

2020年（令和2年）9月10日

大阪府内各地方公共団体 首長 殿
内閣総理大臣 安倍 晋三 殿
厚生労働大臣 加藤 勝信 殿

大阪弁護士会
会長 川下 清

生活困窮者自立相談支援窓口の職員体制の改善と 住居確保給付金の抜本的な要件緩和等を求める要望書

第1 要望の趣旨

1 各地方公共団体に対する要望

生活困窮者自立相談支援業務を重要施策として位置付け、同業務に従事する職員を大幅に増員するとともに、職員（特に非正規職員）の待遇を改善されたい。

2 国に対する要望

- (1) 上記1の処遇改善を可能とするため、上記業務に関する費用を全額国庫負担とし、その算定基準を改善するとともに、医療従事者等と同様に上記業務に従事する職員に「慰労金」を支給されたい。
- (2) 生活困窮者住居確保給付金について、オンライン申請を可能とし、支給要件を収入要件と資産要件だけに緩和し、収入基準と支給上限額を引き上げられたい。
- (3) 同給付金の費用を全額国庫負担とするとともに、今後も増加すると思われる申請への対応態勢を整備する費用を補助されたい。

第2 要望の理由

1 はじめに

2013年12月、生活困窮者自立支援法が成立し、2014年度からのモデル事業実施を経て、2015年度から本格施行されている。当会は、2014年度のモデル事業の時から、大阪府内の各自治体の生活困窮者自立相談支援窓口（以下「困窮者支援窓口」という。）と連携し、生活困窮者自立相談支援の一部としての法律相談事業に取り組んでおり、現在は、府内14の自治体等と連携して数多くの相談を受け（2017年度で1454件）、当会会員である弁護士と相談支援員が協力し合って生活困窮者の法的支援に従事しているところである。

今年度に入ってから、新型コロナウイルス感染拡大の影響により、困窮者支援窓口に多くの市民からの相談が殺到し、これをその最前線で受けている相談支援員の方々が大変な状況に置かれている。

そこで、当会は、困窮者支援窓口の担当職員らが置かれている状況を明らかにする

ため、本年6月24日、①大阪府内の各自治体に対し、困窮者支援窓口の実施体制や相談件数の推移等を照会するとともに、②大阪府内の困窮者支援窓口職員の方々に対し、現場やご自身の心身の状況を照会するアンケート調査を実施した。①については府内35の自治体のうち28の自治体から回答を得、②については丁度100名の職員の方々からオンラインによる入力フォーム方式で回答を得ることができたが、その結果からは、以下に述べるとおり、困窮者支援窓口職員の方々が極めて過酷な状況に置かれており、既に「相談崩壊」が起き始めていることが明らかとなった（詳細は添付の「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」をご参照）。

そこで、当会は、市民の生活を最前線で支える自治体窓口の「相談崩壊」を防ぐため、緊急に本要望を行うこととしたものである。

2 相談件数の激増と「相談崩壊」の危機

(1) 相談件数の激増

回答のあった28自治体の新規相談受付件数（月平均）を2019年度と2020年度で比較すると、全自治体平均では5倍、政令市平均では4倍、中核市平均では6倍、その他の一般市平均では5倍となっている。

同様に2019年度と2020年度の住居確保給付金の申請件数（月平均）を比較すると、全自治体平均では100倍、政令市平均では255倍、中核市平均では70倍、その他の一般市平均は0件から20件への増加となっており、都市部での爆発的な増加傾向が顕著である。同じく住居確保給付金の支給決定件数（月平均）を比較すると、全自治体平均では63倍、政令市平均では194倍、中核市平均では49倍、その他の一般市平均は0件から16件への増加となっており、やはり都市部ほど著しく増加している。

相談員アンケートでも、「相談増加のほとんどが住居確保給付金関係」といった声が多くみられた（質問3-2）。

(2) 「相談崩壊」の危機

上記のような相談件数の激増にもかかわらず、相談支援員の増員が十分に図られていないので、最前線の相談支援員に過重な負担がかかっている。

日本版バーンアウト（燃え尽き症候群）尺度の「情緒的消耗感」に関する5つの問い（質問6-1）と「脱人格化」に関する5つの問い（質問6-2）に「あてはまる」と答えた相談支援員の割合は、「1日の仕事が終わると『やっと終わった』と感ずることがある」（80%）、「出勤前、職場に出るのが嫌になって家にいたいと思うことがある」（50%）、「仕事のために心にゆとりがなくなったと感ずることがある」（70%）、「体も気持ちも疲れ果てたと思うことがある」（75%）といった項目の該当者の割合が高く、10項目中7項目以上の該当者も3割近く（28%）を占めた。

そして、「緊急事態宣言後、仕事を辞めようと思ったことはありますか」という質問に対して、「ある」と答えた方は43%に上り、地位別にみると、非正規職員については、自治体、受託事業者を問わず45%に達している。そして、「職場で仕事を辞めた方がいる」と答えた方が約4分の1（23%）おり、自身が「近々辞めるつもり」と答えた方も3人いた。

自立相談支援事業のあり方として、相談を受け止める相談支援員がバーンアウトしないようにする措置が必要であることは従前から指摘されてきたところであるが¹、アンケート調査の結果は、相談支援員の大多数が肉体的・精神的に追い込まれ、疲弊しきった状態で働いており、4割以上が退職を考えたことがあるという衝撃的なものである。まさに現場では「相談崩壊」が起り始めている切迫した状況なのであり、その対応には一刻の猶予もない。

3 生活困窮者自立支援窓口の体制改善について

(1) 相談スキルのある職員の増員

2018年の同法改正時における参議院の付帯決議において、「生活困窮者自立支援制度を担う相談員・支援員が安心と誇りを持って働けるよう雇用の安定と処遇の改善を図るとともに、研修の充実などスキルの向上を支援するための必要な措置を講じること」とされている(同8項)。

生活相談員アンケートの結果でも人手不足を指摘する声は強く(質問2-3、3-2等)、退職を考えた理由としても、本来の寄り添った支援業務ができず相談者対応がおざなりになってしまう、もどかしさや、やりがいの喪失が指摘されている(質問6-4)。住居確保給付金の制度改善策としても、「職員の増員」を求める声(79人)が突出して多かったことから(質問8-3)、大幅な増員が急務である。

一方、過酷な現場では「即戦力」が求められ、「新しい人が来ても教える余裕もなく悪循環になっている」との声(質問3-2)もあることから、単に増員するだけでなく、社会福祉士等の有資格者や福祉職経験者等の相談スキルのある職員の確保が可能となるような「待遇の改善」が併せて行われる必要がある。同時に経験豊富な相談支援員によるスーパーバイズの体制整備なども必要である。

そして、今後も同様の状況が繰り返し起きることが想定されることからすれば、窓口相談者が押し寄せてからではなく、長期的視野に立って、平時から、研修等人材の育成と定着を図ることのできる環境を整えるとともに、賃金を始めとする相談支援員の待遇を改善することが重要であると考えられる。

(2) 職員(特に非正規職)の賃金等の待遇改善

¹ 社会保障審議会生活困窮者支援及び生活保護部会報告書(平成29年12月15日)11頁、35頁

平均月給（手取額）20万円未満の方が、相談員全体でも50%に及ぶが、受託事業者・非正規では71%、自治体・非正規では80%に達している。平均月給（手取額）は、相談員全体でも約19.6万円と20万円を下回っているが、受託事業者・非正規は約17.8万円、自治体・非正規は約16.2万円と、非正規（特に自治体）の待遇の悪さが目立つ（質問2-1）。

これを反映して、「待遇（賃金、労働条件等）が仕事の内容に見合っていない」と答えた方は、全体でも46%に及ぶが、受託事業者・非正規では55%、自治体・非正規では60%に達する（質問2-2）。

自由記述欄でも、業務量と精神的負担度に応じて賃金の増額を求める声が非常に強く、具体的には手取額20万円というささやかな希望をする方が5名もおられた。また、非正規職員の方からは、正規職員との待遇の格差を解消し、同一労働同一賃金を求める切実な声や、正規職へのステップアップの仕組みを求める声が聴かれた（質問2-3）。

2（2）でも述べたとおり、非正規職員の実に45%が退職を考えたことがあるという実情は、「官製ワーキングプア」と言われるような問題状況が発生していることをうかがわせる。このような問題状況を放置することは許されないと考える。

（3）体制改善を可能とする国の費用負担

生活困窮者自立支援法第15条第1項は、市等が行う生活困窮者自立相談支援事業の費用のうち、政令で定めるところにより算定された額の4分の3を国の負担と定めている。また、前述の同法改正時の参議院付帯決議において、「人材確保のための教育・訓練プログラムの拡充を含む体制整備を行うとともに、そのために必要な予算の確保に努めること」とされている（同2項）。

厚生労働省は、人口10万人あたりの新規相談件数のKPI（目安値）を月あたり16人と定めており（2019年度）²、自立相談支援事業の国庫負担額の算定にあたっては、プラン作成件数がこのKPI（目安値）を超えているか、前年より1割以上増加した場合、人口規模に応じた「基本基準額」の1.5倍の「支援実績加算」をすることとしている³。

2（1）で述べたとおり、前年度に比べ今年度の新規相談件数は全ての自治体で大幅に増え、全体では5倍前後の増加となっているところ、今年5月、6月の相談件数は、ほとんどの自治体でこの目安値を大きく超えており、大阪市（5月）は6.3倍、松原市（5月）は9.5倍、守口市（5月）は14.8倍、高石市（6月）は15.4倍、岸和田市（5月）は17倍、豊中市（6月）は22.4倍にも達し

² 厚生労働省地域福祉課生活困窮者自立支援室「令和元年度生活困窮者自立支援制度ブロック説明会資料」7頁 <https://www.mhlw.go.jp/content/000553258.pdf>

³ 平成31年3月5日厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料4・110頁 <https://www.mhlw.go.jp/content/12201000/000484790.pdf>

ている⁴。こうした異常事態ともいえる相談数の激増の状況下では、上記のような国の負担割合を抜本的に見直すとともに、上限を定めた「支援実績加算」ではない、同法施行規則に定める基準の改正その他の方策を執る必要がある。

また、(1)及び(3)で述べた長期的視野に立った平常時からの体制強化を図るためには、人口規模に応じた「基本基準額」自体も増額しなければならない。

縷々述べたような窓口の状況を改善して、生活困窮者自立相談支援業務を滞りなく実施していくことができるようにするためには、同業務に従事する職員の処遇を改善し、増員するなどしなければならない。そのためには、上述のとおり、これらの費用の算定基準を改善するとともに、自治体アンケートにおいて多くの自治体から要望があるとおり、全額国庫負担とすることが必要である。

なお、国は、令和2年度第2次補正予算において、体制強化事業(国補助3/4)を実施し、自治体負担分の1/4は地方創生臨時交付金を活用できるようにして、実質10/10での体制強化を可能としている⁵。しかし、事業規模は1実施機関あたり約600万円にとどまることからすれば、上記の相談数の激増や職員の待遇改善の必要性に対応するものとはなっていないことが明らかである。

(4)「慰労金」の支給

相談員アンケートでは、業務中、新型コロナウイルスの感染リスクを感じたことがある方が97%に達した(質問4-1)。職場環境自体、スペースが限られており、相談室も狭小なうえ、相談者の増加によって三密状態であり、直接対面の相談業務そのものに感染リスクが内在しているうえ、発熱していたり家族に感染者がいる相談者にも対応せざるを得ないとの声も多くみられた(質問4-3)。追い詰められた相談者の不満のはけ口となって罵倒されるとの声(質問6-4)や、「危険手当」の支給を求める声(質問2-3)も少なくなかった。

第2次補正予算で、医療、介護・障害分野の従事者には5万円から20万円の慰労金が支給されることになったが、同じエッセンシャルワーカーとして、困窮者支援窓口の相談員に対しても同様に、「慰労金」又は「危険手当」等の継続的な支給をするべきである。

4 住居確保給付金の制度改善

(1) 支給要件の抜本的な緩和等

⁴ ただし、自治体によって、新規相談受付件数に住居確保給付金に関する相談件数や特例貸付に関する件数を含めるか否か、について対応が区々である模様であり、正確な比較とされない可能性がある点には留意が必要である。

⁵ 「令和2年度第2次補正予算における自立相談支援機関等の体制強化について」(令和2年6月1日)、「令和2年度第2次補正予算における自立相談支援機関等の体制強化等の地方負担分にかかる新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の活用について」(令和2年6月24日)

ア 支給要件の抜本的緩和

2（1）でも指摘したとおり、相談件数激増の主因は、住居確保給付金の支給要件が緩和されたことによって、その相談が増加したことにある。

これまでは、厳しすぎる支給要件のため、全国で年間5000件程度の利用実績しかなかったことからすると、相次ぐ要件緩和によって利用者が増えたということ自体は、多くの家賃支援のニーズを持つ方が発掘され救済されたことを意味しており、高く評価できる。

しかし、相談員アンケートでは、急な制度変更が細切れに繰り返されたことで現場が混乱したこと、要件緩和が未だ不十分で多くの審査事項や書類徴求が必要であること、失業者の就職支援を前提とする従来の住居確保給付金の枠内で対応すること自体に無理があることなど、住居確保給付金の運用を抜本的に見直すことを求める非常に強い声が多数見られた（質問9）。

こうした混乱は、「離職者支援」という枠組みで始まった住居確保給付金の基本的枠組みを維持したまま「減収者」を対象に含めたために生じているものである。

すなわち、「離職後2年以内であること」、「誠実かつ熱心に就職活動すること」という従来の要件を残したまま、「収入が減少し離職又は事業廃止と同程度の状況にある者」という要件を加えたため、こうした要件の確認審査に多くの手間がかかる上、離職していない減収者に対しても形式上就職活動を求めなければならないという矛盾から、相談員と相談者である市民の間で軋轢を生んでいるのである。

当会は、令和2年5月12日付で「新型コロナウイルス感染拡大によって生じた生活困窮を真に一時的なものとするための暫定的措置として、生活保護制度及び住居確保給付金制度の要件緩和と積極的活用を求める会長声明」を发出しているところであるが、生活困窮者自立支援法3条3項の「離職又はこれに準ずるものとして厚生労働省令で定める事由」及び「就職を容易にするため」との文言を削除改正して「離職者支援」という枠組みを取り払い、「離職前に世帯の主たる生計維持者であったこと」、「求職者支援法に基づく職業訓練受講給付金を受給していないこと」という省令上の要件をすべて廃止することが必要である。

そうすれば、先進諸外国の住宅手当（家賃補助）制度と同様に、収入要件と資産要件だけの簡素な制度となり、審査において確認すべき事項を大幅に減らすことができる。

イ 収入基準と支給上限額の緩和

現在の収入基準は、都市部（1級地）で単身8.4万円、2人世帯13万円の基準額に生活保護の住宅扶助基準額（大阪市の場合、単身4万円、2人世帯4.8万円）を加えた額であり、生活保護基準額とほとんど変わらない。また、支給される家賃額も住宅扶助基準額が上限とされているため、コロナ禍の状況で家賃支援を求める市民の多くが対象にならず、相談員が苦情や批判の矢面に立たされている。

そこで、収入基準額と支給上限額を引き上げ、貧困層だけでなく一定範囲の中低所得層も支援の対象とすべきである。

(2) オンライン申請と書類徴求事務を相談支援員以外が担当できる仕組みの構築

相談員アンケートでは、緩和されたとはいえ今なお厳しい要件の確認のための書類徴求等の事務作業に膨大な時間をとられ、本来の丁寧な寄り添った支援業務が行えなくなっている、という強い不満の声が聴かれた（質問9）。

こうした事態を改善するためには、(1)の支給要件の抜本的な緩和と併せて、持続化給付金等の制度同様、オンライン申請を可能とすべきである。また、相談支援員は本来の生活困窮者支援に時間を割けるようにするため、書類の確認・徴求等の事務作業は別の職員が担当できる仕組みを構築する必要がある。

なお、住居確保給付金の相談には、給付金の支給を入り口として、相談者の生活上の諸課題を把握し必要な総合的支援につなげていくという重要な機能もある。また、生活困窮者の中には、オンラインや郵送での申請が困難で、対面での丁寧な支援を要する方も少なくない。上記の制度改善にあたっては、業務を安易に外部委託することなく、住居確保給付金の申請者のうち、家計管理等の生活上の課題をもつ方や、対面での支援を必要とする方を漏れなく迅速に相談支援員につなぐ工夫も併せて行う必要があると考えられる。

(3) 対応体制整備費用の補助

同法第15条第1項第2号は、市等が行う生活困窮者住居確保給付金の支給に関する費用の4分の3を国の負担と定めている。

しかし、新型コロナウイルス感染拡大に伴って生じた経済情勢の悪化によって、生活困窮者は飛躍的に拡大しており、住居確保給付金の支給申請も飛躍的に拡大しており、その費用負担の増加は、市等の財政能力を超えるおそれもある。

縷々述べたような改善を可能にするように、生活困窮者住居確保給付金について、支給要件のさらなる緩和、オンライン申請を可能とするなど申請方法を見直すとともに、全額国庫負担としたうえで、今後も増加すると思われる申請への対応態勢を整備する費用を補助することが必要である。

5 まとめ

以上のとおり、当会は、市民生活を支える最前線の困窮者支援窓口職員らが置かれている切迫した状況に鑑み、「相談崩壊」を防止するため、要望の趣旨記載のとおり、窓口の職員体制（人員・待遇）を改善するとともに、それを可能とするよう、国の費用負担の仕組みを要望の趣旨記載のとおり抜本的に見直すことを求める次第である。

《添付書類》「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」

以 上