

豊中市の生活困窮者自立支援の取り組みに見る自治体就労支援の可能性

正 木 浩 司

1. はじめに — 生活困窮者自立支援制度の現在

生活に困窮する人たちに対する包括的な相談や支援を実施し、生活状況の改善や社会的な自立を実現することを目的として制定された「生活困窮者自立支援法」（平成25年12月13日法律第105号）は、2015年4月1日から施行され、2018年3月末をもって施行から3年を迎えた。

同法は制定当初から、附則第2条に、施行から3年を経過した段階で一定の見直しがかげられる可能性が示唆されていたが、『経済・財政再生計画 改革工程表』（2015年12月24日経済財政諮問会議決定）にあらためて「……生活困窮者自立支援制度の在り方について、関係審議会等において検討し、検討の結果に基づいて必要な措置を講ずる（法改正を要するものに係る2018年通常国会への法案提出を含む）」と記されたこともあり、本稿脱稿時（2018年5月）現在、その改正法案を含む「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律案」が国会に提出されている（2018年2月9日提出）。

この改正法案をまとめるに当たっては、2つの検討会および審議会で議論が行われた。すなわち、「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」（2016年10月～2017年3月）と、「社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会」（2017年5月～12月）である。いずれも検討結果をまとめ、前者は『生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理』（2017年3月17日）、後者は『社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会報告書』（2017年12月15日）を策定・公表している。上記の改正法案は、これらの報告書を踏まえたものである。

このうち「生活困窮者自立支援法」にかかる主な改正の内容としては、▽自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業の一体的実施の促進、▽都道府県の役割の強

化、▽子どもの学習支援事業から「子どもの学習・生活支援事業」への強化（生活習慣・育成環境の改善に関する助言等も追加）、▽居住支援（一時生活支援事業）の拡充（シェルター等の施設退所者や地域社会から孤立している者に対する訪問等による見守り・生活支援を創設）、が挙げられる。

ところで、生活困窮者自立支援制度自体、今回の法改正に限らず、そもそも自治体や地域での実践の蓄積を踏まえて構想されたものであり、そこで特に重要な役割を果たした自治体がいくつか存在する。

公益財団法人地方自治総合研究所の設置する「格差是正と地方自治研究会」⁽¹⁾では、2018年2月、地域就労支援事業や自治体無料職業紹介事業の先進地にして、生活困窮者自立支援制度の実践においても牽引役を果たす大阪府豊中市を訪れ、同市のこれまでの就労支援の取り組みや生活困窮者自立支援制度の実施状況などについてヒアリング調査を行った⁽²⁾。

豊中市の先進的な就労支援事業については幾多の先行研究や文献などですでに紹介されているので、詳細はそれらを参照していただくこととし、本稿は、同市における生活困窮者自立支援制度下の就労支援事業の現状に焦点を当てる。その上で、今次調査で得られた知見に基づき、自治体の行う就労支援の可能性や課題について考察することを目的としている。

本稿の構成は以下のとおりである。まず豊中市における生活困窮者自立支援制度の実施体制と実施事業の現状を整理する。次に、同制度下で実施されている現行の就労支援の取り組みに結集している同制度以前の関係事業等の歴史を辿り、現在の同市における就労支援の内容を概観する。その上で、同市の就労支援の到達点と課題について考察する。

(1) 2016年10月設置。研究会のメンバーは、篠田徹（早稲田大学教授／研究会主査）、上林陽治（公益財団法人地方自治総合研究所研究員／研究会事務局）、斉藤徹史（東北公益文科大学准教授）、櫻井純理（立命館大学教授）、野口鉄平（愛知地方自治研究センター研究員）、原田晃樹（立教大学教授）、筆者の7人。

(2) 2018年2月20日～21日の日程で実施。生活困窮者自立支援制度に関するヒアリングの対象となった団体は、豊中市市民協働部くらし支援課就労支援係、NPO法人ZUTTO、情報の輪サービス株式会社、一般社団法人キャリアブリッジの4団体。

2. 豊中市における生活困窮者自立支援制度の実施体制

(1) 市の所管課

生活困窮者自立支援制度の実施機関は、「社会福祉法」（昭和26年3月29日法律第45号）の定める「福祉に関する事務所」（以下、福祉事務所）を設置する自治体とされており、2018年5月現在では全国901の都道府県・市区町村（45都道府県、790市、23特別区、38町、5村）がこれに該当する。

豊中市の場合、本制度の所管課は、「豊中市事務分掌規則」（昭和37年4月12日規則第7号）第5条に定めるとおり、「市民協働部くらし支援課」が担ってきている。

くらし支援課は、「生活困窮者自立支援法」が施行された2015年4月に、旧消費生活課と旧雇用労働課の2課が統合されて出来た課である。前者は消費者相談や多重債務者相談などを、後者は地域就労支援事業や無料職業紹介事業などをそれぞれ所管していた課であり、くらし支援課はこれら旧2課の所掌事務を引き継ぐとともに、元々は市教育委員会（以下、市教委）が所掌していた若者支援事業の一部⁽³⁾も現在所掌している。

同課には2017年4月1日現在、管理調整係、消費者相談係、就労支援係の3係があり、このうち生活困窮者自立支援制度を所掌するのは就労支援係である。他に地域就労支援事業、無料職業紹介事業、若者支援事業なども同係が合わせて所掌している。

同係の職員配置は、課長級1人、係長級2人、主事級1人のほか、相談支援業務を担当する一般職非常勤職員が21人となっている。生活困窮者自立支援制度の支援員は15人おり、地域就労支援のコーディネーター・支援員を兼務するのみならず、福祉事務所の兼務発令も受けている。他に「企業支援チーム」とも呼ばれる無料職業紹介事業の担当が4人、家計相談の担当が2人いる。

豊中市で生活困窮者自立支援制度の所管課を決めるにあたっては、雇用労働部局が所管するか、福祉部局が所管するかで議論があったという。決め手になった理由の一つは、本制度は就労が一つのゴールになり、地域就労支援事業などを所掌してきた旧雇用労働課には、生活自体が崩れていることが多い就労困難者に対する就労支援と生

(3) 「子ども・若者育成支援推進法」（平成21年7月8日法律第71号）の「修学及び就業のいずれもしていない子ども・若者その他の子ども・若者であって、社会生活を円滑に営む上での困難を有するもの」（第2条第7号）への支援の部分のみが移管されている。

活支援の実績がすでであったことである。ほとんど全ての自治体で福祉部局が本制度の所管課とされているなかにあつて、雇用労働部局を所管課としていること自体が稀有な例であり、豊中市の大きな特徴と言える。

(2) 自立相談支援機関

本制度関係事業の中心を担う自立相談支援事業は、自立相談支援機関によって運営される。自立相談支援機関の運営方法は、一部の事務を除き、自治体の直営か、「生活困窮者自立支援法施行規則」（平成27年2月4日厚生労働省令第16号）第9条に定める民間事業者（社会福祉法人、一般社団・財団法人、NPO法人など）に委託するか、選択が可能とされている。

豊中市の場合、「市直営＋一部委託」という運営方法が採られている。すなわち、拠点となる「暮らし再建パーソナルサポートセンター」を市内に3カ所設置し、うち1つを市の直営としつつ、他の2つを民間事業者にそれぞれ委託するという運営方法である。現行の2つの委託先は、社会福祉法人豊中市社会福祉協議会（以下、市社協）と一般社団法人キャリアブリッジ（以下、キャリアブリッジ）である。

各機関の名称は、市（暮らし支援課）直営の機関が「暮らし再建パーソナルサポートセンター」（以下、直営センター）、市社協の受託機関が「暮らし再建パーソナルサポートセンター@社会福祉協議会」（以下、@社協）、キャリアブリッジの受託機関が「暮らし再建パーソナルサポートセンター@いぶき」（以下、@いぶき）である。

これら3つの機関は、各運営団体が入居する公共施設等に設置され、設置場所や運営団体の特性などに沿って機能分担を行っている（付表1）。各機関の特性をまとめるならば、直営センターが総合調整と就労支援、@社協がアウトリーチおよび生活福祉資金事業との連携、@いぶきが困難ケースへの専門的・チームの支援および若者支援との連携である。

(3) 庁内・庁外連携

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、例えば各種税金や公共料金の滞納、学校における子どもの様子の変化など、シグナルの発信源が広範に想定されるからである。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するということであり、そうであればこそ、どの部局の所管域でシグナ

<付表1> 豊中市の自立相談支援機関（2018年2月現在）

名 称	運 営 者	設置場所	特 徴	役割・機能
くらし再建パーソナルサポートセンター	市くらし支援課	生活情報センターくらしかん	就労に対し様々な阻害要因を有する相談者に対して、地域就労支援センター及び無料職業紹介所の機能を活用した支援	①新規相談の受付、②個々の状況に応じた支援機関との連携、③個々の状況に応じた就労支援
くらし再建パーソナルサポートセンター@社会福祉協議会	社会福祉法人豊中市社会福祉協議会	豊中市すこやかプラザ	地域に潜在している困窮者の早期発見および地域のネットワークを活用した支援	①地域の中に潜在している困窮者支援ニーズへの対応、②住居確保給付金及び生活福祉資金事業（府社協事業）との連携
くらし再建パーソナルサポートセンター@いぶき	一般社団法人キャリアブリッジ	豊中市立青年の家いぶき	複雑かつ多様な阻害要因を有する相談者に対する専門的、チーム的支援	①専門的、チーム的支援、②地域若者サポートステーション、若者支援相談窓口との連携

※ 豊中市提供資料（2018年2月20日入手）に基づき、2018年5月、正木作成。

ルが発せられても、それを各部局の職員らが確実にキャッチし、スムーズに制度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。

豊中市の場合、すでに全庁的な連携体制である「くらし再建パーソナルサポート事業連絡会議」を設置し、各部局がキャッチした困窮者に関する情報の共有などが図られている。連絡会議には、市役所各部局のほか、市社協、キャリアブリッジ、公益社団法人豊中市シルバー人材センター、NPO法人豊中市障害者就労雇用支援センターの民間4団体も参画している。

このほか、庁内連携の取り組みとして、窓口設置部局との連絡会議がある。窓口担当者を対象にセンターの取り組みに関する「意見交換会」を実施するものであり、毎年開催されている。

また、毎年夏に実施される、児童扶養手当の現況届の提出手続きに際し、提出者を対象とした就労支援の相談窓口を開設している。

3. 豊中市における生活困窮者自立支援事業の実施状況

豊中市における生活困窮者自立支援制度にかかる取り組みは、2013年4月から国のモデ

ル事業である「生活困窮者自立促進支援モデル事業」に参加し、2015年4月1日の根拠法の施行を迎えている。

以下、法施行後の2015～17年度における同市の生活困窮者自立支援事業の実施状況について概説する。

(1) 2015～17年度の実施事業

生活困窮者自立支援制度の関係事業としては、2つの必須事業（自立相談支援事業、住居確保給付金事業）のほか、各実施機関での任意事業の構想・実施を求め、法文上では4事業（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）を例示している（付表2）。

豊中市の場合、必須2事業のほか、任意事業では、2015年度当初より、就労準備支援事業と、家計相談支援事業として位置付けた多重債務者生活相談事業、子どもの学習支援事業の3事業を事業化している。なお、法に例示のある任意事業のうち一時生活支援事業については大阪府による同事業の広域実施によってカバーされている。

また、本制度では「雇用による就業を継続して行うことが困難な生活困窮者に対し、就労の機会を提供するとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の厚生労働省令で定める便宜を供与する事業」、すなわち、「就労訓練事業」の実施が可能とされており、都道府県知事もしくは指定都市・中核市の長によって認定を受けた民間事業所等で実施される。豊中市は中核市（2012年4月1日移行）であり、自らの市域内で就労訓練事業の実施を希望する事業者等が現れた場合、その可否を審査した上、市長が認定を行うことになる。

<付表2> 生活困窮者自立支援事業

必須事業	自立相談支援事業	① 就労の支援その他の自立に関する問題につき、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行う事業 ② 生活困窮者に対し、認定生活困窮者就労訓練事業（第十条第三項に規定する認定生活困窮者就労訓練事業をいう。）の利用についてのあっせんを行う事業 ③ 生活困窮者に対し、当該生活困窮者に対する支援の種類及び内容その他の厚生労働省令で定める事項を記載した計画の作成その他の生活困窮者の自立の促進を図るための支援が一体的かつ計画的に行われるための援助として厚生労働省令で定めるものを行う事業
	住居確保給付金の給付	生活困窮者のうち離職又はこれに準ずるものとして厚生労働省令で定める事由により経済的に困窮し、居住する住宅の所有権若しくは使用及び収益を目的とする権利を失い、又は現に賃借して居住する住宅の家賃を支払うことが困難となったものであって、就職を容易にするため住居を確保する必要があると認められるものに対し支給する給付金
任意事業	就労準備支援事業	雇用による就業が著しく困難な生活困窮者（当該生活困窮者及び当該生活困窮者と同一の世帯に属する者の資産及び収入の状況その他の事情を勘案して厚生労働省令で定めるものに限る。）に対し、厚生労働省令で定める期間にわたり、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練を行う事業
	一時生活支援事業	一定の住居を持たない生活困窮者（当該生活困窮者及び当該生活困窮者と同一の世帯に属する者の資産及び収入の状況その他の事情を勘案して厚生労働省令で定めるものに限る。）に対し、厚生労働省令で定める期間にわたり、宿泊場所の供与、食事の提供その他当該宿泊場所において日常生活を営むのに必要な便宜として厚生労働省令で定める便宜を供与する事業
	家計相談支援事業	生活困窮者の家計に関する問題につき、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、併せて支出の節約に関する指導その他家計に関する継続的な指導及び生活に必要な資金の貸付けのあっせんを行う事業（生活困窮者自立相談支援事業に該当するものを除く。）
	子どもの学習支援事業	生活困窮者である子どもに対し学習の援助を行う事業
	その他生活困窮者の自立の促進を図るために必要な事業	

※ 「生活困窮者自立支援法」に基づき、2018年5月、正木作成。

(2) 就労支援に関わる諸事業

ア 就労支援に関係する事業・取り組み

必須事業にして関係事業の中心となる自立相談支援事業は、「就労の支援その他の自立に関する問題につき、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行う事業」と定義され、相談者のニーズに広範に対応することが求められるとともに、自立に向けた就労支援の実施が支援の柱とされている。

豊中市の生活困窮者自立支援事業の最大の特徴は、充実した就労支援の施策の整

備にある。自立相談支援事業の中で実施される就労に向けた基本的な相談・支援、就労準備支援事業、就労訓練事業といった本制度関係事業が、地域就労支援事業、無料職業紹介事業、その他の就労訓練にかかる独自の取り組みなどとの連携のもとで行われている。

このうち就労準備支援事業は、事業参加者を受け入れ、現場での仕事・作業を提供する事業者の協力のもとで行われている。2017年度の実施事業は9事業で、7つの受託団体の協力で実施されている（付表3）。

あわせて、生活保護の受給者を対象とした被保護者就労準備支援事業も、生活困

＜付表3＞ 豊中市の2017年度の就労準備支援事業

事業名	呼称	内容	委託先
パソコンコース	エクセル検定対策講座	①エクセル検定の合格を目指してスキルを取得、②模擬問題集・過去問などの試験対策	一般財団法人とよなか男女共同参画推進財団
パソコン職場実習	すてっぷ職場実習	①パソコンスキルの習得、②グループ学習	同上
公園内作業コース	公園内作業コース	種まき（花・野菜）、水やり、用土づくり、抜根、土壌改良、植え付け、花がら摘み、施肥、受粉、挿し木、薬剤散布、果樹収穫、樹木剪定（整枝）、生垣剪定、除草、座学での専門知識の習得	豊中緑化リーダー会
ものづくり等体験事業	ものづくりコース	ものづくり等事業所内作業	i . D . S 株式会社
タブレット講座	シニアワークセンターとよなか タブレット講座運営体験	資料配付、会場設営、簡単な機材の設置、受付補助	(株)新事業開発研究所シニアワークセンター
内職広場コース	シニアワークセンターとよなか 内職スタッフ補助	手袋の検品、フィルムのカット、袋詰め作業、断熱材への両面テープ貼り など	同上
介護施設の仕事を体験事業	介護施設内でのお仕事体験コース	介護施設内での配膳、清掃、植栽水やり など	NPO法人オリーブの園
救護施設の仕事を体験事業	みなと寮での農園・清掃体験コース	救護施設内での配膳、清掃、植栽水やり など	社会福祉法人みなと寮
清掃のお仕事を体験講座	清掃の仕事体験講座	①清掃の技術の基礎を学ぶ、②実技の練習	大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合（エル・チャレンジ）

※ 豊中市提供資料（2018年2月20日入手）に基づき、2018年5月、正木作成。

窮者自立支援制度所管課のもとで実施されている。その対象は、生活保護制度の所管課により、中長期的なスパンで就労に向けた支援が必要と判断された被保護者、具体的には、就労経験のない長期のひきこもり者などであり、同事業の参加者はまず社会参加からスタートすることになる。運営方法は就労準備支援事業と同様であり、2017年度は、居場所づくり（社会参加の意欲の回復）、就労体験などの5つの事業が5つの受託団体の協力で行われている。

このうちNPO法人ZUTTOが受託する居場所等生活再生支援事業では、「若者居場所ぐーてん」（豊中市庄内西町）を会場として、参加者交流や共同作業を通じて社会参加意欲の回復を図るプログラムが実施されている。

2017年度の時点で豊中市が実施している就労支援にかかる事業や独自の取り組みは以下のとおりである。

- 自立相談支援事業の枠組み内での取り組み（インテーク・アセスメントなど）
- 就労準備支援事業：集団で体力確認、働く達成感を体験
- 就労訓練事業（非雇用型）：本人の理解に合わせて段階的体験
- 就労訓練事業（雇用型）：支援付き雇用
- 事業所内実習：職種適性や職場相性、雇用可能性を探る
- 地域就労支援事業：キャリアカウンセリングなど
- 無料職業紹介事業：職業紹介、定着支援など
- その他、関係事業（被保護者就労準備支援事業など）

上記の諸事業は、一般就労が可能な状態からの距離によってステップ状に配置されている。相談者の心身や就労意欲がどのような状態にあるかに応じて、どの事業からスタートするべきかが選択される。その上で、事業を通じて本人の心身や就労意欲に改善・向上が見られれば、その度合いを見定めながら、参加する事業を現状に合わせてより相応しいものに変えていく、すなわち、ステップを上がっていくイメージである。

イ 就労支援における他事業との連携

このほか、本制度には直接には関係のない他の制度や国の補助事業・モデル事業なども積極的に活用し、本制度関係事業との連携や充実化を図る取り組みもある。いくつか近年の取り組みを紹介する。

第一は、「転職カフェ」という、主に30～40代の女性を対象とした、非正規雇用から正規雇用への転職を考えることを趣旨とした講座の開催で、年に3回程度開催

されている。この事業での主要なターゲットは、ひとり親世帯の母親であり、子どもが自立し、児童扶養手当の支給期間が終了した後の所得保障やキャリア形成を早い段階から考えてもらうことが企図されているという。

第二は、「仕事と出合おうwithとよなか」（2017年11月）で、就労経験は少ないが意欲の高い若者（39歳まで）などを企業とマッチングする催しである。この催しでは、企業見学会、セミナー、合同面接会、個別相談などが行われた。秋田県藤里町社協によるひきこもり者支援で得られた知見によれば、特に若年のひきこもり者は、福祉の支援対象となることを拒む傾向にある一方、就労支援であれば参加して行く可能性が高まる⁽⁴⁾。

第三は、国のモデル事業（生涯現役促進地域連携事業）を活用した、概ね55歳以上のシニア層と地元企業・事業所との就労のマッチングである。運営主体は、市（くらし支援課）、市社協、シルバー人材センター、商工会議所、シニアワークセンターで構成される協議会「とよなか生涯現役サポートセンター“Sサポ”」である。本事業を通じて高齢者を雇用する企業を開拓し、ゆくゆくは無料職業紹介事業での連携（資源化）も視野に入れている。

一方、若者支援の諸事業との連携が進められており、先述のとおり市くらし支援課が若者総合支援事業の一部を所掌するほか、@いぶきには国の地域若者サポートステーションが併設され、積極的な連携が企図されている。

（3） その他の任意事業

ア 家計相談支援事業（多重債務者生活相談事業）

豊中市は、2008年度から消費者相談の一環で、多重債務者生活相談窓口を開設していたが、2015年度からは、これを生活困窮者自立支援制度の任意事業である家計相談支援事業に位置付けている。この関係で、多重債務の専任職員も当初から配置されていた。

2015年度は多重債務の整理が中心になり、生活困窮者自立支援制度にかかる他の生活再建のための事業との連携が思うように進まなかったが、2016年度から新たにくらし再建担当の専任職員が配置されたことにより、多重債務の整理と生活再建の間の事業間連携がスムーズに進められるようになった。

（4） 菊池（2017）6～7頁など。

本事業の支援対象者は、生活困窮者自立支援制度にかかる相談者だけでなく、保護受給者も含まれ、多重債務の整理や家計診断も実施されている。

イ 子どもの学習支援事業

2015年度から市教委が「寄り添い型学習支援事業『中3まなびの場』」を実施している。対象は、当初保護受給世帯の中学3年生であったが、現在は、学校と連携し、保護受給世帯以外の世帯の子どもも対象に実施している。

また、2016年度からは、くらし支援課が公益財団法人とよなか国際交流協会に委託し、「子ども学習広場『学楽多』」をとよなか国際交流センター、しょうないガダバの2施設内で実施している。2つの会場の違いとしては、前者は学習支援のみ、後者では学習支援に加え、食事の提供もされている。

2017年12月末現在の参加者数は延べ339人で、本事業における特徴は、高校生も受け入れていることにあるという。

(4) 支援実績

2015～17年度（2017年12月末まで）の生活困窮者自立支援制度の支援実績についてまとめたのが付表4である。

付表4から指摘できる特徴として、第一に、自立相談支援機関における年間の新規相談受付数に占めるプラン作成件数の割合が、2015年度および2016年度では5割以上の水準（15年度54.2%、16年度51.7%）を維持していることである。同2カ年度の全中核市の総計では2割台（15年度22.5%、16年度26.4%）⁽⁵⁾であるから、5割以上というのは高い水準といえる。

第二に、住居確保給付金の利用者は年間10人前後で推移しているが、「相談者はこの3倍くらいいる」⁽⁶⁾とのことで、支給申請へのハードルの高さがうかがえる。これは、受給中の求職活動の義務化、支給期間の上限設定など、同給付金の利用条件の厳しさに起因しているものとみられ、豊中市に限ったことではないと推察される。

相談実績について補足すると、3つの自立相談支援機関の機能分担を反映し、相談者の年齢層の傾向に差が出ているという特徴が挙げられる。2016年度では、就労支援を担う直営センターで40～50代の稼働年齢層が多い（144+138/604、46.7%）のに対

(5) 厚労省ウェブサイト掲載の資料「生活困窮者自立支援制度支援状況調査の集計結果（平成28年度）」による。

(6) くらし支援課へのヒアリング（2018年2月20日）での発言。

<付表4> 豊中市の生活困窮者自立支援事業の支援実績（2015～17年度）

		2015年度	2016年度	2017年度 (17年12月 末現在)	
自立相談支援事業	新規相談受付数	1,285	1,275	1,082	
	プラン作成件数（延べ件数）	697	659	474	
	就労支援対象者数	303	309	239	
	就労者数	184	174	127	
	増収者数	80	64	25	
	くらし支援課所管分	新規相談受付数	605	604	462
		プラン作成件数（延べ件数）	—	397	294
		就労支援対象者数	—	231	191
		就労者数	—	141	110
	キャリアブリッジ所管分	新規相談受付数	73	102	76
		プラン作成件数（延べ件数）	—	57	52
		就労支援対象者数	—	40	28
		就労者数	—	15	10
	市社協所管分	新規相談受付数	607	569	544
		プラン作成件数（延べ件数）	—	205	128
		就労支援対象者数	—	38	20
就労者数		—	18	7	
住居確保給付金事業	申請者数	15	11	10	
	決定者数	13	12	7	
	延べ支給者数	41	49	17	
	年度別計	1,227	1,897	1,456	
被保護者就労準備支援事業 (延べ人日)	居場所等生活再生支援	693	956	606	
	花とみどりの育成管理体験	248	203	127	
	とよっぴーボランティア等就労体験	286	395	324	
	軽作業就業等体験事業	—	197	306	
	飲食店就業等体験事業	—	146	93	
	年度別計	1,227	1,897	1,456	
就労準備支援事業 (延べ人日)	パソコンコース	758	725	554	
	パソコン職場実習	23	79	19	
	公園内作業コース	42	67	109	
	ものづくり等体験事業	80	114	389	
	タブレット講座	12	434	296	
	内職広場コース	—	—	—	
	介護コース	64	—	—	
	清掃コース	7	—	—	
	清掃のお仕事体験講座	39	59	44	
	福祉施設の仕事等体験講座	—	49	131	
年度別計	1,025	1,527	1,542		
就労訓練事業（延べ人数）		3	3	6	
事業所内実習（延べ人数）		33	23	22	
多重債務者生活相談事業	多重債務者相談人数	166	185	153	
	家計相談人数	42	38	24	
子どもの学習支援事業（くらし支援課実施分）（延べ人日）		—	—	339	

※ 豊中市提供資料（2018年2月20日入手）に基づき、2018年5月、正木作成。

し、若者サポートステーション等を併設する@いぶきでは20～30代（31+38/102、67.6%）、広範な生活支援を担う@社協では65歳以上（171/569、30.1%）が多い。

また、くらし支援課によると、2016年度の同年度の新規相談件数は総計1,275件で、このうち就労者数は3機関計174件（13.6%）、就労支援対象者数は同309件（24.2%）、生活保護所管課へのリファラーの扱いとされたのは40件（3.1%）となっている。

4. 生活困窮者自立支援制度以前の豊中市の就労支援の取り組み

豊中市の生活困窮者自立支援事業の特徴として、就労支援の充実を挙げたが、同市の就労支援の取り組みが今日の姿に到達するまでには、特に2000年代以降に取り組まれた、いくつかの就労支援関係事業の実践を通じた経験とノウハウの蓄積、支援者人材の育成、地域資源の開発、連携先となる民間事業者の開拓、市内企業との相互信頼に基づく関係づくりなどが進められてきた経緯がある。以下、順を追ってこれまでの流れを概説する（付表5）。

（1）大阪府内市町村の地域就労支援事業（2002年度～）

2002年3月末、「地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」（昭和62年3月31日法律第22号）、いわゆる「地对財特法」が失効となった。これにより、「同和对策事業特別措置法」（昭和44年7月10日法律第60号）、「地域改善対策特別措置法」（昭和57年法律第16号）、そして「地对財特法」と、33年続いてきた国の同和对策事業の根拠法が完全に廃止となり、これ以降、同和地区住民だけを対象

<付表5> 豊中市における就労支援・自立支援の取り組みの沿革（2000年以降）

	豊中市の就労支援・自立支援	関係する国等の動き
2000年		4月1日 「地方分権一括法」施行により「雇用対策法」改正、雇用施策における国と自治体の連携の努力義務を明記
2002年		3月31日 「地对財特法」失効、同和対策（就労支援含む）の一般施策化 4月1日 大阪府、地域就労支援事業スタート、府内19市町村で実施
2003年	8月 地域就労支援事業スタート、地域就労支援センター設置	6月27日 改正「職業安定法」成立、自治体による無料職業紹介事業の実施が可能に（2004年3月1日施行）
2006年	11月 無料職業紹介事業スタート、「無料職業紹介所・豊中しごと相談ひろば」開設	
2009年		10月23日 政府の緊急雇用対策本部、『緊急雇用対策』策定、「実効ある『ワンストップサービス』など支援態勢の強化」を明記
2010年	11月 パーソナル・サポートモデル事業の実施自治体（第2次分）に応募・選定	5月24日 緊急雇用対策本部・セーフティ・ネットワーク実現チーム第2回会合、「パーソナル・サポート・サービス」の導入の必要性について指摘 7月20日 パーソナル・サポートモデル事業の実施自治体（第1次分）5カ所を選定
2011年	4月 パーソナル・サポートモデル事業スタート、3機関で事業実施、「豊中市パーソナル・サポート運営協議会」設置 4月 「無料職業紹介所・豊中しごと相談ひろば」を「無料職業紹介所・庄内」に変更。「無料職業紹介所・豊中」を開設。	
2013年	3月 ぐらし再建パーソナルサポートセンター開設 4月 パーソナル・サポートモデル事業を生活困窮者自立促進支援モデル事業（自立相談支援、就労準備支援、就労訓練、家計相談支援）として継続、2014年度まで実施	12月13日 「生活困窮者自立支援法」公布
2015年	4月1日 「生活困窮者自立支援法」施行、「ぐらし再建パーソナルサポートセンター」3カ所を自立相談支援機関として、自立相談支援事業、住居確保給付金事業、就労準備支援事業、多重債務者生活相談事業などをスタート 4月1日 市の機構改革、消費生活課と雇用労働課を統合し、ぐらし支援課を新設、生活困窮者自立支援制度を所掌	4月1日 「生活困窮者自立支援法」施行
2016年		5月20日 「職業安定法」改正を含む「第6次一括法」公布、「地方版ハローワーク」の法定化（8月20日施行）
2017年	3月 『豊中市地域包括ケアシステム推進基本方針』策定・公表	6月2日 改正「社会福祉法」公布、市町村に包括的支援体制整備の努力義務を明記（2018年4月1日施行）
2018年	4月2日 「豊中しごとセンター」（地方版ハローワーク）開設	

に行われていた各種の施策⁽⁷⁾は一般施策化されることになった。これに伴い、大阪府は、支援対象を「就職困難者」へと拡大した「地域就労支援事業」を新設し、府内各市町村にその実施を依頼した。これが現行の地域就労支援事業の端緒である⁽⁸⁾。

地域就労支援事業は、大阪府の説明によれば、「働く意欲がありながら就職に結びつかない方々を支援し、一人ひとりが生き生きと働くことのできる社会の実現」⁽⁹⁾を目的とし、府内の各市町村が様々な支援機関との連携のもとで「就職困難者」の就労の実現を支援する取り組みである。

事業の対象者である「就職困難者」は、「働く意欲がありながら、年齢、身体的機能、家族構成、出身地などの理由により就労が実現できず、就労に向けた支援を必要とする人、雇用・就労に関する意識が希薄な学卒無業者」と定義されている⁽¹⁰⁾。

本事業の実施場所は、各市町村に設置される「地域就労支援センター」であり、これを中心として様々な機関が連携して支援に当たることとされている。

同センターには就職困難者の相談に応じる「就労支援コーディネーター」が配置され、その役割は、相談・職業カウンセリングの実施、職業能力開発等の支援プランの作成、職業紹介、定着支援、教育・福祉等の庁内関係セクションとの調整、関係機関や支援団体に構成される個別ケース会議等での協議などである。

(7) 「同対策事業特別措置法」第6条に記された施策は以下の8項目。

- ① 対象地域における生活環境の改善を図るため、地区の整理、住宅事情の改善、公共施設及び生活環境施設の整備等の措置を講ずること。
- ② 対象地域における社会福祉及び公衆衛生の向上及び増進を図るため、社会福祉施設、保健衛生施設の整備等の措置を講ずること。
- ③ 対象地域における農林漁業の振興を図るため、農林漁業の生産基盤の整備及び開発並びに経営の近代化のための施設の導入等の措置を講ずること。
- ④ 対象地域における中小企業の振興を図るため、中小企業の経営の合理化、設備の近代化、技術の向上等の措置を講ずること。
- ⑤ 対象地域の住民の雇用の促進及び職業の安定を図るため、職業指導及び職業訓練の充実、職業紹介の推進等の措置を講ずること。
- ⑥ 対象地域の住民に対する学校教育及び社会教育の充実を図るため、進学奨励、社会教育施設の整備等の措置を講ずること。
- ⑦ 対象地域の住民に対する人権擁護活動の強化を図るため、人権擁護機関の充実、人権思想の普及高揚、人権相談活動の推進等の措置を講ずること。
- ⑧ 前各号に掲げるもののほか、前条の目標を達成するために必要な措置を講ずること。

(8) 以上、地域就労支援事業の一般施策化の経緯については、主に大谷・澤井(2008)9～28頁を参照した。

(9) 大阪府ウェブサイト「地域就労支援事業」による。

(10) 豊中市(2008)33～36頁。

豊中市では、同センターは豊中市立労働会館と生活情報センターくらしかんの2カ所に設置されている。後者は、先述したとおり、くらし再建パーソナルサポートセンターの一つが設置されている施設であり、また、本事業の就労支援コーディネーターは現在、生活困窮者自立支援制度の支援員を兼務している。地域就労支援事業が生活困窮者自立支援制度下の就労支援を担っている。

(2) 自治体の無料職業紹介事業の解禁と実践（2006年度～）

2000年4月施行のいわゆる地方分権一括法により、「雇用対策法」（昭和41年7月21日法律第132号）が改正された。これにより、「地方公共団体は、国の施策と相まって、当該地域の実情に応じ、雇用に関する必要な施策を講ずるように努めなければならない」（第5条）と規定され、自治体に雇用労働施策にかかる努力義務が明記された。この改正について、澤井（2008）は、「それまで都道府県が設置してきた公共職業安定所（ハローワーク）が、国の機関となるなど、従来の労働行政が国に一元化されたことと対をなす」ものであり、「国の権限に属さない雇用施策を地域の実情に応じて地方公共団体が実施するように改めたもの」と評している⁽¹¹⁾。

その上で、2003年6月には「職業安定法」（昭和22年11月30日法律第141号）が改正され、自治体に無料職業紹介事業の実施者となることが解禁された。このことについて、前出の澤井（2008）は、「地域経済の活性化に不可欠な雇用開発や、企業誘致に伴う労働者の確保など、よりきめ細かな雇用政策を展開することが可能になったといえる」とし、産業政策や福祉政策などに連携した「総合行政の一環」として無料職業紹介事業を実施することで、国の各省庁が行う縦割りにされた施策を自治体レベルで統合できる可能性が生まれたことを、自治体の雇用労働政策における最大のメリットとしている⁽¹²⁾。

改正「職業安定法」は2004年3月1日に施行され、豊中市で無料職業紹介事業がスタートしたのは2006年11月からである。事業のスタートにあたり、実施機関として「無料職業紹介所・豊中しごと相談ひろば」が豊中市立労働会館内に開設された。

市が本事業の目的として据えたのは、第一に、同市は府内市町村の中で4番目に事業所の数が多く、また、人手不足に悩む中小・零細企業が多いことから、人材供給に

(11) 大谷・澤井（2008）75～76頁。

(12) 大谷・澤井（2008）76～77頁。

公的なバックアップが必要であること、第二に、地域就労支援事業の対象となる就職困難者を、人手不足に悩む中小・零細企業へ橋渡しをすることである。

本事業での求人情報は非公開で、「クローズド求人」と称される。その長所は、求職者の生活状況や心身の健康状態などにきめ細かに対応しながら、より就労可能性の高い仕事をマッチングできることであり、場合によっては、企業側に対し、年齢上限や勤務時間などの募集条件の緩和を求めることもあるという。このほか、マッチングを目的とする取り組みとしては、合同面接会や就労支援講座なども実施されている。

一方、本事業による人材供給を希望する企業は、まず無料職業紹介所に「求人事業所」としての登録をし、求人票を提出する必要がある。まず、担当職員が求人を希望する企業を訪問し、仕事の内容や職場の体制などを確認するという。訪問の実施の趣旨は、どのような人材を紹介することが適切か判断する際の材料とするためだという。自治体が企業との間に相互に顔の見える関係性を築いた上で人材紹介を行うことが、豊中市における無料職業紹介事業の重要な特徴として指摘できる。

この関係で、近年取り組みが始まっているのが、企業データベースの整備である。データベースには社風、社員の年齢構成などが記入され、求人票には現れてこない「社風から求められる人材像」などを言語化している。現在、市と付き合いの深い200～300の求人事業所登録企業のデータベースを作成中とのことである。これにより、企業に関する情報をふまえ、求職者の適性に応じた職業紹介を可能にし、マッチングの精度を上げることや、現状では担当職員にのみ蓄積される企業の情報を組織のものとして共有化することなどが企図されている。

なお、自治体の行う無料職業紹介は近年さらなる展開を見せている。「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成28年5月20日法律第47号）、通称「第6次一括法」の中で「職業安定法」が改正され、いわゆる「地方版ハローワーク」の創設が法定化された。これにより、自治体が行う無料職業紹介は、▽民間事業者とは明確に異なる公的な立場での実施、▽法律上、自治体が行う無料職業紹介を独立した章に位置づけ、▽国への届出の廃止、▽民間事業者と同列に課されている規制（職業紹介責任者の選任等）や監督（事業停止命令等）の廃止（ただし、利用者保護の観点から、名義貸しをして他人に無料職業紹介事業を行わせることは引き続き禁止）、といった改定を受けた⁽¹³⁾。

(13) 上林 (2016) 78頁。

改正法は2016年8月20日より施行され、これに基づき豊中市でも2018年4月2日に「豊中しごとセンター」が開設されている。同センターを訪れる求職者の中にも生活困窮者やその予備軍が含まれることが想定され、自立相談支援機関としごとセンターの連携の進展が期待される。

(3) パーソナル・サポート・サービスのモデル事業（2011～12年度）

パーソナル・サポート・サービス（以下、PSサービス）とは、「様々な生活上の困難に直面し本人の力だけでは個々の支援を適確に活用して自立することが難しい利用者に対して、パーソナル・サポーターが、個別かつ継続的に相談・カウンセリングを行い、問題を把握し、必要なサービスのコーディネートや開拓、自立に向けてのフォローアップを行う、いわば『人によるワンストップ・サービス』」であり、「地域のNPOや教育機関、民間企業等が提供主体となって個別支援を行うことが大きな特徴であり、このような取組が有効に機能するためには、地域において行政や制度の『縦割り』を超えた制度横断的な支援体制を作ることが重要である」と説明される⁽¹⁴⁾。2010年5月に政府・緊急雇用対策本部の下に設置された「セーフティ・ネットワーク実現チーム」などがその導入の必要性を指摘し、同年7月に同じく緊急雇用対策本部の下に設置された「パーソナル・サポート・サービス検討委員会」でその推進方法などが検討された。

同検討委は、2010年7月にPSモデル事業実施自治体の第1次分（5団体）を指定し、さらに同年10月～11月に第2次分の募集をかけた。この募集の結果として、13の自治体等から実施計画書の提出があったことが、同検討委第5回会合（2010年11月29日）で報告されている。豊中市はこの第2次分の募集に「大阪府及び豊中市・吹田市」の枠組みで応募し、選定を受けた。

豊中市等が提出した実施計画書⁽¹⁵⁾は、基礎自治体と広域自治体の協働を特徴とし、豊中市には「豊中市パーソナル・サポート運営協議会」を設置し、支援員を計14人配置するとした。また、PSサービスにつながりうる活動の実績として、地域就労支援事業による就職困難者への就労支援の人的資源やノウハウ、すなわち、就労支援コーディネーターによる個別のサポートプランの作成、ケア会議の開催、施策横断的な就

(14) セーフティ・ネットワーク実現チーム（2010）2～3頁。

(15) パーソナル・サポート・サービス検討委員会第5回会議（2010年11月29日）配付資料「パーソナル・サポート・サービスモデル・プロジェクト（第2次分）募集結果について」による。

労支援などの蓄積を挙げた。

豊中市における本モデル事業は2011年4月よりスタートし、3つの機関（地域就労支援センター、豊中市パーソナル・サポートセンター、市社協）を拠点として取り組まれた。モデル事業では、後の就労準備支援事業につながる中間的就労事業を実施したほか、運営協議会には、キャリアカウンセラー、看護師、精神保健福祉士、社会保険労務士といった専門職を集め、複合的な問題を抱える支援対象を「既往の相談機関では支援困難なケース」⁽¹⁶⁾とし、これらに対象を特化して「専門家によるチーム支援」での多角的なサポートを実践した。

なお、運営協議会に集まった人材が中心になって結成されたのが一般社団法人キャリアブリッジであり、前節で触れたとおり、同団体は生活困窮者自立支援制度の下で豊中市から自立相談支援機関の一つ（@いぶき）の運営を受託することになる。

P Sモデル事業は2011～12年度の2年間実施されたが、2013年4月からはあらためて生活困窮者自立促進支援モデル事業に位置付けられることになり、自立相談支援、就労準備支援、就労訓練、家計相談支援の各モデル事業が実施された。同市における生活困窮者自立支援事業の前身がP Sモデル事業であることは、自立相談支援機関の名称、すなわち、「くらし再建パーソナルサポートセンター」に名残がある。

以上で見てきたような既存の就労支援関係諸事業の実践と経験が、現在の豊中市における生活困窮者自立支援制度のもとでの就労支援に結集し、支援スキルの開発や地域資源の開拓・育成において実質を与えている。先行する各事業に由来する要素は、以下のように整理できよう。

○ 地域就労支援事業

- 就職困難者という支援対象の設定により、幅広い要支援者像を想定
- 専任のコーディネーターによる対応、ケース会議の開催、個別支援プランの作成、多機関の連携などによる、就職困難者に対するきめ細かな就労支援の実践

○ 無料職業紹介事業

- 信頼関係に基づく、地元企業・事業所からの求人情報の収集
- 求職者の個別事情に合わせた求人情報の内容の調整
- クローズド求人による、求職者の生活スタイル、心身の状態などに応じた地域の

(16) 櫻井 (2014) 123頁。

仕事のマッチング

- PSモデル事業
 - 就労支援にとどまらない、自立に向けた総合的な生活支援の実践
 - 中間的就労、家計相談支援（多重債務者支援）のノウハウの習得・蓄積
 - 多職種連携などによる、複合的な問題を同時に抱える困難ケースへの対応

5. 生活困窮者自立支援事業としての就労支援の流れ

以上のとおり豊中市における生活困窮者自立支援制度の実施体制と実施事業、就労支援の沿革を把握した上で、現下の特徴的な就労支援の流れについて見ていく。

（1）新規相談者への対応

生活困窮者自立支援制度にかかる相談を希望する者（以下、相談者）は、基本的にまず自立相談支援機関で初回相談を行う。

豊中市では、初回相談に用いる独自の受付票を作成しており、ここに相談者に必要事項を記入してもらう。相談者の中には、自分の置かれている状況を口頭で説明することが困難な人もいるので、受付票では、選択肢方式を用いるなどの工夫をしながら、自らの現状について記述してもらい、相談時の会話の糸口にする。相談者が受付票への記載を求められる事項は以下のとおりである。

<基本情報>

- ① 基本情報（氏名、性別、生年月日、住所、最寄駅、電話等連絡先）
- ② 支援機関を知った経緯
- ③ 困り事の内容
- ④ 相談を希望する内容（複数可、一番の困り事に◎）
 - 傷病・障害／住まい／収入・生活費／家賃・ローン／税・公共料金／債務／
 - 求職・就職／仕事上の不安・トラブル／地域との関係／家族関係／子育て／
 - 介護／ひきこもり・不登校／DV・虐待／食べるものがない／その他（ ）
- ⑤ 最終学歴／最終学校名
- ⑥ 職歴（会社名、仕事内容、退職理由、雇用期間、雇用形態）
- ⑦ 保有免許・資格

- ⑧ 趣味（仕事に結びつく必要なし）
- ⑨ 現在の就労状況／直近の離職後の年数
- ⑩ 同行者情報（氏名、連絡先、本人との関係）

<就労相談希望者>

- ① 職種
- ② 雇用形態
- ③ 収入（目標額、現実的な額）
- ④ 勤務日（早出、夜勤、シフト制の可否）
- ⑤ その他条件（休みが必要な曜日など）
- ⑥ 本人の状況

障害手帳の有無、種類、等級／障害者年金受給中か／健康状態の不安の具体的記述／生活保護受給の有無、開始日／ひとり親家庭の親か

- ⑦ 世帯構成など

同居人の有無、人数／婚姻（未婚、既婚、離別、死別、その他）／子ども（18才未満）の有無、人数、扶養人数／相談・支援時の要望の記述

このほか、国の作成したインタビューアセスメントシートには経済状況の記入欄があり、ローンの金額、生活費の概要、年金、家賃を記載することとされ、これに基づき世帯としての収入額等の合計額を確認する。

（2）多機関連携の要としての支援調整会議

新規のケースは、翌週の月曜日に支援調整会議にかけられ、支援内容の検討が行われる。

支援調整会議は、厚生労働省の『自立相談支援事業の手引き』（2015年3月6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、随時開催と定期開催の併用や、参集すべきメンバーの職種などが推奨されている。

この支援調整会議の段階で、支援機関側では、ゴールが一般就労になる者と、そうではない者の判別を行い、前者を自らの所管として就労支援を継続する一方、後者については、生活保護所管課や医療機関、保健所など、他の関係機関や専門機関へとリファーするという判断を行う。

このうち、前者と判断された者であっても、例えば年金申請や障害者手帳の取得など、先に済ませておくべき行政手続きなどがある者に対してはそのサポートを行い、例えばがん罹患者や精神障害者など、センターだけでは抱えきれない専門的な対応が必要なケースについては、他の専門機関と連携して支援に当たることになる。

また、一般就労に向けた就労支援と同時にまずは生活支援が必要な者は@社協へ、問題が複合する困難ケースは@いぶきへ送られ、個々の相談者の現状に応じ、市内の専門機関と連携した多様な支援が実施される。

(3) 地域就労支援センターでの就労支援、定着支援

以上のプロセスを経て、地域就労支援センターでの就労支援の対象と判断された者は、一般就労に向けた支援を実施すべき者と、一般就労に向けた準備が必要な者に分けられ、前者は「マッチングチーム」が、後者は「見守りチーム」が支援を担当する。前者は、公共職業安定所（ハローワーク）⁽¹⁷⁾や、直営の無料職業紹介所を通じて就職・就労先となる企業や事業所を探し、後者は、まず就労準備支援事業などに参加し、実習や訓練を受けながら、段階的に一般就労をめざすことになる。

一般就労に向けた準備が必要と判断された者が参加すべき事業としては、就労準備支援事業、就労訓練事業（非雇用型もしくは雇用型）、事業所内実習が設定されており、参加者の状態に応じてどの事業に参加するかが判断される。

センター関係者によれば、まずは面談を通じてアセスメントを行い、そこで想定される課題に応じて就労準備支援事業に参加してもらい、集団行動での振る舞いを学んだり、体力の向上を図るとともに、本人の状況を確認し、一般就労のための職業紹介へとつながれることになる。また、必要に応じて、就労訓練事業に参加してもらい、業種や職種における適性の確認を行ったり、事業所内実習に参加してもらい、受け入れ先企業での適性を確認してから、職業紹介へとつながれることもある。

また、直営センターでは、一般就労を果たした段階でゴールとせず、定着支援も実施している。その際、ハローワーク経由で就職した者と、無料職業紹介所経由で就職した者で関わり方に違いがあり、前者は本人への確認のみを行うのに対し、後者の場

(17) 豊中市を管轄するのは池田公共職業安定所（ハローワーク池田）。豊中市役所内には、「豊中市と大阪労働局が生活保護受給者等に対して就労支援を一体的に実施する事業」にて、生活保護所管課（福祉事務所）に隣接するかたちで、ハローワークの常設窓口が設置され、生活保護受給者などとともに、自立相談支援機関の相談者も利用可能になっている。

合、本人と就職先企業の両方に聞き取りを行うという。例えば当事者間で揉め事が起きてしまっているケースでは、必要に応じて仲裁に入ることもあるという。定着支援が実施される期間は、問題がなければ最短3カ月で終了し、必要であれば6カ月以上続けられる場合もある。2016年度の定着実績は85.9%という。

6. 豊中市の就労支援事業の到達点と課題

(1) 生活困窮者の早期発見の追求

豊中市で生活困窮者自立支援の課題とされていることの一つは、いかに生活困窮者を早期に発見し、支援開始のタイミングを早めるか、という点である。

このような問題意識から、「生活困窮者予備軍」とでも称すべき層へのアプローチを試みている。具体的には、非正規労働者、独身女性、ひきこもり者、高校中退者、ひとり親世帯の親、高齢者世帯、傷病・障害世帯などであり、今のところは困窮しているとはいえない程度の生活水準を維持していたとしても、離職、傷病、扶養者の死亡、離婚などの要素が加わると、途端に生活困窮層に陥るリスクが高い層と考えられている。これらの人たちは、現状が続く限り困窮の自覚はなく、ストレートに生活困窮者自立支援制度の相談に導くことはほぼ不可能に近い。しかし、所管課職員の言葉にあるとおり「支援の着手が早ければ早いほど、コストは安く済む」⁽¹⁸⁾のだとすれば、生活困窮者やその予備軍は可能な限り早期に発見されることが望ましい。

生活困窮者等の早期発見の方策としては、一つはアウトリーチ型支援の実践があり、その部分は市社協に地域の社協ネットワークを活用した取り組みが期待されているが、それとともに豊中市では現在、ファーストコンタクトのチャンネルの多様化が進められている。本稿で見てきた関係事業や制度運用の取り組みの中に、その様々な工夫が見て取れる。

第一に、生活困窮者自立支援事業という事業の枠組みにとらわれて、相談者の窓口への来訪を座して待つのではなく、他の事業も積極的に活用し、そこでつながった人を必要に応じて生活困窮者自立支援の相談へと導く方法である。現下の取り組みとして、Sサポによるシニア向け就労支援、母子世帯の母親が主要な対象の「転職カフェ」

(18) 注(6)に同じ。

のほか、将来的には、地方版ハローワークを利用する求職者からの困窮者の発見という手法も検討されている。

第二は、制度所管課に限らず、全部局の市役所職員の生活困窮者をキャッチする目を養うことである。庁内連携会議を通じた部局間での情報共有は当然に重要だが、豊中市の取り組みの中で特に先進性を感じるのは、部局を問わない窓口担当職員との意見交換会の開催であり、窓口担当職員の啓発が進められている。

第三は、若者支援事業と生活困窮者自立支援事業の積極的な連携である。これも年齢という尺度において早期発見をめざすものと解され、困窮のリスクを持つ若年層をなるべく早くキャッチし、必要な支援を開始したいという意図がうかがえる。現下の取り組みとしては、生活困窮者自立支援制度所管課が若者支援事業を一部所掌するほか、自立相談支援機関の受託団体の一つであるキャリアブリッジが、国の地域若者サポートステーション事業、豊中市の若者支援相談窓口、大阪府の定時制高校連携事業（校内居場所づくり、就労支援）を受託し、必要に応じて生活困窮者自立支援事業との連携をスムーズに進められる体制が整備されている。

（２） 企業支援の視点

「就労支援」というと、雇われる側である個人を対象とした職業訓練や就職先の斡旋といった取り組みがまず思い浮かぶが、豊中市の取り組みから気づかされるのは、雇う側、すなわち、企業・事業所への支援の必要性・重要性である。

先述のとおり、豊中市には中小・零細企業が数多く存在し、しかもその多くは人手不足に悩んでいるとのことであった。場合によっては広範な生活上の支援も必要とする求職者（就職困難者）を一方的に送り込むだけでは、企業側の負担ばかりが大きくなり、早晩、支援を継続させることも困難になろう。求職者と企業の双方を支援し、より確実に就労を成立させる環境をつくるのが、市による公的なバックアップの最大の使命になる。

豊中市が地域就労支援事業を通じてあらためて実感したのは、事業開始当初、就職困難者を受け入れる企業・事業所を地元にはほとんど見出せないことであった。そのため、無料職業紹介事業などを通じて同市が積み重ねてきたのは、一般就労が難しい層も受け入れることが可能な市内の企業・事業所の開拓や育成であり、先述のとおり、相互の信頼に立った関係づくりを心掛けてきている。「企業の困り事について話し合

いができる関係が出来れば、自然と求人も出てくる」⁽¹⁹⁾とのことである。

この十数年の企業支援の取り組みにより、開拓・育成されてきた市内の企業・事業所の中でも特に協力的なところが、無料職業紹介の資源となるだけでなく、生活困窮者自立支援制度関係事業の委託先にもなっているとのことである。

課題は、企業・事業所の情報が、担当職員にのみ蓄積される傾向があり、これをいかに組織（地域就労支援センター、無料職業紹介所、くらし再建パーソナルサポートセンター）の情報に昇華させるかであり、これについては現在、先述のとおり、企業データベースの構築によって情報の共有化に着手したところである。

(3) 自立支援の二面性への注意と対応

豊中市などと並び、生活困窮者自立支援制度を牽引する先進的な自治体の一つに北海道釧路市がある。釧路市は、「経済的自立支援」、「日常生活自立支援」、「社会生活自立支援」の並列による一体的支援という新たな自立支援の理念に立った生活保護自立支援プログラム事業の実践において注目され、これをモデルとした生活困窮者自立支援制度においても牽引役を果たすことが期待されている。

釧路市には生活保護自立支援プログラム全体概況図、通称「釧路の三角形」という図がある⁽²⁰⁾。この図は、生活保護受給者が自らの心身の健康や就労意欲などの状態に応じて、多様なメニューが用意された自立支援プログラムの中から必要なものを選択し、その参加を通じて日常生活上の自立や社会生活上の自立を達成しながら、就労自立に向かってステップを上がっていくというステップ型自立支援のイメージ図であり、本稿で見た豊中市の就労支援事業の段階的な配置にも近い。

あえて両市の違いを強調するとすれば、釧路市の場合、一般就労の実現が厳しい状況が続くなかで、社会的企業なども活用した「半就労半福祉」、すなわち、生活保護を継続して受けながらも就労して生活費の一部を自ら稼ぐ（所得が生活扶助の算定に勘案され、保護費が減額される）という生活スタイルも、人によっては一つのゴールになりうるという考え方に立って運用されていることが大きな特徴である。これにより、ステップ型の自立支援が陥る可能性のあるワーク・ファースト・モデル型への偏向が起らないよう、バランスを取っているように見える。

(19) 注(6)に同じ。

(20) 本誌2014年11月号＝正木（2014）14頁に、2014年4月現在のものが掲載されている。

ステップ型の自立支援は、その運用において、一般就労の実現を唯一のゴールとするワーク・ファースト・モデルの考え方に立つか、生活保護自立支援プログラムで採用されたソーシャル・インクルージョンの思考を踏まえた多様な自立観⁽²¹⁾に立つかで二面性を持つ。生活困窮者自立支援制度下の就労支援も例外ではなく、これがワーク・ファースト・モデル型とならないためには、支援者側には、就労自立にとらわれない多様な自立観に立った制度運用の堅持が求められる。

就労支援の充実した豊中市だからこそ、ワーク・ファースト・モデル型への偏向の危険性からも免れられないと言わざるを得ないが、現状では「一般就労だけをゴールとは考えていない」⁽²²⁾とし、実際、就労支援の枠組みの中でも、必要に応じ、PSモデル事業などで培ってきた支援の手法や、居場所づくりプログラムの実践などを通じて、広範な生活支援にも対応していることは本稿で見えてきたとおりである。

7. まとめに代えて — 生活困窮者自立支援制度の可能性

本稿の冒頭で紹介した、「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」の報告書に印象的な記述がある。当該箇所を以下に引用する。

- 「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と「生活困窮者自立支援を通じた地域づくり」については、法の施行における不変の目標として掲げ続けなければならない。この2つは、社会的孤立や生きづらさも含めすべての相談を断らず包括的に支援することを通じて、

(21) 自立支援プログラムの導入を提言した『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』（2004年12月）によると、生活保護自立支援プログラムで採用された自立観は、「社会福祉法」2000年改正に伴い変更された、第3条「福祉サービスの基本理念」にある自立観に依拠し、「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」と説明されている。この前段には、「ソーシャル・インクルージョン」の語を政府文書において初めて明記した『「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書』（2000年12月8日）があった。生活保護自立支援プログラムの導入に至る経緯の詳細については正木（2014）1～6頁参照。

(22) 注(6)に同じ。

地域でもう一度主体的な自立生活を目指すに当たり、欠くことのできないものである。生活困窮者自立支援に関わる人は、支援の展開により、自治体の中の他の部局や、社会全体に対して「生活困窮者の尊厳」と「包括的相談支援体制とは何か」を問いかけ、さらに、生活困窮者自立支援が地域づくりにつながることをしっかりと広めていくことができるのではないかと。

上の記述は、生活困窮者自立支援制度の運用において、「人権擁護」と「地域づくり」を追求するという視点が恒久的な目的として不可欠であることを強調していると解する。こうした観点から豊中市の取り組みの現状を見るとき、以下の認識を持つ。

まず「人権擁護」については、就労支援の中核をなす地域就労支援事業が、同和対策事業の就労支援施策に由来することに関心を引かれる。同和対策事業の最初の根拠法は「すべての国民に基本的人権の享有を保障する日本国憲法の理念にのっとり（中略）対象地域における（中略）住民の生活の安定及び福祉の向上等に寄与すること」を目的としていた。これが一般施策化されて生まれた現行の地域就労支援事業は、支援対象者の人権を擁護するという精神を前身制度から継承し、全ての国民について「自立と尊厳の確保」を追求するものと解する。

基本的人権の類型の一つである社会権として、生存権、教育を受ける権利、勤労の権利、労働基本権の保障を謳う「日本国憲法」の規定に照らし、生活困窮・貧困状態の放置は基本的人権の侵害であり、憲法違反である。生存権保障の一環としての公的な就労支援は、人権擁護の視点に立って行われているはずであり、自治体を実施する地域就労支援事業や無料職業紹介事業もその例外ではない。そして、人権感覚を伴った就労支援は、生活困窮者自立支援制度下の就労支援においてもより意識的に実践されることが望ましい。この点、本稿で見てきた豊中市の就労支援方策の充実化の歴史は、他の自治体にとっての手本になると思われる。

あわせて付言するならば、労働基準の改悪や非正規雇用の拡大などにより、「雇用形態の階層化」や「雇用の劣化」が問題視されて久しい現代日本社会において、就労支援に人権感覚を取り戻すことはより切実さを増していると考えられる。

次に「地域づくり」に関して、本稿では詳しく扱えなかったが、豊中市では現在、地域共生社会のマスタープランとしての「地域包括ケアシステム・豊中モデル」の構想が進められている。『豊中市地域包括ケアシステム推進基本方針』（2017年3月）から同構想の特徴を指摘するならば、在宅の高齢者に支援対象が限定された構想が多いなかであって、

支援対象別の枠組みを超えて、生活困窮者も含むあらゆる層の人々を支援対象に含めていることである。その関係で、生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関が地域の包括的相談支援のネットワークの中で中核的な役割を果たすことも検討されている。これまでの就労支援・自立支援で培ってきた支援の人材やノウハウ、支援機関、地元協力企業などの膨大な蓄積をベースにしながら、「豊中モデル」がどのように実質化されていくのか、今後の展開を見守りたい。

生活困窮者自立支援制度は、各自治体が制度の適用範囲や支援対象をどのように設定するかによって、生活保護制度の脇に付随する狭小な防貧制度に収まるか、事業間連携と官民連携の積極的な推進によって地域づくり・まちづくりの基軸に昇華するか、その姿を大きく変えうるものである。後者の道を追求する自治体が今後拡大していくことへの期待を述べ、本稿を締める。

(まさき こうじ 公益社団法人北海道地方自治研究所研究員)

【謝辞】

本稿の執筆にあたっては、豊中市市民協働部くらし支援課主幹の濱政宏司さん、立命館大学産業社会学部教授の櫻井純理さんのお二人に、内容の確認などで特にお世話になりました。お名前を記して謝意を表します。

キーワード：生活困窮者自立支援制度／就労準備支援事業／就労訓練事業／
同和对策事業／地域就労支援事業／自治体の無料職業紹介事業／
パーソナル・サポート・サービス／地方版ハローワーク／
生活保護自立支援プログラム／地域包括ケアシステム

【参考文献・資料】

- 芦部信喜『憲法学（Ⅱ）人権総論』有斐閣、1994年1月
大谷強・澤井勝編『自治体雇用・就労施策の新展開』公人社、2008年6月
上林陽治「地方自治関連立法動向(13)地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律～第6次一括法～（平成28年5月20日法律47号）」（『自治総研』第457号所収65～92頁）公益財団法人地方自治総合研究所、2016年11月
菊池まゆみ「引きこもり支援から見えた地域福祉の可能性——藤里町社会福祉協議会の取り組みから」（『北海道自治研究』第580号所収2～8頁）公益社団法人北海道地方自治研究所、2017年5月
緊急雇用対策本部『緊急雇用対策』2009年10月
緊急雇用対策本部・セーフティ・ネットワーク実現チーム『セーフティ・ネットワークの実現に向けて～セーフティ・ネットワーク実現チーム中間とりまとめ～』2010年5月

- 榑部武俊・正木浩司「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554号所収2～15頁）公益社団法人北海道地方自治研究所、2015年3月
- 厚生労働省『自立相談支援事業の手引き』2015年3月
- 櫻井純理「地域に雇用をどう生み出せるのか？ — 大阪府豊中市における雇用・就労支援政策の概要と特徴 —」（『立命館大学産業社会論集』第48巻第2号所収53～73頁）立命館大学産業社会学部、2012年9月
- 櫻井純理「豊中市における就労支援政策の概要」（筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著『就労支援を問い直す 自治体と地域の取り組み』所収115～128頁）勁草書房、2014年5月
- 澤井勝・上林陽治・正木浩司編『自立と依存 第29回自治総研セミナーの記録』公人社、2015年4月
- 社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会『「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書』2000年12月
- 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会『社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会報告書』2017年12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』2013年1月
- 社会保障審議会福祉部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』2004年12月
- 生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会『生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理』2017年3月
- 榑谷光義「一人ひとりに、それぞれの状況に応じた自立支援を～豊中市における生活困窮者自立支援の取り組みについて～」（『生活と福祉』2014年8月号所収18～21頁）全国社会福祉協議会、2014年8月
- 豊中市『豊中市同和行政推進プラン』2004年3月
- 豊中市『豊中市雇用・就労施策推進プラン（基本方向）』2008年7月
- 豊中市『豊中市地域包括ケアシステム推進基本方針』2017年3月
- 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433号所収1～36頁）公益財団法人地方自治総合研究所、2014年11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（2015年度）の実施状況について」（『北海道自治研究』第568号所収24～35頁）公益社団法人北海道地方自治研究所、2016年5月

【参照ウェブサイト】

一般社団法人キャリアブリッジ

<http://career-bridge.info/>

大阪府>地域就労支援事業

<http://www.pref.osaka.lg.jp/koyotaisaku/shiencenter/>

大阪労働局>ハローワーク池田

<https://jsite.mhlw.go.jp/osaka-hellowork/list/ikeda.html>

厚生労働省>「地域共生社会」の実現に向けて

<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000184346.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>

社会福祉法人豊中市社会福祉協議会

<http://www.toyonaka-shakyo.or.jp/>

首相官邸＞緊急雇用対策本部

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/>

特定非営利活動法人ZUTTO

<http://www.npo-zutto.com/>

豊中市役所＞くらし支援（消費生活、雇用・労働、若者支援）

<https://www.city.toyonaka.osaka.jp/kurashi/roudou/index.html>

法務省＞人権擁護局

<http://www.moj.go.jp/JINKEN/>

※ いずれも最終閲覧は、2018年5月17日である。