

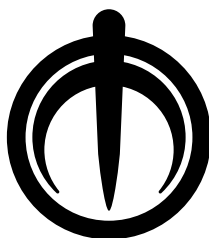
生活困窮者自立支援・生活保護に関する 都市自治体の役割と地域社会との連携



2014年3月

公益財団法人 日本都市センター

生活困窮者自立支援・生活保護に関する 都市自治体の役割と地域社会との連携



2014年3月

公益財団法人 日本都市センター

はしがき

いわゆる「リーマンショック」後の景気低迷もようやく回復のきざしがあるようにいわれているが、近年の雇用環境の変化や超高齢社会の到来等の影響を受け、生活保護の受給者数・受給世帯数がともに過去最高を更新し続けている。当然ながら現役世代で生活保護を受給している層への自立支援の充実はもとより、不正受給や生活保護費をターゲットとした貧困ビジネスへの対策強化など、生活保護制度に関する諸問題が大きく注目されている。また、生活保護を受給してなくとも、低賃金・無年金・低年金等の原因で生活に困窮している人への支援も同様に広く関心を集めており、やはり切実な問題となってきた。

こうした状況を受け、国においては、生活保護受給者や生活困窮者への就労・自立支援の強化、総合的な相談体制の構築、貧困の連鎖の防止等を目指して、平成25年12月には生活保護法の改正及び生活困窮者自立支援法の成立が、それぞれなされたところである。また、それに先立って同年6月には子どもの貧困対策の推進に関する法律が成立し、8月には生活保護基準の見直しが実施されるなど、生活保護制度や生活困窮者対策は大きく変貌しつつある。

一方、自治体においても、NPO法人や社会福祉法人等と連携して、生活保護受給者・生活困窮者への就労支援や子どもへの学習支援等に独自に取り組む動きが増えてきており、生活保護受給者の就労率向上や子どもの高校進学率向上といった面で一定の効果が表れている。

当センターでは、以上のような情勢に加えて、従来から行政の専門性に関する調査研究に取り組んでいることを踏まえて、平成25年7月に「都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関する研究会」（座長 岡部卓 首都大学東京大学院人文科学研究科教授）を設置し、生活保護行政・生活困窮者支援の現状や課題、今後より求められてくるであろう民間団体との連携のあり方等について関連する専門

的視点から具体的に検討を行い、考察を進めてきたところであり、本報告書はこれらを取りまとめたものである。

本報告書の本編は3部構成となっている。第Ⅰ部においては、研究会での議論や本調査研究において実施したアンケート調査及び現地ヒアリング調査等を踏まえ、研究会委員が都市自治体における今後の生活困窮者支援のあり方を中心とした各種の課題等に対する分析・考察を行っている。第Ⅱ部では、生活保護行政や生活困窮者支援の分野で積極的な取組みを進めている4自治体を対象に実施した現地ヒアリング調査結果をとりまとめている。そして第Ⅲ部では、全国の都市自治体生活保護担当課を対象に実施したアンケート調査結果をとりまとめている。

緩やかになりつつあるとはいえ、生活保護受給者数が増加傾向を続けている一方で、平成27年度からの生活困窮者自立支援制度本格実施が1年後に迫っており、多くの都市自治体において生活困窮者支援分野での各種施策の実施や検討が進められようとしている。そうした中で、本調査研究及び報告書は、独自の現地調査やアンケート調査によって都市自治体における生活保護・生活困窮者支援の分野での現状や課題を把握・分析した上で、学識者に加えて都市自治体や社会福祉協議会の実務専門家も参加する研究会において議論を深めている点が特徴である。本報告書が、都市自治体が生活困窮者支援の今後のあり方等を検討する上での知見を提供することを期待している。

最後に、岡部座長をはじめ研究会委員の皆様には、研究会での議論や報告、ヒアリング調査の実施、本報告書の執筆に至るまで、多大なるご尽力をいただいた。また、アンケート調査及び現地ヒアリング調査においては、自治体関係者や各団体等の皆様には、一方ならぬご協力をいただいた。ご協力いただいたすべての皆様にこの場を借りて心より御礼申し上げますとともに、本書が今後の都市自治体における生活保護行政・生活困窮者支援に多少なりとも貢献できれば幸いである。

平成26年3月

(公財) 日本都市センター 研究室

執筆者（研究会構成員）名簿

（2014年3月現在）

【座長】

岡部 卓 首都大学東京大学院人文科学研究科教授

【委員】（順不同）

駒村 康平 慶應義塾大学経済学部教授

山口 道昭 立正大学法学部教授

新井 隆哲 横浜市健康福祉局課長補佐
（生活福祉部保護課保護係長）

勝部 麗子 豊中市社会福祉協議会事務局次長
（地域福祉課長）

【事務局】

鳴田 謙二 日本都市センター理事・事務局長・研究室長

新田 耕司 日本都市センター研究室主任研究員
（高松市派遣職員）

清水 浩和 日本都市センター研究室研究員

石田 雄人 日本都市センター研究室研究員
（宇都宮市派遣職員）

エグゼクティブ・サマリー（本編）

第Ⅰ部 都市自治体行政における生活保護・生活困窮者支援に関する諸論点

序論 生活困窮者自立支援法と生活保護法改正

首都大学東京大学院人文科学研究科教授 岡部 卓

近年の経済・雇用環境を反映し、生活困窮者・生活保護受給者は増加し続けており、予防策である社会保険制度の機能不全とともに、生活保護制度への負担過多が課題となっている。

こうした状況に対応するべく、2013年には、生活保護受給には至らない低所得者層への対策強化と、生活保護制度の大幅な見直しが行われた。序論では、低所得者対策としての生活困窮者自立支援法の内容について述べた上で、生活保護法の改正及び生活保護基準の見直しについても説明するとともに、関連して、子どもの貧困対策の推進に関する法律についても触れている。

第1章 生活保護・生活困窮者対策の現状・課題

慶應義塾大学経済学部教授 駒村康平

バブル経済が崩壊して以降の、貧困や格差の拡大といった社会問題の原因のひとつとして、社会保障の負担や配分に関してゆがみがあることが考えられる。社会保障制度改革国民会議においても貧困や雇用に問題はほとんど議論されず、社会保障制度全体の枠組みにおける貧困対策・低所得者対策の今後の方向性は不透明なものとなっている。

その一方で、子どもの貧困対策の推進に関する法律、生活保護法改正、生活困窮者自立支援法が成立し、自治体や各種の関係団体等が協力・連携しながら生活困窮者への支援を行うこととされてい

る。各種支援の中から、貧困の世代間連鎖防止に関する支援について、形式的な子どもへの学習支援を行うのではなく、子どもの居場所づくりも意識することの必要性について考えている。

第2章 生活保護受給者・貧困世帯（経済的困窮者、低所得世帯） の状況と公的扶助制度の評価について

慶應義塾大学経済学部教授 駒村康平

1995年以降増加し続けている生活保護受給者の、受給世帯数・受給者数、世帯構成、年齢構成、受給期間等についての動向を調査し、分析を行っている。また、全国14地域ブロック別の保護率、市部・郡部別の生活保護開始数・廃止数についての動向も調査し、比較分析を行った。

あわせて、広い意味での経済的困窮者・低所得者について、生活保護を受給していない人も含む低所得者数の推計に関する考察を行い、推計の基礎とする資料や条件の設定によって貧困率や捕捉率に幅が生じることを指摘している。そして、生活保護のような公的扶助制度についての政策評価のあり方についての考察を行っている。

第3章 都市自治体の対応～横浜市の取組み

横浜市健康福祉局課長補佐

（生活福祉部保護課保護係長） 新井隆哲

横浜市は、生活保護受給者への自立支援プログラムとして、大きく分けて就労支援プログラム、子どもに関する支援プログラム、その他の支援プログラムを策定している。

就労支援は、平成12年度から取組をスタートさせ、現在では全区に複数の就労支援専門員を配置して、ケースワーカーと連携することにより高い支援実績をあげている。また、子どもに関する支援プログラムでは、貧困の連鎖の防止のため、子どもの進学を中心とし

た支援を行う教育支援専門員の配置、個別学習支援や養育支援を行う寄り添い型学習等支援事業などを実施し、さらにその他のプログラムとして、年金相談や債務整理等の支援を行っている。

これらの取組は、現場での創意工夫を事業化したものが中心であり、今後もそうした職員の意識と感性が、横浜市の自立支援を支えていくと考えている。

第4章 社会福祉協議会の対応

～豊中市社会福祉協議会の取組み～

豊中市社会福祉協議会事務局次長

(地域福祉課長) 勝部麗子

豊中市社会福祉協議会では、早くから地域単位での福祉活動を重視した活動を行っており、阪神・淡路大震災被災時の危機的状況も経験しながら、「支え合い・助け合い」のある地域社会の実現を目指している。

また、2004年からは豊中市地域福祉計画に基づき、中学校区単位に配置されることとなったコミュニティ・ソーシャル・ワーカー(CSW)が中心となって、関係機関や地域社会と連携しながら、様々な問題を抱える人々への支援も取り組んでいる。

こうした実践活動を通じて、地域社会の新たな課題として浮かび上がってきた生活困窮者の問題に、社会福祉協議会与行政が協力しながら「豊中市パーソナルサポート事業」や「暮らし再建パーソナルサポート事業」として支援を行ってきた事例を紹介しながら、今後の生活困窮者支援のあり方について考察を行っている。

第5章 生活困窮者に対する「総合的な相談支援」を行うための課題と方向性

立正大学法学部教授 山口道昭

生活困窮者が生活困窮に至る原因には、様々なものがある。そこで、これらに対応し、各生活困窮者の自立の促進を図るためには、行政資源および社会資源を「総合」的に投入する必要がある。そして、「総合性」が求められる領域には、国と自治体間にかかるものと、自治体と関係機関間にかかるものの2つがある。

国は、自治体を実施する事業に対してスタンダード（標準）を示し、自治体は、これをカスタマイズする。このような役割分担の下で、地域でのオプティマム（最適）が達成される。生活困窮者に対し総合的な相談支援を行うには、地域のソーシャル・キャピタルが鍵となる。これが形成されるとき、自治体と関係機関との間で情報共有がなされ、総合的な相談支援が可能になる。

第6章 地域福祉としての生活困窮者自立支援

第1節 総論

立正大学法学部教授 山口道昭

第2節 横浜市の取組み

横浜市健康福祉局課長補佐

（生活福祉部保護課保護係長） 新井隆哲

第3節 生活困窮者自立支援の具体化に向けた

いくつかの提案～地域福祉計画との関連で～

豊中市社会福祉協議会事務局次長

（地域福祉課長） 勝部麗子

行政活動は、行政目的に沿って計画的に推進されることが望ましい。地域福祉の分野では、地域福祉法に基づく地域福祉計画がこのような役割を担っている。計画の策定のためには、正確な現状認識

を持ち、現状の課題をどの程度解消・緩和すべきかという目標を持つことである。

生活困窮者対策の課題は、行政機関が関わるべき生活困窮者の把握と、こうして支援の枠内に入れた生活困窮者の出口を考えることである。施策のメニューは、生活困窮者自立支援法に示されている。これらのうち、地域福祉計画との関連で、議会との関係と住民との関係の2点を指摘する。生活困窮者自立支援のような、多くの住民を巻き込んで実施すべき行政分野には、計画策定時の情報提供が不可欠である。このような地道な取組みが、地域のソーシャル・キャピタルを高めることにつながる。

本章では、上記の内容について第1節で総論的な論考を行った上で、各論として第2節では横浜市の事例を、第3節では豊中市社会福祉協議会の事例を、それぞれ取り上げた。

第7章 生活困窮者・生活保護支援の今後の展望

首都大学東京大学院人文科学研究科教授 岡部 卓

2013年に成立した生活困窮者自立支援法や、同年に改正された生活保護制度においては、行政には各種関係機関をはじめ地域社会や住民との連携・協働のもとに生活困窮者・貧困者を支援することが求められている。

今後、行政が様々な形での連携・協働により生活困窮者等への支援を行うに当たって、連携する範囲・留意すべき点・連携の方式についての考察を行っている。そして、生活困窮者自立支援法制定、生活保護法改正を契機に、自治体・地域のなかで生活困窮者・貧困層を支援する「セーフティネット」の構築を提言している。

最後に、補論として、「新しい公共」を担う各セクターの特質と課題を分析した上で、今後の生活困窮者支援・生活保護行政における諸課題を提起している。

第Ⅱ部 都市自治体における生活保護・生活困窮者支援の取組み ～事例報告～

(公財) 日本都市センター研究室主任研究員 新田耕司

第1章 北海道釧路市

第2章 千葉県船橋市

第3章 大阪府箕面市

第4章 熊本県菊池市

本調査研究においては、生活保護・生活困窮者支援の分野で積極的な取組みを進めている都市自治体の状況を把握し、研究会における議論の素材とするとともに全国の都市自治体の参考事例を紹介することを目的として、平成25年10月から12月にかけて4都市自治体を対象に現地ヒアリング調査を実施した。

第1章では北海道釧路市、第2章では千葉県船橋市、第3章では大阪府箕面市、第4章では熊本県菊池市について、それぞれの都市自治体における取組事例を報告している。

第Ⅲ部 都市自治体における生活保護・生活困窮者対策の現状に関するアンケート調査結果の概要

(公財) 日本都市センター研究室主任研究員 新田耕司

本調査研究においては、生活保護・生活困窮者支援の分野での都市自治体行政の状況を把握し、研究会における議論の素材とするとともに全国の都市自治体に報告することを目的として、平成25年8月に全国812都市自治体の生活保護担当課を対象にアンケート調査を実施した。

生活保護行政の状況と平成25年度生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施状況を中心に、生活困窮者自立支援制度本格実施に向けた課題等についても調査を行った結果の概要を報告している。

目 次

はしがき	i
執筆者（研究会構成員）名簿	iii
エグゼクティブ・サマリー	v
はじめに—論点整理—	xiii
首都大学東京大学院人文科学研究科教授 岡部 卓	
第 I 部 都市自治体行政における生活保護・生活困窮者支援に 関する諸論点	1
序 論 生活困窮者自立支援法と生活保護法改正	3
首都大学東京大学院人文科学研究科教授 岡部 卓	
第 1 章 生活保護・生活困窮者対策の現状・課題	13
慶應義塾大学経済学部教授 駒村康平	
第 2 章 生活保護受給者・貧困世帯（経済的困窮者、低所得世帯） の状況と公的扶助制度の評価について	25
慶應義塾大学経済学部教授 駒村康平	
第 3 章 都市自治体の対応～横浜市の取組み～	45
横浜市健康福祉局課長補佐（生活福祉部保護課保護係長） 新井隆哲	
第 4 章 社会福祉協議会の対応 ～豊中市社会福祉協議会の取組み～	57
豊中市社会福祉協議会事務局次長（地域福祉課長） 勝部麗子	
第 5 章 生活困窮者に対する「総合的な相談支援」を行うための 課題と方向性	81
立正大学法学部教授 山口道昭	

第6章 地域福祉としての生活困窮者自立支援	
第1節 総論 ……………	93
	立正大学法学部教授 山口道昭
第2節 横浜市の取組み ……………	101
	横浜市健康福祉局課長補佐(生活福祉部保護課保護係長) 新井隆哲
第3節 生活困窮者自立支援の具体化に向けた	
いくつかの提案～地域福祉計画との関連で～ …	109
	豊中市社会福祉協議会事務局次長(地域福祉課長) 勝部麗子
第7章 生活困窮者・生活保護支援の今後の展望 ……………	117
	首都大学東京大学院人文科学研究科教授 岡部 卓
第Ⅱ部 都市自治体における生活保護・生活困窮者支援の取組み	
～事例報告～ ……………	139
	(公財)日本都市センター研究室主任研究員 新田耕司
第1章 北海道釧路市 ……………	143
第2章 千葉県船橋市 ……………	157
第3章 大阪府箕面市 ……………	171
第4章 熊本県菊池市 ……………	185
第Ⅲ部 都市自治体における生活保護・生活困窮者対策の現状に	
関するアンケート調査結果の概要 ……………	201
	(公財)日本都市センター研究室主任研究員 新田耕司
参考資料 ……………	237
執筆者プロフィール ……………	279

はじめに一論点整理—

首都大学東京大学院人文科学研究科教授

岡 部 卓

都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関する研究会は、増加傾向にある生活保護受給世帯へのより適切な対応・支援や、新たな生活困窮者対策の円滑な実施に向け、どのような対策が考えられるかについて研究することを目的として設置され、検討を重ねてきた。そこでは、主として、次の3点を論点として意見交換を行ってきた。

○論点1は、日本における生活困窮者対策の経緯と最近の動向等について、である。

そこでは、次の3点を課題としている。第1は、日本における社会保障制度全体における生活困窮者対策についてである。それは、社会保障の理念、生活保護法の趣旨・目的、社会保障・税一体改革と照らして、社会保障制度の中で生活困窮者対策の位置づけ、生活困窮者対策と貧困対策である生活保護制度の関係、社会保障・税一体改革の中での生活困窮者対策・生活保護制度の位置づけ、について、その考え方、制度体系、機能の観点から議論されている。

第2は、生活保護制度に関する経緯及び最近の動向である。それは、近年の生活保護受給世帯数の推移をどのように解釈したらよいかについて、人員・世帯数・世帯類型、地域特性など幾つかの観点から検討を行っている。また生活保護法改正の内容等について、その改正のポイントなどについて議論を行っている。

第3は、新たな生活困窮者対策に関する経緯及び最近の動向であ

る。それは、生活困窮者対策としての生活困窮者自立支援法や子どもの貧困対策の推進に関する法律などを、どのような内容・方法・体制で行うか、についての議論がされている。

○論点2は、都市自治体行政における生活保護制度・生活困窮者対策の状況について、である。

そこでは3点を課題としている。第1は、都市自治体行政における生活保護分野の全国的な傾向等についてである。生活保護分野における全国的動向を把握するとともに、自立支援プログラムなど生活再建に向けた自治体の取組みなどを議論している。

第2は、都市自治体行政における生活困窮者対策の全国的な傾向等を把握し議論している。

第3は、先進的な都市自治体の取組みを取り上げ、その紹介（横浜市の取組み、豊中市社会福祉協議会の取組み）と自治体アンケートの調査設計・調査結果・分析等に関する議論を行っている。

○論点3は、都市自治体における生活困窮者対策の今後の方向性について、である。

そこでは、次の2点を課題としている。第1は、生活困窮者自立支援法において必須となっている自立相談支援事業における相談のあり方の検討である。これは「総合的な相談支援」を行うために、国の役割、都市自治体の役割・関係機関の役割、情報提供・情報共有、その他連携のあり方、地域資源や地域ニーズのアセスメント、地域特性に応じた仕組みづくりをどのように考えたらよいかについて議論している。

第2は、地域全体での生活困窮者支援に向け、次の観点から議論を行っている。それは、生活保護制度・生活困窮者対策に関する

確な情報発信、支援の方向性（「管理・監督」ではなく「認める・見守る」支援を目指して）、「ソーシャル・キャピタル」の蓄積・涵養、生活困窮者の「発見」に求められること、包括的・継続的な「支援」に求められること、経済的自立だけでない「出口」の充実、「発見」・「支援」・「自立」をつなぐための方策、地域住民や議会の理解・協力、地域全体での困窮者支援へ、等である。

それらの議論の成果として、報告書において、次の構成にて3つの論点に応答している。論点1については、第I部序論「生活困窮者自立支援法・生活保護法改正」、第1章「生活保護・生活困窮者対策の現状・課題」、第2章「生活保護受給者・貧困世帯（経済困窮者、低所得者世帯）の状況と公的扶助制度の評価について」において論述している。論点2については、第3章「都市自治体の対応～横浜市の取組み」、第4章「社会福祉協議会の対応～豊中市社会福祉協議会の取組み～」、第II部「都市自治体における生活保護・生活困窮者支援の取組み～事例報告～」、第III部「都市自治体における生活保護・生活困窮者対策の現状に関するアンケート調査結果の概要」において論述している。論点3については、第I部第5章「生活困窮者に対する『総合的な相談支援』を行うための課題と方向性」、同第6章「地域福祉としての生活困窮者自立支援」、同第7章「生活困窮者・生活保護支援の今後の展望」において論述している。

第 I 部 都市自治体行政における生活保護・ 生活困窮者支援に関する諸論点

序 論

生活困窮者自立支援法と生活保護法改正

首都大学東京大学院人文科学研究科教授

岡部 卓

1 新たな生活困窮者支援対策と生活保護制度の見直しの背景

近年の経済・雇用環境を反映し、地域の中で低所得者対策が必要な生活困窮者や貧困対策である生活保護受給者数が増えている。とりわけ、働いているにも関わらず生活が立ち行かない稼働層の貧困（ワーキングプア）や、人口の高齢化に伴う無年金・低年金高齢者層が増加している。また、貧困・低所得者層の中には多様な生活課題を抱えた人たち、具体的には、地域のなかでネットワークをもたない孤立した失業者・高齢者・障がい者、ひとり親世帯や貧困の世代間継承（再生産）の問題、DV（ドメスティックバイオレンス）などの困難な課題を抱えた人たちの問題が表面化している。

これらの諸問題は、貧困・低所得者問題の予防策として位置づけられている雇用や住宅などの社会保障関連制度や、社会保障・社会福祉諸制度が十分機能しなくなっていることを意味しており、一般所得階層を対象とする「第1のセーフティネット」である社会保険制度（年金・医療・雇用・労災・介護）の機能不全により、社会手当制度などの低所得者対策や、「最後のセーフティネット」である生活保護制度の担う役割が大きくなっている。

しかし、低所得者対策については、従来の低所得者対策である児童扶養手当等をはじめとする社会手当に加え、リーマンショックを契機に導入された「第2のセーフティネット（新たなセーフティネット）」（求職者支援制度、住宅手当制度、総合支援資金貸付制度）においても、その対象となる給付・貸付対象者のなかには労働市場への参入が果たせず、「最後のセーフティネット」である生活保護制度を活用せざるを得ない者がいる状況となっている。

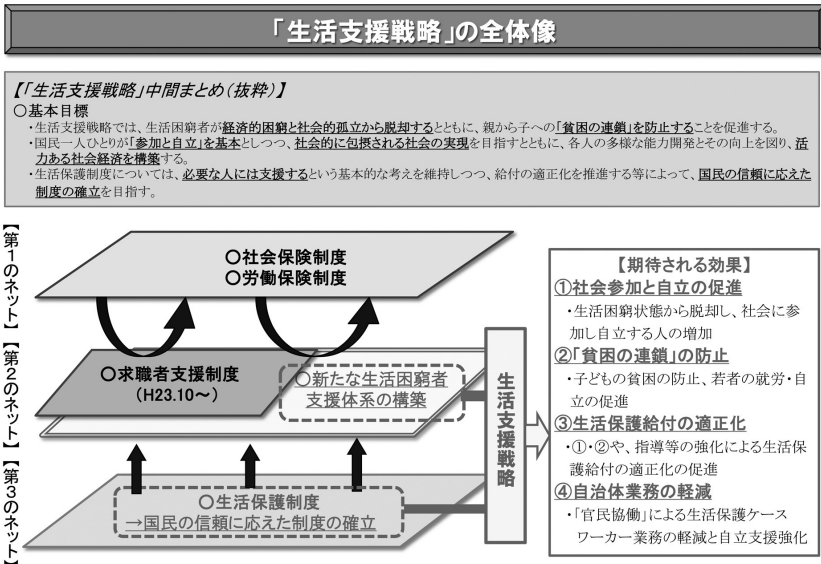
家族・地域・企業とのつながりが希薄化・喪失し、孤立化した失

業者・高齢者・障害者・ひとり親などの生活困難層がいる問題があり、また、貧困の世代間継承（再生産）防止のさらなる取組みなどが求められるようになってきている。

「最後のセーフティネット」である生活保護制度においては、近年の経済・雇用環境を反映し、受給者数が増加している。戦後最低を記録した1995（平成7）年度の約88万人を境に毎年増加傾向にあり、2011（平成23）年度には戦後最多の約207万人となり、その後も増加を続け、2013（平成25）年9月現在約216万人（推計）に達している。このような状況と平行して、生活保護制度が生活再建につながる仕組や体制になっているかなどの課題が出されるようになってきている。

以上のように、家族のネット、雇用のネット、社会保険のネットから漏れた労働者・生活困窮者の増大や「最後のセーフティネット」である生活保護の受給者増加などを背景に、生活保護制度の前段階にある「第2のセーフティネット」である低所得者対策の充実強化と、国民の信頼に応えられる生活保護制度の大幅な見直しが要請されるようになっていた。

図1-序-1 セーフティネットの概念図



出典：厚生労働省「第6回社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」資料2「生活支援戦略」中間まとめ参考資料から抜粋

2 見直しの概要

以上のような状況から、2012（平成24）年2月、「社会保障・税一体改革大綱」において「生活支援戦略」が盛り込まれ、生活困窮者対策の充実強化と生活保護制度の見直しが打ち出された。同年4月に、社会保障審議会に「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」が設置され、生活困窮者対策および生活保護制度の見直しに関する具体的な制度設計について審議が重ねられ、2013（平成25）年1月に報告書が取りまとめられた。政府はこの部会報告を踏まえつつ、同年5月に今後の生活困窮者対策・生活保護制度の見直しを総合的に取り組むべく、生活困窮者自立法案及び生活保護法の一部改正法案を、国会提出した。政局のため一度廃案とはなったも

の、同年10月に再提出され、12月に成立した。また、生活保護基準のひとつである生活扶助基準についても必要な適正化が図られることとされ、これらの取組みを一体的に行うことにより、今後も国民の信頼に応えられる制度として確立していくために、主に3つの見直しが図られた。

(1) 生活困窮者自立支援法

生活保護に至る前の段階の自立支援を強化を図るため、生活困窮者に対する自立の支援に関して、自立支援相談事業、住居確保給付金の支給、その他の事業を行うこととしている。これらの事業の実施主体は基礎自治体である福祉事務所設置自治体とされているが、運営については自治体直営によるほか、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO法人等への委託も可能としている。なお、ここでいう「生活困窮者」とは、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をいう。

ア 事業

生活困窮者に対する自立の支援に関しては、必須事業としては、①自立相談支援事業、②住居確保給付金の支給があり、任意事業としては、①就労準備支援事業、②一時生活支援事業、③家計相談支援事業、④学習支援事業などがある。また、都道府県知事等による就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の認定が行われる。これらの事業は、2015（平成27）年4月より実施されることとされている。

(ア) 必須事業

①自立相談支援事業

就労その他に自立に関する相談支援、情報提供、事業利用のた

めの計画の作成などを行う。

②住居確保給付金の支給

離職により住宅を失った生活困窮者に対し、家賃相当の「住居確保給付金」を有期で支給する。

(イ) 任意事業

以下の①～④の事業、その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業を行う。

①就労準備支援事業

就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施する。

②一時生活支援事業

住居のない生活困窮者に対して、一定期間、宿泊所や衣食住の提供等を有期で行う。

③家計相談支援事業

家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等を行う。

④学習支援事業

生活困窮家庭の子どもへの支援を行う。

イ 都道府県知事等による就労支訓練事業の認定

都道府県知事、政令指定都市市長、中核市市長は、事業者が生活困窮者に対し、就労の機会の提供を行うとともに就労に必要な知識と能力の向上のために必要な訓練等を行う事業（いわゆる「中間的就労」）を実施する場合、その申請に基づき一定の基準に該当する事業であることの認定を行う。

ウ 費用

各事業の国庫負担率・国庫補助率は、以下の通りである。

- ・ 必須事業－自立相談事業、住宅確保給付金 3/4
- ・ 任意事業－就労事業支援事業、一時生活支援事業 2/3以内
- －家計相談支援事業、学習支援事業、その他生活困窮者の自立支援促進に必要な事業 1/2以内

以上のように、生活困窮者が増加するなかで、生活困窮者については早期に支援を行い、自立の促進を図るため、就労の支援その他の自立の支援に関する相談等を実施するとともに、居住を確保し、就職を容易にするための給付金を支給するなどの策を講じるため、生活困窮者自立支援法は成立している。また、この法律の施行後3年を目途として、施行の状況を勘案し、生活困窮者に対する自立の支援に関する措置のあり方について総合的な検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を行うものとされている。

(2) 生活保護法の一部改正

生活保護法については、その目的とする「生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長する」という考え方を維持しつつ、以下の見直しを行うこととしている。

ア 就労自立の促進を図る就労自立給付金の創設

生活保護受給中の就労収入のうち、収入認定された金額の範囲内で別途一定額を積み立て、安定就労収入を得る機会を得たことにより保護廃止に至ったときに支給するという制度（就労自立給付金）

であり、2014（平成26）年7月から実施される。生活保護受給者が積極的に就労に取り組むため就労のインセンティブを強化するとともに、生活保護からの脱却直後の不安定な生活を支え、再度生活保護受給に至ることを防止するための対策として位置づけている。

就労自立給付金は、都道府県知事、市長および福祉事務所を管理する町村長（以下、「支給機関」という。）が、安定した職業に就いたこと等により保護を必要としなくなったものと認めた者に対して支給するもので、支給の事務は行政庁または政令で定める支給機関に委託して行われる。

支給機関は、就労自立給付金の支給等のために必要があると認めるときは、生活保護受給者、過去に生活保護を受給した者、またはこれらの者の雇用主等に、報告を求めることができる。なお、就労自立給付金の支給に関する処分についての審査請求や再審査請求については、生活保護の場合と同様に行うことができる。

支給を受ける権利は、2年を経過したときは、時効によって消滅する。

また、2015（平成27）年4月より被保護者就労支援事業が実施される。保護の実施機関は、就労の支援に関する問題について、生活保護受給者からの相談に応じ、必要な情報の提供および助言を行い、その事務の全部または一部を、厚生労働省令で定めるものに委託することができる。委託を受けた者には、秘密保持義務が付される。

イ 健康・生活面等に着目した支援

生活保護受給者の自立に向けて、自ら、健康の保持・増進に努め、また、収入、支出その他生計の状況を適切に把握することを生活保護受給者の責務として位置づけている。なお、この内容については、2014（平成26）年1月から実施されている。

ウ 不正・不適正受給対策の強化等

不正・不適正な受給に対し、適正な保護の実施や厳正な対処を行うことを目的として、福祉事務所の調査権限の拡大や罰則の引上げ等の実施を行うことを規定している。具体的には、「福祉事務所の調査権限の拡大」、「罰則の引上げと不正受給にかかる返還金の保護費との相殺」、「申請についての要保護者および扶養義務者に対する報告要求」などが実施される。この内容については、2014（平成26）年7月から実施される予定である。

エ 医療扶助の適正化

医療扶助の不正防止の観点から、指定医療機関制度の見直しや指定医療機関に対する指導体制の強化が、2014（平成26）年7月から実施される予定である。また、医療扶助における後発医薬品の使用の促進を図ることについては、2014（平成26）年1月から実施されている。

（3）生活保護基準の見直し

生活保護基準のひとつである生活扶助基準については、5年に1度実施されている全国消費実態調査の特別集計データなどを用いて、社会保障審議会に常設された生活保護基準部会において、専門的な検証が実施されている。2013（平成25）年1月に、検証結果を踏まえた報告書がとりまとめられた。

今回の生活扶助基準の見直しでは、生活保護基準部会の検証結果に基づき、年齢・世帯人員・地域差といった制度内の「歪み」を調整するとともに、物価の下落分を勘案するという考え方に基づき、必要な適正化を図ることとしている。また、生活保護受給世帯への影響を配慮するため、激変緩和の観点から3年間かけて段階的に見

直しを行うとともに、改定幅を10%以内とすることとしている。

以上のような動きとともに、2013（平成25）年6月には、子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため、子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的とする、子どもの貧困対策の推進に関する法律が公布されている。この法律では、基本理念、国の責務、地方公共団体の責務、国民の責務、法制上の措置等および対策の実施の状況の公表等について規定している。

【参考文献】

- ・岡部卓「現代の貧困にどう立ち向かうか—防貧と救貧のパラドックス—」日本社会福祉学会編『対論 社会福祉学② 社会福祉政策』中央法規出版、2012年
- ・岡部卓「生活困窮者自立支援法と生活保護法改正」『ガバナンス』第151号、ぎょうせい、2013年
- ・岡部卓「貧困・低所得者対策の動向」『生活困窮者自立支援法の概要』（共編）『低所得者に対する支援と生活保護制度』、中央法規、2014年
- ・厚生統計協会編『国民の福祉と介護の動向2013/2014』、2013年
- ・厚生労働省編『厚生労働白書 平成25年版』、2013年

第1章

生活保護・生活困窮者対策の現状・課題

慶應義塾大学経済学部教授

駒村 康平

はじめに

生活保護受給世帯数は増加し続けており、貧困問題は依然として解消されていない。その背景には、高齢化や非正規労働者の増加という社会経済的な状況変化もある。また貧困問題の質的变化も見逃せない。貧困問題は多様化し、経済的な側面のみならず社会的排除の側面も加わり、より複雑化している。こう状況は、欧米各国では1980年代後半から見られるようになり、各国とも1990年代ごろから対応施策を行っていた。

日本の社会保障制度は、社会保険中心のもと公的扶助が限界的にそれを補完する仕組みであったが、高齢化、非正規労働者の増加に年金、雇用保険が十分に対応できていない。加えて、生活保護法も施行60年近くの間ほとんど大きな改正はなく、貧困問題の量的、質的变化にも対応できなくなっている。こうしたなか、2013年12月に成立した生活困窮者自立支援法は、生活保護制度の補完施策として期待され、現在、本格施行に向けてモデル事業が行われている。本論では、日本の社会保障の課題と生活困窮者自立支援法に期待される役割、生活困窮者自立支援制度のうちの貧困の世代間連鎖防止に関する内容に焦点を絞って、その意義を考えたい。

1 貧困の拡大と社会保障制度の課題

(1) 増加し続ける生活保護受給者数と不十分な所得保障体系

1990年代初頭のバブル崩壊以降、貧困、格差の拡大が続いている。失業者数と生活保護受給者数にはタイムラグがあるものの強い相関関係がある。生活保護受給者数は1995年を底に緩やかに増加し続けていたが、リーマンショック後、受給者数の伸びは急激に加速

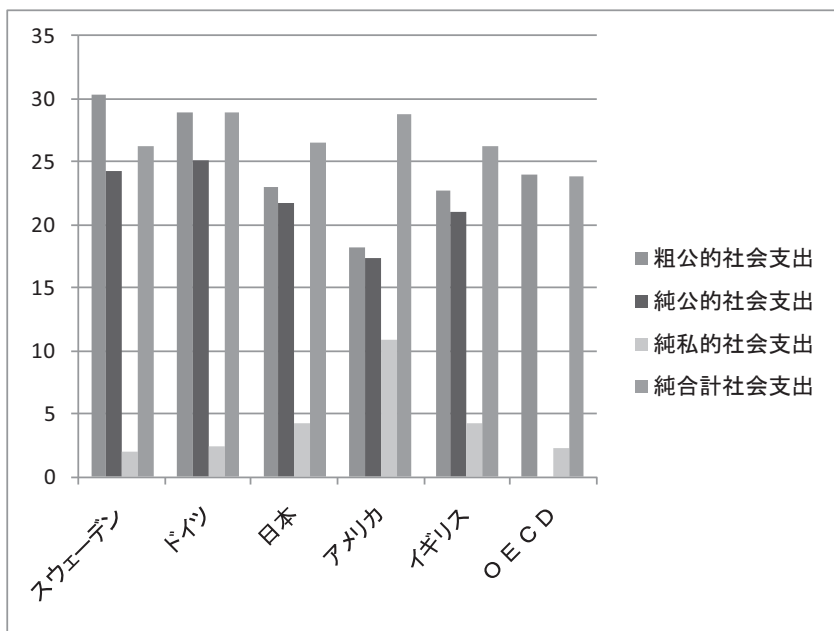
し2013年8月で約216万人と史上最多を更新し、世帯保護率は約2.3%まで上昇している。

生活保護受給者の構成を年齢的に見ると、その半数が60歳以上でかつ単身者が多い。しかし、リーマンショック以降、急速に現役世代の受給者も増加しており、伸び率は20-39歳層が最も高い状況である。ただし、生活保護受給者数が貧困の状況を完全に反映しているわけではない。全国消費実態調査を使って貧困率を推計すると生活保護基準以下の所得水準の世帯の割合は4.9～12.4%であり、生活保護受給者数の3～4倍存在すると見られる。

日本の貧困率は国際的にも高い水準にある。収入を世帯人数で調整した「等価可処分所得」の中位水準の2分の1を貧困基準にした国際比較では、日本の貧困率は16%であり、先進国上位にある。

日本の貧困率が高い原因のひとつに社会サービスの負担と配分に問題がある。図1-1-1は、社会保障給付のみならず、税制上の優遇、医療・介護といった部門への私的支出も含めた包括的な社会支出の推計（2007年、国民純所得比）である。包括的な社会支出の割合は、各国でそれほど大きな差がないことがわかる。

図1-1-1 先進諸国の社会支出対国民所得比



Adema, W., Fron, P., and Ladaique, M. (2011) TableA1.2.2b より作成。単位%

注

- ・純公的社會支出：粗公的社會支出より直接・間接税を控除したもの。
- ・純私的社會支出：純義務的私的社會支出と純任意的私的社會支出の合計。前者には、例えば公的機関の規定に基づく休業被用者への雇用主による直接疾病手当、私的保険基金への強制拠出による給付などがある。後者には、私的に運営される制度からの給付で、世帯間の再分配機能を含むもので、NGOにより給付も含む。税制優遇される個人向けプランや集団向け支援（しばしば雇用に関連した）を通じた給付、たとえば年金、保育支援、アメリカにおける雇用に関連した医療保険などがある。
- ・純合計社會支出：純公的社會支出 + 純私的社會支出 - 社会的目的の税制上優遇・控除 (TBSP=tax break with a social purpose (TBSP).)

このように包括的な社会支出に差がないにもかかわらず、日本の貧困率が高いということは、日本の社会サービス、給付にゆがみがあり、給付の仕組みに課題があることがわかる。このことはすでに高所得者に有利な税制、社会保険料の負担と給付の設計を巡る実証研究でも明らかにされてきている。

また、日本の社会保障制度、特に所得保障制度の課題は、欧州のそれと比較すると分かる。

多くの欧州各国では、社会保険は一元化され、一部の自営業には社会保険の適用はないものの、社会保険の隙間は小さい。日本のように職域によって社会保険の適用が異なり、かつ未納による無年金者が発生しないようにしている。日本は、自営業も社会保険の適用対象となっており一応は皆年金・皆保険を標榜しているが、実効面ではそうっていない。

また欧州各国では、普遍的な児童手当、家族手当、住宅手当、あるいは所得制限付き社会手当が整備されており、社会保険給付の隙間を埋めており、結果的に公的扶助の守備範囲はかなり限定されている。

他方、日本は普遍的な社会手当は整備されず、高齢者に有利な所得控除が大きく、再分配効果が小さく、貧困率を改善できていない。

このように国が行うべき所得保障制度面で社会保険が不完全であり、かつ社会手当がほとんどないために、非正規労働者の増加や雇用の流動化などの雇用形態の変化や、高齢化の進展により低所得者が増加し、生活保護制度への負荷が上昇している。

(2) 国民会議、社会保障・税一体改革の影響

2012年11月から2013年8月までの社会保障制度改革国民会議（以下、「国民会議」という。）では、主に医療、介護、年金といった高

齢者向け給付が議論されたが、貧困、障害、雇用の問題は国民会議では議論されなかった。

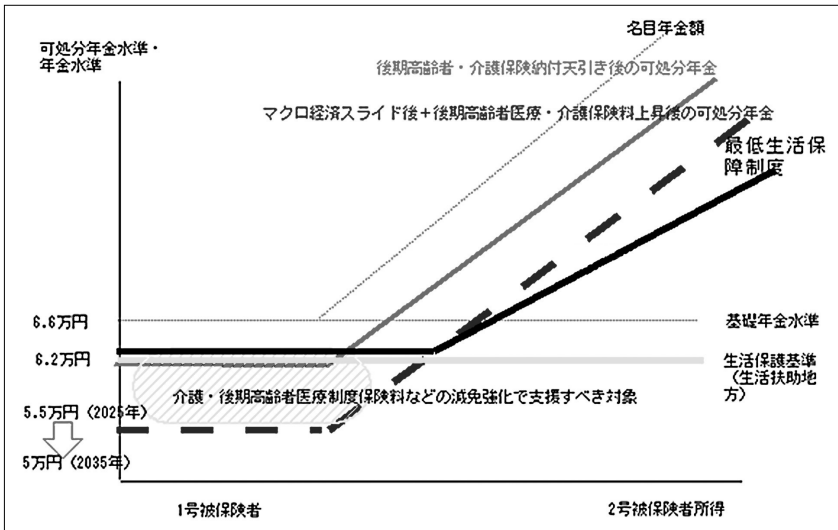
地域社会では、高齢化、貧困率の上昇にともない介護施設・介護労働者の不足、介護離職、認知症高齢者の増加、ニート・大人の引きこもり・生活困窮者の増加、社会的孤立の問題など多くの課題を抱えている。こうした地域で拡大しつつある社会問題は、国民会議が行った国民へのアンケート調査では多くの指摘が寄せられたものの、国民会議ではほとんど議論されなかった。

他方、国の政策としては、生活保護、生活困窮者に対する制度改革が行われた。生活困窮者自立支援法が2013年12月に成立し、自治体、地域、社会福祉法人、NPO 法人が中心になり相談事業や生活支援事業を行うこととなった。

(1) で述べた所得保障制度の問題は、今後むしろ拡大する可能性がある。2004年に導入されたマクロ経済スライドにより、インフレ経済になれば、報酬比例部分は10%、基礎年金は27%、実質的な給付水準が低下することになる。また、今後、2025年までに後期高齢者医療保険や介護保険の一人あたり保険料が1.6倍上昇すると予想されるため、今後、手取り年金は大きく低下することになる。他方、生活保護基準は、一般世帯消費水準の一定範囲内と設定されているため、マクロ経済スライドのように人口高齢化の上昇率に連動して給付を引き下げる仕組みになっていない。

このため、図1-1-2で見ると、今後、手取り年金と生活保護水準が逆転し、その乖離がますます拡大し、高齢者の生活保護受給者が一層増加する可能性もある。これに対応するためには、低所得者向けの年金、介護保険料、窓口負担の軽減を集中的に行う必要があり、これに向けての制度として、国は総合合算制度を検討しているが、まだ詳細は明らかになっていない。

図1-1-2 手取り年金の低下問題



出典：筆者作成

また低年金者への問題は、政府も一定の対応をしており、2012年の年金改革では、低年金者に対しては年金生活者支援給付金の支給が導入され、部分的には低年金者の生活を下支えする仕組みも導入されている。しかし、同時に行われた年金資格期間の短期化により、低年金受給者が増えれば生活保護受給者も増加することになる恐れもある。さらに現在、20歳代に限定されている若年者納付猶予制度が50歳未満までに拡大されることが検討されている。このことにより年金納付への強制力が弱まり、目先の生活苦のために猶予制度を使い、後日、追納しなかった場合も低年金者を増加させる結果になる¹。

¹ この場合、未納者が減少するため表面的には納付率が上昇することになる。

2 生活困窮者支援対策への期待

以上、見てきたように生活保護受給者数は増加し続けており、今後の高齢化と年金給付水準の変化によってその傾向はより悪化する可能性もあり、所得保障制度の再構築は必要である。また、貧困の質的变化にも注意する必要がある。

2013年6月に子どもの貧困対策の推進に関する法律（以下、「対策法」という。）が成立し、1)すべての子どもに良好な成育環境を保障し、貧困の連鎖を防止、経済のみならず精神的な影響の点からも貧困の対策を行うこと、2)子どもの貧困や対策の実施状況を公表し、子どもの貧困対策を総合的に推進するため教育や生活支援、保護者の就労支援の対策を国および都道府県が作成すること、としている。対策法は、子どもの貧困を正面から扱う画期的な法律であるが、明確に数値目標とその期限を示した英国の子ども貧困法と異なり、日本の対策法の性格はプログラム法に近く、この法律だけだと子どもの貧困防止への実効性に乏しい。

成育環境の悪さが、健康、学力、精神的な部分で子どもの成長に深刻な影響を与えることは、内外の様々な分野の研究が明らかにしている。この影響が成人後の所得にどのような影響を与えるか、親の生活環境の悪さを通じた貧困の世代間連鎖の先行研究のサーベイは2011年に駒村・道中・丸山が行っている。長期間にわたり多くの世帯を追跡したパネルデータの整備が進み、多くの実証研究があるアメリカと異なり、そうしたデータの整備が遅れた日本では親の経済状況が子どもの成育に影響を与え、貧困が連鎖するという点について、決定的な分析は多くはない。表1-1-1は、そうした貧困連鎖のなかで特に生活保護世帯に着目した研究を紹介したものである。

表1-1-1 日本における生活保護受給の世代間連鎖に関する先行研究

論文名	利用データ	受給世帯の世代間連鎖の有無、程度
青木 (2003)	北海道 B 市の被保護母子世帯の聞き取り調査 (19 ケース)	3/19件 (15.8%) 件が生活保護受給歴あり。経済的困窮経験は15/19件 (79%)。
中園 (2006)	北海道釧路市被保護母子世帯アンケート (181 ケース)	14.6% (結婚するまでの期間)
福岡県立大学 附属研究所 (2008)	福岡県田川地区の生活保護廃止台帳 (502 ケース)	8.4%。ただし世帯主の年齢が若くなるほど、連鎖は高くなる。1966年以降の生まれでは、29.4%。児童期に保護歴がある者の46.4%が、親や兄弟姉妹、親族も受給中。
道中 (2009)	A 市のケースワーク記録	約25%。母子世帯では約40%と高い。
駒村・道中・丸山 (2011)	X 市の被保護母子世帯のケースワーク記録 (318 ケース)	32%。

出典：丸山桂・駒村康平 (2013年) より引用

前述の駒村・道中・丸山が2011年に行った研究では、X市のケースワーカーによる調査の個票データを使い、生活保護を受給している母子世帯の生活保護受給歴、健康状態、学歴、子どもの健康などについて多変量解析を行い、ハンディ、生活保護受給期間や就業を規定する要因について数量的に分析した。分析の結果は、①生活保護を受給している母子世帯の3割以上が、自らの成育期に生活保護受給を経験している、②中卒・高校中退や10代出産など、成育期に発生した事柄が現在の生活の負荷になっていること、③就労阻害要因の最も大きなものが、母親の健康状態であり、次が低学歴であること、④DV、児童虐待と非嫡出子の相関は強く、⑤母親の不健康と子どもの不健康の関連性も強いこと、⑤の要素は、今後も続く貧困の連鎖、三世代貧困連鎖を想像させるものであり、生活保護受給の世代間連鎖、劣悪な家庭環境に伴う困難さが累積・集中している、ことを確認している。

この他にも、2013年に丸山・駒村が行ったインターネットを使っ

た大規模調査では、子どもの頃に生活保護受給を経験した人や貧困な幼少期を送った人が成人になってどのような生活をしているか、幼少期の回顧と現在の生活状況に基づく分析を行った。

この研究でも、1)生活保護受給は世代間で連鎖している確率が高いこと、2)しかし、成育期のハンディは生活保護受給世帯に限ったものではなく、成人後初めて生活保護を受給した人にも、成育期の劣悪な家庭環境が影響を与えている可能性が高いこと、3)他方、成育期を生活保護受給世帯で育っても、成人後には生活保護を受給していない層は、規則正しい生活習慣や勤勉性を身につけていることなどが確認できている。

成育期の貧困が成人後にも、健康、学力、価値観、生活習慣といったルートで所得に深刻な影響を与え、貧困の連鎖が発生している。

通塾への補助金、進学への奨学金だけで、健康、家庭内問題、対人関係、価値観、生活習慣と複雑に累積した貧困世帯のハンディを克服することはできない。より包括的な支援が必要であり、これを実際に行っているのが、釧路市の自立支援プログラムや埼玉県のアサポート事業といった貧困・生活保護受給世帯に対する学習支援の取り組みである。これらに共通しているのは、単に子どもの学習支援だけでなく、親への支援、相談、子どもの生活習慣の是正、対人関係の作り方などを通じて、学習教室以前にまず子どもの居場所を確保し、社会への信頼を回復させようという支援内容である。

生活困窮者自立支援法では、必須の自立相談支援事業、住居確保給付金支給以外にも、就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、学習支援事業などが任意事業として用意されている。従来の生活保護制度は子どもの貧困、貧困の連鎖への対応が不十分だったが、生活困窮者自立支援事業の学習支援はこうした貧困

の連鎖の問題への対応手段となるであろう。その際には、上記で紹介したように形式的に学習支援を行うのではなく、釧路市や埼玉県の取り組みを参考にし、子供の居場所作りを意識した事業を各自治体が採用すべきであろう。

【参考文献】

- ・青木紀編著『現代日本の「見えない」貧困』明石書店、2003年、31-83頁、青木紀「貧困の世代内再生産の現状－B市における実態」
- ・駒村康平・道中隆・丸山桂「被保護母子世帯における貧困の世代間連鎖と生活上の問題」、『三田学会雑誌』第103巻第4号、2011年、619-645頁
- ・釧路公立大学地域経済研究センター『釧路市の母子世帯の母への就労支援に関する調査報告』、2006年、中園桐代「第2部 母子世帯の母親の就労支援に関するアンケート調査」
- ・福岡県立大学附属研究所『生活保護自立阻害要因の研究－福岡県田川地区生活保護廃止台帳の分析から－』受託研究「田川郡における被保護者の自立阻害要因に係る分析」報告書、2008年
- ・道中隆『生活保護と日本型ワーキングプア－貧困の固定化と世代間継承』、ミネルヴァ書房、2009年
- ・丸山桂・駒村康平「幼少期の貧困経験が成育後の状況に与える影響に関する実証分析」、生活経済学会報告、2013年

第2章

生活保護受給者・貧困世帯 (経済的困窮者、低所得世帯) の状況と公的扶助制度の評価について

慶應義塾大学経済学部教授

駒村 康平

はじめに

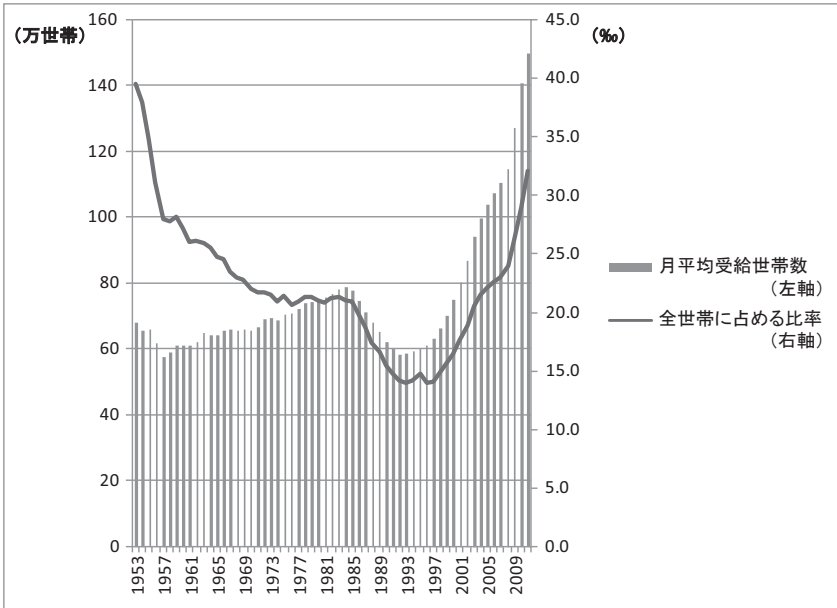
第1章でも見たように、1995年以降生活保護受給者数は増加し続けている。本章では、生活保護受給者数の動向、構成、低所得者の状況についてデータに基づいて分析することとする。さらに生活困窮者自立支援法の対象になる貧困世帯（経済的困窮者、低所得世帯）の推計状況と公的扶助制度の政策評価についても紹介する。

1 生活保護受給者の動向

(1) 生活保護受給者の全体の動き

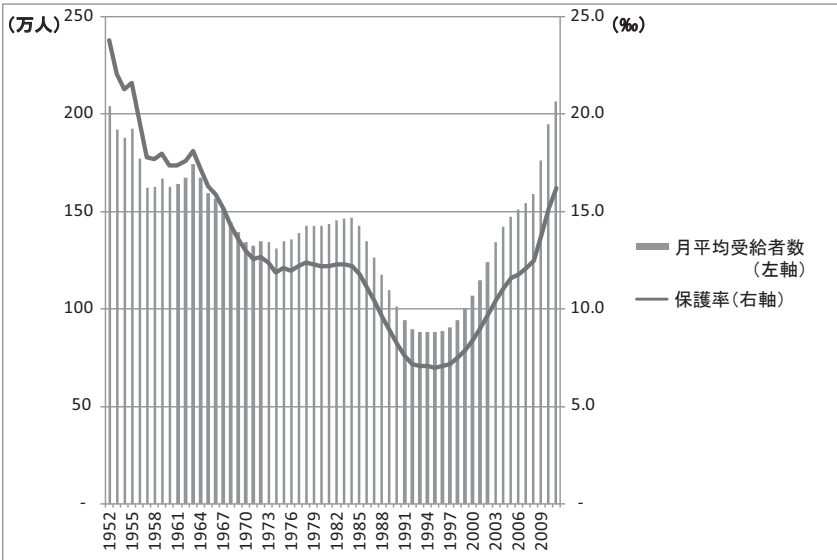
生活保護受給世帯数は、図1-2-1で見ると1995年を底に世帯数も、対千世帯あたりの割合（%）も急上昇している。また図1-2-2の受給者数を見ると、受給者数と世帯数の動向はほぼリンクしている。これは、図1-2-3で見ると生活保護を受ける世帯のうち、多人数、複数人世帯が減少し、単身世帯が増加しているためである。この背景には、生活保護受給世帯の約半数を占める高齢者世帯の9割が単身世帯であることの影響も大きい。さらに急増しているその他世帯においても急速に単身世帯の割合が高まっている。

図1-2-1 生活保護受給世帯数



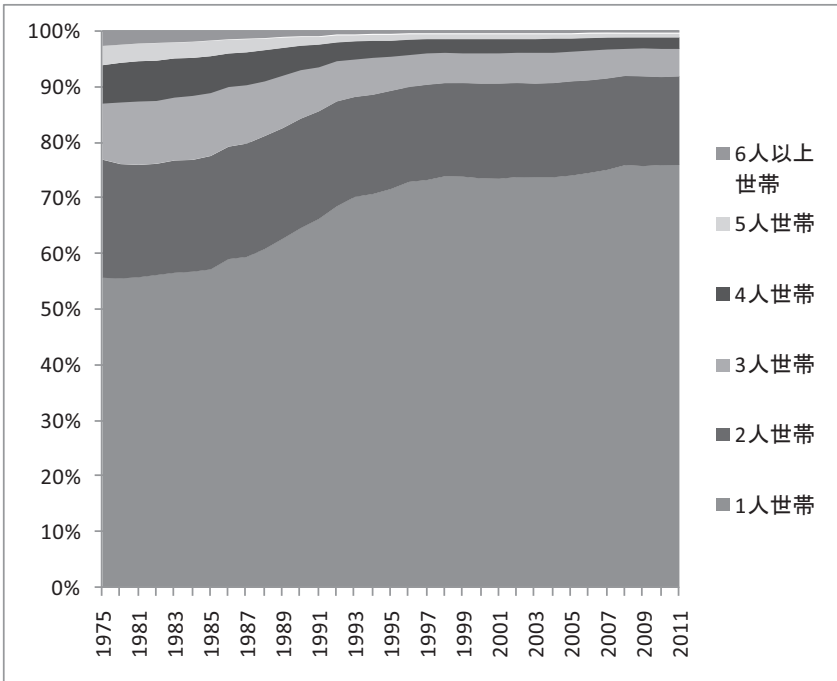
出典：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

図1-2-2 生活保護受給者数



出典：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

図1-2-3 生活保護受給世帯の人数別構成（全世界帯）



出典：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

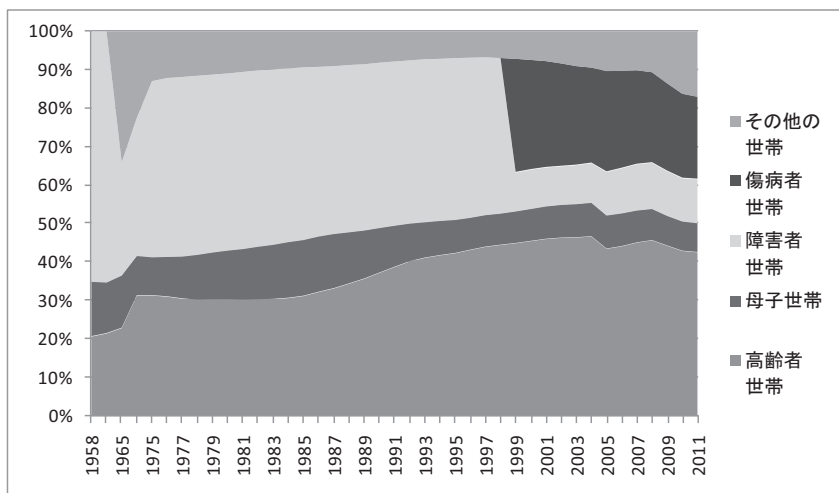
（2）世帯類型、年齢別動向

ア 世帯類型別

次にどのような世帯が生活保護を受けているだろうか。高齢、母子、傷病、障害、その他といった世帯類型別に見ると、年度によっては定義や分類が変わった年もあるが、図1-2-4で示すように、生活保護受給世帯の世帯類型別構成比を見ると高齢世帯が全体の4割以上を占めている。

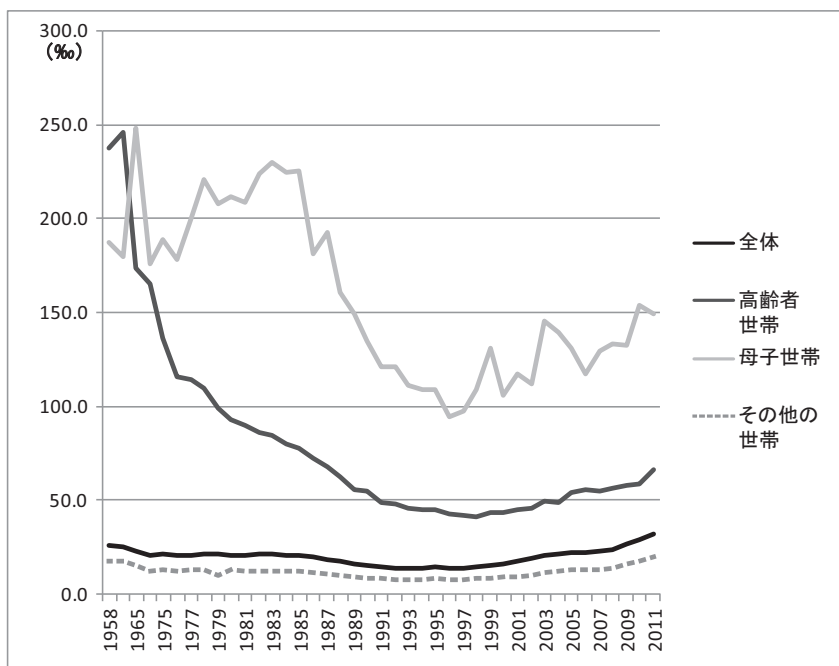
また、図1-2-5で見るように分母の定義が可能な、母子世帯、高齢者世帯、その他世帯の保護率を見ると、近年の動向としては、母子世帯の被保護率は変動しながら上昇、高齢世帯は高度経済成長期から1990年代前半までは大きく低下したのちに90年代半ばより上昇している。

図1-2-4 生活保護受給世帯の類型別構成比



出典：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

図1-2-5 保護率の動向



出典：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

イ 年齢別動向

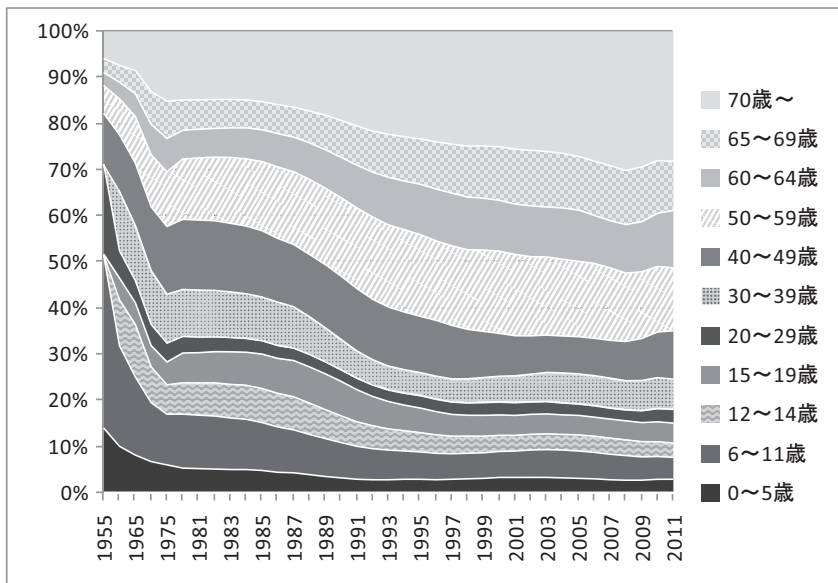
生活保護受給者の年齢構成は図1-2-6が示すように、65歳以上が約42%を占めているのに対し、20-39歳は10%弱に過ぎない。また図1-2-7で各年齢層のなかで、どの程度生活保護を受給しているのかという年齢別保護率（＝各年齢層のなかで生活保護受給者が占める割合）を見ると、高度経済成長期には、景気による変動はあるものの、高齢者も含めてすべての世代の保護率は低下した。この背景には、生活保護の運用や基礎年金の導入などの影響がある。しかし、保護率は、1995年度の全年齢層合計で7%をボトムに、どの年齢層も反転上昇し、2011年度で16.2%に達している。

年齢別保護率が最も高いのが、70歳以上で25.9%、20-35歳は4.5%となっている。ここまで見ると、生活保護制度のかなりの部分が、高齢者向け所得保障になっていることがわかる。

ただし、最近の変化に着目、すなわち年齢別保護率の上昇率を見ると別な面が明らかになる。図1-2-8では、1995年度を100とし、以降の年齢別保護率の上昇率を見たものであるが、30-39歳の保護率の上昇率は際だって高い。非正規労働者の増加、賃金の伸び悩み、長時間労働による健康悪化などにより、就労不能になり、その他世帯の保護率が急上昇していると見られる。

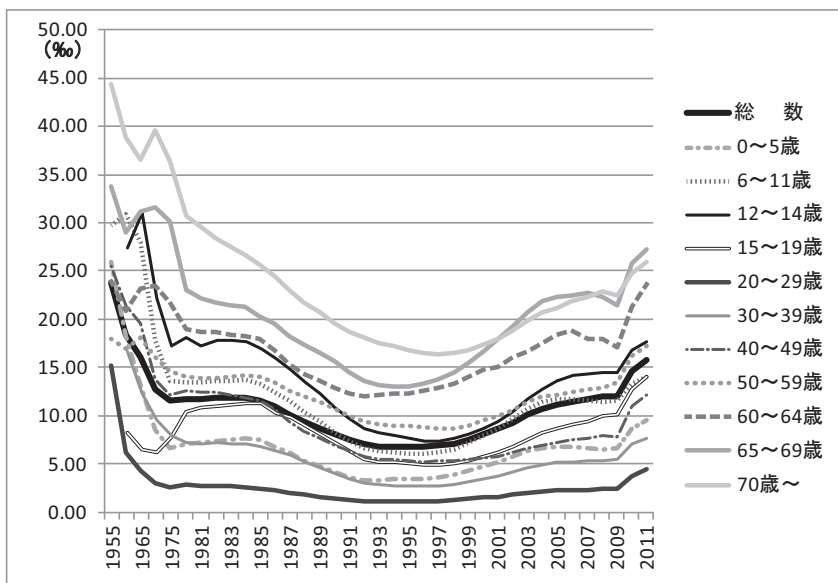
これについては、図1-2-9で各世帯類型の世帯主の業態を見たものであるが、生活保護を受給しているその他世帯、母子世帯で最近、不就業が増加していることから確認できる。

図1-2-6 生活保護受給者の年齢別構成



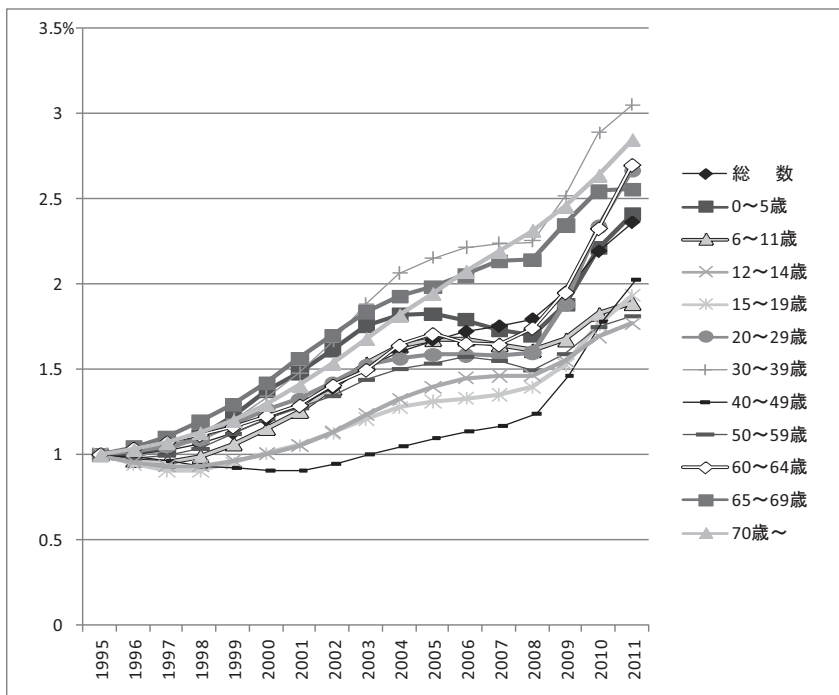
出典：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

図1-2-7 年齢別保護率



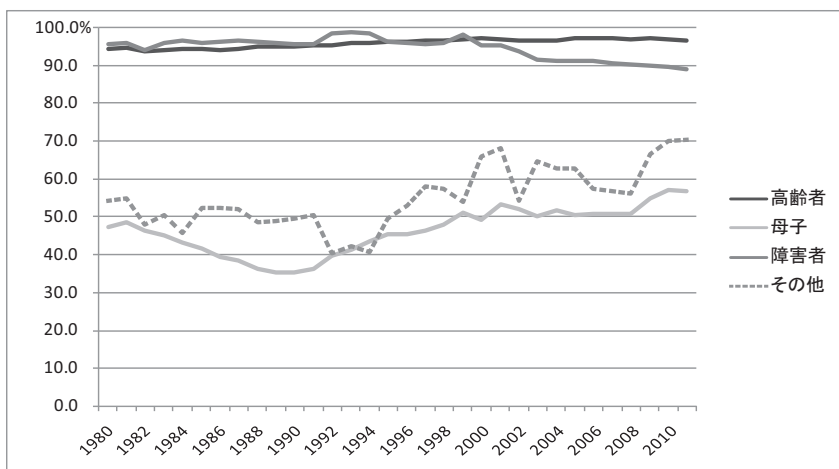
出典：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

図1-2-8 年齢別保護率の上昇率



出典：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

図1-2-9 生活保護受給世帯の類型別世帯主不就業率



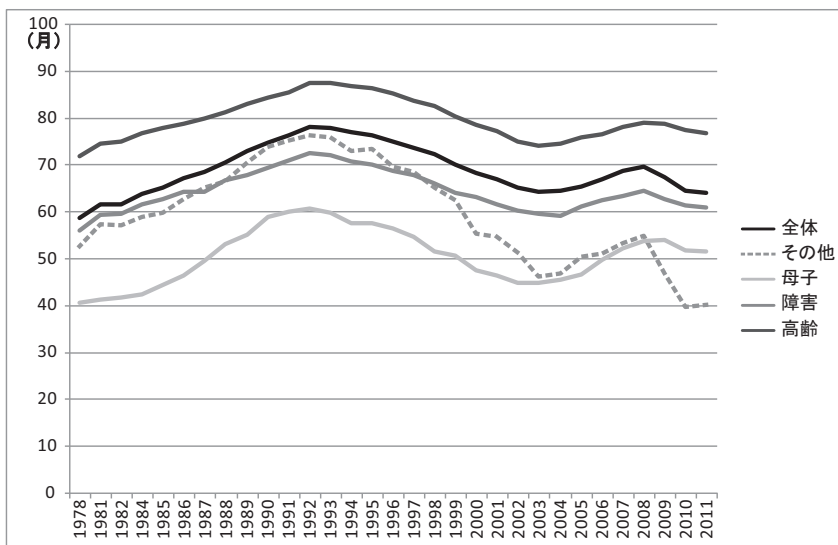
出典：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

ウ 稼働可能世帯の状況、受給期間の動き

世帯主が就労している稼働世帯で生活保護を受給している世帯が被保護世帯に占める割合は低下し、2011年では、約10万世帯と被保護者世帯に占める割合は生活保護被保護世帯の10%程度となっている。

次に受給期間の動きを見てみよう。図1-2-10は、世帯保護率と世帯類型別の平均被保護期間の動きを見たものであるが、やはり高齢世帯は受給期間が長い。変動が大きいのはその他世帯の受給期間である。これは、その他世帯の保護率の変動を反映していると考えられる。すなわち、図1-2-11からみるように、その他世帯の保護率が上昇すると、新たな生活保護受給者が加わるため平均受給期間が短く計算されるからである。

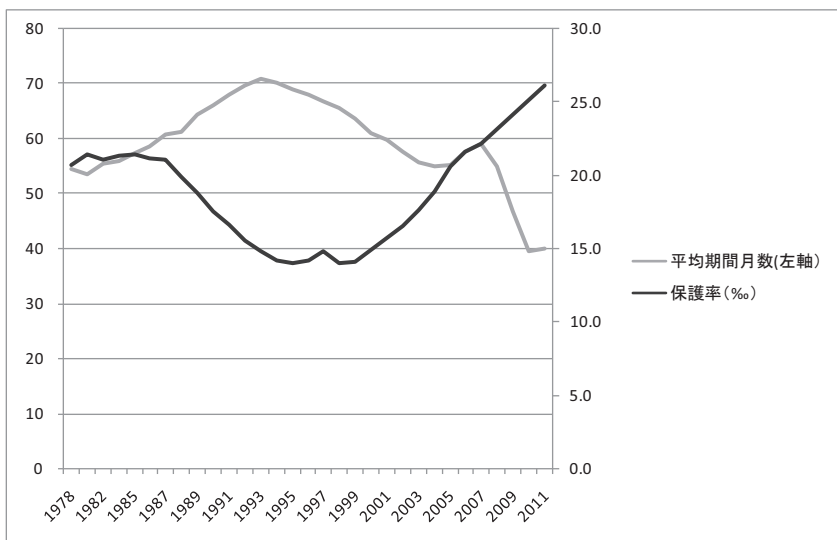
図1-2-10 生活保護受給世帯の類型別平均被保護期間



出典：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

注：集計されたデータからの推計である。6か月未満を5か月、6か月～1年を9か月、1年～3年未満を24か月、3年～5年未満を48か月、5年～10年未満を90か月、10年以上を120か月として計算した。

図1-2-11 その他世帯の保護率と平均受給期間



出典：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

(3) 地域別生活保護受給者の動向

次に地域別の保護率の動向を見てみよう。

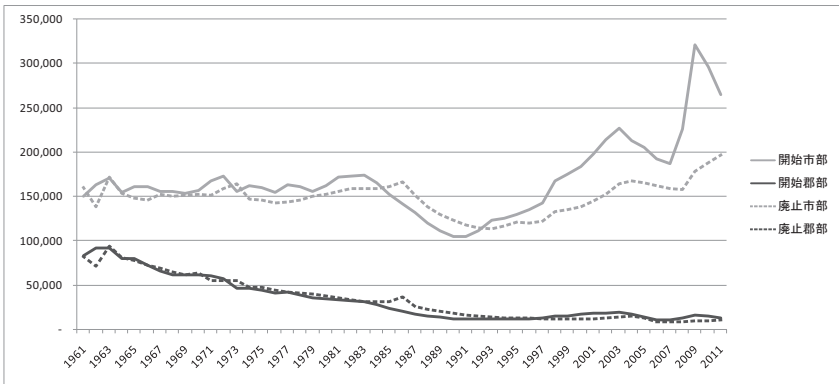
ア 市部・郡部別の保護開始・廃止の状況

市部・郡部別の保護開始・廃止の動向を見てみると、図1-2-12が示すように1960年代は市部の比率は60% 台であったが、1990年代になると90%が市部となっている。この背景には、郡部から市部への人口移動、市町村合併の影響がある。国勢調査によると市部・郡部別の人口分布は、1960年代は全人口に占める郡部の人口割合が35%であったが、2010年には8%程度まで低下している。このように生活保護制度における市部・郡部別の保護の開始・廃止の割合は、人口移動とほぼ連動したものであるようにも見える。

しかし、詳細にみると市部と郡部の違いも見えてくる。図1-2-13で開始数と廃止数の差をとると、郡部においては、開始数と廃止数はほぼ均等で、[開始数－廃止数]の値はゼロ近辺で変動している。

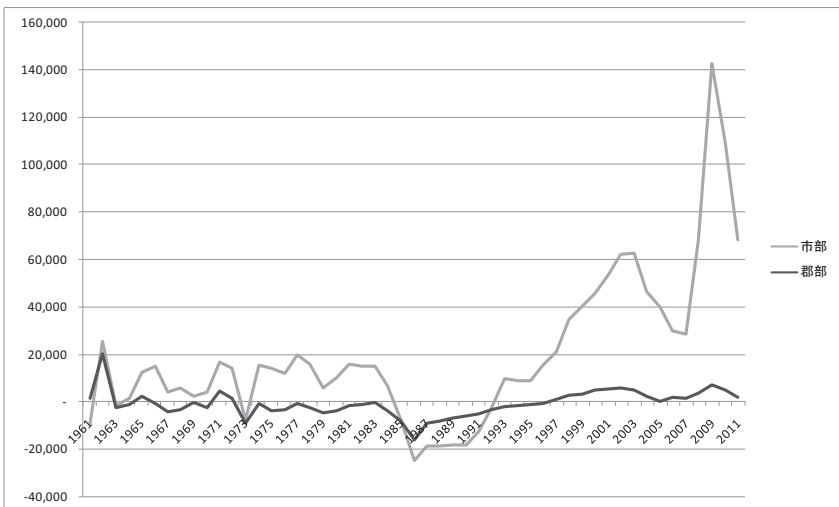
また、市部においては、〔開始数－廃止数〕は景気の変動との連動性が見られるが、1990年代初めから大幅に開始が廃止を上回っている。これは、市部・郡部で生活保護受給世帯の世帯構成が異なるためであろう。

図1-2-12 市部・郡部別の生活保護開始数・廃止数



出典：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

図1-2-13 市部・郡部別の生活保護〔開始数－廃止数〕



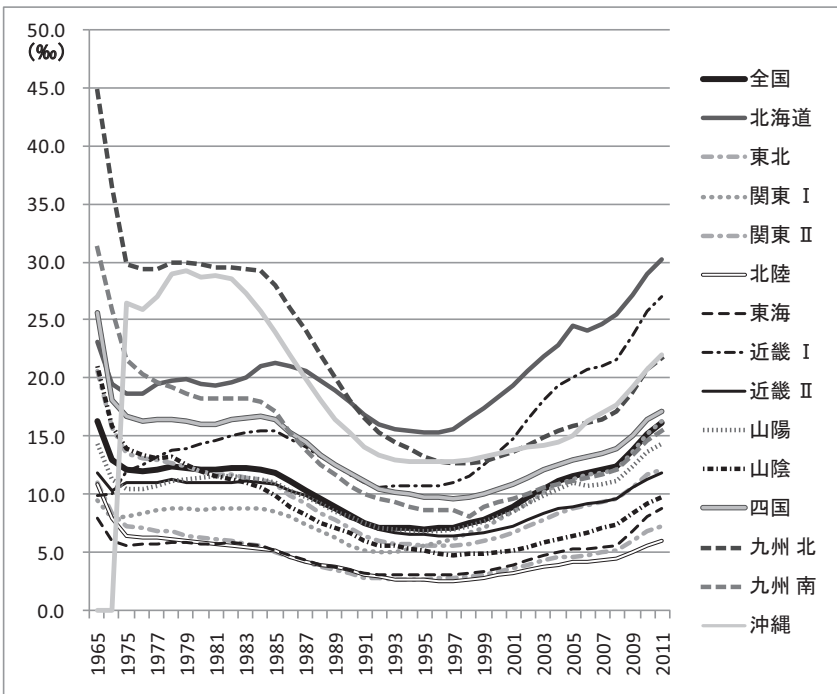
出典：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

イ 地域別動向

次に、図1-2-14で地域ブロック別保護率を見ると、ほぼ全国同様の動きで1995年を底に全地域で上昇している。その中でも北海道、近畿 I¹が上位にある。

そこで、全国の保護率を基準 (= 1) にし、相対的な高さを見たのが図1-2-15であるが、相対的に上昇度が高いのが、北海道、近畿 I であり、相対的にみて低いのが、九州北²、沖縄ということが確認できる。

図1-2-14 地域ブロック別保護率

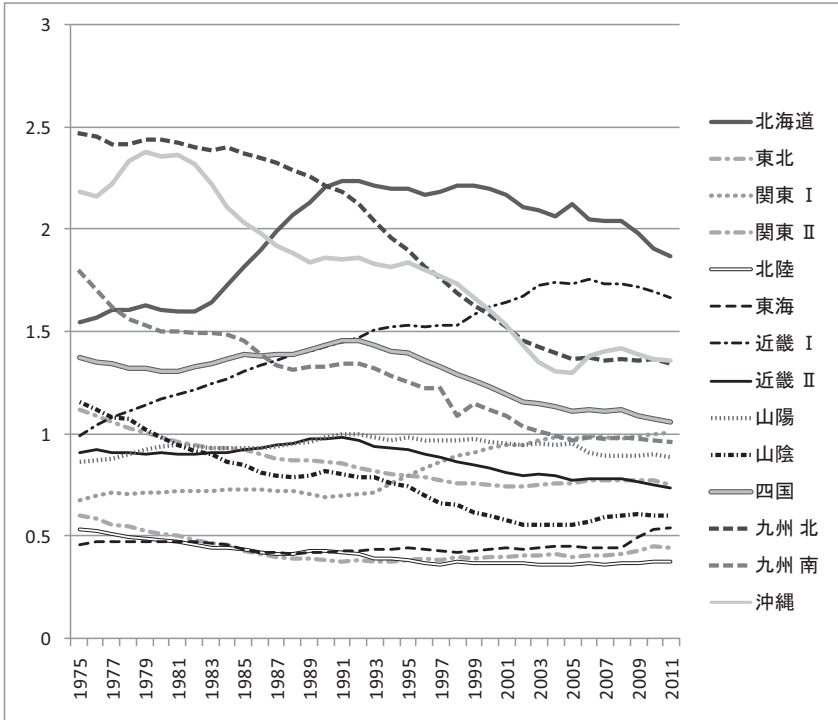


出典：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

¹ 本章において、京都府、大阪府、兵庫県を指す。

² 本章において、福岡県、佐賀県、長崎県、大分県を指す。

図1-2-15 地域ブロック別保護率の相対値（全国平均を1とした場合）

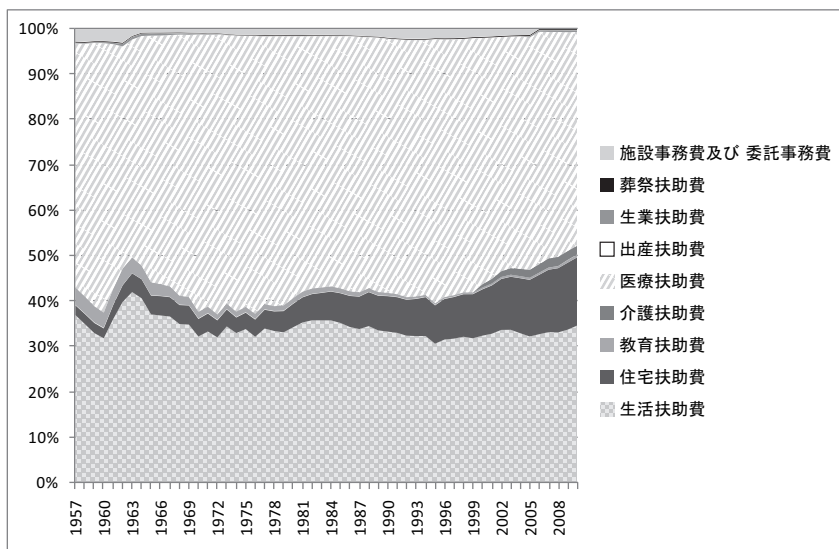


出典：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

(4) 扶助費の構成

最後に扶助費の構成を見ておこう。最も大きな割合を占めるのが医療扶助、次に生活扶助となっているが、最近では住宅扶助の割合が拡大している。

図1-2-16 扶助費の構成



出典：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

2 経済的困窮者、低所得者の状況

(1) 経済的困窮者、低所得者数の推計

以上見てきたように生活保護受給者の状況は、当然、行政によって把握されているが、収入が生活保護基準に満たないような低所得者がこの3-4倍は存在すると推計されている。厚生労働省ナショナルミニマム研究会³は、いくつかの統計および生活扶助基準に基づき、貧困率の推計を行っている。

この結果、国民生活基礎調査による貧困率は12.4%、全国消費実態調査を基とする貧困率は4.9%もしくは6.7%となる。当時の生活

³ 日本国憲法25条に規定されている「健康で文化的な最低限度の生活を営む」ために必要な水準としてのナショナル・ミニマムのあり方を検討するために、2009年12月に厚生労働省が設置した。計10回に及ぶ研究会での議論を行い、2010年6月に中間報告をとりまとめている。

保護受給世帯から推計すると、生活保護基準を下回り、実際に生活保護を受けている世帯の割合は、国民生活基礎調査を基とすると15%、全国消費実態調査を基とすると約24-30%ということになる。この数字は一般に捕捉率と呼ばれる。所得面だけでの生活保護受給予備群は現在の受給世帯の3-6倍程度存在することになる。ただし、生活保護制度は、所得面だけではなく資産面も受給要件としている。資産面の要件も加味した場合の捕捉率は32-87%まで上昇することになる。このように生活保護の捕捉率は、条件設定をどの程度まで厳格に行うかによって幅がでることになる。

表1-2-1 貧困率の推計

	低所得世帯率		低所得世帯数に対する被保護世帯数の割合(保護世帯比)	
	所得のみ	資産 ^{※1} を考慮	所得のみ	資産 ^{※1} を考慮
H16全国消費実態調査 最低生活費1 (生活扶助+教育扶助)	4.9 %	0.3 %	29.6 %	87.4 %
H16全国消費実態調査 最低生活費2 (最低生活費1+住宅扶助)	6.7	0.7	23.8	75.8
H19国民生活基礎調査 (生活扶助+教育扶助+高等学校等 就学費 ^{※2})	12.4	4.8	15.3	32.1

※1 資産には、保有する住宅・土地等の不動産や、自動車、貴金属等の資産の評価額は含まれない。また、親族からの扶養や稼働能力の有無などが不明であるため、上記低所得世帯が保護の受給要件を満たしているか否かは判断できない。さらに、仮に保護の要件を満たしていても、生活保護は申請に基づいた制度であることから、今回の調査から得られた「保護世帯比」が、申請の意思がありながら生活保護の受給から漏れている要保護世帯(いわゆる漏給)の割合を表すものではない(2ページ参照)。

※2 高等学校等就学費は平成17年度に創設された。

出典：厚生労働省「ナショナルミニマム研究会」資料(2010年)

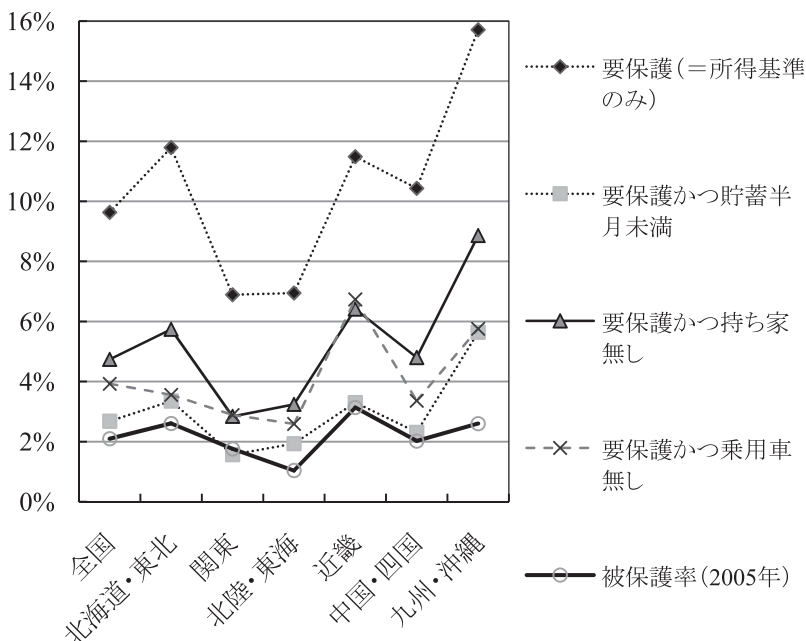
(2) 多様な測定方法から見た地域別経済的困窮者

捕捉率および貧困率は、所得面だけで測定するのか、資産を考慮するのかによっても幅が出てくる。生活困窮者自立支援法では、経済的困窮者に重点を置いているが、経済的困窮者数もまた定義によって異なってくる。図1-2-17は、生活保護基準未達の所得しかない世帯率(要保護世帯率)を基準にし、生活保護制度の様々な要件を加味して対象者を絞り込んだ場合、どのように変化するか見たも

のである。

要保護世帯率に貯蓄要件（生活保護基準の半月程度の貯蓄を保有している）を加味して対象を絞り込んだ場合、要保護世帯率に持ち家なし要件を加味して絞り込んだ場合、要保護世帯率に乗用車要件を加味して絞り込んだ場合での、地域ブロック別経済的困窮世帯率を推計したものである。設定条件により地域ごとに差が出てくることがわかる。九州、沖縄のように公共交通機関の手薄なところで、乗用車要件を加味して対象を絞ると所得要件のみの要保護世帯率よりも大きく低下することがわかる。

図1-2-17 経済的困窮世帯率（生活保護及び資産要件加味）



出典：山田・駒村・四方・田中（2011年）

(3) 相対貧困基準と生活保護基準の関係

第1章で、日本の貧困率は国際的にも高い水準にあることを指摘

した。収入を世帯人数で調整した「等価可処分所得」の中位水準の2分の1、すなわち相対貧困基準を貧困基準にした国際比較では、日本の貧困率は16%にある。この貧困率は所得面にのみ着目していることやその基準が相対貧困基準であることから、国際比較には使えても、国内の生活保護制度、所得保障制度の評価にそのまま使えるわけではない。そこで相対貧困基準と生活保護基準を比較し、両者の基準で貧困世帯を特定した場合、どの程度、両基準で貧困世帯とされる世帯が重なるか全国消費実態調査の個票データを使って推計すると86%の貧困世帯が生活保護基準と相対貧困基準の両方の基準を同時に満たしていることがわかった。他方、相対貧困基準で貧困世帯と分類されながら、生活保護基準では貧困世帯とは分類されない世帯も19%存在する。

さらに図1-2-18で年齢別に相対貧困率と生活保護基準貧困率を比較すると、全国一律に「1級地1⁴」を適用した場合の生活保護基準貧困率と相対貧困率を比較すると59歳まではほぼ重なっており、高齢者で乖離が広がることが確認できた⁵。

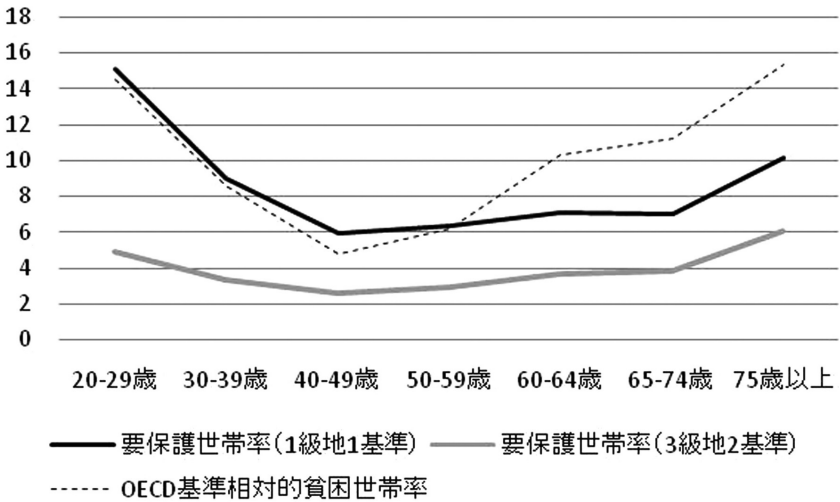
この結果より次のことがわかる。生活保護基準貧困率を推計するには、世帯毎に家族構成員の年齢を考慮して生活扶助基準を計算する必要が多く、かなり複雑な作業となるが、この点で相対貧困率の推計はかなり作業は少なくすむ。

国際比較で使われる相対貧困率と生活保護基準貧困率は、部分的に重なっており、大きな傾向をつかむという意味では、相対貧困率は使えることになる。

⁴ 生活保護法8条2項において、生活保護の基準を「要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別、その他」を考慮して定めるとしていることに基づき、厚生労働省が全国の市町村を「1級地1」から「3級地2」までの6区分に設定している。

⁵ 全国消費実態調査の貸し出しデータでは級地区分まで詳細に再現はできないため、全世帯を1級地1か3級地3のいずれか極端方法で推計するしかない。

図1-2-18 年齢別 相対貧困率・生活保護基準貧困率



出典：山田・四方・田中・駒村（2010年）

3 公的扶助制度の政策評価

(1) 生活保護基準からみた貧困率と相対貧困率基準からみた貧困率

生活保護基準は国の定める貧困水準である。この貧困基準を下回る世帯のうち、どの程度が公的扶助によって給付を受けているかという研究を、公的扶助の捕捉率の研究という。捕捉率の研究は、国際的にも注目され多くの研究が行われている。このような貧困率の推計の研究は、所得保障制度がどの程度有効に機能しているのか、さらに捕捉率の研究は、公的扶助が有効に機能しているのかという点で、その申請、情報提供、給付手続きまで詳細に分析している研究は日本国内には少ないが、海外では研究蓄積が進んでいる分野である。

(2) 公的扶助制度の評価

生活保護・公的扶助制度の政策評価は、1) 予算、資源がどの程

度、公的扶助に投入されているかという INPUT 面から、2) 給付対象者、給付要件に着目した PRODUCTION 面から、3) 生活保護、公的扶助の給付水準に関する OUTPUT 面から、4) 生活保護、公的扶助の防貧機能、貧困改善率に関する OUTCOME 面から、それぞれに必要なデータに基づいて検証、評価されるべきとされている(表1-2-2)。生活困窮者自立支援法は、生活保護受給者を対象にするものではないが、経済的困窮者を対象にするため、生活保護制度を補完する機能が期待されるが、その効果については、生活保護、公的扶助制度の政策評価に準拠した評価、データ検証が行われる必要がある。

表1-2-2 生活保護・公的扶助制度の政策評価

INPUT	PRODUCTION	OUTPUT	OUTCOME
指標			
-社会保障(social protection)支出に占める公的扶助支出の割合 -全人口に占める公的扶助受給者の割合	-法律(法令, 目的) -資格要件(国籍, 居住期間, 年齢ほか) -受給要件(ミーンズテスト, 稼働能力テスト)	-住居費を含めた場合と含めない場合における給付額 -平均収入に対する相対的水準	-公的扶助の防貧効果 -公的扶助受給者の受給前後の貧困率
データ			
定量的集計データ (e.g. 政府統計)	定性的データ	定量的データ(e.g. 標準世帯のデータ)	定量的データ

出典：Kuivalainen (2004年) より引用。

【参考文献】

Kuivalainen, Susan, *A Comparative Study on Last Resort Social Assistance*, 2004

Schemes in Six European Countries., *Research Report 146. Stakes, Gummerus, Saarijärvi*

山田篤裕、四方理人、田中聡一郎、駒村康平「貧困基準の重なり—OECD 相対的貧困基準と生活保護基準の重なりと等価尺度の問題—」『貧困研究』第4巻、2010年、55-66頁

山田篤裕、駒村康平、四方理人、田中聡一郎「資産の考慮による要保護世帯率の変動：保護率の地域差と資産保有の関係」、『三田学会雑誌』第103巻第4号、2011年、573-586頁

第3章

都市自治体の対応～横浜市の取組み

横浜市健康福祉局課長補佐
(生活福祉部保護課保護係長)

新井 隆哲

はじめに

横浜市は、神奈川県東に位置する政令指定都市である。人口は2013（平成25）年12月現在で約370万人を数え、政令指定都市の中でも最大の人口を抱えている。横浜港周辺などは全国有数の観光地でもあり、文明開化の時代を想起させる歴史的建造物が並んでいるほか、ショッピングセンターなど多数の商業施設があり、1年間を通して多くの人で賑わっている。

しかしながら、昼夜間人口比率¹は91.5²であり、15歳以上の通勤、通学者の市外への流出が、市内への流入より多いという実態がある。

この10年間の生活保護の動向を見ると、2003（平成15）年の被保護世帯数は29,917世帯、被保護人員は41,013人であったが、2008（平成20）年秋のリーマンショック後の爆発的な増加もあり、2013（平成25）年には、被保護世帯数50,882世帯、被保護人員69,064³人となり、ともに約1.7倍になっている。

そのため、生活保護受給者に対する自立支援、とりわけ就労支援は重要だが、今でこそ、国の指示により生活保護受給者の自立支援の取組は全国的に行われ、生活保護に関する施策としては、既に一般化しているといっても良いが、横浜市では2000（平成12）年以降、国に先駆けて生活保護法の目的のひとつである自立助長への取組に着手し、様々な工夫により、実践を積み重ねてきた。

この自立支援への取組を、自立支援プログラムとして整理してい

¹ 夜間人口100人当たりの昼間人口。

² 2010（平成22）年国勢調査。

³ 被保護世帯数及び被保護人員については、厚生労働省が実施している「被保護者全国一斉調査」による。

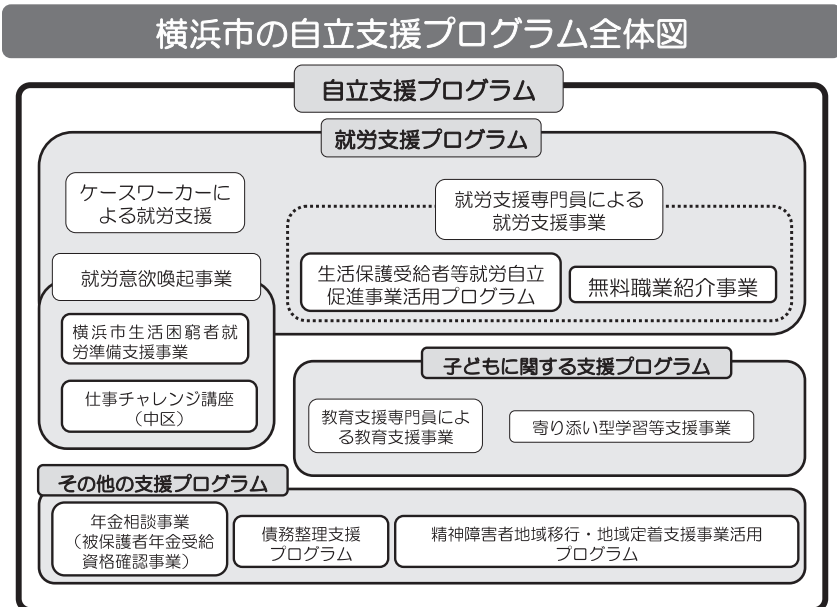
るが、その内容は大きく3つのプログラムで構成されている。

- ①就労支援プログラム
- ②子どもに関する支援プログラム
- ③その他の支援プログラム

①の就労支援プログラムは、就労支援専門員による支援の他、就労意欲を喚起するための事業があり、②の子どもに関する支援プログラムについては、学習支援と教育支援専門員の事業、③については、年金や債務整理に関するものである。

本章では、この自立支援プログラムについて紹介する。

図1-3-1 横浜市の自立支援プログラム全体図



出典：横浜市資料

1 就労支援プログラム

就労支援は、横浜市の自立支援プログラムの中心的事業である。就労支援専門員の活用と、組織的な支援をPDCAサイクルにより行っていることが主な特徴である。

(1) 就労支援専門員

ア 就労支援専門員の導入

横浜市では、2002（平成14）年度から、就労支援専門員を最も被保護世帯が多い中区に2名モデル配置を行い、取組みを開始した。この時に良好な実績をあげたことから、2004（平成16）年度から他区にも展開し、2005（平成17）年度からは、全区1名以上の配置を実現したが、その後も年々増強を図り、2013（平成25）年度には64名まで体制強化を図ることが出来ている。

イ 就労支援専門員の業務

就労支援専門員は、ケースワーカーとの役割分担のもと、対象者との定期的な面談、無料職業紹介事業（後述）を活用した職業紹介、就職活動の具体的支援、就労実現後のフォローアップなどを行っている。求人情報の提供を行いながら、採用のための具体的なアドバイスをを行うとともに、対象者と一緒に悩んだり、励ましたりしており、適度な関係を保ちつつ、支援している。

就労支援専門員の活用のメリットは様々だが、特にケースワーカーと就労支援専門員という、複数体制による支援であるということが大きい。対人支援は、ともすれば支援者の個人プレーに陥り、支援方針、内容が独善的になってしまう危険があるほか、支援者が期待するような成果が出ない場合、対象者への厳しい態度が必要と

考えられることもあるが、複数体制では、これを修正、もしくは補い合うことができる。それだけでなく、支援を受ける側としても、ケースワーカーに相談しづらいことが就労支援専門員には相談できるなどの使い分けができるということが、活動のモチベーションに良い影響を与えていると考えている。

2012（平成24）年度の就労支援専門員の実績は、支援者数4,549人、そのうち就労した者の数は2,570人であり、就労等に伴う収入増に伴う保護費の縮減額は10億7千万円に達している。2013（平成25）年度は、前年度を超える実績が見込まれている。

（2）就労支援の流れとポイント

ア 就労支援対象者の選定

生活保護の受給が決定した者で、傷病などの「就労阻害要因」がない、若しくは就労していても、より多くの収入を得ることが出来ると考えられるものは、全て援助方針の中に就労若しくは増収の支援について入れ、同時に就労支援プログラムの対象者としている。対象者の中には、自分自身で就職活動をしっかりと行うことができ、福祉事務所の積極的な支援は必要がないと考えられる場合もあるが、求職状況確認等のため、支援対象として除外していない。

イ 対象者の理解と評価

支援は、対象者への理解なくしては見当違いとなってしまう可能性があるため、対象者の職歴や資格、就労に対する意向、世帯状況などを踏まえてアセスメントを行う。

ウ 目標の共有

正確なアセスメントで本人の状況を理解したら、目標をどこにお

いて、いつまでに、何をするのか、ということ、「目標確認シート」を活用し、対象者本人と支援者（ケースワーカー、若しくは就労支援専門員）とで、目に見える形で共有する。2013（平成25）年度に、国が同様のシートを作成するように通知したが、これは、横浜市が従来から使用しているものを一部参考にしたものである。

活動内容などをシートに記載することで、例えば対象者が、仕事なら何でもよいと言っている、職種や給与額、家から歩いていける場所に限っているなど、支援者と対象者の双方が考えている活動内容や、到達目標の「ずれ」が明確になり、そのすり合わせを行うことができる。また、シートは、対象者本人が書き、最後にサインしていただくことで、就職活動の動機づけとしての機能も果たしている。

エ 三者協議

支援はケースワーカーが行うものであるが、就労支援専門員の支援を行う場合には、査察指導員、就労支援専門員の三者で、その必要性と方向性について協議を行ったうえで決定する。

オ 支援の実施と就労支援検討会の実施

支援が開始された後、3か月ごとに支援結果を振り返る機会を持つため、その時点までの経過を記録するほか、定期的実施している「就労支援検討会」にて必要に応じて報告、協議を行う。支援状況によっては、ここで方針の見直しが行われる。この検討会では、特に経験の浅いケースワーカーなどの研修の場としても活用されている。

カ 支援期間等

支援期間については、まず3か月間で集中的に行うことが、最も効果的であるというのが現場の意見である。失業間もない人はもちろん、そうでなくとも、働く自信、意欲を、次につなげてもらいやすいことなどが、その理由である。多忙なケースワーカーが多数の対象者に集中的に関わることは物理的な困難を伴うが、例えば就労支援専門員が毎週面接し、ケースワーカーはその報告を受けるとともに、月に1回は必ず対象者から直接就職活動の報告を受けることなどでも十分効果的な支援となり得る。

また、就労支援は、援助方針に基づいたケースワークそのものであるため、支援の中心はあくまでもケースワーカーであって、就労支援専門員につなげたとしても、その役割は、ケースワーカーのサポートであることに留意している。

2 その他就労、自立支援の取組

(1) ジョブスポット

2013（平成25）年4月15日より、ハローワークの職業紹介窓口を区役所内に設置し、福祉と就労の支援を一体的に行うジョブスポットを鶴見・中・瀬谷の3区で開設した。対象は生活保護受給者、住宅支援給付利用者など、福祉の支援を受けている者としている。

ジョブスポット自体は、ハローワークの窓口そのものだが、従来からのハローワークとの連携事業（生活保護受給者等就労自立促進事業）の利用を含め、物理的な近さにより、関係機関の意思疎通が想定以上に良好になり、あらゆる面で支援が円滑に、一体的に行えるようになったと、関係者から好評である。

この事業は2013（平成25）年度中に新たに戸塚・青葉・都筑・磯

子・泉の5区が実施の予定で、2015（平成27）年度までには市内18区全てでの開設を予定している。

（2）無料職業紹介事業

職業安定法の改正を受け、2006（平成18）年から横浜市を無料職業紹介事業者として、生活保護受給者に対して職業紹介を行っている。更に、民間業者に求人開拓を委託して、仕事を探している生活保護受給者に合う求人開拓を行っている。特徴は、対象者個人の履歴や能力に合わせた求人開拓であること、企業側に生活保護受給者であることを伝えてあることが挙げられる。2012（平成24）年度は、当該事業の登録者874人中、就職した人が424人と、この事業を利用した半数近くの人が就職を果たした。

（3）就労意欲喚起事業

ア 横浜市生活困窮者就労準備支援事業

就労経験が乏しく、直ちに就職活動を始めることが困難な者を対象に、弁当販売店や、リサイクルショップなどで職場実習を行い、仕事に必要なマナーなどを学んでいただくとともに、働く自信や意欲を持っていただくことを目的とした事業である。2012（平成24）年1月から、保土ヶ谷区で主に若年層を対象として実施していた事業を、2013（平成25）年10月から、対象年齢を広げて全市に拡大した。

この事業はNPO法人に委託して実施している。当該法人が対象者と丁寧な面談して適正を判断し、どの事業所で実習を行うかを慎重に見極め、適当と思われる事業所と実習受け入れについて調整を行う。事業所側も、特に初めて受け入れる際には、どのような人が来るのか不安の声があがるが、問題が起きれば必ず法人がサポート

すること、また、ケースワーカーも相談を受けることなどを説明し、可能な限り不安を取り除いているという。

一度通い始めれば、対象者の多くは徐々にではあるが職場に馴染み、ステップアップを図ることが出来ている。

イ 仕事チャレンジ講座（中区）

中区には、簡易宿泊所が多い地域として有名な東京の山谷、大阪のあいりん地区と並ぶ、寿地区がある。この寿地区内に居住者する生活保護受給者の中には、日雇い等の仕事に長く従事し、常用雇用の経験が少ない方等、これまでの就労支援では安定した常用就労に至らない事例が多いことから、2011（平成23）年10月からモデル実施を経て、「仕事チャレンジ講座」を実施している。

この講座の特徴は、生活訓練、社会訓練、技能習得訓練をセットで行っているという点で、生活リズムを整えるところから始め、他者とのコミュニケーション能力の向上を図り、最後に技能習得を行うことで、通常の支援では就労に結びつきにくかった対象者の就労実現を図っていることである。

3 子どもに関するプログラム

(1) 教育支援専門員

子どもがいる生活保護世帯の中にも、子どもの学習が遅れているとか、不登校であるなどの状況にある世帯があるが、親からの相談を受けるケースワーカーは、世帯として関わりを持っているため、課題解決のための十分な関わりを持って支援を行うことは物理的に難しい。そのため、就労支援と同様、子どもに特化した支援を行う教育支援専門員を、2012（平成24）年4月より各区に順次配置し

て、ケースワーカーと十分な連携を持ちながら、中学生及び高校生がいる生活保護世帯に、高等学校等への進学支援及び高等学校等への通学継続支援を行う体制を整えた。

教育支援専門員の主な業務としては、個別訪問や所内面接等により、子どもや親と面談し、高等学校等進学に関する各種制度周知や情報提供、高等学校等就学に関する生活保護制度の説明を行い、進学目標が明確になるよう助言を行うことであるが、そもそも親、子どもともに学習、進学に対する意識や意欲が低かったり、不登校や引きこもり等の課題を抱える世帯もあるため、学校を始め、子どもの支援に関する関係機関と連携を図りつつ、丁寧に進学の必要性を理解していただける様働きかけを行っている。

(2) 寄添い型学習等支援事業

様々な事情から、生活体験や学習の機会が十分に与えられずに、将来の進路の選択に困難を抱えた子どもを対象に、NPO 法人等に事業を委託し、学習支援を実施している。学習支援を担う法人は、市の規模で行うことは不可能であるため、区ごとに実施できる法人を開拓して委託しており、学習支援が中心の学習支援型と、生活支援が中心の生活・学習支援型の2通りに大別される。

学習支援型は、高校卒業後の安定した自立を支援し、貧困の連鎖を防ぐことを目的としていることから、まずは高等学校進学を支援するため、対象を主に中学校3年生としている。受託団体によって学習方法は多少異なるが、大学と連携し、学生ボランティアを確保して、個別学習支援を行う方法が一般的である。

個別学習支援のため、子どものレベルに合わせて学習できるということも大きいですが、参加しているボランティアが、支援を受ける子どもと比較的年齢に近い「お兄さん、お姉さん」であり、子どもと

近い目線で接していることなどが、子どもにとって通い易い場となっているようである。現に、学習支援につながって、すぐに通わなくなる子どもはほとんどない。

参加にあたっては、ケースワーカーの他、先に紹介した教育支援専門員が対象となる子どもと親に働きかけをし、参加することを了承した者から支援を行っている。親の理解が得られなかったり、得られても会場に親がずっと付き添っていたりと、現場では何かと苦勞することも多かったが、徐々に事業が定着してきたところで、親から、「学校には行こうとしないが、こちらには自分から行ってくれる」、「自宅にいる時、机に向かうようになった」、「友人が当然のように学習塾に行く中で、引け目に感じていたようだったため、行けたことを喜んでいる」といった感謝の声や手紙をもらったり、学校では、「何事もだらしがなく、集中できない」という子が、2時間真面目に勉強に向き合っているなど、子どもの個性を受け入れることや、子どもの目線に立った支援が如何に大切かということに関係者も学んでいるところである。

次に生活・学習支援型であるが、生活体験や学習の機会が十分に与えられない子どもに、居場所の提供、生活訓練や学習支援を通じて社会性を身に付ける機会を提供することを目的としており、主に小学校高学年～中学生を対象にしている。

養育者の子育て支援や、自宅に訪問して子どもの登下校の付き添いを行うなど、不登校にならないような支援を行っているほか、事業実施場所まで車で迎えに行き、必要に応じて入浴させたり、食事を共にするなど、学習以前の支援を行っていることが前者との大きな違いである。この生活・学習支援型は当初、子どもを所管する部署の事業であったが、2012（平成24）年度から、生活保護所管課との共管事業として統合された。

寄り添い型学習等支援事業は、就労支援とは異なり、短期間での費用対効果が数値化しにくい事業であるが、当該事業は、長い将来に向けた先行投資的な意味合いがあり、横浜市がかけるべきコストとして必要であると考えている。2013（平成25）年12月現在8区での実施であるが、今後全区で実施する予定としている。

4 その他の支援プログラム

その他としては、生活保護受給者の年金調査を行うため、年金制度に関する専門知識を有する「年金相談専門員」の配置、ケースワーカーが債務を抱える被保護者への適切な債務整理支援を行うための「債務整理支援プログラム」、精神病院入院者の退院促進の一環である「精神障害者地域移行・地域定着支援事業活用プログラム」を策定している。

おわりに

以上、横浜市で行っている自立支援プログラムについてひと通り紹介した。これらの取組は、横浜市が社会福祉の専門職として配置している職員の、現場における創意工夫を事業化したものが中心となっている。これら事業の活用が、ひとつでも多くの世帯の自立の手助けになればと願う、横浜市職員の高い職業意識とニーズをとらえる感性が、今後も、横浜市の自立支援を支えていくと考えている。

第4章

社会福祉協議会の対応 ～豊中市社会福祉協議会の取組み～

豊中市社会福祉協議会事務局次長
(地域福祉課長)

勝部 麗子

1 豊中市と豊中市社会福祉協議会の概要

大阪府豊中市は、大阪府の北西に位置する、人口約40万人の中核市である。従来より大阪市内のベッドタウンとして発達してきた都市であり、特に最近ではマンション群が立ち並ぶなど都市化が進む一方で、高齢化率は23.6%に達しており、地域社会のつながりとしては、自治会の加入率も市全体では約46%、低いところでは20%未満の地域もあるなど、まさに、都市部の「つながりの限界コミュニティ」といっても過言ではない状況にある。

豊中市社会福祉協議会は、社会福祉法109条の規定に基づいて地域福祉の推進を図ることを目的とする市町村社会福祉協議会であり、1983（昭和58）年に法人化して以来、介護保険関係や行政からの受託事業中心ではなく、校区福祉委員会¹やボランティアセンター、当事者組織づくりといった地域組織化を中心とした活動を展開してきている。特に、校区福祉委員会については、豊中市社会福祉協議会では1988（昭和63）年から校区福祉委員会が各小学校区（以下、「校区」という。）内の社協賛助金を集めることを受け持つようにしたことなどを契機として、従来の地縁型組織の枠を超えた新たな支え合いの仕組みとして、効果的に機能するようになっていった。

¹ 社会福祉協議会が小学校区を単位に組織する住民組織。当該校区内の各種団体や個人が参加し、当該校区内での福祉的な問題の発見や解決に取り組んでいる。特に関西圏で取組みが進んでおり、大阪府下における組織率は約97%に達している。地域によっては、地区福祉委員会や学区福祉委員会等の名称の場合もある。

2 豊中市社会福祉協議会のこれまでの取り組み

(1) 震災を契機とした小地域福祉ネットワークの全市的な展開

従来から校区福祉委員会には、校区内の自治会、民生児童委員会、老人会、子供会、婦人会、公民分館、PTA、当事者団体、NPO法人、ボランティアグループ等の様々な団体が参画し、地域ぐるみでの福祉のまちづくり活動を行っていた。各種団体からの参加があることで、福祉に関する行事やイベントの開催時には大きな役割を果たしている一方で、校区福祉委員会に専属的に関わる人がいないことから、福祉的な課題を抱える人への個別支援や継続的な事業の実施については、なかなか実働的に機能しにくい面があった。

豊中市社会福祉協議会では、こうした状況を受けて校区福祉委員会の機能強化を目指すこととし、1988（昭和63）年から前述の賛助金集めを校区福祉委員会の担当とするとともに、「福祉のまちづくり講座」の校区単位での開催に取り組んだ。さらに、1992（平成4）年からは校区福祉委員会へのボランティア部会の設置を推進することで、団体の組織的決定に基づき校区福祉委員会に関わる方法と、個人の自由意志に基づき校区福祉委員会に関わる方法の二本立て方式での活動を提唱することとなった。その結果、1995（平成7）年1月17日に発生した阪神・淡路大震災時には、ボランティア部会が立ち上がっていたところでは、校区全域での見守り活動や助け合い活動が展開できていることが実証できた。

この大震災で得られた教訓を基に、1996（平成8）年からは本格的に校区福祉委員会による「小地域福祉ネットワーク活動」を推進することとなった。小地域福祉ネットワーク活動とは、支援を必要とするすべての人が安心して生活できるようになることを目指して、地域住民の参加と協力により行う、支え合い・助け合いの活動

であり、平日夜間や土曜・休日等に校区単位で説明会を開催し、震災時の地域での助け合いの経験を基に地域住民に語りかけることを通じて、地域につながっていない人たちへのアプローチの必要性を訴えてきた。その結果、地域のつながりを創るために、ひとり暮らし高齢者同士の会食会、誰でも参加できるふれあいサロン、虚弱老人対象のミニデイサービス、0歳児・1歳児を抱える親子のための子育てサロン、世代間交流などの活動が校区単位で実施されるようになり、見守り活動の必要性の浸透や個別的な支援に必要なネットワークづくりが進められてきた。

このような小地域福祉ネットワーク活動は、必要性を理解する地域住民の熱意に支えられて活発化するとともに、1998（平成10）年からは大阪府の補助事業となったことで活動推進に一層拍車がかかり、2002（平成14）年には豊中市内の全41校区で実施することができるようになった。当初、都市部では困難といわれた小地域福祉ネットワーク活動の成功が、緩やかな地域のつながりづくりや自発的なボランティア活動の活発化に結びつき、自治会加入率が低下傾向にある中で、校区福祉委員会の存在は、校区を面として地域的に支えていける「新たな地縁・福祉テーマ組織」として大きな役割を果たすようになったきたのである。小地域福祉ネットワーク活動は、豊中市内全域で実施できたことで地域福祉ミニマムとなり、防災、防犯、教育、環境などの課題に対しても、地域社会として協働により解決を目指していく礎となった。

（2）地域福祉時代が到来する中での社会的援護

しかし、小地域福祉ネットワーク活動によって地域のつながりが再構築されたとしても、地域とつながりを持ちやすい人にとっては支援を得られやすい最良の仕組みとなるが、地域とのつながりが希

薄な人が抱える問題を発見することは難しく、地域福祉的な活動の限界となっていた。

こうした状況を受けて、2004（平成16）年に豊中市が策定した「豊中市地域福祉計画」（以下、「地域福祉計画」という。）では、①地域福祉の活動拠点の確保、②身近な相談窓口のしくみづくり、③行政と地域、事業者のパートナーシップの構築、という3つの施策を優先的に取り組む重点プランとして位置づけ、地域福祉の実現を目指すこととされた。重点プランの具体的な内容としては、①では地域にある資源の利用見直しや社会福祉施設の利用によって地域活動拠点を確保することとし、②では身近な相談窓口として校区単位で「福祉なんでも相談窓口」を設置し、概ね中学校区ごとに専門機関のネットワーク組織として「地域福祉ネットワーク会議」を設置することで顔の見える関係づくりを進めて総合的な相談機能の整備を図るとともに、社会福祉協議会にコミュニティソーシャルワーク²機能を付加し、後述するコミュニティソーシャルワーカー（以下、「CSW」という。）を概ね中学校区ごとに配置することとし、③では豊中市と豊中市社会福祉協議会が連携して地域ニーズの把握に努めることとあわせて、豊中市関係部局による「地域福祉関係連絡会議」を設置することで行政内部の連絡・調整機能を強化するとともに、市役所職員の地域活動参加によるフィールドワーク的な研修実施等による地域福祉に関する職員研修の充実、などの取組みが盛り込まれた。

そして地域福祉計画に基づき、CSW が豊中市社協に配置される

² コミュニティに焦点を当てた社会福祉活動・業務の進め方であり、地域において支援を必要とする人々に対して援助を行うとともに、地域を基盤とする支援活動の発見・新たなサービスの開発・公的制度との関係の調整等も行う。なお、コミュニティソーシャルワーカーは、コミュニティソーシャルワークを行う者のことを指す。

こととなり、CSW が中心となって関係機関や地域の様々な社会資源を活用し、解決の難しい問題を抱える人を、公民でともに支える仕組みが動き始めることとなった。福祉なんでも相談窓口では、親のいない精神障害者、ゴミ屋敷で生活するひとり暮らし高齢者、ホームレス、DV から逃げてきた母子、悪質商法で被害にあったひとり暮らし高齢者、多重債務者、日本の生活文化になじめない外国人、といった従来は発見できていなかった人の存在が顕在化し、このような問題を抱える人々への支援が、校区福祉委員会においても新たな課題として共通認識されることとなり、住民自治によるセーフティネットづくりの準備が始まることとなった。

(3) コミュニティソーシャルワーカーからパーソナルサポートへ 制度の狭間を支えるコミュニティソーシャルワーカーの役割

CSW は、2003（平成15）年3月に策定された「大阪府地域福祉支援計画」に基づき、対応困難な事案の解決に取り組むために、地域社会におけるセーフティネットの構築や住民・行政・事業所間の連絡・調整といった役割を果たす存在として、大阪府が独自に導入した制度であり、大阪府と府内市町村が協力する形で、2004（平成16）年度から中学校区程度の生活圏域への配置が進められている。

豊中市の場合は、介護保険制度における日常生活圏域と同一の7圏域に2人ずつ、計14人のCSW が配置されている。CSW はそれぞれ地域におけるセーフティネットづくりを進めるとともに、問題を抱える人に対する個別支援やネットワーク内での調整等を行っている。また、特に困難な事案については、豊中市の関係部署の課長や関係団体等で構成される「ライフセーフティネット総合調整会議」に情報提供を行い、プロジェクト会議を立ち上げて対策を検討し、問題解決を目指すこととしている。

こうしたCSWの活動により、これまでに「悪質リフォーム対策会議」、「ゴミ屋敷リセットプロジェクト」、「徘徊SOSメールプロジェクト」、「ケアマネジャーと地域活動の連携のためのガイドラインづくり」、「75歳以上のひとり暮らし高齢者のアンケート調査」、「高次脳機能障害家族交流会」などの様々な連携手法や事業が開発されている。こうした取組みは、個人の抱える問題を点と点で支えるのではなく、地域の課題として問題意識の共有を図りながら、住民主体による地域力をバックとして、地域内の専門職によるチームワークとネットワークを中心とした、既存の制度の狭間を支えるセーフティネットを構築することで問題解決を目指している。このように、様々な新しい協働による支援の形をうみだしているCSWは、まさに地域福祉を推進するコーディネーター役となっている。

以上のようにCSWの取組みが活発となってくる中で、近年大きな地域課題となってきたものが、生活困窮や社会的孤立に関する問題である。そして、生活困窮や社会的孤立といった問題を抱える人の背景には、いくつもの要因が複雑に絡まっていて容易には解決できない場合が多いことも次第に明らかとなってきた。

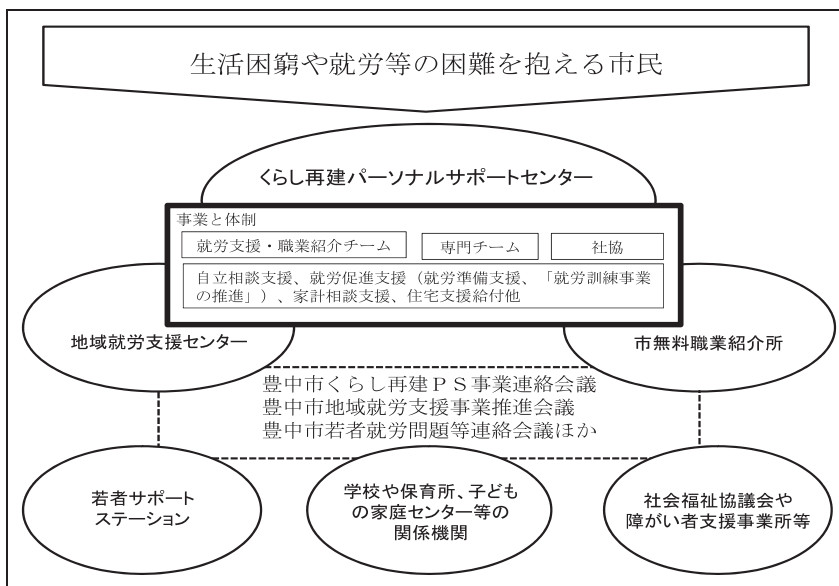
3 豊中市パーソナル・サポートモデル事業

(1) 豊中市パーソナル・サポートモデル事業の取組み内容

豊中市では、このように新たな地域課題として浮かび上がってきた生活困窮者の存在に対して対策を検討した結果、2011（平成23）年から、行政と制度横断的かつ包括的な支援として、内閣府のパーソナル・サポート・サービス・モデル・プロジェクト³事業（以下、「豊中PSモデル事業」という。）に取り組むこととなった。豊中PSモデル事業の実施に際しては、生活困窮者の「就労までの距離」

によって役割を分担しながら、3つのパーソナル・サポートセンター⁴にそれぞれ配置されたパーソナル・サポーター（以下、「PS」という。）が中心となって支援に取り組むこととなった。第1に「就労に近い人」を対象に支援を行う「くらしかんパーソナル・サポートセンター」、第2に「就労までに距離がある人」を対象に支援を行う「豊中市パーソナル・サポートセンター」、そして第3が、コミュニティレベルでの継続的・包括的な支援が必要な人を対象とする「豊中市社会福祉協議会パーソナルサポートセンター」（図1-4-1）である。

図1-4-1 豊中市社会福祉協議会パーソナルサポートセンター



出典：豊中市作成資料から筆者抜粋

³ 平成22年6月18日閣議決定の「新成長戦略」に基づき平成22年度から開始された、様々な生活上の困難に直面している生活困窮者に対し、個別的・継続的・包括的に支援を行う、内閣府所管のモデル事業であり、平成24年度末で事業期間が終了した。

⁴ 生活困窮者に対し、個別的・継続的・包括的な支援を行うための地域拠点。

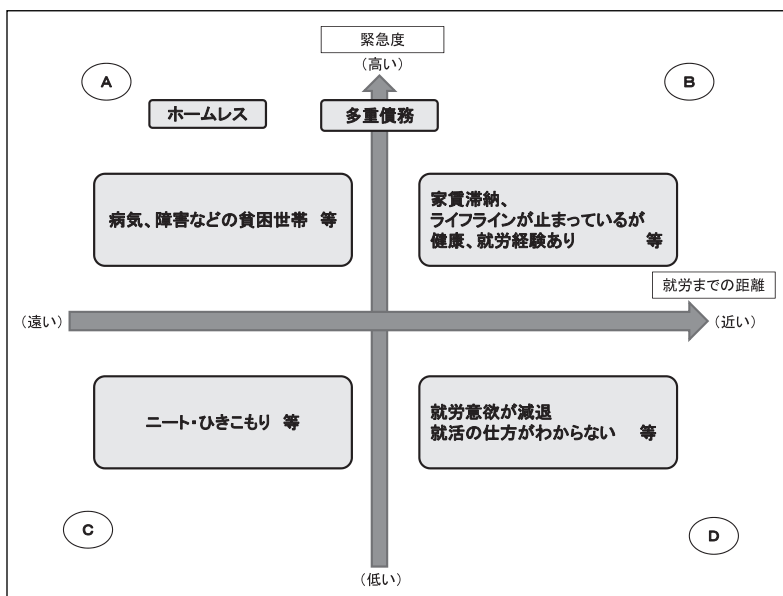
第1の「就労に近い人」を対象とする「くらしかんパーソナルサポートセンター」では、豊中市立生活情報センター「くらしかん」内に設置されている地域就労支援センターに配置されているPSが中心となって、福祉事務所からリファー⁵された中長期的な支援が必要なケースに対して、就労相談を通じたアセスメントを踏まえ、社会的居場所や就業体験、市役所や一般企業などでの就業体験実習などのメニューを開発・提供することとした。次に第2の「就労までに距離がある人」を対象とする「豊中市パーソナルサポートセンター」では、既存のサービスでは課題解決が難しいケースに対する支援モデルを蓄積させる目的もあり、一般市民から直接相談を受けるのではなく、既存の相談窓口からのリファー方式とすることで、モデル事業という時間的制約の中でスピーディな社会資源へのつながりを目指し、短期間で阻害要因を見立てて支援プランを立てる「ケース応援チーム」と、タイミングよくミスマッチなく支援の「出口」へ誘導する「出口、事業所応援チーム」との二部制で対応することとした。そして、第3の「豊中市社会福祉協議会パーソナルサポートセンター」では、CSWが支援に取り組んでいる、ひきこもり、ホームレス、多重債務、貧困などの問題を抱えるケースの中から、アセスメントを行い、横断的支援や継続的支援が必要なケースに対して、パーソナルサポートプランを作成し、寄り添い型の支援を行うこととした。CSWがPSを兼務するなどして、ひとりひとりが地域で自立した生活を送れるようになるという意味の社会的自立も「出口」として捉え、包括的な支援や制度利用に関する支援を行うとともに、社会関係づくりによる「出口」づくりを進めることも目標としていることが特徴的である。

⁵ 相談機関を訪れた人に対し、その期間では十分な対応ができないと判断された場合には、他の適切な専門家や機関を紹介すること。

ここからは、「豊中市社会福祉協議会パーソナルサポートセンター」が行ってきた、寄り添い型の支援の進め方について説明することとする。

具体的には、地域や事業所などの見守り活動をベースにした従来の小地域福祉ネットワーク活動に自らつながることのできない人たちへのアプローチを、アウトリーチを基本として徹底して行い、制度の狭間にあった20代から50代のリストラされた人、障害者、母子世帯、広域避難被災者、ひきこもり、生活困窮者などを「発見」して、対話を重ねる中で、その人たちの抱える問題を分析した上で支援の方向性を定めることとした。(図1-4-2)

図1-4-2 生活困窮者の分類

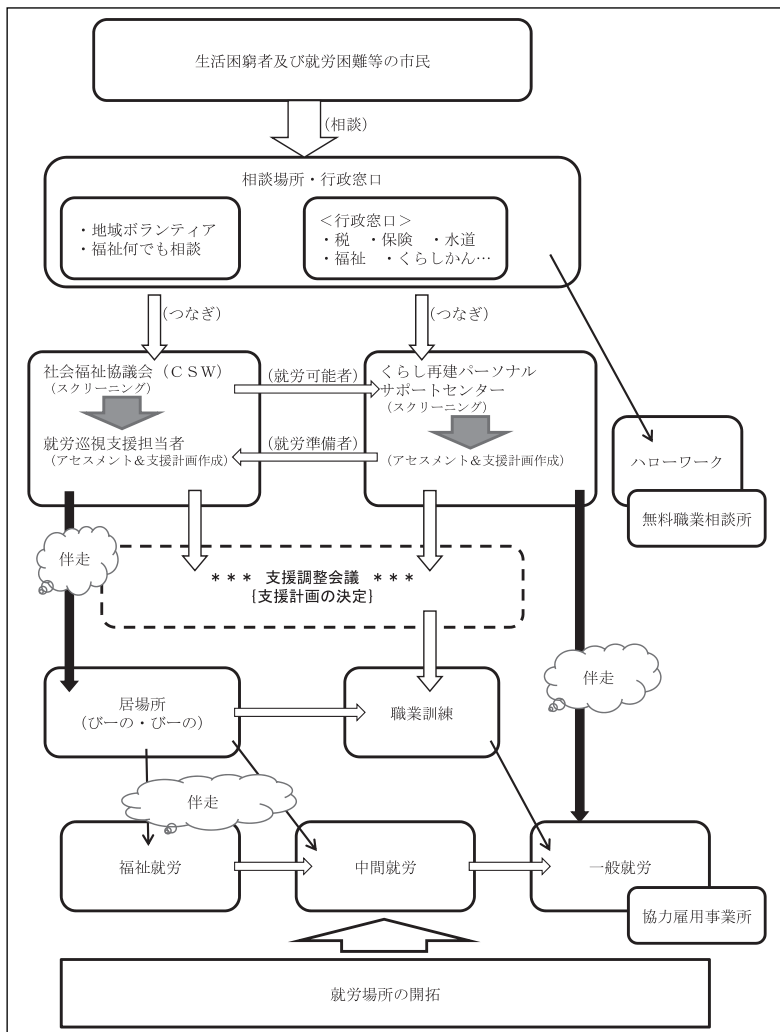


出典：筆者作成

その上で、①アウトリーチから、②居場所、③中間的就労、④就労準備、⑤就労体験、⑥一般就労などにつないでいく独自のプログ

ラムを開発し（図1-4-3）、CSW や PS は、本人側に立ちきること
 自己決定と自尊感情を高める支援を目指すとともに、地域社会や行
 政との通訳的な仲介者（本人の代弁者でもあり、行政用語の説明者）
 としての役割も果たしながら、関わりを進めていくこととなった。

図1-4-3 生活困窮者の支援フロー



出典：筆者作成

個別の支援についてはCSW（チーフPS）とアシスタントPSが2週間に1回程度の頻度で情報共有を図りながら支援内容を確認し、月1回はケースカンファレンスを開催することでスーパーバイズを行い、チームワークで豊中PS事業の枠組みによる全体的な支援を進めていった。

（2）豊中市パーソナル・サポートモデル事業での効果

支援の始まりとしてアウトリーチを積極的に行うことで、①自己判断経験が少ないケース、②何度も足を運ばないと会えない等の接触困難ケース、③解決に結びつくサービスがない、または地域とのかかわりが困難なケース、④何度も支援者が変わることを不安に感じる等の人との関わりが弱いケース、⑤抱えている問題が大き過ぎるために横断的な関わりがないと本人が動けないケース、⑥サービス拒否や障害受容困難のケースなどを数多く「発見」することができ、大きな成果が得られた。

そして、2011（平成23）年度から2012（平成24）年度にかけての2年間で107名の支援を行い、43名が何らかの就労に結びつくことができた。特に、いわゆるひきこもりなど「就労までの距離が遠い」ケースについては、社会的居場所づくりにも取り組むこととし、厚生労働省所管の緊急雇用創出基金を活用した豊中市からの委託を受ける形で、「びーのびーのプロジェクト」を立ち上げた。同プロジェクトでは、「社会参加してみたいがどうすればいいのかわからない」、「自分の適性って何?」、「可能性に挑戦してみたいが…心配」、「なかなか仕事が続かない」、などの気持から、これまで社会に対する一歩を踏み出せなかった人を対象に、昼間の居場所づくりとして1プログラム2時間に設定した、園芸、カフェ、手作り、パソコン、販売、音楽、社会貢献などのプログラムを開催し、そこ

に参加した人に一定の活動費を支給するという手法で、本人の社会関係づくりのきっかけの場を開発した。また、関係機関や地域住民への理解促進を目指して出版物の発行等の啓発活動を進めるとともに、2012（平成24年）度からは就労支援の一環として、新たに就労準備事業にも取り組んできた。

4 豊中市の生活困窮者自立促進支援モデル事業の取り組みについて

豊中市では、豊中PS事業を継承し発展させた形で「暮らし再建パーソナルサポート事業」を、2013（平成25）年から厚生労働省所管の生活困窮者自立促進支援モデル事業を活用してスタートさせた。その一翼として豊中市社会福祉協議会も総合相談窓口を担い、「入口」としての早期発見・アウトリーチの機能と、伴走型支援、そして、多様な「出口」づくりを行っている。

ア 入口

社会福祉協議会は、自分からなかなかSOSを出しにくい生活困窮の問題に対して、以下の地域福祉的なネットワークを通じて、早期発見に取り組んでいる。

- ①民生委員や校区福祉委員会による見守り活動からの発見
- ②福祉なんでも相談への地域からの相談
- ③事業所による見守り
- ④当事者組織からの相談
- ⑤制度の狭間により関係機関からの相談

イ 総合相談

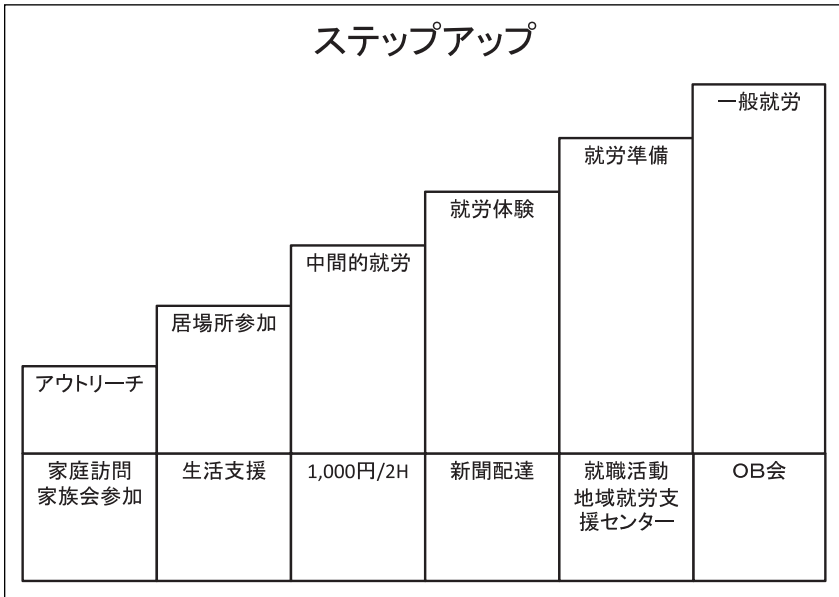
- ①アウトリーチ
- ②暫定プラン
- ③アセスメント
- ④プラン作成（オーダーメイドの支援づくり）
- ⑤緊急対応（小口貸付、食料支援、社会貢献費用の活用等）
- ⑥伴走型支援（本人の自立への意識・暫定的な支援）
- ⑦支援提供（資源開発、出口づくり）、支援調整会議⁶での検討
- ⑧モニタリング
- ⑨出口（自立、生活保護、その他サービス、地域の見守りなどのフォローアップ）

ウ 出口づくり

- ①居場所（生活支援と自己肯定感、仲間意識）
- ②中間的就労（プログラムによる活動費の提供）
- ③就労体験（新聞配達、団地の草ひき、買物支援等地域仕事開拓）
- ④就労準備（パートとして一定期間就労支援）
- ⑤一般就労（地域就労支援センター、ハローワークとの連携）
- ⑥社会関係づくり（つながりづくり、支援者、当事者組織づくり）

⁶ 本書206頁参照。

図1-4-4 ステップアップのイメージ



出典：筆者作成

エ 支援事例展開

以下、これまでに豊中市社会福祉協議会が豊中 PS モデル事業や暮らし再建パーソナルサポート事業に取り組んできた中で実際に支援を行った特徴的な事例をいくつか紹介することとしたい。

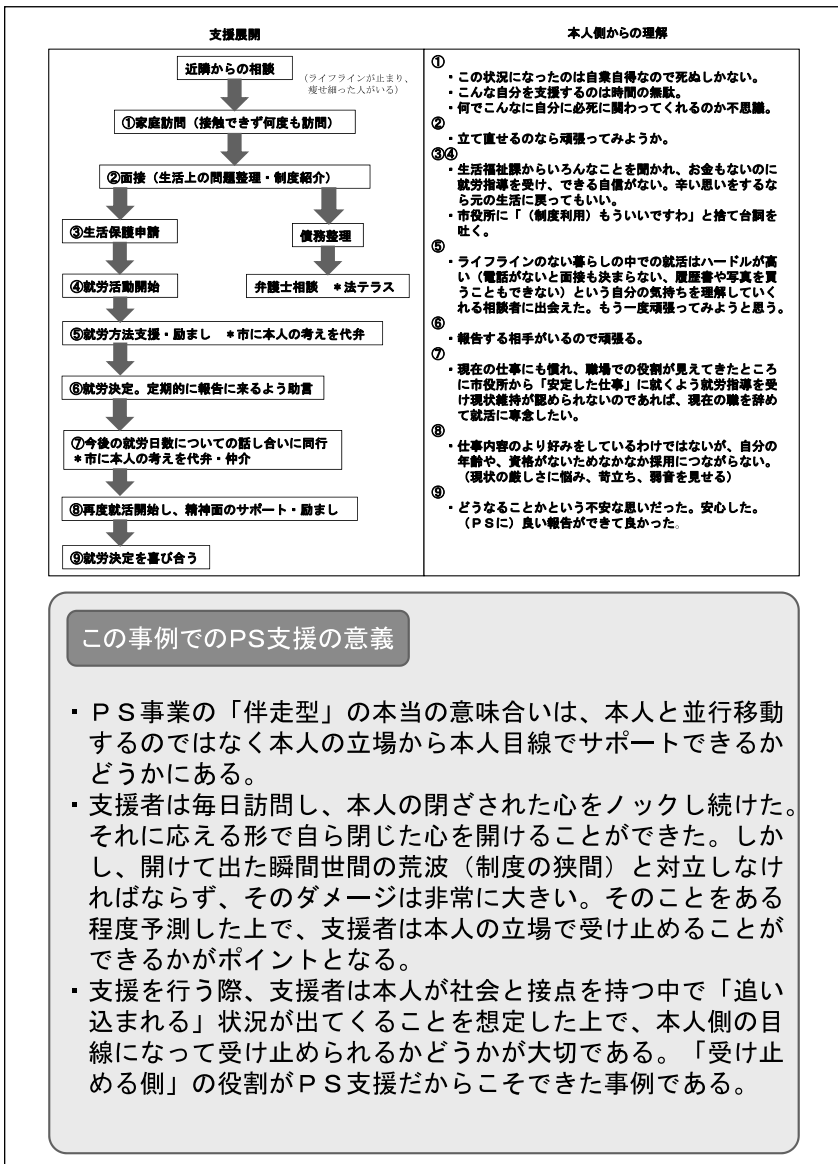
① ライフラインが止められた人への危機介入

表1-4-1 ライフラインが止められた人への危機介入

ライフラインが止められた人への危機介入	
年 齢	50代
性 別	男性
家 族 状 況	一人暮らし
相 談 の 経 路	地域住民より市役所に連絡が入り、担当CSW・PSへ相談
本 人 の 分 類	リストラ・ライフラインを止められる・借金
関 係 機 関	生活福祉課、生活情報センターくらしかん（多重債務者生活相談）、CSW
ケースの概要	1年前に家族と別居。半年前にリストラされ、その後生活費が底つきライフラインが止まってから3か月。痩せ細っている姿を見た近隣から連絡が入る。何度も訪問の中で接触ができる。生活保護の申請、債務整理、就労活動に試みる。就労活動中、何度もあきらめかけける心を伴走型の支援を経て、週3日の就労の決定につながる。 市役所より、就労を行いながら安定した仕事を見つける就活を行うように高い目標を課せられ、戸惑い、限界を感じ再度あきらめかけける。就活に専念するため、現在の仕事を辞める本人の意向に寄り添い、伴走型の支援を継続する。3か月間の就労活動に取り組み、本人の努力の結果週5日勤務の仕事が決定する。
PSプラン	第1期→本人との接触を図る 第2期→課題整理、本人の生活再建への気持ち支援・保護申請 第3期→就労支援・折れる心を伴走支援 第4期→就労決定後の定期的な見守り・本人支持 第5期→安定した仕事に就くための就活支援・伴走支援 第6期→安定した就労の決定・自立
支援内容	(1) 毎日訪問し（名刺をいれて帰る）、心配している人がいることを知らせる (2) 近隣の心配している人たちから状況を聞き込み、本人の安否を確認、状況の把握 (3) 本人の意向を聞きだし、課題を1つ1つ整理することに協力 (4) 本人の言い分を受け止める側に徹し、信頼関係を構築 (5) 関係機関への相談時にも同行し、本人の気持ちの代弁・仲介を行う (6) 就活時、就労決定後も定期的に現状報告をもらい、精神的な支えや家族的な役割を担う
支援のポイント	
<ul style="list-style-type: none"> ・「ライフラインが止められたやせ細った人」が地域力で発見され、本人との接触を図る ⇒なかなか本人と会えないため、一定期間様子を見ながら毎日の訪問を行う。 訪問の際は必ず名刺や手紙などを入れ、心配しエテル人の存在を知らせることで接触時の初対面者に対して不安感や、警戒心を少しでも和らげられる効果も期待できる。 ・近隣からの情報網で本人との接触の機会を得る ⇒本人をよく見かける場所、外出頻度、行動などを近隣に聞き込み接触につながる。 「こんな人間に関わったら損ですよ」と関わりを持とうとしない本人に、こちらが勝手に心配していることを伝え、「なぜ？」という本人を本気で心配し、向き合おうとしていることに気づけてもらう。 ・課題整理、制度紹介 ⇒本人の状況を確認し、まずは債務整理、生活保護の申請の手続きを行い生活の基盤を整えていく。 ・信頼関係の構築 ⇒市役所に以前相談に行った際、プライドを傷つけるような言動に腹が立ち、市の援助は受けたくないと思っていることが分かった。自分のプライドで制度利用の機会がなくならないよう、精神的に支えることを約束したことで、心を開き支援者側の気持ちの受け入れが可能となった。 ・関係機関への代弁、仲介 ⇒ライフラインの止まったまま、就活を指導する市の担当者に対し、あまりのハードルの高さには本人はあきらめ担当者と喧嘩をし、一度つながった制度利用を自ら断る。 ⇒上記の経緯より、本人の言い分を受け止めた上で相談時同行し、関係機関担当者に本人の気持ちを代弁・仲介を行うことで、再度制度利用が認められ本人の閉ざされていた心が変化した。 生活再建に躊躇していた気持ちが前向きになった。 ・家族的役割 ⇒就活状況の報告も兼ね、毎日顔を見せにきてもらう。家族のように声をかけ、本人の努力や頑張りを支持する側に徹することを行い、就活の厳しい現状にも耐え、あきらめそうになる気持ちの切り替えができるようになる。 	

出典：『豊中市社会福祉協議会のパーソナル・サポート事業報告書』を基に筆者作成

図1-4-5 ライフラインが止められた人への危機介入



出典：『豊中市社会福祉協議会のパーソナル・サポート事業報告書』を基に筆者作成注

・「この事例でのPS支援の意義」については、大阪市立大学大学院生活科学研究科教授 岩間伸之氏の上記報告書への寄稿による。

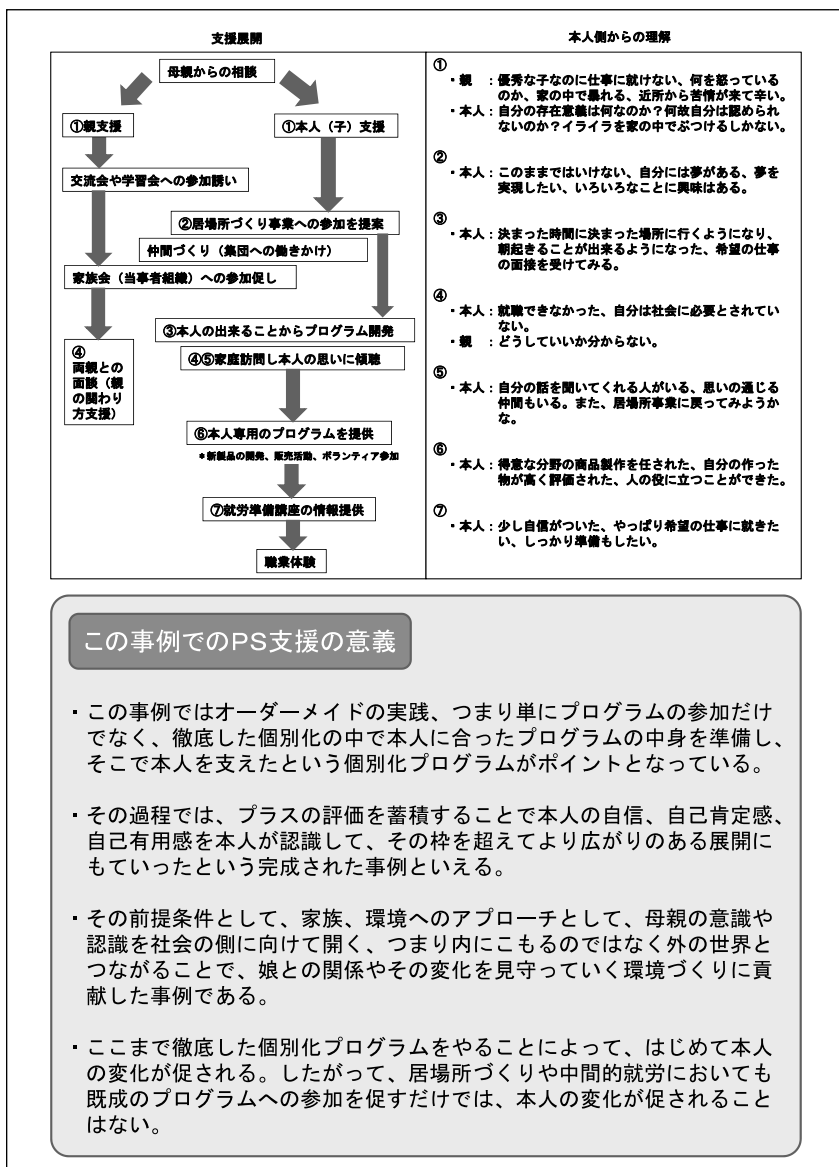
②社会参加につまずきひきこもりになった若者を支援

表1-4-2 ひきこもりになった若者を支援

社会参加につまずきひきこもりになった若者を支援	
年 齢	30代
性 別	女性
家 族 状 況	両親と本人の三世帯
相 談 の 経 路	家族交流会
本人の分類	ひきこもり、発達障害
関係機関	
ケースの概要	<p>大学に合格するも入学せず、自身の夢を追うが社会に受け入れられず挫折、ひきこもり状態となりストレスのかけ口が家庭内暴力となる。父との関係も悪化し、悩んでいた母が発達障害者の家族交流会の開催を知り、CSWに相談が入る。</p> <p>親支援の中で学習会や交流会への参加を促し、同じ思いの親同士で情報交換を行いつつ家族会の発足を支援する。本人は戸惑いながらも居場所づくり事業へ参加。オーダーメイドのプログラムを体験することで徐々に自信をつけていき、本人の夢に近いものの制作に取り組み自己肯定感を得る。</p> <p>また、仲間との出会いの中で励まし合う友人関係を築くことができた。</p>
P S プ ラ ン	<p>第1期→母親支援 学習会や交流会への参加の促し（孤立化防止）</p> <p>第2期→本人支援 居場所づくり事業への参加（本人の出来ることからプログラムを開発）</p> <p>第3期→家族以外の人と人間関係づくり</p> <p>第4期→本人に成功体験を与え自己肯定感を高める</p>
支 援 内 容	<p>(1) 親支援→発達障害の学習会・交流会の企画、参加の促し</p> <p>(2) 家族会の参加支援→孤立化防止、情報交換・エンパワメント</p> <p>(3) 家族個別支援→親子の間に第三者が加わることで関係を見つめなおす</p> <p>(4) 本人支援→母より居場所づくり事業の情報提供→事業への参加支援→一歩踏み出す</p> <p>(5) 本人個別支援、居場所づくり事業に参加→ありのままの本人を受け入れる（安心できる場所）</p> <p>(6) オーダーメイドのプログラムの提供→小さな自信を重ねる</p> <p>(7) 社会（人との）関係づくり→居場所での仲間づくり（集団への働きかけ）、ボランティア活動参加の提案</p> <p>(8) 商品の製作→本人に寄り添い製作を支援（本人支持）→商品の完成→成功体験</p>
支援のポイント	
<ul style="list-style-type: none"> ・問題を抱えた親の孤立化防止 ⇒娘のひきこもりと家庭内暴力で親子関係悪化。騒音による近隣からの苦情もあり深い暗められた状態の親を支援。思いを語る家族会への参加を促し、情報交換を行えるようエンパワメントしていく。 	
<ul style="list-style-type: none"> ・本人の社会参加支援 ⇒本人と面談、居場所づくり事業への参加を提案し、今の状態からの変化を求めている本人の思いを後押しする。また、居場所での活動を支え成果を褒めることで、自分は認められていると感じるよう支援する。 	
<ul style="list-style-type: none"> ・社会参加の継続と定着 ⇒生活リズムが整ったことで就労に挑戦するが、仕事を認められず挫折してしまう。家庭訪問し本人の思いを傾聴、本人の目標と支援者の目標をすり合わせし一致させる→居場所事業への再参加を促し本人専用のプログラムを提供→本人支持 ⇒製品の完成で達成感と成功体験を得る⇒一般就労への再チャレンジの意欲を引き出した。 	
<ul style="list-style-type: none"> ・家族関係の調整 ⇒両親と面談し、娘との関わり方を話し合う→第三者が入ることで親子関係を見つめ直すことができた。 	
<ul style="list-style-type: none"> ・社会関係（人間関係）づくり ⇒集団（居場所事業）へ働きかけ、仲間づくりを支援→家族以外の人との関係づくりを経験し、共感し支え合える仲間をつくることができた。 	

出典：『豊中市社会福祉協議会のパーソナル・サポート事業報告書』を基に筆者作成

図1-4-6 ひきこもりになった若者を支援



出典：『豊中市社会福祉協議会のパーソナル・サポート事業報告書』を基に筆者作成注

・「この事例でのPS支援の意義」については、図1-4-5と同様である。

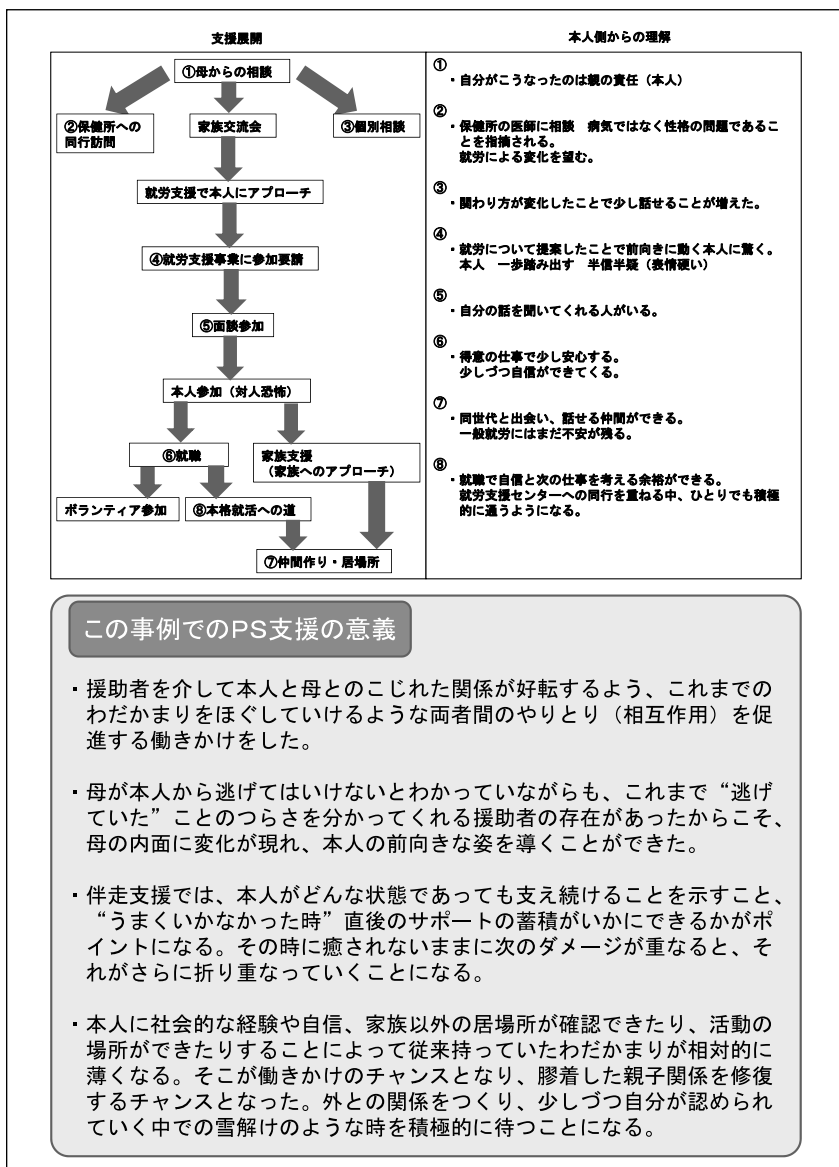
③ひきこもり～親支援と就労支援～

表1-4-3 ひきこもり～親支援・就労支援～

ひきこもり～親支援と就労支援	
年 齢	40代
性 別	男性
家 族 状 況	両親との三人世帯
相 談 の 経 路	福祉なんでも相談本部
本人の分類	ひきこもり
関係機関	保健所、地域就労支援センター、ハローワーク、家族会
ケースの概要	大学卒業後、就職に失敗、ひきこもり状態。母親の相談がきっかけで地域就労事業で就労。仲間づくりができ、ボランティアにも参加する。 次年度より同事業での就労。週2回の勤務をしながら前年度勤務の事業にサポーターとして週2回参加。本人にとっての居場所にもなり、他メンバーを支えることで自分のモチベーションになっている。並行して本格就労を目指し地域就労支援センターへの面談等、前向きに動き出す。
P S プ ラ ン	第1期→母親の相談、家族会案内、保健所案内 第2期→本人の就労相談、PS定期訪問、社会関係づくり（職場・ボランティア） 第3期→ハローワーク就労支援 第4期→勤務と並行し、地域就労支援センターでの面談、一般就労に向け準備
支 援 内 容	(1) 家族支援 家族交流会の企画、参加の促し (2) 本人の個別支援（信頼関係の構築） (3) 家族交流会開催（孤立化防止・情報交換・エンパワメント） (4) 保健所紹介 ひきこもりの原因確認 (5) 地域就労への職業あっせん (6) 社会関係づくり（職場の仲間づくり、ボランティア参加） (7) 家族関係調整 (8) 本人の自信をつくること、本人支持 (9) ハローワーク、地域就労支援センターへの動向 (10) 就労体験への参加 (11) 本人の前向きな気持ちを支持 (12) 信頼できる仲間との関係保持
支援のポイント	
<ul style="list-style-type: none"> ・問題の糸口を解きほぐく ⇒息子の課題が何なのかを専門家につなぎアセスメント。 	
<ul style="list-style-type: none"> ・親の会を組織化 ⇒母親自身が子どもと向き合えるように親の会を案内し、孤立化防止、情報交換、エンパワメントを引き出す。 	
<ul style="list-style-type: none"> ・職業あっせん ⇒本人の就労意欲を受け止め、得意な仕事で少しずつ緊張が和らぎ、自信をつける。 	
<ul style="list-style-type: none"> ・社会関係づくり ⇒職場の仲間づくりやボランティア参加を通じ人間関係を広げる。 	
<ul style="list-style-type: none"> ・本人支持 ⇒自己肯定感を持ち自信を高める。 	
<ul style="list-style-type: none"> ・一般就労への準備 ⇒ハローワークへの同行、就労支援センターでの面談や就労体験を重ねる中、一般就労に結びつける。 	

出典：『豊中市社会福祉協議会のパーソナル・サポート事業報告書』を基に筆者作成

図1-4-7 ひきこもり～親支援と就労支援



出典：『豊中市社会福祉協議会のパーソナル・サポート事業報告書』を基に筆者作成
注

・「この事例でのPS支援の意義」については、図1-4-5と同様である。

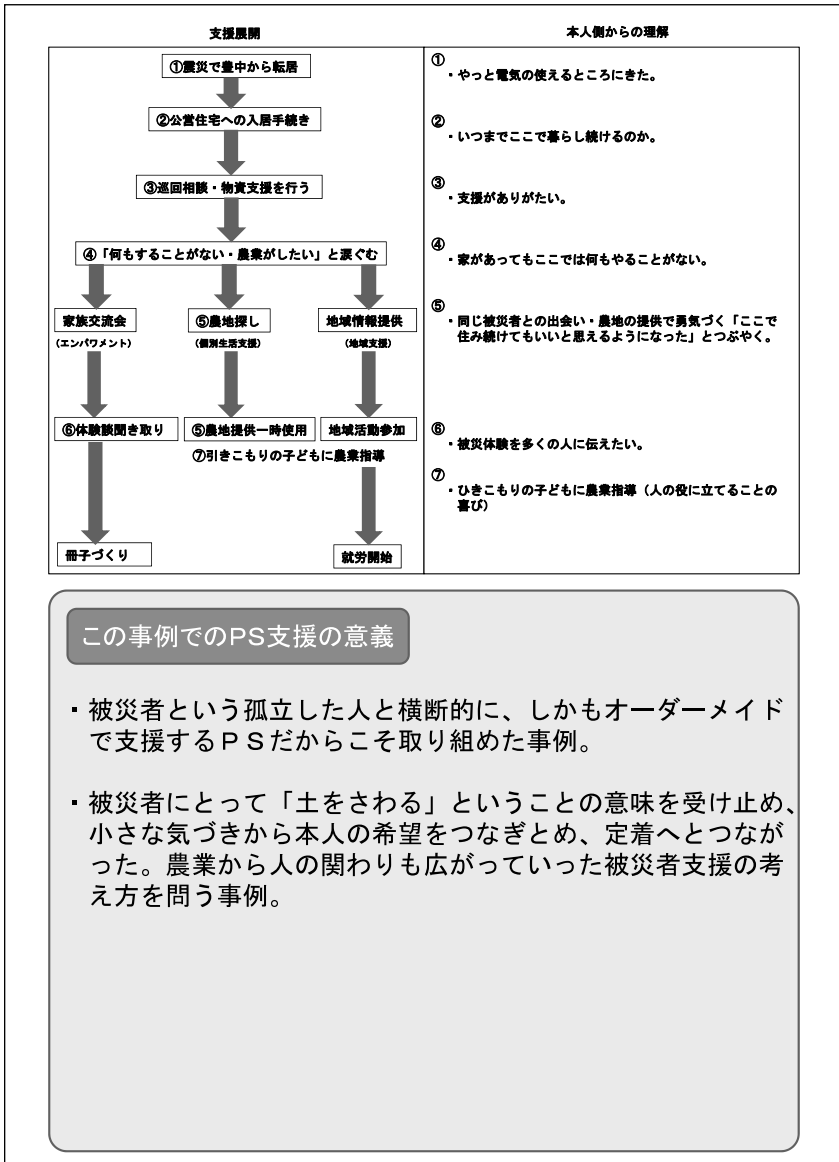
④被災者支援

表1-4-4 被災者支援

被災者支援	
年 齢	60代
性 別	女性
家 族 状 況	本人と息子夫婦と孫
相 談 の 経 路	豊中市に転入時に社協からの情報提供をみて
本人の分類	被災者
関係機関	
ケースの概要	東日本大震災の被災者(原発避難区域)。孤立感と生活の見通しの立たない暮らし。農業への思い。ふるさとに帰れない生活を不安に感じていたところをPSが訪問し、生活物資の提供や家族会づくり、農地の提供、さらに被災体験の冊子作り、専門相談を通じて本人の気持ちを支えていき、就労や地域活動にも参加し、新しい地域とのつながりもできた。
PSプラン	第1期→個別支援 (生きがい・生活支援) 農地探し、農業指導、原発相談会 第2期→被災者交流会の実施→横のつながり 第3期→被災者聞き取り→冊子作り(本人をエンパワメント)
支援内容	(1) 個別援 本人を制度内・外に関わらず支える ラポール (2) 生きがい支援・居場所づくり支援 農地借借を地域に働きかける (3) 地域での役割を發揮してもらおう(農業指導・聞き取り) エンパワメント (4) 家族交流会の開催(孤独化防止、情報交換) (5) 情報提供・物品提供 (6) 原発相談会の実施
支援のポイント	
<ul style="list-style-type: none"> 被災者を孤立させないようにという点から転入時からの支援を行った。被災者は横断的な支援が必要で継続的な支援が求められた。 	
<ul style="list-style-type: none"> 避難者は、家も財産も人のつながりも仕事もすべて失い、知らない土地で生活していくため、つながりづくりが最も重要な支援(被災者交流会の開催など) 	
<ul style="list-style-type: none"> 「せっかく生きていても何もすることがない」、「土をさわりたい」という言葉から生活の張りになることを考え農業委員会にかけあり農地を借りるというオーダーメイドの支援を考え展開した。 	
<ul style="list-style-type: none"> また、本人の「何か役に立ちたい」という思いをもとにひきこもりの若者たちへの農業指導にも関わってもらった。 	
<ul style="list-style-type: none"> 土をさわり、地域の人たちとの関係ができる中で「ここで生活してもいいかなあと思えるようになった」との言葉が出た。 	

出典：『豊中市社会福祉協議会のパーソナル・サポート事業報告書』を基に筆者作成

図1-4-8 被災者支援



出典：『豊中市社会福祉協議会のパーソナル・サポート事業報告書』を基に筆者作成
注

・「この事例でのPS支援の意義」については、図1-4-5と同様である。

5 社会福祉協議会が生活困窮者自立支援法の総合相談に取り組む意義

社会福祉協議会は全国的なインフラであり、住民や事業所の見守りのネットワークを既に構築してきている。なかでも豊中市社会福祉協議会には、そこに「解決力」としての総合相談ワーカー（CSW）が存在することで、「発見力」としての住民の見守り機能が発揮されるようになってきている。また、社会福祉協議会が総合相談窓口業務を担うことによって、既存の制度の狭間にある問題に向き合うこととなり、生活困窮者に関するセーフティネットの課題が見えるようになってきた。これが、セーフティネットを構築するための社会資源開発の芽となり、住民や事業所への働きかけに積極的に取り組むことで「出口」を豊かに構築していくことも可能となった。

さらに、今日的な生活困窮者は、社会的な孤立の状態を伴うことに問題の深さがある。生活困窮のケースワークのみならず、地域で支援の輪をつくるコミュニティソーシャルワークの取組みにより、社会的孤立を解消しなければ、本当の問題解決とはならない。まさに、生活困窮者支援は、相談窓口を誰が担うかに関わらず、地域福祉の課題そのものである。生活困窮者自立支援法が、真の生活困窮者の早期発見や自立支援のための制度となるか否かは、社会福祉協議会をはじめとする地域福祉機能が有効に発揮できるかについての試金石といえる。

かつて、介護保険制度が始まるまでは、介護問題は家族問題ととらえられていたが、同制度の始まりにより、社会的な介護が一般化した。生活困窮者自立支援法の制定が、生活困窮を個人の課題から社会の課題としてとらえられるようになり、誰もがすぐにSOSの出せる社会に結びつけていけるか、まさに地域福祉力が問われている。

第5章

生活困窮者に対する「総合的な相談支援」 を行うための課題と方向性

立正大学法学部教授
山口 道昭

1 2つの「総合性」

(1) 「総合的な相談支援」を実施するための条件

生活困窮者が生活困窮に至る原因には、様々なものがある。そこで、単に、生活困窮状態に即応して金銭給付を行うだけでは、抜本的な解決にならない。様々な原因に対応し、各生活困窮者の自立の促進を図るためには、行政資源および社会資源を「総合」的に投入する必要がある。

ただし、こうした措置を自治体がとろうとしても、権限や財源の関係で十分に実施できないことが多い。そこで、このような制度的資源不足を解消するための法整備が求められる。生活困窮者自立支援法は、このようにして制定されたといえる。本章では、「総合性」をキーワードに、生活困窮者自立支援法における「総合的な相談支援」を行うための課題と方向性について検討する。

(2) 国と自治体間の「総合性」

「総合性」が求められる第1の領域は、国と自治体間にかかるものである。国が法律を制定し、財源保障を図ることで、自治体での取組みは加速する。

生活困窮者自立支援法は、福祉事務所設置自治体に対し、自立相談支援事業の実施と住居確保給付金の支給を必須事業として義務づけた。また、就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、学習支援事業などの事業を任意事業として位置づけた。さらに、都道府県知事、政令市長、中核市長は、事業者が生活困窮者に対し就労の機会の提供を行うとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行う事業を実施する場合、その申請に基づき一定の基準に該当する事業であることを認定することとした。

これらの事務の性質は、自治事務とされ、自治体の創意工夫が期待される場所である。同時に、こうした自治体の取組みが促進されるよう、国は配慮すべき責務を有する。したがって、各種事業への該当基準は、国が一方的に作成するのではなく、事業実施自治体の意見を十分に聴取して作成することが望まれる。さもないと、自治体は、国庫負担率・国庫補助率の高低に誘導され、地域の実情を勘案した実効性のある事業とならない可能性が高まる。

(3) 自治体と関係機関間の「総合性」

「総合性」が求められる第2の領域は、自治体と関係機関間にかかるものである。事業者が創意工夫に富んだ事業を提案し、自治体が適切に認定することで、事業者が実施する事業は、生活困窮者自立支援法における法定事業と位置づけられることになる。

もちろん、これらの関係は、自治体と事業者の関係であるから、同法上の事業と認定されなくとも実施することができる。これまでも先駆自治体や事業者は、こうした取組みを行っており、それなりの成果をあげてきた。

一方、こうした取組みを行うには、一定の財政上の余力が必要であった。自治体経営という観点からは、このような取組みによって生活保護受給者の自立を促進し、また、生活困窮者の転落防止を図ったとしても、生活保護費の自治体負担分（4分の1）の財政効果しか生まなかったのである。自治体独自の生活困窮者への対策は、国のモデル事業指定を受け、財源的な裏付けを与えられない限り、財政的にペイしなかった。

今般成立した生活困窮者自立支援法は、自治体が認定した関係機関の事業に対し一定の支援を行うことで、国・自治体・関係機関相互間の取組みをリンクし、総合性を持たせようとするものである。

なお、具体的に事業を実施するに当たっては、生活困窮者に関する情報の共有化が求められる。このような観点からは、自治体と関係機関間に、参加、協働の関係が成立することが不可欠となる。これらの課題については、後ほどあらためて検討しよう。

2 国の役割

国の法律は、自治体を実施する事業に対しても方向を指し示す。生活困窮者自立支援法を例にとっても、必須事業と任意事業といった大枠を設定し、自治体の実施する事業を義務づけ又は誘導する。

そして、法律は、福祉、労働、教育などの各行政機関を、法律の求める方向に全体として進める機能を持つ。行政の総合化機能である。こうした機能は、国の行政機関を総合化するだけでなく、自治体の関係部局の総合化にも効果を発揮する。ただし、自治体の置かれた状況は、人口規模、財政力、地域環境などの点で千差万別である。総合化の影響の及ぶ範囲も様々である。

こうしてみると、法律の持つ政策的影響力は甚大であるが、それでも限界があることがわかる。国と自治体を通じた政策の効率的執行には、国の示す政策は、スタンダード（標準）であって、自治体でカスタマイズできるほうがよい。こうして初めて、政策は、執行の場としての地域でオプティマム（最適）となる。

このような考え方を生活困窮者自立支援法に当てはめると、必須事業や任意事業の各事業の内容について細部まで決めつけないことのほうが適切だといえる。国庫負担金や国庫補助金の交付に関しても単なる交付要綱に基づく査定ではなく、両者の協議のなかで調整が図られるよう運用すべきだろう。

3 自治体の役割

(1) カスタマイズへの意欲

国の法運用が柔軟になっても、自治体がこれを活かすように取り組まなければ、結局のところ、何も変わらない。もちろん、今般の生活困窮者自立支援法制定に至る経緯をみれば、先駆的自治体の積極的な取組みがあったことは明らかである。しかし、これにとどまっていたのでは、法律を制定した意義が認められないといえる。

そこで、必要なことは、これまで生活困窮者自立支援を政策課題ととらえていなかった自治体が、法律の制定を機に、内発的な課題と認識することである。外部の環境変化とそこから生じた圧力ととらえては、自治体自身の創意工夫は生まれにくい。法環境が、自治体によってカスタマイズ可能になったとしても、カスタマイズしようとする意欲のない自治体では、地域のオプティマムを達成することはできない。横並びによって、先駆自治体の取組みを真似するのがよいところだろう。そして、このような取組みさえも、自らの発意によるのではなく、国の所管部局の指導・助言を当てにした受動的な対応になってしまうかもしれない。

いずれにしても、自治体は、積極的に地域の課題を解決しようとの意欲を持たなければならない。このような意欲がなければ、自治体の存立意義がないともいえる。地域ニーズから発想し、政策を奔走させなければならないのである。

(2) カスタマイズの留意点

ア 意欲をかき立てるための実施体制

もっとも、意欲は、自治体という組織のものであって、そこで働く職員個人のものとは異なる。組織と個人の意欲が融合して、初め

て組織力が発揮される。こうしてみると、組織の実施体制が重要になる。そして、組織の実施体制は、組織内のものと組織外の団体等とのネットワークに大きく分けることができる。

まず、組織内の実施体制について検討する。

生活困窮者自立支援にかかる事務は、センシティブな個人情報を取扱うため、本来であれば正規の自治体職員（一般職常勤公務員）が当たることが望ましい。ただし、自治体を取り巻く現状は厳しく、ほとんどの自治体で、非正規の臨時・非常勤職員を任用し、多様な事務に従事させている。生活保護にかかる事務もまた同様の状況にある。

このような状況を所与のものとした場合、正規職員と非正規職員との間における役割の分担が重要である。一般的に言えば、正規職員は、プレイングマネージャーであって、非正規職員は、プレイヤー専任である。そして、基本的には、非正規職員のプレイ内容は、単純な業務であるはずである。ここで、「基本的には」と言っているのは、例外的に複雑な業務を非正規職員に任せている自治体があることを想定したからである。こうした実態は、社会的にフェアプレイとはいえない。しかし、財政的・人事上、背に腹は替えられず、やむをえず配置している自治体もあると思われる。

いずれにしても、職員個人だけの意欲に任せるのでは、組織としてのガバナンスが問われる。職員の意欲を引き出すような仕掛けが、組織には求められるのである。

次に、組織外の団体等とのネットワークについて検討する。

NPO 法人など生活困窮者自立支援を実施している団体は、すでにいくつか存在している。これらのうちには、すでに行政機関と連携をとっているものもあるし、そうでないものもある。そうでないもののなかには、行政機関と連携をとりたいと考えているものもある。

ろうし、一方、行政機関に不信感を抱いているものもあるかもしれない。

このような状況のなか、生活困窮者自立支援法は、生活困窮者就業訓練事業について、基本的に自治体自らが直接実施するのではなく、民間団体が実施するものとした。自治体は、これらの事業が適正なものかどうかを認定するといった制度設計の仕方である。

このことを自治体の政策責任という観点からとらえれば、民間団体の発意を損なわせないよう自由に活動させるとともに、「認定」の枠組みを外れないようチェックする必要がある。自治体としては、生活困窮者自立支援部局と生活保護部局が縦割りにならないよう、総合的に対応することが求められる。これらの行政部局が連携をとりつつ、民間団体とのネットワークを構築しなければならない。

そして、これらのネットワークは、生活困窮者個々のケース診断会議といったレベルのものとともに、自治体内の各部局と民間団体との連携方法を決定・確認する運営協議会といった全体レベルのものが構築されなければならないだろう。こうして初めて、生活困窮者を直に支援する民間団体の意欲を喚起することが可能になる。「実施」が「企画」にフィードバックされる回路が求められるのである。

イ バックアップ体制

自治体が生活困窮者自立支援の意欲を持ちつつも、自らが直接事業を実施せず、事業の実施を民間団体にゆだねるとき、自治体の行うべきことは何だろうか。

まず、自治体がこのような意欲を有するかどうかに関わらず、生活困窮者自立支援法という法律の施行によって、一定の権限が付与される。そして、権限の裏側には責任が付随する。この責任は、自立相談支援事業や住居確保給付金の支給等の分野では、実施責任で

ある。また、生活困窮者就労訓練事業の分野では、民間団体の監督責任となって現れる。事業の実施に際し、民間団体が不正を犯せば、自治体は、マスコミなどから問責されることで、弁明責任や制裁的責任を果たさなければならないだろう。

こうしてみると、自治体には、このような事態を回避すべく事前の対策をとることが求められる。そして、この方法は、モニタリングとなる。

生活困窮者自立支援法では、自治体に生活困窮者就労訓練事業の認定権限と取消権限を与えている（10条）。また、認定生活困窮者就労訓練事業を行う者等に対して事業実施状況の報告を求める報告徴収権を与えている（15条2項）。しかし、こうしたハードなタイプのモニタリング手法を頻繁に行行使しては、事業者に過度の負担を与えることになり、好ましい成果を生まない。したがって、モニタリングは、事業者に対する監督手法であるとともに、事業支援のためのバックアップ手法でもあることが求められる。

自治体は、このような認識に立って、モニタリングの方法を設計することが必要である。具体的には、前述したとおり、生活困窮者自立支援にかかる、個々と全体の2つのレベルのネットワークを構築することで、ソフトなかたちでモニタリングを実施することが可能になると考えられる。

4 関係機関の役割

(1) 生活困窮者自立支援団体

生活困窮者自立支援法は、生活困窮者就労訓練事業を実施する事業者について規定するが、生活困窮者に対する自立支援には、児童・生徒に対する学習支援などその他様々な方法がある。ここでは、こ

これらの支援を行う団体も含めて取り扱う。いくつかの場面を想定し、検討する。

第1は、団体がどういった者を対象にするかという入口の場面である。団体に支援の意欲があっても、対象にすべき者を把握できなければ支援のしようがない。そこで、場合によっては、情報を保有している行政機関にそれらの情報の提供を求めるかもしれない。しかし、この場合、行政機関は、たとえ善意の団体からの申し出であっても、個人情報保護の観点から情報提供することはできない。団体の側からこのことをみれば、行政機関に頼らず、自分たちの責任で対象者を選定すべきだといえる。

要は、生活困窮者自立支援法でいうところの「生活困窮者」の定義に関わりなく、団体では、独自に支援を実施することになる。このような状態に飽き足らず、行政機関が何かを望むのならば、法定外の取組みとして、団体への援助措置を考えるべきだといえる。団体は、行政機関とは独立し、独自の機能を果たすことになる。

第2は、団体が実施する支援手法の、生活保護法上の取り扱いの場面である。

生活保護法自体は、生活保護の決定・実施に関する基本的な考え方を述べるにとどまり、具体的な運用基準は、「保護の実施要領」（以下、「実施要領」という。）という処理基準にゆだねている。この実施要領では、一定の収入があれば、「収入の認定」を実施し、生活保護受給者に給付する生活保護費を減額する取り扱いとしている。これら「一定の収入」の範囲や調整方法についても実施要領にゆだねられており、生活困窮者自立支援法における給付金に関しても、生活保護法上の取扱いが示されるだろうと思われる。一方、現状では、これらの細部を見通すことができない。試行錯誤によって、妥当な運用が図られるものと期待されるが、これらの措置が安定する

までの、自治体の取り扱いには工夫が必要かもしれない。団体の側でも、こうした事情を理解し、適切に事業を実施することが望まれる。

第3は、団体の支援と生活保護ケースワーカーとのかかわりの場面である。

生活困窮者自立支援の実施体制では、生活困窮者自立支援法所管部局と生活保護法所管部局が異なる自治体もあるだろう。大規模自治体ではこのような傾向が強いことが予想される。また、個々のケースワーカーのレベルになれば、こうした「二元化」措置をとる自治体の数が一層増加しよう。

二元化措置がとられた自治体において、2つの法律を総合的に運用するためには、対象者に関する情報の共有化が求められる。すでに述べたとおり、保護の決定・実施に関する事務は、法定受託事務とされているため、処理基準として実施要領が定められている。しかし、要保護者の相談・助言に関する事務（生活保護法27条の2）は、自治事務であり、実施における自治体の自由度は高い。もちろん、要保護者の相談・助言に関する事務と、生活困窮者自立支援法に基づく事務は、重なりが多く、これらの事務もまた自治事務と位置づけられている。こうしたことから、たとえ2つの法律の所管組織が異なるとしても、これらの組織は、生活困窮者の自立支援という同一の目的のために情報を共有し、互いに連携しながら事務を実施すべきである。

とはいえ、行政機関の縦割りの習性から、このような運用がなされない事態も危惧される。こうした場合、ケース診断会議の場などを通じた団体からの情報提供が、行政機関間の情報共有化にとって貴重な機会となるように思われる。

(2) その他の関係団体

生活困窮者の自立支援には、直接こうした活動を行わないにしても、様々な団体による有形無形の協力が求められる。社会関係資本としての、いわゆるソーシャル・キャピタルが、地域の活動を支えるのである。関係団体には、民生委員、社会福祉協議会、各種NPO法人などが考えられる。もちろん、これら団体のうちには、直接、生活困窮者に対する自立支援事業を行うものもあろう。

ソーシャル・キャピタルの豊富な地域では、生活困窮者の自立支援に関する情報が共有化され、かつ、このことでトラブルが発生しない。これまでも、情報の共有化については再三指摘してきたが、これには2つの方向からの課題を指摘できる。

第1は、対象者の個人情報保護の観点である。原則として本人の同意がなければ、個人情報を他に提供してはならない。一方、これでは、善意の関係機関が有益な情報を有していたとしても、他の団体をとおして対象者に情報を伝えることができない。このような壁を突破するには、複数の関係機関と対象者の間で信頼関係が成立しており、一定の範囲にはなろうが、対象者情報の流通がなされる必要がある。

第2は、情報の共有化のための仕組みづくりといった観点である。個人情報の提供には本人同意以外にも方法がある。そのひとつが法令によるものである。法令の規定があれば、本人の同意がなくても関係団体に情報を提供することができる。

そして、自治体は、条例制定権を有している。こうした「条例」では、個人情報保護法（正確には、「個人情報の保護に関する法律」）や各自治体の個人情報保護条例における個人情報の保護の例外的取り扱いを定めることができる。

生活困窮者の自立を支援するためには、関係機関の協力体制を含

むソーシャル・キャピタルが重要であり、その基盤形成のためのひとつの方策として、自治体による法環境整備が求められる。

5 情報共有への課題

ところで、「自治体による法環境の整備」といっても、自治体を取り巻く状況は様々である。都道府県と市町村といった性質の違いがあるし、また、市町村も市と町村に分かれる。さらに、「市」といっても、今日では市町村合併が進み、人口規模が大きくとも過疎地域を抱えるものも存在する。そこに住む住民の、個人情報やプライバシーに関する考え方も、これらを反映し、一様ではない。

要は、一定の地域のなかで、住民が個人情報の保護に敏感であれば、情報の共有化は、より慎重に行うことが求められる。ソーシャル・キャピタルは、厳格に構築された制度のうえでしか成立しないことになる。

そして、このような敏感な意識を持った住民は、都市自治体に多く存在する。したがって、都市自治体では、情報共有にかかる制度をきちんと、すなわち条例という法形式で整えない限り、情報の利活用がむずかしいこととなる。

昨今では、障害者などの社会的弱者は、災害弱者にもなりやすいとして、災害時に備えての名簿づくりが進んでいる。個人情報の収集と外部提供への備えには「安心・安全条例」を制定する自治体も現れている。こうした政策アイデアは、日常の生活困窮者の自立支援の分野にも応用が可能である。

自治体が先駆的取組みを学び合うことで、自治体における新たなスタンダードを自ら形成することができよう。

第6章

地域福祉としての生活困窮者自立支援 第1節 総論

立正大学法学部教授
山口 道昭

1 地域福祉計画と生活困窮者自立支援施策との関わり

行政活動は、行政目的に沿って計画的に推進されることが望ましい。生活困窮者の自立支援にかかる分野も同様である。そして、地域福祉の分野に関しては、地域福祉法に基づく地域福祉計画が、このような役割を担っているといえる。

ただし、地域福祉計画の策定は、市町村に義務づけられてはいない。策定努力義務にとどまる（地域福祉法107条）。実際、厚生労働省の調査によれば、地域福祉計画の策定は、2013年3月末現在、全1,742市町村中1,111市町村（63.8%）にとどまっている¹。これらの理由は明らかではないが、市区部の策定率が83.4%に対して町村部のそれが46.7%ということから、小規模自治体では、費用対効果が低いと考えているのかもしれない。

必ずしも策定が義務づけられているものばかりでなく、策定努力義務にとどまるものもあるが、市町村が策定すべき福祉行政関係の計画には、地域福祉計画のほか、①老人福祉計画、②介護保険事業計画、③障害者計画、④障害福祉計画、⑤母子家庭及び寡婦自立促進計画、⑥次世代育成支援行動計画、などがある。こうしてみると、地域福祉計画がカバーすべき領域は限られたものになる。地域福祉法によれば、地域福祉計画が定めるべき事項は、次の3つである（107条）。

- ①地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
- ②地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項

¹ 厚生労働省社会・援護局地域福祉課「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定状況等」（2013年12月12日）参照。

③地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項

これらのうち①と②は、対象者を生活困窮者に絞れば、そのまま地域福祉計画の対象事項になる。また、③は、前章で述べたソーシャル・キャピタルの涵養や、情報の共有化に関する事項である。自治体が生活困窮者の自立支援に意欲を持つならば、是非とも生活困窮者の自立支援を含む地域福祉計画を策定すべきだといえよう。

2 地域資源や地域ニーズのアセスメント

自治体が住民福祉の向上を実現するためには、まずは、正確な現状認識を持つことである。次に、現状の課題をどの程度解消・緩和すべきか、という目標を持つことである。これらのギャップを解消するために策定するのが、行政計画である。

ここでは、行政計画としての地域福祉計画に、生活困窮者の自立支援に関する事項が含まれるか、または、含まれないとしても、何らかのかたちで、生活困窮者の自立支援に関する事項が計画的に推進されるものとして、これらの留意点を検討する。

(1) 生活困窮者対策の入口

さて、第1の課題は、行政機関が関わるべき生活困窮者の把握である。本来、生活困窮者は、生活保護を受給している者を含む。これらを包含した総合的な対応が求められるともいえるが、行政施策の優先順位を考え、生活保護受給者には現状でも行政施策が講じられているものとみなし、その他の者に対して、重点的な対応をすることも適切な措置だといえる。ただし、生活保護世帯に属する児童・生徒など、現状では十分な対応がなされていない者を新たな行政施策の対象に含むことは、十分に考えられる。

生活困窮者の定義にもよるが、生活保護の捕捉率は20%以下だととらえられることもある²。収入面だけでなく、資産や扶養関係など多面的にとらえて判断すべきではあるが、いずれにしても生活保護のボーダーライン層に位置する人々は、多数存在する。これらの人々を、福祉事務所の生活（保護）相談ルートやその他の行政ルートを通じ、また、アウトリーチを進めることで、支援の枠のなかに取り込むことが求められる。さらに、民生委員や社会福祉協議会、NPO法人などの民間団体や、町内会・自治会等の地縁団体からの情報提供を受け止める、いわゆるワンストップ方式の総合窓口の設置なども検討する必要がある。

（2）生活困窮者対策の出口

第2の課題は、こうして支援の枠内に入れた生活困窮者の出口を考えることである。今日の「生活困窮」は、絶対的なものというよりも相対的なものである。だとすれば、底辺の水準を底上げすることは、新たな「生活困窮」者を取り込むことにつながる（「生活困窮」水準の上昇）。

行政機関の動員する社会資源には限りがあるので、行政機関としては、「こういった状態になれば、これ以上の支援はしない」といったラインを設けることが必要だろう。このラインは、絶対値として設定することもできるし、「当初より何%改善した」といったように、相対値としても設定が可能である。また、時間軸を設定し、「これ以上の期間、支援をしても費用対効果が逡減しすぎる」として、支援を放棄するといった対応も必要かもしれない。

絶対値基準は、比較的明確な基準であり、わかりやすい。しか

² 本書38頁。他に、岩永理恵『生活保護は最低生活をどう構想したか—保護基準と実施要領の歴史分析』ミネルヴァ書房、2011年、3~4頁。

し、他の基準は、第三者にはわかりにくいととらえられるかもしれない。そこで、これらのような基準を設定するには、制度の構築や運用について、第三者への説明が欠かせない。そして、理解してもらうには、第三者との信頼関係の醸成が必要になる。支援からの出口を「行政による一方的切り捨て」などにとらえられないよう、行政機関には、対象者へのクールな対応とともに、第三者に対するホットな情報提供が求められる。

特に、生活困窮者自立支援を目的にしている NPO 法人などは、生活困窮者の抱える問題の一部だけ（シングルイシュー）にかかわり、行政機関の目からすると、視野が狭いように映るかもしれない。これらの団体に理解してもらえるかどうかで、行政機関の実力が試される。

なお、生活困窮者に対する経済的支援については、行政機関の役割が大きい。同時に、生活保護受給者に対しては、これまで生活保護ケースワーカーが包括的な支援を行ってきたという実績がある。ただし、ケースワーカーの包括的支援は、経済的な支援の付随物であって、生活保護受給者の経済的自立によってぶつ切りになってしまっていた。こうしたときこそ、NPO 法人や地域団体等が活躍する。要は、生活保護からの出口は、生活困窮者自立支援一切からの出口ではない。支援の中心を NPO 法人や地域団体等に移しながらも、行政機関の生活困窮者自立支援部局は、これらの団体との連携をとった継続的対応が求められる。

(3) 入口と出口の間の施策

生活困窮者自立支援にかかる施策のメニューは、生活困窮者自立支援法に示されている。これらのメニューだけでは不十分だと考える自治体は、他の事業を実施することもできるが、さしあたり同法

に示された事業を優先することになる。

これらの事業のうち、多くの自治体を実施することになるものは、次の6つである（表1-6-1）。

表1-6-1 自治体実施事業の種類と性格

事業名	事業の性格	国庫負担率・国庫補助率
①自立相談支援事業	必須事業	4分の3
②同居確保給付金の支給	必須事業	4分の3
③就労準備支援事業	任意事業	3分の2
④一時生活支援事業	任意事業	3分の2
⑤家計相談支援事業	任意事業	2分の1
⑥学習支援事業	任意事業	2分の1

出典：筆者作成

①と②は、必須事業とされており、自治体では、実施しないという選択肢はない。この分、国庫負担率は、4分の3とされており、一番高率である。

③～⑥は、任意事業とされており、自治体では、実施しないという選択が可能である。③と④の国庫補助率は、3分の2であり、⑤と⑥の国庫補助率は、2分の1である。本来、自治体では、地域の必要性から優先度を判断し、事業の選択を行うべきである。しかし、現実問題としては、事業の選択に関し国庫負担率・国庫補助率の高低を考慮することになるだろう。

3 地域特性に応じた仕組みづくり

自治体を取り巻く地域特性は、様々である。市と町村、市のうちでも、政令指定都市、中核市、特例市など主として人口規模によって、事務事業に対する権限が異なっている。また、面積、住民特

性、ソーシャル・キャピタルの高低なども一様ではない。

これらのうち、本稿では、地域福祉計画との関連で、2点を指摘したい。

第1は、議会との関係である。地域福祉計画をこれまで行政計画として説明してきたが、行政計画であれば議会の関与ができないということではない。計画の立案・策定は、首長が行うことになるが、その過程で議会の意見を聴取し、場合によっては、決定についても議会の議決を要するとすることも可能である（地方自治法96条2項による議決事項の追加）。事実、総合計画など一定の計画について議会の議決事項としている自治体も存在している。

このような策定手続を踏むことで、議会議員やその関係者に対して、策定された計画の実施責任を分任させることができる。

第2は、住民との関係である。行政が住民の無関心のうちに行われていては、行政機関と住民との間に信頼関係など生まれようがない。多くの住民は、自分や家族の日常生活に忙しく、自治体行政に無関心にみえる。ただし、何か問題が起こったときには、行政に対して大きな反応を示すものである。そして、こうしたときの反応は、ヒステリックなものになりがちである。こうした事態を回避し、適切なフィードバックを期待するならば、行政に一定の関心をもった住民の数を増やす努力が欠かせない。

地域福祉計画の策定に当たっても、福祉関係団体の意見を聴くだけでなく、一般住民の意見を積極的に聴取すべきである。このための手段として、今日、多くの自治体では、パブリック・コメント手続を導入している。ただし、実効的に機能している自治体の数は、限られているようでもある。

生活困窮者自立支援のような、多くの住民を巻き込んで実施すべき行政分野には、関心をもってもらう手段としても、計画策定時の

情報提供が不可欠である。このような地道な取組みが、地域のソーシャル・キャピタルを高めることにつながると考えられる。

第6章

地域福祉としての生活困窮者自立支援 第2節 横浜市取り組み

横浜市健康福祉局課長補佐
(生活福祉部保護課保護係長)

新井 隆哲

はじめに

横浜市では、生活困窮者自立促進支援モデル事業（以下、「モデル事業」という。）を、2013（平成25）年10月から中区で開始した。事業の所管は生活保護の所管課である健康福祉局保護課だが、庁内関係局区の課長級で構成する全庁プロジェクトを組織し、市として幅広い検討を行いながら取り組んでいる。

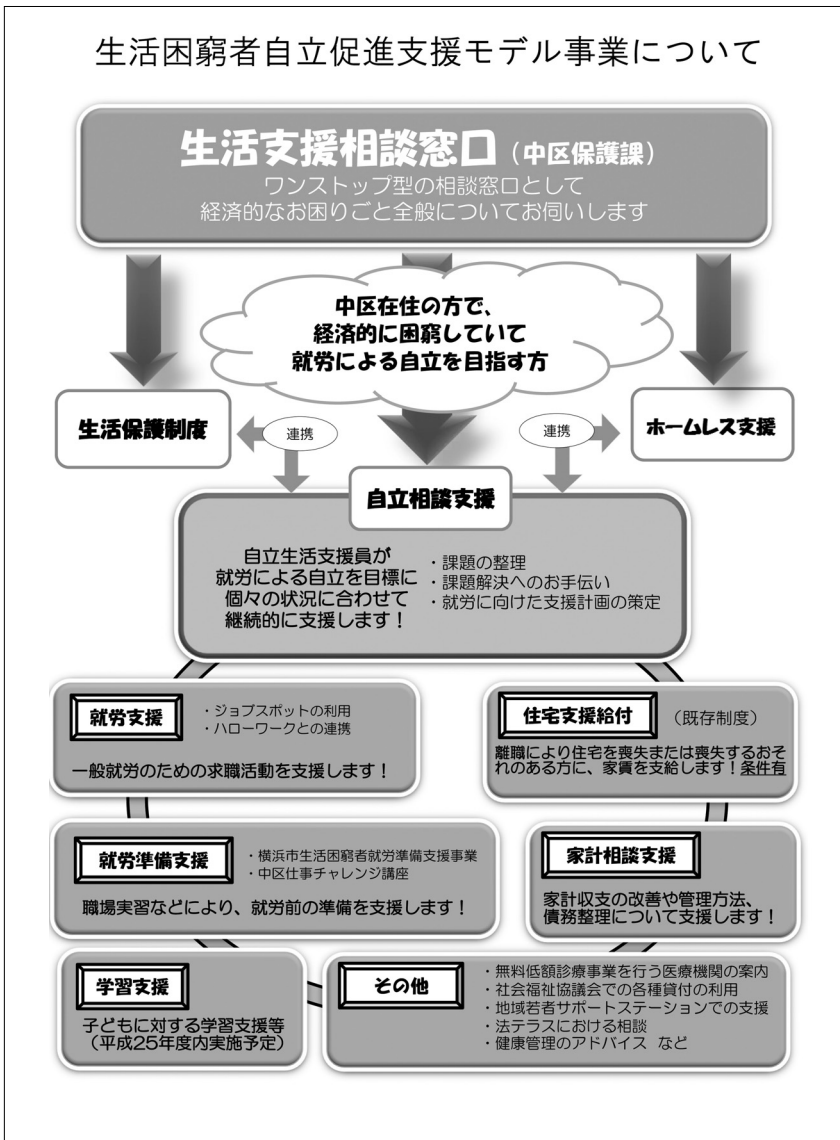
この新たな制度の準備作業のため、2013（平成25）年度から、健康福祉局保護課に担当係長1人と担当職員2人、中区にも同様に、担当係長1人、担当職員2人を配置した。また、2013（平成25）年度予算にも当モデル事業の経費を計上したところである。

本章では、横浜市モデル事業の概要と現時点での状況等について紹介する。

1 横浜市におけるモデル事業の概要

横浜市では、必須事業である自立相談支援事業と住宅確保給付金、任意事業のうち就労準備支援、家計相談支援、学習支援、その他にも、既存事業や制度の活用などにより、総合的に行うこととしている。

図1-6-2-1 横浜市の生活困窮者自立促進支援モデル事業 全体概要図



出典：横浜市資料

(1) 自立相談支援事業

本人の状況に応じた、就労その他の自立に関する包括的・継続的な相談支援の実施、支援計画の作成、認定就労訓練事業の利用の斡旋などを、自立生活支援員（嘱託員）4人を中区役所に配置して実施。

(2) 住宅確保給付金

離職により住居を喪失した方、または喪失のおそれのある方への家賃相当額の金銭給付として、現行の住宅支援給付事業により実施。

(3) 就労準備支援

生活保護受給者を対象に行っている横浜市生活困窮者就労準備支援事業を活用して実施¹。

(4) 家計相談事業

司法書士やファイナンシャルプランナーによる面接相談・家計管理支援等を、NPO 法人への委託により実施。

(5) 学習支援事業

生活保護受給者を対象に行っている寄添い型学習等支援事業を活用して実施する²。なお、中区での学習支援については、年度内の実施に向け、現在準備を進めている。

¹ 本書52頁。

² 本書54頁。

(6) その他

横浜市独自の取組みとして、無料低額診療事業を実施する医療機関との連携や、区の保健師等と連携した健康管理のアドバイスなどを予定している。

2 事業実施に係る特徴的な事項について

(1) 実施方式

横浜市では、モデル事業において自立相談支援事業を直営で行うこととし、相談窓口を中区の生活保護窓口の一部として設置した。多くの自治体が委託を選択する中で、あえて直営とした理由は、支援決定は自治体が行わなければならないこと、アウトリーチや、個人情報保護の観点から、庁内連携による効率性が高いこと、生活保護の漏給防止、必須事業である住宅確保給付金が給付を伴う事業であることなどである。さらに、個別支援は、横浜市が専門職として採用を続けている社会福祉職職員が行ってきた歴史から、行政が行う支援のノウハウが醸成されているということも大きな理由である。

なお、任意事業は委託により実施している。

(2) アウトリーチ

モデル事業では、対象者の把握について、アウトリーチも含めて早期に支援するとしているが、直営であれ委託であれ、支援者が各家庭を訪問して把握することは現実的ではない。そのため、対象者を把握するために、庁内連携や地域における社会資源を活用することとしている。

庁内連携としては、国民健康保険の窓口で保険料等の支払が滞る

状況の方、税の窓口で同じく支払いに困窮している方を、モデル事業の窓口につないでいただくことにしている。従来から、そのような状況の方を生活保護の相談窓口につないでもらうなどの協力体制はあったが、相談窓口で提案できる支援メニューが生活保護だけではなくなくなったことで、より有効に作用すると考えている。

地域に対しては、社会福祉協議会や法テラス、民生委員・児童委員や町内会長、学校などの様々な機関等に周知を行った。モデル事業の窓口にも、これらの機関等からつながる相談者が出てきているところである。

なお、地域での把握と支援へのつなぎについては、さらに力を注いでいく必要があるため、次期横浜市地域福祉計画にも、この生活困窮者支援について盛り込む予定である。

3 実施状況と課題

モデル事業開始後、2か月足らずではあるが、相談数は40件あり、そのうち、支援の申し込みに至ったのは12件であった。

相談者の大部分は単身男性、50歳代以上であり、何らかの障害が懸念される方からの相談も多い。また、年金が生活保護基準を若干下回っていたため、生活保護を案内しても、自分で働くことを希望する高齢者の方がいる一方で、何らかの金銭給付が受けられないのならば、他の支援も希望しないという方もいた。その他、借金などにより、家計相談支援が必要と考えられるケースも多かった。

これらを踏まえ、現時点で明らかになっている課題は次の通りである。

- ・ 支援対象について、より明確にする必要性
- ・ 支援内容について、労働需要が少ない高齢者や、障害者などの支

援メニュー、連携体制の構築

- ・ 支援終了の基準を明確にする必要性
- ・ 相談支援事業を行うための知識と技術をもった人材確保、育成
- ・ 特定財源の確保

モデル事業の実施が進めば、課題はさらに増えていくことは確実と考えている。

おわりに

規模も地域性も異なる全国の自治体において、生活困窮者自立支援制度の高い理想を実現させることについては相当な困難が予想されているが、横浜市においてもその懸念は同じである。そのため、モデル事業を通して、2015（平成27）年度の法施行に至るまでに、今後明らかになるであろう課題等について、様々な機会を通じて国に意見等を申し上げていく予定である。

現実的、効果的な制度設計に向けて、全国の自治体とともに、横浜市としても工夫、努力を重ねていくが、国においても是非、そうした自治体からの意見等については、積極的に制度に反映していただきたいと考えている。

第6章

地域福祉としての生活困窮者自立支援 第3節 生活困窮者自立支援の 具体化に向けたいくつかの提案 ～地域福祉計画との関連で～

豊中市社会福祉協議会事務局次長
(地域福祉課長)

勝部 麗子

はじめに

孤立死、餓死、自殺。これらの要因には、社会的孤立や生活困窮という問題が大きいのしかかっていることが多い。社会的孤立は、今日の地域社会における最も大きなテーマのひとつともいえる。ここでは、これらの課題への対応としての、地域福祉計画への位置づけについて提案する。

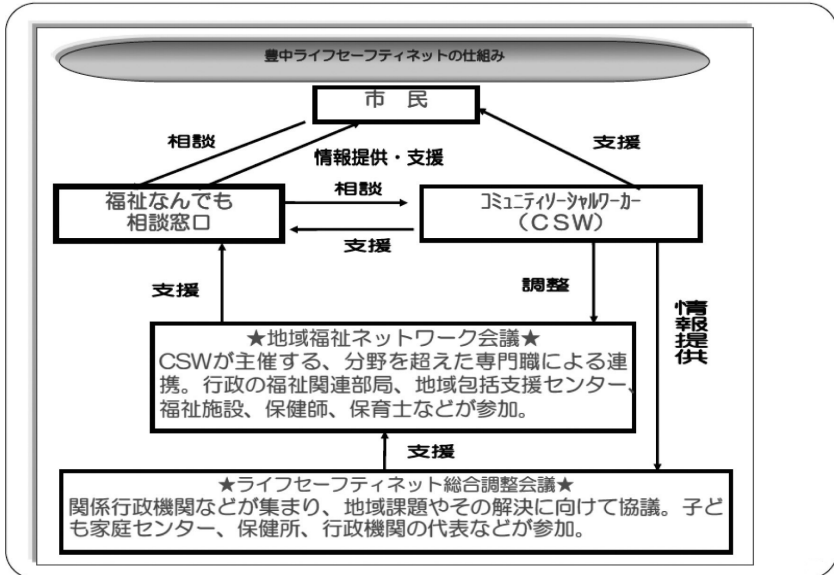
1 豊中市地域福祉計画の位置づけ

豊中市地域福祉計画は、2004（平成16）年4月に第1期がスタートしたのを皮切りに、2009（平成21）年度からは第2期計画に取り組んできた。いずれも、豊中市健康福祉条例の規定に基づく健康福祉審議会が進行管理しており、策定過程のみならず、進行管理も市民参加で行われている。このことが、豊中市地域福祉計画が実効性のあるものとして、現在まで多くの成果を上げてきた大きな要因のひとつと考える。

人事異動がある行政組織にとって、各種行政分野における計画づくりは、施策の方向性や継続性を担保していく上でとても大切な仕組みである。一方、地域福祉を推進していく上での重要な要素は、地域づくり・担い手の確保と問題解決の仕組みである。以上の2つの意味を持つ仕組みとして地域福祉計画はあるといえることから、社会的孤立を防ぐ地域づくりと生活困窮という新たなテーマを解決していく仕組みづくりを、2014（平成26）年度からの計画期間開始が予定されている第3期豊中市地域福祉計画の中に位置づけることで、行政と地域社会が一体となって生活困窮者支援を推進していくことを目指している。

それが、図1-6-1の豊中のライフセーフティネットの仕組みとなる。

図1-6-1 豊中のライフセーフティネット



出典：厚生労働省「第4回生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」
筆者提出資料

この仕組みでは、生活困窮者を地域住民が「発見」し、公民協働による支援を目指している。特に解決の難しい問題については、「豊中市ライフセーフティネット総合調整会議」¹につなぐことで、新たな解決策を生み出すことを目指している。特に豊中市社会福祉協議会では、これまでのコミュニティソーシャルワーカーを中心に、地域課題の共有化や、それに基づく地域支援に取り組んできた結果として「解決力」を持つようになってきている。

¹ 豊中市が、地域社会におけるセーフティネットの構築のために、福祉・保健・医療の関係機関等が分野を超えて密接に連携し、総合調整等を行う場として設置した会議。

「生活困窮者自立支援計画」といったものがない以上、生活困窮者自立支援制度を地域福祉計画の中に位置づけた上で、推進していくことが、この制度を継続的に発展させていくための大切な視点であると思われる。

2 生活困窮者自立支援を進めるためのいくつかの提案

豊中市社会福祉協議会におけるこれまでの様々な困窮者支援の経験から、生活困窮者自立支援法を実効性あるものに具現化していくための方策について、地域福祉の観点から下記の点を提案する。

(1) 総合相談の課題

初めに、生活困窮者自立支援制度の要としての、総合相談のとらえ方について触れておく。生活困窮者という新たな支援の対象を設定することは、新たな縦割り組織を行政組織の中に創設してしまう可能性がある。それは、生活保護と生活困窮者支援のそれぞれの窓口との間に、新たな狭間を生み出す可能性ともいえる。

また、自治体はその庁舎内に総合相談窓口を設置する場合は、別にアウトリーチや早期発見の方法を検討しなければ、生活困窮であることに自覚的な協議の困窮者のみが訪れる相談窓口となる恐れがあり、それによって支援の対象者が限定的となる可能性がある。そうでなければ、自治体は支援すべき対象を十分に把握することができずにいる一方で、生活困窮者はSOSを出せないまま窓口にもつながらない状態におかれることも考えられる。まさに、生活困窮者の「掘り起こし」ではなく「埋め戻し」のが行われてしまうことにもなりかねない。総合相談を「待ち」ではなく「掘り起こし」の相

談とすることが、生活困窮という問題がスティグマ的な側面を併せ持っていることから、より重要と考えられる。

なお、早期発見により一時的に生活保護が増えるというコストが見込まれるとしても、総合的には社会参加や就労が進むことがプラスに作用すると自治体は全体的な行財政運営の中で生活困窮者支援を捉える必要がある。

(2) 早期発見の地域づくり

生活困窮者の早期発見には、住民の見守り力が問われる。しかし、「見守り」と「見張り」は紙一重であり、見守りの強化ではなく、見張りの強化になってしまうと、ますます困った人がSOSを出せない社会になるおそれが高い。

生活保護受給者や生活困窮者であることを恥とする社会から、困ったときは早期に相談して自立再建を目指すことこそがよいとする社会に変貌できるかが問われる。そのためには、支援の仕組みや必要性の積極的な広報等により、SOSを出しやすい地域づくりを進めることが求められる。

(3) 生活困窮対策のネットワークの構築

生活困窮者への新たな支援を進めていくためには、今後様々な社会資源の開発が必要となる。そのためには、公のみならず、民の力、特に地域の力も包含した生活困窮者のネットワークの構築（例えば、民生委員、校区福祉委員、福祉事務所、地域福祉に取り組む団体、社会福祉協議会、労働担当部局、生活困窮支援に取り組むNPO法人、社会福祉法人等の参加）が必須であり、ネットワーク内で生活困窮者支援に関する課題を共有していくことが、新たな支援策の検討や、問題発見の原動力にもつながってくる。

(4) 就労だけが出口ではない

働くことは、人にとって自分が社会に必要とされていることを最も実感できることのひとつである。しかし、働くということは、必ずしも賃金労働だけではなく、ボランティアや、有償活動なども広い意味での「働く」ということに当てはまる。生活困窮者支援の「出口」についても、就労だけを「出口」とするのではなく、様々な選択肢を用意し、生活困窮者の健康状態や個性により「出口」を選べるようにすることが求められる。

このために、ひとりひとりが社会参加できる地域づくりを目指すべきであり、これは生活困窮者の社会的な尊厳としての役割創出となる。超高齢社会の到来したわが国においては、生活困窮者を地域社会の担い手として大きな期待を寄せてよいのではないか。

3 最後に

国の社会保障審議会の特別部会委員として生活困窮者自立支援制度の創設に向けた議論に参加し、現在は同制度の具現化に向けて現場で奮闘している。そうした中で、本当にSOSを出せないでいる生活困窮者の自立を促進していくという積極的な立場をとるか、同制度やモデル事業の必須事業についての消極的な仕組みづくりのみに終始するという立場をとるかは、それぞれの自治体の考え方に委ねられるということが見えてきた。自治体が方針を決める際に、地域住民に生活困窮者自立支援制度の意図が正しく伝わった上で住民合意を得て進められるか、担当者任せで進められるかによって、生活困窮者支援と地域福祉との結びつき方も大きく変わってくるように感じられる。

誰もが安心して暮らし続けていくことができる地域の具現化の中

に、生活困窮者支援が位置付けられていくことができるのか。その答えは、2015（平成27）年度の生活困窮者自立支援制度の本格実施に向けた、それぞれの自治体の窓口づくりの整備過程と地域福祉計画への位置づけに示されることとなるのではないか。そのための準備期間としての1年。これは決して長くない期間と感じられる。

第7章

生活困窮者・生活保護支援の今後の展望

首都大学東京大学院人文科学研究科教授

岡部 卓

はじめに

低所得者対策が必要な生活困窮者や貧困対策である生活保護受給者の増加に対応すべく生活保護制度の前の段階にある第2のセーフティネットである低所得者対策の充実強化と国民の信頼に応えられる生活保護制度の見直しが求められ、新たに生活困窮者自立支援法の制定と生活保護法改正が行われた。

生活困窮者自立支援法においては、生活困窮者対策＝低所得者対策の拡充（相談事業、住宅確保給付金、就労準備支援、一時生活支援事業等の創設、就労訓練事業の認定）を、また生活保護法改正においては制度運用の適正化（能力活用の強化、扶養の強化、罰則規定の強化、医療扶助の適正化等）と自立＝生活再建の強化（多様な生活課題への積極的な取組み、多様なサービス供給主体による取組み、多様なプログラムの提示）を行うことを意図している。

このことは、生活困窮者自立支援法が低所得者対策としてセーフティネットの網を自治体・地域に広く張り、生活保護に至らない段階で防止し生活再建につながる方向へ、また生活保護法改正により国民・住民の信頼や生活保護受給者の自立に応えられる制度構築・仕組みの方向でより進めて行くことを目指している。そこで、行政（福祉事務所設置基礎自治体）は地域住民、社会福祉法人、NPO法人、企業等と連携・協働のもとに生活困窮者・貧困者の多様な生活課題へ緩和・解決に向け取り組んでいく必要がある。

そこで、はじめに、行政が関係機関・団体等との連携に当たりどのようなことに留意し取り組んでいったらよいか、（1）連携の必要性と範囲、（2）連携を行う上での留意点、（3）連携するに当たっての方法について、論じる。

1 連携の必要性和範囲

(1) 連携をとらえる上で考えなければならない3つの観点

第1には、生活困窮者の抱えている問題についてである。生活問題・課題は、現象的にはそれぞれ個別具体的な事柄として表れてくる。しかし、それはその事柄だけの対応だけに留まらない。その事柄を生み出している生活構造や全体をとらえ返し、問題・課題の解決を図る必要がある。また生活困窮が進めば生活の困難性は顕著に表れる傾向がある。経済的問題と非経済的問題が連動し生活問題がより多様化・重度化・複合化して表れてくると考える。

第2には、生活困窮者に関する制度についてである。社会保障・社会福祉制度と生活困窮者対策・生活保護制度とは制度の仕組み・内容・水準が異なる。また制度・サービスが充実強化されたとしても、それだけで十全に対応できるわけではない。給付・サービスの守備範囲・水準等の差異や制度の狭間にある人の生活保障を行っていかなければならない。

第3には、生活困窮者に向けて行われる対人サービスについてである。生活問題は生活諸場面に表れる傾向にあり、それは、経済的充足だけでは解決しない場合が往々にしてある。また、それは、生活困窮者・貧困者全体および世帯員各人の社会的諸関係にも影響を及ぼす。親族・地域・職域等のネットワークを十分持つことができず、地域の中で孤立し潜在している人たちの存在がある。この場合、社会的諸関係の再構築を地域社会の中で醸成していくことが必要である。対人サービスは関係性を取り結ぶサービスでもある。対人サービスは、人と人、人と制度の関係を取り結ぶ技術であり、生活困窮者・生活保護制度をはじめ各種制度・サービスとのアクセスを積極的に促し、結びつけることが大切である。

以上、問題、制度、対人サービスの観点から、生活困窮・貧困状態にある人たちの生活問題の多様性、重層性、広汎性、潜在性といった特徴と多くの生活課題を有していること、制度・サービスのセーフティネットとして生活困窮者対策・生活保護制度が位置づけられること、そのため、人と人、人と制度を結ぶ技術として生活困窮者対策・生活保護制度における対人サービス機能が、問題の発見、解決・緩和を図る有効な機能として必要とされる。

(2) 行政＝福祉事務所で連携協働が必要とされる理由

行政＝福祉事務所は、広く住民に情報提供や相談に当たるとともに、生活困窮状態・貧困状態にある人・世帯の生活問題・課題を解決・緩和するに当たり、関係機関・団体等と連携し、相談援助・支援活動を行っている。

そこで関わる生活問題・課題は、労働、健康、住宅、教育、家族関係の調整など多岐にわたっており、また、それは、問題・課題の質、内容によって身体的・心理的・社会的・経済的など多様な側面を持っている。さらには、生活困窮者・貧困者個々の世帯の置かれている状況や、これまで営んできた生活との違いや問題・課題の発生の違いにより、個別性・具体性を有している。

そのため、行政＝福祉事務所は、生活困窮者・生活保護受給者の生活問題・課題を多面的・重層的・総合的・一体的に捉えていかなければならないと同時に、それぞれの問題・課題に対応していくためには様々な関係機関・団体等と連携しながら相談援助活動を進めていかなければならない。

とりわけ近年において、行政＝福祉事務所が関係機関・団体との連携をこれまで以上に促進していかなければならない理由として大きくは、次の2つが挙げられる。

第1には、質の側面に関する理由である。生活困窮者・生活保護受給者の生活問題の多様性・広汎性・重層性・潜在性から判断し、課題解決・軽減を図るために関係機関・団体等との連携が不可欠となっている。

第2には、量の側面に関する理由である。生活困窮者・生活保護の相談・受給者数の増加に伴い業務量が増加傾向にあり、現在の人的・業務等体制では対応できない事態となっている。そのため業務の減量化を図る必要がある。

(3) 連携を進める上で考えなければならない範囲

行政＝福祉事務所と関連機関・団体等の連携を進めていくためには、次の3つの範囲が考えられる。

第1には、福祉分野の関係法令により規定されている機関や団体との連携である。これは、行政＝福祉事務所内の各法との連携、行政＝福祉事務所外の福祉関係所管課、児童相談所、女性相談センター、心身障害者福祉センター等の相談機関や社会福祉協議会等の各団体・機関、さらには保護施設、婦人保護施設をはじめとする福祉施設等サービス供給組織等との連携が挙げられる。

第2には、福祉分野を超えての関連領域（保健・医療、労働、教育、住宅、司法・警察等）との連携である。これは、それぞれの問題・課題に応じ、各領域の関連機関・団体等との連携が考えられる。

第3には、地域との連携である。これは、地域の協力機関である民生・児童委員、町内会・自治会、親族・近隣等のインフォーマルな人たちとの連携が考えられる。

(4) 連携を進めていく上での

考えなければならないサービス提供機関・団体

さらには福祉事務所と連携するこれらの領域は、供給主体の観点から見れば、次の4つが考えられる。

第1には、公的部門である。これは国・自治体が挙げられる。第2には、インフォーマル部門である。これは非営利公的組織である社会福祉法人、NPO法人等が挙げられる。第3には、ボランティア部門である。非営利非公的組織であるボランティア、住民組織等が挙げられる。そして第4には、市場部門である。これは営利セクターである企業が挙げられる。

これらを踏まえて、生活困窮者・生活保護受給者の生活再建に向けては、行政だけでなく、各供給主体の特質を活かし、連携を図っていくことが重要である。

(5) 対象別・課題別

また対象別・課題別に、不登校・引きこもり、児童虐待、DV等の「子ども・女性・家族」、傷病・障害等の「保健・医療」、失業等の「労働」といった状況を、それぞれの領域で考える必要がある。

2 連携を行ううえでの援助・支援の留意点

(1) 生活困窮者支援業務・生活保護業務の位置づけ

生活保護制度は、最低生活保障と自立助長（＝生活再建）を図る社会保障制度の基幹をなす制度である。それは、行政の行わなければならない業務（法定受託事務と自治事務）であり、その決定権限は生活保護の実施機関が有しており、そのことを念頭に関連領域との連携を考える必要がある。また、新たに制定された生活困窮者自

立支援法は、その運営実施主体を基礎自治体＝福祉事務所設置自治体（自治体直営）で行うほか、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO 法人等への委託も可能としている。

同法では、必須事業として、①自立相談支援事業の実施（地域における多様な生活課題を発見・相談・支援につなげるニーズの発見・相談とアセスメントを行う）②居住確保給付金の支給（離職により住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当の「住居確保給付金」（有期）の支給を行う）を規定している。そして、任意事業として、①就労準備支援事業（就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施する）、②一時生活支援事業（住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供等を行う）③家計相談支援事業等（家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等を行う）、④学習支援事業他（生活困窮家庭の子どもへの学習支援事業その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業を行う）、を規定している。

（2）支援のプロセス

その流れは、1）生活困窮者／要保護者の発見、2）インターク、3）アセスメントとプランニング、4）インターベンション、5）モニタリングとエバリュエーション、6）ターミネーションと分けて考えることができる。それぞれの段階については次のような相談援助・支援活動を行う。

1) 「生活困窮者・要保護者の発見」

行政＝福祉事務所には、さまざまな形で、生活困窮者・貧困者の相談が持ち込まれてくる。例えば、国民・住民からの通報（電話での連絡・相談）で、衰弱して動けなくなっている高齢者や路上生活

者に関する情報を把握することがあるかもしれない。このような通報は、放置したり国民・住民に対応を任せたりせず、必要に応じてケースワーカーが出向いたり、協力関係にある民生・児童委員の協力を得るなどして、状況確認や緊急対応を速やかに行わなければならない。保健師や医師など保健・医療関係者と連携して対応することも必要である。

日頃から、生活困窮者支援・生活保護制度や相談窓口について、国民・住民に周知しておくとともに、民生・児童委員や町会組織、地域における関係機関との連携調整を密に行い、生活困窮者・要保護者を積極的に発見する体制づくりを心がけておくことが大切である。

2) 「インテーク」

インテークの段階は受付面接ともいい、生活困窮者・要保護者における相談援助・支援のプロセスでは、相談を最初に受け止める場面でもある。行政＝福祉事務所では、面接を担当するケースワーカー（面接員、インテークワーカーとも言う）が相談者に対応する。

インテークでは、①不安・緊張の緩和・解消、②信頼関係の確立、③主訴の明確化、④制度の説明、⑤制度・サービスの申請意思の確認と調査への同意を行う。

3) 「アセスメント」と「プランニング」

「アセスメント（事前評価）」と「プランニング（援助・支援計画の策定）」は、制度・サービスの申請を受け、決定していく段階である。

4) 「インターベンション」

制度・サービスを実施していく段階にあたるのが、「インターベンション（援助・支援活動の実施）」である。インターベンションのプロセスでは、①生活困窮者・生活保護受給者本人への直接的な働きかけ、②生活困窮者・生活保護受給者を取り巻く環境への働きかけ、③新たな社会資源の創出を行っていく。

5) 「モニタリング」「エバリュエーション」

相談援助・支援の実施状況をモニターし、評価して行く段階が、「モニタリング」と「エバリュエーション（評価）」である。モニタリングのプロセスでは、①援助・支援計画どおり行われているのかの確認、②生活困窮者・生活保護受給者本人・世帯の状況理解、③援助者・支援者側の状況理解を行う。また、エバリュエーションのプロセスでは、モニタリングを踏まえて、①援助・支援活動の評価、②援助・支援課題とプログラムの見直しを行う。

6) 「ターミネーション」

「ターミネーション（終結）」は、制度・サービスを必要としなくなった段階である。

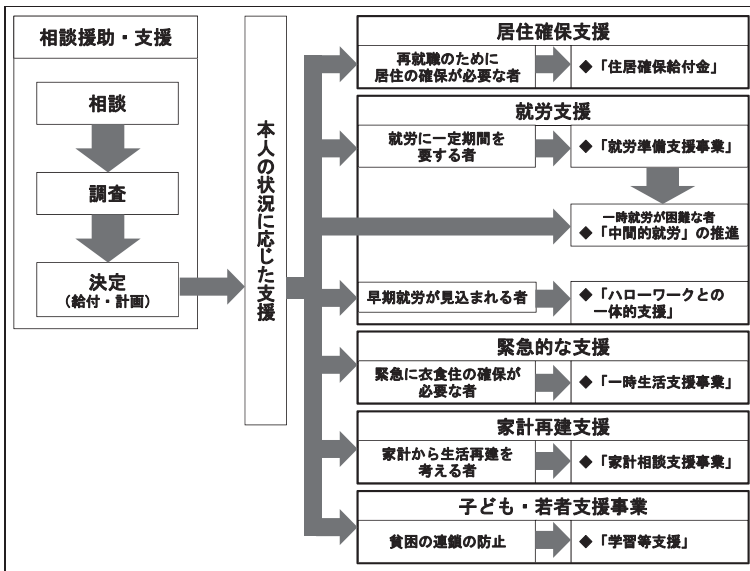
終結の段階では、制度・サービスが必要でなくなった後も、生活困窮者・生活保護受給者が安定した生活を継続できるように助言し、その後のフォローアップの体制をつくっておくことが求められる。

図1-7-1 相談援助・支援プロセスにおける各供給主体の関わり

		1	2	3	4		5	
		相談	調査	決定 (給付・計画)	援助・支援 (介入・評価)		廃止 (廃止後の見守り・フォローアップ)	
官	福祉事務所	■	■	■	■	■	■	
	他行政機関	福祉事務所、各種相談所、児童相談所、身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所、婦人相談所、職業安定所、保健所・精神保健福祉センター、精神障害者地域生活支援センター、地域包括支援センター、児童家庭支援センター・地域子育てセンター等						
民	非営利	都道府県・市区町村の社会福祉協議会、福祉公社、NPO法人・協同組合等						
	営利	企業(営利組織・市場型サービス提供組織)等						
	私	親族・近隣・自治会、町内会等個人・団体等						

出典：筆者作成

図1-7-2 生活困窮者自立支援法



出典：筆者作成

(3) 連携・協働を行う上での留意点

連携に当たっては、次のことを前提として押さえておく必要がある。

ア 連携を行う各供給主体間における目標の共有化

連携を行う際、当然ながら供給主体（連携先）同士でその機能や専門性は異なる。このことにより、現状の見立て（アセスメント）や、得られた情報の分析、対象（生活保護受給者や生活困窮者）に対するアプローチ方法などに違いが生じることになり、時にスムーズな連携を阻害する要因になる。連携を行う際には、このような違いに対して全体的な整合性を取ることで解消を図り、課題を解決していかなければならない。そのためには、どのような連携先とも、その活動における目標を明確にし、共有化しておくことが大切である。またその目標は連携当初だけでなく、その都度、確認をしていく必要がある。

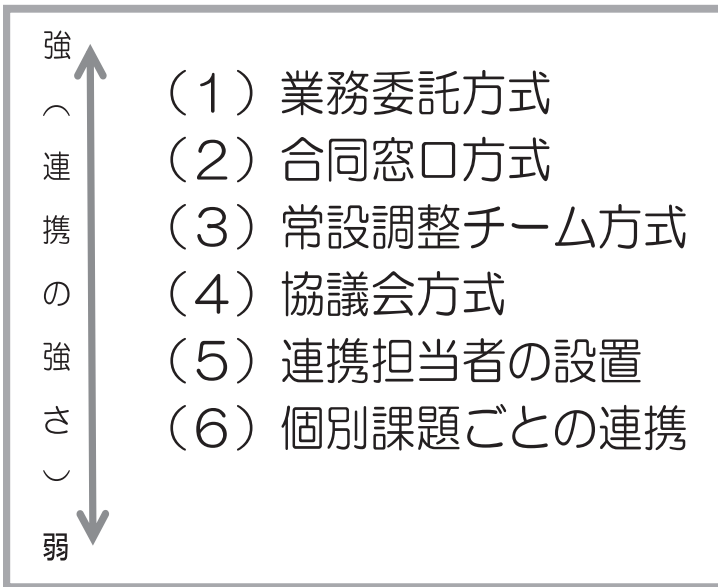
イ 生活困窮者・生活保護受給者のプライバシーへの配慮

生活困窮者対策・生活保護制度という性質上、連携に際しては、生活困窮者・生活保護受給者のプライバシーに十分に配慮する必要があるが、連携をうまく実施し課題解決を目指すためには、それぞれの連携先において、必要十分な個人の情報を有効に活用することが必要である。そのために、個人情報保護のための取扱いを規定するとともに、適正な手続を踏みながら個人情報を支援に活用するためのルール作りが必要となる。外部機関・団体との連携において契約事項等に盛り込むことはもちろんのこと、行政内部においても、個人情報を保護しつつ有効に活用するための対処方針を明確にしておくことが重要である。

3 連携の方式

以下に、連携の具体的手法として考えられる方式を示す。
これら方式については一概にどの方式が好ましいということはなく、下表に示すとおりそれぞれに特徴があるため、連携が必要となる個別業務ごとに、その特徴を考慮し、適切な連携方式を検討・選択していく必要がある。

図1-7-3 連携の方式と連携の強さの関係



出典：筆者作成

(1) 業務委託方式

表1-7-1 業務委託方式の特徴

内容	: 業務を外部機関に委託して実施する。事務的業務の一部委託や、自立支援プログラム等専門的支援業務の事業単位での委託が可能。
連携モデル	: III 一部アウトソーシング型
連携先(供給主体)	: 社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO法人、民間企業等
関連するプロセス	: インターベンション
その他特徴等	: まとまった業務単位で委託をすることで、福祉事務所での連携に係る負担は減る。委託先の選定及び進行管理が重要となる。

出典：筆者作成

(2) 合同窓口方式

表1-7-2 合同窓口方式の特徴

内容	: 福祉事務所等に、福祉各分野をまたがる合同窓口を設け、支援の内容に応じた適切な対応を実施していく。
連携モデル	: II 一部インソーシング型、 III 一部アウトソーシング型
連携先(供給主体)	: 行政内部(障害・高齢・子ども等生活保護以外の所管部門)、外部機関(社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO法人等)
関連するプロセス	: インテーク、インターベンション
その他特徴等	: 行政内外の複数部門合同で実施するため、体制整備が課題。

出典：筆者作成

(3) 常設調整チーム方式

表1-7-3 常設調整チームの特徴

内容	: 固定の窓口ではなく、各機関・部門による連絡調整を目的とした常設チームを設置する。
連携モデル	: II 一部インソーシング型
連携先(供給主体)	: 行政内部、他の行政機関、外部機関等
関連するプロセス	: インテーク、プランニング、インターベンション、エバリュエーション
その他特徴等	: 現場レベルでのスムーズな初動が可能だが、連携する案件そのものについては個別に連絡調整が必要。

出典：筆者作成

(4) 協議会方式

表1-7-4 協議会方式の特徴

内容	: 福祉事務所及び連携先機関(各供給主体)の代表者を構成委員とした協議会を設け、連携に関する事項についての合意や連絡調整を図る。
連携モデル	: II 一部インソーシング型、 III 一部アウトソーシング型
連携先(供給主体)	: 行政内部、他の行政機関、外部機関等
関連するプロセス	: インテーク、プランニング、インターベンション、エバリュエーション
その他特徴等	: 関係機関での合意や調整ができるが、実際の対応は個別に行うため、現場レベルではさらに別途連携をしなければならない。

出典：筆者作成

(5) 連携担当者（窓口）の設置

表1-7-5 連携担当者（窓口）の設置方式の特徴

内容	: 連携先機関ごとに担当者（窓口）を設け、連携が必要な際には当該担当者を通じて連絡調整を行う。
連携モデル	: II 一部インソーシング型
連携先（供給主体）	: 行政内部、他の行政機関、外部機関等
関連するプロセス	: インテーク、プランニング、インターベンション、エバリュエーション
その他特徴等	: 担当者を通じた連絡等が可能だが、それ以外は都度の個別調整が必要。

出典：筆者作成

(6) 個別課題ごとの連携

表1-7-6 個別課題ごとの連携

内容	: 個別発生する課題ごとに、当該相手先と連携を図るもの。
連携モデル	: II 一部インソーシング型
連携先（供給主体）	: 行政内部、他の行政機関、外部機関等
関連するプロセス	: インテーク、プランニング、インターベンション、エバリュエーション
その他特徴等	: 個別課題ごとに、担当者の選定を含めた調整が必要。

出典：筆者作成

おわりに

生活困窮者支援において生活困窮者の生活再建、地域生活を考えるならば、ボランティアな団体等を含めて連携協働していくことが今後ますます望まれる。たとえば、子ども・若者支援、就労支援、療育支援などは、それぞれ学校社会、労働社会、地域社会のなかでどのように見守り、支援、フォローしていくのか、考えていく必要がある。

また、生活保護業務の固有性を考えるならば、生活保護の決定実施と生活再建に向けた全体の進行管理を行う業務は、生活保護の実施機関の業務と位置付けることが重要である。またその全体の進行管理を行う上で、インソーシング、アウトソーシングを行う人、場、業務についての進行管理全体をマネジメントできる専門性を有する職員、組織であることが前提となる。そうしなければ、単なる事務的な進行管理となり、最低生活保障と生活再建に向けた専門的支援がどこまでできているか、その評価を行うことはできないであろう。

生活困窮者自立支援法制定、生活保護法改正を契機に、改めて自治体・地域社会には、生活困窮者・貧困層にとって地域における「セーフティネット」となる新たなシステムの構築（考え方／制度的仕組み・体制・方法）が求められていると言えよう。

<補論> 生活困窮者自立支援・生活保護支援 と供給セクター・地域社会との連携

1 福祉課題と供給セクター

生活困窮者・要保護者をはじめとする現下の福祉課題への対処を行うためには、現行の制度・サービスの充実を行うとともに、今後に向けて福祉供給組織を多元化し、サービス量の拡大と質の充足を図る必要がある。

ここでは、行政による福祉課題の対応から市民・営利・非営利・行政の連携・協働のもとで、福祉諸課題（公共の課題）の緩和・解決に向けて、いかに立ち向かうかが求められていると考える。それは、行政（官）が担う「公共」から、「民と行政（官）」による「新しい公共」への考え方・仕組み・体制・方法の検討を行うことを促している。

さて社会福祉の供給部門には、大きくは4つの部門がある。公的部門（政府－国・自治体）、インフォーマル部門（非営利公的組織－社会福祉法人、NPO法人等）、ボランティア部門（非営利非公的組織－ボランティア、住民組織等）、市場部門（企業）から成る。ここでいう供給組織の多元化とは、それぞれの特徴（強みや課題）を生かし、有効に組み合わせることにより福祉の増進を図っていくことを意味している。

ここで、各セクターの特質と課題を挙げてみることにする。まず、特質について、市場部門においては、企業の社会的責任、社会貢献（事業、寄付等）、ソーシャルビジネスへの展望等が挙げられる。インフォーマル部門・ボランティア部門においては、自発性、先見性、柔軟性等の特質を活かした活動がみられる。公的部門においては、全体性・安定性・継続性を視野に入れた制度運営が行われていると

いえる。次に各セクターの課題について、市場部門においては、企業利益と公益性の調和をどう図るかという課題がある。インフォーマル部門・ボランティア部門においては、活動を支える基盤、とりわけ財源等をいかに確保するかという課題がある。公的部門においては、各セクターへの行政統制と裁量、さらには先駆的な活動等に対する国民的合意をどう取りつけるか、さらには財政支援を行うための財源調達をどのように図っていくかという課題である。

そして、それぞれのセクターには、ガバナンス（統治）、コンプライエンス（法令遵守）、アカウンタビリティ（説明責任）が求められている。

「新しい公共」でいわれている民と官（行政）が連携・協働しながら公共的課題に取り組んでいくことは、別な言葉で表現するならば、社会的ネットワーク、ソーシャル・キャピタル（社会資本、あるいは社会関係資本）をつくるということでもある。これまでの都市基盤整備のようなハード面での社会資本に対して、これはソフト面での社会資本をどう作っていくかが議論となると考える。

ここでは、資源（人・モノ・カネ・ノウハウ・情報）と、関係構築とパートナーシップ（協力関係）と、それを支える条件整備をどう作っていくかということが課題となる。

2 今後の検討課題

ここで、今後の検討課題をいくつか挙げる。

第1には、制度・政策対象、実践対象の理解についてである。生活困窮者対策・生活保護領域では、多様な生活課題を抱える人たちに関わっていくことから、生活困窮者・要保護者の生活課題をどのように理解していくのか、またどこまで射程に入れて考えるかについて一定の合意を図る必要がある。

第2には、生活困窮者対策・生活保護制度の仕組みについての課題がある。生活困窮者対策・生活保護制度を主要な社会資源として生活課題の緩和・解決を図っていくため、生活困窮者対策・生活保護制度の枠内で積極的に運用していく、またその他、他の社会資源（公私）の活用についても視野に入れることが必要となる。

第3には、制度・サービスを支える体制についての課題がある。これは、民（営利・非営利）と官（行政）が連携・協働し、相談者・利用者の生活課題に積極的に対処していくこととなることから、そこでの体制（人的・組織・業務・権限・財源）をどのように構築していくかが必要となってくる。企業、NPO法人、社会福祉法人、行政等のそれぞれの役割、守備範囲等が検討課題となってくる。

第4には、援助・支援方法についての課題がある。この点は、どのような方法で援助・支援していくのかということになる。マクロレベル（団体）では国・自治体と民間（営利・非営利）それぞれの固有の援助・支援の在り方、連携・協働の在り方、メゾレベル（組織・機関）ではそれぞれの機関・組織間それぞれ固有の援助・支援の在り方、連携・協働の在り方、ミクロレベル（個別）では、個々の相談者・利用者への関わりと関連専門職等援助者・支援者との連携・協働の在り方である。これらは、それぞれのレベルでの援助・支援内容・方法の検討と場の設定が必要と考える。

以上のことを、別な観点から捉えれば、次のようなシステムの構築を必要としてくる。

第1には、相談者・利用者の主体性と選択を保障するシステムの構築である。これは、相談者・利用者個々の置かれている状態・意識に着目すること、相談者・利用者への説明責任、利用者保護（権利擁護、成年後見制度等の活用）、評価システムの導入（利用者評価、援助者・支援者評価、第三者評価）等が考えられる。

第2には、福祉・教育・労働・保健・医療等の分野における民（企業・非営利）と官（行政）の連携・協働を図る、総合調整システムの構築である。これは、相談者・利用者個々の課題は生活困窮を基底として多様な生活課題が現れていることから、それぞれの生活課題に合わせて連携・協働していく必要があるためである。

第3には、相談者・利用者が暮らす地域を基盤としたシステムの構築である。地域という相談者・利用者の生活の場で民と官（行政）が連携・協働して緩和・解決に当たること、それは、地域のなかで「新しい公共性」を構築していくことにつながっていく。

第4には、人びとの生活を在宅生活と施設生活の連続性で考えシステム構築を図ることである。在宅生活を送る上での有効な社会資源としての情報収集・発信、相談、在宅サービスなどを、また施設入所者にとっては地域社会の様々な情報や社会施設などの活用を、そしてその連続性の上で相談者・利用者の生活再建を図っていく必要がある。

3 おわりに

民（企業・非営利）は、地域のなかで十分な生活を享受できない人たちの様々な生活課題を掘り起こし、それを地域全体・社会全体で解決すべき課題として認知・共有化し、制度化や実践的対応へとつなげてきた歴史がある。また、官（行政）は、地域全体・社会全体の利益をどのように実現させるか、その可能性を大局的な見地から追求するため、国民・住民の理解の理解と合意を促し、人びとの生活を保障するための政策ならびに政策運営を行ってきた。

生活困窮者支援・生活保護支援では、市民、民、行政の三者が手を携えること（「新しい公共」）により人びとの生活再建（回復・維持・向上）を図ること、このミッション（社会的使命）のもと援

助・支援が求められているといえよう。

【参考文献】

- ・首都大学東京・東京都福祉保健財団『被保護者自立支援に関する調査研究・普及啓発事業 平成24（2012）年度報告書』、平成25年3月公益財団法人東京都福祉保健財団発刊所収「生活保護の実施機関と関連領域（福祉・保健・医療・教育・労働・住宅・司法・警察等）との連携に関する調査研究」報告書、2013年
*なお、本稿は、同報告書によっているところが大きいことを付記しておく。
- ・岡部卓「生活困窮者支援—福祉事務所と関係機関・団体との連携」『生活と福祉』第695号、全国社会福祉協議会、2014年
- ・厚生労働省社会・援護局保護課『生活保護受給者の社会的な居場所づくりと「新しい公共」に関する研究会』第6回、岡部卓報告、2010年
- ・生活困窮者自立促進（社会参加）プロセス構築モデル事業統括委員会『平成24年度セーフティネット支援等事業費補助金社会福祉推進事業 生活困窮者支援体系に資する調査・研究事業報告書』一般社団法人北海道総合研究調査会、2013年
- ・総合相談・支援プロセスワーキングチーム報告『厚生労働省 平成24年度セーフティネット支援等事業社会福祉推進事業 生活困窮者支援に係る新たな相談支援事業における支援の考え方とプロセスに関する調査研究報告書』みずほ情報総研株式会社、2013年

**第Ⅱ部 都市自治体における生活保護・
生活困窮者支援の取組み
～事例報告～**

(公財) 日本都市センター研究室主任研究員
新田 耕司

第Ⅱ部では、研究会において現場の実態を踏まえた上での議論を行い、本調査研究の成果が実際に業務を担当されている方々の参考ともなることを目的として、平成25年10月から12月にかけて実施した、生活保護・生活困窮者支援の分野で特徴的な取組みを進めている4都市自治体への現地調査の結果¹を紹介することとしたい。

なお、総合計画等に低所得者等への支援についての施策を具体的に盛り込んでいること、厚生労働省所管の平成25年度生活困窮者自立支援促進モデル事業（以下、「モデル事業」という。）を実施していること、生活困窮者支援のためにソーシャル・キャピタルの発掘・発見・開拓等に積極的に取り組んでいること等が、現地調査を実施した4都市自治体に共通している特徴といえる。

第1章では、北海道釧路市の、生活保護受給者への各種支援を体系的に実施している「釧路市自立支援プログラム」の内容・実績等や、市役所職員OBが中心となって設立した民間団体による中間的就労の機会づくり等についての調査報告を行っている。

第2章では、千葉県船橋市の、地域福祉計画における重点プロジェクトとして取り組んでいる「保健と福祉の総合相談窓口」の内容・実績等や、地域福祉の一環として地域社会全体での生活困窮者支援を目指している姿等についての調査報告を行っている。

第3章では、大阪府箕面市の、NPO法人との連携してパーソナル・サポート・サービスの発展形として生活困窮者支援に取り組んでいる内容・実績等や、ソーシャル・キャピタルの発見・発掘にも積極的に取り組んでいる姿等についての調査報告を行っている。

第4章では、熊本県菊池市の、近隣の1市2町と連携することで

¹ 各現地調査報告のポイントについては、第3回及び第4回の研究会において事務局より報告を行うとともに、当センターのホームページ上で公開している。（<http://www.toshi.or.jp/?cat=28>）

4 自治体が一体となって取り組んでいる生活困窮者支援の実施状況や、地域包括支援センターをはじめとする既存のソーシャル・キャピタルを活用した形での支援のためのネットワークづくりの検討状況等についての調査報告を行っている。

現地調査先一覧

都市名	釧路市	船橋市	箕面市	菊池市
都道府県	北海道	千葉県	大阪府	熊本県
都市区分	一般市	中核市	一般市	一般市
生活保護行政の状況				
保護率	54.3%	14.3%	8.2%	9.8%
CW 平均				
担当件数	約89件	約80件	約120件	約42件
モデル事業の状況				
所管課	生活保護担当課	地域福祉担当課	生活保護担当課	生活保護及び地域福祉担当課
H25年度予算	約2,700万円	約2,100万円	約4,500万円	約1,700万円
総合相談窓口の運営主体	委託 一般社団法人	委託 社会福祉法人	委託 NPO 法人	委託 社会福祉法人
窓口の場所	市役所以外	市役所	市役所 市役所以外	市役所
任意事業	(検討中)	(検討中)	就労準備支援 家計相談支援 学習支援	就労準備支援

第1章

北海道釧路市

はじめに

本報告¹は、2013（平成25）年10月17日に北海道釧路市（以下、「釧路市」という。）を訪問し、同市生活福祉事務所及び一般社団法人釧路社会的企業創造協議会（以下、「社会的企業創造協議会」という。）に対して行ったヒアリング調査を基に取りまとめたものである。

北海道釧路市は、札幌市の南東約250kmに位置する、人口約18万人²、面積約1,360km²の一般市である。主要産業の撤退や不振の影響などにより2000年代初頭から生活困窮者からの相談が大幅に増加したことを受け、生活保護受給者（以下、「受給者」という。）に対する自立支援に先駆的に取り組み、「釧路市自立支援プログラム」（以下、「自立支援プログラム」という。）として様々な形での自立支援や居場所づくりに先駆的に取り組んできたことの成果や今後の課題などを整理することとしたい。

¹ 本報告の内容については、釧路市及び社会的企業創造協議会での現地調査やご提供いただいた資料などを基に筆者が解釈・構成・執筆したものであり、釧路市（福祉部生活福祉事務所）並びに社会的企業創造協議会の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

² 以下、釧路市の基本的なデータについては釧路市ホームページで該当箇所を、2014年1月に閲覧して収集したものである。（<http://www.city.kushiro.lg.jp/>）

1 釧路市における 生活保護・生活困窮者対策の位置づけ

釧路市では、炭鉱・水産・紙パルプ生産等を主要産業とする北海道東部の中心的都市であったが、2002（平成14）年に国内最後の炭鉱が閉山したのを契機として、受給者が急激な上昇を始めた。前後して、他の主要産業も不振に陥った上に公共事業の減少等も影響して、1981（昭和56）年には約23万人を数えた人口も2003（平成15）年に20万人を割り込み、その後も長期的な減少傾向にある。2005（平成17）年10月に旧釧路市、阿寒町、音別町が合併し、新設の「釧路市」となった後も減少は止まらず、直近の2008（平成20）年から2013（平成25）年の5年間に於いても8千人以上の減少がみられる。さらに、高齢化も進行しており、2008（平成20）年9月時点では23.3%であった65歳以上人口構成比が、2013（平成25）年12月時点では約27.6%と漸進傾向にある。

また、釧路市の財政規模についてみると、2011（平成23）年度決算における一般会計歳出は約1,053億5千万円となっており、そのうち民生費は約350億6千万円と3割以上を占めている。そして生活保護費は約145億2千万円と民生費の4割以上を占めており、2007（平成19）年度との比較では約26億4千万円も増加している。

こうした中で釧路市では、2008（平成20）年3月に策定した「釧路市総合計画」³（以下、「総合計画」という。）の施策体系の中で、「社会保障の充実」分野の「低所得者への自立支援」施策における主要事業として、「生活保護世帯（以下、「受給世帯」という。）への自立支援」及び「適正保護の実施」を位置づけている。また、釧

³ 釧路市ホームページ（釧路市総合計画）参照。

<http://www.city.kushiro.lg.jp/shisei/shisaku/sougoukeikaku/sougou/.html>

路市の現状や課題を踏まえて都市経営的な視点により2012（平成24）年12月に策定した「釧路市都市経営戦略プラン」⁴においては、「受給世帯や母子家庭世帯などを貴重な労働力として捉え、居場所づくりから就労支援までの仕組みをつくり、一人でも多くの自立就労」を図ることとする等、受給者や生活困窮者への自立支援を全庁的に重視している姿勢がうかがえる。

なお、釧路市では、生活保護に関する業務及び厚生労働所所管の平成25年度生活困窮者自立促進支援モデル事業（以下、「モデル事業」という。）に関する業務は福祉部生活福祉事務所の所管、地域福祉計画に関する業務は福祉部地域福祉課の所管となっている。

2 釧路市における生活保護行政の状況等⁵

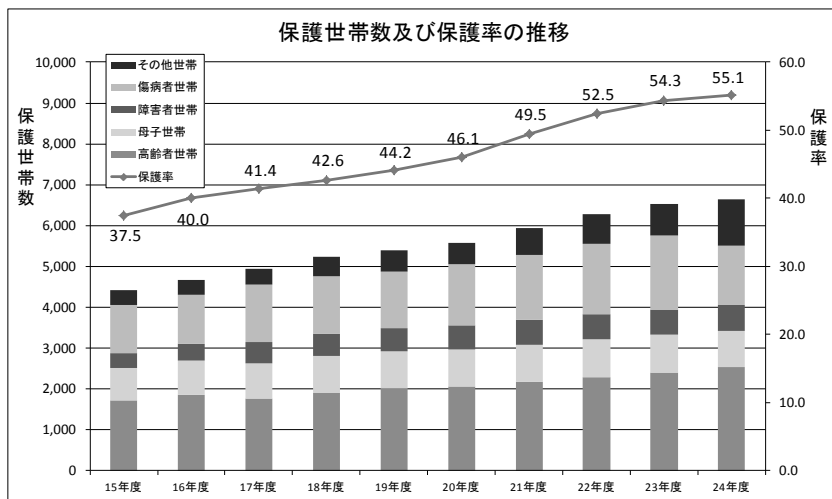
（1）生活保護受給者等

2013（平成25）年9月末日現在で、釧路市における受給世帯数6,555世帯、受給者数9,967人となっており、2007（平成19）年度との比較では受給世帯数は約121%、受給者数は約118%といずれも増加傾向にある。また、保護率は54.3%であり、北海道はもとより全国的にも極めて高い値となっている。また、2012（平成24）年度における生活保護申請等に関する相談件数は1,811件であり、そのうち相談のみの対応となったものが963件、生活保護申請受理に至ったものが848件、生活保護申請受理のうち保護開始となったものが766件となっている。

⁴ 釧路市ホームページ（釧路市都市経営戦略プラン）参照。
<http://www.city.kushiro.lg.jp/common/000038243.pdf>

⁵ 「釧路市自立支援プログラム」の取組みに関する内容を除く。

図2-1-1 釧路市の受給者数等の推移



出典：釧路市作成資料

釧路市における受給者の特徴としては、地域経済の停滞もあり、本人の意欲や能力に関わらず就労による生活保護からの脱却が困難な場合が多いようであった。また、母子家庭の受給世帯が多く、受給者の子どもが高等教育を受ける機会を喪失し、貧困層が2世代目、3世代目へ固定化する恐れも強いようであった。

(2) 生活保護の実施体制等

生活福祉事務所には正規職員75人のケースワーカー（以下、「CW」という。）が配置されており、高齢者担当者を除いたCWの1人当たり平均担当件数は概ね70件程度となっている。また、CWを指導・監督するスーパーバイザー（以下、「SV」という。）については、9人が配置されている。なお、高齢の受給者については、「見守り」対応の他に年金相談員（嘱託職員）を1名配置し、生活保護開始時における年金調査や、社会福祉法人からの貸付を活用して年金受給権を発生させる取組みを行っている。

現在、1人のSVは社会福祉士の資格を有しているが、CWでは1人も有していない。福祉専門職員の採用は久しく行われておらず、専門職の比率は低下しつつある。また、若手職員については、全庁的にジョブローテーションに基づいた人事異動が行われており、採用後の早い段階でCWとして配属されることが多い一方で、3年間程度での異動となることも多く、CWとしての平均経験年数は全体的に低下傾向にある。

3 釧路市における自立支援プログラムの取り組み等

(1) 自立支援プログラム実施に至る経緯等

地域経済の停滞の影響等による受給者の急増への対策を迫られた釧路市では、釧路市全体の傾向と同様に受給世帯においても高い比率を占める母子世帯を対象を特化して、自立に向けた支援の方向性を検討することとした。最初に基礎調査として、2004（平成16）年度から2005（平成17）年度にかけて釧路市と釧路公立大学地域経済研究センターとの共同研究として、母子世帯へのアンケート調査・面接調査等を基に実証的な調査・分析を実施した。その結果を踏まえて、2005（平成17）年度に母子受給世帯の母親26人を対象としたヘルパー同行訪問を実施した。これは資格を持たない母親が介護ヘルパーに同行し、利用者の話し相手になるなど、ヘルパーの補助を行うというものである。そして、ヘルパー同行訪問を通じて利用者やヘルパーから必要とされることで、これまで「支援される側」であった母親が「支援する側」へと変わった。これにより人は「支援する側」に回ることで自尊心の回復が図られ、就労意欲向上につながる事が分かった。

さらに、意欲が向上した母親がヘルパー資格取得を希望したことから、ヘルパー資格取得支援を実施したところ、参加した受給者18人について、全員の資格取得や12人の就労という高い実績を上げることができた。

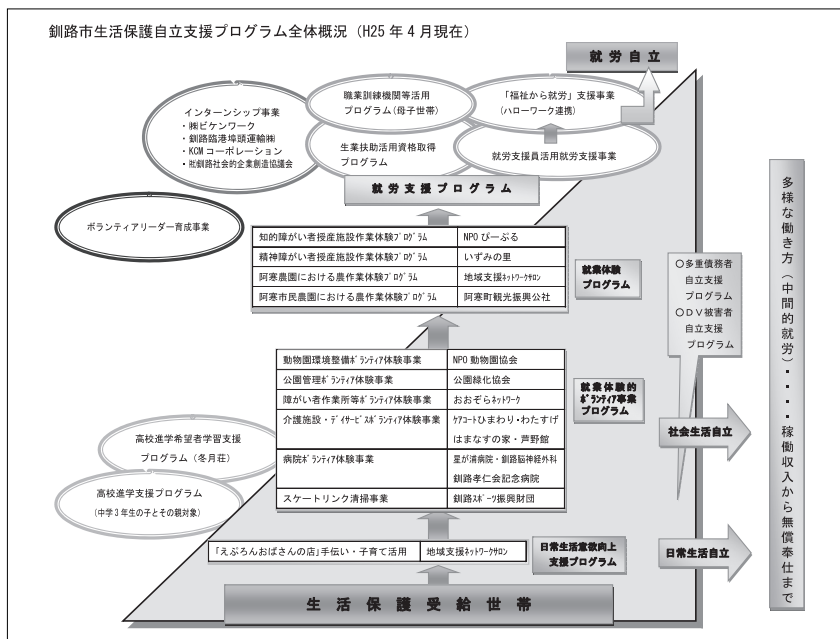
そして、翌2006（平成18）年度からは、支援の対象を稼働年齢層の受給者全体に拡大することとし、従来から取り組んでいた就労支援事業に加えて、庁内関係部署や福祉関係団体等の協力を得ることにより、公園、動物園、授産施設作業所等における中間就労的な内容も新たに加えた上で、「自立支援プログラム」として受給者への支援施策を体系的に整理・構築し、受給者の自立支援に取り組むこととなった。なお、2012（平成24）年度実績では、年間延べ約6千人が自立支援プログラムに参加している。

（2）自立支援プログラムの取組み内容等

自立支援プログラムでは、受給者が自尊意識を回復し自立へと進めるように、中間的就労の機会提供や居場所づくり等を中心とした、「日常生活意欲向上支援」、「就業体験的ボランティア」、「就業体験」、「就労支援」、「その他」の5つのプログラムで構成されている。そして、市役所だけではなく、釧路市内で活動しているNPO法人や企業等と協力する形での支援に取り組んでいる。

5つのプログラムのうち、「日常生活意欲向上支援プログラム」は生活習慣改善につながる居場所づくり、「就労支援プログラム」は動物園・公園の清掃や介護施設・病院でのボランティア等を通じての社会参加のきっかけづくりを内容としている。そして、「就業体験プログラム」は障害者授産施設や農園での体験作業といった中間的就労、「就労支援プログラム」はハローワークとの連携や地元企業と協力しての「就労移行型インターンシップ事業」、就職希望

図2-1-2 自立支援プログラムの全体図



出典：釧路市作成資料

の高校3年生を対象とした運転免許取得支援をはじめとする「生業扶助活用資格取得プログラム」等を内容としている。最後に「その他のプログラム」からは、「高校進学希望者学習支援プログラム」の取組みを取り上げる。貧困の連鎖防止を目的として、中学3年生を対象にNPO法人と協力し実施しているものであるが、高校生となった元参加者がチューターとして参加する事例も出てくる等、支援される側が支援する側になる循環型の支援モデルとなりつつあるようである。また、小学生や受給世帯以外の子どもの受け入れにも柔軟に対応する等、子どもの居場所づくりという役割も持ち始めているとのことであった。

なお、自立支援プログラム実施に当たって、釧路市では受給者の自主性を重視しているということであり、2人の自立生活支援

員（嘱託職員）が、参加を希望する受給者の希望内容や生活状況等の把握、協力機関やCWとの連絡・調整等を行った上で、生活福祉事務所が参加プログラムを決定している。また、協力事業者から「自主性を尊重することで、参加者の中から自然発生的にリーダーが出てきた」といった報告がある等、参加者の意識変化から潜在化していた能力が発揮される事例も出てきているようである。

（3）総合相談事業の取組み内容等

釧路市では「釧路市都市経営戦略プラン」において、生活困窮者を「貴重な労働力として捉え、居場所づくりから就労支援までの仕組みをつくり、一人でも多くの自立就労」を図るとしていることを踏まえ、自立支援プログラムの発展形として受給者以外の生活困窮者への支援としての総合相談事業にも取り組むこととなった。

総合相談事業の運営については、生活困窮者に対する中間的就労の機会づくりを主な目的として2012（平成24）年に市役所職員OBが中心となって設立した団体である、社会的企業創造協議会に委託することとなり、釧路市役所から数百mの距離にある社会的企業創造協議会の事務所内に総合相談窓口「生活相談支援センター ぐらしごと」（以下、「ぐらしごと」という。）を、2013（平成25）年6月から開設している。なお、釧路市では2013（平成25）年度におけるモデル事業の活用は「ぐらしごと」の運営（予算約2千700万円）のみとなっているが、モデル事業を構成しているメニューの多くは、既に自立支援プログラムで取り組まれている内容であることから、今後、制度間の調整を行うこと等により、モデル事業として実施する内容が拡大する可能性は高いように思われた。

(4) 自立支援プログラム等における関係機関との連携

自立支援プログラムの協力事業者等については、担当職員がクチコミ等を頼りに開拓に努めているが、最近では取組み内容が地域に浸透してきたこともあり、事業者の方から内容等を打診される場合もあるようである。協力が得られる場合には、釧路市と協力事業者等との間で締結する業務委託契約に基づき委託料を支払っている。

また、「くらしごと」の実施・運営について協議する場として、釧路市役所内部においては全庁的な連絡会議を設置する予定とのことであり、生活困窮者支援についての気運を徐々に高めていく狙いも持っているようであった。そして、各種関係機関全体の協議の場としては、釧路市、社会的企業創造協議会の他に各種関係機関、保健師や社会福祉士等により構成されている「支援調整会議」が設置されている。「支援調整会議」では、生活困窮者支援における全体的な課題や社会資源の発掘・活性化に関する協議を行うとともに、困窮者本人も交えた形で個別案件解決に向けた具体的な支援プランについての検討も行っている。

釧路市と社会的企業創造協議会との間における個人情報の取扱いについては、面接記録の関係者間での共有について議論した結果、ルールを厳格化して生活困窮者の「入口」を狭くしないために、当面は口頭による本人同意を得た上で、情報共有を行うこととしている。ただし、事後のトラブルを避けるために、「くらしごと」で取り扱う個人情報について、例規を整備すること等により明確なルール化を図ることも視野に入れているようであった。

5 釧路市における生活困窮者支援の今後の方向性等

(1) 自立支援プログラム等における関係者の反応

自立支援プログラムに参加している受給者からは、「働いて得た報酬で自分への保護費を減らしていると自負できる」、「浪費を避けるようになった」、「支援されるだけではなく、支援する側にもなれる」等の感想が寄せられている。

また、市議会においては、自立支援プログラムの利用頻度等に関する質問は多数出されているが、取組み自体については概ね好意的に評価されているようである。市民からは、生活保護に関する苦情は顕著に減少しており、苦情が寄せられた際にも自立支援プログラムについて丁寧に説明することで、ほとんどの人には理解を得られているようである。釧路市では、今後も積極的な周知やPRに努めることで、自立支援プログラムの内容や「くらしごと」の存在を市民や地域社会へ浸透させることを目指しているようであった。

(2) 自立支援プログラム等に関する地域特性・地域資源

釧路市では、地域の厳しい経済状況から何らかの困窮者対策が必要ということが地域社会全体での共通認識となっていたことが、比較的順調に自立支援プログラムの協力事業者等の開拓を行えている要因となっていると分析しているようであった。また、当初は「受給者がまじめに働くか」不安に感じていた協力事業者が、実際に受給者を受け入れて真剣に働く姿を見る中で、意識改革を果たすような事例もあるので、支援の取組みを広げることが地域の理解を深めることにつながっていると認識しているようでもあった。

また、社会的企業創造協議会が「くらしごと」運営の他にも、水

産業と関係の深い漁網整網作業を中間的就労として確立すること等に取り組んでおり、将来的には農協・漁協や、NPO 法人とも連携を図ること等により、中間的就労の機会を充実させることを模索しているようであった。

(3) 釧路市の生活困窮者対策における今後の方向性等

2015（平成27）年度からの生活困窮者自立支援制度本格実施に向けて、全国の都市自治体において、任意事業の選択や具体的な実施内容についての検討が求められている。釧路市においても、自立支援プログラムや「くらしごと」における利用実績及び費用対効果等の検証を行っているが、生活困窮者支援という分野における客観的評価基準が確立されていないこともあり、SROI⁶の導入を検討する等、試行を重ねながら成果の検証精度を高める努力を続けている。

また、包括的な困窮者支援に取り組むことで、一時的には受給者増加や経費増大が予想されており、行政や地域社会がこうした一時的なデメリットを受け入れる覚悟が必要との認識を示していた。その意味では、住民等からのコンセンサスを得るために、直接的な費用対効果は低くとも、生活保護の不正受給対策等にしっかりと取り組む意義もあるようである。ただし、福祉の分野だけではなく地域経済とも関係性を持つことにより、「出口」の見える包括的な支援が可能と考えているようであった。ただし、具体的な個別支援はNPO 法人や民間企業等の力を借りて実施するとしても、全体的な運営方針の決定やコーディネート等の面で行政の果たすべき役割は

⁶ social return on investment の略。社会的投資利益率ともいい、社会的活動を行う組織体で用いられる成果および業績を数量化して測定する指標の一つであり、その組織体へと投下された資源に対する一定期間の純額としての利益および社会的な成果の比率として計算するものとされている。

とても大きいとのことであった。

そして今後については、「古い公共」である民生委員や社会福祉協議会等と「新しい公共」である NPO 法人等をいかに融合させていくかということ課題として挙げていた。例えば、アウトリーチで生活困窮者を「発見」するために、地域に密着している人や組織への浸透、介護関係の事業者や包括支援センターとの役割分担の明確化等を目指しているようであった。また、地域福祉計画における生活困窮者支援の位置づけについても今後、検討を行う予定のようであった。いずれにせよ、これまで以上に生活困窮者を地域全体の問題としてとらえ、危機感を持って取り組むことが重要と認識しているようであった。

おわりに

釧路市では、総合計画において「低所得者の自立を支援するとともに、適正な保護の実施」を、市の全体的な政策体系の中に明確に位置づけた上で、生活保護・生活困窮者対策に積極的に取り組んでいる。

なかでも、全国に先駆けて受給者に対する各種支援策を自立支援プログラムとして体系的に整理し、本人の意思を尊重しながら、戦略的・継続的に実施している。また、自立支援プログラムに協力する事業者の開拓や、市役所職員 OB を中心とした社会的企業創造協議会による中間的就労の機会づくり等、支援の「出口」を充実させる取組みにも非常に積極的である。

こうしたことは、生活困窮者自立支援制度の本格実施を前にして、総合的な相談・支援体制の構築や社会資源の不足に悩んでいる他の自治体にとっても参考となるのではないだろうか。

【参考資料】

釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会編『希望をもって生きる
～生活保護の常識を覆えす釧路チャレンジ～』全国コミュニティ
ライフサポートセンター（CLC）、2009年

第2章

千葉県船橋市

はじめに

本報告¹は、2013（平成25）年12月17日に千葉県船橋市（以下、「船橋市」という。）を訪問し、同市健康福祉局福祉サービス部生活支援課及び地域福祉課に対して行ったヒアリング調査を基に取りまとめたものである。

千葉県船橋市は、千葉市の北西約15kmに位置する、人口約62万人²、面積約86km²の中核市である。ちなみに、1954（昭和29）年を最後に、周辺市町村との合併は行っていない。全国的傾向と同じく、リーマン・ショック直後から生活保護に関する相談やその他生活困窮者からの相談が増加してきたことを受け、産業カウンセラーを活用した就労支援等の生活保護行政を着実に実施するとともに、地域福祉計画に基づき設置している総合相談窓口を中心に地域社会全体での生活困窮者支援に取り組んでいることの成果や今後の課題などを整理することとしたい。

1 船橋市における生活保護・生活困窮者対策の位置づけ

船橋市は、現在、中核市最大の人口を抱える都市であり、東京都心部への利便性が高いこともあり、2009（平成21）年1月1日現在

¹ 本報告の内容については、船橋市での現地調査やご提供いただいた資料などを基に筆者が解釈・構成・執筆したものであり、船橋市（健康福祉局福祉サービス部生活支援課並びに地域福祉課）の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

² 以下、船橋市の基本的なデータについては船橋市ホームページで該当箇所を、2014年1月に閲覧して収集したものである。

(<http://www.city.funabashi.chiba.jp/index.html>)

からの直近5年間でも約3万人の増加がみられる。しかし、全国的な傾向と同様に高齢化も進行しており、2010（平成22）年国勢調査時点では20%弱であった65歳以上人口構成比が、最新値では約21.5%と微増傾向にある。

また、船橋市の財政規模について見てみると、2011（平成23）年度決算における一般会計歳出は約1,757億6千万円となっており、そのうち民生費が約675億2千万円と4割近くを占めている。そして生活保護費は約146億2千万円と民生費の2割以上を占めており、2007（平成19）年度との比較では約46億8千万円も増加している。

こうした中で船橋市では、2012（平成24）年3月に策定した「船橋市総合計画後期基本計画」³（以下、「後期基本計画」という。）において、「生活保護世帯等の自立支援の推進」を福祉分野の基本施策のひとつとする等、生活保護行政を重視している姿勢が伺える。また、2010（平成22）年3月に策定した「第2次船橋市地域福祉計画」（以下、「地域福祉計画」という。）においては、「保健と福祉の総合相談窓口の整備」⁴を重点プロジェクトとして位置づけて、福祉等に関する相談窓口のワンストップ化を地域福祉の課題としてとらえている。

なお、船橋市では、生活保護に関する業務は健康福祉局福祉サービス部生活支援課の所管、総合相談窓口その他の生活困窮者支援に関する業務及び地域福祉計画に関する業務は健康福祉局福祉サービス部地域福祉課の所管となっている。

³ 船橋市ホームページ（基本計画（後期基本計画））参照。

<http://www.city.funabashi.chiba.jp/shisei/keikaku/0002/p013542.html>

⁴ 船橋市ホームページ（第2次船橋市地域福祉計画 本文）参照。

<http://www.city.funabashi.chiba.jp/kenkou/other/0002/p008775.html>

2 船橋市における生活保護行政等の状況について

(1) 生活保護受給者等について

2013（平成25）年11月末日現在で、船橋市における生活保護受給世帯（以下、「受給世帯」という。）は6,555世帯、生活保護受給者（以下、「受給者」という。）8,823人、保護率は14.3%となっており、2007（平成19）年度との比較では受給世帯数は約159%、受給者数は約133%といずれも大幅に増加している。また、2012（平成24）年度における生活保護申請等に関する相談件数は2,692件であり、そのうち相談のみの対応となったものが1,375件、生活保護申請受理に至ったものが1,317件、生活保護申請受理のうち保護開始となったものが1,073件となっている。一方、廃止は787件となっている。

やはりリーマン・ショック直後から受給者数・相談件数とも増加傾向が続いていたようだが、申請件数については2012（平成24）年10月頃から減少傾向となり、受給者数についても全体としては増加傾向にあるものの、徐々に緩やかになりつつあり、特にここ数年ではホームレス等の現在地保護の件数が減少しているようであった。

(2) 生活保護行政の実施体制等について

生活支援課には80人のケースワーカー（以下、「CW」という。）が配置されている。CW全員が正規職員であり、1人当たり担当件数が概ね80件程度になるように、年度当初に担当地区を割り振っている。CWの実務に対して助言・指導等を行うスーパーバイザーは11人配置しており、平均で1人当たり7人強のCWを担当している。また、毎年、事務職の中に社会福祉士の枠を設けて数名ずつ採

用しており、現在はCW 中11人が社会福祉士の資格を有している。CW の人事異動のうち、新規採用職員については、採用10年間で概ね3つの職場を経験するジョブローテーションの方針に沿って異動が行われているので、採用後比較的早い段階でCW となる場合が多いようである。また、CW の担当地区については、受給者との癒着防止等のため、原則3年以上は同一地区を担当しないように配置を行っている。

そして、後期基本計画で打ち出されている「生活保護世帯等の自立支援の推進」の具体的な取組みとして、2010（平成22）年度からは、稼働年齢層に属する受給者を対象に、委託先の人材派遣会社から派遣される3名の産業カウンセラー⁵による、履歴書の書き方・服装・面接の受け方等の具体的指導を行う就労支援を実施している。同様に2010（平成22）年度から、就労の可能性があまり高くない受給者を対象に、やはり委託先の人材派遣会社から派遣される4名の産業カウンセラーによる社会的居場所づくりも実施している。また、生活保護受給世帯の中学3年生を対象とした学習支援を、2014（平成26）年度からの実施に向けて検討を進めているとのことであった。

⁵ 産業カウンセラーとは、心理学的手法を用いて、働く人たちが抱える問題を自らの力で解決できるように援助できる能力について、一般社団法人日本産業カウンセラー協会が認定する資格またはその有資格者のことをいう。1992（平成4）年度から2001（平成13）年度までの間は旧労働省が認定する技能審査であったため公的資格であったが、2002（平成14）年度以降は技能審査から除外されたことにより民間資格となっている。

3 船橋市におけるモデル事業等の状況について

(1) 保健と福祉の総合相談窓口「さーくる」設置の経緯等

船橋市では2010（平成22）年度から2014（平成26）年度までを計画期間とする地域福祉計画の策定段階における「船橋市地域福祉計画推進委員会」での議論の際に、市民側の推進委員から、福祉に関するワンストップ窓口設置の要望が寄せられていた。また、千葉県内においては、県が政令指定都市及び中核市以外の住民を対象とした24時間365日体制の福祉サービス総合相談窓口「中核地域生活支援センター」を開設しているのに加えて、同センターの対象外である千葉・柏の両市においても独自の総合相談窓口が開設されており、それらの窓口には数多くの相談が寄せられているという周辺地域の状況もあった。

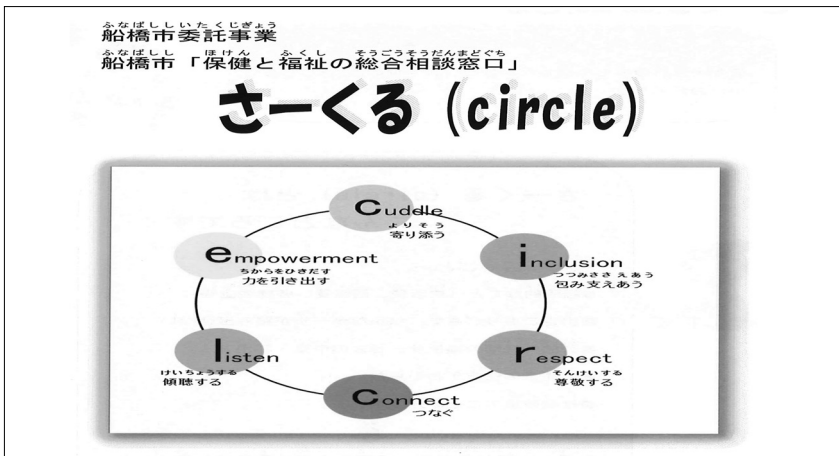
このようなことを踏まえて2010（平成22）年3月に策定された地域福祉計画において「保健と福祉の総合相談窓口の整備」が重点プロジェクトとして盛り込まれたことに基づき、2012（平成24）年12月に対象を限らない保健と福祉のワンストップ型相談窓口「さーくる」（以下、「さーくる」という。）を開設し、幅広い相談・支援事業を実施している。

「さーくる」の運営については、高齢者や児童のための施設運営等を手がける社会福祉法人生活クラブ「風の村」（以下、「風の村」という。）に業務委託を行い、「風の村」がこれまでに他自治体で受託してきた地域包括支援センター運営や総合相談窓口業務のノウハウを活かすとともに、これまで船橋市で障害者に関する総合相談・支援窓口として生活困窮者からの相談にも対応してきた、「ふらっと船橋」の運営を受託しているNPO法人からもアドバイスを

得た上で、開設に向けての準備を進めたようである。

「さーくる」の財源や事業規模については、初年度の2012（平成24）年度は市の単独事業として約660万円の事業費で実施し、2013（平成25）年度は厚生労働省の平成25年度生活困窮者自立促進支援モデル事業（以下、「モデル事業」という。）を活用して約2千万円の予算規模で実施している。現在のところは、モデル事業のメニューのうち、必須事業である自立相談支援事業としての総合相談事業のみを実施している。

図2-2-1 「さーくる」のイメージ図



出典：「風の村」作成「さーくる」パンフレットから抜粋

図2-2-2 「さーくる」の相談受付内容イメージ図

さーくる(circle)とは・・・

どこに相談したらいいの？どこから手をつけたいのか…家族の事も相談したいけど、まず荷の話をしたらいいのだろうか？

**さーくる (circle) とは
こんなところです！**

さまざまな困りごと…

- 経済的なこと（生活費、医療費、各種税金等）。
- 引きこもりがちで、なかなか一歩が踏み出せない。
- 公的・民間の福祉サービスの申請・利用方法。
- 手続きの仕方がわからない。
- 権利擁護のことが知りたい。

↓ 等々

◎ 困った事が色々あって何から先に手をつけたいの？

わたし たち「さーくる」がお手伝いします。

出典：「風の村」作成「さーくる」パンフレットから抜粋

(2) 「さーくる」での生活困窮者支援の取組み等

「さーくる」の窓口は船橋市役所本庁舎の3階⁶に設置されており、社会福祉士及び精神保健福祉士の資格を有する3人の相談員と1人の事務局職員が配置されている。このように専門的な知識や経験を持つ相談員が相談に訪れた人の話をじっくりと聞いていく中で、その人が抱えている複合的な問題をときほぐし、背景や優先すべき課題を抽出した上での具体的な支援を目指している。

「さーくる」に寄せられた相談件数については、2012（平成24）年度は12月の開設から2013（平成25）年3月までの4か月間における相談延べ件数が965件⁷であったが、2013（平成25）年度は4月から11月までの8か月間で2,308件と増加傾向にある。相談時間については、15分前後の相談が最も多いが、30分以上や1時間以上要する相談もかなり多く、窓口に1か所設置している「さーくる」専用の相談ブースに加えて、同じ3階にある健康福祉局福祉サービス部共有の個室タイプ相談室（3室）を使用する場合もある。なお、「さーくる」の相談受付時間帯は市役所の開庁時間に合わせた設定となっており、休日夜間に電話による相談が寄せられた場合については、職員の輪番制で一定の対応を行うようにしている。

相談に訪れる人（以下、「相談者」という。）については、年齢層では18～64歳の稼働年齢層が約75%を占めており、寄せられる相談の主訴では経済的困窮に関する内容が最も多く、次いで仕事関係・介護関係・健康不安に関する内容等が多くなっている。受給者の取扱いについては、相談全体の10%程度かそれ以下という割合とい

⁶ 船橋市役所本庁舎の3階には、健康福祉局の部署が多く配置されている。ただし、生活保護を所管する生活支援課は本庁舎近隣の分庁舎に配置されている。

⁷ 船橋市から調査時に提供された数値（平成25年11月30日現在）であり、以下、「さーくる」に関する数値はすべて同様である。

うこともあり、基本的には生活支援課につなぐ対応としており、まだ生活保護を受給していない人についても相談内容から生活保護申請をした方がよいと相談員が判断した場合は、やはり生活支援課につないでいるとのことであった。

また、生活困窮者を「発見」する方法については、窓口受付だけではなく、緊急性の高いと思われる生活困窮者に関する情報が寄せられた場合等には必要に応じてアウトリーチも実施しているが、窓口対応を優先せざるを得ないこともあり十分には行えていないようであった。ただし、「さーくる」とは別の枠組みではあるが、2012（平成24）年度に地域福祉課・生活支援課と電気・ガス・水道事業者との間で協定書を締結し、生活困窮者の「発見」等に関する提携を開始している。

(3) 「さーくる」での生活困窮者支援における関係機関との連携

船橋市と「風の村」との間において、定期的な連絡会議等は開催していないが、「さーくる」開設前に事業内容に関する協議を綿密に行うこと等により、生活困窮者支援に対する共通認識を持って事業を実施しているとのことであった。

個別案件解決のためには、複合的な問題を抱えている相談者に対しては、「さーくる」でアセスメントを行った上で「ケース会議」を必要に応じて開催し、具体的な支援の方向性等を検討している。ケース会議には、関係部署や庁外各種関係機関の他、個々の案件の状況に応じて民生委員、NPO法人、町会長、あるいは相談者本人等も参加し、相談者に必要な支援を考える方向性を前提に議論することとしており、18～39歳を支援の対象としている若者サポートステーションや「風の村」で実施している「ユニバーサル就労」という中間就労的な取組みにつなぐ場合もある。

各種関係機関等と連携を行う際には、船橋市個人情報保護条例の現行の規定で認められる範囲で個人情報の提供を行うこととしており、相談者に対しては、極力、相談当初に書面による本人承諾を得るようにしているが、それに対する相談者からの苦情等は特に寄せられていないとのことであった。

そして、船橋市では、地域住民等に「さーくる」設置の目的や地域社会で生活困窮者支援に取り組む必要性を浸透させるために、市内5ブロックで「地域連絡調整会議」を開催することとし、各種団体等への案内通知や諸会議の場での周知活動等を行った結果、包括支援センターや市内24地区社協の他、介護保健事業者、町会長・自治会長等、2013（平成25）年度上半期では約140人の参加を得ることができた。会議では、直接生活困窮者の支援に関わった人からの報告や生活困窮者の特徴や実際の相談事例を取り上げて議論するシンポジウム等を行い、地域における「さーくる」の認知度の高まりから相談件数の増加へつなげる取組みとしている。

4 船橋市における生活困窮者支援の今後の方向性等

(1) 「さーくる」における関係者の反応について

船橋市では、相談者からの感想等について十分な把握はできていないものの、専門性の高いスタッフによる問題のときほぐしを経た上での支援を受けられることが大きな効果につながっていると認識しているようである。また、単純な相談の場合にも、相談員が必要な手続きのために関係部署に同行することにより、相談者の心理的な負担の軽減や手続に要する時間の短縮等につながっていると捉えているようであった。

船橋市では、市長の指揮監督の下、主管部局において「さーくる」に関する意思決定を行っているが、全庁的に生活困窮者支援についての情報共有や共通認識の醸成を図る目的で、関係部署の管理職・担当職員を対象とした「庁内連絡調整会議」を年2回開催している。同会議においては「総合相談事業の実施により業務量が軽減された」等の好意的評価を得ており、担当部局においても本来の地域全体での困窮者支援という面に加えて、業務の合理化・効率化という面でも積極的な評価をしている。

そして、関係部署や学識者、市民等で構成される「「保健と福祉の総合相談窓口」運営に係る評価委員会」を設置しており、「さーくる」についての客観的な評価を行うための議論を行っている。総合相談窓口についての客観的な評価基準を確立できているわけではないが、運営評価委員会の1人からは「地域福祉の観点から、地域から相談があがってきた件数（インプット）や、地域と連携して支援を行った件数（アウトプット）といったものは、重要な評価基準となるのではないか」という意見が寄せられているとのことであった。

(2) 「さーくる」に関する地域特性・地域資源等

船橋市では市内全域での地域福祉社会の実現のために、地域福祉支援員（地域福祉課職員1人、非常勤嘱託職員1人）を配置し、各地区社会福祉協議会をはじめとする地域福祉を实践する団体による地域現場での各種福祉活動への側面的な支援等を行うことで、中心部のような地域における助け合いの土壌づくりに取り組んでいる。地域福祉を地域住民同士で行うための「助け合い活動」の普及にも取り組んでおり、実働団体としての「たすけあいの会」が計36団体活動しており、介護保険サービスではカバーできないニーズへの

フォロー等を担っている。

また、船橋市内では相当数のNPO法人が福祉分野で活動しており、「さーくる」事業の一環として、NPO法人と連携した形での家計相談にも取り組んでいる。

(3) 船橋市の生活困窮者対策における今後の方向性等

2015（平成27）年度からの生活困窮者自立支援制度本格実施に向けて、全国の都市自治体において、任意事業の選択や具体的な実施内容についての検討が求められている。船橋市では「さーくる」における利用実績及び費用対効果等の検証を行う一方で、地域福祉実現のための制度設計や、地域における生活困窮者対策に関する意識の醸成に積極的に取り組むことで、地域全体で生活困窮者を支援するという機運を高めて、効果的に機能する制度とすることを目指している。

そのためにも、船橋市と「風の村」では、地域や住民への周知・啓発の充実を最重要課題として認識し、各種の広報活動や名刺サイズの案内チラシの庁内関係部署窓口への配布等により「さーくる」の浸透に努めている。なかでも、実際の相談内容や支援の事例について、庁内庁外を問わずに広く積極的に情報発信していくことが重要と考えているようであった。

また、生活困窮者の中でも特に40～64歳の稼働年齢層からの相談が多いのに対し、就労機会の減少や支援機関の不足等により簡単には解決できないことが多いので、通常就労支援に加えて、日常生活の習慣づけや中間的就労等についての協力先開拓等が今後の課題になっているとのことであった。

おわりに

船橋市では、総合計画において生活保護や生活困窮者対策を市の全体的な政策体系の中に明確に位置づけた上で、生活保護・生活困窮者対策に積極的に取り組んでいる。

また、地域福祉計画において総合相談窓口を重点プロジェクトと位置づけるとともに、地域福祉支援員による地域現場での福祉活動への支援や「たすけあいの会」への支援等を通じて、地域社会全体での福祉づくりに取り組んでおり、生活困窮者支援もその対象としている。

こうしたことは、生活困窮者自立支援制度の本格実施を前にして、総合的な相談・支援体制の構築や社会資源の不足に悩んでいる他の自治体にとっても参考となるのではないだろうか。

第3章

大阪府箕面市

はじめに

本報告¹は、2013（平成25）年10月23日に大阪府箕面市（以下、「箕面市」という。）を訪問し、同市健康福祉部生活福祉課に対して行ったヒアリング調査を基に取りまとめたものである。

大阪府箕面市は、大阪市の北約20kmに位置する、人口約13万人³、面積約48km²の一般市である。なお、昭和31年を最後に周辺市町村との合併は行っていない。全国的傾向と同じく、リーマン・ショック直後から生活保護に関する相談やその他生活困窮者からの相談が増加してきたことを受け、生活保護行政を着実に実施するとともに、2011（平成23）年度から実施している箕面市パーソナル・サポート・サービス事業（以下、「PSS事業」という。）の発展形として取り組んでいる生活困窮者のための総合的な支援についての成果や今後の課題などを整理することとしたい。

1 箕面市における生活保護・生活困窮者対策に関する概況等

箕面市は、西日本最大の都市である大阪市中心部への利便性が高いこともあり、自然動態・社会動態とも増加傾向にあり、2008（平成20）年12月末日現在からの直近5年間でも約6千人の人口増となっている。しかし、全国的な傾向と同様に高齢化も進行しており、生産年齢人口は平成12年でピークを迎え、65歳以上人口構成比

¹ 本報告の内容については、箕面市での現地調査やご提供いただいた資料などを基に筆者が解釈・構成・執筆したものであり、箕面市（健康福祉部生活福祉課）の见解について報告したのではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

² 以下、箕面市の基本的なデータについては箕面市ホームページで該当箇所を、2014年1月に閲覧して収集したものである。（<http://www.city.minoh.lg.jp/index.html>）

は2010（平成22）年国勢調査時点で初めて20%を超え、2013（平成25）年12月末日現在では約22.5%と漸増傾向にある。

また、箕面市の財政規模について見てみると、2012（平成24）年度決算における一般会計歳出は約398億7千万円となっており、そのうち民生費が約168億9千万円と4割以上を占めている。そして生活保護費は約19億9千万円と民生費の約12%を占めており、2008（平成20）年度との比較では約1.5倍に増加している。

こうした中で箕面市では、2011（平成23）年3月に策定した「第5次箕面市総合計画前期基本計画」³（以下、「総合計画」という。）において、「安全・安心でみんながいきいき暮らすまち」を実現するための「ノーマライゼーションの理念に基づき誰もが安心して暮らせるバリアフリーのまちづくり」に向けて「地域での支え合いを支援する仕組みづくり」に取り組むこととし、行政の役割として「生活困難者や認知症高齢者、独居高齢者などの把握に努め、地域住民や事業者と一体となった支援を行う。」と明記している。

なお、箕面市では、生活保護に関する業務及び厚生労働省所管の生活困窮者自立促進支援モデル事業等の生活困窮者支援に関する業務は健康福祉部生活福祉課の所管⁴、地域福祉計画に関する業務は健康福祉部健康福祉政策課の所管となっている。

³ 箕面市ホームページ（第五次箕面市総合計画）参照。

<http://www.city.minoh.lg.jp/soukei/documents/keikaku.pdf>

⁴ 平成23年度から24年度にかけて、内閣府所管の「パーソナル・サポート・モデル・プロジェクト」を活用して実施したPSS事業については、地域創造部商工観光課が所管していた。

2 箕面市における生活保護行政の状況等

(1) 生活保護受給者等

2013（平成25）年9月末日現在で、箕面市における生活保護受給世帯（以下、「受給世帯」という。）は719世帯、生活保護受給者（以下、「受給者」という。）1,072人、保護率は9.1%となっており、大阪府内では有数の低さである。また、2012（平成24）年度における生活保護申請等に関する相談件数は430件であり、そのうち相談のみの対応となったものが257件、生活保護申請受理に至ったものが173件、生活保護申請受理のうち保護開始となったものが157件となっている。やはり、リーマン・ショック直後から受給者数・相談件数とも増加傾向が続いているようで、2008（平成20）年度との比較では、受給世帯数は約140%、受給者数は約136%といずれも大幅に増加している。なお、受給世帯の構成からみると、全国的な傾向と同様、「その他世帯」が大幅に増加している。

(2) 生活保護行政の実施体制等

生活福祉課には正規職員7人のケースワーカー（以下、「CW」という。）が配置されており、3人1組の2班体制で、他の1人は施設入所等により居宅を持たない受給者を専門に担当している。CWの実務に対して助言・指導等を行うスーパーバイザー（以下、「SV」という。）は課長補佐1人であり、CWの統括的管理を行い、必要に応じて面会指導等を個別に行っている。なお、現地調査時の生活福祉課長もSV経験を有しており、実質的にはSV的な役割も担っているとのことであった。

CWのうち1人は社会福祉士の資格を有しているが、既に資格を取得していた人材を事務職員として採用したものであり、全庁的な

人事異動の一環として配属されているとのことである。また、新規採用職員については、採用10年間で概ね3つの職場を経験するジョブローテーションの方針に沿って人事異動が行われているので、採用後比較的早い段階でCWとなる場合もある。

CWの能力向上については、新任ケースワーカーを対象に全国的な研修会への参加やOJTなどによりレベルアップを図っている。また、大阪府北部（北摂地域）の都市自治体担当者間で自主的な研究会活動を行っており、定期的に事例研究等に取り組んでいる。

生活保護に関する市役所内部での連携について、箕面市では社会的弱者へのワンストップ型対応を目指して、市立病院に隣接する総合保健福祉センターに福祉部門の窓口機能を集中させている。

一方、生活保護に関する市役所外部との連携については、口頭による受給者の本人同意を得ることを条件に、必要な情報共有を行っている。問題になるのは、民間事業者等が生活困窮者を「発見」した場合であり、本人からの意思表示が困難である可能性も高いことから、国から出されている通知⁵をより積極的に解釈すること等により、幅広く生活困窮者を救済することを検討している。ただし、プライバシーの問題には十分注意しておく必要がある。また、原則としては、受給者に対しても本人の意思や主体性を重視した支援を行うようにしている。

⁵ 一例として、平成24年5月11日付け（社援地発0511第1号）厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知「地域において支援を必要とする者の把握及び適切な支援のための方策等について」において、情報の一元化、関係団体との連携強化、個人情報保護の適用外になることについての理解促進、地域づくりの推進等に取り組むことが求められている。

3 箕面市における パーソナル・サポート・サービス⁶の取組等

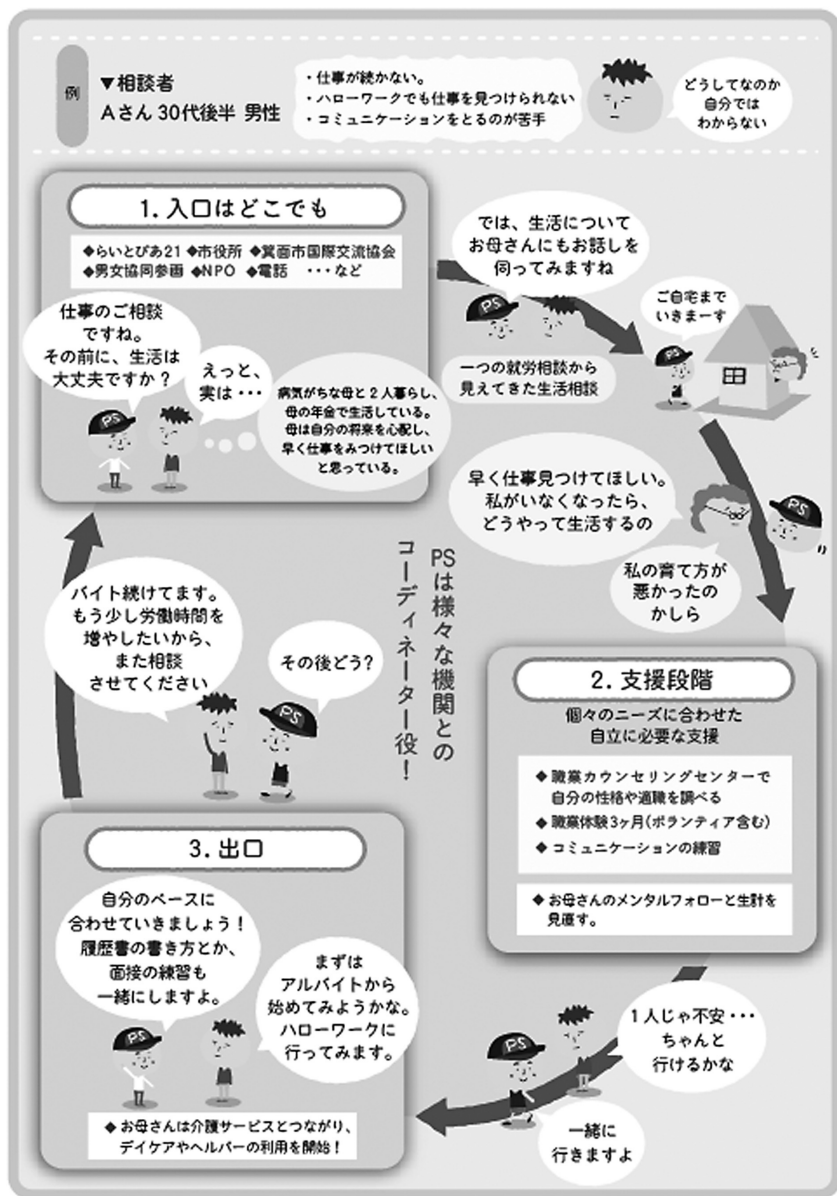
(1) パーソナル・サポート・サービス事業実施の

経緯や取組み内容等

箕面市では、総合計画において行政の役割としている「生活困難者や認知症高齢者、独居高齢者などの把握に努め、地域住民や事業者と一体となった支援」の具体的な取組みとして、貧困や社会的孤立等により困窮している人への包括的な支援を行うために、国のパーソナル・サポート・モデル・プロジェクトにエントリーすることとし（以下、「箕面市 PSS 事業」という。）、NPO 法人暮らしづくりネットワーク北芝（以下、「受託 NPO 法人」という。）に業務を委託する形で、2011（平成23）年4月に開始した。

⁶ 平成22年6月18日閣議決定の「新成長戦略」に基づき、平成22年度から開始された、様々な生活上の困難に直面している生活困窮者に対し、個別的・継続的・包括的に支援を行う、内閣府所管のモデル事業であり、平成24年度末で事業期間が終了した。

図2-3-1 PSS 事業のイメージ 1



出典：受託者資料

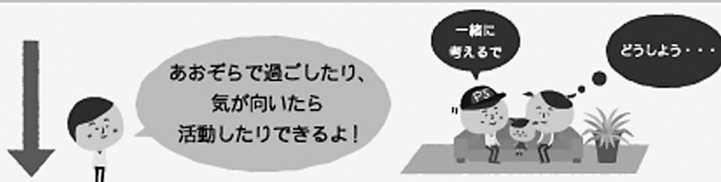
図2-3-2 PSS 事業のイメージ2

相談の流れ

電話・来所・訪問



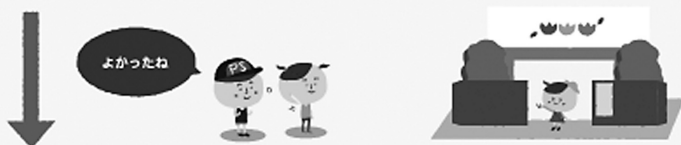
困っていることの把握、整理



必要に応じて関係機関や制度を活用 (必要な場合は一緒に行きます)



ひとつずつ解決 (継続的に応援します)



出典：受託者資料

具体的には、市内に設置した2か所のパーソナル・サポート・センター（以下、「PSC」という。）と、PSCに配置された7人のパーソナル・サポーター⁷（以下、「PS」という。）を中心に、来所やアウトリーチによって「発見」された生活困窮者に対して、社会的居場所や中間的就労の機会の提供を中心とした包括的支援を行ってきた。2011（平成23）年度から2012（平成24）年度までの2年間で、200件以上の相談を受け付け、そのうち50件以上を就労による自立に繋げられる等、高い実績を上げることができた。

そして、箕面市 PSS 事業を実施した2年間で、就労を継続できない人や就労のような経済的自立よりも社会的自立の方に向けた支援が望まれる人が「発見」されたことや、財源として活用していた「パーソナル・サポート・サービス・モデル・プロジェクト」の事業期間が終了したこと等を受け、2013（平成25）年度からは厚生労働省所管の生活困窮者自立促進支援モデル事業（以下、「モデル事業」という。）を活用して、継続的な生活困窮者支援事業（以下、「箕面市 PSS 事業・モデル事業」という。）として実施している。2011（平成23）年度から2012（平成24）年度にかけて実施した箕面市 PSS 事業については若年層への就労支援を重視していたこともあり地域創造部商工観光課が所管していたが、2013（平成25）年度からの箕面市 PSS 事業・モデル事業については福祉分野を中心とした事業内容の拡充等を行うために、健康福祉部生活福祉課へと所管を移している。また、事業規模については、2011（平成23）年度から2013（平成25）年度までの3年度とも4千万円台の予算規模で実施している。2013（平成25）年度の箕面市モデル事業の実施内容としては、必須メニューである自立相談支援事業（総合相談）の他

⁷ PSS 事業において、定期的な相談・職業相談窓口への誘導・利用可能な各種支援サービスに関するアドバイス等の支援を生活困窮者に対して行う者。

に、就労準備支援や中間的就労の支援、家計相談支援を実施しており、今後については中学2・3年生を対象とした家庭教師派遣型での子どもへの学習支援の実施も検討している。

次に、モデル事業において核となる自立支援のための総合相談の内容をみると、前述の通り、市内2か所のPSCに配置されている7人のPSが全員、総合相談担当員として生活困窮者からの相談を受け付けている。また、新たに箕面市総合保健福祉センター内にも2人の総合相談担当員を常駐させ、他の福祉行政に関する相談窓口とのスムーズな連携も図っている。総合相談担当員に福祉専門職の資格は求めているが、以前からのPS7人については、全員がボランティア等の形で実際に困窮者支援に携わった経験を持っている。なお、新たな総合相談担当員2人については、当分の間、生活保護に関する相談の場に同席させることで経験やスキルのレベルアップを図ることとした。PSの年齢が比較的若いこともあり、協力機関からの連絡等により生活困窮者が「発見」された場合等には機動的にアウトリーチも行っており、支援対象の生活困窮者が生活保護受給者となった後も、精神面や子育て等の問題を継続して抱えているような場合についてはPSによる支援も一部継続している。

(2) 箕面市 PSS 事業・モデル事業における関係機関との連携等

箕面市と受託NPO法人は、受託NPO法人の職員を箕面市福祉事務所に常駐させることによって、日常業務を通じて必要な情報や各種の支援へとつなぐためのプロセスの共有を可能としている。

また、箕面市PSS事業においては、全体的な課題や問題を共有した上で今後の方針等を議論するために、「箕面市パーソナル・サポート・サービス推進協議会」(以下、「推進協議会」という。)を設置し、市の関係部署の他、学識者、社会福祉協議会、障害者児童

団、ハローワーク、保健所、子ども家庭センター、社会福祉法人、法律事務所等の幅広いメンバーにより、各種の支援実施に関する連携や調整等を行ってきた。また、推進協議会においては、社会資源マップの作成など、箕面市 PSS 事業の成果をとりまとめる作業の場としても活用されてきた。

この推進協議会は、モデル事業においても継続され、各種の支援調整やモデル事業検証の場として機能させることとしている。

また、市内の福祉以外の部門との関係については、窓口一元化の予定はないが、全庁的組織として設置されている「人権行政推進本部会議」においてお互いに情報共有と課題認識を図ることとし、同部会の下部組織として、社会包摂に関する課題別研究会の設置も検討している。

各種関係機関等との連携について、生活困窮者を「発見」するためには、幅広いネットワークづくりが必要となってくるが、支援の現場で関わることも多い「大阪府池田子どもセンター」（大阪府が箕面市に隣接している池田市に設置）から、生活困窮者に関する情報が寄せられることもある。ただし、孤独死防止の観点からではあるが、公益性の高い企業等と「自ら SOS を出せない人」の情報についての協力関係を模索したが、顧客情報管理優先の理由から順調に進展していないという状況もあり、広い意味で、「困っている人」を「発見」するためには、さらなるネットワークの充実も今後必要となるかもしれないように思われた。

また、生活困窮者に関する関係者間での情報共有について、国から示されているモデル事業の「総合相談シート」様式には本人同意欄があるが、関係機関からの情報提供等によって「発見」された生活困窮者には、本人に自分が困窮状態にあることの認識がない場合が多いので、特に同意を得られにくい傾向にあるようである。

4 箕面市における生活困窮者支援の今後の方向性等

(1) 箕面市 PSS 事業・モデル事業における関係者の反応等

箕面市では、2011（平成23）年度から2012（平成24）年度にわたる2年間の箕面市 PSS 事業の実績検証等のために、推進協議会が「箕面市パーソナル・サポート・サービス評価・検証報告書」（以下、「検証報告書」という。）を2013（平成25）年3月に作成している。検証報告書には、PSC 利用者・PS・関係機関等を対象としたアンケート結果やインタビュー等も掲載しており、それによると利用者には「誰かと話すことで気が楽になった」、「何らかの活動を通して社会とつながりを持っていることを再確認できた」等の感想を持たれていることがわかる。また、PSが「利用者同士や利用者とPSとの人間関係づくりが重要」、「個別的・継続的な支援を続けるべき」等の意見を持っていることや、関係機関から「推進協議会のあり方を工夫すべき」、「総合的・包括的・継続的な支援として継続すべき」等の意見が寄せられていることもわかる。

また、市議会からは、箕面市 PSS 事業・モデル事業に関しては概ね高い評価を得ているようである。地域社会においても、民生委員への丁寧な周知や、PSによる2年間の地道な困窮者支援の取組実績等により、PSの存在が浸透してきているようであり、民生委員や地域住民から生活困窮者の「発見」に関する情報がPSCに寄せられる事例が出てきているそうである。

(2) 箕面市 PSS 事業・モデル事業に関する地域特性・地域資源等

箕面市においては、従来から引きこもりやニートへの支援等で培った豊富なノウハウを有するNPO法人が地域で育っていたこと

が、積極的に生活困窮者支援に取り組んでいる要因のひとつとなっているように感じられた。また、PS自身が人的資源という大きなソーシャル・キャピタルであり、PSが主体的に動いて中間的就労に協力する企業を探してきたこともあったようである。

そして、推進協議会に、行政の各種関係機関や社会福祉協議会に加えて、法律事務所や国際交流協会等が参加していることで、地域社会全体に生活困窮者対策の必要性が認識され始めているのではないか。また、推進協議会による社会資源マップづくりについても、総合的な支援を継続していくための地域におけるネットワーク構築の基礎となるように感じられた。

(3) 箕面市の生活困窮者対策における今後の方向性等

2015（平成27）年度からの生活困窮者自立支援制度の本格実施に向けて、全国の都市自治体において、任意事業の選択や具体的な実施内容についての検討が求められている。箕面市では、特に中間的就労について、これまでの箕面市 PSS 事業での取組みをベースに、更なる充実に向けた展開を進めている。なお、中間的就労の充実には企業の主体性に影響されるところも大きく、生活困窮者支援の重要性が地域社会共通の認識となる必要があることから、実際の支援活動を通じた啓発等にも積極的に取り組んでいるようであった。

また、箕面市 PSS 事業・モデル事業の評価について、就労等による経済的自立だけではなく社会参加等による自立も「出口」としていることから、「自立」を評価基準とした場合には、社会参加実現についての客観的指標の設定が課題となっていた。また、経済的自立を「出口」とする場合においても、低水準賃金での就労が多いこと等も考慮すると、客観的指標の設定はやはり課題となっているようであった。なお、生活困窮者が支援を受け始めてから「出口」

= 「自立」に至るまでには相当の期間を要することが実際には多いので、国が支援期間を限定することとなっても、箕面市としては支援を継続する場合も出てくることを想定しているようであった。

そして、支援の核となる総合相談担当員について、包括的な支援を行う PS としての役割と、ワンストップ的な窓口業務を行う総合相談担当員としての役割の明確な区別ができていないと、過度の負担を負わせることになる懸念していた。そのために、行政と受託 NPO 法人との間での連絡・調整を密にして、意欲が高い人材がオーバーワークとならないようケアしていくことが今後の重要な課題としていた。

おわりに

箕面市では、総合計画において生活困難者等を把握し地域住民や事業者と一体となった支援を行うことを、市の全体的な政策体系の中に明確に位置づけた上で、生活保護・生活困窮者対策に積極的に取り組んでいる。

また、2011（平成23）年度から国のモデル事業を活用して若者の就労支援等に早くから取り組んでいる。箕面市 PSS 事業・モデル事業の実施に当たっては、従来から引きこもり・ニート支援等に取り組んできた受託 NPO 法人の存在は大きいようだが、推進協議会において「地域資源マップ」を作成する等、地域資源の発掘にも積極的に取り組んでいる。

こうしたことは、生活困窮者自立支援制度の本格実施を前にして、総合的な相談・支援体制の構築や社会資源の不足に悩んでいる他の自治体にとっても参考となるのではないだろうか。

第4章

熊本県菊池市

はじめに

本報告¹は、2013（平成25）年11月26日に熊本県菊池市（以下、「菊池市」という。）を訪問し、同市健康福祉部福祉課及び社会福祉法人菊愛会（以下、「菊愛会」という。）に対して行ったヒアリング調査を基に取りまとめたものである。

菊池市は、熊本市の北東約20kmに位置する、人口約5万人²、面積約267km²の一般市である。2005（平成17）年3月に当時の菊池市、七城町、旭志村、泗水町の新設合併により誕生した市である。全国的傾向と同じく、リーマン・ショック直後から生活保護に関する相談やその他生活困窮者からの相談が増加してきたことを受け、ハローワークとの求人に関する連携等をはじめ生活保護行政を着実に実施するとともに、菊池市、合志市、大津町、菊陽町の2市2町（以下、上記の2市2町を総称して「菊池圏域」という。）及び熊本県菊池福祉事務所が連携した形で総合相談窓口を中心とした生活困窮者支援に取り組んでいることの内容や今後の課題などを整理することとしたい。

¹ 本報告の内容については、菊池市での現地調査やご提供いただいた資料などを基に筆者が解釈・構成・執筆したものであり、菊池市（健康福祉部福祉課）及び社会福祉法人菊愛会の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

² 以下、菊池市の基本的なデータについては、菊池市ホームページで該当箇所を、2014年1月に閲覧して収集したものである。
(<http://www.city.kikuchi.kumamoto.jp/>)

図2-4-1 熊本県菊池圏域の位置



出典：菊池市提供資料（枠囲み・着色は筆者）

1 菊池市における生活保護・生活困窮者対策の位置づけ

菊池市の人口については、全国的な傾向と同様に減少傾向にあり、2008（平成20）年12月末日現在からの直近5年間でも1千人以上の減少がみられる。さらに高齢化も進行しており、生産年齢人口は1995（平成7）年をピークとして以後は低下に転じ、2005（平成17）年国勢調査時点で65歳以上人口構成比が20%を超え、最新値では約28.8%と30%に迫る勢いとなっている。

また、菊池市の財政規模について見てみると、2011（平成23）年度決算における一般会計歳出は約241億2千万円となっており、そのうち民生費が約85億8千万円と約35.6%を占めている。そして生

活保護費は約6億8千万円と民生費の約8%程度ではあるが、2007（平成19）年度との比較では2億円以上増加している。

こうした中で菊池市では、2010（平成22）年6月に策定した「菊池市総合計画後期基本計画」³（以下、「総合計画」という。）において、「低所得者福祉の充実」を基本施策のひとつとして位置づけ、課題解決に向けて「生活保護受給者の自立」や「保健・医療・福祉の各施策と連携を密にし、相談・支援・援護体制の充実」等に取り組むこととしている。

なお、菊池市では、生活保護に関する業務をはじめ、総合相談窓口その他生活困窮者支援に関する業務及び地域福祉計画に関する業務の所管は、いずれも健康福祉部福祉課となっている。

2 菊池市における生活保護行政の状況等

（1）菊池市における生活保護受給者等

2013（平成25）年9月末日現在で、菊池市における生活保護受給世帯（以下、「受給世帯」という。）は337世帯、生活保護受給者（以下、「受給者」という。）は486人、保護率は約9.8%となっており、2008（平成20）年との比較では受給世帯数・受給者数とも1.5倍以上に増加している。また、2012（平成24）年度における生活保護申請等に関する相談件数は132件であり、そのうち相談のみの対応となったものが83件、生活保護申請受理に至ったものが49件、生活保護申請受理のうち保護開始となったものが45件となっている。やはりリーマン・ショック直後から受給者数・相談件数とも増加傾向が続いているようで、特に家族構成や精神面等で複合的な課題を

³ 菊池市ホームページ（菊池市総合計画後期基本計画）参照。
http://www.city.kikuchi.kumamoto.jp/Information/about/_2890.html

抱えている世帯が増加しているようである。ちなみに、菊池圏域全体における2013（平成25）年9月末日現在の受給世帯は820世帯、受給者数1,200人、保護率約6.8%であり、やはり「その他世帯」の伸びが著しくなっている。

なお、菊池圏域における求人状況について、圏域内に大手企業の工場が複数立地していること等から、熊本県内では比較的高い水準にはあるが、希望職種と求人内容とのミスマッチが原因で就労できずにいる人や、親の収入や資産に頼って生活しているような潜在的な生活困窮者の存在を懸念しているようであった。

（2）菊池市における生活保護行政の実施体制等

福祉課には管理職2人、ケースワーカー（以下、「CW」という。）の実務に対して助言・指導等を行うスーパーサイザー（以下、「SV」という。）1人の下、8人の正規職員CWが配置されており、平均で40件強の受給世帯を担当している。2012（平成24）年度はCW6人体制であったが、受給者数や相談件数の増加に対応するために2013（平成25）年度に2人増員している。ただし、抱える問題が複雑化している受給世帯が増加していることもあり、CWの慢性的な負担過多の状況が解決されているわけではないようであった。なお、現在、社会福祉士の資格を有するCWは配置されていないが、管理職及びSVにCWの経験があることや、既にCW経験のある職員の再配置により、経験の浅いCWへの専門的知識や経験のフォローアップを行っている。

また、受給者の自立支援に関する取組みとしては、ハローワークとの求人情報に関する連携による就労支援を始めているほか、稼働年齢層の受給者に対して、熊本県が実施している「自立支援プログラム」への参加を呼びかけている。また、受給者の自動車保有につ

いては、菊池市全域がいわゆる「クルマ社会」である現状を踏まえて、個別検討にはなるが通院・子どもの保育園送迎に加えて就労を目的とする場合は、制度に基づき認める方向のようであった。

3 菊池圏域における総合相談窓口事業の取組み等

(1) 総合相談窓口設置の経緯等

菊池市では2010（平成22）年度から2014（平成26）年度までを計画期間とする総合計画において、「低所得者福祉の充実」のために「保健・医療・福祉の各施策と連携を密にし、相談・支援・援護体制の充実」等に取り組むこととしていたところへ、国や熊本県から「平成25年度生活困窮者自立促進支援モデル事業」（以下、「モデル事業」という。）に関する情報提供があったことを受け、以前から消防・火葬・ゴミ処理・障害者自立支援等の分野で連携した形での行政サービスを提供してきた合志市、大津町、菊陽町及び両町を所管する熊本県菊池福祉事務所と協議を行い、2013（平成25）年度から菊池圏域が一体となって実施することとなった。

複数の自治体が協力してモデル事業を実施することとなるので、菊池市、合志市、大津町、菊陽町及び熊本県菊池福祉事務所（大津町、菊陽町を所管）の5者間で、モデル事業の実施に伴う事務手続きに関する協定書を締結し⁴、菊池市が各種予算措置等の事務局業務を担うこととなった。ちなみに、初年度である2013（平成25）年度の事業費予算は菊池圏域全体で約1千700万円を計上している。

なお、2013（平成25）年度において熊本県内では、菊池圏域の他

⁴ 実際の協定書そのものは、菊池市福祉事務所、合志市福祉事務所、熊本県菊池福祉事務所により締結。

に、熊本市及び熊本県がモデル事業を実施している。

(2) 菊池圏域におけるモデル事業の取組み内容等

菊池圏域におけるモデル事業の実施内容としては、現在のところは、自立相談支援事業と就労準備支援事業に取り組んでいる。

必須事業である自立相談支援事業については、総合相談窓口としての「ソーシャル・ライフ・サポート・センター」(以下、「SLSC」という。)を、2013(平成25)年10月1日から菊池市内に開設している。SLSCの運営については、菊池圏域において障害者向けの施設運営や熊本県が実施している「自立支援プログラム」の相談所運営受託をはじめとして広範に事業を展開している菊愛会に業務委託している。

SLSCにおける支援体制について、SLSCには5人の常勤職員が相談支援員として配置されている。相談支援員に福祉専門職の資格は求めているが、社会福祉士、精神保健福祉士、介護福祉士等の資格を有している職員もいる。なお、本ヒアリング調査に対応していただいた相談支援員は、社会福祉士及び精神保健福祉士の資格を有していた。また、5人のうち3人が自立支援プログラムの相談所からの異動であり、残る2人は新規採用職員である。

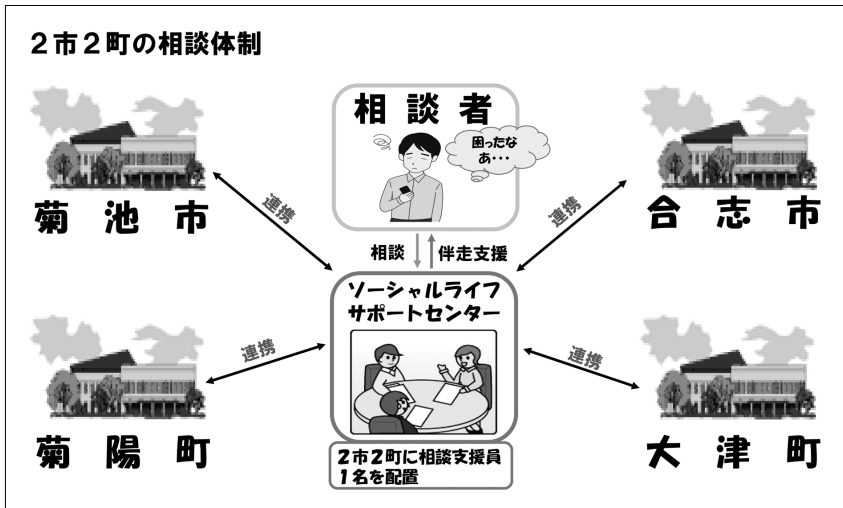
次に、相談支援員の役割分担としては、1人が全体の統括的な役割を担い、残る4人が1人1自治体を受け持つエリア担当制としている。各担当者では支援の方向性を決めかねるような困難案件については、統括者を中心とした相談支援員間での協議や、菊愛会の組織上SLSCを所管してる相談支援事業部の指示を仰ぐことにより、対応している。

実施主体である菊池圏域4自治体の体制については、いずれも総合相談専用の窓口は設けていない。それぞれの自治体において、居

住する自治体の相談窓口を訪れた生活困窮者（以下、「相談者」という。）に対し、自治体からSLSCに連絡を行うことにより、相談支援員を中心とした相談・支援が開始される体制としている。ただし、それぞれの自治体とSLSCとの物理的距離等により、SLSCへの具体的な連絡体制や基準に差異がみられる。特に、相談者を生活保護の対象として自治体担当とするか、自立相談支援の対象としてSLSC担当とするかについては、原則として、自治体が案件ごとに判断することとしている。

以下で、4自治体における連絡体制等について、簡単に紹介する。

図2-4-2 菊池圏域におけるモデル事業の相談体制



出典：菊愛会提供資料

ア 菊池市の場合

菊池市では、相談者はすべて菊池市からSLSCに連絡し、菊池市職員と相談支援員が同席して相談者との面談を行い、生活保護対象

(菊池市担当)とするか、自立相談支援対象(SLSC担当)とするかを判断している。また、CWの負担軽減もモデル事業実施の目的のひとつとしていることから、菊池市の相談者受付窓口は福祉課保護係(CW所属)ではなく福祉係(モデル事業担当)が受け持っている。

2013(平成25)年10月の1か月間における相談実績は10件であり、そのうち1件が生活保護対象と判断され菊池市の担当となり、残りの9件が自立相談支援対象と判断されSLSCの担当となった。相談者の特徴としては、日常生活習慣の状況等から直ちに一般就労に就くことが難しい人や、希望する職種と求人状況のミスマッチから就労できずにいる人が見受けられているようである。

イ 合志市⁵の場合

合志市では、相談者が生活保護対象にはならないと判断した場合に、合志市からSLSCに連絡することにより、相談支援員が対応することとしている。

2013(平成25)年11月の1か月間におけるSLSCの相談実績は4件であり、相談者の特徴としては、障害を持つ人、家族的な問題を抱えている人、生活保護の相談に来たが申請受付には至らなかった人等が見受けられているようである。

ウ 菊陽町⁶の場合

菊陽町では、熊本県菊池福祉事務所が相談者を生活保護対象には

⁵ 合志市は、菊池市南西部に隣接する、人口約6万人、面積約53km²(いずれも同市ホームページ(<http://www.city.koshi.lg.jp/>)掲載の情報による。)の都市自治体である。

⁶ 菊陽町は、合志市及び大津町を挟んで菊池市の南部と面する、人口約4万人、面積約38km²(いずれも同町ホームページ(<http://www.town.kikuyo.lg.jp/>)掲載の情報による。)の町村自治体である。

ならないと判断した場合に、菊陽町から SLSC に連絡することにより、相談支援員が対応することとしている。

2013（平成25）年10月の1か月間における SLSC の相談実績は2件であり、同福祉事務所からの連絡の他に、地元の社会福祉協議会からの情報提供がきっかけで相談につながったケースがあったようである。

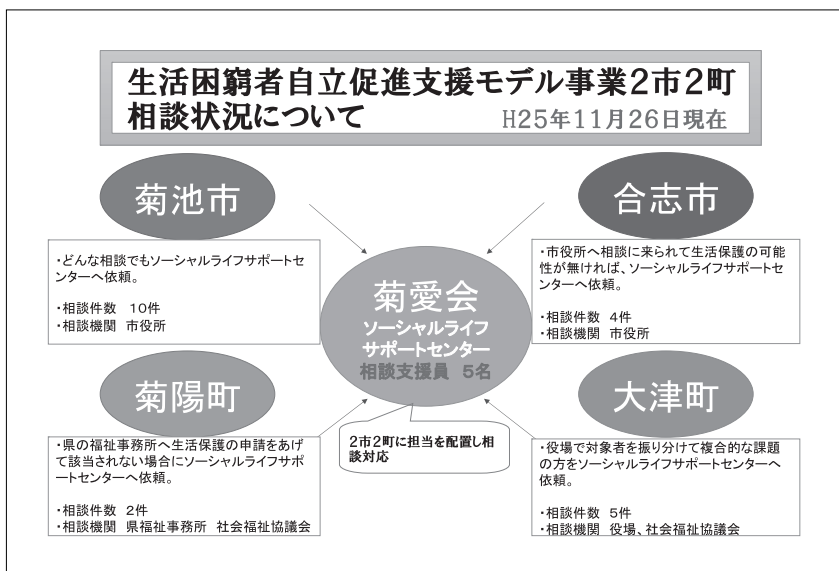
エ 大津町⁷の場合

大津町では、大津町が相談者への包括的な支援が必要と判断した場合に、大津町から SLSC に連絡することにより、相談支援員が対応することとしている。なお、大津町側から菊愛会に要望し、SLSC の大津町担当相談支援員1名は、1週間のうち2日間（いずれも半日）は同町役場内で勤務している。

2013（平成25）年10月の1か月間における SLSC の相談実績は5件であり、相談者の特徴としては、稼働年齢層が中心であり、親の資産や収入に頼って生活している人、複合的な問題を抱える人からの相談が見受けられているようである。なかでも義務教育段階の子どもがいる世帯からの相談が2件あり、そのうち1件は保護者が比較的安定した職場に就業することで解決できたとのことであった。

⁷ 大津町は、菊池市の南東部に隣接する、人口約3万人、面積約99km²（いずれも、同町ホームページ（<http://www.town.ozu.kumamoto.jp/>）掲載の情報による。）の町村自治体である。

図2-4-3 菊池圏域におけるモデル事業の相談実績



出典：菊愛会提供資料

オ 全体的な傾向等

SLSCの開設から間もないこともあり、現時点では、窓口から相談者をSLSCにつなぐまでのプロセス等について、4自治体間で多少の差異がみられる。ただし、相談者からの初期段階での面談等の中で、生活保護対象としてCWの担当とするか、モデル事業対象としてSLSCの担当とするかを判断したうえで、役割分担を行っていることは4自治体とも共通している。そして、各自治体及び菊愛会とも2013（平成27）年度からの生活困窮者自立支援制度の本格実施に向けて、モデル事業実施期間中における費用対効果等の検証を十分に行いながら、統一的な連絡体制の実現を目指す方針のようである。

別の課題として、現在は相談件数もそれほど多くないので5人の相談支援員で対応できているが、本人からの自発的相談だけでな

く、各種関係機関との連携強化や積極的なアウトリーチに取り組むことによって、潜在的な生活困窮者が一気に表面化する可能性があり、そうした状況に備えて、相談支援員の増員を検討しておく必要性を感じているようであった。

また、菊池圏域におけるモデル事業のもうひとつの実施メニューである就労準備支援については、自立相談支援を行う中で必要があると相談支援員が判断した場合に、菊愛会が運営業務を受託している自立支援プログラムの事業所等との連携を中心に、相談者の状況に応じて、生活習慣形成から地域活動への参加や職場体験等を通じて就労・自立へと繋がるステップアップ型の支援を目指している。ただし、一般的な就労支援で解決できそうな相談者については、SLSC からハローワークやジョブカフェ等の既存の支援体制へ連絡することで対応している。

なお、今後のモデル事業拡充の可能性として、子どもへの学習支援や、現在は独自事業として「グリーンコープ生活協同組合くまもと」と協力して実施している家計相談支援等を盛り込んでいくことを検討していた。

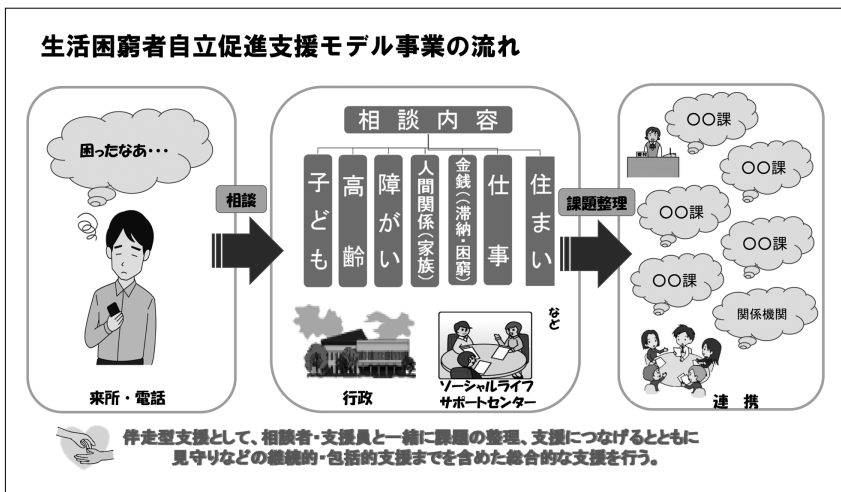
(3) 菊池圏域におけるモデル事業での関係機関との連携等

菊池圏域4自治体と菊愛会の連絡・調整体制について、個々の自治体と菊愛会との二者間での連絡会議は既に設置済みであり定期的で開催している。そして、4自治体と菊愛会との5者によるモデル事業の全体的な連絡・調整のための会議体も設置及び定期的な開催に向けて準備を進めていた。次に、SLSC と他の各種支援機関との連携については、SLSC と同様に菊愛会が運営業務を受託している自立支援プログラムの相談所、就業・生活支援センター、相談支援事業所の3相談所との連携を中心に、支援のためのネットワークを

構築して相談窓口の実質的なワンストップ化を図っている。

また、相談者に関する個人情報の取扱いについては、相談者本人の同意を得ることを要件として、関係者間で支援において必要な個人情報共有するようにしている。現行では、相談者の心情を考慮して慣例的に書面ではなく口頭による同意を要件としているが、ある程度統一された内容の例規を4自治体で制定することも、モデル事業実施期間中における検討内容となっているようであった。

図2-4-4 菊池圏域におけるモデル事業の支援イメージ



出典：菊愛会提供資料

4 菊池市及び菊池圏域における生活困窮者支援の今後の方向性等

(1) モデル事業における関係者の反応について

モデル事業の実施から間もないこともあり、関係者の反応に関するデータが十分に蓄積されていないわけではないが、相談者からは、単純な相談でも相談支援員が各種関係機関へ同行することによって

処理時間の短縮や心理的負担の軽減につながった、との感想を何件か得ているようである。

また、従来から生活困窮者支援に関わってきた関係者として、民生委員からは、生活困窮者に関する窓口が一本化されたことによりスムーズな連絡が可能になった、との感想が寄せられているようである。そしてCWには、初期の相談段階でCW担当かSLSC担当かが明確になっていることが業務量の軽減につながっていると受け取られているようで、概ね好意的な評価を得ているそうである。

なお、議会からも、モデル事業に対しては概ね好意的に受け止められている模様であり、地域住民からも特に目立った意見や苦情等は寄せられていないとのことであった。

(2) 生活保護やモデル事業の実施に関する地域特性・地域資源等

菊池圏域の4自治体間はもとより菊池市内においても、生活困窮者支援に関する地域特性や地域資源の現状には差異がみられ、菊池市内においても、中心部と郊外の地域特性や地域資源には、やはり差異がみられる。市街地のような中心部では、経済的困窮から即座に生活困窮に陥ってしまう場合が多く、地域社会における「支援」の不足が大きな課題といえる。一方で農村部のような郊外では、今も助けあいの風土が残っていること等により、経済的に困窮しても生活困窮にまでは至らない場合が多いようではあるが、公的機関等からの援助や支援を受けることに対する「負い目」的な感覚が根強く残っていることから、生活困窮者が潜在化してしまっ「発見」できない可能性が比較的高いことが課題といえる。

菊池市では、生活困窮者を確実に「発見」した上で、包括的な「支援」を行うために、次期地域福祉計画に生活困窮者支援に関する内容を盛り込む予定としており、2007（平成19）年度から設置し

ている「高齢者地域見守りネットワーク会議」や2009（平成21）年度から嘱託職員として雇用している「住宅確保就労支援員」等の既存の社会資源との機能的な連携による広範な支援体制の構築に向けた検討を進めている。そして、個々の自治体区域内での生活困窮者を「発見」し「相談」を経て「支援」するためのネットワークを構築した上で、それを4自治体間で連携させることにより、菊池圏域全体での生活困窮者支援のためのネットワークとすることを目指している。

なお、菊池圏域においては、従来から高齢者福祉や障害者福祉等の分野で協力してきた実績があり、福祉的な課題に対して圏域全体で取り組む素地が培われていたことが、複数自治体が一体的にモデル事業に取り組む面でのソーシャル・キャピタルといえるのではないか。また、菊愛会がSLSCの他に自立支援プログラムの相談所をはじめとした複数の相談所的施設の運営に関わっていることも、複合的な支援体制の構築や知識・ノウハウの蓄積といった面でのソーシャル・キャピタルとなっているように思われる。

（3）菊池市及び菊池圏域生活困窮者対策における今後の方向性等

2015（平成27）年度からの生活困窮者自立支援制度本格実施に向けて、全国の都市自治体において、任意事業の選択や具体的な実施内容についての検討が求められている。菊池市では、より効果的に生活困窮者支援を行っていくために、既存のソーシャル・キャピタルの「発見」や「発掘」を重視しており、就労準備支援における協力事業者の開拓や、受給者も就労準備支援に参加できる手法の検討等を進めている。そして、このような生活困窮者やソーシャル・キャピタルの「発見・発掘」、具体的な支援のための関係機関との連携を充実させるために、市のモデル事業担当職員やSLSCの相談

支援員には、高いコーディネート能力を求めているようであった。

そして、今後の大きな課題として、潜在化している生活困窮者の存在があり、少しでも早い段階で「発見」し、本人の危機的状況への認識、相談、タイムリーな支援を解決可能な段階で行えるように、包括支援センターや前述の「高齢者地域見守りネットワーク会議」等との連携体制と役割分担を固める準備を進めているようであった。

おわりに

菊池市においては、総合計画において、「低所得者福祉の充実」を基本施策のひとつとして位置づけた上で、生活保護・生活困窮者対策に積極的に取り組んでいる。

また、これまでの各種行政分野での連携の実績を活かして、菊池市と近隣自治体の計4自治体からなる菊池圏域で一体となった形で、モデル事業を実施している。

こうしたことは、生活困窮者自立支援制度の本格実施を前にして、マンパワー不足や効率性の問題に悩んでいる他の自治体にとっても参考となるのではないだろうか。

第Ⅲ部 都市自治体における生活保護・ 生活困窮者対策の現状に関する アンケート調査結果の概要

(公財) 日本都市センター研究室主任研究員

新田 耕司

1 趣旨・目的

これまで以上に積極的な取組みが求められてきている都市自治体における生活保護・生活困窮者対策に関する行政運営に寄与すべく、当センターでは、2013年度に「都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関する研究会」を設置し、調査研究を行ってきた。

そして、同研究会の第1回会議において、都市自治体における生活保護行政・生活困窮者対策の実態を把握した上で調査研究を行うという方向性が定まったことを受け、調査内容を各都市自治体における生活保護行政の現状や、2013（平成25）年度から2014（平成26）年度にかけて厚生労働省所管で実施されている生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施状況等に絞って、アンケート調査を実施した。

2 調査概要

- (1) 調査対象 全国812市区（当時）の生活保護担当部署
- (2) 調査期間 2013（平成25）年8月16日から8月30日まで
- (3) 調査方法 依頼文を郵送発送、調査票書式等を当センターホームページからダウンロードし、電子メールにより回答
- (4) 回収率 439市区（54.9%）
- (5) 調査項目 次の一覧表のとおり

(調査項目一覧表)

番号	項目
(1) 都市自治体の規模・都市区分について	
問1	回答団体の人口
問2	回答団体の世帯数
問3	回答団体の都市区分
(2) 都市自治体における生活保護行政の現状等について	
問4	生活保護受給世帯数・受給者数(2013(平成25)年4月現在)
問5	生活保護申請に関する相談受付件数等(2012(平成24)年度実績)
問6	生活保護関係業務の担当職員数(2013(平成25)年4月現在)
問7	生活保護関係業務の担当職員の経験年数等(2013(平成25)年4月現在)
問8	生活保護申請に関する相談受付等における庁内連携体制
問9	生活保護申請に関する相談受付等における庁外連携体制
(3) モデル事業の実施状況や生活困窮者自立支援制度等について	
問10	モデル事業の実施・検討状況
問11	モデル事業の所管部署
問12	モデル事業の取組み内容と運営主体
問13	モデル事業実施に関する庁内連携体制
問14	モデル事業実施に関する庁外連携体制
問15	モデル事業の認知度
問16	生活困窮者自立支援制度の認知度
問17	モデル事業等に関する国からの情報提供
問18	生活困窮者自立支援制度等についての課題や効果

3 アンケート集計結果

以下、設問に沿って、回答結果を記載する。

※ 無回答が過半数を占めた項目等については、記載を省略している。

【凡例】

本アンケート集計結果では、以下の凡例に沿って、一部名称を省略して記載している。

(都市区分)

- ・政令指定都市 → 政令市
- ・東京都特別区 → 特別区

(生活保護関係)

- ・生活保護受給世帯 → 受給世帯
- ・生活保護受給者 → 受給者
- ・ケースワーカー → CW
- ・スーパーバイザー → SV
- ・生活保護申請に関する相談受付等 → 生活保護の相談等

(ソーシャル・キャピタル関係)

- ・社会福祉協議会 → 社協
- ・社会福祉協議会以外の社会福祉法人 → 社福
- ・NPO法人 → NPO
- ・国・県等の公的機関 → 公的機関

(生活困窮者自立支援法と、そのモデル事業関係)

- ・生活困窮者自立支援法 → 新制度
- ・平成25年度生活困窮者自立促進支援モデル事業 → モデル事業

(1) 都市自治体の規模・都市区分について

問1 貴市の人口について、以下から1つだけ選択してください。

(n=439)

- | | |
|------------------|-----------------|
| 1 人口5万人以下 | 2 人口5万人超10万人以下 |
| 3 人口10万人超30万人以下 | 4 人口30万人超50万人以下 |
| 5 人口50万人超100万人以下 | 6 人口100万人超 |

【2013（平成25）年4月1日時点推計人口】

人口	回答団体数	回答に占める比率
人口5万人以下	120	27.3%
人口5万人超10万人以下	133	30.3%
人口10万人超30万人以下	119	27.1%
人口30万人超50万人以下	40	9.1%
人口50万人超100万人以下	16	3.6%
人口100万人超	11	2.5%
計	439	100.0%

問2 貴市の世帯数について、以下から1つだけ選択してください。

(n=439)

- | | |
|-----------------|-----------------|
| 1 1万世帯以下 | 2 1万世帯超5万世帯以下 |
| 3 5万世帯超10万世帯以下 | 4 10万世帯超30万世帯以下 |
| 5 30万世帯超50万世帯以下 | 6 50万世帯超 |

【2013（平成25）年4月1日時点推計人口】

世帯数	回答団体数	回答に占める比率
1万世帯以下	28	6.4%
1万世帯超5万世帯以下	259	59.0%
5万世帯超10万世帯以下	65	14.8%
10万世帯超30万世帯以下	68	15.5%
30万世帯超50万世帯以下	10	2.3%
50万世帯超	9	2.0%
計	439	100.0%

問3 貴市の都市区分について、以下から1つだけ選択してください。

(n=439)

- 1 一般市 2 特例市 3 中核市 4 政令市 5 特別区

【2013（平成25）年4月1日現在】

都市区分	団体数	回答数	回収率	回答に占める比率
一般市	687	348	50.7%	79.3%
特例市	40	20	50.0%	4.6%
中核市	42	37	88.1%	8.4%
政令市	20	16	80.0%	3.6%
特別区	23	18	78.3%	4.1%
計	812	439	54.1%	100.0%

(2) 都市自治体における生活保護行政の現状等について

問4 貴市における受給世帯数、受給者数を回答してください。

問5 貴市における生活保護の相談¹等の件数を回答してください。

(n=439)

※ 回答結果を、以下の内容で分類した。

(都市区分別 受給世帯数)【2013(平成25)年4月現在】

都市区分	100件以下	101～500件	500超～1千件	1千超～5千件	5千超～1万件	1万件超	計
一般市	20	174	91	61	2	0	348
特例市	0	0	2	14	4	0	20
中核市	0	0	0	19	15	3	37
政令市	0	0	0	0	3	13	16
特別区	0	0	2	4	8	4	18
計	20	174	95	98	32	20	439

(都市区分別 受給者数)【2013(平成25)年4月現在】

都市区分	100件以下	101～500件	500超～1千件	1千超～5千件	5千超～1万件	1万件超	計
一般市	12	147	92	87	10	0	348
特例市	0	0	1	15	3	1	20
中核市	0	0	0	11	17	9	37
政令市	0	0	0	0	2	14	16
特別区	0	0	1	5	6	6	18
計	12	147	94	118	38	30	439

(都市区分別 生活保護の相談等の件数)【2012(平成24)年度実績】

都市区分	100件以下	101～500件	500超～1千件	1千超～5千件	5千超～1万件	1万件超	不明	計
一般市	81	205	43	17	0	0	2	348
特例市	0	1	4	15	0	0	0	20
中核市	0	0	4	31	2	0	0	37
政令市	0	0	0	5	5	5	1	16
特別区	1	0	2	9	3	2	1	18
計	82	206	53	77	10	7	4	439

¹ 本書276頁参照。

問6 貴市におけるCW・SV等の職員数を回答してください。

(n=439)

※ 回答結果を、以下の内容で分類した。

(都市区分別 CW職員数(正規・非正規合計)【2013(平成25)年4月1日現在】)

都市区分	5人以下	6～10人	11～30人	31～50人	51～100人	101人以上	計
一般市	164	111	59	11	3	0	348
特例市	0	1	12	5	2	0	20
中核市	0	0	7	11	17	2	37
政令市	0	0	0	0	2	14	16
特別区	0	2	3	1	7	5	18
計	164	114	81	28	31	21	439

(受給世帯数別 CW職員数(正規・非正規合計)【2013(平成25)年4月1日現在】)

受給世帯数	5人以下	6～10人	11～30人	31～50人	51～100人	101人以上	計
100件以下	19	1	0	0	0	0	20
101～500件	145	29	0	0	0	0	174
501～1千件	0	84	11	0	0	0	95
1千超～5千件	0	0	70	25	3	0	98
5千超～1万件	0	0	0	3	26	3	32
1万件以上	0	0	0	0	2	18	20
計	164	114	81	28	31	21	439

(都市区分別 CW職員(正規・非正規合算)平均担当世帯数)

【2013(平成25)年4月1日現在】

都市区分	50件以下	50超～80件以下	80超～100件以下	100件超	計
一般市	49	156	117	26	348
特例市	0	2	11	7	20
中核市	0	3	23	11	37
政令市	0	3	12	1	16
特別区	0	2	12	4	18
計	49	166	175	49	439

(受給世帯数別 CW 職員(正規・非正規合算)平均担当世帯数)

【2013(平成25)年4月1日現在】

受給世帯数	50件以下	50超～80件以下	80超～100件以下	100件超	計
100件以下	20	0	0	0	20
101～500件	29	116	25	4	174
501～1千件	0	36	56	3	95
1千超～5千件	0	10	62	26	98
5千超～1万件	0	2	18	12	32
1万件以上	0	2	14	4	20
計	49	166	175	49	439

CW 1人当たりの平均担当件数を、社会福祉法（昭和26年法律第45号）16条2項により標準とされている80件以内とすることは、自治体の規模や受給世帯数が大きくなるにつれ、達成するのが困難となっているようである。

中でも平均担当件数が100件を超える自治体が49団体を数えている。

(都市区分別 SV 職員数) 【2013(平成25)年4月1日現在】

都市区分	2人以下	3～5人	6～10人	11～30人	31～50人	51人以上	計
一般市	303	34	11	0	0	0	348
特例市	5	12	3	0	0	0	20
中核市	1	9	16	11	0	0	37
政令市	0	0	0	7	6	3	16
特別区	2	4	3	9	0	0	18
計	311	59	33	27	6	3	439

(受給世帯数別 SV 職員数) 【2013(平成25)年4月1日現在】

受給世帯数	2人以下	3～5人	6～10人	11～30人	31～50人	51人以上	計
100件以下	20	0	0	0	0	0	20
101～500件	173	1	0	0	0	0	174
501～1千件	92	3	0	0	0	0	95
1千超～5千件	26	54	18	0	0	0	98
5千超～1万件	0	1	15	16	0	0	32
1万件以上	0	0	0	11	9	0	20
計	311	59	33	27	9	0	439

(都市区分別 SV 平均担当 CW 職員数)【2013(平成25)年4月1日現在】

都市区分	5人以下	5超～7人以下	7超～10人以下	10人超	計
一般市	204	90	50	4	348
特例市	0	6	14	0	20
中核市	3	16	18	0	37
政令市	0	8	8	0	16
特別区	1	10	6	1	18
計	208	130	96	5	439

(受給世帯数別 SV 平均担当 CW 職員数)【2013(平成25)年4月1日現在】

受給世帯数	5人以下	5超～7人以下	7超～10人以下	10人超	計
100件以下	19	1	0	0	20
101～500件	149	23	2	0	174
501～1,000件	27	34	33	1	95
1001～5,000件	12	44	39	3	98
5,001～10,000件	1	18	13	0	32
10,001件以上	0	10	9	1	20
計	208	130	96	5	439

SV 1人当たりの平均担当 CW 職員数を国が標準とする7人以内とすることは、CW 1人当たりの平均担当件数と比較すると、達成できている自治体が多くなっている。

また、人口規模が小さい自治体や受給世帯数が少ない自治体の方が、SV の配置体制に余裕があるようである。

(都市区分別 生活保護の相談等窓口専任職員数)【2013(平成25)年4月1日現在】

都市区分	0人	1～5人	6～10人	11～30人	31～50人	不明	計
一般市	188	155	4	1	0	0	348
特例市	6	13	0	1	0	0	20
中核市	4	25	7	1	0	0	37
政令市	6	0	3	6	0	1	16
特別区	1	6	5	4	2	0	18
計	205	199	19	13	2	1	439

(相談受付件数別 生活保護の相談等窓口専任職員数)【2013(平成25)年4月1日現在】

※ 相談件数が「不明」の4件は除外しているため、n=435

相談受付件数	0人	1～5人	6～10人	11～30人	31～50人	計
100件以下	62	20	0	0	0	82
101～500件	114	88	2	2	0	206
501～1,000件	16	37	0	0	0	53
1001～5,000件	0	30	28	17	0	75
5,001～10,000件	2	1	2	6	1	12
10,001件以上	2	0	1	3	1	7
計	196	176	33	28	2	435

生活保護の相談等窓口については、専任職員5人以下（0人を含む）の自治体が大多数を占めている。

ただし、相談受付件数別で見ると、年間1,000件を超えると6人以上の専任職員を配置する自治体が増えはじめ、相談受付件数が5,000件を超えると11人以上配置している自治体が多数となっている。

問7 貴市におけるCW・SV職員等の経験年数・取得資格等を回答してください。
(n=439)

(都市区分別 CW職員(正規)平均入庁後年数)【平成25年4月1日現在】

都市区分	2年以下	2超～ 5年以下	5超～ 10年以下	10超～ 20年以下	20年超	不明	計
一般市	5	31	100	189	12	11	348
特例市	0	3	9	6	1	1	20
中核市	0	1	16	14	1	5	37
政令市	1	0	3	3	1	8	16
特別区	0	0	2	10	0	6	18
計	6	35	130	222	15	31	439

(受給世帯数別 CW職員(正規)平均入庁後年数)【平成25年4月1日現在】

受給世帯数	2年以下	2超～ 5年以下	5超～ 10年以下	10超～ 20年以下	20年超	不明	計
100件以下	0	1	6	13	0	0	20
101～500件	4	10	38	111	9	2	174
501～1,000件	1	10	32	48	2	2	95
1001～5,000件	0	13	44	30	2	9	98
5,001～10,000件	0	1	6	16	1	8	32
10,001件以上	1	0	4	4	1	10	20
計	6	35	130	222	15	31	439

★30以上の自治体から、生活保護担当課ではCWの入庁後年数を把握していないという回答が寄せられた。

(都市区分別 CW職員(正規)平均CW経験年数)【平成25年4月1日現在】

都市区分	2年以下	2超～ 5年以下	5超～ 10年以下	10超～ 20年以下	20年超	不明	計
一般市	216	121	9	1	1	0	348
特例市	11	9	0	0	0	0	20
中核市	19	17	0	0	0	1	37
政令市	10	4	2	0	0	0	16
特別区	3	12	0	0	0	3	18
計	259	163	11	1	1	4	439

(受給世帯数別 CW 職員（正規）平均 CW 経験年数)【平成25年4月1日現在】

受給世帯数	2年以下	2超～ 5年以下	5超～ 10年以下	10超～ 20年以下	20年超	不明	計
100件以下	12	6	1	1	0	0	20
101～500件	117	50	6	0	1	0	174
501～1,000件	61	33	1	0	0	0	95
1001～5,000件	52	45	1	0	0	0	98
5,001～10,000件	9	20	0	0	0	3	32
10,001件以上	8	9	2	0	0	1	20
計	259	163	11	1	1	4	439

CW 職員の平均 CW 経験年数が5年以下という自治体が大多数であり、なかでも平均 CW 経験年数2年以下という自治体だけで過半数を占めている。

(都市区分別 CW 職員（正規）の社会福祉主事²有資格者数)【平成25年4月1日現在】

都市区分	0人	1～5人	6～10人	11～30人	31人～	計
一般市	16	191	78	56	7	348
特例市	1	1	0	12	6	20
中核市	0	0	1	10	26	37
政令市	0	0	0	0	16	16
特別区	1	1	3	4	9	18
計	18	193	82	82	64	439

(受給世帯数別 CW 職員（正規）の社会福祉主事有資格者数)【平成25年4月1日現在】

受給世帯数	0人	1～5人	6～10人	11～30人	31人～	計
100件以下	4	16	0	0	0	20
101～500件	10	152	12	0	0	174
501～1,000件	2	23	60	10	0	95
1001～5,000件	2	2	10	67	17	98
5,001～10,000件	0	0	0	5	27	32
10,001件以上	0	0	0	0	20	20
計	18	193	82	82	64	439

² 本書276頁参照。

(都市区分別 CW 職員（正規）の社会福祉士³有資格者数)【平成25年4月1日現在】

都市区分	0人	1～5人	6～10人	11～30人	31人～	不明	計
一般市	231	108	6	3	0	0	348
特例市	7	10	1	2	0	0	20
中核市	11	15	6	4	1	0	37
政令市	1	2	3	5	3	2	16
特別区	2	11	2	3	0	0	18
計	252	146	18	17	4	2	439

(受給世帯数別 CW 職員（正規）の社会福祉士有資格者数)【平成25年4月1日現在】

受給世帯数	0人	1～5人	6～10人	11～30人	31人～	不明	計
100件以下	13	7	0	0	0	0	20
101～500件	140	34	0	0	0	0	174
501～1,000件	53	40	2	0	0	0	95
1001～5,000件	36	48	8	6	0	0	98
5,001～10,000件	9	13	5	5	0	0	32
10,001件以上	1	4	3	6	4	2	20
計	252	146	18	17	4	2	439

(都市区分別 CW 職員（非正規）の社会福祉主事有資格者数)【平成25年4月1日現在】

※ CW 職員（非正規）がいない387自治体を除外しているため、n=52

都市区分	0人	1～5人	6～10人	11～30人	31人～	不明	計
一般市	2	16	1	2	0	0	21
特例市	0	1	0	1	0	0	2
中核市	1	5	3	5	1	0	15
政令市	1	1	0	1	3	0	6
特別区	4	2	1	1	0	0	8
計	8	25	5	10	4	0	52

³ 本書276頁参照。

(受給世帯数別 CW職員(非正規)の社会福祉主事有資格者数)【平成25年4月1日現在】

※ CW職員(非正規)がいない387自治体を除外しているため、n=52

受給世帯数	0人	1～5人	6～10人	11～30人	31人～	不明	計
100件以下	0	0	0	0	0	0	0
101～500件	1	3	0	0	0	0	4
501～1,000件	1	4	0	0	0	0	5
1001～5,000件	0	1	3	12	3	0	19
5,001～10,000件	3	3	1	7	2	0	16
10,001件以上	1	2	2	3	0	0	8
計	6	13	6	22	5	0	52

(都市区分別 CW職員(非正規)の社会福祉士有資格者数)【平成25年4月1日現在】

※ CW職員(非正規)がいない387自治体を除外しているため、n=52

都市区分	0人	1～5人	6～10人	11～30人	31人～	不明	計
一般市	17	3	1	0	0	0	21
特例市	1	1	0	0	0	0	2
中核市	7	7	1	0	0	0	15
政令市	3	2	0	1	0	0	6
特別区	6	0	1	1	0	0	8
計	34	13	3	2	0	0	52

(受給世帯数別 CW職員(非正規)の社会福祉士有資格者数)【平成25年4月1日現在】

※ CW職員(非正規)がいない387自治体を除外しているため、n=52

受給世帯数	0人	1～5人	6～10人	11～30人	31人～	不明	計
100件以下	0	0	0	0	0	0	0
101～500件	4	0	0	0	0	0	4
501～1,000件	5	0	0	0	0	0	5
1001～5,000件	13	5	1	0	0	0	19
5,001～10,000件	8	5	1	2	0	0	16
10,001件以上	4	3	1	0	0	0	8
計	34	13	3	2	0	0	52

(都市区分別 SV 職員平均入庁後年数)【平成25年4月1日現在】

都市区分	2年以下	2超～ 5年以下	5超～ 10年以下	10超～ 20年以下	20年超	不明	計
一般市	5	6	6	74	248	9	348
特例市	0	0	1	4	14	1	20
中核市	0	0	0	6	26	5	37
政令市	0	0	0	0	6	10	16
特別区	0	0	0	0	12	6	18
計	5	6	7	84	306	31	439

(受給世帯数別 SV 職員平均入庁後年数)【平成25年4月1日現在】

受給世帯数	2年以下	2超～ 5年以下	5超～ 10年以下	10超～ 20年以下	20年超	不明	計
100件以下	0	0	1	4	15	0	20
101～500件	4	2	2	39	126	1	174
501～1,000件	1	3	2	21	67	1	95
1001～5,000件	0	1	2	19	67	9	98
5,001～10,000件	0	0	0	2	22	8	32
10,001件以上	0	0	0	0	8	12	20
計	5	6	7	85	305	31	439

★30以上の自治体から、生活保護担当課ではCWと同様にSVの入庁後年数を把握していないという回答が寄せられた。

(都市区分別 SV 職員の平均CW経験年数)【平成25年4月1日現在】

都市区分	2年以下	2超～ 5年以下	5超～ 10年以下	10超～ 20年以下	20年超	不明	計
一般市	152	135	53	6	1	1	348
特例市	4	9	7	0	0	0	20
中核市	4	23	7	1	0	2	37
政令市	2	3	8	1	0	2	16
特別区	1	7	7	0	0	3	18
計	163	177	82	8	1	8	439

(受給世帯数別 SV 職員の平均 CW 経験年数)【平成25年4月1日現在】

受給世帯数	2年以下	2超～ 5年以下	5超～ 10年以下	10超～ 20年以下	20年超	不明	計
100件以下	12	6	2	0	0	0	20
101～500件	90	59	20	3	1	1	174
501～1,000件	34	45	14	2	0	0	95
1001～5,000件	25	49	23	1	0	0	98
5,001～10,000件	2	14	13	0	0	3	32
10,001件以上	0	4	10	2	0	4	20
計	163	177	82	8	1	8	439

★ SV 職員の平均 CW 経験年数が5年以下という自治体が大多数である。

(都市区分別 SV 職員の社会福祉主事有資格者数)【平成25年4月1日現在】

都市区分	0人	1～5人	6～10人	11～30人	31人～	計
一般市	46	294	8	0	0	348
特例市	2	15	3	0	0	20
中核市	1	14	17	5	0	37
政令市	0	0	0	7	9	16
特別区	1	6	5	6	0	18
計	50	329	33	18	9	439

(受給世帯数別 SV 職員の社会福祉主事有資格者数)【平成25年4月1日現在】

受給世帯数	0人	1～5人	6～10人	11～30人	31人～	計
100件以下	5	15	0	0	0	20
101～500件	30	144	0	0	0	174
501～1,000件	10	85	0	0	0	95
1001～5,000件	4	80	14	0	0	98
5,001～10,000件	1	5	16	10	0	32
10,001件以上	0	0	3	8	9	20
計	50	329	33	18	9	439

(都市区分別 SV 職員の社会福祉士有資格者数)【平成25年4月1日現在】

都市区分	0人	1～5人	6～10人	11～30人	31人～	不明	計
一般市	319	29	0	0	0	0	348
特例市	18	2	0	0	0	0	20
中核市	27	10	0	0	0	0	37
政令市	8	4	1	1	0	2	16
特別区	7	11	0	0	0	0	18
計	379	56	1	1	0	2	439

(受給世帯数別 SV 職員の社会福祉士有資格者数)【平成25年4月1日現在】

受給世帯数	0人	1～5人	6～10人	11～30人	31人～	不明	計
100件以下	17	3	0	0	0	0	20
101～500件	170	4	0	0	0	0	174
501～1,000件	87	8	0	0	0	0	95
1001～5,000件	78	20	0	0	0	0	98
5,001～10,000件	21	11	0	0	0	0	32
10,001件以上	6	10	1	1	0	2	20
計	379	56	1	1	0	2	439

正規職員 CW や SV の入庁後平均経験年数について、正規職員 CW の場合は10年前後を中心に分布しており、SV の場合も20年前後を中心に分布している。また、CW としての経験年数については、平均 CW 経験年数が5年以下という自治体が大多数であり、なかでも平均 CW 経験年数2年以下という自治体だけで過半数を占めている。そして、これらのことは、自治体の規模や受給世帯数に関わらず全体的な傾向であるようである。なお、30以上の自治体から、CW や SV の入庁後平均経験年数については所属部署では把握していないという回答が寄せられた。

また、社会福祉主事や社会福祉士の取得状況について、社会福祉主事の資格を有する正規職員 CW 数は自治体の規模や受給世帯数が大きくなるにつれ増加しているのに対し、社会福祉士の資格を有する正規職員 CW 数は受給世帯数が1,000件を超えると人数が増えてくるようである。そして、非正規職員の CW は受給世帯数が1,000件を超えると社会福祉主事や社会福祉士の資格を有する人数が増える傾向となっているようである。なお、SV については、社会福祉主事・社会福祉士ともにはっきりとした傾向はみられなかった。

問8 貴市で実施している生活保護の相談等の業務における庁内関係部署との連携体制について、該当するものを1つだけ回答してください。

(n=439)

- 1 連絡会議等を設置して定期的に連絡調整等を行っている。
 - 1-1 福祉事務所内だけで連携を行っている。
 - 1-2 福祉事務所内外の関係部署と連携を行っている。
- 2 必要に応じて、個別の案件ごとに連絡調整等を行っている。
 - 2-1 福祉事務所内だけで連携を行っている。
 - 2-2 福祉事務所内外の関係部署と連携を行っている。
- 3 特に連絡調整等を行っていない。

(生活保護の相談等の業務における庁内関係部署との連携体制)

都市区分	有（連絡会議等設置）		有（個別連携）			無	計
	福祉事務所内連携	福祉事務所内外連携	福祉事務所内連携	福祉事務所内外連携	不明		
一般市	0	6	20	254	5	63	348
特例市	0	0	0	14	0	6	20
中核市	0	1	1	19	3	13	37
政令市	0	0	0	10	0	6	16
特別区	0	1	1	13	0	3	18
計	0	8	22	310	8	91	439

多くの自治体では何らかの形で福祉事務所内外の関係部署と連携を行っている一方で、約2割の自治体では特に連携を行っていないとの結果となった。

問9 貴市で実施している生活保護の相談等の業務における生活困窮者支援を行っている関係各種機関等との連携体制について、該当するものを1つだけ選択してください。

(n=439)

- 1 連絡会議等を設置して定期的に連絡調整等を行っている。
- 2 必要に応じて、個別の案件ごとに連絡調整等を行っている。
- 3 特に連絡調整等を行っていない。

(生活保護の相談等の業務における庁外関係機関等との連携体制)

都市区分	有（連絡会議等設置）	有（個別連携）	無	計
一般市	9	269	70	348
特例市	1	13	6	20
中核市	2	21	14	37
政令市	0	11	5	16
特別区	2	15	1	18
計	14	329	96	439

(「有」の場合の連携先) ※ 複数回答可

都市区分	民生委員	社協	社福	NPO	公的機関	企業	その他
一般市	227	250	62	46	129	13	45
特例市	10	12	4	1	9	1	2
中核市	16	16	6	7	11	1	4
政令市	10	9	5	5	4	4	2
特別区	14	12	2	3	10	0	6
計	277	299	79	62	163	19	59

多くの自治体では何らかの形で生活困窮者支援を行っている各種関係機関等（いわゆる「ソーシャル・キャピタル」）との連携を行っている一方で、約2割の自治体では特に連携は行っていないとの回答であった。また、連携先としては、民生委員や社協等といった従来からのソーシャル・キャピタルとの連携が比較的多いようであった。

以上、生活保護行政に関する設問についての回答状況を紹介してきた。

CWの平均経年数・有資格者数等からは、経験や資格に裏打ちされた受給者への支援というものが十分には行えていない場合があることがうかがえた。また、CWの平均担当件数からは、多数のケースを抱え日々の業務に追われるCWの姿が浮かび上がってきた。

そして、大多数の自治体においては、生活保護相談を受けた際に、何らかの形で各種の関係部署やソーシャル・キャピタルとの連携を行っていることが分かった。

(3) モデル事業の実施状況や生活困窮者自立支援制度等について

問10 貴市におけるモデル事業の実施・検討状況について、該当するものを1つだけ選択してください。

(n=439)

- 1 平成25年度実施（回答時、予定段階であったものを含む）
- 2 平成26年度から実施予定（回答時、実施に向けて検討中であったものを含む）
- 3 平成26年度の実施予定なし（回答時）
- 4 平成26年度の実施未定（回答時）

都市区分	H25実施	H26実施予定	H26実施予定なし	H26未定	計
一般市	24	17	106	201	348
特例市	1	1	10	8	20
中核市	7	9	8	13	37
政令市	7	6	0	3	16
特別区	1	3	6	8	18
計	40	36	130	233	439

※ 以下、問11～問14は、平成25年度モデル事業実施自治体または平成26年度モデル事業実施予定自治体が対象の、モデル事業の実施状況に関する設問とした。

問11 貴市におけるモデル事業の所管課について、該当するものを1つだけ選択してください。（予定・検討も含む）

- 1 生活保護担当課
 - 2 生活保護担当課以外の部署
 - 3 未定・検討中
- (H25実施 n=40) (H26実施予定 n=36)

また、モデル事業の平成25年度事業費を回答してください。

(H25実施 n=40)

(モデル事業 平成25年度実施自治体)

都市区分	生活保護担当課	生活保護担当課以外	未定・検討中	計
一般市	23	1	0	24
特例市	1	0	0	1
中核市	6	1	0	7
政令市	6	1	0	7
特別区	1	0	0	1
計	37	3	0	40

(モデル事業 平成26年度実施予定自治体)

都市区分	生活保護担当課	生活保護担当課以外	未定・検討中	計
一般市	16	1	0	17
特例市	0	0	1	1
中核市	6	0	3	9
政令市	5	0	1	6
特別区	1	0	2	3
計	28	1	7	36

(モデル事業 平成25年度実施自治体の、平成25年度事業費)

※ 回答結果を、以下の内容で分類した。

都市区分	500万円以下	500万円超 1千万円以下	1千万円超 5千万円以下	5千万円超	無回答	計
一般市	7	5	12	0	0	24
特例市	0	1	0	0	0	1
中核市	0	3	4	0	0	7
政令市	1	1	4	0	1	7
特別区	0	0	0	1	0	1
計	8	10	20	1	1	40

アンケート回答団体のうち、平成25年度からのモデル事業実施自治体が40団体、平成26年度からのモデル事業実施団体が36団体であった。このうち、生活保護担当課がモデル事業も所管している場合が大多数を占めているようであった。

また、平成25年度のモデル事業の事業費については、1千万円超5千万円以下の自治体が半数を占めているが、それ以外では1千万円未満の自治体がほとんどであった。

問12 貴市におけるモデル事業の実施メニューと運営主体について、該当するものを全てを選択してください。(予定・検討も含む)

- | | |
|-----------------------|----------------------------------|
| <u>1 総合相談（必須事業）</u> | <u>2 ネットワークづくり・社会資源の開発（任意事業）</u> |
| 1-1 総合相談（直営） | 2-1 社会資源開発（直営） |
| 1-2 総合相談（委託） | 2-2 社会資源開発（委託） |
| 1-3 総合相談（混合） | 2-3 社会資源開発（混合） |
| 1-4 総合相談（その他） | 2-4 社会資源開発（その他） |
|
 | |
| <u>3 就労準備支援（任意事業）</u> | <u>4 中間的就労支援（任意事業）</u> |
| 3-1 就労準備支援（直営） | 4-1 中間的就労支援（直営） |
| 3-2 就労準備支援（委託） | 4-2 中間的就労支援（委託） |
| 3-3 就労準備支援（混合） | 4-3 中間的就労支援（混合） |
| 3-4 就労準備支援（その他） | 4-4 中間的就労支援（その他） |
|
 | |
| <u>5 家計相談支援（任意事業）</u> | <u>6 貧困連鎖防止のための学習支援（任意事業）</u> |
| 5-1 家計相談支援（直営） | 6-1 子どもへの学習支援（直営） |
| 5-2 家計相談支援（委託） | 6-2 子どもへの学習支援（委託） |
| 5-3 家計相談支援（混合） | 6-3 子どもへの学習支援（混合） |
| 5-4 家計相談支援（その他） | 6-4 子どもへの学習支援（その他） |
|
 | |
| <u>7 その他（任意事業）</u> | |
| 7-1 家計相談支援（直営） | |
| 7-2 家計相談支援（委託） | |
| 7-3 家計相談支援（混合） | |
| 7-4 家計相談支援（その他） | |

①総合相談（必須メニュー）

(モデル事業 平成25年度実施（予定）自治体)

都市区分	直営	委託	混合	その他・未定	計
一般市	5	19	0	0	24
特例市	0	1	0	0	1
中核市	1	3	1	2	7
政令市	1	6	0	0	7
特別区	0	0	1	0	1
計	7	29	2	2	40

(モデル事業 平成26年度実施予定自治体)

都市区分	直営	委託	混合	その他・未定	計
一般市	5	3	1	7	16
特例市	0	0	0	0	0
中核市	2	2	1	3	8
政令市	0	2	0	0	2
特別区	0	3	0	3	6
計	7	10	2	13	32

必須メニューということもあり、25年度は全自治体、26年度は32団体が取組み(予定)としている。また、運営方法については、25年度は「委託」が多数を占めているが、26年度では「その他・未定」が13団体、「委託」が10団体となっている。

②ネットワークづくり・社会資源の開発 (必須メニュー)

(モデル事業 平成25年度実施(予定)自治体)

都市区分	直営	委託	混合	その他・未定	計
一般市	3	6	5	1	15
特例市	0	0	0	0	0
中核市	0	1	0	1	2
政令市	1	3	0	1	5
特別区	0	0	1	0	1
計	4	10	6	3	23

(モデル事業 平成26年度実施予定自治体)

都市区分	直営	委託	混合	その他・未定	計
一般市	1	0	0	3	4
特例市	0	0	0	0	0
中核市	1	1	0	2	4
政令市	0	2	0	3	5
特別区	0	0	0	0	0
計	2	3	0	8	13

必須メニューではあるが、25年度では23自治体、26年度では13団体の取組み(予定)にとどまっている。また、運営方法については、25年度では「委託」が10団体あり、「混合」も加えると16団体は全部または一部委託による実施(予定)となっており、26年度では「その他・未定」が8団体、「委託」が3団体となっている。

③就労準備支援（任意メニュー）

（モデル事業 平成25年度実施（予定）自治体）

都市区分	直営	委託	混合	その他・未定	計
一般市	2	12	0	1	15
特例市	0	0	0	0	0
中核市	0	3	0	0	3
政令市	0	5	0	0	5
特別区	0	0	0	1	1
計	2	20	0	2	24

（モデル事業 平成26年度実施予定自治体）

都市区分	直営	委託	混合	その他・未定	計
一般市	2	3	1	2	8
特例市	0	0	0	0	0
中核市	0	1	1	1	3
政令市	0	2	0	2	4
特別区	0	0	0	0	0
計	2	6	2	5	15

任意メニューであり、25年度では半数以上の自治体を実施する一方で、26年度では半数以下の15団体の実施予定にとどまっている。運営方法については、両年度とも「委託」と回答した自治体が多かった。

④中間的就労支援（任意メニュー）

（モデル事業 平成25年度実施（予定）自治体）

都市区分	直営	委託	混合	その他・未定	計
一般市	1	5	0	3	9
特例市	0	0	0	0	0
中核市	0	1	0	0	1
政令市	0	1	0	1	2
特別区	0	0	0	1	1
計	1	7	0	5	13

(モデル事業 平成26年度実施予定自治体)

都市区分	直営	委託	混合	その他・未定	計
一般市	1	1	0	4	6
特例市	0	0	0	0	0
中核市	0	1	0	2	3
政令市	0	0	0	2	2
特別区	0	0	0	0	0
計	1	2	0	8	11

任意メニューであり、兩年度とも半数以下の自治体でしか実施（予定）となっていない。運営方法については、25年度では「委託」が7団体ある一方で「その他・未定」も5団体あり、26年度では「その他・未定」が多数を占めている。

⑤家計相談支援（任意メニュー）

(モデル事業 平成25年度実施（予定）自治体)

都市区分	直営	委託	混合	その他・未定	計
一般市	1	11	0	3	15
特例市	0	0	0	0	0
中核市	0	2	0	1	3
政令市	0	3	0	0	3
特別区	0	0	0	1	1
計	1	16	0	5	22

(モデル事業 平成26年度実施予定自治体)

都市区分	直営	委託	混合	その他・未定	計
一般市	1	1	0	4	6
特例市	0	0	0	0	0
中核市	0	1	0	2	3
政令市	0	1	0	1	2
特別区	0	0	0	0	0
計	1	3	0	7	11

任意メニューであり、25年度では半数以上の自治体が実施する一方で、26年度では半数以下の11団体の実施予定にとどまっている。運営方法については、25年度では「委託」が多数を占めているが、26年度では「その他・未定」が多数となっている。

⑥ 貧困連鎖防止のための学習支援（任意メニュー）

（モデル事業 平成25年度実施（予定）自治体）

都市区分	直営	委託	混合	その他・未定	計
一般市	1	5	1	5	12
特例市	0	0	0	0	0
中核市	0	2	0	0	2
政令市	0	2	0	1	3
特別区	0	0	0	1	1
計	1	9	1	7	18

（モデル事業 平成26年度実施予定自治体）

都市区分	直営	委託	混合	その他・未定	計
一般市	0	2	0	6	8
特例市	0	0	0	1	1
中核市	0	0	1	2	3
政令市	0	3	0	0	3
特別区	0	0	0	0	0
計	0	5	1	9	15

任意メニューであり、両年度とも半数以下の自治体でしか実施（予定）となっていない。運営方法については、25年度では「委託」が9団体ある一方で「その他・未定」も7団体あり、26年度では「その他・未定」が多数を占めている。

⑦ その他（任意メニュー）

（モデル事業 平成25年度実施（予定）自治体）

都市区分	直営	委託	混合	その他・未定	計
一般市	1	0	2	4	7
特例市	0	0	0	0	0
中核市	0	0	0	0	0
政令市	0	1	0	2	3
特別区	0	0	0	1	1
計	1	1	2	7	11

(モデル事業 平成26年度実施予定自治体)

都市区分	直営	委託	混合	その他・未定	計
一般市	0	0	0	4	4
特例市	0	0	0	0	0
中核市	0	0	0	4	4
政令市	0	0	0	1	1
特別区	0	0	0	0	0
計	0	0	0	9	9

(委託 (一部委託も含む) する場合の委託先【予定・検討も含む】) ※複数回答可

(モデル事業 平成25年度実施 (予定) 自治体)

都市区分	民生委員	社協	社福	NPO	公的機関	企業	その他
一般市	1	13	7	7	1	4	3
特例市	0	1	0	0	0	0	0
中核市	0	3	2	2	1	2	1
政令市	0	4	4	6	0	2	2
特別区	0	1	1	1	0	0	0
計	1	22	14	16	2	8	6

(モデル事業 平成26年度実施予定自治体)

都市区分	民生委員	社協	社福	NPO	公的機関	企業	その他
一般市	0	7	2	4	1	3	0
特例市	0	0	0	1	0	0	1
中核市	0	4	3	2	0	3	1
政令市	0	3	3	3	0	1	0
特別区	0	1	3	2	0	0	0
計	0	15	11	12	1	7	2

必須メニューの①総合相談及び②ネットワークづくり・社会資源の開発については、当然ながら多くのモデル事業実施 (予定) 自治体が実施 (予定) との回答であった。実施 (予定) としなかった自治体においても、実際には取組みや検討が進められていると推測される。一方、任意メニューのなかでは、25年度では③就労準備支援や⑤家計相談支援が過半数の自治体で実施されている一方で、26年度では半数以上の自治体で実施予定のメニューはみられなかった。ただし、実施に向けた検討が進むなかで、実施メニューは増えるものと推測される。

また、運営方法については、いずれのメニューにおいても「委託」が多い傾向にはあるが、「その他・未定」の回答も多く、今後「委託」以外の運営方法が増える可能性もある。

問13 貴市がモデル事業を実施する際の、庁内関係部署との連携体制【予定・検討も含む】について、該当するもの1つだけを選択してください。

(H25実施 n=40) (H26実施予定 n=36)

- 1 連絡会議等を設置して定期的に連絡調整等を行う。
 - 1-1 福祉事務所内だけで連携を行う。
 - 1-2 福祉事務所内外の関係部署と連携を行う。
- 2 必要に応じて、個別の案件ごとに連絡調整等を行う。
 - 2-1 福祉事務所内だけで連携を行う。
 - 2-2 福祉事務所内外の関係部署と連携を行う。
- 3 特に連絡調整等を行わない。

(モデル事業 平成25年度実施(予定)自治体)

都市区分	有(連絡会議等設置)		有(個別連携)		無	未定・無回答	計
	福祉事務所内連携	福祉事務所内外連携	福祉事務所内連携	福祉事務所内外連携			
一般市	0	13	1	7	1	2	24
特例市	0	0	0	0	0	1	1
中核市	0	5	0	1	0	1	7
政令市	1	4	0	2	0	0	7
特別区	0	1	0	0	0	0	1
計	1	23	1	10	1	4	40

(モデル事業 平成26年度実施予定自治体)

都市区分	有(連絡会議等設置)		有(個別連携)		無	未定・無回答	計
	福祉事務所内連携	福祉事務所内外連携	福祉事務所内連携	福祉事務所内外連携			
一般市	0	0	1	8	0	8	17
特例市	0	0	0	0	0	1	1
中核市	0	1	0	2	0	6	9
政令市	0	1	0	0	0	5	6
特別区	0	2	0	1	0	0	3
計	0	4	1	11	0	20	36

生活保護の相談時(問8)よりもさらに高い割合で、何らかの形で福祉事務所内外の関係部署と連携を実施(予定)との回答が寄せられた。特に25年度では、過半数の23団体で連絡会議等の設置による連携実施(予定)との回答であった。

問14 貴市がモデル事業を実施する際の、生活困窮者支援を行っている庁外各種機関等との連携体制について、該当するものを1つだけ選択してください。

(H25実施 n=40) (H26実施予定 n=36)

- 1 連絡会議等を設置して定期的に連絡調整等を行っている。
- 2 必要に応じて、個別の案件ごとに連絡調整等を行っている。
- 3 特に連絡調整等を行っていない。

(モデル事業 平成25年度実施(予定)自治体)

都市区分	有(連絡会議等設置)	有(個別連携)	無	未定・不明	計
一般市	12	7	1	4	24
特例市	0	0	0	1	1
中核市	7	0	0	0	7
政令市	4	1	0	2	7
特別区	1	0	0	0	1
計	24	8	1	7	40

(「有」の場合の連携先)

※ 複数回答可(問12で、モデル事業運営主体として回答した組織は対象外)

都市区分	民生委員	社協	社福	NPO	公的機関	企業	その他
一般市	6	13	9	7	11	3	4
特例市	0	0	0	0	0	0	0
中核市	4	5	3	3	4	1	3
政令市	2	3	3	4	3	3	1
特別区	0	1	1	1	0	0	0
計	12	22	16	15	18	7	8

(モデル事業 平成26年度実施予定自治体)

都市区分	有(連絡会議等設置)	有(個別連携)	無	未定・不明	計
一般市	1	6	0	10	17
特例市	0	0	0	1	1
中核市	0	2	0	7	9
政令市	0	0	0	6	6
特別区	1	2	0	0	3
計	2	10	0	24	36

(「有」の場合の連携先)

※ 複数回答可 (問12で、モデル事業運営主体として回答した組織は対象外)

都市区分	民生委員	社協	社福	NPO	公的機関	企業	その他
一般市	7	5	3	1	4	1	0
特例市	0	0	0	0	0	0	0
中核市	1	1	0	0	2	0	0
政令市	0	0	0	0	0	0	0
特別区	2	2	2	0	2	0	0
計	10	8	5	1	8	1	0

25年度では8割(32団体)の自治体が何らかの形で、生活困窮者支援を行っている「ソーシャル・キャピタル」との連携を行っており、そのうち24団体で連絡会議等の設置による連携実施(予定)との回答であった。また、連携先は生活保護の相談時(問9)よりも多岐にわたっている傾向があり、地域社会で生活困窮者支援に取り組もうとする方向性が広がりを見せつつあることがうかがえた。

一方で、平成26年度では「未定・不明」の自治体が過半数となっている。

以上、モデル事業の実施状況に関する設問についての回答状況を紹介してきた。

生活困窮者自立支援制度本格実施に向けての試行段階ということもあり、特に平成26年度から実施予定の自治体については、多くの設問において未定等の回答が多くみられたのはやむを得ないものと思われる。アンケート調査時から期間も経過しており、多くの自治体では当時よりも具体的な検討が進んでいるものと思われる。

また、平成25年度からモデル事業を実施している自治体については、過半数の団体が任意メニューのうち③就労準備支援や⑤家計相談支援を実施していることや、庁内関係部署・各種のソーシャル・キャピタルと連携する際には連絡会議等を設置し、広範なネットワークづくりを目指していることが分かった。

※ 以下、問 15～問 16 は、モデル事業を平成 26 年度も実施予定でない自治体または未定の自治体を対象に、モデル事業や新制度の認知度に関する設問とした。

問15 モデル事業の実施について、以下から 1 つだけ選択してください。(n=363)

- 1 知っていた
- 2 知らなかった

都市区分	平成26年度実施予定なし			平成26年度実施未定			計
	知っていた	知らなかった	無回答	知っていた	知らなかった	無回答	
一般市	93	11	2	186	10	5	307
特例市	9	1	0	8	0	0	18
中核市	7	1	0	13	0	0	21
政令市	0	0	0	3	0	0	3
特別区	6	0	0	8	0	0	14
計	115	13	2	218	10	5	363

(「知っていた」が、モデル事業を平成 26 年度も実施予定とはしていない理由等(主なもの))

- ・業務量・予算・人員等の面で、モデル事業に取り組むだけの余裕がないため。
- ・実施体制を準備中のため。
- ・モデル事業を実施する他市の状況を踏まえて検討したいため。
- ・平成27年度からの本格実施に合わせて事業を開始する予定のため。
- ・モデル事業から本格実施へ移行する際の影響やプロセス等に不明瞭な点が多いため。
- ・モデル事業の具体的なイメージを掴めていないため。
- ・住宅支援給付等、既存の類似事業で対応しているため。
- ・県内の他自治体が実施しているため。
- ・生活保護の相談も高齢者や障害者からのものが大半であり、対象者が少ないため。
- ・生活困窮者数が少ないため。
- ・社会資源が十分ではなく、外部委託が可能な事業者等がないため。
- ・モデル事業を実施するだけのノウハウを有する職員が少ないため。

モデル事業を平成26年度も実施予定とはしていない理由としては、庁内の資源(人員・人材・財源等)の不足やソーシャル・キャピタルの不足を挙げる回答が目立った。また、モデル事業に不明瞭な点があることや、モデル事業の対象者が少ないことを理由とする回答も、複数の自治体から寄せられた。

問16 国が準備を進めている新制度について、以下から1つだけ選択してください。

(n=363)

- 1 知っていた
- 2 知らなかった

都市区分	平成26年度実施予定なし			平成26年度実施未定			計
	知っていた	知らなかった	無回答	知っていた	知らなかった	無回答	
一般市	98	7	1	184	16	1	307
特例市	9	1	0	8	0	0	18
中核市	7	1	0	13	0	0	21
政令市	0	0	0	3	0	0	3
特別区	6	0	0	8	0	0	14
計	120	9	1	216	16	1	363

※ 以下、問17～問18は、再度、全都市自治体を対象とした設問を設定した。

問17 モデル事業の実施や新制度の準備に関する国から自治体への情報提供について、以下から1つだけ選択してください。

(n=363)

- 1 必要かつ十分な情報が提供されている。
- 2 ある程度の情報は提供されているが、不十分な点もある。
- 3 ほとんど情報提供がされていない。

(モデル事業 平成25年度実施(予定)自治体)

都市区分	十分な情報提供	不十分な情報提供	ほとんどなし	無回答	計
一般市	10	13	1	0	24
特例市	0	1	0	0	1
中核市	2	4	0	1	7
政令市	0	7	0	0	7
特別区	0	1	0	0	1
計	12	26	1	1	40

(モデル事業 平成26年度実施予定自治体)

都市区分	十分な情報提供	不十分な情報提供	ほとんどなし	無回答	計
一般市	4	12	0	1	17
特例市	0	1	0	0	1
中核市	1	8	0	0	9
政令市	0	6	0	0	6
特別区	0	3	0	0	3
計	5	30	0	1	36

(モデル事業 平成26年度実施予定なし自治体)

都市区分	十分な情報提供	不十分な情報提供	ほとんどなし	無回答	計
一般市	27	68	10	1	106
特例市	2	7	1	0	10
中核市	2	6	0	0	8
政令市	0	0	0	0	0
特別区	3	3	0	0	6
計	34	84	11	1	130

(モデル事業 平成26年度実施予定未定自治体)

都市区分	十分な情報提供	不十分な情報提供	ほとんどなし	無回答	計
一般市	38	139	17	7	201
特例市	2	6	0	0	8
中核市	3	9	1	0	13
政令市	1	2	0	0	3
特別区	1	7	0	0	8
計	45	163	18	7	233

(合計)

都市区分	十分な情報提供	不十分な情報提供	ほとんどなし	無回答	計
一般市	79	232	28	9	348
特例市	4	15	1	0	20
中核市	8	27	1	1	37
政令市	1	15	0	0	16
特別区	4	14	0	0	18
計	96	303	30	10	439

問18 モデル事業の実施や新制度の準備を進めることに関して、今後課題となる点や見込まれる効果等について、ご自由にお書き下さい。

- ・平成27年度からの本格実施までに時間的余裕が少ないため、体制が整わないまま始まってしまい、十分な対応ができないのではないかと懸念している。
- ・新しい制度の具体的なイメージが国より示されていないので、どのように進めていけばよいのか見当がつかない状況である。
- ・住宅支援給付事業、就労支援員設置事業など、既存類似事業の検証や反省を踏まえた修正や充実等の手直しを行って、継続的に取り組んだ方が良いのではないかと。
- ・モデル事業によって本格実施に向けての様々な不安や課題を解消しておくことが必要で、モデル事業を実施しない自治体への十分な情報提供も必要。
- ・本格実施に移行する時点から事業費の一部が自治体負担となるが、地方自治体の負担軽減をさらに図った補助率（できれば人件費も含めて全額国負担）に見直してほしい。
- ・相談支援を有機的に展開していくためには、相談支援のデータベースの作成、システム構築が必要と思われるので、システム整備費用を補助金対象とすべき。
- ・自治体内全体での問題意識を高め、担当部署・他部署との連携や総合的な政策体系における位置づけ等も含めてトータルマネジメントしていくことができるかが課題。
- ・生活保護行政と新たな生活困窮者対策の事業の所管については、生活保護の「水際作戦」と思われたいためにも、明確に窓口を分ける必要があると思われる。
- ・従来どおり、最初に生活困窮者から相談を受けた窓口が、必要に応じ、関係職員間で連携を取り、必要な支援や対応等の検討を行う方が望ましいと思われる。
- ・自治体によって対象者にもばらつきがあり、生活困窮者のための窓口を全ての都市自治体に設置することは、費用対効果の面で疑問が残る。
- ・調査権が与えられないままで、生活に困窮していると相談に来庁する方全員への対応が本当に可能か、公平性の面等からも十分な検討が必要と思われる。
- ・相談窓口の設置について、運営主体の選択が難しい。既にある庁内の各種相談窓口との調整や、委託可能な事業者の掘り起こし・関係づくりなどが必要。
- ・実施主体や委託先に課せられる書類作成等の事務量が膨大となり、支援者が生活困窮者に寄り添って信頼関係を構築していくことの阻害要因とならないか不安。
- ・就労支援等、確固たる「出口」戦略が無いと、いくら相談窓口等の「入口」を充実させても、相談者にも担当職員にも閉塞感が漂ってしまうおそれがある。
- ・相談体制を整えても、社協の総合支援資金貸付を活用するなどして金銭的な支援とセットにしないと、具体的な解決策を見いだせず、実効的に機能しないのではないかと。
- ・他市町と共同で実施する場合には、いかに質の高い均一な支援を行っていくか、相談者にとっての利便性や即応性をいかに充足させるか等が課題となる。

以上、生活困窮者自立支援制度やモデル事業の自治体における認知度や今後の課題等に関する設問について回答状況を紹介してきた。

生活困窮者自立支援制度の本格実施に向けて、多くの自治体が庁内の資源（人員・人材・財源等）の不足やソーシャル・キャピタルの不足を課題としていることがわかった。また、同制度やモデル事業について、国からの説明が十分ではないと認識されていることもうかがえた。

そして、生活困窮者を発見する「入口」と、支援を完結させるための「出口」の両方を充実させることを課題として捉えている自治体や、自治体の組織全体として生活困窮者問題に関する意識を高め、総合的な政策体系のなかでトータルマネジメントすることの重要性を認識している自治体があることなどがわかった。

4 アンケート調査を終えて

本アンケート調査では、都市自治体における生活保護行政の現状とモデル事業の実施状況を中心とした調査を行った。その結果、生活保護行政に関しては、多数のケースを抱え日々の業務に追われながらも、生活保護の相談を受けた際に関係部署やソーシャル・キャピタルとの連携を模索している現場の様子がうかがえた。

また、モデル事業の実施状況に関しては、特に平成25年度から実施している自治体を中心に就労準備支援や家計相談支援が積極的に取り組まれていることや、定期的な連絡会議の設置等により広範なネットワークづくりを目指している自治体が多いことが分かった。そして、平成27年度からの生活困窮者自立支援制度の本格実施に向けて、多くの自治体が庁内の資源やソーシャル・キャピタルの不足を課題としていることや、生活困窮者を発見する「入口」と、支援を完結させるための「出口」の充実が急がれることなどがわかった。

そして、ご多忙にも関わらず、本アンケート調査にご協力いただいた全国の都市自治体生活保護担当部署の皆様には、この場を借りてあらためてお礼申し上げます。なお、本アンケート調査の全体集計結果等については当センターホームページに掲載⁴しているため、本報告書とあわせてご活用いただき、都市自治体における生活保護行政や生活困窮者支援施策の実施等に当たって少しでも参考となれば幸いです。

⁴ 当センターホームページの「研究成果・機関誌」中の「アンケート調査結果」に掲載している。

(<http://www.toshi.or.jp/?cat=65>)

参考資料

目次

- 第1章 総則（第1条～第3条）
- 第2章 都道府県等による支援の実施（第4条～第9条）
- 第3章 生活困窮者就労訓練事業の認定（第10条）
- 第4章 雑則（第11条～第19条）
- 第5章 罰則（第20条～第23条）
- 附則

第1章 総則

（目的）

第1条 この法律は、生活困窮者自立相談支援事業の実施、生活困窮者住居確保給付金の支給その他の生活困窮者に対する自立の支援に関する措置を講ずることにより、生活困窮者の自立の促進を図ることを目的とする。

（定義）

第2条 この法律において「生活困窮者」とは、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をいう。

- 2 この法律において「生活困窮者自立相談支援事業」とは、次に掲げる事業をいう。
 - （1）就労の支援その他の自立に関する問題につき、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行う事業
 - （2）生活困窮者に対し、認定生活困窮者就労訓練事業（第10条第3項に規定する認定生活困窮者就労訓練事業をいう。）の利用についてのあっせんを行う事業
 - （3）生活困窮者に対し、当該生活困窮者に対する支援の種類及び内容その他の厚生労働省令で定める事項を記載した計画の作成その他の生活困窮者の自立の促進を図るための支援が一体的かつ計画的に行われるための援助として厚生労働省令で定めるものを行う事業
- 3 この法律において「生活困窮者住居確保給付金」とは、生活困窮者のうち離職又はこれに準ずるものとして厚生労働省令で定める事由により経済的に困窮し、居住する住宅の所有権若しくは使用及び収益を目的とする権利を失い、又は現に賃借して居住する住宅の家賃を支払うことが困難となったものであって、就職を容易にするため住居を確保する必要があると認められるものに対し支給する給付金をいう。
- 4 この法律において「生活困窮者就労準備支援事業」とは、雇用による就業が著しく困難な生活困窮者（当該生活困窮者及び当該生活困窮者と同一の世帯に属する者の資産及び収入の状況その他の事情を勘案して厚生労働省令で定めるものに限る。）に対し、厚生労働省令で定める期間にわたり、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練を行う事業をいう。
- 5 この法律において「生活困窮者一時生活支援事業」とは、一定の住居を持たない生活困窮者（当該生活困窮者及び当該生活困窮者と同一の世帯に属する者の資産及び収入の状況その他の事情を勘案して厚生労働省令で定めるものに限る。）に対し、厚生労働省令で定める期間にわたり、宿泊場所の供与、食事の提供その他当該宿泊場所において日常生活を営むのに必要な便宜として厚生労働省令で定める便宜を供与する事業をいう。
- 6 この法律において「生活困窮者家計相談支援事業」とは、生活困窮者の家計に関する

問題につき、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、併せて支出の節約に関する指導その他家計に関する継続的な指導及び生活に必要な資金の貸付けのあっせんを行う事業（生活困窮者自立相談支援事業に該当するものを除く。）をいう。

（市及び福祉事務所を設置する町村等の責務）

第3条 市（特別区を含む。）及び福祉事務所（社会福祉法（昭和26年法律第45号）に規定する福祉に関する事務所をいう。以下同じ。）を設置する町村（以下「市等」という。）は、この法律の実施に関し、公共職業安定所その他の職業安定機関、教育機関その他の関係機関（次項第2号において単に「関係機関」という。）との緊密な連携を図りつつ、適切に生活困窮者自立相談支援事業及び生活困窮者住居確保給付金の支給を行う責務を有する。

2 都道府県は、この法律の実施に関し、次に掲げる責務を有する。

（1）市等が行う生活困窮者自立相談支援事業及び生活困窮者住居確保給付金の支給並びに生活困窮者就労準備支援事業、生活困窮者一時生活支援事業、生活困窮者家計相談支援事業その他生活困窮者の自立の促進を図るために必要な事業が適正かつ円滑に行われるよう、市等に対する必要な助言、情報の提供その他の援助を行うこと。

（2）関係機関との緊密な連携を図りつつ、適切に生活困窮者自立相談支援事業及び生活困窮者住居確保給付金の支給を行うこと。

3 国は、都道府県及び市等（以下「都道府県等」という。）が行う生活困窮者自立相談支援事業及び生活困窮者住居確保給付金の支給並びに生活困窮者就労準備支援事業、生活困窮者一時生活支援事業、生活困窮者家計相談支援事業その他生活困窮者の自立の促進を図るために必要な事業が適正かつ円滑に行われるよう、都道府県等に対する必要な助言、情報の提供その他の援助を行わなければならない。

第2章 都道府県等による支援の実施

（生活困窮者自立相談支援事業）

第4条 都道府県等は、生活困窮者自立相談支援事業を行うものとする。

2 都道府県等は、生活困窮者自立相談支援事業の事務の全部又は一部を当該都道府県等以外の厚生労働省令で定める者に委託することができる。

3 前項の規定による委託を受けた者若しくはその役員若しくは職員又はこれらの者であった者は、その委託を受けた事務に関して知り得た秘密を漏らしてはならない。

（生活困窮者住居確保給付金の支給）

第5条 都道府県等は、その設置する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する生活困窮者のうち第2条第3項に規定するもの（当該生活困窮者及び当該生活困窮者と同一の世帯に属する者の資産及び収入の状況その他の事情を勘案して厚生労働省令で定めるものに限る。）に対し、生活困窮者住居確保給付金を支給するものとする。

2 前項に規定するもののほか、生活困窮者住居確保給付金の額及び支給期間その他生活困窮者住居確保給付金の支給に関し必要な事項は、厚生労働省令で定める。

（生活困窮者就労準備支援事業等）

第6条 都道府県等は、生活困窮者自立相談支援事業及び生活困窮者住居確保給付金の支給のほか、次に掲げる事業を行うことができる。

（1）生活困窮者就労準備支援事業

（2）生活困窮者一時生活支援事業

- (3) 生活困窮者家計相談支援事業
- (4) 生活困窮者である子どもに対し学習の援助を行う事業
- (5) その他生活困窮者の自立の促進を図るために必要な事業

2 第4条第2項及び第3項の規定は、前項の規定により都道府県等が行う事業について準用する。

(市等の支弁)

第7条 次に掲げる費用は、市等の支弁とする。

- (1) 第4条第1項の規定により市等が行う生活困窮者自立相談支援事業の実施に要する費用
- (2) 第5条第1項の規定により市等が行う生活困窮者住居確保給付金の支給に要する費用
- (3) 前条第1項の規定により市等が行う生活困窮者就労準備支援事業及び生活困窮者一時生活支援事業の実施に要する費用
- (4) 前条第1項の規定により市等が行う生活困窮者家計相談支援事業並びに同項第4号及び第5号に掲げる事業の実施に要する費用

(都道府県の支弁)

第8条 次に掲げる費用は、都道府県の支弁とする。

- (1) 第4条第1項の規定により都道府県が行う生活困窮者自立相談支援事業の実施に要する費用
- (2) 第5条第1項の規定により都道府県が行う生活困窮者住居確保給付金の支給に要する費用
- (3) 第6条第1項の規定により都道府県が行う生活困窮者就労準備支援事業及び生活困窮者一時生活支援事業の実施に要する費用
- (4) 第6条第1項の規定により都道府県が行う生活困窮者家計相談支援事業並びに同項第4号及び第5号に掲げる事業の実施に要する費用

(国の負担及び補助)

第9条 国は、政令で定めるところにより、次に掲げるものの4分の3を負担する。

- (1) 第7条の規定により市等が支弁する同条第1号に掲げる費用のうち当該市等における人口、被保護者（生活保護法（昭和25年法律第144号）第6条第1項に規定する被保護者をいう。第3号において同じ。）の数その他の事情を勘案して政令で定めるところにより算定した額
- (2) 第7条の規定により市等が支弁する費用のうち、同条第2号に掲げる費用
- (3) 前条の規定により都道府県が支弁する同条第1号に掲げる費用のうち当該都道府県の設置する福祉事務所の所管区域内の町村における人口、被保護者の数その他の事情を勘案して政令で定めるところにより算定した額
- (4) 前条の規定により都道府県が支弁する費用のうち、同条第2号に掲げる費用

2 国は、予算の範囲内において、政令で定めるところにより、次に掲げるものを補助することができる。

- (1) 前2条の規定により市等及び都道府県が支弁する費用のうち、第7条第3号及び前条第3号に掲げる費用の3分の2以内
- (2) 前2条の規定により市等及び都道府県が支弁する費用のうち、第7条第4号及び前条第4号に掲げる費用の2分の1以内

第3章 生活困窮者就労訓練事業の認定

第10条 雇用による就業を継続して行うことが困難な生活困窮者に対し、就労の機会を提供するとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の厚生労働省令で定める便宜を供与する事業（以下この条において「生活困窮者就労訓練事業」という。）を行う者は、厚生労働省令で定めるところにより、当該生活困窮者就労訓練事業が生活困窮者の就労に必要な知識及び能力の向上のための基準として厚生労働省令で定める基準に適合していることにつき、都道府県知事の認定を受けることができる。

2 都道府県知事は、生活困窮者就労訓練事業が前項の基準に適合していると認めるときは、同項の認定をするものとする。

3 都道府県知事は、第1項の認定に係る生活困窮者就労訓練事業（第15条第2項において「認定生活困窮者就労訓練事業」という。）が第1項の基準に適合しないものとなつたと認めるときは、同項の認定を取り消すことができる。

第4章 雑則

（雇用の機会の確保）

第11条 国及び地方公共団体は、生活困窮者の雇用の機会の確保を図るため、職業訓練の実施、就職のあっせんその他の必要な措置を講ずるように努めるものとする。

2 国及び地方公共団体は、生活困窮者の雇用の機会の確保を図るため、国の講ずる措置と地方公共団体の講ずる措置が密接な連携の下に円滑かつ効果的に実施されるように相互に連絡し、及び協力するものとする。

3 公共職業安定所は、生活困窮者の雇用の機会の確保を図るため、求人に関する情報の収集及び提供、生活困窮者を雇用する事業主に対する援助その他必要な措置を講ずるように努めるものとする。

4 公共職業安定所は、生活困窮者の雇用の機会の確保を図るため、職業安定法（昭和22年法律第141号）第33条の4第1項の規定による届出をして無料の職業紹介事業を行う都道府県等が求人に関する情報の提供を希望するときは、当該都道府県等に対して、当該求人に関する情報を電磁的方法（電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通信の技術を利用する方法をいう。）その他厚生労働省令で定める方法により提供するものとする。

（不正利得の徴収）

第12条 偽りその他不正の手段により生活困窮者住居確保給付金の支給を受けた者がいるときは、都道府県等は、その者から、その支給を受けた生活困窮者住居確保給付金の額に相当する金額の全部又は一部を徴収することができる。

2 前項の規定による徴収金は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第231条の3第3項に規定する法律で定める歳入とする。

（受給権の保護）

第13条 生活困窮者住居確保給付金の支給を受けることとなつた者の当該支給を受ける権利は、譲り渡し、担保に供し、又は差し押さえることができない。

（公課の禁止）

第14条 租税その他の公課は、生活困窮者住居確保給付金として支給を受けた金銭を標準として課することができない。

（報告等）

第15条 都道府県等は、生活困窮者住居確保給付金の支給に関して必要があると認めると

きは、この法律の施行に必要な限度において、当該生活困窮者住居確保給付金の支給を受けた生活困窮者又は生活困窮者であった者に対し、報告若しくは文書その他の物件の提出若しくは提示を命じ、又は当該職員に質問させることができる。

2 都道府県知事は、この法律の施行に必要な限度において、認定生活困窮者就労訓練事業を行う者又は認定生活困窮者就労訓練事業を行っていた者に対し、報告を求めることができる。

3 第1項の規定による質問を行う場合においては、当該職員は、その身分を示す証明書を携帯し、かつ、関係者の請求があるときは、これを提示しなければならない。

4 第1項の規定による権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

(資料の提供等)

第16条 都道府県等は、生活困窮者住居確保給付金の支給又は生活困窮者就労準備支援事業若しくは生活困窮者一時生活支援事業の実施に関して必要があると認めるときは、生活困窮者、生活困窮者の配偶者若しくは生活困窮者の属する世帯の世帯主その他その世帯に属する者又はこれらの者であった者の資産又は収入の状況につき、官公署に対し必要な文書の閲覧若しくは資料の提供を求め、又は銀行、信託会社その他の機関若しくは生活困窮者の雇用主その他の関係者に報告を求めることができる。

2 都道府県等は、生活困窮者住居確保給付金の支給に関して必要があると認めるときは、当該生活困窮者住居確保給付金の支給を受ける生活困窮者若しくは当該生活困窮者に対し当該生活困窮者が居住する住宅を賃貸する者若しくはその役員若しくは職員又はこれらの者であった者に、当該住宅の状況につき、報告を求めることができる。

(町村の一部事務組合等)

第17条 町村が一部事務組合又は広域連合を設けて福祉事務所を設置した場合には、この法律の適用については、その一部事務組合又は広域連合を福祉事務所を設置する町村とみなす。

(大都市等の特例)

第18条 この法律中都道府県が処理することとされている事務で政令で定めるものは、地方自治法第252条の19第1項の指定都市（以下この条において「指定都市」という。）及び同法第252条の22第1項の中核市（以下この条において「中核市」という。）においては、政令の定めるところにより、指定都市又は中核市が処理するものとする。この場合においては、この法律中都道府県に関する規定は、指定都市又は中核市に関する規定として指定都市又は中核市に適用があるものとする。

(実施規定)

第19条 この法律に特別の規定があるものを除くほか、この法律の実施のための手続その他その執行について必要な細則は、厚生労働省令で定める。

第5章 罰則

第20条 偽りその他不正の手段により生活困窮者住居確保給付金の支給を受け、又は他人をして受けさせた者は、3年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する。ただし、刑法（明治40年法律第45号）に正条があるときは、刑法による。

第21条 第4条第3項（第6条第2項において準用する場合を含む。）の規定に違反した者は、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する。

第22条 次の各号のいずれかに該当する者は、30万円以下の罰金に処する。

(1) 第15条第1項の規定による命令に違反して、報告若しくは物件の提出若しくは提示をせず、若しくは虚偽の報告若しくは虚偽の物件の提出若しくは提示をし、又は同項の規定による当該職員の問題に対して、答弁せず、若しくは虚偽の答弁をした者

(2) 第15条第2項の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をした者

第23条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関して第20条又は前条第2号の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対して各本条の罰金刑を科する。

附 則

(施行期日)

第1条 この法律は、平成27年4月1日から施行する。ただし、附則第3条及び第11条の規定は、公布の日から施行する。

(検討)

第2条 政府は、この法律の施行後3年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、生活困窮者に対する自立の支援に関する措置の在り方について総合的に検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

(施行前の準備)

第3条 第10条第1項の規定による認定の手続その他の行為は、この法律の施行前においても行うことができる。

(地方自治法の一部改正)

第4条 地方自治法の一部を次のように改正する。

第252条の19第1項第8号の次に次の1号を加える。

八の二 生活困窮者の自立支援に関する事務

(地方財政法の一部改正)

第5条 地方財政法(昭和23年法律第109号)の一部を次のように改正する。

第10条に次の1号を加える。

32 生活困窮者自立相談支援事業に要する経費及び生活困窮者住居確保給付金の支給に要する経費

(地方財政法の一部改正に伴う調整規定)

第6条 子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(平成24年法律第67号)の施行の日がこの法律の施行の日後となる場合には、前条のうち地方財政法第10条の改正規定中「(32) 生活困窮者自立相談支援事業に要する経費及び生活困窮者住居確保給付金の支給に要する経費」とあるのは、「(31) 生活困窮者自立相談支援事業に要する経費及び生活困窮者住居確保給付金の支給に要する経費」とする。

2 前項の場合において、子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律第10条のうち地方財政法第10条の改正規定中「(31) 子どものための教育・保育給付に要する経費(地方公共団体の設置する教育・保育施設に係るものを除く。)」とあるのは、「(32) 子どものための教育・保育給付に要する経費(地方公共団体の設置する教育・保育施設に係るものを除く。)」とする。

(生活保護法の一部改正)

第7条 生活保護法の一部を次のように改正する。

別表第1の6の項に次の1号を加える。

(6) 生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）による生活困窮者住居確保給付金の支給に関する情報

（社会福祉法の一部改正）

第8条 社会福祉法の一部を次のように改正する。

第2条第3項第1号の次に次の1号を加える。

1の2 生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）に規定する認定生活困窮者就労訓練事業

（社会福祉施設職員等退職手当共済法の一部改正）

第9条 社会福祉施設職員等退職手当共済法（昭和36年法律第155号）の一部を次のように改正する。

第2条第2項中第3号を第4号とし、第2号の次に次の1号を加える。

(3) 生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）第10条第3項に規定する認定生活困窮者就労訓練事業

（社会保険労務士法の一部改正）

第10条 社会保険労務士法（昭和43年法律第89号）の一部を次のように改正する。

別表第1第20号の23の次に次の1号を加える。

20の24 生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号。第10条第1項及び第15条第2項の規定に限る。）

（政令への委任）

第11条 この附則に規定するもののほか、この法律の施行に伴い必要な経過措置は、政令で定める。

理 由

生活困窮者が増加する中で、生活困窮者について早期に支援を行い、自立の促進を図るため、生活困窮者に対し、就労の支援その他の自立の支援に関する相談等を実施するとともに、居住する住宅を確保し、就職を容易にするための給付金を支給する等の必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

生活困窮者自立促進支援モデル事業実施要領

第1 目的

本モデル事業は、「社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書（平成25年1月25日）を踏まえ、生活困窮者が困窮状態から早期に脱却することを支援するため、本人の状態に応じた包括的かつ継続的な相談支援等を実施するとともに、地域における自立・就労支援等の体制を構築することにより、生活困窮者支援の制度化に寄与することを目的とする。

第2 実施主体

指定都市、中核市又は市区町村（広域連合、一部事務組合等を含む。また、町村につ

いては福祉事務所を設置している町村に限る。)及び都道府県とする。

なお、都道府県は、管内町村部(福祉事務所を設置している町村を除く。)において実施する場合、又は福祉事務所を設置している市区町村において支援体制を構築するために当該市町村と連携して実施する場合に限る。

ただし、実施主体が自ら実施するほか、第5の1の「自立相談支援事業モデル運営要領」に定める支援決定など実施主体となる自治体が行うべき事務を除き、事業の全部または一部を団体等(ただし、宗教活動や政治活動を主たる目的とする団体、暴力団若しくは暴力団員の統制の下にある団体等を除く。)に委託することができる。

第3 対象者

生活困窮者であって、実施主体において、第4の1から4までのいずれかの支援が必要であると認める者

第4 事業の種類

実施主体は、生活困窮者支援の制度化に向けた計画的な体制構築を主体的に行うため、庁内体制の整備を行うとともに、関係機関との協議の場を設け、地域における課題の抽出及び生活困窮者の自立・就労支援等に必要な支援体制の検討を行うとともに、以下の事業を実施する。

なお、事業の実施に当たっては、1の事業を必須とし、その他の事業については地域の実情に応じて実施する。

1 自立相談支援モデル事業

(1) 生活困窮者の自立に向けた相談支援

生活困窮者の相談に対応し、当該生活困窮者が抱える課題を把握するとともに、その置かれている状況や本人の意思を十分に確認することを通じて個々人の状態にあった支援計画の作成等を行い、2から4までの事業や「住宅支援給付事業」などの関係事業との連携を含めた支援を包括的に行う事業。

(2) 福祉事務所やハローワーク、地域包括支援センター等の関係機関とのネットワークづくり、社会資源の開発

2 就労促進のための支援事業

(1) 就労意欲の喚起のため、生活習慣の確立、社会参加能力の形成、事業所の就労体験など、一般就労に従事する準備としての基礎能力の形成を、計画的かつ一貫して支援する事業。(就労準備支援モデル事業)

(2) 短期間の集中的な就労支援を行っても一般就労に就くことが困難な層に対し、支援付きの就労の機会を提供する就労訓練事業(いわゆる「中間的就労」)を行う事業者の育成支援を行う事業。(「就労訓練事業の推進」モデル事業)

3 家計相談支援モデル事業

生活困窮者の家計の再建に向け、家計収支全体の改善を図る観点から、家計に関する相談に対応し、家計管理に関する指導、貸付けのあっせん等の支援を行う。

4 貧困の連鎖の防止のための学習支援その他地域の実情に応じた生活困窮者の自立の促進に資する事業

第5 事業の運営

第4の1から3に掲げる各事業の運営は次による。

- 1 自立相談支援モデル事業運営要領（別紙1）
- 2 就労準備支援モデル事業運営要領（別紙2）
- 3 「就労訓練事業の推進」モデル事業運営要領（別紙3）
- 4 家計相談支援モデル事業運営要領（別紙4）

第6 関係機関、関係事業との連携

生活困窮者に対する支援は、本モデル事業に基づく支援のみならず、福祉事務所等の関係機関、関係事業との連携が重要であり、特に次に掲げる事業等との連携を確保すること。

- 1 住宅支援給付事業
- 2 生活福祉資金貸付事業
- 3 ハローワークが実施する生活保護受給者等就労自立促進事業
- 4 地域若者サポートステーション
- 5 ホームレス等貧困・困窮者の「絆」再生事業 等

第7 情報提供

本事業は、生活困窮者支援の制度化に向けた取組みであることから、事業の支援効果について検証し、課題の把握を行うとともに、別に定めるところにより厚生労働省に情報提供を行うこととする。

第8 留意事項

本事業の実施に当たっては、効果的な支援の実施のため、個人情報の適切な管理に十分配慮した上で、関係者間での個人情報の共有に努めるとともに、事業の実施に携わる職員等が業務上知り得た情報を漏らすことのないよう、個人情報の厳格な取扱いについて職員等に周知徹底を図るなどの対策を講ずること。なお、事業を委託する場合は、その旨を委託先との契約において明確に定めること。

また、関係機関の間で情報共有を行うことについて支援対象者から支援開始時点等で同意を得ておくものとする。

自立相談支援モデル事業運営要領

1. 事業の目的

本事業は、以下の内容を目的とする生活困窮者の自立に向けた新たな相談支援の制度化に資するため、実施する。

- (1) 現在、生活困窮者に対応する自治体の相談窓口は、生活保護法に規定する要保護者に対応する福祉事務所以外は十分に整備されていない状況等から、生活保護受給者以外

の者への個別的な支援は制度的には行われていない。このため、生活保護に至る前の段階から支援を開始する体制を構築する。

- (2) また、生活困窮者は、経済的な問題のみならず、精神的な問題、家庭の問題、健康上の問題など複合的な問題を抱え、それぞれの領域の問題が複雑に絡み合っている場合が多い。現状において、福祉の相談窓口としては、福祉事務所のほか、高齢者、障害者、ひきこもりなど分野別に設置されているが、こうした現行の体制では、複合的な課題への対応が必ずしも十分とはいえない状況である。

このような生活困窮者の自立支援を促進するため、複合的な課題に個別的・包括的・継続的に対応できる体制を構築する。

2. 事業の内容

自立相談支援モデル事業においては、概ね以下の業務を行う。

なお、当該相談支援は、実施主体が自ら行うほか、当該相談支援の趣旨を理解し、適切な実施が期待できる団体に運営を委託することができる。(以下、本運営要領及び別紙2から別紙4までにおいて「自立相談支援機関」という。)

(1) 谷間のない包括的な相談支援体制の構築

生活困窮者に対して広く相談を行うとともに、生活困窮者が抱える課題を全体として受け止め、その者の置かれている状況や本人の意思を十分に確認(以下「アセスメント」という。)した上で支援計画(以下「プラン」という。)を策定する。

また、必要な支援を総合調整し、それぞれの支援がはじまった後も、それらの効果を評価・確認しながら、本人の自立までを包括的・継続的に支えていく(具体的な手順については下記4を参照されたい)。

(2) 関係機関のネットワークづくり、社会資源の開発

複合的な問題を抱える生活困窮者を早期に把握し、地域での見守り体制構築や関係機関のネットワークづくり、社会資源の開発を行う。

3. 自立相談支援機関の機能

自立相談支援機関には相談支援員を配置し、以下の事項に取り組むものとする。

- (1) 生活困窮者が抱える多岐にわたる課題に対し広く相談対応すること
- (2) ハローワーク等への同行訪問などの就労を支援すること
- (3) 課題を解決する際に、本人を取り巻く地域の力を強化し、地域づくりを行っていくための社会資源の開発を行うこと
- (4) 相談支援員の支援内容をチェックしアドバイスをすること

4. 相談支援の手順

生活困窮者に対する相談支援は以下の手順で実施する。(別添「相談支援プロセスの概要」参照)

(1) 生活困窮者の把握・相談受付

ア 生活困窮者の複合的な課題に包括的・一元的に対応する窓口を設置し、来所による相談を受け付ける。

また、生活困窮者の中には社会的に孤立している場合も多いことから、待ちの姿勢ではなく訪問支援を含めた対応を図る。この場合、まずは、地域や関係機関のネット

ワーク強化による把握に努め、加えて、必要に応じて訪問や声かけなどにより、生活困窮者の把握を行う。

イ 相談受付時には、相談者の課題を的確に把握し、自立相談支援機関による支援によるか、他制度の相談窓口等へのつながりが適当かを判断する。(スクリーニング)

ウ スクリーニングの結果、他制度の相談窓口等へのつながりが適当と判断された者には、本人の状況に応じて適切に他機関へとつなぐ。必要に応じて他機関への確認、フォローアップを行う。いわゆる「相談のたらい回し」とならないよう留意する。

(2) アセスメントとプランの策定

ア スクリーニングの結果、自立相談支援機関による支援が妥当と判断されるケースについては、改めて生活状況や課題を把握し、本人の意思を十分に勘案した上でプラン(案)を作成する。(アセスメント、プラン(案)策定)

イ アセスメントに当たって、本人の意思が明確でない場合については、本人から短期間に得られる情報のみによることなく、本人と信頼関係を構築することが重要であり、そうした信頼関係の中で自立への動機付けを図る。なお、必要に応じて暫定的な支援(住宅支援給付、緊急小口資金貸付、シェルター等)を適宜提供する。こうしたケースでは、一定の期間(数ヶ月程度)の相談対応を行う中で、アセスメントを並行して行うこととする。

ウ プランの内容は、次の(ア)から(オ)の事業等に基づく支援のほか、(カ)から(ケ)をはじめとする公的な事業の活用及びインフォーマルな支援が想定される。

(ア) 自立相談支援機関の相談支援員による就労支援(就労意欲の喚起、履歴書の書き方や面接の受け方指導、ハローワークや地方自治体独自で実施している職業紹介事業への同行訪問などの支援)

(イ) 就労準備支援モデル事業

(ウ) 就労訓練事業(いわゆる「中間的就労」)

(エ) 住宅支援給付事業

(オ) 家計相談支援モデル事業

(カ) 生活福祉資金貸付事業

(キ) ハローワークが実施する生活保護受給者等就労自立促進事業

(ク) 地域若者サポートステーションで実施している事業

(ケ) ホームレス等貧困・困窮者の「絆」再生事業

エ プラン(案)を検討するため、自立相談支援機関が中心となって、地方自治体、社会福祉協議会、社会福祉法人、サービス提供事業者等の関係機関の担当者が参加する支援内容を調整する会議(以下「支援調整会議」という。)を設置し、プラン(案)が適切なものであるか確認を行う。

オ 支援調整会議においては、支援内容の確認のほか、支援に当たっての関係機関の役割についての調整を行う。

カ 実施主体は、支援調整会議においてプラン(案)が了承されれば、それを基に支援決定を行う。

キ 自立相談支援機関は、実施主体の支援決定を受けたプランに基づき、具体的な支援サービスの提供等を行う。

(3) 支援の実施、評価

ア プランに基づき、自立相談支援機関自ら支援を実施するほか、サービス提供事業者

等の支援機関から適切な支援を受けられるよう本人との関係形成や動機付けの促しをサポートする。

イ 支援機関による支援が始まった後も支援機関との連携・調整はもとより、必要に応じて本人の状態等を随時把握する。

ウ 定期的な評価は、以下の状況を整理し、概ね3ヶ月、6ヶ月、1年など本人の状況に応じて、支援調整会議において行う。

(ア) 目標の達成状況

(イ) 現在の状況と残された課題

(ウ) プランの終結・継続に関する本人の希望・支援員の意見等

エ 評価の結果、支援の終結と判断された場合は、他機関へのつなぎや地域の見守りなどの必要性を検討し、必要に応じてフォローアップを行う。特に、短期間の就労経験しかない者などについては、定期的なフォローアップが望ましい。

オ 評価の結果、プランを見直して、支援を継続する必要があると判断された場合は、改めてアセスメントの上、プランを策定する。

5. 関係機関のネットワークづくり、社会資源の開発

生活困窮者の自立に向け、包括的な支援が提供されるよう、自立相談支援機関が中心となって、支援調整会議その他の既存の合議体も活用して協議の場を設ける。また、効率的かつ効果的に生活困窮者を早期把握し、チーム支援を行うためには、関係機関との連携が重要であり、このためのネットワークづくりを一層進め、その活用を図る必要がある。

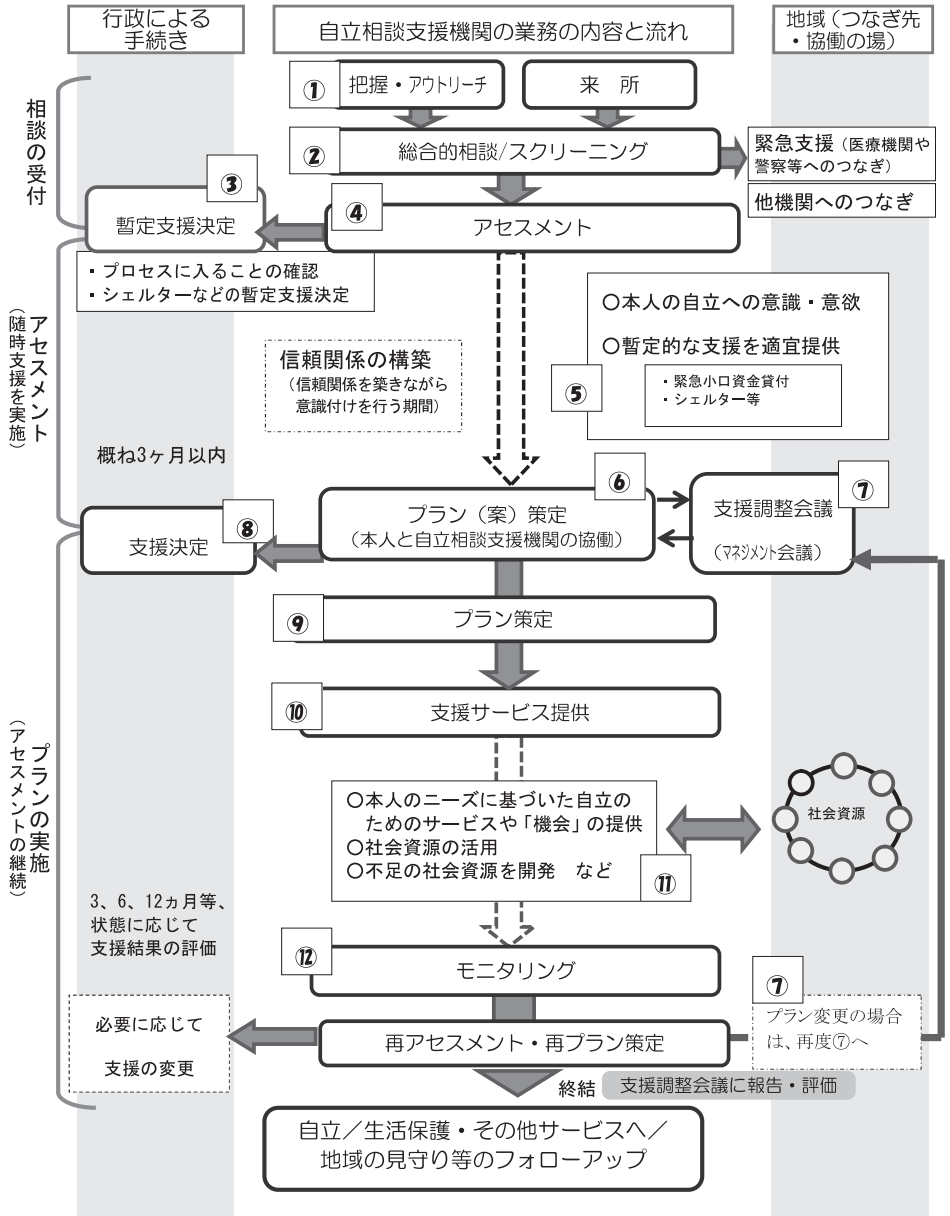
また、自立相談支援機関が自ら又は当該協議の場、関係機関とのネットワークを通じ、生活困窮者の支援に関する社会資源の開発を行う。

6. 留意事項

- (1) 相談支援に当たっては、別に定めるスクリーニング様式、アセスメント様式及びプラン様式を使用することとし、支援を行う者ごとに支援台帳を作成すること。
- (2) 福祉事務所の生活保護ケース診断会議において、自立相談支援機関による支援が適当と判断されたケースについては、福祉事務所のケースワーカーと十分に連携を図り、効果的な支援を実施すること。
- (3) 福祉事務所を設置していない町村の共同設置による自立相談支援機関は、十分に都道府県の関係福祉事務所と連携を図りながら実施すること。
- (4) 個人情報の保護に十分留意すること。

(別添)

相談支援プロセスの概要



就労準備支援モデル事業運営要領

1. 事業の目的

生活困窮者の中には、長期失業者であって、生活習慣等に問題があり、直ちにハローワークを利用した求職活動を行うことが困難な者や就労経験がなく、求職活動のためのノウハウもないため、まずは社会参加・職場体験を通じた訓練を受けることが必要な者など、直ちに一般就労に就くことが難しい者がいる。これらの者が一般就労に就くためには、就労意欲の喚起やその前提となる動機付けも行いつつ、一般就労に向けた基礎能力の形成など、当該生活困窮者の状態に応じたいくつかの段階を設けることが必要である。このため、生活困窮者の一般就労に向けた一貫した自立支援を実施する。

2. 事業の運営主体

「生活困窮者自立促進支援モデル事業」を実施する地方自治体が直接行う。ただし、社会福祉法人、特定非営利活動法人（NPO）、社団法人・財団法人、営利法人等へ委託することができる。

3. 事業の対象者

自立相談支援モデル事業における支援計画に基づき、就労準備支援を受けることが適当と判断された生活困窮者

4. 事業の内容

就労準備支援モデル事業においては、対象者となる生活困窮者の状態に応じて、以下の支援を個人又は複数人に対して行う。

(1) 生活自立支援訓練

社会参加に必要な生活習慣の形成や回復のため、定時に起床・出勤する習慣付けを行い、また、短時間の軽微な業務を通じた挨拶や言葉遣いなどの訓練を行い、自らの健康・生活管理を行う意識の醸成を行う。

(2) 社会自立支援訓練

就労の前段階として、社会的なつながりの重要性の認識と就労意欲の喚起を図るため、訓練を受けている者同士が協力して業務を行うことやボランティア活動への参加などの訓練を行い、社会参加能力の習得を目指す。

(3) 就労自立支援訓練

継続的な就労経験の場を提供し、一般就労に向けた技法や知識の取得及びハローワークの利用法や面接の対応法などの訓練を行い、就労に向けた自覚を喚起させ求職活動に向けた準備を目指す。

5. 支援の実施期間

対象者の状態に応じ、概ね6ヶ月～1年の期間を設定する。

6. 就労準備支援担当者の配置

就労準備支援モデル事業を行う事業所は就労準備支援担当者を1名以上配置し（兼務可）、対象者の就労支援に関する以下の業務を担当する。

- (1) 生活自立支援訓練から就労自立支援訓練に至る個人ごとの支援プログラムの作成
- (2) 支援プログラムの達成状況の把握、助言指導
- (3) 一般就労に向けた相談支援
- (4) 自立相談支援機関との連絡や支援調整会議への参加
- (5) 生活支援、健康管理の指導 等

就労準備支援担当者は、生活困窮者の就労支援という業務内容を考慮し、人事・労務管理やキャリア・コンサルティング等について一定の知識を有する者であることが望ましい。

7. 留意事項

- (1) 就労準備支援の開始後においても、支援プログラムの達成状況について自立相談支援機関と情報を常に共有するとともに、自立相談支援機関の定期的なアセスメントに応じた支援を行うこと。
- (2) 就労準備支援に当たっての支援プログラムは別に定める様式を使用し、適切に管理すること。
- (3) 就労準備支援の終了は、支援プログラムの達成状況等を踏まえ、自立相談支援機関でのアセスメントに基づき決定すること。また、自立相談支援機関の支援計画に基づき、一定期間の事後的支援も実施すること。
- (4) 対象者の状況に応じ、就労自立支援訓練を受けながら、自立相談支援機関と連携し一般就労に向けた就職活動を行うことが望ましい。
- (5) 就労準備支援の運営主体や実施場所は、モデル事業実施自治体や自立相談支援機関との連携等の観点から、モデル事業実施自治体の管内であることが望ましい。管内に適切な事業者がない場合等は、委託先事業所及び訓練の実施場所については、同一都道府県内あるいは隣接市町村までとする。

「就労訓練事業の推進」モデル事業運営要領

1. 事業の目的

生活困窮者の中には、直ちに一般就労を求めることが難しい者もあり、段階的に一般就労に向けた支援付きの訓練の場が必要である。

このような就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）は担い手となる社会福祉法人、特定非営利活動法人（NPO）、社団法人・財団法人、営利法人等（以下「法人等」という。）の自主事業として実施することとしている。

自治体においては、就労訓練事業の育成支援を行い、生活困窮者の就労支援の多様化を図る。

2. 対象事業

就労訓練事業の推進のために地方自治体の行う次に掲げる事業。

- (1) 担い手となる法人等への「就労訓練事業」に関する啓発・研修等の実施
- (2) 地域における「就労訓練事業」のあり方の調査研究、協議会の実施
- (3) 「就労訓練事業」を行う法人等への立上げ支援（法人等の支援職員の研修、就労訓練

事業の受入に当たっての初度設備費)

(4) その他「就労訓練事業」の推進に資する事業

3. 対象事業の運営主体

2の各号に掲げる事業について、「生活困窮者自立促進支援モデル事業」を実施する地方自治体が直接行う。ただし、社会福祉法人、特定非営利活動法人(NPO)、社団・財団法人、営利法人等へ委託することができる。

4. 就労訓練事業の内容

(1) 対象者

自立相談支援機関の作成した支援計画に基づき、就労訓練事業を受けることが適当と判断された生活困窮者。

具体的には、就労準備支援モデル事業の利用を経ても、一般就労に就くことができない者や社会参加の場として利用することが適当な者などが対象となる。

(2) 支援の内容

就労訓練事業を行う事業者(以下「就労訓練事業者」という。)は、自立相談支援機関からの支援計画に基づいて受け入れた対象者について、軽易な作業等の機会を提供し、一般就労に向けた支援を行う。

支援は、個人ごとの就労支援プログラムを作成し、当該プログラムに沿って就労支援担当者の指導のもとに行う。

(3) 支援の実施期間

支援は原則として2年以内とする。また、概ね6ヶ月ごとに、自立相談支援機関と十分に協議し、支援プログラムの達成状況や本人の意向や状態等に応じて支援の内容等を見直すものとする。

(4) 就労支援担当者の配置

就労訓練事業者は、就労支援担当者を1名以上配置(兼務可)し、対象者の就労支援に関する業務を担当する。

(5) ガイドラインの策定

就労訓練事業における支援の具体的な内容、対象者の労働者性の有無に関する留意事項など事業実施の詳細については、別に定めるガイドラインに沿った事業実施を行うこと。

5. 留意事項

(1) 就労訓練事業の実施に当たっては、4の(5)のガイドラインに基づき実施することとし、各自治体においては、法人等が当該ガイドラインに沿った事業運営が行われるよう助言願いたい。

(2) 就労訓練事業については、今後、法制化を検討しており、本モデル事業において実施したことをもって、法制度における認定等の行為が行われたこととならないものである。

(3) 就労訓練事業者及びその実施場所は、モデル事業実施自治体や自立相談支援機関との連携等の観点から、モデル事業実施自治体の管内であることが望ましい。管内に適切な事業者がない場合等は、同一都道府県内あるいは隣接市町村までとする。

家計相談支援モデル事業運営要領

1. 事業の目的

生活困窮者の家計の再生を図るためには、金銭給付や貸付といった一時的にその経済困窮状態の解消を図るのみでは十分でない場合も多く、むしろ、家計収支全体の改善等を図る観点から、家計等に関するきめ細かな相談支援（家計相談支援）を強化し、これに併せて必要に応じ貸付につなげていく仕組みが必要である。

本事業は、相談者自身の家計を管理する力を高めるとともに、必要に応じてより円滑に貸付を受けられるよう、貸付のあっせんを行うなど、生活困窮者の家計の再生を図るための家計相談支援の制度化に資するため、実施する。

2. 事業の運営主体

「生活困窮者自立促進支援モデル事業」を実施する地方自治体が直接行う。ただし、生活福祉資金貸付事業を実施する都道府県社会福祉協議会や市町村社会福祉協議会、貸付事業を行う消費生活協同組合などの貸付機関、及び自立相談支援機関その他生活困窮者を支援するのに適当な団体にその運営を委託することができる。

3. 事業の対象者

生活に困窮し、あるいは失業や多重・過剰債務等により、家計収支のバランスが崩れ、家計収支の改善や家計を管理する能力を高める支援を受けることが適当と判断される者

4. 事業の内容

家計相談支援は、生活困窮者の家計の再生を図りつつ、生活全般にわたる自立を支援するため、以下の手順で実施する。

(1) 相談の受付・課題の把握

ア 本人からの相談のほか、自立相談支援機関や貸付機関等からの依頼等により、相談を受け付ける。自立相談支援機関や貸付機関等と連携し、相談者の利便性を考慮して行う。

イ 相談により、家計及び債務の状況や相談に至った経緯を把握する。

ウ 家計が崩れた原因や家計再生の可能性を分析し、自立相談支援機関と調整の上、自立相談支援機関での支援計画の策定の必要性及び他機関との連携の必要性について判断する。

(2) 家計支援計画の策定

ア 家計表の作成に基づき、家計収支の改善や家計管理能力の向上等を図るため、具体的な家計支援計画を策定する。

イ 必要に応じて、債務整理や成年後見制度等を実施する支援機関、社会保障制度や公租公課に関する給付・減免等の制度窓口を紹介し、又はこれら機関との情報共有・調整を行う。

ウ 家計の再生に当たって、貸付が必要と判断される場合は、貸付機関をあっせんする。その際、可能な限り相談者の状況に応じた貸付金額、償還計画等について貸付機関と調整を行う。

(3) 支援の実施、評価

- ア 家計支援計画に基づき、家計収支の改善、家計管理の継続的な指導や相談者からの相談への対応を行う。
- イ 必要に応じ、債務整理等を実施する機関、社会保障制度や公租公課に関する給付・減免等の窓口、貸付機関と同行するなど、関係機関による適切な支援を受けられるよう支援する。
- ウ 相談者の状況に応じて、定期的に生活状況や家計管理の状況を把握し、必要に応じて家計支援計画の見直しを行う。

5. 支援の終了

家計相談支援の終了については、家計支援計画を評価の上、相談者の家計管理能力や債務があればその償還状況等を勘案して個別に判断すべきである。その目安は、以下の点について評価を行い判断すること。

なお、支援の終了に当たっては、自立相談支援機関と調整の上、判断すること。

- (1) 相談者の家計状況が改善し、自立した生活が見込まれること。
- (2) 相談者が家計管理の重要性を認識していること。
- (3) 相談者が収入に応じた家計の範囲を理解し、支出品目の優先順位を付けることができてきていること。
- (4) 相談者が今後2年から3年程度の家計の見通しをもつことができてきていること。

6. 家計相談支援員について

家計相談支援を行う支援員は、次のいずれかに該当する者が望ましい。

- (1) ファイナンシャルプランナーの資格を有する者
- (2) 消費生活専門相談員、消費生活アドバイザー又は消費生活コンサルタントの資格を有する者
- (3) 金融機関に勤務経験を有する者
- (4) 社会福祉士の資格を有する者
- (5) その他(1)～(4)までに掲げる者と同等の能力を有するもの

7. 家計相談支援と自立相談支援機関等との連携について

家計相談支援モデル事業と自立相談支援機関等との連携については、家計相談支援モデル事業の委託先や家計相談支援員の配置先などの類型ごとに以下の例に応じて、円滑な連携を検討されたい。

- (1) 自立相談支援機関が家計相談支援モデル事業を行う場合
 - ア 家計相談支援員は貸付機関と十分な連携が図れるよう、貸付制度についての理解と貸付機関の担当者とのネットワークを構築する。
 - イ その際、貸付機関が、自立相談支援機関及び家計相談支援モデル事業の支援内容を理解し、貸付相談者のうち、当該支援が必要な者は適切に自立相談支援機関の窓口につなぐよう理解を深める。
- (2) 貸付機関が家計相談支援モデル事業を行う場合
 - ア 自立相談支援機関によるアセスメントが必要と考えられる者については、相談支援機関への連絡・情報共有を図り、自立相談支援機関で支援の必要性を判断し、それに

基づき支援を行う。

イ 自立相談支援機関との連携の充実を図るために、家計相談支援員を自立相談支援機関の窓口で常駐あるいは曜日単位での勤務とするなどの対応を検討する。

(3) 自立相談支援機関及び貸付機関以外の者が家計相談支援モデル事業を行う場合

ア 相談者の状況に応じて、自立相談支援機関及び貸付機関と迅速に連携できる体制を構築しておく。

イ 自立相談支援機関との連携の充実を図るために、家計相談支援員を自立相談支援機関の窓口で常駐あるいは曜日単位での勤務とするなどの対応を検討する。

8. 留意事項

(1) 家計相談支援の実施に当たっては、自立相談支援機関と連携し、自立相談支援機関において生活全般に渡る総合的なアセスメント・支援計画作成を行い、これに基づき、支援が行われるよう検討すること。

ただし、緊急的な対応が必要な場合などには、家計相談支援を先行して提供することは差し支えない。なお、その場合であっても、速やかに自立相談支援機関と情報を共有し、就労支援その他の支援を自立相談支援機関が行えるよう検討すること。

(2) 家計相談支援の開始後においても、家計支援計画の達成状況について、自立相談支援機関と常に情報を共有するとともに、自立相談支援機関の定期的なアセスメントに応じた支援を行うこと。

(3) 4の(2)ウの貸付機関については、生活福祉資金貸付事業を行う都道府県社会福祉協議会のほか、母子寡婦福祉資金等の公的貸付制度と連携することが考えられる。これらの公的貸付制度は、市町村民税非課税世帯を対象とするなど対象者が限定されていることから、これらの対象にはならない者が貸付けを受けることができるよう、公的貸付制度に加え、貸付事業を行う消費生活協同組合や貸付機関とも連携して行うことが望ましい。

「都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関する研究会」運営要綱

平成25年5月30日

公益財団法人日本都市センター研究室

第1 目的

近年、低賃金労働者や無年金者・低年金者などの生活困窮者への支援や現役世代の生活保護受給者への自立支援が切実な問題となってきたことから、国の新たな生活困窮者自立支援対策の動向を踏まえつつ、自治体の生活保護行政・生活困窮者支援分野における民間団体との連携のあり方や今後都市自治体に求められてくる専門性などについて調査・研究を行い、都市自治体にとって参考となる知見を得ることを目的とする。

第2 名称

名称は、「都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関する研究会」（以下「研究会」という。）とする。

第3 構成

- (1) 研究会に、座長1名を置く。
- (2) 座長は、会務を総理する。
- (3) 研究会のメンバーは、別に定める。

第4 議事

- (1) 研究会の会議は、座長が招集する。
- (2) 座長は、必要があると認めるときは、学識経験者等に研究会への出席を求め、その意見を聞くことができる。

第5 設置期間

本研究会の設置期間は、設置の日から平成26年3月31日までとする。

第6 その他

- (1) 研究会の事務局は、公益財団法人日本都市センター研究室に置く。
- (2) この要綱に定めるもののほか、研究会の運営その他必要な事項は、座長が定める。
- (3) 研究会資料及び議事の概要は、原則として公益財団法人日本都市センターのホームページにおいて公開する。

「都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関する研究会」

研究会・現地調査・アンケート調査 日程概要

研究会

第1回研究会

日 時：平成25年7月19日 午後3時から午後5時まで
場 所：日本都市センター会館 会議室

第2回研究会

日 時：平成25年9月12日 午前10時から正午まで
場 所：日本都市センター会館 会議室

第3回研究会

日 時：平成25年10月31日 午後6時から午後8時まで
場 所：ホテルルポール麹町 会議室

第4回研究会

日 時：平成25年12月20日 午後2時から午後4時まで
場 所：日本都市センター会館 会議室

第5回研究会

日 時：平成26年1月27日 午後6時から午後8時まで
場 所：日本都市センター会館 会議室

現地調査

北海道釧路市

日 時：平成25年10月17日 午後1時30分から午後5時まで
調査者：事務局
調査先：釧路市福祉部生活福祉事務所、
一般社団法人釧路社会的企業創造協議会

大阪府箕面市

日 時：平成25年10月23日 午後1時から午後3時まで
調査者：新井委員、事務局
調査先：箕面市健康福祉部生活福祉課

熊本県菊池市

日 時：平成25年11月26日 午後2時から午後4時まで
調査者：駒村委員、事務局
調査先：菊池市健康福祉部福祉課、社会福祉法人菊愛会

千葉県船橋市

日 時：平成25年12月17日 午後2時から午後4時まで
調査者：事務局
調査先：船橋市健康福祉局福祉サービス部
生活支援課及び地域福祉課

アンケート調査

期 間：平成25年8月16日～8月30日
対 象：812都市自治体の生活保護担当課
内 容：生活保護の現状、平成25年度生活困窮者自立促進支援モデル事業実施状況等
回 答：439自治体（回収率 54.9%）

第1回都市自治体行政の専門性(生活保護・生活困窮者対策)に関する研究会

議事概要

日時：平成25年7月19日(金) 15:00~17:00

開催場所：都市センター会館会議室

出席者：岡部座長、駒村委員、山口委員、新井委員、勝部委員、事務局

議事要旨：各委員及び事務局紹介が行われた。

事務局より事務局より研究会趣旨及び資料等について説明された。

調査研究に関する議論及び今後の進め方について議論を交わした。

1. 調査研究に関する議論

(1) 論点1「日本の生活困窮者対策における経緯及び最近の動向等」に係る議論

- ・公的年金制度や社会保険制度の改革は、生活保護受給者や低所得者層に大きな影響を与えるものなので、中・長期的な社会保障制度全体の議論が必要だと感じている。
- ・最近の傾向として、失業から即生活保護受給に至る場合が増加している印象があり、ケースワーカーに求められる内容も変化してきているように思える。
- ・生活困窮に社会的孤立が伴うことにより、問題が深刻化する傾向にある。特に、高齢者の場合に、社会的孤立と貧困とが絡み合っている場合が多い。
- ・貧困は都市部だけの問題と考えられがちだが、地方には声を出せずに貧困に苦しんでいる人が少なからず存在している。
- ・今年4月に生活保護の受給件数が久しぶりに前月を下回ったのは、不正受給問題の報道等の影響で申請を自制した人が増えたということも考えられるのではないかと。
- ・生活困窮者を「発見」して継続的に支援を行うという手法には、管理的な側面と支援的な側面の両面がある。
- ・先進的な都市において大きな効果が出てきている事例もあることから、就労支援や学習支援等の自立支援に取り組む意義は大きい。

(2) 論点2「生活困窮者対策における自治体先進事例の調査」に係る議論

- ・自治体直営で実施する場合には、福祉専門職の存在が成功のための大きな要因となるのではないかと。
- ・反面、専門職であるが故に、他部門や他組織との連携が弱まるという面もあるのではないかと。
- ・よく似た事例の中でも、より積極的に取り組んでいる都市を中心に現地調査を行うことで、優れた事例の情報共有化を図るべきである。
- ・保護率が高くても積極的に生活困窮者支援に取り組んでいる自治体のことを紹介できれば、良い意味で刺激を受ける自治体も多いのではないかと。

(3) 論点3「都市自治体の生活困窮者対策における今後の方向性」に係る議論

- ・市民に一番近いところで生活困窮者対策に携わっている職員たちが、今まで以上にやりがいを感じて仕事に取り組めるきっかけになるような、前向きな成果を出していきたい。
- ・生活困窮者を「発見」し、継続的な支援を行うために、自治体をはじめ、社協、NPO、

地域住民等が、どのタイミングでどのように関わっていくのかということが重要な問題であり、国でも十分な検討ができていない内容にまで踏み込んでいければよいと思う。

- ・生活困窮者自立支援法案で必須事業となっている総合相談窓口については自治体が実施主体となっているが、各地域における状況に応じた仕組みづくりをしなければならない。
- ・総合相談窓口業務を委託する場合、直接的な相談やサポートは委託先が行うが、事業全体のコーディネートは自治体が担うべきではないか。
- ・総合相談窓口が生活困窮者を「監視・管理」する方向ではなく、「見守り・支援」する方向で機能するような、人材育成や仕組みづくりが重要ではないか。
- ・困窮者に対するスティグマを払拭し、地域全体で困窮者を支える体制を整えることで、若い人が希望を持てるような社会づくりの一環としてとらえるべきではないか。
- ・地域全体で生活困窮者支援に取り組むためには、個人のプライバシーに配慮しつつも、生活保護制度や生活困窮者に関する正確な情報の発信に努めなければならない。
- ・総合相談窓口の体制を整備する際には、地域社会における繋がりをはじめとした「ソーシャルキャピタル」のアセスメントや地域ニーズのアセスメントが必要になってくるのではないか。
- ・総合相談窓口を正しく機能させるためには、個々の問題解決を目的とした担当者レベルによる連絡会議だけではなく、全体的な問題認識や情報共有を目的とした幹部レベルによる運営委員会的な組織が必要ではないか。また、相談内容等のデータベース化や業務内容のマニュアル化を進めることは、業務の効率化を図ると同時に、住民や地域と連携する際の手助けにもなるのではないか。
- ・アウトリーチ型の職員を配置しても、地域の1人1人を訪問することは実際には難しく、地域住民と一体となって取り組むことが欠かせない。住民と一体となって取り組むことで「ソーシャル・キャピタル」の向上が図れ、中長期的なコストの削減につながるといった視点も必要ではないか。
- ・特に地方圏ではNPOが存在しない地域もあるので、連携可能なNPOを戦略的に育てていく視点があってもよいのではないか。
- ・生活保護受給者数と実際の生活困窮者数との差については、「ソーシャルキャピタル」の蓄積度に関係があるように思える。そうしたインフォーマルな関係による援助があり生活保護受給に至っていないのであれば、一概に、問題視するべきではないのかもしれない。
- ・地域経済の状況や人口規模、「ソーシャルキャピタル」の蓄積度等の状況によって、保護率や困窮者のタイプ、行政と連携可能な相手も異なってくるので、それぞれの自治体が包摂的な支援を行うネットワークを構築する際の参考できるように、課題抽出したうえで、社協や地域住民との連携型、NPO等の連携型、行政主導型等、複数モデルをパターン化して例示する必要があるのではないか。
- ・総合相談窓口という「入口」を整備することと並行して、経済的自立や社会的自立といった「出口」も準備していかなければならない。

2. 今後の進め方について

- ・都市自治体を対象としたアンケート調査を実施し、先進都市のケーススタディの選定根拠やモデル構築の基礎材料とした方が良い。

- ・アンケートの調査内容としては、現行の生活保護制度の実態や国のモデル事業の状況等がある。
- ・国のモデル事業を実施する自治体から、地域資源や福祉専門職の有無等、成功のための条件やポイントを聞きだしたい。

(文責：事務局)

第2回都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関する研究会

議事概要

日 時：平成25年9月12日（木）10:00～12:00

開催場所：都市センター会館会議室

出席者：岡部座長、駒村委員、山口委員、新井委員、勝部委員、事務局

議事要旨：調査研究に関する議論及び今後の進め方について議論を交わした。

1. 調査研究に関する議論

（1）論点1「日本の生活困窮者対策における経緯及び最近の動向等」に係る議論

- ・社会保障制度改革国民会議の報告書において、生活困窮者支援に関して直接的・間接的に記載されている内容にも留意して、議論を進めた方がよいのではないかと。
- ・何かに困った時にSOSを出しやすい社会、貧困を隠すことなく相談でき、リセットしてまた頑張れる社会にしたいという思いがある。
- ・困窮者の問題を社会全体に広く発信していく必要がある。
- ・人々の生活を守るためには、行政が個人の生活へある程度介入していくことも必要だろう。
- ・非正規職員のケースワーカーを雇用することで生活保護受給者の増加に対応しようとしている自治体も増えているようだが、支援の「出口」を充実させられずに、根本的な解決に結びついていないのが実状ではないかと。
- ・生活困窮者自立支援法案には地域福祉の観点も含まれており、基本的な考え方としては素晴らしいものだと思うが、それを具体化していくのが難しいようなので、この研究会で実際の仕組みづくり等について一定の示唆を出せるとよい成果になると思う。
- ・自治体は情報不足で困惑しているようなので、国はもっと具体像を示さなければならない。
- ・モデル事業を実施する自治体も、事業と並行しながらも本格実施の具体像を考えているのではないかと。
- ・多くの自治体が、本格実施する際の財源措置の動向を心配している。
- ・モデル事業の場合、事業全体での1団体あたりの上限額が設定されているために、社会資源の開発や子どもの学習支援といった支援の「出口」づくりにあたる内容を充実させると、「入口」にあたる総合相談（必須事業）に充てられる金額が小さくなってしまいうというジレンマがある。
- ・任意事業については、事業実施の有無や事業内容で、地域間格差が出てくる可能性がある。

（2）論点2「生活保護制度・生活困窮者対策における都市自治体行政の状況」に係る議論

- ・困窮者の発見から相談へつなぐ仕組みについて聞いておく必要がある。
- ・モデル事業を委託する理由（専門的なノウハウ等）を把握しておきたい。
- ・ケースワーカーの正規職員率や平均経験年数、福祉専門職の配置等、福祉部門の職場・職員に関する自治体の取組や方針について、人手的コストと成果の面からも聞いてみたい。

- ・現地調査先については、依存症対策等、その自治体の関連する政策も確認しておいた方がよい。
- ・生活困窮者支援における、個人情報に関する取扱いや共有の実態について把握しておく必要があるだろう。
- ・地域資源に関して、困っていることや取り組んでいること（ネットワーク・人間関係の構築等）を聞くことができれば、解決策にも繋がってくる可能性があるため、調査項目に加えてほしい。
- ・自治体同士の広域連携での生活困窮者支援に取り組んでいるところには興味がある。
- ・生活保護行政のアウトカムとして、保護率や経済的自立を果たす人数だけでなく、中間的就労や社会参加に関する取組をどうやって評価するかという課題もある。
- ・大都市も、総合相談における窓口業務サービスの全市的平準化を目指した委託事業者の選定、直営・委託の比較検討等の人事・財政部門からの強い圧力、生活保護担当部署以外の無関心による庁内調整への苦慮等の課題を抱えている。

（3）論点3「都市自治体の生活困窮者対策における今後の方向性」に係る議論

- ・生活困窮者の発見・把握について、アプローチする対象と手法がよく見えていないのだと思う。
- ・現実問題として、行政が全ての生活困窮者を発見するのは難しく、税滞納等の行政情報を全件提供されても対応は困難だろう。
- ・民生委員や電気・ガス・水道事業者等から情報を得て、アウトリーチにつなげる手法もある。
- ・生活困窮者の情報をキャッチし、集約させてから、支援につなぐ仕組みづくりが大事である。
- ・「入口」（相談窓口）にどのような人材を配置するか、全体としての支援体制をどう構築するか、「出口」（中間的就労等）をいかに作っていくかといった事が重要だと思う。
- ・自治体と外部の関係機関とが連携するための仕組みが不透明なところが課題となっている。
- ・住民・対外向けの調整と行政内部での調整を区別したうえで、リンクさせていくことが必要。
- ・直営にせよ委託にせよ、相談の現場で得られた課題を、担当職員個人任せにせず、行政として政策的・組織的に対応する仕組みづくりを行わなければならない。
- ・関係者が集って、連絡調整・課題認識・対策立案を行う、介護保険制度における運営協議会のような組織を設置し、自治体とその事務局として「司令塔」的役割を果たさなければならない。
- ・行政内部で生活困窮者対策についての情報集約・連絡調整・企画立案等を担当するセクションが必要であるが、組織・人・業務とともに、一定の権限もないと実質的に機能しない。
- ・ノウハウや専門的な知識を蓄積し、標準的なモデルやマニュアルを整備しておくことで、誰もが同じレベルで仕事ができるようなシステム化を進めることが重要だと思う。
- ・職員の専門化を進めることには、良質なサービスを提供できるという面がある一方で、人事の停滞を招くという側面もある。ジェネラリストとスペシャリストの育成や配置等、福祉部門に限らず行政全体にとっての大きな課題といえる。

- ・自治体が積極的に生活困窮者支援に取り組むことが、人事面でのコストを考慮しても、行政経営全体の視点で見れば高い効果を上げられるということを示せるとよい。
- ・情報共有と個人情報保護との関係を整理しておくことが必要だろう。
- ・支援のネットワークづくりを情報共有の要件とすることで、連携強化が図れるかもしれない。
- ・法的に担保されている民生委員との情報共有でもトラブルになるケースがあるので、条例で情報共有の内容や範囲を規定しておくことも必要だろう。
- ・福祉情報は守秘性の高い内容を含んでいるが、地域で活動する個人・社会福祉法人・NPO等を相手として、連携を強化して取り組むためには情報の共有が欠かせないので、個人情報保護と情報共有との観点での整理をしておくことは大事だと思う。
- ・業務の無駄や相談者の手間を避けるためにも、関係者間での情報の共有は必要であり、共通番号制度の準備も進められている中で、法的な整備も含めて検討しなければならない。

2. 今後の進め方について

- ・現地調査は、都合が合えば参加したい。
- ・アンケートの調査結果は、データとして意味があるので活用しやすい形で提供してほしい。
- ・スケジュール案に沿って、現地調査と報告書作成に向けた議論を進めていきたい。

(文責：事務局)

第3回都市自治体行政の専門性(生活保護・生活困窮者対策)に関する研究会

議事概要

日時：平成25年10月31日(木) 18:00~20:00

開催場所：ホテルポール 会議室

出席者：岡部座長、駒村委員、山口委員、新井委員、勝部委員、事務局

議事要旨：調査研究に関する議論及び今後の進め方について議論を交わした。

1. 調査研究に関する議論

(1) 論点1「日本の生活困窮者対策における経緯及び最近の動向等」に係る議論

- ・生活保護法改正や新法の動きも見据えつつ、今後のあるべき方向性を見出していきたい。
- ・社会保障制度改革国民会議の報告書を受けて、今後、年金や医療等、他の社会保障サービスを受けられる条件を厳しくすることにより影響を受けた人を生活保護で受け止めざるを得なくなり、保護率の上昇傾向が止まらないのではないかと。
- ・生活保護受給者層の約5割が高齢者層、保護費全体の約5割が医療扶助という状況から、社会保障制度全体における高齢者や医療に関する施策と困窮者対策をリンクさせて考える必要がある。
- ・1995年から被保護世帯すべての層が上昇に転じているが、それより以前は社会保障制度以外に、預貯金や家族の扶養・支援等といった「ストック」で生活を維持できていた、高度成長期に地方から都会に出てきた人たちの多くが、労働分野での規制緩和による非正規労働者の急増等の影響を受けて、本人の収入減とともに、家族の収入減により高齢者を支えることのできる層が激減し、生活保護の対象となったのかもしれない。
- ・農村部と都市部の保護率に開きがあるのは、持ち家率や地域コミュニティが維持されている度合い等、所得以外の要因も影響しているように思える。一般的に保護率が低い地域では、他の福祉サービスや病院の利用率等も低い傾向にあり、比較的社会的な「ストック」があるのではないかと。
- ・特に都市部においては、低所得の人は、年金・生活保護・中間的就労等による収入を組み合わせることで、なんとか生活を維持できるようなスタイルが増えてくるのかもしれない。

(2) 論点2「生活保護制度・生活困窮者対策における都市自治体行政の状況」に係る議論

- ・生活保護と「第二のセーフティネット」としての新制度との関係性を整理する必要がある。
- ・生活保護による経済的支援を活用しつつ、新制度による総合的支援を行う形となるのではないかと。
- ・雇用の問題を個人レベルで単純化すると、就労する能力と意思があって居住地に求人がないのであれば、就労可能な地域への移住で解決できるはずだが、地域レベルでの課題解決にはならない。
- ・保護率が非常に高く地域経済も疲弊しているような地域特性が背景にあると、生活保護受給者も少しでも就労等の形で、地域の役に立つということが求められてきているので

はないか。

- ・生活保護受給者が稼働することにより、本人の自立と保護費削減という両面の効果が見込まれる。
- ・参加者が社会参加することで自信や自負を持てるようになることは、素晴らしいと思う。
- ・中間的就労で純粋に経済的利益を上げるのは難しいと思うが、新たな価値やサービスを生み出せるかもしれない。
- ・中間的就労にあたる作業の切り分けや困窮者への指導方法等については、支援の「出口」づくりを担うセクションが、相当丁寧なアドバイスやコンサルティングを行う必要があるのではないか。
- ・産業構造等の要因により保護率を抜本的に低下させることが困難な自治体では、相当規模の予算を困窮者対策に投じざるを得ず、議会や市民に対して、その説明責任を果たすために広報等にも積極的に取り組んだ結果として、保護率の圧縮、困窮者の自己肯定、地域への貢献といったプラスの効果が出ているのだと思う。
- ・社会資源の蓄積度によって、困窮者支援における取組の地域差は出てくるかもしれない。
- ・農協や漁協は地方に相当数あるので、漁協のなかに困窮者支援に取り組む芽があるのは、よいことだと思う。
- ・新法における必須業務については、社会資源が不足している自治体は直営で運営せざるを得ない。
- ・自治体における優れた取組事例も踏まえながら、今後の議論を進めていきたい。

(3) 論点3「都市自治体の生活困窮者対策における今後の方向性」に係る議論

- ・困窮者を社会保障制度で援助することも大事だが、困窮者を家族や地域で支え、見守る社会をつくりあげていくことも必要だろう。
- ・過度に個人主義的・経済至上主義的な考えを改める時期に来ているのかもしれない。社会的に孤立した状態で経済的困窮に陥ると立ち直れないようなダメージを受けやすいという傾向はある。
- ・旧来型の拘束力の強いコミュニティでは個人・個性といったものが軽視されがちであり、それを忌避するがあまり個々が孤立し無縁化した社会となってしまう。その中間的なセミオープン型のコミュニティの構築を自治体が支援できれば、困窮者を地域で支援することも可能となり、新法が新たな社会関係資本づくりのフォーマットのひとつになり得るのではないかと。
- ・生活保護による支援とともに「第二のセーフティネット」を充実させることで困窮者を積極的に支援していくことが、都市行政全体のトータルコストとしては効率的という認識が必要だと思う。
- ・介護保険制度等、既存の枠組みでは担い手の確保が難しい地域課題（草刈や大掃除等のニーズ等）と、「地域に必要とされない人はいない」という発想で、地域で「発見されていない」困窮者とのマッチングを行うことで両方が解決できる可能性がある。
- ・社会参加することで承認される仕組み、必要とされている存在としての自覚がうまれる仕組みをどうつくっていくかという問題であり、今回の新法は地域福祉における戦略的な法律ともいえる。

- ・各自治体が地域福祉計画を策定することとなった背景には、2002年の社会保障審議会で
の議論が基となっており、性差や国籍、居住の有無・所得の多寡などで多様な人が地域
にいることを認識し、誰もが生活しやすい社会をつくるという目的があった。本来は、
福祉行政における基本計画としての地域福祉計画に基づく施策として困窮者対策に取り
組むべきだと思う。
- ・地域福祉計画に困窮者対策を盛り込むとなると、地域単位でのプランニング等において
も合意形成にかなり苦労しそうで、実現のためには相当な困難があるかもしれない。
- ・困窮者も含めた様々な人を地域で包摂して支援することが地域福祉であるという定義付
けを行い、行政・関係機関と住民が認識を共有しなければ、困窮者は隠れてしまったり、
排除されてしまう。
- ・地域全体で取り組むためには何が必要なのか、どうすれば地域福祉的なコミュニティモ
デル再生のための共通認識を持てることができるかということを示すことができればよ
い。
- ・現状の地域における共通認識がないまま困窮者支援を行おうとすると、多くの部分を行
政が担わざるを得ないだろう。かといって全て公務員が担うことは現実的ではない。
- ・専門職だけが全てを担ってしまうと、地域で困窮者問題が自分たちの問題と認識されな
いので、地域の問題を住民自身の問題として捉えてもらうような仕組みづくりが必要
で、住民からの反発があっても、乗り越えないと地域における共通認識は得られない。
- ・どの自治体も、新制度が本格実施される際の財政負担には大きな関心を持っているよう
だが、国の財源も活用して、地域における身近な問題の解決に挑戦するという発想に転
換できればよい。

2. 今後の進め方について

(事務局からの資料説明を受けて、座長・委員間で原稿分担について調整を行った。)

- ・地域全体の課題として困窮者問題に取り組むことの根拠ともなるので、困窮者対策を各
自治体が策定する地域福祉計画についても、研究会の報告の中に加えた方がよいのでは
ないか。
- ・新法の中で過去の施策等との総合的な調整を行う必要もあるし、地域福祉全体の中で総
合相談支援にどう取り組んでいくかということも重要な視点かもしれない。

(文責：事務局)

第4回都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関する研究会

議事概要

日時：平成25年12月20日（金）14：00～16：00

開催場所：都市センター会館会議室

出席者：岡部座長、駒村委員、山口委員、新井委員、勝部委員、事務局

議事要旨：事務局により現地調査（熊本県菊池市・千葉県船橋市）について報告があった。

調査研究に関する議論を交わした。

報告書における座長・各委員の報告や報告書の構成について意見を交わした。

1. 現地調査結果の報告

- ・菊池市に関しては、4自治体が連携してモデル事業を実施しているが、窓口を訪れた困窮者を受託者につなぐ基準等については自治体間で違いがあるということが特徴的なように思う。
- ・菊池市に関しては、地域包括支援センターと連携して潜在的な困窮者にもアプローチしているところが、「発見」のための一手法として特徴的かもしれない。
- ・船橋市に関しては、以前は総合計画に機関委任事務や法定受託事務の内容に触れている自治体はあまりなかったと思うので、総合計画に生活保護のことを明記しているのは特徴的だと思う。
- ・総合計画や地域福祉計画に困窮者問題を明記することで、自治体としての姿勢を明確化することになり、オーソライズもなされるので、事業実施の際の根拠にもなる。
- ・モデル事業の運営主体として、「直営（広域連携を含む）型」・「委託型」・「混合型・連結型」等の分類や実施事業の委託先（運営主体）の分類等によって類型化ができれば、各地域の社会資源の状況に応じた実施方法についてモデル的な提示ができるかもしれない。
- ・生活困窮者自立支援法では、困窮者の「早期発見」が重視されているが、自治体庁舎内に総合相談窓口を設置して、本当に「早期発見」につながるのか疑問が残る。結果的に自力で相談に来れる人だけが対象となり、明確に状況認識ができていない人や相当に切迫した状況にある人しか救えないことになりかねないおそれがある。
- ・困窮者を「早期発見」するためのアイデアや工夫が整理できると、多くの自治体にとって、事業実施を検討する際の参考となるような成果が出せるかもしれない。
- ・これまでに実施した、計4か所の現地調査結果についても、報告書作成に反映させていきたい。

2. 報告書の内容や構成について

- ・報告書のタイトルは、第5回で決定するものとする。
- ・全体を3部構成とし、第Ⅰ部では生活保護・生活困窮者対策の経緯・現状・課題・先進的取組・今後の方向性等について論じ、第Ⅱ部では先進自治体への現地調査の報告、第Ⅲ部ではアンケート調査結果の報告を資料的に掲載することとした。
- ・生活保護行政と生活困窮者対策との関係については、一体的に取り組む必要はあるが、報告書全体としては生活困窮者対策の方に重きを置いた内容とする。
- ・これまでの議論や調査研究結果を踏まえて、結論や考察にまで言及する報告書とした。
(文責：事務局)

第5回都市自治体行政の専門性(生活保護・生活困窮者対策)に関する研究会

議事概要

日時：平成26年1月27日(月) 18:00~20:00

開催場所：都市センター会館会議室

出席者：岡部座長、駒村委員、山口委員、新井委員、勝部委員、事務局

議事要旨：報告書に関して、座長、各委員及び事務局から担当執筆分の説明があった。

調査研究の論点及び報告書の内容・構成について意見を交わした。

1. 調査研究の論点

- ・諸外国と比較して日本では所得再分配制度があまり機能していないので、社会保障費の割に貧困率が高水準にあるのではないかと。今後、基礎年金支給額が切り下げられると、さらに問題が深刻化する恐れがある。
- ・最近10年間の生活保護受給者の伸びが郡部よりも都市部において著しいのは、労働市場の規制緩和や公的年金の未納・未加入者の増加が大きな要因かとは思いますが、市町村合併の影響により都市部の範囲が拡大したことも影響しているのではないかと。
- ・保護率の地域間格差については、血縁や地縁的な支え合いの風土も含めた広い意味でのソーシャル・キャピタルの存在の度合いや、持ち家率や食料の自給率といった地域特性等と、何らかの関係性があるかもしれない。
- ・生活困窮者自立支援法は、企業や血縁関係では支えきれなくなっている生活困窮者を、ボランティアの活用等も含めて地域社会全体で支援していこうという制度なのではないかと。
- ・中小企業では、長期的・継続的な雇用は困難だが、短期的・一次的な人手不足に悩んでいる場合が多いので、生活困窮者の存在と上手にマッチングできれば中間的就労の展望が開けるかもしれない。
- ・自治体が生活困窮者を「発見」した場合、支援のためのプロセスが確立されていなくても何らかの対応が迫られるので、積極的に「発見」に取り組めなくなっている場合もあるのではないかと。
- ・これまでの自治体には財源を前提とした事業実施の考え方が中心であったが、生活困窮者支援のような施策においては、地域で財源に代わり得るものを探していく姿勢も必要なのではないかと。

2. 報告書の内容・構成について

- ・報告書のタイトルについては、「生活困窮者自立支援」を重視した形で「地域社会との連携」を盛り込むこととなった。
- ・第Ⅰ部のうち、地域福祉としての生活困窮者自立支援に関する内容については、山口委員・新井委員・勝部委員の原稿を合わせて一つの章とすることとなった。
- ・社会保険制度や労働保険制度といった「第1のセーフティネット」と、生活保護制度が担っている「最後のセーフティネット」の狭間で生活困窮に陥っている人を支援するための「第2のセーフティネット」としての生活困窮者自立支援制度という考え方を、報告書の中で図示すれば分かりやすいものになるのではないかと。
- ・これまでの研究会における議論を踏まえて、報告書にソーシャル・キャピタルの開発・発掘・育成等の内容を盛り込むこととなった。
(文責：事務局)

平成 25 年 8 月 16 日

生活保護担当課長 様

公益財団法人 日本都市センター
理事・事務局長・研究室長 嶋田 謙二
(公印省略)

「都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関するアンケート調査」
ご協力をお願い

拝啓 時下益々ご清祥のこととお慶び申し上げます。平素より、当センターの調査研究事業
にご理解、ご協力をいただき、厚くお礼申し上げます。

当センターは、都市政策、行政経営及び地方自治制度等の都市に関する調査研究活動を行
うとともに、情報の提供及び研修事業等を通じて都市の行財政運営の向上に寄与すること
を目的とした公益財団法人であります。近年、住民ニーズの複雑・高度化や地方分権の進展等
により、都市自治体行政に専門性が強く求められるようになってきたことを踏まえ、平成 22
年度から具体的な行政分野における専門性についての調査研究も進めており、今年度は生活
保護・生活困窮者対策部門について都市自治体にとって参考となる知見を得るために「都市
自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関する研究会」を設置し、調査研究を
開始いたしました。本アンケートにより、全国の都市自治体における生活保護行政・生活困
窮者支援の実態を調査した結果を、同研究会におけるデータ分析や議論の参考等に活用させ
ていただきます。

つきましては、お忙しい中大変恐縮に存じますが、本アンケート調査にご協力賜りますよ
うお願い申し上げます。お手数ですが、**下記URLより本調査票データ (Excel 形式) をダ
ウンロード**していただき、ご記入いただいた調査票につきましては、**平成 25 年 8 月 30 日
(金) 必着で、E-Mail (seikatsu-research@toshi.or.jp) にてご返送**くださいますようお
願い申し上げます。

なお、本調査研究のために設置した「都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対
策）に関する研究会」の第 1 回会議（7 月 19 日（金）開催）の議事概要等につきましては、
8 月 20 日（月）に当センターメールマガジンで配信するとともに、**【メールマガジンへの登
録等について：<http://www.toshi.or.jp/mailmagazine/index.php>】**、当センターホームペ
ージ**【ホームページのアドレス：<http://www.toshi.or.jp/>】**において公開する予定としてお
りますので、ご覧いただければ幸いです。

末筆ながら、貴自治体の益々のご発展と皆様のご健康を心からお祈り申し上げます。

敬具

(添付書類等)

- ・調査票（様式）
- ※ 実際の回答は、ダウンロードした電子データで作成してください。
- ・調査票（記入例）
- ・地方公共団体コード表

【担当および問い合わせ先】

〒102-0093 東京都千代田区平河町 2-4-1

(公財) 日本都市センター 研究室 (担当: 新田・清水・石田)

Tel: 03-5216-8779 Fax: 03-3263-4059

E-mail: seikatsu-research@toshi.or.jp

URL: <http://www.toshi.or.jp/questionnaire/seikatsu.htm>

都市自治体行政の専門性(生活保護・生活困窮者対策)に関するアンケート調査 調査票

平成25年8月

公益財団法人 日本都市センター 研究室

(調査目的)

本アンケートは、当センターが今年度取り組んでいる「都市自治体行政の専門性(生活保護・生活困窮者対策)に関する調査・研究」において、民間団体との連携のあり方や今後求められてくる専門性などについて、都市自治体にとって参考となる知見を得るために、全国の都市自治体における生活保護行政・生活困窮者支援の実態を把握するために行うものです。

＜調査票のご回答手順・ご提出方法について＞

調査票のご回答手順・返信方法につきましては、下記の点にご留意いただきまして作業を進めていただきますようお願い申し上げます。

1. ご回答の手順

- (1) 郵送物に、「依頼状」、「本調査票(記入例)」が入っているかをご確認ください。
- (2) 当センターHPの下記調査票ダウンロード先にアクセスし、調査票をダウンロードしてください。
【調査票ダウンロード先: <http://www.toshi.or.jp/questionnaire/seikatsu.htm>】
 ※ 接続環境等の事情により、E-mailによる調査票データの送付をご希望の方は、その旨をご連絡ください。
- (3) 「本調査票(記入例)」の指示に従って、回答を作成してください。
 ※ 集計のための各種設定がされておりますので、セルの追加・削除などシートの改変はお避けください。

2. ご提出期限及びご提出方法

- (1) 提出期限 **8月30日(金)必着**
- (2) 提出物 調査票(EXCEL)
- (3) 提出方法 下記回答提出先メールアドレス宛てに送信
【回答提出先: seikatsu-research@toshi.or.jp】

【注意】

調査票の文中に「※」がある箇所につきましては、「本調査票(記入例)」の方に補足説明を記載していますので、あわせてご確認ください。

3. その他

本調査結果については、当センターで設置している「都市自治体行政の専門性(生活保護・生活困窮者対策)に関する研究会」の議論において活用させていただきます。
 また、研究結果とあわせて当センターのHP・刊行物等で報告・公表させていただきますが、個別の回答結果については自治体名とともに公開する予定はございません。

(連絡先・照会先)

○自治体名

○全国地方公共団体コード【6桁、半角英数】

○担当部署・回答問い合わせ先

局 部 課 係

回答者職氏名: (職名) (氏名)

Tel. () - () - () (内線) 【半角英数】

Fax. () - () - () 【半角英数】

E-mail: () 【半角英数】

1 都市の規模・都市区分

問1 貴市の人口について、該当するもの**1つだけにチェック**を入れて下さい。【平成25年4月1日時点の推計人口】

- ~50,000人
- 50,001~100,000人
- 100,001~300,000人
- 300,001~500,000人
- 500,001~1,000,000人
- 1,000,001人~

問2 貴市の世帯数について、該当するもの**1つだけにチェック**を入れて下さい。【平成25年4月1日時点の推計人口】

- ~10,000世帯
- 10,001~50,000世帯
- 50,001~100,000世帯
- 100,001~300,000世帯
- 300,001~500,000世帯
- 500,000世帯~

問3 貴市の都市区分について、該当するもの**1つだけにチェック**を入れて下さい。

- 一般市
- 特例市
- 中核市
- 政令指定都市
- 東京都特別区

2 現在の生活保護行政

問4 貴市における生活保護受給世帯数、受給者数をご記入下さい。【平成25年4月】

世帯
 人

問5 貴市における※生活保護申請に関する相談受付等の、平成24年度における件数をご記入下さい。

(相談受付件数) 件 → (左記のうち、申請に至った件数) 件 → (左記件数のうち、生活保護受給に至った件数) 件

問6 貴市における生活保護関係業務の担当職員数をご記入下さい。【平成25年4月1日現在】

(ケースワーカー【正規】) 人
 (ケースワーカー【非正規】) 人
 (ケースワーカー【合計】) 人
 (一人当たり件数) 件

(査察指導員) 人
 (※生活保護申請に関する相談受付窓口) 人
 (管理職) 人

問7 貴市における生活保護関係業務の担当職員の経験年数・取得資格等をご記入下さい。【平成25年4月1日現在】

(ケースワーカー【正規】の入庁後平均年数) 年
 (ケースワーカー【正規】のワーカー経験平均年数) 年

(ケースワーカー【正規】の※社会福祉主事取得者数) 人
 (ケースワーカー【正規】の※社会福祉士取得者数) 人

(ケースワーカー【非正規】の※社会福祉主事取得者数) 人
 (ケースワーカー【非正規】の※社会福祉士取得者数) 人

(査察指導員の入庁後平均年数) 年
 (査察指導員のケースワーカー経験平均年数) 年

(査察指導員の社会福祉主事取得者数) 人
 (査察指導員の社会福祉士取得者数) 人

問8 貴市で実施している※生活保護申請に関する相談受付等の業務における、庁内他部署との連携体制について、該当するもの1つだけにチェックを入れて下さい。

有(連絡会議等の体制を整備)
 有(必要がある時だけ連携)
 無

(連携している場合の連携先について、該当するもの1つだけにチェックを入れて下さい。)

福祉事務所内だけの連携
 福祉事務所外も含めての連携

(庁内での連携を行っている場合の、平成24年度における※庁内連携件数をご記入下さい。)

件

問9 貴市で実施している※生活保護申請に関する相談受付等の業務における、生活困窮者支援を行っている庁外各種機関との連携体制について、該当するもの1つだけにチェックを入れて下さい。

有(連絡会議等の体制を整備)
 有(必要がある時だけ連携)
 無

(「有」の場合の連携先について、該当するもの全てにチェックを入れて下さい。)

民生委員
 社会福祉協議会
 社協以外の社会福祉法人
 NPO

国・県等の公的機関
 企業
 その他

(庁外での連携を行っている場合の、平成24年度における※庁外連携件数をご記入下さい。)

件

3 現在、国が進めている※「生活困窮者自立促進支援モデル事業」(以下、「モデル事業」という。)及び※「新たな生活困窮者支援制度」(以下、「新制度」という。)について

問10 貴市におけるモデル事業の実施・検討状況について、該当するもの1つだけにチェックを入れて下さい。

- | | |
|---|----------------|
| <input type="radio"/> 今年度実施(予定) | → 問11に進んでください。 |
| <input type="radio"/> 今年度の実施は予定していないが、来年度に向けて検討中 | → 問11に進んでください。 |
| <input type="radio"/> 今年度の実施は予定しておらず、来年度も実施の予定はない | → 問15に進んでください。 |
| <input type="radio"/> 今年度の実施は予定しておらず、来年度については未定。 | → 問15に進んでください。 |

問11 貴市におけるモデル事業の所管等についてご記入下さい。【予定・検討も含む】

(モデル事業の所管部署)【係・グループ単位までご記入ください。】

(実質的な開始年度) (モデル事業開始年度) (平成25年度事業費(千円))
 平成 年度 平成 年度 千円

問12 貴市におけるモデル事業の種類と運営主体について、該当するもの全てにチェックを入れてください。【予定・検討も含む】

- | | | | |
|----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| <input type="radio"/> 総合相談(支援) | ネットワークづくり・社会資源の開発 | <input type="radio"/> 就労準備支援 | <input type="radio"/> 中間的就労 |
| <input type="radio"/> 自治体が直営 | <input type="radio"/> 自治体が直営 | <input type="radio"/> 自治体が直営 | <input type="radio"/> 自治体が直営 |
| <input type="radio"/> 社協・NPO等に委託 | <input type="radio"/> 社協・NPO等に委託 | <input type="radio"/> 社協・NPO等に委託 | <input type="radio"/> 社協・NPO等に委託 |
| <input type="radio"/> 直営と委託の混合 | <input type="radio"/> 直営と委託の混合 | <input type="radio"/> 直営と委託の混合 | <input type="radio"/> 直営と委託の混合 |
| <input type="radio"/> その他・未定 | <input type="radio"/> その他・未定 | <input type="radio"/> その他・未定 | <input type="radio"/> その他・未定 |
| <input type="radio"/> 家計相談支援 | <input type="radio"/> 貧困連鎖防止のための学習支援 | <input type="radio"/> その他 | |
| <input type="radio"/> 自治体が直営 | <input type="radio"/> 自治体が直営 | <input type="radio"/> 自治体が直営 | |
| <input type="radio"/> 社協・NPO等に委託 | <input type="radio"/> 社協・NPO等に委託 | <input type="radio"/> 社協・NPO等に委託 | |
| <input type="radio"/> 直営と委託の混合 | <input type="radio"/> 直営と委託の混合 | <input type="radio"/> 直営と委託の混合 | |
| <input type="radio"/> その他・未定 | <input type="radio"/> その他・未定 | <input type="radio"/> その他・未定 | |

(委託(一部委託も含む)する場合の委託先について、該当するもの全てにチェックを入れてください。【予定・検討も含む】)

- | | | | |
|---------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|
| <input type="radio"/> 民生委員 | <input type="radio"/> 社会福祉協議会 | <input type="radio"/> 社協以外の社会福祉法人 | <input type="radio"/> NPO |
| <input type="radio"/> 国・県等の公的機関 | <input type="radio"/> 企業 | <input type="radio"/> その他 | |

問13 貴市がモデル事業を実施する際の、庁内他部署との連携体制【予定・検討も含む】について、該当するもの1つだけにチェックを入れて下さい。

- | | | | |
|--------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| <input type="radio"/> 有(連絡会議等の体制を整備) | <input type="radio"/> 有(必要がある時だけ連携) | <input type="radio"/> 無 | <input type="radio"/> 未定 |
|--------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|--------------------------|

(連携している場合の連携先【予定・検討も含む】)について、該当するもの1つだけにチェックを入れて下さい。

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------------|
| <input type="radio"/> 福祉事務所内での連携 | <input type="radio"/> 福祉事務所外も含めての連携 |
|----------------------------------|-------------------------------------|

問14 貴市がモデル事業を実施する際の、生活困窮者支援を行っている庁外各種機関との連携体制【予定・検討も含む】について、該当するもの1つだけにチェックを入れて下さい。

- | | | | |
|--------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| <input type="radio"/> 有(連絡会議等の体制を整備) | <input type="radio"/> 有(必要がある時だけ連携) | <input type="radio"/> 無 | <input type="radio"/> 未定 |
|--------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|--------------------------|

(「有」の場合の連携先【予定・検討も含む】)について、該当するもの全てにチェックを入れて下さい。

※ 問12で、委託の運営主体として回答した組織については、対象外とします。

- | | | | |
|---------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|
| <input type="radio"/> 民生委員 | <input type="radio"/> 社会福祉協議会 | <input type="radio"/> 社協以外の社会福祉法人 | <input type="radio"/> NPO |
| <input type="radio"/> 国・県等の公的機関 | <input type="radio"/> 企業 | <input type="radio"/> その他 | |

→ 問11~14に回答していただいた場合、問15~16への回答は不要ですので、問17に進んで下さい。

問15 モデル事業の実施について、該当するもの1つだけにチェックを入れて下さい。

- モデル事業が実施されることは知っていた モデル事業が実施されることを知らなかった

(「モデル事業が実施されることは知っていた」が、貴自治体では実施の予定がない理由を、可能な範囲でお聞かせください。)

問16 国が準備を進めている新制度について、該当するもの1つだけにチェックを入れて下さい。

- 新制度の準備が進められていることは知っていた 新制度の準備が進められていることを知らなかった

問17 モデル事業の実施や新制度の準備に関する国から自治体への情報提供について、該当すると思うもの1つだけにチェックを入れて下さい。

- モデル事業の実施や新制度の準備に関して、必要かつ十分な情報が提供されている。
 モデル事業の実施や新制度の準備に関して、ある程度の情報は提供されているが、不十分な点もある。
 モデル事業の実施や新制度の準備に関して、ほとんど情報提供がされていない。

問18 モデル事業の実施や新制度の準備を進めることに関して、今後課題となる点や見込まれる効果等について、ご自由にお書き下さい。

以上で質問は終わりです。調査にご協力いただき、誠にありがとうございました。

【問い合わせ先・連絡先】
(公財)日本都市センター 研究室 (担当：新田・清水・石田)
Tel : 03-5216-8779
E-mail : seikatsu-research@toshi.or.jp

都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関するアンケート調査 調査票（記入例）

平成 25 年 8 月

公益財団法人 日本都市センター 研究室

※ この調査票は、記入例です。

調査票のうち、補足説明に関連する箇所を中心に表示していますので、回答を作成する際にはご確認ください。

調査票 1 ページ (1/3)

調査票のご回答手順・返信方法につきましては、下記をまずようお願い申し上げます。

1. ご回答の手順

- (1) 郵送物に、「依頼状」、「本調査票（記入例）」が入っているフォルダに入れてください。
- (2) 当センターHPの下記調査票ダウンロード先にアクセスして、調査票をダウンロードしてください。

【調査票ダウンロード先: <http://www.toshi.or.jp/questionnaire/seikatsu.htm>】

- ※ 接続環境等の事情により、E-mailによるダウンロードができません。
- (3) 「本調査票（記入例）」の指示に従って、回答を入力してください。
- ※ 集計のための各種設定がされています。

調査票 (EXCEL) の様式を

<http://www.toshi.or.jp/questionnaire/seikatsu.htm> からダウンロードしてください。

回答期限の 8 月 30 日（金）までに、回答を入力した調査票 (EXCEL) を seikatsu-research@toshi.or.jp に添付ファイルで送信してください。

2. ご提出期限及びご提出方法

- (1) 提出期限 8月30日(金) 必着
- (2) 提出物 調査票 (EXCEL)

- (3) 提出方法 下記回答提出先メールアドレス宛てに送信
- 【回答提出先: seikatsu-research@toshi.or.jp】

調査票の文中に「※」がある箇所につきましては、「本調査票（記入例）」の方に補足説明を記載していますので、あわせてご確認ください。

3. その他

本調査結果については、当センターで設置している「生活困窮者対策に関する研究会」の議論において活用させていただきます。また、研究結果とあわせて当センターのHP・刊行物等に掲載する予定はございます。自治体名とともに公開する予定はございません。

数値を入力する項目は、必ず半角英数でお願いします。
※ 以下の項目においても同様です。
※ 「0」も省略せずに入力してください。

調査票 1 ページ (2/3)

○自治体名

○全国地方公共団体コード【6桁、半角英数】
 -

○担当部署・回答問い合わせ先
 局 部 課 係

回答者職氏名: (職名) (氏名)

Tel. - -

Fax. - -

E-mail: 【半角英数】

担当者名は、当センターから問い合わせさせていただきます。場合に対応できる方のお名前を入力してください。

調査票 1 ページ (3/3)

問1 貴市の人口について、該当するもの1つだけにチェックしてください。

~50,000人 500,001~1,000,000人

300,001~500,000人 1,000,001~2,000,000人

問2 貴市の世帯数について、該当するもの1つだけにチェックしてください。

~10,000世帯 10,001~50,000世帯

100,001~300,000世帯 300,001~500,000世帯

問3 貴市の都市区分について、該当するもの1つだけにチェックしてください。

一般市 特例市 中核市

政令指定都市 東京都特別区

選択形式の設定については、選択肢左横の「○」をクリックしてください。

【回答の修正方法】

- ・「○」の箇所を右クリック
- 「コントロールの書式設定」
- 「コントロール」タブで、「値」を「オフ」にして「OK」を押してください。
- 該当ボタンのチェックが外れます。

※ 以下の項目においても同様です。

<言葉の定義>

「生活保護申請に関する相談受付等」：厚生労働省のホームページ中「生活保護制度」→「事前の相談」で示している内容に該当する相談を指します。

(http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuhogo/index.html)

- ※ 貴自治体に転入してきた方や以前に受給していた方からの相談は、1件として数えてください。
- ※ 同一の方から複数回相談があった場合は、年度で1件として数えてください。
- ※ 世帯分離に関する相談は、数えないでください。

<言葉の定義>

「社会福祉主事」：社会福祉法第18条第1項において定められている、福祉事務所現業員として任用される者に要求される資格（任用資格）を有する職員を指します。

(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/shakai-kaigo-fukushi8.html>)

- ※ 社会福祉法第19条第1項第1号において定められている、いわゆる「三科目主事」も該当します。

<言葉の定義>

「社会福祉士」：社会福祉士及び介護福祉士法第2条第1項において定められている、専門的知識及び技術をもって、身体上若しくは精神上の障害があること又は環境上の理由により日常生活を営むのに支障がある者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導、福祉サービスを提供する者又は医師その他の保健医療サービスを提供する者その他の関係者との連絡及び調整その他の援助を行うことを業とする国家資格を有する職員を指します。

(http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/shakai-kaigo-fukushi1/)

調査票2ページ (1/2)

問4 貴市における生活保護受給世帯数、受給者数をご記入下さい。【平成25年4月】

世帯 人

問5 貴市における生活保護申請に関する相談受付等の、平成24年度における件数をご記入下さい。

(相談受付等) (左記のうち、申請に至った件数)

桃色のセルは、左側の項目を入力すると、自動計算で数値が表示されます。

数値を入力する項目は、必ず半角英数でお願いします。

※ 以下の項目においても同様です。

※ 「0」も省略せずに入力してください。

平成25年4月1日現在

(ケースワーカー合計) (一人当たり件数) 人 件

(査察指導員) (※生活保護申請に関する相談受付等窓口) (管理職) 人 人 人

問7 貴市における生活保護関係業務の経験年数・取得資格等を記入下さい。【平成25年4月1日現在】

ケースワーカーや査察指導員が本来業務と兼ねて対応している場合は、相談受付等窓口の人数に含まないでください。

管理職が査察指導員を兼ねている場合は、査察指導員の項目で数えて、管理職の人数には含まないでください。

(ケースワーカー【非正規】の※社会福祉主事取得者数) (ケースワーカー【非正規】の※社会福祉士取得者数) 人 人

(査察指導員の入庁後平均年数) (査察指導員のケースワーカー経験平均年数) 年 年

(査察指導員の社会福祉主事取得者数) (査察指導員の社会福祉士取得者数) 人 人

平均年数に関する項目については、小数点第2位を四捨五入し、小数点第1位までの値で入力してください。

<言葉の定義>

「庁内連携件数」：生活困窮者からの相談に関して、市役所内部の他部署と連携した件数を指します。

- ※ 定例の協議会、個別協議、関係部署によるプロジェクトチーム等を指します。
- ※ 貴自治体の出先機関についても、該当するものとします。
- ※ 庁外各種機関も交えての連携も、該当するものとします。
- ※ 同一の方からの相談に関して複数回に及んで連携した場合は、年度で1件として数えてください。
- ※ 同一の方からの相談に関して複数部署と連携した場合は、1件として数えてください。
- ※ 全体の件数が把握できない場合は、以下の順で入力する値を選択してください。
 - ①定例会議で取り上げた件数等、一部把握できる内容がある場合は、その件数
 - ②正確な件数は把握できないが「月平均約〇〇件」のように概数を把握できる場合は、その年間換算件数
 - ③正確な件数も概数も把握できない場合は、半角英数で「・（ハイフン）」
- ※ 3ページにおける同様の項目についても、同じ取扱いでお願いします。

<言葉の定義>

「庁外連携件数」：生活困窮者からの相談に関して、市役所外部の関係機関と連携した件数を指します。

- ※ 定例の協議会、個別協議、関係機関によるネットワーク会議等を指します。
- ※ 庁内他部署も交えての連携も、該当するものとします。
- ※ 同一の方からの相談に関して複数回に及んで連携した場合は、年度で1件として数えてください。
- ※ 同一の方からの相談に関して複数機関と連携した場合は、1件として数えてください。
- ※ 全体の件数が把握できない場合は、以下の順で入力する値を選択してください。
 - ①定例会議で取り上げた件数等、一部把握できる内容がある場合は、その件数
 - ②正確な件数は把握できないが「月平均約〇〇件」のように概数を把握できる場合は、その年間換算件数
 - ③正確な件数も概数も把握できない場合は、半角英数で「・（ハイフン）」
- ※ 3ページにおける同様の項目についても、同じ取扱いでお願いします。

問の **調査票2ページ (2/2)** に関する相談受付等の業務における、庁内他部署との連携体制について、該当するものを1つだけ選択してください。

有(連絡会議等の体制を整備) 有(必要がある時だけ連携) 無

(連携している場合の連携先について、該当するもの1つだけにチェックを入れて下さい。)

福祉事務所内だけの連携 選択形式の設問のうち、複数回答可能なものについては、該当するものすべてを選択してください。

(庁内での連携を行っている場合の、平成24年度における※**庁内連携件数**を記入して下さい。)

問9 貴市で実施している※生活保護申請に連携体制について、該当するもの1つだけを選択してください。

有(連絡会議等の体制を整備) 有(必要がある時だけ連携) 無

(「有」の場合の連携先について、該当するもの全てにチェックを入れて下さい。)

民生委員 社会福祉協議会 NPO

国・県等の公的機関 企業 その他

(庁外での連携を行っている場合の、平成24年度における※**庁外連携件数**を記入して下さい。)

件

※ 選択方法や修正方法については、1ページ【調査票1ページ(3/3)】を参照してください。

<言葉の定義>

「生活困窮者自立促進支援モデル事業」

国の平成25年度予算において、新たな生活困窮者支援制度の構築に向け、新制度による支援を試行的に展開し、地域における支援体制を計画的に整備するとともに、そこから得られる課題等を抽出し、平成27年度の本格施行に向けた制度設計に反映させていくために全国数十カ所の自治体で実施する、モデル事業を指します。

平成25年2月19日 厚生労働省社会・援護局作成「全国厚生労働関係部局長会議(厚生分科会)資料」26ページ(PDFファイルの30ページ)「(2)生活困窮者自立促進支援モデル事業について」参照(<http://www.mhlw.go.jp/topics/2013/02/dl/tp0215-07-01d.pdf>)

<言葉の定義>

「新たな生活困窮者支援制度」

生活保護制度の見直しにとどまらず、生活困窮者支援の充実・強化に総合的に取り組み、特に、就労可能な者に対して、生活保護受給に至る前の段階から早期に就労・相談支援等を行うことにより、生活困窮状態からの脱却を可能とするために、国が制度の構築と全国的な体制整備を進めている支援制度を指します。

平成 25 年 2 月 19 日 厚生労働省社会・援護局作成「全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会）資料」

24 ページ（PDF ファイルの 28 ページ）「（1）新たな生活困窮者支援体系について」参照
 (http://www.mhlw.go.jp/topics/2013/02/dl/tp0215-07-01d.pdf)

調査票 3 ページ (1/2)

「自立促進支援モデル事業（以下「モデル事業」という。）及び※「新たな生活困窮者支援制度」についてご記入下さい。【予定・検討も含む】
 ※ 単年度までご記入下さい。」

問10 貴市におけるモデル事業の実施・検討状況について、該当するものを1つだけにご記入下さい。

- 今年度実施（予定）
- 今年度の実施は予定していないが、来年度に向けて検討中 → 問11に進んでください。
- 今年度の実施は予定しておらず、来年度も実施の予定はない → 問15に進んでください。
- 今年度の実施は予定しておらず、来年度については未定。 → 問15に進んでください。

選択肢の右側に記載している指示に従って
 次に回答する項目に進んでください。

調査票 3 ページ (2/2)

「モデル事業開始年度」
 平成25年度事業（予定）
 平成26年度事業（予定）

- 問11 貴市においてモデル事業の運営主体として実施するもの1つだけにご記入下さい。
- 政府機関（国・都道府県）
 - 自治体（市町村）
 - 国・都道府県と自治体の共同運営
 - 民間企業等の運営
 - その他（※）
- 問12 貴市がモデル事業を実施する際の、行政機関等との連携体制【予定・検討も含む】について、該当するもの1つだけにご記入下さい。
- 行政機関等との連携を要しない
 - 行政機関等との連携を要する

今年度においてモデル事業を実施する自治体は、
 問 11～14 を回答して、問 17 に進んでください。
 ※ 予定または検討中の場合は、
 現時点での予定・検討内容を基に回答してください。

- 問13 貴市がモデル事業を実施する際の、行政機関等との連携体制【予定・検討も含む】について、該当するもの1つだけにご記入下さい。
- 行政機関等との連携を要しない
 - 行政機関等との連携を要する
- 問14 貴市がモデル事業を実施する際の、生活困窮者支援制度の運営主体として回答してください。
- 国・都道府県
 - 自治体（市町村）
 - 国・都道府県と自治体の共同運営
 - 民間企業等の運営
 - その他（※）

問 14 の連携先の項目については、
 問 12 で運営主体で回答した組織は、
 回答の対象外とします。

調査票 4 ページ (1/2)

「実施するもの1つだけにご記入下さい。」

今年度においてモデル事業を実施しない自治体は、
 問 15～16 を回答して、問 17 に進んでください。

（「モデル事業が実施されることは知っていた」が、貴自治体では実施の予定がない理由を、可能な範囲でお聞かせください。）

問15 国が準備を進めている新制度について、該当するもの1つだけにご記入下さい。

- 新制度の準備が進められていることはまだありません

問 15 の自由記述項目については、概ね 200 字以内で入力してください。
 セルの書式設定のうち、フォントだけを変更していただいて結構です。

調査票 4 ページ (2/2)

「実施するもの1つだけにご記入下さい。」

- 問16 貴市がモデル事業を実施する際の、生活困窮者支援制度の運営主体として回答してください。
- 国・都道府県
 - 自治体（市町村）
 - 国・都道府県と自治体の共同運営
 - 民間企業等の運営
 - その他（※）
- 問18 モデル事業の実施や新制度の準備状況について、該当するもの1つだけにご記入下さい。

問 18 は自由記述ですが、概ね 200 字以内で入力してください。
 セルの書式設定のうち、フォントだけを変更していただいて結構です。

以上で質問は終わります。調査にご協力いただき、誠にありがとうございました。

【問い合わせ先・連絡先】
 (公財)日本都市センター 研究室 (担当: 新田・清水・石田)
 Tel : 03-5216-8779
 E-mail : seikatsu-research@toshi.or.jp

執筆者プロフィール

岡部 卓

首都大学東京大学院人文科学研究科教授

明治学院大学院社会学研究科社会福祉学専攻修了。

専門は、生活問題論・社会保障論・公的扶助論。

『改訂福祉事務所ソーシャルワーカー必携・生活保護における社会福祉実践』（単著）、『新社会福祉学習双書・公的扶助論』（編著）など著書多数。

社会福祉学会（理事）、社会政策学会、地域福祉学会、社会事業史学会、社会福祉実践理論学会、日本行政学会。

社会保障審議会生活保護基準部会委員。

東京都社会福祉協議会理事。

駒村 康平

慶應義塾大学経済学部教授

慶應義塾大学大学院博士課程単位取得退学。

専門は、社会政策。

『大貧困社会』（単著）、『最低所得保障』（編著）など著書多数。

日本年金学会、日本経済政策学会、生活経済学会、日本経済学会、日本財政学会、国際公共経済学会、医療経済学会。

社会保障審議会生活保護基準部会委員。

山口 道昭

立正大学法学部教授

慶應義塾大学法学部卒業。川崎市役所勤務を経て、現職。

専門は、政策法務論、地方自治論、行政学。

行政執行過程を制度論及び実証的視点から研究している。

『入門地方自治 [第1次改訂版]』(共編著)、『自治体政策法務』(共編著)、『協働と市民活動の実務』(編著)など著書多数。

日本自治学会理事。自治体学会、日本行政学会、日本地方自治学会、日本公共政策学会各会員。

ホームページ <http://homepage3.nifty.com/yama2009/>

新井 隆哲

横浜市健康福祉局課長補佐（保護課保護係長）

・社会福祉士

(課の取組内容)

- ・横浜市の生活保護行政全般
- ・被保護者の自立支援施策
- ・生活困窮者施策

勝部 麗子

社会福祉法人豊中市社会福祉協議会事務局次長（地位区福祉課長）

・社会福祉士

・コミュニティソーシャルワーカー

・厚生労働省「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」委員（2012年度）

発行者：公益財団法人 日本都市センター

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Center for Cities. Any quotation from this book requires indication of the source.

生活困窮者自立支援・生活保護に関する 都市自治体の役割と地域社会との連携

平成26年3月 発行

編 集 公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

T E L 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 株式会社 報 光 社 東京支社

〒101-0021 東京都千代田区外神田2-2-17

T E L 03 (3251) 1866

ISBN 978-4-904619-82-7 C 3031

ISBN978-4-904619-82-7

C3031 ¥1000E



定価（本体価格1000円＋税）

