

200901032A

厚生労働科学研究費補助金
政策科学推進研究事業

低所得者に対する相談援助機能の強化に関する研究

(H21-政策-一般-004)

平成21年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 森川 美絵
研究分担者 岡部 卓
和気 康太
新保 美香
根本 久仁子
阪東 美智子

平成22(2010)年3月

平成21年度 総括・分担研究報告書

目次

総括研究報告

低所得者に対する相談援助機能の強化に関する研究 森川美絵 ——1

分担研究報告

I部 低所得者対策および低所得者への相談援助活動の基本的枠組み(総論) ——9

第1章 社会保障制度における低所得者対策の位置づけと課題 岡部卓——11

- 1 はじめに
- 2 社会保障制度における貧困・低所得対策の位置
- 3 低所得者対策としての「新たなセーフティネット」(「第2のセーフティネット」)の概要
- 4 「新たなセーフティネット」(「第2のセーフティネット」)の課題
- 5 今後の展望——雇用対策と貧困対策の充実を前提とした制度体系の再構築にむけて

第2章 低所得者支援における社会福祉的アプローチの方向 ——生活福祉資金貸付事業を入り口として 森川美絵——29

- 1 地域福祉における低所得・困窮層の位置付けと課題
- 2 低所得者支援のモデル構築を困難にする制度的背景
- 3 総合支援資金貸付制度を活用した社会福祉実践としての低所得者支援
- 4 低所得者個人・世帯への個別支援と資源開発の方向性

第3章 生活福祉資金貸付事業における相談支援活動の留意点 根本久仁子——43

- 1 はじめに
- 2 生活福祉資金貸付制度の統合・再編と相談支援充実へ向けた動向
- 3 生活福祉資金貸付事業の特徴
- 4 生活福祉資金貸付事業における相談支援活動の留意点
- 5 おわりに

II部 地域におけるセーフティネットの構築と運用の現状(ヒアリング結果) ——57

第4章 生活福祉資金(改正前)の運用——A都道府県社協、B区社協のヒアリング結果 新保美香——59

- 1 ヒアリングの目的
- 2 A都道府県社協における生活福祉資金運用の現状
- 3 B区社協の生活福祉資金運用の現状
- 4 ヒアリングのまとめ:生活福祉資金制度(改正前)における低所得者支援の課題

第5章 総合支援資金の運用——C都道府県社協、D市社協のヒアリング結果 新保美香——67

- 1 ヒアリングの目的
- 2 C都道府県社協における生活福祉資金(総合支援資金等)運用の状況
- 3 D市社協における生活福祉資金(総合支援資金等)運用の状況
- 4 ヒアリングのまとめ:生活福祉資金貸付事業を通じた低所得者支援の課題と可能性

第6章 困窮者を支える地域ネットワーク形成①——大阪府社会福祉協議会のヒアリング結果	森川美絵——77
1 大阪府社会福祉協議会におけるヒアリングの概要	
2 社会貢献事業の概要	
3 事業実績(平成16年度～20年度)	
4 事業からみえてきた地域の実態と社会貢献事業の役割	
5 第二のセーフティネットおよび総合支援資金の運用について	
6 ヒアリングから見えてきた地域における困窮者支援への示唆	
<参考:ヒアリング資料(章末掲載分)>	88
第7章 困窮者を支える地域ネットワーク形成②——豊中市社会福祉協議会のヒアリング結果	根本久仁子——99
1 豊中市社会福祉協議会におけるヒアリングの概要	
2 コミュニティソーシャルワーカーを配置した地域におけるセーフティネットの構築	
3 生活福祉資金貸付事業の見直しや住宅手当の創設を受けて	
4 ヒアリングから見えてきた地域における困窮者支援への示唆	
<参考:ヒアリング資料(章末掲載分)>	107
■第Ⅱ部 資料	115
ヒアリング項目(都道府県社会福祉協議会向け)(市区町村社会福祉協議会向け)	
Ⅲ部 総合支援資金貸付の全国的な運用概況(アンケート調査結果)	121
第8章 「低所得者へのセーフティネット機能の強化に関する実態調査」の目的・方法	和気康太・森川美絵——123
1 アンケート調査の目的	
2 調査の枠組み	
3 実施方法	
4 分析方法	
第9章 単純集計結果Ⅰ——回答社協の属性・活動	阪東美智子——129
1 はじめに	
2 社会福祉協議会の区分・位置する自治体	
3 職員体制	
4 実施している事業	
5 考察とまとめ	
第10章 単純集計結果Ⅱ——総合支援資金貸付の実施体制	阪東美智子——143
1 はじめに	
2 生活福祉資金貸付の実績	
3 総合支援資金貸付等の実績	
4 貸付の実施体制	
5 考察とまとめ	

第11章 単純集計結果Ⅲ 総合支援資金貸付に伴う相談支援	阪東美智子	153
1 はじめに		
2 総合支援資金の貸付にともなう相談支援のプロセス		
3 総合支援資金の貸付部門と社協内部の地域活動・相談部門との連携状況		
4 総合支援資金の貸付部門とハローワークとの連携状況		
5 総合支援資金の貸付部門と福祉事務所(生活保護担当)との連携状況		
6 総合支援資金の貸付部門とその他の社会資源との連携状況		
7 第2のセーフティネットのあり方		
8 考察		
第12章 自由記述(問 45) 結果一覧		175
■第Ⅲ部 資料		211
(1)調査票様式		
(2)単純集計結果一覧表		
研究成果の刊行に関する一覧表		262
■別添資料		263
「低所得者へのセーフティネット機能の強化に関する実態調査」速報結果報告		

「低所得者に対する相談援助機能の強化に関する研究」

研究代表者 森川 美絵 国立保健医療科学院福祉サービス部 研究員

研究要旨

本研究の目的は、要保護リスクの高い低所得者への相談援助の現状と機能強化の手法を提示することである。貧困低所得対策は、2009年度より「新たなセーフティネット（「第2のセーフティネット」）が制度化され、社会福祉協議会（以下、「社協」）の生活福祉資金貸付の統合再編（総合支援資金等）、住宅手当、ハローワークの訓練・融資制度等による貧困予防・自立支援機能の発揮が期待されている。一方、それらの制度資源を活用した相談援助活動については、方法論やモデルが普及していない。以上より、本研究は、「新たなセーフティネット」として展開される低所得者への相談援助の現状把握と機能強化にむけた手法の提示を目的とする。研究期間は2年とする。初年度（平成21年度）は、「新たなセーフティネット」の制度的な枠組みの検討、「新たなセーフティネット」のひとつである生活福祉資金貸付制度（特に総合支援資金）の運用および当該制度を媒介した相談援助活動に関する全国的な概況調査（市区町村社会福祉協議会[N=527]への郵送アンケート調査）、および、個別ヒアリング（A～D社協）、生活困窮者を包摂した地域福祉の展開に関する先進的事例（大阪府社協、豊中市社協）のヒアリングを実施した。

研究結果として、「新たなセーフティネット」は、生活保護制度の受給を防ぐため、その手前に設定された枠組みという特徴があり、対象の不明瞭さ、「保護制度の補完・代替」という側面が、運用をめぐる混乱と事務の煩雑さ等をもたらす制度要因となる可能性が示唆された。また、「新たなセーフティネット」を媒介した相談援助活動の基本的スタンスと、生活福祉資金貸付のける具体的な援助方法論を提示した。低所得・困窮者支援の先進事例へのヒアリングからは、上記のような支援のスタンスやスキルを取り込んだ事業展開がうかがえ、生活困窮者を包摂した地域福祉推進の要素が抽出された。他方で、貸付事業の実施機関へのヒアリングからは、生活福祉資金貸付を通じて相談・支援を行う必要性と有効性の明確化、相談・支援が可能な実施体制の構築、相談・支援を望まない相談者に対する支援方法の検討、「生活する力」をつけていくための支援方法（プログラム）の検討といった課題が抽出された。さらに、アンケート調査からは、ほとんどの社協では、十分な職員体勢を備えないままに新制度に対応していること、労働行政との連携の難しさ、地域の多様な資源への「つなぎ」の前段となる相談プロセス（相談関係の構築、アセスメントや支援計画の作成を通じた具体的な働きかけ）の実施率の低さ等、制度が本来重視している相談援助・支援機能の強化への対応が遅れていることが示唆された。

以上より、新たなセーフティネットの一翼を担う生活福祉資金貸付制度を媒介した相談援助活動は、低所得・困窮者に対する地域福祉実践の先進事例や望ましい姿との乖離が大きい。今後は、こうした現状分析をふまえ、望ましい実践に実施機関が近づける手段としての「業務支援ツール」の開発を進める必要がある。これを次年度の研究課題とする。

(研究分担者)	岡部 卓 首都大学東京都市教養学部 教授
	和気康太 明治学院大学社会学部 教授
	新保美香 明治学院大学社会学部 教授
	根本久仁子 聖隷クリストファー大学社会福祉学部 准教授
	阪東美智子 国立保健医療科学院建築衛生部 主任研究官

※なお、研究の実施にあたり多くのご支援を頂戴した。全国社会福祉協議会、特に民生部には、調査の各段階の様々な場面で多大なご支援を頂戴した。ヒアリング先の皆様には、長時間にわたり丁寧にご対応していただいた。全国の市区町村社会福祉協議会の方々にはアンケート調査へのご回答に際し、また、複数の機関の皆様には、調査の準備段階での情報収集やアンケート調査の項目検討に際し、ご協力いただいた。相澤京美氏（(株)コモン計画研究所）にはアンケート調査集計時に、中川敦氏（大妻女子大学非常勤講師）には報告書編集時に、ご助力をいただいた。及川木綿子氏には、年間を通じて研究事業の進行管理の全般にわたり、ご助力をいただいた。個々のお名前をあげることにはできないが、多くの方から支えのもとで、研究が進められた。皆様に、心から感謝を申し上げる。

A. 研究目的

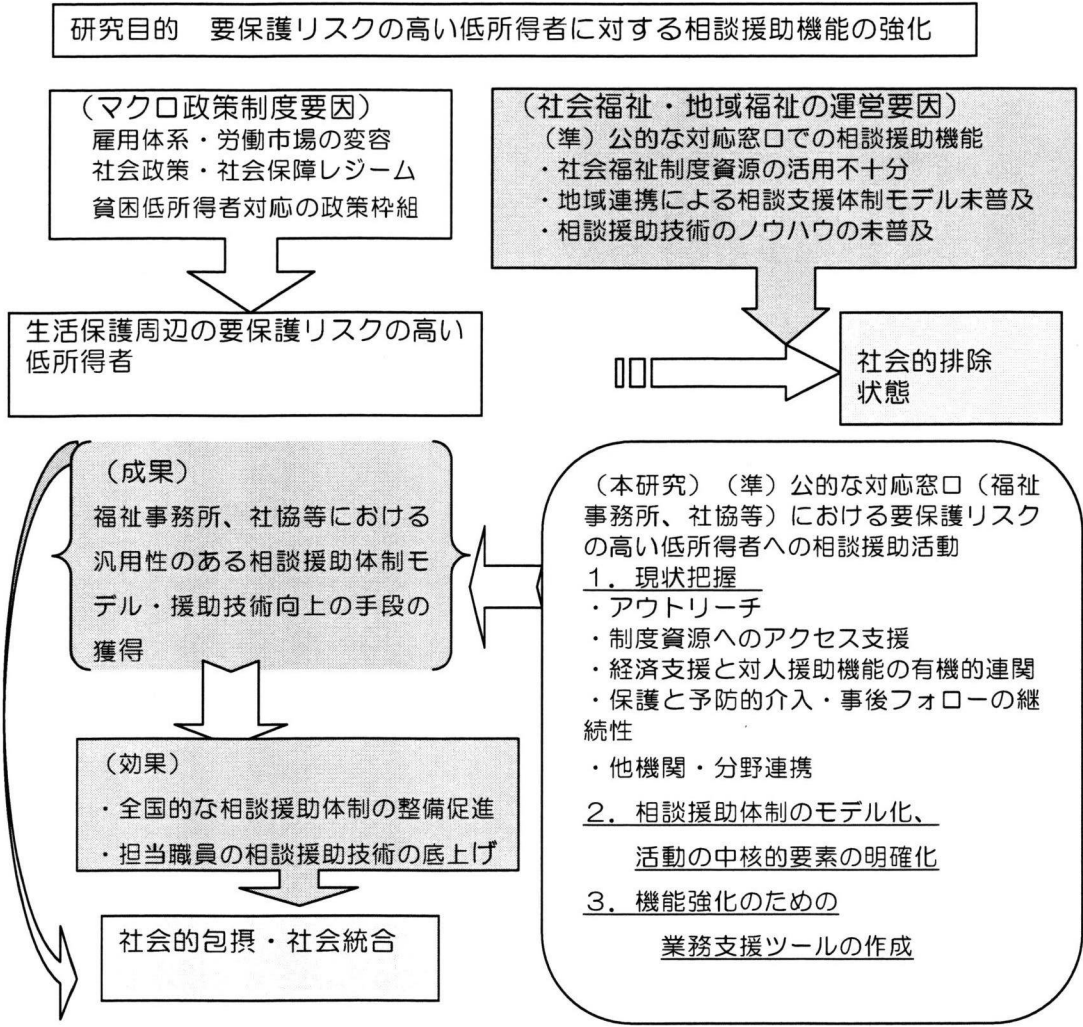
わが国では、貧困に対する最後のセーフティネットである生活保護制度の周辺に、要保護状態に近い低所得者が多数いることが指摘されている。EU内では、貧困低所得者に対し、社会的排除状態の早期発見、予防、関係機関連携の観点から社会的包摂策を講じており、わが国もこうした観点からの社会福祉実践の充実が必要である。

貧困低所得対策は、2009年度より「新たなセーフティネット（「第2のセーフティネット」）の構築に取組み、社会福祉協議会の生活福祉資金貸付の統合再編、住宅手当、ハローワークの訓練・融資制度等による貧困予防・自立支援機能の発揮が期待されている。一方、それらの制度資源を活用した相談援助活動については、方法論やモデルが現場で共有されていない。

以上より、本研究は、「新たなセーフティネット」として展開される低所得者への予防的介入とフォロー段階での相談援助

について、現状把握と機能強化の手法を提示することを目的とする。特に、アクセス支援、経済支援と対人援助機能の統合、事後フォローの継続性、関係機関連携に着目し、現状と課題の分析、相談援助活動の中核的スキルの抽出とモデル化、機能強化のための業務支援ツールの作成を行う。

研究期間は2年とする。初年度の平成21年度は、「新たなセーフティネット」および低所得者対策の制度的枠組みの検討、「新たなセーフティネット」始動直後における「新たなセーフティネット」を媒介した相談援助の全国的な実施概況の把握、「新たなセーフティネット」の運用および生活困窮者を包摂した地域福祉に関する先進的取組みのヒアリングを行なう。次年度にあたる平成22年度は、初年度の調査結果の詳細な分析をもとに、相談援助活動の中核的スキルの抽出とモデル化、業務支援ツールの作成に取り組む。



社会的包摂・社会統合

B. 研究方法

2009年10月に「新たなセーフティネット」が制度化され、それに伴う新事業の開始や既存制度の再編が起こったことから、本研究では、調査対象を「新たなセーフティネット」の中核機関に絞り、1年次にあたる本年度は、「相談援助の現状と課題の把握」を行なった。

まず、社会保障制度における低所得者対策の制度的な位置付け・制度枠組の検討をふまえつつ、社会福祉実践として期待される相談援助活動の枠組みを整理した。こうした枠組みに即し、「新たなセーフティネット」の主要窓口となる機関（社会福祉協議会等）を対象に、個別ヒア

リングにより、「新たなセーフティネット」の制度運用や低所得困窮者支援の具体的な内容を把握した。また、アンケート調査によりヒアリング事項に関する全国的な概況を把握した。

これらの研究事業の実施にあたり、国立保健医療科学院研究倫理審査の承認を得た。

本年度の具体的な研究実施方法は以下の通りである。

1. 低所得者対策および低所得者への相談援助活動の基本的枠組みの検討

上記について、以下の3つの側面から検討し、分担研究報告の第I部（第1章～第3章）としてまとめた。

①低所得者対策の社会保障制度上の位置づけ、および「新たなセーフティネット」の制度体系の課題の検討(第1章)。

②低所得者支援の制度的制約要因および社会福祉的アプローチの検討(第2章)。

③生活福祉資金貸付事業における相談援助活動の留意点(第3章)。

2. ヒアリング調査

＜対象＞全国社会福祉協議会等から推薦を得た先進事例(4箇所程度)。なお、申請段階の計画では、アンケート調査結果から特徴的な地域を選定する予定であったが、アンケート調査の実施時期を年度後半に変更したことから、対象の選定方法を変更した。

＜方法＞事前送付したヒアリング項目にもとづく半構造化面接。

＜把握事項＞以下のテーマについて把握した。①「新たなセーフティネット」の一翼として位置づけられた「総合支援資金貸付制度(生活福祉資金貸付制度)」の実施体制、実施プロセス、資金貸付を媒介した相談援助の具体的なプロセス、落層防止・生活課題解決効果、労働部門や保護部門との連携状況。②低所得者・生活困窮者の地域における社会的包摂(参加やつながりの確保等)にむけた地域支援ネットワーク、資源開発の展開。

＜実施時期＞2009年10月～12月。

＜データの記録・分析＞ヒアリング内容は許可を得て録音し、逐語データに起こした。入手資料、ヒアリング時の聞き取りメモ、およびヒアリング逐語データに基づき、ヒアリングの結果をまとめた。

これらについて、分担研究報告の第Ⅱ部(第4章～第7章)としてまとめた。

3. アンケート調査

対象：全国の市区町村社会福祉協議会

(福祉資金貸付相談担当)。社会福祉協議会名簿をもとに系統抽出法により抽出した973箇所(母数1937機関)。方法：自記式郵送の標本調査。把握事項：社会福祉協議会の類型(市区、町村等)や組織体制、福祉資金貸付の実施体制・実績、貸付部門における相談支援のプロセス別実施状況、貸付部門と他部門・他機関との連携状況等。調査期間：2010年1月。配布及び回収状況：配布数973、回収数527、回収率54.2%。

これらについて、分担研究報告の第Ⅲ部(第8章～第12章)としてまとめた。

次年度は、本年度の成果にもとづいた低所得者への相談援助活動のモデル化、中核的スキル要素の抽出、業務支援ツールの作成を行う予定である。

C. 研究結果 および D. 考察

第Ⅰ部「低所得者対策および低所得者への相談援助活動の基本的枠組み」

【第1章】今回「新たなセーフティネット」(「第2のセーフティネット」)として創設されたものは、離職者等を中心とする稼働年齢層を対象に給付・貸付を通して生活再建を図る目的で設計されたものであり、制度構造としては、生活保護制度の受給を防ぐため、その手前に設定された枠組みであることが主な特徴であることが示された。「新たなセーフティネット」は、制度対象の不明確さ、制度の仕組みや実施体制等の課題があり、現行制度を超えて社会保障制度全体の中で低所得者対策の再構成を行う必要性が指摘された。

【第2章】地域福祉においても、低所得・生活困窮者層を包摂した地域包括ケアシステムの構築が大きな課題であることが示された。「第二のセーフティネット」のもつ「保護制度の補完・代替」という側面は、その運用現場において、理念上の「要保護

の前段としての低所得者対策」に対する信頼性の揺らぎ、運用をめぐる混乱と事務的な煩雑さの増幅をもたらし、稼働年齢層を包摂した支援実践の展開の制約要因となる可能性が示唆された。その上で、公的貸付の担当部門に求められる活動が、以下のように整理された。「要保護を脱出した者が、再び要保護に戻ることの防止」、「恒常的な要保護状態」をできるだけつくりたくない地域での予防体制づくり」、とりわけ、相談者の課題を社会的孤立および社会的排除の視点からとらえ、「つながりの回復」「参加の確保」にむけた支援につなげる活動が重要であることが、示された。

【第3章】貸付相談時、および貸付決定から償還期間時、それぞれにおけるソーシャルワーカーとしての目標・留意点ないし技術が、以下のように整理された。貸付相談時：①何かあればまた相談しようと思ってもらえる、利用者との関係形成、②利用者の状況や感情を受けとめ、不安や緊張感を和らげる技術、③相談の中で利用者とともに困難状況をひもとき、解決方法を考える技術。貸付決定から償還期間時：①利用者の生活の変化や生活状況を把握できるように、利用者との関係を継続していくこと、②償還困難時や償還中に生活課題が生じたときに、相談に応じられること、③個別支援を起点にしつつ地域支援へと広がりを持たせていくという、コミュニティソーシャルワーク機能の発揮を展望していくこと。

第Ⅱ部「地域におけるセーフティネットの構築と運用の現状（ヒアリング結果）」

2009年10月の制度改正前、改正後の両時点において、都道府県社協および当該地域内の市区町村社協に対し、生活福祉資金貸付の運用実態と課題をヒアリングした。その結果が、第4章と第5章である。

【第4章】2009年10月に生活福祉資金

が改正される前の生活福祉資金の運用の現状および課題を把握することを目的として、都道府県レベルのA社協、および、市区町村レベルのB社協を対象に行ったヒアリング結果と考察をまとめた。

A社協のヒアリングからは、「時代の変化に伴い制度が硬直化して身動きがとれなくなっている」現状を、実施体制、利用者の状況等の側面から把握することができた。

また、B区社協のヒアリングからは、従前からの生活福祉資金制度の実施状況や課題とともに、新たなセーフティネット対策実施直後の状況や課題が明らかになった。

ヒアリングから、①実施体制の脆弱性（予算が少なく専任職員配置が困難であること。民生委員による活動の限界）、②貸付を必要とする世帯の不安定さ（生活、就労、家族関係などが複雑で、不安定な世帯や、償還の見込みの薄い世帯の増加）、の2点が浮かび上がってきた。低所得者支援の窓口としての社会福祉協議会の役割には大きな期待が寄せられる一方で、そうした世帯を支援していく実施体制が十分でなく、専任で相談も含めて対応できる人材が不足していること、また、「償還」というところで職員や民生委員等がかかわっていくことについては、相談援助の関係性が構築しづらいといったことが、課題となっていることが考察された。

【第5章】2009年10月に、総合支援資金が実施されて以後の現状および課題を把握することを目的として、都道府県レベルのC社協、および、市町村レベルのD社協を対象に行ったヒアリング結果と考察をまとめた。

準備の時間が短い中で、C社協、D社協ともに、総合支援資金がよりよく運用されるよう様々な工夫をされる中で、実施体制を構築し、対応されていた。ヒアリングは実施後約3ヶ月経過した時点で行われたが、

連帯保証人のいない申請者が大半であること、貸付により生活の安定をはかる見込みが薄い申請者も含まれていることが把握された。また、新制度では「相談」「支援」を行う状況にはなっていない状況もうかがえた。

生活福祉資金貸付事業を通じた低所得者支援の課題としては、1) 社協の生活福祉資金貸付を通じて「相談」「支援」を行う必要性と有効性の明確化、2) 「相談」「支援」を行う実施体制の構築、3) 「相談」「支援」を望まない相談者に対する支援方法の検討、4) 「生活する力」をつけていくための支援方法（プログラム）の検討、があげられた。

生活福祉資金貸付という制度に限らず、困窮者を支える地域ネットワークを創出・運用している事例を、第6章と第7章で取り上げた。

【第6章】大阪府社会福祉協議会老人施設部会が地域の困窮者支援として実施している「社会貢献事業」は、地域貢献のミッションをもつ社会福祉法人の施設・人材という地域資源を有効活用しながら、経済支援を含めた総合生活相談を展開する地域におけるセーフティネット構築の試みである。事業からは、今後の生活困窮者を包摂した地域福祉の推進には、以下のような要素を含めることの重要性が、示唆された。「基準の厳格な適用や公平性にとらわれすぎず、対象者を制限せず、直面する問題に民間レベルで柔軟に対応する活動スタンス」「手軽・迅速・柔軟に使える実効性ある援助手段（経済援助等）の確保」「アウトリーチや代弁機能を発揮した公的制度へのつなぎ」「小地域ネットとの連携により見守りを行なう仕組み」「社会福祉法人の福祉施設の福祉資源・相談援助拠点として有効活用」。

【第7章】豊中市社協における「豊中市ライフセーフティネット」の仕組みから、地域における困窮者支援に関して次のような示唆が得られた。

ひとつは、①制度的資源と人的資源の重層的活用である。豊中市社協では、CSW が支援・調整・情報提供等を行って仲立ちしながら、法律や制度、事業等としてある制度的な資源と、行政担当者、地域住民、事業所・施設・団体等のスタッフなど多様な人的資源とを、協働という対等な関係性のネットワーク上で、柔軟かつ豊富に活用することが可能になっていた。こうした仕組みがあることで、ともすれば地域から排除されやすく孤立しやすい困窮者に対し、地域の住民として包み込んだかたちで生活支援をしていくことが可能となっている。

そして、②個別支援と地域支援の一体的な提供の有効性である。豊中市社協のCSWは、地域からあがってくる相談・課題に対し個別に支援を行うが、それは地域住民や行政その他地域の関係機関等との協働による地域ネットワークのなかでの支援であった。また、そうした個別支援の課題にプロジェクトとして対象化することで、新たな社会資源の創出へとつながっていた。

第Ⅲ部「総合支援資金貸付の全国的な運用概況（アンケート調査結果）」

【第8章】調査の基本的な枠組みを提示した。これまでの章で明らかにしたように、地域福祉のアプローチとしては、「稼働年齢層」に対し、制度資源へのアクセスの窓口となる部署における生活課題の把握、関係機関連携による支援ネットワークに支えられた個別支援、個別支援で直面した問題に対する社会資源開発レベルでの対応が重要になると想定した。

そこで、制度資源へのアクセスの窓口としての総合支援資金貸付担当部署が、どの

ような実施体制のもとで、どのように生活課題の把握を行なっているのか、課題解決にむけたフォローアップを含め、関係機関と連携した支援ネットワークを構築しつつあるのか、貸付を活用した相談支援の展開にあたり、どのような困難に担当部署は直面しているのか、の把握を、基本的な調査テーマとした。

【第9章】アンケートに回答した社会福祉協議会の組織体制や事業についての単純集計結果を示した。回収標本は母集団と比べて偏りが少ないことが確かめられた。職員体制・人数は社協によって差があるが、社会福祉分野の専門的知識や技術を備えた人材が少数であることが明らかとなった。実施事業は、高齢者や障害者を対象とするものが多く、子育て世帯や低所得者への対応は弱い。また、当事者参加や当事者主体の取組みは、サービスの提供者としての取組みに比べて弱かった。今後は、自治体の規模や人口・高齢化率などの条件を踏まえた分析が課題である。

【第10章】アンケート調査の単純集計結果をもとに、総合支援資金の貸付実績および貸付の実施体制を明らかにした。総合支援資金の貸付実績については、貸付決定の実績が全くない社協が回答した527社協中、約300社協ある一方で、市区部の社協を中心に多いところでは制度改正後のわずか1ヶ月間の実績が改正前の1年間の実績に相当するほど、相談件数や貸付決定件数が増加していた。

貸付担当部署の職員体制は兼務が中心であり、兼務業務の内容は、経理・事務や広報・共同募金などが多く、相談援助・支援機能と関係の深い地域福祉関連の業務との兼務は相対的に少なかった。また、新制度にともなう貸付担当職員の増員はほとんど見られなかった。増員がない社協の3割は、その理由として「事務費の確保ができない」

と回答した。増員した社協においても、その理由は貸付の相談・申込・契約に関する業務の円滑化であり、貸付を行ったものに対する自立支援の体制の強化を目的とした人員配置をしているところは少数であった。

結果として、ほとんどの社協は十分な職員体勢を備えないままに新制度に対応しており、制度が本来重視している「相談援助・支援機能」の強化については対応が遅れている状況が明らかとなった。

【第11章】本章では、アンケート調査に基づき、総合支援資金の貸付に伴う相談支援の現状と課題を明らかにした。貸付部門における相談支援については、償還見込みの確認や自立計画作成に係る説明の実施、資金交付後の借受人との連絡などの実施率は高かったが、金銭管理能力のアセスメントや自立計画の組織的検討、就労や社会的つながりを回復する支援などの具体的な働きかけの実施率は低かった。

関係機関との連携・役割分担については、社協内部や福祉事務所との連携に比べてハローワークとの連携が不十分であった。その他の連携している社会資源として、従来から生活福祉資金貸付制度とかかわりの深い民生・児童委員のほか、これまでの主な対象者が高齢者・障害者であったことから医療や保健・福祉サービスに係る連携が図られているが、今後は法律事務所・弁護士会や地域のボランティア団体やNPO、町内会・自治会などインフォーマルセクターとの連携が重視されていた。これは多重債務の相談などへの対応の必要性など、支援対象や支援内容の幅が広がっていることを反映していると思われる。

貸付制度における支援の課題として、「自立のための相談援助に関する専門的知識や技術が担当者には足りない」「迅速な貸付が優先され時間をかけた相談関係の構築が難しい」「『相談と一体的な貸付の実施』

という認識が関係機関に共有されていない」といった項目に賛成する割合が高かった。

E. 結論

「新たなセーフティネット」は、生活保護制度の受給を防ぐため、その手前に設定されたという制度的特徴があり、対象の不明瞭さ、保護制度の補完・代替という側面が、運用をめぐる混乱と事務の煩雑さをもたらす制度要因となる可能性が示唆された。

研究により、「新たなセーフティネット」を媒介した相談援助活動の基本的スタンスと、生活福祉資金貸付における具体的な援助方法論が整理された。

低所得・困窮者支援の先進事例へのヒアリングからは、上記のような支援のスタンスやスキルを取り込んだ事業展開がうかがえ、生活困窮者を包摂した地域福祉推進の要素が抽出された。

他方で、貸付事業の実施機関へのヒアリングからは、生活福祉資金貸付を通じて相談・支援を行う必要性と有効性の明確化、相談・支援が可能な実施体制の構築、相談・支援を望まない相談者に対する支援方法の検討、「生活する力」をつけていくための支援方法（プログラム）の検討といった課題が抽出された。

さらに、アンケート調査からは、ほとんどの社協では、十分な職員体勢を備えないままに新制度に対応していること、労働行政との連携の難しさ、地域の多様な資源への「つなぎ」の前段となる相談プロセス（相談関係の構築、アセスメントや支援計画の作成を通じた具体的な働きかけ）の実施率の低さ等、制度が本来重視している相談援助・支援機能の強化への対応が遅れていることが示唆された。

以上より、新たなセーフティネットの一翼を担う生活福祉資金貸付制度を媒介した

相談援助活動は、低所得・困窮者に対する地域福祉実践の先進事例や望ましい姿との乖離が大きい。今後は、こうした現状分析をふまえ、望ましい実践に実施機関が近づける手段としての「業務支援ツール」の開発を進める必要がある。これを次年度の研究課題とする。

F. 研究危険情報 なし

G. 研究発表

（その他：学会以外の場での報告）

岡部卓「パネルディスカッション—低所得者に対する自立支援と貸付事業の役割」社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国民生委員児童委員連合会『平成21年度全国生活福祉資金貸付事業運営研究協議会要覧』pp. 25-30、2010年2月1日～2日、全国社会福祉協議会会議室。

森川美絵「パネルディスカッション—低所得者に対する自立支援と貸付事業の役割」社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国民生委員児童委員連合会『平成21年度全国生活福祉資金貸付事業運営研究協議会要覧』pp. 34-39、2010年2月1日～2日、全国社会福祉協議会会議室。

根本久仁子「貸付制度における相談援助活動」「事例検討」長崎県社会福祉協議会『平成21年度相談員スキルアップ研修会』2010年1月30日～31日、諫早観光ホテル道具屋。

（その他：調査結果の一部に関する冊子）

低所得者に対する相談援助機能の強化に関する研究班「低所得者へのセーフティネット機能の強化に関する実態調査 速報結果報告」2010年3月。

H. 知的財産権の出願・登録情報 なし

分担研究報告

I 部 低所得者対策および低所得者への 相談援助活動の基本的枠組み（総論）

第1章 社会保障制度における低所得者対策の位置づけと課題

岡部 卓

(要約)

離職者を中心とした低所得者対策は、「住居を失った離職者を支援する新たなセーフティネット」(以下、「新たなセーフティネット」と表記。また、政府にて「第2のセーフティネット」とも命名されている、以下「第2のセーフティネット」と表記)として創設された。本稿では、はじめに、低所得者対策の社会保障制度体系における位置づけを検討した。そして、今回「新たなセーフティネット」(「第2のセーフティネット」)として創設されたものは、離職者等を中心とする稼働年齢層を対象に給付・貸付を通して生活再建を図る目的で設計されたものであり、制度構造としては、生活保護制度の受給を防ぐため、その手前に設定された枠組みであることが主な特徴として明らかになった。次に、「新たなセーフティネット」創設の背景と概要を説明した。ここでは、経済・雇用環境の急激な変化により創設され、離職者への就労支援、住宅支援、生活支援を柱に制度設計され、給付と貸与に分かれていること等が示された。最後に、「新たなセーフティネット」の意義と課題、今後の展望を指摘した。具体的には、所得保障および対人サービスの制度として一定の意義を有しているが、他方で、制度対象の不明確さ、制度の仕組みや実施体制等の課題があること、今後のあり方については、現行制度枠組みでの制度改善と同時に、現行制度を超えて社会保障制度全体の中で低所得者対策の再構成を行う必要性、雇用対策および住宅対策の充実・強化、さらには両制度との連関を志向した社会保障制度構築の必要性が指摘された。

1 はじめに

低所得者対策は、生活保護基準と同等か、あるいはそれに近い所得水準にあり、場合によっては生活保護基準以下に陥るリスクをもっている、いわゆるボーダーライン層を対象とする諸施策を指している。具体的には、生活福祉資金貸付制度、社会手当制度である児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当等が、さらには、近年、都市問題として取上げられることが多くなっているホームレス対策やその他の低所得対策(公営住宅制度、民事法律扶助制度、災害救助法、無料低額診療制度、無料低額宿泊所等)が挙げられる。近年は、経済・雇用環境の変容を背景に、貧困・低所得者の増加が著しく、施策の見直し等の気運が生まれてきている。

以下では、まず社会保障制度体系におけるこれらの低所得者対策の位置、次いで、現下の「新たなセーフティネット」(「第2のセーフティネット」)といわれる低所得者対策の動向、最後に、それらの課題と展望を述べる。

2 社会保障制度における貧困・低所得対策の位置

(1) 社会保障制度の体系

現代社会では、国民・住民の大多数が労働することによって収入を得、それによって生活に必要な物・サービスを購入している。しかし、この労働と生活といった一連の過程の中でさまざまな生活困難が生起する。たとえば、傷病になった場合には治療が必要となり、また、高齢、障害、失業、労災となった場合には、稼働収入の減少・喪失によりそれに代わる収入の途が必要となる。さらには、人によっては身体機能の低下による介助支援や何らかの事由で子どもの養育支援など個別の生活支援が必要になってくる場合がある。このように人びとが直面する生活上の諸困難に対し、国民生活の維持・安定・向上を図る公的システムを社会保障制度と呼んでいる。

わが国における社会保障制度は、日本国憲法（1946年）の第25条1項において生存権保障を規定し、第2項において生存権保障の一環として社会福祉、社会保障、公衆衛生を挙げその法的根拠としている。そしてそれを具体化する方向で、1950年社会保障制度審議会が「社会保障制度に関する勧告」を発表しその基本的体系を提示している。同勧告は、社会保険、公的扶助、公衆衛生および社会福祉の4つを体系とし、その後の社会保障制度の指針とした。それは、貧困からの救済（救貧）と貧困に陥ることを予防（防貧）を基調にわが国の社会保障制度の骨格としたものであった。その後の社会保障制度の発展によりその制度的枠組み（理念・目的・機能・範囲・水準）は変容し、今日では、「広く国民に健やかで安心できる生活を保障すること」（「社会保障体制の再構築に関する勧告—安心して暮らせる21世紀の社会を目指して—」1995）としている。このように現在では、社会保障の目的は、救貧または防貧という範囲にとどまらず広く国民生活を保障する方向に進んできている（岡部2008）。

社会保障制度審議会の分類に添い社会保障制度体系をみてみれば、制度別では、社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生及び医療、老人保健を狭義の社会保障、それに恩給と戦争犠牲者援護を加えたものが広義の社会保障としている。さらに住宅対策と雇用対策が社会保障関連制度として位置づけている。

狭義の社会保障である5分野は、それぞれ次のような特徴もつ。①社会保険は、生活上の困難がもたらす一定の事由（保険事故）に対して、保険技術を用い、被保険者があらかじめ保険料を拠出し、保険事故が生じた場合に保険者が給付を行う公的な仕組みである。②公的扶助は、生活困窮（要保護）者に対し、国家が一般租税を財源とし最低限度の生活を保障するため、最低生活費の不足分を扶助費として金品を支給する制度である。生活保護制度がこれに該当する。③社会福祉は、個別の必要（ニード）に対応して主として対面的なサービス（個別的な対人サービス）を提供する仕組みである。④公衆衛生及び医療は、疾病を予防し健康増進を図る公衆衛生制度と、医療従事者の養成や医療機関の整備など医療サービスを支援する医療制度がある。⑤老人保健—高齢者の健康の保持と適切な医療の

確保を図るための制度がある。

(2) セーフティネットとしての社会保障制度

社会保障制度を、国民・住民生活のセーフティネットの観点から見ていけば、次のように位置づけられる。

第1のセーフティネットは、国民・住民の大多数が給与生活者であることから雇用の確保としての雇用対策、居住の確保としての住宅対策が第1のセーフティネットとして張られている。これは、上記の社会保障関連制度に当たる。第2のセーフティネットは、通常生活していく中で生活の困難が生じたと場合に対応するものであり、それは、国民・住民が強制加入する社会保険制度であり、これには、失業・労災に対応する労働保険（雇用保険・労災保険）、障害・老齢・死亡に対応する年金保険、傷病・出産に対応する医療保険、介護に対応する介護保険の5つの社会保険が張られる。この第2のセーフティネットは、雇用されているか自営であるかを問わず、主として稼得者およびその家族を中心に組み立てられている制度であり、社会保障制度の中では貧困を予防する防貧的機能を持つものとして位置づけられる。そして最後の第3のセーフティネットは低所得あるいは貧困であるかどうかという生活困窮の事実認定としての経済的要件が課せられるものであり、それは所得調査を課する低所得対策（社会手当制度、生活福祉資金貸付制度等）と資力調査を課す貧困対策（生活保護制度）に分かれる（岡部 2007）。

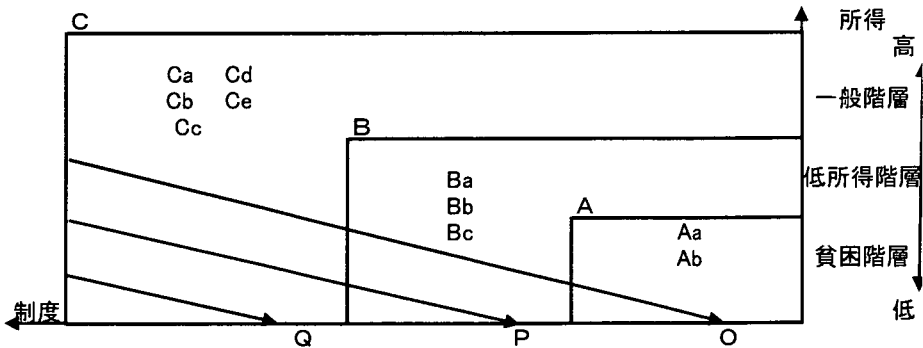
低所得者対策は、生活保護基準と同等か、あるいはそれに近い所得水準にあり、場合によっては生活保護基準以下に陥るリスクをもっている、いわゆるボーダーライン層を対象とする諸施策を指している。具体的には、生活福祉資金貸付制度、社会手当制度である児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当等、さらには、近年都市問題として取上げられることが多くなっているホームレス対策やその他の低所得対策（公営住宅制度、民事法律扶助制度、災害救助法、無料低額診療制度、無料低額宿泊所等）も挙げられる。

一方、貧困対策は、生活保護制度であり、最低生活保障と対人サービスが行われている。

今回政府から出された「新たなセーフティネット（「第2のセーフティネット」）は、一般階層対策を「第1のセーフティネット」、低所得階層対策を「第2のセーフティネット」、貧困層対策を「第3のセーフティネット」として位置づけていると考える。しかし、その制度内容は、失業給付（雇用保険）の給付が受けられない、または給付が終了した者を生活保護制度の受給に至らないようにする制度的仕組みを総称して使用しており、上記のセーフティネットの分類または今回の「新たなセーフティネット」（「第2のセーフティネット」）の分類に従ったとしても、制度対象と制度との対応関係からみればその整合性に齟齬（そご）がみられる（図1-1、図1-2）。

図1-1 所得階層と社会保障の関係

岡部(2002)を修正



C:一般対策 一般階層	B:低所得対策 低所得階層	A:貧困対策 貧困階層	<対象層>
保険料拠出・期間・事故 年齢・家族・必要	所得調査(制限)	資力調査	<要件>
Ca=社会保険制度 Cb=社会福祉制度 Cc=公衆衛生及び医療制 Cc=老人保健制度 Cd=恩給制度 Ce=戦争犠牲者援護制	Ba=社会手当制度 Bb=生活福祉資金 貸付制度 Bc=公営住宅制度 第二のセーフティネット	Aa=生活保護制度 Ab=行旅病人及び行 旅死亡人法 ホームレス自立支援	<分野>

* 制度の適用範囲

O:Ca+Cb+Cc+Ce+Ba+Bb+Bc+Aa+Ab ----- 貧困階層に適用

P:Ca+Cb+Cc+Ce+Ba+Bb+Bc ----- 低所得階層に適用

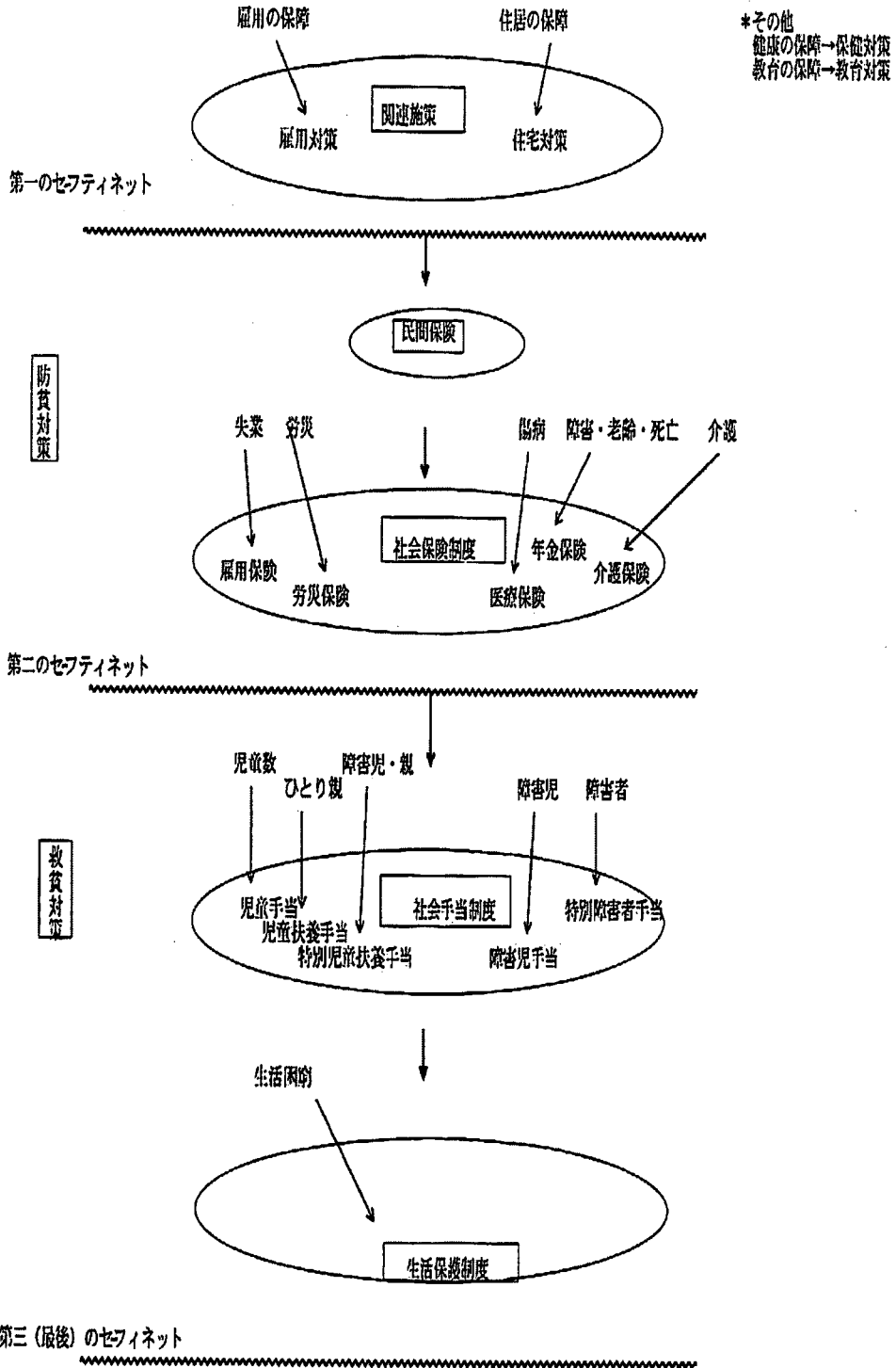
Q:Ca+Cb+Cc+Ce ----- 一般階層に適用

<備考>

* 代表的制度を列挙

	国籍要件	住所要件			制度種別	給付		
		居住地	現在地	住民登録地		所得保障	医療保障	福祉サービス
Aa	○	○	○		* 8種類の扶助	○	○	○
Ab			○		* 埋葬料等	○	○	○
Ba				○	児童手当 児童扶助手当 特別児童扶養手当 障害児手当 特別障害者手当	○ ○ ○ ○ ○		
Bb		○	○		* 生活資金の貸与等	○		
Bc		○	○		* 住宅の供与	○		
Ca				○ ○ ○ ○ ○	雇用保険 労災保険 年金保険 医療保険 介護保険	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○	○
Cb		○ ○ ○ ○ ○ ○			児童福祉法 身体障害福祉法 知的障害者福祉法 精神保健福祉法 母子及び寡婦福祉法 老人福祉法 障害者自立支援法			○ ○ ○ ○ ○ ○ ○
Cc				○ ○	* 健康診査 * 高齢者医療		○ ○	
Cd				○	* 金品の供与	○		
Ce				○	* 金品の供与	○		

図1-2 生活保護制度・社会手当制度・社会保険制度とセーフティネット



*所得保障・医療保障を中心として作成
 *社会福祉制度はすべての階層に対応
 *生活保護制度は、社会福祉制度のセーフティネットとしても機能している。

(3) 貧困・低所得者対策めぐる政策動向

近年の貧困・低所得者対策の政策動向を概観すれば、以下の通りである。

2002年7月には「ホームレスの自立の支援等に関する特例措置法」が10年の時限立法で成立(8月公布・施行)、さらには2003年8月には社会保障審議会福祉部会に「生活保護制度の在り方に関する検討委員会」が設置され、1年余にわたり給付水準・制度の仕組み・運営実施体制など生活保護制度の在り方に関して検討が行われた。その結果、2004年度から老齢加算の段階的廃止、2005年度から生活扶助基準第1類年齢区分の簡素化、人工栄養費の廃止、母子加算の見直し、生業扶助による高等学校等就学費の対応、自立支援プログラムの導入等が実施された。

また三位一体改革における生活保護費の負担金の見直しについては、2004年11月の政府与党の合意を踏まえ、地方団体関係者が参加する協議機関を設置して制度の在り方についての幅広く検討を行い、2005年秋までに結論を得て、2006年度から実施することとされていた。しかし、国と地方との協議で、2005年12月、生活保護負担金の補助率削減は見送りとなった。

その他、^{<1>}2006年、国より要保護者において、自宅を保有しているものについてはリバースモーゲージを利用した貸付を優先させるとする要保護者向け長期生活支援資金制度の創設の提案・実施、^{<2>}2006年10月、「新たなセーフティネット検討会」(全国知事会・市長会)より稼働世帯に対する有期保護制度、高齢者のための新たな制度、ボーダーライン層の生活保護移行防止策を柱とする「新たなセーフティネットの提案」報告書を提出、^{<3>}2007年10月から12月にかけて生活保護基準の妥当性を検討する「生活扶助基準に関する検討会」(厚生労働省)を開催、^{<4>}「ホームレスの自立の支援等に関する特例措置法」は10年の時限立法であることから、2007年には2度目の全国調査を実施しこれを基にこれまでのホームレス政策の見直しの検討、等が行なわれている。

上記の政策動向の特徴としては、生活保護水準においては一般世帯の均衡の観点から抑制の方向へ、また給付においては稼働年齢層においては就労支援とセットで考えるワークフェアの方向へ、非稼働層(高齢者)においては資産活用と別制度で、国と自治体の財政負担は今後へ先送り等という形となった(岡部2007)。

その後、本年(2009)年度に入り2009年12月からの母子加算の復活が行われた。

また一昨年(2008年)に起きたリーマンショックを契機とする世界経済金融情勢の悪化は、国民・住民の雇用と生活に大打撃を与え、多くの失業者・生活困窮者を生み出すに至った。その結果、昨年末から今年にかけて民間支援団体等が「年越し派遣村」を開村し住居を失った離職者等に炊き出し等を行う(12.31~1.2)と共に国・自治体に雇用と生活保障対策を要し厚生労働省庁舎内講堂の一時期に解放(1.2~1.5)、その後都内4施設に居所を確保(1.5~1.12)、一部は日本青年会館に居所を確保(1.12~)し、1.5以降、ハローワークによる職業相談、生活保護の相談、緊急小口資金の貸付相談(出張)等を実施している。

その後、「住居を失った離職者を支援する新たなセーフティネット」(「第2のセーフ

ティネット」)といわれる住宅確保の支援、生活相談・支援、生活費の貸付等が10月1日より実施されている。

3 低所得者対策としての「新たなセーフティネット」(「第2のセーフティネット」)の概要

(1) 「新たなセーフティネット」(「第2のセーフティネット」)創設の経緯

「新たなセーフティネット」(「第2のセーフティネット」)は、近年の経済停滞・雇用悪化とりわけリーマンショックによる日本経済の打撃による国民・住民の雇用と生活に対して行われた政府の対応である。

具体的には、政府は、一昨年(2008年)秋以降、補正予算(第一次補正<安心実現のための緊急総合対策>、第二次補正<生活対策>)を組み応急的対応を図るとともに、引き続き今年(2009年)度に入り予算<生活防衛のための緊急対策>、補正予算<経済危機対策>措置を講じ、生活対策、雇用対策、経済対策を行っている。そして経済危機対策として、雇用の確保として雇用調整助成金や緊急雇用創出事業の拡充の実施を、また離職者の生活及び求職支援するため雇用保険制度と生活保護制度の間に新たなセーフティネットを構築し対応することとなった。

「新たなセーフティネット」(「第2のセーフティネット」)による離職者支援の基本的な考え方は、職業訓練、再就職支援、生活支援、住宅の確保などを雇用、生活、住宅支援を総合的・重層的に行うものとし、既存の支援策の充実や運用改善、新たな緊急措置事業の創設などを図るとしている。具体的には、次の支援が行われることとなった。

①離職者の生活安定と求職支援は、雇用保険の失業等給付を基本として、雇用保険制度の適用範囲の拡大や、受給資格要件の緩和、給付日数の充実など、非正規労働者等に対するセーフティネット機能の強化等の改正が行われ、2009年3月31日より施行された。また、すでに、離職に伴い、住居を喪失した者への住居費・生活費の支援として2008年12月より就職安定資金融資(低利・就職時の返還免除あり)を実施している。

②雇用保険制度の給付が終わった長期失業者や、住居を失い就職活動が困難となっている者に対しては、民間職業紹介事業者への委託により、再就職支援、住居・生活支援(就職活動困難者支援事業の創設、長期失業者支援事業の創設)を行っている。

③さらに、上記雇用対策の拡充と一体となって、就職安定資金融資や住宅手当(創設)などを受けるまでの期間の生活費の貸付制度(臨時的特例つなぎ資金貸付)の創設。さらに上記雇用対策の対象とならない離職者(例、住居喪失のおそれのある者や、上記雇用対策では就職できない者)の就職活動と住居費・生活費を支援するため、<1>住宅手当の創設、<2>生活福祉資金の抜本的見直し(総合支援資金貸付創設等)が行われ、2009年10月より実施されることとなった。

④その他、2009年度第一次補正予算において、緊急雇用対策として、新たに、離職者の