

同志社大学社会福祉教育・研究支援センター講演会
「4 月からの生活困窮者自立支援法の施行に備える」

生活困窮者自立支援法の意義と自治体の課題 —どう活用するか—

福原宏幸 大阪市立大学

2014年11月22日／同志社大学今出川キャンパス



自己紹介

【最近の主な調査研究活動】

日本のワーキングプアの実態調査(2010-11年)

日本における生活困窮者支援モデル実施自治体調査(2012年度・13年度)

協同総合研究所(日本労働者協同組合連合会シンクタンク)との調査
包摂型地域社会支援システムの創造一同和地区など困窮者集住地区の支援
モデルの構築についての調査(2014年ー15年)

フランス困窮者支援の実態調査

【主な著書】

編著『社会的排除/包摂と社会政策』法律文化社、2007年。

編著『21世紀のヨーロッパ福祉レジームーアクティベーション改革の多様性と日本ー』糺の森書房、2012年。 その他。

はじめにー報告の課題

①生活困窮者支援制度の特徴をどのようにとらえるのか

②自治体の課題ー自治体はどのような工夫によって、この制度を生かすことができるのか？

a) 当事者の発見と継続的相談：**小規模地域における発見機能・敷居の低い相談場所の創出**

b) 当事者が自尊感情や社会的承認を獲得するための空間と場所の確保

社会的居場所の創出。小規模地域における見守りと社会参加拠点の創出

地域社会のなかで、自らが安心して時間を過ごし、他者との自然な会話を通して相互信頼関係が育まれ、それをテコにして自尊心と意欲を持ちえるような空間

- c) **就労体験や訓練**、さらには**中間的就労**を含む就労機会の創出
地方自治体が、就労支援事業をたちあげるにはどのような工夫が
いるのだろうか？

③困窮者支援制度で語られていない課題

- a) 当事者に対する就労支援だけで、いまの制度的枠組みにおける就労
支援によって、安定した生活を本当に確保できるのか？
⇒ **ワーキングプアを創出**しているのでは
- b) 出口は、雇用だけでよいのか？
就労を広義にとらえることの必要性はないのか？
- c) 生活困窮者集住地区の存在
同和地区をはじめとするこうした**困窮者集住地区住民への対応**は、こ
の制度だけで十分か？
- d) そもそも、この制度（＋生活保護・求職者支援制度など）は**どのような社
会のあり方**を追求しているのだろうか？
包摂型社会にも、いくつかの類型があるのだが、...

I 生活困窮者支援制度の特徴

特徴 **多様な制度の実施**が求められている。

したがって、さまざまな新たな対応が求められている。

- ▶実際の支援対象者数は何人と想定すべきか？ ⇒ 次ページ
- ▶任意事業の扱いをどうするか。自治体は財政状況を睨みながら苦慮。
- ▶自治体がこれまで実施してこなかった事業領域へ踏み込むことが求められている。

とくに、就労支援、居住支援

- ▶今まで取り組んでこなかった庁内関係機関との連携をどのようにして実現するのか
- ▶地域における多様な社会資源の発見、育成。そして連携と活用の方法。

実施事業と対象

表1：生活困窮者自立支援制度における各事業の概要

事業名	必須・任意	所管自治体
自立相談支援事業	必須	福祉事務所設置自治体
住宅確保給付金	必須	福祉事務所設置自治体
就労準備支援事業	任意	福祉事務所設置自治体
就労訓練事業者の認定	必須	都道府県、政令市、中核市の長
一時生活支援事業	任意	福祉事務所設置自治体
家計相談支援事業	任意	福祉事務所設置自治体
学習援助事業	任意	福祉事務所設置自治体

①対象

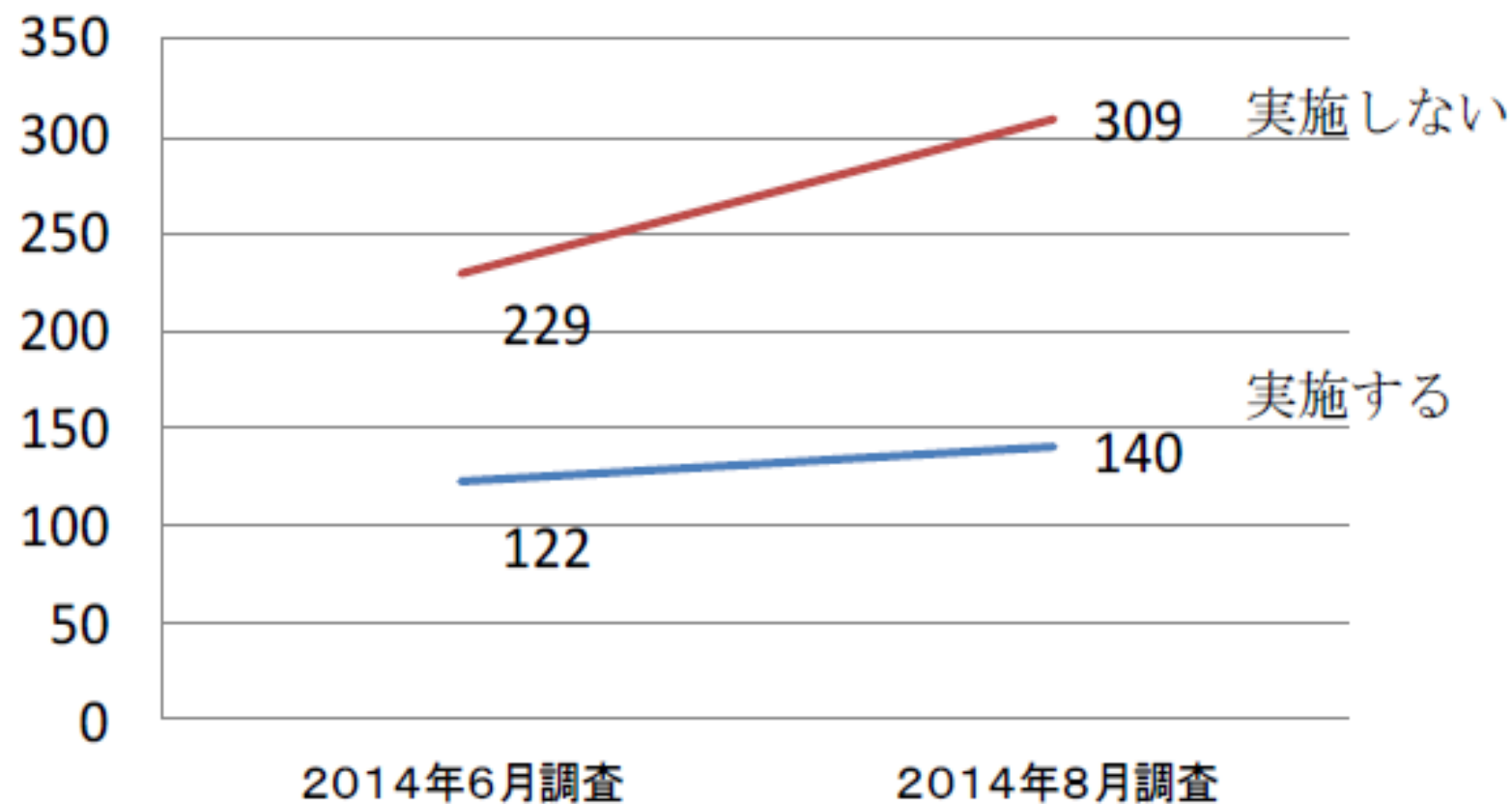
- ・生活保護には至っていない経済的困窮者、社会的孤立者
- ・全国にどれくらいの人がいるのか？
広義の生活困窮者＝住民税非課税世帯非課税の人 ⇒ 2400万人 住民の18%
(布川先生の推計)

2015年度申請予想⇒就労準備事業対象者
HITの推計で全国で16万人程度？

②めざすかたち

対象者の抱える課題は複合的
支援は「制度の狭間」に陥らないよう、広く受け止め、就労の課題、心身の不調、家計の問題、家族問題などの多様な問題に対応する。

図2：就労準備事業の実施意向：市町村福祉事務所設置自治体（856か所）



（注）実施未定（未回答）の自治体数は、2014年6月が505、8月が407。

五石敬路氏・社会政策学会(2014/10/11)の整理から

大阪府内全市の2015年度事業実施予定 (2014年10月末現在)

② 法施行時の実施意向事業について

実施意向	必須事業		任意事業					
	自立相 談支援 事業	住居確 保給付 金	就労準 備支援 事業	一時生 活支援 事業	家計相 談支援 事業	学習支援その他事業		
						学習支 援事業	中間的 就労支 援事業	その他 事業
実施予定	35	35	21	35	17	19	10	1
実施しない	—	—	10	—	16	12	23	34
未定	—	—	4	—	2	4	2	—

Ⅱ．生活困窮者の発見と見守り

発見と誘導の方法

- ①市民向け広報
- ②自治体各機関における発見と誘導
- ③民間支援機関からの誘導
- ④アウトリーチと小規模地域年とワークの構築

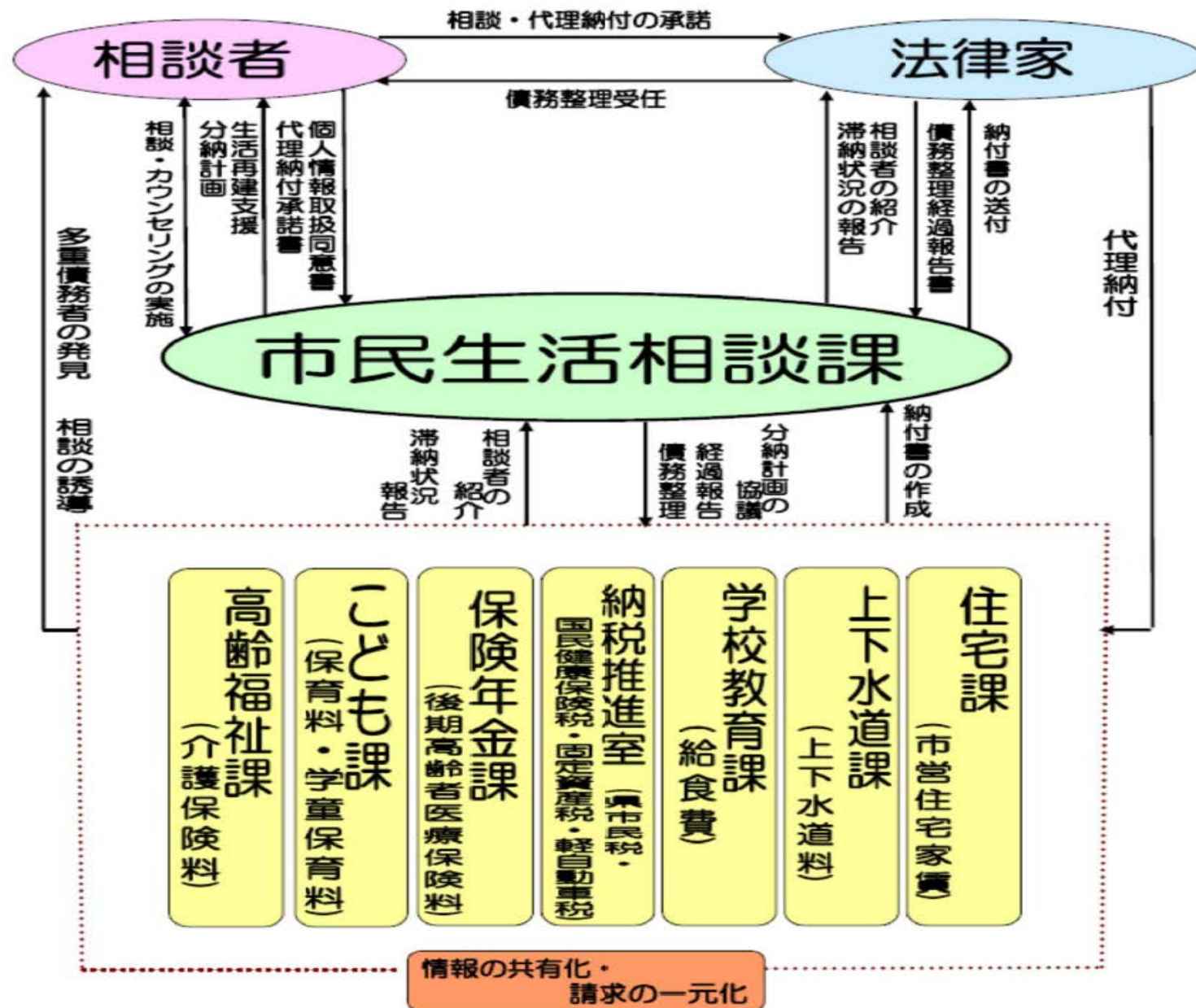
箕面市における生活困窮者の誘導経路

■相談者の情報源

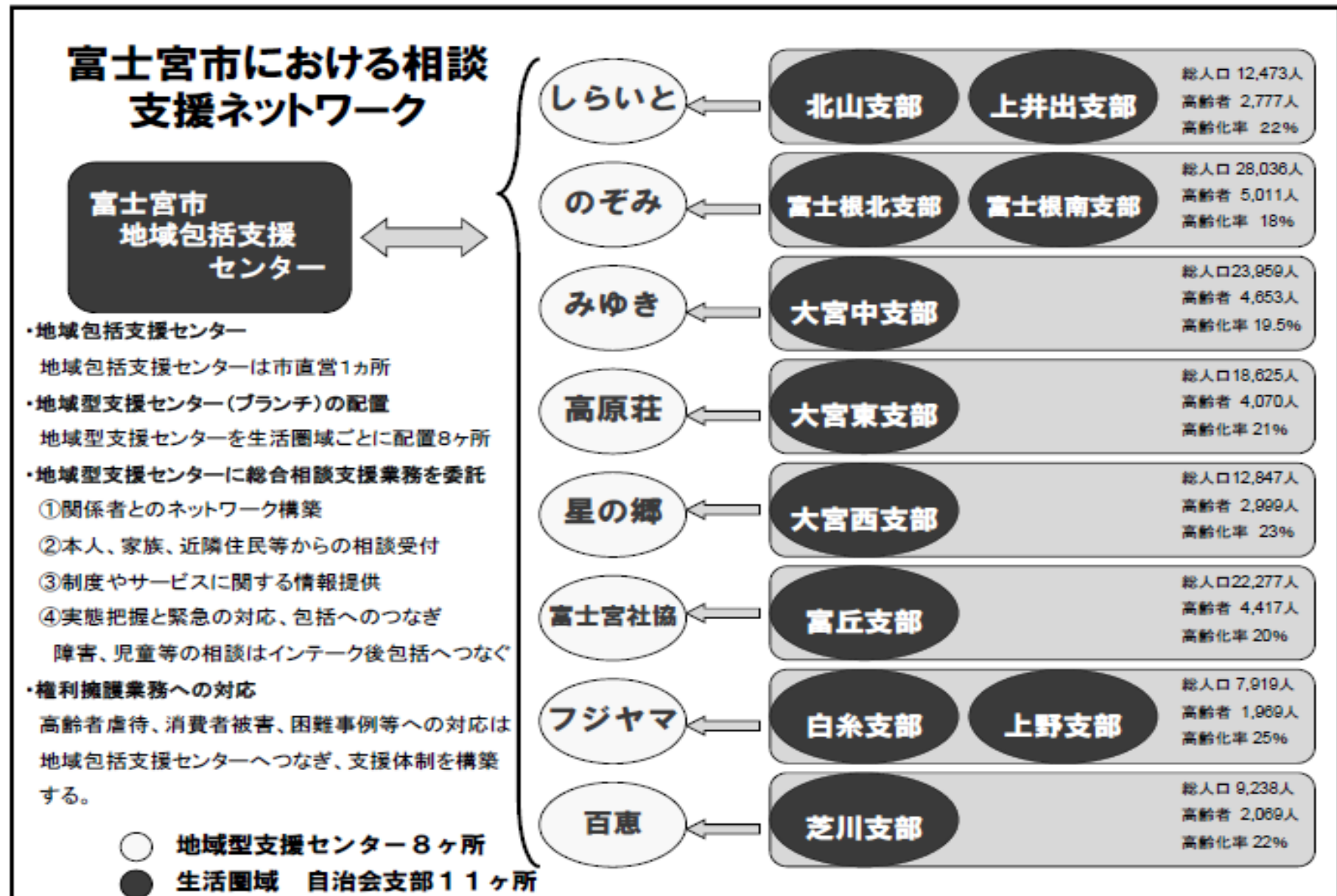
情報源	情報源詳細		件数	割合	
			全121件中	100%	
支援機関	福祉機関	生活福祉課	8	14	48.8%
		社会福祉協議会	4		
		民生委員	1		
		地域包括	1		
	教育機関	学校教育課	1	20	
		子育て支援課	5		
		教育センター	3		
		スクールソーシャルワーカー	2		
		市内高校 教育担当者	6		
		中学校教員	1		
		大学教授	1		
		市内NPO(あっとスクール)	1		
	医療機関	心の健康総合センター	3	12	
		市内メンタルクリニック医師	2		
		市内病院MSW	2		
		市外病院MSW	1		
		保健所	4		
	就労支援機関	ハローワーク	1	1	
	その他機関・団体	男女協働参画課	1	12	
		国保年金課	3		
		市役所(課・不明)	1		
		国際交流協会	1		
		弁護士	3		
		当事者団体(児童養護施設出身者)	1		
		市外青少年活動サポートプラザ	1		
		市外NPO	1		

らいとぴあ関係 (隣保館)		らいとぴあニュース(広報誌)	6	20	16.5%
		らいとぴあ職員(教育課)	7		
		地域の行事(会場がらいとぴあ周辺)	1		
		らいとぴあで相談歴のある知人	1		
		らいとぴあ来館時	2		
		らいとぴあセミナー	1		
		子育て支援センターおひさまルーム	1		
		放課後等児童デイサービス麦の子	1		
広報	箕面市広報	もみじだより	4	11	9.1%
		箕面市民ガイド	1		
	メディア	インターネット	4		
		テレビ	2		
		家族・知人			
友人・知人	6				
その他			22	18.2%	

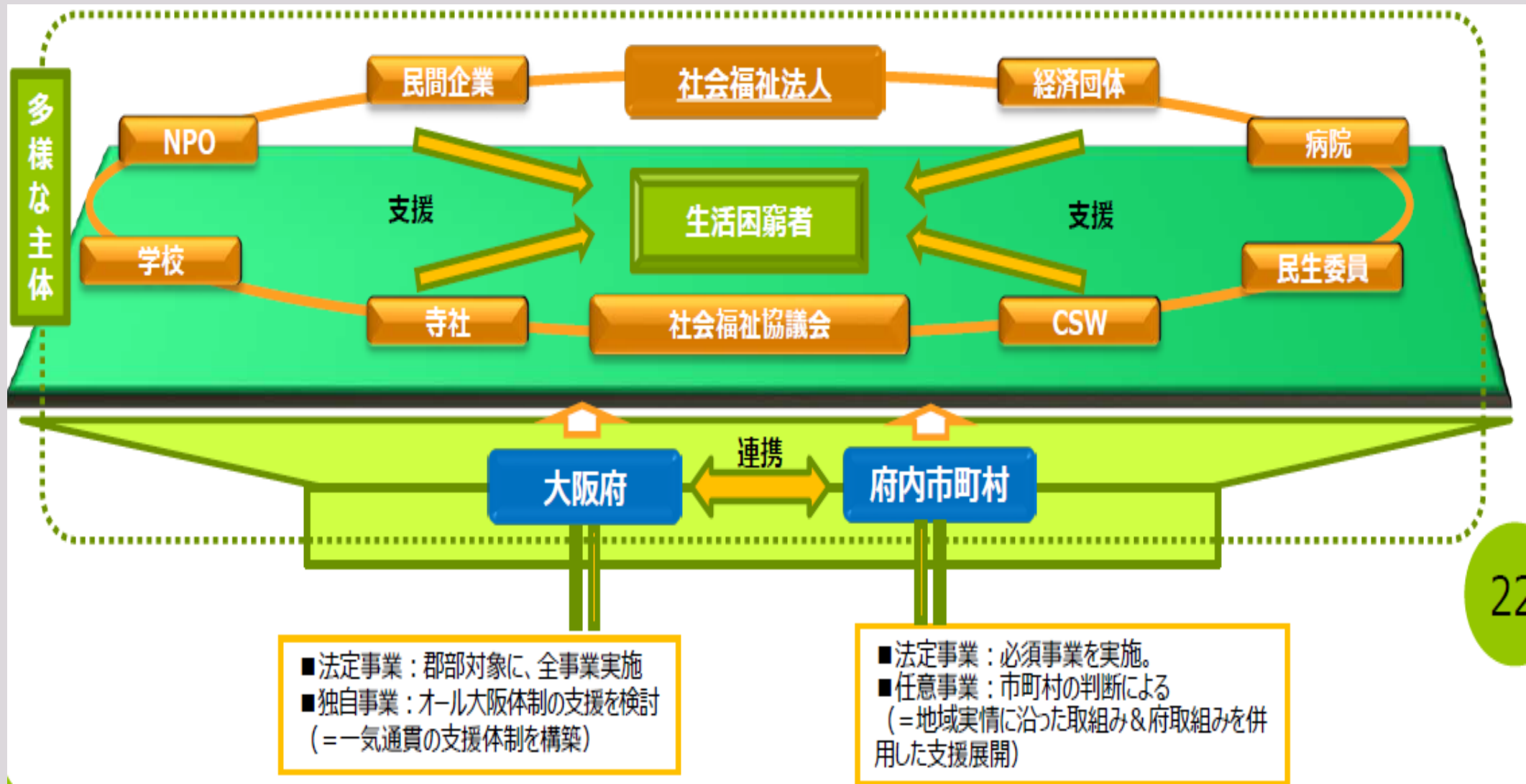
野洲市多重債務者包括的支援プロジェクトの流れ



富士宮市モデル



大阪府が考える「大阪方式」の構築 府域における生活困窮者自立支援制度の将来像(イメージ)



Ⅲ 複合的課題の解決から就労支援へ

1. 相談者の複合的課題

箕面市生活困窮者支援モデル事業2013年度から

■相談者の問題領域（重複あり）

問題領域	合計	割合
仕事をめぐる問題 〈失業、労働問題など〉	69	18.4%
生活をめぐる問題 〈衣食住の欠如など〉	25	6.6%
健康をめぐる問題 〈疾患、けがなど〉	25	6.6%
メンタルヘルスをめぐる問題 〈うつ、依存症など〉	37	9.8%
家族や地域との関係をめぐる問題 〈DV、虐待、暴力被害など〉	28	7.4%
教育をめぐる問題 〈不登校、いじめ、中退、基礎学力未習熟など〉	48	12.8%
法律・経済的な問題 〈事業不振、多重債務、滞納など〉	35	9.3%
コミュニケーション・人間関係の問題	37	9.8%
障がい（発達障がい含む）の問題	22	5.9%
その他の問題（※）	50	13.3%
	376	100%

■問題領域数とその割合

領域数	合計	割合
1領域	20	16.5%
2領域	32	26.4%
3領域	25	20.7%
4領域	16	13.2%
5領域	17	14.0%
6領域	6	5.0%
7領域	3	2.5%
8領域	2	1.7%
合計	121	100%

※その他：ひきこもり（23件）、奨学金相談（19件）、外国籍に関わる課題（4件）、金銭管理（2件）、ギャンブル依存（1件）、パワーハラスメント（1件）

2. 箕面市生活困窮者の就労支援

2013年度から

■支援プログラム利用件数

※重複カウントあり

プログラム	合計
就労準備支援	24
中間的就労	5
家計支援	6
学習支援	4
居住支援	4
なし	85

■就労に繋がった件数(過年度相談者含む)

雇用形態	人数
正規	2名
非正規	18名

※正規雇用の2名は25年度新規相談者

「なし」は、自立支援相談の段階にある人たち。
就労準備支援、中間的就労は、次ページ。

2014.3.12更新

事業所

雇用アリ・やりとりアリ

雇用ナシ・
仕事委託
ORボラ提
供アリ

各地域内

新しい
プログラム

地域内にも
もともと
あった
活動

無償ボラ

有償ボラ

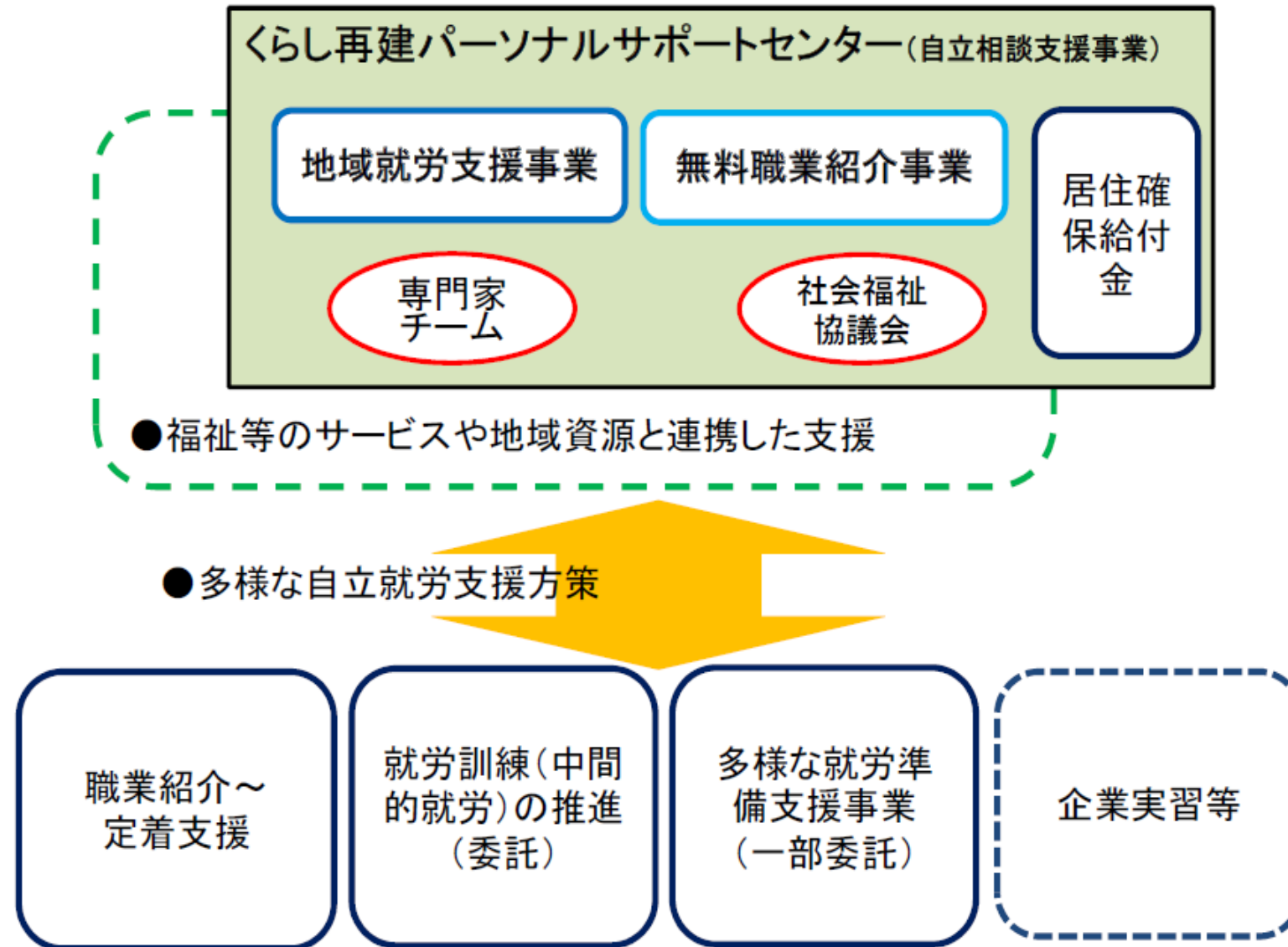
紧急雇用

アルバイト
パートタイム

フル勤務

3. 豊中市の就労体験、就労訓練の事例

豊中市のモデル事業（概要） ～支援方策～



(2)就労準備支援事業

事業名	呼称	内容
居場所生活再生支援事業	居場所プログラム	テーマトーク、ワークショップ、ボランティア、掃除、体操、健康チェック
	個別相談	
	職プロ	共同作業、軽作業、スキル発見、ワークショップ、ボランティア
	食べプロ	買い物、調理実習、食事、外食、健康チェック
花とみどりの育成管理体験事業	若者プログラム	ワークショップ、掃除、体操、食事、ボランティア、テーマトーク
	花づくり体験事業	・種から花を育成・管理 ・公園内の清掃・草抜き ・育成した花苗を販売
農業ボランティア等就労体験事業	とよっぴー袋詰め・販売ボランティア体験	・11kgの対比袋詰め、積上げ ・市民向け対比販売
	ビニールはがし、小袋詰め体験	・米飯の食べ残しビニールはがし ・とよっぴー2.5kg詰め込み
	作業支援体験	・緑と食品のリサイクルプラザで堆肥化製造事業の作業支援
	野菜市の販売・案内ボランティア体験	・A病院で野菜市の手伝い ・販売机等の準備・片づけ ・顧客対応
	事務作業お仕事体験	・エクセル・ワード使用してデータ等入力・加工 ・事務補助作業
	ちらしポスティング職場実習	・A病院・環境交流センター周辺に宣伝ビラの戸別配布
	農業ボランティア体験	・教えてもらいながら農作業 ・イベント向け農作物管理 ・親子で農業イベント手伝い

障害者授産施設等連携就業体験事業	インクカートリッジ回収のお仕事体験	・回収ボックス設置依頼開拓 ・自転車でインクカートリッジ回収 ・回収物の重量測定・PC入力
	ショップでのお仕事体験	・ショップ店内清掃 ・Tシャツたたみ発送作業 ・PC入力・接客店番
福祉事務所の職場実習	印刷作業の職場実習	・本庁印刷室役3人で印刷作業 ・封入作業
広報広聴課の職場実習	広報広聴課の職場実数	・パソコンを使ってデータ保存 ・新聞等スクラップ作業
すてっぷでのパソコン実習	パソコン実習	・パソコンスキルの習得 ・グループ学習
保育所ボランティア	神社内でのボランティア作業	・保育所に隣接する神社内の清掃 ・草抜き ・神社内軽作業
清掃のお仕事体験講座	清掃のお仕事体験講座	・清掃の技術の基礎を学ぶ ・実技の練習
文化センター・コラボ	屋上庭園作業	・屋上庭園の管理 ・花づくり
事業所内体験実習	事業所内体験実習	
老人福祉センター	事業所内体験	・接客対応 ・飲食補助業務

(3)就労訓練事業(中間的就労)

- ①一般企業で推進する方向(モデル事業「就労訓練事業の推進」)
- ②地域企業の把握と連携(無料職業紹介所の日常活動)
- ③地域企業データベース整備(北大阪エリア、大阪市・阪神地域の企業約2800社)
- ④就労困難者等(企業から見れば「多様な労働力」の一人)の丁寧なマッチング(体験実習、定着支援含む)による企業支援と雇用機会等の拡大＝「就労訓練」対応可能企業の拡大
 - 特に、緊急雇用事業等を通じて、阻害要因をもった人材の活用・最適化に取り組める企業を開発。
 - ⇒「就労準備支援事業」「就労訓練事業(雇用型・非雇用型)」に対応可能な企業(モデル)の開発
- ⑤連携(認定)する企業等

4. 地方における就労体験・訓練機会の確保のむずかしさ

京丹後市

現在の新たな取り組み

民間企業を活用した中間的就労

夏場：農業（高齢化した農家の手伝い）

冬場：温泉・カニを中心とした観光業（旅館・民宿の裏方の仕事）

市内事業所アンケート調査：80社中24社が協力可⇒これらをどう活用するか

今後：75%は山林⇒バイオマスなど

大分県臼杵市

食とつながった仕事は当事者に安心感⇒漁協と料理店組合に協力依頼中。

磯バタ会議というアワビ養殖事業者での就労体験

市による土づくりセンター、有機野菜栽培⇒小学校給食へ。これを就労支援事業にという構想。 現地にあるワタミファームの就農の可能性

森林組合による就労体験の可能性

岐阜県パーソナルサポートセンターの取り組み

農繁期の手伝い、地場産業の仕事出し、など

2か月で50万円を稼げる仕事を6つ組み合わせれば、年収300万円

そういった仕事のコーディネート機能を、支援側がもつことが必要

5. 「出口」の多様性の確保

- ▶就労の多様な出口

- 就職 職業訓練、起業

- とくに、後者2つにつなぐ施策が不在

- ▶就労オンリーという出口だけでよいのか

- 釧路市の提起する「半就労半福祉」

- 就労とあわせて、地域社会に参加する仕組みの「2トラック」をしっかりと結びつける

IV. 社会的居場所

① 箕面市PSSモデル事業における「あおぞら」の取り組み

まちづくりの経験を生かした社会的居場所「あおぞら」づくり

利用者とともに、内装やタイル張り。居住性重視の空間づくり

社会的孤立者が自由に出入りできる空間をめざす

さまざまな活動プログラムの提供

時間をかけた自己回復から新たな「所属先」が決まるまでの間の居場所

② 社会的居場所の機能

a) 居心地の良さを提供する機能

外部社会からいったん「退避する空間」 個人のアイデンティティの回復

b) ひとまず、つながりをつくり場

「居場所における参画」の場の提供

利用者や相談員とのつながり・交流を通して、居場所空間の「身体化」が進む

c) 社会への参画の起点としての機能

ここの仲間に後押しされて、外部での就労体験、訓練などへ参加する

d) 時間を通して展望する場

自分の活動を、個々の仲間を通して振り返る場 それを通して自分のしたいことを見出す場

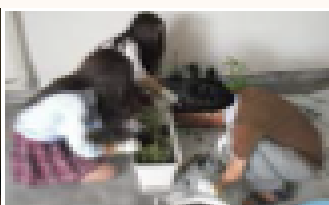
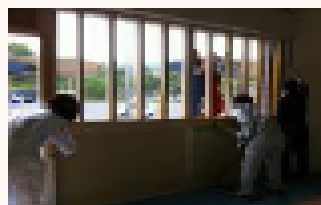
社会的居場所機能：パーソナルサポートセンター【あおぞら】



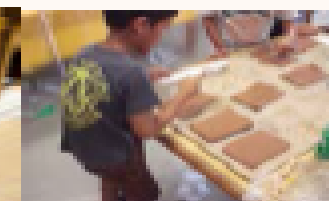
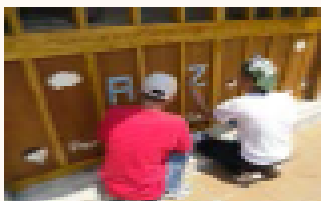
自立への第1ステップとなる社会との接点（所属）を確保し、かつ、
個々人のニーズに合わせた支援プログラムを提供する相談・居場所機能



役割や機能を固定化しない
開かれた居場所づくり



色々な人が関わり社会との接点
（所属）を確保する



周辺社会資源
（商店会、UR、公立高校、国際交流協会）
とも連携した実践を展開

個々人のニーズにあわせた自立支援プログラム

本人の
主体性
を重視

ステップ① - 総合的アセスメント

生活状況、ニーズ、特性等の確認
→ 個別プランの協働作成



外出機会確保・コミュニケーション
→ 多様な場面でのアセスメント
→ 個別プラン確認・本人との共有



ステップ② - 自立への準備

定期面談、アセスメント・プラン確認
→ 本人が主体的に活動を設定
→ 参加者主体のグループ活動



地域活動への参加・参画
就労体験・中間的就労への移行



ステップ③ - 自立への実践

本人の主体的で多様な選択肢の確保
→ 就労への段階的・継続的支援
→ 生活再建への支援
→ 継続的なフォローアップ

【Aさんの場合】

①総合的アセスメント

○ひきこもり、家庭から要支援
→ 外出機会・居場所の確保
→ 対人コミュニケーション



②自立への準備

○居場所での役割確保（接客）
○出かける機会・場所を増加
→ 地域活動・職場見学に参加



③自立への実践

○職業訓練に参加（府PS）
○就労ナビゲーターの面談
→ アルバイト面接を受ける
○アルバイト先の確保を支援
→ 居場所継続による定期面談
→ 就労・就労後のフォロー

■あおぞら利用者数： 109人
○ステップ①： 64人
○ステップ②： 12人
○ステップ③： 43人

社会的居場所

V. 生活困窮者集住地区の問題 被差別部落を例に

①全国被差別部落の現状

『今後の隣保館が取り組むべき地域福祉課題を明らかにする実態調査』2012年

- ・全国隣保館協議会加盟施設 887館(2011年)
- ・隣保館設置地区住民の特徴
 - a) 非課税人口 地域住民 47.4% 周辺地域住民 37.1% 当該市町村 33.8%
 - b) 生活保護受給世帯率
地域住民 5.18% 周辺地域住民 2.88% 当該市町村 2.57%

②報告書がまとめた被差別部落と隣保館事業の特徴

- a) 地域住民に対する生活支援が引き続き必要
- b) 周辺地域においてもまた困難の集積されている地域がある
- c) 隣保館は、「地域」「周辺地域」の福祉課題だけではなく、当該行政区の地域福祉政策のあり方などを提案、発信する責務がある。

③隣保館、および相談支援事業の評価される点

- a) 「地域住民」の抱える困難な課題の解決に役立った。
- b) 総合相談事業は、同和地区とその周辺地域の住民の生活課題の解決に貢献。

④課題

大北規句雄『隣保館—まちづくりの拠点として』2012年の分析

—2000年代の4つの隣保館調査データの分析—

「全国の隣保館のうち7割近い隣保館で相談事業が形骸化」。

⇒ 被差別部落ならびにその周辺地区も含めて、地域の生活困窮者支援において、十分な相談や支援を行う体制を、どのように再構築するかが問われている。

生活困窮者支援制度との連携の仕組みづくり

= 包摂型地域社会支援システムの創造

VI. 日本は、どのようなセーフティネット・モデルをめざしているのだろうか？

生活困窮者支援事業の制度設計プロセスを振り返って

ワンストップ型サービス⇒パーソナルサポート・サービス

支援手法の精緻化：伴走型支援、包括的支援、継続的支援

欧州での実践、障害者支援の手法、援助技術論などの影響のもと

就労支援の重視：当事者ニーズの多様性への対応。最低所得保障のみの限界。

その支援手法には、ソフトな手法とハードな手法

援助技術、最低所得保障、就労・社会参加をどう組み合わせるか？

欧米では、政府の政策理念や社会モデルを前提に、制度設計

では、日本は？

先進自治体・民間支援団体のモデル創出

政府関係機関（財務当局・雇用施策当局など）の圧力

厚労省福祉担当部署が、両者を調整し、「最適解」を提示するという手法

これをどのように理解すべきだろうか？