

旭川市における生活困窮者自立支援制度の実施状況について

―二〇一三―二〇一六年度の取り組みを中心に

正 木 浩 司

はじめに

「生活困窮者自立支援法」(平成二五年二月三日法律第一〇五号)が二〇一五年四月一日から施行になり、生活困窮者自立支援制度にかかる取り組みが実施対象自治体でスタートしてから、二〇一七年三月末をもって二年が過ぎた。

生活困窮者自立支援制度は、生活保護の受給には至っていないものの、現に経済的に生活が困窮している人々、すなわち、「経済的困窮者」を対象に、自立に向けた総合的な相談支援および就労支援、住居の確保のほか、当事者の置かれた状況に合わせた様々な個別具体の支援を行う制度として設計されている。制度に基づく事業には「必須事業」と「任意事業」の区分があり、前者に「自立相談支援事業」と「住居確保給付金事業」の二つが設定される一方、後者には「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」などが法律に例示されている。各事業の運営は、一部を除き、自治体の直営か民間団体への委託の選択が可能である。

筆者は、同制度の施行から一年を経過した二〇一六年四月、四七都道府県および道内三五市の同制度所管課に電話で聞き取りを行い、自立相談支援事業の運営方法、自立相談支援機関(相談窓口)の体制、任意事業の事業化の実績および運営方法などについて現況を確認し、その結果をまとめたレポートを本誌『北海道自治研究』(第五六八号、二〇一六年五月号)に掲載した。

右記の調査を通じてあらためてわかったことの一つは、任意事業の事業化への消極性であった。道内三五市の場合、特に制度施行初年度(二〇一五年度)においては一四市で右記のいずれかの任意事業を一つ以上事業化する一方、残りの二二市では事業化の実績がまったく無かった。それでも二〇一六年度には新たに事業化される任意事業が増え、計二三市で右記のいずれかの任意事業を一つ以上事業

化するに至っているが、そもそも任意事業の事業化に対する消極性は道内に限らず全国的な傾向であり、厚生労働省による二〇一五年調査の結果によれば、各事業とも二〜三割の実施率にとどまっている。

しかし、こうした状況下、同調査を通じて、道内では旭川市が、初年度から三つの任意事業(就労準備支援事業、一時生活支援事業、子どもの学習支援事業)を事業化していることをあらためて知り、市の考え方や検討のプロセスなどについて関心を持つところとなった。そうしたなかで、筆者は、制度施行から丸二年を経過しようとする二〇一七年三月下旬、同市の制度所管課を対象にヒアリングを行う機会に恵まれた^③。本稿は、この旭川市での調査の結果について報告することを目的としている。

1. 道内における二〇一五―一六年度の実施状況

本題に入る前に、道内の生活困窮者自立支援制

度の実施機関(福祉事務所設置自治体)、すなわち、道庁および三五市における二〇一五～一六年度の生活困窮者自立支援制度の実施状況について簡単に振り返っておきたい。

(1) 道庁

道内一四四町村で福祉事務所を任意設置している町村は一つもないため、道内町村部の生活困窮者自立支援事業は全域で道庁が実施機関となる。

道庁は一四総合振興局・振興局を福祉事務所として位置づけており、生活困窮者自立支援制度の事業実施区域も一四総合振興局・振興局の区域に従っている。運営方法は自立相談支援事業、任意事業、共に「委託」である。

一四区域別の自立相談支援事業の委託先は、NPO法人が六区域(石狩、空知、後志、胆振、留萌、オホーツク)、道社協が二区域(渡島、上川)を受託するほかは、市町村社協(宗谷)、社協以外の社会福祉法人(根室)、共同事業体(日高)、一般社団法人(釧路)、一般財団法人(檜山)、有限会社(十勝)がそれぞれ一区域ずつである。他府県と比較した場合、社協(都道府県社協、市町村社協)よりもNPO法人が多いことが指摘できる。相談窓口の数は一四区域の合計で一八カ所になる。

任意事業では、二〇一五年度から一時生活支援事業および子どもの学習支援事業を「委託」で実施している。委託先は、前者が全一四区域で自立

生活支援事業の委託先と同じ団体、後者は八区域で自立生活支援事業の委託先とは別の団体が受託している。

(2) 道内三五市

道内三五市における自立相談支援事業の運営方法は、「直営」が二市、「委託」が二二市、「直営＋一部委託」が一市という内訳である。⁴⁾

「委託」の二三市について、委託先の事業者の種類をみると、市社協への委託が一〇市と最も多く、以下、NPO法人への委託が八市、社協以外の社会福祉法人への委託が二市、一般社団法人への委託と株式会社への委託がそれぞれ一市である。「直営＋一部委託」という独自方式を採用している小樽市では、センター長と主任相談支援員を市職員が務めるとともに、自立相談支援事業を相談支援と就労支援に切り分けて、前者を市社協、後者をNPO法人に委託している。

相談窓口の数は、ほとんどの市が一方所であるが、窓口まで自力で行くことが困難な人のために、センターから支援員が出張し、各市役所内の相談室等に対応しているところもある。定期的に巡回相談を実施する事業者もある。

任意事業は、二〇一五年度では一四市で計二六事業が実施された。事業の内訳は、子どもの学習支援事業が一〇市(二一事業)、就労準備支援事業が七市、家計相談支援事業が五市、一時生活支援事業が三市であった。一四市でいずれかの任意

事業が実施される一方、任意事業の実施実績のない市は二一に上った。

二〇一六年度からは、就労準備支援事業が九市で、家計相談支援事業が五市(検討中の一市含む)で、子どもの学習支援事業が三市(四事業)で、一時生活支援事業が一市で、それぞれ新たに事業化されている。二〇一六年度では二三市でいずれかの任意事業が実施されるようになり、事業数は計四五事業となったが、引き続き任意事業が一つも事業化されていない市も一二あった。

任意事業の数の多さでは、二〇一五年度では旭川市、伊達市、帯広市が三事業と最も多かったが、⁵⁾二〇一六年度では、苫小牧市が追加分を合わせて四事業と最多となり、札幌市と室蘭市も追加分を合わせて三事業を揃えるに至っている。

任意事業の運営方法は、計四五事業のうち、「直営」は九事業、三六事業が「委託」である。委託事業者の数は延べ四〇団体で、NPO法人への委託が一六事業(一〇団体)と最も多い。以下、市社協への委託が一事業(八団体)、市社協以外の社会福祉法人への委託が三事業、一般社団法人への委託が三事業、公益社団法人、公益財団法人、生活協同組合、共同事業体への委託がそれぞれ一事業などであった。

なお、子どもの学習支援事業については、いくつかの市で実施方法に独自性がみられ、小学生と中学生に分けるところ、訪問型と拠点型に分けるところのほか、生活保護受給世帯の子どもを対象とした、自立支援プログラムによる学習支援事業

を生活困窮者世帯の子どもに対象を拡大するケースもみられた。

2. 旭川市の二〇一五～一六年度の実施状況

旭川市は、二〇一三～一四年度、生活困窮者自立支援制度のモデル事業の実施自治体に指定されたため、四つのモデル事業（自立相談支援モデル事業、就労準備支援モデル事業、「就労訓練事業の推進」モデル事業、子どもの学習支援モデル事業）の実施を経た上で、二〇一五年四月からの制度施行を迎えている。

以下、同市の二〇一五～一六年度における生活困窮者自立支援制度の実施事業、実施体制、支援の実績について概説する。

(1) 実施事業と実施体制

市の同制度所管課は、福祉保険部の生活支援課であり、係のレベルでは、同課内の自立支援係と相談支援係の二つの係にまたがるかたちで運用されている。生活支援課は生活保護制度の所管課でもあり、相談支援係は生活保護の相談を所管する係である。これに対し自立支援係は、二〇一三年度に新たに設置された係である。同係の設置は元々、国からの通知の解釈や自立支援プログラムの管理など、生活保護制度の運用上のニーズから設置が構想され始めたが、市全体の機構改革の議論を背景として、追加的に生活困窮者自立支援制

度も所管することが決められたとのことである。

旭川市が二〇一五～一六年度において事業化した生活困窮者自立支援制度の関係事業は、必須事業とされている自立相談支援事業と住居確保給付金事業の二事業と、本稿冒頭などでも述べたとおり、任意事業とされている就労準備支援事業、一時生活支援事業、子どもの学習支援事業の三事業である。これらは制度施行時から実施され、二〇一六年度もそのまま継続し、二〇一七年度も変更の予定はないとのことであった。

五事業の運営方法は、自立相談支援事業、就労準備支援事業、子どもの学習支援事業が民間への委託、住居確保給付金事業と一時生活支援事業が市の直営である。所管課内では、委託の三事業は自立支援係が所掌し、直営の二事業は相談支援係が所掌している。

委託先の事業者は、自立相談支援事業が「社会福祉法人旭川市社会福祉協議会」（以下、市社協）、就労準備支援事業が「ワークアライズ自立支援事業推進共同事業体」（NPO法人ワークアライズコープ、生活協同組合北海道高齢協、北海道労働者協同組合の三団体で構成される共同事業体）、子どもの学習支援事業（旭川市での事業名は「子どもの健全育成支援事業」）は「生活協同組合北海道高齢協」である。

委託契約は一年毎だが、二〇一六年度もこの体制が継続し、二〇一七年度も変更予定はないとのことである。

(2) 自立相談支援機関

生活困窮者の相談窓口を担う自立相談支援機関「旭川市自立サポートセンター」は、自立相談支援事業の委託先である市社協によって運営されている。自立相談支援事業の市社協への委託はモデル事業の段階から行われており、二〇一三年度に始まり、二〇一五年度の制度スタート後も継続され、今日に至っている。

同センターは、当初はモデル事業期間中の二〇一四年一月に、市社協の事務所（五条事務所）が入居する公共施設（旭川市ときわ市民ホール、旭川市五条通四丁目）に設置されたが、同年六月をもって現在地の旭川市役所第二庁舎（旭川市七条通一〇丁目）四階に移転し、今日に至っている。

センターの現在地である市役所第二庁舎四階は、生活保護制度の所管課である保護第1・2・3課のあるフロアであり、通路を挟んだ真向かいには住居確保給付金事業および一時生活支援事業の所管係である生活支援課相談支援係の相談窓口が置かれている。先述のとおり、相談支援係は生活保護の相談を所管する係であり、相談の受け入れ段階における生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の連携が図られている。

センターには、二〇一五～一六年度、四名の職員が配置されている。すなわち、センター長兼主任相談支援員一名、相談支援員兼就労支援員一名、相談支援員一名、事務職員一名で、四名とも市社協が雇用主である。三名の相談支援員の保有資格

は、主任相談支援員が看護師の一資格、相談支援員兼就労支援員が精神保健福祉士、社会福祉士、介護支援専門員、介護福祉士の四資格、相談支援員が社会福祉士、精神保健福祉士の二資格である。

このほか、旭川市のセンターの特徴として、同市内に、旭川公共職業安定所（ハローワーク旭川）（旭川市春光町一〇番地）の常設窓口「旭川市就労支援コーナー」が設置され、ハローワーク職員による職業相談・紹介や求人情報検索端末の利用などが可能になっていることが挙げられる。この常設窓口は、元々は「生活保護受給者等就労自立促進事業」の一環として二〇一四年一〇月に開設されたものだが、生活困窮者自立支援制度の施行後は同制度の支援対象者に対する就労支援においても利用されている。ハローワーク旭川は市役所から一・五キロほどの距離にあるため、常設窓口を市役所内に置くことにより、利便性の向上が図られている。

なお、センターも、旭川市役所も、それぞれ無料職業紹介所の免許を取得しており、センターは生活困窮者自立支援制度の対象者向け、旭川市役所は生活保護の受給者向け、というかたちで所掌の住み分けが行われている。

(3) 庁内連携

生活困窮者自立支援制度の運用においては、自治体の庁内（部局間）連携がどれだけスムーズに行われるかが重要である。というのも、生活困窮

者は、例えば各種税金や上下水道料金の滞納、学校における子どもの様子の変化など、どこでシグナルが発信されるかわからないからである。それは自治体の側にしてみれば、部局の所管の区分にかかわらず発生しうるものであり、そうであればこそ、どの部局の所管域で生活困窮者が発見されても、スムーズに所管課や関係機関につなげられる体制や仕組みを普段から庁内に構築しておく必要がある。

旭川市の場合、庁内連携の仕組みとして、二〇一四年度より、課長レベルの「旭川市生活困窮者自立支援連絡会」と、担当者レベルの「旭川市生活困窮者自立支援連絡会部会」を二段階で設置している。事務局を生活支援課が担い、メンバーは共に一六人（二〇一六年度）で、自立サポートセンターのセンター長もオブザーバーとして参加をしている。設置については条例や規則で整備していないが、二〇一五年度も二〇一六年度もそれぞれ二回ずつ開催している。

連絡会・部会の役割は、生活困窮者自立支援制度にかかる国の動きなどに関する情報共有、市としての取り組みにおける他部局への協力の依頼が中心である。あわせて、センターから特徴的な事例や困難事例を紹介するなかで、連携上の課題を抽出し、その改善に向けた協議も行われる。連絡会で大きな方向性を定め、部会で取り組みをより具体化していくという役割分担がある。

また、これらの会議を通じて生活支援課が各部局に協力依頼を行うにあたっては、各部局の関係

者が、具体的な事例紹介を通じて、生活困窮者とはどういう人なのか、生活困窮者自立支援事業とはどういうものなのかをイメージしやすくなるよう心がけているという。それは、生活困窮者が自らの担当する仕事の中で発見されたときに、「どこにつながるか」のイメージを持ちやすいからであるという。

(4) 庁外連携

生活困窮者自立支援制度に基づく支援の実施にあたっては、生活困窮者の多様なニーズや複雑な問題状況に対応するため、庁外の関係機関や民間事業者との連携が前提とされている。

旭川市の場合、庁外の公的機関や民間団体との連携の仕組みとしては、国から設置を求められている「支援調整会議」に当たる「センター支援調整会議」と、旭川市独自の取り組みである「センター支援調整会議全体会議」の二つがある。全体会議は二〇一五年度と二〇一六年度、それぞれ一回ずつ開催されている。

支援調整会議は、『自立相談支援事業の手引き』（二〇一五年三月六日）によれば、①プランの適切性の協議、②支援提供者によるプランの共有、③プラン終結時等の評価、④社会資源の充足状況の把握と開発に向けた検討、を行うことが主な目的とされ、『手引き』ではあわせて、随時開催と定期開催の併用や、参集するべきメンバーの職種などが推奨されている。

旭川市の「センター支援調整会議」は、月二回のペースで開催され、市生活支援課自立支援担当職員、同相談支援係長、サポートセンターの職員、就労準備支援事業の委託先事業者の関係者一〇二名、法テラスの弁護士が毎回参加する基本メンバーである。これらの基本メンバーに加え、生活困窮者の状態や支援プランの内容によっては、ハローワーク旭川、北海道障害者職業センター、地域包括支援センター、旭川児童相談所といった諸機関の職員が参加することもあるという。

また、「センター支援調整会議全体会議」は、庁外連携の推進を目的として旭川市が独自に設置するものであり、二〇一五年度、二〇一六年度にそれぞれ一回ずつ開催されている。現状では庁外の二四の関係機関を参集しており、一〇カ所の地域包括支援センター（中央、豊岡、東旭川・千代田、東光、新旭川・永山南、末広・東鷹栖、春光・春光台、北星・旭星、神居・江丹別、神楽・西神楽）、旭川地方検察庁、法務省旭川保護観察所、ハローワーク旭川、北海道旭川児童相談所、北海道障害者職業センター旭川支所、社会福祉法人旭川市社会福祉協議会、旭川市民生委員児童委員連絡協議会、生活協同組合北海道高齢協、あさひかわ若者サポートステーション、旭川市障害者総合相談支援センターあそーと、法テラス旭川法律事務所、日本司法支援センター旭川地方事務所、上川中南部障害者就業・生活支援センターきたのまち、NPO法人旭川NPOサポートセンターである。様々な団体の関係者に全体会議への参加を求

め、センター支援調整会議への参加・協力を要請できる団体を拡大することを目指している。

(5) 相談・支援の実績

旭川市における二〇一三～一六年度の生活困窮者自立支援事業関係（モデル事業含む）の予算の推移についてまとめたのが図表1である。

また、二〇一五～一六年度における相談・支援の実績は図表2のとおりである。以下、図表2から読み取れる特徴をいくつか指摘しておきたい。

まず自立相談支援事業についてみると、相談件数が二〇一五年度の約三〇〇〇件から二〇一六年度（二〇一七年二月まで）では約二五〇〇件へと全体として減少するなかで、新規相談受付件数は三四八件から五六二件へ大きく増加する一方、プラン作成件数、就労支援対象者数は対年前度比で六～七割程度に減っている。なお、センターでの就労支援の方策としては、先述のハローワークの常設窓口の利用による求人情報の検索などのほか、就労支援員による地元企業の開拓訪問、支援を受けて就労を果たした者を対象とした継続確認や定着支援なども行われている。

住居確保給付金事業は、二〇一五年度の三〇〇人から二〇一六年度一六人と半減し、これに伴って支給額の総計も八〇万円ほど減額になっている。

ただ、二〇一五年度の三〇人とは、住居確保給付金事業の前身である「住宅支援給付事業」から継続になっている対象者が含まれていることに留意

する必要がある。

一方、三つの任意事業については、いずれも二〇一五～一六年度は同じ水準で推移していることが見て取れる。

ただし、後述するとおり、就労準備支援事業は、生活保護自立支援プログラム（ステップアップ支援プログラム）と一体的に運用されているため、同事業の対象者（二〇一五年度六人、二〇一六年度七人）のほかに生活保護受給者の自立支援プログラムの枠での利用がある。生活支援課の関係者によると、参加者数としては生活保護受給者の方が多いとのことであった。

逆に、子どもの学習支援事業は、元々は生活保護自立支援プログラムとして運用されていたのが、生活困窮者自立支援制度の施行後に現行のかたちに移行してきたものであるため、こちらの実績（二〇一五年度三九人、二〇一六年度三七人）には生活保護受給世帯の子どもも含まれているとのことであった。

支援の終了のしかたについては、「相談段階での助言などにより、支援プランの作成に至らずに終了」となるケースが最も多く、支援プランの作成に至った者については、「一般就労による自立」、「生活保護の受給」に概ね二分されているとのことであった。

(6) 就労訓練事業所の認定の実績

本制度では、都道府県知事、指定都市・中核市

＜図表１＞ 生活困窮者自立支援制度の各事業の予算の推移（平成25年度～平成28年度）

（単位：千円）

事業名	平成25年度	平成26年度	事業名	平成27年度	平成28年度	備考
自立サポートセンター運営業務 （自立相談支援モデル事業）	5,649 （約3か月分）	23,925	自立サポートセンター運営業務 （自立相談支援事業）	22,697	22,697	委託料のみ （事務経費除く）
住宅支援給付事業	33,192	24,327	住居確保給付金	13,156	9,241	
うち扶助費	23,988	15,840	うち扶助費	9,000	6,536	
就労準備支援モデル事業	-	5,334	就労準備支援事業	3,384	3,493	委託料のみ （事務経費除く）
子供の健全育成支援事業 （子供の学習支援モデル事業）	-	7,003	子供の健全育成支援事業 （子供の学習支援事業）	5,335	5,335	委託料のみ （事務経費除く）
「就労訓練事業の 推進」モデル事業	-	6,032	なし	-	-	委託料のみ （事務経費除く）
ホームレス自立支援等対策費	1,626	1,545	ホームレス自立支援等対策費 （一時生活支援事業）	947	867	

※旭川市生活支援課提供。

＜図表２＞ 相談・支援の実績（2015～16年度）

自立相談支援事業

	2015年度	2016年度
相談件数（延べ件数）	2,965	2,590
新規相談受付件数	348	562
プラン作成件数	92	66
就労支援対象者数	54	31

任意事業

	2015年度	2016年度
就労準備支援事業	6	7
一時生活支援事業	5	3
子どもの学習支援事業	39	37

住居確保給付金給付事業

	2015年度	2016年度
支給者数	30	16
支給額（円）	2,250,000	1,427,000

就労訓練事業所の認定実績

	2015年度	2016年度
認定事業者数	1	1

（※１）旭川市生活支援課への調査実施時（2017年3月23日）の提供情報を基に作成。

（※２）2016年度の数値は、いずれも2017年2月までの実績である。

旭川市は中核市であり、自らの市域内における就労訓練事業所の認定の可否を判断することになっている。同市の就労訓練事業所の認定の実績は、二〇一五年度、二〇一六年度、ともに一件ずつ、計二件である。生活支援課関係者によると、いずれの事業者においても、未だ具体的な就労訓練事業の実施には至っていないとのことである。また、この間、否認したケースはなかったが、問い合わせに応じ

の市長の権限により、いわゆる「中間的就労」の場として、「就労訓練事業所」を認定することができるとされている（法第一〇条、「生活困窮者自立支援法施行規則」（平成二七年二月四日厚生労働省令第一六号）第二〇条）。就労訓練事業所とは、生活困窮者に対する就労の機会の提供、就労に必要な知識・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ために、民間事業者が設置する事業所である。

市として制度に関する説明を行ったものの、結果的に申請に至らなかったケースが数件あったとのことである。

3. 旭川市における任意事業の積極的な事業化の背景

冒頭で述べたとおり、筆者が旭川市の取り組みに関心を持ったきっかけは、任意事業への取り組みが全体的に低調であるなか、制度施行初年度から積極的に任意事業を事業化したことにあった。その理由については、今次調査で得られた知見から、大きくは以下の二点を指摘できるのではないかと考える。

(1) 広範なモデル事業の検討

第一は、モデル事業の検討という早期の段階において、必須事業と任意事業の区別にとらわれることなく、広い視野に立って事業の具体化に着手していたことである。

生活困窮者自立支援制度は、「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」の報告書等により、二〇一三年度および二〇一四年度の二カ年度をモデル事業期間に充て、これに取り組み自治体を指定していた。そして、先ほども述べたとおり、旭川市も二〇一三年度からこのモデル自治体に指定された自治体の一つであった。これを受けて旭川市側では、二〇一三年四月に設

置された生活支援課自立支援係がこのモデル事業を担当することになった。

旭川市においてモデル事業の構想に大きな役割を果たしたのは、市長の私的諮問機関「旭川市生活困窮者自立促進支援モデル事業検討会議」である^①。当時の担当職員のレポートによると、この検討会議では、庁内関係部局職員と様々な分野の民間支援機関の関係者をメンバーとして集めるとともに、学識経験者（澤伊三男氏・元旭川大学保健福祉学部教授）にコーディネーターを委嘱した。そして、検討会議をスタートさせるに先立ち、コーディネーターの助言を踏まえて以下のことが決められたという^②。

- 「相談支援」、「就労促進の支援」、「子どもの健全育成」という三つの分野の作業部会を置くこと。
- 作業部会はそれぞれ三回ずつ会合を開き、以下の三段階を踏むこと。
 - ① 生活困窮者の課題、活用できる支援、今後必要となる支援を考える
 - ② 事例研究を通じて関係機関の連携のあり方を考える
 - ③ 前二回の検討を踏まえてモデル事業の望ましいあり方を考える
- 第一回目と最終回の会合は全体会議とすること

これを踏まえ、検討会議は二〇一三年六月～九月、全二回の会合を開催した。最終回では各作業部会の検討結果を発表し、全体での共有が図られた。

各作業部会の検討結果は以下のとおりである。^③

- 相談支援作業部会
 - ・ 支援のトータルコーディネート機能の必要性。はざま・つなぎの支援、伴走型・寄り添い型の支援、おせっかいな・能動的な支援であること。
 - ・ 社会資源を整理し、幅広い分野の機関が連携して支援すること。
 - ・ 専門機関だけでは担えない、発見機能を果たすことが期待される「地域の目」を整理し、つながること。
- 就労促進の支援作業部会
 - ・ 日常生活に困難がある層／社会生活に困難がある層／求職しても就労に至らない層／就職後のフォローアップを要する層／他制度の就労支援を要する層（障害・母子）という段階を設定。
 - ・ 前記の各層に、若年層／中高年層という年齢の要素をかけ合わせ、既存の支援に厚い部分と薄い部分があることを確認し、段階・年齢に応じた切れ目のない支援について具体的に提案。
- 子どもの健全育成作業部会
 - ・ 親の就労／DV・児童虐待／家庭生活／子どもの保育・教育の四つの象限に分け既存の社会資源を整理し、既存の社会資源がある程度充実していることを確認。
 - ・ 子どもを養育する親に届く支援と子どもに直接届く支援の両方の必要性を確認。

作業部会の区分は、現行の自立相談支援事業、

就労準備支援事業、子どもの学習支援事業に対応する。あわせて、各作業部会の検討結果から、旭川市でのモデル事業の検討が、生活保護自立支援プログラムなどで取り入れられた新しい自立観とこれに対応しうる多様な自立支援のあり方に対する理解に立ちながら、民間を含む広範な支援機関を集めた場で行われたことが見て取れ、これが後の任意事業の積極的な事業化の前提にあると解する。

加えて、検討部会に参集した庁外の諸団体は全て、本稿2-4で述べた「センター支援調整会議全体会議」の現行の参集団体となつてい¹⁶。モデル事業検討会議でつくられたつながりが、制度施行後においては庁外連携を支える仕組みへとつながっていることが見て取れる。全体会議への参加団体の充実化は、支援調整会議における支援プランの検討・策定・評価の質の向上につながるものである。関係機関との連携やネットワークは一朝一夕に構築できるものでなく、この点からもモデル事業検討会議の取り組みが後の旭川市の生活困窮者自立支援制度の運用に果たした役割は大きかったと言えよう。

(2) 既存の事業の活用

第二は、既存の事業を生活困窮者自立支援制度の任意事業として活用したということである。ここでいう「既存事業の活用」のしかたには、①既存事業に生活困窮者自立支援制度の任意事業としての側面も多面的に持たせるという方法と、②既

存事業を生活困窮者自立支援制度の任意事業として位置付けるという方法の二通りがある。

前者に当てはまるのは就労準備支援事業である。旭川市の就労準備支援事業は、生活保護自立支援プログラム(図表3および図表4参照)の一つ「ステップアップ支援プログラム」(被保護者就労準備支援事業)と一体化して運用されている。共に運用方法は「委託」であり、委託先の事業者(ワーカーズコープ自立支援事業推進共同事業体)が共通化されている。このプログラムは、受託事業者の支援員が支援対象者の段階(日常生活自立支援段階、社会生活自立支援段階、就労自立支援段階)に応じた支援計画を立て、伴走型の支援を実施するという趣旨であり、市内の様々な事業所(市内数十カ所における継続的なボランティア活動(風呂の清掃、高齢者の話し相手、公共施設での草刈りなど)を中心とする。その一方で、継続的なボランティア活動が難しい人の場合は別の支援メニューを適用する一方、ボランティア活動の次のステップを目指す人には、就労体験メニューへの橋渡しや、さらに上位の就労支援プログラムへのつなぎを行うこともある(資料1および資料2参照)。

後者に当てはまるのは、一時生活支援事業と子どもの学習支援事業の二つである。

一時生活支援事業は、法律上「住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供等を行う」とされているが、旭川市の一時生活支援事業は、同市が二〇〇五年度から継続してきた「ホームレス自立支援等対策事業」が、生活困窮者

自立支援制度の施行に伴ってその任意事業に位置付けられたものである。この「ホームレス自立支援等対策事業」は、ホームレス状態にある人々に対し、生活相談、炊き出し支援、緊急一時宿泊援護などを行うことにより、個々のニーズを把握し、既存の他施策との連携を図りながら自立を促す施策であり、当初からその先進性が注目されていた。

また、子どもの学習支援事業に当たる「子どもの健全育成支援事業」は、当初は生活保護自立支援プログラムの一つとして二〇一三年六月にスタートしたものだだったが、二〇一四年度は生活困窮者世帯の子どもも対象に加えて生活困窮者自立支援制度のモデル事業(子どもの学習支援モデル事業)とされ、二〇一五年度以降は生活困窮者自立支援制度の任意事業の一つに位置づけられるに至っている。生活保護受給世帯の子どもも引き続き同事業の対象になっており、生活保護世帯と生活困窮者世帯の子どもを対象に、特定の公共施設などに支援対象の児童・生徒を集めて実施する「拠点型」の学習支援と、支援対象の児童・生徒の自宅を個別に訪問して実施する「訪問型」の学習支援を実施している。

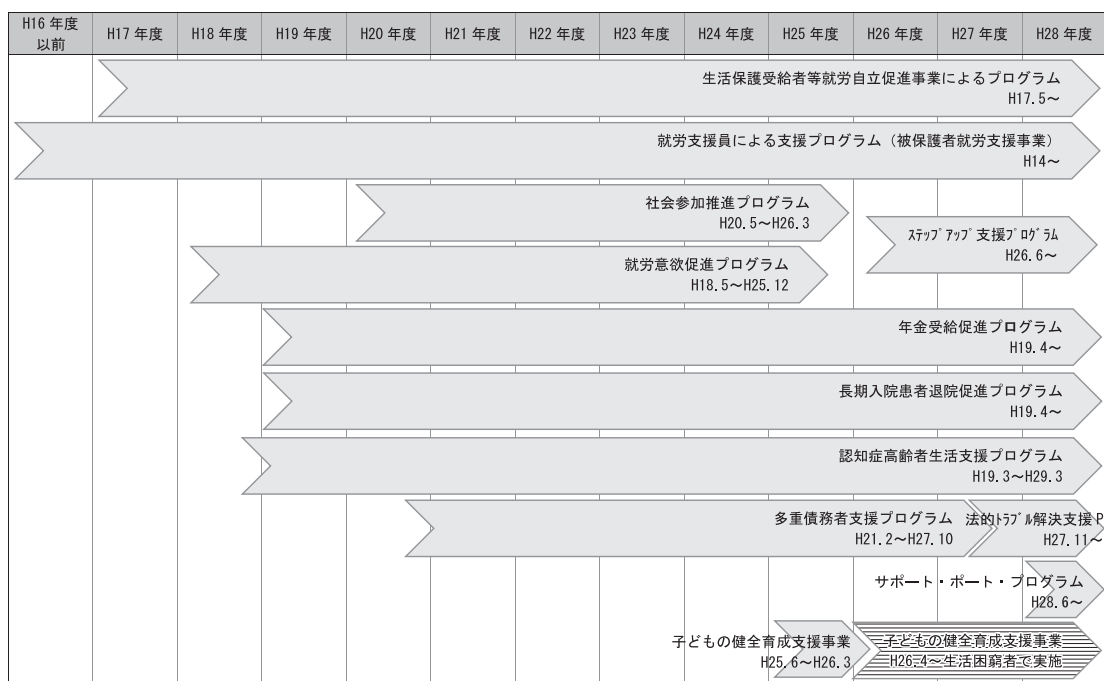
既存事業を活用して生活困窮者自立支援制度の任意事業として事業化することには、以下の二点においてメリットがある。

一つは、従前からの取り組みを通じて、地域のニーズを予め一定程度把握できるため、これによつて事業化の必要性の有無を判断できることである。旭川市の場合、法に例示される任意事業の

＜図表3＞ 旭川市の自立支援プログラムの一覧

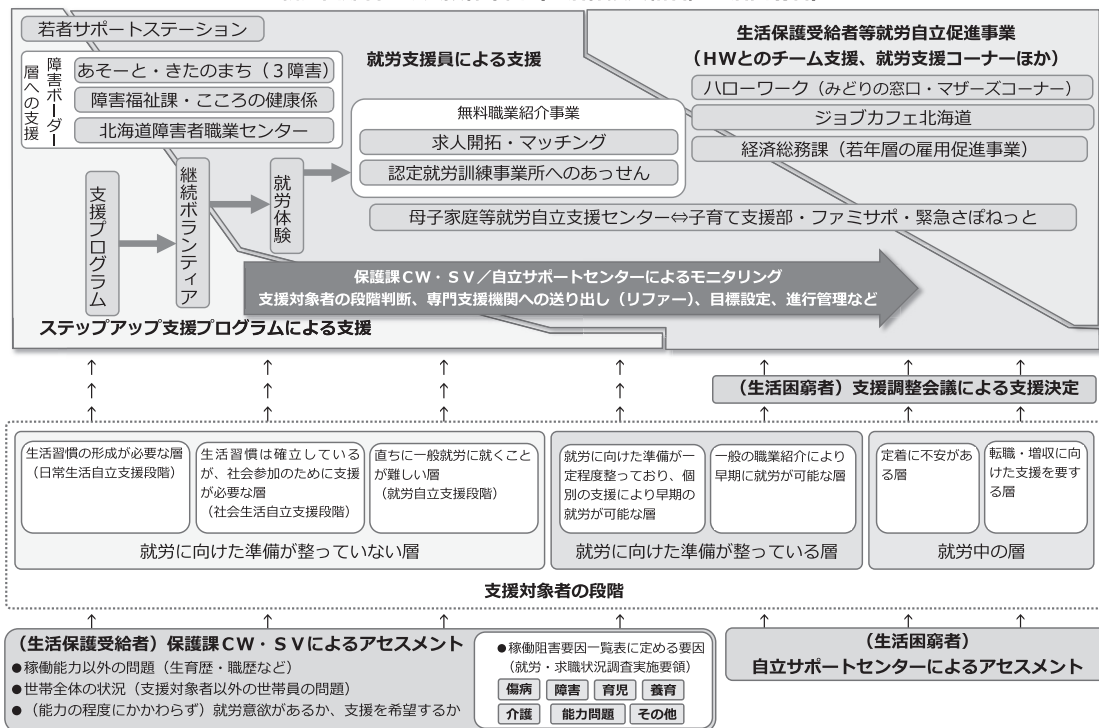
支援 目標	プログラム名	方法／主体	支援対象者	支援内容	実施時期
就 労 に よ る 経 済 的 自 立	生活保護受給者等就 労自立促進事業による プログラム	直営／就労支援員・HW パトローラー	就労困難者 ※就労に向けた準備が整って いる者	ハローワークと連携したチーム支援	H17.5～
	就労支援員による就 労支援プログラム	直営／就労支援員	就労困難者 ※就労に向けた準備が整って いる者／整っていない者	就労支援員による面談を通じた就労支援	H14～
	ステップアップ支援 プログラム	委託／ワーカーズコ ープ自立支援事業推 進共同事業体	就労困難者 ※就労に向けた準備が整って いない者	受託事業者の支援員が支援対象者の段階に応じ た支援計画を立て、伴走型の支援を実施	H26.6～
経 済 的 自 立	年金受給促進プログ ラム	直営／年金調査員	年金調査を必要とする者	高齢・障害・その他年金受給権の確認、年金一般 に関する相談・情報提供	H19.4～
日 常 生 活 自 立	長期入院患者退院促 進プログラム	直営／社会復帰支援 員	病状的に退院が可能であるが、退院阻害要 因があり退院支援を要する長期入院患者	扶養義務者・病院等の関係先と連携した退院支 援	H19.4～
日 常 生 活・社会 生活・経 済 的 自 立	法的トラブル解決支 援プログラム	直営／法テラスとの 連携	多重債務問題・離婚問題等の法的トラブル や相談ごとを抱える者	自力で法テラス利用が難しい対象者について、 法テラスから派遣されるスタッフ弁護士と福祉 事務所が連携し、法的トラブルの解決を支援	H27.11～
	サポート・ポート・ プログラム	直営／障害福祉分野 等の専門支援機関と の連携	何らかの障がいがある者または障がいが見 られる者で、生活や就労に課題があるもの の、障害福祉サービス利用に至っていない 者	自力でサービス利用に至らない対象者につい て、障害福祉分野等の専門支援機関と福祉事務 所が連携し、必要なサービス利用を支援	H28.6～
※生因 に移行	子どもの健全育成支 援事業	委託／生活協同組合 北海道高齢協	生活困窮者等世帯の中学生	支援計画を策定し、拠点型・訪問型の学習支援を 実施	H25.6 ～H26.3
※終了 済み	認知症高齢者生活支 援プログラム	直営／CW	認知症（疑いを含む）により現在または特 定の生活困難がある者	扶養義務者・地域包括支援C・介護事業所等との 連携支援	H19.3 ～H29.3
	多重債務者支援プロ グラム	直営／CW	多重債務者	債務整理に向けた支援	H21.2 ～H27.10
	社会参加推進プログ ラム	委託／生活協同組合 北海道高齢協	就労困難者 ※就労に向けた準備が整って いない者	受託事業者の支援員が支援対象者の段階に応じ た支援計画を立て、伴走型の支援を実施	H20.5 ～H26.3
	就労意欲促進プログ ラム	委託／キャリアバン ク株式会社等	就労困難者 ※就労に向けた準備が整って いない者	セミナー・カウンセリング・介護施設見学・バン コン体験	H18.5 ～H25.12

＜図表4＞ 旭川市の自立支援プログラムの経過



※図表3・4とも、旭川市生活支援課提供。

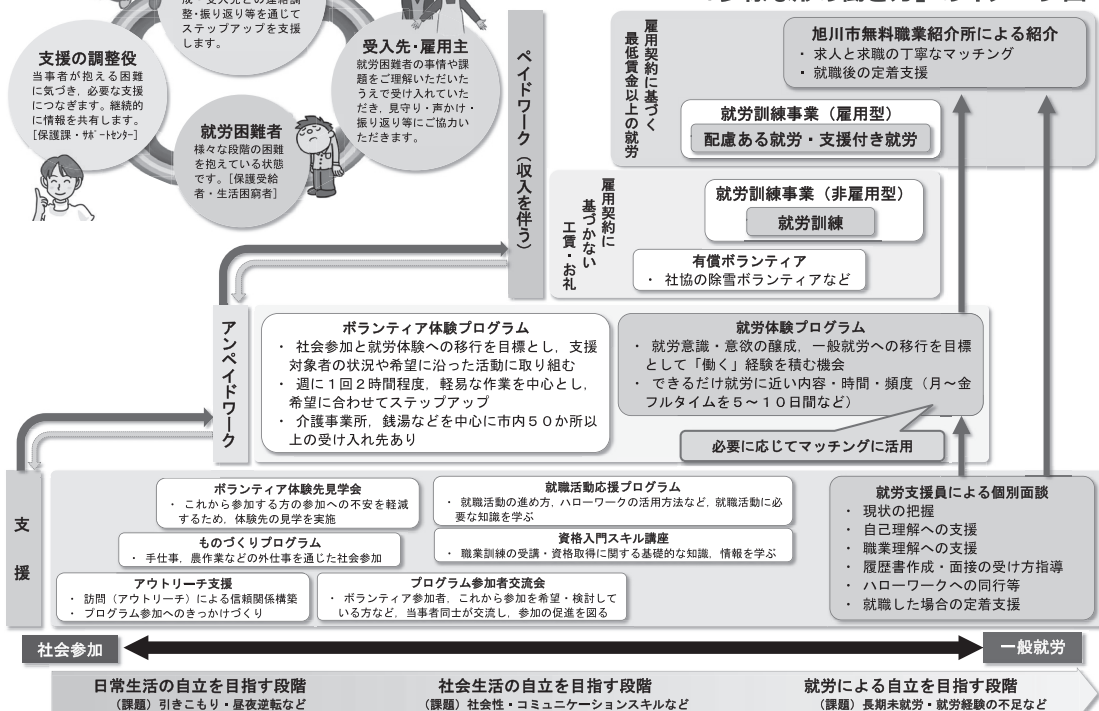
就労困難者への支援体系図（生活保護受給者／生活困窮者）



<資料2>

就労に困難を抱える方のための支援と

「多様な形の働き方」のイメージ図



※資料1・2とも、旭川市生活支援課提供。

うち家計相談支援事業のみがまだ事業化を果たしていないが、これも理由は同じで、既存事業に同様の事業がなかったこともあり、事業化するまでの必要性を把握していないためだという^①。

もう一つは、新規で任意事業を事業化する場合に比べると、予算化の際に支出の拡大が抑えられるため、原課が財政課を説得する局面で有利になることである。任意事業の事業化が進まない理由の一つには、必須事業に比べて任意事業の補助率が相対的に低いことがあり、そのことが各自治体の財政課に二の足を踏ませる要因になっている。

ともあれ、旭川市では現在、生活困窮者自立支援制度への取り組みを大きな契機として、就労困難者への支援方を再編・体系化するに至っており（資料1および資料2）、今後のさらなる施策の充実化と展開が期待される。

4. 制度運用上の課題と今後の展望

旭川市への今次調査では、制度施行三年目となる二〇一七年度の新たな取り組みや改革課題についても尋ねた。

三年目の新たな取り組み・課題としては、二〇一六年度までにつくってきた実施事業・体制を維持しつつ、▽市の雇用労政部門や生活保護制度の就労支援との連携を深めることを通じた本制度の就労支援方策のさらなる拡充、▽本制度による支援の手がなかなか進んでいかない、いわゆる「引きこもり」の人たちへのアプローチの強化、▽自

己肯定感や社会性の涵養を主旨とする「合宿」の実施など、「居場所づくり」の観点からの子どもの学習支援事業の拡充、などが挙げられた。

また、国に今後求めたい本制度の改善点としては、▽利用のタイミングが難しい住居確保給付金の運用ルールの改善、▽必須事業と任意事業の国庫補助率の格差の是正、▽支援プランの実施期間にある生活困窮者の生活資金を保障する仕組みの整備、などが挙げられた。

生活困窮者自立支援制度は、法附則第二条により、「施行後三年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、生活困窮者に対する自立の支援に関する措置の在り方について総合的に検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」とされ、二〇一八年春が施行後三年の時期に当たる。

現在は、各自治体における実践の現場から、制度の不備や運用上の問題点が徐々に明らかになってきている段階である。今後来るべき制度改正の検討においては、自治体の蓄積する実践知が制度の改善に十全に活かされていくことを期待したい。

【付記】

本稿の執筆にあたっては、調査へのご対応から、関係資料の提供、本稿の内容の確認に至るまで、旭川市福祉保険部生活支援課自立支援係・相談支援係の関係者の皆様に大変お世話になった。厚くお礼申し上げる。

【注】

(1) 生活困窮者自立支援制度の実施機関は「生活困窮者自立支援法」第三条で福祉事務所設置自治体とされ、四五都道府県、七九〇市、二三特別区、四三町村が該当する。

(2) 厚生労働省ウェブサイトに掲載「生活困窮者自立支援制度の事業実施状況について」（二〇一五年六月八日掲載）を指す。

(3) 本稿の基になっている調査は、二〇一七年三月二三日、旭川市福祉保険部生活支援課自立支援係ならびに相談支援係を対象に実施した。

(4) ただし、本稿で取り上げる旭川市の場合、市生活支援課相談支援係が直営で実施している住居確保給付金の受付は自立相談支援事業の業務に含まれるので、旭川市の自立相談支援事業の運営方法は厳密に言えば「直営＋委託」となる。

(5) 伊達市は二〇一五年度から一時生活支援事業、家計相談支援事業、就労準備支援事業を事業化し、運営方法は全て直営である。

帯広市は二〇一五年度から子どもの学習支援事業として二事業（小学生対象と中学生対象を区別）を、二〇一六年度から就労準備支援事業を事業化し、運営方法は全て委託である。

(6) 注4参照。

(7) 委託先の選定は公募型プロポーザルによる。募集期間は二〇一三年一〇月一日から同月二一日まで。同年一月二八日にプロポーザル審査会を開催し、受託候補者を選定した。

(8) 二〇一七年度から相談支援員兼就労支援員が一名増員になっている。

(9) 厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知「生

生活困窮者自立支援制度に関する手引きの策定について」（社援地発0306第一号平成二十七年三月六日）の別添1「自立相談支援事業の手引き」による。

- (10) 生活困窮者自立支援制度の住居確保給付金事業は、「住宅手当緊急特別措置事業」（二〇〇九年一月～二〇一三年三月）、「住宅支援給付事業」（二〇一三年四月～二〇一五年三月）を前身とする事業である。

- (11) 検討会議の設置は「旭川市生活困窮者自立促進支援モデル事業検討会議設置要綱」に拠る。二〇一三年五月二二日から施行、同年一〇月三十一日失効。

- (12) 大滝（二〇一四）を指す。

- (13) 大滝（二〇一四）二三頁。

- (14) 大滝（二〇一四）二二～二四頁。

- (15) 生活保護自立支援プログラムで採用されている「自立」の解釈は、『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』（二〇〇四年一月一日）によれば、「社会福祉法」第三条に依拠している。同法第三条には「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない」とある。

その上で、同報告書は、生活保護自立支援プログラムのについて、「就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・

生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものである」と定義している。

- (16) モデル事業検討会議と支援調整会議全体会議の参集団体の違いは、後者において、全ての地域包括支援センターが参加するようになったこと、新たに旭川地方検察庁と法テラス旭川法律事務所が加わったことである。

- (17) 生活支援課の関係者へのヒアリングによると、旭川市の場合、家計相談支援事業は任意事業としては事業化されていないが、生活困窮者の状況や必要性に応じて、自立相談支援事業の枠内で個別に家計相談支援も行っているという。

【参考文献・資料】

- ・ 大滝いずみ「生活困窮者自立促進支援モデル事業・自立相談支援事業」の取り組み第1回・北海道旭川市／やってみないとわからない！しょーく走りながら考えたモデル自治体の一年間」（『生活と福祉』二〇一四年六月号所収二二～二五頁）社会福祉法人全国社会福祉協議会、二〇一四年六月
- ・ 檜部武俊＋正木浩司「インタビュ生活困窮者自立支援制度の本格施行と自治体の課題」（『北海道自治研究』第五五四号所収二一～五頁）公益社団法人北海道地方自治研究所、二〇一五年三月
- ・ 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報告書」二〇一三年一月二五日

- ・ 社会保障審議会生活保護制度の在り方に関する専門委員会『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』二〇〇四年二月一日

- ・ 正木浩司「釧路市の生活保護自立支援プログラムの特徴と意義」（『自治総研』第四三三号所収一～三六頁）公益財団法人地方自治総合研究所、二〇一四年一月

- ・ 正木浩司「道内自治体における生活困窮者自立支援制度施行初年度（二〇一五年度）の実施状況について」（『北海道自治研究』第五六八号所収二四～三五頁）公益財団法人北海道地方自治研究所、二〇一六年五月

【参照ウェブサイト】

- ・ 旭川市役所生活困窮者自立支援制度について
<http://www.city.asahikawa.hokkaido.jp/kurashi/135/189/191/d05292.html>
- ・ 旭川市役所生活保護制度
<http://www.city.asahikawa.hokkaido.jp/kurashi/135/189/190/index.html>
- ・ 厚生労働省生活困窮者自立支援制度
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000059425.html>
- ・ 社会福祉法人旭川市社会福祉協議会旭川市自立サポートセンター
<http://www.asahikawa-shakyo.or.jp/jritsu/>
- ・ 北海道ハローワークハローワーク旭川
<http://hokkaido-hellowork.jstie.mhlw.go.jp/lisv/asahikawa/>

※最終閲覧はいずれも二〇一七年五月一九日。

へまざき ことじ・公益社団法人北海道地方自治研究所研究員