

令和5年2月2日

あきる野市議会議長 殿

会派名 くさしぎ

代表者名 辻よし子

会派の（調査研究・研修）報告書

このことについて、下記のとおり実施したので報告します。

記

1 調査研究または 研修実施日	令和5年1月30日（月）～2月1日（水）
2 調査研究または 研修の場所	全国市町村国際文化研修所
3 調査研究事項 または研修名	生活困窮者の自立支援
4 参加者氏名 （ 1 名）	辻よし子
5 調査研究または 研修の概要及び 感想等	別紙のとおり

(別 紙)

【概 要】

この研修は、3つの柱で構成されている。1つ目は、生活困窮者自立支援に関する制度等について学ぶこと、2つ目は具体的な事業についての先進事例を学ぶこと、3つ目は受講者の自治体における事例を紹介し合うことである。

1日目と2日目で合計3つの講義と4つの事例紹介が行われた。

(1) 講義1 生活困窮者自立支援制度と包括的な支援体制の構築

(講師：厚労省 社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室 丸山祐里枝氏)

*コロナ禍を通して生活困窮者支援が新たなフェイズに入ったといえる。寄せられた相談に応じることはもちろん、届いていない相談が重要である。自らサービスにアクセスできない人も多いので、アウトリーチが必要。行政とつながっていないだけでなく、地域ともつながっていない「孤立」=本人が居場所を失っていることが問題である。制度の中だけで解決することは難しく、関連する他部署の事業やインフォーマルな活動とつながることが重要。

*コロナ禍の生活福祉資金特例貸付では、総額1兆4千億円もの貸し付けがされている。その全てが生活困窮者とは言えないが、支える必要がある人も多いはず。そこにどう繋がっていくかがこれからの課題であり、社会福祉協議会と連携して取り組んでいただきたい。

*生活困窮者自立支援制度は平成20年9月のリーマンショックをきっかけに始まっ

た。それ以前とは異なり、働きざかりの人が職を失って困窮する事態になり、その中でパーソナル・サポート・サービスが始まった。

* 経済的自立と共に社会参加としての自立も重要であり、そこには自己肯定感、尊厳の確保が求められる。

* これまでは課題をひとつひとつ切り離して対応していたが、それだけでは無理。包括的な支援が必要であることが、生活困窮者支援の特徴ともいえる。包括的な支援をする上で担当部署が異なると個人情報保護の関係で情報連携をして良いかどうか迷う。それを解決するために出来たのが支援会議。任意の設置ではあるが、ぜひ、取り組んでいただきたい。

* 特に重層的支援においては行政だけで支援を継続することは難しく、地域共生社会の実現が求められる。5年ごとの制度の見直しに向けて1年間議論をしてきたが、その中で支援会議の設置の義務化、就労準備支援、家計改善の必須化が検討されている。

(2) 講義2 アウトリーチによる自立相談支援

～生活困窮者自立支援制度の理念・基本姿勢等～伴走型支援について考える～

(講師：NPO 法人抱撲 奥田知志氏)

* あらゆる社会福祉の現場で条件を付けてきたが、最大の条件は「申請主義」。

職権で処理するのは限られている。「なんでもっと早く相談に来なかったのか？」という人が多い。

*アウトリーチも重要だが、さらに重要なことは「助けて」と言える社会をどう取り戻すかということ。2020年の日本の子どもの自殺は499人。前年度よりも100人増えた。2021年が473人で高止まりしている。子どもの自殺の原因の6割が「不明」であり、誰にも相談せずに自殺したということである。「助けて」と言えない社会を大人が作っている結果ではないか。

*コロナ禍で生活困窮者支援に給付事業が加わり、これまでの伴走型・相談型支援が指導型・ジャッジ型になってしまったという嘆きの声が現場から出ている。

*生活困窮者自立支援の中でもっとも難しいことは、「生きる意欲」を無くした人に再び「生きる意欲」を持ってもらうこと。そこに不可欠なことが人との繋がりである。国ができることは「金」と「物」の支給。人との繋がりを創りだすことは地方自治体にしかなれない。

*日本では「孤独を感じる」子どもの割合が他国に比べて圧倒的に多く（28.9%）、ひとり暮らしの割合も高くなっている。イギリスでは孤立している人に健康被害の割合が高く、医療費として国家損失が年間約5兆円に上ることが分かり、孤独問題担当大臣が置かれた。リンクワーカーの取り組みが成果を上げ、社会保障費が削減できたとされている。日本でも2021年に孤立孤独大臣が置かれたが、実際に活動ができるのは地方自治体である。北九州市で国の動きよりも前から取り組みを始め、家族機能の社会化として、地域互助会の実践が成果を上げ始めている。

(3) 講義3 発達障がい児・者の特性と対応

(講師：精神科医、滋賀県立精神保健福祉センター、全国精神保健福祉センター長会 辻本哲士氏)

* 統合失調症等の精神疾患ではない、ひきこもりの人を「社会的ひきこもり」と呼ぶが、その中にコミュニケーション障害を持つ発達障がいを持つ人が少なくないことが分かってきた。現在、ひきこもりは、3つの群に分類される。1群：統合失調症等の精神疾患。脳内変化が原因で発症し薬物療法が可能。2群：発達障害で脳機能のアンバランスから生じる。出生時から障害を持っているが顕在化するのは小学生以降で、治す対象ではない。3群：その他の神経症。家族問題や失業など社会的要因で精神的に病む。

必ずしも明確に識別できないが、それぞれ対応が異なるので見立ても重要。

* ひきこもり者の中に発達障がい者が少なくないが、その特性が認められたからといって急いで診断を求めたり医療機関への受診を促すことは必要ない。まずは、発達障がい者が持つ特性や生きづらさを十分に理解することが重要。

* 発達障害そのものがひきこもりの原因になっているのではなく、その特性故に、ひきこもりに至るまでの生活において不安や恐怖体験等、二次障害がひきこもりの誘因になっている。

* 成人発達障がい者の診断は医師によって判断が異なる現状があり、そのことが周囲からの無理解や問題の長期化につながる。

* 発達障がい者に対して適切に関われば、ひきこもり支援の効率は大きく変えられる。

本人の特性は変わらなくても適応がよくなり、本人の自信につながる。

*まずは、ひきこもりの本人がエネルギーを回復することが一番。そのためには、何がストレスの原因なのかを知り、その原因をできる限り取り除く。安心、安全な環境で生活すること、本人を理解してくれる人がいることが重要。

*まだまだ社会の発達障がいに対する理解は不十分なので、本人へのアプローチだけでなく、家族や周囲の人々、社会への働きかけが不可欠。

*2009年にひきこもり対策推進事業がスタート。都道府県・指定都市にひきこもり地域支援センターを設置され、ひきこもりに特化した専門的な窓口として相談・訪問支援を実施している。2022年度からは、設置主体を市町村に拡充するとともに相談支援・居場所づくり・ネットワークづくりを一体的に実施するひきこもり支援ステーションが新たに開始された。

(4) 事例紹介1 一時生活支援事業

(講師：NPO 法人 POPOLO 事務局長 鈴木和樹氏)

*就労準備支援、家計改善支援は相談に対してその場で対応できるが、住む場所を追われたという相談に対しては、一時生活支援事業としての拠点が無いとその場で賃貸住宅を見つけるのは不可能。NPO 法人 POPOLO では静岡県内の多くの自治体の一時生活支援事業を受託し、365日、年末年始、土日、夜間の相談にも応じて、宿泊場所を提供している。

*住まいを失う人は複数の問題を抱えているケースが多く、自立支援には時間がかかる。一時生活支援事業としてまずは住むところを確保し、その中で信頼関係を作りながらひとつひとつ問題解決にあたり、自立につなげている。起床時間、就寝時間の習慣づけ、部屋の掃除の仕方、料理の仕方、健康観察など、強制ではなく本人との対話を重ね、本人のペースに合わせ生活の立て直しを図っている。

*アウトリーチにも力をいれ、ラインでの相談、動画の配信、車上生活者への声掛けなどをおこなっている。

*支援対象者が市をまたぐケースが少なくないので（A市で障がい者手帳を発行し、B市で就職している等）、市をまたいで協定を結び情報共有や協力できる体制づくりを始めている。

*施設としては個別タイプとドミトリータイプがある。平均稼働率は約6割。ひとりあたりの平均滞在日数は120日である。

（5）事例紹介2 多様な就労支援と地域づくり

（講師：釧路管内生活相談支援センター 櫛部武俊氏）

*釧路市は紙パルプ、石炭で栄える23万人の町だったが基幹産業の衰退で人口が減り失業者が増え、生活保護利用者の割合が55.1%になった時期もあった。その中で国の動きよりも早く平成16年頃から自立支援の取り組みをしてきた。

*平成24年に生活困窮者と一緒に仕事の間をつくるための組織をつくった。その後、

「釧路社会的企業創造協議会」を立ち上げ、「社会的居場所づくりと連動した雇用の創出研究事業」を実施した。

* 中間的就労自立の場として、漁網の仕立て作業を始めた。漁業は釧路市の基幹作業だがその下支えをしている漁網業界の高齢化が進み、担い手不足により存続が危ぶまれる状況だった。地域で支えられた人が地域を支える人に回る仕組みとして、生活困窮者支援を通じた地域づくりに取り組んだ。

* 現在は、シルバーフォンの電池交換、コインパーキングのコールセンター業務、ポスター貼りなどを様々な就労事業があり、生活困窮だけに限らず精神障がい者、引きこもり気味の人など多様な人々の中間的就労の場になっている。協力企業を見つけ、職場見学や職場体験も受け入れてもらっている。

(6) 事例紹介3 子どもの学習・生活支援事業 「八千代市 子どもの学習・生活支援事業『若者ゼミナール・どれみふぁ』について」

(講師：千葉県八千代市健康福祉部健康福祉課福祉総合相談室 長谷川淳一氏)

* 八千代市はシングルマザーが多い。東洋大学との協働研究調査で生活保護世帯の方が児童扶養手当受給世帯よりも不登校の子ども割合が高いことが分かった。その中で、平成21年に子どもたちの学習機会を保障し生き抜く力を養う居場所事業として、八千代・若者ゼミナールを始めた。毎週1回、17:00～19:30、支援に当たるのは、生保のCW、臨床心理士、ボランティア。マンツーマンを基本にしている。

*平成27年には生活困窮者自立支援法の学習支援事業として、生活困窮世帯に属する子どもを対象に、生活困窮者支援の担当部署が学習支援事業「どれみふぁ」を始めた。

毎週土曜日9:00～12:00。支援者は、教員のOGとボランティア。

*平成30年に2つを統合する形で現在の「若者ゼミナール・どれみふぁ」になった。

対象は小学校4年生から高校生まで、毎週2回。

*毎年4月に近隣大学を訪ねてプレゼンをし、学生ボランティアを募集している。

*登録者は子ども30人、ボランティア18人。参加する子どもは平均5.7人/回、ボランティア2.2人/回と学習支援員3人。

*学習支援のほか、デイキャンプ、クリスマス会、集中学習会、書初めの指導などを実施。これらの活動には市の職員もボランティアで参加している。

*学習支援に参加した子どもたちの中には、若年の妊娠をし、別世帯で生活保護を受けるケースが少なくない。学習支援事業の一環として、思春期のこころとからだ（避妊方法、性行為による感染症リスク、いざという時のワンストップ支援などについて）について市の保健師による授業を実施した。

*生活保護世帯をケースワーカーが訪問しても、子どもに会う機会は少ない。学習支援事業を通して保護世帯の子どもたちと交流できる意義は大きい。子どもの声を聴くことができ、また、子どもを通して家庭の様子が分かることも多い。

*事業費は約340万円（委託した場合は約2000万円）

(7) 事例紹介4 家計改善支援事業

(講師：グリーンコープ生活協同組合連合会 生活再生事業推進室長 行岡みち子氏)

- * 2006年から「生活再生相談室」を独自事業としてスタート
- * 相談室を開設してみると、多重債務に陥っているのはギャンブル依存症やアルコール中毒等の問題を抱えている人等ではなく、病気、失業、自営業の破綻等が理由で多重債務を抱えている人が多いことに驚かされた。中には、一家心中一步手前の深刻なケースもあった。
- * 日本社会の中では、借金を恥じという文化があり、また、相談に行って「プライバシーが守られるか?」「見下されるだけではないか?」等などの不安から、借金に困ってもなかなか相談につながらない。
- * 相談支援によって債務整理はできるが、社会保険料、給食費、病院の診察料などの滞納は返済していかないといけない。そのためグリーンコープが予算を組んで滞納分を貸し出すことにした。これは自立をして返済してもらうことが前提であり、そのために、自立に向けた家計相談を始めることになった。本人が希望を持って頑張るためにも家計の将来が見えることが重要。
- * 家計相談で大切なことは、これまでのお金の使い方のどこに問題があったのか、その課題に自らが気づくこと、そのことによって本人が目標を立てること。自己決定できるように支援するのであり、指導ではない。相談者の主体性を尊重すること。また、資金繰り表、キャッシュフローを見える化すること。「個計」ではなく「家計」であり、相

談に来た本人だけではなく家族全体、親類も含めて支援していくことも大切。

* 面談の中で、一緒に白紙の家計表を埋めていく。1時間半ぐらいの時間の中で、いろいろ生活の様子を聞き出し、アバウトでもいいのでその場で金額を記入することが大切。「本人に家計表を渡して家で記入して来てもらう」というのは論外であり、また、「レシートを溜めて持って来させる」というのも時間の無駄。その場で記入するために、本人といろいろ話をする中で、家族の様子が垣間見れることが多い（夫からのDV、息子の引きこもり、嫁、姑の関係等々）。

* いくら足りないかがはっきりすると、働く意欲に繋がる。どこをどう減らすかは、自分で決めてもらう。

* 家計相談の支援員は、専門的な資格や技術はなくても、経験を重ねて家計表を作ることができる。支援員に「話を聴きたい」「理解したい」の気持ちがあれば相談者の信頼を得て、コミュニケーションの中で問題を聞き出せる。説教ではなく、情報を渡してアドバイスをし、こまめに対応できること。スキルよりハート。

* これまで約2万9千件相談した中で貸付件数は約3500件。返済は順調に進んでいて、貸し倒れは2%未満。

(8) 演習（受講者の自治体における事例を紹介）

最後に行われた演習では5人と4人のグループに分かれ（29名参加）、与えられた検討事例を元に、ひとり親世帯の支援、不登校支援、ひきこもり支援、経済困窮や孤立

状態にある高齢者の支援について、それぞれ各自治体で取り組まれている事業を紹介し合いながら、検討事例に対してどのような支援ができるかを話し合った。

<感想>

生活困窮者支援の制度が作られてきた経緯や、そこで大切にされている基本理念、今後の課題について包括的に学ぶことができた。また、事例紹介の講義を通して、現在の制度が試行錯誤の実践の積み重ねによって築き上げられたきたものであることを具体的に知ることができた。

困窮者の問題は、人と人との繋がり希薄化、自己責任の強調など、社会全体が抱える問題の映し鏡ではないかと感じた。それだけに、困窮者支援は非常に難しく、また、困窮者支援が成果を上げることができれば、困窮者に限らず地域社会全体の課題解決にも繋がるのではないかと思う。その意味でも北九州市で始まっている「互助会制度」に注目したい。

また、生活困窮者支援は1つの部署だけでは完結せず、高齢者支援、障がい者支援、子育て支援、学校教育など他部署との連携が不可欠であること、さらには、行政だけではなく、民間団体、企業、地域住民との連携も重要であることを改めて感じた。

特に印象に残ったキーワードは、「助けてと言える社会を構築し直すこと」である。



研修会場（講義中の写真撮影は禁止されている）



演習でおこなった作業