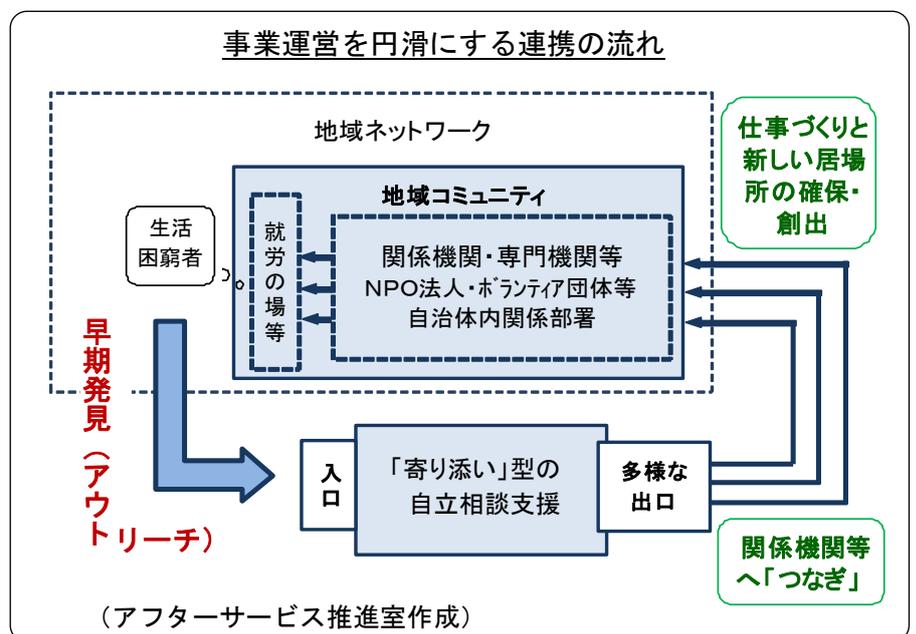


第2 生活困窮者自立支援制度の円滑な施行に向けて

平成25年度中から先駆して「生活困窮者自立促進支援モデル事業」に取り組む68の自治体のうち横浜、豊中、佐賀、釧路、名張、臼杵の6自治体（人口順）を訪問の上、既存の自立支援事業や地域福祉活動等とそれらも踏まえたモデル事業の取組状況についてヒアリング調査を行った。本章は、主にこれから生活困窮者自立支援事業に携わる自治体の事業関係者向けに作成したものであるが、まず、新たな自立支援制度の円滑な施行に向けて、この調査から得られた運営に当たっての重要ポイントを以下のとおり、報告する。

1. 多様な「出口」の準備

生活困窮者自立支援制度が総合相談事業である以上、相談室の「入口」を広くし、多くの相談者を受け入れるためには、まず、「出口」をつくる必要がある。従来のハローワーク等へのつながりを中心とした就労支援に加えて、相談者の個性・困難性に応じた段階的で多彩な支援プログラムを用意し、就労の場や新しい居場所へ導く多様な「出口」を準備することが必要である。地域ネットワークを活用し、相談者の状況に適した、就労の場や居場所を確保・創出できなければ、相談者が滞留することになる。



各自治体の事業関係者は、就労支援のための関係機関等へのつながりと共に、地域における「仕事づくり」や相談者の主体性を重んじ肯定的に受容できる新しい居場所、仲間との出会いの場をいかに多様に確保できるかが、本事業運営上の最大のポイントととらえている。

2. 官民協働による地域における社会資源との連携強化

相談室に広い入口が設けられ、多様な出口が用意されても、誘導者が不在であれば、入口や出口にたどり着けないケースが生じるかもしれない。各自治体においては、相談者を機動的に誘導し各組織間をつなぐコーディネーターを、地域特性に応じた形で配置することで、組織連携の一段の強化を図っている。

（1）地域ネットワークとの「つなぎ」

まず、地域ネットワークが見出した課題を行政につなぐコーディネーターが必要となる。特に、複合的な課題が重なり、長い年月を経て生活困窮の状態に陥った相談者は、

自らSOSを発信し支援機関や専門家と連絡を取る方法が分からない。このため、ソーシャルワーカー等のコーディネーターが、地域ネットワークの見出した情報に基づき早期に発見し、すくい上げる（アウトリーチ）必要がある。

(2) 関係機関等への「つなぎ」

組織は、原則、縦割りで運営されている。縦割り組織がその強味を発揮するためには、それらをつなぎ役目を果たすコーディネーターを配置し、各関係機関が組織的にそれをサポートする必要がある。自立相談支援事業においては、支援員等がコーディネーターとして、相談者の就労や生活習慣の回復等に向け、関係機関等へつないでいる。

(3) 地域コミュニティにおける資源の活用と創出

今回、訪問した自治体においては、支援員等が地域内の企業、NPO法人、ボランティア団体等へ事業プログラムの受け入れや創出のための活動に取り組んでいた。地域の課題を同時に解決する「仕事づくり」や新しい「居場所」の創出は、地域の活性化にもつながる。地域において関係機関から事業者・住民までが一体となり、地域コミュニティ全体で相談者を支援できるよう、地域資源を活用した多様な「仕事づくり」、居場所や仲間との出会いの場の確保・創出が重要である。

3. 支援を担う人材の確保と育成

相談支援事業の決め手は、担い手となる人材にある。特に相談者個人の自尊心を尊重し「寄り添い」型の支援を行う相談支援員は、事業の要の人材といえる。抵抗なく相談を持ち込めるよう、支援者は傾聴し、相談者と等しい関係で支援を行うこととされている。行政直営あるいは委託といった事業運営方式の違いを問わず、各自治体において、本事業を担う人材を確保・育成することは、極めて重要である。

また、関係各課・機関等は、相談支援員のコーディネーターとしての役割を強力にバックアップする必要がある。

4. 目標設定による事業運営状況の把握と改善

一般的な事業では、いわゆる「Plan（計画）-Do（実行）-Check（評価）-Act（改善）」サイクルの下で、運営状況の把握と改善が行われる。数値目標を設定し、その進捗度合いや期間ごとの比較等の管理・分析を通じて成果・課題が具体的に「見える化」される。そして、「見える化」された成果・課題を組織が共有することで、組織員のベクトルがそろい連携が強化されるものである。

自立相談支援事業では、相談者が抱える課題解決への道筋が様々であるため、運営状況や支援員の取組を、例えば就労等「出口」に到達した件数等のみから評価することは困難となる。運営状況の把握と改善に向けては、複数の数値目標を設定の上、その進捗度合いや期間ごとの比較等により、実績を総合的に分析することが重要である。

－ 6 自治体の取組 －

(I) 生活保護受給者向け自立支援事業・ 地域福祉活動等についての取組

《 6 自治体の取組の報告について 》

調査した 6 自治体では「生活困窮者自立支援法」の施行に向け、独自の自立支援事業の体制と仕組みづくりを行っている。都市は、人口動向をはじめ異なる個性と発展の歴史を有しており、長年にわたり積み上げた各都市独自の事業や地域福祉活動等の実績を基盤として、新たな仕組みが作り上げられるものである。

このような観点から、6 自治体の取組については、各々の地域特性等を反映して整備され、実績を積み上げてきた「生活保護受給者向け自立支援事業・地域福祉活動等についての取組」と、その実績を発展させる形で運営を開始した「生活困窮者自立促進支援モデル事業についての取組」との 2 つのパート (I)、(II) に整理した上で、報告する。

さらに、(II) の報告書には、各自治体の「モデル事業関係者からの声」を掲載している。生活困窮者という新しい枠組みの中で取組を始めた先駆者からの、いわゆる「現場の声」として、これから同様に事業に携わる自治体の関係者にとって、また、今後の制度整備に向けて、貴重な指針の一つになるものとする。

I. 横浜市（中区）の取組

（※生活困窮者自立促進支援モデル事業について、契約主体を横浜市・実施主体を中区としているため「横浜市（中区）」と標記する。）

1. 横浜市（中区）の地域特性

横浜市は、平成26年4月現在、370万人と政令指定都市の中でも最多の人口を有しており、18の行政区から構成されている。ヨコハマといえば、異国情緒の豊かな港町がイメージされるが、なかでも開港の歴史を伝える西洋文化発祥の地が中区である。神奈川県庁や横浜市役所等の行政機関も集中しており、横浜市中枢的な区となっている。外国籍の居住者も多く、中華街を擁する有数の観光地として、また、ビジネス街、商業地として、中区は一年を通して賑わいをみせている。昼夜間人口比率においては166.6（注1）と高水準にある。

注1：昼夜間人口比率＝昼間人口/夜間人口×100（昼間人口＝夜間人口－流出人口＋流入人口）で算出する。なお、横浜市全体の昼夜間人口比率は91.5である（平成22年国勢調査）。

一方、中区には、東京の山谷、大阪のあいりん地区と並び、簡易宿泊所の密集する寿地区がある。「250メートル四方」の寿町を中心とした小さな地区の中に120軒以上の簡易宿泊所が密集しており、宿泊者数は6,429人（注2）となっている。かつては、日雇い労働者として暮らしていたものの、高齢化が進んだこともあって、現在、宿泊者の約8割に当たる4,327人（注2）が、生活保護受給者である。

注2：平成24年11月1日時点、「寿地区社会調査」（横浜市健康福祉局）

このような地域特性の下、中区の人口は横浜市の4%に過ぎないが、被保護世帯数では16.4%を占め、保護率は市全体の1.9%に対して6.3%となっている。

横浜市と中区の人口・生活保護の現状（平成26年4月1日現在）

横浜市人口	生活保護受給者数 （保護率）	被保護世帯数
3,702,093人	70,583人 (1.9%)	52,054世帯

中区の人口	生活保護受給者数 （保護率）	被保護世帯数
146,902人	9,290人 (6.3%)	8,519世帯

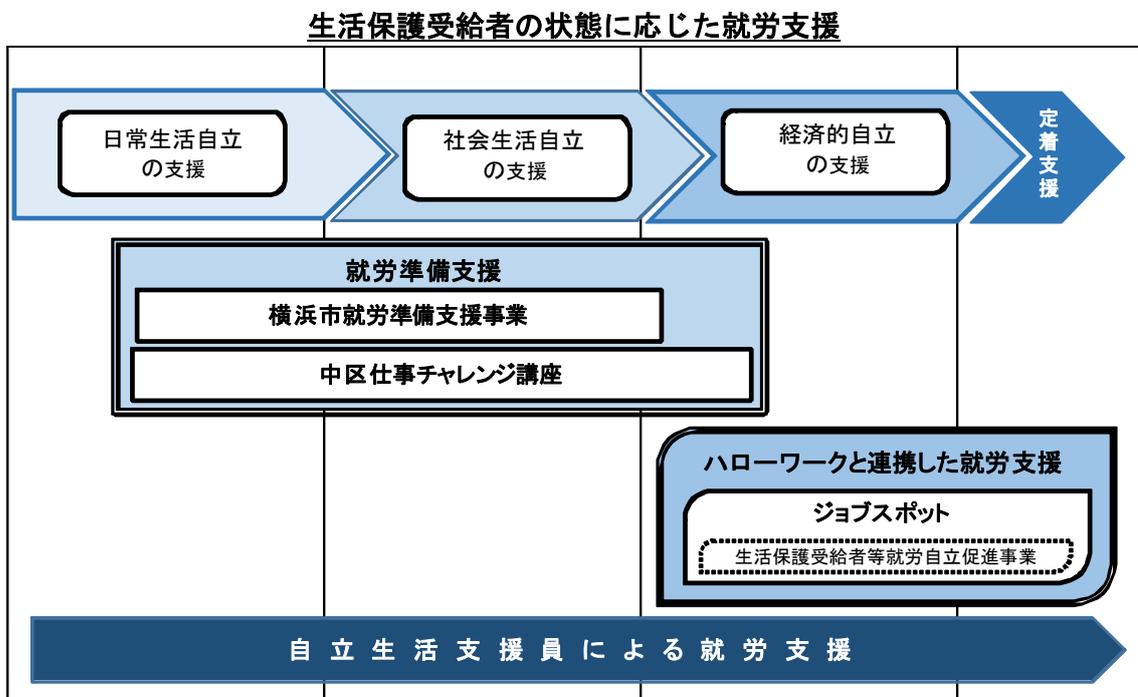
中区被保護世帯数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他世帯
8,519世帯	4,532世帯 (53.2%)	160世帯 (1.9%)	2,507世帯 (29.5%)	1,313世帯 (15.4%)

（中区被保護世帯数には停止中7世帯を含む、横浜市健康福祉局資料、国勢調査に基づく推計人口）

2. 横浜市の自立支援プログラムについて

横浜市では、平成 12 年度から生活保護受給者向けに独自の「自立支援プログラム」を展開している。生活保護世帯を担当する就労支援専門員については、本プログラムに基づき平成 14 年度から配置を始め、中区については現在 8 名を配置（全市では 67 名）している。また、平成 18 年 2 月から市内 18 区の福祉保健センター保護課を事務所とする無料職業紹介事業を開始した。

平成 23 年 10 月から中区では、常用雇用経験の少ない寿地区内の生活保護受給者に対して、「中区仕事チャレンジ講座」を実施し、清掃業務を中心とした就労支援を推進している。さらに就労体験が少なく直ちに求職活動を行うことが困難である 15 歳から 64 歳までの被保護者を対象として下図のとおり、平成 25 年 10 月から「横浜市就労準備支援事業」を実施した。この事業では、社会参加・職場体験を通じた就労意欲の喚起や一般就労に向けた基礎能力形成を目的としている。



(※横浜市健康福祉局提供資料を一部改変)

(1) 就労準備支援事業について

ア 就労準備支援事業の運営体制

本事業については、「特定非営利活動法人 ワーカーズ・コレクティブ協会」（以下「同協会」）に業務を委託している。

「ワーカーズ・コレクティブ」とは、市民による協同出資・協同経営の非営利事業体で、生活クラブ生協からの業務受託を起点としている。しかしその後、生活者の視点から地域で必要な「モノ」と「サービス」の起業・事業化を進め、現在では、家事援助、子育て支援、高齢者介護、安全な食品・弁当の製造販売、リサイクル、配送・宅配など多岐にわたって事業が展開されている。平成 26 年 4 月現在、神奈川県下では約 230 の事業所・出資者数約 5,000 人が活動しており、同協会事務局（7

名)では、平成17年度からこれらの事業所を社会的資源とし、神奈川県や横浜市からの社会参加・就労体験の場として協働している。

イ 就労準備支援事業の運営状況

本事業では、横浜市のケースワーカー等（以下「ケースワーカー」）がアセスメントに基づき、支援対象となる生活保護受給者に対して同協会事業への参加の働きかけを行い、相談者の意思を確認の上、申し込みに向けた調整を行う。同協会は相談者の健康面等の状況を配慮し希望職種等を勘案、説明会や職場見学を通じて、就労体験先の事業所を決定する。

プログラムの運営手順と概要は下表のとおりで、ケースワーカー、同協会コーディネーター、受け入れ事業所の職場担当者が密接に連携しながら、参加者を段階ごとにきめ細かくサポートしている。

プログラムの運営手順と概要

事業内容		「ワーカーズコレクティブ協会」加入事業体及びNPO団体における就労体験
対象者		横浜市の生活保護受給者で、ひきこもり等により就業経験が乏しく、直ちに求職活動を行うことが困難であるが、就労体験事業への参加意欲がある者(年齢15～64歳)
プログラム概要	説明会	就労体験するに当たっての必要事項
	職場見学	就労体験先の見学
	打合わせ	参加者と職場担当者、協会コーディネーター、ケースワーカーの四者で、作業の内容等を確認の上、期間・日数・時間を決定
	就労体験	1日2時間程度の就労体験を週3回程度で3カ月を1期とし、最長4期まで継続可能
	奨励金	事業所に1回2,000円の謝金、うち1,000円を参加者に奨励金として支払
	振り返り	就労体験の振り返りを、中間と最後に実施

平成26年4～8月における就労準備支援事業の運営状況は下表のとおりである。

就労準備支援事業の参加者合計(平成26年4～8月) (単位:回数、人、時間)

	実習内容等		実施 頻度	実施 回数	延べ 参加者数	参加者 実数※	開催時間 (目安)
横浜市 就労 準備 支援 事業	リサイクル ショップ	ショップ内片付け、整理、値つけ、レジ打ちなど	週2日	358	358	40	3
	生協店舗	商品の片付け、整理、仕分け、レジ打ち、清掃等	週2日	163	163	16	3
	デイサー ビス	話し相手、ドライヤーかけ補助、アクティビティ補助、掃除等	週2日	64	64	9	3
	倉庫パッ クヤード	仕分け補助、倉庫整理・片付け、その他	週2日	54	54	10	2
	調理	弁当箱や調理器具洗浄、片付け、盛り付け、野菜切り等	週2日	29	29	4	3
	物流	トラック添乗、配達補助	週2日	43	43	5	4
	保育	保育補助、散歩補助	週2日	11	11	3	3
	清掃	施設外回り片付け、清掃、生協クレート清掃	週2日	69	69	9	3
(※注:参加者実数については一人の参加者が複数の実習先を利用する場合があるため、重複してカウントしている場合がある。)					791	96	—

(横浜市健康福祉局資料)

ウ 就労準備支援事業の成果と展望

用意されたプログラムでの就労体験を経て、参加者には、生活習慣、意欲、自信の度合いなどに着実な変化が表れる。各々が相応の困難性を有しているため、1期3カ月間(最長1年間)の就労体験で急速に大きくステップアップできるとは限らない。しかし、1期を経て就職活動へ動き始めるケースが1割程度みられ、2期目に別の業種の実習にチャレンジし、より参加者の適性を図るケースも多く、自信の回復と就労への意欲喚起につながっている。また、実際の就労体験を通じて事前アセスメントでは気付かなかった状態が表れ、事業者が対応に苦慮する事例もあるが、この場合には、ケースワーカーと情報を共有し一緒に対応を考えることとしている。このように、事業への参加により、本人の新たな状態を確認できることも、この事業の大きな成果といえる。プログラムの運営関係者からは、『就業から離れていた期間が長いほど、生活習慣の回復が難しく自立に向け長期間の寄り添いが必要となることを実感している』との声が聴かれた。

同協会では、事業所を支援する仕組みとして、相談への対応のほか、年に数回「事業所懇談会」を開催し、就労支援への情報共有や研修を実施している。その効果もあり、現状では、各事業所の意識は高く、地域の働き場として多様な人の参加を推進しており、ほぼ順調に受け入れが進んでいる。しかしながら、本事業が本格化し参加者が増加すると、今後は、より多くの受け入れ事業所の開拓が必要になると予想される。

(2) 「中区仕事チャレンジ講座」について

ア 三者連携による講座運営

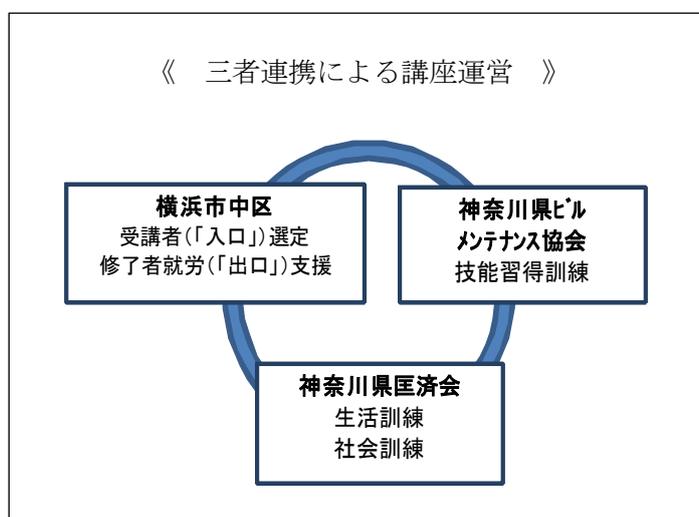
横浜市中区では、平成 23 年 10 月から生活保護受給者自立支援事業の一環として、「仕事チャレンジ講座」を設け、生活保護受給者を支援している。この講座の運営に当たっては、横浜市中区は、「社会福祉法人 神奈川県匡済会」（以下「匡済会」）へ業務を委託しており、匡済会はさらに技能習得訓練について、「一般社団法人 神奈川県ビルメンテナンス協会」（以下「ビルメンテナンス協会」）に業務委託をしている。すなわち、横浜市中区、匡済会、及びビルメンテナンス協会の三者が役割分担の上、一体となって定員 20 名の 2 カ月間の講座を年 5 回、開催している。

三者の役割は、ケースワーカーが受講候補者の選定、匡済会が生活リズムを整えるための生活訓練と集団活動を通して社会性を磨く社会訓練の実施、ビルメンテナンス協会が清掃作業等技能習得訓練の実施という分担となっている。そして、修了者は中区の就労支援専門員の支援や「ジョブスポット 中」（注 3）の利用、無料職業紹介事業を利用するなどして就労機会を探ることとなる。

注 3：「ジョブスポット 中（なか）」

生活保護受給者・ひとり親家庭の方等を対象に、区役所の福祉部門とハローワークが連携、生

活相談から就職支援まで一体的な就労支援を行う窓口。中区（区役所内）には平成 25 年 4 月に開設された。



イ 講座の概要

講座概要は次ページ表のとおり、各々 1 カ月間の座学形式講座と実技講座で構成されており、生活訓練・社会訓練・技能習得訓練を事業として一体的に実施している。1 カ月間の座学形式講座を組み入れ、自己紹介や履歴書作成、OB 体験談等のメニューを設けることで、生活習慣の回復、社会的孤立感の払拭、及び自立に向けての意欲向上を図っている。実際、参加者にとって久しぶりの座学形式講座は難関で、この段階で講座参加の継続が難しく以降の支援に進めない受講者がいるとのことである。

後半の実技講座には、延べ 20 名程度の講師がビルメンテナンス協会から派遣されている。技能習得訓練は、まず、座学を実施している建物内で実技指導を行った後、実際に近隣施設を借りて「定期清掃」を想定した実習を行う。実習後の振り返り時間を設けるなど、実践的できめ細かな運営が行われている。実技講座においては、チーム編成を行うことで連帯感と協調性を養うこと、表面的な清掃器具の使用法にとどまらず、なぜその方法が有効なのか、受講者が納得できるよう留意しながら研修が進められている。

中区仕事チャレンジ講座の概要

項目	内容	時間数
生活講座	挨拶、自己紹介、一日の行動予定表の作成 等	3時間×4日間 (午前・午後で選択可)
社会講座	相手との関わり方、他人の話を聞く、プロフィール・履歴書作成、模擬面接、OB体験談 等	3時間×9日間 (午前・午後で選択可)
実技講座	掃き・拭き・洗浄作業、ポリッシャー操、ワックス塗布作業、ガラス・トイレ清掃 等	6時間×5日間 3時間×5日間 (実習)
その他	オリエンテーション、レクリエーション	3時間×3日間

ウ 講座の成果と展望

「仕事チャレンジ講座」は、生活保護受給者の就労意欲を喚起することを目的として実施している。一度、生活のリズムを崩してしまうと体力と意欲の低下を引き起こしやすいため、この講座を通じて自分自身の身体の状態を確認し、生活習慣や自立意欲の回復を図るという意味も持っている。ケースワーカーもその観点からアセスメントを行い、受講候補者の絞り込みをしている。

講座開設以来の受講者・修了者数は下表のとおりとなっており、平成26年7月時点で総計210名が修了している。修了後は、本人の希望等を勘案し、中区の就労支援専門員の支援や「ジョブスポット中」

の利用、無料職業紹介事業を利用するなどして就労活動に取り組むことになる。ビルメンテナンス協会加入会社での採用実績もある。

修了者全員が就労することは難しいが、「卒業生」でOB会を結成し、年2回総会を開催しており、各々50名程度の参加者がある。また、身に

つけた清掃技術を活用して、町内清掃等のボランティア活動に取り組む卒業生もいる。

今後とも、この講座から毎年、70～80名程度の修了者が見込まれることから、就労（出口）対策が課題となりつつある。

(単位:人)

支援実績	受講者数	修了者数	就労者数
23年度	53	48	29
24年度	90	77	51
25年度	82	70	46
平成26年 (4～7月)	17	15	支援中

II. 豊中市の取組

1. 豊中市の地域特性

豊中市は、大阪市の北部に隣接し、大阪都心と15キロ圏内で公共交通網や幹線道路で直結していることから、ベッドタウンとして発展してきた。市域面積の7割以上は市街地であり、日本初の大規模ニュータウンとして開発された「千里ニュータウン」は、同市内の北東部に在る。全世帯のうち共同住宅の占める割合は64.7%と高水準（平成20年住宅・土地統計調査）で、昼夜間人口比率は89.2（平成22年国勢調査）となっている。なお、平成25年4月に中核市（注4）へ移行した。

注4：地方自治法に定める政令により指定を受けた都市で人口30万人以上（平成26年4月以降、20万人以上に緩和された。）が要件となる。福祉分野等における都道府県の事務権限の一部が市に移譲される。

産業別従業者数の占率では、第一次産業はゼロで、第二次産業が17.7%、第三次産業が82.3%となっており、商業・サービス業の盛んな都市である。事業所数は13,587有り、大阪市、堺市、東大阪市に次いで府内4番目に多く、また、その6割が従業者数1～4人の小規模事業所である（各データとも「平成24年経済センサスー活動調査」による）。

人口の推移は、昭和60年413千人をピークに頭打ちとなり、平成26年4月現在は399千人である。近年は、高齢化率の上昇が目立ち、平成12年14.4%から平成26年4月現在、24.0%にまで上昇している。

生活保護の保護率は長年にわたってじりじりと上昇を続けており、平成12年1.20%から平成17年には1.66%、「リーマン・ショック」（平成20年9月）を経て、平成26年4月現在は2.60%となっている。

豊中市の人口と生活保護の現状（平成26年4月1日現在）

人 口	高齢(65歳以上) 人口	生活保護受給者数 (保護率)	世帯数
	399,800 人	95,980 人 (24.0%)	

被保護世帯数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者 世帯	その他世帯
	7,383 世帯	3,667 世帯 (49.7%)	651 世帯 (8.8%)	1,909 世帯 (25.9%)

（豊中市雇用労働課資料、住民基本台帳人口）

2. 豊中市の就労支援施策について～労働担当部局主導の経緯

(1) 無料職業紹介所と一体となった就労支援事業の推進

豊中市では、平成15年8月に大阪府の補助事業として「地域就労支援センター」を開設した。開設当初は、ハローワークへのつながりを中心とする従来型の就労支援事業であったが、平成18年11月に無料職業紹介事業を開始し、ハローワークでカバーできない高齢者やひきこもり等の就労困難者等にも支援の範囲を拡げていった。「地域就労支援センター」の12名の相談支援員は、「寄り添い型」の就労支援を行うため、相談者ごとの担当制を採っている。自力での就職活動が難しい相談者に対しても、本人の状況や意思を十分に確認の上、就職支援プランを作成する。コーディネーターとしてのきめ細かな就労支援が評価され、下表のとおり、平成23年度以降、「地域就労支援センター」への相談者数は急増している。また、ハローワークと無料職業紹介所を介した全体の就職者数は、近年では年300人を超える実績を挙げている。

「地域就労支援センター」における相談者(件)数の推移

	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度
全体の相談件数	769	1,478	1,892	1,803	2,055	3,246	3,434	6,555
全体の相談者数	246	445	514	469	631	892	1,033	897
新規相談者数	185	349	334	336	506	666	819	*512
過年度からの相談者数	61	96	180	133	125	226	214	385
全体の就職者数	111	172	185	154	185	368	386	301

(*平成25年度から新規相談者数のカウント方法を変更した。従来の方法による場合は813人)

(単位: 件、人)

一方、無料職業紹介事業では、4名の就労支援員(「企業開拓員」)を中心に人材の紹介、合同面接会・企業説明会、及び職場体験実習・見学会の開催等を通じ地域企業に対するマッチングを推進している。就労支援員は、キャリアコンサルタント、人材事業会社、及び障害者雇用担当等、多彩な業務経験を有しており、人材の紹介については独自に市内外にアプローチを行い、約3,000社に上る企業情報を収集している。それらの企業によって登録された約800カ所の事業所から、次ページ表のとおり、近年では年間600~700件の求人件数、2,000人前後の新規求人数を獲得している。

企業との合同面接会・説明会については、「障害者」「若者」「介護」「清掃」「ものづくり」等の分野別、あるいは1社からのミニ面接会等、多様な切り口で開催している。また、企業と求職者が入社前にお互いを見極める職場体験実習・見学会等を行うなど、様々な形でマッチングを試みている。個々の相談者の生活状況に応じた求職条件への調整やハローワークには持ち込めない条件の求人獲得等を積極的に行った結果、年間180~190件の就職件数が成果として挙がるようになった。

このように豊中市では、労働担当部局が相談の入口である「地域就労支援センター」と就労出口となる無料職業紹介所を一体的に統合して運営している。

多様な出口を設けることで、入口を幅広く構えることが可能となっている。

「無料職業紹介所」求人・紹介件数の推移(合同面接会を含む)

	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度
求人企業数(社)	53	173	153	281	343	445	422	358
求人件数(件)	92	337	262	536	705	793	684	613
新規求人数(人)	169	843	603	1,335	1,794	2,249	1,966	1,923
紹介件数(件)	37	137	94	733	1,383	1,145	886	488
就職件数(件)	27	46	29	94	186	180	192	179

(2) 就労支援事業からの展開

雇用労働課では、就労までの距離の遠い相談者に対してもプログラムを開発してきた。就労準備に欠かせない生活習慣や環境づくり、健康づくりを支援する事業を外部の民間機関等と共に企画した上で委託運営を行っている。

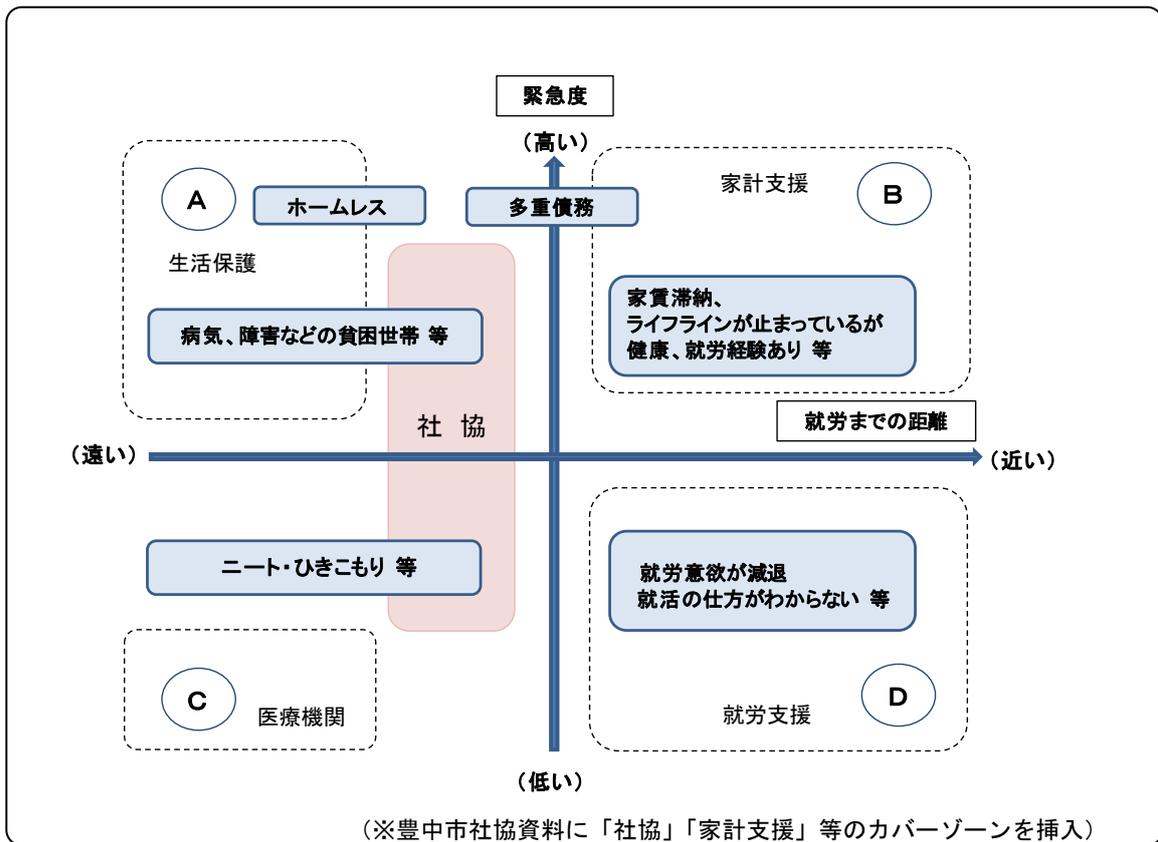
例えば、「居場所生活再生支援」「花とみどりの育成管理体験」「農業ボランティア等就労体験」「障害者授産施設等連携就業体験」等の意欲喚起事業が、NPO法人等に委託の上、運営されている。その他にも調理補助、パソコン習得、清掃の実習体験、農業・園芸実習等、多様な就労準備支援事業が運営されており、地域資源との連携が進んでいる。

豊中市は、無料職業紹介事業を通じて地域企業と直接の接点・窓口を持つことから、さらに発展させて人材の採用・育成、障害者の雇用・定着支援、及び助成金の導入相談等の形で経営者を応援している。このような事業展開の中で、商工会議所をはじめ地域企業との信頼関係が確立され、地域資源の開発推進上の大きな財産となっている。相談者が病気や障害と付き合いながらも仕事に就き、仕事の続けられる環境づくりが進んでいる。

そして、市の労働担当部局を中心に支援対象者の範囲を拡げる中で福祉事務所、豊中市社会福祉協議会、及び若者サポートステーションなどの福祉部門との連携が築き上げられている。

(3) 豊中市社会福祉協議会との協働

相談事業における生活困窮者については、次ページ図のとおり分類することができる。豊中市においては、就労までの距離が近い「B」「D」ゾーンの相談者に対しては、主に市行政がカバーしている。一方、就労までの距離が遠い「A」「C」ゾーンの相談者は、主に「社会福祉法人 豊中市社会福祉協議会」（以下「豊中市社協」）がカバーする領域と位置づけている。アセスメントを行う中で、相談者の支援担当者を相互に変更するなど、補完し合いながら密接な連携を取っている。



- 「A」ゾーン：生活保護の受給対象領域と重なるが、就労支援も必要であり、月額2～3万円だけでも得られるような形で社会参加を促すことが重要である。
- 「B」ゾーン：就業能力は備えているものの、病気やリストラ、借金問題等により一時的に困窮しているようなケースである。自立に向けては「就労支援」と同時に「家計支援」が必要になる。
- 「C」ゾーン：生活習慣支援が必要なタイプであり、居場所づくりと同時に社会関係づくりを目指す領域である。ケースによっては、医療機関のサポートが必要となる。
- 「D」ゾーン：就労支援が最も有効となる領域である。

3. 豊中市社協の地域福祉活動について

(1) 地域福祉活動の沿革とその状況

平成16年度から大阪府では、コミュニティソーシャルワーカー（以下「CSW」）（注5）を中学校区等の単位で配置し、地域における見守り・発見・相談・つなぎ機能の強化を図る事業を市町村と共に進めた。

注5：地域住民等からの相談に応じ、専門的な福祉課題の解決に向けた取組や住民活動の調整を行うと共に、行政の施策立案に向けた提言（地域住民主体の見守り・支え合い体制の構築など公民協働で福祉課題の解決を図るための提言）等を行う地域福祉のコーディネーターの役割を担う者（「市町村におけるCSWの配置事業に関する新ガイドライン」平成23年3月、大阪府福祉部地域福祉推進室地域福祉課）。

これと連動して豊中市では、豊中市社協に所属するCSWの7圏域への配置と「福祉なんでも相談窓口」の38小学校区への設置を開始した。本事業の推進により大阪府におけるCSWの配置数は159名（平成21年度末現在、前出「新ガイドライン」）となり、うち豊中市には、現在14名が配置されている。

豊中市社協による地域福祉活動は、内部組織として小学校区単位に結成された住民の自主的なボランティア組織である「校区福祉委員会」を中心として推し進められている。その活動は下表のとおり、「小地域福祉ネットワーク活動」や「福祉なんでも相談窓口」の開設等、広範囲にわたっている。

校区福祉委員会の構成と活動

構成	住民団体	自治会・婦人会・農協・子ども会・商店会等
	福祉団体	民生・児童委員、保護司会、赤十字奉仕団、ボランティアグループ等
	当事者団体	老人クラブ・ひとり暮らしの老人の会、障害者団体等
	関係団体	公民分館、青少年健全育成会、防犯協議会、消防団、PTA等
活動	小地域福祉ネットワーク活動	見守り・声かけ活動 : ひとり暮らしや高齢者夫婦等を対象
		ふれあい給食サービス : ひとり暮らしの高齢者等を対象
		ふれあいサロン : なかまづくり・健康増進、いきがいづくりの場
		ミニディサービス : 虚弱高齢者を対象に手作りミニディサービス
		子育てサロン : 子育て中の親の出会いの場・学習・交流
		ボランティアの育成・登録 : ボランティアの募集・研修等
	福祉なんでも相談窓口	概ね週1回(2時間程度)、共同施設で相談の受付
	老人福祉活動	敬老の集い、ゲートボール大会等の行事、ひとり暮らしの老人の会支援等
	青少年福祉活動	芋掘り、親子オリエンテーリング、もちつき大会、学校での体験学習援助等
	保健福祉活動	献血運動・健康講座・生活習慣病検診等
その他	福祉講座、広報誌発行、福祉まつり、美化運動、防犯パトロール等	

(※各地域の実情に応じて構成や活動の内容は異なる。)

(2) 地域福祉コーディネーターとしてのCSW

豊中市社協が、地域ネットワークづくりに積極的に取り組み、CSWが地域福祉のコーディネーターとしての役割を果たすに伴い、CSWの受け付ける相談件数は下表のとおり、急増している。

CSWと福祉なんでも相談窓口への相談件数推移

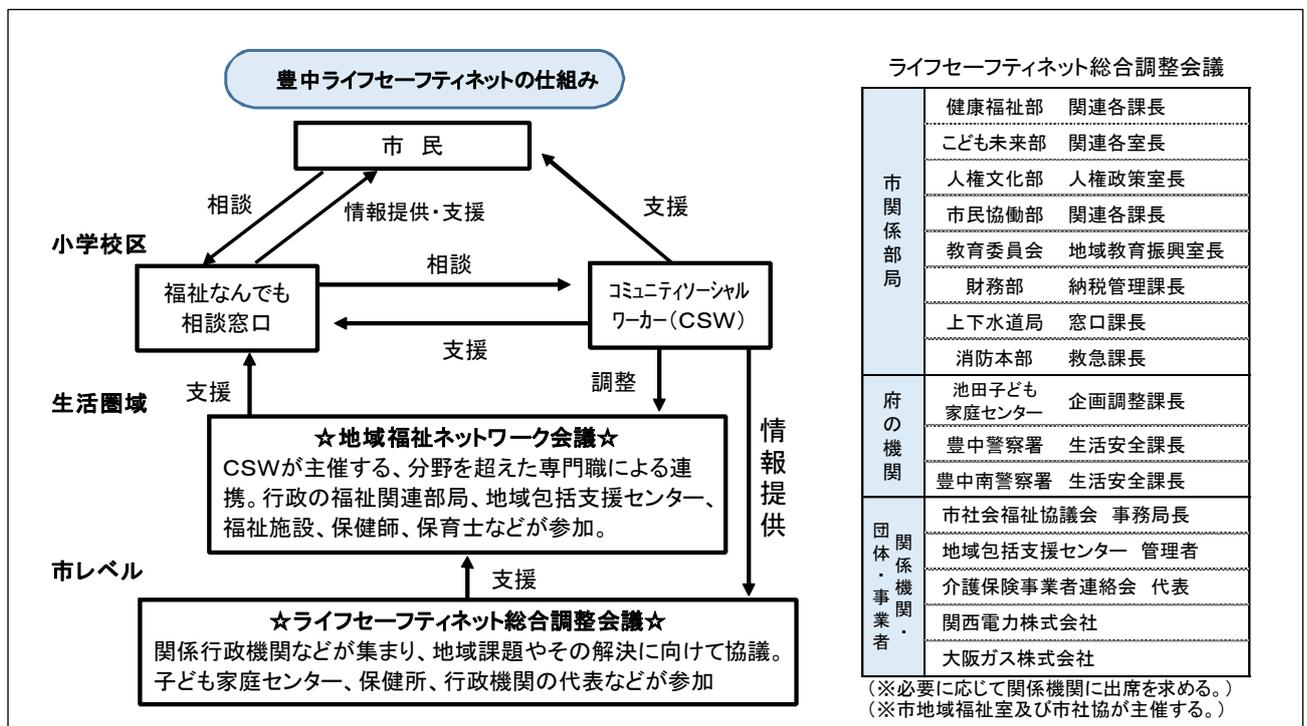
	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度
CSW相談件数	282	411	548	929	900	868	947	963
CSW延べ相談件数	739	1,315	1,449	3,145	3,125	3,781	3,671	4,086
CSW配置人数(人)	7	7	9	14	14	14	14	14
福祉なんでも相談*件数	286	454	526	457	486	376	400	403

(*福祉なんでも相談窓口の相談員は、日ごろから地域福祉活動に協力している民生・児童委員や校区福祉委員等で、市が指定する研修の修了者である。)

受け付けた相談事案の解決に当たっては下図のとおり、「地域福祉ネットワーク会議」あるいは「ライフセーフティネット総合調整会議」が組織的にバックアップする体制となっている。このため、地域における課題を未解決のまま滞留させないどころか、個々の課題の解決策を地域支援の仕組みづくりにまで発展させ実現している。個別の相談事案から発案された各種のプロジェクトや交流会等が、右表のとおり、実施へと展開されている。

プロジェクト	福祉ゴミ処理
	徘徊SOSメール
	豊中びーのびーの 等
各種交流会の開催	広汎性発達障害者の家族
	高次脳機能障害者家族
	男性家族介護者
	若い家族介護者 等

CSWが課題「解決力」を持つことで、住民が見守り活動等を通じて課題「発見力」を発揮できるという好循環が生まれている。豊中市社協が主催する地域ボランティア研修会では、「ひきこもりへのアウトリーチ話法」や「ゴミ屋敷対応ロールプレイング」まで採り入れているとのことである。現在、全市で総数8,000人（推定）が、見守り等のボランティア活動をしている。小学校区で活動する地域の福祉資源とCSWの密接な連携・協働体制が、既存の福祉サービスでは対応が困難だった制度の狭間に在る事案の解決に大きな力を発揮している。



(3) 「豊中びーのびーの」プロジェクトについて

ア プロジェクトの経緯

平成20年度以降、広汎性発達障害と診断される子どもの例が増え、学校との関係や卒業後の就労問題についての相談が窓口寄せられた。この相談事案の解決

に向け、障害者の家族交流会を年2回開催するうちに、発達障害者のための居場所づくりや支援者養成研修の必要性が採り上げられた。この課題解決のため、平成23年、豊中市社協は、厚生労働省の緊急雇用創出基金の一環として豊中市より委託を受け、「豊中びーのびーの」プロジェクトに着手した。このプロジェクトにより、発達障害・ひきこもり等で就職への一歩を踏み出せない人を対象とした昼間の居場所づくり、及びその支援者の養成を目指している。

イ「びーのびーの」の運営と実績

現在、「びーのびーの」は、あんしん生活事業として旧デイサービスセンターの施設を活用し、2名の職員（嘱託）の下で運営されている。プロジェクトへの希望者は登録を行い、日替わりのプログラムに参加希望を事前提出の上、自主的に施設フロアに集まってくる。手芸品の手作りやパソコン作業、及び屋上菜園での簡単な農作業等、各々2時間ではあるが、個人の自由な発想が暖かく尊重され、豊かでゆったりとした時が流れている。

平成26年5月現在、54名が登録され各プログラムには各々15名前後の参加者がある。また、参加者には500円が活動費として支払われているが、活動費の原資はプログラム活動で手作りした商品や収穫野菜等の販売代金で賄われている。

《登録者の状況（平成26年5月現在）》

- ・登録者数 : 54名
(男性39名 女性15名)
- 10代) 5名 20代) 20名
- 30代) 15名 40代) 8名
- 50代) 6名



(「びーのびーの」施設の様子)

ウ 今後の展望

地域の事業者からは新聞配達やタウン誌配布、稲刈り・筍掘り等の農作業ほか、短時間の仕事や繁忙期の仕事が提供されている。就労体験を通じた社会関係づくりから一般就労に向けて、登録者に対する段階的な就労準備支援が進められているが、今後とも、地域における事業協力者を開拓・確保することが課題となっている。

平成23年のプロジェクト開始以降、就労等の形で既に18名が「卒業」しているが、それらの「卒業生」が「OB会」として定期的に顔を合わせ近況報告しながら、仲間との交流を続けている。卒業体験の欠けている彼らにとって、「卒業生」としての交流は貴重なものである。また、「親の会」を設けて交流の場をつくと共に、家族・関係者を対象にした発達障害者等の支援者養成研修を行い理解の輪を広げている。

このような居場所づくりは、現代の街や地域における助け合い等、地縁が薄くなり「無縁社会」とまでいわれる時代にあって、新しい形での縁を作り出そうという「創縁社会」との考えに基づくものである。豊中市社協が自ら取り組み、作り出した新しい空間といえる。

Ⅲ. 佐賀市の取組

1. 佐賀市の地域特性

佐賀市は、江戸時代から佐賀藩の城下町として栄え、現在も県庁所在地として県内最大の都市である。平成17年の1市3町1村による合併で新佐賀市となり、さらに平成19年に新たに3町と合併した結果、市域面積は、旧佐賀市の4倍となった。市域は南北に長くなり、北は福岡市に隣接、南は有明海に面している。土地利用の状況では、山林42%、田26%、宅地11%、畑3%（「第一次佐賀市総合計画」（平成23年度後期基本計画））となっており、北部の森林、平野部の田園、南部は海苔の養殖で有名な有明海と豊かな自然に恵まれた都市である。

産業別従業者数の占率は、第一次産業0.8%、第二次産業17.4%、及び第三次産業81.8%（「平成24年経済センサスー活動調査」）で、昼夜間人口比率は107.4（平成22年国勢調査）と県庁所在地という要因もあり、高水準になっている。

人口は、合併のあった平成19年に240千人（国勢調査に基づく推計人口）だったが、緩やかな減少が続いており、平成26年3月末現在235千人である。

生活保護の状況は、リーマンショック（平成20年9月）以降の景気低迷の中、悪化しており、被保護世帯数で見ると、平成20年度末時点の1,539世帯から平成26年3月末現在、2,219世帯と4割以上増えている。

佐賀市の人口と生活保護の現状(平成26年3月31日現在)

人口	高齢(65歳以上)人口	生活保護受給者数(保護率)	世帯数
235,469人	58,067人 (24.7%)	2,801人 (1.19%)	95,466世帯

被保護世帯数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他世帯
2,219世帯	1,138世帯 (51.3%)	98世帯 (4.4%)	790世帯 (35.6%)	193世帯 (8.7%)

【平成20年度末の被保護世帯状況】

被保護世帯数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他世帯
1,539世帯	793世帯 (51.5%)	63世帯 (4.1%)	622世帯 (40.4%)	61世帯 (4.0%)

(佐賀市保健福祉部資料、住民基本台帳人口)

2. 佐賀市の福祉分野における就労支援の取組

佐賀市保健福祉部では、平成24年8月、生活保護、児童扶養手当受給者等の就労支援強化を図るため、市役所庁舎内にハローワーク佐賀と共同で「福祉・就労支援コーナー」（愛称：えびすワークさがし）を設置した。福祉・就労支援室を新設し、庁舎内に常駐する就職支援ナビゲーター2名（ハローワーク）と一体となった就労

支援に取り組んでいる。

この福祉・就労支援事業の実績は右表のとおりで、生活福祉課（就労相談員）とハローワークの連携が一段と強化され、効果的な支援が可能となっている。

えびすワークさがし就労支援実績

	平成24年度 (8月～年度末)	平成25年度
新規相談件数	477	285
延べ相談件数	1,820	2,440
就職者数	305	352
生活保護受給者	119	190

(単位:件数、人)

3. 佐賀市における不登校等対策の取組

佐賀市では、平成7年1月に不登校対応の拠点として適応指導教室「くすの実」を設置し、小集団での相談・指導を行うなど、NPO法人等との連携の下、以下のようなきめ細かな取組を行ってきた。

(1) スクールカウンセラー活用事業

スクールカウンセラーを小中学校に配置し、児童生徒へのカウンセリングを通じた援助、いじめ・不登校その他問題行動のある児童生徒への指導、教育相談等に関する教職員への研修・指導助言を行っている。

(単位:人)

	平成 24 年度	平成 25 年度
カウンセリングを受けた児童生徒数	1,651	1,738
カウンセリングを受けた保護者数	1,204	1,144
指導助言を受けた教職員数	1,632	1,418
その他	84	105
合計	4,571	4,405

(2) 不登校対策事業

サポート相談員を不登校児童生徒の家庭に直接派遣し、生活指導等を行い学校復帰への意欲を高めている。

	平成 24 年度	平成 25 年度
訪問を受けた児童生徒数 (人)	184	136
改善した児童生徒数 (人) ※	140	85
訪問回数 (家庭)	2,724 回	3,199 回

(※「改善」とは、問題が解決した児童生徒数、好転した児童生徒数の合算。)

また、適応指導教室「くすの実」においては、指導員が不登校児童生徒の学校復帰を目指した学習、生活の指導・支援を行っている。

(単位:人)

		平成 24 年度	平成 25 年度
入級者数		43	63
卒級者数		13	18
卒級者内数	高校進学	11	15
	就職	1	2
	未定	1	1

(3) 学校問題解決サポート事業

関係機関や専門的分野との連携をとり、学校だけでなく教育委員会全体で対応する体制を整え、総合的・効果的な問題解決を行うと共に、通常の危機管理として問題に対応する能力の向上を図っている。

(平成 25 年度実績)

校 種	要請校数	サポート件数	解決件数
小学校	5 校	15 件	14 件
中学校	10 校	39 件	38 件

(4) 不登校児童生徒支援事業

学習支援員が、学校内において不登校傾向のある児童生徒の悩みの相談や個別学習の支援を行った。

	平成 24 年度 (21 校)	平成 25 年度 (22 校)
対象児童生徒数 (人)	297	284
改善した児童生徒数 (人)	289	234
別室での対応回数	12, 373 回	13, 498 回

さらに、ICTを活用した学習支援として、インターネット環境を利用し、不登校児童生徒の家庭学習の場を設定すると共に、訪問支援員の派遣指導により、児童生徒の生活環境の改善を図っている。

IV. 釧路市の取組

1. 釧路市の地域特性

釧路市は、北海道東部、太平洋に面した、札幌、旭川、函館に次ぐ、道内第4位の都市である。港湾都市でありながら、背後に阿寒と釧路湿原の広大な自然が広がっており、港町の雰囲気と豊かな自然への入り口という二つの面を合わせ持っている。

かつては、炭鉱、水産、紙パルプといった基幹産業を擁し、北海道最大の穀物輸出入港を抱える道東最大の都市として栄えてきた。しかしながら、炭鉱の閉山や水産、製紙業の不振による主要企業の撤退が相次いだことから、その人口は昭和56年の23万人をピークに減少に転じた。その後も地場産業の停滞が続き、有効求人倍率は、平成13年からほぼ10年間、0.5倍を下回った。人口も減少が続き、平成14年に20万人を割り込み、26年3月末現在、17.8万人となっている。産業従業者数においても、平成21年7月時点の78,045人から24年2月現在71,190人（「平成21、24年経済センサスー活動調査（公務を除く）」）とわずか2年半余りの間に1割弱の減少をみせている。

このような地場産業の停滞に伴い、生活保護の保護率は平成10年度（平均）の2.54%から20年度（平均）に4.61%へと増加し、26年4月現在では、5.46%と高水準にある。中でも平成20年度以降の被保護世帯数の内訳をみると、稼働世帯（注6）とされる「その他世帯」において受給者数の増加が目立っている。

注6：高齢者、母子、傷病・障害者に属さない「その他世帯」は、年齢、生活状況、健康面からの制約が少ないため、本来、就労等で収入を得ることのできる稼働世帯とみなされている。

釧路市の人口と生活保護の現状（平成26年3月31日現在）

人口	高齢(65歳以上) 人口	生活保護受給者数 (保護率)	世帯数
	178,888人	50,285人 (28.1%)	

被保護世帯数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者 世帯	その他世帯
6,621世帯	2,838世帯 (42.9%)	753世帯 (11.4%)	1,864世帯 (28.1%)	1,166世帯 (17.6%)

【平成20年度の保護世帯状況（年度平均）】

被保護世帯数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者 世帯	その他世帯
5,581世帯	2,063世帯 (37.0%)	907世帯 (16.2%)	2,074世帯 (37.2%)	537世帯 (9.6%)

（釧路市福祉部資料、住民基本台帳人口）

2. 釧路市の自立支援プログラムについて

釧路市は、平成16年度から17年度にかけて、増加する生活保護受給者への対応策として、「生活保護受給母子世帯 自立支援モデル事業」を実施した。当事業において、母親26名を対象にヘルパーと同行の就業体験を実施したところ、最終的にうち16名がヘルパー資格を取得、12名が就業という好結果が得られた。

この事業の成功を踏まえ、以降、「福祉部 生活福祉事務所」が中心となり『生活保護受給者は地域の力！』をキャッチフレーズとして生活保護受給者の自立支援プログラムの開発に積極的に取り組んできた。

(1) 自立支援プログラムの開発・実施

「福祉部 生活福祉事務所」では、厳しい雇用情勢を背景として、生活保護受給者向けの自立支援プログラムの開発に当たり、一般就労への支援のみならず中間的就労にも積極的に取り組んでいる。「自尊感情の回復」と「社会的なつながりの回復」を基本理念とし、受給者の状態に合わせて「日常生活自立」「社会生活自立」「就労自立」という3つの段階で支援する体制を構築した。その結果として、平成25年度の実績では、全24のプログラムが20カ所の事業所に委託の上、運営されている。プログラムの内容は、次ページ表のとおり、①「就労支援」②「就業体験的ボランティア」③「日常生活意欲向上支援」④「就業体験」⑤「その他」の5つで構成されている。例えば「就業体験的ボランティア」には、「動物園環境整備」といったユニークな事業も用意されている。これらの多くは、ケースワーカーからの情報等に基づき生活支援員や自立支援企画担当兼務者が開発したものである。

プログラムへの参加は、ケースワーカーが家庭訪問等を通じて受給者に参加を打診する。受給者の自主性を第一に尊重するため、事業所見学や自立生活支援員のサポート等を交えながら丁寧に意思確認を行っている。また、全受給者宛、案内通知書を郵送し、プログラム情報の周知を徹底している。このような推進の結果、平成25年度のプログラム総参加者実数は1,073人となっている。

平成25年度 生活保護受給者自立支援プログラム参加者合計 (単位:人)

	個別プログラム名	委託先	場所・内容等	就労者数	自立者数	参加者 実数	延べ 参加者数
① 就労支援 プログラム	生活保護受給者等 就労自立促進事業	ハローワークしる	ハローワークに配置された当該事業のコーディネーター、ナビゲーターとの連携により、被保護者に対する効果的な就労支援を行う。	156	51	180	(180)
	職業訓練教育機関等 活用プログラム (母子世帯対象)	釧路高等技術専門学院ほか	被保護母子世帯の就労機会拡大、増収及び就職活動への意欲喚起の一環として関係機関が実施する資格取得講座等への参加を促進し、自立助長を図る。	0	0	0	0
	就労支援員による 就労支援事業	就労支援員	独自に就労支援員(嘱託職員/職安OB)を配置し、日常的にケースワーカーとの連携を図りながら、きめ細かい就労支援を行う。	194	63	282	(282)
	生業扶助による 資格取得プログラム		被保護者の就労機会の拡大や転職増収を図るための資格取得を支援し、もって世帯の自立助長を図る。	13	8	21	(21)
	民間職業紹介活用 プログラム	民間職業紹介事業	就労阻害要因のない単身者等で、就労意欲がありながらも適職を得られない者に対して、民間の職業紹介業者を活用して支援する。	9	9	15	(15)
	就労移行型 インターン シップ事業	釧路臨港埠頭運輸㈱	民間企業が行う水耕栽培事業に参加し、基本的な一般就労に向けた作業体験し、勤労習慣の回復を支援する。	4	1	43	(43)
		㈱ビケンワーク	産廃処理などの軽作業のボランティア就労体験を経た者を対象として、民間企業と協力しながら一般的な就労に向けた作業を体験し、勤労習慣の回復を支援する。	1	0	13	(13)
		㈱KCMコーポレーション	民間企業と協力しながら、参加者をボランティアから一般的な就労まで段階的・継続的に支援する。	4	1	5	(5)
		(社団)釧路社会的企業 創造協議会	整網作業を通して、基本的な一般就労に向けた作業体験し、地域の担い手、技術習得及び勤労習慣の回復を支援する。	14	0	15	(15)
	就 労 支 援 参 加 者 計				395	133	574
② 就業体験 的ボラン ティアプ ログラム	公園管理ボランティア 体験事業	(財団)釧路市公園緑化協会	中高齢者や引きこもり等で、未就労期間が長期である等の事情により就労意欲に欠ける者等を対象に、ボランティアとして「公園管理業務」を体験することにより、社会参加と就労意欲の形成を促す。			46	424
	動物園環境整備 ボランティア体験事業	NPO法人釧路市 動物園協会	中高齢者や引きこもり等で、未就労期間が長期である等の事情により就労意欲に欠ける者等を対象に、ボランティアとして「動物園環境整備」を体験することにより、社会参加と就労意欲の形成を促す。			24	520
	障がい者作業所等 ボランティア体験事業	NPO法人おおぞら ネットワーク	「障がい者作業所」や「グループホーム」のボランティアを通じて社会参加と就労意欲の形成を促す。			5	198
	介護施設における ボランティア体験事業	認知症対応型グループ ホーム「はまなすの家」	「認知症対応型グループホーム」において、入所者の話し相手等のボランティアを体験し、社会参加意欲の形成を促す。			2	69
		地域福祉事業所 デイサービス わたすげ	「地域福祉事業所」デイサービスにおいて、利用者の話し相手等のボランティアを体験し、社会参加意欲の形成を促す。			18	573
		介護老人保健施設 ケアコートひまわり	「介護老人保健施設」において、入所者の話し相手等のボランティアを体験し、社会参加意欲の形成を促す。			9	294
		有料老人ホーム はまなす芦野館	「有料老人ホーム」において、デイケア利用者の話し相手等のボランティアを体験し、社会参加意欲の形成を促す。			9	34
	病院ボランティア 体験事業	星が浦病院	入院患者の話し相手など病院ボランティアとしての活動を体験し、社会参加意欲の形成を促す。			5	120
		釧路孝仁会記念病院	外来案内など病院ボランティアとしての活動を体験し、社会参加意欲の形成を促す。			8	274
		釧路脳神経外科	デイケア利用者の話し相手など病院ボランティアとしての活動を体験し、社会参加意欲の形成を促す。			2	21
スポーツ施設整備 ボランティア体験事業	(財団)釧路市スポーツ 振興財団	当市のスケート施設に係る準備作業及び運営整備を体験することにより社会参加と就労意欲の形成を促す。			15	592	
参 加 者 計						143	3,119

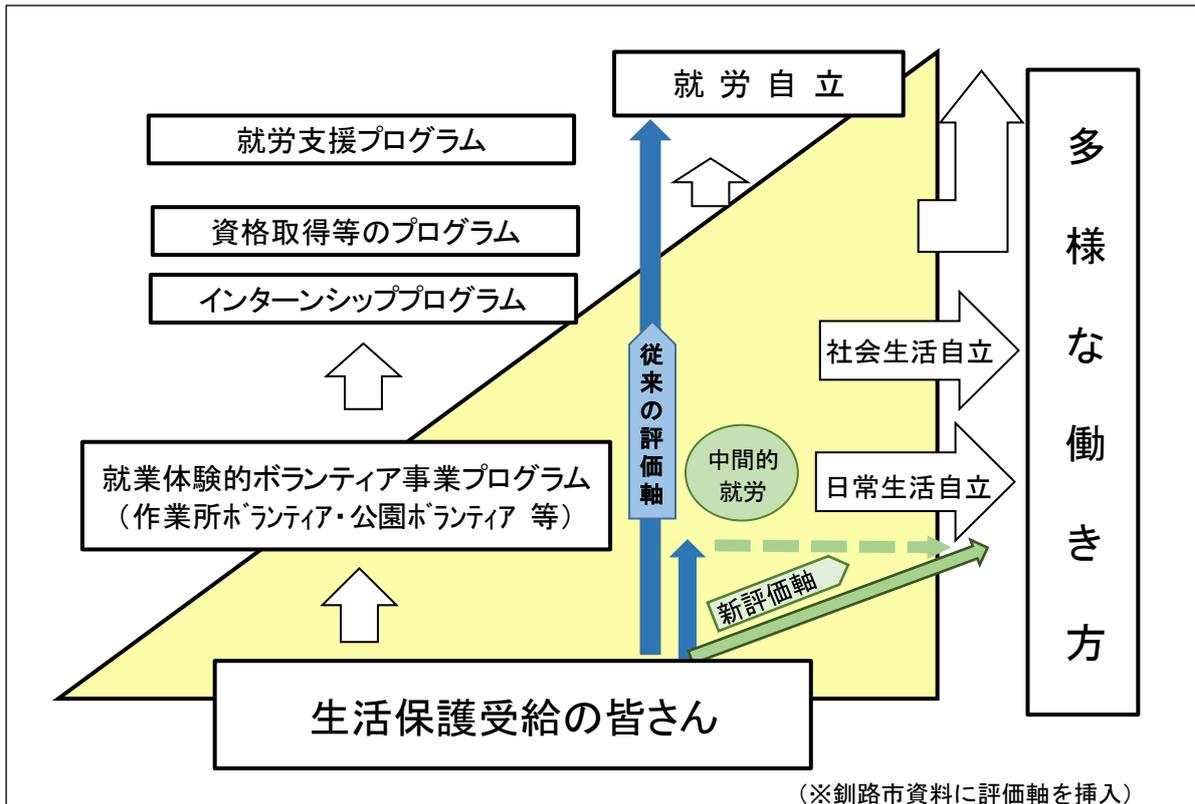
上 支 援 欲 常 P 向 生	③ 地域ネットワークサロンにお ける意欲向上事業	NPO法人地域生活支援 ネットワークサロン 「えぶろんおばさんの店」	日常生活の中で孤立しがちな母子世帯等を対象に、NPO法人の協 力により、「親子サロン」「親子料理教室」「就職準備講習会」などへ の参加を働きかけ、他の母子家庭との交流を図り、日常生活への意 欲向上を促す。	14	440
参 加 者 計				14	440
④ 就 業 体 験 プ ロ グ ラ ム	知的障がい者授産施設 における作業体験事業	NPO法人くしろ・ びーぶる	様々な事情で就労に不安を感じている被保護者(稼働年齢層)を対 象に、知的障がい者授産施設での就業体験を通して就労に対する意 識啓発と自信の回復を図り、以って自立を支援する。	20	599
	精神障がい者授産施設 における作業体験事業	社会福祉法人釧路 恵愛協会「いずみの里」	様々な事情で就労に不安を感じている被保護者(稼働年齢層)を対 象に、精神障がい者授産施設での就業体験を通して就労に対する意 識啓発と自信の回復を図り、以って自立を支援する。	9	265
	農園における 農作業体験事業	NPO法人地域生活支援 ネットワークサロン 株阿寒町観光振興公社	様々な事情で就労に不安を感じている被保護者(稼働年齢層)を対 象に、農園での農作業の体験を通して就労に対する意識啓発と自信 の回復を図り、以って自立を支援する。	1	2
20			456		
参 加 者 計				50	1,322
⑤ そ の 他 の プ ロ グ ラ ム	多重債務者自立支援 プログラム	法テラス釧路、クレサラ 被害者の会「はまなすの会」	多重債務を抱える被保護者の最低生活を維持し、自立助長を図るた めには、債務整理が重要なポイントとなることから、関係団体との連 携により、債務整理を促進する。	8	8
	DV被害者自立支援 プログラム	釧路市こども支援課、 駆け込みシェルター釧路ほか	DV被害者の安全確保と自立助長のため、関係機関との連携により 適切な保護の実施と効果的な自立支援を行う。	4	4
	短期託児支援 プログラム	釧路市保育課、 市内託児所、幼稚園	各種自立支援プログラムへの参加に当たり、託児が阻害要因となる 母子世帯に対して、一定期間託児を支援する。	0	0
	成年後見制度活用 プログラム	社会福祉会、家庭裁判所、 司法書士会	認知症高齢者や知的、精神障がい者の権利擁護を目的に、成年後 見制度の活用を支援する。	13	13
	精神保健福祉支援 プログラム	地域生活支援センター ハート釧路	精神障がい、または精神疾患(認知症及び知的障がい者含む)を持 つ可能性のある者に精神保健福祉士が関わることで意欲喚起と社会 的自立を支援する。	74	596
	ボランティアリーダ 育成事業	各ボランティア受入事業所	委託事業参加者の中から、稼働年齢層にあり求職活動を実施してい る者で、体験発表や事務所と福祉事務所の連絡係とすることで意欲 喚起と社会的自立を支援する。	26	254
	高校進学支援 プログラム		中学3年生を持つ親に対して、子供の高校進学に対する動機付けを 行い、親子の進学意識を高めると共に、入学までの各種支援を行い、 子供の社会的自立を支援する。	146	146
	高校進学希望者学習支援 プログラム	NPO法人 地域生活支援 ネットワークサロン	被保護世帯に属する中学1～3年生で、高校進学を希望する生徒に 対して高校入試に向けた学習を支援するとともに、同世代の交流を図 り、もって当該世帯及び子の社会的自立の助長を図る。	21	563
参 加 者 計				292	1,584
総計 プログラム数24		委託事業者数20カ所	総参加者実数 1,073人 (延べ参加者数7,039人)		

(※就労支援プログラムについては、参加者実数を延べ参加者数とする。(釧路市福祉部資料))

(2) 中間的就労の取組

釧路市では、自立支援プログラムを推進する中で、生活保護を受給しながら自立を
図る新たな自立観を見出した。そして、ボランティア作業を通じて社会の中で自らの
居場所を獲得し自立する中間的就労(半労働・半福祉)という、新たな考え方を提起
するに至った。

これまでの生活保護行政では、稼働収入が最低生活費を上回った場合が自立(=生
活保護廃止)と考えられてきた。したがって、次ページ図のように就労自立という一
元的な目標までの道のりを測る一次元の評価が行われてきた。これに対して釧路市が
取り組む中間的就労(半労働・半福祉)の考え方は、就労自立までの道のりに、日常
生活、社会生活における自立を新たな目標として加え、多様な働き方を前提とした二
次元の評価を行うものである。



- 日常生活自立 : 自分自身の身体や精神の健康を回復・維持し、自分で健康・生活管理を行うなど、日常生活において自立していること
- 社会生活自立 : 社会的なつながりを回復・維持するなど、社会生活における自立のこと
- 就労自立 : 就労による経済的な自立

(3) 中間的就労のプログラム運営事例

ア 平成 26 年度における運営事例

釧路市の自立支援プログラムの多くは、当初、地元のNPO法人や医療・福祉法人等が受給者をボランティアとして受け入れる形でスタートした。しかし、生活福祉事務所の自立生活支援員やケースワーカーが協働を続けるに伴い、受入先においてもCSR(注7)効果や従業員に対する好影響等、支援する側のメリットを見出せるようになった。この結果、協力事業者も増えて、現在では、財団法人やインターンシップ事業を受け入れる民間企業も現れている。生活福祉事務所では、引き続き自立を支援しながら地域の課題を解決する、発展的なモデルの構築に取り組んでいる。

注7: 「Corporate Social Responsibility」の略、企業の社会的責任。

平成 26 年度の主要なプログラムの開催頻度や開催時間等の具体的な運営状況は、次ページ表のとおりである。

自立支援プログラム参加者合計(平成26年4～8月) (単位：回数、人)

	個別プログラム名	委託先	開催 頻度	開催 回数	参加者 実数	延べ 参加者数	開催時間 (目安)	
就 労 支 援 プ ロ グ ラ ム	就労移行型 インターン シップ事業	釧路臨港埠頭運輸(株)	週5日	107	34	1,381	9:00～16:30	
		(株)ビケンワーク	週3日	61	16	929	13:00～17:00	
		(株)KCMコーポレーション	週5日	85	1	90	9:00～17:00	
		(株)鈴木商会	週5日	55	1	55	8:30～17:30	
		(社団)釧路社会的企業 創造協議会	漁網仕立て作業	週5日	71	11	471	9:00～15:00
			ふまねっと	週5日	104	3	238	9:00～15:00
就 業 体 験 プ ロ グ ラ ム	知的障がい者授産施設 における作業体験事業	NPO法人くしろ・ ぴーぶる	週3日	43	19	172	13:00～15:00	
	精神障がい者授産施設 における作業体験事業	社会福祉法人釧路 恵愛協会「いずみの里」	週3日	41	7	70	10:00～15:00	
	農園における 農作業体験事業	NPO法人地域生活支援 ネットワークサロン	週3日	53	4	80	10:00～16:00	
		(株)阿寒町観光振興公社	週3日	45	16	292	11:00～16:00	
就 業 体 験 的 ボ ラ ン テ ィ ア プ ロ グ ラ ム	動物園環境整備 ボランティア体験事業	NPO法人釧路市 動物園協会	週2日	32	20	269	11:00～13:30	
	動物園環境整備 ボランティア体験事業	NPO法人おおぞら ネットワーク	週5日	67	7	74	午前中3時間	
	公園管理ボランティア 体験事業	(財)釧路市公園緑化協会	週3日	20	49	260	13:00～15:30	
	介護施設における ボランティア体験事業	認知症対応型グループ ホーム「はまなすの家」	週2日	26	3	35	9:30～12:00	
		地域福祉事業所 デイサービス わたすげ	週6日	159	10	189	9:30～12:00	
		介護老人保健施設 ケアコートひまわり	週5日	89	8	139	9:30～13:00	
	病院ボランティア 体験事業	星が浦病院	週2日	36	1	48	1日のうち6時間	
		釧路孝仁会記念病院	週3日	59	6	127	1日のうち2時間	
		釧路脳神経外科	週2日	18	1	18	1日のうち2時間	
	スポーツ施設整備 ボランティア体験事業	(財)釧路市スポーツ 振興財団	週5日	53	15	149	9:00～11:00	
生 日 活 常	地域ネットワークサロン における意欲向上事業	NPO法人地域生活支援 ネットワークサロン 「えぶろんおばさんの店」	週4日	69	12	166	10:00～12:00	
				合計	1,293	244	5,252	—

(釧路市福祉部資料)

イ 釧路社会的企業創造協議会における運営事例

「一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会」(以下「釧路協議会」)では、「就労支援プログラム」の中で、日常生活自立、社会生活自立と地域課題の解決を同時に達成することを目標とした居場所・仕事づくりに取り組んでいる。

非雇用型の中間的就労として開発した仕事づくりの一つに、「漁網の仕立て」作業がある。このプログラムでは、手作業で漁網を仕立て、出来高と出来栄に応じて1反当たり1,000～1,500円が支払われる。平成25年度は14名の就労実績があり、26年度も現在11名が就労している。平均すると、一人当たり月額15,000円前後の収入を得ているが、さらに月額40,000円と就労者数21名の達成を目指している。

釧路協議会が仕事づくりと担い手不足という地域の課題解消を同時に達成するために創造した中間的就労である。



「漁網ロープにアバ（浮き）を取り付ける作業」

V. 名張市の取組

1. 名張市の地域特性

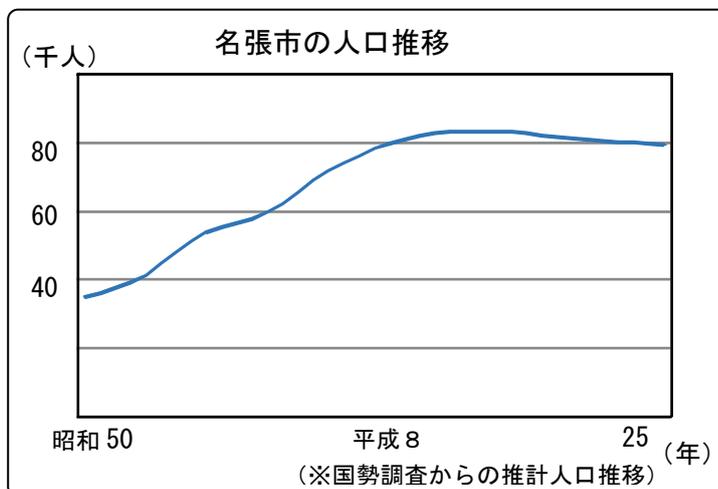
名張市は、三重県の西端に位置し、近畿と中部両圏の接点にあることから、古くから東西往来の要所とされてきた。

昭和 50 年代以降、大阪方面の通勤圏として大規模な宅地開発が進み、その人口は、昭和 50 年 34 千人から平成 8 年には 80 千人を超えるまでに急増した。

新旧住民が融合する中で住民主導のまちづくり気運が高まり、平成 15 年に使途自由な「ゆめづくり地域交付金」を市内 15（当初は 14 地域で、概ね小学校区）の「地域づくり組織」に交付する制度が

スタートした。その後、平成 21 年に区長制度が廃止されるに至って、「地域づくり組織」と市行政が一体となって地域福祉を推進する現在の自治体制が確立された。

昼夜間人口比率は 86.1、うち男性 78.7（平成 22 年国勢調査）となっており、ベッドタウンとしての性格が強い反面、多様な市民活動や文化活動の盛んな都市である。なお、生活保護率は 0.72%と低水準にとどまっている。



名張市の人口と生活保護の現状(平成26年4月1日現在)

人 口	高齢(65歳以上)人口	生活保護受給者数(保護率)	世帯数
81,172 人	21,715 人 (26.8%)	582 人 (0.72%)	32,912 世帯

被保護世帯数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他世帯
393 世帯	161 世帯 (41.0%)	36 世帯 (9.2%)	111 世帯 (28.2%)	85 世帯 (21.6%)

(名張市健康福祉部資料、住民基本台帳人口)

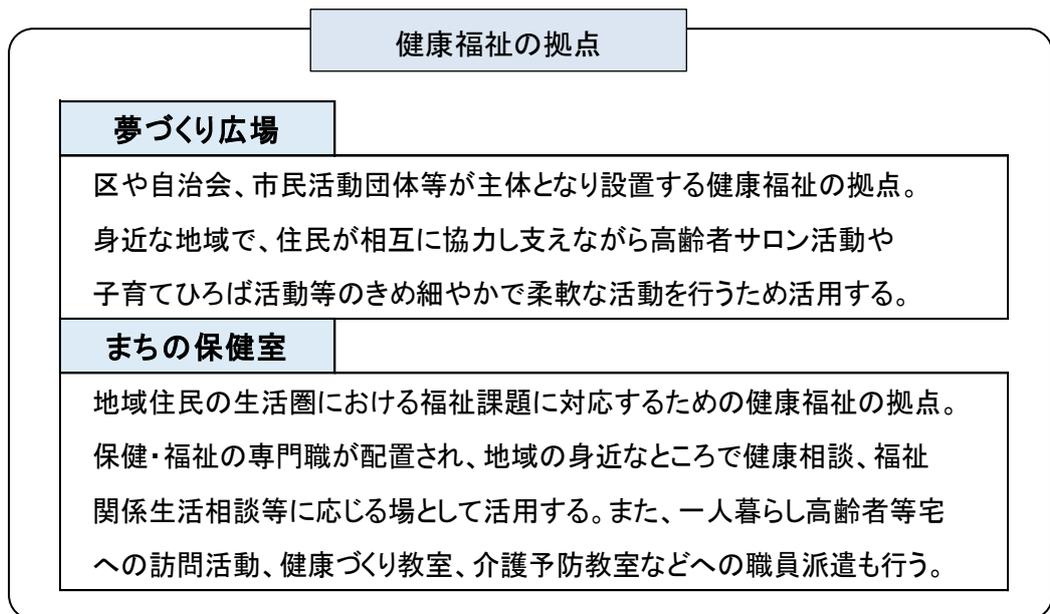
2. 名張市の地域福祉における取組について

(1) 地域福祉計画の実施～名張市社会福祉協議会との連携

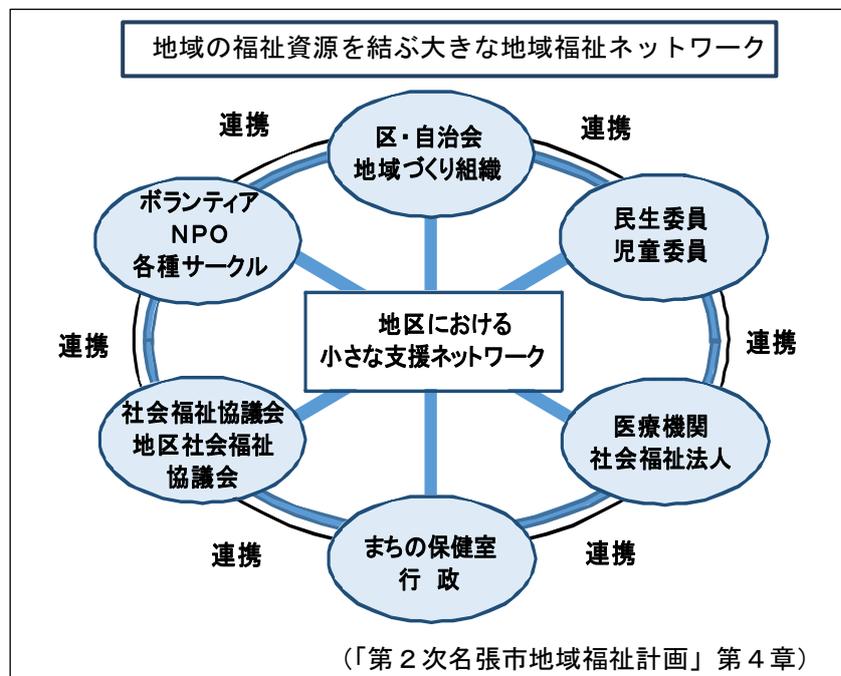
名張市では、平成 17 年度から地域福祉計画を実施し、地域福祉の拠点とネットワークづくりに着手した。まず、「夢づくり広場」（地域づくり組織）、「まちの保健室」

(行政) という拠点の設置と「安心のネットワークづくり」による福祉基盤の整備に取り組んだ。

「夢づくり広場」は小規模な複合施設で、区や自治会、市民活動団体、社会福祉法人等が主体となって地区の集会所、空き店舗、空き家等の既存施設を活用して設置を進め、平成 22 年度までに 131 カ所で整備された。「まちの保健室」は、現在では地域福祉の拠点として市内 15 カ所に設置されており、社会福祉士、看護師、介護福祉士等の専門職各 2 名を配置している。



一方、「安心のネットワークづくり」では、「向こう三軒、両隣」といったごく身近な地区で支える小さな支援ネットワークと、さらにそれを支える民生委員、児童委員、ボランティア・NPO、社会福祉法人等、あらゆる地域資源が連携する大きな地域福祉ネットワークの形成を目指している。



さらに名張市は、地域福祉計画の中において、「社会福祉法人 名張市社会福祉協議会」（以下「名張市社協」）を『地域福祉推進の中心的な担い手』として位置づけ、一体的な方針の下に効果的な運用を行うとしている。そして、地域の生活課題解決の

ため、名張市社協の策定する地域福祉活動計画と『車の両輪』としての連携、連動を打ち出している。（第2次名張市地域福祉計画：第1章－1「計画の位置づけ」）

一方、名張市社協は市行政と連携して下表のとおり、主に「小地域ネットワーク事業」と「ボランティアセンター事業」を通じ、地域の福祉活動を支援している。また、「地域内支援ネットワークづくり」として、平成19年度からコミュニティーソーシャルワーカー（地域福祉課職員で社会福祉士、介護福祉士、社会福祉主事等、以下「CSW」）の配置を開始した。現在は5名のCSWが15地域を担当し、地域づくり組織や民生委員等と連携し、相談や助言を通して地域活動の支援を行っている。

名張市社協の重点事業

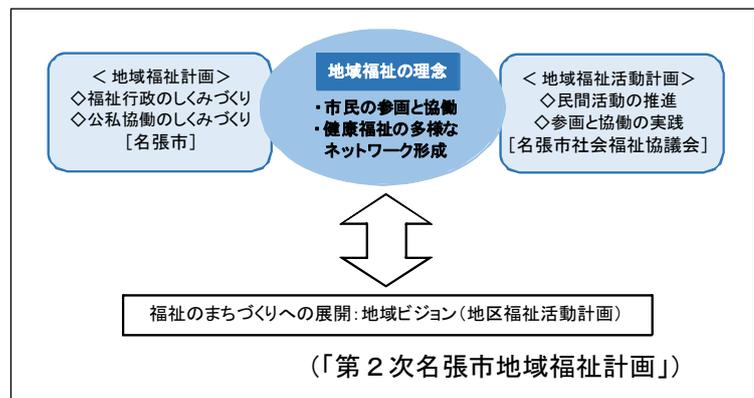
小地域ネットワーク事業	地域アセスメント実施と地域別基礎データの整備	地域の福祉課題や活動状況を共有するため、現状や傾向など活動に必要な基礎情報を整備し活用します。
	地域内支援ネットワークづくり	民生委員児童委員、地域づくり組織、まちの保健室等と連携し、地域の福祉課題に取り組むネットワークづくりを目指します。
	地域支えあい活動支援	地域づくり組織で取り組む、住民による生活支援等の助けあい活動を推進し、支援します。
	コミュニティーソーシャルワーカーの配置	情報収集や提供、相談や助言を通して活動支援に取り組みます。
ボランティアセンター事業	各種連絡会・交流会の開催	目的や分野を同じくする活動者同士が集まる連絡会等を開催し、意見交換や課題の共有、解決に向けた話し合いなど、活動の活性化を図ります。
	個別の生活支援コーディネート	活動者の声や相談から個別の福祉ニーズを把握し、個別支援コーディネート体制を整えます。
	人材育成、ボランティア募集	福祉課題を踏まえた人材の発掘や育成、募集を行い活動へつないでいきます。
	センター運営委員会の設置	活動者と共に協議しながら事業展開を進める体制として運営委員会を設置します。

（「第2次名張市地域福祉活動計画」）

（2）地域福祉事業の取組の戦略

名張市では、平成20年10月から「自立生活サポート事業」を市独自の事業として名張市社協へ委託の上、実施した。これは、失業や健康状態の悪化等、様々な事情により生活に困窮している人に対して自立（経済的自立、社会生活自立、日常生活自立）に向けての支援を行うもので、結果的に「生活困窮者自立支援法」の施行を先取りする事業となった。

このように名張市では、まず、行政が「夢づくり広場」や「まちの保健室」など身近な居場所、情報提供、及び相談窓口機能を備えた拠点の整



備を進めている。その上で名張市社協との連携の下、CSWの配置やボランティアセンター事業等の展開によりネットワークをつくり、地域住民へ福祉活動の情報や機会を積極的に提供している。この結果、住民から自主性を引き出し、主体となって地域づくり活動ができる（注8）環境が構築されている。

注8：「地域づくり活動に参加したことがある市民の割合」54.2%、「NPOやボランティア等の市民公益活動に参加したことがある市民の割合」24.2%、「ボランティア登録人数」3,371人となっている。（平成24年度、名張市総合計画「理想郷プラン」後期基本計画における指標の進捗状況）

（3） 地域福祉拠点の運営状況

ア まちの保健室の運営状況

「まちの保健室」では、地域包括支援センターの地域の相談窓口（ランチ）として、保健福祉等の相談のほか、健康教室の開催、及び地域における見守り活動の支援等を行っており、受付相談件数の推移は下表のとおりである。

「まちの保健室」相談(延べ)件数の推移

	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度
電話	7,865	7,782	8,174	6,623	6,767
来所	6,042	7,462	8,179	7,542	8,006
訪問	5,431	4,430	3,882	3,328	3,691
合計	19,338	19,674	20,235	17,493	18,464

イ CSWの活動状況

名張市社協に所属するCSWが受け付けた、問い合わせや生活相談の実績は下表のとおりである。

CSW相談(延べ)件数

	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度
配置(人)	7	5~6	5~6	5	5
相談件数	68	190	111	202	146
延べ相談件数	—	445	248	520	398

ウ 自立生活サポート事業の運営状況

「自立生活サポート事業」における相談件数の推移は次ページ表のとおりとなっている。運営の中では、積極的に相談者宅を訪問することで、住居、家庭・生活状況を実際に現地で確認し、正確なアセスメントを行うよう留意している。

「自立生活サポート事業」相談(延べ)件数の推移

	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度
新規	15	21	26	36	52
継続	81	78	183	358	360
計	96	99	209	394	412
電話	126	148	348	1,208	1,268
来所	135	228	464	961	410
訪問	47	45	150	518	380
合計	308	421	962	2,687	2,058

(※平成25年度は、7月以降「生活困窮者自立促進支援モデル事業」としての運営実績)

VI. 臼杵市の取組

1. 臼杵市の地域特性

臼杵市は大分県の東南部に在り、大分市南部と隣接している。造船業と味噌・醤油の醸造業が盛んで、国宝の臼杵石仏群やフグ、カボスの産地としても有名である。古くは、キリシタン大名の大友宗麟が城を構えた、海に面し、山河に恵まれた小都市である。その土地の約7割は林野であるが、豊後水道に面する臼杵市街は城下町特有の面影を残す街並みとなっている。臼杵市では、平成23年に景観計画『全体構想編』に基づく景観条例を施行し、旧城下町を中心とした景観形成・整備を進めている。

産業別従業者数の占率は、第一次産業1.6%、第二次産業30.4%、及び第三次産業68.0%（「平成24年経済センサスー活動調査」）で、昼夜間人口比率は95.1（平成22年国勢調査）となっている。人口は、平成17年の旧野津町との合併により43千人（国勢調査人口）となったが、これをピークに以降、年々、緩やかに減少を続けている。平成26年3月末現在、41千人の人口は、さらに20年後には約3万人になると見込まれている。一方、高齢化率は今後、急速に上昇して、35.2%から10年後には40%台に達する見込みである。

なお、生活保護の状況は、平成22年度（受給者数533人、保護率1.23%）以降、比較的低下水準での横ばいで推移しており、26年3月末では受給者数526人、保護率1.27%となっている。

臼杵市の人口と生活保護の現状(平成26年3月31日現在)

人口	高齢(65歳以上)人口	生活保護受給者数(保護率)	世帯数
41,300人	14,551人 (35.2%)	526人 (1.27%)	17,307世帯

被保護世帯数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他世帯
398世帯	224世帯 (56.3%)	15世帯 (3.8%)	113世帯 (28.4%)	46世帯 (11.5%)

(臼杵市福祉保健部資料、住民基本台帳人口)

2. 臼杵市の地域福祉における取組について

(1) 「地域振興協議会」の設置

臼杵市では、旧小学校区ごとに地域活動の拠点となる「地域振興協議会」の設置を促進している。子どもから高齢者まで世代を越えて参加できる地域活動を支援し、地域を活性化することを目的としており、その結果、現在では、20地区のうち11カ所で設置されている。

地域振興協議会	少子高齢化・人口減少の現実を見据え、地域の活力が最大限に発揮できるよう、自治会や老人会、学校やPTA、消防団やスポーツ団体など、地域内にある様々な活動団体がまとまって地域活動を行う組織
---------	--

(2) 「安心生活お守りキット配布事業」の推進

臼杵市は、平成22年から「安心生活お守りキット」というツールを、ひとり暮らしの高齢者等へ配布する見守り活動を推進している。カードに記載された緊急時必要情報は、本人同意を得て、市総務課防犯危機管理室、消防署、「社会福祉法人 臼杵市社会福祉協議会」（以下「臼杵市社協」）、区長、民生・児童委員が共有し、地域の見守り活動に活用している。



(安心生活お守りキット)

本事業については、平成26年1月末現在、実登録者数5,241人（延べ登録者数5,999人）の配布実績となっている。

安心生活お守りキット配布事業		<ul style="list-style-type: none"> ・かかりつけ医、服薬情報、保険証(写)等の医療情報や緊急連絡先等を記入したカードを入れた容器で冷蔵庫に保管し、緊急時の迅速な処置や搬送に役立てる。 ・カードの記載事項に変更のあった場合、区長あるいは民生委員に届け出る。
	配布対象	①70歳以上のひとり暮らしの高齢者 ②70歳以上の高齢者のみで暮らし者 ③障がい者 ④その他、希望する者
	配布品	①お守りカード(冷蔵庫用) ②お守りカード(携帯用) ③保管容器 ④玄関用ステッカー ⑤冷蔵庫用マグネット

(3) 臼杵市社協との連携

臼杵市社協は、下表のとおり、地域振興協議会等の諸団体と協働した地域の見守りづくり事業等を推進している。また、平成23年度から「安心生活創造事業」の中で市と連携の上、総合相談事業に取り組んでいる。

臼杵市社協の福祉活動実績(平成25年度)

総合相談事業	毎週：月～金 13:00～16:00 臼杵事務所	相談件数 577件
	毎週：月～金 9:00～16:00 野津事務所	
日常生活自立支援事業	認知症高齢者など判断能力が不十分な方に対し、福祉サービス利用援助や日常的な金銭管理、通帳や書類等の預かりを実施	利用者数 52名
生活福祉資金貸付事業	新規貸付 13件	
地域の見守りづくり	①1人暮らし高齢者等へのサービス (ニューサルビアの集い参加者67名、ふれあい交流会参加者626名) ②さわやか電話サービス(利用者数15名) ③高齢者サロン活動支援(登録サロン数25・登録者数481名)	
社会福祉センターの運営	利用件数 902件	
福祉バスの運行	運行日数 62日	