

国の動向

生活困窮者自立支援制度の 動向と目指す実践

1. はじめに

生活困窮者自立支援法は、「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と「生活困窮者支援を通じた地域づくり」の2つを目標とし、支援のかたちとして「包括的」「個別的」「早期的」「継続的」「分権的・創造的」の5つを掲げています。生活困窮者（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）に対し、全国各地で必須事業である自立相談支援事業と住居確保給付金の支給、任意事業である就労準備支援事業、就労訓練事業、一時生活支援事業、家計改善支援事業、子どもの学習・生活支援事業を柱に、本人の状況に応じた支援が行われています。

生活困窮者自立支援法は、平成25年公布、平成27年全面施行され、その後平成30年に一部改正されました。平成30年改正の際の、生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律附則第8条において、法律の施行後5年を目途に施行状況について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずることとされています。また、新型コロナウイルス感染症の長期化に伴い、支援対象者像の変化や支援ニーズの更なる多様化などの新たな課題が表面化しており、制度的な対応も求められています。

これらを踏まえ、厚生労働省では「生活困窮者支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」を設置し、今後の生活困窮者自立支援のあり方等について令和3年10月から令和4年4月まで全11回の検討会が行われました。

令和4年4月26日「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理」をとりまとめ、公表されました。現在、この論点整理をもとに、社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会にて更なる議論を行い、制度改正に向けた具体的な検討が深められています。検討結果に応じて、令和5年以降に法案提出をする予定となっています。

本号では生活困窮者自立支援法の現状と課題と今後の方向性等について、この論点整理などをもとに紹介します。

2. 生活困窮者自立支援の現状と課題

生活困窮者自立支援法は、生活困窮世帯が抱える複合的な課題をときほぐし、就労を含めた社会とのつながりの回復により生活向上を図り、本人の自己肯定感を回復していくとともに、地域の活力、つながり、信頼を強めていくことを目指しています。

全国の自治体や支援現場では様々な実践が重ねられ、新規相談者や継続的に支援した人数は年々増加しており、その多くに自立に向けた変化が見られるなど、着実に効果が現れています。

しかしながら、令和2年春より続くコロナ禍は社会の脆弱性を照らし出し、その影響は世代や属性を超えて非常に広範囲に及びました。休業や雇止め等による経済的困窮に加え、緊急事態宣言等に伴う外出自粛により人とのつながりが希薄になり、社会的に孤立を深める人、DVや虐待など家庭に問題を抱える人が顕在化し、また、コロナ禍以前から生活困窮のおそれがあった人や脆弱な生活基盤のもとに暮らしていた人がいかに多く存在していたかも浮き彫りにしました。

自立相談支援機関では新規相談受付件数が増加し、住居確保給付金の要件緩和や都道府県社会福祉協議会の実施する緊急小口資金と総合支援資金の特例貸付の開始による申請件数の急増に伴う相談対応が行われています。コロナ禍による新たな状況の中で、個人事業主やフリーランス、外国人、若年層など、これまでは生活困窮の相談窓口にあまりつながっていなかった新たな相談者層からの相談が増加しました。

生活困窮者自立支援法では、生活困窮者の相談を受け、一人一人の状況に応じた支援を行い、自立の安定まで伴走型支援を実践するのが本来ですが、コロナ禍により従来は想定していなかった特例的な給付や貸付事務への対応や、相談者自身が特例的な給付や貸付さえ受けられれば自立相談支援機関による支援を希望しないということも起こっており、伴走型支援の実践が難しくなっています。

コロナ禍における緊急的な経済支援策として、住居確保給付金の要件緩和や特例貸付が実施され、生活困窮者の生活の下支えに大きな役割を果たしましたが、一方で、特例貸付を受け負債を負ったという一面もあります。今後始まる特例貸付の返済によって生活困窮に陥ることのないような運用と、10年という長期間の返済の間の継続的な支援を行うことが必要とされています。

3. 生活困窮者自立支援の今後の展開

生活困窮者自立支援法は平成27年の施行から7年が経ち、さらに新型コロナウイルス感染症による影響も大きく受けたことにより、新たな課題や傾向が顕在化しました。支援現場では感染防止対策を講じながら、急増する相談や申請に対応し、新たなニーズに対応するべく試行錯誤を重ねて取り組み、生活困窮者の生活の下支えとなったことから、法が必要不可欠なものであると改めて認識されました。

コロナ禍において浮上した課題は新型コロナウイルス感染症が収束した後も引き続き残ります。既に支援現場では多くの支援者や地域住民がつながり、また、新たな社会資源が開発されるなど、これまでにない支援の展開が生み出されています。こうしたコロナ禍で生まれた支援はこれからも

伸ばしていかねばならず、法が関連施策や地域に対して開かれたものであることが必要です。一方で、コロナ禍においては伴走型支援の実践が難しく、生活困窮者自立支援法の理念の実現が揺らいでいる状況でもあります。改めて原点に立ち返り、理念に基づく包括的な支援を深めていくことが求められます。

論点整理では、今後の生活困窮者支援の方向性や課題について、以下のような事項が示されています。

【論点整理の概要】

自立相談支援のあり方	<ul style="list-style-type: none"> ・ コロナ禍で顕在化した新たな相談者層に対応するため、自立相談支援機関の機能強化と、経営相談や他の公的支援等との連携が必要。 ・ 外国人については、経済的困窮だけでなく、生活面や孤独・孤立の問題を抱えている場合が多いため、国において関係省庁との連携を強化するとともに、支援現場では多文化のソーシャルワークという観点が必要。 ・ フードバンク、社会福祉法人の「地域における公益的な取組」、社会福祉協会との連携強化が必要。 ・ 相談者の抱える課題が複雑化・複合化している実態を踏まえ、支援会議を活用し、早期に関係機関間で情報共有を行い、支援を行うことが重要。 ・ 質の高い支援を行うため、地域特性も考慮した適切な人員配置基準の設定を含めた自立相談支援機関の人員体制強化の検討や、質を評価した委託先の選定が重要。
就労支援のあり方	<ul style="list-style-type: none"> ・ 多様化するニーズに対応し、切れ目のない支援を提供するため、自立相談支援事業における就労支援、就労準備支援、認定就労訓練等を就労支援事業として統合したうえで必須事業とし、事業展開や体制強化を図るべき。 ・ 就労準備支援事業を必須事業化すべき。効果的な支援のあり方を分析時、予算や研修のあり方を検討すべき。また、小規模自治体でも実施できるように、国や都道府県が自治体の主体性を活かしながら広域実施に関与すべき。 ・ 認定就労訓練事業について、仕事づくりや事業者育成まで含めたスキームに見直すとともに、利用者や企業へのインセンティブが必要。
家計改善支援のあり方	<ul style="list-style-type: none"> ・ 家計改善支援事業を必須事業化すべき。効果的な支援のあり方を分析時、予算や研修のあり方を検討すべき。また、小規模自治体でも実施できるように、国や都道府県が自治体の主体性を活かしながら広域実施に関与すべき。 ・ 日常生活支援事業や成年後見制度、税や保険料の関係部局との連携強化を図るべき。 ・ 生活福祉資金貸付の際に家計改善支援事業の利用を条件化するなど、家計改善支援事業の強化が必要。 ・ 特例貸付の返済や償還免除等へ家計改善支援事業が関わり、フォローアップ支援を行うことが必要。
居住支援のあり方	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全世代において「住まいの不安定」の問題が顕在化。住宅分野の政策との連携を含め、地域共生社会づくりの視点からの居住支援の議論が必要。 ・ 一時生活支援事業や地域居住支援事業、緊急的な一時支援を居住支援事業として再編した上で必須事業化すべき。 ・ 居住支援の強化を図るため、支援のあり方を検討するとともに、ホームレス状態や一時宿泊施設を経由せずとも地域居住支援事業において支援することを可能とすべき。 ・ 24時間365日、属性や課題を問わず、緊急対応が可能な施設や支援が必要。 ・ コロナ禍で住まいを喪失する恐れのある人の多さが顕在化。住居確保給付金を普遍的な社会保障施策として検討する必要がある。 ・ 住居確保給付金について、様々な特例措置を恒久化すべき。

<p>貧困の連鎖防止等</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 貧困の連鎖を学習支援のみで止めるのではなく、子供や保護者の多様なニーズへの包括的な対応と地域づくり・ネットワーク形成を事業の目的とすることが重要。 ・ 子どもの学習・生活支援事業について、学習支援だけでなく生活支援を併せて実施することが重要であり、学習支援が保護者の支援につながるような包括的な支援を展開していく必要がある。 ・ 子どもの学習・生活支援事業を地域の共有財として位置付けることや、地域において福祉と教育(学校、スクールソーシャルワーカー等)が連携することが重要。
<p>生活保護制度との連携のあり方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生活困窮者自立支援制度と生活保護制度で自立に向けた支援やつながりが途切れることのないよう、「重なり合う支援」の議論を深めるとともに、就労準備支援事業、家計改善支援事業について、被保護者が様々な支援を受けられるよう、より一層の連携方策を検討すべき。また、生活困窮の支援プランと生活保護の援助方針の様式の共有、支援会議の活用やスキームの共有により、円滑に胃炎体制の引き継ぎを行うことなどを検討すべき。 ・ 両制度間の相互理解を深め、共通する理念の下で支援を実施する必要がある。 ・ コロナ禍において、生活保護受給者が大きく増加しなかった要因の分析が必要。
<p>自立支援に関する諸問題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 制度で支えるのみならず、地域で生活していく上でのつながりの構築が重要。法においてキャッチした課題を、法に基づく支援だけでなく、他分野や他制度、関係機関、地域住民等と連携して解決することが重要。 ・ 身寄りのない人の支援にあたっては、家族が持つ「機能」の社会化が重要。 ・ 病院に通院できていない人や障害等により保健医療が必要となる可能性のある人について、生活困窮者自立支援法では医療・健康面に関する支援が設けられていない。医療・健康分野との連携を推進するとともに、専門的な助言を受けられる機能の検討が必要。
<p>支援を行う仕組み</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一時生活支援事業、子どもの学習・生活支援事業の従事者に対する専門研修や、現任者を対象とした階層別の研修、支援員等へのスーパーバイズが必要。 ・ 都道府県による他分野との連携・協働を通じた市町村支援や、行政と支援現場の間で地域に合わせた支援体制の構築を支援する中間支援の機能が必要。

4. まとめ

会員施設の皆さんは、新型コロナウイルス感染症の対応もされる中、福祉医療実践による生活困窮者支援にご尽力されてきたことと思います。

生活困窮者の自立支援には、「医療」の視点が欠かせません。今回ご紹介した論点整理でも、医療・健康分野との連携推進についても言及されました。今後の社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会にてどのように議論され、どの程度改正に反映されるかはまだ定かではありませんが、福祉医療施設と生活困窮者自立相談支援機関の連携は必要不可欠であります。自立相談支援機関には関係機関やご本人から日々様々な相談が寄せられています。その中には医療費が家計を圧迫しているケースや必要な医療を受けられていないケース等があります。また、医療機関から自立相談支援機関へ、退院後の生活再建に関する相談等が寄せられることもあります。既に連携が図れている施設もあるかと思いますが、是非とも地域の自立相談支援機関とより一層の連携・協働をし、生活困窮者支援に取り組んでいただくことを期待しております。