

基調講演

「生活困窮者自立支援法の施行に向けて」

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

平成 25 年 12 月に制定された生活困窮者自立支援法が 27 年 4 月に全国で施行されます。これは、各地域に生活困窮者のための相談窓口を作り支援を提供するだけではありません。これまで制度の狭間に置かれて救済することができなかった生活困窮者に対して支援をするだけでなく、地域を見つめ直して、誰もが支え合い、生きづらさを少しでも軽減して生活を営める、そうした地域社会をつくっていかうという考えの下にできた法律です。

生活保護受給者数は、昭和 26 年度は 205 万人でしたが、現在は 216 万人。最も混乱し貧困にあえいでいた終戦直後の日本社会と比べても、より多くの方が生活保護を受けています。世帯類型別（平成 16 年度と 26 年 7 月現在の比較）では高齢者世帯が最も増えていますが、一方で、高齢者、母子、傷病・障害者世帯ではない「その他の世帯も増えていきます。16 年度は 9・4%、現在は 17・7%。この中には、就労可能な人も含まれるので、生活保護行政の中では、就労支援をもっと強化していかうというのが大きな課題です。

しかし、申し上げたいのは、生活保護の問題だけではないということです。自立支援法は、生活保護以外の生活困窮者を対象とする法律です。なぜ生活保護以外の人々への支援を考えたのかというと、生活保護以外に生活困窮のリスクが非常に広がっていて、支援を広げていかなければならないという結論に至ったからです。

◆生活困窮のさまざまなリスク

いまや非正規雇用は 4 割弱、年収 200 万円以下の給与所得者が 4 分の 1 に達しようとしています。グローバルな経済が世界的に進むと企業も余裕がない。終身雇用や長期に安定した雇用は望めなくなります。

経済の足元がぐらぐらしているという状況以外にもリスクはあります。例えば高校中退、不登校、ニート、引きこもり。人間関係を築くことが得意でないという人たちがいらっしやいます。同僚やお客さんとうまくいかないために労働市場からはみ出してしまうケースも多い。したがって、こうした人々は生活困窮のリスクを抱えています。

それから貧困の連鎖。生活保護受給者が 216 万人、国民の 1・7%ということですが、

生活保護を2代続けて受けているケースは、ある調査では25%に達している。こういうことにも対応していくべきではないか。こうした諸々の状況を含めて考えていこうということだ。

◆相談窓口設置の義務化

この法律は生活困窮者に対する相談窓口設置を自治体に義務づけています。それに対して自治体とは「ニーズはわからないでもないが、義務付けまで必要か」ということが議論になりました。さらに言えば、二つの意見がありました。一つは「生活に困った人のために相談窓口をつくったら窓口がパンクしてしまう。パンクしたら機能しない」。もう一つは全く反対で、「生活保護受給者はいるが、生活困窮者はそれほどいない。いたとしても、地域で把握しているから問題ない」

しかし、私たちは「ニーズは思ったよりも多いが、窓口には来ない」という現状をモデル事業などから掴んでいます。

後者の意見について、秋田県藤里町の例を挙げましょう。人口3600人（26年5月）の過疎の進む町です。この町で、町社協さんが丁寧に個別訪問をしました。調査前は「地域の家庭の状況も分かっている。埋もれている生活困窮者もそんなにいない」と考えていました。ところが、18～55歳の、働かずに引きこもっている人が113人もいた。同年代の人口1293人の8・7%が社会、地域に参加していない。「人口減少だ、消滅してしまうのではないか」と言っていますが、実はいまでも、住民票で人口としてはカウントされているにもかかわらず、その地域に参加することができていない人がこれほどいるのです。

◆「第2のネット」になるよう

第1、第2、第3のセーフティネットという言い方をします。第1のネットは社会保険や労働保険、公的な保険、年金、医療保険、介護保険制度。この網の目から取り残されても、生活保護という最後（第3）のネットがあつて、最終的には安心を提供できる日本社会でした。

その前提は第1のセーフティネットが一定機能することですが、これは保険制度なので、基本的には働くことが前提になっています。したがって雇用が脆弱になると、機能が徐々に弱くなります。そして、地域や家族のつながりもだんだん弱くなってきた。個人が生活困窮に一人で向き合わざるをえない社会になっているのではないかと考えています。

それを生活保護がすべて受け止めるのはどうなのか。生活保護の要件を満たすため、資産を使い果たさないと支援が受けられないならば、それは本人と日本社会にとっていいことではない。そこで、第2のネットとして、生活保護以外の生活困窮者支援を全国的に整備する「生活困窮者自立支援法」をつくろうということになりました。

これは日本の構造的変化、経済や社会の変化に対応するものですので、抜本的な対応を取らなければなりません。したがって予算事業でその都度手当ををするのではなく、法整備をして、自治体の皆さんと官民協働で体制をつくっていかうではないかということです。

福祉事務所を設置する自治体は生活困窮者のための相談窓口を置き、住居についての手当、給付金を支給する。これが必須事業です。また、就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業といった地域の状況に応じた支援を任意事業としました。費用は、必須事業は国が4分の3を負担する、任意事業は国が3分の2もしくは2分の1を補助することを法制化しました。

ただ、自治体だけではどうていできる事業ではないので、官民協働によって、地域ごとに適した体制を各地域でつくり上げていかなければなりません。そうでなければ、法律ができ、予算を投入しようという意思決定がされても、現実の果実が生活困窮者に届かないということになりかねません。

この制度の目標の一つは生活困窮者の自立と尊厳の確保。これを地域の中で共有していただきたい。

◆「自立と尊厳の確保」を認識する

自立とは何か。生活保護を受けないで働く、そういうことも、もちろんあると思います。しかし、その人に応じて自立のかたちは違うのだと思います。逆に言えば、本人が主体にならなければいけない。それを周りがどのように応援するか、そのかたちをどうするかを考えていかなければなりません。

なぜこういうことを言うかという、生活困窮者の多くは非常に傷ついています。「自分なんて人の役に立たない」と、心身ともに落ち込んでいる、課題、問題に直面し人間関係を構築することが難しい状況になっているかもしれない。自尊感情、自己肯定感といったものが喪失されていることがあります。そういう人に対する支援がどうあるべきかは、よくよく考えなければならぬ重要なポイントだと考えています。

この制度のもう一つの目標は生活困窮者支援を通じた地域づくりです。本人と向き合う

だけではうまくいかない。地域に目を向けて、地域とともに考え、地域にアプローチするということを十分念頭に置かなければなりません。

そして、支援の具体的なかたちは五つあります。包括的、個別的、早期的、継続的、分権的・創造的な支援です。まず重要なのは包括的な支援です。

◆複数の課題には包括的対応を

なぜ生活困窮者が自力で自立できないか。自尊感情の喪失ということを申し上げましたが、もう一つは一人で複数の課題を抱えているためです。家庭、借金、人間関係、心や体の不調——一人が同時に二つも三つも、抱えきれないような課題に直面して混乱している。そういう状況であるならば、支援のかたちは一つではなく、それぞれの課題に合ったいろいろな支援策を地域で用意しなければならない、包括的にやらなければならない。

いままでの福祉制度は対象を明確に定めて専門的なサービスを提供しようということで、各法律が制定されてきました。しかし、それは同時に「線引き」を生んでしまっている。身体障害者手帳を持っている人を身体障害者というと身体障害者福祉法に書いてある。そういうかたちになっていて、「制度の狭間」が生まれます。

◆世帯を丸ごと見てから連携する

例えば高齢者を判定して要介護状態であれば介護保険サービスを提供しましょう、本人が手帳を取得すれば障害行政が対応しましょうということになる。しかし、本人は手帳なんて考えたこともない。ひっそりと孤立しているから、そういう状況にない。あるいはその人は世帯で見ると複合的な課題を抱えているので、その課題を全部解決しようとしたらいろいろな窓口に行かなければいけない。しかし、本人はそんなことをコーディネートする余力はない。そういうとき、いまの福祉制度ではうまく対応できません。

そこで新しい制度をつくるのであれば、世帯を丸ごと見て、アセスメントをして、その人に合った支援をコーディネートすることが求められる。ただし、自立相談支援事業という新しい窓口がその世帯の生活を全部保障する必要はありません。地域の皆さんの協力を仰ぐ。そして調整したうえで例えば地域包括支援センターと連携すれば、支援センターだってかかわる余地があるはずです。障害行政だって本人の意思を確かめて調整をすれば何らかの解答があるはずです。総合的にアセスメントをし、調整したうえで社会資源の皆さんと相談するということで、包括的な受け止めをし、包括的な支援をする。これを考えて

いくことが新しい制度のポイントだと考えています。

◆アウトリーチし早期発見を

早期的な支援というのは今の話にかかわることです。本当に救済すべき生活困窮者であるほど自ら SOS を発することができないでいる。どこに相談していいかわからない、相談窓口があることも知らない。そういう状況の中で孤立して困窮し、困り果てている。だからこの窓口は申請を座って待っているだけでなく、アウトリーチ（出向いて行って支援すること）を考えていかなければなりません。

しかし物理的に、例えば 10 万人の市で全員を訪問するのは不可能です。そこで、早期発見のネットワークをつくる。ネットワークづくりのためにアウトリーチをして、皆で発見し、発見された人がちゃんとつながる仕組みをつくるということです。

それから先ほどの疑問点二つ、「パンクしてしまうのではないか」「ニーズがないのではないか」の、前者については違うという説明をしていませんでしたが、モデル事業をやっていると、SOS を発することができないということがはっきりしています。相談窓口をつくっただけでは相談件数が一月に数件という自治体も結構多い。とはいえ、いずれ制度が機能して、きちんとアウトリーチしていけば、相談件数は増えていきます。そうなれば対応力を確保していかなければならない。

そのときはチームアプローチが重要です。この制度あるいは新しい相談窓口だけでなく、地域のいろいろな関係者の皆さんと協力することが重要です。逆に言えば、相談件数が少ない初期にこそ、その地域でのネットワークづくり、発見のネットワーク、支援のための出口のネットワークをできる限り考えていくことが重要です。

◆「中間的就労」を推進

一つひとつの制度の話については基本的には省略したいと思います。

就労支援については、これまでハローワークが大きな機能を担ってきました。しかし、面接に行けない、行ったがしっかりと話せないとなれば、ハローワークが頑張っても就労できない。一般就労から距離のある人に対する就労支援を担う機能が日本社会にはなかった。

そこで、今回は自治体が乗り出そう、福祉面や生活面の課題に対応しながら就労を考える体制をつくっていかうと、具体化したのが就労準備支援事業です。たとえば日常生活を

営むことができていない、他者とのコミュニケーションがうまくいかない人に対して、その段階からの支援をし、ステップアップを考えていく。

しかしそれでも一般就労が難しいという人がいらっしゃると思います。そこで緩やかに働く場所を広げていこうというのが就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）です。これは就労準備支援事業が委託事業で、3分の2の国庫補助が付く事業であるのと異なり、社会福祉法人や民間の事業所に生活困窮者を雇っていただく、働く場を提供していただくということです。法律上は中間的就労の場所が適切であることを認定する仕組みをつくったということです。

◆社福改革で地域貢献活動を求める

いま社会福祉法人改革が強く言われています。税制の優遇措置がある一方、それに適合した事業展開がなされていないのではないかと批判があります。困っている人を救うための法人制度なのだ、社会福祉法人を知らない人々にこの制度がいかにか重要かを説明するのですが、なかなか理解を得られない。

なぜか。社会福祉法人が本当は困った人に対するセーフティネットの一環を担っているけれども、地域の皆さんや経済界の人々にはそれが見えないということです。せつかく地域の社会資源として貴重な活動をされているのに、地域での認知度が低い。もちろん財政状況は透明化しなければいけない。ガバナンスもなければいけない。そして地域に貢献する活動をしっかりとやっていこうという方向でまとめようと、いま議論がなされています。来年（今年）の国会での法律改正も検討されているので注意する必要があるわけですが、生活困窮者支援制度ができたのであれば、中間的就労というカタチで地域に還元していくことをぜひ考えていただきたい。

一時生活支援事業、家計相談支援事業、子どもの学習支援等、いずれも任意事業です。いま自治体で来年度予算をどうしようかという中で、任意事業をやるのかやらないのかという決断を庁内ではそろそろしつつあるところだと思います。自治体の皆さんには、この任意事業に積極的に取り組んでいただきたい。

◆任意事業実施の決断を

いま 254 の自治体がモデル事業を展開していて、大阪ではかなり多くの自治体が行っています。したがって、このモデル事業で蓄積された知見、ノウハウを広げ、大阪なり

のベストな支援をつくっていただきたいと考えています。

その中で自治体の皆様向けに体制構築のポイントという資料をつくっています。法の求める包括的な体制をつくっていくためには、法の趣旨・理念を皆でどれだけ共有できるかが最初の勝負だと考えますので、地域での勉強会、交流会などを開いていただきたいと思っています。

◆役所も変わる

次は庁内体制の構築。これからは自治体が就労支援に本格的に取り組む。直営でやる必要はなく、民間法人に委託というのがありますが、就労について向き合っていく。それから生活困窮者を発見するためのネットワークを組んでいくことになります。これまでも役所の各部局、部署で生活困窮者に向き合っていた。しかし仕事の内容は異なって例えば「税金を払ってほしい」という仕事をしていた。そうではなくて、これからは生活困窮者を支援する窓口ができて、そして仕組みができます。これからは安心して発見した生活困窮者を支援にのっけていただきたい。そのために役所の中でも連携を図っていただきたい。

また、委託の場合であっても、丸投げとならないように行政の皆さんにはお願いしています。なぜならば、地域づくりをしていく、庁内連携して税の担当から生活困窮者をつなぐことを考えていく。これらは、官民協働でその地域をどうやっていくかという体制をつくっていかうという話なので、決して丸投げではなく、行政が主導的な立場を取って民間法人と協働してやっていただきたいということです。

そして重要なのは関係機関といかにネットワークをつくるかということです。民間法人の皆さんには、まずは事業の受託を考えていただきたいですが、そうでなくとも当然ながらいろいろなかわりが出てくることになります。

たとえば、いままで病院では、無料低額診療をやって生活困窮者に向き合っているけども就労支援は難しかったのかもしれない。しかしこの制度ができたときに、ここにつながることが可能になります。同時に、生活困窮者の支援窓口でも生活困窮者に包括的な支援を提供していこうとするときに医療の問題が出てきて、無料低額診療を行う皆さんにつながりたいと考えることもある。どういふかたちで連携するか、個人情報の取り扱いをどうするかといったことも含めて話し合い、具体的な連携を考えていただきたいと思います。

◆地域を支える生活困窮者

地域づくりということをもう一度。一つの例として、北海道釧路市があります。炭鉱の町でしたが、炭鉱がなくなったために生活保護受給者が非常に多くなりました。唯一の産業は漁業。しかし高齢化のため担い手が不足している。漁師さんは年を取っても何とかやっているけれども、網を製網、調整する人がいなくなりました。民間企業は採算が取れないから誰もやらない。そのときに釧路市では、生活困窮者に漁網の整備をやらせようと考えた。それによって、「自分なんか人や社会の役に立たない」と言っていた生活困窮者が、実は釧路の漁業を支え、釧路を支えるということになっている。そして、作業をすることで少しずつ体力と自信を回復し、次のステップを考えることが可能になっていく。製網作業は採算がなかなか取れないため、大きな金額は支払えません。ただ、中間的就労としてはそれでもありうるわけです。

こうした地域づくりは地域の課題に即してそれぞれのかたちがあると思います。福祉の世界だけで完結するのではなく地域づくりとタイアップする、他の分野の皆さんとも連携していきましょうということで、この制度をきっかけに、いままで知り合っていなかった関係者と出会い、つながって、新しい連携をつくり、新しい仕組みをつくっていただきたい。それが、これまで制度の狭間に置かれたために支援が届いていなかった人たちに対する支援を強めることになると同時に、地域の課題を解決したり、地域がさらに発展したりすることにつながるということです。

「支え合う」地域をつくっていききたい。そう考えてこの制度が構想されました。貧困格差という問題について、法律ができたのは解決への大きなきっかけですが、日本社会が本格的にこの問題に向き合っているかどうかまだ自信がありません。しかし、この制度ができたときに、皆さんそれぞれの地域でつながることによって、困窮者を支援するだけでなく、さらに地域を変えていくことを考えていただきたい。

大阪には大阪の、非常にいいこれまでの地域の取り組みがある。それが発展的に、さらに機能するようにこの制度を使っていただくことを期待し、大阪ならではの困窮者支援体制づくりを期待して、私の説明を終わります。