



特集2

生活保護法改正と
生活困窮者自立支援法

はじめに

二〇一三年二月に、生活困窮者自立支援法案と生活保護法改正案がセットとなって国会で採択された。改正生活保護法は二〇一四年から、生活困窮者自立支援法は二〇一五年から実施されている。生活保護のあり方をめぐっては、「生活保護のあり方に関する専門委員会」が、「利用しやすく自立しやすい制度へ」という改革の方向を示したのが二〇〇四年二月であった。一〇年して何が具体化されたのか、生活保護法の改正点と、生活困窮者自立支援法の特徴を検討する。

第一章 貧困・生活困窮の拡大・深化

1 相対的所得貧困の拡大・深化

貧困・生活困窮者への制度改革を論ずるにあたり、まず、等価可処分所得中央値の五〇％を貧困の境目（貧困線）とする相対的所得貧困の推移から、日本の貧困の深刻さを確認しておこう。

一九九七年以降、貧困線の下がり続けている（第1図）。貧困線は九七年には年収で一四九万円だったのが、二〇一二年には一二二万円にまで落ち込んだ。貧困線そのものがこれほど大きく下がっている国は他にない。貧困線が年額で二七万、月額で二・二五

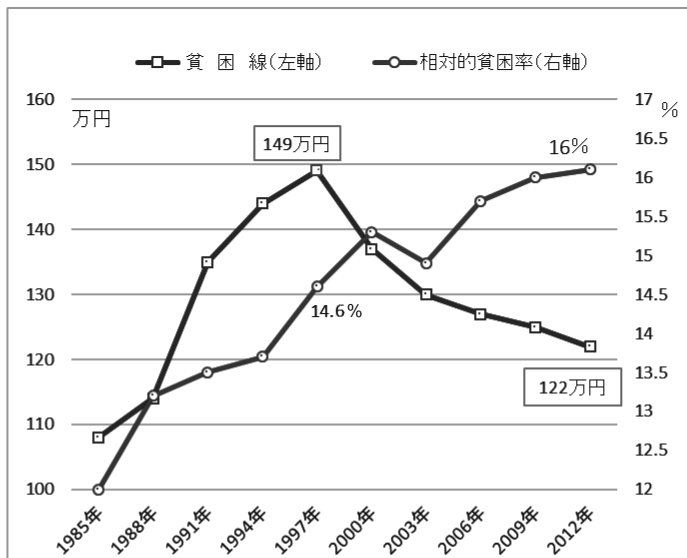
万円も下がったということは、貧困線以下で暮らす人の生活困窮の苛酷が増したということである。

貧困線の下がれば、それまで貧困線以下で貧困とされていた人の一部は、所得が増えたわけではないが、貧困線より上の所得となり貧困ではなくなる。貧困線が下がれば、本来は貧困線以下の人の数は減るはずである。しかし、貧困線以下の人は増え続けている。一九九七年に貧困線以下の所得の人が国民に占める割合（貧困率）は一四・六％だったのが、二〇一二年には一六％に達した。国民の六人に一人、実数にすれば二〇〇〇万人が貧困なのである。貧困線が低下し困窮の度合いを強めつつ、そうした暮らしを余儀なくされている人が増え続けている。所得が非常に低い階層が急増し、それが貧困線を下押し下げ、貧困率を上昇させているのである。中流層の所得が低下し、国民全体が貧しくなったという側面だけでなく、所得がきわめて低い低所得層が拡大したことにこそ注目しなければならない。社会の底が抜けてしまったかのようなのである。日本の貧困の深刻さはここに現れている。

2 住民税非課税世帯の拡大

非課税という指標から貧困の広がりを確認することができる。最低生活以下の収入の人から税金を徴収すると、その人に劣悪な生活を強いることになる。そのため、最低生活以下の収入の人は非課税扱いとされている。ただし、非課税の人すべてが貧困というわけではない。本人が非課税であっても、収入の高い世帯員に扶養されていれば、貧困にはならない。ここで取り上げる住民税非課税世帯に

第1図 貧困線低下・貧困率上昇



〔出所〕 厚生労働省「平成25年国民生活基礎調査の結果」(2014年7月15日)より。

属する人とは、世帯全員が市町村民税(均等割) 非課税である人のことである。世帯員のなかに非課税基準を上回る収入を得ている人が誰もいない、生活に困窮した世帯である。現在、住民税非課税世帯に属する人が、生活保護利用者を除き、二四〇〇万人、国民の一九%に及んでいる。この数字は消費税率八%への引き上げが低所得

者にもたらす負担に対応し、住民税世帯単位非課税の人で、生活保護利用者を除いた人に支給する「臨時福祉給付金」の支給予定者の数である。世帯単位であるために、同じ世帯の親族に扶養されている無業・引きこもりの若者、障害者、高齢者は、親族が課税対象であれば、本人に所得がなくてもここには入ってこない。親元で暮らすこうした人々の多くが抜け落ちていることに留意が必要である。

住民税非課税基準は、生活保護のなかに八種類ある扶助のうちの「生活扶助」の金額に準拠して決められている。生活保護の「最低生活費」は、生活扶助だけでなく、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、教育扶助などをあわせた総額である。住民税非課税基準は生活保護の生活扶助だけに準拠しているもので、収入額で見ると、生活保護の「最低生活費」よりも低いことになる。生活保護の最低生活費より低いのが住民税非課税世帯であり、ここに属する人が住民のほぼ二割ということなのである。

貧困を把握するのに住民税非課税基準を用いることへは、高齢世帯の非課税基準が他より高く設定されており、高齢者の数が多くなってしまうという懸念が出されている。しかし、サンプル調査をもとに推計した相対的貧困率と違い、住民税非課税世帯は自治体が具体的にその世帯を把握している現実の世帯である。各自治体は、これらの世帯の生活実態や困窮に陥った要因を具体的に把握し、個別に対応することができる。貧困対策を実際に行ううえで、重要な指標である。高齢者では高めに突出していることは、貧困に近い層までを予防的に把握できるということであり、重要である。各自治体は、これらの世帯の生活実態や困窮に陥った要因を把握し、対応することが求められている。

第二章 生活保護受給者の推移

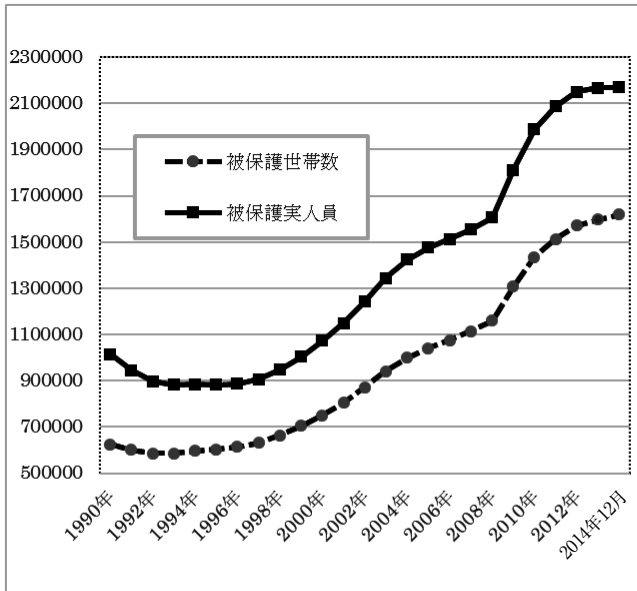
1 増加傾向から停滞・減少局面へ

貧困・生活困窮の拡大・深化に生活保護制度は対応できているのだろうか。

二〇一四年二月現在、生活保護受給世帯は一六二万八一九六世帯、受給者は二二七万一六一人、受給率は一・七一％である（第2図）。一九九三年では受給世帯五八万六一〇六世帯、受給人員八八万三一二人で、戦後最低の水準だったが、その後増加に転じ、一九九九年には受給人員が一〇〇万人を超えた。それから一五年間で受給世帯、受給者とも倍増したことになる。とりわけリーマンショックによる雇用調整（派遣切り・雇い止め）による失業者の急増を受け、二〇〇八年秋から受給者・受給世帯も急増した。ただし、二〇一二年には急増は止まり、その後、受給者は二二六万〇二七万人台で停滞している。最新の状況を見ると、停滞状況から、減少局面に移りかけている。

先に見たように、相対的所得基準や住民税世帯単位非課税基準でとらえた貧困状態の人は二〇〇〇万人を超えている。生活保護受給者は倍増したとはいえ、こうした指標でとらえた貧困のうちの割ほどをカバーしているにすぎない。受給者の増加が貧困の拡大に追いついたとはいえない。

第2図 生活保護受給者の推移

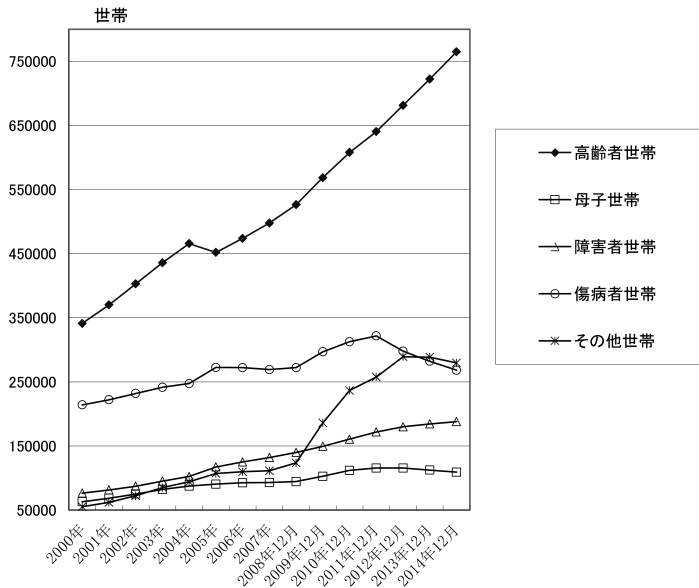


〔出所〕 厚生労働省「福祉行政報告例」「被保護者調査」より作成。

2 世帯構成の特徴

生活保護を受給している世帯を類型別に見ると、「高齢者世帯」（男女とも六五歳以上の者のみで構成されている世帯か、これらに

第3図 世帯類型別推移



〔出所〕 厚生労働省「福祉行政報告例」「被保護者調査」より作成。

一八歳未満の未婚の者が加わった世帯）が急増し続けている（第3図）。六五歳以上人口に占める生活保護受給者の割合は二・六三％（内閣府『平成二六年版高齢社会白書』、二〇一四年七月）であり、受給世帯数、受給者数、高齢者の受給率はそれぞれ増加し続けている。「障害者世帯」（世帯主が障害者加算を受けているか、身体障

第22表 世帯類型別の単身世帯割合

	総 数	高齢者世帯	母子世帯	傷病者・障害者世帯	その他の世帯
単身世帯	77.4%	90.1%	－	81.7%	65.7%
2人以上の世帯	22.6%	9.9%	100.0%	18.3%	34.3%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

〔出所〕 社会保障審議会生活保護基準部会「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」（2015年1月9日）8頁より。

害、知的障害等の心身上の障害のため働けない世帯）は漸増傾向にある。
逆に、「傷病者世帯」（世帯主が入院しているか在宅患者加算を受けている世帯、または世帯主が傷病のため働けない者である世帯）は、減少し続けている。「母子世帯」（現に配偶者がいない六五歳未

満の女子と一八歳未満のその子のみで構成されている世帯 は、母子世帯及び子どもが貧困が社会問題となっているのに増えおらず、減り始めている。生活保護を受給している母子世帯は一九万世帯であり、母子のみにより構成される全母子世帯約七六万世帯のうちの、一四・三％ほどである。
特徴的なのは、「その他の世帯」（上記のいずれにも該当しない世帯）が二〇〇八年に急増したが、二〇一二年をピークに減り始めていることである。世帯類型別の推移を検討するうえで、どのようなニーズを抱えているのか、不明な「その他」が二番目の位置を占めるというのは、分類上、問題である。「その他の世帯」の急増は就労可能な生活保護受給者の急増とみなされ、生活保護制度見直しを求める諸提案の根拠とされてきた。しかし、構成

員を年齢階級別に見ると、二〇～二九歳は五・三%だけで、五〇歳以上が五四%であり、中高年が過半を占めている（二〇一二年）。実際にどのような制約やニーズを持った世帯および個人がここに含まれているかは詳しく検討されていない。

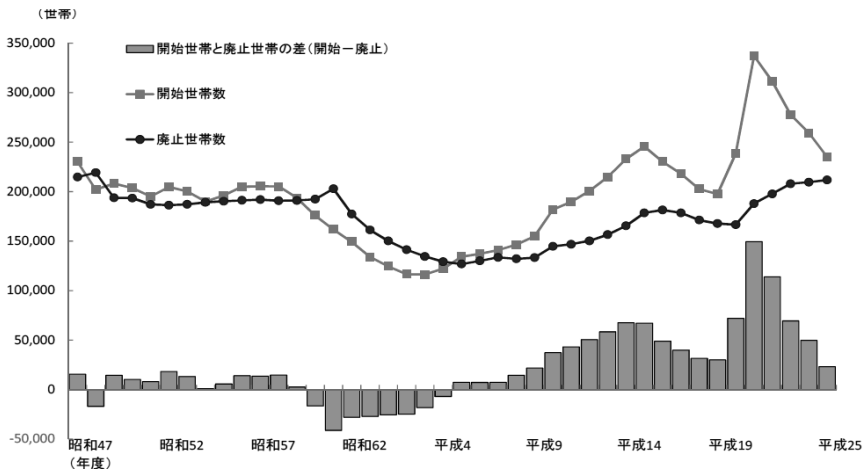
生活保護受給世帯に占める単身世帯の割合は全体で七七・四%と高い（第22表）。高齢者世帯では九割が単身世帯である。日常生活支援ニーズや孤立を防ぐための社会生活支援ニーズが高いことがわかる。傷病者世帯、障害者世帯も、同様のニーズを持つ単身世帯がそれらの八割を超えている。他方、その他の世帯は二人以上の世帯が三分の一ある。実際にはどのような世帯構成なのか、立ち入った分析が必要である。

3 生活保護の開始および廃止状況

保護開始世帯数は二〇〇八年に激増したが、一過性のものであった。二〇〇九年から年間の開始件数は減少し、現在は二〇〇八年以前の水準に戻っている（第4図）。廃止世帯数は二〇〇八年度以降増加してきた。その結果、受給世帯の純増（開始世帯数－廃止世帯数）は二〇〇八年こそ顕著だったが、翌年から純増幅は小さくなり、開始件数と廃止件数がほぼ同じ状態になろうとしている。最近の傾向を見ると、廃止件数のほうが開始件数を上回る状態に転じ、世帯数が純減することも予想される。

保護の廃止理由を見ると、死亡、失そうによる保護廃止が多い（第23表）。死亡による保護廃止が多いのは、高齢受給者が増えていくものとで当然のように思われるが、生活保護受給者に自殺者が多い

第4図 保護の開始・廃止件数の年次推移



〔出所〕 社会・援護局関係主管課長会議資料（2015年3月9日）74頁。

第23表 保護の廃止件数（理由別）

	傷病の 治癒	死亡	失そう	働きのよ る収入の 増加	働き手の 転入	社会保障 給付金の 増加	仕送りの 増加	親類・ 縁者等の 引取り	施設入所	医療費の 他法負担	その他
2004年	2669	2559	1756	1520	119	503	101	315	267	65	1884
2012年	215	4756	1387	2474	113	631	124	512	274	73	4214

〔出所〕 社会保障・人口問題研究所『「生活保護」に関する公的統計データ一覧』より作成。

第24表 廃止理由別にみた平均保護受給期間

	平均保護 受給期間（月）
総 数	55.5
傷病治癒（世帯主）	32.1
傷病治癒（世帯員）	52.9
死亡	101.5
失そう	14.7
働きのよる収入の増加・取得	30.3
働き手の転入	71.1
社会保障給付金の増加	56.7
仕送りの増加	70.7
親類・縁者等の引取り	56.4
施設入所	100.1
医療費の他法負担	111.0
その他	37.8

〔出所〕 「平成24年度 被保護者調査」より作成。

ことも指摘されている（社会・援護局関係
主管課長会議資料、二〇一五年三月九日、
八七頁）。死亡した人の年齢や理由の検討
が必要である。適切な援助があれば死亡を
防げたケースもあるだろう。失そうによる
保護廃止が多いことに、生活保護運用上の
問題が表れている。受給者側に問題がある

のか、福祉事務所側の対応に問題があったのか、検討が必要であ
る。福祉事務所による支援があれば防げるはずであり、対応を改善
する必要がある。

働きのよる収入の増加による保護廃止が増えているのが近年の特
徴である。ただし、保護廃止となった世帯の収入が、最低生活費ぎ
りぎり、もしくは最低生活費以下であることが福祉事務所の調査か
らずで指摘されている。安定して保護から抜け出ているのか、い
わゆる「回転ドア効果」で、一回保護から出てもまた保
護に戻ってしまったているのか、または、保護から抜け
て、最低生活以下⁽²⁾の暮らしをしていることがないか、こ
れも検証が必要である。

傷病の治癒による保護廃止が著しく減少している。か
つて、ホームレス状態の人が緊急入院した際に医療扶助
のみ単給し、退院した時点で「傷病の治癒」として保護
を廃止していた自治体が多かった。現在は入院時にも生
活扶助を給付し、退院後は居宅もしくは施設で保護を継
続して保障するという当然の運用に転換したところもあ
る。こうした運用の変化が一定反映していると推察され
るが、これも検討が必要である。

いずれにせよ、「その他」とされている件数が多すぎ
る。その他と分類されたケースの実態が明らかにされな
いことには、傾向を論じようがない。

保護廃止となった世帯が、平均どれだけの期間保護を
受給していたのかを見たのが、第24表である。死亡によ
る保護廃止は平均九年目ということだが、内実の分析が

必要なのは先述したとおりである。失そうによる保護廃止は二年目になった頃である。保護開始から一定の時間が過ぎており、その間の支援の内容や質が問い直されるべきであろう。働きによる収入の増加による保護廃止は、三年目になってからというのが平均的である。二年以上かかることを前提して就労支援に取組むことが必要である。

小括

保護受給者激増は一過的なものであり、現在は停滞から減少局面へ転換しようとしている。そのなかで、大幅に増加し続けているのは単身高齢者である。単身障害者も増加している。就労可能な人の増加というイメージの根拠となったその他の世帯は、減少し始めている。

受給者が二〇年弱の間に倍増し、財政負担が増えたのはたしかである。特に二〇〇八年以降の急増によって、社会的な関心を集め、政治の争点にもなった。かくして、生活保護受給者の増加が制度改革の原動力となり、生活困窮者支援制度の見直しが進められた。高齢世帯が受給者増加の最大要因であるが、制度改革は、就労可能な生活困窮者の増加への対応を中心に検討されてきた。

第三章 生活保護改革議論の開始とリーマン

ショック、第二のセーフティネット

1 セーフティネット改革に向けた議論の開始

一九九〇年代後半からの失業や不安定就労などによる、就労可能な生活困窮者の増加に対して、方向性の異なる改革案が提起され、具体化に向けた動きが重なり合い、反発しあいながら進んできた。

一つは、「生活保護を利用しやすくし、自立支援施策を拡充する」という方向性であり、もう一つは、「生活保護ではなく、生活保護の手前で支える」という方向性である。本来、この両者は並行して進むべきだが、生活保護受給者が増加すると、それへの反発がバネとなって後者が政策上重視され、優先されることになる。

留意しなければならないのは、生活保護の手前で支えるという方向性が、また二つに分かれることである。一つは、生活困窮に陥らないように、防貧対策として、雇用保険と生活保護の間に「第二のセーフティネット」を創設しようという動きである。失業手当や住宅手当などの社会手当（金銭給付）の創設がめざされてきた。もう一つは、すでに生活に困窮した人たちが生活保護に流入するのを防止するための施策を具体化しようという動きである。両者の性格は大きく異なっている。

生活保護を利用しやすくしつつ、自立支援を拡充しようという方

向は、二〇〇四年に社会保障審議会福祉部会「生活保護の在り方に
関する専門委員会報告」が示したものである（社会保障審議会福祉
部会生活保護の在り方に関する専門委員会「報告書」、二〇〇四年）。

雇用保険と生活保護の間に「第二のセーフティネット」を創設
し、生活保護の手前で支えるという方向性を代表するのが、連合
（日本労働組合総連合）の提案である（日本労働組合総連合「制
度・政策要求と提言」二〇〇七年）。連合は、雇用保険を受給でき
ない離職者向けに、日本版失業手当として、現金給付と職業・教育
訓練を組み合わせた「就労・生活支援給付」の創設を提案した。

生活保護の手前で、要保護状態の境目にある生活困窮者が生活保
護に移行するのを防止するという目標を掲げたのが、二〇〇六年の
全国知事会・全国市長会の提案である（全国知事会・全国市長会
「新たなセーフティネットの提案」二〇〇六年）。生活保護受給者が
急増する恐れが高いという認識に立ち、①「貧困の罟」をなくすた
めに生活保護給付水準を引き下げる、②就労可能な生活保護受給者
は受給期間を五年に限るという提案に加え、③要保護状態の境目の
人が生活保護へ移行するのを防止するため、就労支援制度を創設す
ることを提案している。

これらの提案が二〇〇五年以降、絡み合いながら推進され、具体
化されてきた。

2 社会保障審議会福祉部会生活保護の在り方に関する 専門委員会「報告書」

生活保護は、生活に困窮した人に、経済給付とあわせて相談援

助・自立支援を行い、すべての人が健康で文化的な生活を営むこと
を保障するのを目的としている。経済給付と相談援助・自立支援を
セットで提供できるのが生活保護制度の最大のメリットである。し
かし、前節で見たように、貧困に陥っている人の一部しか生活保護
を利用できていない。また、生活保護を受給している人への支援は
不十分なままである。生存権保障として金銭給付と自立支援をセッ
トで行えるというメリットが発揮できるよう、受給要件を緩和し、
自立支援のシステムを拡充することが求められてきた。

専門委員会「報告書」は、「利用しやすく自立しやすい制度へ」
改善するとは、「生活保護制度の在り方を、国民の生活困窮の実態
を受けとめ、その最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自
立・就労を支援する観点から見直すこと」であるとした。経済給付
を受けやすくして生活困窮者を受け止められるようにするのとあわ
せて、自立支援の援助体制を拡充し、利用者の生活再建、社会参
加、さらに労働市場での「再挑戦」を可能にし、貧困からの脱却の
ための「バネ」にしようと提案したのである。

「自立しやすい制度へ」との改善方向を示すにあたり、専門委員
会「報告書」は、自立および自立支援の定義と内容そのものを刷新
した。

ここで言う「自立支援」とは、社会福祉法の基本理念にある「利用者が心
身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営
むことができるように支援するもの」を意味し、就労による経済的自立のた
めの支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱
える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・
生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常

生活自立支援」や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものである（専門委員会「報告書」、三頁）

これにより、第一に、生活保護法が目標に掲げる「自立助長」とは、社会福祉法の基本理念にもとづく支援そのものであり、生活保護として社会福祉法が定める福祉サービスを提供することだと明確にした。社会福祉法第三条（福祉サービスの基本的理念）は、「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない」としている。生活保護の自立支援をこれと同じ定義にすることで、生活保護における自立支援は、「個人の尊厳の保持を旨」とする福祉サービスにほかならないと定義し直したのであり、その意味は大きい。

第二に、自立支援の内容を、経済的自立・就労自立に限定するのではなく、生活保護を利用して安定した暮らしを取り戻し、自分らしい日常生活と社会生活をおくっていくことが自立であるとした。注目すべきは、社会福祉法が規定する福祉サービスの基本理念では、福祉サービスの内容を日常生活自立の支援としているが、それに加え、生活保護の自立支援は社会生活自立支援を内容に掲げていることである。社会的孤立、社会的排除への対応を意識し、「個人の尊厳の保持」の内容を拡充した規定である。生活保護受給者はこうした幅広い内容の福祉サービスの利用者であることが示されたのである。

他方で、専門委員会「報告書」は、自立支援を、生活保護法が利

用者に課している「生活の維持、向上に努める義務」を果たすことを可能にする福祉サービスであると位置づけている。

自立・就労支援施策を活用することにより、生活保護法で定める「能力に応じた勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努める義務」を果たし、労働市場への積極的な再参加を目指すとともに、地域社会の一員として自立した生活を送ることが可能になる（同前、三頁）。

受給者に義務を果たさせるために指導指示で強制するのではなく、「個人の尊厳の保持を旨」とする福祉サービスによって義務を果たせるよう援助する姿勢を明確にしたのである。制裁に直結した指導指示型のケースワークではなく、支援としてのケースワークの位置づけを明確にしたことでもある。

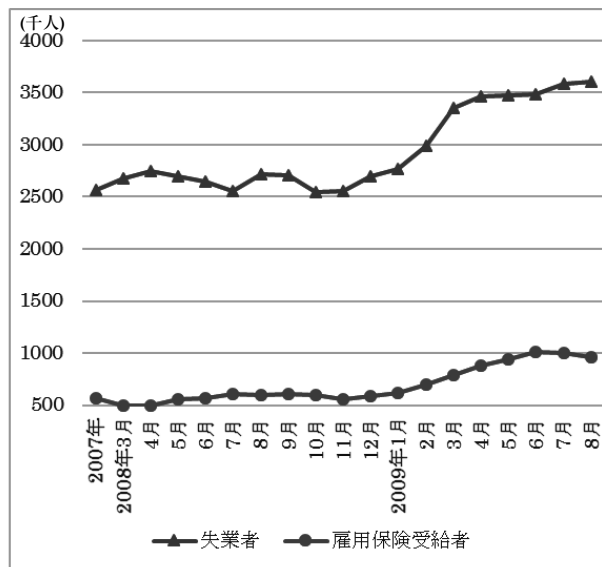
この提案を受け、二〇〇五年から厚生労働省は自立支援プログラム実施のための補助金を計上し、それを財源に全国の福祉事務所は自立支援プログラムを策定し、福祉事務所直営で、もしくは事業者へ委託して、自立支援を実施してきた。生活保護法上に制度化したわけではないが、予算措置にもとづく福祉サービス事業として、生活保護における自立支援が展開し始めた。

補助金による事業で展開してきた自立支援諸施策を、生活保護として制度化することが求められるようになった。³生活保護法上に福祉サービスとして明文化し、権利としての自立支援を保障する条項を加え、それによって財源も確実にすることが課題になってきた。

3 リーマンショックと第二のセーフティネット

二〇〇八年秋のリーマンショックによって、大規模な雇用調整・

第5図 失業者の急増と雇用保険受給者の伸び



〔出所〕 厚生労働省「経済月例報告」隔月版より作成。

第6図 第二のセーフティネット

第1のセーフティネット

雇用保険

第2のセーフティネット

つなぎ資金貸付

就職安定資金融資

(最高186万円)

訓練・生活支援給付

貸付 (上限8万円)

住宅手当

(住宅扶助相当、6ヶ月)

(住宅確保・就労支援員、住宅を喪失するおそれのある者も対象)

総合支援資金貸付

(上限月20万円、最長1年)

最後のセーフティネット

生活保護

「雇い止め・派遣切り」が行われ、非正規労働者は一気に職を奪われ、生活困窮に追い込まれた。完全失業者は二〇〇九年七月末には三五〇万人を超えた(第5図)。二〇〇八年一〇月末の完全失業者数が二五五万人だから、半年ほどで二〇〇万人増加した。かつてないスピードと規模で失業が拡大した。

失業に対するセーフティネットとして、雇用保険制度の果たす役

割が問われた。雇用保険求職者給付受給者は二〇〇九年初頭から増加し、二〇〇九年六月までに五〇万人増、一〇〇万人を超えた。しかし、受給者は全失業者の三〇％に満たず、セーフティネットとして充分機能しないことが明らかになった。雇い止め・派遣切りによる失業者の多くが非正規雇用であり、雇用保険による生活保障から漏れ、住居や生活基盤の喪失の危機に直面した。雇用保険と生活保

〔出所〕 著者作成。

護の狭間で、働けるのに仕事がなく生活に困窮した人々に、生活保障と就労支援をあわせて行うことが、国・自治体の緊急課題となった。

二〇〇八年二月から、仕事と住居を失った人のための「第二のセーフティネット」として、第6図に示した諸制度が順次導入された。二〇〇八年二月より「就職安定資金融資」が実施された。二〇〇九年七月に、雇用保険を受給できない失業者のための緊急対策として、「訓練・生活支援給付」が創設された。「基金訓練」として厚生労働省が認定した民間教育訓練機関で訓練を受けている間（六ヵ月以内）、生活支援給付金が支給される制度である。同年一〇月には、就労能力と就労意欲のある離職者のうち、住居を失った人、失う恐れのある人を対象に、住居の確保（住宅喪失の予防）と再就職の支援を目的とした「住宅手当（住宅支援給付）」が実施された。併せて、同月より、「つなぎ資金（貸付）」、「生活福祉資金（総合支援機資金）融資」が実施された。

矢継ぎ早に諸施策が実施されたが、融資（貸付）制度と給付制度が混在しているのが第一の特徴である。就職安定資金融資が最たる例だが、政策担当側が給付制度を創設するのを躊躇し、返済能力に欠ける人への貸付という無理な制度として実施された。返済が焦げつくのを見越したうえで融資が行われた。就職安定資金融資は、解雇や雇い止めにより社宅や社員寮からの退去を余儀なくされた非正規労働者の住居の確保に利用され、二〇〇九年一月から六月までの融資件数は、一月平均約一五〇〇件に達した。しかし、一〇年には利用件数は減少し、他方で一部「派遣会社」と不動産業者による悪用、詐欺が問題とされ、それを理由に二〇一〇年九月に廃止された

（職業安定局雇用開発課就労支援室「就職安定資金融資制度の廃止等について」二〇一〇年七月一日）。

第二の特徴は、時限付きの金銭給付が、就労支援とセットとなつて提供されたことである。「訓練・生活支援給付」では生活保障給付と職業訓練（基金訓練）が、「住宅手当」では住宅扶助相当額の給付と就労支援がセットとなつて提供された。金銭給付と職業訓練の関連付けは、職業訓練中の生活を保障するために金銭給付を行うというのではない。金銭給付を何の縛りもなしに行うことはできないので、受給する条件として、職業訓練や就労支援への参加を義務づけるというものであった。それゆえ、形として職業訓練を提供することが急遽必要となり、質や内容に問題のある職業訓練が提供されるという状況が生じた⁵⁾。

4 求職者支援制度の創設

「訓練・生活支援給付」は臨時の予算措置だったが、二〇一一年七月に「求職者支援制度」として恒久化された。「第二のセーフティネット」のうち、ハローワーク（公共職業安定所）・厚生労働省労働局が所管している部分が、求職者支援制度として制度化されたのである。

求職者支援制度は、「求職者支援訓練」と「職業訓練受講給付金」（月額単身一〇万円＋交通費）がセットになったものである。求職者支援訓練は、職種・業種横断的な基礎的能力を習得する「基礎コース」と、介護、IT、医療事務など分野ごとの基礎的能力から実践的能力までを習得する「実践コース」からなる。訓練期間

第25表 求職者支援制度の2013年度実績（修了3ヵ月後の状況）

	コース数	受講開始者	修了者	就職者	就職率	雇用期間にない 雇用のない 就職者
基礎コース	1,819	20,081	18,227	15,210	83.4%	59.8%
実践コース	3,540	42,984	39,575	33,351	84.2%	66.2%

〔出所〕 厚生労働省「求職者支援制度の実績」

（http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/kyuushokusha_jisseki.pdf）より

雇用保険の受給が終了した人、受給資格要件を満たさなかった人、雇用保険の適用がなかった人、学卒末就職者、自営廃業者など、雇用保険を受給できない多様な求職者が利用している。ハローワークにおいて訓練受講者ごとに個別に支援計画を作成し、訓練開始前、訓練期間中、訓練終了後とも、一貫して就職支援を行っている。必要な場合は担当者制で支援が行われている。修了者の就職率は第25表に示したとおりである。雇用期間に定めのない就職が多いとされている。

職業訓練受講給付金の受給要件は、本人収入が月八万円以下、世帯収入が月二五万円以下、資産要件は、世帯金融資産が三〇〇万円以下とされている。求職者支援制度は雇用保険と生活保護制度との中間に位置づけられた制度であるが、収入要件は生活保護の最低生活費を上回るものではない。対象となるのは、生活困窮に陥る恐れのある人ではなく、すでに生活困窮状態の人である。失業のため生活に困窮してはいるが、生活保護受給を躊躇している人、または、収入がないのにわずかながらも預貯金や、自家用自動車を保有しているため、生活保護受給要件を満たさない人を、生活保護の手前で支援する役割を担っている。こうした収入要件の低位性は、生活困窮者自立支援法にも引き継がれていくことになった。それが大きな問題を持つことは後述のとおりである。

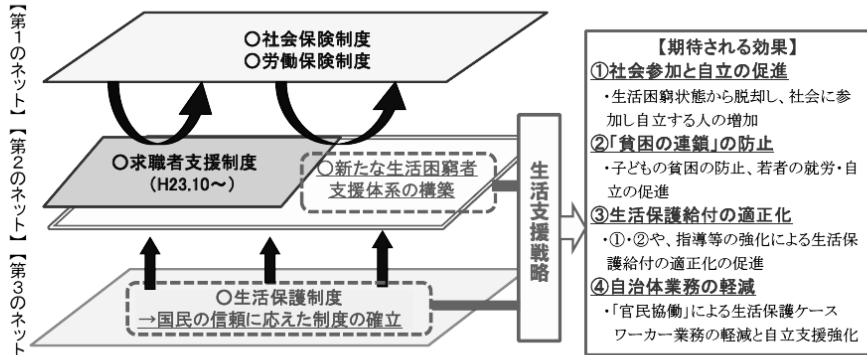
生活困窮状態になる前に支援が始められるように収入要件の改善が必要である。離職した人だけでなく、就労していても収入が低い「ワーキングプア」の人の転職・再就職を支援できる制度に発展させることが望まれる。

第四章 新たな生活困窮者体系の構築と生活保護制度の見直し提案

1 生活支援戦略の検討・具体化のプロセス

第二のセーフティネットのうち、残った部分、すなわち第7図の「新たな生活困窮者体系の構築」と「生活保護制度↓国民の信頼に応えた制度の確立」を一体的に検討するため、二〇一二年四月に社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」が設置され、「生活支援戦略」の審議が始まった。同じ月に生活保護不正受給キャンペーン・利用者パッシングが起き、生活保護への

第7図 第二のセーフティネットと生活支援戦略



〔出所〕 厚生労働省「『生活支援戦略』中間まとめ参考資料」（2012年7月5日）より。

生活困窮者支援法創設、保護改革をめぐる動き

2011年12月24日	野田内閣「日本再生の基本戦略」閣議決定
2012年2月17日	野田内閣「社会保障・税一体改革大綱について」閣議決定
3月5日	自由民主党「生活保護プロジェクトチーム」発足（座長：世耕弘成参議院議員）
4月	『女性セブン』4月26日号の記事を端緒に、生活保護「不正受給」キャンペーンが展開
4月26日	社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」発足
6月15日	社会保障・税一体改革に関する三党合意（政府案大幅修正）
7月5日	厚生労働省、国家戦略会議で「生活支援戦略中間まとめ」を報告
7月31日	野田内閣「日本再生戦略」閣議決定
8月10日	社会保障制度改革推進法可決成立
11月20日	自民党生活保護に関するプロジェクトチーム「生活保護法改正骨子案」
11月30日	社会保障制度改革国民会議発足
12月26日	衆議院議員総選挙大敗を受け、野田内閣総辞職 安倍内閣成立
2013年1月25日	社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別特別部会「報告書」書」とりまとめ
5月16日	厚労省社会・援護局長通知「就労可能な被保護者の就労・自立支援の基本方針について」
5月17日	安倍内閣 生活保護法の一部を改正する法律案、生活困窮者支援法案、閣議決定
6月4日	両法案、衆議院本会議で可決
6月26日	参議院にて、両法案とも審議未了、廃案。
10月25日	安倍内閣 両法案を所要の改正を行ったうえで、閣議決定
11月13日	両法案、参議院本会議で可決
12月6日	両法案、衆議院本会議で可決、成立
2014年2月27日	厚生労働省生活保護施行規則の一部を改正する省令（案）
4月18日	厚生労働省生活保護施行規則の一部を改正する省令

社会の認識が歪められ、生活保護削減と管理・罰則強化の政治的圧力が高まったなかで審議が行われ、政権交代をはさんだ二〇一三年一月に特別部会の提言（以下、特別部会「報告書」として新たな生活困窮者支援体系の構築が提案された。

提言を受け、二〇一三年五月から生活保護法の一部を改正する法律案と生活困窮者支援法案の国会審議が始まった。両法案は一度廃案になったが、一二月国会で可決、成立した。生活困窮者自立支援法は準備期間を置いて、二〇一五年四月に施行された。これに至る経過は、年表にまとめたとおりである。ポイントを振り返ってみよう。

2 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会

「報告書」

(1) 生活困窮者自立支援法創設の提案

特別部会「報告書」は、安定した雇用の減少や失業、病気や家族の介護、生活基盤の劣化などが要因となり、生活困窮が広がり、社会的孤立が拡大していると指摘している。「生活困窮が広がるなかで、家族などのつながりをなくして孤立化する人々が少なくない」、それに対し、「生活困窮者の活動的な社会参加と就労を支えながら、その生活向上を図り、地域の活力、つながり、信頼を強めていこうとする」新しい生活困窮者支援体系の導入が喫緊の課題だとした（二～三頁）。生活困窮が広がるなかでの社会的孤立に着目し、それへの対応として社会参加と就労支援を重視しているのが特徴である。生活困窮、経済的困窮、社会的孤立、社会参加、これら

の概念が新制度の目的、対象、事業内容を理解するうえで重要となる。

特別部会「報告書」は、新制度の創設が必要な理由を、「生活困窮者の増大のなかで、生活支援を生活保護制度のみに委ねることはできない」（同、四頁）として、生活保護には限界があるという立場を明確にしている。生活保護を利用しやすくし、自立支援できるよう改善するのではなく、別立ての制度をつくることが選択された。新制度の課題は、「増大する生活困窮者に対し、生活保護受給に至る前の段階から安定した就労を支援すること」（四頁）に置かれた。また、新しくつくられる生活困窮者自立支援制度は、生活保護の利用者も含めて、生活困窮者の社会経済的自立と生活向上を支援するとしている。新たな生活困窮者自立支援制度が、生活保護に至る前の段階の人と生活保護利用者を支援するという提案である。

新しい生活支援体系における諸施策は、生活保護の受給者であるか否かを問わず、生活困窮者すべての社会的経済的な自立と生活向上を目指すものである（同、五頁）。

新たな生活困窮者支援制度は、生活困窮者に対し、生活保護受給に至る前の段階で早期に支援を行うとともに、必要に応じて生活保護受給者も活用できるようにすることにより、困窮状態からの早期脱却を図るものである（同、七頁）。

福祉事務所では、……（中略）……生活保護の受給を開始した後も、生活保護受給者の意向や状況等を踏まえ、新たな相談支援事業の運営機関とも連携しつつ、後述する就労準備支援事業等の新たな生活困窮者支援体系に係るサービスを利用することも考えるべきである（同、二三頁）。

支援事業は、①相談支援、②就労支援、③多様な就労機会の提供、④居住確保支援、⑤家計相談支援、⑥健康支援、⑦子ども・若

者の支援の七分野で、「包括的・継続的」な「寄り添い型」の対人援助を行うことを提案している。なお、実際に寄り添い型の支援をするのは、新たにできる支援機関そのものではない。「新たな相談支援事業の運営機関は、できる限りケースを抱え込むのではなく、外部のサービス機関、社会資源を活用し、これらの機関等での支援につなぐこと」（一四頁）としている。相談支援とは何を意味するかは定義はされていないが、新たな相談支援事業は、アセスメントと、他機関へのつなぎ、ケースマネジメントを行うものであり、外部のサービス機関や地域の社会資源が寄り添い支援を行うことになる。また、新たな相談支援事業は、早期発見や見守りなどを可能とする地域社会づくりや社会資源の開発に取組むことも課題だとされた（同、一四頁）。

以上からわかるように、新たな制度として提案されたのは、相談支援事業と、地域における対人援助資源の開発である。新たな経済給付の導入は提案されていない。従来の住宅支援給付の制度化は提案に含まれているが、対象と期間を限定したままであり、生活困窮者への経済給付としてはまったく不十分である。生活困窮者の生活を支える経済給付は生活保護だけという状況は基本的に変わらない。

新たな経済給付なしで、相談支援によって生活困窮の要因を解消し、就労支援によって生活困窮からの脱却を実現するという提案である。

(2) 生活保護法改正に関する提案

特別部会「報告書」は、生活保護の見直しの「基本的考え方」を次のようにまとめている。

近年の生活保護受給者が急増する等の状況にあつて、現在の生活保護受給者の自立を助長する仕組みが必ずしも十分とはいえない状況にある。このため、新たな生活困窮者支援体系の構築に併せ、これと一体的に生活保護制度の見直しも行い、両制度が相俟つて、それぞれの生活困窮者の状態や段階に応じた自立を促進することが必要である（同、三六頁）。

生活保護における自立助長の仕組みづくりのためというのが、制度見直しの基本に置かれている。改革の項目は、「切れ目のない就労・自立支援とインセンティブの強化」、「健康・生活面等に着目した支援」、「不正・不適正受給対策の強化」、「医療扶助の適正化」、「地方自治体が適切な支援を行えるようにするための体制整備等」、五項目を提案している。自立助長の仕組みづくりとして、どのような内容が提案されたかを検討してみよう。また、自立助長の仕組みづくりとは直接かわりのない、「不正・不適正受給対策の強化」をめぐる議論が大きな争点になった。この二点に絞って、提案内容を見てみよう。

① 自立支援の仕組みづくり

就労・自立支援としては、生活保護の受給に至った者が、就職できないという状況が長く続くと、自立が困難になってくる傾向があるため、早期に対策を講じることが必要であるとして、早期の切れ目のない就労支援を強調している（三七頁）。それまでの自立支援プログラムの展開を積極的に評価しているが、生活保護における自立支援の制度化や、財源を安定させるための提案はしていない。基本は、金銭的インセンティブの強化に置かれている。就職活動へのインセンティブとしては、就労支援プログラム等への参加など、活

動内容や頻度等を踏まえて自ら積極的に就労活動に取り組んでいくと認められる者に対して、一定の手当を支給することを提起している。就労している受給者へのインセンティブとしては、勤労控除制度の見直しと、特別控除の廃止を提案している。生活保護を脱却するためのインセンティブ強化としては、保護受給中の就労収入のうち、収入認定された金額の範囲内で一定額を仮想的に積み立て、安定就労の機会を得たことにより保護廃止に至った時に支給する制度（就労収入積立制度）創設を検討するよう提案している。

健康・生活面での支援としては、福祉事務所側の体制整備だけでなく、効果的な助言指導のために、福祉事務所が「これまで個人情報保護の観点から入手が難しかった、健康診査の結果等を入手可能にすること」や、「受給者の状況に応じてレシート又は領収書の保存や家計簿の作成など支出内容を事後でも把握できるようにすること」など管理強化に向けた具体的な提起をしている（同、四〇頁）。

②不正・不正受給対策の強化

不正受給対策の必要性については、「把握されているケースを金額ベースで見ると全体の保護費の〇・四％という水準ではある」とし、不正受給がごく一部の問題と認めているが、「一部であっても受給があり、そのことへの対応を放置することは、生活保護制度全体への国民の信頼を損なうことにも繋がりがかねないため、厳正に対処することが必要である」というロジックで、不正受給対策の必要性を根拠づけている（同、四一頁）。なお、不正受給対策と並んで、「不適正受給対策」を掲げているが、「不適正受給」とは何か定

義もされていないし、それがどれだけ存在するのかなど、対策強化の必要性の論拠は示されていない。

不正・不適正受給対策の内容は、「不正受給対策の強化」と、「生活保護費の適性支給の確保」の二項目になっている。マスコミや政治の場で大きな問題とされた扶養義務の履行のあり方に関しては、不正受給対策の強化ではなく、生活保護費の適正支給の確保のなかで扱っている。不正受給ではなく、「生活保護費の支給が適正でない」問題として扱っていることに留意が必要である。

まず、不正受給対策の強化としては、①地方自治体の調査権限を拡大、②制裁措置の強化を提案している。①の具体的提案は、生活保護法第二十九条の福祉事務所の調査権限の内容に、「就労の状況や保護費の支出の状況等」を追加すること、調査対象に「過去に保護を受給していた者及びその扶養義務者」を追加すること提言している。さらに、福祉事務所からの照会に対して、官公署については回答義務の創設を検討すること、また、受給者や扶養義務者等に対し、説明を求められた場合には必要な説明を行うようにすることを提案している。②制裁措置の強化としては、不正受給に対する罰則の引き上げ、一定割合の金額を上乗せした返還を提案している。ごく一部の不正受給に対して、調査と制裁の強化で対応するというものである。不正受給が生じる要因についての分析・検討は行われていないので、こうした対応策の必然性と有効性は不明である。

次に、生活保護費の適性支給の確保においては、その冒頭で扶養義務の履行が生活保護の受給要件ではないことを確認している。

生活保護制度では、扶養義務者からの扶養は、受給する要件（前提）とはされていない。これは、扶養義務者が扶養しないことを理由に、生活保護の

支給を行わないとした場合には、本人以外の事情によって、本人の生活が立ちゆかなくなることも十分に考えられるためである（同、四四頁）。

そのうえで、生活保護への国民の不信が広がっていることを強調し、「信頼を損なうような制度運用の実態があればこれを是正していく必要がある」として、「福祉事務所が必要と認めた場合には、扶養が困難と回答した扶養義務者に対して、扶養が困難な理由を説明することを求めること」を提案している（同、四五頁）。この点については、「家族への扶養照会がなされるなら生活保護は受けたくないといったことにならないかが危惧される」といった意見が出されたところであり、運用に当たっては特に慎重に行うことが必要である」と運用上の注意が念押しされている。

また、家庭裁判所に対する調停等の申立手続の積極的活用を図るための具体的方策をとるよう提案している。

注意しておかなければならないのは、扶養義務を負う親族の範囲についてである。特別部会「報告書」書には、「扶養義務は、民法上、直系血族及び兄弟姉妹について当然に生じ、三親等内の親族間については特別の事情があるときに家庭裁判所が負わせることが可能とされている」と記されている（同、四四頁）。これまでの生活保護の実務では、「直系血族及び兄弟姉妹について当然に生じる」という民法上の規定とは異なり、家族親族関係の変化を踏まえ、扶養照会の対象とする範囲を限定した運用がなされてきた⁶⁾。この点への言及はない。

なお、医療扶助の適正化としては、受給者の個人情報入手できるようにすること、指定医療機関に対する指導権限の強化を提案している。

第五章 生活保護法改正

1 国会審議と社会・援護局長通知「就労・自立支援の基本方針」

特別部会「報告書」を受ける形で厚生労働省は法改正の準備に入り、五月一七日に安倍内閣は、生活保護法の一部を改正する法律案、生活困窮者支援法案を閣議決定し、第一八三通常国会での審議が始まった。両法案は、六月四日に衆議院本会議で可決され、参議院でも可決が見込まれたが、可決に至る前に六月二六日の閉会を迎え、両法案とも審議未了廃案となった。

国会での法案審議に先立ち、厚生労働省は特別部会「報告書」をうけた形で、五月に社会・援護局長通知「就労・自立支援の基本方針」を⁷⁾発出し、早期の、期限を付けた就労支援方針を明示している。法改正に先行して実施された「基本方針」は、保護からの早期脱却をめざし、保護開始決定後速やかに対象者に「自立活動確認書」の作成を求め、期間を設定して集中的かつ切れ目のない就労支援を行うという内容である。問題は就労支援の過程で稼働能力活用要件をチェックし、稼働能力不活用の場合は制裁・保護停止を積極的に行うよう提起していることである。自立支援と銘打っているが、支援ではなく、管理指導への逆戻りである。これに対し、支援の現場から、ハローワークでの求職活動に回数課すことなど、こ

ここに示された具体的方針が支援にとつて有害無益であるとの危惧の
声が上がっている。⁽⁸⁾

2 生活保護法改正

改正生活保護法案と生活困窮者自立支援法案は一〇月に開会した
第一八五国会に改めて提出され、十一月五日に参議院厚生労働委員
会で審議入りし、参議院で可決され、十二月六日に衆議院本会議で
可決、成立した。保護申請の手続きに関して、「保護の実施機関
は、保護の開始の申請があつたときは、……」としていただけの規
定(第二四条)が、「保護の開始を申請する者は、厚生労働省令で
定めるところにより、次に掲げる事項を記載した申請書を保護の実
施機関に提出しなければならない」とされ、口頭での申請や決めら
れた書式以外の申請での申請が認められなくなる恐れが指摘され
た。こうした申請手続きの厳格化や、扶養義務者への通知・報告の
求めが、扶養義務を実質的に受給要件化し、水際作戦を合法化させ
てしまふとの批判が高まった。こうした声に押され、法案議決の際
にはあわせて付帯決議が採択された。

生活保護法改正のポイントを、不正・不適正受給対策と自立支援
の二点に絞つてみておこう。

(1) 不正・不適正受給対策

①福祉事務所の調査権限の拡大(第二九条)

福祉事務所による関係先調査の調査対象事項を拡大した。すなわ
ち、要保護者またはその扶養義務者の「資産及び収入」としていた

調査事項を、「資産及び収入の状況、健康状態、他の保護の実施機
関における保護の決定及び実施の状況その他政令で定める事項」
(二九条一項)と拡大した。また、調査対象者に、被保護者であつ
た者およびその扶養義務者も加えられた。さらに、福祉事務所が行
う官公署等への情報提供の求めに対して回答を義務づけた。

○回答の義務付け(二九条二項新設)

二 別表第一の上欄に掲げる官公署の長、日本年金機構又は共
済組合等は、それぞれ同表の下欄に掲げる情報につき、保護の実
施機関又は福祉事務所長から前項の規定による求めがあつたとき
は、速やかに、当該情報を記載し、若しくは記録した書類を閲覧
させ、又は資料の提供を行うものとする。

②扶養義務者に関する規定の新設

○扶養義務者への通知(二四条八項新設)

八 保護の実施機関は、知れたる扶養義務者が民法の規定によ
る扶養義務を履行していないと認められる場合において、保護の
開始の決定をしようとするときは、厚生労働省令で定めるところ
により、あらかじめ、当該扶養義務者に対して書面をもつて厚生
労働省令で定める事項を通知しなければならない。ただし、あら
じめ通知することが適当でない場合として厚生労働省令で定め
る場合は、この限りでない。

○扶養義務者からの報告徴収（二八条二項新設）

二 保護の実施機関は、保護の決定若しくは実施又は第七七条若しくは第七八条の規定の施行のため必要があると認めるときは、保護の開始又は変更の申請書及びその添付書類の内容を調査するために、厚生労働省令で定めるところにより、要保護者の扶養義務者若しくはその他の同居の親族又は保護の開始若しくは変更の申請の当時要保護者若しくはこれらの者であつた者に対して、報告を求めることができる。

ここが今次法改正の焦点となつた「不適正」受給対策の要である。

生活保護法においては、扶養義務者の扶養は「保護に優先して行われる」と規定されている（四条二項）。扶養義務の履行は生活保護の受給要件ではなく、扶養義務者から援助が行われた場合にその金額を差し引いて給付をするという意味であり、法改正はこの原則を変えるものではない。ただし、法改正により、福祉事務所での運用は変わる。あらかじめ適当でないと厚生労働省が定めた場合以外、扶養義務を履行していない扶養義務者に対して、保護決定前に扶養義務者へ通知（二四条八項）することになる。また、扶養義務者や同居親族に、扶養の可否や金額について報告を求める（二八条二項）ことになる。法案審議段階の国会答弁では、特定の人のみに限定する旨の答弁がなされたが、法文上は、特定の人にのみ通知し、報告を求めるのではなく、特定の人を除いてすべての人に通知し、報告を求めるという規定である。生活保護の利用抑制につながる

という危惧はぬぐいきれない。再改正が必要である。

（2）自立支援、就労支援

生活保護脱却のインセンティブを強化するとともに、脱却直後の不安定な生活を支え、再度保護に至ることを防止するため、「就労自立給付金」（第五五条の四）が創設された。

第八章 就労自立給付金（就労自立給付金の支給）

第五五条の四 都道府県知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長は、被保護者の自立の助長を図るため、その管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する（居住地がないか、又は明らかでないときは、当該所管区域内にある）被保護者であつて、厚生労働省令で定める安定した職業に就いたことその他厚生労働省令で定める事由により保護を必要としなくなったと認めたものに対して、厚生労働省令で定めるところにより、就労自立給付金を支給する。

生活困窮者自立支援法との関連で同法の生活困窮者自立相談支援事業における就労支援を生活保護利用者にも行うため、「被保護者就労支援事業」（五五条の六）が創設された。

第九章 被保護者就労支援事業

第五五条の六 保護の実施機関は、就労の支援に関する問題につき、被保護者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行う事業（以下「被保護者就労支援事業」という）を実施するも

のとする。

相談に応じ、必要な情報の提供と助言を行う事業であるが、これまで予算事業として実施してきた就労支援事業を、その重要性に鑑み、法律上明確に位置づけ、生活困窮者自立支援法にもとづく自立相談支援事業の就労支援に相当する支援が行えるよう制度化したと説明されている。

このように、就労支援については法改正により二つの章が付け加えられた。しかし、日常生活自立支援や、社会生活自立支援については、法律上に書き加えられていない。健康増進や家計管理の支援をするためとして、第六〇条「生活上の義務」のなかに、「健康の保持及び増進に努め、収入、支出その他生計の状況を適切に把握する」という文言が加えられた。支援サービスの制度化ではなく、受給者の義務が強化されたのである。

3 生活保護法施行規則の一部を改正する省令(案)をめぐって

改正法が実際どのように運用されるかは、政省令が規定する。二〇一四年二月二十八日に「生活保護法施行規則の一部を改正する省令(案)」が公表され、パブリックコメントの募集が開始された。同案には、法案審議の際の国会答弁や附帯決議に反する重大な問題があるとして、一六六件に及ぶ大量のパブリックコメントが寄せられた。四月一八日に発表された省令は、当初案とは大きく異なるものとなった。今次生活保護法改正に対し批判の先頭に立ってきた「生

活保護問題対策全国会議」は、省令が国会答弁や附帯決議の内容に沿った内容に是正され、「省令案と省令には、天と地ほどの大きな違いがある。パブリックコメントを経て、省令案にこのような根本的修正が加えられることは、おそらく前例がないか、極めて異例のことである」と評価している。同会議による評価は以下のとおりである。

生活保護問題対策全国会議

「改正」生活保護法にかかる省令の公表にあたっての声明(二〇一四年四月一八日) 抜粋

(1) 申請手続について

省令案は、「申請等は、申請書を…実施機関に提出して行うものとする」としており、「申請書(申請書の提出)」としか読めない内容であったが、省令では、「申請等は、申請者の居住地又は現在地の実施機関に対して行う」という、法律上当たり前の内容に修正された。

また、省令案は、口頭による申請が認められる場合が、身体障害で字が書けない場合やそれに準じる場合に限られるように読める内容であったが、省令では、この部分がすべて削除され、誤解が生じる余地がなくなった。

なお、「改正」法二四二条二項本文は「申請書には、厚生労働省令で定める書類を添付しなければならない」と規定しており、これが「水際作戦」を法制化するものであるとの強い批判を浴びた。しかし、今回、厚生労働省は、「改正法第二四二条二項に基づく厚生労働省令で定める書類として規定するものがない」「改正法第二四二条二項に関する規定については、省令に規定しない」としている。すなわち、「厚生労働省令で定める書類」という法律の文言に対応する省令の定めがない以上、「改正」法二四二条二項は何も定めていないに等しい「空文」となったのであり、この点も運動の大きな成果である。

(2) 扶養義務者に対する通知や報告の求めについて

国会答弁等では「極めて限定的な場合に限り行う」と説明されていたが、省令案は、①実施機関が扶養義務者に対して家庭裁判所の審判を利用し

た費用徴収を行う蓋然性が高くないと認めた場合、②DV被害を受けていると認めた場合、③その他自立に重大な支障を及ぼすおそれがあると認めた場合以外は、通知等を行うものとして、原則と例外を逆転させていた。

しかし、省令では、①実施機関が扶養義務者に対して家庭裁判所の審判を利用した費用徴収を行う蓋然性が高いこと、②DV被害を受けていないこと、③その他自立に重大な支障を及ぼすおそれがないことの、すべてを満たす場合に限って通知等を行うものと修正され、「極めて限定的な場合」に限られることが、省令上も明確にされた。

(3) 不正受給にかかる徴収金の調整（相殺）について

省令案は、「実施機関は、徴収金の徴収後においても被保護者が最低限度の生活を維持することができるよう配慮する」と、「配慮」さえすれば許されるように読める内容となっていた。

しかし、省令では、徴収金額の上限基準までは設けなかったものの、「徴収後においても被保護者が最低限度の生活を維持することができる範囲で行う」と修正され、「配慮」だけでは許されないことが明確にされた。

法文および施行規則案とは、基本的姿勢が「天と地ほどの大きな違いのある」施行規則にもとづいて改正法が運用されることになった。実際に各自治体でどのように運用されていくか、今後、注視していかねばならない。

4 新たな就労支援施策

法改正とその実施にかかわる省令によって、保護開始直後から脱却後までの就労支援の流れは次のようになる。

①保護開始段階での取り組み

・自立活動確認書の作成…一定期間内に就労自立が見込まれる人

を対象に、本人の同意を得て「自立活動確認書」を作成する。
(i) 本人の希望する就職条件を確認する。(ii) 本人の学歴、職歴、資格、地域の求人状況、本人の意向を総合的に勘案し、本人の納得を得て、具体的目標、求職活動の内容を確認する。

・自立活動確認書にもとづき原則六カ月以内の集中的な就労支援（ハローワーク、就労支援員、生活困窮者自立支援相談員による就労支援）を行う。

・就労活動促進費の支給…自立活動確認書に基づき自ら積極的に就労活動に取り組んでいる人に、月五〇〇〇円を、原則六カ月以内最長一年間支給する。支給要件は、ハローワークにおける求職活動を月六回以上行うなど、積極的に活動していること。

②保護開始後三～六月段階での取組

・低額であっても一旦就労…保護脱却可能な仕事への就職がすぐには困難だと見込まれる人については、方針を「低額であっても一旦就労」に転換し、希望と異なる職種や就労場所などへも求職条件を広げ、就職を図る。

③就労開始段階の支援

・勤労控除制度の見直し…就労意欲が高まるよう、基礎控除の最低控除額を八〇〇〇円から一万五〇〇〇円に引き上げ、控除率を一律一〇％に定率化し、控除額を引き上げた。

④保護脱却段階での取組

・就労自立給付金の支給…保護受給中の就労収入のうち、収入認定された金額の一定額を仮想的に積み立てておき、安定した就労ができて保護廃止に至った時に支給する。

・保護脱却前最大六カ月間の収入認定額の一定額（最大三〇％、

積立可能額は就労期間の長期化とともに通減）を支給する。単身世帯一〇万円、多人数世帯一五万円が上限。

早期の就労、低賃金でも一旦就労が基本方針として打ち出され、他方で、就労活動促進費、就労自立給付金の導入による金銭的インセンティブの強化が図られたのがその特徴である。生活保護の給付額が引き下げられているので、なんらかの就労収入を得て生活水準を維持しなければならぬ利用者は増えている。そうしたなかで金銭的インセンティブによる就労促進を図ろうとしているが、それを寄り添い型支援の拡充と評価することはできない。

保護開始直後の就労支援は、慎重にしなければならない。強い自己否定や焦りにとらわれている人、精神的肉体的不調が潜んでいる人が多い。集中的に支援をすることは必要だが、支援内容としては、まずは日常生活支援や、社会的つながりをつくる支援に留意すべきである。

六カ月以内に一旦就職という成果を上げられるかどうかは、利用者側の努力だけでなく、福祉事務所が質の良い中間的就労の場や、一般企業の良質な就職先を豊富に準備し確保できるにかかっている。求人側への働きかけ、求人開拓、中間的就労と良質な雇用の場の創出に取組むことなく、利用者には仕事を選ばず何でもいから就職するよう指導し、それを拒否した人を保護から排除するということがあつてはならない。

5 まとめ

生活保護を使いやすくするという面での制度改革は行われなかった。法改正によつて使いにくい運用に変わつてしまわないよう、一定の歯止めがかかったというのが現状である。各地の福祉事務所における「水際作戦」と称される違法な運用を正し、法律どおりの運用を徹底することが、これまでの反貧困運動の課題であり、成果となってきた。法改正により、法文どおりの運用をさせないというのが、現在の反貧困運動の課題になっている。再度、使いやすい生活保護制度への転換を求め、法改正し直すことが必要である。

今回の生活保護法改正は、生活保護のサービス給付・対人支援給付の守備範囲を拡充し、自立支援を受給者の権利として保障する方向には進まなかった。就労支援が重視されているが、福祉サービスの基本理念に沿つて進み始めてきた寄り添い型の就労支援ではない。稼働能力活用要件を満たしているかをチェックし、満たしていないなら制裁としての保護の停止・廃止に直結させる旧来型の就労指導に戻ろうとしている。

自立支援プログラムへの国の補助金の負担率は、生活困窮者自立支援法の諸事業の負担率に合わせて引き下げられた。自立支援プログラムによる就労支援事業にはこれまで国から十分の補助金が出ていた。二〇一五年度からの被保護者就労支援事業は告の補助率は四分の三へ、被保護者就労準備支援事業は三分の二へ下がった。自治体の持ち出しが大きくなったため、予算確保に苦慮した多くの福祉事務所では、生活保護における自立支援サービスの縮小を検討

せざるを得ない状況になっている。^①

貧困が拡大・深化するもとで、生活困窮者の生活実態とニーズをとらえ直し、生活保護法の原点に立ち返りつつ、多様な福祉サービスの担い手の動向も見ながら、生活保護を利用しやすく自立しやすい制度に近づけなければならない。

なお、今次生活保護改正のポイントとなった扶養義務者への通知および報告徴収については、対象は、福祉事務所が家庭裁判所の審判等を経て費用徴収を行う蓋然性が高いと判断するなど、明らかに扶養が可能と思われるにもかかわらず扶養を履行していないと認められる場合に限るということが確認されている。ただし、老親を養う義務や、兄弟間の扶養を求めるのか、離婚した子に対し養育費を支わないままにいる父親に養育費の支払いを求めるのか、明確に区別して論じるべきである。前者のいわゆる「生活扶助関係」の扶養は、原則として扶養を求めないとすべきである。また、養育費不払い問題は、生活保護の枠内で対応を論じるのではなく、子どもの権利の問題として、国による養育費立替制度の創設とセットで検討を進めるべきである。^②

第六章 生活困窮者自立支援法

二〇一三年二月に成立した生活困窮者自立支援法は、準備期間をおいて二〇一五年四月に施行された。実施にあたっておさえておくべき制度上の問題と、新たに始まった諸事業の準備段階で明らかになってきた課題を整理しておこう。

1 生活困窮者対策の二分と制度の隙間

(1) 対象者規定

生活困窮者自立支援法は、目的を次のように規定している。

この法律は、生活困窮者自立相談支援事業の実施、生活困窮者住居確保給付金の支給その他の生活困窮者に対する自立の支援に関する措置を講ずることにより、生活困窮者の自立の促進を図ることを目的とする（第一条）。

ただし、生活困窮者の自立とは何かを定義したり、特徴づけたりしていない。理念には触れず、諸事業の実施に関する規定や、実施主体である全国の福祉事務所設置自治体に関する規定だけを定めている法律である。

対象となる生活困窮者については、次のように定義している。

この法律において「生活困窮者」とは、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者をいう（第二条第一項）。

貧困に陥る恐れのある人が貧困に陥るのを予防する対策ではなく、すでに困窮に陥っている人のための救済制度である。防貧としての位置づけでないことを確認しておこう。

現に経済的に困窮しているが、経済的困窮の程度は、「最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある」段階の人である。とりあえずは最低限度の生活を維持できているということを強調した定義である。すでに最低限度の生活を維持できず、生活保護を必要とする「要保護者」（現に保護を受けているとしないにもかかわらず、保護を必要とする状態にある人）はこの法律の対象者で

第26表 救貧対策の二分

現に経済的に困窮している者		
最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者	保護を必要とする状態にある者 (要保護者)	
	生活保護受給者	未受給・漏給
生活困窮者自立支援法	生活保護法	

〔出所〕 法文をもとに著者作成。

はない(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「新たな生活困窮者自立支援制度に関する質疑応答集」二〇一四年一月七日、三頁)。

経済的困窮者を困窮の程度によって分類し、困窮の度合いがまだ軽い人を支援対象とするという規定である。念のため確認するが、困窮の度合いが軽いと言っても、最低限度の生活を上回った生活水準の人ではない。困窮に陥り最低限度の生活をしている人である。

これによって、経済的に困窮している人への救貧対策が、第26表のように区分された。

(2) 施行規則による対象者規定

以上が法文上の規定だが、法律を具体化する施行規則(平成二七年二月四日厚生労働省令第一六号)では、生活困窮者の規定が法文と異なっている。ここの確認が重要である。

生活困窮者自立支援法の諸事業の対象者要件は、事業ごとに定められている。施行規則は、相談事業である自立相談支援事業や家計相談支援事業については、対象者の要件を定めていない。就労準備支援事業は、年齢、収入、資産要件を定めている。一時生活支援事

業は、所得要件、資産要件を定めている。住居確保給付金は、年齢、収入、資産に加え、求職活動要件を設定している。就労準備支援事業、一時生活支援事業、住居確保給付金の三事業の収入要件と資産要件は共通しており、これが生活困窮者の具体的基準を意味している。

三事業に共通する収入要件は、「申請した日の属する月における当該生活困窮者及び当該生活困窮者と同じ世帯に属する者の収入の額を合算した額が、基準額及び住宅扶助基準に基づく額を合算した額以下であること」(施行規則六条)という規定である。ここでいう基準額とは、申請日の属する年度の市町村民税が課されていない者の収入の額を一二で除して得た額のことである(施行規則四条)。すなわち収入要件は、世帯収入の月額が、「基準額」(市町村民税均等割の非課税限度額となる収入額の二分の一)＋家賃額(住宅扶助額が上限)である。共通する資産要件は、世帯の保有する預貯金の額が、基準額に六を乗じて得た額以下である(なお、住居確保給付金、一時生活支援事業については、一〇〇万円を超える場合は上限一〇〇万円としている)。基準額のもとになる市町村民税均等割非課税限度額は、生活扶助の金額に準拠して決められている。それゆえ、収入要件は、「生活扶助額＋住宅扶助額」に相当する。資産要件は、その世帯の生活扶助額の六ヵ月分以下、ということである¹³⁾。

生活保護の手前の人を支援するにとしては、収入要件の設定が低すぎる。住宅扶助が加わっているとはいえ、生活扶助と住宅扶助だけでは、第一章の2で述べたように生活保護の「最低生活費」より、生活困窮者自立支援法にもとづく収入要件の金額の方が低くなる。

生活困窮者自立支援法の対象は、生活保護が定める最低生活費に満たない収入の人となってしまう。

資産要件の設定も低い。生活扶助額六ヵ月分以内の預貯金は、資産というより、月々のやり繰りや一時的な出費に必要な生活費とみなすべきであろう。月々の生活にあてるとなると預貯金を安心して取り崩せるのは、預貯金がよほど充分にある場合である。そうでなければ、預貯金を生活費に当てるのではなく、預貯金の目減りを恐れ、生活水準を最低生活水準以下に落とし、切り詰めて日々の生活をしのごうという状態になる。

現行の規定からすると、収入要件と資産要件を満たす人は、「最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」というより、最低生活を維持できる収入がなく、最低限度の生活以下の消費水準で暮らしているが、わずかながらも預貯金や自家用車を保有しているため、生活保護を受給する要件を満たさない人ということになる。

整理のため第27表を見てみよう。経済的に困窮し、最低限度の生活を維持できない状態の人は、(B)、(C)、(D)の三つに分かれる。(C)と(D)の人は「要保護」であり、生活保護の対象であり、原則として生活困窮者自立支援法の対象ではない。問題は(B)の人である。わずかながら預貯金など「資産」を保有しているため生活保護の受給要件を満たさず、要保護ではない。最低生活以下だが、要保護ではない人たちである。

従来、生活保護の手前、制度の狭間にいた人は、(A)と(B)の人である。(D)の人は、制度があるのに漏れている人である。生活困窮者自立支援法は、(A)の人に光をあて、対象とするというイメージで論じ

第 27 表 生活困窮者自立支援法の対象（施行規則）

現に経済的に困窮している者			
(A)最低限度の生活を維持することができなくなる者	最低限度の生活を維持できない者		
	(B)要保護状態ではない者	保護を必要とする状態にある者 (要保護者)	
		(C)生活保護受給者	(D)未受給・漏給
所得は少ないが、ある程度の預貯金があり、それを取り崩したり、親族に扶養されたりして、最低生活水準の暮らしを維持している人。	少額とはいえ預貯金があるため生活保護を受ける要件を満たさないが、所得は生活保護が定める最低生活費に満たず、日々の消費は最低限度の生活水準以下で暮らしている人など。	生活保護を受給している人か、保護を受給できないのに未受給で漏給状態の人。	

〔出所〕 施行規則をもとに著者作成。

られてきた。法文上は(A)の人を対象とするため、(B)の人は隙間に落ちてしまう。

しかし、施行規則の具体的規定からすると、生活困窮者自立支援法の対象者要件を満たす人は、「最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」(A)というより、最低生活未満の収入しかなく、それを補うのに足りる資産もなく、最低生活以下の消費水準で暮らしているが、わずかながらも預貯金があるため生活保護を受給する要件を満たさないとされる人(B)が中心になっている。法文上(B)の人は制度の対象外であるが、実際の運用規定では、(B)

の人たちこそ、生活困窮者自立支援法の主要対象ということになっている。逆に、(A)の人は支援対象外となり、隙間に落ちる。法文と施行規則とのズレを確認しておくことが重要である。

(3) 問題点と課題

最低限度の生活を維持できなくなる恐れのある人のための制度の
 はずが、現行の運用規定では、「すでに最低生活以下の生活をして
 いるが、要保護ではない人」のための支援制度になりかねない。

こうした人々を生活保護の手前で支援するのは、無理を伴う支援であり、望ましい支援とはいえない。たとえば、就労支援によって非雇用型の作業をし、報酬を得ることができるようになった人が、最低生活以下の収入・消費水準の切り詰めた生活が続けて必死の思いで貯金をすればするほど、保護の資産要件に引っかかって生活保護は受給できなくなる。しかし、生活困窮から脱却できるだけの賃金が得られる仕事に就職するのは難しいし、預貯金もそんなに増えていかない。こうなると、最低限度の生活水準以下で暮らし続ける生活困窮者をつくり出し、最低限度の生活ができない状態を長期化させてしまうことになる。この人々への対応は、むしろ、生活保護の資産要件を緩和して、生活保護を受給しやすくすることである。生活保護が受給開始要件である資産要件の規定を緩め、最低生活六ヵ月までの預貯金の保有や自家用自動車の保有を認容すれば、こうした人の多くが生活保護受給要件を満たすことになる。

最低限度の生活を維持することができなくなる恐れのある人(A)を、生活保護受給に至る手前で支援し、生活困窮からの脱却を可能にし、生活保護受給を未然に防ぐのが目標ならば、施行規則の収入

要件と資産要件を大幅に緩め、生活困窮が深刻にならないうちに支援できるようにしなければならない。収入要件を少なくとも最低生活費の一・四倍の水準に高める必要がある。あわせて、資産要件は撤廃するか、少なくとも求職者支援制度にあわせて三〇〇万円までとすべきである。収入が低いがどうか最低生活を維持できている人を、生活保護の手前で早期に支援するには、貧困予防対策への転換が必要なのであり、この点については今後、見直しが必要となるう。

全国の自治体は、すべての住民税非課税世帯を精査し、生活困窮だが要保護ではないなら生活困窮者自立支援法の自立支援相談を開始し、要保護だが生活保護を受給していないなら生活保護の受給を援助しなければならない。支援の対象となる人の多くは、実際には最低生活以下で暮らし、資産もわずかしかない人々である。生命の危機に直結しかなない生活状態であることに十分留意して支援にあたる必要がある。

2 自立支援諸事業

生活困窮者自立支援法は、生活困窮者を生活保護の手前で支援し、生活困窮からの脱却を果たすために、第28表にまとめた諸事業を実施する。実施主体は福祉事務所を設置する自治体であり、それぞれの事業を直営するか、委託により実施する。なお、町村部については都道府県が実施主体となる（福祉事務所を設置している町村は、町村が実施主体となる）。

第28表 生活困窮者自立支援法の諸事業

支援事業	支援対象者要件	法文上の規定
① 自立相談支援事業 (第2条2項)	具体的要件の定めはない。	一 就労の支援その他の自立に関する問題につき、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行う事業 二 生活困窮者に対し、認定生活困窮者就労訓練事業の利用についてのあっせんを行う事業 三 生活困窮者に対し、当該生活困窮者に対する支援の種類及び内容その他の厚生労働省令で定める事項を記載した計画の作成その他の生活困窮者の自立の促進を図るための支援が一体的かつ計画的に行われるための援助として厚生労働省令で定めるものを行う事業
② 住居確保給付金 (第2条3項) (第5条1項)	65歳未満の離職者。 収入：世帯収入が「基準額＋家賃額」以下。 資産：「基準額×6」以下。上限100万円。 求職活動：一定回数以上	生活困窮者のうち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により経済的に困窮し、居住する住宅の所有権若しくは使用及び収益を目的とする権利を失い、又は現に賃借して居住する住宅の家賃を支払うことが困難となったものであって、就職を容易にするため住居を確保する必要があると認められるものに対し支給する給付金をいう。
③ 就労準備支援事業 (第2条4項)	年齢：65歳未満 収入：世帯収入が「基準額＋家賃額」以下。 資産：「基準額×6」以下。 期間：一年を超えない期間	雇用による就業が著しく困難な生活困窮者（当該生活困窮者及び当該生活困窮者同一の世帯に属する者の資産及び収入の状況その他の事情を勘案して厚生労働省令で定めるものに限る。）に対し、厚生労働省令で定める期間にわたり、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練を行う事業をいう。
④ 一時生活支援事業 (第2条5項)	収入：世帯収入が「基準額＋家賃額」以下。 資産：「基準額×6」以下。上限100万円。 期間：三月以内。必要と認める場合は、六月を超えない範囲内	一定の住居を持たない生活困窮者（当該生活困窮者及び当該生活困窮者同一の世帯に属する者の資産及び収入の状況その他の事情を勘案して厚生労働省令で定めるものに限る。）に対し、厚生労働省令で定める期間にわたり、宿泊場所の供与、食事の提供その他当該宿泊場所において日常生活を営むのに必要な便宜として厚生労働省令で定める便宜を供与する事業をいう。
⑤ 家計相談支援事業 (第2条6項)	具体的な要件の定めはない。	生活困窮者の家計に関する問題につき、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、併せて支出の節約に関する指導その他家計に関する継続的な指導及び生活に必要な資金の貸付けのあっせんを行う事業（生活困窮者自立相談支援事業に該当するものを除く。）をいう。
⑥ 学習等支援事業 (第6条4)	具体的な要件の定めはない。生活保護受給世帯の子どもも対象となる。	第六条 都道府県等は、生活困窮者自立相談支援事業及び生活困窮者住居確保給付金の支給のほか、次に掲げる事業を行うことができる。
⑦ その他の自立促進事業 (第6条5)	具体的な要件の定めはない。	第六条 都道府県等は、生活困窮者自立相談支援事業及び生活困窮者住居確保給付金の支給のほか、次に掲げる事業を行うことができる。
⑧ 就労訓練（中間的就労）の認定 (第10条)	具体的な要件の定めはない。	雇用による就業を継続して行うことが困難な生活困窮者に対し、就労の機会を提供するとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の厚生労働省令で定める便宜を供与する事業（以下この条において「生活困窮者就労訓練事業」という。）を行う者は、厚生労働省令で定めるところにより、当該生活困窮者就労訓練事業が生活困窮者の就労に必要な知識及び能力の向上のための基準として厚生労働省令で定める基準に適合していることにつき、都道府県知事の認定を受けることができる。

〔備考〕 ①、②は必須事業、③～⑦は任意事業、⑧は自主事業。

〔出所〕 生活困窮者自立支援法施行規則（平成27年2月4日厚生労働省令第十六号）をもとに作成。

(1) 自立相談支援事業

最も重要な中核となる事業である。全自治体が必ず行う必須事業である。対象となる人の収入・資産条件は規定していない。主に相談支援業務のマネジメントや地域の社会資源の創出と地域連携を担う「主任相談支援員」、相談支援全般にあたる「相談支援員」、就労支援にあたる「就労支援員」の三職種の相談員が配置されている（兼務可）。

施行規則第二条は、自立相談支援事業が行う援助の内容を、訪問等の方法による生活困窮者に係る状況把握、「自立支援計画」の作成、自立支援計画にもとづき支援を行う者との連絡調整、支援の実施状況と対象者の状態を定期的に確認し自立支援計画の見直しを行うこととしている。あわせて、「自立支援相談機関は自らが寄り添い支援を実施するほどの体制がないので、地域の社会資源の開発をしなければならぬ」としている。(1)生活困窮者の相談に応じ、アセスメントを実施して個々人の状態にあった支援計画を作成し、必要なサービスの提供につなげるケースマネジメントの「対個人」業務と、(2)自ら寄り添い支援ができないので地域の関係機関のネットワークづくりと不足する社会資源の開発に取り組む「対地域」の業務の二つが課題なのである。(2)

加えて、次項に挙げる住居確保給付金の申請業務はこが担う。特徴的なのは、就労支援そのものを行い、その比重が重いことである。就労支援員は、相談支援事業の対象者はもとより、住居確保給付金事業、一時生活支援事業の対象者に就労支援を行い、就労支援事業全体を統括する。さらに、ハローワークと連携して就労支援チ

ームをつくり、早期の就労が可能なる人へは「生活保護受給者等就労自立促進事業」を活用した就労支援を行うのである。アセスメントとケースマネジメントに集中するわけではない。

なお、自立相談支援機関として新たな機関を新設するのではなく、既存の相談支援機関に生活困窮者支援の機能を上乗せしているところもある。自治体が直営しているところと、支援決定を除き、民間法人等へ委託しているところの両方がある。

(2) 住居確保給付金

住宅支援給付を恒久化したものであり、当該地域の住宅扶助額を上限にした金額が給付される。生活困窮者自立支援法が備えている唯一の経済給付であり、必須事業である。受給者は、給付金の支給とあわせて、相談支援事業の就労支援員によるプランにもとづく包括的就労支援を受ける。就労準備支援事業による支援をあわせて受けることも可能である。

支給期間は、原則三ヵ月、最長九ヵ月に限定されている。給付対象は、離職後二年以内の六五歳未満の人で、現在住居がないか、住居を失うおそれのある人に限定されている。先に見た収入要件と資産要件に加え、さらに厳しい就職活動要件が課せられている。相談支援事業の就労相談員との週一回の面接と、ハローワークでの月二回以上の職業相談、週一回以上の求人応募が要件である。誠実かつ熱心に就職活動を行わない場合や指示に従わない場合は、翌月から支給中止となる。

これが生活困窮者自立支援法のなかの唯一の経済給付である。収入・資産要件を緩め、就職活動要件をなくし、期間の定めのない社

会手当としての住宅手当へと発展させることが求められる。

(3) 就労準備支援事業

ここからは、任意事業である。

就労準備支援事業は、単に就労に必要な実践的技能や知識が欠けているだけでなく、生活リズムが崩れているなど就労に向けた準備が整っていない人に対し、一般就労に従事する準備としての基礎能力の形成を計画的かつ一貫して支援する事業である。収入・資産要件は先に見たとおりであり、対象となるのは生活困窮度が厳しい人である。住居確保給付金の受給者や、一時生活支援事業の対象者は、この事業の支援をあわせて受けることができる。

支援としては、最初の六ヶ月間に、規則正しい生活を取り戻すなどの生活自立支援と、必要な社会的能力の習得のための社会自立支援を行う。座学研修、就労体験、ボランティアへの参加、相談支援員との面談などが具体的内容である。次の六ヶ月間の就労自立支援では求職活動を集中的に支援する。期間はトータルで一年間である。

NPO法人や社会的企業が受託して実施している。受託先もしくは関連協力事業所で、就労体験や実習という形で軽作業などに従事する。労働者が認められない範囲内の作業であり、作業に対しては、最低賃金ではなく、工賃、報奨金等の形で一定金額が支払われる。

求職活動中の生活保障のための金銭的支援は予定されていない。求職活動にかかる費用も支給されない。支援対象となる生活困窮者

自らが賄わなければならない。工賃、報奨金はモチベーション維持のためであり、生活費としては不十分である。何らかの経済的支援が必要である。

(4) 一時生活支援事業

一定の住居を持たない生活困窮者に対し、宿泊場所や食事の提供、衣類その他の日常生活を営むのに必要となる物資の貸与・提供を、一定の期間に限り（原則三ヶ月、最大六ヶ月間）行う事業である。ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法を踏まえ実施されてきたシェルター事業はここに組み込まれた。対象者の年齢・収入・資産要件は先に見たとおりである。

NPO法人などが受託して実施する。必要な一般管理職員（事務員、警備員等）、嘱託医師、精神保健福祉士等の費用や、シェルター借り上げ方式のホテル等の宿泊料金などはこの事業から支出される。ただし、相談支援にあたる職員を雇う費用は含まれていない。自立相談支援事業の相談員が支援にあたる。この事業の対象者は、就労支援として、就労準備支援事業を合わせて受けることができる。

大都市以外でホームレスが少ない自治体においても、住居が不安定化している人や、緊急的に住居確保が必要となる生活困窮者は一定存在するので、他の自治体と連携した広域的な取り組みを検討することが求められている。また、シェルター退所後、継続的な支援として再路上化を防止する観点から、自立相談支援事業によるアフターケアの実施が求められる。

ホームレス状態の人は、そもそも健康で文化的な生活を送ること

ができないでいる人なのであるから、生活保護受給を先延ばしせず、生活保護受給のための支援をあわせて行うことが求められる。

(5) 家計相談支援事業

生活困窮者の多くが家計に関する問題を抱えている。「家計再生プラン」にもとづき、家計管理に関する支援（家計表等の作成支援、出納管理の支援、家賃、税金、公共料金などの滞納の解消や各種給付制度等の利用に向けた支援、債務整理に関する支援、貸付けのあっせんなどの支援サービスが提供される。対象となる人の収入・資産要件は規定していない。

そもそも低所得・生活困窮世帯は、家計のやり繰りが難しい。また、家計に関する相談支援を通じて、家庭内の育児・看護・介護の問題、家族・知人とのトラブル、うつ症状、依存症等の病気、障がい、DVや虐待などの課題が見えてくることが多い。家計相談支援事業は、相談者が自分の家計を理解し「自ら家計を管理しよう」という意欲を高め、先の見通しを立てるという、生活するうえできわめて基本的な支援を提供するのみならず、生活困窮者が直面している課題を把握・整理する点でも重要な役割を果たすものである（日本総合研究所「家計相談支援事業の運営のガイドライン」（手引き）（案）二〇一四年二月版、一頁）。生活困窮者への支援サービスとしては、土台に置かれるべき事業である。

(6) 学習支援事業

生活保護利用者世帯も含め、生活困窮家庭の子どものために養育相談や学び直しの機会の提供、学習支援など、「貧困の連鎖」の防

止に必要な事業である。

教員OBなどの支援員が、定期的に家庭訪問をしたり、子どもと親に進学の助言や、学生ボランティアによるマンツーマンの学習支援を実施する。「家庭教師方式」の訪問支援型と、会場を設定し定期的に支援をする拠点型など、地域の実情に応じた柔軟かつ多様な取り組みが求められている。学習支援だけでなく、居場所としての位置づけを明確にする必要がある。

(7) 就労訓練（中間的就労）の認定

就労準備の支援を受けても一般雇用への移行ができない人、就労への移行のため柔軟な働き方を認める必要がある人が対象である。社会福祉法人、NPO法人、営利企業などが自主事業として、軽易な作業（清掃、リサイクル、農作業）の場、いわゆる「中間的就労」を提供するというものである。

非雇用型と支援付雇用型に分かれる。非雇用型では軽作業を行うが雇用労働ではなく訓練である。仕事の具体的な指示をするが、それは就労支援・指導であり、労働基準法にいう指揮監督ではないとされている。支援付雇用型になると、事業主と雇用契約を結んで就労する。支援対象者は労働基準法でいう労働者性が認められている。労働者性が認められる作業と労働者性が認められない作業との峻別、労働者として最低賃金を適用する作業と労働者性が認められなくても最低賃金が減額される職務の峻別に留意する必要がある。

就労に制約を持った求職者が一般企業に就職するのに効果があるのは、実践的な実習を経て、採用に至るという段階的プロセスの支援である。それには中間的就労が、どれだけ一般企業での実践とし

て行われるかが鍵になる。障害者就労移行支援事業で行われているような支援の段階性・計画性を持つことが重要である。

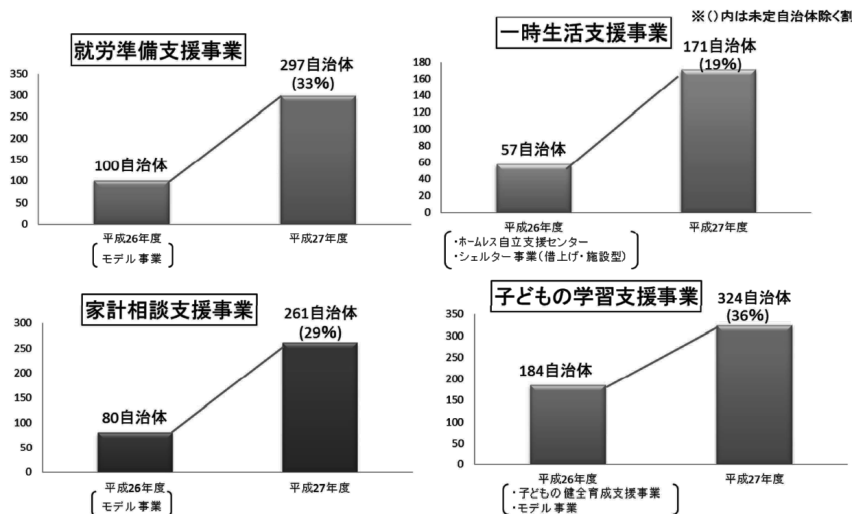
就労訓練事業は事業者の自主事業である。都道府県知事が事業を認定するが、認定を受けた事業者に対する国・自治体からの助成は初期費用だけであり、経常的な助成はない。継続して事業に取り組む事業者をいかにして増やすかが課題である。

中間的就労のモデルとなったのは、生活保護の自立支援プログラムを発展させ、NPOなど地域の団体と協力して中間的就労の場を提供し、生活保護受給者の社会的自立を進めてきた「釧路モデル」であった。また、パーソナルサポート事業など生活保護外の「伴走型」支援プロジェクトで成果をあげたのは、就労を支援しつつ、生活そのものは生活保護で保障するということが前提になっていたことであった¹⁶⁾。いずれも、生活保護による生活保障のうえでの、中間的就労である。生活困窮者支援での中間的就労には生活保障が伴わない。支援期間中、生活を支えるための何らかの経済給付が必要である。

3 実施準備状況

生活困窮者自立支援法の実施に向けて自治体は準備を進めてきたが、任意事業への取り組みは、国の予算が不確定なこともあり遅れてきた。実施を半年後に控えた時点で、任意事業に全国の自治体がどれだけ取り組む予定かを調査した結果は、第8図のとおりである。子どもの学習支援事業と就労準備支援事業が三分の一を超えているが、けつして高いとはいえない。

第8図 任意事業の実施状況調査結果（2014年10月）



〔出所〕 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「平成26年度社会・援護局関係主管課長会議資料『生活困窮者自立支援法の施行について』（2015年3月9日）。

第29表 生活困窮者自立支援法の事業実施および体制（2015年2月調査）

	自立相談支援事業					就労準備支援事業					家計相談支援事業					子どもの学習支援事業				
	区	市	都	計		区	市	都	計		区	市	都	計		区	市	都	計	
実施する	23	26	1	50	100%	15	8	1	24	48%	10	3	1	14	28%	17	10	1	28	56%
直営	7	10	0	17	34%	0	0	0	0	0%	0	0	0	0	0%	0	0	0	0	0%
委託	13	10	1	24	48%	15	8	1	24	100%	10	3	1	14	100%	14	6	1	21	75%
直営＋委託	3	5	0	8	16%	0	0	0	0	0%	0	0	0	0	0%	1	3	0	4	14%
未定	0	1	0	1	2%	0	0	0	0	0%	0	0	0	0	0%	2	1	0	3	11%
実施しない	0	0	0	0	0%	8	17	0	25	52%	13	23	0	36	72%	6	16	0	22	44%
未定	0	0	0	0	0%	0	1	0	1	2%	0	0	0	0	0%	0	0	0	0	0%

〔出所〕 東京都福祉保健局生活福祉部生活支援課（2015年2月26日）。

都内各自治体の制度実施直前の準備状況は、第29表のとおりである。

子どもの学習支援事業を実施するとした自治体が五割を超えている。子どもへの居場所の提供という意味を持つ事業であり、一層多くの自治体による取り組みが求められる。就労準備支援事業は五割弱、家計相談支援事業は三割弱である。

家計相談支援は毎月のやり繰りに困難を抱える生活困窮者への支援としては、土台に置かれるべき事業である。この実施率では低すぎる。必須事業と位置づけなおし、相談支援事業とセットで提供すべきであろう。必須事業である自立相談支援事業は、直営で行うというところが三分の一ある。就労準備支援事業、家計相談支援事業はすべて委

託、学習支援事業は委託が七五%だが、「直営＋委託」という形態が四カ所、未定が三カ所ある。実施体制の違いが支援の内容の違いにどう反映するのか、今後の検証が必要である。

なお、就労訓練事業の認定を受けた事業所は、二月時点で都内では皆無であった。就労訓練事業を経て生活困窮者が困窮から脱却できるようになる道は、閉ざされていると言うしかない。

おわりに

現に生活困窮状態にある人を、生活保護の手前で援助する制度が、生活困窮の克服に資することができるのだろうか。

二〇〇二年のホームレス自立支援法は、ホームレス状態を「健康で文化的な生活を送ることができないでいる」、すなわち、最低生活以下の暮らしをしていると認めたうえで、生活保護とは別の対策を講じるものであった。生活困窮者自立支援法は、さすがに洗練されたものになり、対象を「最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」、すなわち、とりあえず最低生活は維持できている人とした。しかし、施行規則を見ると、最低生活以下で暮らしている人が実際の対象となっている。生活保護の対象ではないということを確認するため、「最低限度の生活を維持できなくなるおそれのある者」というカテゴリをつくり出したが、具体的な対象者基準をみると、最低生活が維持できているとはいえない状態である。

こうした状態の人たちにとって、生活保護の手前かどうか、要保護状態かどうかを決めるのは、生活保護の受給要件である。預貯

金・手持ち金や、自家用自動車の保有が認められないことが、生活困窮者のなかに、生活保護の手前の人をつくり出しているのである。要保護の認定基準が厳しすぎて、最低生活以下で暮らしている人を、要保護だと認められないでいることの問題性が明らかになっている。生活保護の側での改善が求められているのである。

逆に言えば、それだからこそ、生活保護を使いにくくしないといけないという別の政治的な大きな動きが出てくるのであろう。こうした動きの強まりが生活保護法改正をもたらした。今回の生活保護改革においては、それに対抗した反貧困の運動が生活保護を使いにくくならないよう歯止めはかけたという状況である。

生活困窮者の日常生活、社会生活の自立を支える自立支援サービスシステムの制度化については、道半ばの状況である。生活保護内に自立支援を制度化することはできなかった。生活困窮者自立支援法でも、相談支援の体制までしかできていない。アセスメント、コーディネートまでである。任意事業とされたその他の支援事業は、取り組みに自治体間で大きな格差が生じている。

生活困窮者への生活支援のサービス体制をどうつくるかは、残されたままである。生活保護自立支援プログラムという形で展開は、モデルづくりにはなった。予算措置ではなく、交付税で措置されるとはいえず、生活保護法のなかに、新たな扶助として制度化し、最低生活保障の一環として、権利として保障するということを改めて検討しなければならぬ。自治体の独自財源に頼っては、事業は進まない。交付税で措置されるとはいえ、生活困窮者の多い自治体が財源にゆとりがないのは明白である。生活困窮者対策は、国の事業として国が予算を確保して進めるしかない。

(1) 高齢者は公的年金控除が影響し、住民税非課税基準が高く設定されている。詳しくは、田中聡一郎「市町村民税非課税世帯の推計と低所得者対策」『三田学会雑誌』一〇五巻四号、二〇一三年一月、七七頁参照。

(2) 桜井啓太・中村又一「ワーキングプア化する生活保護「自立」世帯…P市生活保護廃止世帯の分析」『社会福祉学』五二巻一、二〇一二年五月、七〇～八二頁参照。

(3) 詳しくは、布川日佐史「生活保護の論点」山吹書店、二〇〇九年、九章を参照。

(4) 後藤道夫・布川日佐史編著『失業・半失業者が暮らせる制度の構築』大月書店、二〇一三年、五三頁。

(5) 後藤・布川編著『同前』七七頁。

(6) 田川英信「生活保護における扶養調査の実際と課題」『貧困研究』一二号、二〇一四年、八二～九三頁。

(7) 厚労省社会・援護局長「就労可能な被保護者の就労・自立支援の基本方針について」二〇一三年五月一六日。

(8) 奥森祥陽・河村直樹・布川日佐史「就労・自立支援の『基本方針』と就労支援のあるべき姿」『賃金と社会保障』一五九六一号、二〇一三年、一二～三〇頁参照。

(9) 生活困窮者就労準備事業と生活困窮者家計相談事業は、生活保護受給者に対しては、生活保護法第二七条の二に基づき予算事業で実施するとしている。

(10) 池谷秀登編著『生活保護と就労支援——福祉事務所における自立支援の実践』山吹書店、二〇一三年参照。

(11) 生活保護利用者の子どもへの学習支援は、生活保護ではなく、生活困窮者自立支援法的生活困窮者の子どもへの学習支援事業で行うことになった。国庫負担率は十分の十から、二分の一へ下がった。

(12) 下夷美幸「離別した父親の扶養義務の履行確保について——日本とアメリカの養育費政策」『貧困研究』一二号、二〇一四年、七二～八二頁。

(13) 収入、資産ともに世帯単位であるために、無業・引きこもりの若者

障害者、高齢者の多くが支援の対象とならないことは、先に述べたとおりである。

(14) 岩間伸之「生活困窮者支援制度における『総合相談』の意義と展開」『貧困研究』一二号、二七～三七頁。個別支援と地域支援の融合を視野に入れた「地域を基盤としたソーシャルワーク」視点から、「総合相談モデル」の展開を論じている。

(15) 生活保護利用者へは、生活困窮者自立相談支援事業における就労支援を、生活保護法第五十五条の六「被保護者就労支援事業」として適用する。

(16) 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎「生活困窮者への伴走型支援」明石書店、二〇一四年。

(布川 日佐史)