

担当職員として実践した相談者への向き合い方



神奈川県座間市福祉部参事兼福祉事務所長兼地域福祉課長
林 星一

「生活困窮者自立支援制度」という制度をご存知でしょうか。

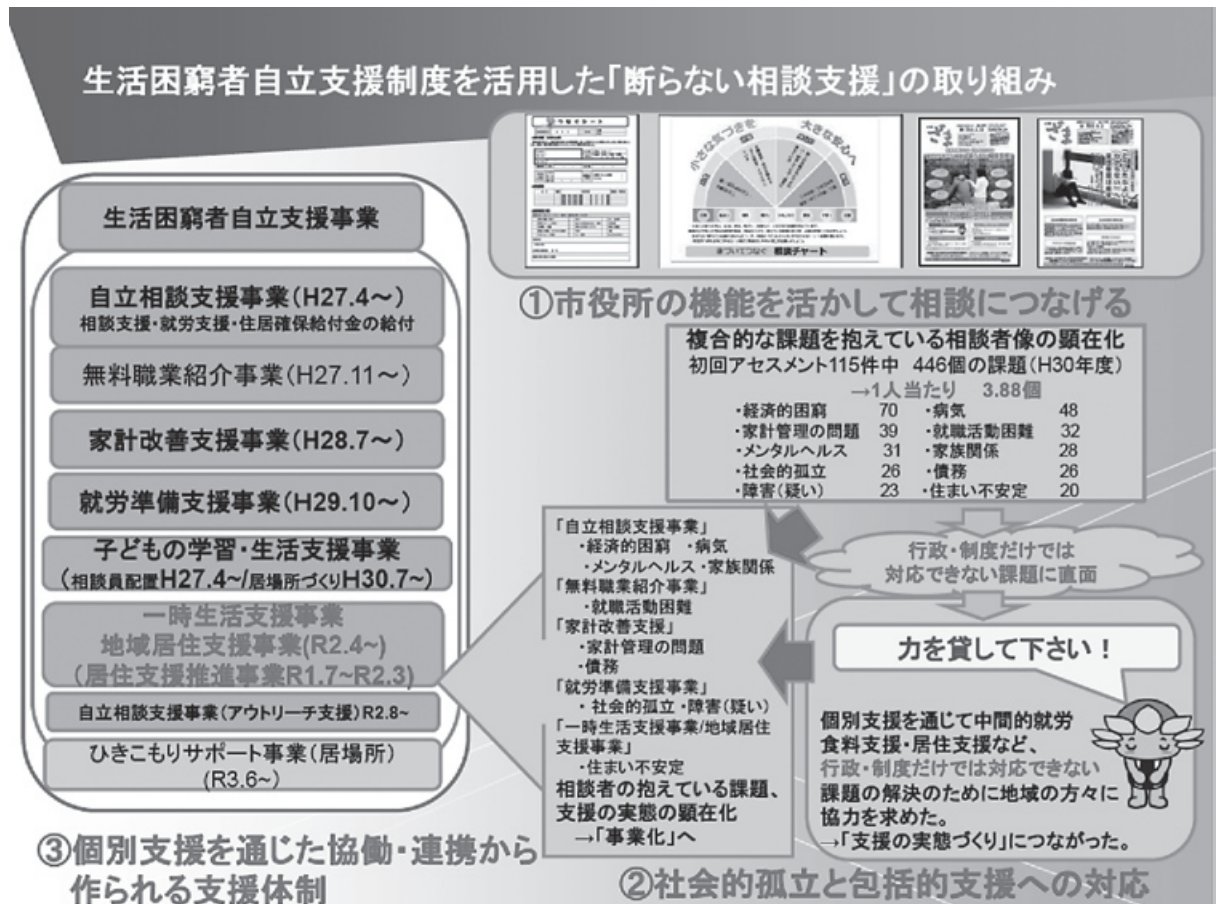
生活上の複合的な課題を抱える生活困窮者が、いわゆる「制度の狭間」に陥らないようにできる限り幅広く対応し、包括的に自立を支援する「断らない相談支援」を掲げている制度です。

私はこの制度が始まった平成27年度から相談支援や支援体制づくりに関わってきました。これまでの経験や気づきを踏まえ、「断らない相談支援」を実践するために市役所内外の連携体制の構築にあたって意識していることや、

相談を受ける立場として住民と向き合う際に留意していることを報告します。特に強調したい点については下線を引きましたので参考にいただければ幸いです。

1 市役所の機能を活かして相談につなげる(属人的なつながりから仕組みへ)

座間市は神奈川県のほぼ中央に位置し、おおむね4キロ四方の市域に約13万人が暮らす自治体です。福祉部地域福祉課「自立サポート係」が生活困窮者自立支援制度を担当しています。平成27年(2015年)の制度開始以来、



年々実施事業を拡充し、現在は自立相談支援事業（直営窓口）への「生活困窮者自立支援制度助言弁護士」の配置、「アウトリーチ支援」（委託）の実施のほか、任意事業として「就労準備支援事業」「家計改善支援事業」「一時生活支援事業／地域居住支援事業」「生活困窮世帯の子どもの学習・生活支援事業」を実施しています。令和2年度からはひきこもりサポート事業として「居場所づくり」も始めました。また生活保護担当課とも連携し、被保護者家計改善支援事業、被保護者就労準備支援事業の実施など、生活保護制度と生活困窮者自立支援制度との一体的な実施にも取り組んでいます。

生活困窮者自立支援制度の対象者は「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、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者（生活困窮者自立支援法第3条）」とされています。ご相談者がそうした「おそれのある」状態にあるかどうかは広く相談を受け付け、話を聞くことからしか分かりません。また生活困窮状況の原因となる課題は複合的であり、その程度もさまざまです。このため事業開始1年目（平成27年度）に本市の自立相談支援事業は「相談を断らない」ことを決めました。

はじめは同じ課（当時）で実施する生活保護の相談で申請に至らなかった相談のフォローから始めましたが、「もう少し早く相談につながっていれば……。」と感じることが多かったため、市役所内の他の課や係に「生活に困ってそうな人がいれば自立サポート担当に連絡して欲しい」とお願いしてまわりました。

ある時、税の徴収を担当する収納課に失業のため税金が払えないという相談がありました。そこで収納課の職員が自立サポート窓口につながり、その方は再就職することができました。その後、再度、収納課で税の分納相談となった時、自立サポート窓口案内された

ことを相談者からとても感謝されたそうで、それから、その収納課の職員はどんどん相談をつなげてくれるようになりました。

そうした小さな成功体験を他部署との間で共有することから庁内連携が始まりましたが、属人的なつながりだけでは、職員の異動などにより連携が途絶えてしまうおそれがあります。そのため庁内の仕組みづくりとして始めたのが、「包括的支援体制構築ワーキンググループ」です。

「包括的支援体制構築ワーキンググループ」では庁内横断的に構成員が集まり、市民の困りごとに全庁的に向き合う体制づくりに取り組んでいます。どこに何を相談すればいいのか分からない来庁者を窓口等で把握した場合に、本人同意の下で相談内容をシートに記載し必要なサービスにつなげる「つなぐシート」の電子化の検討や庁内研修会などを通じた「断らない」マインドの醸成などに取り組んでいます。

2 「現在バイアス」という言葉

生活上の複合的な課題を抱える生活困窮者の相談対応で、私が留意していることのひとつに「現在バイアス」という行動経済学という言葉があります。「現在バイアス」とは常に現在の利得を重視してしまうことと言われています。例えば、私は、健康を考えて来週からダイエットをするという計画を立てたものの、来週になるとその計画を先延ばしにしてしまう、といったことをたびたび繰り返していますが、これも「現在バイアス」の例です。

特に経済的に困窮して生活に追われ、目の前の困りごとで手一杯になっている場合、毎日の生活がギリギリの決断の連続であるため、長期的には何をすべきか分かっていても、それを実行する余裕がなくなってしまうことが知られています。

相談業務の中では「どうしてそんな非合理的な選択をしてしまうのだろう」「何故そんな消費行動をするのか理解できない」と感じる

ことがあるかも知れませんが、生活に困窮した状況の中では「現在バイアス」のような誰もが持つ行動特性がより強調されて顕れることを知ることは、相談者に寄り添った相談を行う上でヒントになると思います。

3 個別支援を通じた協働・連携から作られる支援体制

取り組みを進めるうち、制度の狭間に陥った相談者の複合的な生活課題を解決するには行政や制度の力だけでは足りず、地域の方々との連携が必須であることが分かってきました。以下は地域との連携体制が出来上がるまでの一例です。

初年度、制度周知のために支援機関やNPO法人をローラー訪問したことがあり、その一環で「NPO法人ワンエイド」を訪問しました。この団体は当初、高齢者への生活支援を中心に活動していましたが、高齢者のさまざまな生活ニーズに応じていくうちに居住に関するサポートも始めた団体でした。お会いしたばかりでしたが、「自分たちの団体も、これまでの取り組みを通じて高齢者や母子家庭等の生活困窮が見えてきており、できることがあればぜひ協力させてほしい」とのお申し出をその場でいただきました。当面の生活をしのぐための食料の確保について苦慮している頃でしたので、ダメもとでフードバンクに取り組んでいただけないかとお願いしたところ取り組んでいただけることになり、それからすぐにフードバンク活動が始まりました。「NPO法人ワンエイド」との連携はここから始まりました。

しばらくするとワンエイドと市の自立サポート担当職員が連携して生活困窮者の居住支援を行うことが増えてきました。生活困窮者の居住支援は、単にアパート等の入居相談を行えば済むものではなく、敷金等の入居時に必要な資金の確保、居住を継続するための収入の確保、多重債務の解決など多岐に及び、包括的な支援が求められます。そうした支援

の事例を一件一件積み重ねながら、支援の事業化にも取り組みました。その結果、支援プランの作成や就労支援等を市自立サポート係や就労準備支援事業「はたらっく・ざま」、家計の改善に向けた相談支援を事業委託先の社会福祉協議会、入居相談等をワンエイドが担当し、互いの強みを活かし、それぞれが連携しながら複合的な困りごとを抱える相談者を包括的に支援する「チーム座間」のスタイルが出来上がってきました。(NPO法人ワンエイド等との連携は「令和5年版 厚生労働白書」P114～117に掲載されています。)

行政や制度だけでは解決できない課題について、地域の方々との連携をしながら解決を模索し、ともに成功(失敗)体験を共有することが地域連携の構築につながっていると考えています。

4 連携のために意識していること 「文脈(コンテキスト)」・「立場」

これまでに述べたような庁内・庁外連携体制をつくっていく中で意識してきたのは「文脈(コンテキスト)」という言葉です。ビジネスの世界では「相手の文脈(コンテキスト)を読んで提案する」などと使われたりします。「状況」や「背景」、「これまでの経緯」や「意図」などの全体を包含して指すことが多いようですが、連携のためには、連携する相手の「文脈(コンテキスト)」、一言で言えば「立場」を理解することが大事だと思っています。

庁外の連携体制については、生活困窮者の住まい支援(居住支援)に取り組む中での気づきをお伝えしたいと思います。

生活困窮者自立支援制度の担当となる以前、生活保護のケースワーカーをしていた時も、緊急時の安否確認や苦情・クレーム対応、住まい探しの同行や代理納付等の事務手続きといったことで不動産事業者の方々との接点がありました。振り返ってみると不動産事業者にお問い合わせしたり理解を求めたりといった関わりが多かったように思います。そうした中で、

私は無意識のうちに「福祉に理解がある不動産事業者」と「福祉に理解がない不動産事業者」を峻別していたように感じます。

その後、前述のように地域の方々と連携しながら生活困窮者の居住支援に関わるようになって、その考えが誤りであることに気づきました。

ある時、自立相談支援事業による就労支援やNPO法人ワンエイドによるアパートへの入居支援（不動産事業者・大家さんの開拓を含む）の後、生活が安定し自立相談支援事業としては支援終了した50代単身の方が、しばらくして病気のためアパートの自室でお亡くなりになりました。すぐに連絡がとれる身寄りもなく、アパートの残置物の問題などが残されました。ご本人と大家さんの間の契約ごとでもあり、行政の立場でできることは限られ、結局、不動産事業者・大家さんの対応は居住支援法人の立場からNPO法人ワンエイドが行いました。こうした事例を通じて、不動産事業者には大家さんを守るという立場があること、困りごとに関する相談支援が終了しても居住支援は退居時まで続く、といったことを教わりました。この時、そもそも私は不動産事業者の立場や仕事内容をきちんと理解していなかったにもかかわらず、「福祉に理解がある不動産事業者」「福祉に理解がない不動産事業者」などと勝手に不動産事業者を峻別していたのではないかと深く反省しました。

社会福祉で用いられる言葉に「社会資源の活用」という言葉がありますが、社会資源は必ずしも福祉のために活用される目的で存在しているわけではないという、考えてみれば当たり前の事実気づかされたと感じます。こうした気づきは、福祉と住宅に関する官民連携のプラットフォームである居住支援協議会の立ち上げにつながりました。

5 「住民の福祉の増進」について

地方自治体における庁内連携については、お互いの立場を越えてつながる基盤が既にあ

ると考えています。それは地方自治法に書かれています。

地方自治法

第一条の二 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

この条文について明治学院大学社会学部新保美香教授は「住民の福祉の増進」は、自治体の福祉を所管する部局だけが担う業務ではなく、地方自治体の本務であることを伝える条文である。」（書評「誰も断らない－こちら神奈川県座間市生活援護課－」/『社会福祉研究』第146号/鉄道弘済会）と述べられています。

職員一人一人が市役所全体で「住民の福祉の増進を図ること」を役割分担して取り組んでいるのだ、ということを経験などさまざまな機会を通じて思い出すことも大切だと感じます。

引き続き自治体職員として何ができるのか、相談支援の現場から考え続けたいと思います。

著者略歴

林 星一（はやし・せいいち）

東北福祉大学卒業後、社会福祉法人県央福祉会に勤務。知的障がい者の支援にあたる。1999年、ケアマネジャーとして株式会社ニチイ学館に入社。その後本社ヘルスケア事業本部で介護事業全般に携わる。2006年座間市役所入庁。生活保護ケースワーカーとして9年間勤務。2015年から生活困窮者自立支援事業を立ち上げ担当。2019年から生活援護課長、2022年から現職。社会福祉士。厚生労働省「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ワーキンググループ（令和3年度）」構成員、国土交通省・厚生労働省・法務省「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する検討会（令和5年度）」委員。