

生活困窮者自立支援制度に関する一考察

— 地域福祉視点からの支援システム —

野田 秀孝

Hidetaka Noda

キーワード：生活困窮、自立支援、地域、システム

I. 初めに

2015（平成27）年4月に生活困窮者自立支援法が施行され、これまで制度の狭間であった、生活保護に至るまでにない生活困窮のものに対する支援が始まった。従来の福祉サービスは、高齢者、児童、障害者など特定の分野において、特定の者を選別し、サービスの可否を定めて行ってきたものである。近年の社会情勢から、様々な要因から、経済的困窮に至る要因が複雑に絡み合っていると考えられる。これまでのセーフティネットだけでは、生活困窮に至る状況を食い止めることができない。そのため、第2のセーフティネットとして施行されたのが生活困窮者自立支援制度である。

この制度は、経済的労働的自立支援を中心としているが、その他の制度の狭間で今まで対象にならなかった人々、支援が届かなかった人々を対象に支援を可能にする余地が十分にあると考えられる。さらには住民活動などのインフォーマルサービスから公的扶助などのフォーマルサービスまでを含む重層的なネットワークやワンストップサービスなどの総合的な包括的な相談窓口などの設置の可能性も含むものと考えられ、地域福祉的な視点で考えるに、重要な制度となると思われる。本稿は重層的で幅の広いシステムの構築の可能性を視野に、地域福祉的視点で生活困窮者自立支援法をとらえ課題と展望のための一考察を示すものである。

II. 生活困窮者自立支援法の経緯

生活困窮者自立支援法（平成二十五年法律第一〇五号）では「生活困窮者が増加する中で、生活困窮者について早期に支援を行い、自立の促進を図るた

め、生活困窮者に対し、就労の支援その他の自立の支援に関する相談等を実施するとともに、居住する住宅を確保し、就職を容易にするための給付金を支給する等の必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。」と法律制定時に説明されている。

2013（平成25）年1月25日に「生活困窮者の生活支援のあり方に関する特別部会報告書」（以下報告書とする）が出され、生活困窮者の現状と課題において、1990年代半ばからの安定した雇用の減少と世帯の構造の変化などから、年収200万以下の勤労者が全体の3割にのぼり、子どもの貧困、特にひとり親世帯に顕著な増加、生活保護世帯の増加が目に見えて明らかであること。核家族化や一人くらい世帯の増加などによる生活基盤の劣化と共に、生活リスクである、失業、疾病、家族介護などをきっかけに生活困窮に至る人の増加、生活保護の受給しか生活基盤の確保しかない状況からくる意欲の減退や、将来への希望の喪失などの悪循環などがあげられ、生活保護制度の体系の見直しと新しい生活支援の体系について示された。

この新しい生活支援の体系における基本視点は、「自立と尊厳」として対象者ひとりひとりの尊厳や主体性を重んじ、意欲や思いに寄り添ったものであること。「ながりの再構築」として、周囲とのつながりや社会とのつながりを重視し孤立ではなく地域社会の一員として実感ができ、承認されるような関係の再構築を目指すものであること。「子ども・若者の未来」として次世代が可能な限り公平な条件で人勢のスタートを切れるようにすること。「信頼による支えあい」として制度への国民の信頼をもとに社会の協力で自立を可能にすること、このような4つの視点と共に。支援される人の尊厳や人権擁護と共に社会の構成員としての役

割の再定義が必要とされた。

また、この4つの視点を踏まえた新しい生活支援の具体的なかたちとして、「包括的・個別的な支援」として縦割り行政ではなく地域における多様なサービスが連携し可能な限り一括指定粉われること、「早期的・継続的な支援」として早期に対応することによって支援の効果を高め引きこもりや地域社会からの孤立、気力の喪失などに陥らないような訪問型の対応も視野に入れること、「早急な対応」としてやみくもに就労に駆り立てるのではなく社会的自立から経済的自立への継続的な支援が求められること、更に民間活力の導入のような分権的な創造的な支援などが示された。

報告書には、新たな生活困窮者支援制度の構築について、生活保護制度の見直しについても示され、この内容を踏まえ、2013（平成25）年5月の第183回国会に生活保護法の一部改正法案とともに、「生活困窮者自立支援法案」が提出されが、両法案は衆議院では可決されたものの、参議院で審議未了の上、廃案となった。その後、2013（平成25）年10月の第185回国会に両法案が再提出され、同年12月に成立した。「生活困窮者自立支援法（平成二十五年法律第一〇五号）」では「生活困窮者が増加する中で、生活困窮者について早期に支援を行い、自立の促進を図るため、生活困窮者に対し、就労の支援その他の自立の支援に関する相談等を実施するとともに、居住する住宅を確保し、就職を容易にするための給付金を支給する等の必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。」と法律制定時に説明されている。

Ⅲ. 生活困窮者自立支援制度の内容

本制度の意義として、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」を全国的に拡充し、包括的な支援体系を創設することであり、背これまで制度の狭間であった、生活保護基準を下回るものではないが生活に困窮している人々といった、制度の狭間にある人を支援するものであり、一部の自治体では行われているといった支援や、民間による支援など地域によって対応がなされていなかった支援などを全国的に推進すること。早期支援や継続的な支援などがなされておらず、場当たりの支援ではなく、自立に向けた予防的、継続的、アフターフォローも含めた支援を展開することされている。

対象は、「現在は生活保護を受給していないが、生活保護に至るおそれがある人で、自立が見込まれる者」と、生活保護から脱却した人でも、再び最低限の生活

を維持できなくなることがないように、支援の対象とすることとなっている。生活保護に至る前の自立支援策の強化と生活保護を脱却し自立生活が安定して送れるような仕組みが必要とされ、生活保護の見直しと生活困窮者対策が一体として行われる必要があることが示されている。

支援内容は、困りごとにかかわる相談に応じ、安定した生活に向けて仕事や住まい、子どもの学習などさまざまな面で支援するとされている。福祉事務所設置自治体が必須事業として自立支援事業の実施及び住居確保給付金の支給を行う。自立相談支援事業は、就労その他自立に関する相談事業と事業利用のためのプラン作成などを実施する。任意事業として、就労準備支援事業、一時生活新事業及び家計相談事業等を実施する。就労準備支援事業は、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機で実施するもの。一時生活支援事業は住居のない生活困難者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供などを行うもの。家計相談支援事業は、毛会に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせんなどを行うもの。生活困窮家庭の子どもへの学習支援事業、その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業を行うことも任意事業には含まれる。

厚生労働省2015（平成27）年3月9日「平成26年度社会・援護局関係主管課長会議資料生活困窮者自立支援法の施行について」（社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室）で触れられているが、ここでは特に必須事業である自立相談支援事業について取り上げる。

自立相談支援事業は、生活困窮者が抱える多様で複合的な課題について、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報提供及び助言を行うとともに、生活困窮者に対する自立支援計画（以下「プラン」という。）の作成、認定就労訓練事業の利用のあっせん等、様々な支援を一体的かつ計画的に行うことにより、生活困窮者の自立の促進を図ることを目的とし、対象者に対して、生活保護の基準のような収入や資産に係る具体的な要件を設けず、複合的な課題を抱える生活困窮者が制度の狭間に陥ることのないよう幅広く対応すること。支援は各種事業、法外の事業、インフォーマルな取り組みなどとの連携で行うこと。自立相談支援事業を実施する機関（委託可能）が調整機能を適切に担いつつ、他機関の連携を行い支援チームとしての機能を発揮すること。

生活困窮者の早期把握について、対象者が自ら訪れ

ることを待つだけではなく、訪問支援などのアウトリーチも含めて積極的に対象者の把握に努めること。地域の関係機関とのネットワーク強化を図り、相談支援の入り口の整備として、自治体内での福祉部門以外との連携強化、委託方式においては自治体と委託先との役割分担の明確化と共に自治体内の各部局との連携への配慮をすること

自立相談支援事業にあたって、丁寧な支援プロセスを踏むことが重要であり、多様な課題を包括的に受け止め、信頼関係を築いた上でアセスメントしプランニングを行う。プランは内容の適切性等を関係者間で検討するため支援調整会議に諮ることが必要である。プランに基づく支援が始まった後も敵機的にモニタリングと評価をし、プランの終結・継続には本人の希望・支援員の意見などを整理し支援調整会議を行うこと。自立相談支援事業の実施に当たって、全国統一の標準様式を使用し、利用者ごとに支援状況を適切に管理すること、個人情報取り扱いなどの同意を得ておくことなどの適切な手続きを行うこと。

自立相談支援事業を実施する上で支援プロセスを踏まえて、本人の状況に応じて包括的継続的な支援を行い、支援を通じて地域の課題が明らかになった場合に必要に応じて社会資源の開発に努めるなど生活困窮者支援を通じた地域づくりが重要であること。

IV. 生活困窮者自立支援制度の現状

厚生労働省の2015(平成27)年度の生活困窮者自立支援制度における支援状況調査集計結果によると、新規相談受付件数は226,411件(人口十万人あたり14.7)、プラン作成件数55,570件(人口10万人あたり3.6)、就労者数21,465人となっている。

生活困窮者自治支援事業の実施状況(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平成28年度生活困窮者制度の実施状況調査集計結果より)は、必須の自立相談支援事業の運営方法については、2015(平成27)年は自治体直営40.3%委託48.9%直営+委託10.8%、2016(平成28)年は直営37.5%委託51.3%直営+委託9.7%未回答1.6%であり、自治体直営よりも委託実施が多い結果となっている。また2年目から委託事業に転向する自治体も見受けられる。委託先として、2015(平成27)年は社会福祉協議会76.0%NPO法人12.6%社会福祉法人8.0%社団法人・財団法人6.7%株式会社6.3%その他3.0%、2016(平成28)年は社会福祉協議会79.2%NPO法人14.3%、社会福祉法人8.4%、社団・財団法人6.3%株式会社6.1%

その他4.3%であり、最も多いのが社会福祉協議会であり、NPO委託が次いで多い。実施場所については、2015(平成27)年度は役所・役場内61.5%委託先施設内36.2%公的施設内8.3%民間物件賃貸5.0%商業施設内0.3%その他2.2%、2016(平成28)年度は役所・役場内56.2%委託先施設内37.4%公的施設内8.9%民間物件賃貸4.9%商業施設内0.8%その他0.0%であり、役所・役場内が最も多いがアクセスビリティによって商業誌悦内見受けられる。被保護者就労支援事業との一体的実施については、している47.7%していない49.5%未回答2.8%であり、約半数は一体実実施をしている。

自立相談支援事業の支援員の配置状況では、実人数において4,426人(うち支援員の実人数は4,273人)であり職種別として2016(平成28)年度では相談支援員が2,582人主任相談支援員1,276人就労支援員1,698人で相談支援員が最も多く、生活困窮者自立支援制度関連事業以外の事業を兼任している割合は45.6%で、その内被保護者就労支援事業と兼務している割合が22.2%である。保有資格については主任相談支援員、相談支援員、就労支援員の3種で社会福祉主事が最も多く、次いで社会福祉士である。就労支援員についてはキャリアコンサルタントや産業カウンセラーの割合が他の2種と比べて高い。

V. 生活困窮者自立支援制度の地域福祉視点からの課題

「現在は生活保護を受給していないが、生活保護に至るおそれがある人で、自立が見込まれる者」を対象に、困りごとにかかわる相談に応じ、安定した生活に向けて仕事や住まい、子どもの学習などさまざまな面で支援するとしているが、経済的な貧困は様々な生活課題の要因が引き起こした結果と考えられる。

例えば、会社からのリストラ、若者の就職難によるニートや引きこもり、多重債務や過重債務による破たん、子育てや介護の負担問題など、原因はさまざまであり、金銭的解決や就労支援だけでは解決につながらないことも考えられる。

社会福祉法第3条(福祉サービスの基本的理念)では、福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならないとされている。自立生活とは、単に経済的労働的に自立した生活

を送ることができるというのではなく、精神的文化的自立、身体的健康的自立、社会関係人間関係的自立、生活的家政的自立などを含み、これらを支援するのが福祉サービスということになると考えられる。生活困窮の原因が多様で複雑で自立を妨げていると考えるのであれば、その支援も多様で複雑になると考えられる。

貧困の世代連鎖、社会的孤立や排除、様々な差別、住居や職の確保といった広範囲で複雑な生活問題に対して公的機関だけでは対処しきれない可能性があり、各種の専門家や民間団体、地域住民との連携や協働といった方法が不可欠と考えられる。

生活困窮者ひとりひとりに沿った具体的な支援内容が必要とされるのであり、制度による個別な支援計画は理にかなった方法であると考えられるが、対象者がこれまでの福祉サービスのように特定して選別しきれないところがあり、公的な福祉サービスが適応できない場合も考えられる。公的なサービスだけではなく民間のサービスや、インフォーマルなサービスも含めて、柔軟な対応が必要であるが、社会資源を柔軟に連携させる方法が行政サービスの中では十分確立されていないのではないか。

自ら相談できない、どこに相談していいかわからない、そもそも相談すべきことなのかわからない、相談しても解決できないと考えている、孤独や孤立、引きこもりなど潜在的なニーズを抱えている人やインボランタリーな人々に対して、どうやって発見し支援を届かせるかが重要な課題である。

対象者に対して支援者が少数である以上、どの様に対象者を発見し支援につなげるかは重要な課題である。近年、訪問やアウトリーチという方法はある程度有効であると考えられている。しかし、対象者がどこにいるかわからない以上、やみくもに訪問する、地域巡回したとしても対象者発見につながるわけではない。早期に対象者を発見するシステムとして、地域住民の福祉活動や民生児童委員活動など、より地域と密着した活動で地域や住民の中で対象者が発見できるシステムを作るなど、地域組織などとの連携は不可欠と考えられる。

このような課題に対して、制度のセーフティネットだけでなく、民間のセーフティネット、地域のセーフティネットなど、出来る限り重層的なシステムを準備する必要があり、それらが連携している必要がある。

このような重層的な、支援方法を計画的に推進していくためには、市町村の計画にしっかりと位置付ける必要があり住民活動まで網羅できる計画としては、社

会福祉法に規定された地域福祉計画が最も適しているといえる。厚生労働省の調査によると全国の市町村の地域福祉計画の策定状況は、2016(平成28)年3月31日時点で、1,211/1,741市町村で69.6%となっている。その内の生活困窮者自立支援方策の盛り込み状況は、405/1,741市町村で23.3%であり、十分とは言えない状況であることが確認できる。

前出の生活困窮者自立支援事業の実施状況からは、自治体直営が半数に満たないことがわかる。生活困窮者自立支援制度はその対象者から生活保護制度やその他の公的な制度との密接な連携が求められる。委託事業として自治体の公的サービスとの連携がどの程度担保されるのかが懸念される。社会福祉協議会のように地域支援や地域福祉活動が自治体よりも進んでいる場合もあるが、密接な連携ができなければ、相談しても結果が得られないということになる可能性がある。自治体内の福祉部門以外との連携に加えて委託先との連携ができるような体制が取れることが重要な課題となる。

VI. まとめ

生活困窮者自立支援制度は、従来の公的扶助制度のようなセーフティネットの上にもう一つのセーフティネットを引くようなものだと考えられる。生活困窮に至る原因や過程は複雑で一様ではない。種別や種類といった従来縦割りで行われてきた福祉サービスを横断的にとらえる視点と、早期発見や予防といった時間軸として支援をとらえる視点の両方が必要である。さらに公的なサービスというフォーマルサービスだけでなく、民間サービスやインフォーマルなサービスまでも含み、より重層的で幅の広い支援体制の構築が必要である。

地域における、住民活動から自治体における各種サービスまでや専門機関からの専門的サービスまでを、重層的で多様なネットワークで繋ぐ必要があると考えられる。

厚生労働省は、1人暮らし高齢者や育児に悩む親らのさまざまな日常生活の困り事に対応する相談窓口を整備する方向であり2017(平成29)年に100カ所整備することとしている。このような取り組みは、ワンストップサービスとして有効な取り組みと考えられる。さらには、生活問題は福祉的な問題だけで解決できるものではないのでできる限り包括的総合的な相談窓口として整備すべきである。また、地域福祉活動などのインフォーマルな活動との連携などを取り入れ

るためには、生活困窮者自立支援事業を自治体直営か委託事業かではなく、自治体と民間のそれぞれの良いところを生かすためには協働運営をするなどのさらなる工夫も必要であろう。

本稿は、生活困窮者自立支援事業に関して、地域福祉視点からの課題としてとらえてものであり、事業を細かく分析するには至っていないが、個人から家庭、地域から自治体に至るまでのシステム、経済的労働的困窮ではなく、様々な要因としての生活困窮に対する自立支援として捉えるシステムとして考えた場合、今まで制度の狭間にいた人々を支援し、自立生活をとることができるシステムとして、今後も調査研究をしていきたいと考える。

参考資料

厚生労働省社会援護局地域福祉課生活困窮自立支援室
「平成26年度社会援護局関係主管課長会議資料生活困窮者自立支援法の施行について」平成27年3月9日

厚生労働省社会援護局地域福祉課生活困窮自立支援室
「平成28年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」

社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」平成25年1月25日