

2019年度 参加型福祉研究センター ニュースレター（1）

市民活動エンパワーメント連絡会で学習会を開催しました。

活動の一環で、生活困窮者支援等活動にかかわるテーマで学習会を行いました。

前期は、行政と市民との協働が進んでいる自治体として、座間市福祉部生活援護課の林星一課長より、座間市の就労準備支援事業を含めた生活困窮者自立支援の総合的施策と行政として捉えている現状や課題、今後の展開等についてお話いただきました。生活クラブユニオン・さがみ生活クラブ生協・W.Co協会の三者は、座間市から就労準備支援事業（はたらつく・ざま）を受託しています。これまで、受託側からの運営や活動報告は共有してきましたが、行政の視点でお話いただきました。

市民活動エンパワーメント連絡会

神奈川の生活クラブ運動グループが中心となり平成27年4月に発足した組織です。四半期ごとに連絡会を開催し、若者や生活困窮者等の自立支援にかかわる今日の状況や、社会的自立をサポートすることをめざして、生活クラブ運動グループの各団体が進めている活動共有や学習会等を行っています。

<前期学習会の概要>

- 日 時：2019年7月24日（金）13:30～15:00
- テーマ：「座間市の生活困窮者自立支援の総合的施策」
＜現状・課題・今後の展開＞
- 講 師：座間市福祉部生活援護課課長 林星一氏



実施状況

○令和元年5月1日現在座間市人口は約13万人で、市域は4km四方となる。市のほぼ中央に市役所があり、原付バイクなら15分あればどこへでも行けるようなところなので、アウトリーチの点では行いやすい。平成31年4月現在生活保護率は17.62%で、県内の一般都市では最も高く、単身高齢世帯が急増している。

○平成30年度の相談支援状況は、新規相談受付437件、人口10万人当たり（国の比較の仕方）では月平均で28.1件。全国平均は14.9件なので倍近い相談件数となっている。座間市の生活困窮者自立支援事業は、必須の自立相談支援事業に加え、任意事業である家計改善支援事業、就労準備支援事業、子どもの学習・生活支援事業、法定外の無料職業紹介事業を行っている。年齢・属性を問わず幅広く相談を受け止める、「断らない相談支援」に力を入れている。

座間市福祉部生活援護課組織図

○自立相談支援事業は座間市の直営で行い、生活保護を担当する生活援護課が主管しその元に置かれている。

○自立相談支援（以後自立サポートと表記する）担当として、相談員4名（内2名は非常勤）、就労支援員2名（非常勤）、住居確保給付金担当1名（非常勤）、子ども健全育成支援員1名（非常勤）の体制で行っている。

相談経路内訳：平成 30 年度

○新規相談の 437 件のうち、①本人・家族からの相談が最も多く 201 件、②庁内連携から 106 件、③庁外機関からの紹介は 89 件、④後追いでできない不明は 41 件となっている。

○以前は②③の相談が多かったが、本人自らの連絡・来所とほぼ同数になってきており、窓口が周知されてきていると感じている。専門的な窓口からの相談も入ってくるのは、専門的な窓口だけでは収まり切れない相談が多いことの表れだと捉えている。自立相談支援事業は、輻輳する課題に対して世帯単位で整理して支援を行う、協働の中核となっていく役割がある。

相談者の属性

○相談者の年齢については全国的にも同じような傾向であるが、40代、65歳以上がともに多い。

○最初のアセスメントで相談を整理していくが、一人当たり 3.6 個の課題があり、経済的困窮、職場定着困難、家計管理の問題など困りごとは一つではなく絡み合っていることが多い。例を挙げると、病気になって働けなくなると家のローンが払えず、多重債務に陥って生活困窮になるというように、困りごとの 4 つぐらいがすぐに当てはまる。いろいろな問題が複雑に絡み合ってくるケースが多い。

○これまで福祉は縦割りの制度で展開してきたが、相談支援は世代(高齢者)、属性(一人親、障がいがある)を問わない相談窓口なので、その中で見えてきた「社会的孤立」の問題などの複合的な課題に対する包括的支援が必要だと感じている。

生活保護との連携

○生活援護課では、先ず同じ課内の中の連携から始まっている。平成 26 年当時は自立サポートを行っていない時期であり、生活保護の相談 719 件の相談の内 441 件は非該当等で申請に至らなかった。生活保護に該当しない場合は介護保険など他の制度を助言していたが、当時はそうした方々の問題解決のための具体的な相談や支援の窓口がなかった。

○「生活困窮者自立支援制度」は、生活困窮者が増大してきた時に、生活保護に至る前の段階にある生活困窮者支援が弱いのではないかとの問題意識から生まれた制度である。座間市でも同じように考え、必要なこととして取り組んできた。

○自立サポートの相談が始まった H27 年から徐々に相談は増えてきたが、一方で生活保護の面接相談や申請に至らなかったケースが約四分の一(H26 年 441→H29 年 118)に減少しており、何らかの支援が受けられるようになってきたと思われる。自立サポートは生活保護非該当の方の相談窓口として始まったが、連携が進んでいくと生活保護以外の相談から自立サポートにつながるケースが増加してきた。生活援護課以外の課でも相談につながることで、生活保護だけでなく雇用保険や障害年金等の社会保障制度にしっかりつなげていくことができるようになった。

○生活保護率は、徐々に減少してきている。困窮者自立支援制度の取組みがどこまで数字に影響しているかはわかりにくいだが、少なからずあると捉えている。

相談窓口の運用方法

○相談者の希望が特にない場合は生活保護の面接相談員が話を聞くことが多い。また、庁内の他課や庁外からの相談は自立サポートで受けることが多い。実際は同じ課内なので、適宜連携やお互いに同席して同時に対応する場合もある。ケースワーカーからの相談は、生活保護から自立していった場合に何らかの支援が必要というケース等で連携している。昨年改正された自立支援法でも、「自立相談支

援事業から生活保護につなぎ、生活保護廃止の際も必要に応じて支援が必要な場合は自立相談支援事業につなぐこと」が規定されている。座間市では、仕事が決まって生活保護が廃止になる際、困ったときにはすぐに相談するようにケースワーカーが案内している。

任意事業① 子供の学習支援事業

- 開始した順の報告となるが、平成 27 年より子どもの健全育成支援員を配置し、日常生活および社会生活支援、養育支援、教育支援、就業支援等を実施している。生活困窮世帯の子ども・養育者への子育てに関する寄り添い支援を実施している。生活困窮者の家では育児の不安、不登校など、子どもの育成について課題のある家庭が多いことから、ケースワーカーだけではなく子ども健全育成支援員がかかわり地域の学習支援につないだり、小さい子どもの場合は、子育て支援センターに同行して地域デビューの手伝い等をしてきた。
- 支援している中で、生活困窮世帯の子どもの社会的孤立や関係性の貧困は、社会体験ができていなく関係性を育む場所が繋がりにくいことが課題として見えてきた。「居場所」、「学習支援」の場づくりは生活困窮者自立支援を通じた地域づくりとして、平成 30 年 7 月より座間市社会福祉協議会に委託して行っている。社協の地域ネットワークを活かして、現在市内 6 カ所で活動を開始している。介護事業所に依頼し夕方から学習支援を行う居場所もある。既存の学習支援の団体が市内に 3 カ所あり、それらとも連携を始めている。

任意事業② 家計改善支援事業

- 家計管理が難しい人や多重債務等お金に関するトラブルを抱える人に対して、生活の再建を図ることを目的としている事業。家計相談については、最初から自立サポートと家計改善支援が両方入って相談するようにしている。平成 28 年 7 月より座間市社会福祉協議会に委託実施しているので、社協の生活福祉資金（貸付事業）とも連携している。教育資金以外の貸付相談は、ほとんどが生活の困りごとなので、自立サポートにつながることが多い。また、多重債務については、県生活再建支援相談事業や市消費生活担当課とも連携して解決を図っている。
- 任意事業の実施により、相談支援体制が強化できたと捉えている。

任意事業③ 就労準備支援事業

- 平成 29 年 10 月より、生活クラブ生協、特定非営利活動法人ワーカーズ・コレクティブ協会、さがみ生活クラブ生協による共同企業体に委託実施している。生活するための基礎から学べ、事業所見学や事業所交流会、体験実習、実習の振り返りなど、きめ細かい支援が特徴である。
- 座間市の広報「ざま」の 1 面に「はたらっく・ざま」を掲載したところ、広報を持って相談に来る人がいる。相談に来るのはハードルが高く時間がかかるケースも多いが、広報により周知につながることを実感した例である。

地域の様々な取り組みと連携へ

- これまで“生活保護”では保護が必要な人に介入し、最低生活を保証して生活基盤を安定させてから自立支援を行ってきた。生活困窮者自立支援は、法律で「最低限の生活を維持できなくなる恐れのある状態」の人への支援と定義されているので、生活状態だけではなく、就労・心身の状況等により誰でもが生活困窮に陥る可能性がある。
- 相談につながる人の状況・程度は様々であり、そのため様々な支援方法が求められ、行政・制度だけでは対応できない。併せて中間的な就労や居住に関すること、一時的な食糧支援等の問題がある。
- 座間市では、断らない相談を受けて話を聞くだけでは終わらないように、困りごとを解決するために協力者を探し回っている。個別の支援のために協力者を探していくことで、様々な人とのつながりが

できてきて、フードバンクの活動応援、不動産業者を含めた研修等に連携が広がってきている。

支援調整会議

○支援に当っては毎月1回（定例）、随時、多様な主体の参画により、地域と行政が一体となった「チーム座間」会議を開催し、支援の調整をしている。定例会メンバーは、座間市（自立サポート担当4名）、座間市社会福祉協議会（関連事業担当3名）、共同事業体（就労準備支援事業）、厚木公共安職業安定所（ハローワーク）、NPO きづき（認定就労訓練事業：障害福祉）、（社福）中心会ユニバーサル就労支援事務局、NPO ワンエイド（居住支援/フードバンク）、生活困窮者自立支援事業助言弁護士（神奈川県弁護士会）。

様々な取組との連携

- ワンエイドを通じて、フードバンク、居住支援、生活支援サービス、移送サービスと連携を図っている。連携のため、支援調整会議、生活支援課課内会議へ出席してもらい、相談員、ケースワーカー等との”顔の見える“連携体制を作っている。
- 居住支援に関する取組みを推進するにあたっては、神奈川県居住支援協議会と連携し、平成30年には研修会を共催した。県居住支援協議会の持つ不動産関係者のネットワークと地域の福祉関係者・地域包括支援センター・相談支援事業者等をつなげて、関係づくりを通じて地域課題の共有を図る試み。
- 平成28年には、生活困窮・貧困の問題を「属性を問わない地域課題」として捉え、座間市社会福祉協議会・市の共催で地域福祉推進フォーラムを開催した。平成30年には、「我が事・丸ごとの地域づくりをめざして」と題し、地域共生社会の実現をテーマに介護保険課・生活援護課・市社協が連携した取り組みを発表するフォーラムを、同じく市社協との共催で開催した。

庁内連携+市民協働の取組例

- 他団体との連携だけではなく、地域福祉推進、食品ロス削減、生活困窮者自立支援の観点から、福祉長寿課、資源対策課、生活支援課の3課が連携して、福祉まつりや市民ふるさとまつりなどでフードドライブを実施した。
- また、連携先NPOが応募した生涯学習課事業の市民自主企画講座に、職員が講師協力を行い連携して実施した。

地域包括ケアシステム（地域支援事業）との連携

- 理想を高く持っているが、生活困窮者自立支援は規模が小さい事業のため、様々な事業との連携が必要だと考えている。「介護予防・日常生活支援総合事業の実施に係る調査（高齢者実態調査）」において、介護保険課と連携し、生活困窮者自立支援の観点から市独自項目を追加して実施した。（H29年度就業意識、H30年度居住に関する項目）その中では、高齢者の3割が「生活が大変苦しい」、「やや苦しい」と回答している。
- 高齢者の自立相談につながる事が大事だとして、H30年度は介護保険課から配布（市内28,000人）する介護予防等のパンフレットの表紙に、自立サポート相談窓口を記載したが、ここからも相談につながっている。
- また、地域包括支援センターが主催する高齢者虐待防止ネットワーク連絡会にて、地域住民、自治会、介護事業者に困りごと相談や自立サポート内容を説明し、制度周知を図っている。（市内6カ所中4カ所で実施）
- 座間市における地域包括ケアシステムとの連携で、「座間ライフボード協議体」（第1層）ができつつある。これは生活支援体制整備事業の中の協議体であるが、立ち上げの段階から、生活困窮者自立支援と一緒に活動してきている。この協議体には、はたらっく・ざまも参加している。生活支援体制整

備の話が中心のだが、この協議体の良さは、地域包括支援センター、商工会、NPO、ボランティア団体、自治会等と行政の様々な課がかかわり、地域課題の検討ができるところにある。顔のつながりが担当の課を超えた様々な地域課題の解決に役立ち、つながりを生むプラットフォームとして役立っている。

- 座間市では、高齢者福祉計画及び第7期介護保険事業計画の生活支援体制づくりの項中に生活困窮者自立支援制度との連携を明示しており、少し特異な計画となっている。

庁内連携の取組

- 広報は重要だと感じており、誰しも自分は生活困窮者と思いたくないことから、「生活困窮者」という文言は使用しないことにしている。市役所に相談に来ること自体ハードルが高いので、そのハードルをできるだけ低くするために何ができるかを考えて行っている。
- 市職員を対象とした、ゲートキーパー研修（自殺予防：心のサポーター研修）の中で、生活困窮者自立支援制度を知ってもらうために講義を行った。
- 副市長を委員長とする「行政改革推進委員会」の専門部会として、全庁的、庁内横断的な構成で「包括的支援体制構築専門部会」を立ち上げ、複合的な課題を抱える市民に対して、庁内窓口等の連携を図っている。また、全ての人が生きることには希望が持てるよう生活全般にわたる包括的な支援を提供する仕組みの整備や、市民からの相談に対する庁内ルールや連絡体制の検討を行っている。
- こういった取り組みの中から、一つの窓口での困難な解決を、複数窓口間において連携をスムーズにして取り組むための「つなぐシート」シートを作成した。東京都足立区の取り組みを参考にし、H30年から試行実施中。半年で35件の利用があり、複合的な困りごとにどこかの段階で気が付いたら、支援の窓口につなぐことができ、再度同じ話を聞かない配慮ができる。また、職員が次の窓口に同行することを一番大事なポイントにしている。この仕組みを職員全員に浸透させることが大事であり、一方で相談につながらない人をどのようにしていくのかといった検討も行っている。

H31年度の新規取組み

- 居住支援推進事業（生活困窮者自立支援事業の中のその他事業）を7月から、NPO ワンエイドとの連携で開始した。住宅確保が難しい方の住まいの相談、できるかぎり生活支援の体制を作るための一歩として進めている。物件や居住支援サービスの情報を収集し、不足しているものについては担い手の開拓を予定している。
- 当事者ではなく相談支援員等が抱えた法律問題に対しての助言を行う、専門の生活困窮者自立支援制度助言弁護士を設置した。毎月1回及び随時来市してもらい相談ができるシステム。行政スタッフが相談内容にどこまで踏み混んだらよいかかわからず、知らずに法的トラブルに巻き込まれかねない事もあるので、スタッフを守るための体制もとても大事なことだと考える。
- 生活困窮者に対する自立支援を目的として必要な情報交換を図るための関係機関によって構成された支援会議を設置した。（自立支援法9条に基づく会議）本人へのアプローチが難しいケースもあり、本人同意を得ていない個人情報についても、会議の開催によって関係機関間での共有が可能となる。

属性を問わない「断らない相談」が作るもの（座間市の考え方）

- 断らないことにより個別の支援を通じて、庁内・地域・社会資源がつながり相談が増えることによって、さらに様々な支援の必要性が見えてくる。地域とつながり、そのつながりをさらにつなげて、「仕組み」へとすることが座間市の役割。
- その際、「生活困窮者自立支援制度」を活用して、重層的なセーフティネットの構築をつくって生活困窮者自立支援を行っていくことが大事だと考えている。仕組みありきではなく支援の実態を作り、制

度としては自己完結できないので、つながった”ご縁”をつなぎ合わせてネットワークを形成していく。

- 「自立」(独り立ち)を「支援」するだけでは「孤立」(一人ぼっち)は解消しない。「支援」だけではない「応援」が大きな意味を持ち、必要と考えている。「応援」は、その時々で立場が入れ替わることができるので、応援の仕組みを地域の中でつくっていききたい。

