



特集 1

生活保護
コロナ禍における生活困窮者支援制度と

はじめに

二〇一三年の生活困窮者自立支援法創設と同年の生活保護法改正については、二〇一五年版『日本労働年鑑（第八五集）の特集②「生活保護法改正と生活困窮者自立支援法」』において、リーマンショック前からの経過を整理し、制度の内容と課題を検討した。¹⁾ 本特集は、その後、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度がコロナ禍においてどのような展開を示したかについて論じる。

二〇一五年に施行された生活困窮者自立支援法は、生活困窮者を、「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」と規定している。第二のセーフティネットとして社会保険制度と生活保護制度の間に創設された生活困窮者自立支援制度だが、その位置づけは、困窮に陥るおそれのある人が困窮に陥るのを予防する防貧制度ではなく、すでに困窮に陥っている人のための救貧制度である。

生活困窮者とは、現に経済的な困窮状態に陥ってしまった人が、とりあえず現状では最低限度の生活を維持できている人をさす。具体的にはどのような人だろうか。施行規則は、収入が「基準額（住民税均等割非課税限度額）＋住宅扶助額」以下であり、所有する金融資産が「基準額×六」以下と規定している。ここに示された住民税均等割非課税限度額は、稼働年齢の就労可能な人の住民税均等割非課税限度額であり、具体的な金額は生活保護の生活扶助額に相当する（詳細は、本特集五〇～五一頁）。生活困窮者とは、収入が「生活扶助相当額＋住宅扶助額」以下であり、生活扶助相当額六カ

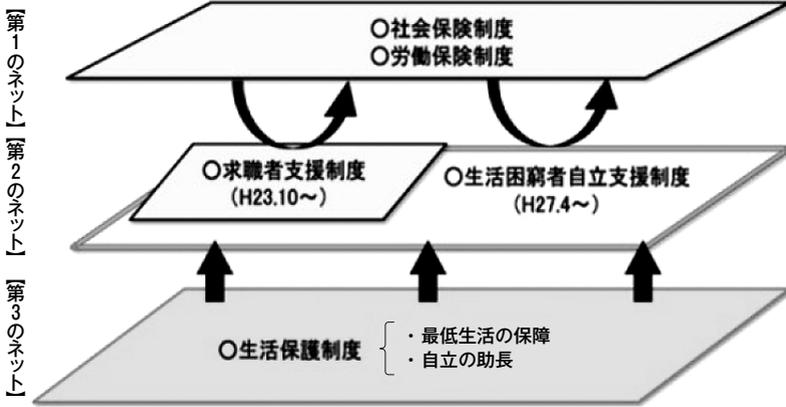
月分以下の現金・預貯金を保有している稼働年齢の人である。収入は生活保護が定める最低生活費以下であるが、預貯金を取り崩して最低限度の生活を維持できているはずの人ということになる。預貯金がなくれば、最低限度の生活が維持できなくなり、要保護状態となる。別言するなら、生活困窮者とは、最低限度の生活費以下の収入しかないが、資産として預貯金を保有しているため、生活保護の受給要件を満たさないと判定される人のことである。²⁾

本年鑑第八五集の特集②で強調したように、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、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。³⁾

コロナ禍において、ドイツでは所得が急減した人を最低生活保障制度で支えるため、資産要件を棚上げする措置がとられ、ミーンズテストなしの運用が行われた。日本では、資産要件を緩和し、生活保護を利用しやすくして、コロナ禍で生活が困窮した人を生活保護に受け入れるという対応はとられなかった。本特集はここを検証する。

二〇一八年に生活困窮者自立支援法は改正され、基本理念を明確化するとともに、対象を経済的困窮者に限定しなくなったといわれている。「条文の解釈上、経済的な困窮の度合いが相対化される余地」が生じ、「経済的な困窮を前提としない社会的排除（social

第1図 第二のセーフティネット



〔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「生活困窮者自立支援制度について」

(exclusion)の本来のとらえ方からすると、一歩前進した⁵⁾とのことである。対象を拡大したという評価であるが、しかし、「現に経済的に困窮し」という規定はそのままであり、施行規則の要件規定も変わっていない。生活困窮者の収入要件は、「生活扶助相当額＋住宅扶助額」、すなわち、生活保護とはほぼ同等の金額のままである。生活保護の手前というなら、収入要件と資産要件をこの一・二倍とか、一・五倍に引き上げることが必要であった。

今般のコロナ禍で改めて明らかになったのは、生活困窮者自立支援法における支援対象者規定の狭さであり、家賃補助給付（住居確保給付金）、就労支援による増収支援の対象が限定されたことである。新型コロナウイルス感染症対策のもとで対面での支援が制限されていたこともあるが、そもそも対象者を限定しているため、生活困窮者自立支援制度における家賃補助給付、就労支援による増収支援は、コロナ禍で収入が減少した膨大な人々の生計を安定させる効果をあげられなかった。支援対象数は増加したとはいえ、限定されていたのである。そのうえ、対象となった人の多くは、実は生活保護手前の人ではなく、要保護状態であり、生活保護の対象とすべき人であった。本特集は入手可能な資料をもとに、ここを検証する。

本年鑑第八五集の特集2では、これまで広く行われてきた低所得者対策が、対象者の基準を住民税均等割非課税限度額以下、すなわち生活扶助相当額以下という低い水準に設定していることの問題性を指摘した。低所得世帯対策は、実は、生活保護基準よりも収入が低い世帯への対策となっているのである。生活保護の手前の施策としての生活困窮者支援策は、収入が「生活扶助相当額＋住宅扶助額」以下を生活困窮者としているが、低所得者対策は「生活扶助相

当額」以下の人を対象としており、生活困窮者よりもさらに収入が低い人なのである。

コロナ禍でとられた対策の最大の特徴は、収入減に直面し、生活保護が必要となった世帯に対して、生活保護による最低生活保障給付を行うのではなく、「生活保護の手前」で、社会福祉協議会による「返済免除付き」の貸付を行ったことである。返済免除付きと喧伝されたが、免除基準は、生活保護基準ではなく、生活困窮者基準でもなく、それより低い低所得者基準（住民税均等割非課税）とされた。最低生活費以下の収入しかない生活困窮者と要保護状態にある人が、借金を背負わされ、その借金が免除とならず、長期にわたる返済を迫られることになってしまった。ドイツでは、コロナ禍において利用しやすい最低生活保障制度の運用実験が行われ、それをもとに二〇二三年一月に制度そのものの改革が行われた。日本では、貸付制度を利用しやすくし、多くの生活困窮者が債務を抱える状態になってしまった。本特集は、ここに至った経過と今後の課題を確認する。

以下、第二のセーフティネットによる生活困窮者支援諸施策のうち困窮者の増収につながる支援施策がコロナ禍でどのように展開したかを検討する。求職者支援制度（第一章）、住居確保給付金（第二章）、就労支援（第三章）、社協の福祉資金特例貸付（第四章）である。最後に、第五章において、生活保護の課題について検討する。

検討に際しては、主に、厚生労働省が審議会において提示した資料や、厚生労働省関連機関が行った調査結果をもとにする。

第一章 求職者支援制度

1 求職者支援制度の概要と実施状況

第二のセーフティネットとして、生活困窮者自立支援法に先立って成立したのが求職者支援制度である。リーマンショック時の二〇〇九年秋に補正予算による基金をもとに始まった「訓練・生活支援給付」を二〇一一年に求職者支援制度として法制化したものである。雇用保険を受給できない「特定求職者」の再就職や転職を促進するために、無料の職業訓練を提供する制度である。職業訓練とあわせて、職業訓練期間中の生活費として月額一〇万円の給付金（職業訓練受講給付金）を六カ月間、支給する。「職業訓練+給付金支給+就職支援」を「三位一体」で提供するという特徴を持っている。

求職者支援制度で提供される職業訓練には、社会人としての基礎的能力および短期に習得できる技能を習得する「基礎コース」と、職務遂行のための実践的な技能を習得する「実践コース」とがある。訓練期間は二カ月から六カ月である。いずれのコースも民間教育訓練機関が実施する職業訓練であり、都道府県ごとに策定された「地域職業訓練計画」にもとづいて認定される。

訓練受講者に支払われる職業訓練受講給付金は、訓練受講手当が月一〇万円である。それに加え、訓練施設へ通所する交通費が月四

第1表 求職者支援制度の利用者の推移

| | 2014年 | 2013年 | 2012年 | 2011年 | 2015年 | 2016年 |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 求職者支援訓練受講者数 | 50,758 | 98,541 | 74,933 | 55,002 | 40,587 | 32,306 |
| 職業訓練受講給付金受給者数 | 23,429 | 58,439 | 39,840 | 28,525 | 20,626 | 15,508 |
| 給付金受給率(%) | 46 | 59 | 53 | 52 | 51 | 48 |
| | 2017年 | 2018年 | 2019年 | 2020年 | 2021年 | 2022年 |
| 求職者支援訓練受講者数 | 26,822 | 23,384 | 21,020 | 23,734 | 28,260 | |
| 職業訓練受講給付金受給者数 | 12,506 | 10,193 | 8,751 | 10,406 | 13,371 | |
| 給付金受給率(%) | 47 | 44 | 42 | 44 | 47 | |

〔出所〕 厚生労働省「求職者支援制度について」、「令和3年度求職者支援訓練実績」より

万二五〇〇円を上限に支払われる。同居の配偶者や父母等と別居して寄宿する場合には、月一万七〇〇〇円の寄宿手当が支払われる⁹⁾。

ただし、職業訓練を受講している全員に自動的に訓練受講給付金が支給されるわけではない。職業訓練受講の要件は、「特定求職者」であることだけだが、職業訓練受講給付金には、それに加えて厳しい受給要件がある。まず、出席要件として、すべての訓練実施日に出席していること、やむを得ない理由がある場合でも支給申請の対象となる各訓練期間の八割以上の出席率があることを課している。あわせて、経済的要件として、「本人収入は、月八万円以下」で、「世帯全体の収入は、月二五万円以下」、「世帯全体の金融資産は、三〇〇万円以下」としている。本人収入月八万円という金額は、都市部の単身者への生活扶助に近い額である。世帯収入二五万円は都市部の三人世帯への生活扶助と住宅扶助をあわせた金額に近い額である。生活保護の手前の制度としては、資産要件はそれにふさわしく三〇〇万円という金額であるが、本人収入要件は低すぎるし、世帯収入要件も生活保護手前というには低い設定である。

実施状況を示したのが、第1表である。利用者は制度創設直後の二〇一二年の約一〇万人をピークに以後減少し、コロナ禍前の二〇一九年には二万人台をどうにか保つ水準にまで低下していた。それが二〇二〇年以降、増加に転じている。

求職者支援訓練を受講している人のなかで、訓練受講給付金を受給している人の割合は、二〇二〇年の四四%が二〇二一年には四七%となっている。金銭給付を受給している人の数は微増したが、訓練受講者中の比率は半分を割っている。実数でいえば一万人台にとどまっている。制度の存在意義を示すには利用者数が少なすぎる。

2 コロナ禍前の利用者の生活実態

コロナ禍前の求職者支援制度の利用の実態と成果については、労働政策研究・研修機構が二〇二二年から「訓練前調査」「訓練後調査」「追跡調査」の三段階の大規模な調査を行っている⁽¹⁰⁾。報告書に

よると、利用者の属性は、二〇二二年調査時点で、女性が七割と多くを占めていた。利用者は、「親と同居する正規就労経験の乏しい若年者」「失業期間がやや長期にわたる单身男性」「正規就労経験が長く生計の担い手でもあった中高年の長期失業者」「配偶者あり子供ありの主婦層」の四つの類型からなっていた。職業訓練期間は三〜四カ月未満が最も多く、五割強であった。女性のほうが訓練期間

第2表 本人年収入

| 本人年収入 | N | % |
|---------------|-------|--------|
| なし | 1,604 | 26.4% |
| 0円超100万円以下 | 2,467 | 40.6% |
| 100万円超200万円以下 | 1,186 | 19.5% |
| 200万円超300万円以下 | 498 | 8.2% |
| 300万円超400万円以下 | 174 | 2.9% |
| 400万円超500万円以下 | 62 | 1.0% |
| 500万円超600万円以下 | 40 | 0.7% |
| 600万円超700万円以下 | 17 | 0.3% |
| 700万円超 | 23 | 0.4% |
| 合計 | 6,071 | 100.0% |

※無回答を除き再集計した。

〔出所〕 労働政策研究研修機構（2015）、34頁

第3表 世帯年収入

| 世帯年収入 | N | % |
|---------------|-------|--------|
| なし | 601 | 13.1% |
| 0円超100万円以下 | 906 | 19.7% |
| 100万円超200万円以下 | 849 | 18.5% |
| 200万円超300万円以下 | 770 | 16.8% |
| 300万円超400万円以下 | 555 | 12.1% |
| 400万円超500万円以下 | 288 | 6.3% |
| 500万円超600万円以下 | 202 | 4.4% |
| 600万円超700万円以下 | 168 | 3.7% |
| 700万円超 | 250 | 5.4% |
| 合計 | 4,589 | 100.0% |

※無回答を除き再集計した。

〔出所〕 労働政策研究研修機構（2015）、36頁

第4表 世帯金融資産

| 金融資産 | N | % |
|----------------|-------|--------|
| なし | 1,266 | 26.8% |
| 0円超100万円以下 | 1,662 | 35.2% |
| 100万円超200万円以下 | 503 | 10.7% |
| 200万円超300万円以下 | 387 | 8.2% |
| 300万円超400万円以下 | 229 | 4.9% |
| 400万円超500万円以下 | 144 | 3.1% |
| 500万円超600万円以下 | 113 | 2.4% |
| 600万円超700万円以下 | 59 | 1.2% |
| 700万円超800万円以下 | 47 | 1.0% |
| 800万円超900万円以下 | 29 | 0.6% |
| 900万円超1000万円以下 | 58 | 1.2% |
| 1000万円超 | 224 | 4.7% |
| 合計 | 4,721 | 100.0% |

※無回答を除き再集計した。

〔出所〕 労働政策研究研修機構（2015）、38頁

が短い。また、世帯収入や金融資産が多い人のほうが、訓練期間が短い。

本人の税込年収（第2表）は、「なし」が四分の一であり、「100円超100万円以下」が四割を占める。七割弱の人が、単身生活者の最低生活費に満たない収入である。

世帯の税込年収をみると（第3表）、100万円以下が三三

％、200万円以下が五一・三％である。二人世帯の生活保護の最低生活費は月額一八万円、年額二〇〇万円強である（本特集五一頁参照）。世帯年収をとつても、最低生活費に満たない世帯が五割近いとみることができると。

世帯全体の金融資産をみると（第4表）、「なし」が二七％、「100円超100万円以下」が三五％であった。全体の六割の世帯の金融資産は100万円以下である。

本人収入だけ見ると七割、世帯収入を見ても五割ほどが最低生活費を割り込んでいる。世帯の金融資産をみても、金融資産なしが二六・八％である。預貯金が一カ月分の最低生活費以下の世帯が三割はあると見込んでよからう。求職者支援の対象者のうち、収入、資産とも生活保護の受給要件を満たしている世帯が三割近いと推定できる。生活保護の資産要件が緩く、収入要件だけで判定されたとするならば、五割ほどが生活保護の対象となる。

追跡調査をみると、受講訓練期間が長いほど、訓練終了後から就職までの日数が短いことが示されている。訓練を終えた人のどれだけが就職して、どの程度の収入が得られるようになったかは分析されていない。

分析結果として強調されているのは、三位一体の施策として、給付金を支給していることの重要性である¹⁾。

「給付金を受給した利用者の多くは、訓練や学習を安心して行える生活基盤・学習環境を提供するものとして、一定額以上の給付金があることを肯定的に捉えていた。給付金があることで、職業訓練に専心しうる環境整備がなされて訓練・学習の実効が上がるといった側面は、職業訓練+給付金支給+就職支援の三位一体の施策としての大きな特徴の一つとして示唆される。」

職業訓練、就職支援が実効をあげるには、給付金支給によって安心できる生活基盤を支えることが必要であり、金銭給付の効果を強調している意義は大きい。ただし、給付金を受給したとしても、収入が最低生活以下の生活にとどまる世帯も多い。それを生活保護で補完して生活基盤を支えなければならない。それが職業訓練、就労支援の効果を上げることに繋がるのである。

3 コロナ禍での特例措置とその効果

(1) 要件の緩和と対象の拡大

厚生労働省はコロナ禍のもとで二〇二一年二月以降、特例措置を設けた。訓練対象者に関しては、再就職や転職をめざすものという限定をなくし、自営業やフリーランス、転職せずに働きながらスキルアップをめざす者を加えた。訓練期間を二週間から六ヵ月へ、訓練時間を月一〇〇時間以上から月六〇時間以上へと変更した。開講形態としては、オンライン訓練の設定を促進するとした。出席要件は、理由を問わず欠席を訓練実施日の二割まで認めるとし、子どもの世話など欠席の理由を証明できない場合への配慮を行った。

本人の収入要件は、シフト制で働く人や、自営業、フリーランス、副業・兼業を行っている場合は、上限を月一二万円へ引き上げた。一・五倍の引き上げであり、単身生活保護受給者の最低生活費へ近づいたが、生活保護手前の制度とするにはまだ低い。世帯収入要件は、配偶者や親と同居している非正規雇用労働者が給付金を受給しやすくなるため、上限を月四〇万円へ引き上げた。一・六倍の

大幅な緩和であり、四人世帯の最低生活費を大きく上回る額となり、この点は生活保護手前の制度と言えるようになった。

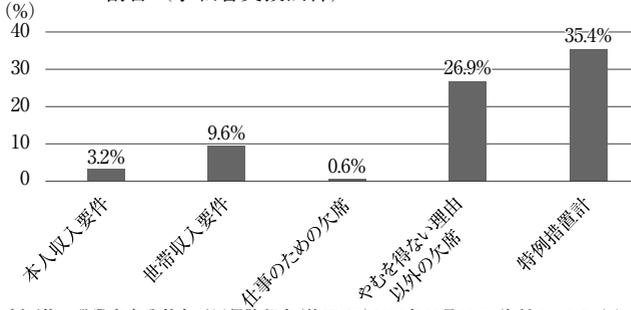
なお、訓練受講給付金は当初、求職者支援訓練を受講する者に対象を限定しており、公共職業訓練を受講する者は対象外であった。二〇二三年三月三十一日の雇用保険法改正によって、公共職業訓練を受講する者でも訓練受講給付金を受けることができるよう改正され、七月一日から施行されている。対象となる職業訓練の枠を広げ、「職業訓練＋就労支援＋給付金支給」の三位一体の対象を拡大した意義は大きい。

(2) 制度改善による効果、影響、課題

制度変更がどのような変化と効果をもたらしたかを、厚生労働省が明らかにしている。それによると、求職者支援制度の利用者の男女比は、女性が七二・六％を占める状況は変わっていない。また、雇用保険の受給資格がなく求職者支援制度による職業訓練を受講している人のうち、受講給付金を受給している人の割合は四七・三％で、ここにも大きな変化は見られない。

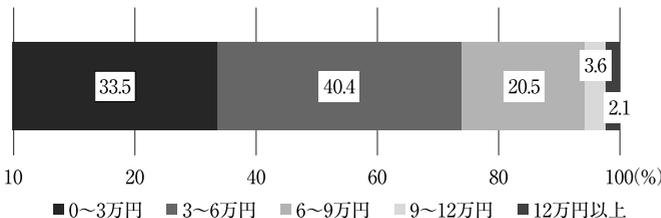
第2図に示すように、受講給付金受給者の三五・四％がいずれかの特例措置を利用している。出席要件に関わる特例が四分の一以上の人に適用されている。これまでのやむを得ない理由には該当しないが、コロナ禍での育児や子育てなどに関わる対応のため出席できなくなった事態に対し、この特例が利用されたことがわかる。他方で、世帯の収入要件の緩和も一定の効果あげている。月収四〇万円が上限となり、生活保護手前の世帯が利用できるようになったのである。本人の収入要件の拡充はあまり影響をしていない。そも

第2図 受講給付金受給者のうち特例措置が適用された者の割合（求職者支援訓練）



〔出所〕 職業安定分科会雇用保険部会(第179回)2022年12月19日,資料2,スライド6

第3図 1カ月の就労による収入



〔出所〕 職業安定分科会雇用保険部会(第179回)2022年12月19日,資料2,スライド11

そもそも本人収入はほとんどないかとても低いということであろう。これらの特例による受講促進効果として、雇用保険受給者ではない人の受講給付金受給者が二・一・九%増加した。また、受講給付金受給者の中退率（就職によるものを除く）は、コロナ禍前の六・一%から、五・六%へ低下している。

訓練を受講している人の収入状況については、働きながら訓練を

受講している者は一五%であり、その人たちの一カ月の収入を示したのが第3図である。一カ月の就労収入が一二万円を超えているのは二・一%にすぎず、訓練受講中の人のほとんどが、収入要件からすれば、訓練受講給付金の受給要件を満たしていることになる。また、七三・九%の人が月収六万円未満である。この人たちは、訓練受講給付金一〇万円を足しても、複数世帯なら、収入は生活保護が定める最低生活水準を超えないし、単身世帯でもその多くは最低生活費以下ギリギリの金額である。資産保有についてのデータは示されていないが、実際には預貯金がなく、生活保護の受給要件を満たしている人が多数含まれているのではないかと推察される。

4 小 括

求職者支援制度は、コロナ特例として収入要件を緩和した。世帯収入要件の緩和により、生活保護手前の人を受け入れる効果をあげた。生活困窮者を支援する制度としては、月収四〇万円という上限を今後の目安とすることができる。

ただし、訓練受講給付金を受給しても、収入が生活保護以下にとどまる世帯が多数を占めた。生活保護の資産要件を緩和して、生活保護を受給できるようにする必要性がここに示されている。

生活の安定を図るうえで、住居確保給付金との併給が可能となった。生活費と住居費をあわせて給付する端緒ができた。ただし、二つあわせても収入は生活保護基準を超えるとは限らない。

低所得者・生活困窮者に対象を限定した給付を組み合わせて最低生活費を超えるというのではなく、困窮に陥る手前の中間層までを

も対象とした制度にして、貧困に陥るのを防止するという位置づけにすべきである。

訓練受講給付金は受給要件の緩和によって利用しやすくなり受給者が増加してきたとはいえ、年間の受給者は一人一台にとどまっている。受講給付金の対象となる職業訓練を拡大し、給付期間も一年間に延長し、生活困窮者支援制度の就労準備支援事業・就労訓練事業の対象者が給付金を受給できるようにして、基礎的な職業訓練、受講金給付、就労支援の三位一体での対応を可能とすることが求められている。

第二章 住居確保給付金

1 住居確保給付金の概要

第二のセーフティネットとしての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するために、「自立相談支援事業」、「住居確保給付金」、「就労準備支援事業」、「一時生活支援事業」、「家計改善支援事業」、「子どもの学習・生活支援事業」の諸事業と、「認定就労訓練（中間的就労）」を実施している。このなかで、金銭給付として生活困窮に直接対応できるのは、家賃補助としての住居確保給付金だけである。

住居確保給付金は、「離職等により経済的に困窮し、住居を失った又はそのおそれがある者に対し、住居確保給付金を支給すること

により、安定した住居の確保と就労自立を図る」ことを目的としたものであり、リーマンショックの際に離職とともに住居を失った人たちのために、雇用対策の枠内で具体化された住宅手当・住宅支援給付金を生活困窮者自立支援法のなかに取り入れたものである。唯一の金銭給付事業であり、家賃補助さえあれば生活が成り立つことが前提になっている。本人にはなく、家主に直接支払われる。すべての自治体に義務づけられた必須事業である。

支給対象者は、「申請日において六五歳未満であって、離職等後二年以内」で、「離職等の前に世帯の生計を主として維持して」いた人で、「ハローワークに求職の申し込みをしている」と、「国の雇用施策による給付等を受けていないこと」という条件を満たす人である。離職・廃業をした稼働年齢の主たる生計維持者を念頭に置いている。

支給要件として、収入要件は「申請月の世帯収入合計額が、『基準額+家賃額』以下」と規定されている。丁寧に見ておこう。ここでいう「基準額」とは、稼働年齢の人が市町村住民税均等割（以下、住民税均等割）非課税となる収入額を二分の一にし、月額換算したものである。具体的な基準額を示したのが第5表である。住民税非課税限度額は自治体によって異なるため、この金額はあくまで例示である。一級地の基準額は、単身世帯八・四万円、二人世帯一三万円、三人世帯一七・二万円、四人世帯二一・四万円とされている。ここでいう級地は、生活保護法が定める地域格差区分のことである。

この住民税均等割非課税限度額は、生活保護制度が定める生活扶助給付額に準じて設定されている。生活扶助給付は、医療扶助、住

第5表 基準額と生活保護給付額（1級地）

| 世帯人数 | 住民税非課税基準 | | | 基準額 |
|---------|------------------------------|----------------|--------------|----------------|
| | 所得上限 (年額) | 給与所得控除 (年額) | 収入上限 (月額) | (千円未満 切り上げ) |
| 単身 | 450,000 | 550,000 | 83,333 | 84,000 |
| 2人世帯 | 101,0000 | 550,000 | 130,000 | 130,000 |
| 3人世帯 | 136,0000 | 700,000 | 171,667 | 172,000 |
| 4人世帯 | 171,0000 | 850,000 | 213,333 | 214,000 |
| 生活保護給付額 | | | | |
| 世帯人数 | 生活扶助額(例、40歳代、 夫婦、中学生、小学生) | 住宅扶助額 | | 生活扶助+住宅扶助 |
| 単身 | 77,240 | 53,700 | | 130,940 |
| 2人世帯 | 123,490 | 64,000 | | 187,490 |
| 3人世帯 | 165,550 | 69,800 | | 235,350 |
| 4人世帯 | 198,860 | 69,800 | | 268,660 |

〔出所〕 基準額については、第18回社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（2022年8月10日）、
「資料1」スライド60、をもとに作成、生活扶助額には児童養育加算を含む。

宅扶助など生活保護法が定める八種類の扶助の一つであり、衣食その他の日常生活の需要を満たすための給付である。一級地の基準額と、対応する世帯の生活扶助給付額とを比べると（第5表）、基準額は生活扶助額よりも五〜八%ほど高いが近似した金額である。二級地・三級地においても同じことが言える。基準額は、生活扶助給付額を若干上回る金額なのである。本特集では、これをもって、「基準額」のことを「生活扶助相当額」と表記する。

「家賃額」は、その世帯に適用される「住宅扶助限度額」のことである。住宅扶助は生活保護制度が定める扶助の一つで、家賃、地代や住宅維持費を給付する。住宅扶助基準額そのものは低く設定されており、実際に給付されるのが住宅扶助限度額である。東京都区内等一級地の場合、住宅扶助基準額は一・三万円であり、限度額は、単身世帯で五・三七万円、二人世帯で六・四万円を上限としている。以下では、実際に給付される額である限度額のことを、「住宅扶助額」と略記する。

本特集では、「基準額+家賃額」という条件を、その世帯に適用される「生活扶助相当額+住宅扶助額」と言い換えることとする。「基準額+家賃額」という収入要件の上限は、その世帯に適用される生活保護の最低生活費に近似している。¹⁶⁾

住居確保給付金は、収入要件に加えて、資産要件を規定している。申請時の世帯の金融資産合計額が、「基準額×六（ただし一〇〇万円を超えない額）以下」であるとしている。ここで確認すべきは、資産要件として金融資産のみを取り上げており、生活保護で問題になる自家用自動車や持ち家（ローン付き持ち家）などは問題とされないことである。また、金融資産は、金融機関に対する預貯金

および現金と限定されており、債券、株式、投資信託、生命保険、個人年金保険等は含まないとしている。生命保険は保持したまま、給付の対象となる。預貯金・手持ち金として保有が容認される「基準額×六」という額は、生活扶助給付額の六ヵ月分に近似した額である。東京都一級地の場合、単身世帯で五〇・四万円、二人世帯で七八万円、三世帯で一〇〇万円までと例示されている。一ヵ月分の最低生活費を上回る預貯金・手持ち金があると要保護とは認められない生活保護制度と比べると、条件が緩和されている。とはいえ職業訓練受講給付金の資産要件三〇〇万円には及ばない。

特徴的なのは、就職活動要件を厳しく課し、生活支援給付という側面ではなく、就労支援としての側面を強調していることである。受給者には、就職活動の具体的な回数を果たすことが課せられている。月四回以上、自立相談支援機関の面接等の支援を受けること、月二回以上、公共職業安定所で職業相談を受け安定所確認印をもらうこと、原則週一回以上、求人先へ応募を行うまたは求人先の面接を受けることが要件となっている。

就労支援のプロセスとして、住居確保給付金の支給申請を受けて、自立相談支援機関が受給者のアセスメントを行い、その結果にもとづきプランを策定する。アセスメントにおいては、受給者の離職理由、離職期間、資格の有無等が総合的に勘案され、受給者の状況に応じた適切な就労支援が選択される。支援機関は、受給者に対し、策定されたプランにもとづき、誠実かつ熱心に就職活動等を行うよう指示することになる。受給者が誠実かつ熱心に就職活動を行わない場合または就労支援に関する実施主体の指示に従わない場合は、翌月から支給中止となる。

受給者が自分にあつた適切な支援メニューを自発的に選択できる保証はない。支援機関が受給者に就職活動として具体的な回数を義務として課し、達成できなければ給付を中止するという強圧的な就労指導になりかねない。支給中止となっても、受給者が不服を申し立てることは制度的に保障されていない。住居確保給付金は、従来型ワークフェアとしての性格を有した金銭給付制度なのである。伴走型支援を標榜する制度のなかに、従来型の就労指導が組み込まれている。

こうした就労指導は、安定した雇用への就労につながるのではなく、非正規・不安定雇用への就職となり、就労と離職を繰り返す「回転ドア」にしかならず、生活困窮からの脱却をもたらしえない。職安での就職活動の回数を課すことが支援としては有害無益であることは前稿で指摘したとおりである。¹⁷⁾

支給される「家賃額」は、家賃の実費ではない。先に述べたように、その世帯に適用される住宅扶助特別基準額を上限としている。¹⁸⁾ 家賃実費に不足が生じる場合は、自己で補てんしなければならぬ。

支給期間は、原則三ヵ月間である。「就職活動を誠実に行っている場合」には、三ヵ月を限度に支給期間を二回まで延長することができる。最長支給期間は九ヵ月となる。

支払いは、貸主の口座へ直接振り込む「代理納付」である。受給者に給付されるわけではない。申請にあたって、貸主から代理納付することの合意を得ておく必要がある。

住居確保給付金の位置づけは、生活保護の住宅扶助を、期限を付けて単給することを、生活保護とは別の制度で具体化したものであ

第6表 住宅支援給付金年度別実績

| | 新規決定件数 | 支給決定総数 | 常用就職者数 | 常用就職率 |
|-------|--------|--------|--------|-------|
| 2009年 | 19,741 | 19,741 | 1,546 | 7.8% |
| 2010年 | 37,151 | 55,417 | 15,525 | 41.8% |
| 2011年 | 24,161 | 34,801 | 13,176 | 54.5% |
| 2012年 | 19,382 | 26,672 | 11,344 | 58.5% |
| 2013年 | 10,817 | 17,862 | 8,157 | 75.4% |
| 2014年 | 8,758 | 13,732 | 5,824 | 66.5% |

〔出所〕 生活困窮者自立支援制度全国担当者会議（2015年9月14日）
資料3「住居確保給付金について」、スライド2をもとに作成

る。給付額は、その世帯に適用される「住宅扶助額」そのものである。世帯として預貯金が生活扶助額の六倍の額、上限一〇〇万円までを容認している。生活保護の資産要件を緩和し、現金預金を一定額保有している世帯に対し、生活保護における八種の扶助のうち住宅扶助給付だけを、最長九ヶ月という期限付きで、生活保護の手前で給付していることとらえることができる。給付にあたっては、生活保護の「稼働能力活用要件」、「指導指示に従う義務」、「指導指示違反による保護停止・廃止」という諸規定に抵触する就職活動要件が規定されている。

住居確保給付金は、生活の安定を確実にすることにより、就労支援の成果をあげてきた。前身である住宅支援給付金以来、受給者が高い水準で常用就職に結びつけてきた。第6表に示したとおり、新規決定件数および延長・再延長を含んだ支給決定総数は二〇一〇年をピークに減少してきたが、新規相談者のうち常用就職をした人の比率は、四割から七割へと上昇してきていた。これをもって厚生労働省は、「生活困窮者の相談支援の中で、生活費の一つである家賃を支給する住居確保給付金の利用を促すことで、相談者は生活面での不安を大幅に解消し、自立に向けた就職活動に注力することができる」のであり、それが「高い水準（六〇％～七〇％…前身の住宅支援給付金）で常用就職に結びついており、効果は極めて大きい」と評価している。厳しい就職活動要件が就職をもたらしたと評価しているのではなく、金銭給付そのものが常用就職をもたらしたのであり、金銭給付が就労に結びつくという評価である。職業訓練受講給付金に対する評価と同じ評価であり、この視点を今後になかさなければならぬ。

2 コロナ禍における対応

コロナ禍において休業を余儀なくされ収入が急減した広範な人々を支えるため、住居確保給付金は、六五歳未満という年齢制限をなくし、離職者以外へも対象を拡大し、求職活動要件を緩和し、支給額や支給期間も拡充した。また、職業訓練給付金との併給を可能とした。

まず、従来の離職者に加え、離職には至らないが、休業などで収入が減少した人に給付できるようにするため、二〇二〇年四月二〇日に省令を改正し、以下の場合を対象者とするとの規定を加えた。

「就業している個人の給与その他の業務上の収入を得る機会が当該個人の責めに帰すべき理由又は当該個人の都合によらないで減少し、当該個人の就労の状況が離職又は前号の場合と同等程度の状況にある場合」（生活困窮者自立支援法施行規則第三条）

また、厳しい求職活動要件はコロナ禍での行動制限の実情をふまえ、期限付きの特例として緩和された。従来からの対象者である離職者に対しては、自立相談支援機関への状況報告を月一回以上、職安等での職業相談と企業への応募をそれぞれ月一回以上とした。新規に対象となった休業者に対しては、自営業者など従来の事業の継続を望む人達が多いことをふまえ、職安での求職申し込みは課さず、自立相談支援機関への月一回以上の状況報告を求めるとどめた。就労指導として求職活動の回数を義務づけるということは棚上げされた。

支給期間も拡充した。再延長して最長九ヵ月だったのが、コロナ

特例として、一時的に再々延長で二ヵ月までの受給を可能にし、また、再支給（三ヵ月）の要件を緩和した⁽²⁾。あわせて最長一五ヵ月の受給が可能であった。

支給額については、世帯収入と支給額の合計が「基準額＋住宅扶助額」の枠を超える場合に、枠内に収まるよう住宅扶助額を削減して給付するのではなく、住宅扶助額を全額支給することとした。とはいえず、家賃の実費が支給されるわけではない。あくまで、住宅扶助額が上限である。

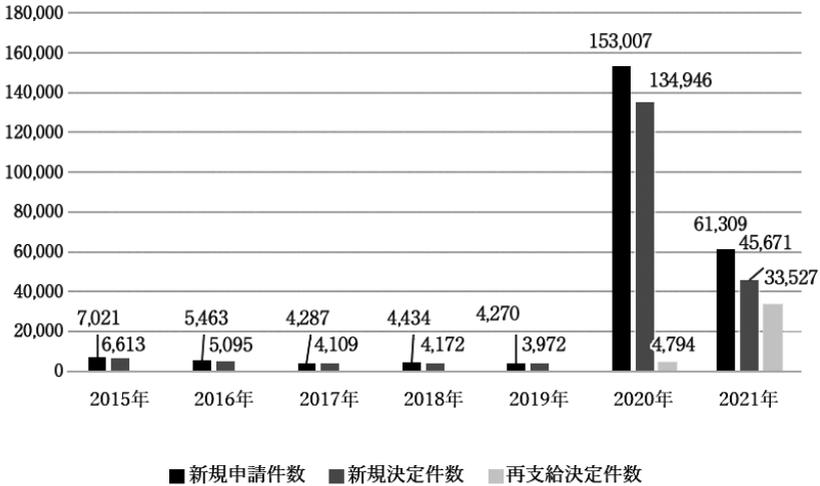
あわせてコロナ特例として、職業訓練受講給付金との併給を可能とすることとした。職業訓練受講給付金一〇万円と住宅扶助額を合計すれば、六ヵ月に限っては、単身者なら最低生活を越えた金額が保障されることになった。

実施状況を見ると、コロナ禍前はほぼ実績なしだったが、二〇二〇年に新規申請件数が急増し、新規決定件数は一三万件に達した（第4図）。しかし、二一年には新規申請件数は半分以下に減少し、新規決定件数は四・五万件とほぼ三分の一になった。新規利用者の増加は一過性であった⁽²⁾。

かわりに、コロナ禍の長期化を反映して再支給の決定数が伸び、再支給で三万世帯ほどを支え続けている。長期化への対応が求められていることがわかる。

コロナ禍が長期化するなかで、収入が減少し、家賃の支払いが不安定になっている世帯が増えている。新規決定が四・五万件の規模では、社会的ニーズに当たっているとはいえない。

第4図 住居確保給付金支給実績



〔出所〕 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 第18回、2022年8月10日、資料1「居住支援のあり方について」、スライド23

3 受給者の生活実態

住居確保給付金の受給者の生活実態については、全国居住支援協議会が、コロナ禍前の二〇一九年とコロナ禍初年の二〇二〇年の受給者に対する調査を行っている。第7表に示したように、コロナ禍前との比較では、女性の比率が高まっている。コロナ禍は「女性不況」、「シーセクション」と言われるように女性に過大な負担がかかった。それが反映している。年齢の上限がなくなったので、六五歳以上の人が若干ではあるが利用している。年金受給層は制度設計上、念頭に置いていなかった人たちである。世帯構成は、単身世帯が六二・七％と過半を占めているが、二人世帯、三人以上世帯が比率を増やしている。また、特例として新たに対象に設定した休業者が、七七％を占めている⁽²⁾。特例の効果で従来の利用者像とは異なる人々が利用し始めていることがわかる。

コロナ禍の受給者の受給開始時の世帯収入をみたのが、第8表である。支給要件が「生活扶助相当支出額＋住宅扶助」以下なので当然であるが、世帯収入は生活保護によってその世帯に保障される最低生活費以下の状態である。

低収入を預貯金でカバーして、最低生活を営むことができるのだろうか。この調査を座長として取りまとめた藤森克彦日本福祉大学教授が、単身世帯について、収入だけでなく預貯金の保有実態も別途報告している(第9表)。コロナ禍前では単身世帯の七四・五％が、コロナ禍においては六四・二％が、預貯金一〇万円未満のことである。住居確保給付金を受給した単身世帯の過半が生活保護の

第7表 受給者の構成

| | | コロナ禍前 | コロナ禍後 |
|------|--------|-------|-------|
| 性別 | 男性 | 65.2% | 57.5% |
| | 女性 | 34.8% | 42.5% |
| 年齢階層 | 10代 | 0.0% | 0.3% |
| | 20～39歳 | 49.4% | 49.8% |
| | 40～64歳 | 50.6% | 44.4% |
| | 65～74歳 | — | 5.0% |
| 世帯人数 | 単身世帯 | 65.2% | 62.7% |
| | 2人世帯 | 18.0% | 18.8% |
| | 3人以上世帯 | 16.9% | 18.5% |

〔出所〕 報告書、図表6～8、図表36～38をもとに作成（「無回答」を除いた）

第8表 世帯人員別・世帯収入／月（支給開始時）／％

| | 単身世帯 | 2人世帯 | 3人世帯以上 |
|-----------|-------|-------|--------|
| 0円 | 39.5 | 23.3 | 12.0 |
| 1円以上5万円未満 | 19.4 | 15.7 | 15.5 |
| 5～10万円未満 | 25.5 | 27.5 | 21.5 |
| 10～15万円未満 | 4.2 | 21.6 | 15.9 |
| 15～20万円未満 | 0.3 | 3.0 | 17.2 |
| 20～25万円未満 | 0.0 | 0.0 | 6.9 |
| 25万円以上 | 0.0 | 0.4 | 1.7 |
| 無回答 | 11.2 | 8.5 | 9.4 |
| 合計 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

〔出所〕 報告書、図表46をもとに作成

第9表 支給開始時の世帯収入と世帯資産額（単身世帯）

| | 世帯収入 | | 世帯の資産額 | |
|-----------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| | コロナ禍前 (n = 47) | コロナ禍後 (n = 700) | コロナ禍前 (n = 47) | コロナ禍後 (n = 698) |
| 0円（無収入） | 55.3% | 44.4% | 12.8% | 6.6% |
| 1円以上5万円未満 | 17.0% | 21.9% | 55.3% | 44.3% |
| 5～10万円未満 | 21.3% | 28.7% | 6.4% | 13.3% |
| 10～15万円未満 | 6.4% | 4.7% | 4.3% | 8.9% |
| 15～20万円未満 | 0.0% | 0.3% | 6.4% | 5.9% |
| 20～25万円未満 | 0.0% | 0.0% | 2.1% | 6.0% |
| 25～30万円未満 | — | 0.0% | 2.1% | 4.3% |
| 30～35万円未満 | | | 0.0% | 3.4% |
| 35万円以上 | | | 10.6% | 7.3% |

〔出所〕 藤森克彦（居住支援の強化に係る費用対効果の調査分析委員会座長）「コロナ禍における居住支援のあり方——住居確保給付金からみた現状課題——」全国居住支援法人協議会総会記念シンポジウム報告資料、スライド12、2021年6月26日

資産要件も満たさず要保護状態だったといえよう。二人以上の世帯についても、同様の状況であると類推できる。

なお、単身世帯では収入五万円未満が半数を超えており、住宅扶助分の給付を受けたとしても、これらの世帯の収入は最低生活費を超える額にはならない。二人以上の世帯についても同様であるといえる。

就労支援の側面を持った制度として、コロナ禍以前は常用就職の高さを誇っていたが、ここが大きく変化した。受給し終わった人の就労率は低下している。

「令和二年度の受給者のうち『離職・廃業等』の者が常用就職して受給が終了した割合は三三・二％、『休業等』の者の就業機会が回復して受給が終了した割合は一〇・五％であり、新型コロナウイルス感染症による経済情勢の変化や、緊急事態措置等を踏まえた求職活動要件の緩和措置が相まっていずれも低調となった。」

受給終了後、離職者の七割近くが常用就職できないままになっており、休業者にいたっては、九割は仕事が回復しないままである。いずれも生活が困窮していることが危惧される。住居喪失の危機に直面している可能性が高い。受給開始時には要保護状態の人が過半であることを先に確認したが、受給が終わって困窮の度合いが深刻になり、要保護状態となっている世帯が多数を占めるのではないだろうか。フォロワーアップ支援をし、生活保護受給につなげることが求められている。

今後の制度運用に関わって見逃せないのは、求職要件の緩和が就労率低下の要因だとしている点である。従来型の就労指導の復活は弊害をもたらすだけである。コロナ禍においては対面での支援がむ

ずかしかつたが、今後は、自己決定にもとづく選択を保障できるよう、経済給付による生活の安定を前提に、多様な支援メニューを提供できるようにすることが課題なのである。

4 コロナ特例の終了と今後の課題

二〇二三年三月でコロナ特例は終了し、四月から求職活動要件は元に戻る。離職した人は、職安への求職申し込み、月四回以上の自立相談支援機関での相談、月二回以上の職安での職業相談、月一回以上の企業等への応募が課せられる。また、省令改正で新たに対象となった休業者については、自営業者で事業再生をめざす場合は、職安への求職申込ではなく、中小企業庁による「よろず支援拠点」か、商工会議所、商工会などの公的な経営相談先において、経営改善に関する支援を受けることを申し込み、月一回、経営相談を受けることを要件として課すこととなった。この人たちには、あわせて月四回以上の自立相談支援機関での相談、月一回以上の「給与以外の業務上の収入を得る機会の増加を図る取り組み」が義務として課せられる。なお、自営業者でも経営継続の意志や経営改善の意欲がない人は、被雇用者と同じ扱いとされ、離職した人と同じ義務が課されることになる。

住居確保給付金は、生活保護の「稼働能力活用要件」に匹敵する要件が課せられており、指導指示に従う義務違反に対する給付停止も生活保護法同様に規定されている。しかも、生活保護とは違い、利用者が決定に対して不服を申し立てる権利が保障されていない。生活困窮者支援制度が、対人支援として、その人に寄り添うことが

できるかどうか、ここで試されることになる。金銭給付が絡んでくると、上から指導をし、指導に従わないから給付を中止するというやり方になってしまうのでは、何ら新しさが無い。生活に困窮した人の実態にあわせた伴走型支援において、回数を一律に義務として課することは原則としてそぐわないし、回数で意欲の有無を判断するととなると、弊害が生じることになる。誠実かつ熱心な就職活動を行うよう指示し、回数をこなさない場合には、指示に従わないとして、支給を中止するというやり方は、伴走型支援ではない。この点については、審議会において議論がなされていない。伴走型支援の原則に沿った規定に変えなければならない。支援機関としては、回数の履行を義務として課すのではなく、その人に即した多様な支援メニューを提供できるかが重要なのである。早急な検討と見直しが必要である。

なお、最長で一五カ月の支給期間についても、検証が必要である。ほとんどの世帯が支給終了にともない、住居喪失の危機に直面しているのである。

第三章 就労支援

生活困窮者自立支援法の諸事業のなかで、経済状況の改善を直接もたらす金銭給付は、住居確保給付金だけである。それ以外で経済的困窮に対処するには、働くことを増やすしかない。生活困窮者自立支援法は、働くことによって収入を増やせるように、働くことを支援する制度である。地域のネットワークの拡充や社会資源の開

発という地域づくりの側面が強調され、地域共生社会の方向に軸足を置くようになってきたが、地域のつながりや居場所ができて、収入が増え、金銭的に楽になるわけではない。生活困窮に対応するには、働くしかない。生活困窮者自立支援制度は、就労支援が中心に置かれた「働くための福祉」の制度なのである。

就労支援として、自立相談支援事業における就労支援、就労準備支援事業、認定就労訓練という三種類の就労支援が提供されていた。

1 自立相談支援事業

自立相談支援事業においては、相談支援員が、生活困窮者の相談に応じてアセスメントを実施し、個々人の状態にあった支援計画を作成し、必要なサービスにつなげるケースマネジメントを行う。自立相談は、当初から就労支援に重点を置いてきた。全国合計で主任相談支援員一二四七人、相談支援員三二七九人、就労支援員一八五〇人が配置されているが、就労支援に特化した就労支援員だけでなく、主任相談支援員、相談支援員も就労支援に取り組むことになっている。相談支援の運営は、直営との併用も含め約七割の自治体が委託により実施しており、委託先は社会福祉協議会が七八%となっている。就労支援としては、就労意欲喚起や自己理解の促進などの就労に向けた支援、職安や企業面接への同行などが行われてきた。就労支援の対象となるのは、比較的早期に一般就労をめざすことができる人であり、支援対象者の経済的要件は定めていない。

就労支援により生活困窮者の経済状況をどれだけ改善している

第10表 相談支援事業における就労支援

| 年 度 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------|--------|--------|--------|--------|
| 就労支援対象者(A) | 28,207 | 31,970 | 31,912 | 33,969 |
| 就労支援利用件数 | 13,927 | 27,145 | 28,173 | 31,162 |
| 就労・増収者(B) | - | 22,714 | 22,372 | 21,412 |
| 就労・増収率(B/A) | - | 71.0% | 70.1% | 63.0% |
| 年 度 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022※ |
| 就労支援対象者(A) | 35,431 | 76,100 | 79,365 | 38,672 |
| 就労支援利用件数 | 32,181 | 56,431 | 58,384 | - |
| 就労・増収者(B) | 21,607 | 20,426 | 27,520 | 15,617 |
| 就労・増収率(B/A) | 61.0% | 26.8% | 34.7% | 40.4% |

※2022年度は、11月分までの速報値

- 〔出所〕 (1) 「生活困窮者自立支援制度における支援状況調査集計結果」各年度版
 (2) 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会
 「就労支援のあり方」第16回 資料2 (2022年7月8日) スライド4
 (3) 生活困窮者等の効果的な就労支援のための試行評価プロジェクト説明会 (2022年3月27日)
 「就労支援と重層的支援体制整備事業に関する今後の方針と課題」スライド2

か。支援の効果は第10表に示したとおりである。制度創設当初は七〇％台だった増収・就労率が、コロナ禍前までに六〇％台に低下していた。コロナ禍においては、就労・増収率は半減し二七％弱まで低下した。その後四〇％台に回復してはきたが、元に戻ってはいない。どれだけの収入増をもたらしたかのデータは明らかにされていないので、自立相談支援事業による就労支援を通じて、生活困窮者からの程度脱却できたのかを検証できないが、コロナ禍において増収効果が大きく低下したのは確実である。

コロナ禍で就労支援の対象となる人が倍増したのに、行動制限のため、支援を受けて就労・増収にすぐにつながった人は増えていない。就労をつうじて短期間で生活困窮に対処することの難しさがここに示されている。

住居確保給付金を受給している人はこの就労支援の対象となっているが、住居確保給付金の要件を満たすため、どのような支援／指導が行われているかは明らかにされていない。なお、職安との連携で、職安側が支援して就労に繋がった場合も、相談支援事業の成果としてカウントされている可能性がある。

2 就労準備支援事業

就労準備支援事業は、就労に必要な実践的な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おらず、一般就労に困難がある人を対象とした就労支援である。具体的な要件としては、六五歳未満で、世帯収入が「生活扶助相当額＋住宅扶助額」未満であり、金融資産額が「住宅扶助×六

第11表 就労準備支援事業実施状況

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------|-------|-------|----------|-------|
| 実施自治体数 | 353 | 391 | 435 | 496 |
| 利用件数 | 2,847 | 3,146 | 4,082 | 4,621 |
| | 2020 | 2021 | 2022(見込) | |
| 実施自治体数 | 566 | 622 | 730 | |
| 利用件数 | 4,695 | 4,463 | | |

- 〔出所〕 (1) 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会
「就労支援のあり方」第20回 資料3 (2022年9月13日) スライド4
(2) 生活困窮者等の効果的な就労支援のための試行評価プロジェクト説明会
(2022年3月27日)
「就労支援と重層的支援体制整備事業に関する今後の方針と課題」スライド2

第12表 就労準備支援事業の効果(%)

| | |
|---------------|------|
| 自立意欲の向上・改善 | 40.3 |
| 社会参加機会の増加 | 22.9 |
| 孤立の解消 | 19.7 |
| 精神の安定 | 18.9 |
| 一般就労開始(継続的就労) | 18.0 |
| 一般就労開始(時限的) | 3.8 |
| 就労収入増加 | 5.4 |
| 職場定着 | 11.6 |

〔出所〕 部会第16回 (2022年7月8日) 資料2、スライド48

(ただし上限一〇〇万円)以内という、生活困窮基準を課している。

一般就労を直接めざすのではなく、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最長一年間支援する事業である。日常生活自立、社会生活自立、就労自立の三つの自立段階

を想定し、ワークショップ、セミナー、グループワーク、職場見学、就労体験、模擬面接、応募書類作成支援、キャリアアコンサルティング、ハローワークや企業面接の同行、ボランティア活動など多様な支援が実施されている。

実施状況については、それぞれの自治体がこの事業に取り組んでいるか、どの団体に事業を委託しているかは、委託先事業所名まで公表されているが、それぞれの人が利用しているかは明示されていない。審議会資料から集約した利用件数の推移は、第11表のとおりである。二〇二一年度には、全国総計一五五一人の就労の約七割が実施している。すべての自治体を実施しているわけではない。利用件数は四〇〇〇件台である。件数であって実人員とは明示されていないが、少なすぎる現状である。

二〇二一年度には、全国総計一五五一人の就労準備支援担当者が配置され、そのうち四九二人が専任とのことである。ただし、その人々たちによる支援の結果、それぞれの人の増収につながり、経済的困窮をどれだけ緩和できたかは明らかにされていない。

就労準備支援事業の効果として示されているのは第12表である。

就労の準備のための事業であり、一般就労についた人は継続的および時限的をあわせても二二%弱にとどまる。就労収入が増加した人は、五・四

％に過ぎない。生活困窮を和らげる効果をあげられてはいない。

一方で、増収にはつながらないが、意欲の向上、社会参加、孤立解消、精神安定に効果があることが示されている。日常生活自立支援、社会参加支援の手段として、大きな役割を果たしているのである。

3 認定就労訓練（中間的就労）

就労準備支援を受けても一般就労へ就けない人、就労への移行のために柔軟な働き方が必要な人を対象に、社会福祉法人、NPO法人、営利企業などが自主事業として、一般就労（一般労働市場における自律的な労働）と、いわゆる福祉的就労（障害者就労継続支援B型事業等）との間に位置する就労、いわゆる「中間的就労」を提供するというものである。あわせて、個人個人の就労支援プログラムにもとづき、就労支援担当者による一般就労に向けた就労支援が行われる。就労の場合は、非雇用型と雇用型がある。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り、労働基準法上の指揮監督を受けず労働基準法の適用対象とはならない。雇用型の場合は、事業主と雇用契約を結び、労働基準法による労働者性が認められている。

実態を見ると、まったく広がっていないことがわかる（第13表）。

全国で認定を受けた事業所が二〇〇〇カ所ほど、利用定員は五〇〇人台である。ここには利用件数が利用人員数であることが明記してあるので、支援対象となった人数がわかる。コロナ禍前、最多の

年度で年間五五人にすぎない。実施はごく一部にとどまったままである。

二〇二〇年度においては、非雇用型のみ利用者が五割、雇用型の利用者が二割弱であり、非雇用型では「手当なし」が最も多い。雇用型では最低賃金水準を上回る場所は、最低賃金水準にとどまるところの半分にすぎない³²⁾。公開された効果についてのデータには就労収入増加の項目がないので、どれだけの人に経済効果をもたらしたかはわからない。

一般就労につけた人の割合は、二〇％ほどである（第14表）。一般就労への橋渡し役ゆえに「中間的就労」と呼ばれているが、就労準備支援事業との違いは見られない。

増収や一般就労への橋渡しにはならないが、意欲の向上、社会参加、孤立の解消、生活習慣の改善に効果が大きく、社会参加支援、日常生活自立支援の役割を果たしているのも、就労準備支援事業と同様である。

4 小 括

以上、就労支援の諸事業を概観した。

支援を受けている間の経済的支えはないし、支援終了後に一般就労に移行できることもない。就労によって経済的困窮を和らげるほどの収入を得られてはいない。就労のための福祉としての役割は果たせていない。そもそも件数が少なく、制度としての存在意義が問われている。

評価できるのは、日常生活支援、社会生活支援としての役割が大

第13表 認定就労訓練事業の利用状況

| 年 度 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------|-------|-------|-------|
| 認定件数 | 1,889 | 1,959 | 2,042 |
| 利用定員合計 | - | 5,425 | 5,263 |
| 利用件数(人) | 551 | 547 | 523 |

〔出所〕 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会
 第16回（2022年7月8日）資料2、スライド15
 第20回（2022年9月13日）資料3、スライド10
 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2回（2022年1月24日）参考3、スライド28

第14表 認定就労訓練の効果（％）

| | |
|---------------|------|
| 自立意欲の向上・改善 | 43.0 |
| 社会参加機会の増加 | 27.8 |
| 孤立の解消 | 24.6 |
| 生活習慣の改善 | 24.5 |
| 対人・家族関係の改善 | 19.9 |
| 一般就労開始（継続的就労） | 16.2 |
| 一般就労開始（時限的） | 4.6 |
| 職場定着 | 11.9 |

※「就労収入増加」の質問項目はない
 〔出所〕 部会 第16回（2022年7月8日）
 資料2、スライド56

きいことである。ただし、収入増とならないので、生活を支える経済給付が必要である。安定した日常生活と社会参加は、経済給付なしには無理である。経済的安定が前提として必要である。金銭給付である住居確保給付金は、厳しい就職活動要件を課している。相談支援機関に毎週相談に来る受給者に、就労相談員は提供できる就労支援メニューをもっていないという状況である。

労働市場の構造的要因により正規雇用から排除された人に対し、本来業務から切り出された業務への就労を促進することにとどまっていた。当事者だけが集まって就労しており、インクルーシブな働き方になっていない事例も多い。本来業務そのものに就労し、キャリアを積み上げていくには、労働市場の側の構造的要因をなくさなければならぬ。自治体に任せるのではなく、国としての施策が必要である。

第四章 社協緊急小口・生活福祉資金特例貸付

1 特例貸付の概要

社会福祉協議会（社協）は、国の要請を受け、緊急事態宣言前の二〇二〇年三月二十五日から、新型コロナウイルス感染症防止対策の影響で収入が減少し生活資金に困っている人に対し、生活福祉資金緊急小口資金等特例貸付（以下、コロナ特例貸付）を開始した。生活困窮者自立支援法にもとづく事業ではないが、この事業を実施しているのは、生活困窮者自立支援相談事業を全国の過半の自治体で受託している社協である。相談支援窓口と社協が一体となって貸付業務が行われ、

二〇二三年九月末の終了までに三八一万件、一兆四四七億円の貸付実績となった。以下、生活困窮者自立支援事業と一体になって実施された社協そのものによる貸付事業について検討する。

社協による生活福祉資金貸付は、低所得者、障害者、高齢者を対象に、福祉支援資金（福祉費、緊急小口資金）、総合支援資金³³⁾、教育支援資金、不動産担保型生活資金の四種類からなるものである。東日本大震災などの災害時には、低所得世帯（住民税非課税相当）を対象とする通常貸付に加え、低所得世帯要件を撤廃した緊急小口資金の特例貸付が行われてきた。

コロナ特例貸付の特徴の第一は、緊急小口資金だけでなく、総合支援資金（生活支援費）についても、低所得世帯要件を外した特例貸付が繰り返し実施され、貸付額が膨れ上がったことである。今回、コロナ特例貸付として、①緊急小口資金、②総合支援資金（初回）、③総合支援資金（延長）、④総合支援資金（再貸付）の順で、特例貸付が実施された。貸付の上限金額は、緊急小口資金は二〇万円、総合支援資金は、初回、延長、再貸付とも、単身世帯で四五万円、二人以上世帯には六〇万円である。二人以上世帯だと、緊急小口資金、三度の総合支援資金を合わせ、最大二〇〇万円までの貸付となった。

コロナ特例貸付の第二の、そして最大の特徴は、政治主導で償還免除付きであると強調されたことにある。全社協によれば、当初は災害時特例貸付を踏襲する予定だったが、安倍首相の、「返済免除要件付き個人向け緊急小口資金の特例を創設」する（三月一日）、「生活が困難な状況が続いている場合には実質的な給付措置の性格も有する」（四月二七日）との国会答弁を受け、貸付ではある

が「返済免除要件付き」で「実質的な給付措置」という特異な性格を与えられた³⁵⁾。コロナ特例貸付は、低所得世帯要件を撤廃して住民税課税世帯も対象としつつ、「本来対象であった所得が住民税非課税程度の世帯については『貸付』から『給付』型の支援に切り替えることを示唆するものになっている」のである³⁶⁾。

第三の特徴は、手続きを簡素化し、アセスメントなしの貸付として行われたことである。返済免除と相まって利用者の利用促進を促し、社協に未曾有の影響を与えた。全社協によれば、「コロナ特例貸付では、政府、厚生労働省の要請により、迅速に貸付金を送金することが優先され、郵送による受付や郵便局や労働金庫という社協以外の窓口への拡大措置が初めて図られた」。「そのため、本来の生活福祉資金貸付で行ってきた借受申し込み者への相談支援や、その人の状況に応じて必要額を貸し付けるといった判断等ができないまま、貸付申し込みが急増し、未曾有の貸付規模となった³⁷⁾」のである。

コロナ特例貸付、通常貸付、これまでの災害時の特例貸付の違いを第15表にまとめた。

全社協は、コロナ特例貸付は本来の生活福祉資金貸付とはまったく別物になったと評価し、それにふさわしい扱いができるよう厚生労働省に次のように要望してきている³⁸⁾。

「新型コロナウイルス感染対策として、本特例貸付は、貸付開始当初より事務連絡通知が連続して発出され、生活福祉資金制度からまったく違う運用となり、本則と別物の特例貸付制度となっています。厚生労働省においては、その実態に照らし、生活福祉資金制度とは異なる貸付制度として抜本的な通知改正を行ってください。」

第15表 生活福祉資金コロナ特例貸付の特徴

| | 生活福祉資金貸付制度 (通常貸付) | 災害時の特例貸付 | コロナ特例貸付 |
|----------------------|---|---|--|
| 対象者 | 低所得世帯（住民税非課税程度）等 | 災害時に被災地に住んでいた世帯 | コロナウイルスの影響で収入が減少した者がいる世帯 |
| 貸付額・貸付期間 | ・緊急小口資金 10万円 ・総合支援資金 単身 15万円 2人以上世帯 20万円 貸付期間 原則 3ヵ月（最長12か月） | ・緊急小口資金 10万円 ただし、世帯員に被災による死亡者、要介護者、重傷者や妊産婦、学齢児童がいる場合、また、4人以上の世帯の場合は、20万円 | ・緊急小口資金 20万円 ・総合支援資金 単身 15万円 2人以上世帯 20万円 貸付期間 原則 3ヶ月（延長、再貸付、最長9か月） |
| 貸付利息 | 緊急小口資金 無利子 総合支援資金 保証人あり（無利子）保証人なし（1.5%） | 無利子 | 無利子 |
| 申請先 | 市区町村社協 | 市区町村社協 | 市区町村社協〔2020年9月までは、ろうきん（小口のみ）、郵便局（小口のみ）でも受付〕 |
| 申請方法 | 申請先での対面による申請 | 申請先での対面による申請 | 申請先での対面による申請または郵送 |
| 要件 | 生活困窮者自立支援制度における自立相談支援事業の利用 | 必要に応じて相談支援を利用 | 相談支援要件は原則なし 郵送の場合は一度も面談や連絡なく貸付 |
| 据置期間 | ・緊急小口資金 2ヵ月以内 ・総合支援資金 6ヵ月以内 | ・緊急小口資金 1年以内 | ・緊急小口資金、総合支援資金（初回）2022年12月末 ・総合支援資金（延長）2023年12月末 ・総合支援資金（再貸付）2024年12月末 |
| 償還期限 | ・緊急小口資金 1年以内 ・総合支援資金 10年以内 | ・緊急小口資金 2年以内 | ・緊急小口資金 2年以内 ・総合支援資金（初回、延長、再貸付）10年以内 |
| 貸付け実績 (決定件数/決定金額) | 2020年度（緊急小口資金、総合支援金） 7,184件/約9.4億円 | ○東日本大震災（緊急小口資金） 71,010件/約100.0億円 ○熊本地震（緊急小口資金） 11,743件/約15.8億円 | 2020年3月15日～2022年9月30日（緊急小口資金、総合支援資金合計、速報値） 379万件/約1兆4,289億円 |
| 償還免除 申請による免除 | 有り | 有り | ・借受人と世帯主の両者が、住民税非課税 ・住民税非課税以外の償還免除（生活保護を受給した等） |
| 償還免除 職権による免除 | 有り | 有り | 要件を拡充 |
| 償還猶予 要件 | — | — | 2022年10月に新たに規定 1年間の猶予 |
| 分納・少額返済 | 有り | 有り | 有り |
| 滞納 | 延滞利子 3% | 延滞利子 3% | 延滞利子 3% |
| 免除・償却の会計処理 | ・欠損補てん積立金を取り崩す ・国の補助金により減資を回復 | ・欠損補てん積立金を取り崩す ・国の補助金により減資を回復 | ・欠損補てん金の取り崩しは不要 (国の社協への財源措置は使い切りの補助金) ・借り手からの返済金は、社協にとって余剰金となる |

〔出所〕 全社協報告書、32頁をもとに作成

予想される膨大な貸付債権の免除や焦げ付きの償却に備え、国は、全社協の要望を受け、従来とは異なる会計処理をとることとした。すなわち、生じた欠損に対し、従来のように社協として積み上げた欠損補てん金を取り崩して対応し、国が補助金でそれを回復するという処理ではなく、貸付原資のための国からの財源措置を最初から補助金として使い切ることができたものとした。免除・償却をしても、そもそも欠損が生じないようにした。給付金と同じ扱いにしたのである。これによって、国は欠損補てんのための財源を別途あてる必要はなくなった。社協はどれだけ返済免除しても財政上の影響を受けることはなく、会計処理をする必要もなくなった。

三八一万件、一兆四四七億円に及んだ貸付であるが、コロナ禍において生活困窮者の生活の下支えに大きな役割を果たしたと言えるかどうかは、「給付付き貸付」が給付として機能したかどうか次第である。生活困窮者に対し実質の給付となったのか、それとも逆に、生活困窮者に債務を負わせることになり生活再建の重荷になっているのか、検証していこう。

2 借受人の生活実態

全社協は、全国の都道府県社協が管理している生活福祉資金のデータをもとにした「借受人マスタ分析」（「マスタ分析」と、一〇都道府県社協からの情報による「コロナ特例貸付状況確認シート分析」（「シート分析」）を行った⁴⁰。報告書に掲載された分析結果をもとに、借受人の生活実態を明らかにしていこう。

借受人の数は、「マスタ分析」によれば、緊急小口資金コロナ特

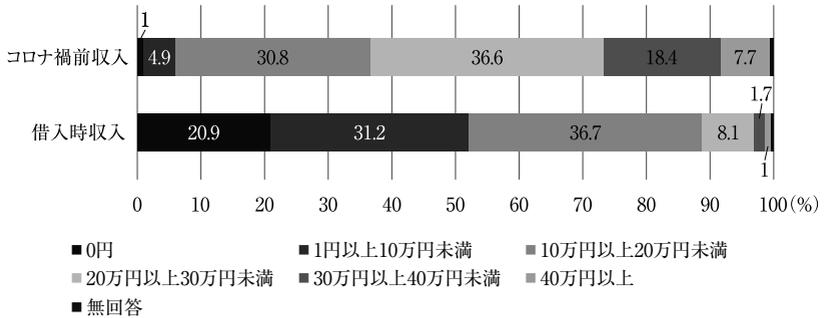
例貸付が一四二万九九二一人、総合支援資金コロナ特例貸付（初回・延長）が一〇二万二八〇六人、総合支援資金コロナ特例貸付（再貸付）が五八万四三二八人である。コロナ特例貸付の借受人の実人数では、二〇二二年三月三十一日時点で、緊急小口資金が一四三万人であり、再貸付が五八万人ということを確認できる。三回まで借り切った人が、五八万人に及んだのである。一人あたり、世帯あたり、どれだけの負債を負ったかのデータは示されていない。

借受人の属性は、女性が三割、男性が主である。年齢は二〇代以下や三〇代の若年層の利用が三・五割と多い。通常貸付は六〇歳以上が四割を占め、七〇代以上も多いが、コロナ特例貸付は二〇代以下が多く、二〇〜五〇代の稼働年齢層が七割と大方を占めている。職業は、自営業者が全体の三割を超えている。コロナ禍以前の借受人と比べると、自営業者が一・二〇倍、契約社員・派遣社員が三・二倍、会社員・会社役員が二・六倍となっており、利用者層に大きな変化がみられる。なお、時系列的にみると、自営業者が減少し、「無職」が増加している。

借受人のコロナ禍前の生活は、困窮とは言えない状況であった。「シート分析」結果によれば、第5図に示したように、コロナ禍前には二〇万円以上三〇万円未満の収入があった人が三六・六%と最多であり、三〇万円を越える人が、二五・八%である。コロナ禍前には、相応の収入があった人が過半であった。収入が一〇万円未満だった人は、五・九%にすぎない。

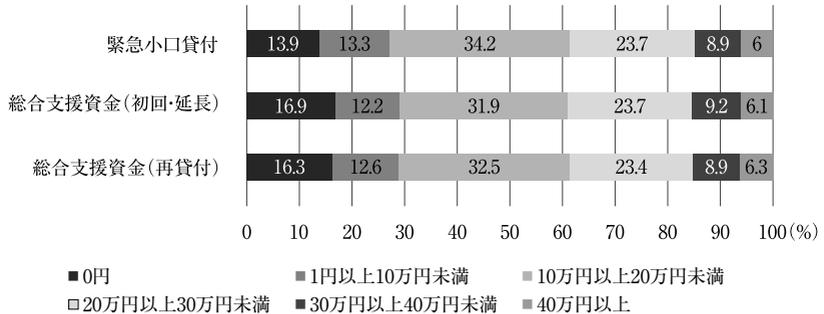
その収入が、コロナ禍で急減した。収入が二〇万円以上激減した人が借受人の二二%であり、一〇万円以上三〇万円未満の減少幅の人が四三%である（報告書三九頁）。借り受けた人が大幅な収入減

第5図 借受人の収入状況



〔出所〕 全社協報告書、39頁

第6図 コロナ特例種別の借受人月収割合



〔出所〕 全社協報告書、39頁をもとに作成

少に直面したことがわかる。この収入がいつになったら戻るのか。早期に回復する人もいるだろうが、困難が長期化する人、波があり不安定な人など、多様な状況になることが予想される。

借入時の生活状況は深刻である(第5図)。借入時の収入は、二〇万円未満が八八・八%、一〇万円未満が五二・一%である。緊急事態に直面していたことがわかる。

生活保護が定める最低生活費は、都市部の単身者で一三万円ほど、二人世帯で一八万円ほどである。

この分析結果によれば、借受けたうちの半分を超える世帯が最低生活費に満たない収入状況に落ち込んでいたのは事実である。

「マスタ分析」にも、貸付種類別に借受人の月収が示されている(第6図)。それによると、緊急小口資金コロナ特例貸付だと、月収一〇万円以上二〇万円未満が三四・二%、月収一〇万円未満が約二七%である。総合支援資金コロナ特例貸付では、月収一〇万円以上二〇万円未満が三二%、月収一〇万円未満が三〇%弱となっている。「シート分析」結果よりも若干収入は良い状況が示されているが、最低生活費以下の収入の世帯が過半である。

資産・債務状況については、借受人がどれだけか、預貯金を保有しているかのデータはないが、「マスタ分析」結果として、債務の状況を示している。す

でに他の債務を抱えている人が全体の三分の一から半分近くを占めている。緊急小口コロナ特別貸付の借り受け人の四六・九%が負債ありと答えており、全体では三三・三%が生活福祉資金以外の負債を抱えている。特別貸付が多重債務を深刻化させた。こうした世帯は、資産としての預貯金を取り崩すだけでは生活ができず、多重債務を抱えることになった世帯がほとんどではないだろうか。

収入および債務の状況を見ると、借受人の過半が、生活保護の定める最低生活費以下の収入であり、三分の一以上が預貯金を保有するどころかすでに借金で生活を回している世帯である。借り受けた世帯の三分の一は、生活保護受給のための収入と資産の要件を満たしている世帯だとみなすことができよう。分析対象の緊急小口資金貸付が一四〇万件だから、そのうち四五万件は要保護状態だったということになる。

3 償還免除

コロナ特別貸付は政治主導で、実質的な給付としての性格を有する「償還免除要件付の貸付」となった。ただし、償還免除になるのは生活に困窮した借受人の一部でしかない。免除要件をどれだけ拡大し、実質の給付にどれだけ近づけたのか見ていこう。

厚生労働省は二〇二一年三月に償還免除基準を借受人本人と世帯主が住民税非課税であることとし、また、それに加え、同年一月に、住民税非課税以外の免除要件を明らかにした。あわせて、社協が職権で免除できる条件を拡大した。

償還免除となるのは、第一に、借受人と世帯主が、住民税均等割

非課税の世帯である。そのほかの世帯員の課税状況は、問わない。世帯員全員が住民税均等割非課税とはしていない。全社協は「本特別貸付は、世帯全体の所得状況の如何を問わず、借受人の所得減の自己申告の確認に基づき実施した。償還免除においても、世帯員全員の住民税が非課税であることを要件とせず、原則、借受人本人が非課税であることを要件とする」⁽⁴⁵⁾のが当然であると国に対し要望してきた。全社協が求めた借受人本人だけとはならず、世帯主も住民税均等割非課税であることが要件となった。ただし、世帯単位で世帯収入の上限を住民税均等割非課税基準としているわけではない。

先にみたように借入時の収入額は、月収一〇万円未満が、「シート分析」では五二・一%、「マスタ分析」では三〇%であった。住民税均等割非課税となるのが、都市部の稼働年齢層で、単身世帯が月収八・四万円、二人世帯が月収一三万円以下である⁽⁴⁶⁾。借り受けた三分の一以上が、償還免除に該当すると見ることができよう。

問題は、住民税均等割非課税という免除基準では、条件が厳しすぎることである。借受人の過半は、最低生活費以下の収入しかなかった。返済開始までの間に収入が大幅に回復し、生活困窮から脱した人もいるだろうが、稼働年齢の人で、住民税均等割非課税基準（生活扶助相当額）より収入は多いが、最低生活費（生活扶助相当額＋住宅扶助額）よりも収入の低い生活困窮状態、要扶助状態にとどまる場合は、この基準では免除の対象とならないのである。

国は、第二に、住民税非課税以外の償還免除の要件を加えた。それは、次の六つである。⁽⁴⁷⁾①生活保護を受給した場合、②精神保健福祉手帳（一級）が交付された場合、③身体障害者手帳（一級または二級）が交付された場合、④償還開始になってから、一二月分以

上の償還できていない金額があり、分納や、少額での償還などの相談をし、返しているものの、償還できていない金額が増えており、かつ、住民税所得割が非課税となつている高齢者のみ世帯、障害者世帯またはひとり親世帯である場合、⑤死亡した場合、⑥失踪宣告された場合、である。

④において償還が進まない場合について規定している。ここでは住民税均等割ではなく、住民税所得割非課税を基準にするという変化がみられる。ただし、住民税所得割非課税基準は、同一生計配偶者および扶養親族がいけない場合には、住民税均等割非課税基準と変わらない額である。同一生計配偶者か扶養親族がいたとしても、住民税均等割非課税基準に月額で一万円弱を加えた額である。一定のカテゴリーの人を免除とはしたが、免除の基準そのものを大きく緩和したとは評価できない。追加的に償還免除となる人は限定されている。やはり、生活扶助相当額以上の収入はあるが、「生活扶助相当額＋住宅扶助」に収入が届かない稼働年齢の生活困窮者、要扶助者は免除の対象とならない。

見落とせないのは、第三に、申請によらず社協が職権で免除できる条件を拡大したことである。一二月分以上の償還が遅延している借受人で、住居不明により償還催告通知が返送されてくる場合、または、償還指導を実施しても償還の見込みがない場合などには、都道府県社協会長の職権により、免除を行うことができるとしてい

る。

全社協は、厚生労働大臣に以下を要望していた。⁽⁴⁾
「膨大な貸付件数や、多くの在留外国人に貸付を行っている実態を踏まえる
と、償還時に所在不明者等の確認・対応等を長期にわたり個別対応していく

ことは困難である。郵送物の未達が一定期間継続することや、相続人の如何を問わず死亡したことをもって償還免除とするなど、都道府県社協が簡便かつ早期に対応できるように特例的な措置を図る。」

要望が通り、社協は、膨大な数に及ぶと予想される所在不明者などの償還焦げ付きに対し、自らの負担軽減のために職権で償還免除ができるようになった。時間の経過に沿って、職権免除は膨大な数になるだろう。ここで問われるのは、社協として職権免除を自らの負担軽減のためだけに使うのか、借受人の生活実態に即して、生活困窮世帯への償還免除を拡充することにつながるのかである。繰り返すが、特例貸付は「実質的な給付措置」という性格であり、社協への財政的影響が及ばないように、国から渡しきりの補助金があてがわれており、すべてを給付として扱っても、社協にとって問題は生じないのである。

償還猶予については、償還が始まる直前の二〇二二年一〇月になつて、償還猶予の規定が新たに加えられた。償還免除とはならないが、一定の要件を満たした人に、原則として一年間、償還猶予を認めるというものである。

償還猶予の要件は以下のとおりである。①地震や火災等に被災した場合、②病気療養中の場合、③失業または離職中の場合、④奨学金や事業者向けローン（住宅ローンは除く）など、他の借入金の償還猶予を受けている場合、⑤自立相談支援機関に相談し、猶予が適当であると意見を受けた場合（自立相談支援機関からの意見書）、⑥都道府県社会福祉協議会会長が償還することが著しく困難であると認める場合。

⑥について、厚生労働省は「収入減少や不安定就労によつて生活

が安定しない（生活困窮者自立支援制度にもとづく住居確保給付金の取扱いを参考に、直近三ヶ月の収入がおおむね住民税非課税相当となっているかを目安に判断する等）、「DV等の被害を受けて避難している」、「多重の債務があり、債務整理を行う可能性がある」、「公共料金等の滞納が続いており、生活に困窮している」を例示している。⁴⁹

生活が安定していないとみなす基準は、住民税均等割非課税を目安としている。住民税非課税証明は年度ごとに六月以降に発行される。それを待つのではなく、直近の収入をもとにして判断してよいとした点は評価できるが、猶予の基準として厳しい基準を設定し続けていることに変わりはない。

猶予という一時しのぎではなく、免除の要件を住民税非課税基準（生活扶助相当額）ではなく、生活困窮基準（生活扶助相当額＋住宅扶助）に引き上げるべきである。

4 免除・返済の現状とそれへの評価

全社協報告書によれば、二〇二三年一月からの実施を目前に控えた前年一月二五日までの時点で、債権数で三三・三％が免除申請をしているとのことである（第16表⁵⁰）。また、免除申請も書類の返送もないのが、六三・二％である。免除申請をしていない六割強が一月から償還を始めることになるが、書類の返送がないものがそこには含まれており、実際に返済を始めることにはならない件数が多い状況が示唆されている。

日経新聞は、二二年一月に四七都道府県社協に独自に行ったア

ンケート結果を明らかにしている⁵¹。それによれば、返済免除の申請は一〇月末時点で約一〇六万件、貸し付け全体の約三二％を占めたとのことである。一〇月末時点で、すでに約六三万件（約二一〇八億円）の免除が決まっている。免除申請の比率は全社協報告書とほぼ同じ結果である。

返済が実際に始まった一月の状況はまだ公になっていない。NHKの報道をもとにまとめみると、返済時期を迎えたのが二五八万件、そのうち免除となったのが八九万件、三五％である。免除と猶予（三万件）を除いた一五七万件が償還の対象となる。そのうち実際に償還を始めたのは四六万件、二九・一％である。残りの一十一万件の返済が滞っている。連絡がとれず手続きが進まないケースや、連絡が取れて返済を始めることになったとしても、実際には払い込みがないとか、届け出のあった口座から引き落としができないというケースが、あわせて一〇〇万件を超えている。

これからすると、免除となった八九万件、全体の三分の一には実質的な金銭給付ができたと評価することができる。緊急小口資金と総合支援資金（初回）あわせて、最大八〇万円の給付となった⁵²。この意義は大きい。借受人とすれば免除となつて一安心というところだろうが、引き続き生活保護よりも厳しい生活をしている状態である。八九万件に対し、生活保護受給を支援する必要がある。

返済を始めた四六万件のなかには、返済のゆとりがある世帯もあるが、住民税均等割非課税基準をわずかに超えた世帯をはじめとする「生活扶助相当額＋住宅扶助」以下の生活困窮世帯が多く含まれているはずである。生活保護以下の収入しかない世帯が返済をしているという状況が生じている。これは望ましい姿ではない。

第16表 免除申請の状況

| | 債権数 | 世帯数 |
|------------------|-------------------|---------------|
| 免除案内発送済み数 | 2,505,687 | 11,986 |
| 免除申請数(割合) | 834,795(33.32%) | 4,056(33.84%) |
| 宛名不明による返送数(割合) | 86,271(3.44%) | 220(1.84%) |
| 申請および返送のない件数(割合) | 1,584,621(63.24%) | 7,710(64.33%) |

※債権数で把握している46都道府県社協と、世帯数で把握している1県社協とを分けて集計している。

〔出所〕 報告書、43頁

一 一 二 万 件 の 膨 大 な 返 済 の 滞 り が 生 じ て い る 。 こ こ へ の 対 応 が 問 わ れ て い る 。 こ の な か に も 多 く の 生 活 困 窮 世 帯 、 要 扶 助 世 帯 が 含 ま れ て い る 。

免除付きとして出発したからには、最低生活費ぎりぎりですぐに返済を迫ることはできない。免除要件として、生活保護を受給していることを真つ先に挙げている。実際に申請し、受給しているかどうかは問わず、世帯収入が生活保護基準以下の場合、生活保護世帯に準じるとして、免除しなければならぬ。六六頁の結果からして、免除率は五〇％に達して当然なのである。

5 残された課題と方向性

社協は、政治主導によって本来の生活福祉資金貸付とはまったく別物となった償還免除付きのコロナ特例貸付の実施を担当させられ、今後長期にわたる重い課題を課せられたという受け身の姿勢を示している。⁽⁵⁵⁾

「コロナ特例貸付には、市町村民税非課税世帯等に対する償還免除の仕組みは設けられているが、借入申請時に適切なアセスメントもなく多額の負債を負わせたことで、生活再建への道筋が困難である借入人も少なくない。コロナ特例貸付の積極的な広報を行った政府の姿勢から、償還免除特約を前提に返済の意思のない借入人も相当数にのぼると想定されている。償還開始までの据え置き期間もあわせると一二年という長期にわたって債権管理と相談支援を担う社会福祉協議会の現場にとっては、大きく重たい課題である。」

社協は、生活困窮者のために職権免除を積極的に活用することができる。償還が猶予になった生活困窮者、償還を始めた生活困窮者に対して、今後返済が重なっていく過程において、積極的にどれだけ免除を広げていけるかが問われている。返済を滞らせている膨大な世帯のなかの生活困窮世帯にアプローチし、免除につなげていくかが問われているのである。

危惧されるのは、今後自らの負担となるような借入人は職権で免除としたうえで、つながり続けられる借り手に対しては、債権債務関係をもとにした長期にわたるつながりを大切に、地域で支えられるように人員を配置するという方向が示されているようにも見えることである。これは債権管理であって、相談支援ではない。生活保護以下の生活をしている世帯に、返済促進を目的として長期にわたる伴走支援をするというのは、望ましい姿ではない。

償還免除となった人へのフォローアップは必要である。生活に困窮している状態が続いている世帯である。支援が必要な人・世帯をフォローアップして、支援サービスを提供し、生活保護受給につなげていくことが重要なのである。

最後に付言するなら、膨大な世帯の突然の収入の減少・途絶に対

第17表 諸制度の要件比較

| | | 職業訓練受講給付金 (求職者支援制度) | | 住居確保給付金 | | 就労準備支援事業 | 生活困窮者自立支援金 | | コロナ特例貸付 償還免除 |
|--------|----|--------------------------------|------------------|--|--|---------------------------|--|-----|-------------------|
| | | 本則 | 特例 | 本則 | 特例 | 特例なし | 初回 | 再支給 | |
| 給付額 | | 月10万円 | | 住宅扶助額 | | — | 単身世帯 月6万円 2人世帯 月8万円 3人以上世帯 月10万円 | | |
| 期間 | | 6ヵ月以内 | | 3ヵ月、最長9ヵ月 | 再々延長最長12ヵ月/3ヵ月の再支給 | 基本1年間 | 3ヵ月 | | |
| 収入要件 | 本人 | 月8万円以下 | 月12万円以下 | — | | — | — | | 本人と世帯主 生活扶助相当額 |
| | 世帯 | 月25万円以下 | 月40万円以下 | 生活扶助相当額 + 住宅扶助額 | | 生活扶助相当額 + 住宅扶助額 | 生活扶助相当額 + 住宅扶助額 | | |
| 金融資産要件 | 世帯 | 300万円以下 | | 生活扶助相当額 × 6 (ただし100万円) 以内 | | 生活扶助相当額 × 6 (ただし100万円) 以内 | 生活扶助相当額 × 6 (ただし100万円) 以内 | | |
| 求職活動要件 | | 全ての訓練実施日に出席、やむを得ぬ事情があっても8割以上出席 | 理由を問わず欠席を2割まで認める | 自立相談支援機関の面接を月4回以上、職安の職業相談を月2回以上、求人先への応募を週1回以上。 | ①離職者等は、自立相談支援機関へ月1回以上の状況報告、職安相談と求人先応募を月1回以上。 ②休業者等は職安での求職なし。自立相談支援機関への状況報告、月1回以上。 | | (ア) 自立相談支援機関の面接を月1回以上、職安の職業相談を月2回以上、求人先への応募を週1回以上。 (イ) 就労による自立が困難であり、給付終了後に生活維持が困難と見込まれる場合は、生活保護を申請中であり、その申請の処分が行われていない状態にあること。 | | |

〔出所〕 各章で述べたことをもとに作成

ことが検討されてよい。

第五章 コロナ禍の生活保護

1 受給者の推移

コロナ禍において、生活保護受給者の数は増えていない。受給者数および受給世帯数の推移をみると、二〇二〇年一月の二〇六万八六三八人、一六三万五六六二世帯が、二〇二二年一月では、二〇二万六七六三人、一六四万六八八六世帯である。第7図からも明らかのように、コロナ禍の三年間において受給者が一時的にでも急増したということはない。受給世帯数が微増しただけで、受給者数は対前年比で減少し続けている。

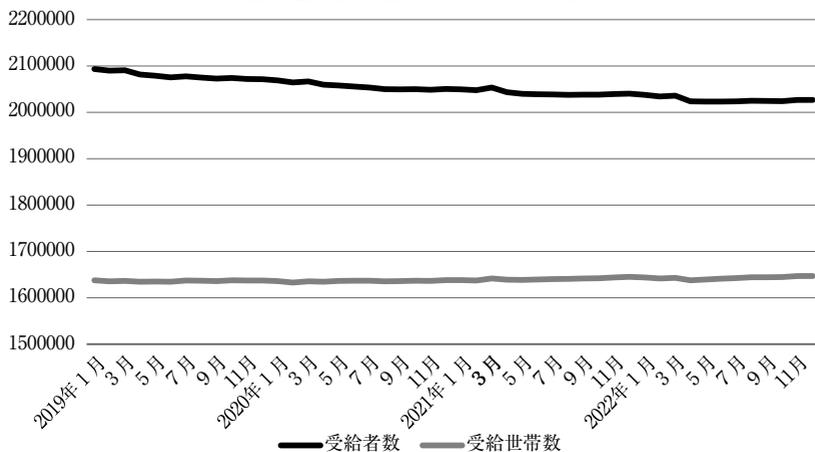
世帯類型別にみると、コロナ禍の特徴として、「母子世帯」の減少と「その他の世帯」の増加を挙げることができる。先にも述べたように、コロナ禍は「女性不況」「シーセクション」といわれるように女性に過大な負担がかかった。なかでも構造的な困難状況におかれていた母子世帯が、コロナ禍によって困窮の度合いを著しく高めた実態については、シングルマザー支援に取り組み「しんぐるまざあず・ふぉーらむ」とジェンダー政策や貧困政策の研究者が共同で行った「シングルマザー調査プロジェクト」が明らかにしてきたとおりである。「米などの主食が買えないことがあった」割合が東京で三割、東京以外で四割を超すなど、親と子が絶対的貧困の状況

して、生活費を貸し付けるという対応は、国として今回限りにすべきである。国は、二〇二一年七月に、コロナ特例貸付を借り切った生活困窮世帯や再貸付にあたって不承認とされた生活困窮世帯を対象に「新型コロナウイルス感染症生活困窮者自立支援金（生活困窮者自立支援金）」を支給することとした。申請のあった生活困窮世帯（収入が「生活扶助相当額＋住宅扶助」以下）に対し、三カ月間、単身世帯に六万円、二人世帯には八万円、三人以上の世帯には一〇万円を支給し、さらに、初回の支給期間に誠実かつ熱心な求職活動を行ったにもかかわらず、生活が困窮している世帯に対し、同支援金を再支給した。

最高二〇〇万円の債務を背負わせてから、生活困窮世帯にはそれ以上さすがに貸せないのも、やつと給付するという場当たり的対応であった。生活に困窮した世帯に対しては、最初から給付すればよかったということなのである。

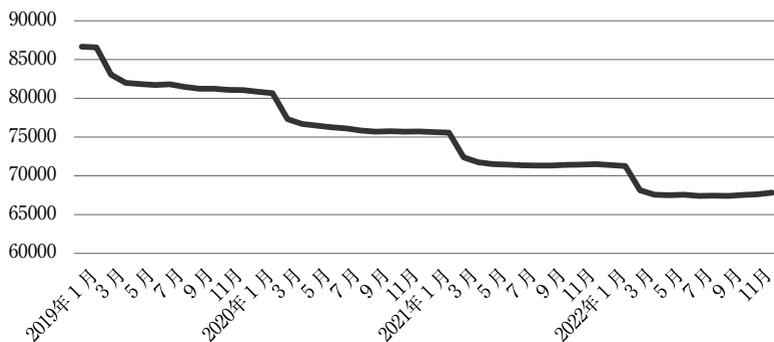
なお、生活困窮者自立支援金は、受給者に住居確保給付金並みの就職活動要件を課す一方で、就労による自立が困難で、給付終了後に生活の維持ができないと見込まれる受給者に対しては、生活保護を申請し、生活保護給付が始まるまでの生活を支えるという位置づけになっている。生活困窮者が生活保護申請をするよう支援することとあわせて、生活保護給付が始まるまでの生活を金銭給付で支えることを、セットで展開する必要性は夙に指摘されてきたところである。生活困窮者自立支援金を持つ生活保護受給までの生活支援という側面を生かし、生活保護の支給決定を待つ人だけでなく、要保護状態であるが、生活保護の申請を現時点では忌避している人、ためらっている人に対する当座の生活保障給付という制度に発展させる

第7図 受給者数・世帯数の推移



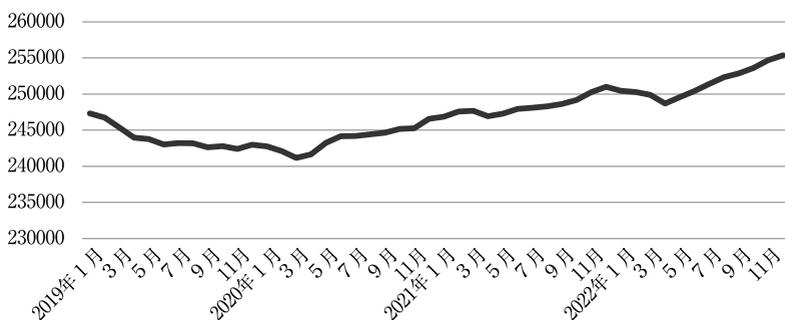
〔出所〕 厚生労働省「被保護者調査」をもとに作成

第8図 母子世帯の推移



〔出所〕 厚生労働省「被保護者調査」をもとに作成

第9図 その他の世帯の推移



〔出所〕 厚生労働省「被保護者調査」をもとに作成

に追い込まれている⁽⁸⁷⁾。しかし、深刻な状況に陥った母子世帯が、生活保護受給につながったわけではない。逆に、生活保護を受給している母子世帯は減少し続け、二〇二二年一月には、六七八一六世帯となっている(第8図)。

就労可能な人を含む「その他の世帯」は増えていてはいるが、二〇二一年一月の二四万六八六〇世帯が、二〇二二年一月の二五万五三四世帯へと一万世帯、三%の増加にとどまっている。リーマンショック時と大きく違っている。「その他の世帯」の増加は受給者総数の増加をもたらすほど大きくはない(第9図)。

コロナ禍での最大の特徴は、生活保護受給者の数が増えなかったことである。コロナ禍で就労収入が減少し困窮状態に陥った膨大な人たちを、生活保護が受け止めたとはいえないのである。

要保護状態である人たちが生活保護ではなく、生活保護の手前の制度である特例貸付などへと流れ込んだことは、これまでの章で確認してきたとおりである。生活保護手前で生活保護利用を回避する迂回路として機能したのである。

社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会は「中間まとめ」で、「こうした対応は、コロナ禍において生活困窮者の生活の下支えに大きな役割を果たした」と評価しているが、前章までで検証してきたように、給付や貸付の対象になった世帯の多くは、最低生活以下の暮らしを続けたのであり、生活の安定をもたらしたと評価することはできない。

要保護状態の人が生活保護の手前の制度に誘導された背景には、生活保護制度が使いにくいことと、困窮した人たちが持つ生活保護への忌避感を打破するだけの生活保護受給促進策が行われなかった

ことがある。「中間まとめ」は、こうした状況を「生活保護をためらうような意識が依然としてみられ、『利用しやすく自立しやす』制度としての生活保護のあり方が問われた」とまとめている⁽⁸⁸⁾。

生活保護制度を利用しやすく自立しやす制度に変えなければならない。同時に、生活保護の利用促進を生活困窮者支援機関の課題にしなければならない。生活困窮者が持つ生活保護へのためらい・忌避感を軽減するために、生活困窮者を支援する側が持つ生活保護への誤った理解や忌避感を払しょくしなければならない。支援する側が、自らの生活保護への忌避感や誤った理解をもとに、受給権がある人の受給を抑制することがあってはならない。

生活保護を利用しやすく自立しやすくするために、何が行われ、何が課題となっているのか、現状把握が必要であるが、部会「中間まとめ」では検証がなされていない。ここでは、コロナ禍で厚生労働省が発出した事務連絡の検討をもとに、生活保護を利用しやすくするうえで今後の課題を確認しておく。

2 運用改善に向けた変更

新型コロナウイルス感染防止対策の影響に対応するため、厚生労働省は生活保護の弾力的運用を求める事務連絡を发出している。これら事務連絡において、「利用しやすく自立しやす」制度に向けたどのような運用の変更が自治体に示されたのか、みてみよう。

感染急拡大と新型インフルエンザ等対策特別措置法改正を前にした二〇二〇年三月一〇日付保護課長・自立支援室長事務連絡は、①住まいに困窮する人への「一時生活支援事業の活用」、「住居確保給

付金の活用」、②「適切な保護の実施」、「速やかな保護決定」、③住居を喪失した人への保護の適用、一時的な居所の確保、を求めている。四月七日に緊急事態宣言が出されたが、同日付保護課事務連絡では、緊急事態措置地域および期間の対応として、保護の要件にかかわる弾力的運用を求めている。保護の基本である資産活用要件と稼働能力活用要件にかかわる重要な通知である。五月八日付保護課事務連絡は、①扶養が保護の要件ではないことの確認、現在地保護の徹底、②人員体制の強化と国庫補助について通知している。五月二六日付保護課事務連絡は、緊急事態宣言明け後も、これまでの弾力的運用を継続して差し支えないことを通知している。その後、緊急事態宣言と蔓延防止対策が繰り返されるたびに、これらの内容をベースに新たな事務連絡が発出されてきた。これらの事務連絡が生活保護を利用しやすくする方向で、どのような変更を打ち出したのか整理しておく。

第一に、申請の手続きを簡素化し、保護を利用しやすくすることである。四月七日事務連絡は、「一 保護の申請相談、訪問調査等における対応」として、保護の申請にあたっては、「保護の申請意思を確認したうえで、申請の意思がある方に対しては、生活保護の要否判定に直接必要な情報のみ聴取することとし、その他の保護の決定実施及び援助方針の策定に必要な情報については、後日電話等により聴取する等、面接時間が長時間にならないよう工夫された」とし、簡素化を明確にしている。他方で、申請時の訪問調査については、「十分に注意を払ったうえで行われた」としている。

「訪問の際の調査の内容は実地に確認等が必要な事項に限定し」、その他の事項は、後日電話で聴取するようには示しているので簡素

化ではあるが、対面での面談は必要であり、訪問調査もなくすわけにはいかないということになる。社協のコロナ特例貸付が書面だけの申請でよいとしたのと比べると、生活保護においては、通常の手順を遵守するという姿勢が示されている。

感染防止の観点から、「要否判定に直接必要なことのみ」とし、「面接時間が長時間にならないよう」にするというのが、ここでの論拠づけである。面接時間が長時間にならないよう、要否判定に直接必要でないことは簡素化するという論理は、コロナ禍に限定されるものではない。申請時の情報の聴取や訪問調査は要否判定に必要なことだけにとどめ、できるだけ簡素化するというのは、長時間に及ぶ申請や訪問調査が当たり前の従来の運用からの大きな転換である。たとえば、扶養は保護の要件ではないので、扶養に関する情報は「要否判定に直接必要な情報」ではない。扶養関係の聴取は後日でもよいはずであり、扶養調査を保護決定前に行う必要はない。

第二に、保護の要否判定の際の、保護の要件を満たしているかどうかの判定を弾力化し、簡素化し、保護を利用しやすくすることを提起した。四月七日事務連絡は、「二 保護の要否判定等における留意事項について」で、保護の要件に関わる運用の弾力化・簡素化を提起している。

生活保護においては、世帯の収入が生活保護の定める最低生活費に満たないからといって、それだけで保護が必要と判断され、給付が始まるわけではない。収入が少ないだけでなく、生活保護法第四条「保護の補足性」において定められている「資産、能力を活用すること」という要件を満たさなければ、福祉事務所は要否判定で「否」と判定してしまう。⁽⁸⁾稼働能力の活用、資産の活用が厳しく求

められ、保護の入り口の壁となってきた。

これに対し、四月七日事務連絡は保護の要件の運用の変更を提起している。

まず、稼働能力活用要件については、本来は、「実際に稼働能力を活用する場を確保できるか否かについても評価することとしているが、緊急事態措置の状況の中で新たに就労の場を探すことが困難であるなどのやむを得ない場合は、緊急事態措置期間中、こうした判断を留保することができる」とした。これまでの運用は、稼働能力を有する人が、働く意思があるのに、就労の場がない場合は、稼働能力を活用していないとはいえないとし、稼働能力活用要件を満たすと判断するというものである⁽⁸³⁾。これに対し、四月七日事務連絡は、「新たに就労の場を探すことが困難」な場合は、働く意思があるかどうかや、就労の場があるどうかの評価をすることなしに、稼働能力活用要件を満たすと判断するというものである。これは、コロナ禍の行動制限という事情のもとではあるが、就労の場を探すこと自体が難しければ、稼働能力の活用要件を満たすと判断することであり、従来の運用を大きく変えるものである。

コロナ禍という特殊事情がなくなっても、保護申請時の生活がひっ迫した状況では、経済的にも時間的にも就職活動をする余裕がなく、「新たに就労の場を探すことが困難」であるのは間違いない。稼働能力活用を保護開始要件として保護の申請時点で稼働能力の活用を求めることそのものが無理なのであって、コロナ禍での運用の変更を手がかりにして、これまでの運用を改めるべきである。

保護受給中に稼働能力活用を要件として課すことについては、稼働能力の活用は、支援の課題だという視点から見直すべきである⁽⁸⁴⁾。

四月七日事務連絡は、稼働能力活用要件に加え、保護の要件にかかわる運用の変更として、一時的な収入の減少により保護が必要となった人へは、資産の活用要件を緩めるとしている。

具体的には、第一に、保護開始時に就労が途絶えてしまっているが、今後収入が増加すると考えられる場合は、「通勤用自動車の保有を認めるとしている。従来の扱いは、「概ね六ヶ月以内に就労により保護から脱却することが確実に見込まれる者」に対し、「処分指導を行わない」としていた。六ヶ月以内に保護から脱却するのが確実な場合は、処分しろとはとりあえずは言わないという限定的かつ消極的な姿勢である。四月七日事務連絡は、今後「増収が見込まれる」なら「保有を認める」というものであり、条件を緩和し、積極的に保有を認めるという姿勢への転換を示している。また、当該自動車の使用についても、「求職活動に必要な場合」という規定を緩和するとしている。家用自動車の保有を容認し、利用制限を緩和する方向へ一歩踏み出したものとなっている。

第二に、自営に必要な店舗、機械器具等の資産については、保有を認めるとしている。コロナ禍で収入減少が大きいのが自営業者であることから、これを確認したことの意味は大きい。

ただし、預貯金・手持ち金についての受給制限的運用を変えていない。保有する現金預金が、その世帯の最低生活費一ヶ月分よりも多いと、要保護性は認められない。預貯金・手持ち現金を取り崩し、使い尽くしたうえでなければ、保護が受給できない。一時的な収入減少により困窮に陥った人に対して、資産の活用要件を弾力化し、一定の現金預金を持ったまま生活保護を利用できるようにしたほうが、生活再建、稼得収入増につながるし、要保護状態を脱した

後の生活の安定にもつながる。生活保護を「利用しやすく、自立しやすく」するという言葉でいわれているのは、まさにこのことである。生活困窮世帯基準である生活扶助六ヵ月分、最大一〇〇万円という基準を、生活保護に適用してよい。

第三に、扶養調査に関して、生活保護を利用しやすくする動きがあった。二〇二三年生活保護法改正の中心は、扶養義務に関する規制の強化であった。「不正受給・不適正受給」対策のために、扶養義務者への通知（第二四条第八項）と、扶養義務者からの報告徴収（第二八条第二項）を新設した。この規定の運用をめぐっては反対の声を受け、当初の省令案が大きく変更され、きわめて限定的な場合にとどめることになったという経緯がある⁽⁶⁵⁾。

親族による扶養は保護の要件ではないが、法第四条第二項の「扶養が保護に優先する」という規定が要件であるかのように扱われ、扶養義務者に対する問い合わせが保護決定前に、広範に行われてきた。これが受給申請を妨げる壁になってきた。

厚生労働省は、二〇二二年二月に生活保護の実施要領および生活保護問答集の改正を通知し、「扶養義務履行が期待できない者」の判断基準を補足修正し、扶養調査をしなくていい場合、してはならない場合の規定を明確にした。三月一日の改正実施に先立ち、厚生労働省は二月二六日に扶養に関する取扱いと改正をふまえた運用上の留意点について別途通知を出して解説している⁽⁶⁶⁾。

通知はまず、扶養の位置づけが「保護の要件」ではないことを確認している。すなわち、生活保護法第四条第二項の、扶養義務者の扶養は「保護に優先して行われる」という規定は、「保護の要件」とは異なる位置づけのものであり、実際に扶養義務者からの金銭的

扶養が行われたときに、これを被保護者の収入として取り扱うという意味である。扶養義務者による扶養の可否等が、保護の要否の判定に影響を及ぼすものではない⁽⁶⁷⁾。

そのうえで、「扶養義務の履行が期待できない」と判断される扶養義務者には、「扶養紹介を行わないこととして差し支えない」としている⁽⁶⁸⁾。「扶養義務履行が期待できない」場合を、三類型に整理している。①扶養義務者が被保護者、専業主婦、未成年者、高齢者など経済力がない場合、②借金を重ねている、相続をめぐって対立している、縁を切られているなど「著しい関係不良」な特別な事情がある場合、③DVや虐待等の経緯があり、扶養義務者に扶養を求めることが要保護者の自立を阻害する場合の三つである。これらで、②の「著しい関係不良」については、「二〇年間音信不通である」「こととしてきたが、「二〇年程度」音信不通であると申し出ればよいこととし、また音信不通にかかわらず、著しく関係不良と認めることになった。扶養の位置づけを改めて確認し、扶養義務が期待できない場合の規定を明確に示したのである。

この通知で注目すべきは、「扶養義務の履行が期待できない」者を除外して行うのではなく、「扶養義務の履行が期待できる」と判断される者に対してのみ限定して行うことが原則だとしている点である。すなわち、通知が周知する内容の調査の結果、「扶養義務の履行が期待できる」と判断されたものに対して行うものであることに注意する必要がある」としている。この原則の違いを確認することが非常に重要である。

国は、三月三〇日には申請者が扶養調査を拒む場合は「丁寧に関き取りを行い」、意向を尊重するよう求めた⁽⁶⁹⁾。

「可能性調査における聞き取りの中で、要保護者が扶養照会を拒んでいる場合等においては、その理由について特に丁寧に聞き取りを行い、照会の対象となる扶養義務者が『扶養義務履行が期待できない者』に該当するか否かという観点から検討を行うべきである」。

先の原則からするならば、要保護者からの聞き取りなどの「可能性調査」は、扶養義務の履行が期待できないとされた者を明確にするのではなく、扶養義務の履行が期待できる者を明らかにするためなのである。要保護者が、この人に扶養紹介してほしくないと拒んでいるというのは、その人に扶養義務の履行を望んでいないということであり、「扶養義務の履行が期待できる」人ではない。扶養調査の対象としないのは当然である。

残念ながらこれら通知の実効性、現場への影響は少ない。扶養紹介について東京新聞が二〇二二年七月八月に都内二八区市に対し、通知前後で対応が変化したかを聞いたところ、「変わらない」が七割近い一九区市に上ったとのことである⁷⁰。コロナ禍での生活保護の運用改善は、今後への問題提起はしたものの、実効性には欠けるものであった。

厚生労働省保護課は、二〇二三年三月三〇日に、二〇二〇年四月七日および五月二六日通知で示したコロナ禍での訪問調査活動および面接相談に関しては、四月一日をもって廃止し従来に戻すこと、その他の項目については新型コロナウイルス感染症の感染症法上の位置づけが五類感染症に引き下げられる五月八日を目途に廃止し、元に戻すことを全国に通知している。ここで取り上げた諸項目については、その意義を確認し、検証しておくことが必要である。

おわりに

生活保護の手前で生活困窮に対応する第二のセーフティネットの現金給付施策（訓練受講給付金、住居確保給付金）は、利用者が少なく、制度としての存在意義が小さい。現金給付制度は、最後のセーフティネットである生活保護が利用しづらいだけでなく、第二のセーフティネットにおける現金給付の諸制度が、利用しにくいという状況である。しかも、訓練受講給付金については、コロナ禍前では、収入、資産とも生活保護の受給要件を満たしている世帯が三割ほど、コロナ禍においては最低生活費以下の収入の世帯が七割を超えた。住居確保給付金については、コロナ禍において一時的に受給者が増えた時点で、受給者の約六割の世帯が要保護状態であった。金銭給付全体を見直し、対象者の要件を再検討する必要がある。

第二のセーフティネットの就労支援は、日常生活支援、社会参加支援としての役割を果たしているが、正規就労や増収という効果を上げておらず、生活困窮を和らげることはできていないし、生活困窮からの脱却にも繋がっていない。そもそも提供できる中間的就労の場が少なすぎる。生活困窮者の側からすれば、生活を支える金銭給付なしに就労支援に参加するのは難しい。「職業訓練＋生活保障給付＋就労支援」を三位一体で、旧来型の就労指導なしで提供することが求められている。

コロナ禍において第二のセーフティネットが生活困窮者のニーズに応え、生活安定機能を果たしたように見えるのは、社協による返済免除付きの貸付が膨大な人に貸付を行ったからであり、それに関

連して生活困窮の窓口の相談が増えたからである。免除付きの貸付として、現時点では、借受人の三分の一が免除となり、実質的な給付となった。ただし、免除要件が厳しく、稼働年齢層で免除となったのは、所得がきわめて低い人たちであり、生活保護が必要な世帯である。住民税課税となった要保護者・生活困窮者は免除とならず、返済を迫られている。低所得、生活困窮、生活保護の基準額が逆転していることがここに表れている。

各制度が抱えている課題や、特例貸付の返済が滞っている人が現時点で一〇〇万件を超えている問題については、先にまとめたとおりであるし、対応の課題もそこで述べた。最後にふれておかなければならないのは、低所得基準の前提になっている住民税非課税基準そのものの問題である。稼働年齢層においては、生活扶助相当額が住民税非課税の基準となっており、生活保護基準以下の人に課税してしまっている。健康で文化的な最低限の生活が可能所得には課税しないのが、本来の意味での課税最低限である。生活扶助相当額だけでなく住宅扶助額を加えた生活保護基準が住民税非課税基準でなければならぬ。稼働年齢層の低所得基準（住民税非課税基準＝生活扶助相当額）が低すぎるので、「生活扶助相当額＋住宅扶助」を生活困窮基準とするというような対応が出てきたのである。住民税非課税基準そのものを健康で文化的な生活を最低限保障する額にすることで、制度の位置づけが明確になる。

そうなれば、所得要件としては、低所得基準、生活困窮基準、生活保護基準に大きな違いはなくなり、共通することになる。救貧制度としての違いは、所得だけを要件とする低所得対策、所得要件に資産要件が加わる生活困窮者自立支援制度、資産・能力活用要件が

より厳しい生活保護制度ということになる。

生活困窮者自立支援制度は、生活保護の手前での支援というからには、また、経済的困窮に対象を限定しないと強調するからには、困窮手前の人を対象とする防貧制度としての位置づけを明確にすべきである。「現に経済的に困窮し」という限定を外し、「最低限度の生活を維持できなくなるおそれのある者」に加え、「生活困窮に陥るおそれのある者」を対象とする。住居確保給付金は、防貧制度としての受給要件を明確にした経済給付とする。具体的な所得及び資産要件としては、コロナ特例のもとでの職業訓練受講給付金の要件（本人所得月一二万円以下、世帯所得月四〇万円以下、金融資産三〇〇万円以下）が参考となる。

生活保護制度は、「利用しやすく、自立を支援する」ために、資産要件を緩和する、能力活用要件を緩和する、指導指示に従う義務および義務違反による保護停止・廃止規定を改正することが求められる。現行の生活保護制度でも、「生業扶助」（第一七条）が、「困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者」だけでなく、「そのおそれのある者」も対象とする規定を持っている。この規定を他の扶助にも広げて活用すれば、生活保護手前の人までの支援も可能となるのである。

生活保護の手前で支援することが、生活保護基準以下で暮らす人々を、救貧制度を組み合わせて生活保護に行かないようにするという意味で使われ、施策が展開してきた。すでに経済的に困窮した人に対し、収入が生活扶助相当額以下、または、「生活扶助相当額＋住宅扶助」という生活保護に近似した額以下を要件とする経済給付を組み合わせ、それに就労支援による増収をあわせて、生

活保護水準を超える収入をめざすということになってきたのである。これでは、生活に困窮した人の最低生活の保障はできないことが明らかになった。最低生活以下で暮らす人には、生活保護をしつかり給付する、生活保護手前で支える制度は、防貧制度として、給付要件を生活保護手前の経済状況の人に広げることが求められているのである。

(布川 日佐史)

- (1) 布川日佐史「生活保護法改正と生活困窮者自立支援法」『日本労働年鑑』(第八五集、二〇一五年、七四〜一〇七頁。以下、布川(二〇一五年)。
- (2) 布川(二〇一五年)、九八頁。
- (3) 布川(二〇一五年)、一〇五〜一〇六頁。
- (4) 布川日佐史「ドイツ求職者基礎保障の手続き簡素化と市民手当」『現代福祉研究』第二号、二〇一二年、一三二〜一五四頁。
- (5) 菊池馨実『社会保障再考(地域)で支える』岩波書店、二〇一九年、一〇五頁。
- (6) 布川(二〇一五年)、七五頁。なお、そこでもふれたが、高齢者・年金受給者の場合、公的年金等控除額が給与所得控除額より高く設定されているため、住民税非課税基準が高くすぎているとの懸念や批判がある。たしかに、年金受給者の住民税非課税基準は、「生活扶助相当額」より高くはなるが、「生活扶助相当額+住宅扶助額」を超えるのではない。生活困窮者自立支援制度は、稼働年齢層を対象として設計されている。
- (7) 布川日佐史「ドイツにおける最低生活保障制度改革——『市民手当(Bürgergeld)』法案の検討」『現代福祉研究』第三号、二〇一三年、七七〜一〇二頁。
- (8) ここでいう「特定求職者」とは、公共職業安定所に求職申し込みをし

た人で、雇用保険被保険者や雇用保険受給資格者ではない求職者、すなわち、雇用保険求職者給付の対象とならないか、給付期間が満了してしまった求職者である。

- (9) なお、給付金を受給しても訓練期間中の生活費が不足する場合、給付金に上乗せして融資する「求職者支援資金融資」がある。担保・保証人不要で、貸付額は月五万円、扶養家族を有する場合は月一〇万円であり、利率は二%である。融資の実施状況については、明らかにされていない。
- (10) 労働政策研究・研修機構「求職者支援制度利用者調査・訓練前調査・訓練後調査・追跡調査の三時点の縦断調査の検討」『労働政策研究報告』第一八一号、二〇一五年。
- (11) 資産要件として、自家用自動車を処分することが求められるが、就職活動中の場合は、自家用自動車の保有が容認される。自家用自動車を保有していても受給要件を満たす。
- (12) 労働政策研究・研修機構「同前」、二六〜二七頁。
- (13) 給付金の本人収入要件と訓練基準の特例措置は二〇二二年二月二五日より、その他の特例措置は二〇二二年二月二日より適用されている。
- (14) 労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会(第一七九回、資料2「求職者支援制度について」、二〇二二年二月九日、スライド3、以降。
- (15) 「同前」、スライド8。
- (16) 生活保護世帯には医療扶助等他の給付があり、また就労収入認定の際の控除があるため、「生活扶助相当額+住宅扶助額」よりも実際の消費生活水準は高くなる。
- (17) 布川(二〇一五年)、九〇〜九二頁。
- (18) 初期費用、共益費、管理費等は対象外である。住居喪失者については、入居する住宅は住宅扶助特別基準額以下の家賃に限る。滞納した家賃へ充当することはできない。
- (19) 社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「生活困窮者自立支援制度全国担当者会議」、二〇一五年九月一日、資料三「住居確保給付金に

- ついで」スライド4。
- (20) ただし、再々延長もしくは再支給の受給者には、より厳しい求職活動要件が課された。
- (21) 原則三ヵ月（最長九ヵ月）としていた支給期間について、二〇二〇年度中の新規受給者に限り、最長二ヵ月までの再々延長を可能とした。解雇以外の休業等に伴う収入減少の場合でも、三ヵ月の再支給を可能とした。
- (22) 安藤道人、古市将人、大西連「雇用保険と生活保護の狭間の所得保障ニーズへの政策的対応：コロナ禍の住居確保給付金・特例貸付と三層のセーフティネット」『社会保障研究』第七巻第三号、二〇二二年、二五三頁。
- (23) 全国居住支援法人協議会「居住支援の強化に向けた調査研究報告書要旨（二〇二〇年度）」、二〇二二年。
- (24) 『同報告書要旨』、図表42。
- (25) 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第一八回）、二〇二二年八月一〇日、資料1、「居住支援のあり方について」、スライド25より引用。
- (26) 受講給付金との併給は継続して認められることになった。一〇万円と住宅扶助額を合計すれば、单身者なら最低生活を越えた金額が保障されることになる。
- (27) 「生活困窮者自立支援制度における支援状況調査集計結果」各年度版、および社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第一六回）、二〇二二年七月八日、資料2、「就労支援のあり方」、スライド4。
- (28) 「同前」、スライド4。
- (29) 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（第二回）、二〇二二年一月二四日、参考3、「就労支援のあり方について」、スライド8。
- (30) 職安による「生活保護受給者等就労支援自立促進事業」（二〇二〇年度）において、二万九六八八人の生活困窮者（住居確保給付金受給者を含む）が支援対象となり、その五七・六％が期間の定めのない雇用へ就職している（生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第一六回）、二〇二二年七月八日、参考資料1、「2個別論点」、五頁）。
- (31) 同前、資料2、「就労支援のあり方について」、スライド8。
- (32) 生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理のための検討会（第二回）、参考3、「就労支援のあり方について」、スライド28。
- (33) リーマンショックを背景に、生活に困窮し日常生活の維持が困難な低所得者の生活を経済的に支えるための貸付として二〇〇九年に創設された。
- (34) 全国社会福祉協議会政策委員会「コロナ特例貸付からみえる生活困窮者支援のあり方に関する検討会報告書」、二〇二二年二月、七頁。
- (35) 「検討会報告書」、一二二頁、一二三頁、一三九頁。
- (36) 佐藤順子、角崎洋平、小岡隆志「コロナ禍と貸付による生活困窮者支援」『貧困研究』第二五号、二〇二〇年、二八頁。
- (37) 「検討会報告書」、三頁。
- (38) 「検討会報告書」、一四三頁。
- (39) 借受人から返済された金額は社協にとって収入・余剰金となる。社協が使うことはできず、国庫に返還することになる。
- (40) 「借受人マスタ分析」は、二〇二二年三月三二日時点で、三四五万八四八二人のデータをもとにしており、また、「コロナ特例貸付状況確認シート分析」は、二〇二二年一月の一〇都道府県九九三人のデータをもとにした分析である（「検討会報告書」、三四頁）。
- (41) 「検討会報告書」、三六頁、図表3-2-1、注記。
- (42) 総合支援資金貸付は、初回と延長とで重複があるので、ここから実人数はわからない。
- (43) 「検討会報告書」、三〇〜三七頁。
- (44) 「検討会報告書」、四〇頁。
- (45) 「検討会報告書」、一四〇頁。
- (46) 六五歳以上の年金受給者、障害者、ひとり親などは、非課税限度額が高くなる。注（6）参照。

- (47) 東京都社会福祉協議会「住民税非課税以外の償還免除について」。
- (48) 「同前」、一四〇頁。
- (49) 社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「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の運用に関する問答集」(二〇二四)、二九頁。
- (50) 都道府県社協によって、掌握手法が債権数か世帯数かの違いはあるが、結果には違いがほとんど出ていない。
- (51) 「コロナ禍の特例貸付、三割が返済不能 二一〇八億円免除決定」『日本経済新聞』、二〇二三年二月一日付。
- (52) 調査では約五万件、約一・五億円が債務整理手続きに入り、うち約一万四〇〇〇件(約四億四千万円)の自己破産が決まっていることも判明した。
- (53) NHKニュース、二〇二三年三月十七日。
- (54) 両者とも、二〇二二年三月末までに申請された分である。
- (55) 「検討会報告書」、九九〜一〇〇頁。
- (56) 二〇二四年一月から、緊急小口資金貸付と総合支援資金貸付(初回貸付)で二三年四月以降に貸付を申請した分と、総合支援資金(延長貸付)の返済が始まる。二五年一月から、総合支援資金(再貸付)の返済が始まる。
- (57) しんぐるまざーず・ふぉーらむ「シングルマザー調査プロジェクト」。
- (58) 布川(二〇二五)、七七頁。
- (59) 「生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに関するこれまでの議論の整理(中間まとめ)」二〇二三年二月二〇日、一頁。
- (60) 「同前」、一頁。
- (61) この通知は緊急事態措置の区域と期間だけでなく、その他の地域および期間においても同様に取り扱ってよいことを強調している。
- (62) 「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる」。
- (63) 稼働能力活用要件をめぐる論点については、布川日佐史『生活保護の

- 論点」、二〇〇九年(山吹書店)を参照のこと。
- (64) 布川日佐史『生活保護の論点』、二〇〇九年、一〇〇頁。
- (65) 布川(二〇一五年)、九三〜九四頁。
- (66) 厚生労働省社会・援護局保護課二〇二二年二月二六日通知「扶養義務履行が期待できない者の判断基準の留意点について」
- (67) 同通知、二頁。
- (68) 同通知、三頁。
- (69) 厚生労働省社会・援護局保護課長『生活保護問答集について』の一部改正について、事務連絡 二〇二二年三月三〇日。
- (70) 「生活保護申請の『扶養照会』なぜ格差 『原則実施』が変わらないから——制度の前提に問題」『東京新聞』二〇二三年九月四日付。