

課題提起

「地域で創造するこれからの生活困窮者支援」

和田 敏明 氏

(ルーテル学院大学大学院 総合人間学研究科社会福祉学専攻主任 教授)

【略歴】

日本社会事業大学卒。全国社会福祉協議会で社会福祉研究情報センター所長、高年福祉部長、地域福祉部長、全国ボランティア活動振興センター所長、理事・事務局長を務め、地域福祉や福祉への住民参加の実践推進と研究を行ってきた。地域福祉型福祉サービスの推進・研究に強い関心を持ち、全国の多様な地域福祉実践とかかわりをもって研究を行っている。

現在、厚生労働省「生活困窮者自立支援制度の推進に関する検討会」構成員、「自立相談支援事業従事者養成研修企画運営委員会」委員長、「地域における生活支援サービスコーディネーターの育成に関する調査研究委員会」委員長などを務めている。日本地域福祉学会監事。

【専攻】

地域福祉論、コミュニティワーク論、社会福祉の経営管理

【主な著書等】

「在宅支援の技法」(共編：中央法規出版)

「ボランティア新世紀」(共編：第一法規出版)

「NPO基礎講座 2」(共著：ぎょうせい)

「ボランティア・NPO」(共編：中央法規出版)

「地域福祉の担い手」(編著：ぎょうせい)

「地域福祉論」「老人福祉論」(共編：全国社会福祉協議会)

「概説 社会福祉協議会」(共編：全国社会福祉協議会)等

地域での連携による生活困窮者 支援の新たな方向性

～地域で創造するこれからの生活困窮者支援～

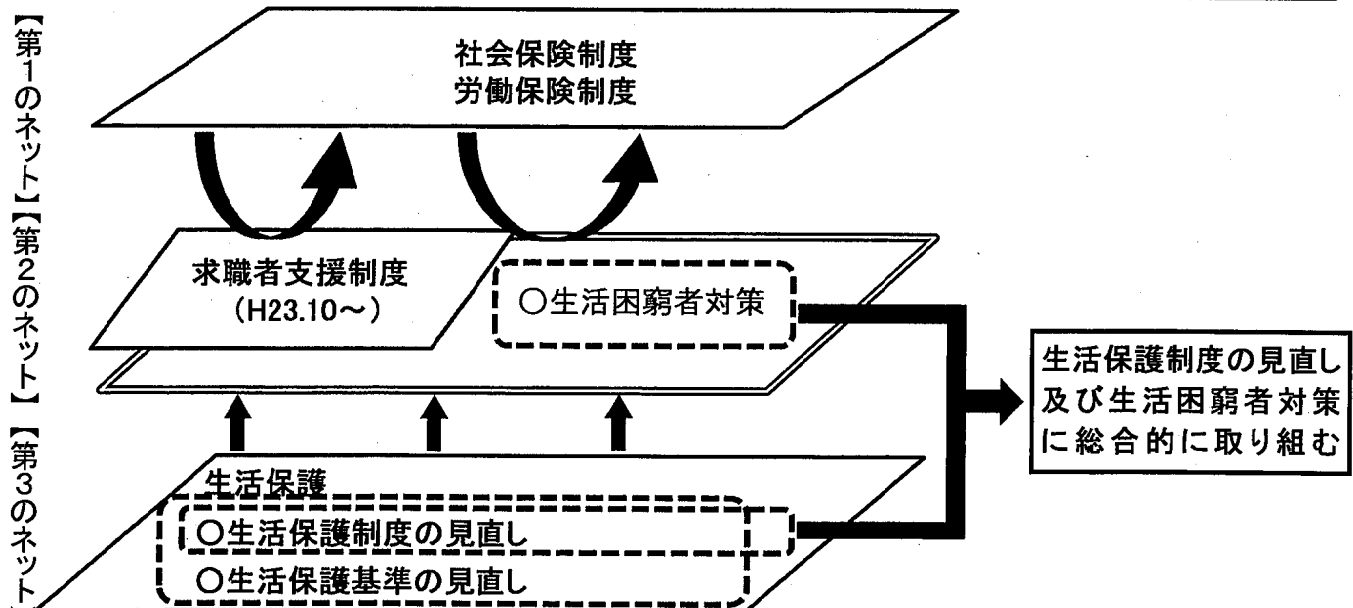
ルーテル学院大学 和田 敏明

平成27年11月12日

資料の出典:厚生労働省「生活困窮者自立支援制度の事業実施状況について」など

生活保護制度の見直しと新たな生活困窮者対策の全体像

生活保護制度の見直し及び生活困窮者対策に総合的に取り組むとともに、生活保護基準の見直しを行う。



【社会保障制度改革推進法】(平成24年法律第64号) 抜粋

(生活保護制度の見直し)

附則第二条 政府は、生活保護制度に関し、次に掲げる措置その他必要な見直しを行うものとする。

- 一 不正な手段により保護を受けた者等への厳格な対処、生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行うこと。
- 二 生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組み、保護を受けている世帯に属する子どもが成人になった後に再び保護を受けることを余儀なくされることを防止するための支援の拡充を図るとともに、就労が困難でない者に関し、就労が困難な者とは別途の支援策の構築、正当な理由なく就労しない場合に厳格に対処する措置等を検討すること。

生活困窮者の状況

- ・ 福祉事務所来訪者のうち生活保護に至らない者は、高齢者等も含め年間約40万人(平成23年度推計値)
- ・ 非正規雇用労働者 平成12年：26.0% →平成25年：36.7%
- ・ 年収200万円以下の給与所得者 平成12年：18.4% →平成24年：23.9%
- ・ 高校中退者：約5.2万人(平成24年度)、中高不登校：約14.9万人(平成24年度)
- ・ ニート：約60万人(平成25年)、引きこもり：約26万世帯(平成18年度厚労科研調査の推計値)
- ・ 生活保護受給世帯のうち、約25% (母子世帯においては、約41%)の世帯主が出身世帯も生活保護を受給。(関西国際大学道中隆教授による某市での平成19年度の調査研究結果)
- ・ 大卒者の貧困率が7.7%であるのに対し、高卒者では14.7%、高校中退者を含む中卒者では28.2%

生活困窮者自立支援法(平成25年法律第105号)について

生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行うための所要の措置を講ずる。

法律の概要

1. 自立相談支援事業の実施及び住居確保給付金の支給(必須事業)

- 福祉事務所設置自治体は、「自立相談支援事業」(就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等)を実施する。
 - ※ 自治体直営のほか、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等への委託も可能(他の事業も同様)。
- 福祉事務所設置自治体は、離職により住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当の「住居確保給付金」(有期)を支給する。

2. 就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施(任意事業)

- 福祉事務所設置自治体は、以下の事業を行うことができる。
 - ・ 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期で実施する「就労準備支援事業」
 - ・ 住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供等を行う「一時生活支援事業」
 - ・ 家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等を行う「家計相談支援事業」
 - ・ 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

3. 都道府県知事等による就労訓練事業(いわゆる「中間的就労」)の認定

- 都道府県知事、政令市長、中核市長は、事業者が、生活困窮者に対し、就労の機会の提供を行うとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行う事業を実施する場合、その申請に基づき一定の基準に該当する事業であることを認定する。

4. 費用

- 自立相談支援事業、住居確保給付金：国庫負担3/4
- 就労準備支援事業、一時生活支援事業：国庫補助2/3
- 家計相談支援事業、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：国庫補助1/2

施行期日

平成27年4月1日

生活困窮者自立支援制度の事業実施状況について

<調査の概要>

調査の目的

全国の福祉事務所設置自治体における体制面での事業実施状況を国において把握し、その調査結果を自治体へ提供することにより、各自治体における取組みの推進に資することを目的とする。

主な調査内容

1. 任意事業の実施状況
2. 各事業の実施状況（運営方法、委託先等）
3. 支援員の状況（人数、保有資格等）

調査期間

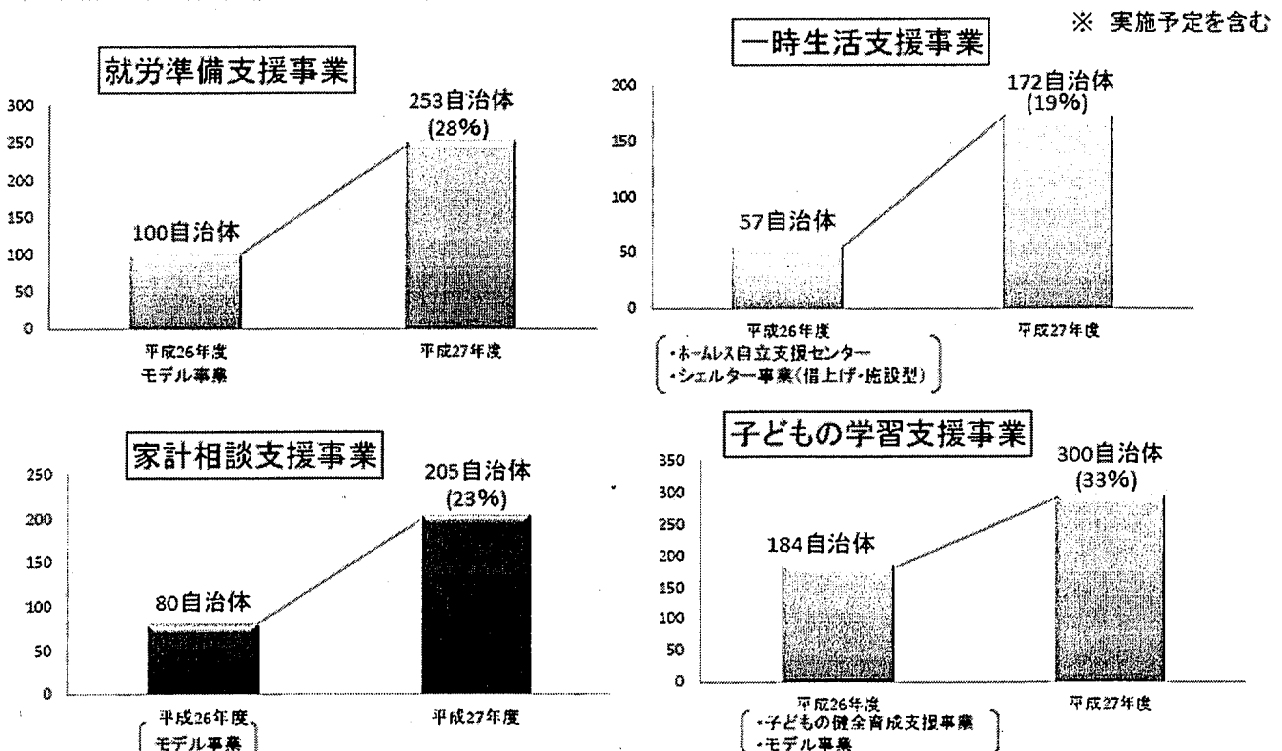
平成27年4月17日～4月30日

回収状況

901福祉事務所設置自治体 / 901福祉事務所設置自治体（回収率100%）

1 任意事業の実施状況

○ 平成27年度の任意事業の実施自治体数は、昨年度までのモデル事業等の実施自治体数と比較して、大幅に増加している。（本年4月実施の調査結果）

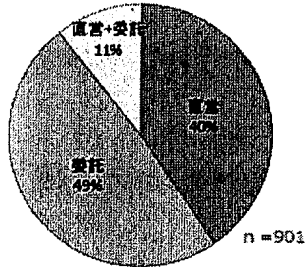


2 各事業の実施状況

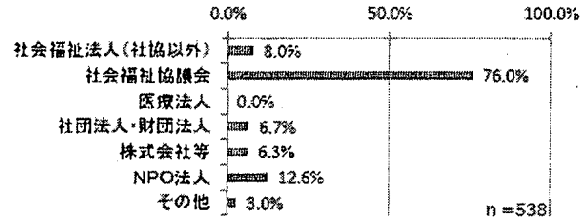
① 自立相談支援事業

- 自立相談支援事業の運営方法については、直営方式との併用も含め約6割の自治体が委託で実施しており、委託先は社会福祉協議会が約8割弱と多く、次いでNPO法人や社会福祉法人（社協以外）が1割となっている。
- 事業の実施場所については役所・役場内が約6割、委託先施設内が4割弱となっている。
- 約半数の自治体が被保護者就労支援事業と一体的に実施している。

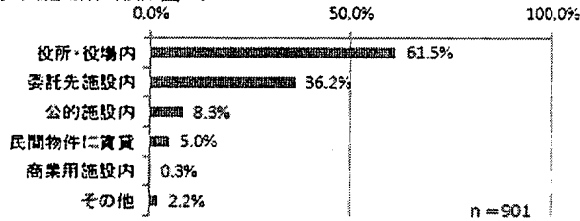
(1) 運営方法



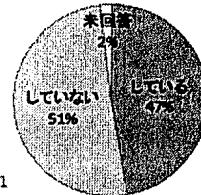
(2) 委託先（複数回答）



(3) 実施場所（複数回答）



(4) 被保護者就労支援事業との一体的実施

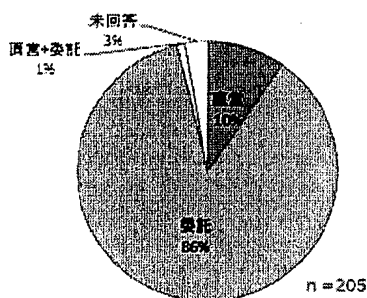


※一体的実施とは、同一法人に委託している場合や、いずれも直営で実施している場合等を指す

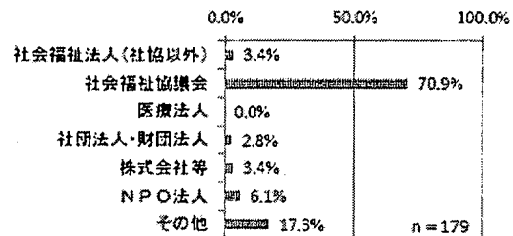
③ 家計相談支援事業

- 家計相談支援事業の運営方法については、約9割の自治体が委託で実施しており、委託先は社会福祉協議会が約7割と最も多い。
- 事業の実施場所については委託先施設内が約6割、次いで役所・役場内が約3割となっている。

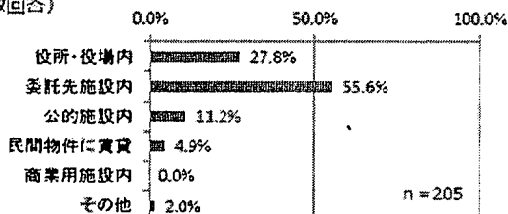
(1) 運営方法



(2) 委託先（複数回答）



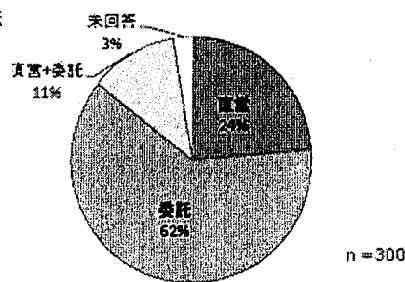
(3) 実施場所（複数回答）



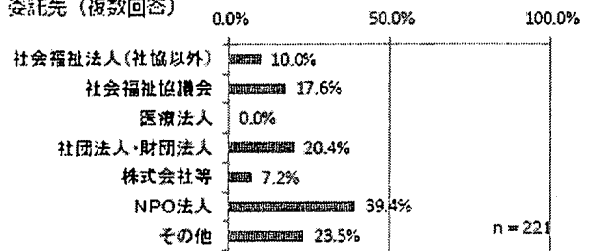
⑤ 子どもの学習支援事業

- 子どもの学習支援事業の運営方法については、委託が約6割となっており、委託先はNPO法人が約4割と最も多い。
- 事業内容については、9割を占める学習支援型だけでなく、居場所の提供型と進路相談支援型が約5割などとなっている。
- 実施形態としては、学習支援型については集合形式で行う場合が6割と多い。
- 学習支援型は平均で週当たり3.6回実施されている。
- 支援対象世帯は生活保護世帯が最も多く9割を超えている。次いで、就学援助受給世帯が約4割、ひとり親世帯と市町村民税非課税世帯が約3割となっている。

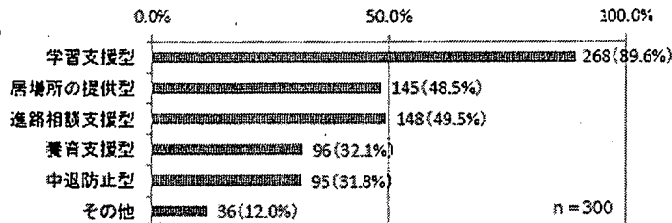
(1) 運営方法



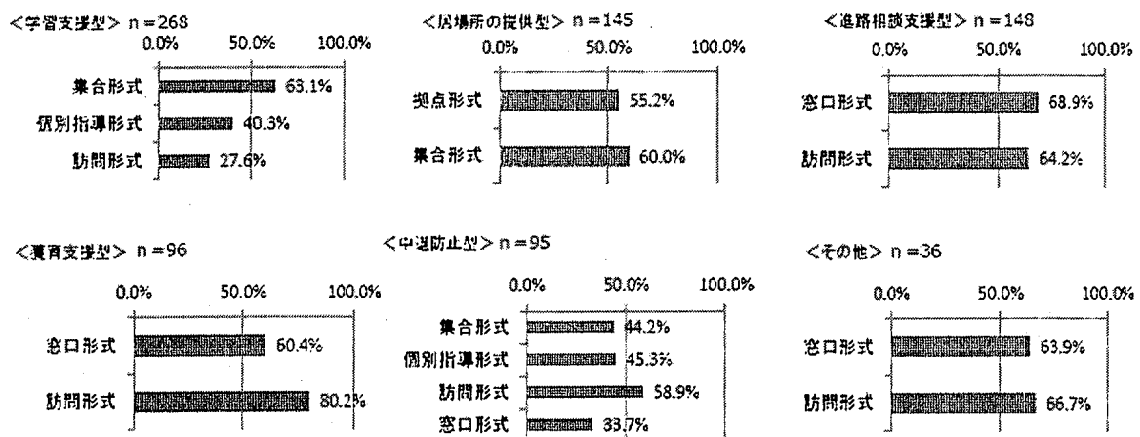
(2) 委託先 (複数回答)



(3) 事業内容ごとの実施状況 (複数回答)



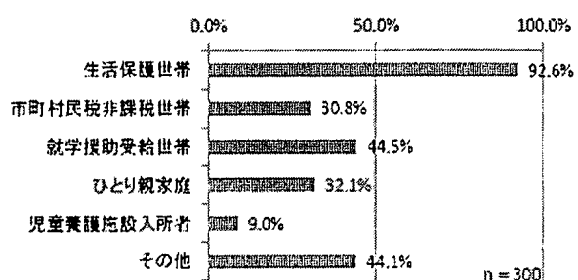
(4) 事業内容ごとの実施形態 (複数回答)



(5) 事業内容ごとの平均実施回数 (週当たりの見込み)

事業内容	回数
学習支援型	3.6回
居場所の提供型	2.5回
進路相談支援型	3.7回
養育支援型	4.2回
中退防止型	2.5回
その他	2.8回

(6) 支援対象世帯 (複数回答)



※ 窓口形式や訪問形式については、対応回数をカウント

生活困窮者自立支援制度の理念

※以下に掲げた制度の意義、めざす目標、具体的な支援のかたちは、いずれも本制度の「理念」とされている。

1. 制度の意義

本制度は、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もの。

2. 制度のめざす目標

(1)生活困窮者の自立と尊厳の確保

- ・本制度では、本人の内面からわき起こる意欲や想いが主役となり、支援員がこれに寄り添って支援する。
- ・本人の自己選択、自己決定を基本に、経済的自立のみならず日常生活自立や社会生活自立など本人の状態に応じた自立を支援する。
- ・生活困窮者の多くが自己肯定感、自尊感情を失っていることに留意し、尊厳の確保に特に配慮する。

(2)生活困窮者支援を通じた地域づくり

- ・生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークを構築し、包括的な支援策を用意するとともに、働く場や参加する場を広げていく。(既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく。)
- ・生活困窮者が社会とのつながりを実感しなければ主体的な参加に向かうことは難しい。「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域を構築する。

3. 新しい生活困窮者支援のかたち

- (1)包括的な支援...生活困窮者の課題は多様で複合的である。「制度の狭間」に陥らないよう、広く受け止め、就労の課題、心身の不調、家計の問題、家族問題などの多様な問題に対応する。
- (2)個別的な支援...生活困窮者に対する適切なアセスメントを通じて、個々人の状況に応じた適切な支援を実施する。
- (3)早期的な支援...真に困窮している人ほどSOSを発することが難しい。「待ちの姿勢」ではなく早期に生活困窮者を把握し、課題がより深刻になる前に問題解決を図る。
- (4)継続的な支援...自立を無理に急がせるのではなく、本人の段階に合わせて、切れ目なく継続的に支援を提供する。
- (5)分権的・創造的な支援...主役は地域であり、国と自治体、官と民、民と民が協働し、地域の支援体制を創造する。

生活困窮者支援を通じた地域づくり

なぜ困窮者支援に地域づくりが必要なのか

○制度のめざす目標

- ・生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークを構築し、包括的な支援策を用意するとともに、働く場や参加する場を広げていく(既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく。)
- ・生活困窮者が社会とのつながりを実感しなければ主体的な参加に向かうことは難しい。「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域を構築する。

○新しい生活困窮者支援のかたち

- ・分権的・創造的な支援...主役は地域であり、国と自治体、官と民、民と民が協働し、地域の支援体制を創造する。

排除のない地域づくりの 創造に向けて

1. 排除のない地域づくりの目的

自立支援事業では「地域づくり」をしていく事が不可欠である

○その理由は、生活困窮である事は、単に経済的困窮だけでなく、社会的に孤立している事が多いからである

- ・本人の自立においては、何より本人が生きようとする事が土台となる。そのためには、本人が何らかの社会関係を取り戻せるように、地域の中で居場所や役割りを確保し参加できるようにしていかなければならない

○地域づくり

- ・地域とは様々な人を受け入れ、お互いに支え合う場であると同時に、時には異質な人々を排除してしまうという側面もある
- ・様々な差別や偏見を解消し、排除しない地域づくりを進める必要がある

○生活困窮者支援での地域づくりに必要な視点は、自立生活ができるような地域をつくるということ

- ・個別支援と地域へのアプローチを一体的にとらえて「その人」が暮す生活基盤としての地域をより良くしていくということ

○ケアリングコミュニティ

誰もが地域の中で安心して暮らすことのできる包摂型の地域づくりの事であり、「共生社会を目指し、相互に支え合うことができる地域」のこと

- ・中核は当事者性をはぐくむこと、援助を受ける側と援助を提供する側という一方的な関係性に固定されずに、お互い様という「互酬性」、双方の関係に着目することが特徴
- ・ケアリングコミュニティをつくるとは、お互いに支え合える地域の関係をつくること、支援を必要としている人への支援を通して地域の福祉力が高まり、地域は豊かになっていく

2. 地域づくりに必要な視点

(1) 私達の問題ととらえる視点

- ・「一人ひとりの問題」を「私達の問題」としてとらえる認識がなければ地域全体の問題として解決していく事は出来ない
- ・まず支援員がそうした視点を持ち支援する
- ・地域の中に潜在的ニーズを持つ人が多くいる
- ・一人の支援員の支援には限界があり、多くの人々と連携、協働して解決に当たる必要がある
- ・問題の共有化が出来て、地域の問題として取り組めることになる
- ・「一人の相談があったとき、地域の中に同じニーズが10あると思え、同じような相談が10人からあったとき、地域には類似したニーズが100あると思え、100人のニーズに応えていくためには必要な仕組みをつくれ」

「無関心・自分ごとと考えない」を どう変えるか

- ・個人の関心、インフォーマルなネットワーク内でのつながりにとどまる傾向が強い
- ・このつながりから外にある人への関心は持ちにくい
- ・つながりの外側にある人との出会いやそこでの活動との出会いの機会作りが大切
- ・自分の関心やネットワークとは異なる人との学習、共同企画、活動を通じて関心がなかったり、つながりがなかった人々とのつながりが生まれる
- ・活動が継続する事でつながりが広がり、一人一人の従来のネットワークや活動に、従来とは異なる人々や活動への関心が生まれる可能性が広がる

生きづらさをかかえた人の 支援プロセスを通じた「地域づくり」

- 生きづらさをかかえた人は地域社会が改善すべき事を教えてくれる存在
 - ・生きづらさをかかえた人がかかえる、多様で複合化した課題は、地域に多くの課題がある事であり、この現実を認識し、地域で受け入れ、社会参加の場や居場所をつくり出すために知恵を出し合い、工夫することで地域のあり方が変化する
- このような地域を創る事で、生きづらさをかかえた人が、自立に向かおうという意欲が出てくる。自立できる地域づくり、地域システムづくりをめざす
- 行政、福祉関係機関、住民、企業、NPO等の協働が不可欠、生きづらさをかかえた人の支援システムをつくるプロセスを通じて新たな地域づくりコミュニティづくりが進展する

共感にもとづく連帯の支援

- 制度の利用、他者の援助を受けなくなる事を援助のゴールにするのではなく、必要に応じて制度・サービスを継続的に利用しながら、他者とのかかわりで生きていく力、一方で自らも社会参加・社会貢献の役割を果たしていく
- 生活困窮者を支援や、サービスの利用者と位置付けるのではなく、生活の当事者と位置付け多様なニーズと可能性を実現していく「共感にもとづく連帯の支援」が必要

新しい自立支援 助け助けられる 相互支援関係

- 「社会的自立」「精神的自立」が議論されてきたが、実際には「経済的自立」「身辺的自立」に重きが置かれてきた→生活困窮者の「社会的孤立」を生み排除型社会をつくってきたのではないか
- 「経済的自立」「身辺的自立」とともに、助け助けられる相互支援関係に身を置く新しい自立支援が求められる
- 個の自立を促すだけでなく、地域の中で包括的に支えられる相互的關係性を促すことが重要

地域における社会福祉の新たな動向

○地域における生活困窮者支援等のための共助の基盤づくり

- ・既存制度では対応が困難なものに対応するため、地域サービスを創出・推進
- ・地域の福祉ニーズを把握するために必要となる事業
- ・地域におけるインフォーマル活動の活性化を図るために必要な事業
- ・支え合う地域づくり(生活困窮者支援を通じた地域づくり)

○地域に「新たな支え合い」の仕組みづくり

- ・制度的サービスと非制度的サービスの連携
- ・買い物サービス、定期的見守り
- ・住民参加型福祉サービス
- ・プライバシーを重視しながら個人情報の共有化
- ・基礎圏域への地域福祉コーディネーターの配置
- ・基礎圏域の重視

○地域包括ケアの推進

- ・医療、保健・介護、住宅と福祉の連携
- ・生活支援サービスの創設・推進(住民参加型福祉サービス)
- ・生活支援サービスコーディネーターの配置
- ・日常生活圏域(中学校区)の重視

○社会福祉法人の地域における公益的な事業への取り組み