

生活保護申請における相談対応の現状と課題

——民間支援団体の視点からの考察——

志 村 久 仁 子 ・ 吉 羽 弘 明 ・ 新 保 美 香

はじめに

2020年度以降、新型コロナウイルス感染症の拡大による社会、経済状況の変化の中で、生活困窮者自立支援制度をはじめとする生活困窮者支援施策を利用する人々の人数は、従来の実績や想定をはるかに超えるものとなった。しかしながら、同時期における生活保護制度については、申請者数が漸増しているものの、利用者数には大きな変化がない状況にあった。

生活困窮者支援施策の利用者の中には、「最低生活」が営めないような状況になっている人々も少なくないが、「生活保護だけは利用したくない」というような「忌避感」を持っていることが明らかにされている。また、生活保護申請の意思を持って福祉事務所に相談に訪れても申請ができず、民間支援団体の支援を受けて申請受理に至るなどの事例も数多く報告されている。生活保護申請のハードルが高くなりがちであることから、民間支援団体は相談者に同行し、支援を行っているが、福祉事務所ごとに対応に差があることも指摘されるところである。

本研究では、相談者が福祉事務所に生活保護の相談、申請をする際に、相談者に伴い支援をする、いわゆる「同行支援」を行っている複数の民間支援団体の支援者へのインタビューを行った。その目的は、支援者からみた生活保護申請時における相談対応の現状、具体的な支援内容、支援者が感じている課題、課題解決に向

けてどのような対応がなされるべきかを把握することを通じて、生活保護が真に相談者にとってよりよい形で運用されるために何が必要かを明らかにするためである。

本稿では、まず、新型コロナウイルス感染症の状況下における生活保護をめぐる相談対応の現状と課題を文献から把握する。次に、2022年11月～2023年2月に、5名の民間支援団体支援者の協力を得て行ったインタビュー調査から、生活保護申請における相談対応の現状と課題を分析する。最後に、これらをふまえて、今後の生活保護申請における相談対応のあり方について考察することとしたい。

1. コロナ禍における生活保護申請の動向と民間支援団体の支援

本章は、本研究において焦点をあてる生活保護の相談対応について、民間支援団体のスタッフやこれらの人々への取材を行った文献より、民間支援団体がコロナ禍においてどのようなことを問題視し、課題意識へと転換し活動したのか、を概観しようとするものである。

本章の初めにコロナ禍において人々の生活や労働にどのような影響と課題があったのか、またその公的支援策はどのような動向であったのかを簡単に整理する。続いて、民間支援団体が生活困窮者、とりわけ生活保護を利用しようとする人に対する支援を行った際にどのような課

題に直面したのかをまとめる。

(1) コロナ禍における産業と生活・労働

2020年の初頭から拡大した新型コロナウイルス感染症(COVID-19)は、人々の生活に大きな影響を与えた。感染防止に最も有効な方法は感染経路の遮断であり、各国の政府は外出機会の制限につながる施策を実施した。日本でも政府による緊急事態宣言が発出され、不要不急の活動の自粛、新型インフルエンザ等対策特別措置法などの法律に基づく商業施設、劇場・映画館、大学に対する休業要請、飲食店への営業時間短縮の要請もなされた。企業などの事業所は休止し、あるいはオンラインでの業務が推奨されることになった。感染症が世界中に広がったため、海外との貿易や人の往来も制約された。

一方で、一時は午後8時以降の飲食店の営業の自粛が要請された首都圏では、夜間の鉄道旅客が激減して閑散としていたが、密集を避けるために運転本数は維持された。このような運輸業の従事者、医療のひっ迫に伴って脚光を浴びた医療従事者、その他小売業、保育・教育業、福祉、公務、インフラ産業などの従事者を「エッセンシャル・ワーカー」と呼ぶが、これら産業への支援策が一部で行われた。コロナ禍にあっても対面で労働する機会が多いこれら労働者の感染へのリスクは高かったが、感染からの保護について特に医療従事者に関しては大きく議論されたものの、それ以外では全般的に低調で、生活に欠かせない産業の労働者の安全をどう守るのかの議論が必要だとする論者(建井 2021: 161)もある。

さて、このような状況は種々の産業に大きな影響を与え、このことが労働者の生活に影響を与えた。産業活動が停滞したことで、「令和3年度版 労働経済の分析」(厚生労働省 2021: 20-21)によれば、2020年度は有効求人倍率、完

全失業率とも悪化し、年平均ではそれぞれ1.18倍(最小値は9月の1.04倍)、2.8%(最大値は10月の3.1%)となっているとする。また「令和2年 労働力調査年報(基本集計)」(総務省統計局 2020: 7-12)によれば、2020年の雇用者数は前年比で31万人減であり、また休業者数は同80万人の増となった。

産業の中で最も影響が大きかったのは「宿泊・飲食業」であった。コロナ禍での影響を「労働力調査」を通してみると、同産業の2020年と21年の就業者数の減少幅は他産業に比べて突出している。すなわち前年比で2020年は29万人減、2021年は21万人減となっている。旧来よりこの産業では非正規労働者の数が多く全体の労働者数の70%を超え、また非正規労働者のうち女性の就業が多い。非正規や女性などの、労働条件において脆弱性のある労働者への打撃は大きかった。

(2) コロナ禍における生活支援政策の展開

このような状況にあって、日本政府や地方自治体は既存の生活保障制度に加えてコロナ禍における個人の生活を支援する様々な政策を講じた。コロナ禍初期の状況における政策については、周燕飛(2020: 10)が2020年7月16日時点の「個人や家庭を対象とする国の経済支援スキーム」として整理している。周はその経済支援の方法を「①現金給付」「②実物給付」「③支払い猶予・減免」「④無利子・無担保融資」と4類型で分類し、また①については「勤務先を通しての間接支給」と「個人／家庭への直接支給」に2分している。

①の間接支給は雇用保険の傷病・休業手当、雇用調整助成金特別措置や新型コロナ対応休業支援金などである。これらの制度を通して、政府は労働者が失業することを食いとめるなどを志向した。①の直接支給は特別定額給付金、生

活保護、住宅確保給付金、低所得の子育て世帯やひとり親への給付金である。②はベビーシッター利用者支援、③の免除は税・社会保険、公共料金の免除や厚生年金保険料の標準報酬月額の特例改定、④は緊急小口資金・総合支援資金が挙げられている。

一方筆者がそれらの政策に伴う制度を類型化すると、①既存の制度、②既存の制度を拡張・特例化したもの、③コロナ禍で発生している状況に対して新たに作られた制度、とすることができる。しかし周の支援策の整理を見る限り、多くは①か②に依っていたといえる。①については生活保護、生活困窮者自立支援制度、生活福祉資金、雇用調整助成金などである。②については①の条件を緩和・拡大したものであるが、住宅確保給付金や緊急小口資金、雇用調整助成金特別措置などがこれにあたり、期間・対象などが拡大され、利用が広がった。③については特別定額給付金、低所得の子育て世帯への給付金の他、地方自治体による各種の生活支援策である。詳細は後述するが、東京都はインターネットカフェに休業要請をしたためにそこに寝泊まりして失業している人などを対象にホテルへの緊急宿泊を実施したが、これもここに含まれると考えられる。

これらの制度の多くは、それを利用する際申請を行う必要がある。しかし、石井・山田の調査(2021:35-46)において、等価総所得の最も低い第Ⅰ五分位の階層であっても生活が苦しくなって国や地方自治体の経済的支援や生活保護などを申請した割合は16%であり、生活保護については申請済みあるいは申請予定の人は全体で4%となっていて低位である。住宅確保給付金のそれはもっと低位であり、1%である。すなわち、制度を利用できるのに利用しない人がかなりの程度いることが推察される。事実、生活保護の被保護者人員はコロナ禍を通して全体

としては大きく増加しなかった⁽¹⁾。

(3) 生活困窮者支援に関わる問題—民間支援団体スタッフの著書から

稲葉(稲葉・小林・和田 2020:1)は、民間支援団体へ自営業者やフリーランスの労働者からの収入の激減と家賃の滞納についての相談が2020年3月頃から届くようになり、同年4月になると非正規労働者からの休業による減収や雇止め、解雇の相談が増加したと述べている。

本研究で焦点をあてている生活保護制度は、所持金が数百円や数十円という人に、種々の制度のうち最も有効な制度であるが、生活保護を利用されにくい状況が続いたことが生活支援の支障になったと述懐する民間団体の支援者は多い(雨宮 2021、稲葉 2021、稲葉・小林・和田 2020、瀬戸 2021a、2021b、2022a、2022b、小川 2020⁽²⁾)など)。

利用されにくい理由について、文献を整理すると①福祉事務所の運用の問題、②制度自体の内容、③当事者の生活保護制度への忌避感、から生活保護の申請に至らない、あるいはたどり着きにくい、ことが浮き彫りになる。

①について典型的なものは「水際作戦」である。生活保護申請時に申請をしにくくしたり申請させなくすることを指すが、コロナ禍においてそれがより明白になった。小林(稲葉・小林・和田 2020)は、福祉事務所の職員が申請時に申請者に対して制度で定められている以上の義務を負わせる問題を指摘している。それらを列記すると、a. 特定の施設(女性支援施設、無料低額宿泊所など)に入るように勧奨する、場合によってはそれが申請の条件となるような説明をする、b. 特定の支援方法以外を拒んだり敬遠したりする(アパート転宅までの期間や過程を一律にする、無料低額宿泊所への入所を優先させビジネスホテル利用が可能であるのに紹介し

ないなど)、c. 現地保護を実施せず他所にたらいまわしにする、d. 威圧的・高圧的な態度によって追いつめるような態度の面接を行う、場合によっては心理的負担を負わせることで申請を断念させる、e. 虚偽の説明を行い、申請させないように企図する、などである。これらの指摘は多くの支援者に共通するものであり、広く行われていることが推察される。

②について、特に取り上げられたのが扶養照会であった。小林や稲葉が所属するつくろい東京ファンドは2021年に、各所で行われていた相談会でアンケートを行い、生活保護を利用していない人の34.4%が「家族に知られるのが嫌だから」と答え、どのように制度が変わったら利用したいか聞いたところ「親族に知られないなら」との意見が最も多く、生活保護利用歴のある人の54.2%が扶養照会に抵抗感があると答えた(稲葉 2021: 169-174)ことを明らかにした。

このアンケートを受け、つくろい東京ファンドと生活保護問題全国会議は厚生労働省に、扶養照会は「申請者が事前に承諾し、かつ明らかに扶養義務が期待できる場合」(稲葉 2021: 180)に限定するように申し入れている。すでに厚生労働省は扶養照会の基準について、例として20年間音信不通である場合や親族が70歳以上の場合には扶養照会の必要がないことを通知で示していたが、2021年に2回に渡って扶養照会についての基準を改める通知を発出し、判断基準を明確化し、また申請者が扶養照会を拒む場合には丁寧に聞き取りを行って照会しなくてもよい場合に当たるかを判断するように、とした。

③についてはすでに②における扶養照会が生活保護の忌避感を高めていることを述べたが、生活保護に関するスティグマがその利用を妨げていることが指摘されている(藤田 2021: 18-19)。そのため、稲葉は参議院厚生労働委員会での参考人発言で、厚生労働省に生活保護が権

利であることをネットだけでなく様々な媒体で広報するように発言している(稲葉 2021: 215)。

(4) 新しい課題を発見し、制度や政策に接続する機能を持つ民間支援団体

コロナ禍における脆弱性のある人たちについては、先に挙げた女性がそうであり、この間多くの関連書籍・論文が出版され、女性が排除される構造が明らかにされた(飯島 2021、葛西 2021、仁藤 2020、樋田 2022など)。

コロナ禍においては外国籍の人の生活困窮も顕在化した。これまでは同じ国籍や民族、宗教などのグループで経済的に支え合うことが行われてきたが、コロナ禍で経済機能が低下したことによってグループのメンバーの支え合いの機能も低下し、失業状態になったり、またそもそも働くことのできる在留資格を持たない者の生活困窮は著しかった。現行の生活保護制度について一部の外国籍の人に対して生活保護を準用しているに過ぎないため、国籍条項のない生活困窮者自立支援法などの制度の利用がなされ、また民間支援団体に支援を求める人々が集まった。このようにコロナ禍において、様々な状況の人の様々な形態の生活困窮に関わる課題が明らかにされた。

こうした状況に対応するためには法制度などについて議論、改善し、また新たな施策を生み出す必要が出てくる。民間支援団体は現行法や制度が利用しやすくなるよう、政府や地方自治体に要望を出している。これらの要望も影響して、先に述べた扶養照会のあり方への改善案の提示による基準の改定や生活保護の申請にアクセスしやすくするための種々の通知が厚生労働省から出された。また、外国籍の人たちについては在留資格によっては健康を害しても医療にアクセスすることが難しく生命に影響したり、しばしばその医療費の取り扱いに困難を経

験していることから、国民健康保険に一定の外国籍の人が加入できることで医療にアクセスしやすくすることを国に求めるアドボケイトの活動を行っている。

一方で、こうした公助・共助のシステムが十分に機能していないことから、その部分を埋めるための活動を積極的に構築する。瀬戸の所属する反貧困ネットワークは、社会保障の対象から外れているために医療や労働などにアクセスできない人たちへの支援を、自らが集めた資金によって行っている。

またコロナ禍で生活困窮にある人が単に衣食住を維持することができないだけでなく、相談者が孤立し、また心理的に厳しい状況に置かれて傷ついていることを瀬戸は繰り返し著書に記している。瀬戸は、自分が誰かに必要とされていると思うことができ、生きていてよかったと思える場を自らの団体で、また他の協同組合などとともに作り出そうとしている。岩田(2021: 7)は生活保護制度が忌避されるのは“out”される、すなわち「社会から外れてしまった人びとが使う制度と考えられているのかもしれませんが」とするが、瀬戸は貧困を経験する人たちへの“in”を志向し、包摂を目指す。だから瀬戸は、夜間の出勤をいとわない、アウトリーチ型の「駆けつけ支援」を重視する。小林も、連絡の取れなくなった相談者の行方を心配し、見つかったことを喜ぶ(稲葉・小林・和田 2020: 52-54)。

このように民間支援団体の支援者たちの志向性は、問題の把握と解決、介入、人と人との関係性の構築にあらわれる社会の再構築であり、生活保護の申請における問題は単に制度の問題ではなく人の尊厳とその回復の問題ととらえていることが文献から明らかになる。

2. 民間支援団体の支援者に対するインタビュー調査

(1) 本調査の目的と対象

本研究では、相談者が福祉事務所に生活保護の相談、申請をする際に、相談者に伴い支援をする、いわゆる“同行支援”を行っている民間支援団体の支援者を調査対象として、インタビュー調査を実施することとした。その目的は、支援者から見た生活保護申請時における相談対応の現状と課題、支援者の具体的な支援内容と、課題解決に向けて必要だと支援者が感じることを把握し、生活保護が相談者にとってよりよい形で運用されるために大切なことについて明らかにすることにある。生活保護の相談と申請は、いわば生活保護の入口段階として極めて重要な意味を持っており、申請時における相談対応はその後の生活保護利用にも、また福祉事務所や職員との関係性にも大きく影響すると考えられるからである。

調査対象について具体的には、関東地方で生活保護の相談・申請を含む生活困窮者の支援を行っている民間支援団体において多くの経験を重ねてきた支援者とした。その結果、調査協力者は5団体より1名ずつ、計5名となった。支援の経験年数は全員10年以上であり、長い人は20年ほどに及んだ。

(2) 方法

1) インタビュー調査の方法

調査協力者5名に対し、半構造化インタビューによる個別インタビュー調査を実施した。インタビュー及び説明と同意は研究チーム(新保、志村、吉羽)で実施した。インタビューは2022年11月から2023年2月にかけて、1時間から1時間半程度で行った。

調査項目はインタビューガイドの形で調査協力者にも示し、以下の5つとした。生活保護申

請における①福祉事務所の相談対応の現状、②支援者としての支援内容、③支援を通じて課題と感じていること、④課題を解決するために必要なこと、⑤生活保護制度について思うことである。なお支援者理解のため、これまでの支援の経歴や現在の活動内容についても聞き取った。

2) 分析の方法

インタビューは承諾を得て録音し、これをもとに逐語録を作成した。調査協力者に逐語録を確認してもらい、必要な加除修正を施した。これを分析対象のデータとしてウヴェ・フリックの“コード化とカテゴリー化”(2002: 219-244)を参照に質的分析を行った。

(3) 倫理的配慮

インタビューは、調査協力者のプライバシーが守られた空間で実施した。調査協力者に対して、文書及び口頭にて調査の趣旨、方法、進め方について説明した。調査への参加協力の自由意志と拒否権、プライバシーと個人情報の保護、結果の公表方法などについて説明し、調査協力の同意のもと同意書に署名を得た。調査の実施にあたっては、明治学院大学社会学部附属研究所研究倫理委員会の調査・研究倫理審査の承認(2022年10月7日、承認番号SW22-05)を得て実施した。

3. 結果

5名のインタビュー逐語録データについて、それぞれ①生活保護申請時における福祉事務所の相談対応、②支援者の対応・支援という大きく2つの視点からコーディングを行った。継続的比較分析法によりコンセプトを創発し、5名の対象者から得られたコンセプト同士を比較してさらにコンセプトを創発した。それらを比較

することにより、支援者から見た相談対応の現状と課題及び支援者の支援内容とその背景や相互関連について分析した。以下では、コードを[]、創発されたコンセプトを『 』、コンセプトを束ねるカテゴリーを【 】で記す。なお、データからの引用は「 」とする。

本研究の結果、支援者から見た生活保護申請時における相談対応は【水際作戦】が行われており、かつ福祉事務所職員による【対応のブレ】があることが明らかになった。【対応のブレ】は、支援者が【同行支援】を行うことで生じる面もあるが、支援者が関わることで現存する【対応のブレ】を止める働きを目指していた。以下で結果の詳細を記す。

(1) 民間支援団体の支援者から見た福祉事務所の相談対応

1) 【水際作戦】と呼ばれる『申請を妨げる』行為

民間支援団体の支援者から見た福祉事務所の相談対応は、【水際作戦】と呼ばれる『申請を妨げる』行為であった。

【水際作戦】という表現は生活保護の領域におけるin-vivo(イン・ヴィヴォ)コードである⁽³⁾。調査でも5名全員が【水際作戦】について言及しており、それは『申請を妨げる』ないし『申請させない』という『違法行為』であり、『不適切な運用』だと述べていた。【水際作戦】の具体的な行為として挙げられたのは、次のことである。

① 『相談者を追い詰め』て『氣力を失わせる』

まず、相談者を『追い返す』、生活保護の運用に関して明らかに誤った情報を伝えるなど『嘘を言う』、相談者の『尊厳を傷つける言動をする』『意思に反する対応をする』といったことである。より顕著な形では、無料低額宿泊所や自立支援センター等へ『施設入所を強制する』

ことが行われており、『簡易宿泊所に入らないと申請受理しない』、『女性を施設入所させる』など、住まいの確保に関し様々な対応として現れている。また『扶養照会を強行する』ほか、『仕事ができるのではないかと言う』『早く働かせようとする』など、『厳しい就労指導をする』ことも指摘されている。

そして何度も福祉事務所に行かねばならなかったり、整える書類も多く難しかったりして、『申請から保護利用までの過程が面倒』で『申請のハードルが非常に高い』。

以上のような対応によって、『相談者を追い詰める』『気力を失わせる』『あきらめさせる』という結果になっていた。

②『申請の相談にたどり着かせない』

次に、そもそも「窓口受付票がない」「カウンターに人がいない」とか、「窓口によっては警察官OBを配置し市民を怖がらせる」などにより、『窓口が相談しにくい』。その上「サービスへアクセスできるための広報をしない」など『情報を周知しない』ことも指摘されている。

このような『申請の相談にたどり着かせない』対応により『申請を妨げる』。

③『偽善的にふるまう』

さらには、『一見悪い対応に見えない』巧妙さがあると述べており、福祉事務所では『偽善的にふるまう』こともなされているという。この点についてインタビューでは「わかりやすい水際作戦ではなく、なんか一見『おお、よく来たね』みたいな感じで、一見マイルドな感じなんですけど。だけど、申請させないようにもっていくみたいな……むしろ、狡猾だな」と語られている。

④『住所不定者への対応が厳しい』

なお、前述①の住まいに関する指摘とも関連するが、とりわけホームレスなど『住所不定者への対応が厳しい』ことがある。例えば「住所不定者に申請から決定までの間の生活費を支給しない」、[アパート入居支援をしない]、[住まいのない人は申請後に劣悪な住まいが提供される]である。住まいのない人ほど、申請時から申請後にかけて排除されやすいことが明らかとなった。

2)生活保護申請時の【対応のブレ】

民間支援団体の支援者から見て、福祉事務所の相談対応には福祉事務所・職員による『対応の違い』があり、【対応のブレ】が明らかとなった。『福祉事務所による格差が大きい』『福祉事務所により対応が異なる』、『職員の対応にばらつきがある』ことが指摘されているが、どのような要素がそうさせるのかについては、以下のように大きく3つに整理された。

①『ローカルルール』による『適切な運用との間での対応のブレ』

第一に、『ローカルルール』すなわち“特定の地域や団体だけに適用される決まり事”があることだった。例えば「うちではやっていないと言う」「実施要領に反するローカルルールがある」と述べられている。そうして『バリアを張る』ことで、『適切な運用との間での対応のブレ』が生じていた。

②『支援者が関わること』による『支援者をはさむことでの対応のブレ』

次に、『支援者が関わること』で【対応のブレ】が生じる。インタビューでは『支援者の有無で対応が変わる』『支援者によって対応が変わる』として、支援者の存在や、支援者の生活保護へ

の精通度合などにより、福祉事務所の相談対応が変化することが語られている。例えば「支援者が同行すると扱いががらっと変わる」「支援者が関わった場合だけ特別に運用を変えることがある」といった経験の語りがコードとなった。「支援者がいても対応を変えない」例外もあるという。

また、「支援者の同席を嫌がる」「支援者を威嚇する」という経験もしており、「支援者に嫌悪感を示す」対応も語られた。調査協力者の中には、「支援者の同席を認めない」対応をされたり、「帰れと恫喝されたことがある」人もいた。

以上のように、「支援者をはさむことでの対応のブレ」が見いだされた。

③『組織・職員の問題』により『様々なマイナス面が覆うことでの対応のブレ』

そして、福祉事務所という『組織・職員の問題』である。

一つは、生活保護や関連施策等に関する『職員の知識・理解が不足している』、『研修体制が不十分である』ため、『専門性を持ってない』状況にある。

二つ目に、人員削減や職員の不足など『職員体制により多忙で負担が大きい』ため、『ケースワークが難しい状況』にあることや、「非常にアナログで非効率な対応をしている」など『業務が非効率』であることから、現場では『負担が大きい』と状況を把握している。

三つ目に、都道府県や政令市といった『上級庁のバックアップが不十分』であり、例えば隣接領域である生活困窮者自立支援事業など関係部署とも『連携していない』ことにより、行政内でも『孤立している』と指摘している。

四つ目として、相談者に対する見方や対応の仕方には、福祉事務所の雰囲気や文化のような『組織風土の問題がある』ことを指摘している。

そして社会の動向をとらえて対応を検討したり制度を変革していこうといった『変革意欲に乏しい』こと、マスコミなどへ『問題が表沙汰になるのを嫌がる』ことも挙げられている。その一方で、「支援団体を紹介して福祉事務所は支援しない」など『支援団体に依存する』面もある。これらから、『“後ろ向き”に硬直している』という要素も見いだされた。

五つ目に、『生活保護そのものに問題がある』ことから、職員自身が『制度を信頼できない』状況があった。具体的には、「福祉事務所職員と相談者が構造的に上下関係になる」「生活保護で文化的、社会的に生きている感をもって生活するには程遠い」と述べられている。

以上のように、『様々なマイナス面が覆うことでの対応のブレ』が指摘できる。

しかし、インタビューでは福祉事務所の「運用が多少改善している」面もあるし、「よい対応の福祉事務所もある」ことも言及されていた。そして「よい対応だ」という情報が伝わるとその福祉事務所に相談が集中し、悪い対応だと広まると相談が来なくなる」という悪循環にも苦慮していた。

(2) 民間支援団体の支援者の対応・支援

民間支援団体の支援者の対応・支援には、相談者と福祉事務所・職員の『間に入る』という形で相談者と福祉事務所・職員に対して関わる側面と、市民・社会に対して関わる側面との、2つの側面がある。

1) 支援者は相談者、福祉事務所・職員に対して関わる—『間に入る』—

(1)で記したような福祉事務所の相談対応を受け、民間支援団体の支援者は一つには相談者に対して、二つには福祉事務所やその職員に対して関わっている。その関わり方は相談者と福

社事務所・職員の『間に入る』というもので、『事務所と相談者の仲立ちをする』ことによって、これまで見てきたような福祉事務所の【対応のブレ】を止める働きを目指していた。なお、『間に入る』前段階として『駆けつける』などを通じて相談者と『出会う』ことがなされている。

では、相談者と福祉事務所・職員との『間に入って』支援者は何をしているのか。インタビュー結果の分析からは、次のことが明らかとなった。

①相談者に対する関わり

第一に相談者を『理解する』ことである。支援者は『丁寧に聞き取る』『希望を聞く』『実態を知ろうとする』ことにより、相談者を『理解する』ことを大切にしている。[安全・安心できる場所で本人の話を詳しく聞く][本人にとって嫌なことをしっかり頭に入れる][本人に必要な支援や配慮がわかるよう聞き取る]ことに留意していた。

第二に、相談者を『エンパワメントする』。支援者は『意思・自己決定を大切にする』支援をしており、[本人に情報を伝えた上で選んでもらう]ようにするなど『選択肢を広げる』ことも意識している。また[相手からも助けられる関係を築くことを目指す]という支援者もいて、『相談者と支え合う関係を作る』ことが志向されていた。

第三に、相談者の『心身を守る』ことに留意している。支援者は福祉事務所に対し、相談者の『尊厳を守る』よう常に目を配って介入したり、[相談者の状況に応じ無理させないよう柔軟に対応する]ことで『無理させない』関わりも大事にしている。そして[相談者の不安を取り除くコミュニケーションをとる]ことで『不安を軽減する』ことも意識している。

第四に、予想される福祉事務所の対応をあら

かじめ伝えておいて『心構えをもてるようにする』ことで、福祉事務所の対応に『備える』こともされている。

第五として、『プロセスを共にする』ことが大切にされている。生活保護の『申請に同行する』だけでなく、アパート設定から引っ越し、銀行口座の開設、住民票の設定など、『様々な手続きを同行支援する』ことが語られた。とりわけ住所不定の人に対しては『住まいの支援をていねいにする』ことがなされている。

②福祉事務所・職員に対する関わり

支援者はまず、相談者の意思や思いなどを福祉事務所に『伝える』役割を果たしている。すなわち相談者に代わって『代弁する』『意見する』ことであり、インタビューでは『申し入れする』『提言する』『意見書を出す』ことが語られた。

二つ目に、福祉事務所に『求める』ことである。『交渉する』『要望する』、説明や対応の『根拠資料を示すよう求める』といった形で行っている。

三つ目として、福祉事務所と『闘う』ことも辞さない姿勢で、『抗議する』『闘う』『扶養照会を止める』が挙げられた。例えば[あきらめずに福祉事務所の対応の問題を追及する][怒って闘う]ことが語られている

四つ目に、『監視する』ことで福祉事務所を『見張る』こともしている。インタビューでは[福祉事務所の対応に目を光らせる]とのことだった。

しかし他方で、『福祉事務所と対立しないあり方を探る』ことにも取り組んでおり、福祉事務所との『連携を模索する』支援団体・支援者の姿があった。これについては[福祉事務所の職員にも支援団体と一緒にやろうと思ってほしい][敵対関係ではなく役割分担できるといい]などと語られている。

2) 支援者は市民・社会に対して関わる

民間支援団体の支援者は、相談者や福祉事務所・職員に対して関わるだけではなく、市民・社会に対しても関わっていることが明らかとなった。

①市民・社会への関わり

まず、マスメディアやSNSその他の方法で『情報発信する』ことで、市民・社会に『伝える』ことに力を入れている。

次に、『地域に密着する』形で地域に地盤を置き、関係機関や地域住民ともつながりながら活動を展開・継続したり、電話や対面等で『相談会をする』ことで、支援団体として市民・社会に『開いておく』ことが大事にされている。

これらを通じて、『市民の理解を促す』ことを目指した『理解を広める』働きかけがなされている。

②市民・社会に関わる理由としての『社会的スティグマ』の存在

支援者が【同行支援】を行い、多忙ななかで、あえて市民・社会にも関わろうとする理由について、分析結果からは以下のことが見えてきた。すなわち福祉事務所は【水際作戦】を行って『申請を妨げる』が、いくつかの要素により【対応のブレ】が生じるので、支援者は相談者と福祉事務所・職員の『間に入る』ことで、【対応のブレ】を止めるための様々な取り組みを行っている。しかし、福祉事務所の対応がこれまで許容されてきている背景には、[相談者・人々にスティグマがある] というのである。具体的には、生活保護について [正しく情報が渡っていない] ことや、[日本人の権利意識が低い] [自己責任という日本人の価値観がある] ことによって、スティグマが根深く人々の間に存在している。そのために、生活に困窮する当事者自

身にも「セルフスティグマみたいなのが」あって「やっぱ生活保護嫌だっという人が、すごく多い」とインタビューでは語られていた。

このように、生活保護を利用する人に対しても、自身が生活保護を利用することに対しても拒否感や後ろめたさを覚えるという、『社会的なスティグマがある』。

だからこそ、『社会的スティグマを軽減する』ことが極めて大切であり、『人々の意識や価値観が変わってほしい』という切実な思いが、支援者を市民・社会へ関わることに向かわせている。

4. 考察

本研究では、生活保護申請時の支援を行っている民間支援団体の支援者5名を対象に実施したインタビューの逐語録をもとに、質的分析を行ってきた。以下では、これまでの分析結果をふまえ、研究の成果を記すとともに若干の考察を行いたい。

第一に、【水際作戦】は端的に言えば『申請を妨げる』ことであった。【水際作戦】については、先行研究において次のように説明されている。

- ・『「水際作戦」(保護申請の手前の段階で『相談』として処理し、申請の岸辺に手をかける前に水中に落としてしまう)と称される、およそ憲法や生活保護法の理念に全く反した『実務』』(尾藤・木下・中川編著 1991: 1)
- ・「要保護者の保護の申請に対して保護の実施機関がこれを受理しない対応のことで、保護の受給権を侵害する違法な行為である。」(柴田・大藪・大迫ほか 2018: 13)

本研究の分析により、それが具体的には様々な行為や事象として—『追い返す』『嘘を言う』『施設入所を強制する』等により—行われていることが明らかになった。あわせて、その結果相談者をどのような状況や立場に置くことにな

るかも明らかになった。すなわち、『相談者を追い詰める』『気力を失わせる』『あきらめさせる』ことで『申請を妨げる』のであって、相談者を失望させ自尊心を傷つけることにほかならない。さらに『偽善的にふるまう』対応についても言及されたことは、相談者の尊厳という観点からきわめて深刻な状況にあると考えられる。

第二に、本研究では『申請を妨げる』ことも含めて、福祉事務所は【対応のブレ】が生じることが明らかになった。その要因として『専門性を持ってない』『負担が大きい』『孤立している』『後ろ向き』に硬直している』『制度を信頼できない』など、組織・職員の構造的な問題の複雑さや根深さがあることが、支援者の語りからも示された。そこに切り込み、あるべき支援を目の前で展開したり、『連携を模索する』ことを支援者はしてきているわけだが、その溝はなかなか埋まらず支援者も苦しんでいた。この点については、引き続き検討していく必要がある。

第三に、こうした現状や課題をふまえて支援者は、相談者と福祉事務所・職員との『間に入って』一連の対応・支援を行っていた。すなわち『理解する』『エンパワメントする』『心身を守る』『備える』『プロセスを共にする』といったことである。これらは、生活困窮者支援において強調される“寄り添い”ないし“伴走型支援”に通じるものがある。それだけでなく、これらを意識していねいに実践していくことは、すべての社会福祉実践において大切にしたい支援者の姿勢であると考えられる。

第四に、今回のインタビュー対象者は、福祉事務所への“同行支援”を行っている民間支援団体の支援者としたため、語りに“同行支援”が挙がることは当然と言えた。しかしインタビューでは、福祉事務所だけでなく様々な場所や場面に【同行支援】していること、加えてその中身は相談者を『理解する』ことから始まって『様々

な手続きを同行支援する』など、多岐に渡っていることも明らかになった。特に住所不定の人が排除されやすく、彼らに対して住まいと生活に関わる様々な支援を一つひとつ同行しながら、ていねいに行っていた。このように【同行支援】と一口に表現されるもののなかに、実に多様で豊かな実践が含まれていることが明らかになった。これも“寄り添い”ないし“伴走型支援”と重なる支援スタイルであると言えよう。

第五に、本調査で得られた結果を“説明仮説”にとらえ、今後、この仮説をふまえ生活保護申請における相談対応の問題解決ならびに現状打破を目指した“作業仮説”を考察してみたい。【対応のブレ】の理由の一つに【組織・職員の問題】があった。ソーシャルワークの特徴の一つに、白か黒かではなく、グレーゾーンに問題解決の糸口や最適解を見いだすことがある。そこで、【対応のブレ】を“対応の揺らぎ”(グレーゾーン)にとらえた場合、支援者、相談者、福祉事務所・職員がともに“揺らぎ”のなかで最適解を見いだしていく方法を考えることが可能ではないか。すなわち、ともすれば硬直しがちな福祉事務所・職員と相談者との二者関係に、支援者が【同行支援】することにより、ともに“揺らぎ”を経験しながら“水際”を乗り越える手立ての構築が求められている。

最後に、市民・社会への関わりとして支援者は『情報発信』を大切にしていたが、それは単に問題ある対応を広く『伝える』ことを通して【対応のブレ】を止めるためではなく、市民・社会の生活保護への『理解を広める』ことを通して『社会的スティグマを軽減する』ためであることが明らかになった。だからこそ『地域に密着する』活動を行い市民・社会に『開いておく』ことを大事にしていた。このことは、生活保護申請をめぐる諸課題の根底には、日本に暮らす私たち一人ひとりの意識や態度の課題があるこ

とを意味しており、極めて重要な示唆である。生活保護が真に相談者にとってよりよい形で運用されるためには、市民・社会の意識や行動に働きかける必要があることが明確となった。

おわりに

本稿では、文献研究、およびインタビュー調査を通じて、新型コロナウイルス感染症の状況下において、生活に困難を抱えていた人々を、多くの民間支援団体が支えてきたことが明らかにされた。一方で、民間支援団体の支援者の視点からは、生活保護制度について、生活保護申請における相談対応が、厚生労働省がウェブサイト掲げる「生活保護は国民の権利です。生活保護を必要とする可能性はどなたにもあるものですので、ためらわずにご相談ください。」⁽⁴⁾という呼びかけに応ずる体制、あるいは対応として、十分なものとなっていなかったことが明らかになった。

インタビューからは、いわゆる「水際作戦」と言われる申請を抑制する対応や、「対応のブレ」があったことが浮かび上がったが、本論でも考察されているように、その背景には、「組織・職員の問題」つまり、生活保護制度を運用、実施するうえでの組織的な課題が横たわっている。加えて、民間支援団体が大事にされていたことの一つとして「社会的スティグマを軽減する」ことが挙げられていたが、生活保護制度に対するスティグマ、そこから生ずる無理解や偏見も、現状に大きく影響しているものと思われる。

こうした背景を意識しつつ、引き続き、制度を運用、実施する福祉事務所の生活保護担当職員、および、制度を利用する利用者の視点から、生活保護申請時を含む、生活保護制度がよりよく運用されていくためのあり方を検討していく必要がある。本調査研究をふまえて、今後、取り組みをすすめていくこととしたい。

【注】

- (1) ただし申請者数(概数)については、2023年の2月から5月まで前年同月比で二桁の増となっている。NHK(2023年8月2日付)の取材に対し厚生労働省は、コロナ禍の影響が長期化して貯蓄が減少していることが申請者増加の要因の一つと見ていると回答している。
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230802/k10014150241000.html>(2023年9月30日閲覧)
- (2) 本座談会の根本真紀の発言(pp.86-87)から。
- (3) in-vivoコードとは、インタビュー対象者が使用した顕著な言葉・用語であり、かつ本研究においてそれ以上抽象化することができないコードを意味する。
- (4) 厚生労働省ウェブサイト「生活保護を申請したい方へ」
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatsuhogopage.html(2023年9月30日閲覧)

【文献】

- 雨宮処凛(2021)『コロナ禍、貧困の記録 2020年、この国の底が抜けた』かもがわ出版。
- 飯島裕子(2021)『ルポ コロナ禍で追いつめられる女性たち 深まる孤立と貧困』光文社。
- 石井加代子・山田篤裕(2021)「コロナ禍における低所得層の経済的脆弱性」『貧困研究』第27号、明石書店。
- 稲葉剛(2021)『貧困パンデミック 寝ている「公助」を叩き起こす』明石書店。
- 稲葉剛・小林美穂子・和田静香編(2020)『コロナ禍の東京を駆ける 緊急事態宣言下の困窮者支援日記』岩波書店。
- 岩田正美(2021)『生活保護解体論』岩波書店。
- ウヴェ・フリック著、小田博志・山本則子・春日常・宮地尚子訳(2002)『質的研究入門—人間の科学>のための方法論』春秋社。
- 小川遼ほか(2020)「座談会：生活困窮者支援の現場から」貧困研究会『貧困研究』第25号、明石書店。
- 葛西リサ(2021)「シングルマザーの居住貧困 コロナ禍の『ステイホーム』の現実」『貧困研究』第27号、pp.13-21。
- 厚生労働省(2021)「令和3年度版 労働経済の分析」。
- 小林美希(2022)『年収443万円 安すぎる国の絶望

生活保護申請における相談対応の現状と課題

- 的な生活』講談社.
- 柴田純一・大藪元康・大迫正晴・野々村泰道(2018)「生活保護申請のための初回面接時のアセスメントの在り方—【水際作戦】の解消に向けて—」『中部学院大学・中部学院大学短期大学部 研究紀要』19, pp.13-22.
- 周燕飛(2020)「コロナ禍の格差拡大と困窮者支援 女性、非正規労働者、低収入層に着目して」貧困研究会『貧困研究』第25号, 明石書店.
- 瀬戸大作原作(2021a)『新型コロナ災害緊急アクション活動日誌 2020.4-2021.3』社会評論社.
- 瀬戸大作(2021b)「死のうと思ったが死ねなかった。最後だと思いメールした」伊藤周平編著『コロナがあばく社会保障と生活の実態 コロナと自治体3』自治体研究社.
- 瀬戸大作原作(2022a)『この暗黒社会に光を！ 新型コロナ災害緊急アクション活動日誌 2021.4-2021.9』社会評論社.
- 瀬戸大作(2022b)「【第3報告】『死のうとしたが死ねなかった』一度失敗したらもう終わり 反貧困ネットワーク 支援現場からの報告」『協同組合研究』第42巻第1号, pp.18-25.
- 総務省統計局(2020)「令和2年 労働力調査年報(基本集計)」.
- 建井順子(2021)「『エッセンシャル・ワーカー』とは誰かに関する一考察」『山陽論叢』第27巻(2021), pp.151-163.
- 仁藤夢乃(2020)「家にいたくない、いられない 『ステイホーム』と少女たち」市民セクター政策機構『社会運動』No.440, pp.20-29.
- 樋田敦子(2022)『コロナと女性の貧困 2020-2022 サバイブする彼女たちの声を聞いた』大和書房.
- 尾藤廣喜・木下秀雄・中川健太郎編著(1991)『誰も書かなかった生活保護法—社会福祉の再生に向けて—』法律文化社.
- 藤田和恵(2021)『ハザードランプを探して 黙殺されるコロナ禍の闇を追う』扶桑社.
- 水島宏明(2023)『メディアは「貧困」をどう伝えたのか 現場からの検証：年明け派遣村からコロナショックまで』同時代社.
- 吉羽弘明(2022)「生活困窮者支援における公的責任とソーシャルワーク」『ソーシャルワーク実践研究』第15号(春号), pp.82-83.

【謝辞】

本研究の調査にご協力いただいた民間支援団体の皆様に深く感謝申し上げます。

【記】

本稿は、2022年度明治学院大学社会学部附属研究所一般研究プロジェクト「生活保護申請における相談対応の現状と課題—民間支援団体の視点からの考察—」(研究代表者：新保美香、分担研究者：志村久仁子、吉羽弘明)の研究成果の一部に位置づけられるものである。はじめにとおわりには、志村、吉羽、新保が共同で執筆し、1は吉羽、2.～4.は志村が執筆を担当した。