

### 第3章 困窮への対応策に関する考察

#### 1 支援についての課題と改善提案

ここでは、困窮に対する支援についての課題を挙げ、改善策を提案する。

##### (1) 困窮に対する支援の実態

まず、困窮に対する支援の実態について、困窮全体の中で支援が十分に行き届かず制度のはざまに陥っている分野があること、及び相談体制に課題があることを挙げる。

##### ア 困窮の種類による支援の差

困窮に対して現在行われている支援事業や給付金等をまとめたものが次頁の【図表Ⅲ－2】である。

この表をみると、支援の種類が多岐にわたって複雑であり、それによりどのような支援があるのか分かりにくいこと、また、困窮の種類によって対象となる支援に差があることが明らかになった。例えば、「ひとり親」が対象となる支援事業は様々にあるが、「家出」や「身寄りがない」人に対する支援事業は限られている。

支援事業が様々にある分野は、過去から社会問題となっており、社会的に認知、注目され、施策立案に当たって支援の必要があると課題認識されている分野と考えられる。「ひとり親」の場合、子どもを育てながら働かなければならず、生活が大変だということがイメージしやすく、「ふたり親」の貧困率が10.7%に対し、「ひとり親」の貧困率は48.1%と非常に高いことから、支援事業も多く用意されていると考えられる。

しかし、「ふたり親」の貧困率は低いものの、「ふたり親」の世帯数の方が圧倒的に多いことから、貧困世帯数全体に占める割合は72.4%と「ひとり親」よりも多くなっている（【図表Ⅲ－1】）。

【図表Ⅲ－1】世帯類型別貧困世帯数(児童がいる世帯)

	世帯数	割合	貧困率	貧困世帯数	割合
ひとり親世帯	724,000	7.8%	48.1%	348,244	27.6%
ふたり親世帯	8,528,000	92.2%	10.7%	912,496	72.4%
世帯計	9,252,000	100.0%	13.6%	1,260,740	100.0%

出所：厚生労働省「国民生活基礎調査」（2019年）を基に当センター作成。

「ひとり親」の貧困率は高く、その支援は重要であるが、支援に当たっては、「ふたり親」の貧困世帯にも配慮する必要がある。

【図表Ⅲ－２】 困窮に対する主な支援事業、給付金等

困窮の種類	主な支援事業、給付金等（2023年1月24日時点）	課題	改善提案
貧困	<ul style="list-style-type: none"> <li>○生活福祉資金貸付制度</li> <li>○住宅確保給付金</li> <li>○自立相談支援事業</li> <li>○就労準備支援事業</li> <li>○家計改善支援事業</li> <li>○就労訓練事業</li> <li>○生活困窮世帯の子どもの学習・生活支援事業</li> <li>○一時生活支援事業</li> <li>○臨時特例つなぎ資金貸付</li> <li>○生活保護</li> <li>○無料低額診療事業</li> <li>○就学援助制度</li> <li>○フードバンク</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○一時的な貸し付けや少額の給付支援が多く、生活保護以外で長期的な支援がない。</li> <li>○生活保護は扶養照会があるから利用できないと考えている人が多い。そのため、限界まで相談に来ないという弊害が生じている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○扶養照会をするにあたっては疑義があるかどうかを慎重に判断するようにする。</li> <li>○支援を受ける人の心理面にも配慮した支援を考える必要がある。例えば、若者の支援では大学に申請する授業料免除ではなく、他機関による授業料相当額の給付あるいは貸付にするなどが考えられる。</li> </ul>
ひきこもり	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ひきこもり支援推進事業</li> <li>○ひきこもり地域支援センター等設置運営事業</li> <li>○ひきこもり支援ステーション事業</li> <li>○ひきこもりサポート事業</li> <li>○ひきこもり支援に関する広報事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○支援の内容は、就労支援、相談業務、居場所作りが主なものだが、ひきこもりの人はそもそも相談に行くことが難しい。</li> <li>○ひきこもりの人に対して「相談にのる」だけでなく、ひきこもりの苦しさに共感するというスタンスが必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ひきこもり支援は、就労支援ではなく悩みを聞くことに徹する必要がある。</li> <li>○無理に外に出すのではなく、家の中でもできることを提案するなど、柔軟な対応をすることが重要である。</li> </ul>
ケアラー	<ul style="list-style-type: none"> <li>○高額療養費制度</li> <li>○介護給付（居宅サービス、施設サービス）</li> <li>○予防給付（介護予防サービス）</li> <li>○自立支援医療（精神通院医療費の公費負担）</li> <li>○精神障害者保健福祉手帳</li> <li>○身体障害者手帳、療育手帳</li> <li>○指定難病医療費助成</li> <li>○家族介護慰労金</li> <li>○介護休業給付</li> <li>○居宅介護住宅改修費（介護保険給付）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○要介護者の状況によって支援内容が異なるため、どのような支援を受けられるのかわかりにくい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ヤングケアラーなどは、自分がケアラーであることの自覚すらないことが多く、そもそも支援を求めてこない。学校で相談窓口の案内チラシを配布してもらうなどの協力を要請する。</li> </ul>
家出	<ul style="list-style-type: none"> <li>○児童相談所による一時保護（未成年の場合）</li> <li>○警察による補導</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○児童相談所による一時保護は非行として扱われる（原則2か月）。施設が安心してもらえる居場所になっていない。裸にされて身体検査される、所持品検査が行われ携帯電話も没収される、トイレに行くにも許可が必要といった場合もあるため、行きたくないという子が多いとの指摘がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○家出＝非行と単純に決めつけず、事情を聴いた上で安心していられる居場所を確保する必要がある。</li> </ul>
身寄りが ない	<ul style="list-style-type: none"> <li>○未成年後見人制度</li> <li>○成年後見人制度</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○制度的には未成年後見制度があるが、親と同じように相談できるわけではないため、この制度だけでは不十分である。</li> <li>○たとえば、17歳で家族と死別したような場合、児童養護施設に入所することは難しく、ケアラーバーと同じような環境であるにも関わらず何の支援もない。</li> <li>○成年後見人をつける場合というのは、本人の意思能力に問題がある場合なので、意思能力がある時点では解決にならない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○若者で身寄りがいない者についても、相談できる体制を整備する。</li> <li>○高齢者に対する支援としては、見回りサービスなどを行い話を聞く場を設けるなどが考えられる。</li> </ul>
ケアラー バー	<ul style="list-style-type: none"> <li>○児童養護施設退所者等に対する自立支援資金貸付事業</li> <li>○退所児童等アフターケア事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○施設では18歳で退所するのが当然という取扱いをしており、最大22歳まで延長できるということを入所者が知らないため、進学を選択できない子がいる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○厚労省からも措置延長を積極的に活用するよう通知（雇児発1228第2号）があることから、入所者に延長ができることを事前に伝え、退所前に施設に残れる選択肢があることを知らせる。</li> </ul>
DV	<ul style="list-style-type: none"> <li>○警察による一時保護</li> <li>○婦人相談所での保護</li> <li>○婦人保護施設</li> <li>○母子生活支援施設</li> <li>○母子父子寡婦福祉資金貸付</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○婦人保護施設は、売春防止法等を根拠とする施設であるため制約が多く、DV被害者だけが入所しているわけではないので、素行が悪い入所者もいるとの指摘がある。</li> <li>○DV被害者は、精神を病むことが多いが、居場所の提供や手当ての手続きで精神的ケアができていない。</li> <li>○メンタルの回復がないのに「働け、働け」と言われる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○民間や市町村とも連携し、DVシェルターや母子生活支援施設など希望する施設に入れるようにする。もし、恒常的に施設に空きがないのであれば、施設を増やす。</li> <li>○DV被害者のための精神的ケアをするカウンセラーなどの支援を行う。</li> <li>○精神を病んでいる状況で、毎年現況届を出すことは辛いという実情があることから、役所への手続を代行する支援を行う。</li> </ul>

困窮の種類	主な支援事業、給付金等（2023年1月24日時点）	課題	改善提案
刑余者	<ul style="list-style-type: none"> <li>○更生保護就労支援事業</li> <li>○職場定着支援業務</li> <li>○協力雇用主に対する刑務所出所者等就労奨励金</li> <li>○公共工事等の競争入札における優遇制度</li> <li>○更生保護施設</li> <li>○自立準備ホーム</li> <li>○刑務所出所者等総合的就労支援対策</li> <li>○刑務所出所者等専用求人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○前科者を受け入れてくれる企業は非常に少ないため、マッチングがうまくいっていない。</li> <li>○再犯時無職の割合は女性の方が多いことから女性出所者の就職先を見つけることが重要。</li> <li>○女性の刑余者に対する求人の内容を見ると、土木・建設業（76%）、運輸・運送（7%）、製造業（4%）となっている（コレワーク関東）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○就職が難しい場合、フリーランスや事業をはじめることも選択肢とあってよいのではないか。その場合、開業届や社会保険などの手続きの代行などの支援が考えられる。</li> <li>○絵を描くのが得意ならイラストレーター、料理が得意なら料理人になるなど、多様な選択肢があることを教えることも重要である。</li> </ul>
ひとり親	<ul style="list-style-type: none"> <li>○子育て世帯生活支援特別給付金</li> <li>○ひとり親家庭住宅支援資金貸付事業（横浜市）</li> <li>○母子家庭等就労支援事業</li> <li>○母子・父子家庭自立支援教育訓練給付金事業</li> <li>○母子・父子家庭高等職業訓練促進給付金等事業</li> <li>○ひとり親家庭高等学校卒業程度認定試験合格支援事業</li> <li>○日常生活支援事業</li> <li>○ひとり親家庭思春期・接続期支援事業</li> <li>○ひとり親世帯臨時特別給付金</li> <li>○母子家庭自立支援給付金及び父子家庭自立支援給付金事業</li> <li>○高等学校卒業程度認定試験合格支援事業</li> <li>○在宅就業支援事業</li> <li>○母子・父子自立支援プログラム策定事業</li> <li>○児童手当、児童扶養手当</li> <li>○母子家庭の住宅手当</li> <li>○母子家庭（ひとり親家庭）の医療費助成制度</li> <li>○こども医療費助成</li> <li>○特別児童扶養手当</li> <li>○障害児福祉手当</li> <li>○児童育成手当</li> <li>○母子家庭の遺族年金</li> <li>○寡婦控除</li> <li>○国民健康保険の免除</li> <li>○国民年金の免除</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○支援の数が多すぎてどのような支援があるのかわかりにくい。それぞれの要件も異なるため、どの支援が受けられるのか判断するのが難しい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○多数の制度を整理し、シンプルな制度に見直すべき。ただし、法律の改正が必要になるため、県のレベルでできることとしては、制度を整理して、フローチャートで判断できるようにするなどの支援が考えられる。</li> </ul>
児童虐待	<ul style="list-style-type: none"> <li>○警察による一時保護</li> <li>○児童相談所での一時保護</li> <li>○児童養護施設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「父親から虐待を受けたため警察に助けを求めたら、自宅に連れ帰らせられ、父親からさらに殴られた」という話がある。</li> <li>○小学4年生の女の子が、「お父さんからぼうりよくをうけています。先生どうにかありませんか」と必死の思いで相談したところ、教育委員会が父親にその書類を見せ、両親の虐待により死亡したという事件もある。</li> <li>○公的機関が信用されるような行動をしていないことが問題。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○児童虐待の申出があった場合の取扱いについてマニュアルを作るなどして職員が不適切な対応をしないよう徹底する。</li> <li>○職員に児童虐待の実態について理解してもらうための研修を実施する。</li> </ul>
LGBTの困窮	<ul style="list-style-type: none"> <li>○性的少数者支援事業（イベント・研修：横浜市）</li> <li>○パートナーシップ宣誓制度（横浜市、川崎市等27市町村）</li> <li>○交流スペース：FriendSHIP よこはま（横浜市）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○LGBTの人は、就職、住居の確保で困ることが多いが、これらの問題に対しての支援がない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○LGBTでも入居できる不動産やLGBTでも積極的に採用してくれる企業を探し、その情報を提供するなどの支援が考えられる。</li> </ul>

出所：当センター作成。

## イ 住居や居場所に関する課題

全体を通して、支援が求められるものとして、住居や居場所の確保がある。全国のホームレスの数は減少傾向<sup>35</sup>にあるが、マンガ喫茶やネットカフェ等が普及したことで、可視化されないホームレスが増えている<sup>36</sup>。貧困で住居を追い出された人はもちろん、それ以外にも、虐待を受けた子ども、DV被害者、外国人、

<sup>35</sup> 厚生労働省「令和4年 ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果について」、  
[<https://www.mhlw.go.jp/content/12003000/000931322.pdf>]

<sup>36</sup> 杉野衣代 注19 前掲書、3頁

LGBTにはいずれも住むところに困っている人が多いが、現状は、安定して長期間住み続けることのできる住居の提供が十分にはなされていない。

また、住居ではなく、「居場所」がなく苦しんでいる人もいる。家出をしている人やひきこもりの人などに対し、自宅以外で安心して居られる場所を確保する必要がある。

具体的には、公営住宅の入居条件の緩和や行政機関が民間賃貸不動産の保証を行うなど、より具体的に「不動産」を確保できるような支援が求められる。なお、子ども食堂は居場所としての機能を担っているが、「子ども食堂」というネーミングから、中学生以上は利用しづらいという問題がある。中高生でも気軽に行けるような居場所の設置が増えることが期待される。なお、近年の技術の進展により、メタバースを活用したバーチャルな居場所を作ることも考えられる。

## ウ 相談体制に関する課題

困窮者への支援には金銭的支援、居場所の確保、相談等の方法があるが、特に「見えない困窮」は、困窮者が相談までたどり着けないために「見えない」ことから、相談体制に関する課題は「見えない困窮」において特徴的と考えられる。

困窮の当事者や支援団体から、よく指摘されるのが「どこに相談してよいか分からない」ということである。困窮ごとの主な相談窓口をまとめた表が次頁の【**図表Ⅲ－３**】である。

### (ア) 相談窓口が多く適切な相談先が分からない

【**図表Ⅲ－３**】のとおり、相談窓口の数が非常に多い。どの相談窓口も「ワンストップ窓口」をうたっているが、ワンストップ窓口が多数ある状況になっている。国、自治体、NPOなど、それぞれが困窮者を救おうと窓口を設置した結果、窓口が乱立し、分かりにくくなってしまっている。さらに相談事業を委託している自治体も多く、相談先も多岐にわたる。例えば、自立相談支援事業の委託先は、①社会福祉協議会 76.2%、②NPO法人 11.8%、③社会福祉法人 8.7%、④その他法人 6.2%、⑤株式会社 5.8%、となっている<sup>37</sup>。

相談のチャンネルは、対面、電話、メール、チャットなどできるだけ多い方が良いが、受け付ける相談窓口は少ない方が分かりやすい。「住民票」なら「市役所」、「求職」なら「ハローワーク」というようにシンプルだと誰でも分かるが、国、県、市、社会福祉協議会、NPO、社団法人などいくつも相談窓口があると、どこに相談してよいか分からない。

<sup>37</sup> 厚生労働省社会・援護局「平成30年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査」、[<https://www.mhlw.go.jp/content/000363182.pdf>]

関係団体で協議して窓口の統廃合ができればそれが望ましいが、難しければ、困りごとを総合的に受け付ける窓口を設置するか、AIなどのシステムを活用して、窓口を適切に割り振るなどの対応が考えられる。

【図表Ⅲ－３】主な相談窓口

困窮の種類	実施主体	相談窓口
貧困	県、市、その他	神奈川県内だけでも市町村、社協、NPO、社団法人等50団体以上あるため不掲載
ひきこもり	文科省	24時間こどもSOSダイヤル
	県、市	精神保健福祉センター
	県、市	保健所
	県	かながわ子ども・若者総合相談センター（ひきこもり地域支援センター）
	県	子ども家庭110番
	市	横浜市青少年相談センター（ひきこもり地域支援センター）
ケアラー	県	かながわ認知症コールセンター
	県	がん支援センター
	県	かながわヤングケアラー等相談LINE
	県	かながわ子ども・若者総合相談センター
	市	地域包括支援センター
	市	子育て世代包括支援センター
	市	障害福祉部門
家出	県	生活での悩み相談
身寄りがない	NPO	あなたのいばしょ
	県	こころの電話相談
ケアラーバー	社団法人	よりそいホットライン
	国	こころの健康相談統一ダイヤル
DV	内閣府	性犯罪・性暴力被害者のためのワンストップ支援センター
	内閣府	DV相談ナビ
	内閣府	DV相談+
	内閣府	Cure Time
	法テラス	DV等被害者法律相談援助制度
	県	かながわ男女共同参画センター
	市	横浜市DV相談支援センター
市	川崎市DV相談支援センター	
刑余者	法務省	コレワーク（矯正就労支援情報センター）
ひとり親	県	ひとり親家庭支援センター（母子家庭等就業・自立支援センター）
	県	かながわひとり親家庭相談LINE
	市	ひとり親サポートよこはま
	市	川崎市母子・父子福祉センターサン・ライブ
	公益法人	家庭問題情報センター
	財団法人	一般財団法人横浜市母子寡婦福祉会
	財団法人	一般財団法人川崎市母子寡婦福祉協議会
	社団法人	一般社団法人日本シングルマザー支援協会
児童虐待	厚労省	虐待対応ダイヤル（189）
	文科省	24時間こどもSOSダイヤル
	法務省	子どもの人権110番
	法テラス	DV等被害者法律相談援助制度
	県	児童相談所
	県	かながわ子ども家庭110番相談LINE
	市	よこはま子ども虐待ホットライン
	市	川崎市児童虐待防止センター
LGBTの困窮	県	LGBTsレインボー110番
	市	よこはまLGBT相談
	NPO	レインボーホットライン
	NPO	ポジティブライン
	NPO	SHIP・ほっとライン

注）市については多数のため、横浜市と川崎市のみ掲載している。

出所：当センター作成。

## (イ) 相談者に寄り添った対応になっていない

DVで相談に行ったら、同居を希望しているのに「離婚」、「別居」を強く勧められたとの指摘がある<sup>38</sup>。DV被害を受けても別れたくない人もおり、画一的な対応をするのではなく、相談者に寄り添った対応が求められる。

ひきこもりに関しては、相談に行くこと自体相当ハードルが高いため、参加しなくなるようなイベントを開催したり、リーフレットを工夫するなどして「使える」と思ってもらえるようにすることが重要である<sup>39</sup>。

その他、窓口にどのような人がいるのか分からないので、相談に行くのが怖いという意見があった<sup>40</sup>。男性なのか女性なのかも分からず顔が見えないので相談に行きづらいということである。例えば、女性の困窮者（特に、DV、児童虐待、ひきこもり）の中には、男性には相談したくないという人もいると思われることから、男性と女性の相談員を配置し、どのような相談員がいるかを明らかにして選択できるようにするなどの対応が必要と考えられる。

## (ウ) 支援機関同士の連携が不十分

看護職など医療機関に勤める人は、DV被害者と遭遇することが多い<sup>41</sup>が、相談先が分からないために被害者を支援につなげられないことがある。医療機関にDVの相談先を記載したチラシを配布するなど、困窮者が訪れるような所に先回りをして情報提供することも有効であると考えられる。

## (2) 個別の困窮に関する課題

それぞれの種類の困窮に係る改善提案は【図表Ⅲ-2】のとおりだが、貧困、ケアラー、ケアリーバー及び児童虐待については特に言及すべき点があるため、個別に課題と改善提案を挙げる。

### ア 貧困

#### (ア) 一時的な支援が多い

貧困者が立ち直ることは容易ではなく、長期的な支援が必要になるが、ほとんどは短期的な支援となっている。例えば、住宅確保給付金は、家賃相当額を3か月支給するというものである。しかし、失業している状態で家賃3か月分（延長

<sup>38</sup> 高井由紀子（2022）『DV加害者対応はDV被害者支援たりうるか』、ミネルヴァ書房、128頁

<sup>39</sup> 一般社団法人ひきこもりUX会議へのヒアリング（2022年7月13日実施）

<sup>40</sup> 同上

<sup>41</sup> 高井由紀子 注38前掲書、48頁

により最大9か月分)の支給の支援があったとしても、就職するまでの支援としては必ずしも十分とはいえない。したがって、大幅に期間を延ばした支援が求められる。

### (イ) 相談窓口における対応に配慮が必要

生活保護を申請しようとする人が、貧困に陥り、藁にもすがる思いで行政の窓口で相談に行くと、「なぜ働かないのか」、「親兄弟に支援はしてもらえないのか」と言われ<sup>42</sup>、多くの人は「親や兄弟に迷惑をかけたくない」とそれ以降相談に行かなくなる。意を決して生活保護の申請に行っても、受理ではなく「相談」という扱いにされ、強く言わない限り申請書を受理してもらえない事例がある<sup>43</sup>、との指摘がある。この事例として、2021年2月22日に、横浜市の窓口で申請書を持参して「生活保護の申請をしたい」と意思表示したにもかかわらず、窓口での対応において本人から「再度関係者と相談する」との話があったとして、受付が行われなかったということがあった。横浜市は、支援団体から抗議を受け、同年3月9日に、問題点や今後の対応等を示した記者発表を行った<sup>44</sup>。

生活保護は憲法上保障された権利であるのに、実際の行政の運用では、できるだけ窓口であきらめさせ、生活保護を支給しないようにしていると支援団体などから指摘されている<sup>45</sup>。

厚生労働省は、面接時の適切な対応として「保護の申請権を侵害しないことはもとより、侵害していると疑われるような行為も厳に慎むべきである。」との通知を発している<sup>46</sup>。

また、扶養照会についても、「扶養の可否等が、保護の要否の判定に影響を及ぼすものではなく、扶養義務の履行が期待できないと判断される扶養義務者には、基本的には扶養義務者への直接の照会を行わない取扱いとしている。」と注意喚起の通知を発出している<sup>47</sup>。

<sup>42</sup> 朝日新聞デジタル「生活保護申請を阻む「扶養照会」の壁 自治体窓口の対応は変わったか」2022年3月9日、[<https://www.asahi.com/articles/ASQ374RW8Q31ULZU00D.html>]

<sup>43</sup> DIAMOND online「生活保護の申請をよしとしない役所の「水際作戦」に、立ち向かう手立て」2020年12月18日、[<https://diamond.jp/articles/-/257602>]

<sup>44</sup> 横浜市 記者発表 令和3年3月9日「神奈川区における生活保護申請対応について」、[<https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/koho-kocho/press/kanagawa/2020/0309hogohi.html>]

<sup>45</sup> DIAMOND online 注43 前掲書

<sup>46</sup> 厚生労働省 事務連絡 平成25年12月13日「生活保護法の一部を改正する法律の公布について(通知)」、令和2年9月11日「現下の状況における適切な保護の実施について」

<sup>47</sup> 厚生労働省 事務連絡 令和3年2月26日「扶養義務履行が期待できない者の判断基準の留意点等について」

そのため、都道府県等においては福祉事務所が不当な生活保護申請権の侵害を行っていないか、しっかりと監査・助言・指示を行う必要がある。

### (ウ) 無料低額宿泊所に関する課題

無料低額宿泊所に関する課題について、文献等からは次に記載する様々な指摘がある。

#### a 無料低額宿泊所の実態

- 生活保護の申請をすると、「無料低額宿泊所に入所しないのであれば生活保護は支給できない」と言われることが多い<sup>48</sup>。

無料低額宿泊所の92.6%は生活保護受給者で、福祉事務所を介して入居している<sup>49</sup>。無料低額宿泊所は、生計困難者を収容する福祉施設で、誠実に生活支援を行っている施設もある。しかし、環境が劣悪なところが多く、簡易な設備であるにもかかわらず、いろいろな名目で費用が取られるようになっている<sup>50</sup>。

- 費用は施設によって異なるが、一例を挙げると、居室使用料53,700円、共益費光熱費16,500円、朝食・夕食代29,000円、サービス料7,000円で合計106,200円になっている。生活保護費を仮に12万円としたら、手元に残るお金は、13,800円しかない。そのため、部屋の中でじっとしているしかなく、無料低額宿泊所から抜け出せない構造になっている<sup>51</sup>。食事については、レトルト食品やカップ麺など対価に見合わない配食しかなさず、居住スペースも「個室」としながら部屋をベニヤ板で仕切るだけのものもある<sup>52</sup>。

#### b 無料低額宿泊所が利用される背景

- ケースワーカーが、無料低額宿泊所に入所させる理由は、「手間がかからないから」とする指摘がある。無料低額宿泊所では92.4%の施設で管理人が常駐している<sup>53</sup>。ケースワーカーは管理人から入所者について報告を受けられるため、自ら訪問して確認する必要がない。それに対し、アパート等に入居した場合、ケースワーカーが1件1件アパート等を訪問して状況を確認しな

<sup>48</sup> 日本経済新聞「生活保護で不適切対応 自治体が申請に条件提示「無料・低額施設入所を」、2020年7月7日付夕刊

<sup>49</sup> 厚生労働省「無料低額宿泊事業を行う施設の状況に関する調査結果について（令和2年調査）」（2021年8月3日修正版）、1頁、[<https://www.mhlw.go.jp/content/000815988.pdf>]

<sup>50</sup> 日本弁護士連合会（2010）「「無料低額宿泊所」問題に関する意見書」、1－2頁、[[https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2010/100618\\_2.html](https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2010/100618_2.html)]

<sup>51</sup> 杉野衣代 注19前掲書、27頁

<sup>52</sup> 週刊女性PRIME「貧困ビジネスの温床、『無料低額宿泊所』の劣悪環境」2021年2月21日、[<https://news.line.me/detail/oa-shujoprime/f86d72c0b6ff>]

<sup>53</sup> 厚生労働省 注49前掲書、1頁

ければならず、無料低額宿泊所に比べ、確認等の事務が非常に煩雑という事情がある。

また、無料低額宿泊所に入所させた場合、「住所不定者」として扱うことで、市が負担すべき生活保護費の一部を都道府県の負担にすることができる（生活保護法第73条第1項）ことも指摘されている<sup>54</sup>。

- 無料低額宿泊所に入所すると、68.3%が施設管理者に金銭管理（通帳や印鑑を管理）される<sup>55</sup>。管理者から「従わなければ退所してもらおう」と言われるため、困窮者は拒否できない。お金がないため就職活動ができず、そこで生活保護費を搾取され続ける<sup>56</sup>。このようなことから、「福祉事務所と施設側は持ちつ持たれつの関係ができあがっている<sup>57</sup>」との指摘もある。
- c. 改善に向けた動きと今後の対応

厚生労働省もこれらの問題は把握しており、「無料低額宿泊所への入所に同意しなければ保護を申請することが出来ない旨の説明をするといった対応は、申請権の侵害または侵害していると疑われるような行為にあたるので、厳に慎むこと」と通知を発出している<sup>58</sup>。また、2020年4月には社会福祉法が改正され、無料低額宿泊所の開設を事前届出制にし、施設に一定の基準が設けられた。この基準を参考に、都道府県等は、無料低額宿泊所の設備及び運営に関する基準を定める条例を制定し、入居者の金銭管理は原則として本人が行うこと、ベニヤ板などで仕切られただけの簡易個室は条例施行から3年以内に解消することなどを定め、無料低額宿泊所の運営や設備に対する規制を強化した。しかし、事前届出に罰則規定はないため無届も多く、実態が把握できていないのが実情である<sup>59</sup>。

そこで、厚生労働省の第22回（2022年10月31日）～第24回（2022年12月6日）社会保障審議会（生活困窮者自立支援及び生活保護部会）では、無料低額宿泊所の届出義務違反に対する罰則の創設について検討が行われた。都道府県等は、これらの規制強化の趣旨を踏まえ、無料低額宿泊所の適切な運営

<sup>54</sup> 山田壮志郎「貧困ビジネスと社会福祉の課題～無料低額宿泊所問題を中心に～」『日本福祉大学ふくし新書+F』、2011年3月、[<https://www.fukushi-shinsho.com/2011/03/000103.html>]

<sup>55</sup> 厚生労働省 注49前掲書、4頁

<sup>56</sup> さいたま地方裁判所 平成23(ワ)1595（平成29年3月1日判決）

<sup>57</sup> 週刊女性PRIME「生活保護申請者を「無低」に丸投げ、福祉事務所と貧困ビジネスが癒着する“ウラ事情”」2021年3月29日、[<https://www.jprime.jp/articles/-/20393>]

<sup>58</sup> 厚生労働省 事務連絡 令和2年9月11日「現下の状況における適切な保護の実施について」

<sup>59</sup> 読売新聞オンライン「生活保護費の大半徴収 日中は電気禁止…無料低額宿泊所 都と政令市に無届け77施設 本社調査」2022年2月22日、[<https://www.yomiuri.co.jp/local/kansai/news/20220222-0Y01T50009/>]

の指導や、届出勧奨を積極的に行っていく必要がある。

人がどこに住むかは本来自由であり、それは憲法上の権利である。生活保護法第30条第1項も、「生活扶助は、被保護者の居宅において行うものとする。」と規定されており、「保護の目的を達しがたいとき、又は被保護者が希望したとき」のみ施設に入所することになっている。さらに、同条第2項では、「前項ただし書の規定は、被保護者の意に反して、入所又は養護を強制することができるものと解釈してはならない。」と念押ししている。これらの法の趣旨に沿って、本県では、住むところは原則として本人が探すこととし、住居を探せず、本人が施設に入所することを希望する場合にのみ、無料低額宿泊所を紹介するというように運用している。

また、これらの問題を解決するためには、積極的に立入検査を実施し、無料低額宿泊所が基準を満たしているかを確認するとともに、提供するサービスに見合った対価になっているかも厳格に監督する必要がある（社会福祉法第70条）。さらに、ケースワーカーが無料低額宿泊所に入居することを条件に生活保護申請を受理していないか、監査において確認し、そのような実態がある場合には、改善するよう指示することが求められる（生活保護法第23条第2項）。

### **(エ) 心理的配慮が足りない**

貧困者に対しては、心理的な配慮が必要である。貧困者は、「貧しいことを恥ずかしい」と思っており、「貧しさを隠して知られないようにしている」ということを理解する必要がある<sup>60</sup>。例えば、学生が学校に授業料免除（国の支援）の申請をする場合、「他の学生に知られるのではないか」、「学校に申請するのが恥ずかしい」などと考え、相当ハードルが高くなる。そのため、貧困状態にあっても授業料を捻出するため、無理をしてアルバイトをしたり、食費を切り詰めたりしている。授業料免除も最終手段として重要であるが、それだけではなく、学校外で低利で貸付を行うなど、学生の心理的負担が少ない支援の検討も必要と考える。

「生活困窮者自立支援」という言い方も、法律の名称であるからやむを得ないところはあるものの、「生活困窮者」という言葉の印象に加えて、さらに「自立支援」と自立できていない人を支援するという上から目線にも見えてしまい、「相談に行きたい」という気持ちにはならないと思われる。表現は工夫し得るため、困窮者の目線に立ち、不快、相談しにくいと感じないような表現で情報発信

---

<sup>60</sup> 石井光太（2021）『本当の貧困の話をしよう』、文藝春秋、52頁

していくことが求められる。

## イ ケアラー ※ 用語の定義は 60 頁を参照

ケアラーについては、介護する相手が高齢者なら「介護給付」、難病なら「難病助成」というように要介護者の状況により支援内容が変わる。そのため、どこに支援を求めればよいか分かりにくい。

また、支援はあくまで要介護者への支援であってケアラーへの支援ではないため、支援を受けてもケアラーの負担が減らないことがある。例えば、介護給付では、要介護者の生活支援として食事の準備や掃除をしてもらうことができる。しかし、ケアラーである他の家族の食事は作ってもらえず、洗濯も要介護者の分だけ、掃除も要介護者の部屋だけである。そのため、ケアラーの家事の負担はほとんど減らない。

支援内容が分かりにくい問題については、困りごと全般に対応する総合窓口の設置が考えられる。また、ケアラーへの生活支援については自治体でフォローすることが期待される。

## ウ ケアリーパー ※ 用語の定義は 60 頁を参照

児童福祉法の改正により、児童養護施設等での年齢制限が撤廃され、2024 年から施行される。旧法においても 22 歳までは児童養護施設等に残ることができるが、運用上 18 歳で退所するのが一般的な扱いとなっている。18 歳で退所となれば、家を借りて生活していかなければならないため、大学等への進学が難しくなる。厚生労働省では、このような事情を踏まえ、22 歳までの措置延長を積極的に活用するよう通知している（雇児発 1228 第 2 号、平成 23 年 12 月 28 日）。しかしながら、現場での運用は変わっていないのが実情である。

児童養護施設等にあっては、入所者に「22 歳まで退所を延長できる」ことを伝え、施設に残る選択肢があることを事前に知らせる対応をとる必要がある。また、行政も児童養護施設等に対し、措置延長を積極的に活用するよう改めて周知徹底することも必要であると考えられる。

## エ 児童虐待 ※ 用語の定義は 61 頁を参照

2018 年 3 月に、5 歳の少女が「もうおねがいゆるして」と反省文を書き、170 か所以上の傷やアザがある状態で死亡する事件があった。この事件のように、児童虐待の疑いがあることを行政側が認識しながら、保護に至らず、子どもの命が奪われるという事件が全国で発生している。

2021 年度中に、全国の児童相談所が対応した児童虐待の件数は 207,660 件で、

前年度に比べ2,616件(1.3%)増加している<sup>61</sup>。児童虐待の件数増加に伴い、人員不足で対応ができていないのであれば、児童相談所の人員を増やす対応が必要である。

## 2 ヒアリング結果等に基づく考察

本調査研究では、困窮に係る現状の課題や必要とされている支援など課題解決に向けた対応策を明確にするため、当センターでヒアリング調査を実施した。

ヒアリング結果に基づき、「見えない困窮」に対する対応策として、次の(1)から(5)に挙げた事項を実現していくための支援を行うことが重要だと考える。なお、当センターによるヒアリングの議事録からそれぞれの事項に関連する意見を取り上げ、【主な発言(1)から(5)】内に示した(発言に付記した番号は、43頁の資料1に記載したヒアリング先を示す)。

また、当センターによるヒアリングに加えて、県生活援護課が過去に実施した支援団体等へのヒアリングの議事録を用いて、共通して求められている支援についても分析した(分析の詳細は資料2に記載のとおり)。この分析からは、特に、相談体制、民間と連携した自治体事業としての支援、情報発信の三つが生活困窮者支援にとって重要な要素であると読み取れ、これらは次に挙げる(1)から(3)と共通点がみられる。

### (1) 断らない相談支援を早い段階から利用できること

抱える課題や年齢等の属性ごとの分断により、どこに行けばよいか分からないという現状があり、支援が必要にもかかわらず年齢制限により打ち切られてしまふ、相談したくても声を上げることができないなど、制度のはざまに落ちることが課題である。入口で幅広く様々な困りごとを受けられることと、次に必要な支援や専門的な対応につなげられるルートが必要である。困窮者の背景を理解し、時間をかけて聞き取り、困りごとの言語化をサポートができる体制が求められる。また、アウトリーチは声をあげられない困窮者や本人が望んでいる場合には支援のきっかけづくりとなり、家族にとっても状況を打開する一助となり得る一方、本人の気持ちを無視したり、早まった対応になったりしないように配慮と慎重さが必要である。併せて、適切な窓口を見つけられないまま事態を悪化させることを防ぐため、特定の人だけでなく、誰でも、何かあれば匿名で話を聞いてくれる窓口を早い段階からつながっておくことは有効であることから、そうした支援や

<sup>61</sup> 厚生労働省「令和3年度児童相談所での児童虐待相談対応件数」、[<https://www.mhlw.go.jp/content/001040752.pdf>]

制度について行政が主体的に情報発信することも相談支援の充実につながる。

**【主な発言（1）】**

- ・「自分さえ我慢すればよい」という環境に置かれ続けた結果、課題解決力が低下している-①
- ・自身が抱える辛さを言葉にして誰かに伝えることができない-②
- ・自ら相談機関を頼ることができない。相談はハードルが高い-②④⑤
- ・相談する人の匿名性を守るため、独自のシステムが必要-④
- ・困窮対策においてアウトリーチの取組みは重要であるが、ひきこもりの場合、本人を追い詰めることがあるので慎重に行うべき-⑤
- ・何を相談していいか分からなかった。相談よりは状況を伝えたが、それだけでは特に支援につながるなどの発展はなかった-⑥
- ・緊急度の高い人は家庭介入のアウトリーチが必要だが、中や低程度だとまだ早い。ただし、中や低程度の場合でも、声をかけてつながっていく必要がある。同じヤングケアラーでも段階に分けてそれぞれ必要な支援を用意する-⑥

**（2）行政主体の事業実施及び民間との連携**

困窮者支援については企業等の助成金や委託による事業実施が多く、また、公助で捕捉できていない部分について、NPO団体等による共助に頼っている部分が少なからずある。行政主体の困窮者支援を推進するためには、既に対応に当たっている団体と日々の情報共有、成果や目標についての意見交換などの連携を行い、現場の声や支援ニーズを的確に反映させた事業計画策定及び事業実施を各部門が実践することが求められる。また、分野の異なる関係機関や支援団体同士の連携には課題があり、その間を取り持つことで相互理解を促し、連携を強化させることも行政に期待される役割といえるだろう。

**【主な発言（2）】**

- ・困窮者対策は地域の助け合いではなく公的な支援、公助が必要な部分である-②
- ・居住支援においては、不動産事業と福祉の連携に課題がある-③
- ・公的支援と両輪で一緒に検討し、勉強し、日々取り組んでいける場が必要-④
- ・何をもちて成果とするかがはっきりしていない中で、成果として数を求められると支援団体はつらい。まずは1人の人を救っていくことを考えていくべき-⑥
- ・庁内連携がなくても、同じ課題の解決に向けた共通理解のもと、それぞれに役割を果たしていく-⑦

### (3) 情報集約・提供機能の強化

たとえ行政が個別訪問をして地域の課題を吸い上げることができなくても、地域のネットワークに入り込めば、民間団体が日々の活動の中で得ている支援対象者に関する情報を収集できる。地域のネットワークを生かした情報の集約を行うとともに、その情報を広く、分野を横断して提供できる風土を作り上げていくことが必要である。また、アンケート調査を実施することは困窮層や困窮に陥るリスクを抱えている生活困難層の大部分の把握に役立つとされ、行政による全世帯対象の調査や教育機関と連携した調査も情報集約のために有効といえる（40頁【BOX】参照）。

必要などころに情報が届いていないことも指摘されており、社会的資源とつながっておらず家庭ごと孤立しているケースなどは正に「見えない困窮」である。ライフスタイルの変化に応じ、特に若年層にとって身近なWebやSNSなどを含む多様なチャンネルを活用した情報発信や相談受付が必要である。また、メールやチャットなど非対面による相談は、次に必要となる専門的な支援につながるきっかけの一つになり得る。まず、情報資源につながれるように、行政に情報を集約して支援を必要とする人に提供することと、(1)で述べた相談支援の並行した対応が求められる。

#### 【主な発言（3）】

- ・雰囲気や行動などの視覚的な部分から得られる情報があり、リアルでの関係構築が大切-②
- ・同じ分野の団体間のネットワークでは、単なる情報共有で終わってしまう-③
- ・民間を含めた地域のネットワークに行政も同じ立場で参加することを期待する-④
- ・Web掲示板形式で相談を受ける。電話の代替手段だったが、若年層が利用している-④
- ・チラシのデザインや言葉遣いに注意し、SNSやメディアで情報発信している-⑤
- ・困窮をピラミッドで考えると、一番上の困窮層は専門機関が把握する。その下の生活困難層の大部分をアンケート調査で把握することできる可能性がある-⑦

### (4) 社会の理解醸成

当事者は直面する課題自体に加えて、社会から理解されないことによる居場所のなさや辛さを感じている。本人やその周囲にある課題を注視して支援策を講じるだけでなく、行政の施策は社会の理解醸成に影響を与えることから、行政内部での意識改革も必要である。すべての部門が県民の生活に関わる業務をしていることから、全職員を対象とした研修により困窮に対する問題意識を醸成し、共通

理解を醸成した上で、各部門でできることを実施していくことが、全庁における困窮対策体制の構築につながる。また、県民に向けては行政主導の周知を行い、受入れ環境が整った安心感のある社会を目指すことが解決の糸口といえる。

**【主な発言（４）】**

- ・ひきこもりは「病気」ではなく「状態」。背景や理由、困っていることはそれぞれ違う-⑤
- ・支援というより理解者や否定しない世の中が欲しかった-⑤
- ・辛さしかない、自分を否定するしかない-⑤
- ・ヤングケアラーの就職では、時間と場所の制約があることが壁となるが、企業側の理解が追い付いていない-⑥
- ・県立高校の校長や福祉分野以外の自治体職員を対象にした研修により意識改革を行う-⑦

**（５）生きやすくなるための選択肢の確保**

養護施設出身や低所得、不登校、家族の介護などの理由で進学や就職の選択肢が限られるケースに対しては、支援メニューの幅を広げたり、制度を利用しやすくしたりして選択肢を増やすことが求められる。高校生であれば本人のために勉強を優先させる、ケアが必要なら家族を施設に任せることで本人の負担を減らす等、多くの人にとっての当たり前を実現させるための支援が、必ずしも当事者の望む解決策であるとは限らない。支援の受け方にしても、その後の生き方にしても、多様な選択肢があり、自分で主体的に決められること自体に価値があり、自ら対処して乗り越えていく力をつけることが大事である。その選択そのものを尊重し、主体性が発揮できる社会づくりが必要である。

**【主な発言（５）】**

- ・家族のケアをする生徒に対して「高校生は勉強が第一だ。」と伝えることが必ずしも望ましいとは思わない。自分で対処することができるように支援する-①
- ・居住支援では入居者の主体性や意志が尊重されるべきだが、それを無視した住居も多い-③
- ・フリースクールや居場所がなく、学校に行かないという選択は理解されにくかった-⑤
- ・家族の介護があるからといって、本人のやりたいことが変わるかといえばそうではない。ケアラーの就職では選択肢を狭めないような伴走支援をしている-⑥
- ・相談には信頼関係が必要であるが、窓口や支援の選択肢が多くあって、その中から一つでも信頼できる大人やツールに出会い、相談してくれればよい-⑥

### 【BOX】見えない困窮の把握へのヒント～剥奪指標とは～

見えない困窮を「見える化」する方法はないだろうか。その答えになり得るのが、所得以外の方法で困窮状態を測ることができる「剥奪指標」という考え方である。剥奪指標は、欧州連合で「貧困と社会的排除のリスク」という考えのもと取り入れている指標で、社会の一定の様式や社会への参加の程度をアンケートで聞く手法により、困窮している人がどれくらいいるかを把握しようとするものである。

この指標が必要とされる背景には、経済的な理由によるものだけが困窮ではないと考えられることがある。所得のみに焦点を当てて困窮を探ろうとすると、見落としてしまうことがある。世帯としての所得はあってもそれが家庭内で平等に分配されていないケースは、正に所得からは「見えない困窮」となるだろう。また、自分や自分以外の家族の所得や福祉の手当の額を正確に把握している人も多くないかもしれない。ゆえに、所得だけを見て困窮とそうでない人を分けたり、どれくらいの人が困窮しているのかを捉えたりしようとするのは難しいといえる。

剥奪指標を用いたアンケートの手法としてのメリットは、聞けば答えられる設問で調査が可能なことである。例えば、ガス料金が払えるか、洗濯機はあるか、子への小遣いやプレゼントはあるか、などが考えられる。内閣府が実施した「令和2年度 子供の生活状況調査」でも、食料が買えなかった経験や衣服が買えなかった経験、公共料金の未払いについて聞くなど、主に国や自治体における子どもの生活実態を把握するための調査に生かされている。

アンケートをする場合、その回収率が課題となるが、高校や大学などの教育機関の協力を得て配布し、ある程度まとまった量の回答を得ることで、個別のケースの把握は難しくても、生活困難層がどれくらいいるか把握することができるだろう。一方で、単身高齢者などの教育機関とのつながりがない層にも、支援を必要としている人がいるため、留意が必要である。

(参考)

- ・東京都立大学教授 阿部彩氏へのヒアリング (2022年7月26日実施)
- ・内閣府「令和3年 子供の生活状況調査の分析 報告書」(2021年12月)、  
[<https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/chousa/r03/pdf-index.html>]

## 調査を終えて（総括）

本調査研究では、困窮のプロセスについて考察し、困窮に至る原因を明らかにした。それをチャート形式で表現したことで、これまで漠然と捉えられてきた困窮のプロセスを可視化することができた。また、チャート化することで、ある事実から複数の困窮につながっているものがあることや、困窮が別の困窮につながるということも分かった。

予防措置については、福祉部門以外の部門が行っていることが多く、困窮対策には、全庁の取組みが重要であるということが認識できた。また、予防できない事実も多数あることが分かり、困窮を予防することの難しさが浮き彫りになった。

困窮者支援については、困窮の種類によって支援の内容に差があり、支援の偏りを是正する必要性を感じた。なお、支援事業の数が多いものについては、多くの支援の中からどれが対象になるのか判断する必要があり、どのような支援を受けられるのかが分かりにくいという別の問題がある。

相談窓口については、自治体や支援団体が困窮者を救うべく相談窓口を設置した結果、相談窓口が多数ある状態になっており、どこの相談窓口に行ってもよいのか分からないという問題が生じている。また、困窮ごとに相談窓口が細分化しており、例えば、DVと児童虐待が同時に行われていても、DVは「DV相談ナビ」、児童虐待は「児童相談所」というように別の所に相談に行かなければならない。困窮者が行政に相談に来なければ、行政が困窮者を把握することは難しいことから、困窮者にとって相談しやすく、わかりやすい、また、関係機関が連携するなどの相談体制の改善が求められる。

支援団体、当事者団体及び有識者等へのヒアリングを踏まえ、①断らない相談支援を早い段階から利用できること、②行政主体の事業実施及び民間との連携、③情報集約・提供機能の強化、④社会の理解醸成、⑤生きやすくなるための選択肢の確保、が重要だと提言した。

## <謝 辞>

本調査研究を進めるに当たっては、団体、大学等、様々な関係主体の方々に、それぞれの専門の立場から貴重な御意見を賜り、御教示頂きました。本調査研究に御理解を頂き、快く御協力くださったすべての皆様に深く感謝申し上げます。

特に、下記の方々には、貴重な情報提供並びに御助言を頂きました。厚く御礼申し上げます。(個人名は50音順)

阿部 彩 (あべ あや) 様

東京都立大学人文社会学部・大学院人文科学研究科 教授

遠藤 智子 (えんどう ともこ) 様

一般社団法人社会的包摂サポートセンター 事務局長

小川 杏子 (おがわ きょうこ) 様

特定非営利活動法人パノラマ

恩田 夏絵 (おんだ なつえ) 様

一般社団法人ひきこもりUX会議 共同代表理事

中根 裕 (なかね ゆたか) 様

一般社団法人くらしサポート・ウィズ 専務理事、パルシステム生活協同組合連  
合会 地域支援本部 地域活動支援室長

林 恭子 (はやし きょうこ) 様

一般社団法人ひきこもりUX会議 共同代表理事

宮崎 成悟 (みやざき せいご) 様

一般社団法人ヤングケアラー協会 代表理事

吉中 由紀 (よしなか ゆき) 様

一般社団法人くらしサポート・ウィズ 理事長、一般社団法人全国居住支援法人  
協議会 事務局長

神奈川県立高等学校 スクールソーシャルワーカー