

「第5回生活困窮者自立支援全国研究交流大会」報告書

一般社団法人生活困窮者自立支援全国ネットワーク

「第5回 生活困窮者 自立支援 全国研究 交流大会」 報告書



「第5回生活困窮者自立支援全国研究交流大会」報告書
一般社団法人 生活困窮者自立支援全国ネットワーク



赤い羽根
福祉基金



一般社団法人 生活困窮者自立支援全国ネットワーク



はじめに

2018（平成30）年11月10・11日熊本において第5回生活困窮者自立支援全国研究交流大会が開催されました。熊本県、熊本市、熊本県・市社会福祉協議会、生活協同組合グリーンコープなど、多くの方々の協力を経て約1300人の参加を得た大会となりました。ここに改めて心よりお世話くださった方々に感謝申し上げます。今大会の報告書が完成しました。どうぞご覧ください。

2015（平成27）年に施行された生活困窮者自立支援法は、2018（平成30）年6月に改正案が国会を通過し、さらなる一歩を踏み出しました。改正のポイントは、様々にありますが、特に第二条に「基本理念」が加わったことは大きな一歩であったと思います。「生活困窮者に対する自立の支援は、生活困窮者の尊厳の保持を図りつつ、生活困窮者の就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立の状況その他の状況に応じて、包括的かつ早期に行われなければならない。」生活困窮を、「就労の状況」のみならず「心身の状況」、さらに「孤立の状況」に関わる事態であると捉えたのです。これは制度設計の当初より議論されていたことではありましたが、今回初めて法文においても明示されました。「その他の状況」とも書かれており、「断らない相談」（2017（平成29）年12月社会保障審議会部会報告書より）を目指すこの制度において、この改正は「対象者の広さ」、あるいは「対象を限定しない」ことを示したものだと思います。これは素晴らしいことでした。

その分、課題も広がったように思います。たとえば「孤立の状況」への「自立の支援」とは、どのようなことなのでしょう。すでに英国では孤独が大きな問題となり、孤独における健康被害の国家損失が日本円で年間5兆円近いと試算されています。そのため、「孤独問題担当大臣」が任命されました（2018年1月）。これは今後の社会を考える上で大きな事柄となると思われます。

その一方で、孤独は、健康被害に限らず、「人間とは何か」という本質的問題に関わる事柄であると言えます。孤独を愛する人もいます。人生には、独りになる時もあります。そもそも「孤独」と「社会的孤立」は同じ事柄なのでしょう。あるいは、「孤立」からの自立とは、何を意味しているのでしょうか。

今回の改正案は、私たちに新しい課題も投げかけたのだと思います。私たちは、この制度を育てつつ、同時に改正案によって明示された新たな課題に向き合うことで社会の側も成長していくのだと思います。そのような制度と社会の相互性の中で「共生社会」を創造しようとするのが、「困窮者自立支援」の使命（ミッション）なのだと思います。今回の大会においても「共生社会」に関する議論が何度もありましたが、「生活困窮者自立支援」（制度ではなく！）とは、まさに次の社会の創造を目指すことなのだと思います。

次回第6回大会は、仙台にて開催されます。毎年、この制度に関わる人々が集まり、目頃の苦労を分かち合い、研鑽を積んでいます。大会参加者が「生活困窮者自立支援制度」に携わる方々中心であることは当然のことではありますが、大会が「制度普及」のための大会に終わることなく「共生社会創造の場」となるように、今後の大会はあらゆる分野で活躍される方々が幅広く参加していただける大会となればと思います。「断らない共生社会の創造」を議論できる場所、それが生活困窮者自立支援全国研究交流大会であると考えています。2019年11月。仙台でお会いできることを楽しみにしています。

共同代表 奥田 知志



主 催

一般社団法人 生活困窮者自立支援全国ネットワーク
第5回生活困窮者自立支援全国研究交流大会実行委員会



共 催

熊本学園大学



後 援

厚生労働省／金融庁／消費者庁／全国社会福祉協議会
熊本県／熊本市／熊本県社会福祉協議会／熊本市社会福祉協議会



協 力

社会福祉法人菊愛会／学校法人松本学園
グリーンコープ生協くまもと／社会福祉法人グリーンコープ
NPO法人おーさぁ／熊本県内市町村社会福祉協議会

「第5回生活困窮者自立支援 全国研究交流大会」報告書 もくじ



はじめに	1
巻頭言	4
第5回生活困窮者自立支援全国研究交流大会 前夜祭 熊木正人／奥田知志	6
開会挨拶 宮本太郎／根本匠／蒲島郁夫／多野春光／幸田 亮一	8
基調講演「横結の仕組みと人財」 大森彌	10
鼎談「地域共生社会を問いかけて」 小笠原嘉祐／谷内繁／奥田知志	14
国会議員からのエール 鬼木誠／山本香苗／川田龍平／足立信也	19
徹底討論パート1「新生活困窮者自立支援法で何が変わったのか」 朝比奈ミカ／田嶋康利／行岡みち子／谷口仁史／野崎伸一／和田敏明	22
徹底討論パート2「生活支援と生活困窮」 上村加代子／眞弓洋一／齋藤猛／村木厚子	28
フロアディスカッション 駒村康平／櫛部武俊／西岡正次	33

分科会レポート	37
分科会1「地域が担う(創る)就労支援ー『共に働く』地域づくりをめざして」	38
分科会2「従事者お悩み相談(従事者限定・グループワーク)」	41
分科会3 現地企画①「任意事業100%実施だからできたこと」 ～熊本地震における被災者支援の取り組みとは～	44
分科会4 現地企画②「生活困窮者支援はチームワーク ～一体的実施を事例から学ぼう～」	47
分科会5「学習・生活支援事業」から 困難を抱える子ども・若者支援の在り方を問う	50
分科会6「どうする居住支援・一時生活支援！」	53
分科会7「家計改善支援をさらに広げ、生活困窮者支援を盛り上げよう!! ～家計改善支援員全員集合！皆で語り合おう明日からの支援」	56
分科会8「自治体の役割を問い直す」10代後半期以降の若者支援と自治体への期待 ～進路・就労の課題に向き合う自治体施策とは…？～	59
分科会9 続・地域力「地域生活自立支援と地域住民の主体性による地域共同」	62
まとめと方向 宮本太郎／鈴木俊彦	65
●第5回生活困窮者自立支援全国研究交流大会速報	68
●第5回生活困窮者自立支援全国研究交流大会掲載新聞記事	84
●第5回生活困窮者自立支援全国研究交流大会開催要綱	85
●第5回生活困窮者自立支援全国研究交流大会アンケート集計結果	93
●生活困窮者自立支援全国ネットワーク会員募集	98
●生活困窮者自立支援全国ネットワーク役員一覧	100

巻頭言

一般社団法人生活困窮者自立支援全国ネットワーク

代表理事 宮本太郎(中央大学法学部教授)



生活困窮者自立支援制度は、2018（平成30）年の通常国会で、基本的に与野党の賛成を得て施行後初めての法改正が行われた。2018（平成30）年11月10日、11日に熊本市で開催された生活困窮者自立支援全国ネットワークの第五回全国研究交流大会では、この改正を踏まえつつ、各地域における困窮者支援の多様な展開に基づいて、密度の濃い議論が繰り広げられた。本報告書は、その内容を記録し伝えるものである。

全国研究交流大会の度に述べていることであるが、この制度は極めて「挑戦的」な制度である。まず孤立という問題を、生活困窮の背景にあって解決されるべき課題として明確に打ち出している。また、この制度は単独で機能するものではなく、地域の制度に埋め込まれ、縦割りの制度を横断する形で支援を進めるべきものと位置づけている。さらに、これまでの自治体では深く断絶していた福祉の部局と雇用の部局をつなげていくべきことを明らかにしている。加えて、既存の制度ではどうしても弱かった就労支援や家族単位での家計支援、子どもの学習・生活支援などを、任意事業として立ち上げ、既

存の制度と融合していくことも求めている。

言ってみれば、生活困窮者自立支援制度は、自治体に投入されることで自治体の変化を引き出ししていくことを意図した制度なのである。そして今回の法改正は、このような生活困窮者自立支援制度の特質を踏まえて、この制度が自治体において期待された変化を引き出しやすくするべく、いくつかの重要な点が書き込まれた。

第一に、新たに同法第二条にはこの制度の理念が書き込まれ、その中で生活困窮者の自立支援とは、「生活困窮者の尊厳の保持を図りつつ、生活困窮者の就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立の状況その他の状況に応じて、包括的かつ早期に行われなければならない」とされた。特に地域社会からの孤立を解消することが、制度の目的であることが明示されたことは大きい。

法改正と同じ2018（平成30）年1月には、イギリスでテロに倒れたジョー・コックス議員の遺志を継ぐジョー・コックス委員会報告に基づいて、孤立担当大臣が任命された。同委員会報告は、イギ

リスで900万人の人々がしばしば、あるいは時に孤独を感じていること、障害のある人々の半数が毎日孤独を感じていること、コミュニティで孤立が広がることで医療費などイギリス経済が負うコストは年間4・9兆円に達することなどを明らかにした。その同じ年に、日本では初めて生活困窮者自立支援法が孤立解消を課題として明確に位置づけたのである。

これまでの研究交流大会でも、自立支援とはつながりづくりであるということは様々な形で語られていた。本大会でも大森彌氏の基調講演で、自立の反対概念は依存ではなく孤立なのだということが改めて強調されていた。そして各分科会でも、自立支援の実践は、生き難さを抱えた人々を多様な地域のネットワークにつないでいくことに他ならないことが改めて示されていた。

第二に、今回の法改正で、この制度が縦割りの制度を横断して機能するべきことが改めてはっきりと打ち出された。すなわち同法第八条では、「都道府県等は、福祉、就労、教育、税務、住宅その他のその所掌事務に関する業務の遂行に当たって、生活困窮者を把握したときは、当該生活困窮者に対し、この法律に基づく事業の利用及び給付金の受給の勧奨その他適切な措置を講ずるように努めるものとする」と自治体の各部局にこの制度の利用勧奨が義務づけられた。

もちろん、このようにこの制度の趣旨

がより鮮明になったからといって、自治体の諸部局に横串を刺していくことが容易になったわけではない。本大会の各分科会における議論をとおしても、自治体のなかでこの制度の重要性が依然として認知されていない場合が多いことが窺われた。この制度を担うことは、多分野の福祉に通じ、さらには雇用に関わる知識も必要になるにも関わらず、そのような専門性も十分に評価されていない。

にも関わらず、各分科会の議論に明らかなことは、就労支援、家計改善支援、相談支援、子どもと若者の支援、居住支援などの各分野にわたり、着実に経験と方法の蓄積が進んでいるということである。そもそも今回の改正は、そのように蓄積された経験が制度改正にフィードバックしたものともいえる。

さらに社会福祉法が改正され、あるいは地域共生社会の理念が深化していくことで包括的支援体制の構築という課題がより鮮明になりつつある。こうした動向も、この制度にとっては強い追い風となろう。既存の制度に対しては先行したところがあった生活困窮者自立支援制度であったが、いよいよ自治体がこの制度を使いこなさざるを得ない時代になりつつあることを実感している。このような状況の中での研究交流大会の報告書である本書が、多くの関係者に活用されることを願ってやまない。

第5回生活困窮者自立支援全国研究交流大会 前夜祭

初代生活困窮者自立支援室長 熊木正人氏に聞く 困窮者支援と立ち上げへの熱い想い

聞き手／
生活困窮者自立支援
全国ネットワーク
代表理事 奥田 知志

奥田知志 皆さん、こんばんは。第5回生活困窮者自立支援全国研究交流大会がいよいよ明日から始まります。

今回の法改正においては第2条に「理念」が加わりました。法の施行から3年が過ぎ、理念を中心としたこの法が目指したものが実現するかどうかという本当の勝負が始まります。

そこで今日は原点に戻り、熊木正人さんから、なぜこの法律をつくったのか、何を目標そうとしていたのか、あのとき何を考えていたのか、そんな裏話も伺いたいと思います。

熊木正人 2008（平成20）年にリーマンショックがあり、その年の冬に年越し派遣村ができました。リーマンショック以降、生活保護の中でも「その他の世帯」が増えていることが非常に大きな課題になっており、長期雇用型や地域の結びつきといった経済・社会情勢が変わっても、日本の制度はそれに追いついていませんでした。

一方で、現場では困窮者に対応しようという人がいて、2010（平成22）年にパーソナル・サポート事業が、2011（平成23）年度からは「よりそいホットライン」という電話相談が始まるなど、制度がない中で少しずつ実践が出てきました。厚生労働省は、これをあと押しすべく、2012（平成24）年度に特別部会を作りました。

奥田 当時の生活困窮とは、どういう概念

だったのでしょうか。

熊木 「経済的困窮」と「社会的孤立」の二つにアタックするところが特別部会のスタートでした。特別部会が出来たのは2012（平成24）年の4月ですが、当時は一般の方の生活保護制度への見方が厳しい時代です。そんな逆風の中で、何とか制度をつくって支援を拡大していかなければという思いでスタートしました。

しかし、「社会的孤立」への理解は進まず、報告書に記載することは出来ませんでした。それでも生活困窮者が孤立している事実も、その問題に対応しなければならない事実も変わりません。ですから、自治体の皆さんには、「この制度は経済的困窮と社会的孤立に対応する制度」だと伝えてきました。

奥田 2012（平成24）年4月から特別部会が始まり、2013（平成25）年1月に報告書が出ました。5月に国会への法案提出となりましたが、途中で政権交代もありました。

熊木 その年の秋に制度の生みの親ともいえる山崎史郎局長から村木厚子局長に代わり、その



生活困窮者自立支援
全国ネットワーク
代表理事 奥田 知志

すぐ後に政権交代がありました。特に旧民主党政権において生活支援戦略を高々とうたって特別部会が始まっており、政権交代の中で村木局長には大変なご苦労があったのだと思います。ただ、ここで断言しますが、部会で議論し、報告書にしていたことは政権交代でも変わりませんでした。

奥田 法案成立後の苦労話を聞かせてもらえますか。

熊木 成立後は、二つ課題がありました。一つは、これをどうやって自治体で広めてスタートできるのか。人材の育成と地方自治体への普及として、47都道府県のうち35くらい、年間52週のうち50週の週末は自治体に伺い、説明をしました。

もう一つは、予算です。2014（平成26）年度は115億円をいただきましたが、2015（平成27）年度は実績のない中で財務省と折衝し、予算を獲得する必要がありました。全国のモデル事業の成果を最大限工夫して交渉し、財務省の職員には現場を見てもらい、大切な事業だと認識してもらうことで、最終的に予算を400億円いただきました。

奥田 今回法改正がなされたのですが、どんな思いで今回の法改正を見ましたか。

熊木 2012（平成24）年は何もなく、ましてや生活保護パッシングとも言われた時代で、社会的孤立への理解が得られなかった。ただ、法律が出来て実践が形になって、全国でみんなが動いていくうちに一歩進んだのだと思います。制度から見のではなく、ニーズベースで考えることがトレンドなんだと思います。そのトレンドの最先端に多分僕たちはいるので、ここでの実践

が日本のこれからの方向性になるわけです。

この制度をつくるのは、ハードルが高いタスクでした。なぜそれができたかと

いうと、生活困窮者がいることを僕とここにいる皆さんはよく知っていて、それに対して何とかしていきたいという気持ちが強かった。制度も何もないのに、ほそぼそと頑張っている方がいた。そういう輪が少しずつ広がり、制度ができたのです。

この制度が難しいのは、下手をすると支援をしている人が孤立する。その人たちを孤立させないというのが僕たちの思いでした。だから、今度はこの大会をきっかけに、地元に戻って話し合い、新しい地域での活動にしてほしいと思う。法律改正や全国大会をきっかけにして、それぞれの地域でもう一回話し合いの場を見直してつくり、少しずつ広げていく。そんなことをしていただきたいと思います。

奥田 この法律をつくったのは現場だ。現場が孤立しないためにもこの法律はあるんだ。現場が孤立しないためにもこの法律があって、その現場の人たちがまさに横串が通っていくような法律なんだと。この法律があることで現場が孤立しないことを目指したのだというのは、新しい発見で、励まされた思いがしました。ありがとうございました。



初代生活困窮者自立支援室長
熊木 正人

開会挨拶

主催者あいさつ



一般社団法人生活困窮者自立支援全国ネットワーク
代表理事 **宮本 太郎** (中央大学法学部教授)

第5回生活困窮者自立支援全国研究交流大会に、ようこそおいでくださいました。

生活困窮者自立支援制度は、施行後3年半が経ち、法改正により、制度の理念である困窮と孤立の問題に取り組むことが第2条に明記されました。また、自治体が縦割りを超えて困窮、就労、教育、住宅等に一括して取り組むことが書き込まれました。

どうしてこの制度はかくも画期的な制度であり続けるのか。それは、地域で困窮と孤立の問題に創造的に取り組んでおられる皆さまの経験とエネルギーに基づいて出来上がり、育っている制度だからです。国は地域共生社会を掲げていますが、先駆けとなった生活困窮者自立支援制度の後を追って、改革が進んでいくことでしょう。その実現のためにも、この研究交流大会で存分に議論をし、交流を楽しんでいただきたいと切に願っています。

来賓あいさつ



厚生労働大臣 **根本 匠** さん
(厚生労働省社会・援護局局長 谷内繁さん代読)

生活困窮者自立支援制度は、施行3年目の見直しによる改正法が2018(平成30)年6月に成立し、その一部が10月から施行されました。この制度は、相談を包括的に受け止め、寄り添い、個別に対応していくことが基本であり、いわば「人が人を支える」仕組みです。この制度が機能していくためには適切な支援を行える人材の確保・育成が必要不可欠です。このため、都道府県による効果的な研修の実施促進や支援実績の高い自治体を評価する仕組みにより、各自治体における適切な人員配置を、質・量の双方の側面から支援してまいります。

2019(平成31)年4月には子どもの学習支援や居住支援の強化に係る施行が控えていますが、本制度が地域共生社会の実現に向けた中核的役割を果たすべく、現場や自治体の皆さまのご協力を得ながら着実に取り組みを進めていく所存です。



熊本県知事 **蒲島 郁夫** さん
(熊本県健康福祉部部長 古閑陽一さん代読)

本県に未曾有の被害をもたらした地震の発生から2年半が経過しました。全国の皆さまから多大なご支援をいただき、県民を代表してあらためて深く感謝を申し上げます。

生活困窮者自立支援制度において、熊本県では当初から、必須事業である自立相談支援と、任意事業である就労準備支援、家計改善支援、一時生活支援、子どもの学習支援のすべてを全市町村で利用できる体制を全国で唯一構築しています。それは熊本地震の際の被災者支援にも大きな力を発揮し、被災者が抱える多様で複合的な課題の解決に成果を挙げています。また、全国に先駆けて、2009(平成21)年度から生活保護世帯からの進学「夢」応援資金の貸し付けを実施しています。

研究交流大会が相互に交流し、学び合う場となり、また復興に向かい着実に歩みを進めている熊本を感じていただく機会になればと思います。



熊本市長職務代理者 熊本市副市長 **多野 春光** さん
(熊本市健康福祉局局長 池田泰紀さん代読)

生活困窮者自立支援制度の施行から早くも3年が経過し、さらなる拡充が求められています。本市においても、重要な施策と認識をしており、当初より任意事業も含めたすべての事業を実施するとともに、女性相談等の福祉施策の窓口と併設することで、より総合的な支援体制を整えるなど積極的に取り組んでおります。

複雑多岐にわたる生活困窮者の状況や、それに至る背景を踏まえ、よりニーズに合った支援を実施していくためには、困窮者一人ひとりに寄り添い、信頼関係を築きながら、支援にあたられる方々と制度設計を担う立場の方々が共に現状と課題を共有し、密に連携を図りながら取り組んでいくことが不可欠です。研究交流大会が、皆さまにとって見識と連携を深めるよい機会となりますことを心より願っております。



熊本学園大学学長 **幸田 亮一** さん
(熊本学園大学社会福祉学部長 山崎史郎さん代読)

本日は、全国各地から、また熊本県内各所からご参集いただき、ありがとうございます。

熊本学園大学には4学部あり、社会福祉学部の基幹となる社会福祉学科では、地域のニーズに応じて積極的なソーシャルワークを担う人材養成に努めているところです。

生活困窮者自立支援法の施行以降、さまざまな取り組みが行われ、生活困窮者自立支援全国ネットワークでの経験交流、情報交換が行われてまいりました。今日の社会情勢を踏まえ、支援員、行政職員、学識経験者の皆さまが地域や職種の違いを越えて、課題の解決に向けた議論を深めることは重要です。この全国研究交流大会が、秋深まるキャンパスで、その大切な役割を果たされることを願って、歓迎のあいさつとさせていただきます。

基調講演

横結の仕組みと人財

【講 師】

東京大学……………名誉教授 大 森 彌

人は生まれてくることを 自分では決められない

大森彌 生活保護は厚生行政のふるさとです。生活困窮者自立支援法によって生活保護制度も必ず革新されますから、今回の改正も画期的だったのではないかと褒めたたえたいと思います。

大学で教鞭を執っていた時、毎年学生に話していたことがあります。芥川龍之介の『河童』という小説についてです。河童は空想の動物ですが、小説では我々と同じような暮らしぶりが描かれています。しかし、一点だけ人間の世界と違う情景が描かれています。それは河童のお産の時です。

河童の赤ちゃんが生まれそうになると、お父さんがお母さんのお腹の中の子どもに問いかけます。「この世に出てくるかどうか、よく考えた上で返事をしなさい」と。生まれてくるかどうか赤ちゃんが自分で決められることになっているのです。

芥川龍之介はこの一点で人間の誕生の真実を描きました。人間は自己決定でこの世に出てこられない。自己決定出来ないことには責任はない。この世に生まれてきたことは本人の責任ではないです。ここが人の誕生の出発点になっています。

私はこの話をして、学生に二つのことを伝えていました。赤ちゃんはお母さんの行動を促すときに泣き方を微妙に変えます。お母さんはそれを見聞きして、これは放置しても大丈夫、これは何かやらなければいけないと判断します。この関係は「傾向と対策」です。ここから人が他の人に影響を及ぼそうとする「政治」の営みが始まるの

です。

もう一つは、赤ちゃんはお母さん、お父さんがいなければ生きられません。成長して、自分以外に思うようにならない他人がいて、そういう人と折り合ってしか生きられないことがわかるかどうか大切です。人は一人で生きていませんし、一人では生きられない。そのことを自覚して他の人と共に生きていかれることを「生きる力」と言って、初等教育の最も重要な課題になっています。人は他の人と共に生きるしか生きようがないので、その関係をどう築き得るか、どう維持出来るかが人間社会の最も重要な課題なのです。学生たちには「政治」とは、人と人との共存を可能にする技なのだと話していました。

「自立」と「孤立」

介護保険制度が打ち出した概念は「自立支援」です。ただ、もし自立という概念が他の人に一切頼らない人間の在り方だとすれば、この世に自立している人間はいません。自立の反対概念は「依存」ではないと思います。さまざまな依存関係の中で、はじめて人間は自立的な生活が出来るのだと思います。自立と対極をなす概念は「孤立」です。社会的な支え合いが絶たれている状態だというのが私の理解です。従って、孤立こそが問題ではないかと思います。「孤立」こそが時代を表す言葉ではないかと思います。

そしてもう一つ、現在とこれからを表す重要なコンセプトが「共生」です。人の暮らしの基本に関わる大事な概念です。自然

との共生は、人間が自然の営みを阻害せず、それがうまく回るように付き合っていくことだと思います。命あるものは必ず死が来ます。人間も同じです。国民的ヒットソング『千の風になって』のように、人間は必ず死ぬとわかっていても、だからこそ、死んでも死なないと思いたいのだと思います。でも必ず死にます。人間は自然の一部ですし、身体は自然ですから、自然と共に生きる在り方を忘れてはならない。それが共生という概念に関わる大事な視点の一つではないかと思います。

もう一つは人と人との共生です。今回の改正で、第2条に基本理念が入りました。一つは、「尊厳」という言葉が入りました。人間が人間足り得る最も重要な条件は、その人の尊厳が守られることだという言葉です。もう一つは、「社会的孤立」「地域社会との関係性」が入りました。社会的孤立が、経済的な困窮の前か同時に進展していて、そのプロセスを捉えた上でなければ生活困窮者問題は解決出来ないと言った新しい規定です。生活困窮者の定義の中に自立の対極概念としての社会的孤立の問題が入ったことは、とても大事な改正だと思います。

「横結」の意味

今日は、制度を実現していくために、人々が「横」につながっていくことの意味についてお話しします。辞書にはありませんが、横に結び付く、「横結」ということを強調したいと思います。

ほとんどの組織は「縦」の秩序によって



東京大学
名誉教授 大森 彌

組み立てられています。自立支援法は、どちらかというと横に結び付く関係を前提にしています。これが実は難しい。どうしてか。我々が日常的に使っている言葉は人々の感じ方や物の考え方、行動の仕方を体現していますが、「横」と付く熟語を調べると、ほとんどよくない意味で使われているのです。横暴、横柄、横行、横着などです。これまで日本社会は横の関係を奨励してこなかった。それが時代とともに、横につながって人々の意欲とか能力を発揮しよう、縦の秩序では出にくかったものを発揮しよう、という動きが生まれています。

どうしたら「横結」が可能になるのか、最近考えているのは次のようなことです。現在、人口減少が進んでいます。どうすれば、「まち・ひと・しごと創生」の法律で人口減少に歯止めをかけることが可能になるか。3つの方策が考えられます。

1つ目に、現在生きている人が、自分の

さまざまな活動の効率、生産性を上げること。2つ目に、省力化を図ること。人に代わって機器にさせる。その代表格がAI（人工知能）です。3つ目に人手不足の一部を外国人で埋めよう。すでに取り組みは始まりました。

「横串人材」と「希望活動人口」

横につなげる人財、「横串人材」をどう育て、確保するか。AIに置き換えることが出来ない人間の能力「SI（Social Intelligence）」、すなわち社会的知性は、2つの能力によって構成されているというのが一般論です。

1つは人の感情を読み取る力を持ち、人を肯定的に動かすことが得意な能力、コミュニケーション力です。もう一つは、人を横にうまく結び付けて事をなしていく協調・協働の能力、コラボレーション力です。

生活困窮者自立支援法で総合窓口や伴走型で頑張っている現場の人々は、このタイプの人だと思います。現在、日本社会はこの法律を実施することによって、至る所でSI型の人を育てています。そのことが日本社会をよりよい社会にしていくのだと思います。

SI型の人間こそが、この法律の前提にしている人間像ではないか。その人間

像を可能にすることが、共に生き合う社会を築いていくのに不可欠な人になるのではないか。その人たちのことを「希望活動人口」と呼びたいと思います。どんなに困難であっても人は希望を失わないと考えます。

人口とは、一人ひとりの個性的な人生の数のことです。定住人口は増えませんので、増やさなければいけないのは活動人口です。他の人の関係の中で自分が出来る活動を行う、その活動者の数を増やすのです。そのことなしに、日本社会は人口減少に耐えられなくなるのではないかと思います。

この会場に参集されている方々、日々現場で活動されている皆さんのことを希望活動人口と呼びたい。希望活動人口を増やすことが、明日の日本の社会の在り方ではないかと思って、本日参りました。

時間になりましたので、以上をもって私のお話とします。ありがとうございました。



鼎 談

地域共生社会を 問いかけて

【パネラー】

NPO法人おーさぁ(熊本県)……………理 事 長 小笠原 嘉 祐
厚生労働省社会・援護局……………局 長 谷 内 繁
生活困窮者自立支援全国ネットワーク…代表理事 奥 田 知 志

奥田知志 生活困窮者自立支援は、地域共生社会をどうつくるかということが帰着点です。その地域共生社会をどう目指していくか、お話を聞きたいと思います。

最初に谷内局長から、今回の法改正も含めて、この制度の目指すもの、また法改正の中身をお話しいただきたいと思います。

法改正のポイント

谷内繁 生活困窮者自立支援制度は、自立相談支援事業や住宅確保給付金の支給その他の措置を講ずることで、生活困窮者の自立の促進を図ることを目的として、生活保護に至る前の第2のセーフティネットとして包括的な支援体制を構築するために創設しました。

基本理念として、生活困窮者の自立と尊厳の確保を一つの目標に掲げています。

さらに、生活困窮者が抱えているさまざまな課題を解決するために、地域にあるさまざまな資源を活用し、生活困窮者自立支援を通じた地域づくりをしていくことを目指しています。既存の資源を活用し、ないのであれば開発・創造していく、支援を通じて相互に支え合う地域を構築するといった考え方でこの制度が出来上がっています。

生活困窮者については、課題が多様で複合的ですので、包括的な支援、その人に寄り添った個別的な支援、出来るだけ早く予防的に早期的な支援を行いつつ、継続的で分権的・創造的な支援を続けていくという形で2015（平成27）年4月からこの制度が立ち上がりました。

この法律は3年後に見直すということで、

今年の通常国会に見直し法案を提出し、成立しました。その中で理念、定義を追加した第2条、第3条の改正をご紹介します。

まず第2条第1項では、

「生活困窮者に対する自立の支援は、生活困窮者の尊厳の保持を図りつつ、生活困窮者の就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立の状況その他の状況に応じて、包括的かつ早期に行われなければならない」。第2項では、「生活困窮者に対する自立の支援は、地域における福祉、就労、教育、住宅その他の生活困窮者に対する支援に関する業務を行う関係機関及び民間団体との緊密な連携その他必要な支援体制の整備に配慮して行われなければならない」。基本理念としてこの2つの条文を入れています。

第3条では、生活困窮者の定義を改正しています。もともとは、「生活困窮者と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」とありましたが、「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により」を挿入しています。生活困窮者自立支援の関係者間で共有してきた、困窮に至る背景を明確に書いたということです。

小笠原嘉祐 今のお話を聞きまして、まず四つの点があるかと思っています。

1番目は、「地域共生社会」をきちんと



厚生労働省社会・援護局
局長 谷内 繁

捉える必要があるということ。2番目は、まさに生活困窮、ことに「孤立」の問題。3番目は、「連携」という問題も含めて私たちはどう動くのか。4番目は、「地域」です。地域は非常に漠然としていてつかみにくいところがありますが、絶対に避けてはなりません。

私は、NPO法人だけでなく、社会福祉法人や医療法人にも関わっています。社福は時代が変わっても、その流れの中でより個性化、柔軟に対応することが必要です。従来の制度の狭間にあること、新しい課題を発見すること、その中で新しいネットワークを形成すること、まさに地域力、一方では地域の中からいろいろな問題を見出すことが必要だと思っています。

しかし社福は、いろいろな規制があり、限界もあるため、自由な発想で、多様性と柔軟性を担保しながら活動したいとNPOをつくりました。共生型の施設や、熊本県とも協働した地域の縁側をつくりました。NPOの中で大きな課題になったのが生活困窮者の自立支援でした。地域の中で埋没した発言ができない、声が出せない人たちがたくさんいるのだと思います。

経済的困窮と孤立の円環

奥田 今年で私たちの活動が30年を迎えました。今回、法律の中で孤立という概念が入りましたが、30年来、孤立のことが私たちの大きな課題でした。

路上にいる人は何を困っているのかというと、一つは家がないから始まる経済的な困窮でした。そこで、アパートに入り、仕

事も決まって、よかったですねという話をしに行くと、家の中でぼつんと座っている。その姿は、駅の通路で段ボールの上に座っていた姿と何も変わらないのです。そこで私たちは、基本的な概念として、家に象徴される経済的な困窮である「ハウスレス」と、誰が訪ねて来てくれるか、誰が看取ってくれるかという「ホームレス」の問題があると考えました。

経済的困窮の問題と孤立の問題は円環しています。正規雇用と非正規雇用では、男女ともに給料が半分以下になり、30歳男性の既婚率は正規雇用で57%に対し、非正規雇用では25%以下ということからも、お金の問題と関係の問題は直結していることが分かります。

一方で、ホームレスのおじさんたちに「何でホームレスになったの」と率直な質問をすると、最終的には「仕事なくなった」からですが、その手前で「家族と別れた」「子どもを捨てて置いてきた」「母ちゃんに逃げられた」という話がありました。

すなわち「誰のために働くか」が人間を生かしている大きな動機になっています。そこがなくなると、縁の切れ目が金の切れ目を生み出していくという次の循環が始まる。

そういう中で言うと、今回、法律の第2条あるいは



NPO法人おーさあ
理事長 小笠原 嘉祐

第3条に関係の概念が入ってきた。でも、それは国家が上からやるのではなくて、地域共生社会という中で自分で考えていくことが絶対的な条件で、その主体が弱くなると危ないというのが正直な気持ちです。

小笠原 日本は家族のつながりを非常に重視する国だと思っているし、地縁・血縁を大事にする社会だろう、今でもそれはあるのだろう。しかし、一方では孤立が進んでいます。

特に高齢者の場合、独居の問題と貧困の問題があります。一人だけの独居、「老老」という孤立もあります。それには完全に経済状況がシンクロしています。

介護保険では、自立支援や地域包括ケアという話が出てきました。これはシステムとして分かりますが、制度論だけでいってうまく持つのだろうかという気持ちがいつもあります。そういうときに、制度をうまく具合にどう越えながら新たに人をつなぐ形をつくるかということは必要だと思います。

制度を乗り越え、多様性・柔軟性を

奥田 地域共生社会でこれは欠かせないというのは何でしょうか。

小笠原 「共生」という言葉は、もともとは障害関係で使われた言葉だと思います。障害を持っていようと持っていまいと、それが共生できる社会でしたが、支えられる側に立ったり、支える側に立ったり、役割転換が起こる状況の中に地域共生社会が置かれている感じがします。地域で高齢の人でも障害を持った人も子どもも、さらに若者も、その中でわれわれがどう馴染み合うか

というところにポイントを置く共生型をするべきだと思います。

私たちは、若者のひきこもりの支援センターをつくり、この5年で多くの相談を受けています。10歳代から50歳代のひきこもりの人がいて、40歳代、50歳代のひきこもりの人は、極めて高齢化した家族と地域から孤立してなかなか表面には出てきません。

そういう状況の中で生活困窮者のレスキューをやらせていただいています。地域総体としてきちんと関わるシステムをつくろうと、熊本県では生計困難者レスキュー事業をさせていただいて、賛同する50以上の法人をまとめ、3年間で合計500件ぐらゐの支援をしました。

制度を後追いするのではなく、場合によっては制度を乗り越える、乗り越えるだけの自我の強さを持ちながら活動すべきというのがあります。それがまさに多様性・柔軟性であろうと思います。やっていることがまっとうなら、後で認められていきますし、やりだしたら継続性を持つ、責任と持続に対する思いを持たなければなりません。また、私は一人一人の独自性も一方では担保しながら生きていきたい。自由の向こう側に自己責任が要求される社会だからこそ、地域の中で個別メッセージがうまく発せない人がたくさんいるだろう、埋没して孤立している人がいる。そこに気づく必要があります。

「地域福祉」という言葉はとても大事ですが、もう一つ、地域にはマイノリティという部分において関係性が希薄化した中に孤立が生じていることをしっかり見つめて、

そのことで地域の課題を見つけていくことが必要だと思っています。

奥田 共生とはお互いに断らないということです。今回の生活困窮の議論の中で断らない相談を審議会の報告書で入れています。それには支援論の見直しが大事だと思います。

従来の支援論の中心は問題解決です。一方で孤立を理念に入れたことの意味は、つながることが支援だという頭の切り替えをしないと、問題解決出来ない人は受けないという入り口を操作する結果に終わります。

断らない。でもすべての問題は解決出来ない。いったん解決しても、第2・第3の危機は起きます。そのときに誰かに「助けて」と言える関係をつくっておく。これが今回の孤立を入れた大きな意味です。

何気ない日常は、支援論には入りません。でも、そこまで考えないと、孤立化した社会、地域共生社会はなかなか難しい話になってくる。

最後に「地域共生社会を問う」というテーマについて短くお話ししたいと思っています。

人と関わるのが幸せにつながる地域共生社会へ

谷内 地域共生社会については、厚生労働省としては、我が事・丸ごとで地域をつくっていく、お互いに支え・支えられる関係の循環がある社会だという話をしています。

地域包括ケアでは中学校・小学校単位といっていますが、私が生まれ育った京都の町は、それよりもっと小さい70～80軒の町単位で何でも動いていて、お互いに顔と名前が一致するようなところなんです。

地域共生社会と聞いて、京都の町のイメージが浮かびました。そうしたものを築き上げていくためには、お互い知っている人という関係が出来ない限り難しいのではないかと考えています。

規模の問題もありますが、社会なり町をつくるための仕掛け、京都ならば夏の地蔵盆や祭り、運動会も町単位でやっていますが、そうした仕掛けも大事だと思います。

小笠原 これからの社会は、都市化すればするほど、個性化・自立化していくという流れです。今は、新たに自立する社会が生み出されつつある生みの苦みのプロセスだと思っているので、その辺を大事にしながら新しい縁を結んでいくといいのかと思います。

奥田 地域共生社会は不幸ではない。人と関わることは決して不幸ではない。でも大変です。不幸と大変は違います。このことを明確に区分する必要があります。大変を覚悟することです。大変だけれども、やるのが本当の意味での人間の幸せにつながるということは信じて進む。「大変だけれども、これはこれで結構幸せなんじゃない？」と言えるのが地域共生社会だと思います。皆さん、大変だけれども、面白い社会をつくりましょう。



生活困窮者自立支援
全国ネットワーク
代表理事 奥田 知志

国会議員からのエール

自由民主党	衆議院議員	鬼木 誠
公明党	参議院議員	山本 香苗
立憲民主党	参議院議員	川田 龍平
国民民主党	参議院議員	足立 信也

自由民主党 衆議院議員 鬼木 誠

私は、先の通常国会で改正された生活困窮者自立支援法の改正プロジェクトチームを自民党の事務局長として務めさせていただきました。私は前職で銀行員をしており、多重債務で困窮状態にある人が窓口にお金を借りに来た際、その人の生活を突き詰めていくと家族も大変な状況に陥っている現実と直面し、何とかしなければならないという意識を持って福岡県で県会議員に立候補しました。多様な人とともに生活改善困窮支援を始めて、ホームレスの自立支援施設もつくらせていただきました。

こうした活動を通じて、生活困窮、ホームレスという課題はどんな人にも起こり得るもので、そのためのセーフティネットとして助け合う社会保障の仕組みが必要であると強く感じています。もたれ合うのではなく、支え合う、そして社会の一員として共に暮らしていく、そうした社会の在り方について、これからも皆さんと共に考え行動していきたいと思っています。



公明党 参議院議員 山本 香苗

先の国会において生活困窮者自立支援法の改正を成し遂げることができ、「社会的孤立」を初めて法律の中に位置付けることができました。これは、本日お集まりの皆さまをはじめ、支援の現場で頑張ってくださっている皆さまのおかげです。厚生労働省の皆さまにも粘り強く頑張ってくださいました。参議院の参考人質疑では、現場の実践者の皆さんにご出席いただいて、与野党を超えて議論し、付帯決議等を付けさせていただきました。2019（平成31）年4月の全面施行に向けてしっかりと準備をすすめてまいります。

災害時に生活困窮者自立支援制度がいかに重要かも痛感し、この10月に内閣府で、被災者支援の核として検討する協議会を立ち上げさせていただきました。「全世代型社会保障」という言葉がよく言われますが、その根っこは地域共生社会であり、その中核を担うのが生活困窮者自立支援制度です。この制度をさらに進化させていきたいと思っています。



立憲民主党 参議院議員 川田 龍平

私自身は、生まれつきの病気である血友病の治療で使っていた血液製剤を通じてHIVに感染し、薬害に遭った被害者として19歳のときに実名を公表して裁判を闘ってきました。薬害エイズの裁判を自分事として考える契機は、朝日茂さんの「朝日訴訟」という裁判を授業で習ったことでした。健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を争った裁判で「人間裁判」「生きる訴訟」と言われ、裁判は負けますが、控訴を通じて生活保護制度が見直されました。

私にとって生活困窮者自立支援は重い思いがあり、厚生労働委員会ですっとこの問題を取り上げてきていますが、昨年1年間は農林水産委員会に所属していたこともあり、改正時は審議に加わるできませんでした。しかし、今の社会は法律の壁があって超えられないことや、できないことがあります。それを変えていくことができるのは地域の力や、一人ひとりの相談事を直接伺っている皆さんの働きです。私も皆さんと共に国会の場で頑張っていきたいと思っています。



国民民主党 参議院議員 足立 信也

私はずっと社会保障をやってきた一人の人間です。私たちが生み育ててきた生活困窮者自立支援法は当時社会・援護局長だった村木厚子さんと我々の仲間の津田弥太郎政務官が全身全霊を込めて原案を作成しました。施行時の局長は鈴木事務次官です。社会・援護局を経験した方はこの問題が日本にとっていかに大きいかわかんと思います。今日は本法律を生み育ててきた党として、玉木雄一郎代表のメッセージを代読させていただきます。

生活困窮者自立支援法は、旧民主党政権時に検討した生活支援戦略を踏襲して2013年（平成25年）に成立したものです。ただし就労準備支援事業や一時生活支援事業などは任意事業とされ、自治体の実施率は依然として低いままであり、必須事業化は喫緊の課題です。また貧困の連鎖を断ち切るには子どもの貧困対策を推進することも重要です。

国民民主党は、経済的に困窮している人や孤立して生きざるを得ない人など声の届きにくい方々にこれからも寄り添います。国民誰もが安心して生活できる日本に変え、次の世代に幸せを引き継ぐための改革に全力で取り組んでまいります。



徹底討論パート1

新生活困窮者自立支援法で 何が変わったのか

【パネラー】

〈自立相談支援事業〉

市川市生活サポートセンター

そら(so-ra)(千葉県)……主任相談支援員 朝比奈 ミ カ

〈中間的就労、就労準備事業〉

日本労働者協同組合

(ワーカーズコープ)連合会……専務理事 田 嶋 康 利

〈家計改善支援〉

グリーンコープ生活協同組合連合会……常務理事 行 岡 みち子

〈子ども・若者支援〉

NPO法人

NPOスチューデント・サポート・フェイス(佐賀県)……代表理事 谷 口 仁 史

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……室 長 野 崎 伸 一

【コーディネーター】

ルーテル学院大学……名誉教授 和 田 敏 明

和田敏明 徹底討論パート1では、それぞれの分野を開発して現在も強いリーダーシップを発揮し、事業を推進している皆さまと、生活困窮者自立支援室長で討論します。まずは法改正の具体的なポイントを室長からお話をいただきます。

法改正のポイント

野崎伸一 生活困窮者自立支援法の改正では、自立相談支援機関以外の窓口に困窮者が来た場合に、自立相談支援事業への利用勧奨を行うことを努力義務として掲げています。事業実施自治体に対しては適切な人員配置の努力義務などを法律で措置し、また、関係者間で情報を共有できるような新たな会議体、支援会議を法定化しています。

任意事業は拡充、機能強化をしています。その一つが自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業の一体的な実施です。家計改善支援事業の国庫補助率の引き上げや就労準備支援事業の加算を創設し、3事業の一体的な実施を促したいと考えています。

また、都道府県が研修等を通じて市への支援、福祉事務所を設置していない町村が一次的な相談を行うことも、法律上に位置づけて支援します。

任意事業では、子どもの生活習慣の改善や進路相談など、より包括的・総合的な事業にしていくべきという観点から、従来の子どもの学習支援事業を子どもの学習・生活支援事業として改組しています。

居住支援は、一時生活支援事業について、シェルターを利用していた人が地域に出た後など、訪問による見守りや生活支援などを行う事業も新たに法定化しています。

今回の改正法の意義は、困窮者自立支援制

度の持つセーフティネットとしての機能を強化することと、実践に即した法の理念あるいは機能を位置づけたことにあります。

法改正を どう受け止めているか

和田 ありがとうございました。パネラーには事業を紹介していただきながら、法改正をどう受け止めているのか、お話しいただければと思います。

谷口仁史 私どもは、子ども・若者育成支援推進法に基づく佐賀県の法定協議会において、条文上定められている3つの中核機関のうち2つ、総合相談窓口機能と指定支援機関として信任を受けているNPO法人です。支



NPO法人
NPOスチューデント・
サポート・フェイス
代表理事 谷口 仁史

援の出口段階においては、若年無業者の職業的自立を支援する地域若者サポートステーション事業を受託して県全域をカバーし、子ども・若者の自立支援に関してはワンストップタイプの相談サービスを提供しています。また2017(平成29)年度からはひきこもり地域支援センターを佐賀県全域で全年齢対象の窓口をトータルで受託しています。

生活困窮者自立支援制度に関しては、まさにこの協働の基盤を育んだ支援地域、佐賀市で自立相談支援、就労準備支援事業、学習支援事業をトータルで受託しています。各総合相談窓口機能を併設することで、利便性を高めるとともに、スケールメリットを生むことで、20種以上の専門職による多職種連携、多機関連携を前提とした支援体制を整えています。

この体制を活かして積極的に展開しているのが、「アウトリーチ」。年間4万9,000件を超える相談の紹介元の約75%は専門機関、関係機関で、深刻かつ複雑、長期にひきこもるなどして社会的に孤立し、重篤化したケースが中心です。従来の縦割りの対応には限界があり、アウトリーチで培った関係性を基に背景にあるさまざまな環境の要因も力を合わせて解決して、社会参加、自立まで責任を追うという伴走型の支援を展開しています。

新法について、困窮者に寄り添う姿勢を明確化したことは大きな意味があると思います。社会的孤立が盛り込まれたことにより、声なきSOSにも耳を傾けるアウトリーチ型の取り組みの拡充が期待されますし、学習支援事業が学習・生活支援事業に改称されたことに象徴されるように、生育環境の改善、生活支援等、学びや自立の基盤に力点を置くことが強調されている点も評価できると思います。また、運用面でも「就労準備支援事業」の大きな障壁となっていた世帯の「資産・収入要件」に関して、長期にひきこもるなどして「本人に収入がない」場合も対象とされているため、「8050問題」「ひきこもり対策」の推進に向けて大きな前進があったのではないかと思います。関係者のご尽力に感謝申し上げます。

田嶋康利 労働者協同組合は、働く者や市民が出資をして事業経営に参加しながら仕事をおこす協同組合です。当事者主体で、地域の課題に応える仕事おこしや孤立を排除しない地域づくりを目的に掲げています。

日本労働者協同組合連合会
専務理事 田嶋 康利

84の自治体から事

業を受託し、就労準備支援事業、中間的就労の場の開拓、認定就労訓練事業（中間的就労）、生活保護受給者の就労支援事業や就労準備支援事業等を進めてきました。中間的就労は、非雇用型は最大でも1か月未満に限定して、雇用型に切り替えて共に働く仲間として迎えていく取り組みを進めています。

今回の就労準備支援事業の改正でインセンティブが発揮されていますので、必須事業になればその連携も変わるのではないかと期待しています。また、優先発注、公共調達取り組みが広がることと併せて、本格的に中間的就労の場、特に「共に働く」取り組みが広がることになれば強く思っています。

行岡みち子 私たちの生活困窮者支援の取り組みは、多重債務問題の解決のために始まりました。借金や滞納問題の解決と併せて相談者の社会的な孤立や経済的な困窮から生活の基盤を立て直すお手伝いをする生活再生相談室を開設しました。

当初から相談者のエンパワメントを図るために、相談の中心に家計相談を据えて、家計と将来の見える化をすることで、本人のみならず家族も含めた多様で複合的な課題に気づき、生活再生に向けた支援を進めています。

現在、家計改善支援の強化のために、教材やツールの開発を試みています。家計改善支援事業はまだ40%の自治体でしか取り組まれていません。しかし、家計改善支援は、相談者の生活を一緒に立て直していく上でとても重要な支援ですので、あきらめずに100%実施を目指していきたいと思っています。その意味で新法が追い風になればと願っています。



グリーンコープ
生活協同組合連合会
常務理事 行岡 みち子

朝比奈ミカ 私は、2004（平成16）年から、千葉県が設置した中核地域生活支援センター事業で仕事をしてきました。この事業は、24時間365日、断らずに相談を受ける事業です。

孤立の問題が法に書き込まれたことで、孤立への対応が社会的な合意になりました。地域の人に困窮者自立支援をどう伝えるか、つまり地域づくりとともに進めていかなければならないと思っています。

高齢者の地域包括ケアシステムが全体化しようとしていたところに、生活困窮者自立支援の実践で孤立の問題が社会化されたという背景があります。困窮者自立支援が地域のセーフティネットとしての機能の重要な役割を担うことを新法は問いかけていると考えています。



市川市生活サポート
センター そら(so-ra)
主任相談支援員
朝比奈 ミカ

事業の到達点を考える

和田 次にそれぞれの分野の事業の到達点についてお話ししたいと思っています。

谷口 子ども食堂など新しい取り組みが次々と生まれている点においても、子どもの学習支援事業がもたらしたものは大きいと思います。また、運用面での課題が明確になり、社会的に共有されてきたことも到達点だと考えています。不登校、非行、ひきこもりなど自立に困難を抱える子ども・若者の場合、「支援への誘導」あるいは「支援を届ける」といったアウトリーチは必須ですし、虐待やDV等で家族ごと孤立する当事者の場合、自立相談支援事業等の関連施策との連携によって生育

環境自体の改善のためのアウトリーチも不可欠です。特に佐賀市では、こういった点に着目し、本制度における学習支援事業を実践していたことで、取り組みが進展しました。

アウトリーチを介して生活困窮者自立支援制度が基軸事業の一つとなることで、教育、福祉といった制度の狭間を埋めています。私どもが関与をしている協同事業全体では、年3,500人以上の子どもたちに学校の授業以外の学習支援が展開できるようになっています。現場が縦割りを突破することで、より高い社会的な効果が望める実感を持っています。

田嶋 埼玉県所沢市にある「森の102（とうふ）工房」という事業所では、豆腐屋を営む老夫婦がそろそろ事業を畳みたいと、その継続を私たちに依頼されました。社会的企業型の中間的就労のモデルとしても取り上げられ、障害のある人、生活保護受給者、保護から自立になった人が働きながら、障害者の就労支援B型事業所も別個に立ち上げながら菓子工房などを立ち上げて、継業という形で実践をしています。

宮城県登米市の「くらし・しごと相談センターともまち登米」では、当事者が集まって、相談支援の取り組みの中で見えてきた課題解決に取り組んでいます。当事者とともに、引き払いや掃除、地域のリサイクル品の分別、農作業、中小企業からの製造内職なども請け負い、それぞれの個性を生かしながら自主的な事業としてグループを立ち上げています。

自立支援は地域の貴重な人材の発掘で、困難な状況にある人と地域が抱える困難を共に協同労働という働き方で解決しようと取り組んでいます。ワーカーズコープでは困難な状況にある人たちの就労が全体の8.5%で、特に精神障害や生活保護、ひきこもり経験の人



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
室長 野崎 伸一

たちが多く働いています。

行岡 生活再生貸付や家計相談だけでは支援が行き届かないために、2009（平成21）年からは、緊急生活資金のための「かさじぞう基金」を設置しています。このような少額

の緊急貸付がライフレスキューなどの名称で各地に広がり、支援の幅も広がり取り組みやすくなっています。また、市民に提供いただく食料支援は、最初の一步として相談者にとっても喜ばれ、市民参加の契機にもなっています。

家計の支援プランの98%が家計相談の継続につながり、家計表を真ん中に家族の協力を得ながら、具体的な就労支援や滞納相談などにもつながっています。大変な支援の中で、「相談者の役に立ててよかった」と思える成功体験はとても重要で、支援者にとっても、相談者にとってもできたことを意識できるようにすることが大切だと思います。しかし、家計相談のこのようなデータがすべて手集計なのは、何とかできないものなのでしょうか。

朝比奈 法改正につながる特別部会では、各地の取り組みに違いがあることを実感しました。その人が暮らしている地域の状況、社会資源のありようも違う中で工夫が重ねられた結果を到達点ととらえ、経験交流を広げながら議論を深められるとよいと思っています。

庁内連携を進めるために、私たちがそれぞれの分野を学び、その分野で働いている人たちがぶつかっている壁を困窮者自立支援につなげていただこうと発想を変えて取り組んでいます。私たちが生活困窮者自立支援法とい

う殻を脱いで、地域課題から入る発想や取り組みです。そうしたアプローチをしてみると、相談窓口はあってもつながる力の弱い人たちが、関わりを拒否する人にアプローチをしていない、制度適合を中心とした相談機能を含めて、その人の出来るだけそばに行っていって一緒に考えるという、ソーシャルワークの機能が問い直されていると感じます。生活困窮者自立支援法は、その機能を明確にするとともに、深める契機になっています。ここをあえて到達点として申し上げます。

野崎 制度を施行して3年が経過し、それぞれの事業のもつ機能や専門性、役割が見えてきたと思います。

家計改善支援事業の機能についても、家計改善の意欲を高めていく伴走型支援の機能がその専門性だということが明らかになりました。子どもの学習支援事業についても、単に学習支援だけではなく、保護者の支援や子どもへの食事の提供などもしていることが見えてきました。中間的就労も含めた就労支援からは、個別支援をするなかで地域の資源とつながり、結果、地域に新たな価値を生み出していくという地域づくりの取り組みが生まれてきました。そうした取り組みが生まれてきたことがまず一つの成果だと思います。

地域共生社会というと、地域福祉を推進するとか、あるいはコミュニティを生み出していくということがよく言われるのですが、つながりづらさや排除の論理が働く場合につながりが途切れた人にどう伴走し、地域の資源を開きながらコミュニティにつなぎ、また戻していくのか。そういう機能が地域共生社会を実現していくためには必要で、生活困窮者自立支援の実践がその中核として機能を果たしていけることが明らかになってきていると思います。

今後、新たに進めていくべきこととは

和田 今後、新たな取り組みとして何を進めていくべきか、お話をいただきたいと思っています。

谷口 まず、事業評価の仕組みが不十分だと思っています。出口段階の単純化された指標でプロポーザルが行われており、本来支援すべき重篤・複雑なケースは「見ないほうが勝てる」というクリームスキミングが現実的に起こっています。

こういった事態を打破するための手立てとして、佐賀では、ひきこもり、虐待、DV等、共通課題については同水準のノウハウを共有できるよう、さまざまな制度に基づき設置されている各種協議会の研修会やケース会議等を合同で開催できるようにしています。また、共通のアセスメント指標を開発することによって、関係機関の連携が円滑に進むよう対策も講じています。今後は、負担の度合い等を評価して予算や人員を傾斜配分出来るようなインセンティブメカニズムの構築も必要なのだと思います。

田嶋 制度を補完する意味においても、制度に市民がどう参加することが出来るのかが根本的に問われています。特に社会的企業型の中間的就労や、社会的連帯経済という枠組みが登場していません。排除しない、孤立しない地域づくりへの思いに駆られた人たちが（希



ルーテル学院大学
名誉教授 和田 敏明

望活動人口）をどう増やしていくのが最大のテーマです。

行岡 得意な領域を生かし、役割や専門性、視点を生かしながらアプローチの仕方の違いを協力し合い、どう生

かし合うか、学び合えるかが重要になっていくと思います。

家計改善支援で言うと、自立と家計の連携強化や家計の支援体制の強化が家計改善支援の強化に直結していくのではないかと思います。自立と家計と就労のそれぞれの位置付けを尊重し合った一体的な連携を意識的に作り出していくことが重要だと思います。

朝比奈 社会的孤立の解消も含めた理念を実践していくためには、横のつながりと同時に、分野を越えた共通言語が重要です。さらには現役世代の人が動いていくということを考えると、地域も越えていかなければいけないと思っています。また、自治体のバックアップをする都道府県の役割にも期待します。

人材をどう育てていくか、相談援助職のキャリアをどう保障していくのか。これは地域の財だと思います。委託先の中だけでキャリアをつくるのではなく、それを循環させて支援体制の多様性を保障することもこれからの課題だと思っています。

野崎 現在の課題の一つは、任意事業の実施率です。任意事業を実施している自治体でも、利用実績がないところもあります。厚生労働省としては、自治体の皆さんに実施の意義や効果をあらためて周知することが必要だと考えています。そして、きちんと理解していただいた上で地に足の着いた任意事業の実施が進むことが望ましいと思っています。

評価指標は非常に重要で、見えやすい、測りやすい指標に片寄りがちですが、支援で生まれている価値は数字に見えるものを超えています。支援の結果、個人、世帯、さらには地域にどのような変化が生まれているのかがこの事業の価値であり、それを並行して明らかにしていく必要があると思っています。

和田 ありがとうございます。

徹底討論パート2

生活支援と生活困窮

【パネラー】

NPO法人

にしはらたんぽぽハウス(熊本県)……施設長 上 村 加代子

東近江市

社会福祉協議会(滋賀県)在宅福祉課……課 長 眞 弓 洋 一

鳥羽市

健康福祉課(三重県)課長補佐兼社会福祉事務所次長 齋 藤 猛

【コーディネーター】

生活困窮者自立支援全国ネットワーク……顧 問 村 木 厚 子

村木厚子 パート2では視点を変えて、地域共生社会づくりの中核となりえる生活困窮者自立支援制度を、地域生活から眺めてみようと思います。分権的・創造的である事例として、それぞれ違う地域課題をもつお三方からお話をいただきます。

仕事づくりと「断らない支援」

上村加代子 たんぽ

ぽハウスのある熊本県阿蘇郡西原村は、熊本地震前は人口が7,000人を超えていましたが、現在は6,700人弱、高齢化率は25.3%です。

たんぽぽハウスには、身体・知的・精神障害のある人、アルコール依存症の人、認知症の人、服役後の人、生活保護を受けている人、生活困窮者など、さまざまな人たちが集います。発足のきっかけは、2005(平成17)年度に村社会福祉協議会が開いたワークショップで、障害のある人が地域生活のどこに困っているのかを話し合ったことです。そのときの参加者である当事者、親、民生委員・児童委員、保育園・小中学校の職員、行政、社協、一般の人など、50人ほどで障害福祉団体を一つにまとめて立ち上げました。①仕事づくり、②居場所づくり、③障害への理解を広める「心づくり」の三本柱で活動していて、制度上は地域活動支援センターと就労継続B型事業を実施しています。

仕事づくりでは、棚田で自然農法を用い



NPO法人にしはらたんぽぽハウス(熊本県)施設長 上村 加代子

て、育てた小豆をようかんにして販売するなどの6次化に取り組むほか、食堂を開いて金曜日は「ラーメンデー」、土曜日は「子ども食堂」をしています。地域住民を応援団と位置付けて、さまざまに協力いただいております。今の時期は地域から無料で提供いただいた柚子を、みんなで皮むきをして柚子胡椒づくりをしています。先日は不登校の中学生たちが柚子の皮をむきに来ました。

月22日通ってきってくれる人には、1日3食を200円で提供しています。「生活保護に頼らないで頑張りたい」という障害のある人からの声を受けて始めたもので、安くておいしいと評判です。給料としては、就労継続B型事業ですので月2万円に届かないのですが、食事代を引いて年金を合わせ、何とか生活ができています。

アルコール依存症だった人には、毎日食事づくりで1日5時間、時給800円で来てもらっています。あちこちに借金がある人も来ていますし、現在服役中の人からは、「出所したらたんぽぽハウスにお世話になりたい」という手紙が届きます。

熊本震災後は、避難所のアンケート調査や仮設住宅への訪問、移動販売などを行う中で、初めて出会うアルコール依存症の人などがいました。この方々は、今もたんぽぽハウスにボランティアとして来てもらい、3食食べてもらって帰宅いただく形をとっています。「断らない支援」を心がけています。

地域から切り離さない支援

眞弓洋一 滋賀県東近江市は、琵琶湖の東



東近江市社会福祉協議会
(滋賀県)在宅福祉課
課長 眞弓 洋一

側にあつて、人口約11万4,000人、高齢化率25.8%です。自立相談支援は行政直営で、家計相談支援と子どもの学習支援は社協、就労準備支援は社会福祉法人

の「働き・暮らし応援

センター」、若者就労サポート支援はそれを専門にしている団体に委託されています。社協として、どんな相談も受け止める体制を敷き、相談件数は年間で4,000～5,000件、そのうち4分の1は1回目で解決しています。

社協としては、地域福祉活動計画の中に生活困窮者自立支援を位置付け、基本目標の1つ目に「命と暮らしを支えるしくみづくり」を掲げています。東近江市には大企業の工場で働く派遣職員や外国籍の人が非常に多くいますが、リーマンショック以降、派遣切りや外国籍の人たちの雇用切り、雇い止めが進み、社協の貸し付け事業に多くの人が相談に来ました。そこで、食べるものがなくて困っている人には、地域住民から社協の「善意銀行」に寄付されたお米や缶詰、粉ミルク、紙おむつなどを、現物で渡す対応をさせていただきました。「人ごとじゃない」と言って持ち寄ってくださる能動的な住民性に支えられています。

地域福祉活動計画の策定では、市内14地区ごとに住民懇談会を開きましたが、参加している民生委員・児童委員や自治会役員から、地域の人から受けた相談内容だけでなく、自分の困りごとの話も出ました。

また、サービスを利用することで救われる反面、地域という暮らしの場から切り離されてしまわないよう配慮が必要だという話もあり、この町に住み続けるために自分たちが住民にできることがどんどん話し合われました。地域の事業所の専門職が困っていることを話すと、「そんなことなら私たちが出来るよ」と住民側が応えます。さまざまな課題を持つ人たちを真ん中にして、住民が出来ることと専門職が出来ることをつなぎ、専門職も住民に助けられるという仕組みが出来つつあります。

住民懇談会をきっかけに、話し相手やゴミ出しなどのちょっとした困り事を住民間で助け合う「生活支援サポーター」や、障害のある子どもの保護者同士の学び合いの場「子どもの未来を語る会」、困窮状態や孤立状態にあった人たちの働くきっかけをつくる「S & S (スマイル&スタンド)」などが生まれました。

地域課題から仕事づくり

齋藤猛 鳥羽市は三重県の南部、志摩半島に位置し、人口は1万9,000人弱、高齢化率は36.6%です。小さな町ですが、年間の観光客数は428万人、宿泊施設が185軒、年間の宿泊者数は172万人という観光都市です。

本市では、自立相談支援事業等を2015(平成27)年4月から鳥羽市社会福祉協議会に委託して取り組んでいます。今回はこの制度発で動き始めた「とばびと活躍プロジェクト」をご紹介します。

制度が始まって1年後、生活保護と生活

困窮者自立支援事業の両方を担当していた私は、旅館等に住み込みで働く就労者が多く、高齢などの理由で退職して、住む場所と収入を一気になくし生活が困窮する事例が、5年間で20%から50%に急増していました。多くの潜在的人数が見込まれる一方で、生活困窮者自立支援事業や生活保護制度だけでは、根本的に対応が出来ないのではないかと思い、生活困窮者を減らすには、本市の観光産業における労働力の確保と地元雇用の増大と雇用環境の改善をしないといけないという危機感を持ちました。

そこで、生活困窮者自立支援事業を活用しながら、庁内の観光部門、労政部門、人口対策部門の横断的な施策を推進して困窮課題を解決したいと考えました。市民が困窮に陥らないというのは市役所全体の共通目標であるという気持ちで、各部署のキーマンに声をかけ、市役所の中心で生活困窮を叫びました。そうすると、話のわかる人が話に乗ってきて、プロジェクトのコアメンバーが出来上がり、各課がライフステージごとに組み立てる事業を「見える化」して、全庁的にゆるく連携して事業を起こそうと話し合いました(図1)。

「とばびと活躍プロジェクト」のキーワードは、「働く」です。その定義には、金銭だけではなく、「生きがい」や町内会・老人クラブの活動も含まれます。検討部会を立ち上げて、ほとんどの課の重要な人たちが来て今年度アクションプランをつくり、「多

様な形で働き手の増加」、「1人当たりの生産性の向上」、「地域の魅力の向上」が盛り込まれました。観光課では、今年度から前倒しで旅館に働きかけて、業務を分解して小さな仕事をこなす「プチ勤務お仕事カタログ」というパンフレットをつくりました。職場見学ツアーや説明会を開く一方で、シニアの「働きたい」という思いに年齢以外の物差しをつくるため、「からだ測定」という取り組みもしています。

アクションプランを話し合う中で、地域の人たちが生き生きと暮らすにはどうしたらいいかという地域共生社会の話につながりました。来年度以降も随時追加して、100事業ぐらいを目標にしていければと思っています。

お互いに当てにされる幸せ

村木 ありがとうございます。ここからは意見交換をしていきます。

上村さんのお話を聞いて、子どもから障

【図1】とばびと活躍プロジェクト





鳥羽市健康福祉課(三重県)
課長補佐兼社会福祉事務所
次長 齋藤 猛

害のある人、出所者、アルコール依存症の人もいて、日ごろはどんな雰囲気で行かされているのでしょうか。

上村 服役後の人が来たときは、正直、親から「うちの子は

行かせられない」という話が上がりました。でも実際に会ったら真面目な人で、認知症の人に対してもすごく優しく接する人でした。まわりの仲間が思いやりを持って交流するので、そういった生活に本人の心が落ち着き、職員が躊躇することはありませんでした。

眞弓 私からは、齋藤さんに質問です。各部署からプロジェクトに参加いただくことへのご苦労はありましたか。

齋藤 各課長のところに資料を持って行って熱く語ったら、プロジェクトへ人を出してもらおうことが出来て、やってみれば動き始めるという感じです。

眞弓さんから「暮らしの場である地域から切り離さない」というお話がありましたが、具体的に教えていただければと思います。

眞弓 たとえば、作業所の車で送迎をしていくと、近所の人、「作業所の人が見るようになったんだな」と思い、それまで障害があっても地域の祭り事などでは役割があったのに声が掛からなくなり、本人の地域での役割がなくなるということがありました。本人にとってサービスがどういう役割を果たしているのかを、専門職が隣近所や民生委員に伝える必要があると思います。地域

福祉活動計画を作った後も、その計画をどのように達成していくのか地域ごとに集まって話す中で、住民と専門職が情報を共有していくことが求められています。

村木 最後に、一言ずついただいて終わりにしたいと思います。

上村 NPO法人は柔軟性がある、やろうと思ったらすぐ出来るのがいいことだと思っています。子どもの笑える場所、大人もほっとする場所、気軽に来れてわくわくする場所でありたいと思います。

眞弓 社協の事業は、基本的にすべて当事者から学んだことをきっかけにしています。当事者の力を知ったとき、支援者と呼ばれる側の限界とともに、当事者に私たち自身が支えられていることを実感します。お互いに当てにしがうことが、社会で役割があるという幸せにつながるのだと思います。

齋藤 とばびと活躍プロジェクトを通して、いろんな部署が地域づくりに取り組んでいることを理解でき、課題や実情に合わせて各課の制度を活用すればいいと思うようになりました。まずは自ら動いて、自ら横のつながりをもつことができればと思います。

村木 当事者のニーズから出発し、支援者も含めて当てにされる喜びを味わえたら素晴らしいことだと思います。それが「大変なことをみんなで楽しくやるコツ」だということを、3人に教えていただいたように思います。ありがとうございました。



生活困窮者自立支援
全国ネットワーク
顧問 村木 厚子

フロアディスカッション

【コーディネーター】

慶應義塾大学経済学部……………教授 駒村 康平

【答える人／生活困窮者自立支援全国ネットワーク 理事】

一般社団法人

釧路社会的企業創造協議会(北海道)……………副代表 櫛部 武俊

A'ワーク創造館・大阪地域職業訓練センター(大阪府)

就労支援室……………室長 西岡 正次



慶應義塾大学経済学部
教授 駒村 康平

駒村康平 フロアディスカッションは、参加されている皆さんと意見交換をし、さまざまな知見を共有していただく参加型プログラムです。早速ですが、ご意見ご質問の挙手をどうぞ。

自治体職員との関係

——自治体から委託を受けて事業を実施しています。縦割り意識が強い自治体職員に、相談支援員がづらい思いをしています。自立相談支援機関への丸投げではなく、自治体職員とどう関係をつくれればよいでしょうか。

西岡正次 自治体は、NPOなどのいろいろな団体とつながるために、豊かな共通言語が欲しい。たとえば、就労の成果は本人の喜びであるとともに、勤務先も喜びますので、その喜び、成果を縦型思考の自治体職員に伝え、「頑張ってもらってありがとう」「すごい取り組みだね」と外から褒めることがポイントです。

櫛部武俊 先日、庁内の20部署が集まる

連絡会議があり、関係各課から紹介された困窮の相談件数が伸びている話をしました。各課は自覚していなかったようですが、実際の数字が上がっているのを見て、「本当は事前に電話をして、相談に行く人がいるよって言えばよかったんだけど、忙しくてごめんね」と言ってくれて、会議の雰囲気が変わりました。ちょっとした変化を伝えることで、意識が変わることを実感しています。

被災者支援と国際感覚

——熊本地震からの復興支援に生活困窮者自立支援制度が活用されています。東日本大震災でも、生活困窮に陥りそうな人たちへの支援に大きな成果を挙げていると聞きました。被災者の支援にこの事業を活用する仕組みをつくっていただきたいと願っています。

——途上国支援や難民の受け入れ体制は、生活困窮者自立支援に重なる部分があります。今後、日本で外国の人が増えていく環境が予想される中、この事業も国際感覚を持った人たち、あるいは国際交流・協力団体との連携が望まれます。

駒村 ご提案ということで、皆さんと問題意識を共有させていただきます。

西岡 復興支援では、仙台パーソナルサポートセンターの動きが参考になります。被災者支援、特に仮設利用者への生活支援に始まり、自ら職業紹介をして、働いて収入を得る支援まで整備し実践をしてきました。私たちの生活困窮の取り組みが復興支援のベースとなるので、議論を巻き起こし

ていかなければならないと思います。

効果的なアプローチ

——「社会的孤立」が法改正のキーワードになっています。姿が見えない人、狭間にいる人に対するアプローチとして効果的な取り組みはありますか。

櫛部 生活困窮者自立支援制度は、申請主義や利用者主義の限界を超えたいと思っていますが、実際には相談につながらない側面もまだまだあります。

最近は新聞を取っていない人もいるので、実験的にインターネット広告に取り組んだところ、若い人たちのクリック率が非常に高かったのですが、名前や顔をさらしてまで行きたくはないと言います。一方で、電話ではしゃべりたくないけれど、チャット型ならやりとりしたいという人もいます。多様な手法を開発していく必要があります。

もう一つは、横のつながりをどうつくっていくかです。最近は、孤立化防止と災害をセットにしたシェア型の連携の仕組みが



一般社団法人釧路社会的企業創造協議会(北海道)
副代表 櫛部 武俊



A'ワーク創造館・大阪地域職業訓練センター(大阪府)
就労支援室 室長 西岡 正次

大事だと感じ、市役所と一緒につくってこうと努力をしています。障害者の自立支援法を利用した人や、要介護状態の人のことは把握していても、地域に住むさまざまな人たちのことを理解しなければならない、でも実際のところ、出来ているだろうかということに市役所の人も気づいています。そこを責めるのではなく、一緒につくっていったらと思っています。

西岡 相談者の多くは、自ら動きづらく、自身での判断がしづらい人なので、直接窓口につながることを期待しても仕方ありません。ということは、友人や家族、先生や地域リーダーなどの身近な人の気づきから相談につながる経路を考えることが大事です。身近な相談相手や機関に、私たちが単なる相談窓口ではなく、解決に向けた具体的なメニューを動かしていることを発信できるかどうかポイントです。

たとえば、震災復興の中で現れてくるニーズに対する具体的な家計や就労の支援を発信出来るかどうか。最初の相談窓口として、自立相談支援事業はもちろん、家計

改善支援事業や就労準備支援事業などなりえるという捉え方もできます。「それを利用したい」と思ってもらうところから、相談者の姿が見えてくるのではないかと思います。

ベーシックインカムについて

——生活困窮者支援におけるベーシックインカム（就労や資産の有無にかかわらず、すべての個人に対して生活に最低限必要な所得を無条件に給付するという社会政策の構想）の意義をどう考えますか。

西岡 研究者や制度設計側は、ベーシックインカムなどさまざまに検討し、議論していくこととなりますが、現場の私たちができることは、就労の準備段階での何らかの生活保障を得ながら次のステップが描けるような事例を示していくことです。相談者の中には、生活保護の利用に至らず、就労や自立支援のプランがなかなか描けない人もいます。収入を得るには、何らかの形で働くこととなりますが、普通の求職活動では難しいので、自治体独自に働く機会を、例えば公共調達を活用した就労訓練や支援



付き短期バイト、超短時間雇用などを開発して、早く収入を得ることとキャリア形成をセットで考える。これは地域ごとにつくらないといけませんので、私たちの役割は大きい。

駒村 人々が直面している困窮において個人への現金給付だけでは対応出来ない課題が多くなってきたため、そこに挑戦しているというのがこの制度だと理解しています。ベーシックインカムについては、さまざまな議論があり、明日、宮本先生の「まとめと方向」であらためて取り上げていただこうと思います。本日はご参加いただきまして大変ありがとうございました。



分科会レポート

- 分科会1 「地域が担う(創る)就労支援—『共に働く』地域づくりをめざして」
- 分科会2 「従事者お悩み相談(従事者限定・グループワーク)」
- 分科会3 現地企画①「任意事業100%実施だからできたこと」
～熊本地震における被災者支援の取り組みとは～
- 分科会4 現地企画②「生活困窮者支援はチームワーク
～一体的実施を事例から学ぼう～」
- 分科会5 「学習・生活支援事業」から困難を抱える子ども・若者支援の在り方を問う
- 分科会6 「どうする居住支援・一時生活支援！」
- 分科会7 「家計改善支援をさらに広げ、生活困窮者支援を盛り上げよう!!
～家計改善支援員全員集合！皆で語り合おう明日からの支援」
- 分科会8 「自治体の役割を問い直す」10代後半期以降の若者支援と自治体への期待
～進路・就労の課題に向き合う自治体施策とは…？～
- 分科会9 続・地域力「地域生活自立支援と地域住民の主体性による地域共同」

「地域が担う（創る）就労支援 —『共に働く』地域づくりをめざして」

【パネラー】

NPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡(静岡県) ……理事 米山 世紀
ボランティアサポーター 小和田 尚子
ボランティアサポーター 渡邊 大輔
ワーカーズコープ・センター事業団登米地域福祉事業所
「くらし・しごと相談センターともまち登米」(宮城県) ……所長 坂本 典孝
くらし応援ワーカーズ「SKETCHA」(宮城県) ……津藤 敏
大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合
(愛称エル・チャレンジ)(大阪府) ……代表理事 富田 一幸
NPO法人文化学習協同ネットワーク
DTPユースラボ(東京都) ……統括コーディネーター 高橋 薫
NPO法人わかもの就労ネットワーク(東京都) ……理事 三嶋 みちこ

【コーディネーター】

日本労働者協同組合(ワーカーズコープ)連合会
業推進部 ……副部長 扶 藤 文 重
日本労働者協同組合(ワーカーズコープ)連合会 ……専務理事 田 嶋 康 利

分科会1では、「地域が担う就労支援」をテーマに、生活困窮者自立支援制度の枠組みのみならず、社会的知性に基づく活動を地域で実践されているパネリストからの活動報告とともに、地域づくりに向けた討論がなされた。

NPO法人 青少年就労支援ネットワーク静岡

NPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡は、市民ボランティアが当事者と伴走型の就労支援に取り組んでいる。2000（平成12）年に市民団体を立ち上げ、市民のネットワークによる伴奏型の就労支援を通じて、働く喜びを分かち合える相互扶助の社会をつくることを目的としている。

有償ボランティアスタッフが相談に来た人の話を聞き、市民ボランティアと一緒に地域に出る。出先で出会った人に「ボランティ

アになってください」と声をかけ続けたら、1,000人にまで広がった。本人の好きなこと、好きなもの、なりたいものに向かって中間的就労や就労体験の場所を探している。

地域のおせっかいな人（プレーヤー）を増やすことで、それぞれの得意分野が生き、自然発生的に子ども食堂やシェルター、ピアサポート的な茶話会が誕生し、活動を広げている。

ワーカーズコープ・センター事業団 登米地域福祉事業所

宮城県登米市は、人口は8万人、高齢化率は33.1%の地域だ。

制度施行と併せて「ともまち登米」という自立相談支援事業を行っている。働く者自身が協同組合として出資をして、地域に必要な仕事や新しい仕事を自分たちの手でつくり出している。登米では、ワーカーズコープとして市内4拠点8部門、30人ほどの事業所だ。

単なる相談支援に終わらせないために、当事者主体の仕事起こし「SKETCHA」に取り組んでいる。活動のきっかけは、80歳代の認知症の母と60歳代の精神疾患を抱えた息子の二人暮らしのごみ屋敷の片づけだった。いろいろな人に声をかけて、みんなで一緒にやるのが循環を生み出す試みと位置づけた。現在は、相談を通じて見えてくる困りごと、ごみ屋敷の片づけ、引っ越しの手伝いなどのほか、企業からの軽作業も受託している。地域の祭りのみこしの担ぎ手の依頼には、5～6人のひきこもり経験者も参加した。

「林業と地域おこし」に取り組む鱒淵地区では、耕作放棄地を地域住民と一緒に開墾し、農作物を地元の給食に使ってもらうことでお金を生み出し、地域のお母さんたちやSKETCHAの収入に充てている。

NPO法人 文化学習協同ネットワーク

人口約20万人の東京都三鷹市にあるNPO法人文化学習協同ネットワーク。詰め込み型の勉強に疑問を持った代表が、地域の親と学習会を開設すると、不登校の子どもや家庭の課題が持ち込まれ、フリースクールを開設。すると、卒業後に就職でつまづくという実態に気づいた。

そこで、働くことを学ぶ場をつくろうと、コミュニティ・ベーカーリー「風のすみか」を2004（平成16）年につくり、現在の就労訓練や就労準備支援にあたる取り組みを展開した。その後、地域若者サポートステーション

事業、自治体の独自事業である若者サポートやひきこもりサポートなどの事業も受託しているほか、働くことに不安や恐怖感を持っている若者たちの拠点として、居場所づくりにも取り組んでいる。

ユースラボは、印刷物のDTPの現場で、都内の印刷会社7社と連携をしている。DTPは仕事の切り出しが可能なため、各社と情報交換をしながら働き方を調節する。毎週金曜日の午前中は、思いや仕事を議論したり、終業時間には振り返りをしたり、若者の発案で働きやすい職場づくりなどを考える場も設けている。

次のステップを考えるために企業経営者主体で設立したNPOが、わかもの就労ネットワークだ。つながりのなかった支援機関との連携を進め、企業と若者が出会う場を作ったり、誰もが心地よく働ける会社を目指す勉強会の開催もしている。若者は、ある企業の就労体験後に、ネットワーク内の別企業に移っていくこともある。

相談から居場所、わかもの就労ネットワークを地続きで体験し、「駄目だったらまた戻ってくればいい」と言いながら、あせらずに就労を実現する形をつくっている。

大阪知的障害者雇用促進建物サービス 事業協同組合(愛称エル・チャレンジ)

エル・チャレンジは、自治体から清掃業務を随意契約で受託し、その現場で知的障がい者等の就労支援に取り組む団体だ。19年間で1,500人の就労を支援し、約700人の訓練修了生が現在も企業で働いている。組合員のナイスが参加する都市公園管理共同体が5つの府立公園を指定管理している。競争入札における総合評価入札には、価格だけではなく社会的意義も加味され、エル・チャレンジ訓練修了生の一部も就職し、はたらし続けられるしくみができた。ナイスが2005（平成

17) 年に初めて指定管理者に立候補したときは、「公園で寝ている人から公園で働く人へ」をコンセプトに提案した。

これからの障がい者雇用をすすめるうえでの課題は、「①各地の実践を全国的に広げること」「②公共の福祉（福祉的就労）から一般市場への波及をさせること」「③“手帳を持たない障がい者”を認定すること」が挙げられる。エル・チャレンジの訓練現場では、知的障がい者のみならず、就労支援が必要なホームレスや生活困窮者などを受け入れて、その対象を広げようとしている。

大阪府の社会福祉審議会の「行政の福祉化推進検討専門部会」では、これらの取り組みが検証され、持続可能な施策として再構築するためにも条例の策定が提言された。条例は、①総合評価入札を公契約等を活用した就労支援と明確に位置づける、②「風の村」のユニバーサル就労のような形を民間市場に広げる、③発注者・受注者が協議する場を設置する、④就労支援費込み労務単価を設定する、という点がポイントだ。「就労支援費込み労務単価」は、社会的価値が価格競争でむしばまれないように、実際に必要な就労支援費を点検し、予算策定時の積算そのものに含むものだ。条例化で大阪から全国に向けて発信できればと考えている。

質疑応答

午前の実践報告を受け、午後は会場からの質問に登壇者が回答した。

NPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡の米山世紀さんには、「メーリングリストの使い方」についての質問が寄せられた。米山さんから、「困っていることを発信すると返信が来る。たとえば、『介護施設で働く体験をしたい若者がいる。歩いて行ける距離にある介護施設

設を教えてほしい』という、2～3日のうちに返事が来る。1時間

のアルバイトから始まり、現在は週4回ほど行ってる」という事例などが紹介された。

ワーカーズコープ・センター事業団登米地域福祉事業所の坂本典孝さんには、「当事者と地域の団体をつなぐ際のキーマンについて」という質問が寄せられた。坂本さんは、「今つながっている人からつないでもらっている。自分たちが働きかけているのではなく、当事者たち、SKETCHAのメンバーたちから共感の輪が広がっている」と答えた。

NPO法人わかもの就労ネットワークの三嶋みちこさんには、「どんな働きかけがあれば企業とのつながりの第一歩になりやすいのか」という質問があり、三嶋さんは、「同友会の理解は地域差・温度差があり、共通言語で話せていない部分もある。就労ネットワークのような考え方を各同友会で共有し、情報を横に展開していきたい。企業としては、支援機関との間の中間組織があるといい」と話した。

日本労働者協同組合連合会の田嶋康利さんは、「これまで就労支援は、当事者を企業や地域に合わせるような取り組みが行われてきたが、本来は地域・企業・自治体が変わることが必要だということ。その働きかけを含めて進めていかなければいけない」としたうえで、「今日のように当事者が語ることは、就労支援の中で最も大事なこと。主人公は当事者であり、彼らが働くことを地域や自治体や企業がどう支えるのかが就労支援の根本。この思いを広げ、制度がさらに豊かになることを期待する」と締めくくった。



「従事者お悩み相談 (従事者限定・グループワーク)」

【アドバイザー】

市川市生活サポートセンター
 そら(so-ra) (千葉県) 主任相談支援員 朝比奈 ミ カ
 豊中市社会福祉協議会
 福祉推進室(大阪府)・室長/コミュニティソーシャルワーカー統括 勝 部 麗 子
 東近江圏域働き・暮らし応援センター
 “Tekito-” (滋賀県) センター長 野々村 光 子

【コーディネーター】

ルーテル学院大学 名誉教授 和 田 敏 明
 日本社会事業大学専門職大学院 客員教授 渋谷 篤 男

分科会2では、参加者がグループワークで従事者の悩みを出し合い、それを厳選して発表。アドバイザーが回答した。

テーマ①「ひきこもり、発達障害、 刑余者などの対応が難しい」

「対象者と家族の認識の違い」「中卒刑余者がなかなか就労につながらない」「周囲から相談があっても、本人の困り感がない人への対応」「本人に発達障害の自覚がない」「ひきこもりの見立てができない」などの悩みがあった。

朝比奈ミカ 第一に、ひきこもりの人などの対応で行き詰まる時には職員のアセスメントが肝になる。「発達障害」や「ひきこもり」というなんとなく知っているワードで収めようとしない。服装、話し方、物の考え方など、自分の言葉を使ってその人のことをどれだけ語れるか。自分一人の目で見えるのではなく、ほかの人の目と重ねあわせ、その人を理解していく。

第二に、その人の物語に関心をもつ。その

人の目で世界を見る想像をしたら、何が見えるか。対象者と家族の認識の違いとあったが、本人も親もクライアント。親には親の物語があるので、本人の物語と区別する。場合によっては、他機関の協力もおおぐ。本人の側に寄り添おうと思ったら、親の側には立てない。課題に向き合っていくのは本人なので、本人がどんな人で、周りがどうかをよく見る。面接だけで分かることは限られていて、その人を知りたいと思ったら、一緒に過ごす時間、空間のなかで何を感じ取るか。職員が言語以外のツールをいかに豊かにもつか。記録は、その職員の感覚・価値観で変換されたもの。変換しない生の情報をどれだけ持ち寄れるか、その人を語り合うチームをどうつくるかが大事だ。

障害のグレーゾーンの問題は、どんなエピソードでそれを感じ取れたかが重要だ。まず、

発達特性や知的な遅れに十分配慮をした伝え方で、本人の生きづらさを本人と共有する。そのうえで、本人がどう生きていくか。障害者手帳を持っていればバラ色の人生がその先にあるのか、使わなければ出来ないことなのか。メリットもデメリットも納得いくまで話し合っている。

ひきこもりの人への障病の見立てについて。彼らの世界に入っていく時に、それがどう受け止められるかという見立てが必要。私たちに出来るのは情報を集めることで、周りに頼れる専門職において、一緒に判断するやり方が有効だ。

10歳代後半の若者たちにアプローチするプロジェクトに地域で取り組んでいるが、時間をかけていろいろな経験をしてもらうのは、方向性としてすごくいい。10年経って「まあまあ大人になったな」と思えるくらいの距離感がいい。

テーマ②「出口が見つからない」

「ずっと支援が続いていて、卒業できない」「何を目標に出口を見つけていくのか、時間がかかる」「住宅探しができず、支援につながらない」「地域づくりのコツ・ヒント」「やる気のある高齢者の就労支援」などの質問が出た。

野々村光子 生活困窮の制度はアイテムで、最終手段だ。この制度は手段を任されているので、働きたい人も働きたくない人も手を持つに行ってもよく、チャンスが増えた。

いつまで支援をするのかをうちの事業所のワーカーに問うと、「本人を知ってから本人が死ぬまで」と言う。制度のアイテムを使って入口はうちでも、うちだけで支援するケースはゼロ。あるものを生かして、応援団をつくり、役割を分ける。民生・児童委員や近所

のコンビニエンスストアの兄ちゃん、通勤の帰り道にあるガソリンスタンドのおっちゃんも応援団。直接支援していなくても、本人のことを知っている人が地域にずっといる状態をつくる。

就労支援で、企業に対しては、「障害者を雇用して」ではなく、「見学事業所に登録して」と言うようにしている。すると、求人票などではイメージしにくい生の会社を見せられ、うちで出来ないような支援が出来る。「この地域で100年後も会社をやりたいと思ったら、私と手を組んだほうがいい」と言う。なぜなら、人材不足が目立つ地域で、「ひきこもれる力」をもっている人たちがたくさんいるからだ。毎年いろいろなつながりをもっている会社が約700社あって、ひきこもりの人に内職仕事ももらっている。これは利用者の出口をつくっているのではなく、働き口をとおして地域をつくっている。地域での会社の位置づけを教育することが、地域づくりだ。「ひきこもりの人のこれまでの時間がマイナスではない」という捉え方を会社が知ってくれば、就労移行のハードルは下がる。

住宅探しの問題は、就労の企業とのつながりで不動産会社社長に保証人をお願いしている。空いているグループホームの一室などを借りれば、不動産会社も損をしない。ないものをつくるよりも、あるものを使う発想でやる。

中間的就労の話で、「あなたがひきこもっている間に世の中は電気と石油がなくなった。この先はもう薪しかないんだ。〇歳までがリミットらしい、薪割りをしに来てくれ」などとうそぶいて、やばいと思ってもらってひきこもりの人を外に出す。ただし、本人がどこまで想像がつくかを考え、それを超える範囲には動かさないようにする。

やる気のある高齢者の問題では、中間的就労をしているうちの収入だけで生活ができる仕組みを考えている。作業所の利用だけでは難しい、軽度の知的の人や障害者雇用の定年退職者に、今後どんな働き方を提供していくかが、この制度の責任だ。

テーマ③「連携を含め事業を進める際に困っていること」

「関係機関との連携の難しさ」「行政、関係機関との連携で、丸投げに困っている」「関係機関との意識合わせをどうするか」「生活自立支援センターの組織内の調整の難しさ」などの声が寄せられた。

勝部麗子 自立相談支援が始まって「断らない福祉」に向けて頑張っているが、狭間の問題がすべて相談員に持ち込まれる傾向にある。相談員一人では解決しきれないから、皆で考え、社会資源を開発するような多機関協働事業が求められる。支援調整会議の実務レベルで横つなぎしても、展開の広がりには難しい。

豊中ではワールドカフェを開いて、多問題を抱えた事例の解決策を検討している。お互いの得意分野を教え合い、名刺交換をして、課題解決型でつながるトレーニングを行っている。

いまは、障害者も高齢者も契約制度になり、契約しないと人は対応出来ないといっても済んでしまう。制度の狭間を制度がつくっていて、地域住民や企業が最後までサポートしている。多機関協働事業を進めない

と皆が燃え尽きる。

同じ組織内でも入口が違っていると断る職員がいて、出口が変わってしまっている。答えを出さなくても「ちょっと待ってください」とつなぐ意識を皆がもつと、皆で支えられる。それには、上層部による組織マネジメントが必要だが、この事業の理解がないと上司には事業

の奥行きがわからない。そこで、自治体には持続可能な体制づくりを求めたい。委託先への丸投げ、効率や予算重視の委託の振り分けが危惧され、評価する側の基準がわからないことも問題になっている。今回のような大会で、皆さんが現場の苦しさを発言することで、自治体の参加者の認識を変える意味がある。

あきらめかけた人を目の前に私たちがあきらめたら、彼らの先はない。私たちがずっと伴走する意味はそこにある。失敗してもいつでも帰ってこられる場所をつくるのが、この制度だ。

終わりに、コーディネーターのルーテル学院大学の和田敏明さんが「抱えている問題を出し合い、共感し合えたグループディスカッションだった。アドバイザーがそれを敷衍して、普段の仕事で行き詰まっているものの奥にあるものは何か、一緒に考えていくべきことを打ち出してくれた。やり方を持ち帰って、今までうまくいかなかったことのヒントにして、現場を変えていくことに役立てていただきたい。また、ここで知り合った方と情報交換していただければ、働く現場で孤立することなくなると思う」とまとめた。コーディネーターの日本社会事業大学専門職大学院の渋谷篤男さんは「同じ志を持っている人が集まって勉強会をやっていただければ」と呼びかけた。



現地企画①「任意事業100%実施だからできたこと」 ～熊本地震における被災者支援の取り組みとは～

【パネラー】

熊本県健康福祉部長寿社会局社会福祉課 ……主 幹 宮 崎 和 年
南阿蘇村社会福祉協議会(熊本県) ……主任相談支援員 中 野 伸 哉
学校法人松本学園(熊本県) ……教室運営責任者 畠 本 靖 子
社会福祉法人菊愛会(熊本県) ……教育支援員 長 尾 佳代子
グリーンコープ生協くまもと(熊本県) ……常務理事 村 上 浩 勝

【コーディネーター】

熊本県社会福祉協議会地域福祉課 ……課 長 川 口 和 博

分科会3では、熊本地震における被災者支援の成果や課題を検証し、平時からの生活困窮者支援への展望も話し合われた。

熊本県

熊本県では、県社協に自立相談支援事業を委託し、県内7か所の社協を拠点として主任相談支援員を配置。この拠点を核に、全町村社協に支援員を配置して相談窓口を設置した。市の設置する窓口とあわせて県内全市町村に相談窓口が設置されたことで、相談者が利用しやすくなり、町村社協の培ってきたノウハウや地域の社会資源との連携が事業に活用されるようになった。

法施行以前から県は事業実施主体として県下全域で生活保護の自立支援プログラムを実施していた。その事業実績やノウハウの活用のために、県から市に呼びかけ、生活困窮者自立支援制度の任意事業の共同実施を実現。単独実施とあわせて、県全体として100%任意事業を実施している。

共同実施により、市にとって受託事業者の開拓、事業計画の策定、財政サイドとの新規

予算交渉など、事業に取り組むハードルが低くなる。受託事業者にとっては、事業規模が大きいためノウハウが蓄積しやすく、経費の節減も可能だ。一方、市によっては当事者意識が薄くなり、地域の実情から離れてしまう可能性がある。地域的なアンバランスが生じる可能性もある。

相談窓口の全市町村設置と任意事業100%実施の基盤があったことで、熊本地震発災後も、生活困窮者自立支援制度を地震対策事業として拡充することが出来た。自立相談支援事業では、町村社協に配置していた支援員を拡充して、被害の大きい町村に専従支援員を配置した。家計相談支援事業では、支援員の人員を追加。一時生活支援事業では、シェルターを増室。子どもの学習援助事業として、仮設住宅などの学びの場を確保した。

南阿蘇村社会福祉協議会

南阿蘇村社協には、2016(平成28)年11

月より地震対策として専従の自立相談支援員が配置された。グリーンコープの常駐支援との連携と地域支え合いセンター(同年9月に開設され、被災者の総合的な支援を行う)主催の連携会議への参加とあわせて、自立相談支援機関として被災者支援体制をつくってきた。発災後に新規相談件数が増えなかったため、民生委員児童委員協議会への出席や仮設住宅巡回訪問などによって、事業周知も図った。

南阿蘇村を含む阿蘇郡6町村では、福祉事務所、ハローワーク、家計相談支援事業、就労準備支援事業、各行政担当者、各社協相談員により、支援調整会議を開催している。情報共有することで多様な対応策が出てよい支援につなげることができる。互いの専門性を理解して複数のニーズに対応できる環境をつくる場にもなる。

行政の地震対策業務の担当部署は、2018(平成30)年4月から復興推進課に一元化。被災者にとって利用しやすい体制をつくった。また月1回、復興推進課による「住まいの再建に向けたケース検討会議」が開催され、各関係機関が集まり今後の被災者支援の対応を話し合っている。

こうした取り組みの効果もあって、2018(平成30)年度は自立相談支援の新規相談件数は増加傾向にある。仮設住宅の退去期限を迎えて、地域支え合いセンターからつながる相談件数も増えており、今後ますます相談内容の深刻化が予想される。

自立相談支援機関は、任意事業の各事業者との日頃からの情報共有が重要で、各事業者をつなぐ役割が求められる。今後も、生活状況の変化によって生活困窮に陥らないように、見守りが必要。仮設住宅在住者の心の悩みのケア、再建困難者への対応も課題だ。

学校法人松本学園 社会福祉法人菊愛会

学校法人松本学園と社会福祉法人菊愛会は、共同体を組んで子どもの学習援助事業に取り組んでいる珍しいケースだ。政令市である熊本市、単独実施の玉名市を除く県内全域で事業を展開。福祉と教育それぞれの専門性を活かした支援を行っている。

熊本地震発生後は、子どもと保護者の安否確認を最初に行った。損壊した教室は、地域や自治体の協力もあって、代替施設を準備して支援を再開できた。

熊本県より「熊本県生活困窮者自立支援プラン推進事業・熊本地震対策分」の実施要綱の公示を受け、同事業の事務所に地震対策分の事務所を併設して運営。仮設住宅にいる生活保護、生活困窮世帯を対象に支援を始めた。仮設住宅の集会所で教室を開き、子どもの学習場所を確保するなど支援を行い、安心・安全な子どもの居場所になるようにも心掛けた。

学習援助事業の子どもも、地震対策分の子どもも、きっかけは異なっても、同じ課題を抱えていた。子どもが抱える困難に寄り添い、将来に夢や希望をもてるような切れ目のない伴走型支援が必要だ。

地震が起きてはじめて見えるようになった支援対象者もいた。今後は、仮設住宅に残った子どもの心のケアに一層努めるとともに、地震対策分を離れても子どもの学習援助事業を継続できる手続きを行っている。また、体験活動を通して、子どものお金の管理教育なども実施している。

グリーンコープ生協くまもと

グリーンコープ生協くまもとは、法施行以前から熊本県内で生活再建支援事業を手がけていて、生活再生相談や生活再建に必要な一

時金としてのセーフティネット貸し付けを行っている。そうした支援での専門技術をベースに、2015（平成27）年から熊本県の委託で家計相談支援事業を実施している。

2016（平成28）年からは地震対策用として「熊本県生活困窮者自立支援プラン推進事業・熊本地震対策分（設計図事業）」を実施。生活再建に課題を抱える被災者の相談に応じ、家計や世帯の課題を把握し、生活再建に向けた「設計図」を作成し、相談者の家計管理能力を高め、早期の生活再生を目指している。2016（平成28）年度は、市町村が被災世帯に生活の再建に必要な資金を低利で貸し付ける「災害援護資金」制度について、申請予定者を対象にした面談を町村役場と連携して行い、家計収支の見通しから返済方法などを助言した。2017（平成29）年度は、被災者の転居先についての相談が増えた。滞納している税金の支払いや災害公営住宅などの家賃負担の見通しを立てる支援を行った。

2018（平成30）年は、家賃負担などへの準備支援を行っている。今後は、家賃や住宅ローンの負担などで立ち行かなくならないように、生活再建後への支援を行っていく。課題を抱えた被災者に家計相談支援としてつながる。そこを入口に見える化して、早期に自立相談支援機関・任意事業所につなぐことで、これから



質疑応答

最後に、フロアとの質疑応答が行われた。「前の災害の経験が十分に生かされていない。こういったことを共有すれば、大規模災

害などの場面で役立つのか」という質問には、「状況が早い時期から分かれば、違う対応がとれる。災害が起こって早めに関係機関が関わることが大事」と南阿蘇村社協の中野伸哉さんが回答した。

「外部から来たボランティアをどう組織して、被災者の支援を組織立てていくか」という問いには、「熊本県庁でも混乱はあったが、それを反省点に、災害発生時の仕事の割り振り計画をつくり、他県にも発信している」（熊本県・宮崎和年さん）、「広域の被害では近隣の市町村の応援が難しかった。少し離れた地域や他県との日頃からの応援協定が必要」（熊本県社協・川口和博さん）と答えた。

「みなし仮設など広域に避難した被災者の見守りには難しさがあり、熊本で自殺者も出た。その支援をどうするか」という声には、「地域支援合いセンターの取り組みを中心に、みなし仮設の支援を続けたい。ケースに応じて生活困窮者自立相談支援事業につなぎ、他職種が連携して支援する必要がある」と川口さんが応じた。

「県が各自治体に呼び掛けて任意事業100%を実施しているのがうらやましい」「生活困窮者自立支援事業を災害ケースマネジメントとして平時と緊急時に行うために、国の施策で必要なことは何か」「震災からの生活再建は、つながった先の地域の制度運用にも影響される。家計相談支援が特に重要で、全国に広がるように周知してほしい」という声もあった。

コーディネーターの熊本県社協の川口さんが、「生活困窮者自立支援事業は、他職種連携が重要。各任意事業者の存在を県社協も心強く感じて事業を展開出来ている。東北からたくさんの方を教わった。今度は我々の番。各事業者にお問い合わせいただければ、熊本のノウハウを包み隠さずお伝えいただけます」と締めくくった。

現地企画②「生活困窮者支援はチームワーク～一体的実施を事例から学ぼう～」

【パネラー】

熊本市生活自立支援センター	主任相談支援員	狩野 啓 輔
熊本市生活自立支援センター	家計改善支援員	宮村 千代子
熊本市社会福祉協議会	主任主事	加来 仁 美
NPO法人おーさあ 熊本市生活困窮者就労準備支援事業主任就労支援員		樋口 光 雄
社会福祉法人グリーンコープ 生活困窮者支援室	管理者	増田 智 行
熊本市健康福祉局福祉部保護管理援護課	主 査	徳永 光 司

【コーディネーター】

熊本市社会福祉協議会	総合センター長	上 田 浩 之
------------	---------	---------

分科会4では、行政・民間が生活困窮者支援における各事業の垣根を越えて、各部署・機関で協働する、熊本市内での取り組みについて報告が行われた。

熊本市健康福祉局 福祉部保護管理援護課

生活困窮者自立支援法の施行に合わせて、それまで別々の執務室で行っていた福祉的な相談窓口と生活困窮関連の相談窓口を1つの執務室に集約し、包括的で効果的なワンストップの支援に努めている。当初から必須事業に加えて全任意事業を実施し、連携を通じて、生活困窮者のそれぞれが抱える複雑で多様な課題の解決に取り組む。

たとえば、就労の相談に来た人が、債務に悩んでいたりと、家計のやりくりで苦労して生活が立ち行かなくなっていたりすれば、求職活動を手伝うとともに、家計相談支援を行うなどで生活基盤を整えるというように、各事業の支援策を組み合わせることで、支援対象者の状況・課題に応じることが可能となる。よりきめ細やかな対応のために、民生委員児

童委員協議会、地域包括支援センター連絡協議会、ハローワーク、若者サポートステーション、居住支援協議会、法テラスなど、さまざまな機関との連携体制構築に励む。

熊本市生活自立支援センター （自立相談支援）

市役所の福祉相談支援センター内に設けられている生活自立支援センターへ、福祉相談支援部門が生活困窮者自立支援の視点で気になる人を早期につなぐことが多い。生活困窮者自立支援の相談窓口として各支援事業に対象者をつなぐだけでなく、各事業実施機関から自立支援センターへつながるというように、双方向の流れが出来ている。自立支援センターが対象者へ就労支援のみを提供した際の就労・増収率は約6割だが、自立相談支援・家計相談支援・就労準備支援が一体的に関与した場合は約8割というデータも出てい

て、一体的実施の効果が見て取れる。

2016（平成28）年に発生した熊本地震の被災者支援が終了すると同時に、支援を受けていた被災者が困窮状態に陥ったり、抱えていた課題の表面化が増えるが見られ、受け皿としての機能をさらに拡充していきたい。

熊本市社会福祉協議会 （家計相談支援）

熊本地震の仮設住宅は、入居期間の延長が2019（平成31）年春に終了することになっていて、それまで家賃のかからなかった被災者が、生活再建後は家賃が発生することになり、家計収支のバランスが崩れてしまうことが危惧される。

計画的な家計管理ができない人のなかには、発達障害のある可能性をもつ人も多く、権利擁護による金銭管理などの福祉的支援が必要になる。相談者が自身の課題を認識していないことが多く、福祉的支援につながるようサポートに努めている。

住宅確保給付金や貸付事業などを利用して生活再建をした人が、支援終了後に再び困窮することもあり、終了後のフォローも重要。

税金の滞納状況は、本人同席でないと行政でも確認ができず、分納の相談をしてから支援を終結しても、その後計画通りに継続出来ているか分からなくなる。継続出来ていない場合には早めの対応が必要であり、法改正による支援会議の早期実施を求めている。

NPO法人おーさぁ（就労準備支援）

運営している「健軍くらしささえ愛工房」では、乳幼児から高齢者、障がい者、社会的孤立状態の人、生活保護受給世帯など、様々な人が地域で普通に暮らすための様々な事業を実施している。また、おーさぁをモデルとして県と共に取り組んできた、地域づくりの

拠点「地域の縁がわ」は560か所を超えた。

就労準備は職場体験が重要で、おーさぁの法人本部や商店街にある地域の縁側を支援の場として活用している。また、きめ細やかな面談を行い、利用者の希望と現状を考えながら支援する。採用面接用の衣類を貸したり、就活費用がかさんで食費を削らざるを得ないような人には、食料支援を行うなどの法外援護も行っている。絶望や悲しみを理解できる資質がたいせつで、希望と現状のバランスをとりながら、現実的な就職につなぐようにしている。

社会福祉法人グリーンコープ （一時生活支援）

路上生活であったり、安定した住居を持たない人の一時的な生活の場として、熊本市内でアパート5部屋を借りて、シェルターを運営。入居者に食料や衣類を提供して、健康状態などを整え、住民票の住所登録を移し、就労し、正式な住居の確保ができるように支援している。およそ3か月で自立的な生活を送るための基盤を立て直し、退居する人が多く、2015（平成27）年から2017（平成29）年まで、平均して年間25人の利用者がいる。

管理人として同じ施設で生活する中で、支援対象者の生活様式や習慣、価値観、見えない障害がよく見えてくる。入居後の最初の1週間で、特性・課題を把握し、自立支援センター・家計相談支援・就労準備支援の担当者との情報共有を基に支援計画を立てる。スムーズな課題解決のためには、対象者の価値観を理解し、考え方が行き違ってしまうようにすることが重要である。

熊本市社会福祉協議会

総合支援センターは、相談・貸付班、権利・後見班、生活困窮班の3つの部署に分かれて

いて、相談・貸付班は本所と5か所の区社協に相談員を配置している。2017（平成29）年度のセンター所管の相談約22,000件のうち、貸付相談が約6,300件あり、自立支援センターから生活福祉資金の申請につながったものが7件。それ以外には、熊本市社協が法外援護で独自に取り組む、福祉金庫貸付で対応する。

賃貸契約時に必要な保証を熊本市社協が行い、入居から退去までの包括的な支援を行う、住宅確保配慮者支援事業（通称保証人代行）では、支援対象者の住居を保証するだけでなく、必要な医療・福祉や、地域住民による支え合いなどのインフォーマルな支援につなぐことを意識。2017（平成29）年度9月から開始し、現在30件の契約に取り組んでいる。居住支援法人の指定も受け、自立支援のための手段として、さらなる充実化に努めている。

熊本市での一体的実施

熊本市の生活困窮者自立支援事業実施機関・部署は、毎月会議を設けて支援状況を話し合うほか、日常的に連絡を取り合って連携している。例として、老人保健施設に勤務し、寮で生活していた、40歳女性のAさんへの支援の内容が紹介された。

同僚との人間関係、仕事のミス、友人からの借金などに悩み、大きなストレスを抱えたAさんは、生活自立支援センターとの相談の中で転職を決意。就労準備支援を担うおーさぁでは、自立支援センターから得た情報から現状や課題を把握し、円滑に信頼関係を築き、Aさんは就労支援を経て、病院へ転職し、寮に入居することができた。

自立支援センターの相談支援員が継続的に面談や電話で職場への定着をサポートするも、Aさんは試用期間満了時に雇用契約が更新さ



れないことになり、仕事と同時に住まいも失うことから、一時生活支援のシェルターを利用。職員が入所者を24時間見守っているため、より深くAさんの課題などを理解することができ、それを基に他機関と相談しながら、Aさんに寄り添った自立支援を実施した。

シェルターに送られてくるAさん宛ての郵便物から、請求関係の書類を確認したり、Aさんの通帳を預かって管理したことにより、お金の使い方や状況を把握出来、滞納していた税金の分納相談へ同行して滞納を解消することにもつながった。また一時生活支援の職員がAさんとコミュニケーションをとり続けてきたことにより、家計相談支援の職員も信頼関係を築け、家計表をAさんと一緒に作成して、必要となる支出金額を整理。就労収入の基準額を割り出せた。

必要な収入を得られる就職先を、就労準備支援の職員が探し、Aさんは寮付きの警備会社へ入職することが出来たが、本人の精神的不安定さや課題は解消しきれていないため、福祉相談支援センターの相談員とともに継続的な見守りをしている。

最後は、コーディネーターを務めた、熊本市社会福祉協議会総合相談センター長の上田浩之さんが、「各事業の実践者たちは、日々悩みながらも前進していて、それをチームワークで連携していければ、生活困窮者自立支援制度における取り組みも大きく前進する」と締めくくった。