

研究ノート

北海道 A 市における生活困窮者自立支援促進モデル事業の取り組みについて

松岡 是伸

名寄市立大学社会福祉学科

「研究紀要」第 5 号 抜 刷

【 2 0 1 6 年 4 月 】

研究ノート

北海道 A 市における生活困窮者自立支援促進モデル事業の取り組みについて

松岡 是伸

(名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科 専任講師)

【要約】 本研究ノートは、北海道 A 市における生活困窮者自立支援促進モデル事業に関する導入過程や取り組みに対してインタビュー調査を行ったものである。その目的は生活困窮者自立支援促進モデル事業を地方レベル（地方自治体レベル）において記録しておくことである。また研究ノートという性格を利用し、インタビュー内容をすべて掲載し、今後の調査研究のために、基礎データとして活かしてもらえるようにした。

I. はじめに

平成 27 年 4 月 1 日より生活困窮者自立支援法（以下、本法）が施行された。本法では「生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対して自立支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行うための所要の措置を講ずる」としている。そして福祉事務所を設置する自治体は、必須事業として「自立相談支援事業」「住居確保給付金」、また任意事業として「就労準備支援事業」「一時生活支援事業」「家計相談支援事業」「学習支援事業」等がある。

このような中、本法施行前に、自治体モデル事業として平成 25 年度から平成 26 年度にかけて「生活困窮者自立支援促進支援モデル事業」が実施された。モデル事業の目的は、「生活困窮者が困窮状態から早期に脱却することを支援するため、本人の状態に応じた包括的かつ継続的な相談支援等を実施するとともに、地域における自立・就労支援等の体制を構築することにより、生活困窮者支援の制度化に寄与すること」であった。その主な事業内容は 5 つあり、①必須事業としての「自立相談支援モデル事業」、②就労準備支援モデル事業、③「就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の推進」モデル事業）、④家計相談支援モデル事業、⑤「貧困の連鎖の防止のための学習支援やその他地域の実情に応じた生活困窮者の自立の促進に資する事業」であった。北海道では平成 26 年までに 13 自治体がモデル事業を実施した（平成 26 年 9 月）（図表－1）。

そのうえで平成 27 年度から本格実施として道と 35 市で開始された。そのうち任意事業については 6 割（22 市）が実施に至っていない。その背景には財政状況の厳しさや、任意事業に対するニーズ把握困難等があるという（北海道新聞 2 月 29 日付）。

このように任意事業も踏まえ、さらなる本法の推進が迫られている中で、本法の理念・目的に立ちかえれば、個別の相談支援と地域づくりが重要であり、その要となるが、これら両輪をつなぐソーシャルワーカー（担当職員）ということになる。本法は端に政策実施のみならず、ソーシャルワーク実践にあると考えられる。

これらを鑑みれば、本法の相談支援体制なり地域づくりをどのようなプロセスで形成してきたか、若しくは形成していくのが生活困窮する人々を支援するうえでも重要となる。確かに、必須事業だけでは、生活困窮する人々に対する「入口」の支援だけとなり、「出口」の支援がないという批判もあるであろう。しかしながら、「入口から出口まで」が的確にソーシャルワーク実践を核として結ばれていなければ、単なる支援メニューの羅列にすぎない。

これらのことから本稿では、まず本法モデル事業を実施した自治体の苦労や葛藤、喜び、考え方、価値等を明らかにすることで、本法におけるソーシャルワーク実践の促進、牽いては本法の目的である個別支援と地域づくりの形成、その体制づくりをつまびらかにするこ

図表－1 北海道における生活困窮者自立促進支援モデル事業実施自治体（平成26年度）

	自立相談	就労準備	就労訓練	家計相談	学習支援	その他
1 北海道	○	○				
2 札幌市	○	○	○	○		
3 小樽市	○					
4 旭川市	○	○	○		○	
5 室蘭市	○					
6 釧路市	○	○	○	○		
7 帯広市	○					
8 北見市	○	○				
9 岩見沢市	○	○	○		○	
10 網走市	○					
11 稚内市	○					
12 富良野市	○					
13 北広島市	○					

※厚生労働省「平成26年度生活困窮者自立促進支援モデル事業実施自治体」を基に筆者が加除修正を行ない作成。（厚生労働省「平成26年度生活困窮者自立促進支援モデル事業実施自治体」
http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyo-shakai/20140909_2_26modeljichitai_1.pdf 最終アクセス：20160211）

とである。そして本法の本格実施に向けモデル事業を通じて、奮闘した人々に焦点をあてることで、地方自治体レベル、地方レベルから本法のモデル事業の取り組みを記述する。

そこで本稿の目的は、生活困窮者自立支援モデル事業の取り組みの経緯や体制づくり等を地方（・地方自治体）レベルで明らかにし、記録しておくことである。そのうえで本法に求められる制度のあり方やソーシャルワーク実践、人材養成・質的向上等を考察する基礎的な資料となる材料を提供することである。

以上のことから本稿の意義は、第 1 に、地方レベルの観点から本法の最適な体制づくりや相談援助のあり方等に対して新たな知見をもたらすための基礎的な材料を提供・蓄積する点である。第 2 に、地方レベルでのモデル事業時の経緯や体制づくりを記述的に残すことで後世の生活困窮者対策に資する基礎的な材料となることである。

なお、研究ノートという性格を利用し、インタビュー内容を必要最低限の加工を行った後、そのまま掲載している。

II. 方法

1. A 市の概要とモデル事業の体制について

(1)A 市の概要；A 市は北海道の道北圏域に位置し積雪寒冷地域である。人口総数は約 2 万 4 千人、世帯数は約 10 万世帯、65 歳以上が約 27%となっている（国勢調査平成 22 年 10 月 1 日・住民基本台帳平成 27 年 3 月 31 日）。産業構造別人口は、第 1 次産業が約 21%、第 2 次産業が約 14%、第 3 次産業が約 66%となっている。観光資源並びに特産品が豊富で観光産業等が盛んである。ちなみ北海道の人口は約 5 百 50 万人、65 歳以上の高齢化率は約 28%、75 歳以上で約 14%となっており、高齢化が進行している（平成 27 年 1 月 1 日現在住民基本台帳人口北海道庁）。

(2)A 市のモデル事業の体制について；A 市は平成 26 年 10 月よりモデル事業を実施している。A 市から A 社会福祉協議会への事業委託という形態で実施され、担当する社会福祉協議会の職員は、社会福祉士を取得（うち取得予定含・うち 2 名は精神保健福祉士）した職員である。職員配置の方針としては、本事業にあたる職員は、国家資格をベースとしてソーシャルワーカー経験が 5 年以上という方向性を持っている。

2. 調査方法

インタビュー調査の時期は、平成 27 年 1 月 26 日（月）13 時 30 分～15 時までの 1 時間 30 分である。インタビュー会場は A 市社会福祉協議会内の一室をお借りし実施した。インタビュー時には、調査説明を行ない、「研究協力同意書」へのサインと提出を持って本調査への同意・参加を確認した。

本インタビューは、A 市保健福祉部主管 A 氏（男性；50 代）と A 氏社会福祉協議会事務局長 B 氏（男性；50 代）である。

3. 方法

インタビュー調査終了後、研究代表者が、インタビューの内容を逐語記録としてテープ起しを行ない、インタビューの 2 名に内容確認を行った。そのうえで逐語記録の内容を確定させ、インタビュー内容をまとめた。

4. インタビューガイドについて

インタビューガイドは、下記の通りである。(1)生活困窮者自立支援モデル事業を実施するまでの経緯について、(2)生活困窮者自立支援モデル事業の実施状況について、(3)生活困窮者自立支援モデル事業の実際等である。

5. 倫理的配慮

本インタビュー調査に係る全過程は、名寄市立大学研究倫理審査委員会の承諾を得て実施された。

Ⅲ. 北海道 A 市における生活困窮者自立支援促進モデル事業の取り組みと実際について

以下は、A 市に対するインタビューの内容である。A 氏は A 市福祉支援課主幹、B 氏は A 市社会福祉協議会事務局長である。() はインタビュー内容に関しての補足的説明を加えたものである。また紙幅の都合上、インタビュー内容の記述に関しては文字フォントをサイズダウンしていることをお断りしておく。

1. 生活困窮者自立支援促進支援モデル事業の実施状況

松岡 それでは A 市における生活困窮者自立支援モデル事業に関するインタビューをさせていただきます。よろしくお願いいたします。

(1)モデル事業の所管部署（体制）について

松岡 では、はじめに A 市における生活困窮者自立支援に関する現状についてお話をお伺いします。まず、モデル事業に関しての所管事業について体制や機構の変更があったとか、現在の体制等をお話ください。

A 氏 所管部署につきましては、現在、保健福祉部の福祉支援課ということで、機構改革ということにはなっていません。昨年ですね、私、6 月に異動でこちらにまいりまして主幹という立場で担当することになったんですね。それまでは係で、保護係の担当の係長がやっていて、それを引き継ぐ形で、今も担当してもらっているんですけども、改めて機構を作ったというほどではない。

B 氏 うち（社協）の方は、市役所と同じように新たな機構を作ったという事ではないんですけども、権利擁護事業をしていた職員を中心に 3 名体制で対応するという形で。ただ 4 月の本格稼働に向けて、今、生活困窮自立支援の相談支援というのをもちますと、ちょっとオーバーワークとなってしまいますので、4 月に 1 名正職員を雇用しまして、その 3 名がもっている仕事を分担して、新人にでも担える仕事をそちらに移して対応していこうと思っています。

松岡 市も社協の方も基本的には改組したり、改めて部署をたてたりしたりという形で始めるというわけではないということですね。

(2)モデル事業の取り組み内容と運営主体について

松岡 では、モデル事業の取り組み内容や運営主体はどのようになっていますか。

A 氏 市が主体で、その内容というのは直営委託という形で今社協の方に委託をお願いしたという感じになります。

松岡 ちなみに必須事業のみを今、実施しているのですか。

A氏 それはですね、今、自立相談事業、その相談支援（自立相談支援事業）と、それと住宅確保給付金の関係が必須事業でありますので、そういうことになります。

松岡 それでは来年度（施行年度）からの必須事業に関してはやっていけるというかたちですか。

B氏 そうですね。あの必須事業に関しては、そのようになっています。

松岡 その他の任意事業に関しては、いかがでしょうか。

A氏 そちらはですね、まだそこまでなかなかいけないものですから、まあ就労準備くらいですね。（就労支援の）考え方を持ってはいるんですけども、まだ「やるぞ」というところまでには行ってないものですから、検討中ということです。

(3)モデル事業実施に関する庁内連携体制について

松岡 では、次に直営委託なので、その連携ですね、例えば業務やモデル事業の検討から現在までの連携の状況についてはどうなっているのか。そして市（行政内）の連携状況というのは、課若しくは部の連携を含めて、お話しいただけたらと思います。

A氏 モデル事業をするにあたってですね、市としては、庁議というのがありまして理事者、各部長が参加して行う会議ですけども、その中でモデル事業の内容、もしくは法律制定までの背景というものを含めて説明したうえで庁内の中で主だった（例えば）税務課ですとか、それぞれの窓口（の）、課長職をもって庁内の連携会議というものを作りますということで始めています。それで1回目の庁内の連携会議は開催してあります。（そこでは）今言った中身も含めて、主として連携を含めてこれからやらなきゃいけないということで一応、そういう会議は立ち上げております。

松岡 いつ頃からですか、また頻度はどの程度ですか。

A氏 その連携会議を行ったのが、昨年の10月からモデル事業が始まる、若干、ちょっと前に開催したかったのですが、日程的なこともあって10月の末に1回目の会議を開いています。

松岡 庁舎としては月1回とか？

A氏 いや、そこまで細かな連携ではなくて、一応、要綱の中で、福祉支援課に事務局を置くということになってですね。必要の都度、招集するという事で進めておりまして、定期的な会議にはなっていないですね。まだ1回しか開催してないです。

松岡 ちなみに、会議の内容としては、どのような内容だったでしょうか。

A氏 とりあえずは、1回目の時はですね、生活困窮者自立支援法のそのものの（制度説明・理解・周知等）ですね。また庁内連携会議で話した中身と重なるんですけども、その背景とか、4月からの施行に向けて10月からモデル事業をやりますので、その部分に係る相談窓口、そういうものが連携をとって、支援につなげていくようなことでお願いしたいという事で、まず認識ですね。そこから説明しまして…。なかなか、まだその全庁的とはいいいながら、そこまでの認識がまだまだ薄いというところがありまして、そこからの説明です。

松岡 モデル事業を実施しようとお考えになった背景というのは？

A氏 それは、私が来る前の話になるんですけども、なぜやるのかという、この生活困窮者自立支援法の目的の通りなんですけれども、一応、新たな生活困窮者の制度の実施にあたって、4月からの施行に向けて体制整備だとか、中身がどういうものであるかとか、そういったモデル的なもので検証していこうという目的のために、やったという事があるんです。

松岡 検証というところが、モデル事業を行うきっかけとなった。

A氏 そうですね。モデル事業の目的というんですかね、そういうことになります。

松岡 社協の方は、モデル事業実施に関しての社協内での連携体制等を、どういったかたちで検討されましたか？

B氏 あのうち（社協）は、ちょっと組織が小さいので総務があって、地域福祉の部分があって介護保険の部分があるというような状況ですね。その課も整備されていない状況だったものですから、何か物事を決めるとか、方向性をみんなで共有する場合には、各正職員全員集まって打ち合わせをするという流れでずっと来てるんです。それで、一昨年（平成24年）の夏に、正職員全員、集まりまして、生活困窮者自立支援法が平成27年の4月から稼働になるけれども、それについてうち（社協）の方でどうしていいかという協議をはじめました。そして、なぜその時期に始めたかというのと、先程、モデル事業のお話があったんですけども、モデル事業を実施して本格稼働に備えたいと社協として思ったので、もし、うちら（社協）になる場合、市役所が市として直営でやるのか、それともそれを担える法人に委託を出すのか、その部分の考え方も見極めるためにもモデル事業というのは、すごく重要。それで本来でしたら平成26年4月からモデル事業をやりたいなという風に思っていたんです。それで平成25年の夏に集まって、秋前にですね、市の方に、ちょっと「どうなんでしょうか」という打診・提案みたいな形で出させていただきました。それでその時点ではモデル事業をやるという風には、社協の方ではなっているので、どうなんでしょうかという事を何回か揉んで（相談・検討）いたというか、協議してきたという流れですね。結果的にモデル事業は、やるけれども平成26年度4月からはできないと。平成26年度中になると。それで結果的に平成26年10月からというふうになったという状況です。

松岡 ちなみに一昨年前から、正職員の方々と会議というのと、ちょうど法案通ってからですか？

B氏 そうですね

松岡 会議の内容をお聞かせください。生活困窮者自立支援やそのモデル事業に対する理解、社協がやるかも知れないという点は、職員の方々と足並みはそろっていましたか。

B氏 最初の会議では、みんな、私の話にあまり‘ピン’ときてなかった。雲をつかむような話なので。ただうち（社協）の方では、保護相談という事でずっとその相談援助もして、介護保険や居宅介護支援事業所の部分でも介護分野の相談というのがあって、通所介護事業所の生活相談員も入所さんの相談にのっているという状態になっていました。当然、これまでも生活に困窮されている方々とか、色んな相談が来ていました。ただ地域福祉の保護相談の方からは、相談の中身は前から比べて、ちょっとパーソナリティ障害の方ですとか、精神障害の方ですとかそういう方が増えてきているという事と、意外とそういう若年層の相談があるよね、という事と、そういう若年の方の保護者というか親御さんに、どちらかという支援が必要なボーダーラインの方が増えてきているよね、というのが感覚としてそういう話がまずは出ていたので、実際そういうのに取り組むとなると自分たちの組織が経験上1番いいのかもしれないというところから、スタートをしたというような状況です。

松岡 実際、モデル事業をスタートされていて市と社協の連携について何か仕組みや合同会議等をしているのでしょうか。

A氏 市と社協との連携と言いますかね、その組織としては、運営会議のようなそういった組織を作らなければならないという意味では一緒なんですけれども、ただそこまで定期的に開催するという形にはなってないんですよね。実際には今、社協さんに対応していただいていることについては社協さんと外部の機関とのつながりというのは、やっていただきたいと思うんですけれ

ども、その包括的な部分の会議を立ち上げが遅れているんですね。そういう意味ではちょっと、社協さんにお任せしちゃっているものですから、それはちょっと遅れている。

松岡 社協の方はどうですか？

B氏 えーと、その全体的な協議会的なものをイメージというのは、当然、必要であろうと思います。ただ実際に生活困窮者を含めた相談員に対して対応するかに、その全体の会議よりも、その個別のケースに対してどれだけ連携をとれるかという部分がすごく重要になる。担当者としても、その部分については例えば、市の保護係の方との連携については重々、春から連携できていますし、それから市内の関係機関、精神障害者の例えば社会福祉法人ですとか、知的障害者の社会福祉法人ですとか、そういったところとの相談援助の連携っていうのはもうできているので、あの前からできているので、そういったところをもっと深くしていきたいというのが事業を実施している社協の部分ですね。ただ年に1回とか2回とか全体の協議会も必要ですし、1番重要なのは、その市役所の中での各部局の連携、現場からの状況が入って来るか、そういうような形の方が重要じゃないかなというように社協の担当者の当事者としては思っています。

(4)モデル事業の認知度について

松岡 次に、モデル事業に対する役所や民間施設、市民、民間会社等の認知度をお聞かせください。

A氏 実際、庁内でも連携会議一回、開いたと言ったんですけども、正直、まだまだ認知度は低いと思うんですね。ですから我々福祉支援課内部の話ではそういう事業っていうのは予算も含めて出ていますので、ある程度はわかっているんですけども、それ以外の所でどれだけ認知度があるかっていわれると、まだまだ、ちょっとそこまでいってないのかなって気はしますね。

松岡 そうすると認知度は低い？

A氏 生活困窮者自立支援法そのものの理解ですよ、逆に言えば。だからそこら辺の我々も最初‘ピン’ときてなかったところですけども、なぜこの法律が必要なのか、そこからですね。まだまだちょっと認識がね、低いんじゃないかと思ってるんですけども。でも、関わってはじめて必要なこと、こういうことなんだなって、やっとわかったみたいなので、それに関わっていない人っていうのは、単に窓口業務だけ（を）持ってても、それはここで相談、例えば、税務なら税務で支払えない状況があるのであれば、その方法として分けて支払うとか、なんとかでそこで整理ついてしまえば、「それ以上、悩む必要無いんじゃないの」みたいな話で終わる場合もあるという事ですね。だからこれも中身が備わって生活困窮そのものが幅広いものですからね。その制度に至る前の救いとして生活困窮をどう支援していくかという中身なので、そこまでまだまだ理解というのはなっていないと思うんですね。我々も気合不足の部分とか、まだまだ会議不足の所もあるのでこれからちょっとやっぱりやっ行って行かなきゃなんないなと思いますね。

松岡 それでは他の福祉機関等の認知度は低い感じですか。

A氏 そうですね。一般的に‘スッ’と入っていないというか、まだまだこう浸透していないですね。

松岡 そうなると一般の会社など市全体を見た場合は、どんな感触をもっていますか？

A氏 どうでしょうかね。2月の広報に「お知らせ」っていう形でですね、それを載せようかっていうくらいなんですよ。それでとりあえず、お困りの方は社協さんの方でご相談にのりますので、来てくださいというような全戸チラシっていうか、広報に載せて全戸に配布しようってことでは、今やろうとしているんですけども、まだまだ一般市民の方も、まだそこまでの段階まで

行っていないんじゃないかと思うんですけどね。

松岡 現在までに広報誌や社協のお便り、町内会の回覧板等でそういった掲載等はされたことはありましたか？

A 氏 それもこれからという形ですね。今言った（市の広報誌掲載が）2月が始めてじゃないでしょうかね。これからですね。

(5)モデル事業の相談援助・事業の評価方法について

松岡 では、次にモデル事業に関して相談や事業を開始したときに、その評価や方法について準備とかされていますか。

A 氏 いや、まだ。私どもの方も、これから書式も含めてですね、そういうような形はこれからですね。

松岡 こういうモデル事業を実施して、これから評価も含めて考えていくっていう形ですかね。

A 氏 モデル事業そのものの評価っていうのは当然、我々が主となって行っている事業なわけですから、担当課としては評価するってことになると思うんですけども、ただその個別に対応している部分での評価っていう意味では、また違う形になると思うんですよね。ですから事業そのものの評価っていうのは、私どもで3月に終わった段階で評価したうえで、また新たな制度に向けてっていう事には当然なるでしょうね。

2. モデル事業を実施するまでの経緯（体制づくりなど）

(1)モデル事業実施における議会への説明やその過程（予算も含め）

松岡 モデル事業を実施するうえで予算や人材についてお聞かせいただければと思います。例えば、モデル事業を行う際の予算等をどのように組んでいたのか等をお伺いしたい。

A 氏 えーと、今回のモデル事業の部分でいけばですね、10分の10が交付金事業という事になります。国からも交付金という形でいただいています。それで市の方としては、そのモデル事業、交付金使用に則っての予算要求なり、国への要求をしたうえで平成26年度の補正予算で議会にかけまして、そして今現在、来ているという形なんですね。ですから、その事業費の中身についてはモデル事業の委託料という事で委託料でやってます。そのあたりは当然、人件費ですとか、事務費、旅費、消耗品等含めてそういう内訳になっているという事でやっております。

松岡 来年度に関しては。

A 氏 そのまま、あの国の方ですね、機関の予算に基づいて請求しながらこちらも新年度予算で組むという形ですね。

松岡 ちなみに議会への説明というのは。

A 氏 議会の方もですね、その補正予算のモデル事業の段階でも説明はしてきていますけども、まあ新年度に向けては予算委員会もありますので、その中で説明することになると思うんですよね。国の方からのお金の内訳も含めて予算というのは、こういうことでこういう事業という事での説明、また説明しなきゃダメだなと思っています。議会も初めてという事ではなくてモデル事業をやっているの中で中身的には理解をいただいているとは思っているんですけども。

松岡 モデル事業の最初の、議会なんですけども、最初のころというのは結構、ご苦労なされましたか。

A 氏 えーと、補正予算の段階ではですね。事前に議会への説明もしているようなんですよね。

ですからそれほど中で紛糾したとか、そういったようにはなっておりませんので、理解をしていただいたという事です。

松岡 では、お話しできる範囲でいいんですけども、その後の割り振りはどのようになっていますか。

B氏 あの、ほとんどが人件費になりますので、市の相談員というか、その者とあと2名の者への割合で、そして大体、一人工（イチニンク）みたいな感じなんです。0.9くらいになるような。ちょっと、いろいろと3名で違いますから、それを0.5にしたり、0.2にしたりしているような状況ですかね。

松岡 来年度に関しても

B氏 同じ形になると思います。

(2)生活困窮者自立支援を担う人材

松岡 では、生活困窮者自立支援制度を担う人材についてお伺いします。モデル事業では、今までの職員の方が対応しているということですが、現在の職員の方は、正規職員で、福祉に関する資格だとかはお持ちだったりしますか。

B氏 はい、社会福祉士は2名、精神保健福祉士が多分2名。今年、社会福祉士に受かれば（職員）全員、社会福祉士をベースに持っていることになります。そのうち、2名が精神保健福祉士を受験中です。

松岡 生活困窮者自立支援を担う職員についてどのようなイメージをお持ちですか。

B氏 うち（社協）の方で、市の方に2年ほど前に打診・提案させていただいた時には基本的に生活困窮者の相談支援っていうのは嘱託職員とか新人の者ができる仕事ではないと、やっぱり5年以上の相談支援経験があつて、なおかつ国家資格のスキルをもっている者でなければダメだということを言ってきたので、それでそういう認識の下に取り組んでいます。

松岡 一定のキャリアを積まれた方々が、あたるという形ですね。

(3)モデル事業実施の背景・理由

松岡 モデル事業を実施する背景・理由についてお聞かせください。

B氏 一番の理由はですね、あの4月から本格稼働、‘よーい、ドン’でやるよと言っても自分たちでそのなんらかの経験がないと、実施できないよという部分があった。できるならばその前に助走の期間ということでモデル事業を1年でなくてもやりたいという思いは強かったですね。

松岡 実際、実施してみていかがですか。

B氏 私どもはやってよかったと思っています。まだもっとモデル事業の期間の半分以上を過ぎたところなんですけども、よかった。

松岡 モデル事業を実施したことによって、予算や人材の適正配置等を検討するきっかけにはなりましたか。

B氏 再確認になりましたかね。やはりこれは相当の経験をしていかなければダメだということで。（一つのケースの）1回あたりの長さというか、それがこうあまり目に見えてこない部分、深いんですよ。結構、そういう部分では労力が削がれるので、その部分で新たな職員を雇用しないと駄目なんだって先ほど、申し上げた新人を入れるにしてもモデル事業をやっていたので、こちらは早めに、できて、いい流れができていくという状況になりました。

(4)相談援助の深化・充実について

松岡 1件のケースの長さというか、深さっていうのが見えてきたなと思います。そこで生活困

窮者自立支援、モデル事業において、ソーシャルワーカーのおこなう専門的な援助、ソーシャルワーク、ソーシャルワーカーが必要だという認識はお持ちですか。

B氏 うち（社協）としてはソーシャルワーカーが必要だと認識はしましたがけれども、ただそのソーシャルワーカーの質ですよね。変な言い方ですけども。どこをどこまでをそのソーシャルワーカーとして認めるかといった部分において何をもってという部分もありますので。では、社会福祉士の国家資格をもっていたら、それで良いのかっていったら、全然そんなことはなくて、こちら辺が難しいとは思いますが…。

A氏 私も難しい話は分かりませんが、やはりそういうおっしゃったような深みなんじゃないかなと思いますけどね。

(5)モデル事業を実施・受託に至るまでの苦労

松岡 次に、モデル事業を実施に関して苦労した点をお聞かせください。利用者や組織、地域のことを含めて。

B氏 どう思っているかはわからないんですけども、現場の方としては動き出して初めて分かったという事が結構、あったなっていうこと。例えば1例を挙げますと、あの、厚生労働省が実施している全社協主催の講習に行かなきゃならないということとか。‘えー’っていう感じですかね。就労支援のところも、うちは就労支援をやらないんですけども、やっぱり国と道の方からモデル事業を受けて、その講習を‘受けた方がいいんじゃないですか’って言われたら‘そうですね’ってことしか言えないじゃないですか。それがほんとに予想外でしたね。なのでその部分を職員そろって、その他の仕事できないわけですから、職員にしてみればちょうど、そこに‘ゴバツと取られた’ってっていうのは痛かったかもしれないですね。

A氏 国との情報だとか事前にわかるものと分からない部分があって、（例えば）研修はどうなんだとかっていう、実際に最初の段階でも市っていうのは、なかなか見えなかったものがあって、で、さらに反映されない部分はお願ひしてやってもらうものもあったものですから、その辺はやっぱり苦労したというよりは、わからない不明な部分ですよね。そういうのはやっぱりありましたね。ちょっと無理、（社協に）言ってお願ひしたりとかありましたので、最初の研修っていうことだからと思うんですけど、中央の方も全部呼ばれて、こちらの方でしか受け入れないっていう機会だったので旅費の部分とか、そういうところも当然関わってきますし、できれば北海道なら北海道の中でやっていただければ1番良かったんですけども。

松岡 中央というのは東京ですか。

A氏 はい、その辺はやっぱり苦労っていうよりも、痛かったことだと思うんですね。

松岡 その場合の費用とかは、社協から。

A氏 そうですね。

松岡 あの北海道社会福祉協議会との関係をお伺いしたいんですが、北海道社会福祉協議会の方で生活困窮者自立支援関係の窓口を立てたと思うんですけども何か情報提供だとか、技術的なことに関する助言等がありますか。

B氏 えーと、情報提供というか、旭川で一度、モデル事業をやっている社協とそれから市の社協の関係が集まってですね、情報共有させていただいたっていうのは一度ありましたね。道社協自体も広域で渡島の方ですから、その方でモデル（事業）を展開して今年に入ってから上川総合振興局の管内でもモデル事業を展開していますので、そういうところの情報共有はさせていただいていますね。

松岡 現段階では情報共有がメインですね。

B氏 情報提供と言うよりは一緒に‘よいいドン’みたいな感覚だと思いますね。

3. 生活困窮者自立支援モデル事業の実際

(1)生活困窮者の把握方法について

松岡 では、これまでのモデル事業の実態ということで、生活困窮者の把握方法についてお聞かせください。

B氏 これまでに特段、(生活困窮者を)把握するためにモデル事業で実施したというのは、今のところはないんですけれども。ただやはり市の保護係からの情報が、まず1つになります。もう1つは社協で実施している生活福祉資金の貸付の相談からのものが2つめになります。それからもう1つ、社会福祉資金の貸付(生活福祉資金)、その絡みからの相談という部分がありますし、もう1つは民生児童委員からの情報というのも把握する材料の1つになっています。あとは、市の包括支援センターさんからの情報とそれから市内のケアマネさんからの情報もあります。実際事例としてのそういうのがでてきている状況です。まだ町内会単位ですね、その情報からという部分はですね、そこまではまだっていない、民生児童委員からの情報止まりですかね。

松岡 市の方は何か把握方法みたいなものは

A氏 まあ、あの先ほど言った庁内連携の中のそれぞれの窓口を通じての対応、そこからの話とかつかがりで来る場合は考えられますし、市でもあの相談窓口っていうのは独自であるんですけれども、そこで振り分けによってあの来る場合もあるでしょうし、実際、連携会議の中ではそういうご本人の確認が取れて相談支援が必要な方については、是非ともこちらの方にお願したいというお願いをしておりますので、そういう形ではとれると思います。

(2)相談窓口や相談等について

松岡 ちなみに市での相談窓口とは、どういったものがありますか。

A氏 あの、市民相談窓口っていうのがあるんですね、そこは主に法的な部分の法律相談ですか、そういう部分の相談っていうのをやっているんですね。

松岡 そこで生活困窮者としてひっかかる人が出てくる。

A氏 それも中には、あるのかもしれませんが、どちらかというと法的な部分の相談って言いますか、例えば婚姻関係、離婚関係の部分のこととか、金銭に関する部分でどうしたらいいか、そういう風なことだと思うんですけれども、それに関わって、じゃあ生活のための支援はどうしたらいいかっていうのも中にはあるかもしれませんけどね。

A氏 でも、その現場で対応されている窓口と言いますか、そういうところからの情報が入ってきやすいというか、だと思いませんか。

松岡 今、お話を聞いてきて、まあ生活保護、生活福祉資金、社会福祉資金、民生委員、地域包括支援センター、ケアマネ(ケアマネージャー)という形でいろんなところから情報がくると思うんですけど、全体として件数は今のところどれぐらいですかね

B氏 そうですね、件数自体はそんなに10月に10件、11月に15件、12月に12件ですね。ただこれ今、言ったのは延べの支援件数になっているので…。その中で今週〇〇日に、グループホームに入所が決まったという事例がありますので、あの在宅で暮らしていたんですけれども

知的障害があつて精神障害の方でもあるんですけども生活保護の適用を受けている方ですけども、その日に入つて 3 日以内に全部使つてしまったという状態で、娘さんがいらっしゃるいろいろな生活保護に入る前からいろいろ相談を受けていたんですけどもこの制度の中で完結する、そういうような例もございます。

松岡 この場合は、生活保護係を含めて、ずっと相談していたんですね。

B 氏 生活保護なんですけれども保護費を使つて、要は、食べ物がなくなっちゃうんですね。だからうちの緊急避難的な食糧支援等を実際のお金も貸出することもあるんですけどね、食糧支援と相談支援ですね。

松岡 そういったところでモデル事業が始まって個別に来るところまでつながった。

B 氏 そうですね、そういう事ですね。

松岡 はい、それで市の方には、総合相談窓口、市民相談で相談が来たりというのはありますか。

A 氏 直接は来ていないです。その（相談が来た）場合、相談は、社協の方になつていていると思います。

松岡 たとえば、市民課なりでキャッチアップして、この人、生活困窮だつてなつた場合には社会福祉協議会の方に紹介するという形ですか。

A 氏 ええ、センター（総合福祉センター；社協のことを指す）の方になつてという事では伝えたんですね。

松岡 そうなると相談を庁内で吸い上げて集約することは、今のところはしていないということですか。

A 氏 そうですね。逆に言えば社協さんの方から報告でいただくという形になるんじゃないかと思います。こちらで受けた場合も、すぐ連携とつてつながる形にはしたいと思っています。

松岡 では、保護係からの情報提供っていうのが 1 番大きいんですかね。

B 氏 そうですね。それと地域包括支援センターも結構ありますね。その場合は、最近あつたケースだと経済的虐待が疑われるケース。それによつての生活困窮っていうようなケースもしましたし、今進行中なんですけれども。

松岡 虐待っていうのは、高齢者虐待？。

B 氏 経済的虐待、搾取ですね。それが、疑われるということですね。

松岡 では、地域包括支援センターからの情報提供が割合的には多くなつてきますか。

B 氏 そうですね。それが多いと思います。次に、続くのは市内の居宅介護事業所ですとか民生委員さんですとかですね。

(3)生活困窮者の利用者像について

松岡 （資料を閲覧しつつ）生活困窮者の利用者の年齢は、30 代から 50 代が目立ち男性が多いでしょうか。

B 氏 うーんと（一概にそうは）言えないと思いますね。たまたま…、まだ 3 カ月なのでわからないですけども、ただこの間（3 ヶ月間）で見れば、そういう傾向が出てますね。

松岡 年齢も若めですね。

B 氏 本来であれば就労しているであろう年齢層の方に。これプラス、1 月に入つて母親から電話が来たのが 20 代とか、その息子についてですとか。

松岡 20 代 30 代の稼働年齢層が多くなつていますが、わかる範囲でよろしいですので、今回のモデル事業を利用される方々で、ちょっと相談に来るつて言つた場合、二の足を踏んだりとか、

恥ずかしいだとか、世間の目が気になる等というような兆候が見られたりしましたか。

B氏 まず、ここに自分から SOS を出してくる人は少ないですね。ですから自分からその相談所に行くのではなくて、例えば、その生活保護の場合は別ですけども、生活できなくてっていうのはあるんですが、地域包括支援センターですとか、ケアマネさんですとか、民生委員さんっていうのは、そばから見て「大丈夫なの？」っていう状態での情報提供によって行動みたいな形になることが多い感じですね。

松岡 その場合には、こちらから働きかけますか。

B氏 それはしますよね、当然。ただその訪問するにしても‘ぼーん’とっていいのかっていうのは、情報提供された方と協議して、こういう人が行くよって、事前にいった方がいいのか等を協議するような形になっているんですけども。

松岡 その中では、世間の目が気になるだとかっていうのは？

B氏 あんまり…ないんじゃないかね。

松岡 では、生活保護やケースワーカーとの関係をお聞きしたいんですけども、これまでモデル事業を通じて生活保護やケースワーカーとどういった連携なり、やりとりをされてきましたか。

B氏 あのうち（社協）の方、あの A 主幹もお話しされてたんですけども、そのモデル事業を実施する前段階からいろいろ相談にのっていただいたり、協議していた担当者が保護系のケースワーカーの方なので、一緒に歩んできたというところも綺麗事なのかもしれないですけど、そんな状況でしたね。今でもそういう風にさせていただいていますけれども。

松岡 具体的なケースを含めてどのようなことがありましたか？

B氏 そうですね。最近あったケースでは、生活保護の支給を受けていた方で、もともとその生活保護を受ける前は刑務所に入ってたんで、地域に戻ってきたという事になってなんとか生活されていたんですけども。また暴力事件を起こしてしましまして警察に検挙されたという事で、今度、生活保護の支給ができない可能性になるかもしれないという状況になって。その前に警察から出れるかもしれないってなった時に食べるものがなくなるかもしれないのでという事で〇〇月の〇〇日かな、連絡いただきまして、それからどうしようかと就労支援対応できますかとか、何時までだったらいいですよとか、そういう現場でのやり取りは来ていますね。実際その方はもう一回、刑務所に入っちゃうので、ただ今入って出てきたらどうしようかねっていう話の中には今度都道府県道社協で実施している指定事業、地域生活定着の支援事業を利用せざるを得ないのかなっていうようなそういう展開になっていますね。生活困窮からちょっとずれますけども。

松岡 今のケースですと、社協さんの部分では業務の連携はされているんですね。

B氏 この間、生活保護ケースワーカーさんいらっしゃって言っていたのは、今年の春からずーっと来て 10 月くらいまでは少なかったと、申請の件数が。11 月、12 月、12 月末までに‘ぼんっ、ぼんっ’と増えて年明けから‘モワー’っと増えてるんだよね。何ですかねって。冬場の農作業がなくなったんでしょかねって話していたんですけども。

(4)モデル事業の利用者の反応・感想について

松岡 モデル事業に関して相談に来られた方々の反応や感想がわかればお聞かせください。

B氏 1 ケースでは、今日もいらっしゃったんですけど、頻繁に来るようになった方がいらっしゃいますね。コーヒー飲みに、サロンと間違ってるんじゃないかって。それで「いいのかな」と

は思ってるんですけど。逆にあるケースでは B 市から急にやってきて、元々 A 市の方なんですけども民生委員さんからの情報とかあって、必死にその担当者(職員)は支援したんですけども、「ああ、これ本当に生活困窮なケースだ」っていうことでいろいろやっている時(最中)に、また B 市へ戻っちゃったケースがあって、「なんだったんだろう」という。その本人に関係なく動いてる方もいらっしゃるの…。

松岡 モデル事業に関して担当職員の方々のご反応はいかがでしょうか。

B 氏 私が見た感じでは、いきいきやってみました。やる前はものすごい重かったんですけど。また仕事が増えるっていうこともありますし。やっぱりなんか相談を受けても、ただ割り振ったあとと相談と最後まで関わって、結果が、まあ悪い結果もあるでしょうし、良い結果もあるでしょうし、それが見える相談っていうのは、たぶん本人たちも達成感が違うと思いますね。ただ本当に、その結果が出るケースっていうのは 10 件あって 1 件あるかないかの勢いかと思います。もっと少ないかもしれないですけども、でもちょっと、それでも見えるっていうのはいいんじゃないんですかね。

松岡 市の方はいかがでしょうか。

A 氏 市はですね、直接、相談ってことにはなっていないものですから、あのそれを進めるための事務的なことが主立っているの、そこまですごく感想はないんですけどね、私本人も、まあ、その制度そのものをどうやってうまくやっていくかっていうようなことで、あの考えていますけども、やっぱり今までとは違う、どこが違うかってことで行くと仕分けで終わっていた部分をもっと深くかかわって、その人の結果はともかくかかわっていけるということが大きな事業の中身だと思うので、そういう意味ではやっぱりやりがいっていうか、そのみんな違うんだろうなっていうところは感じますね。

松岡 最近、援助する側のバーンアウト、燃え尽きが指摘されていますが、お二人からは前向きなお話をお聞お伺いすることができて良かったです。

A 氏 やっぱり仕事はね、やる以上同じやるだったら前向きにということ。

B 氏 今回、このモデルを受けて担当者から言われたのはやはり数年先に現物支援を考えましょうよっていうことを担当者から言われました。それは真剣にやっていきましょう。例え来年度まではできないですけども、それに現物支援を真剣に考えましょうと。

(5)制度を通じての地域づくりへの思い

松岡 最後に、今回の生活困窮者自立支援法の「地域づくり」についての思いや考えをお聞かせください。

A 氏 思っているかですね。制度の中で「地域づくり」という言葉が出てくるんですけども、やはりあの生活困窮されている方も(地域の)一員ということで支援が、支援させる側から支援する側になって、もっと地域福祉していきましょうという内容になっています。そういう意味ではみんな一市民、我々もそうですし、そういう生活困窮になった方も含めて立ち直って、そして一緒にまた地域を作っていくという。まさにそういう思いですよ。そうしたら、そのことがやはり、本来の制度の目的っていいですかね、生活支援することによって地域もまた生活困窮、経済的困窮から脱却したうえで、また市民、例えば税金納付されて、その分また市にかえって来ますしね。そういうのも含めてまた地域福祉ができるという思いですね。一生懸命、支援していこうという考えです。

B 氏 社会福祉協議会は、地域住民の方に会員になっていただいて、市内の商工関係の方に特別

会員、ご理解いただける方には特別会員ということで、俗にいう会費の部分でのご協力を常にご利用いただき、地域福祉を実践してきています。今回、この生活困窮者自立支援の事業を利用してというのは、言葉に語弊があるのかもしれませんが、先ほど職員が現物支援という事に興味を持ち始めてというか強く意識しているので、その部分はお金での支援ではなくて同じ住んでる町の方で就労する場がなくて困っている方に対して、例えば最賃（最低賃金）以下でも中間就労みたいな感じでもいいんですけど、最賃の半分でもいいでしょうし、そういった形での就労を短時間でも、1日1時間でも2時間でも受け入れてくれる企業をどれだけ作れるのかなんていうのがとても楽しみというか。そういう部分をアプローチしてみたいという風に思っております。それは先ほど単独でできることと、市の商工関係、それから商工会議所さんですとかJCさんですとかいろんなところと連携しながらですね、その趣旨を理解していただいて。正直言って、企業さんにとってもその業務の中身にとっては、うちの職員にやらせなくてもいいという部分が、変な斜めの見方ですけども、もっと安い労働力で維持できるのであればということと、そういう考え方はよろしくないのかもしれませんが、お金を得る事すらできない方がいらっしゃるわけですから、そこからスタートしていくとちょっと違った展開になるかもしれない、なればいいなと思っているところですけども。

松岡 中間的就労は、これから実施は考えていますか。

B氏 自分の頭の中ではその2年先を目処に資源から開拓していこうと思っています。

松岡 以上で、生活困窮者自立支援のモデル事業に関するインタビュー調査を終わらせていただきます。ご多忙の中、お時間を頂き、誠にありがとうございます。

IV. まとめにかえて

北海道A市における本法促進モデル事業の取り組みの実際を見てきた。本研究ノートの目的は、まずは生活困窮者自立支援モデル事業の取り組みの経緯や体制づくり等を地方（・地方自治体）レベルで明らかにし、記録しておくことであった。

そのためⅢでは、インタビュー内容を研究ノートという性格を利用し、最低限の加工の元ですべて掲載した。そこでは本法推進モデル事業の導入に至る経緯や事業の取り組み、専門職に対する考え方、今後の地域づくり等が幅広く見られた。そして何よりも本法促進モデル事業において相談支援する側の貧困や生活困窮への理解と同時に、実際にどのように相談支援しなければならないのかまで考えが及んでいる。この点は、従来までの制度実施のみの福祉サービス供給ではなく、本法を通じて福祉サービス供給とその具体的相談支援としてソーシャルワーク実践が意識されていると考える。また貧困や生活困窮の情報キャッチアップも多岐にわたっており、これまでの地域に根差した社会福祉協議会の活動と共に協力しあう行政の姿が見られた。この貧困・生活困窮の情報のキャッチアップは、地域特性によって違いが出てきやすい。北海道A市では社会福祉協議会の持つ資源とこれまで蓄積されたネットワークが本法においても活かされていることが明らかとなったと言える。この点は、地域づくりや地方創生につながる重要な点であり、その一端を記録することができたと考える。

今後の課題としては、本稿のような研究ノートを重ね、それらをまとめ・整理し分析することで、本法のさらなる発展や地方自治体での施策推進の具体的なあり方に示唆を与えて

いくことである。

謝 辞

本調査にご協力をいただきました北海道 A 市保健福祉部主管 A 氏並びに A 市社会福祉協議会 B 氏にこの場を借りて、心より御礼申し上げます。また本調査をアレンジメントしていただきました A 市社会福祉協議会 C 氏にもこの場を借りて御礼申し上げます。

なお本来であれば、お名前を示し謝辞を申しあげなければならないのですが、調査研究という性格上、ご容赦いただければと思っております。

参考文献

北海道庁（2015）『住民基本台帳人口（平成 27 年 1 月 1 日現在）』

http://www.pref.hokkaido.lg.jp/hf/khf/jinkou/27_1_1shichousonbetsu.pdf

———（2015）「生活困窮者自立支援法 4 月施行 道内市 6 割支援事業ゼロ」北海道新聞 2 月 24 日 北海道新聞社.

その他厚生労働省・北海道 A 市のホームページ等を参照。ここでは割愛させていただく。

