



# コロナ禍での支援現場からの報告と提言 ～低所得者向けの支援施策の拡充にむけて～

大西 連 Ohnishi Ren

認定NPO法人自立生活サポートセンター・もやい 理事長  
内閣官房孤独・孤立対策担当室 政策参与

Twitter : @ohnishiren Facebook : ohnishiren



## 団体紹介&自己紹介

認定NPO法人自立生活サポートセンター・もやい  
日本国内の貧困・格差の問題に取り組む団体

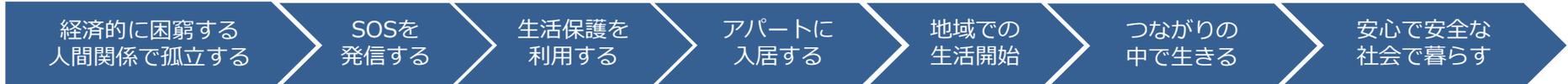
- 生活困窮者への相談支援  
年間5000～6000件の相談対応（面談・電話・メール・チャット等）  
年間2万人以上に食料支援
- ホームレス状態の人のアパート入居のための支援  
のべ2400世帯に連帯保証人提供、1300世帯の緊急連絡先引き受け  
認定NPO法人として初めて宅建免許取得、のべ350件の住まい探し相談  
コロナ禍でアパート型シェルターの設置と運用
- 居場所作りやコミュニティ作り  
カフェサロンの常設、コーヒー焙煎、農業体験などの社会参加の機会の提供
- 生活保護や社会保障制度の提言等

個人としては、  
政府のSDGs推進円卓会議構成員  
内閣官房孤独・孤立対策担当室政策参与  
日本いのちの電話 理事 など





# 団体紹介&自己紹介



<p>当事者の気持ち</p>	<p>生活困窮 健康の不安 極度の我慢</p>	<p>恥の意識 (スティグマ)</p>	<p>住まいがない 不衛生な劣悪環境 単独入居が困難</p>	<p>安堵 滞納不安 孤独</p>	<p>疎外感からの解放 自分の居場所 希望、社会参加</p>	<p>社会のアウトサイダー からインサイダーへ</p>
----------------	---------------------------------	-------------------------	--	---------------------------	--	---------------------------------

<p>タッチポイント (当事者・社会との接点)</p>	<p>電話、メール、面談、 チャット等、食糧支援</p>	<p>同行 支援</p>	<p>事務所</p>	<p>葉書 訪問</p>	<p>サロン、コミュニティ</p>	<p>メディア、通信、SNS、 講演(全国各地)</p>
---------------------------------	----------------------------------	------------------	------------	------------------	-------------------	----------------------------------

<p>取り組みの もやいの</p>	<p>具体的な 活動</p>											
	<p>4事業と ミッション</p>	<p>食料品 配布</p>	<p>各種 相談</p>	<p>制度利用 サポート</p>	<p>入居先 紹介</p>	<p>連帯保証人 緊急連絡先</p>	<p>安否 確認</p>	<p>イベント 開催</p>	<p>居場所 づくり</p>	<p>政策 提言</p>	<p>情報 発信</p>	<p>講演</p>
	生活相談・支援事業		入居支援事業			交流事業		広報・啓蒙事業				

貧困問題を社会的に解決する

<p>個人の変化</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>健康で文化的な最低限度の生活の確保</li> <li>社会保障の利用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>路上/公園/施設など広義のホームレスやネカフェ難民減少</li> <li>勤労機会の確保</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>社会的孤立状態の解消</li> <li>安全と安心</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>社会的理解の醸成</li> <li>個々人の支援広がり</li> </ul>
--------------	--	--	---	---

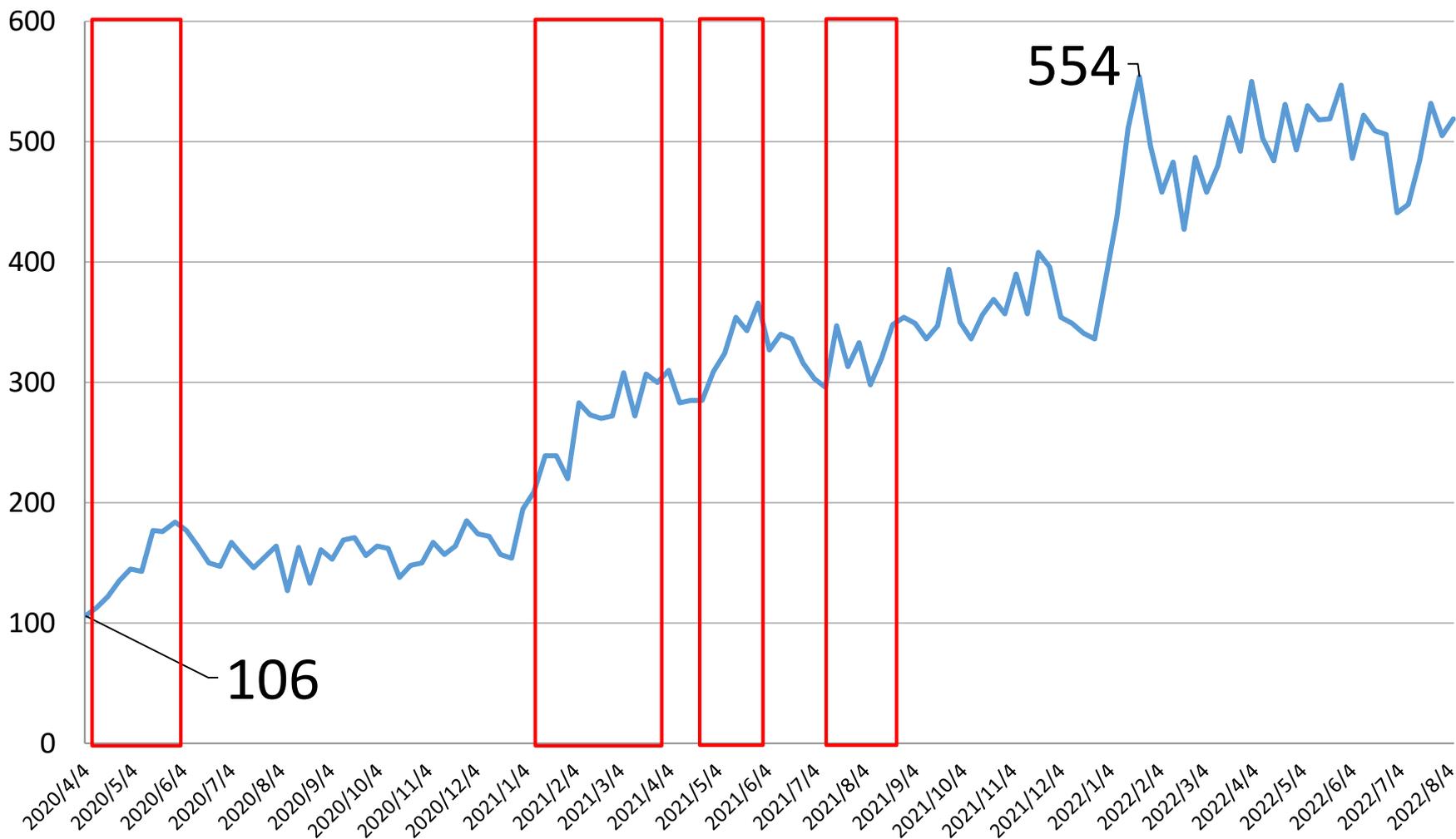
<p>社会の変化</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ナショナルミニマムの実現</li> <li>絶対的貧困の低減</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ハウジングファーストの進展</li> <li>「貧困ビジネス」への対応</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>無縁社会の克服</li> <li>税収の増加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国・自治体の制度に</li> <li>セーフティネットの充実(貧困の予防)</li> </ul>
--------------	--	---	--	---



# 新型コロナウイルスの影響による現場の変化



## もやい新宿都庁下での食料品配布に来られる方の推移（実数）



※赤枠は東京が「緊急事態宣言」の期間



## 参考：都庁下の食料品配布に訪れる人

(プライバシーへの配慮から一部改変したり、複数の事例を組み合わせています)

- ・住まいなし、要保護状態  
Aさん（30代男性）：地方の工場で派遣で働くも契約更新されず失職。寮を出てネットカフェ生活へ。父母は離婚し疎遠で連絡先も不明。所持金数百円。うつ病もあるが長らく受診していない。
- ・住まいはあるが、要保護状態  
Bさん（40代男性）：飲食店で契約社員として働くもコロナで失業。家賃滞納ないが更新料用意できず、貯金はほぼなし。特例貸付利用中。
- ・住まいあり、生活ギリギリ **生活防衛のために利用**  
Cさん（30代女性・シングルマザー・未就学児1人）：パートを掛け持ち。公営住宅で生活。パート先の1つがコロナの影響でシフトが減り収入減。
- ・住まいあり、生活再建したが…… **不安解消や生活防衛のために利用**  
Dさん（20代女性）：コロナで失業し特例貸付利用後に再就職。再就職先は派遣、手取りで月に14万円ほど。いつ失職するか不安。

## 「要保護の層」 「生活困難層」 「生活不安層」

要保護の層：生活保護の利用ができる程度の困窮状態の人

生活困難層：要保護状態に近く、要保護と労働市場を行き来している人

生活不安層：これまで「自立している」と見られていたワーキングプアなどの状況で、恒常的な低所得で生活の不安を抱える人

- ・多くは、不安定就労、低賃金、DV・虐待、家族関係の厳しさ等…  
構造的な「生きづらさ」を抱えている
- ・女性や若年層に拡大している



## 既存の施策・制度はこの3層に対応できていない

生活保護は、要保護状態なら普遍的に利用可能な制度。しかし、扶養義務やスティグマなど「**利用しにくい**」制度になっている。（要保護の層）

一方、その手前のセーフティネット群は、基本的に「短期の失業対策」になっている。

「自立支援相談」「住居確保給付金」「特例貸付」などは、景気が良く、労働市場に戻れば生活再建する場合は機能するが、短期の仕事（日雇いなど）でつないでいた人や、中長期の失業、「ひきこもり」に**必ずしも制度としては対応できていない**。（生活困難層）

また、**そこから「就労自立」しても、慢性的な低所得（ワーキングプア）**であり、**生活に不安**を抱えてしまう。

そして、慢性的な低所得（ワーキングプア）に対して**対応する施策がほとんどない**。

例えば、東京では最低賃金のフルタイム就労でも、手取りは月に14万円程度で生活保護基準と大差がない。**労働市場に戻っても暮らし向きは厳しく、先の展望を抱きにくい状況**にある。（生活不安層）

## それぞれの層に必要な施策・制度の論点整理

### 【要保護の層】

- ・生活保護を入りやすい制度へ移行  
扶養義務の撤廃、オンライン申請等の実装  
スティグマ軽減に向けた広報や啓発の取り組みの強化

### 【生活困難層】

生活困窮者自立支援制度、重層的支援体制整備事業、求職者支援の範囲

- ・対人援助機能の強化と総合相談体制の確立
- ・地域の支援機関（官民）との連携・協働体制の確保
- ・給付付き職業訓練の拡充などの施策の充実

### 【生活不安層】

- ・最低賃金の上昇など、就労収入を上昇させる施策
- ・所得を底上げするような給付やサービスの大幅な拡充  
（恒久的な「住宅手当」、児童手当の拡充、最低保障年金など）  
※ここの論点はこの審議会の範囲ではないと聞いていますが重要なので。  
⇒生活保護の手前の「給付」「所得保障」の仕組みについて、  
政府としても本格的に議論する場が必要だと提起します。



## 要保護の層：生活保護について

### 【要保護の層】

生活保護を「入りやすい制度」へ移行することが必要。

### 制度改正のアプローチ

- ・ 扶養義務の撤廃
- ・ 大学等への世帯内就学の実現
- ・ 生活用品としての自動車の保有の緩和
- ・ 外国人への生活保護法内での保護の実施

### DX化のアプローチ

- ・ オンライン申請等の実装（システム標準化の際に想定すること）

### 生活保護基準へのアプローチ

- ・ 2013年以降の基準引き下げの即時停止と物価高等への即応的な対応

### スティグマ軽減に向けたアプローチ

- ・ 政府広報、自治体等の広報啓発の強化

※より詳細な論点については別紙の「生活保護制度の改善および適正な実施に関する要望」参照

## 生活困難層：生活困窮者自立支援制度について

【生活困窮者自立支援制度の目指す目標として規定されていること】  
「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と「生活困窮者支援を通じた地域づくり」  
⇒どう実現するか？

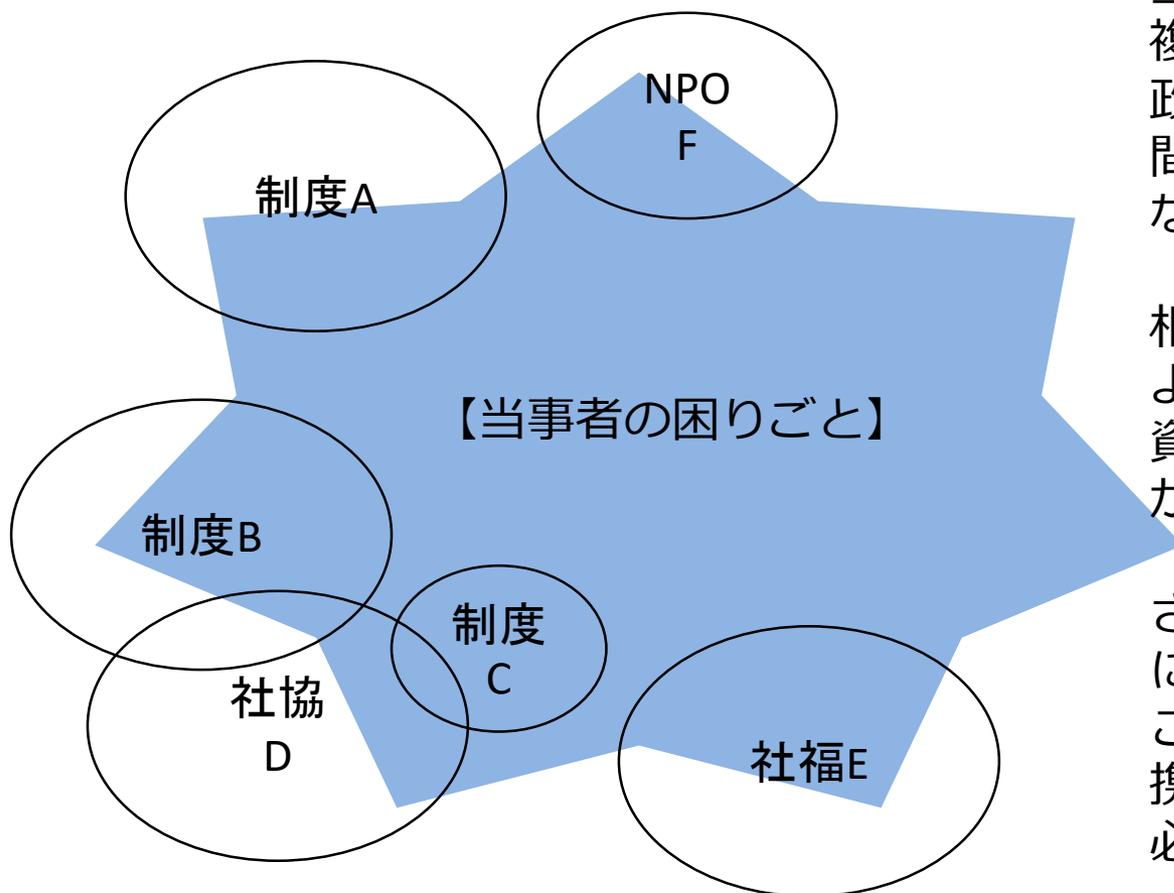
「生活困窮者の自立と尊厳の確保」について

- ・ 支援計画の策定を本人中心でおこなうことを義務化したらどうか？  
⇒当事者の「権利性」を確立できないか？
- ・ 「就労自立」にとどまらない「自立の形」について定義し、政策的な評価をしたらどうか？（現状の政策評価（KPI等）は就労率や増収率なので）

「生活困窮者支援を通じた地域づくり」について

- ・ 既存の施策にはこの部分の人員体制の確保や予算措置はない  
⇒制度の枠組みのなかで人員体制の確保や予算措置をしてはどうか？  
⇒重層的支援体制整備事業等との位置づけについて整理したらどうか？
  - ・ 対人援助機能の強化と総合相談体制の確立
  - ・ 地域の支援機関（官民）との連携・協働体制の確保
- ⇒行政と民間機関等の対等な「連携」「協働」が必要ではないか？

当事者の困りごとは多岐にわたる  
既存の制度や支援機関で対応できないこともある



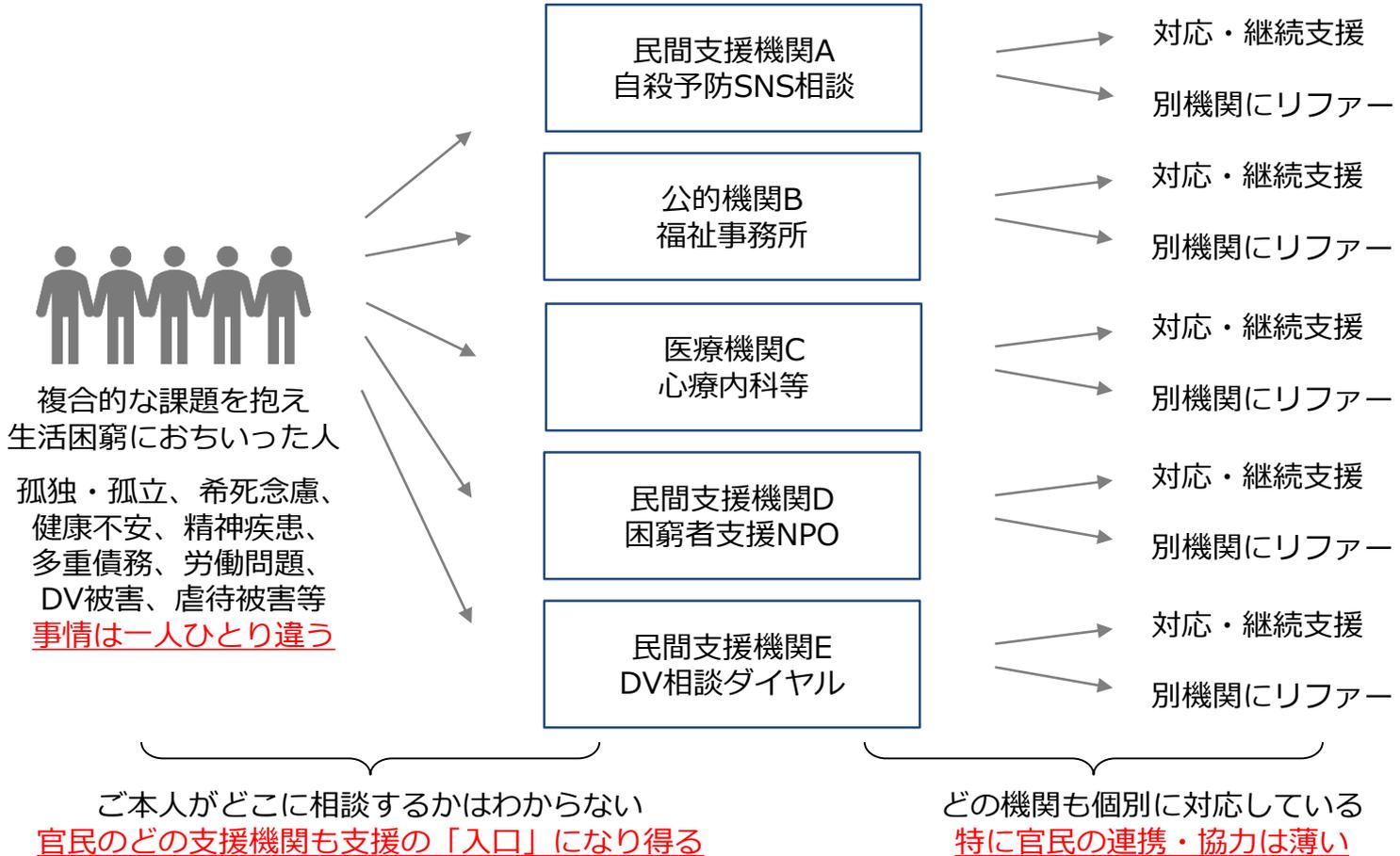
当事者の困りごとは複数あり、複雑にからまっていたり、政策化されていなかったり、民間の支援メニューでも対応できないことも。

相談支援や伴走型支援の拡充により、これらの各種制度や社会資源と支援調整をおこなうことができる。

さらに、制度外のところを実際には地域のNPO等が担っていることもあり、そこへの支援（連携や資金助成）も視野に入れる必要がある。

各制度や施策の縦割りをこえて、公的機関、民間機関などの垣根をこえて、**対等な大きなまとまりとなって支援の枠組みを考えていくことが必要。**

# 現場レベルでの分野をこえた連携、協力が必要



各支援分野の枠組みをこえて、官民の垣根をこえて、「大きなチーム」を作ることが必要。  
顔の見える「大きなチーム」がワンストップ&ネットワークで伴走していく体制の構築を。



## 生活保護の手前にも「給付」「所得保障」の仕組みが必要

### 【生活不安層】

「就労自立」とみなされ支援から外れる恒常的な低所得者層に対して、恒久的な給付や所得保障により生活を下支えし、不安を解消することが必要

### 就労収入を上昇させる施策

- ・ 最低賃金の上昇、正規雇用の拡充等による雇用の安定化、非正規労働者の社会保険適応の拡大など。

### 所得を底上げするような給付やサービスの大幅な拡充

- ・ 住宅手当の創設（ワーキングプア、学生、低年金者等も含めた低所得者に対して無期の「住宅手当」の支給）
- ・ 児童手当の大幅拡充
- ・ 最低保障年金の実装

⇒これらは、この審議会の範囲ではないと聞いていますが、低所得者の支援を体系的に考えていくにあたっては検討してなければならない課題です。

⇒生活保護と生活困窮者自立支援制度のみで日本の低所得者支援を担うのはどう考えても荷が重いので、生活保護の手前の「給付」「所得保障」の仕組みについて、政府としても本格的に議論する場が必要だと提起します。