

セーフティ・ネットワークの実現に向けて

～セーフティ・ネットワーク実現チーム中間とりまとめ～

平成22年5月24日

セーフティ・ネットワーク実現チーム

1. 課題

「緊急雇用対策」（平成21年10月）に基づき「ワンストップ・サービス・デイ」や「年末年始の生活総合相談」を実施し、一定の目的は達成したが、離職等による貧困・困窮の状態にある人々の雇用や居住、生活を支える「セーフティネット」の脆弱さが浮き彫りとなった。

(1) 制度・窓口の「縦割り」支援からの脱却

(ワンストップ・サービス等の限界)

「ワンストップ・サービス・デイ」は、場所・職員確保の問題から恒常的実施は困難である。年末年始の生活総合相談も、期間中に利用者の課題把握・活用可能な支援を相談し、年明け以降の具体的支援に結びつけるには至っていない。

(利用者ニーズへの対応)

「ワンストップ・サービス・デイ」の取組等で明らかになった課題を踏まえ、本年に入ってから、第二のセーフティネット等に関する総合相談を日常的にワンストップで実施する住居・生活支援アドバイザーをハローワークに設置するなどの取組を行なっている。その一方で、社会的に排除された期間が長期にわたった場合には、様々な生活上のリスクが重なり、自身の抱える問題を認識することも困難となる。自立に結びつけていくには、利用者一人ひとりのニーズや状態を個別に把握しつつ、その生活上のリスク全体を受け止め、丁寧な相談・カウンセリングなどにより継続的に関わることが不可欠である。

(2) 支援自治体への要支援者負担集中の懸念

(一部自治体への「流入」)

年末年始の生活総合相談では、実施自治体へ広範囲からの利用者の流入がみられた。

(仕事を求めて転々とする人への支援・保護)

一定の居所を定めず、仕事を求めて各地を転々とせざるを得ない人が増える中で、貧困・困窮者支援に積極的に取り組もうとする地方自治体の中には、

要支援者が集中することを懸念する声があった。この懸念が高まると、本来実施責任を果たすべきケースにおいても適切な支援が行われず、結果として貧困・困窮者の「社会的排除」が進むおそれもある。

(3) 住居喪失者への支援の脆弱さ

(「住居喪失」によって遠のく「自立」)

一旦住居を失うと、自立生活に必要な収入を得るための就労が難しくなるだけでなく、各種の住民サービスの対象から排除され、支援が受けられなくなることにつながり、自立から遠ざかるおそれが強い。

(「居住の権利」を支えるセーフティネット)

年末年始の生活総合相談を利用した人に対して、「第二のセーフティネット」として整備されてきた施策は、支援要件、支援に要する期間や就労実績等の点で十分に機能していない面がある。特に「居住の権利」を支え、就労・自立を促進するための「居住セーフティネット」の整備が課題である。

2. 対応の方向と当面の取組

このような課題に対応するため、以下の取組を通じて、雇用・居住・生活支援サービスが「個別的」「継続的」「制度横断的」に提供される『セーフティ・ネットワーク』の実現を図る必要がある。

(1) 「パーソナル・サポート（個別支援）」サービスの導入

年末・年始の貧困・困窮者支援の取組で明らかになった様々な課題に対応するため、様々な生活上の困難に直面している利用者に対して、パーソナル・サポーターが、個別的かつ継続的に、相談・カウンセリングや各サービスへのつなぎを行う「パーソナル・サポート（個別支援）」サービスを導入することが必要である。

この取組の導入に向けて、本年度から「モデル・プロジェクト」を全国数か所で実施しつつ、並行して制度化に向けた検討を進める。

<対応の方向性>

年末・年始の貧困・困窮者支援の取組で明らかになった課題に対応するため、新たに「パーソナル・サポート（個別支援）」サービスを導入する必要がある。パーソナル・サポート・サービスとは、様々な生活上の困難に直面し本人の力だけでは個々の支援を適確に活用して自立することが難しい利用者に対して、パーソナル・サポーターが、個別的かつ継続的に相談・カウンセリングを行い、問題を把握し、必要なサービスのコーディネートや開拓、自立に向けてのフォローアップを行う、いわば「人によるワンストップ・サービス」

である。

このようなパーソナル・サポート・サービスは、地域のNPOや教育機関、民間企業等が提供主体となって個別支援を行うことが大きな特徴であり、このような取組が有効に機能するためには、地域において行政や制度の「縦割り」を超えた制度横断的な支援体制を作ることが重要である。

<当面の取組>

(モデル・プロジェクトの実施)

パーソナル・サポート・サービスの導入に向けて、現場レベルでの取組を踏まえた実際的な議論が不可欠であることから、「モデル・プロジェクト」を実施することとする。モデル・プロジェクトの第一弾として、神奈川県横浜市、北海道釧路市、京都府等の非正規労働者や長期失業者等への支援の実績等のある地域（自治体）で実施することとし、本年秋からの開始を目指す。また、それ以外の地域においても、モデル・プロジェクトとしての条件が整ったものについては、第二弾以降追加的な実施を進める。

なお、このモデル・プロジェクトは、今年度から来年度にかけて、都道府県に造成されている「緊急雇用創出事業」の基金を活用して実施することを念頭において実施準備を進める。

(検討委員会の設置と制度化に向けた検討)

パーソナル・サポート・サービスの具体的な設計を行うため、専門家等からなる検討委員会を設置し、モデル・プロジェクトから得られた実績や課題等の分析を行いつつ、

- (ア) パーソナル・サポーターの対象分野や支援分野等の基本的な考え方、
- (イ) パーソナル・サポーターの役割や養成・確保体制等の具体的な設計、
- (ウ) パーソナル・サポート・サービスを支える地域体制の構築

など制度化に向けた課題について検討を進める。

また、必要に応じ、モデル・プロジェクトの拡大やパーソナル・サポーターの育成推進に向けた検討を進める。

(2) 「居住セーフティネット」の確立

- 居住地不定者に対する支援や保護について、自治体が、要支援者の集中に対する無用の懸念を持つことなく、適切に実施責任を果たすことができるようにするための仕組み（「社会的包摂システム」（仮称））について、本年中に成案を得るべく検討する。
- 離職などによる貧困・困窮者の「居住の権利」を支え、自立生活・就労を促進する住まい対策を検証した上で、諸外国でとられている家賃補助政策等の状況や課題も踏まえつつ、「居住セーフティネット」の整備に向

けた検討を進める。

①支援自治体への要支援者の集中への対応

<対応の方向性>

一定の居所を定めず、仕事を求めて各地を転々とせざるを得ない人々が増える中で、これらの者に対する就労・自立支援策の実施に当たって、支援や保護を実施する自治体が要支援者の集中の懸念を有している。このような状況を改善し、要支援者の「社会的排除」を防止して、適切な支援や保護のもと、自立生活が営めるようにするためには、

(ア) 支援や保護の実施責任に関するルールの明確化

(イ) 実施責任をめぐる自治体間の調整が適切に果たされるための仕組み

(ウ) 支援・保護の手がかりを得られない要支援者に対する援助

が必要である。

<当面の取組>

居住地不定者に対する支援や保護について、自治体が、要支援者の集中に対する無用の懸念を持つことなく、適切に実施責任を果たすことができるよう、上記の3つの必要条件を満たす仕組み（「社会的包摂システム」（仮称））について、本年中に成案を得るべく検討を進める。

②「居住セーフティネット」の確立

<対応の方向性>

離職などによる貧困・困窮者の「居住の権利」を支え、自立生活・就労を促進するための住まい対策を検証した上で、諸外国でとられている家賃補助政策等の状況や課題も踏まえつつ、「居住セーフティネット」を確立することが必要である。

<当面の取組>

専門家も交えて、

(ア) これまでの低所得者層に対する住宅政策の検証

(イ) 緊急経済対策としてとられた住宅手当の検証

(ウ) 諸外国で実施されている家賃補助政策の現状と課題の整理

を行い、これらを踏まえた上で、「居住セーフティネット」の整備に向けた検討を進める。

これらの内容については、新成長戦略の雇用・人材戦略に反映することとする。