

第1章 生活困窮者自立支援法の制定と改正の経緯

第1 生活困窮者自立支援法の制定

2012（平成24）年12月、生活保護法の改正法とともに生活困窮者自立支援法が成立した。

生活保護制度は「最後のセーフティネット」といわれるが、生活保護に至る前の段階での自立を支援する生活困窮者自立支援制度によって、生活に困窮する者に対する重層的なセーフティネットを構築するものとされた。

すなわち、日本では、「第1のネット」である社会保険制度・労働保険制度と、「第3のネット」である生活保護制度との間の「第2のネット」が脆弱であり、2011（平成23）年10月に法定された求職者支援制度くらいしかなかった。生活困窮者自立支援制度は、新たな「第2のセーフティネット」と位置づけられたのである。

生活困窮者自立支援法は、2015（平成27）年4月1日から本格施行されたが、一部自治体では2014（平成26）年4月からモデル事業が実施された。

第2 制度発足時の懸念点

既に述べたとおり、生活困窮者自立支援法は、戦後最大といわれる生活保護法の改正とセットで創設された。同時に制定された生活保護改正法は、申請手続の厳格化、扶養義務者に対する調査権限の強化、不正受給対策の強化等の「引き締め策」が中心であった。併せて、2013（平成25）年度予算では、平均6.5%、最大10%、総額670億円（国費のみ）という、これも前代未聞の規模の生活保護基準の引き下げが決められた。すなわち、生活困窮者自立支援法には、生活保護予算の削減を原資として成立したという側面がある。

このような制度発足の経緯に加え、同法1条が「生活困窮者の自立の促進を図ること」を目的とし、就労支援が前面に位置づけられていることから、「経済的自立（就労自立）」のみが追求され、本来生活保護を必要とする人が、困窮者相談窓口で働くように促され、生活保護の利用から排斥されるのではないか、という懸念が指摘された。福祉事務所の窓口での「水際作戦」どころか、福祉事務所の窓口にはさえたどり着けない「沖合作戦」が展開されるのではないか、という懸念である。

この間の社会保障制度改革を事実上牽引している財政制度審議会が、2014（平成26）年12月25日、「平成27年度予算の編成等に関する建議」（31頁）において、「生活困窮者自立支援制度は、生活保護に陥る恐れのあるものに対する支援を通じて、その自立の促進を図ることを目的としており、制度実施後において、その政策効果が生活保護受給者の減少として確実に表れているか、事後的にしっかりと検証を行う必要がある。」としていることからすれば、上記の懸念は杞憂とはいえない。

立法過程において、上記のような懸念が繰り返し指摘されたことから、2013（平成25）年11月12日参議院厚生労働委員会附帯決議では、「生活保護制度の下で生活再建を図ることを含め、最善の対応を行うよう指導を徹底すること」とされた。「自立相談支援事業の手引」（14頁）でも、「法のめざ

第1章 生活困窮者自立支援法の制定と改正の経緯

す自立には、経済的自立のみならず、日常生活における自立や社会生活における自立も含まれる」とし、「生活保護が必要であると判断される場合は、福祉事務所と連携を図りながら適切に生活保護につなぐことが必要である」とされた。そして、厚生労働省も社会・援護局保護課長と地域福祉課長の連名で、2015（平成27）年3月27日付け事務連絡「生活困窮者自立支援制度と関係制度等の連携について」を発出し、「必要な者には確実に保護を実施するという生活保護制度の基本的な考え方に基づき、生活保護が必要であると判断される場合には、福祉事務所と連携を図りながら適切に生活保護につなぐことが必要である。」とした。

第3 生活困窮者自立支援制度の内容

生活困窮者自立支援事業には、次のように多様な事業が位置付けられている。

1 自立相談支援事業（3条2項）

就労の支援その他の自立に関する問題につき、生活困窮者及び生活困窮者の家族その他の関係者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言をし、並びに関係機関との連絡調整等を行う事業。

同事業は、生活困窮者等からの相談を受け、

- ① 生活困窮者の抱えている課題を評価・分析（アセスメント）し、そのニーズを把握、
- ② ニーズに応じた支援が計画的かつ継続的に行われるよう、自立支援計画を策定、
- ③ 自立支援計画に基づく各種支援が包括的に行われるよう、関係機関との連絡調整を実施等の業務を行うものとされている。

住居確保給付金と並んで全ての福祉事務所設置自治体における必須事業とされ、国費負担が4分の3である。運営方法は、自治体直営方式は4割弱で、委託（直営との併用含む）が6割強、委託先は7割以上が社会福祉協議会となっている（資料3・4頁）。

2 住居確保給付金（3条3項）

生活困窮者のうち離職等の事由により経済的に困窮し、居住する住宅に関する権利を失い、又は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て、生活保護の住宅扶助費に準じた家賃費用を期限付き（原則3カ月）で給付する制度。必須事業とされ、国費負担が4分の3である。

3 就労準備支援事業（3条4項）

雇用による就業が著しく困難な生活困窮者に対し、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。国費負担3分の2の任意事業であり、平成29年度の実施自治体は393（44%）である（資料4・2頁。以下各事業の実施状況に関するデータの出所は同じ）。直ちに一般就労が困難な者に対して、支援付の就労の場を提供する「認定就労訓練事業（いわゆる中間的就労）」が行われる自治体もある。

4 家計改善支援事業（3条5項）

生活困窮者に対し、収入、支出その他家計の状況を適切に把握すること、家計の改善の意欲を高

めることを支援するとともに、生活に必要な資金の貸付けのあっせんを行う事業。国費負担2分の1の任意事業であり、平成29年度の実施自治体は362（40%）である。

なお、2018（平成30）年6月の法改正で、就労準備支援事業と家計改善支援事業を実施する努力義務（改正法7条1項）と、厚生労働大臣がこれらの事情の指針を公表すること（改正法7条5項）が規定された。そして、両事業が効果的効率的に行われている場合には、家計改善支援事業の国庫補助率を2分の1から3分の2に引き上げることとされた（改正法15条4項）。

5 一時生活支援事業（3条6項）

住居を持たない生活困窮者に対し、宿泊場所の供与、食事の提供等を行う事業。ホームレス自立支援法に基づくシェルター事業の流れをくむものであるが、国費負担3分の2の任意事業であり、平成29年度の実施自治体は256（28%）に止まる。

6 子どもの学習支援事業（7条2項）

生活保護世帯の子どもを含む生活困窮世帯の子どもに対する学習支援や居場所づくり等を行う事業。国費負担2分の1の任意事業であり、平成29年度の実施自治体は504（56%）である。

第4 3年後の見直しに際しての生活困窮者自立支援法の改正

1 はじめに

生活困窮者自立支援法は、附則2条において、施行後3年を目途として、施行状況を勘案し、所要の見直し措置を講ずるものとされていた。

社会保障審議会内に設置された生活困窮者自立支援及び生活保護部会は、2017（平成29）年5月から同年12月まで計11回の会議を経て、同年12月15日付けで部会報告書を取りまとめ、これをふまえて、2018（平成30）年6月1日、生活困窮者自立支援法の改正法（以下、単に「改正法」という。）が可決・成立した。

上記部会の委員には、高知市長、大阪府知事などの自治体首長のほか、野洲市、豊中市を含む各地の現場で生活困窮者支援に取り組む関係者が多く参加していた。そのためか、生活保護制度については、63条返還債権を国税徴収の例により回収することができるようにする等の相変わらず厳しい方針が示される一方、生活困窮者自立支援法については、以下のとおり、種々の前向きな改正が実現される原動力となった。

2 社会的孤立の視点

報告書（6頁）では、「経済的困窮という目の前の事象だけに着目して支援を行う」のではなく、「社会的孤立や自尊感情の低下」等の問題の背景事情を踏まえた「早期の予防的な支援」を心がける必要が指摘された。

これをふまえ、改正法では基本理念を定める2条が新設され、その1項では、「生活困窮者に対する自立の支援は、生活困窮者の尊厳の保持を図りつつ、生活困窮者の就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立の状況その他の状況に応じて、包括的かつ早期に行わなければならない。」と

第1章 生活困窮者自立支援法の制定と改正の経緯

された。また、生活困窮者の定義についても、経済的困窮を基盤とする従前の定義を前提としつつも、「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情」という新たな考慮要素が付記された。

3 機関連携の強化

報告書では、「関係機関が生活困窮の端緒となる事象を把握した場合に、自立相談支援機関における相談に確実につなげていくこと」（8頁）や、「関係機関から自立相談支援機関の利用を勧めることを促進する」こと（9頁）の必要性が指摘された。

これをふまえ、改正法では、基本理念に関する2条2項で、生活困窮者支援は、「地域における福祉、就労、教育、住宅その他の生活困窮者に対する支援に関する業務を行う関係機関及び民間団体との緊密な連携その他必要な支援体制の整備に配慮して行われなければならない」と規定された。

また、改正法9条は、都道府県等が関係機関や関係支援団体その他の関係者により構成される支援会議を組織することができ（1項）、支援会議は関係機関等に対し資料又は情報の提供等の協力を求めることができ（3項）、関係機関等はこれに協力するように努めるものとし（4項）、支援会議従事者に守秘義務を課す（5項）ものとした。

4 広報・情報提供に関する規定の整備

改正法の4条4項は、「国及び都道府県等は、この法律の実施に関し、生活困窮者が生活困窮者に対する自立の支援を早期に受けることができるよう、広報その他必要な措置を講ずるよう努めるものとする。」と国・自治体の広報に関する規定を新設し、8条は、「都道府県等は、福祉、就労、教育、税務、住宅その他の所掌事務に関する業務の遂行に当たって、生活困窮者を把握したときは、当該生活困窮者に対し、この法律に基づく事業の利用及び給付金の受給の勧奨その他適切な措置を講ずるよう努めるものとする。」と制度の利用勧奨に関する規定を新設し、改正法23条は、都道府県等が生活困窮者自立支援法上の事業を行うに当たって、生活保護法上の「要保護者となるおそれが高い者を把握したときは、当該者に対し、同法に基づく保護又は給付金若しくは事業についての情報の提供、助言その他適切な措置を講ずるものとする。」と生活保護法に関する情報提供に関する規定を新設した。

一方、生活保護法の改正においても、保護廃止時の情報提供等に関する81条の3が新設され、保護の実施機関が法26条の規定により保護の廃止を行うに際して、その者が生活困窮者自立支援法上の生活困窮者に該当する場合には、「同法に基づく事業又は給付金についての情報の提供、助言その他適切な措置を講ずるよう努めるものとする。」と規定された。

第5 改正法の評価と残された課題

上記4の(1)については、本来は、「社会的孤立（排除）」の状態にある者も正面から支援対象として明記することが望ましかった。しかし、社会的孤立等の視点が加味されたことから、経済的困窮のみにとらわれることなく、生活の困難の背景に踏み込んだより実のある支援が可能となることが期待される。

また、4(2)の機関連携や情報共有（守秘義務）に関する規定が整備されたことから、現場での機関連携や情報の共有等が進展することが期待される。

そして、4(3)の広報や情報提供等に関する諸規定は、23条が「措置を講ずるものとする」と規定するほかは、いずれも努力義務規定にとどまる。本来は、いずれも「〇〇しなければならない。」という明確な法的義務として規定されることが望ましかった。とはいえ、こうした広報や情報提供等に関する規定が法律に明記されたこと自体は、これまでにない前進であり評価することができる。

しかし一方で、生活困窮者自立支援法は、「現に経済的に困窮」している者を支援対象としながら、極めて使い勝手の悪い住居確保給付金以外に金銭給付の制度がないことに根源的な問題があることが制度発足当初から指摘されてきた。生活困窮者は、病気（19.3%）、家族問題（17.5%）、メンタルヘルス（14.5%）などの多様な課題を抱えているとはいえ、やはり経済的困窮（44.2%）が中心課題である（資料3・28頁）。多様な課題の解決のためにも、経済的基盤を確立することが最優先されなければならないはずである。しかし、今般の法改正も、情報提供や対人支援の充実が中心であって、金銭給付については何の改善もない。肝心要の経済的基盤の確立が置き去りにされている感は否めない。

制度の広報、情報提供、機関連携、機関間の情報共有を進めるという今般の法改正を既存の給付制度や減免制度の適用を積極的に行う方向で活用し、生活困窮者の経済的基盤確立のためにも活かすという視点を持つことが必要である。

第6 生活困窮者の生存権保障のために

憲法25条は、すべての国民に「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（生存権）を保障している。経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）11条は、「自己及びその家族のための相当な食料、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利」を保障している。

当然のことながら、生活困窮者自立支援法の解釈や運用は、これらの憲法や国際人権規約の規定と整合するようになされなければならない。

必要な給付を受けられず収入が生活保護基準を下回ったり、生活保護基準以上の収入があったとしても公私の債務負担による支出のため生活保護基準以下の生活を余儀なくされる人は、こうした権利を実質的に侵害されているものといえる。

かかる事態を回避し、十全な権利保障を実現するには、生活保護等の給付を必要とする人がもれなく利用できるようにしなければならない。改正法23条の新設はそのための第一歩であるが、広報や利用勧奨は、生活困窮者自立支援制度のみならず生活保護等の給付制度全般においても積極的になされる必要がある。

また、支出の削減の観点からは、住民税、国民健康保険税（料）、公営住宅家賃等の公的な債務に関する減免措置等の徴収緩和制度をもれなく適用し、生活困窮者を無用の公的債務負担から解放する必要がある。すなわち、広報や利用勧奨は、これらの公的債務の徴収緩和制度においても積極的にな

される必要がある。

これらの公的債務の回収を担当する自治体の債権管理部門や公営住宅部門の職責は、債権や住宅等の管理や回収であって、滞納者の生活支援ではない。そのため、本来、減免措置等の徴収緩和制度の対象となり得る滞納者の生活実態の把握はおろそかになりがちである。だからこそ、生活困窮者の生活再建支援を本来業務とする生活困窮者支援部門との連携を強化し、同部門が把握した生活困窮状態に関する情報を共有・利用することによって、滞納者の生活実態を把握し、徴収緩和制度を積極的に適用することが必要である。この点、福祉、税務、住宅等の所掌事務に関する業務の遂行にあたって生活困窮者を把握したときに関する改正法8条は、「その他適切な措置を講ずる」ことを求めている。同条がいう「その他適切な措置」には、単に生活困窮者自立支援事業の利用を勧奨することだけでなく、各部門が自ら適用可能な徴収緩和制度を適用すること、そのために支援会議等の制度を利用し生活困窮者支援部門が把握した情報を共有し活用することが含まれているものと解すべきである。

さらに、支出の削減の観点からは、私的な債務負担からの解放のために自己破産等の法的整理につなげる必要があるが、単に自治体の市民法律相談を紹介するだけでは足りない。法的支援を生活再建に向けたケースワークの一環として位置づけ、生活困窮者の特性や課題を理解した相談員と弁護士が緊密な連携のもと寄り添い支援を行うことが必要である。その際、生活困窮者にとって弁護士費用の負担は大きな障壁であることからすれば、民事法律扶助制度の利用、特に、準生活保護受給者に対する償還猶予・免除制度の周知と活用が重要な課題となる。

今般、当連合会は、近畿圏内のすべての市における生活困窮者支援部門、生活保護部門、公営住宅部門及び債権管理部門、執行裁判所（大阪高等裁判所）並びに日本司法支援センターに対するアンケート調査のほか、弁護士や生活困窮者相談員に対する匿名アンケートを行った。その結果、各種給付や債務減免制度に関する情報の周知や制度の活用が著しく不十分であることが明らかとなった。

そこで以下、分野ごとに現状の問題点とあるべき改善策を順次検討し提案していくこととする。