

生活困窮者自立支援法改正に向けた提言

令和5年9月吉日

一般社団法人 生活困窮者自立支援全国ネットワーク

生活困窮者自立支援法改正に向けた提言

一般社団法人 生活困窮者自立支援全国ネットワーク

はじめに

社会保障審議会・生活困窮者自立支援及び生活保護部会では、生活困窮者自立支援法の改正を射程に入れた議論が続けられている。生活困窮者自立支援制度については、導入後8年を経て、コロナ禍のなかで「新しい生活困難層」の増大がいっそうはっきりとするなか、その重要性がますます明らかになっている。同制度に寄せられる期待に応える改正をいかに実現していくか。支援現場や当事者、政治と行政、さらに地域づくりに関心をもつすべての市民を巻き込んだ議論が重ねられていくことが必要である。本ネットワークでは、すでに令和4年11月に、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度のあるべき関係について提言をおこなった。それに続いて、生活困窮者自立支援制度の諸事業についても、法改正に向けて、基本的な考え方を中心とした提言をおこなう。

各事業についての提言

【就労準備支援事業】

生活困窮者自立支援制度において就労支援が重視されたことで、基礎自治体は初めて直接的課題として就労支援に取り組むことになった。その背景には、ハローワーク、民間人材派遣企業、転職サイト等を利用して自発的に就職、転職をおこなうことが困難な広範な就労困難層が拡大してきたことがある。またその後、コロナ禍の長期化により、潜在的な生活不安層が顕在化し新たな相談者層も増加している。

生活困窮者自立支援制度の施行以来、少なからぬ自治体と事業団体が実施主体として積極的に就労支援に取り組んできた。そこでは個別の相談支援が重視され、就労アセスメントから就労準備段階のさまざまな支援、企業等との連携、無料職業紹介の活用、定着支援にいたる一連の支援が体系化されてきた。これらの活動を支える事業スキームは、自立相談支援事業と同事業での就労支援員の配置、就労準備支援事業、就労訓練事業で構成されている。そして地域事情によってスキームのあり方は異なっており、事業ごとの整備運営の手引きに加えて、地域ごとに諸事業が連携していく全体スキームについても手引きを作成していくことが求められる。

個別の相談支援をとおして明らかになってきたのは、就労準備支援事業の実践は、適切なアセスメントにより、相談者の個別性、また地域の特性に合わせた目標を設定して、中長期の支援をすることが大事だということである。なかには障がいの認定を得て就労継続支援事業につなぐことが適切な場合もあるし、居場所的な「場」で役割を持ってもらうことが当面の目標になる場合もある。就労困難にある人と共に働く協同労働を通じた支え合う仕事とそのプログラム開発もさまざまな形で整備されてきた。

日常生活自立、社会生活自立、就労自立は、段階としてとらえるべきではなく、行きつ戻りつすることを前提に、丹念な伴走型支援をおこなっていくことが大切であることも共通の了解となってきた。

相談者の初期キャリア、高齢者等のセカンドキャリア形成に向けては、自立相談支援における就労支援と

就労準備支援は一体的に取り組まれるべきである。また、就労準備支援における就労体験あるいは就労訓練における企業等との関係づくりは、単に協力関係を謳うに留まらず、支援対象者が従事する業務作業ごとに支援プログラムを共同で策定するなど、より具体的な次元での連携が重要である。就労支援の諸プログラムがより利用しやすくなるためにも、企業等との関係づくりの手引きも必要になっている。こうした手引きを策定するなかで、採用活動や採用後の配置や教育訓練、職場環境整備等の人事管理をめぐる企業サポートのあり方を整理していくことが望ましい。

さらに今般、「新しい生活困難層」が顕在化し、就労支援の対象者が増加し就労準備支援の利用者も拡大している。こうした人々の意向に応えつつ、自治体や地域をベースに職業訓練を活用した就労支援のあり方について議論を深めていくことが急務である。

以上の問題意識に基づいて、部分的には生活困窮者自立支援制度の枠を越えて、以下の諸点について制度を見直し改善することが必要である。

1. 就労準備支援事業を必須事業とする。
2. 就労準備支援事業専任の職員を配置する。
3. ブロック別研修等において、以下のカリキュラムを組み込む、あるいは強化する。
 - ①居場所的な「場」を地域内で探し出す方法、および「場」の創出のための多機関連携のありかた
 - ②職場見学、就労体験、就労訓練先の企業、NPO、社会福祉法人等の開拓方法
 - ③新たな就労困難層への早期対応のための、無料職業紹介事業の活用、特定求職者雇用開発助成金の活用を含めた相談支援の技術向上
 - ④就労支援へのアセスメントのあり方や事業評価ツールについて
4. 就労訓練事業の強化のため、連携する企業等への支援を拡充し、公共調達や優先発注を実施する自治体に対するインセンティブづくりなどの制度整備を図る。
5. 就労困難の度合いが高い人々にも開かれた柔軟な就労機会についての財源を確保し、NPO、社会的企業などの地域資源との連携により、多様な就労機会を提供するような条件整備をおこなう。
6. コロナ禍対策として求職者支援訓練の改善等が進んでいることをふまえ、求職者支援訓練等を活用した就労支援の進め方について検討をすすめること。とくに新たな相談者層に適した訓練内容、訓練期間中や就労後の相談支援や生活支援についても対策を図る。
7. 将来的には自立相談支援における就労支援、就労準備支援、認定就労訓練を一体的に実施する「就労支援事業」を独立させる方向で検討を開始する。
8. 雇用・労働政策は依然として福祉部局、雇用部局、商工業部局と所管官庁・部局ごとに分断されている。諸分野を貫く就労支援のあり方についてトータルな議論の場を設置することが急務である。

【家計改善支援事業】

自立相談支援事業の相談が向き合う困りごとのなかで収入や生活費等、家計に関連するお金の課題が増加している。コロナ禍における生活福祉資金特例貸付は困窮者支援において一定の効果はあったものの、借金や滞納等、生活困難層における家計の課題は先送りとなっている。今後、特例貸付の償還や、生活費の高騰で家計の課題は更に深刻化し表面化すると思われる。家計改善支援は、生活困窮者自立支援制度の枠内にとどまらず、生活するすべての人々の生活全般に必要な支援となっていく。こうしたことをふまえて、以下のような制度改革が必要と考える。

1. 家計改善支援事業については必須事業とするべきである。生活再建のためには、課題の解決に向け抜本的な家計の見直しが必要であり、全国どこの地域においても、家計に関する相談を受け止めて支援する体制整備が急務だからである。
2. 家計改善支援員については、経験が重要な要素となることから、家計改善支援員の適切な人員配置と専任化が必要である。
3. 現行の帳票システムを見直し、生活困窮者自立支援制度のシステムにのった家計改善支援の帳票の整備を行う必要がある。
4. 家計改善支援の実績について評価指標の整備・確立が必要である。指標づくりにあたっては、相談者の自立と尊厳が確保された支援であることが重視されるべきである。
5. 家計改善支援事業が、多様な機関で活用され、また家計改善事業においても他機関との連携が容易になるように、事業の広報周知の強化を求める。
6. 生活困窮者自立支援制度に限らず、様々な分野で相談支援を行っている支援者が、家計改善支援を理解し実施できるよう、家計改善支援の基本姿勢、知識、技術を学ぶための人材養成研修の仕組みが必要である。
7. 特例貸付の償還等については、もともと家計に課題を抱えている人が多いと考えられるため、償還免除の対象にならなかった人への支援強化や免除枠の拡大、他機関との連携による相談体制の拡充を早急に整備するべきである。
8. 支援を円滑にすすめるために、緊急に少額の貸付をおこなう必要がある場合が多い。少額貸し付け制度の仕組みづくりが早急に検討されるべきである。
9. 家計改善支援を必要としている人々が、家計改善支援の制度を知り制度を利用できるように、制度への接点を広げる仕組みづくりを求める。その際には、ポータルサイトやチャットボットの開設など、ネットワークやSNSもフルに活用されるべきである。

【子どもの学習・生活支援事業】

令和5年度に、子ども若者分野で長く指摘されてきた縦割りの弊害を排し必要な政策を実現するために「こども家庭庁」が発足した。子ども自身の参加や意見表明が重要なものと位置付けられるなど、子ども支援については重要な進捗もみられる。その一方で、子ども若者支援分野の事業が形式上は整備されるなかで、真に支援ニーズを持つ子ども若者たちに必要な支援が届きにくくなりつつある現実が見えてきている。対処が比較的容易なケースに対応が集中するクリームスキミングの発生リスクも高まっている。こうした現状に鑑み、すべての子ども若者の権利が保障されるように、下記の施策の実現を求める。

1. 自治体は、関連する計画や協議体を一元化し、生活困窮者自立支援事業および子どもの学習・生活支援事業を地域福祉計画や関連する各分野の協議体の活動計画に位置付けるべきである。
2. 就学前から若者期までの切れ目のない支援を実現するとともに、ケアリーバー、被虐待児等などの支援体制を築くために、地域ごとに福祉と教育の一層の連携が必要である。また、子ども若者が安心して暮らし、育つためには、保護者へのアプローチも重視するべきである。
3. こども食堂、校内居場所カフェ等民間の取り組みとの連携によって対象者の把握をおこなうと同時に、不登校・ひきこもり等、子ども若者へのアウトリーチを強化することが望まれる。
4. 子どもの学習・生活支援事業には、学習支援に加え、居場所や多様な学び・経験の機会の提供、ソーシ

ネットワーク機能等が組み込まれる必要があり、それを実現できる事業者が求められる。そのために複数事業者による共同事業体等も検討すべきである。また、事業の質（対象の捕捉率、カバー率等）を測る多角的な評価指標の導入が必要である。

【一時生活支援事業】

「住まいの保障（居住支援）」は、厚労省の生活困窮者支援施策に関わらず、省庁を越えた生活基盤そのものに関する課題である。全世代型社会保障、高齢・障害福祉施策、国交省の住宅セーフティーネット制度等住宅施策、さらに法務省の再犯防止など、すべてが一体的に構築される必要がある。このことを念頭に置き一時生活支援事業の改正作業は行われるべきである。

1. 「一時生活支援事業」の事業名を「居住支援事業」とした上で、その実施を自治体の努力義務に留めず必須事業とする。「一時生活支援事業」の実施率が36%（令和3年）に留まっているのは、自治体が対象者をホームレスに限定して捉えていることに要因があると思われる。今後、対象者を「居住支援を必要とするすべての人」に広げる必要があり、そのためにも事業名の変更と必須事業化は不可欠である。
2. 居住支援については即時的な緊急対応の必要性が議論されているが、現在のシェルター事業では「収入基準」の審査があり即日対応は困難である。今後、シェルター事業とは別に緊急支援に関わる事業を付加するか、あるいはシェルター事業の「収入基準」を廃止しより広範な受け入れを可能にするべきである。
3. 「地域居住支援事業」は、これまでシェルター事業と一体的に実施されてきた。今後は、単体で実施できるようにする。支援内容として①入居マッチング、②家主支援、③既存制度へのつなぎ、④生活支援、⑤社会参加支援、⑥死後事務処理など、広範で息の長い支援が実施できる条件を整えるべきである。
4. 居住支援の人材育成を行う。国、自治体、ブロック研修などにおいて居住支援に関するカリキュラムを実施する。一時生活支援事業従事者の研修を実施する。自立相談員研修にも同様のカリキュラムを実施する。
5. 「居住支援法人」との連携を具体化するために一時生活支援事業の委託先として「居住支援法人」を明示する。
6. 住居確保給付金については恒久的な家賃補助制度として見直す。また支給基準を引き上げ、給付開始時に支援の選択肢が広がるようにする。

全事業共通

【事業委託について】

1. 委託先の選定にあたっては、企画提案方式をとるとともに、委託期間を最低5年間とする。
2. 企画提案には、職員の質の向上、正規職員の配置、計画的な研修実施（受講）、地域とのつながりや多機関との協働の観点を含めることとし、それらを評価する仕組みとする。
3. 事業の評価については、単年度実績や一般競争入札など経費の多寡を一義的な評価基準とすることなく、企画提案の内容もふまえて質を担保する仕組みに改める。

【職員の専門性の確保について】

1. 正規の専任職員の配置を強めると共に、職員が高い専門的能力を獲得してソーシャルワーク等を実践できるように、その条件を継続的に広げていくべきである。
2. そのためにも職員研修を継続的に実施していく。都道府県研修を全県で実施し、初任者研修だけではなく、中堅、主任向けの階層別研修も強化し、着実に専門性を高める仕組みをつくる。
3. 相談件数、世帯数、人口規模等を適切に踏まえた職員配置とする。

【町村における実施について】

1. 自立相談支援事業に関しては、都道府県単位の実施では広域すぎて利用者にも事業者にも困難が生じることを鑑み、町村の事情に応じて町村実施を容易にする財政措置を講じる。
2. 基礎自治体等で任意事業を実施する資源や条件が整わないことが多いことをふまえ、広域実施の資源開発や実施主体の創出を都道府県に義務づける。

むすびに

生活困窮者自立支援制度は今日の福祉政策のなかできわめて枢要な位置にある。一方では、生活保護制度との連携を「両制度を共に量的にも質的にも強化拡充」（本ネットワーク提言）するかたちで強化することが求められている。他方においては、高齢者介護、障害、子ども支援等、公的扶助以外の分野ともより緊密につながっていくことが課題になっている。地域共生社会のための重層的支援体制整備事情を推進する役割も期待される。

また、こうした諸分野に共通する施策として、孤独・孤立対策、居住支援、就労支援の重要性が増し、新たな DX 環境のもとで、個人情報保護とも両立する情報共有プラットフォームづくりがすすめられる必要もある。

つまり、生活困窮者自立支援制度は、諸政策分野と諸政策課題の交点にあって、その基軸としての役割を発揮することがますます重要になっているのである。本提言が、生活困窮者自立支援制度の発展を目指したものでありながら、制度の枠に収まりきれない膨らみをもつのは、そのためである。

したがって本提言は、厚生労働省社会・援護局はもちろんのこと、国の各省庁と地方自治体の関係者、そして民間非営利・営利の事業者など、志を同じくする多様な人々に向けて提起される。そして本ネットワークもまたこうした環のなかであり、本提言は本ネットワーク自らも生活困窮者自立支援制度のさらなる発展に尽力することの意志表明でもある。

以上