



〒530-0041 大阪市北区天神橋 2-2-9

プラネット南森町ビル 8 階

電話 06-6352-3400 FAX 06-6352-3401

メール saposen-osaka@lemon.plala.or.jpホーム <http://www.saposen-osaka.org>

編集・発行/ NPO 労働と人権サポートセンター・大阪

センター・大阪



サポセン大阪 第 15 回通常総会 開催

財務面を意識した事業運営計画へ

5月27日大阪市北区の「PLP会館」で特定非営利活動法人 労働と人権サポートセンター・大阪の第15回総会が開催された。

総会では①2022年度事業報告承認 ②2022年度収支決算報告承認 ③2023年度事業計画（案） ④2023年度収支計画（案）の承認議案が提案され、いずれも異議なく承認された。その後、2023年度役員選出と議事録署名人の選出が行われ全ての議事が終了した。



総会で承認された2023年度事業計画において相談、啓発、情報発信等の「昨年度の事業計画の柱建てを継承して取り組みを目指す」とする一方、以下のとおり財務面を意識した事業運営計画が盛り込まれた。

・「組合員の減少」による労働組合運動の減少局面を反映して、当NPO法人の個人会員・団体会員が減少して、これまで労働と人権に関わる「地域の砦」（プラットフォーム）を目指して社会運動の会議場所等に提供してきた大阪市北区南森町の「サポセン事務所」を維持することが財政的に非常に困難な事態となっております。

・そのため財政状況を見極め、組織・事業を維持するかどうかについての判断を下していきます。

(1) 円滑な財政運営に努め、財務面を意識した事業運営を行います。

(2) 入居3団体と事務所の管理・運営について協議し、有効活用をはかります。

総会終了後、関西学院大学教授の長松奈美江さんによる「コロナ禍における生活困窮と

支援制度の役割」と題する記念講演が行われた。講演内容をレポートする。



記念講演 コロナ禍における生活困窮と支援制度の役割

講演レポート概要版

コロナ禍は「新しい生活困難層」呼ばれる安定した仕事に就くことができず、さりとて福祉の受給要件にも合致しない、いわば制度の狭間にいる人びとがより深刻な打撃を受けたことが相談件数の激増で可視化され露呈された。

コロナ禍における生活困窮の諸相として、収入／売上減少、無業化のリスクは、正社員と比較してフリーランスと非正規雇用でより高かったこと、また長期にわたって収入／売上減少を経験した者ほど生活支援制度を利用する傾向にあるが、全体的に利用率は低調であったことが「労働政策研究・研修機構」による調査結果で判明している。

コロナ禍における「大阪府豊中市の自立支援窓口への来談者」へのアンケートやインタビュー調査により、「簡単に解決しない困りごとに直面している人びとが顔を上げて生きていく」ためには「他者とのつながり」としての自治体の支援制度と支援員が深い影響を及ぼすことを考察した。

社会保険や労働保険、そして公的扶助（生活保護）の間にある生活困窮者を支援する第2のセーフティネットとしての現金給付制度の拡充、及び人としての主体性を尊重する「自律」（autonomy）を支える自治体での支援制度の確立が課題である。

講演会の参加者からは生活困窮者支援の行政サービスをより良くするためには、自治体の相談員や支援員の多数である非正規職員（会計年度任用職員や派遣職員）の雇用と生活を安定させたための取組みが必要ではないかとの意見が寄せられた。

コロナ禍における生活困窮と支援制度の役割

簡単に解決しない困りごとに直面している人びとが

顔を上げて生きていくために必要な支援とは何か？

2023年5月27日関西学院大学教授の長松奈美江さんが「コロナ禍における生活困窮と支援制度の役割」と題したサポセン総会の記念講演の内容をレポートする。(S)

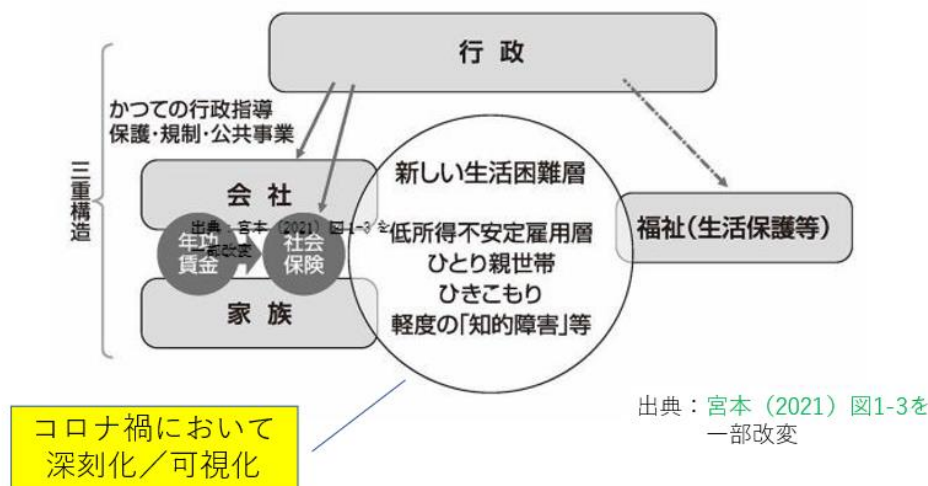
1. コロナ禍はいかなる問題を露呈させたのか

2020年4月新型コロナウイルス感染症に対する緊急事態宣言が発出されてからの3年間に私たちが携わったいろんなデータやインタビューによる調査研究から示唆を得たことを発表したい。

コロナ禍以前に生じていた「**新しい生活困難層**」が急増しているという日本の社会の変化が再発見された。コロナ禍がおこって何かものごとがすごくガラッと変わったわけではなくこれまで言われてきた「新しい生活困難層」と貧困の増加の問題が深まった。

「新しい生活困難層」とは、安定した仕事に就くことができず、さりとて福祉の受給要件にも合致しない、いわば制度の狭間にいる人々のことである。背景には行政、企業、家族の「三重構造」による日本型生活保障の解体がある。

図1-3 日本型生活保障と「新しい生活困難層」の拡大



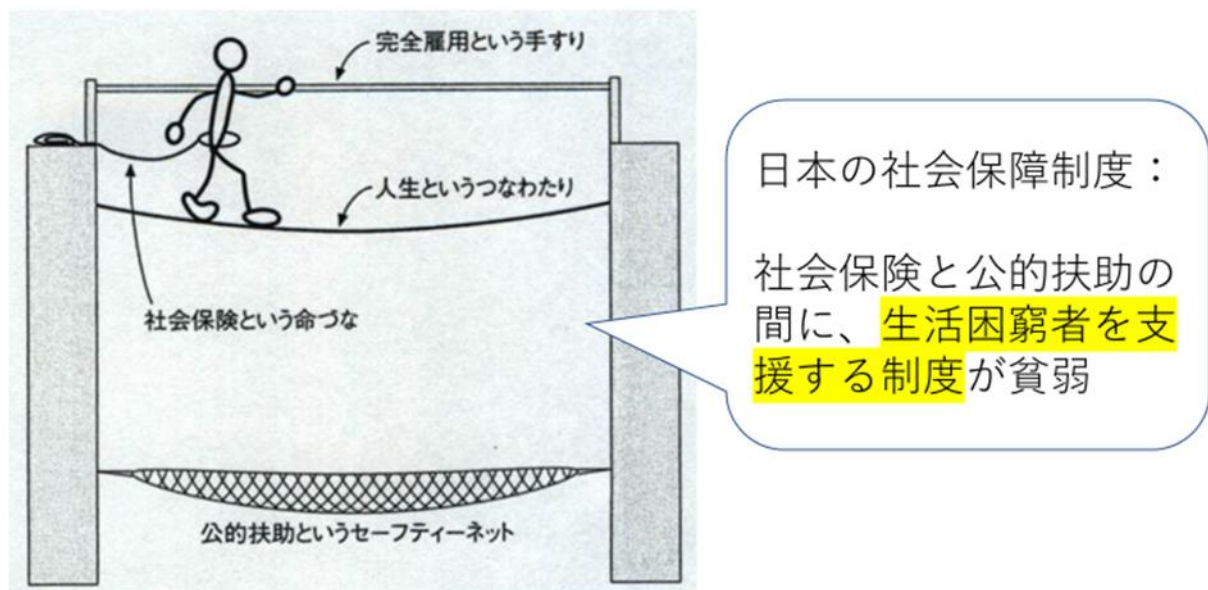
典型例はひとり親世帯、ひきこもり、低所得不安定雇用層の人びと、まさにこういう人びとがコロナ禍で打撃を受けた、特に非正規雇用とフリーランスが打撃を受けた。相談件数が激増したということからもあらわれている。

1-1. 「第2のセーフティネット」としての生活困窮者自立支援制度

「生活困窮者自立支援制度」をこの間注目している。これは第2のセーフティネットと呼ばれている。第1のセーフティネットが社会保険や労働保険だが、それにカバーされず、それを利用出来る環境に無い、尚かつ困難を抱える生活困窮者が、第3のセーフティネットである生活保護に移行するリスクは高いが、そこまでいたらない不安定層、そういう層を対象にして生活できる環境を提供すると共に、就業を通じて社会的、経済的自立を促していくための仕組みの総体である。

「生活困窮者自立支援法」は2015年4月施行されたが、はじめはすごく貧弱だったためそれを補うために様々な制度が出来てきた。

◆ 完全雇用・社会保険・公的扶助の関係図



(出典：山森 2009: 30)

日本の社会保障制度は社会保険と公的扶助の間に生活困窮者を支援する制度が貧弱であることがこの間コロナ禍で露呈した。

リーマンショックをきっかけに求職者支援制度がつけられた。その後の2015年に「生活困窮者自立支援制度」が出来た。コロナ禍で「支援制度」はよく使われた。自治体現場の人びとはこの制度があつて良かった。制度がなければ酷いことになっていたと言う。

「生活困窮者自立支援制度」の概要 全国の社会福祉事務所の設置自治体が実施主体と

なり、**必須事業**は自立相談支援事業、住居確保給付金の支給がある。**任意事業**は就労準備支援事業、家計相談支援事業等があり実施率が7割程となっている

この制度の意義は次の3点である。

1. 旧来の制度の狭間に入りがちであった「**新しい生活困難層**」を支援の対象とすることを旨とした点
2. 厚労省、文科省様々な部局が連携して、自治体の二重の縦割りを克服した包括的支援を旨とした点、
3. やみくもに一般就労を求めるものではない、個人それぞれの自立の形があるとして、支援を受ける者の自己決定や自己選択の重視、強調している点

1-2. コロナ禍における生活支援制度

様々な支援制度がコロナ禍で実施されたが、一番大きいのが企業に向けての支援制度である「雇用調整助成金」で2022年9月時点の支給決定額は6兆円超となっている。

個人に向けた注目する支援制度では生活福祉資金の特例貸付がある。地域の社会福祉協議会（社協）を通じた貸付で、決定件数335万件。但し貸付なので返せない層がいる。また貸付総数の3割超の免除申請があり、自己破産も7,500件以上確認されている。

住宅確保給付金（生活困窮者自立支援制度の必須事業でもある）は一定額を上限にした「唯一の現金給付制度」である。欧米諸国は現金給付制度が中心で、社会扶助は日本以上に財政措置が進んでいる。日本は生活保護受給率も低い、現金給付制度が貧弱である。

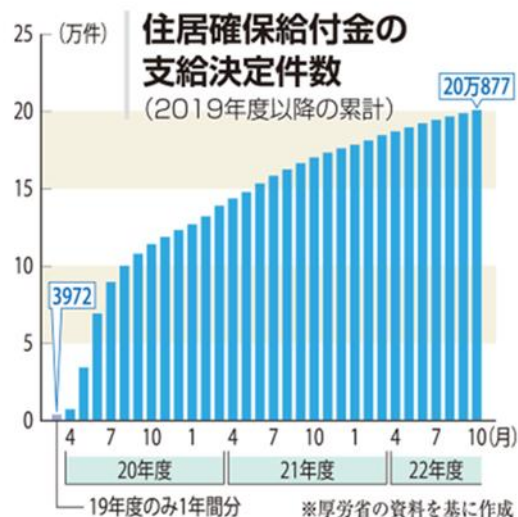
住宅確保給付金はコロナ前には評判が悪かったがこれが特例措置として拡充され2020年は2019年の34倍の給付となっている。一部恒久化がすすめられている。一方で**自立支援の機能を強化する**とされ、ハローワーク求職などの就労要件を課されている。その人の状況に合わせているのかの注視がいる。

◆住居確保給付金の特例措置

⇒一部恒久化へ

- 住まいを失う恐れのある生活困窮者向けに家賃相当額を補助する「住居確保給付金」について、コロナ禍での特例措置を一部恒久化して利用しやすくするとともに、**自立支援の機能を強化する**

（困窮者向け家賃補助 コロナ特例、一部恒久化、
公明党HP、2023年3月20日、
<https://www.komei.or.jp/komeinews/p285308/>）



2. コロナ禍における生活困窮の諸相

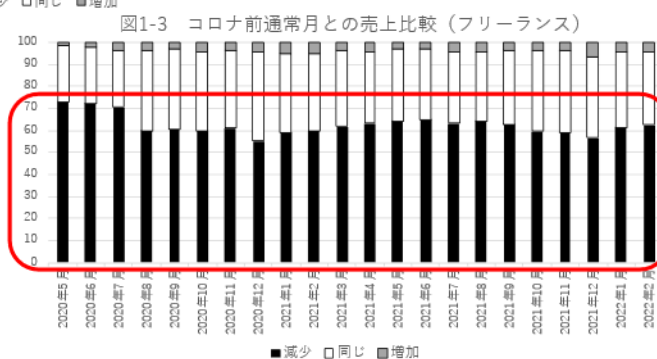
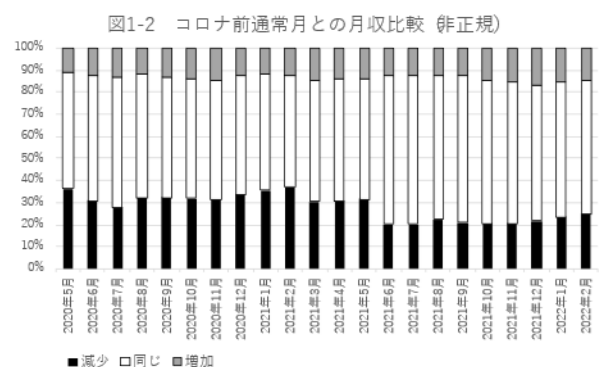
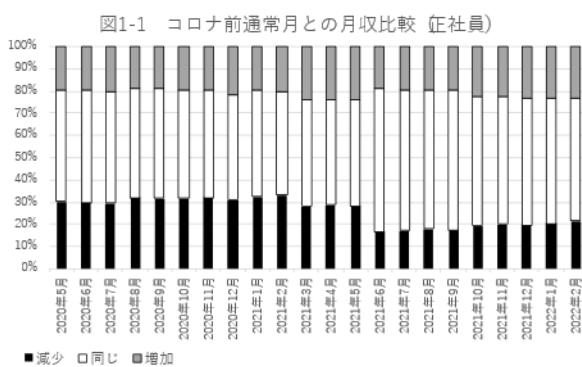
厚労省所管の独立行政法人である労働政策研究・研修機構（JILPT）のパネル調査結果をもとにコロナ禍における生活困窮の諸相を紹介し分析する。

「JILPT 新型コロナウイルス感染拡大の仕事や生活への影響に関する調査」(2020/5～2022/3 全7回のパネル調査 20歳以上64歳以下の民間企業の雇用者、フリーランス（雇人のない、店主以外の自営業者＜農林漁業除く＞) 2020/5 調査回答者は4,887名

※パネル調査とは、調査対象者を固定化（パネル化）し、一定期間繰り返しアンケートをおこなう調査方法。時間の経過とともにデータの変化を分析する

2-1. 就業形態（正社員、非正規、フリーランス）によってもコロナ禍からの回復状況も異なっているか？

収入／売上減少、無業化のリスクは、正社員と比較してフリーランスと非正規ではより高かった。

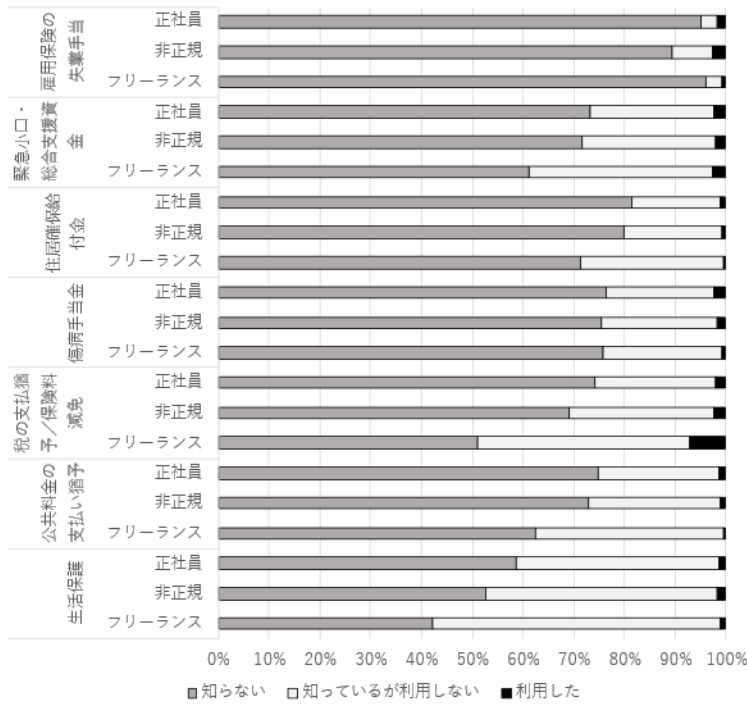


✓いずれの時点でも売上が減少したフリーランスが大多数

✓2022年2月でも、フリーランスの約6割がコロナ前よりも売上が減少と回答

2-2. 困難な状況にある人は支援制度を利用できたのか？

長期にわたって収入／売上減少を経験した者ほど制度を利用する傾向にあるが、全体的に利用率は低調であった。困難に直面するフリーランスが多いにも関わらず、就業形態による支援制度利用の差は小さい。収入／売上減少、無業の経験が多いほど支援制度を利用していた。収入／売上が減少し続けた者でも、支援制度利用は15～20%という低水準にとどまる



- フリーランスが最も利用したのは、税の支払猶予／保険料減免（7.1%）
- 「知っているが利用しない」の割合が高い

※フリーランスが使えない制度：雇用保険の失業手当、傷病手当金

2-3. まとめ（コロナ禍における生活困窮の諸相）

コロナ禍における収入／売上減少と家計悪化については、フリーランス／非正規雇用者ほど収入／売上減少、家計悪化している。特に2022年に入っても、多くのフリーランスが苦境に陥り続けている「回復」しているとはいえない。（2022年2月時）経済ショックをより直接的に受けやすいというフリーランスの不安定かつ脆弱な側面が見える。

別の調査結果であるが、生活支援制度を利用しても生活を保つことが容易ではなく、預貯金の切り崩しや借入れが不可避となっている。

一方生活支援制度の利用者はどのような人で、制度をどのように評価しているのか、また制度の利用は、課題解決につながったのかについては次の調査で紹介する。

3. コロナ禍における自立相談支援窓口への来訪者

大阪府豊中市における共同研究の内容を報告する。生活困窮者とはどのような境遇の人なのか。支援を受ければどのように変わるのかを分析した。

「ささやかなウェルビーイング」という概念を紹介する。そう簡単には解決しない困りごとに直面している人びとが、問題解決状態＝幸福という等式に囚われるなら、顔を上げて生きていくことは難しいだろう。問題解決と一緒に臨んでくれる他者が居ることは、居座り続ける困難の大きさに比べれば小さなものかもしれないが、力強い支えであると受け止められている。（well-being より積極的に人権を尊重し、自己実現を保障すること）

「**制度的な弱い紐帯**」とは自治体で行われる支援制度のことを示す。家族・友人による強い繋がりを強い紐帯、顔見知りとか友人の友人とかの弱い関係性を弱い紐帯と呼び社会学で使われる概念である。

そして弱い紐帯の強さということが言われる。困っていることは家族・友人に言えないことが多い。強い紐帯の中で解決しようとするすると非常にしんどい。そういうときに単なる顔見知りとか、赤の他人とかの弱い紐帯に頼って助けをえることも重要である。制度的なということは弱い繋がりが行政的に保障されていることを示す。

豊中市は就労支援の現場で有名な自治体である。2000年頃から大阪府では地域就労支援が独自事業して進められてきた。就労困難層を対象とした支援事業で、大阪府下の自治体の取組みが発展して生活困窮者自立支援として全国的な支援制度となった。豊中市は生活困窮者自立支援には力を入れている。研究も多数されている。

制度を使った人にフォーカスした調査である、大阪府豊中市でのコロナ禍における自立相談支援窓口への来談者調査（2021年2月から継続中）の結果のまとめを報告する。

大阪弁護士会の調査による2020年5月6月人口10万人当たりの生活困窮者自立支援窓口の新規相談件数を見ると豊中市が突出している。



【出典】大阪弁護士会，2020，「大阪府内の生活困窮者自立支援窓口 アンケート調査結果」
https://www.osakaben.or.jp/info/2020/2020_0910_2.pdf (53ページ)

制度は全国で実施されているが、これまでの実績とか窓口の数や広報の量により自治体間では取り組みによりでばらつきがある。豊中市は手厚い支援がされている。

2021年2月～3月に生活困窮者自立支援制度の利用者60名から質問紙調査の回答を得た。そこから12名の来談者にインタビュー調査を2021年4月～9月に実施し、追調査を2022年6月～9月に8名に実施した。

豊中市・自立相談支援窓口への来談者の特徴と支援サービスへの評価

1. 来談者はどのような人びとなのか？（質問紙調査による）多世代にわたり、働いている人びとが過半数（正社員は少ない）高卒者が過半数だが大卒者も少なくない。有配偶の者は少なく、未婚や離別が多い。新型コロナ拡大による生活の変化「なし」が25%との結果だが、これはコロナで困ってきたわけではなく、コロナの有り無しに関わらず、ずっと困っていたこと、また定期的に窓口に来談していることを示している。

2. 来談者の支援ニーズとは何か？（質問紙調査による）「収入が少ないこと」「仕事が見つからないこと」に加え、「頼れる人がいないこと」への不安も抱える。求める支援は「生活資金の援助」がもっと多く、次が「職探し」。家族や友人に頼れずに、「行政や地域の相談機関・相談員」へ頼るという来談者の姿が調査で分かった。

表1 インタビュー調査の概要

	性別	生年	年齢	学歴	家族	第1回調査	第2回調査	職業 (第1回調査)	職業 (第2回調査)
Aさん	男性	1963	59	大卒	離婚	2021/4/12	2022/6/18	無職	無職
Bさん	女性	1989	33	大卒	既婚、子あり	2021/4/19	2022/6/24	パート	パート
Cさん	女性	1970	52	大卒	既婚、子あり	2021/4/21		専業主婦	
Dさん	女性	1946	76	中卒	未婚、子あり	2021/4/23		失業（パート内定）	
Eさん	女性	1978	44	大卒	未婚	2021/4/24	2022/7/2	嘱託	契約
Fさん	男性	1988	34	大卒	未婚	2021/6/30	2022/8/18	フリーランス	無職
Gさん	女性	1965	57	高卒	離婚	2021/7/2	2022/7/4	無職	派遣
Hさん	女性	1990	32	高卒	離婚、子あり	2021/7/6		自営	
Iさん	男性	1974	48	大卒	既婚、子あり	2021/7/17	2022/7/16	契約	契約
Jさん	男性	1967	55	高卒	離婚	2021/7/31	2022/7/22	派遣	無職
Kさん	男性	1963	59	高卒	離婚	2021/8/6		無職	
Lさん	男性	1962	60	大卒	離婚	2021/9/1	2022/9/1	自営	自営

注) 年齢は第1回調査時／「子あり」=生計を共にする子どもあり

3. 12人へのインタビュー調査の結果により問題が解決しないのにもかかわらず支援サービスを高く評価していることが分かり、それを掘り下げて示したい。

来談者（「新しい生活困難層」）は、たとえ問題が解決されなくても、自分の話にじっくりと耳を傾けてくれた、人としての主体性を尊重されたという体験を高く評価している。

そして、それが行政サービスとして制度的に保障されている（「制度的な弱い紐帯」）こそが、困難を抱えるひとが前を向いて生き続けていることの糧になっている。

4. 結論と今後の課題

行政、企業、家族の「三重構造」による日本型生活保障の解体を背景にして、安定した仕事に就くことができず、さりとて福祉の受給要件にも合致しない、いわば制度の狭間にいる人々、派遣、契約、フリーランス・・・をしながらなんとか生きていく膨大な「新しい生活困難層」や病気をかかえながら、なんとか生きていく人びとがいる。

人口の高齢化で膨れあがる困窮した高齢世帯（低年金、無年金）の問題解決は（学ぶことができる）人を対象とした）労働移動支援政策だけでは不十分である。

労働条件の向上は大事だが「男性中心、正社員中心の稼ぎ主モデル」が成り立たなくなっている。その世界にはもう戻れない。

必要な支援課題として、第2のセーフティネットを支える現金給付制度と「自律」を支える相談支援がある。コロナ禍で日本の住宅政策の貧弱さがはっきりして、現金給付である住宅給付支援金の恒久化は喜ばれ、さらなる制度構築が求められている。

また自立（インデペンデンス）が押し出される就労のみでなく、自分で考えていけることを大事にする自律（オートノミー）を支える支援というかたちでの「他者とつながり」が困りごとを抱えた人びとの生にいかに深い影響を及ぼすのかが調査研究の結果示された。

これまで支援が注目されてこなかった、また支援制度については批判もあるが今後もサービス需要側の重要性に着目する研究を進めて行きたい。

表2 インタビュー調査のまとめ

	「生活困難」の原因	求める支援（初回調査時）		サービス利用	支援サービスへの評価
		現金給付	サービス給付		
Aさん	家族、健康問題	○	職探し／生活の立て直し	個別相談、生活保護、就労体験	5
Bさん	健康問題	×	職探し	個別相談、講習参加	5
Cさん	職歴のなさ、家族	×	職探し（再就職）	個別相談、セミナー参加	3.5
Dさん	低年金、健康問題、家族	○	職探し	住居確保給付金、緊急小口資金	4
Eさん	発達特性	×	職探し／働き方相談	個別相談	4⇒3
Fさん	キャリア不安定、健康問題、家族	○	×	住居確保給付金、生活保護	2⇒4⇒3
Gさん	健康問題、コロナ	○	×	住居確保給付金、緊急小口資金	2
Hさん	コロナ	○	×	持続化給付金、緊急小口資金、総合支援資金、住居確保給付金、新型コロナウイルス感染症特別貸付	5
Iさん	家族、健康問題	×	働き方相談	個別相談、就労体験	4
Jさん	家族、借金、健康問題	×	自己破産手続き	個別相談、生活保護	5
Kさん	健康問題、家族	○	職探し	個別相談、生活保護、就労体験	5
Lさん	コロナ、収入減	○	職探し	持続化給付金、緊急小口資金、総合支援資金、住居確保給付金	5

講師と出席者との質疑の模様の一部を紹介する。

質問 簡単に解決しない困りごとに直面している人びとへの支援について何故研究しているのか

回答 課題解決型支援は課題解決をゴールにすると支援者がバーンアウトしたり何も出来ないという無力感にさいなまれることがある。一方で一緒に解決を考える伴走型支援という考え方があり実際に現場がどうなっているのかを知りたいと考えた。

質問 相談員は会計年度任用職員、非正規職員で不安定雇用、低賃金で働いている。インタビュー結果を見ると 相談員の資質、受け止め方が来談者の評価に直結している。行政サービスをよりよくするためには、相談員の身分を安定させてスキルを上げる人事制度が必要であるとする運動の仕方が出来そうであるか聞きたい。

回答 大切な点で 100%同意する。相談員はスキルが必要で、来談者の生死にもかかわるプレッシャーのなかでの難しい仕事で感情労働でもある。大切なのに知られていない、評価されていないことは他の官製ワーキングプアの司書や保育士でも同じ問題がある。

参考文献（主なもの）

- ・ 後藤広史, 2019, 「生活困窮者支援とソーシャルワーク」埋橋孝文・同志社大学社会福祉教育・研究支援センター編, 2019, 『貧困と就労自立支援再考——経済給付とサービス給付』法律文化社。
- ・ 菊池馨実, 2019, 『社会保障再考——〈地域〉で支える』岩波新書。
- ・ 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎, 2014, 『生活困窮者への伴走型支援——経済的困窮と社会的孤立に対応するトータルサポート』明石書店。
- ・ 奥田知志, 2021, 「あらためて伴走型支援とは何か——物語の支援」奥田知志・原田正樹編『伴走型支援——新しい支援と社会の方たち』有斐閣, 187-194。
- ・ 正木浩司, 2018, 「豊中市の生活困窮者自立支援の取り組みに見る自治体就労支援の可能性」『自治総研』476号: 47-76。
- ・ 宮本太郎, 2020, 「社会的投資戦略を超えて——資本主義・福祉・民主政治をむすび直す」『思想』2020年8月号, 57-81。
- ・ 宮本太郎, 2021, 『貧困・介護・育児の政治——ベーシックアセットの福祉国家へ』朝日新聞出版。
- ・ 桜井啓太, 2019, 「就労自立支援サービスの現在——生活困窮者・生活保護の視点から」埋橋孝文・同志社大学社会福祉教育・研究支援センター編『貧困と就労自立支援再考——経済給付とサービス給付』法律文化社。
- ・ 関口昌幸, 2017, 「すべての市民が安心して働き、暮らすことのできる「第2のセーフティネット」をいかに拡充するか？」五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗編『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社, 141-158。
- ・ 篠田徹・上林陽治編著, 2022, 『格差に挑む自治体労働政策：就労支援、地域雇用、公契約、公共調達』日本評論社。