

「生活困窮者支援 —これからの貧困・低所得者対策—」

明治大学公共政策大学院
ガバナンス研究科

岡部 卓

本日の報告内容

I.生活上のリスクと生活保障

1. 人びとは、生活上のリスクにどう対応しているか
2. 社会保障をどうとらえるか
3. 日本の社会保障は、国民・住民の生活保障として機能しているか
4. 今後の方向性

II. 貧困・低所得者対策の課題

1. 新型コロナウイルス感染症下からみえる貧困・低所得者対策の課題
2. 低所得者対策の課題
3. 生活保護制度の課題
4. ホームレス対策の課題

III. 生活困窮者支援の必要性とかがわり

1. 生活困窮者支援の必要性とかがわり
2. 今後の展望
3. 地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加と協働の推進

IV. 今後に向けて

I .生活上のリスクと生活保障

1. 人びとは生活上のリスクにどう対応しているか

<1> 個人レベルでの対応

<2> コミュニティレベルでの対応

<3> 政府レベルでの対応

2. 社会保障をどうとらえるか

(1) 社会保障は、国家が国民・住民を対象に生活保障する制度的仕組み

- ・ 「防貧」と「救貧」両機能を持つ
- ・ 「救貧」から「防貧」へ
－「貧困からの解放」から「健やかで安心できる生活」へ

(2) 日本の社会保障制度の特質

- ・ 個人、コミュニティを前提に社会保障制度は制度設計

(3) 所得階層と社会保障

- ・ 前提としての雇用対策・住宅対策
- ・ 社会福祉、公衆衛生及び医療は、すべての国民・住民を対象
- ・ 所得階層と社会保障
 - 一般階層　－ 社会保険
 - 低所得階層　－ 社会手当、生活困窮者自立支援、生活福祉資金貸付等
 - 貧困層　　－ 生活保護

3. 日本の社会保障は、 国民・住民の生活保障として機能しているか

(1) コミュニティを前提としてきたため、

コミュニティが機能しない場合、生活保障が不十分

—コミュニティの機能低下に対応する生活保障が不十分

—日本型雇用（正規雇用、年功序列、企業別組合）から外れた
場合、生活保障が不十分

(2) 一般所得階層と貧困層を対象とする制度はある程度は整備されてきたが、
低所得者層を対象とする制度が不備

⇒ 「防貧」制度の機能不全、「救貧」制度の必要性・利用の高まり

* 社会保険の機能不全 * 低所得者対策の不備 * 貧困対策の必要・利用

⇒ 「コミュニティ」の機能低下に伴い社会福祉（対人サービス）の
必要性の高まり

* 家族・地域の福祉的機能の低下

⇒ 社会の諸変化を射程に入れた新たな社会保障の構築が必要

4. 今後の方向性

社会の諸変化を前提に新たな社会保障制度の検討が必要

(1) 社会の諸変化

- ① 人口の変化—少子化、高齢化 人口減少社会
- ② 家族の変化—小家族化、単身者化
- ③ 地域の変化—帰属意識の低下、集団性・共同性・関係性の希薄化
- ④ 雇用の変化—労働市場の規制緩和、女性の就業など
- ⑤ 経済の変化—低成長、国際化
- ⑥ その他—情報化の進展、環境との調和など

(2) 社会保障制度の今後

① どのようなシナリオで進めていくか

エスピン・アンデルセンの「福祉レジューム」を例にとると

- △ 自由主義型 — 市場重視 — 自助型
- △ 保守主義型 — 社会保険重視 — 共助型
- △ 社会民主主義型 — 福祉サービス重視 — 公助型

⇒ **日本はどこに向かうのか**

② 日本の社会保障

- ・ 持続可能な社会保障
 - －給付と負担
- ・ 全世代型社会保障
 - －子ども世代、子育て・若者世代、勤労者世代、高齢者世代
- ・ 地域共生社会
 - －地域の公共性を創出
 - －互助機能の強化

Ⅱ 貧困・低所得者対策の課題

1. 新型コロナウイルス感染症下からみえる貧困・低所得者対策の課題

(1) 新型コロナ対策は応急的・臨時的措置が長期化

＊ アドホックな対応

- ・ 生活困窮者自立支援制度
 - －自立相談支援機関における相談支援の増加
 - －住居確保金相談の増加
- ・ 生活福祉資金貸付制度
 - －総合支援資金、緊急小口資金が増加

(2) 低所得者対策の課題

- 自立相談支援機関は対人サービス機関としての位置づけ
 - 対人サービス（個別支援、地域支援）を行う
住居確保給付金以外に制度資源を有さない
 - 公私の社会資源（制度・サービスや民間の社会資源）の活用を行うため
他機関・他団体等の連携・協働が必須
- 生活福祉資金制度
 - 貸付を通して生活再建を行う制度の仕組み
 - 貸付対象と生活保護制度などの制度対象の振り分けと相談支援
 - 債権回収が必須

(2) 生活保護制度の課題

・生活保護受給世帯の状況

- 傷病・障がい者—医療扶助の占める割合が高い
 - * 医療保険、年金の代替・補足としての役割
- 高齢者～低年金、無年金高齢者が占める割合が高い
 - * 年金の代替・補足としての役割
- ひとり親～無業、低収入世帯 子どもの貧困、女性の貧困
 - * 児童扶養手当の給付水準の低位性
 - * 社会手当の補足としての役割
- その他の世帯～無業、低収入世帯など
 - * 雇用保険の代替・補足としての役割など

(2) 生活保護申請・受給件数は伸びていない

(3) 生活保護の課題

— スティグマ

— 広報・情報提供上の課題

— 制度上の課題

* 資力調査（資産・能力の活用、扶養・他法他施策の優先等）

* 就労 インセンティブの働く仕組みとなっているか

— 制度運用上の課題

* 相談申請の抑制を行っていないか

* 生活再建に向けた取り組みとなっているか

(3) ホームレス対策

- ・ ホームレス数が減少
 - * 狭義のホームレス
 - * 広義のホームレス（居住不安定層）
- ・ 長期化・高齢化が顕著
- ・ 社会とのつながり（社会関係資本）の希薄化・喪失化

⇒ ホームレス支援の必要

Ⅲ 生活困窮者支援の必要性とかわり

1. コミュニティ機能の低下

家族・地域・職域からの排除・周縁化された課題の出現

* 社会的孤立 * 制度の狭間 * 経済的困窮

(1) 問題・ニーズの観点からの要請

・相談者・利用者の生活課題の多様性・複合性・重層性

⇒地域の問題・ニーズを発見し相談機関につなぎ課題解決へ

(2) 制度の観点からの要請

・問題・ニーズ別に制度別・分野別に制度設計

⇒それぞれ問題・ニーズを総合的に判断し公民の社会資源の紹介し届ける必要

(3) 支援の観点

- ・相談者・利用者の問題・ニーズに対しそれを受けとめ、公私社会資源を活用し課題解決
- 総合相談機能と振り分け機能—業務内容の明確化、組織的対応
- 民間資源と公的資源の活用
- 支援プロセスにおいて一つの相談支援機関・団体に課題解決は図れない

⇒横断的・総合的・重層的な取り組み（相談支援と制度・活動）が必要

2. 今後の展望

(1) 地域の中でネットワークを持たない人たちは、対人サービスから取り残されるおそれがある

(2) 問題・ニーズを抱えた人たちを発見し、相談につなげ、

生活再建する支援（個別支援、参加支援、地域支援）

— 発見、相談

— 公私の社会資源の活用と連携・協働

— 公私の社会資源の創出するかかわり

— ニーズと資源配置の検討～計画～

～アウトリーチ、アドボカシー、コーディネーション、ネットワーク、ソーシャルアクション、プランニング～

(3) 上記を実現していく体制整備を図っていく必要

IV. 今後に向けて

1 今後の社会の諸変化を射程に入れた社会保障制度

- ・ 人口減少社会における諸課題に対応する方策
- ・ 行政(官) が担う「公共」から「民と行政（官）による「新しい公共」への考え方・仕組み・体制・方法へシフト
- ・ 市民・営利・非営利・行政の連携・協働による生活課題の緩和・解決
- ・ 給付と負担の見直し

2 社会保障改革と低所得者制度改革・生活保護制度改革

- ・ 格差・不平等・貧困の拡大・縮小は、社会の分断または統合の分岐となる
 - * バックラッシュ（揺り戻し）、納税者の反乱、貧困者の反乱
- ・ 低所得者対策、貧困対策の拡充・強化の必要

- 低所得者制度改革

- 一般対策と貧困対策の結節点としての低所得対策を提示する必要

- ～社会手当の給付水準・範囲の拡充

- 生活福祉資金貸付制度は法定化・給付化（除一部貸付）

- ～民生委員・児童委員の相談支援活動の一環としての貸付金と総合支援資金、緊急小口資金は別制度へ

- 生活困窮者自立支援制度の充実強化

- ～自立相談支援機関は対人サービス機関として地域の総合相談機関と地域支援機関としての機能強化

- ～各種事業の機能強化

- * 住居確保給付金の位置付けは住宅対策として別制度へ

- ・生活保護制度改革

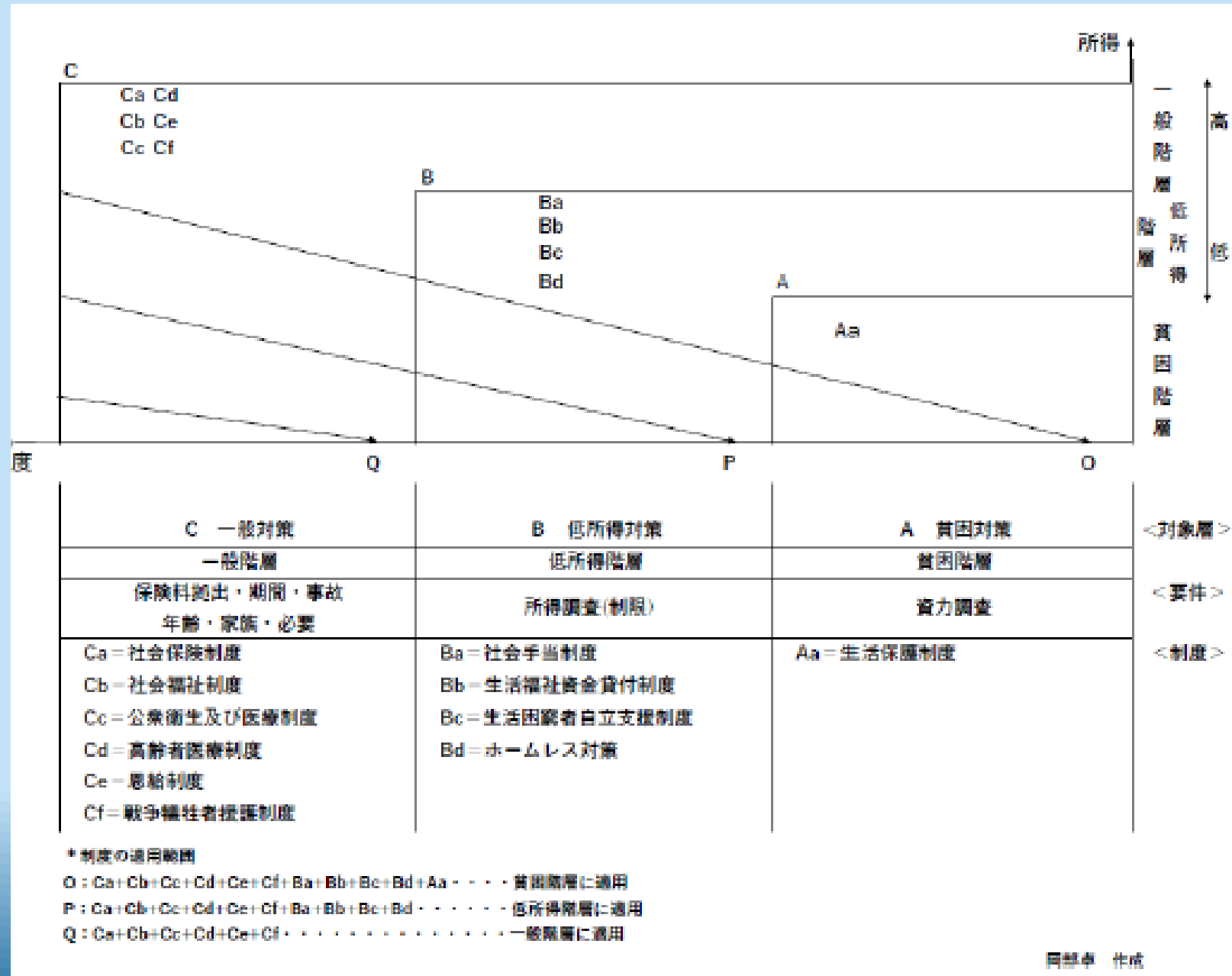
- 利用しやすく生活再建しやすい制度 運用
- 制度の仕組み・内容・方法の改善

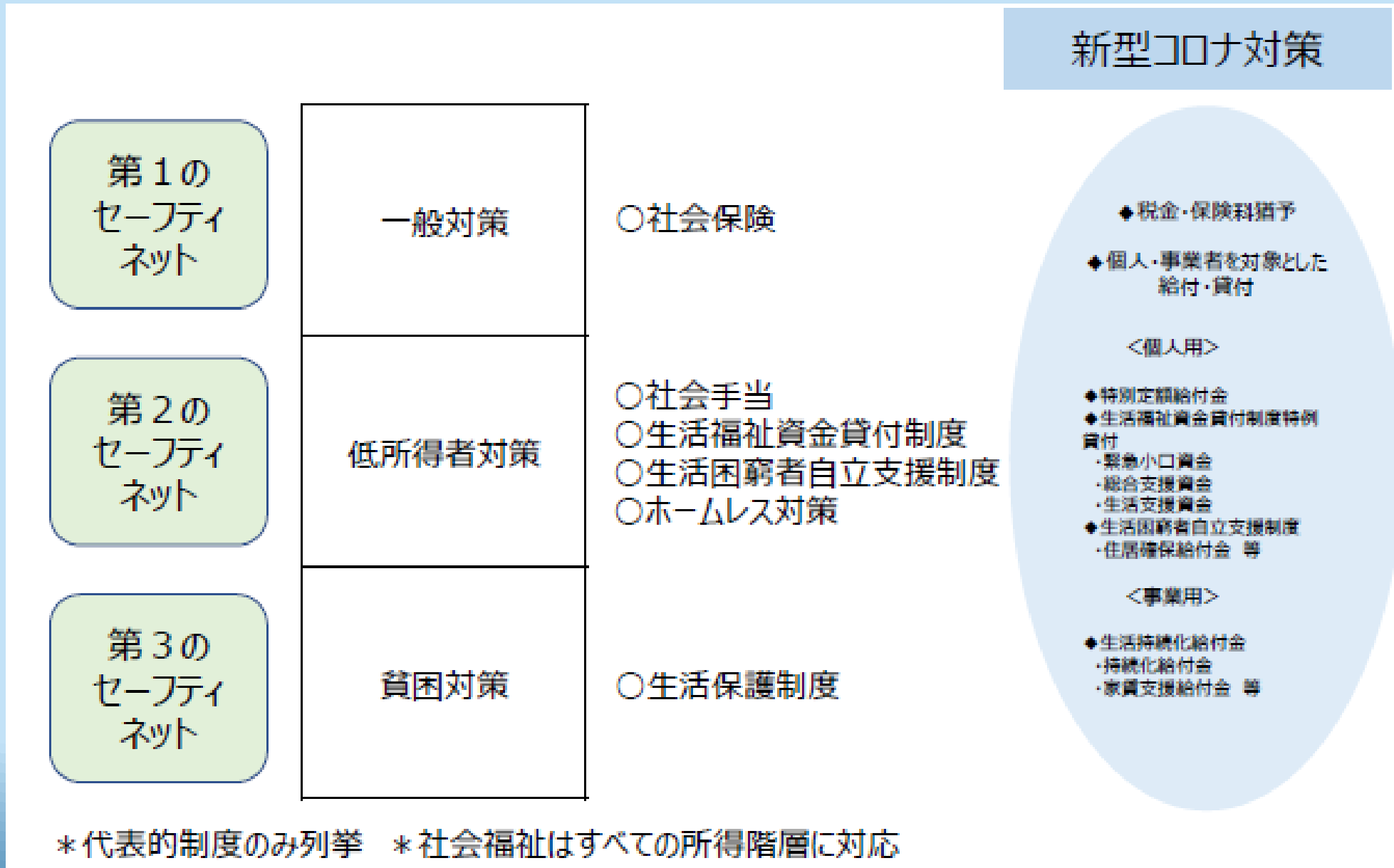
3 制度・サービスの運営実施システムの検討

- 行政・非営利・営利システムの在り方の提示
- 対人サービスと公私の社会資源の整備・拡充
- とりわけ所得保障の拡充・強化

4 メモ

- ・貧困・低所得者問題は、社会の諸課題が凝縮
- ・コミュニティの機能低下～関係性の貧困、制度の貧困
- ・貧困・低所得問題対策は、家族資源、地域資源、制度資源等を補完・代替・補充する制度として機能
 - ⇒ 今後は、コミュニティの再生と制度拡充が必要、とりわけ貧困・低所得者対策の比重は高まる
 - ⇒ 地域のセーフティネット、制度としてのセーフティネット
 - ⇒ 互助の強化、公助の強化





* 代表的制度のみ列挙 * 社会福祉はすべての所得階層に対応

被保護者調査(概数)の結果

【令和4年3月分】

- 被保護実人員は2,036,045人となり、対前年同月と比べると、17,226人減少(0.8%減)。
- 被保護世帯は1,642,821世帯となり、対前年同月と比べると、1,285世帯増加(0.1%増)。
- 保護の申請件数は19,793件となり、対前年同月と比べると、3,055件減少(13.4%減)。
- 保護開始世帯数は17,751世帯となり、対前年同月と比べると、2,585世帯減少(12.7%減)。

		令和4年3月	前年同月		前月				
			対前年 同月差	対前年同 月伸び率	対前月差				
1. 被保護実人員(保護停止中を含む。)									
総数	2,036,045	2,053,271	(-17,226)	(-0.8%)	2,034,226	(1,819)			
保護率(人口百人当)	1.63%	1.63%			1.62%				
※保護率の算出は、当月の被保護実人員を同月の総務省「人口推計(概算値)」で除した。									
2. 被保護世帯数(保護停止中を含む。)									
総数	1,642,821	1,641,536	(1,285)	(0.1%)	1,641,640	(1,181)			
3. 世帯類型別世帯数及び割合(保護停止中を含まない。)									
総数	1,635,363	1,634,374	(989)	(0.1%)	1,633,865	(1,498)			
	構成割合								
世帯類型別内訳	高齢者世帯	913,456	55.9%	911,164	(2,292)	(0.3%)	904,534	(8,922)	
	(内訳)	単身世帯	842,820	51.5%	837,970	(4,850)	(0.6%)	834,584	(8,236)
	2人以上の世帯	70,636	4.3%	73,194	(-2,558)	(-3.5%)	69,950	(686)	
	高齢者世帯を除く世帯	721,907	44.1%	723,210	(-1,303)	(-0.2%)	729,331	(-7,424)	
	(内訳)	母子世帯	68,110	4.2%	72,364	(-4,254)	(-5.9%)	71,262	(-3,152)
	障害者・傷病者世帯計	403,901	24.7%	403,166	(735)	(0.2%)	407,798	(-3,897)	
	その他の世帯	249,896	15.3%	247,680	(2,216)	(0.9%)	250,271	(-375)	
4. 保護の申請件数、保護開始世帯数									
申請件数	19,793	22,848	(-3,055)	(-13.4%)	16,023	(3,770)			
保護開始世帯数	17,751	20,336	(-2,585)	(-12.7%)	15,232	(2,519)			

