

札幌市における生活困窮者の自立促進支援に関する調査・研究
報告書

平成 26 年 3 月

札 幌 市

目 次

I 調査研究の趣旨と概要.....	1
1. 調査の趣旨.....	1
2. 調査の背景.....	2
II 札幌市における生活困窮をめぐる背景.....	6
1. 人口と世帯の状況.....	6
2. 就労状況.....	9
3. 生活保護受給の状況.....	14
4. その他の生活を取り巻く現状.....	21
5. まとめ.....	25
III モデル事業事前調査.....	26
1. モデル事業実施区の検討.....	26
2. 面接受付票による困窮者の状況把握.....	28
IV 中間的就労にかかる先駆的な取組に関する調査.....	40
1. 札幌市内における先駆的な取組に関するヒアリング調査.....	40
2. 全国における先駆的な取組に関するヒアリング調査.....	46
3. 札幌市における中間的就労の推進にかかる方策.....	52
V 平成 25 年度のモデル事業の実施状況.....	54
1. 自立相談支援機関の運営状況ヒアリング調査.....	54
2. 自立相談支援機関の運営における課題.....	63
VI 平成 27 年度以降の展開に向けた検討課題.....	65

I 調査の趣旨と概要

1. 調査の趣旨

1990年代の長引く不況と平成20年のリーマン・ショック以降、失業を理由に現役世代を含めた世代の生活保護受給世帯が急増しており、国の審議会や自治体、有識者等から、厳しい財政状況に応じた制度への改正など、様々な提言が行われている。そのような中、社会保険や労働保険等による第1のセーフティネットから外れ、第3のセーフティネットである生活保護の要件に必ずしも満たない生活困窮者の自立支援を強化する生活困窮者自立支援法が、平成25年12月に成立した。

国は、平成27年度からの制度本格実施に向けて、「生活困窮者自立促進支援モデル事業」を推進し、生活困窮者に対する横断的・包括的・個別的な相談窓口を設置することを目指すこととなった。札幌市においても、まちづくり戦略ビジョンにおいて経済的困難者や、就労困難者に対する支援強化が掲げられているとともに、平成25年度から2区においてモデル事業を実施し、平成27年度の新制度本格実施に向けた検討を行うこととしている。

本調査は、①統計資料や生活保護受給者の背景から、想定される生活困窮者の札幌市における背景を把握し、②平成25年度の札幌市におけるモデル事業の実施状況の検証等を通じた平成26年度のモデル事業実施に向けての課題整理と、③平成27年度の新制度本格実施に向けての庁内体制のあり方や地域のネットワークづくりに関する検討を行うことを目的とする。

【国と札幌市における生活困窮者を巡る主な検討の流れ】

平成22年度～平成24年度：内閣府 パーソナル・サポート・サービス モデル事業

様々な生活上の困難に直面している方に対し、個別的・継続的・包括的に支援を実施する制度をモデル事業として3カ年にわたり実施した。

平成24年度：厚生労働省 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」

社会保障制度改革推進法にもとづき、生活保護制度の見直し及び生活困窮者対策に総合的に取り組むことを目的とした審議会。平成25年1月に報告書を提出。上田文雄札幌市長が委員を務めた。

平成25年7月：札幌市 生活困窮者自立促進支援事業庁内検討委員会・ワーキンググループの設置

モデル事業の開始に向けて既存の関連事業を含めた新たな実施体制を構築することを目的に、各関係部署に参画を呼びかけ、部長級会議として委員会、課長級会議としてワーキンググループを設置した。事務局は保健福祉局保護指導課。

平成25年12月：生活困窮者自立支援法成立

平成26年1月：札幌市 生活困窮者自立促進支援モデル事業開始

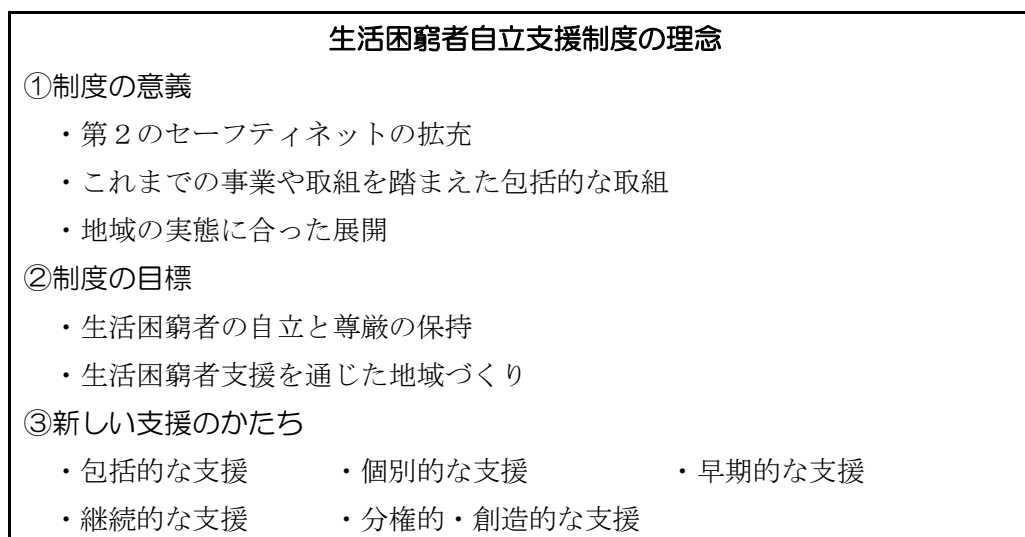
生活困窮者が、就労等により経済的に自立し、困窮状態から早急に脱却することを支援するため、本人の状態に応じた包括的かつ継続的な相談支援等を実施するとともに、地域における自立・就労支援等の体制を構築することを目的とした事業であり、平成25年度においては2区で実施。平成27年度から本格施行する。

2. 調査の背景

調査の背景として、国における生活困窮者自立支援制度の理念や概要、対象者の考え方を整理する。

(1) 生活困窮者自立支援制度の理念

生活困窮者自立支援制度の理念は以下の通りである。

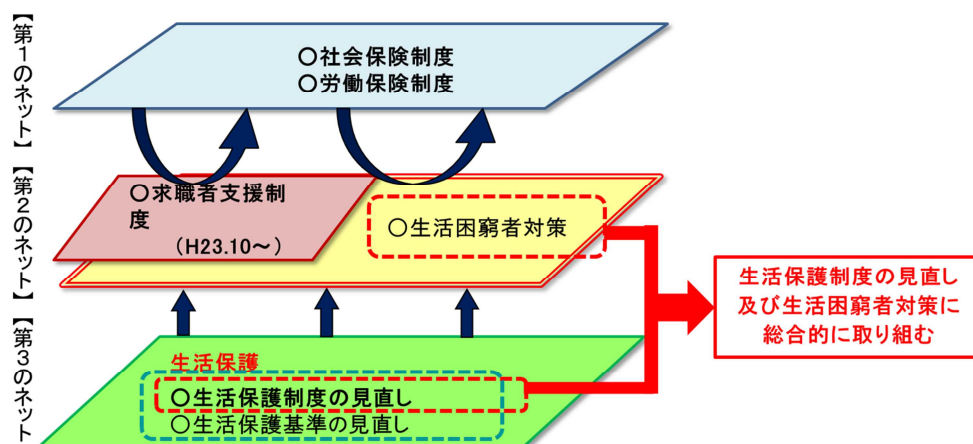


①制度の意義

【第2のセーフティネットの拡充】

生活困窮者自立相談支援制度は、図表 I-1 のように社会保険や労働保険など雇用を通じた第1のセーフティネットから漏れた生活困窮者が、第3のセーフティネットである生活保護制度に至る前の段階で自立できるよう、第2のセーフティネットを拡充するものである。

図表 I-1 生活困窮者自立支援制度における第2のセーフティネット拡充のイメージ



資料：一般社団法人北海道総合研究調査会（2014）「生活困窮者自立相談支援機関の設置・運営の手引き」

【これまでの事業や取組を踏まえた包括的な取組】

これまでの制度・福祉サービスは、高齢者、障がい者など対象者の特性やニーズに応じた枠組みとなっている。当該制度では、そのような取組を踏まえて、現行の制度のみで支援することが難しい複合的な課題を抱える人に対し、既存の制度・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が求められている。

【地域の実態に合った展開】

制度としては支援体制を全国的に展開することが必要であるが、一律の定型的な支援の仕組みではなく、地域の実態に合った展開を地域自らが選択し、地域づくりを描きながら導入していくことが重要である。

②制度の目標

【生活困窮者の自立と尊厳の保持】

生活困窮者自立支援制度において最も重要な目標は、生活困窮者一人ひとりの自立と尊厳の保持である。ここでの「自立」の概念には、経済的自立のほか、日常生活自立、社会生活自立を含むものであり、自立にあたっては自己決定、自己選択が重要である。

【生活困窮者支援を通じた地域づくり】

多様で複合的な課題をもつ生活困窮者の課題を解決するためには、地域においてそれらの課題に応えるためのさまざまな支援を用意することが必要である。それらは、就労、生活、住まい、健康など多様な分野にわたり、すでに地域で活動している組織や団体と連携（連携強化）することが求められる。また、必要な支援が不足している場合や、ない場合は、新たに創出することが必要である。

③新しい支援のかたち

本制度の目的を実現するための具体的な支援の特徴を以下に整理した。

包括的な支援	複合的な課題を抱える生活困窮者に対して、尊厳ある自立に向けた支援をするためには、心身の不調、知識や技能の課題、家族の問題、家計の破たん、将来展望の喪失などの多様な問題に、包括的に対応することが必要である。
個別的な支援	生活困窮者の自立を困難にしている要因はその人ごとに異なっており、一人ひとりの状態やその置かれた環境を個別にアセスメントすることが必要である。
早期的な支援	生活困窮者は、社会とのつながりが弱まっていると考えられる。問題が重度化・複雑化する前にできるだけ早期にアプローチすることが必要である。
継続的な支援	個々の段階に応じて、適切な支援を継続的に提供し、再び困窮に陥らないよう、必要に応じて本人をフォローアップしていくことが必要である。
分権的・創造的な支援	行政が、社会的企業やインフォーマルな支援組織などの民間の柔軟で多様な取組と協働し、地域ごとの多様な条件に応じた生活困窮者支援体系を具現化していくことが必要である。

(2) 生活困窮者自立支援制度の全体像

図表 I-2 は、生活困窮者自立支援法が定める事業の一覧である、このうち、必須事業が、「自立相談支援事業」と「住居確保給付金」の支給である。このほか任意事業として、「就労準備支援事業」、「一時生活支援事業」、「家計相談支援事業」、「子どもの学習支援事業等」を創設している。

生活困窮者への支援は、法に規定するものだけでなく、例えば就労支援については、ハローワークや求職者支援制度、地域若者サポートステーションなどさまざまな制度や機関が存在している。生活困窮者の状況は多様であるので、福祉領域に限らず地域福祉施策や雇用施策、孤立防止のための施策など他分野の各種関連制度・機関を上手に活用していくことが重要である。

図表 I-2 各事業の概要

事業名	概要
自立相談支援事業	<ul style="list-style-type: none"> 生活困窮者の相談に応じ、アセスメントを実施して個々人の状態にあった支援計画を作成し、必要なサービスの提供につなげる 関係機関への同行訪問や就労支援員による就労支援などを行う 関係機関とのネットワークづくりと地域に不足する社会資源の開発に取り組む
住居確保給付金	<ul style="list-style-type: none"> 離職により住宅を失った又はそのおそれが高い生活困窮者であって、所得等が一定水準以下の者に対して、有期で家賃相当額を支給
就労準備支援事業	<ul style="list-style-type: none"> 直ちに一般就労への移行が困難な生活困窮者に対して、一般就労に従事する準備としての基礎能力の形成を、計画的かつ一貫して支援 最長で1年間の有期の支援を想定 生活習慣形成のための指導・訓練（生活自立段階）、就労の前段階として必要な社会的能力の習得（社会自立段階）、事業所での就労体験の場の提供や、一般雇用への就職活動に向けた技法や知識の取得等の支援（就労自立段階）の3段階
就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）	<ul style="list-style-type: none"> 社会福祉法人、NPO法人、民間企業等の自主事業として実施 利用者の状況に応じた作業等の機会（清掃、リサイクル、農作業等）の提供と併せ、個々人の就労支援プログラムに基づき、就労支援担当者による一般就労に向けた支援を実施 対象者は、就労準備支援事業を利用しても一般就労への移行ができない者等を想定 事業実施に際し、都道府県等が事業を認定する仕組みとする
一時生活支援事業	<ul style="list-style-type: none"> 住居のない生活困窮者であって、所得が一定水準以下の者に対して、一定期間、宿泊場所の供与や衣食の供与等を実施。 本事業を利用中に、一般就労に結びつくよう適切に支援を行う。
家計相談支援事業	<ul style="list-style-type: none"> 債務問題等の家計に関する課題を抱える生活困窮者に対して、以下の支援を実施。 <ol style="list-style-type: none"> 家計収支等に関する課題の評価・分析と相談者の状況に応じた支援計画の作成 生活困窮者の家計の再建に向けたきめの細かい相談支援（公的制度の利用支援、家計表の作成等） 法テラス等の関係機関へのつなぎ 必要に応じて貸付のあっせん等
子どもの学習支援事業その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業	<ul style="list-style-type: none"> 生活困窮者の自立促進のための生活困窮家庭での養育相談や学び直しの機会の提供、学習支援といった「貧困の連鎖」の防止の取組や中間的就労事業の立ち上げ支援や育成支援など生活困窮者の自立の促進のために必要な事業を実施

資料：一般社団法人北海道総合研究調査会（2014）「生活困窮者自立相談支援機関の設置・運営の手引き」

(3) 生活困窮者自立支援制度における対象者の考え方

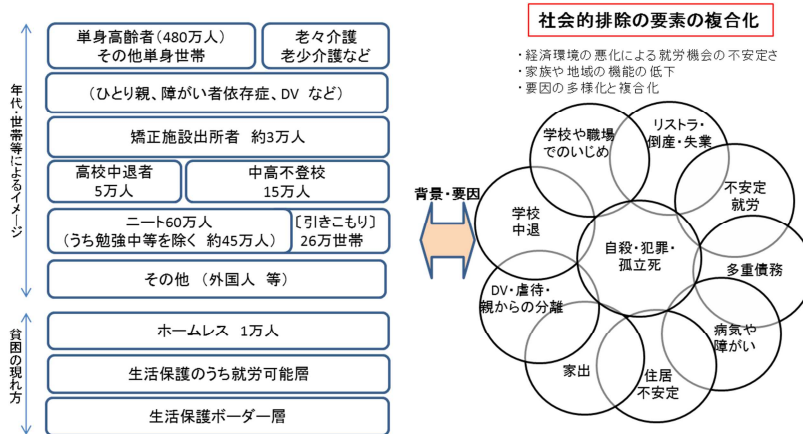
「生活困窮者」の法律による定義は以下の通りであるが、これを理解した上で、生活困窮者の多くは、背景に複合的な課題を抱えていることから、自立相談支援事業の運営にあたっては、できる限り対象を広く捉え、排除のない対応を行うことが必要である。

生活困窮者自立支援法 第2条第1項
 この法律において「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をいう。

対象者の背景や要因には、病気や障がい、孤立、本人を取り巻く環境などがある。生活困窮者の支援において、経済的な困窮の問題の背景や要因になっている一人ひとりの背景や要因を把握し支援する必要がある。

図表 I-3 は、生活困窮者の特性におけるイメージを参考までに示したものである。図の左側は、対象者の特性、右側は生活困窮に陥る背景・要因を記している。ただし、この表は対象者像をつかむための例示であり、わかりやすく単純化しているものであることに留意が必要である。

図表 I-3 生活困窮の要因の複合化イメージ



資料：一般社団法人北海道総合研究調査会（2014）「生活困窮者自立相談支援機関の設置・運営の手引き」

Ⅱ 札幌市における生活困窮をめぐる背景

1990年代からの長期不況、および平成20年のリーマン・ショックの影響により、雇用を取り巻く環境の厳しさが増し、現役世代を含めて生活困窮の問題が増大している。その問題の背景と前章で述べた当該制度における対象者の考え方に基づいて、札幌市の人口と世帯の状況や就労状況、生活保護受給の状況等を整理する。

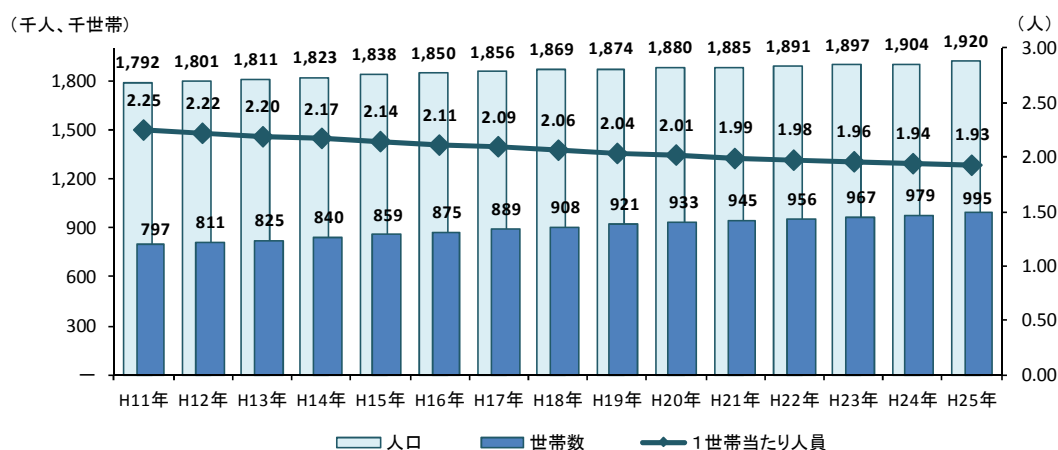
1. 人口と世帯の状況

(1) 人口と世帯

①札幌市の人口と世帯の推移

札幌市の人口は、平成25年4月1日現在、1,919,664人であり、この10年で136,894人増加している。また、世帯数も増加傾向にあり、平成25年4月1日現在994,664世帯となっている。一方、1世帯当たり人員数は減少傾向にあり、平成25年は1.93人となっている。

図表Ⅱ-1 札幌市の人口と世帯数の推移

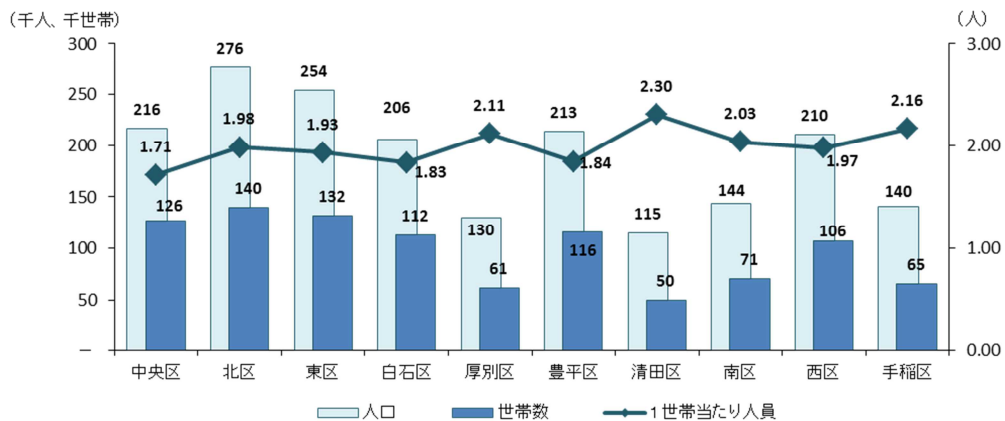


資料：住民基本台帳（各年4月1日）

②区別の人口と世帯

平成 24 年 4 月の各区の人口と世帯をみると、北区が最も多く 276,416 人、次いで東区が 253,912 人となっている。また、世帯数では、北区が 139,503 世帯と最も多く、次いで東区が 131,687 世帯、中央区 126,453 世帯と続いている。

図表Ⅱ-2 区別の人口と世帯数の推移



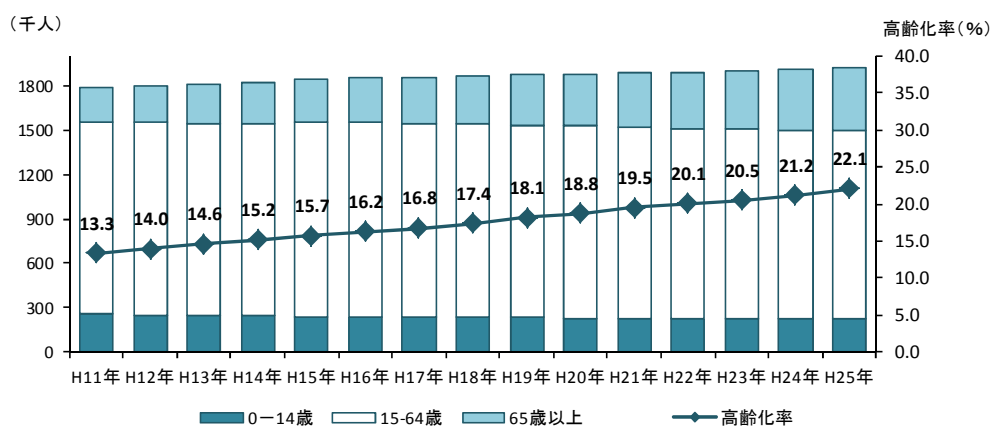
資料：住民基本台帳

(2) 年代別人口

①札幌市の年代別人口の推移

年代別人口の推移についてみると、「0～14歳」人口では大きな増加は見られないが、「65歳以上」人口は年々増加し、高齢化率は平成 25 年で 22.1%であった。

図表Ⅱ-3 札幌市の年代別人口と高齢化率の推移

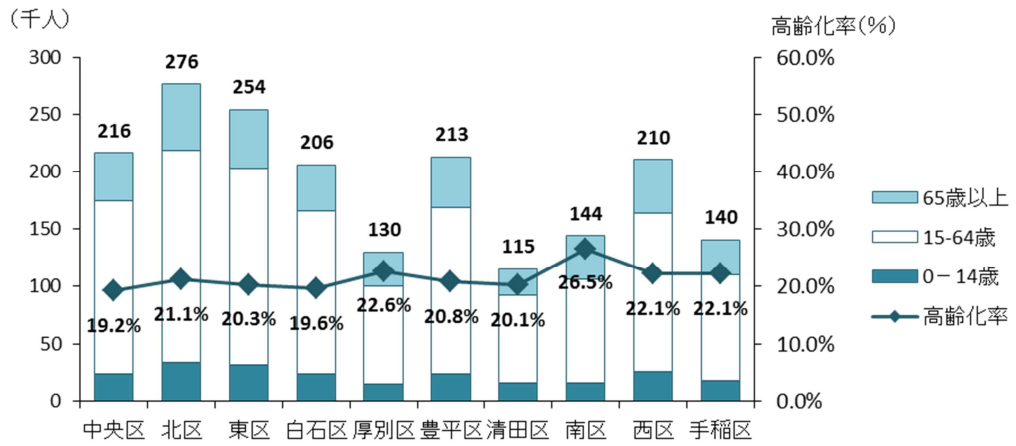


資料：住民基本台帳（各年 4 月 1 日）

②区別の年代別人口

平成 24 年 4 月の各区の年代別人口と高齢化率をみると、南区が 26.5%と最も高く、次いで厚別区が 22.6%、手稲区 22.1%と続いている。一方、高齢化率が 19.2%と最も低い中央区では、「15～64 歳」の割合が、他の区の 60%台と比べて高く、70.1%であった。

図表Ⅱ-4 区別の年代別人口と高齢化率



資料：住民基本台帳

2. 就労状況

(1) 労働力人口と完全失業者数

①完全失業者数と完全失業率

札幌市の完全失業者数と完全失業率をみると、平成 22 年の労働力人口は 932,871 人、そのうち就業者は 861,037 人、完全失業者は 71,834 人、完全失業率は 7.7%となっている。平成 12 年からの推移をみると、完全失業率は増加傾向にあり、平成 12 年から平成 22 年までで 2.0 ポイント高くなっている。また、全国に比べると 1.3%高くなっている。

図表 II-5 札幌市の完全失業者数と完全失業率

	15歳以上人口	労働力人口 ^{※1}		非労働力人口	完全失業率 ^{※2}	
		就業者	完全失業者			
H12年	1,549,074	902,363	851,060	51,303	607,724	5.7%
H17年	1,643,879	906,890	840,632	66,258	627,185	7.3%
H22年	1,684,109	932,871	861,037	71,834	632,661	7.7%

資料：国勢調査

※1 労働力人口：15歳以上の人口に労働参加率（総人口に対する有給の活動に従事している人の割合）を掛けたもの。

※2 完全失業率：労働力人口のうち、求職活動をしている人の割合。

【参 考】

全国の労働力人口は減少しているが、完全失業者数は増加傾向にあり、平成 22 年には 4,087,790 人、完全失業率は 6.4%となっている。

図表 II-6 全国の完全失業者数と完全失業率

	15歳以上人口	労働力人口		非労働力人口	完全失業率	
		就業者	完全失業者			
H12年	108,224,783	66,097,816	62,977,960	3,119,856	40,386,296	4.7%
H17年	109,764,419	65,399,685	61,505,973	3,893,712	41,007,773	6.0%
H22年	110,277,485	63,699,101	59,611,311	4,087,790	40,372,373	6.4%

資料：国勢調査

以下は、労働力調査※3をもとにした平成23年以降の労働力人口である。完全失業率は減少傾向にあり、平成23年から平成25年にかけて0.6ポイント減少している。平成25年度には4.0%となっており、全国における失業についての状況は改善傾向にあると考えられる。

図表Ⅱ-7 全国の完全失業者数と完全失業率（労働力調査）

	15歳以上人口	労働力人口※1		非労働力人口	完全失業率
		就業者	完全失業者		
H23年	111,110,000	65,910,000	62,890,000	3,020,000	4.6%
H24年	110,980,000	65,550,000	62,700,000	2,850,000	4.3%
H25年	110,880,000	65,770,000	63,110,000	2,650,000	4.0%

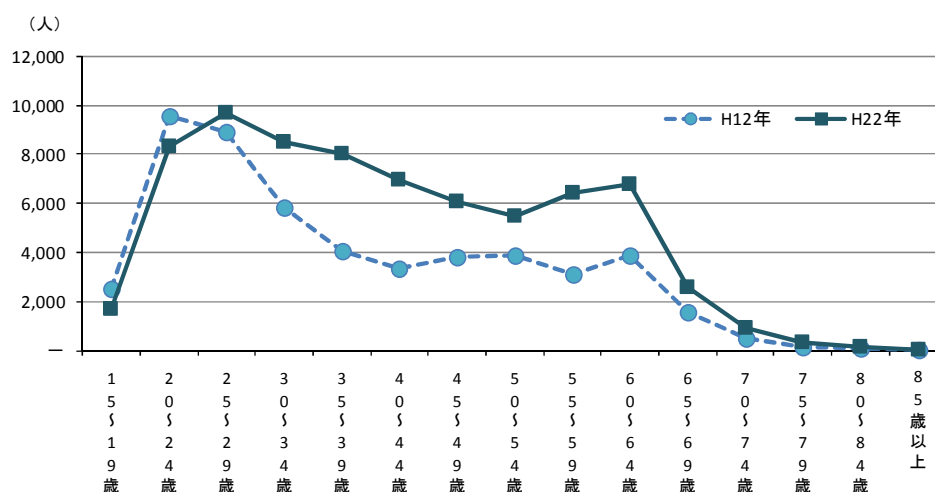
資料：労働力調査（総務省、平成23年度～平成25年度）

※3 労働力調査：就業・不就業の状況を把握するため、一定の統計上の抽出方法に基づき選定された全国約4万世帯の方々を対象に毎月行っている総務省の調査。図Ⅱ-7では年平均の数値を示している。

②年齢別の完全失業者数

札幌市の年齢別の完全失業者数をみると、平成12年では20代までの若い世代での失業者が多かったが、平成22年では、20代に加えて30～64歳までの失業者数が増加しており、現役世代全般に失業者が増加している。平成12年から平成22年の年齢別の完全失業者数の増加率をみると、35～44歳と55～59歳が約2倍の完全失業者数であった。

図表Ⅱ-8 札幌市の年齢別の完全失業者数（H12年とH22年の比較）



資料：国勢調査

図表Ⅱ-9 札幌市の年齢別の完全失業者数と完全失業率

	H12年			H17年			H22年			完全失業者数 H22年/H12年 比
	労働力人口	完全失業者数	完全失業率	労働力人口	完全失業者数	完全失業率	労働力人口	完全失業者数	完全失業率	
15～19歳	20,229	2,493	12.3%	17,904	2,491	13.9%	13,867	1,665	12.0%	0.67
20～24歳	94,160	9,567	10.2%	78,310	10,292	13.1%	68,405	8,315	12.2%	0.87
25～29歳	118,197	8,903	7.5%	98,483	10,481	10.6%	91,945	9,669	10.5%	1.09
30～34歳	97,575	5,833	6.0%	107,757	8,920	8.3%	100,169	8,482	8.5%	1.45
35～39歳	91,528	4,041	4.4%	96,825	6,587	6.8%	113,719	8,007	7.0%	1.98
40～44歳	91,526	3,364	3.7%	96,430	5,095	5.3%	104,095	6,937	6.7%	2.06
45～49歳	107,804	3,814	3.5%	94,462	4,398	4.7%	101,014	6,088	6.0%	1.60
50～54歳	113,962	3,910	3.4%	104,753	5,034	4.8%	93,239	5,465	5.9%	1.40
55～59歳	78,341	3,115	4.0%	105,687	5,610	5.3%	99,596	6,427	6.5%	2.06
60～64歳	46,916	3,907	8.3%	57,496	4,468	7.8%	85,931	6,789	7.9%	1.74
65～69歳	24,787	1,573	6.3%	27,690	1,959	7.1%	35,515	2,581	7.3%	1.64
70～74歳	11,079	504	4.5%	12,646	609	4.8%	14,276	908	6.4%	1.80
75～79歳	4,273	156	3.7%	5,626	210	3.7%	6,613	310	4.7%	1.99
80～84歳	1,385	71	5.1%	2,013	73	3.6%	3,171	146	4.6%	2.06
85歳以上	601	52	8.7%	808	31	3.8%	1,316	45	3.4%	0.87
計	902,363	51,303	5.7%	906,890	66,258	7.3%	932,871	71,834	7.7%	1.40

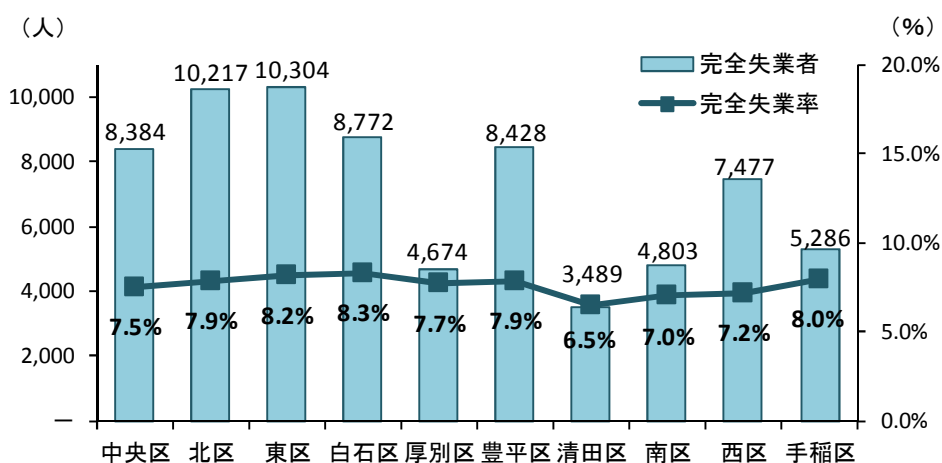
資料：国勢調査

③区別の完全失業者数と完全失業率

平成 22 年の各区の完全失業者数をみると、東区が最も多く 10,304 人、次いで北区が 10,217 人となっている。

また、完全失業率では、白石区が 8.3%と最も高く、次いで東区が 8.2%、手稲区 8.0%と続いている。

図表Ⅱ-10 区別の完全失業者数と完全失業率（区別）

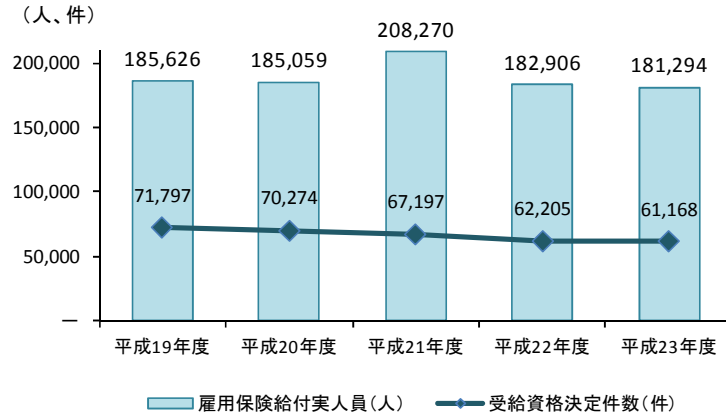


資料：国勢調査（平成 22 年度）

(3) 雇用保険受給状況

札幌市の雇用保険給付実人員^{※1}は、平成21年度に208,270人と高くなっているが、その後減少し、平成23年度は181,294人となっている。受給資格決定件数^{※2}は減少傾向にあり、平成23年には61,168件となっている。

図表Ⅱ-11 札幌市の雇用保険給付者数の推移



資料：厚生労働省札幌公共職業安定所、札幌東公共職業安定所、札幌北公共職業安定所

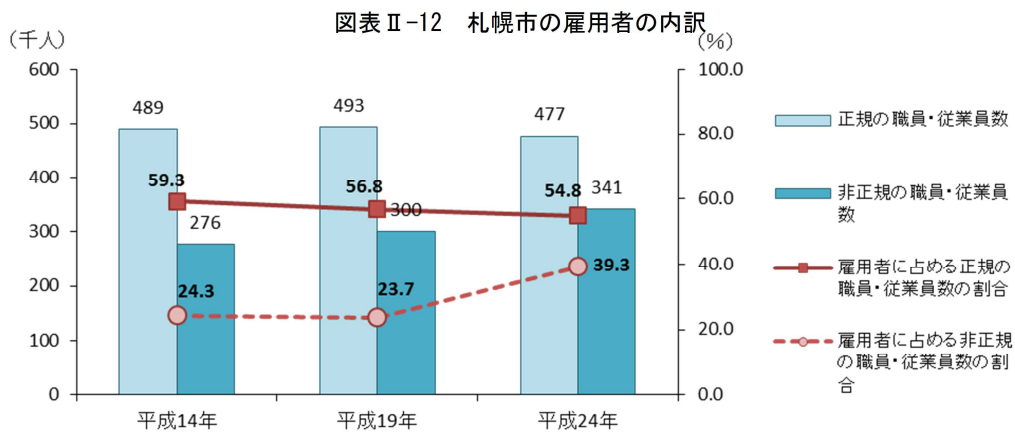
※1 受給資格決定件数：受付した離職票を審査して、新たに失業給付を受ける資格が有ると決定した件数。

※2 受給者実人員：失業給付を実際に受けた受給資格者の数。

(4) 雇用者の状況

札幌市における雇用者の雇用形態の推移をみると、平成14年度から平成24年度にかけて正規雇用者は減少傾向、非正規雇用者は増加傾向にある。平成24年度の正規雇用者は476,700人で、役員等を含めた全雇用者数における割合は54.8%、非正規雇用者は341,200人となっており、全雇用者数における割合は39.3%となっている。特に、平成19年から平成24年にかけての非正規の雇用者の割合は、15.6ポイント上昇している。

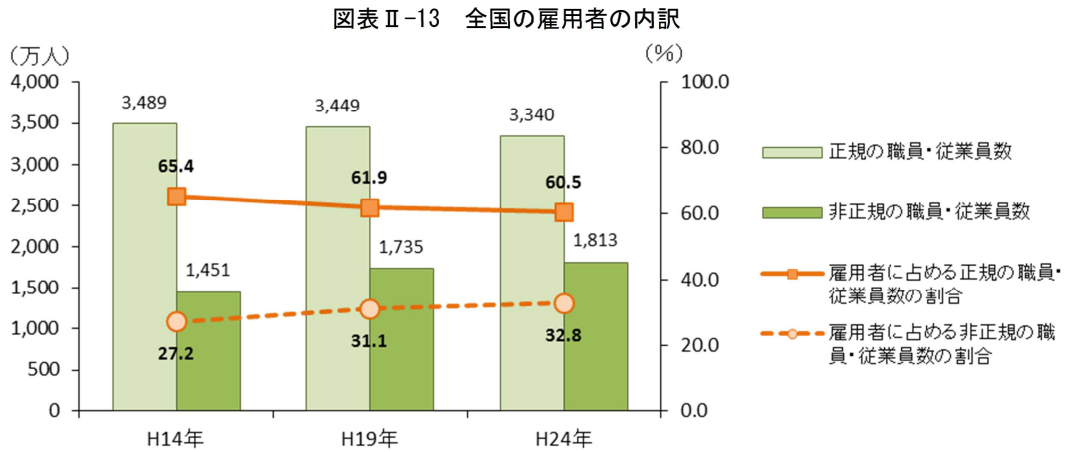
全国と比較すると、正規の職員・従業員数は5.7%低く、非正規の職員・従業員数は6.5%高くなっている。



資料：就業構造基本調査（総務省）

【参 考】

全国の雇用者の雇用形態の推移をみると、平成14年から平成24年度にかけて正規雇用者は減少傾向、非正規雇用者は増加傾向にあり、平成24年度の正規雇用者は3,340万人で全雇用者数の60.5%、非正規雇用者は1,813万人となっており、全雇用者数のうち32.8%となっている。



資料：就業構造基本調査（総務省）

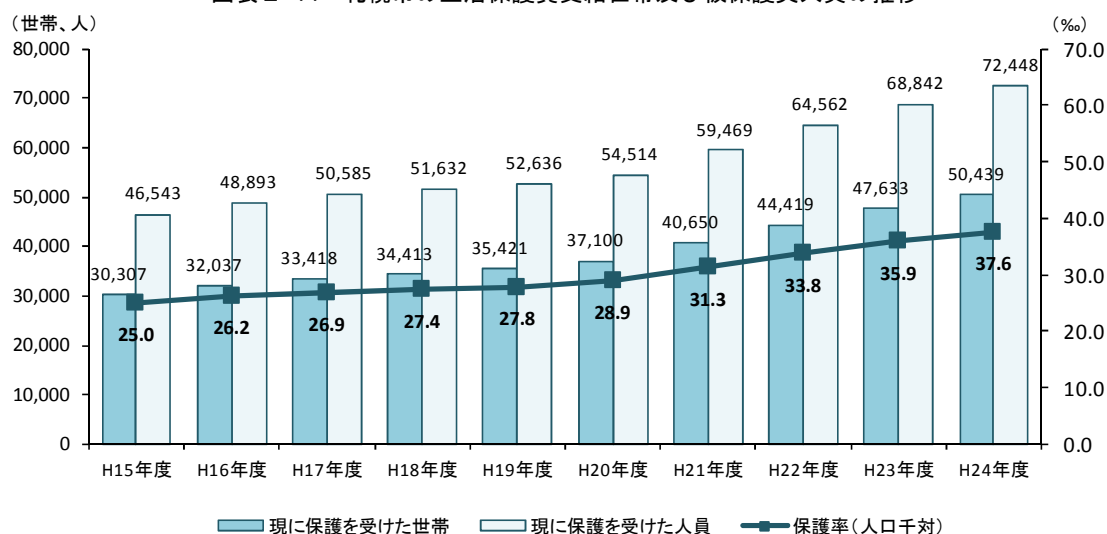
3. 生活保護受給の状況

(1) 生活保護受給人員・世帯数

札幌市の生活保護受給人員・世帯数をみると、平成24年度の生活保護受給人員は72,448人、受給世帯数は50,439世帯、保護率は37.6%となっている。平成15年度から平成24年の推移についてみると、増加を続けており、この9年間では約26,000人、保護率は12.9ポイント上昇している。

また、全国と比較すると、平成23年度の保護率は19.7ポイント高くなっている。

図表Ⅱ-14 札幌市の生活保護費受給世帯及び被保護実人員の推移



資料：福祉行政報告例（厚生労働省、平成15年度～平成24年度）

図表Ⅱ-15 札幌市の生活保護費受給世帯及び被保護実人員の推移

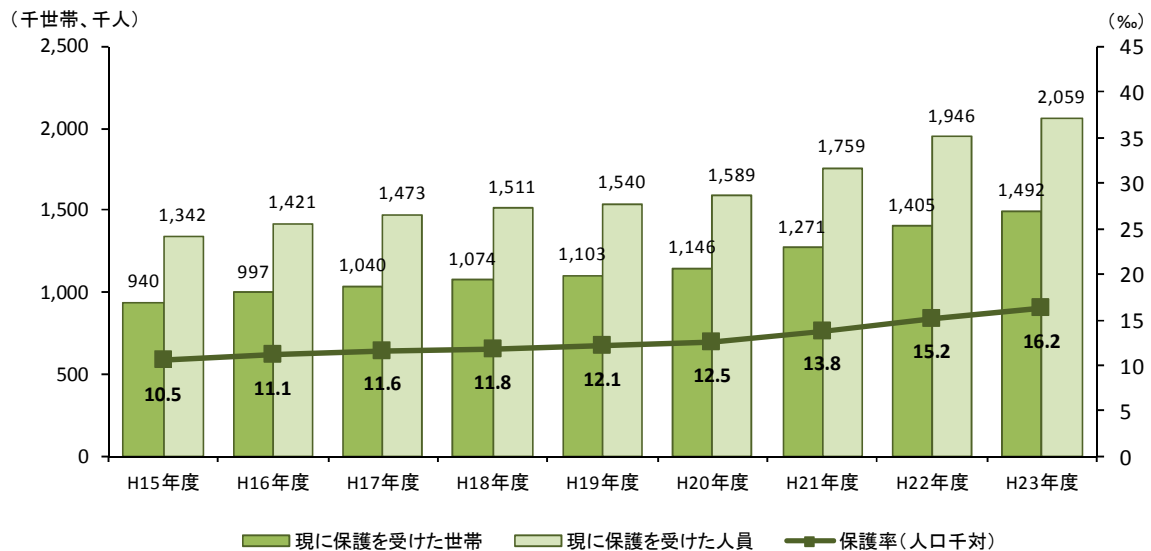
	被保護実世帯数(世帯)			被保護実人員数(人)			保護率 (人口千対)
		現に保護を受けた世帯	保護停止中の世帯		現に保護を受けた人員	保護停止中の人員	
平成15年度	30,317	30,307	10	46,556	46,543	13	25.0
平成16年度	32,048	32,037	11	48,910	48,893	17	26.2
平成17年度	33,460	33,418	42	50,638	50,585	53	26.9
平成18年度	34,465	34,413	52	51,700	51,632	68	27.4
平成19年度	35,467	35,421	46	52,702	52,636	67	27.8
平成20年度	37,135	37,100	35	54,562	54,514	48	28.9
平成21年度	40,701	40,650	51	59,530	59,469	61	31.3
平成22年度	44,485	44,419	66	64,644	64,562	82	33.8
平成23年度	47,716	47,633	82	68,941	68,842	99	35.9
平成24年度	50,536	50,439	97	72,566	72,448	118	37.6

資料：福祉行政報告例（厚生労働省、平成15年度～平成24年度）

【参 考】

全国の生活保護受給人員・世帯数の平成15年度から平成23年の推移についてみると、この8年間では717千人増加しており、保護率は平成15年度からの8年間で、5.7ポイント上昇している。

図表Ⅱ-16 全国の生活保護費受給世帯及び被保護実人員の推移



資料：福祉行政報告例（厚生労働省、平成15年度～平成23年度）

図表Ⅱ-17 全国の生活保護費受給世帯及び被保護実人員の推移

	被保護実世帯数(世帯)			被保護実人員数(人)			保護率 (人口千対)
		現に保護を受けた世帯	保護停止中の世帯		現に保護を受けた人員	保護停止中の人員	
平成15年度	941,270	939,733	1,537	1,344,327	1,342,163	2,164	10.5
平成16年度	998,887	997,149	1,738	1,423,388	1,420,992	2,397	11.1
平成17年度	1,041,508	1,039,570	1,938	1,475,838	1,473,106	2,732	11.6
平成18年度	1,075,820	1,073,650	2,170	1,513,892	1,510,907	2,985	11.8
平成19年度	1,105,275	1,102,945	2,330	1,543,321	1,540,048	3,274	12.1
平成20年度	1,148,766	1,145,913	2,853	1,592,620	1,588,540	4,080	12.5
平成21年度	1,274,231	1,270,588	3,643	1,763,572	1,758,516	5,055	13.8
平成22年度	1,410,049	1,405,281	4,768	1,952,063	1,945,572	6,492	15.2
平成23年度	1,498,375	1,492,396	5,980	2,067,244	2,059,057	8,188	16.2

資料：福祉行政報告例（厚生労働省、平成15年度～平成23年度）

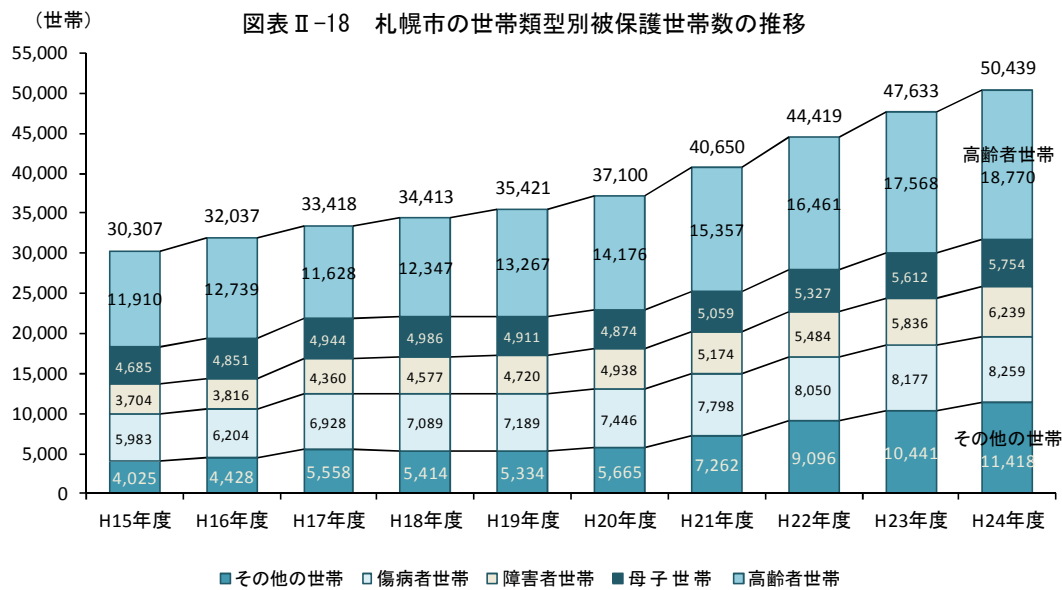
(2) 世帯類型別の生活保護受給世帯数

① 世帯類型別の生活保護受給世帯数の推移

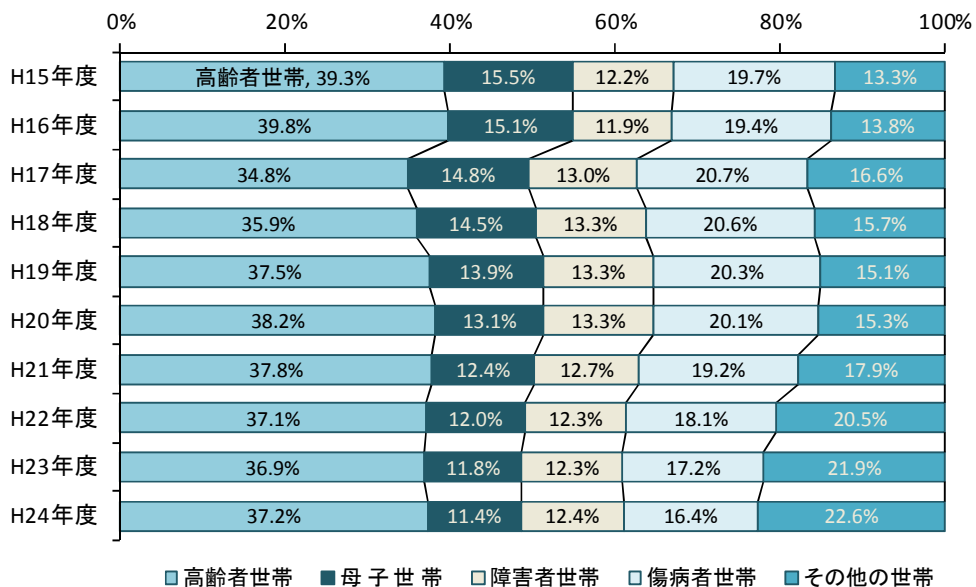
札幌市の世帯類型別の被保護世帯数の推移をみると、平成 21 年度以降、稼働年齢層を含む「その他世帯」が増加しており、平成 24 年度には平成 15 年度の 2.8 倍の 11,418 世帯となっている。

また、被保護世帯の世帯類型の割合をみても、「その他世帯」の割合は増加しており、平成 15 年度は 13.3%であったが、平成 23 年度には 22.6%と、9.3 ポイント増加している。

全国と比較すると、平成 23 年度の「その他世帯」の割合は 4.9%高くなっている。



図表 II-19 札幌市の被保護世帯の世帯類型別の割合

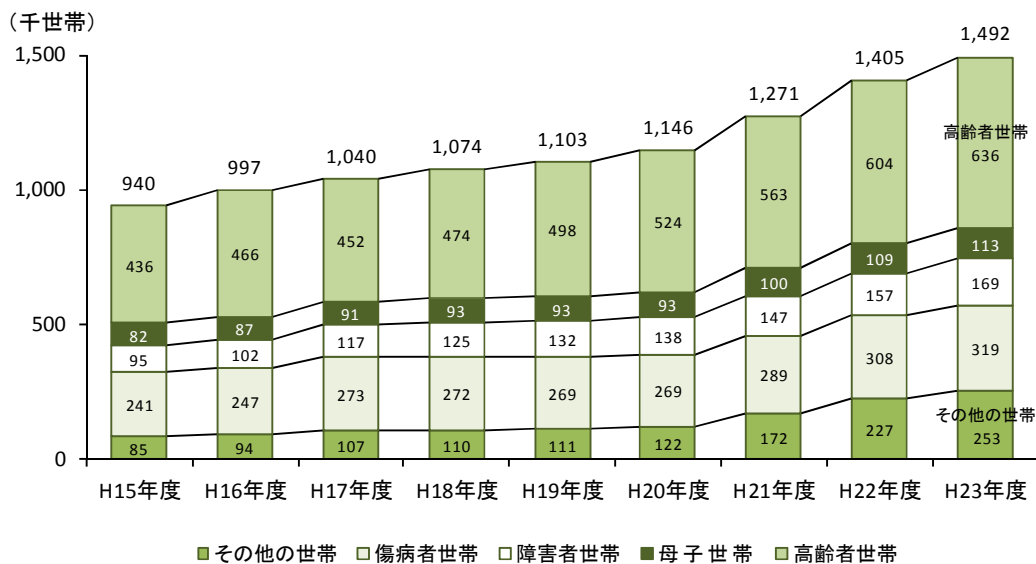


【参 考】

全国の世帯類型別被保護世帯数の推移をみると、「その他世帯」は、平成 23 年度には平成 15 年度の 2.9 倍の 253 千世帯となっている。

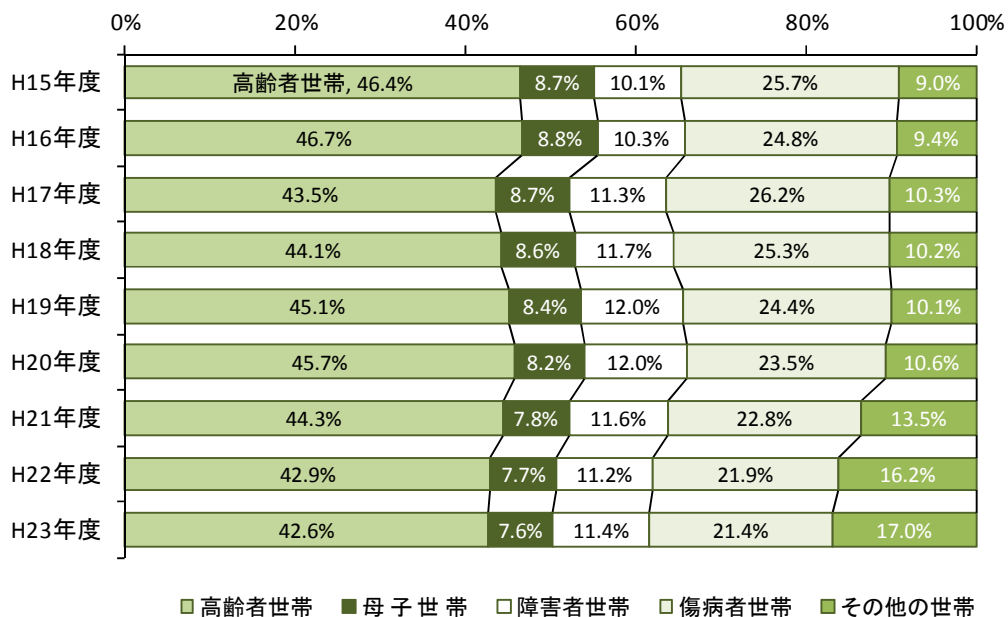
また、被保護世帯の世帯類型の割合をみても、「その他世帯」の割合は増加しており、平成 15 年度は 9.0%であったが、平成 23 年度には 17.0%と、8.0 ポイント上昇している。

図表 II-20 全国の世帯類型別被保護世帯数の推移



資料：福祉行政報告例（厚生労働省、平成 15 年度～平成 23 年度）

図表 II-21 被保護世帯の世帯類型別の割合



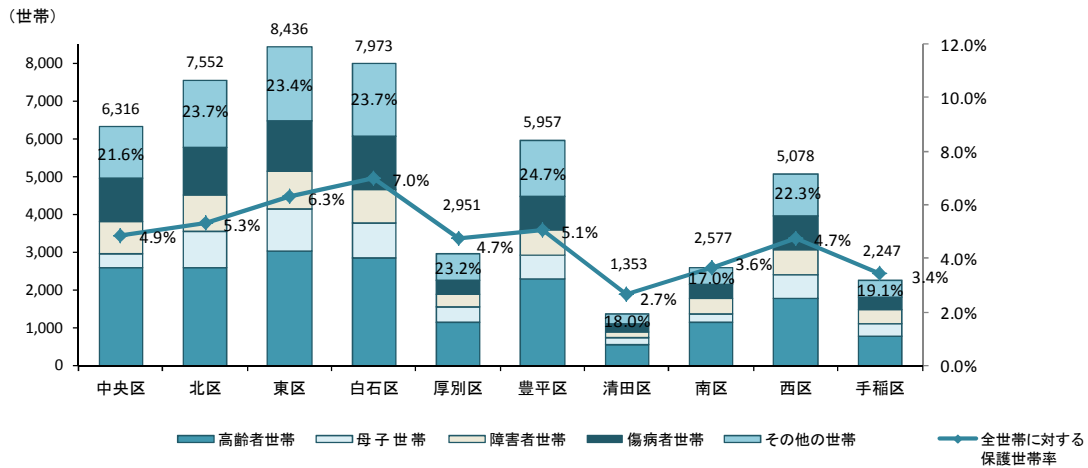
資料：福祉行政報告例（厚生労働省、平成 15 年度～平成 23 年度）

②区別の生活保護受給状況

平成 24 年度の各区別の被保護世帯数と被保護人員数についてみると、東区は被保護世帯数が最も多く 8,436 世帯、次いで白石区が 7,973 世帯となっている。全世帯数に対する保護世帯率をみると、白石区が最も高く 7.0%、次いで東区が 6.3%となっている。

また、全被保護世帯数のうち、その他世帯の割合は豊平区が 24.7%、次いで北区と東区が 23.7%となっている。

図表Ⅱ-22 区別の生活保護受給状況

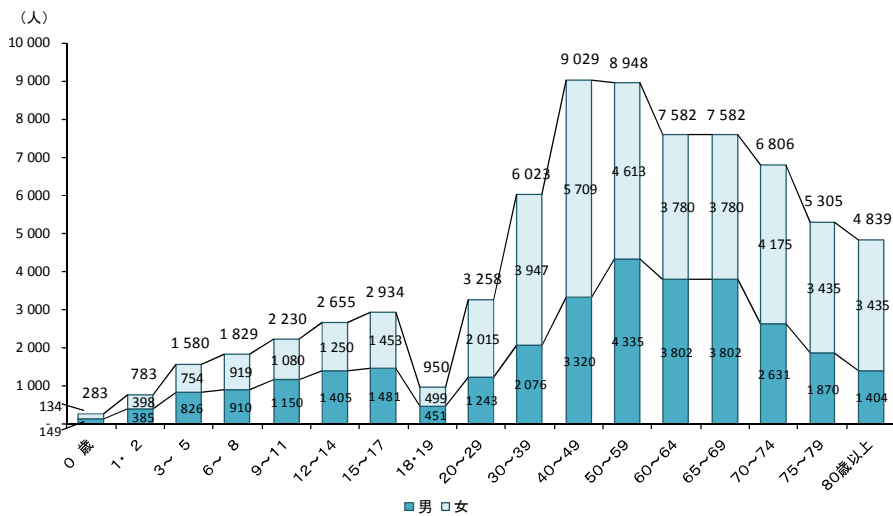


資料：札幌市保健福祉局総務部保護指導課資料より

(3) 性別・年代別の生活保護受給人員数

札幌市の年代別の生活保護受給人員数をみると、40代が 9,029 人と最も多い。また、性別にみると 40代～50代の女性の受給が多く 40代では 5,709 人となっている。全国（平成 23 年度）と比較すると、50～74 歳において全国では男性の受給人員が女性より多いが、札幌市では女性の受給人員がほぼ同じ程度か、男性より多くなっている。

図表Ⅱ-23 札幌市の性別・年代別の生活保護受給人員

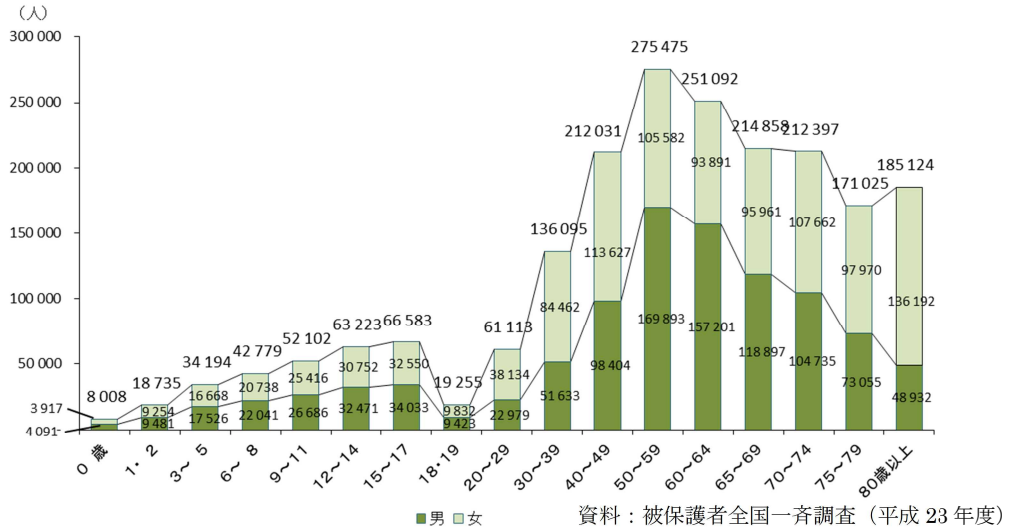


資料：被保護者全国一斉調査（平成 24 年度）

【参 考】

全国の年代別の生活保護受給人員数をみると、50代が275,475人と最も多い。また、性別にみると50代の男性の受給が多く169,893人となっている。

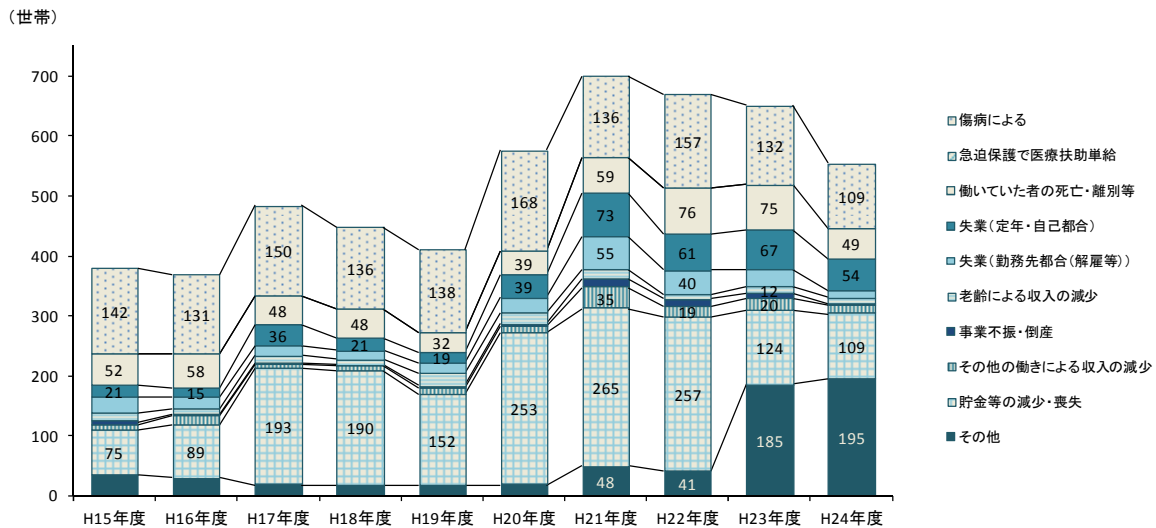
図表Ⅱ-24 全国の性別・年代別の生活保護受給人員



(4) 保護開始理由

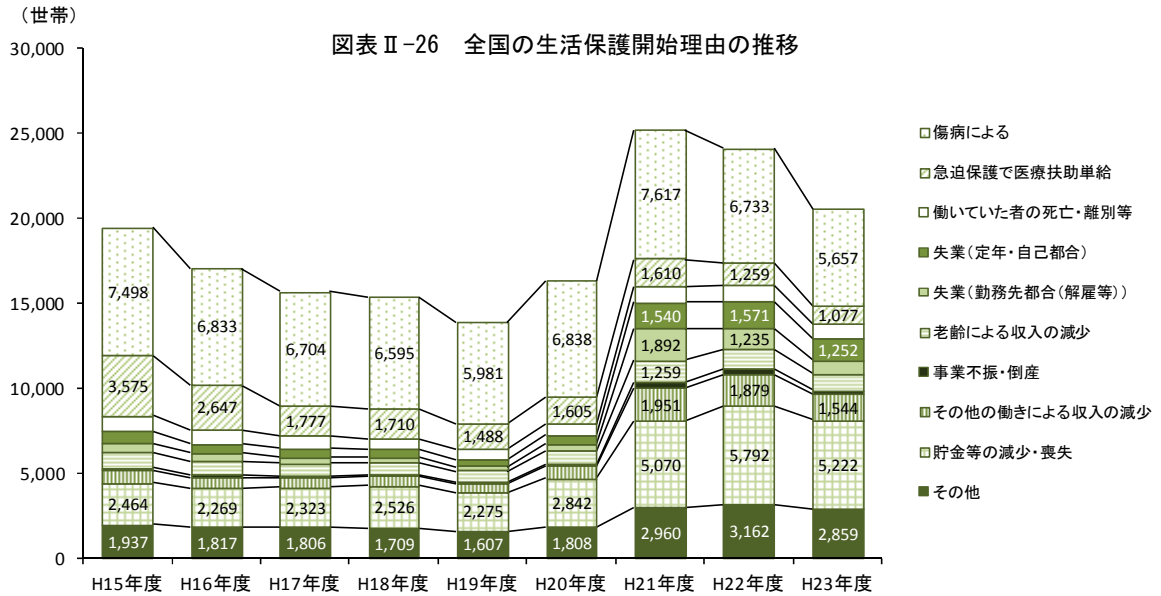
札幌市の生活保護の開始理由の推移についてみると、平成21年度以降、失業による生活保護の開始が増加している。

図表Ⅱ-25 札幌市の生活保護開始理由の推移



【参 考】

全国の生活保護の開始理由の推移についてみると、平成 21 年度以降、失業や収入の減少など、経済的な理由による生活保護の開始が増加している。特に「貯金等の減少・喪失」は平成 21 年度に前年の約 1.8 倍の 5,070 世帯に増加している。

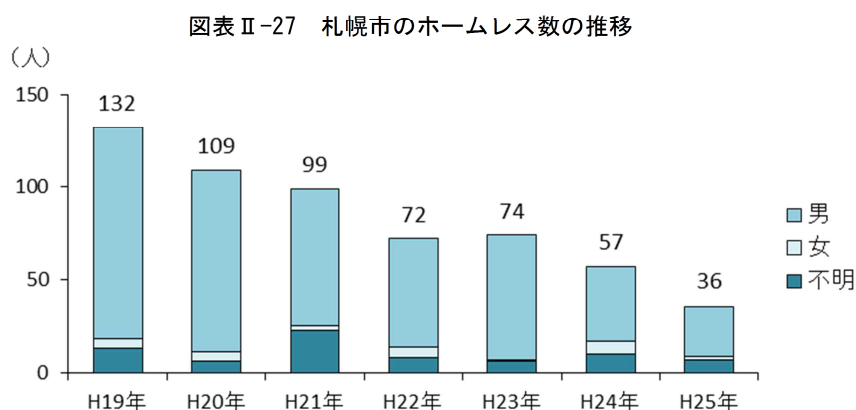


資料：福祉行政報告例（厚生労働省、平成 15 年度～平成 23 年度）

4. その他の生活を取り巻く現状

(1) ホームレス数

札幌市のホームレス※数の推移をみると、平成 19 年以降減少傾向にあり、平成 25 年には 36 人となっている。なお、調査は毎年 1 月に実施しているため、下表は各年 1 月時点のデータである。

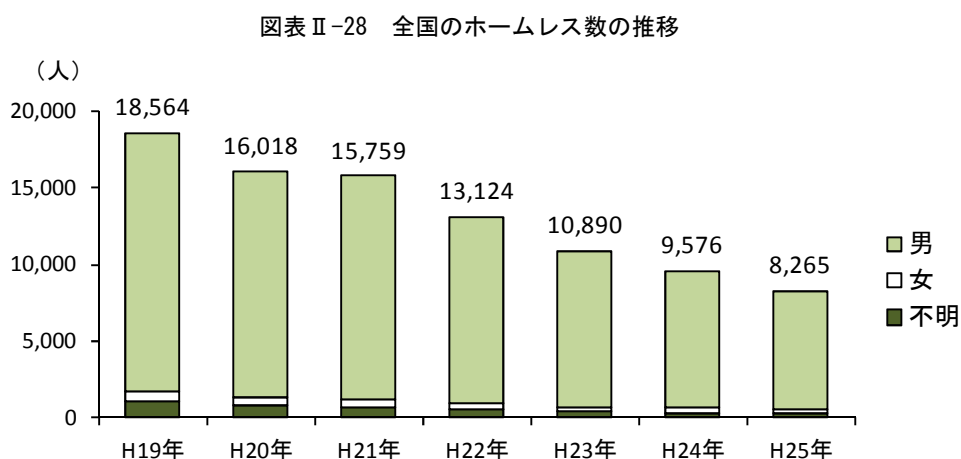


資料：「ホームレスの実態に関する全国調査」（厚生労働省、平成 19 年～平成 25 年）

※ホームレス：都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者。（ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法 第二条より）

【参 考】

全国のホームレス数の推移をみると、平成 19 年の 18,564 人をピークに減少傾向にあり、平成 25 年には 8,265 人となっている。



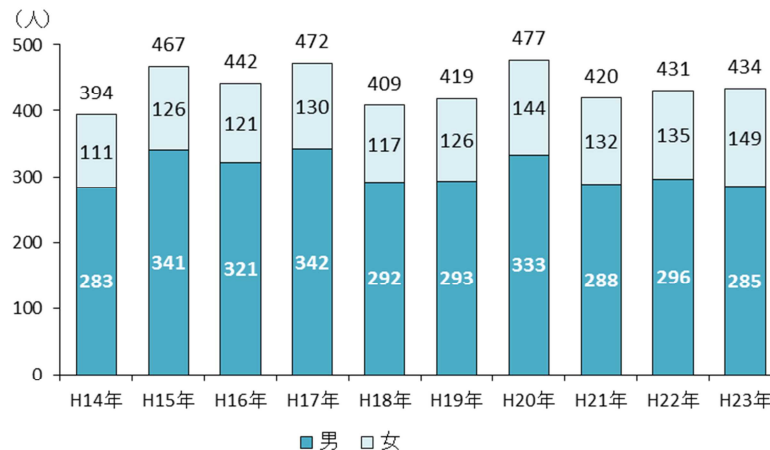
資料：「ホームレスの実態に関する全国調査」（厚生労働省、平成 19 年～平成 25 年）

(2) 自殺者数

①自殺者数

札幌市の自殺者数の推移をみると、平成14年は394人であったが、平成15年以降は400人台を推移している。性別の割合では、男性が女性の約2倍となっている。

図表Ⅱ-29 札幌市の自殺者数の推移

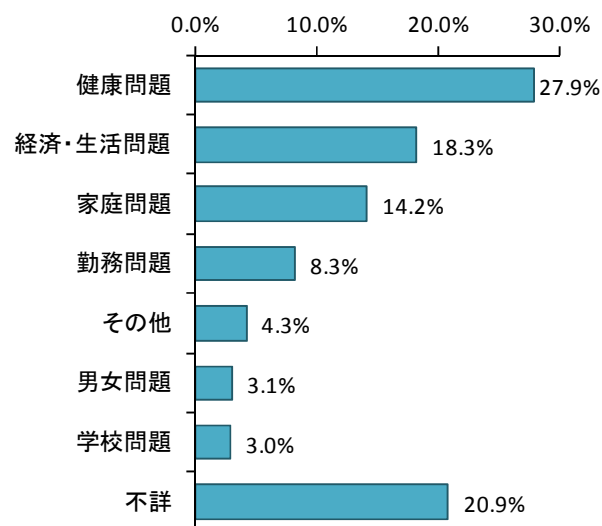


資料：人口動態調査（厚生労働省、平成14年～平成23年）・死因別死亡数より

②自殺の原因・動機

自殺の原因・動機についてみると、札幌市では「健康問題」によるものが27.9%と最も多く、次いで「経済・生活問題」が18.3%、「家庭問題」が14.2%となっている。

図表Ⅱ-30 札幌市の自殺者の自殺の原因・動機



※遺書等の自殺を裏付ける資料により明らかに推定できる原因・動機を3つまで計上

資料：「自殺実態白書2013」（特定非営利法人自殺対策支援センターライフリンク）

③区別の自殺の原因・動機

平成 23 年の自殺者の自殺の原因・動機について区別にみると、いずれの区も「健康問題」によるものが多くなっている。西区では「経済・生活問題」の割合が 33.8%、清田区では「家庭問題」の割合が 29.7%と比較的高くなっている。また、全人口に対する割合をみると、西区が 0.070%、と最も高く、次いで豊平区が 0.050%となっている。

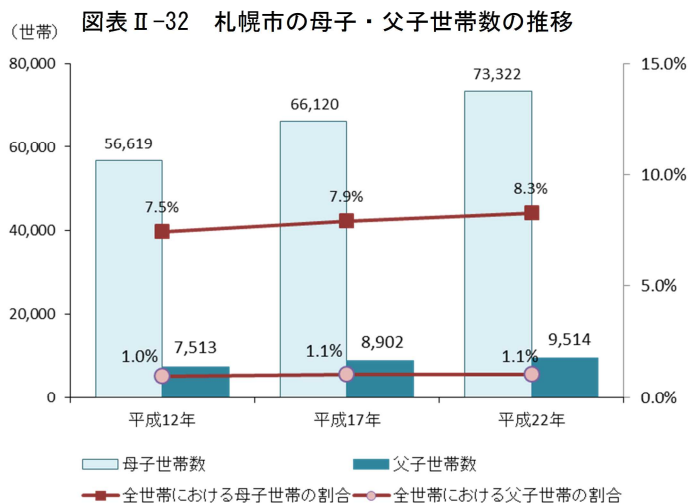
図表Ⅱ-31 区別の自殺の原因・動機

	家庭問題	健康問題	経済・生活問題	勤務問題	男女問題	学校問題	その他	不詳	全体	全人口に対する割合
中央区	10 (16.4%)	16 (26.2%)	11 (18.0%)	5 (8.2%)	6 (9.8%)	1 (1.6%)	0 (0.0%)	12 (19.7%)	61	0.028%
北区	15 (13.3%)	35 (31.0%)	25 (22.1%)	6 (5.3%)	3 (2.7%)	0 (0.0%)	5 (4.4%)	24 (21.2%)	113	0.041%
東区	10 (10.2%)	24 (24.5%)	20 (20.4%)	4 (4.1%)	3 (3.1%)	1 (1.0%)	4 (4.1%)	32 (32.7%)	98	0.039%
白石区	13 (14.8%)	31 (35.2%)	20 (22.7%)	5 (5.7%)	6 (6.8%)	0 (0.0%)	2 (2.3%)	11 (12.5%)	88	0.043%
豊平区	10 (15.4%)	19 (29.2%)	14 (21.5%)	9 (13.8%)	4 (6.2%)	2 (3.1%)	3 (4.6%)	4 (6.2%)	65	0.050%
南区	7 (14.3%)	23 (46.9%)	9 (18.4%)	2 (4.1%)	0 (0.0%)	3 (6.1%)	3 (6.1%)	2 (4.1%)	49	0.023%
西区	9 (11.3%)	21 (26.3%)	27 (33.8%)	8 (10.0%)	1 (1.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	14 (17.5%)	80	0.070%
厚別区	3 (9.7%)	12 (38.7%)	1 (3.2%)	4 (12.9%)	4 (12.9%)	1 (3.2%)	2 (6.5%)	4 (12.9%)	31	0.022%
手稲区	5 (15.2%)	10 (30.3%)	7 (21.2%)	4 (12.1%)	0 (0.0%)	1 (3.0%)	3 (9.1%)	3 (9.1%)	33	0.016%
清田区	11 (29.7%)	15 (40.5%)	8 (21.6%)	1 (2.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (2.7%)	1 (2.7%)	37	0.026%

資料：「自殺実態白書 2013」（特定非営利法人自殺対策支援センターライフリンク）

(3) ひとり親世帯数

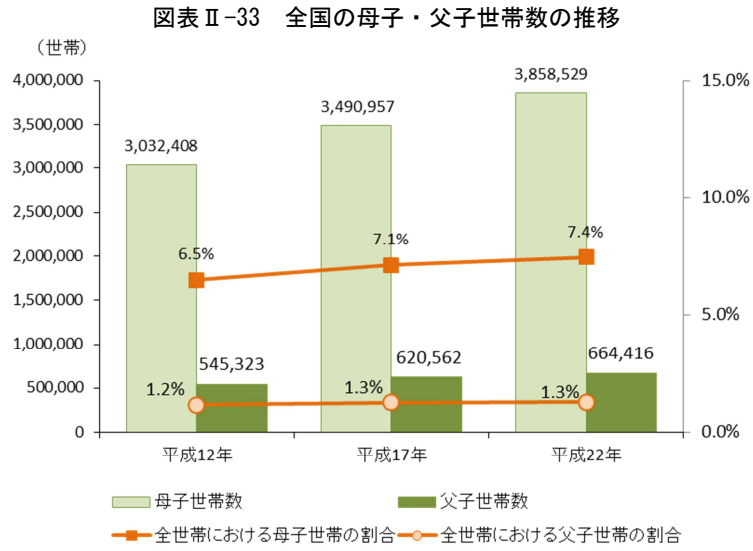
札幌市の母子世帯数および父子世帯数をみると平成 22 年には母子 73,322 世帯、父子 9,514 世帯となっている。平成 12 年以降の推移をみると、増加傾向にあり、特に全世帯数における母子世帯の割合は、平成 12 年より 0.8 ポイント上昇している。全国と比較すると、全世帯における母子世帯の割合は全国より 0.9%高く、父子世帯は 0.2%低くなっている。



資料：国勢調査

【参 考】

全国の母子世帯数および父子世帯数の推移をみると、増加傾向にあり、特に全世帯数における母子世帯の割合は、平成12年より0.9ポイント上昇している。



資料：国勢調査

5. まとめ

札幌市における各種データを踏まえ、特徴を整理した。

【非正規雇用者の割合が全国よりも高い】

全国的に正規雇用者とその割合は減少し、非正規雇用者とその割合は増加している。札幌市においては、全国と比べて正規雇用者の割合が5%程度低く、非正規雇用者の割合が7%程度高くなっており、安定した雇用機会が相対的に少ないことが推測される。

【現役世代の失業者、および生活保護受給人員の増加】

1990年代後半からの長引く不況とリーマン・ショックの影響により、全国的に完全失業者数が増加しており、札幌市においても、完全失業者は増加傾向にある。中でも、30～64歳までの現役世代における失業者の増加が多くなっている。

年代別生活保護受給人員数においては、30～64歳までの受給者が多くなっているとともに、世帯類型においては「その他世帯」が増加している。また、保護開始理由をみると、「失業」の割合が増加している。

【区別の特徴】

区別にみると、完全失業者数と生活保護受給世帯は東区が最も高く、完全失業者率と保護率においては、白石区が最も高くなっている。また、区別の自殺状況では、豊平区と西区が全人口における割合が高く、原因・動機については、西区は経済・生活問題、清田区は家庭問題が、そのほかの区に比較して高い割合となっている。

このように、同じ札幌市内においても、居住区によって背景や抱える課題が異なる生活困窮者が存在していることが推測される。このため、自立相談支援事業の実施に当たっては、地域特性を踏まえたうえで、対象者の把握・アウトリーチの方法や、支援メニュー、関係機関との連携等を検討する必要がある。

Ⅲ モデル事業事前調査

1. モデル事業実施区の検討

札幌市生活困窮者自立促進支援モデル事業は、平成 27 年度の制度施行を見据えた「モデル事業」という位置づけであることから、実施区の選定に当たり、次の 3 点について検討を行った。

- ◆モデル事業の実施や検証が行いやすい中・小規模区であること
- ◆生活保護受給世帯の世帯構成と保護率が札幌市全体の状況と近いこと
- ◆就労ボランティア体験事業^{※1}を平成 24 年度以前から行っていること

図表Ⅲ-1 では、選定を行った時点（平成 25 年 8 月）における各区の人口と人口構成比、および世帯数を示し、図表Ⅲ-2 では、生活保護受給者の保護率や世帯タイプの構成と札幌市の平均を示した。また、図表Ⅲ-3 では、就労ボランティア体験事業の実施状況を示した。

これらのデータや、「あいワーク^{※2}」が設置されていること等を勘案し、厚別区と豊平区を実施区として選定した。

※1 就労ボランティア体験事業：生活保護受給者の社会的なつながりを回復させるための自立支援事業。生活保護受給者が、就労体験としてのボランティア活動を行う。

※2 あいワーク：ハローワークと札幌市が協力して運営する職業相談窓口。中央区、東区、白石区、厚別区、豊平区、南区、手稲区に設置されている。

図表Ⅲ-1 各区の人口、人口構成比、世帯

	人口	人口構成比	世帯
中央	230,155	11.9%	6,560
北	281,632	14.5%	7,687
東	258,782	13.4%	8,680
白石	208,366	10.8%	8,318
厚別	128,607	6.6%	3,005
豊平	217,127	11.2%	6,103
清田	116,205	6.0%	1,412
南	143,267	7.4%	2,669
西	211,195	10.9%	5,217
手稲	140,514	7.3%	2,329
市平均	193,585		5,198

資料：平成 25 年度 8 月札幌市生活保護統計月報

図表Ⅲ-2 各区の生活保護受給世帯と保護率

世帯類型	高 齢 者		母 子		障 害 者		傷 病 者		そ の 他		総 数	保 護 率
	世帯数	割合	世帯数	割合	世帯数	割合	世帯数	割合	世帯数	割合		
中 央	2,713	41.4%	395	6.0%	871	13.3%	1,138	17.4%	1,432	21.9%	6,549	35.1 ‰
北	2,743	35.8%	939	12.2%	1,011	13.2%	1,236	16.1%	1,743	22.7%	7,672	39.5 ‰
東	3,246	37.4%	1,121	12.9%	1,078	12.4%	1,316	15.2%	1,908	22.0%	8,669	49.1 ‰
白 石	3,063	36.9%	902	10.9%	942	11.4%	1,390	16.8%	1,999	24.1%	8,296	57.0 ‰
厚 別	1,204	40.3%	380	12.7%	321	10.7%	400	13.4%	685	22.9%	2,990	35.7 ‰
豊 平	2,420	39.7%	608	10.0%	713	11.7%	843	13.8%	1,507	24.7%	6,091	38.4 ‰
清 田	574	40.8%	209	14.9%	152	10.8%	224	15.9%	248	17.6%	1,407	18.8 ‰
南	1,224	46.0%	215	8.1%	413	15.5%	359	13.5%	451	16.9%	2,662	26.6 ‰
西	1,965	25.6%	621	8.1%	647	8.4%	863	11.2%	1,113	14.5%	5,209	35.6 ‰
手 稲	824	35.5%	322	13.9%	356	15.3%	366	15.7%	456	19.6%	2,324	26.3 ‰
札幌市	19,976	38.5%	5,712	11.0%	6,504	12.5%	8,135	15.7%	11,542	22.3%	51,869	38.2 ‰

資料：平成 25 年度 8 月札幌市生活保護統計月報

図表Ⅲ-3 就労ボランティア体験事業実施状況

開始年度	開始した区
平成 22 年度～	厚別区
平成 24 年度～	白石区、豊平区
平成 25 年度	中央区、南区、西区、手稲区

2. 面接受付票による困窮者の状況把握

(1) 調査の概要

①調査の目的

生活保護の受付窓口での相談内容を面談担当者が記録する面接受付票の中から、生活保護の申請に至らなかった人の調査票を抽出し、生活困窮に陥る可能性がある人の状況を把握することを目的とする。

②調査の対象

平成25年6～8月の3カ月間にモデル事業実施区（厚別区・豊平区）において、生活保護の窓口で相談を受けたが、相談のみで終わった場合など申請に至らなかった相談者（222名）の面接受付票を対象とした（図表Ⅲ-4を参照）。

図表Ⅲ-4 対象者数についての考え方

	取扱件数	
	申請あり	申請なし
厚別区	178	99
	100.0	55.6
豊平区	382	219
	100.0	57.3
合計	560	318
	100.0	56.8



	総数	除外 [※]	集計対象
面接したが、申請なし	242	20	222
	100.0	8.3	91.7

※病院からの連絡のため詳細不明、他市町村在住により情報収集のみなどの20件を集計対象から除外

(2) 対象区における対象者の概要

①性別

性別は、男性が47.7%、女性がやや多く52.3%となっている。区別にみると、厚別区では、男性41.0%に比べ、女性が多く59.0%であったが、豊平区では、男性51.4%に対し、女性が48.6%と女性の方がやや少ないという状況となっている。

図表Ⅲ-5 対象者の性別

	合計	男性	女性
厚別区	78	32	46
	100.0	41.0	59.0
豊平区	144	74	70
	100.0	51.4	48.6
合計	222	106	116
	100.0	47.7	52.3

②年齢

年齢では、65歳以上が33.3%と一番多く、次いで50歳代が18.9%、40歳代が17.1%、30歳代が13.5%となっている。区別にみると、厚別区では、65歳以上の39.2%に次いで30歳代が16.5%と高い割合であった。また、豊平区では、65歳以上の30.2%に次いで、50歳代が21.7%、40歳代が18.9%と高い割合となっている。

図表Ⅲ-6 対象者の年齢

	合計	20歳未満	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60～64歳	65歳以上	不明
厚別区	79	0	7	13	11	11	5	31	1
	100.0	0.0	8.9	16.5	13.9	13.9	6.3	39.2	1.3
豊平区	143	1	11	17	27	31	14	43	0
	100.0	0.7	7.7	11.9	18.9	21.7	9.8	30.1	0.0
合計	222	1	18	30	38	42	19	74	1
	100.0	0.5	8.1	13.5	17.1	18.9	8.6	33.3	0.5

③世帯人数

世帯人数では、ひとり暮らしが最も多く 39.2%、次いで 2 人が 30.6%となっている。区別にみると、厚別区では 2 人が最も高く 30.8%、次にひとり暮らし 29.5%となっている。また、豊平区では、ひとり暮らしが 44.4%と最も高く、次いで 2 人が 30.6%となっている。

図表Ⅲ-7 対象者の世帯人数

	合計	ひとり暮らし	2人	3人	4人	5人以上
厚別区	78	23	24	17	6	8
	100.0	29.5	30.8	21.8	7.7	10.3
豊平区	144	64	44	18	12	6
	100.0	44.4	30.6	12.5	8.3	4.2
合計	222	87	68	35	18	14
	100.0	39.2	30.6	15.8	8.1	6.3

④世帯類型

世帯類型では、その他世帯が最も多く 59.5%で約 6 割を占め、次いで高齢者世帯が 21.2%となっている。その他世帯の割合を区別にみると、厚別区では 51.3%、豊平区では特に高く 63.9%となっている。

図表Ⅲ-8 対象者の世帯類型

	合計	高齢者	障がい者	傷病者	母子	その他
厚別区	78	17	3	9	9	40
	100.0	21.8	3.8	11.5	11.5	51.3
豊平区	144	30	7	3	12	92
	100.0	20.8	4.9	2.1	8.3	63.9
合計	222	47	10	12	21	132
	100.0	21.2	4.5	5.4	9.5	59.5

④住居の状況

住居の状況では、アパートが全体の 49.5%と、最も高くなっている。また、次に自家の割合が 21.5%となっている。区別にみると、厚別区では市営住宅の割合が最も高く 29.5%、次いでアパートが 24.4%となっている。豊平区では、アパートが 63.2%と高い割合となっている。

図表Ⅲ-9 対象者の住居の状況

	合計	自家	借家	アパート	市営住宅	道営住宅	公団住宅	雇用促進住宅	その他	不明	居宅なし
厚別区	78	12	1	19	23	2	2	1	11	7	0
	100.0	15.4	1.3	24.4	29.5	2.6	2.6	1.3	14.1	9.0	0.0
豊平区	144	31	5	91	1	1	2	0	7	2	4
	100.0	21.5	3.5	63.2	0.7	0.7	1.4	0.0	4.9	1.4	2.8
合計	222	43	6	110	24	3	4	1	18	9	4
	100.0	19.4	2.7	49.5	10.8	1.4	1.8	0.5	8.1	4.1	1.8

⑤電気料金の滞納状況

電気料金の滞納状況を見ると、滞納なしが48.2%、滞納ありが12.2%となっている。区別にみると滞納ありは、厚別区では9.0%、豊平区が13.9%となっている。なお、滞納状況において「不明」の数が多くなっているのは、滞納状況については、個別の状況に応じて確認を行っているためである。

図表Ⅲ-10 対象者の電気料金の滞納状況

	合計	滞納なし	滞納あり	不明
厚別区	78	30	7	41
	100.0	38.5	9.0	52.6
豊平区	144	77	20	47
	100.0	53.5	13.9	32.6
合計	222	107	27	88
	100.0	48.2	12.2	39.6

⑥ガス料金の滞納状況

ガス料金の滞納状況を見ると、滞納なしが48.9%、滞納ありが11.8%となっている。滞納ありを区別にみると、厚別区では、10.4%、豊平区では12.5%となっている。

図表Ⅲ-11 対象者のガス料金の滞納状況

	合計	滞納なし	滞納あり	不明
厚別区	77	29	8	40
	100.0	37.7	10.4	51.9
豊平区	144	79	18	47
	100.0	54.9	12.5	32.6
合計	221	108	26	87
	100.0	48.9	11.8	39.4

⑦水道料金の滞納状況

水道料金の滞納状況は、滞納なしが50.5%、滞納ありが9.9%となっている。滞納ありを区別にみると、厚別区では、9.0%、豊平区では10.4%となっている。

図表Ⅲ-12 対象者の水道料金の滞納状況

	合計	滞納なし	滞納あり	不明
厚別区	78	30	7	41
	100.0	38.5	9.0	52.6
豊平区	144	82	15	47
	100.0	56.9	10.4	32.6
合計	222	112	22	88
	100.0	50.5	9.9	39.6

⑧国民健康保険料の滞納状況

国民健康保険料の滞納状況は、滞納なしが39.0%、滞納ありが15.2%、未加入が6.1%となっている。区別にみると、厚別区では滞納ありが12.9%となっている。また、豊平区では、滞納ありが16.4%となっており、未加入が7.5%となっている。

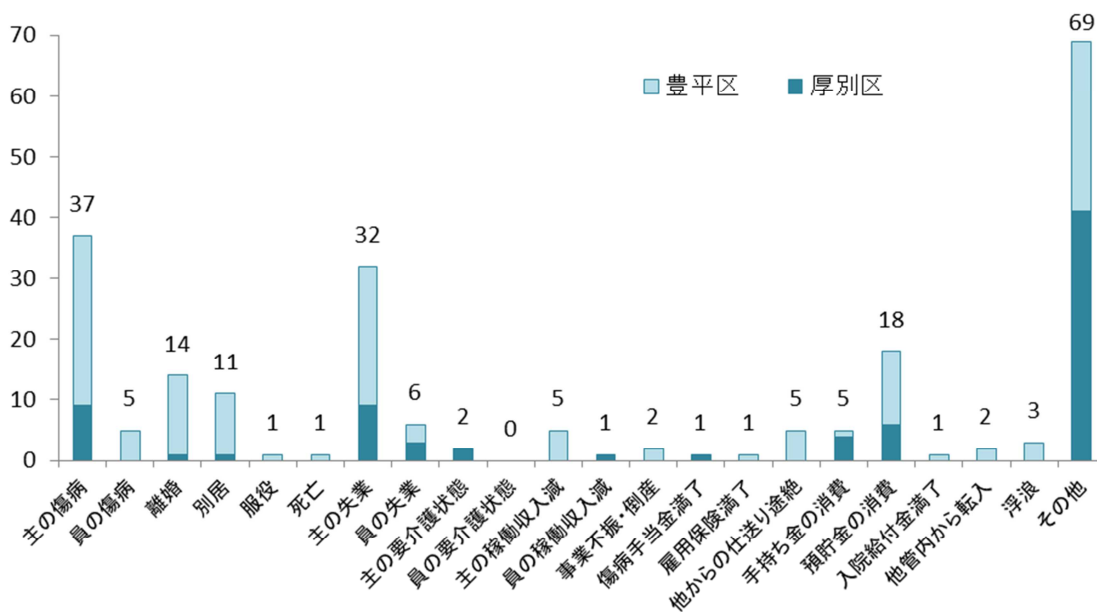
図表Ⅲ-13 対象者の国民健康保険料の滞納状況

	合計	滞納なし	滞納あり	未加入	不明
厚別区	85	27	11	3	37
	100.0	31.8	12.9	3.5	43.5
豊平区	146	63	24	11	46
	100.0	43.2	16.4	7.5	31.5
合計	231	90	35	14	83
	100.0	39.0	15.2	6.1	35.9

⑨相談内容

相談内容は、その他（69件）を除くと、主*の傷病が37件、主の失業が32件、預貯金の消費が18件となっている。

図表Ⅲ-14 相談内容



※ここでの「主」とは生活保護受給をした場合の世帯主のことを指す。

(3)「その他世帯」の対象者における状況

生活困窮者自立支援法の背景として、ここ10年間における生活保護受給者の稼働年齢層を含む「その他世帯」の増加が著しく、札幌市においても同様の傾向がありその自立を支援する取組が必要となっている。札幌市内の生活保護の申請に至らなかった人においても「その他世帯」の割合が高くなっているため、この相談者の中から「その他世帯」に属する132名に焦点を当て、その現状を整理する。

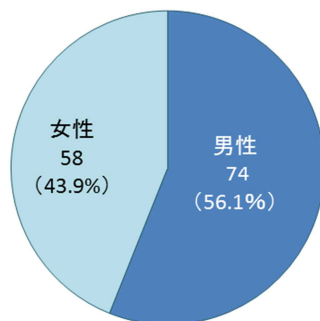
図表Ⅲ-15 対象者の世帯類型（再掲）

	合計	高齢者	障がい者	傷病者	母子	その他
厚別区	78	17	3	9	9	40
	100.0	21.8	3.8	11.5	11.5	51.3
豊平区	144	30	7	3	12	92
	100.0	20.8	4.9	2.1	8.3	63.9
合計	222	47	10	12	21	132
	100.0	21.2	4.5	5.4	9.5	59.5

①性別

性別は、女性43.9%に対し、男性の方が多く、56.1%であった。

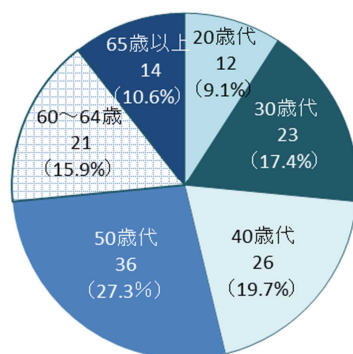
図表Ⅲ-16 その他世帯における対象者の性別



②年齢

年齢は、50歳代が27.3%と一番多く、次いで40歳代が19.7%、30歳代が17.4%、60～64歳が15.9%となっている。

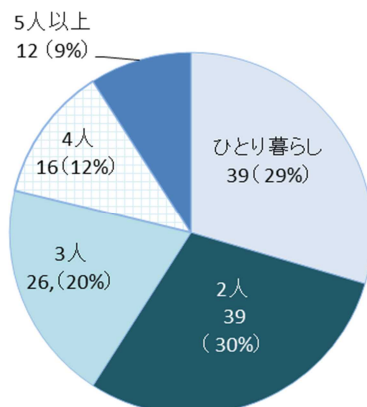
図表Ⅲ-17 その他世帯における対象者の年齢



③世帯人数

世帯人数は、ひとり暮らしと2人がともに29.5%となっている。

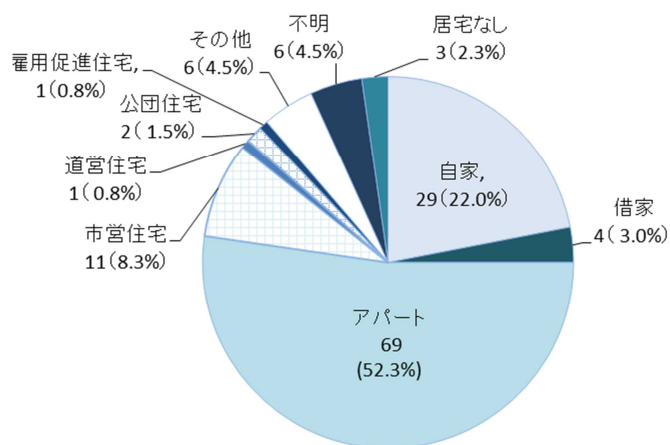
図表Ⅲ-18 その他世帯における対象者の世帯人数



④住居の状況

住居の状況は、アパートが52.3%と全体の半分以上の割合を占め、次に自家が高く22.0%となっている。

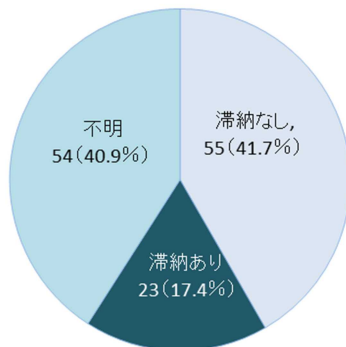
図表Ⅲ-19 その他世帯における対象者の住居の状況



⑤電気料金の滞納状況

電気料金の滞納状況は、滞納なしが 41.7%、滞納ありが 17.4%となっている。

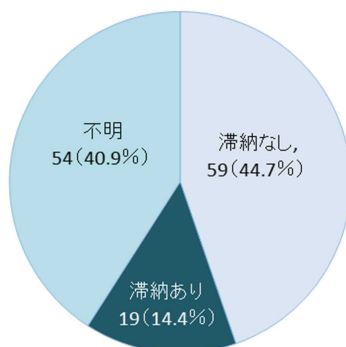
図表Ⅲ-20 その他世帯における対象者の電気料金の滞納状況



⑥ガス料金の滞納状況

ガス料金の滞納状況は、滞納なしが 44.7%、滞納ありが 14.4%となっている。

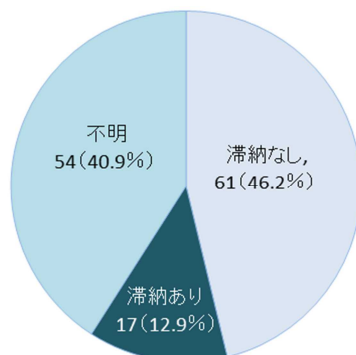
図表Ⅲ-21 その他世帯における対象者のガス料金の滞納状況



⑦水道料金の滞納状況

水道料金の滞納状況は、滞納なしが 46.2%、滞納ありが 12.9%となっている。

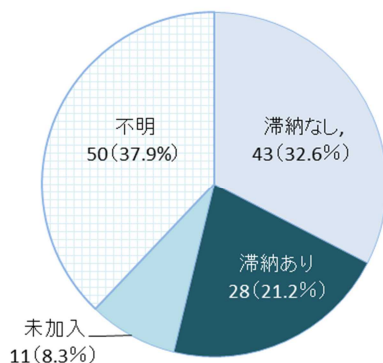
図表Ⅲ-22 その他世帯における対象者の水道料金の滞納状況



⑧国民健康保険料の滞納状況

国民健康保険料の滞納状況は、滞納なしが 32.6%、滞納ありが 21.2%、未加入が 8.3%となっている。

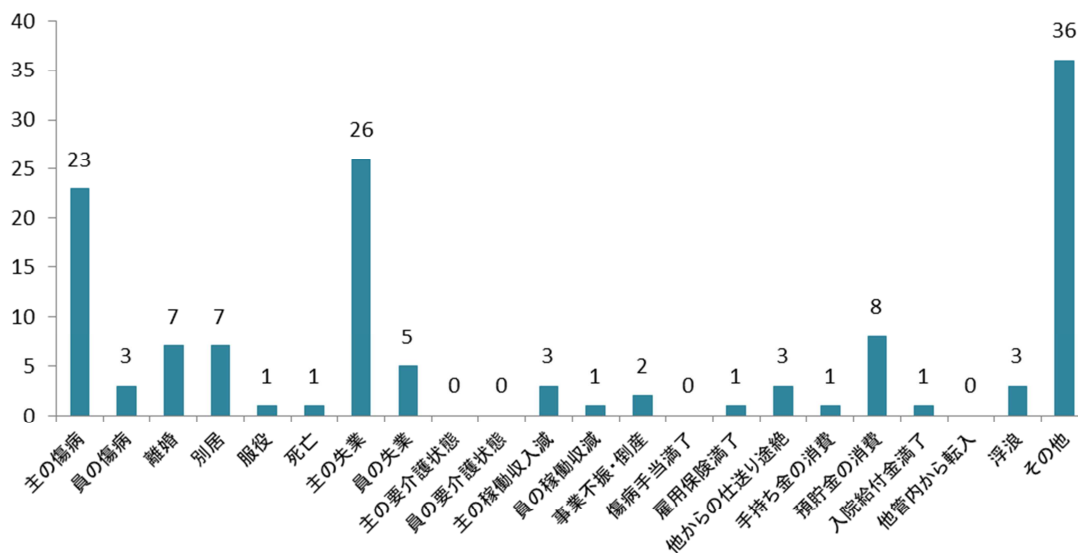
図表Ⅲ-23 その他世帯における対象者の国民健康保険料の滞納状況



⑨相談内容

相談内容は、その他（36件）を除くと、主の失業が26件、主の傷病が23件となっている。

図表Ⅲ-24 その他世帯における対象者の相談内容



(4)「その他世帯」の対象者における背景・要因

対象者の背景・要因について記載されている内容を以下の11のカテゴリに分類した。この分類は、平成24年度社会福祉推進事業「生活困窮自立促進（社会参加）プロセスの構築に係るツール検証・地域調査」（一般社団法人北海道総合研究調査会）*で活用されているものである。

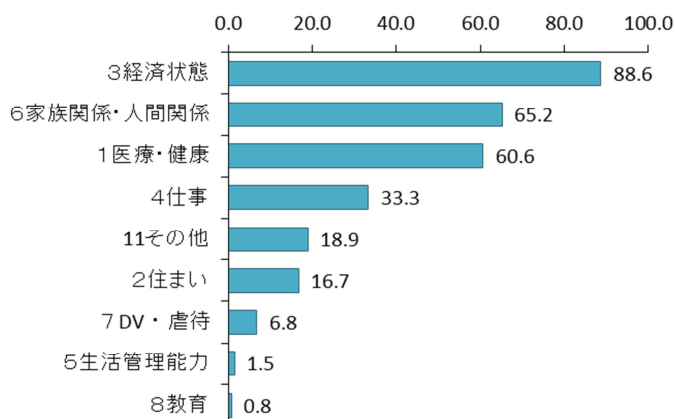
※平成24年度社会福祉推進事業「生活困窮自立促進（社会参加）プロセスの構築に係るツール検証・地域調査」
生活困窮者の自立促進（社会参加）プロセスの構築に向けて、支援のプロセスを試験的に踏み、その際アセスメントやプランに関するツールを検証し、支援の現場の意見を集める「ツール検証調査」と、地域が協働で進める支援体制の構築に向けて現状と課題を洗い出し、共通認識した上で、今後の対応方策について検討することを目的とする「体制検証調査」を行った。

全体では、「3. 経済状態」に関わる背景・要因のある人が85.6%で最も多く、次いで、「6. 家族関係・人間関係」が68.5%、「1. 医療・健康」が62.6%となっている。また、「その他世帯」をみると、「3. 経済状態」に関わる背景・要因のある人が、88.6%となっている。次いで、「6. 家族関係・人間関係」が65.2%、また、「1. 医療・健康」が60.6%となっている。

図表Ⅲ-25 世帯ごとの背景・要因（複数回答）

	全体		高齢者		障がい者		傷病者		母子		その他	
	件	%	件	%	件	%	件	%	件	%	件	%
	222	-	47	-	10	-	12	-	21	-	132	-
1医療・健康	139	62.6	28	59.6	9	90.0	11	91.7	11	52.4	80	60.6
2住まい	37	16.7	7	14.9	1	10.0	3	25.0	4	19.0	22	16.7
3経済状態	190	85.6	38	80.9	8	80.0	8	66.7	19	90.5	117	88.6
4仕事	48	21.6	1	2.1	0	0.0	0	0.0	3	14.3	44	33.3
5生活管理能力	4	1.8	0	0.0	0	0.0	2	16.7	0	0.0	2	1.5
6家族関係・人間関係	152	68.5	37	78.7	8	80.0	7	58.3	14	66.7	86	65.2
7DV・虐待	16	7.2	1	2.1	0	0.0	3	25.0	3	14.3	9	6.8
8教育	7	3.2	0	0.0	1	10.0	0	0.0	5	23.8	1	0.8
9子育て	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
10国籍・言語	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
11その他	49	22.1	12	25.5	2	20.0	5	41.7	5	23.8	25	18.9

図表Ⅲ-26 その他世帯における背景・要因（複数回答、N=132）



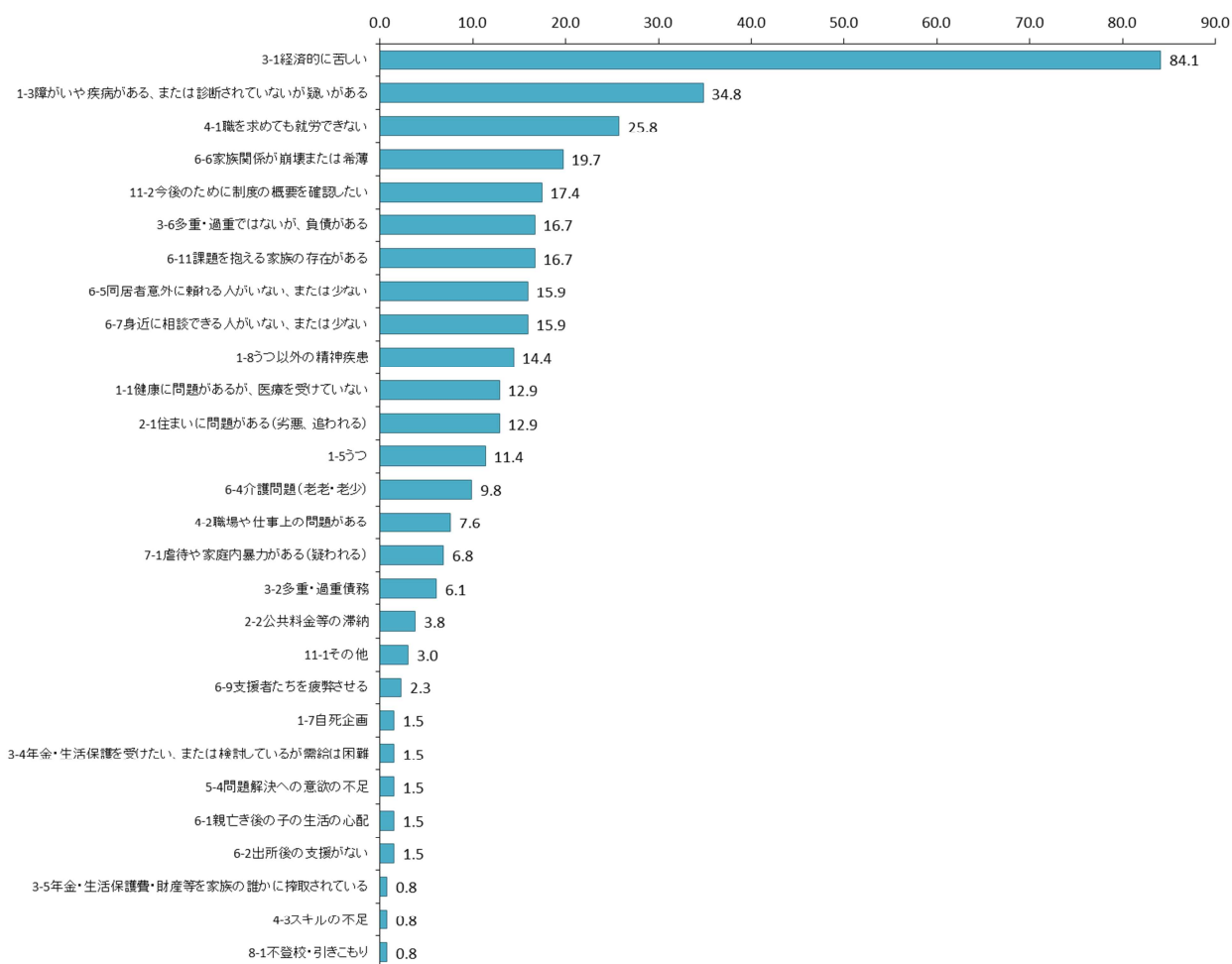
また、その他世帯について、同報告書で活用されている詳細項目に基づいて、さらに細かい背景と要因についてみると、「3-1 経済的に苦しい」が84.1%と最も多く、次いで「1-3 障がいや疾病がある、または診断されていないが疑いがある」が34.8%、「4-1 職を求めても就労できない」が25.8%、「6-6 家族関係が崩壊または希薄」が19.7%となっている。

図表Ⅲ-27 詳細項目ごとの背景・要因（複数回答、N=132）

		その他	
		件	%
全体		132	-
1 医療・健康	1-1健康に問題があるが、医療を受けていない	17	12.9
	1-2健康に問題があるが、地域の医療介護体制が十分でない	0	0.0
	1-3障がいや疾病がある、または診断されていないが疑いがある	46	34.8
	1-4感染症など差別排除につながる可能性のある疾患がある	0	0.0
	1-5うつ	15	11.4
	1-6依存症	0	0.0
	1-7自死企画	2	1.5
	1-8うつ以外の精神疾患	19	14.4
2 住まい	2-1住まいに問題がある(劣悪、追われる)	17	12.9
	2-2公共料金等の滞納	5	3.8
3 経済状態	3-1経済的に苦しい	111	84.1
	3-2多重・過重債務	8	6.1
	3-3浪費、金銭管理ができない	0	0.0
	3-4年金・生活保護を受けたい、または検討しているが需給は困難	2	1.5
	3-5年金・生活保護費・財産等を家族の誰かに搾取されている	1	0.8
	3-6多重・過重ではないが、負債がある(追加)	22	16.7
4 仕事	4-1職を求めても就労できない	34	25.8
	4-2職場や仕事上の問題がある	10	7.6
	4-3スキルの不足	1	0.8
5 生活管理 能力	5-1ギャンブル	0	0.0
	5-2アルコール依存	0	0.0
	5-3昼夜逆転など生活リズムの乱れ	0	0.0
	5-4問題解決への意欲の不足	2	1.5
6 家族関係 ・人間関係	6-1親亡き後の子の生活の心配	2	1.5
	6-2出所後の支援がない	2	1.5
	6-3天涯孤独	0	0.0
	6-4介護問題(老老・老少)	13	9.8
	6-5同居者意外に頼れる人がいない、または少ない	21	15.9
	6-6家族関係が崩壊または希薄	26	19.7
	6-7身近に相談できる人がいない、または少ない	21	15.9
	6-8他者とのコミュニケーション機会が少ない、または全くない	0	0.0
	6-9支援者たちを疲弊させる	3	2.3
	6-10各種サービスやボランティア等への拒否	0	0.0
	6-11課題を抱える家族の存在がある(追加)	22	16.7
7 DV・虐待	7-1虐待や家庭内暴力がある(疑われる)	9	6.8
	7-2介護放棄	0	0.0
8 教育	8-1不登校・引きこもり	1	0.8
	8-2いじめ	0	0.0
	8-3学習や進学の問題	0	0.0
9 子育て	9-1育児放棄	0	0.0
10 国籍・言語	10-1外国籍であるための問題	0	0.0
11 その他	11-1その他	4	3.0
	11-2今後のために制度の概要を確認したい(追加)	23	17.4

※（追加）は本調査で追加した項目

図表Ⅲ-28 その他世帯における詳細項目ごとの背景・要因（複数回答、N=132）



(5) まとめ

本調査の対象とした生活保護に関する相談の状況として、世帯類型では「その他世帯」に属する人が多く、中でも、30～50歳代の稼働年齢層、また1～2人暮らしが多い。さらに10～20%の人が水道・電気・ガスの公共料金を滞納しており、国民健康保険料については、21.2%が滞納者または8.3%が未加入者となっている。

背景・要因については、経済状態、家族、医療・健康に関わる背景・要因のある人が多い。特に、その他世帯では、「経済的に苦しい」が8割を超えており、次いで、「障がいや疾病がある、または診断されていないが疑いがある」、「職を求めても就労できない」が多いことから、経済的に困窮している背景として、健康問題や職に就くことができない等の課題を抱えていることが推察される。さらに、「家族関係が崩壊または希薄」「身近に相談できる人がいない、または少ない」も15～20%となっている。このような現状から、社会的に孤立した状態の人々の存在が推察される。

IV 中間的就労にかかる先駆的な取組に関する調査

1. 札幌市内における先駆的な取組に関するヒアリング調査

(1) 調査の概要

①調査の目的

生活困窮者等の就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）と類似の取組を行っている札幌市内の民間事業者に対して、現在の取組の実態と、生活困窮者に就労の場を提供する場合の事業方針や課題について把握し、平成 27 年度以降実施される生活困窮者自立支援制度の就労支援の課題を整理する。

②調査の対象

生活困窮者等の受け入れに関して類似した取組を行っている事業者 8 者にヒアリング調査を行った。事業者は、その支援内容から下記の 2 つの視点で選定した。

ア:生活保護受給者や生活困窮者等の受け入れを行っている事業者

イ:生活保護受給者や生活困窮者等の就労支援を行っている事業者

図表IV-1 ヒアリング調査を実施した事業者

	事業者	事業内容	ア受け入れ	イ就労支援
1	A	・建築一式工事土木一式工事、とび・土工・コンクリート工事 ・特別管理産業廃棄物収集運搬業 ・一般産業廃棄物収集運搬業	●	
2	B	・中間的就労の場としてリサイクルショップ、食堂、工事(工事・引越し作業などの力仕事)、清掃業務等	●	
3	C	・日常生活を営むことが困難な生保受給者を入所させて生活扶助を行う。 ・居宅生活訓練事業 ・通所事業 ・一時入所事業	●	●
4	D	・就労支援継続 A 型、B 型事業所の運営。 ・札幌市障がい者協働事業所 ・アウトソーシングセンターの運営等	●	●
5	E	・路上生活者、生活困窮者の自立支援(相談支援)		●
6	F	・ホームレスの自立支援活動(相談支援) ・ホームレスの一時入居施設の運営		●
7	G	・就労継続支援 A 型事業所及び就労移行支援事業所		●
8	H	・カウンセリング等就労支援事業(札幌市委託事業) ・在宅未就労者就労促進支援事業(石狩振興局委託事業) ・一般相談(自主事業)		●

③調査期間

ヒアリング調査：平成 25 年 9 月 6 日～

④調査の実施状況

調査の実施にあたっては、各事業者を訪問し、支援対象者の実態や業務内容、中間的就労の受け入れ可能性等について詳細にヒアリング調査を実施した。②で整理したア、イの事業者には、以下のように質問内容を変えてヒアリングを行った。

図表Ⅳ-2 ヒアリング項目

ヒアリング内容		ア受け入れ	イ就労支援
1	法人・事業所の内容	●	●
2	生活困窮者の受け入れの実態	●	
3	今後の対応について	●	
4	現在の就労支援の状況について		●
5	受け入れ企業について		●
6	生活困窮者における就労訓練事業の受け入れ可能性について		●

(2) 受け入れおよび支援の現状

①対象者の状況

各企業において、主にどのような人を支援対象者としているか聞き、整理したのが図表Ⅳ-3である。このような人たちは障がい・疾病、低学歴、無資格、就労経験の不足、家族や地域社会との接点がない等の複合的な問題を抱えており、一般就労に結びつきにくいと考えられる。

障がい者や生活保護受給者の支援から幅を広げ、何らかの理由により生活保護受給には至らない人や、障がい者手帳や医師の診断書を持っていないが障がいの疑いがある人、精神が不安定な人、シングルマザー、ホームレス、刑余者など、就労が困難な状況にある人を対象として、中間的就労の受け入れや支援を行っている。

図表Ⅳ-3 各事業者における受け入れおよび就労支援の対象者

	事業者	対象者
1	A	・刑余者や不良行為少年。 ・知的障がい者や精神が不安定の方、身寄りがない方等、対象者の制限はない。
2	B	・法人や事業所担当者によるアセスメントによって一般就労が難しいと判断された人
3	C	・1人で生活するのが困難な生活保護受給者 ・保護施設退所者 ・生活保護受給を前提としたホームレス
4	D	・刑余者、ホームレス、シングルマザー、在日外国人、アイヌ民族等。 ・手帳を持っていない障がい者や、障がいの疑いはあるが本人が手帳を持つことを拒否している人
5	E	・仕事に就くことができない生活保護受給者。 ・警察に拘留され、生活保護受給が停止している人。 ・20～40代の、心身の体調が悪い人、家庭環境の悪い人。
6	F	・ホームレス
7	G	・手帳を持つ身体障がい者、手帳または医師の意見書のある精神障がい者。 ・特徴としては、PC等の技術的スキルはあるが、コミュニケーションスキルがない人
8	H	・生活保護受給者で、稼働が可能と判断されている人 ・就労意欲が低く、求職活動に至れていない在宅未就労者 ・自殺願望のある人、障がい・疾病のある人、がんの人、生活保護受給手前の人(生活保護受給を拒否する人も含む)

②受け入れの経緯

受け入れの経緯としては、関係機関からの紹介が多く、具体的には図表Ⅳ-4のような関係機関からの紹介によりつながったケースがある。その他にも、「いのちの電話」や、特に20代の相談者は、ホームページ等から、事業者を知り、メールにて相談を受けるケースもある。

図表IV-4 受け入れの経緯と具体的な方法

経緯	具体的な方法
関係機関からの紹介	主な紹介元は以下の通り。 ・市役所、区役所、生活保護ケースワーカー ・病院のソーシャルワーカー（退院後の受け入れ先として） ・警察署、交番、刑務所 ・地域定着支援センター ・ハローワーク ・若者サポートステーション ・引きこもりの親の会 ・弁護士 ・民生委員 ・補導委託（裁判所）、保護観察所や更生保護施設からの紹介 ・高校からの紹介 など
本人からの依頼	・「いのちの電話」の電話相談 ・ホームページを見て、メールでの相談 など

③業務内容

受け入れ事業者の業種と対象者が担当する主な業務の内容は、図表IV-5のようなものである。一般社員の補助業務や、建設業の金属のやすりかけ、事務のデータ入力など一連の作業から簡易な業務を分解して担当するものもある。また、病院やショッピングセンターなど大規模な施設から業務の一部を請け負っている事例もあった。

図表IV-5 受け入れ事業者の業種と主な業務の内容

業種	主な業務の内容
飲食業	・調理補助
運送業	・引っ越し作業手伝い ・荷物運搬
販売業	・リサイクルショップの販売補助 ・リサイクル品の修理補助
建設業	・草刈り、雪かき ・金属のやすりかけ ・解体現場のごみの片づけ
清掃業	・病院や施設の清掃、洗濯 ・ショッピングセンターのごみ分別
事務	・データ入力 ・印刷・製本 ・写真のデジタル化
農業	・農作業補助

④就労日・時間

就労日や就労時間については、対象者の能力に合わせて、週5日のフルタイム勤務としている事業所から、週1～3日程度の短時間勤務を本人の状況に合わせて選択できる事業所がある。

ヒアリングを行った事業者の中では、週 5 日のフルタイム勤務となるのは図表IV-6 の事業者 A であった。事業者 A は図表IV-3 で示した通り、刑余者等を主に受け入れているため、健康に課題を抱えている対象者は少なく、フルタイム勤務が可能な対象者だと考えられる。他の事業者では、健康面や長期離職などの課題があるため、フルタイム勤務が難しい対象者を多く受け入れていた。しかし、短時間勤務から徐々に勤務時間を増やしていき、最終的にはフルタイム勤務に移行できる形を取っている事業所もある。

図表IV-6 就労日・時間

事業者	就労日・時間
A	・平日の 8:00~17:00 (一般社員と同様)
B	・就労時間は、平均 5~6 時間。(本人の状況に応じて変更可能) ・時間帯についても本人の状況に合わせた勤務としている
C	・短時間勤務からフルタイムへ本人の状況に合わせて移行できる
D	・就労日や時間数、時間帯についても本人の状況に合わせた勤務としている

⑤就労定着に向けた支援の状況

【業務指導の体制構築】

受け入れ事業者の中には、受け入れている期間に就労定着に向けた支援を行っているところがある。受け入れ後の業務の指導については、受け入れを依頼した支援者が同行し指導にあたることで、対象者が困ったときにはすぐに対応できるような体制を整えている事業所や、先に業務に携わっている対象者が先輩として、後に業務に就いた対象者に指導する事業所もある。受け入れ事業所の中には、社員寮で暮らし、社員と公私ともに良い関係を築くことで就労が定着しているところもある。

【モチベーションの向上】

対象者は、対価を得たとき、取引先にお礼を言われたとき、自分に自信がついたとき、家族の自分に対する見目が変わったとき等に働く喜びを得て、業務に対するモチベーションが上がるため、そのモチベーションを維持する環境づくり(例えば、取引先の評価を本人に伝える、成果品の質に応じた対価の設定等)を行い、定着に結びつけることも支援のポイントの 1 つとなっている。

【継続的な相談】

また、対象者は就労後の定着が難しい何らかの要因を抱えている者が多いため、受け入れ事業者側のみならず、就労支援を行った事業所においても、継続的に相談に乗るなどの定着支援を行っている。

図表IV-7 就労定着にむけた支援の状況

事業者	対象者
A	<ul style="list-style-type: none"> ・社員寮でともに生活し、公私ともに深く関わっている。 ・経験のない対象者にも、技術を習得させ、業務に必要な免許(重機の免許等)や、とび技能士等の資格を会社の経費で取得できるようにしている。
B	<ul style="list-style-type: none"> ・知的障がいの疑いがある人には、特性に適した仕事を進める、毎日指示を与えないと仕事ができない人には毎日同じ指示を与える等、本人に合わせたきめ細かな指導を行っている。
D	<ul style="list-style-type: none"> ・障がい者は、高齢者スタッフとともに働いてもらい、高齢者スタッフが障がい者に指導を行いながら運営している。
G	<ul style="list-style-type: none"> ・対価を得たとき、取引先にお礼を言われたとき、自分に自信がついたとき、家族の自分に対する見目が変わったとき等に働く喜びを得ることができ、本人の業務に対するモチベーションも上がっているため、そのような環境づくりを行っている。

⑥受け入れにおける課題

生活困窮者の就労受け入れについて課題を聞き、整理したのが図表IV-8である。対象者の受け入れにおける課題としては、定着率が低いこと、毎日の作業の指導が伝わらないことなどが課題としてあげられた。毎日の作業の指導方法については、障がい者に対して専門知識がない一般の社員が指導にあたると、うまく指示が伝わらない、あるいは、毎日同じ作業を行う場合においても、毎日作業の方法を教えないとできない等が挙げられている。その他にも、事業者Aにおいては、受け入れた対象者がトラブルを起こして逃げ出したという事例もある。

就労支援を行っている事業者からは、受け入れを行ってもらえる企業が見つかった場合でも、継続的な仕事ではなく1日単位の仕事になってしまうという課題が挙げられている。

図表IV-8 受け入れにおける課題

事業者	課題
A	<ul style="list-style-type: none"> ・定着率が低く、すぐに辞めてしまう ・トラブルを起こし、そのまま逃げだしてしまった ・障がい者に対して、専門知識がない一般の社員が業務の指導にあたると、指示がうまく伝わらない
B	<ul style="list-style-type: none"> ・毎日同じ作業を依頼する場合においても、作業の方法を教えないといけない
H	<ul style="list-style-type: none"> ・就労支援の中で、受け入れを行ってもらえる企業が見つかった場合でも、1日単位の仕事になってしまう

2. 全国における先駆的な取組に関するヒアリング調査

(1) 調査の概要

①調査の目的

生活困窮者等の中間的就労に対して、先行的な取組を行っている事業者に対して、ヒアリング、および文献調査を行い、各事業の実施状況等について把握し、札幌市の類似事業の取組状況と先行事例の実態を踏まえて、平成 27 年度以降実施される生活困窮者自立支援制度の就労訓練事業等の実施方法について検討する。

②調査の対象

本調査は、生活困窮者の中間的就労に対して先進的な取組を行っている事業者 2 者を対象とした。対象とした事業者は、障がい者総合支援法に基づく事業を始めとした公的な補助に依存することなく、生活困窮者の中間的就労に取り組んでいる事業者である。

図表IV-9 ヒアリング調査を実施した事業者

	事業者名	所在地	事業内容
1	NPO 法人ワンファミリー仙台	宮城県 仙台市	生活困窮者に対する支援活動 ・路上生活者等の生活困窮者との清掃活動 ・住居支援事業（シェルター、無料低額宿泊所運営） ・更生を支援する事業 ・食料提供（フードバンク）事業 など
2	社会福祉法人 生活クラブ （生活クラブ風の村）	千葉県 佐倉市	・訪問介護ステーション、デイサービスセンター、小規模多機能型居宅介護、特別養護老人ホーム等の運営 ・訪問看護、診療所の運営 ・地域包括支援センター、自立援助ホーム、総合相談事業の運営 など

③調査期間

ヒアリング調査：平成 25 年 9 月 6 日～

④調査の実施状況

調査の実施にあたっては、各事業者を訪問し、中間的就労の実態や業務内容等について詳細にヒアリング調査を実施した。

(2) NPO 法人ワンファミリー仙台の取り組み

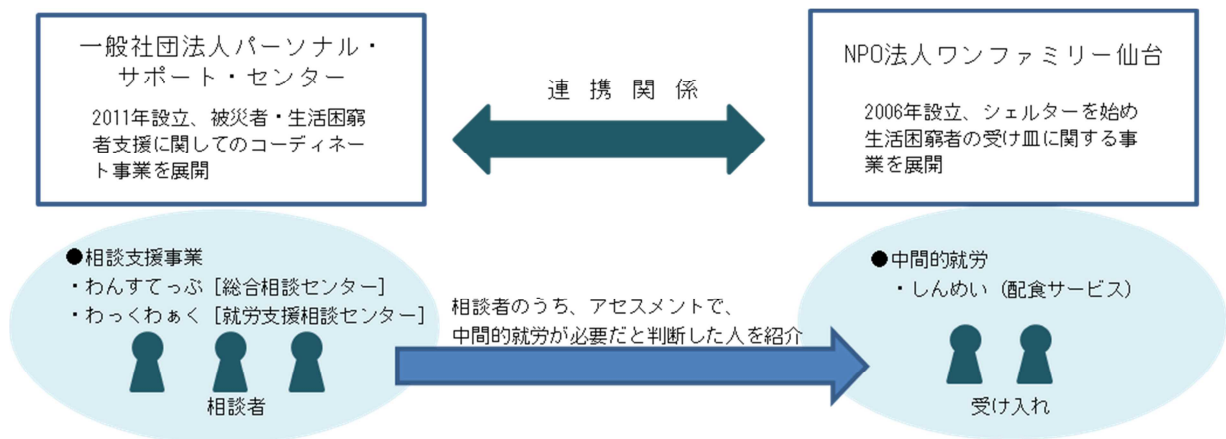
①経緯・実績

NPO 法人ワンファミリー仙台では、平成 24 年 12 月から生活困窮者に対し、配食サービス事業にて中間的就労の場を提供している。受け入れ対象者は、相談事業を実施している連携団体（一般社団法人パーソナル・サポート・センター※）からの紹介を受けている。

事業立ち上げ当初は、食堂経営を中心とした事業を計画していたが、客数が安定せず経営が厳しかったこと、また営業時間中の人件費が固定的にかかるため、「ワンファミリー運営配食サービス事業『しんめい』」を拠点として、独居老人をはじめとした配食サービスを展開することとなっている。現在までで、延べ 7 名の就労訓練生の受け入れを行っており、うち 1 名が継続雇用となっている。

※一般社団法人パーソナル・サポート・センターの相談支援事業は、平成 24 年 10 月に緊急雇用事業等を活用して開設されたもので、被災により生活が困窮した人を対象として複合的な悩みに応じている。

図表IV-10 NPO 法人ワンファミリー仙台と一般社団法人パーソナル・サポート・センターの関係イメージ



②受け入れ対象者

受け入れ対象者は、一般社団法人パーソナル・サポート・センターの相談支援事業でのアセスメント、および支援プランを通じて中間的就労が必要だと判断した人である。面談時に、飲食業に関心があると回答した生活困窮者の受け入れを行っている。

③業務の内容と給与等

業務の内容としては、一般社団法人パーソナル・サポート・センターが相談支援事業のなかで行ったアセスメントに基づいて面接を実施し、適性を見極めた後、具体的な業務の内容を一人ひとりに応じて就労訓練プログラムとして組み立てている。おかつの盛り付け、米とぎ、掃除、皿洗い等で、1日当たり4～5時間の内容となっている

また、対象者を受け入れる日数を1名につき最大20日間と定めており、その中での出席日数に応じて、図表Ⅳ-11のように、奨励金が支払われている。この奨励金の原資は「地域支えあい体制づくり事業」に基づいた復興予算からなる仙台市の事業である。また、この事業では、受け入れ事業所においても、1名の受け入れに対して1日あたり3,000円が支給されることになっており、インセンティブがはたらく仕組みとなっている。

図表Ⅳ-11 中間的就労対象者に対する奨励金（ワンファミリー仙台）

出席日数	奨励金
1～4日	0円
5～9日	2万円
10～14日	5万円
15～19日	8万円
20日	10万円

④終了後の進路

現在のところ、受け入れた7名のうち、1名を継続雇用している。これは、紹介元の一般社団法人パーソナル・サポート・センターから、就労に近い人だけでなく、就労から距離があると思われる人の受け入れ要請もあるため、継続雇用の人数のみではその効果を判断することはできない。

⑤「貧困ビジネス」との区分についての考え方

このような生活困窮者の受け入れは、あくまでも「就労訓練」として位置づけており、個別に就労訓練プログラムを作成している。このプログラムや、業務の内容、奨励金の支払い基準について、労働法等関係法規上の問題がないかを東北労働局に確認しながら進めている。

⑥受け入れにおけるメリットと課題

対象者を受け入れることによって、そこが対象者の就労の場というだけでなく、社会的な居場所の機能も果たすことができしており、NPOの目的に合致した社会貢献につながっている。また、現在では対象者への奨励金や、受け入れ事業者にも1名1日につき3,000円の公的な補助が出ることから、インセンティブがはたらいっている。しかし、生活困窮者自立支援法の中での就労訓練事業（中間的就労）では、対象者や受け入れ事業者へのインセンティブについて、まだ検討段階であり、特に対象者は生活基盤が安定しない中で支援を受けることになるため、現在までとは枠組みを変える必要がある。

(3) 社会福祉法人生活クラブ（生活クラブ 風の村）の取り組み

①経緯・実績

生活クラブ風の村では、「ユニバーサル就労」を推進している。ユニバーサル就労とは、現在の雇用の形態になじみにくい人でも就労しやすいよう、多様な働き方を提供することである。具体的には、短時間作業、業務の切り分け、週1回のみでの就労、最低賃金以下の作業、無償での就労体験等であり、対象者の特性に合わせたステップアップあるいはステップダウンを柔軟に行っている。連携している関係機関から紹介されてきた生活困窮者に対し、法人が運営する64の事業所から介護や保育の事業所をメインに就労の機会を提供し、定期的に面接等の支援を行っている。

また、法人の運営する事業所以外にも「ユニバーサル就労ネットワークちば」*と連携し、受け入れ先を確保している。このネットワークは、ユニバーサル就労のシステム構築段階において、勉強会やワークショップ等に参加した団体をはじめとしてロコミ等により展開し、現在ではNPO、株式会社、生活協同組合を含む38団体（2013年6月1日現在）が入会している。

平成24年8月時点で69名を受け入れており、一般就労へ移行したのは2名となっている。

*「ユニバーサル就労ネットワークちば」：ひとつでも多くの企業・団体が、ユニバーサル就労に取り組むことができるように、またその取り組みが企業活動・団体活動を最大限に向上させる持続可能な取り組みとなるように、ユニバーサル就労をすすめる企業・団体を支援する中間支援組織。平成26年度にNPO法人化を予定。

②受け入れ対象者

対象者は、障がいの相談支援事業所等外部機関から紹介されてくる。対象者は、幅広く定義しており、「はたらきたいのにはたらきにくいすべての人」と広報している。また、①でも述べた「ユニバーサル就労ネットワークちば」から紹介があった対象者の受け入れや、反対に、生活クラブ風の村から「ユニバーサル就労ネットワークちば」の協力企業へ対象者を紹介しており、相互に連携している。

③業務の内容と給与等

業務の内容としては、法人グループ内にての介護、デイケア、保育、店舗バックヤード等での作業を、対象者向けに業務の一部を分解して提供している。また、中間的就労を行う前には、対象者と受け入れ事業者の間で個別の支援計画が明示された確認書を交わしている。この確認書には、本人の特性や状況に合わせて、ステップアップの条件が記載されており、本人にも次のステップがわかるようになっている。

また、定期的に面接等を行い、面接時のアセスメントに基づいて、本人の状況について確認を行っている。面談の回数についても、本人の状況に応じて1カ月に1回、3カ月に1回、半年に1回と決めている。

さらに、働き方によって分類を行い、報酬の有無や金額を図表IV-12のように設定し、交通費とともに支払っている。この報酬の原資は、社会福祉法人として受けている税制優遇の金額

を「地域福祉支援積立金」として積み立てているものである。またこの積立金については、法人全体で管理し支払いを行うため、受け入れを行っている個々の事業所の負担はない。

図表IV-12 中間的就労対象者に対する報酬（社会福祉法人生活クラブ）

分類	報酬の金額
1	無償
2	時給 500 円または月 1 万円
3	時給 500 円または月 5～6 万円
4	最低賃金以上
5	一般賃金(事業所の他職員と同様)

④終了後の進路

受け入れ期間については定めていないが、1年間の支援期間で、73.3%の実習生が無償から有償へのステップアップを実現している。さらに、有償から雇用へのステップアップも可能で、雇用した場合の報酬は、事業所の人件費として計上している。このように対象者を長期的・継続的に受け入れ、その受け入れ事業所の中でステップアップができる体制を整備している。

⑤「貧困ビジネス」との区分についての考え方

受け入れを行う際には、原則本人と受け入れ事業者の間で、支援の内容とステップアップの条件を明記した確認書を交わしており、受け入れは「支援」であることについて双方の確認・同意を得ている。また、受け入れ先の事業所は、業務の分解という負担がかかることで「支援」という意識を持つことができ、対象者の一方的な労働力の提供とならないよう留意をしている。

⑥受け入れにおけるメリットと課題

分解した業務を対象者への作業として提供しているため、その業務を担っていた担当者にとっては、負担軽減と、負担軽減による本来業務への能率向上がメリットとなっている。

現在の受け入れにおいて課題となっているのは、受け入れ先の法人内事業所でのフォローアップにかかる人材の確保である。例えば、訓練の初期段階にいる対象者への面接や、フォローアップには時間を要するため、最低賃金や一般賃金を受給するようになった対象者へのフォローアップが十分にできないことがある。

しかし、このようなフォローアップは、制度施行時には自立相談支援機関の相談支援員が行うこととなるため、フォローアップにかかる受け入れ事業者の負担は軽減されると考えられる。

(4) まとめ

ヒアリングを行った2事業者においては、外部支援機関からの紹介により「訓練」という位置づけで対象者を受け入れていた。いずれの事業所においても、組織外において、事業の目的や必要性を理解した連携機関・団体を有していた。特に、生活クラブ 風の村においては、「ユニバーサル就労ネットワークちば」内に複数の協力企業があり、そのネットワークを活用して、対象者の特性に合わせた業務内容の事業者での受け入れができるようになっていた。連携機関・団体が

ネットワークを作ることで、対象者へ多様な中間的就労の場を提供することにもつながっていくと考えられる。

また、訓練中の対象者とアセスメントを行っている担当者が定期的な面接を行うことで、対象者の就労やステップアップに対する意識を高めることや、対象者から直接意見を聞く場となるため、いわゆる「貧困ビジネス」に対する対策にもつながっている。面談では、支援メニューを明確に示し、本人と関係者や支援機関の同意・理解を得ることで、効果的な支援を行うことや、報酬等に対するトラブル等の可能性も抑えていると考えられる。

3. 札幌市における中間的就労の推進にかかる方策

(1) 企業開拓における方策

①制度の趣旨の理解

企業開拓時には、安価な労働力の不当な搾取（貧困ビジネス）とならないよう、中間的就労の意義を十分理解してもらったうえで、受け入れを実施する必要がある。企業開拓時には、対象者の受け入れ方法について、雇用契約の有無や、就労条件（就労時間、場所、賃金の支払い条件、労働保険の取扱いなど）、一般就労との区別等について、事前に確認しておく必要がある。

札幌市内におけるヒアリング調査では、法人の設立時から設立趣旨を理解し、理事または会員として協力してくれている企業や、以前から事業所に対しての理解があり、協力関係にある企業から口コミで広がっている事例が多く、現在類似事業を行っている事業所の既存のネットワークを活用することも有効だと考えられる。

②幅広い事業所（業務内容）の確保

対象者の特性や強み等は一人ひとり異なるため、対象者の特性に合う事業者および業務内容もそれぞれ異なる。対象者の特性に合う事業者を探し出すためには、より幅広い業務内容の中から選択できるように多様な受け入れ先を準備する必要がある。このためには、さまざまな分野の事業者にも中間的就労に対する理解を深めてもらい、幅広く受け入れ先の開拓をすることが求められる。また、この受け入れ事業者間で情報交換等が出来るようネットワークを組むことも、制度を理解し受け入れをしてもらう事業者を広げていくためには重要であると考えられる。

③受け入れ拡大に向けた手法の検討

まず、既存の授産施設や障がい者の就労移行支援事業所、小規模作業所等の福祉分野の事業所には、障がい者等から対象者の枠を広げてもらうことで受け入れを依頼することが考えられる。また、福祉以外の分野においては、民間企業、農林水産業、NPO 法人等の受け入れ側が人手を必要としているとき（繁忙期など）に協力を依頼することをきっかけに開拓を進め、そこで継続した受け入れを依頼する等の方法も考えられる。

(2) 受け入れ実施後における課題

受け入れ時には、本人の状況を見ながら、きめ細かい支援をする必要がある。全国における先進事例のヒアリング調査では、対象者との定期的な面接により、本人の状況を把握し、アセスメントを行っていた。そのためには、受け入れ企業内に指導担当者が必要な場合もあり、その人材を確保しなければいけないことが企業の負担となる可能性がある。そのような企業の負担を少しでも軽減するよう、自立相談支援機関の就労支援員（企業開拓担当）が、企業側で問題となっていることはないかを定期的に確認し、自立相談支援機関等に報告し、本人へ伝える仕組みを構築することも一つの方策である。中間的就労であっても、相談者自身が一社会人であることを認識し、一般の社員のモチベーションを下げることがないように、自立相談支援機関の相談支援員が十分留意しモニタリングをしていく必要がある。

(3) 札幌市としての課題

受け入れ企業の経営面のメリットとして、国は税制優遇措置を検討している。札幌市としては、国の動向を確認しながら、優先発注、入札資格の付与等を検討する必要がある。対象者がトラブルを起こした際の補償などを整備することも受け入れ事業者拡大のための方策の1つである。

また、地域活性化や雇用創出など地域政策の枠組みの中に生活困窮者の支援を組み込むことも考える必要がある。例えば、障がい者就労移行支援事業所や、札幌市が推進している「障がい者協働事業」の受け入れ対象を生活困窮者に広げることなども1つの方策と考えられる。

さらに、既存の就労支援機関で構築している一般企業とのネットワークを活用するために、関係機関によるネットワーク会議を札幌市が主体となって行うこと、(1)にて述べた受け入れ企業間のネットワーク構築の支援を行うことも求められる。

V 平成 25 年度のモデル事業の実施状況

1. 自立相談支援機関の運営状況ヒアリング調査

(1) 調査の概要

①調査の目的

平成 26 年 1 月に開設した生活・就労支援センター（厚別区と豊平区の 2 区、以下「センター」と表記）に対して、1 月から 3 月初旬までの約 2 カ月間の運営状況、課題を把握し、平成 26 年度および平成 27 年度以降の自立相談支援事業および就労準備支援事業の運営について検討する。

②調査の対象

厚別区、豊平区のセンター及びモデル事業を受託している法人の事業所へのヒアリングを行った。

図表 V-1 ヒアリングを実施先

対象区	モデル事業受託法人	ヒアリング先
厚別区	社会福祉法人札幌市社会福祉協議会	・センター主任相談支援員 ・法人担当職員
豊平区	株式会社キャリアバンク	・センター主任相談支援員

③調査日

- ・厚別区：平成 26 年 3 月 14 日
- ・豊平区：平成 26 年 3 月 11 日

④調査の実施状況

調査の実施にあたっては、各センターを訪問し、2 カ月間の実施状況、連携体制構築、支援プロセス、人材育成の現状と課題について詳細にヒアリング調査を実施した。なお、支援実績数については、平成 26 年 3 月 7 日時点の状況である。

(2) 体制構築の現状

①職員配置と新規採用

職員は、厚別区 4 名、豊平区 8 名を配置している。そのうち、新規採用者数は厚別区が 1 名、豊平区が 2 名であった。

採用に関する募集方法については、厚別区では、新規採用の公募に加え、社協内でも公募をした。新規採用した就労支援員は、社会福祉士と介護支援専門員（ケアマネジャー）の有資格者であり、自ら「就労支援をやりたい」という意識を高く持っていたため、採用となった。豊平区では、ハローワーク、札幌市就業サポートセンターへの求人や、キャリアカウンセラーの資格発行団体へ求人の情報提供を行い、人生経験が豊富な人を採用した。

図表 V-2 各職員の配置と経歴

職制	厚別区（4 名体制）	豊平区（8 名体制）
主任相談支援員	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1 名配置。 ・ 信用金庫での勤務経験があり、平成 25 年 6 月から社協にて総合支援資金の貸付を担当。 ・ ファイナンシャルプランナー有資格者。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1 名配置。 ・ 2 級キャリアコンサルティング技能士、キャリアカウンセラーの有資格者。 ・ 相談経験年数は 9 年 ・ 札幌市就業サポートセンターのキャリアバンク窓口で就労支援を担当。
相談支援員	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2 名配置。 ・ 1 名は、平成 25 年 10 月に社協に採用。以前は 6 年間、北海道の生活保護ケースワーカーとして後志振興局、日高振興局などに配属。司法書士の有資格者。 ・ もう 1 名は、平成 25 年 4 月に社協に採用。総合支援貸付窓口の担当。ホームヘルパー 2 級を持ち、老人ホーム等民間での勤務経験あり。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 5 名配置。うち新規採用 2 名。 ・ 新規採用した 2 名のうち、1 名はキャリアカウンセラーの有資格者で相談経験が 9 年。 ・ もう 1 名は、資格はないが、2 年の相談支援経験がある。 ・ そのほか 3 名は法人内での異動により配置。うち 2 名はキャリアカウンセラーの有資格者。
就労支援員	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1 名配置。新規採用者。 ・ 社会福祉士、ケアマネの有資格者で経験もある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2 名配置。 ・ 1 名はキャリアカウンセラーの資格取得中で 1 年の相談支援経験がある。 ・ もう 1 名は法人内での異動により配置。

②関係機関への周知活動

それぞれの自立相談支援機関は、関係機関等へのポスター掲示やチラシの配布、訪問や会議等へ出席しての説明、フリーペーパーや広報等への案内の掲載などにより、周知活動をおこなっている。具体的な説明・周知先については、図表 V-3 に整理した。

厚別区では、自立支援協議会、民・児協役員会、町連役員会、まちづくりセンター所長会議など、地域の関係者による各種会議にオブザーバーとして参加し、センターの概要説明を行っている。自立支援協議会地域部会にはメンバーとして参加したいと伝えているが、必要に応じてオブザーバーとして参加することとなっている。さらに、このほかにも地域のフリーペーパー、法人（社会福祉協議会）機関紙などに案内を掲載するなどの周知活動を行っている。

豊平区では、区民センターで出張相談会を行っており、センターの周知も兼ねて、ポスター、町内会での回覧板、地区限定のコミュニティ FM での周知や、社協を通じて民生委員への呼び

かけを行った。現在は、自立相談支援機関の立地している平岸地区のエリアでの周知活動を強化するため、まちづくりセンターから交流サロンへの周知活動に力を入れることを考えている。受託法人の特性上、就労支援を行うイメージが強いため、出張相談会では、メンタルバランスのとり方等についての講話を行い、対象者の幅を広げたいと考えている。

図表V-3 説明・周知先一覧

【ポスター掲示】

対象区	厚別区	豊平区
行政機関	<ul style="list-style-type: none"> ・まちづくりセンター 	<ul style="list-style-type: none"> ・区役所（保護課、広聴係） ・まちづくりセンター
行政機関以外	<ul style="list-style-type: none"> ・市営地下鉄駅掲示板 ・コミュニティFMラジオ局 	<ul style="list-style-type: none"> ・あいワーク ・区社会福祉協議会 ・市営住宅集会所（6か所） ・若者サポートステーション ・雇用促進住宅（1カ所） ・地下鉄駅掲示板 ・豊平若者活動センター ・豊平区民センター ・地区センター（西岡福住、東月寒） ・キャリアバンク株式会社本社

【チラシ配布】

対象区	厚別区	豊平区
行政機関	<ul style="list-style-type: none"> ・区役所（保護課、保健福祉課、保険年金課、健康・子ども課、市民部地域振興課） ・まちづくりセンター 	<ul style="list-style-type: none"> ・区役所（保護課、保健福祉課、保険年金課、広聴係） ・まちづくりセンター
行政機関以外	<ul style="list-style-type: none"> ・厚別区民センター ・厚別警察署生活安全課 ・地域包括支援センター ・介護予防センター ・居宅介護支援事業所 ・障がい者相談支援事業所 ・ハローワーク、あいワーク ・区社会福祉協議会 ・NPO法人（障がい関連、被災者支援、引きこもり支援、生活支援、就労支援） ・市営住宅集会所 ・福祉のまち推進センター ・小中学校校長会 ・医療機関（診療所、病院） ・法テラス ・こころのリカバリー総合支援センター 	<ul style="list-style-type: none"> ・豊平区民センター ・地域包括支援センター ・介護予防センター ・居宅介護支援事業所 ・ハローワーク、あいワーク ・区社会福祉協議会 ・市営住宅集会所 ・医療機関 ・若者サポートステーション ・保育所 ・小中学校 ・雇用促進住宅 ・豊平若者活動センター ・法テラス ・地区センター（西岡福住、東月寒） ・キャリアバンク株式会社本社
会議・組織	<ul style="list-style-type: none"> ・自立支援協議会（札幌市、厚別地域部会） ・区老人クラブ連合会 ・町内会・自治会 ・被災避難者自治組織（2箇所） ・ボランティアによる交流サロン ・民生委員・児童委員協議会 ・厚別区保護司会 ・新札幌第二名店会 	<ul style="list-style-type: none"> ・自立支援協議会（札幌市、豊平地域部会） ・町内会・自治会 ・被災避難者自治組織 ・NPO法人 ・民生委員・児童委員協議会

【訪問による説明】

対象区	厚別区	豊平区
行政機関	<ul style="list-style-type: none"> ・区役所（保護課、保健福祉課、保険年金課、健康・子ども課、市民部地域振興課） ・まちづくりセンター 	<ul style="list-style-type: none"> ・区役所（保護課、広聴係） ・まちづくりセンター
行政機関以外	<ul style="list-style-type: none"> ・厚別区民センター ・厚別警察署生活安全課 ・地域包括支援センター ・介護予防センター ・居宅介護支援事業所 ・障がい者相談支援事業所 ・ハローワーク、あいワーク ・区社会福祉協議会 ・NPO法人（障がい関連、被災者支援、引きこもり支援、生活支援、就労支援） ・市営住宅集会所 ・福祉のまち推進センター ・小中学校校長会 ・医療機関（診療所、病院） ・こころのリカバリー総合支援センター 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域包括支援センター ・介護予防センター ・居宅介護支援事業所 ・ハローワーク、あいワーク ・区社会福祉協議会 ・市営住宅集会所 ・医療機関 ・若者サポートステーション ・雇用促進住宅
会議・組織	<ul style="list-style-type: none"> ・自立支援協議会（札幌市、厚別地域部会） ・区老人クラブ連合会 ・町内会・自治会 ・被災避難者自治組織（2箇所） ・ボランティアによる交流サロン ・民生委員・児童委員協議会 ・厚別区保護司会 ・新札幌第二名店会 	<ul style="list-style-type: none"> ・NPO法人
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティFM ・フリーペーパー 	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティFM

【会議出席】

対象区	厚別区	豊平区
行政機関	<ul style="list-style-type: none"> ・区役所（保護課、保健福祉課、保険年金課、健康・子ども課） ・まちづくりセンター 	<ul style="list-style-type: none"> ・区役所（保険年金課）
行政機関以外	<ul style="list-style-type: none"> ・市営住宅集会所 ・福祉のまち推進センター ・小中学校校長会 ・法テラス ・市営地下鉄 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域包括支援センター ・法テラス
会議・組織	<ul style="list-style-type: none"> ・自立支援協議会（札幌市、厚別地域部会） ・NPO法人等による任意の会議（あつべつぷらねっと会議） ・基幹相談支援センター（ワン・オール） ・区老人クラブ連合会 ・町内会・自治会 ・ボランティアによる交流サロン ・民生委員・児童委員協議会 ・厚別区保護司会 	<ul style="list-style-type: none"> ・自立支援協議会（札幌市、豊平地域部会） ・基幹相談支援センター（ワン・オール）

【フリーペーパー等への掲載】（厚別区のみ）

- ・厚別区社協だより（厚別区社会福祉協議会）
- ・厚別南福まち広報（福祉のまち推進センター）
- ・厚別中央まちセンだより（まちづくりセンター）
- ・ほっとニュース「ココサボ」（NPO 法人機関紙）
- ・まんまる新聞（フリーペーパー）

（3）支援の現状

支援の現状については、図表V-4の相談支援プロセスにしたがってヒアリングを行った。また、平成25年度のモデル事業においては、支援の状況をみずほ情報総研による全国統一の帳票類に記録することとなっている。この帳票には、図表V-4の相談支援プロセス中の②包括的な相談受付において、以下の要件を満たしている場合に起票することとなっている

起票の要件

①本人の主訴が生活困窮に関わる相談である

※現状において生活困窮にある状況ではなくとも、今後生活困窮に陥る恐れがある場合は対象として考える
→あきらかに他の相談支援機関等が適切な対応先と判断される場合は、その相談機関等を紹介して終了する。

②本人が特定（※1）できる

→本人が特定できない場合は起票しない（※2）

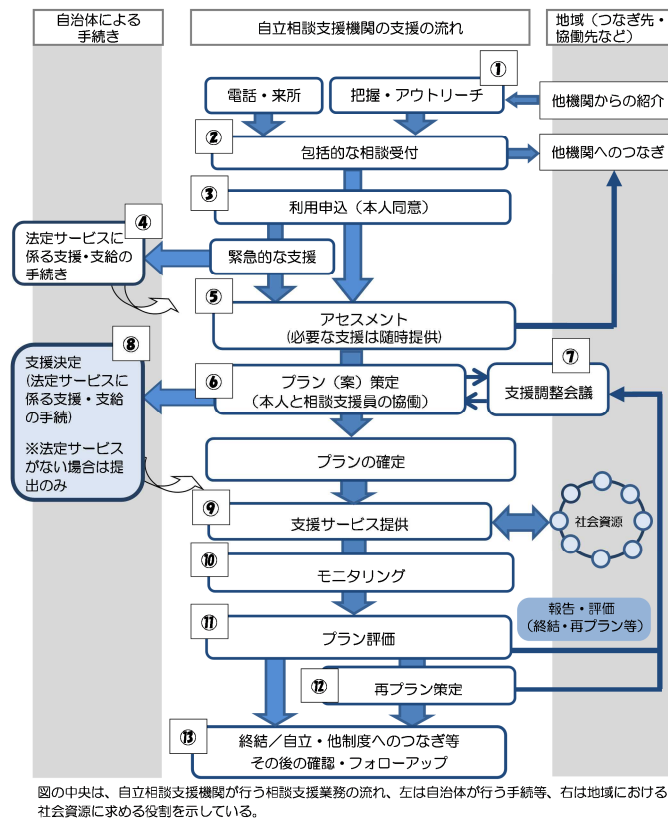
③アセスメントを行って継続的に支援することが必要と見込まれる

※1 「特定」とは、来所・訪問・電話相談等で氏名・連絡先等が明らかで、相談支援員が継続的に関わることが可能であると認めることができる場合のことを言う

※2 本人が特定できない場合には、起票しないこととなるが、引き続き同様の方から相談があることを想定して自立相談支援機関独自で備える相談記録簿等（各帳票類を紙ベースで活用することも可）に記載しておき、本人が特定できた場合に速やかに起票できるよう配慮されたい。

資料：みずほ情報総研株式会社（2014）「自立相談支援機関使用標準様式～アセスメントシート・プランシート等帳票類～＜改訂版＞」

図表 V-4 相談支援プロセスの概要



資料：一般社団法人北海道総合研究調査会（2014）「生活困窮者自立相談支援機関の設置・運営の手引き」

①支援実績数

各区における相談支援実績数は図表 V-5、V-6 のとおりとなっている。相談事例や支援事例としては次のようなものがある。

厚別区では、区社協、地域包括支援センター、介護予防センター、保護司、被災者支援団体、NPO 法人、前述の団地集会所などの関係先からの紹介が 10 件程度あった。

厚別区の事例は以下のとおり。

厚別区相談支援事例① 引きこもりの親からの相談

- ・引きこもりの親からの相談があり、本人と接触を取りたいが今のところあまりうまくいっていない。
- ・まずは親に対して「引きこもり支援センター」を紹介している。

厚別区相談支援事例②債務超過のケース

- ・本人に債務超過の意識がなく、背景や要因を把握した結果、夫婦関係、親子関係など、家族関係に問題のあるケースであった。

豊平区では、他機関からの紹介はなく、本人が自ら新聞等の広告を見て来所、または電話があったケースで、23 件となっている。次に挙げる事例は、いずれもプランを策定し、就労準備支援事業のセミナー受講等の支援を行ったものである。

豊平区相談支援事例①

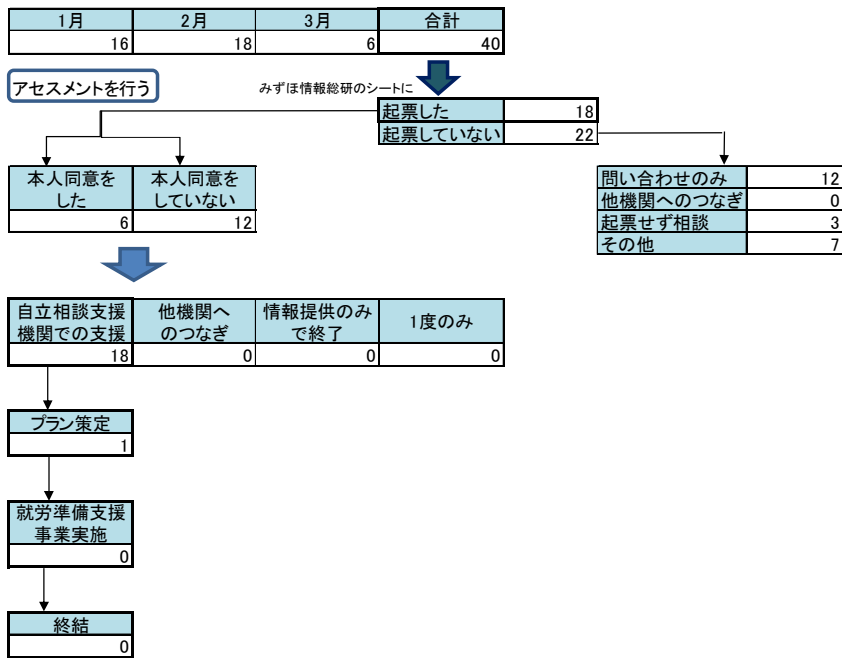
- ・9年間仕事をせず引きこもっていた本人が来所した

豊平区相談支援事例②

- ・自営で仕事を行っており家族以外の人とは数年間話したことがなかったが、自営を続けられなくなり、今後就職活動を行うにあたってのコミュニケーションを学ぶために来所した

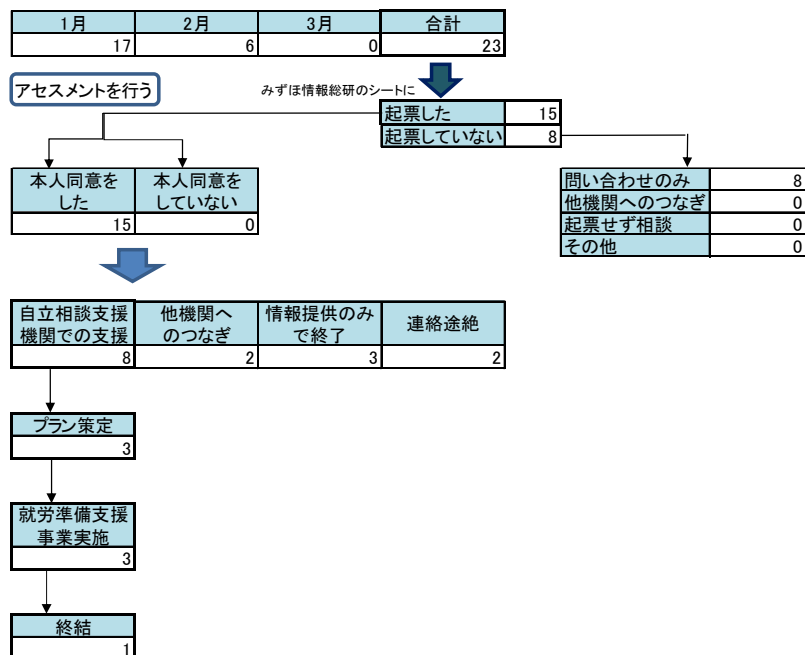
図表 V-5 支援実績（厚別区）

各月の新規の全相談件数 ※3月7日現在の状況



図表 V-6 支援実績（豊平区）

各月の新規の全相談件数 ※3月7日現在の状況



②把握の方法

厚別区では、区社協から、「貸付金の延滞が始まったケース」などが紹介されている。区社協の貸付窓口では、対象者に当該センターのことを説明し、チラシなどを渡して相談を促すところまで行っているが、本人が自らセンターまでやってくるケースは少ない。区社協が相談を促したケースの情報は、区社協とセンターとで共有し、1カ月くらい様子を見てセンターへの来所がない場合は、電話等でアプローチを行い、来所ができないようであれば、訪問面接を行っている。また、地域包括支援センターの介護支援専門員から、関わっていた高齢者の息子が無職で、親が困っているとの内容でセンターへつながった事例もあった。このほかに、団地集会所からの連絡を受け、相談支援員2名が困窮者宅を訪問し、本人（50歳代）と面接を行い、生活保護受給につなげた事例もあった。

豊平区では、まだ関係機関からつながった事例の実績はないが、関係機関への周知活動の時には、具体的にどのような人をセンターへつなげてほしいかということ伝えていく。

③相談受付

厚別区では、来所者に対して、手の空いている相談支援員が1名体制で対応している。アウトリーチなどで出向く場合には、トラブル回避や、相談支援員がお互いに足りないところを補うことができるよう2人1組で対応している。

豊平区では、後日、相談者が突然来所した場合に担当がいなくても対応できるように、メイン担当者、と補佐役の2名体制で相談を受けている。また、相談者が少しでも話をしやすいように、メイン担当者は同性の相談支援員となるように配慮している。窓口の相談の時間は、1回50分程度である。

④本人同意

厚別区では、2～3回の面接を重ねたのちに、書面での同意（署名）をとっている。最初の面接時では口頭で同意を得ながら、相談を続ける中でアセスメントも行っている。また、一度、センターに相談に訪れたが、次の面接の約束をしても訪れない場合は、来所をうながす手紙を送り、1カ月程度様子を見ている。それでも反応がない場合は、電話などによるアプローチを行っている。様子を見る期間を明確に「1カ月」と定めているわけではないが、相談に来て、本人が落ち着くまでに3～4週間必要だと考えている。また、相談員側の体制としても、短い期間での対応が難しいということもある。

豊平区では、相談を受ける前に本人同意を取っている。その際、関係機関へのつながりが必要となった場合、相談内容をつなぎ先に速やかに伝えるために必要だということの説明をしており、これまで同意書への署名を拒否した人はいない。

⑤プランの作成

厚別区では、プラン作成を行ったのは1人であった。本人は一般就労を希望し1年以内に自立したいと考えており、センターとしても、1年を目途に就労に結び付けたいと考えている。プランでは、就労訓練として、ワーカーズコープから紹介された高齢者施設で3カ月ほど介護

そのものではないが昼食の調理やメニューの検討、高齢者の話し相手等を行う予定となっている。本人は「3カ月は長い」と感じているようであるため、働くことに対する本人の自信を取り戻すことが大切なので、1カ月単位で様子をみながら徐々に期間を延ばしていく予定で進めている。

豊平区では、3人のプランを作成した。3人ともに就労準備支援事業を組み込み、支援を行っている。そのうち、2人は、コミュニケーション能力の不足に課題を抱えていると判断し、その訓練を行い、コミュニケーション能力を身につけることができれば、一般就労が見込めるとアセスメントしており、その中の1名についてはすでに就職が決まった。もう1人については、まずは就労訓練が必要だと判断し、中間的就労に向けての支援を行っていく予定で進めている。

⑥就労準備支援事業

厚別区では、就労準備支援事業のメニューをプランに組み込んだ対象者の実績はまだないが、独自のテキストを作成して、今後の就労準備支援事業では、それに基づいたセミナーを実施する予定である。

豊平区では、3名のプランに就労準備支援事業を組み込み、その3名を対象としたセミナーを行った。内容としては、コミュニケーション能力の向上を図るためのロールプレイングや、ビジネスマナー（敬語の使い方、電話の受け方など）、自分の面接を録画し自分の行動を振り返る等のものであった。

いずれの区においても、自立相談支援事業による就労支援と、就労準備支援事業の内容が混同しており、今後は考え方の整理と理解を深める必要がある。

(4) 人材育成の現状

厚別区では、法人内で接遇やパソコンなどの基本的な研修の体系を持っており、センターの職員もその研修を受けている。

豊平区では、人材育成研修として、法人内で行っている就労支援の担当者を対象としたセミナーに参加している。また、福祉面の知識が不足していると認識しているため、それを補うために、社協で行っているボランティア育成のためのセミナー等への参加を予定している。

いずれの区においても、相談者の状況等をセンター内で共有するため、定期的にミーティングを行い、事例検討を行っていた。

2. 自立相談支援機関の運営における課題

(1) 関係機関との連携体制構築における課題

平成 25 年度のモデル事業実施期間 3 カ月の中で、それぞれの相談支援期間が関係機関に対し周知活動を開始しているが、説明を行うにとどまっており、具体的にアウトリーチとして、あるいは地域の社会資源として機能するような連携体制までには至っていない。関係機関との連携体制構築については、具体的な目標を掲げたうえで、①行政機関、②関係機関、③地域住民への周知活動を引き続き行い、ネットワーク構築に向けての働きかけをしていく必要がある。

①行政機関

現時点で関係部局との連携はほとんどなされていない状況にある。行政の関係部局、特に区役所での窓口を担っている部局にはセンターの機能の理解を図り、具体的な連携の方策を検討する必要がある。

②関係機関

関係機関に対しては、センターの説明にとどまらず、例えば関係機関の対象者やその家族に経済的な困窮の背景に複合的な課題があるために困窮状態にあるケースがないかを聞き取り、協働による支援提供を試行することを具体的に提案する。一つひとつの実績の積み上げが関係機関との連携につながるものと考えられる。

③地域住民

ヒアリングでは、説明を行った関係機関の中では、制度に対して特に理解を示していたのは、民生委員であったとの話があった。これは、民生委員が身近で困っている人を知っているからと考えられる。全国民生委員・児童委員連合会に対しては、厚生労働省 雇用均等・児童家庭局 育成環境課長と社会・援護局地域福祉課長の連名により「地域において支援を必要とする者の把握及び適切な支援のための関係機関等との連携体制の強化の徹底について」の依頼文が発せられている。さらに民生委員が自立相談支援機関につながり場合には、本人の了解を得ることが前提であるため、つなぎの具体的な対処方法等についても検討し、民生委員や関係機関に周知をはかる必要がある。

いずれにしてもセンターと行政が共同で地域の連携体制を創っていくことが重要である。

(2) 把握・アウトリーチ方法の検討

対象者を把握・アウトリーチするためには、どのような対象者がどこにいるのか、どのような機関と連携することでつながるかということ进行分析・検討する必要がある。そのためには、以下のような方法が考えられる。

①区の中での市営住宅やアパートのある地域へ重点的に周知活動を行う

例：厚別区であれば青葉団地やもみじ台団地、豊平区では単身者の多い平岸地区 など

②地域の関係機関への周知活動等を通じて実施地域についての情報を集める

例：地域包括支援センターへ課題を抱えた家族がいる家庭はないか聞き取る、障がいの相談支援事業所へ障がいのみでは解決できない課題を抱えた人はいないか聞き取る など

地域の対象者像を把握することで、効果的な周知先が把握でき、計画的な事業運営につながると考えられる。

(3) 人材育成における課題

対象者は複合的な課題を抱えているため、当該事業以外にも複数の既存制度や事業を利用しながら支援を行っていく必要があり、現在の福祉制度はもちろん、多様な知識・制度を理解し、適切につなぐ支援が必要になる。そのため、主任相談支援員、あるいは他の支援員が、平成 26 年度以降に予定されている国による支援員の養成研修を受講するとともに、道内の先行地域における取組視察や、先行地域の事例についての勉強会に参加する、あるいは独自に学習の場を創ることが必要である。

また、アセスメントには実績を積み重ねることが重要と考えられるため、2 区のセンター間やの事例を持ち寄り、『就労訓練の推進』モデル事業」受託事業者（NPO 法人ワーカーズコープ）も含めた事例検討会等を定期的に行い、アセスメントについての意見交換するのも有効と考えられる。そのような情報交換の場を通じて自分たちの強み・弱みを知ることも重要である。さらに、そうした分析を踏まえて、センターとしての事業計画を立てていくことも可能と考えられる。

VI 平成 27 年度以降の展開に向けた検討課題

対象者像の整理および今年度のモデル事業の実施状況を踏まえ、札幌市における平成 27 年度以降の生活困窮者自立支援事業の展開について、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が示している検討課題に基づいて整理する。

(1) 法の趣旨の理解

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の 2 つの目標がある。それを実現するには、行政職員と自立相談支援機関の相談支援員はもちろんのこと、行政以外の分野の関係機関や、一般市民に対し、生活困窮者一人ひとり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 つの目標について理解を進める必要がある。

また、ヒアリングにおいてセンターの相談支援員が自立相談支援事業による就労支援と就労準備支援事業による就労支援を混同している様子が見受けられたことから、自立相談支援機関相談支援員には、モデル事業受託機関を対象とした制度の理解を深める研修会や、事例検討会、相談支援プロセスや関係機関との連携方策などについての研修を行う必要があると考えられる。

さらに、今年度実施していた庁内検討会議等を引き続き実施し、庁内での理解・連携を深める取組や、関係機関への周知活動にもセンターに同行するなど、市としても積極的な周知活動が期待される。また、関係機関のみならず市民も対象としたシンポジウム等の実施や住民向けリーフレットの作成により、平成 27 年度からの市全体の展開に向けて、制度の理解・周知を進めていく必要があると考えられる。

(2) 庁内体制の構築

平成 25 年度においては、本庁の保護指導課が主管部局となっているが、平成 27 年度以降は、主管部局の新設または既存部局の体制を見直して対応するなど本庁の体制についても検討するとともに、各区役所における担当部局を検討し、担当職員を配置（または任命）する必要がある。

また、法の趣旨に沿った包括的な支援体制を構築するために、庁内検討会議等を引き続き実施する必要があると考えられる。さらに、検討会議の実施にあたっては、特に、福祉部局以外で対象者へのアウトリーチが必要と考えられる住宅、教育、税務、水道、人権担当などの部局とも連携できるよう会議への参加を依頼し、具体的な連携方法の検討をするよう検討会議を発展させていくことも期待される。

(3) 実施方法の検討

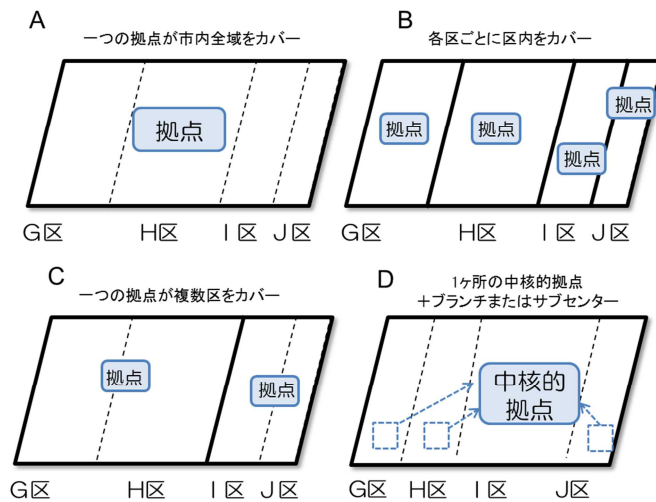
① 圏域設定

平成 27 年度からの全市展開に向けて、まず圏域の設定について検討する必要がある。圏域の設定にあたっては、人口規模や面積、財源、人材確保の課題があることから、これらを踏まえ効果的に事業を展開できる圏域を設定する必要がある。例えば、札幌市においては図表VI-1の4パターンが考えられる。全市で1つの拠点を設置する(A)、平成25年度のモデル事業で実施したように各区で1つの拠点を設置する(B)、市税事務所のように複数の区にまたがって拠点を設置する(C)、そして市中心部に自立相談支援機関の中核的拠点を設置するが、市内の各地区においてサブセンターを設置する(D)のパターンである。

自立相談支援事業においては、市民が相談しやすいよう身近な地域に拠点を設置するには、(B)または(C)のパターンが考えられる。全市を対象とした(A)のような圏域設定をする場合においても、(D)のようにブランチや、サブセンターを設置することを検討する必要がある。

就労準備支援事業においては、現在のモデル事業のように自立相談支援事業と同じ圏域設定とすることも考えられるが、(A)または(C)のように広範囲に設定し、個々の対象者の状況日常生活自立から、社会生活自立、経済的自立まで対象者の状況に応じた幅広いメニューを整えておくことも考えられる。

図表VI-1 圏域設定の考え方



資料：一般社団法人北海道総合研究調査会（2014）「生活困窮者自立相談支援機関の設置・運営の手引き」

② 委託方法

平成 25 年度のモデル事業実施に当たっては、区ごとにプロポーザルを行い、事業者を選定した。各事業を委託する場合には、①の圏域設定によって、どのように委託業者を決定することも併せて検討する必要がある。自立相談支援事業については、複数の拠点を設置する場合には、異なる事業者へ委託し事業者間で切磋琢磨できるような環境とすることも1つの方策として考えられる。就労準備支援事業その他の事業については、現在のモデル事業のように自立相談支

援事業とセットで委託する方法も考えられるが、対象者の状況に応じた幅広いメニュー準備することができるよう、各事業についてのノウハウ等を有する別の事業者にも委託することも1つの方法である。

なお、各事業を委託する場合には、札幌市は、公正かつ公平な方法で事業者を選定する必要があり、一度、事業者を選定した後も、事業の実施状況や成果を適正に評価し、必要に応じて、事業者の見直しを検討するべきである。

(4) 庁外関係機関との具体的・実践的な協議の場の設定

庁外関係機関との連携体制を構築するためには、具体的・実践的な協議の場を設定することが必要である。連携先としては、学校や教育委員会、若者サポートステーション、北海道ひきこもり成年相談センター、社会福祉協議会、障害者相談支援事業所、地域包括支援センター、消費生活相談窓口、更生保護施設、商工会議所、住民活動団体等インフォーマルな団体等の多岐にわたる機関が考えられ、できる限り一同に会する場を設定することが望ましい。

また、関係機関にはアンケート等において現行制度のみでは支援が困難な経済的困窮者に関する実態調査を行い、対象者を把握している関係機関を連絡会議の出席者として加えるとともに、地域における対象者像を把握し、特に連携強化すべき関係機関を検討することも1つの方策であると考えられる。

(5) 生活困窮者自立支援方策の地域福祉計画への位置づけ

厚生労働省では生活困窮者自立支援制度について「地域福祉を拡充し、まちづくりを進めていく上でも重要な施策である」ことから、市町村の地域福祉計画の中に位置づけて計画的に取り組むことを求めている。また、地域福祉計画の中に盛り込む事項として、下記の内容が示されている。

1. 生活困窮者自立支援方策の位置づけと地域福祉施策との連携に関する事項
2. 生活困窮者の把握等に関する事項
3. 生活困窮者の自立支援に関する事項
 - (1) 生活困窮者の自立支援のための各種支援の実施
 - ①生活困窮者自立支援法に基づく支援
 - ②関係機関・他制度、多様な主体による支援
 - (2) 生活困窮者支援を通じた地域づくり

札幌市では、平成24年3月に、平成24年度から平成29年度を計画期間とする「地域福祉社会計画」を策定している。生活困窮者自立支援方策については次期計画に盛り込むことを想定しつつ、平成27年度からの制度スタートに向けて、モデル事業の結果を反映した方策を策定し運用することが求められる。