

効果的な研修の実施のための調査研究報告書

1. はじめに

平成 26 年度より、厚生労働省は「自立相談支援事業従事者養成研修(国研修)」を実施し、主任相談支援員、相談支援員、就労支援員の 3 職種それぞれに必要な知識、技術を習得できる機会をつくってきた。2020 年度以降は、この研修事業が、国から都道府県へと移管される予定であり、都道府県単位で生活困窮者支援にあたる支援員の研修を行っていく必要がある。京都自立就労サポートセンター推進会議(以下、「推進会議」)のワーキングチームでは、この予定に対応して、研修を実施する参考とするため、他都道府県の取り組みについて調査した。

2. 調査のテーマについて

平成 30 年 6 月 12 日に京都テルサ 3 階会議室にて開催された推進会議にて、本年度のワーキングチームでは以下の調査を行うと提案した。この提案に従って、調査を行い、本報告書をまとめた。ここでは、①・③については、資料を別添することとし、調査本体である②について主に記載したい。

推進会議での審議事項

効果的な研修の実施のための調査研究

推進会議ワーキングチーム調査予算を利用する調査事業である。2 年後に国から都道府県へ人材養成研修が移管(生活困窮者自立支援制度の制度改正に伴う)される準備作業として、今後京都府においてどのような研修を実施すべきかを調査する。

具体的には、次の①～③の構成で調査研究を実施し、報告書を執筆する。

- ① センターでこれまで行ってきた研修について実績をまとめる
- ② それをもとに各地の研修実施状況や意見をヒアリング
- ③ センターの実績を資料として巻末に添付

3. 都道府県の市等の職員に対する研修等事業について

平成 30 年 6 月 1 日に改正生活困窮者自立支援法が可決・成立し(6 月 8 日公布(平成 30 年法律第 44 号))、平成 30 年 10 月 1 日に一部施行された。改正法においては、第 10 条として「都道府県の市等の職員に対する研修等事業」の項目が新設された。

もともと改正前にも、法律上の「その他事業」として、都道府県による管内自治体向けの研修事業等が展開されていた。そうした中で本規定が創設されたのは、改めて法定事業として位置付けることにより、「都道府県に市等に対する支援のより効果的・効率的な実施の促進を図る」(厚生労働省資料「生活困窮者自立支援制度等の推進について」より)ためである。

改正生活困窮者自立支援法

(都道府県の市等の職員に対する研修等事業)

第十条 都道府県は、次に掲げる事業を行うように努めるものとする。

- 一 この法律の実施に関する事務に従事する市等の職員の資質を向上させるための研修の事業
- 二 この法律に基づく事業又は給付金の支給を効果的かつ効率的に行うための体制の整備、支援手法に関する市等に対する情報提供、助言その他の事業

2 第五条第二項の規定は、都道府県が前項の規定により事業を行う場合について準用する。

同法の施行に併せて改訂された「生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアル」(平成30年10月1日第3版)においても、当面、国において研修事業を実施するものの、都道府県への移管を見据えて、広域行政としての都道府県が主体となり計画的に実施することを求めている。ただし、研修の内容については具体的な定めはなく、当座のところ、都道府県の実施する研修は、「国研修の内容を地域の関係機関や自治体に伝達するための研修会等」、いわゆる「伝達研修」との記述にとどまっている(マニュアル81頁)。

とはいえ、国ではなくより実施主体に近い自治体である都道府県が研修を実施する以上、国の研修の単純な焼き直しとなつては、実施主体を変更する意味がない。やはり、都道府県としても地域や時事的な必要性等に応じた工夫を施し、独自の改善をしていくことが望まれるであろう。

そのため、今回ワーキングでは、全国の都道府県をはじめとした各地において、研修をどのように実施することを予定しているかについてヒアリングを行い、京都府において研修を実施する際の参考に役立てることとした。以下に、今回の訪問調査によって得られた知見を一覧形式でまとめた。

「生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアル」(平成30年10月1日 第3版)

(「都道府県の市等の職員に対する研修等事業」の創設)

都道府県については、既に管内自治体に対する必要な助言、情報提供その他の援助を行う責務規定が法律上設けられており、当該規定に基づき、一部の都道府県において都道府県主導の任意事業の広域的実施が展開され、効果を上げている例が見られる。

これらを踏まえ、改正法による改正後の法では、「都道府県の市等の職員に対する研修等事業」を新設し、その中で、管内自治体の事業実施体制の整備の支援を事業内容の一つとして位置づけている(法第10条第1項第2号)。なお、その他には、人材養成の観点から市等の職員に対し研修等を行う事業(同項第1号)、支援が困難なケースの解決に当たって、市域を越えて経験豊富な支援員へ相談を行ったり、支援員間のネットワークを構築する事業(同項第2号)を法定した。各都道府県においては、従前の責務規定と合わせ、当該事業の積極的な取組をお願いしたい。(3頁)

研修の実施

人材養成を目的にした研修は、当面、自立相談支援事業、就労準備支援事業、家計改善支援事業に従事する支援員を対象に国において実施されるが、これにのみならず、その参加者の規模や扱うテーマに応じて、福祉事務所設置自治体や自立相談支援機関が積極的に研修の実施主体となって企画・実施することに加えて、広域行政としての都道府県が主体となって地域の中核となる人材を計画的に育成していくことが求められる。

都道府県が主体となって行う研修としては、国研修の内容を地域の関係機関や自治体に伝達するための研修会等(以下「伝達研修」という。)が考えられる。

なお、伝達研修を含めた研修等を開催する際には、国研修の修了者にも研修の企画段階から積極的に参画してもらうとともに、研修の講師を務めてもらうこと等を検討することが重要である。

(81頁)

なお、現時点における最新の情報として、平成31年3月5日に開催された「社会・援護局関係主管課長会議」の資料(地域福祉課他)には、59頁から61頁までに、都道府県研修について以下のような内容が掲載されている。

そのポイントをまとめると、次の点に配慮すべきであろう。

2020 年度から、都道府県が支援員向けの修了要件となる研修を実施するに当たっては、原則として、以下の要件を満たして実施していただくようお願いする。

(1) 参加型研修(※)の形式を取り入れること

※意見交換、事例検討等の参加者同士の交流を図るための取組のこと

(2) 研修企画チームをつくり企画・立案すること

(3) 制度の理念と基本姿勢を伝えること

※1 なお、「都道府県研修実施のための手引」「都道府県研修実施のためのカリキュラム」(※2)を、研修の実施に当たっての参考とすることが考えられる。

※2 みずほ情報総研株式会社が作成し(平成 29 年 3 月)、全都道府県に配布

都道府県における研修の実施にあたっては、生活困窮者自立支援制度の新任者向けの研修だけでなく、現任者と一緒に実施したり、生活保護や障害、介護、地域共生などの他分野の支援員と一緒に開催する等の方法も効果的である。また、講師候補者を確保することが難しい場合には、一般社団法人生活困窮者自立支援全国ネットワークが作成した全国各地の講師候補者の情報リスト等も参考にさせていただきたい(平成 29 年 6 月 12 日厚生労働省生活困窮者自立支援室事務連絡「生活困窮者自立支援制度人材養成研修の講師登録のお願い」を参照のこと)。

また、平成 31 年度(2019 年度)予算(案)において、地方自治体の抱える困難事例等に対して、専門スタッフを派遣しノウハウの伝達・助言等を行うとともに、支援員同士の情報共有・意見交換の場として情報共有サイトを運営することにより、支援員に対する全国的な支援体制を構築することを目的として「自治体・支援員向けコンサルティング事業」を実施することとしている。詳細は追ってお示しするが、研修や事業実施に不安を抱える都道府県等におかれては、本事業の積極的な活用について御検討いただきたい。

4. 調査の実施について

畑本裕介(同志社大学)、垣田裕介(大阪市立大学)、高橋尚子、松浦悟子(以上 2 名、京都自立就労サポートセンター)が、それぞれ分担して大阪府、東京都、沖縄県、宮城県、茨城県について調査した。調査から得られたデータをもとに畑本が報告書を執筆した。

5. 調査結果について

各地での調査の結果を以下に一覧表形式でまとめる。

改正生活困窮者自立支援法に規定される 2020 年度からの都道府県研修については、調査を行ったすべての地域において、現在はまだ実施方法を検討中の段階であった。

ただし、2020 年度に研修が移管される前であっても、各都道府県において独自の研修を実施しているところが多い。その内容についてもお話を伺ったため、その内容についても一覧表形式でまとめる。

◇ 都道府県研修について

	訪問日	準備状況	直接実施か委託か	研修の企画・運営等を担当するチームの設置	標準プログラム以外に組み込む予定のテーマ
大阪府	平成 30 年 8 月 6 日	検討中	直接実施	○ (府内自立相談支援機関のベテラン主任相談支援員、府内自治体の行政職員)	標準プログラムに従うかどうかも含め検討中
東京都	平成 30 年 11 月 15 日	検討中 (国の方針を待つ)	一部委託を想定	検討中	—
沖縄県	平成 30 年 12 月 21 日	検討中	委託を想定	検討中	検討中
宮城県	平成 31 年 1 月 23 日	検討中 (年間スケジュールを策定中)	一部委託を想定	検討中 (来年度の研修について委託先のパーソナルサポートセンターの担当者と 3～4 回検討会を実施。)	検討中
茨城県	平成 30 年 12 月 7 日	検討中	全体の委託を想定	検討中	—

◇ すでに実施している研修について

	研修名	直接実施か委託か	年間実施回数	1回あたりの日数/ 1日コマ数/1コマ時間	研修の企画・運営等担当チームの設置	年間計画策定	内容	備考
大阪府	大阪府生活困窮者自立支援制度従事者研修	直接実施	4～6回	1日 /1～7コマ /30～180分	○ 研修企画プロジェクトチーム (主任相談支援員5名)	×	制度概要について、支援員に求められる倫理と基本姿勢、アセスメントの考え方、依存症者支援について、居場所のない若年女子・女性の実情と支援など。	人材の確保に苦慮。 国研修が移管された後は近隣府県間での共催も視野に。
東京都	自立相談支援事業従事者研修、就労準備支援事業従事者研修など	委託 (平成29年度より随意契約で社会福祉法人やまて福祉会に)	25回	1日 /3～4コマ /1.5～2時間	○ 研修等検討委員会(事務局社会福祉法人やまて山手福祉会)作業部会(国研修を受けた6名(3職種2人ずつ))	○ 前年度に次年度の前半までを策定し、7月に後半を策定。	事業従事者に求められる基本理念と基本姿勢、生活困窮者支援における自立と就労の考え方、支援者に求められる倫理と基本姿勢、主任相談員が持つべき視点、生活困窮者自立支援法と就労準備支援事業の基本的な考え方について、など。	国研修未受講者のためのものや、受講者のためのステップアップ研修等も組み込む。
沖縄県	沖縄県生活困窮者自立支援制度人材養成研修など	委託 (沖縄県労協協)	6回	1日 /2コマ /90分～150分	—	○ 県が前年度(2月ごろ)に策定	生活困窮者自立支援統計システムの使い方、事例検討、家計相談支援セミナー	地理的に他県との連携は難しい。離島職員も参加する。県外からの講師招聘は交通費等のため難しい。 4月実施のアンケートをもとに内容を作成

宮城県	生活困窮者自立支援制度従事者研修	直接実施	1回	1日 ／4コマ (生活保護の内容を含む) ／40～120分	今年度はパーソナルサポートセンターの担当者で3～4回程度集まって内容を決めました。	○来年度は、前期と後期に2回、会議を1回予定	改正生活困窮者自立支援制度について、生活困窮者自立支援制度の理念及び自立相談支援事業について、相談支援の事例検討など。	県内に温度差があり、また横の連携が不足しているため情報共有に難がある。担当者の異動がネックとなる。他県との連携は距離的な問題により難しい。
茨城県		委託	2回	1日	—	—	家計支援について、支援対象者の見つけ方について	

※ 千葉県では県庁でのお話をお伺いしなかったが、県内有志の方がネットワークを組んで行っている大規模な研修が行われている。これを独自の試みとして特別に調査を行った。

	訪問日	準備状況・実施形態	主な内容	特徴
千葉県	平成 31年 2月 24日	県内の生活困窮者自立支援制度関係者による自発的な研修をすでに実施(千葉県生活困窮者自立支援者ネットワーク実務者ミーティング)。	時事的なテーマについて全体講演の後、事例検討などを中心としたさまざまなテーマの分科会を開催。	県の職員も多数参加し、冒頭では県庁担当管理職による挨拶は行われるが、有志の関係者によるもので時事的なテーマを扱うなど柔軟性があり、参加者は大変熱心である。

6. 提言

今回の調査の結果を踏まえ、京都自立就労サポートセンターの運営に対して、次の4点の提言を行いたい。

① 研究の企画・運営のためのチーム体制の構築

東京都や大阪府では、法改正後の「都道府県の市等の職員に対する研修等事業」(以下、都道府県研修)に備えたチーム体制を整備していた。大都市圏での取り組みであるため、潤沢な地域資源に恵まれているという理由もあるが、事業の円滑な実施のためには必要な取り組みである。伝達研修に留まらない豊かな研修を実施することができるためには、事前に準備のための体制整備が必要であろう。

② 研修実施のための日数の確保

今回の法改正の前から独自に各地で都道府県などによる研修が行われている。しかし、これを年に1、2度だけ集中的に研修を開催するだけでは、通常業務との兼ね合いなどのため参加できない方が多く発生している状況が見受けられた。そのため、研修会数を増やし、同じテーマの内容を複数回実施している工夫をしている自治体も見受けられた。例えば、沖縄県では、初任者研修、相談支援従事者現任研修(現任研修)、時々テーマ別の研修を複数回実施していた。これらを、全担当者が3年ほどですべてを受講できることを目標とした設定であった。こうした実施方法を参考

にし、京都府でも実施回数を工夫必要があるだろう。

③ 研修対象者の範囲拡大

生活困窮者自立支援制度は、生活困窮者のおかれた状況に応じて包括的に実施されるものである(生活困窮者自立支援法 第二条 基本理念)。そのためには、生活困窮者自立支援制度の実施機関や団体だけで完結した支援ではなく、状況に応じた関連団体との連携・協働が必要となるだろう。そうであるなら、都道府県研修も自治体の生活困窮者自立支援事業担当者や事業受託事業者だけでなく、関連団体(ひきこもり支援事業者、子どもの貧困対策事業者、障害者支援事業者等)の従事者に対しても広く開放する必要があるだろう。ゆくゆくは広く市民に開放することも考えてよいかもしれない。

京都自立就労サポートセンターが京丹後市において開催した「平成30年度生活困窮者自立支援事業研修会」において、対象者を「生活困窮者自立相談支援機関従事者、他」として、一部を事業従事者以外にも開放したところ、通常の業務における連携・協働の参考となったとの感想が聞かれた。今後はこの方向性での実施を拡大していく必要があるだろう。

④ 研修の広域実施のための体制整備

初任者研修や現任研修は、どの担当者にも共通する内容を扱うために都道府県を単位として実施することが比較的容易である。しかしながら、個別の職種に対応するようなより専門的な研修(主任相談支援員養成研修、相談支援員養成研修、就労支援員養成研修、就労準備支援事業従事者養成研修、家計相談支援事業従事者養成研修など)は、より広域で実施しなければ、十分な参加者が確保できない。また、担当可能な講師の確保が都道府県の範囲では困難なことなど、実施体制の整備もより困難であろう。例えば、大阪府では、大阪府近隣の府県と連携して近畿圏としての研修ネットワークを組み研修の広域実施を呼びかけていくことを考えているとの話も聞いた。京都府としても、こうしたネットワークには積極的に参加していく必要があるだろう。

広域のネットワークによる研修を実施するならば、費用負担の問題など解決すべき問題があるために、早期に問題の整理とともに実施体制の整備に取り組む必要があるだろう。