

第 17 回 都市政策研究交流会開催概要

日 時:平成 26 年 8 月 22 日(金) 13:30~16:30

開催場所:日本都市センター会館 コスモスホール I

出席者:都市自治体職員等 120 名

テーマ:多様な連携による総合的な生活困窮者支援

講演者:[基調講演]首都大学東京都市教養学部教授 岡部 卓 氏

[事例報告①]豊中市社会福祉協議会事務局次長 勝部 麗子氏

[事例報告②]川崎市健康福祉局生活保護・自立支援室担当係長 平井 恭順氏

1 基調講演「生活困窮者支援に向けた多様な連携について」

(1)新たな生活困窮者支援と生活保護制度の見直しの経緯と概要

- ・ 社会保障・社会福祉とは、人々の生活の困難に関わって、その困難をできるだけ低減、解消していくものである。
- ・ 1990 年代にバブル経済が崩壊し、2008 年にリーマンショックが発生するなど、90 年代から現在までの間に、日本の経済・雇用の状況が大きく変化してきた。
- ・ 同時期に、少子化・高齢化が急速に進み、また、核家族化・単身化が進み家族の構成が小さくなり、社会のつながりが希薄化してきた。
- ・ 1995 年の生活保護受給者数は、約 88 万人で戦後最低となっている。バブル経済が崩壊した後も、日本の社会は、支えあいの精神で持ちこたえてきた。しかし、その後、生活保護受給者は増加し続け、現在は約 216 万人に達している。
- ・ これまで、日本では、血縁・地縁・社縁で社会の仕組みを支えてきたが、その仕組みが立ちゆかなくなってきた。このため、公共部門による積極的な介入が求められることとなってきたが、財政の悪化により、こちらも立ちゆかなくなっている。
- ・ このように、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、生活保護受給者の増加を背景に、生活保護受給の手前の手立てが求められることとなった。
- ・ こういった背景のもと、2012 年に社会保障・税一体改革大綱が出され、そのなかに「生活支援戦略」が盛り込まれた。
- ・ 生活支援戦略では、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しが打ち出され、生活保護法の一部改正と生活困窮者自立支援法の制定が行われた。
- ・ 生活支援戦略による変化としては、以下の 2 つがあげられる。1 つ目は、主として低所得者対策、求職者支援制度等からなる第 2 のセーフティネットの拡大、2 つ目は、最低生活保障の引き下げ、生活保護制度運用の厳格化、自立の強化等による生活保護制度の縮小である。(講演資料 18 ページ図 2 参照)
- ・ 第 2 のセーフティネットの拡大が、生活困窮者自立支援法の狙いであるが、具体的方策はまだ見えてこない。政府の来年度予算編成のなかで、どの程度の予算措置がされるかで、輪郭がはっきりしてくる。

(2)連携の手法

- ・ 連携をとらえる上で、次の 3 つの項目について考える必要がある。
 - ①生活が困難になっている人は、単に低所得であるという経済的な問題だけではなく、非経済的な課題が複合的に現れていること。
 - ②制度的な側面として、制度の谷間もしくは制度の中での対応では不十分という人に対応する必要があること。
 - ③生活困窮者は、地域の中で潜在化している人が多い、社会的な関係の再構築のため、生活困窮者を人や制度とつなげなければならない。
- ・ 上記 3 項目について考えるにあたり、入り口に当たる相談機能をどのようにつくっていくかが重要である。
- ・ 福祉事務所設置自治体が生活困窮者支援を行うにあたって、2 つの側面から連携を考える必要がある
 - ①質の側面・・・生活の問題には、多様性・重層性・潜在性があるため、関係機関・団体との連携が不可欠である。
 - ②業務の側面・・・相談者や生活保護受給者の増加に伴い、業務量も増加しているため、業務の減量化が必要となる。
- ・ 福祉事務所設置自治体が関係機関・団体と連携する範囲として、以下の 3 つが考えられる。
 - ①福祉各法との連携・・・福祉事務所内における連携及び福祉事務所外の福祉各所管課、児童相談所、社会福祉協議会など各機関・団体との連携
 - ②福祉各法を超えた連携・・・保健・医療、労働、教育、司法・警察等の関係領域とそれぞれの問題・課題に応じた連携
 - ③公的部門外との連携・・・NPO、ボランティア、住民組織のほか、就労を見据えた企業との連携
- ・ 支援に関わる各セクターの特質・課題を把握し、それぞれの強みを活かす仕組みを構築しなければならない。（講演資料 10、11 ページ参照）
- ・ 連携を行うにあたって、各主体の守備範囲が異なるため、情報の共有化を図ると同時に、プライバシーの保護についても留意しなければならない。
- ・ 関係各機関と連携する場合に、どこが何を行うのかという、範囲と責任の分掌をはっきりさせなければならない。この点が明確でないと、連携先への押しつけてしまう、連携を活用せずに自らが丸抱えしてしまう、どの機関も手をつけないといった、問題が発生してしまう。

(3) 今後の対応など

- ・ 福祉力には、資源の問題、ハードの問題、地域の福祉文化の育成の問題がある。今後は、地域の中で福祉文化、福祉意識をどのようにつくり、支え合っていくのが試される。
- ・ 人は、産まれてから亡くなるまで、家庭、学校社会、労働社会、地域社会など様々な場面で生活をしていく。それぞれの場で発生する課題にそれぞれの社会、支援機関が関わっていくのか、連続性で考えていく必要がある。

- ・大切なのは、課題を抱えた人をどこで支えて、地域の中でどのように生活の再建を図っていくかである。
- ・生活困窮者自立支援法は、2つの見方をされている。
 - ①生活保護受給させないための法
 - ②生活保護の手前にある人たちを支えていくための法
- ・これまで、日本の社会保障制度では、一般対策と貧困対策が突出して、中間所得層から貧困層の間にある人への対策が不十分であった。生活困窮者自立支援法は、これまでの制度からこぼれ落ちていた人たちへの支援のための法だと思っている。
- ・事業はできた。今後は、組織、業務、人的な体制及び財政をどうしていくかという段階に移っている。
- ・様々な機関と連携しながら、灯台のように地域を照らして、課題解決に進んでいただきたい。

2 事例報告①「豊中市社会福祉協議会 CSW と生活困窮者自立支援」

[要旨]

- ・これまで、生活困窮者を目の前にして、「預貯金がなくなるまでがんばってください」、「自動車を売ってください」といって、本人の再建するための力を失わせてからでないと支援ができなかった。生活困窮者自立支援法は、その手前の段階から引き上げていくことができるということで、希望を持っている。
- ・豊中市社会福祉協議会(以下「豊中市社協」という。)が取り組んでいるモデル事業のポイントは3点ある。1つ目は、SOSを出せる地域づくり、2つ目は、相談の入り口をどのようにつくるか、3つ目は、出口として新しい就労に向けての準備の段階をどのようにつくっていくかである。
- ・豊中市社協では、平成7年の阪神淡路大震災をきっかけとして、翌年から小学校区を単位とした小地域福祉ネットワーク活動に取り組み、見守りや声かけを行っている。この取り組みが、現在、地域での問題を発見していく地域力の礎となっている。
- ・5年間で全ての小学校区に小地域福祉ネットワーク活動を展開したが、問題は、自らSOSを発することができない人、地域とつながることができない人への支援がうまくいかなかった。
- ・平成16年に市と協働で地域福祉計画を作成した際に、住民が運営する相談窓口として「福祉なんでも相談窓口」を各小学校区に設置した。
- ・「福祉なんでも相談窓口」とあわせて、問題解決のための仕組みとして「ライフセーフティネット」という仕組みをつくった。(事例報告資料スライド5参照)
- ・コミュニティソーシャルワーカー(以下「CSW」という。)は、大阪府独自の施策で、中学校区程度の圏域に1名配置することが提案されているが、豊中市では地域包括支援センターの圏域(7圏域)に2名ずつ、全体で14名を配置している。
- ・CSWの役割は、地域の中にいる、制度の狭間にある人たちをバックアップすること、地域福祉を推進すること、問題解決の仕組み・プロジェクトを立ち上げていくこと。
- ・福祉なんでも相談窓口が相談事を集め、制度の狭間の課題をCSWと一緒に解決していく。さらに、行政担当者、市民及び関係各所の情報共有の場として地域福祉ネットワーク会議をCSWが主催する。

- ・平成 17 年から「福祉ゴミ処理プロジェクト」を開始し、住民のボランティアにより大量のゴミを片付ける取組みを開始した。行政の環境事業部、生活保護担当、保健所など様々な部署とも連携し、10 年で約 280 件の問題を解決し、再発はほとんどない。
- ・住民ボランティアがゴミ処理を行うことで、社会的に孤立している人たちの社会的関係性を広げている。
- ・20 代から 50 代の稼働世代の人たちへの支援は、従来型の CSW の事業でも難しかった。これらの人たちを、生活保護に至る前に就労や社会参加へつなげていく試みとして、平成 23 年から豊中市のパーソナル・サポート事業(以下「PS 事業」という。)が開始された。
- ・PS 事業では、CSW と連携して、自己判断経験が少ない、人との関わりが弱いなどの課題を抱えている人に寄り添い型の支援を行っている。
- ・生活困窮の問題だけでなく、孤立死やごみ屋敷といった多くの課題に対して、行政と連携し、対応情報から横断的に早期発見する、地域のなかで発見していくといった、入口としての窓口の機能をどのようにつくっていくかが大事なポイントとなる。
- ・出口としては、従来の就労に直結できない人も多く、その前の段階で様々なプログラムをつくっていくことが必要となる。
- ・アウトリーチから一般就労まで、ステップアップをしていくことになるが、ひとりひとりの出口は異なっているため、人によってどのステップを目標とするのかは異なってくる。ひとりひとりと話をしながら、次の展開を考えていく。(事例報告資料スライド 13 参照)
- ・生活困窮の対象をどのように考えるか、緊急度の高低、就労までの距離の 2 軸で考えている(事例報告資料スライド 14 参照)。A のタイプは高齢、障害や疾病による困窮で、生活保護へつなげていくことが多い。B のタイプは、家計支援が必要となる。C のタイプは、今は、親の年金などで暮らしているが、このまま行くと生活困窮者となってしまう。D のタイプは、就労がうまくいっていない。それぞれのタイプによって支援の仕方は異なってくる。
- ・広汎性発達障害と診断される人たちの支援として、豊中びーのびーのプロジェクトという、関係機関と家族の連携による事業も平成 23 年より開始し、まず第一歩を踏み出すための居場所づくりや支援者養成研修事業を実施している(事例報告資料スライド 21~23 参照)。
- ・自治体職員には、まちを再生していく、困っている人たちが社会に参加できる仕組みをどうつくるか、生活困窮は恥ずかしいと思わない地域をどうつくるか、そういった視点で生活困窮者対策を考えていただきたい。そのため、社会福祉協議会ともしっかりと連携してもらいたい。

3 事例報告②「だい JOB センター 川崎市生活自立・仕事相談センター」

[要旨]

- ・川崎市の人口は 145 万人で、生活保護世帯は約 2 万 4,000 世帯、保護人員は約 3 万 2,000 人で、保護率は 2.24%となっている。この値は、東日本の政令指定都市では 2 番目に高く、市の一般会計 6,000 億円のうち、保護費は 600 億円に達する。
- ・だい JOB センター 川崎市生活自立・仕事相談センター(以下「だい JOB センター」という。)は、川崎区に設置されている(事例報告資料スライド 4 参照)。
- ・保護率は、南北に細長い川崎市の中でも、南に位置する川崎区が最も高く、隣の幸区がそれに続いている。このため、だい JOB センターは市の中央部ではなく、川崎区に設置した。

- ・ だい JOB センターの役割は、第 2 のセーフティネット、経済的なセーフティネットと位置づけており、これまで、第 1 のセーフティネットから落ちてしまった人が、第 3 のセーフティネットである生活保護へ至る前に支えるために始めた取り組みである。
- ・ だい JOB センターの対象者は、川崎市内に居住、就労または就学している、失業等で生活に困っている、生活保護を受けていないという要件に該当する人となっており、非常に幅広く相談を受け付けている。
- ・ 訪問してくる人の困りごとについて、30 分から 1 時間かけて、困りごとの裏に隠れた困りごとなどがないか、とにかく真摯に話を聞くところから始まる。
- ・ (事例報告資料スライド 5 右図参照) 相談を受けた後の対応は 2 つに別れる。1 つは、関係機関につなぐ(図中の赤い矢印)ケース、もう 1 つは、だい JOB センターによる支援を受けるケースであり、割合はほぼ 50% ずつとなっている。
- ・ だい JOB センターでの寄り添い型支援を受ける人は、失業、家賃滞納、借金など多くの課題を抱えている人が多い。
- ・ 相談に訪れる人は、やっとの思いで、だい JOB センターの敷居をまたいで来ているため、ハローワーク、法テラスなどの他の窓口を紹介するだけでは、また高い敷居をまたがせることになる。そのため、だい JOB センターで把握した情報を、それぞれの窓口に伝え、話を通しておく、場合によっては、一緒に訪問することもしている。
- ・ 困窮ではない課題を抱えて相談に訪れる人もいるが、だい JOB センターの本来の目的は経済的困窮者支援であるので、支援をすることはできない。しかし、管轄ではないからと、受け付けないということはせず、何らかの関係機関につなぐようにしている。
- ・ 相談者の状況については、平成 25 年 12 月 13 日にだい JOB センターを開設し、1 月までは新規相談者数は順調だったが、2 月に大幅に減少した。
- ・ 居住する区ごとに新規相談者数を見ると、だい JOB センターが設置されている川崎区が最も多く、川崎区から離れるにつれて相談者数が減っていく。
- ・ 1 週間、多摩区で出張相談会を実施したところ、新規相談者が約 20 人訪れた。同時期に、だい JOB センターがある市の南部でも 20 人程度の新規相談者が訪れていることから、川崎区と多摩区を移動する 30 分という時間的距離で相談に訪れることのできない人がいることがわかった。
- ・ 年齢別に新規相談者数を見ると、60 代以上の相談者が 4 分の 1 を超えた。この人たちは、社会参加のためではなく、生活のために仕事をしたいと考えている人も多い。
- ・ 当初は単身者の相談が多いと想定していたが、家族と同居している人の相談が多く、家族で孤立している人が非常に多いことがわかった。
- ・ 1 人あたりの課題 (自己申告ベース) を平均すると 2.8 個で、この値は今のところ月による変動がない。
- ・ 2 月に新規相談者が大幅に減少したことに対して、2 つの原因があると考えている。1 つ目は、だい JOB センターと連携した機関へのフィードバックの不足、2 つ目は、社会参加のためではなく、生活のために仕事をしたい 60 代以上の人たちの課題を解決する方法が不十分であったことが挙げられる。
- ・ フィードバックの不足に関しては、「だい JOB だより」というものを発行し、連携機関が

だい JOB センターにつないだ人たちが、その後どういった状況になっているかということなどを伝える工夫をしている。

- ・ 60 代以上の就労の問題に関しては、週 5 日 8 時間勤務で 1 人を募集している企業に、週 5 日 4 時間勤務で 2 人を雇用できないかなどの提案をしながら、解決へ向けて動いている。
- ・ だい JOB センターでの自立率がおおよそ 30%、就労へ結びつけるコストは、1 人あたり 39 万円だが、生活保護から自立できる人は約 7.5%、就労へ結びつけるコストは、ひとりあたり 300 万円かかる計算になる。(事例報告資料スライド 17・18 参照) こういったことから、福祉の世界では、三層のネットと言っているが、二層目と三層目の間の距離が非常に大きいと感じている。
- ・ 任意事業の実施に向けた川崎市の課題として、就労準備支援事業・就労訓練事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業それぞれに課題がある。(事例報告資料スライド 19・20 参照)

4 質疑応答・意見交換

[主な質問・意見]

- ・ 社会福祉協議会がここまでの仕事をしているということを知らなかった。組織体制や財源はどのようになっているのか。

【勝部氏】

→豊中市社会福祉協議会は、小地域ネットワークを始めた頃は、人口 40 万人の都市で正職員 5 人ほどの小さな組織だったが、今では職員数 460 名程度になっている。地域づくりを丁寧に行ってきた、小学校区地域に CSW が配置されるという出来事が大きかった。CSW 事業は、大阪府が人件費の 10 分の 10 を補助し、5 年限で開始された。5 年目に橋下知事が就任し、ゼロベース査定で見直すという話があったが、豊中の現場を見てもらうなどした結果、交付金に制度変更はあったものの、事業は継続されることとなった。

- ・ 豊中市社会福祉協議会では、高次脳機能障害のような、医療的に高度な専門性が求められる分野の方も支援しているが、どのように取り組まれているのか。

【勝部氏】

→専門性の高い支援については、それぞれ縦割りの専門機関で支援をするが、そこからこぼれる問題、例えば家族の孤立化などについては、高度な専門性だけで解決できるわけではない。このため、社会福祉協議会が課題を受け止める連携機関をつくっていく、また、家族を支援していくため、家族会をつくるなどしている。

- ・ 川崎市のだい JOB センターは、委託で事業を実施しているとのことだが、部局間の整理がうまくいっていない。関係部局とどのような関係で整理したのか。

【平井氏】

→川崎市では、課長級以上については、平成 23 年度から、生活保護自立支援対策会議を設置している。この会議は、保護課だけでなく、高齢関係、障害関係、子ども関係の部局に加え財政や労働雇用部門も入っている。この会議で、対策方針を策定している。方針の中では、各課がどういったことを担当するかオーソライズがとれている。

現場の窓口の人たちとの話では、何度も窓口に通い、だい JOB センターと協働して行くことの意義を何度も説明して理解を得てきた。

- ・ だい JOB センターでの任意事業実施に向けての課題を挙げているが、来年度、本稼働するにあたって、今考えている事業はあるか。
→川崎市では、就労準備支援事業、就労支援事業の仕組みを、生活保護受給者の自立支援の枠組みでつくっているの、それを活用している。就労準備支援の問題として、訓練を受けている間の生活費が保障されないといった点が挙げられる。一時生活支援事業については、ホームレス自立支援センターを活用することになると思う。しかし、単身であるホームレスと家族があって、子どもが学校に通っているといった生活困窮者では、取り巻く環境が異なる。このため、自立支援センターをどのように、一時生活支援事業へ移行していくかが大きな課題だと認識している。
- ・ 【岡部氏】役所に限らず、制度や事業でそれぞれの担当所管が決まっている。総合相談ということでは、相談者が抱える複合的な課題を受け止めて、それぞれの制度資源と結びつける場所として必要である。つまり、特定の課題があるから、特定の窓口で話を聞けばいいということではなく、人の生活全体を見ていく必要がある。また、そのことが生活困窮者支援の良いところではないか。
- ・ 【岡部氏】生活困窮者自立支援法は理念の提示という側面が非常に強いので、制度的に中身がしっかりと詰められていて、法が施行されたから全てがきちりと動くというふうには考えない方がよい。例として取り上げられたように、中間就労支援を受けている間の生活をどう維持するのかという課題も残っている。こういった点にどう対処していくか考えていくことが大切である。
生活困窮者の徹底的な掘り起こしをして、孤立死や自殺を防ぐ、命を守ることが大切であること。寄り添い型の支援が住民に安心・安全をもたらすものであるということが大きな意義であることを最後に言っておきたい。

(文責 事務局)