

アフターサービス推進室活動報告書 Vol.18

生活困窮者自立支援法の施行に向けて － 6 自治体の取組－

平成 27 年 3 月

厚生労働省アフターサービス推進室

《 目 次 》

はじめに 調査の実施について

1. 調査の経緯と目的	P 2
2. 調査の対象	P 3
3. 調査の方針	P 4

第1 生活困窮者自立支援制度の導入と運営について

1. 新しい社会的リスク	P 5
2. 生活保護受給者の状況	P 6
3. 生活困窮者自立支援制度	P 7
4. 自立相談支援事業の運営の流れ	P 8
5. 主な支援事業の概要	P 11
《 新たに導入される生活困窮者自立支援制度について 》	P 16

第2 生活困窮者自立支援制度の円滑な施行に向けて

1. 多様な「出口」の準備	P 18
2. 官民協働による地域における社会資源との連携強化	P 18
3. 支援を担う人材の確保と育成	P 19
4. 目標設定による事業運営状況の把握と改善	P 19

－ 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

I. 横浜市	P 21	II. 豊中市	P 27
III. 佐賀市	P 35	IV. 釧路市	P 38
V. 名張市	P 45	VI. 臼杵市	P 50

(II) 生活困窮者自立促進支援モデル事業についての取組

I. 横浜市	P 53	II. 豊中市	P 58
III. 佐賀市	P 63	IV. 釧路市	P 69
V. 名張市	P 73	VI. 臼杵市	P 79

はじめに 調査の実施について

平成 27 年 4 月 1 日から「生活困窮者自立支援法」が施行され、全国の福祉事務所を設置する自治体が生活困窮者に対する相談窓口を開設し、自立相談支援事業等を開始する。今回、アフターサービス推進室では、法の施行を控え、平成 25 年度中から先進的に「生活困窮者自立促進支援モデル事業」に取り組んでいる自治体のうち 6 つの自治体を訪問し、ヒアリング調査を行った。

については、本調査に基づき、各自治体が従来から取り組んできた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等について、以下のとおり報告するものである。

1. 調査の経緯と目的

我が国においては、長期的な景気低迷の中で、非正規雇用や単独世帯の増加等により生活基盤となる雇用構造や家族構造の変化が進んだ。また、これに伴い生活環境変化への不適応によるひきこもりの増加等、新しい社会的リスクや貧困問題が浮上している。行政に寄せられる相談案件の中でも、これまで進められてきた高齢者、障害者、児童福祉の制度の狭間に陥るケースが増えており、厚生労働省への『国民の皆様の声』の中には、制度の狭間に陥った人々や「貧困の連鎖」を憂う人々から、次のような声が寄せられている。

『息子が 10 年以上、ひきこもり状態である。社会復帰させるために、生活リズムを取り戻す訓練を体験学習できる施設を探している。紹介してほしい。』『私は、現時点では仕事をしていますが、私的理由（借金問題）でアパートを退去しなくてはならなくなり、引越し費用も無く困っています。行政のホームページを見ても、離職者の制度はありますけど、私の場合当てはまらず、このままでは、ホームレスになりそうで怖いです。どこか、相談窓口はありませんか？』『生活保護を受けている家庭では、親の生活状況が子どもに大きく影響する。子どもに将来、社会に貢献する気持ちが育たないと思う。』

このような状況の中、従来制度の狭間を埋める「生活困窮者」という新しい枠組みの中で、モデル事業への展開に取り組む自治体をヒアリング調査したものである。

また、この報告書では次ページ表のとおり、(1)導入される新制度について広く国民に認知いただくこと、及び(2)自治体の事業関係者へ参考情報を提供することの二つを目的としている。このため、「第 1 生活困窮者自立支援制度の導入と運営について」において調査を踏まえ制度概要等について報告し、「第 2 生活困窮者自立支援制度の円滑な施行に向けて－ 6 自治体の取組－」において各自治体の取組を報告することで、主に事業関係者へ参考情報を提供する構成としている。

案件名	調査の目的	報告内容
生活困窮者自立支援法の施行に向けて － 6 自治体の取組－	(1)平成 27 年 4 月施行の「生活困窮者自立支援法」により開始される制度の概要について、広く国民に認知いただくため、モデル事業実施自治体から収集した情報を踏まえて、報告する。	第 1 生活困窮者自立支援制度の導入と運営について
	(2)調査を通じて自治体及び事業関係者から得た参考情報を他自治体担当者に提供することで、円滑な制度の施行に資する。	第 2 生活困窮者自立支援制度の円滑な施行に向けて － 6 自治体の取組－

2. 調査の対象

今回の調査活動では、平成 25 年度中から先進的に「生活困窮者自立促進支援モデル事業」に取り組んでいる全国 68 自治体のうち、以下の 6 自治体を、平成 26 年 8 月 4 日～9 月 12 日にかけて訪問し、その事業関係者と面談した。

自治体、及び事業関係者の皆様には、日々、多忙な業務の中にもかかわらず、情報提供等のご協力をいただき、ここに御礼申し上げます。

《訪問した自治体と事業関係者》

(人口順)

	訪問した自治体と面談した事業関係者		所在地
1	横浜市 人口： 3,702 千人 うち中区 146 千人	横浜市 健康福祉局 生活福祉部 保護課	横浜市中区港町 1-1
		横浜市中区 福祉保健センター 保護課	横浜市中区日本大通 35
		NPO 法人 みらいじぶん生活・らしく	横浜市西区中央 1-28-13
		社会福祉法人 神奈川県匡済会	横浜市中区寿町 4-13-1
		一般社団法人 神奈川県ビルメンテナンス協会	横浜市中区尾上町 5-80
		特定非営利活動法人 ワーカーズ・コレクティブ協会	横浜市中区南仲通 4-39
2	豊中市 399 千人	豊中市 市民協働部 くらしセンター 雇用労働課	豊中市北桜塚 2-2-1
		社会福祉法人 豊中市社会福祉協議会	豊中市岡上の町 2-1-15
3	佐賀市 235 千人	佐賀市 保健福祉部 生活福祉課	佐賀市栄町 1-1
		特定非営利活動法人 NPO スチューデント・サポート・フェイス	佐賀市白山 2-2-7
4	釧路市 178 千人	釧路市 福祉部 生活福祉事務所	釧路市黒金町 7-5
		一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会	釧路市北大通 12-1-14
		特定非営利活動法人 ワーカーズコープ釧路事業所	釧路市北大通 12-1-14
5	名張市 81 千人	名張市 健康福祉部 生活支援室	名張市鴻之台 1-1
		社会福祉協議会 名張市社会福祉協議会	名張市丸之内 79
6	臼杵市 41 千人	臼杵市 福祉保健部 福祉課	臼杵市大字臼杵 72-1
		社会福祉法人 臼杵市社会福祉協議会	臼杵市大字臼杵 4-1
		グリーンコープ生活協同組合おおいた	大分市寒田南町 4-415-1
		特定非営利活動法人 ワーカーズコープ おおいた県南地域福祉事業所	大分市大字本神埼 73-1

(都市欄下段の人口数は、各自治体からの提供資料による。)

3. 調査の方針

調査に当たっては、6自治体における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、以下の点に留意の上、ヒアリングを実施した。

最初に、都市は異なる個性と発展の歴史を有しており、これを軽視して事業運営や地域福祉活動等を一律的に調査・分析することは、全体の評価をゆがめる。各自治体の事業運営や地域福祉活動の在り方には、長い歴史の中で培われた地域性や文化が織り込まれているとの認識の下、様々な地域要因を考慮に入れた調査を心掛けた。

次に、他自治体の担当者へ自立相談支援事業等の組織・仕組みづくりに関する情報を提供するため、事業関係部署や運営会議の構成メンバー、人員等、事業運営の組織体制に関する情報を詳細に収集するよう努めた。

最後に、特に福祉分野では数値による評価に困難が伴うが、行政における目標と成果・課題の「見える化」を進めるという観点から、生活保護受給者向け自立支援事業等を中心に運営状況に関する数値を多く取り上げている。

第1 生活困窮者自立支援制度の導入と運営について

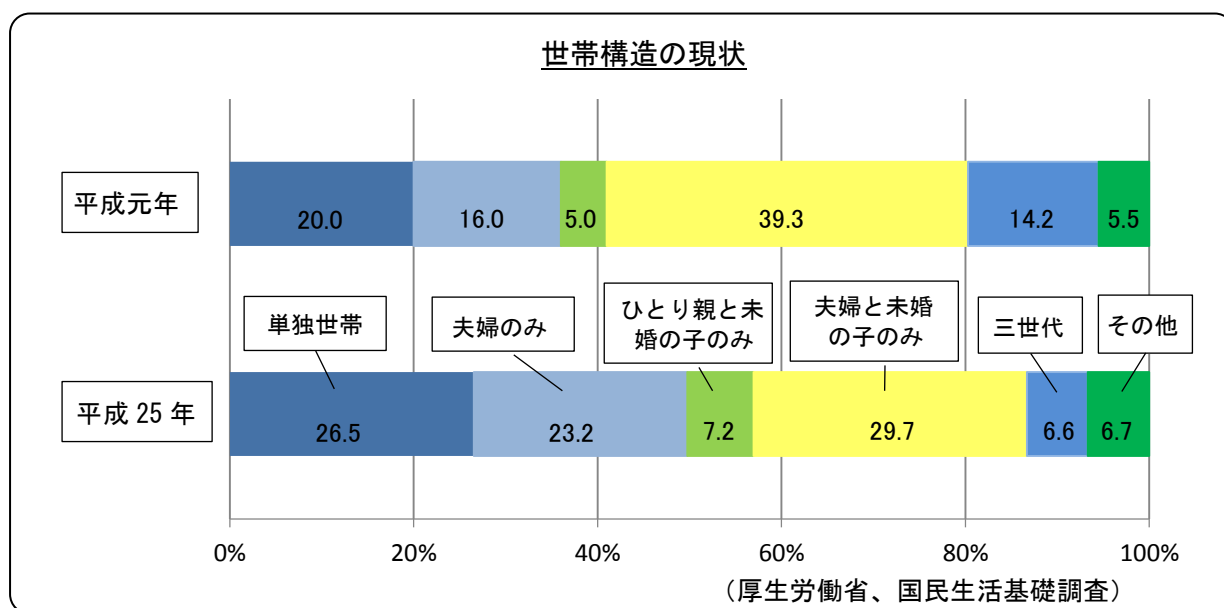
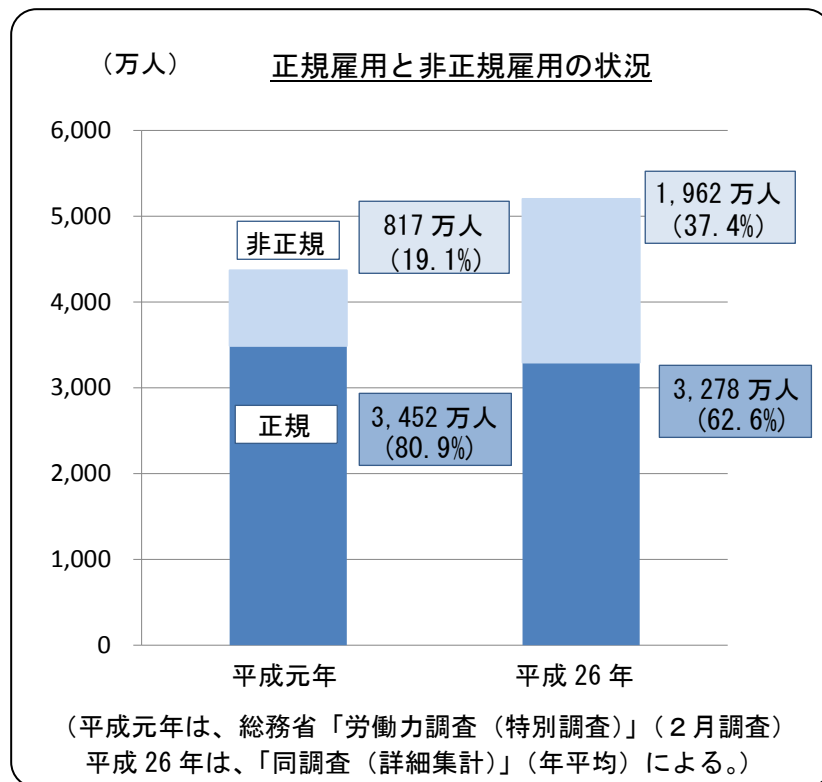
1. 新しい社会的リスク

かつて、我が国には「一億総中流」社会の到来といわれた時代があった。しかし、その後、「失われた20年」とまでいわれる長期的な景気低迷が続く中で、生活基盤となる雇用構造や家族、地域コミュニティの在り方が、変質してしまった。下グラフのとおり、雇用構造においては、

非正規雇用の割合が増加し、平成26年現在では37.4%（うち男性21.8%・女性56.7%）を占めるようになった。

世帯構造についても、単独世帯や夫婦のみの世帯が増えており、その結果、過疎化が進む地方と共同住宅への入居者が多い都市部で、共に地域コミュニティの希薄化が進んでいる。

今や、誰もが、急な病気や失業により、簡単に生活困窮の状態に陥る時代を迎えている。



さらに、わが国では、長期的な景気低迷の中で進むこのような環境変化への適応を、困難に感じる人が増えている。近年、実施された調査では、ひきこもり状態にある子どもがいる世帯数は、約 26 万世帯（注1）と推計されている。また同様に、内閣府の調査（注2）では、ほとんど家から出ない「狭義のひきこもり」が 23.6 万人、ふだんは家にいるが、自分の趣味に関する用事するときだけ外出する、「準ひきこもり」が 46.0 万人と推計しており、合計した「広義のひきこもり」は 69.6 万人に上っている。

注1：平成18年度厚生労働科学研究「こころの健康についての疫学調査に関する研究」による推計。

注2：内閣府が平成22年2月に、15～39歳の5,000人を対象に実施した「若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）」に基づく推計。

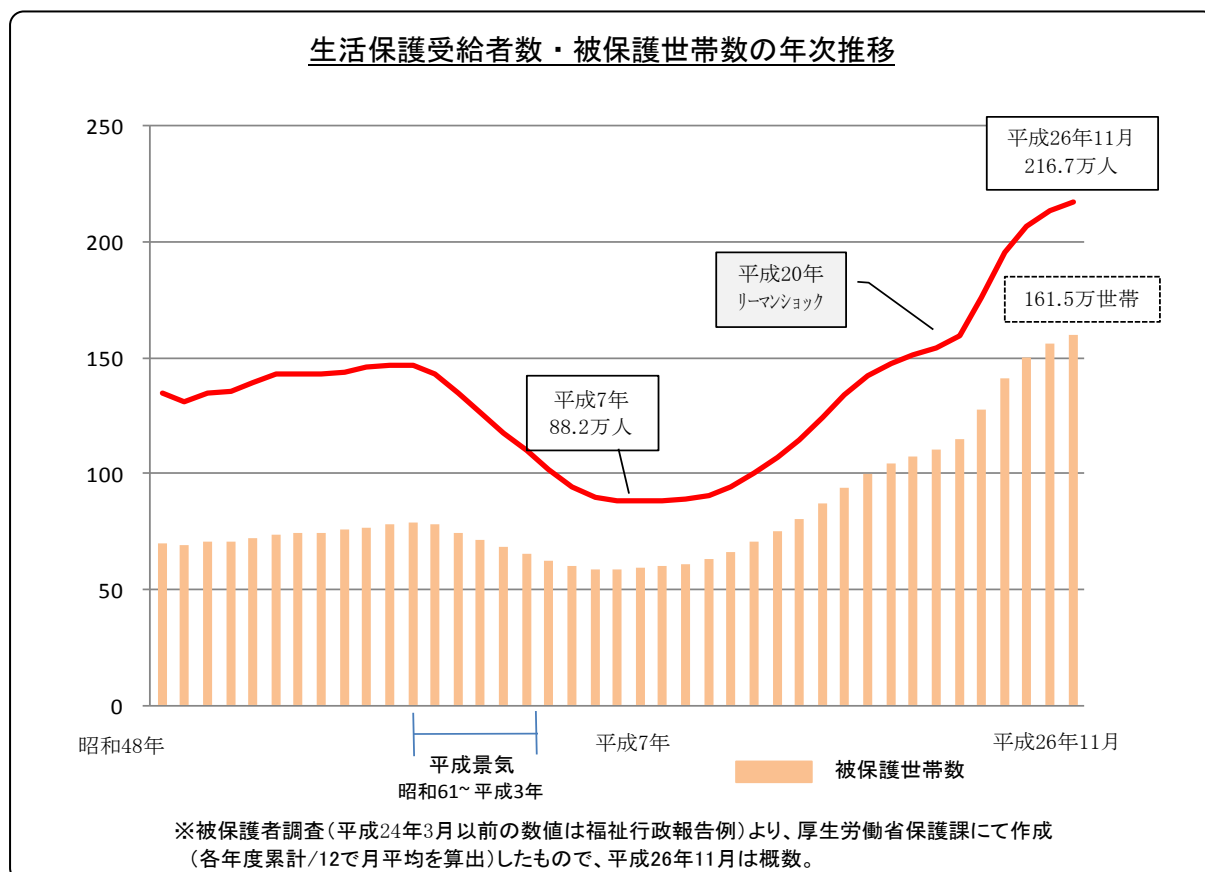
加えて、若年層で就業を希望しない、あるいは求職活動をしていない、いわゆるニート（注3）についても、平成26年平均で、56万人（注4）となっており、生活支援、社会適応支援、職場体験等、段階的な就労支援が必要とされている。

注3：「Not in Education, Employment or Training（就学、就労、職業訓練のいずれも行っていない若者）」の略。

注4：15～34歳の非労働力人口のうち、家事も通学もしていない者（総務省統計局「労働力調査」）。

2. 生活保護受給者の状況

我が国における生活保護受給者数の推移については、平成景気（昭和61～平成3年）が終焉するに伴い、平成7年の88.2万人をボトムとして増加に転じている。その後も「リーマンショック」（平成20年9月）を引き金とした景気の低迷と雇用状況の悪化等



を背景に増勢を強め、平成 26 年 11 月現在では、生活保護受給者数 216.7 万人（全人口の 1.7%）、被保護世帯数 161.5 万世帯と共に高水準となっている。

また、生活保護を受けている世帯について類型ごとの推移をみると、近年、高齢者世帯と共に、稼働年齢層（注 5）とされる「その他の世帯」の割合が大きく増加しており、長期にわたる景気低迷による雇用環境悪化の影響が及んでいる。

注 5：高齢者、母子、傷病・障害者に属さない「その他の世帯」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考えられている。

世帯類型別 現に保護を受けた世帯数

	被保護 世帯総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他の世帯
平成15年度	939,733 (100%)	435,804 (46.4)	82,216 (8.7)	336,772 (35.8)	84,941 (9.0)
平成26年 11月	1,606,510 (100%)	762,678 (47.5)	108,971 (6.8)	455,457 (28.3)	279,404 (17.4)

1) 平成15年度は福祉行政報告例、26年11月は被保護者調査

2) 月中に1日(回)でも生活保護を受けた世帯(保護停止中の世帯を除く。)

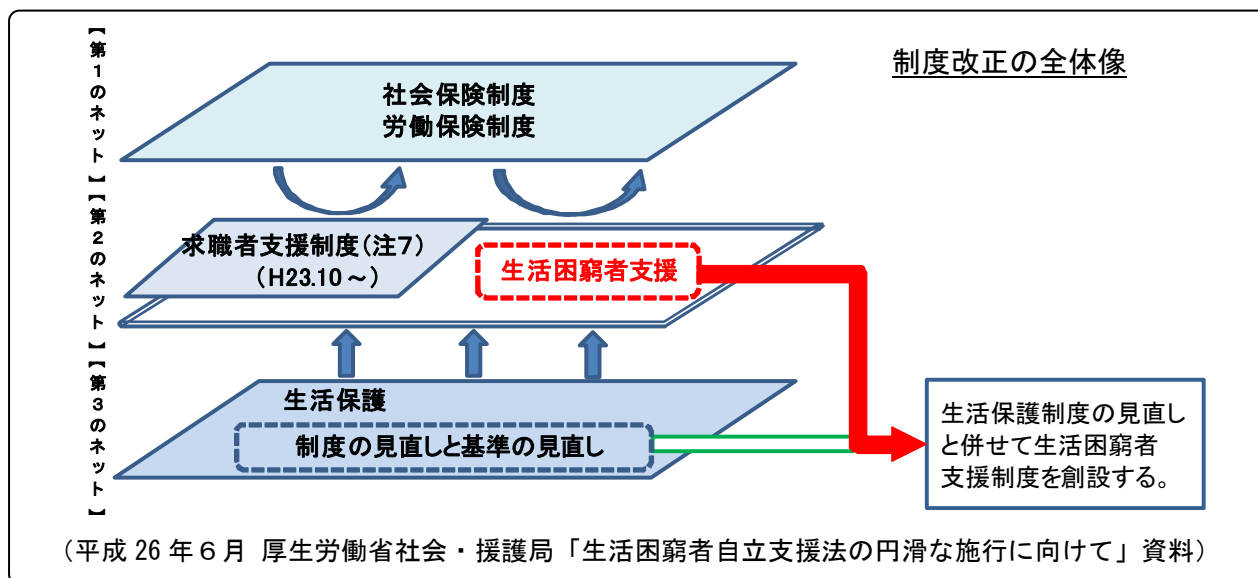
3. 生活困窮者自立支援制度

平成 27 年 4 月から生活困窮者自立支援法の施行に伴い、全国の福祉事務所を設置する自治体（注 6）で自立相談支援事業等が開始される。

注 6：福祉事務所とは、社会福祉法第 14 条に規定されている「福祉に関する事務所」を指し、福祉六法に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務を司る第一線の社会福祉行政機関である。

都道府県及び市（特別区を含む）は設置が義務づけられており、町村は任意で設置することができる。福祉事務所を設置する自治体数は、901（都道府県 45、市町村 856）となっている（平成 26 年 12 月現在）。

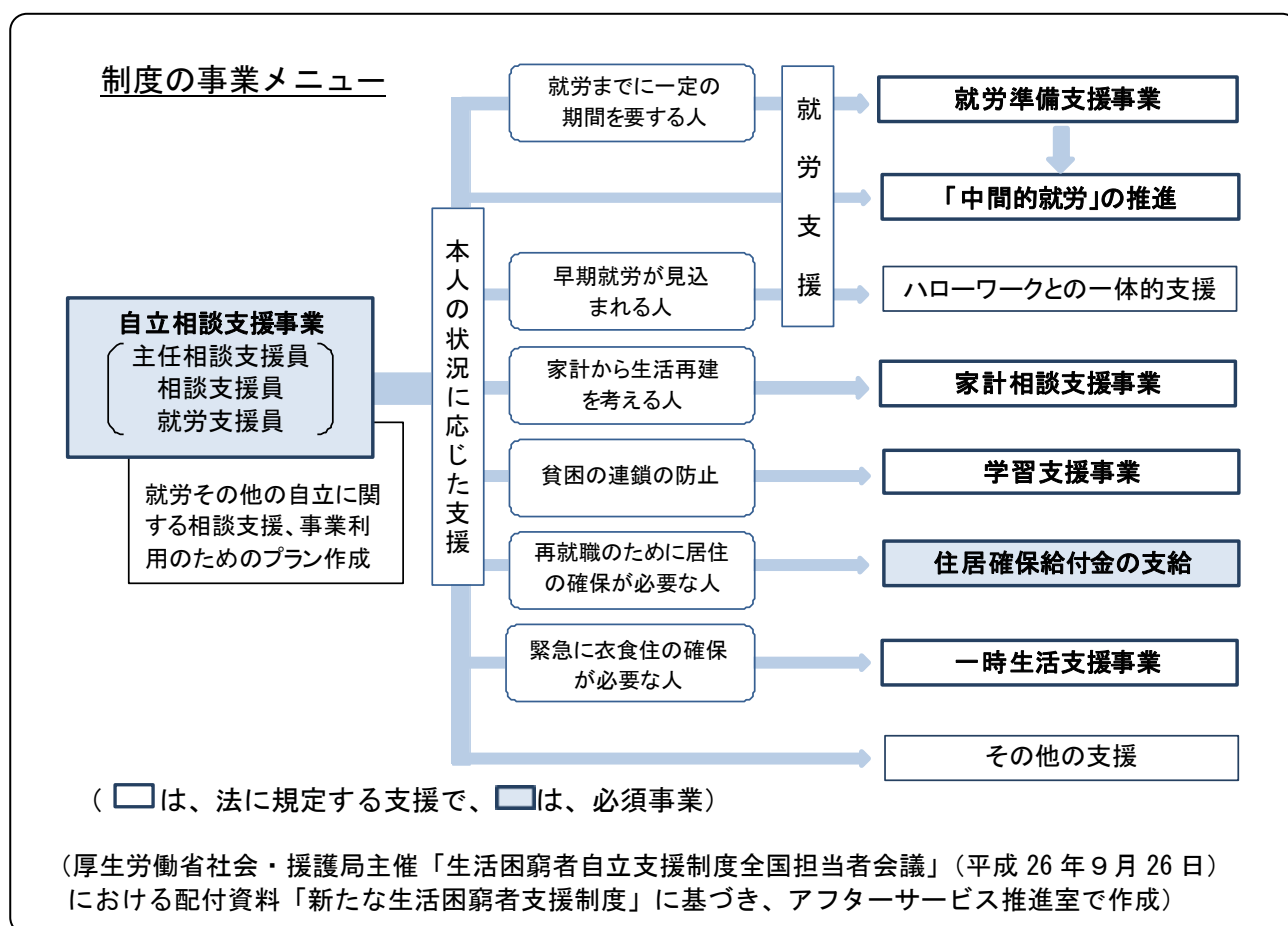
この事業は、従来の高齢者、障害者、児童福祉といった分野別とは異なり、制度の狭間に陥った生活困窮者等に対応し、ワンストップで総合的な支援を行うものである。また、下図のとおり、経済的困窮等に陥った人を生活保護に至る前に支援する「第 2 のセーフティネット」と位置づけられる。



注 7（前ページ図中）：求職者支援制度とは、雇用保険を受給できない求職者に対し、①無料の職業訓練（求職者支援訓練）を実施し、②本人収入、世帯収入及び資産要件等、一定の支給要件を満たす場合は、職業訓練の受講を容易にするための給付金（職業訓練受講給付金）を支給すると共に、③ハローワークが中心となってきめ細かな就職支援を実施することにより、安定した就職を実現するための制度である。

本法の制定に当たっては、「生活困窮者自立促進支援モデル事業」として、全国自治体の中で、既に平成 25 年度以降、254 自治体（平成 26 年 9 月現在）が事業の運営を開始している。

生活困窮者自立支援制度で創設される事業メニューは下図のとおりで、各自治体にとって、「自立相談支援事業」と「住居確保給付金制度」の実施は必須、その他の「就労準備支援事業」等は任意事業とされている。また、各事業の運営については、自治体直営のほか、社会福祉協議会や N P O 法人等への委託も可能である。



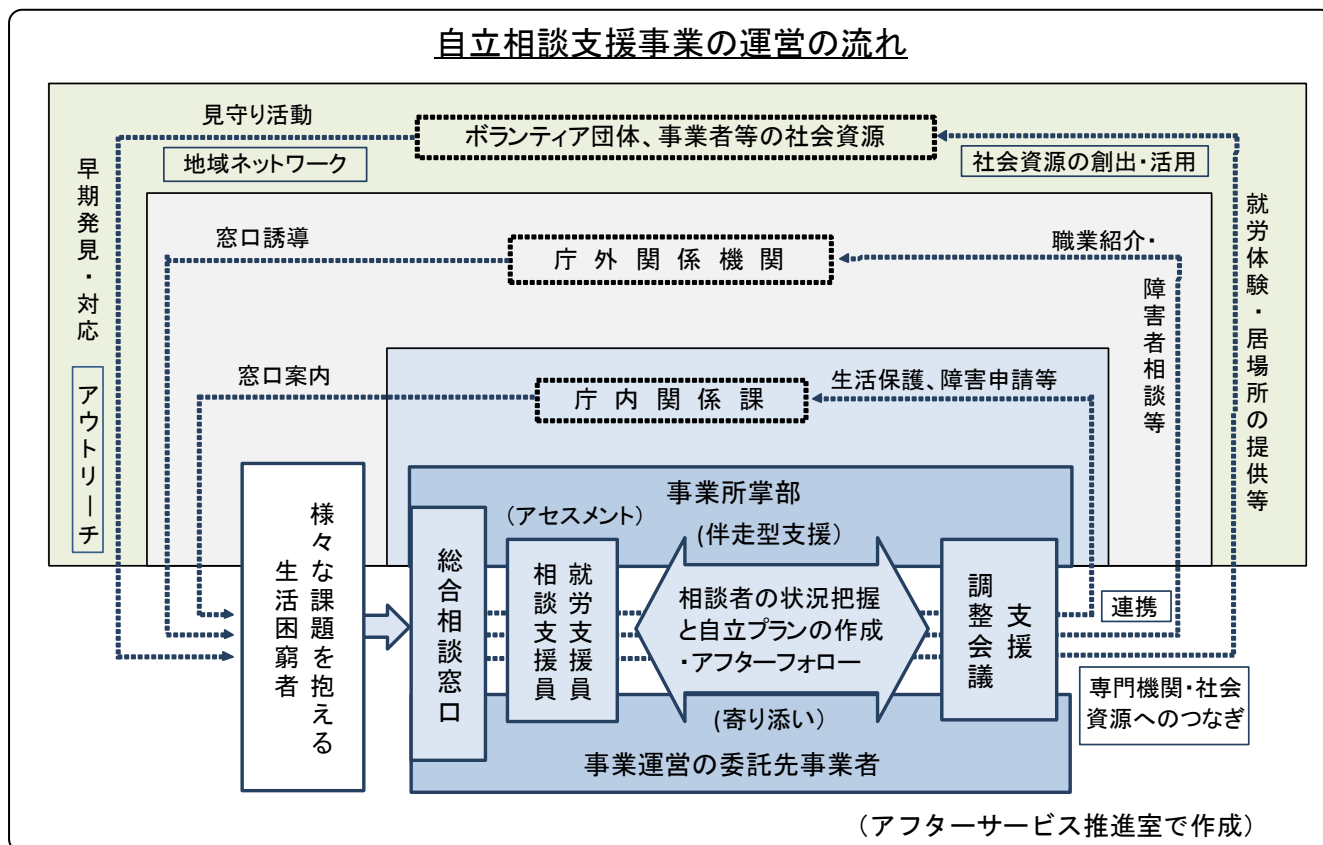
4. 自立相談支援事業の運営の流れ

（１）運営コア・メンバーの働き

中核となる自立相談支援事業では、これまで制度の狭間にあった、ひきこもりや求職活動をあきらめた失業者等もワンストップで受け止め、支援の対象とする。支援の内容は、現金給付ではなく、自立に向けた有期の人的支援である。このため、各自治体は、相談窓口を開設し、（主任）相談支援員、就労支援員を配置の上、事業に取り組む

こととなる。

自立相談支援事業の運営の流れは、下図のとおり、支援員、事業所掌部（委託の場合は委託先事業者）、支援調整会議構成員が運営のコア・メンバーとなる。その上で、庁内関係課、庁外関係機関、地域の社会資源へとコーディネートの上、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、事業運営の成否を握っている。

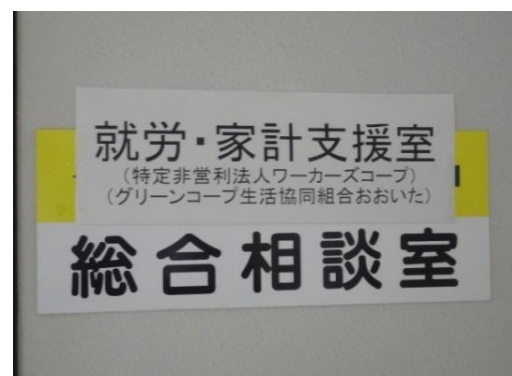


(2) 主な支援プロセス

相談窓口においては、制度の狭間が生じないように広く相談を受け付ける。その一方で、生活困窮者が、地域の中で人の役に立ち必要とされているという「自己有用感」を保ちながら生活できる居場所（出口）を確保し、不足する場合は社会参加等の場となる資源を開発・創出していく取組が大切である。

ア 生活困窮者の早期発見・対応（アウトリーチ）

行政機関からの税金・社会保険料等の滞納情報、社会福祉協議会やライフライン事業者等における案件情報、民生委員、地域ボランティア団体が得た地域福祉情報等、地域ネットワークにより、複合的な生活課題を有する生活困窮者の存在を地域課題として早期に発見し、支援を開始する。まず、相談者からの申請や請求手続きを求めるのではなく、支援者から出向いて支援（アウトリーチ）を行うものである。



(大分県臼杵市の相談窓口案内看板)

イ 支援員による包括的な相談受付

自立相談支援機関の支援員は、相談者が抱える複合的な課題、背景等を的確に把握（アセスメント）し、包括的に相談業務を進める。他の専門機関のみでは対応できず、支援機関が支援を継続する場合には、相談者本人から事業の利用を受け付け、協働して自立に向けたプランを作成する。あくまで、本人の主体性に基づき自立と尊厳を守りながら伴走・寄り添い型の支援を行うことが、本事業に一貫した方針である。

ウ 支援調整会議の開催

支援調整会議は、定期、随時、あるいはそれらの併用で開催される。作成されたプランの内容を協議の上、決定承認等を行うなど、下記（３）のと通りの役割を担っている。

エ 庁内関係課・庁外関係機関・社会資源との連携推進

自立相談支援機関の支援員には、自ら支援サービスを提供すると共に、相談者を関係機関や地域の社会資源に紹介し、つなぐ等、必要な支援が行われるよう調整（コーディネート）する働きが求められる。地域全体で包括的な支援体制が確保できるよう、地域の社会資源との連携の仕組みづくりに取り組む必要がある。

地域における主な関係機関等

福祉事務所、社会福祉協議会	農業者、農業団体、社会福祉法人
ハローワーク、職業訓練機関	児童相談所、婦人相談所
地域若者サポートステーション	保健所、保健センター
消費生活センター、法テラス	民生委員・児童委員
弁護士、司法書士	学校、教育機関
地域包括支援センター	NPO法人・ボランティア団体
障害者相談支援事業所	電気、水道等のライフライン事業者
企業、商工会、商店街振興組合	自治会、町内会、地域住民

（３）支援調整会議の役割

支援調整会議は、支援員、自治体担当者、サービス提供事業者、専門機関、専門職等がメンバーとなり、支援事業の適正かつ円滑な運営を推進するため、以下の役割を果たすものである。

ア プランの適切性の協議

行政及び関係機関の担当者が参加する合議の下、自立相談支援機関が作成したプラン案について、相談者本人の課題解決及び目標の実現等に向け適切であるかを判断する。

イ 支援提供者によるプランの共有

支援提供者全員で、支援方針、支援内容、役割分担等について協議し、了承する。これにより支援提供者間で相談者が抱える課題と設定した目標を共有し、各々の役割を明確化する。

ウ プラン終結時等の評価

プラン終結時等においては、支援の経過と成果を評価し、自立相談支援事業としての支援を終結するかどうか検討する。

エ 社会資源の充足状況の把握と創出に向けた検討

個々のニーズに対応する社会資源の不足を把握した場合には、地域の課題として位置づけ、社会参加や多様な働き方の場としての社会資源創出に向けた取組を検討する。

5. 主な支援事業の概要

(1) 就労準備支援事業（参照：次ページ表、佐賀市の事例）

従来の就労支援は、ハローワークを中心とした取組が行われてきた。しかし、直ちに一般就労に就くことが困難な生活困窮者に対しては、下表のとおりその生活状態に応じた段階的な就労支援が必要となる。

就労準備支援事業では、生活リズムが崩れている、他者とのコミュニケーションが図れないなどの理由により直ちに一般就労に就くことが困難と判断される相談者（65歳未満を対象）について、一般就労に従事する準備としての基礎能力を養うため、最長1年間の支援を行うものである。

この事業においては、相談者の生活状況に応じて、①生活習慣形成のための日常生活自立、②社会的能力の習得のための社会生活自立、③就職活動に向けた技法や知識の取得のための経済的自立、と3段階の自立を目指し、ボランティア体験や短時間の就労体験等の支援事業プログラムを開発の上、提供する。

(2) 就労訓練（「中間的就労」）事業

就労準備支援事業を利用しても一般就労への移行ができない相談者等を対象に実施する支援事業である。社会福祉法人、NPO法人、民間企業等の自主事業として、就労支援担当者による支援の下、相談者の状況に応じた作業機会（清掃、リサイクル、農作業等）を提供する。都道府県等が事業を認定することで、法に基づく事業として位置づけられる。

就労支援事業の種類

	相談者の状態	支援主体・事業	就労支援員の支援内容
1	一般的な職業紹介により早期に就労が可能な者	ハローワークの一般窓口	相談者がハローワークを有効に利用できるよう支援を行う。
2	就労に向けた準備が一定程度整っており、個別の支援により早期の就労が可能な者	自治体とハローワークが一体的に行う「生活保護受給者等就労自立促進事業」	事業の対象者を選定し、ハローワークへの支援要請を行い、支援期間中はハローワーク担当者と構成される就労支援チームに参加し、継続的な支援を行う。
3	就労に向けた準備が一定程度整っており、ある程度時間をかけて個別の支援を行うことで就労が可能な者	自立相談支援事業の就労支援員	就労員の担当者制により、キャリアコンサルティング、履歴書の作成指導等の就労支援を行う。
4	就労への移行のため柔軟な働き方を認める必要がある者	就労訓練事業（中間的就労）	就労訓練事業（中間的就労）の利用ができるよう支援する。また、就労支援員は、支援対象者を受け入れる就労訓練事業者の確保に努める。
5	生活リズムが崩れている等の理由により、就労に向けた準備が整っていない者	就労準備支援事業	就労準備支援事業の利用に至らない場合、意欲の喚起やセミナー、ボランティア、就労体験の場の提供等、必要な就労支援を行う。

（厚生労働省資料、「新たな生活困窮者支援制度の創設」に基づき作成）

《 佐賀市のプログラム事例（一部を抽出） 》

就労準備支援事業プログラム運営状況（平成26年4～6月）

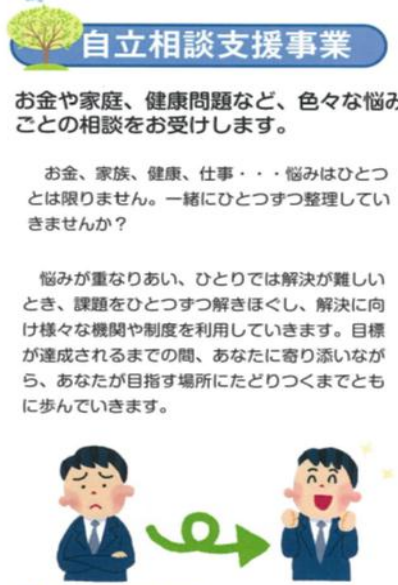
プログラム名	場所・内容等	開催頻度	開催回数	一回当たりの活動時間
農業体験	個人農家の畑を借りて植え付けから収穫までの一連の作業を体験する。	週1回	12	2
商店街清掃	ボランティア活動の一環で白山名店街を中心に清掃活動を行う。	週1回	11	1
車いす清掃	佐賀リハビリテーション病院にて、ボランティアとして車いすの清掃活動を行う。	月1～2回	3	2
巡回図書	好生館の病棟を巡回して入院患者を対象とした本の貸し出しボランティアを行う。	週1回	4	3
陶芸	陶芸家の指導のもと、陶芸について学んだり、実際の創作活動を通じて集中力等を養う。	不定期	1	2
料理教室	料理作りを通じて、自立に向けた準備や流れ作業やチーム内での連携等について学ぶ。	月1回	1	2
花壇作り	佐賀市等との協働のもと、白山周辺の花壇の花の植栽や清掃等を行う。	不定期	3	2

（「特定非営利活動法人 NPO スチューデント・サポート・フェイス」資料）

（3）就労準備支援・就労訓練事業を活用した個別支援事例

「自立相談支援事例1」

1. 単身で暮らす50代の男性、失業中で将来に対する不安感もあって社会福祉協議会へ借入れ相談のため、訪問があった。
2. 「離職後、毎日、家に居ると体力が低下し、精神的に不安定になる」とのこと。
3. 本人の了承を得て、社会福祉協議会から自立相談支援窓口を紹介する。
4. 相談支援員との相談を通じ、定期的に身体を使い、また、社会とのつながりを確保できるよう就労準備支援プログラムに参加することで、本人の意向を確認できた。
5. 草刈り等のボランティア活動等に定期的に参加する。
6. その後、再就職が決まり、初回給与までのつなぎとして、社会福祉協議会から小口の貸付を実行した。
7. 再就職後も連絡をとり、生活状況を確認していたが、経済的にも安定してきたことが確認できたため、支援を終了した。



自立相談支援事業

お金や家庭、健康問題など、色々な悩みごとの相談をお受けします。

お金、家族、健康、仕事・・・悩みはひとつとは限りません。一緒にひとつずつ整理していきませんか？

悩みが重なりあい、ひとりでは解決が難しいとき、課題をひとつずつ解きほぐし、解決に向け様々な機関や制度を利用していきます。目標が達成されるまでの間、あなたに寄り添いながら、あなたが目指す場所にたどりつくまでともに歩んでいきます。

＜ワンター利用の流れ＞

来所:窓口にて悩み事、困り事をお聞きます。（訪問も致します。お気軽にご相談下さい。）

（名張市作成事業案内パンフレット）

「自立相談支援事例 2」

1. 両親と暮らす 30 代の男性、大学を卒業後、親戚の経営する事業所等に数年間勤務したが、体調を崩し離職、その後 10 年くらい全く就労していない。
2. 今般、父親が病気で倒れ、母親が就労相談のため自立相談支援窓口を訪れた。支援員が母親と相談業務を行う中で、子ども（当事例の本人）がひきこもり状態にあることが判明した。
3. 母親を通じて、本人が自立相談支援窓口に来所、就労意欲はあるが、「ブランクが長いと不安、また、何から就職活動を始めてよいか分からない」との訴えを受けた。
4. 本人と話し合いを行う中で、当面、民間事業者の提供する就労準備支援プログラムに参加することで、意向を確認した。
5. 2 週間の就労体験の状況等を踏まえた話し合いの結果、本人とプログラム提供事業者の間で雇用契約を結んだ上、1 日 4 ～ 5 時間、週 5 日勤務の就労訓練プログラムへ移行（再プラン作成）することで合意ができた。
6. 3 カ月間、就労訓練プログラムに従事した後、現在は、一般就労に移行しており、フルタイムでの勤務状況等を見守っている。

（４）家計相談支援事業

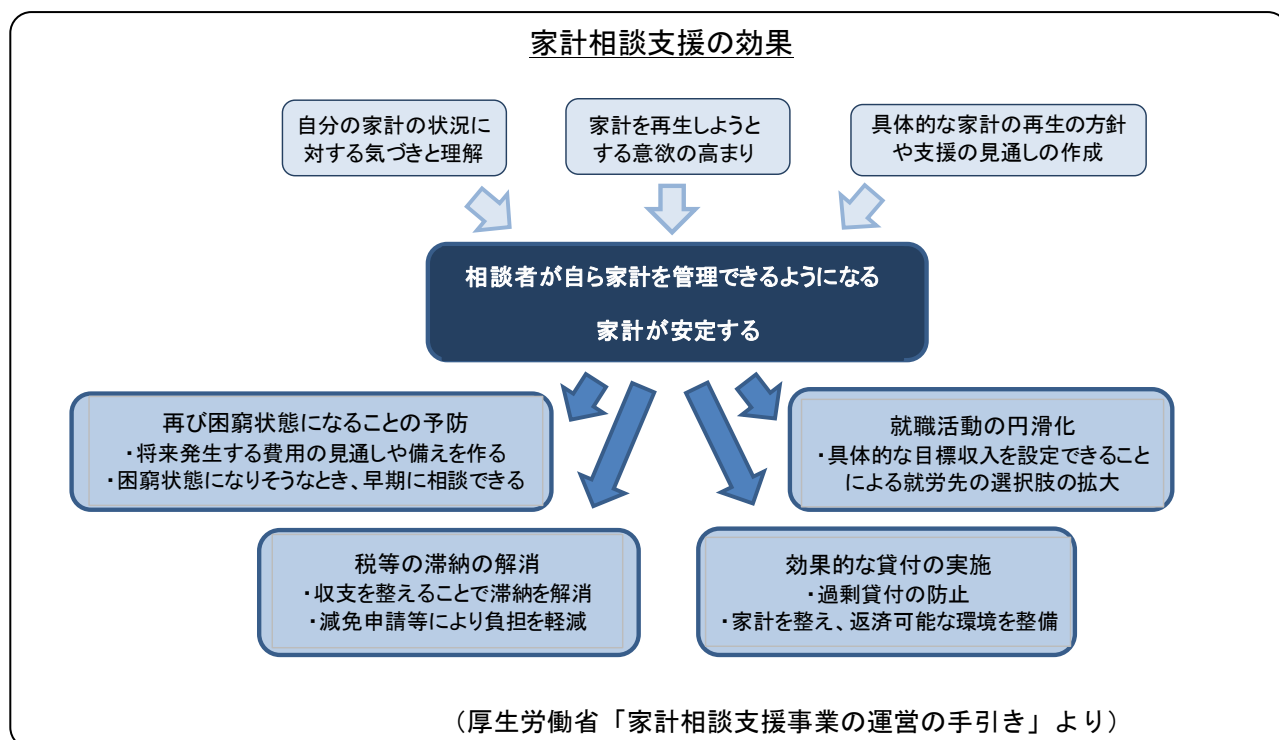
ア 家計相談支援事業の必要性

生活困窮者の中には、税金や社会保険料の滞納、ライフラインの停止等に陥ったケースが多くみられることから、税・保険料等の減免申請や債務整理等、あるいは緊急小口貸付のあっせん等に関する相談を含め、家計相談支援事業の必要性は極めて高いといえる。特に家計に関わる課題を抱える相談者については、就労支援事業の収入拡大に向けた支援のみでは不十分で、家計相談支援事業に基づき家計の管理力を高める必要がある。

イ 家計相談支援事業の効果

相談者が抱える課題の多くは家計に影響を与え、家計の問題として顕在化する。したがって、支援者にとっては、相談者のキャッシュフロー等の家計の状況を明らかにすることを通じて、家計の背景にある複合的な要因や根源的な課題を見出し、相談者と共有することができる。

また、相談者には、主体的に家計を管理できるようになることで、次ページ図のように家計の安定という直接的な効果にとどまらず、就職活動の円滑化、効果的な貸付の実行、税等の滞納解消等の波及的な効果が期待される。そして、これらを通じて、再び困窮状態に陥ることの予防につながる。



ウ 家計相談支援事業の支援の流れ

自立相談支援機関が相談を受け付けた初期の段階で家計相談の視点からの支援が必要と判断した場合、相談支援員は家計相談支援員とアセスメント段階から連携して各々のプランを作成する支援の流れが望ましい。

家計相談支援事業の支援の流れ

1 把握・アウトリーチ	多重・過重債務の相談窓口や貸付機関、行政等との連携を図り、早期発見のネットワークを構築する。
2 相談受付(インテーク)	相談受付は、その後の信頼関係を形成し、家計再生に向けた支援を進める上で大切な機会であり、重要な時期となる。
3 アセスメント	本人の家計状況、生活困窮に陥った背景・要因を分析した上で、課題を的確にとらえ、解決の方向性を見定める。
4 家計再生プラン(家計支援計画)の作成	家計計画表やキャッシュフロー表を作成し、家計相談の観点から解決すべき課題や本人の目指す目標、支援内容をまとめる。
5 支援調整会議の開催と支援決定	自立相談支援機関の作成したプラン等は、支援調整会議において協議され、行政による支援決定を経て確定される。
6 支援サービスの提供	家計管理に関する支援、滞納の解消や各種給付制度等の利用に向けた支援、債務整理に関する支援、貸付のあっせん等の支援サービスを提供する。
7 モニタリング	支援過程においてサービスの提供状況や設定した目標の到達状況を確認し、現状を把握する。
8 プラン評価・終結	家計再生プラン策定時に定めた期間の終了時に、設定した目標の達成度や支援の実施状況、支援の成果、新たな生活課題の有無等の確認を行う。

(厚生労働省社会・援護局主催「生活困窮者自立支援制度全国担当者会議」(平成 26 年 9 月 26 日) 資料「家計相談支援事業の運営の手引き(案)(概要)」に基づき、アフターサービス推進室で作成)

(5) 学習支援事業

子どもたちへの「貧困の連鎖」を防ぐことについては、国民の多くから同意を得られるであろう。しかしながら、子どもが、自ら手を挙げて相談窓口を訪れることは難しい。調査（注8）によると、教育機会等を経路として子どもたちへの「貧困の連鎖」が認められる。

注8：生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率 90.8%、生活保護世帯に属する子どもの高等学校等中退率 5.3%（厚生労働省社会・援護局保護課調べ（平成 25 年 4 月 1 日現在）、中退率は平成 24 年度実績）。生活保護世帯を含む我が国全体の比率は、各々 98.4%（文部科学省「学校基本調査（平成 25 年度）」）、1.5%（同省平成 25 年度調査、高等学校通信制課程を除く）となっている。

このような状況の下、既に自治体の一部（94 自治体、平成 24 年度実績）では、生活保護世帯の子どもを対象とした学習支援に取り組んでいる。この度の生活困窮者自立支援法の施行に伴い、生活保護世帯を含む生活困窮者の子どもを対象とした学習支援が任意事業として、実施されることとなった。

学習支援の事業運営においては、今回の調査事例の中から①集合型のグループ学習、②訪問型の家庭教師、の 2 方式を採り上げることができる。また、両者の特徴を比較すると、下表のとおりとなる。

学習支援事業における2方式の特徴比較

	メリット	デメリット
集合型の グループ学習方式	・同世代の子どもたちとの出会いの場、居場所づくりを兼ねた学習支援が可能となる。 ・家庭教師方式に比べ、少数のスタッフで効率的に学習支援ができる。 ・子どもは、家庭内の学習環境と切り離され、整った施設内で学習できる。	・子どもの学力に応じた「学び直し」等の個別指導が困難である。 ・遠方や学習に消極的な子ども（家庭）の参加誘導が困難となる。
訪問型の 家庭教師方式	・弾力的な個別対応で「メンタープログラム」に似た形でのきめ細かな指導ができる。 ・保護者と個別にコンタクトできる。	・教師役を務めることの多い大学生や教諭OB等のボランティア人材の不足とその身体的な負担が大きくなる。 ・家庭内に他人が入ることに対し保護者からの承諾が必要となる。

《 新たに導入される生活困窮者自立支援制度について 》

〔 調査を終えて 〕

生活困窮の状態は、本人を取り巻く環境にいろいろな課題が積み重なってしまった結果として現れてくる。そして、一度、複合的な課題が根付いてしまうと、家庭内の家族だけで解決することは、極めて難しくなる。しかしながら、責任を自分の中に取り込む、相談しても無駄というあきらめ、干渉を避ける、あるいは相談窓口が判らないなど様々な事情から早めに外部に相談することは少ない。また、誰かに相談すれば、解決に向けての選択肢が広がることは判っている、家庭内の課題を公にすることに多くの人が抵抗を感じるであろう。

新しく実施される生活困窮者自立支援制度は、相談者個人の自尊心を尊重する「寄り添い」型の支援事業として導入されるものである。抵抗なく相談を持ち込めるよう、支援者は相談者と等しく平らな関係で支援を行うこととされている。相談者によって抱える課題の難しさは様々であることから、支援者は理解者として、そしてコーディネーターとして、相談者の状況に応じた解決への道筋を共に探り、段階的なプログラムや新しい居場所につないでいく。一気に自信を回復し経済的自立に達する人や同じ課題を抱える新しい仲間との出会いなどを通して少しずつ力を取り戻す人など、相談者が抱える課題解決への道筋は幾とおりもある。

このように、導入される本制度においては、一律的な行政サービスとは全く異なり、相談者ごとに支援の在り方や必要となる時間も異なってくる。いろいろな相談者が抱える様々な課題を前にして、行政や支援者のきめ細かな取組は不可欠であるが、地域における関係機関はもちろん、一般事業者や地域住民を含む、皆の連携がなければ効果的に事業を進めることはできない。

今回の調査では、見守り活動で生活困窮者を見出し相談窓口につなぐ、あるいは相談者からの意向を受けボランティア活動や就労体験の参加へとつなぐなど、地域における連携の在り方が支援者のコーディネート機能をより有効にし、事業を円滑に進める鍵となっていることが確認できた。この報告書が、国民の皆様へ生活困窮者自立支援制度に関する情報を提供することで、制度への認識を深めると共に、このような地域における行政から住民までが一体となった連携の仕組みづくりについて、考えるきっかけにもなれば幸いである。

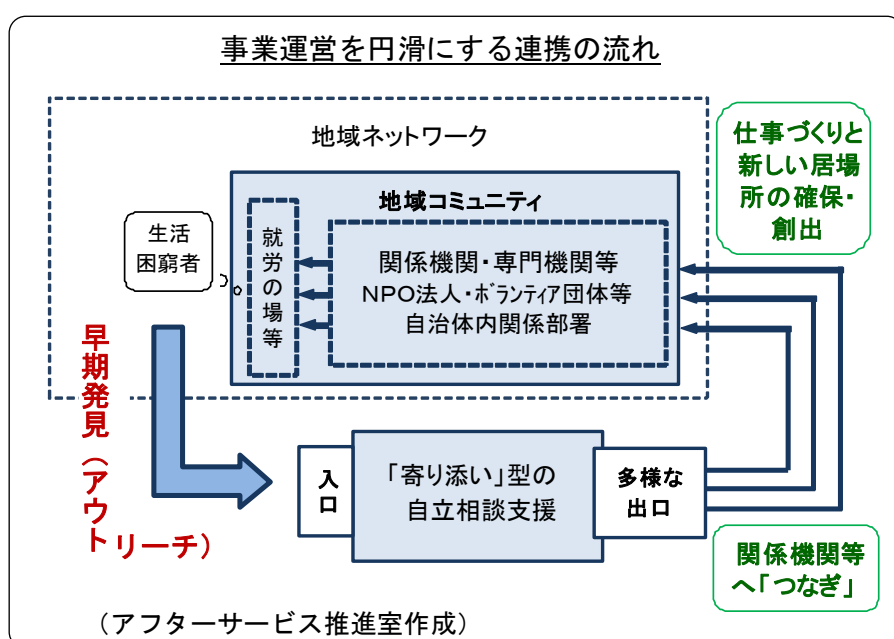
第2 生活困窮者自立支援制度の円滑な施行に向けて

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「つながり」

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、それらをつなぐ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、横浜市の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

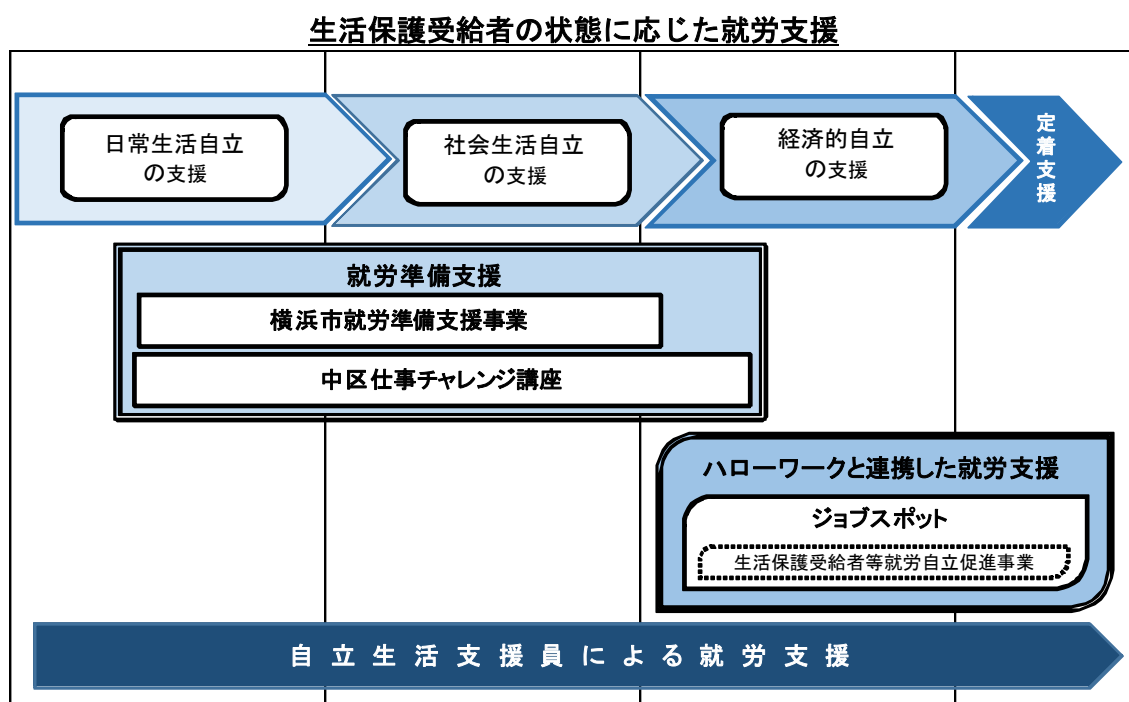
中区被保護世帯数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他世帯
8,519 世帯	4,532 世帯 (53.2%)	160 世帯 (1.9%)	2,507 世帯 (29.5%)	1,313 世帯 (15.4%)

（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に必要な「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
	倉庫バック 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

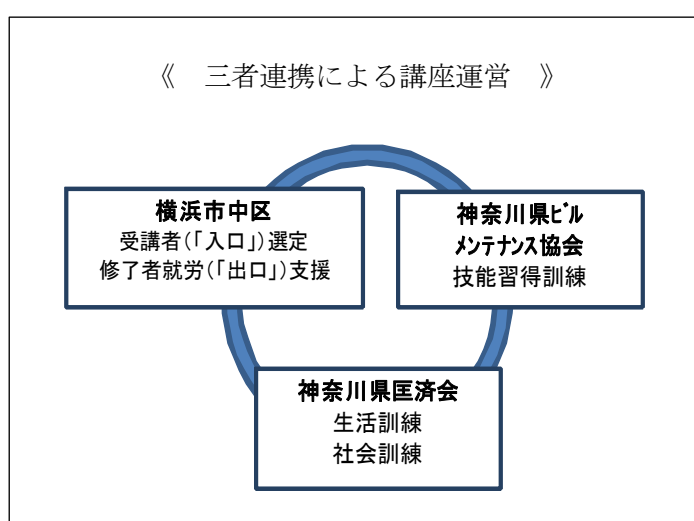
横浜市中区では、平成 23 年 10 月から生活保護受給者自立支援事業の一環として、「仕事チャレンジ講座」を設け、生活保護受給者を支援している。この講座の運営に当たっては、横浜市中区は、「社会福祉法人 神奈川県匡済会」（以下「匡済会」）へ業務を委託しており、匡済会はさらに技能習得訓練について、「一般社団法人 神奈川県ビルメンテナンス協会」（以下「ビルメンテナンス協会」）に業務委託をしている。すなわち、横浜市中区、匡済会、及びビルメンテナンス協会の三者が役割分担の上、一体となって定員 20 名の 2 カ月間の講座を年 5 回、開催している。

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 %)	10,412 人 (2.60 %)	183,339 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
7,383 世帯	3,667 世帯 (49.7 %)	651 世帯 (8.8 %)	1,909 世帯 (25.9 %)	1,156 世帯 (15.6 %)

（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。

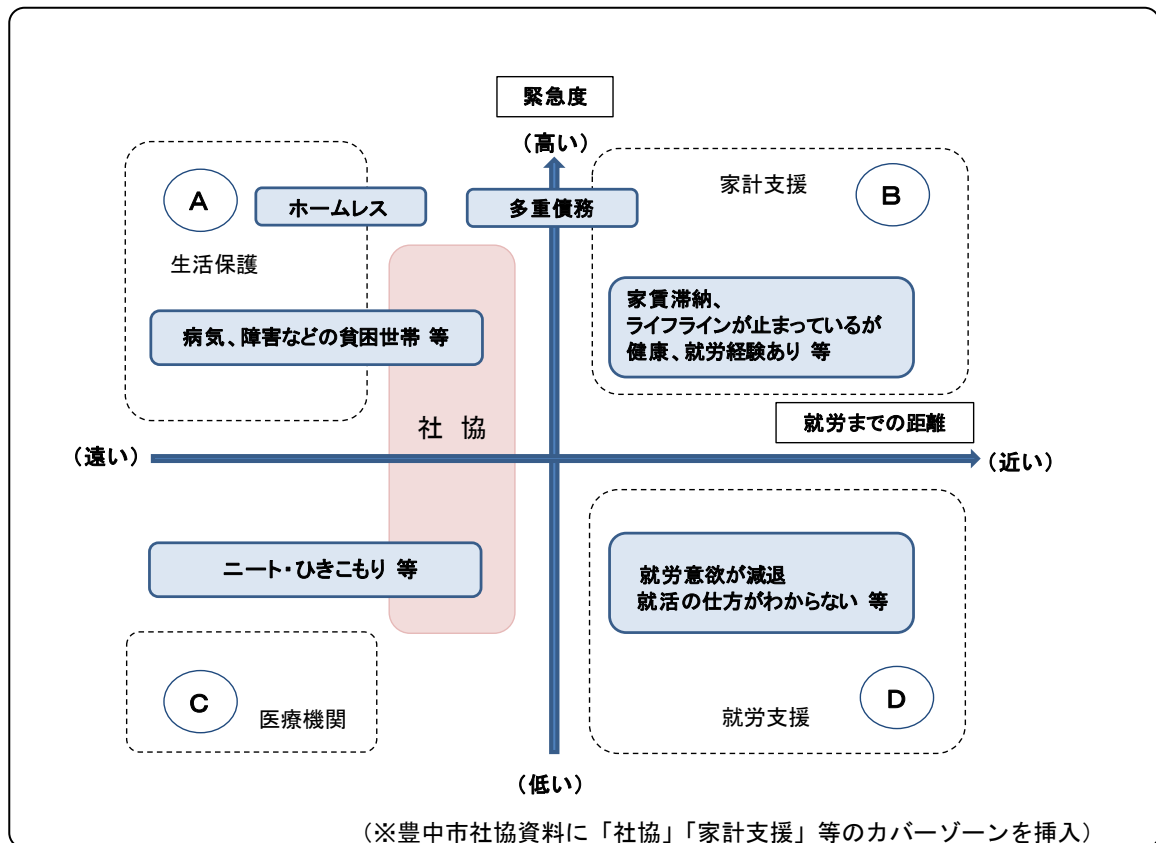
例えば、「居場所生活再生支援」「花とみどりの育成管理体験」「農業ボランティア等就労体験」「障害者授産施設等連携就業体験」等の意欲喚起事業が、NPO法人等に委託の上、運営されている。その他にも調理補助、パソコン習得、清掃の実習体験、農業・園芸実習等、多様な就労準備支援事業が運営されており、地域資源との連携が進んでいる。

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、いきがいきづくりの場
		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

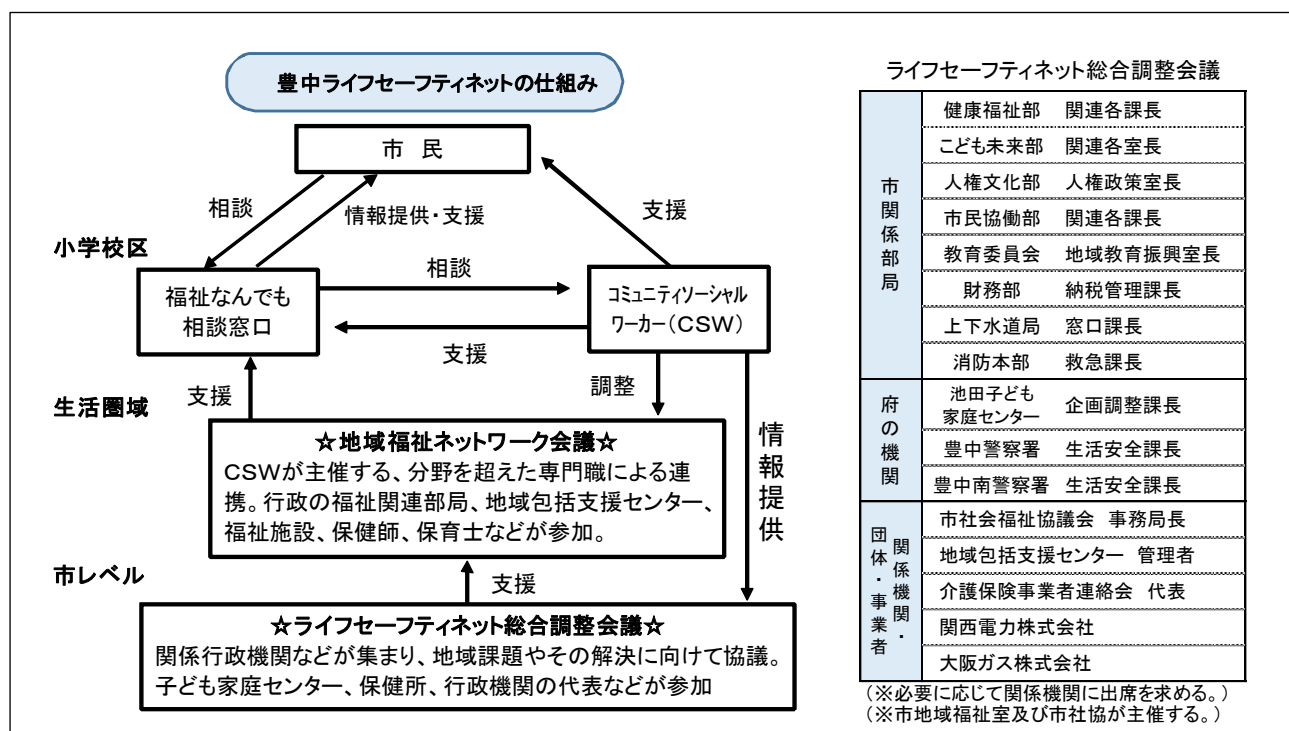
	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度
CSW相談件数	282	411	548	929	900	868	947	963
CSW延べ相談件数	739	1,315	1,449	3,145	3,125	3,781	3,671	4,086
CSW配置人数(人)	7	7	9	14	14	14	14	14
福祉なんでも相談*件数	286	454	526	457	486	376	400	403

(*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	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

C S W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C S W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ると共に、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、被保護世帯数でみると、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、I C T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 %)	9,770 人 (5.46 %)	94,015 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
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	ハローワークくしろ	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	整網作業を通じて、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	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

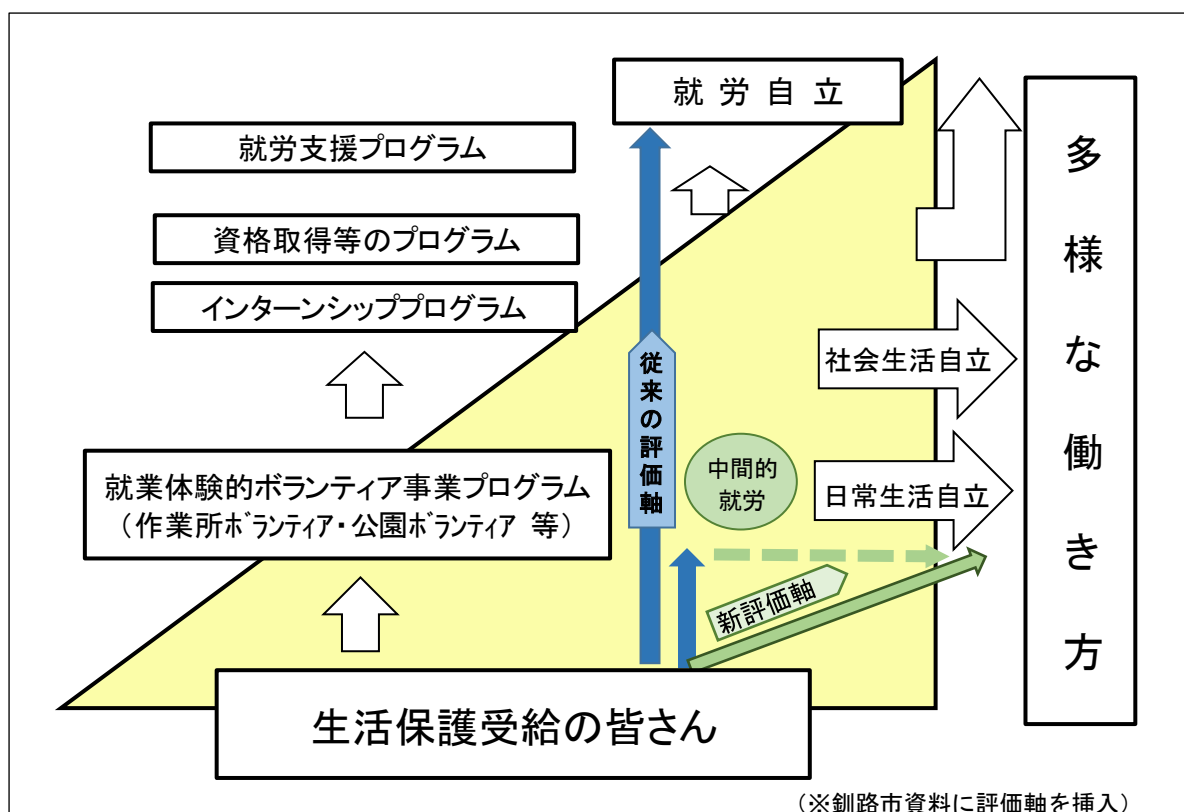
上 活 ③ 支 意 日 援 欲 常 P 向 生	地域ネットワークサロンにお ける意欲向上事業	NPO法人地域生活支援 ネットワークサロン 「えぶろんおばさんの店」	日常生活の中で孤立しがちな母子世帯等を対象に、NPO法人の協 力により、「親子サロン」「親子料理教室」「就職準備講習会」などへ の参加を働きかけ、他の母子家庭との交流を図り、日常生活への意 欲向上を促す。	14	440
参 加 者 計				14	440
④ 就 業 体 験 プ ロ グ ラ ム	知的障がい者授産施設 における作業体験事業	NPO法人くしろ・ びーぶる	様々な事情で就労に不安を感じている被保護者（稼働年齢層）を対 象に、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	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
		㈱阿寒町観光振興公社		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 N P O 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 C S R (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) 釧路社会的企業 創造協議会	漁網仕立て作業	週5日	11	471	9:00～15:00
			ふまねっと	週5日	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 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	—

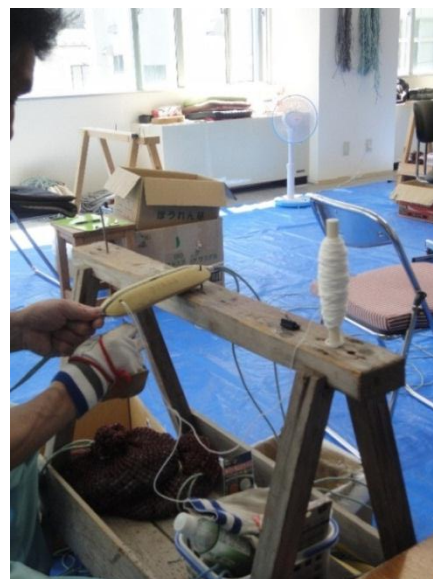
(釧路市福祉部資料)

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。

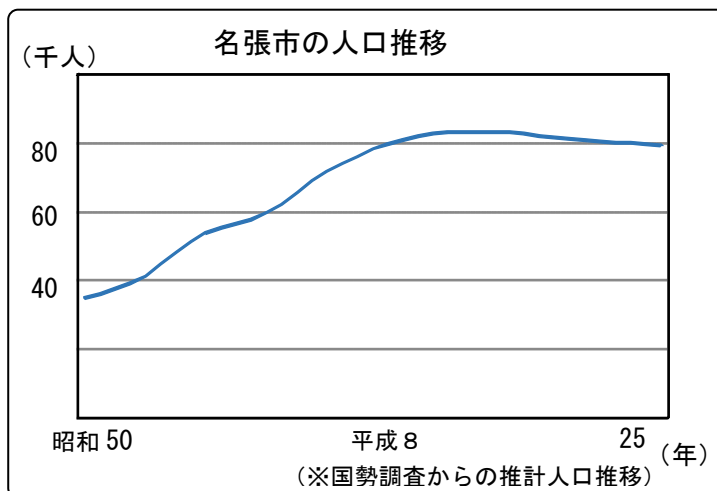
昭和 50 年代以降、大阪方面の通勤圏として大規模な宅地開発が進み、その人口は、昭和 50 年 34 千人から平成 8 年には 80 千人を超えるまでに急増した。

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)

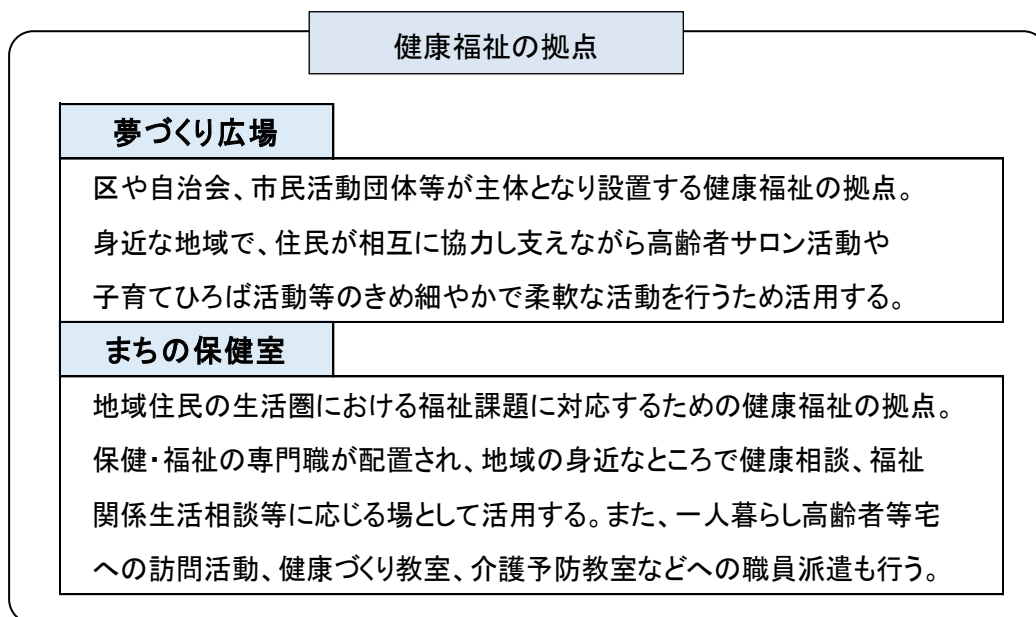
2. 名張市の地域福祉における取組について

(1) 地域福祉計画の実施～名張市社会福祉協議会との連携

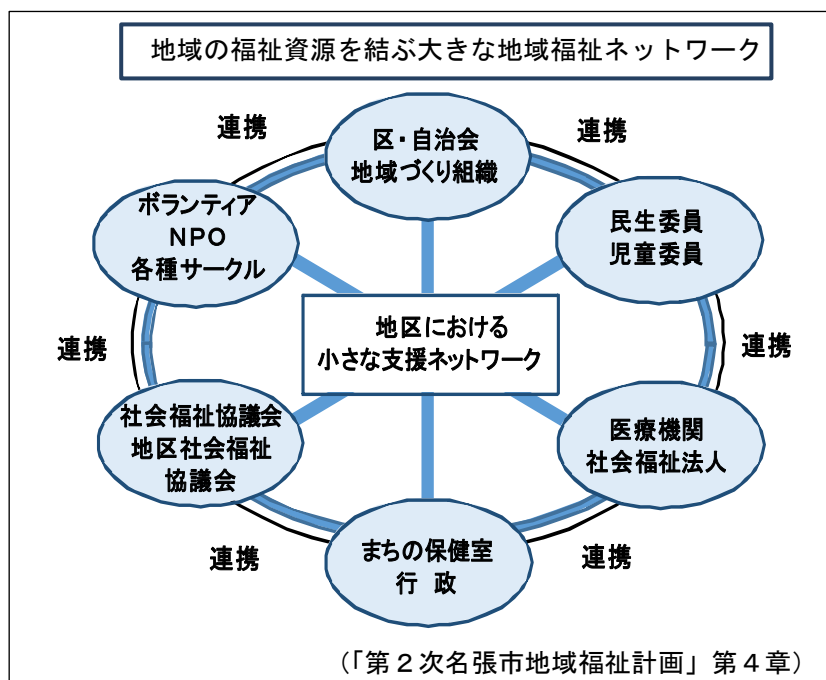
名張市では、平成 17 年度から地域福祉計画を実施し、地域福祉の拠点とネットワークづくりに着手した。まず、「夢づくり広場」（地域づくり組織）、「まちの保健室」

(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

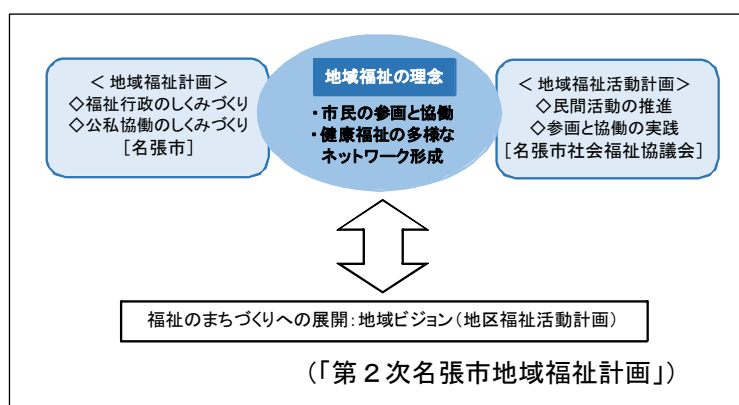
小地域ネットワーク事業	地域アセスメント実施と地域別基礎データの整備	地域の福祉課題や活動状況を共有するため、現状や傾向など活動に必要な基礎情報を整備し活用します。
	地域内支援ネットワークづくり	民生委員児童委員、地域づくり組織、まちの保健室等と連携し、地域の福祉課題に取り組むネットワークづくりを目指します。
	地域支えあい活動支援	地域づくり組織で取り組む、住民による生活支援等の助けあい活動を推進し、支援します。
	コミュニティーソーシャルワーカーの配置	情報収集や提供、相談や助言を通して活動支援に取り組みます。
ボランティアセンター事業	各種連絡会・交流会の開催	目的や分野を同じくする活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（ブランチ）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	・ 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	

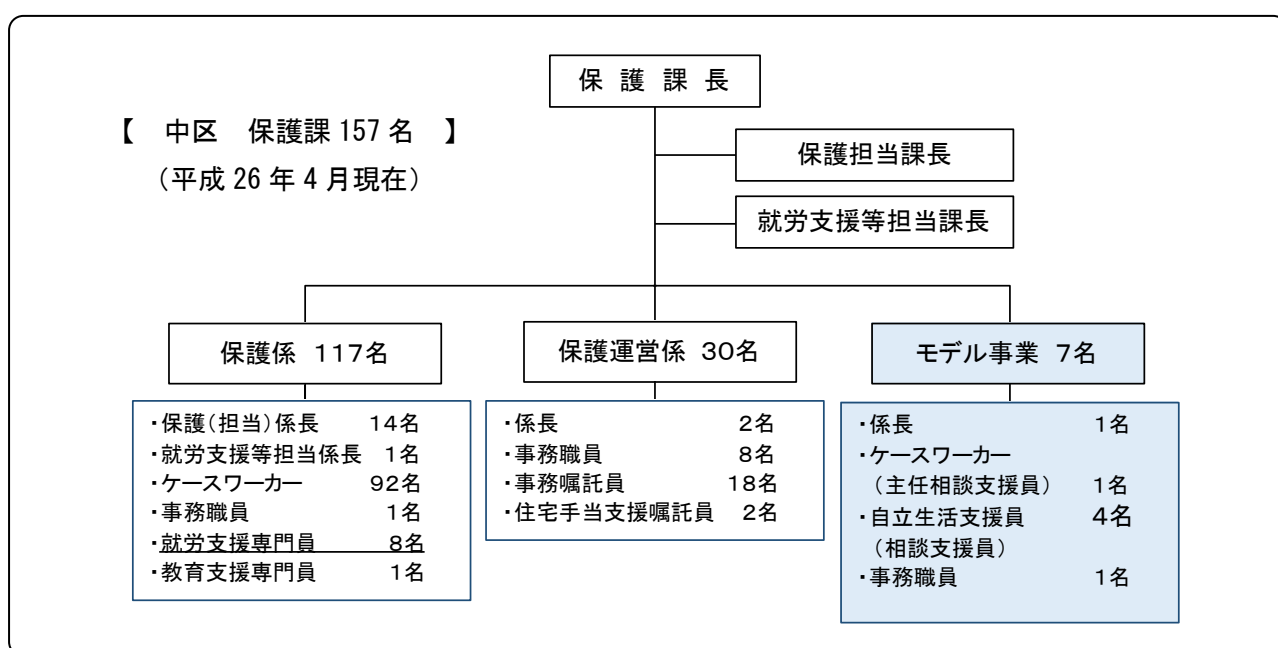
－ 6 自治体の取組－

（Ⅱ）生活困窮者自立促進支援モデル事業 についての取組

I. 横浜市（中区）の生活困窮者自立促進支援モデル事業の展開

（※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。）

横浜市では、「健康福祉局 生活福祉部 保護課（所属員 52 名のうち専任係長 2 名、社会福祉職 2 名、事務職 1 名が担当）」が契約主体となり、平成 25 年 10 月から生活困窮者自立促進支援モデル事業を実施した。ただし、実施地域を中区に限定しており、「中区福祉保健センター保護課」が実務上の実施主体となっている。中区は多くの生活保護受給者を抱えているため、保護課の陣容は 93 名のケースワーカーをはじめ、総勢 157 名（平成 26 年 4 月現在）から成っている。モデル事業については、下図のとおり、保護課長の下、7 名が担当している。



本モデル事業においては下表のとおり、横浜市（中区）が直営で自立相談支援事業を行っている。一方、就労準備支援事業については、従来から委託運営している自立支援プログラムを生活困窮者も含め実施し、家計相談支援事業については「NPO法人 みらいじぶん生活・らしく」へ委託の上、運営することとした。

事業の委託状況

自立相談	就労準備	家計相談	開始年月
行政直営	特定非営利活動法人 ワーカーズ・コレクティブ協会 社会福祉法人 神奈川県匡済会	NPO法人 みらい じぶん生活・らしく	平成25年 10月

1. 自立相談支援事業について

(1) 自立相談窓口の運営体制

自立相談支援窓口については中区役所内に設置されている生活保護、ホームレス自立支援、及び住宅支援給付制度と同じ『生活支援相談窓口』を併用することとした。したがって、本モデル事業の相談受付も同様の窓口対応が採られており、面接担当ケースワーカーが相談者から生活状況を総合的に聞き取り、最も適した制度を案内している。



(横浜市(中区)相談窓口の様子)

自立相談支援事業についての職員体制は、係長1名、主任相談支援員1名、自立生活支援員(相談支援員)4名(嘱託)、事務職員1名の計7名である。相談者のアセスメントに当たっては傾聴を大切にして、生活状況等をアセスメントシート(「みずほ情報総研」所定帳票)に基づき可能な限り幅広く確認するよう試みている。

(2) 庁内・関係機関との連携と支援調整会議の運営状況

中区福祉保健センター保護課では、事業運営に当たって、庁内各課(税務課・保険年金課・高齢障害支援課・こども家庭支援課・福祉保健課)、関係機関である社会福祉協議会、ハローワーク、及び民生委員会等で本モデル事業について個別に説明を行い、連携を深めている。

また、関係各課・機関で構成される支援調整会議については、迅速な支援決定を行うため、随時と定例(月1回)の2段階で実施している。随時会議は、相談者本人参加の下、主任相談支援員と自立生活支援員、及び必要に応じて関係機関担当者が出席の上、開催しており、相談者の課題整理、目標設定、及びプラン案の作成を目的としている。なお、定例支援調整会議のメンバーと開催目的は、下表のとおりである。

定例支援調整会議の開催目的とメンバー

開催目的	月1回開催し、個々のプラン内容を協議・確認し決定すると共に支援の実施状況を共有する。
メンバー (主に実務レベル担当者)	保護課長、担当係長、*主任相談支援員、*自立生活支援員、区役所内関係課職員(税務課・保険年金課・高齢障害支援課・こども家庭支援課・福祉保健課)、社会福祉協議会、ハローワーク、就労準備支援事業者、家計相談支援事業者、法テラス

(*随時会議コア・メンバー)

さらに主に各機関の管理職等で構成される「ネットワーク連絡会」を次ページ表のとおり年2回開催し、モデル事業全般の枠組みに関する検討等を行っている。

ネットワーク連絡会の開催目的とメンバー

開催目的	年2回開催し、一体的かつ効率的な支援を実現するためのネットワーク構築についての検討、及び不足するサービス・社会資源の開発等に関する検討を行う。
メンバー	定例支援調整会議参加の各機関に加え、区役所区政推進課、地域振興課、民生委員

2. 就労準備支援事業について

横浜市（中区）では、生活保護受給者向けに展開している事業の対象を生活困窮者にも拡大して実施する方針である。

3. 家計相談支援事業について

（1）家計相談支援事業の運営体制

横浜市中区では、家計相談支援事業については、「NPO法人 みらいじぶん生活・らしく」に業務委託をしている。同団体は、神奈川県多重債務者問題に係る生活再建支援相談事業を中心に展開しており、平成26年8月現在、司法書士、ファイナンシャルプランナー、消費生活アドバイザー等の有資格相談員35名を擁している。また、中区からの委託事業に関しては、うち19名の相談員が担当エントリーをしている。中区は、毎週火曜日13時～17時を家計相談の定例の面談日と設定しており、同団体から派遣された家計相談員が区役所内の相談窓口で対応している。

家計相談手続きの流れは、まず、自立生活支援員がアセスメントを実施し、家計相談支援の必要性をプラン案に盛り込み、随時、支援調整会議が支援を決定する。次に家計相談員が、申し込みを受けて改めてアセスメントを行い、家計支援プランを作成する。その後、プランに沿って2回目の面談等の支援が開始される、といった手順となる。

（2）家計相談支援事業の運営状況

家計相談支援事業では、相談者に対して家計収支の改善や管理方法、債務整理について支援を行う。しかし、家計管理上の問題発生の後には、親の年金・資産に依存する等の家族問題や精神疾患等の病気による失業問題ほか、複合的な要因の存在するケースが多い。

このような複合的要因が存在する場合、まず、生活全般についての相談者の再建意欲を高める必要がある。同団体では、自立意欲を引き出すために傾聴を重ね、複合的要因を含めた十分なアセスメントを行い、信頼関係を構築することを最優先している。その上で、家計収支の管理方法や家計再建に向けての支援が開始されるのだが、「借金の解消」といった明確な達成目標をプラン提示することで、意欲をさらに高める工夫をしている。また、緊急的な貸付が必要となるケースはほとんど無いとのことである。

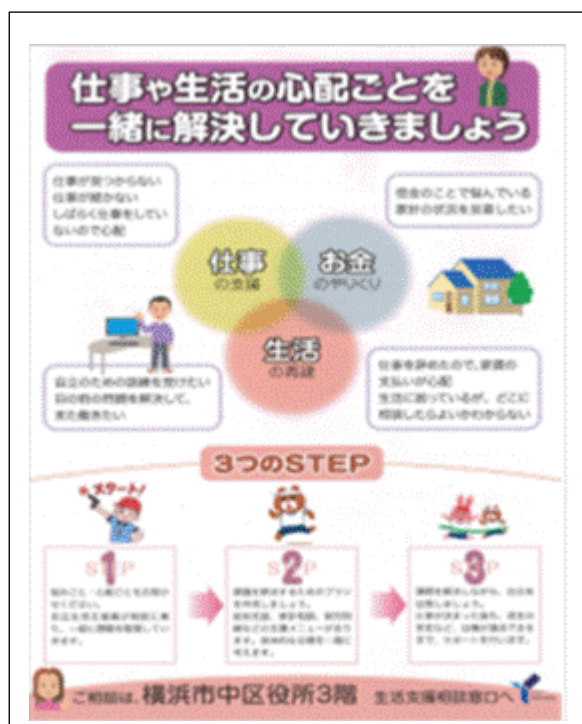
同団体による家計相談支援件数は、本事業を開始した平成25年10月～平成26

年3月までが7件、平成26年4月～8月が14件で、9月1日現在、11件が相談継続中となっている。

(3) 家計相談支援事業の運営に当たって

相談窓口が区役所3階の「生活支援相談窓口」に併設されているため、自立生活支援員と家計相談員の同席が容易で、一体的に支援を行っている。また、司法書士有資格の家計相談支援員が対応するため、任意整理や自己破産といった法的救済の方法を専門家から説明してもらうことになり、相談者自身も安心して生活再建方法を考えられることになる。

課題としては、相談者の立場からは同「窓口」は、本来、生活保護受給者向けに設けられたものであり、相談場所に抵抗を感じる可能性がある。「NPO法人 みらいじぶん生活・らしく」としては、これまでの支援事業の経験から、相談者の抱える事情がそれぞれ異なるので、家計管理が軌道に乗るまでに1年以上の長期間にわたることを想定している。しかし、本事業におけるプラン策定期間は6ヵ月～1年とされており、両者の時間軸にずれが生じている。また、家計相談支援事業においては、プラン終結を判断する基準が必ずしも明確ではないという本質的な課題もある。さらに、家計相談員については、家計管理や法的な専門家といった分野に加えて、傾聴等のカウンセリング・マインドを要求されるが、研修等で一朝一夕に養い難く、経験を積み重ねる必要があることなどが挙げられる。



(家計相談事業の案内ポスター)

4. 相談支援員の確保・育成について

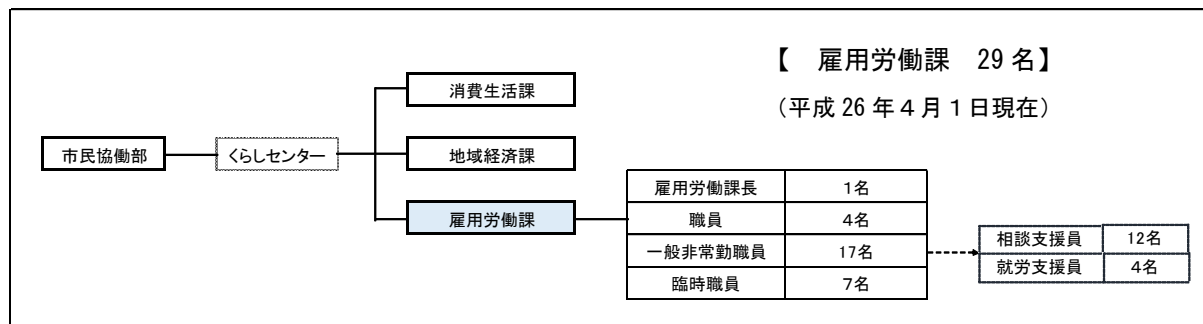
横浜市中区では、役割の重要性を勘案して、正規の社会福祉職を主任相談支援員に任命している。そして主任相談支援員が、コーディネーターとして他制度へのリファー、社会資源の活用・連携において大きな役割を果たしている。また、ケースカンファレンスで種々のアドバイスを行い、相談支援員の育成・指導をしている。一方、相談支援員もキャリアを活かしながら、様々な分野（子ども・障害・高齢等）の研修会に参加している。

5. モデル事業関係者からの声

- (1) 相談者本人参加の下、支援調整会議を随時、開催することで、法定サービス利用を含めたプランの方針を本人と早期に確認できる。
- (2) 家計相談支援について、事前の想定以上に相談ニーズがある。
- (3) 庁内各課間の連携は強化されてはいるものの、各課で本来のミッションが異なることから、なお取組を進める必要がある。
- (4) 本事業は、伴走型の長期・段階的な自立支援を行うが、事業に対する評価は足元の就労件数に焦点が向けられやすく、長期間の支援が必要な困難性の高いケースが適正に評価されないリスクがある。
- (5) 「生活困窮者」の定義は『現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者』と、定性的であり、施行後にどの程度各自治体のモデル事業を踏まえ具体化されるかを感じている。
- (6) 法律に基づく制度であるが、自治体により任意事業の取組の有無等で差異が生じることへの懸念が残る。
- (7) 「困窮」という言葉が、相談者に対して使うには配慮が必要な場合もあり、表記にあたっては別の表現等が望ましい。

Ⅱ. 豊中市の生活困窮者自立促進支援モデル事業の展開

豊中市では、本モデル事業については、これまでの就業支援実績等を反映して、全国的にも珍しく労働担当部局である「市民協働部 雇用労働課（所属員 29 名うち一般職非常勤 17 名、臨時職員 7 名）」が所掌している。雇用労働課は市の雇用労働行政の柱となる事業である「地域就労支援センター」と「無料職業紹介所」を直轄しており、12 名の相談支援員（うち 1 名は主任相談支援員）と 4 名の就労支援員を擁している。



事業運営については、従来の「地域就労支援センター」をはじめとする相談機能を活かしながら、行政が直営で主導しており、自立相談支援事業は委託先である豊中市社協、「一般社団法人 キャリアブリッジ」との三者連携方式を採っている。さらに就労準備・就労訓練事業の推進については、行政で事業の企画・プラン作成・評価を行い、訓練・実習現場について民間の企業等に委託の上、実施している。

自立相談	就労準備	就労訓練 (中間的就労)	開始年月
行政直営 豊中市社会福祉協議会 一般社団法人「キャリアブリッジ」	行政直営 (訓練・実習を 企業等に委託)	行政直営 (訓練・実習を 企業等に委託)	平成25年 4月

1. 自立相談窓口の運営体制

自立相談支援事業については、「地域就労支援センター」と無料職業紹介所をベースとして、「くらし再建パーソナルサポートセンター」（受付時間 9:00～17:00）を開設した。なお、開設に伴う相談支援員等の増員は行っていない。運営において

窓 口	所 属	体 制
くらし再建パーソナル サポートセンター	雇用労働課	主任相談支援員 1 名、相談支援員 11 名、就労支援員 4 名（「企業開拓員」）
くらし再建パーソナル サポートセンター@いぶき	キャリアブリッジ	相談支援員 12 名（うち常勤者 1 名）看護師、臨床心理士等の有資格者
くらし再建パーソナル サポートセンター@社協	豊中市社会 福祉協議会	主任相談支援員 2 名（CSWが兼務）、相談支援員 2 名

は、雇用労働課と委託先の豊中市社協、キャリアブリッジの三者が密接に連携している。この運営体制においては、行政の「就労支援」、豊中市社協の「地域福祉活動とアウトリーチ」、キャリアブリッジの若者支援で培った「専門性」という各々の強みが活かされている。相談窓口については、3カ所に設けている。

2. 庁内・関連機関との連携と支援調整会議の運営状況

自立相談支援事業の運営に当たり、雇用労働課では、下表のとおり「くらし再建パーソナルサポート事業連絡会議」を組織し、平成25年5月に第1回目の会議を開催した。その後、7月には関係部（福祉事務所、保険収納課、保険資格課、納税管理課、学校給食室、水道局等）の所属員約300人を対象に「意見交換会」を延べ30回程度実施し、事業内容の徹底を図った。これら一連の会議開催を契機として、税金やライフライン料金の滞納に基づく庁内部門からの紹介ケースが急増（注1）した経緯がある。

注1：平成25年8月～26年3月における庁内からの紹介相談件数は38件に上った。

くらし再建パーソナルサポート事業連絡会議メンバー

市民協働部	部長、くらしセンター長、雇用労働課長、消費生活課長、市民相談課長、市民課長
健康福祉部	地域福祉室長、福祉事務所長、障害福祉課長、保健予防課長、保険給付課長、保険資格課長、保険収納課長
人権文化部	人権政策室長
財務部	債権管理室長、市民税課長、納税管理課長
こども未来部	こども政策室長、保育幼稚園室長
都市計画推進部	まちづくり総務室長
上下水道局	窓口課長
教育委員会	青少年育成課長、少年文化館館長、学校給食室長
(社福)豊中市社協	事務局長
(社)キャリアブリッジ	パーソナルサポートチームチーフ、若者サポートステーション責任者
障害者就労雇用支援センター	事務局長

支援調整会議については、雇用労働課長が議長となり、週1回、開催してアセスメントや支援プランについて多角的な検討を加えている。

支援調整会議の開催目的とメンバー

開催目的	毎週月曜日に開催し、新規と継続ケースの支援方針・プランを各々多角的に検討する。
メンバー	雇用労働課（職員・主任相談員・相談支援員・就労支援員）、「キャリアブリッジ（相談支援員）」、ケースにより市社協（相談支援員）が加わる。

3. 就労準備支援事業について

(1) 就労準備支援事業の運営状況

豊中市では、従来から個々の相談者の状況に応じた支援を可能にするため、きめ細かな支援メニューの開発を行ってきた。各支援メニューの運営に当たっては、下表のとおり、NPO法人や市民団体、社会福祉法人、民間営利事業者等、様々な事業主体からの協力を得ている。

平成 26 年度 意欲喚起・就労準備支援・就労訓練事業

意欲喚起・就労準備支援・就労訓練事業参加者合計(平成26年4～8月)

(単位:回数、人)

委託先		事業名	場所・内容等	開催頻度	開催回数	延べ参加者数	参加者実数	開催時間(目安)
意欲喚起事業	NPO法人ZUTTO	居場所生活再生支援事業	【居場所プログラム】テマトーク・ワークショップ・ボランティア・掃除・体操・健康チェック	週2回	36	162	38	3～4時間
			【職プロ】共同作業・軽作業・スキル発見・ワークショップ・ボランティア	週1回	15	80		2時間
			【食べプロ】買い物・調理実習・食事・外食・健康チェック	週1回	19	58		2時間
			【若者プログラム】ワークショップ・掃除・体操・食事・ボランティア・テマトーク	週2回	15	23		2～3時間
	緑化リーダー会	花とみどりの育成管理体験事業	・種から花を育成 ・公園内の清掃・草抜き ・育成した花苗を販売	週2回	19	43	9	2時間
	花とみどりのネットワーク	農業ボランティア等就労体験事業	【とよっぴー】・11kgの堆肥袋詰め、積み上げ(800円支給)・市民向け堆肥販売(月4回・午前中)	袋詰め週1回	17	47	17	2時間
			【ビニールはがし】・米飯の食べ残しビニールはがし ・とよっぴー2、5kg詰め込み	週1回	10	6		1時間
			【野菜市①】・環境交流センターでの野菜市場	月1回	0	0		1時間
			【野菜市②】・さわ病院で野菜市の手伝い ・販売机等の準備・片づけ、顧客対応	月1回	4	4		2時間
			【事務作業体験】・エクセル、ワードを使用してデータ入力・加工・事務補助作業	週2回	34	28		2時間
			【ポスティング】・さわ病院、環境交流センター周辺に宣伝ビラの個別配布	月1回	13	35		-
			【農業ボランティア】・教えてもらいながら農作業 ・イベント向け農作物管理、親子で農業イベント手伝い	週1回	2	2		2時間
ワークセンターとよなか	障害者授産施設等連携就業体験事業	・ショップ店内清掃 ・Tシャツのたみ発送作業、PC入力、接客店番	週5回	86	106	7	5時間	
就労準備支援事業	情報の輪サービス㈱	調理補助コース	調理補助、接客、レジ操作、日報作成、チラシやブログによる広報活動等(まかない付き・交通費支給)	応相談	39	39	1	5時間
	情報の輪サービス㈱	転職カフェ	ファンリテーターによる情報提供、ゲストスピーカーによるお話と対話、グループワークと交流(非正規雇用女性、求・転職中の女性、シングルマザー等を対象に、様々な分野のロールモデルとの出会いと語らいの機会を提供する)	週2回	2	20	20	2時間
	とよなか男女共同参画推進財団	パソコン習得コース	文字の入力、文書の作成・印刷、表の作成、グラフィック機能の利用、模擬問題集・過去問などの試験対策	週2回	14	168	12	2時間
	大都美装㈱	清掃コース①	道具の使い方、清掃の実習	週1～5回	17	17	3	3～6時間
	㈱ビケンテクノ	清掃コース②	道具の使い方、清掃の実習	週1～5回	0	0	0	3～6時間
	緑化リーダー会	園芸チャレンジコース	種まき(花・野菜)、水やり、用土づくり、抜根、土壌改良、植え付け、花柄摘み、施肥、受粉、挿し木、薬剤散布、果樹収穫、樹木選定(整枝)、生垣剪定、除草	週2回	44	64	3	2時間
	iDS㈱	ものづくりコース	かばん縫製の下処理	週5回	97	215	4	-
	みなと寮		配膳、農園管理、清掃等	随時	15	30	2	-
就労訓練	やまや関西	雇用型	店舗での販売、品出し等	随時	72	72	1	-
	iDS㈱	非雇用型	かばん縫製の下処理等	随時	98	104	2	-
実習	とよなか男女共同参画推進財団	すてっぶでのパソコン実習	・パソコンスキルの習得 ・グループ学習	週1回	9	34	6	2時間
	庄内神社	庄内神社ボランティア	・保育所に隣接する神社内清掃、草抜き ・神社内軽作業	週1回	20	28	4	2時間
	企業内実習(生活保護受給者)	企業・事業所	・企業、事業所内での職場体験実習	随時	47	329	7	-
	企業内実習(生活保護受給以外)	企業・事業所	・企業、事業所内での職場体験実習	随時	33	165	5	-
合計					777	1,879	141	-

(豊中市市民協働部資料)

4. 就労訓練事業の推進について

平成 26 年度においては、下記 2 事業について、取組を行っている。

やまや関西	食料品量販店	量販店での販売、商品仕分け作業等をイメージする支援対象者のための訓練
i. D. S.	靴製造会社	縫製のほか、手作業・ものづくり等の仕事をイメージする支援対象者のための訓練

5. 相談支援員の確保・育成について

相談支援員に欠員が生じた場合は、専門嘱託職員（豊中市では「一般非常勤職員」と呼称、7 時間 30 分、週 4 日勤務）として、人事労務、対人支援事業等の経験 3 年以上の人を対象に募集している。特に資格の有無を要件とはしていないが、結果としてキャリアコンサルタント等の有資格者が多くなっている。

相談支援員全員が支援調整会議に参加し様々な視点から意見を述べる機会を設けるなど、OJT 訓練を重視している。また、外部講師による専門研修を数多く実施すると共に外部機関等の研修参加を促すことにより育成している。

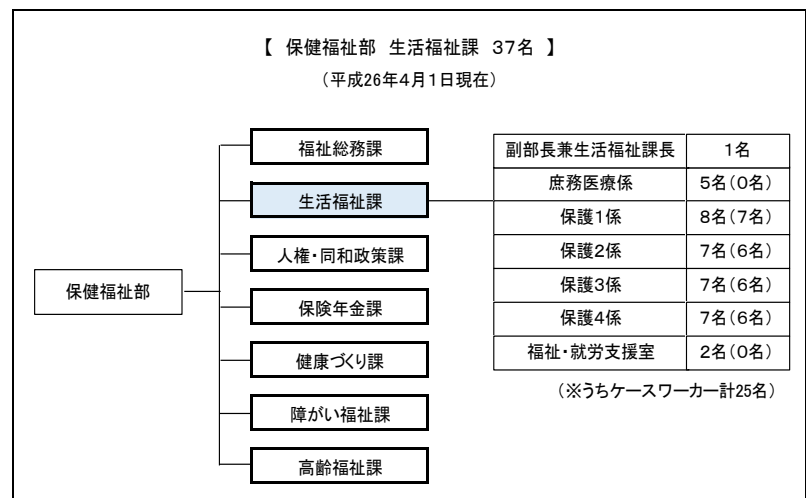
6. モデル事業関係者からの声

- (1) 「再建パーソナルサポートセンター」として、従来の相談機能（地域就労支援センター）を活かしながら、無料職業紹介所を活用した出口まで一貫した就労支援を行っている。
- (2) 直営の相談窓口に加え、阻害要因が困難なケースを支援する専門家チーム（キャリアブリッジ）やコミュニティソーシャルワーカーがアウトリーチを行う豊中市社協と協力することにより、相談者にとって最適かつ迅速な支援を行える体制整備をしている。
- (3) 庁内外の関係機関と連携しながら早期発見・早期支援を行うと共に、支援が必要な人にはすべて支援が行き届くよう協力関係を築いている。
- (4) 豊富な就労準備支援事業等のメニューを設け、相談者にとって最適な支援を行うことができるよう、体制整備している。
- (5) 独自のシステムを構築して支援対象者ごとのケース管理を行っているが、モデル事業で提供されている月報等のシステムでは、必要な情報を十分に管理・記録することができず、必要十分なケースの進捗管理ができない。
- (6) 制度を作り出すことはできても、ボランティアを志す気持ちや優しい眼差しを施策により生み出すことはできない。豊中市社協は、「無縁社会」から脱却し、新しい助け合いの形（創縁社会）を作ることを目指している。その基盤は「信頼」であり、目の前の困っている人から逃げないこと、排除しないことが大切である。公助でも自助でもなく、地域の「共助」を育て上げる取組が必要である。

- (7) 評価体系が就業件数を中心とする「出口」に偏った指標になると、「出口」に至らなかった支援活動の評価が抜け落ちるおそれがある。相談総数などの「入口」件数も反映した評価が必要である。

Ⅲ. 佐賀市の生活困窮者自立促進支援モデル事業の展開

佐賀市では、平成 25 年 10 月から本モデル事業を開始しており、所掌部は「保健福祉部 生活福祉課（所属員 37 名）」である。佐賀市は、本モデル事業の運営について、自立相談、就労準備、学習支援の 3 事業を「特定非営利活動法人 NPO スチューデント・サポート・フェイス」（以下「NPO S.S.F.」）に委託することとした。



モデル事業の委託状況

自立相談	就労準備	学習支援	開始年月
NPO スチューデント・サポート・フェイス	NPO スチューデント・サポート・フェイス	NPO スチューデント・サポート・フェイス	平成25年 10月

1. モデル事業における自立相談支援事業の取組について

平成 25 年 10 月、「NPO S.S.F.」は、自立相談窓口「佐賀市生活自立支援センター」（受付、月～金曜日 11:00～18:00）を同法人事務所 1 階に開設した。



(「生活自立支援センター」の案内看板)

特定非営利活動法人 NPO スチューデント・サポート・フェイス

平成17年7月設立 同年10月(法人化)

《組織体制》

有給職員 常勤47名 非常勤10名

NPO法上の社員数 217名 (平成25年6月末現在)

《活動内容》

アウトリーチ(訪問支援)活動を中心に、フリースペースの運営、就労支援、体験学習やスポーツイベントの開催、子育てに関する情報誌の発行、支援ネットワーク整備事業等、様々な活動で家庭教育をサポートしている。(団体HPより引用)

「NPO S.S.F.」における相談支援事業の職員体制は、センター長の下、主任相談支援員 1 名、相談支援員 2 名、就労支援員 1 名、連絡調整員 1 名の計 5 名である。これらの職員はいずれも常勤で、キャリア・コンサルタント、産業カウンセラー、小・中・高校教諭、特別支援学校教諭、臨床心理士、社会福祉士、学校心理士等の有資格者が配置されている。

2. 庁内・関連機関との連携と支援調整会議の運営状況

自立相談支援事業の開始に当たっては、市報、ラジオ、フリーペーパーで市民向けの広報を行うと共に保健福祉部各課、納税課、こども家庭課、教育委員会、消費生活センターと連携し、事業内容の周知徹底を図った。また、市内各地区 26 カ所の民生委員・児童委員協議会で事業内容の説明を行い、民生委員、児童委員からの生活困窮者情報の提供を依頼している。

支援調整会議については、下記のとおり開催しているが、必要に応じて、「NPO S.S.F.」の専門職がチームとして知見を結集し、相談者の現状や資質についてのアセスメントを行う。さらに、実情に即したアウトリーチを行うことにより、面談だけでは分からない自宅環境や家族関係等の状況を把握する等の工夫を行っている。

支援調整会議の開催目的とメンバー

開催目的	月 1 回程度開催し、新規・継続ケースについて相談者の状況等を各々確認の上、今後の支援方針を協議・決定する。
メンバー	「生活福祉課 福祉・就労支援室（2 名）」と「NPO S.S.F.（センター長、相談責任者）」の 4 名をコア・メンバーとする。

3. 就労準備支援事業について

「NPO S.S.F.」では、相談者ごとに下表のような生活状況レベルにあわせ、生活自立・改善、社会自立・参加、就労自立等に向けた各メニューを選び、レベルアップを図っている。相談者（65 歳未満を対象）の自主性、興味や関心に沿った選択型のプログラムを提供している。

	対象者	支援段階	支援内容
1	生活習慣の形成が必要な者	生活自立支援段階	社会参加する上で、必要な生活習慣の形成のための指導・訓練（毎日、定時に出勤できるなど）
2	生活習慣は確立しているが、社会参加のために支援が必要な者	社会自立支援段階	就労の前段階として必要な社会的能力を身に付けるための指導・訓練（職場でのコミュニケーションがとれるなど）
3	就労に向けた実践的な支援が必要な者	就労自立支援段階	継続的な就労経験の場やセミナー参加の機会を提供し、一般就労への就職活動に向けた技法や知識の取得等を支援（パソコンスキルなど）

平成 26 年 4～6 月における就労準備支援プログラムの運営・参加者状況は下表のとおりである。

就労準備支援プログラム参加者合計(平成26年4～6月)

プログラム名	場所・内容等	開催頻度	開催回数	延べ参加者数	参加者実数	活動時間
農業体験	個人農家の畑を借りて植え付けから収穫までの一連の作業を体験する	週1回	12	13	2	2
商店街清掃	ボランティア活動の一環で白山名店街を中心に清掃活動を行う	週1回	11	28	4	1
車いす清掃	佐賀リハビリテーション病院にて、ボランティアとして車いすの清掃活動を行う	月1～2回	3	6	3	2
巡回図書	好生館の病棟を巡回して入院患者を対象とした本の貸し出しボランティアを行う	週1回	4	4	1	3
スポーツ	スポーツを通じて体力づくり、集団活動やコミュニケーションのトレーニング等を行う	月1回	3	6	3	2
陶芸	陶芸家の指導の下、陶芸について学んだり、実際の創作活動を通じて集中力等を養う	不定期	1	1	1	2
料理教室	料理作りを通じて、自立に向けた準備や流れ作業やチーム内での連携等について学ぶ	月1回	1	1	1	2
パソコンセミナー	イーニーズ(民間スクール)またはセンターにて、エクセル・ワード・パワーポイント等の研修を行う	週1～2回	34	42	10	2
内職	協力企業等との協働の下、造花作り等の内職を体験する	週1回	11	33	3	2
企業説明会	センター職員の同行や振り返り支援等の下、企業説明会に参加し就職活動の方法等を学ぶ	不定期	0	0	0	2
花壇作り	佐賀市等との協働の下、白山周辺の花壇の花の植栽や清掃等を行う	不定期	3	6	5	2
清掃	センター内の共同スペースを定期的に清掃し、社会人のマナーを習得する	週1～2回	10	16	5	0.5
ビジネスマナー	イーニーズにてビジネスマナーの座学や実習、履歴書等の作成を通じて就活準備を行う	週1～2回	0	0	0	2
イオン	イオンのバックヤードを使用し就労体験する	不定期	1	1	1	2
求人更新	求人スペースの情報を更新することにより就労の意識を高める	週1回	2	2	2	1
合計			96	159	22	—

(「特定非営利活動法人 NPO スチューデント・サポート・フェイス」資料、単位:回数、人、時間)

(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、合計が一致していない。)

また、平成 25 年度には、事業プログラム協力事業者を発掘するため、「子どもへのまなざし運動」(注 2)を推進する佐賀市教育委員会と連携して、運動参加企業 726 社を対象に就業体験受入等について、アンケート調査を実施している。

注 2:「佐賀市未来を託す子どもを育むための大人の役割に関する条例」(平成 20 年 4 月施行)において「家庭」「地域」「企業等」「学校等」を子どもを育む 4 つの場と位置づけ、それぞれについて、大人の役割と行動指針を提案している。佐賀市内の 726 社(平成 25 年 10 月現在)がこの運動に参加している。

4. 学習支援事業について

「NPO S.S.F.」は、佐賀市からの委託を受け、モデル事業として学習支援事業を運営している。原則、小学5年～中学3年生を対象に、生活自立支援センター内の一室で学習会（月・木 16:00～18:00）を開催の上、支援を行う方式である。

対象となる世帯の要件は右表のとおりで、生活保護受給世帯については、生活福祉課所属のケースワーカーが打診している。また、市教育委員会と連携し、不登校生徒の把握に努めている。

学習内容は、基本的に自主学習で、生徒に疑問点等があれば、担当の教師役（「NPO S.S.F.」職員、学生ボランティア）が対応している。遠方の子ども等については、週1回程度、訪問する家庭教師方式を採用している。

学習会は、平成26年4～8月に35回開催され、延べ106人の参加があった。家庭教師方式の学習指導については、延べ81回の訪問を行っている。

対象世帯の要件	・生活保護受給世帯 ・相談に訪れた生活困窮世帯で対象年齢の子どもがいる世帯 ・学校等の関係機関から支援要請があった世帯
---------	---

（学習支援事業の案内チラシ）

学習支援事業においては、不登校等の課題のある子ども達もいるため、学習だけにとどまらず、学校のことや将来の夢、家庭のことなども含めて相談に乗る。

「NPO S.S.F.」では、アウトリーチ訪問支援や地域若者サポートステーションの運営等、これまでの支援事業の取組の中で、多角的なアセスメント手法（「Five Different Positions」）を開発し、活用している。

学習会と学習指導の実施状況

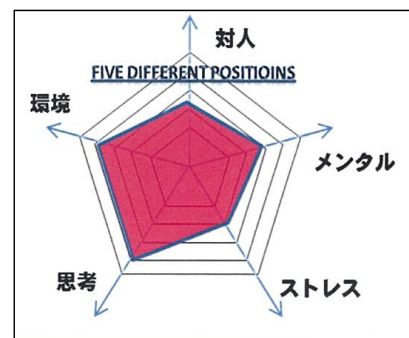
		25年度 (10月～)	26年度 (4～8月)
学習会	開催回数	28	35
	参加実数	10	9
	延べ参加数	115	106
学習指導	訪問回数	25	81
	参加実数	12	11
	延べ参加数	47	81

（単位：回数、人）

このアセスメント手法では、5つの項目（対人関係・メンタル・ストレス・思考・環境）について指標を設けており、支援者は「レーダーチャート」を作成する要領で、支援対象者に関する各項目のレベル評価を行う。各項目に基づき多角的にアセスメントすることで、例えば、「対人関係」が損なわれている場合、近い年代の支援者が担当するなど、支援対象者が抱える困難性に正しい角度からのアプローチを試みている。

多角的アセスメント手法「Five Different Positions」

対人関係	対人的な恐怖感、拒絶感を抱いていないか、対人接触が可能か 等
メンタル	精神疾患を有していないか、精神的に安定して自制できるか、社会参加が可能か 等
ストレス	ストレス耐性が弱く、心身に影響が生じていないか、自制が可能で社会生活を営むことができるか 等
思考	悲観的で否定的な考え方や、物事を客観的、合理的に考え助言を受け入れることができるか 等
環境	家庭内暴力や家族間の不和等で家族機能が損なわれていないか 等



5. 相談支援員の確保・育成について

相談支援員については、「NPO S.S.F.」が独自に運用している「選抜研修制度」によって、研修、養成、選抜された者を配置している。OJTによる複数段階の選抜を受けているため、支援員としての一定水準の支援力が担保されるほか、個々の支援対象者の特性を詳細に把握することが可能で、ケースの進捗管理や危機管理上の観点からも確実性が高いといえる。

これらの選抜研修制度に加えて、「NPO S.S.F.」及び事業等による定期的な研修も行い、レベルアップを図っている。例えば、月1回開催の全体会議では、ケースカンファレンスやグループワーク等を、また、朝礼では、臨床心理士による心理講座等を週1回程度行っている。

ボランティアからの育成の仕組みも作っており、ボランティアや学生向けの研修等も1～2カ月に1回程度行い、「NPO S.S.F.」の理念や本事業の意義等を伝えている。これらによって、適切な人材を確保の上、配置している。

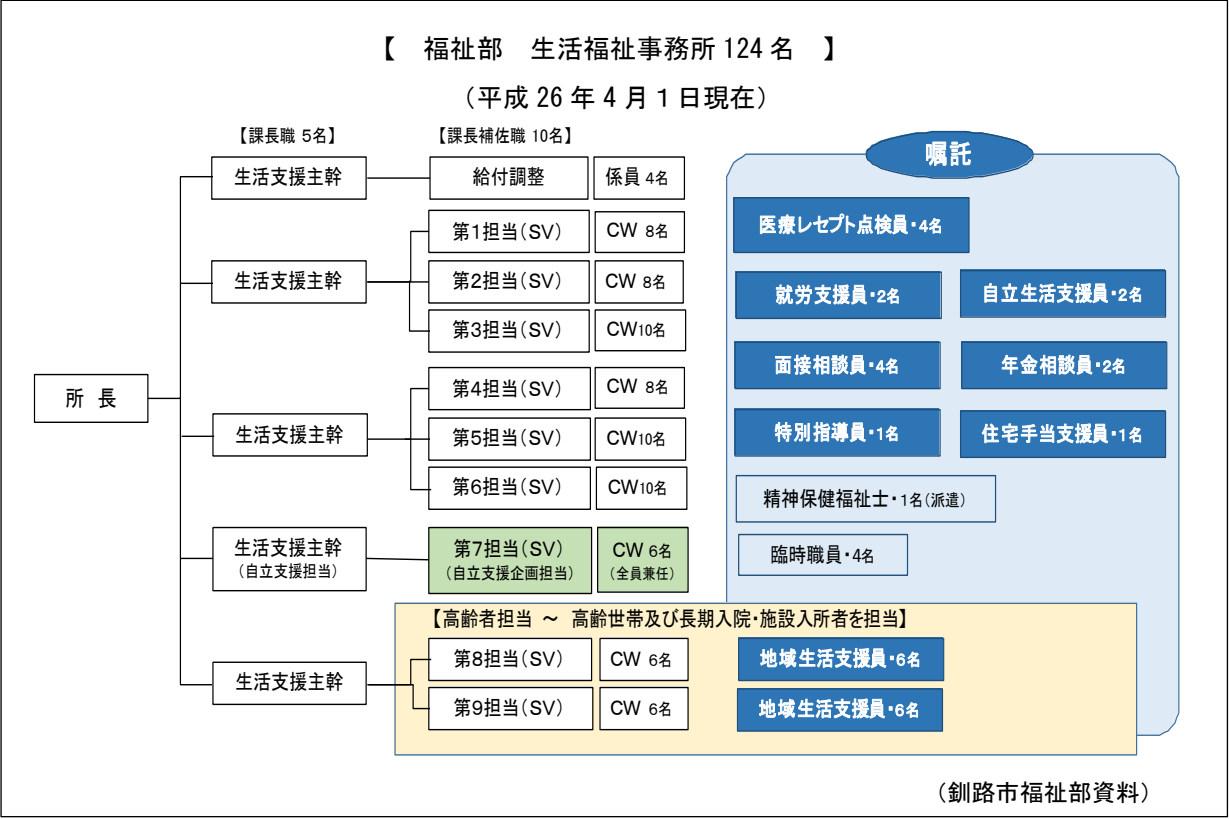
6. モデル事業関係者からの声

- (1) NPO法人と連携の上、自立相談から学習支援まで幅広く事業を推進している。
- (2) さが若者サポートステーションと佐賀県の子ども・若者総合相談センターが併設されていることにより、連携の頻度が高く、より有効なネットワーク活用型の支援が可能となっている。これらの連携は重要で、今後も継続していく必要がある。
- (3) 福祉行政にとっては、経済や雇用環境等が改善し、市民に対して十分な広報、周知を行った上で、なお、相談者や支援希望者が少なければ、それは福祉サービスを必要とする方が少ないということで、望ましいことと考えている。成果

の「見える化」は意識しながらも、相談者数や支援対象者数等、単に数字を追いかけるのではなく、きめ細かに支援事業の中身を充実させていきたいと考えている。

IV. 釧路市の生活困窮者自立促進支援モデル事業の展開

釧路市における、本モデル事業の所掌部は「福祉部 生活福祉事務所（うち第7担当所属2名が事業担当者）」で、平成26年4月現在の所属員総数は下図のとおり、124名となっている。このうち正規職員数は92名で、平成20年4月時点の同72名からケースワーカーを中心とした大幅な増員を行っている。



モデル事業のうち、自立相談支援事業については平成25年4月から、就労準備支援事業については平成26年4月から、共に釧路協議会へ委託している。また、同協議会が中心となり、平成27年4月から生活保護受給者向け自立支援プログラムの対象を生活困窮者に拡大し実施できないか、自立支援ボランティア受託先と検討中である。

事業の委託状況

自立相談	開始年月	就労準備	開始年月
一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会	平成25年 4月	一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会	平成26年 4月

1. 自立相談支援事業について

平成 25 年 6 月、釧路協議会は、釧路市からの委託を受け、市役所から徒歩 5 分の同協議会事務所 1 階に釧路市生活相談支援センター「くらしごと」を開設した。運営は、センター長、主任相談支援員、及び相談支援員 2 名の体制（9：00～19：00 窓口受付）である。

自立相談支援事業の運営に当たっては、釧路市広報への掲載、「FMくしろ」

への出演等、テレビ・新聞等のマスコミ取材へ積極的に応じ市民への広報に努めた。

また、開設後数か月は、受付相談件数に対してプラン作成に至るケース数の割合が少なかったものの、相談者に対しアセスメントのための面接を重ね、時間をかけて丁寧に聴取することで、改善したとのことである。



（「釧路市生活相談支援センター」の外観）

2. 庁内・関連機関との連携と支援調整会議の運営状況

平成 26 年 2 月、生活福祉事務所は、モデル事業の運営における庁内連携の強化を図るため、下表の関係 18 課を対象とする第 1 回目の「生活困窮者庁内連携連絡会議」を開催し、新法の趣旨・意義を共有した。その後、6 月に第 2 回目の「連携連絡会議」を開催し、釧路協議会職員から事業報告を受けると共に、税金の滞納等の具体的な事例を想定して、生活困窮者対応の流れ、適切な情報提供の方法、及び案内ツール等について確認を行った。こうした一連の会議の結果、①水道料滞納者への諸通知文書に「自立支援相談窓口」誘導文書の同封、②税金滞納者への市担当窓口訪問に相談支援員が同行、③庁内ロビーの電光ニュース板に「自立支援相談窓口」開設案内を掲示、④応募が無かった児童館清掃係の求人情報の提供等、より踏み込んだ庁内連携がみられ始めた。

生活困窮者庁内連携連絡会議メンバー(18課)

1	福祉部	生活福祉事務所	10	こども保健部	健康推進課
2		地域福祉課	11		医療年金課
3		障がい福祉課	12		国民健康保険課
4		介護高齢課	13	産業振興部	商業労政課
5	総務部	納税課	14	都市整備部	住宅課
6	総合政策部	都市経営課	15	上下水道部	サービス課
7		市民協働推進課	16	学校教育部	教育支援課
8	市民環境部	市民生活課	17	阿寒町行政センター	保健福祉課
9	こども保健部	こども支援課	18	音別町行政センター	保健福祉課

また、支援調整会議については、下表のとおり、月 1 回以上を原則として、随時開催している。

支援調整会議の開催目的とメンバー

開催目的	随時（月 1 回以上）開催し、支援決定及びケース検討を行う。
メンバー	センター長、主任相談支援員、相談支援員、「生活福祉事務所（行政職員）」、必要に応じて関係機関の委員

3. モデル事業に関する事業評価の試み

釧路市では、一般就労が困難な環境の中、中間的就労に一つの活路を見出してきた。また、プログラムの事業（中間的就労）評価については、SROI（社会的投資収益率）（注 3）という手法を先駆的に試みている。従来の就労自立件数に焦点を当て経済的収益のみに直目した事業評価では、日常生活自立や社会生活自立を目指し、「多様な働き方」を前提とする中間的就労を包括して評価することができない。例えば、ひきこもりが長期化すると病気になるリスクが高まるが、中間的就労で生活習慣が改善すれば長期的には医療コスト改善に貢献してくれる。このような社会的収益についても貨幣価値換算して評価の対象とする手法の採用を手掛けている。

注 3：「Social Return on Investment」は、経済的収益に加えて社会的収益にも着目し、事業を評価する手法として開発された。事業によって創出された社会的価値を貨幣価値に換算した結果とその価値を創出するために投じられた費用を比較することで算出する。

$$SROI（社会的投資収益率）＝貨幣価値換算された社会的価値／投入された費用$$

「貨幣価値換算された社会的価値」とは、例えば、当該事業によって就労を実現した対象者が獲得した賃金、対象者の健康状態の改善による社会保障費や医療費の削減、税収の増加などが対象となる。一方、「投入された費用」とは、例えば、人件費等の事業経費などである（厚生労働省 平成 25 年度セーフティネット支援対策事業「新たな就労支援（中間的就労）事業の社会的価値に関する調査報告書」（平成 26 年 3 月）ビズデザイン株式会社、から引用）。

平成 25 年度に生活福祉事務所は、独自に「就労体験プログラム」における「精神障がい者授産施設における作業体験事業」について SROI を算定した。その結果、この事業について、「 $SROI = 1,076,662 \text{ 円} / 564,030 \text{ 円} = 1.91$ 」との評価結果（注 4）を得ている。

注 4：「SROI を用いた釧路市生活保護自立支援プログラムの事業評価」（社会福祉研究 第 119 号）

我が国では SROI による事業評価体系が確立されてはいないが、釧路市では中間的就労の事業継続性や参加者の活動意義を支持するため、今後ともその導入に取り組む方針とのことである。

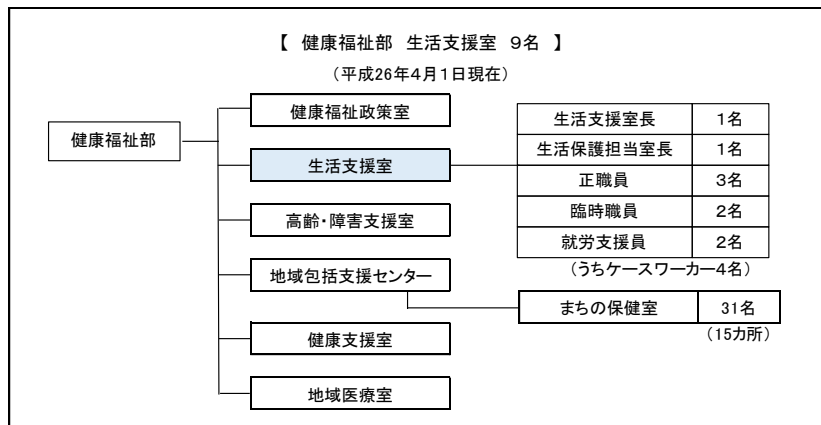
4. モデル事業関係者からの声

- (1) 生活困窮者を相談（入口）から就労（出口）までワンストップで支援できる体制の構築を目指して、無料職業紹介所の開設に向け取り組んでいる。
- (2) 生活困窮者の支援事業においては、相談者の生活基盤が脆弱で状況が刻々と変化することが多いため、最終的なプラン終了の判断が困難である。
- (3) 「生活困窮者自立支援釧路圏域協議会」（平成 26 年 3 月発足）や「（仮称）生活困窮者自立支援協議会」を運営（立ち上げ）し、ハローワークや社会福祉協議会、地域包括支援センターをはじめとする社会資源、及び釧路圏域の町村・管内関係機関等を含む、より広域にわたる関係部署・機関における庁外連携の強化が課題である。
- (4) 家計相談支援を実施するに当たり、行政直営で貸付事業を行うことは難しいため、社会福祉協議会等の協力が必要である。しかし、社会福祉協議会等の生活福祉資金貸付制度は貸付審査基準等において、生活困窮者支援の「プロセス支援」と考え方や仕組みが違い、貸付に至らないことも多い。そのため、生活困窮者支援にも活用でき得る貸付制度としていくことを検討する必要がある。

V. 名張市の生活困窮者自立促進支援モデル事業の展開

1. 「なばり暮らしあんしんセンター」の開設

名張市では、平成 25 年 7 月から本モデル事業を開始しており、所掌部は「健康福祉部 生活支援室（所属員 9 名）」である。また、名張市社協と密接に連携しており、名張市社協は、平成 24 年 4 月、「なばり暮らしあんしんセンター」を総合相談窓口として開設している。開設場所は、同協議会が入所する「名張市総合福祉センター」



2階で、1階にはハローワーク、無料職業紹介所も設置されている。

名張市社協が取り組む「自立生活サポート事業」「福祉資金貸付事業」「地域福祉権利擁護事業」「法人後見事業」等を本センターにまとめ、総合的で制度横断的な相談支援体制を構築するものである。そして、平成 25 年 7 月から、さらに自立相談支援事業として発展的に展開している。

名張市では、本モデル事業において「自立相談」「就労準備」「家計相談」の 3 事業を名張市社協へ委託し、残る「学習支援」事業のみを直営で運営している。

モデル事業の委託状況

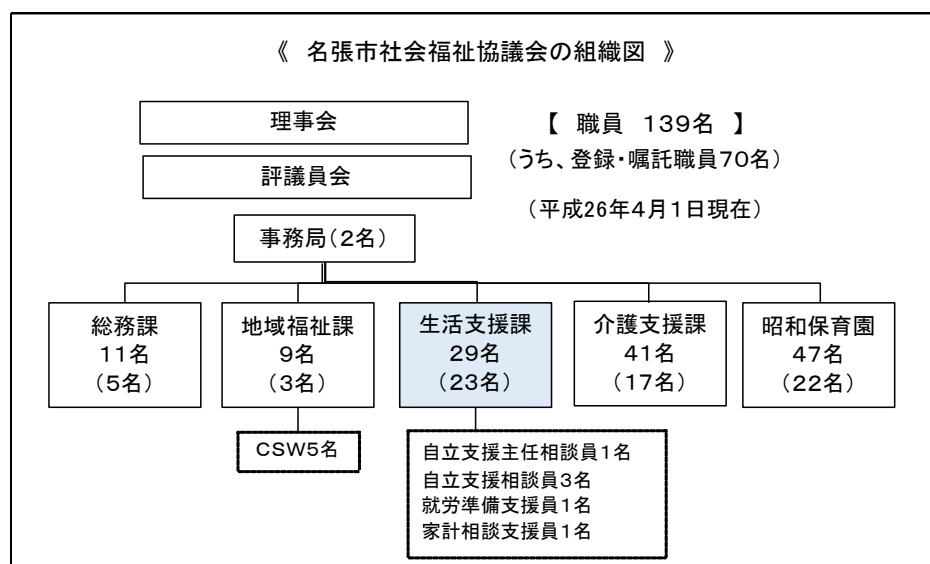
自立相談	就労準備	家計相談	学習支援	開始年月
名張市社会福祉協議会	名張市社会福祉協議会	名張市社会福祉協議会	行政直営	平成25年 7月

2. 自立相談窓口の運営体制

名張市社協における自立相談支援事業の職員体制は、主任相談員 1 名（就労訓練事業推進と兼務）、相談支援員 3 名（うち 1 名は臨時）、就労準備支援員 1 名の計 5 名である。平成 25 年 10 月から専用フリーダイヤル（注 5）も設置しており、月 20 件弱の入電があり、うち 3～4 件が自立相談支援の対象となっている。

注 5：[TEL:0800-200-7831(なやみ一緒に)] 受付（月～金 10:00～16:00）

また、事業の開始に当たっては、「社協だより」、ケーブルテレビで事業紹介や専用フリーダイヤルの案内等の広報を行った。



3. 庁内・関連機関との連携と支援調整会議の運営状況

名張市社協は、自立相談支援事業の運営において主に市生活支援室、地域包括支援センターと緊密に連携している。地域包括支援センターを通じては、所轄の「まちの保健室」に配置された保健、福祉の専門職から必要に応じて情報を共有している。

支援調整会議の開催目的とメンバーは下表のとおりで、随時、事前相談を行い、定例会議による承認を受けている。なお、相談者本人はいずれにも参加しない。

支援調整会議の開催目的とメンバー

開催目的	関係者間での事前相談やケース検討会を随時行い、作成したプランを毎月1回開催の定例開催支援調整会議において内容検討の上、決定する。
メンバー	社会福祉協議会（支援相談員）、生活支援室（室長）・（ケースワーカー）、地域包括支援センター室（センター長）、無料職業紹介所（支援員）

さらに、広く関係者から意見を求め、事業内容を効果的かつ計画的に行うため「運営推進協議会」を右表のとおり組織している。年3回程度、会議を開催の上、地域における支援体制を構築、推進している。

運営推進協議会メンバー

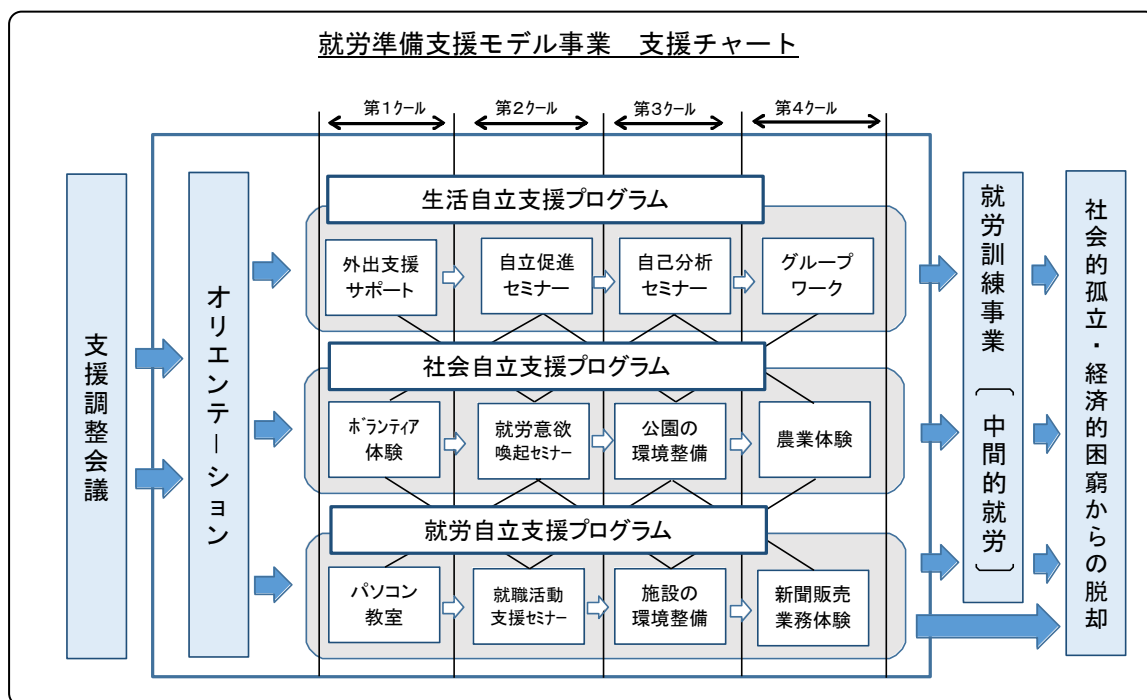
選出区分／役職		員数
学識経験者 大学教授		1
社会福祉法人	障がい施設長	1
	高齢施設長	1
地域づくり組織代表者の代表(会長)		1
民生委員・児童委員の代表(副会長)		1
ボランティア団体の代表(事務局長)		1
就労支援協力事業者	地元企業 代表取締役	2
	NPO 理事長	1
名張市 担当室長等		5
社会福祉協議会 事務局長		1
合 計		15

4. 就労準備支援事業について

(1) 就労準備支援事業の運営状況

名張市社協では、平成 24 年 10 月から「社会的な居場所づくり事業」を開始しており、そのノウハウを活かしながら、一人ひとりに合った段階的な支援を行っている。支援調整会議で支援が決定されるとオリエンテーションを実施し、複数の適性検査等を踏まえて相談者と課題の共有を行ったのち、各支援プログラムを選択する。

プログラム内容は、下図のように「生活自立支援」「社会自立支援」「就労自立支援」の 3 コースから構成されている。



(名張市社協資料を一部改変)

平成 26 年度における事業プログラムの運営状況は、下表のとおりである。

就労準備支援事業プログラムの運営状況(平成26年4～8月)

協力事業所 (プログラム名)	場所・内容等	開催 頻度	活動 回数	延べ 参加者数	参加者 実数	活動 時間
NPO法人アガペの家	農地で植え付けから収穫までの一連の農作業を体験し、健康維持、体力回復、集団作業の訓練を行う。	週1回	20	89	5	4
(株)アサネット	新聞販売店においてポストイングを体験する。健康維持、体力強化の効果を見込む。	週2回	10	15	2	2
合計			30	104	7	—

(単位:回数、人、時間)

(2) 社会自立支援プログラム～農業体験

「NPO法人 アガペの家」(以下「同法人」)は、平成 26 年 1 月から社会自立支援プログラムの中で「農業体験」の場を提供している。働き場のない人々にリハビリと生き甲斐を提供するため、平成 17 年 6 月に法人設立された。生活体験学習事業、相談事業等を行い、社会的自立に寄与することを目的としている。

現在、同法人では、提供された休耕地等、17 区画の農地を耕作しており、収穫物はバザーや一部はスーパー店頭で販売し、また、皆で一緒に美味しく味わっている。平成 26 年 8 月現在、就労体験プログラムには 5 名が参加している。毎週 1 日 4 時間程度の農業体験で、事業所には 1,000 円が支払われる。なお、作業に伴う事故補償については、名張市社協が保険を付保している。

同法人の天野代表理事は『太陽のもとで土に触れる農業体験で、誰もが心と身体を癒やされる。』と事業における農作業の有効性を語っている。



(農業体験の様子)



(収穫された野菜たち)

5. 家計相談支援事業について

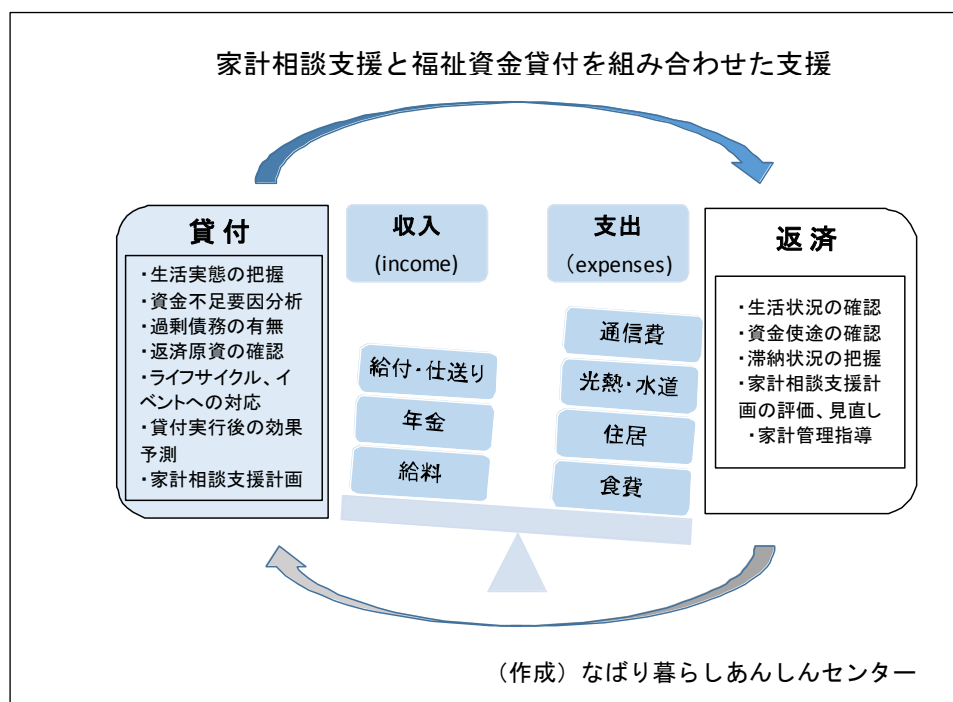
名張市は、家計相談支援事業についても名張市社協へ委託しており、家計相談支援員 1 名（福祉資金貸付業務と兼務）が担当している。自立相談窓口と同じ事務所であることから、支援員の同席が容易で、アセスメント等の共有がスムーズに行われている。

名張市社協では、従来から下表のと通りの貸付事業実績を有しており、家計相談支援と福祉資金貸付を組み合わせた支援を行っている。

名張市社協の貸付事業実績の推移

		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
生活福祉資金	貸付件数	25	24	13	37	19
	貸付金額	18,563,516	16,922,157	5,441,177	11,193,500	8,085,000
*地域福祉金庫	貸付件数	56	73	84	97	113
	貸付金額	1,435,000	1,843,000	2,053,000	2,279,000	2,527,000

(*名張市社協独自の小口貸付制度、単位: 件数、円)



6. 学習支援事業について

（1）学習支援事業の運営体制

名張市では、教諭OB2名を雇用の上、各家庭への訪問（家庭教師）方式による学習支援事業を行っている。支援対象は、生活保護世帯における中学1～3年生で、原則、週1回2時間の放課後訪問方式を採っている。支援対象者については、市教育委員会との連携の下、当該中学校の担当教師から対象生徒の学力や生活状況を聴取した上で、決定している。

平成26年8月現在、7名の中学生（うち1名は週2回）を対象に学習支援を実施している。支援に当たっては、保護者と事前面接し、申込書の提出をもって開始する。当該世帯担当の生活支援員も同行するなど、全市関係者が一体となったの取組である。

（2）学習支援事業の運営状況

事業関係者からの話では、支援対象のほとんどの家庭では学習環境が整っておらず、生徒にも学習意欲が乏しく、基礎学力が欠けており、読書や学習習慣の全くない状態から支援を開始しているとのことである。したがって、まず、学習計画を立て日々の学習の記録を付けることで家庭学習を習慣化させることから始め、定期テストを目標として意欲を引き出している。学習の対象は基本5教科であるが、実際は数学と英語が中心となっている。

OB教師による家庭教師方式であり、個々の生徒の学力状況に即した適切で柔軟な指導が可能である。したがって、生徒の状況に合わせて、必要なら小学校レベルからの学び直しを行い、教材や教具も工夫する等、取り組みやすい形で支援を進めている。これを受けて、生徒には意欲と集中力の向上をはじめ、学習習慣と基礎学力を少しずつ身に付け、宿題も提出できるようになる等の成果が現れている。定期

テストの結果も直実に上昇している。

積極的にコミュニケーションをとることで、保護者からも学習机等の環境整備等、理解と協力が得られるようになっている。

(3) 学習支援事業の運営に当たって

集合型のグループ学習方式では、程度の差はあるものの、必ず、取り残される生徒が発生する。これに対して、各家庭への訪問型の家庭教師方式では、生徒が学力面で取り残されるリスクは全くない。さらに支援を受ける生徒たちの匿名性が極めて高く保護される。

しかし、保護者の不在時には訪問しないことを原則としているが、夜間等に家庭内に入ることにについて、保護者から事前了承を得る必要があるなど、支援事業を進めるに当たっては、保護者との関係づくりが重要とのことである。

当市では、生活保護世帯の子供の学力には個人差が大きいとの観点から、訪問型の家庭教師方式を採用している。しかしながら、支援者数から対象生徒数が限定され、本来、学習効果を高めるためには、週2回2時間の訪問が望ましいが、現在の支援体制では困難となっている。また、集合型のグループ学習方式とは異なり、①家庭ごとに学習環境に格差が生じる、②支援者採用に伴う市の財政負担、③フルに稼働すれば、支援者自身に夜間にかけて勤務する身体的な負担が生じる、といった課題が挙げられている。

7. 相談支援員の確保・育成について

相談支援員の育成については、外部の研修等へ積極的に参加させるほか、名張市社協内で定期的にケース検討会を開催し、知識の習得や能力の向上に努めている。

8. モデル事業関係者からの声

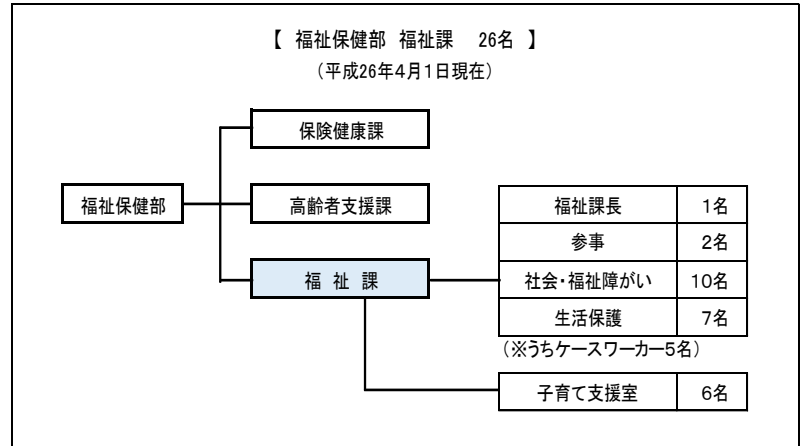
- (1) 自立相談支援から学習支援事業まで全分野で事業を展開している。
- (2) 事業運営に当たっては、名張市社協の持つ資源を最大限に活用できるよう、個人を対象とした各種相談支援事業を整理統合してひとつにまとめ、総合相談支援体制を構築している。
- (3) まだ地域において社会資源も少なく、どこの支援機関にもつながらない要支援者は本モデル事業で対応することになり、ある一定数のケースの滞留は避けられない状況にある。
- (4) 現在、モデル事業においては、被保護者にも対応できるとされているが、来年度以降、新法と生活保護法で分けて支援を行うのは現場の対応として難しいところがある。ボーダーライン層に対する支援は、生活保護の受給と廃止の間で変動することが有り得るので、その際には一貫した支援が行える制度設計が望まれる。

Ⅵ. 臼杵市の生活困窮者自立促進支援モデル事業の展開

臼杵市では、『生活困窮を取り巻く、様々な社会資源をつないで、問題解決に取り組んでいく』との基本方針の下、平成25年10月から本モデル事業を開始した。所掌部は「福祉保健部 福祉課

（所属員26名）」であるが、実施に当たっては、自立相談、就労準備、家計相談支援事業を臼杵市社協へ委託した。

臼杵市社協は、さらに就労準備支援事業を「特定非営利活動法人 ワーカーズコープ」、家計相談支援事業を「グリーンコープ生活協同組合おおいた」へ再委託している。



モデル事業の委託状況

自立相談	就労準備	家計相談	開始年月
臼杵市社会福祉協議会	臼杵市社会福祉協議会 （「ワーカーズコープ」）	臼杵市社会福祉協議会 （「グリーンコープ生活協同組合おおいた」）	平成25年 10月

1. モデル事業における自立相談支援事業の取組について

臼杵市社協は、平成23年度から取り組んでいた総合相談事業を発展的に展開し、臼杵事務所（臼杵市社会福祉センター）と野津事務所（野津保健センター）内にモデル事業として「総合相談室」（受付月～金曜日、9：00～16：00）を開設した。窓口運営は、両事務所に配置された相談支援員各1名（ともに社会福祉主事の有資格者）により行われている。

また、総合相談室の開設に当たり、市報・「社報だより」による広報、及び民生委員・児童委員協議会等の関係機関への事業案内を行っている。

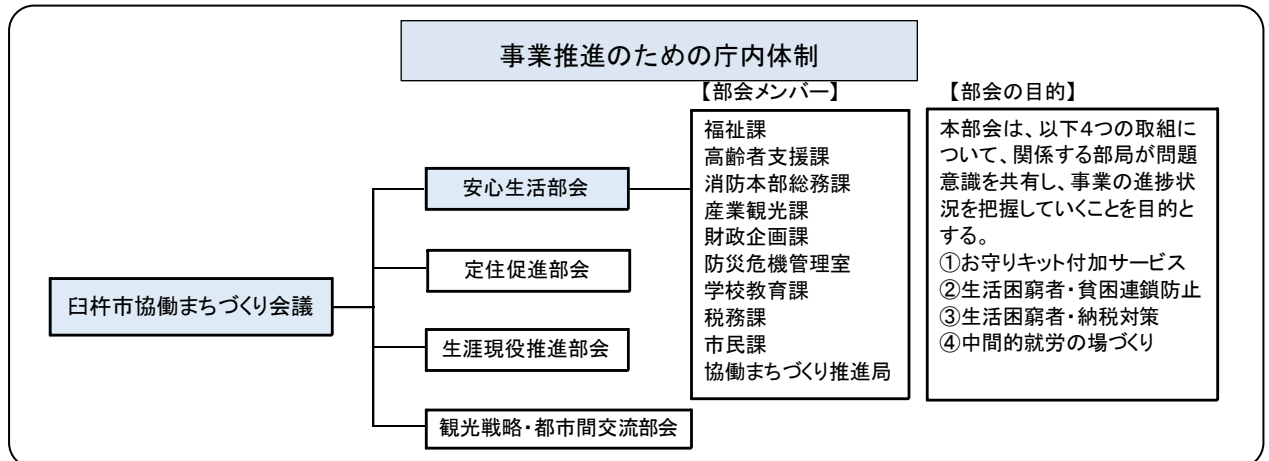


（「総合相談室」の案内看板）

2. 庁内・関連機関との連携と支援調整会議の運営状況

臼杵市では、平成 25 年度に庁内の連携が必要な 4 重要施策である、①安心生活、②空き家対策・定住促進、③地域コミュニティ・子育て、④都市間交流・観光戦略、について議論する「協働まちづくり会議」を設置した。

本モデル事業の運営については、下記のとおり、安心生活部会のメンバー各課が参画しサポートを行っている。



また、支援調整会議については、福祉課が主催の上、下記のとおり毎月 1 回開催している。

支援調整会議の開催目的とメンバー

開催目的	月 1 回開催し、新規ケースについて相談経緯、相談内容、及びプラン策定等、継続ケースについては支援進捗状況等を各々確認の上、今後の支援方針を協議する。
メンバー	福祉課（職員、ケースワーカー）、臼杵市社協（相談支援員）、事業委託先事業者（就労支援員、家計相談支援員）をコア・メンバーとし、必要に応じその他関係機関担当者が参加する。

3. 就労準備支援事業について

就労準備支援事業は、臼杵市社協から「特定非営利活動法人 ワーカーズコープ」へ再委託されており、2 名の就労支援員が配置されている。相談者は、就労支援員によるアセスメントと本人の意思を確認した後、次ページ表のような就労体験プログラムに参加している。

これらの事業プログラムは、臼杵市社協が中心となって地域の中から掘り起こしたものである。例えば、



（廃校舎を利用した「磯端会議」のワビ養殖

：HPより）

表中の「磯端会議」は「井戸端会議」にちなんで名付けられた生産組合であるが、廃校となった中学校を市教育委員会から無償で借り受け、地域の特性を活かしたアワビの養殖等を行っている。

臼杵市では、さらに安心生活部会の中に「中間的就労の場づくり」検討連携会議を設置し、産業観光課、農林振興課等も参加して農林水産業の資源を活かした就労の場づくりを検討している。

就労準備支援事業プログラム運営状況(平成26年4～9月)

協力事業者	場所・内容等	開催頻度	活動回数	延べ参加者数	活動時間
有限会社マツモト・メディカル	タオルたたみ作業	毎月6～12回	56	72	12
臼杵市立 下南保育所	保育助手	6月:14回 7月:8回	22	22	8
あわび生産組合「磯端会議」	アワビの養殖他海産物の加工	9月:7回	7	11	5
かぼす農家	カボス収穫	8月:1回	1	4	2
ピーマン農家	ピーマン収穫	7月:3回 9月:2回	5	12	4
合計			91	121	—

(臼杵市福祉保健部資料、単位:回数、人、時間)

また、生活自立支援「生活力向上セミナー」として、相談者を対象に生活習慣回復のためのプログラムを実施している。地域の特産品の収穫体験や調理実習会を公民館等において開催し、グループでの調理作業等を通じて、自らの健康・生活管理と生活習慣の回復を目指すものである。本セミナーには、家族の参加もあり、皆で地元の食材で作った料理を味わっている。

4. 家計相談支援事業について

家計相談支援事業については、「グリーンコープ生活協同組合おおいた」へ再委託されており、2名の家計相談支援員が週4日駐在(注6)し、相談業務を担当している。

注6:受付時間 10:00～16:00 で月・火・金曜日が臼杵事務所、木曜日が野津事務所。

臼杵市社協では、独自の緊急小口貸付制度を有しており、次ページ表のとおり、相談者の生活状況に応じたきめ細かな貸付を実行している。このため、家計相談支援においても、この臼杵市社協への貸付の申し込みに伴い相談に訪れるケースが多くなっている。

相談支援員によると、支援事業において「相談者と向き合う」という言葉が使われるが、実際は「向き合う」のではなく「同じ方向を向いて」取り組むとのことである。相談者の主体性を引き出し、家計簿診断・ライフプラン作成を行い、家計管理の目標を定め、ともに並んで走る。相談者が、つまずいたときには「いろんな人の顔が浮かんでき

て、再び、立ち上がる」そんな関係づくりが大切だという。

臼杵市社会福祉協議会の貸付実績(平成26年4～8月)

	主な借り入れ理由等	貸付金額 (円)
社協独自貸付 (緊急貸付)	(60代) 親族の葬儀関係費用、生活費から払えず	30,000
	(60代) ライフラインが止まる	30,000
	(20代) ライフライン期日まで払わないと止まる	50,000
	(60代) 孫の学校制服代の支払いが難しい	20,000
	(60代) ライフライン復旧のため	25,000
	(50代) 生活費	50,000
	(70代) 医療費を払うとライフラインが止まる	30,000
	(60代) 就労収入あり、年金少ない。生活費(食材分)	30,000
	(60代) 年金支給日までの生活費	10,000
	(40代) 年金支給日までの食材費(延べ7件)	54,000
	(60代) 生活費	30,000
	(60代) 生活費	15,000
	(60代) 年金支給日までの生活費	100,000
	(70代) 年金支給日までの生活費	40,000
生活福祉資金	(40代) 二種免許取得費用	274,000
	(10代) 高校入学支度費	140,000
	(70代) 給湯器破損修繕費	100,000
	(10代) 高校入学支度費、通学定期代	123,000
	(60代) 孫の学校制服代	50,000
	(70代) 冷暖房機購入代金	63,000
	合計 : 20人	1,264,000円

(臼杵市社協資料)

グリーンコープ生活協同組合について

- 2006年に「グリーンコープ生活再生事業」を開始し、以下の2事業の取組を行っている。
- ①相談事業 : お金や暮らしの経済の問題で悩んでいる人に、信頼できる弁護士・司法書士への同行相談も含めて解決に当たる。
 - ②貸付事業 : 丁寧に詳細な家計の把握と見通し(家計簿診断・ライフプラン作成)を行った上で、生活再生のための貸付を行う。

5. モデル事業関係者からの声

- (1) 地域資源を活用した就労準備支援プログラムの開発・提供について、積極的に取り組んでいる。
- (2) 今すぐ就労が困難なケースや生活習慣等に課題のある相談者を対象として、短時間の軽作業を通じ、生活習慣の形成・回復と健康・生活管理意識の醸成を目的とした生活自立支援訓練「生活力向上セミナー」を実施している。
- (3) 今後、支援対象者の増加が見込まれており、プログラムの仕組みづくり、居場所や社会参加の場づくりが重要となる。生活困窮者の枠を越え、幅広い相談者を対象とした地域の特性を活かした仕事づくり、掘り起こしが必要である。
- (4) 家計相談支援事業は、相談者の生活に直接、干渉する事業であるため、相談者が支援プラン作成を受け入れるまでに時間を要する。
- (5) 本市には、中小事業主が多いため、就労訓練事業の認定がどのような基準となるか注目している。

以 上