

平成 26 年度 セーフティネット支援対策等事業補助金
社会福祉推進事業

**「地域協働による多元的・多層的な
就労支援・社会的居場所創出ネットワーク
構築に関する調査研究」
報告書**

一般社団法人 協同総合研究所

平成 27 (2015) 年 3 月

はじめに

2008年のリーマン・ショック以降、わが国において格差社会が表面化することによって社会的排除の問題が政策の焦点となっていった。実際に、不安定就労の拡大により若年層の就労問題や長期失業者の増大による労働の劣化と生活保護受給者の増加や社会的困難を抱えた人々の貧困問題による社会保障の問題が噴出している。こうした問題は、人々が社会の一員としての役割や居場所を剥奪される状況が広がっていると言える。

これまで社会のメンバーシップは、雇用・労働保険、社会保険としての第1のセーフティーネットと生活保護としての第2のセーフティーネットによって制度的に支えられてきた。しかしながら、社会的排除の問題に対応するために第3のセーフティーネットとして2014年12月に生活困窮者自立支援法が制定された。具体的には、2015年4月からの生活困窮者自立支援制度の施行にあたり2013年度から2014年度においては260以上の自治体・民間団体等がモデル事業に取り組んできた。

こうした制度施行を目前にして本研究所では「地域協働による多元的・多層的な就労支援・社会的居場所創出ネットワーク構築に関する調査研究」をテーマとし、調査研究をおこなった。とくに、本研究においては大分県臼杵市、京都府京丹後市、千葉県千葉市の先進自治体と協力してアクションリサーチをおこなった。これは自治体・事業者・研究者が共同研究を通して制度における就労支援・中間的就労の場の創出のあり方について検討するものであった。

本研究の中心課題である「就労」とは、人間は協同で働くことを通してお互いに社会を構築していると考えている。よって、働くことが単に市場経済にける価値を生み出すだけではなく、人と人の顔のみえる関係やお互い様の関係が同時に内在していることに着目する。こうした関係が内在していることによって人間は互いに支え合いながら生涯にわたって社会で生きていくことを可能にしている。

このように「就労」を考えると、就労支援・中間的就労は「共に働く」という実践の場を通して、仲間同士が助け合い、新しいモノ・価値を創り出す関係性の中でお互いを必要し、人とつながっているという安心感や自己肯定感を取り戻していくものではないだろうか。言い換えれば、人間としての当事者性を回復・取り戻すプロセスの方向として捉えることができる。

こうした実践に協同労働の協同組合は歴史的に取組んできた。1970年代から失業者の仕事おこしとして緑化事業、病院清掃や建物管理、物流センター、地域のケアの拠点として「地域福祉事業所」づくりにおいて「コミュニティの福祉力」を醸成してきた。また、「共に働く」ことを通して労働者の人格の形成を大切にしてきた。さらに、協同労働の協同組合に見られる多様な働き方や仕事おこしが地域の多様なネットワークを構築する地域づくりの方法論として確立することにより、生活困窮者自立支援制度の積極的な展開を可能とする展望を持っている。

最後に、本報告書が生活困窮者自立支援制度の施行にあたり、各地で活用され制度に携わる多くの人々の一助になれば幸いである。

一般社団法人 協同総合研究所

目 次

序 章 本調査研究の目的と実施内容	1
第 I 部 生活困窮者自立促進支援モデル事業の現状と課題	5
—アクションリサーチ報告—	
1. 千葉県千葉市の生活困窮者自立促進支援モデル事業	6
2. 京都府京丹後市の生活困窮者自立促進支援モデル事業	14
3. 大分県臼杵市の生活困窮者自立促進支援モデル事業	22
4. 新潟県下における生活困窮者に対する支援の現状と課題	38
5. 生活困窮者自立支援モデル事業の 5 市区比較分析	48
—その成果と課題—	
第 II 部 当事者のヒアリング調査から見てきた生活困窮者支援の課題	57
1. ヒアリング調査の目的と方法	58
2. 京丹後市「寄り添い支援総合サポートセンター」	60
3. 千葉市「生活自立・仕事相談センター稲毛」	63
4. 青森県「ふれわーく三戸」	65
5. 排除から立ち上げるプロセスにおける支援のあり方	69
—支援者（相談員）との振り返りから	
6. 小括—ヒアリング調査からみてきた生活困窮者支援の現状、意義、課題	72
7. 就労訓練と一般就労を結ぶ中間的就労の場	75
—Next Green 但馬の事例から—	
第 III 部 生活困窮者自立支援事業と地域における多元的・多層的な就労支援・社会的居場所	82
—地域協働による就労創出とネットワーク構築—	
1. 生活困窮者自立支援事業における自治体の現状と課題	83
2. 生活困窮者支援における相談支援のあり方と課題	89
—大分県臼杵市モデル事業の支援ケースを事例として—	
3. 「共に働く」協同労働の実践を踏まえて、制度政策のあり方を考える	95
—生活困窮者自立支援制度における「就労」を巡って—	
4. 就労準備支援の必須性と事業者支援の必要性	101
5. 生活困窮者の就労支援と社会的居場所づくり	103
補論. アカウント 3 を通じて見る英国社会的企業が紡ぎ出す「連帯経済」	109
—参加の基盤にあるもの—	
6. 「福祉力」のあるコミュニティの多様な創出とネットワーク化	117
終 章 日本における生活困窮者自立支援事業の到達点と課題	124
—アクティベーション類型の視点から—	
資料編 調査検討委員会について	134

執筆者一覧

市原 智久 (千葉市保健福祉局 保護課課長)
五石 敬路 (大阪市立大学)
藤村 貴俊 (京丹後市健康長寿福祉部生活福祉課 主任)
下村 幸仁 (山梨県立大学)
西岡 隆 (臼杵市理事 兼 協働まちづくり推進局長)
垣田 裕介 (大分大学)
田中 夏子 (協同総合研究所)
川本 健太郎 (敬和学園大学)
大高 研道 (聖学院大学)
走井 洋一 (東京家政大学)
楠野 晋一 (協同総合研究所)
扶蕪 文重 (日本労働者協同組合 (ワーカーズコープ) 連合会)
田嶋 康利 (日本労働者協同組合 (ワーカーズコープ) 連合会)
藤木 千草 (ワーカーズ・コレクティブ及び非営利・協同支援センター)
福原 宏幸 (大阪市立大学)
藤井 敦史 (立教大学)
古村 伸宏 (日本労働者協同組合 (ワーカーズコープ) 連合会)

序章 本調査研究の目的と実施内容

福原 宏幸

1. 課題

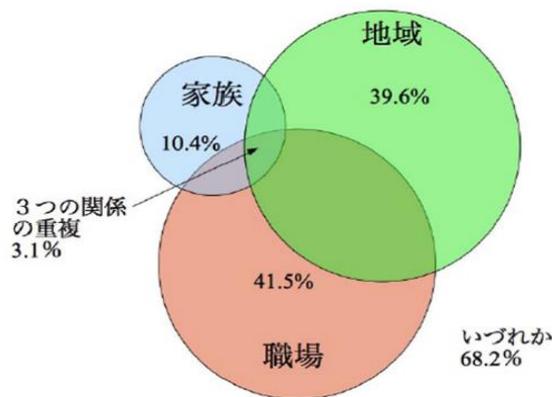
生活困窮者自立支援法は、その制度の目標を、①「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と、②「生活困窮者支援を通じた地域づくり」と位置付けた。前者は、支援者が生活困窮者との相談を通して、困難をもたらしている複合的な要因を一つひとつ当事者とともに明らかにし、その解決にあたって必要な諸制度や支援サービスを利用するとともに、既存のこれらの制度やサービスでは解決できない諸問題については個別的なサービスの創出によって対応していこうとするものである。これによって、当事者の意思の尊重を図るとともに、当事者が希望する自立への歩みを実現していこうというものである。こうした新たな支援の考え方にもとづいて、この自立支援法では、自立相談支援事業、住宅確保給付金、就労準備支援事業、就労訓練事業者の認定、一時生活支援事業、家計相談支援事業、学習援助事業が構想された。

後者の地域づくりについては、法文において具体的な内容は示されていないが、2014年9月26日に実施された生活困窮者自立支援全国担当者会議での配布資料『自立相談支援事業の手引き（案）』では、次のように指摘された。

- ・生活困窮者が自立に向けた歩みを進めていくには、まずは自己肯定感や自尊感情を取り戻すことが不可欠である。そして、自分の居場所を発見し、人との「つながり」を実感できることも必要である。このように、生活困窮者の自立を考えるにあたっては、居場所やつながりの形成など、個人々人へのアプローチのみならず、地域に向けた取組みが必要となる。また、多様で複合的な課題を有する生活困窮者の課題解決のためには、相応の包括的な支援を用意することが必要である。
- ・そのためには、様々な分野の動員が必要となる。生活困窮者の早期発見や見守りのためには、地域のネットワークを強化することも大切で、公的な制度だけでは対応できない場合には、インフォーマルな支援や地域住民の力も必要である。これは、これまでも地域福祉の分野で進められてきた取組みで、これらを一層充実していくことが必要である。
- ・さらに、福祉の枠組みを超えた取組みも必要となる。就労に導く支援はもとより、地域では、生活困窮者の働く場や参加する場も必要になる。その際、生活困窮者の就労を、例えば農業の担い手不足を解決する手法として考え、あるいは、地域産業の維持・振興と結びつけるなど、地域課題を解決するという視点で検討することが大切である。これは、生活困窮者支援という観点から地域づくりをしていくことにほかならない。
- ・地域においては、困窮状態から脱却した人が、今度は、自分と同じような困窮状態に陥っている人を支援するといった、「支援される側」から「支援する側」になることもあり、支援する側、される側という関係は固定的なものではないと考えられる。生活困窮者も地域社会の一員として積極的な役割を果たしていくことが望まれる。こうして、それぞれの地域において支え合いの輪を広げていくことが大切である。
- ・本制度では、既存の社会資源を生活困窮者支援という新たな視点でつなぎ直し、不足すれば創造していくという作業を進めていくことが必要である。生活困窮者への支援を通して、様々な分野の社会資源の連携を促進し、また、これらの活性化を図り、行政、関係機関、地域住民等が協働で、いわば生活困窮者の支援を通じた「地域づくり」に取り組み、生活困窮者の支援に理解のある参加型包摂社会を創造していくことが重要である。

ここでは、①地域社会での人とのつながりの希薄さや居場所の喪失といった問題の発見とそれらの回復の必要性、②生活困窮者の早期発見や見守りのための地域ネットワークの強化、③地域産業の維持・振興といった地域課題を解決することと、生活困窮者支援とを結びつけた地域づくり、④生活困窮者も「支える側」にかわり、地域社会の一員として積極的な役割を果たしていくこと、⑤生活困窮者支援という新たな視点で、既存の社会資源をつなぎ直しと不足している社会資源の創造、⑥行政、関係機関、地域住民等の協働による参加型包摂社会の創造が謳われた。

【図表 0-1】 家族・地域・職場の関係性が脆弱な層



(備考)

1. 内閣府「平成18年版国民生活選好度調査」より特別集計
2. 「家族」とは親又は子どもと別に暮らしている者のうち、電話で世話話など、「おこなっているものはない」と回答した者。「地域」とは隣近所の人と「ほとんど行き来していない」又は「あてはまる人がいない」と回答した者。「職場」とは職場・仕事関係の人と「ほとんど行き来していない」又は「あてはまる人がいない」と回答した者。
3. 数値はそれぞれ調査対象総数(3,382名)に対する比率

出所：内閣府「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム第1回会合資料
『「一人ひとりを包摂する社会」の構築に向けた課題』2011年。

すでに2011年の内閣府「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム第1回会合に提出された資料(図表0-1)で、職場や家族との関係だけでなく、地域社会のなかにおいても関係が脆弱となっている層が増えていることが指摘されていた。こうした人々の抱える問題は、それだけにとどまらず、貧困や健康状態の悪化、さらにはそれらが相互に関連しあって深刻な社会的孤立をもたらすことになるだろう。したがって、生活困窮者支援法は、生活困窮者支援を、相談員個人による支援に限定せず、地域社会のなかで、地域づくりと合わせて支援事業を構想し実施することの必要性を打ち出すこととなった。

「地域協働による多角的・多層的な就労支援・社会的居場所創出ネットワーク構築に関する調査研究」と題した本調査研究は、まさにこうした課題に応えることを目的としたものである。

2. 調査の概要

このような目的に沿って、本調査研究では、具体的な調査課題として、以下を設定した。

- ①生活困窮にある当事者の困難やニーズの把握
- ②行政機関内部の生活困窮者支援体制(特に就労支援体制)の形成とその役割
- ③就労支援をめぐる行政機関と事業実施団体の、および事業実施団体間のネットワークづくり
- ④中間的就労と社会的居場所の役割と課題
- ⑤地域の課題解決と結びついた社会的居場所、就労支援事業の可能性
- ⑥就労支援・居場所づくりさらに地域づくりにおける協同労働の役割

これらの調査課題にアプローチするにあたって、本調査研究では、2014年度において生活困窮者自

立促進支援モデル事業を実施したいくつか自治体と地域の民間諸団体の事例を取り上げ、2つの調査体制のもとで、これらを実施した。

一つは、自治体およびそれと連携してモデル事業にたずさわった民間団体を対象に、就労支援と地域づくりという課題にどのように取り組んできたのかを調査した。主な調査対象として、2013年度からすでにモデル事業に取り組んできた千葉市稲毛区、京都府京丹後市、大分県臼杵市の3市と、2014年度から新たにこの事業を開始した新潟県胎内市と新潟市をとりあげ、複数の訪問によるヒアリング調査とアンケート調査（「生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施状況に関するアンケート調査」）を実施した。このほか、大阪府箕面市、岐阜県などの訪問ヒアリング調査も実施した。それぞれの地域を取り上げた理由は、各自治体の置かれている地理的・社会的環境が異なるなかでそれぞれの地域の社会資源を独自の方法で活用してモデル事業に取り組んできた点にある。また、就労支援と社会的居場所の創出という問題意識を比較的強くもっている自治体であることを理由とした。

もう一つの調査は、生活困窮者自立支援モデル事業の利用者へのヒアリング調査である。当事者が直面してきた困難や排除を明らかにするとともに、それらを克服していくプロセス、居場所・就労体験などの支援策の役割などを明らかにした。また、これらを総括するなかで、とくに居場所、就労支援、地域づくりの観点でどのような課題があるかを明らかにした。なお、調査の対象地域は、京丹後市、千葉市、青森県（三戸エリア）の3自治体である。支援を受けている当事者に対するヒアリングの機会をえることはきわめてむずかしいが、調査実施団体である協同総合研究所との信頼関係を築いてきたいくつかの自治体のなかから対象団体を選び、ヒアリングに応じてくれる人を紹介していただいた。また、調査にあたっては、同研究所が設置する調査研究倫理委員会による調査研究倫理審査による承認を踏まえ、個人情報保護に万全を期した。

3. 本報告書の構成

本報告書は、3つの部から構成されている。

「第Ⅰ部 生活困窮者自立促進支援モデル事業の現状と課題—アクションリサーチ報告—」は、千葉市稲毛区、京都府京丹後市、大分県臼杵市、新潟県胎内市・新潟市における生活困窮者自立促進支援モデル事業、とりわけ就労準備事業についての実態調査とその分析である。ここでは、日常生活自立、社会生活自立そして就労自立に向けた各市の取り組み体制と事業内容ならびにそれらの課題を明らかにした。それらの違いは、もちろん実施主体である自治体の考え方に大きく規定されているとはいえ、当該自治体がこれまで取り組んできた市民相談、生活保護、地域福祉、労働行政そして地域の市民活動と産業の育成のあり方、人口構成や世帯所得構成、地域の社会資源の豊富さなどによって大きく規定されていることがわかった。とはいえ、いずれの市においても、そうした社会環境を踏まえつつ、独自の施策展開に知恵を絞っていることがわかった。

とりわけ、就労支援においては、就労体験先の確保や社会的居場所づくりなどで、興味深い取り組みがみられた。また、多くの市で、一般労働市場への移行の難しい就職困難層に対する支援として、継続的に働き続けられる中間的就労の場の確保の必要性が浮き彫りとなった。また、それが、地域社会の中にあって当事者の社会的居場所となることが望ましいとの意見が多くみられた。また、農業、林業、漁業さらには福祉といった地域課題となっている産業や事業の再興・推進という課題に、困窮者就労支援が実際に有効に機能しえる可能性についても、今回の調査によって、それが明らかにされた。

「第Ⅱ部 当事者のヒアリング調査から見えてきた生活困窮者支援の課題」では、支援を受ける当事者に対するヒアリング調査から、以下のことがわかった。第1は、当事者を中心に据えた支援者との双方向的支援ネットワーク形成とともに、当事者同士の自律的なピア・サポート体制など、多様な

支援チャンネル構築に向けた取り組みによって、当事者は主体的な社会復帰への道筋をたどることができる。第2は、少しずつ働くことに慣れるような準備期間を経て次の就労につなげる仕組みの構築が求められていること、第3は、多くの当事者が資格の取得や多様な職業体験・訓練を望んでいることがわかった。

「第Ⅲ部 生活困窮者支援事業と地域における多元的・多層的就労支援・社会的居場所 ―地域協働による就労創出とネットワーク構築―」は、第Ⅰ部と第Ⅱ部の分析を踏まえて、調査員それぞれが主要な論点について論じたものである。ここでは、以下のことが明らかにされた。本格実施を控えた生活困窮者自立支援制度の課題を整理するとともに、ていねいな就労支援を実施している社会的事業所が支援を受ける場であると同時に社会的居場所として機能していることや、地域づくりの経済的課題や福祉的課題の解決を追求することがおのずと生活困窮者の就労機会の創出と結びついていることが、論じられた。また、困窮者の社会参加と就労に向けた支援においては、相談員の果たす役割、専門的な知見をもつ地域の社会資源による問題解決、社会的居場所の機能や地域社会・地域ネットワークの果たす役割について論じられている。

このように、第Ⅲ部では、生活困窮者支援と地域づくりをいっそう豊かにしていくための課題とその解決のヒントを提示することができた。

最後に、「終章 日本における生活困窮者支援事業の到達点と課題―日本型社会的包摂政策をめぐる―」では、日本においてこの10数年にわたって取り組まれてきた社会的包摂策を総括するなかにこの生活困窮者自立支援制度を位置づけて論じなおし、今後の課題と展望について、ひとつの試論を提示した。この新たに制度について賛否両論があるなかで、この生活困窮者支援制度が、日本社会における貧困と社会的排除、さらには地域社会の再生において、果たしうる可能性と限界について論じた。

謝辞

この調査報告書を取りまとめるにあたって、ご協力をいただいた自治体関係者ならびに社会的企業など民間団体の関係者に、厚くお礼を申し上げます。そして、この生活困窮者自立支援事業の広がりを通して、日本社会における貧困と社会的排除、そしてさまざまな格差が少しでも解消されることを願っている。また、協同労働は、そうした取り組みの一翼を担えるものと確信しています。

最後に、皆さん方からの忌憚のないご意見を賜りたいと考えている。

**第 I 部 生活困窮者自立促進支援モデル事業の現状
と課題
—アクションリサーチ報告—**

1. 千葉県千葉市の生活困窮者自立促進支援モデル事業

1-1. 千葉県千葉市の生活困窮者自立促進支援モデル事業の取り組み

市原 智久

はじめに

千葉市は、千葉県のほぼ中央部にあたり、東京から約 40 km 東に位置し、成田空港からは約 30km、また、東京湾アクアラインの接岸地である木更津市からも約 30km の距離にある。1992 年 4 月 1 日、全国で 12 番目に政令指定都市へ移行し、中央区、花見川区、稲毛区、若葉区、緑区、美浜区の計 6 区で構成している。特徴として、幕張新都心のような国際的・先進的な「都市空間」が存在する一方、緑や水辺といった豊かな自然と身近にふれあえる「癒しの空間」がバランスよく配置されている。また、プロ野球チームの「千葉ロッテマリーンズ」やサッカー J2 の「ジェフ市原・千葉」のホームタウン機能も兼ね備えている。

【図表 1-1】



1 生活保護の動向等について

保護の動向については、2014 年 11 月現在で、被保護世帯 15、286 世帯、被保護人員 19、867 人、保護率 2.06% となり、10 年前と比べると各々約 2 倍増加している。6 区の中で、市の中心部である中央区は 3.07%、公営住宅や無料低額宿泊所が散在する若葉区は 3.14% と保護率が高い一方、幕張新都心がある美浜区は 0.86% と低く、高いところと低いところの差が大きいのが特徴である。

また、生活保護費も増加の一途を辿り、2014 年度当初予算ベースで 330 億円となり、一般会計 3、753 億円のうち 8.8% を占め、財政逼迫の大きな要因となっている。特に、就労阻害要因のない「その他世帯」が全体の 30.9% を占め、自立支援策の強化が喫緊の課題となっている。このため、市全体で共通の課題認識にたち、適切な業務体制の確保、自立支援の推進、不正受給や不正請求などの課題に対して全庁で横断的に取り組んでいく必要があり、2010 年 5 月に市長を委員長として「生活保護自立支援強化プロジェクトチーム」を立ち上げ、就労支援や学習支援など様々な施策を展開しているところである。

2 生活困窮者自立促進支援モデル事業実施にあたり

生活困窮者自立促進支援モデル事業実施にあたり、2013年5月から計3回、庁内の関係各課（総務、人事、財政、企画、税務、こども、教育、福祉、経済、農政、下水、区役所等）の課長等で構成する庁内関係者会議を開催し、実施手法・実施場所・実施事業等について協議した。実施手法については、直営よりも民間事業者の方がノウハウは豊富であり、利用者の利便性が期待できるとの観点から、基本的には委託とした。実施場所については、本市の中心街である「中央区」及びユニバーサル就労を実践する「生活クラブ」や「フードバンクちば」などの生活困窮者への支援団体がある「稲毛区」とした。実施事業については、必須事業の自立相談支援モデル事業だけでは生活困窮状態からの脱却は困難であるとの判断から、任意事業である就労準備支援モデル事業及び家計相談支援モデル事業を実施することにした。また、就労準備支援を経てもなお、直ちに一般就労に就けない方々もいるので、就労訓練事業（いわゆる中間的就労）の推進を直営で実施することとした。なお、事業者の選定についてはプロポーザル（企画提案）方式を採用することとした。

3 生活自立・仕事相談センターの開設と事業実績

2013年12月、「千葉市生活自立・仕事相談センター中央」（中央保健福祉センター内）及び「千葉市生活自立・仕事相談センター稲毛」（稲毛保健福祉センター内）を相談窓口として開設し、中央が「千葉市社会福祉協議会」、稲毛がモデル事業実施自治体の中で全国初の3つの企業（自立相談支援：企業組合労協船橋事業団、就労準備支援：社会福祉法人生活クラブ、家計相談支援：VAIC コミュニティケア研究所）がジョイントする「応援ネットワークちば企業体」が受託した。

生活自立・仕事相談センターの利用実績は、2014年10月末現在で新規相談者416人（中央186人・稲毛230人）、延べ相談者1,558人（中央455人・稲毛1,103人）となっている。男性がやや多く、年代は30～50代、65歳以上の利用が多く、本人以外からの相談が全体の半分近くあった。相談内容は仕事、就職、病気の相談が半数以上を占め、その他にひきこもりやDV等の相談もあった。支援状況については、約4割が継続支援の必要があった。

支援については、2014年10月末現在で法定メニューである就労準備支援19件（中央3件・稲毛16件）、家計相談支援25件（中央8件・稲毛17件）、学習支援や通院同行などその他の支援27件（中央11件・稲毛16件）であった。

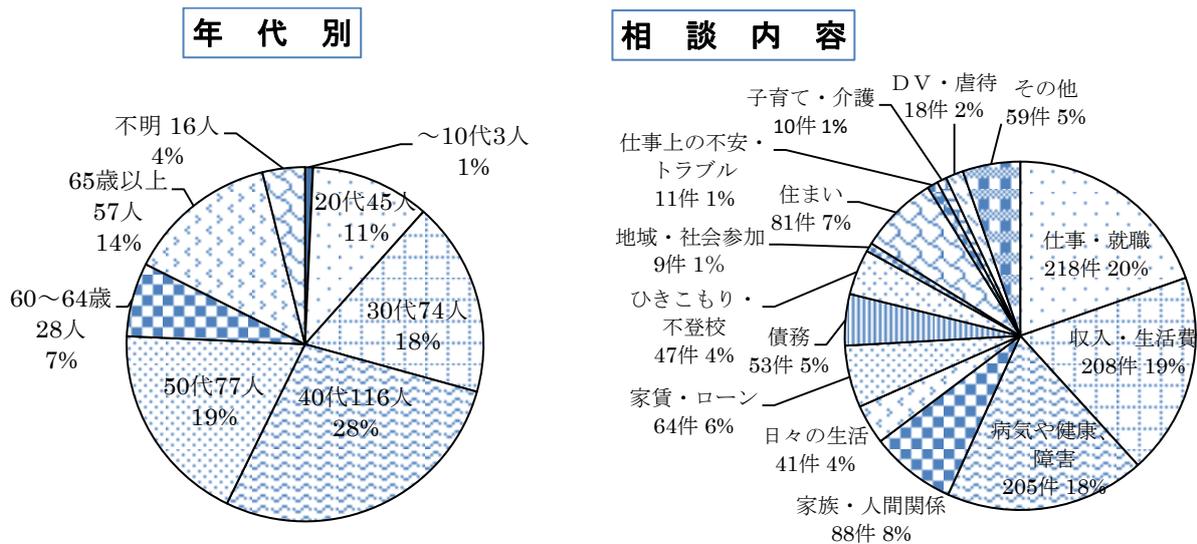
【図表1-2 生活自立・仕事相談センター利用実績（H25.12～H26.10末）】

	中 央	稲 毛	合 計
新規相談	186	230	416
延べ相談	455	1,103	1,558
プラン作成	22	49	71
就労準備支援	3	16	19
家計相談支援	8	17	25
その他支援	11 (8)	16 (4)	27 (12)
就職者	6	14	20

*その他支援：学習支援、見守り、通院同行、離婚協議等に関する支援等

*図表中の（）は学習支援の内数

【図表 1-3 生活自立・仕事相談センター利用者の内訳】



就労訓練事業（いわゆる中間的就労）の推進については、2013年度は直営で、市内の福祉施設を経営する社会福祉法人とNPO法人を対象に、生活困窮者自立支援制度やガイドラインの説明会（ユニバーサル就労の見学付き）を開催し、延べ66団体87人の参加があった。2014年度は生活クラブに委託し、警備会社やビルメンテナンス会社を対象に同様の説明会を開催し、延べ62団体75人の参加があった。

なお、2011年度から緊急雇用創出事業臨時特例基金事業により、親から子への貧困の連鎖を防止するため、生活保護世帯の中学2年生及び3年生を対象に直営で実施していた学習支援に2014年度から新たに生活困窮世帯も対象に加え、12人（中央8人・稲毛4人）の参加があった。

4 関係機関等との連携策

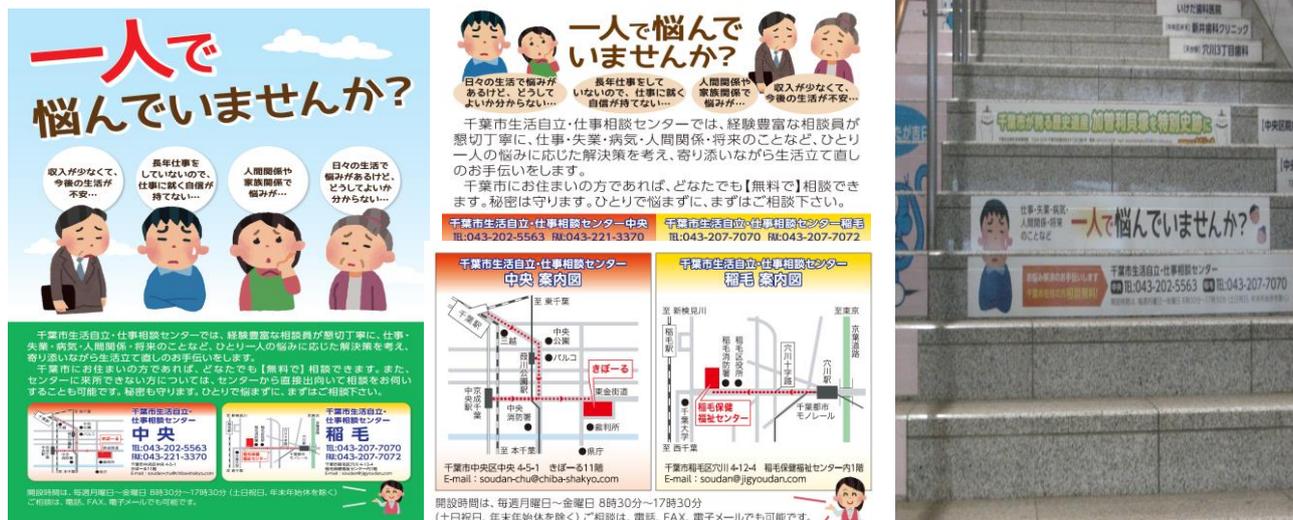
相談窓口を開設するにあたっては、相談者の抱える問題は複合的であり、関係各課との連携が必要不可欠であると考え、制度周知の徹底を図った。

まず、保健福祉センターの職場内において、市役所と民間企業が共に仕事することは初めての事であったため、開設当初に保健福祉センター各課と受託事業者との打ち合わせ会を開催し、今後の連携依頼や顔合わせを行った。

次に、潜在的に生活困窮に至る可能性がある方々を把握している市税・国保料徴収部門などのほか、民生委員、町内自治会などに相談窓口の周知を図るとともに、生活困窮者の早期把握のための情報提供や同行訪問等を依頼した。

一方、市民に対しては、開設当初にチラシ、市政だより、市ホームページを用いて周知していたが、更なる周知のためポスター、カード式チラシ、千葉都市モノレール千葉駅舎内の階段にステップ広告を作成した。特に、自ら相談窓口を利用できない方々に着目し、カード式チラシを、日本複合カフェ協会を通じて市内のインターネットカフェに配架した。

【図表 1-4 生活自立・仕事相談センターポスター、カード式チラシ、ステップ広告】



5 生活困窮者自立支援法施行に向けて

2009年10月、千葉市は実質公債費比率の推計値が、これまでのように市債や基金に過度に依存すると、2012年度には早期健全化基準である25%を超える可能性があったことから、市長が「脱・財政危機」宣言を発し、安定した収支バランスを確保するため、全ての事務事業の総点検、人件費を含めた歳出カットなど、徹底した行財政改革を行うとともに、収納率の向上などのあらゆる歳入確保に取り組んでいるところである。

2015年4月からの生活困窮者自立支援法の本格施行により、財源は生活困窮者自立促進支援モデル事業のように全額国庫補助ではないため、市として新たな財政負担が生じることとなる。必須事業である自立相談支援事業、住居確保給付金に加え、任意事業である就労準備支援事業、家計相談支援事業、一時生活支援事業、就労訓練事業（いわゆる中間的就労）の推進の全ての事業を実施することは、限られた予算の中では非常に困難な状況であり、実施事業を精査せざるを得なかった。精査の結果、自立相談支援事業については、生活困窮者自立促進支援モデル事業の相談窓口を継続し、自立相談支援事業とセットで委託していた就労準備支援事業及び家計相談支援事業については、それぞれ一本化して実施する予定である。また、住居確保給付金及び学習支援事業については、従前どおり全区において直営で実施する予定である。

なお、本市が将来にわたって持続可能なまちとして発展を続けるため、まちづくりの方向性・施策体系に沿って、重点的、優先的に取り組む具体的な事業を総合的に明らかにするものとして、「第2次実施計画（2015～2017年度）」がある。本計画において、「生活困窮者自立支援の促進」が計画事業として位置づけられ、2015年度は以下のような体制で実施が予定されている。

1) 必須事業

- (1) 千葉市生活困窮者自立促進支援事業業務委託（自立相談支援事業・中央区）
- (2) 千葉市生活困窮者自立促進支援事業業務委託（自立相談支援事業・稲毛区）

2) 任意事業

- (3) 千葉市農業等就労・社会体験支援及（※1）び就労準備支援事業業務委託
- (4) 千葉市生活困窮者自立促進支援事業業務委託（家計相談支援事業）

このうち、(1)については千葉市社会福祉協議会が受託、(2)(3)(4)については「応援ネットワークちば企業体」が受託した。なお、「応援ネットワークちば企業体」の構成団体が変わり、企業組合 労働協橋事業団、特定非営利活動法人ユニバーサルネットワークちば、特定非営利活動法人VAIC コミュニティケア研究所、生活クラブ生活協同組合の4者となった。生活クラブ生協が加わったのは、

2015年4月より同生協が貸付事業を開始し、生活困窮者自立支援制度との連携を見据えてのことである。

さらに、生活困窮者自立支援法は、生活困窮者支援を通じた地域づくりを目標としていることから、限られた予算の中で、生活困窮者に適切な支援を届けるためには、「入口」や「出口」である働く場などの社会資源を掘り起していかなければならない。そのためには、地域ネットワークの構築が必要不可欠であり、国、行政、民間との間で様々な体制を整備していかなければならないと考える。私たちは、生活困窮者自立促進支援モデル事業を通じ、幾つかの地域ネットワークを構築することができたのではないかと思う。

地域ネットワークの構築の具体例であるが、相談窓口では平日の日中での対応となるが、24時間電話相談の「よりそいホットライン」による相談者のつなぎや、住居がない方に対する民間シェルター「一刻荘」への受け入れに加え、緊急物資を提供してくれる「フードバンクちば」などの「入口」のネットワーク体制ができた。また、「出口」である働く場については、千葉市には就労訓練事業（いわゆる中間的就労）を先駆的に実践している「生活クラブ」があり、就労訓練が必要な方を受け入れていただいているところである。

今後も、より良い「地域」とするため、国、自治体も含めた就労訓練事業者の開拓など広域な連携体制や地域包括ケアシステム等を見据えた地域ネットワークを構築していきたいと考えている。

1-2. 千葉県千葉市稲毛区的生活困窮者自立促進支援モデル事業の考察

五石 敬路

はじめに

本稿では、千葉市稲毛区における生活困窮者支援関連のネットワークの現状と課題について整理する。以下の内容は、2014年9月16日の生活クラブ風の村、労協船橋事業団へのヒアリング、同年11月11日の千葉市保健福祉局保護課へのヒアリングをもとにしている。

1 千葉市のモデル事業におけるネットワークの現状

図表1-5は、千葉市稲毛区および周辺自治体において、生活困窮者自立支援促進モデル事業を実施している団体の一覧である。千葉市稲毛区および佐倉市では、各事業の実施主体が単独ではなく、複数の事業者のジョイントにより実施されている。千葉市稲毛区の場合、共同企業体「応援ネットワークちば企業体」(ワーカーズコープちば(企業組合労協船橋事業団)+生活クラブ風の村(社会福祉法人生活クラブ)+特定非営利活動法人VAIC コミュニティケア研究所)が選定された。ただし、同企業体は任意団体である。

このうち、風の村は、千葉市に限らず広域の事業展開を前提に、「ユニバーサル就労ネットワークちば」を2012年1月に任意団体として設立している。ヒアリング実施時点では、特定非営利活動法人の設立を申請しており、認証後はユニバーサル就労希望者の総合受付、就労準備支援事業の実施等を予定しているとのことであった。

また、労協船橋事業団の資料によれば、「応援ネットワークちば企業体」の地域資源として位置付けられているのは、ワーカーズコープちばの資源として、協同労働の協同組合ネットワーク千葉、フードバンクちば、寄り添いホットライン千葉センター等、生活クラブ風の村の資源として、ユニバーサル就労ネットワークちば、千葉県社会福祉施設経営者協議会生活困窮者対策支援プロジェクトチーム等、VAIC-CCIの資源として、法テラス、共生センター、千葉民事調停協会等である。

【図表1-5：生活困窮者自立支援モデル事業の実施団体】

	自立相談支援	就労準備	家計相談
千葉市(稲毛区)	労協船橋事業団 風の村 VAIC-CCI	労協船橋事業団 風の村	VAIC-CCI
佐倉市	佐倉市社協 風の村 明朗塾	風の村 明朗塾	佐倉市社協
柏市	あいネット(風の村)	ワーカーズコープからの出向	VAIC-CCIからの出向
船橋市	さーくる(風の村)		

千葉市稲毛区における行政関係の関連組織としては、以下のものがある。

職業紹介関係では、ハローワーク関連の個別相談窓口が市内にいくつか設置されている。まず、市とハローワークの一体型施設「千葉市自立・就労サポートセンター」が市内に3カ所設置されている（中央区、花見川区、若葉区）。同センターは国のアクションプランにもとづく事業で、ハローワークの職員（就職支援ナビゲーター）と市の相談員が入り、求人検索端末も設置され、生活保護受給者などを対象に求人情報の提供、職業紹介及び就職までのサポートをしている。ただ、同センターの支援はあくまで一般就労への就職を目的としており、一般就労を目的とした就労支援以外の事業は実施されていない。

このほか、一般就労を対象としたふるさとハローワークが稲毛区に設置されており、2014年12月には緑区にふるさとハローワークの設置が予定されている。なお、ふるさとハローワーク設置の際には自治体は無料職業紹介事業を行えない旨、厚労省から通知がでているが、千葉市もふるさとハローワークが設置される前に、無料職業紹介事業をとりやめたとのことである。

市の担当者へのヒアリングでは、生活困窮者自立支援における就職先として、地元企業とのネットワークづくりを目指しているとのことであった。就労支援に注力したとしても、最終的な就職先が不足している点は、どの自治体でも大きな課題である。千葉市としても、就労支援の出口として地元の中小企業に期待しているが、まだ発掘の糸口はつかめていない様子であった。

また、就労訓練事業等への支援策として優先発注が議論されているとのことであるが、2013年には9都県市で要望を出しており、厚労省主催の会議でも優先発注について言及があったことから、市としても期待しているとの声が聞かれた。また市では、指定管理者制度のプロポーザルに対する評価要件について、就労訓練事業者に加点する案について、担当部署と相談しているとのことであった。

学習支援については、子ども部署と連携しており、政府より子どもの貧困対策大綱が出されたので、小学4年生以下の子どもに学習支援を実施することを検討しているとのこと。ヒアリング実施時点で実施されているのは中学校2、3年を対象としていた。なるべく早い段階での学習支援が必要だという声は、ほかの自治体や支援の現場でもしばしば聞かれた。しかし、2015年度に施行予定の子ども・子育て支援制度との具体的な連携は、千葉市を含め、どの自治体での今後の課題と言える。虐待関係では、要保護児童対策地域協議会が区ごとに設置されており、支援調整会議の関係機関として要対協も入っている。ただ、要対協でケース登録された人は、生活保護受給者が多く、生活困窮者の窓口ではまだつながっていないとのこと。なお、千葉市の教育委員会では学力向上サポーター、授業の補助員、子どもカフェ等、他の関連事業も実施しているとのことであった。

このほか、介護保険法改正にともない自治体の役割が強まるところから、これに関連した地域包括ケアシステムとの連携が意識されている。

2 ネットワーク構築という観点から見た今後の課題

以下では、ヒアリング実施結果をもとに、生活困窮者自立支援にかかるネットワークづくりを推進するにあたっての今後の課題を考えられる点を挙げる。

- ① 今後、千葉市が生活困窮者自立支援の必須事業を市1カ所で実施するのか、各区で実施するのか、一部区でするのか、一部区で実施する場合も、広域圏を設置するのか、任意事業をどこまで実施するのか等、不安定要素が多い。また、中間的就労に関しては、千葉県と千葉市（および船橋市、柏市）がどこまで実施するつもりなのか、県と政令市・中核市の役割分担をどうするのか、担い手の発掘や支援を誰が行うのか、認定の審査体制をどうするのか、認定後のモニタリングをどうするのか。これらの制度設計を行政に委ねるのではなく、支援団体の側から提案することも求め

られる。

- ② 制度施行以降、「応援ネットワークちば企業体」を来年度以降どのように運営するのか、関係者でも手探り状態の様子であった。仮に、千葉市の自立相談支援を労協船橋事業団と風の村がジョイントで実施すると考えた場合、自立相談支援内での役割分担、就労準備支援内での役割分担、自立相談支援と就労準備支援の連携を検討する必要がある。全国的に見て、自立相談支援と就労準備支援の連携がうまくいっていないところが多い。
- ③ 千葉市が就労準備支援を実施する場合、施行後は、支援調整会議のあり方が大きな課題となる。特に、風の村が自立相談支援や就労準備支援を担う場合、風の村の「ユニバーサル就労支援室」との役割分担をどのように考えるのか、件数が多くなるにつれ調整が必要になってくるのではないか。
- ④ 今回のヒアリング実施対象には含まれていなかったが、労協船橋事業団が実施している「フードバンクちば」は、一時生活支援事業の一環として、全国的に見ても充実した体制が構築できるものと期待される。また将来的には、労協船橋事業団が、ユニバーサル就労とは異なった独自の就労の機会を提供するという方向性もあり得るのではないだろうか。

2. 京都府京丹後市の生活困窮者自立促進支援モデル事業

2-1. 京丹後市の生活困窮者自立支援モデル事業の取り組み

藤村 貴俊

はじめに 京丹後市の概要

京丹後市は日本海に接している京都府の最北部の市であり、2004年に6町の合併により誕生した市である。面積約501km²、人口58,793人（2014年4月1日現在）で、人口は広い地域に分散している。

主な産業は、自然を活かした観光業や農林漁業、丹後ちりめんを中心とした織物業、機械金属加工業である。有効求人倍率は1.21（2014年8月現在）と1を超えているが、実際には長期離職となる人も多くおり、原因としては、季節労働（観光業）や介護・医療に関する求人が多く、求人と求職者の就労内容にミスマッチが起こっていると考えている。

保護の状況は、合併時（2004年）の4.8%から2013年度10.3%と他の地域と同じように、産業構造の変化や少子高齢化や人口流出などによる地域経済の不振に加えて、リーマン・ショックなどによる景気悪化の影響を受け保護人員は急増してきた。また、田舎ではあるが、地域や家族や会社との縁の結びつきが弱く、社会的な孤立状態になる人も存在しており、市民生活は様々な困難に直面している。

【図表1-6】



1 困窮者・孤立者への取り組み

(1) パーソナル・サポート・サービス

この市民が抱える困難な問題に取り組むのは、行政や福祉の原点であり、基礎的自治体が支えていくことが重要不可欠であることから、京丹後市は、困窮者や孤立者への対策、また、自殺対策に取り組んできている。

2010年度から2012年度には内閣府のパーソナル・サポート・サービスモデル事業を活用して、『く

らし』と『しごと』の寄り添い支援センターを設置（直営により 2011 年 4 月開所）して、仕事を含めた生活全般の様々な問題の相談受付、また、問題が絡み合って複雑化している問題の解きほぐしや、孤立化により自身による問題解決が困難となっている人へ問題解決の支援を行ってきた。

これは、生活保護受給者についてはケースワーカーが付き支援を受けられたり、障がい認定や介護認定を受けた人などは支援者が付いたりする。また、このような公的な支援が受けられない場合は、家族や知人や友人に頼る人が多い。しかし、孤立状態により頼ることが出来ない場合は、経済的困窮や社会的孤立を深め、より困難な状況に陥る。これに対して、様々な相談を受けることで、支援が必要な人を発見し、寄り添った支援をすることで、状況の悪化を防ぐだけでなく、様々な資源と結びつけて市民生活の良化を図ることを目的としてきた。

（２）生活困窮者自立促進支援モデル事業

2013 年度から 2014 年度は、厚生労働省の生活困窮者自立促進支援モデル事業を活用して、先の『くらし』と『しごと』の寄り添い支援センター（生活福祉課）、多重債務相談・支援室（市民課）、消費生活センター（商工振興課）、市民相談室（市民課）をまとめ、「寄り添い支援総合サポートセンター」を設置するとともに、各相談支援の担当課を横断できるチームとして「寄り添い支援総合サポートチーム」を設置した。これにより、支援を必要としている人の掘り起こしと市役所内の連携強化が図られた。

なお、2014 年度より必須事業の自立相談支援事業のみならず、就労準備支援事業、就労訓練事業の推進事業、家計相談支援事業、学習支援事業、一時生活支援事業と任意事業全てを実施してきた。

これは、就労支援に関してであると、当センターの継続的な支援を要する人の就労が実現するためには、小さなステップが必要であったり、個々の能力や生活状況に合った就労が必要であったり、そういった支援を要する人が存在することを地域社会に知ってもらう必要があったりと、自立相談支援事業とハローワークとの連携のみの就労支援では実現が難しい。よって、様々な就労支援策が必要となり就労準備支援事業や就労訓練事業の推進事業を実施してきた。

このように、任意事業と呼ばれる事業もしくはそれに類する事業を実施するか、実施している社会資源と連携しなければ、支援を受ける人も支援する人（機関）も出口が狭く、支援が困難となり、悪化を招きやすいからである。

【図表 1-7 カード式チラシ】

「くらし」のことや「しごと」のこと 1人で悩んでいませんか？

お気軽にご相談ください



**京丹後市
寄り添い支援
総合サポートセンター**

日々の悩みや債務問題、訪問販売、様々な生活にまつわる問題、また、仕事に関する問題などに対して問題解決のお手伝いをします！

詳しくは公式ホームページへ [京丹後市総合サポートセンター](#) 検索

**京丹後市
寄り添い支援総合サポートセンター**
イッショニゴロ フラッシュ

0120-125-294
(相談時間：月～金曜 / 9:00～17:00)

MAIL yorisuishien@mint.ocn.ne.jp
H P 京丹後市ホームページ
TOPページ>>くらしのガイド>>
くらしと生活環境>相談>
寄り添い支援総合サポートセンター
Tel.0772-62-0032
Tel.0772-62-0278
(京丹後市峰山総合福祉センター敷地内西側建物) Fax.0772-62-5020

寄り添い支援総合サポートセンター で どんなことをしてくれるの？

生活が苦しいが何をしたらよいかわからない (総合相談)

訪問販売、電話勧誘、架空請求に困っている (消費生活センター)

家賃やローンが支払えない (多重債務相談・支援室)

離職して仕事がなかなか決まらない (「くらし」と「しごと」の寄り添い支援センター)

このような様々な問題

そんなときはお気軽にお問い合わせください



相談は来所、電話、メール、FAXでも可能です。必要に応じて訪問もさせていただきますのでお気軽にご相談ください。

相談無料

1人で悩まないで！
まずは相談してみよう！

0120-125-294
(相談時間：月～金曜 / 9:00～17:00)

市民相談室

多重債務相談・支援室

寄り添い支援総合サポートセンター

消費生活センター

「くらし」と「しごと」の寄り添い支援センター

あなたの問題解決に向けた
お手伝いをします！

私たちがサポートします！



(3) 就労支援の取り組み

就労支援に関しては、2011年度からハローワークへのつなぎや同行、履歴書添削や模擬面接、小規模なセミナーを実施してきた。しかし、先に述べたとおり、そのみでは就労が実現しないことが多く支援策を増やしてきた。

- ・社会参加事業（直営）

月1回のボランティア活動等によって、人と関わることや社会との繋がりを持ち、生活や就労に向けてのモチベーションの向上や自己有用感の向上を図る。

- ・農業体験セミナー（委託）

6ヵ月に渡って週5日間、農地での作業を中心としたセミナーを開催し、生活リズム改善や自己有用感の回復や参加者同士による協働を通じた社会性の構築。また、生産物の他者への提供によって喜びを感じることや販売による対価を得ることを体感することで、働く喜びや働く動機につなげる。

- ・仕事力アップ講座（委託）

就労の基礎的なスキルの向上を6ヵ月間、週2回の講座（職場体験もあり）により身に付ける。ただし、参加者には障がい者手帳所持者と障がいの疑いがある人を中心にしており、障がい受容も促すとともに、障がい者就業・生活支援センターの専門支援へ結びつける。

- ・介護職員講座（委託）

日本語が得意ではない外国人を中心とした介護初任者研修。ただし、やさしい日本語での授業や補習など通常のカリキュラムとは構成が違う。

※資格取得後は介護事業所での就労体験を進める。

- ・合宿型セミナー（委託）

集中的なセミナーと就労体験とボランティア活動と合宿を合わせたセミナーにより、ビジネスマナー・社会参加・協働を学ぶ。

- ・就労訓練と就労体験の推進（委託）

京丹後市の社会資源・人口規模・経済環境などを踏まえ、就労体験や就労訓練はどのような形で推進することが出来るのか、また、望ましいのかの調査研究を2013年度に実施し、2014年度は就労困難者の就労訓練を促進するため、“就労訓練の普及及び開拓”“就労訓練のコーディネート”“就労訓練のシステム構築”を事業として実施。

- ・仲間作り

2013年に中高年傷病者の生活保護受給者が、ボランティア活動支援・居場所・一人ではできない仕事（内職）を団体で受けるための任意団体「ひまわり」ができた。これの立ち上げ及び運営の支援を実施。ただし、現在は参加者がまとまらずボランティア活動支援のみの活動となっている。

(4) 都市と地方の交流

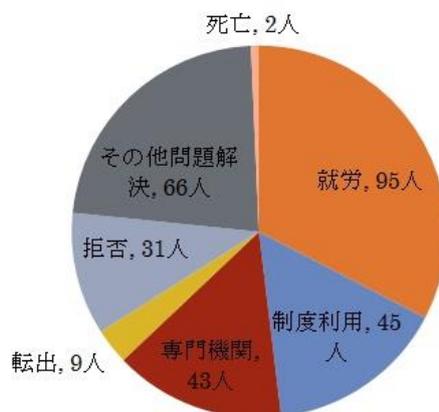
就労支援の支援策として実施した農業体験セミナーにおいては、京丹後市の就労準備支援事業受託事業者（企業組合労協センター事業団）と西成区の就労準備支援事業受託事業者（NPO 釜ヶ崎支援機構）で協定を結び、困窮者の支援策のセミナーで出来た農作物を京丹後市の福祉施設だけではなく西成区の福祉施設にも提供をしたり、西成区の区民まつりで一緒に販売したり、西成区の施設利用者が京丹後市でセミナーへ体験に来たりと交流事業を進めた。これはそれぞれの市の就労準備支援事業により交流が行われている。

また、京都府が設立した一般社団法人京都自立就労サポートセンターの合宿型セミナー（2週間程度）を京丹後市で開催し、集団生活を通じた生活リズムの改善や協調性を身に付けるだけでなく、地方である京丹後市の強みを活かした農業や漁業の体験してもらい、仕事の見つめなおしをするような合宿型のセミナーを受け入れている。

【図表 1-8 寄り添い支援センター支援実績】

年度	新規相談者数	支援対象者数		支援終了者数	就労者数
			前年度からの引継※		
H25	108人	95人	31人	36人	40人
H24	118人	234人	132人	203人	58人
H23	207人	167人	—	52人	32人

支援終了事由



2 来年度以降の取り組み構想

これまで実施してきたモデル事業などを活かして、2015年度から生活困窮者自立支援制度として実施するが、全ての事業をそのまま実施する予定ではない。それは、制度による国からの負担金や補助金には当然枠があることや、市の一般財源を投入していく必要があることから、選択と集中が必要となってくる。

また、現状として、なかなか一般就労へ届かない人や長期的な支援を要する人の居場所がなく、自立相談支援機関へ毎日来所する人や、そうでなければ家にこもりきりになる人も多い。さらに、そのような人たちの多くが社会的な関係が築きにくいと感じており、そういった人の社会に出る時のエネルギーを養うための社会的居場所が必要である。

以上のことから、来年度は相談から支援、就労までの間に社会的居場所を組み込めないかと考えている。しかし社会的居場所を実施したいことは多く、居場所、ボランティア活動、軽作業や仕事起こし（コミュニティビジネス）、地域の人との交流や仕事の伝授、他地域の人との交流など、様々なことができる社会的居場所としたい。そのため、これを生活困窮者自立支援制度で実施するのではなく、国の交付金である「地域創生（先行型）」の「多世代交流・多機能型支援推進事業」を活用して、2015年度に旧保育所を社会的居場所事業の拠点として一部改修し、社会的居場所事業を実施する。

この社会的居場所事業を寄り添い支援総合サポートセンターが実施することにより、自立相談支援事業と就労準備支援事業の一部をこれに充てることができ、それと同時に、生活困窮者自立支援制度も重層的な支援が実施できると考えている。

【図表 1-9 内閣府：地域創生資料抜粋】



2-2. 京都府京丹後市—公的扶助労働との連結をめざして—

下村 幸仁

はじめに

本稿は、2015年4月の生活困窮者自立支援法施行に先駆けて生活困窮者自立促進支援モデル事業（以下、モデル事業）を行った京都府京丹後市等へのヒアリング調査をもとに、自立相談支援事業と就労準備事業・就労訓練事業（中間的就労）に焦点をあて報告する。調査は、2014年8月と10月の二回にわたって実施した。

なお、調査メンバーは、福原宏幸委員長及び大高研道委員、走井洋一委員、古村伸宏委員及び下村の5名である。

1 京丹後市のモデル事業の現状について

(1) 自立相談支援モデル事業

京丹後市の寄り添い支援総合サポートセンターにおける2013年度の自立相談支援モデル事業では、新規相談者数は108人であった。支援対象者は前年度からの継続者（31人）を含め95人で、支援を終了した者は36人である。また、就労開始した者は40人（42.1%）であった（16ページ、図表1-8参照）。これを2012年度事業と比較すると、新規相談者数118人、支援対象者は234人（含、2011年度からの継続者132人）、支援終了者203人、就労開始者58人（24.7%）であり、就労開始者の割合は二倍近くまで増加が見られた。しかし、これは前年度からの継続支援者の減少によるものであり、事業の継続により新規相談者の増加をみないと実質的な就労開始者の増加ははかれないと思われる。

相談は多岐にわたり、明からに本事業の対象とは違う内容の場合には、一応話をすべて聴いたうえで市民相談につないでいる。

相談支援事業における支援調整会議は、週1回実施しているが、開催頻度が多いためハローワークと寄り添い支援総合サポートセンターの担当者が参加するにとどまっている。

(2) 就労準備支援モデル事業

就労準備支援事業のモデル事業では、農業訓練セミナー、仕事意欲アップ講座、初任者研修の3つが実施された。

【図表 1-10 京丹後市の就労準備支援事業】

区分	受託団体	事業内容
農業訓練セミナー	労協センター事業団	農業、収穫物を大阪市西成区に届ける。 SSTによる障がい受容の促進。
仕事力アップ講座	よさのうみ福祉会	
初任者研修	(株) ミストラルサービス	

京丹後市の取り組みに特徴的なことは、大阪市西成区のNPO法人釜ヶ崎支援機構と提携した農業訓練セミナーである。これは市長発案によるいわば社会連帯的相互支援ともいえるもので、地域資源を活かし、地域（京丹後市）で困窮している人が、都市部（西成区）の困窮者の支えとなり、地域間交流をすすめていくことを目的として実施されている。事業内容は、生活困窮者にジャガイモなどの農業生産をしてもらい、その収穫物を西成区の生活困窮者に届け、逆に西成区の生活困窮者には京丹後市に来てもらい農業体験をしていただくなどの農を通じた交流促進策である。受講者は9人で、そ

の内6人が被保護者であった。訓練のインセンティブを高めるために、農産物販売による収益が作業代として支払われている。

支援決定から就労決定までの期間は、おおよそ6ヵ月であり、支援期間が最も長い人は4年である。利用者の意思や希望を尊重して支援が受けられるようになっているものの、就労開始した人の中には回転ドア（一旦仕事に就いても再び支援の方に戻ってくる）ケースも少なくない。就労訓練を個人の適性や能力等に合わせて丁寧に行うことで就労等の可能性が高い利用者も存在するが、生活困窮者自立支援事業では、長期訓練に対応した生活保障がないため可能性の芽を摘んでいるようである。

なお、就労準備支援事業についての広報は行っていないが、仕事力アップ講座のみ SST（Social Skills Training の略。）と呼ばれる社会生活技能訓練を取り入れているため市広報誌への掲載が行われた。

（3）就労訓練モデル事業

就労訓練事業に関しては、二度の調査を労協センター事業団へ委託して行った。前期調査（2013年11月～2014年3月）は、就労訓練に対応できる企業があるかどうかについて調査したが、その結果、80社中24社が受け入れに好意的な回答であった。また後期調査（2014年8月～2015年3月）では、実際の就労訓練の開拓と仕組みづくりについて調査が行われている。具体的には、ジョブコーチ（Job-Coach）のような利用者と企業の双方に寄り添って支援する仕組みの導入の必要性が明らかにされている。また、支援計画の作成など企業側の負担過重とならないような配慮について検討を要するものとなっている。

2 本格実施に向けた体制の問題点

自立相談支援事業は自治体直営で、生活困窮者と生活保護受給者を一体的に支援する方向である。就労準備支援事業については、事業内容別に農業訓練セミナーは労協センター事業団、生活力アップ講座は社会福祉法人よさのうみ福祉会、そして介護初任者研修については株式会社ミストラルサービスの3団体への部分委託とする。

生活困窮者自立支援事業を円滑に実施していくためには、庁内及び地域でのネットワークキングと連携が不可欠であるが、京丹後市の場合、庁内各課（生活保護課・健康長寿課・市民課・農林水産課・企画総務課・財務部・上下水道部・建設部・教育委員会）との連携はあるものの属人的であり仕組みはない。このため、生活保護課で援助が上手くいっていない被保護者については、生活面から就労まで寄り添い支援総合サポートセンターで支援しているケースもある。

地域との連携では、京都府はいち早く京都自立就労支援センターを立ち上げ市町村のバックアップを行っている。事業内容は、就労訓練の推進と福祉事務所を設置していない町村を対象にした就労準備支援事業の実施である。京都府北部の中丹地域（綾部市・舞鶴市・福知山市・京丹後市・宮津市・与謝野海町・伊根町の5市2町）を所管する同北部サテライトでは、3年前にネットワーク会議を立ち上げ、福祉事務所のケースワーカー・スーパーバイザー、社会福祉協議会、ハローワーク、北京都ジョブパーク（府事業）、障害者支援センター、ひとり親支援部署、サポステの参加により3ヵ月に1回会議を開催している。2014年4月には丹後、与謝、宮津地域にネットワークが発足し、ハローワーク、社会福祉協議会、福祉事務所が参加し、京丹後市の先駆的取組を学ぶための体制づくりが可能となった。また、京都自立就労支援センターでは生活就労応援団という企業登録の仕組みを作っていて、現在200社以上が登録している。京丹後市を除く北部は30社の登録があり、今後そうした企業との広域連携が期待できる。さらには、京都府のモデル事業として合宿型訓練も実施している。財源は、セーフティネット支援対策等事業の補助金を当てたが、2015年度からは生活困窮者自立支援事業

(生活保護の利用者は一体的に運用)を活用する予定である。

つぎに、社会福祉協議会との連携の必要性に関しては、従前から京丹後市社会福祉協議会が担ってきた「よろず相談」を復活させて、寄り添い支援総合サポートセンターにつなげる関係が検討されている。同市は平成 16 年に 6 町が合併して誕生したが、社会福祉協議会についても同様である。しかし、合併協議会において各町の地域福祉拠点を残す取り決めを行った。社会福祉協議会では地域での見守り活動とサロン活動が活発に行われている。社会福祉協議会が委嘱した 600 名の福祉委員が中心となり、市全体で 100 の福祉推進組織が作られている。住民主体の福祉活動の場であるふれあいサロンは高齢者サロンが 49 ヲ所、子育てサロンが 7 ヲ所、区民サロンが 46 ヲ所あり、年齢を設けず地域の人は誰でも参加ができることから、参加者は年間累計約 2 万人におよび、地域の居場所、支え合いの場として機能している。現在はモーニングサロンが増加傾向にある。サロンに参加できない人や生活保護に至らないが経済的に困窮している人への対応に関しては、社会福祉協議会の役員のなかには民生委員も 3 名含んでいることから、今後は福祉事務所、民生委員、社会福祉協議会が一体的に生活困窮者のアウトリーチに取り組むことが求められる。合わせて、賛助会員の企業などを生活困窮者自立支援の受け皿として開発していくことが重要である。

ただし、社会福祉協議会が運営する生活福祉資金貸付とは関係が深いものの制度利用は限定的であり、家計再建のための解決機関とはなっていないことから、現在家計再建は多重債務相談室で行われている。

就労準備支援と就労訓練の区別について、企業側だけでなく市側も理解ができていないということで、庁内連携、企業との連携による制度の周知が急務と思われる。

最後に、地域連携では、漁業の就労支援を全国漁業協同組合・水産省の協力を得て全国的に実施されている株式会社エンジョイ・フィッシャーマンの松尾省三代表取締役役に対して、釧路市の釧路社会的企業創造協議会で実施されているような漁網技術の伝承と生活困窮者を結びつける仕事起こしと地域活性化の可能性について提案を行った。また、旅館の繁忙期の仕事の手伝いとして可能性を探った。

3 今後の課題

モデル事業で明らかになった就労準備支援事業及び就労訓練事業の今後の課題について、以下の通り挙げておきたい。

①就労訓練は継続的な仕事に就くことを対象とした事業であり、柔軟な働き方ができる職場や就労の多様性を許容する仕組みを地域に創っていくことが重要である。そのためには、企業間のネットワークやピア・サポート機能などを地域に仕組みとして構築する必要がある。

②就労支援は、利用者の変化を促すだけでなく企業・職場の当事者理解が不可欠である。したがって、受け入れに好意的な企業 24 社が実際に受け入れ可能となるように、それぞれの企業の実情に応じて 3 段階的ぐらいの支援プログラムの作成を検討することが必要と思われる。

③就労準備支援事業における京丹後市の目玉である農業訓練セミナーについては、農家の高齢化の進行もあり、農業の季節性と年間を通じた農繁期の応援隊のような組織を作ることで、そこに生活困窮者の人が農業訓練として「生産する」に従事できる「場」を設けることも検討する必要がある。人が確保できない業種に対する受け入れ体制の組織化が重要であり、これはまちづくりの一環である。そのための予算化が求められる。

④府及び近隣自治体との連携に関して、基礎自治体としては財源的に脆弱であることから府による広域バックアップが必要であるし、府・京丹後市への相互乗り入れも検討する必要があるであろう。

3. 大分県臼杵市の生活困窮者自立促進支援モデル事業

3-1. 臼杵市の生活困窮者自立促進支援モデル事業の取り組み

西岡 隆

はじめに 臼杵市の概要

臼杵市は、人口約4万人、面積290㎢の大分県南部にある都市である。古くは室町時代に大友宗麟が臼杵城を築き、当時の街並みが今も残る歴史情緒豊かな町である。また、豊後水道の水産資源や臼杵市土づくりセンターを軸にした有機農業の取り組みなどがある。

高齢化率は35%を超え、全国平均よりも大きく上回っているが、地域内での高齢者の見守り事業として「安心生活お守りキット」の普及¹や南海・東南海トラフ地震に備えて地域ぐるみで防災士の養成を進める¹など地域ネットワークの基盤整備が行き届いている。

保護率は、2014年4月現在で12.7%で全国平均は下回っているが、地方都市として必ずしも低いわけではなく、また、近年の傾向として稼働年齢層であるはずの「その他世帯」の被保護世帯も多い状況は全国同様である。

1 社会福祉協議会が行う総合相談事業

臼杵市は、地域福祉の中核を担う社会福祉協議会（以下「社協」という。）に関して、その役割をより一層明確にするため、2010年度から厚生労働省の安心生活創造事業等のモデル事業に参加してきた。特に、2011年度以降、社協が総合相談事業、すなわち、日々の暮らしのよろず相談を行うこととし、その普及啓発等を行った結果、当初は年間数十件程度だった相談件数が、2011年度には121件、2012年度は308件、2013年度は684件と大幅な相談件数の伸びを見せた。

2013年度の相談の内訳をみると、日々の生活のちょっとした困りごと（157件）や障害や福祉などの公的制度に関する相談（229件）のほかに、高齢期になり判断能力が低下してきた場合の金銭管理など権利擁護に関する相談（204件）や生活困窮状態に陥ったなどの相談（94件）が大きな柱となっている。

このように、従来から社協は地域の困りごとを受け止める機関であったが、その活動は形骸化していた。しかし、2011年からは広報などを通じて、市民に社協でしっかりと相談を受けてくれることを認識してもらうことことを伝えて、相談件数の掘り起しができた。特に、貸付等の事業も行っていることもあり、“お金に関する困りごとは社協へ”という雰囲気づくりができてきた。

こうした状況を踏まえて、市民後見人を養成し社協が法人として成年後見を受任するという「臼杵市市民後見センター」を2014年4月からスタートさせ、すでに7件の後見を受けて、支援員（市民後見人）が活躍している。こうした状況も大分県内では最も進んだ取り組みとなっている。

¹ 冷蔵庫の中に緊急時に必要な情報を書いたものを入れておくという取り組みで、2014年9月現在、累計で6,600世帯以上に配布。

¹ 防災士は2015年2月現在で482人となっており、対人口比率では全国で最も高いとされている。

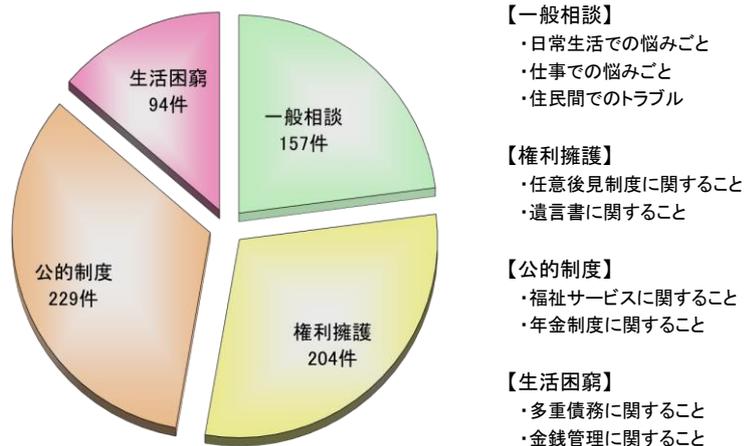
【図表 1-11 総合相談事業実績】

受付窓口	平成22年度 実施前	平成23年度 初年度	平成24年度 2年目	平成25年度 3年目 専任職員常駐
①総合相談	42件 心配ごと相談	121件	308件	684件 (総合相談室)
②司法書士相談		5件	12件	19件
③心の専門相談		0件	1件	7件
(後見申立支援)				4件

3

【図表 1-12 相談の内訳】

平成25年度の相談内訳(計684件)



※ 日常生活自立支援事業(安心サポート)の件数の急増！

4

2 生活困窮者自立支援事業を進める上での市役所の庁内体制と連携

社協が総合相談窓口の機能を担っているという実態を踏まえて、白杵市では、生活困窮者自立支援事業の大枠を社協に委託²する方針で事業を進めることとした。その上で、2013年度から厚生労働省のモデル事業に参加し、必須事業である自立相談支援事業の他に、任意事業の就労訓練・就労準備、家計相談事業といったことにも取り組んだ。ただし、これらの取組については、社協には十分なノウハウがないため、就労に係る部分は主にワーカーズコープ、家計相談に関するところはグリーンコープに委託するという形で、それぞれが連携しながら事業を進めることとした。

これら任意事業については、支援を始めてから一定の期間での自立を目指し、一般就労への道筋を作ったり、家計の収支構造を見直し困窮状態を改善するためには必須と考えている。しっかりとした

² 生活困窮者自立支援は、実施主体は福祉事務所設置自治体であり、その責務は市が負うべきものであるが、白杵市では、社協の相談機能を発揮することで事業展開がうまく働かせることができるという積極的な意味で委託方式を採用した。

出口への道筋をたてるためにも、自立相談支援事業だけでは不十分であり、臼杵市は制度施行後も任意事業に取り組んでいく予定である。

生活困窮者支援の事業の枠組みを構築するにあたっては、実施主体である市役所の中において、単に福祉担当部局だけが受けるのではなく、関係する部署が連携し、この事業に対する課題認識を共有していく必要がある。

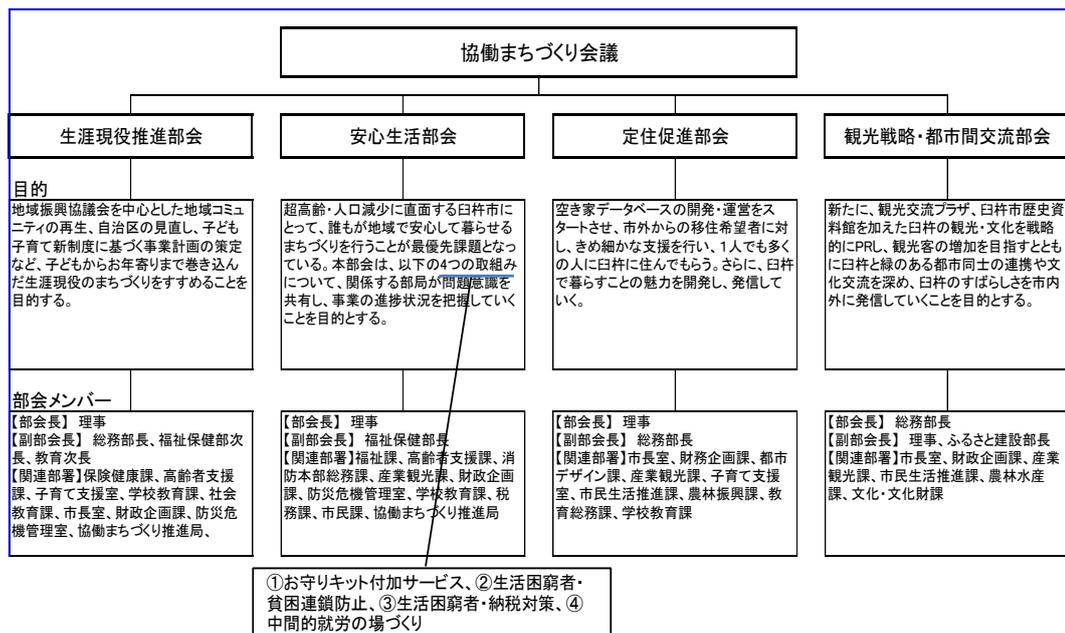
臼杵市では、2013年度から様々な行政施策をテーマごとに区切って、それに関係する部署が集まって議論を行うための場として「臼杵市協働まちづくり会議」というものを設置した。このうち、生活困窮者自立支援事業については、「安心生活部会」で2014年度前半まで議論を行ってきた。ここでは、特に様々な分野における相談が関連するという認識のもとで、福祉課及び子育て支援室の他に、高齢者福祉課、学校教育課、税務課、市民課などと課題を共有し、それぞれの部署で抱える相談事業においても、この生活困窮者自立支援事業につなげられるようにするためにはどうすればよいかなど検討を行った。2014年度後半以降は、次の課題として、就労支援のための受け皿づくり、特に「中間的就労の場」づくりが課題と捉え、部会を再編し、「しごと創生部会」として雇用創出などを議論する場を設け、そこに福祉課と産業観光課、農林振興課などが加わって議論を行っている。

このように、市役所庁内でこの生活困窮者自立支援事業に関わる関係課ができるだけ多く関わられるようにし、その上で、社協につないで具体的な支援につなげていくという流れを作ろうとしている。

【図表 1-13】

市役所の庁内体制の構築(全庁的な取組み)

- ・ 臼杵市では、平成25年度に他の施策も含めて、庁内の連携が必要な施策(定住支援、観光・都市間交流、コミュニティ・生涯現役)について議論をする「協働まちづくり会議」を設置した。
- ・ 平成26年度は、これらの施策を推進するため、機動的に動く部署として、「協働まちづくり推進局」を新設。
- ・ 本事業については、「安心生活部会」で、概ね月1回のペースで議論を重ねてきた。



3 生活困窮者自立支援事業計画について

臼杵市の生活困窮者自立支援事業は、2013年度に実施体制を整え、2014年2月から月1回の支援調整会議を開催し、2014年12月までに12件のプランを作成し、継続的な支援を行っている。うち、2件は一般就労につながるなど支援の必要性がなくなり終了した人も出てきた。また、プラン作成にいたらないが経済的困窮状態が解決したわけではなく、断続的に相談にくる人などもいて、それらについては、日々の自立相談支援事業の中で継続的にその人の状況をフォローできるようにしている。

一方で、この事業を長期的かつ継続的に推進していくためには、個々のプランの質（可能なかぎり早期に自立につなげていく）をあげていく取組みに加えて、市が行う事業全体を捉えて、その事業の効果がどのようなものがあり、それがどのように波及しているのかを定量的に把握する必要がある。このため、臼杵市では、2014年3月に「生活困窮者自立支援事業計画」（暫定版）を作成し、毎年の事業量に対して、その後の生活保護被保護者数の見通しを示すなどの定量的なシミュレーションを行い、計画の中にPDCAサイクルを入れた。この計画は、2017年度から始まる次期地域福祉計画に盛り込む予定にしている。

【図表 1-14】

事業実施にあたっての行政施策としての重要な視点

【事業計画の策定と施策効果の定量的な推計の実施】

- 本事業を実施するにあたり、事業の全体像を把握し、何を目指して事業を推進していくのかを明確にするため、計画を策定した。
- 将来的には、地域福祉計画に盛り込むことを前提に、庁内会議の場で、暫定計画を策定した。

臼杵市生活困窮者自立支援計画

（平成 26～28 年度における暫定計画）

1. 計画策定にあたって

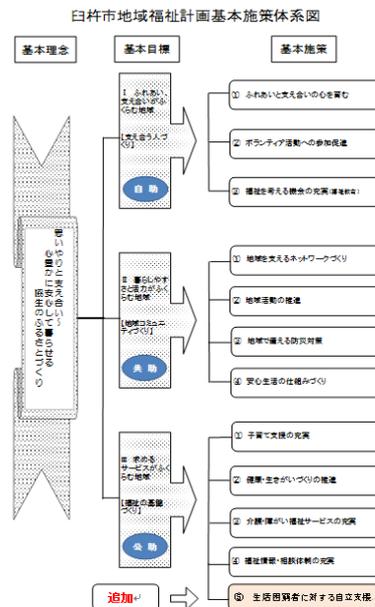
① 計画の背景と趣旨

平成 27 年 4 月から「生活困窮者自立支援法」が施行されます。近年の経済の伸び悩みや雇用形態の多様化などにより、本来、就労ができるはずの若い世代も、仕事が無かったり、収入が少なかったりして、生活困窮に陥っている人の増加が見られます。これらの人の多くは、単に、仕事に就けないだけでなく、家庭や生活の面で様々な課題を抱えており、その人が自立するためには、単に就労につなげるだけでなく、その人にあった様々な支援が求められます。

臼杵市は、この法律の趣旨に則って、市、社会福祉協議会や関係する様々な事業主体が協力して、地域における生活困窮者の把握をし、その人に適切なサービスを行い、自立に向けた支援を行っていきます。

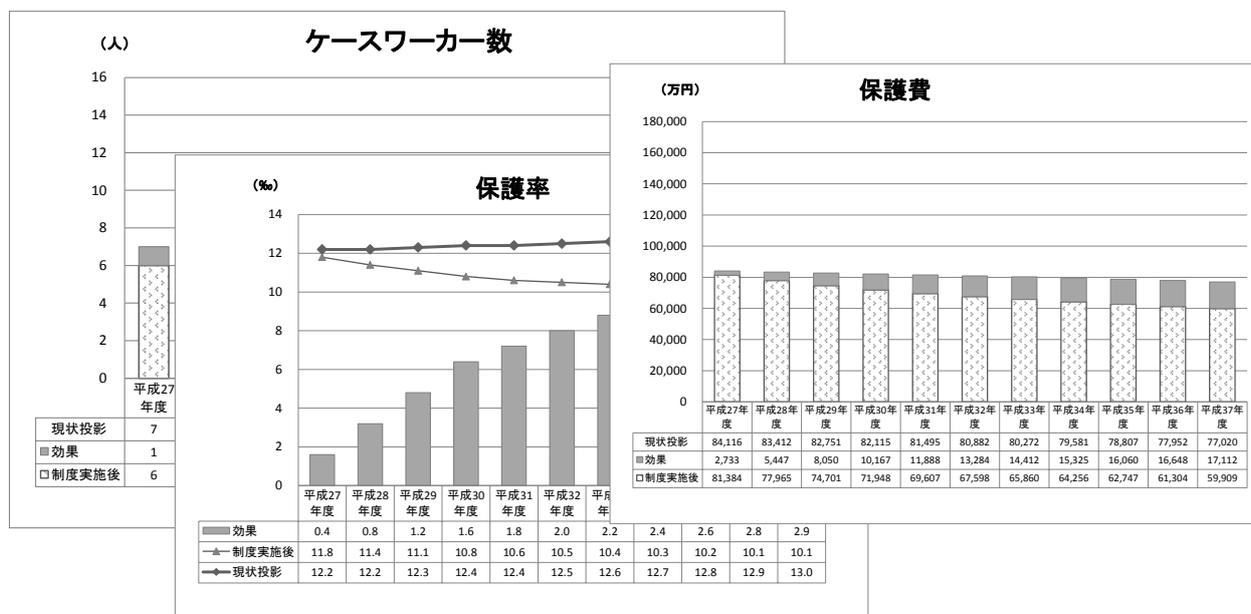
この事業を行うことにより、従前の地域福祉計画で取り上げられてきた諸施策などの既存制度では対応しきれなかったすべての人々を地域から排除することなく包み込み（ソーシャルインクルージョン）、地域福祉がより一層充実した暮らしやすいまちづくりを進めることとなります。

臼杵市は、平成 25 年 4 月、臼杵市まちづくり基本条例を制定しました。そこでは、人権尊重、市民総参加、情報共有、協働の4つが基本原則として定められており、この生活困窮者自立支援策も、この条例の基本的考え方に基づいて事業を推進していきます。



定量的なシミュレーション

- 厚生労働省は、この事業を実施するにあたっての施策効果を定量的に推計するためのツールを市町村に配布する予定。
- 事業を実施することで得られる様々な効果を捉え、財政当局や議会等への事業実施の理解につなげていくための材料とする。



※ このツールについては、NPO法人地域ケア政策ネットワークから電子ファイルで配布してもらうことができます。

自治体の財政は全国のどこでも厳しい状況にあり、生活困窮者自立支援の事業規模についても根拠を伴わないと財政当局の理解が得られないことが多い。これに対して、この事業を行うことで、たとえば、生活保護の保護費の減少につながったり、ケースワーカーの配置が少なくてすんだり、また、一般就労につながることで市の税収が増加するといった効果を示すことで、予算の裏付けを作っていく必要がある。

白杵市の2015年度の生活困窮者自立支援に係る予算については、2014年度に積み重ねてきた自立相談支援事業や就労支援などに要した職員の勤務時間数を計算し、それに基づき予算要求したところ、2014年度のモデル事業で行ったものと概ね同程度の事業を継続して行うことができる見込みである。

4 就労訓練及び就労支援を中心とする自立への出口の創出

およそ1年のモデル事業の実施を経て、この事業において最も重要なことは、支援を行うにあたってその人に適した出口を創っていくことであると感じている。白杵市では、就労訓練の段階で、市内にある様々な企業等の協力を得て、単純なタオルたたみから始まって、農作業、水産業の手伝い、製造業の製品化作業など様々なメニューを用意することができている。特に、ニートや引きこもりだった人に対する支援として第一次産業を絡めた就労訓練は効果を発揮する。さらに、市内で採れる海の幸、山の幸の食材を使った料理教室では、「食べる」ことの大切さを知り、生活を変えることができることに加えて、参加者同士のコミュニケーションの場になったりと期待した以上の効果が見られている。

今後の事業の展開として、市内には、農林水産業、製造業、飲食業、福祉系の事業所など様々な受け皿があり、この状態を続けていくためには多くの市内の企業等とのつながりを創り上げていくことが求められる。支援が必要な人に対する相談や寄り添いに加えて、こうしたつながりを創る取組みも必要である。

【図表 1-16】

職場体験及び就労訓練の受け入れ協力先

協力企業・施設	業種
社会福祉協議会	
〇〇運輸 臼杵支店	運送会社、受付事務
医療福祉系リネンサプライ	福祉用具、住宅改修、クリーニング等
障がい者福祉施設	障がい児・者就労
市内認可保育所	保育・児童福祉
農家(〇〇さん)	農業
漁業関係(あわび養殖等)	養殖、漁業、加工
〇〇醤油	醤油・味噌の製造、販売
〇〇地域振興協議会	地域活動
協力依頼中・調整中の企業・施設	業種
デイサービスセンター〇〇	高齢者福祉
〇〇工房	竹製品製造
〇〇〇〇	障がい者福祉、就労継続支援
スーパー〇〇 臼杵店	小売
〇〇かまぼこ	製造、販売
〇〇製菓	せんべい製造、食事・弁当
農協 〇〇選果場	農業
農業生産法人〇〇	農業
介護施設 〇〇	高齢者福祉
大手コンビニ 〇〇店	小売
〇〇醤油	醤油・味噌の製造、販売

25

支援が必要な人たちに、生活力(食を食べること、体を動かすこと)を立て直して、社会力(地域社会とのつながりの構築、他者とのコミュニケーション力)を身に付けて、生きていくことを学んでほしい

就労準備支援事業のプログラムとして、生活力向上セミナーを企画

(臼杵市ならではの地域の特性を活かして、社会参加に必要な生活習慣の形成や回復、意欲喚起等の自立訓練に取り組むことで、一般就労に向けた基礎能力の形成や社会参加能力を高める)

- ・生活の基盤となる“食”を通して、生活力や社会力を身に付けるとともに、安定した食生活を目指す。
- ・臼杵の特産品を収穫することで運動不足の解消、特産品を食することで、地元の“食”を大切にする。
- ・参加者同士が1つの時間と空間を共有することでお互いに協力し合い、交友関係(仲間との出会い)を広げる。孤立しない環境をつくる。
- ・地域の力を借り、地域の中で生活困窮者を支える仕組みを構築する。

テーマ	日時	会場	内容
夏を乗りきる！まかないごはん	7月14日(木)	臼杵市中央公民館調理室	ほんまもん野菜のサラダそうめん&こねり
かぼす取りDEクッキング	8月26日(火)	臼杵市大字株の木	カボスの収穫
かぼすが大変身！かぼすの変身料理	8月28日(木)	臼杵市中央公民館調理室	かぼす料理(野菜スープ、酢の物、デザート等)
魚を食べ尽くそう！！	9月25日(木)	磯端会議(臼杵市大字深江)	調理実習(アジフライ、骨せんべい、味噌汁) スポーツ(グランドゴルフ)
お弁当づくり	10月17日(金)	ほっと館調理室	弁当(食材と参考レシピから参加者が自ら考える)
山のぼり	10月31日(金)	諏訪山	自ら作った弁当を持参

26

現状としては、臼杵市では幸い協力企業が多くあり、支援者の受け皿は十分にある。このため、今後は、隣接市や都市部から継続的な就労支援が必要な場合に、市町村の連携により、受け入れができるような取組みを進めていくことも視野にいれている。

人口減少が進む臼杵市にとっては、一人でも多くの人々が地域を支える側にまわってくれることを期待している。都市部の受け皿になることは、こうした考え方に基づくものであり、政府が進める地方創生の取組の一つとしても付けられると考えている。

3-2. 臼杵市の生活困窮者自立促進支援モデル事業の考察

垣田 裕介

はじめに

本稿では、大分県臼杵市における生活困窮者支援のネットワーク構築の現状と課題について整理する。以下の内容は、2014年8月および11月に臼杵市で行ったヒアリングと視察、さらに臼杵市から回答を得たアンケート結果をもとにしている。

1 臼杵市のモデル事業における実施体制、ネットワークの特徴

臼杵市は、2013年10月からモデル事業を実施している。2014年2月に支援調整会議を開始し、それ以来、月1回のペースで開催している。なお、モデル事業実施と並行して市が推進してきた庁内部署の連携については、本報告書第1部3-1において西岡隆氏が述べているとおりである。

臼杵市が実施するモデル事業について、臼杵市では、自立相談支援事業、就労準備支援事業、家計相談支援事業を、臼杵市社会福祉協議会に委託している。そのうえで、より専門的な見地やスキルによって相談支援を推進するために、臼杵市社協が、就労準備支援事業についてはワーカーズコープに再委託し、家計相談支援事業についてはグリーンコープに再委託している（下図表1-16）¹。以上の各事業を担当するスタッフは9名である（いずれも兼務）。事業の委託先として市が市社協を選定した理由については、市社協が2011年度から安心生活創造事業を実施するなかで、市民が困りごとの包括的な相談先として認知度や存在感を増していったことなどがあげられている。

この実施体制の特徴は、総合相談、就労支援、家計支援それぞれの領域で専門的なスキルをもつスタッフや機関が一体的に連携して、それぞれの事業や担当者、情報等がネットワーク化されていることである。相談の場面で、例えば就労準備支援のニーズをもつと見込まれるケースに対しては、自立相談支援事業を受託する社協のスタッフと就労準備支援事業を受託するワーカーズコープのスタッフが2名体制で対応し、ニーズの把握や支援に向けたアセスメント等を行っている。

【図表1-17 臼杵市における生活困窮者自立促進支援モデル事業の受託団体】

自立相談支援事業	就労準備支援事業	家計相談支援事業
臼杵市社会福祉協議会	ワーカーズコープ (臼杵市社協が再委託)	グリーンコープ (臼杵市社協が再委託)

本報告書第1部1-2において五石敬路氏は、全国的に見て自立相談支援事業と就労準備支援事業の連携がうまくいっていないところが多い、と指摘する。そのなかにあって臼杵市の場合は、各事業のスタッフが一緒に相談に応じる体制をとっているなど、いわば各事業が一体的に運営されている。その要になっているのは、モデル事業の実施主体の市である。市が、委託先に対していわゆる丸投げをせず、実施主体として主体的に事業全体を統括し、そのもつで各事業を受託する団体が専門性や得意分野を生かして分業と協業を行うといった実施体制ネットワークが組み立てられている。なお、支援調整会議には、市のほか各事業の受託団体すべてが参加しており、新規相談ケースの概要とアセスメント結果、相談支援中のケースの進捗状況や状態変化、就労先の開拓取り組みの結果や課題などに

1 2015年度の本格施行にあたっては、再委託は認められない見込みとのことで、臼杵市においては委託の方法について変更が検討されているようである。

ついて報告や検討が行われている。

2 臼杵市のモデル事業における相談支援の取り組み

次に、上記の実施体制ネットワークのもとで実際に行われている相談支援の取り組みについて、支援ケースについて行ったヒアリング（2014年8月）をもとに、支援の内容や課題を整理する。

まず、支援ケースの全体像をみると、2014年1月から8月末までに相談があった47ケースのうち、支援プランの作成に至ったのは9ケースである（臼杵地域7、野津地域2）。そのうち臼杵地域の1ケースは支援終了となっている。他方で、支援プランの作成に至らないケースのなかには、相談支援の深入りを拒むケース、途中で連絡が取れなくなるケース、あるいは社会保障給付の手続きの教示のみで相談が済んだケースもある。

次に、いくつかの支援ケースの概要にもとづいて、臼杵市のモデル事業が対応した生活困窮者像や支援の内容や経過を示す。なお、それぞれのケースについては、匿名化する目的で、若干の加工を施している。

○ケース1：30代女性、ひとり暮らし、5年間ひきこもり

- ・引っ越しと住民登録についての相談がキッカケで、本人が市の市民課へ相談に訪れる。5年前までアルバイトで働いていたものの、解雇され、その後5年間ひきこもり。
- ・当初は、スタッフが話しかけても、はあ、といった程度の返事。就労準備支援のスタッフが信頼関係づくりに励み、数ヶ月後には就労準備の作業に通うようになった。
- ・家計のやりくりが苦手なため、家計相談支援のスタッフが相談支援に加わっており、自炊による食費の抑制などについても支援を行っている。

○ケース2：30代女性、子2人の母子世帯。

- ・子の中学入学の制服代を工面できないと社協に相談したのがキッカケ。
- ・社協による貸し付けによって家計破綻の危機を免れ、並行して正規雇用の仕事が決まった。家計相談支援のスタッフによるやりくり相談支援によって、その後の家計が安定するようになり、子に自転車を買うことができたと言っている。

○ケース3：10代男性、親と同居

- ・自宅が、いわゆるゴミ屋敷のような状態になっており、近所からのクレームが民生委員に寄せられ、社協が対応することに。
- ・識字や計算に困難がみられる。
- ・地元の事業所の店舗で、事業所側の理解とバックアップ体制のもと、就労準備の作業に通うこととなった。その後、ステップアップを目指して一般就労に至ったものの、職場環境との調整不足等のため、数日で辞めることとなった。その後は、別の職場で一般就労に従事している。

○ケース4：40代女性、子2人の母子世帯

- ・収入は母の給与5～7万円（不定）のみ。今年度の子が18歳になったため児童扶養手当が支給されなくなり、家計がひっ迫。晩は、子の食事はつくるものの、母は満足に食べていない様子。
- ・子が2人ともひきこもり状態のため、母が生活保護の窓口で相談したところ、子の就労支援のこともあるので社協（モデル事業）を紹介された。
- ・就労準備支援のスタッフが、まず子の生活リズムを整えるため、農家の収穫手伝いや生活力向上

セミナー（後述）への参加を促し、2人で通うこととなった。

ケース4で記した「生活力向上セミナー」は、就労準備支援事業の一環で開催されているものであり、地元の食材を用いた調理実習が行われている。調理実習をとおして、参加者の食生活の向上や健康管理意識の醸成などの日常生活自立や、例えばひきこもり状態から外出する第一歩として他者との交流や社会生活自立を目指している。2014年8月に視察を行い、当日はケース1～3も参加していた。当日の参加者は7名で、スタッフは4名（自立相談、就労準備、家計相談の各担当者）であった。

3 ネットワーク構築という観点からみた今後の課題

ここでは、ヒアリングと視察、アンケートの結果をもとに、生活困窮者支援のネットワーク構築を推進するにあたっての今後の課題を整理する。

第1に、実施体制について、実施主体の市と市社協、ワーカーズコープ、グリーンコープが連携して相談支援のネットワークを構築しているものの、求められる相談支援に見合ったマンパワーの確保が課題といえる。スタッフがいずれも兼務であることから、相談支援に十分な時間が確保できているかという懸念とともに、他面で、モデル事業の負担によって他の業務へのしわ寄せも生じかねない。

第2に、これも実施体制のネットワークに関連して、支援ケースにもみられるように、多くのケースで知的もしくは精神の障がいやその疑い、ひきこもりが関わっている。相談支援やアセスメントにおいて、例えば、行政の障がい関連部署、保健所等の役割や業務についても整理や検討が必要と考えられる。臼杵市においては、就労準備支援はワーカーズコープ、家計相談支援はグリーンコープが担うことによって、例えば社協がすべての事業を丸抱えで実施するよりも、専門性に裏打ちされた相談支援を実施する体制・ネットワークが構築されてきた。他方で、障がいや保健、ひきこもりを対象とした相談支援が、アウトリーチのあり方も含めて、地域における生活困窮者支援のネットワーク整備の課題といえる。

第3に、就労先とのネットワークについて、たしかに、本人の抱える困難に即して、それに対応しうる多様な就労先を確保することは、特に臼杵市のような小規模自治体においては難しい面がある。とはいえ、臼杵市のモデル事業が開拓してきた就労準備や一般就労の就労先は、知的障がい者を積極的に雇っている事業所も含めて、着実に増えてきている。しかしながら、そのように地域が変化しつつあるなかで、公共交通がかならずしも便利でない臼杵市においては、あるいは就労先が農業や漁業の場合だと、就労準備支援事業と就労先がネットワーク化されたとしても、実際に生活困窮者本人が自ら通うのが難しいことも少なくない。さらに、ケースのなかには、かならずしも就労支援準備のスタッフと就労先との事前調整やコミュニケーションが十分でないとみられる場面もあった。

第4に、本人にとっての地域生活ネットワークを構築するという点で、「生活力向上セミナー」は重要な足掛かりとなっており、この成果をふまえて、今後の継続や、内容や参加形態の展開が課題といえる。上記したように、調理実習が本人の日常生活自立や社会参加の契機を提供しているだけでなく、本人たちが他者と作業したり話したりする様子を見ることは、相談支援やアセスメントにとって重要である。自由に出入りできるような居場所づくりの可能性も含めて、いかに推進していくかが期待される。

3-3. 地方における就労機会の創出と農業・林業・漁業 ～暮らしを支える事業領域での仕事起こしの可能性～

田中 夏子

はじめに～本稿の課題

「農・林・漁業」は、農産物、林産物、水産物の生産・加工・流通はもとより、食、エネルギー、国土保全、環境保全、広義のケア等、地域が抱える諸課題のみならず、都市を含む日本社会の困難への対応に連結する裾野の広い生産活動である。これを生活困窮者支援の取り組みとどうつないでいくのか。

2015年度から本格化する生活困窮者自立支援制度では、その制度目標として①「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と並び、②「生活困窮者支援を通じた地域づくり」を挙げた上で、「生活困窮者の就労を、例えば農業の担い手不足を解決する手法として考え、あるいは、地域産業の維持・振興と結びつけるなど、地域課題を解決するという視点で検討する」との考えが強調されている¹。その際「地域づくり」の含意として、「生活困窮者が排除されることのない地域社会をつくること」「生活困窮者が支えられる側から支える側に回ること」「困窮者支援のシステムが地域に根付き地域の多様な課題の解決にも資するものとなること」²が提起されている点に着目し、本稿では、暮らしを支える事業領域での、仕事起こしの可能性と課題を検討していくこととする。

1 就労に困難を抱える人たちと、農業、林業、漁業の関係づけ

一般的に農業は、①裾野の広い仕事から様々な活動の「切り出し」が可能、②成果が確認しやすく、コミットメントの間口が広い、③日常的に生命や自然との応答があり、能動性が引き出される等、様々な障害や生きにくさを有する人たちにとって、社会との関わりを形成するために有効な領域と言われている。これらは既に、障害を持つ人の就労支援や社会生活に困難を抱える人々を対象とした各種の実践に基づいて、様々な効果が検証済といえる。

また高齢者や障害者を主体として福祉目的で取り組む農業については、各種の補助金制度³が整っており、近年では農水省・厚労省の連携が密になっている。さらに両省は「福祉分野の農業」の延長で生活困窮者にも言及し、「障害者の就労に実績のある農業分野」を「生活困窮者に対する就労支援の受け皿」として位置づけることが可能としている³。

林業については、農業に見るような政策連携はほとんどないものの、各地域でここ数年、急速に関心が高まっており、里山保全の一環としての薪づくりを若年困窮者の就労の場として組み込む例（東近江市）等が厚労省資料でも紹介されている。漁業については、釧路市の漁網の整網等、際立つ先進例はあるものの一般化して広げるには至っていない。そこで本稿では、大分県臼杵市でのヒアリング調査を土台として、同市の社会的資源の連携の方向性に学びつつ、「暮らしを支える事業領域」を生活困窮者関連政策につなぐ際の可能性と課題を示すこととしたい。

1 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「自立相談支援事業の手引き（案）」（26.9.26 生活困窮者自立支援制度全国担当者会議）p.7

2 同 p.92

3 「「農」のある暮らしづくり交付金」「都市農村共生・対流総合対策交付金」「地域支え合いセンター整備事業（地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金）」農山漁村活性化プロジェクト支援交付金等。厚労省・農水省「福祉分野に農作業を～支援制度のご案内」（平成26年2月）参照。

<http://www.maff.go.jp/j/keikaku/pdf/ver2.pdf>

3 同 p.23～24

2 「食」をキーワードとした地域づくりの蓄積

(1) 「中間的就労」と「担い手不足」との距離

前述のように農業は様々な作業の切り出しを可能とすることから中間的就労や福祉的就労の場に適していると言われる。他方、農業は後継者不足、担い手不足（いわゆる「地域課題」）なのでそこに就労開拓の余地があると言われる。しかしこうした観点で農業と就労を結び付けることには無理がある。前者は、「切り出された」作業を結び付け、それを社会化し、市場に結びつけて初めて成り立つものだ。後者は、条件不利地として、インフラ（水路、獣害対策、里山整備）もままならない環境で人手が遠のいた放棄地を想定している。したがって、前者と後者は容易に結び付かない。それでは、人々の、とりわけ困難な条件を抱えた人の暮らしと仕事を支えることが可能な「農」とはどういう「農」なのか。その検討にあたって、臼杵市の取り組みは示唆的である。

(2) 「食」をめぐる多様な実践の中で見えてくる働き場の可能性

同市での「食」の取り組みは、ドキュメンタリー映画「100年ごはん」（大林千茱萸監督 2014年公開）としても発信され、子どもたち、生産者、市民、行政、事業者等の幅広いコミットメントが存在してきたことが示されている。こうした、地域の関心が高まっている領域にこそ、就労の場の開拓可能性が拓けていくというのが筆者の想定である。

臼杵市の食をめぐる取り組みを概観しよう。臼杵市では学校給食センター設立時（2000年9月）から市内農産物を中心に使用しており、2014年時点でその割合は約40%となっている（地元農産物比率の高さに加え、地元出荷者55名のうち約20名は有機農業者⁴である等、質の探究が多様に行なわれているのが、臼杵の特徴である）。同市では2001年、環境保全型農業の受託組織として農協と連携し（社）臼杵市環境保全型農林振興公社を設立、2006年以降この公社を中心に有機たい肥使用農産物の普及に取り組んできた。その後、「臼杵市有機農業推進計画」（2009年）を策定、2010年には完熟たい肥を提供する「臼杵市土づくりセンター」を立ち上げた。同センターの堆肥使用等を促す、市独自の有機農産物認証制度を導入し、市内の生協、Aコープの他、てくの屋やめぐみ工房にて、市が認証した「ほんまもん」の農産物を提供する。

(3) 働く場が浮上する「場」とは

上記臼杵市の事例からは、「食」を軸として生産者、市民が様々な形で食と農に目を向け意欲的に関わろうとする流れの中にこそ、地域協働による中間的就労の場が浮上していくことがうかがえる。例えば、「ほんまもん」販売を担うめぐみ工房は、臼杵市内の企業組合「グループ恵」が運営する。同組合は、女性5名により出資、設立された事業組織で、その設立動機として「これまで消費者であった私たちが、自ら安全な食品を安心して多くの人々に食べていただくために、農産物の生産とその加工品の製造を主たる事業とし、それに付随した製品の加工と販売を行うことを思いついた」と記されている。同時に「自らが問題意識をもって、“食”の安全に取り組むことにより、仕事に携わる人々の能力開発と心の豊かさを育む」ともされ、社会問題への対応や人が育つ組織を目指している部分は、ワーカーズコープやワーカーズ・コレクティブの考え方にも通じるどころが大きい⁵。

認証を受けた「ほんまもん」農産物登録者は、金色認証40件、緑色認証2件の計42件にのぼるが、このうち、特定非営利法人For One（金色認証）は、もともと「エンジェルハートコンサート」（障害がある方も楽しめる福祉文化事業）を行っていた団体だが、障害を持った人が取り組める事業として

4 臼杵市「臼杵市有機農業計画～ほんまもんの里をめざして」（平成21年10月）

5 大分県中小企業団体中央会 <http://www.chuokai-oita.or.jp/kumiai/list/index10.html>
なお、2015年2月現在、企業組合としては解散し、個人でめぐみ工房を運営している。

農業にも挑戦、「将来的には六次産業を目指す」⁶とする。

こうした流れの中で、2012年からは学校給食に、地元で水揚げされた海産物利用も開始された。また臼杵市深江地区では海産物の養殖・加工・販売を担う生産組合「磯端会議」（薬師寺正治代表）が閉校となった学校を利用して、地域づくりの一環としてあわびの養殖を開始し、2011年から販売、現在では大分大学の学生らが商品開発に関わる等、地域の内外のネットワークが蓄積されている。

以上概観しただけでも、福祉事業に実績のある生産者（ForOne）、社会的目的を掲げて食の生産・加工・販売を行なう事業者（グループ恵）、漁村地域づくりを担う水産事業者（磯端会議）等、コンパクトな事業規模で、様々な人との関係づくりの力にも長けた事業主体の存在が見えてくる。

なお、これらの生産者の他、臼杵市内には野津地区を中心に有機農業生産法人が7団体ある。例えばこのうち有機茶生産組合では、有機栽培茶を京都の永田茶園に出荷する等、生産法人は大手販売先を持つものも少なくない。有機農業生産法人の中に大手企業の関連会社（フォレストグループ、ワタミグループ等）があることも、土づくりセンターの需要を支える点で重要であり、地域の経済的循環を支える目的での企業誘致と、地元の小規模事業者の育成とがバランスしていることが、「農」が市民の取り組みであり続ける条件となろう。

3 地域資源や国土保全を軸とした働き場の可能性

(1) 林業やエネルギー事業がもつ「就労の場」創出の可能性

農業と比較して、一般の市民にとって林業や山仕事は日常的な経験知も接点も全くない。どんな軽作業でも、装備、足場の確保、道具・機材等一定の習練が必要なため、ハードルが高い領域とされてきた。しかし、ワーカーズコープ「Next Green 但馬」の事例で見るように、全く林業と接点のなかった若者たちが事業として取り組む動きも存在する。地域おこし協力隊等からの発信等で林業やそれと連動したエネルギー事業に対する社会的な着目度も高まり、エネルギー事業との連携で林業のイメージも広がった。

臼杵市では、農業と並んで森林整備を重点視してきた。有機農業の起点となった振興公社は、「農業振興」ではなく「農林振興」を掲げており、水源涵養すなわち森林整備も視野に入れたものだった。同市における森づくりの事業経過⁷を見ると、「雇用創出」や「中間的就労の場」が意識されているわけではないが、農業同様、地域住民が森づくりに積極的に関わる過程で、多様な事情を抱える人々にとっての「仕事」の可能性が浮上していることがうかがえる。

(2) 臼杵市の森林整備事業の特徴⁸

臼杵では森林荒廃や防災への対応から、森林整備が必要であることは以前から認識されていたものの、森林整備が施策として本格化したのは、2010年から2年続いた渇水が原因だった⁹。森林整備が急務との気運が生まれ、2012年、市議会が「臼杵市水資源調査特別委員会」を設置し、同委員会による「水資源を守る臼杵市を創るための提言」を受けて、市は、「水源涵養の森林づくりモデル整備事業」を新設、上北地区等を最重要地区と定めた。

本稿の問題意識から見た同事業のポイントは四つある。第一に、地域で森林計画の樹立やその実施、

6 金色認証の「ほんまもん農家」<http://honmamon.or.jp/seisansya/forone.php>

7 「山主を主体とした事業組織」『現代林業』（2013.4）

8 臼杵市 資料「行政と議会と地域が一体になって水源の森を守るプロジェクト」

9 『現代林業』によれば、渇水の他、外資による森林買収の動きが地域で話題となり、臼杵市議会主催で「水資源を考える」講演会を2012年8月に開催、150名の参加者を得て以降、森林整備事業が加速したとしている。

合意形成に対する支援ができるよう人的体制を整えたこと（2名、森林組合OBを市臨時職員）である。

第二に、国、県の補助に加え、臼杵市が単費で整備事業を推進するため、森林整備の公共的意義を地域で共有できる設計としたことである。具体的には、山林所有者組織を市助成金の受け皿とするのではなく、山林所有者以外の住民を含む「地区自治会協議会」を市助成金の受け皿とし、流域住民全体が整備事業の意義を共有することを前提とした制度設計としたのである（下線部は田中）。

第三に、同事業は水源林涵養を目的とし、施業の主要部分は地元森林組合が実施するが、軽度作業については、集落での雇用が可能となる仕組みとした。山主等、地元住民が作業に従事し、対価を出す形だ。この地元雇用は、地域住民や水資源利用企業等の出資で立ち上げた「公共性の高い事業体」としての上北森林再生株式会社（前市長 後藤氏が代表）で行う。作業の際は、森林組合の作業班として登録し、刈り払いやチェーンソーの使用方法等、研修を経て従事する。

第四に、施業の結果得られた収益の配分について、少なくとも第1次5ヵ年計画においては、山主の取り分を無しとしていることである。初期は森林の健全化が目標で、第二期以降に経済林としての出荷が可能としており、通年従事が可能となるまでには時間がかかるとの見込みだ。

4 まとめにかえて

～図1-18、図1-19に共通する構造と「中間的就労」の生まれる場

以上臼杵市を事例として、地域としての食、林（環境）をめぐる事業の動向を見てきた。本稿の目的は、中間的就労の場を「切り出し」てくることではなく、逆にそれらが、本来は地域の文脈の中に埋め込まれていることの重要性を確認することにある。

地域の課題として「人手不足をなんとかする」との事情で「就労の場」を構築するのではなく、地域全体が意欲をもって取り組もうとするその営みの中に、就労の場を浮上させる、というアプローチである。「浮上」は偶然起こるものではなく、その背景には一定の構造が読み取れる。

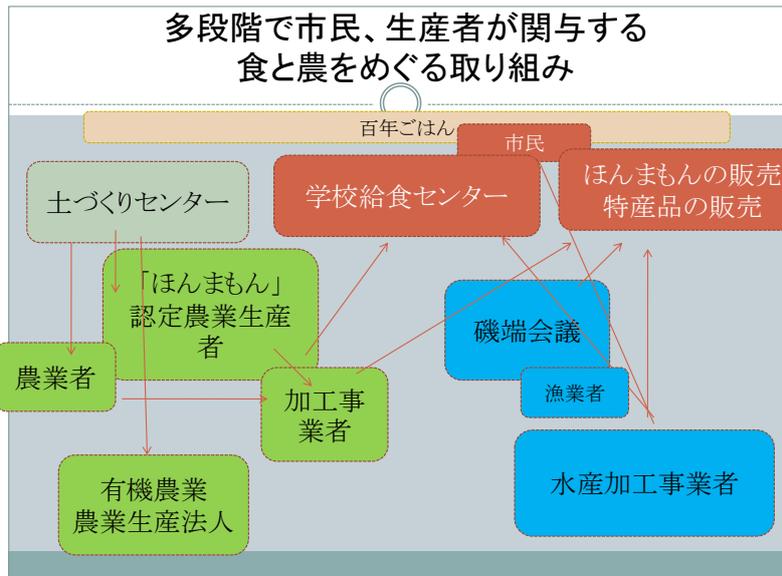
例えば、図表1-18を見ると、地域全体の想い（「100年先にも安心できる食と農」）を土台に、10年がかりの取り組み過程で、意欲的な生産者が育ち、また慣行農法から有機に転換する流れが作られていった。生産規模は小規模、少人数だが、明確な理念と張り合いをもって事業に臨む姿が各種の資料からは見てとれる。そのことが、地元の食産業を拡充したり、外部企業を呼びこむことにもつながった。すなわち第一に学校給食や市民の食生活の安全という公共的な目的があり、第二にその目的に賛同する小規模生産者や市民が育ち、第三に地元企業や外部企業もその目的に一定の貢献を果たすという、これら三つが位置づく構図の中で、働きがいがあり地域が目標としていることとも直結する仕事の間が浮上する。特に、第二の部分は、「地域の課題への理解」「その解決を自分たちでも担おうという意欲」「そのためのネットワークづくり」等、社会関係資本の蓄積が濃い場であり、中間的就労の場の浮上に期待がかかる。

図表1-19についても、基本的な構造は同様といえよう。第一に臼杵市では、各地で頻発する土砂災害、水源確保への懸念等、生活に直結する危機意識と、その対応を地域ぐるみで取り組むべきとの意見が、学習活動の中で共有されていった。広域の山林整備はその所有者の意向による部分が強く、まとまった動きをつくるのが困難とされるが、「流域の全市民」と「山林所有者」との連携で「公益性」はより明確になったといえよう。第二に、山林整備の恩恵は少なくとも初期には山林所有者に入らない仕組みとし、かわりに整備事業（軽作業）に従事した場合にはその対価を保障するとした。この集落事業体を、組織代表の後藤氏は「公共性の高い福祉事業体」と位置づけ、高齢層の住民の手による小規模経済を生みだそうとの計画だ。この部分で中間的就労の場を構想しうる。なお、広範囲の本格施業は大野郡全域を担当する森林組合が担う。同森林組合は、緑の雇用制度を経た若者を毎年採用し

ており、30歳のチームリーダーの年収も低くはない。中間的就労の結果、本格的に林業に取り組む際にも身近にロールモデルがひかえる環境だ。

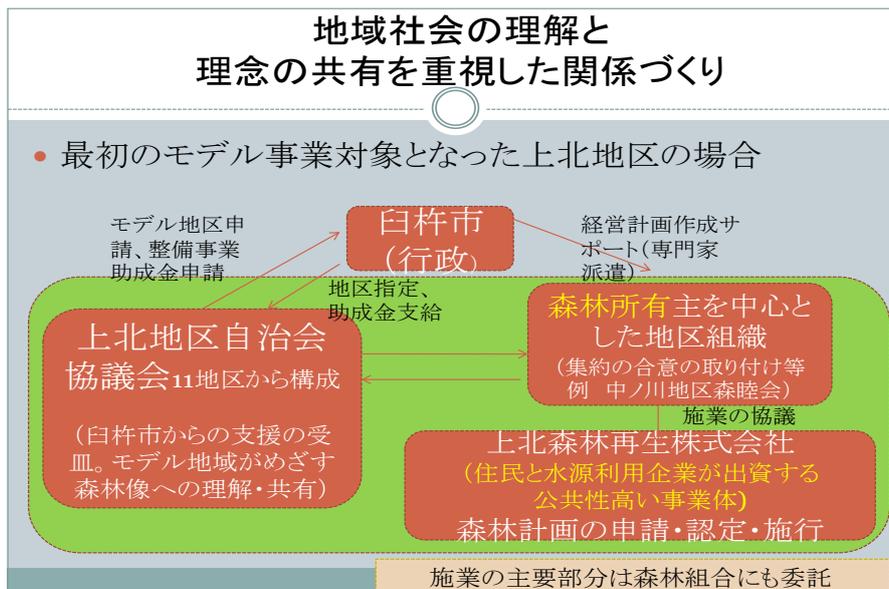
それぞれの地域が意欲的に、あるいは差し迫って取り組んでいる事柄はきわめて多様である。そこに想いが飛び交い、人が集い、議論が交わされ…そうしたダイナミズムの中でこそ、中間的就労の場が生みだされる種が存在しているのではないか。

【図表 1-18 臼杵市の食・農事業の枠組み】



出所：臼杵市各種資料より田中作成。

【図表 1-19 臼杵市の森林保全事業の枠組み】



出所：臼杵市資料「行政と議会と地域が一体になって水源の森をつくるプロジェクト」資料より田中作成

またこうした視点が、冒頭で確認した生活困窮者自立支援における三つの留意点（「生活困窮者が排除されることのない地域社会をつくること」「生活困窮者が支えられる側から 支える側に回ること」「困窮者支援のシステムが地域に根付き地域の多様な課題の解決 にも資するものとなること」）を多少なりとも充足することにつながるのではないか。なぜなら、これまで述べてきた視点での就労や活動は、地域の切実な取り組みに依拠しており、したがって活動の社会的意味を明確な形で確認でき、前述の第一から第三の特徴（公共的目的、小規模ながら関係者が多様に存在、一定の市場性）によって地域からはがれにくい構造となっているからだ。

4. 新潟県下における生活困窮者に対する支援の現状と課題

川本 健太郎

1 本稿の位置づけ

本稿では、新潟県下における生活困窮者自立支援促進モデル事業（以下、モデル事業）について概観し、現状と課題、そして今後の展望について報告する。新潟県下のモデル事業の状況については、受託事業者である一般社団法人新潟県労働者福祉協議会、社会福祉法人新潟県社会福祉協議会の相談支援の実績記録並びに支援者へのヒアリング、参与観察を基に考察し、モデル事業が抱える課題を、①人材養成、②地域・福祉組織化、③参加の場の3つの視点から整理している。そして、これらの課題克服に有用性の高い取り組みである胎内市、新潟市を紹介する。まず、胎内市は、ニーズの早期発見、複合問題に対応し得る総合相談事業を展開する基盤となる地域福祉支援システムの構築、並びに、コミュニティソーシャルワーカー配置事業を進めている。次に、2013年5月より新潟県下で就労困難者の就労機会を生み出す上で公共調達による事業化可能性を模索してきた「新潟就労の場の開発に向けた実践的研究会」（代表は筆者）が、実践フィールドとしてきた新潟市である。いずれも、モデル事業から創起されてきたものではないが、2市の取り組みは今後の制度運用において有用なシステムであり、出口支援に必要な資源開発の一つの方法論を示すものと考えている。

2 新潟県生活困窮者自立支援制度モデル事業の概況

1) 実施主体について

新潟県下におけるモデル事業の実施主体は、下図表1-20の通りである。4市のうち2市は、自治体が事業主体となっている（直営型モデル事業：直営モデル）。

【図表1-20】

平成26年度新潟県生活困窮者自立支援促進モデル事業の実施状況 (20市 6町4村)



出典：新潟県社会福祉協議会「新潟県生活支援・相談センター概要」筆者修正

残りの2市は市社会福祉協議会への委託（自治体圏域事業者委託型モデル事業：圏内委託モデルとする）であり、その他は、一般社団法人新潟労働者福祉協議会「新潟パーソナルサポート・センター」（以下、新潟PS）と社会福祉法人新潟県社会福祉協議会（以下、県社協）が各自自治体をまたがって広域的に支援する体制をとっている（広域圏事業者委託モデル事業：広域モデル）。以降、ヒアリング、相談実績データの提供を得ることができ、新潟県下の状況を俯瞰するうえで新潟PS（圏域モデル・広域モデル）、県社協（広域モデル）のモデル事業を対象に考察していく。

2) 相談事業の状況

新潟県労働者福祉協議会は、パーソナル・サポート・サービス第三次モデルプロジェクトとして2012年度から新潟県3圏域、上越（上越市）、中越（長岡市）、下越（新潟市）にパーソナルサポート・センターを開設している。このパーソナルサポート・センターを母体に、モデル事業を自治体3市（上越市・長岡市・新潟市）それぞれから圏内モデルとして受託している。また、県行政からは、図表1-20にある13市を一括して対象とする広域モデルとして受託している。続く、県社協は、県内の6町4村を対象にしている。いずれも①相談支援事業、②就労準備支援、③家計相談支援を実施している。それぞれの財源と人員については下表の通りである（図表1-21）。

【図表1-21】モデル事業の実施体制

	新潟市	長岡市	上越市	13市	6町4村
財源	2700万円			1600万円	1737万円
事業開始時期	2014年5月	2014年5月	2014年4月	2014年4月	2014年9月
総括相談支援員	1	0	0	0	0
主任相談支援員	1	1	1	0	1
常勤相談支援員	2	1	1	2	1（自立相談員） 3（家計相談員） 3（就労支援員）
非常勤相談支援員	0	1	0	0	0
事務職員	1	0	0	1	1
その他の事項					主任相談員以外 兼務である。

*それぞれの相談員へのヒアリングから了解を得ることが出来た数値のみの記載と成っている。

(1) 支援方法について

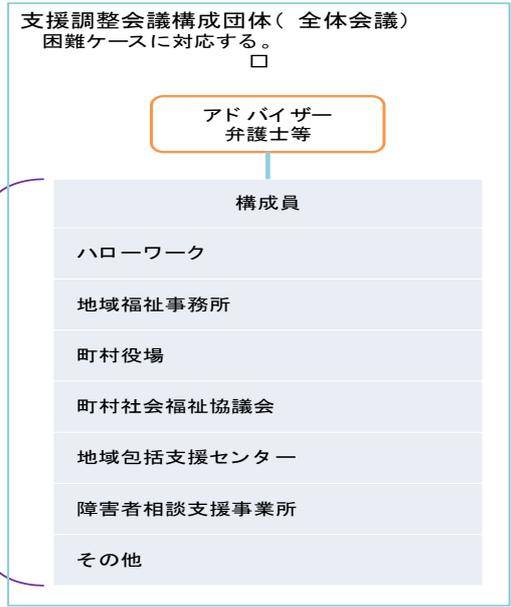
支援方法は、電話、面談、同行、訪問、会議への出席など、直接的、間接的に介入する。モデル事業の利用については、本人の意思に基づき利用登録をするかどうか決定される。登録の要件としては、個人情報の取得や他機関への情報提供を承諾してもらう必要がある。登録をしない場合も、他機関には情報提供せずに相談機関単独で支援を行っている（本稿でとり扱っている図表1-21、図表1-24、図表1-25の数値は、登録者数を表記しており、下図表1-26については、提供いただくデータの都合から登録者と非登録者をあわせた実数になっていることに留意いただきたい）。

直接来所するケースを除き、他機関や該当市町村行政関連課からリファーを受けた時点で新潟PS、県社協から相談員が現地に赴き直接ケースを担当する。そして、支援調整会議を開催するためコーディネーターの役割、会の進行、支援計画作成、実施、モニタリングの終結までのプロセスを担う（図

【図表 1 - 22 支援調整会議のスキーム】

支援調整会議のスキーム

- 1 実施方法
全体会議と随時対応の併用型とする。
- 2 開催頻度
 - ① 全体会議 必要に応じて実施
 - ② 随時対応 ケース毎に実施
- 3 役割
 - ① 全体会議 困難ケースの対応
 - ② 随時対応 個別ケースに迅速に対応する。



出典：新潟県社会福祉協議会「新潟県生活支援・相談センターの概要」、2015

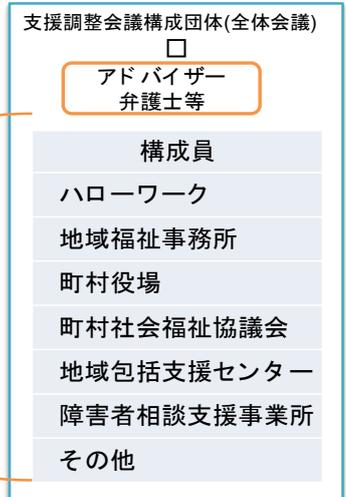
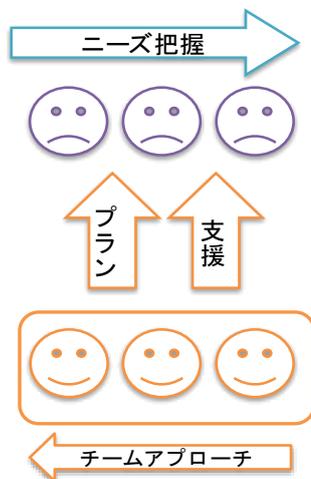
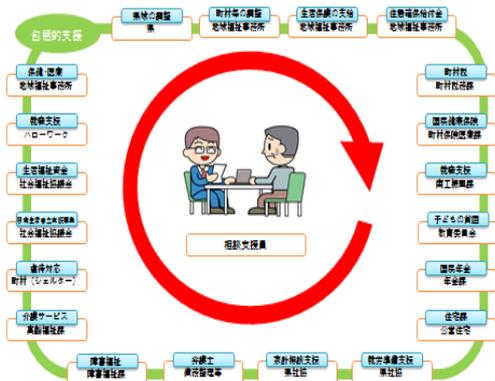
【図表 1-23 支援調整会議の概要】

支援調整会議の概要

- 1 実施方法
全体会議と随時対応の併用型とする。
- 2 開催頻度
 - ① 全体会議 年1~2回程度(県地域福祉事務所が主催、運営は県社協)
 - ② 随時対応 ケース毎に実施(県社協が対応)
- 3 役割
 - ① 全体会議
構成団体の顔合わせや、困難ケースの対応、事業の進捗状況の確認などを行う。
 - ② 随時対応
個々のケースに対し、支援調整会議の構成団体から支援に必要と思われる団体を選出し、迅速にチームアプローチを行う。

巡回訪問のイメージ

相談支援員が支援調整会議の構成団体を訪問しアウトリーチを行う。
定期的に月1回、それぞれの町村を巡回し関係機関の担当者から支援候補者の聴き取りを行う。
関係機関を巡回した後は、町村社協の一室を借り1~2時間程度相談を受け付ける予定である。
平成29年度は計50~60回の巡回訪問を想定している。



出典：新潟県社会福祉協議会「新潟県生活支援・相談センターの概要」、2015

支援調整会議の実施方法については、全体会議と随時対応の併用型とし、開催頻度①全体会議 年1～2回程度（県地域福祉事務所が主催、運営は県社協）②随時対応 ケース毎に実施している。それぞれの役割について、①全体会議は、構成団体の顔合わせや、困難ケースの対応、事業の進捗状況の確認などを行うものであり、②随時対応では、個々のケースに対し、支援調整会議の構成団体から支援に必要と思われる団体を選出し、迅速にチームアプローチを行う。なお、新潟PSでは、全体会議を3市と13市を合わせて毎月一回定期的開催している。県社協も出席し、事例検討を行っている。出席者は、各市の生活保護、高齢福祉、障害福祉などの関連課から選出されている。加えて民間団体（女性相談・ホームレス支援・サポステ・弁護士・社労士等）と幅広く出席している。定期的な困難ケースの事例検討を通して学びの場を形成している。継続的なネットワーク構築が進むことは、日常的な個別支援における助言・連携を求めるうえで円滑さを倍増させていく。よって、該当地区の実例を通して、地域としての問題提起となることは本事業の醍醐味の一つと言える。

（２）相談者の依頼並びに相談内容

相談依頼は本人からが最も高く、次いで支援者（機関や団体）、家族の順になっている。相談者は男性の割合が高い（図表1-24）。また、家族構成は、独居世帯が最も高く、一人親世帯、夫婦のみ世帯の順になっている。相談者の抱えている問題については、生活に問題を抱えている件数が最も高く、次いで法律に関する相談が多い。

【図表1-24 相談者の実数】

	新潟	長岡	上越	13市	6町4村	合計
男性	59	28	29	53	10	179
女性	49	23	6	41	6	125
合計	108	51	35	94	16	304

【図表1-25 相談者の抱える問題領域】

	新潟	長岡	上越	13市	6町4村	合計
実利用者数	108	51	35	94	16	304
仕事	77	37	24	61	9	209 (18%)
生活	96	38	34	82	13	264 (24%)
健康	49	15	21	30	10	125 (11%)
メンタルヘルス	36	36	12	42	3	130 (12%)
家族・地域との関係	47	34	16	75	14	187 (17%)
教育	3	1	1	9	3	17 (1%)
法律	48	28	25	41	9	182 (16%)
その他	9	0	1	0	1	11 (1%)
合計	365	189	134	340	62	1095
一人当たりの抱えている平均問題領域	3.4	3.7	3.8	3.6	3.9	3.6

生活に問題を抱えているケースでは、①年金収入だけで固定資産税の支払いに困っている老夫婦、②低収入のため家計を維持するのが困難な親子世帯(母 80 代、息子 50 代)、③失業して収入が途絶えた 50 代男性、④障害基礎年金を担保にローンを組むことを繰り返す障害者世帯(夫婦、世帯のケースが 1 件ずつある)。⑤ひきこもり対応(息子×3(20 代、40 代))、親の介護のため就労できない娘(ひきこもりの兄が同居)などがケースとしてあがっている。

法律相談では①クレジットローンに悩む母子世帯、②身に覚えのない債務の請求をされる老夫婦、③相続の関係で養子縁組を解除したい祖母などがあげられる。もっとも多い支援が家計再建であり、生活保護の継続、新規申請、債務整理など経済的支援が中心をなしている。就労支援（就労準備を含む）については、件数は多くないが、ハローワークへの同行訪問など、就職活動の支援が中心を成している。また、このような相談者は、一人あたり 3.6 領域で問題を抱えている「複合問題」ケースである（図表 1 - 25）。

（3）進路の状況について

進路決定、並びに支援の必要はないが、進路が未定な相談者の実績は図表 1-26 の通りである。進路決定の割合は 6 割程度であり、県社協においては、事業開始半年ということで未定者の割合が高くなっていると言える。また、就労による進路決定は、非正規雇用に結びつくケースが多く、生活保護への制度へのつながりも比較的大きな割合に上っている。

【図表 1 - 26 相談者の進路について】

	新潟市	長岡市	上越市	13 市	6 町 4 村	合計
就職（正規）	8	5	5	4	1	23
就職（パート等）	6	11	12	5	1	35
債務整理					4	4
家計相談					12	12
生活保護（新規）	17	2	10	13	5	47
生活保護（既存）	0	0	1	1	5	7
支援機関	27	3	7	61	1	99
未定	50	30	0	10	22	112
合計	108	51	35	94	51	304

3 今後の課題と展望

1) モデル事業から見てきた課題

便宜的に 3 類型したモデル事業のうち、新潟 PS は、圏域モデルと広域モデルを受託しており、県社協は、広域モデルとして小規模の町村を対象に受け持っている。これまでのモデル事業の課題について、①人材養成、②地域・福祉組織化、③参加の場、の 3 点から整理する

（1）人材養成

モデル事業が単年度事業であることで圏内、広域モデルなど自治体が他の主体へ委託する場合、専門職に安定的な労働環境を整備しづらい状況が生じている。受託事業者は、次年度以降の契約更新の可否、予算額の変動など経営リスクを背負わされる。事業規模が大きく財政的に余力のある受託者であれば、このようなリスクは回避できるが、モデル事業の予算のみを原資に雇用を行っている事業体については、求められる専門性と裏腹に不安定な労働条件（単年度契約職員）を専門職に提示せざる

を得ない。そのため、雇用された専門職も安定的な労働環境を求めて退職する傾向があり、定着することが困難である（新潟 PS）。また、新潟 PS の場合、圏内モデル、広域モデルを同時に受託しているなど、外部連携機関・団体、個人のみならず、組織内部におけるスーパービジョンの機会や専門職同士のチームアプローチなど、組織内部の結束性を高めることも求められる。こうした専門性を発揮するためには、個人レベルの専門技術や知識、内政的なマネジメント力と同時にケースを通してチーム連携を図る支援経験の蓄積に時間が必要である。

そもそも、生活困窮者自立支援事業は、第二のセーフティネットとして位置づけられており、身近な基礎的自治体が中心的機能を図ることが重要である。とりわけ広域モデルの限界は、自治体が事業者に機能を委ね、外部化してしまう恐れを伴う。自治体圏内における行政や社協、関連機関などが主体性を発揮し、専門性を高めて行くことのできるように広域モデルの受託者は、機能の地域移行を図って行くことも求められる。

（２）地域・福祉組織化

自立相談支援事業における相談援助から出口支援に至るまでのサポートネットワークは、多層的であることが望まれる。その中で、相談者がくらしを営む隣近所を含む地域コミュニティの支援プロセスへのコミットメントは、①生活困窮者ニーズの早期発見につながり、支援に結びつける上で重要である。そもそもニーズはくらしの場である地域社会で発生している。例えば、長期的な引きこもり、虐待や DV などの危機的状況、制度の狭間で支援に結びついていない軽度障害者の生活課題など、公的機関、専門職などでは不可視的で変容していく生活課題に「気づき」があるのは、もっとも身近な近隣住民や民生児童委員等の地域福祉活動実践者である。そして、その「気づき」を専門機関に伝達することのできる地域福祉システムが重要である。②次に出口支援に至るまで、地域の多様な主体との連携は、地域移行支援の文脈からも必須要件となる。こうした条件を整えて行くために地域組織化並びに福祉組織化は方法論として有益である。

現状の相談支援のフローは、個の抱える課題を中心に支援調整会議を組立て、必要なサポートネットワークを形成する「個から地域への働きかけ」（個別支援）が中心であり、「地域から個への働きかけ」（地域支援）にまで支援の手が及んでいない。地域を耕す支援を展開する必要がある。この点においては、直営モデル、圏域、広域モデルともに共通しているのは、モデル事業開始以前から受託事業者と地域コミュニティとの関係性が構築されているのか、また、社協や行政、住民活動等、地域福祉実践がどの程度蓄積され福祉コミュニティが形成されているのかが問われることになる。

（３）参加の場

支援者にとって社会的居場所並びに就労の場が多様な形態で資源化されているかによって、支援者の援助の幅は異なってくる。それは、相談者が支援プロセスの中で、自立生活に意欲をもち、関係回復が期待できる緩やかに社会参加できる場が重要な資源となる。また、出口としては、働く場になるが、過酷な市場競争に晒されている民間企業だけを受け皿するのでは就労に就くまでの敷居が高く、定着性にも限界が生じる。もしくは、第二労働市場とも言える、契約・派遣・パートタイムなど労働などの非正規雇用となり、回転ドアと揶揄されるように入退場を繰り返す結果も予想できる。

新潟県においては、高齢者のサロン事業など居場所事業は、各自治体で積極的に取り組まれている。ニートや引きこもりといった、制度の対象化されていない状況にある人々へは若者サポートステーションや NPO などの市民活動組織、当事者家族会、社会福祉協議会もサロン事業を運営する等多様さを増してきている。また、2014 年には新潟県中小企業同友会などが、障害者雇用を促進するための部会を設置するなど、就労弱者に対する民間企業の間口拡大の努力は一定程度みられるが、本研究

のテーマでもある「中間的就労の場」は皆無であるといえる。現在の出口支援においては、ハローワークの同行による就職支援が主な方法となっており、一般就労への活路を広げるに留まっていると言わざるを得ない。

2) 2市の事例紹介

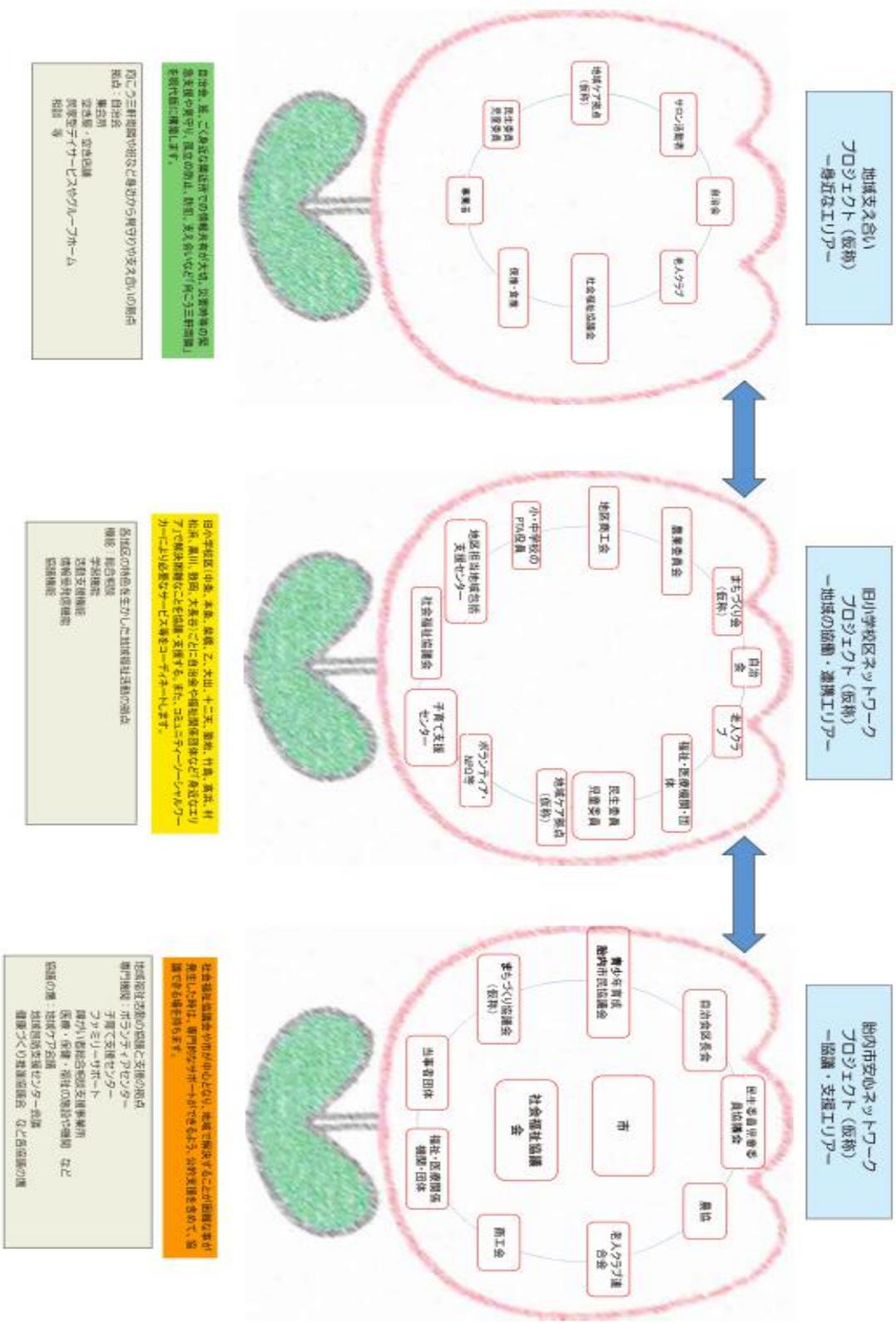
(1) 胎内市地域福祉支援システムの構築に向けた経過について

胎内市の事例は地域・福祉組織化、人材養成の点で参考になる。胎内市は、人口減少の中で世帯数は増加している核家族化が著しい人口3万799人の小規模自治体である。高齢化率は、30%を超え、保護世帯率は10.84%であり年々増加傾向を示している。有効求人倍率は、0.63であり(2014年平均)、若年層の他市、他県への流出はさげられない。こうした中で、高齢世帯の孤立死、虐待ケース、長期引きこもり者の生活相談ケースがあげられている。このような状況を受けて、胎内市は2013年度から地域福祉計画を策定することとなった。地域福祉計画では、生活困窮者自立支援事業の展開を視野に置き①地域福祉活動組織の再編、②コミュニティソーシャルワーク配置事業を主軸に現在実行段階に移っている。これまで胎内市では、自治会(町会)を基礎単位に、民生児童委員が主導する形で高齢者サロン活動などの地域福祉実践を事業化してきた。①については、この自治会単位を1層目におき、日常生活圏域(2層目)、市域(3層目)の福祉組織化をすすめていくことを地域福祉計画に位置づけ、1層目の住民互助では対応しかねる困難な課題について、2層目の自治会長、民生児童委員、学校、福祉機関、必要に応じて消防、警察などもテーブルにつく、福祉ケア会議を位置づけるというものである。また、これらのケース対応に自治体が責任をもつことを明確にするために3層目の市域レベルのセーフティネット会議を設置することを明文化しており、地域福祉システムの機能化を図ることを目指している(図表1-27)。

また、このような地域福祉システムの構築については、社会福祉協議会のコミュニティワーカー(地域支援員)が中心的な役割を担う。また、機能化に向けてそれぞれのケース対応、ケア会議の企画、運営を踏まえケースと地域資源のつなぎを行うコミュニティソーシャルワーカーを配置するとした。このコミュニティソーシャルワーカーは、2015年度から生活困窮者自立支援事業を社協に委託する予算を原資に新規雇用する。採用する上で、地域福祉の理解、専門職の自立性と知識を一定担保するために4日にわたり、コミュニティソーシャルワーク研修を実施した。この研修を受講し、かつ、レポート課題、面談を市と県担当者、学識者が実施したものの中から、社協が人事を行い最終決定する(2015年2月20日に内定通知を行い次年度より一名の配置が決定され、翌年度もこのプロセスを経て一名を増員する予定となっている)。

なお、制度運用段階において、ケースカンファレンスの位置づけも地域福祉計画に準じた体制で実施する予定である。地域における3層の地域ケア会議とは別に、社協生活困窮者自立支援事業部門、行政の生活保護課、高齢福祉課(胎内市では地域福祉計画の主管)が週に一度実施する。また自立支援会議については、地域福祉計画の3層目にあたるメンバーシップで適宜開催する予定である。

推進目標の実現に向けたプロジェクト 1
「自治会や地区ごとに課題を共有し、解決に向けた話し合いを行う協議の場づくり」



出典：胎内市高齢福祉課「胎内市地域福祉計画」胎内市、p9、2014

(2) 新潟市公共調達による就労の場の開発に向けたモデル事業開発の経過について

新潟市での取り組みは中間的就労の場づくりとして参考になる。新潟市を実践モデルのフィールドとした「新潟就労の場の開発に向けた実践的研究会」は、新潟市の市議、障害福祉課、高齢福祉課、学識経験者、NPO などの実践者から組織されており、公共調達による就労機会の創出にむけて議論を重ねて来た。その中で、新潟市が外部団体へ委託（指定管理を含む）を行っている事業を洗い出し、障害者など低技能者が従事できる職種などを選定していった。研究対象は、就労困難者であり、ボーダレスな状況にある引きこもり、ニート等を含み範囲は限定していないが、選定にあたっては、障害者の就労条件を満たすことが出来るか否かを規準に検討していった。

その中で、地域の自治組織（町会、自治会、コミュニティ協議会）が受託している全市 34 地区に設置されている老人憩いの家の委託事業について検討することになった。その理由は、そもそも老人憩いの家は、自治会連合会が高齢期の居場所づくりを市に要望したことを受け、建物と運営にかかる費用を市が負担し、運営管理に関しては、自治会が担うということで、1980 年代に設置が進められてきた。各地区によって若干の差異はあるが、老人憩いの家には座敷、フロア（ダンスなどできる床部屋）、風呂があり、地区の住民であれば誰もが利用できる施設である。しかし、利用者の減少と固定化、自治会組織の高齢化によって運営の担い手がないなど課題を抱えている施設でもあった。自治会での運営が困難となった施設については、市が運営を担う施設もでてくるなど議会でも対策を講じる必要を訴えられていた。こうした状況のなかで、高齢者の見守り支援など地域包括ケア拠点として機能化する目的とその担い手に就労困難者の就労の場とする事業コンセプトを描いていった。このコンセプトは、新潟市中央区沼垂地区において、筆者も運営に携わっているニート・引きこもりの支援団体 NPO 法人伴走舎の実績を検証することで可能であるとの判断に至った。伴走舎は、独居高齢者を対象に引きこもりであった若者が生鮮食品を届け、また、ご用聞きを行う事業を展開し、さらに、高齢者サロンを開くなど過去 5 年にわたり実績を積み上げて来た事業体である。

現在、一カ所の老人憩いの家を対象に当該区に所在するグループホーム、障害者就労継続支援事業者が 2016 年度の指定管理受託を目指して、運営の部分的な受託（風呂清掃など）している。また、指定管理制度において、優先的受注を受けるには、地域自治組織であることが条件となる。現在、自治会、事業所とのジョイントベンチャー方式で組織化することを検討している。

この事業に期待される効果は、次の二点である。①住民互助機能の低下による孤立問題への対応、②就労困難者の就労による社会参加の場である。財源としては、指定管理費（600 万円程度）に加えて、生活支援サービスの補助金などを充当し約 1000 万円の事業規模になると考えている。

3) 今後の展望

新潟県下のモデル事業並びに 2 市の事例を紹介してきた。その中で、自治体の役割の比重が増して行く一方で、これまでの蓄積がなく経験に乏しい自治体は、広域モデル事業体に依存している事実が浮き彫りになっている。基本的に相談事業は自治体ベースで組立てることが必要であり、就労等の参加支援は地域の雇用環境の量的問題も踏まえて広域的に展開されることが望ましいと考えている。相談支援の質は、地域福祉システムが構築されているかどうかによって左右されるものであり、地方農村部の場合、自治組織の再編、福祉組織化を進めて行くことが求められる。就労等を含め、社会参加を促進するための支援は、小規模自治体では、限界が生じるので、広域的に事業を組立てることがほうがメリットは高い。これらの圏域モデル、広域モデルの棲み分けが今後必要であると考えており、事業体の性格によって、担うべき役割も異なってくるだろう。

また、中間的就労の場をどのように開発して行くのか、その方法の一つとして公共調達、優先受注制度は有用である。例えば、新潟市では、老人憩いの家の他、現在、生きがいの創出として、シルバ

一人材センターへの委託事業費が4億円にまで上っている。この委託事業に対して、就労障壁があり経済的に困窮する者に対する優先調達への転換を図ることも議論の俎上にあがって来た。加えて、社会福祉法人のいわゆる「社会貢献の義務化」を巡り、その一つの貢献のあり方として、雇用の創出、ないしは、基金を創成する、などの案も出ている。中間就労を生み出すために、行政が新たな財政支出を組み入れることは非現実的である。

【参考文献】

- ・ 新潟パーソナルサポート・センター「平成26年度新潟県パーソナルサポート・センター事業実施状況」、新潟県労働者福祉協議会 2015
- ・ 新潟県社会福祉協議会地域福祉課「平成26年度新潟県生活支援・相談センター町村別事業実施状況表」新潟県社会福祉協議会、2015
- ・ 胎内市「胎内市地域福祉計画」胎内市高齢福祉課、2014

5. 生活困窮者自立支援モデル事業の5市区比較分析—その成果と課題—

福原 宏幸

はじめに

第I部では、千葉市稲毛区、京都府京丹後市、大分県臼杵市、新潟県胎内市・新潟市の5つの市区の生活困窮者自立支援モデル事業について実施したアクションリサーチの結果を分析し、論じてきた。本稿では、まず、前者3市区のモデル事業を比較しながら、それぞれの市区における生活困窮者自立支援モデル事業の成果と特徴を明らかにする。また、今後の本格的実施に向けた課題を明らかにしていきたい。

これらの比較にあたって、ひとまず大きく、①生活困窮者支援事業に向けた自治体の実施体制、②自立相談支援事業、③就労準備事業、④中間的就労の場の創出、⑤社会的居場所と地域づくり・ネットワークづくり、地域課題とその解決に向けた連携、最後に⑥今後の課題という6つの視点から整理を試みたい。

他方、2014年5月から生活困窮者自立支援モデル事業を開始した新潟県の胎内市と新潟市の分析においては、それぞれが「生活困窮者支援を通じた地域づくり」において注目すべき取り組みを行っており、これらについて論じていこう。

1. 生活困窮者支援体制

千葉市稲毛区、京丹後市、臼杵市はいずれも2013年度から生活困窮者自立促進支援モデル事業を実施してきた自治体であるが、この事業の実施において異なった実施体制をとっている。

図表5-1は、担当部署、庁内連携、自立相談支援事業・就労準備支援事業の実施方法などを示している。これをみると、いずれも福祉担当課が事業実施の担当部署であり、生活困窮者の発見と誘導を中心として関連する課との連携を図っている。臼杵市では、このほか、「しごと創生部会」を通して就労場所の確保についての庁内連携を強化している点が特徴的である。

図表5-1 3市区の生活困窮者自立支援の実施体制

	千葉市稲毛区	京丹後市	臼杵市
人口／生活保護率 署	158,000人(2014年) 17.9‰(2013年)	58,793人(2014年) 10.3‰(2013年)	約4万人(2014年) 12.7‰(2014年4月)
担当部署	保健福祉局保護課	健康長寿福祉部生活福祉課	福祉課
2014年度 事業予算	40,034千円	39,940千円	17,084千円
庁内連携	・事業実施前：庁内関係者会議で、実施方法・実施場所・実施事業を協議。 ・事業実施後：保健福祉センター各課、市税・国保料徴収部門など	・多重債務相談・市民相談室(市民課)、消費生活センター(商工振興課)と連携して、「寄り添い支援総合サポートチーム」を設置。 ・その他の課とは、属人的関係による連携。	「臼杵市協働まちづくり会議」のなかに、課題ごとに「安心生活部会」「しごと創生部会」を組織し、連携。
自立相談支援事業、就労準備支援事業の実施方法	相談支援：委託。応援ネットワークちば企業体 就労支援：委託。応援ネットワークちば企業体	相談支援：直営「寄り添い支援総合サポートチーム」 就労支援：直営＋部分的委託(労協センター事業団など)	相談支援：委託。市社会福祉協議会。 就労支援：再委託。ワーカーズコープ。

モデル事業の実施の方法については、いずれの市も民間委託が望ましいとしつつも、その受け皿となる団体が地元の市区内に存在するのかどうかによって、選択の方向が異なった。

千葉市では、モデル事業を実施した2区はいずれも全事業を地元の団体に委託しているが、中央区では市社会福祉協議会に、稲毛区では3民間団体のジョイント企業体「応援ネットワークちば企業体」に委託し、その効果比較をめざした。

京丹後市では、2011年から先駆的にパーソナルサポート・サービス・モデル事業を実施してきたが、「当初こうした事業を担える民間団体が地元になかった」ことから、直営での実施に踏み切った。京丹後市には社会福祉協議会はあるが、5町の社協の合併によってできあがった組織であることからその事業は旧町ごとのものが主流であり、モデル事業を受託する足並みがそろわなかったことが、直営となった大きな要因である。また、就労準備支援事業は、行政組織でその事業すべてを実施することは困難であることから、行政側が企画立案した個々の事業を民間事業者に委託している。しかし、部分的委託先事業者3社はいずれも市外の団体であった。

臼杵市は、民間団体への全事業の委託と、就労支援についてはそこからの民間団体への再委託というかたちをとっている。臼杵市の場合は、自立相談支援は地元の社会福祉協会に委託できた。しかし、就労準備支援事業を担える団体が地元市内になかったことなら隣接市で事業を展開していた民間団体・ワーカーズコープに再委託している。

このように、3市において、モデル事業の実施方法が大きく異なっている。これは、当該市区内における担い手となる社会資源の有無をめぐる状況が異なるなかで、各自治体が望ましい形態として選択した結果であった。その組織がどういったものであれ、今後は、これらの団体が当該市内に着実に定着しつつ活動の幅が広がっていくことが期待される。

2. 自立相談支援事業

図表5-2は、3市区の自立相談支援事業を比較したものである。千葉市稲毛区では「応援ネットワークちば企業体」、京丹後市では行政直営組織「寄り添い支援総合サポートチーム」、そして臼杵市では市社会福祉協議会がこの事業を担った。

当事者の発見と支援における庁内関係部署との連携、地域の自治会組織や民生委員などの協力、さらには民間支援機関との連携が求められるが、いずれの地域においてもそれらの取り組みが実施されている。

その相談窓口は、いずれも生活保護の窓口とは異なる場所に設置されている。しかし、生活保護受給相談において、その対象外となった者がこの自立相談支援に誘導されてくるのかどうかは、必ずしも同じではない。千葉市稲毛区の場合は保健福祉センターにある生活保護申請窓口と同じフロアに生活困窮者相談窓口があることから、京丹後市では、生活保護を担当している課が直営で自立相談を実施していることから、生活保護申請から漏れた人がこの相談事業に誘導されてくる可能性が高い。しかし、臼杵市の場合は、生活保護相談窓口とは場所が異なり、総合相談として受け入れを図る相談窓口の開設であることから、比較的困難度の低い住民の相談が多く、あるいは当事者も一時的相談のみでよしとするものが多くなった。その意味では、生活保護の申請相談窓口と生活困窮者の相談窓口をどのように関連づけて設置するかが一つの課題であった。

自立相談支援におけるアセスメントの協力機関、支援の内容や連携先などにおいても、それぞれの地域資源を生かしながら、工夫がなされていることがわかった。

図表 5-2 3 市区の自立相談支援事業

	千葉市稲毛区	京丹後市	臼杵市
実施方法・担当部署	委託。応援ネットワークちば企業体	直営。生活福祉課中心の「寄り添い支援総合サポートチーム」	委託。臼杵市社会福祉協議会
窓口	千葉市生活自立・仕事相談センター稲毛 相談支援員(主任含む)5人 (全員ワーカーズコープちば)	寄り添い支援総合サポートセンター 相談支援員(主任含む)7人	総合相談窓口(2011年からの安心生活創造事業の延長として)。相談支援員(主任含む)2人
発見・つながりにおける庁内連携	庁内では、市税事務所・各区保険年金課・各区こども家庭課・各区健康課。	市役所内の窓口部門、広報などでの周知。生活保護相談窓口からの誘導。	「安心生活部会」参加の関係部署。
発見における庁外連携	民生委員、町内自治会。ハローワーク、自立・就労サポートセンター、地域若者サポートステーション、よりそいホットライン千葉など。	地域包括センター、民生委員・児童委員、自治会役員	民生委員・児童委員
支援調整会議	庁内関係者2人+外部機関7人、計9人 月1回	庁内関係者10人+外部機関(ハローワーク)3人、計13人 週1回	庁内関係者8人+外部機関7人(社協3人、ワーカーズコープ2人+グリーンコープ2人)、計15人 月1回
アセスメントの協力機関	民生委員、地域包括支援センター、医療機関、フードバンク、市社協	記述なし	就労や家計の支援が必要な場合は、ワーカーズコープやグリーンコープ大分など外部機関と連携
支援内容	病院等への同行により、円滑な日常生活自立や社会生活自立が果たせるように支援	電話での起床確認、ボランティア活動への参加、センターへの定期的通所を促すなど、日常生活自立・社会生活自立の支援	①生活自立支援訓練として「生活力向上セミナー」を実施。参加者の共同作業による交流関係構築と社会性を養う。
支援における連携	民生委員、地域包括支援センター、医療機関	社会福祉協議会。生活福祉資金、権利擁護による金銭管理。	ワーカーズコープと連携して、これらを実施
相談支援事業の課題	生活困窮者の早期発見のために、地域の実情に詳しい団体との連携	関係各機関への周知。	一時的相談(生活資金貸し付け、就労の場探し、家計やりくり相談)が多く、支援プラン作成まで至らないケースが多い。継続的支援を要する者の発掘と支援者スキルアップが課題。

3. 就労準備支援事業

就労準備支援事業は、いずれの市区でも民間事業者との連携のもとで実施されている。しかし、その委託のあり方はそれぞれ異なっていた。図表 5-3 は、それを示している。

千葉市稲毛区は、自立相談支援事業受託団体である「応援ネットワークちば企業体」が一体的に就労準備事業も実施している。この場合、相談者の就労に対するニーズや就職阻害要因などが、就労準備支援のその担当者と共有が容易であり、適切な支援内容を提供できる可能性が高い。

自立相談窓口の担当者が一体的に就労準備支援事業を担当している京丹後市の場合も、それと同じことが言える。しかし、直営方式で就労準備支援事業を担っている行政担当者は、その支援メニューの企画立案の段階までは踏み込めても、支援事業の実際の実施は市外に拠点を持つ3つの民間団体に別々に委託されていることから、この就労準備事業提供者と支援を受ける側との距離が少し遠くなりがちである。もちろん、担当の市職員が媒介役としてそれぞれの事業実施者と活動をともにすることが想定されているとはいえ、事業実施者においては被支援者についての理解がどこまで深められるかが課題として残るだろう。

臼杵市の場合は、自立相談支援担当者と、再委託先であるワーカーズコープの就労支援員との間で、

図表 5-3 3 市区の就労準備支援事業

	千葉市稲毛区	京丹後市	臼杵市
実施方法・実施機関	委託：応援ネットワークちば企業体。	直営＋部分委託：「寄り添い支援総合サポートチーム」による直営。個々の事業ごとに、民間団体に部分委託。	再委託：委託先・社協からワーカーズコープへの再委託。
就労支援員	3人（ワーカーズコープちば1人、風の村2人）	直営6人（相談支援と兼務）、委託先3人	委託先2人（相談支援と兼務）、再委託先2人
日常・社会生活自立支援	通所作業や訓練と並行した生活リズムの管理。通所による継続的な作業と訓練（PC入力、チラシ織り込み、清掃、体操など）	直営：電話での起床確認、生活リズム・生活マナーに関するセミナー。社会参加事業として、月1回のボランティア活動	「生活力向上セミナー」（料理教室など）で、起床・出勤の習慣付け、参加者のコミュニケーションを図る。月1回のボランティア活動などによる社会参加能力、コミュニケーション力向上セミナー
就労支援	ワーカーズコープちば：農作業の手伝い、NPO法人での就労体験（古着選別作業など）、PC入力など約50カ所。 風の村：ユニバーサル就労さらに、市内農業経営者と連携したボランティアの場の拡大をめざす。	労協センター事業団：農業体験セミナー（草取り、収穫、家畜の世話）。よさのうみ福祉会：職場体験付きの仕事力アップ講座 ミストラルサービス：介護初任者研修	ハローワークと連携することで専門的助言をもらっている。タオルたたみなど（マツモト・メディカル）、保育所での清掃、農家での収穫作業、海産物加工、商品箱詰め作業（フンドーキン醬油）、荷物の仕分け作業（ヤマト運輸）など。
想定されている「出口」	一般就労。中間的就労につながるケースも多い。	一般就労。中間的就労、職業訓練も今後は実施。	一般企業への就労。中間的就労の場を少し開発。
一般就労へのつなぎの方法	「ふるさとハローワーク」の活用。	ハローワークへの同行、若者サポートステなどの活用	ハローワーク
一般就労先確保に向けた取り組み	一般企業という「出口」の確保、市内中小企業に期待。	当事者による仕事おこし、就労スキル・専門スキルの獲得方法の検討	庁内の「しごと創生部会」での対応策の検討。ワーカーズコープと連携して、商工会議所、JA、森林組合などへの呼びかけ。1次産業を核とした就労の場の検討。
就労準備事業の課題	個々人のニーズに合ったメニューを提供できるようにすることが課題	現在のガイドラインでは、この事業を利用できない人が多い。非課税世帯の構成員としてほしい。	日常生活自立・社会生活自立への支援に関する知識の不足。

やはり相談者の就労支援のあり方において十分な情報交換がなされない場面が事業開始当初みられ、支援において停滞が発生した。しかし、生活支援にあたる「生活力向上セミナー」に、ワーカーズコープの就労支援員が参加して担うことによって、自立相談担当者と就労支援員のあいだで緊密な情報共有がなされることで、就労準備支援への取り組みは比較的スムーズにいくようになった。

他方、就労準備支援事業には、日常生活支援・社会生活支援そして就労支援が段階的に（あるいは並行して）実施されることが求められている。この場合は、朝の起床などの生活習慣や生活リズムの確保や、社会参加に向けたメニューなどがいずれの市区でも実施されている。しかし、就労支援になると、就労体験先事業所の確保という課題の解決が求められる。千葉市稲毛区の応援ネットワークちば企業体を構成するワーカーズコープちばは、それが持つネットワークを生かしながら約50カ所もの就労体験先を確保できている。また、稲毛区では、社会福祉法人風の村が区内の同事業所でユニバーサル就労による受け入れを実施したが、空きポストの不足から就労体験として利用したケースはごくわずかであった。

京丹後市では、3つの民間団体がそれぞれの得意分野において就労体験付きのセミナーや研修を実施した。農業体験セミナーでは、市内地元の事業者との協力も深まり、地域における協力事業所の掘り起しにおいて一定の成果がみられた。

臼杵市では、庁内における連携組織「しごと創出部会」での検討、市担当課、市社協とワーカーズ

が連携して市内の各事業団体などへの呼びかけ、漁業・農業分野での就労機会の模索のなかの取り組みのなかで、就労体験先事業所の開拓が進んだ。

しかし、就労準備事業を経て、一般企業への就職につながるケースは決して多くない。3 市区において、この就労準備事業の充実に向けてそれぞれ課題が示されたが、これらはいずれの市区でも直面しているものとみてよいだろう。また、3 市区に共通する傾向としてみられるのが、農業を通じた就労体験場所の開拓である。農業体験は、相談者の就労意欲の喚起や生活リズムの獲得、社会的関係の構築などにおいて有効であるといえるだろう。

4. 就労訓練事業（中間的就労）などへの取り組み

3 市区における就労準備支援事業を踏まえて共通して明らかになった課題は、被支援者のなかには時間のかけた就労訓練事業（中間的就労の場）が必要である者が多いということであった。図表 5-4 はそれを示している。

調査時点では、中間的就労の場として活用がはじまっていたのは、臼杵市においてだけであったが、これも試行的であった。こうしたことから、いずれの市区でも、中間的就労の場の開拓が喫緊の課題となっていた。千葉市稲毛区と京丹後市は、この就労訓練事業を担ってくれる民間事業所の開拓のための調査事業や、具体的な実施手法の調査や研修に取り組んでいる。臼杵市では、庁内の関係部署が集まる「しごと創生部会」で、検討がなされている。

このほか、自治体の優先発注を活用した中間的就労の場づくりが、議論の俎上に上りつつあるが、これを視野に入れているのが千葉市であった。また、中間的就労の場を、一般的就労へのつなぎとしてだけでなく、継続的に働き続けられる場として位置づける議論が、千葉市と京丹後市の行政関係者の発言にみられたことは注目しておきたい。

図表 5-4 3 市区の就労訓練事業（中間的就労）への取り組み

	千葉市稲毛区	京丹後市	臼杵市
就労訓練事業実施団体の認定	千葉市	京都府	大分県
就労訓練事業の必要性	就労準備支援事業のステップとしての就労訓練が必要なケースが全体の 8～9 割程度。就労訓練事業は一般就労への支援として重要。	就労準備支援対象者のうち、就労訓練事業が必要とされるケースは 7 割。しかし、家計のひっ迫や理解ある受け入れ企業での雇用によって、実質 5 割程度。	就労準備支援事業だけでは一般就労に結び付かないケースがほとんどであり、さらなる就労訓練が必要。
中間的就労の活用	なし。	なし。	マツモト・メディカル、下南保育所、磯端会議、フンドーキン醤油など。
中間的就労の場の確保に向けた取り組み	「風の村」に委託して、訓練事業実施検討の法人への支援、事業の普及啓発・研修。商工会議所、警備業協会、ビル・メンテナンス協会。	委託調査（労協センター事業団）： ①就労体験・訓練可能な企業数の調査。約 80 社中 24 社から好意的反応。②実施手法についての調査（ジョブコーチの必要）	「中間就労の場」づくりを課題として、庁内連携部会「しごと創生部会」設置（福祉課・産業観光課・農林振興課など）。
中間的就労の場としての自治体の優先発注	これが可能となる環境整備が必要であると認識。	議論にあがっていない。	議論にあがっていない。
中間的就労拡大に向けた課題	事業者の理解と参加意欲の喚起。この事業を推進するなかで、多様な働き方が認められる場を確保する。	継続的な就労可能な中間的就労の仕組み	中間的就労の受け入れ可能な企業の発掘に苦慮。

5. 生活困窮者の社会的居場所と地域づくり・地域ネットワークの構築

生活困窮者自立支援においては、その活動を地域づくりとどのように関連づけて実践していくかが大きな課題となっている。これについて、3市区の取り組みを整理したのが図表5-5である。

生活困窮者の早期発見や見守りにおいて地域づくりを進めようという動きが3市区に共通してみられた。とりわけ、臼杵市では、今日小学校単位に地域振興会を設立して、「顔の見える環境」づくりをめざそうとしている。これは、小規模地域における支えあいの仕組みづくりをめざすものといえるだろう。

また、支援を受ける当事者たちが、地域社会のなか（場合によっては自宅のなかにも）で、落ち着いて過ごしたり、他者との自由な語らいができる社会的居場所を見いだせないでいることが次第に明らかとなってきている。こうしたことから、地域社会の中でこうした居場所を確保することが課題となっている。3市区ではいずれもその必要性を理解するに至り、臼杵市では「生活力向上セミナー」のなかで開催される料理教室などがそうした機能を持ちつつあるといわれる。また、そうした事業の延長上には、被支援者が地域に社会に参加していく機会や場も必要になってくるが、臼杵市以外の2市区では、まだ言及がなされていない。

図表5-5 3市区における生活困窮者の社会的居場所、地域づくりへの取り組み

	千葉市稲毛区	京丹後市	臼杵市
生活困窮者の早期発見・見守りの地域づくり	モデル事業を通して、いくつかの地域ネットワークが構築できた。「よりそいホットライン」「フードバンクちば」「生活クラブ」など	パーソナルサポート・サービス・モデル事業の際に設置した推進委員会を再構成して対応したい。地域自治会などの総会・研究会に出席して周知。対象者の発掘と、見守りのリファーマー先となっている。	「顔の見える環境」をつくるために、旧小学校単位の「地域振興協議会」を設立し、その活動の活性化を図っている。
当事者にとっての社会的場所	既存の「子どもカフェ」等と連携しながら今後検討。予算対応が必要。	現在、居場所がないが、必要と考えている	「生活力向上セミナー」（料理教室など）がその機能を果たしつつある。
地域社会への参加の場	記述なし。	記述なし。	一人暮らし高齢者の交流事業「サロン事業」、伝統行事「祇園祭」「うすき竹宵」などでのボランティア活動。
地域課題の解決策との連携	24時間電話相談「よりそいホットライン」や緊急物資提供の「フードバンク千葉」との連携。「入り口」におけるネットワーク構築として。	地域課題として農家の高齢化への対応。この担い手として、困窮者の農業訓練。林業の課題に対して、「地域人づくり事業」を活用した林業研修を実施し、生活困窮者に参加してもらった。	農業、漁業、林業における地域課題の解決と結びついた担い手養成、その中に生活困窮者の就労の場を「構造化」する
地域ネットワークづくりの課題	多くの地域関係者が連携して生活困窮者の発見と支援をすすめていくことが課題。	それをつくるためのニーズの掘り起こし、手法をこれから検討	地域の中における生活困窮者の居場所をつくること
その他、特記事項	市独自予算での委託事業「農業等就労・社会体験支援事業」実施。生活保護受給者のうち就労から遠い人向けの就労体験の場（農業体験）の生活困窮者自立支援事業対象者向けに拡充。	労協センター事業団は、京都府・京都自立就労サポートセンターの合宿型セミナーを受託、京丹後市内で実施 大阪市西成区NPO 釜ヶ崎支援機構と連携。 ワーカーズコープと連携して、	行政による土づくりと有機農業生産。森林づくり。 地域住民が農業や森づくりに積極的に関わる過程で、生活困窮者にとっての「仕事」の可能性が浮上している。言い換えれば、中間的就労の場は、「切り出す」のではなく、地域の文脈の中に埋め込まれていることを発見できるもの。

このほか、地域社会の中で就労体験や中間的就労の場、さらには就職先の確保が課題となっているが、一般にこの場合の働く場の確保は、既存の仕事のなかで被支援者が担える仕事を発見し、その「仕事の切り出し」として取り組まれることが多い。しかし、持続的な地域づくりという視点に立った場合、地域の課題を発見し、その解決の担い手の一部を生活困窮者が担うことができないかという議論がなされている。いわゆる「地域課題の解決と連携した生活困窮者支援」という視点である。

これに関して、京丹後市と臼杵市では、それぞれ独自の取り組みがなされていることがわかった。いずれも農業従事者の高齢化に伴う担い手不足、林業の持つ社会的ならびに自然環境上の価値の見直しに伴う林業の再生とその担い手づくりという視点が、被支援者の新たな活躍の場として想定される議論が生まれている。後でみる新潟市の場合、高齢者福祉という地域課題との連携で、生活困窮者の就労支援を考えようという視点が提起されている。

千葉市稲毛区の場合は、就労ではなく、「よりそいホットライン」や「フードバンク」利用者のなかの多様な困難を抱えた人々の一時的な支援の仕組みとして、生活困窮者支援事業を活用することが模索されており、これもまた地域課題の解決との連携といえるだろう。

6. 3市区の生活困窮者支援事業の課題

3市区の調査の最後に、この事業の今後の課題を、市関係者ならびに調査員にまとめてもらった。それぞれの市区のこれまでの取り組みを踏まえて具体的な課題が提示されている。それらについては図表5-6に示されているので、ここでは取り上げない。しかし、全体に共通する課題として挙げられたものは、就労準備支援事業の充実、就労訓練事業所の開拓、そして地域ネットワークの構築であった。2015年4月以降の生活困窮者就労支援事業の本格実施においては、この事業の成功のカギは、まさにこれらの点にあることを物語っているといえる。

図表 5-6 3市区における生活困窮者自立支援事業の今後の課題

	千葉市稲毛区	京丹後市	臼杵市
市関係者からみた今後の課題	自治体も含めた就労訓練事業者の開拓など地域の連携体制と、地域包括ケアシステム等を見据えた地域ネットワークの構築。	社会的居場所を組み込むこと。 2015年度：地域創生の「多世代交流・多機能型支援推進事業」を活用した社会的居場所事業を実施予定。これを通じたボランティア活動、軽作業、仕事おこし、地域の人たちとの交流など。	市内企業とのつながりづくりの取り組み 農業、魚業、林業分野における地域づくりとの連携による中間的就労の場づくり
調査者からみた今後の課題	①中間的就労の認定の仕組みづくり ②事業受託団体である「応援ネットワークちば企業体」の運営のあり方など ③風の村の「ユニバーサル就労支援室」の役割をどうするか	①庁内連携が俗人的なもので仕組みとなっていない。 ②社会福祉協議会の「よろず相談」の復活と、この取り組みとの連携 ③就労訓練受け入れ可能24社に対する支援プログラム作成 ④近隣自治体との連携	①マンパワーの不足、②地域における生活困窮者支援のネットワークづくり、③就労準備支援担当者と就労体験先事業所との連携強化、④居場所づくりの推進

7. 新潟県2市の調査から明らかになった生活困窮者自立支援事業と地域づくりの課題

以上の3市区の調査とは別に、いくつかの市についてもヒアリング調査を実施してきた。それらのなかでとくに、新潟県の胎内市と新潟県の取り組みから得られたことをまとめておきたい。

第4章（川本論文）で論じられたこれら2市における2014年度の生活困窮者自立支援モデル事業と、2015年度の方針性についてまとめたものが、図表5-7である。2014年5月からのモデル事業は、まさに2015年4月からの本格実施に向けた準備段階にあったとみてよいが、その過程で、これ

らの2市は、それぞれ異なった点ではあるが、地域づくりに向けた興味深い試みを準備してきた。

胎内市では、地域福祉支援システムの一環として小規模地域にコミュニティソーシャルワーカーの配置事業を開始し、これが地域福祉の担い手となるとともに地域における生活困窮者の発見・相談の受け皿となることをめざしている。先にみた臼杵市では、小規模地域における支えあいの仕組みづくりをめざしていたが、胎内市ではその中核としてコミュニティソーシャルワーカーを位置づけようとするものである。

こうした小規模地域における生活困窮者の発見、相談、そして支援の枠組みに着目して先進的に取り組んできた事例として、静岡県富士宮市の事例がある。ここでは、地域福祉を担う市内10カ所の地域型支援センターが、生活困窮者の発見、相談そして支援の枠組みをつくっており、全市的な支援センターと連携して、生活困窮者自立支援モデル事業を担っている。

同様に、大阪府地域福祉推進審議会が2014年9月に提案した日常生活圏域を軸とする生活困窮者支援の大阪方式も、すでに中学校区を単位とした小規模地域福祉体制とコミュニティソーシャルワーカーを軸とした小規模地域の地域福祉ネットワークのなかに、生活困窮者の発見・見守りの仕組みを上乗せする仕組みを提案している。胎内市もまた、これらと同様の仕組みを実践に移そうとするものである。

図表5-7 胎内市と新潟市における生活困窮者支援と地域づくりへの注目すべき取り組み

	胎内市	新潟市
担当部署	健康福祉課援護係	健康福祉課
人口／生活保護率	30,799人(2014年) 10.84%	801,000人(2014年) 14.31%(2013年)
2014年モデル事業：実施方法・担当部署	委託：県が新潟県労働者福祉協議会に(広域圏事業者委託モデル事業)	委託：市が新潟県労働者福祉協議会に
支援調整会議	新潟PSでは、全体会議を3市と13市を合わせて毎月一回定期的に開催している。各市の生活保護、高齢福祉、障害福祉などの関連課担当者。女性相談・ホームレス支援・サポステ・弁護士・社労士等の民間関係者。	
先行した取り組み	2013年から、地域福祉支援システム(3層の福祉組織化)構築と、コミュニティソーシャルワーカー配置事業(社協実施)	「新潟就労の場の開発に向けた実践的研究会」の実践フィールド。公共調達による就労機会の創出にむけて議論
2015年度事業の実施方法・担当部署	委託：胎内市社会福祉協議会	委託：新潟県労働者福祉協議会
生活困窮者支援の担い手育成	2015年度から生活困窮者自立支援事業を社協に委託する。その予算を原資に、コミュニティソーシャルワーカーを新規雇用する。採用する上で、地域福祉の理解、専門職の自立性と知識を一定担保するために4日にわたり、コミュニティソーシャルワーク研修を実施した。	
地域に根差した相談体制の確保	制度運用段階におけるケースカンファレンスの位置づけは、地域福祉計画に準じた体制で実施する予定。地域における3層の地域ケア会議とは別に、社協生活困窮者自立支援事業部門、行政の生活保護課、高齢福祉課(胎内市では地域福祉計画の主管)が週に一度実施する。	
地域課題の解決と生活困窮者就労支援		地域の課題：老人憩いの家を高齢者の見守り支援など地域包括ケア拠点として機能化させ、住民互助機能の低下による孤立問題に対応することをめざす。 自治会と事業所がジョイントベンチャー方式で指定管理を受け、就労困難者の就労の場とする

		<p>ことで、彼らの社会参加の場の確保をめざす。</p>
--	--	------------------------------

他方、新潟市の取り組みで興味深いのは、多くの地方都市で共通してみられる地域課題の解決にあたって、生活困窮者就労支援を活用することをめざすものである。新潟市が取り組んでいる地域課題とは、活動が停滞している老人憩いの家を、高齢者の見守り支援など地域包括ケア拠点として機能化させ、住民互助機能の低下による孤立問題に対応することをめざそうというものであった。この課題解決にあつて、自治会と福祉事業所がジョイントベンチャー方式で指定管理を受け、生活困窮者の就労の場とすることをめざした。これによって、地域課題が解決するとともに、生活困窮者の就労体験や社会参加の場が確保されることとなる。

先に示したように、千葉市稲毛区では異なった支援ルートで発見された生活困窮者への支援という地域課題において、京丹後市や臼杵市では農業、漁業そして林業の人材不足という課題において、生活困窮者自立支援の枠組みが活用された。そして、新潟市は、さらに異なった地域課題の解決において、この支援制度の対象となっている人々の活躍の場が見出されることになった。

このような多様な取り組みが、今後も全国で広がることが期待される。

むすび

ここでは、5市区の自立相談支援事業、就労準備支援事業そして就労訓練事業の取り組みを比較するなかで、それぞれの市区が置かれている社会的環境の実態を踏まえて、行政関係者が独自の政策を選択し、実施していることがわかった。

また、それぞれの事業を担う委託先団体においては、当事者のニーズや課題に寄り添いながら、自治体ならびに他の支援機関との連携やネットワークづくりが重要であることがわかった。

さらに、地域づくりの観点からは、以下のことがわかった。まず、地域社会における社会的居場所が、生活困窮者の当事者支援において重要な役割をもっていることがわかった。次に、豊かな地域社会を支える自治会組織などが、生活困窮者支援において果たす重要な役割を果たすことが確認された。さらに、地域の課題解決において生活困窮者が果たすことのできる役割があることもまた、発見され、実践されていることがわかった。

そして、地域社会におけるこうした多様な支援の輪が、さらに広がっていくことが望まれる。しかし、とくに就労訓練事業あるいは中間的就労の場の確保の事業は、ほとんど実施に至っておらず、この課題の解決が急がれている。それは、地域にある企業からの仕事の切り出しによって、一定数を確保できるだろう。とはいえ、民間企業への就職から距離のある困難者にとっては、地域社会に根付き、顔の見える関係のなかで仕事が続けられる就労の場が必要だろう。社会的企業や協働労働という視点を掘り下げ、実践に移していくことが望まれている。

**第Ⅱ部 当事者のヒアリング調査から
見えてきた生活困窮者支援の課題**

1. 当事者のヒアリング調査から見てきた生活困窮者支援の課題

1. ヒアリング調査の目的と方法

大高 研道

第Ⅲ部では、生活困窮者自立支援事業の利用者へのヒアリング調査を通して、当事者が必要とする支援のあり方を明らかにすることを目的としている。

ヒアリング調査は、京丹後市、千葉市、青森県（三戸エリア）の3自治体でモデル事業に従事している事業体の、おもに相談事業・就労準備支援事業の利用者を対象とし、以下の4つの点を中心に実施した。

- ① 直面していた（している）困難（困難の内容）
 - ・ 支援にいたるまでにどのような困難に直面していたのか。
- ② 排除から立ち上がるプロセスと現在の状況
 - ・ 相談事業にアクセスするまでの過程で、どのような経済的・社会的・心理的困難に直面し、どのようなきっかけで行政支援の窓口にとどり着いたのか。また、現在はどのような支援を受け、就労に向けてどのような活動を行っているのか。その際に直面している課題・不満・不安は何か。
- ③ 当事者の視点からみた支援の評価
 - ・ 当事者（相談事業利用者）は、この間の支援をどのように評価しているのか。支援を通して、どのような生活や就労環境、さらには意識の変化があったのか。結果として何が得られたのか？
- ④ 残された課題
 - ・ 生活困窮者自立支援事業にどのような意義があり、不足している支援は何か。さらには、地域協働による多面的・多層的な（就労）支援の継続性・連続性を担保するための仕組みとして求められているものは何か。

調査は、基本的に研究者・プロジェクト事務局スタッフ各1名に各事業所の相談員同伴のもと実施され、調査票（添付資料2「生活困窮者自立促進支援モデル事業自治体における就労支援対象者へのヒアリング調査票」参照）の前半部分（ヒアリング対象者の基礎情報、支援情報など）はあらかじめ当事者の確認のもと相談員に記入してもらい、そのうえで、上記の4点について当事者自身の語りを中心に半構造化調査を行った。調査地・事業・ヒアリング対象者等の概要は下記の図表3-1の通りである。

なお、今回の調査プロジェクトが対象としたモデル事業では、「中間的就労」そのものに具体的に取り組んでいる実践は少なく、その概念理解自体もかなりあいまいな部分を含んでおり、必ずしもコンセンサスのあるものとはなっていない。そこで、第7章では先行的な実践であるNextGreen但馬（兵庫県）の実践を取りあげ、その意義と残された課題について補論的に論じることとする。

【図表 2-1 当事者ヒアリング調査の概要】

自治体名	実施主体／運営主体	事業内容	対象者数
京丹後市	京丹後市「くらし」と「しごと」寄り添い支援総合サポートセンター	自立相談支援事業 就労準備支援事業 家計相談支援事業	4 (2) ※A～D
千葉市	千葉市「生活自立・仕事相談センター稲毛」	自立相談支援事業 就労準備支援事業 家計相談支援事業	3 (1) ※E～G
青森県	NPO 法人ワーカーズコープ八戸・階上地域福祉事業所（ふれわーく三戸）	就労準備支援事業	2 (1) ※H～I
兵庫県	労協センター事業団但馬地域福祉事業所（NextGreen 但馬）		3 (0) ※J～L

注 1：対象者数の（ ）は女性。

注 2：※はヒアリング対象者の認識番号。

2. 京丹後市「寄り添い支援総合サポートセンター」

大高 研道・走井 洋一

(1) 直面している（していた）困難

相談者が「寄り添い支援総合サポートセンター」に来所する契機は直接的には経済的困難であるが、その内容は多様である。AさんやCさんは、それまで働いていた職場の経営難による失業を契機とするが、Bさんは職場での人間関係や上司からのいじめ等の理由により不安定な就労状況（会社の都合でシフトや労働時間を変更させられる）に追い込まれ、結果的に離職を余儀なくされている。

そのような状況に直面した時の家族支援は必ずしも機能せず、むしろ離婚、死別といった理由によるパートナーの不在、またCさんのように家族の介護や支援など、潜在する問題を含めた複合的な家庭の問題を一手に引き受けるような状態に置かれているケースもみられる。このような状況の中で、悩みを相談できる空間や関係性の欠如がさらに心理的な困難を助長させる悪循環に陥っていることが分かる。また、それらの悩みが他者からは「愚痴」として捉えられ、問題の所在が自分の責任に還元される傾向もみられる。

「愚痴を言うたらあかんでと言われてるんですけど、愚痴を言わんと自分から変わっていかなあかんでと言われるんですけど。」（Bさん）¹

(2) 排除から立ち上がるプロセスと現在の状況

生活困窮者の自立支援のあり方を考える際、上記の直面している困難（排除の類型やキーリスク）や「排除に至る過程」で何があったのかを明らかにすることは重要であるが、同時に、排除から立ち上がるプロセスで直面した困難にも着目する必要がある。それは、「支援に至るまでの過程」での困難と経路を明らかにすることといってもよい。

たとえば、Aさんはハローワークへのハードルが高く、なかなか一人では相談に行けなかったという。

「ハローワークに行っても、ちょっと行ったことは1、2回はあるんですけど。ちらっと見るだけで正面に貼っている募集のチラシを見るだけなので、中まで入ることができなかったの。」（Aさん）

また、失業後、次の仕事を探す間に体を壊し、生活保護を受給（1年10カ月）した経験のなかで、生活保護課の対応はマニュアル的で、親身に相談に乗ってもらえなかったと感じている。

「ちょっと生活の方が出来なくなったので、生活保護も受けたんですけど。それで生活福祉課の方にお世話になったり。生活保護の方で話はして頂いていたんですけど。（中略）生活福祉課の方はもう最小限みたいな。その言ったらいいことだけしか言わなかったし、（私も）言えなかったんですけど。」（Aさん）

「何かマニュアルにそった。これはこうで、ここはこうですっていうもう通一辺倒だけで、それが仕事上でこれはこうした方がいいです。あるいはこうした方がいいですって言うだけで。（中略）別に中のことまで言わんでいいわとか、子どものこともそんな学校のこととも言わんでもいいわとか。（中略）そういう感じがすごいありありと見えまして。あんまり詳しく言わないっていうか。私も聞かないので。そうかもしれないんですけども。」（Aさん）

家族の生活支援を含めた複合的な問題に直面しているCさんの場合は、事態はより複雑である。C

1 以下、本文中で引用した語りは、語尾などを適宜整理した以外はそのままの記述を心掛けている。

さんの場合、問題が複雑であるがゆえに、一つを解決してから次を解決することができるというようにはすすめられない難しさが困難を継続させている。実家から通える範囲の就業先がみつかり、無職状態からは脱し、親の要介護認定を受けることで、一定程度的見通しがたつことができた。しかし、Cさん自身が認めているように、こうした一つひとつはそれぞれの担当機関・部局で解決可能かもしれないが、複合的な問題が生じているときにはそれを解きほぐすような機能はそれぞれの機関・部局が持ちえていない。Cさんの場合、大きく分けて、①無業状態、②親の介護問題、③障害に起因するとみられる兄の問題が困難となっていたが、これらは同時に複合的にCさんに降りかかっており、それぞれの機関・部局の提案が必ずしもCさんの困難の解決には寄与していなかった。

このような状態の中で、身近に相談者も少なく（ソーシャル・キャピタルや社会的資源の不足）、限られた情報源のなかで暮らしている生活困窮者が支援機関につながることは容易なことではない。その際に、重要な役割を果たしている媒体の一つが行政機関の広報誌やチラシであり、今回ヒアリングした3ケースとも、市の広報誌などを見て本人が直接相談窓口アクセスしている。

「絶対見ますもの。月に2回入るのを絶対必ず見ます。絶対見ます。普通のA4のチラシの全部裏表とか必ず見ます。なんか市議会だよりとかは読みませんが。チラチラと見て。そのお知らせ版は見ます。」(Aさん)

また、3ケースとも寄り添いセンター開設以前に実施していたパーソナル・サポート・サービス事業や若者サポートステーションの利用を通して、一定程度的相談経験があることも共通した特徴としてあげることができる。これらの一連の行政支援の連続性の中で支援機関へのアクセスのハードルが下がり、機能的なシステム構築に寄与していることが分かる。

現在の支援の内容は、おもに就職支援であり、3ケースとも就職ないし面接の結果待ち（2014年8月現在）の状態までには回復しているが、必ずしも安定した収入が担保されているわけではない。また、すぐに就職したいという本人の希望に対応する形でハローワークに同行する等の就職支援や生活面での相談・支援（多重債務相談、生活保護、社協の生活福祉資金借り入れ等）を行ってきたが、たとえ本人たちが希望したとしても、生活がぎりぎりの状態で来所する相談者が多いため、就労準備支援事業や就労訓練（中間的就労）事業に参加する経済的・時間的余裕がないのが実態である。

(3) 当事者の視点からみた支援の評価

寄り添い支援は、当事者の感じている困難を受け止めることから始まる。それは、表象する困難だけでなく、その人自身を受け止めることであり、結果として、その支援は困難が生じた理由や対処法を支援員の業務の枠組みから捉えるのではなく、当事者の暮らしの立て直しにむけた総合的・複合的なものとならざるを得ない。

寄り添いは柔軟な支援でもあり、長く地道な寄り添いの期間を経て、少しずつ関係性を作り上げるプロセスとなっている。支援内容は当事者のニーズや置かれている状況によって異なりながらも、他人でも親身に聞いてくれる存在がいることへの実感は全てのケースで指摘されている。それは、まずは支援員への信頼の回復として語られているが、寄り添い支援を継続的に受ける中で、次第にそれまでハードルが高かったハローワークや他の行政相談窓口に一人で行けるようになる等、多面的な支援チャンネルが増えることによって、信頼の幅も広がっている。その意味では、寄り添い支援の重要な側面は、「つなげる支援」ともいえる。

他方で、これらの寄り添い支援が継続的に行われるプロセスにおいて、相談を受ける行政窓口でも少しずつその認識や対応に変化がみられるようになっている。つまり、当事者の他者への信頼の回復は、当事者を取り巻く支援者の意識を共時的に変化させるプロセスを伴っており、そのことが社会に

対する「基本的信頼」（世の中において安全であるという感覚）²の回復の重要な契機となっていることが分かる。

（4）残された課題

寄り添い支援の最大の意義は、複合的な問題に直面している困窮者の暮らしの総体からリカバリーの道筋をともに考え、支援することにある。とくに、利用者の多くは身近に相談者がいない中で、多様な支援機関や組織につなげるセンターの役割は大きい。その一方で、センターでの支援を通したとりわけ支援者への信頼の深まりは、特定の個人（支援員）への依存関係に陥る危険性も否定できない。その意味では、ピア・サポート体制の構築を含めた、助けを求めることのできる人、相談できる人や機関の多元化は、引き続き重要な課題となってくるであろう。

そのような試みの一つとして、ボランティア等の社会参加事業の取り組みは今後も重要になると思われる。「ひまわり」（任意団体）のような当事者中心の居場所づくり（2014年10月に事実上解散）が機能するためには、単なる物理的な空間ではなく、創り出すプロセスへの当事者参加やだれもが役割を拾えるような関わりの自由度を許容する「居場所」や「道具」の工夫も必要であろう。

加えて、相談内容の多くは就職相談であるが、職業経験やスキルの欠如が大きな壁となっており、当事者自身も一般就労への移行の前に職業体験や訓練機会を望んでいる。また、利用者は、他者とのコミュニケーションを含めた関係性に困難を抱えたケースが多く、体験・訓練は、緩やかなリカバリーのプロセスを支援する意味でもニーズは高い。しかし、まずは生きていく為の就労が最優先事項である利用者にとって、そのような余裕はない。その意味でも、求職者支援制度のような給付付きの訓練機会の充実とそれらの体験・訓練の連続性の中で、就労支援が展開される必要がある。

2 宮崎隆志「社会的引きこもり者支援実践への学習論的接近の課題」『生活指導研究』第25号、22-35頁。
J.L.ハーマン（中井久夫訳）『心的外傷と回復』みすず書房、1999年。

3. 千葉市「生活自立・仕事相談センター稲毛」

走井 洋一

(1) 直面していた困難

ヒアリングした3ケースとも無業状態を困難としていた。無業状態の背後にある状況として、障害があるにもかかわらず、障害者手帳を取得していないことがさらなる困難を生んでいたケースも含まれていたが、いずれにしても、すべてのケースで無業状態を主訴として相談に訪れている。また、すべてのケースで親と同居しており、無業状態を困難として認識しているものの、年金などの親の所得が少ないながらもあるため、生活していくことができていることを指摘しておく必要があるだろう。モデル事業において生活困窮者の範囲を広くとらえていたので、彼らもまた支援対象者となりえたが、次年度からの新制度においては家計所得制限が設けられるため、彼らは対象外となってしまう可能性がある。このことは、後に指摘するように、問題を孕んでいるといえる。

なお、相談窓口へのアクセスは、携帯電話での検索、ちば地域若者サポートステーション（以下、サポステ）、千葉市子ども・若者総合相談センター（Link）³を経由しており、多様なアクセスルートがあることが少ない事例からもわかる。ただ、先に指摘した点にかかわって後に詳しく触れるが、サポステの利用者が39歳まで、Linkが30歳代まで（すなわち、サポステ対象者と同年齢まで）としていることも確認しておきたい。

(2) 排除から立ち上がるプロセスと現在の状況

どのケースも、窓口における相談、および就労準備支援を通じて困難そのものを克服できていなくとも、（別の課題が生じているケースはあるにせよ）改善に向かっているということは実感されているとのことであった。無業状態が長くなることで社会的孤立の状態に陥ることは周知のことだが、そうした孤立からの回復として機能していることがうかがえた。それは、継続的に人と関わることによる孤立感からの回復、そしてそこから、社会的関係を絶っていたこれまでの状態から、徐々にではあるが、社会的関係に目を向けようとしていることが明らかになっている。例えば、就労準備支援事業として行われていた古着の仕分け作業の現場で複数の人間が協働していることを学べたと述べていたケースもあった。また、そうした社会的孤立からの回復だけではなく、体力の回復の場として機能していることがうかがえた。さらには、パソコンに関するスキルが身についたというケースもみられ、職業に向かう際の自己肯定感が高まっていることを指摘できる。

また、これまで障害があるという自覚はあったものの、障害者手帳を取得するまでにいたっていなかったが、自立相談支援事業のプロセスのなかで障害者手帳を取得し、障害者枠での雇用を目指すにいたったケースがあった。これまで障害者手帳を取得しなかった理由として、障害者手帳の申請や保障について十分に分かっていなかったと述べていた。このことは生活困窮者のなかには利用できる公的サービスへのアクセスが困難になっているケースがあることを示唆している。

現在、無業状態から改善したのは1ケースのみにとどまっていた。ただ、そのケースも仕事の内容と時間がこれまで無業状態であったものからすれば過酷なものであり、本人もまたそのことに対する不安を抱えつつ就業しているということであった。この点も後に指摘する。

3 「千葉市在住の様々な悩みを抱える30歳代までの子ども・若者について、その相談内容に応じ、適切な専門機関の紹介や情報の提供・助言及び関係機関への橋渡しなどを行い、問題の解決に向けて継続的に支援」する施設とされている（千葉市「千葉市子ども・若者総合相談センター」

（<http://www.city.chiba.jp/kodomomirai/kodomomirai/kenzenikusei/seishonen/sougousoudanncenter.html>、2015年1月31日現在）。

(3) 当事者の評価

いずれのケースにおいても、自立相談支援事業と就労準備支援事業との区別は当事者からは見えにくく、どちらが自分にとって意味があったのかという評価はしにくいようであった。ただ、一連の支援によって自らが変容していくことについての自覚はどのケースでもみられた。つまり、どの支援、あるいはどの支援者のどのアプローチが自らの変容に寄与しているのかを分析的に振り返ることはできないとしても、一連の支援を通じて、自らが困難な状況から改善しつつあるという思いをもつに至っていることは指摘できる。

(4) 残された課題

まず生活困窮者に対する就労準備支援事業の対象として、家計所得制限が設けられることで、今後行き場のない生活困窮者が生み出される可能性が指摘できる。サポステも千葉市の Link もその対象を 30 歳代までに制限していることから、所得制限以上の家庭にいる 40 歳以上の無業者はハローワークが唯一のアクセス先になる。しかしながら、長期無業状態による社会的孤立を背景にもっているような場合、ハローワークの機能だけで無業状態から脱すること難しいといえる。彼らの社会的孤立を構成してきた背景を解きほぐす作業が生活困窮者自立支援法における自立相談支援事業だが、当事者自身の所得ではなく、家計所得で生活困窮か否かを判断するということは新たな社会的排除を生み出しているといえる。そもそも、施策自体が個別的能力開発を前提とした組み立てであるにもかかわらず、対象者としては家族関係を前提とするという矛盾が、当事者のさらなる生きづらさを生み出す可能性を指摘しておきたい。

また、無業状態から就業に至ったケースがあったと指摘したが、このケースでは利用者が「バリバリ働いてバリバリ稼ぐというのは全然自分にはわからない感覚」と述べていた。このことは生活困窮者の、とりわけ就労支援を考える際には重要な視点を提供しているといえてよい。つまり、多様な背景から生活困窮の状態に陥るわけであるが、そこから回復して就労にいたったとしても、それらの背景がすべて雲散霧消してしまうわけではない。それどころか、場合によってはそれらの背景をそのままに、長期無業状態に由来する「就業しなければならない」という心的圧力にうながされて、就業にいたるというケースも出てくる。その際には、何らかの契機で背景となっていたものが発現してきて、再度生活困窮の状態に陥ってしまう可能性を排除できない。もちろん、障害を有していたケースの場合は、自立相談支援事業を通じて障害者手帳を取得し、障害者雇用枠で就業することが可能となり、公的な支援も受けることが可能となる。

生活困窮状態にある背景を十分に解きほぐしたとしても、それを受け入れることができる就業先ではなければならないはずであるが、現在のところ、生活困窮者自立支援制度に基づく支援を受けた人が就業する際にそれを受け入れる企業等に支援がなされるわけではない。生活困窮者の多くは一般就労の場から排除されることで生活困窮にいたるのだが、その背景にあるものを解きほぐし、さらにはそれを改善できない場合にはそれを受け入れる企業等への支援を考えていかなければならない。すなわち、同制度による支援を受けた人を受け入れる際の企業等への税制面その他の支援がなければ、生活困窮状態に再度陥るといった危険もありうることをここで指摘しておきたい。

4. 青森県「ぷれわーく三戸」

大高 研道・扶蕪 文重

はじめに —青森県生活困窮者就労準備支援モデル事業「ぷれわーく三戸」の概要

青森県は、2014年4月より、青森県三戸地方福祉事務所管内（三戸郡、おいらせ町）を対象地域として生活困窮者自立促進支援モデル事業を実施している。自立相談支援モデル事業を県社会福祉協議会が受託した。これに対し、就労準備支援事業をワーカーズユープが受託して、「就労準備支援モデル事業ぷれわーく三戸」を立ち上げている。

当事者ヒアリングを実施した「就労準備支援モデル事業ぷれわーく三戸」は、65歳未満の生活困窮者の中で、直ちにハローワーク等を利用した求職活動を行うことが困難な者に対し、就労意欲の喚起やその前提となる動機づけを行いつつ、社会参加・職場体験を通じた訓練を行うなど、一般就労に向けた一貫した自立支援を実施することを目的としている。

統括責任者1名他、相談員3名、事務員1名の5名のスタッフ体制で、支援対象者一人ひとりに寄り添った支援を大切にしている。

なお、京丹後市と千葉市のモデル事業の概要については第I部でふれられているが、調査を進めていく中で、相談支援事業を中心的に展開しているこれら2つの事業所以外にも、就労準備支援事業をメインで実施している事業所へのヒアリングの必要性を感じたため、青森県三戸エリアで活動を展開している「ぷれわーく三戸」への追加補足調査を実施した。

(1) 直面している（していた）困難性

ぷれわーく三戸につながった2ケースはともに高卒後就職しているが、Iさんは1年半で離職し、以後短期アルバイトを繰り返していた。Hさんは8年間就労した縫製工場の倒産後、再就職先の縫製工場も経営難により給料支払いが滞る状態になり、3ヵ月で離職している。その後は短期的な仕事に就いたが長続きすることはなかった。支援機関につながった時点ではいずれも10年以上の長期失業状態であった。双方ともに、家族、友人、昔の同僚など、身近に相談できる人がほぼ皆無で、社会的支援を受ける機会もなく、すべてを自分で抱え込んでいるなかで、ついに切羽詰まった状態に追い込まれたときに、自分で覚悟を決めて役所に相談に来ている。Iさんは当時の気持ちを「無縁でしたね」と表現している。

(2) 排除から立ち上がるプロセスと現在の状況

両ケースともに働きたいという意欲は持ち続けていた。しかしながら、なかなか安定した仕事が見つからず、そのような気持ちが空回りするなかで、「どうしよう、どうしようという気持ちばかり強くなって、相談できる機関を探そうというところまで頭がまわらなかった」（Iさん）と当時の状態を振り返っている。

「このままずーっと何もしないでいてもただ時間だけがどんどん過ぎていくわけで、親とか親戚にも早くなんとか職に就いて欲しいという要望もほとんど毎年毎日言われてたんで、ここで殻を破るといふか、なんとかきっかけをつかむ。（ずーっとそういう思いを持たれてたんですか）全部支配してました。ご飯を食べてる時もどっかにありました。頭の中に。」

このような気持ちが心を支配する中で、物理的・心理的に支援機関につながるものの困難はますます増していった。結局、「どこに相談にいったらよいか、頼ったらよいかというのがあまりよくわからなかった」（Hさん）という状態の当事者が動き出すのは、極限状態に追い詰められた時であり、Hさ

んの場合は、年金が払えなくなって何度か役所に相談に行った末に、自立相談支援事業を受託している社会福祉協議会（通称、ぼたんの里）を紹介され、そこで就労準備支援に該当すると判断され、「ふれわーく三戸」の支援を受けることになった。Iさんの場合は、自分で若者サポートステーション（以下、サポステ）の無料相談会にいき、その後サポステから自立相談支援窓口を通して就労準備支援を行っている「ふれわーく三戸」につながっている。

以上から分かるように、「ふれわーく三戸」につながる前から、両者ともに自分で行政窓口やハローワークなどに相談に依っていたが、単発的な相談で終わっており、必ずしも抱えている困難を総合的な暮らしの視点から受け止めてもらえるような支援体制が整っていなかったと感じている。また、行政機関、民間支援組織などの情報を得る機会が少なく、本ケースにおいても、市の広報誌やチラシが貴重な情報源になっていることが指摘されている。

現在は、基本的に両ケースともに「ふれわーく三戸」の支援員が週一回のペースで相談および仕事探しの寄り添い支援を実施している。また相談内容を踏まえた職場体験（農業）、職場見学（縫製工場）、面接練習、ハローワークへの付き添いなどを行っている。サポステからつながったIさんの場合は、その他にサポステが実施しているセミナーへも参加しており、現在、体験農家で恒常的に働けるような（バイト）方向性で検討中である。

(3) 当事者の視点からみた支援の評価

ヒアリング対象者は、二人とも当初は行政や支援機関に対してネガティブな印象を持っていたと述べている。これまで一度の公共的な支援をうけた経験のないIさんにとっては、支援が始まる当初は不安が先行し、騙されているのではないかと疑ったりもしていた。また、Hさんも、初めの頃は「この人一体私に何をしてくれるのかみたいな」思いや不信感があったという。しかしながら、一人ひとりの気持ちに寄り添って進めていく支援のプロセスを経て、少しずつ変化を見せている。

一つは、働く意欲はありながらも、支援を受けるまでは具体的な行動に移る前に「少し諦めていた」（Hさん）気持ちからの変化である。たとえば、ハローワークから求人票を取っては来るものの、面接に対する自信がなく、結局募集期間が過ぎてしまうということが多々あったなかで、支援を受けるようになってからは、実際に求人票を出すまでのプロセスの中で、いろいろな相談や対策をともに考えてくれる支援員の存在の支えを受け、少しずつ就職にむけて動けるようになっていく。同様に、Iさんも前向きに進もうとしている現在の気持ちを以下のように表現している。

「この事業に会うまではもうほとんど後ろ向きなことばかりだった、後ろ向きなことばかりが頭の中でぐるぐる回ってたんですけれども、ここを利用し始めてから少し前向きになっていく自分がちょっと見つけられたんで、そこはありがたいな、助かっているかなと思ってます。」（Iさん）

このことは、2つ目の支援者との関係性の構築を通じた他者への信頼の回復にもつながっている。Hさんの支援者は、支援が始まった当初感じたHさんの最大の課題のひとつはマナーの問題（たとえば、ポケットに手を突っ込んだまま挨拶をするなど）であった。しかし、長期間失業状態にあり、対人コミュニケーションが苦手であるHさんの状況をまずは受け止め、目についた点についての指摘はできるだけ避け、どのような考え方をしているのか、何を考えてこのような行動をとっているのか等を理解することに努めたそうである。そのような期間を経て、少しずつ、面接時などで相手に与える印象がどのようなものなのかを伝え、ともに意識的に直すような関係性を構築している。Hさん自身も、現在は支援者のマナー改善に対する指摘に対してそれほど否定的に捉えていないようで、それは、ある程度信頼関係が出来たと感じたからだという。本ケースでは、そのような期間は支援開始か

ら1~2ヵ月ほどであったという。また、日常的に関わってくれる支援者2名以外にも、「ふれわーく三戸」のような支援組織に対する信頼も少しずつ芽生え始めているようである。このように、支援者とは単なる業務上の相談（就労先の相談）に限定されない、家庭の事情、過去の経験や趣味など、多様な会話を通して一定程度の関係性が構築されており、そのプロセスの中で、少しずつ仕事探しへの意欲の向上も見られるようになってきている。この点については、周りの支援員や自立相談窓口のスタッフなども肯定的に捉えており、Hさん本人もその変化を自覚しているようである。本人の気づきが生まれてきた現在は、具体的な職探しにむけた支援に移行している。

このようなプロセスを経て、3つ目に、働くことに対する考え方への変化も少しずつみられるようになってきている。Iさんは、働くことに対して「以前は怖かった。恐怖心というのはありました」と述べているが、職業体験などを通して、自分でも意外とできるのではないかという自信が芽生え始めており、不安が薄らぎ前向きに考えられるようになったと述べている。また、両ケースともに、具体的な就労のイメージを描くことができるようになってきていると語っていることは、意識変化のもっとも重要な側面であろう。

なお、このような気持ちの変化を後押しした支援としてもうひとつ重要なものは、具体的な職場体験や他者との共同作業の経験である。Hさんは縫製工場への見学（2回）、Iさんは演劇ワークショップ（演劇コミュニケーションセミナー）や職場体験（農業）を最も印象に残っている支援としてあげている。一对一の閉じられた関係・空間の相談だけでなく、多様な働き方や他者との出会いが、緩やかな就労支援の重要な要素となっていることが分かる。

(4) 残された課題

Hさんは、これまでの人生の中で一番楽しかったのが高卒後に就労した縫製工場での仕事であったと述べている。

「(その時が) 一番楽しかった。充実感もあったし、給与ももらえていたし。いろいろな工程もやらせえ貰ったし。(じゃあいろいろな新しい経験もできた?) 出来た。」(Hさん)

Hさんが、仕事探しの際にも縫製関係の仕事に強い執着心を持っているのは、それが子ども・青年時代を含めたそれまでの人生で唯一の「成功体験」であったからであるとも考えられる。しかし、実際には地域経済や立地的な問題もあり、希望の職に就くことは簡単なことではない。その際、支援者は、たとえば求人に出ていない個人経営や企業などを開拓するなど、できるだけ本人の希望に応えることのできる仕事探しを寄り添いながら支援しているが、同時に、多様な就労の体験や訓練を通して仕事観を広げていくような支援が不可欠であろう。

他方で、本人はやれる仕事であれば何でもやりたいと語っており、就労への意欲は高い。しかし、仕事内容に関する不安は大きく、その気持ちを「仕事内容が自分ができる仕事か？」という心配として語られている。同様の不安はIさんからも聞かれた。

これらの不安は、支援機関につながったことによって、とくに日常的に相談できる支援者の存在によって軽減されている。よって、関係性の回復を通じた自己肯定感の向上や他者への信頼を獲得する契機となりつつあるという意味では大きな意義を有していると考えられる。ただし、支援者以外の話し相手など、関係性の広がりはいずれも見られない。

限定された生活のパターンと人間関係、情報の少なさはいずれのケースにおいても共通してみられる特徴である。その中で情報源としての市の広報の役割を指摘する声が多かった。ただし、気楽に相談窓口やイベントの情報がいつも掲載されているわけではなく、困窮者がピンポイントで必要とする情報が得られる多面的な情報源の提供といつでもだれでも相談にいける窓口や居場所づくりは重要な

課題であろう。

また、長期失業者がいきなり一般就労に移行することの困難は、本人の努力不足や能力の問題に短絡的に還元されるものではなく、多次元的な要因が複雑に絡み合いながら排除の悪循環に巻き込まれてきた当事者の実態に即して考えれば、多様な就労の受け皿の開拓と地域支援システムの構築は喫緊の課題である。Iさんは、一日の労働時間は短くても長期的に働ける職場を望んでいた。その主張のなかには、安定的かつ安心して働ける受け皿を地域に多様な形で創り出す試みの先にある柔軟性をもった中間的就労のあり方を考えるためのヒントも含まれているように思われる。

5. 排除から立ち上がるプロセスにおける支援のあり方—支援者（相談員）との振り返りから

楠野 晋一

はじめに

本節では「当事者ヒアリング調査から見えてきた生活困窮者の課題」を支援員の側面から明らかにすることを目的としている。ここでは、青森県生活困窮者就労準備支援モデル事業に取り組む「就労準備支援モデル事業ぶれわーく三戸」（以下、「ぶれわーく三戸」と略す）の当事者ヒアリング時に行った支援員との振り返りから考察する。

支援員は寄り添い支援を通して、支援関係者をコーディネートすることによって支援へのアクセスのハードルを下げ、連続的な支援を可能にしていく。この就労支援の過程で「支援者—被支援者」の固定的な関係に留まらない支援を実施する。

よって、ここでは支援者の支援のあり方のプロセスを当事者ヒアリング調査の4つの視点を軸にして考えたい。①排除から立ち上がるプロセスと現状の状況にどのように支援員が関係性を構築しているのか、②残された課題に対して支援員がどのように取組もうと考えているかである。

(1) 寄り添い支援を通したと当事者との関係性の構築

はじめに、「ぶれわーく三戸」の支援員は支援を受けることとなった当事者に対して「特定の支援員—当事者」という形で寄り添い支援をおこなう。ここでの支援は、当事者と共にハローワーク（以下、「HW」と略す）や若者サポートステーションへの同行、アウトリートとしての出張相談等である。

「HW に行ったことがないので、ちょっといくのが怖いという思いが当事者にはあります。その場合には HW に行く勇気がいるので、一緒に同行します。そうして2、3回は一緒に同行し、今度は自分で行こうかということをお話します。」

「これまで人との関係が薄かった当事者であれば、一人では仕事ができないので、まずは人と接することからはじめます。そのため一緒にサポートステーションにいきます。」

「こうした中で、当事者と会う機会を増やすとかよく話をするなど、人との関係性をつくる上で当たり前のことをやっています。」

このように支援員は、寄り添い支援によって当事者が抱えている課題や直面している困難の解決に向けて他の支援組織と連携して支援にあたる。同時に、この寄り添い支援を通して支援員は当事者とのコミュニケーションの機会を増やし、当事者との距離を縮め、関係性を構築する。

さらに、支援者の継続的な寄り添い支援は当事者本人が抱えている思いを深く理解することにつながる。それは、当事者ヒアリングの振り返りの発言から伺える。

「いままでは昔の自分については話したがらなかった、でも何か抱えているだろうとは思っていましたが、なかなか聞けずじまい。ヒアリングの時に彼女のホンネを素直に話してくれたことに感謝したいと思っています。今後の支援に必要な部分も見えてきました。」

以上のように、当事者ヒアリング時に当事者はこれまで支援員に語らなかった過去の事柄についても話しをしている。こうした思いを語る背景には、当事者ヒアリング時に支援員が隣におり、これまで築いてきた関係がある。このことを前提に、支援員は今後の支援のあり方として当事者が自分の思いを語るができる場づくりの必要性を考えている。

(2) 連続的な支援の必要性

生活困窮者自立支援制度は「自立相談支援事業→就労準備支援事業→就労訓練（中間的就労）事業」と連続的な支援が求められている。しかし、当事者がどのように支援の入り口にたどり着くのかという課題がある。そのため、ヒアリングの視点②の「どのようなきっかけで行政支援の窓口にとり着いたか」を支援者側からみることとする。とくに、就労準備支援事業の支援員の立場からの発言である。

「多くの人の意識の中には、まずは役所に相談に行くという考えが多い。地域的に資源も限られているので、まずは役所ということになるのでしょうか。そのため、私たちも役所と連携していくのが鍵だと考えています」

「県から一緒に対象者の掘り起しの協力依頼があった。そのため、ポスターを貼ったり、民生委員の会合に参加したり、青森県社会協議会と合同で報告を行ったり、社会福祉協議会との連携を行っている。」

「就労準備支援からも対象者の掘り起しをします。さらに、リファラーとしては若者サポートステーション、出張相談、役所からが中心です。」

このように、社会的困難を抱えている当事者がはじめに訪れる場所としての役所へのアプローチ、自立相談事業を行っている社会福祉協議会との連携、逆に支援員が民生委員や社会福祉協議会の会合への参加、告知等を行うことによって対象者の把握から連続的な支援を行うための行政機関や他団体等へ連携の働きかけをおこなっている。このようにして、支援の入り口へのアクセスのハードルを下げることによって連続的な支援の構築に寄与している。

一方で、支援の仕事は継続的な課題であるにも関わらず、自治体予算、事業における対象者エリアの制限、当事者へのアプローチ権限等が課題となっている。言い換えれば、これらのことが支援に必要だということを支援員は認識している。

たとえば、自治体政策との関連で単年度事業としての制約があることから継続的な支援を展開することについても専門性の確保や安定的な雇用が難しいと感じている。さらに、エリア制限については三戸エリアの就労準備事業は八戸市の市民を対象としていないということがある。また、民生委員等からの情報で困難を抱えている人を把握したとしても直接本人へのアプローチの権限を支援員がもっていないことも課題として挙げられる。そこはインフォーマルな支援だけでは解決できない領域がある。

さらに、就労支援の過程において当事者が喫緊に生活費を必要とする場合があり、すぐに仕事を求めている傾向があることを特徴としてあげている。そのため、長期にわたるセミナー等の開催や中・長期の職業訓練が必要ではあるが難しい側面もあることを述べている。

(3) 地域で支える場づくりとしての中間的就労の可能性

以上のように、当事者支援のあり方を支援者側から考察すると、当事者に寄り添うことによって当事者との関係をつくりながら、支援へのハードルを下げ、連続的な支援の構築に向かっている。さらに、ここでは支援のあり方が「特定支援員 - 当事者」といった枠組みに留まらず、地域で支えていく場づくりの就労支援への広がりについて考察する。

ワーカーズコープ「八戸地域福祉事業所」は就労準備事業だけではなく若者サポートステーションを運営している。その事務所として使用している建物の屋上に農園づくりを行っている。この農園は当事者や支援員のみならず建物がある商店街の人たちが関わっている。

この農園づくりには、建物を借りている大家さんに農園をつくる協力を得ることからはじまってい

る。次に支援員は若者サポートステーションの事務所がある商店街の人達に農園づくりに協力を依頼して、農園づくりの資金も得ている。また、農園づくりには2トンの土を屋上に運んでいるが、その作業に商店街の人達、当事者、支援者が一緒になっておこなっている。さらに、農作業も多様な人達が一緒参加できる仕組づくりをおこなっている。

また、生活困窮者自立支援制度の「就労準備支援事業→就労訓練（中間的就労）事業→一般就労」と構想されている枠組みだけではなく、当事者を中心に考えた就労の場づくりを支援員は以下のように考えている。

「仕事がないので、自分たちでつくったらいいと率直に思います。確かに、一般企業で受け入れてくれるところが探せばあると思うが、地域性を考えると仕事の選択肢が少ない中で支援対象者にとってできそうな働き先が少ないように感じています。そういう人たちが働ける場をつくるのが一番いいかと思う。ただし、仕事をつくるということは生活に困っているから仕事を探しているのに、仕事をつくるのが生活にならないのではどうしようもないとも考えます。」

具体的には、制度の活用と地域資源の活用をセットにして構想されている。地元の農家との関係性から、農家は「後継者不足」という課題をもち、支援を受けている当事者を担い手として求めていることが明らかになっている。例えば、ブルーベリー農園や観光農園を行っている農家との交流、手伝いを通して当事者が担い手として期待されていくのである。

単純に農業の担い手が不足しているから当事者が協力するという構図があるわけではない。地域全体の課題の中で当事者の力や働く場づくりがどのように位置づいていくのかを考えていくのである。

6. 小括 ―ヒアリング調査からみえてきた生活困窮者支援の現状、意義、課題

大高 研道

以上、就労にむけた生活困窮者支援事業の今後の展開方向の検討にむけた基盤的調査として、モデル事業実施自治体の相談・就労準備支援事業利用者へのヒアリング調査結果の検討を試みた。困窮者支援は、経済の低迷と格差の拡大のなかで喫緊の政策課題となっているが、必ずしも当事者目線での政策策定や支援実践の展開とはなっていないのが実情であり、また自治体による新制度の受け止め方も多様である。以下、ヒアリング調査で明らかになったこと、あらためて確認できたことについて(1)当事者が直面している課題、(2)自立支援事業の意義、(3)残された課題を整理することで、モデル事業実施自治体の当事者ヒアリング調査の小括としたい。

(1) 現状―生活困窮者が支援につながるために

今回のヒアリング対象者に共通した困難を複雑化させている要因の一つは、身近に相談相手が少ないことである。とくに、家族・親族関係といった親密圏に頼れる存在がないケースでは、社会的孤立は一層高まる傾向にある。地域内の共同関係が薄まり、一世帯当たりの家族規模も縮小傾向にある現代において、高齢者のみならず、親の年金等に依存しながら暮らしているニート層といった潜在的社会的孤立・困窮層問題は、今後ますます顕在化することが予想される。ソーシャル・キャピタルの欠乏は、さまざまな情報や公的支援機関へのアクセスのハードルをあげており、結果的に負のスパイラルに陥っているケースが多い。

また、一人ひとりが直面している問題も多様で、複合的・重層的な困難（家計、家族関係、過去の教育現場での困難、障害など）に直面しているケースがほとんどである。とりわけ、グレーゾーンの人びとはますます公的な支援から排除される傾向にあることが指摘されている。

(2) 寄り添い型支援の意義

生活困窮者が社会から多角的な領域において排除され、複合的な困難を抱えている状況に鑑みれば、本調査研究で取り上げたモデル事業が展開してきた寄り添い型の支援は、一個人の暮らしの総体として必要とされる多面的ケアに取り組んでいる試みといえる。たとえば、ヒアリング対象者の多くは、就職活動に動こうとするときに、ハローワークには行きづらさを感じており、なかなか足を運ぶ気にはならなかったと述べているが、もしハローワークにいく段階で、家族や友人、さらには付き添ってくれるような支援があれば、問題が深刻化する前に回復の契機を見出す可能性もあったと考えられる。その意味では、これらの試みは、「結果への支援」ではなく、「過程への支援」の重要性を示唆しているものと思われる。

そして、その支援は一組織が単独で問題解決に当たるのではなく、多様な人や関連諸機関につなぐ媒介的支援機能であることが特徴的である。

「それこそうちの部署なんていうのは、各窓口の方がその方のことをいつもより少し掘り下げて聞いて頂いて、この人の必要な窓口はどこだろうって少し考えてくれてそこへ繋げてくれるっていうことをして頂いたら多分必要ないんじゃないかなと思うんです。うちは本当にこの事業が始まって言われていたように、制度の狭間を埋めるっていう意味でもともと話があったので。その役割っていうのは本当に市の中でも行政の中でもそういう繋がりさえあれば別にうちのセンターなんて必要はないんだろうし、うちがこうやって入ることによって、いつもより少し気遣う事で大分状況は変わるっていうことに気づいてくれたら少しちょっとむこうの窓口行ってみたらどうこの件はって。うちでは聞けんけどという形で言うただけでもぜんぜん違うのかな

と思うので。」(京丹後市スタッフからのヒアリングより)

「うちのセンターが実はないのが良いなって。私たちは設立当初からみんなで言っているんです。本来はなかったもので、誰か本人がこのことは税務課、このことはどこどこっていうふうに相談に行って繋がられるならね。そういう情報を得て、そうするならうちのセンターはいらないはずで無いほうが良いと思っています。ただ今はいろんな問題が複雑なので、いったいこの問題はどこに行ったらええんやという人がほとんどなので。それと一箇所に行ったら解決しない問題というのがほとんどなので。そういう意味ではうちのセンターで困りごとを相談して一緒に考えてこの件はこことここだね。うん。行ってらっしゃいというのがええなと思ってますけどね。

(京丹後市スタッフからのヒアリングより)

京丹後市の上記のスタッフの発言は、支援センターの意義を否定するのではなく、むしろ複雑化する当事者の問題に、機能分化した行政組織がどのように対応するかという大きな課題を投げかけているように思われる。それは、担当者の対応のまずだけをクローズアップするのではなく、むしろどこでも相談できる、あるいは誰にでも相談できるといった仕組みを構築することの重要性に力点がある。その意味では、これまでつなげきれなかった部局間の連携・協力にむけた行政支援の仕組みを変えようとしている試みとして受け止めるべきであろう。加えて、寄り添い支援センターでは、特定の領域の仕事に特化するのではなく、むしろ繋げるプロフェッショナルといった専門性の必要性を示唆しているものといえよう。

また、困窮状態にある人びとの多くは交友関係の狭さも相まって、情報源がきわめて少ない。そこで大きな役割を發揮していたのが市の広報であり、行政の広報的役割があらためて確認された。

このような支援プロセスを通して、働く意欲、他者やコミュニティへの信頼の回復といった当事者の意識・意欲の変化がみられることが明らかにされたが、そのプロセスには生活困窮者に対するまわりの支援機関の意識変化の萌芽も内包されており、支援者・非支援者の意識変化が共時的に起こっていることが重要なポイントとして指摘できる。

(3) 残された課題

本ヒアリング調査は、おもに相談事業・就労準備事業に従事するモデル事業実施自治体へのヒアリングに限定されたが、相談事業の利用者のなかには経済的な緊急性の高い支援対象者が多く、相談事業からすぐに職探し(就労支援)に向かう傾向にあることが明らかにされている。そのため、職業体験や訓練を受ける余裕がないのが実態である。実際には多くの当事者が資格の取得や多様な職業体験・訓練を望んでおり、少しずつ働くことに慣れるような準備期間を経て次の就労につなげる仕組みの構築は、就労の定着を促す支援としても取り組むべき課題である。

そのひとつの仕組みが求職者支援制度のような給付つき就労支援(訓練)であるが、その充実と自立支援事業との連携は不可欠であろう。また、各自治体の調査からは、相談業務も就労支援の要素を含んでいることが明らかになったが、相談業務から就労準備(中間的就労)／就労支援事業への連携など、相談と就労の一体的な支援理解(諸事業の関係性と連続性)と枠組の工夫が求められる。そのような実践の積み重ねの上で、中間的就労の実践的再定義が可能になるように思われる。

また、寄り添い支援は、当事者が失いつつあった他者への信頼を回復する重要な契機になっていることが明らかにされたが、とりわけその中心的役割を果たしている支援担当者との支援(信頼)関係の固定化が進むと、支援者の負担の増大と当事者の自立意識の欠如を引き起こす危険性も否定できない。よって、当事者を中心に据えた双方向的支援ネットワーク形成とともに、当事者同士の自律的なピア・サポート体制など、多様な支援チャンネル構築に向けた支援も残された大きな課題である。

加えて、依然として自立支援や就労支援につながっていない多くの人びとの存在が指摘されるなか、支援のあり方のみならず、「支援につなげる支援」の重要性が本調査を通して明らかになった。本調査が「就労支援に至るまでの過程」に焦点したことの意義はこの点にあるが、その一方で、ヒアリング対象者数も限定的であるため、必ずしも現状を一般化できるものとはなっておらず、当事者視点を重視した支援のあり方の検討枠組み構築にむけたプレ調査的位置づけに止まっている。今後は、これらの知見をもとに、より包括的な調査研究活動の検討を試みたいと考えている。

7. 就労訓練と一般就労を結ぶ中間的就労の場—NextGreen 但馬の事例から—

走井 洋一

(1) NextGreen 但馬をとりあげる意義

生活困窮者自立支援法にもとづく就労支援の枠組みでは、自立相談支援→就労準備支援→就労訓練（いわゆる中間的就労）→一般就労という段階が想定されている⁵。生活困窮者自立支援法において包括的に示されているこうした枠組みは、種々の制度を組み合わせる先行的な試みがなされてきたところである。「地域協働による多元的・多層的な就労支援・社会的居場所創出ネットワーク構築」についての本研究においては、こうした先行的な試みのなかで、とりわけ地域協働、さらには社会的居場所という観点からの事例が取り上げられる必要がある。以下で詳細にみていくように、NextGreen 但馬はそうした事例として捉えることが可能である。もちろん、この事例がかかえる問題もあるし、同様な枠組みで捉えうる事例があることも否定できないが、それでも、本事例の先進性として、自立相談支援→就労準備支援→就労訓練→一般就労という接続を種々の制度を組み合わせる実施していたこと、さらには NextGreen 但馬自体が就労訓練と一般就労の場を包摂する「中間的就労」の場として機能していること、を指摘できる。なお、ここで用いる「中間的就労」という言葉は、後に詳しく論じるが、生活困窮者自立支援法にもとづく就労支援の枠組みにおける就労訓練と同義ではなく、就労訓練と一般就労を包摂する場としてイメージしている。NextGreen 但馬の事例はこの点においても先進性を示していると考えてよい。

(2) NextGreen 但馬の設立の経緯⁶

NextGreen 但馬は現在「企業組合労協センター事業団 但馬地域福祉事業所」（以下、WC 但馬）の一現場として位置づけられているが、WC 但馬は、「地域若者サポートステーション」事業にもとづいて、豊岡市を中心とした地域を対象とした「若者サポートステーション豊岡」（以下、サポステ豊岡）を2009年に開所したことから始まる。「地域若者サポートステーション」は相談支援を中心とした就労支援事業であるが⁷、相談支援、あるいは職場体験などのプログラムだけで一般的就労に至るケースばかりでなく、支援してもなかなか就労に至らないケースが生じる。このケースに対して、WC 但馬は比較的長期間の訓練事業を導入している。まず2011年に緊急人材育成・就職支援基金による職業訓練（以下、基金訓練）の社会的事業者コースとして「コミュニティ就労農山村地域の担い手育成科」（12ヵ月）を開講している。また、同年から公共職業訓練（兵庫県委託）として「ヘルパー講座」（3ヵ月）も実施している。支援してもなかなか就労に至らないケースを強く意識して立ち上げた基金訓練であったがゆえに、当初から豊岡市を中心とした地域特性を重視し、農山村の次世代の担い手を育成することを企図していた。しかしながら、地域での就労につながるという効果がみられたわけではなかった。それゆえ、2012年に公共職業訓練（兵庫県委託）として「新エネルギー・環境コース」（5ヵ月）を開講した。これは、木質バイオマス、太陽光発電、小水力発電、BDF（Bio Diesel Fuel、バイオディーゼル燃料）を扱った訓練事業であったが、当該地域は多くの山林をかかえ、そのなかに

⁵ 厚生労働省「新たな生活困窮者支援制度の創設」（<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyo-Shakai/seidogaiyou.pdf>、2015年1月31日現在）

⁶ NextGreen 但馬設立の経緯については、走井洋一 [2014]「コミュニティとしての場所——労協・但馬地域福祉事業所の取り組みから」、『協同組合研究』第33巻第2号、日本協同組合学会、pp.10-15、においてまとめたものをもととしつつ、2014年10月に行った調査によって補完した。

⁷ 厚生労働省「地域若者サポートステーションって何？」（<http://www.mhlw.go.jp/bunya/nouryoku/ys-station/>、2015年1月31日現在）

は間伐が十分に行われていない山林もあるため、そうした間伐材を利用した木質バイオマスを中心とした事業の担い手を育成しようとする意図もあり、訓練の半分以上を木質バイオマスが占めていた。その受講生が中心となって訓練終了後の 2013 年 4 月に立ち上げたのが NextGreen 但馬である。

こうした経緯から成立しているので、サポステ→職業訓練というステップの後に位置づけられるが、必ずしも一般的就労と同義ではないだけでなく、新しい働き方を提案している場でもある。この点は後に詳しく触れることとしたい。

(3) NextGreen 但馬の活動～「山まとめ」・多様な働き方・森の百業～

NextGreen 但馬は、小規模林業・複業的自伐林業（自伐林家的森業、以下、自伐林業）をその事業の中核においている。この自伐林業とは、上記の公共職業訓練の講師が所属する NPO 法人土佐の森・救援隊の基本方針のなかで掲げられたものであり、「かつては当たり前であった「自分の山は自分で管理する」「自分ひとりで管理できなければ寄り合い（協働・地域コミュニティ力）で助け合う」ということ」をモットーとして行われるものである⁸。ここでイメージされているのは、専門として林業を行うものも当然ながら存在するが、ボランティア、アルバイトなど多様な仕方で林業に携わる仕組みを前提として、多様な人が山に関わる仕組みである。実際、NPO 法人土佐の森・救援隊の活動は、多くの人たちが山に関わり、そのかわり方に応じて「モリ券」とよばれる地域通貨を発行し、地域の経済循環に寄与していることを指摘できる。NextGreen 但馬はそこまでの大きな仕組みに現段階で取り組んでいるわけではないが、それでも後に触れるように、多様な働き方を認めることを可能としようとしていることは、生活困窮者自立支援において必要とされるあり方であろう。

多様な形で山に関与することを目指したとしても、そもそも NextGreen 但馬は山林を所有していないため、自分たちが管理すべき山林をどう確保するのかという問題が生じるが、たいていの場合山林は複数で分有されているために、その山林確保の問題がさらに困難となる。NextGreen 但馬の事業は間伐を中心としているとはいえ、山林から木材を搬出するための作業道を整備する必要があるが、山林が分有されているために、ある所有者が間伐を NextGreen 但馬に委託したとしても、作業道が整備されなければそこから木材を搬出することができないという問題が生じるからである。それゆえ、事業を行うためには、何よりも土地の集約、すなわち「山まとめ」という地域に入り込む作業が必要となるのである。管理面積について具体的な目標を立てているわけではないそうだが、上述の NPO 法人土佐の森・救援隊の講師が「山まとめ」をして補助金を獲得していけば事業的に成り立つということを職業訓練において話していたことが当事業の生命線となっている。つまり、森林経営計画制度にもとづく補助金を獲得するのに必要な最低 30ha の「山まとめ」をすることが事業化にとって重要となっている⁹。

ただ、実績や経験を有しているわけではない NextGreen 但馬が最初から「山まとめ」を行うことは難しいため、現段階では森林組合から間伐業務を請け負っている。ただ、森林組合が策定した森林経営計画自体は彼らが理想とする「山の永続管理」と必ずしも相容れないため、一定程度の山林を確保し、それらの永続性を目指した森林経営計画を策定して、地権者から委託を受けるという作業が必要になる。このことは、場合によっては、地権者に対して山の管理についての考え方の変更を迫る働

⁸ 中嶋健造編 [2012]『バイオマス材収入から始める副業的自伐林業』全国林業改良普及協会、pp. 24-25。なお、中嶋はこの自伐林家的森業が十分に事業として成り立つことも言及している（pp. 57-64）。

⁹ 森林経営計画とは、「森林所有者」又は「森林の経営の委託を受けた者」が、一体的なまとまりのある森林を対象として、森林の施業及び保護について作成する 5 年間の計画」を意味するが、その基礎単位としていくつかの要件があるうち、本事業が取り組もうとしているのは、「市町村が定める一定区域内において、30 ヘクタール以上であることを要件とする「区域計画」である（林野庁「森林計画制度」（http://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/sinrin_keikaku/index.html、2015 年 1 月 31 日現在））。

きかけを行い、協働して森林の永続的な管理を行っていくことにほかならない。まだ、この成果があがっているわけではないが、「山まとめ」をめざして、精力的に地権者を訪問している。今後の経過をみていく必要があるが、地域そのものを変質させるだけでなく、そのことが事業の継続性も担保し、同時に生活困窮者の働く場を創出する可能性を有している。「山まとめ」という形での成果が十分には認められないものの、地域の人たちから、きちんと手入れをしていけば一定程度の収入が見込める、かなり大きな規模の梅園を託されるなど、地域協働が徐々にではあるが、進んでいるといえる¹⁰。

この梅園だけでなく、間伐だけで事業がまだ軌道に乗っていないこともあって、スクノキ科クロモジを用いたお茶（「クロモジ茶」あるいは「ふくぎ茶」）、木材加工品、など、山に関わるもののなかから事業化できるものを模索している。というのも、NextGreen 但馬は「森の百業」をモットーとしており、山には数多くの仕事があることを踏まえて、それらを事業として成り立たせることを目指しているからである。

ただ、現段階においては、事業として採算がとれているわけではないことも付言しておく。

（4）社会的居場所としての就労の場～中間的就労の実践的な内実～

本調査研究の趣旨に照らした場合、自立相談支援→就労準備支援→就労訓練（いわゆる中間的就労）→一般就労という枠組みにおける就労訓練の場をどのようにつくるのかという問題と同時に、当事者にとって訓練後の就労の場がすべて従来の一般就労と同様でよいのかという問題を検討する必要がある。前者については、本調査研究において他の部分でも検討されているテーマであるので、ここでは後者について考えておきたい。

生活困窮者自立支援法のモデルは、上述のように自立相談支援→就労準備支援→就労訓練（いわゆる中間的就労）→一般就労という枠組みが前提されているが、本法の対象となる生活困窮者は多くの場合一般就労の場から排除されてきた人たちである。その背景は様々であるが、いずれにしても、一般就労への接続・回帰のみが本法の支援枠組みであるとすれば、彼らは再度生活困窮者へと排除されていく可能性が残存することとなる¹¹。一般就労への接続・回帰という道筋を否定するものではないが、それとは異なる就労の形を提起することが生活困窮者の支援においては重要となるはずである。そもそも、就労訓練は就労準備支援を受けても一般就労に移行できないものを対象として想定しているが、そうした人たちのなかには、一般就労には至り得ないケースも存在しうるのは当然である。

だとすれば、私たちが考えるべきなのは、就労訓練と継続的な就労（＝一般就労）とを包摂する場としての「中間的就労」である（図表 3-2）。ここで制度的枠組みにおいても使用される中間的就労という言葉を用いたのには、いくつかの理由がある。1 つには「初期の段階での厚労省資料には、中間的就労の利用者の中には、「有期限でない」者も存在すると記載されていた」¹² ことにある。そもそも本制度自体において継続的な就労の場としての中間的就労を想定していたのである。第 2 に、訓練としての機能と継続的な就労の場としての機能を併せもつ中間性を想定しているからである。この場合、継続的な就労の在り方も通常の一般就労と同様ではなく、多様な働き方（労働時間、内容の多様

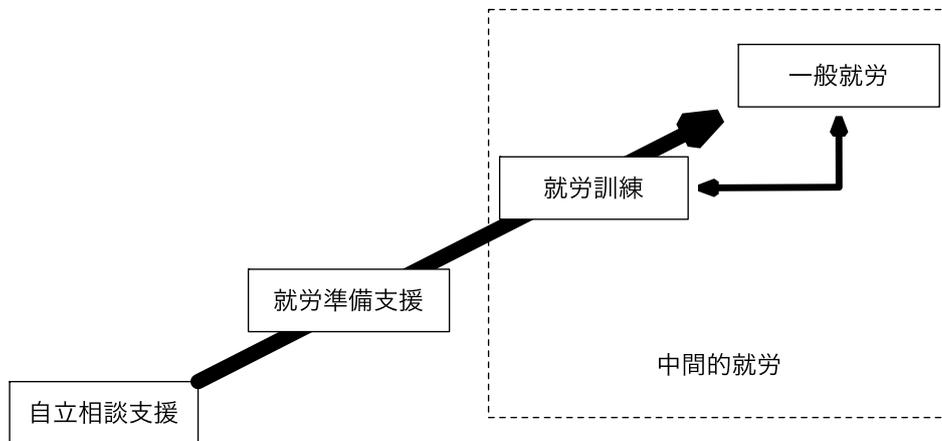
¹⁰ ただし、現在「山まとめ」を行おうとしている箇所は広葉樹林であって、兵庫県は補助金の対象としておらず、その成果についても今後継続的にみていく必要がある。

¹¹ 岐阜 NPO センター「平成 25 年度生活困窮者自立促進支援モデル委託業務報告書 生活困窮者自立支援法施行に向けて」（<http://psgifu.com/pdf/2014ps.pdf>、2015 年 2 月 28 日現在）では、北九州ホームレス 支援機構（現・NPO 抱樸館北九州）理事長の奥田知志の言葉として、「穴の空いたバケツからこぼれる水を、また同じバケツに入れるようなもの」（p. 5）を紹介しているが、一般就労の場から排除された人を再度一般就労へ戻そうとする問題、まさにこの「穴の空いたバケツ」という表現に集約されているといえる。

¹² 同報告書、p. 25

さ) を認めていくことも含んでいる。なお、本章においては、制度上用いられる就労訓練と同義の中間的就労はカッコをつけずに用い、上述の就労訓練と継続的な就労を包摂する場として用いる場合には「中間的就労」とカッコをつけて用いることとする。

【図表 2 - 2 中間的就労の場】



さて、この「中間的就労」の先行的な事例として NextGreen 但馬をとらえることができる。以下では、その点を中心に 2014 年 10 月 22 日にメンバーに行ったインタビューをもとに考えていく。

森林組合で 3 年ほど働いたことがある J さんは「自伐林業というのは森林組合的な働き方ではなくてもっとゆるい」と話している。こうした「ゆるい」働き方に希望を持てると述べている。J さんは今回ヒアリングをした他のメンバーと異なり、NextGreen 但馬立ち上げ後に、ハローワークの求人をみて入職しているが、その際に、彼は「創作活動」に充てることの時間を確保しつつ、ゆっくりと働くことができる場として NextGreen 但馬をみていた。これについては後に少し触れたい。

また、NextGreen 但馬について次のようにも述べている。

……最大限 NextGreen の 5 人の一番やりたいこと、一番向いていること、一番才能のある部分を皆まとめられたら、発揮させられたらパワーとしては一番大きくなる、と。ただそれを上手く繋げていってというのがすごく大事なことだと思うんですけど。そういった可能性を引き出す可能性がある、と。

ここには、それぞれがそれぞれの能力を発揮しつつ、事業として成り立たせていけばよいという見通しが示されている。こうした働き方は、J さんが経験してきたピラミッド組織型の労働環境にはみられないものであったがゆえにその可能性を見出しているといえる。つまり、多様性を認めていくことはこの NextGreen 但馬の特徴として指摘できるだろうが、これは同時に多様性があることを認めるといふことにとどまらず、そのまま力を発揮して事業を継続したいという思いを表しているといつてよい。

K さんは、職業訓練を経て NextGreen 但馬に立ち上げ時から関わっている。これは後に触れることになるが、職業訓練に参加する際の動機として次のことを述べている。

失業状態になってから 3 ヶ月過ぎてから失業保険が出る。(その) 3 ヶ月目が 12 月で終わるところが (10 月からはじまる職業訓練に参加すれば) 3 月まで出るということで、あ、これ

ありかなど。伸びた分だけ安心して職業・就職活動できるじゃないですか。¹³

職業訓練に何らかの給付があることで、安心して訓練やその後の就職活動を行うことができると指摘していることをここで確認しておきたい。

さて、K さんはその職業訓練以前には SE や派遣社員として働いていた。そのときのことを振り返って次のように述べている。

……プログラマーのときはケアも何なく長時間労働でボロ雑巾のようになって「体調管理ができないのか」と責められ、派遣の環境になじめず辞めていくのを「変わりならいくらでもいるんだ」とひきとめもしない……

……生産調整のために解雇される、その後再雇用される……その間が3ヵ月で失業保険による収入がなくなる頃呼び戻される、

ほとんどの方が失業中に再就職先が決まっていないので、無収入の月がないことで派遣会社は「結果オーライでしょ」という考えで、解雇された労働者側の無職になるストレスは考えていない。

こうした状況に比べて、NextGreen 但馬での働き方を「やりがい」がある仕事としてしているだけでなく、「……動ける間は毎日山に入ってもいいんじゃないのかな……」と述べてもいる。ここには、先の J さんとは異なった形ではあるが、自らの居場所を見出している様子を看取できる。ただ、現在の事業そのものについて様々な思いをもっているが、特にそのなかでも注目しておきたいのは次の発言である。

起業時は割と決めていた、誰が何係という。……例えば皆で山に入る、3 時ごろ早仕舞いして事務所に帰ってきて、皆で手分けして事務所作業をするとか。そういう事務は事務でも何係みたいなものがあつたんですけどね。それが9月からは線が違う。横の線が縦の線になつちやつたみたいな。現場作業か事務作業かみたいな。

ここでは、事業として成立させるために話し合うこともなく分業制が成立していくことへの危惧を見出すことができる。彼の言葉を借りると、「横の線」が話し合うことであるとすれば、「縦の線」とは分業制になろう。確かに J さんのいう多様性を多様性のまま発揮していくことには、ある種の分業制がありうるのだろうが、それは K さんのいう「横の線」があつてはじめて成り立つことがまだ十分には共有されていないということになるだろう。

L さんは、サポステ豊岡で相談支援と支援プログラムに参加し、その後職業訓練を経て、NextGreen 但馬の立ち上げに参加している。彼はサポステに行くまで、大学院に長く在籍していたため、働くことに無縁で生活をしてきた。そのため、働くこと具体的なイメージは持てずにいたというが、「楽しく仕事はできているか」という問いかけには「はい」と答えており、現在の状況を肯定的に捉えていることをうかがうことができる。また、NextGreen 但馬について「働く人たちがみんな対等でそれぞれの意見を出し合いながら働いている」という印象を述べている。このことは、J さん、K さんが指摘していたことにつながるが、多様な働き方を認めていく場が現れているだけでなく、そのなかで C

¹³ なお、本稿を K さんに確認していただいたところ、この部分に関して「失業保険が1月～3月の間出ない(12月で終わり)場合、無収入により職業訓練に集中できなかつたと思います。無職による無収入を気にすることなく職業訓練に専念できるのがありがたかつたです。」とのコメントをいただいた。また、K さんの失業保険は9月から3ヶ月間しか支給されないはずであつたが、職業訓練に参加することで、3月まで失業保険が延長されたとのことである。

さん自身が「楽しく仕事ができている」という実感をもっていることを示している。

ここまでのインタビューの結果から、確かに、一般就労と職業訓練を行き来できる「中間的就労」としての場を NextGreen 但馬に見出すことができる。まだ問題を孕みながらも、一般就労にはみられない、多様性の受容とそれにもとづく労働環境が拓かれようとしていることである。一般就労において上手くいかなかった場合、職業訓練→一般就労、さらには自立相談支援→就労準備支援→職業訓練→一般就労というルートを再度経由すればよいという主張も成り立つが、職業訓練と一般就労とを結ぶ「中間的就労」の場でその行き来をすることができれば、当事者の心的負担は少なく済むはずである。

(5) まとめ

生活困窮者自立支援制度においては、自立相談支援→就労準備支援→就労訓練→一般就労という枠組みが前提されているが、そもそも一般就労からの排除によって生活困窮に陥っている人たちをそのまま一般就労への回帰を促したとしても、そこには再度排除されるというリスクが残る。それゆえ、多様な働き方を認める「中間的就労」の場を創出することが求められるのであるが、ただ、NextGreen 但馬の事例が教えるように、事業ベースで考えればなり立ちにくいということも考えておかなければならない。「中間的就労」の場については後に触れるが、それだけでなく、既存の企業等が生活困窮者を受け入れる場合、働き方の多様さを担保する労働環境の整備を行うこと、さらにはそうした仕組みを整えるための公的な支援も、生活困窮者の支援にとって不可欠である。

NextGreen 但馬のように、当事者の共助的な事業を立ち上げることも今後は検討されるべきであろう。その場合は、当事者がまわりにいることでいわば「ピア・サポート」の場として機能することが期待される。現在のところ、生活困窮者自立支援法の支援を受けた人が一般就労にいたった場合、受け入れた企業等に公的な支援が受けられる仕組みは用意されていない。そうした仕組みがなければ、ある一つの一般就労の企業等が多くを当事者を抱えていくことは困難であろう。そうすると、当事者が一般就労の場に回帰しても、孤立感を強めてしまい、一般就労の場で再度排除されていくことになりかねない¹⁴。しかし、当事者の共助的な事業を「中間的就労」の場として立ち上げることができれば、そうした危険性を回避することが可能になるが、その場合にも、公的な支援が必要となってくる。現在のところ、生活困窮者自立支援法のもとでは就労訓練の場をつくる際の公的支援は見込まれている。しかしながら、就労訓練と一般就労を結ぶ「中間的就労」にまで視野を広げた際には、その支援が受けられるのかは疑問が残る。

NextGreen 但馬は森林関係の補助金を得ることで事業化を進めようとしている。ただ、彼らの困難は既存の森林整備の枠組みに入り込むことを余儀なくされていることにある。その他、どのような事業に取り組む場合であっても、何らかの補助金を前提にしなければ事業化は難しい。しかし、この事業化を可能とする補助金について、彼らが使いやすくなるための制度的整備が必要である。たとえば、森林事業でいえば、事業所内に生活困窮者を一定割合含む場合には、30ha よりも小さな単位でも森林計画の策定とそれにもとづく補助金を出す、などが考えられる。

もちろん、NextGreen 但馬自体にも課題が多くある。確かに、山の管理という問題を軸として地域への働きかけていく事業であること、そのことは彼らと地域との協働によって山の永続的管理へと展開する可能性を胚胎していること、そして何よりも、働いている人たちが多様性を認めながら事業を成り立たせようとしていることの三つを、その意義として捉えることができた。その一方で、まだ多

¹⁴ 排除は、必ずしも社会制度・生活からの排除だけを意味するのではなく、そうした排除が続くことによって自己自身からも排除されていくものであることはここで繰り返すまでもない。

様性を認めることの内実が十分に機能していないこと、さらには山の永続管理は地域の問題として扱う必要があるが、地域の人たちの森林についての認識や取り組み方の変容があってはじめて成り立つことであるにもかかわらず、まだそこまでの展開を見るに至っていないことなどを、課題として指摘することができる。そのため、今後の推移を見守る必要があるが、それでも多様な働き方を許容する中間的就労の場としての先進性を認めることは可能であろう。

**第Ⅲ部 生活困窮者自立支援事業と地域における
多元的・多層的就労支援・社会的居場所
—地域協働による就労創出とネットワーク構築—**

1. 生活困窮者自立支援事業における自治体の現状と課題

五石 敬路

はじめに

2013年12月生活困窮者自立支援法が成立した。同法は2015年4月から施行を予定している。これにともない、全国の福祉事務所設置自治体では、自立相談支援センターの設置と住宅確保給付金の支給が必須事務となる。2013年度から2014年度にかけては、全国200以上の自治体でモデル事業が実施されている。

生活困窮者自立支援制度は、相談支援にとどまらず、就労支援、住宅支援（シェルターの提供等）、家計支援、学習支援等、多様な法定事業が含まれている。したがって、従来のような福祉、雇用、住宅、金融、教育といった従来の縦割り行政ではなく、分野を横断した対応が必要とされている。

本稿では、このうち特に相談支援と就労支援をとりあげ、行政（国、都道府県、市町村）による対応の現状と課題を分析したい。ここで相談支援とは、アウトリーチから始まり、支援の開始、終了の段階まで、「寄り添い」の支援を行うもので、この事業の中核的な役割を担っている。また就労支援は、相談支援における就労支援員、就労準備支援事業、就労訓練（中間的就労）事業を含み、自立あるいは「出口」のための重要な支援メニューとして位置付けられている。

生活困窮者自立支援制度は、単に事業が多様であるということだけでなく、当該自治体に経験のない領域の事業を実施することとなっている点で運営が難しい制度である。というのは、同制度における相談支援の理念や業務の方法は地域福祉やソーシャルワークに馴染みが深く、その意味で基礎自治体にとっては人員、地域資源、情報やノウハウ等の点で困難は少ない。しかし、就労支援は基礎自治体にとって経験のない（少ない）領域である。それは相談支援事業の主な委託先となっている社会福祉協議会にとっても同様である。では、国や都道府県が同制度を所管すれば良いのかと言えば、そうとも言えない。国や都道府県は就労支援の面ではノウハウがあるかも知れないが、地域の繋がりやはり市町村の方が強いからである。

なぜ同制度がこのように複雑な性格を持っているのかと言えば、それは、そもそも第2のセーフティネットが従来の行政の枠組に収まりきれない性格を持つためである。さらに、現在の日本における第2のセーフティネットが求職者支援制度と生活困窮者自立支援制度に二分し、労働行政と福祉行政が有機的に連携していない点も、現場の運営を一層困難にしている。本稿では、以上のような第2のセーフティネットと生活困窮者自立支援制度の特徴を概観するとともに、現時点での自治体の取り組み状況を検証する。最後に、第2のセーフティネットを有効に機能させるための今後の方向性を考えてみたい。

1 第2のセーフティネットとは：「すぐには就労が困難な者」に対する支援

ここでは、第2のセーフティネットが必要される背景について、状況を単純化して説明したい（図表3-1を参照）。従来、稼働年齢層に対する日本の社会保障は、第1のセーフティネット（社会保険、労働保険）と第3のセーフティネット（生活保護）により成り立っていた。所管する行政組織としては、第1のセーフティネットは国の機関であるハローワークや旧社会保険事務所であり、第3のセーフティネットは生活保護の窓口である自治体の福祉事務所であった。また、対人サービス（相談支援）としては、第1のセーフティネットでは、雇用保険の窓口でもあるハローワーク等が担い、第3のセーフティネットでは、生活保護のケースワークがこれを主に担当していた。

しかし、ニートや派遣切りの問題等、生活困窮のあり方が多様化し、既存のセーフティネットから

の「漏れ」が次第に明らかとなってきた。従来の制度上の前提としては、行政のサービスの対象は、第1のセーフティネットは一時的な離職者等であり、すぐに就労が可能な者であり、第3のセーフティネットは障害者や傷病者等、就労な困難な者と考えられていた。ところが、1990年代以降、生活困窮者の層がこの中間にあると思われるケース、すなわち、就労が不可能ではないが、すぐには就労が困難な者が急増してきたのである。こうしたケースに対応する給付や対人サービスは、1990年代までの日本には準備されていなかった。そこで、対人サービスとして、ホームレス、若者、母子、生活保護受給者（稼働層）、長期離職者等を対象として就労支援事業が次々に導入されていった。新たに導入された就労支援事業は、行政が直接実施するのではなく、民間団体に委託されることがほとんどであった。ホームレス支援におけるシェルターやホームレス自立支援センター、若者支援における地域若者サポートステーション等がそうである。

一方、既存の行政機関は、組織の改編よりも、新たなプログラムを付け加えるというかたちで対応をしていった。たとえば、ハローワークでは、一般の求職窓口とは別に、専門支援窓口や専門支援担当員を配置している¹。厚生労働省の説明によれば、現在、「一般総合窓口」には「自主的な求職活動を行うことが可能な者」に、「特別相談窓口」は「自主的に求職活動を行うことが難しい者」に使うことを勧めている。後者の窓口は担当者制であり、就職支援ナビゲーターによる個別支援を受けることができる²。

また、生活保護受給者に対しては、2005年度から自立支援プログラムの補助事業を開始した。2013年5月からは、生活保護受給者のうち、一定期間内に就労自立が見込まれる者を対象に、原則6カ月以内に集中的な支援を実施する等、就労支援への取り組みを強化している。ほかにも、児童扶養手当に関連して、都道府県や市は、母子家庭等就業・自立支援センターを運営し、福祉事務所では児童扶養手当の受給者を主な対象にした母子自立支援プログラムを実施している。

第2のセーフティネットは、「すぐには就労が困難な者」に対する支援について、以上のような補助事業ではなく、法律を設け、より組織的、体系的に実施しようというものと言える。まず、2011年10月、求職者支援制度が導入された。対象は「雇用保険を受給できない者で、就職を希望し支援を受けようとする者」であり、受講者に対して職業訓練受講給付金（月10万円＋交通費）が支給される。窓口であるハローワークでは、受講訓練者ごとに個別に支援計画を作成し、訓練期間中から訓練終了後において、毎月1回の定期的な来所を求めている。本稿で検討している生活困窮者自立支援制度は第2のセーフティネットのもうひとつの柱として考えられている。求職者支援制度と生活困窮者自立支援制度の違いは、前者は労働行政が所管しているのに対し、後者は福祉行政が所管している点にある。

しかし、ハローワークや福祉事務所といった既存の行政組織が単体で、「すぐには就労が困難な者」に対し支援することは運営が容易ではない。というのは、支援の内容として職業紹介や職業訓練もあれば、個別の生活上あるいは健康上の相談支援もある一方、既存の行政組織においては、前者は国や都道府県の所管であり、後者は市町村の所管であるからである。そこで、これらのサービスを一カ所で受けることができるように、それぞれの機関を同じ場所に集めたワンストップ型の事業が求められることとなった。

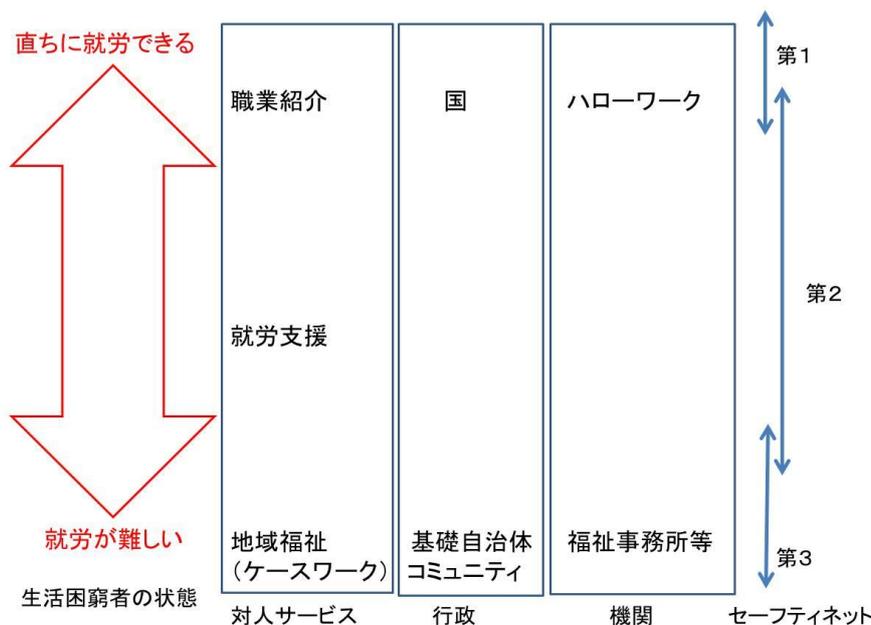
実際、生活保護の就労自立支援では、ハローワークと福祉事務所それぞれに専門の支援員を置き、

1 専門支援窓口として、対象者の類型別に、若者向け（新卒応援ハローワーク、わかものハローワーク、ハローワークプラザ）、子育て女性向け（マザーズハローワーク、マザーズコーナー）、高齢者向け、障害者向け、生活保護受給者等に対する就労自立促進事業等がある。厚生労働省職安局の資料「公共職業安定所（ハローワーク）の主な取組と実績」（2014年9月）を参照。

2 厚生労働省職業安定局派遣・有期労働対策部企画課就労支援室「ハローワークとの連携について」生活保護受給者・生活困窮者の就労の促進に関する協議会、2014年8月21日。

両者が連携して支援を行うような工夫が見られる。また、ハローワークに関しては、都道府県や市町村が関連の支援機関等と同じ場所・建物に併設するケースが拡大している。たとえば、ハローワークと都道府県が連携し就労支援を実施する例としては、「ジョブカフェ事業」（46 都道府県）、ハローワークと市町村が連携する例として、「ふるさとハローワーク事業」（135 カ所）等がある。また、ハローワークと自治体が就労支援を併設する事業（「一体的実施」事業）は、32 道府県 90 区市市町村（2014 年 8 月 4 日現在）ある。

【図表 3-1：第 2 のセーフティネットの位置付け（稼働年齢層）】



（資料出所）筆者作成。

こうした問題は日本だけでなく海外でも見られ、行政組織上の対応としては、福祉事務所と公共職業紹介機関の統合、併設等様々なパターンがある。このうち統合型においては、中央政府の所管とするケース（英国等）、自治体の所管とするケース（デンマーク等）、混合型のノルウェー等があり、各国の歴史的事情や行政組織上の特徴により、対応が分かれている。日本においても、図表 3-1 の中央にあたる部分、すなわち「すぐには就労が困難な者」に対する支援をどこが担当するかは、既存の行政組織の仕組み上、対応が難しい部分と言える。これまで日本政府は、求職者支援制度の窓口をハローワークとし、生活困窮者自立支援は法定事業のほとんどを福祉事務所設置自治体の所管とすることによって、既存の行政組織を改編することなく対応してきた。今後、現場の担当者は、こうした第 2 のセーフティネットの本質に起因する運営の困難さに直面していくものと考えられるのである。

2 生活困窮者自立支援制度の概要と特徴：地域福祉と就労支援のミックス

生活困窮者自立支援制度（当初は生活支援戦略）を導入するにあたり、2013 年 1 月、厚労省社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」が報告書を取りまとめた。ここでは、新しい制度の理念として、包括的・個別的な支援、早期的・継続的な支援、分権的・創造的な支援が掲げられている。このうち、包括的・個別的というのは、ハローワークの一般総合窓口のように担当者制をとらない体制ではなく、生活保護のケースワークのような担当者を配置することを意味し、早期的・継続的というのは、雇用保険や生活保護のような申請主義ではなく、ニーズの発見、すなわち

アウトリーチを重視することを表している。これらの言葉はソーシャルワークの概念と同じであり、同制度が地域福祉の領域に属すものであることを示唆している。また、分権的・創造的とは、同制度が自治体コミュニティの創意工夫により充実されるべきものであることがうたわれている。この面のみを見れば、同制度は、図3-1ではより下方の領域に近いところに位置づけられているようにも思われる。これは、先に成立した求職者支援制度がハローワークを窓口にしており、図3-1ではより上方の領域に近いところに位置づけられていることと対照的である。

しかし、事態はそれほど単純でない。同制度には、従来のソーシャルワークで対応できる支援とともに、就労支援という異質の要素が含まれているからである³。図表3-2は、同制度における各事業の概要の一覧を示したものである。このうち、就労支援に該当するものとしては、就労準備支援事業と就労訓練事業があるが、このほかにも自立相談支援事業には、主任相談支援員と相談支援のほかに就労支援員を配置することとしている。

各事業は自治体の直営、民間団体等への委託が可能であるが、厚労省のガイドライン等により、各事業の担当者はそれぞれの連携を図ることが強く求められている。たとえば、自立相談支援事業の担当者は就労準備支援事業等にリファーする際、それぞれの事業者との調整が必要となるし、リファーした後、また就労準備支援事業等の終了後にも、支援に継続して関わらなければならない。さらに、自立相談支援事業に配置された就労支援員は、就労体験等に協力する地域の企業を開拓すること等が業務内容に含まれている。このように、生活困窮者自立支援制度には、自立相談支援事業においても、従来の地域福祉やソーシャルワークにはなかった新たなスキルが必要とされているのである。

【図表3-2：生活困窮者自立支援制度における各事業の概要】

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

(資料出所) 厚労省資料をもとに筆者作成。

3 自治体の取り組みの現状と課題：相談支援のみが過半を占める可能性

2013年度以降、全国の各地で実施されているモデル事業を対象に、一般社団法人北海道総合研究調査会がその実施体制についてのアンケート調査を実施している(2014年5月29日～6月23日、8月12日～9月5日)。回収状況はモデル事業実施の254カ所に対し233カ所(回収率は91.7%)であった。

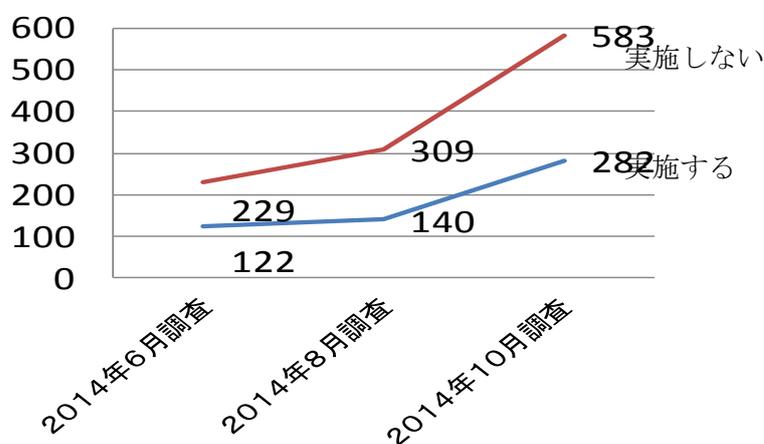
調査結果によれば、主管部局は、生活保護分野73.0%、地域福祉分野19.3%、雇用・労働分野0.9%であり、福祉部局が圧倒的多数を占めた。また、自立相談支援機関の設置形態としては、直営28.5%、

3 もっとも、そもそもソーシャルワークに就労支援は含まれているものと考えられるが、日本の行政組織上、雇用に関する部分は国や都道府県の所管とされていたことから、地域で活動するソーシャルワーカーの活動の現実から言えば、就労支援の要素がかなり弱かったことは否定できないだろう。

委託 64.6%、直営＋委託 2.9%であり、委託が6割以上と多い。委託先としては、社協福祉協議会 60.0%、NPO法人 9.8%、社会福祉法人（社協は除く）9.8%、社団法人・財団法人 7.7%の順となっている。これらの結果から見てとれるように、自治体としては、生活困窮者自立支援制度を福祉、なかでもアウトリーチを重視した地域福祉のひとつとして位置付ける傾向にある。

図表 3-3 は、厚生労働省が市町村福祉事務所設置自治体向けに実態した就労準備事業の実施意向調査の結果を示している。図によれば、来年度以降、就労準備支援事業を実施しないと既に決めている自治体数は、2014年6月に229だったのが、8月には309、10月には583に増えている。これに対し、実施することに決めた自治体数はより少なく、122から282に増えているものの、その増加数も実施しない自治体の増加数に比べて少ない。就労準備支援事業を実施しない自治体は、ほかの任意事業についても実施しないところがほとんどであると考えられる。つまり、多くの市町村福祉事務所設置自治体では、自立相談支援センターのみを設置して、ほかの法定事業による支援メニューは行わない予定なのである。

【図表 3-3：就労準備事業の実施意向：市町村福祉事務所設置自治体（856 か所）】



(注) 実施未定（未回答）の自治体数は、2014年6月 505、8月 407、10月 35。

(資料出所) 厚生労働省「生活困窮者自立支援法 事業実施意向調査結果調査」より筆者作成。

こうした現状に対し、厚生労働省としても事業を積極的に進めるよう、各自治体に働きかけをしている。たとえば、2014年9月26日に自治体の担当者向けに配布した資料では⁴、「基本的な考え方」として、「自治体においては、これまで必ずしも就労支援のノウハウを蓄積しているとは言いがたく、新たな就労支援体制を創造的に構築する必要がある」とし、第2のセーフティネットにおける対人サービスの柱のひとつとなる就労支援について、福祉事務所設置自治体にはノウハウが不足している点を認めている。そこで、「自治体による就労支援の意義」として、「新制度の施行に伴い、就労に向けた準備が整っていないなど、より福祉的配慮が必要な方々に対する支援を本格的に実施することとなったところ。これを踏まえれば、福祉制度において中間的役割を担っている自治体の取組が不可欠」とし、「新制度の創設により「入口」となる相談窓口が整備されるが、支援に当たっては「出口」を意識することが重要であり、就労支援の強化が新制度の機能するカギとなる」と訴えている。

もっとも、厚労省としても、就労支援事業の実施を一方向的に勧めているだけではない。上と同じ資

4 厚生労働省「生活困窮者に対する就労支援について」生活困窮者自立支援制度全国担当者会議、2014年9月16日。

料では、「就労準備支援事業の実施」の項目として、「利用者の確保や事業の効率的な運営の観点から、生活困窮者に対する事業と生活保護受給者に対する事業を一体として実施することが基本」とし、また、「ニーズの規模が小さく、単独で事業を実施するのは効率的でないと判断される場合は、隣接する自治体と共同で広域実施を検討」することとした。すなわち、福祉事務所設置自治体において、就労支援の実施対象者が少ないことが予想され、生活保護における就労自立支援との共同実施を基本とするとともに、対象者が特に少ない場合には、その対策として、自治体単独で実施するのではなく、複数の自治体が連携して共同実施することを勧めているのである。

就労支援の実施対象者が少ない理由としては、自立相談支援センターに就労支援のノウハウが不足し、アウトリーチや見極めが難しいということのほか、地方の自治体では高齢化が進み、稼働年齢層が少ないという社会構造上の事情もある。小規模自治体であるほど、就労支援の実施対象者が少ないと考えられ、そうした自治体では、就労準備支援事業を実施したとしても支援対象者数が限られるため、自立支援相談センターのみを設置し、任意事業を実施しない可能性が高い。そして日本の実情としては、そうした自治体の数が過半を占めている（2010年3月末時点で、全市のうち人口5万人未満は全体の32.2%、10万人未満は66.0%）。全国にいる生活困窮者に公平にサービスを提供するためには、今後、こうした自治体に対する制度上の配慮が必要となる。もっとも、自治体が就労支援準備支援事業等の任意事業に取り組まない理由としては、上記のほか、財政上の負担という大きな理由もある。

おわりに

就労支援に取り組まない自治体が多く生じる懸念があるなか、こうした事態を改善する方策としては、周辺自治体あるいは都道府県、もしくは実績のある支援団体（たとえば、都道府県社協、社会福祉法人など）が積極的に後押しをし、就労支援を広域的に実施することが考えられている。都道府県が経験不足の自治体を支援する例としては、宮城県、長野県、京都府等がある。基本的には、生活困窮者支援制度の前身であるパーソナルサポート・サービス事業（もしくは、その関連事業）に従事した経験のある自治体や、首長が積極的な自治体が、こうした役割を担うケースが多い。たとえば岐阜県では、NPOが運営するパーソナルサポート・センターがパーソナルサポート・サービス事業を広域的に実施し、各市町に相談室、支所、出張所を設けていたため、今後、各市町はここで培われた資源や知見を活用することができる。また、千葉県の「生活クラブ風の村」はユニバーサル就労という手法により、就労訓練（中間的就労）のモデル事業として知られているが、ここが起点となって広範な団体を巻き込んだネットワークを形成し、千葉市周辺の自治体に働きかけを行っている。

さらに、もう少し長い目を見た場合、制度の法的枠組みや手引き・ガイドラインの見直しを図ることの他、ハローワークとの連携が重要な課題となる。もうひとつの求職者支援は給付金のある制度であり、生活困窮者自立支援が住宅確保給付金を除いては給付金のない制度であることを考えると、両者の連携によって事業の有効性を高めることが期待される。また、第2のセーフティネットにおいて、現在のように労働行政と福祉行政がそれぞれに制度を所管するのではなく、ワンストップ型の支援を実現しようとするのであれば、ハローワークと自治体の支援機関とのさらなる併設・統合、もしくは知事会が求めていたハローワークの権限移譲が議論の対象になるものと考えられる。

2. 生活困窮者支援における相談支援のあり方と課題 —大分県臼杵市モデル事業の支援ケースを事例として—

垣田 裕介

はじめに

経済的困窮と社会的孤立に直面する生活困窮者に対する支援においては、就労に向けた支援のみでなく、日常生活や社会関係も含み入れた包括的・総合的な支援が求められる。安定した日常生活の確保や、社会関係の保持による孤立の解消を視野に入れて、生活困窮者支援のあり方について議論を進める必要がある。

そこで本稿では、大分県臼杵市で2013年度から実施されている生活困窮者自立促進支援モデル事業の具体的な相談支援ケースを事例として、相談支援のあり方や求められる課題を明らかにする¹。

1 臼杵市のモデル事業の支援ケース

本稿で取り上げるケースは、臼杵市のモデル事業において2014年1月から9月に相談支援を開始したケースのうち、支援プランにもとづく相談支援対象の10ケース（10世帯）と、相談支援の受け付けや支援プラン作成の同意は得ていないものの、実際には継続的に相談支援を行っている5ケース（5世帯）の計15ケース（15世帯）である。

なお、支援を行っているケースの情報については、上記のとおり、今年度の研究プロジェクトにおいて、関連機関に対するインタビュー調査によって把握したものである。当事者のプライバシーを保護し、個人が特定されないように匿名化するため、以下では相談支援のプロセスや場面ごとに切り分けてケースを取り上げる。さらに、必要に応じて、ケースの具体的な情報の提示を控え、あるいは情報に加工を施す。提示するケースに付記している番号（1～27）は、あくまで一覧するために、提示順に延べで付けたものである。

2 相談支援の入口と、当事者の抱える課題

臼杵市のモデル事業の自立相談支援は、臼杵市社会福祉協議会が受託している。臼杵市の場合に限らず、生活困窮者の相談支援ニーズを拾い上げるうえでの社協の強みとして、生活福祉資金等の貸し付けを行っている点があげられる。生活費等の不足の困りごとをきっかけに社協へ相談に訪れ、事情を掘り下げていくうちに、他の困難やニーズの把握につながるものが少なくない。

それでは、まず相談支援の入口や経路、本人の主訴、支援課題の把握、当面の対応について、具体的な相談支援ケースをみていこう。

直接、社協へ相談に訪れるケースがいくつかみられる。いずれも生活費等の不足を訴え、貸し付けを求めている。3つめのケースのように、貸し付けの相談をきっかけに、その他に抱えている困難や課題の把握につながる場合がある。相談支援の入口部分でのアセスメントの重要性を示す事例といえる。

1) 直接、来所。母子世帯。家賃やガス料金を滞納しているのでお金を貸してほしい。食料もない。

¹ 本稿は、拙稿「生活困窮者支援における相談支援のあり方と課題——伴走型支援のスキームと機能」社会政策学会第129回（2014年秋季）大会（於：岡山大学、2014年10月12日）のうち、本調査研究事業の一環として行った臼杵市モデル事業の支援ケース分析の箇所を取り出し、形式上の修正を施したものである。臼杵市モデル事業そのものの実施体制や特徴、課題については、本報告書第1部3を参照のこと。

生活保護は拒否。緊急つなぎの貸し付けを行い、ライフラインを確保。

- 2) 直接、来所。母子世帯。子の中学入学の制服代等を工面できないと切羽詰まった様子。緊急小口の貸し付け。制服代等の用途が立ち、2回目以降の面談では明るい表情。
- 3) 直接、来所。親族の葬儀の交通費が不足。お金を貸してほしい。事情を聞くと、家計が不安定、育児のネグレクトなど、貸し付けの相談をきっかけに他の問題を把握。

市役所等からのリファー（照会）によって、自立相談支援の窓口に辿り着いたケースも少なくない。いかにリファー元の裾野を広げ、生活困窮者の把握のアンテナを充実させることが重要であるかが分かる。生活費の不足のほか、障がいやひきこもりに関する相談が複数みられる。さらに、ここでも、1つめのケースのように、本人の主訴とは別に、その他の複合的な生活困難の把握がなされている。

- 4) 民生委員からのリファー。母子世帯。母子ともに知的障がいの疑い。宗教の勧誘がしつこいと相談をきっかけに、ゴミ屋敷、ひきこもり、就労困難等の問題を把握。
- 5) 市の市民課からのリファー。母子世帯。ローンの支払いが困難。5日後の児童扶養手当支給日までの食料や生活費がない。生活保護の申請へ。支援開始直前に就職決定。
- 6) 市の市民課からのリファー。若年単身。引っ越しと住民登録の相談。4年間ひきこもり。働けるかどうか不安。就労準備支援で職場に通って4ヵ月。発達障がいの疑い。
- 7) 福祉事務所の生活保護担当からのリファー。母子世帯。18歳を超えて児童扶養手当が支給されなくなったので家計苦しい。ひきこもりの子の就労を支援してほしい。
- 8) 福祉事務所の母子相談支援員からのリファー。母子世帯。子が高校入学。入学金は払えたが制服代等が不足。就学支度費貸し付け後、それ以上の相談支援や訪問を拒否。
- 9) 福祉事務所の母子相談支援員からのリファー。母子世帯。就職が決まったが初回給与までの生活費がない。貸し付けと食料支援を行う。就労は継続し、返済も順調。
- 10) 刑務所出所後に地域生活定着支援センターで社協の貸し付けを紹介され、来所。福祉費技能習得費を貸し付ける。技能習得に結び付き、一般就労へ。

3 早期的な支援、予防的な働きかけの難しさ——訪問や深入りを拒むケース

相談支援のプロセスに入ると、なかには、家庭や生活に介入されることを拒むケースもみられる。生活困窮者自立支援制度においては、当事者の抱える課題が深刻化する前に問題解決を図る必要があるとして、早期的な支援や予防的な働きかけが理念の一つに掲げられている（厚生労働省、2014；自立相談支援事業従事者養成研修テキスト編集委員会、2014）。しかしながら、この制度においては相談支援を行うにあたって本人の同意を得る必要があり、当事者が拒む場合や、支援者との関係をうまく築くことができない場合などは、そこに見えている問題に手を伸ばすことができない、という難しい状況に陥ることがある。

以下のように、とにかく自宅への訪問を拒否するケースや、育児ネグレクトや虐待の可能性が濃厚な場合でも介入を拒むケースがみられる。

- 11) アウトリーチを嫌って、「家には来ないで。来るなら私がそっちに行く」。
- 12) 母子世帯。訪問を拒否。福祉事務所の母子相談支援員も、なかなか本人に会えないとのこと。
- 13) 貸し付けを受けたことを、同居する親には内緒にしておいてほしい。自宅に来られたり、電話をかけてこられると困る。
- 14) 母親が育児のネグレクト。児童扶養手当を持ち出して遊びに出かける。小学生の子の靴が破れ

たまま。栄養や学業が心配。市の母子相談支援員も含めて、訪問を拒否。

- 15) 子の体にアザがあり、虐待のおそれがあるとして小学校が市に通報。社協にも連絡が入る。保健師が訪問しているが不在や居留守で会えない。
- 16) 支援に関わる機関の輪を広げてほしくないとの希望。そのため、本人の意に反して、民生委員や、子が通う学校との連携を取ることができない。

4 就労以前のニーズに対する相談支援——日常生活支援の重要性

生活困窮者自立支援制度においては、生活困窮者の抱える諸困難を把握し、適切な自立支援を講じるために個別的で包括的な相談が求められる。自立支援という点では、この制度のなかで活用される事業として、就労準備支援や就労訓練（中間的就労）は、たしかに重要な柱ではあるものの、研究においても実践においても留意が求められるのは、就労以外にもしくは就労以前のニーズに対して十分な相談支援を提供するという点である。日常生活支援のニーズを見極め、より安定的な生活基盤を整え、そのうえで、あるいは、それと並行して、就労可能とみられる者に対して就労支援を行うという視点が必要である。

具体的には、例えば、1つめのケースでは、就労準備支援と並行させて、食生活や家計の節約に関するサポートを行っている。就労だけでは、健康で安定的な生活は成り立たないからである。2つめのケースでは、正規雇用で一定の給与を得ている母親が、家計相談支援を受けることによって、家計をうまくやりくりできるようになった。その結果、母親は、子どもに買ってあげられなかった自転車を買うことができ、その喜びや充実感をもとに、現在は職場での職務内容のステップアップを目指すなど、意欲的になっている。

- 17) 単身男性。就労準備支援の職場体験に頑張っている。他方で、生活費を節約するため、家計相談支援員が相談支援に入り、自炊や買いもの等の助言を行う。それまでは、朝は食べない、昼はカップ麺、夜はスーパーの弁当。
- 18) 母子世帯。正規雇用の一般就労。家計相談支援が入って、家計簿をつくったり、やりくりのサポートを継続的に受ける。「子どもの自転車を買えた」と喜ぶ。

そして次は、結果的に一般就労に至ったものの、その前段階としてゴミ屋敷の片付けなど日常生活の再建を地道に行ったケースである。就労支援を行うにあたっては、就労以前の日常生活上のニーズを丁寧にアセスメントし、適切な相談支援を行うことが求められる。

- 19) 本人の主訴とは別に、ゴミ屋敷や家計管理など様々な問題を抱えている。支援員3名が半日かけて掃除を手伝う。その後、就労支援に入り、一般就労へ。

5 就労や社会参加の支援、伴走的な見守りの意義

生活困窮者の就労や社会参加を支援するにあたっては、本人の労働能力や健康状態等に応じた就労機会や居場所をいかに提供できるかが重要な課題となる。さらに、就労に結びつけた後においても、例えば、順調に就労を継続できているか、就労にともなうストレスで心身のバランスを崩していないか、就労先でトラブル等を起こしていないか、就労する目的や働き甲斐を持つことができているか、などの点に留意が必要である。

就労や社会参加をスタートさせた後においても、本人の状態や変化を継続的に見守り、ニーズのアセスメントと必要な支援を続けることが求められる。これは、先述した伴走型支援においても最も特

微的な機能であり、生活困窮者に対する相談支援において極めて重要な部分といえる。関連する具体的な相談支援ケースをみると、次のとおりである。

次のいくつかのケースは、いずれも順調に就労が継続している。その背景では、支援員が本人や職場との間でコミュニケーションをとって、本人の状態変化の有無や職場での様子の把握に努めており、日々の見守りを行っている。

- 20) 貸し付けによって食料確保ができた後、本人がハローワークで仕事を見つけ、一般就労へ。これまでは仕事が続かなかったが、この仕事は続いている。通勤時に社協の前を通るので、支援員は日々顔を合わせ、仕事や生活の様子を尋ねて見守っている。
- 21) 飲食店への一般就労の就職が決まる。支援員が職場と連絡を取り合って、本人の状態を確認。時おり支援員が飲食店へ食べに行き、仕事の様子を見ている。
- 22) 母子世帯。一般就労が決まり、継続的な家計相談支援で将来の貯蓄の見通しがつく。スキルアップを目指す余裕と意欲、次の目標ができて、働きながら通信教育で勉強中。
- 23) 精神保健福祉手帳を持つ若年男性。就労訓練で、社協関連の介護施設の単純作業。当初は週1で午前中のみだったが、働いた翌日は自ら通うデイサービスで一日横になっていた。1ヵ月続けて体が慣れ、午前中のみから8時間勤務に。2ヵ月続いている。

次のケースのように、就労準備支援のプロセスにおいて、本人が自らペースをつかむことのできないまま頑張りすぎて、体調を崩す場合もある。就労による心身への負担の度合いについて、支援者が日々の見守りを通じて把握し、必要に応じて呼びかけや調整を行うといった、まさに伴走する役割が求められるといえる（奥田ほか、2014）。

- 24) 就労意欲が旺盛で、就労準備支援の職場体験に積極的に通う。頑張りすぎたようで、2ヶ月目に体調を崩す。支援者がペースメーカーになる必要があり（まさに伴走）、支援員が職場を訪問して、本人の様子を見守ったり、職場職員からも様子を把握。

伴走して相談支援を行うことによって、就労や生活の状況の維持や改善に結び付くこともあれば、様々なトラブルや状態の浮き沈みをとまなうケースもみられる。ここで重要な視点は、もしそこで伴走的な支援がなければ、本人の生活が全面的に崩れていったかもしれないというリスクを想像することである（垣田、2014）。

- 25) 単身男性。酔ってトラブルを起こし、支援員に合わせる顔がない、と閉じこもる。支援員が連絡や訪問、適度な距離での見守りを続け、就労準備支援の職場体験に復帰。

次に、1つめのケースは、就労準備支援や就労訓練を経て、一般就労にチャレンジしようというところであるが、支援員が多少の不安を感じているケースである。支援員は、就労支援の出口に近づくほど、どう支援したらいいか判断が難しい、と言う。2つめのケースは、実際に一般就労に移行して失敗となったケースである。就労先の環境整備や調整を含めて、一般就労への移行は見切り発車だったのかもしれない。その後は、再び就労準備支援に戻り、本人へのフォローとアセスメントがより慎重に継続されているという。

- 26) 発達障がいの疑いのある若年女性。就労準備支援で農家の収穫の手伝いに通う。現場で様子を

見ると、手際はいいが、他者とのコミュニケーションが難しい。一般就労への移行が可能か見極めかねている。職場のサポートがあり、単純作業なら可能かも。

27) 知的障がいの疑いのある若年男性。就労準備支援から就労訓練へと進み、社協が紹介した事業所に週3で1日4時間、時給700円で就労。支援員が事業所と日々連絡を取り合い、職場のサポートも良好。順調に3ヶ月勤めたのち、次に一般就労で同業種の別の事業所へ通うも、3日で辞める。職場でのサポート体制も未整備で、仕事についていけなかったのではないか。

まとめ

本稿のまとめとして、ケース分析をとおして見出された今後の検討課題をいくつか提起して、今後の議論につなげたい。

第1に、直接の来所や他機関等からのリファーによって自立相談支援の窓口に辿り着いたケースが、それぞれ、はたして生活困窮者自立支援制度の対象として妥当かどうかを支援現場や研究において検討する必要がある。食事もままならない困窮状態にあるような世帯は、この制度の就労支援の対象とする以前に、もしくは同時並行的に、生活保護制度の対象とするのが妥当ではなかろうか。

第2に、自宅への訪問を拒否するケースや、育児ネグレクトや虐待の可能性が濃厚な場合でも介入を拒むケースがみられた。場合によっては生命に関わる事態も想定されるため、訪問や介入を拒否するケースに対して、当事者の同意を支援の前提とする生活困窮者自立支援制度が、他の法制度との連携のあり方も含めて、いかにもう一步踏み込むことができるかという点は、先進的な他地域の事例も含めて検討する必要がある。その際に、生活困窮者支援を担う人材の育成に加えて、各地域での確保についても具体策が求められる。

第3に、生活困窮者自立支援制度の説明や関連する調査研究において述べられているとおり、当事者のニーズに即した就労機会、地域の特性を踏まえた就労の場の確保や開拓が求められる。本稿で取り上げた相談支援ケースをみると、就労準備支援の職場体験や就労訓練の場が、単に就労の場というだけでなく、相談支援開始前はひきこもりや孤立の状態にあった本人たちにとって、貴重な居場所にもなっている様子である。その意味で、就労支援の場は、孤立の解消や、自身が他者とのつながりや社会のなかで生きていることの実感などにつながる可能性をまだまだ秘めており、この点も他地域での多様な取り組みを視野に入れて検討する必要がある。

ただし、本稿でみた就労準備支援での就労体験等のケースは大半が無報酬である点に留意しておきたい。無報酬での就労体験は、就労や社会参加に慣れていく効果は確認することができる。しかし、その後、1年も2年も無報酬の就労体験として働き続ける場合、就労意欲を継続できるであろうか。就労準備支援の対象者が、すべて就労訓練や一般就労へ移行することにはならないであろうし、制度設計上もそのように想定されている。本人の状態やニーズに応じた就労や社会参加の機会を提供するうえで検討が必要と考えられる。

第4に、生活困窮者に対する相談支援の効果や評価をいかに考えるかという論点である。相談支援の窓口を訪れる当事者は、皆がすべて就労に結び付いて収入を得ることにはならないであろうし、国全体でみて、生活困窮者自立支援制度の全国実施によって生活保護費が減少するかといえば定かでない。この制度において支援に要するコストと照らし合わせて、支援の結果として表れる当事者の生活や就労等の状態をいかに捉えるかという評価軸の検討が必要と考えられる。

【参考文献】

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

垣田裕介、2014、「対象者の変化から見た伴走型就労・社会参加支援の意義と課題」奥田ほか前掲書、第4章3-3。

厚生労働省、2014、『全国福祉事務所長会議資料』（2014年5月20日）。厚生労働省のホームページで閲覧することができる（<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000046357.html>）。

自立相談支援事業従事者養成研修テキスト編集委員会、2014、『生活困窮者自立支援法自立相談支援事業従事者養成研修テキスト』中央法規出版。

3. 「共に働く」協同労働の実践を踏まえて、制度政策のあり方を考える —生活困窮者自立支援制度における「就労」を巡って—

田嶋 康利

はじめに ～協同労働の協同組合の歴史を踏まえて

「働く人びとや市民がみんなで出資し、民主的に経営し、責任を分かち合っって人と地域に役立つ仕事をおこす協同組合」として、働く人と利用者、地域との協同の関係を大切に「よい仕事」を高め、働く者「一人ひとりの成長と発達」を追求する。この「協同労働の協同組合」という考えに到達するまでに、前史的な取組みを含めてさまざまな試行錯誤を重ね、労働者協同組合・ワーカーズコープは30年以上の歴史を要した。

ワーカーズコープは、1970年代、戦後の失業対策事業廃止の後处理的な公園清掃や草刈など自治体の特別な配慮による仕事中心の前史から、「協同組合間協同」による民間ベースでの病院清掃や建物総合管理、生協や農協などの物流センターの仕事を経て、2000年の介護保険制度発足へ向けた訪問介護養成講座を連続開催し（約4万人養成）、講座の受講生や市民と共に「市民主体のコミュニティケアの拠点を創ろう」と在宅ケアを中心に「地域福祉事業所」を、全国の高齢者生活協同組合と共に全国的に260カ所設立。

近年では、2003年の地方自治体における指定管理者制度の導入など「公の施設」の「公共サービスの民営化・市場化」に対して、市民や働く者が担い手となって「社会化・市民化」しようと、学童や児童館、保育園などの子育てや若者サポートステーション、高齢者、障害者などの公共施設の管理運営を担っている（348施設、内指定管理者250施設）。また、障害のある児童の居場所づくり（放課後等デイサービス）を保護者と共に立ち上げる実践（54カ所）を通して、働く人と利用者、地域の協同による「社会連帯経営」（働く組合員をはじめとして、利用する人や地域の人たち全ての人びとが地域課題に主体者として関わり、関係を深め、連帯性を強めながら、地域再生の主体者・当事者として成長していく経営路線）の確立に向かっている。

最近では、基金訓練や求職者支援訓練などの公共職業訓練などを通じて就労に困難を抱える若者や障害のある人々、生活保護受給者など社会的困難な状態にある人々の自立・就労を支援する「公共の仕事」へとその領域を広げてきた（2013年度現在、313億円、1万2,000人が就労）。

今回、生活困窮者自立支援制度がスタートするにあたり、「共に働く」協同労働の事業所・現場の実践を踏まえ、社会的困難にある人びとと（が）、共に働く（就労）、共に生きる（居場所）ことの意味と、それを発展させていくための制度政策のあり方について論じたい。

1 社会的困難にある人と「共に働く」協同労働の事業所・現場の取り組みから

(1) 「共に働く」事業所・現場の事例から

ワーカーズコープは生活困窮者自立支援制度が施行する以前の歴史において、失業当事者による就労機会の創出と仕事おこしを目的に、社会的困難にある人びとと共に働く仲間として受け入れ、「生活と地域」の必要に応える事業活動を進めてきた。ここでは、「共に働く」協同労働の事業所・現場の事例のいくつかを紹介する。

◎ワーカーズコープ・センター事業団湘南事業所では、2011年より湘南・横浜若者サポートステーション（実施：K2 インターナショナルジャパン）の協力団体として就労に困難を抱える若者を就労体験として受け入れ、現在21～42歳のさまざまな背景を持つ13人が就労している（6人が出資して組合員に）。

現在、事業所は湘南地域の病院、大学清掃、送迎などの 16 現場と、学校やマンション、個人宅の剪定、ハウスクリーニングなどの生活総合支援事業を行い、49 人が就労している。若者の中から現場リーダーも育つなど高齢の組合員に見守られながら事業所の担い手として成長している。

清掃を担っている A さんは就労して 1 年 8 カ月。3 年間のひきこもりを経て「就労体験を経て『働いてみないか』と誘われアルバイトで清掃に。サポステの先輩たちが仕事を教えてくれた。朝 5 時前には家を出るので生活リズムが整い、本を読む習慣もできた。仲間もでき、施設の事務の方も親切で人と話す機会も増え、気持ちが前向きになった。この現場は成長するきっかけをつくってくれた」と語る（日本労協新聞 2015 年 1 月 5 日号）。

◎新潟市ひきこもり相談支援センター（新潟市委託事業：ささえあいコミュニティ生協新潟が運営。長時間自宅にひきこもっている人の回復と社会参加を目指し、相談支援、訪問支援、居場所の開設などを行っている）では、元利用者やひきこもりの当事者がスタッフとして就労している（4 人中 2 人が当事者、内 1 人が利用者）。

「新潟市ひきこもり相談支援センターの職員及びボランティアの登録者（6 人中 2 人）、催事や訪問の際の協力者の中には、元利用者やひきこもっていた当事者（10 人）が含まれている。ひきこもりの経験が当事者に寄り添った支援となり、利用者の心を開かせるケースもある。経験したからこそわかることもある。語りかける時や距離をどのように置いたらよいかなど、微妙な立ち位置を絶妙なバランスでアプローチできるのは、まさに当事者の気持ちが解ってこそ、と思われる。自分の価値観、感覚で推し進めがちな私にはハッとさせられることがある。ただし、依存関係に陥りやすいリスクもある。ひきこもりの 9 割が発達障害の特性を持つと言い切る精神科医もいる中で、もともと、脆弱性を持ち合わせていることや気分の浮き沈みが著しいことを承知して、業務にあたる必要があるであろう。その他、利用者宅を職員と一緒に訪問する。ひきこもりから脱出し始めた人たちから、訪問の際に同行してもらっている元利用者は、本人自身のエンパワーメントにつながっていると思われる。

仲間が自宅に遊びに来てくれているような雰囲気でも話を弾ませている。また、一緒に出掛けたりすることもあり、最近では海釣りに行ったり、白鳥見学したりと、仲間づくりの感覚で、利用者の気持ちの負担軽減を図ることができる。

まさに、支援される側から支援する側に変化していくのである。そのことは、達成感・自己肯定感への高まりとなり、自立へのステップへとつながっている」と事業責任者は語る（2015 年 2 月よい仕事研究交流集会報告）。

◎ワーカーズコープ・センター事業団東京東部事業本部では、東京都荒川区より 2013 年度より受託している地域生活支援プログラム事業（生活保護受給者の就労意欲喚起事業）を実施、生活保護受給者と共に、居場所づくりと仕事おこしを行っている。「しゃべり場」を毎月 1 回行い、地域で困っている人たちの居場所を、働く場所をつくろうと呼びかけ、「峡田（はけた）スマイルプロジェクト」を生活保護受給当事者と共に結成し、コミュニティカフェの運営を実現。また、地元町内会と連携した取り組みとして、町会の資源ゴミ仕分けや盆踊り、町内のパトロール、町会会館の清掃などの仕事を請け負っている（会館清掃はボランティア、資源ゴミは報酬あり）。

「4 年前、派遣を切られて失業。3、4 カ月してアパートの家賃も払えなくなり、2 週間ほど何も食べてない状況になって最後の砦として区役所を訪ねた。昨年末、夜 7 時半くらいから 9 時まで町内パトロールに参加した。住民から『お疲れ様』と温かい言葉をかけてもらい、お巡りさんにも『ご苦労様』と言われ、自分たちの活動がまちや地域住民の役に立っている、という手応えを感じた」と利用者の声（日本労協新聞 2014 年 8 月 25 日、9 月 5 日合併号）。

◎ワーカーズコープ・森の102（とうふ）工房では、障害手帳を持たないが何らかの障害が疑われる者、生活保護受給者、長期失業、ひきこもりなどの30～60歳代の就労困難者6人を中心に、10人が就労している。

「障害があっても安心して働くことができる居場所づくり」をテーマに、2011年6月に基金訓練（社会的事業者コース）の修了生たちを中心に、埼玉県所沢で立ち上げた事業所。「当事者同士がつながり、共に働く場を創出する」ことを目的に、「豆腐・ゆば等の製造」、「リヤカーでの引き売り」「店舗への配送」などの製造・販売活動を行っている。「就労訓練事業」の形態は「雇用型」に該当し、最低賃金及び交通費が支給されている。また、就労時間や日数は担当業務によって異なるが、一人ひとりの状況に合わせて設定している。

仕事上のルールや進め方、目標設定等については、全員参加の話し合いで決めるなど協同労働の協同組合の「全組合員経営」で行われ、仕事の振り返りも仲間同士で行っている。

「毎日、何かしらのトラブルが起きます。機械が壊れたという大きなことから、爪切りの使い方がわからなかったという小さなことまでさまざまなことが起きています。それら一つずつに対応するには時間も人でもかかり、経営面から見れば非効率のかもしれませんが、しかし、一人ひとりが働く主人公である協同労働で運営を行っているため、排除ではなく、『どうすれば一緒に働けるか』ということを中心に考えながら運営しています」と支援に携わる事業所長は語る。

◎ワーカーズコープ・センター事業団松戸地域福祉事業所「あじさい」では、高齢者デイサービスを運営し、組合員13人の内3分の1が精神障害のある人が就労している。

あじさいでは、「障害者にとって『働くこと』は、自分を表現したり、社会に居場所を得るために必要」という考え方のもと、ニートやひきこもりの経験者や高齢者も就労している。障害のある人を迎えるようになったのは2009年頃。知り合いに紹介してもらった人が精神障害のある人で、その仕事ぶりに「精神障害を持つ人は介護の仕事に向いている」（事業所長）ことを実感。

現在、「資格を持って介護現場で自信を持って働けるように」と精神障害のある人を対象にした介護職員初任者研修を公共職業訓練「精神障害者介護職員初任者デュアルコース」として開講、7人が受講している（シルバー新報2015年1月1日号参照）。

「あじさいでは、障害を個性、得意分野、苦手な分野と見るようにしている。（皆で話し合う会義とは別の）『第2会議室』をつくらない、障害があっても常に意見を言える環境を、と努めてきた。働くことは、居場所を持つ、役割を持つ、自分を表現する、ということ。高齢になっても障害があっても働ける活動をしていきたい」と事業所長は語る（2014年12月全国ケアワーカー集会）

◎ワーカーズコープ池袋西口清掃現場では、組合員9人中7人がさまざまな背景を持つ当事者が就労している。

池袋駅西口から約1キロメートルの路上、目白駅、椎名町駅周辺の清掃作業を年間稼働313日行う事業所。豊島区の指名競争入札で獲得し、2013年4月より事業開始。同じ豊島区にある就労困難・生活困窮者支援の事業所から17人が職業訓練に、2人が現場で就労している。

「僕は医者でもカウンセラーでもない、ただのアルコール依存症の清掃員だ」と語る元アルコール依存症の所長は、「私は精神疾患を抱える当事者で、社会的困窮状態の人が求めているのは、自分の居場所と仲間だと実感しているので、利用者と共に働く仲間として受け入れた。一緒に歩きながら、一方的に自分のことを話すと、ほとんどの利用者が自分の体験を話し始める。参加するごとに口数が増え、笑顔を見せるようになってきた。体力も取り戻している。そして『労働意欲さえあれば何人たり

とも排除されない職場づくり』という現場スローガンが生まれた」と語る（2014年6月労協連総会）。

（2）共に働く～協同労働が切り拓く新しい働き方の可能性

社会的困難にある当事者は「課題を提出してくれる存在」（向谷地生良氏：浦河べてるの家）であり、「認識論的特権」（社会的困難にある人びとだからこそ見える真実）（奥田知志氏：NPO 抱樸理事長）を持つ人と言われる。

事例で紹介した、新潟のひきこもり相談支援センターの「当事者の気持ちが解ってこそ」や松戸地域福祉事業所あじさいの「働くことは、居場所を持つ、役割を持つ、自分を表現する」、池袋西口清掃現場の「社会的困窮状態の人が求めているのは自分の居場所と仲間だ」、湘南事業所の「この現場は成長するきっかけをつくってくれた」、東京東部事業本部の「自分たちの活動がまちや地域住民の役に立っている、という手応え」、湘南事業所の「この現場は成長するきっかけをつくってくれた」、所沢森のとうふ工房の「当事者同士がつながり、共に働く場を創出する」などは、私たちに「共に働く」ことの意味、協同労働の可能性を示してくれる。

「共に働く」協同労働の実践は、生活困窮者自立支援制度に当てはめれば「就労訓練事業」（中間的就労）に相当するものであろうが、それは決して「一般就労」への段階的就労ではあり得ない。それは、何よりも「分けへだてなく誰もが集え、安心できる居場所」であり、「共に働く」中で仲間としての連帯性を強め、協同の関係性と信頼関係を深め、その持てる力や可能性を最大限発揮することで人間的にも成長することができる就労現場であろう。協同労働による「共に働く」取り組みは、働く現場などさまざまな場面で排除され、主体性を奪われた人びとが、「共に働く」ことで社会に参加し、主体性と人間の誇りを取り戻していく協同の実践にほかならないと考える。

福士正博氏（東京経済大学）はその著書、「完全従事社会の可能性－仕事と福祉の新構想」（日本経済評論社、2009年）において、「社会的に排除されている人々が地域に広範囲に出現しているにもかかわらず、彼ら（彼女ら）は『役に立たないもの』として放置されるか、行政サービスのたんなる受けてとしてしか見なされてこなかった現状に対して、その能力や知恵を活かし、自ら問題を解決しようとする主体（サービスの提供者）として位置づけられることで、すべての主体が地域の能動的なステークホルダーとなるという考え方は、コ・プロダクション（協同生産）と呼ばれている。…コ・プロダクション（協同生産）とは、『事業において、恩恵を受ける側も、それを与える側も同等であること』を前提に、『サービス受益者が、サービスの提供自体に参加し、関わるようにすること』、すなわち支援を受ける人びとが協同労働者や協同生産者として関わるができるようにする原理である」と述べている。

今後、社会的困難にある当事者市民が地域で連帯し、地域再生・まちづくりの主体者として登場していくような実践が大きく広がれば、それは市民が主体となって構築する「共に生き、共に働く社会」「包摂型の社会」へと発展の契機になるものと思われる。そして、その取り組みは、市民による自己改革を促し、困窮状態にある当事者が主体者として生活困窮者自立支援制度に関与、参加、改革していく取り組みへとつながっていくものであろう。

2 「共に働く」場を地域から創出する

（1）生活困窮者自立支援制度における「就労」の位置付け

生活困窮者自立支援制度は、これまでの行政の縦割りを廃して、制度に横串をさして、生活困窮状態にある人びとの「自立と尊厳の確保」と「支援を通じた地域づくり・地域ネットワーク構築」を謳っている。しかし、この制度において「就労」に関する事業は、必須事業に位置づけられてはおらず、「働く」ことを保障する制度にはなっていない。

「人の成長を支える企業や労働というものが薄らぎ、即戦力を求める風潮がある。半人前でもいずれいろいろな力を身につけていくことを応援し、支えていくという労働の場がどんどんなくなっているのが実態ではないか。生活保護受給者には、特にそういった労働のチャンスはなく、なんとか食いつないでいくための労働になっている」。

「精神疾患や自殺者を生み出す労働のあり方自体を問い正さず、生活保護費削減の観点からの中間的就労におかしさを感じる。支援が必要な人たちも一緒に働ける場や、そういう人たちだからこそ新しい仕事を生み出していかないと、根本的に問題は解決しない」。

「果たして、中間的就労は一般就労を補完する社会的就労でよいのか」…。

これらは、ワーカーズコープがいくつかの自治体より受託して運営している生活保護受給者の「その他世帯」(稼働層)を対象とした職業訓練を基本においた自立・就労支援事業の就労支援リーダーたちの言葉である。

(2) もう一つの働く場～「共に働く」場を地域から創出する制度政策を

『ホームレス』の人々がわれわれの社会で『生きていく場所』は『労働者モデル』と『福祉モデル』の二つに類型分けされている。…ところでこの『労働者モデル』は、あくまで雇用労働者モデルであって、一般労働市場への参入が想定されている。…一般的な労働市場を前提にすれば『ホームレス』の人々はすでにそこから排除された人々であるから、そこにふたたび参入するのは、不安定な『場所』以外はきわめて難しい。…現実的な方向は『われわれの社会』の既存の装置の枠組みを少し変更させて、先のジレンマを解決していくというもう一つの道の模索にあるように思われる。その一つのポイントは労働＝雇用という枠組みの変更である。『労働自立』は、必ずしも一般の労働市場への参入ではなく、市場とは別のところに『働く場所』を創出していくことによっても達成される。たとえばシルバー人材センターや、障害者のための福祉工場のような一般雇用とは異なった枠組みでの『働く場所』のアイデアは公的な制度として実現されているし、ワーカーズコープのようなアイデアも民間レベルでは模索されている。…つまり、一般雇用とは異なった次元での『働く場所』を公民で開拓することによって『働く場所』そのものの意味を変化させるということが不可能ではないのである」と、貧困研究の第一人者である岩田正美氏は、著書「ホームレス／現代社会／福祉国家『生きていく場所』を巡って」(明石書店、2000年)で、ワーカーズコープを事例に取り上げ、もう一つの働く場所を創出する意義を提起している。

当然ながら「就労」だけが制度の「出口」ではないが、人間にとって「働く」こととはどういう意味があるのか、前述した「共に働く」取り組みの意味を踏まえ、制度実施を目前に「労働」「就労」のあり方をあらためて考えていくことが必要ではないだろうか。

任意事業に位置づけられた就労準備支援事業、認定事業に位置づけられた就労訓練事業(中間的就労)などを包含するこの制度は、運用次第では今後、公的に就労を保障する制度への発展の要素を含むものであり、制度のさらなる改革が必要である。

ワーカーズコープは、生活困窮者自律支援制度を最大限、積極的に活用すると共に、その制度改革に向けて、就労困難な若者や女性、高齢者、障害者など社会的困難にある人々を対象に、地域における就労創出による社会参加と居場所づくりを目的に、社会的訓練などの公的職業訓練と公的に就労を保障する制度を組み合わせた「公的訓練・就労事業制度」の創設を提起している(平成25年度社会福祉推進事業「社会的事業者が取り組む就労準備事業から持続性のある中間的就労創出に向けた制度・支援に関する調査研究」報告書、一般社団法人協同総合研究所、平成26年3月)。また、「生活と地域」の必要に応えるために市民が協同して「共に働く」場を創出する「協同労働の協同組合法」の制定を働きかけている。

「共に働く」協同労働による就労創出や仕事おこしの取り組みが地域で広がり、これらの制度が市民による運動の高まりの中で実現すれば、働きたいと願う誰もが安心して働くことのできる—完全就労社会を柱とした新しい福祉社会の創造に大きく前進することとなるだろう。

そして、これらの制度政策を実現することができれば、欧州各国や韓国ですでに制度化され、社会的困難な人びとを社会的に包摂するさまざまな制度の根本にある「社会的経済」や「社会的連帯経済」という、もう一つの経済、もう一つの労働・就労のあり方を日本社会においても創造していく契機になるものと考ええる。

4. 就労準備支援の必須性と事業者支援の必要性

藤木 千草

1. 任意事業の重要性

2015年4月1日より生活困窮者自立支援法が施行され、必須事業である自立相談支援事業と住居確保給付金の支給についてはすべての自治体で実施される。相談に来た方に対して、それぞれの状況を分析して、「自立支援計画」を立てることになるが、その計画に必要な就労準備支援、一時生活支援、家計相談支援、学習支援などは任意事業となっており、各自治体の力量や方針によって実施の判断が異なる。2014年12月の厚労省の調査結果によると、福祉事務所設置自治体（901か所）で任意事業を当初から実施する割合は、就労準備支援 28.2%、一時生活支援 19.6%、家計相談支援 23.2%、学習支援 34.7%と、全体の2～3割程度にとどまっている。これでは、大半の自治体において、相談者への対応はハローワークや福祉事務所など既存のしくみでできる範囲に限られてしまう。

実際に相談窓口に来る方はどういう課題を抱えているのか。「自立相談支援機関モデル事業における支援実績に関する調査分析結果報告書」（2014年みずほ情報総合研究所）によると、新規相談者の相談内容は「仕事探し、就職について」57.2%、「収入・生活費のこと」49.1%であり、就労状況は「求職中」39.1%、「無職（仕事は探していない）」22.8%、「就労している」18.9%となっている。また、直近の離職後の期間は「2年以上」27.0%、「1年以上2年未満」6.9%を合わせると3割以上を占める。抱える困難の特性は「経済的困窮」38.6%、「就職活動難」33.0%、「病気」22.0%、「障害（手帳有・疑い）」16.8%、「その他のメンタルヘルスの課題」14.4%、「（多重）債務」10.9%、「うつ・自殺企図」7.2%、「ひとり親」7.0%、「ニートひきこもり」5.8%、「DV・虐待」4.1%となっており、既存の仕組みでは対応しきれない相談者が多い実態がみえる。任意事業の実施なしには、相談者の自立支援は難しい。特に就労支援については、ハローワークで解決できる相談者は自主的にハローワークへ行くと予測され、それで解決できない相談者への対応が求められている。

2. 就労準備支援のあり方

様々な困難を抱える相談者の支援については、「寄り添う」姿勢と「日常生活の支援」が必要である。本調査のヒヤリングでは、「転職をくりかえす」「長年のひきこもり」「発達障害」「知的障害」「精神障害」「ギャンブル依存」といった特性に応じて、支援者は面談を繰り返し、自宅訪問や電話やメール等で日常的にサポートしていることが語られた。就労支援の受け入れ先も、地域の日ごろからのネットワークを使って探し出し、依頼しているが、「寄り添う」姿勢は事業者にも求められるため容易ではない。「すぐに休んでしまう」「短時間しか働けない」「効率的にできない」といった相談者の特性を認め、働くことを支援できる事業所は、すでに障害者と働くことを実践してきたところや社会のニーズに応えることを方針として事業を展開しているところに限られるだろう。

厚労省が作成した「生活困窮者自立支援法に基づく認定就労訓練事業の実施に関するガイドライン（案）」では、「就労訓練事業の対象者」の具体例として「いわゆるひきこもりの状態にある若しくはあった者又はニートの者・長期間失業状態が続いている者・未就職の高校中退者等」や「身体障害者等であって、障害者総合支援法に基づく障害者就労移行支援事業等の障害福祉サービスを受けていない者や、身体障害者等とは認められないが、これらの者に近似して一定程度の障害があると認められる者や障害があると疑われる者」をあげている。そして事業者は、認定基準に適合しているか都道府県知事等の認定を受けて、こうした対象者を受け入れることになる。認定基準は①法人格を有する。②就労訓練事業を健全に遂行するに足る施設、人員及び財政的基礎を有する。③自立相談支援機関

のあっせんに応じ生活困窮者を受け入れる。④就労訓練事業の実施状況に関する情報の公開について必要な措置を講じる。などがあり、要件としては「責任者（就労支援担当者）を配置する」「支援に関する計画策定」「対象者の就労等の状況を把握し、必要な相談、指導及び助言を行う」「自立相談支援機関その他の関係者と連絡調整を行う」などがあげられている。さらに就労内容や就労条件についても細かく指示が書かれている。劣悪な労働搾取を防ぐためには必要な枠組みだが、事業者への支援策もないと、果たして認定を受けて協力しようとする事業者が増えるだろうか。特に雇用労働を前提とする一般企業では、自社にとってのメリットがなければ難しいと思われ、協力事業者への援助の仕組みの構築が急がれる。

3. 協同組合組織への期待

ワーカーズ・コレクティブは協同で働く場を創出し、地域のニーズに応えるモノやサービスを提供してきた。そして「人間的で有意義な仕事の場づくり」や「連携しあって地域社会を暮らしやすくする」ことを、業種はさまざまであっても共通の理念としている。何らかの生きにくさや困難をかかえた人たちと「共に働く」ことも趣旨に掲げる事業者も増えてきている。これまでのこうした実践は、生活困窮者自立支援法における就労支援の先駆けであり、千葉・神奈川などでは一部のワーカーズ・コレクティブがモデル事業として協力している。しかし各ワーカーズ・コレクティブにおいては、まだこの法律について認知度が低く、各地域で学習会などを開催し、就労準備支援の受け入れに取り組めるよう呼びかけていくことはこれからの課題である。

「出資し、運営も担って、働く」という協同組合の組織は自主運営・自主管理により経営しているため、多様な人々と働くことを決定し実践しやすい事業体である。3人から協同組合として起業できる「ワーカーズ協同組合法（協同労働の協同組合法）」の制定を、25年以上前から求めているが、未だに実現していない。実態を増やしていくために、生活困窮者自立支援法の施行をもって、法制化はますます必要となっている。

5. 生活困窮者の就労支援と社会的居場所づくり

福原 宏幸

はじめに

生活困窮者自立支援制度は、「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と「生活困窮者支援を通じた地域づくり」という2つの目標を設定した。この前者の目標は、社会参加や就労を通して自己決定による生き方の選択と、社会的な承認を経て自尊感情や自信の確保の獲得を目指すものである。とはいえ、就労可能な生活困窮者に対しては、直接には仕事に就けるように支援することと理解されがちである。しかし、就労可能と判断された生活困窮者の就労に至る道筋はそれほど容易なものではないだろう。また、現代社会において提供される多くの仕事が、生活の安定を確保するにたる性格を有しているのかという問題がそこにはある。本稿では、まずこれらの点について、議論を深めることを、第一の課題とする。

後者の地域づくりという目標は、生活困窮者が日常生活レベルと就労のレベルにおいて、地域社会のなかで人々と豊かなつながりの構築することによって、生活困窮という問題が無然に予防されるとともに、生活困窮者に対する継続的な支援が可能になるとするものである。しかし、その具体的な施策は、生活困窮者支援法においては示されていない。それは、地方自治体と当該地域の主体によって創出されるものとして論じられるにとどまっている。なお、序章で示されているように、2014年9月26日に実施された生活困窮者自立支援全国担当者会議での配布資料『自立相談支援事業の手引き(案)』で、次の5点が指摘された。

①地域社会での人とのつながりの希薄さや居場所の喪失といった問題の発見とそれらの回復の必要性、②生活困窮者の早期発見や見守りのための地域ネットワークの強化、③地域産業の維持・振興といった地域課題を解決することと、生活困窮者支援とを結びつけた地域づくり、④生活困窮者も「支える側」にかわり、地域社会の一員として積極的な役割を果たしていくこと、⑤生活困窮者支援という新たな視点で、既存の社会資源をつなぎ直しと不足している社会資源の創造、⑥行政、関係機関、地域住民等の協働による参加型包摂社会の創造である。

生活困窮者の立場からこれらをとらえ返した時、ひとまず、身近な地域社会へ関わる拠点となる場所が必要となるだろう。すなわち、社会的居場所がその機能を担うものとして期待されているのである。本書第Ⅱ部の当事者ヒアリングにもとづく分析では、こうした視点からこの社会的居場所の重要性が、たびたび指摘された。このことを踏まえて、本稿では、社会的居場所の機能についての考察を行う。これが第2の目的である。

1. 就労がもつ本来の意味と現代の就労

就労支援について論じるに先立って、労働がもつ本来の意味をまず確認しておきたい。人間生活において就労がもつ意味は、以下の3つに整理できる。なによりもまず、それは当事者とその家族が生きるために必要な所得を得る機会である。この所得は、財・サービスの獲得とさまざまな人とのつながりづくりの基盤形成のコストなどに消費される。同時に所得の大きさは、当事者の就労能力(職種別賃金)や企業による当事者に対する期待値(職能給)を把握するものでもあり、言い換えれば所属する組織からの承認のシグナルとしての機能を果たしている。第二に、当事者が行う労働という行為は、新たな財やサービスの産出を意味する。そうした労働によって産出された社会的に有用な財やサービスは、それを求める人々のニーズを満たすものとなる。こうした産出という行為自体が、労働

者自身の社会的有用感そして自己肯定感につながることになる。第三に、職場における労働という行為は、多くの場合、他者との協働によって行われるが、そうした協働を通して職場仲間としての一体感が醸成される。それは、職場仲間の相互承認の場となるものである。これら3つの実現によって、当事者の自己肯定感や意欲が醸成され、社会のなかで、文字通り自立した生き方をめざすことへ導かれる。このように、労働の意義は、所得、生産、そして承認という3つの側面から定義されるのである。しかも、これら3つの側面は、相互に深く関連しあっていることを理解しておくことが必要だろう（バラ&ラペール 2005, 22 頁）。

生活困窮者に対する就労支援は、こうした労働における3つの課題の実現を目的にしているといつてよいだろう。しかし、就労支援の実際においては、多くの困難をともなっている。一つは、就労支援事業を担う地方自治体や地域の事業受託団体が、これまでこうした支援活動に携わってこなかったことにともなう困難がある。すなわち、就労支援を実現するための支援手法の未成熟と、就労体験や訓練さらには就労先の不足といった社会資源の不足あるいは未開拓といった課題である。今日、政府と地方自治体が力を入れようとしているのは、まさにこれらの事業であろう。

しかし、これとは別に、深刻でややもすれば悲観的とならざるを得ない大きな課題が、立ちはだかっている。それは、現代社会とりわけ日本社会における労働のあり様そのものに起因する問題である。現代の労働がもつ内在的な性格によって、最低限の所得、承認関係からの排除といった問題が常に付きまとう可能性がある。

戦後社会の労働の特質は、テイラー主義的な分業化と繰り返しの単純労働によって特徴づけられてきた。それは、一方で労働の専門化をもたらすとともに労働疎外が大きな社会問題となっていた。しかし、1990年代以降の労働は、大きく変容していった。この点について、ハート&ネグリ（2003）は、次のように整理している。第一は、情報化とフレキシビリティである。情報化によって販売市場の情報がたちどころに製造やサービス提供の現場に反映されることが可能となってきた。このため、生産やサービス提供を担う現場はリアルタイムでの適応が求められ、フレキシブルで可変的な労働が求められるようになった。日本では、先行してトヨタ・モデルがこうした取り組みを行ってきたが、いまやそれはあらゆる製造部門やサービス提供の現場に広がりつつある。

第二に、企画や営業といった労働は、創造的・戦略的な位置を占める「シンボル・アナリスト」「クリエイティブ・クラス」の知的労働と、データ入力作業のように記号やシンボルをルーティン作業で扱うだけの低評価で非熟練な労働とに階層化している。製造業の現場においては、オートメーション化が極度に進む中で、ここでは情報に関する専門的で知的な労働が存在する。その一方で、ラインでのルーティン作業は低評価の未熟練労働が担い続ける。このように、知識と情報を操作し加工する労働と、ルーティンでかつ低評価の単純労働に二極化が進んでいる。

第三に、接客やケア労働などを典型とする対人サービス労働では、求められる熟練の程度は、職種の専門性の程度に応じて極めて幅広い。しかし、重要となるのは、顧客の情動に対していかに好影響を及ぼすかという課題である。すなわち、感情労働であることが求められている。介護労働のように、対面的相互行為が大きな比重を占める労働では、自己の感情をコントロールし顧客に対して細やかな配慮を示すことが求められることになる。

このように、高い知識と専門性に裏付けられた技術、情報化、フレキシビリティ、そしてコミュニケーションによって、今日の多くの労働は特徴づけられている。そしてまた、これらの動向は、これらを担いする労働者集団と、知識や専門性をもたず、コミュニケーションが必要とされない、しかし指揮命令によってフレキシブルに対応することだけが求められる労働者集団へと二極化が進みつつある。

こうした二極化は、今日、著しい非正規雇用率の増加として立ち現われ、この比率は2014年には約38%

に達している。では、今日の非正規雇用者の労働のあり様は、どのように特徴づけられるのだろうか。2009年に実施したワーキングプア調査の結果が、このことを端的に示している（連合総合生活開発研究所 2011）。この調査の対象となった非正社員はもちろん、ほとんどが「非定着型正社員」である正社員も、フレキシビリティがもたらす雇用の不安定さによって、低所得と雇用契約が切れるごとに職場を移動する不安定さによって特徴づけられている。また、技能を身につけたり就労経験を蓄積することができずに終わり、この結果として周縁的な仕事、すなわち単純労働や企業内での低い評価しか得られない状況が続く。このようにして、彼らはワーキングプアという状況からの脱出の糸口を見い出せず、職業生活やその後の人生の将来像も思い描くことができない状況に追いやられ、将来に強い不安を抱えている。すなわち、「安定した職業生活からの排除」「貧困の持続」という問題がそこにはある。

2. 就労と社会的承認

労働がもつ三つの側面をまず確認した。このことから、就労支援は意義のあるものといえるだろう。しかし、就労支援のその先にある労働市場の現状は、生活困窮者にとって参入の障壁が高い。また、これに加えて、さまざまな就職阻害要因を抱える人々においては、二極化された労働市場に参入した後、安定した所得と、社会の一員としての承認を獲得できるとは到底言えない状況が待ち受けている。

こうして、現代社会において、この安定した所得と社会的承認を同時に獲得することが、ますますむずかしくなりつつある。そのなかで、これらを見つけ出すための難しい支援が、生活困窮者支援事業に関わる自治体と地域の団体に求められているのである。

所得についてはひとまず置くとして、社会的承認の獲得について、議論を深めておきたい。A.ホネットの「相互承認」をめぐる議論（ホネット 2003）である。彼によれば、適切な社会的承認は、人格のアイデンティティ形成の必要不可欠な条件であり、それはまた個々人が自己実現を追求するために欠くことのできない前提をなしているという。そして、この相互承認には、愛、法（権利）、社会的価値評価という3つの次元がある。

愛による相互承認は、家族による愛情や友人による友情など、閉ざされた関係における感情にもとづく承認関係である。法（健）による承認は、法的平等の原理のもとの法的権利関係であり、誰もが一定の社会的地位と尊厳が保証され、同じ権利主体として認められる関係である。これに対し、社会的価値評価は、個別化された（そして自律的な）主体の間で対称的な価値評価が行われる社会関係（連帯あるいは価値共同体）と、個々人は社会集団の成員として協働して業績を上げることができるという前提に立って、個人の業績がすべての所属メンバーによって承認されることを意味する。すなわち、社会的価値評価による相互承認とは、任意の共同体のもとでそれぞれが働いた成果を社会的あるいは経済的な業績として相互に認め合う関係を意味する。ホネットは、この3つの相互承認を獲得することを通して、人々はアイデンティティを獲得できるとしたが、とりわけ社会的価値評価の意義が強調されていた。

しかし、先にみたような労働の変容と二極化によって特徴づけられる現代社会においては、社会的価値は、今日の資本制あるいは企業の論理のなかにあって、知識、情報、コミュニケーションといったものを指標として評価されることになるだろう。また、非正規雇用においてはそもそも差別的賃金という非承認のルールがまかり通っている社会において、この社会的価値評価にもとづく相互承認の議論は十全に受け入れられるのだろうか。さらに、さまざまな就労支援を受けたとしても生活困窮者が生み出せる労働の成果は、市場社会の水準からみれば生産性が低く、コスト高であることが多く、非承認となりがちである。

このように考えると、市場経済のもとでの就労に向けた支援だけをめざすことには、大きな限界があることがわかる。したがって、これとは異なる評価規範による社会的承認を獲得できる場の創出が

求められることになる。今日、フランスやイタリアなどの欧州諸国、ブラジル・メキシコなどの発展途上国など、韓国においても、社会的連帯経済の育成が進められている。そして、たとえばフランスの社会連帯経済の2010年の規模は、就業者226万人、全就業者の約10%を占めている(福原2014)。そして、そこでは、生産性とは異なった社会的価値、すなわち「互酬」を基礎とした相互承認のあり方が追及されている。

もう一つの選択肢は、地域社会による生活困窮者の生活レベルでの支援とセットとなった就労支援の取り組みである。先に述べたような、現代社会特有の労働とは距離をおき、当事者の働くペースや主体的に選び取ることのできる就労機会の提供のなかで、地域社会のなかで承認を得る関係づくりが可能となる場をつくり出すことも重要だろう。本書の第I部で取り上げられた農業、漁業、林業など、自然との共生のなかで取り込まれる労働には、これを実現できる可能性が高いだろう。

3. 社会的居場所とはなにか

変化の激しい社会のなかにあつて、生活困窮者が社会そして就労への参加を進める第一歩は、身近な地域社会への関わりの機会づくりから始まるだろう。その場合、地域に開かれた拠点となる空間があることで、自然な出会いや交流が生まれるだろう。また、自立相談支援においては、就労前の課題の解決を図るとともに、身近な社会への関わりへのサポートが求められる。そして、当事者同士が自然と集い、ピアカウンセリングが可能となるような空間づくりもまた必要だろう。こうした空間が、社会的居場所と呼ばれる。

厚生労働省はすでに2010年、「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会」を設置して、その『報告書』を作成した。ここでは、「社会とのつながりの中で、人々が、自分が受け入れられ、自分であることが尊重されると感じることでできる場所」が社会的居場所であると定義し、「新しい公共」を担う企業、NPO、社会福祉法人、住民等との協働によって、「生活保護受給者に対するきめ細やかな支援が提供できる」と論じた。

この社会的居場所は、では具体的に、どのような機能をもつ空間なのだろう。支援という観点から考えていきたい(福原2014b, 90-91頁)。

居場所は、まず、居心地のよい空間、安心できる場所(個人的居場所)としてとらえることができる。それは、言いかえれば、外部社会からいったん「退避する空間」である。ひきこもりの若者の多くにおいては、自宅の自室がそうした空間(私的な居場所)として機能している。また、それは、「社会の個人化」が進行したことの一つの結果であるとしても、失われた自己のアイデンティティの回復にはならないし、将来の生活手段の確保の展望が見出されないことから、社会とのつながりが必要となり、つながる場としての社会的居場所が必要となる。

他方、困窮した家庭では、自宅に自室を持たなかったり、自室が「社会からの退避空間」でなくなる可能性もある。こうした場合、新たな退避空間が必要となり、社会的居場所がそうした機能を担うこともある。このようにして、社会的居場所が、ある人たちにとっては安心できる個人的な居場所として機能することがある。

第二に、多くの生活困窮者や社会的孤立者は、「社会への参加」まで一足飛びに進むことはできない。まず、「居場所における参加」から開始し、次いで「居場所からの社会への参画」に道筋をつけていくことが望ましい。「居場所における参画」では、相談員との相談を通じたつながりづくり、料理づくりやイベント開催などによる居場所空間(建物)を利用している他の相談者とのつながりづくりを通して、居場所空間内の当事者の居場所が、“一つの椅子”から建物の内部空間全体へと広がっていくことになる。このようにして、居場所空間は空間それ自体が「身体」の延長にあるものと認識され、そこでの他者との豊かなつながりを通して、居ごこちのよいもの、自然なピアカウンセリング、そして活

力を与えるものとなる。かくして、居場所は「社会への参画の起点」となる。

社会的居場所の利用者たちは、次には、地域コミュニティのさまざまな地域活動や就労体験に参加するという「居場所からの社会への参画」の第一歩を踏み出すことになる。その先には、利用者自身が就職を果たし、自分で新たな個人的居場所（住宅や人間関係）と職業的な社会的居場所（職場）を見つけ、そこを新たな拠点にして豊かな社会生活を送ることとなる。

なお、この参画のプロセスは、新たな社会的つながりのなかで、当事者が周りから承認された存在であることを自覚し、これによって自信と尊厳を取り戻し、自分がこれから何をしたいのかを考え見通すことが次第にできるようになるという意味で、居場所は「時間を通して展望する場」となる。これが、社会的居場所の第四の機能である。これに関連して言えば、自立相談支援事業が伴走型でなければならないのは、相談者が居場所においてこの展望をうまく見つけ出すためには、他者との信頼できる関係性の構築とともに時間や経路を必要とするからである。

以上のように、社会的居場所は、第一に「退避する空間」、第二に社会的なつながりなどの「人間関係」を構築する空間である。第三には、「社会への参画の起点としての空間」としての機能をもつ。そして第四に、その空間における人間関係を紡ぐ「時間」のなかで自分の近未来が見えてくるように導くという機能がある。

社会的居場所は、もちろん地域資源を活用した支援という文脈のなかで登場したものである。したがって、支援の側がそれを設置することとなるだろう。しかし、居場所は本来当事者が選びとるべきものであって、他者から押しつけられるものではない。したがって、この社会的居場所づくりにおいては、その内容にいかにして当事者性を付与していけるか、取り組み上の工夫が求められるところである。

また、就労体験の場それ自体が、社会的居場所となることもある。いつも相談できる指導員や仲間がいるとともに、そこでの協同労働をとおして、相互に社会的承認を自覚するとともに、自尊感情が育まれるだろう。

むすび

バラ&ラペールは、「失業と仕事の不安定さ、すなわち労働市場への統合の質が、排除アプローチの核心にある」と指摘した。さらに加えて、「雇用の欠如は、排除された人々から所得と産出の機会を奪うだけにとどまらない、それはまた社会における人間としての彼らの生産的な役割が承認されないということも意味している」とした。そして、このことが、さまざまな種類の社会的排除——技能の喪失、コミュニティの生活に参加する自由への制限、動機や自信や尊厳の喪失、もろもろの差別、犯罪など——へと帰結していくと述べた（バラ&ラペール 2005; 24）。

このような指摘から、就労支援の持つ役割の重要を知ることができる。しかし、現代社会においては、生活困窮者を労働市場に参入させることのむずかしさ、そして参入した労働市場において十全たる社会的包摂が実現可能のなかという根本的問題に突き当たる。これに対処する一つの重要な選択肢が、地域による生活支援とセットとなった就労機会の確保であり、そして社会的連帯経済である。とくに地域における支援では、当事者が集い、地域の人々が出会う拠点として、社会的居場所が重要であることを述べた。

【参考文献】

- ハート, M., ネグリ, A. 共著／水嶋一憲他訳 (2003) 『帝国』 以文社。
- バラ, アジット・S., フレデリック・ラペール共著／福原宏幸・中村健吾監訳 (2005) 『グローバル化と社会的排除：貧困と社会問題への新しいアプローチ』 昭和堂。
- 福原宏幸 (2014a) 「フランスにおける生活困窮問題と中間的就労」、協同総合研究所『厚生労働省 平成25年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金社会福祉推進事業 「社会的事業者が取り組む就労準備事業から持続性のある中間的就労創出に向けた制度・支援に関する調査研究」 報告書』。
- (2014b) 「生活困窮者支援に向けたコミュニティづくりと社会的居場所づくり：箕面・北芝の取り組みから」、大阪市政調査会編『自治体セーフティネット：地域と自治体ができること』 公人社。
- ホネット, A.(2003) 山本啓／直江清隆訳『承認をめぐる闘争—社会的コンフリクトの道徳的文法—』 法政大学出版会。
- 連合総合生活開発研究所編 (2011) 『ワーキングプアに関する連合・連合総研共同調査研究報告書Ⅱ—分析編 ～困難な時代を生きる人々の仕事と生活の実態～ 』。

補論：アカウント3を通して見る英国社会的企業が紡ぎ出す「連帯経済」 —参加の基盤にあるもの—

藤井 敦史

はじめに

英国では、2010年5月に、労働党政権に代わって政権の座に就いた保守党・自由民主党連立政権が、ビッグ・ソサエティ政策を打ち出し、今日においても、労働党政権同様、公共サービスの担い手としての社会的企業の役割が重視されている。そして、休眠預金を利用したビッグ・ソサエティ・キャピタルの設立、ソーシャル・インパクト・ボンド（社会的インパクト債権）等に見られるように、社会的投資の流れも、社会的企業の発展を下支えするものとして期待されている。

しかし、実際には、「大きな社会（Big Society）」が「小さな政府」の対語であるように、英国のサード・セクターへの公的資金の流れは縮小し、公共サービス市場においても、公共サービス（社会的価値）法の成立にもかかわらず、厳然として、営利企業による寡占状況が生じている。とりわけ、2011年に開始したワーク・プログラムの労働統合型社会的企業（以下、WISEと略）に対する影響は非常に大きく、多くの社会的企業が職業訓練市場から撤退したと言われている。

けれども、以上のような制度環境の変化や市場競争の荒波の中でも、地域社会に根付き、ミッションを維持しながら、たくましく発展を続けているWISEも存在している。果たして、そのレジリエンス（柔軟な対応能力）の基盤には何があるのだろうか。こうした問いを、イースト・ロンドンのタワーハムレッツ区に位置し、主として移民女性の社会的・経済的自立支援（エンパワーメント）をミッションとする労働者協同組合アカウント3（Account 3）の事例を元に検討するのが本稿の目的である。中川雄一郎と大高研道によれば、アカウント3は、2000年代初期、すなわち労働党政権の時期に基本的な事業構造、そして、コミュニティ開発や移民女性に対するエンパワーメントの手法を確立してきた（中川2009、大高2008）。彼らが見出したアカウント3における基本的な事業構造は、保守党・自民党連立政権への交代以降、彼らの資金調達に重大な影響をもたらした制度環境の変化の中でも、どのようにして維持され、かつ発展してきたのだろうか。本稿では、そうした問いを彼らの持続可能性の基盤にある「連帯経済」の特質やコミュニティ開発の手法といった点から明らかにしていきたい。

1 英国における労働統合型社会的企業（WISE）とワーク・プログラム

まず、最初に、ここでは、英国のWISEに深刻な影響を与えているワーク・プログラムとは、どのような政策であるかということから説明することにしよう。ワーク・プログラムは、労働党政権下のフレキシブル・ニューディールや雇用ゾーンを含む既存の20種類以上あった就労支援政策を統合したプログラムであり、①包括的で個人化されたサポート、②出来高払い方式による効率性の上昇と供給業者の不正防止、③利用者に対する2年までの長期的サポート、④英国全土を18の地域に分けて、政府と直接交渉する元請け業者（prime providers）を配置し、地域の中小業者がその下請け（sub-contractors）となる「サプライ・チェーン」の構築といったことが企図されている（DWP 2012）。しかし、SEUKがまとめた『影の政府』によれば、元請け業者（prime providers）との契約が、極めて大規模な委託契約になり、かつ、その入札プロセスにおいて、実質的にこれまでの実績が考慮されず、価格の安さのみが重視されたため、結果的に、ほとんどの元請け業者は、Ingeus、A4e、G4S、Serco等の大企業となってしまう、ブレア政権時の就労支援政策のモデルとなった社会的企業（媒介的労働市場会社）のワイズ・グループなどは撤退を余儀なくされてしまった。

このような中で、ワーク・プログラムに従事するチャリティ団体や社会的企業は、ほとんどの場合、大規模営利企業の下請けとしての地位に置かれることになった。しかも、2012年6月までの段階で、

97 団体が脱落したという。なぜなら、最低価格で結果を出すために、元請け大企業（primers）では「コストのかかりそうな利用者を留めておき、利益が上がりそうな利用者だけを選択（park and skim）」する行動が見られ、その結果、少数の困難事例のみが、中小の社会的企業やチャリティ団体に回されるといった事態が生じていたからである。また、NCVO の調査によれば、元請け業者から下請けのチャリティ団体に課される管理コスト（management fee）も 15-20%と推定されており、ワーク・プログラムに関わるチャリティ団体の 48%では、他の事業からの持ち出しで賄っている状態だと言われている。こうしたことからわかるように、ワーク・プログラムが、下請けの中小規模の団体にとって、経営を圧迫し、その持続可能性を脅かす性格を有していることは明白であり、NCVO のイザリントン事務局長が述べているように、サード・セクターからすれば「スローモーションの車の衝突」と呼べるような事態を引き起こしてきたと言えるだろう（NCVO 2012）。

2 アカウント3の展開過程と事業構成（図表 3-4 の年表を参照）

それでは、以上のような状況において、英国の WISE は、どのような形で生き残りを図っているのだろうか。イースト・ロンドンのタワー・ハムレッツ区で活動しているアカウント 3（Account 3）の事例を通して考えていくことにしたい。

①設立初期から労働党政権時代のアカウント 3

アカウント 3 は、トニー・メレデュー氏を含む 3 人の女性リーダーによって 1991 年に設立された労働者協同組合である。法人格は保証有限責任会社（Company limited by Guarantee）であり、「非営利の協同組合」という組織形態を取っている。アカウント 3 の主たるミッションは、タワー・ハムレッツ区に暮らす移民女性たちに対して、基礎的なスキルの教育、職業訓練、職業紹介、起業・事業支援、福祉相談、保育サービス等の多様な事業を展開しながら、社会的・経済的にエンパワーメントを行っていくことだと言えるだろう。

「アカウント 3 は、女性の職業的スキルと潜在能力の価値が評価される活気に満ちた環境の下で、助言・指導、職業訓練、企業・事業支援の提供と諸資源へのアクセスを通じて地域の女性の成長と発展を支えることを目的とする、女性の教育・職業訓練の機関であり、女性を育成する機関である。」（2002-2003 年度アカウント 3 年次報告書（中川訳）2009、199 頁）

図表 4-4 の年表を見てもらえばわかるように、アカウント 3 は、初期の頃、EU の社会基金や地域開発資金（ERDF）、タワー・ハムレッツ区からの事業委託を主たる資金源として事業を発展させており、移民女性を対象として、英語教育（ESOL）を含む基礎的なスキル訓練、職業訓練、起業・事業支援を中心として、事業を確立してきた。とりわけ起業・事業支援に関しては、1999 年に開催された女性再生会議を契機として 2000 年に女性起業プロジェクト（WEP）を立ち上げているが、起業オフィサーを配置し、一対一の継続的なコンサルティングを提供しながら、環境トラストや QSA（Quaker Social Action）といった他のチャリティ団体とも共同で資金調達のためのマイクロ・クレジットも立ち上げている。そして、下記のメレデュー氏の言葉にあるように、職業訓練と起業支援は密接なつながりを持っており、年間に 50 程度の起業を支援し、かなり大きな成果を生み出してきた。

「我々は、女性たちがスモール・ビジネスを起業するのをサポートしてきた（中略）。地域の女性の観点からすれば、仕事の創出は意味がある。なぜなら、我々が、事業を立ち上げることで、そこに雇用されていない女性を就労させることが可能だから。」（2014 年 9 月 10 日のインタビューから）

【図表 3-4 アカウント 3 の発展過程】

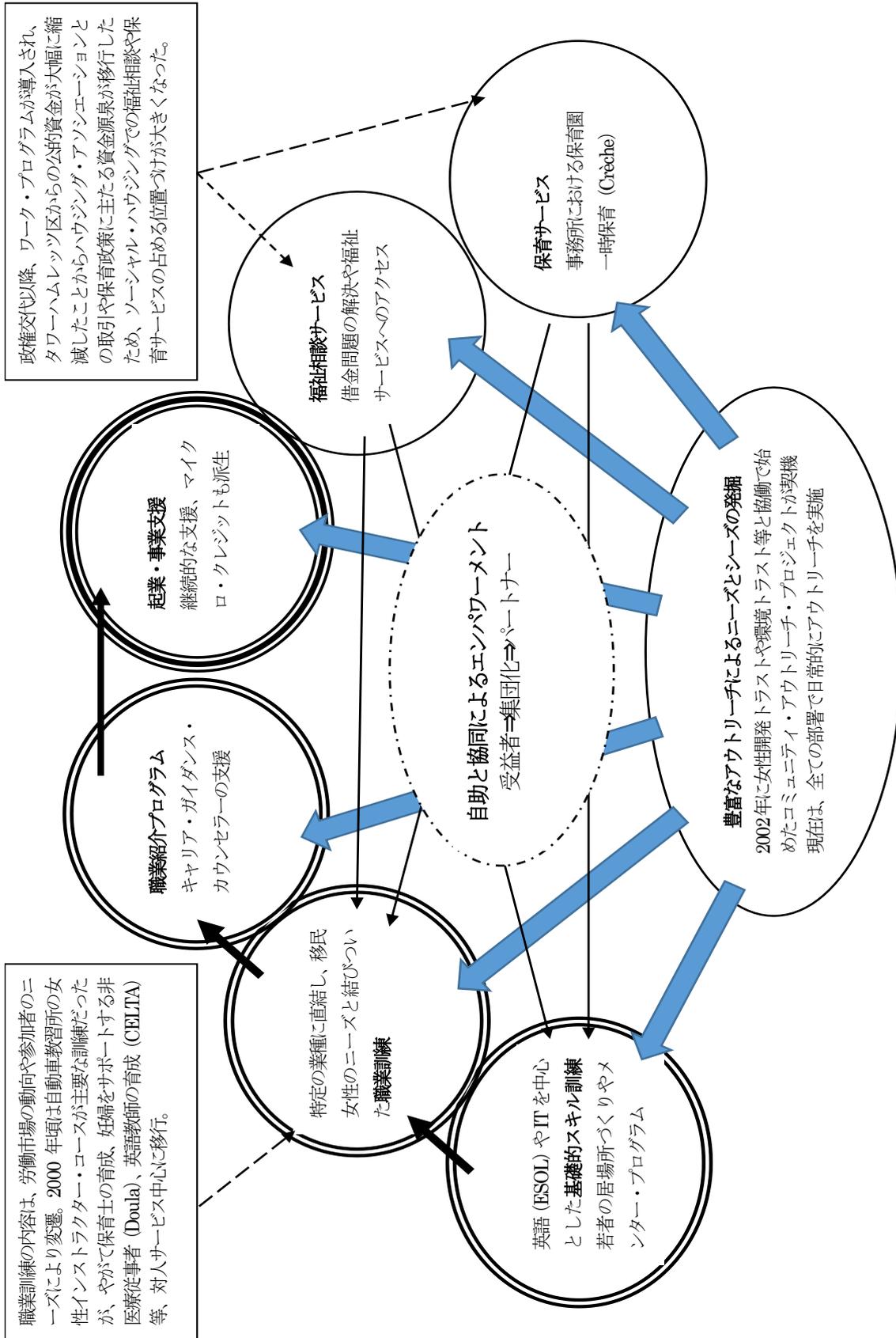
年	主な出来事
1991	トニー・メレデュー氏等 3 人の女性リーダーがアカウント 3 を、セツルメントのセント・マーガレット・ハウス (St. Margaret's House) において設立。
1992	女性のトレーニング・プログラムを立ち上げ、タワーハムレッツ区とのパートナーシップで職探しサービスを提供することも開始。
1993	地域のソーシャル・ハウジングと小学校において、移民女性向けの英語クラス ESOL クラスを開始。
1994	EU 資金とベスナル・グリーン・シティ・チャレンジの資金を得て、英国で初めての女性のドライビング・インストラクター・コース (ADI プロジェクト) を立ち上げ。また、協同組合ドライビング・スクール Women In Tuition Stepney Ltd. を立ち上げ。
1995	London ICOM との協働で Social Enterprise Development のフレームワークを開始。Social Enterprise London の形成過程に参加。
1997	QSA (Quaker Social Action)、Environment Trust、HFA との協働でタワーハムレッツ区初のマイクロ・クレジット・プログラムを開始 (5 年間のプログラム)。やがて、Fair Finance の設立へと結びついた。
1998	タワーハムレッツ区で初めての女性起業プログラムを開始。年間に 100 人の女性の起業を支援。
1999	公認された職業訓練コースの開始。
2000	パークベック・ストリートの使われなくなった工場のリースを獲得。ERDF (European Development Region Fund) により、新しいトレーニング・ルームと利用者のための一時保育所を設置。タワーハムレッツ区のボランティア・セクターで職業訓練やキャンペーン・ビルディングを行うために、共同で 500 万ポンドの資金調達。
2001	パークベック・ストリートの新しい事務所へ移動。児童福祉やケアの領域で、女性のための職業訓練を改善。
2002	ケースワークに関する助言ができる CLSQM (Community Legal Service Quality Mark) を授与され、OFSTED による保育・育児施設の視察・監視にも合格
2003	出版販売店を設置し、女性による女性のための本を出版。3 月に JH コンサルティングにアカウント 3 の評価を依頼し、事業活動評価書「女性のための目標計画」が完成。
2005	トリニダード・トバゴ政府から招待を受け、女性の起業についての枠組み作りを支援。
2006	160 人のソマリア女性の職業訓練に取り組む。100 人がレベル 2 の保育士資格を取得し、50 人が保育スタッフや教員補助等として有給の仕事を獲得。
2008	100 人の BME 女性の職業訓練に取り組む、全ての女性がレベル 3 の保育士資格を取得し、50 人が失業状態から職を得、50 人がより高いレベルの仕事に就いた。
2009	現在の新しいパークベック・ストリートの事務所へ移動。
2010	タワーハムレッツ区の若い失業者の就労支援のために FJF (Future Jobs Fund) に参加し、44 人の就労をサポート。
2011	WHFS (Women's Health and Families Services) とパートナーシップを組んでドゥーラ (Doula) プログラムを開始。

②アカウント 3 における現在の事業内容の変化と有機的な事業構成

しかし、上述のように、保守党・自民党の連立政権への変化の中で、アカウント 3 を取り巻く制度環境も大きく変化した。ワーク・プログラムに関しては、元請け業者である大企業 (primers) が多額の管理費を取ることから、下請け業者 (sub-contractor) として参加することを断念したが、一方で、タワーハムレッツ区からの公的資金も大幅に削減された。すなわち、政府の積極的労働市場政策 (アクティベーション政策)、地方自治体からの委託や補助に頼って、就労支援や起業支援事業を維持していくことが不可能になってしまったのである。

けれども、こうした危機的な状況においても、アカウント 3 は以下のような二つの事業戦略を重視し、有機的な事業構成を取ることによって持続可能な事業展開を可能にしている。一つは、ハウジング・アソシエーションとの連携を深め、貧困者向けの公営住宅であるソーシャル・ハウジングの住民を対象に、福祉・法律相談サービスを提供し、職業訓練や職業紹介を行う事業を展開すること。もう一つは、保守党・自民党連立政権下における保育政策の進展 (3~5 歳児に対して無料の普遍的な保育サービスを拡大し、新しい保育所を建設することも支援) を背景に、保育所や移動式一時託児所

【図表 3-5 アカウント 3 の有機的な事業構成】



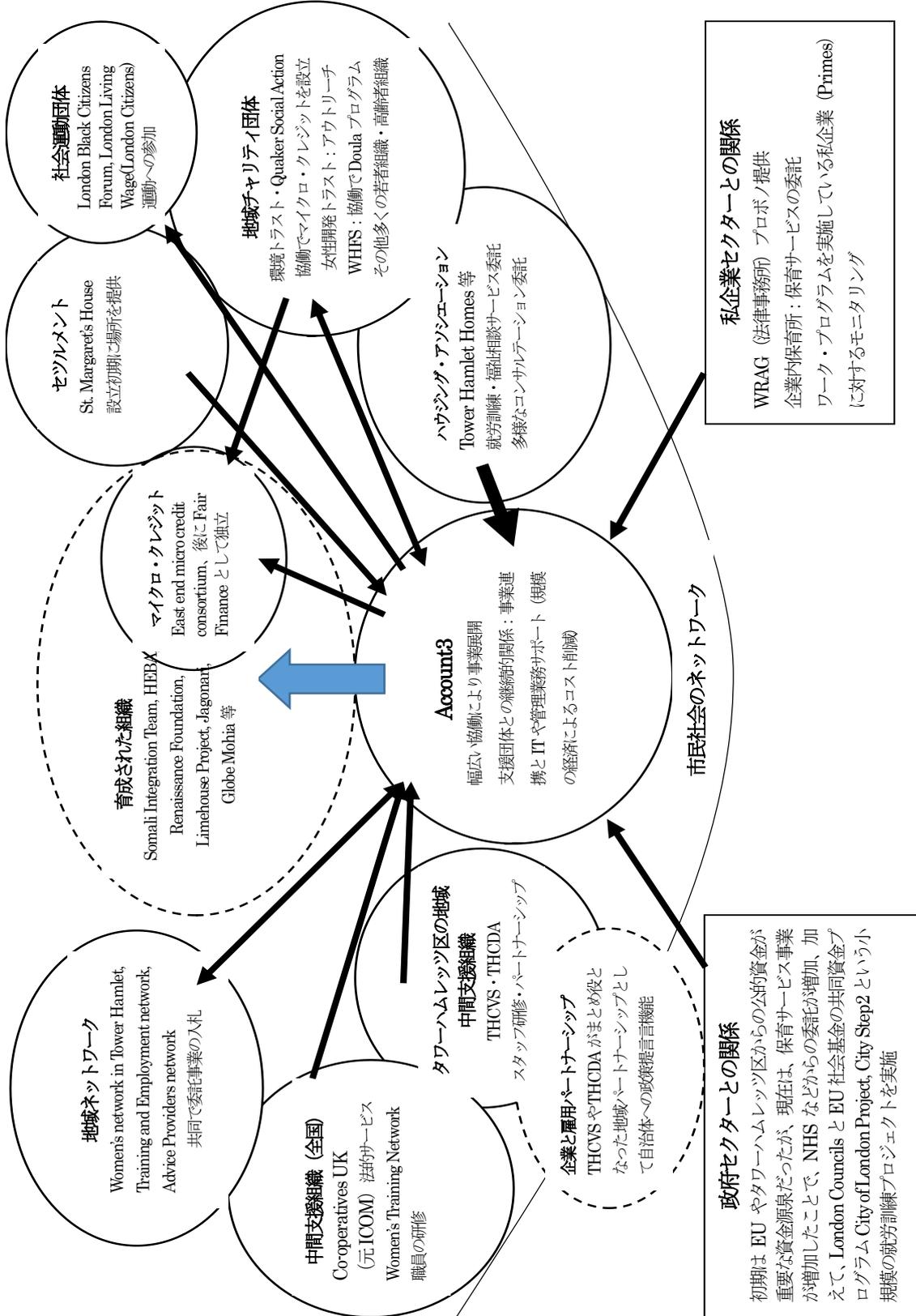
を拡大し、かつ、保育領域における職業訓練を発展させることである。後者に関しては、ドゥーラ・プログラム（妊婦をサポートする非医療的な補助業務を行うスタッフの訓練）をチャリティ団体 WHSF との共同で実施しており、訓練を終えた女性の一部は NHS で雇用されているという。上記の二つの事業を含む、アカウント 3 の全体的な事業構成は、以下の図表 3-5 のようになっている。

すなわち、アカウント 3 では、豊富なアウトリーチによる地域ニーズと地域資源の発掘を基盤として、当事者を巻き込んだ「自助と協同によるエンパワーメント」（中川 2009）を軸としつつ、①基礎的スキル訓練、②業種や移民女性のニーズに特化した職業訓練・職業紹介、③起業・事業支援、④福祉相談サービス、⑤保育サービスといった多様な事業を有機的に結びつけながら展開していると言えるだろう。このような有機的な事業構成は、多様な問題を抱えた移民女性のエンパワーメントにとって、重要な条件になっているばかりでなく、特定の事業が制度環境の変化等で維持が難しくなった際の、交差寄付（cross-subsidization）戦略としても有効に機能していると言えるのではないだろうか。

3 アカウント 3 が紡ぎ出す「連帯経済」と参加を支える基盤

そして、以上のようなアカウント 3 の事例から浮かび上がってきたのは、彼らのレジリエンスの基盤には、豊かな「連帯経済」が形成されているという事実である。試みに、アカウント 3 を取り巻くネットワークを図示すると、以下の図表 3-6 のようになる。これらの豊かで多様なネットワークには、アカウント 3 にとって、幾つかの重要な意味がある。第一に、サード・セクター内の取引関係が、アカウント 3 における事業の持続可能性にとって重要な条件となっている。実際、アカウント 3 は、かつては、公的資金（EU 社会基金、タワー・ハムレット区や中央政府からの委託契約・補助金）を主要な資金源泉としていたが（大高 2008）、既に 2010 年 8 月から 2011 年 7 月の会計年度において、前述のように、ハウジング・アソシエーションを中心とした他のサード・セクター組織からの事業収入が 39% を占めている。第二に、アカウント 3 は、従来から多くの起業をサポートしてきたという点で、インフラストラクチャー組織（中間支援組織）としての特徴も有しているが、注目すべきは、アカウント 3 と支援団体との関係性のありようである。すなわち、アカウント 3 にとって、支援対象団体は、単なる顧客ではなく、共に事業を展開して、地域課題を解決する主体として認識されている。したがって、当事者の組織化（自助組織）・事業化を支援しつつ、彼らが成長していくと、今度は、ビジネス・パートナーとして、多様な事業連携（joint business）やコンソーシアムが形成されることになるのである。そして、第三に、以上のような支援団体やその他の地域団体との継続的なネットワークは、多様なソーシャル・キャピタルを含む資源のシェアにもつながっている。たとえば、アカウント 3 は、自らが保有するサーバーを、支援団体がアクセスできるように開放し、また、支援団体の給与手続きを含む管理業務を代行している。このように、資源を共有し、管理業務を共同で行うことで、規模の経済を作り出し、コスト削減に結びつけることが可能になると同時に、各支援団体の組織状況をモニタリングすることで、各団体に寄り添ったアドバイスや支援も可能となっている。このように、アカウント 3 は、インフラストラクチャー組織として、地域に密着しながら、地域ニーズと地域資源を結びつけて、多様なサービスと仕事を生み出すと同時に、豊富なソーシャル・キャピタルを生み出してきた。そして、ここで生み出されている経済のあり方は、競争的な市場経済とは異なり、ネットワークに埋め込まれ、相互に助け合い、資源をシェアする「連帯経済」と呼べるものではないだろうか。

【図3-6 アカウント3を軸としたネットワーク】



4 「参加」を可能にする個人のエンパワーメント・プロセス

以上、アカウント3の紡ぎ出してきた連帯経済について記述し、それが、制度環境の急激な変化に際して、レジリエンスの重要な基盤として存在していることを論じてきた。こうした連帯経済を基盤としたアカウント3における事業構成は、移民女性個人々のエンパワーメント・プロセスにとっても、重要な条件となっている。そこで、最後に、アカウント3における個人のエンパワーメントのあり方について論じることで稿を閉じることにしたい。

アカウント3では、既に図表3-5で論じたように、極めて多様な事業構成をとっている。社会的に孤立し、多様な問題を抱える移民女性たちを支えるためには、単に職業訓練や起業支援を提供するだけではなく、彼女らが訓練を受け、働けるようになるための保育サービスや英語を含む基礎的なスキル訓練、居場所づくり、多重債務問題を含む福祉・法律相談等、個人々のニーズに即しながら、エンパワーメントのプロセスを多層的に配置する必要がある。これは、日本でも「伴走型支援」等の議論において、浮上してきた論点である。その上で、アカウント3において興味深いのは、多世代を対象とした事業を展開することにより、当事者との継続的な関係構築を行っている点である。たとえば、ある当事者は、小中学校で問題を抱えてアカウント3に通い始め、職業訓練を受け、その後、大学の法学部に通い出すようになり、法学生のプロボノとしてアカウント3に関わっている。すなわち、当事者の成長に伴って、支援—被支援の循環が見られるということである。そして、このような当事者の成長を一貫して支援していく姿勢は、アカウント3自体のスタッフに対する手厚い教育・訓練の投資にも見受けられる。アカウント3では、ほとんどのスタッフが何らかの資格を有しており、個人の成長を重視する組織文化が形成されているが、そのような組織文化が、スタッフのロイヤリティや経営参加を行う際の重要な基盤となっている。そして、以上のような個人の成長を継続して支援するエンパワーメントのあり方は、協同組合における「参加」にとって不可欠のものと言えるだろう。我々は、協同組合における「参加」という時、それを、フォーマルな意思決定プロセス、すなわち、総会や理事会における一人一票の議決権行使に還元して捉えがちだが、そのようなフォーマルな「参加」は、多くの場合、困難に陥る。なぜなら、「参加」には、その前提条件として、時間や言語といった資源・自己効力感・意思決定情報等が必要になるからである。すなわち、エンパワーメント抜きに「参加」はありえないのであり、個人の成長と地域形成の同時進行プロセスとして、コミュニティ開発を成し遂げてきたアカウント3から、日本の協同組合は多くを学ぶことができるはずである。

【引用参考文献】

Cabinet Office 2013 *Social Enterprise: Market Trends, Based upon BIS Small Business Survey 2012*, Cabinet Office.

DWP 2012 *The Work Programme: The First Year*, DWP.

NCVO 2012 *The UK Civil Society Almanac 2012*, NCVO.

Social Enterprise UK 2011 *Fight back Britain, A report on the State of Social Enterprise Survey 2011*, SEUK.

Social Enterprise UK 2012 *The Shadow State, A report about outsourcing of public services*, SEUK.

Social Enterprise UK 2013 *The People's Business, State of Social Enterprise Survey 2013*, SEUK.

大高研道 2008 「イギリス社会的企業による就業・自立支援の地域的展開」、『日本社会教育学会紀要』44、21-30頁。

中川雄一郎 2005『社会的企業とコミュニティの再生—イギリスでの試みに学ぶ』、大月書店。

中川雄一郎 2009「社会的企業と女性の自立—女性のための社会的企業「アカウント3」の創造と展開」、
『政経論集』77（3・4）、171-224頁。

藤井敦史・原田晃樹・大高研道編 2013『闘う社会的企業—コミュニティ・エンパワーメントの担い手』
勁草書房。

（資料）

Toni Meredith 氏 2012年10月31日ヒアリング記録

Toni Meredith 氏 2014年9月10日ヒアリング記録

Toni Meredith 氏 2014年9月18日ヒアリング記録

Account 3 2014 *Annual report 2013-2014*、Account 3.

※本稿では、2012年～2014年にかけて複数回実施してきたアカウント3理事長のトニー・メレデュー氏に対するヒアリング調査と2014年9月に実施したアカウント3での海外インターンシップでの経験が重要な基盤になっている。

6. 「福祉力」のあるコミュニティの多様な創出とネットワーク化

古村 伸宏

1 「生活困窮問題」を巡る中心課題から、ネットワークのあり方を考える

(1) 「困難」を「困窮」に迫りやる「社会的排除」

生活困窮者自立支援法（以下支援法という）の必要性は、直接的にはリーマン・ショックとその後の「年越し派遣村」における、労働市場から排除された人々の困窮状態が明らかになる中で高まったと言える。しかし、生活困窮の実態が明らかになるほどに、この問題は社会のあり方の変化によって引き起こされており、ヨーロッパでの「社会的排除との闘い」と同様に、日本社会における「社会的排除」を問題の本質に据えることが、極めて重要である。

支援法は、その目的を「生活困窮者の自立の促進を図ること」としている。また、生活困窮者の定義を、「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」としている。まさに、一人ひとりの有り様に着目し、その改善を図るものであり、他方では新たなセーフティネットを張るということである。確かに、様々なセーフティネットから洩れ落ちる人の増大が、生活保護制度を財政的に圧迫しているのは事実である。しかし、新たに張られるセーフティネットもまた、その網に過重な重みがかかれば、ネットそのものが破れる。厚生労働省は、この「支援法」の制度運営における目標は、①「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と、②「生活困窮者支援を通じた地域づくり」であるとして、全国自治体担当者に繰り返し説明されている。①は支援法に示されている目的に関わるが、②については、何ら法文上示されていないテーマである。その意味するところは、「困窮状態を生み出す土台としての社会に焦点を当てる」ことであり、そのアプローチによって「困窮者・困窮状態を生まない地域や社会」という理想に向かうというメッセージと受け止められる。

したがって、この「地域づくり」をどう理解するのかが、支援法の制度運営上も大きな意味を持つ。少なくとも地域が「社会として機能する」ということは、これを構成する一人ひとりが「必要とされ、人とつながっている」という安心感や自己肯定感を持つということである。ここから見えてくるのは、社会が人々を「排除し孤立させる」存在となり、社会自らが自己崩壊の道を進んでいるということである。「社会的排除との闘い」とは、「排除し孤立させる社会の変革」であり、その力は、社会を構成している様々な共同体（コミュニティ）を再生し、誰もが様々なコミュニティに属し、活躍できる状態を、地域からつくり上げていくことにかかっている。「生活困窮者支援を通じた地域づくり」とは、そういう意味として位置づけられると言える。

(2) 「排除」と「孤立」を克服する、多様なコミュニティづくりとそのネットワーク化

では、人々を「排除し孤立させる社会の変革」とは、何を変えることなのか。また、様々な共同体（コミュニティ）の、どんな質的再生を必要としているのか。このことは、制度運営によって得られる成果やその測定にも影響を与えるだろう。本支援法の源泉ともなった「パーソナルサポート・サービス」モデル事業においては、対象者をはじめとした、人々の「変化」に評価の軸が置かれた。心の安定や幸福度の変化など、人の気持ちや実感の変化を数値化するという試みであり、事業の成果を「数」で追うのではなく、「質」で追求する挑戦だったように思う。これは、人々に基本的人権や生存権、そして幸福追求権の自覚を促し、この実感を目標とする積極的な社会保障のあり方へのアプローチだった。この経験を踏まえるならば、困窮状態にある人々の表面的な課題解決だけではなく、その状態の中で感じてきた「孤立感」や「挫折感」といった意識の変化から、その人たちの深層にあった真のニーズを阻害してきた要因から出発して、地域や社会の変革とコミュニティの再生を構想しなければ

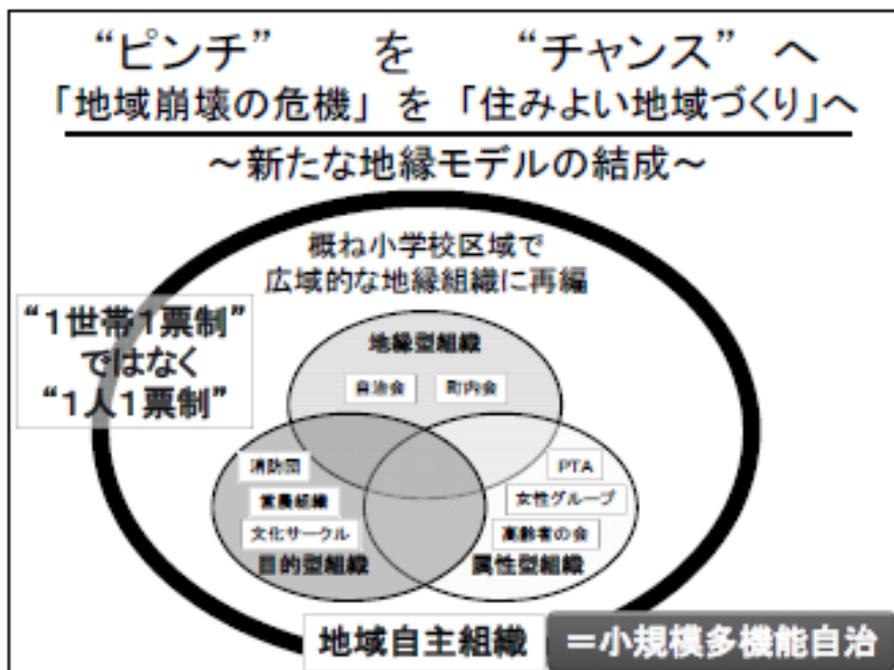
ならない。少なくとも、誰にも「ひとりぼっちではない」という様々なつながり（連帯感）があり、その中で「自分が存在している」と思える安心感と役割がある居場所が存在する地域や社会を実現するということである。そしてその阻害要因の改革こそが、「生活困窮問題」に対する基本的態度として広く認識され、ネットワーク化される中で、ようやく「地域づくり」は現実化する。

2 「福祉力」を育む方策とコミュニティづくり

(1) 多様なコミュニティの再生とその連携

地域づくりに資する支援法の制度運用は、様々なコミュニティの質的再生とそのネットワーク化へのアプローチが決定的である。伝統的なコミュニティの代表格は、「家族」「学校」「職場」「地域」であるが、新たなコミュニティ（居場所）の存在も、多様に広がっている。こうした中、コミュニティへのアプローチは2つの側面がある。一つは、伝統的なコミュニティの質的変革であり、もう一つは新たなコミュニティの緩やかな横の連携とネットワーク化である。この2つのアプローチは、「地域」をベースに合流することになるが、その端的な試みとして「小規模多機能自治」の実践がある。「小規模多機能自治」とは、その推進ネットワークの会則によると、「自治会、町内会、区などの基礎的コミュニティの範域より広範の概ね小学校区などの範域において、その区域内に住み、又は活動する個人、地縁型・属性型・目的型などのあらゆる団体等により構成された地域共同体が、地域実情及び地域課題に応じて住民の福祉を増進するための取組を行うことをいう」とある。ちなみにこのネットワークは、主に三重県名張市、同伊賀市、兵庫県朝来市、島根県雲南市（図表 3-7）¹が中心となって呼びかけられ、既に43都道府県の142自治体が参加していると言われている。本論で詳細を述べる余裕はないが、この核心点は、世帯を構成単位とした地域組織から、一人一票を原理とした複合型地域組織を通じて、住民自治を強化することであり、住民自身による地域づくり・地域課題解決の新たなネットワーク化と、それを推進するコミュニティ改革といえる。

【図表 3-7】



1 雲南市政策企画部地域振興課「小規模多機能自治による住民主体のまちづ～雲南市の地域自主組織～」平成27年1月資料より

(2) 「市場化」「グローバル化」と異なる、コミュニティの「福祉力」向上

人々の拠点となりうるコミュニティとは、そこに基本的な信頼関係が不可欠である。ところが、特に伝統的なコミュニティの変容は、物理的側面だけではなく、そこに存在する関係性の劣化があったのではないだろうか。例えば、同士の関係で結ばれる傾向があった職場において、そこで生涯を共にする終身的なライフストーリーが薄まり、また競争と対立による効率性や品質の追求といった傾向が強まる中で、職場のコミュニティ機能は著しく劣化したと言える。こうした傾向は、「競争原理」や「市場化」という点で、「学校」や「地域」にも同様の変化が生じ、この影響を大きく受けながら、「家族」のあり方が変容してきた面があるのではないか。経済社会において一般化されてきた「市場化」や「グローバルイズム」が、本来異なる原理で機能していたコミュニティに深く影響を及ぼす事態が進行したといえる。またコミュニティとは、人と社会をつなぐ重層的な機能であり、コミュニティの劣化が、人と社会の関係を断つ要因になっていると言える。その意味で、もう一度コミュニティの原理に立ち戻るコミュニティ政策と、大きな影響力を持つ「市場化」「グローバル化」の原理を、少なくとも地域経済や地域社会において緩和する政策の必要が浮上している。

コミュニティ再生の政策的テーマは、それぞれのコミュニティにおける「福祉力」の醸成ではないか。「福祉力」とは、命の尊厳や物心両面での豊かさ、幸福といったものを実現しようとする、連帯と協力の力である。またその力は、コミュニティを構成する人々の中で、お互いに関心を持ち、共感性を高め合いながら、持続的な共存関係を構築する力であり、共に生きていく（共生）の文化でもある。この福祉力を育てる方策は、特に子どもの時期と職場において強く求められる。子ども期の福祉力の学びは、「食」を中心とした命の循環や自然の中の共生関係に深く根ざし、自らの存在があるという自覚形成である。そのことが、自立と尊厳を大切にす最も核となる学びであろう。一方、職場における福祉力の醸成とは、「働く」という行為が、その対価としての金銭的価値に大きく偏った状況を変えるものである。

(3) 「福祉力」を育むコミュニティの課題

「福祉力」を持ったコミュニティを創造していく課題は、それ自身がコミュニティのネットワーク化の必要性に直結している。例えば、「学校」といコミュニティにおける「福祉力」をテーマとしたアプローチは、「地域」や「仕事」という視点を持つことで、大きく開かれる。福島県喜多方市などで実践されている「農業科」の取り組みは、農業を通して地域や仲間への理解を格段に深めている。そして農家や食に関わる人々とのつながりが生まれ、恒常的なネットワークづくりのきっかけとなっている。あるいは香川県から始まった、「弁当の日」の実践は、小学生が自分で弁当を作って持参する取り組みを繰り返す中で、親への感謝や様々な食材を育てる人々への感謝、様々な人々の仕事が自分の暮らしを支えているという学びを膨らませ、全国に波及している。こうした事例は、「支援法」の事業メニューとなっている「学習支援」とは異なるアプローチである。「教科学習」の意味を考える上でも、「くらし」をベースとした学びは、主体性と連帯性を育み、どこに向かって育つのかを明確にし、総じて「福祉力」を一人ひとりとその場に育むと言える。

また職場という「コミュニティ」の福祉力は、「働く」という営みのあり方と、「仕事」という目的・結果についての意識に大きく影響する。「働く」という行為は「仕事」と対をなす。したがって、仕事に費やした時間やエネルギーによって対価が計られるだけではなく、結果としての「仕事」が、誰の何に貢献したのか、が大事な価値基準である。ところが、「仕事の質的成果」を価値基準とする労働観は、衰退の一途をたどってきたのではないか。例えば、繰り返される「食品偽装」の問題は、「仕事の質的成果」を顧みない労働の産物と言えるのではないだろうか。仕事を通して、その先にいる人々を思いやる、また共に働く人々を感じることは、結果として労働の質と仕事の質を高めることになるの

ではないか。こうした考え方は、効率化と競争が労働と仕事の質にとって重要であるとしてきた、この間の職場のあり方から大きく反転するものである。しかし職場のあり方は、閉ざされた問題ではない。職場を構成する人々の福祉力という課題にとどまらず、その営みを大人たちの社会的振る舞いとしてみる子どもたちにとっても、あるいは社会を守り育てる営みとしての仕事という観点からも、極めて重要である。「職場の福祉力」とは、健全な社会をつくり直すために、働くという行為の社会性を取り戻す力とも言える。こうした職場づくりとその拡充こそが、「就労訓練事業」の持つ社会的目的と言えるだろうし、こうした職場づくりの実践経験が、地域で共有化されネットワーク化される中で、地域づくりに資する制度発のネットワークの存在が際立っていくだろう。

こうした、「福祉力を持ったコミュニティ」が複合的に重なりネットワーク化するのには、決して容易なことではない。時にはコミュニティ同士の対立も起こりうる。しかし、複数のコミュニティを同時に両立・併存させる能力は、人間に備わる特殊なものである。京都大学の山極寿一学長は、長年にわたる霊長類研究から、この特殊な能力を「共感力」と位置づけている。この「共感力」があつて、コミュニティは成り立ち、コミュニティ同士を結び付ける。「排除」や「孤立」「対立」は、この「共感力」の低下によって引き起こされているとも考えられており、それを取り戻すことは、社会と暮らしの中でしか不可能である。その意味からも、「コミュニティを取り戻す」挑戦は、人間性とそれによって成り立つ社会づくりといえる。

3 コミュニティのネットワーク化から、地域循環型の産業創造へ

「地域づくり」の具体化を構想するにあたって、「福祉力」を持ったコミュニティを生み出しネットワーク化することと、地域の産業を見直すこととの関連について考える。この「支援法」とほぼ同時に動き出したのが、「地方創生」政策である。そこには、これほどまでに格差を広げ、貧困と孤立を深めてきた「社会政策」に対する反省はない。しかし、各地域が描くこれからの政策が、この反省に立脚し、自治的で自立的・連帯的な地域づくりとして展開されるならば、「支援法」の制度運用とタッグを組むにふさわしい政策となるだろう。

今回アクションリサーチの対象とした地域のうち、京丹後市においては既に、地方創生関連の予算を活用した、新たな一次産業分野の就労支援事業を展開している。また新年度には廃施設を活用した、生活困窮者の就労と居場所に関わる事業展開が予定されている。あるいは臼杵市においても、食と一次産業を軸とした新たな仕事づくりと、廃施設活用型の地域交流と学習訓練機能が、困窮者支援政策と結んで構想されている。特に地方においては、予算の制約によって「支援法」の定める「任意事業」の実施率が低い傾向からも、「地方創生」政策との連携が不可欠である。地域そのものの持続可能性という課題からも、その意味は重い。

問題は、地方創生の根幹をなす課題と、生活困窮問題の根幹の課題を重ねて捉える視点である。これは、縦割り行政の中からは生まれにくく、横断的な行政組織改革と、積極的な住民組織からの提案と参加が求められる。それは、先述のコミュニティの問題を、「地域産業の創出」と結ぶという、高度な政策化と言える。「地方創生」は、必ずしも「地域の競争力」だけが命綱ではない。「地域の福祉力」が人を育て、人を根付かせ、人を呼び込む。こうした繋がりと循環を基礎に形成されていく地域において、人々の暮らしと人生の必要を満たすことに「産業」の目標を位置づけ直せば、他の地域に売り込み、他の地域と差別化することに血眼になる、従来からの「成長力」「競争力」モデルの産業とは全く異なるものが構想され、生み出されていくはずだ。それは、その地の自然と人、歴史や文化などの全てを資源として捉え、それを活かし結び循環させる中に、暮らしの充実と幸せの価値を置くような産業のあり方である。「里山資本主義」などと呼ばれるこうした実践は、他方で工業化の行き過ぎた側面を緩和し、都市化した人口の集中にも逆流化の契機を生み、一人ひとりが大切にされる社会の礎を

再構築することに資する、人々の絆を核とした本当の地域産業をなるだろう。

4 コミュニティの創出とネットワーク化に果たす、協同組合の可能性

(1) 当事者主体を核とした連帯・ネットワークの術としての協同組合

イタリアでの「社会的排除との闘い」においては、「社会的協同組合²⁾」が大きな役割を果たしている。特に「B型協同組合」は、社会的に不利な人たちの労働統合を目的とし、組合員の3割以上が当事者の組織である。日本においては、農協・生協・漁協・森林組合などの協同組合が存在するが、その根拠法が個別に設定され、協同組合共通の定義や社会的位置づけは定まっていない。また、「社会的協同組合」はおろか、世界的に失業・貧困・地域づくりに効果をあげている「労働者協同組合」の法制度も存在しない。こうした中、生活困窮問題に協同組合を活用するという意識は極めて弱く、協同組合陣営もまた、生活困窮問題を我が事と捉える傾向は希薄である。しかしこうした中であって、日本労働者協同組合(ワーカーズコープ)連合会傘下の組織が、困窮者支援事業を受託するケースは、すでに全国50地域を超えている。

本来協同組合とは、一人では解決しがたい課題に直面した当事者が自ら立ち上がり、同じ課題に直面する人たちと結び合い、その課題を解決すべきだと願う人々ともつながり、みんなでその課題解決に向かう、自立と連帯の「当事者組織」である。様々な困難や課題に直面し、孤立する人々があふれる中で、こうした人々を支えるしくみと同時に、当事者が主体的に立ち上がり解決する手法・知恵として、自ら仲間とともに協同組合をつくり出し、連帯を広げながら課題を解決する、徹底した当事者主体と連帯を重んじた協同組合の振興は貴重な社会政策ではないだろうか。現状の法制度の問題もあり、新たな協同組合法人を立ち上げることは難しいが、既存の協同組合が彼らを包摂しながら、その主体性を大切に協同の組織化は可能であり、それが新たなコミュニティともなり得る。

(2) 「職場の福祉力」を高める「協同労働」と、その社会的普及・制度化

「職場の福祉力」は、既存の雇用関係において培われるだけではなく、新しい「協同の関係」で働くという、「協同労働³⁾」のしくみと文化が期待される。現に「協同労働」を標榜する全国の職場では、1,000名を超える困難を抱えた人々の体験受け入れや仲間としての向え入れを果たしている。そこには、様々な葛藤や挑戦を経て人々が結び、育ち、自己を発揮する物語が積み重なっている。また今春、全国で少なくとも100を超える事業所が「就労訓練」の事業認定を予定している。そして、「職場の福祉力」を高めるための指針やプログラム作りが、現場の実践をベースに取り組みされており、これを社会的に発信し、「中間的就労の場づくり研修」へと進もうとしている。地域のあらゆる職場が福祉力を高めることで、その影響が家庭や学校、そして地域へと波及することも狙った取り組みである。「協同労働」というシステムは、既に広島市において「高齢者の協同労働による、地域課題解決」をテーマとした、「協同労働プラットフォーム事業⁴⁾」(図表3-8)が2年目を迎えるなど、その活用が始まっ

2 「社会的協同組合」は社会的ハンディの保有者が仕事や労働を通じて社会参加を果たしている協同組合法人として存在する。全国に13000団体が福祉・文化・環境・教育・情報・農業・工業の分野で事業活動を展開している。とくに「B型社会的協同組合」の法律では「(不利益を被る労働者は)その主体的な地位と両立させるべく当該協同組合の組合員でなければならない」と規定されている。詳しくは平成25年度社会福祉推進事業「社会的事業体が取り組む就労準備事業から持続性のある中間的就労創出に向けた制度・支援に関する調査研究」報告書 一般社団法人協同総合研究所を参照。

3 「協同労働の協同組合」は働く人びとや市民がみんなで出資し、民主的に経営し、責任を分かち合っ人と地域に役立つ仕事をおこす協同組合として、働く人と利用者、地域との協同の関係を大切に「よい仕事」を高め、働く者「一人ひとりの成長と発達」を追求する。日本労働者協同組合連合会HPより。

4 広島市 <http://www.city.hiroshima.lg.jp/www/contents/1418603736671/index.html> を参照。

ている。我々日本労働者協同組合(ワーカーズコープ)連合会が提唱している「協同労働の協同組合法⁵⁾」はもとより、これを地域で活かす「コミュニティ就労・事業支援条例」、困窮者問題の根幹に関わる公的な「就労保障」と「就労訓練」を一体化した事業(「公的訓練就労事業」)は、既にある制度を重ね重ねながら、地域で立案・運用する段階を迎えている(図表3-9)。「排除と孤立」を超えるのは「協同と連帯」である。人の命と学び・成長が本当に大切にされる文化は、新しい協同の実践とその制度化によって実りの時を迎える。「協同労働」と「協同組合」を、「生活困窮問題」と「地域づくり」に活かす、政策・制度の確立が急がれる。

【図表3-8】



5 2008年2月、国会において超党派の「協同出資、協同経営で働く協同組合法(仮称)」を考える議員連盟が結成され、800超の地方議会からの早期制定を求める意見書採択を受けて、「この法律は、組合員が出資し、経営し、働く意思のある者による就労機会の自発的な創出を促進するとともに地域社会の活性化に寄与し、もって働く意思のある者がその有する能力を有効に発揮できる社会の実現に質することを目的とする」(2010年4月14日、超党派議連総会)と明記され、現在法制化の最終段階を迎えている。

終章 日本における生活困窮者支援事業の到達点と課題 —アクティベーション類型の視点から—

福原 宏幸

はじめに

社会的包摂は、一般に、所得保障のあり方、社会や就労への参加を支援するアクティベーション、そしてそれらと関連付けられた豊かな社会的つながりの構築として論じることができる。また、これによって、人々は、シティズンシップ¹⁰を獲得し、社会の一員となることを意味する。

欧州諸国では、1980年代以降の失業と貧困の増大のなかで経済的な支援だけでは解決できない社会問題を発見し、それを社会的排除と呼んだ。しかし、この社会的排除を克服し、社会的包摂を実現するその手法については、必ずしも一致した政策理念や政策類型があるわけではなく、多様性をみとることができる。他方、2000年頃から始まり2013年12月生活困窮者自立支援法へと至る道程は、日本における社会的包摂への取り組みとして理解してよいだろう。では、この道程そして生活困窮者自立支援法は、欧州諸国との対比においてどのような特徴をもつのだろうか。

こうした問題意識にもとづいて、本稿では、まず、欧州諸国における社会的包摂の政策理念とその具体化としての政策類型について整理を試みた。そこではアクティベーションの政策類型に注目することになるが、それでは、これとの対比のなかで、日本における生活困窮者自立支援法と、これに至るプロセスは、どのように特徴づけられるのだろうか。以下では、この点を中心に論じたい。アクティベーションという観点からみた場合、この制度はどのような意義と課題を抱えているのだろうか。これらについても、述べていきたい。

1. アクティベーション類型と社会的包摂の政策理念

1) アクティベーション類型

1990年代以降の経済のグローバル化とサービス化・IT化は、労働市場の流動性を高め、内部労働市場のフラット化と外部労働市場の肥大化をもたらした。また、第Ⅲ部第4章で論じたように、知識と情報化、フレキシビリティ、さらにはコミュニケーション重視にともなう労働の変容は、労働市場の二極化をとめない、多くのワーキングプアを生み出すことになった。他方、社会の個人化も進行し、母子世帯の増加や社会的孤立の増大を引き起こしている。しかも、困難を抱えた個人にとっては、これらの問題は連鎖反応的に広がっていることから、問題が複雑化している（福原2011）。このため、これらの問題の解決は、個々のケースに応じた個別的支援が求められるようになった。とはいえ、そうした問題を解決したうえで次に求められる支援は、最低所得保障と社会や就労への参加であり、いずれは就労によって最低所得保障からの脱却が望ましいものとして、支援策が体系化されつつあり、これが社会的包摂策の基本的枠組みとなる。

しかし、その支援のあり方は、生活困窮に陥っている者に対象を限定するのか（選別主義）、予防的観点からより広い層を対象とするのか（普遍主義）、2つの政策志向が対抗している。こうした関係を図示すると、図1のように示せるだろう（福原2014b）。

従来、貧困問題の解決策として、「ミーンズテストを前提とした最低所得保障」が実施されるこ

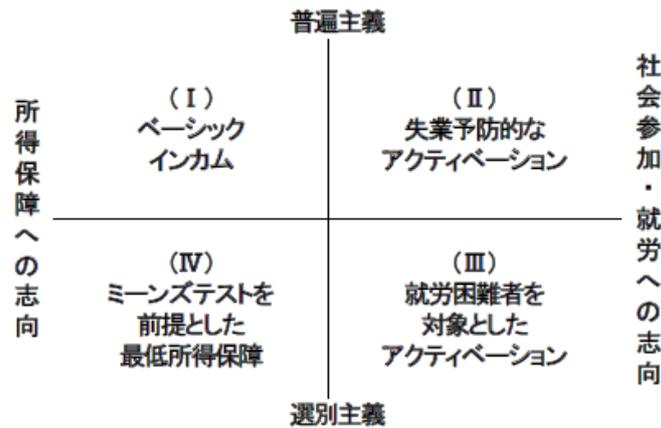
¹⁰ T.H.マーシャルによると、「シティズンシップとは、あるコミュニティの完全な成員である人々に与えられた地位身分である。この地位身分をもっているすべての人々は、その地位身分に付与された権利と義務において平等である」。この観点からみれば、社会的排除は、シティズンシップが不完全であるような状況とみなされる（バラ&ラペール2005）。

とが多かったが、これは貧困者の福祉依存とスティグマを生み社会的な自立につながらないことが明らかとなった。また、これだけでは、現代が求める個別的ニーズの解決にはつながらない。これらを理由に、新たな支援策として、ベーシック・インカムやさまざまなアクティベーションが注目されるようになった。

ベーシック・インカムは、所得や就労状況に関係なくすべての国民に定額給付を支給することにより、あらゆるライフスタイルに対応した生活保障を実現して、人びとに多様な生き方の選択肢を提供する「自由選択社会」をめざすものである。しかし、これをフルパッケージで実施することには、財源確保の点から、また働かずに暮らそうとする「フリーライダー」をつくり出すという点から批判がある。現実には、一定の所得水準以下に陥っている人々に対する所得補完的な形態や、子ども期や高齢期の普遍的支給といった部分的ベーシック・インカムが多い。また、就労、地域活動、教育、子育てなどの社会参加を条件とした「参加所得」もある。

これに対し、アクティベーションには、衰退産業から成長産業への労働力移転を促す職業訓練を実施する失業予防的なアクティベーション（積極的労働市場政策）と、長期失業者やさまざまな就労阻害要因を抱える就労困難者を対象としたアクティベーションがある。前者の場合には失業保険給付、後者の場合は社会的扶助（部分的ベーシック・インカムもまたそれに似た機能を果たしている）をとともなうことが多い。

図1 社会的包摂に向けた政策志向

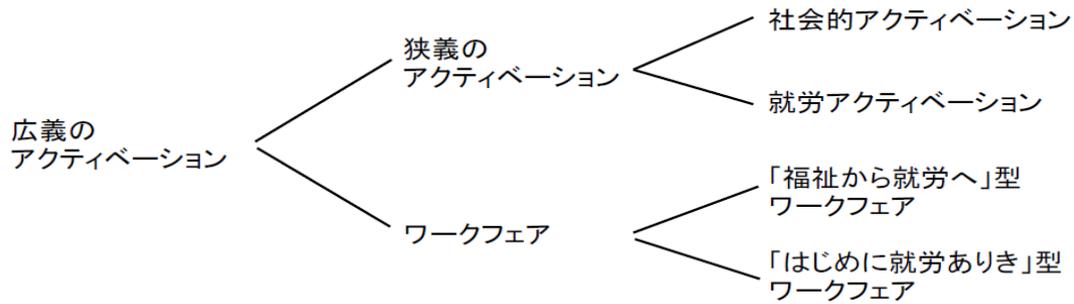


出所：福原（2014b）。

社会的包摂では、人々とのつながりを獲得し、社会的な相互承認関係を取り結ぶことが重要とされる。こうした社会関係に支えられて、一人ひとりが自己の尊厳を取り戻し、自律した生活を送ることができる。とくに、市場経済を基盤とした社会では、社会参加とともに就労を通じた相互承認が重要となる。就労はまた、安定した経済生活の基盤であり、自己の能力を生かす場でもある。このことから、社会参加と就労を志向するアクティベーションの意義は大きい。

ところで、このアクティベーションの政策手法は、ひとまずこうした社会参加と就労への政策志向をもった諸政策を「広義のアクティベーション」としてとらえると、図2のように、そこには2つの中類型を見出すことができる。このうち、「ワークフェア」は、福祉依存に陥っている生活困窮者に対して、福祉的支援と職業的支援の連携策と制裁措置を使いながら就労促進を図ろうとする「福祉から就労へ」型ワークフェア（イギリスなど）と、福祉的な支援策・就労促進策の縮小によってどのような仕事であれ働くことを余儀なくさせる「はじめに就労ありき」型ワークフェア（発展途上国や2000年代前半までの日本が典型）の2つにさらに分けることができる。

図2 アクティベーションの政策手法をめぐる諸類型



出所：福原（2014b）。

他方、もう一つの中分類である「狭義のアクティベーション」は、職業訓練によって本人のエンプロイアビリティ（就労可能性）を高める就労アクティベーション（スウェーデンやデンマークなど）と、健康・生活課題の解決・社会とのつながりづくり・自尊感情の回復など社会参加に必要な諸条件を獲得したうえで（あるいはそれと並行しながら）就労体験・職業訓練へと導いていく社会的アクティベーションがある（フランスなど）。

なお、就労アクティベーションの政策手法は、図1における「失業予防的なアクティベーション」に、社会的アクティベーションと2つのワークフェアは「就労困難者を対象としたアクティベーション」に、それぞれ対応していることが多い(福原 2014b)。

生活困窮者が抱える課題は、低学歴や職業能力の低さ、こころの病、心身の障害、多重債務、育児や介護などの課題、ひきこもりや自尊感情の喪失など多様である。このため、これらの人々のアクティベーションでは、一人ひとりの個別的ニーズに合わせ、プロセスを重視した継続性のある、そして福祉領域を超えた多様な支援が求められる。日本において、生活困窮者支援を就労まで視野に入れたアクティベーション型として推進するにあたっては、ひとまず3つの課題があるだろう。第1は生活困窮者に対する個別的、継続的かつ包括的な支援の仕組み、第2は生活領域を超えて社会参加と就労の領域へと広がる支援のあり方の構築である。そして、第3には、政策手法として、当事者の意欲喚起に徹する支援を実施するのか（狭義のアクティベーション）、場合によっては制裁措置を課すべきなのか（ワークフェア）という選択が問われることになる。

2) 社会的包摂をめぐる政策理念

このような多様性のある所得保障のあり方とアクティベーション政策類型のなかからどのような政策を選択し組み合わせるのが、そこでは課題となる。ベーシック・インカムは実際のところ部分的なカタチでしか実施に至っていない現状を考えると、アクティベーションをめぐる政策選択が、各国の相違を際立たせることになるだろう。そして、その選択は、各国がもつそれぞれの社会的包摂をめぐる政策理念と結びついている。では、実際にどのような政策理念があるのだろうか。

福原（2007）では、H.シルバーと R.レヴィタスの二人の研究者による社会的包摂の政策理念を検討し、再分配主義、道徳的アンダークラス論、社会統合主義、連帯主義の4つに整理した。しかし、ここには、スウェーデンなど北欧諸国の失業予防的な就労アクティベーション(積極的労働市場政策)が含まれていないことから、これにも配慮する必要がある。一般に、スウェーデンは、その福祉国家の柱の一つとされる「就労原則」がある。すなわち、スウェーデンは、『皆が働くべき』という強い規範に支えられた社会であり、この規範を軸として社会的包摂を実現しようとしてきた(宮本 2013, 42 頁、渡辺 2011, 200 頁)。他の北欧諸国にもほぼ同様の政策理念はみられることから、これらは、

今日、就労シティズンシップ(active citizenship)として論じられ、他の欧州諸国に対しても一定の影響力を及ぼしている (Dahlstedt 2013)。このように、欧州においては社会的包摂の政策をめぐって5つの政策理念を見出すことができる。そして、それらが相互に拮抗しあい、あるいは融合しながら、個々の国や地域の具体的な社会的包摂政策に反映され、展開されている。

それでは、社会的包摂をめぐるこれらの政策理念は、具体的にどのような政策類型を志向しているのだろうか。それを整理したものが、表1である。1980年代までの福祉国家の多くは所得再分配によって貧困層などの社会的包摂を実現しようとした(再分配主義)。道徳的アンダークラス論の影響が強いアメリカやイギリスは、貧困者の生活文化に排除の要因をみだし、その改善を当事者に求めるために、罰則を活用して就労支援を図ろうとした。イギリスのブレア政権期の社会統合主義は、アメリカのニュー・デモクラツの「福祉は自立のための支援を提供すべき」との考え方、北欧諸国の就労シティズンシップ、そしてギデنزが主張した「権利と義務を結び付ける新しい社会契約」を融合して「福祉から就労へ」型ワークフェアを提示した。フランスにみられる連帯主義は、分業化された個別の職能を担う個人同士の相互依存関係を連帯とみなし、それを織りなす人々の繋がり断絶(=社会的排除)の克服にあたって、社会の総意である国家の果たす集団責任が重視され、個人は保護の対象であると同時に社会的責任も重要とされた。イギリスの社会統合主義との比較でみれば、これが権利に先立って責任が強調されたのに対して、フランスは権利が優先されたうえで責任が問われるという違いがあった。こうした観点から、フランスでは普遍主義的な最低所得と社会的アクティベーションが志向された。

単純化すればこのような違いがあるとはいえ、それぞれの国の施策には、いくつかの政策理念が混在していることもある。例えば、レヴィタスが述べたように、ブレア労働党政権時のイギリスは、社会統合主義を軸として、道徳的アンダークラス論と再分配主義が補完的なかたちで組み合わせられたかたちで包摂政策が展開されていた。キャメロン連立政権に代わってからは、「大きな社会」論のもとで、ハードなワークフェア政策への志向が強まったといわれ、それは下層の人々のモラル・価値観を問題視するアンダークラス論的発想が反映されている。また、スウェーデンでは、2000年代中頃の保守党の登場にともなってワークフェアの「逆輸入」がみられた(宮本 2012, 46頁)。さらには、就労支援プログラムへの参加に、多くの場合参加所得が組み合わさっていることが多いが、そのプログラムへの参加を条件として給付が受けられるのか、まずは貧困であれば最低所得保障の給付がありそれに付随してプログラムへの参加が促されるのかといった相違がみられるだろう。このように、その時々政権の持つ社会的包摂の理念に応じて、さらにはまた欧州連合の政策志向(ここでは触れられなかったが)や欧州各国間の相互の影響に加わって、各国で実施される政策類型はある程度可変的である(福原/中村、2012)。

表1 欧州各国の社会的包摂の政策理念と政策類型

対象となる国・地域など	1980年代までの福祉国家	イギリス、アメリカ	イギリス・ブレア政権	スウェーデン、デンマーク、オランダ	フランス
社会的包摂の理念	再分配主義	道徳的アンダークラス論	社会統合主義(第三の道)	就労シティズンシップ	連帯主義
実施されている政策類型	最低所得保障	「福祉から就労へ」型ワークフェア	「福祉から就労へ」型ワークフェア	就労アクティベーション	社会的アクティベーション

出所：筆者が作成。

2. 2000年以降の日本のアクティベーション政策の展開

欧州における社会的包摂の理念と、その具体化として政策類型について、少し乱暴ではあるが整理を試みた。この整理の可否をめぐって、さまざまな議論があることと思う。それはそれとして、真摯に受け止め議論を深める課題であるだろう。しかし、本稿においてこのような整理を行った目的は、こうした欧州における社会的包摂をめぐる理念とその具体化としての政策類型に、日本における社会的包摂政策を照らした時、それはどのような特徴をもったものとしてとらえることができるのだろうか、この点の考察の前提を提示するためであった。しかし、そもそも、欧州との比較において日本を論じることに無理があるという意見もあるかもしれない。

さて、日本の政府および政府機関において、最初に社会的包摂が取り上げられたのは、よく知られているように、2000年12月の厚生省社会・援護局『社会的援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書』であった。そこでは、「人々の「つながり」が弱くなってきたこと」「社会や社会福祉の手が社会的援護を要する人々に届いていない」ことを指摘し、社会と社会政策のあり方の見直しを迫るものであった。また、「今日的な「つながり」の再構築」を目指して、地域社会での自発的支援の再構築、金銭とサービス提供に加えて相談体制などの新たな支援方法の提起、プロセスを重視した包括的支援などが提起された。その政策提起は、アクティベーションの政策類型に照らしていえば「社会的アクティベーション」にあたるが、当面は、地域福祉を中心として社会福祉の支援の領域に限定されたものとして理解される傾向が強かった。とはいえ、その後のさまざまな生活困窮者支援施策においても、その影響は次第に強まったことは間違いない。

他方、厚生労働省となった直後の2002年1月には、労働分野を担当する榎屋副大臣を座長として『低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクト報告書』が出された。これは、「就労を軸とする自立支援の動向は、(欧米の)諸外国でも大きな流れとなっている」として、「福祉から就労へ」型ワークフェアの導入をうたい、当面の政策課題として母子家庭の自立支援を提示した。

2000年に入った当初、欧米で議論的となっていた対抗的な2つのアクティベーション政策類型が、同じ厚生労働省から提示されるかたちで、日本の社会的包摂政策はスタートすることになったわけである。しかも、その後の実施されたさまざまな生活困窮者支援策をみると、これらがどちらかひとつに収れんする方向へ展開されたわけではない。詳細は宮本(2011)や福原(2012)に譲るが、大まかにみて、次のような展開であった。

2003年3月の母子家庭等自立支援対策大綱を皮切りに、同年7月のホームレス自立支援特別措置法、2003年6月の若者自立・挑戦プランなどは、手当の一部減額を就労インセンティブと位置づけたり、就労意欲のある者に限定した就労支援であった。もともと福祉的給付が充実していたわけではない児童扶養手当の減額や、福祉的支援なしでの就労支援のみといった政策展開であったことからみて、これらを「福祉から就労へ」型ワークフェアとは言いがたく、「はじめに就労ありき」型ワークフェアとしてとらえるのが妥当だろう¹¹。

一般に、この時代のさまざまな自立支援策については、小渕・小泉政権が主導した新自由主義路線による自己責任論の影響として論じる議論が多い(たとえば二宮 2009)。そうした政策基調の影響は否定できないが、もうひとつ注目しておくべきことは、戦後日本の福祉レジームのあり方であろう。政府による企業支援、そのもとでの男性正社員を中心とした企業中心社会の形成、それとセットになった男性稼ぎ主型家族モデル、これら3つの要因が日本型福祉レジームを支えてきたとされている。大沢(2007)は、日本の生活保障システムと呼んだが、視点を変えれば、これは1980年代までの日本の包摂型社会を支えたものであり、その理念は「企業主義一家族主義ネクサス論」とでも言う

¹¹ この「はじめに就労ありき」型ワークフェアは、一般に社会保障制度が未整備である発展途上国に多くみられるものであり、1990年代までの日本もまたそれに近いものがあったといわれる(埋橋 2011, 27頁)。

ものであった。また、これが成立した背景には安定した経済成長と完全雇用があったことも忘れてはならない。すなわち、そこでは、「誰もが普通にがんばれば（自助努力すれば）、正社員になれて家族がもてる」といった社会通念が暗黙に想定されていた。もちろん、1990年代以降の低成長への移行、非正規雇用の拡大と社会の個人化、そして生活困窮者の増加は、こうした通念がもはや実現不可能であることを示すものであったが、政府の政策策定のレベルにおいては、以前と同様に、生活困窮者に対して「普通にがんばる」ことを求め、その自助努力の結果日本型福祉レジームへの包摂が可能であるとの観念に縛られていたためであった。

しかし、2005年以上は、状況が変化する。その変化に大きな影響を与えたのは、2004年12月に社会保障審議会福祉部会が取りまとめた『生活保護制度のあり方に関する専門委員会報告』である。これは、「自立」を、人間生活を包括的に再構築することと定義し、それを実現する自立支援を「日常生活自立支援」「社会生活自立支援」「就労自立支援」の3つから構成されることを提起した。2000年の社会・援護局の『検討会報告書』の問題提起を、就労支援も視野に入れて構想されたものであり、日本における社会的アクティベーションの基本的枠組みが示されたと評価してよいだろう。

しかし、生活保護受給者の就労支援のその後のあり方は、以下のように、対抗的な流れが、同時進行していた。

- ・2005年4月 厚生労働省が開始した「生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム」：就労自立支援の優先的実施（就労アクティベーション）
- ・一部自治体福祉事務所における、就労自立を「暗黙の義務」とした運用（「福祉から就労へ」型ワークフェア）
- ・2011年8月 生活保護受給者「社会的な居場所づくり支援事業」開始（社会的アクティベーション）

他方、それ以外の生活困窮者問題の領域では、2006年以降、以下のような諸政策が打ち出された。

- ・2006年10月 生活福祉支援貸付事業の開始
- ・2008年4月 厚生労働省『新雇用戦略』。ワンストップ型相談体制の整備の提案
- ・2009年4月 雇用保険の適用基準の緩和。
地域生活定着支援事業開始、安心生活創造事業、被保護者の社会的居場所づくり支援事業、ホームレス等「貧困・困窮者の『絆』再生事業」（社会的アクティベーション）
- ・同年6月 麻生政権『安心社会実現会議報告』非正規雇用者に対する支援策、「社会統合・社会的包摂の実現」、ワンストップ型就労支援サービス、所得保障付職業能力開発制度、新たに「公の担い手」の育成・支援（ワーキングプア、就職困難者への支援＝就労アクティベーション）
- ・同年7月 緊急人材育成支援事業として、基金訓練と訓練・生活支援給付金（～2011年10月、所得保障付職業訓練）
- ・同年10月 住宅手当の新設
- ・2010年11月 パーソナル・サポート・モデル事業開始（～2013年3月、社会的アクティベーション）
- ・2011年5月 内閣府「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム『基本方針：社会的包摂政策を進めるための基本的考え方』発表
- ・同年11月 求職者支援制度（基金訓練の恒久化、利用にあたってのハードルが高く）
- ・2012年2月 「社会保障・税の一体改革大綱」で、生活支援戦略提示（社会的アクティベーション）。
- ・2013年1月 社会保障審議会『生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書』
- ・同年4月 生活困窮者自立支援モデル事業（～2015年3月）、社会的アクティベーション）
- ・同年12月 生活困窮者自立支援法制定（社会的アクティベーション）

個々の事業について触れる余裕はないが、当初、生活保護受給者就労支援では、就労アクティベー

ションや、一部自治体でのハードなやり方による就労インセンティブを高める手法なども導入されていた。しかし、全体的には社会的アクティベーションへの政策志向が著しく高まってきたことがわかる。そして、生活困窮者自立支援制度は、こうした一連の政策の集大成としての位置にあり、生活保護制度とあわせて、困窮者支援のもう一つの柱を形成することになった。

しかし、日本におけるこうした政策展開の流れを振り返ると、必ずしも歴代の政権が明確な理念を打ち出しそれに沿って、社会的アクティベーションの事業設計を行ってきたとはどうも言い切れないところがある。むしろ、厚生労働省主導での展開とみてよい。政策理念にかかわるものとして、2009年自民党・麻生政権のもとでの『安心社会実現会議報告』で「社会統合・社会的包摂の実現」が語られたが、それは、① 勤労所得に対する給付付き勤労者税額控除の導入、② 自治体におけるワンストップ型の就労支援サービスの提供、③ 所得保障付き職業能力開発制度など雇用・生活保障セーフティネットの構築、④ 最低賃金の見直しの4つの施策を束ねる一つの政策として語られている。社会的包摂という言葉が、政府の基本文書のなかで使われたことの意義は大きいだが、それは必ずしも欧州諸国のような政策理念としてではなかった。

また、民主党管政権のもとで、内閣府が「一人ひとりを包摂する社会」特命チームを組織し、2011年5月『基本方針：社会的包摂政策を進めるための基本的考え方』を発表した。ここでは、次のように語られた。

「経済や社会の機能を維持・発展させ、質の高い国民生活を実現していくには、国民一人ひとりが社会のメンバーとして「居場所と出番」を持って社会に参加し、それぞれの持つ潜在的な能力をできる限り発揮できる環境整備が不可欠である。このような社会の実現に向けて、社会的排除の構造と要因を克服する一連の政策的な対応を『社会的包摂』という」。

「社会的包摂の推進に向けては、先導的なプロジェクトとして、

- ・ 就労につながりうる者を対象として現在行われているパーソナル・サポート・サービスのモデル・プロジェクトを継続発展させ、個別的、継続的、包括的支援として求められる機能を実践活動から抽出整理して明らかにするなど、その制度化に向けた検討を進めること
- ・ 稼働年齢ではない人、稼働能力を有しない人も含めて、いくつかの領域を組み合わせた支援が求められる分野において、既存の制度等を補完する仕組みや、実効性のある連携体制の構築、人材育成等に取り組むモデル事業を検討すること」。

前者の文書からは、社会的包摂は、社会参加と潜在的な能力発揮ができる社会環境づくりが指摘されるとともに、後者の文書では、とくに重要な政策として、今日の生活困窮者自立支援制度に繋がる施策の枠組みが示された。自民党政権になって、社会的包摂という用語は使われなくなったが、明らかに、生活困窮者自立支援制度は、日本における社会的包摂を担う中心的政策であることが、ここで論じられたわけである。すなわち、そして、社会参加や能力発揮として社会的包摂が論じられたことは重要である。しかし、それは、社会的包摂の一般的概念を論じているだけであって、政策理念とはいいがたいのではないだろうか。そして政策理念があいまいなまま政策類型が示されたかたちとなっていないだろうか。この点において、欧州諸国の社会的包摂をめぐる政策議論の立て方と異なっているように思える。

この「政策理念なき政策類型の選択」という現実をどのように考えるのか。ある程度明確な包摂型社会のモデルを前提にして政策類型が選択・決定されてきた欧州諸国を基準に考えれば、日本の政策類型の選択——具体的には生活困窮者自立支援制度の制度設計——はややもするとまた異なる政策類型の方向へと変わってしまうかもしれない。

このような政策策定にかかわる状況から導き出される一つの結論は、日本における社会的包摂の政

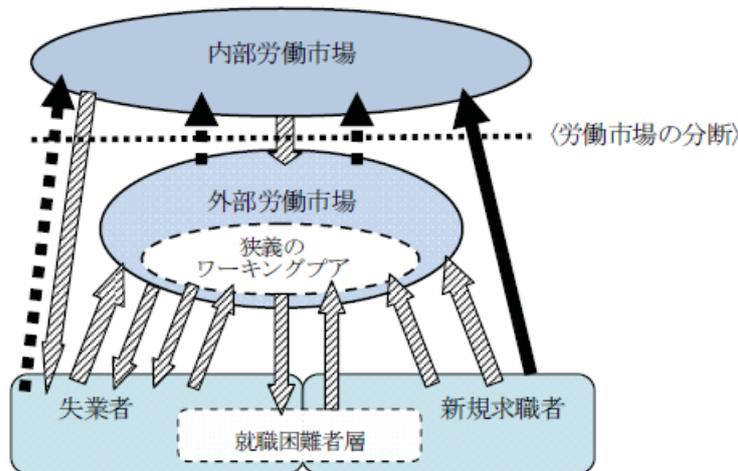
策理念をめぐる議論を活性化すべきだという意見であろう。確かにそれは重要であろう。しかし、日本には、これとは異なった政策類型の選択の仕方があったという見方もできないわけではない。それは、2000年頃以降のさまざまな諸政策の積み重ねとモデル事業などによる自治体の現場での実践を踏まえた「最適解」を導き出すプロセスから得た回答が、社会的アクティベーションであったということではなかつたらうか。今後は、いま現実に準備が進められている生活困窮者支援制度は、この制度が自治事務であることも関係して、実施主体が地方自治体である。厚生労働省が中心になって作りあげられた制度的枠組みを前提に、どのような実態のある社会的アクティベーションをつくれるのかは自治体そしてそれと連携する民間組織にゆだねられつつある。地域からのこうした蓄積を踏まえて、日本の社会的包摂の政策理念が今後形成されることに期待したい。

3. 生活困窮者自立支援制度のいくつかの課題

1) 生活困窮者、ワーキングプアそして外部労働市場

いささか社会的包摂の理念にこだわりすぎたかもしれない。ここでは、社会的アクティベーションの推進という観点から、生活困窮者自立支援制度の課題について、2点指摘しておきたい。一つは、労働市場構造からみたときに、この制度はどのような機能・役割を担っているのか、さらに豊かな就労支援の実態をつくりあげるにはどうすればよいのかという点である。もう一つは、この制度の目的の一つである地域づくりのあり方にかかわる課題である。

図3 日本の労働市場構造とワーキングプア、就職困難者



出所：福原 2011。

図3は、日本の労働市場構造をごく簡単に示したものである。生活困窮者自立支援制度において、就労能力をもつ生活困窮者（＝就職困難者）は、このでは、新規求職者であったり長期の失業者である。彼らに対する就労支援として就労準備自立支援事業と就労訓練事業（中間的就労）が想定されている。その事業の抱える制度上の課題については、五石報告によって行われるので、そちらにゆずりたい。ここで問題としたいのは、その出口をどのように想定するのかという点である。この就労支援の取り組みの事例はまだ少なく、また実施している事例をみると、安定した正規雇用につける人は少なく、多くは非正規雇用や短期雇用である。しかも零細な事業所が多い。これをどう克服するかが課題であろう。

この議論においては、第1に労働市場そのものがもつ問題点の改善が問われなければならない。第2に、就労支援受け入れ事業所が受け入れに関心と意欲を持てる施策が求められる。第3に就労支援

の対象となる当事者へ支援策である。そして最後に、新たな就労機会・場の創出である。

第1の課題は、図3においては、外部労働市場とくにそのなかでもワーキングプア層の抱えている問題と共通する。生活困窮者が仕事についてとしても、それはワーキングプア同様に、低賃で不安定な雇用が多い。奥田知志氏（NPO 法人抱樸 理事長）は、これを「穴のあいたバケツ」と評したが、この外部労働市場の雇用環境をどのように改善するのかという点の政策がなければ、この生活困窮者自立支援制度による制度設計は完成しないだろう。幸いにして、政府は、『日本再興戦略』において、外部労働市場の改善を取り上げているが、期待したい。

第2は、すでに豊中市のモデル事業で取り組まれている事例が参考となるだろう。第3についても、すでにいくつかの先進事例があるが、これの普遍化が求められる。第4の課題については、いくつかの方向があるだろう。一つは、出口として想定されるものを、単に就職だけでなく、職業訓練制度の受講と、自らあるいは仲間との起業への支援も視野に入れるべきだろう。すでに、韓国の自活事業はそうであるし、フランスなどの就労支援においてもそれは重視されている。また、いわゆるボーダー層を中心に、民間事業所での就労が馴染めない層については、支援付きの就労機会の創出もまた重要だろう（筒井／櫻井／本多 2014,9頁）。政府は中間的就労には補助金を出さないとしている点が最大の障壁であるが、いずれにしるこれは重要な課題である。

2) 地域づくりについて

生活困窮者自立支援制度においては、入り口におけるアウトリーチ、アセスメント、総合相談など、自立相談支援事業の充実を図ることがめざされている（岩間 2013）。こうした相談体制を、どのように充実したものにするのかが、大きな課題であろう。厚生労働省の資料でもたびたび好事例として取り上げられている富士宮市の小・中学校区での相談ブランチャ（地域センター）の設置は重要である。今回の制度設計のなかではあまり取り上げられていないが、生活困窮者集住地域や被差別部落などでの相談支援体制をどのように構築するのかについては、工夫がいるだろう。これには、地域拠点になるセンターをつくり、社会的居場所としての活用と一体的に取り組むことが重要だろう。今回の制度では、地域づくりが重要といわれながらも、支援のための地域の社会資源や就職先となる企業とのネットワークづくりに力点がある。しかし、それとあわせてこうした生活困窮者集住地区への支援という視点はもっと重視されるべきだろう。また、あわせて、その支援の仕組みとして社会的居場所づくりの重要性を指摘しておきたい（福原 2014）。

むすび—地域からの制度の充実を図る—

生活困窮者自立支援制度の事業総体の特徴を、アクティベーションの政策類型さらにそれと深く関連している（はずの）社会的包摂の政策理念という観点から、議論を進めてきた。しかし、欧州的な議論の進め方自体が、日本には当てはまらないのかもしれない。しかし、この政策理念は、日本の将来における社会像をどのように考えるのかという極めて大事な観点であることに間違いはない。この生活困窮者自立支援制度の取り組みが、「企業主義—家族主義ネクサス」論に変わる新たな社会モデル像の構築の第一歩となることを期待した。

【参考文献】

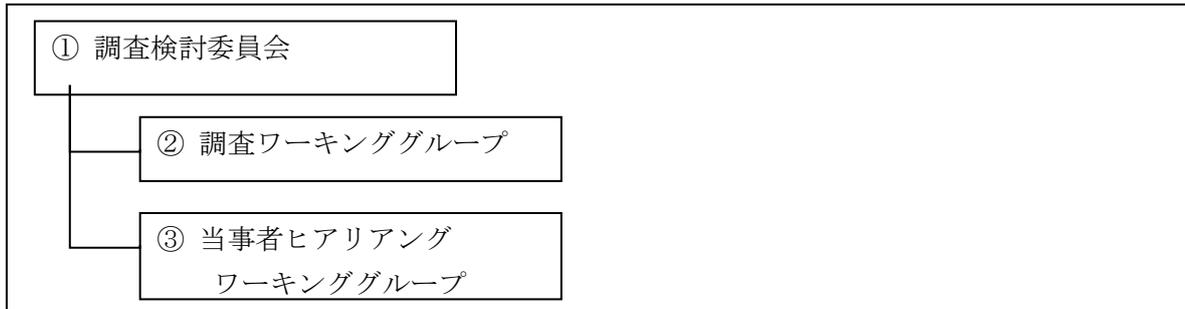
- 岩間伸之（2013）「新たな生活困窮者支援制度の理念と『総合相談』の推進—社会福祉協議会に求められる役割」『月刊福祉』11月号。
- 埋橋孝文（2011）『福祉政策の国際動向と日本の選択：ポスト「3つの世界」論』法律文化社。
- 大沢真理（2007）『現代日本の生活保障—座標とゆくえ』岩波書店。
- 筒井美紀／櫻井純理／本多由紀編著（2014）『就労支援を問い直す—自治体と地域の取り組み』勁草書房。
- 二宮厚美（2009）『新自由主義の破局と決着—格差社会から21世紀恐慌へ』新日本出版。
- バラ、アジット・S／ラペール、フレデリック（福原宏幸／中村健吾監訳）『グローバル化と社会的排除—貧困と社会的排除への新しいアプローチ』昭和堂。
- 福原宏幸（2007）「社会的排除・包摂論の現在と展望—パラダイム・「言説」をめぐる議論を中心に」、福原宏幸編著『社会的排除/包摂と社会政策』法律文化社。
- （2011）「ワーキングプアに対する社会的排除の諸相—雇用・生活実態調査結果から雇用・福祉レジームを検討する—」『大分大学経済論集』63巻4号。
- （2012）「日本におけるアクティベーション政策の可能性—現状と展望—」、福原宏幸・中村健吾編著『21世紀ヨーロッパ福祉レジーム—アクティベーション改革の多様性と日本』糺の森書房。
- （2013a）「日本社会の再生—社会的つながりと社会連帯経済そして社会福祉の役割—」『Human Welfare』（関西学院大学）5巻1号。
- （2013b）「求職者支援制度の分析と課題」連合総合生活開発研究所『社会的困窮者・就労困窮者の現状と各種支援策の効果に関する調査研究（厚生労働省平成24年度「セーフティネット支援対策等事業費補助金 社会福祉推進事業」）』（調査検討委員会主査）。
- （2014a）「生活困窮者支援に向けたコミュニティづくりと社会的居場所づくり—箕面市・北芝の取り組みから—」、大阪市政調査会『自治体セーフティネット—地域と自治体ができること』公人社。
- （2014b）「アクティベーション—社会的連帯経済の可能性—」、岩崎晋也／岩間伸之／原田正樹編『社会福祉研究のフロンティア』有斐閣〔近刊〕。
- 福原宏幸・中村健吾編著（2012）『21世紀のヨーロッパ福祉レジーム—アクティベーション改革の多様性と日本』糺の森書房。
- 宮本太郎（2011）「レジーム転換と福祉政治—包摂と承認の政治学」、大沢真理『承認と包摂へ—労働と生活の保障』岩波書店。
- （2013）『社会的包摂の政治学—自立と承認をめぐる政治対抗』ミネルヴァ書房。
- 渡辺博明（2011）「スウェーデンの労働・福祉・政治」、宮本太郎編『働く—雇用と社会保障の政治学』風行社。
- Dahlstedt, Magnus (2013) “The Politics of Labour Market Activation: Employability, Exclusion and Active Citizenship”, *REVISTA ZA SOCIOLOGIJU*, 43, 1.
- Levitas, Ruth (2005) *The Inclusive Society?*, 2nd Edition, Basingtoke: Macmillan.
- Silver, Hiraly (1995) “Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms”, *International Labour Review*, no.133.

資 料 編
調査検討委員会について

1. 調査検討委員会

1 研究体制

本事業において実施する調査の方針、調査対象、調査項目、調査結果の分析、本事業におけるまとめ、提言等について有識者による検討を行うため「調査検討委員会」を設置し、下記の通り調査委員会の下に調査ワーキンググループ、当事者ヒアリング・ワーキンググループを設置した。



2 調査検討委員会の開催状況

回数	日程	内容
第1回	2014年6月13日	調査の全体設計について ヒアリング調査の対象選定について
第2回	2014年9月29日	アンケート調査票について ヒアリング調査結果について
第3回	2014年11月28日	アンケート調査結果について ヒアリング調査結果について
第4回	2015年2月10日	報告書作成について

調査検討委員会では、委員にご議論いただいた（敬称略、五十音順）。なお事務局は一般社団法人協同総合研究所が担当した。

3 調査ワーキンググループの開催状況

回数	日程	内容
第1回	2013年6月25日	調査地の選定
第2回	2013年7月31日	第1回調査に向けての打合せ
第3回	2013年9月19日	第1回調査報告、第2回調査の打合せ
第4回	2014年11月14日	第2回調査報告
第5回	2015年1月12日	報告書作成について
第6回	2015年3月2日	報告書作成について

調査検討会議では、各実践の現場からの報告、海外先進事例の報告をいただき、現状と課題の共有、議論をおこなった。

4 当事者ヒアリング・ワーキンググループの開催状況

回数	日程	内容
第1回	2014年8月29日	当事者ヒアリング調査の選定
第2回	2015年1月5日	当事者ヒアリング調査の報告
第3回	2015年1月14日	当事者ヒアリング調査報告、議論
第4回	2015年1月19日	当事者ヒアリング調査報告、議論
第5回	2015年2月3日	報告書作成について
第6回	2015年3月23日	報告書作成について

5 調査検討委員会 委員名簿（敬称略）

役職	氏名	所属
委員長	福原宏幸	大阪市立大学教授
委員	市原智久	千葉市保健福祉局保護課 課長
委員	大高研道	聖学院大学教授
委員	岡安喜三郎	一般社団法人協同総合研究所理事長
委員	垣田裕介	大分大学 准教授
委員	川本健太郎	敬和学園大学講師
委員	菊地謙	フードバンクちば専務理事
委員	北村祐司	労働者福祉中央協議会 事務局次長
委員	五石敬路	大阪市立大学准教授
委員	下村幸仁	山梨県立大学教授
委員	高野卓之	臼杵市 福祉課長
委員	田嶋康利	日本労働者協同組合連合会 事務局長
委員	田中夏子	都留文科大学 非常勤講師
委員	西岡隆	臼杵市 理事
委員	走井洋一	東京家政大学 准教授
委員	藤井敦史	立教大学教授 教授
委員	藤木千草	ワーカーズ・コレクティブネットワークジャパン事務局長
委員	古村伸宏	日本労働者協同組合連合会 専務理事

5 アクションリサーチ・当事者ヒアリング調査について

調査検討委員会に基づき調査ワーキンググループ、当事者ヒアリング・ワーキンググループを設置し、生活困窮者支援促進モデル事業実施主体としての行政、事業者とともにアクションリサーチをおこなった。

以下、調査日程を示す。

日程	調査地
2014/8/26-27	第1回 臼杵市生活困窮者自立促進支援モデル事業調査
2014/11/25-26	第2回 臼杵市生活困窮者自立促進支援モデル事業調査
2014/8/10-11	第1回 京丹後市生活困窮者自立促進支援モデル事業調査
2014/10/23-25	第2回 京丹後市生活困窮者自立促進支援モデル事業調査 京丹後市モデル事業 当事者ヒアリング調査 Next Green 但馬 当事者ヒアリング調査
2014/9/16	第1回 千葉市生活困窮者自立促進支援モデル事業調査
2014/11/11	第2回 千葉市生活困窮者自立促進支援モデル事業調査
2014/8/20-21	岐阜県生活困窮者自立促進支援モデル事業実施団体 NPO センターぎふ 調査
2014/10/27-28	川崎市・富士宮市生活困窮者自立促進支援モデル事業調査
2014/7/11	箕面市生活困窮者自立促進支援モデル事業 調査
2014/10/23-24	千葉市モデル事業 当事者ヒアリング調査
2014/12/23-24	青森県モデル事業 当事者ヒアリング調査

2. 【添付資料1】

厚生労働省補助事業 平成26年度社会福祉推進事業

「生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施状況に関するアンケート調査

アンケート調査のお願いと目的

貴自治体におかれましては、生活困窮者自立促進支援モデル事業に先進的に取り組まれており、このことに対し敬意を表します。協同総合研究所は、昨年度に続き、今年度も厚生労働省社会福祉推進事業補助金 調査研究事業を受託し、このモデル事業の現状と課題について、調査研究を行っております。

また、すでにお伝えしているように、当ワーキンググループは、この調査研究事業を、貴自治体とともに取り組むアクション・リサーチとし、貴自治体関係者と連携をはかりながら、貴自治体の生活困窮者自立促進モデル事業のいっそうの発展に寄与するためのものとして位置づけております。

さて、このアンケート調査は、その一環として実施するものであり、すでにお願ひしている訪問調査に向けての事前調査と位置づけております。このアンケート調査の内容は、自立相談支援事業、就労準備事業と就労訓練事業（中間的就労）に注目し、①生活困窮者の発見と誘導、②就労以前の困難課題の解決、③就労に向けた支援、さらには④就労などの「出口」の開発と誘導という四つの局面における取り組み内容、諸機関・団体との連携、地域ネットワークの構築といった課題を明らかにすることを目的としたものです。

たいへん多忙のことと思いますが、ご協力のほど、よろしくお願ひいたします。

なお、すでに平成25年度においても調査をさせていただきましたが、以下の質問では、あらためて平成25年度についてもお聞きしているところがあります。たいへんお手数ですが、これらも含めてご回答をお願ひいたします。また、重複した回答をいただくような設問が含まれておりますが、違った観点からの設問ですので、これらについても回答をお願ひいたします。

協同総合研究所 社会福祉推進事業調査検討員会 ワーキンググループ
チームリーダー 福原宏幸

**I. 生活困窮者自立促進モデル事業（以下では「モデル事業」と略称する）
実施体制について（平成 25 年及び 26 年度）**

1 - 1 モデル事業として実施されている事業名とその実施機関名を教えてください。

自立相談支援モデル事業： _____
 就労準備支援モデル事業： _____
 就労訓練事業： _____
 その他（ ）： _____

1 - 2 各事業の予算規模について教えてください

	平成 25 年度	平成 26 年度
自立相談支援モデル事業	_____ 千円	_____ 千円
就労準備支援モデル事業	_____ 千円	_____ 千円
就労訓練事業	_____ 千円	_____ 千円
その他（ ）	_____ 千円	_____ 千円
合 計	_____ 千円	_____ 千円

1 - 3 モデル事業における支援対象の生活困窮者とは、どのような範囲でしょうか。また、平成 27 年度からの本事業の開始以降の対象者も同じものとお考えでしょうか。教えてください。異なる場合は、その範囲を教えてください。

(_____)

1 - 4 モデル事業実施において連携している庁内部署の名称、連携内容、課題について教えてください。

(_____)

1 - 5 モデル事業実施において連携している外部の行政機関の名称と連携内容、課題について教えてください。

(_____)

Ⅱ. モデル事業の実施の成果について

2 - 1 自立相談支援事業の相談者数および支援決定者数、及びその内訳（性別、年齢階層）

平成 25 年度	相談者数	うち、支援決定者数
総数		
うち、女性 うち、男性		
10 歳代～20 歳代 30 歳代～40 歳代 50 歳代 60 歳以上		

平成 26 年度 4－6 月	相談者数	うち、支援決定者数
総数		
うち、女性 うち、男性		
10 歳代～20 歳代 30 歳代～40 歳代 50 歳代 60 歳以上		

2 - 2 就労準備支援事業および就職決定者の人数、及びその内訳（性別、年齢階層）

平成 25 年度	就労準備支援対象者数	うち、就職決定数
総数		
うち、女性 うち、男性		
10 歳代～20 歳代 30 歳代～40 歳代 50 歳代 60 歳以上		

平成 26 年度 4－6 月	相談者数	うち、支援決定者数
総数		
うち、女性 うち、男性		
10 歳代～20 歳代 30 歳代～40 歳代 50 歳代 60 歳以上		

Ⅲ. 自立相談支援モデル事業について

3-1 自立相談支援モデル事業の実施機関についてお聞きします。

1) このモデル事業の実施機関の設置形態はどれでしょうか。選択してください。また、それを担う部署あるいは民間の委託機関名を教えてください。

①設置形態、いずれかを選んでください a) 自治体の直営 b) 民間団体への委託

②担当部署名あるいは委託先機関名： _____

2) この設置形態を選んだ理由はなにでしょうか。

()

3) 委託の場合：委託先機関の選定方法、その選定方法を選んだ理由を教えてください。

()

4) その委託先に決定した理由を教えてください。

()

3-2 自立相談支援機関の職員数、相談員数、資格の有無を教えてください。

1) 総職員数 _____ 人（直営の場合：非正規職員数 _____人）

2) うち、主任相談支援員 _____ 人（直営の場合：非正規職員数 _____人）

3) うち、相談支援員 _____ 人（直営の場合：非正規職員数 _____人）

4) 相談支援員（主任を含む）における有資格者の有無。有資格者がいる場合はその資格の名称と人数を教えてください。

()

3-3 生活困窮者の発見および相談窓口への誘導にあたって、取り組んでいることはなにですか。また、これにあたって連携している庁内部署、外部行政機関、民間団体にはどのような機関がありますか。その機関が取り組んでいる内容はなにでしょうか。

()

3-4 相談支援事業のアセスメント・支援プランの作成において、協力を仰いでいる庁内部署、外部行政機関、民間団体はありますか。その内容はどのようなものでしょうか。

()

3-5 支援に当たったの関係機関の役割の調整や支援プランの了承などを行う支援調整会議についてお聞きします。

1) 支援調整会議に出席している団体の範囲と人数を教えてください。

① 庁内部署の関係者のみで構成 _____人

② 庁内部署以外の機関を含む 庁内部署関係者 _____人 外部機関関係者 _____人

2) 支援調整会議出席者を記載した資料があれば、提供してください。

3) 支援調整会議の頻度と議論の内容

()

4) 支援調整会議の課題について

()

3-6 相談に至るまでの経緯として、主にどのような経路が挙げられますか。いくつか事例を紹介してください。

⇒ 訪問日にお聞きします。

3-7 支援決定者に対して、就労準備支援事業の前に（あるいはそれと並行して）、日常生活自立や社会生活自立に向けてどのような支援を実施していますか。

()

3-8 支援決定者に対する日常生活自立や社会生活自立に向けた支援において、どのような機関と連携していますか。連携機関の数を教えてください。また、主な連携先5団体の具体的な支援内容を教えてください。

()

3-9 相談者のうち、生活保護受給への誘導は何人でしょうか。また、このうち、就労支援が必要なケースについては、どのような就労支援を実施しているのでしょうか。

()

3-10 支援決定に至らなかったケースについてお聞きします。

1) それにはどのようなケースがありますか。また、その他の支援機関への誘導を行っていますか。

()

2) 困難度が大きいケースに対する支援の場合、専門機関への誘導などが必要と思われるが、この場合の具体的な内容を教えてください。

()

3-11 自立相談支援モデル事業の充実に向けてどのような課題があると思いますか。また、その解決に向けての取り組みを教えてください。

()

IV. 就労準備支援事業について

4-1. 就労準備支援モデル事業の委託先についてお聞きします

- 1) このモデル事業の委託先： _____
- 2) 民間団体との委託形態 委託形態： _____

4-2 就労準備モデル事業実施機関の職員数、相談員数、資格の有無を教えてください。

- 1) 総職員数 _____ 人
- 2) 就労支援員 _____ 人
- 3) 就労支援員における有資格者の有無。有資格者がいる場合はその資格の名称と人数を教えてください。

()

4-3 就労準備支援事業の取り組みとして、生活自立支援、社会自立支援、就労自立支援の3つの訓練が掲げられていますが、それぞれ事業の具体的内容について教えてください。

1) 生活自立支援の支援内容・メニュー

()

2) 社会自立支援の支援内容・メニュー

()

3) 就労自立支援の支援内容・メニュー

()

4-4 委託先が連携する就労体験の受け入れ事業所とその体験内容をお聞きします。

団体名	内 容

4-5 「出口」として、一般企業への就職、中間的就労の場での継続就労、社会的企業での就労、職業訓練、起業などがあります。現在の「出口」には、どのようなものがありますか。

()

4-6 とくに、一般就労などの確保・開拓に向けた連携先（ハローワークなど）の名称とその連携内容、課題について教えてください。

()

4-7 今後、新たに開拓したい「出口」にはどのようなものがありますか。想定しているものを教えてください。

()

4-8 就労準備支援モデル事業の実施を通して、さらなる就労訓練が必要と考えられるケースは何割くらいいると思いますか。また、就労訓練事業（中間的就労）の必要性について、どのように考えていますか。

()

4-9 就労準備支援モデル事業の充実に向けてどのような課題があると思いますか。また、その解決に向けての取り組みを教えてください。

()

V. 就労訓練事業（中間的就労）の推進について

5-1 政府は、就労訓練事業（中間的就労）実施団体の認定基準を検討していますが、これについてどのようにお考えですか。

()

5-2 就労訓練事業（中間的就労）の場として自治体による優先発注についてどのようにお考えですか。

()

5-3 就労訓練事業（中間的就労）実施の自治体にお聞きします。

1) 就労訓練事業（中間的就労）の推進の委託先と具体的な事業内容についてお聞きします。どのような事業を実施しますか（していますか）。

委託先と具体的内容：
()

2) 就労訓練事業（中間的就労）の出口をどのように想定していますか

()

3) 就労訓練事業（中間的就労）の実施において協力してもらえる企業や民間団体の開拓状況と方法について教えてください。

()

4) これまでの就労訓練事業（中間的就労）への取り組みを踏まえて、この事業拡大に向けた課題はないでしょうか。

()

5-4 就労訓練事業（中間的就労）を今年度実施していない自治体にお聞きします。来年度は、実施を予定しているでしょうか。あるいは、実施しないのでしょうか。また、その理由を教えてください。

()

VI. モデル事業と既存の就労支援制度・機関の活用について

6-1 就労準備支援事業の実施にあたって、生活保護自立支援プログラムを活用していますか。それは平成 25 年度、平成 36 年 4-6 月において何件ありますか。また、その利用に至った理由をお聞きします。

()

6-2 就労準備支援事業の実施にあたって、母子・寡婦支援制度を活用していますか。それは平成 25 年度、平成 36 年 4-6 月において何件ありますか。また、その利用に至った理由をお聞きします。

()

6-3 就労準備支援事業の実施にあたって、求職者支援制度を活用していますか。それは平成 25 年度、平成 36 年 4-6 月において何件ありますか。また、その利用に至った理由をお聞きします。

()

6-4 就労準備支援事業の実施にあたって、障がい者支援相談窓口を活用していますか。それは平成 25 年度、平成 26 年 4-6 月において何件ありますか。また、その利用に至った理由をお聞きします。

()

6-5 就労準備支援事業の実施にあたって、障害者就労移行支援を活用していますか。それは平成 25 年度、平成 26 年 4-6 月において何件ありますか。また、その利用に至った理由をお聞きします。

()

6-6 就労準備支援事業の実施にあたって、就労継続支援 A・B 型施設を活用していますか。それは平成 25 年度、平成 26 年 4-6 月において何件ありますか。また、その利用に至った理由をお聞きします。

()

6-7 就労準備支援事業の実施にあたって、その他の就労支援制度・機関を活用していますか。それは平成 25 年度、平成 26 年 4-6 月において何件ありますか。また、その利用に至った理由をお聞きします。

()

VII 地域ネットワークづくりについて

生活困窮者支援制度がめざす目標として「生活困窮者の自立と尊厳の確保」とあわせて、「生活困窮者支援を通じた地域づくり・地域ネットワーク構築」があります。これについてお聞きします。

7-1 地域における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の構築に向けて現在取り組んでいること、および今後取り組もうとしていることを教えてください。

()

7-2 生活困窮者支援において「社会的居場所」や「参加する場」の重要性も指摘されていますが、これについての現在取り組んでいること、および今後取り組もうとしていることを教えてください。

()

7-3 働く場の確保および拡大に向けて現在取り組んでいること、および今後取り組もうとしていることを教えてください。

()

7-4 働く場の確保および拡大に向けて、とくに地域の農林水産業等との連携はありますか。あればその状況について教えてください。

()

7-5 自治会、町内会、商店街、民生委員など地域に根差した様々な団体との連携はありますか。あればその内容を教えてください。

()

7-6 今後連携したいと考えている機関、団体等があれば、教えてください。

()

7-7 政府や自治体による地域振興策・地域産業支援制度、緊急雇用制度、実践型地域雇用創造事業などを活用されていますか。あればその内容を教えてください。

()

7-8 地域ネットワークのさらなる拡大に向けて取り組んでいることはありますか。および、今後取り組む予定はありますか。その内容も教えてください。

()

7-9 地域づくり、地域ネットワークづくりについて、その展望と課題について、なにか意見があればお書きください。

()

ご協力、ありがとうございました。

3. 【添付資料2】

厚生労働省補助事業 平成26年度社会福祉推進事業

生活困窮者自立促進支援モデル事業自治体における

就労支援対象者へのヒアリング調査票

ヒアリング調査のお願いと目的

この度、一般社団法人協同総合研究所では厚生労働省社会福祉推進事業「地域協働における多層的な就労支援・社会的居場所創出ネットワーク構築に関する調査研究」を実施させて頂くことになりました。

本事業では、就労支援事業の利用者へのヒアリング調査を通して、当事者が必要とする就労支援事業及び社会的居場所の在り方を明らかにすることを目的としています。つきましては、下記の通り調査にご協力頂ければ幸いです。ご協力のほど、よろしくお願いいたします。

1 目的

- ① 「就労準備支援」および「就労訓練」の意義と課題を利用者の視点から明らかにする。
- ② 当事者を中心にすえた支援（ネットワーク）の在り方を明らかにする。
- ③ 一般就労のみが目標ではない柔軟な就労創出と地域的支援システム構築の可能性を検討する。

2 調査方法

- ① ケース記録（利用者の状況を可能な範囲で客観的に把握するため）
- ② 就労支援員へのヒアリング調査（相談支援・就労準備支援・就労訓練の各段階に支援員がいる場合はそれぞれについてのヒアリング）
- ③ 当事者へのヒアリング調査（何らかの形で労働に従事している方、現に「就労準備支援」「就労訓練」を受けている人を含む）

3 その他

- ・ご協力頂きます調査は、無記名調査です。また、得られたデータは厳重に保管します。
- ・本調査は、任意で行われるものであり、強制ではありません。また、調査に協力しないことで不利益を受ける事はありません。
- ・調査後でも、お申し出頂ければ、調査結果を破棄いたします。
- ・本研究に対してご意見、ご質問がありましたら、お気軽に下記調査実施担当者にお問い合わせ下さい。

一般社団法人 協同総合研究所
社会福祉推進事業調査検討委員会

I. 生活困窮者自立促進モデル事業における対象者の基本情報

1-1 ヒアリング対象者の基本情報を教えてください

性別	男 ・ 女
年代	10代 ・ 20代 ・ 30代 ・ 40代 ・ 50代 ・ 60代 ・ 70代 ・ 80代以上
出身地	市内 ・ 近隣市町村() ・ 県内() ・ 県外()
現在の状況	<input type="checkbox"/> 支援継続中 (就労準備支援 ・ 就労訓練 ・ それ以外：) <input type="checkbox"/> 支援終了 (支援期間： 年 月 日～ 年 月 日)
家族の状況 本人と家族 の関係性	

1-2 相談受付時についておしえてください

来談日	年 月 日
相談経路	<input type="checkbox"/> 本人自ら連絡：来所・電話 <input type="checkbox"/> 家族・知人からの連絡：来所・電話 <input type="checkbox"/> センターが把握して勧めた <input type="checkbox"/> 関係機関・関係者からの紹介 () <input type="checkbox"/> その他 ()
相談内容	

1-3 生活困窮者自立支援モデル事業に参加・相談以前の状況について教えてください。

相談以前の就学・就労状況	<input type="checkbox"/> 就学 <input type="checkbox"/> 就労 (バイト、パート、契約社員、フルタイム、その他：) <input type="checkbox"/> 無職 (長期失業・求職中・病気療養・その他 <input type="checkbox"/> 生活保護 <input type="checkbox"/> その他 ()
他の支援機関の関与の有無	<input type="checkbox"/> 行政 (就労支援、相談機関 (電話含) など) () <input type="checkbox"/> NPO・社会的企業 <input type="checkbox"/> 学校 <input type="checkbox"/> 医療機関 <input type="checkbox"/> 福祉機関 <input type="checkbox"/> 地元企業 <input type="checkbox"/> その他 ()

1-4 支援・参加している事業について教えてください

- ・ 支援の頻度： _____ 回 _____ 時間／週
- ・ 支援プラン策定日： _____ 年 _____ 月 _____ 日
- ・ 就労準備支援事業開始日： _____ 年 _____ 月 _____ 日
 - ・ 支援メニュー（ _____ ）
- ・ 就労訓練事業開始日： _____ 年 _____ 月 _____ 日
 - ・ 受入先（ _____ ）
 - ・ 訓練メニュー（ _____ ）
- ・ その他（ _____ ）

1-5 現在、その他に関わっている機関／利用している制度について教えてください。

例：障害者就労移行支援、求職者支援制度、その他の就労支援制度・機関、生活保護受給

[_____]

Ⅱ. 生活困窮者自立支援モデル事業における支援の状況

（以下、調査者による支援対象者へのヒアリング内容）

1. 活動内容

1.1. どのように本事業の情報を得ましたか（複数回答可）

- ・ ①家族、②親族、③友人、④公的支援機関（ _____ ）、⑤学校、⑥民間支援機関、⑦HP、⑧広報、⑨チラシ、⑩新聞、⑪その他（ _____ ）

1.2. 支援事業に参加する際に、主にどのような方に相談しましたか

- ・ ①家族、②親族、③友人、④公的支援機関（ _____ ）、⑤学校、⑥民間支援機関、⑦その他（ _____ ）

1.3. これまでの支援機関の関与（過去の相談経験）

1.4. 本事業への参加を決意した（選択した）理由

1.5. 支援プラン決定時の話合い内容／当時の気持ち

1.6. 活動内容…どのような作業を行ったか＋自分の意見を伝える場・機会はあったか

1.7. 印象に残っている取り組み・訓練

1.8. もっとも助かった/役に立った支援

2. 支援における居場所・関係性について

2.1. 印象に残っている支援者・仲間はいますか？（どのような支援・関係性に対して？）

- ①スタッフ・支援員
- ②他の参加者（当事者）との関係（ピアサポート）
- ③協力・訓練受け入れ企業

2.2. 就労体験の受け入れ事業所（受け入れ企業、商店街、NPO、自治会、協同組合 etc.）では、どのような体験をしましたか？+その感想

2.3. 現在、訓練以外にどのような社会的活動の場・居場所がありますか？

3. 本人の気持ちの変化・評価点

3.1. 支援事業へ参加した当初に抱えていた一番の困難・課題

-

3.2. 現在、満足している/助かっている/評価している部分は？

- （これまで複数の就労支援経験がある場合は、その違いなど）

3.3. 訓練を通じた変化

- ①「働くこと」に対する考え方の変化
-
- ②生活の変化
-
- ③人間関係の変化
-
- ④気持ちの変化（自信・他者への信頼・自己肯定感）

3.4. 本支援の場は自分にとってどのような場でしたか？

4. 今後の展望について

4.1. 現在直面している生活上の課題・不満・不安

4.2. 支援事業の課題・不満・不安

- ※訓練内容、手当・賃金、人間関係性、訓練・作業時間、
-
-

4.3. 支援後の「出口」の希望・イメージ

- ①一般企業への就職、②中間的就労の場での継続訓練・就労、③社会的企業での就労、④その他の公的機関の職業訓練（
）
-
-

4.4. 将来への展望

- ※希望、将来にむけて準備していること
-
-

4.5. 現在受けている支援以外に、どのような支援が必要ですか

- e.g. 生活支援、ジョブコーチ、ピア・サポート、日常的な相談など

以上、ありがとうございました。

平成 26 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金
社会福祉推進事業

「地域協働による多層的・多層的な就労支援
・社会的居場所創出ネットワーク構築に関する調査研究」

平成 27 (2015) 年 3 月

一般社団法人協同総合研究所
〒170 - 0013 東京都豊島区東池袋 1-44-3 ISP タマビル 7F
TEL : 03-6907-8033 Email : kyodoken@jicr.org