

セミナー「4月からの支援法の施行に備える」(2014年11月22日)

【資料】 生活困窮者自立支援法とは? Q & A

Q: 埋橋孝文<同志社大学>、A: 郭芳<京都自立就労サポートセンター>

1. この法律で支援しようとする「生活困窮者」とはいったいどういう人々を指すのか、あるいは、どういう人々から構成されるのか。また、どういう経路、方法でそうした人々にアクセスしようとするのか。アウトリーチや、行政の他の部署からの「紹介」、あるいは、関係団体からのリファー(照会)などがあるのか。

法律のなかでの「生活困窮者」とは「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することが出来なくなるおそれのあるもの」と定義されている。いわゆる、現在生活保護を受給していないが、生活保護に至る可能性のある者で、自立が見込まれる者である。具体的にいうと、年収200万円以下の給与所得者、高校中退者、ニート、引きこもり、生活保護受給者の子ども、母子世帯などが含まれていると思う。

「生活困窮者」にアクセスする経路と方法は以下の3つがあると思う。

①相談機関の広報をし、SOSを発することができる相談者は直接来所をしてもらう。

②法律では生活困窮者支援のかたちの1つは「包括的な支援」である。生活困窮者の課題は多様で複合的であるため、関係機関との調整・連携を通して生活困窮者に来てもらう。

③もう1つの支援のかたちは「早期的な支援」である。真に困窮している人ほどSOSを発することが難しい。地域の中には生活困窮者に気付いている人がいるはずである。アウトリーチを通して生活困窮者を発見する。

2. 上のような想定される対象層に対してこの法律はどの程度の割合で実際の支援をするのか、その量的インパクトはどの程度か。

生活困窮者自立支援法では支援対象の量についての具体的なデータに言及していない。布川日佐史先生(法政大学)は、生活困窮者である住民税世帯単位非課税の人、実数2400万人、住民の18%が見込まれるという指摘をしている。

今回の法律では、生活困窮者支援対象の定義から対象者の量的明示は非常に曖昧と思われる。日本学術会議「包括的社会政策に関する多角的検討分科会」で政府に対する提言の1つは「貧困および社会的排除に関する公的統計の整備」である。その内容は、貧困と社会的排除の指標を策定している諸外国の例に鑑み、相対的貧困率を始めとする貧困と社会的排除の公的指標を策定し、定期的に調査を実施、結果を公表するべきである、としている。生活困窮者自立支援制度の実施に当たって、支援機関としても「貧困および社会的排除に関する公的統計」のデータがあれば、事業をもっと実施しやすくなるのではなかろうか。

3. 現時点での自治体の準備状況―必須事業にとどまるのか、任意事業も手がけるのか、何が自治体間でのそうした分岐をもたらすのか。

多くの自治体が必須事業にとどまる可能性が大きいと思われる。平成25年度、全国任意事業実施した自治体は68がある。26年度は254自治体に上昇している。27年度支援法の施行により全福祉事務所設置自治体901箇所において事業開始予定である。いきなり、901箇所任意事業を開始するのは難しい。支援制度では、各自治体がさまざまな支援策、選択肢などを設けることを可能としているが、財政的に厳しい自治体が多く、いろいろな仕事を抱えている中で、「考え方としては理解できるが、本当にできるのか」と心配する声がある（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長熊木正人氏より）。

自治体間で分岐をもたらしているのは、自治体の財源が一番の理由になると思われる。財源が限られている地域なら、任意事業の展開ができなくなる。しかし、住民税が払えない地域（財源が少ない）であっても、任意事業の就労準備支援事業と就労訓練事業が必要であるので、この点は今度の制度の一つの課題になる。

4. どの部署が実施担当部課になるのか―福祉（生活保護）、民生、労働、また、委託先の有無と委託先（社会福祉協議会、NPO、民間営利企業）。

モデル事業においては、生活保護、地域福祉、商工労働、市民生活等の担当課が主管課となっている。来年の法律の推進体制について、福祉事務所設置自治体の実施主体となる。自立相談支援機関の運営、実施主体が自ら運営（直営）する以外にも、支援決定など実施自治体が行う事項を除き、事業の全部または一部を民間団体等へ委託することができる。委託先について様々な形態が考えられる。

- ①地域ですでに生活困窮者対応する相談支援の実績をもつ法人、たとえば、地域包括支援センター、基幹相談支援センター、地域若者サポートステーション、社会福祉協議会など。
- ②相談支援と就労支援の機能を分担し補完するため複数機関で共同で実施することも可能である。
- ③直接の委託先から他の法人に事業の一部を再委託して実施することも可能である。

なお、自立相談支援事業を委託する場合、運営主体は法人格が必要である（共同で実施する場合は、構成する主体すべてについて法人格を必要とする）。

5. 各自治体はどういう人的・財政的体制で臨もうとしているのか―スタッフ数、相談職の資格と待遇（正規、非正規）、予算規模。

中核となる自立相談支援機関には、いくつかの機能をもった支援員が配置される。「主任相談支援員」は、地域づくりを担当しマネジメントを行うリーダーである。「相談支援員」「就労支援員」を配置して、自立相談支援事業の中で生活困窮者を就労に結びつける方向で考えて行く。

スタッフ数について、各自治体における「支援員の配置数は設定しないが、標準的なモデルとしての支援員の配置数を提示することについて検討」と生活困窮者自立支援制度全国担当者会議（26・9・26）の資料にある。

平成26年度モデル事業における人口規模別職員数（単位：人）

	自立相談支援機関	就労準備支援事業	家計相談事業
5万人未満	3.0	2.1	1.8
5万人～10万人未満	3.5	3.1	2.9
10万人～30万人未満	4.2	2.2	2.8
30万人～50万人未満	6.2	2.0	3.0
50万人～100万人未満	7.2	3.4	3.6
100万人以上	8.0	6.3	3.5
全体	4.4	2.8	2.9

出所：平成26年度モデル事業実施状況調査の調査結果（一般社団法人北海道総合研究調査会）より作成

平成26年度モデル事業の相談職の資格について、相談員が保有する資格は、社会福祉士（25.6%）や社会福祉主事（26.4%）が多くなっている。「特になし」の2割は特徴的といえる。

待遇と予算規模について、平成26年度モデル事業における支援員等の事業単価は下表のようになる。

平成26年度モデル事業における支援員等の事業単価（単位万円）

自立相談支援事業	主任相談支援員	431
	相談支援員	329
	就労支援員	326
就労準備支援事業	就労準備支援担当者	383
家計相談支援事業	家計相談支援担当者	426

注：モデル事業積算は12ヵ月分、常勤のみ、共済費のないものは、報酬×1.15として推計

出所：生活困窮者自立支援制度全国担当者会議資料より筆者作成

6. 支援には期限付きのものが多く、6ヶ月～1年の支援期間で有効か。ワンストップの受け止め機関であることが強調されているが、ここから離れては他にサポートを得る所がなくなるのではないか。

1) 就労準備支援事業の対象者像について最長で1年の計画的・集中的な支援により一般就労に就くことが可能であると見込まれる、ハローワークにおける職業紹介、職業訓練等の雇用支援施策によっては直ちに就職が困難な者を想定している。就労訓練事業の対象について自立相談支援機関のアセスメントにおいて、一般就労に就く上で、まずは本人の状況に応じた柔軟な働き方を認める必要があると判断され、行政による支援決定を受けた者が対象。両事業の対象者像は「一般就労に就くことが可能である」人と想定しているため、支援には6ヶ月～1年の期限が付いている。

2) 自立相談支援事業は、就労準備支援事業や家計相談支援事業などの法定事業のほか、法外のさまざまな制度・機関を上手に活用して、包括的な支援を展開。自立相談支援事業がすべて抱え込むのではない。行政においては、生活困窮者自立支援制度と他の福祉雇用分野のさまざまな取組と政策協調を図る。いわゆる、今回の事業の実施においてワンストップで受け止めるが、支援する際「関係機関

との連携体制の確保」を重視すると強調している。

7. 相談およびサポートは3つの自立（身辺的、社会的、就労）のどれに相当するものか、また、そのサポートの成果と達成度（生活保護とハローワークの間、という直線的スケールを考えたときの当初の位置とサポート後の位置）はどうか。また、「成果」をどのような指標で測ろうとしているのか。

生活困窮者支援事業で行う支援は日常生活自立の支援、社会生活自立の支援と就労自立の支援がある。つまり、相談およびサポートを通して、相談者の健康や日常生活をよりよく保持する「日常生活自立」、社会的なつながりを回復・維持する「社会生活自立」と経済状況をよりよく安定させる「経済的自立」を実現する。

支援により「変化」が見られたら一定の成果になっていると思う。例えば、自立意欲の向上・改善や就労開始、対人関係・家族関係の改善、就職活動開始などの「変化」がある。成果を評価する指標として「就労率」が一番わかりやすいが、上記の変化のように経済的変化以外の指標も考えられる。

一方で、相談支援の効果や評価をいかに考えるか。すべての者が、相談支援を受けた結果、就労に結び付いて経済的自立につながるとは限らない。支援の結果として表れる当事者の生活や就労等の状態をいかに捉えるかという評価軸の検討が必要（垣田裕介先生より）。

8. 相談事業、訓練事業があっても「出口」（中間労働市場も含む）が開拓・確保されていないとなかなか就労自立できないことが予想されるが、そうした点の配慮と実際の対応はどのようにされているか。

法律では「入口」としての自立相談支援事業と「出口」の就労準備支援事業と就労訓練事業（中間的就労）がある。出口を準備するために企業開拓が非常に重要になってくる。特に、個々の生活困窮者の特性・強みが企業ニーズとも合致する企業を探し出すことが重要である。税制優遇措置の手厚い社会福祉法人や公的機関への働きかけからはじめることが考えられる。ただし、国からの費用補助からみると、就労準備支援事業に対して国庫補助は2/3になっているが、就労訓練事業に対して補助がなく、独自の事業でやるしかない。そうすると、財政が厳しい自治体と小規模自治体では、就労準備支援事業と訓練事業を実施したとしても支援対象者が少ないと考えられ、任意事業である就労訓練事業を実施しない可能性が高い。今後、こうした自治体に対する制度上の配慮が必要となる。モデル事業の実際の実施状況について254の事業団体のなかで就労訓練事業をやっているところは38ヶ所しかない。

9. 多くの自治体で先行して実施された内閣府パーソナルサポート事業や厚労省セーフティネット支援対策等事業、あるいは、生活困窮者自立支援のモデル事業と今回の法律による施行とはどのような違いが見られるのか。

これまでの福祉制度は、高齢者、障害者、児童といった特定の対象者・分野ごとに展開されてきたので、内閣府では、対象者を限定しない相談支援の仕組みの構築を目指し、パーソナルサポート事業

を実施した。P S 事業は生活困窮者自立支援事業の前身であると言えるが、パーソナルサポート事業を実施したとき、本人が申請してから支援を行う形を取らなかった。つまり、支援に対して本人の同意を確認していなかった。当然、支援決定も行わなかった。生活困窮者支援の一つの目標は「生活困窮者の自立と尊厳の確保」であるため、モデル事業と今回の法律による施行では、「本人の自己選択、自己決定」を基本に、行政（自治体が最終的な判断責任を負っている）が「支援決定」する形になっている。いわゆる、本人が法に基づくサービスの利用申し込みがあるかないか、行政が「支援決定」を実施するかしないかの大きな違いがある。

10. 何割の人が生活保護の支援を必要としているか、そしてその支援を受けるようになるか。生活保護の「水際作戦」の役割を果たすという批判は妥当か。妥当でないとしたらそれはどういう事情によるものか。総じて同時に施行される生活保護法の改正との関係をどのように捉えればよいか。

何割の人？が生活保護の支援を必要としているか、そしてその支援を受けるようになるか？

生活保護法「改正」により、生活保護を利用しやすくして守備範囲を拡大しつつ、自立支援を支える体制を拡充しようという方向は、生活保護を利用しやすくするという面と、自立支援システムを制度化するという両面において挫折・中断した。また、生活困窮者自立支援法は要保護者を適用外とすることから、「生活保護で生活を保障しつつ、生活困窮者自立支援法の支援サービスを提供する」という組み合わせも実現できないことになった。生活困窮者自立支援法は金銭給付ではなく、自立支援・就労支援に重点がおかれている。制度実施においては、生活保護（国家責任）の手前で、自治体が生活困窮者の就労と生活を独自財源によって支援することになっている。生活保護法と生活困窮者自立支援法は救貧対策として、「要保護者」と「要保護者になるおそれのある者」に二分することになった。

11. 生活困窮者自立支援法の対象に関する布川日佐史さん（法政大学）の主張（＝住民税世帯単位非課税の2400万人<国民の18%>）の特徴と妥当性

法律で対象者の定義は「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（学習支援事業を除き生活保護受給者以外の生活困窮者）」となっている。布川先生の主張は経済的困窮に注目し、具体的な数字を示した。ただし、ひきこもり等で生活困窮になると予測されるようなケースがあるが、相談の声が上げられない人たちで世帯収入の高い人も多く存在している。今回の法律における生活困窮は経済的困窮だけでなく、「孤立」「生きづらさを抱えた人」も含めて広く定義するとされてきた。これらの人も対象に入れる場合、世帯単位ではなく、個人単位で生活困窮ととらえるようにしなければならない。

12. この法律では「労働行政の関与・連携に欠ける」といわれるが、たとえば恒久立法化された「求職者支援制度」などとの連携・調整は可能か？より一般的には、労働行政の関与・連携はどういう形で可能か？

現在日本における第2のセーフティネットが求職者支援制度と生活困窮者自立支援制度に二分し、

労働行政と福祉行政が有機的に連携していない。現在のように労働行政と福祉行政がそれぞれに制度を所管するのではなく、ワンストップ型の支援を実現しようとするのであれば、「求職者支援制度」との連携・調整が可能である。より一般的には、労働行政の関与・連携は、ハローワークと自治体の支援機関とのさらなる併設・統合、もしくは知事会が求めていたハローワークの権限移譲が議論の対象になるものと考えられる（五石先生より）。

13. 社会福祉協議会への委託が多いようだが、社協はその受託をどうとらえているのか？乗り気？やむなく？いやいや？生活福祉資金貸付制度との関連や情報の共有？「民生委員」との「協働」？

モデル事業実施状況調査集計結果によると、社会福祉協議会への委託は60%になっている。社協の役割はケアマネ、権利擁護、貸付事業などがあるが、地域によって、これらの役割は十分に果たしていない社協が多い。社協の存続が危なくなっているところが出てきた。生活困窮者自立支援事業の実施に当たって、全国社会福祉協議会は地方の社協に通達をし、自立支援事業を取るようにと連絡した（高橋尚子氏より）。そのため、地域によって今回の事業を積極的に取り組む社協もあれば、やむなく手をあげた社協もあると思われる。

第二のセーフティネットの「総合支援資金貸付」と「臨時特例つなぎ資金貸付」の問い合わせ先は社協になっている。社協が生活困窮者支援を行うなかで活用しやすいと思う。

ちなみに、「社協として連携が取れている社会資源は多くあるが、その社会資源と本事業との連携がとれているものが少ない」という意見もある。

14. 確かに布川さんが指摘するように、「生活困窮者の生活を支えることができるのか（生活費、家賃）」、「就労準備事業や中間的就労に参加中の生活費・家賃・就活費用は？」

生活困窮者の相談受付時の本人の訴えや状況から、まず、生活上の緊急的な支援が必要であるか否かを判断する。例えば、生活保護の適応が必要であると判断される場合には、適切に福祉事務所につなぐ。このほかにも、医療や食事、住まいに関する支援のほか、社協が実施している緊急小口資金貸付事業につなぐ。就労準備事業参加中の生活費・家賃・就活費用に困難な人には、緊急支援の「一時生活支援事業」と「住居確保給付金」（就職活動を支えるため家賃費用を有期で給付）が想定できるし、第二のセーフティネットの利用も考えられる。中間的就労の場合、上記の支援を考える以外、給料は出るので、生活費や家賃の一部を賄うことができる。

15. この法律の施行にはどの程度の予算が見込まれているのか？すでにそれは明らかになっている？それとも2015年度予算で確定？

8月の概算要求の時点では、具体的な予算額は計上されず、予算の審議過程で検討するとされている（垣田先生より）。生活困窮者自立支援法の施行に向けたスケジュールモデル（10月～3月）では、今年12月に国は法律施行の予算を内示すると書いてある。