

# 特集

## 生活困窮者への支援の仕組み構築に向けて

生活困窮者自立支援制度と社会福祉協議会の活動

### 法制定の背景

国民の最低限度の生活を保障する生活保護の受給者は現在、215万人を超え、とりわけ稼働年齢層といわれる65歳以下の受給世帯が増加している。

また、正規雇用者数が減少する一方、非正規雇用労働者が占める割合は平成12年度には26・0%であったのに対し、平成23年度では35・2%と増加している。(東日本大震災の被災3県を除く)

さらに、年収200万円以下の給与所得者の増加や高校中退者、中学・高校の不登校生徒、引きこもりやニートと呼ばれる若者の存在もみ

られる。

関西国際大学の道中隆教授が平成19年度に実施した調査では、ある市における生活保護受給世帯のうち約25% (母子世帯においては約41%) が過去の出身世帯においても生活保護を受給していたという調査結果が報告され、いわゆる「貧困の連鎖」が指摘された。

こうした状況を踏まえ、国では生活保護を受給していないが、生活保護に至る可能性が高い者が稼働年齢層において多数存在しているとして、新たな生活困窮者支援制度の構築に向け、新法制定を目指している。

### 「貧困の連鎖」とは



生活保護世帯で育った子どもが、大人になって再び生活保護を受ける状態を表す言葉。関西国際大学の道中隆教授によるとその発生率は約25%とされている。

生活保護世帯の子どもの高校進学率は89.5%と一般世帯に比べて10ポイント程度低いことから、教育の格差によって就業機会が制限されることにより、所得の格差につながっているという指摘がある。貧困の連鎖の解消に向けては、生活や就業支援のみならず、子どもへの学習支援も含めた総合的な支援が求められる。

この新たな生活困窮者自立支援制度では、生活保護に至る前の自立支援策の強化を図るとともに生活保護から脱却した人が再び生活保護に陥らないよう、制度の見直しとあわせて、生活困窮者対策を行うとしており、平成27年度の制度実施に向けて、今年度よりモデル事業が開始されている。

県内においては、パーソナル・サポート事業等を実施している公益財団法人沖縄県労働者福祉基金協会(労福協)が県からモデル事業を受託し、那覇市と沖縄市の2地区に拠点を置いて県全域を対象とした生活困窮者の支援に取り組んでいる。

### 生活困窮者

#### 自立支援法(案)の概要

生活困窮者自立支援法(案)では、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

## 法案の概要

### 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、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。また、離職により住宅を失った生活困窮者に対し、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

県知事、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。

他の支援を行うための所要の措置を講ずるとして(下記参照)

これらの事業の実施にあたっては自治体による直営のほか、社会福祉協議会(社協)や社会福祉法人、NPO等への委託も可能であるとしている。

また、必須事業となる「自立相談支援事業」では、訪問支援(アウトリーチ)も含めた早期支援とワンストップ型の相談窓口としての情報・サービスの拠点機能、一人ひとりの状況やニーズに応じた自立支援計画の作成、地域ネットワークの強化など地域づくりも担うとしており、包括的・継続的な相談支援が行われることになっている。

なお、「住居確保給付金」は、平成25年度末までの期限措置として行われている住宅支援給付事業が制度化されるものである。

### 生活困窮者の自立支援における社協の役割

社協ではこれまでも総合相談や生活福祉資金貸付事業、日常生活自立支援事業のほか、コミュニケーションシャ

ルワークの実践を通じて地域住民の生活課題の解決に取り組んできた。

また、昨年10月に出された「社協・生活支援活動強化方針」により、地域における深刻な生活課題の解決や孤立防止に向けた行動宣言、アクションプランの実現に向けた取り組みを進めている。

こうした実績を踏まえ、今回、新たな制度実施を前に「社協では地域に暮らす生活困窮者に対してどう支援に取り組むのか――」社協は生活困窮者への支援をこれまでの地域福祉活動の延長線の上に、新たな事業の仕組みをうまく活用しながら経済的困窮とその周辺の福祉ニーズに 대응していく姿勢が求められる。

また、ネットや引きこもりなど若年層への支援や就労支援については、社協ではこれまで取り組みの経験が少なかつた分野である。しかしながら、ハローワークやNPO団体等、支援のノウハウを持つ専門機関や団体と協働してネットワークを形成し、個々のケースに対応していく手法はまさに社協が実践してきた形といえる。

## 生活困窮者自立支援制度の実施に向けて

### 11市社協事務局長連絡会報告

県社協では9月26日、県総合福祉センターにて、県内11市の社協との連絡会を開催した。これは生活困窮者支援の今後の方向性等を検討することを目的に開催されたもので、生活困窮者自立支援施策の実施主体である福祉事務所設置自治体(県内11市)の事務局長や担当職員30名余りが参加した。

#### 行政への働きかけを

最初に、県福祉・援護課池原勝利地域福祉班長から「新たな生活困窮者支援制度について」と題した行政説明があり、新制度や今年度からスタートしたモデル事業の概況を説明した。市社協に対しては取り組みの鈍い市行政に対しての働きかけを求めた。

#### 関係機関の連携が重要

次に、県からモデル事業を受託実施している労福協の山下太一統括責任者から実践報告が行われた。今年度のモデル事業は市段階で実施する自治体はなく、労福協が那覇市と沖縄市に拠点を整備し、県内全域をカバーする体制で開始していることが報告された。相談者の多くが住居問題や精神

的問題を抱え、最近では刑余者の相談が増加傾向にあるとし、ケースワークやソーシャルワークを基盤とした生活再建、就労準備といった支援を関係機関が連携して取り組むことの意義を強調した。

#### 既存の事業活動との連携による支援体制を



▲事務局長連絡会の様子

続いて、県社協山内良章事務局長から、「社会福祉協

議会の生活困窮者支援」と題して基調報告があった。その中で、「社協は『ふれあいのまちづくり事業』等これまでの活動を通じて培ってきた相談機能や各種事業を基盤に、生活福祉資金貸付事業や日常生活自立支援事業といった既存の事業、さらにはコミュニケーションソーシャルワーク実践や小地域ネットワーク活動との連携によって支援体制の構築を図る必要がある」と訴えた。

#### 体制整備に向けて

情報交換では、社協が生活困窮者支援へ取り組み意識を確認するとともに、新制度への対応について市行政の方針が決まっている現状や町村部に対する県の対応、県労福協のモデル事業に携わる担当職員の雇用形態の質疑等が出された。

県社協では今後、市町村社協に対し制度動向等の情報を提供するとともに、社協の特性を活かした生活困窮者支援の体制整備に向けた取り組みを強化していく。