

日本の貧困 生活困窮者自立支援法の検証

RJIF インターン (2016 年 12 月)

プロジェクトの趣旨	1
プロジェクトの概要	2
プロジェクト第一弾：自立支援制度の当事者に対するインタビュー	
プロジェクト第二弾：ワーキング・プア問題に関する共同調査・イベント開催（予定）	
生活困窮者自立支援法の概要・参考サイト	3
生活困窮者自立支援法の理念と運用	
参考サイト：自立支援法について更に学びたい人へ（外部リンク）	

プロジェクトの趣旨——「十人十色の困窮」と向き合う

「貧困」と聞いて、皆さんはどんな姿をイメージしますか？

「貧困」をお金の問題と考えるならば、「自らの生活を支えるお金（収入）がないこと、ゆえに生活を営むことが難しいこと」といえるかもしれません。

しかし、たとえば「障害があるために一つの仕事が長続きしない人」、「お金（家計）を自分では上手く管理できない人」、「様々な事情で十分な教育や職業訓練を受けられなかった人」あるいは「生活を行う基盤としての家を確保できない人」……このように「困窮者」とされる人々がそのような状態に陥る理由、そして実際に直面する苦しみのあり方は実に多様で複雑です。言い換えれば、「十人十色の貧困」が世の中には存在します。

今回私たちがテーマとする「生活困窮者自立支援制度（以下自立支援制度）」とは、まさにそうした十人十色の、多様で複雑な貧困の問題に正面から向き合うことを意識して作られたものとされています。このことから、「この制度の基本理念と運用実態を調査することを通じて、日本社会に横たわる根深い貧困の様相と、それに向き合う人々の想いを浮彫りにできるのではないか」と私たちは考え、本制度に検証のフォーカスを絞ることとしました。

本プロジェクトの基本目的は、第一弾のインタビュー企画と第二弾の共同調査企画・イベント開催企画（予定）を通じて、

- 現行の自立支援制度が抱えている様々な課題を明らかにし、より良い制度構築へ向けた提言を行うこと
- 「貧困」という問題について当事者意識を持って考えられる若者世代の人々を増やしていくこと

という二つの目的を達成することです。

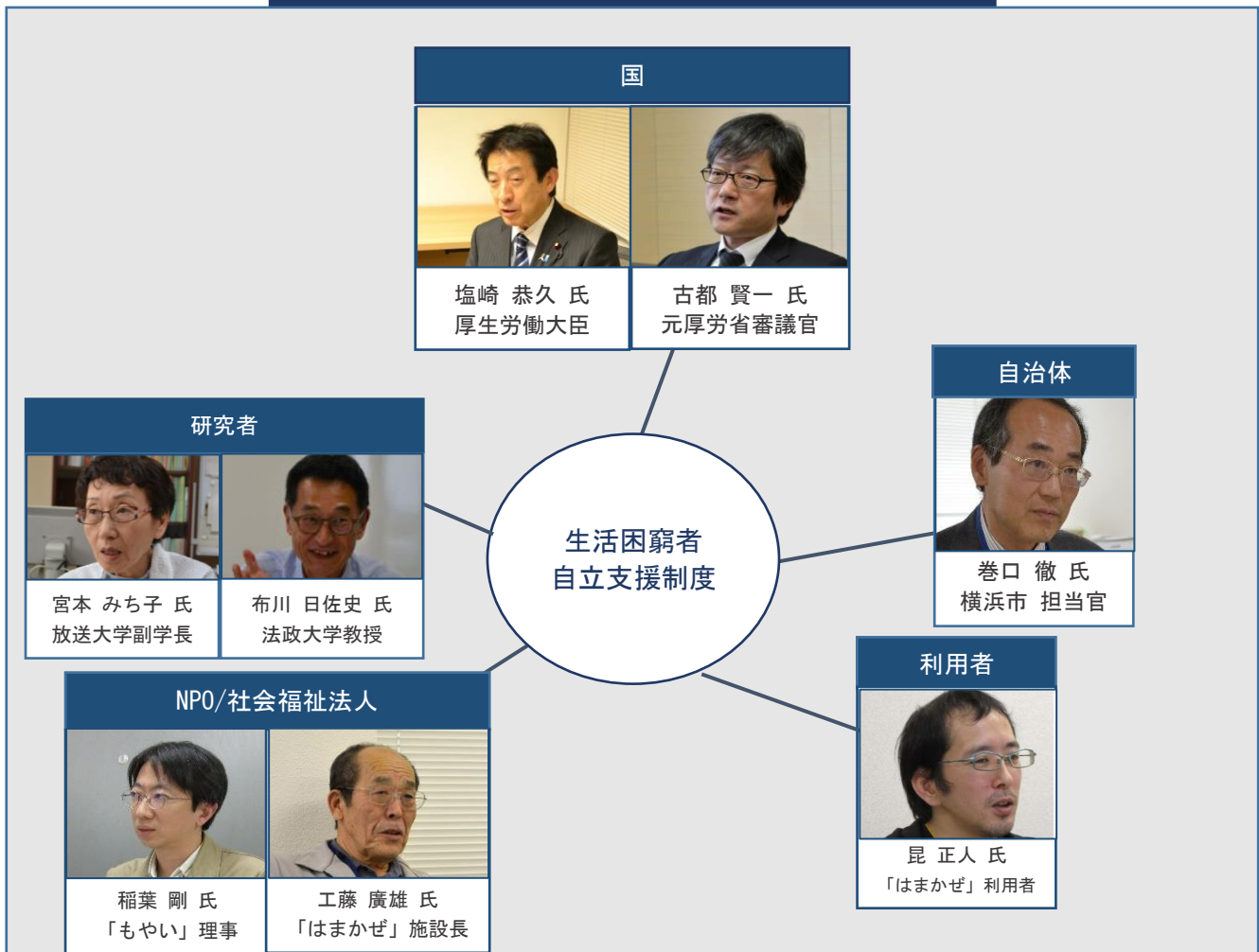
プロジェクトの概要

プロジェクト第一弾： 自立支援制度の当事者に対するインタビュー

プロジェクト第一弾では、自立支援制度関係者への訪問インタビューを実施しました。法の制定・制度の実施・制度の利用・学術研究といった多様なレベル・視点から自立支援制度に関わる人々を対象者として選定し（図1参照）、彼ら個々人の「声」を聴きました。インタビュー対象者の皆様からは、自立支援制度の理念や運用の実情に関して、各自の経験に基づく知見や身に迫る思いを伺うことが出来ました。

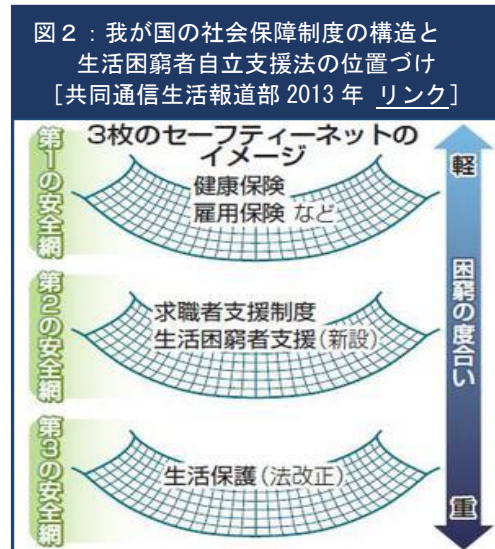
自立支援制度当事者の類型	
制定主体	生活困窮者自立支援法の制定に携わった人々
実施主体	法律に基づき現場で制度を運用する人々
利用主体	制度を利用して支援を行う・支援を受ける人々
研究者	学術研究等の立場から制度について議論する人々

図1：インタビュー企画の全体像とインタビュー対象者（敬称略）



生活困窮者自立支援法の理念と運用

生活困窮者自立支援法は2016年4月で施行1年を迎えます。生活保護法やその他の社会福祉関連法と比べると歴史の浅い法律であり、読者の皆さんはこの法律を知らない方も多くいらっしゃるかと思えます。本章では、読者の皆さんに各インタビューの内容を楽しんでいただくために、生活困窮者自立支援法の理念や制度について説明します。



生活困窮者自立支援法の理念（立法趣旨）：第2のセーフティネット

我が国の社会保障制度は、三層構造をなすものとして表現することができます（図2参照）。従来わが国の社会保障制度は、健康保険や雇用保険のように、保険料を積み立ててきた人が失業・病気等の際に一定額を支給される「社会保険」制度（第1のセーフティネット）と、国が金銭給付を行う「生活保護」制度（最後の / 第3のセーフティネット）の二本柱を軸に構成されてきました。健康保険や雇用保険等といった第1のセーフティネットで救えない人々を便宜上「困窮者」と呼びますが、そうした困窮者に対する支援（困窮者支援）は基本的に「生活保護」一本で支えられてきました。

しかし、本資料の冒頭で述べたように、貧困とは「十人十色」であり、困窮を抱える人ごとにそれぞれ異なる原因と問題が伴うものです。したがって、生活保護による金銭給付のみでは解決出来ないケースというのも当然数多く存在します。さらに経済成長の停滞で財政収入が伸び悩む一方で、雇用情勢の不安定化や高齢化が続き、生活保護受給者が増え続けることが予想される現代日本では、生活保護に頼りきった困窮者支援を維持することは政策的に考えても極めて難しいのです。

貧困問題に携わる様々な人々は、こうした問題意識を以前から共有していました。そのような背景を経て、国は第1のセーフティネット（社会保険）と第3（最後）のセーフティネット（生活保護）の間の「第2のセーフティネット」として、平成2013年12月に生活困窮者自立支援法を制定しました。（2015年4月施行）。少し単純化して言えば、困窮者とされる人々が、生活保護が必要なほど深刻な困窮状態に陥らないよう支えること、そして一度生活保護が必要となった人々が再び自立して生計を立てられるよう後押しすること（トランポリン型福祉）がこの法の理念です。

生活困窮者自立支援法の運用形態：地域福祉と包括的・併走型支援

国はこうした第二のセーフティネットとしての生活困窮者自立支援法を運用するうえで、地方（自治体・地域住民）の役割に着目しました。これは地方自治体・地域住民が、

その地域に住む困窮者の状況をより詳しく把握し、個別の状況に見合った支援を行える
と期待されたからです。こうした「**地域福祉**」と呼ばれる考えに基づき、やや単純化す
れば、生活困窮者自立支援法は以下のように国と地方の役割を分担しています。

地方	地域の実情・被支援者各人の事情を考慮した、支援事業の立案・実施
国	①地方が行う様々な支援事業に対する助成（国庫負担：1/2～3/4） ②自立支援事業に必要な人材の養成、制度に関する情報提供

こうした役割分担の中で、主に地方公共団体レベルで自立支援法の制度運用（自立支援
事業の立案と実施）が行われています。

困窮者自立支援法の運用上の特徴は3つあります（図3・4参照）。

第一の特徴は、**支援メニューが多岐にわたる**点です。繰り返しになりますが、ある人が
「**貧困**」に陥る原因やそれにより生じる不都合は実に多様です。そうした多様な原因・
不都合に対処するために、利用者個々人にあわせた、いわば「**オーダーメイド型の支援**」
を提供するのが困窮者自立支援法の最大の特徴です。

第二の特徴は、こうした「**オーダーメイド型の支援**」を提供するために、**困窮者自立支
援法は制度の利用者と「相談」しながら問題に取り組むことを重視する**点です。2つの
図において自立相談支援事業（包括的な相談支援）が強調されているのはまさにこれが
理由であり、必要であれば、制度の運用者の側から支援を必要としているかもしれない
人に対するアウトリーチ（働きかけ：出張訪問等）を行うことも必要です。

第三の特徴は、**地方公共団体のみならず、地域の中の様々なアクター（NPO、NGO、医
療機関、ハローワーク、弁護士等の法曹、社会福祉法人、民間企業、究極的には地域に
住む住民一人一人）が互いに協力し、一丸となって支援に取り組んでいくことが求めら
れている**点です。これは、上で述べた二つの特徴と密接に関連しています。すなわち、
（a）支援メニューが非常に多岐にわたるがために、実際の支援を行ううえで多様な専
門性（医療分野、教育分野等）が求められるため、そういった専門性を有するアクター
との連携が必要となり、（b）また制度を必要としているかもしれない人々にアウトリー
チするためには、地域住民やNPO・NGO等を基盤としたコミュニティの力を活用するこ
とが重要となるからです。

このように、制度利用者本人と「相談」しつつ、地域コミュニティ内の多様なアクターと「連携」し、利用者本人の「貧困」を解決できる「オーダーメイド型の支援」を目指す。こうした支援のあり方は、包括的・併走（並走）型支援とも称されます。

図3：包括併奏型支援としての自立支援制度
 [「新たな自立支援制度について」大分県 2015年 リンク]

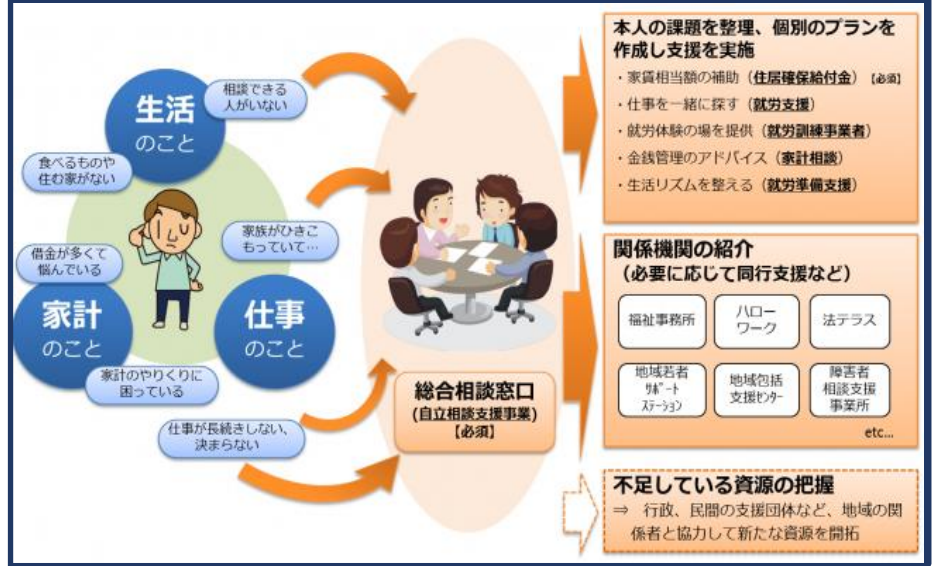
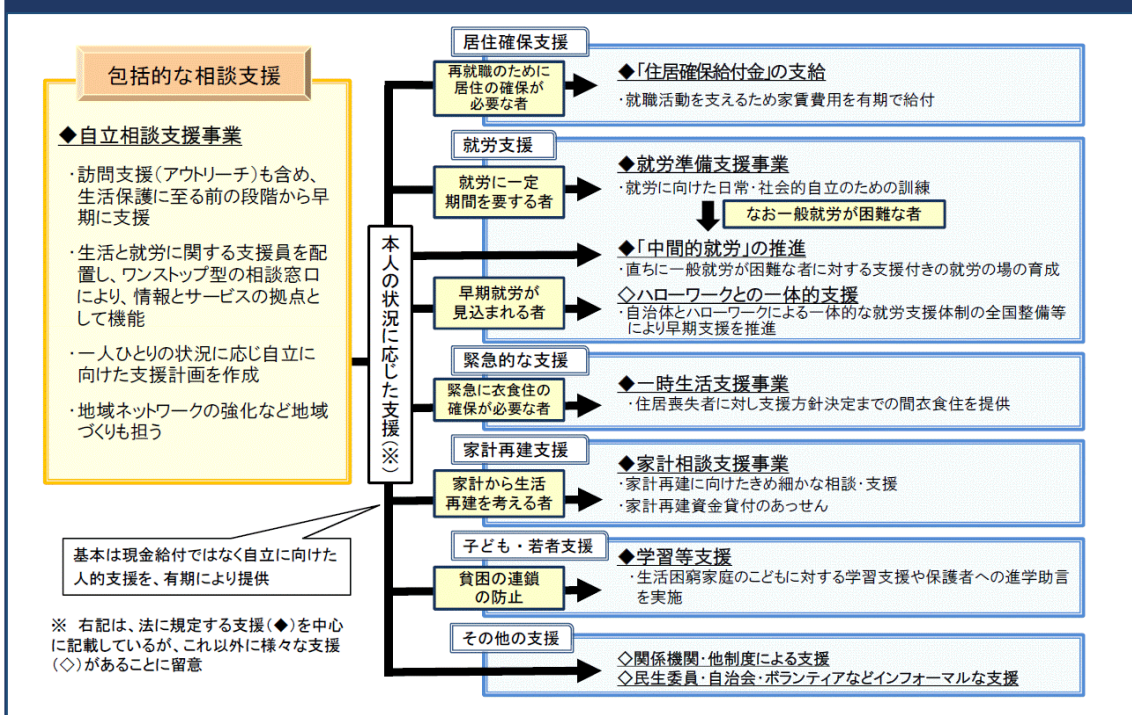


図4：自立支援制度の支援メニュー
 [「新たな生活困窮者自立支援事業について」厚生労働省 2013年 リンク]



★生活困窮者自立支援制度のポイント★

- 法の理念
 - 生活保護の手前の人を支え、同時に生活保護受給者の自立を促す「第2のセーフティネット」
- 制度運用の特徴
 - 「地域福祉」を通じた、「包括的・併走型支援」を目指す
 - 利用者との相談と、各種関係機関との連携による「オーダーメイド型支援」

参考サイト：自立支援法について更に学びたい人へ（外部リンク）

- [生活困窮者自立支援法 条文・理由](#)
- [生活困窮者自立支援制度について](#)
- [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 報告書](#)