

公募研究シリーズ

⑦⑩

# 沖縄県における生活困窮者の支援に関する現況と課題 —生活困窮者自立支援制度を中心に—

**濱里 正史**

公益財団法人 沖縄県労働者福祉基金協会（沖縄県労福協）  
沖縄県就職・生活支援パーソナルサポートセンター  
生活困窮者自立支援事業 総括責任者（主任相談支援員）

**全労済協会**

## 発刊にあたって

本調査報告誌は、2015年度の全労済協会公募委託調査研究のメインテーマ「社会連帯への架け橋」に採用されたものの研究成果であり、具体的には「沖縄県における生活困窮者の支援に関する現況と課題」に向けて「生活困窮者自立支援制度を中心に」した事例研究の報告となっています。

本研究は、日本全体の中で最も深刻な貧困に喘ぐ沖縄の地域課題に解決を求めるものであり、日本の中で沖縄が辿った歴史的な課題も問題意識に入れて、調査・研究をされています。また、2015年4月1日に生活困窮者自立支援法が施行されて2年あまりを過ぎました。新たに始まった支援制度を将来にどうつなげていくかは、ここ数年間の全国各地の取り組み方で決まり、先行する沖縄県の取り組みは、全国から注目を集める中身となっています。

第4章「インタビュー調査から見えてくる現状と課題」では、沖縄における生活困窮者支援を熟知している相談支援員等の関係者8人へインタビュー調査をして、国や県などの行政では把握しづらい現場からの「生の声」を集めています。その声のひとつに、生活困窮者支援法には「器はできた、次は中身」との言葉があります。著者は「本制度の制度設計が固まっておらず、むしろ実践を通して制度を見直し作り上げていく、走りながら制度を作るといふ、これまでの日本の法律や制度にはなかった大胆な発想が根底にある」と説明しています。新たな制度をつくり上げるためには、実践者の経験と知識から学ぶことが重要です。

また、第4章の最後には、「制度の隙間を埋める県と民間の取り組み」として、沖縄県が、一括交付金を活用した独自事業のなかで「企業実習」に取り組んでいることや、沖縄県労働者福祉基金協会の「労福協バンク」の取り組み、沖縄県労働金庫の「ろうきん働く仲間のゆめ・みらい基金」の取り組みが紹介されています。生活困窮者自立支援制度のいずれの支援事業もマンパワーの不足が課題となっているなか、地域の民間団体による相互扶助活動が、この制度の隙間を埋める大きな力になっていることが示されています。

本研究報告誌が、貧困や生活困窮の問題を改善していく研究を進める方々の一助となれば幸甚です。

「公募委託調査研究」は、勤労者の福祉・生活に関する調査研究活動の一環として、当協会が2005年度から実施している事業です。勤労者を取り巻く環境の変化に応じて毎年募集テーマを設定し、幅広い研究者による多様な視点から調査研究を公募・実施することを通じて、広く相互扶助思想の普及を図り、もって勤労者の福祉向上に寄与することを目的としています。

当協会では研究成果を「公募研究シリーズ」として順次公表しています。

---

はじめに ～本研究の目的と方法～	1
1. 問題意識と目的	1
2. 調査方法	2
3. 本報告書の構成	2
<b>第1章 地域概観</b>	<b>3</b>
1. 市町村の概況	3
2. 雇用・生活環境の概観	7
3. 生活保護率と完全失業率	9
<b>第2章 生活困窮者自立支援制度の概要</b>	<b>13</b>
1. 生活困窮者自立支援制度と新たな生活保護制度の成立	13
2. 生活困窮者自立支援制度の目指す目標と支援のかたち－2つの目標と5つのかたち－	14
3. 生活困窮者自立支援制度の全体像	15
<b>第3章 沖縄県における生活困窮者支援の展開と現状</b>	<b>18</b>
1. 沖縄県における生活困窮者支援の展開	18
2. 沖縄県における生活困窮者自立支援制度の実施状況	20
<b>第4章 インタビュー調査から見えてくる現状と課題</b>	<b>27</b>
1. 制度全般	27
2. 自立相談支援事業	29
3. 住居確保給付金	31
4. 一時生活支援事業	31
5. 就労準備支援事業	32
6. 家計相談支援事業	33
7. 生活保護との関連	34
8. 社会福祉協議会との関係	34
9. 制度の隙間を埋める県と民間の取り組み	35
<b>おわりに ～今後の制度改正に向けた提言と沖縄における展望～</b>	<b>38</b>
1. 今後の制度改正に向けた提言	38
2. 沖縄における今後の展望	39
参考文献	42

---

# はじめに ～本研究の目的と方法～

## 1. 問題意識と目的

沖縄県は、全国で最も失業率が高いだけでなく、若年層の失業率の高さやひとり親世帯（特に母子家庭）、生活保護世帯、障がいやメンタルヘルスに問題を抱える人が多いなど、貧困問題が深刻で社会的排除リスクが高い地域と言える。こうした問題は、戦後あるいは復帰後一貫して抱える沖縄の問題・課題であり、これまでも様々な支援策がなされてきたが、いまだその解消はなされていない。そうした沖縄の状況を変えるものとして期待されるのが、2013年12月に成立した生活困窮者自立支援法<sup>1</sup>に基づく生活困窮者自立支援制度である。

生活困窮者自立支援制度は、バブル崩壊以降の日本経済の長期低迷を背景に深刻化した生活困窮者の支援について、内閣府や厚生労働省のモデル事業、先進自治体の取り組み等を集大成する形で創設され、今後のわが国における生活困窮者支援のあり方を抜本的に転換するものとして期待されると同時に、沖縄の積年の課題である貧困や生活困窮の問題を改善する仕組みとしても期待される。

一般に、生活困窮者は、就職困難状況が長期化し生活に必要な収入が途絶えるだけでなく、職場や地域を含む社会から排除されることで生み出される。そうした社会的排除状況にある生活困窮者を支援するためには、職場や地域といった社会が再び彼らを包摂することが求められる。そうした社会的包摂という概念からのアプローチで就職困難者や生活困窮者を支援していくという枠組みは、すでに欧米においてなされている。こうした社会的包摂による生活困窮者の支援をわが国において具現化する目的で創設されたのが生活困窮者自立支援制度である。

しかしながら、生活困窮者自立支援制度は、現場における支援の実際を踏まえた十分な検証に基づく制度設計とは必ずしもなっておらず、所管する厚生労働省も、今後、支援の実態を把握し、それに基づき同制度の設計を見直す予定であるとしている<sup>2</sup>。

問題はその実態把握がどの程度なされるかという点である。

もちろん、厚生労働省においても、全国の自治体や事業所を対象としたアンケート調査に加え、先進的取組についてのヒアリングや意見聴取が行われてはいるが、アンケート調査等による量的データはともかく、制度のきめ細かな部分に関わる質的な情報について、これで十分ということはない。

また、沖縄県における生活困窮者自立支援制度を、沖縄県民の生活の向上に資するよう展開するためにも、同制度の沖縄県における現状や今後の在り方について、質的情報を収集することは有益であると考えられる。

そこで、本研究では、沖縄県における生活困窮者支援について最も熟知している、現場の相談

<sup>1</sup> 2015年4月施行

<sup>2</sup> 2018年度中までには制度設計の見直しが見通し。

## はじめに ～本研究の目的と方法～

支援員等の関係者へのインタビュー調査を中心とした質的調査を実施し、国や県などの行政では把握しづらい現場の知見に基づき、制度の現状と課題を洗い出し、生活困窮者自立支援制度の改正に資する提言を行うとともに、今後の沖縄における生活困窮者自立支援制度の在り方を展望する。

なお、後述するように、沖縄県では、2015年度に生活困窮者自立支援制度がスタートする前から、そのベースとなった内閣府の「パーソナル・サポート・モデルプロジェクト」（以下、内閣府PSモデル事業）や、厚生労働省の「生活困窮者自立促進支援モデル事業」（以下、厚労省モデル事業）、沖縄県の一括交付金を活用した独自事業である「パーソナル・サポート事業」（以下、沖縄県PS事業）などの取り組みがなされており、生活困窮者自立支援制度の在り方を考える上では、示唆に富む事業であるため、これらの事業関係者にもインタビュー調査を行う。

## 2. 調査方法

生活困窮者自立支援制度は、これまでになかった取り組みであり、その制度設計や沖縄における今後の在り方を、現場の知見に基づき模索することが本研究の目的であることから、調査方法は、課題探索型の質的調査とし、具体的には、半構造化インタビュー調査を実施する。

対象者は、生活困窮者の支援に熟知している現場担当者とする。ただし、2015年度以降の生活困窮者自立支援制度の従事経験者だけでなく、そのベースとなった内閣府PSモデル事業や厚労省モデル事業、沖縄県PS事業に従事していた者も対象とする<sup>3</sup>。

## 3. 本報告書の構成

まず、第1章において、対象地域である沖縄県の地域特性を概観したのち、第2章で、生活困窮者自立支援制度について整理する。そのうえで、第3章において、内閣府PSモデル事業が沖縄において開始された2010年11月以降の沖縄県における生活困窮者支援の展開と、沖縄県における生活困窮者自立支援制度の実施状況をレポートし、第4章において、インタビュー調査から見えてくる現状と課題を整理する。そして最後に、生活困窮者自立支援制度の改正に向けた提言と、沖縄県における今後の在り方を展望する。

<sup>3</sup> 忌憚のない意見を聞くために、インタビュー対象者の個人名は公表しないという前提でインタビューに応じて頂いたため、インタビュー対象者の主な履歴と人数のみ記載する。インタビュー対象者の主な履歴は、内閣府PSモデル事業、厚労省モデル事業、沖縄県PS事業、市もしくは県の生活困窮者自立支援関連事業（必須事業である自立相談支援事業、任意事業である就労準備支援事業及び家計相談支援事業）に従事しているか、従事した経験のある者で、総勢8名である。

# 第1章 地域概観

## 1. 市町村の概況

生活困窮者は移動手段に乏しい方が多く、生活困窮者自立支援においては、訪問や同行支援が前提となっている。したがって、生活困窮者の自立相談支援事業所（以下、自立相談事業所）と相談者の居所との距離は重要な問題である<sup>4</sup>。基本的には、対象地域の面積が小さく人口密度が高い方が、利用者にとっては利便性が高く利用しやすいと言える。

このため、都道府県という地域レベルから俯瞰するならば、自立相談事業所が、都道府県内に何カ所立地し、それぞれ、どの程度の範囲（人口と面積）を所管しているかは、生活困窮者にとって重要な問題である<sup>5</sup>。

これらのことを念頭に、沖縄県における市町村を、人口と面積から概観する。

生活困窮者自立支援制度の必須事業<sup>6</sup>である自立相談支援事業の沖縄県における実施主体は、県内11市<sup>7</sup>に沖縄県<sup>8</sup>を加えた12である。

最も人口の多い、県庁所在地（中核市）の那覇市が、323,184人で、面積は39.57km<sup>2</sup>、人口密度8,167.40人/km<sup>2</sup>である。この人口密度は、名古屋市の6,924.31人/km<sup>2</sup>をしのぎ、横浜市の8,508.19人/km<sup>2</sup>に迫るものである。

市部で最も人口の少ない南城市（42,178人）においても、その人口密度は844.57人/km<sup>2</sup>であり、静岡市（626.81人/km<sup>2</sup>）よりも高く、岡山市（893.75人/km<sup>2</sup>）に迫る。

沖縄県は、市町村合併が進まなかった県の1つであり、1つ1つの自治体の面積が小さいため、一般にはあまり認識されていないが、沖縄本島中南部地域<sup>9</sup>は、沖縄県民約144万人のうちの100万人以上が居住する日本でも有数の人口密集地域である。その人口、面積、人口密度を、日本の主要都市と比較すると、いわゆる広島市や仙台市などの100万都市と同程度の人口を有し、人口密度については、むしろそれら100万都市よりも高い。

<sup>4</sup> 就労準備支援事業や家計相談支援事業、学習支援事業においても同様である。

<sup>5</sup> サービス提供という観点からみても、自立相談事業所の所管する範囲は、面積が小さく人口が多い、すなわち人口密度が高い方が効率的である。

<sup>6</sup> 生活困窮者自立支援制度には、必須事業と任意事業があるが、詳細については、第2章にて詳述する。

<sup>7</sup> 名護市、うるま市、沖縄市、宜野湾市、浦添市、那覇市、豊見城市、糸満市、南城市、宮古島市、石垣市の11市

<sup>8</sup> 離島町村を含む30町村を所管。沖縄本島の町村は、国頭村、大宜味村、東村、今帰仁村、本部町（以上、沖縄県北部福祉事務所管内）、恩納村、宜野座村、金武町、読谷村、嘉手納町、北谷町、北中城村、中城村（以上、沖縄県中部福祉事務所管内）、西原町、与那原町、八重瀬町、南風原町（以上、沖縄県南部福祉事務所管内）の17町村。離島町村は、伊平屋村、伊是名村、伊江村（以上、沖縄県北部福祉事務所管内）、久米島町、渡嘉敷村、座間味村、渡名喜村、粟国村、南大東村、北大東村（以上、沖縄県南部福祉事務所管内）、多良間村（沖縄県宮古福祉事務所管内）、竹富町、与那国町（以上、沖縄県八重山福祉事務所管内）の13町村。

<sup>9</sup> 慣例的に、沖縄本島のうるま市と読谷村以南、糸満市、南城市に至る8市9町村にまたがる地域を指す。

## 第1章 地域概観

このエリアには11の自立相談支援事業の窓口があり<sup>10</sup>、他県に比べて集密に立地している。このことは、生活困窮者にとって“身近に窓口がある”という意味においてプラスの効果をもたらしていると思われる。

第3章において詳述するように、沖縄県における生活困窮者の新規相談件数は全国的にも高いレベルにあるが、その一因は、こうした自立相談支援事業所の集密な分布にあると推察される。

このことは、今後の生活困窮者自立支援を考える上で1つの大きな示唆を与えてくれる。それは、自立相談支援事業の窓口を、できるだけ住民に身近な場所に多く設置することで、生活困窮者を捕捉しやすくなり、結果として新規相談者数などの事業成果が向上する可能性が高いということである。

◆図表1 日本の主要都市と沖縄本島中南部地域の人口・面積・人口密度（2015年）

自治体名	人口（人）			面積（km <sup>2</sup> ） ②	人口密度 ③=①/②
	計①	男	女		
横浜市	3,722,250	1,855,139	1,867,111	437.49	8,508.19
名古屋市	2,260,440	1,118,273	1,142,167	326.45	6,924.31
札幌市	1,936,016	907,565	1,028,451	1,121.26	1,726.64
福岡市	1,486,314	705,854	780,460	343.39	4,328.36
神戸市	1,550,831	736,978	813,853	557.02	2,784.16
広島市	1,188,398	575,414	612,984	906.53	1,310.93
仙台市	1,053,509	511,190	542,319	786.30	1,339.83
北九州市	976,925	462,615	514,310	491.95	1,985.82
岡山市	706,027	339,253	366,774	789.96	893.75
静岡市	715,752	348,801	366,951	1,141.90	626.81
沖縄本島中南部地域	1,199,195	588,343	610,852	481.94	2,488.27

資料：【『総計』平成27年住民基本台帳人口・世帯数、平成26年度人口動態（市区町村別）』総務省ホームページ（[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/O1gyosei02\\_03000062.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/O1gyosei02_03000062.html)）】及び【『平成28年全国都道府県市区町村別面積調』国土地理院ホームページ（<http://www.gsi.go.jp/KOKUJYOHO/MENCHO201610-index.html>）】を基に作成

<sup>10</sup> うるま市、沖縄市、宜野湾市、浦添市、那覇市、豊見城市、糸満市、南城市にそれぞれ1か所、県の町村住民向け窓口が3か所存在する。

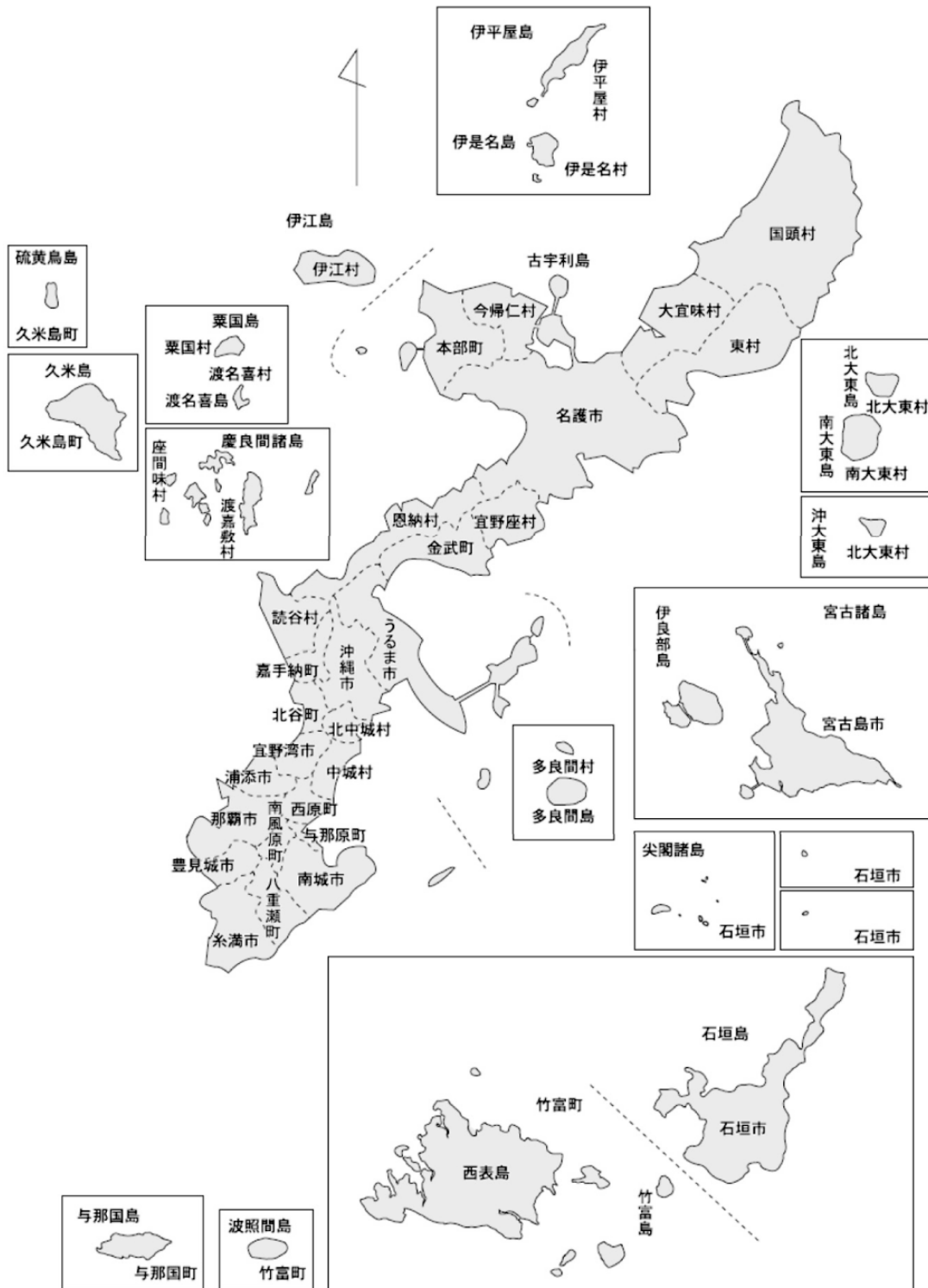
◆図表2 沖縄県市町村の人口・面積・人口密度(2015年)

自治体名	人口(人)			面積(km <sup>2</sup> ) ②	人口密度 ③=①/②
	計①	男	女		
沖縄県	1,454,023	716,788	737,235	2,281.12	637.42
名護市	62,081	31,036	31,045	210.90	294.36
うるま市	121,521	60,846	60,675	87.01	1,396.63
沖縄市	139,181	67,405	71,776	49.72	2,799.30
宜野湾市	96,663	47,089	49,574	19.80	4,881.97
浦添市	114,245	55,850	58,395	19.48	5,864.73
那覇市	323,184	156,541	166,643	39.57	8,167.40
豊見城市	61,658	30,395	31,263	19.60	3,145.82
糸満市	60,128	30,328	29,800	46.62	1,289.75
南城市	42,178	21,269	20,909	49.94	844.57
宮古島市	54,706	27,234	27,472	204.20	267.90
石垣市	48,927	24,472	24,455	229.34	213.34
国頭村	5,041	2,549	2,492	194.80	25.88
大宜味村	3,278	1,701	1,577	63.55	51.58
東村	1,882	1,033	849	81.88	22.98
今帰仁村	9,628	4,873	4,755	39.93	241.12
本部町	13,652	6,920	6,732	54.35	251.19
伊平屋村	1,316	680	636	21.82	60.31
伊是名村	1,557	824	733	15.42	100.97
伊江村	4,730	2,395	2,335	22.78	207.64
恩納村	10,814	5,580	5,234	50.82	212.79
宜野座村	5,889	2,952	2,937	31.30	188.15
金武町	11,470	5,666	5,804	37.84	303.12
読谷村	41,090	20,344	20,746	35.28	1,164.68
嘉手納町	13,828	6,769	7,059	15.12	914.55
北谷町	28,862	13,911	14,951	13.93	2,071.93
北中城村	16,932	8,141	8,791	11.54	1,467.24
中城村	19,275	9,751	9,524	15.53	1,241.15
西原町	35,198	17,637	17,561	15.90	2,213.71
与那原町	18,643	9,057	9,586	5.18	3,599.03
八重瀬町	29,496	14,645	14,851	26.96	1,094.07
南風原町	37,113	18,365	18,748	10.76	3,449.16
久米島町	8,296	4,389	3,907	63.65	130.34
渡嘉敷村	683	368	315	19.23	35.52
座間味村	911	484	427	16.74	54.42
渡名喜村	406	218	188	3.87	104.91
粟国村	760	410	350	7.65	99.35
南大東村	1,290	738	552	30.53	42.25
北大東村	578	324	254	13.09	44.16
多良間村	1,231	660	571	21.99	55.98
竹富町	4,205	2,176	2,029	334.39	12.58
与那国町	1,497	763	734	28.96	51.69

資料：【『総計』平成27年住民基本台帳人口・世帯数、平成26年度人口動態(市区町村別)』総務省ホームページ([http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/O1gyosei02\\_03000062.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/O1gyosei02_03000062.html))】及び【『平成28年全国都道府県市区町村別面積調』国土地理院ホームページ(<http://www.gsi.go.jp/KOKUJYOH/MENCHO201610-index.html>)】を基に作成



◆図表3 沖縄県市町村図



出典：【『おきなわのすがた（平成24年版）』（2012年）沖縄県企画部調整課】より

## 2. 雇用・生活環境の概観

次に、様々な指標を用いて沖縄県の雇用・生活環境を概観する。

沖縄県は、有効求人倍率が全国で最も低く、完全失業率及び離職率が最も高い。また、広く知られた事実であるが、県民所得、現金給与総額（月額）が全国最下位、共働き世帯も多い割合（41.79%で全国39位）、貯蓄年収比率は低いなど（全国46位）、家計事情も苦しい状況にある<sup>11</sup>。この背景としては、1事業所当たり従業者数が7.97人（全国45位）と低く、開業率・廃業率ともに全国上位（開業率4位、廃業率3位）という数字が示すように、経営基盤の脆弱な零細企業が多く、非正規雇用割合の高さなど受け皿としての雇用の不安定さという事情があるものと推察される。

こうした状況下においては、病気やリストラ、離婚、介護といったリスクへの耐性が低だけでなく、本来リスクではないはずの子育てが生活困窮のきっかけになることもある。また、賃金未払いやサービス残業、極端な長時間労働といった労働基準法の違反や、そうしたことに起因する体調及びメンタルヘルスの悪化などの労働問題が発生しやすい。

特に、沖縄県で従来から指摘されているのは、若者とひとり親世帯の就職問題の深刻さである。沖縄の若者について見てみると、高校等進学率、大学等進学率が全国最下位、新規高卒者及び新規大卒者の無業率も全国一高い状況にある。また、大卒男子及び高卒の男子と女子の初任給は全国最下位で、大卒女子のそれも全国46位と決して良い状況とは言えない。若年者の雇用・就職問題は依然として、解決すべき重要な問題・課題である。

一方、ひとり親世帯について見てみると、婚姻率が全国2位、離婚率が全国1位と高く、このことが母子世帯割合及び父子世帯割合が高い背景となっている。また、父子・母子世帯の年間平均収入は、全国平均412.7万円に対し303.2万円（全国46位）と低水準である。これらのことから、ひとり親世帯の雇用・就職問題も取り組むべき重要課題と言える。

その他、長引く不況を背景に、生活保護受給世帯の増加が全国的な問題・課題となってきているが、沖縄県の一般世帯千世帯当たり月平均の被保護世帯数は、全国平均30.71世帯に対して46.98世帯（全国4位）と高い状況にある。生活保護世帯には、病気や高齢などで働きたくても働けない状況の世帯が多いことは肝に銘じる必要があるが、不況を背景とした被保護率の増加は、短期的・一時的な保護を受けて生活状況が安定すれば再び働けるいわゆる稼働層の存在を示唆するものであり、適切な就労支援が必要とされる。

また、障がいの程度が軽い、あるいは障がいかどうかの判断自体が難しいといった状況から、従来の支援制度では十分な支援が受けられなかったり対象外とされてきた、いわゆるボーダー層の方々も生活困窮者支援の重要な対象者であるが、残念ながら、それがどの程度の割合で、どれくらいの人数が居るのか、統計的な把握はなされていない。しかしながら、一定数存在することは確実であり、支援策を講じることにより状況が好転する可能性は高い。さらに、1人当たり年金給付額が全国1低い状況下での中高年の就職・就労問題は深刻な課題であるが、一般的に中高年層は企業側が採用を敬遠する傾向があるため、明確に生活困窮者支援の対象者層に位置づけて、その状況に即した支援が必要である。

この他にも、一般にはまだ知られていない生活困窮層が存在する可能性も大いにあり、何らか

<sup>11</sup> かつては、負債年収比率も比較的高かったが（2009年で85.04%、全国9位）、2015年には79.18%と全国平均（81.01%）を下回り、全国でも中位（24位）に位置するなど改善している。

## 第1章 地域概観

の方法で、沖縄における生活困窮層の実態を把握し、その上で適切な支援施策を立案・実施していくことが求められる。

◆図表4 沖縄における雇用・生活環境の概観

項目	沖縄	全国	備考
就業率	54.06%	50.83%	44位 2010年
離職率	6.7%	5.0%	1位 2012年
完全失業率	5.1%	3.4%	1位 2015年
有効求人倍率	0.84倍	1.20倍	47位 2015年
月間総実労働時間(男)	162.4時間	161.2時間	36位 2014年
月間総実労働時間(女)	134.3時間	125.3時間	14位 2014年
共働き率	41.79%	43.51%	39位 2010年
1事業所当たり従業者数	7.97人	9.94人	45位 2014年
開業率	10.22%	8.86%	4位 2012～2014年
廃業率	9.60%	8.77%	3位 2012～2014年
県民所得(1人当)	210.2万円	306.5万円	47位 2013年
現金給与総額(月額)	236,220円	316,567円	47位 2014年
負債年収比率(2人以上世帯)	79.18%	81.01%	24位 2015年
貯蓄年収比率(2人以上世帯)	142.80%	293.02%	46位 2015年
高校等進学率	96.42%	98.54%	47位 2015年
大学等進学率	39.83%	54.49%	47位 2015年
新規高卒者の無業率	12.06%	4.34%	1位 2015年
新規大卒者の無業率	22.98%	10.30%	1位 2015年
高校卒男子初任給月額	13.99円	16.34万円	47位 2015年
高校卒女子初任給月額	13.63万円	15.62万円	47位 2015年
大学卒男子初任給月額	17.17万円	20.45万円	47位 2015年
大学卒女子初任給月額	17.01万円	19.88万円	46位 2015年
婚姻率(人口千人対)	5.96人	5.07人	2位 2014年
離婚率(人口千人対)	2.51人	1.75人	1位 2014年
母子世帯割合	2.72%	1.46%	1位 2010年
父子世帯割合	0.90% (2013年)	0.48% (2011年)	—
年間平均収入(父子・母子世帯)	303.2万円	412.7万円	46位 2009年
生活保護被保護実世帯数 (一般世帯千世帯当たり月平均)	46.98世帯	30.71世帯	4位 2013年
年金給付額(1人当)	176,810円	306,612円	47位 2005年

資料：【『100の指標からみた沖縄県のすがた 平成19年版』(2007年)沖縄県統計協会】及び  
【『100の指標からみた沖縄県のすがた 平成28年版』(2016年)沖縄県統計協会】、  
【『子ども生活福祉行政の概要 平成28年版』(2016年)沖縄県子ども生活福祉部】を基に作成

### 3. 生活保護率と完全失業率

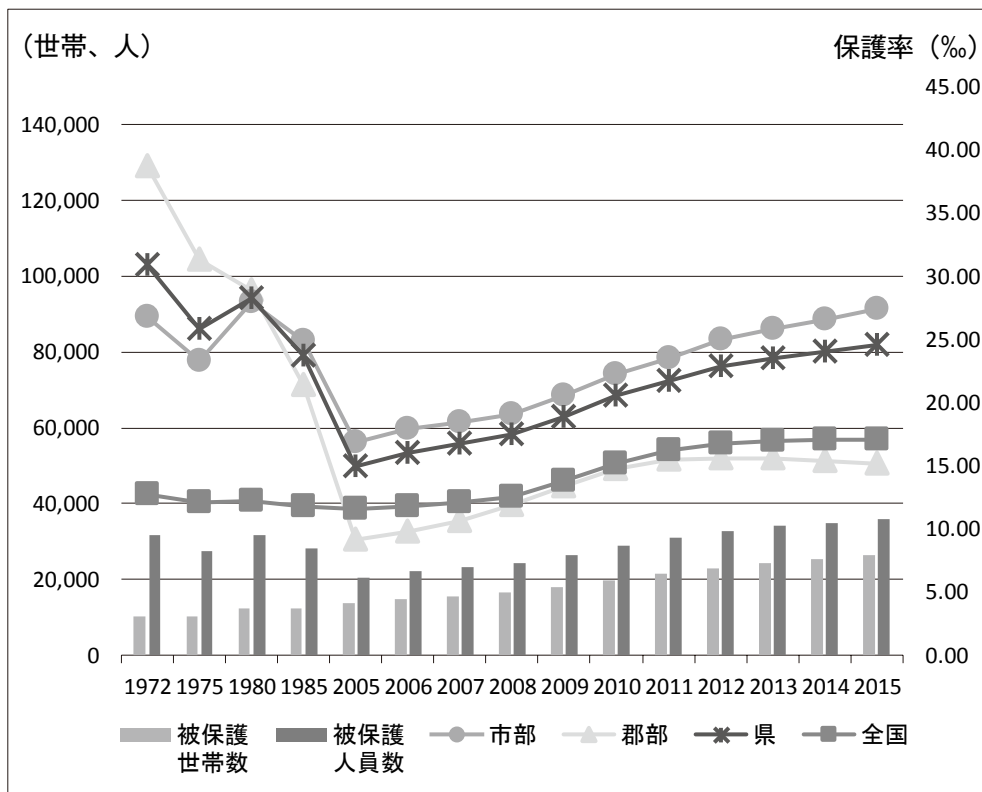
最後に、生活困窮者に関連する最も重要な指標である生活保護率と完全失業率について概観する。

本県における生活保護世帯数は、復帰の年である1972年度には、被保護世帯：10,389世帯、被保護人員：31,659人、市部の保護率：26.79%、郡部の保護率：38.74%、沖縄県全体の保護率：30.93%で、全国の保護率：12.7%よりもかなり高い水準にあったが、復帰後は、保護率ベースでは、基本的に減少傾向にあり、2005年度には、市部の保護率：16.89%、郡部の保護率：9.09%、沖縄県全体の保護率：14.90%で、全国の保護率：11.6%年よりも若干高い程度水準まで改善した。

しかしながら、近年では全国的な傾向と同じく増加傾向にあり、2015年度の市部の保護率は27.37%、郡部の保護率：15.11%、沖縄県全体の保護率：24.59%、全国の保護率：17.1%で、郡部では鈍化傾向にあるものの、市部では、全国平均との差が徐々に開きつつある。

特に、沖縄本島の市部では、豊見城市及び南城市を除くと、最近5年間で、生活保護率が約4ポイント以上増加している自治体が多く、特に沖縄市は、8ポイント以上増加して36.58%となり、那覇市（38.22%）に迫る勢いである。

◆図表5 保護世帯数・被保護人員数・保護率（1972～2015年度）



資料：【『沖縄の生活保護 平成23年度版』（2012年）沖縄県福祉援護課】及び【『沖縄の生活保護 平成28年度版』（2017年）沖縄県福祉政策課】を基に作成

◆図表6 市町村別保護率（2011年度及び2016年度）

	世帯数 (2016年度)	管内人口 (2016年度)	被保護世帯数 (2016年度)	被保護人員 (2016年度)	保護率(%) (2016年度)	保護率(%) (2011年度)
那覇市	141,179	324,217	9,230	12,390	38.22	32.99
沖縄市	53,339	140,793	3,826	5,150	36.58	28.29
宜野湾市	39,524	97,581	1,734	2,420	24.80	19.91
石垣市	20,779	49,085	859	1,205	24.55	22.19
名護市	26,452	61,683	1,101	1,504	24.38	18.65
宮古島市	22,701	53,812	907	1,188	22.08	18.34
浦添市	44,577	114,413	1,861	2,518	22.01	17.06
うるま市	43,050	122,087	2,027	2,647	21.68	16.48
糸満市	21,571	60,318	909	1,213	20.11	16.17
豊見城市	22,233	62,238	487	670	10.77	10.66
南城市	14,834	42,914	332	435	10.14	8.77
粟国村	378	722	28	40	55.40	45.85
渡名喜村	235	377	10	13	34.48	41.67
金武町	4,584	11,462	282	356	31.06	27.89
嘉手納村	5,105	13,777	291	423	30.70	27.94
国頭村	2,064	4,957	90	118	23.80	17.00
大宜味村	1,317	3,156	55	68	21.55	16.77
与那原町	7,123	18,862	293	383	20.31	23.95
本部町	5,247	13,556	229	267	19.70	24.07
与那国町	699	1,490	24	29	19.46	32.89
今帰仁村	3,727	9,568	157	186	19.44	15.13
南大東村	747	1,256	17	23	18.31	12.67
東村	737	1,833	27	30	16.37	16.68
伊平屋村	558	1,247	19	20	16.04	14.43
伊江村	1,965	4,692	53	69	14.71	16.94
西原町	12,661	35,009	374	511	14.60	16.01
久米島町	3,680	8,121	89	117	14.41	14.81
北谷町	11,082	29,034	302	416	14.33	14.64
多良間村	488	1,190	15	17	14.29	20.72
伊是名村	666	1,534	16	21	13.69	18.25
宜野座村	2,001	5,882	57	80	13.60	11.06
北中城村	5,713	16,829	164	225	13.37	10.90
読谷村	13,996	41,204	366	535	12.98	11.84
座間味村	513	871	10	11	12.63	14.57
南風原町	12,780	37,356	343	458	12.26	13.80
竹富町	2,266	4,249	40	44	10.36	10.71
恩納村	4,318	10,921	86	110	10.07	9.53
八重瀬町	9,783	29,996	194	260	8.67	8.47
中城村	7,508	19,754	130	159	8.05	7.49
渡嘉敷村	426	696	2	2	2.87	5.67
北大東村	412	566	1	1	1.77	0.00
合計	573,018	1,459,308	27,037	36,332	24.90	21.16

資料：【『沖縄の生活保護 平成23年度版』（2012年）沖縄県福祉援護課】及び  
 【『沖縄の生活保護 平成28年度版』（2017年）沖縄県福祉政策課】を基に作成

沖縄県内の完全失業率は、復帰の年の1972年には3.7%（全国1.4%）であったが、復帰後上昇し、1977年には、6.8%（全国2.0%）となった。その後は、減少傾向が続き、1990年には3.9%（全国2.1%）となるが、1991年頃からは上昇に転じ、2001年には8.4%（全国5.0%）となった。

1998年から2011年にかけては、7%～8%台と高水準で推移し、この間は全国平均を2～3ポイント上回っている。

2010年以降は下落傾向が続き、2015年の完全失業率は、沖縄県が5.1%、全国が3.4%と大幅に改善している。

しかしながら、本県の失業率は常に全国平均を上回っており、全国的な景気動向にも連動している県経済及び雇用情勢の今後の見通しについては、依然、楽観はできない状況にある。同時に、失業率の改善傾向を今後も持続させていくためには、県経済のさらなる振興、足腰の強い産業構造の構築、雇用創出への不断の取組み等が不可欠の要件と言える。

◆図表7 完全失業率の推移



資料：【『労働力調査報告 平成9年版』（1998年）沖縄県企画開発部】及び  
 【『労働力調査報告 平成13年版』（2002年）沖縄県企画開発部】、  
 【『労働力調査報告 平成27年版』（2016年）沖縄県企画開発部】を基に作成

一方、本県では、非正規職員の割合が2007年は40.7%、2012年には44.5%と、雇用者全体の4割を超え、全国一高い非正規率となっている。不安定就労に伴う諸問題を含め、雇用形態の安定化は、本県雇用施策が取り組むべき雇用・就業構造の改善にとっても重要な課題となっている。

◆図表8 都道府県別の正規・非正規の割合（役員を除く）－2007年及び2012年－

都道府県	雇用形態		正規の職員・従業員		非正規の職員・従業員	
	割合	うち若年者	割合	うち若年者	割合	うち若年者
全国	61.8	(64.4)	64.7	38.2	(35.5)	35.3
北海道	57.2	(61.8)	59.4	42.8	(38.2)	40.6
青森県	62.1	(65.8)	63.0	37.9	(34.1)	37.1
岩手県	62.4	(66.4)	63.3	37.6	(33.5)	36.7
宮城県	60.7	(63.9)	61.4	39.3	(35.9)	38.6
秋田県	64.7	(66.0)	70.1	35.3	(33.9)	29.9
山形県	64.2	(67.8)	69.2	35.8	(32.0)	30.8
福島県	65.2	(66.0)	68.9	34.7	(34.0)	31.1
茨城県	61.4	(64.7)	64.9	38.6	(35.2)	35.2
栃木県	63.3	(65.0)	67.1	36.7	(35.0)	32.9
群馬県	61.7	(64.5)	65.6	38.3	(35.4)	34.4
埼玉県	60.4	(63.5)	62.6	39.6	(36.4)	37.4
千葉県	60.6	(62.0)	61.6	39.4	(37.9)	38.4
東京都	64.3	(65.2)	64.7	35.7	(34.7)	35.3
神奈川県	61.8	(64.9)	64.6	38.2	(35.0)	35.4
新潟県	65.9	(69.0)	69.6	34.1	(30.9)	30.4
富山県	67.1	(70.7)	72.9	32.9	(29.2)	27.1
石川県	64.4	(68.2)	66.9	35.6	(31.8)	33.2
福井県	67.3	(69.9)	72.6	32.7	(29.9)	27.4
山梨県	60.5	(63.6)	63.2	39.5	(36.4)	36.7
長野県	61.2	(64.7)	69.4	38.8	(35.2)	30.7
岐阜県	62.3	(63.6)	69.9	37.7	(36.3)	30.1
静岡県	62.4	(64.2)	68.9	37.6	(35.7)	31.2
愛知県	62.7	(64.8)	67.5	37.3	(35.2)	32.5
三重県	61.4	(63.7)	70.5	38.6	(36.2)	29.5
滋賀県	61.6	(62.3)	66.2	38.4	(37.7)	33.8
京都府	58.2	(59.9)	58.1	41.8	(40.0)	41.9
大阪府	58.7	(61.3)	62.4	41.3	(38.6)	37.6
兵庫県	61.0	(63.1)	65.1	39.0	(36.8)	34.9
奈良県	60.3	(63.0)	60.9	39.7	(36.9)	39.2
和歌山県	61.5	(64.5)	66.1	38.5	(35.3)	33.9
鳥取県	63.8	(67.6)	67.3	36.1	(32.4)	32.9
島根県	64.9	(67.3)	69.1	35.1	(32.6)	30.9
岡山県	63.3	(69.2)	66.2	36.7	(30.7)	33.7
広島県	63.2	(64.8)	67.3	36.8	(35.0)	32.7
山口県	63.9	(67.0)	70.4	36.1	(32.9)	29.6
徳島県	66.3	(70.1)	66.9	33.7	(29.8)	33.1
香川県	64.7	(69.4)	68.6	35.3	(30.5)	31.4
愛媛県	63.3	(67.1)	69.3	36.7	(32.9)	30.7
高知県	63.2	(66.5)	64.2	36.8	(33.3)	35.8
福岡県	60.0	(63.4)	60.3	40.0	(36.5)	39.7
佐賀県	65.0	(67.5)	67.8	35.0	(32.4)	32.1
長崎県	64.3	(66.3)	67.4	35.7	(33.6)	32.7
熊本県	63.2	(65.3)	63.9	36.8	(34.6)	36.1
大分県	64.4	(66.8)	70.4	35.6	(33.1)	29.7
宮崎県	61.0	(66.9)	66.2	39.0	(33.1)	33.8
鹿児島県	60.0	(65.1)	65.1	40.0	(34.8)	34.9
沖縄県	55.5	(59.2)	49.7	44.5	(40.7)	50.4

※（ ）内は2007年

資料：【『平成24年 就業構造基本調査』（2012年）総務省統計局】を基に作成

## 第2章 生活困窮者自立支援制度の概要

### 1. 生活困窮者自立支援制度と新たな生活保護制度の成立

2013年12月、生活保護法が改正されるとともに、生活困窮者自立支援法が成立した。改正生活保護法及び生活困窮者自立支援法の背景には、「安定した雇用機会の縮小と経済的困窮の拡大」「家族やコミュニティ機能の低下」「複合的な課題を抱えた個人や家族の増加」「稼働年齢世代を含む生活保護受給者の増加」「貧困の世代間連鎖」といった近年の社会経済構造の変化があるとされる。

◆図表9 生活困窮者自立支援法及び生活保護法改正の背景となった社会経済構造の変化

主な変化	変化の要因やきっかけ、現象、事実、根拠となる数値や調査など
安定した雇用機会の縮小と経済的困窮の拡大	<ul style="list-style-type: none"> <li>・バブル経済崩壊を契機とした1990年代以降の構造的な景気低迷</li> <li>・2008年のリーマンショック</li> <li>・非正規雇用の増加（2011年に3割を超える）と安定した雇用の減少</li> <li>・勤労世代の所得の低下など</li> </ul>
家族やコミュニティ機能の低下	<ul style="list-style-type: none"> <li>・世帯構造の変化（少子高齢化の進展、単身世帯やひとり親世帯の増加）</li> <li>・過疎化や過度の都市化による地域コミュニティの希薄化</li> <li>・高齢者の介護問題や孤立死、若年無業者の増加など</li> </ul>
複合的な課題を抱えた個人や家族の増加	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2012年度社会福祉推進事業「生活困窮自立促進（社会参加）プロセスの構築に係るツール検証・地域調査」</li> <li>⇒「既存の制度のみでは対応できない課題を有する人」や「一定程度複合的な課題を持っている人」「家族にも問題がある人」の存在が浮き彫りになった。</li> </ul>
稼働年齢世代を含む生活保護受給者の増加	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活保護受給者の急増：1995年を境に上昇に転じ、ここ数年で急増、戦後の混乱期であった制度創設当初の200万人を超え、2013年4月には約215万人となっている。</li> <li>・稼働年齢世代を含む「その他世帯」がここ10年間で3倍強に増加</li> <li>⇒生活保護については、稼働年齢層に対する自立支援が必要</li> </ul>
貧困の世代間連鎖	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ある自治体における生活保護受給者を対象とした調査から分かったこと</li> <li>⇒生活保護を受給する世帯主の25.1%が生活保護世帯の出身者</li> <li>生活保護受給中の母子世帯では、その割合が40.6%</li> <li>・あるOECDの調査によると、2000年代半ばの日本におけるひとり親の子どもの貧困率は先進国の中でも高い。</li> </ul>

資料：【『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』（2013年）  
 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】及び  
 【インタビュー調査】を基に作成



## 第2章 生活困窮者自立支援制度の概要

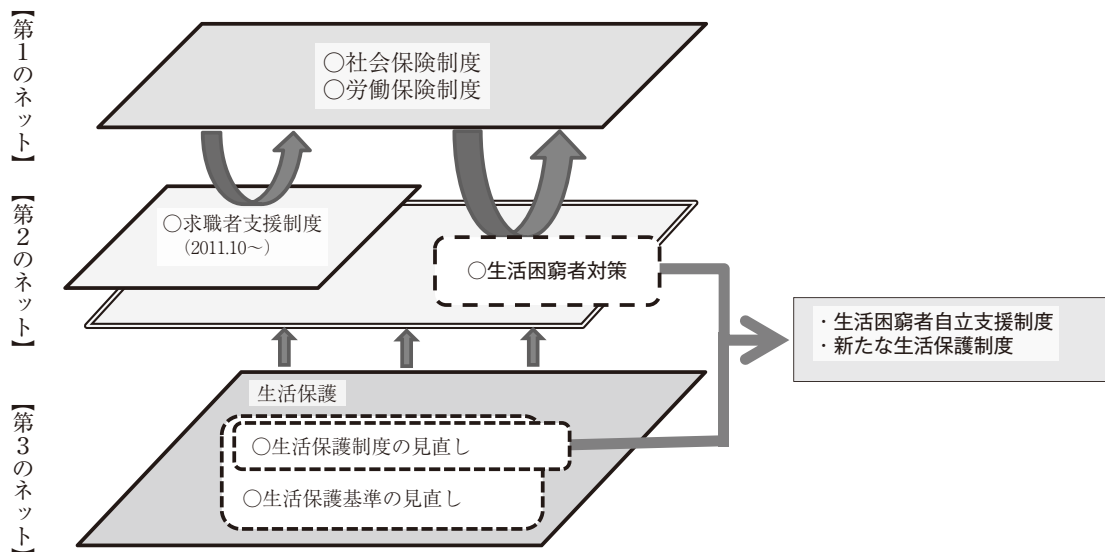
いわゆるセーフティネットは、社会保険や労働保険など雇用を通じたセーフティネット（第1のセーフティネット）と生活保護（第3あるいは最後のセーフティネット）、その間の仕組みとしての第2のセーフティネットの3つに分けることができる。

第2のセーフティネットとしては、求職者支援制度があるが、この制度は比較的就職に近い層が主な対象で、就労自立以外に日常生活自立、社会生活自立等に関わる多様で複合的な問題を抱え、就職から遠く、長期的な支援が必要な生活困窮者層に対する支援は必ずしも十分ではなかった。

生活困窮者自立支援法に基づく生活困窮者自立支援制度は、この中でも第2のセーフティネットを手厚くし、生活保護制度の改革と合わせて重層的なセーフティネット構築を目指す施策であり、生活に困窮している人に対し、生活保護受給に至る前の段階で、自立に向けた支援を行うことによって、課題がより複雑化・深刻化する前に自立の促進を図ることが期待されている。

ここで注意しなければならないのは、生活困窮者自立支援制度が生活保護の受給を制限するものではないという点であり、生活困窮者自立支援制度の運用にあたっては、生活保護が必要な人に対しては生活保護制度に適切につなぐなど、最後のセーフティネットである生活保護制度と生活困窮者自立支援制度が両輪として機能するよう配慮することが求められる。

### ◆図表10 セーフティネットとしての生活困窮者自立支援制度の位置づけ



資料：【『自立相談支援事業の手引き（別添1）』（2015年）厚生労働省生活困窮者自立支援室】を基に作成

## 2. 生活困窮者自立支援制度の目指す目標と支援のかたち－2つの目標と5つのかたち－

生活困窮者自立支援制度には、「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と「生活困窮者を通じた地域づくり」という2つの目標と、「包括的な支援」「個別的な支援」「早期的な支援」「継続的な支援」「分権的・創造的な支援」という5つの支援のかたちがある。

◆図表11 生活困窮者自立支援制度における2つの目標と5つの支援のかたち

◇生活困窮者自立支援制度における2つの目標	
○生活困窮者の自立と尊厳の確保	○生活困窮者を通じた地域づくり
自立の概念には「日常生活自立」、「社会生活自立」、「経済的自立」がある。「自立」という概念を構成する最も重要な要素は自己決定、自己選択で、自立の形は本人の抱えている課題や置かれている環境によって多様である。本人の主体性、本人が自分の意思で自立に向けて行動することをどのようにサポートするかの視点が重要である。また、生活困窮者の多くが自己有用感や自尊感情を失っているため、尊厳の確保が重要であり、そのためにも、支援される側・支援する側の相互の信頼関係が必須となる。	多くの生活困窮者が失った自己有用感や自尊感情を取り戻し、自分の居場所や役割を見つけ、人との「つながり」を実感する。そのためにも、個々人へのアプローチのみならず、就労の場の開拓や地域課題の解決など、生活困窮者支援という観点から地域づくりをしていく。困窮者が「支援される側」から「支援する側」へとまわり、地域において支え合いの輪を広げ、行政・関係機関・地域住民等が協働で、生活困窮者支援に理解ある参加型包摂社会を創造していく事が重要である。
◇生活困窮者自立支援制度における5つの支援のかたち	
○包括的な支援	複合的な課題を抱える生活困窮者の多様な問題（心身の不調、知識や技能の課題、家族の問題、家計の破綻、将来展望の喪失など）に包括的に対応、地域の関係機関・関係者が連携し、福祉に限らず様々な分野が、それぞれの強みを活かしながらチーム支援を実施。
○個別的な支援	自立を困難にしている一人ひとりの状態や、その方の置かれた環境を個別かつ適切にアセスメントし、個々の段階に応じて最適なサービスや制度が提供されるよう、本人中心の支援を行う。
○早期的な支援	社会とのつながりが弱まっている生活困窮者の問題が重度化・複雑化する前に、予防的な意味も含め、できるだけ早期に発見・対応する。そのために「待ちの姿勢」はなく、必要なネットワークの形成、アウトリーチに注力する。
○継続的な支援	生活困窮者の問題は複雑で、一度の支援での効果が得られない場合も多いため、個々の段階に応じて、適切な支援が提供されるよう継続的に支援する。また、本制度に基づくサービスが終了した後も本人をフォローアップしていくことが理想的ではあるが、自立相談支援機関のみでそれを行うことは難しいため、地域の支援者を少しずつ発見するなど、包括的な支援の輪を増やし、地域全体で継続的に支援することを模索する。
○分権的・創造的な支援	地域の生活困窮者の存在とともに、それに対応する社会資源の存在を把握し、不足する場合は創造する。そのためには、地域行政と関係機関、団体、さらには地域住民やボランティアなどからなる協働体制を構築し、地域状況に則した柔軟で多様な支援に取り組むことが重要である。

資料：『自立相談支援事業の手引き（別添1）』（2015年）厚生労働省生活困窮者自立支援室】を基に作成

### 3. 生活困窮者自立支援制度の全体像

生活困窮者自立支援制度は、2015年4月1日から施行された生活困窮者自立支援法に基づき全国的に実施されている。

生活困窮者自立支援法によれば、福祉事務所設置自治体は、必須事業として「自立相談支援事

## 第2章 生活困窮者自立支援制度の概要

業」を実施するとともに、「住居確保給付金」の支給を行うこととされている。必須事業である自立相談支援事業及び住居確保給付金の国庫負担は「3/4」である。

また、福祉事務所設置自治体は、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」や、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・貸し付け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を対象に学習を支援する「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ことができる。

これら任意事業のうち、就労準備支援事業と一時生活支援事業の国庫負担は「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の国庫負担は「1/2」である。

その他、都道府県知事及び政令市長、中核市長は、就労訓練（いわゆる中間的就労）を実施する事業者が、一定の基準に該当するかどうかについて、事業所の申請に基づき認定を行う。

### ◆図表12 生活困窮者自立支援法の概要

**生活困窮者自立支援法(平成25年法律第105号)**

**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

「国も地方自治体も財政事情が極めて厳しい中、双方が新制度の重要性を認識し、両者で真剣な協議を行った結果、この法律が生まれたと言っても過言ではありません。この法律が地域で実際に成果を上げるよう、体制の整備が必要です。」

出典：【『生活困窮者自立支援法の円滑な施行に向けて』（2014年）厚生労働省生活困窮者自立支援室】より

生活困窮者自立支援制度の中核をなすのは、必須事業である自立相談支援事業である。その拠点である自立相談支援事業所は、様々な困りごとを抱え生活に困っている方々の相談の入り口であり、訪問支援（アウトリーチ）から様々な生活支援、就労支援、就労定着支援までを担うワンストップ型情報・サービス拠点であり、地域づくり・地域ネットワークの要である。

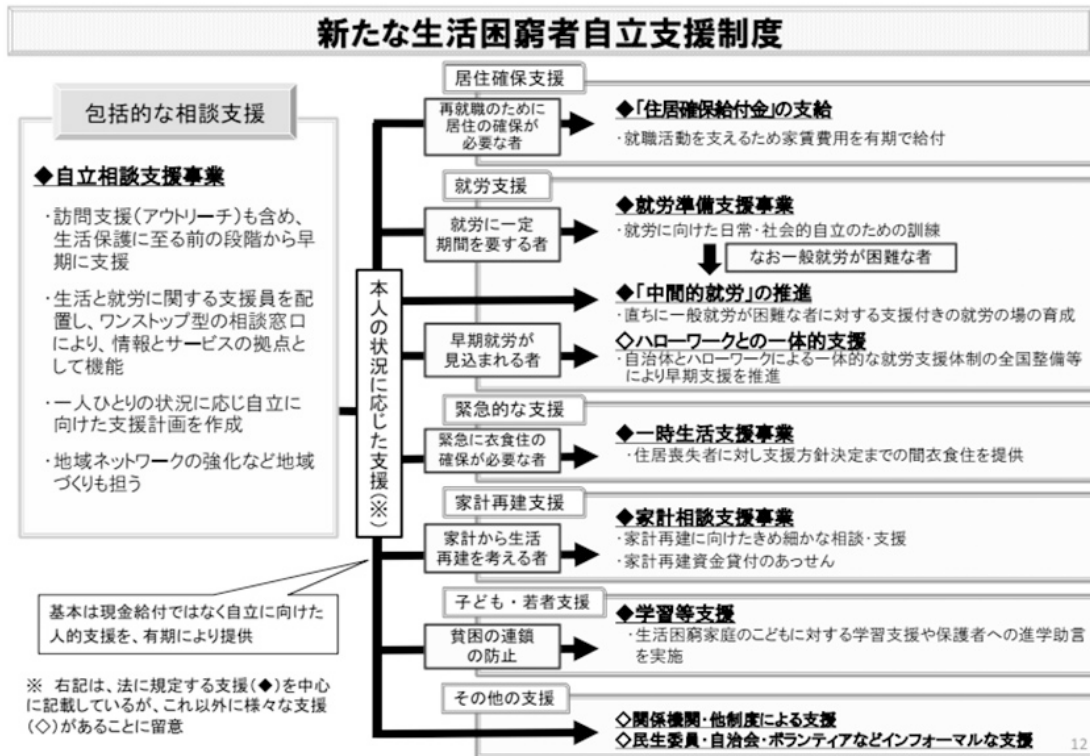
生活困窮者自立支援制度による支援は、基本的には、自立相談支援事業所を起点に開始される。具体的には、自立相談支援事業によるアセスメントを通して、必要かつ条件を満たす方々に、生活困窮者自立支援制度の必須事業である住居確保給付金の給付や、任意事業である就労準備

備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、学習等支援などのサービス提供がなされる。

また、就労訓練事業（いわゆる中間的就労）の利用も、自立相談支援事業所を介して行われる。

さらに、ハローワークをはじめとする様々な関係機関・制度等によるフォーマルな支援だけでなく、民生委員・自治会・NPOなどの民間団体・ボランティア等によるインフォーマルな支援の利用についても、自立相談支援事業所が、それら機関・団体等と連携しコーディネートすることで、円滑なチーム支援が可能となる。

◆図表13 生活困窮者自立支援制度の概要



出典：【『生活困窮者自立支援法の円滑な施行に向けて』（2014年）厚生労働省生活困窮者自立支援室】より

## 第3章 沖縄県における生活困窮者支援の展開と現状

### 1. 沖縄県における生活困窮者支援の展開

先述したように、沖縄県は、全国で最も失業率が高いだけでなく、若年層の失業率の高さやひとり親世帯（特に母子家庭）、生活保護世帯、障がいやメンタルヘルスに問題を抱える人が多く、貧困問題が深刻で社会的排除リスクが高い地域であり、こうした問題は、戦後あるいは復帰後一貫して抱える沖縄の問題・課題である。

このような状況に鑑み、これまでも様々な支援策がなされてきた。なかでも特筆すべきは、「内閣府パーソナル・サポート・モデルプロジェクト」の1つとして、2010年度～2012年度にかけて実施された「沖縄県パーソナル・サポートモデル事業」（内閣府PSモデル事業）である。

内閣府のパーソナル・サポート・モデルプロジェクトとは、バブル崩壊後の長期的な景気低迷やリーマンショックによる急速な景気悪化などを背景に深刻化しつつあった、わが国の生活困窮者の問題・課題に対する新たなコンセプトに基づく支援策として打ち出されたものであり、生活困窮者自立支援制度の前身的・モデル的事業として位置付けられる。

沖縄県では、2010年11月に、第1次モデルプロジェクト地区として、パーソナル・サポート・サービスが開始された。

その目的は、様々な社会的排除リスクに直面している方々を対象に、日常生活自立、社会的自立及び経済的自立に向けて、当事者ニーズに合わせた個別的・包括的・継続的な支援を行うだけでなく、同時並行で進むパーソナル・サポート・サービスの制度設計に資することにあった。

実際、生活困窮者自立支援制度の前身的・モデル的事業として位置付けられる「内閣府パーソナル・サポート・モデルプロジェクト」においては、多くのモデル地区での支援の実践に基づき、現在の生活困窮者自立支援制度の支援の在り方につながるような支援の基本方針（5つの理念と3つの特色）が打ち出されている。

◆図表14 内閣府パーソナル・サポート・モデルプロジェクトにおける支援の特色

○パーソナル・サポートの5つの理念に沿った支援	
・本人と向き合う支援	信頼関係の構築、状況把握、エンパワーメント、見立ての確認など
・本人の個別状況に合った支援	オーダーメイドの支援の提供、ネットワークによる支援など
・継続的支援	各支援段階を通じた伴走的な支援、状況把握と関係性の継続など
・予防的支援	連絡の継続、連携体制の構築、生活の見守り、状況の察知など
・本人をとりまく環境への働きかけ	関係機関、社会資源への働きかけなど
○パーソナル・サポートの特色である個別的・寄り添い型・包括的支援	
・個別的支援 (オーダーメイド型支援)	千差万別・多種多様な問題・課題を抱える生活困窮者ひとりひとりの個別状況にあわせた支援
・寄り添い型支援 (伴走型支援)	メンタルダウンを起こしていたり、自分一人では生活再建や就労・就職に向けた活動をできない生活困窮者の心に寄り添い、必要に応じてともに行動（伴走）する支援

・ 包括的支援 (分野横断型支援、総合的支援)	生活困窮者が抱える複合的な問題に対し、分野横断型で総合的に実施する支援
----------------------------	-------------------------------------

資料：【インタビュー調査】を基に作成

具体的には、「本人と向き合う支援」「本人の個別状況に合った支援」「継続的支援」「予防的支援」「本人をとりまく環境への働きかけ」という5つの理念に沿った支援の基本方針が提唱されるとともに、3つの特色として、一人ひとりの状況に合わせた「個別的支援（オーダーメイド型支援）」、相談者の心に寄り添い必要に応じてともに行動（伴走）する「寄り添い型支援（伴走型支援）」、生活困窮者が抱える複合的な問題に対応するための「包括的支援（分野横断型支援、総合的支援）」の3つがあげられている。

沖縄県におけるパーソナル・サポート・サービスは、当初目的に沿う形で有効に機能し、パーソナル・サポート・サービスの制度化に関し有効な知見を提示するとともに、地域に必要不可欠なものとなりつつあったが、内閣府PSモデル事業は2012年度で終了し、そこで得られた知見やノウハウは、厚生労働省の生活困窮者自立促進支援モデル事業の1つである「沖縄県生活困窮者自立促進支援モデル事業」（厚労省モデル事業）に部分的に引き継がれることとなった。しかしながら、沖縄県生活困窮者自立促進支援モデル事業は、内閣府PSモデル事業に比べ、就労関連の支援機能が不十分、現金給付・現物給付が原則不可となったため内閣府PSモデル事業で可能であった支援が不可能となった、といった点があり、こうした部分を担う事業として、2013年度から沖縄県事業としての「沖縄県パーソナル・サポート事業」（沖縄県PS事業）が開始された。また、2014年度からは、うるま市において生活困窮者自立促進支援モデル事業が開始され、うるま市在住の生活困窮者は基本的にうるま市生活困窮者自立促進支援モデル事業が担当することとなり、それまで沖縄県生活困窮者自立促進支援モデル事業で支援していたうるま市在住の生活困窮者は、基本的にうるま市生活困窮者自立促進支援モデル事業に引き継がれることとなった。2016年度時点では、沖縄県における生活困窮者自立支援は、市部については県内11市の各事業として、離島を含む郡部（30町村）については沖縄県事業として実施されている。

ここで特筆すべきは、沖縄県の地域的な実情に照らすと必ずしも生活困窮者支援制度では十分と言えない就職・就労支援について、就職困難者の支援を行う全県対象の沖縄県PS事業が沖縄県独自事業として実施され、生活困窮者自立支援事業と密接な連携を図ることで、双方の事業がより効果的・効率的に展開され相乗効果を上げている点である。

◆図表15 沖縄県における生活困窮者支援に関連するこれまでの取り組みと今後

2010～2012年度	・ 沖縄県パーソナル・サポートモデル事業（全県対象、内閣府PSモデル事業）
2013年度	・ 沖縄県生活困窮者自立促進支援モデル事業（全県対象、厚労省モデル事業） ・ 沖縄県パーソナル・サポート事業（全県対象、沖縄県独自事業）
2014年度	・ 沖縄県生活困窮者自立促進支援モデル事業（うるま市を除く全県を対象、厚労省モデル事業） ・ 沖縄県パーソナル・サポート事業（全県対象、沖縄県独自事業） ・ うるま市生活困窮者自立促進支援モデル事業（うるま市在住者を対象、厚労省モデル事業）

### 第3章 沖縄県における生活困窮者支援の展開と現状

2015年度～	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活困窮者自立支援制度（厚労省事業） [名護市、うるま市、沖縄市、宜野湾市、浦添市、那覇市、豊見城市、糸満市、南城市、宮古島市、石垣市の11市と沖縄県（離島を含む郡部30町村を所管）の12実施主体で実施]</li> <li>・沖縄県パーソナル・サポート事業（全県対象、沖縄県独自事業）</li> </ul>
---------	---

資料：【インタビュー調査】を基に作成

## 2. 沖縄県における生活困窮者自立支援制度の実施状況

### (1) 沖縄県における生活困窮者自立支援関連事業の市町村別実施状況

ここでは、必須事業（自立相談支援事業）及び4任意事業（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）の市町村実施状況を見ていく。

必須事業である自立相談支援事業は、直営が4、委託が8で、うち市社協が4、公益財団法人沖縄県労働者福祉基金協会（以下、沖縄県労福協）が3、合同会社1となっている。任意事業についてみると、就労準備支援事業は6つの実施主体で実施しており（実施率50.0%）、一時生活支援事業は8（実施率66.6%）、家計相談支援事業が3（実施率25.0%）で、学習支援事業12（実施率100.0%）となっている。必須事業に4つの任意事業を加えた5事業すべてを実施しているのは、名護市と沖縄県の2つであり、4事業実施が4自治体、3事業実施が3自治体、2事業実施が3自治体で、必須事業のみ実施の自治体はない。また、その他事業に関しては、沖縄県が「中間的就労の推進」及び「人材養成研修」を実施している。総じて任意事業の取り組みも他県に比べて進んでいるものの、家計相談支援事業の実施率が低いなど、今後のさらなる取り組み強化が期待される。

◆図表16 沖縄県における生活困窮者自立支援関連事業の市町村別実施状況（2016年度）

自治体名	必須事業		任意事業								その他事業	必須事業委託先
	直営	委託	就労準備		一時生活		家計相談		学習支援			
			直営	委託	直営	委託	直営	委託	直営	委託		
名護市		○		○		○		○		○	沖縄県事業として、「中間的就労の推進」「人材養成研修」を実施している。	市社協
うるま市		○		○		○				○		合同会社
沖縄市		○		○		○				○		沖縄県労福協
宜野湾市	○		○			○				○		
浦添市		○								○		市社協
那覇市		○				○				○		沖縄県労福協
豊見城市		○		○				○		○		市社協
糸満市		○				○				○		市社協
南城市	○									○		
宮古島市	○				○					○		
石垣市	○									○		
沖縄県		○		○		○		○		○		沖縄県労福協
実施数	4	8	1	5	1	7	0	3	0	12		
実施計	12		6		8		3		12			
実施率	100%		50.0%		66.6%		25.0%		100%			

※沖縄県は離島を含む30町村を所管

資料：【「沖縄県福祉政策課ホームページ」(<http://www.pref.okinawa.lg.jp/site/kodomo/fukushi/index.html>)】及び【インタビュー調査】を基に作成

## (2) 実績値

ここでは、厚生労働省から実績の目安が示されている「新規相談受付件数」「新規プラン作成件数」「就労支援対象者数」及び「就労者数」「増収者数」について、12実施主体別にみていく。

## ア. 目安値

2015年度の制度開始当時から、人口10万人の1ヶ月当たり目安値が、厚生労働省から示されている。2015年度における目安値は、新規相談受付件数：20件、うちプラン作成件数：10件（新規相談件数の50%）、うち就労支援対象者数：6件（プラン作成件数の60%）、就労・増収率：就労支援対象者数の40%であったが、2016年度は、新規相談受付件数：22件、うちプラン作成件数：11件（新規相談件数の50%）、うち就労支援対象者数：7件（プラン作成件数の60%）、就労・増収率：就労支援対象者数の42%と引き上げられた。

2017年度及び2018年度についても徐々に引き上げられる見込みである。特に、就労・増収率は2017年度：プラン作成件数の70%、2018年度：同75%と大幅に引き上げられる見通しであり、就労支援が重視される傾向がうかがえる。

◆図表17 生活困窮者自立支援制度における成果の目安値

	2015年度 目安値	2016年度 目安値	2017年度 目安値	KPI <sup>12</sup> (2018年度)
新規相談受付件数 (人口10万人・ 1ヶ月当たり)	20件	22件	24件	年間40万人 ⇒人口10万人当たり・ 1ヶ月当たりに換算 すると26件
プラン作成件数 (人口10万人・ 1ヶ月当たり)	10件 (新規相談件数の 50%)	11件 (新規相談件数の 50%)	12件 (新規相談件数の 50%)	新規相談件数の50%
就労支援対象者数 (人口10万人・ 1ヶ月当たり)	6件 (プラン作成 件数の60%)	7件 (プラン作成 件数の60%)	7件 (プラン作成 件数の60%)	プラン作成件数の 60%
就労・増収率	40%	42%	70%	75%
ステップアップ率 <sup>13</sup>	—	—	80%	90%

資料：【『PDCAサイクルの実施に際して国が設定する平成29年度の目安値および支援状況調査の取り扱いについて』（2017年）厚生労働省生活困窮者自立支援室】を基に作成

<sup>12</sup> KPIは（Key Performance Indicator）の略。日本語では「重要業績評価指標」という。経済・財政再生計画改革工程表に、2018年度までに達成を目指すKPIとして、新規相談件数年間40万人（人口10万人当たり・1ヶ月当たりに換算すると26件）が設定された。

<sup>13</sup> 2017年度からの新たなKPIにて「継続的支援対象者のステップアップ率」が追加されたことに伴い、「ステップアップ率」が目安値として追加されたが、「ステップアップ率」は、“新たな評価指標による調査に基づく”とされており、具体的な内容については、今後示されるものと予想される。



### 第3章 沖縄県における生活困窮者支援の展開と現状

#### イ. 新規相談受付件数

2016年4月～2017年2月の11か月間における1か月平均の10万人当たり新規相談受付件数<sup>14</sup>は、都道府県平均で13.1人、政令指定都市平均で17.5人、中核市平均で13.3人、全国平均で14.1人となっている。

これに対し、沖縄県全体では24.7人、那覇市を除く沖縄県全体で23.2人、沖縄県町村部（郡部）で25.3人、中核市である那覇市で30.0人となっており、全国平均を大きく上回り、厚生労働省の目安である1か月・10万人当たり22人もクリアしている。

以上のことから、生活困窮者の捕捉という点からは、沖縄は良好な状況にあり、広報・周知活動などは概ねうまくいっていると思われる。

2017年度及び2018年度にかけて、厚生労働省の目安値の水準は引き上げられるが<sup>15</sup>、現時点でのトレンドが続くならば、多くの自治体で達成可能と予想される。

◆図表18 沖縄県における生活困窮者自立相談支援事業の実施主体別新規相談受付件数  
(2016年4月～2017年2月、単位：人)

自治体名	基準人口 (2015.1.1)	年間件数	月平均件数	厚労省目安値 (月平均)	10万人当たり 月平均件数
名護市	62,081	276	25.1	13.7	40.4
うるま市	121,521	255	23.2	26.7	19.1
沖縄市	139,181	394	35.8	30.6	25.7
宜野湾市	96,663	138	12.5	21.3	13.0
浦添市	114,245	345	31.4	25.1	27.5
那覇市	323,184	1,068	97.1	71.1	30.0
豊見城市	61,658	187	17.0	13.6	27.6
糸満市	60,128	181	16.5	13.2	27.4
南城市	42,178	89	8.1	9.3	19.2
宮古島市	54,706	58	5.3	12.0	9.6
石垣市	48,927	46	4.2	10.8	8.5
沖縄県(町村部)	329,551	917	83.4	72.5	25.3
沖縄県(全体)	1,454,023	3,954	359.5	319.9	24.7
沖縄県(那覇除く)	1,130,839	2,886	262.4	248.8	23.2
都道府県	81,940,414	117,925	10,720.5	18,026.9	13.1
指定都市	27,267,952	52,577	4,779.7	5,998.9	17.5
中核市	19,018,117	27,722	2,520.2	4,184.0	13.3
全国計	128,226,483	198,224	18,020.4	28,209.8	14.1

資料：【『生活困窮者自立支援制度における支援状況調査の集計結果－2017年2月末現在－』、2016年度、厚生労働省生活困窮者自立支援室及び沖縄県福祉政策課】を基に作成（※以下、図表19～22についても同じ）

#### ウ. プラン作成件数

2016年4月～2017年2月の11か月間における1か月平均の10万人当たりプラン作成件数は、都道

<sup>14</sup> 数値は、本報告書作成時点での暫定数値を含むことに留意。以下、プラン作成件数、就労支援対象者数、就労者数、増収者数についても同じ。

<sup>15</sup> 2017年度の新規相談件数の目安は、1か月・人口10万人当たり24人、2018年度は26人となる見込み。

## 2. 沖縄県における生活困窮者自立支援制度の実施状況

府県平均で3.3人、政令指定都市平均で7.6人、中核市平均で3.5人、全国平均で4.3人となっている。

これに対し、沖縄県全体では8.9人、那覇市を除く沖縄県全体で8.6人、沖縄県町村部（郡部）で9.8人、中核市である那覇市で9.7人となっており、全国平均は大きく上回るものの、厚生労働省の目安である10万人当たり11人より若干下回る水準となっている。

自立相談支援機関による継続的な支援を反映するプラン作成という点からすると、10万人当たりの件数は厚生労働省目安値の8～9割程度になっており、今後の取り組み改善によっては目安値を達成することが見込める水準にある。

一方、新規相談受付件数に対するプラン作成比率という観点からは、厚生労働省の目安値が50%を想定しているのに対し、3～4割程度にとどまっている。

ただし、全国のプラン作成率も同程度の水準であり、今後、単純に厚生労働省の目安値に近づける努力をするというよりも、新規相談件数に対するプラン作成率50%が妥当かどうかも含め、生活困窮者自立支援制度が目指す支援の在り方を担保しつつ、達成可能な目標数値の設定についても検証し、プラン作成件数の向上を図ることが重要である。

◆図表19 沖縄県における生活困窮者自立相談支援事業の実施主体別プラン作成件数  
(2016年4月～2017年2月、単位：人)

自治体名	基準人口 (2015.1.1)	年間件数	月平均件数	厚労省目安値 (月平均)	10万人当たり 月平均件数
名護市	62,081	46	4.2	6.8	6.7
うるま市	121,521	52	4.7	13.4	3.9
沖縄市	139,181	216	19.6	15.3	14.1
宜野湾市	96,663	80	7.3	10.6	7.5
浦添市	114,245	152	13.8	12.6	12.1
那覇市	323,184	344	31.3	35.6	9.7
豊見城市	61,658	44	4.0	6.8	6.5
糸満市	60,128	29	2.6	6.6	4.4
南城市	42,178	44	4.0	4.6	9.5
宮古島市	54,706	45	4.1	6.0	7.5
石垣市	48,927	10	0.9	5.4	1.9
沖縄県(町村部)	329,551	356	32.4	36.3	9.8
沖縄県(全体)	1,454,023	1,418	128.9	159.9	8.9
沖縄県(那覇除く)	1,130,839	1,074	97.6	124.4	8.6
都道府県	81,940,414	29,719	2,701.7	9,013.4	3.3
指定都市	27,267,952	22,818	2,074.4	2,999.5	7.6
中核市	19,018,117	7,410	673.6	2,092.0	3.5
全国計	128,226,483	59,947	5,449.7	14,104.9	4.3

資料：図表18と同じ

### 工. 就労支援対象者数

2016年4月～2017年2月の11か月間における1か月平均の10万人当たり就労支援対象者数は、都道府県平均で1.9人、政令指定都市平均で2.5人、中核市平均で2.0人、全国平均で2.0人となっている。

これに対し、沖縄県全体では5.8人、那覇市を除く沖縄県全体で5.9人、沖縄県町村部（郡部）

### 第3章 沖縄県における生活困窮者支援の展開と現状

で6.1人、中核市である那覇市で5.6人となっており、全国平均の2～3倍と大きく上回っているものの、厚生労働省の目安である10万人当たり7人の約8割程度の水準となっている。

現時点で見ると、沖縄県では、全国に比べれば就労支援に重点を置いているといえるが、厚生労働省が想定している水準には届いていない状況である。

そもそも全国の実績値がかなり低い水準にあるため、沖縄県における各実施主体には、現時点の数値に安住することなく、相談者・利用者の自立する力を発揮することをサポートするという、生活困窮者自立支援の目的に鑑み、その延長上で就労支援者数が向上するような取り組みが期待される。

ただし、今後の相談支援が数値に振り回されないよう、人口10万人当たりの就労支援者数7人という目安値の妥当性については、慎重に検証する必要がある。

◆図表20 沖縄県における生活困窮者自立相談支援事業の実施主体別就労支援対象者数  
(2016年4月～2017年2月、単位：人)

自治体名	基準人口 (2015.1.1)	年間件数	月平均件数	厚労省目安値 (月平均)	10万人当たり 月平均件数
名護市	62,081	32	2.9	4.3	4.7
うるま市	121,521	42	3.8	8.5	3.1
沖縄市	139,181	163	14.8	9.7	10.6
宜野湾市	96,663	76	6.9	6.8	7.1
浦添市	114,245	89	8.1	8.0	7.1
那覇市	323,184	200	18.2	22.6	5.6
豊見城市	61,658	27	2.5	4.3	4.0
糸満市	60,128	21	1.9	4.2	3.2
南城市	42,178	40	3.6	3.0	8.6
宮古島市	54,706	9	0.8	3.8	1.5
石垣市	48,927	10	0.9	3.4	1.9
沖縄県(町村部)	329,551	220	20.0	23.1	6.1
沖縄県(全体)	1,454,023	929	84.5	101.8	5.8
沖縄県(那覇除く)	1,130,839	729	66.3	79.2	5.9
都道府県	81,940,414	17,290	1,571.8	5,735.8	1.9
指定都市	27,267,952	7,429	675.4	1,908.8	2.5
中核市	19,018,117	4,122	374.7	1,331.3	2.0
全国計	128,226,483	28,841	2,621.9	8,975.9	2.0

資料：図表18に同じ

#### オ. 就労者数

2016年4月～2017年2月の11か月間における1か月平均の10万人当たり就労者数は、都道府県平均で1.59人、政令指定都市平均で1.78人、中核市平均で1.50人、全国平均で1.60人となっている。これに対し、沖縄県全体では3.83人、那覇市を除く沖縄県全体で3.85人、沖縄県町村部（郡部）で3.39人、中核市である那覇市で3.77人となっており、全国平均の2倍程度の水準となっている。

就労者数については、厚生労働省の目安値は示されておらず、また、就労支援者数同様、全国の実績値の水準があまりに低いため、現時点での評価は難しい。

生活困窮者自立支援制度が開始されて2年目という事情もあるが、今後に向けては、生活困窮

## 2. 沖縄県における生活困窮者自立支援制度の実施状況

者自立支援の理念に即した支援の充実を徹底することにより、その結果として就労者数の向上が図られることが望ましい。

なお、厚生労働省の成果指標としては、就労者数や増収者数などの直接的な数値ではなく、就労・増収率【 $\text{=(就労者数+増収者数)} \div \text{就労支援者数}$ 】が設定されているが、この指標は、就労支援者数の数が少なければ高くなるという問題をはらんでいるため、就労者に関連する成果指標の設定については、全国的な再検討もしくは自治体ごとで別に成果指標を設定するなどの工夫が必要になると思われる。

◆図表21 沖縄県における生活困窮者自立相談支援事業の実施主体別就労者数  
(2016年4月～2017年2月、単位：人)

自治体名	基準人口 (2015.1.1)	年間件数	月平均件数	10万人当たり 月平均件数
名護市	62,081	33	3.00	4.83
うるま市	121,521	42	3.82	3.14
沖縄市	139,181	84	7.64	5.49
宜野湾市	96,663	35	3.18	3.29
浦添市	114,245	69	6.27	5.49
那覇市	323,184	134	12.18	3.77
豊見城市	61,658	19	1.73	2.80
糸満市	60,128	34	3.09	5.14
南城市	42,178	28	2.55	6.04
宮古島市	54,706	5	0.45	0.83
石垣市	48,927	7	0.64	1.30
沖縄県(町村部)	329,551	123	11.18	3.39
沖縄県(全体)	1,454,023	613	55.73	3.83
沖縄県(那覇除く)	1,130,839	479	43.55	3.85
都道府県	81,940,414	14,346	1,304.18	1.59
指定都市	27,267,952	5,349	486.27	1.78
中核市	19,018,117	3,139	285.36	1.50
全国計	128,226,483	22,834	2,075.82	1.62

資料：図表18に同じ

### カ. 増収者数

2016年4月～2017年2月の11か月間における1か月平均の10万人当たり増収者数は、都道府県平均で0.52人、政令指定都市平均で0.32人、中核市平均で0.37人、全国平均で0.45人となっている。これに対し、沖縄県全体では1.22人、那覇市を除く沖縄県全体で1.56人、沖縄県町村部（郡部）で0.28人、中核市である那覇市で0.03人となっている。

増収者に関しては、全般的に件数が少ないのと、沖縄県内の実施主体ごとのばらつきが大きく、全国水準を下回る自治体や同程度の自治体もあれば、浦添市（5.49人）や糸満市（4.38人）、南城市（5.60人）など、大きく上回る自治体も存在する。

このこと背景としては、増収者に関する定義や解釈が実施主体ごとに異なる可能性や、増収者に関する情報が正確に反映されていない可能性などが考えられるが、いずれにしろ、そうした点を含め、全体的なボトムアップが求められる。

### 第3章 沖縄県における生活困窮者支援の展開と現状

就労者数同様、増収者についても、厚生労働省の目安値は示されておらず、現時点での評価は難しいが、厚生労働省の成果指標である、就労・増収率【 $\text{=(就労者数+増収者数)} \div \text{就労支援者数}$ 】が、就労支援者数の数が少なれば高くなるという問題をはらんでいることは、就労者数と同様であり、増収者数に関連する成果指標の設定についても、全国的な再検討もしくは自治体ごとで別に成果指標を設定するなどの工夫が必要になると思われる。

◆図表22 沖縄県における生活困窮者自立相談支援事業の実施主体別増収者数  
(2016年4月～2017年2月、単位：人)

自治体名	基準人口 (2015.1.1)	年間件数	月平均件数	10万人当たり 月平均件数
名護市	62,081	1	0.09	0.15
うるま市	121,521	0	0.00	0.00
沖縄市	139,181	22	2.00	1.44
宜野湾市	96,663	22	2.00	2.07
浦添市	114,245	69	6.27	5.49
那覇市	323,184	1	0.09	0.03
豊見城市	61,658	10	0.91	1.47
糸満市	60,128	29	2.64	4.38
南城市	42,178	26	2.36	5.60
宮古島市	54,706	3	0.27	0.50
石垣市	48,927	2	0.18	0.37
沖縄県(町村部)	329,551	10	0.91	0.28
沖縄県(全体)	1,454,023	195	17.73	1.22
沖縄県(那覇除く)	1,130,839	194	17.64	1.56
都道府県	81,940,414	4,692	426.55	0.52
指定都市	27,267,952	948	86.18	0.32
中核市	19,018,117	767	69.73	0.37
全国計	128,226,483	6,407	582.45	0.45

資料：図表18に同じ

## 第4章 インタビュー調査から見えてくる現状と課題

本章では、内閣府PSモデル事業、厚労省モデル事業、沖縄県PS事業、市もしくは県の生活困窮者自立支援関連事業（必須事業である自立相談支援事業、任意事業である就労準備支援事業及び家計相談支援事業）に従事しているか、従事した経験のある者8人に対して実施したインタビュー調査から見えてくる現状と課題を、「1. 制度全般」「2. 自立相談支援事業」「3. 住居確保給付金」「4. 一時生活支援事業」「5. 就労準備支援事業」「6. 家計相談支援事業」「7. 生活保護との関連」「8. 社会福祉協議会との関係」「9. 制度の隙間を埋める県と民間の取り組み」の9項目に分けて整理する<sup>16</sup>。

### 1. 制度全般

生活困窮者自立支援制度は、あえて対象者を限定せず、分野も限定しない、相談者起点のいわゆる「誰でも何でも相談」であり、従来の福祉分野における支援の在り方を根本から変えようとするものである。また、その支援の在り方は現時点で固まっておらず、2018年度以降の制度改正をよりよいものとするためには、2017年度が重要なターニングポイントの年となる公算が高い。

最も重要なことは、“対象者を限定しない何でも相談”という原点を再確認することであり、そのうえで、相談支援に関する地方自治体や現場の裁量については大幅に改善することが求められる。

また、就労準備支援事業や家計相談支援事業、一時生活支援事業などの任意事業を必須化し、アウトリーチから就労定着までの幅広く多様な支援を、一連の流れの中でスムーズに行えるよう、制度改正すべきである。

さらに、食料費や交通費、病院受診費、就職活動を含む連絡手段のための携帯費用といった支援に有効と思われる現金給付や現物給付を認めることで、支援の幅と効率が格段に向上すると推察される。

現時点では、総じて、自立相談支援事業のマンパワーが脆弱であり、就労支援まで手が回らない状況が多いのではないかと危惧される。このままでは、出口の見つからない相談者が累積していく可能性が高く、抜本的な解決策として、すべての自治体において、相談支援員だけでなく、就労支援員まで十分に配置できるよう予算措置が必要である。

この他、制度設計が市部を想定していると思われる部分が多く、複数の町村からなる広域での実施については、実践を踏まえて制度設計を変更・充実していく必要がある。特に、小規模離島町村については、このままでは制度がほとんど機能しない。小規模離島町村の実態を踏まえ、離島に関する制度設計を抜本的に見直す必要がある。

<sup>16</sup> 発言者が特定できないよう、話者ごとにまとめるのではなく、項目ごとにまとめる形式とした。

◆図表23 制度全般に関する主な発言や意見

- ・日本の福祉分野の支援のあり方を根本から変える、コペルニクスの発想の転換に基づくエポックメイキング的な制度として期待されてはいるが、その未来は不透明な状況にある。  
⇒この制度を生かすも殺すも今後の数年間の全国での取り組み状況による。
- ・生活困窮者自立支援制度は、それが成立する以前の様々な先進的取り組みやモデル事業を参考にしているが、それらがキレイに整理されて成立したわけではない。
- ・生活困窮者自立支援法は、たった23条しかない法律で、これまでの福祉分野の法律からすると、驚異的に少ない。
- ・法律の条文が少ないのは、本制度の制度設計が固まっておらず、むしろ実践を通して制度を見直し作り上げていく、走りながら制度を作るという、これまでの日本の法律や制度にはなかった大胆な発想が根底にある。  
⇒このことは、「器はできた、次は中身」という、「第2回生活困窮者自立支援全国研究交流大会」の資料に明記された生活困窮者自立支援室室長の表現に端的にあらわれている。  
⇒実際、厚労省を中心に2018年度中の大幅な制度見直しに向け作業が進められている。  
⇒制度をよりよいものとするためには、2016年度及び2017年度までの全国的な実践の広がりや集約が必要不可欠である。
- ・生活困窮者自立支援制度は、あえて対象者を限定せず（強いて言えば「既存の支援から漏れたその他の方々」）、分野も限定しない、相談者起点のいわゆる「誰でも何でも相談」である。  
⇒そうは言っても人的資源その他の理由から自ずと限界はある。
- ・ある意味、仕方のないことではあるが、内閣府のパーソナル・サポート・モデルプロジェクト（以下、内閣府PSモデル事業）の頃に比べると、相談支援に関する地方自治体や現場の裁量については大幅に後退し、そのため、“対象者を限定しない何でも相談”という目指す姿から遠のいた感は否めない。
- ・特に、内閣府PSモデル事業では一連の流れとして実施していた相談・支援を、生活困窮者自立支援事業では、必須事業と任意事業に分断したため、任意事業を実施していない自治体は当然のこととして、すべての事業を実施している場合でも、相談・支援の流れに継ぎ目（亀裂）が生じ、流れが悪くなっているのではないかと？
- ・一時生活支援事業を除いては、食料費や交通費、病院受診費、就職活動を含む連絡手段のための携帯費用といった支援に有効と思われる現金給付や現物給付が認められておらず、支援が行き詰る原因となっている。
- ・現時点でのマンパワーだと、初期対応とプラン作成に多くの人的資源および時間が費やされ、就労支援になかなか手が回らない、というのが多くの自治体での実態ではないかと？  
⇒人的資源に限られるならば、新規件数とプラン数、就労支援数、就労者数、増収者数はトレードオフの関係にある。
- ・制度設計が市部を想定したものがベースになっており、複数の町村からなる広域での実施については、実践を踏まえて制度設計を変更・充実していく必要がある。
- ・特に、小規模離島町村については、本制度の運用は非常に厳しい。  
⇒端的な例が、住居確保給付金である。ほとんどの小規模離島では、ハローワークが無い為、一定頻度のハローワーク利用が前提条件となっている同制度は、実質的に離島では利用できない。

資料：【インタビュー調査】を基に作成

## 2. 自立相談支援事業

自立相談支援事業において、金銭の給付や貸付、食料や衣類、日用品の給付や貸与といった具体的な支援メニューがほとんどないのは、その支援の本質が、相談者本人の本来持っている力を引き出し、自らの力で自立していく方向にサポートする、個別的、伴走的な継続型支援であるからであり、その基本方向は今後も変わりなく重要である。しかしながら、そのことが、住民や関係機関、場合によっては現場の相談支援員、就労支援員に浸透していると断言できる状況には至っていないのが現状ではないかと思われる。

したがって、生活困窮者自立支援制度の趣旨や理念、あり方については、常に現場で確認しつつ、住民や関係機関に浸透するよう、広報・周知活動を、各実施主体ごとだけでなく、国全体及び都道府県レベルで展開することが重要である。

自立相談支援機関の役割・機能としては、本人を中心とした相談・支援環境（広義の支援チーム）を整えるコーディネート機能（つなぐ機能）が重要であるが、スクリーニングとプラン作成するかどうかの判断において、コーディネート機能（つなぐ機能）があいまいになっており、その点、改善が求められる。また、現時点では、コーディネート機能（つなぐ機能）に関する成果指標がない点も問題であるが、2017年度からは成果指標として、「継続的支援対象者のステップアップ率」が追加されることとなっており期待される。ただし、具体的な内容については、今後示されるということなので、注視が必要である。

その他、地域によって地理的状況や経済状況など地域事情が異なるため、単純に人口のみで数値目標を設定することは妥当ではなく、完全には無理としても、人口規模別や市部、郡部別に目安値を設定する、離島を多く抱える自治体へ配慮するといった、きめ細かな設定も必要である。

### ◆図表24 自立相談支援事業に関する主な発言や意見

- ・ 自立相談支援機関には、具体的な支援メニューは「住居確保給付金」以外に無く、メインは、相談支援員による相談支援機能と就労支援員による就労支援機能であるが、想定される相談者に対してマンパワーは著しく脆弱である。
- ・ 相談者や関係機関の職員から、しばしば“そちらは何をしてくれる機関ですか？”といった、金銭の給付や貸付、食料や衣類、日用品の給付、貸与といった具体的な支援メニューを期待しての質問があるが、生活困窮者自立支援制度は、そもそも、そうした期待に応えるために作られたものでもなければ、そうした制度設計にもなっていない（ごく一部の例外としての一時生活支援はあるが）。
- ・ 自立相談支援機関の第1の役割は、相談者本人の本来持っている力を引き出し、自らの力で自立していく方向に少しでも歩みだせるよう、進むよう、サポートすることである。
- ・ 第2の役割は、多くの場合、自分一人では既存の機関や事業、制度といった地域資源の利用ができない相談者に対し、伴走型の支援を行うことで相談者がそれらの地域資源を活用できるようにすること、逆の見方をすれば必要な地域資源を相談者を中心としたチームとして構成し、連携できるようにすることであり、その延長上に、地域づくりという考え方、発想、取り組みが出てくる。
- ・ このことを端的に示しているのが、「スクリーニング」という考え方と、本事業で強調され、多くの相談支援員を悩ませている「支援プラン」の3つの目的である。



## 第4章 インタビュー調査から見てくる現状と課題

- ・ 支援プランは、支援内容の妥当性を判断する「支援調整会議」のためにのみあると誤解される向きもあるが（そういう役割もあるが副次的）、最も重要なことは、“本人がやる事”“自立相談支援機関がやる事”“任意事業を含む関係機関がやる事”を明確にして、3者で共有し、本人を中心としたチームとして動けるようにすることである。
- ・ スクリーニングとは、一定のインテーク・アセスメントが進んだ状態で、その後の支援をどうするか判断することで、「1. 情報提供や相談対応のみで終了」⇒要するに、情報さえあれば自分で動ける人で、自立相談支援機関の支援は必要ないということ、「2. 他の制度や専門機関で対応が可能であり、つなぐ（必要に応じて事前連絡や同行支援を実施し結果をフォローアップする）」「3. 現時点では本人同意は取れていないが引き続き同意に向けて取り組む」「4. 自立相談支援機関が継続支援し、プランを策定する」「5. スクリーニング判断前に中断・終了（連絡が取れない／転居等）」の5段階がある。
- ・ スクリーニングにおいて、「2. 他の制度や専門機関で対応が可能であり、つなぐ」とした場合には、プランは策定せず支援は終了となるため誤解されやすいが、それは1つの制度や専門機関の対応が必要でなおかつ本人が自立相談支援機関の助けがなくても自分でそれら制度・専門機関を利用できる場合であり、①1つの制度や専門機関を利用するにしても本人だけでは利用できない場合や、②複数の制度や専門機関が関わる必要があってコーディネートが必要な場合、③つながるまで一定の期間を要すると思われる場合、などにおいては、自立相談支援機関で「支援プラン」を作成して継続的に支援し、しっかりとつないでいくことが必要。
- ・ 逆に、実態としては、他の制度や専門機関利用が必要ない場合や一人で活用できる方は少数派なので、多くの場合、他の制度や専門機関の利用支援が、自立相談支援機関のサポートの重要な部分を構成することとなる。
- ・ しかしながら、現時点では、こうした事例に関するスクリーニングについて、「2. 他の制度や専門機関で対応が可能であり、つなぐ」とするのか、「4. 自立相談支援機関が継続支援し、プランを策定する」とするのかの判断基準ははっきりしていない。⇒改善すべき。
- ・ 厚労省の成果目標数値の目安は不十分であると同時に、そこに引張られると自立相談支援の本来の姿を見失う恐れがある。
- ・ 不十分な点とは、支援プランを策定する・しないに関わらず、本人への情報提供や他の制度、専門機関への繋ぎによって相談者の状況が好転した場合でも、その実績がほとんど評価の対象になっていない点である。
- ・ 本来の姿を見失う恐れとは、最終的には、就労件数や増収件数が重視されている一方、そこまでは至らなくても日常生活面や社会生活面、精神面での改善が見られた場合の成果指標が軽視されているため、今、示されている数値目標ばかりに目が行くと、本制度の生命線である本人起点の支援、本人状況に着目しそれを改善することを目指した支援がおろそかになるだけでなく、相談者状況を無視し就労や増収目標にあわせて支援を行った結果、本人状況が悪化するなどの本末転倒な事態を招きかねない、といった類の恐れである。
- ・ また、地域によって地理的状況や経済状況など地域事情が異なるため、単純に人口のみで数値目標を設定することは妥当ではなく、厚労省も承知の上で、あくまで目標数値の目安として、人口10万人当たりの新規相談者数やプラン策定者数、就労支援者数、就労・増収率を示していると思われる。  
⇒たとえば沖縄県で言えば、県庁所在地である那覇市の人口と、離島を含む30町村の合計人口は、30数万人で同規模であるが、人口密度や自治体分布の観点から同列に論じることはできない。

資料：【インタビュー調査】を基に作成

### 3. 住居確保給付金

かつて、住宅支援給付金と呼ばれていた事業であるが、最近、利用件数が落ちてきている。ただし、需要がなくなったわけではなく、対象者等の条件を変更することで、新たな需要の掘り起こしが可能ではないかと思われる。

また、住居確保給付金の受給だけでは、就労自立に向けた基盤が必ずしも十分に整わない世帯も多く、食料支援や交通費、病院受診費、携帯電話等の貸与といった支援も併用した方が、結果的に就職につながる率を上げることになると推察されるため、生活困窮者自立支援制度全体の支援のあり方と合わせて、見直しが必要である。

#### ◆図表25 住居確保給付金に関する主な発言や意見

- ・かつて、住宅支援給付金と呼ばれていた事業であるが、最近、利用件数が落ちてきている。  
⇒離職後2年以内などの条件を満たす層の利用が一定程度進んだためと思われる。  
⇒では、需要が無くなったかというところではなく、対象者等の条件を変更することで、住宅セーフティーネットを必要とする新たな層の需要に応えることができるのではないかと？  
⇒生活困窮者全体の実態に即して制度を見直すべき時。
- ・住居確保給付金の受給だけでは、就労自立に向けた基盤が必ずしも十分に整わない世帯も多い。  
⇒食料支援や就職活動に向けて必要な交通費、病院受診費、連絡手段確保に必要な携帯電話等の貸与といった支援も可能とした方が、結果的に就職につながる率を上げることになる。

資料：【インタビュー調査】を基に作成

### 4. 一時生活支援事業

一時生活支援事業は、2015年度まで実施されていたホームレス支援的色彩の濃い「絆事業」の一部機能を引き継ぐ形で、生活困窮者自立支援制度の中に位置づけられたものである。しかしながら、対象者については、ホームレス支援に偏重することなく、子どもがいる世帯で今日泊るところがない世帯や、DV被害の懸念があるが当該分野のシェルターにはすぐにつながらない方、家族不和が原因で家出てきた若者や女性、自殺企図があり死に場所を探してさまよっている方など、広く見る必要がある。

この様な状況や方々を想定するならば、すべての市町村で対象者が発生する可能性があり、総じて事態が深刻で緊急な場合も多いことから、実施している自治体と実施していない自治体で明暗が分かれるというようなことがないよう、すべての自治体で対応が可能なようにする必要はある。ただし、人口規模や都市部と町村部でニーズに大きな違いがあることも予想されるため、実施方法としては全県での共同実施が望ましい。

その他、現行制度では、県外からの流入者等への対応が難しい、離島やへき地での受け皿が少ない、食料のみの提供ができない、といった問題・課題があり、今後の改善が必要である。

◆図表26 一時生活支援事業に関する主な発言や意見

- ・2015年度まで実施していた絆事業は本事業に継承されることとなった。
- ・絆事業はホームレス支援的色彩が濃かったが、生活困窮者自立支援制度の一つとして一時生活支援事業を位置づけるならば、子どもがいる世帯で今日泊るところがない世帯やDV被害の懸念があるが当該分野のシェルターにはすぐにつながらない方、家族不和が原因で家出てきた若者や女性、自殺企図があり死に場所を探してさまよっている方など、対象を広く見る必要がある。
- ・そうした観点からするならば、すべての市町村で対象者が発生する可能性がある。総じて事態が深刻で緊急な場合が多いことから、実施している自治体と実施していない自治体で明暗が分かれる様な事態は避けるべき。
- ・この問題を避けるためには、全県での共同実施が望ましい。
- ・食料支援については、フードバンクセカンドハーベスト沖縄や市町村社協と連携しつつ、足りない部分について一時生活支援にて支援を行っている。
- ・沖縄県事業では、日常生活自立の観点から、基本的に、食材を提供し自炊する形をとっているため、単価は安く抑えられている。
- ・就労定着に難があるものの就職自体は決まる方も多く、総じて費用対効果の高い事業である。
- ・県外から来て資金が尽きた方の対応については課題が残る。
- ・対象者の中には、生活保護につなげることが適切な事例が一定数含まれる。
- ・支援の手引きおよび厚労省Q&Aによると、食料提供のみの支援はできないこととなっているが、対象者の多様な状況に鑑み、食料のみの支援も可能とするよう運用上の改善が必要である。
- ・離島やへき地では、受け入れ先となる地域資源が少なく、今後の課題。

資料：【インタビュー調査】を基に作成

## 5. 就労準備支援事業

就労準備支援事業は、人口規模によってニーズや実際の参加者数に大きな格差があると思われるため、将来的には、広域ブロックごと、あるいは県全体での共同実施が望ましい。

また、参加者人数の確保という観点からだけでなく、生活困窮者自立支援制度から生活保護に繋いだ方を、切れ目なく連続的に支援するという観点から、生活困窮者の就労準備支援事業と生活保護受給者の就労準備支援事業を一体的に実施する方が効果的である。

さらに、生活困窮者自立支援関連事業全般での出口支援を考えるならば、自立相談支援事業等の就労支援と就労準備支援事業の支援とを一体的・同時並行的に実施する、自立相談支援機関の就労支援員と就労準備支援機関の就労準備支援員とを兼務とする、といった方法も検討に値する。

最も大きな課題は、6カ月～1年、就労準備支援講習に参加するというのは多くの相談者にとって無理があるという点である。求職者支援制度にならって給付型支援にする、支援期間を限定せず相談者状況に合わせてオーダーメイド型で対応する、といった対応策を検討する必要がある。

## ◆図表27 就労準備支援事業に関する主な発言や意見

- ・沖縄では、名護市と宜野湾市が単独で、沖縄県とうるま市、沖縄市、豊見城市が共同で実施している。  
⇒参加者の数の確保という観点からすると、広域ブロックごと、あるいは県全体での共同実施が望ましい。
- ・沖縄県とうるま市、沖縄市、豊見城市の共同実施事業においては、生活保護受給者の就労準備支援事業と一体的に実施している。  
⇒生活困窮者自立支援制度から生活保護に繋いだ方を、切れ目なく連続的に支援する際に有効なやり方である。  
人口が希薄な町村地域や中小都市においては、事業を別々にやるより、一緒にした方が、受講者を効率的に集めることができるなどのメリットがある。
- ・沖縄県での就労準備支援のポイント  
全員が一定水準のクリアを目指すのではなく、一人一人が講習期間を通じてどう変わったかを目指す（全体目標ではなく個別目標）。  
支援対象者ごとに、「当初の状況（課題）」「講習開始時の本人意向」「講習の出席状況」「講習参加による課題改善状況」「講習担当者所見」が個別支援記録に記載され、そこでの見立て（アセスメント）が自立相談支援事業の相談支援員や就労支援員、生活保護のケースワーカーや就労支援員にフィードバックされ、その後の支援に生かされる。
- ・生活困窮に置かれている前提であるにもかかわらず、6カ月～1年、就労準備を受けるというのは、多くの相談者にとって無理がある。  
⇒求職者支援制度にならって、給付型にしなければ機能しにくいのではないかな？
- ・あまり対象や支援方法を限定し過ぎず、期間や内容について、その時々相談者ニーズに合わせて、オーダーメイド型で対応するのが望ましい。
- ・都道府県レベルか広域市町村圏レベルでの共同実施が望ましいのではないかな？
- ・自立相談支援機関の就労支援との連携と住み分けについて整理する必要がある。  
⇒自立相談支援事業等の就労支援と就労準備支援事業の支援とを一体的・同時並行的に実施する、自立相談支援機関の就労支援員と就労準備支援機関の就労準備支援員とを兼務する、といった方法などが考えられる。

資料：【インタビュー調査】を基に作成

## 6. 家計相談支援事業

生活困窮状態というのは、収入と支出のバランスが崩れた結果であることが一般的であり、生活困窮者支援においては、ほとんどの事例で、何らかの家計相談が必要となる。したがって、家計相談支援事業は、現在、任意事業となっているが、将来的には必須事業化することが望まれる。

実施にあたっては、できれば、実施自治体ごとに家計相談支援員を配置することが望ましいが、広域ブロックごとに配置する方法も考えられる。

広域ブロックに配置される家計相談支援員の役割としては、高度・困難事例対応や家計相談支

## 第4章 インタビュー調査から見てくる現状と課題

援に関するスーパーバイズ、自立相談支援機関の相談支援員の家計相談スキルアップや指導などの人材育成、といったことが想定される。

### ◆図表28 家計相談支援事業に関する主な発言や意見

- ・家計相談支援事業は任意事業とされているが、相談者の中には家計相談支援が必要な方が一定数含まれており、任意事業で実施しない場合は、必須事業である自立相談支援機関の相談支援員が対応することになる。
- ・できれば、必須事業化し、実施自治体ごとに家計相談支援員を配置することが望ましいが、複数の自治体相乗りで広域ブロックごとに配置する方法も考えられる。
- ・広域ブロックに配置される家計相談支援員の役割としては、高度・困難事例対応や家計相談支援に関するスーパーバイズ、自立相談支援機関の相談支援員の家計相談スキルアップや指導などの人材育成、といったことが想定される。

資料：【インタビュー調査】を基に作成

## 7. 生活保護との関連

生活困窮者自立支援事業の実施にあたっては、生活保護が必要な方がいた場合には、きちんと生活保護につなぐことが必須であるが、その場合でも、密接に連携をとり、保護受給後も生活保護の就労準備支援や就労支援など必要な支援を切れ目なく行えるような連携が必要である。

### ◆図表29 生活保護との関連に関する主な発言や意見

- ・生活困窮者支援は、生活保護に至る前の予防的な支援と位置づけられる一方、生活保護が必要な方がいた場合には、きちんと生活保護につなぐことも規定されている。
- ・生活困窮者支援から生活保護に繋ぐ場合には、密接に連携をとり、保護受給後も生活保護の就労準備支援や就労支援など必要な支援を切れ目なく行えるような連携が必要。
- ・対象者の特性から、一時生活支援から生活保護申請に至る場合も多いので、双方の制度に関する相互理解が必要。

資料：【インタビュー調査】を基に作成

## 8. 社会福祉協議会との関係

2015年度から、社会福祉協議会の総合支援資金と緊急小口資金については、自立相談支援機関のプラン申請が必要とされるようになったこともあり、これまで以上の密接な連携が求められる。そのためには、連携に向けたルール作りや、連携による双方のメリットの確認が重要である。

## ◆図表30 社会福祉協議会との関係に関する主な発言や意見

- ・2015年度から、社協の総合支援資金と緊急小口資金については、自立相談支援機関のプラン申請が必要とされるようになった。
- ・総合支援資金はともかく、緊急小口資金については、市町村社協と県社協が協力して、1日でも早い振り込みの為に努力している中、自立相談支援機関の支援プランの為に遅れが出るのは問題だと思われるため、この点については、自立相談支援事業所と市町村社協（県社協）とのルール決めが必要。
- ・アウトリーチについては、民生委員、児童委員、コミュニティ・ソーシャル・ワーカー（CSW）など、社協が持っているか密接にかかわっている資源を活用することが重要。
- ・居場所やセミナー、講座の活用など、その他にも社協との連携は欠かせない。
- ・その一方で、社協側から見て自立相談支援機関と連携するメリットは何か？が問われる。
  - ⇒レアケースではあるが、就労意欲も能力も十分にあるが、当面の生活資金が必要であるにもかかわらず、過去に社協貸付を利用して返済していないため貸付が受けられないケースに対し、民間の貸付制度をコーディネートし、就労継続・収入アップにつながっただけでなく、社協への返済を始めた例もある。
  - ⇒社協の滞納事例の洗い出しとそれらの方々への連携支援の可能性を示唆する事例。

資料：【インタビュー調査】を基に作成

## 9. 制度の隙間を埋める県と民間の取り組み

生活困窮者自立支援制度は、原則、現金給付、現物支給ともにできないこととなっている。しかしながら、わずかな現金給付や現物支給があれば、次のステップに踏み出せる生活困窮者の方が多い。

ここでは、制度の隙間を埋める県の取り組みとして、沖縄県の「企業実習」を、民間の取り組みとして、沖縄県労福協の「労福協バンク」及びろうきん沖縄の「ろうきん働く仲間のゆめ・みらい基金」を紹介する。

## (1) 沖縄県パーソナル・サポート事業における「企業実習」

沖縄県では、既存の事業や制度では対応が難しい就職困難者を対象とした独自事業として、沖縄県パーソナル・サポート事業（沖縄県PS事業）を実施しており、そのなかの就職支援のツールの1つが「企業実習」である。

◆図表31 制度の間隙を埋める「沖縄県」の取り組み

◇沖縄県パーソナル・サポート事業における「企業実習」

- ・ 沖縄県の独自事業である沖縄県PS事業のメニューの1つ。
- ・ 1人最長20日間、企業で実習を受けることができる事業。
- ・ 短時間勤務（3～4時間）、中時間勤務（4～6時間）、長時間勤務（6～8時間）を選べる。⇒本人状況に併せて無理なく参加が可能。
- ・ 時間の長さに合わせて、費用弁償がある<sup>17</sup>。
- ・ ねらい1：雇用を前提とする（視野に入れる）場合。  
企業側にとっては人柄（コミュニケーション力）や能力（就労スキル）を見極めることができ、相談者にとっては職場の雰囲気や人間関係、職務内容などを確かめることができる。⇒双方とも安心して雇用契約が結べる。  
⇒何らかの理由で、何回応募しても就職が決まらない層には効果大。
- ・ ねらい2：雇用を前提としない場合。  
相談者にとっては、未経験分野の仕事体験や職業理解、自身の強み・弱み・適性の理解・確認により、就労に向けた次のステップに進むことができる。  
企業側にとって、社会貢献以外には、あまりメリットはない。  
⇒なので、些少ではあるが、企業側には1日1人1,000円を指導費として支払う。
- ・ 就労準備支援事業の職場体験と就労訓練事業（中間的就労）の間のギャップを埋める役割・位置づけ。  
⇒イメージ：「就労準備の職場体験」⇒「企業実習」⇒「就労訓練（中間的就労）」  
企業アプローチとして、就労準備の職場体験と企業実習、就労訓練（中間的就労）を一体的に行い、相談者の段階に応じて使い分け・ステップアップを図る。

資料：【インタビュー調査】を基に作成

(2) 沖縄県労福協の「労福協バンク」

生活困窮者自立支援制度をはじめとする行政支援においては、支援にあたってどうしても必要な場合があるにもかかわらず、現金給付や現物支給がないか不十分であることが多い。沖縄県労福協では、そうした支援の間隙を埋めるため「労福協バンク」という仕組みを有している。

◆図表32 制度の間隙を埋める「沖縄県労福協」の取り組み

◇沖縄県労福協の「労福協バンク」

- ・ 沖縄県労福協の独自事業。
- ・ 支援にあたって様々な物品や費用が必要となることは多々あるが、公的支援で調達が難しい場合に、現物もしくは現金を支給。
- ・ 食料提供や宿泊支援（公的支援やフードバンクが利用できない場合）、健康診断及び（病院）受診費用、就労に必要な物品購入費、バス代等の通勤費用、処方薬の購入費などを支給する。貸出用の自転車や就職活動用スーツ、携帯電話の物品購入費も賄う。

<sup>17</sup> 短時間勤務（3～4時間）：2,000円、中時間勤務（4～6時間）：3,000円、長時間勤務（6～8時間）：4,000円

- ・例1：非正規のときは交通費も含め日（週）払いだったが、正規雇用になって給与・交通費が翌月払いになったため、通勤費（バス代、1日1,000円弱）が支払えず、仕事を休んでいる方に、通勤費を支給。
- ・例2：慢性疾患で服薬しないと就労が難しい方に受診費と病院処方薬の費用を支給。
- ・就労準備支援事業の弁当代もここから支給。  
⇒就労準備支援事業では、弁当支給が参加促進に大きな効果がある。また、スタッフと講習参加者みんなで食事することで、様々な情報の引き出しができ、支援の質の向上につながるため、弁当支給は必須。
- ・労福協バンクの経験・実績は、次の「ろうきん働く仲間のゆめ・みらい基金」につながる。

資料：【インタビュー調査】を基に作成

### (3) ろうきん沖縄の「ろうきん働く仲間のゆめ・みらい基金」

2015年度、各種調査により沖縄の子どもの貧困の深刻さが明らかとなり、広く県民の知るところとなった。ろうきん沖縄では、そうした状況を受け、50周年事業として「ろうきん働く仲間のゆめ・みらい基金」を創設した。

#### ◆図表33 制度の間隙を埋める「ろうきん沖縄」の取り組み

##### ◇ろうきん沖縄の「ろうきん働く仲間のゆめ・みらい基金」

- ・沖縄のこどもの貧困の深刻さに鑑み、ろうきん沖縄が50周年事業として運用開始。
- ・親の支援に焦点を当てていることが特徴。
- ・沖縄県労福協が取り組んできた就職困難者支援や生活困窮者支援の経験を踏まえ、子どもがいる世帯限定ではあるが、生活困窮者自立支援事業との連携を念頭に制度設計。  
⇒一般の生活困窮者支援にも有効な内容。
- ・例1：子どもの預け先が無く、就労準備講習への参加が難しい方に対し、講習参加期間、ファミサポ等への子どもの預け費用を支給。
- ・例2：一時生活支援に該当しない母子に必要な物資と現金を給付。

資料：【インタビュー調査】を基に作成



## おわりに ～今後の制度改正に向けた提言と沖縄における展望～

### 1. 今後の制度改正に向けた提言

前章の「インタビュー調査から見えてくる現状と課題」を踏まえるならば、今後の制度改正に向けた提言は、以下のように、まとめることができる。

◆図表34 今後の制度改正に向けた提言

項目	提言
制度全般	<ul style="list-style-type: none"> <li>・“対象者を限定しない何でも相談”という原点を再確認する。</li> <li>・そのうえで、相談支援に関する地方自治体や現場の裁量を大幅に拡大する。</li> <li>・就労準備支援事業や家計相談支援事業、一時生活支援事業などの任意事業を必須化し、アウトリーチから就労定着までの幅広で多様な支援を、一連の流れの中でスムーズに行えるようにする。</li> <li>・食料費や交通費、病院受診費、就職活動を含む連絡手段のための携帯費用といった支援に有効と思われる現金給付や現物給付を認めることで、支援の幅と効率が格段に向上すると推察される。</li> <li>・すべての自治体において、相談支援員だけでなく、就労支援員まで十分に配置できるよう予算措置し、出口支援の充実を図るべきである。</li> <li>・制度設計が市部を想定したものがベースになっており、複数の町村からなる広域での実施については、実践を踏まえて制度設計を変更・充実していく必要がある。</li> <li>・特に、小規模離島町村の実態を踏まえ、離島に関する制度設計を抜本的に見直す必要がある。</li> </ul>
自立相談支援事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自立相談支援機関は、想定される相談者に対してマンパワーが著しく脆弱なため、十分な予算の確保が必要である。</li> <li>・自立相談支援機関の成果指標を、自立相談支援機関の役割や機能に即して見直す必要がある。</li> </ul>
住居確保給付金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活困窮者全体の実態に即して、対象者の要件など、制度を見直すべきである。</li> <li>・住居確保給付金の受給だけでは、就労自立に向けた基盤が必ずしも十分に整わない世帯も多いことから、食料支援や就職活動に向けて必要な交通費、病院受診費、連絡手段確保に必要な携帯電話等の貸与といった支援も可能とした方が、結果的に就職につながる率を上げることになる。</li> </ul>
一時生活支援事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホームレスだけでなく、子どもがいる世帯で今日泊るところがない世帯やDV被害の懸念があるが当該分野のシェルターにはすぐにつながらない方、家族不和が原因で家出してきた若者や女性、自殺企図があり死に場所を探してさまよっている方など、対象を広く見る必要がある。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 総じて事態が深刻で緊急な場合が多いことから、実施している自治体と実施していない自治体で明暗が分かれる。また、県外から来て資金が尽きた方の対応についても課題が残る。この問題を避けるためには、全県レベルでの共同実施が望ましい。</li> <li>・ 対象者の多様な状況に鑑み、食料のみの支援も可能とするよう運用上の改善が必要である。</li> <li>・ 離島やへき地では、受け入れ先となる地域資源が少ないため、公的な施設が活用できるような制度・仕組みが必要。</li> </ul>
就労準備支援事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 出口支援という観点から、事業の必須化が望まれる。</li> <li>・ 参加者の数の確保という観点からすると、広域ブロックごとでの共同実施が望ましい。</li> </ul>
家計相談支援事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ できれば、家計相談支援事業を必須事業化し、実施自治体ごとに家計相談支援員を配置することが望ましいが、複数の自治体相乗りで広域ブロックごとに配置する方法も考えられる。</li> </ul>
生活保護との関連	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 生活困窮者支援から生活保護に繋ぐ場合には、密接に連携をとり、保護受給後も生活保護の就労準備支援や就労支援など必要な支援を切れ目なく行えるような連携が必要。</li> </ul>
社会福祉協議会との関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2015年度から、社協の総合支援資金と緊急小口資金については、自立相談支援機関のプラン申請が必要とされるようになった。総合支援資金はともかく、緊急小口資金については、市町村社協と県社協が協力して、1日でも早い振り込みの為に努力している中、自立相談支援機関の支援プランの為に遅れが出るのは問題だと思われるため、この点については、自立相談支援事業所と市町村社協（県社協）とのルール決めが必要であり、できれば、参考となるようなガイドラインを国が示すことも必要。</li> </ul>

## 2. 沖縄における今後の展望

最後に、沖縄県における生活困窮者自立支援制度の今後の展望について、「制度全般」「自立相談支援事業」「住居確保給付金」「一時生活支援事業」「就労準備支援事業」「家計相談支援事業」「就労訓練事業」「人材養成研修」に分けてまとめる。

◆図表35 沖縄における今後の展望

項目	展望
制度全般	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 沖縄全体の課題として、就職から就労定着に向けた出口支援の強化が共通項として挙げられる。</li> <li>・ 新規相談件数やプラン作成件数の水準を維持しながら、出口支援を強化するためには、必須事業である自立相談支援事業だけでは限界がある。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・就労準備支援事業や家計相談支援事業などの任意事業を実施するとともに、すべての事業が有機的に結びついたチーム支援を行うことで、効果的・効率的な支援体制を構築することが優先して取り組むべき今後の大きな課題である。</li> <li>・住民票所在地と現住地、現住地、最終的な居住希望地が一致しない事例、あるいは支援が複数自治体にまたがる事例も一定数存在することから、こうしたことを念頭に置いた広域連携体制とルール作りが望まれる。</li> </ul>
<p><b>自立相談支援事業</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多くの自治体に共通する課題は、就労支援機能の強化である。</li> <li>・具体的には、就労支援員の業務を明確化し、日々の支援の中に組み込む仕組みづくりが望まれる。</li> <li>・また、履歴書添削や面接指導といったハローワーク等の他機関で実施可能なものは、他機関と連携し、自立相談支援事業の就労支援員は、寄り添い型でなければできない就労支援への重点化を図ることも重要である。</li> <li>・例えば、就労訓練事業所の活用については、利用者と事業所の間に入る、ジョブコーチ的な橋渡し支援が重要であり、それは、継続的な関係性が構築可能な自立相談支援事業の就労支援員が担うことが望ましい。</li> <li>・就労支援の強化のためには、企業アプローチが欠かせないが、就労準備支援員がいる場合は、これと連携しつつ、積極的に展開することが、今後、就労支援員には求められる。</li> </ul>
<p><b>住居確保給付金</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住居確保給付金については、制度の周知を進めることが必要であるが、各自治体ごとに進めるのではなく、沖縄県と11市が協力して、県民向けの広報・周知活動を展開することが効率的である。</li> <li>・制度の見直しが前提となるが、離島においては、実質的に機能しない状況にあるため、面談条件や方法（スカイプの活用など）などについて柔軟な運用ができるよう、県と11市が協力して厚労省に働きかける必要がある。</li> </ul>
<p><b>一時生活支援事業</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一時生活支援については、自治体によってニーズが大きく異なるとはいえ、年間を通して可能性が全くない自治体は存在しない。</li> <li>・沖縄県が実施している「常設型・非常設型併用方式」をベースに、各自治体が負担金を払って参加する仕組みなど、できるだけ、全県で対応できる仕組みを構築することが必要である。</li> </ul>
<p><b>就労準備支援事業</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活困窮者の中には、一定割合で必ず、就労準備支援が必要な方がいる。</li> <li>・したがって、すべての自治体において、何らかの形で、就労準備支援事業を実施するのが望ましい。</li> <li>・ただし、同時期に集まる人数は、基本的に人口に比例する傾向があるため、人口規模によって、1つの自治体による単独実施と複数自治体による共同実施の両方考えられる。</li> <li>・これまでの実施状況を見ると、単独実施で人数が確保できるのは、人口30万人を超える那覇市のみではないかと考えられる。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人数確保という観点からは、生活困窮者対象の就労準備支援事業だけでなく、生活保護受給者の就労準備支援事業を組み合わせる実施するのが得策である。</li> <li>・全県的には、共同実施を基本としながら、単独実施市を含め、共催やお互いの講習・セミナーに相互参加可能とする相互乗り入れ方式なども検討する必要がある。</li> </ul>
家計相談支援事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・スムーズな家計相談につなげるためには、初回面談を含めできるだけ早い段階で、自立の相談支援員と家計相談支援員が同席面談する沖縄県方式が有効である。</li> <li>・生活困窮は、何らかの形で収入と支出のバランスが崩れた状態が長期化することにより発生する。</li> <li>・したがって、生活困窮者の支援において家計相談支援は避けて通れないものであり、すべての自治体で実施するのが望ましい。</li> <li>・ただし、一部の事例については、高度な知識やスキルを要するため、困難事例対応や家計相談支援に関するスーパーバイズ、人材育成ができる高度なスキルを持った家計相談支援員を複数自治体に配置できるよう、家計相談支援の一部を共同実施化することも検討に値する。</li> </ul>
就労訓練事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・就労訓練事業所の開拓と活用は、出口支援を行う上で必須となってくる。</li> <li>・生活困窮者の方は、移動手段を持たない人が多く、自宅近くでなければ就労訓練事業所に通えない方がほとんどである。</li> <li>・したがって、自立相談支援事業所の就労支援員や就労準備支援員が、オーダーメイド型で、利用者の近くに就労訓練事業を開拓していくことが望ましい。</li> </ul>
人材養成研修	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活困窮者自立支援制度の成否は、最終的には人材にかかってくる。</li> <li>・しかしながら、生活困窮者自立支援制度のような相談・支援の在り方はこれまでになかったものであり、このことは、経験者がほとんどいないということの意味する。</li> <li>・国による人材養成研修も毎年実施されているが、数に限りがあり、十分とは言えない。</li> <li>・今後は、国の研修を参考にしながら、県レベルの人材養成研修の充実を図る必要がある。</li> <li>・そのためには、県が中心となり、これまでの国研修修了者と協力して、定期的に人材養成研修を開催することが望ましい。</li> </ul>

### 【参考文献・資料】

- ・一般社団法人生活困窮者自立支援全国ネットワーク・第3回生活困窮者自立支援全国研究交流大会実行委員会：『第3回生活困窮者自立支援全国研究交流大会「広範なプレーヤーと共に一制度の見直し充実に向けて！」』（2016年）一般社団法人生活困窮者自立支援全国ネットワーク・第3回生活困窮者自立支援全国研究交流大会実行委員会
- ・一般社団法人生活困窮者自立支援全国ネットワーク・第2回生活困窮者自立支援全国研究交流大会実行委員会：『第2回生活困窮者自立支援全国研究交流大会－ともにつながり、新法を活かした地域づくりへ！－』（2015年）一般社団法人生活困窮者自立支援全国ネットワーク・第2回生活困窮者自立支援全国研究交流大会実行委員会
- ・岡部 卓：『生活困窮者自立支援ハンドブック』（2015年）中央法規
- ・沖縄県企画開発部：『労働力調査報告 平成27年版』（2016年）沖縄県企画開発部
- ・沖縄県企画開発部：『労働力調査報告 平成13年版』（2002年）沖縄県企画開発部
- ・沖縄県企画開発部：『労働力調査報告 平成9年版』（1998年）沖縄県企画開発部
- ・沖縄県企画部調整課：『おきなわのすがた 平成24年版』（2012年）  
沖縄県企画部調整課ホームページ
- ・沖縄県子ども生活福祉部『子ども生活福祉行政の概要 平成28年版』（2016年）  
沖縄県子ども生活福祉部
- ・沖縄県雇用政策課：『就職困難者及び支援員サポートに関する調査』（2015年）  
沖縄県雇用政策課
- ・沖縄県雇用政策課：『県内企業・求職者等雇用実態及びグッジョブセンターおきなわの機能強化に関する調査』（2014年）沖縄県雇用政策課
- ・沖縄県雇用政策課：『就職困難者等の雇用対策に係る調査』（2013年）沖縄県雇用政策課
- ・沖縄県統計協会：『100の指標からみた沖縄県のすがた 平成19年版』（2007年）  
沖縄県統計協会
- ・沖縄県統計協会：『100の指標からみた沖縄県のすがた 平成28年版』（2016年）  
沖縄県統計協会
- ・沖縄県福祉援護課：『沖縄の生活保護 平成23年度版』（2012年）沖縄県福祉援護課
- ・沖縄県福祉政策課：『生活困窮者自立支援制度における支援状況調査の集計結果－2017年2月末現在－』（2017年）沖縄県福祉政策課
- ・沖縄県福祉政策課：『沖縄の生活保護 平成28年度版』（2017年）沖縄県福祉政策課
- ・沖縄県労働金庫：『働く仲間のゆめ・みらい創造バンクへ～会員代表・有識者ワーキングからの提言～』（2016年）沖縄県労働金庫
- ・厚生労働省生活困窮者自立支援室：『生活困窮者自立支援制度における支援状況調査の集計結果－2017年2月末現在－』（2017年）厚生労働省生活困窮者自立支援室
- ・厚生労働省生活困窮者自立支援室：『PDCAサイクルの実施に際して国が設定する平成29年度の目安値および支援状況調査の取り扱いについて』（2017年）  
厚生労働省生活困窮者自立支援室
- ・厚生労働省生活困窮者自立支援室：『自立相談支援事業の手引き（別添1）』（2015年）

- 厚生労働省生活困窮者自立支援室
- ・厚生労働省生活困窮者自立支援室：『生活困窮者自立支援法の円滑な施行に向けて』（2014年）  
厚生労働省生活困窮者自立支援室
- ・国土交通省国土地理院：『平成28年全国都道府県市区町村別面積調』（2016年）  
国土交通省国土地理院ホームページ
- ・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：  
『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』（2013年）  
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
- ・就職・生活支援パーソナル・サポート・センター：『沖縄県におけるパーソナル・サポート・サービスの制度化に関する調査報告書』（2011年）公益財団法人沖縄県労働者福祉基金協会
- ・自立相談支援事業従事者養成研修テキスト編集委員会：  
『生活困窮者自立支援法自立相談支援事業従事者養成研修テキスト』（2015年）中央法規
- ・総務省自治行政局住民制度課：『[総計] 平成27年住民基本台帳人口・世帯数、平成26年度人口動態（市区町村別）』（2015年）総務省ホームページ
- ・総務省統計局：『平成24年 就業構造基本調査』（2012年）総務省統計局
- ・第一法規株式会社：『生活困窮者自立支援制度関係法令通知集—平成28年版—』（2016年）  
第一法規株式会社
- ・中央法規出版編集部：『改正生活保護法・生活困窮者自立支援法のポイント 新セーフティネットの構築』（2014年）中央法規
- ・濱里 正史：『パーソナル・サポート・サービスの運営状況（連合総研レポートDIO No.267）』（2012年）公益財団法人連合総合生活開発研究所

### 【参照URL】

- ・沖縄県企画調整課ホームページ  
<http://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/>
- ・沖縄県福祉政策課ホームページ  
<http://www.pref.okinawa.lg.jp/site/kodomo/fukushi/index.html>
- ・厚生労働省ホームページ  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000059425.html>
- ・国土交通省国土地理院ホームページ  
<http://www.gsi.go.jp/KOKUJYOHO/MENCHO201610-index.html>
- ・総務省ホームページ  
[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei02\\_03000062.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_03000062.html)

## 〈執筆略歴〉

濱里 正史 (はまさと まさし)

所属：公益財団法人 沖縄県労働者福祉基金協会 (沖縄県労福協)

沖縄県 就職・生活支援パーソナルサポートセンター

生活困窮者自立支援事業 総括責任者 (主任相談支援員)

専門：行政地理、地域福祉・社会福祉、地域づくり

経歴：1997年筑波大学博士課程単位取得退学

(地球科学研究科 地理学・水文学専攻)

1997年4月筑波大学文部技官 任官

2000年4月より郷里沖縄に戻りシンクタンク研究員を経て、

2009年6月から沖縄県労福協総合コーディネーターとなる。

以降、就職困難者や生活困窮者の支援に携わり、

2017年4月より現職

### 〈主な著書〉

- 「沖縄自治州 あなたはどう考える—沖縄自治州基本法案—」  
(共編著)、2005年、沖縄自治研究会
- 「沖縄県におけるパーソナル・サポート・サービスの制度化に  
関する調査報告書」(共編著)、2011年、※内閣府委託事業
- 「パーソナル・サポート・サービスの運営状況」(単著)、2012  
年、連合総研レポートDIO (No.267)
- 「就職困難者等の雇用対策に係る調査」(共編著)、2013年、  
※沖縄県雇用政策課委託事業
- 「県内企業・求職者等雇用実態及びグッジョブセンターおきな  
わの機能強化に関する調査」(共編著)、2014年、※沖縄県雇用  
政策課委託事業
- 「就職困難者及び支援員サポートに関する調査」(共編著)、  
2015年、※沖縄県雇用政策課委託事業

---

沖縄県における生活困窮者の支援に関する現況と課題  
—生活困窮者自立支援制度を中心に—

2017年8月

発行 ■ 一般財団法人 全国勤労者福祉・共済振興協会  
〒151-0053 東京都渋谷区代々木2-11-17  
ラウンドクロス新宿5階  
TEL: 03 - 5333 - 5126  
FAX: 03 - 5351 - 0421

印刷 ■ 太平印刷株式会社

---



# 全労済協会「公募研究シリーズ」既刊報告誌

(所属・役職は発行当時です。)

- ⑥⑨ 『日本労働映画の百年－映像記録にみる連帯のかたちと労働者福祉・共済活動への示唆』 2017年7月  
共立女子大学非常勤講師 佐藤 洋
- 日本における労働世界の変容と連帯のかたちが、現代のわれわれに伝えるメッセージと労働者福祉・共済活動への示唆について、19世紀末の映画導入から今日に至るまでの労働映画の豊かな伝統と作品群の広がりについて考察する。さらに、日本労働映画の社会的認知を深め、これからの日本の労働文化・労働社会の諸課題を考えていくための基礎的素材を提供する。
- ⑥⑧ 『地域エネルギー供給において協同組合が果たしうる役割－日米の比較調査から－』 2017年6月  
一般財団法人地域生活研究所研究員 三浦 一浩 (研究代表者)
- 本研究では、小規模分散型のエネルギー供給システムと、そこにおける消費者・市民による民主的なコントロールの重要性を説き、これを実施する重要なツールとしての協同組合の可能性について、日米の比較調査からアプローチした。
- ⑥⑦ 『格差社会における共済・保険への加入と幸福度』 2017年5月  
同志社大学商学部 准教授 佐々木 一郎
- 本研究では北海道～九州の20歳～69歳の方々を対象に民間の死亡保険と共済の死亡保障についてWebアンケートを実施し、3,000名から回答を得てサンプルを採取し、「共済・保険の加入決定に影響する要因」と、「共済・保険と幸福度」について、それぞれクロス分析とロジットモデル分析しています。
- ⑥⑥ 『韓国における農協生命保険の経営特性と組織アイデンティティ分析』 2017年5月  
八戸学院大学 ビジネス学部 専任講師 崔 桓碩
- 韓国の「農協共済」は、2012年に株式会社に組織転換させられた。この組織変更により農協の共済は「農協生命保険」に変わることになった。本研究では「農協生命保険」について、「商品」・「販売チャネル」・「資産運用」の3点から分析して、共済事業と保険事業の相違点を考察しようとするものである。
- ⑥⑤ 『母子世帯の子育ての困難をめぐる重層的要因－子育て関連ケイパビリティの検討と大阪府の支援団体調査からの分析－』 2017年2月  
立命館大学衣笠総合研究機構 (生存学研究センター) 客員研究員 村上 潔 (研究代表者)
- 本研究では、年々増加している母子世帯に焦点を当て、母子世帯が抱えている困難の要因を、育児だけでなく就労や行政など、さまざまな視点から調査・分析して実態を明らかにするとともに、母子世帯の支援団体にもインタビュー調査を行い、団体間の連携のあり方や母子世帯の困難の要因にアプローチする方法について考察を行っている。
- ⑥④ 『震災復興過程のコミュニティ形成に係る行政・NPO等・地域住民の協働：宮城県をケースに』 2016年12月  
東北大学大学院経済学研究科博士課程後期 中尾 公一 (研究代表者)
- 本研究では、東日本大震災で最大の人的被害を受けた宮城県を対象として、復興に向かう過程の中で、行政やNPO、地域住民等がいかに協働し、連携が行われてきたのか、コミュニティ形成の観点からインタビュー調査と分析を行った。そして分析結果をもとに、今後の大規模災害時のコミュニティ形成について、各組織に対して具体的な示唆を与えている。

- ⑥③ 『関東大震災復興における賀川豊彦とその同労者の取り組みに見る地域形成の視座の検討』 2016年12月  
千葉大学大学院人文社会科学部研究科特任助教 伊丹 謙太郎
- 本研究では、賀川豊彦の思想、とりわけ「協同組合」を軸としたその思想の展開と賀川本人だけではなく、彼とともにいろいろな先端的社会事業に取り組んだ労働者達の活動、エピソードをまとめている。とくに、1923年の関東大震災という時代背景を起点として賀川同労者たちの実践が、そして賀川本人の思想がどのように変化していったのかを確認するよう試みている。
- ⑥② 『社会的企業による職縁の再構築機能：「絆」組織における"Co-Production"と"Relational Skills"』 2016年12月  
東洋大学経済学部教授 今村 肇（研究代表者）
- 現在、日本人の人間関係は希薄になりつつあるといわれているが、本研究では、日本と西欧との制度・文化の違いを前提にしつつ歴史的な側面も含めた比較を行ない、「絆」組織として、従来いわれていたようなNPO・社会的企業などのサードセクターに限らず、政府・地方自治体や営利企業も含めた水平的な「連帯」を実現することによる、「職縁」を通じた再構築の方向を探っている。  
その中では、若者の自立支援において「職縁」という視点で支援を行っている3つの組織に対して調査・分析も行った。
- ⑥① 『社員による企業ボランティア参加に関する現状と課題』 2016年11月  
東京大学大学院学際情報学府 文化・人間情報学コース博士後期課程 小林 智穂子（研究代表者）
- 近年、地域でボランティア活動を行う社員を奨励・支援する企業が増え、公共の福祉に寄与しようとする人々は増加傾向にある。本研究では、従業員参加型の社会貢献活動モデルを示した上で、活動に参加した社員本人、企業、NPOにインタビュー調査を行った。そして、現状と課題を抽出し、勤労者と社会双方の福祉をいかに実現するか、その条件を考察した。
- ⑥④ 『中間支援組織調査を通して見た日本の労働統合型社会的企業（WISE）の展開と課題』 2016年11月  
立教大学コミュニティ福祉学部教授 藤井 敦史（研究代表者）
- 労働統合型社会的企業（WISE）は社会的課題の解決に取り組み、社会的包摂を目指す担い手として注目されている。本研究では、日本のWISEの展開過程においてその中核を担ってきた中間支援組織に着目し、ホームレス支援等の課題に取り組み各組織にヒアリング調査を行った。そして、多様な機能を発揮している中間支援組織の実態を明らかにした。
- ⑥⑤ 『東日本大震災被災地における水産業中小企業と地域雇用の再生 一釜石・大槌地域の事例より一』 2016年10月  
岩手大学人文社会科学部准教授 杭田 俊之（研究代表者）
- 東日本大震災で津波被害を受けた岩手県の釜石・大槌の沿岸地域を対象として、水産業中小企業と地域雇用再生に向けた調査をした。産業・生活・コミュニティの基盤は、震災前から持続可能な条件が失われつつあり、震災が崩壊を決定的にした。単純な復旧がありえない状況の中で、新たな条件を探り生産現場を動かし、家庭と地域事情との両立のあり方を探していく。
- ⑥⑧ 『低所得労働者の社会的包摂に対する価値の評価と包摂のための社会保障制度設計』 2016年10月  
東京大学大学院工学系研究科技術経営戦略学専攻 特任助教 赤井 研樹（研究代表者）
- 本研究では、労働者のあり得べき未来を見据え、社会から排除の対象となりやすく、社会的孤立に陥りやすいと考えられる低所得労働者を対象に、どのような労働環境への選考が高いのかを調べるために選択型実験法を用いて、労働環境を構成する諸要因への支払い意思額を推計した。
- ⑥⑦ 『社会的排除状態の拘束性：若年層パネル調査による検証を通じて』 2016年10月  
公益財団法人世界平和研究所・主任研究員 高橋 義明
- 本研究では、1990年代以降の欧州における「社会的包摂」に関する議論の高まりとともに相対的貧困率等の指標が開発されてきたのに対し、日本においてはこのような指標の具体的な検討が進んでいない実態に鑑みて、社会的排除状態が時間を経ても解消しない「拘束性」の観点から若年層に焦点を当てて指標の有効性を検証している。

**全劳济协会**