

生活困窮者自立支援法の見直しに向けた意見書

2018年（平成30年）1月18日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 生活困窮者自立支援制度における任意事業を全て必須事業化し、各事業の国の負担割合を高めるとともに、広域連携の推進を図るべきである。
- 2 自立相談支援事業においては、住民の生存権保障を実効あらしめる観点から、生活保護部門、公債権徴収部門及び公営住宅部門等との連携を強化し、生活困窮者の発見と支援窓口への誘導に努めるべきである。
- 3 自立相談支援事業における支援体制を拡充して、法律専門家との連携を強化すべきである。
- 4 就労支援を促進するために、公的就労・公的訓練を創出し、人材育成のための就労訓練等を実施すべきである。
- 5 住居確保給付金及び一時生活支援事業を普遍的な居住支援事業として再編し、きめ細やかな支援体制を構築すべきである。
- 6 生活福祉資金貸付制度の利便性を高め、家計相談支援事業と連携して、対象者のニーズに合わせた活用を図るべきである。
- 7 子どもの支援を専門とする支援員を配置し、早期支援の体制を整備すべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

2013年12月に成立した生活困窮者自立支援法が2015年4月に完全施行されて、2年が経過した。現在、全国902の福祉事務所設置自治体に生活困窮者自立支援相談窓口が設けられ、相談活動がなされている。厚生労働省の公表資料によれば、施行後2年間で、新規相談者は約45万人、プラン作成により継続的に支援した人は約12万人となっている。多くの自治体で、これまでどこへ相談に行ってもよいか分からず、既存の相談窓口に来ていなかった、経済問題、家庭問題、住居問題、健康問題などの複合的な問題を抱えた相談者が窓口に来ていることが窺える。現場の相談支援員等が日々奮闘されていることに、心より敬意を表するものである。

ただ、施行から2年の間、各相談機関や自治体等が試行錯誤を繰り返す中で、

その課題も明らかになりつつある。生活困窮者自立支援法には、制度実施から3年を目途として見直しを検討する旨が附則2条で定められていることから、厚生労働省は、2016年10月に「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」（宮本太郎座長）を設置し、同検討会は、2017年3月、「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」を取りまとめて公表した。これを受けて、厚生労働省の社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会において、2018年通常国会における同法改正を目指して検討が進められ、2017年12月15日付けで「社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 報告書」を取りまとめて公表している。

当連合会は、同法成立前の2013年10月23日に「生活困窮者自立支援法案に対する意見書」（以下「2013年意見書」という。）を公表し、同制度（成立前の法案）に対する意見を表明したが、同制度の見直しが行われるこの機会に、全国の自治体の相談窓口がこれまで以上に機能し、更に相談に訪れた生活困窮者の生活再建に資するものとなるために、改めて意見を述べるものである。

2 生活困窮者自立支援制度における任意事業を全て必須事業化し、各事業の国の負担割合を高めるとともに、広域連携の推進を図るべきこと

生活困窮者自立支援制度においては、必須事業と任意事業とがあるが、任意事業はいずれも生活困窮者の自立を図るために必要不可欠な制度と考えられる。しかし、任意事業の実施率は全国でいずれも5割に満たない状況にある。すなわち、2016年4月時点の任意事業の実施状況については、①就労準備支援事業が355自治体（全自治体の約39%）、②一時生活支援事業が236自治体（同約26%）、③家計相談支援事業が304自治体（同約34%）、④子どもの学習支援事業が423自治体（同約47%）にとどまっている。そして、任意事業の実施状況を都道府県別に見た場合、いずれの事業においても、実施割合が100%の都道府県がある一方で、実施割合が1割にも満たない都道府県が存在する（以上につき、社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第1回）資料3の10～12ページ）。

貧困の状況が切実な自治体ほど任意事業に取り組む必要性は高いはずであるが、財政的な負担や社会資源の不足のため、二の足を踏む結果となっていることが懸念される。逆に、財政基盤が強固な自治体は、任意事業に積極的に取り組むことが可能となっており、今後、自治体間の格差が更に広がる可能性がある。

よって、国は、全国どこでも等しく事業を利用できる体制を整えるために、

任意事業は全て必須事業として、各事業の国の負担割合を高めるべきである。もともと、地域によっては、必要な社会資源が形成されていないこともあると思われる。任意事業から必須事業への移行は、各事業の実施状況を踏まえて、段階的に行うこともあり得る。また、隣接自治体との広域的な連携によって資源を活用し合えるように、広域連携のための自治体間の調整や情報提供を都道府県の役割として法律に位置付けるなどして、広域連携を推進する体制を整備すべきである。

- 3 自立相談支援事業においては、住民の生存権保障を実効あらしめる観点から、生活保護部門、公債権徴収部門、公営住宅部門等との連携を強化し、生活困窮者の発見と支援窓口への誘導に努めるべきこと

- (1) 生活困窮者自立支援法と生活保護法の制度間の連携強化について

生活困窮者自立相談支援の窓口においては、要保護者が相談に来た場合には、生活保護申請を積極的に勧め、申請同行や資料準備などの方法により、これを支援すべきである。他方、生活保護の相談窓口においても、生活保護の申請を求めた者のうち保護の要件を充たさない者や生活保護が正当に廃止となる者について、生活困窮者自立相談支援事業による支援が必要と思われる場合には、その者を積極的に生活困窮者自立相談支援の窓口へ誘導すべきである。厚生労働省も社会・援護局保護課長と地域福祉課長の連名で、2015年3月27日付け事務連絡「生活困窮者自立支援制度と関係制度等の連携について」を发出し、「必要な者には確実に保護を実施するという生活保護制度の基本的な考え方にに基づき、生活保護が必要であると判断される場合には、福祉事務所と連携を図りながら適切に生活保護につなぐことが必要である」として、生活困窮者自立支援法と生活保護法の運用の連携を求めている。

しかし、現状では、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度との間で、いまだ連携が十分に実現しているとはいえない。すなわち、福祉事務所（生活保護担当）が自立相談支援事業に直接関与していない550自治体（自立相談支援事業を委託している自治体を含む）のうち、福祉事務所（生活保護担当）から相談が日常的につながってきた実績があると回答した自治体は7割にとどまっている。また、つながってきた相談者の状況として、「生活保護の相談をしたが、申請しなかった者」の実績があると回答した自治体は約97%であるのに対し、「生活保護を受給していたが廃止となった者」の相談実績があると回答した自治体は約47%にとどまっている。さらに、生活保護相談段階でつながる際の実績についても、「生活保護担当から、その対

象者の状況等を記録した資料が提供されている」と回答した自治体は約33%にすぎない（以上につき、社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第2回資料1の12ページ）。

よって、国及び自治体は、前記の2015年3月27日付け事務連絡を周知徹底させ、生活困窮者自立支援法と生活保護法による支援の相互の連携を強化すべきである。要保護状態にある者に対しては速やかに生活保護法が適用されるべきであり、生活困窮者自立支援法の相談支援窓口を経なければ生活保護を申請させないようなことがあってはならない。

(2) 自治体内の公債権徴収部門や公営住宅部門との連携強化について

生活困窮者は、生活困窮者自立相談支援事業や生活保護の窓口においてのみ把握できるものではない。生活困窮者が抱える課題としては、経済問題、家庭問題、住居問題、健康問題など様々なものが考えられるところ、ハローワーク、消費生活センター、医療機関等は、これらの問題を抱える住民から相談を受ける中で、生活困窮者を発見し、自立相談支援機関につなげる橋渡しの役割を担い得るものである。とりわけ、自治体の公債権徴収部門や公営住宅部門については、税金、保険料、給食費や家賃等の支払が困難となっている市民の多くが経済的に困窮しているものと思われることから、その生活再建のため、生活困窮者自立相談支援窓口と緊密な連携を図ることが強く求められる。滞納している公債権の徴収のみを至上命題とし、例えば年金や給料の振込日を狙い撃ちにして預金口座を差し押さえるなど、形式的に強硬な回収策を講じて住民の生存権保障を危うくするようなことがあってはならない。

徴収部門との連携については、2015年度から2016年度にかけて、全体としては着実に進展していることが指摘されている。税、国保、水道の各部門から実際に対象者がつながってきた件数に増加がみられた自治体では、税、国保、水道各部門において、滞納者の納付相談の際に一部の対象者に自立相談支援事業を紹介する取組を実施しているところが6割を超えている（同第2回資料1の9ページ）。

しかし、他方で、市町村税、国保、水道の各部門から実際に対象者がつながった実績のある自治体の割合は、2016年度においても、それぞれ、67%、59%、35%にとどまっている。また、税、国保、水道の各部門から実際に対象者がつながってきた件数の状況についても、昨年度より増えたと回答している自治体は税と国保で30%に満たず、水道では約10%にとどまっている（以上につき、社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保

護部会第2回資料1の8～9ページ)。

よって、自治体は、滞納者を自立相談支援の窓口へ誘導する広報を積極的に展開し、徴収部門が強行的に債権回収を図る前に生活面での支援の必要性を検討する体制を整えるなどして、自治体内の公債権徴収部門や公営住宅部門等と自立相談支援事業の相談窓口との連携を強化し、生活困窮者の発見と支援窓口への誘導に努めるべきである。

4 自立相談支援事業における支援体制を拡充して、法律専門家との連携を強化すべきこと

(1) 自立相談支援事業に配置する支援員の拡充について

生活困窮者自立相談支援事業の新規相談件数(人口10万人・1か月当たり)の全国平均は14.7件にとどまり、全国平均を上回る自治体数が417に対して、全国平均を下回る自治体数が484となっている(「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」8ページ)。生活困窮者自立相談支援の窓口には、単に窓口で相談に対応するだけではなく、アウトリーチによる生活困窮者の発見が期待されているが、いまだ多くの生活困窮者が相談や支援を受けていないことが想定される。

厚生労働省の調査によれば、人口規模に対する配置支援員数が多いほど新規相談件数が多い傾向があり、「人口50万人未満」の自治体では、「2万人未満」「2万人以上～3万人未満」の自治体を除き、支援実績の高い自治体の方が平均人員配置数が多いことが確認されている(社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会(第1回)資料3の31ページ)。地域に潜在化している支援対象者を相談支援窓口へ誘導するためには、全国の相談支援窓口に必要な支援員を配置することが重要である。

しかるに、現在の配置支援員の人数は、必ずしも十分とはいえない。すなわち、2016年度における配置数の合計は約6200人であるが、複数職種を兼務している場合があることもあって、支援員の実人数は約4500人とどまっている。また、主任相談支援員、相談支援員、就労支援員のそれぞれの配置数のうち、専任の者の割合は、主任相談支援員と相談支援員がそれぞれ約4割、就労支援員の者は約2割にすぎない。さらに、本制度に関連する事業以外の事業との兼務も約4割を占めている(以上につき、「平成28年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査 集計結果」12ページ)。

よって、国及び自治体は、支援員の人材確保のために、予算を確保して、支援員の増員を図るとともに、専任者の割合を高めるべきである。

(2) 法律専門家の積極的な活用について

新規相談者の抱える課題は経済的困窮を始め多岐にわたり、複数の課題を抱える人が全体の半数を超えることが指摘されている（社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第2回資料1の28ページ）。生活困窮者自立相談支援の窓口は、個々の相談者に複合的に重なり合った状態で相談を持ち込まれることが多く、多重債務、離婚、DV、家屋の明渡しなど、法律専門家による助言や対応が必要とされるケースも少なくない。

しかし、全国的な法律専門家との連携状況をみると、2016年度において、弁護士会・司法書士会との間で「制度概要を共有している自治体の割合」は37%、「困窮制度へつなぐ対象者像を明確化している自治体の割合」は34%、「実際につながった実績のある自治体の割合」は27%にとどまっている（社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第2回資料1の8ページ）。現状では、法的支援のニーズが潜在化しており、法律専門家による支援につながっていない可能性が高い。

現在、当連合会では、全国各地の弁護士会に対して、自立相談支援窓口との連携を呼びかけており、各地で弁護士との連携が広がりつつある。既に自立相談支援窓口と弁護士会とが連携して相談に対応している大阪市においては、2016年の1年間の相談件数約6000件のうち、約900件が弁護士への相談につながり、解決に至っている。また、支援調整会議に弁護士が参加している自治体では、個別ケースのうち、法的支援につないだ方がよいものを的確に見定めて、早期に法的支援を開始することが可能となっている。このような生活困窮者に対する法的支援のニーズは、決して一部の地域に特有のものではなく、全国各地に共通しているはずである。

よって、自治体は、各地の弁護士会等と連携し、相談窓口における法律相談の実施や支援調整会議への参加など、法律専門家の積極的な活用を図るべきである。

5 就労支援を促進するために、公的就労・公的訓練を創出し、人材育成のための就労訓練等を実施すべきこと

就労準備支援事業及び認定就労訓練事業は、いずれの実施状況ともに低調である。就労準備支援事業については、実施自治体は、2016年度で355自治体、同事業の利用件数は全国で1833件にとどまる。また、認定就労訓練事業については、2016年度第3四半期までの認定数が781件、利用件数は161件にとどまっている。

このような状況の原因としては、就労準備支援事業については、資産収入要件という制度上の障壁のほか、本人の意向や利用中の経済的負担にかかる課題

が指摘されている（「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」13～15ページ）。また、認定就労訓練事業については、民間事業者が参入する動機付けが制度的に十分組み込まれていないため、民間の自主事業に委ねることの限界が明らかとなっている。具体的には、民間事業所に認定就労訓練事業の認定取得を促し、断られたことがある自治体は34.3%に上り、その断られた理由については、「助成金などの直接的なメリットがない」が97.2%、「申請の手続面が面倒」，「就労支援担当者を置く人的余裕がない」がいずれも63.9%とされている（以上につき、同13ページ，15～16ページ）。

政府が長時間労働の削減等を政策課題として掲げていることから明らかなとおり、現在の一般労働市場における働き方は、長時間労働や職場内における様々なハラスメントに直面するリスクを抱え、生活困窮者にとってはハードルが高いものとなっている。生活困窮者の多様な実情に合わせ、体調に合わせた柔軟な働き方が可能であったり、コミュニケーションをあまり必要としない作業であったり、社会に役立っていることを実感できて自尊感情を高めたりすることができるような就労・訓練の場が必要である。

ところで、全国各地で、地域で孤立しがちな市民の見守りや居場所づくりの活動が取り組まれているが、それらの活動は、地域のネットワーク構築の中核を担う業務、見守り活動や居場所づくりの場の運営を担う業務、それらの活動に参加して運営を補助的に手伝う業務など、様々な関わり方が可能である。既に「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」においても、「就労支援は、介護保険の生活支援サービスの拡充の展開と結びつくことで、自治体の中で拡がりのある取組が可能となるのではないか。」という指摘がされており、そのような取組を高齢者の就労支援としても位置付けている（同論点整理20ページ，33ページ）。生活困窮者に対する様々な支援の取組を就労準備支援事業の一部として制度化して民間委託することで、地域づくりの取組を活性化させるとともに、民間事業者の参入を促すことが期待できる。

また、同論点整理においては、「同じ『第2のセーフティネット』である求職者支援制度については、効果的な活用の観点から、訓練メニューを自治体が組成するなどの具体的な方策を検討してはどうか。」という指摘もされている（同上20ページ）。職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律（以下「求職者支援法」という。）の制定前に実施されていた緊急人材育成支援事業による基金訓練においては、社会貢献が感得できる働き方の実現に資する社会的事業者等による訓練を通じて、効果的な職業能力開発と就業の実現を図ること、また、これらの社会的事業者等の担い手を育成することを目

的として「社会的事業者等訓練コース」が設けられていた。生活困窮者に対する幅広い生活支援の取組を制度化するとともに、それらの事業を担う社会的事業者等による訓練を求職者支援法の認定職業訓練の中に位置付けることで、訓練参加者が職業訓練受講給付金を利用しながら地域づくりに関わるのが可能となる。

よって、国及び自治体は、地域のネットワーク構築の中核を担う業務、見守り活動や居場所づくりの場の運営を担う業務、それらの活動に参加して運営を補助的に手伝える業務など、地域で孤立しがちな市民の見守りや居場所づくりの活動を段階的に整理した上で、国が予算化して自治体を実施する支援付きの公的就労・公的訓練として整備すべきである。また、これらの事業を担う人材を民間事業者が確保できるようにするため、求職者支援法の制定前に実施されていた基金訓練における「社会的事業者等訓練コース」のような訓練を求職者支援法の認定職業訓練に復活させるなどして、これからの地域づくりに関わる人材を育成すべきである。

6 住居確保給付金及び一時生活支援事業を普遍的な居住支援事業として再編し、きめ細やかな支援体制を構築すべきこと

(1) 住居確保給付金の対象者、給付期間、給付要件の見直しについて

住居確保給付金の利用件数は、2010年度をピークに年々減少しており、2010年度には3万7151件であった新規支給決定件数が、2015年度には6613件まで減少している。もともと住居確保給付金は、離職者対策として制度化された経緯があり、対象者、期間（原則3か月、2回まで延長可）、公共職業安定所への求職申込み及び求職活動を行うことを要件とするなど、臨時的緊急的の制度としての限界を有している。

ところで、住宅政策においては、2017年4月、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（住宅セーフティネット法）が改正され、空き家等を登録して生活困窮者等に賃貸することを促進するための制度や、居住支援法人による入居支援・相談の制度が新設された。それとともに、家賃や保証料に対する補助や、居住支援協議会の活動への補助等が予算措置された。しかし、入居後の生活支援をどこまで行えるのかという課題、法律の根拠のない予算措置が将来も事業継続されるのかという不安等があり、居住支援のための抜本的対策とはなっていない。普遍的な住宅施策の下での居住の権利として確立し、生活困窮に陥っても健康で文化的な最低限度の住居が保障される法制度を整備すべきである。

よって、国は、住居確保給付金の対象者、給付期間、給付要件を見直し、

支給対象を広げ、離職や廃業に限らず住居を失い又は失うおそれがある者に対し、そのような状態が継続している限り、住宅費を補助する制度とすべきである。その際、当連合会が2008年11月18日に公表した生活保護法改正要綱案のように、生活保護制度を利用しやすくして、住宅扶助の支給要件を緩和させた制度を創設することも有用と考える。

(2) 一時生活支援事業を中長期的な居住支援を含めた事業として再編し、きめ細やかな支援体制を構築することについて

生活困窮者自立支援法の施行後、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法に定めるホームレス数が減少傾向にある中、ホームレスが確認されない自治体・小規模自治体においても一時生活支援事業の実施が着実に広がってきていることが指摘されている（「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」27ページ）。緊急一時的な宿泊場所や衣食の提供は、生命や健康を守るために重要な支援であり、このような支援の広がりや成果として評価できる。

しかし、他方で、居宅を確保した後の安定した地域生活に向けた課題も明らかとなっている。一時生活支援事業の対象者は、居住場所を失うまでに追い詰められた人たちであり、生活困窮の度合いが高く、抱える問題も複雑であって、生活再建に向けた丁寧な伴走型支援が必要となることが多い。一時生活支援事業から脱した後の安定的な地域生活を実現するために、宿泊施設と衣食にとどまらず、それらの提供と同時あるいは一時生活支援事業に引き続いて、生活面での支援を必要とする人たちが存在している。この点については、「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」においても、居住支援協議会の取組や、「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」、居住支援に先進的に取り組む事例等から、ハードとしての住居だけでなく、必要に応じた生活支援を付けることによって保証の問題も解消する等、生活支援とハード面を一体的にした居住支援のニーズがあるのではないか、という指摘がされているほか、高齢者に対する居住支援について、身寄りなく、収入の見通しが立たない生活困窮者が民間賃貸物件に入居することが難しい、自立支援や地域の見守りがしっかりと付いていることで、入居しやすくなるのではないか、という指摘がされている（同論点整理29～30ページ、33ページ）。ところが、宿泊場所は、既存の自立支援センターやシェルター（設置型シェルター）を利用する場合もあれば、ホテル等の宿泊施設を借り上げてシェルター（借上型シェルター）として利用する場合もあるが、借上型シェルターにおいては、恒常的に利用があることを想定していないため、

常駐の支援員は配置されていないことが指摘されている（同論点整理 27 ページ）。また、現在の一時生活支援事業の内容は、原則 3 か月間（最大 6 か月間）に限り、宿泊場所の供与や衣食の供与等を実施するというものであり、居宅生活に移行した後の生活面での支援が十分に行き届かない。

よって、国及び自治体は、一時生活支援事業を居宅生活への移行やその後の中長期的な居住支援を含んだ事業として再編し、居宅生活に移行した後も居住支援協議会や居住支援法人等と連携して生活面での支援を実施するものとして、宿泊場所にいる間のアセスメントや居宅生活移行後の見守り等を実施できるように職員配置を拡充して、きめ細やかな支援体制を構築すべきである。

(3) 居住の権利を明確にした住宅保障に関する法律の制定の検討について

さらに、将来的には住居確保給付金、一時生活支援事業等の居住支援に関わる事業を切り出して、上記の住宅セーフティネット法やホームレスの自立の支援等に関する特別措置法などの関連法も統合し、居住の権利を明確にした住宅保障に関する法律を制定することも考えられる。すなわち、「安定した住居を持たない者及び適切な支援がなければ住居を失うおそれのある者」を対象とし、より普遍的な家賃・保証料等補助制度の創設、空き家の有効利用も視野に入れた公営住宅の整備・活用、代替住居と総合的支援の提供なき強制立ち退きの禁止等を内容とする「住宅困窮者に対する生存権保障に関する法律」を制定することを検討すべきである（2012年5月1日付け当連合会「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の改正に関する意見書」参照）。

7 生活福祉資金貸付制度の利便性を高め、家計相談支援事業と連携して、対象者のニーズに合わせた活用を図るべきこと

生活福祉資金貸付制度は、低所得者や高齢者、障害者の生活を経済的に支えるとともに、その在宅福祉及び社会参加の促進を図ることを目的とした貸付制度であり、都道府県社会福祉協議会を実施主体とし、市区町村社会福祉協議会を窓口として実施されている。貸付資金には、①総合支援資金（生活再建までの間に必要な生活費や住宅入居費用等の貸付け等）、②福祉資金（生業を営むために必要な経費、技能習得に必要な経費及びその期間中の生計を維持するために必要な経費、福祉用具等の購入に必要な経費等の貸付け等）、③教育支援資金（低所得世帯に属する者が高等学校、大学又は高等専門学校に就学するのに必要な経費等の貸付け等）、④不動産担保型生活資金（低所得の高齢者世帯に対し、一定の居住用不動産を担保として生活資金を貸し付ける資金等）の 4 種類がある。また、こ

これらの生活福祉資金貸付制度とは別に、離職者を支援するための公的給付制度・貸付制度を申請している住居のない離職者に対して、その資金の交付を受けるまでの当面の生活費を迅速に貸し付けることにより、自立した生活を支援することを目的とする、臨時特例つなぎ資金の貸付けが設けられており、生活福祉資金貸付制度と同様に、都道府県社会福祉協議会が実施主体となっている。

現在、自立相談支援事業の相談支援において顕在化する当座の資金ニーズに応えるため、生活福祉資金のうち、総合支援資金と福祉資金の一種である緊急小口資金（緊急かつ一時的に生計の維持が困難となった場合の少額の費用の貸付）、そして臨時特例つなぎ資金については、原則として自立相談支援事業の利用を要件としている。

しかし、自立相談支援事業と生活福祉資金貸付制度の間の連携や、生活福祉資金貸付制度の貸付要件等について課題が指摘されている。すなわち、自立相談支援機関側から見た生活福祉資金貸付制度との連携上の課題として、「貸付要件が厳しすぎる」と回答する自治体が約6割に達しており、「貸付決定までの審査に時間がかかりすぎる」と回答する自治体も5割を超えている（社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第4回）資料4の21ページ）。また、生活福祉資金貸付制度担当者の支援調整会議への参加については、「基本的に参加しない」とする自立相談支援機関が33%にのぼっている（同24ページ）。他方、各地の社会福祉協議会において、独自の資金貸付・給付等の支援が実施されており、独自の生活困窮者支援を実施している人口10万人以上自治体の社会福祉協議会は72%に達している（同資料4の27ページ）。現状では、各地の社会福祉協議会の運用や独自事業の違いにより生活困窮者支援の内容に地域差が生じている。

よって、国は、全国の都道府県社会福祉協議会ごとに生活福祉資金貸付制度等の利用状況について調査した上で、全国各地で、生活困窮者の当座の資金ニーズに的確に応えられるように利便性を高めるべきである。また、家計相談支援事業を必須事業とした上で、貸付担当者との連携を図り、対象者の生活状況や将来の計画を踏まえた上で、対象者のニーズに合わせた貸付けがなされるようにすべきである。なお、教育支援資金等についても自立相談支援事業の利用を原則とすることについては、現場の運用において教育支援資金等の貸付けが円滑になされなくなる懸念があることから、慎重であるべきである。

8 子どもの支援を専門とする支援員を配置し、早期支援の体制を整備すべきこと

2016年度の関係機関との連携状況をみると、学校と生活困窮者自立支援

制度の概要を共有している自治体の割合は38%、実際に学校から支援につながった実績のある自治体の割合は29%にとどまる（社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第2回）資料1の8ページ）。また、子どもの学習支援事業の参加者は、中学1・2年生が34%、中学3年生が30.5%となっており、小学校低学年（1～3年生）は7.4%、小学校高学年（4～6年生）は21.2%にとどまっている（同（第2回）資料3の29ページ）。

しかし、困難を抱えた子どもが、もれなく学習支援事業に参加できるようにするためには、学校や行政機関を通じて参加を促し、また、子どもの抱えている困難性をトータルで把握して必要な支援を行えるよう、子どもの学習支援事業の実施機関と行政機関や学校が連携できる体制を構築する必要がある。また、子どもに対する支援は、不利益が積み重なる前の早期の段階でなされることが効果的である（2015年12月「子どもの貧困の社会的損失推計」三菱UFJリサーチ&コンサルティング等）。

よって、国及び自治体は、家庭訪問によって子どもと直接接して関係を構築したり、学校のスクールソーシャルワーカーや児童相談所等の関係機関との連携を促進したりできるように、自立相談支援事業を実施する担当課に子ども専門の支援員を配置し、子どもに対する早期支援を実施できる体制を整備すべきである。

以上