支援はしない」よう留意し、常に客観的な視点で相談者と向き合うことを大切にしているという。

南山城学園では、直ぐに就労することが困難な相談者に対する就労トレーニングとして、就労準備支援事業と認定就労訓練事業(雇成型¹⁹)の計3つのプログラムを提供している。このうち就労準備支援事業の「ゲンテン」は、週3日(10:30~16:30)小物商品の検品と箱詰めなどを行うプログラムである。通所型の工賃付き内職作業(交通費は不支給)であ

表Ⅱ-6 就労支援プログラムと基本理念

り、平成30年度は12週間を1クール²⁰として年3回実施している。

参加者は作業を通じて自身の集中力や手先の

就労準備支援	認定就労訓練(雇成型)	
「ゲンテン」 (工賃付き内職作業)	南山城学園館内の清掃作業	農園での農作業
支援に当たっての8つの基本理念		
断らない相談支援 感情的にならない 出来なくて当たり前 決めつけた支援はしない	「同情」せずに「理解者」になる 僅かな一歩も大きな成果 自発性に期待する 共に考え背中を押す	

¹⁸ 京都府が事業の委託先や委託費の自治体ごとの負担額などをコーディネートしており、乙訓地域、中丹・丹後地域でも実施している。

¹⁹ 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成型、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成型のいずれかの形態をとる。

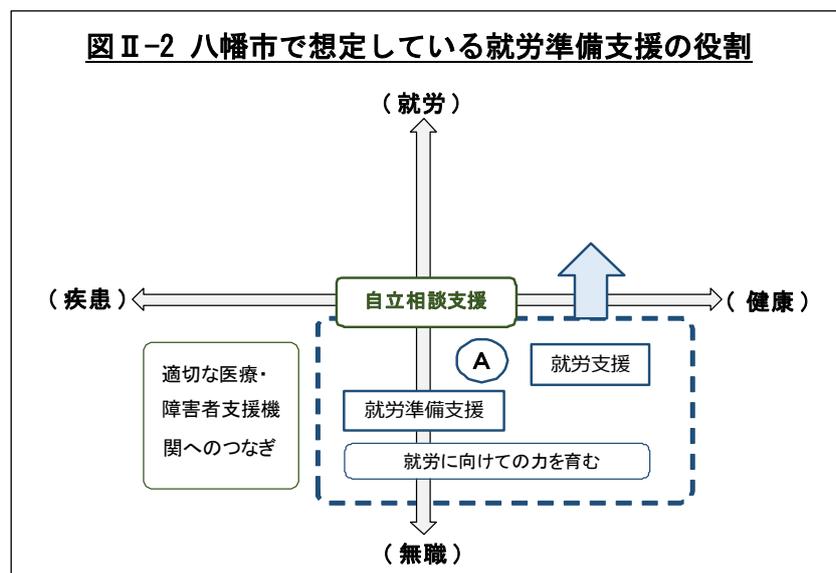
²⁰ 目標を見据えた支援とするため比較的短い参加期間とし、延長は行わない。

器用さ、会話によるコミュニケーション力などについての気づきを得て、就労に向けた適性を理解することができる。また、工賃を得ることによりさらに挑戦しようとする意欲が育まれている。

ウ 八幡市における就労支援などの取組

相談支援員と就労準備支援員は、図Ⅱ-2における「A」ゾーンの領域と考えられる相談者に対しては、長期的な離職のきっかけや働けない理由を探りながら、折れた心を立て直すための気づきを相談者が得られるよう支援している。面談によりプライドや自己肯定感の喪失をもたらした出来事などを探り当て受容した上で複合的な課題を整理し、解決への道筋を示している。また、毎日のウォーキングや買い物のための外出など現在の心身の状況に合わせた小さな目標を設定し、新たな一歩を踏み出す力を育てていく。相談者は定期的な面談やプログラムへの参加などを通じ、小さな目標をクリアしたり、外からの働き掛けや刺激を受けたりするうちに、自己肯定感と就労意欲を高めていくという。

八幡市では、平成29年度は9人の相談者が策定されたプランに基づき就労準備支援事業を利用した。このうち2人が「ゲンテン」プログラムへの参加を経て一般就労したが、7



(相談支援員・就労準備支援員の説明に基づきアフターサービス推進室作成) 人については支援拠点までの交通手段確保や交通費負担などの問題も影響して参加を見送った。そして、就労準備支援員が1～2週間ごとに1時間程度の「就労意欲喚起」を目指した定期面談を行い、このうち2人が、支援員からの助言に基づきハローワークを介して一般就労を果たしている。

また、一方で精神疾患や発達障害が疑われる相談者も多いことから、得意・不得意な作業分野やその人に合った伝え方などを見極め、医療機関・障害者支援機関へのつなぎを含めた広い視野に立って、最も適切なプランニングを検討しているとのことである。

なお、これまで八幡市では雇用型認定就労訓練への参加実績はない。

エ 就労準備支援の現場を訪ねて

「ゲンテン」プログラムによる支援の様子を訪ねたところ、自身も就労準備支援を受けて長期間のひきこもりの状態から脱却したスタッフが、内職作業のための事前準備をしていた。そして、就労準備支援員が開始に当たって4人の参加者ごとに体調や最近の出来事などを尋ねて雰囲気づくりをしなが



（「ゲンテン」で内職作業の準備をするスタッフ）

作業に取り掛かっていた。小物商品の検品と箱詰めは集中力を要する微細な作業であるが、製造・販売の最終工程を任された誇りをもって取り組んでいる様子だった。

就労準備支援員とプログラム参加者へインタビューを行ったところ、以下のようなコメントがあった。

支援員・参加者からの 声

【就労準備支援員】この支援拠点は「ずっと居て良い場所」ではなく出発点となる所、また、困った時にいつでも帰って来られる所である。参加者が抱えてきた課題を整理できて出発への準備が整い次第、新たな一步を踏み出せるよう背中を押している。

【プログラム参加者】心の重荷になっていたことを下ろして、まず、やってみようとして参加した。今は、長期間離職の原因となった出来事も逆に、これからの人生に生かしていこうと思えるようになった。これまで自室でボールの壁打ちを繰り返しているような自問自答の毎日だったが、実際にキャッチボールをして、自分を穏やかに受け止めてもらって、人と関わる仕事への就労意欲が湧いてきた。

5. 子どもの学習支援事業の推進状況

（1）学習支援事業の推進体制

八幡市では、平成29年8月から民間教育事業者である「株式会社成基」（以下「成基」という。）に委託の上、小学校内の改修施設と文化センターを教室として学習支援事業を実施している。市内全域の低所得世帯の中学生を対象とする事業で、数学と英語の講座を中心に実施し、学力向上を主な目標としている。また、平成30年度からは学習効果など考慮の上、3月開講として、講師とチューターが各学年について2～3のクラス編成を行い、成基の教育ノウハウを活用しながら定期講座を月～土曜日（19：00～21：30）に週2回ずつ実施している。

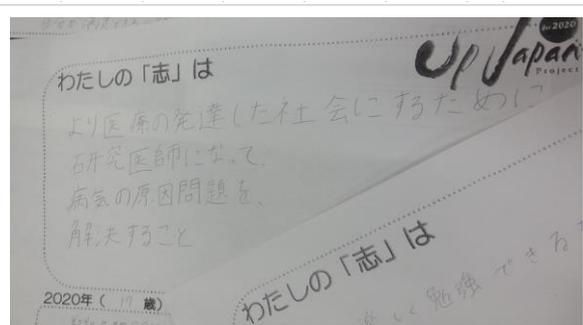
参加者については、生徒募集時に市立中学校の全生徒に事業内容の案内書²¹を配布するとともに「学校情報メール配信システム」を活用したメールによる周知も行っており、保護者・生徒への事前説明会を開催して、定員を設けずに募集している。

(2) 学習支援における教室づくり

成基では学習支援事業においても本体の教室運営と同様に、豊富な経験をもつ講師と教員を目指す大学生を中心としたチューター²²が、集団によるクラス講義と個別指導サポートを組み合わせた教室づくりを行っている。また、春期・夏期・冬期の集中講座、テスト前学習会、さらには学力テストも実施して、高校進学に向けた指導ノウハウを生かしている。

講師陣は、いずれも研修によりコーチングの基本スキルを習得しており、生徒と向き合って「質問」と「傾聴」、「承認」を交えて対話することにより、生徒の気持ちを受け止めながら、自ら考えて、新たな視点や気づきを得られるよう導いている。学習環境・機会に恵まれなかった生徒たちにとっては「気持ちを分かってくれる」とともに「やる気を引き出してくれる」存在でもある。また、成基独自の手法である『志共育』プログラムに基づき、生徒が自身の心の奥底にある志に気づき、どんな人生を歩んでいきたいか目標を立てることにより、学習の目的

を明確にし、自主性を引き出している。さらに、書き出した目標に向かって生徒が小さな成功体験を積み



(生徒が書いた「志シート」)



(マンガテキストによる「志共育」)

上げ、4つの「J」(自尊心・自負心・自己肯定感・自信)を育めるよう、日々の学習に対する取組姿勢の変化などを評価している。

小学校内に設けられた教室での学習支援の様子を訪ねたところ、動機付けの掲示物が貼り出され、一般の塾と同様の雰囲気づくりがされていた。数学の時間では、生徒が教壇に進んで課題問題を解き、机を回るチューターが生徒からの個別の質問に応じて解答

²¹ 事業案内書には、応募が可能な世帯所得の目安を記載している。

²² チューターは、生徒からの学習に関する質問や相談への対応、講師との橋渡しなどの役割を果たしている。大学生を中心としており、生徒にとっては、より身近に感じることができる。

までのプロセスを確認するなど、生徒参加型の講義が行われていた。英語については、スピーキング力を評価できる ICT 機器²³も導入されており、関心のある生徒は自由に使用できる。また、各生徒に手帳が配布され、学



(学習教室の様子)

習目標を立てて進捗状況を計画的に確認するよう指導が行われていた。

(3) 保護者などへの支援と事業の評価

成基では、保護者との関わりにおいては、保護者会の開催に加えて、個別面談を中学1・2年生は9月、3年生は7月と11月にそれぞれ実施し、家庭環境を踏まえた生徒の進学に関する相談などを行っている。保護者が来所できない折りに、中学校の担当教師が引率し生徒に同席したこともあったという。また、これらの機会を利用して、生徒が講座の合間に書き留めた、保護者などへの感謝の気持ちを伝える『ありがとうカード』を掲示・手渡

している。このほか、保護者が生徒の行動と出欠状況を確認できるよう入退室メールサービスを導入するな



(生徒の入退室を保護者に写メールで連絡するシステム)

ど、緊密に連携できる体制をとっている。

さらに、生徒に急な欠席が続いた場合などには教育委員会へ連絡を入れて、学校の出欠や家庭の学習環境の状況を確認して情報共有をするなど、学校関係者や教育委員会とも連携して学習支援事業を推進している。保護者を対象としたアンケートには、「経済的事情で学習塾へ通わせることが難しいため、学習教室の存在はありがたく、家でも自主的に机に向かうようになった。」といった声が寄せられている。



(掲示された『ありがとうカード』)

²³ アプリのインストールされたタブレット画面に向かって発音すると、自動的に音声进行分析し、評点してくれる。

表Ⅱ-7 参加数と出席率 (単位：人、%)

	学年	参加数	出席率
平成29年度	1年生	20	88.8
	2年生	47	90.9
	3年生	35	81.7
平成30年度	1年生	33	95.8
	2年生	35	92.3
	3年生	68	92.3

(※平成29年度は8月開講で、3年生の出席率は他塾の受講などにより低めとなった。なお、30年度の出席率は3～6月の実績である。)

学習支援事業への参加生徒数は、平成29年度102人、30年度136人であるが、このような取組の結果、出席率は表Ⅱ-7のとおり高水準となっている。

また、平成29年度卒業生の第1志望校合格率は9割を超えている。

6. 支援における個別事例

(1) 家計改善支援事業利用により生活を立て直した事例

① 来所までの経緯

・70歳代前半の独身男性。数か月前に職を失い、年金収入のみで暮らすようになったにも関わらず、これまで通り暮らしているうちに貯蓄もなくなり、カードローンや家賃の返済が滞り始めた。そこで、年金担保借入の手続きを行ったところであるが、将来の生活が心配になって、本人が来所した。

② アセスメントによる現状把握

・家計改善支援事業利用の同意が得られたことから、相談支援員に家計改善支援員が同席して、アセスメントを行った。
 ・年金担保借入により受給できる年金額は月当たり4万円減少する。残高100万円弱のカードローンをはじめ、家賃・携帯料金・公共料金を延滞している。次回の年金受給まで当面の食費もない。
 ・高齢ながら、本人には就労意欲がある。

③ 策定プランによる支援とその結果

・まず、当面の生活費への充当や家賃・携帯料金などの延滞を解消するため、自立相談支援機関を通じて「八幡市くらしの資金貸付」に申し込み、実行した。
 ・家計改善支援員が本人とともに家計表により支出項目の見直しを検討、年金担保借入の返済を長期間に延長して、毎月の返済額を3万円程度減額するプランを策定した。
 ・カードローンの債務については、法テラスでの法律相談の結果、特定調停を行うこととし、毎月2万円ずつ20回の分割返済を開始する。
 ・本人の就労希望に応じて「生活保護受給者等就労自立促進事業」につなげた結果、警備会社への採用が決まり、月々14万円程度の就労収入が見込まれるようになった。
 ・以上の策定プランに基づく支援を行った結果、支援開始から1年を経過した現在も就労しており、カードローンの分割返済を履行しながら家計収支は黒字に浮上している。

(※個人情報保護のため一部改編している)

(2) 家計改善支援事業の利用により包括的に家族を支援した事例

① 来所までの経緯

- ・年金受給で暮らす80歳代の夫婦、夫は老健施設に入所中で入退院を繰り返している。妻には金銭管理などに課題があり、八幡市社協の「日常生活自立支援事業」を利用している。
- ・これまで別居していた息子が離職し、同居を始めたことをきっかけに世帯支出が増え、夫に係る施設利用料を延滞するようになった。
- ・「日常生活自立支援事業」担当者から家計改善支援員へ相談が寄せられ、自立相談支援機関につながる。状況把握のため、相談支援員が家庭訪問を行い、支援を開始する。

② アセスメントによる現状把握

- ・家計改善支援員が「相談時家計表」を作成し、アセスメントした結果、同居を始めた息子への月々5万円程度の援助が施設利用料延滞の主因となっていることが分かった。公共料金などの負担額も大幅に増えている。また、母親の息子への関わり方などに課題があり、円滑なコミュニケーションが取れていない。インテークでは理由は不明であるが、息子は再就職活動を行っていない。

③ 策定プランによる支援とその結果

- ・母親と息子の関係が良好でないため個別に支援する方針の下、相談支援員が息子、家計改善支援員と八幡市社協の事業担当者が母親をそれぞれ中心となって支援する。
- ・家計改善支援員が、夫婦について高額医療・高額介護合算療養費制度*の申請手続きを支援し、9万円の還付金を受けることになった。また、使用していない携帯電話の契約解除支援を行う。
- ・施設利用料の滞納分について、家計収支の見直しにより捻出可能な2万円を毎月分割して支払うことで施設担当者との交渉、承諾を得る。「日常生活自立支援事業」による金銭管理などの支援は継続する。母親は家計簿を付け始め、節約を意識するようになった。
- ・息子に対しては、相談支援員が家庭訪問を継続して面談を重ねた結果、持病を抱えていることが判明する。自立相談支援機関を通じて「八幡市くらしの資金貸付」を実行し、医療費に充当することにより必要な加療を始めることができた。
- ・相談支援員と家計改善支援員が家庭訪問し、息子に家計表・キャッシュフロー表を提示して、今後の家計収支見通しを説明した。息子にとって世帯の家計収支を維持するために必要な就労収入の目安などを把握でき、就労への動機付けとなった。
- ・相談支援員は、離職が長期化するに伴い増してくる息子の不安を受け止めながら、適性に合った職種を助言するなど、就労に向けた支援を継続する。
- ・加療を開始して6か月後、病状が完全に回復し、自ら見出した企業へ就職することができた。
- ・息子の就業開始に伴い、世帯としての家計収支は大幅に好転した。しばらくの間、職場への定着状況を確認した上で、2年間にわたる自立相談支援を終結した。

(* 医療保険と介護保険の自己負担の合算額が高額な場合に、自己負担を軽減する制度)

(※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、福祉部生活支援課（相談支援係）はじめ八幡市社協や南山城学園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) 自立相談支援と任意事業の推進について

ア 八幡市社協との協働による家計改善支援事業の推進について

八幡市社協では、金銭管理や福祉サービス利用について判断力が衰えた住民への寄り添い支援をはじめ、日常生活自立支援事業²⁴ などにおいて民生委員・児童委員ほか、様々な関係機関と連携し、制度の枠にはまらない福祉課題の解決に向け取り組んできた。これらの成果を生かして、家計改善支援事業においても八幡市と協働して地域を広範囲に網羅して効果的に推進している。

今後とも支援調整会議などを通じて、八幡市と八幡市社協が緊密に連携しながら、市民が制度の狭間に陥ることのないよう協働して支援に取り組んでいきたい。

イ 自立相談支援の推進における連携体制について

相談支援員がコーディネート力を効率よく発揮するためには、様々な機関の支援員や専門職が同じ拠点で支援を行うワンストップ体制が望ましいが、八幡市では実現が難しく、就労・就労準備支援については巡回相談方式をとっている。

しかしながら生活支援課では、相談支援員が主軸となって、相談者ごとに関係機関と緊密に情報を共有し、同行を交えて迅速に支援することにより相談者のニーズに十分応えられると考えている。また、「顔の見える関係」からさらに踏み込んだ関係づくりにより、支援者間で基本理念・方針を共有することが極めて重要であり、八幡市では、誰もが同じ目線とスタンスで支援できる体制づくりに取り組んでいる。

ただし、通所型の就労準備支援などでは、相談者が遠方の支援拠点へ通うための交通費を負担できないことが影響して十分な支援を行えない事例が生じている。

(2) 地域における広範な支援の仕組みづくり

生活困窮者などへの支援を「点」から「面」に広げる仕組みづくりをしていく必要がある。八幡市では『わたしたちの談活プロジェクト』（第2次八幡市地域福祉推進計画）において、住民や地域活動者、専門職が自由に語り合う機会を設け、アイデアを集約することにより横断的な福祉課題などの解決を図る仕組みづくりを開始した。このような取組は、地域の困りごとや制度の狭間に陥った住民などを早期に発見する広範な地域ネットワークの構築につながる。

一方、生活困窮者の社会参加や就労を支援するため、京都府が主導して就労体験や職場見学の機会を提供する「企業応援団」の登録・参加を推進しており、自立相談支援機関としても企業や社会福祉法人などの協力先開拓に一層、取り組んでいく。また、ハローワークにおいては就職活動の挫折や職場定着が困難な方など、就職活動に不安を有する相談者を支援するため、精神保健福祉士などの専門職の配置を検討していただきたい。

²⁴ 平成30年6月現在、26世帯が同事業を利用している。