

# 平成 26 年度 生活困窮者自立促進支援モデル事業 事業報告書

～なばり暮らしあんしんセンターにおける実践報告～



社会福祉法人 名張市社会福祉協議会

## はじめに

近年の経済、雇用環境の変化、地域や家族構造の変化等から、私たちの身近な場面においても、低所得者対策が必要な生活困窮者や生活保護受給者が増加している。とりわけ、働いているにも関わらず生活が立ち行かない稼働層の貧困や、高齢化に伴う無年金、低年金高齢層の増加が顕著である。

また、地域の中でつながりをもたない孤立した失業者、高齢者、障害者、ひとり親世帯等において、複合的な生活課題を抱えた者の問題も表面化してきている。

こうした中で、平成 25 年 12 月、第 185 回国会において、生活困窮者自立支援法が成立した。これに先駆けて、名張市では平成 25 年 7 月から生活困窮者自立促進支援モデル事業を実施し、平成 27 年度の法施行に向けた取り組みを行ってきたところである。

地域における支援ニーズから、複合的な生活課題を抱える生活困窮者に対する就労支援や家計相談支援等、これまで十分な実績やノウハウを持たなかった支援についても積極的に取り組んでいく必要があり、また、地域と連携して包括的かつ継続的な支援を実施していく必要がある。

そのためには相談支援員の質の向上とともに、地域に対する働きかけも求められ、地域における課題の分析及び社会資源の活用、開発は喫緊の課題となっている。

生活困窮者への支援は、その状況や取り巻く環境、地域によって大きく相違することから、地域の実情に応じた取り組みが求められる。そこで、名張市におけるモデル事業の取り組みを推進し、検証することを目的に、「名張市生活困窮者自立促進支援モデル事業運営推進協議会」を設置した。当協議会は、市内外の関係者の参画のもと、平成 26 年 3 月から平成 27 年 3 月までの約 1 年間にわたって開催し、地域における課題の共有、社会資源の開発に向けた検討、自立相談支援モデル事業におけるアンケート調査等によって協議を重ね、本報告書を取りまとめた。

本報告書が平成 27 年 4 月からの法施行に向けて、より効果的で質の高い支援が実践されるための一助となれば幸いである。

平成 27 年 3 月

名張市生活困窮者自立促進支援モデル事業  
運営推進協議会

---

## 目 次

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| はじめに.....                          | 1  |
| 序章 生活困窮者自立支援法－新たな生活困窮者支援制度の創設..... | 3  |
| 1. 生活困窮者を取り巻く現状と課題.....            | 3  |
| 2. 新たな生活困窮者自立支援制度の創設.....          | 4  |
| 第1章 名張市における生活困窮者の現状と課題.....        | 6  |
| 1. 人口減少・少子高齢化の状況.....              | 6  |
| 2. 生活保護の状況.....                    | 7  |
| 3. 生活困窮者を取り巻く状況と課題.....            | 8  |
| 4. これまでの取り組み.....                  | 9  |
| 第2章 生活困窮者自立促進支援モデル事業の取り組み.....     | 11 |
| 1. 自立相談支援モデル事業.....                | 11 |
| 2. 就労準備支援モデル事業.....                | 18 |
| 3. 「就労訓練事業の推進」モデル事業.....           | 25 |
| 4. 家計相談支援モデル事業.....                | 26 |
| 第3章 利用者アンケート調査.....                | 32 |
| 1. 調査の概要.....                      | 32 |
| 2. 調査分析結果.....                     | 33 |
| 3. 本調査から明らかになった利用者像.....           | 54 |
| 第4章 生活困窮者自立支援制度実施に向けた検討課題.....     | 55 |
| 1. 谷間のない相談支援体制の構築に向けて.....         | 55 |
| 2. 地域福祉の視点で捉える生活困窮者支援.....         | 56 |
| 3. 地域づくりとネットワーク.....               | 56 |
| 4. 社会資源の開発.....                    | 56 |
| まとめ.....                           | 58 |

## 序章 生活困窮者自立支援法 – 新たな生活困窮者支援制度の創設

### 1. 生活困窮者を取り巻く現状と課題

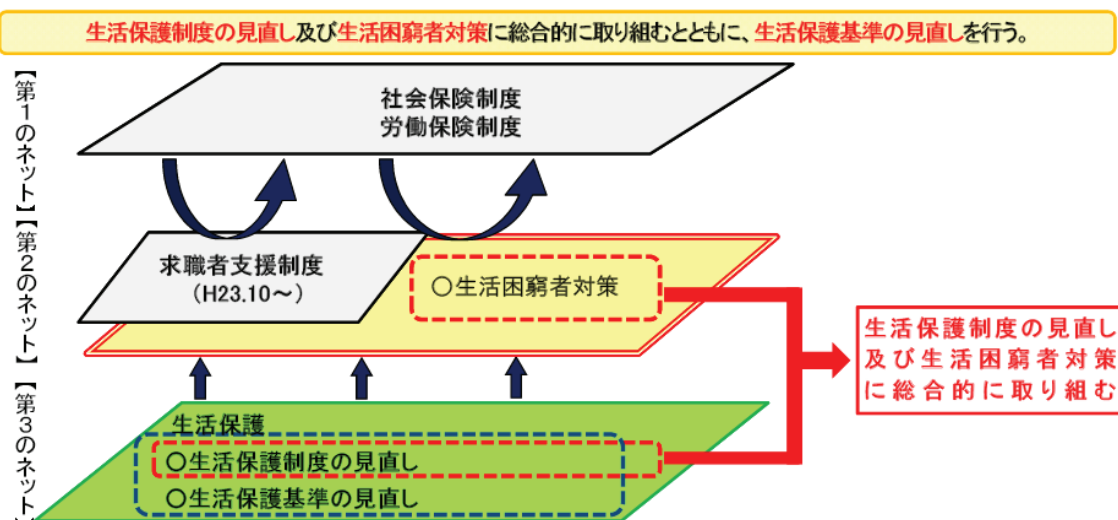
#### (1) 社会経済構造の変化

平成 20 年秋のリーマンショック以降、長引く景気の低迷によって、長期失業者や若者の失業者が増加し、稼働年齢層の生活保護受給者の増加が問題となってきた。

雇用形態も変化し、非正規雇用労働者が増え、年収 200 万円以下の低所得者の増加から「ワーキングプア」が社会問題として注目を集めるようになる。

また、「第一のセーフティネット」である社会保険や労働保険が十分に機能しなくなったことから、「第三のセーフティネット」である生活保護受給者が増加してきているという背景もあり、「第二のセーフティネット」を強化し、生活保護の受給に至る前の、生活課題が深刻化する前の時点での支援が必要とされている。

図表 1 生活保護制度の見直しと新たな生活困窮者対策の全体像



平成 25 年 8 月 2 日生活困窮者自立促進支援モデル事業担当者連絡会議資料より

#### (2) 地域及び世帯構造の変化

地域における人と人とのつながりの希薄化から、単身世帯の「孤独死」が大きな社会問題になっているほか、少子高齢化の進行やひとり親世帯の増加といった世帯構造の変化によって、社会的に孤立するリスクは高まっている。

また、ニートと呼ばれる若年無業者は約 60 万人、ひきこもりは約 26 万世帯を数え、地域における人間関係の構築を難しくしている。

### (3) 生活保護受給者の増加

生活保護の受給者数は、近年の世界的な経済不況の影響もあり、平成 23 年に 200 万人を超え、現行の生活保護制度創設以来、過去最高となった。中でも、稼働年齢層が含まれると考えられる「その他の世帯」の伸びが顕著であり、ここ 10 年で約 3 倍となっている。

長引く経済不況の影響やそれに伴う「第二のセーフティネット」の機能低下、地域、世帯構造の変化等、近年の社会的な構造変化に対する対応の遅れが「第三のセーフティネット」である生活保護制度に集約される形で表れていると見て取ることができる。

図表 2 世帯類型別の生活保護世帯数と構成割合の推移

#### ◆平成15年度

|          | 被保護世帯<br>総数 | 高齢者世帯   | 母子世帯   | 傷病・障害者<br>世帯 | その他の<br>世帯 |
|----------|-------------|---------|--------|--------------|------------|
| 世 帯 数    | 939,733     | 435,804 | 82,216 | 336,772      | 84,941     |
| 構成割合 (%) | 100         | 46.4    | 8.7    | 35.8         | 9.0        |

資料：平成15年度福祉行政報告例

#### ◆平成25年 4 月（概数）

|          | 被保護世帯<br>総数 | 高齢者世帯   | 母子世帯    | 傷病・障害者<br>世帯 | その他の<br>世帯 |
|----------|-------------|---------|---------|--------------|------------|
| 世 帯 数    | 1,571,250   | 709,345 | 110,879 | 463,870      | 287,156    |
| 構成割合 (%) | 100         | 45.1    | 7.1     | 29.5         | 18.3       |

3倍強増

平成 25 年 8 月 2 日生活困窮者自立促進支援モデル事業担当者連絡会議資料より

また、ある自治体では、生活保護世帯の世帯主の 4 分の 1 が自身も生活保護世帯で育ってきたという調査報告もあり、貧困により学習の機会が奪われる等、次世代の若者への「貧困の世代間連鎖」も問題となっている。

## 2. 新たな生活困窮者自立支援制度の創設

こうした社会的な構造変化に伴い、さまざまな社会的問題が顕在化されることとなり、複合的な生活課題を抱える生活困窮者に対して、これまでにない新たな支援制度の構築が必要とされてきた。

そして、平成 25 年 12 月、臨時国会において「生活困窮者自立支援法」が可決され、平成 27 年 4 月より法施行されることとなる。

図表3 「生活困窮者自立支援法」の概要

生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行うための所要の措置を講ずる。

## 法案の概要

### 1. 自立相談支援事業の実施及び住居確保給付金の支給（必須事業）

- 福祉事務所設置自治体は、「**自立相談支援事業**」（就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等）を実施する。  
※ 自治体直営のほか、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等への委託も可能（他の事業も同様）。
- 福祉事務所設置自治体は、離職により住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当の「**住居確保給付金**」（有期）を支給する。

### 2. 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（任意事業）

- 福祉事務所設置自治体は、以下の事業を行うことができる。
  - ・ 就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施する「**就労準備支援事業**」
  - ・ 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「**一時生活支援事業**」
  - ・ 家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等を行う「**家計相談支援事業**」
  - ・ 生活困窮家庭の子どもへの「**学習支援事業**」その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業

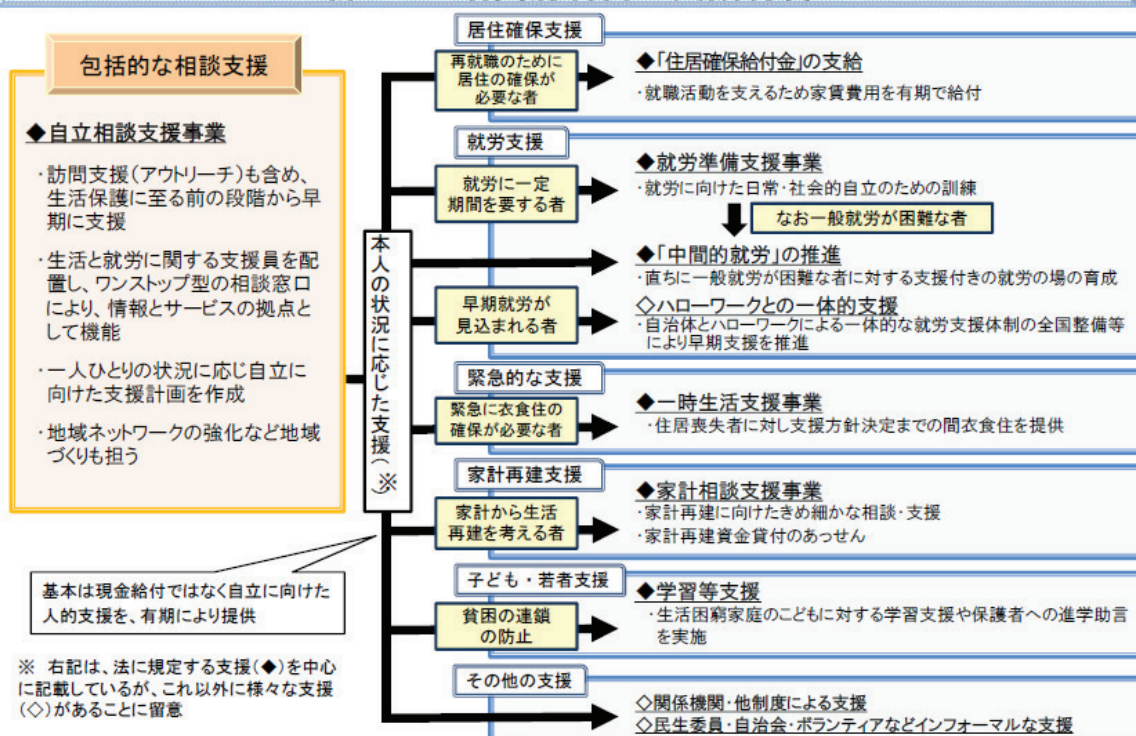
### 3. 都道府県知事等による就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の認定

- 都道府県知事、政令市長、中核市長は、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を認定**する。

### 4. 費用

- 自立相談支援事業、住居確保給付金：国庫負担3/4
- 就労準備支援事業、一時生活支援事業：国庫補助2/3
- 家計相談支援事業、学習支援事業その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業：国庫補助1/2

## 新たな生活困窮者自立支援制度



平成 25 年 8 月 2 日生活困窮者自立促進支援モデル事業担当者連絡会議資料より

## 第1章 名張市における生活困窮者の現状と課題

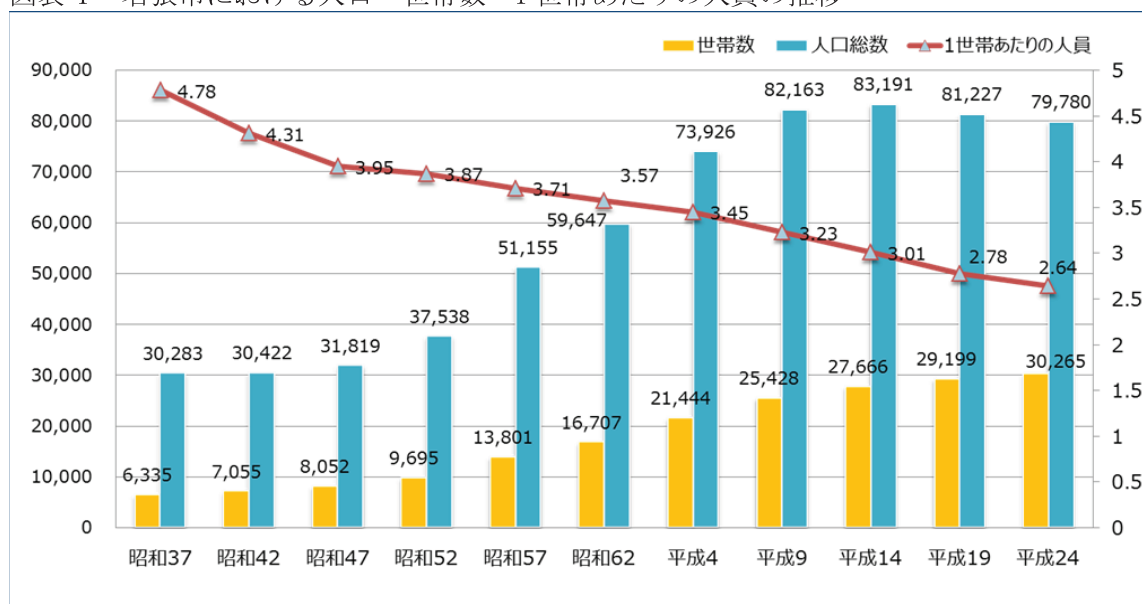
### 1. 人口減少・少子高齢化の状況

昭和37年から平成24年の人口、世帯数及び1世帯あたりの人員の推移をみると、世帯数は増加傾向にあるにもかかわらず、総人口については平成14年の83,191人をピークに減少に転じている。

1世帯あたりの人員についても年々減少しており、平成19年には3.0人を下回るようになった。今後は人口減少が進むなか、より一層小世帯化していくことが予想される。

高齢者の日常生活面や、単身世帯・母子世帯の経済面等、家族の援助が期待できなくなる恐れがあり、生活に困窮するリスクは高まるものと考えられる。

図表4 名張市における人口・世帯数・1世帯あたりの人員の推移



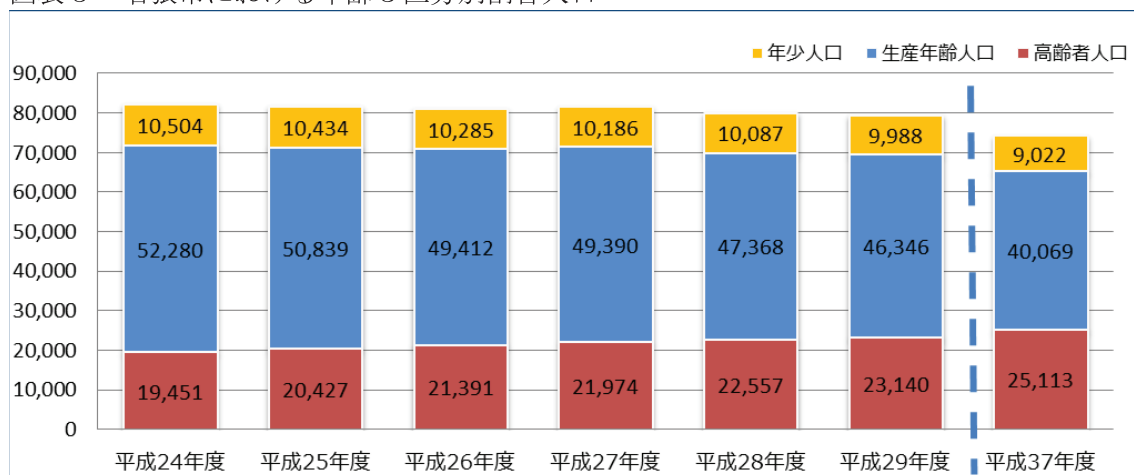
※国勢調査人口に毎月の出生・死亡・転入・転出を加算して算出された推計値をもととした人口数（推計人口）であり、住民基本台帳人口とは異なる。

※『名張市統計書 2013』より

また、図表5にあるとおり、今後は人口の減少に伴い、世代別に見た人口割合にも変動が見られ、少子化による「年少人口」の減少、現役世代である「生産年齢人口」の減少が進み、「高齢者人口」だけが伸びていくことが予想される。「生産年齢人口」の減少は経済に大きな影響を及ぼすとともに、増加する「高齢者人口」を支えていく負担も増加することとなる。

また、「年少人口」も減少していくことから、この傾向に歯止めが利かず、名張市においても「少子高齢化」の波に今後どう対応していくかが重要な課題となっている。

図表 5 名張市における年齢3区分別割合人口

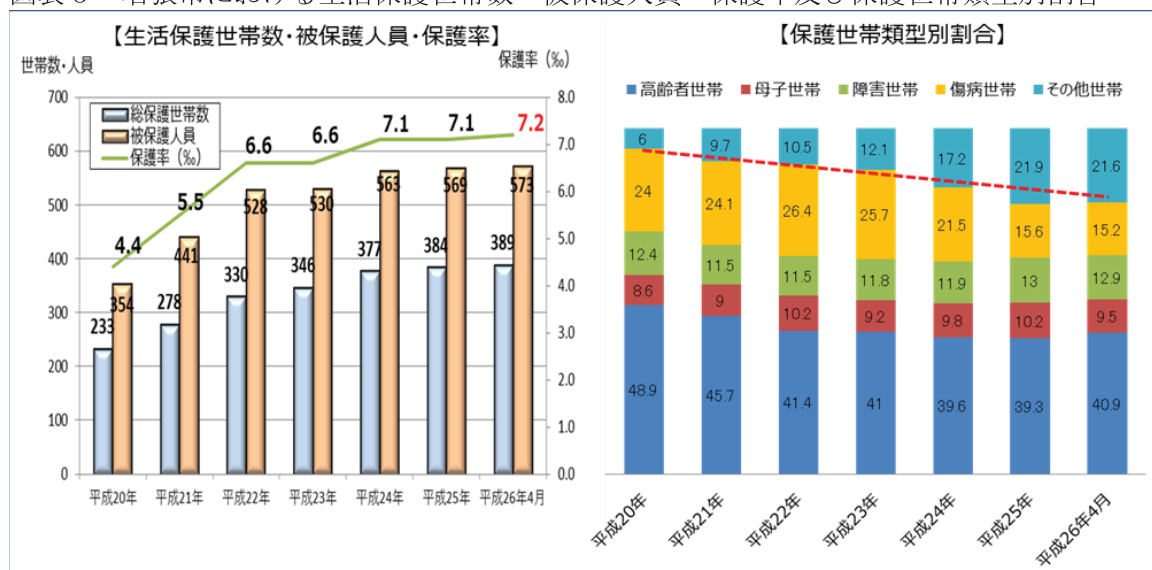


## 2. 生活保護の状況

名張市においても平成 20 年秋のリーマンショック以降、生活保護世帯及び被保護人員が大幅に増加しており、平成 20 年には 4.4%であった保護率が平成 26 年 4 月には 7.2%まで伸びている。

また、生活保護世帯のうち、稼働能力を有すると考えられる「その他の世帯」は平成 20 年が 6.0% であったのに対し、平成 25 年は 21.9%まで伸びており、現役世代を含めた新たな生活困窮者の増加が浮き彫りとなっている。

図表 6 名張市における生活保護世帯数・被保護人員・保護率及び保護世帯類型別割合



### 3. 生活困窮者を取り巻く状況と課題

先に述べたように、「少子高齢化」による人口構造の変化は、現役世代の減少により、経済に深刻な影響を及ぼし、また、高齢者世帯の社会保障を支える面でもその負担は増加する。そして、現役世代における単身者の増加、単身高齢者の増加、母子世帯の増加等、小世帯化が進むことで、生活困窮に陥るリスクは高まることが予想される。

図表7のように、児童数の全体は減少しているにもかかわらず、児童扶養手当の受給者数は年々増加しており、「ひとり親世帯」の増加が顕著である。子どもを育てながら収入を得るには時間的な制約も多く、就ける仕事も制限されることから、条件面で妥協してでも働き、日々の生活をやり繰りしているという世帯も多い。

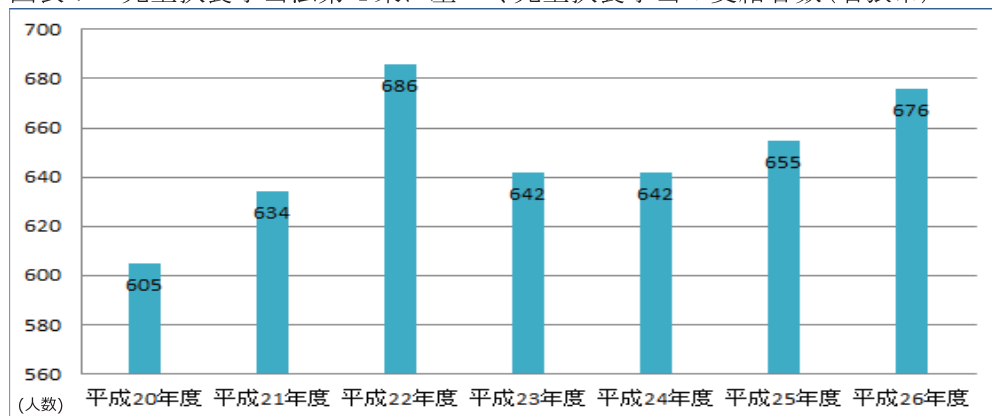
また、生活福祉資金総合支援資金の借受人には、40代～50代の単身男性で、過去にリストラや派遣切り、事業の失敗、自己破産、離婚等を経験して生活困窮に陥った者も少なくない。彼らの中には判断能力に不安のある者も多く、再就職に至らず生活保護の受給につながるケースも珍しくない。

リーマンショック以降の社会経済情勢が残した影響は決して小さくなく、雇用環境にも大きな変化があった。非正規労働者の割合が大幅に増加し、正規雇用の労働者に比べて景気に左右されやすい不安定な雇用形態を受け入れざるを得なくなった。

また、近年、社会問題として注目されつつある「高齢の母親と息子の二世帯」の増加について、名張市も例外ではなく、顕在化してきている。40代～50代の息子が仕事をせず、母親の年金で生活をしているというパターンであるが、この息子のほうが20年近く引きこもっていたというケースも珍しくなく、社会経験の不足と、コミュニケーション能力の乏しさが顕著であり、社会復帰に多くの時間を要する。

これまでの社会保障が前提としてきた社会構造が大きく変化してきたことで、生活困窮に陥るリスクの高いボーダーライン層が増加する結果となった。そして、こうした世帯では複合的な生活課題が複雑に絡み合っていることも少なくなく、既存の制度や対象者の枠組みに捉われることのない新たな支援策が求められている。

図表7 児童扶養手当法第4条に基づく児童扶養手当の受給者数(名張市)



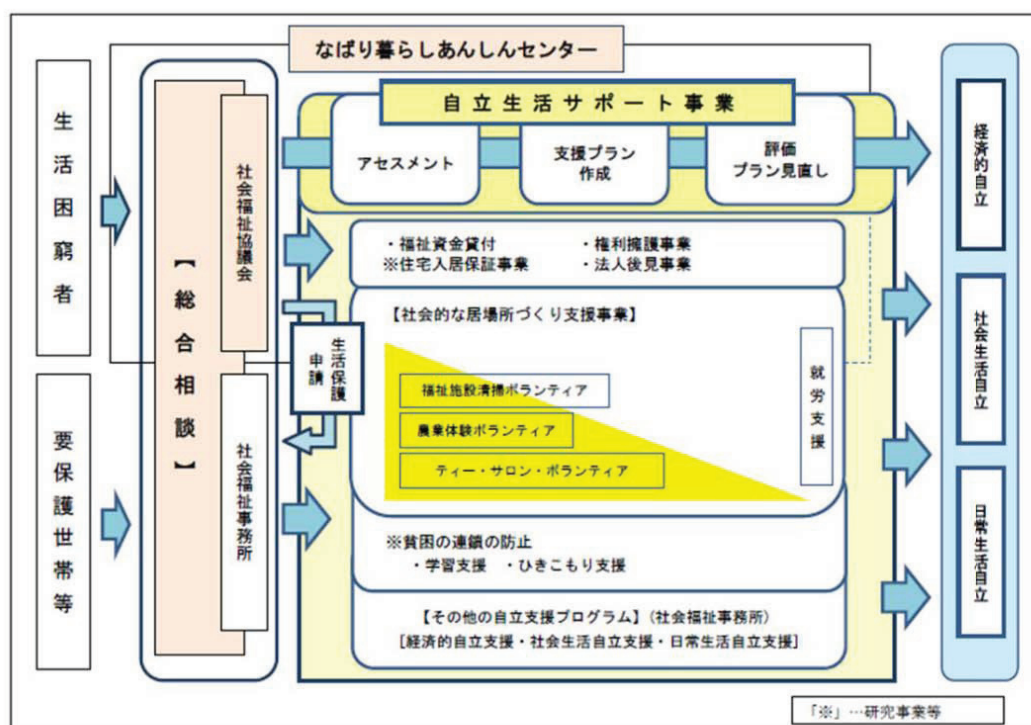
## 4. これまでの取り組み

### (1) 「なばり暮らしあんしんセンター」の開設

名張市社会福祉協議会では、平成 24 年 4 月より、個人を対象とした各種相談支援事業を整理統合し、総合相談支援センターとして「なばり暮らしあんしんセンター」を開設した。

制度や対象によって制限することなく、相談者の生活上の不安を軽減し、地域で安心して生活するための支援を行ってきた。

図表 8 なばり暮らしあんしんセンターの支援体制



(資料：厚生労働省『社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会「中間まとめ」参考資料』を基に作成)

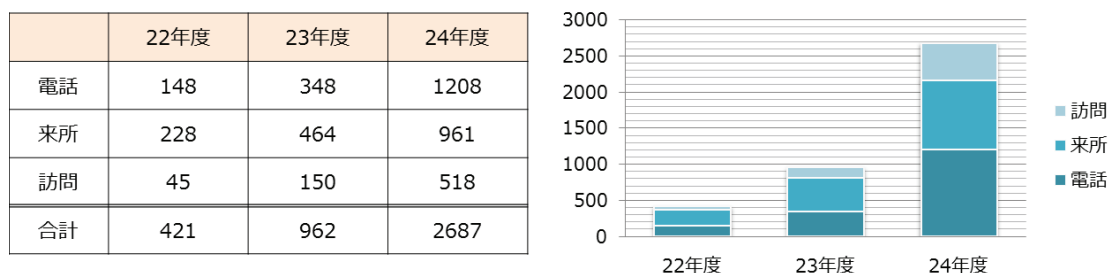
### (2) 自立生活サポート事業（名張市独自事業）

リーマンショック後、平成 20 年 10 月から名張市社会福祉協議会が名張市より委託を受けて実施する。失業や健康状態の悪化等、様々な事由により生活に困窮している者に対し、経済的自立支援、社会生活自立支援、日常生活自立支援等の自立支援プランを作成し、安定した生活を再構築していくために、「包括的」かつ「伴走型」の支援を実施した。

制度・対象者の枠組みにとらわれることのない制度横断的な支援を行うことによって、当事者のニーズに合った支援が可能となった。

失業、健康面の不安、多重債務等、様々な問題を複合的に抱えている者が少なくなく、相談件数は倍増しており、名張市内において、制度の狭間にある要支援者の存在が浮き彫りとなった。

図表 9 自立生活サポート事業 相談件数



離職者を対象とする総合支援資金貸付の借受人を含む、自立生活サポート事業対象者の中には、障害者手帳を取得するまでには至らないが、判断能力に不安のある者が多く、経済情勢の悪化から、離職等により生活に困窮する者が続出した。

本事業が現在の自立相談支援モデル事業の実施へと発展的につながっている。

### (3) 社会的な居場所づくり支援事業

平成 24 年 10 月から名張市社会福祉協議会が名張市より委託を受けて実施する。生活習慣上の問題等により、すぐには就労自立が困難だが、社会生活の維持発展を目指すことが必要と考えられる生活保護受給者に対して、ボランティア活動等の社会参加活動を通じて、自尊感情の回復と自己有用感の醸成を図り、地域社会とのつながりを回復することで、日常生活自立、社会生活自立を目指した。

【ティーサロン・ボランティア】



【農業体験】



「ティーサロン・ボランティア」や「農業体験」を行い、家に閉じこもりがちだった生活保護受給者が外に出て、様々な交流を体験することで自信を深め、平成 24 年度は 3 名の再就職が決まった。

本事業が現在の就労準備支援モデル事業の実施へとつながっている。