



平成26年度 第2回生活困窮者対策研究会

自立支援から困窮者支援へ

# 人と地域を耕す

新たなコミュニケーションを共同を目指して

生活困窮者自立支援法が来年4月に施行されるのを前に、経済的に困窮する人の就労や暮らしの改善を手助けするモデル事業が県内の社協で進められており、現在はその枠組みや課題の検証に取り組んでいます。

北海道釧路市で生活困窮者に対して新たな雇用の場を創り出す「釧路社会的企業創造協議会」副代表の櫛部武俊氏を講師に迎えた「第2回生活困窮者対策研究会」(8月28日、ふれあいランド岩手)には、モデル事業実施(予定も含む)社協職員、市町村行政職員ら約50人が参加しました。講演の概要をお伝えします。

## 多様な自立支援プログラムの用意が必要

生活困窮者自立支援法制度は▽世帯構成の推移と見通し(2030年には単身世帯は4割に達する)▽生涯未婚率(2030年には男性30%、女性23%)▽家族以外の人と交流のない人の割合(15・3%とOECD加盟20か国で最高)▽フリーター182万人、ニート60万人▽年間3万人の自死、などを背景としており、生活保護受給者数は216万人と増加傾向が続いています。

支援法は福祉事務所設置自治体に総合的な相談窓口を開設することを義務づけ、貧困の連鎖を防ぐために貧困家庭の子どもへの学習支援なども行えるよう、きめ細かく対応できる多様な支援メニューの準備が重要とされています。

釧路市の生活困窮者自立促進支援モデル事業では、仕組みづくりが大切と考え、法施行前までに生活困窮者庁内連携連絡会議・生活困窮者自立支援釧路圏域協議会・生活困窮者自立支援協議会(仮称)の3つの協議会を立ち上げながら連携を目指しています。

その中で生活保護受給者の自立支援に取組む釧路社会的企業創造協議会は、市生活相談支援センター「くらしごと(暮らし×仕事)」を受託。自立支援プログラム(自立相談支援・就労・就労訓練の各事業)と、ワンストップ(無料職業紹介、求人情報のオンライン提供)事業を開拓しつつあります。

改めて自立相談支援事業の意味を考えると、制度と制度をつなぐ、制度の狭間を埋める大事な取組みと考えています。

講師



一般社団法人  
釧路社会的企業創造協議会  
副代表 櫛部 武俊氏  
(釧路市生活相談支援センター・北海道釧路総合振興局管内生活支援センター長)

生活困窮者支援の力をいかした社会的企業づくり

釧路市は平成16年度から「釧路モデル」といわれる生活保護受給者の自立支援に取り組んでいます。これは、生活保護受給者の自尊心を尊重し、地域資源を活用してエンパワメントを図っていくことを特徴とした取組みです。

本人の「ステージ」に応じ、居場所と連動した「ボランティア」あるいは職業体験など多様な自立支援プログラムを用意して活動しています。生活保護から脱却するには働く意欲と働く場所が必要です。そこで当該協議会は地場産業である漁業の資材(漁網)補修作業に着目し、「地域で支えられていた人が支える側に回る」仕組みを構築しました。漁網補修以外にも体育館に設置するネット加工なども行っています。

中間的就労による自立の場は、社会参加の意欲を回復させ、報酬を得ることで自尊心の回復につなげています。生活困窮者自立支援制度では▽相談支援の重視(アウトリーチと伴走型の支援)▽包括的対応(福祉・就

## 釧路社会的企業創造協議会と「釧路モデル」

釧路社会的企業創造協議会(以下、協議会)は、2012年創立。地域の困りごとを仕事づくりに生かそうと、参加する生活保護受給者に「一定の報酬」を目標にして活動しています。2013年からは、生活困窮者支援のモデル事業を始め、釧路市生活相談支援センター「くらしごと(暮らし×仕事)」を立ち上げ、市内の生活困窮者の居場所づくりと雇用の場創りを目的に「相談支援事業」「中間的就労の場創出事業」の2本柱で活動しています。

釧路市は平成16年度から生活保護受給者の自立支援に取り組んでおり、

ボランティア参加から始まった中間的就労と呼ばれる「釧路モデル」は、受給当事者の自尊心と希望の回復を図りながら、地場産業である漁業資材(漁網)の補修作業などを通して、受給当事者の次のステップを目指しています。

「釧路モデル」は地域経済の回復と雇用創出など生活困窮者全体の支援課題と重なり合っているのが特長です。

こうした新たな働き方・仕事起こしの開発は、生活困窮者の力をいかしたソーシャルビジネス、社会的企業づくりの手法として注目されます。

## 生活困窮者自立支援制度の理念

- ①制度の意義 生活保護に至っていない生活困窮者に対する「第2のセーフティネット」を全国に拡充した包括的な支援体系の創設
- ②制度が目指す目標 ①生活困窮者の自立と尊厳(本人の回復プロセス、自己肯定感) ②生活困窮者支援を通じた地域づくり(地域ネットワーク、働く場の創出、社会参加の場の創出、相互に支えあう循環・共生型の支援構造)
- ③新しい困窮者支援の形 ①包括的支援(多様性への着目、制度の狭間という認識、申請主義と契約主義の限界を認識する) ②個別支援(その人が持ち込んでくる視点、世帯丸ごと支援の視点) ③早期的支援(その人は自らこない、情報ネットワークの形成) ④継続的な支援(資源とプロセスを共有しながら進める) ⑤分権的・創造的な支援スタイル(釧路と岩手の地域実情も文化も違う。共生的な地域づくりの視点)

※第2回生活困窮者対策研究会の資料から

労・住宅・金融・教育などと、人と人が支援する)▽社会的資源開発(社会的企業・新たな官民協働)の3つの循環が重要と考えています。

法施行まであと半年ですが、全国の自治体では現在、残念なことに担当部署も決まっていないところもあります。

就労準備支援や中間的就労は、単に自立支援メニューをつくるだけでなく、共生社会を支える地域経済の振興や地域づくりりに位置づける視点

が大切です。生活困窮者の力をいかす社会的企業づくりとして、より積極的な投資案件としてとらえる発想も重要です。

平成26年度  
保育所経営  
特別セミナー

## 動きだす新制度に向けた 保育所経営を考える

講師



社会福祉法人 吹田みどり福祉会理事長  
全国経営協保育所経営委員会委員長

### 菊池 繁信 氏

大阪府吹田市においても「もみの木保育園」「もみの木千里保育園」「大正北保育園」の3保育園及び介護保険事業所3事業所を経営。

全国経営協保育所経営委員会  
委員長、全社協政策委員会幹事、  
全国保育協議会副会長

「認定こども園」の普及が図られます。「認定こども園」はすべての子どもが対象で、すべての子どもを保障することは、子どもにも家庭にもプラス面となります。

平成24年8月に子ども・子育て支援法を含む子ども・子育て関連3法が成立しました。

これらの法律はすべて子どもに良質な成育環境を保障し、子どもと子育て家庭を社会全体で支援することを目的としており、法に基づき認定こども園・幼稚園・保育所を通じた共通の給付(施設型給付)及び小規模保育等への給付(地域型保育給付)の創設や、地域の実情に応じた子ども・子育て支援(地域子ども・子育て支援事業)の充実などの新たな制度が進められることになっています。

現在、公定価格の仮単価や利用者負担が提示され、各自治体においても「量の見込み」の設定に向けた作業が行われるなど、新制度への移行準備が進んでいます。一方で、新制度が及ぼす保育所経営への影響を的確に判断できる情報が乏しいとの声も聞かれます。

の移行等について理解を深め、法人・施設の最高責任者として制度改革に適切に対応できるようにすることを目的に本セミナー(主催:県社協・社会福祉経営者協議会・県社協・保育協議会。9月5日、ふれあいランド岩手ふれあいホール)を開催しました。県内保育所経営法人の理事長及び保育所施設長(園長)ら70名が参加したセミナーの概要をお伝えします。

### 平成以降の保育制度改革に関する これまでの動向

保育制度改革が拙速と言われますが、平成以降の保育制度改革の動向は「出生率1・57ショック」(平成元年)に始まる少子化対策と保育制度の見直しがあり、20年を超える改革議論の歴史があります。

「子どもと家族を応援する日本重点戦略」に始まる保育制度改革は、6年間に及ぶ制度見直しの議論を経て制定された新制度です。子ども・

子育て支援法制定の背景と目的のひとつに、出生率の低下解消が挙げられますが、今後はこれまでの遅れをいかに取り戻すかが問題となります。

「子どもを産み、育てやすい社会の創設」を目的とした子ども・子育て支援法の大きなポイントは①質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供②保育の量的拡大・確保③地域の子ども・子育て支援の充実です。

消費税引き上げ(10%)で確保する約0・7兆円が恒久的財源に充てられますが、量の拡充と質の改善には1兆円超が必要とされています。

国は平成25年度に「子ども・子育て会議」を設け、具体的な検討を進めています。それがうまく機能することを期待しています。

### 保育所、幼稚園に加えて

#### 「認定こども園」の普及を図る

新制度では幼稚園と保育所に加え、両方の良さと機能を併せ持つ

また、新たに少人数の子どもを保育する「地域型保育」の小規模保育サービス等を新設充実させ、待機児童の解消と地域の保育サービスを維持させます。

小規模保育事業は地域の多様な保育ニーズにきめ細かく対応するために、既存の様々な事業形態から移行できるような、保育分園に近いA型、家庭的保育(グループ型小規模保育)に近いC型、その中間的なB型の3つが設けられます。

小規模であることや原則として3歳未満児を受け入れの対象としている事業を踏まえて、連携施設を設けることが要件のひとつとされています。

新制度における保育標準時間認定の子どもについては、原則的な保育時間は8時間としつつ、通勤や休憩時間を考慮して最大11時間が保障されています。

また、幼稚園の公定価格上の職員配置基準は、4〜5歳児は30対1、3歳児は20対1とする方針が示さ



# 進む道は選べる

岩手県社会福祉法人経営者協議会副会長  
福岡隣保館福祉会理事長・認定こども園ともいき園長



黒沢 智明 氏



れ、従来は35対1と定められていた職員配置基準に満たないものは、調整措置が講じられることになっていきます。

公定価格については、幼保連携型とそれ以外の類型の認定こども園についても、国の定める基準に大きな

違いはないことから、公定価格も基本的に同じになるよう

です。一方で深刻化する保育人材確保は、潜在保育士を現場に取り戻すことや離職者を減らすことが課題であり、居残り業務、職場の人間関係の改善も大切です。保育

者の人員配置、待遇改善、研修システムの充実など、保育に携わる人たちの就労環境の整備があつてこそ、保育の質が守られ向上するものと考えています。

## これからの保育所経営と大きく変わる経営環境

幼稚園と保育所の機能を併せ持つ新制度は、幼保連携型・幼稚園型・保育所型・地域裁量型の4つとなります。どの道を選ぶのか、今後の行く道の選択が迫られています。

新制度に入るか否か（施設型給付を受けるか）は、制度施行初年度だけでなく、いつでも可能な柔軟な仕組みとなりますが、これまでの移行への状況は全国的にばらつきがみられています。

一方で、社会福祉法人は営利法人

とのイコールフットイングを図るべきとする非課税措置の見直し問題、平成29年度をピークとする乳幼児数の変動に伴う影響、人材確保の問題など、新制度移行に向けた課題は少なくありません。

かつてない大きな風が吹く中、法人の原点に立ち戻り、膨れあがる保育供給と進む少子化の両面から、国の政策動向や市町村の将来像を見据えたうえで、移行への判断を的確なものとし、その選択のタイミングが求められていると思っています。

新制度をどのように受け止めて対処し、選択するかは、「人・モノ・金」の問題も含めて「法人の収入の多寡」か「法人の使命（ミッション）」か、そのどちらも欠くことはできません。

単年度または中長期のスパンでみながら、賢い選択をしていたかどうか、賢い選択をしていただきたく思います。

セミナーでは参加者から▽保育の短時間と標準時間の取扱い▽待機児童解消に対する行政の平等性と柔軟性▽新たな幼保連携型認定こども園と保育所型認定こども園の相違点▽移行猶予期間（10年）の移行先延ばしにより考えられるリスク▽移行による事務量の膨大さを事務員の人員費で賄えるか▽利用者負担分が徴収できない場合の補てん▽法人の一体化に伴い転籍する職員の退職金など、多くの質問が出され、菊池講師が回答に応じました。

少子化対策・子育て支援施策の集大成とも言える新制度は、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に進める仕組みを導入し、消費税率の引き上げによる財源によって、幼児教育・保育・子育て支援の質と量を充実させるものです。

当認定こども園ともいき（園児209名、職員46名）は、平成23年に学校法人立ふくおか幼稚園と社会福祉法人立福岡隣保館保育園の2法人による幼稚園と保育園を一体化

し、全国22法人とともに幼保連携型認定こども園としてスタートしました。これまで幼稚園は文部科学省、保育園は厚生労働省の所管に分かれ、財源も制度毎に違いましたが、新システムでは財政措置は施設型給付で一元化され、財政措置も所管も一元化し、二重行政が解消されます。

「認定こども園」としてスタートした1〜2年間は、幼稚園と保育園の持つそれぞれ文化や歴史の違いもあり、

職員の戸惑いもありましたが、幼保の職員がそれぞれの良さを学び合い、子ども達が健やかに育つよう努力しています。

新制度における幼保連携型認定こども園は、学級編成や職員配置基準について従来より改善されています。公定価格においても、第三者評価受審加算など法人の努力が評価される仕組みも取り入れられています。地域型保育では小規模保育、家庭的保育など利用者の選択肢が増えました。

現在、市町村では新制度に対応した今後の事業計画策定に取り組んでいます。

各法人の経営環境は新制度により大きく変わります。私たちは制度がどのように変わろうとも子ども達の最善の利益が保障される社会を作る使命があります。それぞれの置かれた状況の中で、法人の存続も視野に入れながら、進む道を判断する時を今まさに迎えています。