

地域共生社会実現のための 中間的就労の すすめ

多面的
機能を
活かす

一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会



はじめに

地域共生社会を実現するためには、「人と人がつながり合う」「ちょっとした困りごとを相談・解決できる」「誰でも安心して過ごせる」場としての地域コミュニティと、全世代にわたる交流の機会の確保に向けた地道な努力の積み重ねが必要です。この積み重ねのなかで、地域住民が顔の見える関係を築き、個人が家庭や地域、社会の中で適性・能力を生かして何らかの役割を果たし、自身の自己肯定感、自尊心を育むことができます。その結果、社会的孤立を防ぎつつ、住民同士が支え合えるようになるという好循環を生み出すことができるのです。

こうしたことと生活困窮者の自立支援におけるいわゆる「中間的就労」の取り組みは、一般的就労に届かない社会的孤立状態に陥った人々に対し、社会の中で自尊感情を取り戻し、社会とのつながり・関係性を再構築していくうえで極めて有効な支援メニューです。たとえば、農業を就労先として活用した農福連携的な取り組みは、耕作地の維持や不足する地域産業の新たな担い手として、地域活性化や産業振興などの他分野からも注目されていることは周知の通りです。

本研究では、「中間的就労」がもつ、「つながりづくり」「生きがいつくり」「地域おこし」などの多面的機能に焦点をあてました。生活困窮者対策やひきこもり対策からだけでなく、高齢者の社会参加の促進と介護予防効果の観点からも検討しました。さらに、就労の場の仲間同士のつながりが、地域コミュニティ醸成へと面的に広がり、住民がお互いの生活状況を気かけたり、安否を見守ったり、生活上の困りごとが生じたときには支え合ったりできる関係の構築や、住民主体の生活支援活動へと発展していく可能性についても検討を行いました。

そのために、全国の多様な先進的実践事例を収集・取材し、その具体的な取り組みの内容を検証・整理しました。そのうえで、こうした地域共生社会の実現に資する「中間的就労」に取り組むためのモデルとそのポイントを明らかにしました。

以上の調査・研究をふまえ、都道府県や市区町村、民間団体等が「中間的就労」の多面的機能に着目し、生活困窮者支援だけでなくさまざまな分野の連携を図り、地域共生社会の実現に向けた施策を展開するのに役立つガイドブックとして本書を作成しました。本書が、生活困窮者支援担当部署のみならず、関連する部署が今後の地域共生社会の実現に向けて、部署間を超えた連携を行っていく端緒となれば幸いです。

地域共生社会の実現に資する中間的就労の多面的機能と
あり方に関する調査研究事業 検討委員会 委員長

高 橋 誠 一
東北福祉大学 教授

c o n t e n t s

はじめに

目次

第1章 中間的就労とは何か page 4

- 1) 中間的就労という発想はどこから生まれたか
- 2) 生活困窮者自立支援制度の誕生
- 3) 人と人をつなぐ多面的な中間的就労の可能性と地域連関
- 4) 行政、自治体の役割
- 5) 住民自身の取り組みと中間支援・マネジメントの重要性

第2章 中間的就労の現状と課題 page 8

- 1) 認定就労訓練事業＝中間的就労ではありません
多種多様な中間的就労
- 2) 中間的就労の分類：
一般就労を目指さない場合があります
- 3) 認定就労訓練事業が悩みのタネとなる原因と対応策
- 4) 財政的なインセンティブが用意されていないことへの対応策

第3章 中間的就労・参考事例

01	福祉と観光の連携で仕事づくり&まちづくり ●とばびと活躍プロジェクト（三重県鳥羽市）	page 14
02	社会福祉法人が合同で始めた介護現場でのユニバーサル就労 ●八尾市中間的就労担当者連絡会（大阪府八尾市）	page 18
03	優先発注制度はじめさまざまな仕事を確保し、支援に活かす ●企業組合 伊丹市雇用福祉事業団（兵庫県伊丹市）	page 21
04	フキ畑が「多面的機能」をもつ地域資源に ●一般社団法人 音別ふき蒔団（北海道釧路市音別町）	page 25
05	生活保護と生活困窮者の就労支援を一緒に提供 ●特定非営利活動法人 コミュニティワーク研究実践センター … （北海道岩見沢市・月形町）	page 31
06	高齢化率46.8%・504人の集落で、孤立させない地域経営 ●川根振興協議会（広島県安芸高田市）	page 36
07	「役割づくり」の地域福祉 高知県佐川町の実践に学ぶ ●「あったかふれあいセンターとかの」 「とかの集落活動センターあおぞら」（高知県佐川町）	page 39
08	ひきこもり支援から、生涯現役のしごとでまちづくりに挑戦 ●藤里町社会福祉協議会（秋田県藤里町）	page 43
解説	多彩な中間的就労支援	page 46

第1章

中間的就労とは何か

釧路社会的企業創造協議会 櫛部 武俊

1 はじめに 中間的就労という発想はどこから生まれたか

日本において「中間的就労」という場合、生活保護受給者が受給しながら、就労の前提となる日常生活の自立や社会生活の自立を図るための支援付就労支援のことを指していることが多いようです。現在では、ひきこもりやホームレスなどの生きづらさや働きづらさを抱える人たちなども対象とした取り組みになっています。

そもそも「中間的就労」という考え方は、15年前の2004年、釧路市で厚生労働省のモデル事業「生活保護受給母子世帯自立支援事業」が取り組まれたことが発端です。ハローワークにある仕事（一般就労）ではないし、ただ家にいるわけでもない、ちょうどその中間にあるようなボランティアなどによる社会参加型の活動を中間的就労と呼びました。

1) ボランティアなどで社会参加と自己肯定感

社会参加型の活動とは、たとえばこのような活動です。当時、介護ヘルパーと一緒に生活保護受給母子世帯のある母親が『高齢者の話し相手』という、多忙なヘルパーの代わりに高齢者の話し相手となる取り組みを企画しました。参加したある母親は「利用者さんから来てくれてありがたうと言われた。私はいままで褒められたことがなかったのでうれしかった」という感想がありました。この活動は、無給のボランティアであるにもかかわらず、他者から認められたり、役割に気がついたりすることで自己肯定感が生まれたのです。この自己肯定感こそ、生活と労働の基本にあることを知りました。

「働く」とは長らく「一般就労し稼ぐこと」と受け止められてきました。つまり、「稼働能力のオール オア ナッシング」だったわけです。しかし、ボランティアや軽作業などの社会参加型の活動という段階が、一般就労に向かうにあたってだけでなく、それ自体が一つの「場」として発展していくという2つの意味があることに気がつきました。

2) 中間的就労からみえてきたこと

やがてそうした営みから「居場所」や「通い場」という言葉が生まれました。そこでは、社会とかがかわる、社会的な時間ができる、そしてつながる仲間ができるという中間的就労と居場所は表裏一体でした。さらに地域が抱える課題がそこに加わりました。

2012年に設立された一般社団法人釧路社会的企業創造協議会では、中間的就労という概念を掲げる際に「中間的就労における自立はあり得る」と仮定して、そこから「お金を稼げる仕事を作ろう」と考えました。その1つに「漁網の製網作業」があります。水産業界に漁網は必需品ですが、高齢化であったりある程度の技術が必要であったりと製網の担い手が不足していました。この作業に、生活保護受給者と取り組み始めたのです。小さな取り組みですが、基幹産業のニッチな分野を地域から支援（生活保護受給など）を受けてきた人たちが、今度は漁網製網の担い手、つまり支える側に回る仕組みになりました。活動に従事している人たちは、活動に従事して「評価されることは誇りにつ

ながる。期待を裏切らない仕事をする」と語っています。

3) かけがいのない私という実存の獲得と自立

釧路市では、中間的就労の取り組みは一般就労に向けたステップアップという位置づけと、中間的就労それ自体が1つの到達点として存在発展する、という2つの方向があると仮定しました。特に中間的就労を1つのゴールとする場合は、人によってその割合が変わりますが半就労・半福祉という状態を指すものでした。

半就労・半福祉とは、年金と就労、就労と生活保護を含む各種手当てなどの組み合わせで生活することを意味します。60歳を過ぎて公園整備ボランティアに参加した人が、「この歳になっても自分を変えられると思えた」と言いま

した。経済的には生活保護から抜け出せる状態ではありませんでしたが、「かけがいのない私という実存の獲得」を実感した言葉だと思います。このような取り組みは、その後成立した、人の尊厳を大切にする生活困窮者自立支援法の精神に通じています。

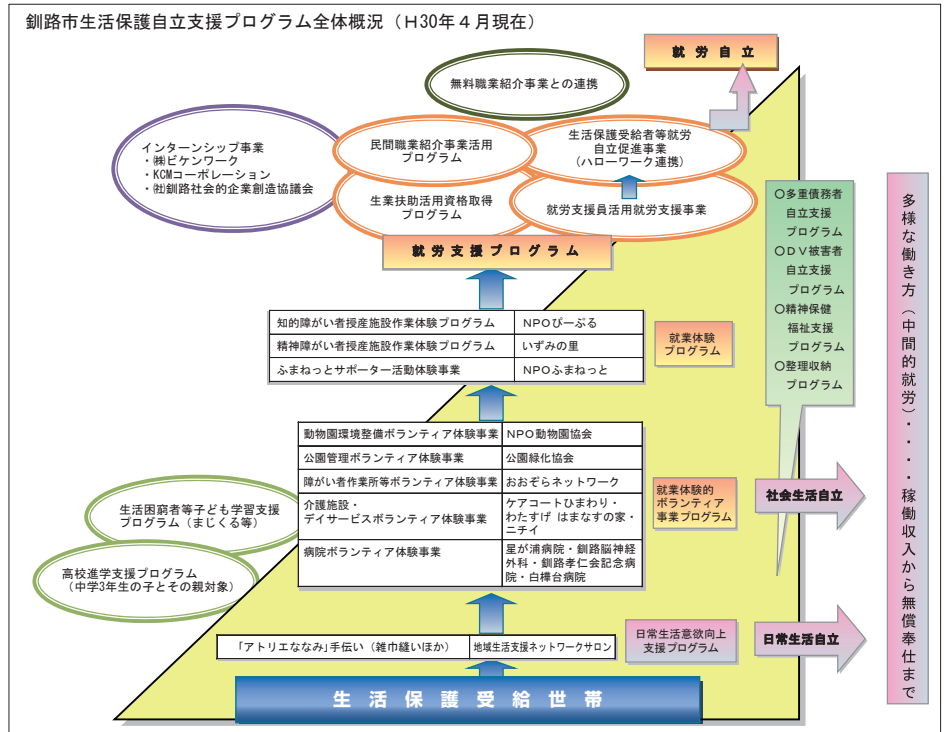


図 釧路市生活保護自立支援プログラム（平成30年4月現在）

2 生活困窮者自立支援制度の誕生

2013年に生活困窮者自立支援法が成立し、2015年施行されました。同法は2018年6月に改正法が成立し、出世魚のような歩みをしています。なぜ、出世魚かというと、2013年当時は「第二のセーフティネット」「生活保護一手前前で救う」というフレーズが聞かれ、この制度の受け止め方を表していたといえます。「生活保護と何が違うのか?」「生活保護に近づけないための水際作戦」あるいは「沖合作戦」などという批判や理解が、行政にも住民の中にも少なからずありました。

「相談支援事業」を始めとした約3年間の就労準備や家計改善、子どもの学習支援などの任意事業が全国で取り組まれるようになり、多くのニーズをくみ上げて、2018年、生活困窮者自立支援制度の改正法が成

立しました。改正生活困窮者自立支援法には理念と定義が入りました。理念に入ったのは人の尊厳です。また定義には、困窮の状態に陥る背景として地域社会との関係、いわゆる「社会的孤立」が入りました。制度目線を救貧から防貧にまで視野を広げたといえます。また個別支援に加えて、協議体など組織的な仕組み(連携)を努力義務にしたことが主な特徴です。あわせて生活困窮者自立支援法の外側では、厚生労働省から「我が事・丸ごと」というフレーズで地域共生社会論が打ち出されました。これは、縦割りや支援する・支援されるという二項対立を超えて、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、基盤としての地域をともに創り出す社会のことであるとし、生活困窮者自立支援制度はこの

地域共生社会づくりの中核に位置づけられました。

これを、3つの支援の柱として整理すると以下のようになります。

1) 個別性：従来の制度は、個別支援が中心で、しかも課題解決型でした。給付やサービスなどマイナスをゼロにすることがその基本でした。しかし、改正生活困窮者自立支援法は課題解決型の支援から、本人が課題を抱えていたとしても、その人が自律的に生きることに寄り添う、人の尊厳を据えた支援を基本にしました。

2) 組織性：個別支援には限界があります。制度が人を疎外することもあるので、制度横断的なつながりが必要になります。そのため、組織づくりが求められることになり、協議体などの多様な仕組みが強調されています。

3) 地域性：地域づくりでは、排除や孤立を防止することが肝要だとして、小学校区、中学校区程度の範囲で住民同士が「助けて」を言いやすい地域共生社会づくりが強調されています。

3 人と人をつなぐ多面的な中間的就労の可能性と地域連関

生活困窮者自立支援制度で整えられた就労準備と就労訓練事業（ガイドラインでは「いわゆる中間的就労」と言及）は、一般就労と福祉的就労の間に位置するもので、任意事業であるか認定された事業者が行う自主事業なのかの違いがあるものの、本質的には同じ考え方です。そして最終的な目標が一般就労であるということも共通しています。法成立後の5年間で、私たちを取り巻く状況は大きく変化しました。地方の本格的な人口減少が進んでいます。若年層の流出、働き手の減少、一部の山間僻地の限界集落化、交通手段の喪失などが地域コミュニティにのしかかっています。都市でも高齢者世帯はお金がかかる社会参加をあきらめ家の中から出なくなり、孤立化が進んでいます。

こうしたことから、地方創生の課題と生活困窮者自立支援制度の課題を組み合わせる背景が生まれています。厚生労働省は、改正生活困窮者自立支援法を「地域共生

社会」の中核と位置づけています。この「地域共生社会」は「人と資源の循環ですべての社会・経済活動の基盤としての地域を創る」と、「地域住民の支え合いの循環を通じて誰もが役割と生きがいをもつ社会、すべての人の生活の基盤としての地域を創る」と定義されています。

それをふまえると、地域共生社会における「就労」とはどのようなもののでしょうか。一般就労がゴールとなる働き方や、生活困窮者自立支援法における就労準備や就労訓練事業のようにステップアップし、最後は一般就労にという考え方だけに留まるならば実現しない社会ですから、半就労・半福祉という状態自体をゴールとした「中間的就労自立」という考えが必要です。働きづらさ、生きづらさを抱える人にとって、働き方にはグラデーションがあり、どの段階であっても自己肯定感をもて、地域産業の担い手でいられることに目線をおくことだと思います。

4 行政、自治体の役割

地域共生社会論では「我が事・丸ごと」というキャッ

チフレーズが用いられたように、「互助」が1つのキー

ワードになっています。住民同士の支え合いは必要なことですが、行政や「支援の側」が課題探しのように「互助」を事業化することではありません。住民の中で自然発生的に起きている、支え合いを発見することこそ「支援の側」や自治体の役目です。地域共同体に軸足を置いて行政の役割が縮小するのでは、共同体依存でしかありません。

自治体の役割はさまざまな縦の制度を束ねて、地域経済や雇用、人と人のつながりなどを貫く制度横断的な政策づくり、予算の運用など一石何鳥もの展開にあります。もっといえば分野ごとの制度・政策の間に起きている狭間を埋めたり、取り払う翻訳機能を発揮することです。たとえば農林水産省の2019年度予算では、これまで障害者を事業対象としていた「農福連携」の対象者に「生活困窮者」を加えました。1000万円を上限に事業費の1/2補助を自治体経由か事業者への直接補助かで行う仕組みが打ち出されています。こうした他施策と生活困窮者自立支援とつなぐ翻訳機能が求められているのです。「働くこと」を市町村の各部課間の連関の共通言語として、庁内組織づくりを進める

(第3章事例1の鳥羽市参照)ことは、そうしたことの表れです。このような取り組みに位置づけることができないければ、生活困窮者自立支援制度も新たな縦の制度となりかねません。生活保護制度との区別に目線がおかれたり、生活困窮相談実績や支援プラン数が少ないという実態に陥っても不思議ではありませんし、さらにいえば福祉の世界だけで完結することにもなるでしょう。

自治体にはさまざまな事情があり、制度横断的な取り組みは少し先の話になる自治体も少なくありません。そうした場合に何から始めるべきでしょうか。生活困窮者自立支援制度の必須事業は相談支援事業で、実施主体は福祉事務所設置自治体となっています。福祉事務所といっても福祉部、福祉健康部、保健福祉部など呼称の違いに留まらず、対象属性で組織を作っている場合が多く、地域や家族のニーズを把握しづらい仕組みになっています。福祉事務所は六法型に統合して、地域と家庭が見通せることから始める必要があります。そして民間に委託したのであとは任せただけではなく、個別支援はもとより、連携や地域実態把握などについてマネジメントするのが役割だと思います。

5 住民自身の取り組みと中間支援・マネジメントの重要性

北海道釧路市で住民の中から生まれた「音別ふき落団」の取り組みを例に、住民の課題をみてみましょう(詳細は、第3章事例4参照)。音別ふき落団は地元特産の落を作付け、生産・販売に向かう取り組みです。音別ふき落団は何もないところから住民自ら立ち上げた団体なので、「思い」が推進力でした。立ち上げ当初は自分たちだけなので他者を気にすることはありませんでした。しかし、取り組みが進むと落の水煮工場を再開した企業や雇用の機会の拡大を願う行政との協働が欠かせませんが、いわゆるステークホルダーとのさまざまな「ズレ」が起きました。落の生産と販売、雇用を広げたいという考えは皆同じなのですが、それぞれの立ち位置の違いによって取り組み方、進め方が違ってきます。そのズレをそのままにしている

と、協働どころか会話すら成り立たないことになっていきます。まずは、「共通の言語」を発見することが必要でした。生産量、収穫量、納入量、賃金について各々の立ち場から出てくる数字を一致させることで、思いを「共通の言語」にしました。

こうした経験から共通言語を発見し、それを住民の中に返すマネジメントあるいはファシリテート役が必要でした。そうした役割を発揮する中間的な役目のアソシエーションが社会の中で認められ、その価値に対して財源的にも確立させることに関心が払われるべきでしょう。こうした中間的な役割のアソシエーションの存在は、住民の自治、統制力につながります。それが地域共生社会と中間的就労にとっての推進力になると思います。

第 2 章

中間的就労の現状と課題

大阪市立大学 五石 敬路

1 認定就労訓練事業＝中間的就労ではありません 多種多様な中間的就労

厚生労働省の「生活困窮者自立支援法に基づく認定就労訓練事業の実施に関するガイドライン」によれば、就労訓練事業は、一般就労と福祉的就労との間に位置する就労の形態として位置づけられています。就労訓練事業の意味は、直ちに一般就労が難しい人のために、その人に合った作業機会を提供しながら、一般就労に向けた支援を中・長期的に実施できるという点にあります。ただ、自治体の担当者にとっては、事業内容がやや曖昧でわかりにくく、就労準備支援事業との違いは必ずしも明瞭ではありませんし、実施主体が民間事業者であり、また財政的なインセンティブも十分に用意されていないので、生活困窮者自立支援制度の他の事業に比べ、その活用がいまひとつ低調であることは否めません。

2018年6月の法改正に際して、就労訓練事業のガイドラインが改正され、認定手続きの簡素化が図られました。就労支援は、本人にとって、就労に必要な知識・技能の習得や社会参加や自己実現の機会であるだけでなく、個人への就労支援を通じて地域資源の開拓や地域社会の基盤強化に寄与することが期待されています。生活困窮者自立支援制度の目標は、生活困窮者の自立と尊厳の確保であるとともに、生活困窮者支援を通じた地域づくりにあります。しかし、どうすれば個人への支援を地域づくりにつなげることはできるのか、この点は、全国自治体の担当者が悩む大きな課題の1つになっています。

制度上は、就労訓練事業こそが個人と地域づくりを

リンクさせるツールとして位置づけられています。それは、就労訓練事業の立案時に参考にされた全国の先行事例（千葉県の生活クラブ風の村によるユニバーサル就労や釧路市の生活保護自立支援など）でそのようになっていたからだし、現在もそうです。しかし、ガイドラインは先行事例の実態を忠実に再現したものでもありません。就労訓練事業は法令上の用語ですが、中間的就労は従来からある用語で、より広い意味を含んでいます。ガイドラインでは、「認定就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）」という言い方がされていますが、「認定就労訓練事業」もしくは「就労訓練事業」は制度上の名称である一方、「中間的就労」は従来からある取り組みを一括して呼ぶ名称といえます。

生活困窮者自立支援法施行後も、京都自立就労サポートセンター等、生活困窮者自立支援制度のモデルとされた事業者は、実際には、必ずしも就労訓練事業によらず、独自に築いた従来からの仕組みを継続させています。これは就労訓練事業が必要ないということではなく、就労訓練事業は中間的就労の一部だということです。つまり、基本は地域のニーズや実情に合わせた多種多様な中間的就労を実施しており、そのなかで必要があれば就労訓練事業を活用しています。換言すれば、法令やガイドラインに書かれていることをその通りに実施するのではなく、ニーズや状況に応じて制度を利用しているといえます。これは、生活困窮者自立支援制度の理念として掲げられている「分権的・

創造的な支援」を具現した形の1つとして考えることができます。

以下では、多種多様な中間的就労のあり方を大まか

に分類し、その支援内容が全体の生活困窮者支援のなかでどのように位置づけられているかを見たいと思います。

2 中間的就労の分類： 一般就労を目指さない場合があります

図1は、全国の中間的就労をおおまかに分類したものです。ここでは2つの軸に沿って分類しました。横軸は、支援の目的は何か、もしくは支援の結果として実際にはどのような効果が見られるかを基準にしています。先述した京都自立就労サポートセンターは、地域の中小企業に中間的就労を依頼しており、毎年、現場で働くことを通じて、長期離職状態にあった多くの若者を「一般企業での就職」に導いています。

一方、支援の目的／主な効果が「居場所の提供」である場合には、一般的企業への就労というよりも、働くことを通じて居場所を提供するという点に特徴があります。生活クラブ風の村のユニバーサル就労は、無償ボランティアから有償ボランティア、最低賃金保障職員、一般賃金職員に至るまでのステップアップを図る支援を実現しており、就労訓練事業のモデルとなりました。ユニバーサル就労は一般就労を目的としており、実際に成果を上げていますが、ここでユニバーサル就労を「居場所の提供」に分類したのは、一般での民間企業への就職よりもグループ内での就労が多いからです。一般的に、社会福祉法人が実施する中間的就労は、なかなか一般就労が難しく、「居場所の提供」に該当するケースが多いようです。

縦軸は支援の内容を基準にしています。京都自立就労サポートセンターや生活クラブ風の村が提唱するユニバーサル就労は、支援の内容を研修・訓練として位置づけています。一方、支援の内容を「しごとづくり」そのものとして考えているケースも多くあります。支援内容を研修・訓練と位置づけた場合、参加者はあくまで研修・訓練生という中心のスタッフとは異なったポジションで働きますが、「しごとづくり」と位置づけた場合は、参加者はスタッフと同じ立場でともに働

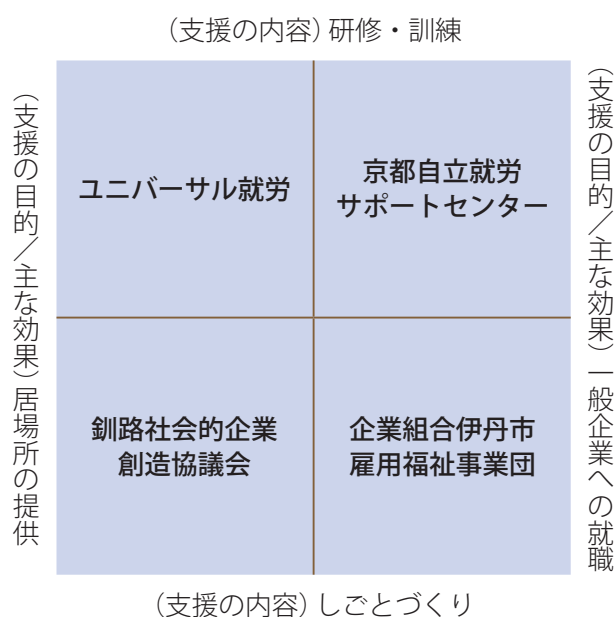


図1 中間的就労の分類

きます。これは企業組合伊丹市雇用福祉事業団(第3章事例3)や釧路社会的企業創造協議会(第3章事例4)が該当します。研修・訓練のような一時的な通過点というよりも働いて収入を得るということ、研修・訓練を提供するというよりもともに働くことに意義を見出しています。ユニバーサル就労もともに働くことを重視していないわけではありませんが、あくまで支援を通じたステップアップを図っています。一方、企業組合伊丹市雇用福祉事業団や釧路社会的企業創造協議会は、ステップアップを図るというよりも、働く場を提供ということ自体に重きをおいている点に違いがあります。

図2は、図1の分類に基づき、それぞれのグループが生活困窮者支援の流れのなかで中間的就労をどのように位置づけているかを見たものです。ここでは大き

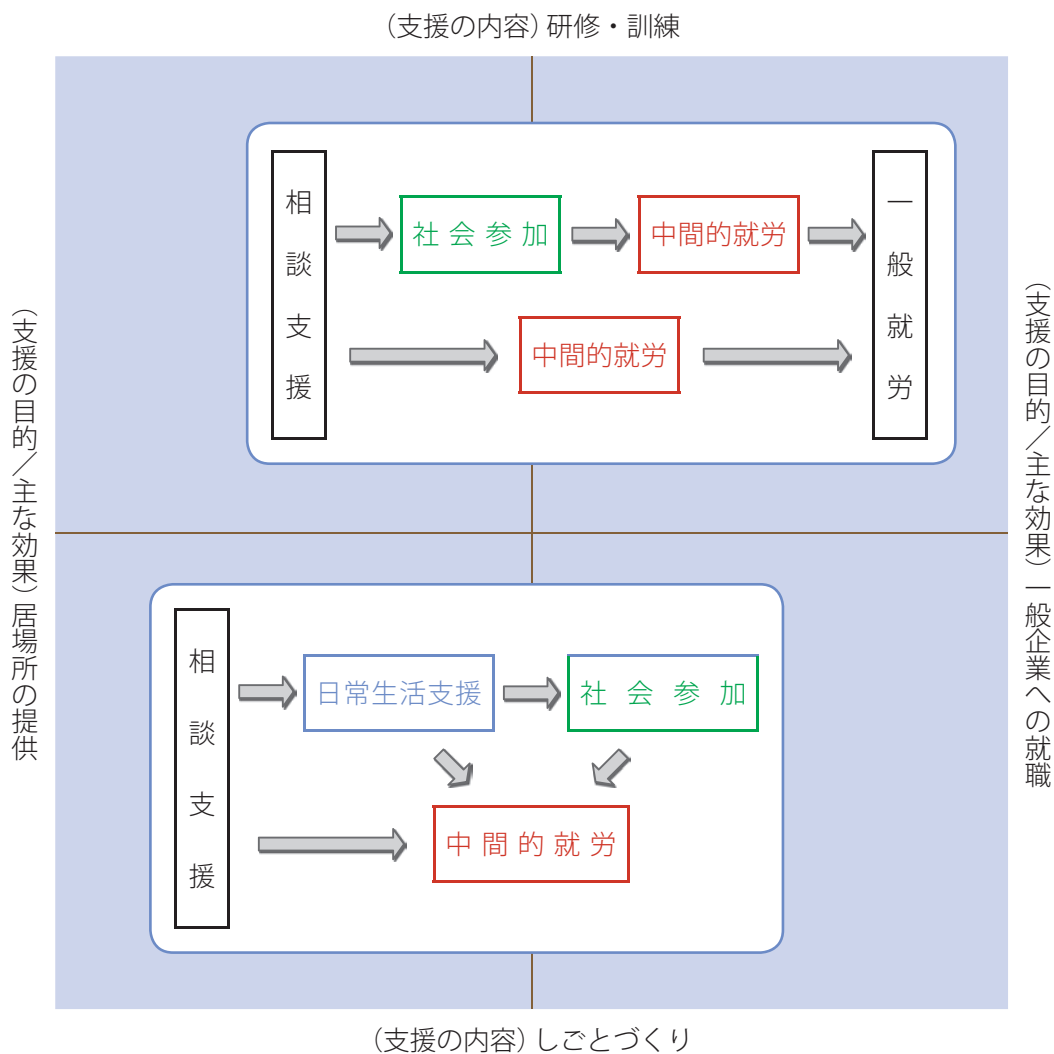


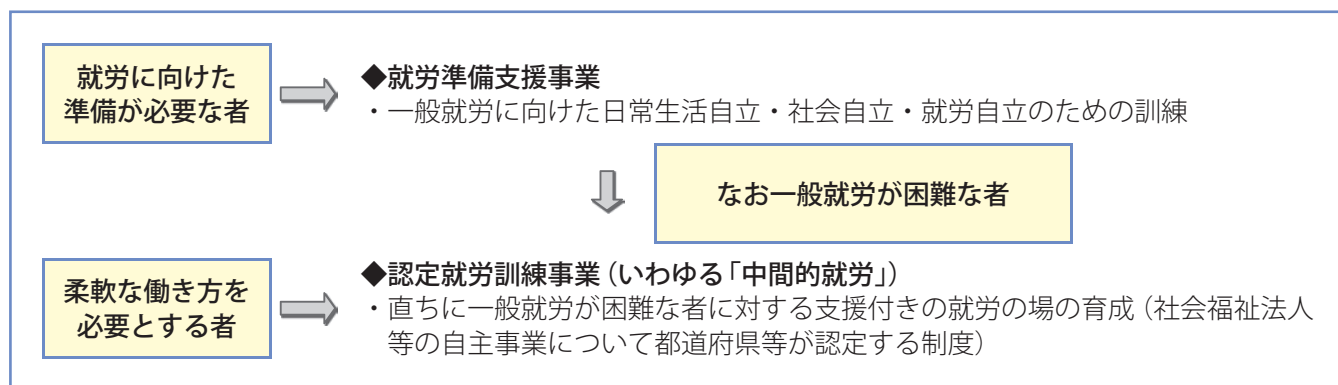
図2 生活困窮者支援の流れのなかにおける中間的就労の位置づけ

く2つに分類しています。

まず支援の内容を研修・訓練として位置づけているグループは、中間的就労を一般就労に至るステップとして考えています。このため、中間的就労の参加者は、ある程度就労に近い状況にあると考えられます。中間的就労に参加する前には、(日常生活自立支援を経た後に)社会参加支援を経る場合もあれば、相談支援から直接に中間的就労に参加する場合もあり得でしょう。利用者本人が経済的事情の理由で民間企業にすぐに就職することを望むケースも多いのですが、そうすると短期間での就職、離職を繰り返し、安定的な就労にはつながりません。中間的就労というワンクッションを置くことで、職場に定着し、より安定した生活を送ることができるようになります。

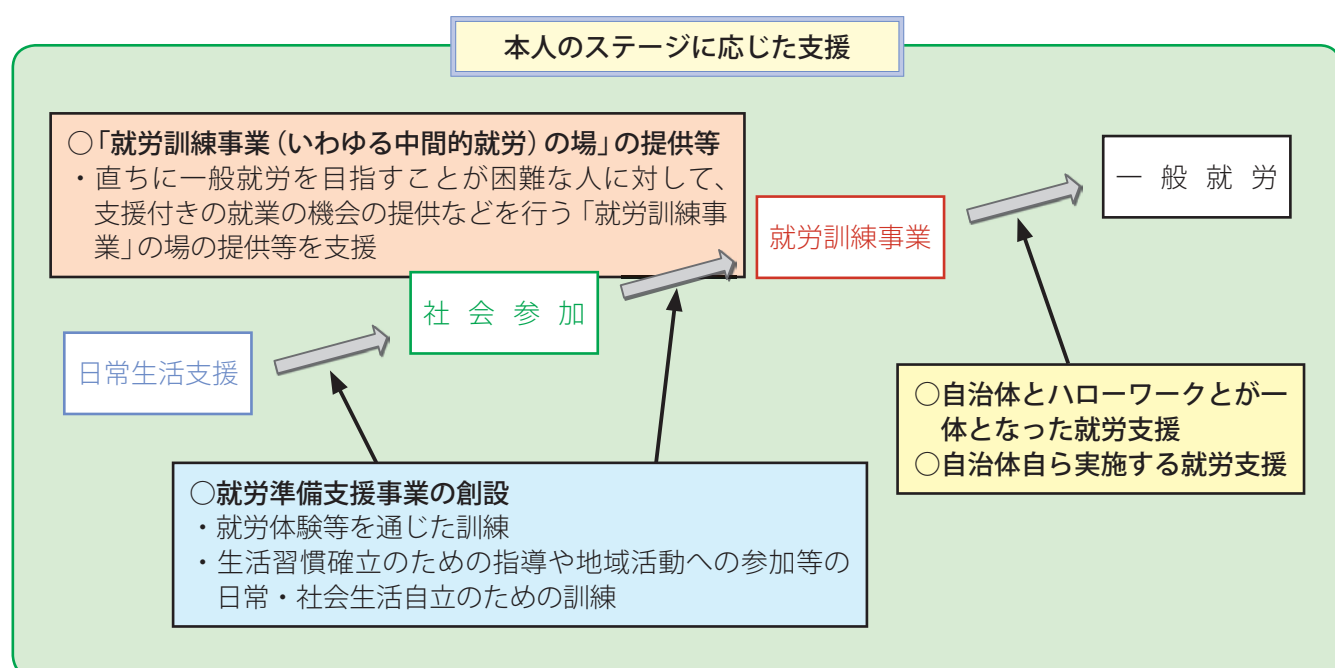
一方、支援の内容を「しごとづくり」として位置づ

けているグループは、実際に働くことは可能ではあるものの、一般就労までには時間がかかる人への支援として、中間的就労を考えています。就労準備支援は1年以内という期限が制度的に設けられていますので、就労準備支援を終えてもなお就労が難しいと考えられた場合や、期限のある就労準備支援への参加は難しいので、ひとまずゆっくりと支援しようという場合に、この中間的就労の支援メニューが使われることが想定されます。企業組合伊丹市雇用福祉事業団では一般企業に就職するケースも少なくありませんが、民間企業への直線的な就職というよりも、国籍、老若男女、ハンディ等を問わない市民がともに働く職場づくりを目指しています。これは、民間企業における労働に対するオルタナティブの働き方の提案でもあります。



出典：厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「生活困窮者自立支援制度について」平成27年7月

図3 認定就労訓練事業の対象および内容



出典：厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「生活困窮者自立支援制度について」平成27年7月

図4 生活困窮者支援の流れのなかにおける認定就労訓練事業の位置づけ

3 認定就労訓練事業が悩みの種となる原因と対応策

では、制度上の認定就労訓練事業が上記の分類でどこにあてはまるかを考えてみます。まず、図3は厚生労働省による解説資料からの抜粋ですが、ここでは、事業の対象者は「柔軟な働き方を必要とする者」が想定されており、就労準備支援事業を経ても、なお一般

就労が困難な者が認定就労訓練事業に参加するものとして説明されています。これは、図2の下方に分類された考え方に該当します。つまり、認定就労訓練事業は一般企業への就職へのステップというよりも、一般企業への就職までには時間がかかるだろうと予測され

る場合の支援として考えられています。

また、図4も同じく厚生労働省による解説資料からの抜粋ですが、ここでは、生活困窮者支援の流れのなかにおいて認定就労訓練事業がどのように位置づけられるかが図示されています。図3と同じく、就労訓練事業は就労準備支援事業もしくは、日常生活自立支援と社会参加支援を経た後の支援メニューとして図示されていますが、悩ましいのは、就労訓練事業の後に一般就労への矢印が引かれている点です。生活困窮者自立支援制度における就労支援の最終的な目標が一般就労におかれていますので、その制度上の趣旨をふまえると、このようになってしまうわけですが、ただ、実際には、認定就労訓練事業の対象者が就労準備支援事業や社会参加支援を経た後、なお、一般就労までには時間がかかるだろうと考えられた人とされている以上、認定就労訓練事業の後に一般就労へと至ることは時間がかかるし、なかなか実現は困難なのかもしれません。

では、中間的就労では一般就労は無理なのかといえ、けしてそうではありません。実際に京都自立就労サポートセンターのように、長期離職者が一般就労に至るケースをコンスタントに出している実際の事例もあります。何が違うかといえば、図1で見たように、中間的就労に対する考え方、生活困窮者支援の全体的な流れのなかにおける中間的就労の位置づけがそもそも異なっています。一般就労までには時間がかかるだろうと判断される人を支援の対象とするのであれば、一般就労を支援の目標とするのはかなり時間がかかることが予想とされるので、中間的就労は図2の下にある位置づけを念頭におくべきだし、ある程度就労に近い状況とある人を支援の対象とするのであれば、図2の上にあるような位置づけを想定するべきでしょう。

このように、中間的就労の中身は、支援実施主体の方針、地域や制度利用者のニーズや状況に応じてさまざまであるべきです。就労訓練事業を杓子定規に受け

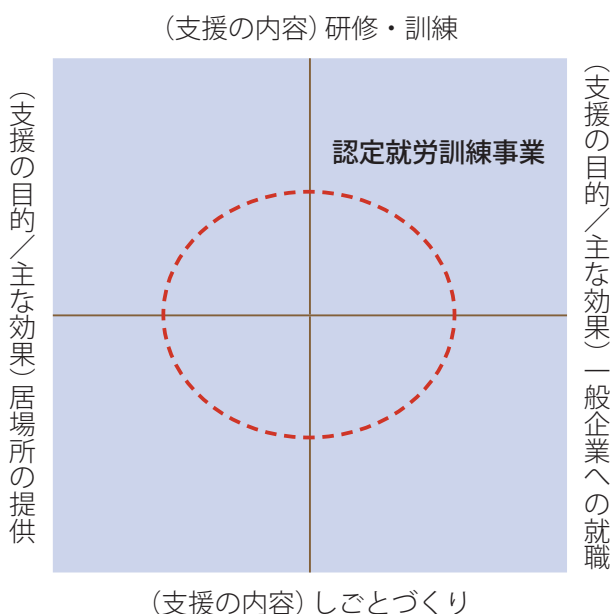


図5 認定就労訓練事業は中間的就労の一部

止めてガイドラインのとおりを実施するのではなく、中間的就労を充実させていくなかで、必要があれば認定就労訓練事業を利用するという姿勢が重要だといえます。

先に説明したように、厚生労働省の解説資料によれば、認定就労訓練事業の対象者は就労準備支援を終えてもなお一般就労には遠い人が想定されている一方で、認定就労訓練事業の目標はあくまで一般就労とされていますので、自治体の担当者にとっては、この点が矛盾しているように感じられ、実際には実施が難しいのではないかと悩ませる種になっているものと思われます。上記の分類からいえるのは、ガイドラインに沿って事業内容を考えるのではなく（そうすると上記の矛盾に直面することになる）、一旦ガイドラインから離れて、地域や利用者の実情やニーズからして、どのような支援が必要かを考えることが重要だろうということです。

4 財政的なインセンティブが 用意されていないことへの対応策

また、自治体の担当者にとって、認定就労訓練事業を活性化させるための大きな課題は、民間事業者への財政的なインセンティブが用意されていないなかで、どのようにして認定申請をする民間事業を募るのかという点です。認定申請の手続きが簡素化されたとはいえ、認定就労訓練事業者が利用者を受け入れるにあたって求められる事項が多いわりには、何のメリット、見返りがないのであれば、自治体等の担当者にとっては、事業者を説得する言葉を探すことすら難しい仕事に思われるでしょう。

この点の対応策として考えられるのは、次の3つです。

まず、最も推薦したいのは優先発注制度の活用です。認定就労訓練事業者が優先発注の対象となることは、すでに地方自治法第234条第2項、地方自治法施行令第167条の2第1項第3号で規定されていることであり、さらに、2018年の法改正により、生活困窮者自立支援法第16条第4項では、「国及び地方公共団体は、認定生活困窮者就労訓練事業を行う者の受注の機会の増大を図るよう努めるものとする」とされ、優先発注の積極的な活用の努力義務規定が設けられました。ところが、これを積極的に活用しているのは全国広しといえど伊丹市しかありません。制度上の制約があるわけではありません。優先発注が普及しない理由としては、伊丹市における企業組合伊丹市雇用福祉事業団のように、事業の管理、遂行を任せられることのできる事業者がなかなか地域に見つけれられないことがあるかもしれません。この点の対応策としては、シルバー人材センター等とのジョイントを組むという方法が考えられます。事業規模はいきなり数百万円等の規模でなくてもよく、年間に1～2人の利用者というレベルでも十分です。最初から大きなことを考える必要はありません。

次に、他制度との連携です。認定就労訓練事業という狭い制度の枠内だけでなく、中間的就労という広い枠で考えれば、実は、類似した事業は多くあります。

障がい者支援、地域若者サポートステーションやひきこもり地域支援センター等の若年者支援、母子自立支援、地域定着支援センター等、中間的就労と思われる事業をすでに実施している取り組みは、多くの自治体で生活困窮者自立支援における社会資源とは認識されておらず、情報共有すらなされていないところも少なくありません。就労訓練事業に認定申請してくれる事業者を一から発掘しようとするよりも、また認定を受けたものの実際の利用数をどう上げていくかに頭を悩ませるよりも、すでにある地域資源の共有を図り、そのなかから必要があれば就労訓練事業の認定を1つ、2つ増やしていくことを考えるほうが、より実効性があり、かつ自治体担当者が数字としての実績を上げることの早道でもあります。

最後に、中間的就労が利用者の支援のための事業だという考え方から少し離れて、別の視点から考えてみましょう。現在の日本は空前の人手不足であり、多くの中小企業が後継者、人材不足、若年者を中心とした早期離職にあえいでいます。そして、ずっと働き続けてくれる働き手をのどから手がでるほど欲しがっています。人材を育てたい、地域に貢献したいと考えている中小企業の社長は少なくありません。また、釧路市における漁網づくり、鳥羽市の観光業等のように、地場産業の生き残り策として人材を欲しがっている産業や業種、広島県の川根振興協議会のように地域そのものの存続、再生のためにしごとおこしをしている住民組織等も多くあります。生活困窮者支援は利用者の支援だけでなく、もう少し視野を広げて、企業への支援（早期離職しないようにするために適宜アドバイスをする等）、地域への支援（多様な働き手、担い手を提供する等）という面でも貢献できることがあるのではないのでしょうか。これを考えることは、面倒な作業、あるいは、回り道に思われるかもしれませんが、かえって生活困窮者自立支援を充実させる意外な近道だということを、全国のこれまでの実践、経験が物語っています。

01

福祉と観光の連携で 仕事づくり&まちづくり

三重県鳥羽市



●とばびと活躍プロジェクト

主要産業が観光業という三重県鳥羽市。しかし、宿泊産業の働き手は減少傾向で、働き口を求めて市外に出てしまう市民も多く、住み込みで働く人が退職と同時に生活困窮に陥ってしまう課題もありました。福祉と観光の連携による市民就労促進事業「とばびと活躍プロジェクト」から、主要産業の振興と住民の暮らしを支える取り組みをひも解きます。

鳥羽市は三重県の南部、志摩半島に位置し、伊勢神宮を中心とした伊勢志摩観光の宿泊拠点として、年間428万人の観光客が訪れ、年間172万人の宿泊者数を誇ります。約160軒の宿泊施設があり、1日の収容人数は16,000人。産業別就業者数は第3次産業が際立ち、観光産業が鳥羽市の基幹産業となっています。

鳥羽市の生活保護受給者の特徴

鳥羽市では、2015年4月から自立相談支援事業等を鳥羽市社会福祉協議会に委託し、生活困窮者自立支援制度に基づく支援をしています。生活困窮者自立支援制度が始まって1年が経過した頃、鳥羽市健康福祉

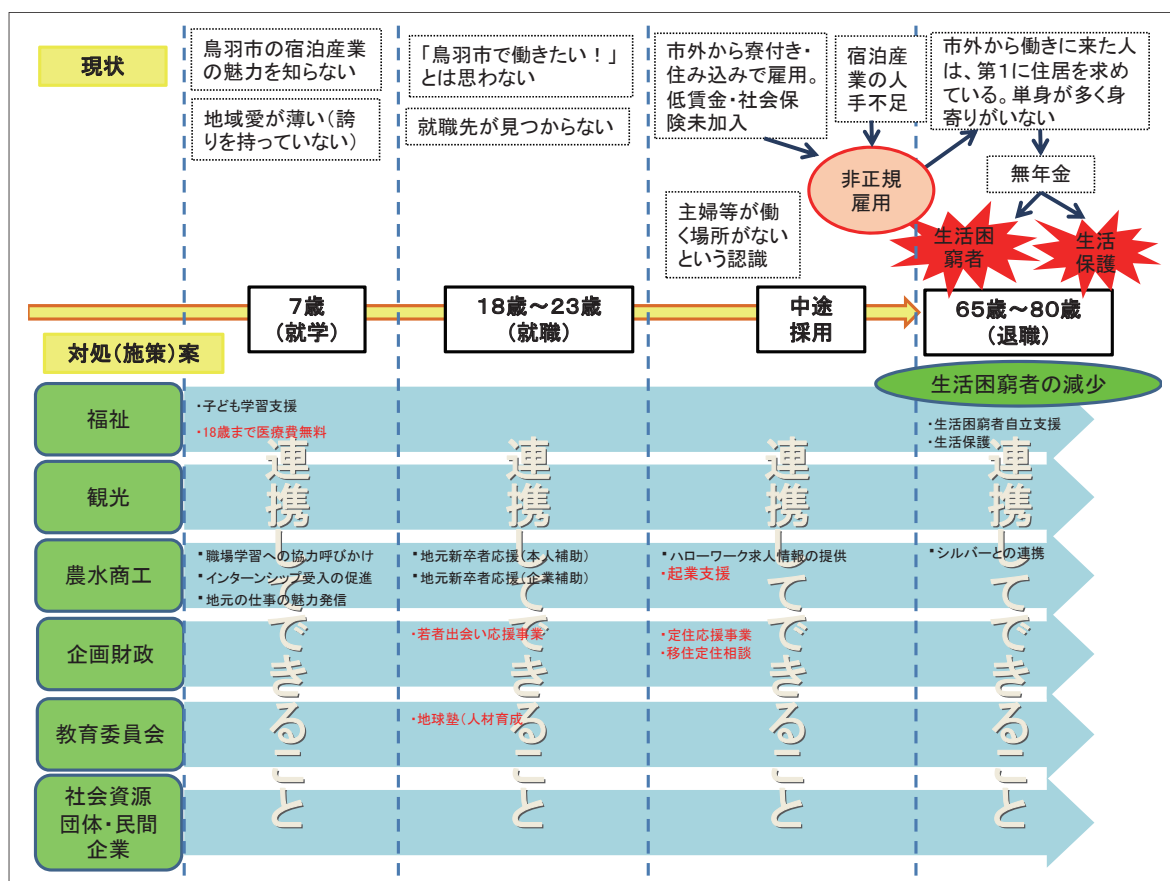


図1 ライフステージごとに事業に見える化

課課長補佐兼社会福祉事務所次長の齋藤猛さんは、生活保護の開始件数のうち約半数が、旅館に住み込みで働いていた人であることに気づきました。高齢などの理由で退職し、住む場所と収入を一度に失ったために生活保護の申請に訪れていたのです。

「潜在的人数はもっと多く、今後も増加の一途をたどるのでは」と考えた齋藤さんは、「生活困窮者自立支援事業や生活保護制度だけでは、根本的な解決に導けない。生活困窮者を減らすためには、観光産業における労働力の確保・地元雇用の増大のため雇用環境の改善を考える必要があった」と言います。

「働く」をキーワードに とばびと活躍プロジェクト

そこで、生活困窮者自立支援事業を活用しながら、市内の観光部門、労政部門、人口対策部門の横断的な施策を推進して困窮課題を解決したいと考えるようになりました。観光部門は宿泊産業の人手不足が、労政部門は雇用施策が、人口対策部門は人口減少がそれぞれの課題となっていました。「これらの課題を一緒に討議することはできないか」と考えた齋藤さん。各部門のキーマンに声をかけ、「とばびと活躍プロジェクト」のコアメンバーが集まったと言います。

コアメンバーでの会議では、「市民の困窮をなくす」という目的に向かって、各課がそれぞれの立場・見方から、ライフステージごとにどんな事業に取り組んでいるかを見える化することから始めました(図1)。そうすることで、「市民の困窮」という課題にそれぞれの立場からバラバラにアプローチをしている現状が見えてきたと同時に、自分の担当課との共通性や親和性を見出すことができるようになりました。さらに、観光協会や商工会議所などの庁外の団体に声をかけながら連携できる点を模索していきました。

さまざまな施策を通じて、鳥羽市で暮らす人々(とばびと)が、地域でイキイキと活躍することができる「地域共生社会」を目指すプロジェクトという位置づけで、2018年「とばびと活躍プロジェクト」がスタートしました。

「働く」をキーワードとするといろいろな部署が参画しやすいという意見から、真ん中に「働く」を据え

三重県鳥羽市

人口18,896人
8,375世帯
高齢化率36.6%

(2018.9現在)



左から岩井太さん、齋藤猛さん、高浪七重さん

た「とばびと活躍プロジェクト」。『働く』とは金銭を伴う労働だけではなく、町内会活動や老人クラブの活動などの生きがいや、働くことが難しい人はそれを応援することもその範疇と考えている」と齋藤さん。「人生の生きがいにつながることを『働く』という言葉で表現した」と言います。(図2)

プチ勤務おしごとカタログの作成を とおして仕事の切り出しを考える

2018年度には、観光課が中心となり、宿泊業の業務分解による求人カタログ「プチ勤務おしごとカタログ」の作成に着手しました。会員数約350事業所の市観光協会を通して旅館・ホテルに協力依頼を行い、そのうち12事業所のヒアリングを行いました。現状把握、仕事の特徴、待遇、職場の雰囲気などを聞き取り、カタログを作成する基礎資料としました。鳥羽市観光課課長補佐の高浪七重さんは、「どの事業所も雇用に悩んでいたため、とても協力的だった」と振り返ります。さらに、「誰もが見やすくわかりやすい」をポイントに、また、求人票には変動が多いために更新をしやすい形式でカタログを作成していきました。求人票には、職種、仕事内容、勤務時間、待遇などのほか、最低出勤日数や出勤希望日を掲載しています。2018年10月に完成したカタログには12事業所の、1日1.5時間×週1日から1日4時間×週5日まで、さまざまな仕事が掲載されています。(図3・図4)

「現在の課題は、市民への周知」と話す高浪さん。老人会、町内会、福祉関連組織での説明会やイベント



図2 とばびと活躍プロジェクト概念図

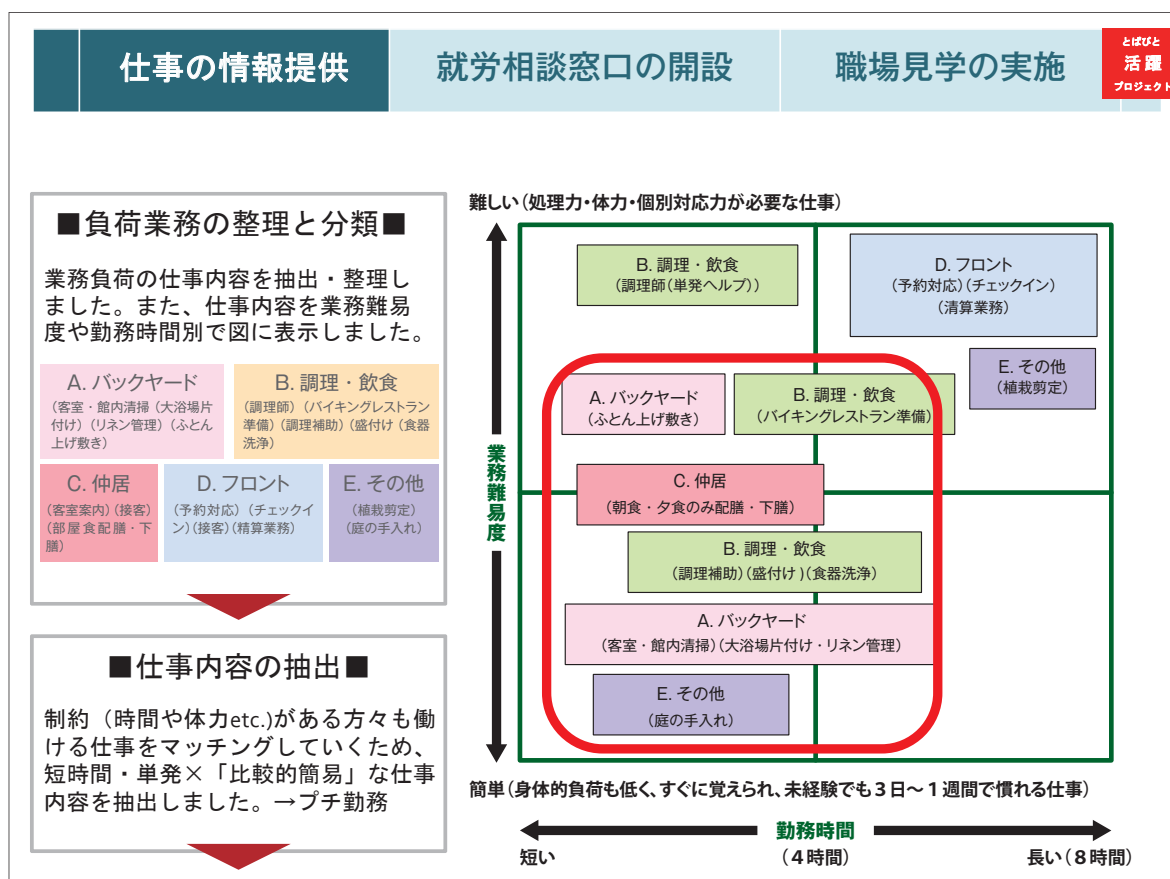


図3 宿泊業における業務の細分化を可視化



図4 プチ勤務
おしごとカタログ

一時は、花真珠でも派遣社員を採用していました。しかし、お客様の要望に応えるためには多少の時間の融通も必要となる旅館の仕事への意識の差や経営面から判断し、現在は全従業員を直接雇用しています。さらに、「最近の若い人の勤務条件へのこだわりは、休憩や休日の保障。短時間労働という仕事の切り出しは、正社員が長く勤め続けられる環境づくりにもつながる」と言います。

観光地という優位性を強みに

でのブース出展、無料職業紹介所の開設、市広報への掲載、ショッピングセンターでの相談会の開催などを通して発信をするとともに、職場見学バスツアーなども企画し、周知にも努めています。さらに、健康フェスティバルでは「カラダ測定」を実施、体力や記憶力、計算力の測定とともに設問に答えることで、「仕事に生きる特徴」を判定します。この測定は、「働きたいけれど年齢が高いからもう働けない」と思っているおものにシニア層に対して、年齢以外のものさしで就労への自信をもってもらいたい、というものです。

その人のライフスタイルに合った働き方を提供

景色と料理が自慢の宿、鳥羽ビューホテル花真珠は、プチ勤務おしごとカタログに求人掲載する事業所の1つです。女将の迫間優子さんは、「旅館の仕事を見直し、仕事の切り出しをしてみると、週1回、2時間など仕事を分解することで働き手を募集できることがわかった。シニア層でも体が元気ならば働くことができるし、人と接することが苦手な人でも、バックヤードの仕事こそ切り出しがしやすく、働き手が必要」と話します。「早朝の勤務が得意な人は朝早く来てもらい、朝食時の手伝いをしてもらったり、ダブルワークをしたい人は夜間など、その人のライフスタイルに合った働き方を提供できる」と言います。

とばびと活躍プロジェクトは、第5次鳥羽市総合計画（後期計画）の鳥羽市まち・ひと・しごと創生総合戦略に位置づけられています。その方針のなかで、人口減少に向かう未来において、移住や定住施策だけで人口減少を食い止めるのではなく、人口減少社会を抗えない未来図と位置づけたうえで、それにおいても市民が活躍し、輝く鳥羽市を目指したことに大きなポイントがあります。その重点に、就労促進施策を中心とした地域魅力の向上という目的を掲げました。

「観光地という優位性を生かしつつ、多様な形での働き手の増加と働きやすさのサポートに取り組む」と語るのは、鳥羽市企画財政課企画経営室副参事（地方創生・企画経営担当）の岩井太さん。逆境の本質にいち早く着目し、地域の主要産業である観光業と結びつけ、明るい未来志向を目指すこれからの、さらなる期待が寄せられます。



女将の迫間優子さん



鳥羽ビューホテル花真珠外観

02

社会福祉法人が合同で始めた 介護現場でのユニバーサル就労

大阪府 八尾市



●八尾市中間的就労担当者連絡会

社会福祉法人の社会貢献への取り組みとしては、大阪府における「生活困窮者レスキュー事業」は最も有名なものの1つでしょう。これは、大阪府社会福祉協議会の老人施設部会に参加している法人により、各施設の定員数に応じた会費を基金として、経済的支援の原資にするとともに、大阪府社会福祉協議会に配属されている社会貢献支援員と各施設に配置された相談員（CSW）が、制度の狭間を含めた生活困窮等の課題を抱える人への相談対応と支援を行うものです。今では、同様の取り組みは熊本県や長崎県にも波及しています。

これから紹介する「八尾市中間的就労担当者連絡会」は、基金の仕組みこそありませんが、「生活困窮者レスキュー事業」の中間的就労バージョンともいえる取り組みです。

母体は、八尾市特別養護老人ホーム 施設長会の取り組みから

1996年に、行政との連絡・調整と施設運営管理向上を目的として、八尾市特別養護老人ホーム施設長会が設立されました。以降、この会は、施設間交流研修や海外施設等の合同視察、前述の生活困窮者レスキュー事業や東日本大震災支援、合同求人説明会など、さまざまな取り組みを通じて連携協働を深め、現在では市内の15施設が加入しています。

この15施設では、施設ごとに中間的就労の担当者が配置されており、これは生活相談員が兼任することが多いとのこと。15施設は、市内3エリアに分かれて、各グループから幹事が選出されます。この幹事の任期は1年半で持ち回り制、半年ごとに1施設が交代します。これにより、常に3幹事のうち2施設は、ある程度経験を積んでいる担当者が残るとともに、業務の継続性が担保されているわけです。

幹事施設は、八尾市の自立相談支援事業（生活支援相談センター）を受託している八尾市社会福祉協議会とともに、中間的就労担当者連絡会の事務局を担います。具体的には、実際の相談者受け入れに伴う支援調整会議への出席、年2回程度行われる担当者連絡会の

開催（事例検討や勉強会が中心）、実際に中間的就労を受け入れる施設の相談・アドバイザー役などです。

「実際に中間的就労を受け入れるときには、それなりに手がかかりますが、幹事業務は、（負担感）それほどでもありません」（特別養護老人ホーム信貴の里 生活相談員 松本元宏さん）

中間的就労受け入れの流れ

八尾市では、上記の15施設とその関連施設の計23事業所が、中間的就労受け入れの認定就労訓練事業所として登録されています。

実際の中間的就労の受け入れの流れは、図1のようになります。

基本的には、生活支援相談センター（社協）から、中間的就労に適当と考えられる相談者の案件が、支援調整会議等を通じて幹事施設に回ってくるようになりますが、それ以外にも、この担当者連絡会に所属している法人内の各部署（たとえば、ホームヘルプ等）や、地域の住民から、各施設の中間就労担当者に、直接相談が来ることもあるとのこと。それだけ法人内や地域で、中間的就労に対する取り組みが、浸透しているといえるでしょう。

受け入れ施設を23事業所の中からどこにするかは、

団体の概要

- ▶ 名称：八尾市中間的就労担当者連絡会
- ▶ 住所：大阪府八尾市本町2丁目4-10 八尾市社会福祉協議会
- ▶ 電話番号：072-991-1161
072-924-3761（八尾市生活支援相談センター）
- ▶ 沿革：2015年12月設立
市内15施設の中間的就労支援担当者と協力機関である八尾市社会福祉協議会で構成。

大阪府八尾市

人口266,708人
124,360世帯

（2019.2末現在）

支援調整会議で検討されますが、基本的には「自宅からの距離」が最も大きい決定要因で、近い施設で受け入れを行います。中間的就労を実施する際に、交通費をどうするかという問題が時々発生しますが、八尾市の場合は、徒歩あるいは自転車で通える距離のため、この問題は起きたことがないそうです。

受け入れ施設では、相談者の現状や希望に合わせて就労訓練を実施します。最初は週1回2時間程度から開始し、作業や職場への慣れを見極めながら、週3回6時間勤務に延長していったりします。また、ユニバーサル就労の特徴でもあります（ユニバーサル就労については第2章参照）、従事してもらう仕事も介護職員等の業務をそのまま渡すのではなく、施設での従来の業務を分解し、相談者が作業できる形に再構成します。具体的には、対人活動に苦手意識をもっている相談者には、清掃やリネン関係の業務を中心に抽出して組み立て直したりするわけです。ときには、従来にはなかった新しい業務を作り出すこともあります。このようなキメの細かなマッチング作業が、中間的就



八尾市中間的就労担当者連絡会のみなさん

労の効果を高めていることは間違いのないでしょう。

また、中間的就労の実施に際しては、受け入れ現場の職員の理解も極めて重要です。

「当施設では受け入れの際、私（中間的就労担当者）から直接、相談者に接する現場職員一人ひとりに、中間的就労への理解を求めするために話をしました。自分と同じ温度感覚で取り組んでほしかった。他の人を介することで違うように伝わってほしくなかったの」（地域密着型特養こほぎ生活相談員 中浦治子さん）

施設によっては、理事長から現場職員に対し、中間的就労へ取り組む理由などを説明してもらったところもあるとのこと。このような中間的就労（ユニバーサ

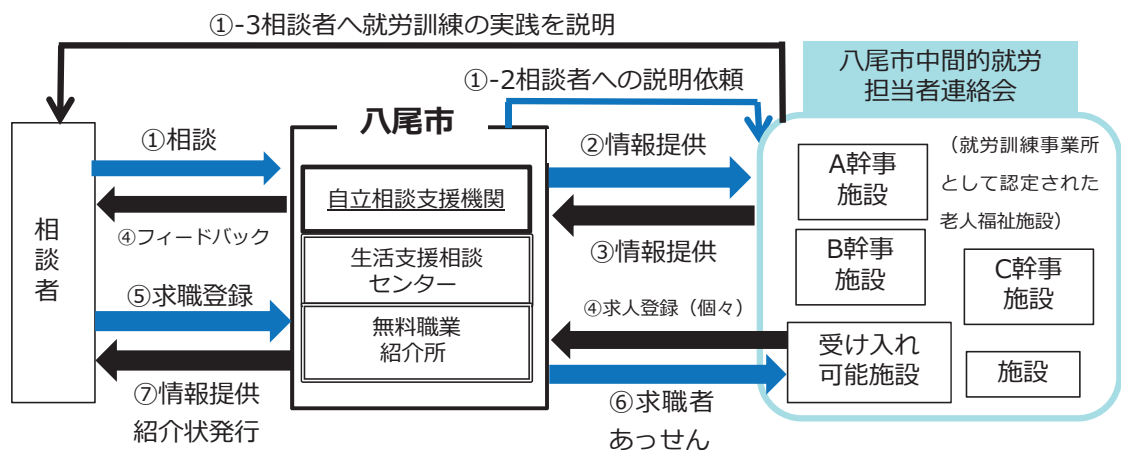


図1 中間的就労の流れ（就労訓練事業の利用手順）

ル就労)に対する施設内部での取り組みが、高齢就労者やボランティア、外国人労働者の受け入れに役立っているという話もありました。今後、より厳しい人材不足を予想される介護業界においては、貴重な経験といえるかもしれません。

「ありがとう」と言われる言葉が やりがいに

中間的就労に取り組むことになった相談者にとっては、施設で働いている間に、入居者や職員から、「ありがとう」と言われる言葉がやりがいになっているといいます。

また、受け入れる現場にとっても、ルーティンが多い日常に違う要素が入ってくること、日々変わっていく、明るくなっていく相談者を傍で見ていることが、よい刺激になっているそうです。「仕事って楽しい」、「仕事に自信がもてた」と相談者から言われたことが忘れられないという話もありました。現場職員から中間的就労の担当者に、「次の人はいつ来るの?」と聞かれることもあり、中間的就労の担当者にとっては、うれしい驚きだったとも。

このような中間的就労を経験したうえで、自信をつけた相談者は、無料職業紹介等により一般就労へチャレンジすることになります。

「中間的就労を経由して一般就労に結びついた人は、直接一般就労へ向かった相談者よりも、(就労)継続している割合が高いですね」(八尾市生活支援相談センター 主任相談支援員 柿木真紀子さん)

一方、受け入れがうまくいったケースでも、こんな

こともあるそうです。

「受け入れが非常にうまくいったケースでは、相談者から、ここで一緒に働きたいと言われることがありますが、これは非常に残念ながら、断らざるを得ないのです。次回以降、他の施設が、受け入れの手を挙げにくくなるためです」(特別養護老人ホーム成法苑 生活相談員 小山隆博さん)

社会福祉法人の連携による社会貢献

冒頭にふれた「生活困窮者レスキュー事業」と同様に、この仕組みは、社会福祉法人の連携による社会貢献のモデル的事業ともいえます。各施設の中間的就労担当者の稼働分の人件費や、受け入れの際に何かあったときのため、社会福祉協議会のボランティア保険に加入していますが、その費用も各施設が負担しています(ただし、このボランティア保険は、かなりリーズナブルな金額といえます)。

負担があることは事実として、そのうえで各施設の負担が過大にならないよう配慮されている、この「八尾方式」といわれる取り組みは、全国の社会福祉法人に、ユニバーサル就労、ひいては社会貢献に対する1つのあり方を提示しているといえるでしょう。

「生活困窮者レスキュー事業」を行っている大阪府社会福祉協議会の老人施設部会では、『中間的就労(ユニバーサル就労)事例集』を作成しています。

この事例集等を基にして中間的就労(ユニバーサル就労)に関する研修講師の依頼にも対応しているとのこと。関心のある方は、直接下記まで、ご連絡ください。

【連絡先】 大阪府社会福祉協議会 施設福祉部
電話 06-6762-9001



「中間的就労(ユニバーサル就労)事例集」

03

優先発注制度はじめさまざまな 仕事を確保し、支援に活かす

兵庫県伊丹市



●企業組合 伊丹市雇用福祉事業団

伊丹市雇用福祉事業団（以下、事業団）は、1952年に結成された全日本自由労働組合伊丹支部を源流に
もち、阪神地域開発事業協同組合、NPO法人ワーカーズコープかんさいなどと連携しながら事業と活動
を行う企業組合です。設立の歴史的経緯もあり、これまで、失業者への就労対策、職業訓練（訓練校の運営経
験もあり）、生活保護者への職場適応訓練などの自立・就労支援関連事業にも関わってきました。1979年
以降は、建築・土木・造園・公園管理・建物管理・学校給食等の分野を中心に、伊丹市や兵庫県、そのほ
か民間事業所から各種事業を受託しています。

生活困窮者自立支援制度の開始以降は、認定就労訓練事業所（兵庫県認定）、そして就労準備支援（伊丹市）
を実施しています。

全国に先駆けた優先発注の仕組み

2015年、伊丹市は認定就労訓練事業所に対する優
先発注制度を施行します（地方自治法施行令第167条
の2第1項第3号の規定に係る随意契約^{※1}）。この対象
事業所として最初に認定されたのが、伊丹市雇用福
祉事業団（とワーカーズコープかんさい）です。以来、
事業団は、中心市街地や公園の清掃、建物管理、害獣
駆除などの業務を受託。実績を積み重ね、2018年に
は、合計約1億円の事業受託となっています。これに
より、雇用型の就労訓練を実施する業務量を確保でき、
事業団の就労支援活動に多大なメリットと柔軟性をも
たらしめています。また、行政にとっても、追加の予算
措置を講ずることなく、通常の業務の予算で生活困窮
者支援を実施できるという利点があります。

就労支援の仕組み

入口としては、くらし・相談サポートセンター（伊
丹市自立相談課）から、就労準備支援が必要と考えら

れる相談者が紹介されてくるところから始まります。
流れとしては、以下のような形です。

【事業団】

① インテーク（初回面談）

- ・常に複数人（相談支援員、人事担当、経理担当）
で面談



② 支援プラン作成

- ・当日中にプランの準備、就労以外の生活課題
もピックアップ
- ・必要であれば当座の食料を提供
- ・働くことが可能であれば当日に職場見学、就
労契約を結ぶ
- ・身なりに問題がある場合、翌日から働くため
に風呂・散髪へ（代金は働いた賃金から返却し
てもらう）



※1 伊丹市の認定就労訓練事業に関する優先発注の詳細
http://www.city.itami.lg.jp/SOSIKI/KENKOFUKUSHI/J-HRITU_SODAN/1437978361958.html

③就労訓練

- 可能であれば翌日から、就労訓練実施
雇用型であれば、日払い仕事の提供
非雇用型であれば、1日500円の軽作業（事務
所で行う）
自宅から職場までの送迎実施（特にひきこもり
者）



④生活支援（就労訓練と並行して）

- 生活課題解決のための伴走型支援を実施。家
計支援（任意）も行う
（例）ライフライン（電気、水道、ガス）復旧、行
政の対応部署へのつなぎ
家賃・債権滞納への対応
健康診断（困窮状態等の結果、メガネが
合っていないなど体調が悪化している状
態の人がかなり多い）
健康保険の加入
食糧支援（稼いだ賃金を食費ではなく、極
力、未納・負債の返済、再就職準備に充てさ
せるため）
通勤のための自転車の貸与
仕事、生活のための携帯電話の貸与（新規
開始）



⑤生活自立

- 生活が自立、適性が見えた段階で無料職業紹
介（伊丹市）へつなぐ
• 衣服（面接用のスーツ等）の貸与



⑥再就職 > 納税者へ

- 事業団関連に従業員として就職することも少
なくない

伴走型の生活支援は、就労準備支援の延長線上で、事業団が自主的に取り組んでいます。現在では、ライフライン復活、健康診断、国民健康保険の加入などは、伊丹市自立支援課の窓口が対応します。

何しろ、伊丹市からの優先発注を含めて、事業団で
ある程度の仕事を常に抱えているからこそ、相談翌日
から日払い仕事で就労訓練ということもできます。こ
のスピード感、即応性は類を見ないといえるでしょう。
もちろん、飛び込みにも対応できる就労支援員や、就
労現場の指導者の力量があるからこそできることは、
間違いありません。

「地元密着の小さい事業所だからこそ、できること
だと思います」と、事業団の高木哲次理事長は言います。
高木理事長は、自ら伴走支援にも携わります。

「（就労経験がない人や、就労ブランクがある人に
とっては）働いて得た報酬を現金で渡すことにより、
身体で価値を実感できるのだと思います」

債務を抱えている相談者の場合は、現金を早く手に
して、少しでも返済に充てることによって、将来の見
通しが立つようになるとも言います。

伊丹市における中間的就労（就労訓練）をすべて事
業団だけが行っているわけではありません。他の協力
事業所に依頼する場合があります。伊丹市の場合、中
間の就労に協力してくれた事業所に対して、2018年
度は、1人受け入れにつき30,000円（月／5回以上
実施の条件）または10,000円（月／5回未満実施の条
件）の事業所謝礼を、就労準備支援の委託の中から支
出しています。



公園清掃の様子

団体の概要

- ▶ 名称：企業組合 伊丹市雇用福祉事業団
- ▶ 住所：〒664-0023 兵庫県伊丹市中野西1丁目141番地
- ▶ 電話番号：072-777-0663
- ▶ FAX：072-770-4639
- ▶ URL：http://iwc.or.jp/group.html

兵庫県伊丹市

人口198,240人
81,985世帯

(2019.1.1現在推計)

支援の実際

以下に、事業団で支援した実際の事例を掲載します
(一部改変)。



事務所での軽作業

緊急支援事例

11/12	支援対応	状況聞き取り
17時	市役所一報	23歳男性の救済要請 ①ライフライン停止(市職員が水道局同行)
18時	初回面談	②所持金が無い(解雇、資金未払い) ・16歳まで施設入所、身寄りが居ない
19時	食事提供	③一週間何も食べてない(窃盗を考えていた) ・子ども食堂と一緒に食事。翌日のおにぎりを提供
20時	銭湯同行	④一週間風呂に入っていない ・清潔にして、翌日からの就労準備
21時	自宅訪問	⑤自宅退去命令自殺を考えていた ・3か月(15万円)家賃滞納
22時	家主懇談	⑥身柄引き取り ・水漏れ被害賠償、ゴミ屋敷の即日処理
23時	職場見学	⑦関連事業所で緊急面接 ・伊丹市公共工事(造園関連)の翌日仕事準備
11/13		
8時	緊急雇用	⑧1日/¥7,000の日払い ・自宅送迎
12時	自転車提供	⑨通勤手段の確保
17時	緊急食糧支援	食料追加提供 ・資金を確保し、未納・未払いに補填
18時	家主懇談	自宅退去回避
11/14		
17時	ゴミ処理提案	出勤時(17日)までにゴミ出し提案
11/17		
8時	ゴミ回収	90ℓ×12袋をパッカー車で回収。ゴミ屋敷回避
11/27		
17時	家計支援(任意)	未納、未払い、債務整理
11/29		
18時	家主懇談	家賃1.5か月分(7万円)返却
12/1		
8時	正社員契約	1か月/¥175,000(社会保険加入)
12/6		
14時	支援調整会議	債務整理(約30万円)を、法テラスまたは自費で処理検討
12/7		
	撮影、投稿	大手ノコギリメーカーのホームページで紹介

【緊急支援事例】

借金を抱え、家賃・公共料金滞納、アパートはゴミ屋敷状態で、大家から立ち退きを迫られていた児童養護施設出身の若い失業者の事例です。これを見ると、事業団の即応性ときめの細かい伴走型支援の様子が実感できます。

この事例には、ちょっとしたエピソードがついています。相談日翌日の13日に、就労訓練先である造園事業所に、ノコギリメーカーの営業担当者が訪問に来たそうです。「新しい人が入ったんですか?」「いや、就労訓練で……」という会話が交わされてから2週間後、また同じ営業担当者が訪問してきて、「新しい人が入ったんですか?」「前に彼に会ってるでしょう。2週間前の彼だよ」と言われたとか。表情があまりにも明るく変わっていたため、同一人物とは気づかなかったようです。その後、変化した彼の姿はノコギリメーカーのホームページで紹介されました。

行政、民間事業所との関わり ～適切な仕事の確保～

事業団で中間的就労を実施する場合、前述したよう

に基本的には何らかの形でお金を手にする有償での就労訓練が中心です。これは、事業団の就労支援の目的として、無業者・失業者から、労働者として自立、納税者へという流れを明確に意識している点が理由としてあげられます。そのためには、就労訓練に適当な業



企業組合 伊丹市雇用
福祉事業団 代表理事
高木哲次さん



地元の協力企業（元訓練利用者含む）、施設利用者等の交流・親睦旅行

務を確保する必要が出てきます。

伊丹市の優先発注制度は、それに大きく貢献していますが、高木さんをはじめとする事業団からも、「新しい予算は要りません。既存の仕事をシェアしてください」と常日頃から行政に働きかけています。そのような対象の1つは、応札者がいない公共事業です。現在、関西圏では、地震復興や東京オリンピックの影響などもあり、建築・土木系での人手不足が深刻になっています。そのため、従来、業界が受けてきたような清掃や建物管理等の業務も含めて、応札者のでない事業が増えてきているそうです。もちろん、請け負えるだけのスキルや実績等が求められますが、このような事業を請け負ってもらえることは、行政にとってもありがたい話に違いありません。

さらに、既存の公共事業でのメイン業務ではない簡易な附属業務の切り出しなどの提案も行います。たとえば、河川改修事業における、河川敷での事前清掃業務を切り出してくれないか、というようなものです。これは、ユニバーサル就労での既存業務から就労訓練者の可能な業務を切り出す発想と極めて似ています。ジョブディベロPPER的な視点・発想といえるでしょう。

また、民間事業所からも積極的に仕事を受けます。先ほどのような建築や土木、造園業界で、人手不足で業務が回らない事業所からの下請け受注や、2～3時間だけという短時間のパートタイムの仕事なども受けています。たとえば、大手の小売業での、一番お客の

混み合う時間帯だけの駐車場や駐輪場の管理をするなどが、その代表です。こういった短時間の仕事は、ひきこもりだった人などへの最初の就労として向いているといいます。

「こういう業務は、受託した金額はそのまま就労訓練者への支払いに充てて、事業団にはまったく（中間管理等の費用は）入れていないということもあります（笑）」と高木さん。

取り組みを理解してもらう努力と今後

事業団では、就労支援を含めた活動の社会的意義の理解を周囲へ求めるため、行政や議員、地元の関係団体等へ参加を呼びかけて、年1回研究会を開催しています。また、ひきこもり等の場合は、地元の方々と一緒に支援に関わることもあり、そのようなときには、就労支援後の自立した姿を見てもらって、「こんなに変わるのか!」と実感してもらうようにしています。

平素の活動のうえに、このような周知・理解を求める取り組みもあり、行政や地域との関係は良好です。2018年からは、新たに、障害児の放課後等デイサービスと就労継続支援B型を開始しました。

「就労支援に従事していると、グレーゾーンを含めて、障害をもっている人が非常に多く、もっと早い時期から関わっていかねばならないと感じたためです」と高木さん。伊丹市雇用福祉事業団の取り組みは、この先も広がっていくでしょう。

04

フキ畑が「多面的機能」をもつ
地域資源に

北海道釧路市音別町



●一般社団法人 音別ふき落団

人口減と高齢化が進む北海道釧路市音別町で、2017年5月、特産のフキを生かして人と町を元気にしようとする取り組みが始まりました。60～70代の元酪農家と農家レストランを営む元看護師が、一般社団法人音別ふき落団を設立。農地を借り上げてフキを栽培し、休止状態だった地元の山菜加工施設を復活させて原料を供給するほか、イベントなどで生フキを直売。生活困窮者や生きづらさを抱えた若者、高齢者らを活用して、就労支援、生きがいつくり、健康づくり、コミュニティ形成などにつなげています。

音別ふき落団の活動

一般社団法人は、釧路市音別町の内陸部、中音別地区の酪農地帯で農家レストラン「カフェさつき晴れ」を経営する伊藤まりさん（64歳）が、近隣の元酪農家4人とともに2017年5月に設立しました。特産品であるフキの栽培や商品開発を通して、フキ資源の保護と地域の産業振興を図りながら、低所得者、生活困窮者、ひきこもり状態の若者、障害者、高齢者などに就労と社会参加の機会を提供することが主な目的です。

団員は、代表を務める伊藤さんのほか、いずれも元酪農家の佐藤正光さん（64歳）、高橋昭司さん（63歳）、そして高橋洋一さん（74歳）、サヨ子さん（72歳）夫妻の計5人（2018年10月時点）。

団の設立以降、フキを栽培するための農地約3.3haを借り上げ、順次作づけを行っています。フキは種をまいてから収穫可能になるまで2年を要しますが、それ以降は地下茎から芽が出て毎年収穫できるようになります。順調に推移すれば2020年には、団のすべての農地で収穫が可能となり、約50トンの生フキを安定的に生産できる見通しです。主に地元の山菜加工施設向けに出荷する計画となっています。

この加工施設は、旧音別町が1988年に建設したもので、当初は音別町振興公社が、のちに音別山菜協同組合が運営。フキの水煮パックなどを製造していまし

たが、近年は原料となる生フキの確保が「採り子」（自生フキの採取者）や栽培農家の高齢化で難しくなり、自生フキの資源減少も追い打ちとなって2017年3月、操業を停止。組合は解散しました。

■ 農繁期の畑を就労の場に

団の結成に際して、加工施設の再開が模索され、当初は団が操業することも検討されましたが、運転資金の確保が難しく断念。改めて関係者らが協議し、市内に本社を置く警備業の株式会社美警（三上葉月代表取締役）に再開の担い手となるよう要請しました。

同社は、食品加工の実績はないものの、生活困窮者の就労支援などに積極的に取り組んでいます。今回もそうした社会貢献事業の一環として加工施設の運営を引き受けました。長年加工施設で作業員として勤務していた50～70代の男女3人を雇用し、2018年6月、



音別ふき落団のメンバー

操業を開始。かつて製品の主な納入先だった山菜加工・卸会社なども取引を快諾しました。

加工施設の再開は、フキ繊維でつくる手すき和紙の原料確保にも役立っています。和紙は「富貴紙（ふきがみ）」と呼ばれ、旧町が1991年に地域振興を目的に研究開発を進め、商品化に成功したもの。地元小中学校の卒業証書などに使われるほか、扇子や名刺台紙として市内の文具店などでも販売されています。製造は、市が臨時雇用する20～50代の女性4人が担当。紙すき用の繊維は、フキの一次加工の際に廃棄される茎の皮から取れるため、加工施設の再開で供給が安定するとともに、産業廃棄物の削減にもつながります。

フキの収穫期は6～7月で、加工施設はこの2か月ほどで年間に必要な原料を確保し、塩蔵処理して保管。少しずつ水で戻して水煮パックとして通年出荷します。

一方、フキ畑では、収穫期を挟んだ前後2か月、つまり4月から9月までの半年ほどが、施肥や害虫防除、除草などのさまざまな作業に追われる農繁期となります。この時期は団のメンバーだけでは対応しきれず、外部の人手を頼むことになります。この部分を生活困窮者などの就労の機会とします。

■ 生活保護受給者らが畑仕事

団のメンバーを除いて、2018年の農繁期に一定期間継続的に有償で働いた人は次のとおりです（順不同）。

- ①音別地区の60代女性＝フキの栽培、収穫や畑仕事の熟練者。生活保護を受給。団の農作業には週1回程度従事。
- ②音別地区の80代夫婦＝自宅近くにフキ畑約1haを所有、現在これを団に貸与。繁忙期は随時、団からの要請を受けて除草作業などに参加。
- ③釧路地区の20代男性＝「暮らしの共済サービスせッセ」（一般社団法人北海道セーフティネット協議会が行う高齢・障害者の困りごと解決と若者の仕事づくりを組み合わせた制度外の生活、就労支援事業）が、団の依頼を受け派遣。生活保護を受給。週1～3回、団の農作業に従事。
- ④釧路地区の10代後半のきょうだい2人＝③と同様。

このほか、試行的な取り組みとして、地元の知的障害者支援施設「おんべつ学園」（社会福祉法人音別憩

いの郷）が入居者の就労支援の一環として、団の依頼を受け、9月中に3回、除草作業補助などに20～60代の約10人を派遣。

同じく市生活福祉事務所が、団の農作業について就労準備支援事業の位置づけが可能かどうか検討するため、生活保護を受給している60代の男性2人を団に紹介しました。

■ 「生きる力」を養う場に

賃金は、2018年10月の時点で原則として時給835円（ただし、派遣元の団体が日当や作業工賃を定めている場合はそれに従う）。これは団のメンバーも同じです。

フキ栽培の収入だけで生活を成り立たせるのは、事実上困難。メンバーも年金やパート・アルバイトなどの収入があって、団の仕事で得る報酬は「プラスアルファ」程度というのが実状です。

生活困窮者自立支援法が規定する中間的就労は、生活保護受給者を対象としていません。しかし団は、制度の枠組みにとらわれることなく、経済的な自立を阻まれ、社会的な孤立状態におかれている人たちを積極的にフキ栽培の担い手とする考えです。同法が定める就労訓練事業所の認定は、受けていません（2018年10月時点）。

また、中間的就労は、法の枠組みでは一般的就労に至る中途段階に過ぎません。これに対し団は、生きがいつくりや健康づくり、コミュニティ形成（仲間づくり）といった副次的効果に着目し、むしろそうした効果を



収穫期を迎えたフキの生育状況を確認

一面にフキノトウの花が咲く春のフキ畑

団体の概要

- ▶ 名称：一般社団法人音別ふき落団
- ▶ 住所：〒088-0118 北海道釧路市音別町中音別494番地
- ▶ 電話番号：090-1526-9935
- ▶ 沿革：2017年5月設立
- ▶ 主な活動：特産品であるフキの栽培を通して、地域の人がいきいき暮らせる、まち・しごとづくりを目指す。
- ▶ facebook：音別ふき落団で検索

釧路市音別町

人口1,805人
1,026世帯
高齢化率38.5%
(2019.1末現在)

高めていこうとしています。代表の伊藤まりさんは、次のように述べています。

「単に一般的就労に結びつけるための準備段階とか職業訓練のようなものではなく、生きる力、生活する力をつけられる場になればいいと思っている」

団のメンバー、すなわち本業（酪農など）の第一線からはすでに退いた人たちと、さまざまな生きづらさを抱えてしまった人たちが、フキによる地域おこしという目的でつながり、ともに働くことで新たな社会性を獲得し、自尊心や自己肯定感（伊藤さんの言葉を借りれば「生きる力」）を養えるようにする方針です。

■ 働いた人が笑顔取り戻す

こうした姿勢とその効果は、団で働いた①～④の人たちをメンバーや支援関係者がどう受け止め、また、①～④の人たちが団に関わることでどう変わったかという点からある程度明らかにできるでしょう。

以下、メンバーや支援関係者らのコメントを紹介します。

〈①60代女性について〉

「生活保護を受給しているかどうかというより、この人は元々フキの『採り子』をしていた。フキの扱いに関してはプロ。畑の草取りの名人でもある。こういう人にもっと活躍してほしい」（佐藤正光さん）。この人物は、年金、生活保護給付、臨時雇用の仕事を組み合わせて暮らしているようです。畑仕事の腕を買われて団以外でも友人知人の農作業を手伝うほか、町内会の草刈り作業などに率先して参加。経済的自立につながる就労はできていませんが、得意なことを生かして地域に貢献し、多くの人から感謝されています。団の活動で、さらに活躍の場が広がりました。

〈②80代夫婦について〉

「ダンナさんと奥さんと2人で、体調のよいときに作業を手伝ってくれる。自分たちのできる範囲で働いて、その分ちゃんとお金をもらえるというのでとても喜んでいる」（高橋洋一さん）。この夫婦は、従来自分たちの畑でフキ栽培を手がけていましたが、高齢のために維持するのが困難となりました。団に畑を借り上げてもらったことで農地を荒らさずに済み、団の活動への参加という形で無理なく農作業を続けることができています。

〈③20代男性について〉

「はじめのうちはまったく無表情で、ほとんど話もしなかった。通い続けるうちに笑顔が見られるようになった。昼休みに作業小屋で一緒に食事を取っていると、よくおしゃべりをするようにもなった。最初のうち緑や紫に染めていた髪も、黒くなっていった」（伊藤まりさん）。

〈④10代後半のきょうだい2人について〉

「最初は仕事ができるのか不安だったが、丁寧にやり方や手順を教えると一生懸命やってくれた。いろいろ話をしているうちに気持ちがほぐれてきたようで、向こうからもよく話しかけてくれるようになった」（高橋昭司さん）。この2人は中学卒業後、さまざまな事情で進学できず自宅にひきこもっていました。「せっせ」につながって2018年4月から9月まで週1～3回程度、団での作業に従事。次第に人との関わりや、学ぶことへの意欲を高め、同年10月、高卒資格を取得できる市内の学校に通い始めました。

■ 高齢者には介護予防効果も

③や④のような若者の受け入れと活用について、メ

ンバーたちは「当初予想していた以上によく働いてくれた。きちんと教えさえすれば、しっかり仕事してくれる」と口をそろえます。

また、音別町行政センター保健福祉課の課長補佐で保健師の山田千景さんは、高齢者の畑仕事について次のように述べています。「音別では高齢になっても畑仕事を続ける人が多い。90歳になっても元気に畑仕事をしている人もいます。（要介護認定の）要支援の人がシルバーカー（押し車）を押して畑に行ったりもしている。そんな様子を見るにつけ、畑が介護予防に役立っていると実感する」。

伊藤さんは、団の活動を一種の「交流サロン」とも表現しますが、高齢者にとっての「介護予防サロン」や、生きづらさを抱えた人たちの心身の「機能回復サロン」と見なすことも可能です。

団の活動による地域への直接的な貢献や波及効果は、おおむね以下のように整理できます。

- ▷音別特産のフキ資源の保護・育成
- ▷農地の活用
- ▷フキを生かした地場産業の振興（フキの生産販売による直接的な経済効果、山菜加工施設の再開、「富貴紙」原料の安定供給など）
- ▷生活困窮者や生きづらさを抱えた若者の社会参画と中間的就労の場の提供
- ▷高齢者の健康づくりと生きがいがづくりによる介護予防
- ▷若者から高齢、障害者まで多世代、多様な背景をもつ人びとの交流
- ▷地域住民、企業、行政、支援団体などの連携構築など――。

もちろん周辺への波及だけでなく、団のメンバー自身にとっても、生きがいがづくりや健康づくり、副収入の確保による家計の改善といった効果が期待されます。

■ 団自体も「自立」模索中

将来的には、子どもや学生を対象とした農業体験の受け入れや、家族連れで楽しめる観光農園といった教育・観光分野の取り組みも構想されています。団の機能・役割は非常に多面的で社会・経済的価値の高いものですが、フキの生産と販売は、収益性が高いとはいえません。活動を維持、継続するうえで最大の課題となるのが、収益力の向上です。

2018年から3か年は、日本財団が信金中央金庫などと共同で運用する、地方創生を目的とした「わがまち基金」からの助成が受けられることになりました。額は1000万円。

この助成期間中に「音別ふき」のブランド化や収益性の高い商品の開発、インターネット通販を含めた販路開拓などを進め、収益力を高めていくことにしています。

生活困窮者支援の枠組みで

音別ふき落団の誕生に、決定的な役割を果たしたのが、一般社団法人釧路社会的企業創造協議会（以下、創造協）です。

創造協は、2012年に生活困窮者の自立支援などを目的に設立。2013年から北海道釧路総合振興局と釧路市の委託事業として、生活困窮者自立支援の総合相談窓口「生活相談支援センターくらしごと」を運営しています。ちなみに、生活困窮者自立支援法の施行は2015年4月。創造協はその2年前に、同法を先取りする業務をスタートさせていたことになります。

同法が施行される直前の2015年3月には、創造協が旗振り役となって「釧路生活困窮者自立支援検討委員会」（以下、検討委）が発足しました。委員は、市連合町内会の役員、医療・介護・福祉の専門職、支援団体や就労支援に協力する企業の代表、民生・児童委員、保護司など計18人。さらにオブザーバーとして市福祉部、生活福祉事務所、商業労政課、都市経営課、産業推進室のほか、釧路公共職業安定所、法テラス釧路、日本労働者協同組合連合会センター事業団の幹部や担当者、それに市議会民生福祉常任委員会やマ



操業を再開した山菜加工施設

スコミなどが顔をそろえます。事務局は創造協。そして、委員の一人に、のちに音別ふき蒔団の代表となる伊藤まりさんが、「市医師会看護専門学校・前副校長」という立場で加わっています。

■ 音別の将来に危機感募らせ

翌2016年、市が厚生労働省の「多機関協働による包括的支援体制構築事業」のモデル事業を実施する運びとなります。市はモデル事業を、生活困窮をはじめ高齢、障害、子育てなどの各分野の支援者らが連携する枠組みを構築し、地域福祉の資源となる住民活動の発掘や創出、運営支援などを行うものとししました。その名称を「包括的な相談支援システム構築事業」として、実施を創造協に委託します。

これを受けて創造協は、検討委の陣容を引き継ぎつつ、さらに拡大させる形で「相談支援包括化推進会議」（以下、推進会議）を設置。推進会議には新たな委員として、市内すべての地域包括支援センターに配属されている「生活支援コーディネーター」（＝介護保険法に基づき市町村が配置。高齢でも暮らしやすい地域づくりを支援する）や、地域づくりの実践者らも迎え入れました。

推進会議は、全体での話し合いと情報共有を行う全体会と、住民活動の実践に直接関与する4つの部会で構成されます。この部会の1つに「音別部会」があり、伊藤さんは音別部会の委員になりました。

当時、伊藤さんはのちに団のメンバーとなる元酪農家らと町内会活動などを通じてすでに親交を結んでいました。メンバーの1人、高橋昭司さん宅の作業場（現在の団の作業場兼事務所）に集まって飲食をともにすることもしばしばで、人口減と高齢化が進む音別の将来についてもよく語り合っていたといいます。

■ 薬草栽培を提案されるも拒否

2016年冬、推進会議の事務局を務める創造協担当者が、伊藤さんの経営する農家レストランを訪ねます。元酪農家らにも集ってもらい、住民主体の就労の場の立ち上げに向けた1つのアイデアを提示しました。漢方薬の原料となる薬草の栽培です。

数年前から全国で薬草栽培による農業再生と地域おこしの動きが見られるようになり、道内でも大手製薬会社が薬草栽培を強化、契約農家が高い収益を確保する例が出始めていました。

ところが、元酪農家や伊藤さんたちの反応はよくあ

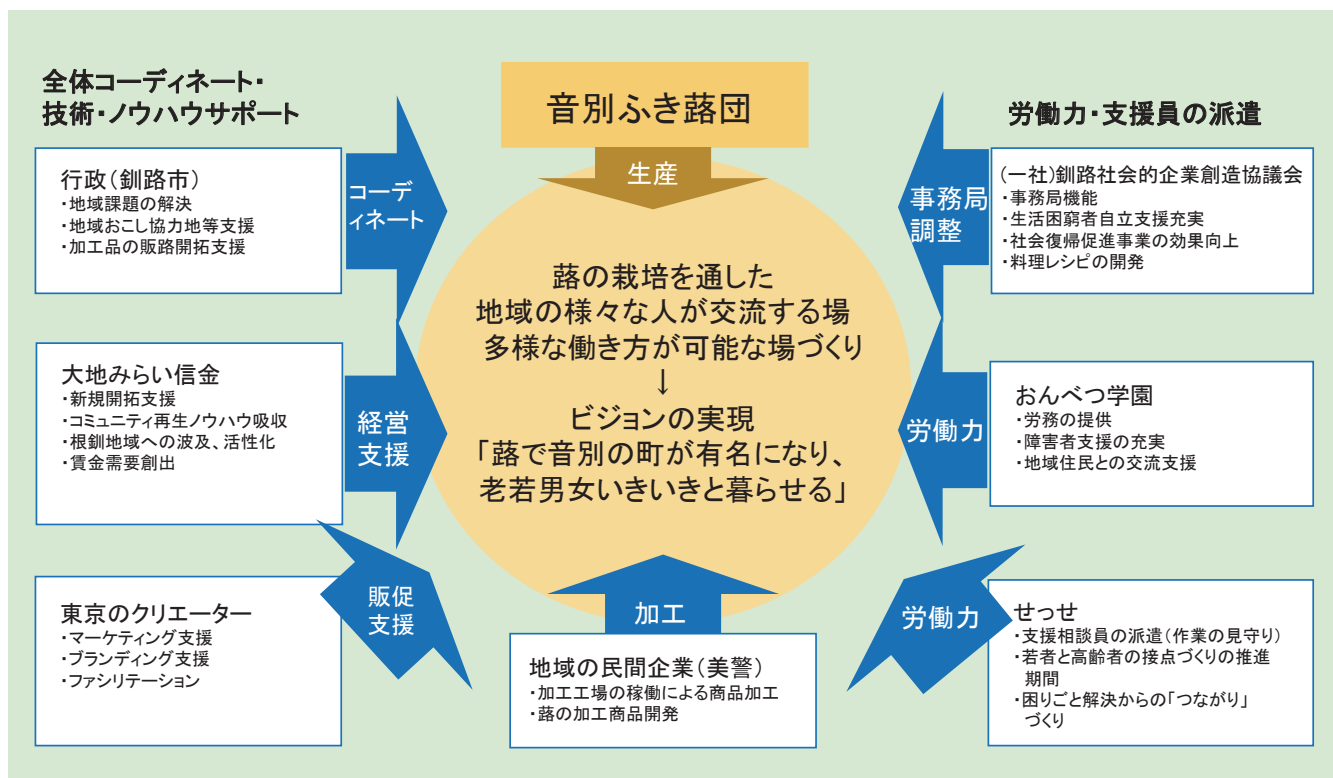


図 音別ふき蒔団と地域の連携

りませんでした。団のメンバーの一人、高橋洋一さんは、当時をこう振り返ります。「葉草の栽培方法などに関して細かい規定があるようで、気乗りしなかった。どうせやるなら音別の特産、フキで勝負したいという思いがあった」。

さらに話し合いが重ねられ、伊藤さんら5人がフキを生かした地域おこしと就労の場づくりを目指すことで基本合意が得られました。

この合意を具体化するため、マーケティングやファシリテーションのプロ2人を東京から招き、「音別 暮らしの暮らし」と題したワークショップを開きます。初開催は2017年3月28日。徳島県上勝町の「葉っぱビジネス」などの事例を参考にしながら、フキを使って何ができるかアイデアを出し合うなどしました。

ワークショップの成果をふまえ、活動の基盤となる法人の設立、農地の借り上げ、栽培したフキの販路形成、活動経費の確保、補助・助成金の活用などに関する詰めの話し合いが進みます。これらは同年5月1日の第2回のワークショップでの作業を経て最終確認が行われ、同月10日、ついに音別ふき落団が一般社団法人として設立されました。

■ 困窮者らの受け入れ本格化

設立後、農地を借り上げてフキを栽培し、休止状態だった地元の山菜加工施設を復活させて原料を供給するという流れは、前述のとおりです。

加工施設の再開決定に先立つ同年4月、フキ畑では作付けなどの農作業が多忙化します。これに伴い、団は生活困窮者や障害者、ひきこもり状態の若者などの受け入れにも本格的に取り組むこととしました。音別部会と事務局の人脈を生かして「暮らしの共済サービスせっせ」や市生活福祉事務所、知的障害者支援施設「おんべつ学園」などとの調整を進め、9月まで続く農繁期の間に、さまざまな生活課題を抱える人たちに、心身の状態に応じてマイペースで働くことのできる就労の場を提供したのです。せっせは、同年から音別部会に加わっています（おんべつ学園は当初からの委員、市生活福祉事務所はオブザーバー）。

なお、市生活福祉事務所は、推進会議にオブザーバーとして参加するほか、2015年4月の生活困窮者自立支援法施行に合わせ、市役所の各部課と行政センター

を横断する連携組織「生活困窮者庁内連携連絡会議」を設置、事務局を務めています。このような枠組みがあれば、音別ふき落団のように農林、地域振興、生活困窮者支援など複数分野にまたがる住民活動の支援ニーズにも即応しやすいと考えられます。

■ 「裏方」として動く支援者

最後に、推進会議の枠組みについて説明します。

既述のとおり、推進会議（全体会＋4部会）の設置は、創造協が市から委託を受けた「包括的な相談支援システム構築事業」に基づきます。同事業の目的は、生活困窮をはじめ高齢、障害、子育てなどの各分野の支援者らが連携する枠組みを構築、地域福祉の資源となる住民活動の発掘や創出、運営支援などを行うというもの。その実施体制は、推進会議の設置と「相談支援包括化推進員」（以下、推進員）の配置という2本柱で構成されます。推進員は常勤と非常勤が各1人ずつで計2人。推進員はコーディネーター、ファシリテーターとして推進会議の全体会、各部会の運営実務を担い、さらに音別ふき落団のような住民活動の立ち上げやその後のサポートに直接携わります。

支援関係者や地域づくりの実践者が集まる話し合いの場とともに、裏方として動くコーディネーター役の配置が、地域福祉の資源開発に不可欠であることを、音別ふき落団を巡る一連の取り組みが教えてくれています。



フキの収穫作業

05

生活保護と生活困窮者の 就労支援を一緒に提供

北海道岩見沢市・月形町



●特定非営利活動法人 コミュニティワーク研究実践センター

もともと札幌市で若者の居場所づくり・就労支援をしていた仲間が、2008年に「札幌ワーカーズ」という団体を立ち上げます。この活動の中で、若者の支援は若者本人のみならず地域コミュニティも対象に含めて支援を進める必要があるという認識が生まれました。このような背景から2011年に「特定非営利活動法人コミュニティワーク研究実践センター」（以下、CW研究実践センター）が設立されました。

現在は、市民まちづくり部門、若者・生活困窮者支援部門、子ども部門と複数の分野を横断し、北海道札幌市、岩見沢市、月形町で事業を展開しています。ここでは岩見沢市と月形町での取り組みを紹介します。



岩見沢市生活サポートセンター りんく

CW研究実践センターは、岩見沢市で、若者サポートステーションの運営に関わっていた関係から、2013年に岩見沢市がモデル事業として生活困窮者自立支援に取り組む折、プロポーザル競争を経て、「岩見沢市生活サポートセンター りんく」の運営を受託することになりました。現在、「りんく」では、生活困窮者の自立相談支援と就労準備支援を担うとともに、生活保護受給者の就労支援と就労準備支援も受託し、さらに無料職業紹介も実施しています。

岩見沢市の先見の明

「他所では、生活困窮者と生活保護の就労支援は別々の体制になっていますが、うちではそれは考えられません」とりんくの主任相談支援員の浅山美保さんは話します。

りんくでは、中間的就労等が必要な人は経済的困難を抱えている場合が多く、生活保護の就労支援事業も

行っていることにより、生活困窮の相談者において、就労準備支援や中間的就労の利用者（利用予定者）をスムーズに生活保護につなげることができます。さらに、保護につなげた後も担当者が継続して支援できる体制がとれます。

生活困窮者が生活保護に切り替わる場合の、支援の継続性の問題が、全国的に指摘されていますが、これは、生活保護から就労支援（就労準備支援）部分をあえて切り出して、一緒に委託した岩見沢市の先見の明といえるでしょう。

相談者本人をよく見ること

「私たちは、相談者本人をよく知る（見る）ことを何よりも重視します」と浅山さん。

人をよく見ないで就労につないでしまうとクレームが多発すると言います。また、就労相談に来た人が実際には複数の課題を抱えていることも多いので、それを見極めて必要な支援につなげることに時間をかけます。

相談者本人は、すぐに仕事を紹介してもらうこと（就労）を希望するが、それはなかなか難しいと思われる場合、マラソンにたとえて、こう話します。「靴も履いていない。練習もしていない。それでフルマラソ

団体の概要

●特定非営利活動法人 コミュニティワーク 研究実践センター

(住所) 〒068-0808 北海道札幌市中央区南8条西2丁目5-74

(電話) 011-511-1315

▶名 称：岩見沢市生活サポートセンターりんく

▶住 所：〒068-0023 北海道岩見沢市3条西3丁目2-1

▶電 話：(事務) 0126-35-4740

▶U R L：http://iwa-link.net/

北海道岩見沢市

人口81,568人

41,684世帯

(2019.2末現在)

ンを走ろうとするのと同じですよ」「まず靴を買って、少しずつ練習をする。それから短距離の大会に出てみましょう」と。

相談者本人の強い意志があるからと、就労につなげたものの長続きせず、本人も受入事業所も、そして支援機関も残念な思いをしてしまう。そんなことを繰り返さないためにも、相談者をよく見て、本人に現状の理解を促すことは重要です。

就労準備支援のプログラムに取り組んでいるときにも、課題だけを見るのではなく、本人の得意なことや長所に着目することが大切です。たとえば、几帳面だとか手作業が得意だという場合は、その長所を伸ばし、それに沿った仕事を見つけることに心を砕きます。また、担当者だけではなく、複数の支援員の目で対象者を見るようにしています。これは、担当者だけに（相談者の課題を）抱え込ませないという意味もあるそうです。

キメの細かい多彩な就労準備支援

「りんく」の特徴の1つは、多彩かつきめの細かい就労準備支援のメニューです。

次頁に、支援メニューの一覧を載せています。メニューにある1～5は、この順に自立していくイメージです。これは、女子会や作業チーム等、相談者のニーズに応じて随時追加されていきます。これも相談者をよく見ることと同様、相談者本位の視点から生まれました。また、5ゆるりんくは、就労後の定着支援を意図しています。就労実績の数字に目がいきがちですが、実際の就労を基とした生活自立を考えると、定着支援は同じくらい重要な取り組みといえます。

就労準備支援実績

2017年（のべ参加：1,184人）

	利用者	就労者
生活困窮者	33	9
生活保護	20	12
計	53	21

地元商店街・事業所との連携

地元の商店街・事業所との緊密な連携も、「りんく」の特徴です。商店街の月1回の清掃活動や各種のイベントに訓練を兼ねた手伝いとして参加したり、逆に、事業所見学や就労体験、就労準備支援プログラムに講師として協力いただいたりと、さまざまな形で連携しています。商店街のほうでも、もともと人手不足のうえ、地域のボランティアも見つからないといった状況もあり、どちらにとってもメリットがあるようです。

アルバイト仕事や単純作業等の簡易な業務の委託などもいただけるよう、地域の事業所に依頼をしていますが、アルバイト・パートタイムの仕事は、名指しでの依頼が多いといいます。これは、商店街のイベントやそのあとの打ち上げなどで人柄を知って、この人なら、と指名がくるようです。商店街事業でのボランティアや就労体験、アルバイトなどを、中間的就労として活用しながら、なかにはパートタイムから正社員に採用された人も。地域との連携から就労訓練、就労までが結びついている取り組みといえそうです。

● 就労準備支援 メニュー ●

※下線部プログラム>中間的就労等関連

1 居場所づくり

- **女子会** (月1回)
男性が苦手なプログラムに参加できない女性向け。女性相談員が担当。塗り絵や裁縫、軽作業をしながら、参加者同士でコミュニケーションをとる、通う練習の場。
- **作業チーム** (月2回)
引きこもっていた方が初めて参加するには、他のプログラムは人数が多すぎる。→少人数制(3～4人)プログラム。アイピローづくりやお手玉づくりなど、簡易な作業体験。制作物は、地域イベント等で有償で頒布。

2 生活自立支援

- **たのしみ隊** (週1回)
レクリエーション。生活リズムづくり。セルフケア(体操他)、食事づくり、ボードゲーム・映画鑑賞、工作・ものづくりをテーマに、ルーティンで毎月繰り返す。メニューが決まっているほうが安心して参加できる模様。
- **まなび隊** (週1回)
基礎学力に自信がない方向け。漢字や熟語、四則演算などを学習。

3 社会自立支援

- **たいけん隊**
地域イベント(商店街の各種活動、まちなか朝市等)やプロジェクト事業(大学との連携事業や自主お祭りの企画)へ参加して、自信や経験にする。
- **しごと見学隊** (不定期: 月1回以上)
職場見学し、職種のイメージづくり。製造業、スーパー、ホテル、福祉事業所等。

4 就労自立支援

- **はたらき隊** (ジョブトレーニング)
希望に応じ、職場体験(ホテルの客室清掃、飲食店等)。
- **パソコン隊** (週1回)
パソコンの基本操作。
- **就労支援セミナー** (月2回)
就職活動の基礎知識、ビジネスマナー、身だしなみ&証明写真撮影、履歴書・職務経歴書の書き方、面接練習等。
- **はたらき研**
「働くこと」「働かないこと」の意味を考える場。ちょっと難しい?ので、2時間のプログラム後、参加者と担当者が一緒に食事をしながら、振り返り等を行います。3か月で1クール終わったあと、研究旅行として、他市の取り組みを学びに行きました。生活困窮者支援や生活保護の取り組みについて説明を聞いたり、活発な質疑応答。「ワーカーさんの苦労がわかった」「自分が考えていたことと違った」等の声。自分の担当ワーカーや支援員さんに聞けないことを聞けたとの話も。

5 就労定着支援

- **ゆるりんく** (ゆるく、りんくとなつながら続けるの意: 2か月に1回)
働き始めた人対象。土曜または日曜に、お楽しみ会。クレープづくりや焼き肉交流会、忘年会等。孤立防止と、プログラムを通じての現況把握。状況によって介入支援を実施。



自主事業 わくわーく

CW研究実践センターでは、法人化する前の2007年から、月形町で若者の生活・就労支援に取り組んでいます。現在では、月形事業所は、空知管内での生活困窮者自立相談支援「そらちサポートセンター」(2015～)も受託していますが、ここでは、2007年からの事業を引き継ぐ「わくわーく」(法人自主事業)を中心に述べていきます。

札幌から飛び出した若者支援

冒頭でも触れましたが、もともとCW研究実践センターの中心メンバーは、法人設立以前より札幌市で若者支援を行っていました。そうしたなか、月形町に住んでいた若者支援活動のOBからの「(札幌でうまく定着しない若者を)つれて来い!」という一言から、月形町での活動は始まりました。

当初は札幌の若者支援施設の活動の1つとしてスタートした事業でしたが、その後さまざまな補助金事業などを得ながら、活動を継続してきました。現在の事業の柱は大きく2つになります。

①コミュニティハウス「樺月荘」での共同生活を通じた生活習慣・スキルの習得



生活支援

②月形町の地場産業、地域づくりと連携をした就労訓練・就労機会の提供



就労支援

これらは、若者だけにとどまらず、そらち生活サポートセンター相談者等の生活困窮者も対象として含めながら、新たな活動が展開されています。

「樺月荘」での共同生活

若者や生活困窮者の共同生活の拠点である「樺月荘」。

ここは、2011年に開設されましたが、建物(3階建)と土地は地域の住民からの譲渡によるものです。入居者は、ここで共同生活を送りながら、他者との人間関係、基本的な生活スキルなどを学んでいきます。ここでの生活支援は、法人理事長(兼月形事業所長)の穴澤義晴さんが、直接暮らしぶりをみえています。

ここに入居している人は、地域とのつき合いは必須です。地域の草刈りや会合など、主要な集まりには必ず参加するのが決まりです。お酒のつき合いもあります。入居者には、障害手帳の所持者やいわゆるグレーゾーンと思われる若者もいるそうですが、このような地域とのつき合いの中で、お互いの人柄に直接ふれることで、よいつながりが生まれると穴澤さんは考えています。

「入居者には、住民票も移してもらうようにしています。活動の最初の頃は、札幌から不思議な若者の集団が来たように見られていたみたいですが(笑)、住民票を移してここに定住することで、地域の人の目も変わってきたように思います」と穴澤さん。

地域につなぐことに注力する就労支援

CW研究実践センターでは、自分たちで事業を興すのではなく、地域の産業や活動とつなぐ形で、就労訓練・就労支援を行う方針にしています。地域の産業としては、農業・農産加工や観光などとの連携です。たとえば、農家で収穫の繁忙期作業の仕事を就労訓練として受けるときには、通常の1人の作業量(収穫量)を、2人で分けてするような形をとります。また、除雪などのアルバイトや、地域の祭りやイベントの企画・運営の手伝いなどにも積極的に参加します。地方では貴重な若者の力です。

連携と交流を重ねるなかで、地域の事業所にパートタイム職員や正職員として採用される人も出てきました。就労先は、農園、NPO、役場の外郭団体やコンビニエンスストア等々。現在では、月形町への移住者として働く人は12人にまで上っています。

「月形で家を買った人もいますよ。もっとも、軽自動車位の値段で買えるのですが(笑)」と穴澤さん。

団体の概要

- ▶ 名 称：月形事業所わくわーく
 ▶ 住 所：〒061-0511 北海道樺戸郡月形町字本町8
 ▶ 電 話：0126-35-5414

北海道月形町

人口3,195人
 1,653世帯
 (2019.2末現在)

今後の活動

これまで述べてきた月形町での活動は、「わくわーく」事業単体で見ると、十分な収益は得られていないとのこと。

「このような若者支援には(安定した)公費が出ません。かつての絆再生事業や、緊急雇用創出事業のような柔軟な形で活用できるものがあるといいのですが……」と以前活用していた事業を例にあげながら、穴澤さんは続けます。

「今後も、若者・生活困窮者の(就労)支援と、まちの課題解決、困りごと支援を組み合わせる活動ができればと考えています。人手不足、空き家対策、除雪と課題はたくさんあります」

いま、同じ月形事業所内にある「そらち生活サポー



コミュニティワーク研究実践
センター 穴澤義晴理事長



月形事業所外観

トセンター」では、「テオカス」というお手伝いサービス(便利屋的生活支援サービス)を、一部地区でテスト的に、中間的就労のような扱いで開始しました。まさに、身近な困りごとと就労訓練の組み合わせといえます。このような取り組みが広がれば、地域の人の若者や生活困窮者の就労支援に向ける理解も、より深まっていくものと期待されます。

そらち生活サポートセンター主催 お手伝いサービス

テオカス

皆様の日常生活のちょっとしたお手伝いをします!



500円

10:00
~
17:00
土・日・祝・
年末年始を除く

- 家の中の掃除
- 家電清掃(換気扇など)
- 電球の交換
- 家具組み立て・移動
- 草抜き(刈払機は使えません)
- 家庭用ゴミ出し
- 年賀状の宛名書き

- 話し相手
- 遠出の買い物・一緒に買い物
- お片づけ・模様替えの手伝い など

30分以内の簡単な作業を組み合わせ
てお手伝いすることも可能です。
詳しい作業内容についてはお問い合わせ
ください。

料金相談サービス

上記以外の作業は、料金のご相談のもと
実施させていただきます。

- 物置などの補修
- 壁塗り(高所作業なし)
- 私道の除雪 など

お問い合わせ そらち生活サポートセンター

ご不明な点は
こちらまで!

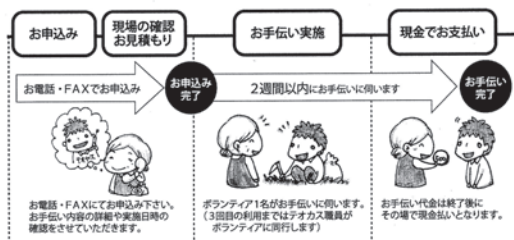
0126-35-5414 (TEL・FAX)

【受付時間】 10:00~17:00(土・日・祝・年末年始を除く)

そらち生活サポートセンターは美幌市ほか6市と14町で生活困窮者自立支援事業を実施しています。

テオカス ご利用の流れ

テオカスは代行ではなく、お手伝いという補助サービスです。
お申込みされたご本人の立ち合い・見守りをお願いします。
お手伝い時の交流とお客様の笑顔が一番の報酬です。
※立ち合い・見守りが出来ない場合はサービスを提供することはできません。



※法令違反前提の作業、危険が予測できる作業、政治団体・宗教団体の活動に通じるお手伝いはお受けできません。

(きりと)



0126-35-5414

お手伝いサービス テオカス 利用申込書

お名前		
ご住所		
お電話番号		
お手伝い内容 (例: 茶の間の電球を取り換えて欲しいなど)	実施希望日・時間	

※個人情報情報はテオカスサービス提供以外の目的には使用しません。
テオカスサービス提供についての一切の責任は、そらち生活サポートセンターが負います。

お手伝いサービス「テオカス」チラシ

06

高齢化率46.8%・504人の集落で、
孤立させない地域経営

広島県安芸高田市



●川根振興協議会

広島県安芸高田市にある川根地区は、人口504人、高齢化率46.8%の山間集落です。ここでは住民同士で話し合いながら、一人ひとりが役割をもって、子育て支援をはじめ介護が必要になっても暮らし続けられる地域づくりに取り組んでいます。収入を得る一方で、活動によって地域がつながり、孤立を防止して、集落全体で安心して暮らせる生活基盤を構築しています。必要に迫られて立ち上げた事業は、高齢者を含む住民の役割と雇用を生んでいます。

島根県との県境にある川根地区は、人口504人、206世帯で、高齢化率は46.8%です。1945年頃の人口は約2,000人でしたので、約4分の1に自然減となりました。

過疎がすすむ川根地区が、全国から注目されるようになったのは、統合で閉じた中学校の跡地を利用した「エコミュージアム川根」の存在です。研修宿泊施設として、行政と住民が出資して1992年より運営しています。手打ちそば屋「和味」を併設しており、訪れる交流人口が増えて、地区住民の就労の場ともなっています。これらの地域活性の取り組みを推進するのが、全世帯参加の住民自治組織「川根振興協議会」です。

暮らしの基盤を住民でつくる

川根振興協議会は、昭和40年代からの深刻な過疎

化に対し、地域住民が主体的に地域づくりに取り組むことが必要という危機感から、1972年2月に発足しました。

その直後の同年7月、集中豪雨を受けて、地区を流れている江の川が氾濫し、壊滅的な被害を受けました。陸の孤島と化した集落を救ったのは、住民同士の助け合いでした。協議会の作業班が、被害を受けた田畑や水没した家の消毒等について考え、地域住民とともに復旧作業にあたりました。水害に向けた活動は予想外でしたが、この経験が地域の結束を強め、協議会の存在を意識づけることになりました。

以降、住民同士で議論を重ねながら、全戸加入で年会費1,500円(当時は500円)を払い、役割をもって



エコミュージアム川根

エコミュージアム川根
内にある手打ちそば屋
「和味」

団体の概要

- ▶ 名称：エコミュージアム高田
- ▶ 住所：広島県安芸高田市高宮町川根 1973
- ▶ 電話番号：082-658-0001
- ▶ 沿革：全戸加入の住民組織として1972年2月に発足。農地保全から移住促進、商業施設経営や生活交通の確保などに取り組む。2018年7月の西日本豪雨でも被害を受けた。交流と地域活性化の拠点として建設された「エコミュージアム川根」は、内外から高い評価を得ている。

広島県
安芸高田市川根地区

人口504人
206世帯
高齢化率46.8%

(2019.2末現在)

地域活動に参加するようになって、行政頼りにしない、攻めのまちづくりを展開しています。

■ エコミュージアム川根

現在に至る活動の基礎となったのが、1991年に住民で作成した「川根夢ロマン宣言」です。川根中学校の統廃合と廃校跡地の活用法についての議論を契機に、住民自らが集落点検を行い、各集落の自慢やよいところを出し合っ、道路計画を含め具体的な地域目標を立てました。そして、川根地区全体を“環境の博物館”とする交流拠点「エコミュージアム川根」を1992年中学校跡地に開設。宿泊施設とレストラン機能をもち、ピーク時には年間4,000人以上の利用がありました。宿泊費は1泊朝食付きで5,000円、レストランは平均1,000円の単価設定です。

現在は、登録スタッフ6人が、10～17時のレストラン開店時間を中心に、1日あたり3～4人の交代制で調理等を担います。当初から、「家で一人でテレビを見ているより、ここに出てきて働き、自分たちの暮らしや食事を体験してもらおう」という孤立防止や地域活性が目的でした。現在は時給820円を支給。泊まり客がいる夜は、宿直を1人配置し、深夜手当を支給しています。

また、エコミュージアムの一角で、放課後児童教室を開いています。共働きの世帯の小学生が放課後を過ごす場として、5～6人の利用があり、指導員1人が対応しています。この春に保育園を卒園した子どもをもつ2組の親と園長から相談を受けて、小学校入学までの春休み期間に毎日利用ができるようにもします。2019年4月からは、夕食を提供する子ども食堂にも



会長の
辻駒健二さん



協議会が運営する油屋と万屋

取り組む予定で、ごはんを食べながら親のお迎えまで過ごせる空間になります。

■ 撤退した商店とガソリンスタンドを住民で運営

地区唯一の農協の商業施設が撤退を決めたときには、地区内でガソリンや食料品、日用品が購入できないのは深刻な地域課題だとして議論を重ねました。そして2000年、地域住民からの一口1,000円の出資を元手に、ガソリンスタンド「油屋」と商店「万屋^{よろずや}」を地域で経営することにし、農協から土地・建物の有償譲渡を決めました。

現在の開店時間は8～17時、定休日は日曜日と第2・4土曜日です。油屋に1人、万屋に1人の2人体制で運営しています。万屋に女性スタッフが勤めるようになって、女性目線での細やかな気配りがあると喜ばれています。これまで赤字が出たことはありません。

■ 生活交通を確保する「もやい便」と移動販売

2009年には、生活の移動手段を行政と協議し、市町村運営有償運送事業「かわねもやい便」をスタート。通学・通院や地区内で行われるサロンへの送迎などを住民が担えるようになりました。川根地区から安芸高

田市本町まで車で40分、タクシーだと片道7,000円ですが、「もやい便」だと片道500円で済みます。

当初は1台で始まりましたが、行政に提案を重ねて、現在は8人乗りのワンボックスと24人乗りのマイクロバス、障害者が乗れる車の3台があり、16人の運転手（うち1人が常勤）で運営しています。市から年間630万円の委託を受けて、運転手の給料と燃料代に充てています。車を使えるようになって、「万屋」に買いに来られない人を対象に移動販売を始め、買い物弱者を地域で支えています。

■ サテライト・デイサービスを誘致

高齢者のデイサービスは、車で約40分かかる場所にあります。川根地区で高齢者の介護拠点をつくりたいと考え、行政と協議をしました。特別養護老人ホーム高美園の職員を地区に招いて、2003年サテライトのデイサービスを週1回金曜日に実施することに。当初より、住民がボランティアで参加しており、現在は2人のボランティアが、施設職員とともに運営しています。

■ 特産の柚子を使った六次化商品

また、協同組合を立ち上げて、特産の柚子を使ったケーキやジャムなどの六次化商品を開発しています。柚子は、協同組合が管理する柚子園だけでなく、地元の個人の柚子園からも買い取っており、手をかけた品質のよい特別栽培のものには高い単価を支払って、作り手のやる気を後押ししています。

女性中心に10人が勤務し、うち7人が常勤。30代男性が営業マンを務め、広島市内各所で取り扱われています。全国から視察を受け入れるなど、川根地区内で最も大きな雇用を生む企業に成長しています。

活動をとおして孤立防止

自分たちの地域は自分たちで経営していくことを信念とする川根振興協議会。孫、ひ孫に小遣いをあげるためにも、住民が年金プラス年間30万円を稼ぐことが目標です。なによりも、こうした活動に参加することで人々がつながり、みんなで孤立を防止して暮らしやすい地域になっていきます。

そのために、世帯ごとに通年で1日1円を募金して活動資金に充てる「一日一円募金」に取り組むほか、集落の農地をみんなで守るための農地保全活動や、子育て世代の定住促進「お好み住宅」という公営住宅の整備にも取り組んでいます。「お好み住宅」は、入居者が好みの間取りを設計し、20年経過すれば土地・建物を入居者が保有できるという画期的な仕組みです。

「幸せは税金だけでつくりたくない。自分たちでつくるもの。まちづくりの本質は、地域の人が生かされ合っているという実感をもつこと」と4代目会長の辻駒健二さん（74歳）は話します。

稼ぎ以上の価値がある

すべて順風満帆に事が動いたわけではありません。

たとえば、「もやい便」では、16人の運転手のうち、パートタイムの15人には稼働時間分の給与を支払うシステムで、予約がない場合の担当の拘束時間には給与が発生しません。これについて運転手から異議を唱えられた際には、「あなたがいてくれることによって地域の皆さんが助かっている。安心して老いていく地域と、文句を言わなければいけないような地域はどちらがいいか」と話し合い、「安心していく地域がいい」という結論をみんなで共有。稼ぎ以上の価値があることへの理解を得ながら取り組んでいます。

協議会の夢は、まだまだ広がります。1つは、エコミュージアム川根を、介護拠点にリニューアルする構想です。平日は地域住民が憩い、週末はいままでどおり地区外からの来訪者が集う場にできないか、改修費を含め行政と協議を重ねています。

2つ目に、農家のビニールハウスを活用した喫茶店を地区内3か所で開くことです。高齢になっても、ビニールハウス内で集いながら、農作業をして、みんなでトラックで売りに行く、ここで生活できるんだと思えるまちづくりの構想です。

「杖をついている人も、鍬を持たせれば一人前の農民です。息子に農作物を送り、『うまかった』と言われたら請求書を入れて送るような、そんな福祉活動をやりたい」と辻駒さんは意気込みます。

07

「役割づくり」の地域福祉 高知県佐川町の実践に学ぶ

高知県佐川町



●「あったかふれあいセンターとかの」「とかの集落活動センターあおぞら」

高知県佐川町斗賀野地区でNPO法人とかの元気村が運営する「あったかふれあいセンターとかの」と「とかの集落活動センターあおぞら」は、地域の集いの場づくりや住民交流イベントの開催、高齢者の生活支援、子育て支援、自主防災、農業振興などを目的とする地域活動の拠点施設。多くの住民が、各種事業の利用者・担い手として関わります。センターのスタッフは、住民ができること、得意なことを生かせるよう「役割づくり」に積極的に取り組み、年齢や障害の有無にかかわらず、地域社会で何らかの役割を果たし、感謝や報酬（金銭とは限らない）を得られるようにしています。それが人と人をつなぎ、孤立を防ぎ、地域活動を一層活発化させるという好循環を生み出します。

高知県独自の小規模拠点

「あったかふれあいセンター」と「集落活動センター」は、地域福祉の向上や集落活性化を目的とする高知県独自の小規模拠点施設。県の補助制度を活用しながら、住民が主体的に設置や運営などに携わります。

2018年末時点の開設数は、県内34市町村のうち、あったかふれあいセンター（以下、あったかC）が31市町村の48か所、集落活動センター（以下、集活C）が28市町村の47か所。

あったかCの場合、県の補助を受けた市町村から民間団体への委託事業となります。委託先は、社会福祉法人、NPO法人、企業のほか、住民自治組織などの任意団体も可。施設運営に必要な職員（コーディネーター、スタッフ）の人件費や各種経費が委託料として受託団体に支払われます。受託団体は、共生型の地域福祉拠点としてこれを運営し、高齢、障害、若者、子ども、子育て、生活困窮など制度的な「縦割り」にとらわれることなく、集いの場や居場所（サロン）づくり、サロン利用者の送迎、生活相談の受け付け、高齢・障害者世帯の見守り訪問、介護・保健・医療・福祉などの専門機関へのつなぎ、各種生活支援（清掃作業など）、交流イベントの開催などを行います。さらに、

地域の実情に応じて、移動支援、健康などをテーマとした学習会の開催、配食サービス、高齢・障害者などの緊急一時宿泊対応、介護予防事業などにも取り組みます。運営にあたっては、地域住民を交えた協議会を設け、定期的に話し合いをもつことが必須条件です。

一方、集落Cは、市町村を通じた運営者に対する補助事業となります。運営者はあったかC同様、法人である必要はなく、既存あるいは新規に任意結成された団体でもかまいません。各種サロンや見守りなどの地域福祉事業のほか、農産物の栽培・集出荷・販売、特産品開発・販売、有害鳥獣対策、交流イベント開催、移住支援、農家レストランやガソリンスタンドなどの店舗経営、防災活動、移動支援（過疎地有償運送ほか）、介護サービス事業、冠婚葬祭事業、小水力・太陽光といったエネルギー資源活用事業など、集落の生活環境の維持・向上や活性化を目的に多彩な事業を行うことができます。

施設整備や事業経費などへの補助交付期間は、開設から3か年。その後は、農業や集落支援関連の各種補助を別途活用しつつ、物品やサービスの販売といった経済的活動や地域住民の会費・出資金などによって運営を安定化させる必要があります。

「とかの元気村」の取り組み

佐川町斗賀野地区にある「あったかふれあいセンターとかの」は、2014年5月にオープンしました。運営はNPO法人とかの元気村で、あったかCは同法人の活動拠点「とかの元気村役場」内に置かれました。

法人の設立は、あったかC開設より9年さかのぼる2005年。当初は主に農業振興や環境保全、文化教育（図書館、公園の指定管理）、防災、地域おこし（交流イベントなど）分野の事業を手がけていました。

あったかC開設から3年後の2017年10月には、拠点（村役場）の隣接地に木造平屋建て床面積約350㎡の施設を新築し、集活C「とかの集落活動センターあおぞら」を開設。これに伴って、あったかCは集活C内に移転しています。両センターが同一の施設、団体で運営されるのは県内でも珍しく、それぞれの機能を連携させ、相補的に運用して事業効果を高めることができるとして注目を集めています。

たとえば、集活Cが「次世代の子ども育成事業」の一環で実施する子ども食堂は、一部をあったかCが従来から行っていた食事会と連動させています。これにより、子どもから高齢者まで多くの住民が参加、交流する場となりました。

同法人による両センター事業の内容は、集活Cが▷貸館事業（集活Cの大・小ホールと厨房、JR斗賀野駅交流スペース、とかの元気村役場）▷空き家情報収集事業（情報収集、見守り事業の検討）▷農耕支援センター事業（直接支払制度の申請支援、営農組織立ち上げ支援）▷広報（ブログ、機関誌、研修視察受け入れ）▷次世代の子ども育成事業（学校支援クラブの活動窓口、保育園行事支援、子ども食堂、防災学習）▷研修・他団体交流事業（町内各地の集活Cとの連携および集落支援員定例会への参加、集活Cに関する先進地視察や会合などへの参加）▷高知大学との地域協働パートナー事業（地域協働学部の実習受け入れ、

同学部への事業提案）▷地域支援事業（地域団体主催のイベント開催支援、自主防災支援、町地域福祉アクションプランの進捗確認、地域要望の行政などへのつなぎ）▷ふるさと納税事業（返礼品として地元産米を提供）——など。

あったかCは▷集い（主に高齢者を対象とした常設サロンと、放課後児童サロンなど）▷集い送迎（サロン利用者の無料送迎サービス）▷訪問（高齢、障害者世帯などを対象に見守り訪問）▷相談・つなぎ（生活相談の随時受け付け、保健・医療・介護・福祉などの専門機関へのつなぎ）▷生活支援（通所介護で対応できない窓ふきなどの清掃や電球交換、除草などの軽作業）▷学習（健康や郷土史などをテーマとしたミニ講座）▷交流（保育園、小学校などの児童らとの交流イベント）——など。

高齢男性がサロンに続々

常勤職員は、集活Cが、同法人事務局長で集落支援員も務める吉森伸郎さん1人。あったかCは、コーディネーターとして運営管理の中心となる同法人副理事長の森田有紀さんと、スタッフ3人（同法人の正規職員）の計4人。

森田さんをはじめあったかCの職員4人は、全員子育て中の40代女性。介護・福祉分野の有資格者では

「あったかふれあいセンターとかの」 はどんなことをしているの？ ～出番づくり～

カレーの日の材料は地域
の方のおすそ分けで..



子どもたちもボランティア



利用者もボランティア



図1 あったかふれあいセンターとかの「役割づくり(出番づくり)」

※資料提供：NPO法人とかの元気村

まちの概要

高知県中西部に位置し、周囲を山々に囲まれた盆地状の平地に市街地や農地を形成。古くから農林業が盛んで、土佐藩筆頭家老の城下町として栄えた歴史もあり、中心市街地には古い町並みが残る。町域は1954～55年にかけて合併した旧町村単位の5地区＝佐川・斗賀野（とかの、とかの、とも）・尾川・黒岩・加茂＝に大別、小学校区の区割りもこれに基づく。

高知県佐川町

人口 12,879人
6,102世帯
高齢化率 38.5%
(2019.3.1 現在)

ありません。しかし、子どもから若者、高齢者まで世代を問わず気さくに接する人柄で、サロンやイベントでのちょっとした会話から地域に内在する生活課題をすくい上げたり、地域づくりに活躍できる人材を次々に発掘する鋭い感性をもっています。資格や経験ではなく、こうした人柄と感性が評価され、あったかCのコーディネーター、スタッフとして登用されました。こうした職員採用がどんな効果をあげているか、常設サロンの様子から端的に知ることができます。男性高齢者の姿が、一般的なサロンと比べ非常に多いのです。日によっては、20～30人のサロン利用者の半数ほどを占めます。その大きな要因として、4人が積極的に「役割づくり」や「活躍の場づくり」をしていることがあげられます(図1)。

サロン利用者に対する役割づくりは、たとえば次のようなものです。

▷センターに掲示板を設置するなど、スタッフにできない木工作业を、元大工の86歳男性に頼む。男性は無償ボランティアとして快く引き受ける。

▷月1回の食事会(子ども食堂・地域食堂)を開く際、畑仕事を続けている元農家らに食材提供を呼びかける。提供した人の名前と食材を玄関前の看板に掲示して感謝の意を表す。

▷高齢・障害者世帯などの見守りを手厚くするため、近所に住むサロン利用者に「気になることがあったり、最近様子がおかしいと思ったりすることがあったら教えて」と頼む――。

「みんな誰かの役に立ちたい」

こうした積み重ねが、男性高齢者をサロンに引きつけます。彼らは「支援が必要な高齢者」としてではなく、あったかCの支援者としてサロンに通うのです。

決まった曜日にサロンに来る男性はある日、前日来て「あすは用事があるから来られない」とスタッフに告げました。連絡もなく休めば心配をかけるからという配慮だけでなく、自分に何か頼み事があれば言ってほしいという気持ちがあったようです。

サロンに通う人たちの役割づくりについて、コーディネーターの森田さんは次のように述べています。「いくつになってもできることはあるし、小さなことでも人に頼られ、ありがとうと感謝されるのは大きな喜び。サロンの利用者にもボランティアとしていろいろな場面で活躍してもらいます」。

こうした「人材活用」とは別に、あったかC事業の支援を目的としたボランティアスタッフ「あったかお助け隊」の登録制度も設けています。隊員は40～80代の男女約40人で、中心となる年齢層は60代後半。「サロン人材」が70～80代中心なのに対し、こちらは本業をリタイヤして間もない人たちが出番を得る場となっています。

2017年からは、毎年9月に「夏のお助け大作戦」と銘打った一般住民参加型のボランティアイベントも開催しています。事前に要望のあったひとり暮らし高齢者宅など10戸を対象に窓ふき、庭木せん定、草刈り、ゴミ出しなどの作業を行うものです。第2回目となる2018年9月の大作戦には、8歳から85歳までの住民70人あまりが参加、割り当てられた作業に汗を流しました。参加者からは「すごく楽しかった」「喜んでもらえてうれしかった」といった声があがりました。

このイベントで「役割づくり」の範囲を一層拡大、住民同士が日常的に支え合える関係の構築や、将来的に住民主体の新たな生活支援サービスの立ち上げにつなげるねらいがあります。「生活支援は地域全体で取り組みたい。そのために必要な人材は、実はたくさん

います。みんな誰かの役に立ちたいと思っていて、そうした思いの発掘も私たちの仕事」(森田さん)。

集活Cや法人本体も、それぞれ同様の「役割づくり」を行っています。

地域づくりの発想に学ぶ

同町では、斗賀野をはじめ全5地区であったかC・集活Cのいずれか一方、あるいは両方が、開設済みまたは開設に向け準備中となっています(2018年末時点)。準備中の1地区でもサロンや交流イベントなどの活動拠点は、2016年12月に確保済み。

これらの拠点確保の前提となる、各地区住民の合意形成と地域づくり団体の組織化も同年までに全地区で完了しています。

各地区が地域づくりに取り組んできた背景に、「地域福祉アクションプラン」(地域福祉計画と地域福祉活動計画を一体化したもの)があります。同町初となる第1次プラン(計画期間2008～2012年度)から、第2次(同2013～2017年度)、第3次(同2018～2023年度)へと続くなかで、「地域づくり団体の立ち上げ」「活動拠点の確保」「支え合いの仕組みづくり」が段階的に進みました(図2)。プランが「絵に描いた餅」にならない要因として、策定・実践・振り返り(進捗評価など)という一連のプロセスが、各地区住民の参加のもとで行われてきたことがあげられます。さらに、このプロセスを主導する町社会福祉協議会の担当者が、プラン策定に関わった住民らに適切な働きかけを行ってきました。プランの事務局は、町健康福祉課と町社協が共同で務めています。住民との関わりは、町社協が前面に立っています。

プラン策定のあり方に関し、町社協の田村佳久事務局長はこう説明します。「できるだけ多くの住民が参加できること、自分たちの手で楽しみながら実現していけること、住民が地区のよいところを発見し守っていけることを重視しました」。

策定にあたっては、「地域福祉」を

幅広く解釈、地区ごとの計画に多様な目標を盛り込むことを認めています。たとえば、伝統文化の継承、観光資源の発掘、自然環境の保全、農業振興、地場製品の加工食品開発などが、高齢・障害者の生活支援や子育て支援などと同等に扱われています。「地域づくりに対する住民の意識は、必ずしも福祉に限定されません。プランの策定でも『それは福祉じゃない』などと住民の声を選別、排除すべきではありません」(田村事務局長)。こうした姿勢がプランに命を与え、実践を生み出していきます。

元々農業振興や地域おこしを目指していたとかの元気村が、あったかCの開設で地域福祉分野に本格的に乗り出したのも、こうした流れのなかに位置付けられるでしょう。

1つの実践が次の活動への飛躍を生み、誰もが年齢、性別、障害の有無にかかわらず、できること、得意なことを生かして活躍する「役割づくり」の取り組みへと発展しつつあります。サロンに通う高齢者さえ地域づくり人材として生かす発想は、生活困窮者の孤立防止や、引きこもりの人たちの社会参加、自尊感情の回復などを図るうえで大いに参考になります。あったかC、集活Cのような拠点を核とする地域づくりは、多面的機能を前提とした中間的就労につながる可能性をもっています。また、これらの拠点施設を開設すること自体、運営スタッフの雇用を創出し、地域づくりの優れた人材発掘・育成の契機ともなり得るのです。

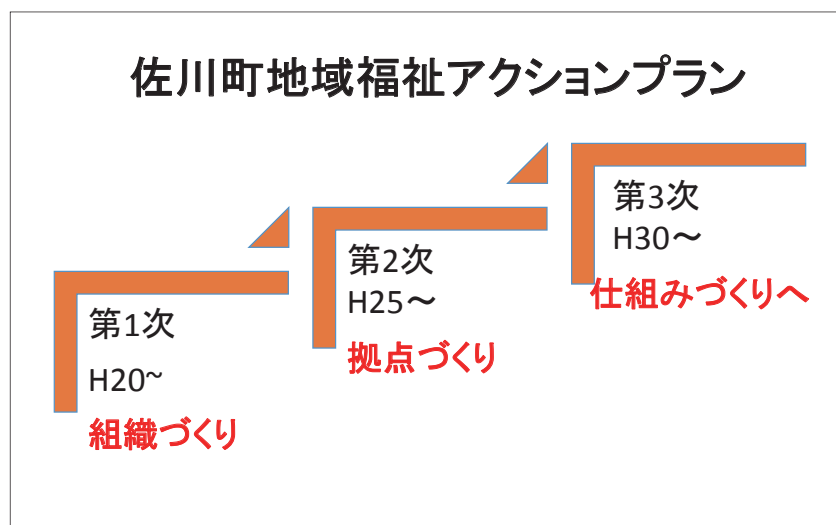


図2 佐川町地域福祉アクションプランの発展

※資料提供：佐川町社会福祉協議会

08

ひきこもり支援から、生涯現役の
しごとでまちづくりに挑戦

秋田県 藤里町



● 藤里町社会福祉協議会

秋田県藤里町は、世界遺産で有名な白神山地の麓に位置する典型的な中山間地の小規模自治体です。藤里町社会福祉協議会（以下、藤里町社協）は、2010年、ひきこもりの支援で一躍有名になりました。ここでは現在、社協が取り組む、すべての住民を対象にした、誰もが生涯現役を目指せるまちづくり「プラチナバンク」を紹介します。

藤里町社会福祉協議会の 「ひきこもり支援」

秋田県藤里町は、世界遺産で有名な白神山地の麓に位置する典型的な中山間地の小規模自治体です。ここで活動する藤里町社会福祉協議会（以下、藤里町社協）は、2006～2008年にかけて、ひきこもりの実態調査を実施します。結果は驚くべきことに、対象年齢とした18～55歳未満で113人をひきこもりと確認（本人も了承）、これは藤里町の同年齢層の1割に該当しました。民生児童委員や町内会の役員が、「ひきこもりはいない！」と断言する地方の小さな町で、働き盛り年齢層の10人に1人がひきこもりであるという事実は、それまでのひきこもりは都市部の若者の問題であるという認識を覆しました。

藤里町社協はこの衝撃的な調査結果を受け、2010年にひきこもり者等の支援拠点「こみっと」を開設。この「こみっと」には、就労訓練にも使える調理室、調理したものを提供できる食事処のほか、社協らしく、地域住民が使える共同事務所、会議室、サークル室なども備え、活動・交流の場としての機能ももたせていました。

また、地域の農家や事業者等から依頼を受けて、「こみっと」に登録したひきこもり者や離職者、障害者等が必要に応じて職員の支援を受けながら仕事を行い、その登録生に工賃を支払う仕組み「こみっとバンク」

も開始。中間的就労と同様の視点をもった取り組みといえます。藤里の新しい特産品として社協が開発した「白神まいたけキッシュ」も、このこみっと登録生が製造を担い、初年度で450万の売上げを記録しました。さらに2015年には、「讃岐生まれの白神育ち：こみっとうどん」を製品化。

このような活動が、多くのマスコミや、地域づくり系・地域福祉系のモデルとして、先駆的事例として紹介されてきました。

■ 「ひきこもり」が見つからない？

ひきこもり支援で一躍有名になった藤里町社協ですが、近年、変化が見られるようです。それも何と、「ひきこもりに該当する人が見つからない」というのです。

訪問調査後も、藤里町社協では家庭訪問員を配置し、情報提供等を中心としたフォロー活動を継続的に行っていますが、「こみっと」が開所した2010年段階で113人となっていたひきこもり者も、2014年末には、25人、そして現在（2018年12月）では10人足らずにまで減少。これには、「こみっと」による支援のほか、伴走型相談支援による効果も含まれていますが、最近では新たな該当者が見つからないとか。

情報提供等が減っているわけではなく、「こみっと」の活動が地域に認知・浸透したことで、さまざまな人が住民から紹介されてくるようになったようです。たとえば、会社が倒産・失業して1週間の人、就職が決まらなかった卒業間近の高校3年生、お産で藤里に里

帰りしている人など……。ただ、どの人もひきこもりには該当しなさそうです。

また、「こみっと」の登録生も、どんどん卒業していきます。これは素晴らしいことですが、こみっとバンクの人手が足りなくなって、受けられない依頼も出てきているようです。また、ひきこもり者などを対象とした支援事業が、想定していた人員に満たなくて継続が困難になっているといった現状もあるようです。

■ 脱「ひきこもり支援」？

「以前から、ひきこもり支援と言われることに違和感がありました」と話すのは、藤里町社協会長の菊池まゆみさん。

「私たちが支援すべきなのは、ひきこもりではなく、所属するところがない人たち＝不安定な人たちなのではないか。居場所が不安定、勤務の形態が不安定な人」

支援の間口を狭めたくない、言葉の定義で支援を限定したくないという想いからでしょうか、「こみっと」の正式な事業名が、「ひきこもり者及び長期不就労者及び在宅障害者等支援事業」という長い名前になっているのも、その表れといえそうです。

「こみっとバンク」から「プラチナバンク」へ

そんな藤里町社協が現在取り組んでいるのが、「プラチナバンク」。シルバーバンクや「こみっとバンク」をさらに発展させたもので、町民のすべてが対象です。年齢や障害の有無にかかわらず、町民誰もが生涯現役を目指せる仕組みづくり、まちづくりを目標にしています。前から、社協が関わるボランティア団体などで、高齢になっ

て足腰が弱くなったりして、(手伝いたい) 気持ちはあるのだけれども、他の人の迷惑になるから、と引退していく人たちがいました。それをどうにかしたいと菊池会長は思い、立ち上げたものの1つがプラチナバンクです。

「登録メンバーは350人。町民の1割以上ですね。ちょっと声をかけすぎたかも」と菊池会長は笑います。

「足腰が悪ければ、手だけでできる仕事を、さらに、口だけでできる仕事を社協が探してきます！ 地域やまち、他の人に役に立ちたいという気持ちがある限り」

プラチナバンク働き方登録票

分野	番号	働くかたち	働き方
A 収入	4	8万以上 仕事優先 なんでもやります型	定額の収入を得たい。
	3	3～8万 自分の希望優先 職人型	仕事を選んで、少額でも収入を得たい。
	2	分らない 余暇優先型	金額にはこだわらない。できる時に仕事をしたい
	1	ポイント 支援付	ポイントで受取る。
B 仕事時間	4	6時間以上 仕事優先 なんでもやります型	受けた仕事の時間働きます。
	3	3時間未満 自分の希望優先 職人型	選んだ仕事の時間働きます。
	2	1時間 余暇優先型	短時間なら働きます。
	1	不定 支援付	支援付で仕事します
C やる気	4	なんでもひとりで できます 仕事優先 なんでもやります型	いろいろな仕事に全力でチャレンジします
	3	得意分野はひとりで できます 自分の希望優先 職人型	登録した職種なら、なんでもやります
	2	誰かと一緒ならで きます 余暇優先型	誰かと一緒に仕事をします
	1	支援があればで きます 支援付	支援をうけながら仕事をします
D 経験	4	仕事の経験があり ます 仕事優先 なんでもやります型	仕事の経験を土台になんでも仕事をします
	3	得意な仕事があり ます 自分の希望優先 職人型	仕事の経験を活かして仕事ができます
	2	仕事はしたことが あります 余暇優先型	仕事はしたことがあります
	1	仕事の経験があり ません 支援付	仕事の経験はありません

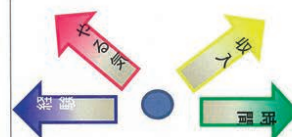
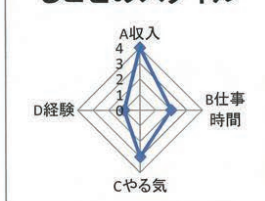
※団体登録とは：老人クラブ、婦人会、PTA、スポーツ少年団、むじん、デイサービス等で登録し、作業しポイントを取得します。

※仕事にポイントがついています。ポイントは〇〇券と引き換えできます。例：入浴券、こみっとお食事券等

自分のスタイル

A収入	4
B仕事時間	2
Cやる気	3
D経験	1
合計	10

しごとのスタイル



プラチナバンク登録票

団体の概要

- ▶ 名 称：藤里町社会福祉協議会
- ▶ 住 所：〒018-3201 秋田県山本郡藤里町藤琴字三ツ谷脇 40
- ▶ 電 話：0185-79-2848
- ▶ U R L：http://fujisato-shakyo.jp

秋田県藤里町

人口3,277人
1,365世帯
(2019.1.1現在)



湯の沢
改善センター

平日のみ
火水木金
11:30~14:00
ラストオーダー
13:30

山菜バイキング

「地域支援事業」
の参加者も
利用していただけます。

お問い合わせ先

（大人）
¥700
（大人・コビー）
¥800
（小学生以下）
¥400

・価格は税込みです。・3歳以下の子どもは無料とさせていただきます。
・4名様以上の場合はご予約をお願いいたします。
・3日前までご予約の方には、コーヒーをサービスさせていただきます。

藤里町農村環境改善センター TEL. (0185) 79-1379
秋田県山本郡藤里町藤琴字湯の沢18
主催／生涯現役を推進する 藤里町社会福祉協議会

山菜バイキング・チラシ



こみっと外観



こみっとうどん

の生産を目的とするもの。わらび栽培などにも着手し始めています。また、地元の山菜を活用した伝統の味シリーズ「藤里グットデリ」を商品化。これらの農産品の加工の場ともなっている農村環境改善センター（温泉付き）では、昼食時の山菜バイキングも行っています。

これらの農産物の加工や提供の場には、孤立しがちな人たちが、作業に加わっていました。社協職員が孤立支援事業に誘いかけても、出てこなかった人たちです。

「近所の人たちに暇なら手伝ってと誘われたそうで、仕事が遅いと小言を言われながらも、うれしそうに仕事をしていました。専門職の支援より、仲間と一緒にできる活動がよかったようです(笑)」と菊池会長。

また、藤里町社協事務局長の菊地孝子さんは、こう語ってくれました。

「根っこビジネスもそうなんですけれど、町の人は、また社協にやらされる、大変だとかよく言うんですけど、うれしそうなんです。みんな楽しそうにやっている」。

そう言って口説いたそうです。メンバーには、孤立しがちな人もいます。「忙しいけど、年1～2回、子どもと一緒にでもよければ」と登録した人もいます。

「プラチナバンク」は、収入、仕事時間、やる気、経験などの項目を基に登録区分があり、無償、有償、ポイント制とさまざまな活動形態があります。社協の専従事務局職員1人と10人程度の有志スタッフ（民生児童委員や社協理事など）を中心に運営されています。

社協では、このプラチナバンクとともに、町民の活躍の場づくりとして特産品づくりに取り組んでいます。「根っこビジネス」はその1つ。徳島県上勝町の「葉っぱビジネス」にヒントを得た構想です。これは、葛やワラビの根っこを掘り出して、原料粉やわらび餅など

中間的就労支援をすすめるための

ポイント

1. 中間的就労には、就労訓練目的から地域活性化まであります
2. 社会福祉法人等の社会貢献としての中間的就労もあります
3. 就労準備支援に中間的就労を加え、多彩な支援メニューを提供するところもあります
4. 複数課題を抱えた相談者には、就労支援だけでなく生活支援との連携が大切です
5. 生活困窮者の中間的就労支援から柔軟な働き方が生まれます
6. 就労支援が地域活性化や地方創生につながっていくこともあります
7. 地域づくりを進めるなかで、中間的就労も多面的に展開されていきます

1

中間的就労には、就労訓練目的から地域活性化まであります

本稿の事例には、さまざまなものが含まれています。認定就労訓練事業の参考にしようと読まれた方には、面食らった人も多いのではないのでしょうか。その理由の1つには、紹介した団体の多くが、生活困窮者自立支援法の施行前から活動に取り組んでいて、制度に合わせた活動をしているわけではないことがあげられるでしょう。また、認定就労訓練事業には、現状（優先発注制度等を除けば）インセンティブがほとんどなく、制度にのる必要性があまり感じられないということもあります。しかし、最も大きな理由は、2章の8頁にも書かれているように、「認定就労訓練事業」は「中間的就労」そのものではなく、その一部であるからでしょう。就労訓練機能は、どの中間的就労の場合でも、それを含んでいますが、目的自体が一般就労を目指す就労訓練である場合から、もともとは地域の活性化や産業の人材不足対策等の一翼を担うものとしての中間的就労の活用まで、さまざまな事例が紹介されています。

2

社会福祉法人等の社会貢献としての中間的就労もあります

本稿の事例の中でも、認定就労訓練事業に真正面

から取り組んでいるものとして「02. 八尾市中間的就労担当者連絡会」があげられます。介護施設でのユニバーサル就労を支援メニューとしているものですが、これを全市レベルで複数施設が連携して取り組んでいることが最大の特徴です。支援施設側にとっては、困ったときに相談できる仲間がいること、初めて受け入れる施設も先行施設からアドバイスを受けられること、相談者にとっては、自宅に近い場所で就労訓練が行える点など、連携のメリットを十分に活かしています。また、市の生活支援相談センター（困窮相談窓口）を受託している八尾市社会福祉協議会とも協働しながら、事業をうまく運営している点も、支援の一体性・継続性を担保している理由といえるでしょう。

3

就労準備支援に中間的就労を加え、多彩な支援メニューを提供するところもあります

就労準備支援事業と認定就労訓練事業・中間的就労は、非常に密接に関係しており、連携して実施することが望ましいのはいうまでもありません。しかし、認定就労訓練事業所などがない地域も多く、就労準備支援事業を手掛けているところで、中間的就労を支援メニューに加えているケースも少なくありません。

「05. コミュニティワーク研究実践センター」の、岩見沢市での取り組みもその一例といえます。この事

例（岩見沢）の大きな特徴の1つは、生活困窮者と生活保護受給者の両方の就労支援を一緒に受託している点ですが、もう1つが、相談者に寄り添った就労準備支援メニューの多彩さです。他者との基本的なコミュニケーション訓練や、通所の訓練の後に、「たいけん隊」という名での地元活動への参加やお祭りの企画・運営、「はたらき隊」での職場体験がメニューに並んでいます。この、相談者の進度に応じた複数メニューを用意しながら、地域との接点をもたせていくのは、単なる就労訓練だけではなく社会参加への心理的な壁を取り除く意味でも、各自治体で取り入れていただきたい発想です。

4

複数課題を抱えた相談者には、就労支援だけでなく生活支援との連携が大切です

認定就労訓練・中間的就労を、ひきこもり者等を含む生活困窮者の就労を軸とした生活自立を目指すものと考えた場合、複数課題を抱えた相談者では、生活支援との連携は必須です。負債の解決方法がわからない、部屋のゴミ屋敷状態をどう解消したらよいかわからない、明日のご飯を食べるお金がない、誰に相談したらよいのかもわからない、という状態では、就労訓練も何もあります。逆に、このような状況だと、とにかく収入を得たいということから、早期就労を希望し、結果として早期離職を繰り返すというパターンを、支援者ならば見聞きされたことがあるかと思います。

就労支援のみならず、生活支援まで同時並行で（しかも伴走型で）行っているのが「03. 伊丹市雇用福祉事業団」です。ここの支援事例を見れば、その必要性和、迅速な対応がどれだけよい効果を生むのかが理解できます。しかし、通常は、1つの団体が両方を担う前提とするのは無理があると思われます。別々の支援者が連携を密にして、一人の相談者の両面を支援していく仕組みづくりが現実的であり、ある程度の生活課題解消の方向性が見えてきた段階で、本格的に就労支援に取り組む形となるでしょう。

5

生活困窮者の中間的就労支援から柔軟な働き方が生まれます

就労支援は基本的に個人の課題解決、個別支援ですが、これを大きく「まち」の観点から見て、取り組んだ事例が、「01. 鳥羽市：とばびと活躍プロジェクト」です。生活困窮の相談傾向から、地域の基幹産業である観光業の課題を結びつけ、庁内に問題意識を投げかけたことが端緒となっています。生活困窮者自立支援法と地域づくりは、法の理念に謳われてはいても、なかなか結び付きにくいものです。しかし、本事例は、個別支援が中心の生活困窮者支援の現場であっても、広い視野を心に留めおくことの重要性を教えてください。

また、生活困窮者だけではなく、高齢者や時間の限定される子育て中の方なども含めた人を対象に、柔軟な働き方を提示した「プチ勤務おしごとカタログ」ですが、ここでの新たな仕事の作り方・切り出し方には、ユニバーサル就労のノウハウが使われています。中間的就労の発想が、生活保護・生活困窮者支援目的に限定されるものではない一例といえます。

6

就労支援が地域活性化や地方創生につながっていくこともあります

就労支援が、地域づくり・まちづくりと関わるときに、大きくわけて2つの型があります。1つは、就労体験・就労支援の場として、地域づくりやまちづくり、地域産業の活動を選択するケース。就労支援（福祉）から、地域づくりへのアプローチという言い方もできます。これは、「05. コミュニティワーク研究実践センター」の岩見沢市・月形町両方の事例や、「08. 藤里町社会福祉協議会」での前半のひきこもり支援『こみっと』の事例などがそれに該当します。もう1つが、地域づくり・まちづくり活動に、人手が足りなかったり、少しでも多くの人と協働したいという想いのもとに、生活困窮者等の就労支援事業を活用するものです。こちらは、地域づくりから、就労支援（福祉）へのアプローチですが、まだまだ少数にとどまります。

「04. 音別ふき露団」の事例は、その双方向のアプローチ

ローチがクロスしたものといえるかもしれません。ここには、そのような地域づくり・地域おこし活動と、就労支援をつなぐ存在として、釧路社会的企業創造協議会が深く関わっています。間違いなく住民主体の活動ですが、その地域づくり活動を陰に陽に支援しながら、就労支援を絡める意義を関係者に組み入れています。実際に、活動に従事しながら変わっていく若者の様子が、地域で活動している人たちに感銘を与えていることが十分に読み取れます。加えて、地元高齢者の無理のない就労、生きがいづくり・介護予防にもつながっていることは、中間的就労のもつ多面的な効用をよくあらわした事例といえるでしょう。

この、無理のない、人それぞれの状態に合わせた就労を、生きがいづくり、活躍の場づくりと位置づけて、地域活性化（地方創生）と結びつけたもの、発展させた形が、「08. 藤里町社会福祉協議会」でのプラチナバンクの取り組みです。ここでは町民全体を対象としていて、就労支援自体、すでにひきこもりや生活困窮者、障害者対象の枠を越えています。地域共生社会での多様な就労と社会参加の形を目指したものといえるかもしれません。先駆的であるだけに、完成されたものではなく、今後まだまだ変わっていく、発展していくものとも感じられます。

7

地域づくりを進めるなかで、中間的就労も多面的に展開されていきます

従来型の地域づくりでは、地域の外から企業や工場を誘致することで雇用を創出し、就労を増やしていくことが一般的でした。しかしこの方法は、企業にとっての立地の魅力、経営方針や採算性に大きく依存し、地域の実情を必ずしも反映しませんでした。

「06. 川根振興協議会」では、撤退した商店とガソリンスタンドを地域で経営し、住民目線で運営しています。さらに、生活支援サービスの創出、公共施設の活用など、地域の資源と人材を活用し、住民主体の地域運営をしています。このような地域の課題解決に向けた内発的で地域循環的な経営にとって、地域住民の潜在的な力を生かすことが必要です。一般就労につながる事業もありますが、フルタイムの仕事にならない

事業もあります。就労という点から見たときに、地域のさまざまな仕事を請け負う多業として働くこともあります。すでに仕事があって就業するというよりも、地域のニーズを解決するなかで仕事が生まれるといえるでしょう。場合によっては、仕事というよりはボランティアに近い活動もあるでしょう。仕事と地域での活動を明確に切り分けることが困難なケースも多いでしょう。高齢者の生きがいとしての就労も、地域住民の潜在的な力を生かすことになります。このような地域づくりにおける就労は、一般的雇用にはならなくても、地域にとっての重要な仕事を担っています。このような地域づくりの展開は、「07. 高知県佐川町」の「あったかふれあいセンター」と「集落活動センター」の取り組みにも見ることができます。

これらの事例では、地域づくりを推進するために、川根振興協議会や集落活動センターなどの住民主体の地域運営組織が大きな役割を果たしています。この運営を担うスタッフも地域住民であり、地域の雇用を生み出しています。このように内発的で地域循環的な地域経済によって、多様な雇用が生み出されていますが、中間的就労のダイナミックで多面的な展開と見ることができる場合が多いと思います。

以上、各自治体における認定就労訓練等の直接の参考となるもの、なりにくいもの両方の事例があったかもしれません。しかし、中間的就労には、これだけの可能性、単なる生活困窮者自立支援法の枠にとどまらず、多様な形、他の分野との協働の可能性もあることを知ってもらえれば、これらの意欲的な取り組みを紹介させていただいた意味があるものと思います。また、生活困窮者自立支援法が謳う、支援を通じての「地域づくり」の一端をご理解いただけたのではないのでしょうか。

本稿事例を一通り読んでいただいたあとで、第1章、第2章に再度目を通していただければ、現在、認定就労訓練事業・中間的就労の推進に苦勞されている担当者みなさまにとっても、取り組みのヒントとなるものがあるものと確信しています。

地域共生社会の実現に資する中間的就労の多面的機能とあり方に関する調査研究事業
検討委員名簿

池田 昌弘	特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター	理事長	委 員
神名部耕二	小田原市役所福祉健康部	部長	委 員
櫛部 武俊	一般社団法人釧路社会的企業創造協議会	副代表	委 員
五石 敬路	大阪市立大学	准教授	副委員長
高木 哲次	企業組合 伊丹市雇用福祉事業団	代表理事	委 員
高橋 誠一	東北福祉大学	教授	委 員 長
竹村 邦敬	高知県産業振興推進部計画推進課	課長補佐	委 員
辻駒 健二	川根振興協議会	会長	委 員

※五十音順・敬称略

ヒアリング調査：特定非営利活動法人 全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）

地域共生社会実現のための 中間的就労のすすめ

2019年3月

一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会

〒085-0015 北海道釧路市北大通12-1-14 ビケンワークビル1F

TEL&FAX 0154-25-0288

email : sbcc@kuh.biglobe.ne.jp

制作 七七舎

印刷 (株)ファーストワン



本書は「中間的就労」を入り口に、地域共生社会実現のための「地域づくり」を考えるガイドブックとなっています。生活困窮者支援関連部署のみならず、地域づくりに関連する部署で幅広くご活用ください。