

# 生活困窮者自立支援制度に求められる 役割と課題について

——自立相談支援機関における経済的困窮者への支援に焦点を当てて

仲野 浩司郎

---

はじめに

- 1 先行研究の検討
- 2 生活困窮者自立相談支援機関及び支援員アンケート
- 3 生活困窮者自立相談支援事業における構造的課題

おわりに

はじめに

リーマンショックを契機とする世界的な大不況により可視化された稼働年齢層を含む生活困窮者の存在が社会的に問題となり、2013年に生活困窮者自立支援法が成立、2015年より同法に基づく事業が開始された。

その後のコロナ禍では生活困窮者に対する経済的支援はセーフティネットである生活保護ではなく、その手前に配置した特例貸付や住居確保給付金を活用した。厚生労働省は新型コロナウイルス感染拡大が始まった2020年2月頃を皮切りに困窮者支援に対して矢継ぎ早に膨大な通知<sup>(1)</sup>を発出してコロナ禍の対応に当たった。特に緊急小口支援資金などの貸付制度と住居確保給付金については、利用要件の緩和や事務手続きの簡素化を行い、経済的に影響の出た生活困窮者の受け皿として整備された。一方で、生活保護制度については、例えばドイツで実施されたような大幅な要件緩和等はなく、従来の通知による運用を徹底するにとどまった。そのような制度運用の影響で生活保護制度の手前に迂回路が形成され、生活保護制度につなげられない困窮者を生活困窮者自立支援制度が対応することとなった。

---

(1) 新型コロナウイルス感染症が拡大した2020年3月11日に「生活福祉資金貸付制度における緊急小口資金等の特例貸付の実施について」を発出し、両制度の特例運用を示し、3月25日より受付が開始された。以降、新型コロナウイルス感染症は感染拡大と収束を繰り返し、その都度受付期間は延長されていった。住居確保給付金は2020年3月9日の事務連絡で「65歳未満」という年齢要件が撤廃され、求職活動要件も地域の実情に応じて緩和できるとされた。この後も収入認定の簡素化や審査事務の簡略化（プラン作成不要）、クレジットカード払いの場合は本人に支給できること、実情に応じた支給額の算定方法への変更など支給要件が緩和され、利用の拡大につながった。特に2020年5月～7月にかけては多くの相談者が窓口に殺到した。

生活困窮者自立支援制度の創設をリーマンショック後の金融危機により可視化された貧困層への支援を体系化したものとするならば、制度の枠組みに貧困を直接的に解消するための経済的給付が位置づけられる必要があった。しかし、生活困窮者自立支援制度には経済給付はほとんどなく（留意された住居確保給付金は利用されず）、相談支援や就労支援などで生活困窮者の「自立する能力」を強化することによって、経済的困窮状態から脱出することを目的とする制度として運用されることになった。

本制度についての議論の多くは経済的困窮状態にある人々への経済的再分配をどのように行うか、ということではなく、ソーシャルワークや地域福祉実践、就労支援によって課題を抱えている人をどのように支援するのかという文脈で論じられてきた。それは、生活困窮者が抱える課題として従来の“お金の問題”ではなく、孤立や排除といった社会関係的な課題に関心が向けられた結果と言えよう。

しかし、一方で生活困窮者自立支援法では生活困窮者の定義を「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、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恐れのある者（法第3条1項）」と規定している。岩永（2015）は岩田（2008）の「貧困の予防政策によって貧困を防止し得なかった人々や地域への、国家や公的機関の介入」という「貧困救済施策」の定義に依拠し、「この定義（法第3条第1項）により、生活困窮者自立支援法が貧困救済政策であることは明らか」と述べており、貧困状態にある人々を対象とした制度であると言える。

また、生活保護制度による要保護者の捕捉率が非常に低い現状を考えると、生活困窮者自立相談支援機関の窓口には多くの要保護者が相談に来所していることは明白である。貧困救済政策であるにもかかわらず経済給付を持たない生活困窮者自立支援制度が貧困状態を解消・緩和するためにどのような機能を果たす必要があるのだろうか。本稿では生活困窮者自立相談支援機関における経済的困窮者に対する支援に着目し、貧困救済政策としての生活困窮者自立支援制度の機能について検討する。

## 1 先行研究の検討

まず、生活困窮者自立支援制度に対する先行研究を検討する。この制度は研究者や実践者からさまざまな形で評価されており、その多くは本制度を積極的にとらえるものである。

### (1) ソーシャルワークの推進

五石（2017）は「専門分化された相談支援機関が整備された一方で、（中略）、既存の制度の狭間に陥り、頼る先のない孤立した人々が大勢いる。また、専門分化された各相談機関は設置者が国・広域自治体・基礎自治体・民間事業者と別々なので連携がスムーズにいかない。こうした状況下で行き場のない人々を包括的、個別的、継続的に支援するためにつくられたのが生活困窮者自立支援制度なのである」と述べている。また、岩間（2017）は生活困窮者が抱える複合多問題化した課題は「現行の制度枠組みでは対応できない傾向」にあるとし、「制度の枠内で対応できる課題を対象

とするだけでなく、現実の課題に合わせた制度設計が求められるようになってきている」と述べ、制度の狭間を生み出さない支援を求めている生活困窮者自立支援制度が果たす役割に期待している。

さらに生活困窮者自立支援制度の防貧的側面に着目し「予防的支援の推進には、専門職のアウトリーチによる援助と地域を基盤とした実践が必要になる」と指摘し、従前のような市役所や専門機関の窓口での支援だけでなく、生活困窮者が実際に生活をしている地域に着目したソーシャルワークのあり方に言及している。岩間は「地域を基盤としたソーシャルワーク」を「ジェネラリスト・ソーシャルワークを基礎理論とし、地域で展開する総合相談を実践概念とする。個を地域で支える援助と個を支える地域をつくる援助を一体的に推進することを基調とした実践理論の体系」と定義している。つまり、これまでのように専門職がクライアントを支援する2者間の支援枠組みだけでなく、地域住民や地域におけるインフォーマルな社会資源をも活用した、いわば“地域ぐるみ”で支援を行い、そのような地域を創造することを支援の目的とするものであるという。それは、生活困窮者自立支援制度が掲げる「生活困窮者支援を通じた地域づくり」という理念に共通するものである。

新保（2017）は個別支援と地域支援の一体的実践について「一人の困難の解決が、地域における他の人々の課題解決の仕組みづくりにつながっていくような、個と地域が連続し、有機的につながる実践の広がりがあり、期待されているといえるだろう」と述べている。岩間と同様に一人の生活困窮者への支援が地域全体を視野に入れた課題解決につながる可能性について言及している。

## （2）新たな就労支援のかたち

就労支援について岩間（2017）は「一般就労のみならず、多様な『自立』のあり方を模索しながら多様な就労機会を創造することである。そこには多様な『居場所づくり』も含まれる。さらに、この就労支援を生活支援と一体的に提供することによって、生活困窮者自立支援における新たな『就労支援』を創造することになる。」と述べ、これまでのハローワークなどで行われていた一般労働市場への接続を目的とした就労支援ではない新たな形について期待している。西岡（2017）も「生活困窮者自立支援制度による自治体の就労支援は『求人につなぐ』支援から『支援付き就労（就労訓練事業〔中間的就労〕や就労準備支援事業ほか）』による包括的・継続的・段階的な支援『キャリアを開く』支援に変化し、拡張しつつある」と分析している。ハローワークなどの一般的な就労支援から排除されていた課題を抱えた層に対して、課題の特性に応じた訓練や就労の機会を創造していくことをこの制度に期待しているといえよう。

## （3）地域福祉実践と地域づくり

生活困窮者自立支援制度には「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」の二つの目標が掲げられている。そのうちの困窮者支援を通じた地域づくりとは、多様で複合的な課題を抱えた生活困窮者を支援するために、自立相談支援機関の支援員だけでなく、地域の既存の社会資源を改めて整理し活用していくこと、また、不足している地域資源については地域住民や社会福祉活動団体などと協力して新たに創出していくことが求められている。さらに、福祉関係団体だけでなく商工や労働などこれまで連携のなかった領域の関係機関とも連携を図る

必要があるとしている。こうした取り組みは、生活困窮者の支援を起点としながらも、地域コミュニティの活性化にもつなげていくというものである。小野（2016）は「生活困窮者自立支援制度は確かに『必要からの地域福祉』であるが、地域福祉にはそれだけではなく、どのような地域生活を送りたいのか、どのような地域社会を実現したいのかという目的を志向する『理想の地域福祉』という側面もある」と述べ、生活困窮者への支援の積み重ねが地域福祉実践の拡充につながることを指摘している。

平野（2014）は地域福祉が担ってきた予防的側面に着目し、地域福祉にはその取り組みの実績があると述べた。さらに「経済自立に関するものや日常生活自立に関するものに対して、社会生活自立に関するものは、十分に普及していないのが現状である。その背後には、行政が個別の人の社会関係の支援に取り組むことはかなり困難といえる状況があるとともに、その実践の積み上げがまだまだ弱い」と行政が主体となった社会生活自立支援（地域福祉実践）の限界を指摘している。現在、地域福祉の取り組みの多くは市町村社会福祉協議会が実践主体となっている。これらは社会福祉協議会が自立相談支援事業の受け皿となる可能性を念頭に入れながら、地域福祉と生活困窮者自立支援制度の関係に言及したものであろう。渋谷（2014）も生活困窮者自立支援制度の実施にあたり「総合相談・生活支援の推進という観点から、サービスの展開、社会資源の確保、住民の活動の重視、相談担当者、コミュニティソーシャルワーカーの養成をすすめることが基本」であり、「従来、社会福祉協議会が取り組んできたことの集大成であるにとらえるべき」（渋谷 2014：40）と論じている。社会福祉協議会として生活困窮者自立支援制度はこれまで自分たちが展開してきた実践が改めて法定化されたものである、という位置づけであり、地域福祉領域の研究者や実践者にとって生活困窮者自立支援制度は、反貧困政策というよりもむしろ地域福祉の視点でどのように活用するかということに注目していたと言える。

#### （4） ソーシャルアクションの実践

地域づくりについてはソーシャルアクションの文脈からも論じられている。岩間（2014）は「生活困窮者支援制度によって、ソーシャルアクションが展開できる可能性を示唆するものである」と述べ、地域を基盤としたソーシャルワークの八つの機能<sup>(2)</sup>の一つにソーシャルアクションを位置づけている。岩間によると「地域における実践においては、個別支援から当事者の声を代弁したソーシャルアクションへと展開することが重要な視点」であり、「社会資源の開発と制度の見直し、住民の参画と協働による地域福祉計画等の策定、多様な地域住民を巻き込むソーシャルインクルージョンの推進へとつながる」と社会的包摂のためにはマイクロレベルの個別支援だけではなく、メゾレベルやマクロレベルのソーシャルアクションの重要性を指摘している。岩間は「生活困窮者支援制度を一つの手段として地域福祉の推進に活用」できるとし「地域に『支え合い』の仕組みを創造するための方策として捉える」と地域福祉の視点から生活困窮者自立支援制度の可能性を論じている。

(2) 岩間は地域を基盤としたソーシャルワークの八つの機能を①広範なニーズへの対応、②本人の解決能力の向上、③連携と協働、④個と地域の一体的支援、⑤予防的支援、⑥支援困難事例への対応、⑦権利擁護活動、⑧ソーシャルアクションに整理した。

### （5）生活困窮者自立支援制度の構造上・運用上への懸念

森川（2013）は生活保護を利用していない生活困窮者を支援しようとする理念自体は否定すべきものではないと前置きしながらも、援助的でない福祉事務所では「福祉事務所の窓口で生活困窮の訴えがあると、その困窮の内容を検討せずに、単純に『働ける人は自立相談支援に行ってもらうことになっている』と述べて生活保護申請をさせず、委託先の自立相談支援事業に繋げられる」危険性を指摘し、「自立支援法案は『水際作戦』のための手札を増やすようなものである」と生活困窮者自立支援制度が新たな水際作戦として運用されることに危機感を述べている。

渡辺（2013）も同様に制度の運用が始まることで「もっとも懸念されるのは、生活保護制度からの排除にこの事業が利用されるのではないかと、という点である」と水際作戦に本制度が活用される可能性について言及している。さらに、労働基準法が適用されない中間的就労についても、「非雇用型の中間的就労が、実質的には労働市場規制を逸脱したかたちで運用されることによって、労働市場のさらなる劣化を生じさせる可能性がある」と警鐘を鳴らしている。布川（2014）は、「生活困窮のままでの支援」であるとし、生活保護につなげないで済むようにする生活支援がどのように展開していくのか見極めなければならない、と述べている。その上で、自立相談支援事業を通じて、生活保護を受給できるように支援することが当然の課題となり、生活保護制度の適切かつ丁寧な説明、申請手続きの援助が支援の課題となると指摘している。

また、吉永（2015）は、国や自治体の生活保護費の負担を軽減するためのツールとして機能する危険性や、事業実施に際する国庫負担や補助が少なく自治体の財政的負担が大きいため、自治体間に事業実施の格差が発生する可能性が高いこと、さらに中間的就労によって労働基準法や最低賃金法等の潜脱の危険性を指摘している。その上で水際作戦などの危険性を極力抑えながら、生活保護制度の積極的活用など生活保護との有機的連携を図ることが重要だと述べた。

これらの先行研究からわかるように、これまで不十分とされてきた取り組みが生活困窮者自立支援制度を実施することによって進展する可能性が期待された一方で、貧困研究者や生活困窮者の支援者からは生活困窮者自立支援制度が貧困対策として十分に機能しないだけでなく、これまでも問題視されてきた生活保護制度の運用をさらに悪化させるのではないかと、という懸念が示されている。

これらの懸念に対して小久保（2018）が教示義務の視点で生活困窮者自立相談事業と生活保護制度の関係について検討している。小久保によると、生活困窮者自立相談窓口は、「総合相談窓口であって相当広範な制度に関する知識を要求されるため、あらゆる社会保障制度等についての教示義務を負わせることは不可能を強いることになる」との考え方もあり得よう」としながらも、「自治体直営の窓口職員は生活保護業務を所管する福祉事務所職員と同様に、生活保護を必要とする相談者に対して適切な教示援助を行い確実に福祉事務所につなぐ職務上の法的義務を負うものと解すべきである」としている。では、委託で実施している場合はどうか。小久保は社会福祉協議会が自立相談支援事業を委託した場合を想定し、下記のように分析している。

まず、国家賠償法1条1項にいう「公権力の行使」の該当性は、委託された公務に強制的契機が含まれていることや、委託先に公的な「権限」が委譲されていることを不可欠の要素とすれば、生

生活困窮者自立相談支援事業における「公権力の行使」該当性は否定される。

しかし、①委託を受けた事務の目的・性質・内容（本来、国・地方公共団体が行うべき事務であるか）、②事務に要する資金の原資（国・地方公共団体から支弁されているか）、③当該私人と国又は公共団体との関係の緊密性（当該私人が国又は公共団体の指揮監督など強い影響力を受けているか）等を総合考慮して、国・公共団体が賠償責任を負うべき実質的な理由があると評価できる場合には「公権力の行使」該当性が認められるものと解すべきである。したがって、生活困窮者自立相談支援事業を受託している機関に所属している職員に教示援助義務違反があった場合にも、直営と同様に、委託自治体が、得べかりし財産的損害、精神的損害（慰謝料）及び弁護士費用を賠償すべき責任を負うものと解すべきである、としている。

以上の議論に依拠するならば、生活保護制度の利用が必要な状態にもかかわらず制度利用に至っていない人が生活困窮者自立相談支援機関の窓口を訪れた場合、本人が具体的に生活保護制度の利用を検討していない状況であったとしても、相談支援員において要保護性が認められた場合においては、教示援助義務が自立相談支援機関に存在することが確認できる。すなわち、この知見を出発点とするのであれば、自立相談支援機関の支援員には要保護状態の相談者に対して適切に生活保護制度へつなぐ役割が求められていると考えられる。生活困窮者自立相談支援機関にどのような役割が求められているのかを次節で検討する。

## 2 生活困窮者自立相談支援機関及び支援員アンケート

経済的給付を制度内にほとんど持たない生活困窮者自立支援制度が貧困を解消・緩和させるには他の社会保障制度の活用が必要不可欠である。経済的困窮者、とりわけ要保護状態にある相談者への対応としては生活保護制度へのつながりが必要になる。本節では筆者らが2019年に実施した全国調査から、生活困窮者自立相談支援機関に求められる経済的困窮者に対する支援機能について検討する。

### (1) 調査概要

まず、本調査の概要を述べる。本調査は全国の生活困窮者自立相談支援機関とそこで従事する主任相談支援員、相談支援員、就労支援員の3職種を対象とした。

自立相談支援機関は厚生労働省がホームページで公開していた「全国の自立相談支援機関 相談窓口一覧（平成30年4月1日現在）」に掲載されていた1,305機関を対象とし、578機関から回答を得た。

支援員調査では自立相談支援機関で従事する主任相談支援員、相談支援員、就労支援員3,915人に対して調査票を配布し、1,347人から回答を得た。

調査時期は2019年1月7日～2019年2月25日までとし、調査票の回収は郵送回収とした。分析方法は、統計ソフトSPSS Statistics 25を用いて分析を行った。

本調査は、科学研究費（課題番号16K04162）の助成を受けて嵯峨嘉子（大阪公立大学）との共同調査により実施した。倫理的配慮については、大阪府立大学人間社会システム科学研究倫理委員

会において審査を受け承認を得た。

本調査の基本属性及び単純集計結果は嵯峨・仲野（2022）を参照されたい。

## （2）分析の視点

自立相談支援機関には自らの窮状を訴える力が低下、または消失している生活困窮者を早期に発見し、支援につなげることが求められている。困窮者の情報を保有している行政内の部署や電力会社等のライフラインに関わる機関との連携が重要になる。次に、相談支援窓口につながった相談者の経済的困窮度の判断が必要である。つまり、要保護性の判断である。生活困窮状態にある相談者自身が生活保護を利用できるかどうかを判断することは難しい。したがって、自立相談支援機関で経済的な状況をアセスメントし、要保護性について判断を行う必要があり、要保護性が高いと判断した場合は、生活保護部局へつなぐ支援を行うことが求められる。しかし、窓口を紹介するだけでは相談者によっては自身で申請行為を行うことが難しい場合がある。その場合の支援方法についても分析の対象とする。以上の視点をふまえアンケート調査の分析及び考察を行う。

## （3）“発見” 機関との連携

生活保護行政において積極的に要保護世帯の掘り起こし（アウトリーチ）をすることはほとんどない。基本的には生活保護部局の窓口相談者が到達してようやく相談、または申請行為に対応した事務処理が開始されることが一般的である。一方で、生活困窮者自立支援制度にはアウトリーチにより生活困窮者を発見し支援につなげる機能が求められている。困窮者を発見する機関としては、行政内では徴収担当部署があげられる。各種保険料や税金の徴収窓口では困窮者を発見しやすい。また、行政外ではガス、電気などのライフラインと日常的に見守り機能がある新聞配達会社などが困窮者を発見することが考えられる。これらの“発見” 機関と自立相談支援機関との連携状況の単純集計を表1に示す。

国保・税務担当との連携は6割を超えているが、保育料や学校諸費など子どもや教育委員会との連携が難しいことがうかがえる。さらに、ガス会社、電気会社、新聞配達店などのライフラインに関係する民間企業との連携はほとんど進んでいない。

次に運営形態による差を見てみる。運営形態ごとに“発見” 機関と連携できていると回答した結果を図1に示す。行政機関内で発見した困窮者に対する連携状況は直営実施と委託実施では10ポイント以上の開きがあった。一方で、行政機関外の民間事業者との連携については委託実施の自立相談支援機関が直営実施と比較して連携が取れていると回答した。民間事業者と委託による自立相談支援機関との連携が直営と比べて一定程度進んでいることについては、高齢分野の地域包括支援センターにおけるネットワーク構築の影響があるのではないかと推察する。厚生労働省は「地域包括支援センターにおける地域の高齢者等の把握及び適切な支援のための関係機関等との連携体制の強化の徹底について（依頼）」（平成24年3月8日老振発0308第2号）を发出し、地域包括支援センターを中心とした高齢者の見守りのネットワーク構築を進めている。社会福祉協議会は地域包括支援センター事業を受託している場合が多く、積極的に地域住民や民間事業者とのネットワーク構築を進めている。それらの既存のネットワークが整備され民間事業者との連携も一定程度進んでいる

表1 生活困窮者の発見機関との連携について

	n	連携できている		連携できていない	
		機関数	割合	機関数	割合
水道担当	n=553	248	(42.9%)	305	(52.8%)
国保担当	n=555	366	(63.3%)	189	(32.7%)
税務担当	n=557	378	(65.4%)	179	(31.0%)
保育料担当	n=545	189	(32.7%)	356	(61.6%)
介護保険料担当	n=548	277	(47.9%)	271	(46.9%)
学校諸費担当	n=546	164	(28.4%)	382	(66.1%)
公営住宅担当	n=547	281	(48.6%)	266	(46.0%)
ガス会社	n=543	52	(9.0%)	491	(84.9%)
電気会社	n=543	66	(11.4%)	477	(82.5%)
新聞配達店	n=541	17	(2.9%)	524	(90.7%)

注：nの数値は578機関内の回答数

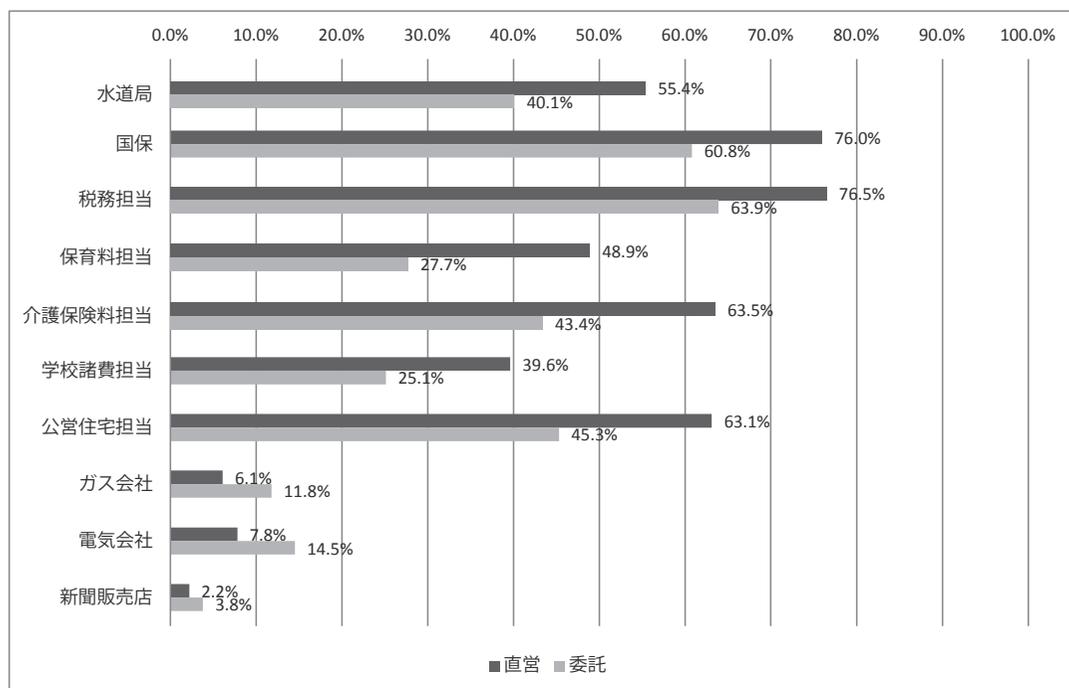


図1 “発見” 機関との連携

ことが、生活困窮者支援領域においても活用されていると推察される。

#### （４） 経済的困窮度の程度の判断

支援員はアウトリーチで掘り起こした生活困窮者の抱える課題をインテーク面接で把握していく。インテーク面接は支援プロセスの中でも非常に重要である。相談者との信頼関係を築きながら主訴を吟味し、その背後に隠れている課題を聞き取っていく必要がある。

自立相談支援機関に訪れた相談者の多くが経済的困窮という課題を抱えており（厚生労働省2022）、インテーク面接を担当する支援員にはその経済的困窮の程度（要保護性があるかどうか）を判断することが求められる。前述したが、相談者自身が最低生活基準の計算を行い要保護性の判断を行うことは困難だからである。

支援員が要保護性の判断をしているかどうかを表2に示す。要保護性の判断はその相談者世帯の最低生活費を計算する方法で行われる。調査によると72.5%の支援員が最低生活費を確認しているが、残りの約28%の支援員は最低生活費の計算に積極的ではない。

次に、最低生活費の確認を「あまりしていない」、「していない」と回答した支援員のうち、最低生活費を確認しない理由を表3に示した。

計算しない理由のうち、「算定方法がわからない」と「保護基準額がわからない」については技術的な問題である。最低生活費の算定方法は2014年までは年齢や世帯構成で決められていた基準額を積み上げる比較的単純なものであった。しかし、2014年の基準改定時に最低生活費の計算が複雑になった。また、2018年からの改定では2014年の計算方法を基にさらに計算を加える必要が

表2 最低生活費の確認頻度

	人数	%
全てのケースで確認している	211	16.6
多くのケースでしている	711	55.9
あまりしていない	272	21.4
していない	78	6.1

出典 嵯峨・仲野（2022）生活困窮者自立相談支援機関・支援員に対するアンケート調査

表3 最低生活費を確認しない理由

	回答数	%
算定方法がわからない	116	33.5
保護基準額がわからない	50	14.5
世帯構成を把握していない	7	2.0
必要な情報を得られない	51	16.2
生困業務の範囲外	94	27.2
その他	145	41.9

出典 嵯峨・仲野（2022）生活困窮者自立相談支援機関・支援員に対するアンケート調査

あり、以前のように比較的簡単に最低生活費を算出することが難しくなった。生活保護の最低生活費はナショナルミニマムの基準である。この基準が一般の国民のみならず生活困窮者支援を行っている支援者にとっても非常にわかりづらくなっている。このことは、保護を必要としている人たちにとって、生活保護制度へのアクセスが制限されることを意味している。

### (5) 生活保護申請支援

要保護性の確認を行った相談者に対して生活保護の申請を支援する機能である。この機能をさらに①情報伝達、②事前調整、③手続き支援の下位項目に整理した。

#### 1) 情報伝達

生活保護申請に消極的であったケースの有無についての問いに対して、「ある」と回答した支援員が 976 人 (75.0%) で「ない」との回答が 326 人 (25.0%) であった。何らかの理由により要保護状態にもかかわらず生活保護利用につながっていない相談者が多く窓口を訪れていることがわかる。

このように生活保護申請に消極的な相談者に対してまずは正しい生活保護制度の情報を伝えることが必要になる。生活保護申請に消極的だった理由を確認したものが表 4 である。障害・疾病により制度理解が難しいが 168 人 (18.0%)、制度の誤った理解が 424 人 (45.3%)、扶養調査への抵抗感が 601 人 (64.3%)、資産調査への抵抗感が 285 人 (30.5%)、過去の経験から生ずる福祉事務所に対する拒否感が 415 人 (44.4%)、生活保護制度に対するネガティブなイメージ 698 人 (74.7%)、生活保護を利用することにより地域社会から排除されることのおそれ 231 人 (24.7%) であった。

制度の誤った理解では、自動車や持ち家の保有や保険金などの取り扱いが考えられる。個別的な判断が必要であり、相談者自身が制度の全てを理解することは不可能に近い。また、障害や疾病がある場合は制度理解を一層難しくするだろう。

扶養調査や資産調査への抵抗感も強い。扶養調査は 2014 年の法改正で扶養義務者への調査権限が強化されており、生活保護申請に際する扶養調査によって扶養義務者との関係悪化を懸念する相談者も多いと推察される。布川 (2014) は「福祉事務所は要否判定前に親族に対して扶養の意思や扶養の可能性・程度をより詳しく問い合わせる」ことになり「親族に迷惑をかけることを恐れ、生

表 4 生活保護申請に消極的だった理由

	回答数	%
制度理解が難しい	168	18.0
制度を誤って理解していた	424	45.3
扶養調査への抵抗感	601	64.3
資産調査への抵抗感	285	30.5
福祉事務所への拒否感	415	44.4
制度に対するネガティブなイメージ	698	74.7
地域社会からの排除のおそれ	231	24.7

出典 嵯峨・仲野 (2022) 生活困窮者自立相談支援機関・支援員に対するアンケート調査

表5 生活保護申請に消極的な場合にさらに申請を勧める割合

	人数	%
よくある	268	19.6
ときどきある	735	53.8
あまりない	271	19.9
まったくない	24	1.8

活保護受給を断念することになる」と指摘している。田川（2014）も「扶養義務には生活保護の利用から遠ざける作用があり、扶養義務者への照会により生じる親族間の軋轢や、スティグマを恐れて、相談段階で申請そのものを断念する場合がある」と述べている。

また、過去に福祉事務所へ相談に行ったが適切な対応をされなかったことなどが申請に対する拒否感として現れるケースもある。さらに、2012年に芸能人の親族が生活保護を受給していたことを端緒にした生活保護バッシングなどにより生活保護受給に対するネガティブなイメージは生活保護制度に内在化され、申請抑制の装置として機能していることが推察される。

生活保護申請に消極的であった場合、さらに申請を勧めている割合を表5に示した。生活困窮者にとって生活保護に関する正確な情報を取捨選択することは非常に難しい。誤った知識で生活保護を受給できないと諦めている可能性もある。本調査においては申請に消極的であった相談者に対して約73%の支援員がさらに生活保護の申請を勧めていることがわかった。

この場合どのような支援を行っているのかを、自由記述から確認してみる。

- 自動車の処分指導を保留できる取り扱いやバイクには乗れること (no.634)
- 扶養調査について、DVなどの被害の場合、居場所が知られないようにしてもらえること (no.634)
- 世帯認定について、同じ敷地内でも住んでいる建物や収入が別の場合は相談可能であること (no.634)
- 債務がある状態でも、傷病手当を受給していても最低生活費を超えない額であれば利用できること (no.634)
- 扶養義務調査があるが、制度上照会するが、扶養が不可能であれば受給が可能であること (no.722)
- 自動車を保有していても、生活保護を受けることはできる。(処分か保有できるかは、その後の判断) (no.742)
- 債務整理・自動車保有への適切な情報提供 (no.796)
- 自動車の処分6ヶ月間の保留について (no.890)
- 適切な情報提供（自動車の処分指導の保留について、ローン付住宅の取扱い等）上記の通り・気持ちの整理に向けた面談 (no.1125)
- 自動車や住まいなど資産保有に関しては、協議の結果認められる場合もあることなどの情報提供 (no.1306)

以上の自由記述からは、生活保護制度について比較的丁寧に情報提供を行っている事例があることがわかる。正確な情報を伝えることによって生活保護申請につながる可能性が高まる。また、生活保護制度に内在化しているスティグマの緩和や解消も期待できる。福祉事務所への拒否感や制度に対するネガティブなイメージの払拭には丁寧な説明が必要となる。一度の面談では難しい場合で

も、継続的に生活保護の活用について説明をすることが必要である。

## 2) 事前調整

相談時に把握した生活保護の受給要件に該当しないものに対して、申請前に要件を調整することが必要な場合がある。例えば、申請時に手持ち金が最低生活費の5割以上ある場合<sup>(3)</sup>に、5割を下回ってから申請をするように助言をしたり、出身世帯と関係が悪いような場合は別住居を確保し世帯を分割してから申請を行うように支援をしたりすることが考えられる。本来は福祉事務所が適切に助言すれば足りることであるが、事前整理を行う事で申請要件に該当するような場合でも福祉事務所が積極的に要件を整える支援を行うことはあまりされない。では、具体的に自立相談支援員がどのような支援を行っているのかを自由記述から確認してみる。

- 申請要件の該当しない要因を調整する（預貯金、生命保険、居住の実態）(no.47)
- 手持ち金の額によって、生保申請をしないといけないタイムリミットを確認し、それまでの生活手段を考える（no.168）
- 本人が処分したい意向を示したとき、自動車の処分手配の業者を紹介し処分の支援を行う（no.485）
- 預貯金（手持金を含む）は最低生活費の半分以上が保有容認されるので、半額を下回ったタイミングで申請を行うことを支援（no.722）
- 資産となるものの整理を支援した（生命保険解約 ※身体障害、精神障害のある方だったので、同行支援が必要だった）。申請要件に該当しない要因をどう整理していくかの相談、助言（no.1203）
- 申請に至るまでに整えないと進まない要因について、解決にむけての支援（住居の確保、支払の整理等）(no.1212)

福祉事務所で生活保護申請について相談したが、要件が該当しないことだけを伝えられて申請を諦めた場合などに、自由記述で見られるような事前整理を自立相談支援機関で行うことで、生活保護の利用につながるができる。このような事前調整は生活困窮者自立相談支援機関における非常に重要な役割であるといえる。

## 3) 手続き支援

手続き支援とは、生活保護申請に必要な手続きにおける行為や同行支援などの機能である。本調査では相談者が相談もしくは申請意思を示した場合に、自立相談支援員がどのような支援を行うのかを確認した（表6）。生活保護の窓口の案内については72.5%の支援員で「よくしている」と回答しており、「あまりしない」と「全くしない」の合計は9.0%であった。最も丁寧なつなぎ方である面接への同席を「よくしている」は51.0%で21.5ポイント低下し、「あまりしない」、「全くしない」の合計は19.8%で10.8ポイント上昇した。手続き支援においてはより丁寧な支援を行うことの課題が明らかになった。

手続き支援において具体的にどのような支援を行っているのかを自由記述から確認しておく。

---

(3) 保護開始時の手持ち金認定については生活保護手帳〔保護開始時の手持ち金認定〕問第10の10-2によると、医療扶助と介護扶助を除く当該世帯の最低生活費の5割を超える額を収入認定するとされている。

表6 生活保護担当部局へのつなぎ方

	よくしている	ときどきしている	あまりしない	全くしない
窓口の案内 n=1213	879 (72.5%)	226 (18.6%)	71 (5.9%)	37 (3.1%)
電話連絡 n=1175	797 (67.8%)	173 (14.7%)	72 (6.1%)	132 (11.2%)
窓口への同行 n=1213	759 (62.6%)	283 (23.3%)	101 (8.3%)	70 (5.8%)
面接の同席 n=1250	638 (51.0%)	364 (29.1%)	138 (11.0%)	110 (8.8%)

- 希望者は窓口を案内したり、生活保護担当者へ相談内容を電話連絡することもある (no.593)
- 生活保護申請に同行する (no.684, 712, 865, 883)
- 生活保護担当者と説明を聞く際に関係がこじれたりし、申請する意思はあるが、申請したいという希望が伝えられず申請に至らなかった際に調整支援を行う (no.796)
- 自動車の保有にこだわる人は、「相談時、車が必要であることを主張してみましよう」とアドボケイトの支援を行う (no.906)
- 申請者自身が現状を生活担当者にうまく説明出来ない場合に、CW\*に対して自立相談支援員がこれまでの関わりで把握できている現状を伝える (no.327) \*通常申請行為に伴う面接は受付面接員が担当するが、場合によっては地区担当ケースワーカーが同席することもある。
- 生活保護の担当職員とともに相談者宅に訪問し、制度説明・申請手続き(必要書類など)の支援を行った (no.1049)

no.1049の支援員は生活保護申請のための担当職員を連れて相談者の自宅まで訪れている。利用者によどのような課題があったのかはわからないが、自宅で生活保護の申請が行えることは自立相談支援機関のアウトリーチ機能と申請支援機能が十分に機能したことが推測される事例である。ここまでに何度も述べてきているが、要保護者にとって生活保護を申請することはさまざまな葛藤を乗り越える必要がある。当然、生活保護の申請面談中に気持ちが揺らぐことも考えられる。これまで批判されてきたように稼働能力や扶養義務などを強調された水際作戦にさらされることも考えられる。そのような時に面接場面に相談者の立場に立ってこれまでの経過を理解している相談支援員が同席することはこころ強いだろう。これまでの生活保護申請場面では受付面接員(ケースワーカーが同席する場合は受付面接員とケースワーカー)と相談者の2者関係であったが、自立相談支援員が第三者として相談者の申請手続き支援を行うことは非常に重要な役割だと考えられる。

## (6) 小活

以上、本節では生活困窮者自立相談支援機関に対して行ったアンケート調査の結果を基に、自立相談支援機関の運用実態及び支援員の支援状況を確認した。その結果、発見機関との連携は一定進んでいるものの、特定の部局(子ども関係など)との連携については課題が見られた。また、直営や委託などの実施形態によって連携に差がみられた。支援員に対する調査では、要保護性の判断、

生活保護制度の申請支援の状況を三つの視点で分析を行った結果、これまで福祉事務所が対応できていなかった申請行為の手前における支援を自立相談支援機関が担っていることがわかった。

### 3 生活困窮者自立相談支援事業における構造的課題

前節では生活困窮者自立支援制度が担うべき機能について整理を行った。これらの機能を発揮することで要保護状態の相談者を生活保護制度の利用に結びつけることができる。しかし、自立相談支援機関の構造的な課題がそのことを難しくしている。アンケートの自由記述を中心に課題を整理する。

#### (1) 不安定な雇用形態

自立相談支援機関で働く支援員の雇用形態は、約半数が正規雇用で残りの職員は非正規雇用である（嵯峨・仲野：2022）。生活困窮者を支援する側が不安定な雇用状況で働いている。非正規職員が抱える課題について自由記述から確認する。

- 受託事業である限り、支援員としてキャリアをつんでも、次の年、仕事があるかどうかかわからない不安な状況にある。自分も同じ職業で所属を3ヶ所も変えている状況。これでは、家庭を守る人には就くことができない、これでいいのかな？ と思う毎日（no.183）
- 一番つらいのは、委託費が安く、一家の大黒柱として働く職員の生活がこの給料では支えられないこと。たとえ有能な若い職員が入っても、ある程度の年齢になると思いがあっても辞めてしまう（no.1206）
- 一生懸命働きたいが、やりがい搾取の構造を強化してしまうことにもつながり、心境は複雑。予算が増えて、まっとうに職員が働ける環境を作って欲しい（no.1206）
- 相談員自身非正規雇用が多く、不安定就労で低賃金が多い。そのため人の入れ替わりも多く、スキル向上が困難で能力に幅がある（no.252）

自由記述からは不安定な非正規雇用の課題が浮き彫りになっている。給与面での不安や組織・個人としてのスキルの向上などに不安を抱えていることがわかる。北海道の自立相談支援機関を対象に実施した木下ら（2015）の調査で「生活困窮者自立支援制度自体が生活困窮者を増大させる恐れがある」と指摘している通り、生活困窮者を支援するはずの支援員の労働・生活課題が浮き彫りになっている。自らの生活基盤が不安定なままでは、ソーシャルワークの価値や倫理に立脚した専門的な支援を行うことは難しいのではないだろうか。

#### (2) 担保されない専門性

自立相談支援員には生活困窮者が抱える幅広い生活課題に対応し、かつ就労支援や地域づくりといった多様かつ専門性の高い役割が求められている。ソーシャルワーカーの基礎的資格である社会福祉士に着目してみると、支援員調査においては社会福祉士資格の保有率は42.7%であった。しかし、雇用形態別で見ると正規雇用者の取得率は52.3%、非正規（常勤）は19.4%、非正規（非常勤）では18.6%であった。支援員の半数は非正規雇用という状況を考えると、支援員の専門性の担保が

十分にできているとは言えない状況である。また、支援員の経験年数をみると、3年以上経験のある支援員は40%にとどまっており（嵯峨・仲野 2022）、経験や知見が組織に蓄積されにくい状況がある。

### （3）行政と受託団体の非対称な関係性

本調査では直営実施が34.6%、委託実施が63.5%、直営＋委託実施は1.9%であった（嵯峨・仲野 2022）。厚生労働省が実施した令和4年度の調査では、直営実施が27.7%、委託実施が66.5%となっており、委託化が進んでいることがわかる。

委託実施においては、業務委託の発注者である行政と受注者側である民間支援機関の関係は対等であるべきであるが、本調査の自由記述からは行政と受託機関の間に非対称な力関係が存在していることが明らかになった。以下で自由記述から確認する。

- 私のところは受託事業なのですが、数年の契約期間なので慣れた頃に終わってしまいます（no.320）
- 支援プランを50%以上作成するよう福祉局から指示されていますが、どうやったらできるのか教えてほしい（no.320）
- 事業委託先の支援員が、委託元の担当部局へ困窮支援の重要性や社会資源開発の必要性をうたっているにもかかわらず、断われているのが現実（no.878）
- 生活困窮者自立支援事業を委託している行政（市役所）側の認識が不足している。丸投げに近い、委託者側の基本的な考えが定まっていない。事業主体（委託者：行政）がもっと支援事業自体をしっかりと把握すべきである（no.541）

基本的に事業委託は単年度契約のため翌年以降の契約を獲得するために行政が求める方向性に従う必要性が生じやすい。例えば、大阪市と就労支援を受託している株式会社が締結した契約では、生活保護受給者が就労もしくは申請者が生活保護の受給に至らなかった場合にインセンティブとして報酬が加算（就職率が50%未満であれば基本委託費が減額）される仕組みが明らかになった（しんぶん赤旗 2020）。委託－受託の非対称な構造の中で支援を行う場合、支援員がどこまで相談者の意向に寄り添うことができるのだろうか。

### （4）ソーシャルアクションの射程

本制度は自立相談支援員によるソーシャルワークが機能することを前提として制度が設計され運用されている。そして、個別支援と同様に重要な位置づけをされているのがソーシャルアクションである。岩間（2014）は生活困窮者の個別支援を通じて当事者の声を代弁しソーシャルアクションへと展開することが重要だと指摘している。一方で生活困窮者自立支援制度におけるソーシャルアクションの射程は地域づくりで止まっているように見える。高良（2017）はコミュニティソーシャルワークを「ニーズを充足するために、地域の様々な社会資源を活用あるいは開発することが主目的であり、このような個別援助を通して認識したこのニーズを普遍化し、地域資源の充実につなげていく方法」であり、ソーシャルアクションは「このニーズが充足されていない原因を法制度の問題およびその背後にある社会構造の問題として捉える。そして、地域内のみならず、地域の枠を超えて社会における法制度や環境等を改廃および創造することを目的としている」と整理している。

生活困窮や貧困問題は地域課題ではなく社会構造が生み出す問題としてとらえるべきであり、ソーシャルアクションの射程とすれば社会や各種法制度を含むと考えるべきであろう。

また、長上（2018）は「『地域共生社会』政策は、いわば上（国）から地域での共助の仕組みをつくるというものである。しかし、様々な生活問題を『我が事』として把握する住民が増えれば増えるほど、公的責任による社会保障・社会福祉の不十分さに気づく結果になるのではないだろうか。そこで、社会福祉専門職は、こうした下（地域）から、国の社会保障や社会福祉のあり方を問う声をあげ、その充実を迫る運動につなげていくことが重要な役割である」と指摘している。

生活困窮者自立支援制度で焦点化されている地域づくりも、その背景として社会構造や社会保障・社会福祉制度の不備により生活困窮者が生み出される構造がある限り、高良が指摘するように法制度や社会環境等にアプローチせざるをえなくなる。しかし、コロナ禍において既存の社会保障制度の機能不全が露わになり、その最前線で生活困窮者支援を行った自立相談支援員が生活困窮者自立支援制度や生活保護制度の改善を求める声をあげることができただろうか。2021年4月には生活困窮者支援団体などの働きかけで扶養義務者の取り扱いが変更になった。このことは生活保護制度を利用しやすくすることへの改善につながったと評価できる。このようなアクションが生活困窮者自立支援制度にも求められるのではないだろうか。

## おわりに

本稿では生活困窮者自立相談支援事業と近接領域である生活保護制度の関わりについて焦点を当て、生活困窮者自立支援制度の役割について論じた。生活困窮者自立支援制度は生活保護制度の外側に配置された制度だが、両制度は非常に近接しており、支援現場ではかなりオーバーラップして運用されていることが明らかになった。生活困窮者自立支援制度内に経済給付がないことにより、支援のプロセスにおいて必然的に生活保護制度を活用する必要があるためである。第2節ではアンケート調査から“救貧政策”として生活保護制度を活用するための機能を検討した。アウトリーチ機能、要保護性の判断機能、申請支援機能である。そして、支援の現場ではこれらの機能が部分的に発揮されていることがわかった。

しかし、制度の構造的問題としてこの制度を担う支援員自身が不安定な雇用状況で専門性が担保しにくく、行政（委託側）との非対称な関係性の中で相談者の立場に立った支援活動が行えない危険性を確認した。さらに、ソーシャルアクションの射程が地域づくりにとどまり、生活困窮を生み出す社会や生活保護制度・生活困窮者自立支援制度そのものへのアプローチが決定的に欠けている状況を指摘した。

本稿で取り扱った生活困窮者自立支援制度は、主に生活困窮者と社会関係との関わりにおいてその効果を発揮することができるかもしれない。しかし、“お金”の問題に対し無関心を装った反貧困政策は十分に機能しないどころか、もしかすると生活困窮者を貧困状態に固定したまま置き去りにしてしまうかもしれない。リスター（Lister 2004=2011）が指摘したように、社会的排除概念は再分配政策を軽視する政策に利用されることがある、ということに私たちはもっと関心を払う必要があると考えている。

制度施行後約9年が経過し、コロナ禍での経験を経た生活困窮者自立支援制度には、生活保護制度の柔軟性を縛り、硬直化させている運用や構造上の限界を指摘できるだけの実践知が蓄積されているはずである。岩永（2011）は「生活保護改革の方向性は、現行制度の枠内から見いだすことは難し」く、「外からの働きかけがなければ動くことができない状態」と述べている。アウトリーチで把握された要保護者に対して積極的に生活保護制度を活用して支援することと共に、生活保護制度が抱える抑制的な制度構造や運用、さらに内在化されたスティグマを指摘し、改善に向けた声を発信することで、生活保護制度の枠組みや運用を改変していく役割が生活困窮者自立支援制度には求められているはずである。

（なかの・こうじろう 大阪公立大学客員研究員／羽曳野市こどもえがお部こども家庭支援課）

### 【参考文献】

- 岩田正美（2008）「政策と貧困——戦後日本における福祉カテゴリーとしての貧困とその意味」岩田正美・西澤晃彦編『貧困と社会的排除——社会福祉を蝕むもの』ミネルヴァ書房、15-41。
- 岩永理恵（2011）『生活保護は最低生活費をどう構想したか——保護基準と実施要領の歴史分析』ミネルヴァ書房
- （2015）「生活保護と生活困窮者自立支援法の行方」『社会福祉』56、25-47。
- 岩間伸之（2014）「生活困窮者自立支援制度とソーシャルアクションの接点——地域を基盤としたソーシャルアクションのプロセス」『ソーシャルワーク研究』40-2（158）、5-15。
- （2017）「生活困窮者は誰が支えるか？——地域に新しい支え合いのかたちを創造する」五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗編『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社
- 長上深雪（2018）「社会構造の変化に社会福祉政策は対応できるのか——『我が事・丸ごと』地域共生社会」をめぐる動向から」村井龍治・長上深雪・筒井のり子編『現代社会における「福祉」の存在意義を問う——政策と現場をつなぐ取り組み』ミネルヴァ書房、12-37。
- 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。
- 木下武徳ら（2015）「北海道における生活困窮者自立支援制度の現状と課題——2015年度の実態調査から」『北海道の福祉』21、21-53。
- 五石敬路（2017）「生活困窮者自立支援制度の特徴と課題——アクティベーションと言えるか？」『貧困研究』19、5-17。
- 高良麻子（2017）『日本におけるソーシャルアクションの実践モデル——「制度からの排除」への対処』中央法規出版
- 小久保哲郎（2018）「生活保護法改正と申請権保障」『社会保障法』第33号、13-27。
- 嵯峨嘉子・仲野浩司郎（2022）「生活困窮者自立相談支援機関・支援員に対するアンケート調査」『社会問題研究』71、129-138。
- 渋沢篤夫（2014）「生活困窮者自立支援における社会福祉協議会の運用課題」『日本の地域福祉』27、35-40。
- 新保美香（2017）「現代的貧困の様相とソーシャルワークの課題——生活困窮者自立支援制度の展開から見えてきたこと（特集 あらためて現代的貧困（生活困窮）を問い直すソーシャルワーク）」『ソーシャルワーク研究』42（4）、235-243。
- 田川英信（2014）「生活保護における扶養調査の実際と課題」『貧困研究』12、82-93。
- 西岡正次（2017）「「働く」「働き続ける」を誰が支えるのか？ 新しい支援のカタチ」五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗編『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社

- 平野孝之 (2014) 「生活困窮者自立支援制度の運用方法に関するアクションリサーチ」『日本の地域福祉』27, 11-22.
- 布川日佐史 (2014) 「生活保護改革と生活困窮者自立支援法創設」『貧困研究』12 : 18-26.
- 森川清 (2013) 「生活困窮者自立支援法は、生活困窮者を支援するのか」『賃金と社会保障』1590, 4-9.
- 吉永純 (2015) 『生活保護「改革」と生存権の保障——基準引き下げ, 法改正, 生活困窮者自立支援法』明石書店
- 渡辺寛人 (2013) 「生活困窮者自立支援法で自立は可能か——本当に必要な自立支援とは何か」『POSSE』20, 140-151.
- 厚生労働省社会・援護局 (2022) 「生活困窮者自立支援制度の現状について」 <https://www.mhlw.go.jp/content/12002000/000946392.pdf>
- 厚生労働省社会・援護局 (2023) 「生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の令和4年度事業実績調査集計結果」 <https://www.mhlw.go.jp/content/001225625.pdf>
- Lister, R. (2004) *Poverty, United Kingdom* : Polity Press (= 2011 松本伊智朗監訳, 立木勝訳『貧困とはなにか——概念・言説・ポリティクス』明石書店)
- しんぶん赤旗 2020年1月28日