

「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理」の概要について

「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理」について(概要)

- 「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」及びその下に設置されたワーキンググループにおいて、「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(令和4年4月26日)。
- 今後、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おいて論点整理を踏まえた検討を行い、検討結果に応じて、令和5年以降、生活困窮者自立支援法等の見直しを行う予定。

1. 総論

(法施行後の状況)

- 生活困窮者自立支援法(以下「法」という。)は、理念として「生活困窮者の自立と尊厳の確保」及び「生活困窮者支援を通じた地域づくり」という2つの目標と、包括的・個別的・早期的・継続的・分権的・創造的な新しい支援のかたちを掲げ、全国で様々な実践が重ねられてきた。新規相談者数や継続的に支援した人数は年々増加し、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る。

(新型コロナウイルス感染症の影響)

- 令和2年春から続くコロナ禍は、社会の脆弱性を照らし出し、その影響は世代・属性を超えて非常に広範囲に及んだ。自立相談支援機関の相談窓口における新規相談受付件数や緊急小口資金等の特例貸付、住居確保給付金の申請件数は急増し、とりわけ個人事業主やフリーランス、外国人、若年層などこれまで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た。
- こうした状況に対して、支援現場においては、感染防止対策を講じつつ急増する相談・申請等に連日対応し、新たな相談者層の支援ニーズに対応するため、試行錯誤を重ねてきた。こうした取組により、コロナ禍において法が生活困窮者の生活の下支えとして大きな役割を果たしたこと、すなわち法が必要不可欠なものであることが改めて認識された。
- 一方で、コロナ禍においては、従来法が想定していなかった特例的な給付・貸付事務に対応した結果、従来の伴走型支援の実践が難しくなり、法の理念が揺らいでいるのではないかとの声も聞かれる。
- また、コロナ禍における法と生活保護法の関係についても、検証を行う必要。

(地域共生社会や関連施策との関係について)

- 地域共生社会は、法の考え方と他の福祉分野や政策領域の考え方を合わせて共通理念化したものであり、令和3年度から施行された重層的支援体制整備事業(以下「重層事業」という。)は、この理念を実現するための1つの仕組みである。法において積み重ねられた実践は、地域共生社会の実現に向けて、市町村の包括的な支援体制の整備における重要な基盤となり得るものである。
- 法施行以降も、様々な関連施策がとりまとめられている。生活困窮者を取り巻く施策の多様化という良い面がある一方、法の目指す包括的な支援を実現するためには、生活困窮者支援の分野として、そうした施策との連携体制の構築が必要。

2. 個別論点

	現状の評価と課題	主な論点
(1)生活困窮者自立支援のあり方	<ul style="list-style-type: none"> ○ 特例貸付、住居確保給付金の特例措置等の経済支援策は、コロナ禍における生活困窮者の生活の下支えに大きな役割を果たした。 ○ 一方で、支援現場への負荷が高まり、法の理念に基づく相談支援が困難となった。 ○ 法施行以降、特定の属性・状況に着目した支援策や地域共生社会の実現に向けた重層事業が施行。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 相談支援という法の理念を堅持するとともに、給付を含めた経済的支援のあり方については、相談支援とは切り分けた上で、法の枠組みを超えた社会保障制度全体の枠組みの中での検討が必要。 ○ コロナ禍における経済支援策の分析・評価をした上で、今後の緊急時の政策のあり方を検討する必要。 ○ 地域共生社会の推進、孤独・孤立対策等の新たな施策と法との関係性の整理・連携が必要。
(2) 自立相談支援のあり方	<ul style="list-style-type: none"> ○ コロナ禍において、自立相談支援機関では、 ・個人事業主やフリーランス、外国人、若年層といった新たな相談者層が顕在化。 ・急増した相談・申請対応により、9割以上の自治体が業務の遂行に困難を感じる。 ・フードバンク等関係機関との連携強化を実施。 ○ 関係機関間の情報共有の円滑化のための支援会議は約6割の自治体で未設置。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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や、経営相談等他の公的支援等との連携が必要。 ○ 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。 ○ 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」や社会福祉協議会との連携の強化が必要。 ○ 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。
(3) 就労支援のあり方	<ul style="list-style-type: none"> ○ 就労準備支援事業は、約6割の自治体で実施。利用件数も増加傾向。自立意欲向上等の効果が現れている。 ○ 認定就労訓練事業は、利用件数が低調。効果が十分に発揮されていないとの指摘。 ○ 労働行政の支援策のさらなる活用や、ハローワーク以外の商工労働施策等との連携を積極的に進めていくことが重要。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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し、予算や研修のあり方を検討すべき。小規模自治体でも実施できるよう、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、直接的な支援を含め、利用者や企業へのインセンティブが必要。 ○ 求職者支援訓練について、コロナ禍での柔軟な運用を継続すべき。特定求職者雇用開発助成金について、利用しやすくするための更なる工夫が必要。
(4) 家計改善支援のあり方	<ul style="list-style-type: none"> ○ 家計改善支援事業は、約6割の自治体で実施。コロナ禍において利用件数も増加。 ○ 本事業の活用により、債務・滞納の解消や世帯への包括的支援等の効果が現れている。 ○ 令和5年1月から特例貸付の償還開始。返済と連携した支援が重要。 	<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し、予算や研修のあり方を検討すべき。小規模自治体でも実施できるよう、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。 ○ 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。 ○ 家計改善支援事業による特例貸付の償還免除等のフォローアップ支援が必要。²

現状の評価と課題

主な論点

(5) 居住支援のあり方

- 一時生活支援事業について、実施自治体数の伸び率は低く、他の任意事業に比べ低い水準。自治体における潜在的な支援ニーズの把握が進んでいない。
- 居住不安定者等に対するソフト面の支援は重要だが、地域居住支援事業の実施自治体数は極めて少ない。
- 住居確保給付金について、コロナ禍において支給対象者の追加や支給要件の緩和等の措置を実施。利用件数は急増。住まいの安定確保に一定の役割を果たした一方で、求職活動要件等の課題も見られる。

- 全世代において「住まいの不安定」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における支援、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、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できるようにすべき。
- 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。
- 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。個人事業主については、個別性・柔軟性の高い支援が求められ、求職活動要件の見直しが必要。

(6) 貧困の連鎖防止等

- 子どもの学習・生活支援事業について、「生活支援」を行っている自治体は全体の約7割、「教育及び就労」は約5割であり、学習支援と比べ実施は低調。
- 学校等の教育機関・福祉部局との連携を進め、より効果的な支援の展開に向け、他の事業やフードバンク、民間団体等との連携が一層重要。

- 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。また、委託先の選定における地域における活動状況等の地域要件も考慮する必要。
- 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。

(7) 生活保護制度との連携のあり方

- 生活困窮者自立支援制度・生活保護制度の就労準備支援事業・家計改善支援事業については、運用上一体的な支援が進んでいる。
- 両制度間の更なる連携強化に向け、相互の制度理解の深化や顔の見える関係性の構築等による連携が重要。

- 生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の「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、家計改善支援事業等について、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、支援プランと援助方針の様式の共有、支援会議の活用などスキームの共有により円滑な支援体制の引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。

(8) 自立支援に関する諸課題

- 自治体においては、地域づくり・居場所づくりや、他分野や民間団体等の取組との連携強化が図られている。
- 自立相談支援機関においては、身寄りがないことが理由で支援が困難な事例も確認されている。

- 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必要。
- 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。

(9) 支援を行う仕組み

- 人材養成研修は、主に初任者を対象とした国・都道府県による研修、自治体職員向け研修等を実施。
- 都道府県間で市町村支援に差が生じている。
- 帳票・統計システムは、入力に係る事務負担やデータの効果的な活用等の課題も見られる。

- 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重要。
- 帳票・統計システムについて、支援現場の実態を踏まえた見直しが必要 等

令和3年度 生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会 ・ワーキンググループ 構成員

論点整理検討会	
朝比奈 ミカ※	市川市生活サポートセンターそら 主任相談支援員
綾 賢治 (R4.3.31まで)	大阪府福祉部地域福祉推進室 地域福祉課長
中村 光延 (R4.4.1から)	
池田 昌弘	全国コミュニティライフサポートセンター 理事長
大津 和夫	読売新聞東京本社 論説委員
奥田 知志	認定NPO法人抱樸 理事長
勝部 麗子	豊中市社会福祉協議会 事務局長
菊池 馨実	早稲田大学法学学術院 教授
五石 敬路※	大阪公立大学大学院都市経営研究科 准教授
駒村 康平	慶應義塾大学経済学部 教授
生水 裕美	一般社団法人 いのち支える自殺対策推進センター 地域連携推進部 地域支援室長
新保 美香※	明治学院大学社会学部 教授
立岡 学※	一般社団法人パーソナルサポートセンター業務執行常務 理事・NPO法人ワンファミリー仙台理事長
田辺 智宏	川崎市健康福祉局 生活保護・自立支援室長
西岡 正次	A'ワーク創造館 副館長・就労支援室長
藤村 睦人 (R4.3.31まで)	高知市健康福祉部 福祉管理課長
◎宮本 太郎	中央大学法学部 教授
行岡 みち子	グリーンコープ生活協同組合連合会 常務理事・生活再生事業推進室長
渡辺 由美子	認定NPO法人キッズドア 理事長

ワーキンググループ (各事業の在り方検討班)	
青砥 恭	NPO法人さいたまユースサポートネット 代表
岩永 理恵	日本女子大学人間社会学部 准教授
垣田 裕介	大阪公立大学大学院生活科学研究科 准教授
坂入 純	茨城県福祉部福祉政策課 主任
◎新保 美香※	明治学院大学社会学部 教授
鈴木 寛之 (R4.3.31まで)	豊島区保健福祉部福祉総務課自立促進グループ 課長補佐
鈴木 由美	NPO法人ユニバーサル就労ネットワークちば 事務局長
高木 哲次	企業組合伊丹市雇用福祉事業団 代表理事
立岡 学※	一般社団法人パーソナルサポートセンター 業務執行常務 理事・NPO法人ワンファミリー仙台 理事長
中森 順子	生活クラブ生活協同組合・東京、府中市家計改善支援員
林 星一	座間市福祉部 参事
村木 宏成	社会福祉法人愛生会 理事長
守屋 紀雄	堺市社会福祉協議会地域福祉課 課長補佐

ワーキンググループ (横断的課題検討班)	
朝比奈 ミカ※	市川市生活サポートセンターそら 主任相談支援員
穴澤 義晴	特定非営利活動法人 コミュニティワーク研究実践セン ター 理事長
尾崎 園子	京都府健康福祉部地域福祉推進課 参事
鍋木 奈津子	上智大学総合人間科学部 准教授
○五石 敬路※	大阪公立大学大学院都市経営研究科 准教授
谷口 仁史	認定NPO法人スチューデント・サポート・フェイス 代表理事
名嘉 泰	沖縄県労働者福祉基金協会 沖縄県生活困窮者自立支援事業統括責任者
中島 将	長野県社会福祉協議会総務企画部 主任企画員
藤森 克彦	日本福祉大学福祉経営学部 教授
前嶋 弘	社会福祉法人みなと寮 救護施設こうせいみなと施設長
間海 洋一郎	坂井市福祉総務課 生活保護SV 主任
松嶋 まゆみ	北栄町福祉課 生活支援室長

※ 論点整理検討会・ワーキンググループの兼任

◎：論点整理検討会・ワーキンググループの座長、○：検討班の座長

(五十音順・敬称略)