

〈論文〉

社会的困窮者を包摂する仕組みと自治体の役割 —— パーソナルサポート事業・生活困窮者自立支援法の先へ ——

中村 麻伊子

はじめに

第二次世界大戦後、日本は、敗戦によるゼロからの再出発を強いられたが、1950年の朝鮮戦争を機に復興の手がかりをつかみ、やがて1950年代以降の高度経済成長時代を迎えた。1956年から1973年の実質 GDP の平均は9.1%と諸外国には類のないほどの経済成長を遂げた。当時の日本は、政治的にも経済的にも希望をもって目標に向かって突き進むような活力を持った時代であった。1940年代後半に生まれたいわゆる団塊の世代は、中卒、高卒、大卒のいずれの学歴であっても卒業した時期が高度成長期であったことから、特に男性は仕事に就くことがスムーズであった。加えて、終身雇用、年功序列といった日本型雇用システムが形成され、家族形成においても夫が経済的支柱となり、妻が家庭を守るといった性別による役割分担も定着していった。

1970年代のオイルショックを契機に日本経済は安定成長期に入り、物質的な成長は横ばいとなり、人々は情報、デザイン、生きがいといった非物質的なものへと関心が移り変わっていった。また、団塊ジュニア世代が生まれたのもこの時期だが、1970年代は日本型雇用システムが定着したことで高学歴志向となった。高学歴志向がもたらした弊害として、本田（2013）は、大学設置基準の大綱化と大学入学定員の規制緩和、バブル経済崩壊後によって大学進学率が上昇し新規大卒者が膨張したこと、そしてインターネットの普及により就職競争の激化が生じたことを指摘し、この高学歴志向は日本特有の新卒一括採用システムを強固なものとした。合わせて、そこからこぼれ落ちる人々の就労の機会を奪っているとし、日本型雇用システムの崩壊による若者の雇用環境が変化していることを述べている。

また、経済の情報化、グローバル化とともに、生産性の高い労働者（専門的で知的な仕事に就く専門労働者）と生産性の低い労働者（機械やマニュアル通りに働く単純労働者）に二極化し、その間の溝が広がった。グローバルな規模での企業間競争に加え、生産性の高い労働者と生産性の低い労働者との格差の拡大によって、これまでの終身雇用、年功序列といった日本型雇用システムが維持できなくなり、「非正規社員」とい

う不安定雇用層が拡大していった。「非正規社員」の多くは「ワーキングプア」という言葉が代表するように、低賃金であり、正規社員と同一労働をしているにもかかわらず、生活が維持できなくなり、それらは相対的貧困層¹⁾を増加させる要因となっている。厚生労働省が2014年7月にまとめた「国民生活基礎調査」によると、相対的貧困率は1985年12.0%であったのに対し、2012年には16.1%と増加傾向となっている。

また、男性社員の雇用の固定化による性別による役割分担がグローバルな企業間競争によって崩れたことにより、離婚率、未婚率の上昇、晩婚化及び少子高齢化による単身世帯の増加などが顕著になってきた。日本型雇用システムの崩壊によって、日本の家族のあり方は大きく変わり、それに伴い安定した家族の基盤の上に形成されていた地域のつながりも希薄なものになってきた。地縁・血縁・社縁が失われた社会、つまり生活困窮者²⁾をはじめ、多くの人々が社会からの孤立を強いられる「無縁社会」が大きな社会問題となってきたのである。

湯浅（2008）は、社会的孤立は家族からの排除（ひとり家族）、または公的福祉からの排除にもつながり、そして、最終的には自分自身からの排除（自己否定）にいたる五重の排除（教育課程からの排除、企業福祉からの排除、家族福祉からの排除、公的福祉からの排除、自分自身からの排除）へ向おうとしていることを示している。内閣府の自殺統計によると1998年から自殺者数が3万人台となり、しかも年齢構成別では言えば、家族の柱ともなるべき40歳代から60歳代の男性の比率が高くなっている。2013年の自殺者は27,283人と前年より575人減少しているものの依然として高水準で推移している。

このような社会構造の変化の中、現役世代は第1のセーフティーネットである社会保険や失業保険、そして生活基盤を家族で支え、引退後は社会保障で支えるという高度経済成長期以降の日本型雇用システムとセットになった日本型福祉社会の限界が露呈してきた。日本の社会保障制度は従来では障害であれば福祉で、失業であれば雇用でという形で行政の縦割りの仕組みで対応してきたが、それではもう対応できない状況となった。

現代社会に生きる人々は、湯浅（2008）のいう「すべり台社会」³⁾の中で生活している。同時に昨日まで

の日常が、一つの出来事、例えば離職、離婚、病気、退学等で一変してしまうおそれを含んでいる社会である。こうした社会の中では「社会的困窮者」⁴⁾にはいつでも、だれでもたやすく陥ってしまう可能性が多分にある。そのため、どのようなセーフティーネットを用いて人々の生存・生活を守るのか、さらに、そのセーフティーネットはひとつでよいのか。また、制度としてのセーフティーネットを強化するだけで人々の生存・生活は守られるのか。そこに「関係的困窮」の解消という非制度的しくみの存在が必要になってくるのではないかと、等々の問題が浮上してくる。日本の社会保障制度は社会的課題が露呈するたびに法律や制度をつくることで解決策を見出そうとしてきたが、実社会において法律や制度で解決できることはむしろ少なく、制度化されればされるほど制度と制度の狭間に陥ってしまう人々が存在する。湯浅（2008）が強調するようにホームレス、DV被害、自殺念慮者、引きこもり、フリーター、ニート、外国人労働者、貧困家庭の子ども等々、彼らが抱える問題は一面で個別的だが、深部では働き方、生活苦、住居、多重債務問題等複数の課題を抱えている。もはや、原因と結果を単純な因果関係で捉えるこれまでの政策では複合的阻害要因を持った社会的困窮者の抱える問題を解決し、寄り添うことはできない。個人化、多様化、情報化が複雑に入り組んだ現代社会において、一つの分野からのアプローチだけでは今日の社会的困窮者が抱える問題を解決することは困難であり、各専門分野の人々が相互に連携しながら支援体制をつくることによって解決の道筋ができるのではないだろうか。

社会的困窮者の政策対応について、民主党政権時代の2010年から実施されていた内閣府の「パーソナル・サポート・サービス事業」がある。同事業は従来の縦割り行政ではなく、対象者の適用範囲が比較的広く、支援体制もさまざまな主体が横断的かつ包括的に寄り添い・伴走しながら実施されてきた。これまでの縦割りでの対応の限界を超え、初めて社会的困窮者が抱える問題に対し、寄り添いながら包括的かつ横断的な視点で支援システムの構築を目指したものであった。

新たなセーフティーネットの在り方を検討するにあたり同事業から得られた実施効果、知見を参考にすることにする。また、この事業の実施主体は自治体であった。それまでの就労施策は公的職業紹介機関であるハローワークを中心とした国主体のものであったが、複合的阻害要因を抱えた社会的困窮者に対しては職業斡旋だけでは機能しないことは明らかであり、個々の具体的な問題に即した就労に辿りつくための支援、及び就労後に相談できる窓口が必要となってくる。既存の職業斡旋機能の限界を補完する意味でも、クライアントの個別状況に最も身近である基礎自治体を中心として対応する仕組みの構築が急がれている。

そうした仮説のもと、本稿はまず、「パーソナル・サポート・サービス事業」の実績からパーソナル・サポート・サービス検討委員会が行った「パーソナル・サポート・サービスの評価手法等に関する調査」（2012）を利用して同事業及び当事者の分析からはじめた。その分析により複合的阻害要因の内容と当事者の属性を明らかにした。また、そこから得られた知見をふまえ、社会的困窮者が制度の狭間に陥ることを防止し、社会参加できる取り組みを構築するため、社会的困窮者に対する政策を積極的に行っている豊中市の事例を中心に検証しながら、自治体の役割とともに社会的困窮者を包摂した社会的仕組みの可能性について検討することにした。

なお、この考察によって2015年度から新しく施行される生活困窮者自立支援法が有効に機能するためにはいかなる要件を備えておくべきか、その課題整理に資するものであると考える。

第1章では、顕在化した社会的困窮者と新たな就労支援の取組として民主党政権下で内閣府が行った初めて社会的困窮者に寄り添い、伴走することを含めて「パーソナル・サポート・サービス事業」の分析を通して見えてきた社会的困窮者の当事者属性を分析する。

第2章では、グローバル経済化によりこれまでの日本型雇用システムと一体となった社会保障が限界をきたしていることを雇用、家族の変容、セーフティーネットの弱体化、縦割り行政の機能不全を検証することで、社会的困窮者が増加した背景を整理する。

第3章では、パーソナル・サポート・サービス事業が実施された経緯、当事者の主観的、客観的状況の調査、事務局機能の分析などの実績・評価から2015年4月に施行される生活困窮者自立支援法において、取り入れるべき点を提言する。

第4章は生活困窮者自立支援法の概要、制度導入の必要性、法を機能的にするための方策を整理し、同法のモデル事業を実施しているうえ先駆的取り組みを行っている滋賀県野洲市の「やすワーク」の事例研究を行い、その効果を検証する。

第5章は前章での「やすワーク」の効果の検証結果から再度原点に立ち返り、地域を単位とする支援事業をすすめ、「中間的就労」概念を早期に取り入れた釧路市、及びその釧路市を更に発展させ、多様なネットワークを構築しながら、地域に依拠した就労施策を展開している豊中市の事例から、複合的阻害要因を持った社会的困窮者の抱える多岐にわたる問題を解決し、寄り添い、伴走する支援の仕組みを検討するものである。

第1章 顕在化した社会的困窮者と 新たな就労支援の取組

1-1 新たな就労支援としての PS 事業

内閣府の「パーソナル・サポート・サービス事業」のモデルプロジェクト（以下「PS 事業」という）のスタートは、民主党管内閣時代に取りまとめられた緊急雇用対策の評価（2009年10月）がきっかけであった。その評価をふまえ、生活困窮者に対する「ワンストップ・サービス・デイ」の試行や「年越し派遣村」として年末年始の緊急宿泊施設の確保と生活相談が実施され、一定の目的を達成した。だが、同時にこの事業を通し、社会的困窮者が抱えているリスクは単一ではなく、様々な生活上のリスクが重なっている実態を把握することの必要性が浮かび上がってきた。そしてその必要性を理解した上で、個々の社会的困窮者が抱える問題を解きほぐし、具体的な支援に結びつけることがいかに困難であるかなどの問題点も浮き彫りとなった。緊急雇用対策での取り組みから、生活上のリスクが複雑に絡んでいる社会的困窮者を支援するためには、既存の支援体制では問題の全体を受け止めきれないと考えられ、当事者の抱える問題の全体を構造的に把握した上で、支援策を当事者の支援ニーズに合わせてオーダーメイドで調整、調達、開拓する継続的なコーディネートが必要であると認識された。このような認識をもとに、2010年5月11日に第1回セーフティネットワーク実現チームが組織され、同年7月21日にパーソナル・サポート・サービス検討委員会が開催された。同年10月からモデル・プロジェクトが第1次地域（釧路市、横浜市、京都府など）で、2011年3月に第2次地域（野洲市、豊中市など）で開始された。さらに2012年度から随時第3次地域（足立区、八尾市・柏原市、香川県など）での事業が開始されていく。

1-2 PS 事業の支援実績から当事者属性の分析

まず、本章では、上記パーソナル・サポート・サービス検討委員会が実施した「パーソナル・サポート・サービスの評価手法等に関する調査」（2012）を利用し、PS モデル事業の支援実績を通し、生活困窮者の属性の実態を把握することとする。この調査は、PS モデル事業の評価分析から事業の課題を整理するものであるが、支援プロセス自体の評価や、就労が達成できたかどうかといった数値的には表れにくい自立に向けた当事者の変化の把握、そしてそれらを踏まえての事業全体としての評価を行う必要があったため、支援の記録を記入シートに記載する方法によりデータを収集・分析したところに特色がある。

なお、記入シートは、2010年度に作成した試行版をもとに、関係者間で協議を行って改訂したもので、

2011年6月以降、モデル・プロジェクト実施地域において記入・提出されたものである。

1-2-1 モデル・プロジェクトの支援実績

内閣府のまとめた PS 事業のモデル事業の分析（正式には「パーソナル・サポート・サービス～モデル・プロジェクトの評価について～」）によれば、PS 事業を行った27地域における事業開始から2012年11月30日までの相談受理件数は合計で19,615件であり、そのうち PS 事業が必要であると判断されたケースは11,833件（相談受理件数の60.3%）であった。

このうち、実際に PS 事業の利用につながったケースが10,447件（88.2%）で、当事者本人と PS 事業の利用について調整中のケースが387件（3.2%）であった。また、関係機関から紹介のあったケースなどで、当事者本人とはコンタクトが取れていないが当事者とながっている関係機関や家族等とコンタクトをとり、PS 事業の利用を働きかけているというケースが337件（2.8%）存在する。

1-2-2 モデル事業からみる当事者属性

当事者の年代は20歳未満から60歳以上まで、概ね均一に分散している傾向がみられるものの、性別では男性が65%、女性が35%となっている。

他方、当事者像は年代によって異なるか、傾向は次のとおりである。「結婚の有無」では、離別・死別を合わせると50歳代以上では6割以上に結婚の経験があるのに対し、30歳代では7割以上、40歳代でも5割以上が結婚の経験をもっていない。

「成育歴における課題」では、40歳代以上に比べ、

図1-1 性別

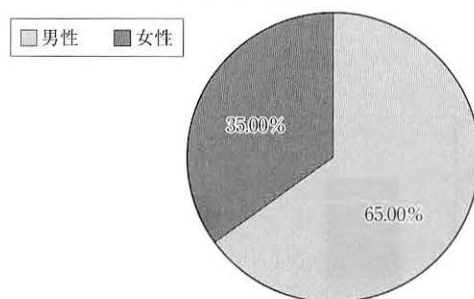


図1-2 年代

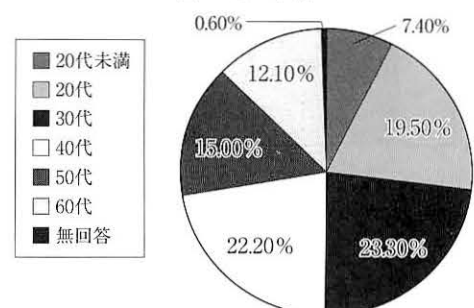


図 1-3 年代別の結婚の有無の割合

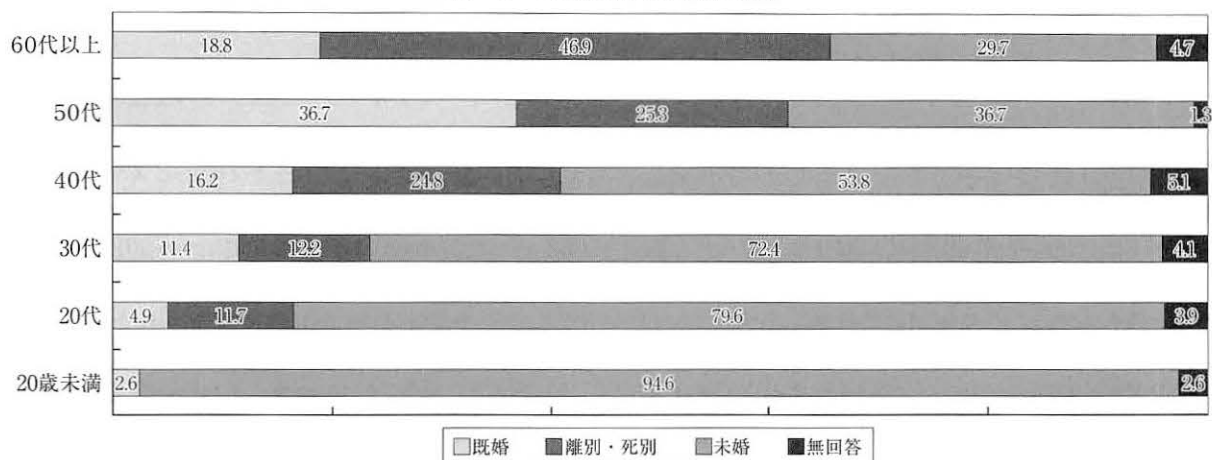


図 1-4 年代別の生育歴における課題

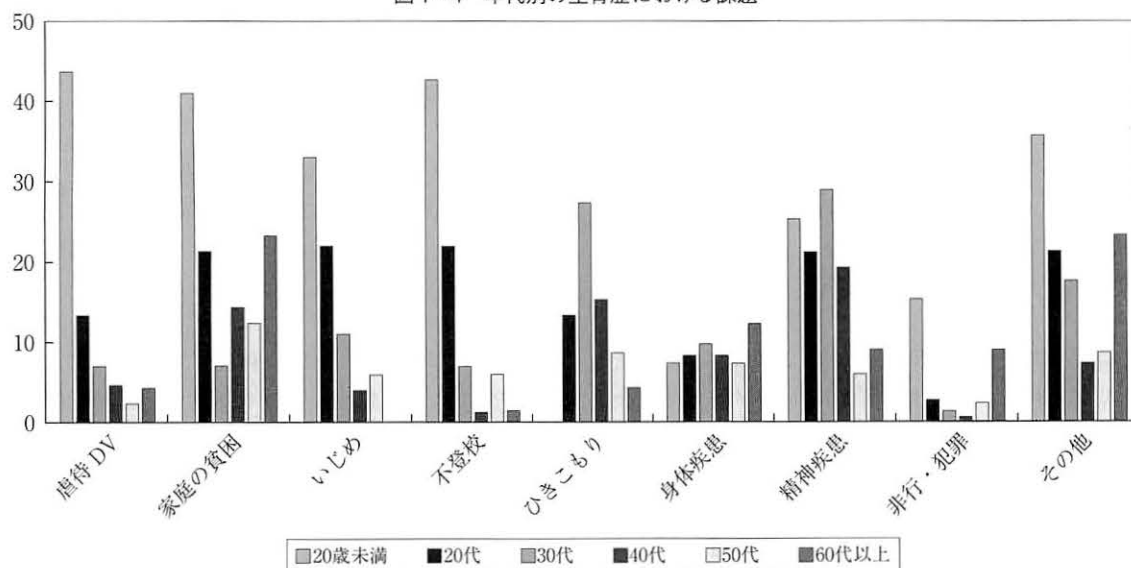


図 1-5 年代別問題領域

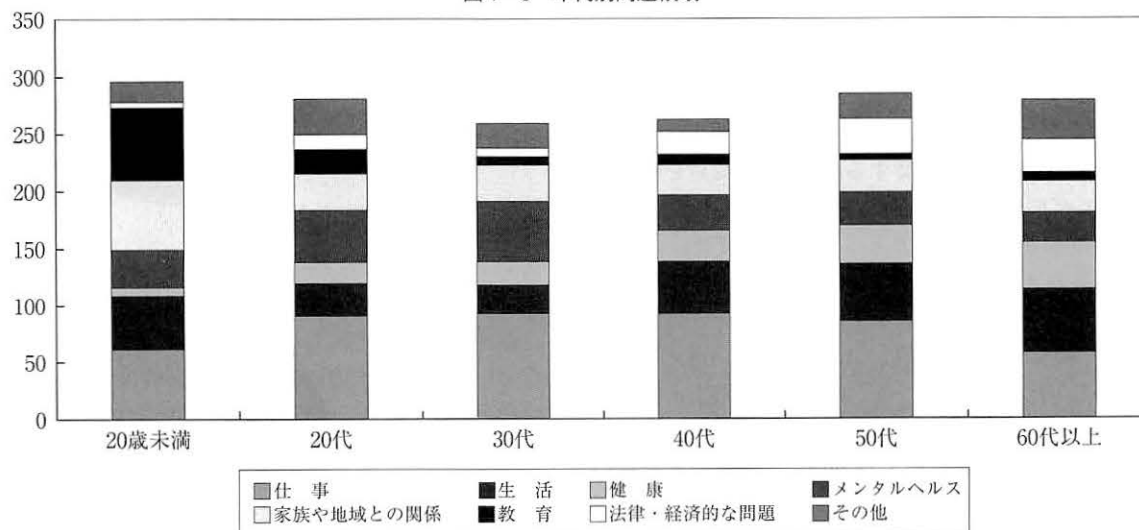
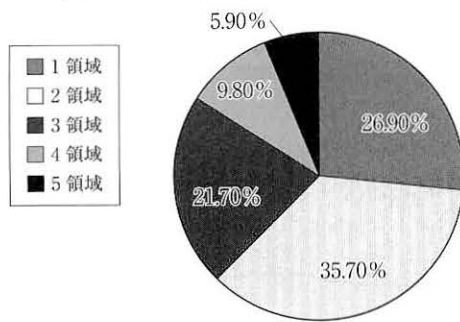


図 1-6 当事者が抱える問題領域数



30歳代以下の方が相対的に課題を有する場合が多く、特に、20歳未満では、虐待・DV（ドメスティック・バイオレンス）や家庭の貧困・借金、不登校などの課題を抱えている者が4割に上っている。

年代別の問題領域については、すべての年代において「仕事」の割合が高いが、50歳代、60歳以上では「生活」、「健康」の割合が高いのに対し、20歳代、30歳代では「精神的問題」、20歳未満では「家族・地域との関係」、「教育」の割合が高い。

問題領域の重なりをみると、3領域以上の課題を抱えているケースが36.7%、また4領域以上の課題を抱えているケースが15.7%となり、一人当たり平均2.35領域の問題を抱えている状態にあることが分かった。この調査分析から生活上のリスクを複数抱えた生活困窮者を支援するには新たな体制が必要であることが分かる。

第2章 社会的困窮者が増加した時代背景

2-1 グローバル経済化と日本型雇用システムの崩壊

大量生産・大量消費の拡大成長時代が終焉し、日本の社会は成長期から成熟期に移行した。消費者はよい商品、よいサービスを安価に手に入れようとする欲求が強まり、企業側としては情報化、効率化を進行させ、人件費を安く抑える必要に迫られるようになった。また、グローバル経済が本格化するなか、企業の海外進

出とともに単純労働者の賃金低下の圧力が加わり、コスト削減を加速させる要因となった。

情報化、効率化そしてグローバル化によって、これまでの日本の雇用システムの特徴とも言える終身雇用、年功序列の崩壊がはじまってきた。阿部（2010）は「1990年代後半からグローバル化と技術革新により国際競争が激化し、安価な労働力を求めて中国、東南アジアに拠点を置き、国内の生産拠点を縮小し雇用調整を図ったことが非正規社員を増加させた可能性がある」としている。経済構造の激変によって、またそこに労働者派遣法の改正によって規制緩和がなされ大量の非正規社員を生むことになった。非正規社員の労働条件は、低賃金かつ不安定なものとなり、稼働能力があるにもかかわらず生活保護の受給対象となっているケースが多くみられるようになった。その実態を以下にみえる。

厚生労働省福祉行政報告例の「世帯類型別被保護世帯数の年度推移」によると、2005年度の被保護世帯数の総数は1,041,508世帯であったが、2010年度の被保護世帯数の総数は1,409,067世帯と約35%も急増している。

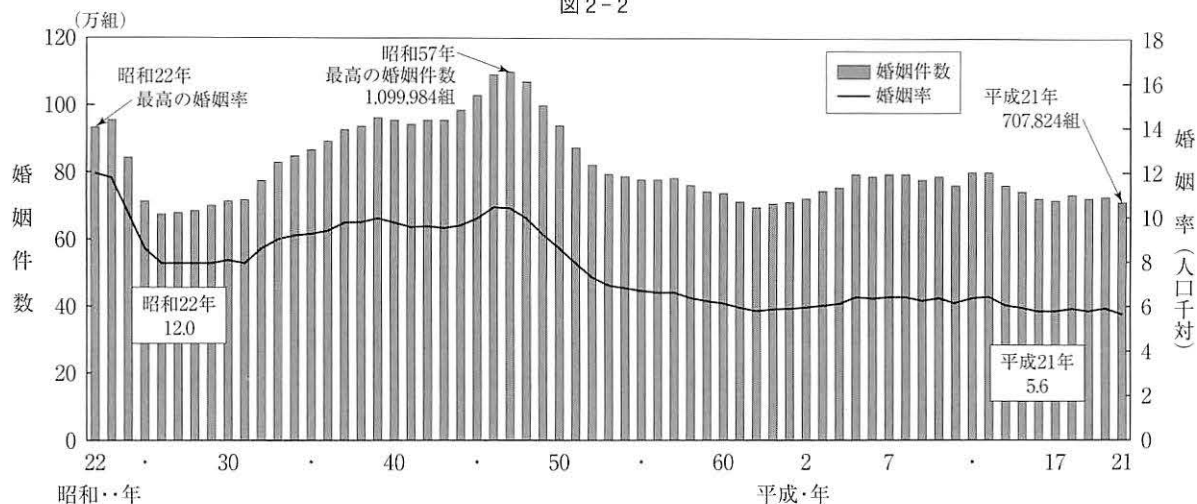
また、被保護世帯の世帯構成にも変化がみられ、高齢者世帯、障害者・傷病者世帯、母子世帯のいずれでもない「その他世帯」の世帯数は、2005年度においては107,259世帯であったのに対し、2010年度では227,336世帯となっており、2倍以上の増加となっている。「その他世帯」とは、若者、壮年層の稼働能力を持った人々の失業を意味している。特に、日本はリーマン・ショック（2008年9月）後、急速に雇用状況が悪化し、総務省統計局労働力調査によると2009年7月には完全失業者は約364万人となった。このデータから稼働能力層の人々が仕事を失い、経済的基盤をなくしたことから生活保護に至っていることが分かる。更に、これまでの失業対策はハローワークの拡充や職業訓練の助成などが主だったが、それらの支援だけでは明らかに限界があり、就労先ありきの失業対策だけ

図 2-1 世帯類型別被保護世帯数の年度推移（1か月平均）

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
総 数	1,041,508	1,075,820 (3.3%)	1,105,275 (2.7%)	1,148,766 (3.9%)	1,274,231 (10.9%)	1,409,057 (10.6%)
高齢者世帯	461,962	473,838 (4.8%)	497,665 (5.0%)	523,840 (5.3%)	563,061 (7.5%)	603,119 (7.1%)
障害者世帯・傷病者世帯	389,818	397,357 (1.9%)	401,088 (0.9%)	407,095 (1.5%)	435,956 (7.1%)	466,111 (6.7%)
母子世帯	90,531	92,609 (2.3%)	92,910 (0.3%)	93,408 (0.5%)	99,592 (6.6%)	108,740 (9.2%)
その他の世帯	107,259	109,847 (2.4%)	111,282 (1.3%)	121,570 (9.2%)	171,978 (41.5%)	227,336 (32.2%)

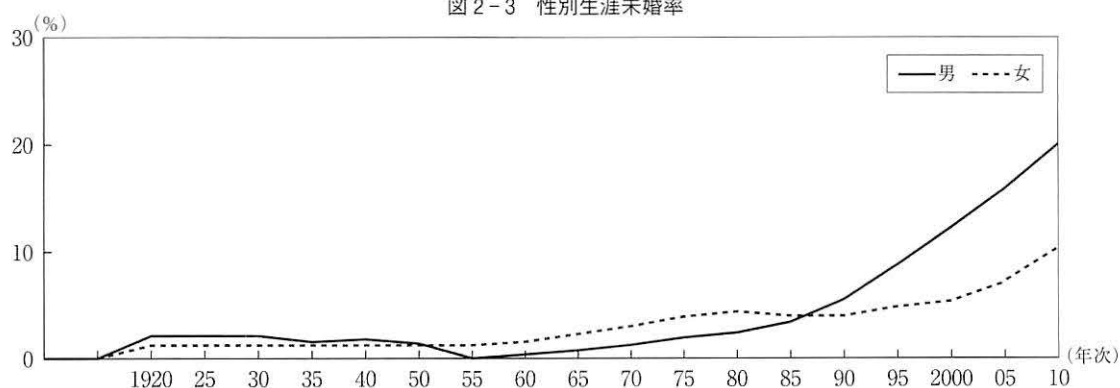
注）厚生労働省「福祉行政報告例」より。2009年度までは、確定値。それ以外は既数値。括弧内は前年度伸び率、東日本大震災の影響により、平成23年2月分は郡山市以外の福島県を除いて集計した数値である。

図 2-2



出典：厚労省の「婚姻件数及び婚姻率の年次推移」

図 2-3 性別生涯未婚率



総務省統計局「国勢調査報告」。50歳時の未婚率。

では救済できないこともこれらデータから読み取れる。

2-2 家族形態の変容

社会的困窮者が増加した背景の一つとして、生存生活の基盤となる家族形態の変容がある。近年では、急激な高齢化の進展により高齢単身世帯の増加、また、離婚や未婚による単身世帯の増加がみられ、家族同士の支えあいの機能の低下が危惧されている。橋本(2011)によると、1980年代から離婚率が上昇し始めたこと、及び生涯未婚率の上昇が単身者増加の一因となっていることを指摘している。これらは日本の家族のあり方の変容を示しており、この進行により家族の絆や地域のつながりを希薄なものにしてきた。

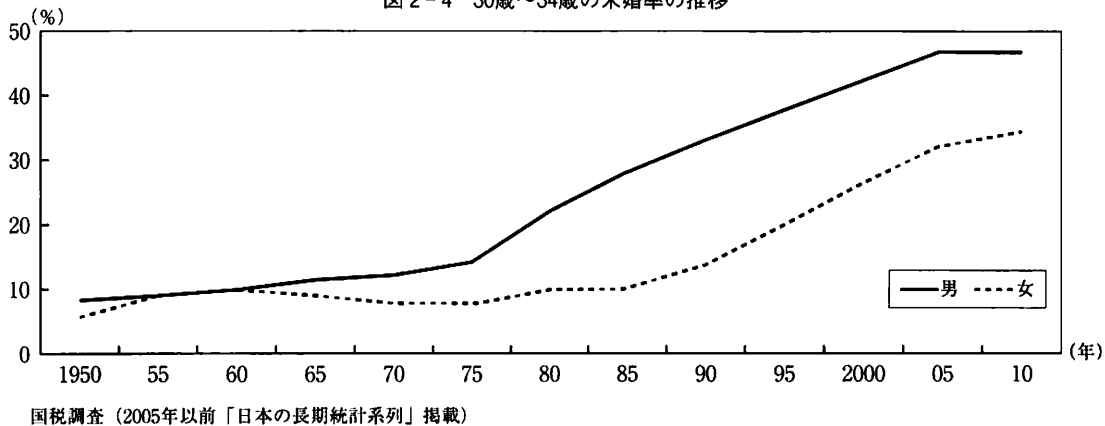
厚労省の「婚姻件数及び婚姻率の年次推移」によると、日本は昭和47年(1972年)の婚姻件数は100万件を超え、婚姻率⁵⁾も10.0以上で、ほとんどの人が結婚を選択する時代であった。

しかしながら、グラフ(図2-2)にある通り、昭和50年代以降は婚姻率が徐々に低下し始め、平成21年(2009年)の婚姻件数は70万7824組で、前年の72万6106組より1万8282組減少し、婚姻率(人口千対)は5.6で前年の5.8を下回った。さらに重大なことは、生

涯にわたって一度も結婚しない人、つまり生涯未婚率の増加である。図2-3は1920年から2010年までの生涯未婚率が総人口に占める比率を男女別に表したものである。

この図から1990年代に入ると男性未婚率が5パーセントを超え、女性も4パーセントを超えている。その後、2010年の時点では、男性は20.14%、女性は10.61%と急上昇している。また、山田(2014)によると、未婚率において特に30歳から34歳までの未婚率の推移は、1970年代半ば以降結婚する人が減少し、2010年の時点では男性では47.3%、女性では34.5%との調査結果が得られている(図2-4)。また、これに加えて、2010年の時点での18歳から34歳の未婚者のうち交際している異性がない人の割合を男性61.4%、女性49.5%であること、ここ30年あまりの間に中高生の性的関心が大幅に低下していることから、日本では単に結婚する人が減少するのではなく、親密な相手、つまり、カップルを形成する力が弱まっていることをデータも示している。こうしたデータをもとに山田(2014)は、家族の存在を前提とした日本の社会保障制度において、経済力のある人が家族をつくってさらに豊かになり、経済力のない人は家族を形成・維持で

図 2-4 30歳～34歳の未婚率の推移



きず生活も困窮していく現実を表すものと強調している。山田 (2014) の指摘からも、まさに日本の社会を深く静かに新たな格差社会が進行している姿が浮かび上がってくる。

社会の二極化とともに、地域コミュニティにおける人間関係の希薄化が広がり、全世代的に社会的に孤立する人たちが多くみられるようになってきた。社会的孤立は、生活、経済、精神・健康面などにおいて頼る人がいない上に、社会的サービスへのアクセスが困難になることで、その結果として、貧困・生活困窮、孤独死といった問題につながりやすい。家族やコミュニティ機能が低下することで、孤立を促進させて、貧困の連鎖につながる可能性が高まることが懸念されている。

2-3 既存のセーフティーネットの弱体化

戦後日本の社会保障の担い手は家族、企業、地域、政府と考えられてきた。しかしながら、前述したように、家族形態は変容し、社会保障制度のあり方を再検討する時期を迎えている。社会保障や社会福祉といえば北欧をイメージする。国によって濃淡はあるもののヨーロッパは社会保障に厚く、アメリカとは対照的な高福祉・高負担型の社会である。日本はこれまで社会保障が小さいながらもアメリカほど格差社会にならなかったのは、一つは家族と企業が社会保障の下支えを行ってきたからである。もう一つは政府の財政出動による大型公共事業を行い、それにより雇用が確保されてきた。このことを広井 (2013) は、公共事業型社会保障と言っている。公共事業だけではなく、農業や中小企業への補助金、さらには自治体に対する地方交付税交付金といった地方への再分配機能により、社会保障を補っていたとしている。

また、松本 (2014) は、日本の社会保障の中心が年金・医療・介護という比較的人生の後半期をカバーする制度に偏重していることの背景にはやはり、家族、企業、地域による生活保障機能が存在していたためと指摘している。さらに、家族、企業、地域の急速な変

化がセーフティーネットの弱体化を招いており、特に人生の前半期における雇用形態の変化やニート・ひきこもりなどに見られる無就労者の増加とそれに伴う生活保護受給者の急増となって表れているとも指摘している。

2-4 縦割り行政の機能不全

グローバル経済化、日本型雇用システムの崩壊と家族形態の変容に伴い労働環境や生活環境が変化したことで、日本の社会はこれまでとは違った社会的困窮者を生み出してきた。しかも、それら社会的困窮者は阻害要因を複数抱え、そしてその背後には「関係的困窮」の陰が見え、経済的貧困だけを解決したとしても関係的困窮の解消を合わせて議論しなければ課題解決の方向性が見出せないことも明らかになってきた。日本型雇用システムがうまく機能し、家族という生活基盤が強固であった時代であれば、障害であれば福祉へ、失業であれば就労へという各課題を対応して問題を解決することが手段も明確であったが、今日のように入り組んだ課題を複数抱えた社会的困窮者に対しては、これまでのような行政の縦割りの仕組みでは対応できない状態となった。松本 (2014) は、現在のさまざまな生活上の困難が全国一律の社会保障制度のみでは対応できないことは自明であること、同時に、従来の家族や地域、企業による生活保障機能の変化に対応できるような、地域の実情に即したセーフティーネットの再構築が重要になっていると強調している。しかし、地域の実情に即したセーフティーネットづくりに自治体がどのように関わっていったらよいか、試行錯誤が続いているのが現実である。これらの実態を踏まえ、複合的な問題を抱えた社会的困窮者の課題を解決していくために、これまでにはなかった寄り添い・伴走型で、各人のニーズに合わせ包括的に対応できる支援のあり方が求められるようになってきたのである。PS事業はこうした時代背景のもとでスタートしている。

第3章 PS 事業から見てきたもの

3-1 パーソナル・サポート事業の経緯

民主党政権下（鳩山、菅、野田内閣）で内閣府参与であった湯浅（2012）によると、PS 事業は、麻生政権の2009年度第一次補正予算で成立した「第2のセーフティネット」群⁶⁾の政策に「人による寄添い型支援」というキー概念を加えたものであったとしている。「寄り添い型」とは、行政のもつ支援の枠に当事者を押し込めるのではなく、当事者が抱える個別事情に合わせ、支援を進めていくという理念を表しているものであった。2010年7月から内閣府の検討委員会で枠組みが議論され、実施主体は都道府県におき、緊急雇用創出事業の基金約30億円を財源に、第1章で述べたように2012年3月までモデル事業を実施することを決められた。

この制度のモデルは、イギリスのパーソナル・アドバイザー制度である。イギリスには求職者手当制度がある（独立行政法人 労働政策研究・研修機構による「ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査」）。この制度の仕組みの概要を以下に整理してみる。

この制度は、仕事に就いていないか、週16時間未満就業している16歳以上、年金受給開始年齢（男性65歳、女性60歳）未満の者に適用されるもので、雇用年金省が管理運営し、給付業務は同省所管のジョブセンター・プラスが担当する。国民保険の拠出に基づいて定額が支給される拠出制と、拠出制手当の受給資格がなく、収入額が定められた水準を下回る者に対する所得調査制に分かれる。双方とも、基本的には常に就労可能な状況にあること、また求職活動を積極的に行うことなど、同等の条件が課される。そのジョブセンター・プラスに設置されたのが「パーソナル・アドバイザー」である。ジョブセンター・プラスの約7万人のスタッフのうち、9300人がアドバイザーとして従事している。アドバイザーの一人当たりの面談回数は平均週28回（一日当たり5～6件）、面談1回あたり平均所要時間は41分である。アドバイザーには資格要件はないが、採用後職場内訓練に加えて関連する資格取得が推奨されている。

パーソナル・アドバイザーとの面談を通じて「求職者協定」が作成され、求職者はこれに合意することが義務付けられている。内容は、就職を希望する職種のほか、就職機会の拡大のために行う活動として、①企業に対して週あたり最低で何通の申込書を送付するか、②何社を訪問するか、③何社に電話をするか、④ジョブセンターに何度連絡するか、⑤どの新聞・業界紙の求人広告をどの程度の頻度でチェックするか、⑥どの職業紹介業者に登録して何度連絡するか、

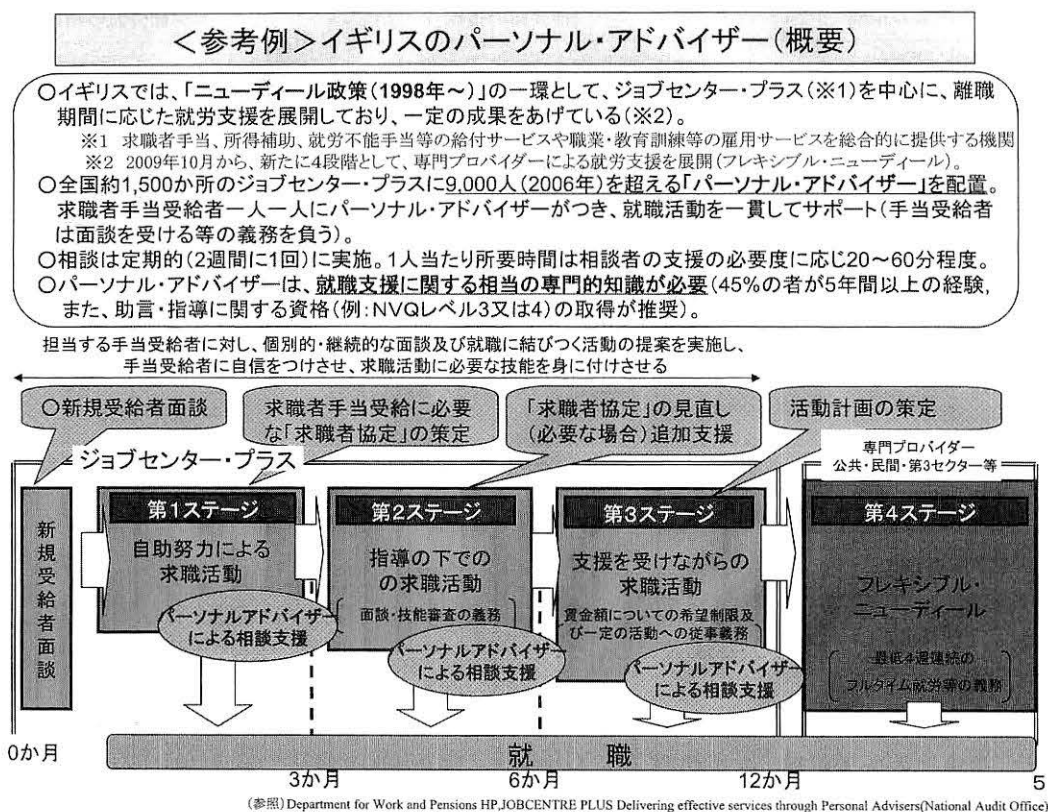
等々がある。併せて、就業に関する条件として、就業可能な時間帯や時間数に関する制限など（通常は週40時間以上就業が可能であることが求められ、これを下回る時間に制限する場合は、介護責任などの理由を要する）が記載される。また、受給開始から一定期間は、それで従事していた職種、前職の賃金額と同等の内容の仕事に求職を限定することが認められ、その期間が記載される。もし期間内に希望する内容の仕事に就けなかった場合は、アドバイザーとの面談により希望する範囲を広げることが求められる。

パーソナル・アドバイザーは、履歴書の作成や面接の準備、仕事に必要な技能などについてアドバイスをを行う。失業直後からの技能関連の支援内容としては、地域の雇用機会を勘案した技能評価等へのアクセスの提供、専門職あるいは特定職種向けなど多様な訓練コースに関する情報提供、英語や読み書き計算など基礎的技能の向上に関する訓練コースへのアクセスの提供、インターネット等を通じた訓練機会に関するアドバイスの提供、短時間の訓練若しくは8週までのフルタイム訓練へのアクセスの提供などがある。このほか、必要に応じて就職のための物品の購入費等を補助する（面接のためのスーツや、雇用主が提供しない仕事道具の購入費用など）。

手当の支給開始以降は、パーソナル・アドバイザーとの面談により求職活動の実施状況についてチェックを受けるため、受給者には2週間に一度、ジョブセンター・プラスに来所することが義務付けられている。また、失業から13週を経た受給者には、通常の面談とは別に実施されるレビュー・ミーティングと呼ばれる面談において、求職者協定を見直してより幅広い職種への求職が求められるほか、求職活動にあたっての困難（育児・介護や健康状態など）や、再訓練の必要などに関してアドバイスを受ける。レビュー・ミーティング直後の6週間は、通常の2週間毎の面談が毎週実施される。さらに、失業期間が26週に達した時点で再びレビュー・ミーティングが実施され、求職活動のさらなる見直しが行われる。併せて、アドバイザーは長期失業者の就業支援に関する就業準備訓練、トライアル就業、ボランティアなどのメニューから一連の活動を求職者に提案（求職者は最大で3種類の活動に参加することが求められる）、最終的に「活動計画」としてまとめられる。求職者には、これに合意のうえ、計画に沿った活動を行うことが義務付けられる。

活動計画に記載される主な内容は、これまで提供された支援プログラムの参加・修了状況、目標とする仕事内容と達成のためのステップ、計画見直しの時期・結果、職歴、スキル・職務経験、過去の訓練受講や資格取得実績、就業の障害となっている事柄と克服のための方法、目標の達成を確実にするために必要なステップ、求職活動の詳細などである。

図 3-1



出典：パーソナル・サポート（個別支援）・サービスについて平成22年5月11日 内閣府

このように個々の具体的な事情に合わせて就業支援をするもので、これまでの日本のようなハローワーク中心の「職場」紹介で終わるものではない。湯浅らPS事業の関係者は、複数の阻害要因を抱えた社会的困窮者に対しては、このパーソナル・アドバイザーのような支援者が必要であると考えたのである。

3-2 PS事業の実績と評価

3-2-1 プロジェクトから得た知見⁷⁾

有識者や実践者からなる「生活困窮自立促進（社会参加）プロセス構築モデル事業 統括委員会（一般社団法人北海道総合研究調査会（HIT）」が設置され、生活困窮者の相談支援体制の構築に向け、「相談支援事業の実施主体（実施機関）」の在り方と設置に関する考え方、生活困窮者の自立促進・社会参加を支援するプロセスの概念、および相談支援の担い手たる人材育成の在り方について、基本的な考え方をとりまとめた「セーフティーネット支援対策等事業費補助金 社会福祉推進事業生活困窮者支援体系に資する調査・研究事業報告書」（平成24年度）によると、PS事業では当事者が複合的阻害要因を抱え込んでいることを正確に認識できず、自分の力のみでは必要な支援策にたどり着くことが困難な状況に対して、制度本位ではなく、支援ニーズを持つ当事者本位の個別的・包括的・継続的な支援を目指してきたと述べられている。そこ

で、現役稼働年齢層、若年者など支援策がまだ十分に確立していない層を含め、対象者の幅が広がったことから、PS事業では、住居や収入、健康状態等の「生活面」、家族・親族関係の課題、社会的なつながり、コミュニケーション等の「社会面」、就労に向けた意欲・準備、スキル等の「就労面」の3つの観点から総合的に把握することとした。

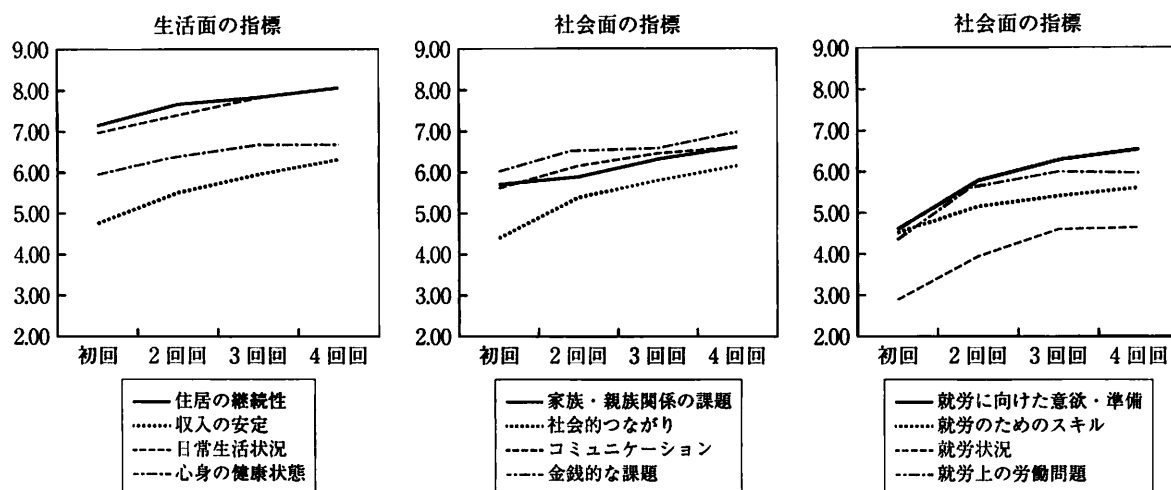
本報告は、このような視点に基づき、当事者の主観的状況（満足感）及び生活面、社会面、就労面での客観的状況を概ね3か月に1度把握している。

3-2-2 調査結果

PS事業を必要とした被支援者が感じた全体の満足度の動きを、4時点で調査したものが図3-2である。これを見ると、満足度の向上は、初回から2時点目にかけて大きく、それ以降上昇幅は縮小しながらも、満足度が向上していく動きがみられる。社会的孤立状況にあった被支援者が、PS事業を利用することで、支援機関とつながりができること、それ自体が満足度に大きな効果をもたらしていると考えられている。

次に、個別の領域での評価の動きである。生活面、社会面、就労面での客観的状況については、次の表に記載の観点から、被支援者の評価をまとめたものが報告されている。生活面は日常生活状況を日常生活に必要な基本条件（例：必要な食事をしている、電気・ガ

図3-2



一般社団法人北海道総合研究調査会 平成24年度パーソナル・サポート・サービスの評価手法等に関する調査より

ス・水道等のライフラインを使用している、冷暖房を使用している、生活用品を購入している、衛生面の問題がない等)が整っているか否か、その程度について1点～10点で評価したものである。

社会面は「社会的つながり」を社会的な接点(例: 家族、友人、職場等の所属組織、支援機関(PS 以外)、宗教、趣味の活動など)多少、孤立感の大小の程度について1点～10点で評価し、「コミュニケーション」(他者と意思疎通をするコミュニケーションとし、表情や行動など言葉を使わないものも含む)がとれるか否か、その程度について1点～10点で評価したものである。

就労面は就労に向けた意欲・準備を生活のリズムを整える、コミュニケーションスキルの訓練、ハローワークに通う、求人雑誌を見る、技能講習を受ける、中間就労のプログラムを体験する、体験就労を行うなど、本人に応じた就労に向けての準備の程度について1点～10点で評価し「就労のためのスキル」をコミュニケーションスキル、社会人としての一般常識、挨拶、電話対応など就労に当たっての基本的なスキルの習得レベルについて1点～10点で評価したものである。

これら各分野での指標の動きをみると、全体として、支援開始当初に大きく指標が上昇し、その後緩やかに上昇していくという傾向は共通のものである。この中で、就労面での指標は、生活面、社会面と比べ水準が低い、伸び率はもっとも高い。これは、被支援者の就労面で置かれている状況が非常に厳しいことと、それに対するPS事業による支援が大きな効果を持っていることを示唆するものであると考えられる。

3-2-3 事務局機能に関する分析

同報告書では、PS事業の理念を体現するため、一人ひとりの支援者の機能を越えた組織的な対応や支援者のサポート・ケアといった形で行われる様々な機能

を「事務局機能」と定義し、支援者機能とともに重要な機能として位置づけ議論を行ってきたとしている。調査では、各地域において実施している事務局機能の取組について、その取組内容とともに「意図・ねらい」、「結果・課題」の把握を行った。

この検討を踏まえ、地域におけるネットワークの形成、多角的な目線による支援の方針・方策の提案等の支援スキルの向上(支援の質の向上)、支援者の心身の健康サポート、制度の内容・運用の改善等の様々な取組が実施されていることが把握され、個々の支援の質や効果を高める上で事務局機能が重要であることが改めて確認されたとしている。モデル・プロジェクトでは、事務局が様々な実践を重ねていく中で、ねらい以上の効果や相乗効果が生まれることにより、支援の幅が広がったり、PS事業が存在することによって、PS事業以外のまわりの機関が本来の役割を果たすだけでなく、本来の役割を超えて連携する仕組みが地域に生まれるといった、地域の社会資源の有効活用・活性化、あるいは創出など事務局機能によって引き起こされた地域のダイナミズムともいえるべき動きが生じていることが把握されている。

多くの問題領域を抱えた当事者に対して適切な支援を行うことは、単一の期間ではどうしても限界がある。しかしながら、生活支援、就労支援、医療といった各機関がそれぞれの専門性を発揮し、それらを緊密に連携させることで、複雑な問題にも対処することが可能となることがモデル・プロジェクトで明らかになっている。そうした観点から、連携の要となる事務局機能は、PS事業にとって非常に重要なものであることが分かる。

3-3 モデル・プロジェクトから見えてきた課題

PS事業を通じて得られた知見から課題を以下5つに整理してみる。

3-3-1 パーソナル・サポート・サービスによる コーディネイト機能

モデル・プロジェクトは、対象者を限定せず、既存の施策の枠組みにとらわれない総合的な支援として行われた。PS 事業の意義は、サポーターが核となり、医療、介護、障害者支援、生活保護などの既存施策などの専門家チームと、地域コミュニティで行われている様々なインフォーマルな支援をコーディネイトし、被支援者の状況に応じた個別の支援プログラムを構築することにある。PS 事業が、それ単独で支援を完結させることができるものではなく、既存の各支援制度を活用し、それぞれの支援制度の効果を高めていくことによって、複合した問題を抱えている社会的困窮者への支援が有効なものとなることを示唆している。

3-3-2 広域的な連携支援

実際の支援を行うに当たっての社会的資源は、医療や介護などの既存の行政施策をはじめ、NPO などの民間団体による支援、地域に密着して民生委員や自治会等の存在もあり、被支援者の身近な社会的資源を活用することが必要となる。

また、被支援者の中には、自分がそうした支援を受けていることを親族や友人などの身近な人に知られたくないという気持ちがあることや、社会的なスティグマが解消されないままかかえていること、本人の事情により住所地で支援を受けられないなどから、自分の地元の相談窓口で相談することに抵抗を感じるというケースも多く存在する。このため、適切な支援メニューを用意するという意味においては、一番身近な行政単位である市町村が重要な役割を担うが、そこからこぼれてしまう被支援者をカバーするため、相談窓口はある程度広域性を持たせることなど、実情に応じた柔軟性も求められる。

3-3-3 「アウトリーチ」による支援

PS 事業を必要とする対象者は、行政サービスの情報からも孤立しているケースが多く、居住地域で PS 事業を行っていたとしても、それを知らず活用できないケースが多い。また、サービスがあることは知っていても、自ら利用しようとしにくいケースもある。こうした対象者の存在をキャッチし、支援につなげていくような働きかけを行っていく「アウトリーチ」の取組を進めることは、モデル・プロジェクトの課題でもあったとされている。今後、「アウトリーチ」の取組をどのような体制で行っていくのかということは大きな課題となるだろう。

3-3-4 人材確保と育成の課題

こうした地域を単位としたコーディネイト機能や、アウトリーチ機能を果たしていくためには、相応の人

材が必要となる。支援担当者に求められる能力としては、① 相談を通じて個別の対象者の抱える問題を整理するアセスメント能力、② 個別の対象者ごとに利用する施策をまとめるプランニング能力、③ 関係機関や関係者をまとめ、支援体制を整えるコーディネイト能力、④ 支援の進捗管理とフォローアップなどが考えられる。

モデル・プロジェクト実施地域でも、こうした人材の確保が課題となっており、人材の確保と適切な人材育成プログラムの開発が必要となる。その一方で、人材要件としてある一定の資格者を望む声もあるが、研修や人材育成プログラムの履修は必要だが、資格者と限定して基準をつくるよりは、広く募る方が多様な人材が集まり幅広い支援システムが構築できるものと考えられる。

3-3-5 関係的困窮の解消

PS 事業の当事者分析から年代別の問題領域については、50歳代、60歳以上では「生活」、「健康」の割合が高いのに対し、20歳代、30歳代では「精神的問題」、20歳未満では「家族・地域との関係」、「教育」の割合が高く、若年層ほど関係的困窮が大きく影響していることが見えてくる。また、「セーフティネット支援対策等事業費補助金 社会福祉推進事業生活困窮者支援体系に資する調査・研究事業報告書」（2012年度）の調査結果からも PS 事業の伴走機能は支援開始早期時点で高効果を得られることは明らかであることから、継続的伴走機能をもった支援の構築が必要になってくる。

第4章 PS 事業から生活困窮者 自立支援法へ

2012年12月、民主党政権は終わり、自民・公明による安倍内閣が誕生した。政権交代後も依然として、生活困窮に至るリスクの高い人々や稼働年齢層を含む生活保護受給者が増大しており、国民の生活を重層的に支えるセーフティネットの構築の必要性に変わりはない。そこで、PS 事業の評価、知見を踏まえ、生活困窮者支援体系の構築と生活保護制度の見直しに総合的に取り組むものとして、生活困窮者自立支援法が2013年12月に成立した。成立の経過としては、厚生労働省内に社会保障審議会が設置され、「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」において、2013年1月に報告書として取りまとめられた。その報告書の内容を踏まえ、同年5月の第183回国会に生活保護法の一部改正法案とともに、「生活困窮者自立支援法案」が提出されたが、両法案は衆議院では可決されたものの、参議院で審議未了の上、廃案となった。その後改めて同年10月の第185回国会に両法案を再提出し、同

年12月に成立した。

4-1 法の概要

生活困窮者自立支援法（以下、「自立支援法」という）の概要は以下のとおりである。

まず、① 必須事業として、福祉事務所設置自治体は、自立相談支援事業及び住居確保給付金の支給を行う。

次に、② 福祉事務所設置自治体は任意事業として就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施することができる。

また、③ 都道府県知事、政令市及び中核市の市長は、事業者が、生活困窮者に対し、就労の機会の提供を行うとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行う事業を実施する場合、その申請に基づき一定の基準に該当する事業であることが認定される。

4-2 制度導入の必要性

これまでの日本では、安定的な日本型雇用システムを土台としたセーフティネットとして企業、家族、地域が機能し、最終的セーフティーネットには、生活保護制度があった。しかし、雇用状況の変化の中、PS事業の分析からも明らかなように、これらの仕組みだけではもはや今日の社会的困窮者を支えられない。このため、生活保護に至る前の段階から早期に支援を行う新たなセーフティネットの構築が必要となった。

前述した「その他世帯」の受給の増加により生活保護受給者数は増加し続けている。雇用状況の変化により非正規雇用労働者は、2000年に26.0%だったものが、2013年には36.7%に、年収200万円以下の給与所得者も2000年に18.4%だったものが2012年には、23.9%に増加している。その他の困窮リスクを抱える高校中退者は約5.4万人、中高不登校は約15.1万人、ニートは約60万人、引きこもりは約26万世帯となっている。

社会的困窮者の多くは制度の狭間に陥ってしまい、あるいは制度の情報から孤立しているケースが多い。第1章で示した「『パーソナル・サポート・サービス』について～モデル・プロジェクトの評価について～」において、相談受理された19,615件のうち、当事者から直接連絡・相談のあったケースが10,475件（53.4%）と最も多く、このことから社会的困窮者は困窮状態からの早期脱却を望んでいることが分かる。それ故に、ここに企業、家族、地域単位のセーフティネットと生活保護によるセーフティネットの間を埋める、もう一つのセーフティネットをつくる必要性が出てくるのである。

4-3 法の対象者

自立支援法の対象者は、生活保護受給者以外の「生

活困窮者」である。具体的には失業者、多重債務者、ホームレス、ニート、引きこもり、高校中退者、障害が疑われる者、矯正施設出所者など複合的な課題を抱え、これまで制度の狭間に置かれてきた人たちである。住居確保給付金や就労準備支援事業等には所得や資産の要件があるが、一方、自立相談支援事業では、相談に来た人を広く受け止めることが求められる。

4-4 自立支援法を機能的にするための方策

この制度が機能するためには、「包括的な支援」「早期的な支援」「創造的な支援」が重要である。生活困窮者は、心身の状況の低下、借金、家庭、人間関係の問題など、複合的で多様な課題を抱えている。こうした生活困窮者に対応するため、さまざまな支援メニューを用意するとともに自治体における内外的に応じた総合的な取組が必要である。

生活困窮者の多くは地域から孤立し、支援が必要な人ほど自ら声を発することができない。支援が遅れるほど状況は複雑化し、解決が困難になる。第3章でPS事業の知見から課題整理を行ったとおり、この制度では「待ちの姿勢」ではなく、必要があれば積極的なアウトリーチ（出向いていく支援）を行うことが必要である。

また、この制度では、相談窓口という「入口」の整備だけでなく、働く場や参加する場といった「出口」を創っていくことも合わせて重要となる。これは、委託先だけで行うことは難しく、地域で、市民（団体）と行政の協働により行っていくことになる。こうした支援を実現するためには、地域のさまざまな社会資源に働きかけることが必要となる。発見や支援のネットワークを構築し、社会資源が不足すれば創造していくという、新しい形の「地域づくり」がこの制度の目標の一つである。そのためには自治体の役割として行政、専門機関、インフォーマルな支援団体などの多くの地域資源とをコーディネートする機能の充実を図ることが急務である。

次に、複合的な課題を抱える社会的困窮者に対する支援については、直ちに一般就労を目指すことが困難な人に対して、「就労訓練事業（いわゆる中間的就労の場）」の提供等、支援付きの就業の機会の提供などを行う「就労訓練事業」の場の提供等が必要になる。この就労訓練事業は任意事業であるが、各自治体では積極的に取り組むことが期待されている。

また、稼働年齢層に多く見られる、自信を失っている社会的困窮者は、次のステップに向かうことができない。自尊感情の回復・醸成を図りながら支援することが効果的である。

最後に、包括的な支援を行うため、全庁的な体制を構築することが必要であるとともに、自治体のリーダーシップが不可欠になる。そのリーダーシップが備

わった上で、前述しているとおり公的機関に限られず、インフォーマルな機関等との連携体制の構築が求められてくる。

では、生活困窮者自立支援法実施の主体である自治体はこれらに対してどのように対応しているのか。その先駆事例の一つと言われる滋賀県野洲市の事例から見ることにしたい。

4-5 事例研究—野洲市

4-5-1 野洲市の生活困窮者自立促進支援モデル事業の概要

野洲市生活困窮者自立促進モデル事業は、2011、2012年度に実施した PS 事業を発展的に継続させた事業であり、特に借金など生活困窮や生活面で不安定な人を対象とした事業である。

「おせっかい」することを合言葉にして寄り添いながら伴走し、市役所内の関係部署はもとより、市内外の関係機関、NPO 団体などと密接に連携して、「一人ひとりを包摂する野洲市の仕組みづくりの実現」を目標として実施してきた。

この事業は、野洲市民に対するセーフティネットのプレミアムサービスであるとも位置づけられているが、中でも「やすワーク」（就労相談支援について）の開設に注目したい。2011年度に PS 事業として実施してきた就職ナビゲーター事業を拡充して2013年度に、野洲市と厚生労働省滋賀労働局（ハローワーク）と連携して就労・生活支援を進める「やすワーク」を庁舎本館1階に開設した。これは、ハローワークの就職支援と野洲市の生活支援を一体的に提供する取り組みで、「生活困窮者等を対象とした就労支援を一体的に実施するための協定」（2013年4月1日締結）に基づき、実施されている。

野洲市の各部署（商工観光課、社会福祉課、子育て家庭支援課、地域総合センター、市民交流センター、健康推進課、障がい者自立支援課）の就労支援制度の担当者が連絡を取り合い、ハローワークから市役所に派遣されている就職支援ナビゲーターと密に連携しながら、就労に結びつく支援を行った。

実績として、就職支援ナビゲーターによる就職面談を受けたのは、191人（実人数）、延べ874件であり、1人当たり約4.6回の相談回数となっている。その内、145人が就労決定し、2012年度（88人）に比べ64.8%増加しており、就労支援がより効果を発揮した成果といえる。やすワークでは、相談者が市役所の落ち着いた環境で1時間の就労相談・情報提供を受けることができること、また各部署の担当者等が同席して相談対応することで、情報共有ができてスムーズな連携支援に繋がるなどのメリットが多く、就労支援方法として、非常に有効的であるとみている。

また、この145人の属性については、ひとり親家庭

（35.1%）、生活保護受給者（16.6%）、住宅手当受給者（17.9%）、その他生活困窮者（49.7%）となっており、様々な課題のある相談者の就労支援に対して、市役所内における連携の成果があったといえる。

雇用形態については、就職決定者の内、正社員が22人、正社員以外（パート、臨時社員、契約社員など）が123人となっている。正社員の雇用形態が少ないというよりは、生活保護やひとり親家庭、障害等、様々な課題のある相談者が、自立した社会参加に向けて就労決定し、第一歩を踏み出したことの効果が大きい。

ただ、こうした課題のある相談者については、就労決定後も行き来のできる継続した支援が必要であるし、継続的に支援し続けるためにどのような体制をつくるべきか検討しなければならない。

4-5-2 「やすワーク」の効果

ハローワークの就労支援と市役所の生活支援を一体的に提供するため、設置した「やすワーク」は2013年度145名の就職者を出すことができたが、社会的困窮者の多くは複数の課題を抱えていることもあり、なかなか仕事に定着することが難しいケースも少なくない。しかしながら、就労支援と生活支援を一体的に提供しているやすワークの形態であれば情報共有がスムーズに行われることから離職をしてしまったケースについても後追いすることが可能である。また、市役所とハローワークが同一の場所で一体となったことから利用者が増加し、就労にも一定の効果があった。

しかしながら、その一方で市役所とハローワークが一体的に生活支援を行うことで就労第一主義になっているのではないかと危惧される。また、母子の相談者であれば子ども家庭課の相談員が、生活保護の相談者であれば社会福祉課の職員がという形で、相変わらず縦割り行政の支援体系が維持されている。このままでは社会的困窮者が仮に困窮状態から脱却できて担当課の対象外になってしまうと、伴走機能が失われてしまう。例えば、就職ができれば生活保護受給者ではなくなり、社会福祉課の担当ではなくなってしまうのである。社会に参加できるか否か、一番重要な時期に伴走・寄り添い機能がなくなってしまう、社会的困窮者からの脱却の可能性を狭めてしまうおそれもある。もちろん、早期に離職にならないようジョブマッチングを図ること、定着支援を強化していくことも重要だが、就労することがゴールでなく、多様な出口と生活再建の伴走支援が継続されることの重要性を感じる。先駆的な取り組みといわれる野洲市においても、縦割り行政の壁は克服できていない。恐らく、他の自治体においても同様のことがいえるはずである。そこで、もう一度 PS 事業の創設が必要と言われた時点に立ち返り、地域を単位とした支援事業に欠かせない条件とは何かを再検討してみる。

第5章 事例研究—地域を単位とした支援のネットワークと自治体

5-1 釧路市の取り組みからの検証 パーソナル・サポート・センターえにい

5-1-1 釧路市の現況

釧路市では、長く市の経済を支えてきた基幹産業、すなわち、漁業、炭鉱が相次いで衰退し、特に2002年の太平洋炭鉱の閉山以降、市地域経済が全体的な地盤沈下を起こした。有効求人倍率はこの20年は概ね0.3~0.5で推移していたが、2009年3月~4月には0.26まで低下した。

生活保護の保護率は年間を通して変動があるが、釧路市で保護率の年度平均が高いレベルで上昇し続ける「異変」は、上記の経済状況を背景に、2002年頃から顕著になってきた。90年代までは20%台で推移したが、2002年度に33.9%を記録して以降、年々2~3ポイントの上昇を続け、2009年12月には50.2%、市民の20人に1人が被保護者という状況に至り、道内で最も高い水準となり、北海道平成24年度版の「生活保護実施概要」では釧路市の保護率は54.6%となっている。これは、総務省の「生活保護被保護実世帯数、実人員及び保護費（平成7~24年度）」では、全国の保護率が16.7%であることからかなり高水準であることは明らかである。釧路市の保護世帯の特徴は、全保護世帯に占める母子世帯の比率が高いことで、その比率は16~17%に達する。これは他の自治体（8%程度）に比べて約2倍の水準であり、このことが釧路市がPCモデル事業に関わることになった大きな理由である。

こうした危機的状況を受け、2003年に厚生労働省から、母子世帯の保護受給率が高い釧路市に「母子の自立支援モデル事業」が提案されたことを契機とし、2004~2005年の二ヵ年事業として取り組みを始め、2006年から本格的な「生活保護自立支援プログラム」に取り組んできた。その中で「中間的就労」⁸⁾という概念が生まれ、就労することだけが自立の条件ではないとの考えから、公園の清掃、介護施設や障害者施設でのボランティア活動を通して、働くことの楽しみ、他者との交流などから、自尊心の醸成を行ったものである。ここからハローワークなどと連携した「就労支援プログラム」、公園の清掃や介護事業所と連携した「就業体験的ボランティアプログラム」、親子料理教室などの「日常生活意欲向上支援プログラム」、農園作業などの「就業体験プログラム」、従来から行ってきた多重債務や託児支援など「その他のプログラム」等々、多種多様な形態をもつプログラムが生まれてきたのである。

5-1-2 PS事業のポイント

先のやすワークの事例を踏まえて、PS事業を成功させるポイントを以下に挙げてみたい。第一は、官民協働のプロセスの重要性がある。釧路市からの委託により、NPO法人地域生活支援ネットワークサロンが発足した。釧路の取り組みの背景に先行的な実践が二つある。一つが、上述した生活福祉事務所が2004年から実施してきた自立支援プログラムであり、もう一つはネットワークサロンがオープンさせたコミュニティハウス冬月荘の取り組みであった。なお、生活保護自立支援プログラムの関係で受け入れている事業は、①農園（阿寒地区のレンタル農園、動物園近くの法人所有の農園）での農作業ボランティアの受け入れ、②コミュニティハウス冬月荘での中3対象の受験勉強会（Zっと！Scrum）の開催、③子育てカフェ「エプロンおばさんの店」でのボランティア（清掃等）の受け入れ——の3つである。これらは官民協働で取り組んできたものである。今後制度化される場合も官民協働は不可欠であるが、その際大事なことはプロセスであり、結果ではない。行政を含めたマルチステークホルダーによるプロジェクトで本音を出し合いながら関係性を作り上げていくことが大切になってくる。

第二として、オープンで開かれた入口機能と呼応した多様な出口の創出が必要である。課題に直面すると当事者は自分で解決しなければならないと思いがちで、早期発見につながらず、地域課題を潜在化させてしまうことがある。入口の向こうに多様な出口（解決策）を創っておくことが重要である。すぐに就労や自立に結びつかなくとも、当事者が自尊心や自己肯定感をもてるか、他者と関わりあうことで生きがい、やりがいを持つことが自立への近道なのである。

三つ目として、これまでの事例やマニュアルに縛られない柔軟な実施体制の構築である。重要なのは複数の阻害要因を抱えた人たちに対しての業務であることから、地域のニーズに応じたマネジメントすること、社会資源開発、地域づくり、政策提言を行うなど、幅広い人材を活用しながら地域づくりにつなげていく幅広い実施体制が展開できる仕組みが必要である。

5-2 豊中市の取り組みからの検証

釧路市の自立支援プログラムを参考にしながら、その発展した姿と思われる豊中市の事例を検討してみる。豊中市はこれまでのハローワークを中心にした従来の仕組みでは就職が困難な人を対象にして、入口（相談）から出口（職業紹介）までの一貫した支援を行っており、就労支援と生活支援の間を埋めるもう一つのセーフティーネットのあるべき姿の可能性を広げている。

5-2-1 豊中市の雇用・就労支援政策

豊中市は大阪府北部の豊能の地域に位置し、人口約39万人の中核都市である。北は池田市、箕面市、東は吹田市と接して北東部の千里ニュータウンや市内中央部を中心に閑静な住宅街を有している。このような住宅都市の一面がある一方、西部は尼崎市、南部は大阪市に隣接しており、製造業などの立地も多い。また、市民の所得水準は、府内で池田市、吹田市について高い。その一方で、生活保護率は全国平均の1.64%をはるかに超え2.49%である。所得水準が比較的高い中間層と貧困層が併存している点に豊中市の特徴がある。豊中市の事例を研究した櫻井（2014.2）は「通常、所得水準が高いベッタウンでは取り組まれている就労支援への雇用・就労支援に豊中市が積極的なのは経済的背景にはこうした特殊事情がある」と述べている。

豊中市の雇用・就労支援の展開は大阪府の独自事業の取り組みの一環としてはじまっている。大阪府は「市町村が地域にある様々な支援機関と連携して、働く意欲がありながら雇用や就労を実現できない方々を支援し、一人ひとりが生き生きと働くことのできる社会の実現を目指す」として、2000年に府の独自事業として府内の市町村に対して必要経費の2分の1を支給して「地域就労支援事業」を開始した。豊中市はこれを受けて2003年8月に「豊中市地域就労支援センター」を設置した。これが、豊中市が就労支援政策に着手したきっかけであるが、豊中市は、その3年後である2006年11月に「豊中市無料職業紹介所」を開設し、この両機関の連携した支援活動が現在までの雇用・労働政策の中核を担っている。2008年には「豊中市雇用・就労施策推進プラン」を策定し、市が推進する就労支援政策の基本方針として以下の4点を示した。① 就労困難者等の就労に向けた支援が必要な人への対応、② 地域特性を活かした就業の促進（若年者、女性、高齢者、障がい者など）、③ 雇用・就業機会の確保・創出、④ 雇用・就業のセーフティーネット、である。この推進プランについて、櫻井（2014.2）は、労働力供給の余地が比較的大きい若年層や女性等に着目し、基礎自治体の特性を活かしながら、地域における雇用・就労機会を創出する方向性には政策の積極的な性格が表れているとしている。

5-2-2 おおさかパーソナル・サポートモデル事業における豊中市の検証

おおさかパーソナル・サポートモデル事業は大阪府で実施されたPS事業であり、その特徴は大阪府と実施5市（豊中市、吹田市、箕面市、2012年度から八尾市、柏原市が参画）による共同提案にある。基礎自治体である5市はパーソナル・サポーターを配置して伴走型の自立、就労支援を実施、広域自治体である大阪

府は基礎自治体のバックアップ、国や関係機関との調整役など、広域、専門的役割を担うなど、府と基礎自治体の相乗効果をめざした。

また、「発見・相談」「地域力の向上」「多様な就労支援メニューの開発」「出口の創造」など、これまでの地域就労支援事業で対応することが困難であった課題に挑戦したものである。

豊中市は他の自治体に先行して、就労支援の素地が十分であること、生活困窮者に対する単なる福祉政策に留まるのではなく、就労を通じて地域の中小企業の支援を行っていること、そして、就労することだけを出口とせず、多様な出口を市が独自に創出している点で先駆的であることから豊中市の取り組みを検証する。そうすることによって、今後、他の自治体における中小企業への支援を通じての生活困窮者の自立支援政策のモデルになりうるという判断で取り上げる。

豊中市の取り組みは大きく3つのモデル事業から成り立っている。一つ目として、特に福祉の分野との連携をベースとした「くらしかんPSセンター」である。これは、従来の活動を通じて蓄積されたノウハウや地域企業との関係性を強みとしながら、生活保護受給等長期離職者の就労支援への活動内容を拡大している。2つ目として、コミュニティソーシャルワークの取り組みをベースとした「豊中市社会福祉協議会PSC」である。コミュニティソーシャルワークの取り組みとは校区福祉委員会を基盤とした住民主体の地域福祉システムの構築で、2005年からはコミュニティソーシャルワーカー（以下「CSW」という。）を7つの地域圏域ごとに配置し（2009年の福祉公社との統合後は14名）、福祉なんでも相談窓口へ寄せられる住民からの相談をCSWの支援に結びつけ、支援活動を行ってきた。この社会福祉協議会でのPS事業は、CSWが支援するケースのなかでも一般就労はかなり難しいと思われるケースで、地域社会との結びきが弱い対象者を中心に、個別的・継続的な支援を行っている。つまり、社会的自立の側面でも大きな効果を挙げるような支援が、ここでのPS事業の特徴と言える。3つ目としてより専門的なサポートや予防策を企図して支援する「豊中パーソナルサポートセンター」である。櫻井（2012）によると、豊中パーソナルサポートセンターの支援には、いくつかの大きな特徴がある。具体的には、①「ケース応援チーム」と「事業所応援チーム」が、相談者に対する支援と事業所支援のそれぞれに重点を置いた活動を展開し、需給両面から対象者の就労をバックアップする体制をとっている。とはいえ、②両チームはケース会議や日常の活動のなかで緊密に連携し、支援対象者の状況に応じて求められる支援をタイムリーに行っている。③いずれのチームにおいても、必要な専門的知識・スキルや就労支援に関連した豊富な職業経験を有する専門的人材が支援活動を担当

している、ことである。事業のさまざまなケースに対し、コミュニティレベルのアウトリーチを活かしたこうした重層的な取り組みを行っている。

これらの豊中市の取り組みの成果を数字で見るとすると以下のとおりである。地域就労支援事業では相談件数は顕著な増加を見ることができ、就職率も労働市場の影響はあるものの2011年度では41.3%となっている。相談件数と相談者数の関係では、相談件数を相談者で除し、一人当たりの相談回数を割り出すと、2003年では約1.8回であったのに対し、2011年では3.6回と増加していることから、櫻井（2014.5）では、一人当たり相談回数が増加していることは、問題を抱えた困難層がさらに深刻な困難に陥っていることを示しているとの地域支援コーディネーターの声を寄せている。また、相談者数における新規相談者数の占める割合が2008年、2009年では低かった。これは既存の相談者が出口に向かえず滞留していることを示していると考えられるが、2010年、2011年では新規相談者の割合が高く、また就職率も向上していることから、既存相談者の滞留が解消されていると考えられる。これは、豊中市のこれまでの取り組みと PS 事業の効果である。

また、無料職業紹介事業の実績としては以下のとおりである。

第一として、人材紹介事業である。本事業は登録事業所からの求人情報を受け付け求職者とのマッチングをするだけでなく、登録事業所の開拓のため企業データベースを利用して、豊中市だけでなく近隣地域の事業所に関してもコーディネーターが営業をかけていることが特徴的である。第二の事業は、職場体験実習である。これは受け入れに慎重な企業に対し、体験的な就労を行う実習プログラムである。企業にとっても求職者との顔合わせのできる期間であるし、求職者にとっても継続できるか否かを判断する上で貴重なものとなる。第三の事業は、面接会の実施である。面接会の中には職種や対象者を限定した合同面接会や、一社に限定した面接会もある。このような面接会を開催することで就職にたどりつくケースは多く、面接会は事業所を開拓するにあたって有効なものとなっている。第四の事業はセミナーの開催である。これは求職者向けに限らず、人材を求めている企業に対するセミナーも含まれている。豊中市の取り組みは待ちの姿勢での職業紹介ではなく、その人にあった仕事の開拓を行うことと、雇用を創出し、事業を発展させ、地域を活性化してくれる地元企業の視点を大切にしていることが、就職率を上げているものであると考える。

5-2-3 事業予算について

雇用労働関係費用は、雇用労働課が担当する事業の予算総額は2012年度では16億円であり、2006年度の時点では事業の予算総額1630万円であることから当時と

比較すると労働政策関連事業費は約100倍に増加していることがわかる。

隣接する人口約32万人の吹田市の2014年度当初予算として労働関連予算が約1億7000万円であることから豊中市の予算がいかに大きな金額になっているのかが明白である。そして、その事業予算の9割が国の財源による事業であり、特に緊急雇用創出基金事業の規模は2012年度では約12億4000万円にのぼっている。これについて、櫻井（2014.5）は、「国の財源を使用することで雇用・労働関連事業はその支援対象を広げ、サービスを拡充してきた」としていながらも、今後の課題として、多数の緊急雇用創出基金事業を活用していること、また、この緊急雇用創出基金事業が就労支援政策の入口機能を果たしていることから、この時限的な国の財源がいつまで続くのかということに懸念を抱いている。

5-2-4 豊中モデルからの学ぶべきこと

豊中市の雇用・労働政策の基盤となっている中心事業は「地域就労支援事業」と「無料職業紹介事業」である。この両輪の事業を展開するについて豊中市社会福祉協議会や同協議会を通じて地域の自治会、民生委員とのつながりを深めた。その代表的な位置づけとして前述した「コミュニティソーシャルワーク」という校区福祉委員会を基盤とした住民主体の地域福祉システムの構築がある。また、その他にも地域のインフォーマルな地縁組織と行政との連携のもと地域福祉ネットワークによる支援体制がある。そして、社会的困窮者の継続的・包括的な相談支援を体系的に実施しているにも関わらず、ワンストップ型の中核的機関を設置していない。この地域力に依拠した支援体制がまさに「豊中モデル」ということができる。

この豊中モデルが機能するためには、いくつかの要素がある。その一つとして、各所に存在するキーパーソンの存在がある。櫻井（2014.5）は、豊中市の就労支援事業は、雇用労働課という強力な核を中心に展開されつつも、関連部署、事業委託先、連携先の諸機関、そして、雇用の受け皿となる企業に至るまで各所にキーパーソンがいる。そして、それらの人と人とのつながりながら血の通った「顔の見える労働市場」「ネットワークが張り巡らされた労働市場」を地域に広げつつあるとしている。栗本（2007）は、豊中の雇用・就労支援政策の基盤が地域就労支援事業を契機に人権政策の枠組みから一歩踏み出し、地域就労支援事業を新たな「労働政策」へと発展させたとしていると指摘している。ここから分かるように、豊中市では地域力の基礎地盤が根付いていたことも大きく影響するものである。そういった連携があることから社会的困窮者が抱える多様な阻害要因を受け止め、多様なメニューの支援が展開可能になってくる。そのネット

図 5-1 豊中市雇用・労働関係事業予算（2010～2012年）

財源			事業	2010年度			2011年度			2012年度		
				金額 (千円)	財源別計		金額 (千円)	財源別計		金額 (千円)	財源別計	
					(千円)	(%)		(千円)	(千円)		(%)	(千円)
○			相談業務（訴訟等費用貸付、勤労者相談）	2,300	25,156	7.6	2,932	75,519	7.7	2,892	75,139	4.7
○			啓発事業（勤労者ニュースの発行）	250			250			250		
○			他団体支援（豊中市中小企業勤労者互助会）	5,520			5,520			5,520		
○			無料職業紹介事業	6,421			8,532			8,259		
○			シルバー人材センター補助	—			45,636			42,865		
○			地域雇用創造推進事業	2,522			—			2,565		
○			地域雇用創造実現事業	—			2,863			2,924		
○			地域就労支援事業	8,143			9,786			9,864		
	○		地域就労支援事業（再掲）	5,592	5,592	1.7	6,919	6,919	0.7	8,595	8,595	0.5
		●	住宅手当緊急措置事業	—	0	0	35,431	52,311	5.3	43,997	78,065	4.9
		●	意欲喚起事業、生活保護受給者等就労支援事業	—			16,880			34,068		
		○	ふるさと雇用再生基金事業	35,542	301,435	90.7	157,883	848,953	86.3	—	1,427,784	89.8
		○	緊急雇用創出基金事業	174,385			561,830			1,240,749		
		○	うち従来型				(177,909)					
		○	うち重点分野雇用創造事業				(128,944)			(48,931)		
		○	うち地域人材育成事業				(254,977)			(●●●)		
		○	うち震災等緊急雇用対応事業							(157,134)		
		○	地域雇用創造推進事業（再掲）	61,365			—			—		
		○	地域雇用創造実現事業（再掲）	30,143			34,213			40,473		
		○	パーソナルサポートモデル事業	—			81,767			116,822		
		○	新しい公共支援事業	—			13,260			29,740		
		○	うち新しい公共の場づくりのためのモデル事業			(13,000)						
		○	うち社会イノベーション推進モデル事業		(13,260)	(16,740)						
合 計				332,183	332,183	100.0	983,702	983,702	100.0	1,569,583	1,569,583	100.0
一般会計総額（当初予算ベース）と雇用労働関係事業予算が占める割合				128,288,326		0.26	133,208,759		0.74	143,074,468		1.11

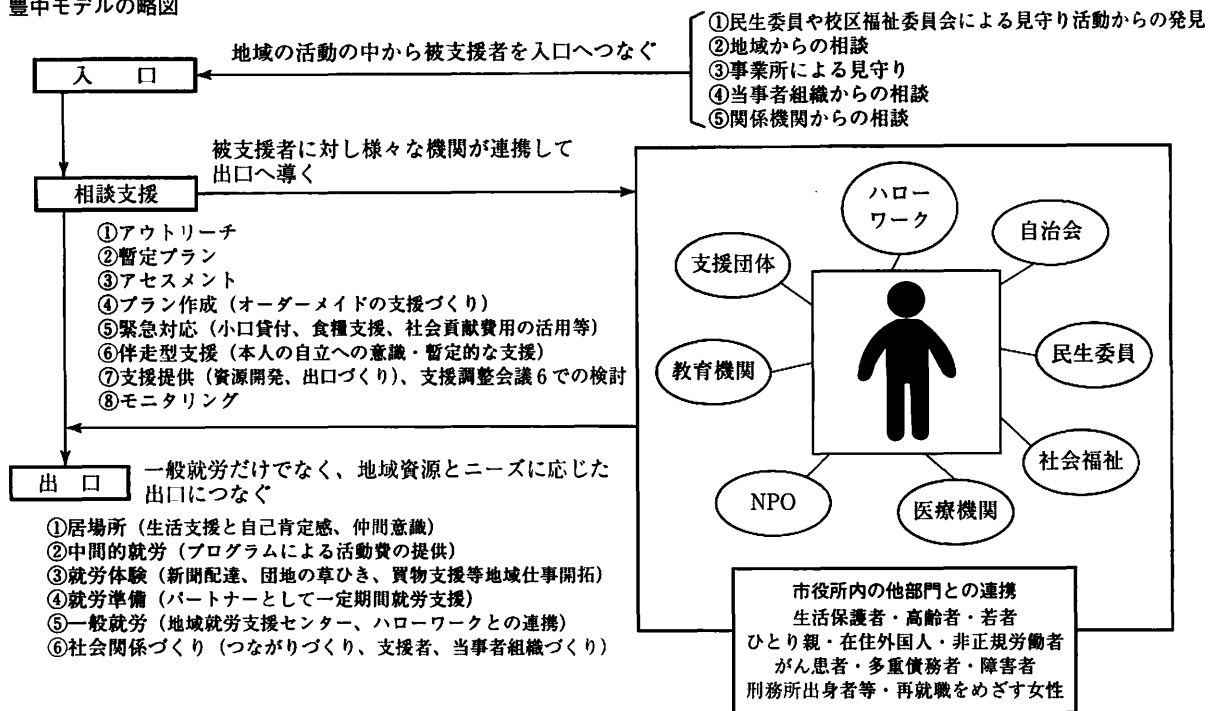
注：新しい公共支援事業に関して、2011年度は社会イノベーション促進モデル事業以外に「東日本大震災復興支援豊中プロジェクト」が1,966,000円を受けている。

出典：2011年度の緊急雇用創出基金事業関係は「平成23年度 雇用創出基金事業を活用した雇用創出の概要」。2012年度の重点分野雇用創造事業・地域人材育成事業関係は「重点分野雇用創造事業・地域人材育成事業（24年度実施予定）」（いずれも豊中市提供資料）より転記。その他については、豊中市 HP「予算の概要」（各年度）より転記。新しい公共支援事業関係は、大阪府 HP を参照。

出典：櫻井純理「就労を問い直す 自治体と地域の取り組み」115-142頁、勁草書房、2014年5月

図5-2

豊中モデルの略図



- 特徴：・センターを設置せず、CSW や養成訓練を受けた住民ボランティアサポーター等を生活圏域に配置し、身近な相談を受ける。
 ・把握されたケースについて、地域で解決するため、関係機関で構成されるネットワーク会議等を設置し、解決策を検討・展開する。
 ・民間活用型で、地域が人口規模や社会資源の実情に応じさまざまな展開が可能な設置形態。
 ・一方、相談支援員の育成が肝となるため、体制構築に時間がかかる可能性がある。

出典：筆者作成

ワークの中に豊中市の中間的就労事業が位置付けられている。すぐには一般就労が困難な人たちにスモールステップで様々な経験をさせ、就労できる体力をつくり、意欲を喚起させ、生活習慣を身につけさせるのである。

次に、国の交付事業の効果的に活用していることにある。市の財政が逼迫する中、時限的である国事業をうまく活用することで労働関連事業費を確保している。これは、前述したように支援メニューが豊富にあることで、国の事業に対してフレキシブルに対応できることが強みとなり、支援システムに一定の血液を流し続けることができていることは非常に効果的である。

また、支援体制がチームで支えている点がある。多様な阻害要因を抱えた被支援者に対して、専門家ははじめ多くの人々が関わりチーム体制をとった上での包括的で寄り添い型の支援を行っていることで、伴走しすぎることなく、互いに共依存の関係にならないよう工夫をしている。その工夫があって支援者、被支援者双方に負担のないものになっていると考えられる。

次に、支援の視点として地域の中小企業に対する政策であることである。雇用就労施策は雇用される側の視点に立ちすぎる傾向があるが、豊中モデルではまずは受け入れる側の企業がどのような情報を欲しており、どのような業務に人材不足を感じているのか、どのようにすれば雇用を創出できるのか、企業の不安を解

消するにはどのようなすればよいのかといったことが考えられている。必要に応じ、求職者に対し職業訓練や中間的就労に参加を促すことは、求職者自身が職場、担当する業務にスムーズに入れることになるが、同時に受け入れ側にとっても自社との適合などを判断することができ、双方にメリットがある。豊中市はそうした狙いをもって積極的に施策に取り組んでいることである。

まず、企業のデータベースを利用して豊中市外の隣接地域までエリアを広げ、無料職業紹介事業への登録事業所を確保すべくコーディネーターが営業を行っている。求職者に合う求人が出てくるのを受身で待っているのではなく、企業のニーズと求職者に適した求人を積極的に開拓するところに豊中モデルが他の地域にない優れた点がある。

しかしながら、課題としても次の点を挙げることができる。まず、人材の問題である。前述したとおり、関係各所にキーパーソンが存するが、仕組み全体を維持するためにキーパーソンに依存してしまうことが考えられる。これは豊中市だけに限られたことではないが、新たな育成プログラムや現場経験を通して継続的に人材育成を行っていく必要がある。

次に、財源の問題がある。豊中モデルの高効果の背景として国の事業をうまく組み合わせていることがあるが、国の時限的事業頼みになってしまうことは継続的

に支援を続けていくことに困難をきたしかねない。今後は、自主財源をもつなど国の事業の依存度を低下させていくことの工夫が大切である。とはいえ、こうした課題は豊中市だけで解決できるものではないことも間違いない。PS事業の取り組みが大阪府レベルで始まったことを考えれば、豊中市の経験を共有するための基礎自治体間の水平連携、またそれを背後から支援する大阪府の役割が大事になってくる。そうした取り組みが組み合わせられない限り「豊中モデル」がいかに効果的であっても、他の自治体まで広がっていかない。

さいごに 社会的困窮者を受けとめる 地域社会の仕組み、可能性の検討

生活困窮者自立支援法は2015年4月に施行される。この法律の成立にあたって生活保護法の改正が共に行われた。そのことにより、生活保護を必要としている者に対する改悪であるとの批判があることも散見する。批判のポイントは、生活困窮者を生活保護から遠ざけ・排除する「沖合作戦」に利用される危険性があることと、生活困窮者が就労準備支援事業の際に雇用契約を必要としないことから、最低賃金以下の労働や労働基準法で守られない労働に従事させられる危険性があるという点である。しかし、生活困窮者自立支援法は生活保護から遠ざけるのではなく、いったん生活保護を受給してしまうとその状況を脱却することが困難であることから、容易に就労ないし社会参加がしやすい仕組みを構築するものと理解したい。また、就労準備事業はすぐには一般就労には繋がりにくい対象者に対し、「中間的就労」の場として提供するもので、法の趣旨としては、決して劣悪な環境で就労させるのが目的ではない。

とは言え、そのような危険を含んでいることは確かである。事実、現在の生活保護制度下でのケースワーカーは業務過剰により、被保護受給者に対して再就職や社会参加へのチャレンジを積極的に後押しするに至っておらず、一度受給すると、稼働能力層であっても、自立に結び付くことが困難な状況にある。このため、日常生活の再建を図りながら、労働市場や地域社会への参加をスムーズに実現する仕組みとして第2のセーフティネットを強化し、生活困窮者の実情に対応したセーフティネットとして機能するよう拡充していくことは緊急の課題としている。しかしながら、今後の施策の主体の多くは基礎自治体に委ねられることになり、財政が逼迫している中、生活困窮者自立支援にかかる費用の一部は基礎自治体の負担となることから、どれだけの予算が投じられるのか不安である。また、事業を民間委託した場合に、協働の美名のもとに委託先への丸投げになってしまわぬか、各基礎自治体の手腕によってその効果に地域格差が生じることになる。

「豊中モデル」はこれまでの国主導の雇用政策を補完する機能を担い、多様な阻害要因を抱えた被支援者と中小企業を結びつけることで、新たな雇用を創出し、ひとりひとりの個別事情に応じた「自立支援」に結び付けることができている点で先駆的な取り組みであり、手本となるものである。本稿で豊中モデルを取り上げたのは、繰り返しになるが、ハローワークを中心とした就労支援と生活保護の間に陥った人たちへの「中間支援」の重要性を言いたいためであった。

しかし、地域の特性は各地域によってさまざまである。豊中市のように隣接地域を含めると多くの事業所があり、多様な地域資源がある地域ばかりではない。だからこそ、国の画一的な制度だけでは限界がある。そこで「平成24年度 セーフティーネット支援対策等事業費補助金 社会福祉推進事業生活困窮者支援体系に資する調査・研究事業報告書」にもあるとおり、生活困窮者の継続的・包括的な相談支援を体系的に実施するため、アウトリーチからアセスメント・プラン作成を通じて、本人に寄り添い、本人の目的に沿った地域の各種資源につなぎ、それぞれが目指す自立を支える「自立促進（社会参加）プロセス」を地域で展開することが重要になってくる。そのための中核的機関として新たに相談支援事業を担う機関の設置が必要であると考えている。既存の個別の窓口では十分に新たな社会的・地域的課題として受け止めることができず、新たに相談支援を担うセンター機能が必要なのである。また、イギリスのパーソナル・アドバイザーにみたように既存の制度やサービスの範囲を越えての支援を必要とする人や家族がおり、そうした制度やサービスをつなぎ、隙間ない相談支援を提供することが大事である。まさに、入口から出口までの一貫した支援が必要不可欠なのである。

また、自立支援法の制定により「支援決定」がなされるようになるが、そうすると新たな制度の狭間に陥ってしまう人々が生じる。地域性や制度上の狭間に陥ってしまわないようにある程度の広域性をもって柔軟になること、またPS事業を通し高い効果が実証された地域のネットワークを活かし、インフォーマルな支援団体に多数関わってもらう必要がある。そして、財政状況が悪化した場合であっても制度が途切れないよう、受益者負担についても一定程度加味した上での財源の確保を検討すべきである。

これまでの日本の福祉政策は、雇用政策が中心であり、職を失った場合は失業保険を受給し、就労に結びつけることができない場合にはじめて社会保障に頼るという方式であった。この方式が可能になるには、仕事をしたい人には仕事があるという大前提が存し、仕事がしたいのに、仕事ができるのに仕事がないという稼働能力層に対しての手当が不足していた。特にリーマンショック後、非正規社員などの不安定雇用が増加

し、経済基盤を失った若者たちが自信を失い未来を描けないでいる。社会構造の変化の中、性別による役割分担も崩壊したことで家族形態も変容してしまった。

生活困窮者自立支援法や生活保護法下で「自立」ということばを使うとき、多くは一般就労ができたことに対して「自立」を使うことが多い。しかしながら、「自立」は就労することだけではない。「就労」さえすれば「自立」しているかといえば、それもまた疑問が残る。生活困窮者自立支援法では、「生活困窮者」の定義を「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」としている。しかしながら、これまで述べてきたように生活困窮者は経済的、物質的困窮だけに喘いでいるのではない。特に、若年層ほど関係の困窮（家庭や地域が果たし衣食住などの受け皿機能に加えて持続性のある伴走機能を失った状態）、具体的には「絆」の欠落（奥田2010）が生活困窮に大きく影響していると指摘している。奥田（2014）は「経済的な問題が一定解決しても社会的孤立状態が続くことで本人の生きる意欲が醸成されず、再び困窮に陥るリスクが高くなってしまふ」としている。

PS 事業の最大の効果は、基礎自治体がハブ化することで多様な機関がつながりを持ち、パーソナルサポーターを中心した支援のネットワークが生まれたことである。その多様な機関が社会的困窮者に対し、寄り添い・伴走することで、これまで社会から孤立していた人たちが社会と関わる機会を得る。そして、社会での居場所をつくることができる。居場所は社会における「中間的媒介」なのである。もちろん就労にたどり着くことは生きていくうえで重要なことではあるが、就労だけにこだわることなく、ひとりひとりの多様性を活かしながら、その人らしい生き方をするために開かれた間口と多くの出口を用意しておかなければならない。生活困窮者自立支援法が本来の法の趣旨に照らし、「第2のセーフティーネット」として役割を担うことができるよう、今後の地域社会を築く過程で今回形成された支援ネットワークが効果的に活かされることに期待する。

注

- 1) OECD が算出している「相対的貧困率」の作成基準は、等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得）の貧困線（中央値の半分）に満たない世帯員の割合をいう。
- 2) 生活困窮者自立支援法が定める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。
- 3) 一度、雇用のネットからこぼれ落ちたら最後どこにも引っかかることなくどん底まで落ち込んでしまう社会。
- 4) 生活困窮者自立支援法に定義された生活困窮者に関係的困窮の概念を加えた者

- 5) 人口全体に対する結婚の発生頻度を表す指標である。率は、人口動態統計から得られる年間の婚姻総数を分子に、また該当年次の人口総数を分母にして下記の式によって計算され、通常、婚姻率は人口1,000人当りの婚姻件数として表される。
- 6) 麻生内閣で実施された就職安定資金融資、訓練生活支援給付、住宅手当、総合支援資金貸付、長期失業者支援事業、就職困難者支援事業等々の施策をいう。
- 7) 平成24年度セーフティネット支援対策等事業費補助金社会福祉推進事業生活困窮者支援体系に資する調査・研究事業報告書の抜粋
- 8) 中間的就労ガイドライン（案）によると、一般就労（一般労働市場における自律的な労働）と、いわゆる福祉的就労（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律・平成17年法律123号）との間に位置する就労であり、雇用契約に基づく労働及び一般就労に向けた就労体験等の訓練を総称するものとして示されている。

参考文献

- 阿部正浩 内閣府 経済社会研究所「バブル/デフレ期の日本経済と経済政策」2010年
- 奥田知志「絆の制度化―「第三の困窮」に向き合うパーソナルサポーターの実現へ」『都市問題』2010年7月号、40-50頁
- 奥田知志、稲月正、垣田裕介、堤圭史郎『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するトータルサポート』明石書店、2014年
- 栗本裕美「就労困難者に対する和泉市の就労支援施策」阪南自治体労働行政協議会『地域の就労支援システム構築に関する調査研究報告書』75-84頁
- 櫻井純理「地域に雇用をどう生みだせるのか―大阪府豊中市における雇用・就労支援施策の概要と特徴―」『立命館産業社会論集』第48巻第2号、2012年9月、53-73頁
- 櫻井純理『自治体セーフティーネット』「第2章日本のセーフティーネットの何が問題なのか」公人社、大阪市政調査会編、2014年2月
- 櫻井純理『就労を問い直す 自治体と地域の取り組み』115-142頁、勁草書房、2014年5月
- 橋本俊昭『無縁社会の正体』(株)PHP 研究所、2011年
- 広井良典『脱「成長」戦略 新しい福祉国家へ』岩波書店、2014年
- 本田由紀「社会を結びなおす」に時代区分を参照
- 松本淳『自治体セーフティーネット』「第9章 日本のセーフティーネットの何が問題なのか」公人社、大阪市政調査会編、2014年2月
- 宮本太郎編『生活保障の戦略 教育・雇用・社会保障をつなぐ』岩波書店、2013年
- 山田昌弘『ワーキングプア時代―底抜けセーフティーネットを再構築せよ』文芸春秋、2009年
- 山田昌弘『「家族」 難民生涯未婚率25%社会の衝撃』朝日新聞出版、2014年
- 湯浅誠『反貧困―「すべり台社会」からの脱出』岩波新書、2008年
- 湯浅誠『ホームレスと社会』VOL7 2012.12 12頁
- 厚生労働省「国民生活基礎調査」2014年7月
- パーソナル・サポート・サービス検討委員会「パーソナ

ル・サポート・サービスの評価手法に関する調査」
2012年
文部科学省「高等学校教育の現状」高等学校等への進学率
[推移] http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kai-kaku/main8_a2.htm (2014年9月24日取得)
内閣府共生社会政策統括官 HP「平成25年中における自殺の概況」<http://www8.cao.go.jp/jisatsutaisaku/toukei/h25.html> (2014年12月28日取得)
内閣府「PS事業」モデルプロジェクトの評価について
<http://www5.cao.go.jp/keizai2/personals/personal-s.html> (2014年6月12日情報取得)
厚生労働省福祉行政報告例「世帯類型別被保護世帯数の年度推移」2010年度
総務省統計局労働調査労働力調査（基本集計）長期時系列表1 a-1 主要項目（労働力人口・就業者・雇用者・完全失業者・非労働力人口・完全失業率）—全国、

月別結果
厚生労働省 平成21年人口動態統計月報年計（概数）移
独立行政法人 総務省統計局労働調査政策研究・研修機
構「ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関
する調査」（2010年4月）
セーフティーネット支援対策等事業費補助金 社会福祉推進
事業生活困窮者支援体系に資する調査・研究事業報告
書」平成24年度
北海道「生活保護実施概要」平成24年度版
大阪府 HP「地域就労支援事業」<http://www.pref.osaka.lg.jp/koyotaisaku/shiencenter/> (2014年12月30日取得)
平成25年度野洲市生活困窮者自立促進支援モデル事業実績
報告書
吹田市 平成26年度予算編成過程の公表 http://www.city.suita.osaka.jp/home/soshiki/div-gyoseikeiei/zaisei/_57102/_60015.html (2014年12月30日取得)