

公募研究シリーズ

⑦①

生活困窮者自立支援 と地域・自治体の課題

—福祉政策だけに留まらない自立支援—

(研究代表者)

尹 誠國

PLP会館大阪地方自治研究センター 研究員

全労済協会

発刊にあたって

本報告書は、2015年度の全労済協会公募委託調査研究テーマ「社会連帯への架け橋」で採用された調査研究「生活困窮者自立支援と地域・自治体の課題－福祉政策だけに留まらない自立支援－」の成果です。

さて、2015年4月に生活困窮者自立支援法が施行されました。以来2年にわたり、福祉事務所のあるすべての自治体で、生活困窮者に対する自立支援に向けた取り組みが進められました。

今日、日本の生活困窮者数の増加が指摘されています。所得が平均的水準の半分以下の相対的貧困にある人々が16.1%に達しています。また、現役世代の単身女性では3人に1人が相対的貧困の状態、子どもは約6人に1人が相対的貧困の状態だといわれています。

生活困窮には心身の障がい、失業、家族の介護など、複数の要因があり、誰もが生活困窮に陥る可能性があることが報告されています。また、生活困窮は孤立やあきらめを生み、ますます生活困窮から抜け出せなくなる悪循環を生んでいます。これまで、生活困窮に陥った際のセーフティネットとして生活保護が機能していますが、生活困窮から脱却していく機能はありませんでした。生活困窮者自立支援法は、生活保護の手前のもう一つのセーフティネットとして、生活困窮に陥った人々を支援し、脱却させることを目指しています。

本研究では、生活困窮者とはいかなる人々なのか、その自立支援とはどうあるべきか、この制度の課題はどこにあるのかを究明しようと試みています。まずは、大阪府内の9つの自治体を中心に、生活困窮者自立支援の事例を調査し、分類して課題を抽出しました。また、これまでのタテ割り行政の弊害を超えた、障がい、雇用、介護など既存の制度をヨコに連携させる支援事例も報告されています。さらに、関係する各分野の研究者からの報告も紹介されています。特に就労支援事業の新たな取り組みについては、豊中市の事例等を通した試論が展開されました。

本研究では、生活困窮者自立支援制度には、生活困窮者支援を大きく前進させる可能性があるとしていますが、同時に、福祉と雇用の連携、タテ割り行政の克服など自治体行政のあり方に大きな転換が求められること、行政の枠を超えた地域コミュニティづくりの課題でもあることも指摘しています。

厚生労働省では、生活困窮者自立支援法の施行3年後の2018年に、制度の見直しをすることを規定しています。その際には、実施事例の調査や見直し課題の整理が求められるものと考えます。その意味で本研究が注目されるよう期待します。

「ともに支えあう社会をめざして」、皆が支えあう地域コミュニティづくりのために、生活困窮者自立支援制度をどう活かしていくのか、これらの活動に携わる多くの皆さまに向けて、本報告書が一助となれば幸いです。

「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。

(財) 全労済協会

はじめに	1
第Ⅰ部	
I. 生活困窮者自立支援と地域・自治体の課題ー福祉サービスのパラダイム転換をー	4
はじめに	4
第1章 生活困窮者自立支援事業の実施状況	5
第1節 大阪府及び府内自治体の実施状況	5
1. 大阪府内の福祉事務所設置自治体（大阪府及び34市町）の実施状況	5
2. 大阪府内の認定就労訓練事業所数	5
第2節 第1グループ構成自治体の実施状況	6
第3節 第1グループの取組み実績	7
1. 第1グループの取組み実績（4市合計）	7
2. 新規相談総件数における年齢の内訳（4市合算）	7
3. 相談者の相談経路（4市合計）	8
4. 支援決定者のアセスメント結果（4市合計）（重複あり）	9
5. 国の目安値との比較	9
第4節 庁内連携に向けた取組み状況	10
1. 八尾市	10
2. 寝屋川市	10
3. 四條畷市	10
4. 堺市	10
第5節 生活困窮者自立支援方策の計画策定状況	11
第2章 事業実施により見えてきた課題	11
第1節 第1グループにおける特徴	11
1. 八尾市	11
2. 寝屋川市	11
3. 四條畷市	12
4. 堺市	12
第2節 共通する課題等	12
1. 制度所管課から見えてきた課題等	12
2. 政策企画部門から見えてきた課題等	13
第3節 潜在化している生活困窮者	13
第4節 政策的な視点から見た今後の生活困窮者自立支援制度のあり方について	14

第3章 日本における福祉分野を取り巻く現状と課題	15
第1節 家族・地域社会の変化に伴い複雑化する支援ニーズへの対応	15
第2節 人口減少社会における福祉人材の確保と質の高いサービスを効率的に提供する必要性	15
第3節 誰もが支え合う社会の実現の必要性和地域の支援ニーズの変化への対応	15
1. 「我が事・丸ごと」地域共生社会の実現	16
2. 新しい地域包括支援体制の構築	16
おわりに	16
参考資料	17
II. 生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援のあり方	18
はじめに	18
第1章 高齢者の人口動態とその社会的背景	19
第1節 高齢者の人口動態	19
第2節 多方面に及ぶ社会的影響	21
第2章 生活困窮高齢者支援の現状と支援課題	23
第1節 相談窓口の現状	23
第2節 高齢者が生活困窮に陥る原因	24
第3節 潜在的な生活困窮者数の推計	25
第4節 急がれる関係機関の横の連携	26
第3章 各市における生活困窮高齢者の相談事例の分析	27
第1節 分析の目的と方法	27
第2節 各タイプの概要	28
第3節 タイプ別の課題	33
1. 低収入／就労困難起因タイプ	33
2. 家計管理起因タイプ	34
3. 家族問題起因タイプ	34
4. 疾病起因タイプ	35
5. その他	35
6. タイプ横断的な課題	36
第4節 タイプ別の支援の方向性	37
1. 低収入／就労困難起因タイプ	37
2. 家計管理起因タイプ	37
3. 家族問題起因タイプ	38
4. 疾病起因タイプ	38
5. タイプ横断的な支援	38

第5節 本章のまとめ	39
1. 高齢者が生活困窮に陥る典型的な要因とその複合性	39
2. 生活困窮高齢者の年齢間の連続性	39
3. 生活困窮高齢者の世代間の連続性	40
4. 「支援」への抵抗感	40
5. 生活困窮高齢者が抱える課題の性差	40
6. 社会的つながりの希薄さ	40
7. 就労支援によるケースのすくい上げ	41
第4章 これからの高齢化社会に備えた自立支援	41
第1節 高齢者にとっての生活困窮者自立支援制度の意義	41
第2節 高齢者の自立支援に対する新たな提案	42
1. 生活困窮者自立支援制度における入口支援の必要性	42
2. 社会構造の変化から見える支援の方向性	42
3. 地域資源を活用した居住の場に関する支援	43
おわりに	44
参考文献	45
 第Ⅱ部	
Ⅲ. 生活困窮者自立支援制度の可能性と課題－自治体の地域政策へのインパクト－	48
第1章 生活困窮者自立支援制度の特徴	48
第2章 制度の理解をめぐって	49
第3章 「就労支援の豊中モデル」を振り返って	52
第1節 豊中市の就労支援（概要）	52
第2節 就労支援の豊中モデル モデルと呼ばれる理由	54
第3節 自治体の就労支援のモデル	57
第4章 生活困窮者自立支援制度が切り開く地域政策の対象（試論）	60
第5章 生活困窮者自立支援の可能性、そのインパクトはこれから・・・	65
参考文献	67
 Ⅳ. 地域政策としての就労支援を比較する視点－生活困窮者自立支援事業を中心に	68
第1章 本稿のテーマと目的	68
第2章 生活困窮者自立支援制度の成果と課題	68
第3章 制度の支援対象者に関わる議論	69
第1節 法の規定が内包する矛盾	69
第2節 実際の支援対象者	70

第3節 制度利用者の実態が示唆する課題	71
第4節 自治体間の相違／格差を見る視点	73
1. 自治体間の相違が注目される理由	73
2. 政策の特徴を把握・比較する視点	73
(1) 支援体制・組織に関する論点	73
(2) 支援担当者の裁量に着目した論点	74
(3) 支援の特徴をどう評価し、比較するか	75
(4) 自治体間の相違を説明する要因	76
第5節 分析のまとめと今後の課題	77
参考文献	79
V. 自治体のコミュニティ政策としての生活困窮者自立支援	81
第1章 自治体における生活困窮者自立支援の意義	81
第2章 生活困窮者自立支援の課題	81
第1節 自治体における体制づくり	82
第2節 潜在的なニーズの把握	84
第3節 任意事業	84
第4節 世帯単位の支援の必要性	85
第3章 コミュニティと生活困窮者自立支援	85
第1節 コミュニティを基盤とした自立支援	85
第2節 コミュニティとアソシエーション	86
第3節 社会資源と自立支援	86
参考文献	87
資料編	
資料1 現地視察報告	
秋田県藤里町社会福祉協議会/仙台市・一般社団法人パーソナルサポートセンターに おける生活困窮者自立支援	90
資料2 市町村の新課題としての生活困窮者自立支援	
－宮本太郎・中央大学教授の講演から－	100

はじめに

尹 誠國（PLP会館大阪地方自治研究センター研究員）

PLP会館大阪地方自治研究センターは、自治体政策のあり方や課題に関し、重要と思われるテーマを選び、自治体職員を主体にした調査研究を継続的に行っています。今回は2015年4月に施行された生活困窮者自立支援制度をテーマとした研究会（名称：生活困窮者自立支援制度を考える研究会）を立ち上げました。研究会は2016年1月にスタートし、以来、大阪府内の各市町村から選抜された研究委員とアドバイザーとして参加した研究者及び大阪地方自治研究センターのスタッフが共同で調査研究を進めてきました。

生活困窮者自立支援制度は市町村に対し、大きく2つの点で新しい課題を要請しています。1つは、社会の周辺に追いたてられ、人間としての誇りを失いかけている人たちに対し、「包括的・個別的な相談支援」を行うこと。2つは、これまで市町村にとって未経験であった「就労支援」に本格的に取り組むことです。いずれの課題も従来のタテ割の仕切りを越えた行政スタイルの転換が要請され、組織横断的な取組みが不可欠になります。そこで研究会に参加する市町村職員は、同制度の運営を担当する部課からだけでなく、企画や政策調整部門といった比較的自由に同制度やその影響等の課題に向き合える部課の職員を募りました。

こうした発想による研究委員の編成には、アドバイザーとして参加いただいた西岡正次氏の助言がありました。同氏は、2015年に（一社）生活困窮者自立支援全国ネットワークの一員として同制度の実施主体となる市町村において、どのように施策・事業がなされているのか、制度施行前の準備過程から施行1年目という時期に焦点をあてて調査されており、この制度を生かすには、組織横断的な取組みが大事であることをつとに強調されていました。本研究会はそうした同氏の思いを受け入れながら、調査研究を進めることにしました。

研究会の経過は後述の通りですが、自治体における地域政策の転換を重視する観点から、3つの特別報告を用意しました。一つは、宮本太郎・中央大学教授による「生活困窮者自立支援法の可能性－新しい生活保障のかたち」をテーマにした報告です。2つは、国立保健医療科学院の森川美絵主任研究官による「地域包括ケアシステムはパラダイム転換か？」の報告。3つは、西岡正次氏の「自治体職員ならではの公共政策へのアプローチ－地方創生や生活困窮者自立支援、地域包括ケアにからめて」の報告です。

研究会の進行は、上記の目的を踏まえた全体議論と各市町村の同制度に関する動きや実績の調査、さらに地方創生の取組みに関連して各市町村の「人口ビジョン」を一覧する等、地域政策全体の観点から同制度をどう位置づけるかを軸に議論を深め、最後に、研究会の自治体職員を2つのグループに分け、報告書をまとめました。本報告書の第1部がその成果ということになります。

第1グループ：生活困窮者自立支援と地域・自治体の課題－福祉サービスのパラダイム転換を－

第2グループ：生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援のあり方

第1グループは、大阪府内の市町村における2年の制度運用をもとに、対象者ごとに整備されてきた福祉サービスの限界の確認とパラダイム（政策枠組み）転換の緊急性が提起されています。第2グループは、対象を困窮高齢者に絞り、相談事例を5つのタイプに分類しながら、就労支援をふくめた包括的な自立支援のあるべき形が模索されています。

第2部は、研究会のアドバイザーを担った3人の研究者による論稿です。各論稿の内容には触れませんが、いずれも同制度の基本趣旨が、単に経済的困窮を抱えた人のみを対象とするのではなく、社会的孤立や生きがいを求める人たちを含めて対象にしていること、また、詳細な運営や方針は自治体の裁量に委ねられている意味を重視していることには、共通のものがああります。

なお、本報告書の巻末に2つの「資料」を収録しました。1つは、この制度の趣旨を生かし先駆的な取組みをおこなっている2つの組織（秋田県・藤里町社会福祉協議会/仙台市パーソナルサポートセンター）の現地視察報告です。この報告で留意しておかなければならないことは、2つの事例とも自治体の「外部」組織だということです。本報告書の主題に掲げた「福祉政策だけに留まらない自立支援」のためには、自治体はどのような組織、人たちと協働すべきなのか、2つの事例は端的に問いかけているように思います。

2つ目の資料は、上述の宮本太郎教授の講演の概要紹介（「フォーラムおおさか」2016年7月号より転載）です。この講演から、簡潔なかたちで、同制度を通じて、大きく今日の自治体政策の構造転換が鋭く要請されてきていることが理解できます。

最後になりますが、本報告書に収録した研究成果が、たとえささやかであれ、自治体における地域政策を変えるきっかけになるのであればと、研究員一同、願っています。

第 I 部

- I . 生活困窮者自立支援と地域・自治体の課題
ー福祉サービスのパラダイム転換をー**
- II . 生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援
のあり方**

I. 生活困窮者自立支援と地域・自治体の課題

ー福祉サービスのパラダイム転換をー

生活困窮者自立支援研究会（第1グループ）

阿加井 博（堺市健康福祉局生活福祉部生活援護管理課参事）

小林 絢子（八尾市地域福祉部地域福祉政策課主事）

藤枝 剛（寝屋川市経営企画部企画政策課）

板谷 ひと美（四條畷市政策企画部企画調整課課長代理）

はじめに

本制度は、日本の経済社会の構造的変化を踏まえ、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、生活困窮者に対して包括的な支援を行うものであり、生活困窮者の自立と尊厳の確保及び生活困窮者支援を通じた地域づくりを制度の目的としている。

自立相談支援機関において、相談者一人一人の状況に応じ、生活困窮者自立支援法に基づく各事業（住居確保給付金の支給、就労準備支援事業、家計相談支援事業、一時生活支援事業、学習支援事業、就労訓練事業等）や既存の制度を活用し、生活困窮状態から脱却するための包括的・継続的な相談支援や就労支援を行っている。

同法の対象者は、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」であるが、複合的な課題を抱える生活困窮者についても幅広く受け止めることが重要であり、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・創造的な支援を行っている¹。

2015年（平成27年）4月1日に「生活困窮者自立支援法」が施行され、全国の福祉事務所を設置している自治体においては、必須事業として位置づけられている自立相談支援事業、住居確保給付金の支給に関する業務のほか、自治体の状況に応じて取り組む各種任意事業が実施されている。

これは、それまであった「第1のセーフティネット」としての社会保険制度・労働保険制度、「第3のセーフティネット」としての生活保護制度にくわえて、新たに「第2のセーフティネット」として「生活困窮者自立支援制度」を創設することで重層的なセーフティネットの構築を目指そうとするものである。

制度創設からまもなく2年を迎えるが、本人が抱えている課題や置かれている環境に応じて、自立の形は多様であることが見えてきた。このことも踏まえ、第一グループ（八尾市、寝屋川市、四條畷市、堺市の職員）は、高齢者、母子世帯、引きこもりや障害疑いのある者等も含めて、福祉の枠組みを超え、誰もが働ける地域、社会をつくっていくために、今後の生活困窮者自立支援がどうあるべきかについての考察を行った。

¹ 厚生労働省『生活困窮者自立支援制度に関する手引きの策定について』（平成27年3月6日付け社援地発0306第1号）。

第1章 生活困窮者自立支援事業の実施状況

第1節 大阪府及び府内自治体の実施状況

1. 大阪府内の福祉事務所設置自治体（大阪府及び34市町）の実施状況

生活困窮者自立支援制度においては、福祉事務所設置自治体が実施主体となっている。そのため、ここでは、大阪府内の福祉事務所設置自治体における事業の実施状況について紹介する。必須事業である自立相談支援事業と住居確保給付金、そして、任意事業のうち、一時生活支援事業については、全自治体で実施している。しかしながら、他の任意事業である就労準備支援事業、家計相談支援事業、学習支援事業については、実施率があまり高くなく、特に家計相談支援事業を実施している自治体は府内35の自治体の半数に満たない状況である。

表1 大阪府内の福祉事務所設置自治体（大阪府及び34市町）の実施状況

	2015年度（平成27年度）			2016年度（平成28年度）		
	実 施	未実施	備 考	実 施	未実施	備 考
自立相談支援事業	35	－	直営13 委託15 直営及び委託7	35	－	直営11 委託14 直営及び委託10
住居確保給付金	35	－	－	35	－	－
就労準備支援事業	15	20	－	24	11	－
家計相談支援事業	9	26	－	11	24	－
一時生活支援事業	35	0	－	35	0	－
学 習 支 援 事 業	18	17	－	22	13	－

・出処：厚生労働省『生活困窮者自立支援制度事業別委託先一覧』

2. 大阪府内の認定就労訓練事業所数

認定就労訓練事業所数については、都道府県別でも大阪府が最も多い状況となっている。これは、就労訓練事業についての積極的な呼びかけに対して、多くの社会福祉法人から理解が得られたことによるものと考えられる。

表2 大阪府内の認定就労訓練事業所数

	2015年度（平成27年度）	2016年度（平成28年度）（上半期）
社会福祉法人	79	99
NPO法人	3	3
株式会社	8	8
生協等共同組合	1	1
社団法人（公益及び一般）	1	1
財団法人（公益及び一般）	2	2
その他	5	5
合 計	99	119

・出処：大阪府『認定生活困窮者就労訓練事業所一覧』

I. 生活困窮者自立支援と地域・自治体の課題ー福祉サービスのパラダイム転換をー

第2節 第1グループ構成自治体の実施状況

第1グループ構成自治体（以下、第1グループとする。）における事業の実施主体別に見ると、一時生活支援事業については、4つの自治体すべてにおいて直営で行っており、ほかの事業については委託が多い。

表3 第1グループ構成自治体の実施状況

		八尾市	寝屋川市	四條畷市	堺市
自立相談支援事業 住居確保給付金	2015年度 (平成27年度)	委託	委託 (一部)	委託	委託
	2016年度 (平成28年度)				
就労準備支援事業	2015年度 (平成27年度)	未実施 ※1	委託	未実施	委託 (10月～)
	2016年度 (平成28年度)			委託 (10月～)	
一時生活支援事業	2015年度 (平成27年度)	直営	直営	直営	直営
	2016年度 (平成28年度)				
家計相談支援事業	2015年度 (平成27年度)	未実施	未実施	未実施	未実施
	2016年度 (平成28年度)				
学習支援事業	2015年度 (平成27年度)	未実施 ※1	未実施	直営 ※2	委託
	2016年度 (平成28年度)		委託		

※1 2017年度（平成29年度）から実施予定。

※2 2015年度（平成27年度）：国による生活困窮世帯の子どもに対する学習支援事業及び大阪府新子育て支援交付金を活用して実施。

2016年度（平成28年度）：国による不登校児童生徒への支援モデル事業及び大阪府新子育て支援交付金を活用して実施。

・以下、データの出処が明記されていないものは該当自治体からの提供資料による。

第3節 第1グループの取組み実績

1. 第1グループの取組み実績（4市合計）

表4 第1グループの取組み実績（4市合計）

	2015年度（平成27年度）	2016年度（平成28年度）（上半期）
人口（人） ※1	1,412,361	1,408,407
新規相談総件数（件）	2,010	1,010
支援プラン作成件数（件）	336	189
就労支援対象者数（人）	224	124
就労・増収者数（人） ※2	219	76
終結数（件）	193	134

※1 人口は、4月1日現在。

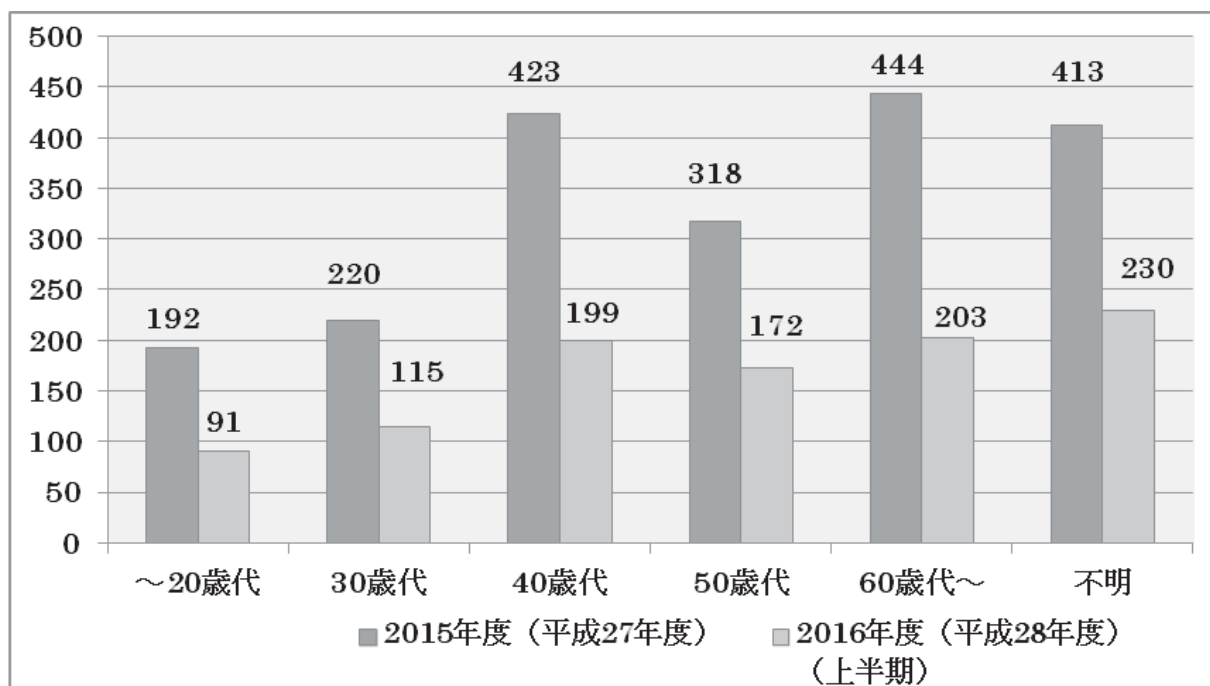
※2 「就労・増収者数」はプラン作成の有無や就労支援期間の終了・未終了等に関わらず相談受付して関わった結果、就労・増収へつなげた総ての件数を計上。

第1グループにおける取組み状況を見ると、新規相談件数に比べ、支援プランが作成されたケースはあまり高いとは言えない。しかしながら、就労支援対象者の中から多くの人が就労・増収につながっているため、生活困窮者自立支援制度が導入されてから歴史が浅く、制度として定着しておらず、自治体においても試行錯誤を重ねているということを考慮すると、一定の成果が上がっているのではないかと考えられる。

2. 新規相談総件数における年齢の内訳（4市合計）

図1 新規相談総件数における年齢の内訳（4市合計）

（単位：件）



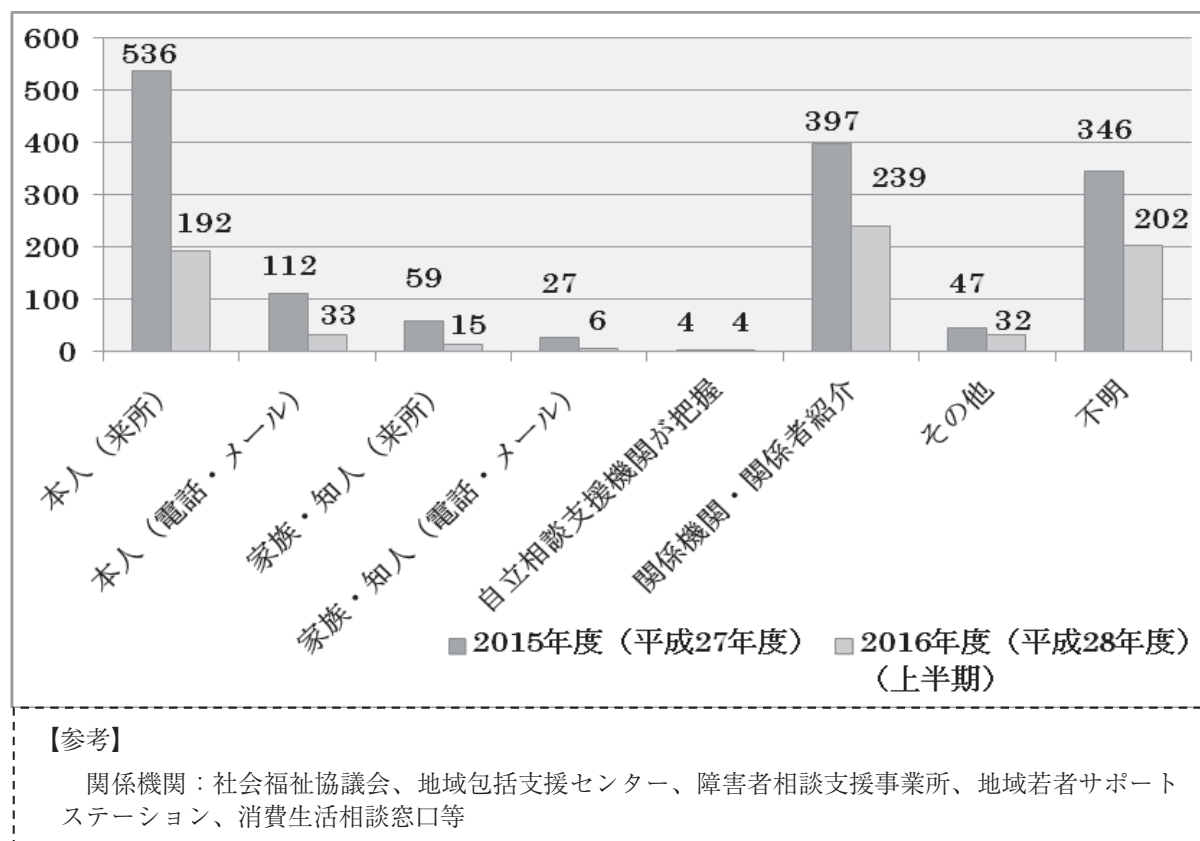
■ Ⅰ. 生活困窮者自立支援と地域・自治体の課題－福祉サービスのパラダイム転換を－

新規相談件数を年齢別に見ると、60歳代が最も多く、次に40歳代が多い。しかしながら、すべての年齢層において年間200件近く、もしくはそれ以上ある。これは、今の日本社会の厳しい経済、社会的状況を表しているものであると考えられるとともに、生活困窮者自立支援制度の重要性を裏付けるものであるともいえる。

3. 相談者の相談経路（4市合計）

図2 相談者の相談経路（4市合計）

（単位：件）

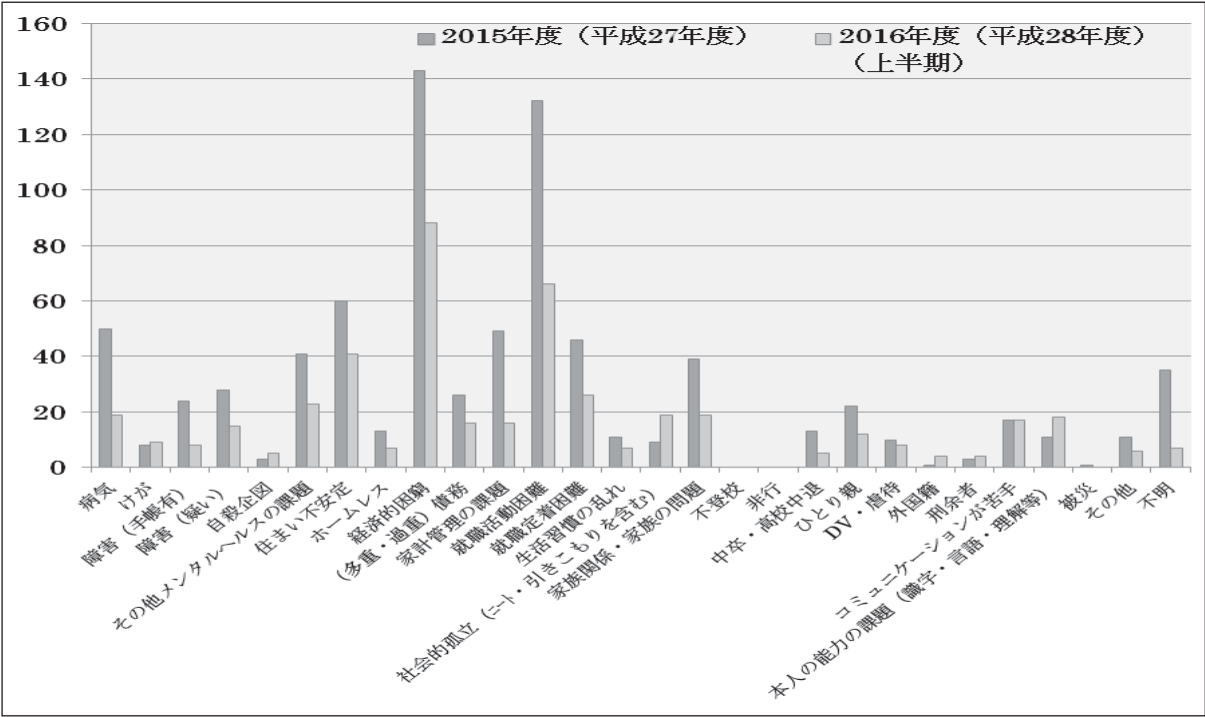


自立支援の入り口ともいえる、相談に訪れた経路別に見ると、本人が直接来所したケースが最も多く、次に関係機関、関係者の紹介が多くなっている。この結果から、自治体として制度の周知を図ることも重要であるが、関係機関等とも連携し、より有効なネットワークを構築することも重要であるといえる。

4. 支援決定者のアセスメント結果（4市合計）（重複あり）

図3 支援決定者のアセスメント結果（4市合計）（重複あり）

（単位：件）



支援決定者のアセスメント結果を見ると、経済的困窮と就職活動困難が最も多く、次に住まい不安定、病気、就職定着困難、家族関係・家族の問題等も多くなっている。これらの結果から就労支援だけではなく、複合的な課題を抱えた困窮者に対して一人一人の状況に合わせたきめ細かな支援も必要であると考えられる。

5. 国の目安値との比較

表5 国の目安値との比較

	2015年度（平成27年度）			2016年度（平成28年度）（上半期）		
	国の目安値 （人口10万人あたり）	全国平均	4市平均	国の目安値 （人口10万人あたり）	全国平均	4市平均
新規相談件数	20件	14.7件	11.9件	22件	14.7件	12.0件
プラン作成件数	10件	3.6件	2.0件	11件	4.2件	2.2件
就労支援対象者数	6件	1.8件	1.3件	7件	2.0件	1.5件
就労・増収率 ※ （就労・増収者／就労支援対象者）	40%	—	97.8%	42%	72%	61.3%

※「就労・増収率」はプラン作成の有無や就労支援期間の終了・未終了等に関わらず相談受付して関わった結果、就労・増収へつなげた総ての件数を基に算出。
・出処：厚生労働省『生活困窮者自立支援制度支援状況調査の結果について』

■ Ⅰ. 生活困窮者自立支援と地域・自治体の課題－福祉サービスのパラダイム転換を－

国の目安値と比較すると、2015年度（平成27年度）の就労・増収率については、4市平均で、97.8%で一定の成果が出ていると考えられる。しかしながら、他の指標については、いずれも国の目安値を下回っている。

第4節 庁内連携に向けた取組み状況

1. 八尾市

まず、生活保護関係課、高齢福祉関係課、障害福祉関係課等を対象にし、「生活困窮者自立支援制度説明会」を開催した。そして、「生活困窮者自立支援制度窓口対応・相談支援ガイドライン」を作成した。従来においては、それぞれの部局ごとに相談や各種手続きのための来庁者の個人情報を集めていて、集める情報の内容や量も異なっており、これが庁内連携がうまく進まない遠因になっていたともいえる。しかしながら、まだアイディアの段階ではあるが、庁内の共通聞き取りシートを導入しようという動きがあり、これは、庁内連携の進展のための大きな一歩であると考えられる。

2. 寝屋川市

相談内容によって、担当窓口やハローワーク等の就労支援に関わる関係機関へ案内する等、特に福祉部門間での連絡・連携は日常的に行っているが、他部署と連携した事業レベルでの具体的な取組みは見当たらない。

3. 四條畷市

生活困窮者自立支援法の施行前であるが、2013年度（平成25年度）から関係課（企画調整課、人権政策課、産業観光振興課、生活福祉課、子ども福祉課、学校教育課）において生活困窮者自立支援制度に基づく事業の実施方法について検討した。そして、同年度から「相談機関ネットワーク会議（徴収対策課、人権政策課、産業観光課、地域協働課、市民課、生活福祉課、高齢福祉課、障がい福祉課、保険年金課、手当医療課、子育て総合支援センター、保健センター、学校教育課、地域教育課、上下水道局、社会福祉協議会、人権協会の実務担当者で構成）」を設置し、相談機関の連携強化と情報共有の推進を図った。

そして、生活困窮者自立支援法が施行後の2015年度（平成27年度）からは、「相談機関ネットワーク会議」を定期的で開催し、生活困窮者自立支援窓口からの報告を受け、情報交換を行っている。また、2016年度（平成28年度）からは、「相談機関ネットワーク会議」に就労支援部会（人権政策課、産業観光課、生活福祉課、生活福祉課地域福祉担当、手当医療課、障がい福祉課、地域教育課、社会福祉協議会、人権協会の実務担当者で構成）を設置し、同年10月から始まる就労準備支援の実施方法を検討した。

4. 堺市

生活困窮者自立支援法の施行前の2013年度（平成25年度）と2014年度（平成26年度）においては、生活保護関係課、高齢福祉関係課、障害福祉関係課、児童福祉関係課、労働関係課等の課長級職員を対象に、「生活困窮者自立支援の在り方検討会議」を開催した。

生活困窮者自立支援法が施行後の2015年度（平成27年度）からは、国保関係課、年金関係課、税務関係課、住宅関係課、教育委員会関係課、水道関係課等を追加し、支援のための連携から発展のための連携を図るために「生活困窮者自立支援制度連携会議」を開催している。また、同年度から、各区役所の窓口担当職員向けに「生活困窮者自立支援制度に関する窓口業務担当者勉強会」を開催し、庁内での周知と連携を深めている。

第5節 生活困窮者自立支援方策の計画策定状況

表6 生活困窮者自立支援方策の計画策定状況

	八尾市	寝屋川市	四條畷市	堺市
地域福祉計画への策定状況	策定済	策定済	策定済	策定済
計画策定期間	2013年度 (平成25年度) } 2020年度 (平成32年度)	2016年度 (平成28年度) } 2020年度 (平成32年度)	2014年度 (平成26年度) } 2018年度 (平成30年度)	2014年度 (平成26年度) } 2019年度 (平成31年度)

生活困窮者自立支援方策の計画策定状況を見ると、4市ともに地域福祉計画に盛り込んでいる。

第2章 事業実施により見えてきた課題

第1節 第1グループにおける特徴

1. 八尾市

40～50歳代の相談者が男女ともに多い。就労に関する相談には、住居確保給付金の利用や、ハローワークへの付き添いを行う等の支援を行っている。また、60代以上の相談者も全体の3割近くを占めており、高齢者の年金問題、就労問題も課題の一つとなっている。そして、高齢者の相談は年金が少なく生活困難であるとの内容が多い。就労意欲のある方にはハローワークに付き添う等の支援をしているが、年齢の問題から就労に結びつかない場合がある。そういったケースには、最終的に生活保護担当課へつなぐこととなる。また、80歳代の親と50歳代の子どもが居る世帯の貧困、いわゆる80-50問題が深刻である。

そして、市役所のどこの相談窓口に行けばよいのか、窓口にたどり着けても自分の状況を説明することが難しい、といった相談が多いのが現状であり、丁寧なつなぎや連携が必要であると考えられる。各関係機関との連携は、研修会・交流会・会議等での伝達を行っているが、ニッチな相談にはつながりにくく、連携は困難なのが現状であるといえよう。

また、中間的就労については、市内の社会福祉法人が積極的に事業者登録を行っている。さらに、社会福祉法人との定期的な交流会等を通じて仕組みづくり等を話し合い、スムーズな連携が行われている。地域の中で日常生活を送り、地域とのつながりを望む人に対し、どのように関わりをもっていくかを探る必要があるが、地域資源の発見や情報収集等のあり方等を課題として指摘できよう。

2. 寝屋川市

相談者の年齢層では、男女ともに40代が最も多かった。男女別では、男性が女性よりも約30%程度多かった。相談者が課題としている項目としては、「経済的困窮」が最も多く、「就職活動困難」等仕事に関する項目もあった。相談者への対応として、相談内容により地域包括支援センターや保健所等の他機関につないだ件数が全体の約2割を占めていた。

40代を中心に働き盛りの世代の相談者が挙げた課題としては、経済的困窮のほかに、就職活動困難と言った仕事に関する項目が比較的多かった。これは、仕事のマッチングや職業訓練等の就

■ Ⅰ. 生活困窮者自立支援と地域・自治体の課題－福祉サービスのパラダイム転換を－

労支援が求められているのではないかとと思われる。他機関との連携といった点では、多様化、複雑化する相談内容に応じたきめ細やかな対応が求められており、短期的な解決よりも長期的な支援への体制整備も必要ではないかと考えられる。さらに、担当課単独での取組みだけでなく、部局を越えた共同事業として就労支援に特化した取組み等の検討も必要ではないかと考えられる。

3. 四條畷市

相談者の年齢層では、40代が最も多い。性別では、男性が全体の46%、女性が全体の54%で、女性の相談者がやや多い。相談経路では、関係機関からのつながりが最も多く、次に、直接来所が多い。このような結果から、関係機関との連携に一定の効果が出ているのではないかと考えられる。相談内容として最も多いのは、経済面に関する相談で、次に就労についての相談が多い。家族関係についての相談も一定数あり、就労だけでは解決できない内容の相談もある。

幅広い年代において、就労支援に対するニーズがあり、就労開始（中間的就労）、職場定着支援、就労支援に関して複数のメニューの整備が必要と思われる。今後、自立相談支援機関は、地域資源や住民等の参画を得ながら、積極的にアウトリーチを行う必要がある。対象者の早期把握、早期支援につながるようなさらなる取組みが重要になる。

4. 堺市

国の示した目安値に比べ、いずれも目安値以下である。全国的に見ても、大半の自治体は目安値を下回っているのが現状である。2015年度（平成27年度）に実施した生活困窮者自立促進支援モデル事業と比べると、新規相談件数が約3倍増加している。相談者の約6割以上が男性で、年齢は30～50代の稼働年齢層が多い。

相談の経路としては、本人からの相談が約7割を占めている。相談の内容としては、生活に関することが約6割で最も多く、次いで就労に関すること、住居に関することが多い。アセスメントの結果としては、特に就職活動困難、経済的困窮が多い。就労支援については、自立相談支援機関における、社会福祉協議会と民間人材派遣会社による協働型の就労支援により、就労決定率が高いといえよう。

今後、自らSOSを発信できない生活困窮者を早期に発見し、支援につなげていく必要がある。また、要支援者の早期発見に向けて、民生委員をはじめとする地域の支援者や関係機関のほか、庁内関係部局との連携の強化も必要であると考えられる。そして、就労未経験者、長期離職者や複合的な課題を抱えた人に対する支援が増えており、支援の長期化が懸念される。

第2節 共通する課題等

1. 制度所管課から見てきた課題等

支援決定者におけるアセスメント結果を見ても、「経済的困窮」、「就職活動困難」、「住まいの不安定」が多いが、その他にも「病気」、「その他メンタルヘルスの課題」、「家計管理の課題」、「就職定着困難」、「家族関係・家族の問題」と言った課題も見られ、複合的な課題を抱えたケースが多い。そのため、複合的な課題を抱えた世帯への課題の解決には時間を要し、プラン化までに時間がかかる。

相談件数は伸びているが、今後、就労未経験者や長期離職者等、複雑な課題を抱えた相談者の増加が予想される。これに伴い、相談者の抱える課題の整理や就労までの支援が長期化する可能性がある。また、自らSOSを発信できない生活困窮者をいかに早期に発見し、支援につなげるこ

とができるかが課題であり、庁内関係部局はもちろん、民生委員等をはじめとした地域の支援者や関係機関とも連携を強化する必要がある。

次に、就労に結びついていても短期間で離職してしまい、再び生活困窮状態とならないよう丁寧できめ細かな定着支援が必要となる。また、就労準備支援事業の利用期間（最長1年）が満了しても依然として就労に向けた準備が整っていない人の支援は困難であり、自立相談支援機関で相談を受けた全員が一般就労に結びつくことはできないと思われる。そのため、認定就労訓練事業所のみならず、柔軟な働き方が可能な就労場所の確保も必要であると考えられる。

2. 政策企画部門から見えてきた課題等

社会保障制度の維持、まちの活性化には労働力人口の確保が欠かせない。少子高齢化が進むなか、潜在的な労働力を発見し、支援しながら雇用の定着と生活自立につなげる生活困窮者自立支援制度の定着は人口減少への対峙策としても効果があると考えられる。そして、生活困窮者の自立を支える就労支援については、生活困窮者自立支援制度に基づくソーシャル・ワークとしての就労支援、企業への定着支援にくわえ、新規の創業支援と併せ、支援付き人材、労働力に対する理解を浸透させていくことが必要であるといえよう。

制度の定着に向けては、高齢者の見守りや買い物支援等、増加する介護ニーズを中間的就労の場としてマッチングする等、生活困窮者への支援に留まらないまちづくり全体を枠としたスキームの構築も一つの方法になるであろう。

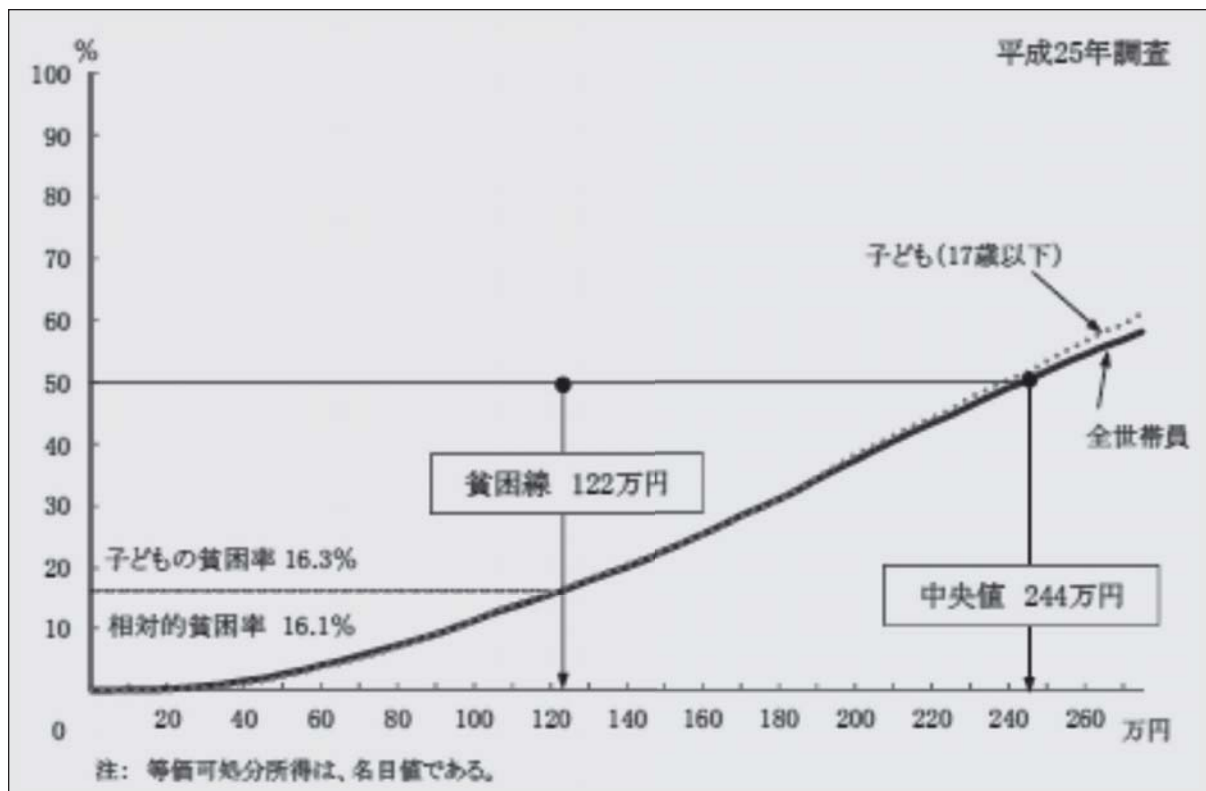
第3節 潜在化している生活困窮者

図4のように、2013年（平成25年）に実施された国民生活基礎調査における等価可処分所得金額別にみた世帯員数の累積度数分布によると、中央値が244万円で、貧困線（等価可処分所得の中央値の半分）は122万円となっており、全世帯員数における相対的貧困率は16.1%となっている。

これを大阪府全体に当てはめて考えてみると、2016年（平成28年）1月1日現在の人口886万5,502人中、16.1%を占める約142万人が、生活困窮状態又は生活困窮に陥る可能性のある状態であると想定できる。また、生活意識をみると、全世帯のうち、27.7%が「大変苦しい」、32.2%が「やや苦しい」と回答しており、約60%の世帯が「生活が苦しい」と感じているという結果である。

これらのことを踏まえ、本制度では、支援機関につながらず、多様で複合的な課題を抱え、潜在化している生活困窮者をできるだけ早期に発見し、適切な支援につなげていくことが重要であるといえよう。

図4 等価可処分所得金額別にみた世帯員数の累積度数分布



・ 出処：厚生労働省『平成25年 国民生活基礎調査の概況』；大阪府『大阪府の住民基本台帳人口』

第4節 政策的な視点から見た今後の生活困窮者自立支援制度のあり方について

生活困窮者自立支援制度は、間接的支援である自立相談支援が制度の根幹をなし、直接的な経済支援は原則3か月間（最長9か月）の住宅確保給付金の支給に留まる。

就労、高齢、家族問題等、複合的な課題を抱えた生活困窮者に対し、従来の縦割り行政を脱却したワンストップの相談窓口を設置のうえ、福祉と雇用、教育等の施策間連携によるオーダーメイドの支援計画をつくる自立相談支援は、相談者に寄り添う理想的な取り組みであるものの、これまでの自治体行政のあり方に大きな転換を迫るものである。

制度導入から日が浅い現段階においては、大半の自治体が庁内連携の基盤づくりに苦慮している状況であり、連携の如何が制度の成否を左右するといっても過言ではない。

また、本制度は、就労支援（中間的就労）に重点を置くという側面を有するが、雇用の受け皿さえあれば支援が成立するのか、相談者の人間性そのものに向けたアプローチが必要なのか、ケースの蓄積を待って支援のあり方を検証する必要がある。

その意味では、連携の基盤づくり、ノウハウの蓄積等、短期間での政策効果の発揮が非常に困難な制度であるといえるが、前述のとおり、基礎自治体の本来の姿を可視化し得るものとして、長期的な視点で捉えなおす必要がある。

くわえて、貧困の連鎖を防止するための子どもへの学習支援や家計相談支援事業等が任意事業に位置づけられており、かつ福祉、教育等、既存のサービスメニューを組み合わせた効果的な支援が期待されていることから、今後、自治体間でのサービス格差が顕著になることが予想される。この点については、他市事例を参考としたケースごとの効果検証も必要であろう。

今後においては、これらを念頭に置きながら、本制度を所管課の一事業に留まることなく、まちづくり、地域づくり、市役所づくりの一つとして位置づけるべきである。また、労働、福祉両面からのアプローチを用い、相談者の物心両面からの本来的な自立と、生活保護に至る前の第2のセーフティネットとして、十分な機能を発揮することが期待される。

第3章 日本における福祉分野を取り巻く現状と課題

第1節 家族・地域社会の変化に伴い複雑化する支援ニーズへの対応

これまでの福祉サービスは、高齢者、児童、障害者等対象ごとに取り組まれてきた。くわえて、高齢者施策については地域包括ケアを進め、子育て支援についても地域での子育てが重視されるようになり、障害者福祉については、施設から地域へと、地域福祉づくりに取り組んできた。

その一方で、共働き世帯の増加や高齢者の増加により子育てや介護の支援がこれまで以上に必要となるなか、高齢者介護・障害者福祉・子育て支援・生活困窮等さまざまな分野において核家族化、一人親家庭世帯の増加、地域のつながりの希薄化等により、家庭内又は地域内の支援力が低下しているという状況がある。また、医学の進歩に伴い、医療を受けながら地域で暮らす患者等が増加し、これらの人たちの福祉サービスに対するニーズも増大している。

さらに、多様な分野の課題が絡み合って複雑化したり、世帯単位で複合的な課題を抱えるといった状況が見られる。

第2節 人口減少社会における福祉人材の確保と質の高いサービスを効率的に提供する必要性

2042年までは高齢化率が上昇すると見込まれており、介護を必要とする人は増え続ける。さらに複雑化する支援ニーズに対応するべく福祉サービスを充実するためには、これまで以上に福祉人材の確保に努める必要がある。

しかし、急速な少子高齢化の進展により、日本全体の労働力人口は減り続けており、福祉のみならず多分野の業種が人材を確保できず人手不足に悩んでいる。こうした状況のなかで現在でも人手不足に悩んでいる福祉分野において、今後人材を飛躍的に増加させるということは、現状よりも一層困難になることが見込まれる。

第3節 誰もが支え合う社会の実現の必要性和地域の支援ニーズの変化への対応²

日本は、世界有数の経済先進国、健康長寿国となった。このように成熟した先進国では、質の高い生き方、暮らし、人材活用を実現させる必要がある。このため、福祉の世界においても、今まで以上に、高齢者、障害者、児童、生活困窮等、すべての人が世代やその背景を問わずに共に生き生きと生活を送ることができ、また、自然と地域の人々が集まる機会が増え、地域のコミュニティが活発に活動できる社会の実現が期待される。そして、この共生社会を実現するためのまちづくりが地域において求められる。

² 厚生労働省『新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現－新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン－』

■ Ⅰ. 生活困窮者自立支援と地域・自治体の課題－福祉サービスのパラダイム転換を－

1. 「我が事・丸ごと」地域共生社会の実現

日本において一億総活躍社会づくりが進められるなか、福祉分野においても、パラダイムを転換し、福祉は与えるもの、与えられるものと言ったように、「支え手側」と「受け手側」に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、公的な福祉サービスを協働して助け合いながら暮らすことのできる「地域共生社会」を実現する必要がある。

具体的には、「他人事」になりがちな地域づくりを地域住民が「我が事」として主体的に取り組む仕組みを作っていくとともに、市町村においては、地域づくりの取組みの支援と、公的な福祉サービスへのつながりを含めた「丸ごと」の総合相談支援の体制整備を進める必要がある。また、対象者ごとに整備された「縦割り」の公的福祉サービスも「丸ごと」へ転換させるため、サービスや専門人材の養成課程の改革を進めていく必要がある。

2. 新しい地域包括支援体制の構築³

福祉サービスは、これまで、基本的には対象者ごとに整備されてきた。しかしながら、制度が成熟化する一方で、少子高齢化、単身世帯の増加、地縁・血縁の希薄化等が進み、ニーズが多様化、複雑化する現代社会においては、既存の制度の対応では複合的なニーズを抱える人等が適切な支援を受けられないという課題がある。

高齢者に対する包括ケアシステムや生活困窮者に対する自立支援制度といった包括的な支援システムを、制度ごとではなく地域というフィールド上に、高齢者、障害者、児童、生活困窮者といった人たちを分け隔てなく、地域に暮らす住民誰もがその人の状況にあった支援が受けられるという、新しい地域包括支援体制を構築していく必要がある。

おわりに

生活困窮者自立支援制度は、個人への支援だけではなく地域全体の支援力を高めることが求められており、支援を通じた「地域づくり」も制度の目指す方向性の一つとされている。

日本はすでに人口減少社会、超高齢化社会に突入しており、全国的に「地域包括ケアシステム」の構築が進められているが、同システムにおいても「地域づくり」を目指している。しかし、福祉のみならずさまざまな業種が人材不足の状況であり、地域づくりを達成させるための人材不足の解消が課題となっている。

現在、政府は「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」のもと分野横断的かつ包括的な相談・支援を実現することを目的に「地域における住民全体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会」や、「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」等が開催されてきた。

こうしたなか、地域づくりの視点から、福祉分野のみでなく、あらゆる分野で支える側と支えられる側を二分法で分ける制度から、両側をつなぐ仕組みへの転換が求められてきた。そうした

² 厚生労働省『第1回「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部資料」；厚生労働省『新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現－新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン－』

取組みを通して、生活困窮者自立支援制度における出口部分（就労先）ともリンクしながら、地域の中で、就労を通じた人の循環ができ、持続可能な地域社会づくりへの展望が開けてくると考える。

参考資料

- ・大阪府『認定生活困窮者就労訓練事業所一覧』
<http://www.pref.osaka.lg.jp/shakaiengo/nintei/index.html>
- ・厚生労働省『新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現－新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン－』
<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/bijon.pdf>
- ・厚生労働省『生活困窮者自立支援制度事業別委託先一覧』
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000137544.html>
- ・厚生労働省『生活困窮者自立支援制度に関する手引きの策定について』（平成27年3月6日付け社援地発0306第1号）
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000057342.html>
- ・厚生労働省『第1回「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部資料』
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000130501.html>
- ・厚生労働省『平成25年国民生活基礎調査の概況』
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/>
- ・厚生労働省『生活困窮者自立支援制度支援状況調査の結果について』
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000092189.html>
- ・大阪府『大阪府の住民基本台帳人口』
<http://www.pref.osaka.lg.jp/shichoson/juki/>

Ⅱ．生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援のあり方

生活困窮者自立支援研究会（第2グループ）

比嘉 康則（豊中市政策企画部とよなか都市創造研究所）

山田 彩乃（池田市総合政策部法制課主任主事）

小柏 円（吹田市行政経営部企画財政室主査）

村井 聖己（大阪狭山市保健福祉部生活援護グループ主幹）

高倉 直樹（阪南市総務部みらい戦略室室長代理）

はじめに

生活困窮者自立支援制度は、生活保護にいたっていない生活困窮者に対し第2のセーフティネットと位置づけて、経済的支援だけでなく、①困窮者一人ひとりの状態にあわせ、日常生活、社会生活における自立支援を行うとともに、②生活困窮者の早期把握や見守りの地域ネットワークを構築し、包括的な支援策を用意し、さらに③働く場や参加する場を広げ、生活困窮者の支援を通じた地域づくりなどを目標としている。

市町村において生活困窮者支援の仕組みをつくるには、地域住民や事業者などの協力は欠かせないが、同時に、縦割り行政の問題を克服する必要がある。だが仮に、高齢・障がい・保健等の庁内部課、さらに包括支援センターや社会福祉協議会との連携が形式的にはあったとしても、ワンストップ窓口的な仕組みの整備が不十分なため、関係部課間をスムーズにつなぐことができない状況にある。

また、相談支援事業において具体的な支援プランを作成して関係機関につなぐことはできるが、有効な措置を得られずに根本的な解決に至らないケースや、就労支援を行ったが定着できない等といった解決困難なケースも見受けられる。

こうした、各関係機関等の連携システムの構築等を含めたさまざまな課題が残るなか、行政として、一人一人の事情に対応した支援をどのように提供し、生活困窮者の自立を図ることができるのか、また、行政が地域団体とのパイプ役となり、生活困窮者と地域をつなぐネットワークを構築できるのか。

第2グループでは超高齢社会の進展や、血縁や地縁の希薄化といった社会構造の変化に対応するべく、生活困窮者が抱える多様な課題の解決策として、第2グループを構成している5市の事例に基づいた分析によって有効な施策を導き出していきたい。その中でも特に多様で複合的な問題を抱える高齢者の生活困窮者に焦点をあて、各市における生活困窮高齢者の相談内容を5つのケースに分類のうえ、効果的な入口支援や出口支援といった総合的な施策等について議論し、今日の高齢社会における福祉の地域づくりに着目して政策提案をすることとする。

ただし、生活困窮者自立支援に関する制度は2015年度（平成27年度）からスタートした制度であることにくわえ、5市の事例に基づいた分析であることから、一般化には多くのサンプルの分析が必要であることをお断りしておく。

第1章 高齢者の人口動態とその社会的背景

第1節 高齢者の人口動態

65歳以上の高齢者（以下「高齢者」という。）人口は3,461万人（平成28年9月15日現在推計）で、総人口に占める割合は27.3%となり、人口、割合共に過去最高となった。

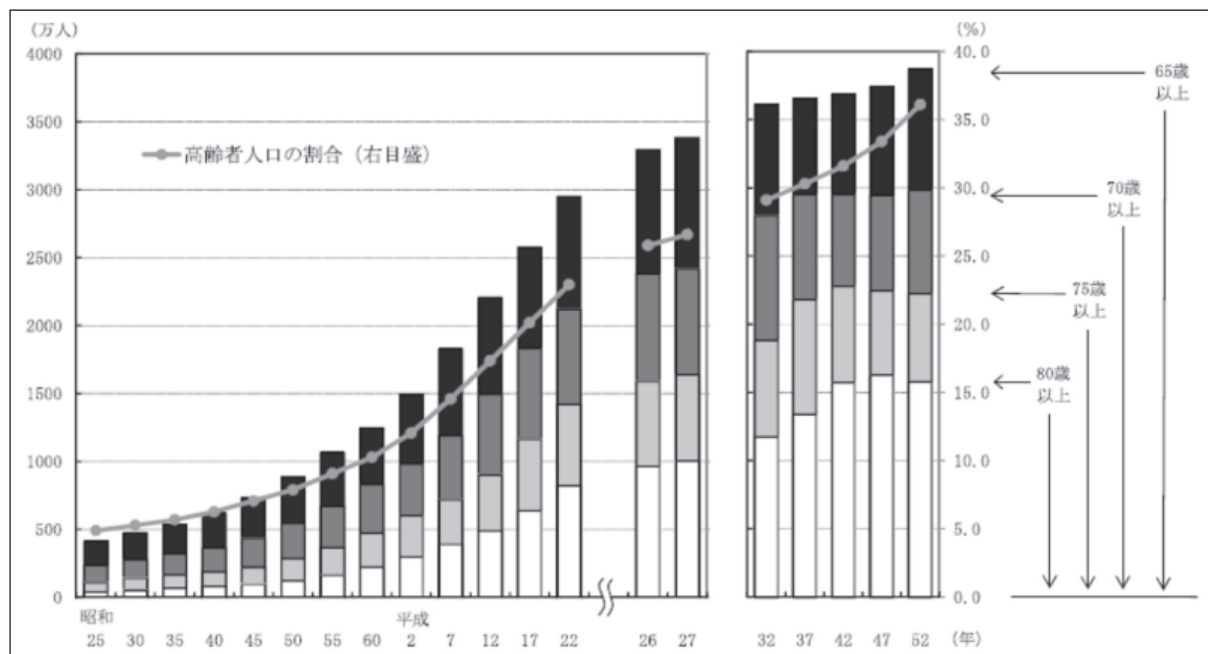
男女別にみると、男性は1,499万人（男性人口の24.3%）、女性は1,962万人（女性人口の30.1%）と、女性は男性より463万人多く、その割合が初めて30%を超えた。

年齢階級別にみると、70歳以上人口は2,437万人（総人口の19.2%）で、前年と比べ19万人、0.2ポイント増、75歳以上人口は1,697万人（同13.4%）で、59万人、0.5ポイント増、80歳以上人口は1,045万人（同8.2%）で、43万人、0.3ポイント増となっている。

総人口に占める高齢者の割合は、1950年以降一貫して上昇が続いている。国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、この割合は今後も上昇を続け、2040年には36.1%となり、3人に1人が高齢者になると見込まれている（図1）。各市においても、今後もさらに高齢化が進展することは、表1の将来人口推計からうかがえる。

その一方で、生産年齢人口、年少人口は減少が続いている（図2）。内閣府によると、1950年には1人の高齢者に対して12.1人の現役世代（15～64歳の者）がいたのに対し、2015年には高齢者1人に対して現役世代が2.3人となり、2060年には1人の高齢者に対して1.3人の現役世代という比率になる（図3）。

図1 高齢者人口及び割合の推移（昭和25年～平成52年）

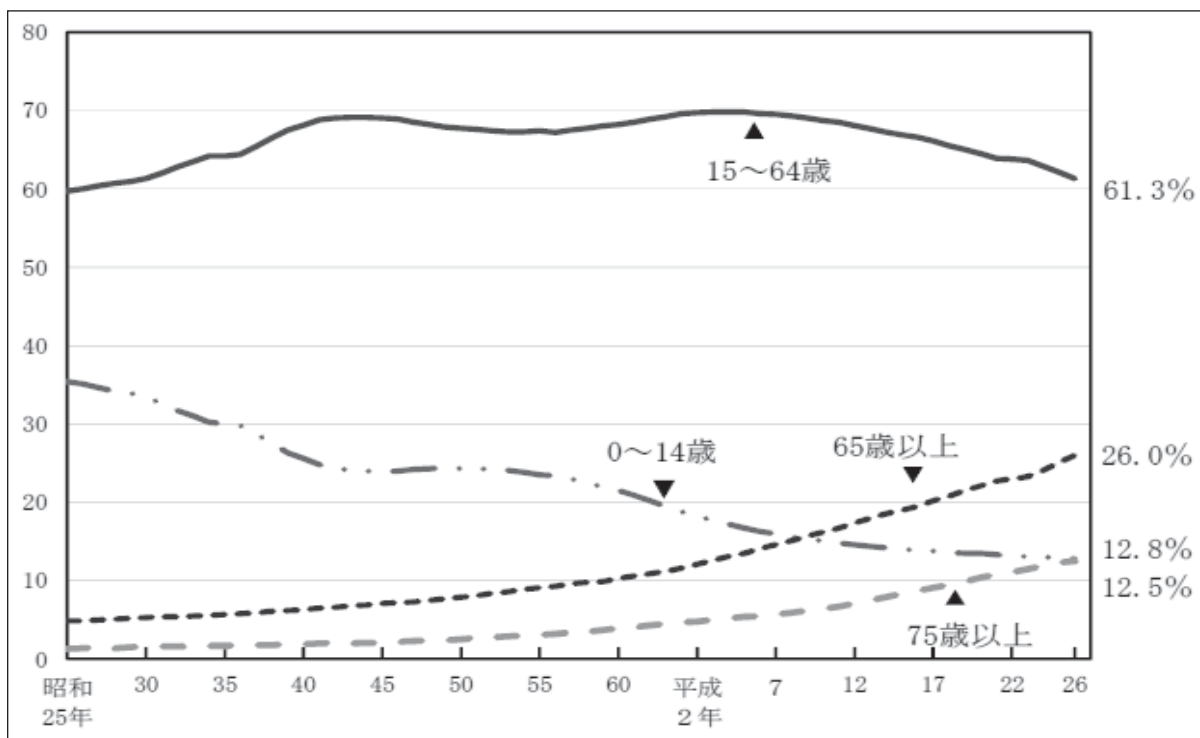


・出処：総務省統計局、平成27年。

Ⅱ．生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援のあり方

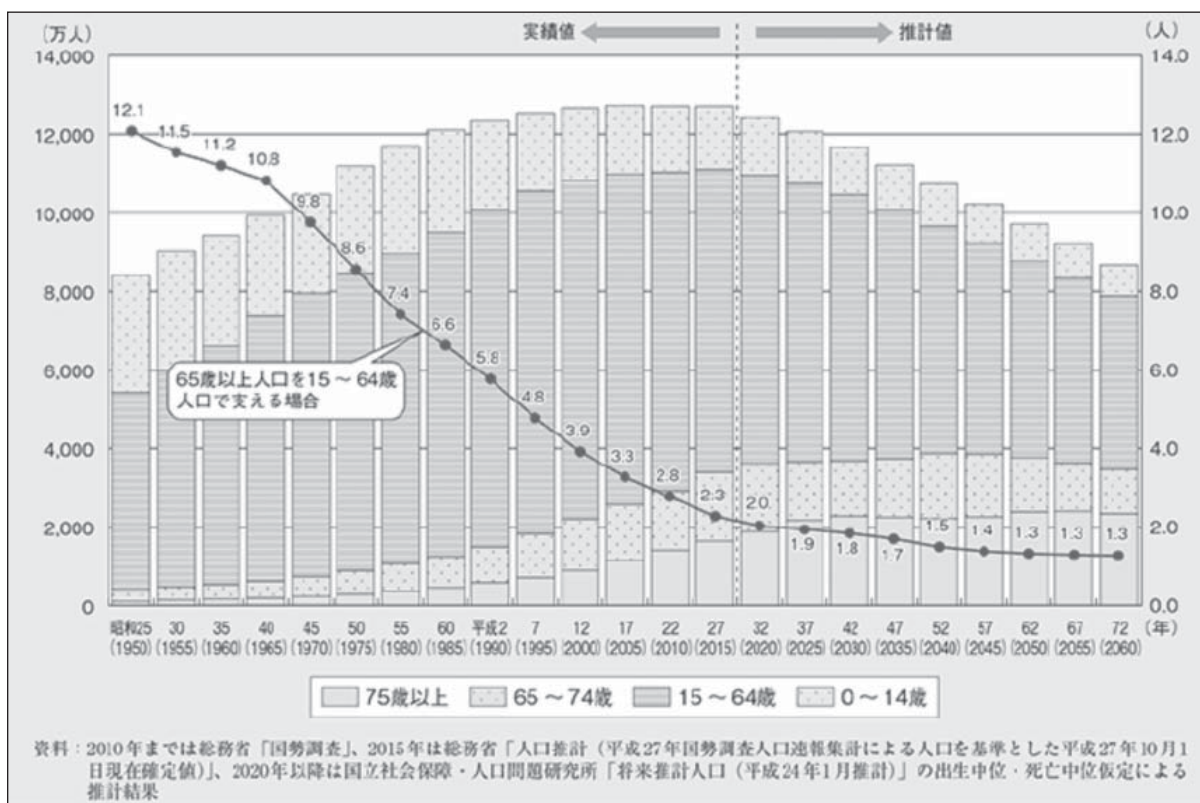
図2 年齢3区分別人口の割合の推移（昭和25年～平成26年）

(%)



・ 出処：総務省統計局、平成26年。

図3 高齢世代人口の比率



・ 出処：内閣府、平成28年。

表1 高齢者の将来人口推計

		2015	2020	2025	2030	2035	2040
豊中市	総数	387,855	382,209	372,894	361,283	348,390	335,026
	65歳以上	100,364	104,913	104,989	106,902	111,146	117,032
	65歳以上：％	25.9	27.4	28.2	29.6	31.9	34.9
池田市	総数	102,460	100,053	96,771	92,869	88,610	84,125
	65歳以上	27,055	28,464	28,686	29,135	29,947	31,057
	65歳以上：％	26.4	28.4	29.6	31.4	33.8	36.9
吹田市	総数	355,111	351,073	343,578	333,817	322,479	309,999
	65歳以上	84,693	90,741	92,465	96,193	102,505	109,263
	65歳以上：％	26.4	28.4	29.6	31.4	33.8	36.9
大阪狭山市	総数	57,846	56,918	55,388	53,410	51,133	48,741
	65歳以上	15,886	17,177	17,580	17,814	18,056	18,872
	65歳以上：％	27.5	30.2	31.7	33.4	35.3	38.7
阪南市	総数	55,283	53,549	51,298	48,694	45,855	42,953
	65歳以上	15,447	16,770	16,875	16,680	16,517	16,606
	65歳以上：％	27.9	31.3	32.9	34.3	36	38.7

・出処：国立社会保障・人口問題研究所、平成25年。

第2節 多方面に及ぶ社会的影響

高齢化の急速な進展による社会的影響は非常に大きく、多方面にわたると考えられる。

まず、社会保障負担の増大や働き手の減少といった経済面への影響が挙げられる。国立社会保障・人口問題研究所によると、社会保障給付費のうち、高齢者関係給付費（国立社会保障・人口問題研究所の定義において、年金保険給付費、高齢者医療給付費、老人福祉サービス給付費及び高年齢雇用継続給付費を合わせた額）についてみると、2014年度は76兆1383億円となり、前年度から4961億円増加した（表2）。また、社会保障給付費に占める高齢者関係給付費の割合は67.9%であった。前節で述べたとおり、現役世代の人数は減少する見込みであり、住民税等の税収も減少すると考えられる。増加し続ける高齢者関係給付費を、減少していく現役世代で支える構図が浮かび上がる。働き手の減少による住民税の減少と社会保障費の増加による行政負担の増大は、行政の持続可能性にも関わってくる。

経済面だけでなく、福祉の担い手の不足も課題である。厚生労働省によると、要介護認定者・要支援者数は2015年4月末で608万人であり、2000年4月末の218万人から2.79倍増加した。介護職員数も、介護保険制度が施行された2000年度の55万人から2012年度の149万人と、12年間で約3倍に増加した。2025年には237～249万人の介護職員が必要と推計されている。しかし介護職員の離職率は産業計と比べてやや高い水準となっており、2015年度「介護労働実態調査」では61.3%の事業所が従業員の不足を感じていた。賃金や労働環境の改善、キャリアパスの確立等、人材確保に関する課題は山積している。また、介護サービスを受けたくても経済的に受けられない等の理由で高齢の家族が介護を行う「老老介護」も社会問題となって久しい。

さらに、高齢化は地域社会の活力の維持にも影響を与えると考えられる。住民による地域コミュニティの活動は、地域の美化、防犯、世代間交流等、さまざまな面で住民の生活を支えている。住民の高齢化に伴い、そのような活動への参加が難しくなり、地域社会の活力の維持が困難になる可能性がある。

一方で、健康で意欲のある「アクティブシニア」を活用することで、地域力の強化と安定的な

Ⅱ．生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援のあり方

地域社会の実現が期待できる。「平成25年度高齢者の地域社会への参加に関する意識調査結果」によると、社会参加活動に参加したいという人の割合は72.5%と、2008年度調査時の54.1%から増加しており、社会参加意欲が高まっていることがうかがえる。知識と経験豊富な高齢者の活力を活かすことで、地域のにぎわいや新産業の創出が期待できる。

以上で述べたように、高齢化は経済面等に負の影響を及ぼすが、アクティブシニアの活力を活かしたまちづくりの可能性も内包している。よって高齢者が経済的・社会的に自立できるよう支援を行うことは、超高齢社会が抱える政策課題の解決に資するだけでなく、高齢者が現役世代と共生しながら生きがいを持って就労・社会参加できる活力ある社会の構築につながると考えられる。

表2 高齢者関係給付費の推移（昭和48年度～平成26年度）

(単位：億円、割合%)
(Unit: Hundreds of millions of yen, %)

年度	年金保険 給付費	高齢者 医療 給付費	老人福祉 サービス 給付費	高齢者 雇用継続 給付費	計	対前年度 伸び率	給付費に 占める割合	社会保障 給付費	対前年度 伸び率
Fiscal year	Pension benefits	Medical care benefits	Welfare service benefits	Subsidies for employees	Total(A)	Annual rate of increase	Percentage of (A) in the total Social	Total of Social Benefit	Annual rate of increase
1973(昭和48)	10,757	4,289	596	—	15,642	—	25.0	62,587	—
1974(49)	19,205	6,652	877	—	26,734	70.9	29.6	90,270	44.2
1975(50)	28,924	8,666	1,164	—	38,754	45.0	32.9	117,693	30.4
1976(51)	40,697	10,780	1,489	—	52,965	36.7	36.5	145,165	23.3
1977(52)	50,942	12,872	1,798	—	65,612	23.9	38.9	168,868	16.3
1978(53)	61,329	15,948	2,060	—	79,336	20.9	40.1	197,763	17.1
1979(54)	70,896	18,503	2,306	—	91,706	15.6	41.7	219,832	11.2
1980(55)	83,675	21,269	2,570	—	107,514	17.2	43.4	247,736	12.7
1981(56)	97,903	24,280	2,822	—	125,004	16.3	45.4	275,638	11.3
1982(57)	109,552	27,450	3,129	—	140,131	12.1	46.6	300,973	9.2
1983(58)	120,122	32,660	3,306	—	156,088	11.4	48.8	319,733	6.2
1984(59)	130,497	35,534	3,467	—	169,498	8.6	50.4	336,396	5.2
1985(60)	144,549	40,070	3,668	—	188,288	11.1	52.8	356,798	6.1
1986(61)	163,140	43,584	4,316	—	211,041	12.1	54.7	385,918	8.2
1987(62)	175,081	46,638	4,278	—	225,997	7.1	55.5	407,337	5.6
1988(63)	185,889	49,824	4,569	—	240,282	6.3	56.6	424,582	4.2
1989(平成元)	201,126	53,730	5,106	—	259,962	8.2	57.7	450,554	6.1
1990(2)	216,182	57,331	5,749	—	279,262	7.4	58.9	474,153	5.2
1991(3)	231,909	61,976	6,552	—	300,437	7.6	59.6	503,697	6.2
1992(4)	249,728	66,685	7,456	—	323,869	7.8	59.9	540,712	7.3
1993(5)	266,199	71,394	8,171	—	345,764	6.8	60.6	570,560	5.5
1994(6)	286,248	77,804	9,066	—	373,117	7.9	61.4	607,240	6.4
1995(7)	311,565	84,525	10,902	117	407,109	9.1	62.6	649,842	7.0
1996(8)	326,713	92,166	11,537	369	430,784	5.8	63.5	678,253	4.4
1997(9)	341,699	96,392	12,743	567	451,401	4.8	64.7	697,151	2.8
1998(10)	362,379	101,092	13,797	773	478,041	5.9	66.0	724,226	3.9
1999(11)	378,061	109,443	15,106	954	503,564	5.3	66.9	753,114	4.0
2000(12)	391,729	103,469	35,692	1,086	531,975	5.6	67.9	783,985	4.1
2001(13)	406,178	107,216	44,875	1,250	559,518	5.2	68.5	816,724	4.2
2002(14)	425,025	107,125	50,736	1,437	584,323	4.4	69.7	838,402	2.7
2003(15)	429,959	106,343	55,321	1,489	593,112	1.5	70.2	845,306	0.8
2004(16)	438,143	105,879	58,640	1,389	604,051	1.8	70.2	860,815	1.8
2005(17)	452,145	106,669	59,613	1,256	619,682	2.6	69.7	888,524	3.2
2006(18)	463,360	102,874	60,572	1,105	627,911	1.3	69.2	906,733	2.0
2007(19)	474,077	102,807	63,659	1,125	641,669	2.2	68.9	930,791	2.7
2008(20)	487,921	104,170	66,514	1,248	659,853	2.8	68.8	958,437	3.0
2009(21)	510,259	109,776	71,193	1,425	692,652	5.0	68.1	1,016,707	6.1
2010(22)	517,552	116,656	75,083	1,547	710,837	2.6	67.5	1,053,611	3.6
2011(23)	519,223	122,247	78,882	1,711	722,063	1.6	66.7	1,082,651	2.8
2012(24)	529,112	126,180	83,967	1,745	741,004	2.6	68.0	1,090,352	0.7
2013(25)	536,101	130,709	87,880	1,733	756,422	2.1	68.3	1,107,050	1.5
2014(26)	534,127	133,622	91,896	1,737	761,383	0.7	67.9	1,121,020	1.3

(注) 高齢者医療給付費は、平成19年度までは旧老人保健制度からの医療給付額、平成20年度は後期高齢者医療制度からの医療給付額および旧老人保健制度からの平成20年3月分の医療給付額等が含まれている。

Note: The medical care expenditure in FY 1973-2007 consists of medical care benefits from the medical care system for the aged. Following the enforcement of the new medical care system for latter-stage elderly in April 2008, the medical care expenditure in FY 2008 consists of medical care benefits paid under both the new system from April 2008 and the past system until March 2008.

・ 出処：国立社会保障・人口問題研究所、平成28年。

第2章 生活困窮高齢者支援の現状と支援課題

第1節 相談窓口の現状

ここでは、第2グループの5市について、相談窓口の現状や分析結果を提示し、今後の生活困窮者自立支援についての課題を述べる。

生活困窮者自立相談支援が始まって3年目となり、各自治体の取組み状況が明らかとなってきた。制度化されて間もないことから、その内容にはかなりばらつきが見られる。自治体ごとの支援体制の差を確認するため、第2グループ5市における生活困窮者自立支援制度の支援状況をまとめてみたのが以下の表である。

表3 平成28年度生活困窮者自立支援制度支援状況調査（4～8月分）

自治体名		A	B	C	D	E
新規相談受付件数（総数）		550	130	249	63	100
プラン作成件数（総数）		303	16	26	19	32
相談からプランにつながった割合		55.1%	12.3%	10.4%	30.2%	32.0%
就労支援対象者数 （プラン期間中の一般就労を目標にしている）		145	15	11	12	15
業法等に 基づく 事件数	住居確保給付金	18	8	2	1	8
	一時生活支援事業	0	0	4	0	3
	家計相談支援事業	10	0	0	9	0
	就労準備支援事業	36	0	0	0	0
	就労訓練事業	2	0	1	0	0
	自立相談支援事業による就労支援	211	7	11	15	15

・出処：生活困窮者自立支援制度担当課長連絡協議会、平成28年。

新規相談からプラン作成につながったプラン作成率については、目安値の5割を超えている自治体はA市のみであり、低いところは10%にとどまっている。生活困窮事業の力の入れ具合が自治体ごとに違いがあることがよく分かる数値となっている。

特筆すべきはA市である。相談からプランにつながった割合と就労支援件数について、両方ともに他市の数字を大きく引き離している。小さな相談でさえプランに載せる手厚い相談支援と、豊富な就労支援メニューを持っていることがこの数値に表れている。A市が他の自治体に比べ進んでいる点は以下のとおりである。

① 豊富な相談窓口

自立相談支援の窓口が市の直営、社会福祉協議会への委託、民間企業への委託と、多様な体制で運営しており、地域のネットワークが豊富で、幅広い課題の抽出が可能となっている。

② 他部署との連携

税・社会保険関係の窓口をもつ所管課を対象に、連携を深めるための意見交換会を毎年行っている。

③ 「生活困窮」というフレームを用いない企画

無料就職説明会、転職カフェ等を開き、そこで自立支援相談窓口を紹介している。「生活困窮」というフレームではアプローチがない人たちを窓口につなぐことができる。

Ⅱ. 生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援のあり方

④ 就労実績＋口コミ

就労準備支援・就労訓練等のメニューが多く、支援の出口として何かしらの就労に結びつくことが多い。相談窓口が開かれて長いこともあり、「あそこに行けば就職できる」との口コミの広がりもみられる。

これらが隠れたニーズの把握に一役買っていると考えられる。就労が支援の終結になることが多いため、雇用との連携は特に重要である。

第2節 高齢者が生活困窮に陥る原因

第2グループでは高齢者の生活困窮者に焦点をあてているが、要介護状態や要支援状態にある高齢者等が利用する支援は、介護保険法に基づく保険給付や地域包括支援事業が多くを占めている。一方、生活困窮者自立支援制度は、働く場や参加する場をつくり、相互に支えあう地域を構築することが目的であるため、稼働年齢層の利用が中心となっている。しかし、生活困窮に陥った高齢者に対しても、介護保険制度の利用が適当と判断された者について、介護サービス等の高齢者向け施策を利用するための調整を行うことや、高齢者が生活困窮者自立支援制度に基づく就労支援、家計相談支援等のこれまでの高齢者向けの支援施策にはない事業を利用する等の支援を行うことが考えられる。また、高齢者のいる世帯に問題を抱えている稼働年齢層の者がいる場合には、稼働年齢の者に対して本自立支援制度が機能することで、高齢者も含めた世帯全体への包括的な支援が可能となる。

高齢者が生活困窮に陥る原因はさまざま複雑な要因が絡み合っているが、その根幹にあるものは、高齢になると記憶力や認知機能が低下すること、さらに認知症が進むと、自分の生活のマネジメント能力が低下することが大きいと考えられる。

直接的な要因としては、高齢者は慢性的な症状が残る疾病の発生率が高く、それが原因で離職することになったり、入院や外来受診での医療費の増大から、生活困窮に陥ることが多い。また、自分の子どもから経済的な虐待、金銭の搾取等を受けて、生活困窮に陥ることも目立つ。そして一度、金銭的な困窮状態に陥れば、就労に結び付くケースが若年層に比べて少ないことから自立は困難であり、そのまま生活保護に移行する割合が多い。

「平成27年国民生活基礎調査の概況」によると、2015年において、全国の高齢者の単独世帯は高齢者のいる世帯全体のおよそ26%である。一方、研究会に参加自治体での生活困窮窓口の相談事例を見てみると、単独で生活している高齢者が相談に訪れる件数は、2人以上で生活している高齢者も含めた高齢者のいる世帯全体のおよそ50%にのぼる。サンプル数が全国規模に比べ圧倒的に少ないため、あくまでも相談窓口における参考事例であるが、単独世帯の方が生活困窮状態になる可能性は高い傾向にあることが窺える。

その他の高齢者困窮の特徴をあげると、旧地区からの相談割合はその他の地区に比べると少ない。おそらく周囲の目を気にして相談窓口への足が遠のく傾向にあると思われる。また、旧地区にはお互いに接点を持っている人が多いため、孤立者が少ないことも影響していると考えられる。

厚生労働省が主催している「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」資料によると、60歳以上の人のうちで、65歳を超えても働きたいと考えている人はおよそ7割を占めており、就労意欲は高い。ただし、就労支援に関しては若年層とは違ったプロセスが必要となる。例えば、高齢者の採用に協力的な求人を開拓することや、相談者と企業側双方の不安感を取り除くための丁寧な就労支援に努めていくこと等が考えられる。

また、前段と同じ資料によると、高齢者の借家入居については、約6割の大家が拒否感を持っ

ている。身寄りのない高齢者にとっては連帯保証人の確保も困難で、行き先を失うこともある。これら課題に対しては、高齢者の見守りや、日常生活支援、賃貸借保証事業等ソフト面での支援、ハード面では賃貸物件のあっせん、シェルター事業、空き家等を活用して住居を確保する等、さまざまな支援が考えられる。

第3節 潜在的な生活困窮者数の推計

高齢者には他人に頼ることを恥と考える人は多く、そういった声をあげない人たちの掘り出しをする必要がある。どの程度の潜在的な生活困窮者がいるのか実態を把握するため、第2グループの5市における「生活困窮状態にある者と将来的にその可能性がある者」をまとめてみたのが表4である。

表4 生活困窮者自立支援制度の支援対象者及び将来的にその可能性のある者の推計について

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
研究会5市	生活困窮状態にある者及び将来的にこの可能性がある者の推計値						人口（※6）	被保護者数（※7）
		年間所得200万未満の世帯		生活保護の申請に至らなかった件数（※3）	高校中退者（※4）	ひきこもり推計値（全世代）（※5）		
	②+④+⑤+⑥	に属する者（※1）	うち65歳以上の者（※2）					
A	75,322	67,752	14,933	989	254	6,327	403,030	10,314
B	21,502	19,642	4,318	185	64	1,611	102,671	807
C	73,678	66,954	13,193	731	231	5,762	367,068	6,169
D	11,742	10,712	2,379	86	36	908	57,854	672
E	11,390	10,358	2,331	111	35	886	56,475	666

※1：②は「世帯数×年収200万円未満の世帯の割合（20%）×1世帯当たりの世帯員数－被保護者世帯」で算出。

「年収200万円未満の世帯の割合」は厚生労働省「平成27年国民生活基礎調査の概要」、「世帯数」は平成28年度大阪府統計年鑑「第2章人口3-8」、「被保護者数」は「保護の概要」（平成28年1月分）を参照。

※2：③は「年収所得200万未満の世帯に属する者×65歳以上の高齢者の割合」で算出。

「65歳以上の高齢者の割合」は平成27年度大阪府統計年鑑「第3章人口3-12」を参照。

※3：「相談件数－保護開始件数」平成27年度分の生活保護監査資料及び生活保護統計に関する提供資料を参照。

※4：府内の高校中途退学者数5,593人×人口比率で算出。「府内の高校中途退学者数」は文部科学省「平成26年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」を参照、「人口比率」は「人口÷大阪府人口」で算出。

※5：「人口×ひきこもり出現率1.57%」で算出。「ひきこもり出現率」は平成28年9月内閣府「若者の生活に関する調査報告書」を参照。

※6：「人口」は平成28年度大阪府統計年鑑「第2章人口3-8」を参照。

※7：「被保護者数」は「保護の概要」（平成28年1月分）に関する提供資料を参照。

※8：②、④、⑤及び⑥の推計値は、相互に重複している可能性がある。

厚生労働省の「平成27年国民生活基礎調査の概況」によると、全世帯の1世帯当たりの平均所得額は541万9千円、中央値は427万円であるが、年収200万円未満の世帯は全世帯の20%を占め、中央値の半分以下の所得で生活していることとなり、いわゆる相対的に貧困に近い状況にあることが想定される。

■ II. 生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援のあり方

また、「平成26年度社会保障生計調査」では、生活保護世帯の平均収入額（月額、実収入・生活保護費含む）は単身世帯で約11万7千円（年額約140万4千円）、2人以上の複数世帯で約19万2千円（年額約230万4千円）である。これらと比較しても年収200万未満の世帯は、相対的貧困の状態にあることが想定される。これらのことから表4の作成においては、「年収200万未満の世帯」を基準として生活困窮状態にある者及び将来的にその可能性のある者の推計を行った。

まず、表4から相対的な貧困状態にある高齢者がどれほどいるかをみると、②の「年間所得200万円未満の世帯に属する者」の中には、65歳以上の高齢者数も含まれているため、③が相対的貧困状態にある高齢者となる。その人数は、3万7千人となり、人口全体に占めるその割合は、3.7%、表1に記載の高齢者人口との割合では15.2%となる。これらを比較してみると、一般高齢者よりは少なく、高齢者＝貧困ではないことが分かる。

しかし、年齢から収入増の可能性が低い高齢者は今後ますます収入の減少が見込まれるため、相対的な貧困状態にある高齢者は、絶対的な貧困状態に陥る可能性が若年層に比べて高いと考えられ、必要な対応が急がれる。

第4節 急がれる関係機関の横の連携

また、ひきこもりをしている者については、自立相談支援の担当者会議の場において各市の相談担当者から、外に出られないこともあって相談の窓口に来ることが少ないとの意見を聞くことがある。このことから、ひきこもりが直ちに生活困窮になりうるとは言い難いが、ひきこもりのため就労ができないとなると、将来的に困窮する可能性は高い。また、高校中退者と生活保護の申請に至らなかった件数については、家庭に何らかの事情を抱えているため、高校中退したり、生活保護の相談に訪れたのであり、その複雑な家庭の事情のため将来的な困窮状態となる可能性が考えられる。これらの項目を生活困窮状態にある者及び将来的にその可能性のある者として、表4に④、⑤、⑥として記載した。

これらの④、⑤、⑥については、②の「年間所得200万円未満の世帯に属する者」との重複が考えられるが、ここではこれらを含め、生活困窮状態にある者及び将来的にその可能性のある者として推計した。この推計によると、いわゆる「生活困窮者」の全体数は、人口の19.6%を占めていることが分かった。

これほど多くの「生活困窮者」が存在する一方で、先に見た生活困窮者自立支援窓口を利用している人は、非常に限られた人数でしかなく、「生活困窮者」が潜在化していることが分かる。貧困が表面化する前に早期的な支援に取り組む必要があると考えられる。

しかし、現状の制度では縦割りで各機関の連携が弱いため、特に複合的な問題を抱えている高齢者世帯には適切な支援に結びつかないことが多い。例を挙げると、認知症のある高齢の父親と、ひきこもりや障害のあるこどもが同居している世帯では、1つの支援機関だけでは問題が解決できないため、各機関のつながりがなくなると、十分な支援が行きわたらず世帯としての自立は難しいと思われる。

このような課題に対して、市町村には、具体的な協働の仕組みを創るための主導的な役割が求められる。まずは庁内連携体制の構築に向けた取組みについて検討する庁内プロジェクトチームを立ち上げ、庁内での連携を図る。そして、地域内での関係機関が集まり、地域内の課題について議論する。その際は福祉分野に限らず、医療機関やライフライン事業者等広くさまざまな分野における関係機関との連携が必要であり、各種関係機関の機能や事業内容を十分に理解した上で、適切にコーディネートする。そして、地域の既存の社会資源ネットワークを活用しながら、

新たに必要と思われる関係機関を整理して地域全体での連携体制を構築していく。中でも、自立相談機関、福祉事務所、ハローワークの3者は、支援対象者の自立、支援に密接につながっているため、特に緊密な連携関係が必要である。

生活困窮者自立支援法は施行後3年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、生活困窮者に対する自立の支援に関する措置の在り方について総合的に検討をくわえ、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるとされている。今後の制度改正に向けて、潜在化している「生活困窮者」の状況を踏まえ、A市の取組み事例等を取り入れる等支援体制を強化することや、ここで述べたように、縦割り行政に横串を通すための取組みをすることがこれからの生活困窮者支援にとって重要であると考えられる。

第3章 各市における生活困窮高齢者の相談事例の分析

第1節 分析の目的と方法

前章までに、高齢化の現状と課題や生活困窮高齢者の実態等について整理を行った。では、自立相談支援機関に実際に相談に訪れる高齢者は、どのような理由で生活困窮に陥り、担当機関では、各ケースについてどのような対応が行われているのであろうか。効果的な支援施策等について検討するためにも、状況の全体的な概観にくわえ、個別のケースから積み上げるかたちで生活困窮高齢者とその支援の実態を浮き彫りにする必要がある。

そこで本章では、生活困窮高齢者の抱える課題や支援機関における対応について、各市の自立相談支援機関で用いられているインテーク・アセスメントシート等に基づいた分析を行うことにしたい。

生活困窮者が相談に訪れた場合、支援機関では総合的なアセスメントを行い、相談者の抱えている課題の評価・分析、ニーズの把握、今後の支援の方向性の検討等を行う。その後、ケースによって自立生活に向けたプランの作成へと移行するが、このアセスメント時に個別に作成される帳票がインテーク・アセスメントシートである。各自治体で用いられているアセスメントシートは、国によって示された形式に準拠している場合が多いものの、今回対象となった自治体の中には独自の帳票を用いていたところもあった。

収集の対象としたのは基本的に、2015年度から直近までの高齢者（65歳以上）の相談ケースすべてのインテーク・アセスメントシート等に基づく情報である。ただし、相談ケースが多いところでは2015年度のための収集となった場合や、逆に相談ケースが少ないところでは65歳以上の高齢者に限らず全年齢について収集した場合もあった。また、市によってはアセスメントシート等のほぼすべての情報を得ることができたところと、一部の情報のみを抽出した収集となったところがある。

分析は、インテーク・アセスメントシート等のなかから高齢者が生活困窮に陥った起因を特定し、それをもとにケースを分類したうえで、各タイプの属性や課題、支援の方向性等の特徴を検討するという手順をふんだ。困窮化の起因の特定については、シート等の「主訴」「課題と背景要因」「課題のまとめと支援の方向性」等を主に参照した。

ケースの分類は次のような手順で行われた。①まず、5市のうち1市の生活困窮高齢者のインテーク・アセスメントシート等の情報を全委員で共有し、最初のタイプ分けを行った。②次に、残り4市の各委員がそれぞれの市のシート等を収集し、最初のタイプ分けに基づいて事例の分類

■ II. 生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援のあり方

を行った。③その結果を持ち寄って最初のタイプ分けを修正し、最終的な分類へと至った。

もっとも、生活困窮者自立支援制度が導入された趣旨ともかかわるが、生活困窮の原因は複合的であり、各個人の経歴やパーソナリティに基づく固有性が抜きがたく存在する。しかし、一口に生活困窮高齢者といっても一枚岩ではなく、かといって種々雑多なわけでもなく、多様性の中にいくつかの傾向があるように見えることも確かである。そこで、分類を通じて多様性の中に含まれるいくつかの傾向を可視化するとともに、各タイプで確認された特徴を統合することを通じて、生活困窮高齢者への効果的な支援施策の検討を行うことにした。

以上のような方針のもと、本節に続く次の第2節では分類の結果得られた各タイプについてその概要を確認する。そのうえで、第3節ではタイプ別の課題について、第4節ではタイプ別の支援の方向性について、それぞれ分析する。最後の第5節では、以上の分析から明らかになった知見についてまとめ、今後求められる生活困窮高齢者の支援施策を検討する最終章につなげることにしたい。

なお、上述のような方法をとったため、今回の5市以外の自治体のケースを含めて検討すると、分析の結果は異なってくると思われる。今回の分析、特にタイプの分類は、あくまでも限定されたケースに基づくものである点に留意いただきたい。また、自治体によってはケース数が少ないところもあり、個人の特定につながるおそれがあること、少ない事例からの一般化は難しいこと等から、自治体ごとの分析は基本的には行わないこととする。

第2節 各タイプの概要

各市の生活困窮高齢者の相談事例を、生活困窮に陥った起因をもとに分類した結果、以下の5つのタイプを得た。

- ① 低収入／就労困難起因タイプ
一定の収入が求められるが高齢のため就労が難しく、生活困窮に陥っているケース
- ② 家計管理起因タイプ
本人が家計管理を不得手とし、貯蓄不足・多重債務等で生活困窮に陥っているケース
- ③ 家族問題起因タイプ
ひきこもりやDV等家族内に何らかの課題があり、生活困窮に陥っているケース
- ④ 疾病起因タイプ
心身の健康を損なったことが医療費の家計圧迫等につながり、生活困窮に陥っているケース
- ⑤ その他
特殊な状況のケース、あるいは情報不足のために分類不能なケース

この分類に基づき、各市の相談ケースをタイプ分けした結果が表5である。結果をみると、5市合計では「低収入／就労困難起因タイプ」が62件（31.2%）と最も多くなった。その他を除けば、次いで「家計管理起因タイプ」が52件（26.1%）、「家族問題起因タイプ」が17件（8.5%）、「疾病起因タイプ」が14件（7.0%）と続いている。ただし、5市合計の数値は、ケース数が147件（全体の73.9%）と最も多い市に大きく影響されている点に注意が必要である（なお、ケース数の偏りについては、以下で行われるすべての分析において留意していただきたい。）。

また、詳細は割愛するが、ケース数が最も多い市では「低収入／就労起因タイプ」が3割強と多くを占めている。他市では必ずしもそうとは限らず、「家計管理起因タイプ」の比率が最も高

いところが多い。ケース数が少ない自治体もあるため比較は難しいが、今回の調査で相談件数が多かった市では、すでに多重債務を抱えているといった深刻な生活困窮に陥る手前のケースが、多数すくい上げられているのではないかと考えられる。

表5 生活困窮高齢者の分類結果

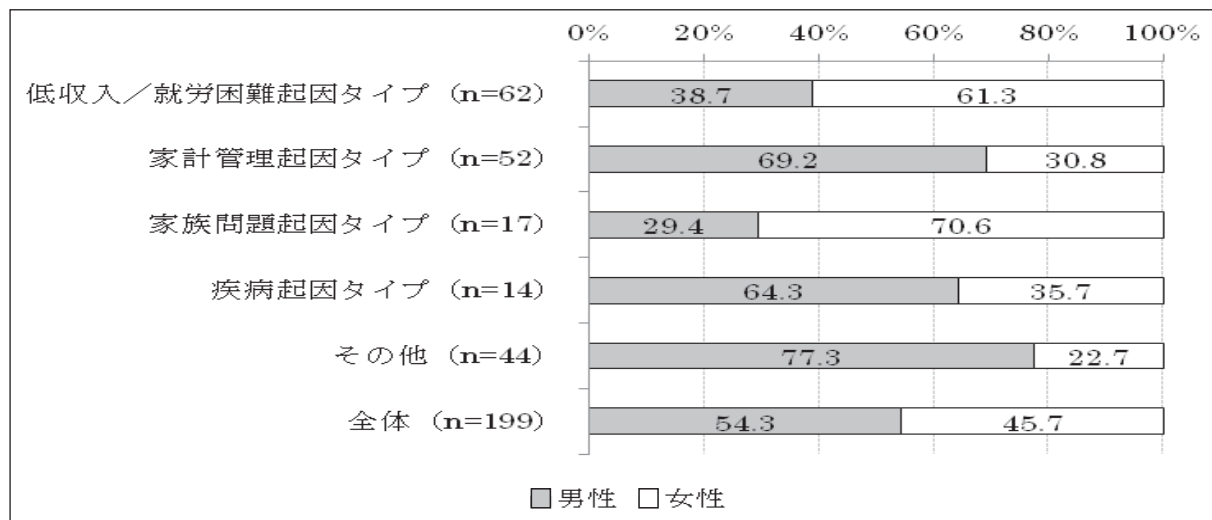
	低収入／ 就労困難 起因タイプ	家計管理 起因タイプ	家族問題 起因タイプ	疾病 起因タイプ	その他	全 体
n	62	52	17	14	54	199
%	31.2	26.1	8.5	7.0	27.2	100.0

・各タイプについて、基本的な属性をみてみたい（属性が「入力なし」「その他」となっているものは、すべて欠損値として扱っている。）。

〈性別〉

まず性別については、5市合計の全体で54.3%（108件）が男性、45.7%（91件）が女性である。タイプ別にみると、「低収入／就労困難起因タイプ」「家族問題起因タイプ」で女性が多く、「家計管理起因タイプ」「疾病起因タイプ」で男性が多くなっている。

図4 性別

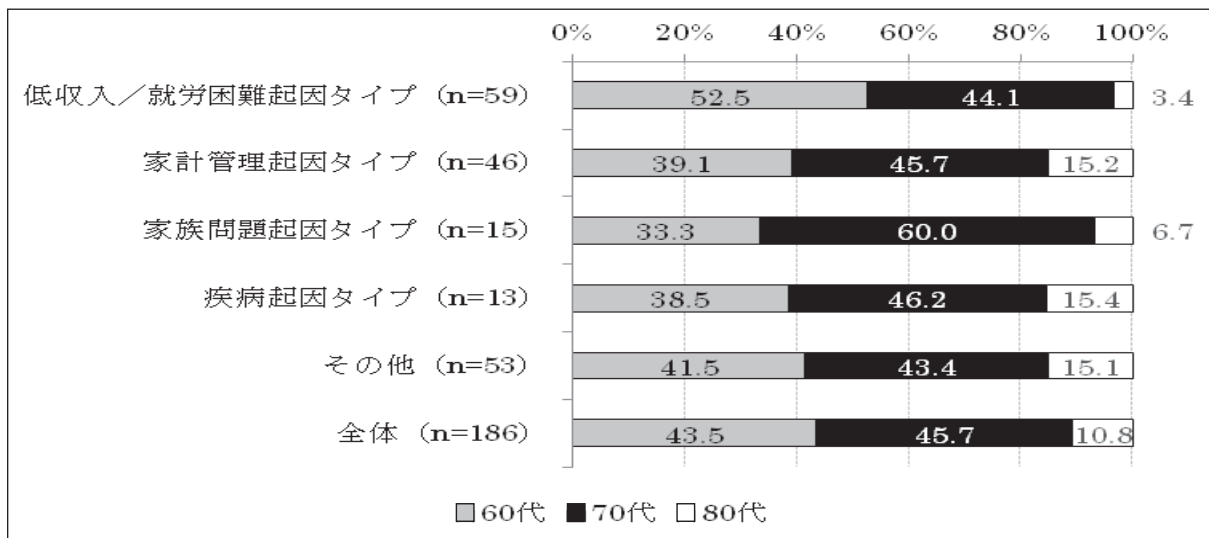


〈年齢別〉

年齢については、5市合計の全体で60代が43.5%（81件）、70代が45.7%（85件）、80代が10.8%（20件）となっている（ただし、65歳以上の高齢者に限っているため、60代と70代とでは単純に比較できない）。タイプ別にみると、「家計管理起因タイプ」等では70代のほうが多くなっているのに対し、「低収入／就労起因タイプ」では60代が若干多い。健康状態や稼働能力といった個人的な条件と、求人状況といった社会的な条件を反映していると思われる。

Ⅱ. 生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援のあり方

図5 年齢別

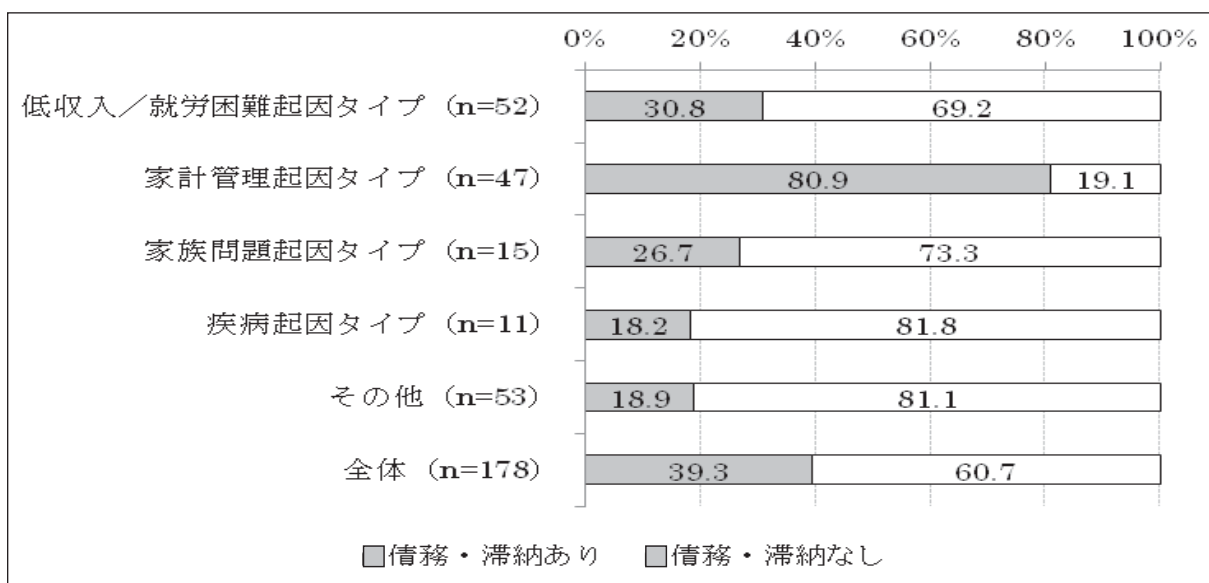


〈滞納・債務〉

生活困窮の指標として、滞納や債務の状況をみてみよう。4市合計の全体では、滞納・債務があるケースが39.3%（70件）、ないケースが60.7%（108件）となっている。特に「家計管理起因タイプ」では約8割がなんらかの滞納・債務を抱えている状況にある。ただし、「低収入／就労困難起因タイプ」等別のタイプでも、滞納・債務がある人が一定数含まれている。

また、具体的な数値は省略するが、ケース数が最も多かった市では、滞納・債務がない相談の割合が高くなっている。ケース数が異なるため他市との比較には注意が必要であるが、これについても、深刻な生活困窮に陥る手前のケースを多くすくい上げているためではないかと考えられる。

図6 滞納・債務



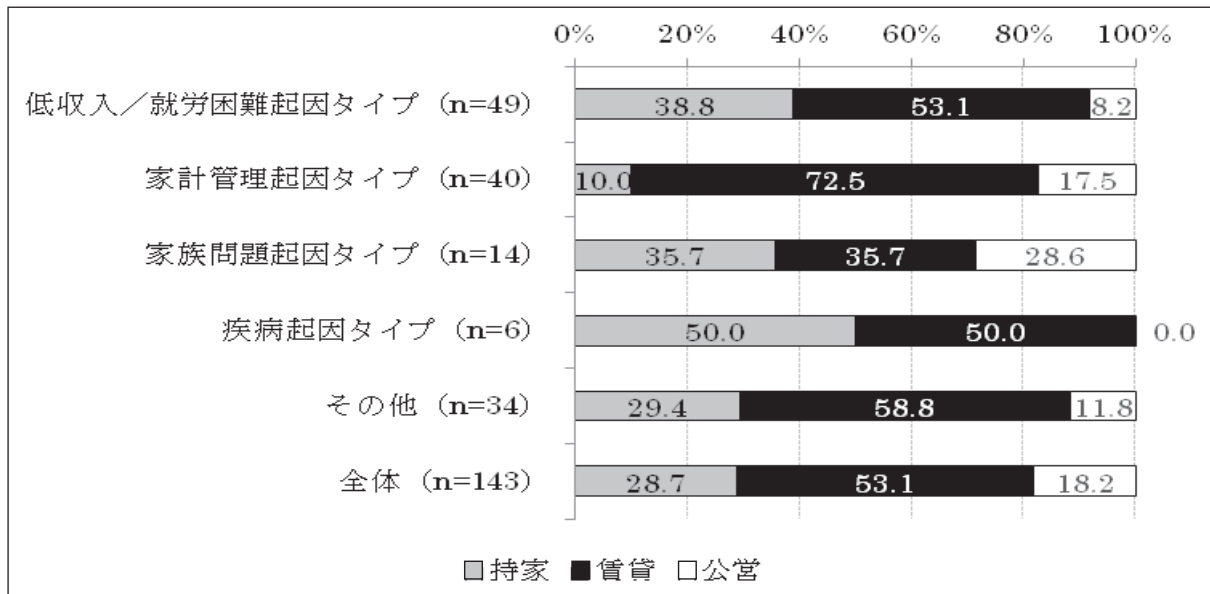
〈住宅〉

資産形成の一つの指標として、住宅の所有形態をみてみよう。3市合計の全体で、民営の賃貸が53.1%（76件）、持家が28.7%（41件）、公営が18.2%（26件）となった。生活困窮高齢者が全

体的に、困窮に陥りやすい客観的な状況にあることが、資産の面からも確認できるであろう。特に、「家計管理起因タイプ」で賃貸の割合が高くなっている。

平成27年の国勢調査の結果と比較してみよう。高齢者が居住する住宅の形態は、全国では持ち家が84.6%、賃貸が10.5%、公営が4.3%、大阪府では持ち家が72.1%、賃貸が18.5%、公営が8.6%となっている。生活困窮高齢者は資産の面で困窮化しやすい条件にあることが確認できるであろう。

図7 住宅

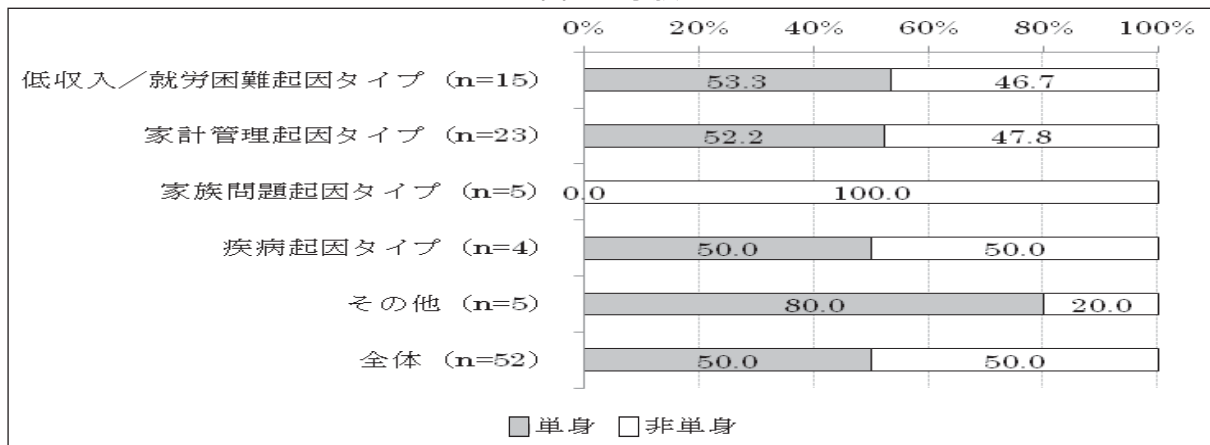


〈家族〉

ただし、資源は経済的なものに限られない。社会関係資本といった概念の広まりにみられるように、近年は家族や親族といった血縁、あるいは近隣関係といった地縁等、社会的なつながりについても一種の資源として考えられるようになってきている。

まず家族であるが、4市合計の全体で、単身・非単身が同数となった。平成27年の国勢調査と比較すると、65歳以上高齢者の単身世帯は全国で27.3%、大阪府で34.0%であり、生活困窮高齢者においては単身世帯の割合が若干高くなっているのではないと思われる。

図8 家族

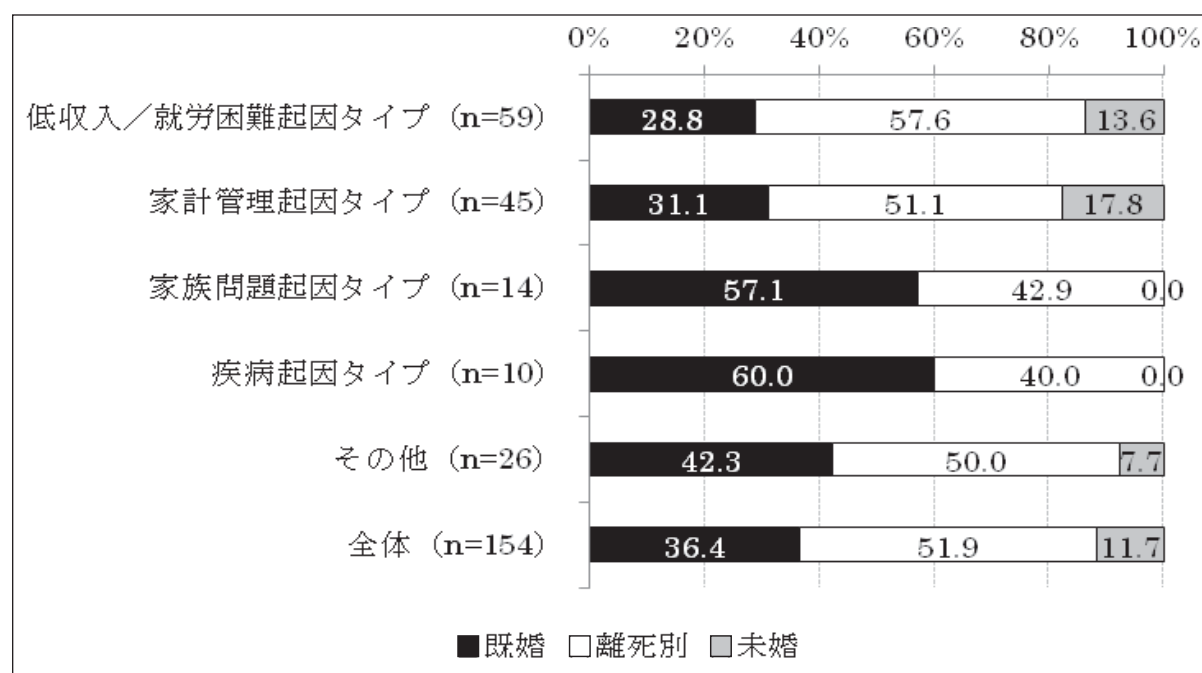


Ⅱ. 生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援のあり方

〈婚姻〉

婚姻については、4市合計の全体で、既婚が36.4%（56件）、離死別が51.9%（80件）、未婚が11.7%（18件）となっている。タイプ別にみると、「低収入／就労困難起因タイプ」と「家計管理起因タイプ」で既婚が少なく離死別が多いように見える。これも平成27年の国勢調査の結果と比較すると、高齢者のうち既婚者が全国で62.6%、大阪府で60.4%、未婚者が全国で4.6%、大阪府で4.1%である。生活困窮高齢者は、経済的な側面だけではなく社会的なつながりという面からも、困窮化しやすい条件にあると考えられる。

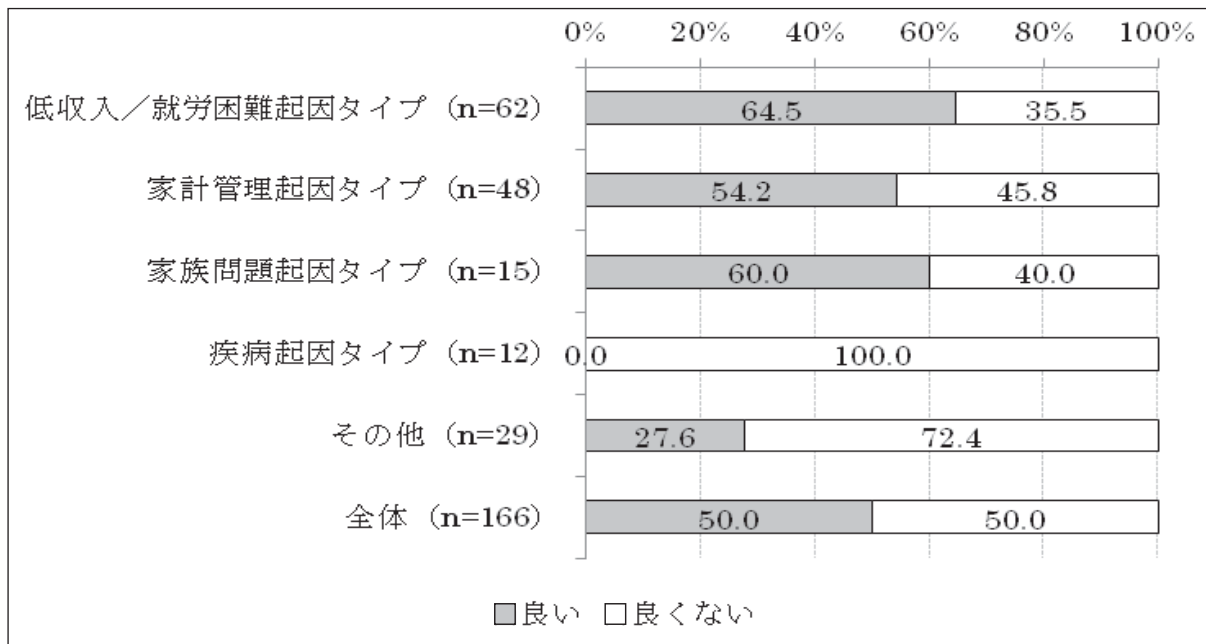
図9 婚姻



〈健康状態〉

最後に、健康状態について確認しておきたい。健康状態を「良い」と「良くない」に分類すると、5市合計の全体では同数となった。タイプ別にみると、「低収入／就労困難起因タイプ」で健康状態が良い人が多くなっている。先述のように、60代がこのタイプに多かったことも考慮する必要があるであろう。いずれにしても、健康状態が良くない人は各タイプに偏在している。今回は基本的に高齢者のみのデータを収集したため他世代との比較ができないものの、やはり高齢の生活困窮者については健康状態の課題が広くみられるのではないかと想定される。

図10 健康状態



第3節 タイプ別の課題

次に、タイプ別の課題の方向性をみていきたい。生活困窮に陥った起因をもとに行われた分類は、いわば制度の「入口」について注目したものといえるであろう。本節で行われるタイプ別の課題の分析は、その「入口」をさらに詳しく検討するものである。

1. 低収入／就労困難起因タイプ

「低収入／就労困難起因タイプ」では、退職後の収入の減少による生活不安を抱えていることが多い。この場合、本人だけではなく夫等配偶者の退職・収入減も生活困窮の起因となりうる。

収入が年金等に限られる未就労のケースばかりではなく、すでに就労しているケースもこのタイプには含まれる。後者のケースは、現在の就労収入では目下の生活、あるいは今後の生活の維持が困難となるため、転職やダブルワーク等のかたちで増収を希望する場合である。また、定年退職になる前に、次の仕事を探して支援機関に訪れる事例もある。無年金の事例も少なくない。

他のタイプと比較すると、「低収入／就労困難起因タイプ」の場合は特に就労の意欲がみられることが多いようである。相談者がはじめからはっきりとした就労への志向性を有している場合ばかりではなく、支援の過程で形成されていくということもある。

しかし、高齢者の雇用の少なさが就労の阻害要因となっており、個人で就労先を見つけることが難しい。本人の健康問題が就労に向けた阻害要因となることがしばしばあり、手持ち金がなく病気や怪我が未治療となっているケースも一部にみられた。親の介護の必要性が就労を難しくする理由になっている場合もある。また、就労への高い意欲の裏面で、仕事以外で日常生活を送ることへのイメージを欠く場合もみられる。当人の職歴やパーソナリティによっては、低収入の仕事への就職に抵抗がある場合もみられる。

就労意欲が高い場合が多いといっても、必ずしも求職経験や就労経験があるケースばかりではない。求職経験に乏しい場合、求職活動への意欲があっても行動が消極的であったり、切迫感がみられなかったりということもある。また、履歴書をはじめとした書類作成等求職活動にサポー

Ⅱ. 生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援のあり方

トが必要なケース、就労のイメージを欠くケースや、就労スキルを欠くケース等が一部にみられる。不安定就労を転々とする職歴を形成してきた場合も、高齢期の新たな就労の制約になりうる。預貯金が少ないために、求職活動が長期に及ぶと生計維持が困難となることが推察されるケースも少なくない。

2. 家計管理起因タイプ

「家計管理起因タイプ」は、計画的な金銭管理に何らかの困難を抱えていることが多く、滞納や債務等を重ねて明らかに家計が破たんしているケースもみられる。そのため突発的に収入や援助が途切れると、深刻な経済的困窮に陥る。長期にわたって困窮状態にあったと思われるケースが、関連機関や周囲の人等からの紹介で自立相談支援機関につながる場合もある。

家計管理の問題が疑われる場合、その状況の理解をめぐるいくつかの傾向にわけることができる。まず、家計の管理がもともと不得手であるといった理由や、配偶者に任せてきたといった理由から、家計の破たん状況を「理解していない」ケースがある。他方で、意図的に「理解しようとしない」のではないかと疑われるケースもある。この場合、状況の改善に向かいにくいケースも見受けられる。また、認知能力の低下がうかがわれ、家計の状況の「理解が難しい」のではないかと疑われるケースも一部にみられる。

収入状況との関係では、必ずしも低収入であるとは限らず、生活を送るにあたって十分な収入があると思われるものの債務等の返済で困窮しているケースや、ギャンブル等への依存が疑われるケース等も一部にみられる。また、収入状況の変化によって浪費の抑制や食費の見直しが求められるものの、生活水準の調整に抵抗感をもっている事例もあった。

家計が破たんしている場合、生活保護等の受給に至ることも少なくない。しかし、生活保護を受けることに対して、あるいは行政による支援を受けることそれ自体に対して、本人や家族に強い抵抗感があるケースも一部にみられる。その場合、債務状況の把握等が難しく、支援の継続が困難になることもある。

また、家の片づけが困難といった事例、対人関係を築くのが苦手なケース等もみられる。その場合、少しのトラブルで精神的に不安定になるケースも一部にみられ、本人の自立や支援の継続の阻害要因となることがある。

3. 家族問題起因タイプ

このタイプには家族内に何らかの課題があり生活困窮に陥っている事例が含まれる。例えば、子どもが不安定就労やひきこもり、アルコール依存等の状況にあり、家族全体が経済的な困窮に陥っている場合がある。また、配偶者をはじめとした親族・同居者のDVや、家族内の不和等を理由とした家出、家族からの経済的な援助の打ち切り等により困窮化したケースも一部にみられる。はじめから家族内の問題が持ち込まれる相談だけではなく、相談を重ねる過程で家族にある課題が浮き彫りになってくるケースもある。

経済的・心理的な支援が期待できる家族とのつながりは、一般に高齢者が生活困窮から脱する一つの重要な資源であると思われる。しかし「家族問題起因タイプ」では、子どもへの長期にわたる金銭的な支援が高齢者の経済的困窮につながる等、家族とのつながりが困窮に陥る起因となっているケースがある。よってこのタイプでは、高齢者本人の自立のためにも家族の自立や精神的安定が同時に必要となる場合がある。

4. 疾病起因タイプ

このタイプには、疾病等により心身の健康を損なったことが医療費等による家計圧迫につながり、生活困窮に陥っている事例が含まれる。医療費等の出費が滞納や債務につながる場合もある。

疾病によるさまざまな出費は、入院や診療による直接的な医療費だけに限られない。病院への交通費、退院後の転居費、自宅のバリアフリー化の費用等、関連する出費が家計に負担をかけている場合もみられる。

なお、「疾病起因タイプ」には、精神的なうつ状態、認知の問題等が疑われるケースが一部にみられる。そのことが、状況の改善に向けた動機づけや支援の継続の阻害要因となる場合がある。また、障がいが見受けられるものの、障がい福祉サービスにつながっていないケース等もみられる。タイプ別の課題を一覧表にまとめると表6の通りである。

表6 タイプ別の課題

低収入／ 就労困難起因タイプ	・退職後の収入減による生活不安を抱えている場合が多い ・現在の就労収入では生活費が不足するためダブルワークや転職の必要性を感じている場合、年金収入だけでは生活費が不足するため就労の必要性を感じている場合、等がある ・就労の意欲があることが多いが、高齢者の雇用の少なさが就労の阻害要因となっている。また、健康問題が阻害要因となることもあるが、手持ち金がなく病気や怪我が未治療となっているケースもみられる ・自己求職活動の経験が少ないことがある。そのため、求職活動に対して消極的であったり、切迫感がない場合もみられる ・履歴書をはじめとした書類作成等、求職活動にサポートが必要なケースが一部にみられる ・預貯金が少ないために長期の求職活動となると生計維持が困難となるケースもみられる ・就労のイメージを欠くケース、就労スキルを欠くケース、等が一部にみられる
家計管理起因タイプ	・計画的な金銭管理ができていないため、突発的に収入や援助が途切れた場合、生活困窮に陥る場合が多い ・家計の破たんが見受けられる場合でも、その状況を理解していないケース、理解しようとしていないのではないかとと思われるケース、理解が難しいのではないかとと思われるケース等がある ・十分な収入があるものの債務等の返済で困窮しているケースが一部にみられる ・本人や家族が生活保護や支援を受けることへの強い抵抗感をもっているケースが一部にみられる。その場合、債務状況等家計の把握が難しくなる ・収入状況の変化による生活水準の調整に抵抗感をもっているケースが一部にみられる ・対人関係を築くのが苦手であり、少しのトラブルで精神的に不安定になるケースが一部にみられる
家族問題起因タイプ	・本人の自立のためには家族の自立、精神的安定が必要となる場合が多い ・子どもの不安定就労やひきこもり、障がい等の課題で相談に訪れる場合がある ・子どもへの金銭的な支援が生活困窮につながっているケースが一部にみられる ・DVや不和を理由とした家出により生活困窮となったケースが一部にみられる
疾病起因タイプ	・病気によるさまざまな出費（直接的な医療費だけでなく、タクシーでの送迎費、退院後の転居費、自宅のバリアフリー化等関連する出費も含む）が家計の圧迫、滞納・債務につながる場合がある ・うつ状態や認知の問題等が疑われるケースが一部にみられる ・障がいが見受けられるが、障がい福祉サービスにつながっていないケースが一部にみられる

5. その他

その他のケースにどのようなものが含まれるのかについても簡単に触れておきたい。その他に

■ II. 生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援のあり方

は、上記4タイプには分類できない特殊なものや、アセスメントシート等の情報では起因が特定できなかったもの、情報が不足しているものが含まれる。これらの中には、金銭を紛失したケース、資産が焼失したケース、相談者が路上・車上生活の状態にあるケース、本人や子どもの進学費用が不足するケース、地域等から情報提供があったものの当人は支援を受けることを拒否したケース、本人と家族の話が食い違い事実関係が不明なケース、漠然とした不安が相談されたケース、聞き取り困難なケース、生活保護の申請から決定までの期間に支援が必要なケース、一時的な出費に伴う貸付相談のケース、等多様なものがみられた。

6. タイプ横断的な課題

以上、生活困窮高齢者の抱える課題についてタイプごとに検討したが、本節の最後にタイプ横断的にみられる課題を列記してみたい。これはいわば、生活困窮高齢者に広くみられる課題、あるいは年齢を区切らず生活困窮者一般にみられる課題ということができるであろう。

まず、健康問題については生活困窮者の中でも特に高齢者に集中してみられる課題といって良い。この場合、健康問題には認知能力の低下が疑われるものも含む。認知症が疑われる場合には、本人ではなく周囲から紹介が行われることもある。また、本人だけではなく、配偶者や親、兄弟等高齢の家族が健康問題を抱えているケースも少なくない。

「疾病起因タイプ」では医療費等の家計への圧迫といったかたちでこの健康問題が前面化しているが、就労が難しいことの理由になったり（「低収入／就労困難タイプ」との関連）、家計の破たん状況が理解しにくい状況につながったり（「家計管理起因タイプ」との関連）等、他のタイプにも顕在的・潜在的に関係している課題であると考えられる。生活困窮高齢者は金銭管理にくわえ、健康管理（服薬の管理等）に課題を抱えていることもある。

また、高齢者の求人の少なさが就労の阻害要因となっていることも、「低収入／就労困難起因タイプ」のみならず、高齢者の自立が困難なことの背景にある偏在的な課題であるといえる。他方で、就労について高齢者個人の側からみると、非典型労働での就労経験が少ないケースが多々みられる。つまり、これまでの就労機会が単純労働や短期雇用に偏りがちであった生活困窮高齢者が少なくない。このことが、資産形成の困難（「家計管理起因タイプ」との関連）等にも関連していると考えられる。高齢者が生活困窮に陥る際に抱える課題のうちの一部（特に就労に関するもの）は、高齢期になって突如として生じるものではなく、個人の経歴の連続性の中で潜在的に蓄積されてきた課題として捉えるべきということになるであろう。

他方で、高齢者だけではなく生活困窮者全体にも関わる課題としては、まず、家族・親族や近隣・地域との関係が乏しいケースが多々あることがあげられる。このことは、第2節で確認した単身世帯や未婚者の多さからも確認できることである。社会的孤立の状況が、経済的な資源だけではなく、つながりという資源の不足を招いているといえよう。家族内で家計や今後の生活に関する相談が十分にできていないことが、世帯全体の状況把握を難しくしている場合もある。しかし、子どもや知人への金銭的支援を続ける困窮者もいることから、逆につながりの存在が自立の阻害要因になっていると思われる事例（いわゆる共依存の関係が疑われる事例）も、一部にあると思われる。

家計を圧迫する要因としては、健康問題を背景とした医療費等のほかに、社会保険料や税の納付、住宅ローンの返済等も広くみられた。これらの課題の解消を求めて、就労が希望されるケースもある。

第4節 タイプ別の支援の方向性

次に、各タイプに典型的にみられる支援の方向性を整理したい。先述のように、生活困窮に陥る起因、生活困窮高齢者が抱える課題が制度の「入口」に当たるとすれば、その「入口」ごとの「出口」の模索に当たるのが支援の方向性であるといえる。

ただし、高齢者に限らず生活困窮者への支援は、事例に応じてさまざまな手法が複合的にとられることが多い。以下の検討はあくまでも、今回収集された事例についての、各タイプの特徴的な対応を整理するものであると理解していただきたい。

1. 低収入／就労困難起因タイプ

「低収入／就労困難起因タイプ」については、やはり就労支援が行われることが多い。具体的には、アセスメントの中で収集された当人の職歴や希望、スキル等の情報を勘案しながら、求職情報とのマッチングが図られることになる。シルバー人材センターへの登録や制度の紹介等も含まれる。

ただ、特定の職種へのこだわりが強い場合や、新しい職種への抵抗を感じている場合もあり、本人の希望に沿った求人情報を提供しつつも、キャリアカウンセリングや職場見学等を通じて職業イメージの拡張や適性の発見、市場把握が試みられることもある。現在就労中のケースについては、就労定着に関して支援を行う場合もある。子ども等の家族が不安定就労の場合、増収や就労の安定等を図ることを通じて、個人というよりも世帯としての家計の安定が目指されることもある。

また、求職経験が乏しいケースについては書類作成等のサポートが、就労経験が乏しいケースについてはキャリアカウンセリングや社会参加機会についての情報提供、職業訓練、講座受講等を通じて、就労イメージの形成等が試みられることもある。

他のタイプに比べて生活保護制度が適用されることが少ないが、高齢者の中でも特に後期高齢者になると求人状況が厳しいこともあり、本人に就労意欲があるとしても生活保護の利用が検討されることもある。就労が難しい場合、家計診断や今後のマネープランの検討が行われることもある。ただ、就労が仮に可能であったとしても、健康面等からいずれ仕事の継続が難しくなり、家計が苦しくなることが見込まれる場合には、今後の家計の試算やライフプランの見直しが同時に図られることもある。

「低収入／就労困難起因タイプ」では就労に向けた意志・意欲が表明されることが多い。しかし、支援を受けることへの抵抗感から、後期高齢者のため求人が限られる場合であっても、生活費の確保や滞納の返済等をすべて稼働所得で行うという希望が非常に強いケースもみられる。この場合、自立に向けた支援が就労支援のみに絞られてくるといふ難しさがあるようである。

2. 家計管理起因タイプ

「家計管理起因タイプ」については、まずは滞納・債務の状況も含めた家計実態の把握がなされたうえで、家計支援が行われることが多い。つまり、家計の現状について当人の理解を促し、収支の均衡を図るような生活の調整が試みられる。社会保険料の分納といった手続きがとられることもある。多重債務がみられる場合には、債務整理も行われる。この際に、資産の売却が検討される場合もある。

ただし、課題のところでも指摘したように、浪費癖の改善等を含めてこれまで継続してきた生活の調整が困難なケースもみられる。また、家計への他者の介入や、支援を受けること自体への

Ⅱ. 生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援のあり方

拒否感が強いケースもあり、この場合、特に相談者との信頼関係の構築から支援が始められる。

このタイプでは、生活保護制度へのつながりがなされることも多い。他方で、多重債務を抱えて生活が困窮状態にあるものの、収入等の状況を加味すると生活保護の適用に至らない場合等もある。本人が債務に向き合う意欲に欠ける場合には、本人の支援ではなく失業中の子どもに対する就労支援が提案される等、直接の支援対象の変更が試みられるケースもあった。もちろん、条件が許せばケースに応じて本人の就労に向けた支援が試みられることもある。

3. 家族問題起因タイプ

「家族問題起因タイプ」では、まずもって家族に対する支援が行われる。例えば、子どもが不安定就労の場合等は、高齢者を通じて子どもが生活困窮者自立支援制度の窓口を訪れるようなながしが行われたり、そこから子どもについてのプラン作成につながる場合もある。ひきこもりを支援する制度や団体へのつながりが行われるケースもある。場合によっては、コミュニティソーシャルワーカーや民生委員等がかかわりながら、地域での見守り体制の構築が進められる。配偶者等からDVがある場合には、緊急的にシェルターの利用がなされることもある。

家族が抱える問題はさまざまであることから、求められる支援の方向性もまた多岐に及んでいる。いずれにしても、本人のみならず家族との信頼関係の形成や、専門機関との連携を伴った支援が展開されることとなる。

4. 疾病起因タイプ

「疾病起因タイプ」では、生活保護等の経済的な支援が行われることが多い。大阪府のレスキュー事業の適用が検討されたケースもみられた。医療費等で一時的な出費がかさんでいる場合には、貸付も検討される。

また、認知症等が疑われるケースでは、日常生活自立支援事業へのつながりがなされるケースもみられた。在宅生活の継続が難しい場合には、施設入所や転居の提案がなされることもある。

5. タイプ横断的な支援

繰り返しになるが、生活困窮高齢者が抱える課題は複合的であり、それに応じて対応も個別的にならざるをえない。そのため、上でまとめたタイプ別の支援の方向性は、あくまでも大まかなものである。実際には、以下のようなさまざまな手段が複数組み合わせられるかたちで、個別のケースに応じた支援が行われている。

- ・就労支援（求人情報の提供、就職活動のサポート、キャリアカウンセリング、実習参加、職場見学、等）
- ・シルバー人材センターの紹介、登録
- ・ボランティア等社会参加に関する情報提供
- ・家計支援（家計診断、債務整理、自己破産手続きの検討、年金分割の確認等）
- ・住宅支援（転居のサポート、公営住宅の情報提供等）
- ・地域での生活の見守り（社会福祉協議会との連携、地域包括支援センターとの連携、居場所づくり、一人暮らし高齢者の登録等）
- ・手続き支援（介護保険手続き、社会保険料の分納、年金の受給、失業保険の受給、ライフラインの支払い、保険金の受取人変更、携帯電話の契約見直し等）

- ・生活保護の受給
- ・貸付（善意銀行、生活福祉資金等）
- ・緊急支援（食材支援等）
- ・医療福祉関係の支援（医療受診、無料定額診療所の利用、高齢者福祉施設への入所、障害者手帳の申請等）

さまざまな手法がとられる中では、他の制度や機関へのつなぎ、転居等が伴う場合には他自治体へのつなぎも行われる。以上のような支援を通じて、就労の実現や家計の安定といった自立に向けた明確な「出口」が確保されるだけでなく、相談先・支援元が身近にあると実感できたことによる本人の安心の確保、ひいては生活の安定につながるケースもある。

第5節 本章のまとめ

本章では、支援機関で用いられているインテーク・アセスメントシート等をもとに、生活困窮高齢者がどのような課題を抱えて生活困窮者自立支援制度を利用しているのか、それぞれの課題に応じて支援機関ではどのような支援の方向性が模索されているのかを検討してきた。具体的には、複数の相談事例を生活困窮に陥った起因を軸に分類し、それぞれに特徴的な課題と典型的な支援の方向性を析出した。

本章を終えるにあたって、以上のタイプ別の分析から明らかになったことについてまとめ、今後の生活困窮者自立支援のあり方に関する次章での考察へとつなげることにしたい。

1. 高齢者が生活困窮に陥る典型的な要因とその複合性

本章では高齢者の相談事例について、4つのタイプと「その他」に分けて分類を行った。ここからは、高齢者が生活困窮に陥る典型的な要因として、「低収入」「就労困難」「家計管理の困難」「家族の問題」「健康問題」等があるといえる。

特に、「疾病起因タイプ」に典型的にみられる「健康問題」は、生活困窮高齢者に広くみられる課題といって良い。認知面を含めて心身の健康を損なうことが、就労の継続や家計管理を困難にする要因となるケースもみられ、また、本人や家族の健康問題による医療・介護関連の負担が、本人の自立を阻害する要因となっているケースもあった。「健康問題」は高齢者が抱える普遍的なリスクである。それはつまり、生活困窮のリスクが広範囲にわたる高齢者にみられるものであるともいえる。

ただし、生活困窮高齢者は1人で複数の課題を抱えていることが多い。支援機関では個人が抱える複合的な課題をアセスメントの過程で腑分けし、複数の支援を組み合わせながら対処している。生活困窮者自立支援制度が、福祉的な観点からだけではカバーできない高齢者の自立の課題を扱っていることが再確認できる。

2. 生活困窮高齢者の年齢間の連続性

「低収入／就労困難起因タイプ」に分類された事例からは、高齢者が生活困窮に陥る理由はそれ以前から潜在していることがわかる。つまり、高齢者が低収入であったり就労が難しかったりすることの背景には、高齢期に至るまでの職歴が不安定就労を中心としていたことによる年金受給額の低さや無年金といった状況、経験やスキルの蓄積の相対的な不足、就労へとつながる社会関係の乏しさがある場合が少なくない。

Ⅱ. 生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援のあり方

生活困窮高齢者の課題は高齢期になって突然生じるものではなく、それ以前から累積してきた課題が表面化したものともいえる。高齢期だけではなく、年齢の連続性の中で生活困窮者の課題と支援のあり方が捉えられる必要がある。それはつまり、高齢期以前を対象とした自立支援は、高齢期の自立を支援することにもつながるということでもある。

3. 生活困窮高齢者の世代間の連続性

「家族問題起因タイプ」に分類された事例からは、例えば子どもの不安定就労やひきこもり等のように、高齢者の生活困窮がしばしば、家族・世帯内の他の世代の課題と連動していることがわかる。支援の過程で家族のつながりを回復し、子ども等が高齢者の経済的・精神的な支援へと回ることで、生活困窮状態の解消・緩和に至ることもある。

高齢者の自立のためには、家族の他の構成員の自立を伴うケースが少なくない。また、高齢者が一定の就労収入を得る等して自立することが、子ども等の自立に連動することもあるであろう。生活困窮高齢者の自立は、高齢者単独ではなく家族・世帯内の他の世代の自立と連続的に捉える必要がある。

4. 「支援」への抵抗感

「家計管理起因タイプ」に分類された事例では、本人や家族によって支援を受けることに対する抵抗感が表明されるケースが特にみられた。自治体だけではなく知人や家族等を含め、周囲から支援を受けることに対する長期にわたる抵抗感が、家計の破たんの遠因になっているケースもみられるのではないかとと思われる。

また、そのような抵抗感ゆえに「支援」という枠組みでは行政の制度につながりにくい、といった状況が、高齢者に限らず広くあることもうかがわせる。しかし、支援の遅れは実質的に、生活困窮の深刻さを増幅することにもなりかねない。福祉だけではなく多様なチャンネルを通じた自立に向けたアプローチが、高齢期以前からなされる必要があると思われる。

5. 生活困窮高齢者が抱える課題の性差

「家計管理起因タイプ」は男性が多く、「低収入／就労困難起因タイプ」は女性が多い等、高齢者が生活困窮となる理由には性差が認められる。

「家計管理起因タイプ」に男性が多いのは、ギャンブル依存等が男性に多いこと、婚姻生活を何らかの理由で続けられなくなったときに、それまで女性配偶者が担ってきた役割を男性単身で担うことが難しいこと、等が考えられる。「低収入／就労困難起因タイプ」に女性が多いのは、非正規雇用への偏りといった高齢女性のこれまでのキャリアが、新たな就労を得ることを難しくしているという可能性が考えられる。

6. 社会的つながりの希薄さ

複数のタイプに共通する課題として、社会的なつながりの希薄さがある。生活困窮高齢者は単身世帯や未婚者が相対的に多い。血縁や地縁等の社会的なつながりが乏しいこと、場合によっては孤立の状況にあることが、生活困窮に陥る背景にある一つの要因となっている。他方で、「家族問題起因タイプ」に特徴的なように、切ることがむずかしいつながりがあることが、逆に生活困窮に陥る理由となっている場合もある。

7. 就労支援によるケースのすくい上げ

高齢者から多くの相談ケースが寄せられていた市では、類型でいうと「低収入／就労困難起因タイプ」が多かった。これはつまり、多重債務を抱えるような深刻なケースに陥る手前のケースが、数多くすくい上げられていたためと考えられる。

ここからは、深刻な生活困窮に陥る手前、早期の支援として、高齢者の就労支援が重要な選択肢であることがわかる。また、働き手となることで高齢期の生活困窮が緩和されるものの、実際には諸種の条件から就労へと結びついていない高齢者が、多くの自治体で潜在的に多くいることをうかがわせる。

第4章 これからの高齢化社会に備えた自立支援

第1節 高齢者にとっての生活困窮者自立支援制度の意義

生活困窮者自立支援制度においては、制度を構成する重要な要素として、就労準備支援事業及び就労訓練事業が位置づけられており、就労による自立が望ましいゴールと認識されている。広く一般的に浸透している「就労支援」は、おもにハローワークにおける一般職業紹介や職業能力開発等、福祉の分野とは異なる雇用・労働の分野で行われているものであり、これらの支援は、総務省統計でいう「完全失業者」を対象としたものである。

「完全失業者」とは、労働力調査等で用いられている定義であり、この定義にしたがえば、①明確な就労希望がある、②仕事があればすぐにでも就くことができる状況である、③求職活動をしている（いた）、という条件に当てはまる人を示す言葉である。裏を返せば、雇用・労働の分野における「就労支援」は、これらの条件に当てはまらない人を、積極的に支援をすべき対象として認識していないといえる。

このような状況においては、高齢者が「就労支援」の対象となりにくいことは明らかである。なぜなら、高齢者は、ある分野で少しであれば働けるかもしれないが、本格的な就職となると体調面から難しいと自ら認識し、高齢者の求人が少ないという現実と直面する中で、「明確な就労希望」を表明するには至らないと考えられるからである。

本稿において対象とした各市の事例の中には、対象である高齢者が、生活困窮者自立支援制度により、自立相談や家計管理相談等の従来の就労支援には含まれないような支援を受けることで、相談当初には、「働けない状況であるが、生活保護は受けたくない」と口にしていた人が、後に、就労に対してゆるやかな希望を持ち、その状況に見合った仕事を紹介され、就労へと移行したという事例があった。これは、従来の就労支援が想定する一般就労ではなく、就労による完全な自力での生活に移行した事例ではないが、少なくとも、自立をする方向へと足を踏み出すきっかけとなったことに変わりはない。

生活困窮者自立支援制度を通じて高齢者の自立支援を行うことは、まさに、これまでの就労支援における対象とされにくい人々を、「就労をしながらの自立」の対象として捉えなおすことであり、ここにおける課題は、今後高齢者の自立支援をしていく上で、考えていかなければならない点である。

第2節 高齢者の自立支援に対する新たな提案

1. 生活困窮者自立支援制度における入口支援の必要性

生活困窮者自立支援制度は、他の制度と比較しても、その対象となる範囲が広く、多様な事業を包括的に行う制度であるため、どのような支援をしているのか、あるいは自分が対象になりうるのか等、あいまいな点が多い。その点について認識しないまま運用を進めると、「他制度では対象にはなりにくいのが、対象ととらえれば支援の効果を出せる人に対して早期に支援を行う」という生活困窮者自立支援制度の効果が発揮されなくなってしまう。

そのため、生活困窮者自立支援制度では、生活と就労に関する支援員を配置したワンストップ型の相談窓口や、訪問支援等のアウトリーチ的方法が取られている。例えば、自治体にハローワークの常設窓口を増設する等、生活困窮者の就労による自立を促進するため、両機関が一体となって就労支援を行っている。

このようなワンストップ型の窓口やアウトリーチ的な方法は、この制度の包括性と迅速性を活かすためのものであり、あいまいな範囲にいる「対象となり得る人」を包摂するため、制度の入口部分まで対象者を導く仕組みである。それは、単に「生活困窮者自立支援」と掲げた窓口において対象者を待つだけでなく、支援者側からの積極的な働きかけを行う必要があるとの認識で実施されている。

ところで、ワンストップ窓口というと、一般的には一ヶ所に集約されたさまざまな相談に対応できる窓口が想定される。しかしながら、基礎自治体において、他の窓口とは異なる「生活困窮相談」窓口を単独で設置し、かつその窓口で多岐にわたる相談を受けることができる体制を組むことは難しいと考えられることから、一元窓口を設置することよりも、福祉や税、児童の各窓口が連携を取り、アウトリーチ的な方法も併用しながら、必要に応じて各窓口に接続する仕組みを構築することが現実的であり、かつ効果的であると考えられる。

つまり、「生活困窮者と自らを認識し、支援を受ける意志が明確な対象者」をスムーズに支援する仕組みではなく、自らを「生活困窮者」や「支援を受けるべき対象」と認識していない人を対象として捉え、相談や支援へ「誘導」する仕組みの構築が必要である。

本稿で分析を行った市においても、他の要件で窓口に来た市民に対して、自立相談の周知を行う、あるいは「生活困窮」というフレームを用いない企画を実施し、ニーズの掘り起こしを行う等積極的に入口部分の支援を行っている市がある。また、窓口まで足を運ぶことが難しい高齢者も存在するため、地域の協力も得ながら拠点を設ける等、さらなる入口支援の充実が必要である。

2. 社会構造の変化から見える支援の方向性

第3章では、生活困窮高齢者の多様性の中にみられるいくつかの傾向を可視化するため、各市の相談事例を5つのタイプに分類し、タイプ別に分析を行っている。

そのなかで、生活困窮高齢者が抱える課題の性差についても示しているが、個別事例を詳細に見ると、男性が対象となっている事例のいくつかにおいては、家計管理や家事能力が問題となっている。一方、女性が対象となっている事例のいくつかにおいては、働きたいという希望はあっても、職業経験がないため、能力への不安もある上に、どんな仕事を選択すべきか、どのように就職活動を行えば良いかわからず、就労が困難であるという事例がいくつか見られた。

第3章第2節において、全事例の婚姻経験の集計を示しているが、既婚/離死別/未婚のうちどのタイプにおいても、一定数あるのは離死別であり、全タイプ合計した全体においても、51.9%と最も多い割合で存在している（既婚は36.4%、未婚は11.7%）ことから考えると、離別又は死

別が契機となって、困窮の状態が顕在化した事例は少なくないと考えられる。

家計管理起因タイプに分類される男性の場合は、妻がいる時点では、妻がそれらの役割を担っており、その時点では切迫度も比較的低い状況であったが、何らかの理由により婚姻及び共同生活を解除した途端に、妻が担っていた役割の部分の担うことができず、生計を維持できないという事態が起こっていると推測される。

一方で、低収入/就労困難起因タイプに分類される女性は、家事を行うか、家計補助的な働き方をしており、就労経験が非正規雇用に偏るという状態を引き起こしていたものの、婚姻を継続している段階では、夫が独立生計を成立させていたが、何らかの理由で婚姻を解除した途端に、生計を維持できないという事態が起こっているとも考えられる。

これらの事例は、これまで夫と妻、そして子供という家族を構成することで生活が成り立っていた状況が、構成員が何らかの理由で欠けたときに、家族そのものだけでなく生計の単位としても成立しなくなることを示している。

家族がいる時点では、たとえそれぞれの構成員が、個人で生活をしていくための経験や能力を持っていないという問題があっても、その時点では生計が成り立っているため、問題としては認識されていなかったことが、何らかの理由で一人で生活しなければならなくなった時に問題として顕在化したともいえる。

そのように考えると、支援の方向性としては、まず周囲の助けを借りながら、生計の単位としては、個人単位での自立を促進する支援を充実させていくことが必要である。例えば、住居の確保や就労準備、家計管理相談等を行い、あくまで一人で生活ができるような支援をしていくことであり、それについては、現状行われている支援を充実させていくことで達成できると考えられる。

さらにもう一つ、考えられる支援の方向性としては、個人単位での生計維持を前提とした支援とは別に、家族の代替機能としてのユニットを構成し、そのユニットで生計を維持するという前提で行う支援である。例えば、相互扶助を基調とした「共同居住型住宅」での生活を支援のメニューとして組み込み、単身生活であった対象者同士がさまざまなものをシェアすることで、相互に助け合いながら生活し、生計を維持するというものが考えられる。

このような視点から支援を行うことは、支援者による「コスト削減のためのつながりへの構築の強要」と捉えられる危険性を持っていることは否定できない。しかしながら、これまでの家族のあり方が前提とできず、個人化が進む状況にあっては、その変化に伴って明るみに出てきた問題にどのように対処するかということを考えなければならない。その意味では、危険性を吟味し、検討を進めていく価値はあると思われる。

3. 地域資源を活用した居住の場に関する支援

第3章で触れたように、各市事例の集計において単身世帯や未婚者が相対的に多いことを踏まえると、社会的なつながりの希薄さは複数のタイプに共通する課題である。血縁や地縁の喪失が、生活困窮に陥る一つの要因になっているとも考えられる。

国は、生活困窮者自立支援制度の理念として「生活困窮者支援を通じた地域づくり」を掲げ、既存の社会資源を活用し、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施策を行うことを示し、「相互に支え合う」地域の構築を促進していくとしている。

このように、他の分野で行われてきた取組みと結びつけて取組みを提案する動きは多くの分野

Ⅱ. 生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援のあり方

でみられる。例えば、都市政策分野においては、国土交通省が「健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン」を策定し、更なる高齢化と地域活力の低下が予測されるなか、都市政策の取組みにあたって、健康・医療・福祉の視点から必要な事業や施策へと大きく舵を切っていくことが必要であると示し、都市政策におけるまちづくりと健康・医療・福祉政策を一体的に推進していくとの方向性を打ち出している。

具体的な取組みとしては、地域包括的に多様な主体がつながる場所の一例として、地域コミュニティで相互の安否確認や生活支援等による安心が担保され、かつ世代を問わず多様な協働の居場所が確保される、地域が住まいの続きのような機能を充たす「コレクティブタウン」構築の取組みがいくつかの地域で行われている。

例えば、神戸市長田区真野地区では、高齢者の「安心・自立居住」は、地域福祉センターの活動等の「福祉」だけに頼るものではなく、多種多様の安心弁の組み合わせによって成立するとともに、まちづくり行事の充実による出歩きの機会や出会いの機会の創出、公園、銭湯、喫茶店等の人的ネットワークの結節点となりうる居場所が豊富にあることが成立の要因ともなっているという（乾、2002年）。

こうした地域そのものを住まいの地続きにするようなコレクティブタウン構築の試み、地域ネットワークを活かした生活困窮者自立支援を進めていく上での新たな手掛かりになるように思われる。

おわりに

社会構造の変化に伴い、急速に進展する高齢化社会の中で、確実に生活困窮に陥っている高齢者は増加し続けており、今後もその傾向は変わらないであろう。では、そのような状況が続けば行政としてどのような支援をすべきであろうか。また、どのような支援ができるのであろうか。持続可能な行政運営を維持するためには、行政サービスの対象でもあり、増加傾向にある生活困窮者から目をそむけることはできない。第2グループではその中でも特に多様で複合的な課題を抱える生活困窮高齢者にスポットをあて、高齢者の自立化に向けた施策提案をすることを一つの方向性として議論を続けてきた。

本稿における分析によって得られた知見に基づいた施策提案は、生活困窮者自立支援制度の目的にもあるように、生活困窮者が、地域ネットワークの構築や包括的な支援、また、働く場や参加する場を提供することによって「支える、支えられる」といった一方的な関係から「相互に支え合う」地域づくりを目指すところにある。

しかし、実際に施策の展開に至るまでには、自治体内部の部局ごとの縦割りではない就労支援のワンストップ窓口の設置等といった体制整備はもとより、地域や民間事業者、また、自治体間連携による地域ネットワークの構築や受け入れ体制の整備はいまだ十分ではなく、今後の課題となってくることであろう。

そういったハードルを越えるには、本制度を単なる福祉政策や労働政策と見るのではなく、広く見守り・住まいをはじめとする地域ケア体制の整備、ひいては地域のコミュニティ力を高め、地域社会の活力と持続可能性をはかるための政策ととらえるべきである。そのためには市町村行政の総合力が問われてくるが、そのことを最後に確認して、本稿を閉じることにしたい。

参考文献

《論文》

- ・ 乾 亨「高齢者の『安心・自立居住』を可能にするコレクティブタウンの成立要件に関する実践的研究－真野地区における高齢者の生活実態調査を通して」『立命館産業社会論集』第38巻第3号（2002年）。
- ・ 寺川政司ほか「コレクティブタウン北芝のまちづくりに関する実践調査研究：コレクティブタウンの成立要因に関する基礎的研究」『住総研研究論文集』No.38（2011年）。

《各種資料》

- ・ 厚生労働省「高齢者の居住の安定の確保に関する基本的な方針」（2009年）。
- ・ 国土交通省「健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン（技術的助言）」（2014年）。
- ・ 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「生活困窮者自立支援制度について」（2015年）。
- ・ 厚生労働省アフターサービス推進室「アフターサービス推進室活動報告書vol.18生活困窮者自立支援法の施行に向けて－6自治体の取組－」（2015年）。
- ・ 厚生労働省「平成27年国民生活基礎調査の概況」（2016年）。
- ・ 生活困窮者自立支援制度担当課長連絡協議会「平成28年第4回資料」（2016年）。

《Web-Site》

- ・ 総務省統計局『統計からみた我が国の高齢者（65歳以上）』－「敬老の日」にちなんで-高齢者の人口
<http://www.stat.go.jp/data/topics/topi900.htm>
<http://www.stat.go.jp/data/topics/topi971.htm>
- ・ 総務省統計局『人口推計』（平成26年10月1日現在）－都道府県：年齢（5歳階級），男女別人口－
<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2014np/>
- ・ 内閣府『平成28年版高齢社会白書』
http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2016/zenbun/pdf/1s1s_1.pdf
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』（平成25（2013）年3月推計）
<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/3kekka/Municipalities.asp>
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所『社会保障費用統計』（平成26年度）第18表 高齢者関係給付費の推移（1973～2014年度）
http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-h26/fsss_h26.asp
- ・ 厚生労働省『公的介護保険制度の現状と今後の役割』
http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/201602_kaigohokenntoha_2.pdf
- ・ 厚生労働省『介護人材の確保について』第1回社会保障審議会福祉部会 福祉人材確保専門委員会 平成26年10月27日
http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikan_shitsu_Shakaihoshoutantou/0000062879.pdf

■ Ⅱ. 生活困窮高齢者のタイプ別分析と自立支援のあり方

- ・ 内閣府 『平成20年度高齢者の地域社会への参加に関する意識調査結果』
<http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h20/sougou/zentai/index.html>
- ・ 内閣府 『平成25年度高齢者の地域社会への参加に関する意識調査結果』
<http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h25/sougou/zentai/index.html>
- ・ 公益財団法人介護労働安定センター 『平成27年度介護労働実態調査の結果』
http://www.kaigo-center.or.jp/report/h27_chousa_01.html
- ・ 大阪府 『平成27年度大阪府統計年鑑（平成28年 3 月刊行）』
<http://www.pref.osaka.lg.jp/toukei/nenkan/tn2015index.html>
- ・ 文部科学省 『平成26年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」』
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/27/09/1362012.htm
- ・ 内閣府 『若者の生活に関する調査報告書』
<http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/hikikomori/h27/pdf-index.html>
- ・ 厚生労働省 『生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会』
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai.html?tid=382987>
- ・ 厚生労働省 『生活困窮者自立支援制度』
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000059425.html>
- ・ 厚生労働省 『地域包括ケアシステム』
http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chii-ki-houkatsu/

第Ⅱ部

Ⅲ．生活困窮者自立支援制度の可能性と課題 －自治体の地域政策へのインパクト－

Ⅳ．地域政策としての就労支援を比較する視点 －生活困窮者自立支援事業を中心に－

Ⅴ．自治体のコミュニティ政策としての 生活困窮者自立支援

Ⅲ. 生活困窮者自立支援制度の可能性と課題

ー自治体の地域政策へのインパクトー

西岡正次（A'ワーク創造館室長）

第1章 生活困窮者自立支援制度の特徴

まず生活困窮者自立支援制度という新しい制度について、実施主体と位置づけられた自治体には何が問われたのかを考えてみたい。

生活困窮者自立支援制度には2つの大きな特徴がある。一つは、「尊厳ある自立に向けた支援は・・・多様な問題群に包括的に対処するべきものである。いわゆる縦割り行政を超えて、地域において多様なサービスが連携し、できる限り一括して提供される条件が必要である。他方において、自立を困難にしている要因群は、その人ごとに異なった形で複合している。それぞれの事情や想いに寄り添いつつ、問題の打開を図る個別的な支援を行うべきである。」として、「包括的・個別的な相談支援」が強調されていることである。1つ目は、既往の相談や支援メニュー等を「つなぐ」という特徴である。わかりやすいといえればわかりやすい。従来の年代別・対象別サービス給付やそれに付随した相談支援が、サービス対象や対処する課題を限定してきた。いわゆる縦割りで、相談支援はばらばらに展開されてきたことへの深い反省がにじみ出ている。

もう一つは、「個々人の事情と段階に応じ、想いに寄り添った支援は、社会福祉協議会、社会福祉法人、NPOや社会貢献の観点から事業を実施する民間企業等のいわゆる社会的企業、民生委員・児童委員その他様々なインフォーマルな支援組織等、民間の柔軟で多様な取組みが活かされ、国や自治体がこれをしっかり支えることで可能になる。」とし、「尊厳ある自立」支援に向けて、「分権的・創造的な相談支援」が方向づけられたことである。さらに多様な問題群に包括的かつ個別的に相談支援を行うには、それぞれ異なる状況に対応した支援サービスを調整あるいは創造し、提供する必要がある、その相談支援は不定型で柔軟なものとならざるを得ない。「本人を起点にした」オーダーメイド型の相談支援の重要性が改めて強調されている。したがって地域に不足する支援サービス、支援メニューを改めて「つくる」ことは、メニューのオーダーメイド化という課題に対応することも含めて二重の意味で重要である。今回の制度で「つくる」という政策選択を可能にした意味は大きい（下線は筆者）。

必要な支援を「つくる」にしろ、相談支援を「つなぐ」にしろ、これらの政策化や事業化は予想通り自治体や地域に大きな負荷をかけることになっている。これまでの自治体の『縦割り』『横並び』といった政策行動の常識を超える発想と行動が問われているためである。それでは、「つなぐ」、「つくる」という政策活動を推進するプロセスはどうあるべきか。今回の研究会の議論等に期待したことの1つである。

生活困窮者自立支援法の支援体系は、必須事業である自立相談支援事業と居住確保給付金事業の2つと、任意事業として就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、「貧困の連鎖防止」事業（学習支援等）、就労訓練事業（受入れ事業者の自主事業）、その他支援事業を規定している。その実現のために、国と自治体による財政的な枠組み（負担金、補助金）が用意さ

れている。必須・任意を問わずそれぞれの支援事業について、従来の制度や事業と大きく異なり、「つなぐ」、「つくる」という観点からの詳細な運営や展開方針は自治体に委ねられている。

第2章 制度の理解をめぐる

生活困窮者自立支援制度は、施行前から従来の「タテ」型サービスの一つとして運営されてしまっているのではないかと危惧された。生活保護やその他の支援策とは異なる面もあるが類似の生活困窮者（低所得者）支援の一つと理解されてしまう、例えば、生活保護では捕捉されなかったニーズをカバーするといった狭い理解が危惧された。「第2福祉事務所ができるのでは・・・」ともいわれていた。従来の低所得者対策その他福祉サービスがもっている限定性、捕捉率の低さはこれまでも指摘されてきた。また現状でもその改善は重要なテーマであろう。しかし、生活困窮者自立支援制度は、その不備を補う側面もあるが、そこに制度整備の意図があった訳ではない。年代別・対象別の生活困窮者対策の課題とは別に、新たに「生活困窮者自立支援」という観点、低所得者対策に留まらない社会的排除に対応した自立支援を企図したところ、ここに「第2のセーフティネット」と銘打った制度の目的、インパクトがあったと理解している。制度が求める「尊厳ある自立」支援は、広義の権利擁護であり、社会的包摂をめざしているのである。自治体の地域政策として、この制度に対応するためには、前項で見たように「つなぐ」、「つくる」という政策活動が問われてくる。それ故、こうしたインパクトが地域政策として開花するには紆余曲折があり時間も要することが想定されよう。研究会の議論を振り返っても、この制度が要求する「つなぐ」、「つくる」というインパクトがどこまで浸透し理解されたか、また政策研究に反映することができたかを見ると、残念ながら、各自治体の制度運営の到達点、実績だけでなく、地域政策としてのアプローチという点においてもどこまで踏み込めたか評価は分かれるであろう。

では、自治体においてなぜ期待された政策化、事業化が進んでいないのか？議論が深まらないのか？

例えば、包括的な相談という課題である。「相談をつなぐ」政策過程を考えてみよう。「タテ」型のサービス提供に付随した相談の中で、相談者が何か問題や悩みを提起すれば、その窓口が担当ではなくても該当する相談窓口があれば案内することは可能であるし、これまでも行われていたであろう。しかし、「包括的・個人的な相談支援」で提起されているのは、相談者が明確に表明するとは限らないニーズに意識的に迫る（アウトリーチする）ことである。ネットワークされた（つながれた）各種相談がそうした相談支援の一端を担うために、この制度で包括的な相談支援を担うセンター的な役割を期待される自立相談支援事業、その担当部署や機関（以下、自立相談支援機関という）が必須事項となっており、自立相談支援機関の船頭的な役割が決定的に重要となる。「包括的な相談支援」を歌うネットワークが形式的に整備されていたとしても、ネットワークを構成する各相談窓口が包括的な課題、リアルニーズの発見機能をどこまで向上させることができるのか、各窓口の努力以上に、そのセンターとなる自立相談支援機関の活躍が「多様な問題群に包括的に対応する。」「個別的・包括的相談支援」をリードするとともに、手本となる事例や相談支援行動を提示することが欠かせない。

既存の相談窓口は、この制度に対応してどのようなニーズをどのように発見するのか、そして自立相談支援機関と連携してどのような役割を分担すればよいか、「タテ」型サービスにつきもののマニュアル等はなく、地域事情を踏まえて実体を「つくる」ことなくして自明ではないので

■ Ⅲ. 生活困窮者自立支援制度の可能性と課題ー自治体の地域政策へのインパクトー

ある。むしろ自治体ごとに自立支援のサービスマニュアルだけでなく、「つなぐ」、「つくる」ためのマニュアル自体も創造されることが期待された制度である。従来の福祉制度の執行スタイルからは、想像もつかない特徴であろう。従来制度に慣れた現場からブーイングが絶えないのはこのためであろう。

一方、この相談支援を利用する市民の側にとっても問題は大きい。これまで慣れ親しんできた福祉サービス等の利用とは事情が違うのである。「タテ」型サービスでは要求する（ほしい）サービスの具体的なイメージがある程度できているため、どう行動すれば良いか、わかりやすかった。それに比べると、新しい制度の相談支援は、まず何を解決してくれるのか、何を提供してくれるのか、具体的にはイメージすることは簡単ではない。相談ネットワークから誘導される以外、直接窓口を訪れるケースを見ると、「生活困窮」という窓口表示のイメージからか、経済的な困難に関する相談が多く、生活保護の相談を利用しても良いようなケースも多いという。また、「しごと」、「就労」の相談を打ち出したところは就労と生活再生の相談が多く、就職で悩む若者やその家族等へのメッセージを打ち出したところではひきこもりやニート等の相談が寄せられている。就労の相談や支援に慣れていない自立相談支援機関では、「あなたはハローワークに行けるのだから、そうしなさい」と相談自体を断るなんて話もよく聞く。

したがって、自立相談支援機関は、相談利用の拡大に向けて、窓口の名称や利用促進のイベント等の工夫が問われる。国は、相談窓口で「相談者が訪れるのを待っている。」だけでは利用は進まないため、相談ニーズ、利用者の発見はアウトリーチ等も含めて強化することを求めている。また多様な地域団体等と連携した発見も強調している。実践的には、どのような課題を解決するのか、具体的な支援サービス（メニュー）を示すことがポイントとなるが、支援事例・支援メニューの例示が先か、例示に欠かせない相談者の発見が先か、「卵が先か、鶏が先か」と似た議論がある。「高齢者の相談が多く、他の世代が来てくれない。」という窓口はそのまま運営すると、あたかも高齢者に限定した窓口イメージが固定してしまうおそれもある。

今回の制度は従来のようにマニュアルにそって体制を組み人材を配置すれば、粛々と相談とサービス提供ができるといった事業ではないようである。ある意味で、ルーティン化されることによって画一的・効率的に運営する業務スタイルとはかなりかけ離れている。施行1年や2年で、この制度が期待する業務スタイルや内実をつくり上げ、実績を上げることができるのか？かなり難しい政策課題のようである。

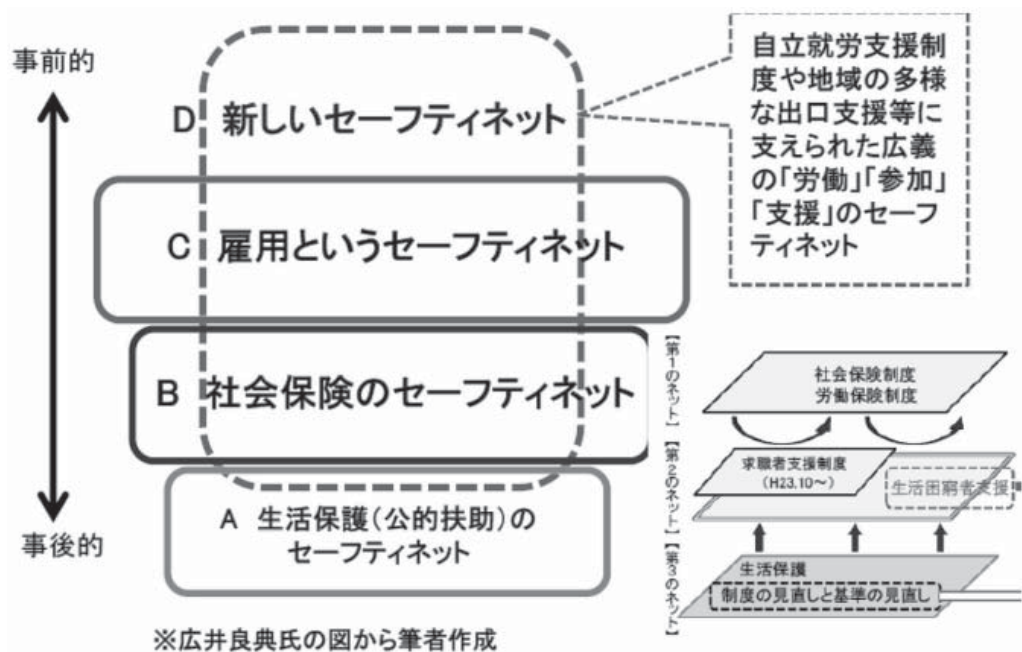
さらに、これまでの実践でも自明であるが、相談者それぞれが描く自立就労をサポートするには、既存の相談支援を「つなぐ」だけでは難しいことは誰しも理解している。したがって足りない相談支援を「つくる」ことは避けられない課題であるが、「つくる」は「つなぐ」以上に、自治体にとっては不得意なテーマである。特に、福祉部門にとっては不慣れな課題である。例えば、介護保険分野の取組み。保険制度によってそれまで提供できなかった介護サービス、標準的なサービスがナショナルミニマムとして提供が可能になり、介護の社会化が進んだことは誰も否定しないであろうが、一方で個別的な介護や多様な生活ニーズに応えるサービス開発、「介護予防」で話題となる生活リハビリテーションに分類される多様なサービスは、まさに新たな介護サービスを「つくる」課題であり、どこの自治体も苦心している。生活困窮者自立支援における「つくる」に共通する政策活動が求められている。

生活困窮者自立支援制度は、セーフティネットの考え方から捉えなおしてみたい。

下の図1の右下の絵が、同制度を位置づけた国の資料である。1層目の社会保険・労働保険と、3層目の生活保護との中間につくられた第2のセーフティネットという位置づけで、2層目

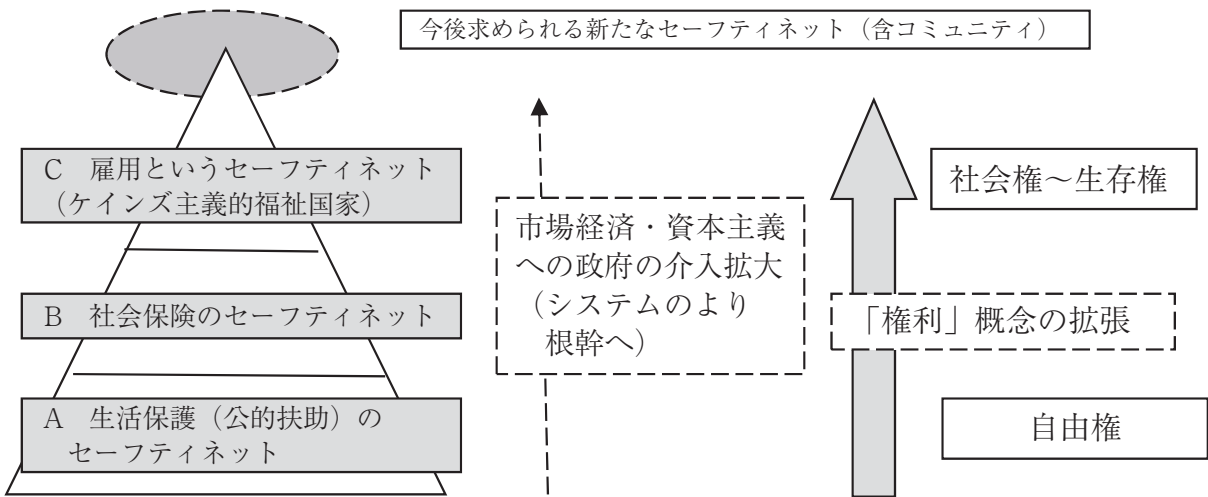
のネットは、同制度と労働関係の求職者支援制度で構成されている。求職者支援制度は1層目の雇用保険のネットから漏れた失業者を救済するもので、再就職に向けた職業訓練とその間の生活支援からできている。

図1 セーフティネットから考える



・筆者作成

ここで、広井が示すセーフティネットの考え方を紹介すると、資本主義システムにおけるセーフティネットは、「①市場経済から脱落した者に対する事後的な救済（生活保護ないし公的扶助）②19世紀後半以降の、社会保険という「防貧」的ないし予防的なシステム③20世紀後半以降の、政府のさまざまな事業によって雇用そのものの創出」という流れで進化してきた、すなわち「事後的」～「事前的」という方向で、政府が資本主義システムに介入してきていると総括している。その上で、今後新たに求められるセーフティネットを構想しようとしている。



そこで、広井が示したセーフティネットの考え方に、新たなセーフティネット機能として、図のように事後的な機能でも事前的機能でも意識されていなかった「自立就労支援」という機能を図のように張りつけてみた。自立就労支援（人材開発支援）、すべての世代・すべての対象に問われている機能、セーフティネットの1つと考えられないであろうか（広井、2011年、234頁）。

第3章 「就労支援の豊中モデル」を振り返って

「就労支援の豊中モデル」。そう呼ばれるのは光栄だが、関わってきた者としては少々気恥ずかしい思いもある。30年余りの自治体職員の生活で最後の数年担当したのが雇用・就労の課題であった。動機は生活保護利用者の増加など、社会保障の課題に自治体としてどう向き合うのかを議論していて、福祉分野を担当した経験がなかった私にはもう少し違った政策アプローチがあるのではないか、そんな思いもあって、雇用・労働分野からこのテーマにアプローチすることになった。

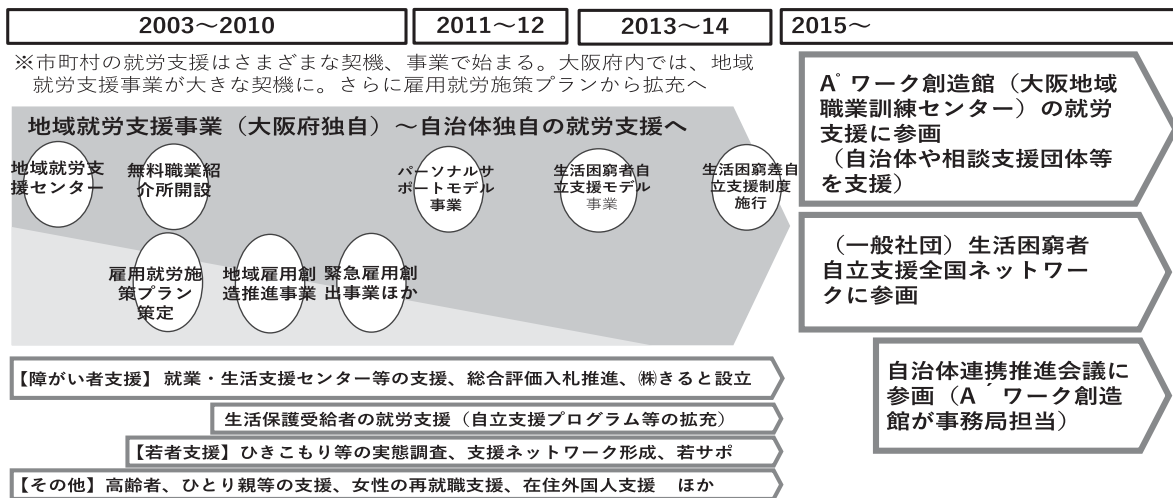
「住宅都市・教育文化都市」として発展してきた豊中市の地域政策を振り返って、「住民論」「市民論」、そして「参加論」「コミュニティ論」などはよく議論されてきたが、一方、人材論や人的資源論、労働力の議論は同市だけでなく基礎自治体では避けてきたのではないかと。そんな漠然とした思いの中、2006年の定期異動で市民生活部商工労政課に移り、同課労働係という小さな部隊と労働会館という施設を担当することから、私の就労支援への挑戦が始まった。現在、私が豊中市を離れて3年余り、今回「外から目」で同市の就労支援を振り返ってみたいと思う。

第1節 豊中市の就労支援（概要）

同市の就労支援は、図2のような経緯を辿っている。バブル崩壊後に進行する雇用や社会保障等をめぐるかつてない変動はまだ収まっておらず、その後のリーマン・ショックでさらに深刻な事態を迎えようとしていた。そんな時期の2003年に、同市「市民生活部商工労政課」で地域就労支援事業が始まっている。その後、地域就労支援センターの担当部署は、09年に「市民協働部地域経済振興室労働政策チーム」、11年～13年まで「同部雇用労働課」、そして14年から現在の「市民協働部くらし支援課」と、名称が変わっている。

同センターを利用する相談者数は、2010年頃には年間1500人前後に上り、その多くは継続した相談支援であった。同じ相談者が平均3～4回相談を利用するから、年間の相談件数は5000件を超えている。私が赴任した当時は相談支援員（就労支援コーディネーター）が2人で、電話で相談予約が入ると面接予定表に記入する。1人の相談支援員が1日に新規相談を2～3人、その合間に継続相談を入れるというスタイルであった。リーマン・ショック前後には相談予約表は予約でいっぱいになり、最短で1か月先になってしまうこともあった。「失業者をいつまで待たすのか」と市議会で質問が飛ぶなど、順次相談体制は拡充された。しかし、大阪府の交付金はあったものの、相談支援員の増員は市単費となり予算確保が難しかった。緊急雇用創出事業などの期限付きの財源を利用するなどして相談ニーズに対応していたことを思い出す。現在では、生活困窮者自立支援制度ができ、財源の問題は当時に比べると少しは安定しているようだ。最近の動きは、今回大阪自治センター（事務局・大阪自治研センター）が主催した「生活困窮者自立支援制度を考える研究会」に豊中市からも委員が出ており、その報告を見てほしい。

図2 豊中市の就労支援 経緯と主な取り組み



さて、同市の就労支援は、図3のように「地域就労支援事業」「無料職業紹介事業」「生活困窮者自立支援」という3事業を中心に運営されている。そして、庁内外の各種相談窓口等が連携して、生活再生や就労の相談に対応する仕組みになっている。相談支援のスタイルは、就労や就労の準備に必要な生活支援サービス等の調整や提供をはじめ様々な支援を提供し、さらに就労に向かう段階では職業紹介を行うほか、採用後の定着支援などにも及んでいる。

地域就労支援センターやくらし再建パーソナルサポートセンターは、独自の相談支援のほか、庁内外で個別に行われる相談支援、例えば障がい者の支援、子ども・若者関係、ひとり親や再就職をめざす女性の支援、高齢者支援、在住外国人支援など（図2）との連携、さらに生活保護受給者等就労支援事業や独自の「意欲喚起事業・中間的就労事業」など、他の施策や事業と共同の事業も担っている。例えば、生活保護の受給期間や離職期間が長い相談者、職業経験の少ない若年者やひとり親等向けには孤立や自尊感情が低い状況等では相談から直ちに就職活動に移るのが難しい場合が多く、同じような事情を抱えた受給者や相談者を対象に交流の場やグループワーク、就労体験など、生活習慣の構築や就労準備を進めるなど、幅広い支援策が工夫され、相談者それぞれは小さなステップをたどりながら、その適性や体力などを再確認したり、自己評価を見直したり、生活習慣の改善などが進められている。求人の紹介や求人情報の提供に終わらない「プロセスとしての支援」が特徴である。

そのため、就労支援が懸案となっている部署には歓迎された。しかし、他の自治体、特に雇用労働の担当部署からは、異質な業務を行っていると感じたようだ。福祉分野等との連携を重視していることもあって、「ソーシャルワークをベースにした雇用・就労支援」と表現されることもある。

図3 豊中市の就労支援 と関連する部署や事業



・筆者作成

第2節 就労支援の豊中モデル モデルと呼ばれる理由

豊中モデルと呼ばれる理由はいくつか考えられるが、福祉の部署には歓迎される一方、雇用・労働（産業）の部署には違和感をもって受け止められたことが、豊中の就労支援を珍しい事例にしている事情を物語っているのではないかな。

概要で見たように、同市の就労支援は大阪府による就労支援事業（後述）を契機に、それまで各自治体で一般的な「タテ割」の就労相談支援をつなぐところから始まり、その効果を高めるべく、いくつか新しい展開を行っている。

まず2003年に始まる「大阪府地域就労支援事業」（以下「大阪版就労支援」という）が、同市の就労支援を大きく変えることになった。大阪版就労支援は、働く意欲がありながら自力では労働市場への参加が難しく何らかの支援が必要な人、すなわち様々な就労阻害要因をかかえた人たちを「就職困難者等」と幅広く対象を規定し、市町村を事業主体とした相談支援として02年に始まった。背景には、地方分権改革による労働行政事務の国への一元化があった。大阪府は改革後の地域労働政策の1つとして大阪版就労支援をスタートさせた。

当初、市町村の反応は良くなかったと言う。しかし、約3年で全ての市町村に「就労支援センター」が開設された。同市も03年8月に労働会館（商工労政課の所管）に就労支援センターを開設し、就労相談を開始している。すぐに障がい者やひとり親、高齢者、若者、在住外国人など、さまざまな困難を抱え希望する就労が実現できないで悩む相談者の姿が見えてきた。また福祉分野での「福祉から雇用へ」「自立支援」の動きもあり、関連の部署から案内される相談も増え、瞬く間に就労の相談支援は拡大していった。様々な部署が所管する対象別年代別サービス給付に付随した相談支援（以下『タテ』型の就労支援という）が一般的であったが、それらがつながっていく過程が始まったわけである。

大阪版就労支援は相談対象のとらえ方や、支援の方法論で、従来の就労支援と大きな違いがあった。『タテ』型の就労支援は当然、対象が限定されており、また方法論も雇用システム（求人）につなぐ（具体的にはハローワークを案内するなど）方法を重視していた。一方、大阪版就労支援は対象の限定はなく、直ちに求人につながる事が困難な、就労まで距離のある人の相談

支援にこだわって始まっている。一方、共通していることは、就労の相談支援が必要な人が存在する、雇用システムを改善するだけでは支援にならないという認識である。そして、就労の相談支援サービスを自治体の施策に位置づけたことである。振り返って、大阪版就労支援の開始にあたって市議会議員が「(市民の相談に対応して) ハローワークを案内するだけでは解決できない相談が多い」と苦慮していたことを思い出すと、地域ではすでに就労支援の必要性は感じとっていたのだろう。自治体の施策が追いついてなかった。

大阪版就労支援は現在も続いている。府全体では相談件数も漸増しており、依然ニーズは高いと言えるが、取組み内容は自治体ごとにより異なってきた。相談者の多くは、生活や健康面等で多様な困難を抱えている、あるいはキャリア面で目標や適性、能力等が見極められず思うような就労を実現できていない「キャリアの模索・検討」段階にある、そして所得面の不安が高いといった多様で複合的な困難を抱えている。そのため、包括的で継続した相談支援が問われた。特に、キャリア面のサポートは、就労体験やオーダーメイドの求人などの多様なメニューを用意し、その意欲や能力等の育むプロセスを応援する、エンパワーメントにほかならない。そうした支援メニューや求人等の開発が問われてきたため、企業等との関係づくりが欠かせないものとなってきた。しかし、この企業アプローチを就労支援施策として位置付け、実行することができたかによって、大阪版就労支援は自治体ごとに異なった方向に進んだと言える。①同市のように独自の支援メニューや資源開発を重視する方向、②既存の雇用システム(求人)に依存し「シュウカツ」的メニューを行う方向、③求人や就労体験等の開発などの企業アプローチを他機関に依存する方向である。②の方向では、合う求人を探せるかどうか、就労までの「距離感」(相談支援員の判断で)に応じて、就労支援に進むかを判断する傾向が強くなる。多様な困難を抱えるあるいは就労準備性が低い人は相談支援を利用し難くなり、利用者数の拡大は見られない。こうした傾向は、「タテ型の就労支援」にもあり、結局『タテ』型の相談窓口と大阪版就労支援の窓口は同じ支援スタイルをとっており、有効な連携には至っていない。「タテ型」支援がもつ専門サービスなど、多様な社会サービスを動員した包括的な相談支援は、就労支援で迷走してしまう。③の方向はエンパワーメントを図るために企業等との連携の必要性は理解しているが、独自に企業との関係づくりを進めるのではなく大阪府等によって用意された就労体験等の活用に残まっていることが多い。就労支援が自治体の施策分野として伸びるかどうか、支援メニューも相談者数も拡大するかどうかの分岐点は、企業アプローチや無料職業紹介事業等に関する判断や位置付け方にありそうである。

無料職業紹介事業の活用も重要な転機となっている。同市が無料職業紹介の活用を検討したのは、相談者がたとえ支援を経て就職できても、さまざまな困難(リスク)を抱えながら職業生活を継続するためには、引き続きなんらかの支援が欠かせないという新しい課題であった。就労支援センターの支援は相談や就職準備の支援、そして仕事へのマッチングでは終わらず、就労継続や定着にかかる支援の比重は高い。同市は「就職した後も継続して支援する」施策を検討していく中で、自治体による「無料職業紹介事業の活用」にたどりつき、06年に豊中市無料職業紹介所を開設した。企業等との関係性という、まず求人への対応、人材のあっせんが考えられるが、同市は無料職業紹介の機能を単なる求人への対応に終わらせず、紹介した人材の定着支援や、ミスマッチを減らす事前の就労体験等を工夫するなど、公的な支援を組み込んだ多様な就労機会(「支援付き就労」という)の開発という方向を発見した。ハローワーク等の求人情報は自治体にとっては独自に開発する必要がない資源であるが、その求人を利用して相談者が就職したとしても、企業から自治体が相談支援を行っていたことは理解されないし評価されることもない。当

然、自治体と企業との関係は発展することもない。自治体が職業紹介機能を持ち、人材の定着支援や就労体験の調整などを行うことによって、自治体と企業等との関係は大きく転換する機会となり、自治体と地域経済との新たなルートができたとも言える。そして、雇用や訓練等で人材を受け入れる企業と支援（者）機関との信頼関係は、多様な「支援付き就労」をさらに生み出していくことになる。

3つ目の契機は、企業支援が自治体の就労支援に欠かせない機能として位置付けたことである。無料職業紹介事業の活用を通して、地域企業等の人材・労働力をめぐる事情が見えてきた。労働市場や雇用システムの変化が進み、中小企業の経営者は人材確保だけでなく、雇用・人事政策等を環境適応させるべく想像以上に悩み苦勞している。そのため、人材・労働力をめぐる企業の支援ニーズは拡大しており、人材の確保や育成、雇用の質、労働生産性の向上に応える企業支援が問われており、さらに企業支援によって、求人にとどまらない多様な形の「支援付き就労」の可能性も見えてきた。

就労支援施策の評価は、就職件数などのアウトプット指標で行われることが多いが、就労体験や定着支援の展開、それらを通じた就業環境の向上といった企業支援の内容までを問うアウトカム評価が必要になっている。こうした発想は、08年策定の「豊中市雇用・就労施策推進プラン」（同市の分野別計画の1つ）で整理され、同市の就労支援の転機の1つとなった。

同プランは、基礎自治体において雇用や就労支援の施策が果たす役割や機能を整理した。①就労困難者や生活困窮者等の自立就労支援を位置付け、②既存の『タテ』型就労支援の隘路を克服する庁内外のネットワークを打ち出し、そのため③企業等（労働需要側）へのアプローチや「支援付き就労」等の開発の重要性を示したものである。同プラン策定の目的は、就労支援の意義、意味を整理するだけでなく、財政制約が厳しい中で国等の補助財源を活用することでプランを実行に移すことを意識したものであった。その後、国が進める地域雇用創造推進事業（新パッケージ事業。厚生労働省所管事業。市は2008年度～2010年度に実施）の申請・採択をはじめ、緊急雇用創出基金事業を活用した雇用事業の推進、パーソナルサポートサービスモデル事業、生活困窮者自立支援モデル事業など、国の雇用創出や自立就労支援に関する事業（財源）を積極的に活用する上で、同プランは同市がめざす事業目的や意図を端的に示すものとして重要な役割を果たしている。

例えば、リーマン・ショック後の景気後退への対策として始まった緊急雇用創出事業は、一般的には失業対策として臨時的な雇用を生み出すという趣旨から、どちらかと言えば、求職者支援として企画されることが多い。またパーソナルサポートサービスモデル事業でも、様々な困難を抱える就労希望者を対象にした取組みとして理解されることが多い。同市は、これまで看過されがちなテーマ、企業等の支援を事業化し推進し、そして「支援付き就労」の可能性や課題についても検証を進めた。

例えば、緊急雇用創出関係では、同市がカバーする相談利用者（人材）の多さと無料職業紹介事業を通じた企業等の取引ネットワークをベースにして、同市の緊急雇用対策の活用は、1.38億円（2009年度）、4.95億円（2010年度）、7.2億円（2011年度）、10.84億円（2012年度）、14.52億円（2013年）、7.26億円（2014年度）と、他都市に比べ大きな規模に上っている。実施体制も10年度までは庁内連携でさまざまな部署が企画し臨時の雇用を生み出した。11年度以降はすべての事業を雇用労働課が担当し、求職者対策に加えて、企業等との連携策、就労支援の拡大策として実施されている。①就労困難者等向けの公的な就労訓練事業 ②障害者や高齢者等向けサービス、子育て支援などの社会サービス分野の仕事づくり ③人材需要が高い業種等に注目した起業支援と

一体となった人材の確保・育成 ④「多様な人材」の活躍をめざした新規事業開発といった観点から事業が企画され、実施企業等を公募し、企業等による就労支援の充実を図り、継続雇用の拡大へとつなげている。

この事業のスキームは、生活困窮者自立支援制度における就労訓練事業（雇用型）や、アメリカ合衆国の新法（労働力革新機会法。WIOA）に位置づけられた「仕事に基づく訓練」の考え方に似ている。一般就労でもなく、従来の福祉的就労でもない、公的な「支援付き就労（雇用型）」「訓練付き就労」と呼べるものである。

こうした公的「支援付き就労」から継続雇用の創出に至る展開を可能にしたものは、①就労を希望する相談者を広く発見する仕組みが整っていたこと ②「パーソナルサポート事業」などがめざした包括的な支援、ソーシャルワークと就労支援を一体的に推進できたこと。それによって、個別支援（プラン）の精度をあげ、企業等との効果的な連携につながったこと。さらに③無料職業紹介事業による企業等との取引やそのネットワークは、人材需要のある業種や企業等の発見、企業等からの多様な事業提案につながっている。求人と求職の機動的なコーディネートは、「支援付き就労」のプロセスも含めて職業紹介機能によって成り立っている。④地域創業ファンドといった起業支援を利用した事業に「支援付き就労」を組み合わせ、人材面からサポートするなどの展開は、産業振興策が見落としていた課題であろう。

4つ目の契機は、未だ相談につながっていない要支援者の発見の試みである。拡大する低所得層（たとえば住民税非課税の対象等）や非正規雇用などの不安定就労が大きな話題になっており、その規模は自治体の各種相談の利用実績をはるかに超えており、潜在的な就労支援ニーズをどう発見すべきか苦慮していた。国は「相談窓口を開設し待っているだけではなく、アウトリーチを強化すべき」とガイドラインを出しているが、「タテ型」支援制度のはざまにあるニーズ、相談を利用しない（したがない）人材が想像以上に広がっている。同市は潜在的ニーズに対する取組みの1つとして「転職カフェ」を始めた。不安定就労を繰り返し半ば固定化している人、相談できず孤立している人、自己有用感が低く「判断能力が不十分な」状態になっている人、既存の再就職セミナー等に展望を見いだすことが困難になっている人など、潜在的な支援ニーズを早期発見するには窓口で待っているだけでは進まないという反省から始まった。「キャリアも収入もアップさせたい」という希望や悩み等を交流しながら、個別の相談支援を利用する仕組みである。平日の夜間や土曜日に開かれる。再就職支援というアプローチが同市の就労支援の新たな転機となっている。職業経験を通じたキャリアの開発から定着支援までの様々な個別支援を蓄積してきた経験から、雇用の実現が支援の終了ではなく、継続してキャリアの形成にかかわり支援することが問われている。また非正規雇用が拡大している中、内部労働市場による正規化の支援（国の支援策）には限界があり、外部労働市場をベースにした「支援付きの」「人材育成がセットされた」「キャリア・ラダーが見通せる地域労働市場」などの転職支援にも通じる支援策（「中期のプラン」とその支援）がめざす方向であろう。こうした継続した就労支援は、例えば、障がい者や若者の雇用促進や就労継続を支える地域企業のネットワークづくりや、労使と支援団体が互助の仕組みをつかって「支援付き就労」、事業所を横断する人材育成とキャリア形成を継続させる方策などの検討が筆者の周りでも始まっている。

第3節 自治体の就労支援のモデル

同市の就労支援は、自治体の関係部署から異なる評価の裏にある、従来の施策との異質さ故にモデルと言われたのであろう。あるいは関心の外に置かれてきたのだろう。

■ Ⅲ. 生活困窮者自立支援制度の可能性と課題ー自治体の地域政策へのインパクトー

「タテ型」就労支援と言われる自治体における相談支援の経験、いわゆる「ソーシャルワークとしての就労支援」をベースにして、その隘路を突破すべく試行錯誤を行ってきた同市の取り組みは、福祉分野や若者支援、女性支援の分野からは共感をもって受け止められたが、雇用労働や産業分野からは最近まで関心が寄せられることはなかった。

同市の経験、そしてその後の各地の実践から、自治体の就労支援施策のあり方と、自治体内の温度差をどう解消すべきかを考えてみたい。

第1に、多様な人材を対象にした相談支援は、「ソーシャルワークとしての就労支援」の考え方、実践を継承・発展させるところから始まると言ってよい。既存の雇用システムが前提としている労働者、人材とは異なる施策対象であり、就労支援を雇用システムに委ねることは自治体の役割を放棄したことになる。就労支援の対象は雇用システムの対象とは異なり、また既存「タテ型」就労支援の対象より広い対象、ニーズを想定した地域政策であろう。

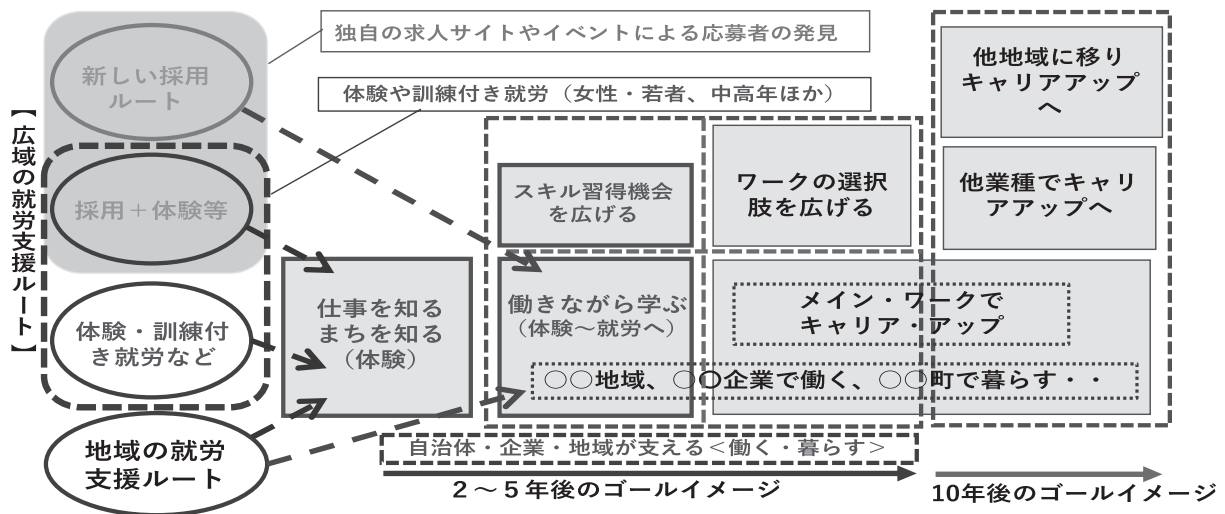
第2に、労働・就労に向かう過程・マッチング過程の支援。雇用システムの「2者間調整」とは異なり、自治体の就労支援は「3者間調整」の支援スタイルが欠かせない。「ソーシャルワークとしての就労支援」は、多様な社会サービスの調整・提供とともに、「支援付き就労」等に端的なように企業等と協働した支援となる。そのために、自治体は職業紹介機能を発揮（無料職業紹介事業の活用）することが不可欠となる。

第3に、人材・人的資源をめぐる企業支援という従来看過されてきた地域課題への対応。地域経済の課題は、人材確保だけでなく、継続雇用（離職等の防止）、労働生産性の向上、個々のキャリア形成の促進などの人材・人的資源に関する課題解決が急務となっている。その解決策の1つが、上記「ソーシャルワークとしての就労支援」における企業支援である。

第4に、中期のキャリア形成を見通す支援が改めて問われている。我が国の就労支援は資格取得などの就労準備支援と職業紹介が中心で、就労後の継続支援、キャリア形成や収入向上（補完等）の支援は個人に委ねられている。「支援付き就労」等のキャリア形成途上で収入が低い状態をどう切り抜け、キャリアとライフの展望を見通せるかが本人にとっても支援者にとっても懸案である。

相談を経て、就労体験から短期雇用、就業時間を伸ばし資格取得の応援も受け、職場での人間関係も広がり、相談支援が終了するとともに常用雇用に進むといったコースはよく見られるが、このキャリア形成段階を支える所得の見通しが問題となる場合がある。制度としての所得保障が整っていないため、その見通しは個々人がつけざるを得ないし、支援者は改めて「中期の支援プラン」が問われることになる。しかし、業種や職種によっては、労働生産性の制約もあり、同じ業種ではキャリアや収入を向上させる見通しが付きにくい場合もある。1つの企業内でキャリア形成に対応できる場合もあれば、地域の複数の企業が共同して地域内の転職等とキャリア形成を支えることも考えられる。図4は、人材の確保策と多様な人材の就労支援を組み合わせ、地域の官民が連携して人材開発を進める施策モデルである。特徴の1つは、仕事や町の体験に始まり、「働きながら学ぶ」支援付き就労を経て、地域外へ進むキャリア選択もあり得る「中期の支援プラン」を当初から用意するところである。求人ベースにした採用市場、転職市場による外部労働市場の活性化だけでは限られた人材・人的資源が対象となる。自治体の就労支援は、地域版の外部労働市場、しかも支援付き就労などを組み込んだ「働く」「働き続ける」市場をめざすものでもある。あるいは今こそ問われているのだろう。

図4 「中期の就労支援」を見据えた地域・企業等の施策モデル



さて、自治体の就労支援をこうした方向に持っていくには何が必要か、施策をどう実現するのか。地域の人材・人的資源・労働力に関与し所管する自治体内の部署はさまざまに分かれている。①就労支援の強化が問われる福祉部門、②企業等の人材確保を応援する産業部門、③雇用対策の事業を行う雇用労働部門、④今注目される人口減少対策に関わって移住や定住促進を進める企画・政策部門、そして⑤不登校やニート・引きこもりなどの問題を気にしながら、「学校から仕事へ」のわたりを見通したいと悩む学校教育部門など、それぞれがそれぞれの役割や事業の中で、人材・労働力の課題にアプローチしている。そういう中で、豊中モデルのような自治体には「異質な動き」を取ろうものなら、たちまち自治体内の不協和音が生じる。そんな事態が繰り返されているのではないだろうか。

最後に、上の4つの視点で自治体の就労支援施策を展開するために留意したいことをあげると、第1に、対象とする人材・労働力を捉え直すことが必要である。多く自治体の人口ビジョンは人口動態等に関心が高く、可能性や課題等を抱える人材の特徴やエンパワーメントの課題を捉えるものは少ない。第2に、多様なニーズと成長の可能性をもった人材を発見し、理解することができる人材（相談支援者等）と体制が問われる。自治体が支援する人材は、産業や経営分野で語られる枠組みでは理解しきれないことが多い。ソーシャルワークのマインドとスキルをもって相談支援する支援者人材、そして企業アプローチにおいても多様な人材の戦力化、キャリア形成などの企業支援に従事できる人材・機能を確保・育成することが欠かせない。第3にそのための財源を確保し、施策を具体的に示し得るリーダー。筆者は部局長の役割に期待したい。あえて首長等の特別職の役割ではなく、部局長を上げたのは、関係する部門が限られた財源や人材を融通しあい、新しい施策を形成し、人材・組織を整える取り組みには現行の仕組みではまず部局長のリーダーシップが欠かせないだろう。首長や議会は、それら施策や事業計画を自治体の地域政策としてオーソライズしていくプロセスを担う。既存の施策分野には、利用可能な国等の事業メニューが想像以上に多いが、自治体の地域政策として統合されたり融合させる取り組みは少ないと言える。人材・労働力の問題は、こうした視点と行動がなくては進まない新しい課題の1つである。

第4章 生活困窮者自立支援制度が切り開く地域政策の対象（試論）

自治体がこの制度を今後の地域政策に位置づけられるか、地域政策の重要課題のひとつとして対応できるかが、この制度の設計や運営だけでなく、今後問われる地域政策を見極める上でも重要な試金石となる。法律等にそって、求められる事業を進めるというだけでは、この制度が提起する地域政策へのインパクトを見逃してしまうおそれがある。

そこで、この制度の対象をどう捉えるかを問いなおしてみたい。笑い話ではないが、制度施行を目前に控えて「わが町には生活困窮者は一人もいない。」といい放ったところもあった。あるいは「生活保護の相談に訪れて、保護には至らなかった人が対象なのだ。」と議論したという話も有名である。

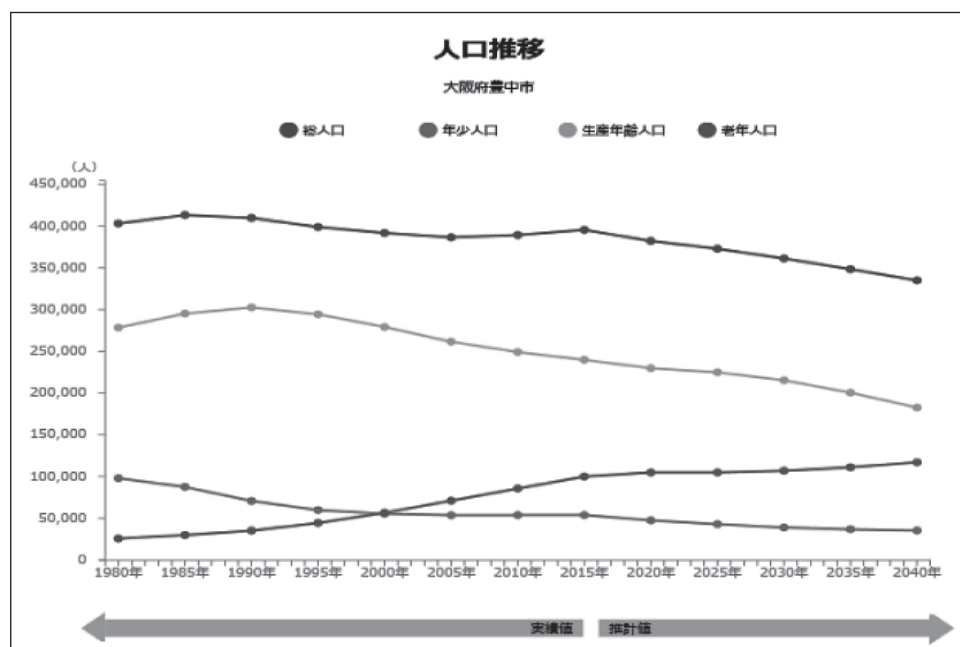
今回の研究会を担った自治体のひとつ、豊中市の都市データから、支援対象について考えてみたい。

1. 人口

豊中市の人口・人材に関するデータ

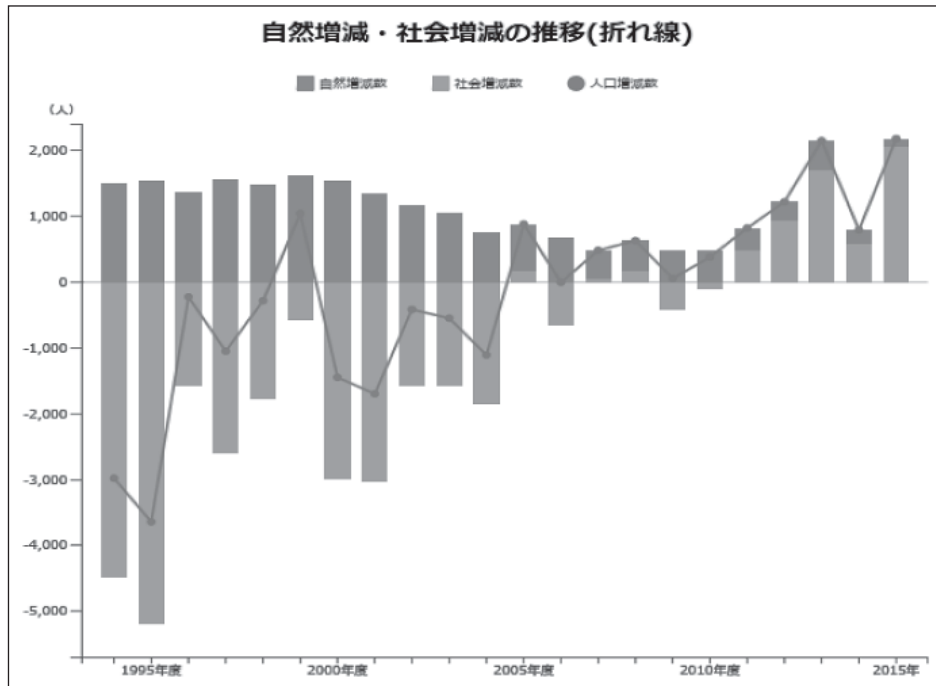
総人口	395,479人	人口増加率	1.58%
高齢化率	25.2%	合計特殊出生率	1.36（H22年）
昼間人口	347,467人（昼夜間人口比率87.9%）		

H27国勢調査結果より

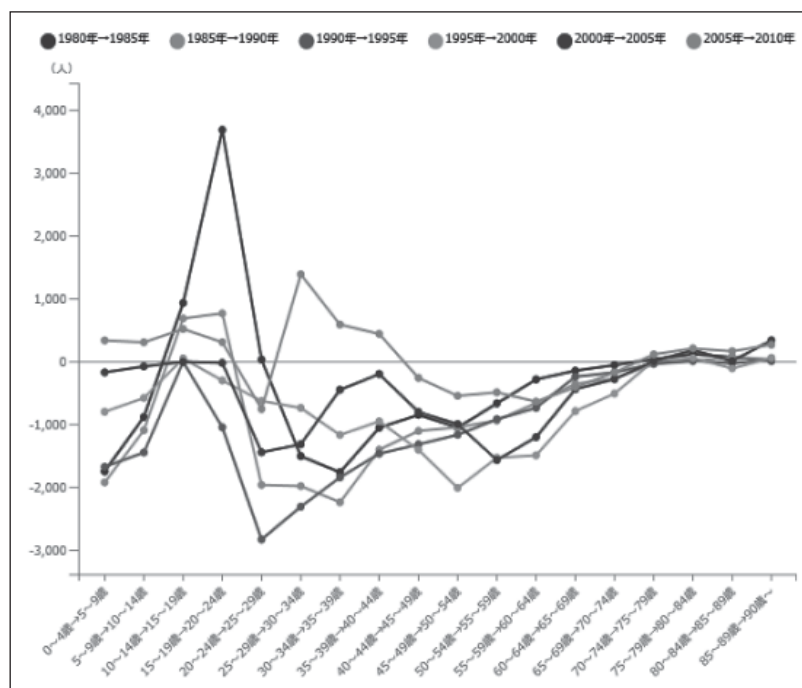


豊中市の人口は2005年以降微増傾向にあり、2015年現在395,479人となっている。しかしながら、今後は減少傾向に入ると予測され、10年後の2025年には2万人減少し372,894人となると推計されている。特に今後は生産人口、年少人口が減少し、老年人口が増加、20年後の高齢化率は31.9%に達すると推計されている。

○現状の人口増加は流入人口が流出を上回る社会増によるところが大きい。



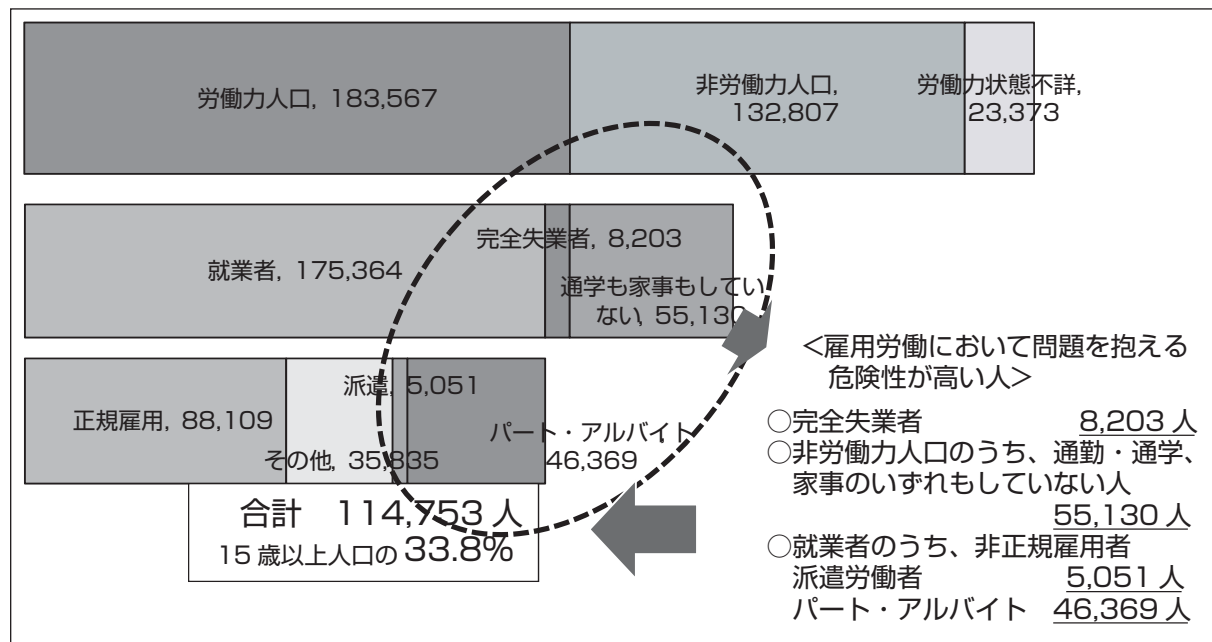
○豊中市の場合、「20～24歳→25～29歳」の流出傾向が高く、50代以下の働き盛りの年代の転出も多かったが、2005年以降は、30代、40代の流入が増加している。



Ⅲ. 生活困窮者自立支援制度の可能性と課題ー自治体の地域政策へのインパクトー

2. 潜在的人材の状況

○雇用労働における問題を抱える危険性の高い人（平成27年度国勢調査より）



	全体	15～64歳	15～34歳	35～49歳	50～64歳	65歳以上
人口	339,747	239,768	79,695	90,692	69,381	99,979
完全失業者(a)	8,203	7,384	2,727	2,713	1,944	819
非労働力人口のうち、通勤も通学もしていない(b)	55,130	6,776	1,276	1,676	3,824	48,354
非正規雇用者						
派遣労働者(c)	5,051	x	x	x	x	x
パート・アルバイト(d)	46,369	x	x	x	x	x
問題を抱える危険性の高い人(a+b+c+d)	114,753	14,160	4,003	4,389	5,768	49,173
人口に占める割合	33.8	5.9	5.0	4.8	8.3	49.2

○就労等の課題をかかえる人材

＜ひきこもりに関する実態調査（平成23年）＞から

- ひきこもり群 201% 2,342人（中間値） ※国調査 1.79% 696千人
- ひきこもり親和群 5.04% 6,222人（同） ※国調査 3.99% 1,550千人
- 15～39歳人口 117,869人

＜高齢者関係＞

- 高齢化率 24.4% 97,603人（平成26年）
- 要介護認定率 20.5% 20,062人

●高齢者がいる世帯（平成22年）

単身世帯	18,993世帯
夫婦世帯	18,960世帯
その他	20,288世帯

<障害福祉サービス関係>

●手帳所持者 20,299人（平成26年）

<メンタルヘルス関係>

●自立支援医療利用者（精神科） 6,591人（平成27年度）

●こころの健康相談利用者 4,619人（平成27年度）

○低所得層

<ひとり親家庭関係>

●ひとり親世帯 4,915世帯（うち父子391世帯）（平成22年）

●児童扶養手当利用世帯 3,629世帯（同）

●ひとり親家庭等医療費給付（＝児童扶養手当受給者数） 6,595人

⇒男親または女親と子供からなる核家族世帯の18歳未満の子供15,806人を母数と考えると41.7%と考えられる。

<生活保護受給世帯>

●生活保護受給世帯（H27年）	延90,283世帯（延123,913人）
月別（単純平均）	7,524世帯 10,327人

<臨時福祉給付金受給者>

●臨時福祉給付金（H29年度予算ベース） 約80,000人
1,200,000千円

●障害・遺族基礎年金受給者向け給付（H29. 3） 1,700人

●高齢者向け給付（H29. 3） 33,000人

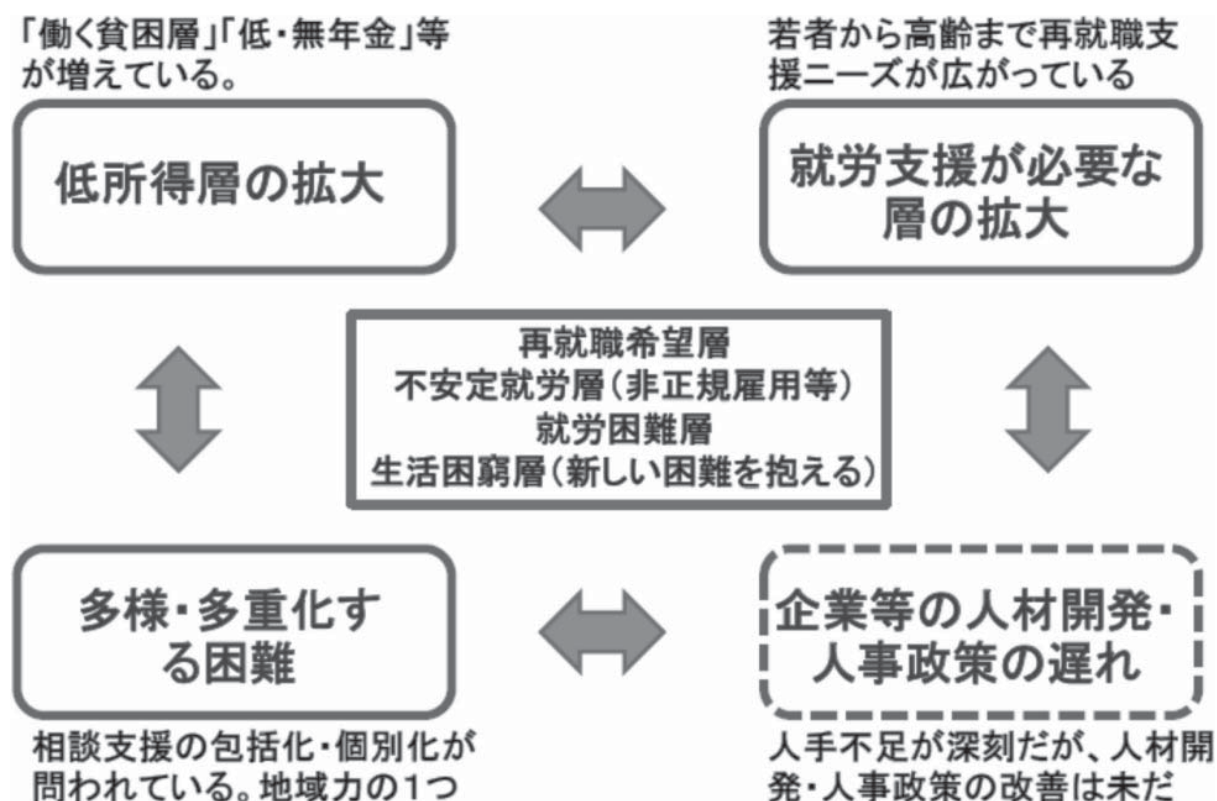
⇒65歳以上人口99,900人から考えると高齢者の3分の1が低年金と考えられる。

以上、豊中市の人口・人材に関する既存データを踏まえて、生活困窮者自立支援制度の運営とその事業の展開によって、支援対象をどう考え、どのような人材の開発を行うことが可能か、また問われているか整理してみよう。

図（次頁）のように、ひとつは低所得層の拡大が進んでおり（住民税非課税約8万人）、生活の再生や向上へのニーズが読み取れる。雇用労働の数値からも、キャリア面の改善・向上への支援が期待される層は、約11万5千人、15歳以上人口の1／3である。その他、福祉サービス等の利用数値から推測されることは、利用に至らないボーダー層を考えると、何らかの相談支援ニーズの規模は現行の相談窓口ではカバーしきれていないことが容易に判断できる。また、困難が複合化しつつあることも理解できる。

Ⅲ. 生活困窮者自立支援制度の可能性と課題ー自治体の地域政策へのインパクトー

一方、こうした人材開発（就労支援等）ニーズは、福祉サービス等の社会サービスを提供する側だけの問題ではなく、人材（労働力）の確保に喘ぐ地域企業にとっても大きな課題となっている。地域政策としては、中小企業等の産業振興政策にからむ人材開発として提起されている。昼間人口が少ない同市にとって、高齢化が進むと、すでに始まっているが、リタイア層の就労や社会参加の選択肢が限定されてくる。「住み慣れた地域」にはもともと就労等の機会が少ないこと、また産業や労働政策は自治体内の資源を対象にしていることが多く、現役時代に活躍していた市外の資源を対象に就労等の機会や資源を開発する、振興するといった政策はどこの自治体でも行われていない。今後、生活困窮の高齢世帯が急激に増えるとの調査もあり、「住み慣れた地域で安心して暮らす。」には改めて就労等に関わる政策が問われている。しかも市域を超えた政策が問われている。



・筆者作成

先に、生活困窮者自立支援制度が、包括的・個人的な支援に対応して、多様な支援メニューの開発が問われていることを見たが、福祉部門が重視する就労支援は今、企業等への支援を通じた支援メニューの開発という段階を迎えている。支援メニュー、サービスを「つくる」、しかも働く場、生産の場で「つくる」には、企業等へのアプローチが避けられないようである。

豊中市では、生活困窮者自立支援を含め、就労困難者・生活困難者等の相談支援は従来の雇用労働部門をベースにして、新しい担当部署によって担われている。生活困窮者自立支援制度の位置づけ方、実施フレームのひとつのパターンと考ええると、単に法制度の動きに対応しているというだけでなく、地域の課題への地域独自の対応が窺える。

第5章 生活困窮者自立支援の可能性、そのインパクトはこれから・・・

少子高齢化、人口減少が進む中、自治体の地域政策の関心は改めて人口問題、労働力（人口）問題に向きはじめている。国の「ひと・まち・しごと創生（地方創生）」を皮切りに、「一億総活躍社会の実現」、「働き方改革」等の政策枠組みと先行事業財源を打ち出している。地方創生では、人口ビジョンの検討・作成、そして地方版総合戦略の策定が義務づけられ、推進されている。各地で、人口対策が浮上し、担当部署の設置が増えている。移住対策や特定産業にかかわる人材の確保・育成といった施策が推進されている。これら人口対策と、求められる人材の開発（支援）策はどのような関係にあるのであろうか？

●「少子高齢化、人口減少社会」の下で進む「人材の停滞」、「人材の漂流」

「有効求人倍率1倍超、失業率3%未満」という数値は、マスコミ等では歓迎すべき数値として紹介されることが多い。しかし、この数字の意味は、我が国の雇用市場は「完全雇用」の状態にあって、従来の失業対策が対象としてきた失業者＝求職者が見当たらない状態にある、敷衍すれば、従来の失業対策が役に立つ時代ではなくなりつつあると理解することもできる。しかし、一方では無業やニート、非正規雇用等から脱出できない就労困難層や低所得層（「働く貧困層」等が話題になり調査もされている。）＝就労支援の対象が増加している。

この現象はどう理解すれば良いのであろうか。就労支援の対象とは、自立した（と仮定される）労働者（失業者）として求職活動を行うことが困難あるいは思い描く就労が実現できない層、何らかの支援を利用なしには就労の実現が難しい層である。言い換えると、就労や参加の選択肢が限られる「停滞する（排除された）人材」で、一人親や若者無業者、高齢者等の相談から浮かび上がってくる。また、都市部に集中している不安定就労層は「漂流する（排除された）人材」といえる。人口が集中している都市部ではこうした人材が増加し、人材面から「停滞」と「漂流」が併存状態にあるといえる。

●人口減少対策と人材開発の政策をめぐる混乱

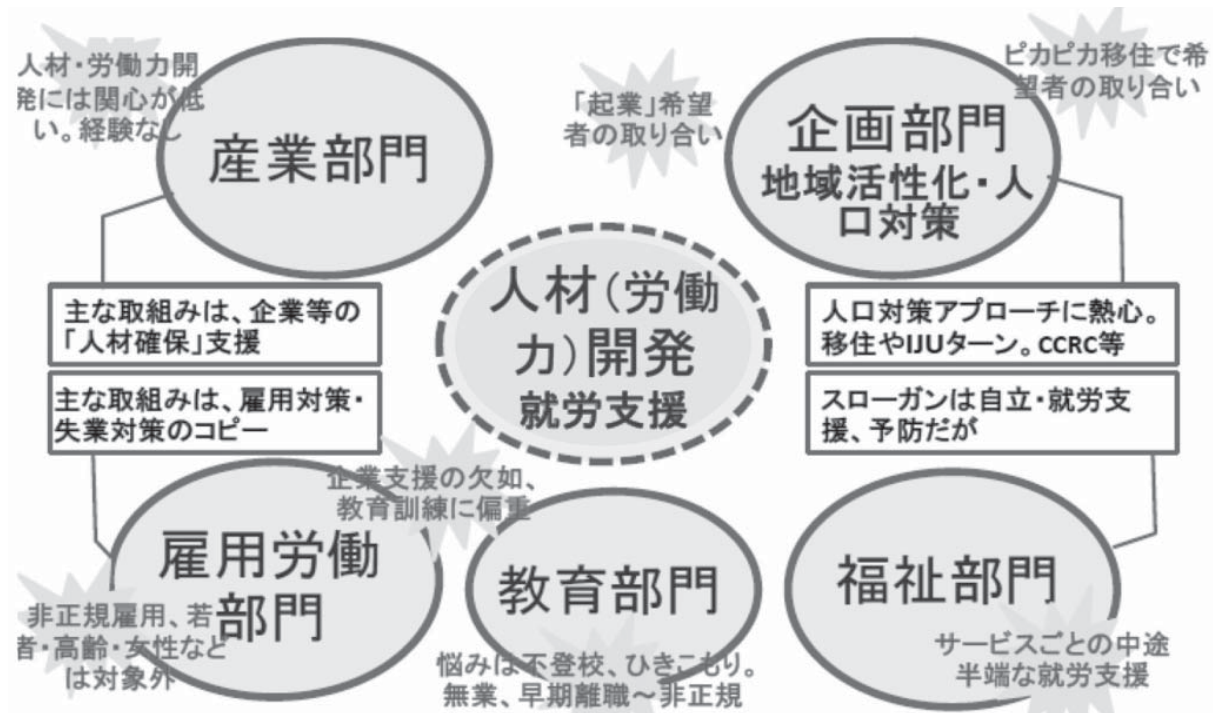
人口（減少）対策でよく採用される取組みが、UJIターンの促進や「移住促進策」、「ふるさと納税」等で、一部の先行事例が話題になっている。これらの取り組みに共通することは、その政策対象は誰か、どのような人材かが定かでないことが多い。マス発信の人口獲得キャンペーンから感じることは、移住や田舎暮らし等の「希望者（中高所得層）」の争奪戦の様相ではなかろうか。移住等で選んだ地で何を解決するのか？生活の再生や向上なのか、キャリアの（再）構築なのか、解決すべきことや課題への対応、対策、支援策こそ競うべきではないか。観光客の誘致合戦さながらの町自慢、町が提供するサービスを繰り返している。しかし、自治体政策が得意とする人材や人的資源の開発（力）、エンパワーメントに関する発信は少ない。言い換えれば、自治体や地域が必要とする人材の発見・支援の方策が未整備な状態にある。起業家や事業家を募集・支援する事業とは異なるであろうが、自治体の人口対策は一種かつての不動産事業を思わせる。

●人材開発と就労支援をめぐる混乱

人口減少とともに進行しているのが、地域経済の人手不足、労働力（人口）の問題である。その一方で、就労困難・生活困難層、すなわち福祉サービス等の利用が拡大している。従来の就労

Ⅲ．生活困窮者自立支援制度の可能性と課題ー自治体の地域政策へのインパクトー

支援（福祉サービスとしての）は、「タテ」型福祉サービス等に付随した業務と理解されてきたためか、就労支援の政策を充実させることによって、労働力・人材を必要とする地域経済と連携して、多様な人材を確保・育成する人材開発政策といった地域政策を構想する動きにはなっていないようである。自治体による人材開発という政策課題は、産業部門のほか、福祉や教育、地域振興等の間を揺れ動いているといったところである。



・筆者作成

図は、人材開発や就労支援に関係する自治体の部門を上げている。「就労支援」という表現は福祉部門で使われる。人材に関して、産業部門は企業等の「人材確保」にかかわる事業を行っている。雇用労働部門は自治体の場合、産業部門と一体の場合が多いが、国にならって「雇用対策」という事業を行う。そして、最近目立っているのが、人口対策や地域振興の部署である。地方創生等の政策も影響して、人口対策や基幹産業等の人材確保、遊休化する地域資源の活性化を図る地域振興、多世代交流や地域包括ケアを重視した地域振興等、新しい取組みが現れている。そして、教育部門、特に学校教育の部門は人材開発や就労（進路）支援への関心が高い。不登校の増加や「学校から仕事へ」のコースの揺らぎ等の課題の解決に腐心している。もともと自治体の人材開発といえば、学校教育が典型であったのであるが。

さて、図全体を見渡してみてどうであろう。それぞれの部門は、表現は異なるが、地域の人的資源や人材の開発に関係している。しかし、使う言葉も事業手法も財源も異なり、さまざまな専門人材が関わっている。福祉部門からも進める就労支援には、産業部門や雇用労働部門、人口対策部門も関心を寄せることは少ない。福祉部門をあえて他の部門に政策や事業の類似性や関連性を発信することも少ないようである。自治体における人材開発という政策課題は、関係部門を揺れ動いていること、あるいは専門部署が不在状態であることがわかる。問われる地域政策の革新に向けて、どの部門がイニシアチブを発揮するのであろうか。どの部門も、これまでの政策の延長では人材開発をめぐる政策革新をリードできそうにない。連携なのか統合なのか、創発なのか

か。「多様な人材」のアセスメントや関連サービスに通じているのは、福祉部門であろう。しかし、現有のサービスは人材開発そのものというより、人材開発の環境整備、安心してチャレンジすること、継続して働くことを支える側面的なサービスである。人材・労働力開発に直接働きかけるサービスには通じているとはいえない。一方、企業活動や生産活動に通じている産業部門や雇用労働部門であるが、肝心の人材開発は、技術や資金面からの支援策に比べて蓄積が少ない。しかも、多様な人材、福祉や医療等の社会サービスの利用と人材・能力開発を一体的に推進、支援する等、まったく初めての経験であろう。人口対策や地域振興を担当する企画部門も、ステレオタイプな人材像に囚われて、自治体ならではの人材開発を想起するには至っていない。さて、政策革新はどのような部門再編をとまなうのであろうか。生活困窮者自立支援制度のインパクトは、その時改めて検証されることであろう。

視察調査で訪れた秋田県藤里町と仙台市（（一社）パーソナルサポートセンター）の取組みは、生活困窮者自立支援（モデル事業等含む。）を契機に、「多様な人材」の開発を地域政策に位置づけるものとして評価できる（本報告書、資料1 木下報告参照）。藤里町は、社会福祉協議会が中核となって、従来の「福祉のまちづくり」を、「福祉でまちづくり」に転換した。その結果、町の独自の自立就労支援を利用したくて町外・県外から多くの若者等を引き寄せている。仙台の取組みも地域企業との連携、丁寧な就労準備支援等によって、自立就労支援のイメージを大きく変えている。二つの事例は、人材開発（就労支援）という今までにない都市機能を「見える化」したといえる。次に問われるのは、自治体による地域政策の開発とその見える化であろう。期待したい。

参考文献

・ 広井良典『創造的福祉社会』（筑摩書房、2011年）

Ⅳ. 地域政策としての就労支援を比較する視点 —生活困窮者自立支援事業を中心に—

櫻井純理（立命館大学産業社会学部教授）

第1章 本稿のテーマと目的

本稿の主要なテーマは2015年4月から全国で導入された生活困窮者自立支援制度である。これまでの制度実施状況や成果に関わる先行研究での指摘を踏まえた上で、「地方自治体が今後留意すべき課題が何か」に焦点を当てながら、重要な論点を抽出することに主眼を置く。主要な分析対象は生活困窮者自立支援制度であるが、同制度と関わりの深い「生活保護受給者等自立支援制度」との接続についても言及する。分析に当たっては、筆者が過去に実施した地方自治体調査の結果や大阪自治センターの「生活困窮者自立支援研究会」への参加を通じて得られた知見等、具体的な事例を参照する。ただし、本稿自体は特定の事例を深く掘り下げて分析するものではない。ヨーロッパにおける労働市場政策に関する近年の文献等をベースとしながら、注目すべき論点や分析手法が日本の政策にどのように援用されうるかについて考察していくことが、本稿の主要な目的である。

以下では、次の2点を主要な論点として取り上げる。1点目は、生活困窮者自立支援制度の「支援対象者」に関する課題である。この点においては特に、法の規定のみならず制度施行後の実態に注目することが重要であることを主張するとともに、この2年間の相談者内訳に即して、課題を指摘する。第2に、事業の実施体制・内容・実績に関わる地方自治体間の相違ないしは「格差」の問題である。事業の経過や成果について、具体的な項目ごとの特徴を丁寧に観察し、比較した上で、それぞれの自治体が今後の改善点を検討することが重要であると考え。この論点に関しては、生活困窮者自立支援制度の下での支援において、これまで以上に支援担当者個別の力量が問われていることにも着目する必要がある。次章では先行研究において指摘された事業の成果と課題を概観し、第3・4章で上記2つの論点について複数の角度から検証していく。最後に議論のまとめと今後の課題を提示する。

第2章 生活困窮者自立支援制度の成果と課題

生活困窮者自立支援制度は、前年度までのモデル事業を経て（制度に若干の重要な変更がくわえられ）、2015年4月からは全国の福祉事務所設置自治体で実施された。すでに2年が経過し、制度を主管する厚生労働省では「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」（以下、「検討会」と略記）の開催を通じて、制度改革の検討を進めている。この検討会が公表した文書（生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会、2017）によると、2年間の新規相談者は45万人、うちプラン作成に基づき継続的な支援が行われた人は12万人に達している。継続的な支援が行われたケースでは「意欲や社会参加、家計、就労といったそれぞれ

の課題を着実に乗り越え、ステップアップして」おり、その中には「就労や増収といった段階を経て自立に向かっている」人が6万人含まれている（生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会、2017：2）といった成果が確認されている。この制度が導入されたことの意義として特に評価されるべき点は以下の2点であると筆者は考えている¹。すなわち、(1)これまで公的な制度の支援対象になっていなかった人が支援に繋がる「入口」として機能し、(2)したがって、同制度の導入がさまざまな既存制度間の「隙間」を埋めたり、支援に活用しうる社会資源を顕在化させたりすることで、ネットワーク型の支援が形成される「きっかけ」として機能していることである。例えば筆者が調査を実施した大阪府枚方市は、量的な支援実績という点においては全国平均に及ばない自治体ではあるが、こうした成果を観察することができた。最初の点（支援の入り口としての機能）に関しては、従来生活保護制度に繋がっていなかった潜在的な要保護者の掘り起こしや、就労準備支援事業を通じた（主に若年層への）支援の開始、貧困状態にある子どもに対する学習支援の拡充といった効果が表れている。また、後者のネットワーク型支援形成という点に関しては、ハローワークと連動した就労支援事業の展開と、地域の若者支援団体における協力ネットワークの拡大といった成果を指摘しうる（櫻井、2016）。

さらにくわえると、生活困窮者自立支援制度の実施は生活困窮者の実像を「まとまりを持った存在として明らか」（生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会、2017：1）にした点にも意義がある。同制度は日本の社会保障制度の問題点を如実に映し出している。本来であれば、そこで浮彫りになりつつある「その他の論点」に社会保障制度改革がどのように対応していくか、ということが今後あわせて検討されねばならない。この点については次章で再度言及することとしたい。

他方、同制度の開始前後に懸念・批判されてきた点には以下の諸点が含まれる。まず、同制度が早期の就労のみを成果指標とした「ワークファースト」の性質を強く伴って運用されることへの懸念である。例えば、①いわゆる「水際作戦」の強化や、②制度の主旨に反したクリーム・スキミング（就労が難しい人の支援対象からの排除）の発生、③就労訓練事業が新たな「福祉的就労」の場となること等が、制度がもたらす可能性（リスク）として、とりわけ制度実施以前の議論で指摘されていた（例えば、舟木、2014、29頁等）。その他の懸念としては、④支援対象者の限定、⑤生活資金の保障を欠く制度設計、⑥任意事業の国庫補助率の低さ、⑦自治体職員の力量への懸念、⑧就労支援の「出口」問題、⑨自治体間の格差、等の諸点が先行研究で指摘されている（櫻井、2016：21-22頁参照）。次章以下ではこうした論点のうち、特に「制度の支援対象者」、「自治体間の格差」の2点について取り上げ、制度実施後の実態を踏まえながら検討を進める。

第3章 制度の支援対象者に関わる議論

第1節 法の規定が内包する矛盾

最初の論点として支援対象者に関わる問題を取り上げる。この点に関して重要なのは、法がどのように規定しているかと同時に、実際に制度がどのように運用されているかということである。前者については、法第2条第1項が「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持すること

¹ 検討会の発表文書においても、自立相談支援事業に関して同様の指摘が行われている。（生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会、2017：9）。

ができなくなるおそれのある者」と定めている。この規定に内在する問題点は法の施行前から指摘されていた（例えば、布川、2013）。同規定の前半部分は「今はまだ経済的困窮状態ではない人」を対象外としている。つまり、同制度は「貧困に陥るのを予防する施策ではなく、救貧制度として具体化された」（布川、2016a：18）ことになる。また、同規定の後半部分によって、要保護者は対象外である。実際に省令で所得・資産要件が具体的に示された3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」）の設定水準は低く、所得要件だけを見ると生活保護の「最低生活費」よりも低い（布川、2016b：274）。つまり、現行の法規定の対象者は「最低生活維持できる所得がなく、最低限度の生活以下の消費水準で暮らしているが、わずかながらも預貯金があるため生活保護を受給する要件を満たさない人が中心」（布川、2016b：274）になってしまう。

また、そもそも対象者の規定を経済的困窮の側面に限定していることは、制度の理念とも矛盾している。例えば、厚生労働省による「自立相談支援事業の手引き」には次のような記述がある。「複合的な課題があり現行の制度のみでは支援することが難しい人に対し、既存の個別的なニーズに対応する制度・福祉サービスを活用しつつ、ワンストップで生活全般に渡る包括的な支援を提供する仕組みづくりが、本制度である」（厚生労働省、2015a：2）。このように、現在の法規定における対象者の限定は、「複合的な課題」を有する人への包括的な支援を目指すという制度の理念との矛盾を内包しているといえよう。

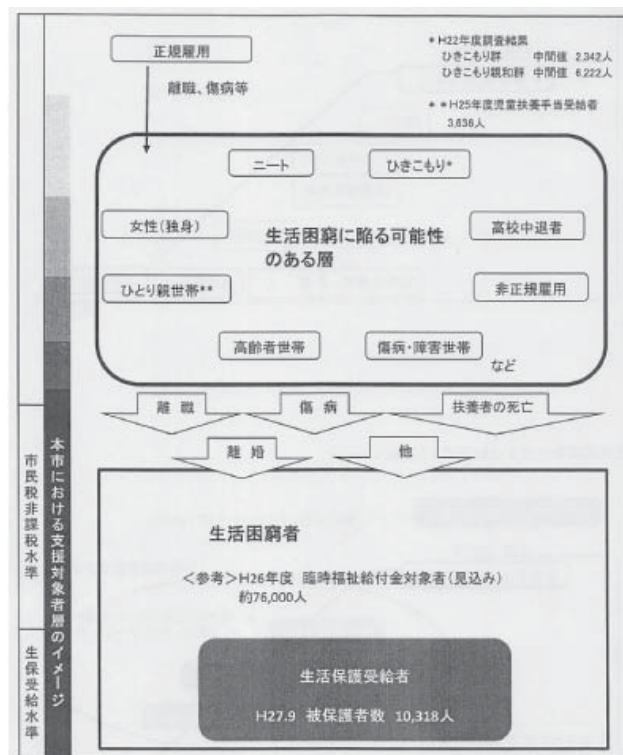
第2節 実際の支援対象者

制度施行からの2年間、実際にはどのような制度運用が行われてきたのであろうか。筆者が調査・研究で関わり、知り得た事例に基づくかぎり、少なくとも自立相談支援事業は法規定に準ずる広義の生活困窮者全般に対して実施されてきたものと思われる。例えば、大阪府枚方市（福祉部生活福祉室が主管）の事例では、自立相談支援事業では（要保護者も含めて）幅広く相談を受け、必要に応じて生活保護の受給申請に結びつけるとともに、要保護者に対するその後の支援は、ハローワークによる生活保護受給者等就労支援事業や被保護者等就労準備支援事業との連携や引き継ぎを行っていた（櫻井、2016）。おそらく、他の自治体においても同様の制度運用が行われているところが少なくないと想定される。

また、全国的に先駆的な事例として知られている大阪府豊中市（市民協働部くらし支援課が所管）の場合、同事業の実施以前から大阪府全域で行われてきた就労支援事業（「地域就労支援事業」）との一体的な実施を通じて、多様な相談者に対する支援が展開されている。図1は同市における支援対象者のイメージを示したものである。所得水準に関わる「住民税非課税水準」や「臨時福祉給付金の対象者」が記載されている一方で、さまざまな要因によって生活困窮に陥るリスクが高いと考えられる幅広い層が、支援対象に含まれることが想定されている。実際、同市がこれまで支援に関わった対象者の中には「預貯金を取り崩して生活してきたが、無年金で今後の生活が苦しい」、「失業保険があと1ヶ月で終わるため、早く仕事を見つけない」といった相談者も含まれており、そのような相談に対する防貧的な支援—生活困窮状態に陥る可能性を想定し継続支援ケースとして関わりを持つこと—が行われている（同市の提供資料に基づく）。上述の検討会文書でも、法制度のあり方を考える視点の一つとして、次のように述べている。「自立相談支援機関における相談機能は、包括的な支援の「入口」として、経済的困窮の課題を抱える人であるかどうかに関わらず、社会的孤立や生きづらさを含め、すべての相談を断らないことを基本とすること」（生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会、2017：3）。自

治体での制度運用においては、法改正を待つことなく、この点への留意が忘れられてはならない。

図1 大阪府豊中市の「生活困窮者自立支援制度における支援イメージ」



・ 出処：大阪府豊中市の提供資料（2016年5月）より転載。

第3節 制度利用者の実態が示唆する課題

上で述べたように、同制度の実施は「生活困窮者」というまとまりを持った層の生活・就業実態を明らかにすることで、既存制度の課題点を顕在化させたことにも重要な意義があると考えられる。先に引用した論点整理の「検討会」文書では、平成27年度の新規相談者について、次のようなデータを紹介している（同文書の7頁より部分的に抜粋）。

- ① 40～50代の就労していない男性が全体の約2割を占める。
- ② 全体の約3割が就労している。
- ③ 子どものいる現役世代からの相談が全体の約3割を占める。
- ④ 65歳以上の人全体の約2割を占める。
- ⑤ 複数以上の課題を抱える人が全体の約6割を占める。このデータから推察されるのは、以下のようなことである。第1に、現行の失業保険制度のもとでの支援では（それを受ける機会がなかった人も含めて）安定的な就労に至らず、困窮状態にある人が特に中高年層に相当数存在していること（①）。第2に、老齢年金だけでは生活が立ち行かない高齢者が相当数存在していること（④）。第3に、非正規化・低賃金化が進行した労働市場のもとで、生活困窮に陥る就業者（ワーキングプア）が多数存在していること（②・③）。そして第4に、複合的な課題を有し労働市場への参入・復帰に大きな困難を抱える人に対する支援制度が不足していること（⑤）である。本来は失業保険制度や年金制度等で所得が保障されるべき部分が不十分であり、こうした層の生活困窮問題がここに立ち現れている。また、日本の生活保護制度は受給要件に関わる審査（ミーンズ・テスト）の厳格性等によって、本来であれば

IV. 地域政策としての就労支援を比較する視点－生活困窮者自立支援事業を中心に－

受給できる人も申請に至っていない場合が多い。こうした諸制度の状況は低賃金・不安定雇用を「受容させる」仕組みとして作用しており、劣化した労働市場の下で新たな生活困窮者を生み出し続けているような現状である。

人々の生活を支える失業保険制度、年金制度、最低賃金制度、生活保護制度はそれぞれに今後の改革が必要であると筆者は考えているが、ここでは本稿の主題である生活困窮者自立支援制度の方向性、特に地方自治体の取組みに限定して議論を続ける。まず、前章で述べたように、同事業が支援の「入口」や連携のきっかけとして機能していることは評価しうるとはいえ、やはりそれだけでは不十分である。自治体の担当部署には、相談者の6割を占める複合的な課題を持つ人への支援の充実を今後特に期待する。つまり、既存の支援機関に繋ぐ「橋渡しの役割」に留まるのではなく、支援に必要であるが不足している資源やシステムを創り出し、醸成する役割の引き受け手となることだ。それには、例えば、支援機関同士が顔を合わせて相互の情報を共有しあう場の導入、コーディネートや採用、インターンシップ、訓練機会を提供することに積極的な事業所の開拓やそこに対する諸支援といった、一歩進んだ地域への働きかけが含まれる。

中でも改善が求められている点は、困窮状態にある中高年層（40～50代）に対する支援の充実である。筆者が調査・研究で関わった大阪府内の7自治体では、一市を除き、相談者に占めるこの年代の比率が40～50%にのぼっていた（表1を参照）。支援現場ではすでに「50-80問題」と言われる状況（50代の子どもと80代の親の同居世帯における生活困窮状態）が顕在化している。さらに今後は、若者サポートステーション等で支援を受けてきた元「若者」が高年齢化し、就労へのハードルの高い中高年層が生活困窮者自立支援制度の支援対象の中でいっそう増加する可能性も考えられる（梅崎、2016、80-83頁）。国としても中高年層の就労支援施策について、労働市場の需給両面に介入する政策の導入・拡充を検討する必要がある²。

表1 平成27年度新規相談件数の年齢別内訳（上段：人、下段：%）

	～20代	30代	30歳以下	40代	50代	40・50代	60代～	合計(*)
八尾	43	43		80	66		99	331
	13.0	13.0	26.0	24.2	19.9	44.1	29.9	
寝屋川	32	42		65	45		67	251
	12.7	16.7	29.5	25.9	17.9	43.8	26.7	
泉南	31	27		40	27		9	134
	23.1	20.1	43.3	29.9	20.1	50.0	6.7	
四条畷	12	15		42	22		87	178
	6.7	8.4	15.2	23.6	12.4	36.0	48.9	
堺	105	120		236	185		191	837
	12.5	14.3	26.9	28.2	22.1	50.3	22.8	
枚方	69	53		126	58		136	442
	15.6	12.0	27.6	28.5	13.1	41.6	30.8	
豊中	170	160		293	226		329	1178
	14.4	13.6	28.0	24.9	19.2	44.1	27.9	

・注：合計数は年齢不明分を除いたもの。年齢別の割合も不明分を除いて算出している。

・出処：枚方市は2016年8月29日の調査内容（生活福祉室）、豊中市は市の提供資料「平成27年度くらし再建パーソナルサポートセンター相談受付件数」、その他の市については、大阪自治センター「生活困窮者自立支援を考える研究会」における各市参加者からの提供資料に基づく。

² 60歳以上の相談者であれば「特定求職者雇用開発助成金」制度（「就職困難者コース」も設けられている）の活用という手段もあるが、40-50代については「使える支援制度が少ない」という声が調査した支援現場から聞かれた。

第4節 自治体間の相違／格差を見る視点

1. 自治体間の相違が注目される理由

生活困窮者自立支援制度に関わって、筆者が最も関心を持ち、懸念している論点は地方自治体ごとに制度の実施状況に大きな相違が存在することである。相違ないしは格差があることがすなわち解決されねばならない「問題」とは限らない。とはいえ、人々の生活困窮状態を解消し、尊厳ある生を享受しうる地域社会の構築を目指す政策である以上、ユニバーサルな－つまり、いづどこであっても一律に保障されるような－福祉の提供という性質が担保されるべきであると考えられる。

西欧の社会政策研究では、地域（地方）間で政策の実施プロセスや提供プログラムの内容の違いがあることについて、さまざまな視角からの研究が蓄積されつつある。なぜ地域間の相違が注目されるかといえば、一つには、西欧の政策における「国家」の位置づけの変化という背景が挙げられる。一方で国家は超国家的要因（例えばグローバル化の下での政策決定における裁量への制約、EU内の政策協調等）の影響を受けているが、同時に国家内部からの（サブナショナルな）要因に基づく変容をも迫られている。つまり、自己決定を求める市民個別の多様な要求を政策に反映させる必要性から、サブナショナルな公的機関（例えば地方自治体）や民間団体（営利企業や市民活動団体等の非営利団体）が政策形成に参加することを促進し、地方ごとの政策実施における裁量性の増大に配慮しなくてはならない。こうした動向はdecentralization（分権化）、localization（地方化）、あるいはrescaling（再領域化）といった用語の下で議論されてきた（Johansson and Panican 2016：1-8）³。西欧的な文脈（例えば、EUの影響）を抜きにしても、同様の変化は日本にも一定程度当てはまる。また、そもそも政策分析においては、フォーマルに規定された（政府による）政策の意図・内容と、実際に地域レベルで行われている制度のプロセスや支援内容の現実には違いがあり、それを考慮に入れた分析が求められる。地域における実践は異なる目的の追求に向かう可能性を孕んでいるうえ、特に公的扶助等の社会的給付と連動した就労支援事業（アクティベーションないしワークフェア）はローカルな支援現場で実施されていることから、自治体等による地方ごとの実態を検証することが重要な意味を有する（Lødemel 2001:133）。では、どのように地方レベルの政策実践の特徴を把握し、相違をもたらしている要因を検証することができるであろうか。以下では主に北欧の研究者らによる先行研究に基づき、比較分析の方法について検討していく。ここで取り上げる文献の一部は自治体の政策比較を主題とした論考であるが、その他の多くは国際比較研究である。後者に関しても、国家ごとの政策を特徴づけて比較する分析方法が地方自治体の政策比較に適用可能ではないかと考え、参照する。

2. 政策の特徴を把握・比較する視点

(1) 支援体制・組織に関する論点

初めに見るAskimらの行政組織研究では、福祉政策分野での国際比較分析の枠組みを提起するもので、以下の変数を挙げている（Askim et al. 2011:1455-1457）。

³ こうした変化が国家「政府」による政策を垂直的・水平的な「統治」（ガバナンス）構造へと変化させているとして、NPM（新公共経営）からNPG（新公共ガバナンス）への移行が論じられている。例えば、Halvorsen and Hvinden 2016は「多層的ガバナンス」ないし「ネットワーク・ガバナンス」のもとで貧困政策がどのように変化しているかを主題に、西欧諸国の政策を比較している。

■ IV. 地域政策としての就労支援を比較する視点－生活困窮者自立支援事業を中心に－

- ① タスク・ポートフォリオ（任務の範囲）：政策領域は雇用のみか、福祉的給付や社会サービスの提供も行っているか。また、情報提供と支援機関への繋ぎだけか、アドバイスや援助を行っているか。
- ② 参加者の構造（支援に関わる機関の数）：単独の部局・自治体・公共機関のみによる支援か、複数の部局・自治体・民間機関やNGOも支援に加わっているか。
- ③ 自律性：支援に関わるパートナー機関の種類や、政策の予算・運営・組織に関する事項があらかじめ義務づけられているか、自治体の裁量で決定できるか。
- ④ 市民への近接性：市民が自宅の近所で、またオンラインでサービスにアクセスできるか。
- ⑤ 政策手段〔の統合性〕：同じ場所で提供されているサービスが別々に運営されているか、共同で運営されているか。

項目①のタスク・ポートフォリオ（任務の範囲）に関しては、提供しているサービスの性質に沿って分類することも可能であろう。例えば、Bonoliは二分法的な分析（「ワークファースト」か否か）を回避して積極的労働市場政策の4つの理念型を提起しており（Bonoli2011:320-321）、参考になる。それらとは、①インセンティブの強化（給付金に関する正負のインセンティブ付与、条件付け、制裁）、②雇用に関わる援助（職業紹介、カウンセリング、補助金付雇用等）、③活動への従事（公共部門での雇用場所の提供、雇用に関連しない訓練プログラム）、④人的資本への投資（基礎的な教育、職業訓練）の4つである。自治体の中には、独自の福祉資金給付制度を活用し、あるいは地域内に新たな訓練・就労場所を創り出し、サービス提供に活用しているところもある。こうしたサービスを性質別に分類した上で、タスク・ポートフォリオを分析することが可能ではないかと考える。

次に、ノルウェーにおける就労支援事業の自治体間比較を行ったFossetølらの調査研究（Fossetøl et al. 2015）では、以下の変数に着目している。

- ⑥ 支援機関の大きさ（職員の人数）
- ⑦ タスクの負担（担当する地域でサービスの対象となる市民の人数）
- ⑧ マネージャーの人数と経歴（政府機関の出身か自治体職員か）これらの論考は、多様な福祉・労働サービスを一か所で提供する支援機関（ワン・ストップ・サービス）がいかに効果的なサービスを提供しうるか、という課題を論じている⁴。したがって、上記の諸変数を日本の政策分析や自治体間の政策比較に適用する場合、取捨選択と内容修正の検討が必要になるであろう。

(2) 支援担当者の裁量に着目した論点

上記にくわえて参照しうると思われるのが、個別の支援担当者（例えば支援機関で相談支援を担当している職員）が政策実施の実態に与えている影響を主題とした諸研究である。こうした「ストリート・レベルの官僚制」に関わる文脈でアクティベーション（ないしワーク

⁴ その背景には、複数の西欧諸国（イギリス、ドイツ、デンマーク、ノルウェー等）で職業紹介や職業訓練を提供してきた国の機関と、地方自治体の社会サービス提供組織（社会的扶助を行う福祉事務所等）とが統合された経緯がある。

フェア) 政策の分析が行われているのは、相談者の抱える多様かつ複合的な困難要因を解きほぐしながら、本人のニーズや意思を尊重した支援サービス (individualized, or “tailor-made” services) を提供していく際には特に、支援者の裁量的な判断が支援内容やその効果に重大な影響を及ぼすからである。Van Berkelらの国際比較研究では、支援担当者は「伝統的な仕事の手法を脱し、相談者との関わり方に関しても、公的社会サービスの提供者としての自己アイデンティティという観点においても、新たな職業的ルーティン、態度、職務の遂行手法を開発する必要がある」(Van Berkel et al. 2007:259) と結論づけている。

そのような研究の一つに、支援担当者個別の行動が従来の組織内の規範や標準とされてきた仕事の定義、職員の役割 (に対する認識)、組織文化等はどう影響を与え、支援のプロセスや内容をどう変えたかについて、質的調査データの分析に基づいて行われた諸研究がある (Breit et al. 2016; Håvold et al. 2017)。それらは、支援サービスのきわめて具体的な提供方法がどのように変化したのか、そしてその変化が従来の方法を基本的には「維持」するための働きかけなのか、「破壊」あるいは「創造」する働きかけであったのか、という点に着目してタイプを分類している。これらの分析を参考に、担当職員の裁量に関連した変数を例示するなら、以下のような論点を挙げるのが可能であろう。

- ⑨ 担当職員の経歴や保有スキル (の変化)
- ⑩ 担当職員に対する教育訓練の内容と受講状況
- ⑪ 担当職員の日常的な仕事の進め方 (相談者との対話の内容、記録方法等)
- ⑫ 連携する支援機関の担当職員同士が情報を共有する方法 (ケース会議等) の頻度と内容
- ⑬ 担当職員の裁量で判断できる職務の種類・範囲

(3) 支援の特徴をどう評価し、比較するか

上述したような変数に着目して支援の特徴を把握したとして、それをどのように (例えば何が「良い」支援であると捉えて) 評価するのか、ということが次の課題である。いかなる政策であれ、その実施結果に対する評価は政策の目的や意図に即して行われるべきであろう。そう考えるなら、生活困窮者自立支援制度においては以下のような評価の観点を挙げることができる。

①相談者の生活困窮状態の改善 (経済的自立への貢献) まず、生活困窮者を対象とした支援事業として、相談者の生活困窮状態をどの程度改善できたかが問われる。それと同時に、自立相談支援事業の「手引き」でも言及されている以下2点も評価の観点として重要である。

すなわち、②相談者の自己選択を尊重し、尊厳に配慮した支援の提供、③居場所や繋がりのある「参加型包摂社会の創造」(厚生労働省 2015a:4) の2点である。これらは、個別の問題 (例えば、病気や障害、家庭に由来する問題等) に関するフレキシブルな対応や、地域における共助の実現を通じて、当事者の自立－日常生活自立や社会生活自立を含む「自立」－にどれだけ助力できたか、という側面である。

各自治体の事業実績として公表されている量的指標のうち、人口当たりの利用者数は、地域における困窮者へのアクセスの程度、プラン作成数はそれぞれの人の状況に応じた個別的支援の程度、就労・増収率は支援が経済的困窮の解決に貢献した程度を、それぞれ表す変数として捉えることができる。こうした数値以外に、どのような実績の指標が上記①～③の程

度を表す変数として抽出できるかを検討せねばならない。また、数値では表しにくい成果を記述的に補足する方法の検討も必要になる。

(4) 自治体間の相違を説明する要因

さらに、自治体によって異なる政策の実施状況を左右している要因が何かを指摘するためには、初めに挙げた諸変数（組織・サービス内容・サービス提供者に関する特徴等）と上記3つの側面において検証された成果の程度とがどのように関連し、あるいはしないのかを特定することが求められる。自治体間の相違ないし格差に関して、ノルウェー国内の実態を分析した先行研究（Fossetøl et al. 2015; 2016; Lødemel et al. 2014）では、以下の要因がサービス提供に影響を与えると指摘している⁵。

- ① 自治体の財政状況：必須事業以外の上乗せサービスの給付を行う場合、自治体は自主財源を拠出しなくてはならない。したがって、財政力の劣る自治体ほどこうした給付や人的資源（職員）に充てる財源が不足し、多様なサービス給付を行っていない。政府の財政措置が一括補助金に移行していることで、この傾向は強められている（Lødemel et al. 2014:35-40）。
- ② 自治体の規模：規模の小さい自治体のほうが、画一的なサービス提供ではなく、自律的・包括的なサービス提供を行う傾向がある。一つには、異なる支援機関（例えば国の職業紹介機関と自治体の福祉部門）同士が以前から連携しており、顔なじみであること、また、組織的な分業ルールに捉われず柔軟に協業できることが作用していると考えられる。
- ③ 管理者の経歴：（国の労働部局や福祉部局ではなく）自治体出身の管理者が単独でコントロールしている組織ほど、多様な支援機関同士の連携の促進、専門分野をまたいだ協力・訓練・指導を通じて、包括的なサービス提供を実現している。
- ④ 職務の負担度：個別職員が担当している仕事の負担度が軽いほど、ハイブリッドなサービス提供が実現されている（②～④については、Fossetøl et al. 2015:302）。ここで参照したノルウェーの事例は、2006年に国と地方自治体の労働・福祉部署を統合して設立されたNAV（ノルウェー労働福祉局）地方事務所の分析結果である（脚注5も参照のこと）。したがって、同様の結論が日本にそのまま当てはまるわけではないが、共通する点もあるであろう。また、日本でも地方自治体における生活保護受給者や生活困窮者の就労支援にハローワークが積極的に関与しつつあることから、「ワン・ストップ・サービス」に関する西欧の研究成果から得られる示唆は、その点においても重要ではないであろうか。

⁵ ノルウェーでは福祉・労働サービスを一体的に提供するNAVの地方事務所が全ての基礎自治体（コミュン）に最低1か所はあり、ワン・ストップ・サービスで生活・就労支援事業を提供している。その事務所ごとに社会的扶助の給付水準が異なる（政府が示す参考金額よりも低い）うえ、提供している就労支援サービスの種類も必須事業のみの事務所から多様な上乗せサービスを提供している事務所まで、同じ市内ですら相違がある（Duell et al. 2009; Fossetøl et al. 2016; Lødemel et al. 2014:19-46）。

第5節 分析のまとめと今後の課題

以上の各節では、生活困窮者自立支援事業の成果と課題についていくつかの点を指摘した。成果については、地域で困りごとを抱えている困窮者が公的な支援に結びつく「入口」として機能していることと、そのようなひとまとまりの「生活困窮者」層の存在を顕在化させたことを挙げた。さまざまな課題の中では、特に支援対象者に関する規定に矛盾が内在していることと、自治体ごとの実施状況が異なることに着目した。自治体間の相違に関しては、その特徴をどのように把握し、また比較検討できるかという方法論に重きをおいて記述してきた。どのような対象者の相談をどう受け止め、当事者の抱える困難な状況をどうやって改善していくのかを決定づけるのは、それぞれの地域における自治体の担当者を中心とした「フロントライン」の職員たちの活動次第である。その具体的な成果と課題がなんであるかは、まずはそれぞれの担当部署・機関が自ら認識し、組織として共有した上で改善に取り組むことが重要であろう。

以下では、ここまでの分析では詳しく触れられなかった点を若干補足し、本稿を締めくくりたい。それは、西欧におけるアクティベーション政策に関する議論の文脈に日本の就労支援制度を位置づけようとしたときに見えてくる、さまざまな「ズレ」－日本の制度の特異性－に関わる。まず、生活を支える社会的給付と就労・活動支援等のサービス給付とがどのように対応し、あるいはしていないのかという点である。アクティベーション政策とは、〔1〕一定の社会的給付と引き換えに、活動への参加を義務づける点に特徴があり、〔2〕特に従来の失業保険制度のもとでの支援では就労に至ることが困難であった人や、仕事経験が少ない未保険者（uninsured）を主な対象に実施されている政策である。

そう考えると、第1に生活困窮者自立支援制度で新たに設けられた給付制度は「住居確保給付金」のみであり、そもそも活動参加への（ポジティブな）インセンティブを欠く制度構造である。生活を安定させるための給付が何によって賄われているかと言えば、生活保護制度の下での保障に繋ぐ場合以外は、臨時的な少額の給付（生活福祉資金貸付制度等）に留まっている。生活困窮者支援の相談を利用した人たちが、その後どのように生活の糧を得られるようになったのか、社会的給付と就労所得の両面を含んだ所得改善状況をより具体的に明らかにしなくてはならない。

このことと関連して、第2に、給付の権利付与と活動の義務付け、つまり「権利と義務」のバランスの検証という点では、①住居給付確保金の運用実態と、②生活保護給付の下での就労・活動支援の実態をあわせて把握する必要がある。前者の住居確保給付金については、対象者要件に収入・資産の状況だけでなく、求職活動への参加義務付けが盛り込まれている（布川、2016b：272-277頁）。困窮者支援の現場で実際にどのような運用が行われていて、それが自治体ごとによって異なるのかは、重要な検討課題である。後者については、この数年、ハローワークが就労支援員による「被保護者就労支援事業」や「被保護者就労準備支援事業」を実施するとともに、地方自治体と連携した「生活保護受給者等就労自立促進事業」に取り組んできた。自治体との一体的実施については、国が「生活困窮者の就労準備状況チェックリスト」を作成しており、その「採点結果の五五％以上が送り出しの目安ですが、厳密にとらえる必要はありません」（高橋、2016：12）とされている。この事業についても、それぞれの自治体における「連携」の内実を丁寧に見ていかねばならない。

第3に、失業保険制度の下での支援との連続性（や非連続性）である。上でも触れたように、生活困窮者自立支援制度の相談者には、本来失業保険制度の下で就労自立を果たせると想定されてきた層が相当数含まれている。生活困窮者自立支援制度は「第二のセーフティネット」の構築

■ IV. 地域政策としての就労支援を比較する視点－生活困窮者自立支援事業を中心に－

を目的に始められた事業であるが、今後の制度改善の過程では上述した「第三のセーフティネット」(生活保護制度)のみならず、そもそもの「第一のセーフティネット」のあり方も視野に入れた議論が必要であろう。

最後に、「地域政策としての就労支援」への期待を述べる。人々を就労その他の活動に結びつけるアクティベーション政策を国が導入・推進する主目的は一樣ではない。例えば、北欧諸国では、高齢化の進展や移民の増大という背景の中で、高負担・高福祉の社会保障システムを維持するために、市民の労働参加率を引き上げるアクティベーション政策が福祉制度改革の共通的な課題となった(Dølvik et.al. 2015:90-91)。しかし、具体的な政策展開にはそれぞれの時期における経済・社会・政治的要因が作用し、それが多様な政策の変遷に帰結している。Bonoliは欧州各国の国際比較分析を通じて、積極的労働市場が「経済政策」と「社会政策」のどちらの側面に比重を置いたものであるかは、その時々の経済状況に左右されてきたと主張している(Bonoli 2011)。

日本では生活保護制度改革とともに生活困窮者自立支援制度が導入された。前身のモデル事業である内閣府の「パーソナル・サポート・サービス事業」が「生活困窮者自立支援制度」という名称になり、厚生労働省社会援護局が担当部局となったこと。住居給付確保給付金事業に求職活動に関わるコンディショナリティが設けられたこと。生活困窮者自立支援制度の導入後、ハローワークの就労支援との「一体的実施」がさらに推進されていること。これらの経緯に照らせば、この政策は早期の就労自立を促す(=ワークファーストの)特徴を伴った政策であると言わざるをえない。

しかし、上でも繰り返し述べたように、政策を実際に運営し、人々の支援に尽力するのは地方自治体の職員や連携機関のスタッフである。任意事業が多い制度設計の下で、自治体がその裁量性を生かした制度を構築していくことによって、この事業を「より良い」ものとすることは可能である。地方自治体に期待するのは、国がこの政策を導入した意図に関わらず、地域が人々にとって暮らしやすく働きやすい場所となるよう、独自の取組みを広げていくということである。

参考文献

－日本語文献

- ・梅崎修「ヒアリング調査からみた特徴と課題」『新たな就職氷河期世代を生まないために—連合総研・就職氷河期世代研究会報告』（2016年）、74-91頁。
- ・櫻井純理「地方自治体による生活困窮者自立支援制度の実施における課題—大阪府枚方市の事例に基づいて」『立命館産業社会論集』（2016年）、52(3)、19-34頁。
- ・高橋真弓「ハローワークと地方自治体との連携強化について」『生活と福祉』2016年1月号、11-13頁。
- ・布川日佐史「生活保護改正法案と生活困窮者自立支援法の問題点」『POSSE』21（2013年）、58-67頁。
- ・布川日佐史「生活自立支援法改革の課題」『公的扶助研究』241（2016年a）、17-20頁。
- ・布川日佐史「生活困窮者自立支援法」吉永純・布川日佐史・加美嘉史編著『現代の貧困と公的扶助—低所得者に対する支援と生活保護制度』高菅出版、（2016年b）、265-284頁。
- ・舟木浩「生活困窮者自立法の意義と問題点」『自由と正義』65(5)（2014年）、26-29頁。
- ・「特集平成二十七年度「生活保護就労支援員全国研修会」から」『生活と福祉』（2016年）、718、8-21頁。

－資料

- ・豊中市市民協働部くらし支援課提供資料（「平成26年度くらし再建各部門からの紹介ケース」等）

－Web-Site

- ・厚生労働省（2015a）「自立相談支援事業の手引き」
http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/01_jiritsu.pdf（2017年6月3日アクセス）
- ・厚生労働省（2015b）「ハローワークと連動した就労支援について」
http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0914_shiryou06_1.pdf（2017年6月1日アクセス）
- ・厚生労働省（2016）「労働行政における関係制度の見直し等について」
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000137758.pdf>（2017年6月3日アクセス）
- ・厚生労働省社会・援護局（2017）「全国厚生労働関係部局長会議（労働分科会）資料」
<http://www.mhlw.go.jp/topics/2017/01/dl/tp0117-s01-06-01.pdf>（2017年6月3日アクセス）
- ・生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会（2017）「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」（2017年6月2日アクセス）
http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/rontenseiri_1.pdf
- ・総務省行政評価局（2014）「生活保護制度に関する実態調査結果報告書」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000305409.pdf（2017年6月3日アクセス）

・洋書文献

- Askim, J., Fimreite, Lise A., Moseley, A. and Pedersen, Holm L.(2011) “One-stop Shops for Social Welfare: the Adaptation of an Organizational Form in Three Countries,” *Public Administration* 89(4), [doi:10.1111/j.1467-9299.2011.01933.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01933.x).
- Bonoli, G.(2011) “Active Labour Market Policy in a Changing Economic Context,” in Clasen, J. and Clegg, D.(eds.)*Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford and New York: Oxford University Press, 318-332.
- Breit, E., Andreassen, Alm T. and Salomon, H. R.(2016) “Modification of Public Policies by Street-Level Organisations; An Institutional Work Perspective,” *Journal of Social Policy*, 45 (4): 709-728, doi: [10.1017/S0047279416000246](https://doi.org/10.1017/S0047279416000246).
- Dølvik, Jon E., Fløtten, T., Hippe, Jon M. and Jordfald, B.(2015) *The Nordic Model towards 2030: A New Chapter?* Fafo report 2015:07.
- Duell, N., Singh, S. and Tergeist, P.(2009) “Activation Policies in Norway,” *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 78 Paris: OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/226388712174>
- Fossetøl, K., Brett, E., Andreassen, A. and Klemsdal, L.(2015) “Managing Institutional Complexity in Public Sector Reform: Hybridization in Front-line Service Organizations,” *Public Administration* 93(2), doi: [10.1111/padm.12144](https://doi.org/10.1111/padm.12144).
- Fossetøl, K., Breit, E., and Borg, E.(2016)*Betingelser for Sosialt arbeid: En Case- og Surveystudie fra Fem Storbyer og Syv Storbykontorer*, AFI Rapport 2016:02.
- Hålvorsen, R. and Hvinden, B.(2016)*Combating Poverty in Europe: Active Inclusion in a Multi-Actor Context*, Cheltenham, UK and Massachusetts: Edward Elgar.
- Håvold, Kristian Sandnes O., Harsløf, I. and Andreassen, Alm T.,(2017) “Externalizing an ‘Asset Model’ of Activation: Creative Institutional Work by Frontline Workers in the Norwegian Labour and Welfare Service,” *Social Policy & Administration*, doi: [10.1111/spol.12305](https://doi.org/10.1111/spol.12305)
- Johansson, H. and Panican, A.(2016) “A Move Towards the Local? The Relevance of a Local Welfare System Approach,” in Johansson, H. and Panican, A.(eds.)*Combating Poverty in Local Welfare Systems: Active Inclusion Strategies in European Cities*, 1-28. doi: [10.1057/978-1-137-53190-2](https://doi.org/10.1057/978-1-137-53190-2)
- Lødemel, I. and Trickey, H.(eds.) (2001) *‘An Offer You Can’t Refuse’: Workfare in International Perspective*, Bristol and Chicago: Policy Press.
- Lødemel, I. and Moreira, A.(eds.) (2014)*Activation or Workfare? Governance and the Neo-liberal Convergence*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Van Berkel, R. and Valkenburg, B.(2007)*Making it Personal: Individualising Activation Services in the EU*, Bristol: Policy Press.

V. 自治体のコミュニティ政策としての

生活困窮者自立支援

尹 誠國（PLP会館大阪地方自治研究センター研究員）

第1章 自治体における生活困窮者自立支援の意義

生活困窮者自立支援（以下、自立支援とする。）のための入り口ともいえる相談窓口を訪れる人は、経済的問題だけではなく、心身の障害、家族問題等、複合的で多様な課題を抱えている場合が多い。そのため、自信を失い、大きな不安を感じている場合も少なくない。この観点から考えると、自立支援の意義は、単に生活保護の受給に至るのを防ぐためだけではなく、早期に自立支援を行うことで、課題の複雑化・深刻化を防ぐことにあるといえよう。要するに、事前予防措置としての意味があるのである。

そして、社会における貧困の持つ意味の変化からも、事前予防措置としての自立支援制度は非常に重要であると考えられる。貧しくても希望があり、人々は頑張ろうという強い気持ちを持っていた時代があった。また、その時代の貧困は決して社会的排除を意味するものでもなかった。しかしながら、最近においては、貧困や生活困窮に陥れば、経済的困窮だけではなく、希望と頑張る気持ちを失う場合も少なくない。要するに、最近における貧困は、単に経済的な意味においてだけではなく、社会的排除を意味する場合も多い。

そして、少子高齢化が進む中で、将来的には高齢者を支えていく現役世代が経済的に弱体化しつつある一方で、いわゆる騎馬戦型から肩車型へ変わりつつあるという表現からも推測できるように、若者が支えなければならない高齢者の数も年々増えている。社会全体で見て、若者に課される負担は大きくなる一方である。

また、多様で複雑な課題の解決のためには、雇用と福祉部局だけではなく、庁内の関連部局同士の連携が欠かせないといえる。そのため、自立支援政策・施策の有効な運用のためには、福祉部門と雇用部門の連携、縦割り行政の克服等、従来の自治体行政のあり方の転換が必要である。その意味において、自立支援は自治体の機構や施策の方向性に影響を与える内容を包含する¹といえよう。そして、後述のように、自立支援については、潜在的なニーズも多く、これからの地域と自治体全体の課題として位置づけ、取り組むべき重要な政策の一つであると考えられる。

第2章 生活困窮者自立支援の課題

前述のように、2015年4月に生活困窮者自立支援法が導入されているが、制度導入からの歴史が浅いため、制度として定着しているとは言えず、さまざまな課題が浮き彫りになっている。自治体現場においても試行錯誤を重ねながら運用しているのが現状である。そこで、以下においては、自治体における自立支援の課題を検討する。

¹ 岩間、2015年。

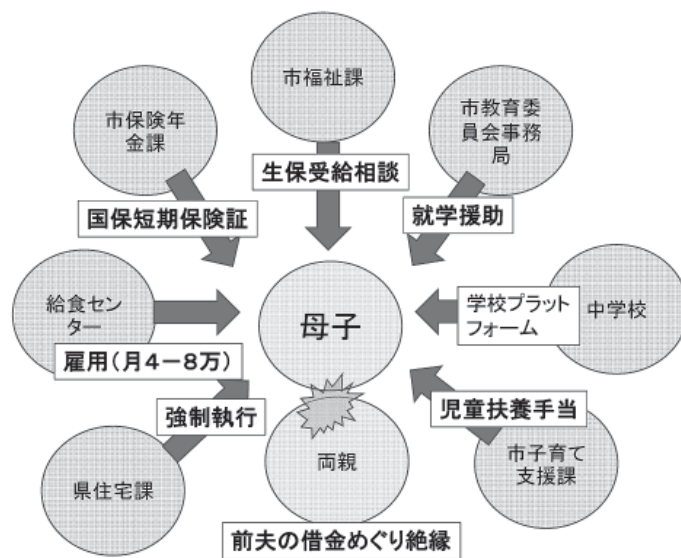
第1節 自治体における体制づくり

第一に、自治体における自立支援の体制づくりやワンストップサービス化が十分であるとは言えないのが現状である。

まず、福祉の縦割りである。前述のように、多くの生活困窮者は、複合的で多様な困難を抱えている。そのため、窓口横断的な対応が必要である。しかしながら、生活保護、障がい者、高齢者、一人親家庭等で福祉の窓口は異なる。次に、福祉と雇用の連携が必ずしも十分ではないという問題もある。従来の自治体における雇用政策の対象と福祉政策の対象は異なっていた。つまり、これまでの雇用政策においては、福祉政策による支援を必要としない人たちを対象としていた。自治体における縦割りの問題点を浮き彫りにしている、象徴的で悲劇的事件が起きている。千葉県銚子市で起きた事件²である。

2014年に銚子市で、公営住宅の13,000円の家賃が払えず、立ち退きを命じられた母子世帯の44歳の母親が、中学校2年生の娘さんの首を体操着の赤い鉢巻きで絞めて殺害するという事件があった。母子世帯が公営住宅に入居すること自体が、入居にあたっての保証人を探すことが困難で難しくなっており、民間住宅等への入居はなおさら困難である。千葉県のこうした世帯に対する制度では、家賃13,000円ではなく、このケースの収入状況からすると2,500円まで家賃を下げられたのであるが、県の住宅課はそのことに関心がなかった。家賃未払いの世帯に対しては退去を命じるということをやっていた。その結果、母親が娘を殺めてしまうという悲しい結末になった。

図1 銚子市の母子をめぐる状況（事例）



・ 出処：宮本太郎、2016年4月21日、PLP会館大阪地方自治研究センターにおける講演より。

この世帯の状況を考えると、行政のさまざまな部局に囲まれていた。しかし、どの部局もこの世帯固有の全体的な状況を把握する条件はなかった。県の住宅課は強制執行することになっていた。

² 以下、この事件についての記述は、宮本太郎、2016年4月21日に行われた、PLP会館大阪地方自治研究センターにおける講演による。

この世帯が、なぜ、こんな状況になったのか。その背景は娘が中学校に上がる時の制服や体操着、鉢巻き、上履き等の準備で合計7万円が必要になった。義務教育を普通に受けるにも節目節目でこれだけお金がかかるのである。その時点で闇金融からお金を借りて、闇金融から追い立てられて精神的にも追いつめられていた。また、これがきっかけに実家との縁も切れてしまった。母親は、闇金融からお金を借りて、公営住宅を追い出される、こんなことはめったに起きることではなく、自分だけであろうと背負い込んでしまった。SNS等で自分のことを発信していたが、そこでは苦しい思いは吐露せずに、明るく振舞っていたという。しかし、裁判を傍聴した人の話によると、そのそばから、自殺サイトを検索して、どうして自死するかを考えていたという。銚子市の保険年金課は国保の保険料も払えないため、母親を呼び出して福祉の窓口を覗いてみたらと勧めていた。母親は、市の給食センターで働いていて、児童扶養手当と合わせて12万円位の所得があった。教育委員会は、就学援助を出していたし、子育て支援課は児童扶養手当を出していたけれども、それぞれの部局はこの世帯と断片では繋がっていたが、直面している状況は把握していなかったし、母親も発信していなかったという中で悲劇が起きたのである。これは、事前予防措置の重要性と複合的な課題を抱えている人への支援はどのようなになされるべきかについて考えさせられる、非常に象徴的で衝撃的な事件であるといえよう。この事件とも関連し、自治体における体制づくりにおいて、もう一つ重要であると考えられるのは、自立支援相談員の役割である。

相談窓口における相談は、自立支援の入り口であると言えよう。そうであるとすれば、自立支援相談員の役割として最も重要なことの一つは相談者の状況を的確に把握し、適切な支援を行うことであろう。相談窓口を訪れる人は多様で複合的な課題を抱えている人が多い。そのため、相談者が相談窓口にたどり着いたとしても、現在自分が何に困っているのか、どのような支援が必要なのか分からない等、自分の状況が正しく理解できていないため適切な説明ができない相談者が多いのが現状である。

そのため、自立支援相談員は普段から相談者を把握する機能を高める必要がある。例えば、相談者が関係機関からの紹介で相談窓口を訪れている場合には、紹介元の機関とも連携・協力して支援を進めることが重要である。また、普段から地域やコミュニティとの関係性を構築し、その状況を把握しておくことも必要であろう。

自立支援制度の実施・運用のための部局同士における関連会議は開催されているが、情報共有や自立支援ワンストップサービス部局はあまり設置されていない。そして、各関係機関との連携としては、研修会・交流会・会議等での伝達を行っているが、ニッチな相談にはつながりにくいのが現状である。

従来における行政の仕組みを考慮すると、庁内連携は一朝一夕では困難であるかもしれない。しかしながら、前述のように、関係部局・機関同士の情報交換の場を設けている自治体が増えており、大阪府八尾市のように、共通聞き取りシートを導入しようとする動きもある。八尾市の動きは、まだアイデアの段階ではあるが、部局連携という意味において、そして、自立支援のワンストップサービス化に向けては重要な意味を持つといえよう。それは、従来においては、相談者はそれぞれの担当部局ごとに自分の状況を説明していて、部局によって聞き取る内容や集まる情報が異なり、その情報も共有されていなかった。共通聞き取りシートが本格的に運用されるようになれば、庁内における情報共有だけでなく、自立支援のワンストップサービス化に向けて一歩前進するであろうと考えられる。

第2節 潜在的なニーズの把握

第二に、自立支援の潜在的なニーズの把握である。極端な理想論かもしれないが、生活保護制度や自立支援のような制度は必要ではない社会が望ましいかもしれない、存在するとしても、その制度にお世話にならないければならない人の数が少なければ望ましいといえるであろう。しかしながら、今の社会の状況を考慮すると必ずしもそうはいかない。そこで、考える必要があるのが自立支援の潜在的なニーズであろう。

平成22年国勢調査によれば、母子世帯が約108万2千世帯、父子世帯が約20万4千世帯を占める。母子世帯は、他の世帯に比べ相対的貧困率が高い。OECDの定義によれば、相対的貧困率は等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人数の平方根で割って算出）が全人口の中央値の半分未満の世帯員を相対的貧困者としている。2012年の厚生労働省の国民生活基礎調査によれば、日本の相対的貧困率は16.1%で、世帯数に換算すると、約835万世帯である。これに比べ、一人親世帯の相対的貧困率は54.6%である。2014年の相対的貧困線、つまり、等価可処分所得の中央値の半分は122万円である。要するに、一人親世帯の半数以上が月10万円（手取り）で生活している状況である。貧困線が、1990年代から約12%以上下がっている。そして、全就業者に占める非正規雇用労働者の割合は増加傾向にある。1984年には、15.3%であった非正規雇用労働者は、1994年には20.3%、2004年には31.4%、2014年には37.4%、2016年には37.5%と増え続けている。そして、正規雇用労働者と非正規雇用労働者の賃金の格差も依然として大きい。2016年の正規雇用労働者の賃金を100とした場合、非正規雇用労働者の賃金は65.8に止まっている。非正規雇用労働者の増加は、安定した経済的基盤や職業キャリアを築くことができず、困窮に陥るケースが増えているということを意味している。このように、潜在的には生活困窮に陥る可能性のある階層が増えている。しかしながら、前述のような、自治体における相談件数を見ると、ニーズの把握が十分で、十分な対応が取られているとは必ずしも言えないのが現状である。

第3節 任意事業

第三に、任意事業の実施状況についてである。任意事業の実施率³はあまり高いとは言えない。2015年度（平成27年度）においては、就労準備支援事業が28%、家計相談支援事業が23%、一時生活支援事業が19%、子どもの学習支援事業が33%である。そして、生活保護受給者等就労自立促進事業は82%で高いが、ほかはあまり高くない。2016年度（平成28年度）においては、就労準備支援事業が41%、家計相談支援事業が48%、一時生活支援事業が37%、子どもの学習支援事業が41%で、前年度に比べ、実施している自治体の数は増えたが、依然として実施率はあまり高いとは言えない。任意事業として位置付けられている事業は、実際就労する前の段階として、就労に必要なスキルを身に付け、日常生活上の不安を緩和させるという意味のある事業であるといえよう。また、将来的には自立支援制度のお世話になる可能性を下げ、就労後におけるスムーズな定着ができるようにするという意味もある。そのため、将来的には自立支援制度の効率的な運用と制度としての持続可能性を高めるという意味においても、任意事業をより積極的に推進すべきであろうと考えられる。

³ 厚生労働省ホームページ、<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000130392.pdf>（2017年6月15日アクセス）。

第4節 世帯単位の支援の必要性

第四に、自立支援窓口を訪れる相談者一人一人への包括的支援だけにとどまらず、世帯ごとの状況にも配慮したきめ細かな対応が必要である。最近においては、安定した仕事に就けない現役世代が、年金生活者の親と同居し、その子どもも貧困に陥るといった、貧困の連鎖が起きている。例えば、3人に一人の割合で金銭負担がネックになり、子どもの進学希望を叶えてあげることができない親がいる⁴。世帯年収が下がるにつれて大学進学率が下がっている。例えば、両親の年収別の高校卒業後の進路による調査では収入が低い家庭ほど大学への進学率は低くなり、年収200万円以下の場合には大学への進学率は28.2%、400万円以下の場合には43.9%、600万円以下の場合には49.9%である。このような子どもへの貧困の連鎖を断ち切るためには、学習支援事業等による子ども自身への支援も欠かせないというまでもないが、それだけではなく、親の抱える問題、例えば、就労困難や債務等、世帯の抱える問題を全体として把握し、支援していく必要がある。

第3章 コミュニティと生活困窮者自立支援

第1節 コミュニティを基盤とした自立支援

自治体は住民、地域とコミュニティを抱えている。要するに、自治体は行政機関としての意味だけではなく、住民一人一人にとっては、生活の基盤である。そのため、自立支援においては、単なる就労支援や就労・増収を到達点とするのではなく、就職後の定着支援、必要に応じた制度・サービスを継続的に利用できる仕組みづくりが必要である。それによって、生活困窮者一人一人が社会関係を回復し、コミュニティの中で居場所を確保できるようにしなければならない。そのためには、自立支援を自治体政策の一つとして位置付ける必要がある。

しかしながら、昨今の自治体の置かれた状況、例えば、少子高齢化と人口減少、税収の伸び悩み、国の財政状況の悪化による補助金や地方交付税の削減傾向等を考慮すると、自立支援制度が導入されたとは言え、その順調な運用を図るためには、行政の力だけでは自ずと限界があると考えられる。

そこで注目されるのがコミュニティである。要するに、コミュニティを基盤にした相談支援の体制を地域レベルで整える必要がある⁵と考えられる。これは、前述のような、潜在的なニーズの把握のためにも欠かせないものであるといえよう。

コミュニティの重要性については、生活困窮者自立支援法案の段階でも強調されている。生活困窮者自立支援法案に対する附帯決議（衆議院厚生労働委員会、平成25年12月4日）では、「個々の生活困窮者の事情、状況等に合わせ、包括的・継続的に支えていく伴走型の個別的な支援のための体制を整備すること」とされている。要するに、自立支援制度の理念を具現化するためには、小地域における総合相談モデルの推進が求められており、それによって、SOSを自ら発することのできない社会的孤立の状態にある人たちへのアウトリーチが可能となると考えられる。

⁴ 日本労働組合総連合会「大学生・院生の保護者の教育費負担に関する調査」（2015年）。

⁵ 岩間、前掲論文。

第2節 コミュニティとアソシエーション

マッキーバー⁶は、コミュニティとアソシエーションを区別している。ある領域がコミュニティの名に価するには、それより広い領域からそれが何程か区別されなければならない、共同生活はその領域の境界が何らかの意味を持ついくつかの独自の特徴を持っている。そして、コミュニティは、社会的存在の共同生活であるが、アソシエーションは、ある共同の関心の追求のために設立された社会生活における組織体である。

そして、佐藤は、マッキーバーのコミュニティ論をさらに発展させ、独自の見解を示している⁷。佐藤によれば、コミュニティとは、人々が日々の日常生活を送る地域で、市場と国家を相対化しながら、それらから自由にさまざまな意味での異質性や多様性を許容した上で、他者とかわり合う中で、連帯・協同への相互肯定的な心的作用関係に基づいて築いていく共通の社会生活の様式空間である。また、コミュニティは、〈市民社会〉における市民的ルールであり、市民的道德であり、それは生命の尊厳、個人の自由と平等、そして自立を保障する基本的人権思想と通底するものでなければならない。他方、アソシエーションとは、人々がある目的あるいは使命のために、市場原理や国家権力から自律して、相互に対等な立場で、自由意志によって自発的に参加し、対話的行為を通して意思決定し、実践する民主的な非営利・非政府の連帯のネットワーク型組織である。一般の共通関心をアソシエーションの基底に据えるマッキーバーに対し、佐藤は、アソシエーションは、人と人とが出会い、ともに語り、理解し合い、結び合い、そして共に行う相互肯定的な関係であるとしている。また、佐藤は、従来のコミュニティを母体として、目的機能別に形成されるさまざまな無数のアソシエーションというマッキーバーに依拠するアソシエーション論から、彼が主題化するボランタリー・アソシエーション（自発的結社）を峻別し、アソシエーションをボランタリズムに立った他者との連帯、そして、人と人とを結ぶ関係性を重視している。

このような意味のあるコミュニティとアソシエーションであるが、本稿との関連においてもっと大きな意味を持つのはアソシエーションであろう。それは、コミュニティは抽象度の高い概念であるが、自立支援制度の運用と実際コミュニティが機能し、維持されるための実践的な役割を担っているのはアソシエーションであると考えられるためである。

第3節 社会資源と自立支援

そこで注目されるのが、社会資源⁸である。前述のような潜在的なニーズをいかに掘り下げ、支援につなげていくのか。そして、地域特性を活かす支援のあり方を模索する必要がある。そのためには、地域特性の的確な把握だけではなく、地域における社会資源の把握と有効な活用は欠かせない。社会資源とは、自立支援との関連で言えば、ニーズを充足されるために用いられる、有形無形の資源である。その中には、制度、機関、人材、資金、技術、知識等が含まれる。また、社会資源は、フォーマルな社会資源とインフォーマルな社会資源に分けることができる。フォーマルな社会資源には、多様な制度、つまり、行政サービス、さまざまな社会保障制度、公的サービスを提供する民間組織によるサービス等が含まれる。フォーマルな社会資源の特徴とし

⁶ 中 久郎・松本通晴、1977年、45－49頁。

⁷ 以下、佐藤のコミュニティ論についての記述は、高橋、2008年；佐藤、2007年。による。

⁸ 社会資源の定義や特徴については、http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/syunin_7_kougi-siryo_4.pdfを参考にした。

ては、サービス適用に関する評価基準、利用手続き等が設定されていること、そして、安定した継続性あるサービス供給、専門的サービス供給が期待できるということを挙げることができる。フォーマルな社会資源においては、利用者に対する柔軟性が課題となる。一方で、インフォーマルな社会資源には、家族によるサポート、親戚、友人、知人、近隣の人、ボランティア、自治会等が含まれる。インフォーマルな社会資源の特徴としては、利害関係を含まない愛情や善意を中心に成立しており、柔軟なサービスの提供が可能で、ネットワークの構築が容易であることを指摘できる。インフォーマルな社会資源は、継続性や安定性、専門性はあまり高くないが、コミュニティの構成と維持には欠かせない資源である。

自立支援制度の有効な運用のためには、インフォーマルな社会資源とフォーマルな社会資源をつなげることによって、自立支援の仕組みをつくることは非常に重要である。そのためには、さまざまな社会資源を、行政や相談支援員のみが活用するのではなく、生活困窮者本人も社会資源を認知し主体的、選択的に活用することによって、自らの生活につなげることが重要である。また、自立支援は、前述のように、単に就職や就労だけではなく、生活困窮者の生活全般に関わる制度である。そのため、行政だけではなく、NPO、社会福祉協議会等の地域の関係機関等の連携と協力の下、包括的に支援を行うことが重要である。

参考文献

・日本語文献

- ・岩間伸之「地方自治体における生活困窮者支援制度がもつ意味と可能性－住民の生活を基点とした行政施策の転換に向けて」全国社会福祉協議会『月刊福祉』2015年1月号、30-33頁。所収。
- ・佐藤慶幸『アソシエティブデモクラシー』（有斐閣、2007年）。
- ・高橋道子「市民社会のコミュニティ・アソシエーション・コミュニケーションに関しての一考察：理念型「町内会」モデルで読み解く市民的公共性」『広報メディア・観光学ジャーナル』＝The Journal of International Media, Communication, and Tourism Studies, No.6, 2008年3月。
- ・中 久郎・松本通晴監訳、R.M.マッキーバー『コミュニティ』（ミネルヴァ書房、1977年）。

・Web-Site

- ・厚生労働省ホームページ、<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000130392.pdf>
- ・日本労働組合総連合会「大学生・院生の保護者の教育費負担に関する調査」（2015年）<https://www.jtuc-rengo.or.jp/info/chousa/data/20151120.pdf>
- ・http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/syunin_7_kougi-siryo_4.pdf

資 料

資料 1 現地視察報告

秋田県藤里町社会福祉法人/仙台市・一般社団法人パーソナルサポートセンターにおける生活困窮者自立支援

木下 誠（PLP会館大阪地方自治研究センター特別研究員）

秋田県藤里町社会福祉協議会・視察研修報告（2017年4月26日）

藤里町社会福祉協議会のある秋田県藤里町は、白神山地の麓にある人口3,500人足らずの小さな山間の町である。高齢者人口は1,500人を超え、高齢化率が45%に達する過疎と人口減少の町でもある。この藤里町では、生活困窮者自立支援法制定以前から、藤里町社会福祉協議会は、独自にひきこもりの若者支援に取組み、生活困窮者自立支援の先進的事例として事業化し、大きな成果を上げている。

1. 「地域トータルケア推進事業」で4つの重点項目を設定

2005年、藤里町社会福祉協議会（以下、「藤里社協」という。）は、「福祉でまちづくり」を合言葉に、秋田県社会福祉協議会の3か年のモデル事業である「地域トータルケア推進事業」に取り組むことを決めた。モデル地区社協として、藤里社協が掲げた重点項目は、

- (1) 総合相談・生活支援システムの構築
- (2) 福祉を支える人づくり
- (3) 介護予防の為の健康づくり・生きがいづくり
- (4) 福祉による地域活性化

の4つである。他モデル地区とは違う「藤里方式」を自称し、町の活性化につながる地域福祉の推進に取り組むことになった。「藤里方式」とは、「地域のニーズに応じて変化を続ける、つまり現場で工夫すること」と説明されている。

藤里社協会長の菊池まゆみさんは、「地域トータルケア推進事業」の意義について、次のように語っている。「地域で暮らす人たちを『支援する人』『支援される人』と明確に分けることは難しいと思います。誰にも、支援が必要な部分（時）もあれば、支援できる部分（時）もあるので。社協が、必要な人に支援を提供するのは当然ですが、地域における自己実現（自分にできる役割や活躍の場探し）のお手伝いも、その業務です。そのことを示して、全ての社協の事業・日常業務を、目的に向かって意図的に実施する体制にする。この事業はその試みでした」（社会運動No.426・2017・4「福祉の限界を超える」）。

2. 「総合相談・生活支援システム」を構築

藤里社協が掲げる「地域トータルケア推進事業」の4つの重点項目を実現するため、藤里社協は、従前から取り組んでいるデイサービス事業や居宅介護支援事業にくわえ、藤里町から事業運営を受託し、2006年度に地域包括支援センターを開設、翌2007年度には障害者自立支援法による指定相談支援事業所も開設した。

これらの事業を受託することによって、藤里社協は、日常業務の意識化と実施体制の強化に向けた取組みを進めた。「報告・連絡・相談」、いわゆる「ほうれんそう」の取組みを徹底し、年間100件程度のニーズ数が8,000件を超えるまでに拡充する等、町民のニーズを把握するために大いに力を注いできた。一方で、行政の縦割りを超え、ワンストップで総合化された窓口を整え、高齢者・障害者等全ての人の福祉ニーズに対応できる相談やサービス提供体制を整備した。「総合相談・生活支援システム」の構築である。

さらに、藤里社協は、地域の活性化に向けて「福祉でまちづくり」を合言葉に、「ふれあいマップ」を作成して商店街全体をサロンとする取組みを始めた。多くの地域住民との協働による事業の展開である。その後、「ふれあいマップ」の加盟店とは「お買い物ツアー事業」等の協働事業に発展、また藤里社協独自の「社会復帰訓練事業」では、ひきこもり者等体験カリキュラムの講師に加盟店から派遣してもらう等、地域づくりや人づくりの取組みに繋がっていった。

3. 実態調査に基づきひきこもり者等支援事業に着手

3か年のモデル事業の終了年度を迎えた2008年度、新たに見えた地域福祉の課題に向けて、藤里社協は、独自の目標として5つ目の重点項目を「次世代の担い手づくり」と定めた。その第一段階として着手したのが「ひきこもり者等支援事業」である。正式名称は「ひきこもり者及び長期不就労者及び在宅障害者等支援事業」である。名称に「等」を書きくわえることによって、支援を必要とする対象者を限定し、補助金等でそうした人たちを支援しようとする従来の福祉制度の限界を超えようとする思いが込められている。その思いは、2015年度に開始された生活困窮者自立支援事業の考え方と共通するものがあった。

「ひきこもり者及び長期不就労者及び在宅障害者等支援事業」の名称は、地域福祉のニーズに応じて、国の補助事業を活用しながら2013年度・2014年度には「生活困難者支援事業」、2015年度には「町民全てが生涯現役を目指すシステム事業」等へと変化しているが、以下では「ひきこもり者等支援事業」の呼称を使用した。

ひきこもりの若者の問題に気づききっかけは、2006年、高齢者の介護予防にあたっていた介護福祉士に「家にひきこもっている若者がたくさんいるから調べてほしい」というお年寄りからの相談であった。ともすれば「気づき」をそのままに見遣ることはよくあるが、藤里社協は違っていた。藤里社協の地域福祉の原点ともいえるべき、1980年度から開始された秋田県におけるネットワーク活動事業「一人の不幸も見逃さない運動」で培ってきた経験が生かされ、同年に実態をつかむための調査を実施した。地域のネットワークを活用し、広く情報を集め、一人一人のリストを作成した。この調査の結果、100人以上の人が家にひきこもっていることが分かった。このことは、現役世代の町民の10人に1人という予想をはるかに超える状況を示していた。

そこで、さらにしっかりした調査をするため、町内全戸への訪問調査を実施することになった。誰が、どこに閉じこもっているのか、聞き取りも含めた全戸訪問調査である。調査の結果、2010年度時点で、町内には113人のひきこもり状態の人がいることが分かった。同時に、彼らは「少しの失敗やつまずきで普通のラインから外れて戻れない若者」であり、「戻り方が分らずにいる若者」であって、長期不就労等によるひきこもり状態であることが、訪問による聞き取り調査で明らかになった。

ひきこもり者等支援事業について、菊池さんは「ひきこもり支援をはじめた時に、地域の人たちから助言をいただいたのが、ひきこもり対策は不登校専門の教育者とか、カウンセリングできる精神科医療の医療職とかがやることで、福祉職でできるものではないのではと言われました。

そこで福祉職だからできるひきこもり支援をやりたいと訴えました。地域で暮らしたい、地域に出ていきたい方を応援することをイメージしていました」と、福祉職だからできる支援があるという強い思いで事業に着手したと語ってくれた。

4. 独自の取り組みが生活困窮者自立支援制度の先進事例に

2010年4月、藤里社協が藤里町から管理運営を受託した福祉の拠点施設「こみっと」がオープンした。ひきこもり者等の居場所と社会復帰の機会を提供する施設であるとともに、支援する人も、支援される人も、誰もが集うことのできる福祉の施設でもある。

藤里社協は、この「こみっと」を中心にひきこもり者等の就労支援を始めることになった。ここでは、手打ちそばや「こみっとうどん」等の食事処や配食サービスを運営し、ひきこもり者等の調理や配膳等の就労訓練の場として提供した。翌2011年には、同じ敷地内に障害者の自立訓練・就労継続支援B型事業所である「くまげら館」が開設した。自立した日常生活や社会生活を営むことができるように、生活技術等の訓練を行う施設である。これらの両施設を活用して、地元で採れる舞茸をふんだんに使った白神まいたけキッシュを製造・販売する事業が立ち上がり、就労訓練の場が広がった。さらに、ひきこもり者等の社会復帰のきっかけとするための「求職者支援事業」とともに、地域の商店や企業・農家の人たちが講師を務める独自の「社会復帰訓練事業」も始まった。

藤里社協が「こみっと」を中心に実施したひきこもり者等の就労支援の仕組みは、図1「藤里町社会福祉協議会における生活困窮者支援システムモデル」の通りであるが、概ね次のような流れでひきこもり者等を支援してきたと整理できる。

- (1) 家庭訪問員による地域に埋もれているひきこもり者等（生活困難者）の把握
- (2) 総合化された相談窓口で相談者の実態やニーズに基づき就労支援事業の情報提供、関係機関等へのつなぎ等の支援
- (3) 了解を得たひきこもり者等を対象に、家庭訪問によって支援事業等の情報を提供
※こみっと通信の配達やこみっと感謝祭等「こみっと」の各事業への誘い、「求職者支援事業」等への誘い等を実施
- (4) 「こみっと」登録生への就労支援
※登録生の個別支援計画を作成し、活動プログラムとして週1回のレクリエーション活動、こみっと共同事務所でパソコン等操作訓練、食事処こみっと等での就労訓練、白神まいたけキッシュの製造・販売での就労、「こみっとバンク」から依頼の地域活動を提供
- (5) 「こみっとバンク」の仕事に支援付きで就労支援
※働くことで履歴書の空白期間の問題を自分で解決できる機会として、地域の農家や個人事業主、法人等から「こみっとバンク」が請け負った仕事を職員の支援を受けながら登録生が仕事を行い、工賃を得るという就労の場（福祉的就労）を提供
- (6) 社会復帰に向けた求職者支援
※ハローワークの資格取得を中心にした「求職者支援事業」にくわえ、地域に根ざした講義・演習・実習等独自のカリキュラムによる「社会復帰訓練事業」を組み合わせた求職者支援を実施。就労に至らなかった者には「こみっと」への登録を提案し、継続的な就労支援を提供
- (7) 就職活動の支援
※求職者支援の受講者や希望者を対象に、ハローワークに1人で行けない者等に対する同行

や書類作成を支援する伴走型相談支援を独自に実施

(8) 再び生活困難に陥ることがないように継続した支援

※就労支援は通常一般就労がゴールとされるが、再び生活困難に陥ることがないように、就労後も緩やかな関係性を継続し、伴走型相談支援や金銭等管理支援を実施

生活困窮者自立支援制度ができる以前に、藤里社協が地域との関係性を大事にしながら、いち早く独自の事業を展開した。その経緯について、菊池さんは「中山間地の社協といえば高齢者福祉が中心になるところがありますが、福祉の拠点『こみっと』支援事業では、若者支援をやろうといういろいろ考えました。ひきこもり支援をやろうとしたわけではなく、何とか広く対象者を受け入れることから始めました。それがたまたま生活困窮者自立支援事業の必須とか選択の中に出てくるものと殆んど一緒でした。生活困窮者自立支援制度では、ある組織で相談、別の組織で支援という形になっていますが、相談と支援の双方を社協でまとめてやっているところは珍しく、効果的かなと思っています。平成25年度、26年度からは『生活困難者』という名前で枠を広げている事業ができたなら良いと考え、社会福祉推進事業の指定を受け、27年度からは地方創生事業に参入して取り組んでいます」と語ってくれた。

5. 「町民全てが生涯現役を目指せる町づくり」への挑戦

藤里社協がひきこもり者等支援事業に取り組んできた結果、表1「ひきこもり者等の状況の推移」にあるように、「こみっと」が開設した2010年度当時、長期の不就労状態にあったひきこもり者等の訪問対象者数は、113人であったが、2014年度には25人に減少、77%も激減した。ひきこもり者等支援事業が多くの人々の自立に貢献したことが分かる。

しかし、2014年度の町内の情報提供者対象数は、166人に上った。そのうちの99人は、就職が決まっていない卒業間近な高校生であったり、会社が倒産して失業した人等であった。また、不明として括られた31人は、仕事はしているけれど不安定で仕事を探している人が多く占めていた。支援を始めた頃から、情報提供の対象者の実状が変わってきた。

そこで、藤里社協は、2015年度、「地域トータルケア推進事業」の5つ目の重点項目「次世代の担い手づくり」の次のステップアップに向けて、福祉の立場から地方創生をめざし「町民全てが生涯現役を目指せる町づくり」への挑戦を始めた。菊池さんは「次世代の担い手づくりとは、若い人を支援するだけでなく、いろんな方がいろんな立場で担い手になれることです。高齢化率4割を超える町だから、弱者といわれる人たちが、それぞれの担い手になろうという仕組みでないと、本物の地方創生にならない」と語る。

2016年度、仕事づくりの拠点として、町から管理運営を受託した藤里町農村環境改善センターが整備された。ここでは、老人クラブのメンバーが山で採ってきた山菜をお昼の「山菜バイキング」として提供し、山菜の商品化が始まっている。また、「葛粉」の商品化に向けた「根っこビジネス」も立ち上がっていた。2017年の6月には、新たに「プラチナバンク働き方登録事業」を立ち上げるという。「こみっとバンク」の年齢を取り払い、登録すれば誰でもが参加でき、担い手になれるバンク事業である。また、町外にも門戸を広げた「藤里町体験プログラム」の実施も始まった。

地域のニーズに応じて変化し続ける「藤里方式」。それは地域で暮らす人たちを支援の必要な弱者（不幸な人）と、その不幸な人の支援者に分ける従来の福祉の発展を超え、人づくり、仕事づくり、若者支援そして地域経済支援へと、絶えず挑戦しているところにある。

仙台市・一般社団法人パーソナルサポートセンター・視察研修報告（2017年4月27日）

一般社団法人パーソナルサポートセンター（以下、「P S C」という。）は、東日本大震災が起る8日前、2011年3月3日に設立された。ホームレス支援や子育て支援等に取り組んでいる15団体の集合体の組織である。それぞれのN P O等の取り組みでは、制度の狭間にある人の支援に限界があった。そこで、「やらなければ」と思っている人達が集まってつくったという。ところが、法人設立の直後に震災が発生した。P S Cは、これを機に、震災の被災者支援に向け、さまざまな事業を立ち上げ、被災者に寄り添う支援を展開した。このようなP S Cの取り組みが先駆的な生活困窮者自立支援モデルとして全国から注目されている。

1. 震災後いち早く公民協働の事業を立ち上げ

東日本大震災が起こった被災地では、被災した人たちの生活再建をどうするかが大きな課題であった。最初にP S Cが手掛けたのは、仙台市内の10を超える団体が集まり、仮設住宅完成後の支援策をいち早く仙台市に提案したことであった。復興段階での孤独死・自殺・社会的孤立を防ぐために「仮設住宅入居者への見守り・福祉的サポート事業」の実施を求めた提案は、お互いに「何とかしないとイケない」という思いが、仙台市と相互協力の協定を結ぶことにつながり、震災3か月後の6月、仙台市との協働事業として実現することになった。

仮設住宅の入居者の中には、住み慣れた土地を離れ、地域のつながりや友人・知人を失った方が多くいた。そうした人たちの孤立を防ぎ、生活再建を支えるために、P S Cが担い手として「安心見守り協働事業」がスタートした。P S Cの常務理事の立岡学さんは、当時を振り返って、「一番支援をしなければいけない仮設住宅に引きこもっている独居の男性たちをどうやって外に引き出すか、『内職的なことを一緒にやりませんか』と声を掛けながら『安心見守り協働事業』を実施しました」と語る。この事業では、緊急雇用財源を活用し、二人一組の「絆支援員」が仮設住宅を一軒一軒訪問して、入居者が必要な支援を受けられるよう行政と民間団体をつなぐ福祉的サポート、そして仮設住宅の入居者の暮らしを見守る活動が行われた。

2. 仮設住宅の現状調査で被災者のニーズを把握

仮設住宅の見守り活動では、「この家庭は大変だ」ということは主観的には分かっていても、被災者の悩み等を客観的に把握することが課題であった。そこで、P S Cは、震災から1年経過したとき、厚生労働省の社会福祉推進事業の予算を活用して、被災者の調査を実施することを決めた。

2012年2月にP S Cが実施した「仮設住宅の現状調査」では、「仙台市の根本的な問題は見なし仮設入居世帯に関する生活再建という点にある。ただし、プレハブ世帯の方が生活再建していくには厳しい」という結果がでた。また、仮設入居世帯は「失業率が高く被災困窮者が長期間存在している。所得階層が中から下に集中し、半数以上が継続居住の意向を持ち、そのうち7割弱の世帯は半額以上の家賃補助のニーズがある。ニーズには社会経済状況が反映されている」こと等が調査で分かった。生活再建の前に、仕事がないという状況にあることも分かった。P S Cは、この調査によって、2012年6月から被災困窮者に対する就労支援に取り組むことにした。

3. 段階的に拠点施設を整え、事業を展開

仙台市は、N P O法ができる前から市民活動が盛んなところであった。市民と行政の連携につ

いて、立岡さんは「東日本大震災という大変な状況の中で、手を繋いでやらないと、復興は難しかったので、自治体との話し合いはしやすい環境にありました。仙台市の担当職員の方とは『同志』という感じで仕事をしていました」と語る。こうした行政との信頼関係が築かれていく中で、生活困窮者自立支援法ができることを見越して、生活困窮者自立支援事業で就労困難被災者をサポートすることや地域包括支援センターの枠組みで福祉的なケアにあたること等、被災者支援の取組みを実現させていくという考えがお互いに共有できたという。

P S Cは、仙台市との連携で、既存の事業の活用とともに、生活困窮者自立支援法の成立を見越し、困窮被災者向けの福祉サポートから就労サポートまで、さまざまな事業を立ち上げ、トータルに支援を提供できる体制を段階的に整えていった（図2 P S Cの支援事業の全体像（平成29年4月現在）を参照）。

時系列にみると、概ね次のようになる。

- (1) 2011年11月
仮設住宅入居者向けの生きがい就労の場としてコミュニティ・ワークサロン「えんがわ」を開所
- (2) 2012年6月
困窮被災者向けの就労マッチングの場として就労支援相談センター「わっくわあく」を開所
- (3) 2012年10月
困窮被災者や路上生活者等に向けた生活相談の場として総合相談センター「わんすてっぷ」を開所
- (4) 2012年12月
困窮被災者の女性向けの中間就労支援の場として「カフェ クオーネ」を開設
- (5) 2013年7月
困窮者向けに就労準備を支援する場として、就労準備支援センター「わあくしょっぷ」を開所
- (6) 2013年11月
被災求職者の高齢者と若者の中間就労支援の場としてシニアと若者ワークサロン「こらほ」を開所

これらのセンター等で実施された事業は、概ね次のような内容であった。

- (1) 2011年11月 コミュニティ・ワークサロン「えんがわ」開所
ひきこもりがちな仮設住宅入居者等を対象に、外出や社会参加のインセンティブを高めるため、外出や社会参加の機会を提供する生きがい就労の場として開所した。ここに集まった人たちは、市から委託された被災者への復興定期便の封入作業やリサイクルのキャンドル製品づくり等を行い、収入を得ることができた。
- (2) 2012年6月 就労支援相談センター「わっくわあく」開所
ハローワークに行っても就労が決まらない被災者等、就労困難者を対象に、就労支援を行うセンターとして開所した。ここでは、仙台市近郊の求人開拓が進められるとともに、就労困難者の相談に乗りながら就労までのプログラムを作成し、生活や就労の両面からその人にあった仕事を探すオーダーメイド型の就労支援が行われた。また、宮城県労働局・仙台市と

の連携で、プロの仕事が体験でき、仕事への意欲を高め、次の就労へのステップアップにつなげるための職業体験実習が実施された。

(3) 2012年10月 総合相談センター「わんすてっぷ」開所

被災で生活が困窮した人等を対象に、ワンストップの窓口でさまざまな生活相談に応じるセンターとして開所した。被災者の中には、路上で生活をする人やどこに相談に行けば良いのかわからず一人で悩んでいる人、また仕事、お金、住まい等複合的な悩みを抱えている人も少なくなかった。さまざまな生活相談への対応とともに、関係機関と連携しながら、つなぎ先の紹介や同行支援等が行われた。

(4) 2012年12月 中間就労支援「カフェ クオーネ」開設

シングルマザーをはじめ、働きづらさを抱える女性に対する就労機会を提供する喫茶店を開設した。ここでは、女性の就労機会の創出・維持を目的に、支援対象者をパート従業員として雇用し、支援付きの就労の場として活用された。

(5) 2013年7月 就労準備支援センター「わあくしゅっぷ」開所

日常的な生活習慣を失った人が自らの意思で就労をめざすには、毎日通える場と担える役割があることが必要との考えで、被災した求職者を対象に、活動の場と役割を日常的に提供する常設通所型のセンターとして開所した。ここでは、農作業や封入作業を行う「作業プログラム」と、就職活動や就職後に必要となるパソコン操作やコミュニケーション能力を身につける講座を受講する「スキルアッププログラム」の2つのプログラムを用意し、就労準備を後押しする取組みが行われた。

(6) 2013年11月 シニアと若者ワークサロン「こらぼ」開設

被災求職者の高齢者と若者による中間的就労の場として開設した。ここでは、高齢者それぞれの人の経験や得意分野を生かした就労の場を開発・運営し、社会経験豊かな高齢者の寄り添いによるニートやひきこもり等の若者の自立に向けた就労訓練が行われた。

4. モデル事業を経て生活困窮者自立支援事業に移行

生活困窮者自立支援法が成立し、2015年4月から施行されることになった。震災を機に、福祉サポートから就労サポートまでトータルな支援を提供できる体制を整え、さまざまな事業を展開してきたPSCは、これまでの実践等で得たノウハウを生かし、同法施行の前年、2014年4月から仙台市・宮城県と連携して生活困窮者自立促進支援モデル事業に取り組むことになった。このモデル事業では、伴走型生活支援をベースに置きながら、総合相談センター「わんすてっぷ」・就労相談支援センター「わっくわあく」・就労準備支援センター「わあくしゅっぷ」の3か所で、生活困窮者を対象に、自立相談・就労準備・中間的就労の3つの事業に、さらにシニアと若者ワークサロン「こらぼ」を進化させた生涯現役に向けた中間就労創出事業をくわえて実施した。生活困窮者自立支援法が施行された2015年4月からは、生活困窮者自立促進支援モデル事業の取組みを踏まえ、センター等の役割や事業内容の整理を行い、同法に基づく生活困窮者自立支援事業へと移行し、各事業に取り組むことになった。仙台市においては、就労準備支援センター「わあくしゅっぷ」は、生活困窮者自立支援制度の就労準備支援事業所として総合相談センター「わんすてっぷ」に再編し、自立相談と就労準備一体式の「仙台市生活自立・仕事相談センター（わんすてっぷ）」として再スタートした。また、シニアと若者ワークサロン「こらぼ」は、新たに65歳以上の高齢者の就労支援を行う「生涯現役・生きがい就労支援センター」として開所した。

PSC理事の菅野拓さんは、生活困窮者自立支援法に基づく事業に取り組んできたことについて

て、「生活困窮者自立支援法は、制度の骨格と数字しか定まっていないと思うのです。だから生活困窮者自立支援法に基づく事業を実施するとき、事業の中身を考えるのはNPO等なのです。仙台にとって非常にやりやすかった。地域のいろいろな課題に対応する事業の開発には向いていると感じています」と語ってくれた。「仙台市では、民間非営利組織と行政がどう協働してやるのかという立場で考えているところが、うまくいっていると思います。民間非営利組織と行政の協働のメリットを一言でいえば『トライ＆エラー』ができることにあります。確かに行政でしかできないことがあります。一方で、民間でやることでより効果を発揮できることがあります。お互いに協力してやればもっと良いことができるということだと思います。」と語ってくれた。

5. 就労支援こそが地域を活性化させる

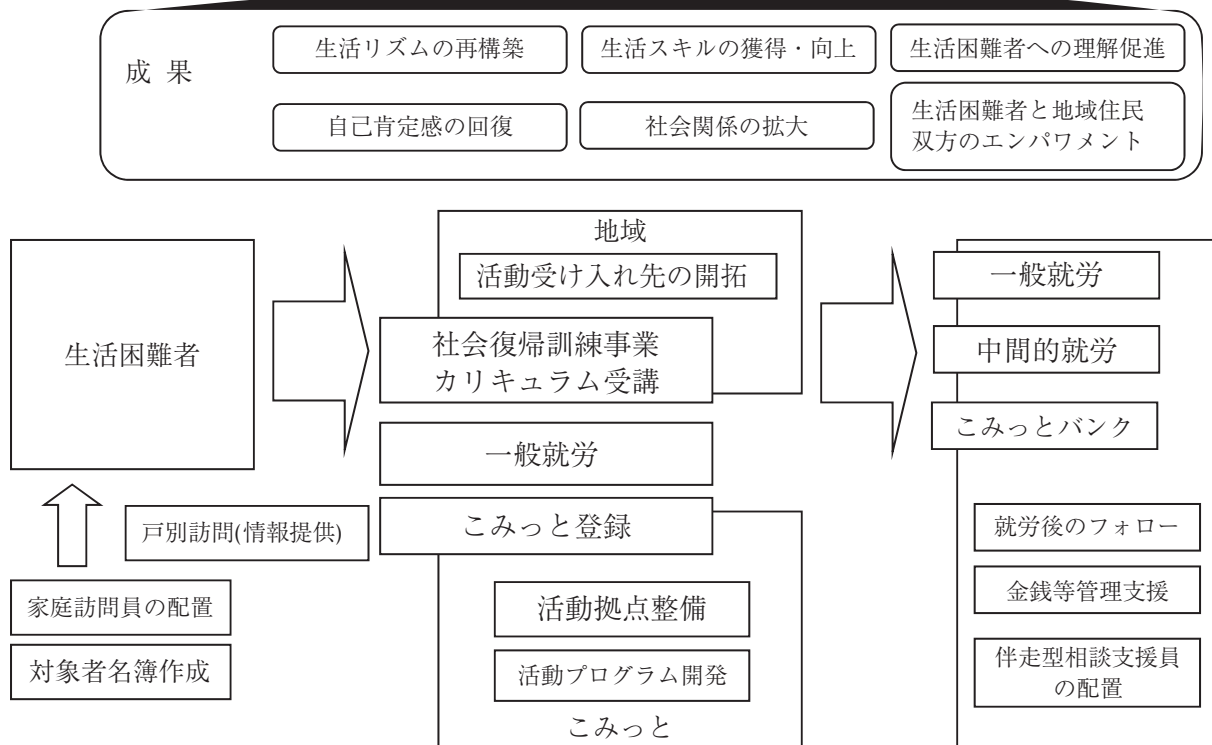
PSCは、行政との協働を重視している。現在、PSCは、行政との連携により、仙台市や多賀城市、富谷市、名取市、その他14町村から生活困窮者自立相談支援等の事業を受託し、宮城県の人口約233万人のうち、約145万人を有する地域の生活困窮者の支援事業を担っている。

しかし、困窮状態にある方の相談には、複数の課題を抱えていることが多くあり、一つの事業所に対応するには限界があるという。PSCは、自立相談支援と就労準備支援、就労訓練支援を担い、PSCの集合体であるNPO等15の連携・協力団体が、それぞれの得意分野を生かして「家計相談支援」や「一時生活支援」、「学習支援」等を担っている。ネットワークの力を生かした取組みによって、生活困窮者の自立支援にトータルに対応できる体制をとっている。PSCは、NPO等15の団体の集合体として、ともに連携・協力してネットワーク型の事業を展開しているところに大きな特徴がある（図3「これまでのノウハウをいかし、協働で、生活困窮者自立支援を実施」を参照）。

PSCの活動成果について、立岡さんは「平成29年度に仙台市で相談から就労できた方が、正社員で17名、契約派遣社員で39名、パート社員98名で合計154名です。この方たちの賃金をベースにして、年間に支払うであろう税金と社会保険料を合計すると、約7,073万円の増収になったこととなります。逆に、この154名の方が就労できなかった場合、同額が減収になります。仮に、154名の中で、20%の32名が生活保護を受給しなければならなかったとすると、生活保護費の平均額からみると約6,762万円の保護費を支出することになります。さらに、PSC職員22名の税金と社会保険料は約1,590万円です。極論ですが、この生活困窮者自立支援により、20%の生活保護費を抑制したとすれば、合計で約1億5,425万円の就労効果があったといえます。仙台市からの事業費が1億500万円位なので、費用対効果の視点から見ても、明らかに就労支援をやればやるほど効果は高いのではないかと示しています。仙台市にこの資料を示しながら、次年度の事業について協議しようと思っています」と語ってくれた。

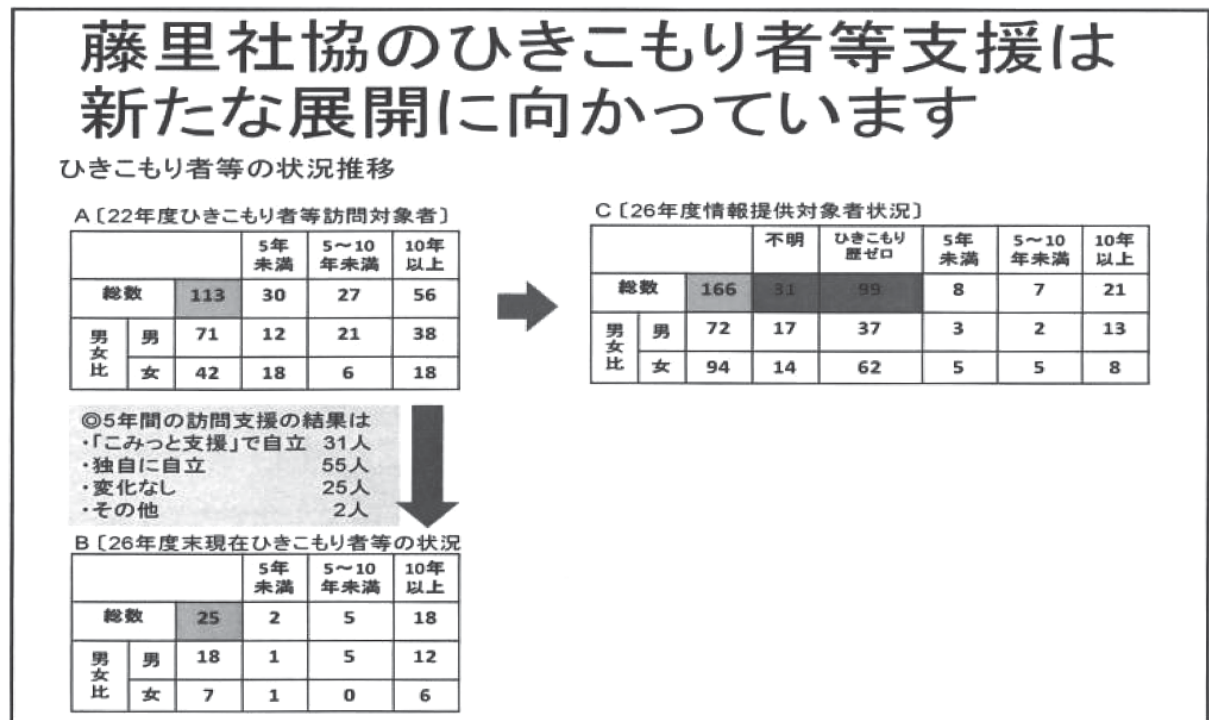
実践の中で培ってきた「就労支援こそが地域を活性化させる」、そんな思いが込められた立岡さんの話であった。

図1 藤里町社会福祉協議会における生活困難者支援システムモデル



・ 出処：「生活困難者（ひきこもり等）の力を地域づくりに生かすシステムづくりの効果的な手法の開発事業報告書」藤里町社会福祉協議会（平成27年3月）。

表1 ひきこもり者等の状況の推移



・ 出処：藤里町社会福祉協議会会長菊池まゆみ氏レクチャー資料。

資料2 市町村の新課題としての生活困窮者自立支援 —宮本太郎・中央大学教授の講演から—

大矢野 修（PLP会館大阪地方自治研究センター 運営委員）

1. 人としての尊厳を重視した包括的な自立支援

PLP会館大阪地方自治研究センターは、大阪府内の市町村が自主的につどう大阪自治センターからの委託により、毎年会員市町村の職員による政策研究を実施している。今年は、生活困窮者自立支援制度が2015年4月、市町村の事業としてスタートしたことをうけ、「生活困窮者自立支援制度を考える研究会」を立ち上げた。

「生活困窮者自立支援」は、市町村に対し大きく2つの点で新しい課題を要請している。1つは、これまで市町村にとって未経験の分野であった「就労支援」に本格的にとりくむこと。2つは「包括的な支援」のため、従来のタテ割の仕切りをこえた行政スタイルの転換が求められることである。こうした課題に向き合うには、組織横断的なとりくみが重要であり、企画部門の職員にも参加を募った。研究会は多様な職場からの参加になったため、テーマに関する視点、考え方の確認が大事になってくる。そこで研究会のスタートにあたり、この制度に詳しい宮本太郎・中央大学教授をお招きし、講演会を開催した。

本稿はその概要の紹介だが、その内容に先立ち、「生活困窮者自立支援」について、簡単にスケッチしておく。生活困窮者とは、生活保護基準と同等ないしそれに近い所得水準にあるボーダーラインにある人々を想定しているが、目的は経済的支援だけではない。様々な生活上の障害により、家族・地域・企業とのつながりが薄れ、社会の周縁部に追いやられ、人間としての誇りを失いかけている人々たちに対する包括的な自立支援がめざされる。

ホームレス、フリーター・ニート、ひきこもり、障害者、外国人労働者、低年金・無年金の高齢者、DV被害者、貧困家庭（一人親）の子供たち等々、対象となる人々の実態はけっして一様ではない。また、生活困窮にいたる原因も単純ではなく、経済的困窮から病気、住居、働き方、家族のケア等々、生活の基盤に関わる問題を二重、三重に抱えている。これらの人々を社会的に包摂する政策が弱ければ、社会全体が、流砂のごとき孤立と分断のなかで不安定要因を高めていく。その意味で生活困窮者支援は、社会のリスク要因を抑止するという観点からも緊急課題となる。宮本太郎氏はいち早くそのことの重要性、緊急性を主張してきた人である。

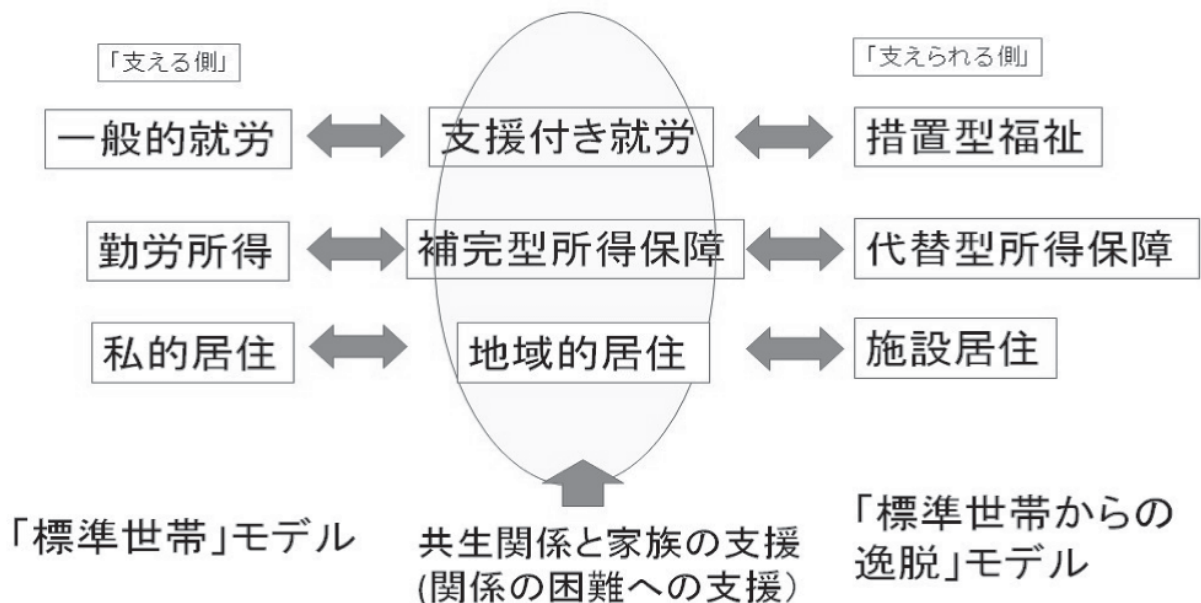
生活困窮者自立支援制度は生活保護制度の前段の「第2のセーフティネット」として、就労と福祉を一体とした支援が強調される。そのため「生活保護」を重視する立場から、就労支援に傾斜しがちな当該制度に対し、ワーキングプアを再生産する制度になるのでは、といった批判がある。もちろん生活保護は最後のセーフティネットとして重要である。しかし、たとえば働ける人はハローワーク、働けない人は生活保護という形で、現金給付中心の制度だけでは、人間としての自立支援としては何かが不足する。そこで既存制度の限界を補完する政策・制度の工夫が要請されてくる。

2. 既存の制度をつなぐ＜中間媒介＞機能

講演は日本の貧困、格差の実態分析からはじまった。日本の社会保障費の支出は過去増加している（対GDP比でオランダと同レベル）。にもかかわらず両国を比較すれば、子ども、女性の貧困率で3倍、高齢者にいたっては16～17倍もの差がある。また当初所得の格差（ジニ係数）が所得再配分後も是正されていない。特に若年層における再配分効果が弱く、低所得層拡大の要因となる。宮本太郎氏は以前から「生活保障」という概念で、雇用と社会保障の関係を抜本的に変え、再設計すべきと主張してきた（『生活保障－排除しない社会へ』岩波新書、2009年）。生活困窮者自立支援もこうした考え方が下敷きになっている。

ポイントは、①支える側と支えられる側を二分法で分ける制度から、両極をつなぐ中間的な就労のしくみの構築。②社会的投資の発想による現金給付から人的サービス重視への転換。③若者、女性、高齢者の貧困が増大するなか、働きやすい社会を別々につくるのではなく、同時に解決できる施策の工夫。④その施策展開の場として、地域・自治体を重視する。以上4点である。

支える側・支えられる側を超えた共生関係



考え方の核は、図にあるように支える側と支えられる側の両極をつなぐ「中間ゾーン」の設定にある。中間ゾーンの設定により、本制度の目標である「自立」も豊かなイメージを獲得できる。就労分野でいえば「支援付き就労」がそれである。ハローワークと生活保護制度が象徴するように、雇用と福祉は施策のメニュー、行政組織も別々で、相互に交わる接点はなかった。講演では支援付き就労について、プールでのトレーニングにたとえ説明された。泳げるようになるには、いきなり深い個所に入れるのではなく、また座学で泳ぎ方を教えることで済ますのではなく、まずは足の着くような場所でトレーニングをして、順次深いところで泳げるようにサポートする。つまり個々人が抱える就労障害の事情に沿いながら個々人の潜在能力を引き出す試みをしていねいにおこない、自尊の回復、ついで社会参加や労働の意欲につなげていく。

けっして一律ではない個々人の潜在能力を重視した社会参加や働き方の工夫と、たとえば人手

■ 資料2 市町村の新課題としての生活困窮者自立支援－宮本太郎・中央大学教授の講演から－

不足に悩む地域の中小企業や商店などがつながれば、支援付きの中間就労は地域社会にとって新たな活力をうむきっかけとなる。こうした試みは、ヨーロッパでは社会的包摂をめざす政策としてスタンダードになっている。図の所得分野で挙げられている「補完型所得保障」もその一環であり、自分で稼いだ賃金に、たとえば児童手当や住宅手当、給付付き税額控除などを組み合わせ、自尊の思いと現金給付の補完効果をねらったものである。いずれも複合する生活困窮をかかえる人たちを社会のなかに包摂する政策である。

本制度の設計・運営の基本は、市町村の裁量にまかされている。それだけ市町村現場の政策的センスが求められてくる。政策的センスは生活困窮者の「自立」をどのようなイメージで構成するかにかかっている。講演は最後に行政の職分分担を平面図でとらえてはダメだとの指摘で締めくくられた。平面的思考では、既存制度のもつ限界、課題が見えないからである。自立支援は一人ひとり複合的な問題を抱える生活困窮者の状況を立体的な文脈の中でとらえる視点が欠かせない。講演を通し、研究会に与えられた宿題でもあった。

〈執筆者略歴〉

尹 誠國（ユン ソンクック）（はじめに・第二部－Ⅴ担当）

大阪地方自治研究センター研究員・同志社大学嘱託講師

専門は行政学。主な研究関心は地方自治、地方分権改革、社会福祉政策など。東京都立大学大学院、京都大学大学院、京都大学大学院助手、梅花女子大学非常勤講師、立命館大学非常勤講師などを経て、2011年4月から現職。

主著として『韓国における地方分権改革の分析－弱い大統領と地域主義の政治経済学』（公人の友社、2012年）、「韓国の地方分権改革の分析－制度としての地域主義に注目して－」『東アジア研究』第57号。など。

生活困窮者自立支援研究会（第1グループ）第Ⅰ部－Ⅰ担当

阿加井 博（堺市健康福祉局生活福祉部生活援護管理課参事）

小林 絢子（八尾市地域福祉部地域福祉政策課主事）

藤枝 剛（寝屋川市経営企画部企画政策課）

板谷ひと美（四條畷市政策企画部企画調整課課長代理）

生活困窮者自立支援研究会（第2グループ）第Ⅰ部－Ⅱ担当

比嘉 康則（豊中市政策企画部とよなか都市創造研究所）

山田 綾乃（池田市総合政策部法制課主任主事）

小柏 円（吹田市行政経営部企画財政室主査）

村井 聖己（大阪狭山市保健福祉部生活援護グループ主幹）

高倉 直樹（阪南市総務部みらい戦略室室長代理）

西岡 正次（にしおか まさじ）第二部－Ⅲ担当

A'（ダッシュ）ワーク創造館（大阪地域職業訓練センター）就労支援室長

1979年に豊中市職員。消費者行政や産業振興、広報を経て、政策推進部まちづくり支援室（市民参加のまちづくり条例等）や企画調整室（中心市街地活性化や民間連携による公有地活用、コミュニティビジネスのインキュベーション施設開発等）、まちづくり推進部市街地整備室において産業や地域経済の振興と一体となったまちづくり政策を経験。2006～14年自治体職員最後の仕事として雇用・就労支援政策を担当。高齢者や若者、ひとり親、障がい者、再就職をめざす女性、在住外国人など、対象者を限定しない新しい就労支援事業や仕組みづくりを進め、パーソナル・サポートモデル事業、生活困窮者自立支援モデル事業などを推進。現在は大阪府をはじめ全国の自治体と連携して、公共政策としての就労支援を応援している。（一社）生活困窮者自立支援全国ネットワーク理事、自治体連携推進会議・事務局、厚生労働省「生活困窮者自立支援制度の推進に関する検討会」委員ほか。15年から現職。共編著「生活困窮者支援で社会を変える」（法律文化社）。

櫻井 純理（さくらい じゅんり）第二部－Ⅳ担当

立命館大学産業社会学部教授

専門は社会政策論。京都大学経済学部卒業（国際経済学）の後、8年間の民間企業勤務を経て、立命館大学大学院国際関係研究科博士課程修了（国際関係学）。2007～11年、大阪地方自治研究センターに常勤研究員として勤務。2011年4月より現職。

代表的な著書・論文は以下の通り。『就労支援を問い直す－自治体と地域の取り組み』（共編著、勁草書房、2014年）、『労働社会の変容と格差・排除－平等と包摂をめざして』（共編著、ミネルヴァ書房、2015年）、「社会的包摂に向けた日本の政策課題－生活困窮者自立支援制度を中心に」（中谷義和他編『新自由主義的グローバル化と東アジア』、法律文化社、2016年）、「地方自治体による生活困窮者自立支援制度の実施における課題－大阪府枚方市の事例に基づいて－」（『立命館産業社会論集』第52巻第3号、2016年12月）。

木下 誠（きのした まこと）

（元枚方市副市長・PLP会館大阪地方自治研究センター特別研究員）

資料編－資料1担当

大矢野 修（おおやの おさむ）

（元龍谷大学政策学部教授・PLP会館大阪地方自治研究センター運営委員）資料編－資料2担当

元龍谷大学政策学部教授。専門は行政学、地方自治論など。

月刊「地方自治通信」編集主幹、川崎市役所、龍谷大学法学部教授を経て、龍谷大学政策学部教授（2016年3月に定年退職）。

代表的な著書・論文として、『資料・革新自治体（正編・続編）』（共編、日本評論社）、「財政縮小時代の人材戦略」『多治見モデル』（編著、公人の友社）などがある。

生活困窮者自立支援と地域・自治体の課題
—福祉政策だけに留まらない自立支援—

2017年11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: 03-5333-5127
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。)

- 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―』 2017年8月
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) 濱里 正史
- 全国で最も貧困層の問題が深刻な沖縄県を対象地域として、2015年4月からスタートした生
活困窮者自立支援制度の地域的展開に関する現状と課題を、同制度に携わる相談支援員・就労
支援員等の関係者に対するヒアリング調査(質的調査)により明らかにし、その知見に基づ
き、2018年に予定されている同制度の制度設計の見直しに向け、沖縄だけでなく全国における
同制度のあり方について提言する。
- 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。
- ⑥① 『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む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。
- ⑤⑨ 『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。
- ⑤⑧ 『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。

全勞濟協會