

提言Ⅴ
生活困窮者自立支援法の施行に向けた提言

提言Ⅴ 生活困窮者自立支援法の施行に向けた提言について

【提言の背景】

近年、社会経済環境の変化に伴い、生活困窮に至るリスクの高い人々や稼働年齢層を含む生活保護受給者が増大しており、人々の生活を重層的に支えるセーフティネットの構築が必要となっています。

平成26年12月、生活保護法の改正とともに、生活困窮者自立支援法が成立し、平成27年4月より施行されます。同法は、全国の福祉事務所設置自治体が実施主体となって、官民協働による地域の支援体制を構築し、自立相談支援事業、住居確保給付金の支給、就労準備支援事業、一時生活支援事業、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関し包括的な事業を実施するものです。

なお、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給については、福祉事務所設置自治体が必ず実施しなければならない必須事業として位置付けられている一方、その他の事業については、地域の実情に応じて実施する任意事業とされています。

同法にもとづき、社会資源の活用を含む包括的な支援を実施していくためには、相談事業と地域の中にあるさまざまな機関が連携していくことが必要です。平成26年2月に東京都社会福祉審議会が意見具申した『2025年以降を見据えた施策の方向性』においても、「フォーマル・サービスの制度間の連携を密にする体制の充実」と「フォーマル・サービスとインフォーマル・サポートを結び付け、活用しやすい仕組みの構築」をすすめていくことが必要とされています。同様に、生活困窮者自立支援法においても、「個別支援」とともに社会的孤立や排除を生まない「地域づくり」や地域のフォーマル・インフォーマルな社会資源を開発する視点が重要であり、「個別支援」と「地域づくり」が相互に循環するよう推進していくことが求められています。

【新たな生活困窮者自立支援制度のめざすべき方向性】

生活困窮者自立支援法における事業を実施する上では、実施主体並びに地域の関係機関が、次のような共通の認識をもち、個別支援と地域づくりを一体的にすすめていくことが必要です。

（1）経済困窮を幅広く予防的観点も入れて対象者を捉える

生活困窮者自立支援法では、「生活困窮者」とは、「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がある者をいう」と規定されています。しかし、平成25年度の国の「生活困窮者自立促進モデル事業」実施自治体の支援実績によると、本人の状況は、「就職活動難」（47.3%）、「経済的困窮」（41.8%）、「病気」（30.3%）、「その他メンタルヘルスの課題」（18.8%）等、さまざまな要因がみられます。

自立相談支援事業においては、複合的な課題を抱える生活困窮者が「制度の狭間」に陥らないよう、幅広く予防的な観点も入れて対象者を捉え、包括的に支援していく必要があります。

（２）アウトリーチと早期発見・早期支援のための仕組みづくりを

専門職が生活困窮者の生活拠点である地域に出向き、ニーズのある本人に働きかけていくことが重要です。これにより、従来社会的孤立等により「支援につながりにくかった人」に対して支援の手を伸ばすことができます。同時に、社協が取組んでいる小地域における予防あるいは早期発見・早期支援のためのネットワークの形成と地域住民の支え合いの仕組みづくりとも十分に連携していくことが必要になります。

（３）地域における重層的なネットワークの構築を

フォーマル・サービス、インフォーマル・サポートを問わず、これまで地域に点在していたさまざまな関係者・機関・団体をつなげ、地域として支援していくことのできる重層的なネットワークを形成する必要があります。そのためには、行政の高齢、子ども、障害、生活保護などの関係各部署をはじめ、地域包括支援センター、子ども家庭支援センター、保健所・保健センター、学校や教育委員会、ハローワークなどの公的な多様な機関とともに社協や社会福祉法人、NPOやボランティアなどの団体や自治会・町会をはじめとする地縁団体などが生活困窮者にかかわる課題を共有し、地域の中での受け皿や活躍の場を生み出していくための協議の場を設置していくことが求められます。

（４）多様な出口づくりを

就労支援の充実・強化は、生活困窮者自立支援法の柱の1つであり、生活困窮からの脱却の「出口」の支援を強化することが必要です。同時に、モデル事業によると、本人の状況として、「就職活動難」（47.3%）が最も多いことからわかるように、就労に結びつくためには、一人ひとりの段階・状況に応じた多様なステップや支援を用意することが必要です。社会福祉法人をはじめとしてNPOや企業等、多様な機関が、就労準備支援の訓練の場の提供や就労訓練事業（いわゆる中間的就労）に取組み、就労に向けた多様な出口を地域の中で作っていくことが求められます。

また、本人の状況として「病気」（30.3%）、「その他メンタルヘルスの課題」（18.8%）とあるように、就労に結びつきにくい人に対しても、就労訓練事業（いわゆる中間的就労）に加え、居場所づくりの創出やボランティア活動などを通して、多様な社会参加の場を保障することが必要です。

多様な出口づくりのために、既存のサービスや居場所などの社会資源と連携するとともに、新たな社会資源の開発に取組むことが求められます。

提言V-1 区市町村社会福祉協議会への提言

区市町村社会福祉協議会は、地域福祉の推進を使命とし、地域の課題に対して、さまざまな団体と連携し課題解決の取組みをすすめてきました。今日、地域における喫緊の課題である低所得者・生活困窮者の生活課題への対応や社会的孤立の課題に取り組むことが求められています。

そのためには、これまで社会福祉協議会が形成してきた小地域におけるネットワーク（住民や民生児童委員、福祉施設、ボランティア・NPO団体など）を基盤として、福祉の総合相談、生活福祉資金貸付事業や地域福祉権利擁護事業等のノウハウを活かしながら、

個別支援を通じて地域づくりを行ってきた実践の蓄積を活かして、より取組みを広げていく必要があります。

したがって、区市の社会福祉協議会は、自立相談支援事業の受託の有無にかかわらず、また町村の社会福祉協議会においても、コミュニティソーシャルワークを実践してきた社協の持つ強みを生かした取組みが求められるとともに、行政と連携して、地域の機関・団体との協働による社会資源開発に取り組んでいくことが必要です。また、同事業を受託した場合には、部署を横断した総合支援体制づくりが、より一層不可欠になります。

具体的には、社会福祉協議会で実施してきたさまざまな事業・資源との有機的な連携を行い、相談支援の力を高めていくことが必要です。例えば、生活福祉資金貸付事業や地域福祉権利擁護事業などで、相談が寄せられるものの、制度の対象外である等により十分支援できないケースに対して、他機関につながるまで寄り添い、必要に応じて同行する、多様な機関や住民のネットワークによるインフォーマルな支援を行うことや新たな社会資源を開発することが、より一層必要となります。また、社会福祉協議会総体としての相談支援の力を高めるために、各部署横断でケース検討会を定期的を開催するなど、局内の連携体制を強化する必要があります。

制度の対象外の場合の対応事例やさまざまな社会資源を活用・創出して支援した事例を蓄積し、地域の中で、多様な自立のあり方を作っていくことが求められています。

提言 V-2 社会福祉法人への提言

社会福祉法人は、特別養護老人ホーム、障害者施設、児童養護施設、保育所をはじめとする社会福祉施設の運営を通して、これまでも支援が必要な方々に対し、福祉サービスを提供してきました。また、社会福祉法人には施設運営を通して、さまざまな相談支援の実績があり、社会福祉士、介護福祉士、ケアマネジャー、精神保健福祉士、看護師、保育士など多様な専門職がいます。また、都内においては、4,000を超える社会福祉施設の多くを社会福祉法人が運営しており、地域に根差したサービス展開が可能であることも大きな特徴です。

そのため、生活困窮者自立支援法の施行にあたっては、これまでの事業実績を踏まえ、行政や社協、地域の各団体と連携し、福祉ニーズの把握、必要なサービス提供、専門的助言や場所の提供などによる、これまで以上の積極的なかわりが不可欠となります。とりわけ、就労準備支援や就労訓練支援については、社会福祉法人の専門的ノウハウをより活かせる事業であり、その中でもすぐに就労自立に結び付けることが難しい方に対して、社協等と連携し、就労訓練事業（中間的就労）や居場所づくりなどに積極的に取り組むことが期待されています。

提言 V-3 福祉事務所設置自治体に対する提言

本事業は、経済的困窮からの自立を最終目標としてめざすばかりでなく、さまざまな要因に着目した多様な自立の在り方を地域社会の中に作り出していくことが求められています。相談者に対しては、自立生活のためのプランの対象外であっても、関係機関につなげることや、必要な社会資源を開発していくことが求められます。そして、相談支援事業を委託する場合には、受託機関との密接な協力体制を構築するとともに、生活保護制度との

連携を適切に図ることが求められます。

自立相談支援事業を直営で行うか委託するかに関わらず、事業の実施主体として、庁内体制の構築、地域の関係機関・団体、さらに企業を含めた連携の場の設置、支援調整会議における決定が求められます。また、任意事業に積極的に取組み、地域の社会資源を整えていくとともに、早期発見・早期支援、地域のネットワークを活用した自立支援の仕組みづくりをすすめていく上で、民生児童委員、地域包括支援センター、社協をはじめとした機関・団体への情報の提供も不可欠です。

提言V-4 東京都に対する提言

引き続き、先進的な自治体の取組みを広げていくことや、情報交換の場の設置、事業実施上の課題への助言などにより、自治体間に格差が生じないようかつ全都的に適切に事業が行われるよう、東京都が各自治体の取組みを推進・支援することが求められます。

また、当面は国が人材育成を行うものの、中長期的には、大都市東京の地域特性をふまえた人材育成を行う必要があります。

提言V-5 東社協における取組み

東社協としては、生活困窮者支援制度が円滑に施行されるために、モデル事業の段階から関係機関への支援に取り組めます。

平成26年度においては、区市町村社協が自立支援相談事業をはじめとした事業を受託した場合の留意点や課題を整理するとともに、事業を受託しない場合においても地域の関係機関との連携など社協としての関わり方について検討し、研修や情報交換の場を設定します。なお、事業と密接に関連してくる生活福祉資金における課題については、全社協や東京都と連携しながら調整を行います。

また、都内の社会福祉法人が各地域のネットワークと連携し、制度の狭間で生活困難に直面する方々のニーズに即応できるよう、社会福祉法人協議会による社会貢献事業の仕組みづくりの検討をすすめます。

今後に向けて

平成27年度からの生活困窮者自立支援法の施行に向けて、国において「生活困窮者自立促進モデル事業」や新制度に向けた人材育成に取り組まれています。これら円滑な施行に向けた準備とともに、生活困窮者自立支援法の制度の枠内にとどまらず、次のようなことも今後に向けた課題として挙げられます。

- (1) 課題を抱えている人たちにはニーズを表出することが難しい人たちも少なくありません。したがって、専門職によるアプローチに限らず、地域に居場所やコミュニティを作り、そうした場を通じてニーズを表出する力を高める取組みが必要となります。
- (2) (1)のように、課題を顕在化させる取組みとともに、地域の人々の結びつきを通じてその課題を解決する力を高めていくことが必要となります。
- (3) また、自立や就労に向けた場をさまざまなに広げていかなければなりません、それがむしろ貧困ビジネスの土壌となることがないよう、質の担保を適切に図っていくことが必要となります。