

全国の自治体の生活困窮者支援体制 ——準備は整ったか——

2014年11月22日(土)

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」

於: 京都/同志社大学

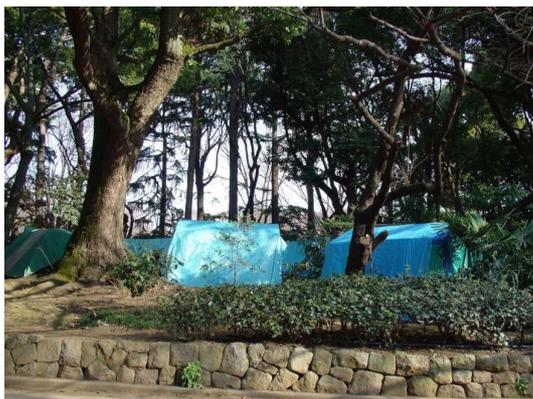
垣田 裕介(大分大学)

kakita@oita-u.ac.jp

自己紹介

- これまで、貧困・ホームレスの実態や、支援策のあり方について研究してきました。
 - ・生活の基盤が著しく損なわれた困窮・孤立状態 【排除】
 - ・一から生活再建するために必要な資源、支援 【包摂】

◆東京・上野公園



◆大分市



自己紹介

垣田 裕介（かきた・ゆうすけ）

大分大学大学院福祉社会科学研究科 准教授
博士（社会福祉学） 専攻：貧困問題、福祉政策

- 1976年、大阪府堺市生まれ。
- 1994年、同志社大学文学部社会学科産業関係学専攻入学。
- 1997年（学部4年）、大阪市西成区の釜ヶ崎を見学。
- 1999年、大阪府立大学大学院社会福祉学研究科に入学。
- 2004年、大分大学大学院福祉社会科学研究科に着任。
- 2010年3月、博士論文「地方都市におけるホームレスの実態と支援策の展開」（大阪府立大学）。
- 2011年6月、博士論文を出版（『地方都市のホームレス』）。
- 2014年3月、共著を出版（『生活困窮者への伴走型支援』）。

3

報告の主題と観点、対象の限定

- 生活困窮者自立支援制度の施行を来年4月に控えて、各地におけるモデル事業の実施状況や特徴的な取り組みを示しつつ、支援体制の整備や支援の質向上等に向けた課題について検討する。
- 地域の生活困窮者をめぐって、自治体等がどのように地域の諸資源を活用しているかという点に着目し、各地域の特性、多様性、「分権的・創造的な支援」、直面する諸困難のありようを明らかにする。
- 新制度のうち、必須事業とされている自立相談支援事業に焦点を当てる。

4

1. 生活困窮者自立支援制度の登場と、 地方自治体の反応

5

2015年4月の「生活困窮者自立支援法」施行 を控えて、今年5月に東京で開催された会議

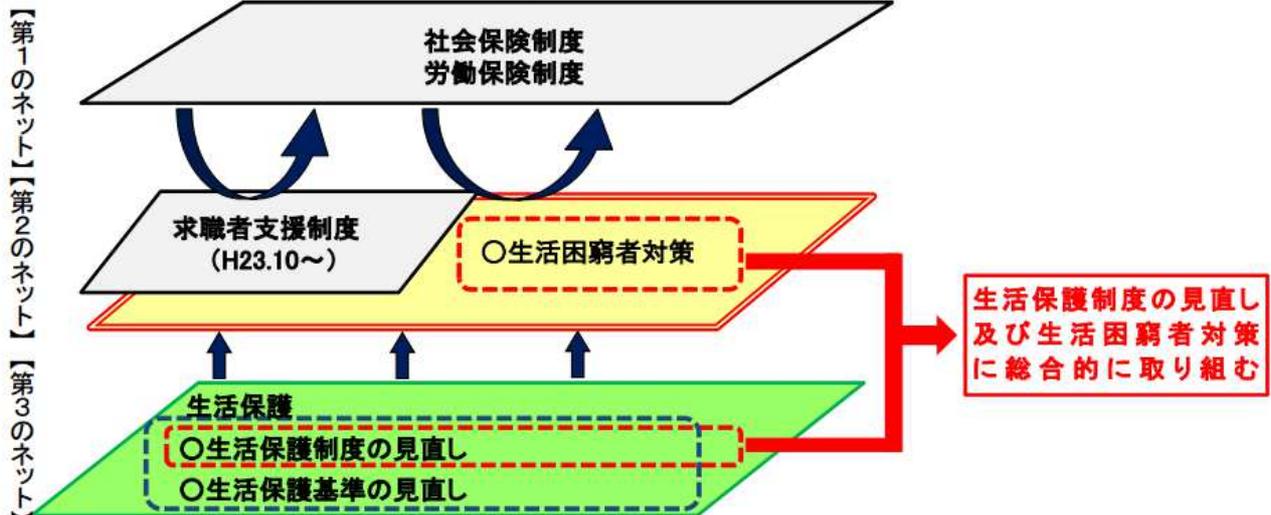
- 厚生労働省が主催した「全国福祉事務所長会議」(2014年5月20日、日比谷公会堂)において、新制度の説明や先行的な取り組みの紹介等が行われる(9月26日には具体的な運営等に立ち入った説明会を厚労省講堂で開催)。
- 当日配布の資料は、300頁超。厚生労働省のホームページで公開(「全国福祉事務所長会議の資料について(5月20日(火)開催)」)。本節では、その一部を転載して紹介。



6

生活保護制度の見直しと新たな生活困窮者対策の全体像

生活保護制度の見直し及び生活困窮者対策に総合的に取り組むとともに、生活保護基準の見直しを行う。



【社会保障制度改革推進法】(平成24年法律第64号) 抜粋

(生活保護制度の見直し)

附則第二条 政府は、生活保護制度に関し、次に掲げる措置その他必要な見直しを行うものとする。

- 一 不正な手段により保護を受けた者等への厳格な対処、生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行うこと。
- 二 生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組み、保護を受けている世帯に属する子どもが成人になった後に再び保護を受けることを余儀なくされることを防止するための支援の拡充を図るとともに、就労が困難でない者に関し、就労が困難な者とは別途の支援策の構築、正当な理由なく就労しない場合に厳格に対処する措置等を検討すること。

7

新たな生活困窮者自立支援制度の主な対象者

- 生活保護受給者や生活困窮に至るリスクの高い層の増加を踏まえ、**生活保護に至る前の自立支援策の強化**を図るとともに、生活保護から脱却した人が再び生活保護に頼ることのないようにすることが必要であり、**生活保護制度の見直しと生活困窮者対策の一体実施が不可欠。**

【主な対象者】

現在生活保護を受給していないが、生活保護に至る可能性のある者で、自立が見込まれる者

- ・ 福祉事務所来訪者のうち生活保護に至らない者は、高齢者等も含め年間約40万人(平成23年度推計値)

(参考：その他生活困窮者の増加等)

- ・ 非正規雇用労働者 平成12年：26.0% →平成24年：35.2%
- ・ 年収200万円以下の給与所得者 平成12年：18.4% →平成23年：23.4%
- ・ 高校中退者：約5.4万人(平成23年度)、中高不登校：約15.1万人(平成23年度)
- ・ ニート：約60万人(平成23年度)、引きこもり：約26万世帯(平成18年度厚労科研調査の推計値)
- ・ 生活保護受給世帯のうち、約25% (母子世帯においては、約41%)の世帯主が出身世帯も生活保護を受給。(関西国際大学道中隆教授による某市での平成19年度の調査研究結果)
- ・ 大卒者の貧困率が7.7%であるのに対し、高卒者では14.7%、高校中退者を含む中卒者では28.2%

8

生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）について

生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行うための所要の措置を講ずる。

法律の概要

1. 自立相談支援事業の実施及び住居確保給付金の支給（必須事業）

- 福祉事務所設置自治体は、「**自立相談支援事業**」（就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等）を実施する。
※ 自治体直営のほか、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等への委託も可能（他の事業も同様）。
- 福祉事務所設置自治体は、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）を支給する。

2. 就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施（任意事業）

- 福祉事務所設置自治体は、以下の事業を行うことができる。
 - ・ 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「**就労準備支援事業**」
 - ・ 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「**一時生活支援事業**」
 - ・ 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「**家計相談支援事業**」
 - ・ 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

3. 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

- 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。

4. 費用

- 自立相談支援事業、住居確保給付金：**国庫負担3/4**
- 就労準備支援事業、一時生活支援事業：**国庫補助2/3**
- 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の促進に必要な事業：**国庫補助1/2**

施行期日

平成27年4月1日

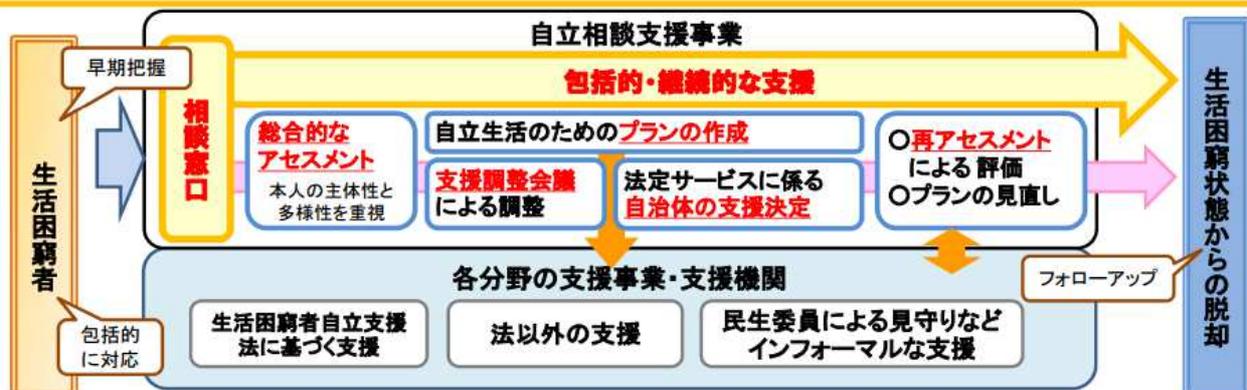
6

9

自立相談支援事業について

新事業の概要

- 福祉事務所設置自治体が直営又は委託により自立相談支援事業を実施。
※ 委託の場合は、自治体は受託機関と連携して制度を運営。行政は支援調整会議に参画し、支援決定を行うほか、社会資源の開発を担う。
- 自立相談支援事業は、生活困窮者からの相談を受け、
 - ① 生活困窮者の抱えている課題を評価・分析（アセスメント）し、そのニーズを把握
 - ② ニーズに応じた支援が計画的かつ継続的に行われるよう、自立支援計画を策定
 - ③ 自立支援計画に基づく各種支援が包括的に行われるよう、関係機関との連絡調整を実施等の業務を行う。



期待される効果

- 生活保護に至る前の段階から早期に支援を行うことにより、生活困窮状態からの早期自立を支援。
- 生活困窮者に対する相談支援機能の充実により、福祉事務所の負担軽減とともに、社会資源の活性化、地域全体の負担軽減が可能に。

11

生活困窮者自立支援制度の理念

※以下に掲げた制度の意義、めざす目標、具体的な支援のかたちは、いずれも本制度の「理念」とされている。

1. 制度の意義

本制度は、生活保護に至っていない生活困窮者に対する「第2のセーフティネット」を全国的に拡充し、包括的な支援体系を創設するもの。

2. 制度のめざす目標

(1)生活困窮者の自立と尊厳の確保

- ・本制度では、本人の内面からわき起こる意欲や想いが主役となり、支援員がこれに寄り添って支援する。
- ・本人の自己選択、自己決定を基本に、経済的自立のみならず日常生活自立や社会生活自立など本人の状態に応じた自立を支援する。
- ・生活困窮者の多くが自己肯定感、自尊感情を失っていることに留意し、尊厳の確保に特に配慮する。

(2)生活困窮者支援を通じた地域づくり

- ・生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークを構築し、包括的な支援策を用意するとともに、働く場や参加する場を広げていく。(既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく。)
- ・生活困窮者が社会とのつながりを実感しなければ主体的な参加に向かうことは難しい。「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域を構築する。

3. 新しい生活困窮者支援のかたち

- (1)包括的な支援...生活困窮者の課題は多様で複合的である。「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。
- (2)個別的な支援...生活困窮者に対する適切なアセスメントを通じて、個々人の状況に応じた適切な支援を実施する。
- (3)早期的な支援...真に困窮している人ほどSOSを発することが難しい。「待ちの姿勢」ではなく早期に生活困窮者を把握し、課題がより深刻になる前に問題解決を図る。
- (4)継続的な支援...自立を無理に急がせるのではなく、本人の段階に合わせて、切れ目なく継続的に支援を提供する。
- (5)分権的・創造的な支援...主役は地域であり、国と自治体、官と民、民と民が協働し、地域の支援体制を創造する。

11

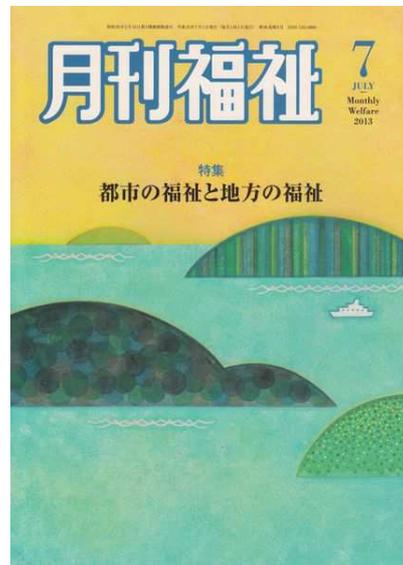
新制度の施行を来年4月に控えて、各地の自治体が抱える戸惑い、不安、心配、懸念

- 【対象】新制度の対象の“生活困窮者”とは、誰なのか？ どのようなニーズを抱えた人が相談窓口に来てくるのか？
- 【主体、体制】庁内での所管は？ 直営or委託(どこへ)？ 関係の部署や他機関にどのようにして協力を得るか？ どのようにして人材を確保(量と質)？
- 【方法、成果】どのような支援をどこまで行い、どのような成果を出せばいいのか？ どのような「出口の確保」や「地域づくり」をすればいいのか？
- 【財源】庁内で財源をどこまで確保できるか？ そもそも、国の予算はどうなるのか(日程、額)？

12

参考文献：昨年の大型連休中に書いた論文

垣田裕介, 2013, 「これからの生活困窮者支援策のあり方と課題——地域の支援資源と取り組み事例」『月刊福祉』2013年7月号、全国社会福祉協議会、28-31頁。



13

2. 全国のモデル事業の実施状況、支援実績 ——厚生労働省の説明資料から——

※本節で用いる調査結果は、いずれも、厚生労働省「生活困窮者支援制度全国担当者会議資料」(2014年9月26日)を転載。
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000059413.html>

14

2014年度モデル事業の実施状況

HITの調査結果(1): 調査の概要、主管部局の分野

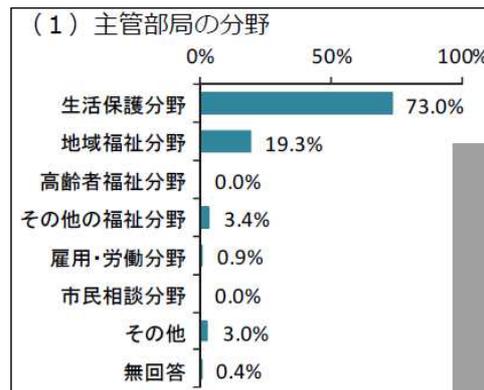
調査の概要

○ 平成26年度社会福祉推進事業（自立相談支援機関設置・運営の手引き完成と支援調整会議等の事例調査研究）において、自立相談支援機関の設置・運営に関する手引きを作成するため、生活困窮者自立促進支援モデル事業を実施する自治体（254箇所）を対象に、モデル事業実施状況の調査を実施。

【実施機関】 一般社団法人北海道総合研究調査会

【調査期間】 平成26年5月20日～6月23日、8月12日～9月5日（2回に分けて実施）

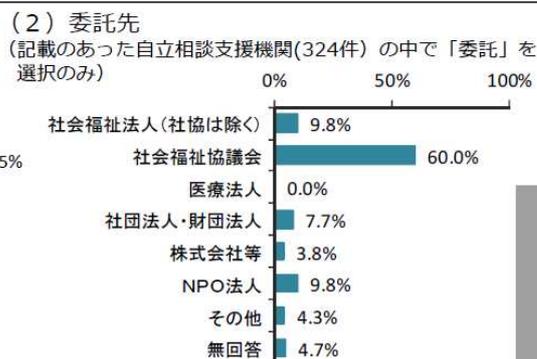
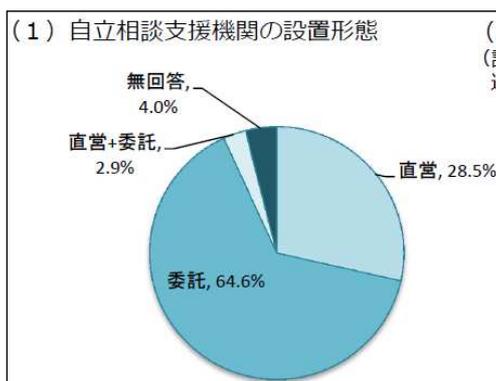
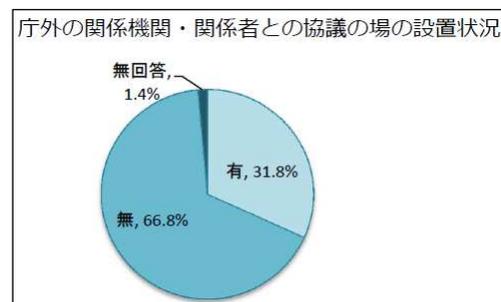
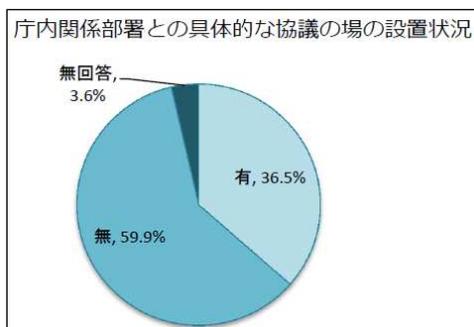
【回収状況】 233箇所（277圏域）／254箇所（回収率91.7%）



15

2014年度モデル事業の実施状況

HITの調査結果(2): 協議状況、設置形態、委託先



16

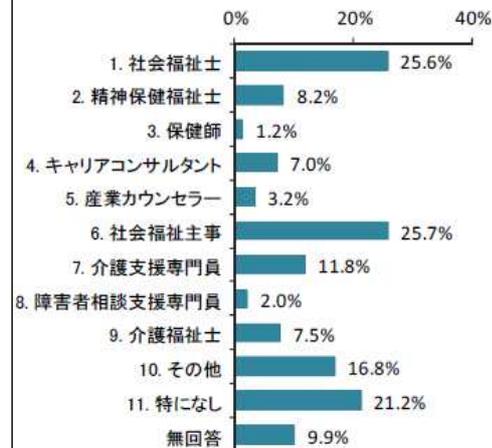
2014年度モデル事業の実施状況 HITの調査結果(3): 平均職員数、保有資格

(1) 自立相談支援機関の職員体制 (人口規模別)

1 圏域あたり平均職員数 ※職員記載のあった213機関について

	全職員数(兼務含む)	うち			
		正職員数の人数	主任相談支援員の人数	相談支援員の人数	就労支援員の人数
5万人未満 (53圏域)	2.98	0.60	0.76	1.66	0.64
5万人以上10万人未満 (52圏域)	3.14	0.48	0.87	1.79	0.75
10万人以上30万人未満 (60圏域)	4.05	0.37	0.83	2.28	0.63
30万人以上50万人未満 (20圏域)	6.35	0.70	1.00	4.40	2.15
50万人以上100万人未満 (18圏域)	7.72	0.44	1.44	5.33	2.72
100万人以上 (10圏域)	7.50	0.00	1.40	3.00	1.70
全体 (213圏域)	4.25	0.47	0.92	2.50	1.03

(3) 職員が保有する資格 (複数回答)

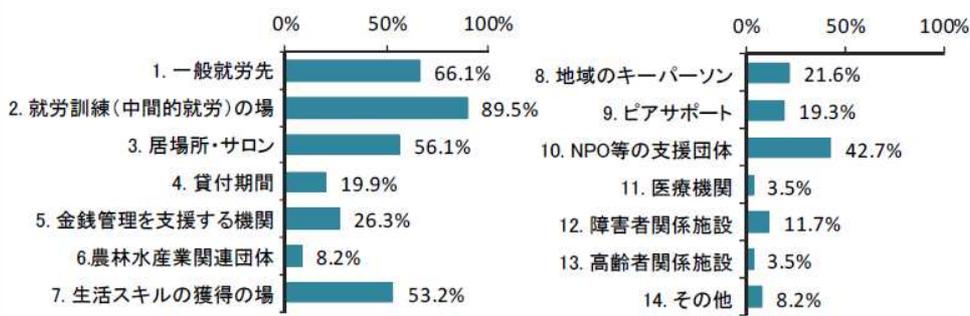


17

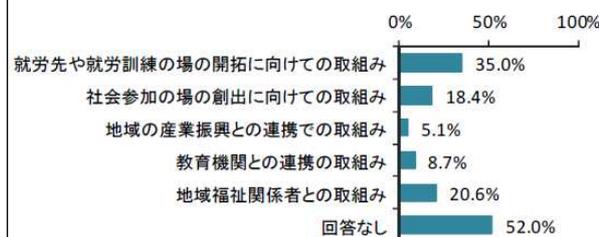
2014年度モデル事業の実施状況 HITの調査結果(4): 社会資源、「地域づくり」

(3) 不足している社会資源 (複数回答)

(社会資源の状況が「どちらかといえば不足」「不足」を選択のみ)



(4) 生活困窮者支援事業を通じた「地域づくり」について現在行っていること (複数回答)



18

2014年度モデル事業の支援実績 みずほ情報総研の調査結果(1): 調査概要、受付状況

調査の概要

- 平成26年度社会福祉推進事業（自立相談支援機関設置使用標準様式研究事業）において、自立相談支援機関が使用する標準様式を作成するため、生活困窮者自立促進支援モデル事業を実施する自治体（121箇所）を対象に支援状況の調査を実施。

【実施機関】 みずほ情報総研株式会社

【調査期間・対象】 平成25年8月～平成26年6月新規受付ケース

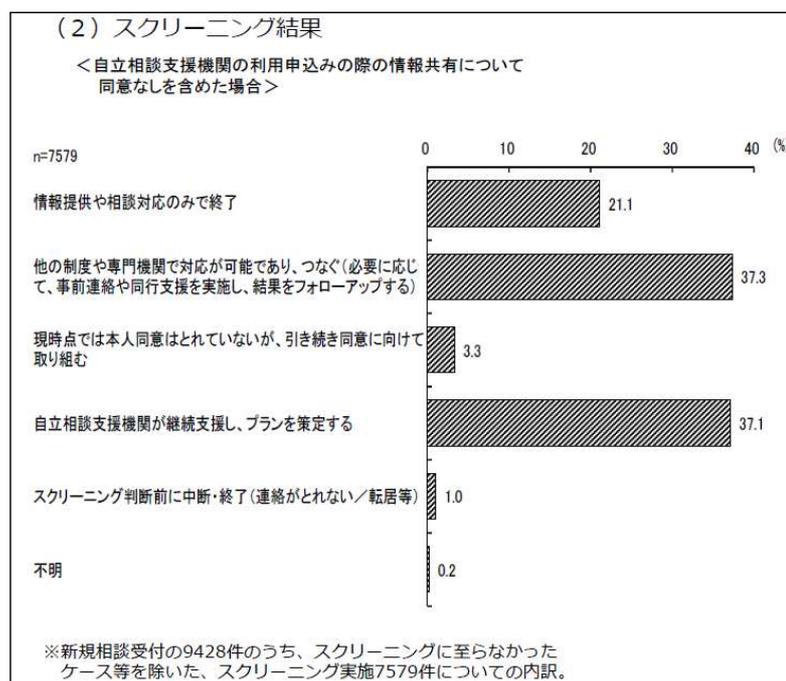
【回収状況】 96自治体から新規相談受付9428ケース、支援決定1497ケース

1 新規相談受付状況

- 自治体によって、モデル事業の開始時期や自立相談支援機関の設置状況などが異なるため、一概に人口規模で比較はできないが、月間平均で0.7～100件強の新規相談受付があり、相談者は男性が多く、相談者は30～50歳代が多くなっている。
- 相談経路については、本人自ら連絡が5割弱となっており、次いで関係機関・関係者による紹介が約3割と多くなっている。

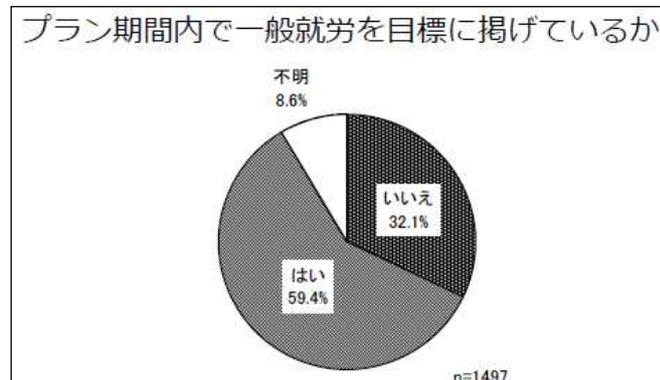
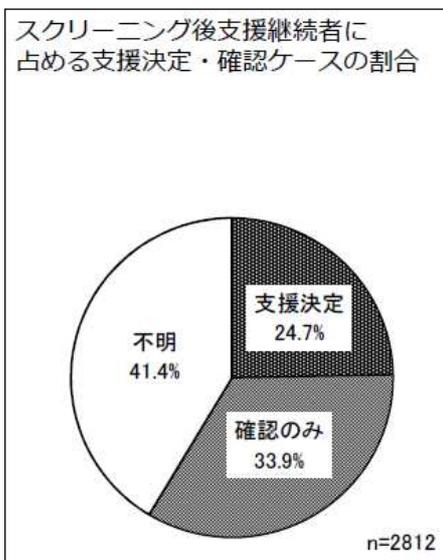
19

2014年度モデル事業の支援実績 みずほ情報総研の調査結果(2): スクリーニング結果

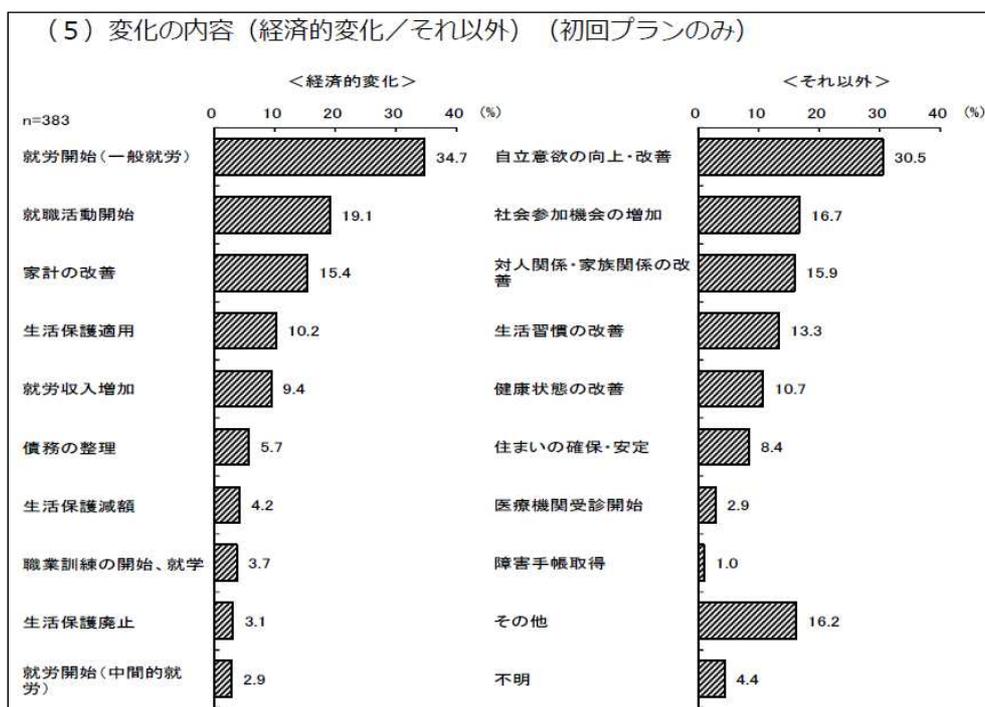


20

2014年度モデル事業の支援実績 みずほ情報総研の調査結果(3): 支援決定、プラン



2014年度モデル事業の支援実績 みずほ情報総研の調査結果(4): 支援による変化の内容



3. 各地でのモデル事業の調査からみた特徴的な取り組み、制度実施の課題

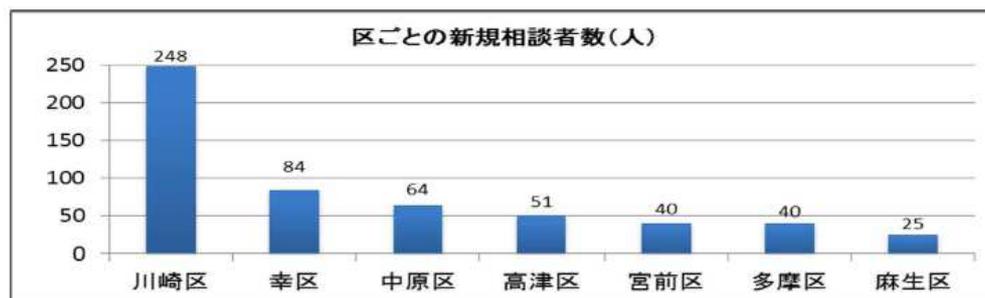
23

各地でのモデル事業の調査結果(その1) 入口や相談窓口の設け方

- 入口や相談窓口のバリエーション
 - 新制度における主な入口は3つ:①直接来所、②関係機関等からのリファー(照会)、③アウトリーチ
- 相談窓口をどこに、どの程度、設けているか
 - 地域包括支援センターと異なって、自治体に1箇所でもいいし、専門職の人員配置もかならずしも必要ではない
 - 人口××万人の自治体で相談窓口が一つ、といういくつかのもの(数多くの)事例
 - 人口約150万人の自治体で相談窓口を一つ設け、遠方の区域での出張相談を試みた事例
 - 相談窓口のブランチを設けて、区域内の相談機会の確保に努めている事例

24

各地のモデル事業の調査結果(その1-2) 窓口との距離に反比例する相談者数:川崎市の事例



資料)川崎市より提供を受けた資料を転載。

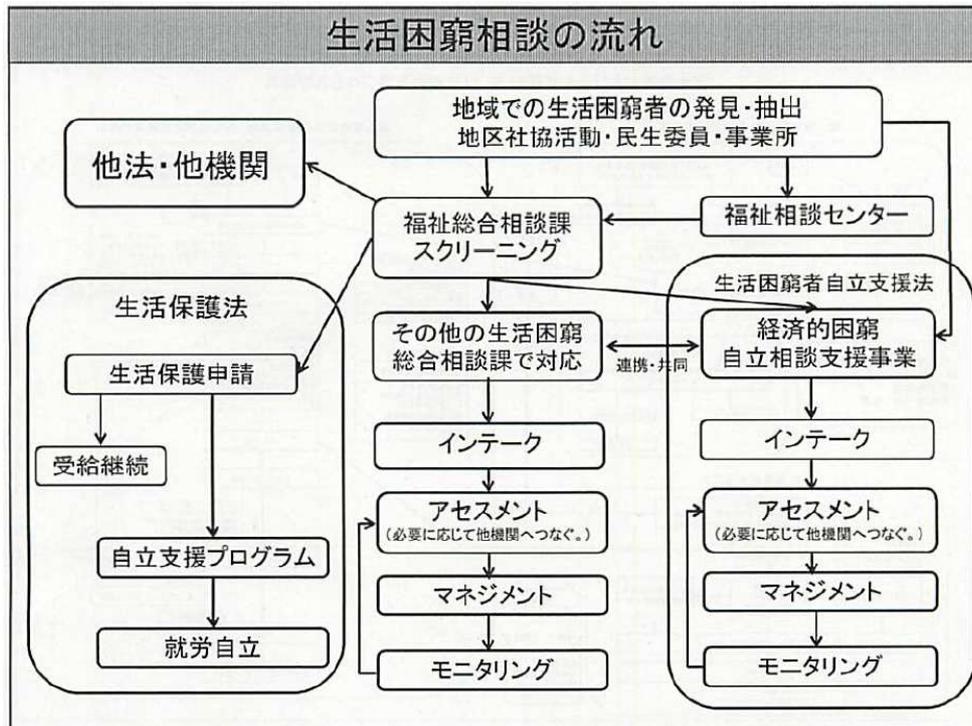
25

各地でのモデル事業の調査結果(その2) 対象の仕分け(スクリーニング)

- 新制度の対象か？既存制度の対象か？
 - － 第一線の相談窓口にて、総合相談を行う専門職を配置して、適切に仕分けしている事例
 - ①経済的困窮&社会的孤立→新制度
 - ②経済的困窮&社会的孤立&疾病、そのほか要件を満たす者→生活保護制度
 - ③経済的に困窮していないひきこもり→市の総合相談
 - － 新制度には経済給付がないことから、就労以前の日常生活等の支援を必要とする者に対して、生活保護制度のもとで所得保障と就労支援を実施している事例
 - 「水際になってしまうので、保護につないでいる」。

26

各地のモデル事業の調査結果(その2-2) 入口や相談窓口の設け方:富士宮市の事例



資料)富士宮市より提供を受けた資料を転載。

27

各地でのモデル事業の調査結果(その3) 他の受け皿の有無によって、仕分け方は変わる

- 新制度の対象の範囲は、地域のその他の関連事業や受け皿によって、いわば従属変数的に決まる
 - － ホームレスに対して、巡回相談(アウトリーチ)、緊急一時宿泊(シェルター)、自立支援センター、アフターケア等の一連の事業(※)がパッケージで実施されている事例。
 - － ひきこもり支援事業や若者サポステ事業、キャリアサポート事業等の他施策が精力的に実施されているため、新制度の対象の線引きが明確になり、地域で対象の仕分けや分業が推進されている事例

※これらのホームレス対策事業は、現在は、ホームレス自立支援法の趣旨にもとづいて、緊急雇用創出事業臨時特例基金を用いて10分の10の国庫負担で実施。2015年度以降は、新制度に移行される予定。

28

各地でのモデル事業の調査結果(その3-2) 新法の登場で、ホームレス対策事業が縮小する？

- 来年度にホームレス対策事業が新制度へ移行されると、自治体の財政負担増を招くことから、現行の事業が縮小、廃止となる地域が出てくるおそれ
 - － 現在、シェルターや自立支援センターの事業への国庫負担・補助の割合は10分の10。新制度のもとでは3分の2(一時生活支援事業)に低下する(相談員の人件費については自立相談支援事業で、4分の3の補助率)。
 - － しかも、一時生活支援事業は任意事業であることから、現行の事業が縮小もしくは廃止に追い込まれかねない。
 - － 実際に地域のニーズに応じている事業が空白化するのを避けるための手立てが求められる。現在、事業の運用手引きの検討が進められており、現時点での案が厚生労働省によって示されている(2014年9月26日会議資料)。

29

各地でのモデル事業の調査結果(その3-3) 一時生活支援事業(任意事業)を実施予定の事例

- 単独の自治体で直営で実施する予定の事例
 - － モデル事業期間中の利用実績は年に数名程度。
- 複数の自治体で民間支援団体に広域委託し、人口按分して費用負担する構想をもつ事例
 - － 調査した自治体単独では、モデル事業期間中の利用実績は年に数名程度。
- NPO法人ホームレス支援全国ネットワークによる2014年度調査の中間集計結果
 - － 新制度モデル事業やホームレス対策のシェルター事業を行っている自治体等のうち、来年度の一時生活支援事業の予算計上を予定しているのは、14.3%(N=217)。

30

各地でのモデル事業の調査結果(その4) 相談支援の体制整備

- 複数名体制で面接や相談支援を行う事例
 - 2名体制を採っている大都市自治体の事例
 - パーソナル・サポートのモデル事業の頃から2名体制を採ってきた地方小規模自治体の事例
 - 相談支援の担当者と、就労支援もしくは家計相談の担当者がセットの2名体制を採る地方小規模自治体の事例
- 支援調整会議の諸工夫
 - 学識経験者をアドバイザーに加えている事例
 - 支援調整会議の前段階にケース検討会議を開いて、支援プラン案を検討し、アセスメントやプランの不足等についてOJTやスーパーバイズを行っている事例。ただし、スーパーバイズを行うことのできる専門職等が必要。

31

各地でのモデル事業の調査結果(その4-2) 相談支援の質向上の課題

- 人材の確保、育成
 - 専門職等の必要性: 個別支援のスキル、チーム支援や事業運営のマネジメント、地域づくりのスキル
 - 専門職の必要性を求める声: 相談員が、ニーズのアセスメントでなく、デマンドに振り回されることがあるため、専門性やスーパーバイズの機会の確保が必要とする事例
- 独自研修の有無
 - 国の研修事業のほかに、事業実施団体が独自に研修プログラムを実施している事例: 一部の地域に留まる
 - 他方で、独自の研修やOJTが実施されていない事例も。研修まで手が回らない、研修体制を組めない

32

4. 地方小規模自治体のモデル事業の支援ケースからみた相談支援の課題

※本節の詳細な内容については、下記の拙稿を参照されたい。
垣田裕介, 2014, 「生活困窮者支援における相談支援のあり方と課題——伴走型支援のスキームと機能」社会政策学会第129回大会, 2014年10月12日(岡山大学)。

33

X県A市のモデル事業を取り上げる理由と意味

- 第1に、A市が、モデル事業開始の2013年度の時点から積極的に取り組んできたこと。
- 第2に、A市は、これまでの調査研究や実践報告等で注目されがちな大都市部ではなく、地方で比較的人口の少ない地域であること(人口5万人未満)。
- 第3に、A市では、貧困やホームレスを対象としたNPO等の民間団体が活動をしているわけではなく、市や社協等の既存機関を中心として、いわば一から生活困窮者支援の体制を立ち上げていること。
- 第2と第3は、全国の多くの地域と共有される点。地方の小規模の都市や農山村が圧倒的に多いため。

34

A市のモデル事業の内容と取り組み体制

- 2013年度からモデル事業として各事業を実施
 - 必須事業の自立相談支援
 - 任意事業として、就労準備支援、就労訓練事業の推進、家計相談支援、その他の事業
- A市が各事業をA市社会福祉協議会に委託
 - 就労準備は、市社協がワーカーズコープに再委託
 - 家計相談は、市社協がグリーンコープに再委託
- 人員は2014年度で計9名(いずれも兼務)
- 支援調整会議は月1回のペースで開催

35

A市のモデル事業の支援ケース分析

- 取り上げる15ケース:2014年1月以降に相談支援
 - 支援プランにもとづく相談支援対象の10ケース(世帯)
 - 支援プラン作成の同意は得ていないものの、実際には継続的に相談支援を行っている5ケース(世帯)
- ケースの調査方法
 - 今年度の複数の研究プロジェクト等において、相談支援機関に対するインタビュー調査(2014年6~9月)
- プライバシーの保護
 - 個人が特定されないように匿名化するため、相談支援のプロセスや場面ごとに切り分けてケースを取り上げる
 - 必要に応じて、ケースの具体的な情報の提示を控え、あるいは情報に加工を施す

36

支援ケース分析(その1)

相談支援の入口と、当事者の抱える課題

- 直接、社協へ相談に訪れるケース
 - 生活困窮者の相談支援ニーズを拾い上げるうえでの社協の強み:生活福祉資金等の貸し付け
 - 主訴は、生活費等の不足、貸し付けの要望【ケース1~3】
 - 貸し付けの相談をきっかけに、その他に抱えている困難や課題の把握につながる場合も【ケース3】
- 市役所等からのリファー(照会)
 - 生活困窮者の把握のアンテナを充実させることが重要
 - 生活費の不足のほか、障がいやひきこもりに関する相談
 - 本人の主訴とは別に、その他の複合的な生活困難の把握【ケース4】

37

支援ケース分析(その2)

早期的な支援、予防的な働きかけの難しさ

- 生活困窮者自立支援制度の理念と実際
 - 理念:当事者の抱える課題が深刻化する前に問題解決を図るため、早期的な支援や予防的な働きかけを行う
 - 実際:相談支援を行うにあたっては、本人の同意を得る必要があり、当事者が拒む場合や、支援者との関係をうまく築くことができない場合などは、そこに見えている問題に手を伸ばすことができない、という難しい状況に陥る
- 訪問や深入りを拒むケース
 - とにかく自宅への訪問を拒否【ケース11~13】
 - 育児ネグレクトや虐待の可能性が濃厚な場合でも介入を拒む【ケース14~15】

38

支援ケース分析(その3)

就労以前／以外の日常生活支援の重要性

- 生活困窮者の自立支援のために
 - 自立支援という点では、就労準備支援や就労訓練(中間的就労)は、たしかに重要な柱
 - それだけでなく、就労以外もしくは就労以前のニーズに対して十分な相談支援を提供することが重要
- 就労支援や就労と並行させた日常生活支援
 - 食生活や家計の節約に関するサポート【ケース17～18】
- 就労支援や就労の前段階における日常生活支援
 - ゴミ屋敷の清掃【ケース19】

39

支援ケース分析(その4)

就労や社会参加の支援、伴走的な見守りの意義

- 就労や社会参加をスタートさせた後においても、継続的な見守り、必要な相談支援の提供が重要
- 順調に就労が継続しているケースの背景
 - 支援員による見守り、職場との連絡【ケース20～23】
- 就労による心身への負担、状態の変化を把握
 - 就労体験で頑張りすぎて体調を崩す【ケース24】
 - 様々なトラブル、状態の浮き沈み【ケース25】
- 一般就労という出口への移行の難しさ
 - 「出口に近づくほど、支援が難しい」【ケース26～27】

40

5. 今後の検討課題

41

今後の検討課題(1): 支援の体制

- モデル事業における地域ごとの特色、多様性、独自性、創造性一方で、提供される相談支援の内容や質に地域間の格差。単に格差やキャッチアップとしてではなく、生活困窮者支援のミニマムや一定の質を確保するための手立てをいかに構築するか。
- 生活保護や高齢・障害・母子等の既存の制度や部署、人材、社協や社会福祉法人等の既存の代表的な社会福祉関連機関は、新制度において、あらためて役割や意義が問われる。
- 実施事業(任意事業も含めて)の量や質が、その地域の生活困窮ニーズにどの程度対応できているかを検証する必要。
- 財源について、自治体だけでなく国の抱える課題も急浮上。

42

今後の検討課題(2): 支援の内容

- 支援困難ケースの実態や対応方法の共有
 - 支援の経験が乏しい自治体や支援者にとっては、訪問や介入を拒否するケースへの対応で苦勞することもある。
 - 育児ネグレクトや虐待の可能性が濃厚なケースで、生命に関わる事態が想定されても手をこまねく場合も。
 - 本人の同意を支援の前提とする新制度が、他の法制度との連携のあり方も含めて、いかにもう一歩踏み込むことができるかなど、対応方法の共有等が必要ではないか。
- 人材の確保、育成
 - 特に、個別支援のスキルや専門性の確保。そのためのOJTやスーパーバイズ、独自研修等の機会の必要性
 - チーム支援や他職種連携、事業運営のマネジメント
 - 入口と出口について、地域の諸資源との連携

43

今後の検討課題(3): 支援の検証、評価

- 新制度における支援の対象、方法、内容等について、制度の趣旨、対象の仕分けの妥当性、利用する制度や資源の適切性などの観点で検証を行う枠組みが必要ではないか。
 - 例えば、生活保護の対象とするのが妥当なケースも
- 相談支援の効果や評価をいかに考えるか
 - すべての者が、相談支援を受けた結果、就労に結び付いて経済的自立につながるとは限らない。
 - 支援の結果として表れる当事者の生活や就労等の状態をいかに捉えるかという評価軸の検討が必要。

44

参考文献：『生活困窮者への伴走型支援』

奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎，2014，『生活困窮者への伴走型支援——経済的困窮と社会的孤立に対応するトータルサポート』明石書店。



45

奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎 『生活困窮者への伴走型支援』の構成

- 序章 本書の目的と基本的視座
- 第1章 生活困窮をめぐる新たな状況
- 第2章 伴走の思想と伴走型支援の理念・仕組み
- 第3章 伴走型支援としてのパーソナルサポート事業の展開
- 第4章 若年生活困窮者への伴走型就労・社会参加支援
- 第5章 相互多重型支援
- 第6章 座談会：これからの生活困窮者支援はいかにあるべきか
<座談会メンバー(五十音順、敬称略、2014年3月時点の所属)>
奥田知志(認定NPO法人北九州ホームレス支援機構理事長)
向谷地生良(北海道医療大学教授／社会福祉法人浦河べてるの家理事)
山崎史郎(消費者庁次長／元厚生労働省社会・援護局長)
和田敏明(ルーテル学院大学教授／厚生労働省安心生活創造事業推進
検討会座長)

46

茂木健一郎氏による 『生活困窮者への伴走型支援』の書評①

【書評】生活困窮者支援のあり方を提示する必読の書
解説：茂木健一郎（脳科学者）

職を失ったり、家族の誰かが病気になったり、あるいは、心のバランスが崩れる。さまざまなことをきっかけにして、誰でも、生活困窮者になることがある。

そのような時に、社会が助けをさしのべるのは、人間として当然のことだし、憲法にも保障されている。ところが、世間の目は、往々にして厳しいと、本書の著者の1人である奥田知志さんは言う。

いざという時に、周囲が助けてくれるという心の「安全基地」がなければ、新しいことへのチャレンジもできない。情けは人の為ならず。困窮や孤立に対するサポートは、私たちみんなの未来のための礎なのだ。

本書のタイトルにもなっている「伴走型支援」は、経済的、物質的な支援がなされ、「ハウスレス」状態が解消された後にこそ始まる。そこには、こまやかな気遣いと、プロフェッショナルなノウハウが必要とされる。

なぜ、今、「伴走型支援」が注目されているのか。

47

茂木健一郎氏による 『生活困窮者への伴走型支援』の書評②

本書は、「伴走型支援とは何か」から説き起こし、包括的、横断的、持続的なサービス、そして何よりも、役割の担い合いによる「自己有用感」の育みという、脳科学的に見た自立に向けての最重要テーマまで、論じられる。

具体的なデータ、事例に基づく伴走型支援の現状、これからの課題についての議論は、この分野に関わる専門家はもちろん、現代における「支え合い」のあり方や、生き方に関心を持つすべての人に大きな示唆を与えるだろう。

圧巻は、北九州における厚生労働省の助成に基づく「若年生活困窮者への伴走型就労・社会参加支援事業」、さらには福岡市で実施された内閣府の「パーソナル・サポート・モデル事業」（福岡絆プロジェクト）など、具体的なケースについての報告。温かい気持ちを、いかに形にしていけるのか。現場の苦勞と喜びが伝わってくる。生活困窮者支援のこれからを探る座談会も興味深い。

最初から最後まで、充実の1冊。読めば、あなたもまた、誰かの人生と伴走してみたいと思うだろう。（脳科学者・茂木健一郎）

<月刊誌『第三文明』2014年7月号掲載>
<http://www.d3b.jp/books024>