

埼玉県発！生活保護受給者の自立支援の取組について ～頑張るあなたを応援します！「生活保護受給者チャレンジ支援事業」～

埼玉県福祉部社会福祉課 生活保護受給者チャレンジ支援事業プロジェクトチーム

プロジェクトリーダー 岸田 正寿

チームメンバー 山下 栄樹

高橋 永恵

鎌田 茂樹

大山 典宏

石鍋 幹男

菅野 智

野口 雅人

1 生活保護受給者チャレンジ支援事業 立ち上げの経緯

生活保護受給者の増加が止まらない。平成21年度に全国で生活保護を受給した世帯（以下「保護世帯」という。）は、月平均で約127万世帯に上り、過去最多を更新した。バブル経済が崩壊した平成4年度は約58万6千世帯と半分以下で、これを底に17年連続の増加になる。平成21年3月以降は毎月1万世帯以上も増え続け、平成22年3月には134万世帯を超えた。

本県においても、平成22年3月には県内の人口1,000人当たりの生活保護受給者数を示す「保護率」が10.1となった。県民の100人に1人が生活保護を受けていることになる。高齢化による影響も否定できないが、より大きな変化は、「若く、働くことのできる生活困難者」が増え、彼らが生活保護を申請する動きが止まらないことにある。

平成20年4月から平成22年4月までの2年間で、保護世帯は38,426世帯から51,379世帯へ、1.34倍となった。このうち、高齢者でも、傷病・障害でも、母子家庭でもない「その他世帯」の伸びは4,022世帯から9,538世帯へ、2.37倍となっている。平成22年4月時点の県内の有効求人倍率は、0.39倍と依然厳しい雇用状況が続いており、高齢化と相まって、今後も保護世帯の増加傾向が続くことは疑いようがない。

しかし、増え続ける受給者に対応すべきケース

ワーカーも限界に近づきつつある。緊縮財政の折、各自自治体ともケースワーカーを増員する余裕はなく、県南のある市では、ケースワーカーは、社会福祉法で定められた一人当たりの相当標準数80世帯を大幅に上回る123世帯を担当している。本来、働くことができる人に対しては就労支援を行い、就職して安定した収入を得て自立していただくことが必要であるが、支援の手が回らず自立が進まない悪循環が続いている。

ケースワーカーが足りず自立支援が進まないことによる弊害はこれに留まらない。近年、県内に「無料低額宿泊所」と言われる生活困窮者向けの宿泊所が増えている。平成22年4月現在、36か所に2,073人が入所している。残念なことに、宿泊所の中には路上生活者に生活保護を申請させ、狭い部屋で高額な家賃や食費を取る「貧困ビジネス」と批判される形態を取るものもある。本来、宿泊所は一時的な場所であり、入所者には民間アパートなど地域で生活するための場所を見つけて退所していただく必要がある。しかし、行政も十分な支援体制がないため、就労や居宅生活に向けた支援に乏しい宿泊所にも頼らざるを得ない現状がある。

また、保護世帯で育った子どもが、大人になって再び生活保護を受ける「貧困の連鎖」への対策も喫緊の課題となっている。元大阪府堺市職員の道中隆関西国際大学教授の研究によれば、貧困の連鎖の発生率は、実に25.1%に上るといふ。同氏の研究によれば、貧困の連鎖には高等学校卒業の有無が大きい

く影響している。この研究結果を受けて本県の全日制高等学校の進学率を調査したところ、県全体の進学率が92.5%なのに対して、保護世帯の進学率は67.8%と、実に24.7ポイントの開きがあることが判明した。保護世帯の子どもたちに対する自立支援も、ケースワーカーにとって重要な仕事であるが、現実には就労支援などが優先され、十分な支援ができていない。

これらは、埼玉県に特有の問題ではない。厚生労働省が設置する「ナショナルミニマム研究会」が平成22年6月に取りまとめた中間報告では、今後、生活保護の分野で取り組むべき課題として、次の三点を指摘している。

- ① 稼働能力を有する方が多いと考えられる「その他世帯」が急増する中で、福祉事務所とハローワークとの連携や就労支援員を通じたサポート等により就労促進の強化を図る必要がある。
- ② 自立助長の観点からは、経済面のみならず日常生活や社会生活の面での被保護世帯の自立を容易にするための対応を早期にする必要がある。
- ③ 貧困の連鎖を防止するため、被保護世帯の子どもに対する学習等への支援が必要である。

生活保護に係る事務の多くは法定受託事務であり、国が示す処理基準に従って事務を行うべきものとされている。前記の課題についても、国が解決策を示し、その方策に従って対応することが本来ではある。しかしながら、現状は生活保護制度が崩壊の危機に瀕しているといっても過言ではない。既存制度の枠組みの中で、本県として何ができるのか、知恵を絞る必要がある。

2 包括的な自立支援に向けた取組

就労可能な者が十分な支援を受けられず生活保護に滞留する、無料低額宿泊所からの居宅移行が進まない、保護世帯の高校進学率が低調である、これらはケースワーカーによる質の高い支援により相当程度の改善が見込まれる分野である。しかし、「新規

の保護申請に追われて、日常的な支援がままならない」とは現場に共通する悲痛な声であり、その声を無視して、「もっとしっかりと支援するように」と叱咤激励することは何ら解決にならない。

むしろ、増大する生活保護受給者の支援ニーズに行政のみで対応することは限界であることを率直に認めた上で、就労支援を展開するNPOや、ホームレスなどの生活困窮者を支援する民間団体などと連携しながら、行政・民間それぞれの利点を生かした形で支援する体制を整備することが必要である。

このような問題意識のもとに、本県では、「生活保護受給者チャレンジ支援事業」として、県内の民間団体に生活困難者に係る支援の一部を業務委託し、福祉事務所との連携体制の構築を図ることとした。当事業は、平成22年9月から開始され、「職業訓練・住宅確保・教育支援」の各分野において専門性をもった支援員を、合計116人配置することとした。県が管轄する福祉事務所のケースワーカーの配置は340人となっており、生活保護の現場で支援に携わる職員が劇的に増えることになる。

以下、支援員が行う業務について簡単に紹介する。

第一に、就労可能な者については、再就職を通じて自立を目指していただく必要がある。しかし、有効求人倍率が0.39倍（平成22年4月）と厳しい現状では、特筆すべき技術も職歴もない者が再就職先を見つけることは容易ではない。このため、職歴やコミュニケーション能力等を踏まえて、適性に合った職業訓練の受講に結びつけ、一定のスキルを身につけた上で、再就職に挑戦していただくことが必要である。職業訓練支援員は、職業訓練の受講から再就職まで一貫して支援することで、就労可能な生活保護受給者の自立を支援していく。

第二に、無料低額宿泊所からアパートへの移行に当たっては、転居先のアパートを確保することが必要である。生活保護受給者でも借りることのできるアパートの空き物件は3万件を超えるが、保証人の確保や家賃滞納の心配などから、無料低額宿泊所入

所者が借りることのできる物件を探すことは容易ではない。また、アパート入居後も、近所とのつきあいや金銭管理の方法、障害サービスや介護保険の利用などの福祉サービスの利用手続きなどの支援が必要になる。住宅ソーシャルワーカーは、年齢、障害の程度、生活能力等を踏まえて、アパートや養護老人ホームなどに入居させ、安定した地域生活が送れるように支援していく。

第三に、高等学校進学率を向上させるためには、進学意欲の低い親子に対して、進学の価値を丁寧に伝え、進学に向けた動機付けをしていく必要がある。また、保護世帯の児童には、中学校の授業についていけない者も少なくないことから、各人の学習進度に応じたきめ細かい学習支援を行っていく必要がある。教育支援員は、家庭訪問を通じて保護世帯の学習意欲を喚起するとともに、学生ボランティアを中心に運営される学習教室への参加を呼びかけていく。

職業訓練、住宅確保、教育支援の各事業は、支援対象者である生活保護受給者のニーズを踏まえて、相互に連携しながらサービスを提供していく。たとえば、派遣切りや雇い止めを原因として、職と同時に住まいを失った方から窓口に相談があった場合には、まず、住宅ソーシャルワーカーが新しいアパートなどを確保するための相談・支援を行い、安定した居宅を確保していただく。その上で、すぐに就職を希望される方には就労支援を、技術を身につけたいと希望される方には職業訓練受講の提案をするなど、切れ目のない支援で自立を後押ししていくことになる。

3 事業実施に当たっての課題と新たな展開

ところで、本事業を推進するに当たっては課題もある。受給者の中には、不採用が続く中で再就職に向けた意欲を失ってしまった者もいる。職業訓練の受講を勧めても、「訓練を受けて、その後に職があるのか」という問いかけがでてくるだろう。県では、

ボイラー技師や危険物取扱者など、就職に有利な資格取得を目指す研修講座の開設や、就労体験を組み込んだビジネスセミナーの提供等を通じて、職業訓練の手前でもきめ細かい支援ができるよう準備を進めている。

また、無料低額宿泊所入所者が、入居できる民間アパートを探そうとしても、保証人が確保できなかったり、家賃滞納を心配する大家から断られてしまったりといった事態が想定される。「アパートは空いているが、トラブルが起きたときのことが心配」というのが大家の本音だろう。住宅ソーシャルワーカーが地元の不動産業者や大家を巡回し、不安を取り除く働きかけを続けるとともに、契約時の立ち会いや月々の家賃の代理納付（役所から大家に直接家賃を支払う）の推進など、家賃の滞納が生じにくい仕組みづくりにも着手していく。地域で「困っている人を助きたい」と考えている大家は意外に多い。地域の人々の善意をつなげて、支援のネットワークを広げていくことが、事業成功の要となる。

保護世帯の子どもたちが集まる「学習教室」の運営にも、困難が予想される。彼らのうち、少ない数が不登校や非行などの問題を抱えている。学校や地域から孤立し、家庭にも居場所のない子も多い。単に国語や数学といった学習の支援をするだけでなく、安心できる居場所を提供し、社会の中に信頼できる大人たちがいることを伝えることができなければ進学支援は絵に描いた餅に終わる。学習教室の設置に当たっては、埼玉県老人福祉施設協議会の協力を得て、県内の介護老人福祉施設の地域交流スペースを活用させていただくこととしている。介護を必要とする高齢者や、介護する職員とのふれあいを通じて、居場所を失っている子どもたちが、みずからの価値に気づき、自信を取り戻していけるような仕組みをつくっていききたい。

4 「未来への投資」としてのチャレンジ 支援事業

生活保護をはじめとする社会保障制度は、税の支出を伴うため、ともすれば社会の中でお荷物として見られがちであった。しかし、就労可能な者が仕事を見つけることができずに生活保護を受け続ければ、社会的には大きなコストがかかることになる。先のナショナルミニマム研究会では、「貧困層に対する積極的就労支援対策の効果の推計」という試算が行われた。

それによれば、18歳からの2年間、生活保障付きの集中的な就労支援をした場合にかかる費用は458万円だが、その人が20歳から就職して平均的な人生をたどれるようになったとした場合の税・社会保険料納付額は男性で3,464万円、女性で893万円に達する。同様に、30歳から5年間の集中的な生活・就労支援では、税、社会保険料の納付により、男性では814万円のプラスになる。

これに、「生活保護にならずに済んだ」ために必要なくなった生活保護の額を含めれば、最大で9,353万円の効果が認められるとした。同研究会からの試算からは、本事業が大きな投資効果を生む可能性があることが示唆されよう。

本事業の実施に当たっては、経済効果等の分析を専門とする有識者等にも参画を求め、個別支援の結果、社会全体に対してどのようなプラスの効果が働いたのかを分析し、県民にも、事業の成果をわかりやすく説明できるよう準備を進めているところである。

5 おわりに

「職・住・教」のいずれの事業にも共通していえることは、福祉事務所単体での支援ではなく、委託事業者による支援だけで終わるものでもなく、本事業の立ち上げを通じて、地域社会にいる善意の人たちの“つながり”の再生を目指していることである。

人は、社会とのつながりの中で自分の居場所を見つけ、その居場所で他者から承認を受けることで成長していく。社会から孤立する生活保護受給者を、社会に点在する「居場所」に結びつけ、自立するための力を取り戻してもらう。

生活保護は単に保護費を支給し、最低限の生活を保障するだけではなく、一人一人の可能性を引き出し、自立を支援する役割がある。県が先頭に立って、誰もが前向きにチャレンジできる仕組みをつくっていききたい。

● 生活保護受給者チャレンジ支援事業 ●

