

〔研究ノート〕

生活困窮者自立支援制度とソーシャルワーク の在り方に関する一考察

中 土 純 子

An Overview of System for Self-Support of the Disadvantaged

Junko NAKATSUCHI

The System for Self-Support of Needy Person was established in 2000 as a second safety net, with the aim of building up a comprehensive support system that would enable poor people to attain independence and dignity. This paper traces the history of how that system was adopted, and discusses how it is related to the Public Assistance Act. The paper also looks at how the system actually works, and points out the problems it has. The author argues that customized services designed by educated and experienced professional social workers are one of the keys to the success of this system.

Key words: Public Assistance Act (生活保護法), needy persons (生活困窮者), social work (ソーシャルワーク)

I. はじめに

戦後、日本は大きな復興を遂げ、高度な技術を持った産業国家として先進諸国の仲間入りを果たした。しかし、バブル経済の崩壊やリーマンショックなどの世界的金融危機の影響から、構造的な景気の低迷が続き、雇用形態の変化、世帯構造の変化など社会全体が大きな課題を抱え今日に至っている。日本経済の混迷は、生活保護受給者の増加につながり、生活困窮者という支援対象の拡大を生むこととなった。現代社会において、社会福祉の対象は多岐にわたると同時に、保健医療、経済、行政、教育など様々な施策と複合的な影響関係にある。そのような中で誕生した生活困窮者自立支援法については、国が示す第二のセーフティネットとしての位置付けが、本来必要な生活困窮者への支援として機能する仕組みとなっていなければならない、実際に制度を担い運用していく支援者の質が担保されることが、制度運用の成否に大きな影響を与えるものと考えられる。そこ

で本稿では、社会保障の根幹である生活保護法の改正とともに誕生した、生活困窮者自立支援制度の成立過程を整理し、様々な議論を生むこととなった制度の内容や問題点をまとめ、生活保護制度との関連性から生活困窮者支援に求められる法制度の枠組みを明らかにしたうえで、ソーシャルワーク実践の在り方から制度の担い手に関する検討を加え、社会福祉士の果たすべき役割について考察を行った。なお、研究方法は厚生労働省が発表した関係資料と各種文献の整理・分析に基づく文献研究とし、引用文献・参考資料は文末に明記している。

II. 生活困窮者自立支援法とは

1. 制度の成立背景

2000年6月に成立した「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」は、「地域福祉の推進」という章が新たに設けられるなど、地域社会における「つながり」を再構築するための改正であった。それは、豊かな社会における社

会福祉制度として、救済的な措置制度から利用者の選択を尊重する利用制度へと転換を図ろうとする「社会福祉の基礎構造改革」であり、社会福祉サービスが人間による人間のためのサービスであるという原点に立ち返るものとして位置付けられる。その後の2000年12月、厚生省社会援護局の「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書においては、「近年、社会福祉の制度が充実してきたにもかかわらず、社会や社会福祉の手が社会的援護を要する人々に届いていない事例が散見されるようになってきている」ことが指摘された。これまで、従来の社会福祉は主たる対象を「貧困」としてきたが、現代においては、①「心身の障害・不安」（社会的ストレス問題、アルコール依存等）、②「社会的排除や摩擦」（路上死、中国残留孤児、外国人の排除や摩擦等）、③「社会的孤立や孤独」（孤独死、自殺、家庭内の虐待・暴力等）といった問題が重複・複合化していること、そしてこれらの問題が社会的孤立や排除の中で「見えない」形をとり、問題の把握を一層困難にしていることに言及している。このように、地域社会における社会的孤立や排除の問題が指摘され、社会福祉制度の狭間によって支援の届かない様々な課題に対する施策の必要性が明示されて以降、「つながり」の再構築や社会福祉の方法論の拡大・確立へ向けた取り組みは速やかには進められてこなかった。

小野（2016: 15）は、地域福祉の立ち遅れについて、「地域福祉は、対象別・領域別の発想ではなく、地域という場を基盤として対象や領域を横断した総合的な視座を持つことが前提」であったものが、いつの間にか制度を前提とした対象別・領域別となり、「制度の狭間だけでなく、地域福祉の狭間というものを生み出してしまった」ことを指摘し、生活困窮にかかわる事象を「地域福祉の問題として受けとめきれていなかった。この点の弱さが対応の遅れに影響したことは否めない」として、地域福祉が生活困窮という問題に対して対応が遅れた、あるいは、対応してこなかった点に言及している。

その後、生活困窮に対する対策は、2011年7月1日付の閣議報告「社会保障・税一体改革成案（2011

年6月30日政府・与党社会保障改革検討本部決定）」の中で、生活保護の見直しとともに、「貧困・格差対策～重層的なセーフティネットの構築」として、就労・生活支援が一体となったワンストップサービスや、求職者支援制度の創設、複合的困難を抱える者への伴走型支援（パーソナルサポート、ワンストップサービス等による社会的包摂の推進）という第2のセーフティネットの構築が示された。そして、これらの基本方針や具体的な改革内容に従って、その内容を具現化した「社会保障・税一体改革大綱」が、2012年2月17日閣議決定している。ここでは、第2のセーフティネットの構築に向けて、求職者支援制度に併せ、「生活困窮者に対する支援を実施していくための体制整備・人材確保等を進めるため、国の中期プランを策定」することと、「生活困窮者の自立に向けた生活自立支援サービスの体系化、民間の生活支援機関（NPO、社会福祉法人等）の育成・普及、多様な就労機会の創出等を図るため、必要な法整備も含め検討」の取り組みを推進することが明示された。続いて、社会保障審議会内に設置された「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」において、2012年4月から12回にわたり生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに関する具体的な制度設計について議論を重ね、その結果を2013年1月に報告書としてまとめている。

このような審議を経て、「生活困窮者自立支援法」は2013年12月に成立、2015年4月に施行された。

2. 制度の概要

生活困窮者自立支援制度は、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ことを意義として、「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と「生活困窮者支援を通じた地域づくり」を目標に掲げ、①包括的な支援 ②個別的な支援 ③早期的な支援 ④継続的な支援 ⑤分権的・創造的な支援、の5つの支援のかたちを示している¹。

そして制度の内容は、必須事業として、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を行う「自立相談支援事業の実施及び住居確

保給付金の支給」と、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資金を支給する「住居確保給付金（有期）」を定め、任意事業として、「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」、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を行うこと、「就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の認定」を行うこととした。

2015年4月の制度施行初年度の予算は、国費だけで400億円、自治体の支出を合わせた事業費は612億円が投じられ、翌2016年度も同額の予算が確保された²。各事業の国庫負担は、自立相談支援事業、住居確保給付金が3/4、就労準備支援事業、一時生活支援事業が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が1/2である。

Ⅲ. モデル事業の取り組み

生活困窮者自立支援法の施行に先立ち、2年にわたり全国の自治体で「生活困窮者自立促進支援モデル事業」が実施された。2014年度には254の自治体がモデル事業を行ったが、その他の約650の自治体では施行に合わせて事業を開始したことになる。

厚生労働省は、2013年度中から先進的に「生活困窮者自立促進支援モデル事業」に取り組んでいた6つの自治体（横浜市中区・豊中市・佐賀市・釧路市・名張市・臼杵市）をヒアリング調査し、①調査を踏まえた制度概要と②モデル事業における各自治体の先進的な取り組みについてまとめ、報告している³。その中で、運営上の重要ポイントとして、①多様な「出口」の準備 ②官民協働による地域における社会資源との連携強化 ③支援を担う人材の確保と育成 ④目標設定による事業運営状況の把握と改善、を挙げるなど、制度の円滑な施行につなげるため他の自治体関係者へ情報提供を行っている。

これまでも、モデル事業以前から生活困窮者に対する支援の展開は、様々な先駆的取り組みが全国の一部自治体やNPO法人等によって実践されていた。内閣府の「新成長戦略（平成22年6月18日閣議決定）」に基づき、様々な生活上の困難に直面している方に

対し、個別的・継続的・包括的に支援を実施するパーソナル・サポート・サービス事業もそのひとつである。

Ⅳ. 生活保護と生活困窮者支援

生活困窮者自立支援法は、大きな社会問題となっていた生活困窮者を支援する制度として、新しく第2のセーフティネットを構築することが期待される一方で、成立当初から様々な批判や懸念が示されていた。そのひとつは、生活困窮者自立支援法が生活保護法の改正・見直しとセットで議論される過程で、生活保護との関連を問うものである。厚労省は、「生活保護受給者や生活困窮に至るリスクの高い層の増加を踏まえ、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頼ることのないようにすることが必要であり、生活保護制度の見直しと生活困窮者対策の一体実施が不可欠⁴」であるとし、「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）⁵」いることから、主な対象者を「現在生活保護を受給していないが、生活保護に至る可能性のある者で、自立が見込まれる者」であると説明している。そして、生活困窮者自立支援法では制度の対象となる「生活困窮」を、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者（第一章第二条）」と定義しており、制度の枠組みとしては生活保護法と生活困窮者自立支援法では対象が異なるものとなった。

しかし、2010年の厚生労働省「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計」によれば、2007年の国民生活基礎調査の結果から、総世帯数の14.7%が最低生活費未満の世帯で、そのうち被保護世帯数は15.3%と推定され、80%以上の最低生活費未満の世帯が生活保護を受給せず生活していることが分かる⁶。渡辺（2015）は、このような低捕捉率の要因として、①生活保護制度を利用するにあたっての情報不足 ②生活保護制度の資産要件が厳格に過ぎること ③生活保護制度の運用において「水際作戦」などの違法行為が行われていること

④生活保護制度に対するスティグマが強いこと、の4点を挙げ、1950年代の第一次適正化から、1980年代の第三次適正化に至る生活保護行政の「適正化」的業務構造が生活保護制度からの排除を生み出す構造的要因であると指摘している。このような生活保護制度が抱えている問題点は議論されず、低い捕捉率よりも、わずかな数である不正受給対策が強調され、生活保護制度の改正が行われる⁷中での生活困窮者自立支援法の施行は、生活困窮者を生活保護の申請から遠ざける「沖合作戦」ではないかという懸念を強めることとなった。このように、一般的には生活保護のハードルは高いと言わざるを得ない現状において、生活困窮者自立支援制度が施行され、全国の自治体や委託団体による新たな取り組みが実施されるに至ったのである。

特に、生活困窮者自立支援法は他の各法と異なり、23条と極めて少ない条文によって構成されているものであるが、このことについて厚生労働省は「生活困窮という非定型的な状況に対応するために、細かい規則を作らずに現場の裁量の余地をできるだけ大きくしている」とし、それは「現場の取り組みを後押しするために創られた法律だということ」であると説明している⁸。制度の内容も、現物給付としては唯一、住宅確保給付金があるのみで、「自立相談支援事業」を中心にしたものとなっており、厚生労働省はそれを生活困窮者自立支援法の最大の意義として「自立相談支援事業という形で、すべての自治体に生活困窮に関する総合的な相談支援を行う機関を設置することで、どこに相談すればよいかを明確にしたこと⁹」としながらも、「生活困窮者支援を進める上では、生活困窮者を早期に把握する地域のネットワークづくり（「入口」の整備）とともに、福祉関係施策にとどまらない包括的な支援体制づくりや、就労、参加の場の開拓（「出口」の整備）をすすめていくことが必要¹⁰」であるとしており、実際の生活困窮者支援対策の取り組みは、各自治体の意識や努力に委ねられるかたちとなっている。

V. 自立と就労支援

また、生活困窮者自立支援の「入口」を「相談支

援」としたときの、「出口」についても様々な課題が指摘されている¹¹。制度の目的が、生活保護に陥る前に「自立の支援」を行い「自立の促進」を図るものとされている点について、支援が目指す「自立」とは何かが明確にはされていないことや、制度を構成する事業内容が就労支援を中心としたものであることなど、制度成立の流れから「自立」=「就労」という構図が色濃いことが挙げられる。制度の中に盛り込まれた「中間的就労」¹²は、1980年代以降に激化したグローバル競争によって雇用が不安定化した欧州で生まれた試みで、一般的な就労が難しい公的扶助の対象者に対し、「本格的な就労に向けた日常生活の自立や社会参加の訓練の一環として、また、社会に参加している実感を味わって人間としての自信を回復することを目指して提供される、支援付き就労」で、福祉と就労の間にあることから「中間的就労」と呼ばれる¹³。竹信（2015）は、生活困窮者自立支援法に盛り込まれた「中間的就労」を“日本型”であるとし、「できるだけ公的費用をかけずに、生活保護を脱出させることを目指して一般就労へ移行させるパイプとしての側面が強く押し出され」、「オールタナティブな働く場の提供や、働き手の生活保障への視点が弱い」ことを指摘し、その背景には「社会の変容によって働けた人が働けなくなったといった働かせ方への問題意識ではなく、働き手の問題点を矯正して一般就労へ、という発想の根強さ」があるとしている。

生活困窮者対策の方向性が議論された当初、「社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」では、生活困窮者支援体系のポイントとして「個々の生活困窮者のニーズやステージに応じて、パーソナルサポートの観点から、生活・就労支援員、民生委員、ピアサポーター等がチームとなり、対象者に寄り添いながら、計画的・きめ細かな支援を実施」するものとして「ステージに応じた伴走型支援の実施」が示されていた¹⁴が、成立した生活困窮者自立支援法の中では伴走型支援の実施を保障する制度内容が十分に組み込まれているとは言い難い。

VI. 支援の実施状況

生活困窮者自立支援法が施行されて以降、その実施状況が報告される過程で明らかとなったのが、任意事業の実施率の低さと、プラン作成件数の伸び悩みである。厚生労働省は、2016年度の任意事業の実施自治体数は、前年度と比較して大幅に増加しているとしている¹⁵が、大幅な増加後の実施割合が、就労準備支援事業 39%、家計相談支援事業 34%、一時生活支援事業 26%、子どもの学習支援事業 47%であるため、これら任意事業の現状での取り組み率は極めて低いと言える。そして、2015年度（4月～10月分の集計）の新規相談受付数が国の目安値¹⁶の約78%の水準だったのに対し、2016年度（4月～7月分の集計）には約67%へと減少している。プラン作成数に至っては2015年度で34%、2016年度で38%と低く支援数が伸びていない¹⁷。

プラン件数が少ない要因について、五石（2015）は、新規相談受付件数とプラン作成件数を全国と大阪府内で比較した結果として、①面接の時点において聞き取りができていない ②支援にむすびつけるための情報やスキルが不足している ③支援員や支援メニューが不足している、などのことを指摘している¹⁸。また、榛葉（2016）が、2014年度の浜松市における生活困窮者自立促進支援モデル事業の具体的事例から、生活困窮者の特性として①生活技能の低下 ②言語化が困難 ③固定された価値観 ④親亡き後の問題 ⑤社会的孤立 ⑥不登校 ⑦離就職の繰り返し、をキーワードとして整理し、生活困窮者と認定されたすべての事例に「支援関係を築き難い」という点が共通しており、「生活困窮状態にありながら、“困った”と感じない、“困った”と言えない。人間関係の希薄さこそ生活困窮者の特性」と述べているように、生活困窮者に対する相談支援の難しさが浮き彫りとなってきていることは明らかである。

VII. 社会福祉士の位置付け

自立相談支援事業などの相談支援が、生活困窮者自立支援法において中核的な位置付けがされている以上、その業務を担う人材の専門性を担保すること

は重要な課題である。厚生労働省は、2000年「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書の中で、新しい福祉を構築する方法として「対象とする人々の問題を読みとり、地域での生活を全体的に捉え、地域形成に参画する社会福祉士などソーシャルワークに携わる人々の育成が必要であり、このため、養成機関における教育や実習等においては、地域社会との連携を強化する必要がある」と福祉人材の育成に言及し、「対象者のニーズに即応するために、社会福祉士などソーシャルワークに携わる人々については、地域社会における様々な人々と共働するための実際的権限を付与する必要がある」として福祉人材の機能と役割を強調したうえで、「社会福祉士等地域で活動する専門家の活用を図るべきである」と、社会福祉士等のソーシャルワーク実践に大きな期待を示していた。参議院厚生労働委員会「生活困窮者自立支援法案に対する附帯決議」（2013年11月12日）の中では、自立相談支援事業の相談員について「その責務の一環として訪問支援にも積極的に取り組むこととし、ケースワーカーや民生委員等、関係者間の連携と協力の下、生活困窮者に対し漏れのない支援を行うこと。また、そのために支援業務に精通する人員を十分に配置することを検討し、適切な措置を講ずること」と、具体的な資格名は示されていないが、翌月の衆議院厚生労働委員会「生活困窮者自立支援法案に対する附帯決議」（2013年12月4日）には、「社会福祉士等の支援業務に精通する人員を十分に配置」と社会福祉士が明記されている。

しかし、生活困窮者に対する相談支援は、その対象者の特性や複雑化・多様化している生活課題への理解など、高い専門性が求められるにも拘らず、制度上資格要件は定められていない。生活困窮者自立支援法における自立相談支援事業では、主に相談支援業務のマネジメントや地域の社会資源の開拓と地域連携を行う「主任相談支援員」、相談支援全般にあたる「相談支援員」、就労支援に関するノウハウを有する「就労支援員」が配置される。厚生労働省によれば、2016年度の自立相談支援事業における事業従事者数は、実人数で約4,500人、職種別では

相談支援員が約 2,700 人と最も多く、兼務の状況では他事業との兼務を含む割合が 43.3% と最も高い¹⁹。支援員の保有資格は、主任相談支援員で社会福祉主事が 46.3% と最も多く、社会福祉士は 40.4%、相談支援員は社会福祉主事が 30.7%、社会福祉士は 29.2% である。渡辺（2015）は、この資格取得率の低さを「相談支援事業の専門性を軽視している結果」であると述べ、十分な知識を持たない支援員が窓口を設置されることで、相談者の生活課題を的確にアセスメントすることができず、画一的・機械的な対応になりやすいことを問題視している。

日本社会福祉士会は、2014 年 10 月 10 日「生活困窮者自立相談支援事業における人材配置に関するお願い」を厚生労働省社会・援護局局長宛に通知し、改めて社会福祉士等を配置するための検討及び措置を講じることを要請している。その中で、社会福祉士が支援業務に精通した専門職であるため配置する人員として適切であること、自治体において社会福祉士を確保する必要性の意識に格差を生じさせ、その結果地域格差を拡大させることにつながる可能性についても言及している。

VIII. 制度の担い手とソーシャルワーク

このように、本来ソーシャルワーク実践が求められる生活困窮者支援において、社会福祉士の位置付けが弱いという事実は、2015 年に厚生労働省が発表した「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現—新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン—²⁰」（以下、新ビジョンとする）でも明確に読み取れる。この報告書では、新たな福祉サービスを構築するための改革の方向性として、①様々なニーズに対応する新しい地域包括支援体制の構築 ②サービスを効果的・効率的に提供するための生産性向上 ③新しい地域包括支援体制を担う人材の育成・確保の 3 つを柱に、全世代・全対象型の新しい地域包括支援体制を実現するためワンストップで分野を問わず相談・支援を行うことや、各分野間の相談機関で連携を密にとり、対象者やその世帯に分野横断的かつ包括的な相談・支援を実現するための方策を検討するものとした。新ビジョンが目指す、新しい地域

包括支援体制は、相談受付の包括化とともに、複合的な課題に対する適切なアセスメントと支援のコーディネート、ネットワークの強化と関係機関との調整に至る一貫したシステムであり、このような新しい包括的な相談支援システムを担う人材として、①複合的な課題に対する適切なアセスメントと、様々な支援のコーディネートや助言を行い、様々な社会資源を活用して総合的な支援プランを策定することができる人材 ②福祉サービスの提供の担い手として、特定の分野に関する専門性のみならず福祉サービス全般についての一定の基本的な知見・技能を有する人材、が求められるとしている²¹。このような人材の育成・確保に向けた具体的方策のひとつとして、社会福祉士は「専門的知識及び技能をもって、福祉に関する相談に応じ、助言、指導、関係者との連絡・調整その他の援助を行う者」として位置付けられており、「複合的な課題を抱える者の支援においてその知識・技能を発揮することが期待される」ことから、「新しい地域包括支援体制におけるコーディネート人材としての活用を含め、そのあり方や機能を明確化する」という 1 箇所に記載されているのみである²²。これまで、地域包括ケアシステムを担う中核的機関である地域包括支援センターには必置資格として社会福祉士は位置付けられ、地域におけるソーシャルワーク実践を行ってきた。新ビジョンでは、主に高齢者を対象とした従来の地域ケアシステムから更に対象を広げ地域全体を包括する構想であるため、分野横断的・包括的な相談支援とワンストップの相談支援体制の確立を求めているが、それをソーシャルワーク実践として捉える視点は極めて薄い。この点は、生活困窮者自立支援法における相談支援従事者に資格要件が設けられておらず、生活困窮者に対する自立相談支援をソーシャルワークの実践と捉えられていないことと共通していると言えよう。

国は、「自立相談支援事業の実施に当たっては、多様で複合的な課題を有する生活困窮者に対し、包括的かつ継続的な支援が適切に行えるよう、十分な専門性を有する支援員を養成していくことが重要である」として、2014 年度から計画的に支援員の養

成研修を実施している。2014年度には「自立相談支援事業従事者養成研修」、2015年度には「生活困窮者自立支援制度人材養成研修」として「自立相談支援事業」のほか、「就労準備支援事業」及び「家計相談支援事業」の従事者養成研修も実施された。また、都道府県に対し、モデル事業実施自治体や自立相談支援事業従事者養成研修の修了者の協力を得て、行政や地域の関係機関を広く対象とした研修会などを企画することを要請している。2014年度自立相談支援事業従事者養成研修のカリキュラムは、①制度概要と国研修の概要 ②支援員に求められる倫理・基本姿勢と支援プロセス ③対象者の特性に応じた相談支援の展開と社会資源との連携 ④相談支援の理念と技術 ⑤相談支援の展開、で構成され、6日間講義と演習形式で行われる。その内容は、個別支援の基本や技術・倫理、支援困難事例への支援、支援プロセスの展開とアウトリーチや地域づくりの方法など充実しており、まさにソーシャルワーク教育そのものである。しかし、社会福祉士養成課程を置く4年制大学では4年、専門学校等の一般養成校でも多くが2年の養成期間を通して行っている教育と同等の専門性を期待することは難しいと言える。

IX. 考 察

生活困窮者自立支援制度は、生活保護に至る前に生活困窮から脱却するための支援を行い、「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と「生活困窮者支援を通じた地域づくり」を目指す施策であるが、先に述べたように、生活保護の捕捉率が非常に低い現状において、「現に経済的に困窮している者」を対象として相談窓口の門戸を開けば、必然的に生活保護の受給対象と思われる状況にある人々も多く含まれる中での事業展開を想定するべきである。生活保護が必要な人に対しては、適切に保護申請につなげながら、一方で生活困窮者自立支援制度の対象となる困窮者への支援を行っていく、というまさにワンストップの支援体制を整えていく必要がある。しかし、生活保護の受給者数が増加傾向にある現状において、生活困窮者自立支援法が生活保護率を意図的に抑制するシステムとして稼働していく恐れもある。懸念さ

れることとして、制度が提供できる支援のメニューが少なく、そのほとんどが相談支援であるため、現に経済的支援（現物給付）が必要な状況には対応できないこと、そして生活困窮者自立支援制度の支援過程で、支援対象者が生活保護を受給することになれば、生活困窮者自立支援の対象ではなくなるために、そこで支援が途切れることとなり、福祉事務所と自治体（あるいは事業の委託先）の間に摩擦やコンクリフトが生じやすいことが挙げられる。また、現代社会における生活困窮者の特性から、複合的・多様化した生活課題を抱える人々に対する支援は、単に就労を目指すことだけでは全く対応できないばかりか、制度自体の機能不全につながっていくことは明らかである。川島（2015）が指摘しているように、「生活困窮者自立支援が地域での実情に合わせ、一人ひとりの課題に対応したオーダーメイド支援として柔軟に実働するためには、最初の入口である総合相談支援が管理による切り捨ての先鋒になり、支援が矮小化されることをぜひ避けなければならない」のであり、「専門職としてリスクを管理する側に立つのか、それとも定型化できない生活課題に伴走し包括的な支援を展開するのか、まさに今地域を基盤とするソーシャルワークの本質が問われている」のである。

しかし、そのためには、生活困窮者に対して伴走できる仕組み、包括的な支援を展開できる体制づくりが必要であり、生活保護と生活困窮を分断し選別的に対応しようという現体制の構造的課題を無視せず、議論の俎上に載せていくことが求められる。また、生活保護の「水際作戦」、生活困窮者自立支援制度の「沖合作戦」に近い実態が生じれば、国民の行政に対する絶望だけでなく、相談支援＝ソーシャルワーク実践に対する失望につながる。そしてそれは、社会に生きる人々の人権や尊厳、生存権を脅かすものと認識する必要がある。

X. おわりに

生活困窮者自立支援法や提供ビジョンにおける社会福祉士・ソーシャルワークの位置付けと、そこで示される分野横断的支援、伴走型・ワンストップサ

ービスの必要性については、現行の社会福祉士養成に大きな影響を与えた。ソーシャルワーク教育団体連絡協議会は、厚生労働省の新ビジョン発表を受け、2015年11月に特別委員会を立ち上げ、今後の福祉改革と福祉人材の育成・確保について、①「新ビジョン」に対応した社会福祉士・精神保健福祉士の育成のあり方及び教育カリキュラム ②「新ビジョン」にかかる関係団体等との協働・連携方策を中心に検討すること、を決定した。2016年10月には最終報告として「ソーシャルワーカー養成教育の改革・改善の課題と論点」が発表されており、その中で、「特定の分野に関する専門性のみならず福祉サービス全般についての一定の基本的な知見・技能を有し「分野横断的に福祉サービスを提供できる」人材、しかもアセスメント・マネジメント・コーディネート能力を持つ人材を育成することが、福祉系大学に課された新しい重要な課題であるとしている。また、ソーシャルワーカーの共通資格制度の創設や対人援助職としての共通基盤の検討の他、より高度な実践力の習得を目指す教育制度の改革など、これまでにない大きな変革を示唆する内容となっている。

2014年、ソーシャルワークのグローバル定義(最終案日本語版)が、「社会正義、人権、集団的責任、および多様性尊重の諸原理」をソーシャルワークの中核をなすものとしていることから、我が国の生活困窮者への支援策が今後どのような方向で展開していくのか、大きな転換期であるという認識を持って分析と検証を行っていく必要がある。

注

- 1 「資料1 生活困窮者自立支援制度について」平成27年7月 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 生活困窮者自立支援制度ホームページ(厚生労働省)
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000059425.html>(アクセス日:2016年12月25日)
- 2 「資料2 生活困窮者自立支援法の施行状況等について」平成28年1月 平成27年度生活保護受給者・生活困窮者の就労の促進に関する協議会資料 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
- 3 「生活困窮者自立支援法の施行に向けて—6自治体の取組—」2015年3月 厚生労働省 政策統括官付政策評価官室 アフターサービス推進室活動報告書 Vol.18
- 4 前掲「資料1 生活困窮者自立支援制度について」3頁
- 5 前掲「資料1 生活困窮者自立支援制度について」3頁
参考:その他生活困窮者の増加等
 - ・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25年:24.1%
 - ・高校中退者:約6.0万人(平成25年度), 中高不登校:約15.1万人(平成25年度)
 - ・ニート:約60万人(平成25年度), 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%
- 6 「資料3-1 生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について」平成22年4月9日 厚生労働省社会・援護局保護課
なお、調査報告の留意点として、統計データからは資産や扶養状況の把握は困難であるため、生活保護の申請意思がありながら受給から漏れている要保護世帯の数を表すものではないとしている。
- 7 「社会保障・税一体改革成案」(2011年6月30日 政府・与党社会保障改革検討本部決定)の中で、生活保護の見直しとして「稼働能力を有する生活保護受給者向け自立・就労支援メニューの充実と支援強化」が挙げられ、「社会保障・税一体改革大綱」(2012年2月17日閣議決定)では、「ii生活保護の適正化の徹底」の中で「支援が必要な人に対し適切な保護を行う一方で、国民の信頼を損なうような不正・悪質な事例に厳正に対処する。電子レセプトの効果的活用や後発医薬品の使用促進等を通じた医療扶助の適正化、調査手法の見直しを通じた不正受給対策を徹底する」と、生活保護法の改正の方針が示された。
- 8 熊木正人(2015)「生活困窮者自立支援制度はなぜ創設されたのか」『月刊福祉』98(9), 13頁

- 9 本後健 (2016) 「生活困窮者自立支援制度」をどのように活用するか『自治実務セミナー』646, 7 頁
- 10 前掲 12 頁
- 11 斎藤縣三 (2016) 「現場からのレポート 生活困窮者支援は何かができるか」『福祉労働』150, 125 頁
- 12 前掲「資料 2 生活困窮者自立支援法の施行状況等について」2 頁の中で、「都道府県知事等による就労訓練事業」を“いわゆる「中間的就労」としている。
- 13 竹信三恵子 (2015) 「中間的就労を生活保護からの排除の受け皿にしないために」『都市問題』106(8), 69 頁
- 14 「資料 3-3 生活困窮者対策と生活保護制度の見直しの方向性について」平成 24 年 4 月 26 日 厚生労働省社会・援護局総務課 第 1 回社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会資料
- 15 「資料 1 生活困窮者自立支援制度の取組状況等について」の中で、就労準備支援事業 41% 増、家計相談支援事業 48% 増、一時生活支援事業 37% 増、子どもの学習支援事業 41% 増と報告している。
- 16 2015 年度の国の目安値は、①新規相談受付件数: 人口 10 万人あたり 20 件/月 ②プラン作成数: 人口 10 万人あたり 10 件/月であり、2016 年度の国の目安値は、①新規相談受付件数: 人口 10 万人あたり 22 件/月 ②プラン作成数: 人口 10 万人あたり 11 件/月である。
- 17 2016 年度 (4 月～7 月分) の集計結果: 前掲「資料 1 生活困窮者自立支援制度の取組状況等について」、2015 年度 (4 月～10 月分) の集計結果: 前掲「資料 2 生活困窮者自立支援法の施行状況等について」
- 18 五石敬路 (2015) 「生活困窮者自立支援法と地域における相談事業のあり方」『部落解放研究』203, 182 頁
- 19 「平成 28 年度 生活困窮者自立支援制度の実施状況調査 集計結果」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 12 頁
- 20 2015 年 9 月 17 日に厚生労働省の「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム」が発表した報告書である。
- 21 前掲 18 頁参照
- 22 前掲 20-21 頁参照
- 稲月正 (2016) 「生活困窮者への伴走型支援—福岡市におけるパーソナルサポート・モデル事業の成果と課題—」『社会分析』43, 131-138
- 稲村厚 (2016) 「生活困窮者自立支援事業との連携事例～支援相談員として現場で学ぶ～」『月報司法書士』530, 70-75
- 宇都宮誠実 (2015) 「自治体と法律家との連携について: 生活困窮者自立支援法施行」『消費者法ニュース』103, 62-65
- 岡部卓 (2015) 「生活困窮者自立支援制度をどうみるか: 事業の観点から」『都市問題』106(8), 44-51
- 岡部卓, 駒村康平, 山口道昭, 新井隆哲他 (2014) 『生活困窮者自立支援・生活保護に関する都市自治体の役割と地域社会との連携』公益財団法人日本都市センター
- 小川英子 (2016) 「就労支援から家計相談支援・くらし再建へ—段階的な就労支援の取組・豊中モデル」『自治実務セミナー』646, 13-19
- 奥田知志 (2016) 「生活困窮者支援と地域創造—助けてと言える地域へ」『都市問題』107(5), 20-25
- 奥田知志, 稲月正, 垣田裕介, 堤圭史郎 (2014) 『生活困窮者への伴走型支援 経済的困窮と社会的孤立に対応するトータルサポート』明石書店
- 小野達也 (2016) 「地域福祉は生活困窮者支援にどのように向き合うのか」『日本の地域福祉』29, 13-20
- 垣田裕介 (2016) 「新たな生活困窮者支援制度の登場と全国での取り組み」『部落解放』722 (増刊), 83-91
- 梶川一成 (2015) 「生活困窮者自立支援制度について」『更生保護』66(6), 45-48
- 川崎孝明 (2016) 「地方自治体における生活困窮者自立支援制度の実施状況と今後の課題～自立相談支援事業の直営・委託方式に関する事例観察を踏まえて～」『社会関係研究』21(2), 79-100
- 川島ゆり子 (2015) 「生活困窮者支援におけるネットワーク分節化の課題」『社会福祉学』56(2), 26-37
- 熊木正人 (2015) 「予算関係 生活困窮者自立支援法関係の予算等について」『生活と福祉』708, 8-12
- 公益財団法人人権擁護協力会 (2016) 「生活困窮者自立支援法について—厚生労働省リーフレット“四月から、生活困窮者への支援制度が始まります”をもとに作成—」『人権のひろば』19(2) 108, 30-33
- 厚生問題研究会編 (2015) 「切れ目のない自立支援へ 生活困窮者自立支援法の取り組み」『厚生労働』4, 16-19
- 厚生労働省社会・援護局地域福祉課 (2016) 「生活困窮者

参考文献・書籍

「新たな予算体系として 27 年度に 500 億円確保: 生活困窮者自立支援制度」(2015) 『週刊国保実務』2946, 48

- 自立支援 この1年『月刊福祉』99(4), 12-15
- 駒村康平 (2016)「現代社会における生活困窮者自立支援制度の役割と意義」『自治実務セミナー』646, 2-5
- 近藤直司, 山崎正雄, 服部森彦 (2015)「引きこもりケースに対する地域支援」『臨床精神医学』44(12), 1607-1611
- 境 泉洋 (2015)「ひきこもる若者たち—データで見る現状と心理—」『臨床精神医学』44(12), 1581-1587
- 佐久間裕章 (2015)「低所得者, 生活困窮者を内包した地域包括ケア」『月刊福祉』98(4), 28-32
- 佐藤正紀 (2015)「生活困窮者自立支援制度における町村域の事業展開—県社協の実践から見たもの」『月刊福祉』98(9), 27-32
- 下村幸仁 (2016)「1人暮らしの高齢者の状況と生活困窮者自立支援法」『Community care』18(4) 224, 32-35
- 社会運動編集部 (2016)「生活困窮者支援のネットワークをつなげる」『社会運動』421, 138-148
- 自立相談支援事業従事者養成研修テキスト編集委員会 (2014)『生活困窮者自立支援法 自立相談支援事業従事者養成研修テキスト』中央法規出版
- 生水裕美 (2016)「野洲市生活困窮者支援事業—おせっかいでつながりあう仕組み」『自治実務セミナー』646, 20-24
- 榛葉隆雄 (2016)「司法書士の現代 (いま) を読み解く講座 (第48回) “スキーム” だけでは「地域連携」は始まらない 浜松市における生活困窮者自立支援事業の現場で考えたこと」『月報司法書士』529, 85-89
- 「生活困窮者自立支援制度の事業実施状況について」(2015)『賃金と社会保障』1637, 55-63
- 「生活保護制度と生活困窮者自立支援制度」(2015)『ケアマネジャー』17(7), 30-35
- 政策統括官付 政策評価官室 アフターサービス推進室 (2015)「生活困窮者自立支援法の施行に向けて—6団体の取組—の公表」『財形福祉』41(6), 10-28
- 関智子 (2015)「板橋区生活困窮者自立支援事業委託と板橋エリアの展開について」『協同の発見』270, 33-38
- 全国公的扶助研究会 (2015)『季刊公的扶助研究 特集激動の中の生活保護法と生活困窮者自立支援法』第236号
- 全国公的扶助研究会 (2016)『季刊公的扶助研究 特集生活困窮者支援の現場から』第241号
- 全国社会福祉協議会地域福祉部 (2015)「社協における生活困窮者自立支援制度への取り組み状況について」『月刊福祉』98(9), 33-35
- 総合社会福祉研究所 (2016)「質問にこたえて」『福祉のひろば』191, 26-29
- 『SOCIAL ACTION』(2015) 第3号, 特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター
- 高橋英之 (2016)「生活困窮者自立支援制度について」『生活と福祉』718, 13-15
- 竹信三恵子 (2015)「中間的就労を生活保護からの排除の受け皿にしないために」『都市問題』106(8), 69-78
- 田中千枝子 (2016)「生活困窮者への健康支援とその問題—新たな制度とソーシャルワークの役割—」『社会福祉研究』125, 53-62
- 中央法規出版編集部 (2014)『改正生活保護法・生活困窮者自立支援法のポイント』中央法規出版
- 日本労働組合総連合会広報 (2015)「子ども・子育て支援新制度×生活困窮者自立支援制度」『連合』28(2) 325, 4-8
- 古都賢一 (2015)「社会福祉基礎構造改革から生活困窮者自立支援法へ: その思いと願い」『コミュニティソーシャルワーク』15, 5-28
- 前田佳宏 (2016)「社会福祉協議会における生活困窮者支援についての一考察」『静岡県社会福祉士会研究誌』(9), 2-11
- 的場由木 (2016)「生活困窮者支援の現場から」『こころの科学』186, 30-33
- 丸尾亮好 (2015)「医療福祉現場における生活困窮者の職域開拓に向けて」『済生』91(3) 1029, 51-53
- 宮本太郎 (2016)「生活困窮者自立支援制度と福祉の未来」『生活と福祉』718, 3-5
- 山本恵子 (2016)「英国の多問題家族と自立支援制度」『賃金と社会保障』1652, 4-15
- 山本美香 (2016)「生活困窮者に“住まい・生活支援・就労支援”を提供する民間支援団体に関する研究—首都圏の7団体における“住まいの確保”支援の実態」『日本の地域福祉』29, 107-119
- 湯澤直美 (2015)「子どもの貧困対策と生活困窮者支援」『都市問題』106(8), 79-86
- 渡辺敦司 (2016)「特集 生活困窮者自立支援法 学習支援, 自治体の45% “予定なし” 埼玉のNPOが全国調査」『厚生福祉』6240, 2-4
- 渡邊寛 (2016)「生活困窮者に対する支援活動と司法書士」『月報司法書士』528, 80-82
- 渡辺寛人 (2015)「生活困窮者自立支援法は貧困問題解決に資するか」『都市問題』106(8), 52-59

(なかつち じゅんこ 福祉社会学科)