

コロナ禍1～2年目における生活困窮者に対する支援現場の対応と変化 —自立相談支援機関へのインタビュー調査から—

鎬木 奈津子(社会福祉学科准教授)

要旨：本論の目的は、コロナ禍1～2年目において、自立相談支援機関が抱えた課題にどのように対応し変化してきたのかを、「できたこと」に着目して明らかにし、今後より良い支援を生活困窮者に届けるための示唆を考察することである。

インタビュー調査の結果、支援現場において「支援体制の強化」「多様な相談者層の顕在化による気づき」「連携の広がり」「支援の幅の広がり」「支援の基本姿勢の再確認」「早期発見に向けた取組や体制づくりの促進」ができたこととして抽出された。また、これらの事項は、コロナ禍で初めて取り組んだものばかりではなく、コロナ前から行われていたことや検討していたことを充実させたり、方向性を調整したものが多いことが明らかになった。

これは、コロナ禍という有事下であっても、日々の実践の延長線上に取組が進められていたことを示す結果であり、平時か有事に関わらず求められる視点や取組内容は共通する場合が多いとの示唆が得られた。このことから、今回抽出された事項が、ポストコロナの平時においても、全国のより多くの自治体で継続的に広がっていくことが望まれる。

キーワード：生活困窮、コロナ禍の支援現場、自立相談支援機関、生活困窮者自立支援制度

I. 研究の背景と目的

新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、休業・失業等により減収に追い込まれる人が増加した。この間の生活困窮者への支援は、生活困窮者自立支援制度（以下、本制度とする）による支援がその役割の一端を担ってきた。本制度は、リーマンショック以降、経済的に困窮する人への第2のセーフティネットを拡充するために創設され、2015年に施行された。新型コロナウイルス感染症のパンデミックは、本制度にとって、法施行後初めて経験する世界規模の経済危機であり、それに伴う相談対応の急激な増加をもたらすものであった。

この間の本制度にかかわる先行研究をみると、制度的な課題や支援現場の改善点に関するものが一定程度蓄積されつつある。他方、コロナ禍の経験を通じて、支援現場がどのように課題と向き合い対応してきたのか、といったいわゆる「できたこと」に着目する研究はほとんどみられない。いうまでもなく、課題や改善点を明らかにすることは、今後の制度や支援のあり方を検討するために重要かつ不可欠なものである。他方で、支援現場における工夫によって「できたこと」を抽出することにも意義があり、とりわけ支援員や自治体にとっては重要な示唆があると考えられる。本来、本制度は、現場の創意工夫の余地を担保した柔軟な制度

設計がなされており（鏑木 2021）、支援現場では、リソースの圧倒的な不足はあったにせよ、コロナ禍の課題に柔軟かつ創造的に向き合うことが一定程度可能であったと考えられる。

ところで、自立相談支援機関の相談受付件数をコロナ前の 2019 年度と比較すると、コロナ禍 1 年目の 2020 年度は 3.2 倍の約 78.6 万件、2 年目の 2021 年度は 2.2 倍の約 55.6 万件²であり、1 年目をピークとして件数が非常に増加したことが分かる。そこで、調査にあたっては、コロナ禍で支援現場での対応が最も厳しかった 2020～2021 年度を主な対象期間とし、その間の実態に焦点を絞って状況を把握することとした。

以上の問題意識を踏まえ、本論は、コロナ禍の 1～2 年目において、支援現場が課題にどのように対応し変化してきたのかを「できたこと」に着目して明らかにし、今後より良い支援を提供するための示唆を考察することを研究目的とする。有事の取組は平時の延長線上に行われるため、結果として、これは、コロナ禍といった有事だけでなく平時から重要と考えられる要素を抽出することにつながるものである。加えて、将来生じ得る想定外の有事に対しても、支援現場がどう向き合うべきかについて、一定の示唆を得ることができると考える。

II. 先行研究からみるコロナ禍の支援現場の課題

コロナ禍 1～2 年目を中心に、先行研究で本制度の支援現場における課題として指摘されている内容を概観する。

1 回目の緊急事態宣言が発令された 2020 年 4 月以降、休業・失業等により減収する人が増加し、政府は、生活福祉資金貸付制度における緊急小口資金等の特例貸付（以下、特例貸付とする）や住居確保給付金の要件緩和、新型コロナウイルス感染症生活困窮者自立支援給付金（以下、自立支援給付金とする）の創設等の経済対策を強化させた。こうした中で、リーマンショック後に見られたような生活保護受給者の増加は、全国的には、調査対象期間において見られなかった。他方で、特例貸付や住居確保給付金を希望する相談者が急増し、支援現場では急激に業務量が拡大したほか、五月雨式に各種制度の延長や拡充が繰り返され、自立相談支援機関や特例貸付を担う社会福祉協議会では大きな混乱が生じた（角崎 2021）。また、相談件数の急増により、本制度が大切にしてきた丁寧な相談支援ができにくくなり、多くの支援員が事務的な作業に終始しなければならなくなった（垣田 2020；関西社協コミュニティワーカー協会・社協現場の声をつむぐ 1000 人プロジェクト 2021）。

また、緊急事態宣言下では、不要不急の活動自粛が求められた。都道府県等の通知³によって、緊急の場合を除き自立相談支援機関においては対面相談を避け、電話相談等にするといった方針が講じられたところもあった。これにより、効果的な相談支援が難しくなった面があるほか、本来、最も尊重されるべき支援現場の裁量が奪われることとなった（朝比奈 2021：6-9）。このほか、通所や居場所の提供等の活動は、緊急事態宣言下で活動自粛を余儀なくされた（二階堂 2021：12）。これらの感染拡大防止に向けた各種の取組について、菊池は（2021：36）「人と人の関係性の構築を基盤に置く相談支援の推進と真っ向から対立する契機を孕むも

のであった」と指摘している。

また、コロナ禍では、これまで自立相談支援機関とあまりつながっていなかったひとり親や外国人、若年者などからの相談が増加し、職種としては、自営業やフリーランスの人からの相談が増加した（林 2021）。これらの人々への支援に係る経験値やノウハウが不足していたため、相談者が急増する中で、更に現場が混乱してしまうといった課題が生じた（鏑木 2022）。

他方、自立相談支援機関が特例貸付や住居確保給付金に関する相談に忙殺され、また不要不急の活動自粛の要請により、アウトリーチや同行支援等が難しくなったために、ひきこもりの状態にある人など自ら助けを求めることができない相談者や、経済的にはそこまで逼迫していないが社会的に孤立した状態にある相談者がつながりにくくなった（鏑木 2022；一般社団法人ひきこもり UX 会議 2021）。

また、コロナ禍1～2年目の特例貸付に関する課題として、前述の頻繁な改正による現場の混乱に加え、貸付が迅速に行われたことは、事前のアセスメントが不十分であるにも関わらず貸付が行われたことも意味し、結果的に相談支援が十分にできない中で相談者に多額の借金を負わせることになった（佐藤・角崎・小関 2020）。また、住居確保給付金の要件緩和が一定期間であることや、自立支援給付金の要件が厳しいなどの制度の脆弱さや、コロナ禍に困窮した世帯の実態に貸付という手法が必ずしも機能しないことなどにより、新たな給付制度の必要性等が指摘された。さらに、生活保護制度のあり方を含むセーフティネットの構築など、現在の日本社会の構造に合った新たな社会保障の仕組みを検討すべきとの声も上がっている（五石 2021,2022；角崎 2021；菊池 2021；吉永 2021；堀毛 2022）。

Ⅲ. 研究方法

1. 調査方法と分析方法

本研究においては、自治体を対象に半構造化インタビューを実施した。対象自治体は、できる限り多面的な情報が得られるよう、必須事業のほか努力義務化されている就労準備支援事業と家計改善支援事業を実施している自治体とした。自治体の選定にあたり、生活困窮者の状況など地域課題やコロナ禍の影響が人口規模によって異なることを踏まえ（厚生労働省 2022）、指定都市2市、一般市4市、町村（都道府県所管）1町を対象とした。なお、一般市4市は人口規模が異なるものとなるよう選定した（図表1）。インタビューの協力者は、本制度の主管部局の担当職員である。また、自立相談支援事業を委託方式で実施している場合には、担当職員の判断で委託先の各種支援員にも協力を得た。インタビューの時期は、2022年4～7月である。なお、感染予防の観点から、一部の自治体に対してはZOOMによるオンラインインタビューを実施した。

インタビューの結果は、逐語録に起こした。データは、Merriam（＝2004：260-320）の分析法を参考に、以下の6つの大分類として整理することができた。

「支援体制の強化」
「多様な相談者層の顕在化による気づき」
「連携の広がり」
「支援の幅の広がり」
「支援の基本姿勢の再確認」
「早期発見に向けた取組や体制づくりの促進」
また、その下の小分類は15となった¹⁾。

図表1 インタビュー対象の概要

自治体	インタビュー協力者	人口規模	任意事業の実施状況	自立の運営形態
A市	所管職員2名	71万人	家計、準備、子ども、一時	委託
B市	所管職員2名、主任1名	50万人	家計、準備、子ども、一時	委託
C市	所管職員4名、準備1名、 家計2名、居住支援法人2名	13万人	家計、準備、子ども、一時	直営
D市	所管職員2名（うち主任1名）	11万人	家計、準備、一時	直営
E市	所管職員2名、主任1名、 相談1名	9万人	家計、準備、子ども、一時	委託
F市	所管職員1名（うち主任1名）	5万人	家計、準備、子ども、一時	直営
G町	所管職員（県庁）1名、 主任1名	3万人	家計、準備	委託

（注）図表1では、以下の略称を用いる。

「主任」：主任相談支援員、「相談」：相談支援員、「自立」：自立相談支援事業、「準備」：就労準備支援事業、「家計」：家計改善支援事業、「子ども」：子どもの学習・生活支援事業、「一時」：一時生活支援事業

2. 倫理的配慮

本研究は日本社会福祉学会の「研究倫理指針」に従っている。調査協力者には、事前に口頭および書面で調査の目的と概要、倫理的配慮について説明をして同意を得た。

IV. 結果

1. 支援体制の強化

コロナ禍で休業・失業等により減収する人が増加し、それまであまり自立相談支援機関につながっていなかった相談者層が多く来所した。その状況に対応するため、今回インタビューをした多くの自治体では、比較的早い段階で「支援体制の強化」が図られた。その中には、緊急的かつ一時的な支援体制の強化のみならず、コロナ禍後も見据えた恒久的なものも多くみられた。また、強化に向けた取組として、コロナ前から相談窓口の設置方法や体制の拡充を検討していたケースもみられ、日々の検討の延長線上にコロナ禍の体制強化が推進されて

いた。大分類「支援体制の強化」の小分類は、「支援員の増員」と「他事業との一体実施による体制の充実」の2点が挙げられる。

①支援員の増員

今回インタビューを行った自治体では、相談者の急増に伴い、一時的に自立相談支援機関の支援員を増員したり、数年におよぶ特例貸付の償還支援を見据えて、家計改善支援事業の人員を増やし長期的な体制強化を図っているところがあった。

A市では、特例貸付の償還支援や支援が必要な借受人とつながるためのアウトリーチを強化するために、家計改善支援事業の人員強化を図った。コロナを契機に人員の強化が行われたものであったが、今後の支援を十全なものとするため、恒久的なものとする方針である。

また、C市は、支援ニーズの高まりに対応するために、コロナ前の2019年度の段階で予算規模を1.5倍にして支援員を増員することを決めていた。このため、コロナ禍の影響を受けつつも、他市と比較すると、落ち着いた状況で支援を続けることができた。なお、同市では、コロナ発生後も、特例貸付と家計改善支援の役割を調整しながら、特例貸付の延長や再貸付となった借受人ととの面談を、自立相談支援員と家計改善支援員、特例貸付担当者が同席して行う体制をつくることができた。

②他事業との一体実施による体制の充実

自治体独自の支援体制の全体像を描いた上で、本制度と他事業を一体的に実施し、相談体制を充実させている自治体もあった。具体的には、社会福祉法の重層的支援体制整備事業やひとり親家庭等への支援を行う母子家庭等対策総合支援事業、地方創生推進交付金による事業等の他事業との一体的な実施である。また、こうした全体的な動きの中で、①の人員増を図った自治体もある。他事業と組み合わせることにより、地域での居場所を拡充したり、支援メニューの充実につなげるなど、生活に困窮する世帯や子どもへの支援ニーズの高まりに柔軟に対応することができた。

A市では、コロナ前から、市全体の支援窓口や人員配置の拡充・整備を検討しており、コロナ禍で生じた新しい課題にも対応しながら取組を継続している。その中で、重層的支援体制整備事業の取組の一環として、点在していた複数の相談窓口を同じフロアにまとめ、本制度と多機関協働事業と地方創生推進交付金による就労支援の事業を一体的に実施している。この結果、事業間で一部重複していた機能を整理統合することができ、マンパワーの確保や、支援員間の連携の円滑化等が図られた。さらに、本制度の就労準備支援事業と生活保護制度の被保護者就労準備支援事業、重層的支援体制整備事業のアウトリーチ事業と参加支援事業を一体的に実施することで、アウトリーチ機能の充実はもとより、コロナ禍でニーズが増えた就労支援を強化し、企業間のネットワーク構築を図りながら地域づくりを進めている。

G町では、庁内各課にわたる横断的な支援ケースのコーディネート機能を強化するため、

重層的支援体制整備事業を活用して人員を強化し、本制度の所管課と納税や国保等の所管課との潤滑油としての機能を強化した。これにより、ケース会議に参加する他課の職員が増えたり、各課が主体的にケースに関わるようになるなど、支援の輪に広がりが生まれた。

B市では、シングルマザーや子どもの貧困に関する課題に対応するため、本制度の子どもの学習・生活支援事業と、子育て支援課が所管する母子家庭等対策総合支援事業の子どもの生活・学習支援事業等を組み合わせ、両事業を一体的に実施している。こうした中で、コロナ禍においても臨機応変な対応ができたとのことである。

図表2 支援体制の強化

小分類	自治体	発言内容（抜粋）
①支援員の増員	A市	<p>家計改善支援事業の拡充（支援員3名増）を、一応、予算要求上は通っているというなかたち。償還が始まるにあたって、うちでは約1万人が借りており、その中で課税世帯が8割、非課税世帯が2割の割合となっていて。県社協の予測では、8千人の方が返還対象なのかなと。自立支援金の対象者も、2～3割の申請となっている状況ですよ。</p> <p>ここから返還が始まるということになれば、当然、家計の出番がかなり出てくるだろうと考えて。それに伴い、7～8千人を3名増で対応するのはもう厳しいし、かなり難しい。今、実際にいるのは6人。今回の増員で3人増えれば、9名体制になる。これから長期的にこの体制か、さらに手厚くする必要はあるかな。特例貸付用に、家計のチラシをつくっていただき、アウトリーチも、この拡充のタイミングでやっというかと思っています。</p>
	C市	<p>令和2年にたまたま増員しました。コロナだから増員をかけたわけではなくて、やはりニーズが増えてきていたので、令和2年にちょうど増員をかけたところだった。だから、体制があそこでできていなかったら、結構大変だったでしょうね。大炎上していた。予算を倍くらいにしたんだもんね。いや、1.5倍くらい。（略）</p> <p>それで、だんだん件数が多くなってきて、入りきらないねというところで増員になって。（略）貸付相談というものも、今まで（コロナ前まで）自立さんと一緒に入っていたのです。そして、そこで貸付になるのか、貸付は該当しないのかを検討。それでは、自立さんお願いしますという形ですとやっていて、貸付該当ということであれば、うちは家計からのあっせんという形をとっていたので、そこをやってきたので、このコロナになったときでも、比較的スッと入っていったというところがありました。</p> <p>あとは、うちは当初、コロナになったときは家計改善支員4名だったのですけれども。全員が貸付と家計をできるので、もう役割を分担して一緒に入っていました。（略）（特例貸付の）延長と再貸付に関して、やはりずっと相談を受けている中で、「やはり貸付だけではないよね（相談支援も必要）」といったところがあったので、もうそこから、「一緒に面談に入った方がいいよ」というふうに言って、本当に家計改善支援員と自立相談支援員、貸付担当が特例の延長、再貸付の面談にできる限り同席するようにしていました。</p>

<p>② 他事業との一体的実施による体制の充実</p>	<p>A 市</p>	<p>自立相談支援機関と社会福祉協議会の貸付室が同じ場所にあり、一体的に進めていきます。社協の貸付担当が、プランを作るために体制の拡充をしないとイけないと考え、7月に（場所を）移転します。さらに、重層に関わりがあつて機能が重なる部署を一体的に、ワンフロアで受け止めるようにします。</p> <p>社会福祉協議会が参加支援も委託を取っているのので、参加支援の相談員と困窮の相談員が連携していくとイいと考えています。そのために、相談支援員が1名増というような形となりますが、一体的にやってみようという取組です。</p> <p>（略）</p> <p>あと、就労準備にアウトリーチの部分の拡充をしました。困窮のアウトリーチと、被保護のアウトリーチ、あとは重層のアウトリーチの三つの補助金を、一本の契約で結んで、三人拡充しました。それと、重層の参加支援と地域づくりの部分をいろいろ考えたのですが、（略）本気で何をするのというのが非常に難しく、実際の日頃の支援の中でA市の場合は、就労支援のニーズが今までよりも広がる中で、無料職業紹介の連携という形が、一番合っているのかなと感じました。無料職業紹介を通じて、企業間のネットワークづくりから、いろいろ取組を含めていくところを、地域づくりにおいてやっていこうかなと。そこに体制の、マッチングをさせる支援員を、参加支援の事業として進めようかと。</p>
	<p>G 町</p>	<p>町村も同じように、行政は縦割りで。（略）そのような意味で、重層事業の使い道は、困窮だけではなく、縦割りの解消にもあるのではないかと考えていて。</p> <p>重層事業の中で、市町村内の連携を重要視されている部分があり、コーディネーターの人がしっかりしていると、関係しそうな機関を一堂に会することができますよね。その中に福祉事務所が入ることもありますよ。多様な問題かつ複合的な課題等があるご家庭への関わり方や役割分担を、その会議で行うこともあるわけです。</p>
	<p>B 市</p>	<p>子どもの学習支援事業が、子育て支援課との協働事業になっており、連携をして、取組を進めている状況です。行政側の事情でいくと、我々の生活困窮に係る補助金と、一人親家庭に係る補助金を組み合わせ、それぞれの事業費を分けて、予算として組んでいくことで、補助金もうまく活用できているかな。コロナでは、このような一体実施をしたことで、子どもの貧困とかシングルマザーへの支援を臨機応変に対応できたと思っています。</p>

※図表2～図表7の発言内容は、意味内容が変わらないよう留意しつつ、必要に応じて（ ）で説明を補足している。

2. 多様な相談者層の顕在化による気づき

これまであまりつながっていなかった相談者層の増加は、支援現場に混乱や戸惑いを生じさせたが、他方で、新しい気づきや学びをもたらした。大分類2は、「多様な相談者層の顕在化による気づき」である。また、その下の小分類は、「新たな相談者層との出会いを通じた気づき」「特定の相談者層との出会いを通じた気づき」の2つである。

①新たな相談者層との出会いを通じた気づき

新型コロナウイルス感染症の拡大によって、さまざまな形で減収した人からの相談が増え、新たな対応が必要となったことによる気づきや学びがあった。

E市では、コロナ前から既に厳しい生活を営んでいるにも関わらず支援が届いていなかった人や、悪質な貧困ビジネス業者から搾取されている人等が、特例貸付や各種給付金の申請を契機に相談につながり、コロナ禍を経験しなければ浮き彫りにならなかった生活困窮者がいたことに気づいた。このような経験を通じて、以前よりも、幅広い相談者層を意識するようになったとのことである。

A市では、コロナ前にはほとんど相談がなかった、就労しており、減収はしたもののなお一定の収入や貯蓄のある人からの相談が増加し、収入が極めて少なく経済的に困窮している人とは異なるアプローチで相談者と向き合う必要性を認識した。このため、既に就労スキルや経験のある人向けの短期集中型の支援メニューを創設するなど、これまでつながっていなかった相談者層のニーズに沿った仕組みを構築している。

C市では、これまでと異なる相談者層からの相談が増加した半面、ひきこもりの状態にある人や、経済的にはそこまで困窮していないが生きにくさを抱える人からの相談が減少したことを感じ取った。このことから、自ら支援を求めることのできない人に支援を届ける必要性をこれまで以上に意識するようになり、方策を強化するようになった。なお、この点については、更に6で記述する。

②特定の相談者層との出会いを通じた気づき

多様な相談者層の顕在化には、これまであまりつながりのなかった、ひとり親や外国人、自営業やフリーランスとして就労している人、若年女性、DVの疑いのある人など、特定の相談者層からの相談が増えたことによる気づきや学びもあった。

A市では、一斉休校や休業要請などの影響により、子育て世帯に対する支援の必要性が高まった。しかしながら、集合型で行っていた子どもの学習・生活支援事業は、感染予防のために休止をせざるを得ず、これまでと異なる方法で子どもやその世帯に支援を届ける必要性を認識するようになった。その認識は、その後の取組につながっており、具体的には、4③で述べる。

F市では、フリーランスや自営業者からの相談が増えたことで、各種申請手続きを支援す

るために必要となる確定申告や年末調整、中小企業税制等の知識を増やしていくきっかけとなった。また、相談者にとって、必要な書類を揃えるなどの申請にあたって求められる各種手続きが、大きな負担であることを再認識することもできた。さらに、外国人からの相談が増えたことで、コロナ前から取り組んでいた、自立相談支援機関や各種支援団体の周知広報の活動は、日本語に限られていたため外国人にはあまり届いていなかったことに気づくことができた。この気づきは、その後の支援団体との連携強化につながっており、その取組については、3②で述べる。

D市では、若年女性やDVの疑いのある人からの相談が増えたことで、これらの人に対する地域資源が不足していたことや、一時生活支援事業の運営のあり方を見直す必要があることに気づくことができた。なお、一時生活支援事業を含めた居住支援の充実については、4②において後述する。

E市では、コロナ禍で外国人への支援が増える中で、地域には既に国別のコミュニティが形成されていることや、助け合いのネットワークが存在していることなど、それまで知らなかった実態や社会資源の存在を知ることができた。さらに、外国人への支援では、言語の理解のみならず、相手の文化や風習の理解も不可欠であり、それらが欠けると、誤解が発生したり意図せず相談者を傷つけてしまうおそれがあることも、コロナ禍で学んだことの一つのことである。

以上のとおり、これらコロナ禍における気づきや学びが、大分類3「連携の広がり」や大分類4「支援の幅の広がり」につながっている。

図表3 多様な相談者層の顕在化による気づき

小分類	自治体	発言内容（抜粋）
① 新たな相談者層との出会いを通じた気づき	E市	<p>(特例貸付や各種給付金がなければ) 絶対今まで来なかった人が来ることによって、そのスキルは、我々も必要だったなと思って。(略) 本当に搾取されていた人たちが浮かび上がってきたから。</p> <p>それなりに搾取されてきてしまい、ご自身はそれに気づいていない人たちが、こういう貸付というところで相談を聞くことによって、(支援員たちが)「こんな状態の人がいる」ということが分かった。そう、例えば「金を借りて来い」と言われるのですよ。(略) それはおかしいということで、法テラスにつないで、その会社との縁切りと、不当な要求をしないようにということで、和解をしてもらいました。そういう、コロナがないとつながらなかった人たちがたくさんいましたね。こんなに(潜在的な相談者が)いるのかと思いました。</p>
	A市	<p>我々の支援メニューとコロナの影響で、浮き上がっていた生活困窮者と、たぶん支援メニューがマッチしていない。マッチしていないというか、新たにコロナで困窮になった方に対する支援メニューが、たぶん元々困窮として支援を設定していたよりも、もう少し上の感じがするのです。なので、市の幹部からの要請もあり新しいメニューを独自で考えました。3か月以内に支援をして就職が決まった方に、2万円の就労準備金というような形で支給して。3か月定着した場合、もう3万円を支給するというようなスキームです。もともと就労経験のある人に、短期で集中的に支援を行うというものです。(略) そこら辺の層の支援が薄い中、少しは切り込んでいるのかなという印象があります。</p>
	C市	<p>以前よりひきこもりの相談が全体的に割合が減ってしまいましたよね。お金以外の相談がつながりにくくなってしまったのは、どうしても仕方がないのですが。あと、この(令和)2年8月のタイミングでアウトリーチ(支援員の配置)を始めたことは、そういう視点を失わないようにという意味では、良かったのかもしれないです。</p>

② 特定の相談者層との出会いを通じた気づき	A 市	学校も休校になっていたし、学習支援は、オンラインで繋げられるところではできましたけれども、集合でやるということはできなくて、すぐくもどかしい時期だったのです。ウィズコロナでやっていくには違う方法、集合型ではない方法をやらないといけないということで、いろいろ考えるようになりました。
	F 市	本当に、自営業者がいっぺんに増えましたね。自営業なのか、フリーランスなのか、よく分からないですけど。そして、その事業と生活費のお金の入り乱れがあり、これは大変だなと思いますね。(略)あと、今回、休業支援給付金みたいな、要は休業手当をもらえない人たちが、本人から請求するみたいな仕組みがある。今の僕が持っている、それこそ非課税給付金の家計急変世帯みたいな、そういうものも申請者が、いろいろ証明をしないとけないのですよね。それのお手伝いをすることになるので、そういう意味では、いろいろな仕組みが分かったのではないかなと。確定申告、年末調整、税制など、そういうところのことは、非常に勉強したのではないかなと。 (略) 外国人の相談が来るけど、日本語がほとんど分からない。結構前から広報とかしていたけど、外国人には届いていないわけですよね。日本語でしかしてなかったからなって。他の活動についても存在を知らない。フードバンクとか。だから外国語での広報も考えないとね。
	D 市	一時生活支援は3年前から事業としてやっていました。ただ、3年前は(利用件数が)0件。義理の息子からDVを受けている方を避難させるために、去年初めて一か月間くらい使ったくらい。正直、一時生活支援というものを、それまで使ったことがなかったので、「本当にこのやり方でいいのか」などというノウハウもなかった。(コロナ禍で)とにかく使うようになって、若い女性の利用もあって。非常に有効な手立てであるということが分かったということで、やり方を考え直しています。
	E 市	私たちが正直これまであまり意識したこともなかったのですが、市内に暮らしている外国人の方というのは。沢山暮らしている人がいたのかって、気が付いた。うちは、田舎だからね。知っていそうなものなのに、コロナになって気づいた。工場とかあるから、そこで仕事があるみたいでした。(略)ネットワークがすごくて。大体みんな、友達同士と一緒に申請して。貸付なども、何人かでまとまって来ますね。口コミとか友達同士のつながりの中で生活をしているので、孤立している人も多い。ただ、言葉があまり通じないという状態で。文化の違いがあって、宗教とかもあって、以前(コロナ前)のような支援が通じないというか、ニュアンスでは伝わらないし。翻訳機や通訳があれば大丈夫という問題ではないですよね。

3. 連携の広がり

それぞれの自治体では、相談件数の増加や大分類2「多様な相談者層の顕在化による気づき」によって、既存のネットワークでは十分に対応できないことが認識され、これまであまりつながっていなかった関係者や機関と幅広くつながりながら、支援の輪を広げていくようになった。その際、コロナ禍における感染対策のため、他機関と新たにつながる事が難しい状況にあっても、連携先を工夫して増やしている例も見られる。本大分類「連携の広がり」の小

分類は、「庁内連携の広がり」「他機関連携の広がり」「広域連携の検討・促進」の3つである。

①庁内連携の広がり

コロナ禍では、生活困窮に関する相談が本制度の主管部局のみならず他部局でも増加したことにより、庁内連携が促進され、それまであまり関わりのなかった部局とのつながりが生まれた。この結果、生活困窮者支援に関する他部局からの理解が深まったり、職員同士が顔の見える関係をつくることができた。

D市では、2019年に組織機構改革があり、本制度の担当グループが新設されていた。新しいグループであったため、役割や業務内容について他課からの理解があまり進んでいないという課題があったが、コロナ禍で相談者が増加したことにより、保険や税、公営住宅、水道等をはじめとする他部局から相談が持ち込まれるようになり、一緒に支援を重ねる中で当該グループの周知が一足飛びに進んだ。

C市では、コロナ前から「断らない相談支援」を目標に掲げ、庁内連携に力を入れてきた。コロナ禍の極めて初期の段階で、全職員が閲覧する庁内システムで、生活に困窮している人を把握したときには自立相談支援機関につないでほしいと周知を図り、包括的な支援体制の強化を目指した。また、コロナ前より、複数部局にまたがる相談事案の円滑な支援のために、各部局が把握した情報等を部局間で適切に共有するためのシートを作成していた。コロナ禍では、庁内連携を一層強化するため、当該シートの更なる活用を庁内各局に呼びかけた。

②他機関連携の広がり

相談者層が変化したことにより、それまであまりつながりがなかった地域の関係機関や関係者と新たに連携しながら支援をするようになった自治体も多い。

B市では、子育て世帯の経済的困窮が深刻化する中で、以前から課題となっていた教育分野とのつながりを強化することができた。スクールソーシャルワーカーをはじめ学校教諭等との連携が増加し、小中学校側からの相談依頼が初めて直接来るようになった。

F市では、外国人からの相談が増える中で、自立相談支援機関やその他の支援団体の存在について、外国人にはあまり知られていないということに気づいた。しかしながら、外国語ができる支援員はおらず、対応が難しかったため、外国人支援を行うNPO団体とつながるようになった。当該団体から協力を得ながら、自立相談支援機関で外国語のパンフレットやチラシを作成したり、当該団体の有するネットワークに支援関連の情報を発信した。また、国際交流協会の職員と一緒に同行支援を行うようになった。このような取組によって、地域の関係者からも外国人支援に関する相談がつながるようになった。

G町では、感染予防のために、支援調整会議をオンライン開催に切り替えた。この結果、それまであまり参加しなかった支援関係者が参加するようになったり、オンラインであるために構成員が気軽に意見や情報提供を行うようになり、社会資源の発見や連携方法の改善が

図られるようになった。なお、他自治体におけるオンライン支援については、さらに4③において後述する。

③広域連携の検討・促進

生活困窮者の支援に当たっては、単独の自治体で対応するよりも、広域で対応する方が社会資源の有効活用や取組内容の充実といった効果が期待できる場合がある。今回のインタビューにおいても、これまでの取組の延長線で、あるいはコロナ禍での気づきを得て、就労支援や居住支援を中心に、複数の自治体間で情報共有や体制づくりをするなどの広域的な取組が推進されていることが分かった。

C市では、コロナ前から就職先や就労体験先に関する情報や、住まいに関する情報を他の自治体と共有する連絡網を整備していたが、コロナ禍で仕事や住まいを失う人が増えたことから当該取組を更に加速させた。例えば、休業等により就労支援のニーズが高まったものの、相談者は居住自治体内で就職するとは限らないため、受け入れ企業に関する情報を近隣自治体と更に積極的に共有するようになった。また、ひきこもりの人やその家族は、知り合いに相談しているところを見られたくないなどの理由から、身近な相談機関を利用したがないこともある。ひきこもりの人などからの相談がコロナ禍に減少したことも相まって、複数の自治体と協働で相談会を開催したり、県に広域的な勉強会の実施を求めた。

F市は、コロナ禍の影響が都市部よりも少なかった経験を通じて気づいたこととして、今後、コロナのような全国規模の緊急対応のみならず、災害等の局所的な緊急対応が必要な場合が生じることを想定し、他の自治体を支援できる広域的な応援体制について平時から検討していきたいとしている。

図表4 連携の広がり

小分類	自治体	発言内容（抜粋）
① 庁内連携の広がり	D市	やはりコロナの影響で、いろいろなところの窓口で、生活に困っているという話をされる方がいるのです。そういったときに、そこからうちに「その部署で相談できるよ」ということが伝わったかなということがありまして。令和元年にできたグループなので、まだ2～3年目ということもあって、やはり庁舎の中でも「何をしているか分からないところだ」というように思われていたこともあったのですけれども。生活に困っているという話を普通に受け取れるところなのだというのが、幅広く中でよく分かってもらえた。
	C市	厚労省が（2020年）3月に発出した事務連（事務連絡）を活用して、すぐ同じ月に庁内に一斉に伝えました。困窮している人がいたら、理由を問わず自立サポート（自立相談支援機関）につないでねって。それに、包括的支援体制の構築のために導入している「つなぐシート」も活用してねと。（略）とにかく、自分たちでというよりも、全庁的に支援していかないと。みんなから（庁内部局から）つないでもらわないと、と思って。

② 他機関連携の 広がり	B 市	<p>教育委員会と福祉の連携はしばしば難しいと聞きますが、実際にうちでも連携が難しいケースは多かったかなとは思いますが。以前から、一応学校さんと、教育委員会の一部署が、学習支援と事業者さんとで行っている連絡会議、毎月定例会を開いていたのですが、そういったところに教育委員会さんがそこに参加していただいて。校長先生や経験者の方が所属長になっていらっしやって、そこの方が参加していただいて。</p> <p>(コロナ禍では) そういうところで、困窮の話が多く出ようになって情報共有しているというところ。あとは、学校やスクールソーシャルワーカーが直でやり取りをさせていただくようになって、うまく連携が取れているのかなというところなのですね。(略) その辺の連携は、比較的うまくいくようになったかなというふうには思っています。</p>
	F 市	<p>本当に 10 年くらいずっと (外国人支援を行う NPO 団体に) 「そういう話 (外国人からの相談) があったら、一緒に相談に来てくれないか」とお願いしたり。それで、あんまり支援の情報が知られていないから、今回、(外国人からの相談が増える中で) フードバンクのチラシを英語などに直してもらって、それを交流協会の外国人支援関連のネットワークに流してもらおうようになったわけ。</p> <p>要は僕たち、日本語しかできないので、国際交流協会の人は、それぞれの国の話ができる人を知っているので、その人に一緒に行ってもらうなどして。(略) 最近では、留学して学校を卒業し、そのまま旅館で勤務するために来た方のビザの発給が遅れたために、働けず収入がないという状況になっていた。その会社の人がこちらにつなげてくれて、今までつながっていなかった人とつながって、国際交流協会とともにフードバンクでの配給物を持っていくなどの対応もするようになりました。</p>
	G 町	<p>相談員さんは、困窮事業がスタートしたときからの相談員さんが多いのですよね。皆さん、そのベテランさんですから、顔なじみで。社協同士だと動けるのですけれども、役場さんになれば、やはり異動などがあって、割と変わられたりするんで、その辺りが Zoom での支援調整会議になったゆえに、指名して話していただける機会が増えたというか。参加してもらえる人が増えましたね。私自身も、司会をしながら、そこは心がけたところですね。発言していただいて情報共有ができればなというところで、皆さんに発言していただくというところで。支援調整会議は皆さんに発表していただくというように心がけて。それはとてもよかったかなというところですね Zoom ならでは。やはり、(対面だと) 気持ちはどうしても構えてしまってそんなに発表されない方も、Zoom だと結構話してもらえると。いろいろ情報も増えて、広がりがでたのはありがたかったです。</p>

③ 広域連携の 検討・促進	C市	この市域の中だけで、住まいや就労支援を考えていても、なかなか解決できないこともあるので、市域を超えたほかの市町村や自治体との連携などが、もう少し強化できるといいなって。 イベントなどで、(ひきこもりの相談に関して)市域外からも参加できるような機会を設けたり、一緒にやるような企画を提案したり、実際に自分たちも仕事を抱え込まないで、直接(他自治体と)話したりしながらやるのがいいのではないかと思います。今年度は、そういう機会を持っていきたいです。イベント開催に向けて、県央地域を対象にするということで、ほかの市役所に行き挨拶をして、チラシを配布することも行いました。みんな同じような悩みや疲れなどを持ちながらやっているけれども、ほかの自治体の状況がなかなか分からないこともあり、実際に話すことで共感なども生まれます。また、電話で話しているよりも、顔が見える関係もつくることも必要で、広域的に県主催の勉強会なども検討しています。
	F市	たまたま、うちはあまり影響がなかったけれど、自分たちのところだけが良かったらそれで良いということではなく、災害時の応援体制ということでもないですが、そのようなこともやはり考えないといけないなって思います。今回はコロナ禍という全国規模の問題でしたが、今後も災害などで局所的な問題というものもあり得るでしょう。

4. 支援の幅の広がり

大分類2「多様な相談者層の顕在化による気づき」は、大分類3「連携の広がり」とともに、「支援の幅の広がり」をもたらした。なお、本大分類と大分類3とは、当然ながら、一部重なりながら推進されている。本大分類の小分類は、「就労支援の充実」「居住支援の充実」「オンラインや非接触型の支援等の実施」「食料支援の充実」の4つである。なお、「就労支援の充実」と「居住支援の充実」は、いずれの自治体においてもコロナ前から関心が高く、何らかの取組が行われていたが、その後、コロナ禍となったことで、新しい相談者層に合わせて支援の方向性を調整したり、拡充している場合が多かった。他方、「オンラインや非接触型の支援等の実施」や「食料支援の充実」はコロナ禍以降に特に取組が活性化している。

①就労支援の充実

自営業やフリーランスの人等、特にコロナ禍で影響を受けた人に合わせた就労支援が行われるようになったことで、これまでと異なる視点で企業開拓が行われたり、新しい支援メニューが導入されるようになった。また、就労準備支援事業では、感染予防の観点から野外活動が増えたり、それまであまり導入されていなかったオンラインの支援メニューが取り入れられた。

G町では、自営業やフリーランスの相談者に、本業が安定するまでの数カ月間、短時間勤務が可能な企業を開拓してダブルワークができるようにしたり、本業に支障がない働き方を許容してくれる事業所を増やすなど、これまでと異なるアプローチで就労支援が行われるよ

うになった。C市ではコロナ禍で求人が増えた職種を探すなどして、これまでつながりの少なかった業種に的を絞りながら受け入れ企業を開拓した。また、F市では就労準備支援事業について野外活動を増やすとともに、オンラインメニューを取り入れた。後者については、それまで対面での参加に不安を抱く人も参加するようになったとの効果もあり、コロナ禍後も継続してオンラインメニューを続ける予定である。このようにコロナ禍の経験が、多様な相談者の状態に合わせた支援メニューの充実につながった。

②居住支援の充実

減収して住まいを失うおそれのある人が増加したことより、インタビューを行った全ての自治体で、緊急時の住まいの確保や充実に向けた取組が加速した。また、コロナ禍で家庭等に居場所を失ったりDV被害等のおそれのある女性や、非正規雇用の若者等からの居住支援のニーズが増えたため、ホームレス支援を主眼に置いていた一時生活支援事業の位置づけや運営方法を再検討するようになった。

D市では、一時的な居所を確保するため、アパートの管理業者と協定を結び、空き室を活用して住まいを提供するようになった。G町は、一時生活支援事業が未実施であるため、コロナ禍で増えた住まいの確保が必要な人からの相談に、早急に対応することが難しい場合があった。そこで、空き室が増えている古い町営住宅を、緊急的な住まいの場として利用していきたいと検討している。また、A市では、コロナ前まで、一時生活支援事業の対象者として、主に男性のホームレスを想定していたが、コロナ禍で若年女性やDVの疑いのある人等からの相談が増えたことにより、居住支援に対するニーズの変化に気がついた。このことから、一時生活支援事業のあり方を再検討し、幅広い世代や状態像の人が利用しやすいものにするために、居住支援を行うNPOとの協議を始めている。

③オンラインや非接触型の支援等の実施

前述したとおり、コロナ禍では、感染拡大の防止策としてオンラインや非接触型の支援が取り入れられるようになった。その結果、副次的な効果として、対面での相談に不安を抱く相談者や、遠方に暮らす相談者が自立相談支援機関とつながりやすくなったり、支援メニューが充実するなどの状況が見られた。なお、他方で対面支援についての認識も深まっており、その点は、5②で後述する。

A市では、子どもの学習・生活支援事業について集合型での開催ができなくなったことにより、新たにオンラインによる学習支援と、感染対策に留意しながら専門職ボランティアによる自宅訪問を同時に始めた。なお、専門職ボランティアの導入は、子どもの抱える個別の課題に対応するために必要な支援としてコロナ前から検討されていたものであり、コロナ禍の影響を受けてオンライン支援とセットで行うことにより、孤立しやすく移動手段に乏しい貧困世帯に効果的に関わることができるようになった。また、コロナ前の集合型では、利用

者の年代をある程度固定する必要があったため、主に中学生を対象に実施していたが、コロナ禍で始めたオンライン型や訪問型では、年代を気にする必要がなくなり、小学生から高校生まで幅広い年代の子どもたちに支援ができるようになった。このほか、従前より、親へのアプローチが難しいとの課題があったが、訪問型の支援を導入したことにより、家庭の様子が分かり世帯全体にアプローチしやすくなったとのことである。

F市では、オンラインによる相談受付を開始したことにより、相談機関に直接行く際の心理的なハードルを下げることができた。同市では、LINEも活用されており、支援終了後のフォローアップなど、相談者と継続的につながるためのツールとしても用いられている。また、自立支援給付金の申請に必要な書類等を、オンラインで提出してもらえようとする一方で、申請にともなう相談者の負担軽減につなげた。

④食料支援の充実

コロナ禍で緊急支援の必要性が高まり、フードバンクやフードドライブなどの食料支援のニーズが増加した。また、ひとり親世帯の困窮やコロナ禍での孤独・孤立等により、子ども食堂等での食を通じた居場所のニーズも高まった。このため、食料支援の分野においても、「連携の広がり」が見られ、自立相談支援機関では各種食料支援を行う民間団体との連携が強化された。それにより、逆に食料支援団体を通じて自立相談支援機関が紹介されるなどの効果がみられた。また、自治体や自立相談支援機関がハブの役割を担いながら、民間団体同士もつながるようになり、地域の食糧支援の取組全体が底上げされた。

F市では、コロナ前まで食料支援を行う1団体とのみつながっていたが、コロナ禍で子ども食堂やフードバンクを行う複数の団体と新たなつながりが生まれた。また、民間団体による食料支援は、利用対象者を限定していない場合が多く、誰でも気軽に利用できるため、潜在的な相談者とつながりやすいという特徴がある。自立相談支援機関が様々な食料支援を行う団体と連携するようになったことで、潜在的な相談者とつながりやすくなり、発見の機能が強化された。また、自立相談支援機関が、民間団体同士をつなぐ機能も担うようになり、例えば、子どもの支援と食料支援を行う団体をつなげるなどして、食料支援と子ども服や学習用品の提供をセットで行うといった新しい取組が生まれた。

このほか、A市やG町、D市でもフードバンクやフードドライブの利用者が飛躍的に増加し、地域住民や企業からの協力も得ながら、開催頻度や食料備蓄を増やし支援内容の充実につなげていった。自治体で活用できる金銭的な支援メニューが少ない中で、食料支援は重要であり、またこれを契機に相談につながる意義もあるとのことである。

図表5 支援の幅の広がり

小分類	自治体	発言内容（抜粋）
①就労支援の充実	G 町	コロナ禍で減収されたというところで、自営の方は、本当は本来持っているお仕事の継続というのが一番のご希望ではあるのですが、生活維持を図るためには収入を得なくては行けない。そうなると、サブ的な仕事、もしくはダブルワークというところも少し視野に入れていただいて、生活維持を図る手立てというか、そういうところのご支援が今まではあまりなかった視点というか、新しい支援の方法でしたね。
	C 市	もう就職先・求人がだいぶ増えてきているので、最初の頃は本当に求人がなかったもので、なかなか。今までやってきた仕事に紐づいた仕事を見つけて、そこに紹介して、ってことがすごく難しかったのですけれども。(略) なんとなく自分たちもコロナ禍の求人の多いところと少ないところを把握してきたので、「こういう仕事だと多いよ」などということが話しやすくなってきて、今までにない開拓が進んできたりなどしてきたのです。
	F 市	就労準備の中でやるメニューを増やしたり、(野外での) 体験活動などで行くところを増やしたり。オンラインのやり方をみんなで勉強したりして、メニューを増やすことを結構考えました。オンラインの支援メニューは、これからも考えていくつもりです。
②居住支援の充実	D 市	たまたま4月に来た人(相談者)は、隣の市でも(居所が)ない。隣の隣の市のホテルまで連絡して、ホテルを探したということがあったのです。そう思うと、やはり一時的な居所というのを、たまたま隣の市さんだと、アパートの管理人、管理会社さんと協定を組んでいて、アパートを一時的に貸すということをやっていたのです。生活能力のある人であれば、そういったやり方もあったほうが、僕たちとしても安定して、どんなときでも一時的な居所を確保できる。今だと、僕たちも居所を確保できるかどうか不安定な状況の中でやっているというのが現状なので、実際に一時生活支援を利用する人が増えている中で、僕たちとしても、そういった安定して貸せられるような場所を確保したいと考えています。
	G 町	コロナ禍で減収された方、家賃が払えなくなったり失うおそれのある方も、やはり増えてきたというところだったのです。うちが、一時的な住まいを資源として全然持っていないのですよね。(略)。これからどうなるか分からないのですが、新しい町営住宅は難しいのですが、古い町営住宅などで、なかなか入り手がいないような場所もあるので、そういうところを緊急避難的に1~2部屋確保して、「咄嗟の住まいの場の提供や仕組みができませんかね」というのを、本当にここ最近考えていて。何か、情報が得られる仕組みが、うちのエリアでできたらいいなって。
	A 市	前の一時生活支援事業は、本当に家が瞬間的になくなった層というよりは、ホームレスのような方がメインで分母を占めてしまうのです。最近求められているのは、警察の対応で、一時保護したけれども、行くところがないのでどうにかしてくれというような方。若年の女性とか。本来的なDV施設に入るような感じではない方が、非常に多くて。そう言いながら一時生活支援事業を、そこまでいったら「私は、今、家はないけれどもホームレスではない」などといった感じで、ギャップが生まれているのです。そこを、どうにか。ホームレスというよりも、本当に家がない方のシェルターといえますか。コロナの影響で変わっていて、求められているところは。うちでは居住支援の団体がいくつかあって、わりと充実している方だと思います。そこと(居住支援の団体と)、住まい支援のあり方について相談を始めていこうと思っているところです。

<p>③ オンラインや非接触型の支援等の実施</p>	<p>A 市</p>	<p>訪問・オンライン型の学習支援事業、これは、コロナで新たに事業化した事業です。</p> <p>集合型は別のかたちで平成25年度からずっとやっていたのですが、学校が一斉休校になったりして（略）。</p> <p>これまでも生活保護受給世帯などは会場に来る移動手段がなくて、基本的に車を持っていない世帯なので、移動手段がなくて親が送迎できないから（学習支援に）行けないなどということがありました。少し発達の特徴があって、大人数のところには行けないというお子さんたちの課題もあったので、個別のものをやろうということで訪問とオンライン型の両方を開始しました。</p> <p>これまでの集合型は、中学生をメインターゲットにやっていたのですが、訪問型ですと個別に行くので、幅広い世代ができるようになり小学校1年生～高校生世代までということで、幅広い対象で始めました。（略）子どもの支援をきっかけに世帯全体の支援というのができるようになってきているので、例えば保護者の医療機関の調整や障害サービスの調整までやっています。家庭に入るからできる支援なのかもしれませんが、子どもたちがきちんとご飯を食べられるように、きちんとおうちで生活できるようにというところから支援を始めています。</p>
	<p>F 市</p>	<p>（オンラインの支援について、）LINEでいきなり「相談があります」みたいな、相談申し込みみたいなのが来るのが、確か4件だったような。あと90件くらいは、こちらから「こんなものがあるから使いませんか」と言ってやり取りするのに利用しています。「元気ですか」「こんなの利用してみませんか」みたいなお誘いとか、ちょっと様子を聞きたいなみたいな、つながりをつくりたい方にも使っています。あと、住居確保給付金もそうですし、うちの自立支援金など、ああいうところの提出物があるではないですか。給与明細などを送ってもらうなど。最近、給与明細がウェブだったりするので、そのスクリーンショットで送ってもらうなど。圧倒的に利便性の向上です。</p>

④食料支援の充実	F市	<p>フードバンクをこの間(コロナ禍)にやるようになりました。うちで直接的にやっているわけではないのです。うちは、いろんな団体と一緒に活動したり、団体同士をつないだり。最初は労協にしてもらいましたし、2回目は社協にやってもらいました。</p> <p>(略) 子ども食堂や食料支援をしているところとのつながりも、コロナで実はできたりして。どうしても食材の余剰ができてしまうので、そういうのを別の団体に渡したりするようになったり。あと、(新たなつながりができた団体のうち)子どもの支援をしている団体が「実は私たちも服などを、困っている人にあげている」と。要は、子ども服ですよ。子ども服を引き取って、なかなか成長が追いつかないような状態になっている子に渡している、みたいなことで、子ども食堂を紹介し、子ども服のことを伝えてもらったり。そういう意味で、少しこの間で団体同士をつなげることも増えたかなとは思いますが。</p> <p>あとフードバンクとか子ども食堂をやるときに、コロナ禍になってから結構幅広く声掛けをされていて。生協さんなどもそうですし、青年会議所、JCみたいなところなど。幅広く声かけさせてもらって、いろいろな形で、協力をいろいろなところにもしてもらっています。そういったところから、相談が入ってくるようになってきました。</p>
	A市	<p>困っている方に対して冷蔵庫(コミュニティフリッジ)を用意して、事前に登録していたらいつでも取りに来たら食料をもらえるというような制度を、NPOが独自でやっているものがあるのです。ただ、年末年始はしないということで、そこに(自立相談支援機関の)チラシを置かしてもらったのです。</p> <p>当然、年末年始にも食料をほしくて行った方がチラシを見て、一時生活の相談窓口につながったというような形が、最初のほうは5組程度ぐらいから、今では30~40組ぐらいが毎回来るような形になって。わりと食糧支援の部分も、ここは独自事業なのですがニーズが高くて。ただ、支援には届いていないというような方が、結構いるところなのでそれの方を捕まえていくことが、今課題になっている感じです。</p>
	G町	<p>コロナ禍で減収したり、収入が途絶えたりした方などは、食べるものもないという部分で、本当に緊急性があって、ギリギリのところまで相談に来られる方もいたのですよね。やはりそこには、社協は備蓄がないので、少し厳しいですけど、そういうところで少し食料提供ができるところとの連携などが図れればと思っています。</p>
	D市	<p>フードバンクが必要な方に、食糧支援をうちでやっているのですけれども。コロナ禍の影響で、爆発的に人数が伸びたのです。</p> <p>だけれども、やはり大事なことは、市役所に来て、何か支援が受けられるということ、まずは知ってもらって。それで、困ったときに来てもらう中で話を聞いて、そこから何かを広げていきたいと思っていますから。その一つとして、フードバンクを使わせてもらっているという形ですね。実際にやはり市役所は、金銭的な支援というものは、なかなかないものですから、その金銭的な支援がない中で、とりあえずはフードバンクで一時をしのいでもらうということが必要だと思っています。それで、特にコロナでフードバンクはよく使わせてもらっています。</p>

5. 支援の基本姿勢の再確認

先述の先行研究でも指摘されているように、コロナ禍で多くの支援員が、相談件数の増加に伴い事務的な作業に終始せざるを得ない状況に陥った。ソーシャルワーカーとして相談者と向き合うことを大切にしてきた自立相談支援機関では、もどかしく厳しい経験となった。

そうした中でも、その後、コロナへの対応や社会経済状況が変化するにつれ相談件数が横ばいあるいは減少し、徐々に支援現場に落ち着きが戻ってくるのに伴い、コロナ前から大切にしていた基本姿勢について、一部の支援現場では改めて強く意識するようになった。そして、理念の振り返りや学びの機会をつくるといった「支援の基本姿勢の再確認」が促された。本大分類に属する小分類は、「制度の理念の振り返りと学びの機会づくり」「対面での相談支援の重要性の再認識」の2つである。

①制度の理念の振り返りと学びの機会づくり

生活困窮者は、しばしば深刻で複合的な課題を有している。こうした生活困窮者に対応する本制度においては、本人中心の支援を行うため、制度の理念に基づく支援が求められる。

理念に基づく支援は、コロナ前から支援者の中で大切なものとして位置づけられてきた。そのこと自体は、今回の調査によって、コロナ禍でも変わっていないことが確認されたが、特例貸付や各種給付金等による事務的な業務に忙殺されたことから、理念に基づき相談者一人ひとりに寄り添うことは難しくなった。また、支援員は研修会等への参加や支援機関内での学習が十分にできず、理念を振り返る機会が減少したり、新人支援員の場合は、支援の基本姿勢を学ぶ機会がない中で業務を開始せざるを得ない状況であった。その後、現場の状況が落ち着いてくるのに伴い、支援員の中から、制度の理念を振り返る機会をつくってほしいという意見が出てくるようになった。

D市では、業務が落ち着いてきたときに、新人教育の意味も込めて、ケース会議や支援調整会議の中で制度の考え方や理念を学びなおす機会を設けた。B市では、コロナ禍初期は目の前の業務をこなすことで精一杯であったが、徐々に自分たちの仕事の意味や価値を考えるようになり、それは制度の理念をめざす行為の積み重ねによって担保されるという気持ちが芽生えるようになったとしている。

②対面での相談支援の重要性の再認識

オンラインや郵送等を用いた相談支援は、大分類4「支援の幅の広がり」をもたらしたが、対面での支援が望ましい相談者にも、感染対策等の理由から非接触での支援を行わざるを得ないこともあった。このような経験は、支援員にとってもどかしいものとなったが、時間の経過とともに、相談者と向き合い伴走することや、これまで当たり前できていた、相談者と共に空間や時間を共有することの重要性を改めて認識するきっかけとなった。

E市では、それまで世帯全体への支援を大切にしてきたが、オンラインでの画面越しの相

談では、家族の状況まで踏み込んで聞くことがしにくくなったことに気づいた。また、相談者の中には、特例貸付の申請のみを目的として相談にくる人もいたため、家族の情報に関して把握が必要と思われるケースであっても、十分に聞くことが難しいこともあったとのことである。世帯全体の状況が正しく分からないため、支援員がどの程度関わる必要があるか判断がつきにくいなど、支援の進め方に悩むことが増えた。この経験が世帯全体を視野に入れた相談支援の重要性を再認識させ、そのための更なるスキルアップも必要だと意識するようになったとしている。

G町では、パーテーション越しでの面接となり、相談者との関係構築が以前より難しくなったとのことである。それまで大切にしてきた本人の悩みに寄り添う支援が難しくなり、支援が思うように進められないこともあった。この経験が、相談者に伴走することの大切さを改めて気づかせてくれたとしている。

図表 6 支援の基本姿勢の再確認

小分類	自治体	発言内容（抜粋）
① 制度の理念の振り返りと学びの機会づくり	D市	人材育成がコロナ禍で全然できなくなって。新人も入ったけど、事務ばかりで。それでこの制度の大切なことがよく分からない状態で走り出してしまって。申し訳ないなと思っていて、それでみんなで支援調整会議の中などで勉強しようとなったのです。
	B市	相談者が急増して、電話が鳴りやまない日が続き、支援員さんから声があがっていました。何をやっているのかな、って。でもそういう気持ちを持つと辛くなるって。それで、落ち着いてきたところで自分の仕事の意味や価値を考えてみようってなりました。それはみんなで、このままだと良くないよねって。原点（制度の理念）を見つめなおすというか、原点が実は大切なんだって。（略）（以前はこういうこと考えたことはなく）今回が初めてですね。やっぱり、この間の経験がそういうことをさせたというか、そういう気持ちを持たせたのでしょうか。だって、こんなこと（業務がひっ迫し相談支援が十分にできない状況に陥ること）今までなかったですから。
② 対面での相談支援の重要性の再認識	E市	コロナになってからですけれども、対面ができにくくなって、家族に関する聞き取りが薄いというのはすごく思っています。相談者の中には「家族関係で何とかなるでしょう」という人もあるのだけれども、貸付があるから、逆にそれさえ受けられれば、何とか今、当面の問題は解決してしまうという人も多い。（略）以前は、丁寧にやっていたな。一人ひとり、家族から話を聞いたりもして。やはり、そこで話をして「こういうやり方で一時的にこのお金を使うから、こうやって生活を立て直していこうね」というような戦略などというような。これ、結構疲れるし難しい。時間もかかるし、疲れるけれども、そういうことをやったよなところ。結局、今はバンバン貸せるようになったからということで、スキルが落ちるわけではないけれど、簡単にやっちゃってしまっているところもあり。やっぱり伴走とかアウトリーチをちゃんとやる、一人ひとりとしっかり向き合ってやれることはやるということが必要だよなって。
	G町	支援において重要なことは、本人の困り感へ共感し寄り添うことと、緩やかな居場所や居場所となる場や安心して失敗できる場を、関係性の中から作り出すことだって思っているわけですよ。でもそれって、面と向かって関係性つくって初めて可能になるのですよ。 パーテーション越しではそういうのが難しくなるでしょう。やっぱり、相談支援って大切ですよ。その経験があったから、今、自信を持って言えますよ。

6. 早期発見に向けた取組や体制づくりの促進

大分類2「多様な相談者層の顕在化による気づき」でみたように、支援員は、コロナ前に支援につながっていなかった潜在的な相談者が数多くいたことに気づかされた。また、コロナ禍で新しい相談者層とはつながることができたものの、住居確保給付金や特例貸付の対象とならない相談者とは、逆につながりにくくなる場合もあった。この経験によって、一部の自治体では、多様な相談者と広くつながるために、自立相談支援機関の周知方法や在り方を見直していくなどの「早期発見に向けた取組や体制づくりの促進」を進めている。本大分類

における小分類は、「気軽に相談してもらうための仕組みづくり」「アウトリーチの推進」の2つである。なお、「気軽に相談してもらうための仕組みづくり」は、インタビュー時点では実施に向けて検討中であり、具体的な取組には至っていない場合が多かった。

①気軽に相談してもらうための仕組みづくり

コロナ禍の経験を通じて、相談の必要性を感じていない人や相談することに対して拒否的な人へいかに支援を届けるか、という点が強く認識されるようになった。このために、相談窓口の周知方法や相談の心理的なハードルを下げるための方策を検討するようになった。また、いつでも相談できる窓口環境をつくることで、少しでも早く相談につながる仕組みを整備しようとする自治体もあった。

A市では、相談件数の増加に対応し、平日の夜間や土日でも相談できる仕組みをつくることで、思い立ったときにいつでも相談でき、相談の敷居を下げていく取組を検討する必要があるとしている。また、若者を含めた幅広い世代の人が気軽に相談しやすいように、電話だけではなくSNSやLINEでの相談受付を行うことを検討している。また、D市は、市役所内に相談室があるが、市役所内だから相談しやすいと感じる人がいる一方で、市役所には相談に行きにくいと感じる人もいる。このことから、市役所内のみならず市役所外の住民に身近なところにも相談窓口を新設して、相談の敷居を下げていきたいと考えている。

B市では、電気や水道、ガスなどのライフラインの事業者に、自立相談支援機関を周知してもらっている。例えば、ガス検針票の広告面に自立相談支援機関の広告を掲載してもらい、ライフラインの支払いに困っている人に気軽に相談に来てもらえるよう試みている。また、公式YouTubeで家計改善支援員が講座を配信したり、図書館と連携し館内で家計相談を行うなど、既存の相談窓口以外の身近な場所で気軽に利用してもらえるようにした。さらに、C市では、コロナ禍でひきこもりの状態にある人等、相談が届きにくい人が出ていることに問題意識を抱き、広報誌の一面やホームページのトップ画面に、自立相談支援機関の役割や機能の説明を改めて掲載し周知を図った。

②アウトリーチの推進

コロナ禍で相談者全体は増加したものの、他方で孤立している人や特例貸付の利用を希望していない人等が相談につながりにくくなった。このような相談者に支援を届けるため、自宅訪問だけでなく多様な方法を取り入れながら積極的なアウトリーチが行われた。

1で前述したように自立相談支援機関の加配によりアウトリーチを強化したA市のほか、C市では、コロナ前から精神保健福祉士がアウトリーチの役割を担っており、さらにコロナ禍では自宅訪問や家族支援を強化した。またD市では、生活困窮者のもとに出向くことのみならず、支援に際して同行することを重視し、その過程を通じて、支援に拒否的な相談者と信頼関係を構築し、確実に必要な支援が届くように工夫している。

図表7 早期発見に向けた取組や体制づくりの促進

小分類	自治体	発言内容（抜粋）
① 気軽に相談してもらおうための仕組みづくり	A市	<p>コロナになって、これだけたくさん対象者も増えた中で、やはり土日しか動けないというニーズはかなりあると思ったのです。そこについて、我々1つの建物の中に入っていますので、そこだけ開けることもできない状況なので、やはり土日祝日の時間外が課題です。もう少し受け入れを役所都合で開けるのではなくて、困窮者目線で開く必要があるかなって。困窮している人は、思い立ったときに相談したいではないですか。そこに対して、一応まだうちの場合は、SNSやLINEなどの取組がまだできていないのですが、これだけ分母が増えるのであれば、相談したいと思いついたタイミングで相談に来られるような形がいいと思っています。</p>
	D市	<p>コロナ禍で生きづらさや孤立、孤独を感じていた人がひきこもりにならないように、相談しやすい環境の強化を考えていかないといけないです。</p> <p>やはりコロナをきっかけに、会社を辞めたり、そういったことでひきこもるようになってないように、どういう相談窓口だったら相談しようと思ってもらえるのだろうというところ。それが、市役所の窓口だから相談しやすいという人もいれば、市役所だから相談しづらいという人もいると思うのです。なので、そういったいろいろなニーズに対応するため、市役所以外の場所にも相談窓口をつくるなど、相談しやすいきっかけづくりというものを、環境として整えていかないといけないのではないかと考えています。</p>
	B市	<p>支援が必要だということが発信できない潜在的な層の方々への働きかけというのは、なかなか難しいですけれども、制度を知らなかったから、うちにつながらなかったという方々が、せめて少なくなるようにしたいかなというところで、制度周知を強化して、発信していきたいなというところで。あと、その際、窓口にくることが普通なことというか、気軽に来てもらいたいなって。(略) 家計で先日、図書館とコラボではないのですけれども、お話しさせていただいて、実際にやったところが、家計のオンライン講座みたいな形で、YouTubeで家計相談支援員がオンライン講座を行いました。はい、それは図書館が主催していたのですけれども。図書館側の意図としては、「図書館にある本を活用してください、できますよ」というところで、その家計改善関係の講座をやって、「では、こういった本を図書館でどうぞ」みたいな形で実施したというところで協力して。「よければ家計相談もどうぞ」というようなアナウンス、PRをさせていただったりしましたね。いずれも、気軽にどうぞ使ってみてという感じで。</p>
	C市	<p>やはりコロナ禍での貸付と給付金で、圧倒的にお金の相談が増えたので、全体に比べるとひきこもりの相談や家族のことなどの相談が少ないような気はしたのですけれども。件数的には、例年と同じぐらいで推移していたのですけれども、圧倒的にお金にまつわる相談が大きいのです。(略)</p> <p>そこで、市の広報誌の1面に、断らない相談支援の窓口として、自立相談支援機関を周知しました。広報の職員がキャッチコピーを考えて。あと、ホームページにも掲載したかな。それを見て相談にくるっていう方も多かったです。</p>

②アウトリーチの 推進	C市	(略) 精神保健福祉の資格を持った相談員さんに、委託をお願いをしているので、アウトリーチが必要な場合には相談に同席してもらったり、訪問をしたりしています。アウトリーチ支援は、訪問するというイメージが強いですが、支援が届いていない人に支援を届けるという解釈で支援をしているので、ひきこもりだったり、精神疾患が疑われて、社会と接点がない方などの親御さんの相談をしながら、子どもや関係者などから、本人との接し方のアドバイスをしたり。どういうふうに、本人にアクセスをしていこうかという相談自体に同席してもらうのも、本当に支援の一つになっているのです。
	D市	もう一つアウトリーチ型の支援というのは、コロナの影響でいろいろと相談者が増える中で、やはり一つはこちらから相談に出向くというアウトリーチもそうなのですが、一緒になってどこかに出ていってつないであげるということ。それが、すごく大事だなと思っていました。ひと言で言うと同行支援みたいな。 手続きさえきちんと踏んでいけば、うまくいく人も多いし、だから、たとえばハローワークで雇用保険の手続きを一緒にすること、そういうのも一つだと思うのです。なので、そういった手続き関係も、一緒になってやっていくところ。やはり時間通りに来ない人もいるので迎えに行き、連れて行って一緒にやるということまで含めてですね。

V. 考察

1. コロナ禍1～2年目における支援現場の対応と変化

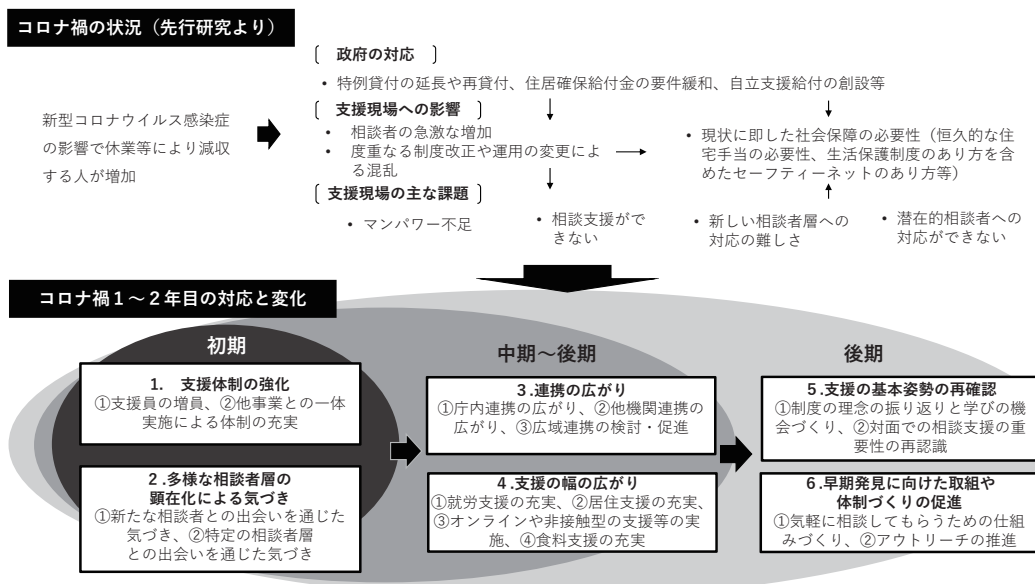
本論の研究目的である、コロナ禍1～2年目における支援現場の対応と変化を図表8に示した。コロナ禍初期の支援現場では、相談者の急増により一人ひとりの状態に合わせた個別の支援が十分に行えなかったり、これまでにない相談者層への支援に困惑するなどの課題が生じた。これに対して、多くの自治体では、一時的あるいは恒久的に増員を図ったり、他事業との一体的な実施等により、「支援体制の強化」に取り組んだ。また、支援現場では、これまであまり対応したことのない「多様な相談者層の顕在化による気づき」が促進された。

これらの変化に伴い、これまでと異なる新しい相談者に支援を届けるために、他の支援機関や関係者とつながるようになり、新たなネットワークがつけられ「連携の広がり」がもたらされた。また、これまでと異なる多様な相談者層への支援を通じて、支援メニューの充実やノウハウの蓄積がなされるなど「支援の幅の広がり」が生まれ、「連携の広がり」と重なり合いながら推進された。特に、本論はコロナ禍1～2年目を対象にしたインタビュー調査であったこともあり、休業や失業を余儀なくされた相談者に対して就労支援による早急な収入の確保や、居住支援や食料支援による緊急的な生活基盤の整備に関する取組が多くみられた。

その後、相談受付件数が横ばいあるいは減少し、現場の状況も徐々に落ち着きを取り戻す中で、支援員間で支援のあり方や制度の理念を見つめ直すなどの「支援の基本姿勢の再確認」が促され、一部の自治体では、各種会議や研修等を通じた学びや振り返りが自主的に行われるようになった。また、コロナ禍において、それまで福祉の相談機関とあまり関わりのなかつ

た人からの相談が増えたり、逆に相談につながりにくくなった人が生じたことを踏まえ、支援が必要な人とより広くつながるため、多様なアウトリーチを進めるとともに、広報・周知を強化し相談窓口の設置場所を工夫するといった「早期発見に向けた取組や体制づくりの促進」が意識されるようになった。なお、「早期発見に向けた取組や体制づくりの促進」は、インタビュー調査の段階では、実施に向けて関係者と検討している段階のものが多かった。また、早期発見、特に気軽に相談してもらうための仕組みを構築するためにも、「連携の広がり」は有力な手法であった。

図表 8 コロナ禍 1～2年目の支援現場の対応と変化



2. コロナ禍 1～2年目の対応と変化から得られた示唆

① 有事と平時のあるべき取組

コロナ禍 1～2年目に支援現場で取り組まれた実践は、コロナ禍で初めて着手されたものばかりではなく、コロナ前から行われていたことや検討していたことを充実させたり、方向性を調整したものも多かった。これは、コロナ禍という有事であっても、日々の実践の延長線上に取組が進められていたことを示す結果であり、どのような状況下であっても求められる視点や取組の方向性は共通する場合が多いことを示唆している。つまり、有事と平時の取組は相互に延長線上にあるといえ、今回抽出された、コロナ禍において「できたこと」が平時においても確認されることが重要である。

具体的には、調査対象とした自治体の中には、急増する相談件数に対応するため、支援員の増員が図られたところもあるが、今後、ポストコロナ期における継続的な支援体制として、

少なくともその一部の維持、更には充実を検討することが必要である。また、今回見られた「連携の広がり」「支援の幅の広がり」「早期発見に向けた取組や体制づくりの促進」についても、一過性の取組ではなく、有事の中でも充実を果たした現場の資産として、今後とも継続し発展させていくことが重要である。

また、支援現場を取り巻く環境の変化が恒久的なものと考えられるものもある。対面支援の重要性については引き続き何ら変わりがないとしても、オンラインによる支援も、今後ともツールの進歩に伴ってその重要性は高まっていくと考えられる。このほか、コロナ禍を経て増加したギグワーカーなど、典型的な雇用労働でないさまざまな就労形態が今後更に広がっていくと考えられる。そうした変化への対応は、今般コロナ禍においてみられた就労支援の充実と同様に、相談者の状況に合わせて柔軟かつ機敏になされなければならない。

その際、留意が必要である点は、今回抽出された「できたこと」は必ずしも全国すべての自治体で達成されている訳ではないということである。実際、2021年8～11月に行われた調査では、相談員等の加配による自立相談支援体制の強化を図った自治体は35.8%となっている（一般社団法人北海道総合研究調査会 2022）。インタビューを行った自治体においては、日常における真摯な思索の上に、多様な相談者層の存在への気づきを得たことが改善への行動に結びついてきたが、これは言うまでもなく、より良い支援を届けたいという関係者の意志や努力なくして自動的になされるものではない。

②より良い支援に結び付けるために求められる取組

そこで、今般抽出された示唆を、より良い支援に実際にどのように結びつけていくかについて、主体別に考察する。

まず、「人が人を支援する」本制度の要である支援現場においては、制度の理念に則った支援ができていくかについて常に心を砕きながら、生活困窮者に対する想像力と感性を豊かに保つことが、行動の第一歩となる気づきにつながると考えられる。また、複合的で包括的な実践が求められる本制度においては、支援者が孤軍奮闘するのではなく、仲間を増やし支援の幅を広げていくことが、支援力を向上させていくことにもつながっていく。

次に事業の実施主体である福祉事務所設置自治体においては、支援の現場がこうした基本的なことを実践できる職場環境や人員体制となっているか、またそのために適切な予算が確保できているか、常に検証する必要がある。委託方式による事業実施の場合には、選定にあたって、価格面だけでなく、制度の理念に立脚した法人・事業内容であるかや、支援員の質や事業者のノウハウ等が十分なものであるかなどを含めた総合的な評価が求められる。その上で、事業を丸投げするのではなく、地域における生活困窮者の状況を理解し、生活困窮者のためにどうすべきかを受託法人と共に悩み行動する姿勢が重要である。また、他自治体との情報共有や連携を積極的に行い、広域的な支援体制を整えることも求められる。

最後に、国は、制度の理念や支援の基本姿勢について、引き続き責任をもって広く伝え続

けるとともに、支援現場における課題や改善点のみならず、「できたこと」を含め、全国的な支援力向上のために情報発信を図ることが必要である。また、法令や運用の改正等においては、支援現場における柔軟な取組を阻害するものになっていないかや、理念の実現に資する内容であるかを問い続けることが求められる。

VI. 本研究の意義と課題

本制度の施行後、初めてとなる世界規模の経済危機の中で、自立相談支援機関はこれまで経験したことのない課題と直面した。そうした中であっても、インタビュー調査を通じて、各自治体においては、それらの課題と向き合い試行錯誤を重ねながら、コロナ前から大切にしてきた考え方や取組を進化・発展させるなどして、少しずつ支援の輪を広げたり、体制を整えていったことが明らかになった。また、新たに取組を広げただけでなく、コロナ禍の経験を通じて、本制度の理念の重要性を再確認したり、対面支援や伴走支援の重要性を再認識するなど、支援の基盤となる基本姿勢を改めて振り返ることにもつながっていた。これは、日ごろから一人ひとりの相談者に対して、本人を中心にしながら向き合うこと、そして、ケースを通じて支援のネットワークを広げ支援の基盤やノウハウを蓄積していくことが、有事においても生かされることを示唆する結果と考える。

逆に、コロナ禍において「できたこと」を振り返ることで、有事のみならず、不断に続く平時の支援の充実につなげていくための示唆を抽出することができた。今後は、こうして抽出された事項が全国のより多くの自治体において共有され、広がっていくことが望まれる。また、コロナ禍のような経済危機は、今回で終わるものではないことは、既に歴史が物語っている。本研究の結果が、将来再び生じ得る想定外の有事に対する方策についても、一定の示唆を提示することができたと思料する。

しかしながら、本研究はコロナ禍初期の2年間を対象としたことから、長期化するコロナ禍における支援現場の全体像を明らかにすることはできていない。本論執筆現在、感染は引き続き一定の収束と拡大を繰り返しているほか、特例貸付の償還開始や自立支援金の申請終了といった様々な状況の変化が続いている。このことから、さらに調査期間を延ばすとともに、支援現場における様々な取組が一過性の対応に止まるのではなく、コロナ前よりも継続的に充実した困窮者支援につながり得るものであるのかについてもより詳細に検証していくことが、今後の本制度のあり方に対する有益な知見を得るために必要であると考えられる。

謝辞

本研究は、2022～2023年度の三菱財団社会福祉研究助成による調査研究の成果の一部です。本研究にご協力くださった関係者の皆様に心より御礼申し上げます。

(注)

- 1 Merriam (= 2004 : 260-320) は、大分類をカテゴリー、小分類をサブカテゴリーあるいは概念と表現している。
- 2 厚生労働省ホームページ「生活困窮者自立支援制度支援状況調査の結果について 支援状況調査の集計結果」<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000092189.html> (2022.12.3 閲覧)
- 3 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室は、2020年4月7日に事務連絡「新型コロナウイルス感染防止等のための生活困窮者自立支援制度における対応について」を発送し、都道府県等の生活困窮者自立支援制度主管部局に対して、緊急事態措置期間の支援の実施に関する留意事項を周知した。
当該通知には、基本的留意事項として、(1)「三つの密」の回避等、(2)相談支援における電話等の積極活用等、(3)対面による相談支援における予約制の実施等、(4)必要性が高いケースに限定した訪問支援の実施、(5)電話やビデオ通話等による就労支援の実施、が挙げられた。
本文における「都道府県等による通知」とは、厚生労働省による当該事務連絡を受けて都道府県等が発出したものである。

引用文献

- 朝比奈ミカ「ソーシャルワーカーは何ができるのか:コロナ禍での経験を通じて」朝比奈ミカ・菊池馨実編(2021)『地域を変えるソーシャルワーカー』岩波書店.
- 五石敬路(2021)「コロナ禍の生活困窮からセーフティネットのあり方を考える」『都市問題』112(7), 4-12.
- 五石敬路(2022)「貸付化する貧困対策」『貧困研究』28, 21-32.
- 林星一(2021a)「断らない相談支援」が育む連携体制:座間市生活困窮者自立支援事業の実践」『住民と自治』(702), 29-31.
- 堀毛忠弘(2022)「生活困窮者自立支援金とはなんなのか:現場からの報告」『貧困研究』28, 33-38.
- 一般社団法人ひきこもり UX 会議(2021)『ひきこもり白書 2021:1,686 人の声から見たひきこもり・生きづらさの実態』JETDA personal publications.
- 一般社団法人北海道総合研究調査会(2022)『厚生労働省令和3年度社会福祉推進事業 新型コロナウイルス感染症等の影響を踏まえた生活困窮者支援のあり方に関する調査研究事業報告書』
- 鎬木奈津子(2021)『生活困窮者自立支援制度と地域共生:政策から読み解く支援論』中央法規.
- 鎬木奈津子(2022)「生活困窮者自立支援制度と地域福祉:コロナ前の歩みとコロナ禍の実践からみえてきたもの」『地域福祉研究』(50), 5-17.

- 角崎洋平 (2021) 「困窮者への貸付支援の現実と改革課題」『住民と自治』(702), 26-28.
- 垣田裕介 (2020) 「新型コロナウイルス感染拡大下の生活困窮者：ある自立相談支援機関における全数調査の分析」『社会福祉研究』(139), 63-71.
- 関西社協コミュニティワーカー協会・社協現場の声をつむぐ1000人プロジェクト (2021) 『新型コロナウイルス感染症特例貸付に関する社協職員アンケート報告書』
- 菊池馨実 (2020) 「新型コロナウイルスと社会保障」『社会福祉研究』(139), 32-38.
- 厚生労働省 (2022) 「新型コロナウイルス感染症流行下での生活困窮者自立支援について」生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会(第1回:資料3)
- Merriam, Sharan B (1998) *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*, 2nd Ed., Jossey-Bass. (=2004, 堀薫夫・久保真人・成島美弥訳『質的調査法入門：教育における調査法とケース・スタディ』ミネルヴァ書房.)
- 二階堂樹 (2021) 「コロナ禍における生活困窮者への相談支援」『生活と福祉』(783), 9-12.
- 佐藤順子・角崎洋平・小関隆志 (2020) 「コロナ禍と貸付による生活困窮者支援」『貧困研究』25, 24-38.
- 吉永純 (2021) 「「不平等ウイルス」による貧困パンデミック」『住民と自治』(702), 12-16.
- 全国社会福祉協議会地域福祉部 (2020) 『社協が実施する自立相談支援機関の状況に関する緊急調査結果報告書』全国社会福祉協議会

Responses and Changes in the First and Second Years of the Coronavirus Pandemic with respect to Sites Providing Self-Reliance Support for Needy Persons —From an Interview Survey of Support Services to Promote Needy Persons' Independence—

Natsuko KABURAKI

Summary : The purpose of this paper is to clarify how support sites responded to issues faced in the first and second years of the coronavirus (COVID-19) pandemic, as well as how such sites changed, with a focus on “what was accomplished” in consideration of suggestions for delivering better support to needy persons in the future.

As a result of an interview survey, “strengthening of support systems,” “awareness due to the emergence of diverse consultation groups,” “expansion of collaboration,” “expansion of the range of support,” “reaffirmation of the basic stance of support,” and “promotion of initiatives and system creation for early detection” were identified as accomplishments. Furthermore, it also became clear that these items included not only those that had been addressed for the first time, as a result of the COVID-19 pandemic but also many that were enhancements or adjustments to what had been done or considered prior to the pandemic.

The results indicate that initiatives were promoted as an extension of day-to-day practices even during an emergency (i.e., the COVID-19 pandemic), suggesting that the views and material of such initiatives are often common regardless of whether it is peacetime or an emergency. It is therefore hoped that the suggestions identified in this study will continue to inform more municipalities nationwide, even after the COVID-19 pandemic.

Key words : Support for Needy Persons, Covid-19 support site, Support Services to Promote Needy Persons' independence, Self – reliance Support System for Needy Persons