

地方自治体による生活困窮者自立支援制度の実施における課題 —大阪府枚方市の事例に基づいて—

櫻井 純理ⁱ

本稿は生活困窮者自立支援制度が地方自治体によってどのように実施され、そこにどんな課題が生じているかについて、具体的な事例の分析に基づいて検討する。同制度は、生活保護に至る前の段階で生活困窮者の自立に向けた支援を行うことを目的とし、2015年度からは福祉事務所を設置している全市区町村で導入された。しかし、この制度が「就労自立」の強制に繋がるのではないかという批判に加え、任意事業が多くを占める制度設計によって、地方自治体ごとの実施状況に大きな相違が生じていることも指摘されている。本稿では、同年度に初めて事業を開始した自治体である大阪府枚方市で行った調査結果に基づき、制度の課題を検証する。分析の結果から導き出される主な結論は以下である。同制度が実施された主な成果には、①潜在的な生活保護受給者の掘り起こしに繋がっているケースがあること、②就労阻害要因を持つ市民を支える「地域づくり」が徐々に進められていること、③支援に関わる機関同士の協力・連携が深まりつつあること、の3点がある。今後改善されるべき課題については、まず国の制度見直しを要する事項として、①収入要件による対象者の選別、②生活保障の仕組みが不十分であること、③就労訓練事業の事業者認定と活用が進んでいないこと、④長期の支援を可能にするような財源保障を行うこと、を指摘する。そして、地方自治体には、①地域における就労（活動）場所の開拓を積極的に行うこと、②自治体内部の「縦割り」の組織構造を越えて、福祉と労働の両面にわたる効果的な支援体制を構築すること、を要望する。

キーワード：生活困窮者自立支援制度、生活保護制度、地域就労支援事業、地方自治体、福祉事務所、ハローワーク、NPO 法人

1. 本稿の主旨と目的

本稿の分析対象は、2015年4月から全国の福祉事務所設置自治体で導入された生活困窮者自立支援制度である。同制度の狙いは、「生活に困窮している人に対し、生活保護受給に至る前の段階で、自立に向けた支援を行うことによって、課題がより複雑化・深刻化する前に自立の促進を図ること」（厚生

労働省 2015, p.1) である。一部の地方自治体（約70自治体）は、前年度に既に実施されていたモデル事業や、さらにその前身事業であった「パーソナル・サポート・サービス事業」に取り組み始めていたが、その他大半の自治体は2015年度からこの事業に着手し、およそ1年半が経過したことになる。後述するように、同制度には導入以前から懸念されていた課題点が存在していた上、開始後は、自治体によって実施状況が大きく異なることがすでに明らかになっている。そこで、厚生労働省が紹介するような先駆的取り組みを展開している事例だけでなく、むしろ

i 立命館大学産業社会学部教授

一般的な自治体における事業の実施状況を具体的に検証し、そこでどのような課題が生じているかについて検討することが必要だと考えられる。

この報告で取り上げるのは、そのような「一般的な地方自治体」(つまり、全国的に注目されるような「先進的」事例ではない自治体)のケースである。以下では、大阪府枚方市における調査の結果から、事業の実施体制やこれまでの運営状況と実績、自治体その他の関係機関が現場で感じている課題等について、見ていく。そこから、この事業が抱える課題を具体的に抽出していくことが、本稿の主要な目的である。結論を簡潔に先取りすれば、開始から1年半の状況を見るかぎり、そこには課題が山積している。それら課題の多くは制度の構造自体に由来するものであり、今後の制度改正のなかで改善されるべきと考える。

2. 生活困窮者自立支援制度の特徴：期待と懸念

(1) 生活困窮者自立支援制度の概要と支援の流れ

生活困窮者自立支援制度の概要については、すでに様々な先行研究でも取り上げられていることから、簡潔な説明に留める。同事業は法的には2013年12月に成立した「生活困窮者自立支援法」(2015年4月施行)を根拠とし、生活困窮者の自立を促進するために設けられたものである。生活困窮者とは「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」(同法第2条)を指し、生活保護に至る前の段階にある者を支援する「第二のセーフティネットの充実・強化」が意図されている(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 2014, p.16)¹⁾。この制度のもとで実施される事業には、①自立相談支援事業、②住居確保給付金の支給、③就労準備支援事業、④一時生活支援事業(宿泊場所や衣食の一時的な提供)、⑤家計相談支援事業、⑥学習支援事業、⑦就労訓練事業(いわゆる「中間的就労」)の認定がある。必須事業とされている①②の国庫負担は4分の3、任意

事業の国庫補助は③④で3分の2、その他事業で2分の1である。簡潔に事業全体の流れを説明すると、自治体は生活困窮者に対する相談窓口を設けて支援プランを作成する(①)。そこで就労に至る以前の訓練が必要だと判断した人には訓練を実施し(③)、それでも就労に至るのが難しい場合には中間的就労の機会を設ける(⑦)。その他、必要性に応じて生活面の支援(②④⑤)を行うとともに、貧困の連鎖を防止する学習支援(⑥)を提供する。現金給付は住居の保障に関する②に限られている(しかも、給付金は家主に支払われる)。

(2) 生活困窮者自立支援制度に期待されていること

この制度に期待されていることが何かという観点から、その特徴を指摘すると、次の3点になるだろう。第1に、従来実施されてきた対象者別の「自立支援制度」では対象外とされてきた層のうち、「現に経済的に困窮している」者を対象とすることができる。特に、受給要件が厳しい生活保護制度への申請をためらう人を含めて、生活保護受給に至る前段階の人を支援に結びつけることが期待されている。また、たとえば、いわゆる「障害ボーダー層」や稼働年齢層の人たちも対象になることから、これまでの諸制度の狭間を埋めることや、複合的な課題を有する人に対して個別的・包括的な支援が展開されることに期待がかかっている。

第2の特徴は、支援を受ける側の「自己決定」に基づき、個別的な支援の提供を目指すとしている点である。厚生労働省が作成した「自立相談支援事業の手引き」は、「自立」という概念を構成する最も重要な要素は自己決定、自己選択である」と述べたうえで、「自信や自己有用感や自尊感情」を失っている生活困窮者の状況に配慮し、信頼関係を築きながら「尊厳の確保」に努めていくことが重要だと強調する(厚生労働省 2015, pp.2-3)。「自立」が即「就労」を意味するのではない、という含意が「手引き」の文章には込められていると考えられる。

そして第3の特徴は、上述したように事業の多く

は地方自治体の「任意事業」であり、各地域の実情を反映した積極的な事業展開が自治体に対して期待されていることである²⁾。上記の「手引き」で厚生労働省は、事業の効果的な実施には「地域づくりの視点」が必要であるとし、「行政、関係機関、地域住民が協働で…（中略）…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」（厚生労働省 2015, p.4）だと述べている。個人の尊厳を尊重した個別的・包括的な支援を実質化するためには、一般的な就労以外の活動機会や社会参加を促進する「居場所やつながりの形成」（厚生労働省 2015, p.3）が必要である。この事業をきっかけとして、自治体が「地域づくり」を積極的・持続的に進めていけば、埋もれていた地域資源が有効に活用され、人々が暮らしやすく働きやすい地域社会の構築が推進されるのではないかと期待される。

（3）生活困窮者支援制度に対する批判と懸念

その一方で、導入当初から、この事業に対しては様々な批判があり、また、事業の導入に基本的には賛成する立場の研究者らからも、多くの懸念が表明されてきた。代表的な批判は、この事業の導入が就労自立を強制する「ワークフェア志向」の制度ではないのか、という点に関わる。実際のところ、生活困窮者自立支援制度と同時期に行われた生活保護法の改正では、「就労・自立支援の強化」と「不正受給への厳正な対処」等の方針が打ち出されており（厚生労働省社会・援護局保護課 2015）、困窮者支援の事業予算は生活保護費を削減して付け替えただけ、という見方すらある。こうしたワークフェア批判の問題意識が強い指摘には、次のようなものが挙げられる。

①生活保護を抑制的に運用している自治体では、「水際作戦」の強化につながるリスクがある（舟木 2014, p.29, 加美 2014, p.150）。

②就労率のみによる実績評価が行われれば、就労自立の強調に結びつき、就労が難しい人ほど事業の対象から排除される「クリーム・スキミング」が生じ

ることも懸念される（舟木 2014, p.29, 菊池 2015, p.11）。

③就労訓練事業（特に非雇用型の間接就労）は、「生活困窮者版の福祉的就労」（斎藤 2014, p.27）で、「安上がりの労働力として利用される恐れ」（舟木 2014, p.29）がある。

こうした批判のほかにも、生活困窮者自立支援制度の問題点として指摘されてきたのが、以下のような点である。

④対象者の限定：上述した「生活困窮者」の定義上、「生活困窮しそうだという人」や、「生活困窮で要保護状態だという人」は厳密には対象外である（布川 2013, p.64）。また、対象者が経済的困窮に限定されたことは、経済的自立に留まらない包括的な支援という理念とも矛盾しており、結局、狭義の「生活困窮者」を対象とする、新たな相談窓口を設けるだけに終わってしまうのではないかと懸念される。

⑤生活資金の保障：生活保護を受けていない経済的困窮者を対象とした事業であるにもかかわらず、支援を受けている間の生活保障が行われない（櫛部 2015, p.11）。

⑥任意事業の国庫補助率：諸事業のうち、生活保護と同じ4分の3の国庫負担は必須事業だけであることから、自治体が任意事業の導入を躊躇することに繋がると思われる（今井 2013, p.27, 正木 2016, p.26）。

⑦自治体職員の力量：伴走型支援を有効に行うためには、「会話を中心に据えたアセスメント」（奥田他 2014, p.264）ができ、何度も支援プランを作り直せる力量を持った相談支援員の存在が欠かせない。そのような職員の育成をどう行っていくのか。直接支援にあたる職員以外についても、庁内外の「専門職を束ねる課長級職員の能力」（澤井 2012, p.17）を高める必要がある。

⑧就労支援の「出口」：ハローワークや民間の人材サービス会社は「ある種「自立した労働者」を前提にしており、定着支援や伴走型支援までは手が回らない」（西岡 2014, p.26）なかで、相談者に適合した

就労先とのマッチングは可能なのか。また、中間的就労の場を含めた多様な活動機会がなければ、「自己決定」も絵に描いた餅にすぎない。

⑨自治体間の格差：多くが任意事業であることから、生活困窮者自立支援法の枠組みは自治体の取り組み方次第でパフォーマンスが大きく変動する(宮本2014, p.42)。実際のところ、上述した相談支援員や支援機関の力量、就労支援のバリエーションなどによって、「地域間格差の問題は非常に大きい」(鈴木2015, p.98)との指摘もある。

以上が、生活困窮者自立支援制度に関する主要な批判や懸念である。次章以下では、大阪府枚方市における事業の実施状況を具体的に検討し、事業導入後の成果とともに、上で見た批判・懸念に関わる論点についても考察を進める。

3. 大阪府枚方市における生活困窮者自立支援事業の概要と特徴

(1) 枚方市を分析対象とする理由と調査概要

本稿がケーススタディとして取り上げるのは、2015年度から生活困窮者自立支援事業に取り組み始めた大阪府枚方市である。筆者らの研究チームでは2015年8月から、同市の事業に関わる聞き取り調査を複数回実施した。枚方市を分析対象とする理由は主として2点である。まず、枚方市はモデル事業が実施されていた時期には同事業を行っておらず、全国実施となった2015年度から新たに事業に取り組んだ自治体であることだ。枚方市の分析を通じて、事業に着手して間もない大多数の地方自治体が直面している様々な課題を窺い知ることができると考えた。そして、もう1つの理由は、枚方市が、これまで筆者らが調査研究を行ってきた豊中市と同じく大阪府内にあり、なおかつ豊中市と同規模の基礎自治体(中核市)だからである。今後、自治体間の比較分析を行うことも念頭に置き、枚方市を新たな分析対象に選んだ。また、大阪府では独自事業として地域就労支援事業(就業困難者全般を対象とする就労支

援事業)が全ての市町村で10年以上行われており、その事業との関連性を含めた分析を行う意図もあった。なお、枚方市の生活保護受給率は全国平均より3%程度高い(府内では中位)。図表1は、報告時点までに実施した聞き取り調査の概要である³⁾。

(2) 生活困窮者自立支援事業の実施体制

1) 地方自治体の総合計画等での位置付け

はじめに、枚方市の施政方針や計画において、生活困窮者自立支援制度に関わると考えられる生活支援や就労支援はどのように位置付けられているかを確認しておく。同市の第4次総合計画第2期基本計画(2009~2015年度)では、「自立を支える」という項目のなかで「だれもが安心して暮らせるよう、ひとり親家庭や支援が必要な人たちの生活を支援します」との記載がある。また、第5次総合計画(2016~2027年度)では、施策目標「いきいきと働くことのできるまち」において、「就職困難者に対する就労支援をはじめ、地域の実情に応じた新たな雇用機会の創出など、雇用対策の充実に取り組みます」と記述されている。施策の成果指標として、地域就労支援事業と生活困窮者支援・生活保護受給者支援における「就労に結びついた人数」の増加が掲げられている。

2) 主管部署と担当職員

生活困窮者自立支援事業の担当部署は、生活保護の給付も担当している生活福祉室である。事業担当を福祉部とすることは約1年前には決定していて、生活福祉室と福祉総務課(社会福祉協議会への事業委託の担当課)のどちらが担当するか、で議論が行われた。結論として、「生活保護の相談に訪れたが、対象とならなかった人が主な支援対象者になる」と想定し、生活福祉室が主管することになった。

事業を担当する職員のうち、正職員は管理職を含めて4名である。担当課長は2015年4月の制度開始時に着任した課長(永田さん)が1年後に異動し、松岡課長に交代した。同氏はケースワーカー、介護

図表 1 大阪府枚方市に関わる聞き取り調査の概要

番号	年月日	対象機関・部署	対象者	主な内容
①	2015年8月31日	枚方市生活福祉室、枚方市政策企画課	永田理さん（生活福祉室・課長）、小林裕之さん（同・課長代理）、吉永佳央さん（政策企画課・主任）	生活困窮者自立支援事業の実施体制、立ち上げ期における事業の進捗状況と課題
②	2015年9月2日	枚方市産業振興課、NPO法人枚方人権まちづくり協会（地域就労支援事業の受託団体）	沖卓磨さん（産業振興課・課長）、近藤勝彦さん（同・課長代理）、松田弘子さん（同・係長）、酒井晴美さん（NPO法人枚方人権まちづくり協会・就労支援コーディネーター）	地域就労支援事業の実施体制と事業の実績および課題
③	2016年3月31日	NPO法人ホース・フレンズ事務局（枚方市就労準備支援事業の受託団体）	酒井信弘さん（総括コーディネーター）、尾崎由之さん（就労準備支援事業リーダー）	NPO法人の運営体制、若者サポートステーション事業の受託内容と事業の実施状況、枚方市就労準備支援事業の受託内容と事業の実施状況
④	2016年8月29日	枚方市生活福祉室	松岡博己さん（生活福祉室・課長）、小林裕之さん、西川直樹さん（自立相談支援センター・相談支援員）	生活困窮者自立支援事業の実施状況に関する変化、相談支援事業の実態、関係機関との連携状況等
⑤	2016年9月14日	ハローワーク枚方	藤本博一さん（職業相談部門・統括職業指導官）、奥山文代さん（同・就職促進指導官）	枚方市の生活保護受給者等就労自立促進事業と生活困窮者自立支援事業に関わる事業運営体制、支援実績、課題等
⑥	2016年9月14日	NPO法人ホース・フレンズ事務局	尾崎由之さん、大西祐典さん（就労準備支援事業相談支援員）	枚方市就労準備支援事業の進捗状況と課題等

注：部署名や対象者の肩書はいずれも、調査時点のものである。

保険担当部署の経験があり、異動直前は国民健康保険の担当課長だった。他の職員は、小林課長代理（40代男性、生活福祉室係長・保護課係長を経験）、係長兼主任相談支援員1名（50代男性、高齢社会室係長等を経験）である。加えて、2016年度から元福祉部次長（60代男性）の再任用職員が副参事として着任した。

3) 自立相談支援事業（直営）の実施体制

個別事業の実施体制を図表2に示した⁴⁾。枚方市では、必須の2事業である自立相談支援事業と住居確保給付金の給付事業については、生活福祉室が直接実施している。相談窓口は市内1か所で、市役所庁舎の1階に「自立相談支援センター」を設置した。相談支援員として、上記の主任相談支援員（係長）以外に4名の非常勤職員（1年更新で更新は2回が上限）を雇用している。2016年9月現在の内訳は女

性2名（30代・40代）と男性2名（50代・60代）で、それぞれ週4日、9時から17時半まで勤務している。これらの相談支援員は過去に、枚方市や他市でケースワーカー（非正規職員）をしていた、他市の生活保護受給者向け就労支援や、住居確保給付金の相談員を務めていた、といった職歴を有する。

枚方市の自立相談支援事業の最大の特徴は、相談支援センター横にハローワーク枚方の就職支援ナビゲーター（以下、ナビゲーターと表記）2名が常駐し、日常的に連携して支援にあたっていることである。ハローワーク枚方は市役所から徒歩で10分かかる場所に立地し、枚方市・寝屋川市・交野市の3市を管轄している。寝屋川市には2015年10月から常設窓口を設置していて、交野市では月3～4回巡回相談の機会を設けている。これら3市の生活困窮者・生活保護受給者等の支援に関わる業務を担当するナビゲーターは9名いて、出張先での勤務以外の

図表2 大阪府枚方市における生活困窮者自立支援事業の実施状況

事業名	2015年度		2016年度	
	実施状況	当初予算 (千円)	実施状況	当初予算 (千円)
自立相談支援事業	行政直営（自立相談支援センター）だが、就労支援についてはハローワーク枚方が常駐窓口を設置し、連携。	5,637	同左。	3,305
住居確保給付金	行政直営。	4,200	同左。	7,497
就労準備支援事業	NPO 法人ホース・フレンズ事務局に委託。	13,200	同左。	6,600
家計相談支援事業	（自立相談で必要と判断した人を行う方針）		同左。	
就労訓練事業	未実施（認定団体無し）。		1 団体（介護事業者）を認定。	
学習支援事業	当初は未実施だったが、2016年2月から開始。	553	年度当初から実施。	961
一時生活支援事業	府内2ブロック単位の共同事業。	2,480	同左。	1,680
生活困窮者自立支援事業合計⇒		26,070		20,043
被保護者就労支援事業	民間企業に委託。	20,090	民間企業（同左）と NPO 法人ホース・フレンズ事務局に委託。	26,690

出所：枚方市生活福祉室に対する聞き取り内容に基づき、作成。

日は一般の職業相談窓口の仕事も行う。

4) 任意事業の実施体制

任意事業のうち、就労準備支援事業は2015年度から NPO 法人ホース・フレンズ事務局が受託して実施している。同法人は2011年度以降、国の若者サポートステーション事業も受託している団体であることなどから、若者支援に関する豊富な知識と経験を有している。同法人による就労準備支援事業の実施状況に関しては次章で詳述する。次に、就労訓練事業の認定に関しては、初年度は認定団体がなく、未実施だったが、2016年度の開始時点で1 団体（市内の介護事業者）を認定した。ただし、後述するように、これまでの利用実績はまだない。そして、学習支援事業は2016年2月から開始している。具体的には、市内の公共施設1か所で毎週土曜日の午後、市内小中学校で実施する放課後自習教室の教材等を使用し、2名の教員OBが勉強を教える教室を開いている。登録している利用者は主に生活保護世帯と生

活困窮世帯の生徒（中学1-3年）25人で、毎回12、3名が参加している。

5) 庁内外の連携に関わる会合

このように、事業は直営・委託・連携という様々な形を総合して実施されているため、相談内容や支援状況に関する関係機関の情報共有が不可欠である。その役割を担う実務者レベルの会合である「支援調整会議」は原則月2回、生活福祉室とハローワーク枚方、NPO 法人ホース・フレンズ事務局の担当者、さらに子ども総合相談センターのひきこもり等若者支援の担当者も参加して行われている。ハローワークからはこの事業を管理する正職員の奥山さんに加えて、検討される相談事例の担当ナビゲーターが出席する場合もある。また、案件の内容によっては、保健所や地域包括支援センターの職員、コミュニティ・ソーシャルワーカー（CSW）⁵⁾等も参加する。毎回平均4～5件の相談事例について、1件あたり20～30分かけて支援方法を検討し、共有している。

図表3 枚方市の生活困窮者自立支援制度における支援状況

	新規相談 受付件数		プラン作成 件数		就労支援 対象者数		法に基づく事業等利用件数					その他		就労者数		増取者数		
	10万人 あたり		10万人 あたり		10万人 あたり		住居 確保	一時 生活	家計 相談	就労 準備	就労 訓練	自立 就労	生活資 金貸付	生保就 労自立	※		※	
2015年度合計	464		62		48		5	2	0	13	0	55	12	39	47		14	
2015年度平均	38.7	9.5	5.2	1.3	4	1.0	0.4	0.2	0	1.1	0	4.6	1	3.3	3.9		1.2	
2016年4月	35	8.6	4	1.0	3	0.7	1	0	0	1	0	4	0	3	7	6	0	0
2016年5月	45	11.0	7	1.7	5	1.2	0	1	0	1	0	5	0	5	6	6	0	0
2016年6月	35	8.6	5	1.2	4	1.0	0	0	0	1	0	4	0	4	9	7	0	0
【調査対象合計/2016・6】	15.0		4.4		2.1													
【国の示す目安値】	22.0		11		7													

※うち就労支援対象プラン作成者分

出所：厚生労働省「生活困窮者自立支援制度における支援状況」（平成27年度、28年度）

関係各課の課長会議については、2015年4～8月の期間には2回開催された。参加部署は、子ども青少年課、年金児童手当課、納税課、障害福祉室、高齢社会室、市民相談課、産業振興課、人権政策室、保健所、教育委員会（部署名はいずれも当時）である。

（3）事業の実施状況：実績と特徴

1）これまでの支援実績

では、2015年度の開始以降、実際にどのような相談に対応し、どんな支援が行われてきたのかについて、量的・質的の両面から実態を見ていきたい。まず、枚方市における支援状況を示した図表3に基づき、量的側面から実績を把握する。事業開始からの1年の新規相談受付件数は464件で、人口10万人あたり件数の1ヶ月平均値9.5人は国が示す目安値（22件）の半分以下である⁶⁾。また、そのうち支援プランを作成した件数は年間62件、就労支援の対象者数は48人で、それぞれの10万人・1ヶ月あたりの数値（1.3件・1.0人）は目安値（11件・7人）にはるかに及ばない。

生活福祉室では、自立相談支援センターの宣伝チラシを作成し、事業を広報する努力を続けている。チラシは行政関係の窓口や支所・サービスコーナー、

図書館などに置いていて、それを見て直接相談をされる方が多い。庁外については、2015年度には民生委員、消費生活センター、社会福祉協議会、男女共同参画関係機関等を訪問し、制度の主旨を説明して情報共有を依頼した。また、2016年度には自治会経由で戸別回覧やポスター掲示を通じた広報も行ったという。件数は少ないものの、これまでに地域包括支援センター、民生委員、市議会議員など庁外から連絡を受けて支援に繋がったケースが出てきている。

相談者の年代別の内訳は、2015年度は10～30代：26%、40代：25%、50代：12%、60～64歳：8%、65歳以上：24%だった。2016年度（調査時点まで）は若年層が少し減少し、40～50代が若干増加している。60歳以上が3割前後を占めていることについては、近隣の自治体でも「同様の話を聞いている」（永田課長）とのことで、退職前後の高齢者が多いことは一つの特徴と言えらる。

相談者の6割以上は生活困窮（家賃が払えない、等）以外にも健康面の問題や仕事探しがうまくいかないなど、複数の課題について相談をしている。にもかかわらず、支援プラン作成件数や就労支援対象者数が少ない最大の理由は、おそらく、「相談」の約半数が「生活資金の貸し付けに関する相談」で、相談者自身がそれ以上の継続的な関与を望まないから

である。枚方市には独自の生活資金貸付制度があり、2015年10月から、その最初の相談受付を生活困窮者自立支援の相談支援員が行っている。相談総数約460件のうち半数がそのような電話相談だとすると、そもそもプランを作成して継続的な支援を行う対象者が年間で200余名程度だった、ということになる。また、プラン作成件数が少ないもう1つの理由は、ハローワークの担当者が常駐していることから、相談を受けた時点ですぐに支援を開始して就労に繋がったケースが相当数あり、そのような場合には、必ずしもプランを作成していなかったことである。

2) 支援の流れ

①生活支援と就労支援

では、より具体的な支援の流れを、個別事業の利用件数とともに見ていく。まず、経済的困窮の度合いが高いケースでは、本人の希望を聞きながら、生活保護制度の利用が可能かどうかを検討する場合がある。2015年度には約100件が受給申請に至り、そのうち給付が開始されたのは70~80件だった。住居確保給付金の給付については、生活保護基準以下という収入要件がある。実際のところ、給付を希望する相談者の多くは要保護状態の方であることから、生活保護申請に移る人が多く、2015年度1年間の利用実績は5人に留まる。生活困窮者自立支援制度ができたことで、生活保護の受給者が増加している、という傾向はみられない(2015年度の枚方市の保護受給率は低下している)。この点について、小林課長代理は、「掘り起こしができて〔受給に結びついた〕、っていうほうがいいのはいいんですけど、窓口の意味合いとしてはね、増えたほうが」と述べている。

相談者が経済的理由や「生きがい」の追求から就労を希望する場合には、就労の実現に向けた支援の可能性が検討され、実施される。就労に至るまでの距離が遠い(就労阻害要因が多い)と思われる相談者への支援は、主としてNPO法人ホース・フレンズ事務局が就労準備支援事業を通して行い、就労ま

での距離が近い相談者への支援は主にハローワーク枚方が担っている。生活困窮度が高く、生活保護の受給に至った場合は、生活保護給付を受けながら就労を目指す「被保護者就労支援事業」の対象者になる。ホース・フレンズ事務局やハローワークでは、そのような生活保護受給者に対しても同様の就労支援を行っている。以下ではこの2つの機関が関わる就労支援の内容を示す。

②NPO法人ホース・フレンズ事務局による就労準備支援事業

ホース・フレンズ事務局が支援に関わっている就労準備支援事業の対象者は、「集団参加への抵抗感が強く、生活習慣も整っていない方がほとんどで、新しいことに対する不安感もおおむね非常に高い」(尾崎さん)状況である。2015年度の1年間で68人(生活困窮者33人・被保護者35人)に対して259件(165件・94件)の支援を行った。そのうち、体験的な「一時利用」を除く「本利用」の件数は157件(77件・80件)である⁷⁾。ホース・フレンズ事務局は若者サポートステーション事業も実施している。枚方市の生活困窮者と被保護者に対する支援事業を担当しているのは、リーダーの尾崎さんの他に3名(相談支援員でフルタイムの大西さんと、パートタイムの2名)である。キャリアコンサルタントや臨床心理士、メンタルヘルスサポートに関わる職歴を有する人が事業に関わっている。

理想的な支援の流れは、面談→集合プログラム→商店街等での活動→就労支援というもので、具体的な支援メニューは多岐にわたる。個別的な支援には、(a)日常生活支援：生活習慣づけ(食事・睡眠)、面談、(b)社会生活支援：挨拶の励行、自己分析・面談、(c)就労自立支援：模擬面接、ハローワーク同行等がある。集団活動を通じた支援には、朗読会・料理会・屋外スポーツ等のグループワークとボランティア活動(a・b)、商店街清掃(a)、職場見学(b)、就労体験やビジネスマナー講習(c)などのメニューがある。現実に提供している支援内容は必ずしも

a→b→cの順にステップアップするわけではなく、本人の意思と希望に配慮しながら、並行して実施することもある。

2015年度には事業参加希望者が思うように伸びず、生活福祉室からは「もっと支援内容を見えやすく、誘導しやすいものにする」（小林課長代理）必要があるという意見が出された。そこで、年度の終わり頃からは初期の面談における自立相談支援事業との重複を解消するとともに、新たな活動プログラムの開拓に着手し、2016年度からはNPO法人の事務所や市役所から徒歩約10分のところにある商店街（宮之阪中央商店街）と連携したプログラムを導入した。きっかけは、特定非営利活動法人 ひらかた市民活動支援センター主催の「まちづくり井戸端会議」の月例会に尾崎さん・大西さんが参加したことである。そこからまず、様々な地域の活動に開放されているコミュニティスペース「宮ノサポ」の「留守番」を（活動プログラムの1つとして）行うことになった。5月には商店街の祭で使用する笹飾りの短冊づくりと飾り付けの仕事をし（12人が参加）、これに対しては後日、報酬として地域通貨（500円分）贈呈のセレモニーも行われた⁸⁾。さらには子ども向けの映画上映会の開催、チラシ配りやポスティング、店舗の職場見学、働く人の話を聴く「プロ聞こ」企画、上記の宮ノサポにおけるお茶出し・接客の練習と実践など、多種多様な活動機会が作られてきた。

こうした一連の「自分の時間と力を商店街や地域へ還元しようとする地域活動」は宮ノサポ・アクションと命名され、利用者が名札を付けて活動に参加することで地域内での認知度も高まっている。これまでに延べ95人（実人数23人）がこの活動に参加した。今後は、こども食堂の運営、お年寄りの買い物サポートなど、さらに活動メニューを増やしていく予定である。尾崎さんは、地域と連携した活動を通して、「困窮されている方が「所属感」や「他者貢献」という感覚が得られる機会を作り、結果として自立に結びつくような支援」を実現したいと考えている。また、こうしたプログラムへの参加によって、

「（就職の）面接をするための支援じゃなくて、支援を受けて（い）る中で地域に繋がっていくことができる」（尾崎さん）と期待している。実際に、教室内のコミュニケーション訓練やグループ活動から、外へ出て地域の人と触れ合う経験ができ、目標を達成する喜びや周囲から感謝される喜びを感じられる体験プログラムへと支援の幅が広がったことで、今まで動かなかった利用者が動き出しているという手ごたえもある。

この活動プログラムに参加した利用者のなかには、商店街の中の飲食店でアルバイトを始めた人もいる。尾崎さんには、そのように商店街の人と顔なじみになる過程で、自然と就労に繋がることも出てくるのではないかと期待がある反面、それほど簡単に就職が次々決まるわけではない、とも認識している。活動プログラムの参加を経た「就労支援」の面では、サポステのノウハウを利用する、ハローワークに支援を依頼する、繋がりのある障害者支援機関・事業所を紹介する、などのケースがある。

③ハローワーク枚方による職業紹介等の支援

ハローワークが地方自治体の福祉事務所と連携した生活保護受給者向けの就労支援事業（生活保護受給者就労支援事業）を開始したのは2005年度である。2011・12年度には「福祉から就労」支援事業、2013年度以降は「生活保護受給者等就労自立促進事業」の名称で実施されており（厚生労働省職業安定局 2015, p.3）、法的には改正生活保護法（第55条の6）において「被保護者就労支援事業」として規定されている。ハローワーク枚方では約5年前から、枚方市の福祉事務所（ケースワーカー）が稼働能力有りと判断した生活保護受給者に対して就労支援事業を実施していた。その後、福祉事務所との連携を推進する厚生労働省の方針もあり、2015年3月末に枚方市（生活福祉室・子ども青少年課）と協議をして常設窓口の設置に至った。現在では、生活保護受給者・生活困窮者・児童扶養手当受給者に対する就労支援を担当している。支援を直接担当しているナ

ナビゲーター（フルタイム・月20日勤務）の雇用形態は非常勤職員で、1年ごとにいったん退職し再応募する形になる。枚方市や寝屋川市・交野市の窓口を巡回・常駐する9名の経験年数は1～7年で、年齢は40～60代、男女は約半々である。キャリアコンサルタント、産業カウンセラー、企業の人事担当経験者らがいる。相談者の支援は担当制で、基本は（予約制で）最初に対応したナビゲーターが担当者となる。

2015年度に枚方市の生活困窮者支援の相談からハローワーク枚方の支援に繋がった件数は、およそ90件（図表2の「自立就労」55件と「生保就労自立」39件の合計）と推定される⁹⁾。ここには生活保護の担当職員から支援を依頼された件数は含まれておらず、その分の支援件数は前者よりもはるかに多い（奥山さん）。支援人数の目安やキャパシティに関して、ハローワークと枚方市担当者の間では年度開始前に話し合いを行い、決定しているが、今のところまだ「いっぱいの状態ではない」（藤本さん）。それは、「ハローワークの支援に乗れそうな人がまだ少ないから」（同）だと思われる。

実際支援に関わった生活困窮者については、概して生活保護受給者よりも就職するのが早い傾向がみられる（藤本さん）。困窮状態を解消するために、毎月20～30万円の給与が得られるような求人を中心に提示し、その中から選んでもらうようにしている。実際に、運転や重機を扱う正社員職で採用になった方もいる。しかし、中にはなかなか就職が決まらず、支援が長期化するケースもある。支援期間の目安は6か月だが、意欲がありつつもなかなかうまくいかない人は3か月の延長・再延長で1年くらいの支援になる。支援が長期化する要因には、特定の職種へのこだわりの強さ、年齢（高齢）、借金（多すぎて保証人が立てられない）、就職に対する本人の意欲、等が挙げられる。

通常のフルタイム労働はまだ難しいと思われる相談者や、働くイメージが描きにくい生活保護受給者には、短時間勤務や週の労働日数が少ない仕事をま

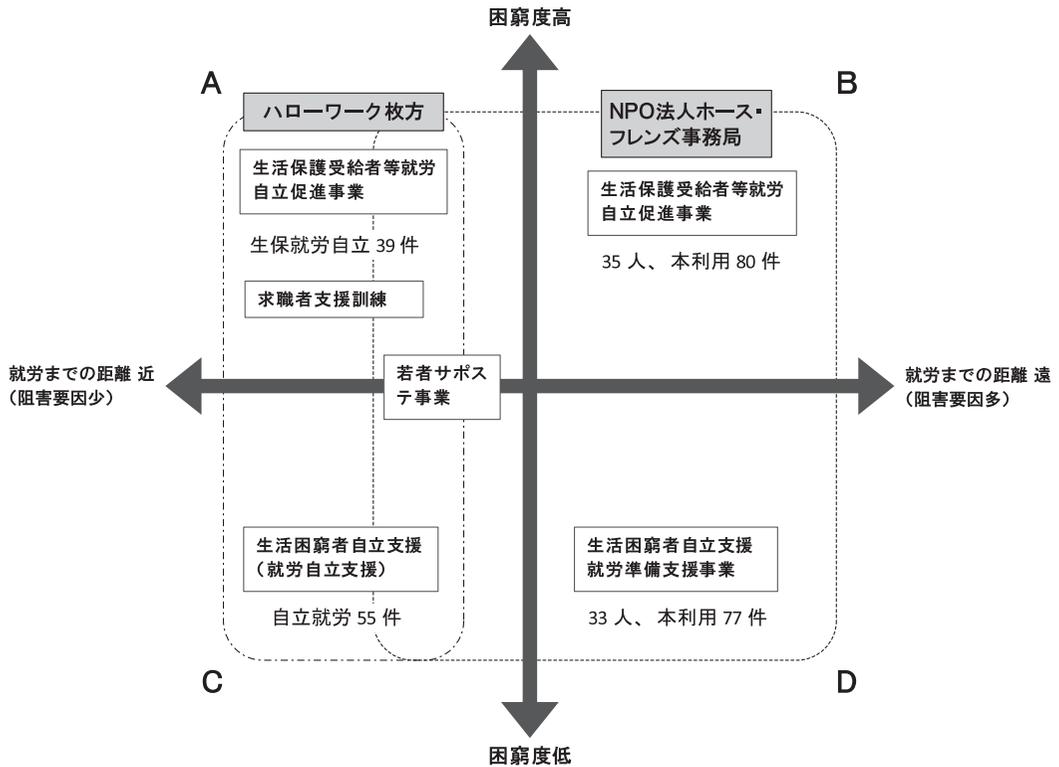
ず案内することが多い。また、職種についても清掃、警備、調理補助、倉庫内作業（ピッキングや仕分け等）のように、経験を問わない軽作業が多くなる。徐々に就労意欲が喚起され、もっと長く働きたいという希望が出てくれば、それに合わせて紹介するようにしている。また、ある程度集団活動が可能な方であれば、セミナー（再就職支援セミナー、面接対策セミナー等）に参加してもらい、その後、履歴書指導を行い、面接会に誘導するという支援も提供している。相談者のなかには職業訓練を受けることになった人（1ヶ月に1、2人）もいて、その内容はパソコン基礎科や介護初任者研修が多い。

④対象者別の就労支援件数

以上で述べてきた就労支援事業の対象者別イメージを示したものが、図表4である。就労までの距離が近い（就労阻害要因が少ない）相談者に対する就労支援は主にハローワークが担当し、就労までの距離が遠い相談者への就労支援は主にホース・フレンズ事務局が担っている。また、相談者の生活困窮度が高い場合には、生活保護受給の可能性が探られ、受給に至った場合には生活保護受給者等就労自立促進事業の枠組みのなかで、両機関が支援を行う。生活困窮者自立支援制度の相談窓口をきっかけとして、2015年度にこの2つの機関が就労支援を行った件数は合計約250件と推定される（図表5）¹⁰⁾。

総じて、ここまで概観してきた枚方市の事例は、福祉担当部署として制度の主旨に忠実に事業を管理・運営している事例であると、筆者は認識している。生活困窮者自立支援制度は「複合的な課題があり現行の制度のみでは支援することが難しい人に対し、既存の個別的なニーズに対応する制度・福祉サービスを活用しつつ、ワンストップで生活全般に渡る包括的な支援を提供する仕組みづくり」（厚生労働省、2015、p.2）である。枚方市では支援を実施する3組織（市役所、ハローワーク枚方、NPO法人ホース・フレンズ事務局）が歩いて約10分という近接した場所に立地していることもあり、既存の制度・

図表4 対象者別の支援イメージ



注：聞き取り内容に基づき，報告者が作成。

図表5 生活保護受給者と生活困窮者に対する支援件数

【生活保護受給のもとでの就労支援】	
ハローワーク	39件 (推定)
ホース・フレンズ事務局	35人 (一時利用94件, 本利用80件)
合計	約120件 (推定)
【生活困窮者自立支援制度における就労支援】	
ハローワーク	55件 (推定)
ホース・フレンズ事務局	33人 (一時利用165件, 本利用77件)
合計	約130件 (推定)

出所：厚生労働省「生活困窮者自立支援制度における支援状況」(平成27年度)のデータと、ハローワーク枚方およびNPO法人ホース・フレンズ事務局での聞き取り内容に基づき、筆者が作成。

福祉サービスも活用しつつ、ほぼワンストップで支援が提供される仕組みになっている。

4. ケース分析に基づく生活困窮者自立支援制度の成果 (意義) と課題

(1) 事業実施の成果 (意義)

以上の枚方市における事業の実施状況をふまえて、生活困窮者自立支援制度が導入されたことの意義と、改善の必要性がある課題を順に指摘する。まず、この事業の主な成果 (意義) として、以下の3点を挙げる。

第1に、これまで生活保護を申請しにくかった人が、この事業の相談窓口を通して申請に至るきっかけになる可能性がある。枚方市では、生活保護給付と同じ課のなかで別の担当職員が生活困窮者支援を担っていて、上述したように、相談件数の約5分の1が保護申請に繋がっている。第3章第2節で述べ

たように、同市では事業実施前に「生活保護受給の相談に訪れたが、対象とならなかった人」を主な支援対象者と想定していたが、実際にはその逆のケースが相当数生じているというのは、興味深い事実である。小林課長代理は、生活保護を受けることへの抵抗感が強い人が多く相談に来ていて、その思いを「いったんここで受け止めて話を聴いて、保護の担当者以外から説明を聞いて繋ぐというのも、ひとつの意味なのかな」と考えている。要保護状態にありながら、申請窓口に来ていなかった人をキャッチする仕組みとして、この制度が機能すること(=そのように制度が運用されること)は、意義あることだと考える。

第2に、枚方市のように、支援の手引きで挙げられていた「地域づくり」が進められていることは、重要な成果である。前章ではNPO法人ホース・フレンズ事務局による就労準備支援事業のなかで、相談者が地域のなかに居場所や役割を得て、積極的に活動に参加し始めていることを記した。それに加えハローワークでも、就労阻害要因を有する求職者を積極的に採用する企業を、これまでの支援実績のなかからピックアップすることを検討している。こうした取り組みの結果、自力で「一般就労」に就くことが難しい人が地域の商店や良心的な中小企業で働く機会が、徐々に拓かれていくことが期待できる。

第3に、生活困窮者や多様な就労困難者の支援にあたる機関同士が、この事業の導入によって相互の繋がりを広げ、深めていることである。それは、とりわけ地域で活動するNPO法人にとっては、活動の領域を広げるとともに支援の質を向上させる契機にもなっている。NPO法人ホース・フレンズ事務局の場合は、従来の活動やネットワーク会議を通じて、ひきこもり支援・若年者支援機関や障害者支援機関と密な繋がりを形成していた。生活困窮者就労準備事業の受託は、ホース・フレンズ事務局にとっては「障害も福祉も就労支援もひきこもりも、全部リンクできるような輪」(尾崎さん)に入る機会をもたらした。また、ホース・フレンズ事務局がこれ

までに築いていたネットワークが就労準備支援事業の中で活かされることは、相談者のニーズを受け止めた個別的な支援を実現することにも繋がるだろう。

(2) 改善されるべき課題

では、今後の制度改革や制度の運用において改善されるべき点は何か。制度設計自体に関わる課題と、実施する自治体の課題に分けて指摘する。

1) 制度の構造に関わる課題

第1に、収入要件(就労準備支援事業と住居確保給付金事業)が厳密に適用された場合には、収入・資産の状況次第で支援が受けられなくなる相談者がいると思われることである。枚方市の場合も、就労準備支援事業の一時利用者のなかで、本利用に至らなかった中に、そういうケースが存在していた(尾崎さん)。大阪府では、就労阻害要因を有する住民に広く対応できる就労支援事業(地域就労支援事業)を実施しているが、それに比べると相談の問口が狭いと思われる。

第2に、「生活困窮」を名称に掲げる「第2のセーフティネット」事業であるにもかかわらず、自立に向かうプロセスを支える生活保障の仕組みを欠いていることだ。そのことは、困窮状態にある相談者の「早く就職したい」という気持ちを強める結果を招いているのではないか。たとえば、支援に関わるハローワークでは、相談者本人の希望する「20万・30万稼げる仕事」を中心に勧めるということや、概して生活保護受給者よりも就職決定までの期間が短いということが語られた。こうした現実をもたらしている理由のひとつは、生活困窮者が自らの就労による経済的自立を急がざるをえないことにあると考えられる。また、生活困窮者支援の相談から就労準備支援事業の参加に繋がった人数が想定より伸び悩んできたこと背景にも、この制度内では相談者への生活資金給付がないことが影響していると推察する。

第3に、就労訓練事業(中間的就労)の事業者認定と利用が進んでいないことが挙げられる。大阪府

は事業者の認定件数は全国でトップクラスだが、認定事業者の多くは人手不足に悩む介護事業者である。ところが、枚方市での聞き取りによれば、相談者の側に介護職場の仕事を希望する人は少なく、もし本人の希望職種が介護なら、「中間的就労」を活用しなくても採用する事業者が見つかるような状況である（相談支援員・西川さん、小林課長代理）。介護事業者以外の認定事業者を増やすには、なんらかのインセンティブを設けたうえで、地方自治体（都道府県を含む）が積極的に働きかけていかないと難しいのではないのか。

第4に、定着支援を含めた長期にわたる支援を可能にするような、十分な財源を保障する必要性である。たとえば、若者サポステ事業では1年までの定着支援に対する予算が確保されるようになっており、これと同様の措置が望まれる。また、特に懸念されるのが、長期にわたる支援をサポートする支援担当者の雇用・労働条件の保障という側面である。枚方市の場合、自立相談支援事業（直営）の相談支援員は最長3年の非常勤職員で、ハローワークのナビゲーターは毎年「退職」する1年ごとの雇用である。さらに、事業を受託しているNPO法人は毎年受託できる保証はなく、仮に受託できても予算は変動する。生活困窮者に対する支援業務には、個別相談者の心を解きほぐしながら、信頼を得て持続的に支援に関われるスキルやセンスが求められる。厚生労働省の制度の手引きでも同様の主旨を述べている（厚生労働省 2015, p.6）。実際の支援業務を通じて蓄積されていく、そのような力を形成した支援者の雇用が1年や3年で途切れることがないよう、国は任意事業も含めて財源のサポートをより厚くするべきである。

2) 実施自治体の課題

地方自治体での制度実施の過程で改善されるべき課題として、大きくは2点を指摘する。もちろん、枚方市の事例分析から得られる結論をどれだけ一般化できるか、という点には十分留意せねばならない。

それでも、大多数の自治体が福祉部門・関係機関で自立相談支援事業を実施していることに鑑み¹¹⁾、とりわけ「福祉部門が生活困窮者支援事業を担うこと」に関わりがあると思われる課題を抽出しておきたい。

第1に、生活困窮者、わけても複合的な困難要因を抱える相談者の多様な就労を現実化するために、就労（活動）機会の開拓に自治体が積極的に関わりを持つことである。そのためには、まず、すべての市町村で就労準備支援事業と就労訓練事業が導入され、十分に活用されることが必要だろう¹²⁾。

枚方市では就労準備支援事業やハローワークとの緊密な連携を通じて、相談者を本人の希望するような活動や就労に導く努力が続けられている。しかし、なお、ハローワークの支援までたどり着けない、あるいは、支援を受けても就職が難しい相談者の就労支援について、今後どのように就労先や活動場所を増やせるか、という課題が残されていると思われた。NPO法人ホース・フレンズ事務局による就労準備支援事業では、40歳以上（サポステの対象外）の相談者に対する支援事業を増やすことの必要性が語られており、そのような「出口」開拓への取り組みは今後の課題である。特に枚方市では、ハローワークとの連携が「とてもうまくいっている」と双方が認識しているだけに、事業を主管する生活福祉室には就労支援はハローワークが担うもの、という「棲み分け」（西川さん）の意識がみられる。一般的にいうと、基礎自治体の福祉部門には、雇用・労働施策は守備範囲外であり、担いきれる仕事ではない、という意識が強いのではないだろうか。

しかし、生活困窮者支援事業はその枠組み（福祉と労働の壁）を超えた取り組みを自治体に要請している。したがって、第2の課題は、地方自治体の内部でいわゆる「縦割り」の構造をどのように改善し、福祉と労働にまたがった支援施策により効果的に取り組む体制を構築するか、という点である。枚方市の場合、ひきこもり支援や若者支援を担当している子ども総合相談センターや、地域就労支援事業を担

当している産業振興課（調査時の名称）との連携や協同の仕組みづくりは、課題として積み残された状態であると思われた。2015年8月末の調査時点で、産業振興課が担当する（就労困難者向けの）講座やセミナーへの誘導実績はなく、同課は生活困窮者支援の支援調整会議には入っていなかった。また、どちらの課に対する調査でも、事業の対象者が「生活困窮者」と「就労困難者」では異なるという認識が示されたが、2つの事業の対象者は相当程度重なり合うだろう。

これまで、こうした自治体内部の「縦割り」を横につなぐ役割を実質的に果たしてきたのは、事業の受託団体であると筆者は考えている。枚方市の場合も、NPO法人ホース・フレンズ事務局が国・府・市から様々な事業を受託・実施する過程で開拓・蓄積したネットワークが次の受託事業に活かされ、結果的に行政側の多様な対象者別の支援事業を多少なりとも結びつける働きに繋がっている。今後は、第1の課題として指摘した点（就労場所や活動機会の開拓）を改善するためにも、関係各課の事業連携や再構築をさらに進めることを求めたい。たとえば、生活困窮者支援事業においては、「ひきこもり支援ネットワーク」との繋がりが深い支援機関・事業所や、創業支援・産業振興等の施策で繋がりのある地域の事業所で、就労訓練や採用の機会をいっそう広げていくことができるのではないか。地方自治体が従来の事業のなかで築いてきた地域との結びつきを、この事業を通じてさらに発展させながら、生活困窮者や就労困難者の支援に知恵を絞っていかれることを期待する。

注

- 1) 第一のセーフティネットは社会保険制度・労働保険制度を、第三のセーフティネットは生活保護制度を意味している。
- 2) 生活困窮者自立支援事業の実施主体は都道府県、指定都市、中核市、福祉事務所を設置している市区町村である。
- 3) これらの調査は共同研究者らとともに実施したものである。筆者以外の調査者は、それぞれ以下の通り。①野口鉄平（愛知地方自治研究センター）、②野口・長松奈美江（関西学院大学）・阿部真大（甲南大学）・仲修平（日本学術振興会特別研究員）・筒井美紀（法政大学）、③野口、長松、仲、④嶋内健（立命館大学）、⑤と⑥野口・阿部・仲・嶋内・筒井。
- 4) 図表2の一番下の欄には「被保護者就労支援事業」の実施状況を併記した。これは生活困窮者自立支援事業とは別の事業だが、①NPO法人ホース・フレンズ事務局はこの事業も受託していて、実際には一体的に支援を実施していることと、②ハローワークの就労支援ナビゲーターは、両事業の対象者の支援に関わっていることから、併せて記載している。事業の名称については、第3章に記述した。
- 5) 2004年度から大阪府で導入されている地域福祉制度のひとつで、地域における要援護者の発見・見守り、地域住民との協働を通した「狭間」の課題への対応などを推進するもの。枚方市では2団体が受託しており、4人のCSWが地域での巡回相談を行っている。
- 6) 報道によると、2015年度に厚生労働省の目安値を上回っていた都道府県は、沖縄、高知、大分、大阪の4府県のみだった（「京都新聞」2016年4月9日、<http://www.kyoto-np.co.jp/politics/article/20160409000088>、2016年9月28日アクセス）。
- 7) 図表3では就労準備の年間件数が13件となっているが、ここでは受託団体ホース・フレンズ事務局が集計した数値を紹介している。両者の齟齬の理由は現時点では不明である。
- 8) 今後、事務所の留守番には一日あたり1000円程度の地域通貨を払おうか、という話が出ている。なんらかの報酬を伴う他の活動には、新聞販売店（商店街とは異なる場所）のチラシ配りがある。まず無償のボランティアである程度配れそうなら、有償（1枚あたり2円程度）で働くことができる。さらに、それをステップに、新聞配達をやることも可能（量は本人の希望によって調整可）。
- 9) 生活困窮者支援の相談窓口からハローワークの支援に結びついた件数として、これは大阪府高槻

市と並び、全国でトップである（労働局から小林課長代理が得た情報に基づく）。

- 10) ハローワークにおける支援対象者数の内訳は明らかにされていないため、厚生労働省「生活困窮者自立支援制度における支援状況」（平成27年度）の枚方市分のデータに基づいて推定した数値である。また、ホース・フレンズ事務局による支援件数は「本利用」の件数として算出している。
- 11) 実施自治体の約4割が直営で（大多数は福祉関係部署と思われる）、委託で実施されている場合（約6割）も社会福祉協議会への委託が約8割である（厚生労働省社会・援護局 2015, p.7）。
- 12) 2016年度の就労準備事業実施自治体の比率は39%である（厚生労働省社会・援護局 2016, p.3）。

引用・参考文献

- 今井伸（2013）「生活困窮者自立支援法の制定と自治体業務」『ガバナンス』（2013年11月号）
- 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（2016）「社会政策における生活困窮者支援と地方自治体」『社会政策』7(3): 41-55。
- 加美嘉史（2014）「生活困窮者に必要な就労支援とは何か」『総合社会福祉研究』43: 144-155。
- 菊池馨（2015）「生活困窮者支援と社会保障」『社会福祉研究』124: 4-12。
- 柳部武俊（2015）「(インタビュー) 生活困窮者自立支援制度の本格施行と自治体の課題」『北海道自治研究』554: 2-15。
- 厚生労働省（2015）「自立相談支援事業の手引き」
http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/01_jiritsu.pdf (2016年9月12日アクセス)
- 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（2016）「平成28年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000130397.pdf> (2016年9月28日アクセス)

- 厚生労働省職業安定局（2015）「全国厚生労働関係部局長会議～厚生分科会～」
<http://www.mhlw.go.jp/topics/2015/02/dl/tp0219-09-01p.pdf> (2016年9月27日アクセス)
- 斎藤縣三（2014）「生活困窮者自立支援法における就労支援」『DPI: われら自身の声』30(1): 25-27。
- 澤井勝（2012）「自治体雇用政策の現状と課題」『ガバナンス』（2012年12月号）
- 鈴木晶子（2015）「一人ひとり向き合う個別的な視点」『貧困研究』15: 94-98。
- 筒井美紀, 櫻井純理, 本田由紀編著（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。
- 西岡正次（2014）「生活困窮者と就労支援—問われる自治体の役割—」『更生保護』2014年4月号: 22-26。
- 布川日佐史（2013）「生活保護改正法案と生活困窮者自立支援法の問題点」『POSSE』21: 58-67。
- 舟木浩（2014）「生活困窮者自立法の意義と問題点」『自由と正義』65(5): 26-29。
- 正木浩司（2016）「委員の考察③: 生活困窮者自立支援制度の施行と自立支援の岐路—一般社団法人生活困窮者自立支援全国ネットワーク『自治体における生活困窮者自立支援の施策・事業化モデルに関する調査研究事業』, 24-27。
- 宮本太郎（2014）「「一体改革」と生活困窮者支援」『月刊福祉』（2014年10月号）39-43。
- 「(座談会) 生活困窮者自立支援の地域福祉をめぐって」『地域福祉研究』, 2015年3月, 43: 52-69。
- 「(座談会) 地域における生活困窮者支援を考える」『生活と福祉』, 2014年6月, 3-18。

〔付記〕 本研究は日本学術振興会科学研究費助成金「地方分権下におけるアクティベーション政策のガバナンス構造に関する研究」（課題番号15K03991）の研究成果によるものである。また、本稿の内容は社会政策学会第133回大会（2016年10月16日）での報告原稿に加筆修正を行ったものである。

Current Situation and Problems with Self-Reliance Support Program for Needy Persons Provided by Municipalities : Case Study of Hirakata City in Osaka Prefecture

SAKURAI Junriⁱ

Abstract : Through a case study analysis, this paper examines how the newly launched national self-reliance support program for the needy has been implemented by municipalities, and what kinds of challenges have been encountered by the new support program. In fiscal 2015, this program was established by municipal governments that have social welfare offices, with the aim of providing services to help needy persons become financially independent before they go on the welfare rolls. However, the program has been criticized for potentially forcing the socially vulnerable to enter the workforce and to stand on their own. In addition, it is often indicated that since this is a program based on a voluntary policy initiative, there are differences between local governments in the levels and scopes of the services provided to the needy.

This paper explores what kinds of challenges local governments are facing, drawing on the results of a study conducted in Hirakata City (Osaka), a municipality that introduced the new self-reliance support program in fiscal 2015. A detailed analysis of the results indicates that the program has contributed to (1) early identification of potential public assistance recipients, (2) creating a community that provides assistance for citizens who have problems that could prevent them from working, and (3) promoting cooperation and collaboration among relevant support institutions. The analysis also has revealed challenges that the central and local governments need to address. For the central government, there are four major issues to be resolved: (1) the eligibility requirements set based on the income level, (2) insufficient security of the livelihood, (3) little progress in the authorization and use of vocational training operators; and (4) the securing of stable financial resources for long-term support services. At the same time, municipalities are expected to: (1) play a more active role in increasing employment opportunities in local communities and (2) establish a more effective support system in terms of both welfare and employment, by eliminating vertically divided administrative functions within their organizations.

Keywords : self-reliance support program for the needy, public assistance system, employment support program in the local community, municipality, welfare office, public employment security office (Hello Work), nonprofit organization (NPO)

ⁱ Professor, Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University