

I 生活困窮者の自立支援について

1. 大阪府の概要

((①府の概要))

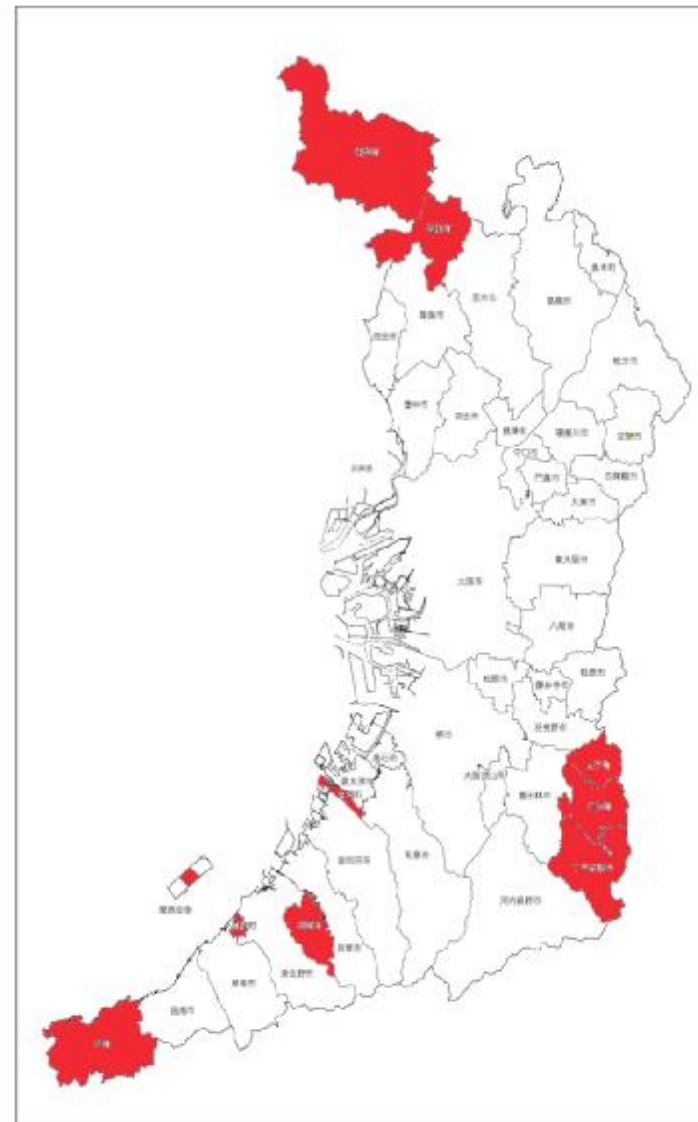
▶ 面積	1,901.42km ² (香川県に次ぎ全国第2位の狭さ)
▶ 人口	8,868,870人 (東京都・神奈川県に次ぎ全国第3位)
▶ 世帯数	4,147,504世帯
▶ 生活保護率	34.1% (H27.3現在)

((②府内福祉事務所設置自治体) * 35自治体)

▶ 政令市	大阪市、堺市 (2市)
▶ 中核市	高槻市、東大阪市、豊中市、枚方市 (4市)
▶ 一般市など	27市、島本町 (1町)
▶ 未設置自治体	郡部9町村 (府設置) * 人口155,700人 (H27.1.1現在)

((③郡部 (府管轄) の概要))

	池田子ども家庭C		富田林子ども家庭C			岸和田子ども家庭C			
	能勢町	豊能町	河南町	太子町	千早赤阪村	田尻町	忠岡町	熊取町	岬町
人口	11,213	21,400	16,028	14,008	5,750	8,561	17,704	44,338	16,768
	32,613		35,786			87,371			
保護率	4.21%		9.43%			17.61%			



2. 生活困窮者自立支援法について

((①法の趣旨&7つの法定事業) *実施主体：福祉事務所設置自治体(直営or委託)

- 平成20年リーマン・ショック後、経済・就労環境の悪化等により、失業率の上昇、非正規労働者の増加等が顕著になる。
- また、生活保護世帯数も年々増加し、生活保護受給者数は、平成24年度2,135千人と過去最高を更新。
- 被保護世帯のうち、稼働年齢層と考えられる「その他世帯」の割合が10年間で3倍以上に増加しており、地域社会と途切れないよう、自立に向けたサポートが必要。
- このような情勢を踏まえ、生活保護に至る前の自立支援策の強化を図るとともに、生活保護から脱却した人が再び生活保護に頼ることのないよう、あらゆる取組みで支援する「生活困窮者自立支援法」が、平成25年12月、国会において可決・成立(H27.4本格施行)。
- 同法では、自立相談支援(入口)から就労支援(出口)までの切れ目のない、きめ細かな支援メニューとして7つの事業を規定。効果的な事業展開のためには、市町村等の行政をはじめ、社会福祉法人、NPO法人や民間企業など、多様な主体が連携を図りながら、積極的に要援護者支援に取り組むことが重要。また、同法を通じて、生活困窮者対策を総合的に進めていく中で、特に就労可能な方に対し就労支援等を行うことにより、生活困窮状態からの脱却を図ることをめざす。

法定事業	概要	国庫負担等
①自立相談支援事業	● 就労その他の自立に関する相談事業、事業利用のためのプラン作成等[必須]	▶ 国庫負担3/4
②住居確保給付金	● 離職により住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当を支給[必須]	
③就労準備支援事業	● 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[任意]	▶ 国庫補助2/3
④一時生活支援事業	● 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実施[任意]	
⑤家計相談支援事業	● 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実施[任意]	▶ 国庫補助1/2
⑥学習支援事業その他事業	● 生活困窮家庭での養育相談や学び直しの機会提供等を実施[任意]	
⑦就労訓練事業の認定(いわゆる「中間的就労」)	● 就労機会の提供を行うとともに、就労に必要な知識及び能力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、事業認定を実施(都道府県等)	—

I 生活困窮者の自立支援について

((②モデル事業の実施状況))

- 府域では、法の本格施行に先立ち、平成25年度よりモデル事業を実施[H25年度：6自治体、H26年度：15自治体]。
- 府では、平成25年度、就労訓練事業の認知度及び参画可能性の意向調査等を実施。平成26年度より、就労訓練事業に加えて、福祉事務所未設置の郡部（8町1村）を対象に法定事業（①③⑤(前頁参照)）に取り組む。

		平成26年度					平成25年度				
		①自立相談 支援事業	③就労準備 支援事業	⑤家計相談 支援事業	⑥学習支 援事業等	⑦就労訓 練事業	①自立相談 支援事業	③就労準備 支援事業	⑤家計相談 支援事業	⑥学習支 援事業等	⑦就労訓 練事業
1	大阪市	○	○	○	○		○	○	○	○	○
2	堺市	○		○			-				
3	豊中市	○	○	○		○	○	○		○	
4	泉大津市	○			○		-				
5	高槻市	○	○				-				
6	茨木市	○	○				-				
7	八尾市	○					-				
8	箕面市	○	○	○	○		○	○	○	○	○
9	柏原市	○	○	○			○	○	○		
10	羽曳野市	○					-				
11	門真市	○					-				
12	藤井寺市	○					○				
13	交野市	○					-				
14	大阪狭山市	○					-				
15	大阪府	○	○	○		○					○
	合計	15	7	6	3	2	5	4	4	2	4

I 生活困窮者の自立支援について

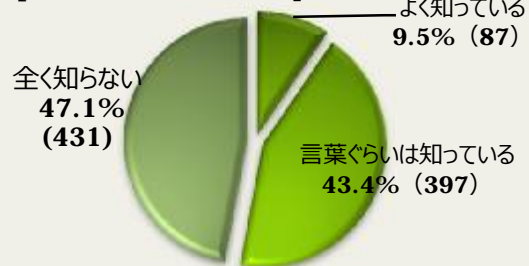
【②-1 平成25年度大阪府生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施状況】

- 府では、生活困窮者対策を総合的に進めていく中で、特に就労可能な方に対して、就労支援等を行うことにより生活困窮状態からの脱却を図ることが必要であることから、就労訓練事業（いわゆる中間的就労）の場を確保するため、就労訓練事業の認知度及び参画可能性を確認する意向調査（以下参照）、認知度向上のための説明会、そして、参画意向を示す事業所と要援護者のマッチングを実施。なお、マッチングでは、ミスマッチが多く就労に至る結果が出すことができなかった。
- 事業所ニーズをしっかりと把握しつつ、要援護者の支援メニューを検討していくことが重要であることが明らかになったところ。

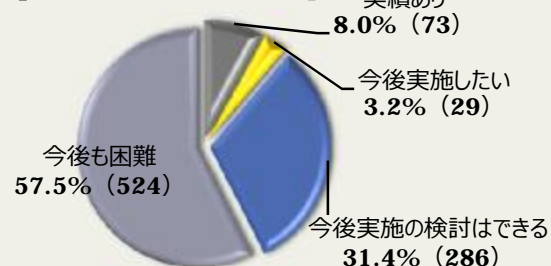
◇中間的就労推進（生活困窮者自立促進支援モデル事業）に係る意向調査（概要）

- 実施期間：H25.11.29～H25.12.13
- 対象事業所：大阪府内（政令市・中核市除く）1,500事業所（社会福祉法人800件、営利法人337件、NPO50件、消費生活協同組合13件）
- 回収率：61.5%（923事業所）

【①中間的就労の認知度】



【②就労実績・今後の意向】



【③課題（前向き事業所）】

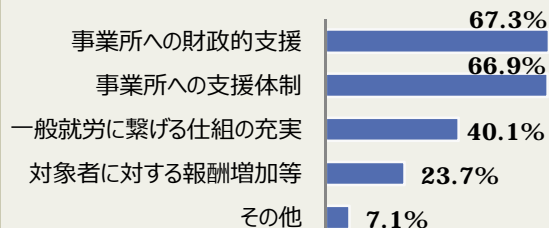
◇「今後実施したい」と回答した事業所が考える課題

- ①受入形態が決まっていない（59.1%）
 - ②就労支援担当者が決まっていない（50.0%）
 - ③事業所内部での意見調整等（45.5%）
 - ④作業内容が決まっていない（40.9%）
- ※「今後実施の検討はできる」と回答した事業所も似た傾向にある

【④課題（実施困難な事業所）】

- ◇「今後も困難」と回答した事業所が考える課題
- ①就労支援担当者の配置等受入体制がとれない（59.6%）
 - ②適した作業がない（55.1%）
 - ③実施するための財源捻出が困難（34.4%）
 - ④もう少し状況を見てから検討したい（22.5%）

【⑤中間的就労を広げていくために必要な支援】



【▼中間的就労とは】

- ◇中間的就労は、直ちに一般就労を目指すことが困難な方に対して行う、支援付きの就労等のこと。
- ◇社会福祉法人、NPO法人、営利法人等の自主事業として実施される。
- ◇受入形態として、非雇用型（雇用契約を締結せず、訓練として就労を体験）と支援付雇用型（雇用契約を締結する支援付きの就労）がある。

I 生活困窮者の自立支援について

【②-2 平成26年度大阪府生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施状況】

- 府では、平成25年度に引き続き、就労訓練事業(いわゆる中間的就労)に取り組み、参画事業所の促進と課題等の整理を行う。加えて、福祉事務所未設置自治体のうち一部の町村(下表参照)を対象に、自立相談支援等のモデル事業を実施。

【 i 自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計相談支援事業(H26.9.8-H27.3.31)】 * 受託者：大阪府社会福祉協議会

◇町村別相談件数

①池田子ども家庭C		②富田林子子ども家庭C			③岸和田子ども家庭C	合計
豊能町	能勢町	太子町	河南町	千早赤阪村	岬町	
18件	18件	20件	42件	17件	11件	126件

◇相談受付件数

	新規	継続	小計	経路			相談者			相談内容(重複回答あり)																	小計
				電話	来所	訪問	本人	家族等	関係者	病気	住まい	収入	家賃	税金	債務	求職	仕事	地域	家族	育児・介護	引きこもり	DV・虐待	食糧	その他	不明	対象外	
①	36	287	323	165	13	145	240	8	75	98	51	158	18	25	64	88	30	22	72	3	36	0	2	5	0	0	672
②	79	712	791	401	110	280	232	23	536	377	67	384	72	96	96	194	23	19	66	44	42	48	0	7	0	0	1535
③	11	159	170	50	43	77	122	8	40	61	0	59	0	1	8	80	38	1	14	0	24	0	4	31	0	0	321
計	126	1158	1284	616	166	502	594	39	651	536	118	601	90	122	168	362	91	42	152	47	102	48	6	43	0	0	2528

◇対象人数(性別比)

男性	女性	不詳
68人(54%)	56人(44%)	2人(2%)

◇相談対象者の年齢分布

10代	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代	不詳
2人	8人	9人	16人	26人	17人	16人	6人	26人

【 ii 就労訓練事業(H26.8.15-H27.3.31)】 * おおさか就労訓練事業促進支援センターが受託し、事業所の参加促進業務を実施

◇就労訓練事業に係る成果

▶ 受入検討している事業所訪問	202ヶ所(社福142、NPO法人28、営利企業29、生協3)
▶ 受入事業所の確保	46ヶ所(社福36、営利企業6、NPO法人4)
▶ 訓練事業の試行実施	15ヶ所(社福5、営利企業3、NPO法人1) * 複数受入有り
▶ 事業所向けセミナーの実施	3回(対象①社福 ②小規模法人、営利企業等 ③全法人)

《総括》

▶ 左記取組み事例を踏まえ、事業実施マニュアルを作成
▶ これに基づき、引き続き、営利企業の参画など、事業所開拓に取り組むとともに、自立相談支援機関の支援員が事業所に寄り添いながら、事業推進を図り、成功事例を作ることが重要。

3. 法定事業の取組み状況

- 平成27年4月、法施行を受け、43市町村のうち福祉事務所設置自治体（34市町及び府）において本格実施。各種取組みを通じて、自立相談支援機関（直営13、委託15、直営＋委託7）による伴走支援を実施し、職業的自立へ導く。

（①府内自治体（35自治体）における実施状況）

◇任意事業の実施状況

③就労準備支援事業	④一時生活支援事業	⑤家計相談支援事業	⑥学習支援事業	⑥その他事業
16	35	9	18	3

◇就労訓練事業所数（H27.10.27現在） * 都道府県、政令市、中核市が訓練に取り組む事業所を認定

大阪府	大阪市	堺市	豊中市	東大阪市	合計
43	10	5	3	3	64

◇相談件数等（H27.4.1-H27.9.30）

		新規	継続	経路			
				電話	来所	訪問	
府全域		14,746	—	—	—	—	
	郡部（府管轄）	池田	25	325	191	26	133
		富田林	26	467	248	21	224
		岸和田	42	362	178	69	157
		計	93	1,154	617	116	514
	大阪市	8,650	—	—	—	—	
	堺市	638	—	—	—	—	
福祉事務所設置自治体 （政令市・府除く）	5,365	—	—	—	—		

I 生活困窮者の自立支援について

((②全国との比較))

◇H27年度任意事業の実施状況（国調査）

	府	全国
③就労準備支援事業	46%	28%
④一時生活支援事業	100%	19%
⑤家計相談支援事業	26%	23%
⑥学習支援事業	51%	33%

◇就労訓練認定状況（国調査）*H27年度第2四半期分191件

順位	都道府県名	件数
1	大阪府	35件
2	埼玉県	29件
3	福岡県	24件

◇生活困窮者自立支援制度における支援状況調査（国調査）*H27.9月分、政令市・中核市除く

	対象地区人口 (人)	新規相談 (件)	プラン作成 (件)	就労支援対象者 (人)	法に基づく利用件数	
					就労準備	就労訓練
大阪府	3,695,324	543	112	71	8	0
全国平均(9月分)	—	11,533	2,267	1,381	—	—

((③郡部（府管轄）の実施状況)) *受託者：大阪府社会福祉協議会

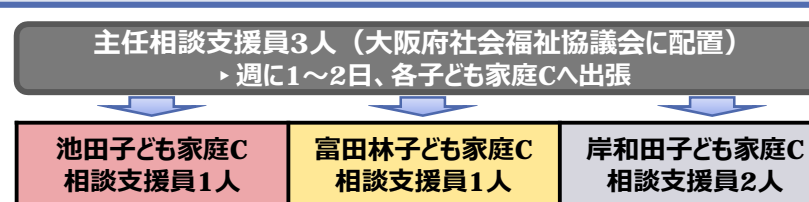
- 必須事業に加え、全ての任意事業と被保護者就労準備支援事業（生活保護受給者）を実施

◇生活困窮者自立支援制度における支援状況調査（国調査）

H27.4-9	相談 (件)	プラン作成 (件)	法に基づく利用件数	
			就労準備	就労訓練
郡部(府管轄)	93	26	3	1
大阪府(※)	3,768	681	29	6

※政令市・中核市除く

◇相談支援員の配置スキーム（自立相談支援事業関連）



* 学習支援員（講師）は、各子ども家庭Cに配置

* 主任相談支援員及び相談支援員は、家計相談支援員及び就労準備支援員を兼務

I 生活困窮者の自立支援について

((④就労訓練事業の認定状況(国調査)) *H27年度第2四半期(H27.4.1-9.30))

- 就労訓練事業は、直ちに一般就労をめざすことが困難な生活困窮者に対し、支援付きの就労の機会の提供等を行う事業であり、社会福祉法人、消費生活協同組合、NPO法人、営利企業等の自主事業として実施。
- 同法では、就労訓練事業の適切な実施を確保するため、都道府県知事等が実施。

事業所の経営地が大阪府の場合、認定は大阪府（但し、経営地が大阪市、堺市、高槻市、東大阪市、豊中市、枚方市の場合はそれぞれの市）が行う。なお、認定件数は近畿が最も多く、うち、府は35件と過半数を占める。

◇全体状況

	府	全国
▶ 認定件数	35件	191件
▶ 利用定員合計	116人	642人

◇認定主体別状況(対象自治体:112自治体)

▶ 認定あり自治体	33 * 18府県、5政令市、10中核市
▶ 認定なし自治体	79

◇法人種別状況(n=191)

社会福祉法人					NPO 法人	生協等 協同組合	株式 会社	その他
高齢	障 が い	児 童	保 護	そ の 他				
77	8	1	7	1	33	9	22	33

◇ブロック別状況(n=191)

順位	圏域	件数
1	近畿	63
2	関東・甲信越	56
3	九州・沖縄	48
4	四国・中国	14
5	東海・北陸	6
6	北海道・東北	4

◇予定している主な訓練内容(n=191、複数回答)

▶ 清掃・警備	105
▶ 福祉サービスの補助作業	81
▶ 事務・情報処理	27
▶ クリーニング・リネンサプライ	21
▶ 農林漁業関連(加工含む)	15
▶ その他製造	12
▶ 食品製造・加工	8
▶ その他	38

I 生活困窮者の自立支援について

4. データでみる現状

- 全国で最も高い生活保護率、全国平均を大きく上回る低所得世帯数や高校中退率、ひきこもり等、生活困窮者を生み出す要因が複合的に存在。加えて、小中学生の就学援助率や児童虐待通報件数は、大阪がワースト1。子どもの将来がその生まれ育った環境に左右されない、貧困の連鎖を断ち切る環境整備（就労支援）が重要。

((①大阪の実態・全国比較))

	要因	大阪		全国
		全域	郡部（9町村）	
生活保護関連	受給者・世帯数[H27.3]	30万人・22万世帯[第2位]	2千人・1,355世帯	217万人・162万世帯
	生活保護率[H27.3]	34.1%[第1位]	13.1%	17.1%
	生活保護費[H26年度]	5,539億円[第1位]	33億円	約3兆8,633億円
生活困窮者関連	低所得世帯(200万円)[H24年度]	約97万世帯[第2位]		約1,166万世帯
	高校中退率[H25年度]	2.4%[第1位]		1.7%
	ひきこもり[H22年度推計]	50千人[第3位]		700千人
子ども関連	就学援助率[H25年度]	25.21%[第2位]		15.42%
	児童虐待通報件数[H25年度]	10,716件[第1位]		73,802件

((②大阪における生活困窮者とは) *法に限定せず、大阪の実情に沿い、幅広くとらえる

①	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人（＝生活困窮者自立支援法第2条第1項）
②	経済的な問題をはじめ、社会的孤立や家族の問題など複合的な問題を抱えており、これまでの対象者や分野ごとの仕組みだけでは対応が困難な状況にある人
③	生活困窮状態に陥るおそれのある人、又は、陥っている人 （高校中退者、ニート、ひきこもり、非正規労働者、生活福祉資金利用者、ホームレス、生活保護受給者等）

I 生活困窮者の自立支援について

5. 府域における独自施策

- 府域では、生活困窮をはじめ、様々な福祉・生活課題を抱える要援護者に対し、全国に先鞭をつけた各種取組みを展開。

独自施策	実施主体	事業概要	実績（H26年度）
CSW(コミュニティソーシャルワーカー)の配置[H16～]	▶市町村 *府は交付金を交付	●府内市町村（概ね中学校区に1名）にCSWを配置し、地域への「声かけ・見守り」「発見」「つなぎ」等を通じて、制度の狭間にいる人をサポート	●CSW配置数：145名 ●交付額：約4.6億円 ●相談件数：約10万件
生活困窮者等への総合生活相談事業「生活困窮者レスキュー事業」[H16～] *H27より、大阪しあわせネットワーク（オール大阪の社会福祉法人による社会貢献事業）へ事業拡充・発展	▶社会福祉法人	●生活困窮者等に対する総合生活相談と経済的援助（緊急時の食料支援等の現物給付）を実施	●施設に常駐するCSW：約800名 ●社会貢献支援員：20名 ●経済的援助：約3,700万円(599世帯)
地域就労支援事業[H14～]	▶市町村 *府は交付金を交付	●就労困難者向けに、府内全市町村に「地域就労支援センター」を設置し、地域就労支援コーディネーターによる就労支援を実施	●相談者数：6,518名 ●就労者数：1,924名 ●相談件数：22,994件

6. 他自治体の取組み事例（横浜市の場合）

- 各自治体では、地域の実情に応じた生活困窮者自立支援策を展開。以下は、横浜市中区の実績例。

自治体	特性	就労支援に係る事業概要	これまでの実績
横浜市 (中区)	<ul style="list-style-type: none"> ●人口：146,902人 [H26.4.1現在] ●生活保護受給者：9,290人 [保護率6.3%] ●東京・山谷、大阪・あいりん地区と並び、簡易宿泊所が密集する寿地区を有する 	<ul style="list-style-type: none"> ●中区仕事チャレンジ講座（H23.10-）*受託者：(社福)神奈川県匡済会 ▶生活保護受給者向け事業を生活困窮者へ拡大。 ▶ケースワーカーが受講候補者を決定。匡済会が技能習得訓練について(一財)神奈川県ビルメンテナンス協会へ業務委託し、行政、匡済会、ビルメンテナンス協会の三者が役割分担の上、一体となって定員20人2か月間の講座を年5回開催。 ▶なお、生活訓練・社会訓練は匡済会が実施、技能習得訓練をビルメンテナンス協会が担当。修了者はジョブスポット(ハローワークと連携した就労支援)へ。 *その他、横浜市では、就労準備支援事業（NPO法人へ委託）を実施し、就労体験を実施（リサイクルショップ、生協店舗、デイサービス等） 	<ul style="list-style-type: none"> ●H25年度： <ul style="list-style-type: none"> ▶受講者：82人 ▶修了者：70人 ▶就労者数：46人 ●H26.4-7： <ul style="list-style-type: none"> ▶受講者：17人 ▶修了者：15人 ▶就労者数：支援中

7. 実績等を踏まえた課題&今後の方向性

- 府域では、福祉事務所設置自治体において、法定事業等に取り組んでいるところであるが、その状況を見ると、厳しい財政状況等により、自治体により、ばらつきがあり、自立相談支援事業においても、十分な体制整備がなされているとは言い難い。
- こういう現状を踏まえつつ、福祉事務所設置自治体は、創意工夫を凝らしながら、生活困窮者の中間的就労・職業的自立の実現に向けた就労支援に取り組むことが必要である。さらに、このような取組みが、人的・財政面を含めて、社会福祉法人全体、そして、民間企業への取組みにつなげ、広げていくことが求められる。

((①職業的自立(就労)に向けた主な課題(=3つの資源不足))

	課題	要因
財源面	▶ 自立相談支援から職業的自立に至る切れ目のない一気通貫支援システムが未整備	▶ 就労準備支援事業(任意事業)に取り組む自治体が半数以下のため、就労支援へつなげる体制整備が十分でない(スケールメリットが必要)
	▶ 潜在的な生活困窮者の掘り起こし(=アウトリーチ)が困難	▶ 相談支援員不足、支援体制不十分
技術面	▶ 支援員のスキルアップを図る体制(研修等)が未整備	▶ 支援困難ケースが多いため、解決に向け、高いスキル・ノウハウが求められているにもかかわらず、国の養成研修の受講枠が限られている
	▶ 職業的自立に結びつける効果的なプログラムが未開発	▶ 要援護者の状況に応じた支援が必要なため、画一的なプログラムは馴染まない
	▶ 多様な主体がそれぞれ有するスキル・ノウハウを活かした連携・ネットワーク形成が十分でない	▶ 支援内容の専門分化が進む中、分野連携の必要性は高まる一方であるが、社会福祉法人や地域福祉のコーディネーター等の業務内容等に係る情報共有ができていない
広報面	▶ 中間的就労や職業的自立への協力事業所が少ない	▶ 制度の認知度不足 ▶ 事業所におけるメリットが感じられない(コスト増)

((②今後の方向性))

◇3つの資源不足(財源・技術・広報)の解消に向けた取組み推進(=多様な主体による「生活困窮者自立支援システム(大阪方式)の構築)

- ▶ 福祉事務所設置自治体は、限られた財源・人材の中で、支援の最適化を図ることが求められている。そんな中、特に、就労支援については、協力事業所の発掘や就労場所の確保等、福祉事務所設置自治体単位では、効率的・効果的な運営を行うことが困難(H28年度～、広域就労支援事業を検討)。
 - ▶ 広域自治体である府が、スケールメリットを図りつつ、これまでの実績・スキル・ノウハウを有する社会福祉法人をはじめ、NPO法人や民間企業などへの制度PR等を通じて協力・理解に努めるとともに、職業的自立に向け、多様な主体の連携により、ネットワークを形成し、就労支援に取り組むことが必要。
- (H27年度～、福祉事務所設置自治体と認定就労訓練事業所による事例発表・意見交換会を実施(相互交流を通じて、実態把握・情報共有を図る))