

# 5 モデル事業の考察

## (1) モデル事業の効果

～新しい生活困窮者支援のかたちを目指して～

生活困窮者自立支援制度は、生活困窮者に対する「第2のセーフティネット」を全国的に拡充し、包括的な支援体系を創設する意義があり、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を目標とし、新しい生活困窮者支援のかたちを実践しようとしています。

生活困窮者自立支援制度の理念	
<b>1. 制度の意義</b>	※以下に掲げた制度の意義、めざす目標、具体的な支援のかたちは、いずれも本制度の「理念」とされている。
本制度は、生活保護に至っていない生活困窮者に対する「第2のセーフティネット」を全国的に拡充し、包括的な支援体系を創設するもの。	
<b>2. 制度のめざす目標</b>	
<b>(1)生活困窮者の自立と尊厳の確保</b> ・本制度では、本人の内面からわき起こる意欲や想いが主役となり、支援員がこれに寄り添って支援する。 ・本人の自己選択、自己決定を基本に、経済的自立のみならず日常生活自立や社会生活自立など本人の状態に応じた自立を支援する。 ・生活困窮者の多くが自己肯定感、自尊感情を失っていることに留意し、尊厳の確保に特に配慮する。	
<b>(2)生活困窮者支援を通じた地域づくり</b> ・生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークを構築し、包括的な支援策を用意するとともに、働く場や参加する場を広げていく。(既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく。) ・生活困窮者が社会とのつながりを実感しなければ主体的な参加に向かうことは難しい。「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域を構築する。	
<b>3. 新しい生活困窮者支援のかたち</b>	
<b>(1)包括的な支援</b> ...生活困窮者の課題は多様で複合的である。「制度の狭間」に陥らないよう、広く受け止め、就労の課題、心身の不調、家計の問題、家族問題などの多様な問題に対応する。 <b>(2)個別的な支援</b> ...生活困窮者に対する適切なアセスメントを通じて、個々人の状況に応じた適切な支援を実施する。 <b>(3)早期的な支援</b> ...真に困窮している人ほどSOSを発することが難しい。「待ちの姿勢」ではなく早期に生活困窮者を把握し、課題がより深刻になる前に問題解決を図る。 <b>(4)継続的な支援</b> ...自立を無理に急がせるのではなく、本人の段階に合わせて、切れ目なく継続的に支援を提供する。 <b>(5)分権的・創造的な支援</b> ...主役は地域であり、国と自治体、官と民、民と民が協働し、地域の支援体制を創造する。	

高知市における生活保護率が相対的に高い傾向にあることは、以前から問題提起されており、第2のセーフティネットの拡充が課題となっていました。センターは、既存の相談センター(多重債務や高齢、障害など)では対応ができない相談機能を強化した総合相談窓口としての役目を果たすこととなりました。

センターでは、多様で複合的な課題を抱える生活困窮者が「制度の狭間」に陥らないよう、広く相談を受け止め、本人の抱えている問題や課題の身体的・心理的・社会的な経過と現状を把握し、状況に応じた支援が行われるよう関係機関とつながり、包括的かつ伴走的に支援を行ってきました。生活困窮者支援を進めるうえでは、生活困窮者を早期に把握する地域ネットワークづくり、包括的な支援体制づくり、自立した生活を継続するための働く場や居場所の整備が必要であり、本格施行前から就労訓練事業に関する取組や家計相談支援の知識や方法を取り入れてきました。

モデル事業を実施した成果を、A. あらゆる生活課題への対応、B. 関係機関ネットワークによる支援の基盤形成、C. 住民主体の地域づくりの3点にまとめて考察を行います。

## A. あらゆる生活課題への対応

### ア 総合相談窓口の機能と包括的な支援の模索

このモデル期間での成果は、総合相談窓口を担う生活支援相談員が日々の相談を受け止め支援を模索してきた結果であり、はじめから生活困窮者への支援が展開されてきたわけではありません。そもそも、市の直営でも市社協への委託でも人材確保が困難であり、この事業を受託できる体制ではなかったことから運営協議会を設立した経緯があります。このことは、相談支援の専門性が必要であるが、十分な人材確保ができない状態からのスタートを意味するもので、本格施行になる平成27年4月に向けて生活困窮者支援の基盤を創ることが、このモデル事業の課題であったと言えます。

基盤づくりの第1は、センターが「総合相談窓口として全ての相談をことわらない」、  
「困難な状況でも当事者への支援をあきらめない」、  
「課題の解決につながるまでなげださない」の3原則を掲げ、日々寄せられる相談を受け止めることを実現できたことです。寄せられる初期相談経路は「本人からの相談」が高い割合を示していますが、平成25年度末から26年度にかけては「関係機関・関係者からの紹介」が増加しており、センターが事業周知の取組を実施してきた結果、生活困窮者の相談窓口として関係機関への周知につながり、確かな信頼をつかんだといえます。また、パンフレットの全戸配布による制度周知も効果が高いことがわかりました。

初期相談内容は、1回の相談において平均すると2.5件程度の複数課題を抱えている事が明らかになっており、生活支援相談員は、相談の際に丁寧な情報収集を心がけ、家族や知人からの相談であっても、できるだけ本人と会い個人個人の状況に応じた支援を実施できるよう努めてきました。

第2は総合相談の窓口に対応する包括的な支援の体制を整備することです。初期相談の段階で、“課題の整理”と“既存の制度や専門機関での対応”ができるケースも多く、今まで困っていたことの相談先が分からず制度につながらなかった方々を適切な制度へ届ける支援をし、包括的な支援の窓口としての役割を果たしています。生活支援相談員がアセスメントの結果、他機関での対応が適切と判断した場合には、他機関の担当者へ連絡を入れるか、同行するかして確実につなぐようにしています。総合相談のためのセンターを市役所の徒歩圏内に設置し、高知市社会福祉協議会の各種相談・支援部門に併存して配置することで可能にしました。

高知市社会福祉協議会の「共に生きる課」には生活福祉資金貸付や成年後見等の相談員が配置されており、センターへの相談の中で貸付や成年後見等課題が含まれる場合には両方の

相談員と一緒に相談に入ります。また、逆に生活福祉資金貸付の対象とならなかった相談者がセンターに紹介されるなど、日々の業務ですみやかな連携が図られています。

第3には、生活課題を抱える相談者に対し、緊急的な支援の開発・実施を行うことです。地域住民からの寄付である物品の提供、食糧の支援等、発見した課題を埋め戻さないために、各関係機関の協力を得て生活をつなげていくことを模索してきました。また制度の狭間にある「ゴミ屋敷問題」や「ホームレス」、「ひきこもり」等への支援に関しても、既存の関係機関と協働しながら、一つ一つのケースに寄り添い、支援を実施してきました。

第4は、相談員の家計相談支援のツールを習得することです。相談を受ける中で、経済的困窮の要因になっている家計管理未形成への支援が必要な方も一定数来られており、相談員は家計相談支援のツールを取り入れたり、全国研修へ参加したりと、支援の幅を広げる努力をしてきました。しかし、支出に債務等大きな問題があっても本人が解決に向けての意思決定ができなかったり、相談者とともに家計の課題を「見える化」しても、生活再建に向けて本人の意欲を引き出すことが難しく、苦慮するケースが目立ちました。世帯のセンシティブな情報であるために、踏み込まれたくないという相談者の思いを感じることも多くありました。多様な問題に対応するために、相談員には丁寧に相談者の話を聴き、ニーズを的確に把握するようあらゆる側面から理解を深めていくことが求められるため、全国研修への参加のほか、センター独自のスキルアップ研修なども行い、職員の質の向上に努めてきました。

## イ 困窮予防を目指した就労支援

相談内容における「仕事探し、就職」については全相談件数の約14%となっており、割合としては高くありません。背景には、経済的な課題を抱えたまま地域生活を継続し、どこに相談に行けばいいのか分からず問題を先送りにしてきた結果、困窮しつくした状態でセンターへたどり着く方が多いことが挙げられます。今お金がない人にとって「就労して収入を得る」支援そのものが自立を促す視点をもちながらも生活を困窮させてしまうとといった後手に回ってしまう結果を生むため、経済的な建て直しについて一旦は生活保護を受給して基盤を整えることが必要となってしまうています。生活保護制度では、担当ケースワーカーの就労指導に加え、就労促進員による支援をきめ細かく行っており、またハローワークと連携した生活保護受給者等就労自立促進事業を近隣のビル内で、ハローワークのナビゲーターと共に行っています。センターは、初期相談の中で就労の課題を捉えていたとしても、生活保護受給となった場合は担当のケースワーカーへアセスメントで得た世帯の課題を引継ぎします。担当ケースワーカーが出来ない部分については、センター職員が引き続き関わる場合もありますが、就労支援に関しては福祉課の就労促進員がメインとなって本人に関わることとなります。ハローワークの統計によると、この就労支援で約6割が就労することができていると

のデータもあります。また高知市の有効求人倍率は平成 27 年 4 月に 0.92 となり雇用情勢は回復している傾向にはあります。

その中で、センターに寄せられる就労支援が必要なケースというのは、経済的に困窮に陥る前段で、ハローワークに一人で行くことができない人という限定された範囲の対象者が浮かび上がってきます。

こうした一般企業で働きづらい人に対して、本人に応じた柔軟な働き方を提案するのが就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）であり、一般就労と福祉的就労の間の事業として、生活困窮者の自立に向かう出口支援として位置づけられています。

モデル期間中に、社協のデイサービスにて中間的就労を行い、離職をして長い間社会との接点から遠ざかっていた人が自信をつけて一般企業への就労に繋がったケースもありました。中間的就労の受け入れ先として、社会福祉法人への説明会を高知市福祉管理課が主体で行い、センターとしても事業の説明を行いました。社会福祉法人は、制度改革により生活困窮者支援といった地域貢献事業への参画が求められています。説明会では、一定の理解を示す法人が取組に関心を見せたものの、大半が自主事業に手一杯でその他の支援に取り組むことに足踏みをしている現状もあります。今後も引き続き、社会福祉法人等への働きかけを行っていく必要があると考えています。

## ウ 生活困窮者と住居確保への支援

モデル事業期間にセンターに寄せられた相談件数 990 件のうち、初期相談内容“住まいについて”は 198 件でした。“住まいについて”の相談には、市営住宅の入居や家賃の支払に困っているといた相談が含まれており、高知市住宅課から紹介されるケースや、福祉管理課等からホームレスの方の住居確保支援依頼等がありました。その内、緊急的な住居確保支援を必要とするケースは約 40 件あり、その日の雨露をしのぐための施設やシェルターの必要が感じられました。

住まいを無くしてしまう背景には、DVや虐待のため、家族等といることで命の危険があったり、刑務所を出所したものの帰省先がなかったり、精神疾患を抱えていて問題に気付かず路上生活に至った等、それぞれに事情がありました。社会から孤立し既存の制度でのシェルター機能では対象外となり、また民間のシェルターに辿り着ければ支援を受けられるが、その情報さえも持っていない状況でした。公的な一時避難所が制度外の相談者を受け入れることは難しい反面、民間のシェルターには財源的にも専門的なスキルをもったスタッフの確保にも限界があり、早急な整備が必要であると考えます。

## B. 関係機関ネットワークによる支援の基盤形成

ネットワーク構築は生活困窮者支援を推進するために必要不可欠であったことから、センター開所当初から各関係機関を訪問し、相互の役割を知り、協力依頼をするなどの連携を深め、困窮者支援に留まらず幅広い分野でのつながりを作ってきました。3-(1)で述べた“こうちセーフティネット連絡会”を基に、様々な関係機関と日々の相談業務で密な連携を図ることができています。次にそのいくつかを例示します。

### ア. 行政機関の庁内各関係課との連携

モデル事業は高知市健康福祉部福祉管理課が主管課として事業を実施し、センターの運営を担っています。このモデル事業実施にあたり庁内の連絡会を開催し、生活困窮者支援制度の周知や、税の滞納など経済的な困窮を課題背景とする市民に対しセンターの情報提供を依頼する活動を行ってきました。特に国民健康保険の担当課や市県民税等の徴収担当課とは、個別に協議し、相談者が窓口で同じ話をしなくて済むよう「連絡票」を作成しました。また、相談員の質の向上と連携を目的に、市の業務や制度について各課の職員に講師を依頼し、月1回センターで勉強会を開催しています。初回に講師を依頼した高知市消費生活センターは、以前から借金や多重債務相談に対応してきており、勉強会を通じて連携を深めることで相談者の課題解決がスムーズに行くケースもありました。

しかし、全庁的なセンターの周知はまだ十分ではなく、必要な課とケースを通じてネットワークの構築が進んだことがモデル事業の成果であり、庁内連携は今後も課題となっています。

### イ. 法テラスや弁護士会との庁外連携

以前から高知市社会福祉協議会は、権利擁護支援を強化する立場から法テラスや高知弁護士会の弁護士と連携を密にしてきました。特に高知市成年後見サポートセンターの運営委員会や支援会議では弁護士に出席を依頼し、毎月のようにケースを検討する機会を持っています。センターでも、開設当初から法律関連の相談のつなぎ先として法テラスを活用しており、困難なケースに関してはケース会議に弁護士の参加を依頼する等、連携を図っています。3-(1)(2)で述べた「こうちセーフティネット連絡会」、「支援検討部会」のほか、弁護士会が主催する“こころの相談会”への会場提供や相談員の派遣、センターが主催した「暮らし何でも相談会」の弁護士ブースへの協力、相互の勉強会への参加など、日頃から相談できる関係にあることは、生活困窮者の支援を進める上で必要不可欠となっています。

平成27年度からは法テラスの指定を受け弁護士による無料法律相談(月1回)を実施するに至り、また以前から高知市社会福祉協議会で行っていた法律相談(月1回)の場所をニッセイ高知ビルに移して実施することとなり、更なる支援の充実を図ることが期待されます。

## ウ. 刑余者に関わる団体との連携

「生活困窮者と住居確保の支援」の項でも述べたとおり、刑務所を出て帰る先がない方の相談もセンターへ寄せられるため、各関係機関との連携が必要不可欠となりました。触法の障害者や高齢者に対しては高知県地域生活定着支援センターが支援しますが、障害の疑いがある方や年齢が65歳に達していない方は、民間の支援団体が受け入れを行っていました。

刑務所は、本人に対する支援の必要性を把握していても出所後社会での生活を定着させるための支援をする機関が見つからず、やっと出所したのに再犯で戻ってくるという課題を抱えています。また、検察庁では、起訴されなかった人たちを保護司と連携して支援していますが、その人たちが地域での生活のしづらさを抱えていることに気付いていながらも、相談窓口として紹介できる社会資源を活用できていなかったりと、それぞれの機関での課題を抱えていました。こうちセーフティネット連絡会は参加した関係機関が他の多分野の機関の担当者と知り合い、声をかけやすい関係となることで支援の幅や方法を広げていく機会となっています。

## C. 住民主体の地域づくり

生活困窮者の自立相談支援において、行政が市社協と一体的に運用する運営協議会方式を採用した理由のひとつには、生活困窮者支援が一つの支援機関だけでは解決できず、生活困窮者を早期発見できる地域との協働と地域で支える環境とが必要不可欠であったことも挙げられます。

地域づくりの必要な理由の第1は社会的孤立への対応があります。実際、センターに寄せられた相談の中には、自分の困りごとを解決できず孤立し、結果として問題が複雑化し、社会からの排除が重なるケースもありました。経済的な困窮の背景の一つに社会的孤立があり、経済的困窮だけを解決しても根本的な解決とはならないと感じています。しかし、地域の中で本人の居場所と出番をいかに暮らしに取り入れることができるか、その受け皿である地域づくりをどう進めていくか、生活支援相談員が日々の相談支援に対応しながらこの役割を担っていくのは非常に困難です。

第2に地域づくりには、高知市社会福祉協議会の地域協働課との連携が必要です。行政と社協が一体的に事業を実施したことは、①早期発見・早期支援を実現する地域活動を活性化させる取組との連携、②問題解決に向けて一緒に支援を行うことの2点が大きく機能したものであったといえます。当センターの同フロアに高知市社会福祉協議会の「地域協働課」があります。コミュニティソーシャルワーカー8名が、それぞれの地区での地域づくりを推進し、民生委員や住民に寄せられる相談に対応しています。その中で経済的な困窮で複合的な課題を含む相談は、当センターの相談員に支援の依頼があり、協働をしてきました。また、相談者の地域での居場所や出番づくりにつなげるため、地域のサロン等の情報をコミュニテ

ィソーシャルワーカーに聞いたり、ボランティアセンターへつないだり、ケースを通じ連携をしてきました。

平成 25 年 3 月に「高知市地域福祉活動推進計画(平成 25 年～30 年)」を、高知市と高知市社会福祉協議会の共同で策定し、住民主体の助け合い・支え合いの活動の仕組みづくりを支援する計画を現在遂行しています。平成 27 年度はその計画の見直し時期となっており、見直しにあたり地域福祉計画の中で生活困窮者の支援に関しても検討を行うため、地域住民のアンケートに生活困窮者の調査を盛り込み、今後の地域福祉活動への展開を検討しています。

## (2) モデル事業の課題

---

前項のモデル事業の成果でも述べましたが、生活困窮者支援の基盤を創ることが、このモデル事業の課題でした。先の考察で挙げたとおり関係機関と協働し取り組めたこともありますが、決して十分であったとはいえません。①総合相談機能の強化、②「出口」としての社会資源の確保、③制度周知の強化、という3つが今後の課題となっています。

### ① 総合相談機能の強化

様々な課題を抱える生活困窮者の相談窓口として門戸を開いたことは成果として挙げましたが、生活困窮者が自ら SOS を発信することができず支援につながらないことも想定されます。「待ちの姿勢」ではなく、問題が深刻になる前に相談できる窓口としての活動が今後の課題となっています。また相談支援を行っていく中で、相談が課題解決の第一歩であること、相談体制を充実させ、強化させていく必要を感じています。そのため、職員の資質向上、訪問相談での対応等の工夫も必要となってきます。

### ② 「出口」としての社会資源の確保

任意事業や支援メニューを取り揃えても、結局はそれに当てはまらない方がいて、既存ではなく個人の状況のあった支援をコーディネートする必要があります。「出口」となる社会資源を発見するため、福祉分野に留まらず連携を深めてきましたが、まだ十分に自立に向けた「出口」を確保したとはいえません。

特に就労分野との連携は、今後の課題となっています。先にも述べた生活保護受給者等就労自立促進事業では就職率が6割以上という結果が出ており、全国でも生活困窮者支援と被保護者就労支援事業を一体的に実施している自治体が約半数あり、「出口」支援として連携が不可欠です。相談員同士の情報交換等を行い、連携を図っていこうとしています。また、中間的就労の受入先の開拓も今後の課題となっています。

### ③ 制度周知の強化

機会あるごとに関係機関や民生委員・児童委員に説明をし、制度説明とセンター案内のパンフレット全戸配布を行いました。また、まだ制度を十分周知できていないとはいえません。生活困窮が自己責任ではなく、誰しもの可能性がある課題と捉え、関心を向けることができるよう、働きかけを行っていく必要があります。

(1)ーBーアでも述べましたが、庁内におけるセンターの取組の周知は十分ではなく、必要な課とケースを通じてネットワークの構築を進めてきたところです。直接市民に対応する市職員が滞納等の背景にある生活困窮をキャッチし、制度の狭間に陥らないよう手を差しのべ繋ぐために、事業の周知やセンターとの連携を今後も一層進めていく必要があります。