

日本における伴走支援の 現状と課題

大阪公立大学大学院 都市経営研究科准教授
五石 敬路

1 はじめに

近年、福祉分野において、伴走支援や寄り添い支援という言葉が頻繁に目にするようになったが、特に2010年頃を境にその数は急激に増えてきた。中央政府がこの言葉を本格的に使ったのは、恐らく、2010～12年のパーソナル・サポート・サービス事業がはじめだろう。同事業は2015年4月に施行された生活困窮者自立支援法の前身である。

伴走や寄り添いという言葉は福祉分野だけでなく医療や教育等においても使われているが、興味深いことに、類似の言葉は海外でもよく使われている。たとえば英文の論文や資料では、tailor-made(日本語で言えばオーダーメイドという意味)、individualized、personalized(個人化された、個別化されたという意味)という言葉がよく使われる。個人の特徴、状況、環境に合った支援を実施するという意味である。実際、2010年5月11日付の内閣府による「パーソナル・サポート(個別支援)・サービス」と題された資料には、当時の英国におけるパーソナル・アドバイザー制度が紹介されている。内閣府職員による現地調査も実施された(筆者も同行した)。類似性は意識されていたわけである。

韓国でも맞춤형(マッチュムヒョン)という言葉が使われるが、これは英語に言う tailor-madeの意味に近い。もっとも韓国では現金給付を個人のライフサイクル等に合わせた制度にするという意味合いが強くあり、もっぱら相談支援に焦点をあてた日本の状況とは異なっている。実は、この違いは韓国の特徴というよりも日本のそれであり、ヨーロッパ諸国の伴走支援、寄り添い支援においても、現金給付をとまなっていることが多い。

本稿は、近年急速に整備されてきた、伴走支援や寄り添い支援を行う舞台となる包括的な相談支援制度の現状を概説するとともに、ヨーロッパ諸国における類似機関と比較することにより、日本の特徴と課題を明らかにする。すなわち、それはワーキングプアへの対応がほとんどできていないということであり、制度の面で言えば、ハローワークや職業訓練を中心とした労働行政の改革が追い付いていないことを意味する。

2 包括的相談支援の制度化

2.1 各福祉分野における包括的相談支援の整備

過去20年間における福祉制度改革のなかで、包括的な相談支援制度の構築が大きなテーマのひとつであった。従来、福祉における相談支援業務を担うのは福祉事務所であったが、生活保護、障害者、高齢者、母子等と担当が分かれ、かつ、生活保護の場合は保護申請のための面接等、相談できる範囲も定かではなく、たらいまわしにあうこともしばしばであった。住民のニーズも多様化してくるなかで、制度の狭間に陥り、生活に困難が生じていても支援を受けられないケースが頻発した。そこで、様々な相談を包括的に受け付け、各住民や家族の状況に合わせた支援を行うことのできる窓口が求められたのである。

まず、高齢者支援の分野では、2005年の介護保険法改正により地域包括支援センターの設置が制度化され、保険医療の向上、福祉の増進を包括的に支援する機関として位置付けられた。続いて2012年、障害者支援における相談支援の中核的な役割を担う機関として、同年に成立した障害者総合支援法により基幹相談支援センターの設置が決まった。同年には子

ども子育て関連3法も成立し、利用者支援事業が制度化された。同事業では、教育・保育・保健その他の子育て支援の情報提供及び必要に応じ相談・助言等を行うとともに、関係機関との連絡調整等を実施することとされた。その翌年の2013年末には生活困窮者自立相談支援法が成立し、福祉事務所設置自治体における相談支援機関の必置が決まった。

2.2 重層的支援体制の導入

しかし、この体制では十分ではないのである。たとえば、以下のような状況を考えてみよう。ある賃貸住宅に住んでいるのは、高齢の母親、その娘、そして娘の幼い息子である。母親は認知症、娘は知的障害ではないかと思われるが、母親は介護保険サービスは受けておらず、娘は療育手帳を取得していない。部屋のなかはタバコのすいがらが散らばっており、息子の食事はファストフードとお菓子ばかりで肥満気味で虐待の疑いがある。世帯の収入は少なく、毎月の賃貸料が負担になっている。さて、この場合は、高齢者支援、障害者支援、子ども・子育て支援、生活困窮者支援のいずれが適切だろうか。

このように、今日、生活に困難を抱えている世帯の少なからずが複数の課題を抱えているため、高齢、障害、子ども、生活困窮といった福祉分野を超えた支援体制の構築が求められる。そこで、社会福祉法改正により重層的支援体制整備事業が新設され、この四分野を一体のものとして整備することとした(2021年4月施行)。

図表1は、社会政策における重層的支援体制整備事業の位置づけを表したものである。各列は社会政

策の各分野を表しており、各列の上段のボックスが各分野における代表的な公共サービス、中段が社会保障(現金給付)、下段が地域福祉もしくは相談支援である。たとえば、高齢者の場合、公共サービスとしては医療・介護、社会保障としては医療保険や介護保険、そして地域福祉として地域包括支援センターがある。重層的支援体制に関わるのは左下の四つのボックスである。

ところで、図表1には不安定居住者と離職者も含まれた。

不安定居住者に対する代表的な公共サービスは公営住宅であり、現金給付として住居確保給付金(コロナ対策として注目を集めたが、もともとは生活困窮者自立支援制度のなかの一事業)、そして相談支援として居住支援がある。居住支援は生活困窮者自立支援法にもあるが、もっと広い範囲を対象とする制度として住宅セーフティネット法がある。2017年の同法改正により、都道府県知事が居住支援法人を指定することとされた。居住支援法人は、高齢者や低額所得者等の住宅確保要配慮者に対し、家賃債務保証の提供、賃貸住宅提供・相談、見守り等を行うこととされている。この制度は国交省所管であり、厚生労働省所管の地域福祉と連携できていないという声が各地域で聞かれる。

最後に離職者に対する代表的な公共サービスとしてはハローワークで行われる職業紹介・斡旋、社会保障としては雇用保険がある。図表1では離職者に対する地域福祉として就労支援と書いたが、法令上、特に決まった用語があるわけではない。ここでの就労支援は、就労意思はあるものの、求職活動により短期

図表1 日本における社会政策の分野別に見た制度と重層的支援体制の位置づけ

	<高齢者>	<障害者>	<子ども・子育て>	<生活困窮者>	<不安定居住者>	<離職者>
公共サービス	医療・介護	障害福祉サービス	教育・保育	施設	住宅(公営)	職業紹介・斡旋
社会保障	医療・介護保険	障害年金・手当	児童手当・児童扶養手当	生活保護	住居確保給付金	雇用保険
地域福祉・相談支援	地域包括支援センター	障害者基幹相談支援センター	子ども・子育て支援	生活困窮者自立相談支援機関	居住支援	就労支援

重層的支援体制(2021年社会福祉法改正)

出所:筆者作成。

間での就職が困難な者に対する支援を意味している。今世紀に入り、ニート・フリーター、ひきこもり、ネットカフェ生活者等、若年者の長期離職状態が社会問題化した。これに対応するため、若年者自立支援等というかたちで各種の支援が実施されてきた。地域若者サポートステーション事業等がこれである。生活困窮者自立支援制度にも就労準備支援事業や就労訓練事業といった就労支援が含まれており、また、児童扶養手当についても、2002年に母子及び寡婦福祉法の改正にともない就労支援の拡充が図られ、2003年には母子家庭等就業・自立支援センターが設置された。

他の先進諸国における個別化された支援は、医療・福祉だけでなく労働行政にまで及んでいる。次章では、ヨーロッパ諸国の労働行政における個別支援化を概観し、日本との比較としたい。と言うのも、日本における支援の個別化は労働行政でかなり立ち遅れが見られると筆者は考えているからである。ここでは、医療・福祉における支援の個別化について一言コメントしておきたい。北欧諸国やオランダでは地域におけるケアや相談支援に関連する個別法は社会サービス法として一つの法制度に統合されている。一方、日本の社会福祉法は前世紀の事業法としての体系を残し、高齢者福祉・介護、障害者福祉、児童福祉等の各分野における個別法を前提としている。今回新設された重層的支援体制整備事業も、実質的に何が新しいのかと言えば、従来は分野別に交付されていた補助金を一体化するという点であって、高齢や障害等と分けずに支援を行う社会サービス法とは根本的に異なっている（デンマークでは身体・知的等の障害の分類もない）。また、各国の社会サービス法には個人予算（personal budget）といって、利用者が誰に何のサービスを提供してもらうかを自ら決定することができるよう現金を給付する制度があるが、日本では、事業者への委託金や補助金の支払いがほとんどで、利用者への現金給付に対しては極めて消極的である。

3 ヨーロッパ諸国の労働行政における個別的支援

3.1 公共職業紹介機関を舞台とした制度・組織改革

冒頭に紹介した英国におけるパーソナル・アドバイザーが配置されていたのは、ジョブセンタープラスという国が所管する公共職業紹介機関であった。日本で言えばハローワークにあたる。しかし、労働党のブレア政権期における改革により、そのかたちはハローワークとは大きく異なったものになった。まず、

窓口はアポイントメント制になった。ハローワークのように誰でも窓口の職員に対面で相談できるわけではない。職員と面接、相談したい場合には、アポイントメントをとる必要があった。次に、失業状態が長期化する恐れのある離職者は、早期に個別の支援を受けることとされた。そして、失業給付の所定期間を超過した場合には税金を財源とする失業手当を受給でき、その代わりにパーソナル・アドバイザー等による支援を受けることが義務化された。公共職業紹介機関と福祉窓口の一体化である。

英国の事例のように、ヨーロッパ諸国において個別的支援の実施に向けた大きな制度改革の舞台となったのは、基本的に公共職業紹介機関であった。もうひとつ例をあげよう。ノルウェーでは、もともとの福祉窓口、公共職業紹介機関は日本と同様に、前者は自治体所管、後者は国所管と組織が分かれていた（図表2の左図を参照）。今世紀に入って、制度・組織の効率化のため、これらの機関の一体化が本格的に検討され、結果的に図表2の右図にあるように、社会保険窓口と公共職業紹介機関は国の機関として統合され、福祉事務所は自治体所管のまま残されたものの、住民が利用する窓口として一体化された。窓口はNAVという名称で各地区に設置されることとなった。

NAVも英国のジョブセンタープラスと同様にアポイントメント制であり、短期に就職することが可能な離職者はすべての手続きをオンラインで済ませることができる。当然、必要な場合には個別の相談支援が入る。地区によっては日本のように平日は朝から夕方まで窓口の対応をしていないため、支援員にとっては、支援が必要なケースにより多くの時間をさくことができるようになった。また、福祉事務所と社会保険窓口が一体化しているので、あらゆる現金給付の手続きをNAVのホームページ上で行うことができる。

日本の生活困窮者自立支援においては、支援のあり方として、包括的、個別的、早期的、継続的な支援が掲げられているが、ジョブセンタープラスやNAVにおいても、同様な支援が目指されていることが分かる。

3.2 公共職業紹介の地方分権

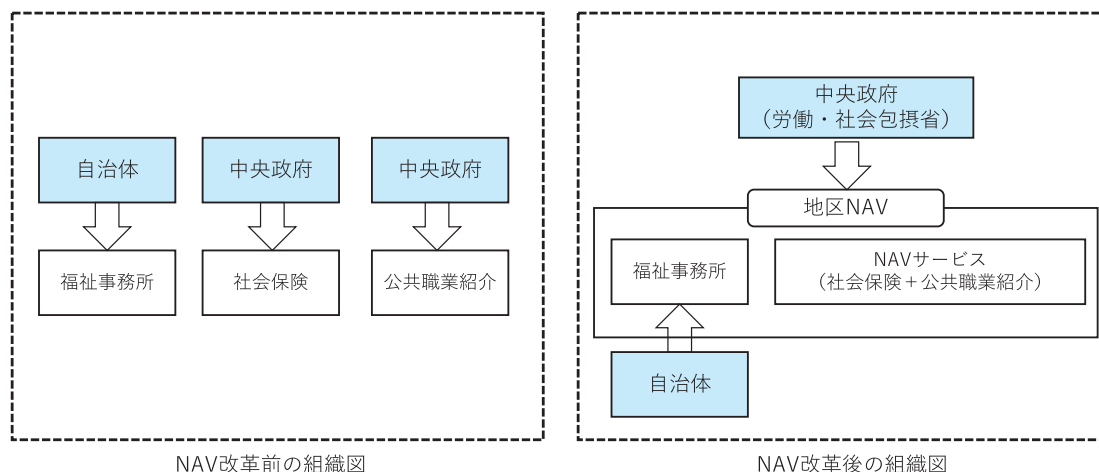
実は、生活困窮者自立支援における支援のあり方として、もうひとつ重要な項目として分権的・創造的な支援があげられている。ここには、従来のように全国画一的でなく、地域の実情に合わせたアイデアで独自の支援体制を構築してほしいというメッセージが込められている。

日本と同様に、ヨーロッパ諸国においても今世紀に入って地方分権化が進められており、その対象と

して公共職業紹介機関も含まれてきた。先ほどの例で言えば、英国のジョブセンタープラスは国所管のままであったが、ノルウェーのNAVは自治体の福祉事務所と一体化した。図表3は、出所が2011年の論文であり少し情報が古いですが、欧米諸国の公共職業紹介機関における地方分権のあり方を表している。地方分権を徹底したケースとしてはデンマークがあげられる。デンマークでは2007年における自治体合併により自治体数が270から98に削減され、国の所管であった公共職業紹介機関は自治体に権限移譲された。

日本のハローワークは、支援の個別化、デジタル化、福祉との一体化等、様々な面で改革が遅れている。2011年に求職者支援制度が設けられたものの、対象者数が非常に少ない。2016年には地方分権改革の一環として職業安定法が改正され、無料職業紹介について自治体は従来の届出から通知のみで業務を行うことができるようになった。しかし、自治体の無料職業紹介は、地元の就職を増やすことに目的が置かれていることが多く、就労困難者の就職支援のために同事業を活用しているケースはまだ少ない。

図表2 ノルウェーにおける雇用・福祉行政の組織改革



出所：Bastian Jantz and Werner Jann, "Mapping Accountability Changes in Labour Market Administrations: From concentrated to shared accountability", International Review of Administrative Sciences 79 (2), 2013: 227-248のFigure5, Figure6より筆者作成。

図表3 欧米諸国における公共職業紹介機関の地方分権化

地方分権			組織内分権	
連邦	広域自治	基礎自治体	中央政府所管	
		<u>全求職者</u>	オーストリア	ルーマニア
カナダ	ベルギー	デンマーク	フィンランド	ギリシア
米国	スペイン	ポーランド	ドイツ	ハンガリー
スイス	イタリア	ノルウェー	オランダ	ラトビア
			フランス	スロベニア
		<u>公的扶助</u>	スウェーデン	ブルガリア
		フィンランド	エストニア	ポルトガル
		ドイツ	チェコ	アイルランド
		オランダ	英国	スロバキア

出所：Hugh G. Mosley, Decentralization of Public Employment Services, Analytical Paper of The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, 2011.

4 取り残されたワーキングプアへの対応

ヨーロッパ諸国において公共職業紹介機関が改革のターゲットになった背景としては、長期失業者が多かったこと、支援対象として移民の割合が大きかったこと、失業者等に対する現金給付を削減したかったこと等が考えられる。

日本はそもそも失業率が低いという状況の違いはあるものの、伴走支援や寄り添い支援という言葉が使われ始めた2010年はリーマンショックの直後であり、ネットカフェ生活者や派遣村によって示されたように、日本でもワーキングプアが存在が可視化された時期であった。そうした状況を背景として各種の就労支援が導入されたのだが、ヨーロッパ諸国に見られたような労働行政の改革は進展しなかった。

図表4は、長年生活困窮者の支援に取り組んできた大西連氏が、厚労省に設置された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示した資料の抜粋である。ここで大西氏は、慢性的な低所得（ワーキングプア）に対応する施策がほとんどないと訴えている。たとえ就職したとしても、低賃金のため、労働市場に戻れても暮らし向きは厳しいままだからである。

本稿で紹介したヨーロッパの労働市場改革は、長

期失業者等のワーキングプアを主な対象としていた。日本の失業率は低い、長期失業率（失業者のうち失業期間が12カ月以上の割合）は2021年に35.8%であり、G7平均の29.9%よりも高く、この状態は2002年に降変わっていない。また、離職者のうち求職活動を行っている者は失業者としてカウントされ、2022年には198万人だったが、求職活動は行っていないものの就職を希望している者が238万人いる。長期失業者は66万人だったので、合わせて約300万人が何からの理由で就職したくてもできない状態にある計算になる。ところが、ハローワークは基本的に短期間で就職可能な人を対象にしているため、こうした状況に対応できていない。

この間の日本における福祉制度改革は働くことがかなり困難な人の支援、あるいは就労以外の支援の整備を主な対象にしていた。ところが、何らかの理由で求職活動はしていないが働きたいと思っている人々、働いているものの慢性的に暮らしが苦しい人々がかかりおり、こうした人々への対応が遅れている。ヨーロッパ諸国では、雇用保護だけでなく、再就職支援や職業訓練において労働組合が大きな役割を果たしてきた。日本においても、ワーキングプアへの支援や今後の改革に向けての提言等、労働組合の役割は大きい。今後のより積極的な関わりが期待されることである。

図表4 ワーキングプアに対応する施策はほとんどない



「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。労働市場に戻れ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）

出所：大西連「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～」第19回 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19回）資料2、2022年8月24日。