

## 生活困窮者支援の新たな動向～生活困窮者自立支援法の施行にむけて～

社団法人部落解放・人権研究所  
事務局長・研究部長 谷川雅彦

現在、国会に「生活困窮者自立支援法案」が上程されている。この法案は、増加する生活困窮者の自立の促進を図ることを目的としたもので、今国会で成立すれば2年後の2015年4月から施行され、福祉事務所を設置する自治体は、生活困窮者に対する自立相談支援事業を始めとする自立支援策を展開していくことになる。

困難を抱えた人々に対する相談を法律によって福祉事務所を設置するすべての自治体で実施されることになる。

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/soumu/houritu/dl/183-47.pdf>

### 1. 生活困窮者対策の取組みの経過

生活保護受給者は2011年7月に過去最高を更新してから毎月増加してきている。大阪府の調査でも府内の同和地区の生活保護率は同和対策の特別法が失効した2000年13.67%であった保護率が2011年には19.82%と6.51ポイント上昇している（ちなみに府内の同和地区を有する市町は2.78%から5.88%へ3.10ポイント上昇している）。こうした中、低所得者や非正規労働者の割合が上昇するなど、生活保護に至る可能性のある生活困窮状態の人も増加している。

政府は、社会保障・税一体改革大綱（2012年2月17日閣議決定）において、生活困窮者の自立に向けた生活支援体系の構築に向け必要な法整備も含め検討するとともに、生活保護制度の見直しについて地方自治体とともに具体的に検討し取り組むこととされた。これを受け、社会保障審議会に昨年4月「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」（以後「特別部会」という。）が設置されるとともに、同年8月に社会保障制度改革推進法が成立、同法附則第2条において「生活困窮者対策と生活保護制度の見直しに総合的に取り組む」こと等が規定された。

その後、政府は2005年1月にとりまとめられた特別部会「報告書」（以下、報告書）をふまえ、2013年5月に「生活困窮者自立支援法」と「生活保護法の一部を改正する法律案」を国会に上程した。あわせて2013年度当初予算に「生活困窮者自立促進支援モデル事業」を盛り込み、具体的な取り組みが全国各地の自治体で始められることになった。

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002tpzu.html>

### 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

「報告書」は「年収200万円以下の勤労者は3割近くにのぼり」「17歳以下の子どもがいるひとり親世帯等の世帯員の貧困率は50%を超えている」「このような中で、生

活保護の受給者が増大」「家族などのつながりをなくし孤立化する人々」「低所得で家族をつくることができず」「年金など老後の備えをする余力のないまま単身で老齢期を迎えていく人々も増えている」と生活困窮をめぐる現状認識を示し、現行の法制度が十分に対応できていないとし、喫緊の課題として新たな生活支援の仕組みの導入を求めた。

生活保護制度との関係について「報告書」は、「生活保護制度は新しい生活支援体系においても依然として枢要な制度である」とし、「新しい生活支援体系は、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もの」であると述べ、その「一体的実施」を求めた。

新たな生活支援体系の基本的視点として「報告書」は、「自立と尊厳」「つながりの再構築」「子ども・若者の未来」「信頼による支え合い」の4つをあげ、新たな生活支援について「包括的・個別的な支援」（縦割り行政の弊害を乗り越え官民協働による総合的な支援が必要）「早期的・継続的な支援」（相談を待っているのではなく生活困窮者を発見するアウトリーチが重要）「分権的・創造的な支援」（社会福祉法人やNPOなどの社会的企業をはじめインフォーマルな支援組織との役割が不可欠）の3つ視点を示した。

その上で新たな生活支援は「相談支援」「就労支援」「多様な就労機会の提供」「居住確保支援」「家計相談支援」「健康支援」「子ども・若者支援」の7つの分野で展開される必要があるとした。

新たな生活支援は、生活保護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対象とするとの考え方が示された。また、「報告書」は生活困窮の問題が地域によって多様であることや支援の取り組みに格差があることをふまえて「それぞれの地域の実情に応じて柔軟に実施できる仕組みとすることが重要である」と述べている。さらに「既存の施策の整理、統廃合などを十分に図ること、支援事業ごとの役割分担・重複排除を徹底すること」が重要であると強調している。

こうした支援体系の構築にあたっては「地域において独自に先駆的な取り組みが阻害されることのないよう十分に留意する」とともに、「地方自治体が主たる実施主体」となつて「必要な支援を主体的に体系化し、計画的に実施していく」こと、その際「社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO、民生委員・児童委員等と連携・協働しながら計画の策定や支援を進めていくこと」を求めた。

### 3. 「生活困窮者自立支援法案」と新たな生活困窮者対策

「報告書」をふまえて5月17日、「生活困窮者自立支援法案」が通常国会に提出された。今国会で法案が成立した場合、福祉事務所設置自治体は「自立相談支援事業」「住居確保給付金の支給」（以上の事業は必須事業）を必ず実施することとなり、「就労準備支援事業」「一時生活支援事業」「家計相談支援事業」「生活困窮者である子どもに対し学習の援助を行う事業」「その他自立の促進を図るために必要な事業」（以上の事業は任意事業）を実施できるようになる。

これまでも、自治体は様々な形で生活困窮者に対する支援を実施してきたと考えられるが、「生活困窮者自立支援法」の成立・施行によって全国一律に生活困窮者支援策の実施を法的に義務づけられることになる。

以下、主な事業について「報告書」と「生活困窮者自立支援法案」等をふまえ簡単に紹介するとともに、法施行までに求められる取り組みについて考えてみたい。

#### (1) 自立相談支援事業

新たな生活困窮者支援の中軸となる自立相談支援事業は、「就労の支援その他の自立に関する問題について相談対応」「生活困窮者の抱えている課題評価・分析、ニーズ把握」「ニーズに応じた支援が計画的に行われるよう自立支援計画の策定」などを行う事業である。自立相談支援事業は福祉事務所設置自治体（以下、自治体）の必須事業としてすべての自治体での実施が求められることになる。また、その他の事業も含めて自治体直営のほか、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等への委託も可能であるとしている。

#### (2) 生活困窮者住居確保給付金の支給

生活困窮者住居確保給付金は、離職により住宅を失った又はそのおそれが高い生活困窮者であって、所得等が一定水準以下の者に対して、勇気で住居確保給付金を支給する事業である。現行の緊急雇用創出事業臨時特例基金（住まい対策拡充等支援事業分）事業として2009年10月から行われている住宅支援給付（2013年度末までの時限措置）の制度化をはかる事業である。（1）の自立相談支援事業と同様、生活困窮者住居確保給付金の支給は自治体の必須事業となる。

#### (3) 就労準備支援事業

就労準備支援事業は、直ちに一般就労への移行が困難な生活困窮者に対して、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。6ヶ月から1年程度の期間を想定している。生活習慣形成のための指導・訓練（生活自立段階）、就労の前段階として必要な社会的能力の習得（社会自立段階）、事業所での就労体験の場の提供や一般雇用への就職活動に向けた技法や知識の取得等の支援（就労自立段階）の3段階。就労準備支援事業は自立相談支援事業における自立支援計画にもとづいて実施される。就労準備支援事業は自治体の任意事業。

#### (4) 就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）

就労訓練事業は、就労準備支援事業を利用しても一般就労に移行できない者等を対象に、就労支援プログラムを作成し、就労支援担当者の支援をあわせた就労の場を提供する社会福祉法人、NPO、営利企業等を都道府県が認定する仕組みである。認定事務であり都道府県の必須事業。

#### (5) 一時生活支援事業

一時生活支援事業は、一定の住居を持たない生活困窮者であって、所得が一定水準以下の者に対して、一定期間（3か月程度を想定）に限り、宿泊場所の提供や衣食の供与等を実施する事業。自治体の任意事業。

#### （４）家計相談支援事業

失業や債務問題等を抱える生活困窮者に対して、①家計収支等に関する課題の評価・分析と相談者の状況に応じた支援計画を策定。②生活困窮者の家計の再建に向けた公的制度の利用支援、家計表の作成等きめ細かい相談支援を実施。③法テラス等の関係機関へのつなぎ。④生活に必要な資金の貸付のあっせん等を実施する事業。

#### （５）学習支援事業その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業

学習支援事業その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業とは、例えば生活困窮者の自立促進のための生活困窮家庭での養育相談、学び直しの機会の提供、学習支援といった「貧困の連鎖」の防止の取り組みやさらには（４）で示した中間的就労事業の立ち上げ支援など育成支援等を実施する事業。

#### （６）その他

法案において国庫負担・補助割合が定められている。自治体の必須事業である自立相談支援事業および住居確保給付金の支給については国庫負担は3/4。任意事業である就労準備支援事業、一時生活支援事業は国庫補助2/3、家計相談支援事業、学習支援事業その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業については国庫補助1/2となっている。

また法案11条4項では、公共職業安定所が生活困窮者の雇用の機会の確保を図るために無料職業紹介事業を行う都道府県等に電磁的方法で提供できるようになる。

### 4. 法施行までに求められる課題

自治体においては、2年後の法施行に向けて、任意事業のうちどの事業を実施するのか、直営か委託か事業の実施形態をどうするのか、直営で実施する場合の運営体制や人材の確保・養成はどうするのか、委託する場合の委託内容や委託先をどうするのか、また本事業と類似する事業を実施している場合、その事業をどうするのか（例えば既存事業の内容を見直し新たな事業に統合するなど）、近隣自治体と共同で事業実施する場合の具体的実施方法をどうするのかなどについて検討し、方向性を決定していくものと考えられる。

2年後といっても2015年度の実施を考えると遅くとも2014年夏頃には自治体としての方向性を明確にしておく必要があると考えられる。そうなると検討期間は実質1年である。

本事業については自治体の直営実施のほか、社会福祉協議会、社会福祉法人やNPO等への委託が可能とされていることから多くの自治体では新しい事業を円滑・効果的に実

施するため、生活困窮者の支援について実績やノウハウを有する福祉団体やNPO等に事業を委託することが考えられる。これらの団体がその力を発揮することが生活困窮者の支援にとって不可欠であり、本制度が期待される効果を上げる上できわめて重要なポイントの一つであると思われる。

したがって、法施行に向けては実施主体である自治体だけでなく、事業を受託する可能性のある諸団体においても制度内容を十分に理解し、それぞれの力量アップに努めるなど、着実に準備を進めていくことが求められよう。また、制度がより実効性のあるものとなるよう、自らの持つノウハウ等をふまえ、国に対して制度内容についての提言・提案を行うことも期待される。

とりわけ、社会福祉法人が就労訓練事業（中間的就労）の場を地域の社会資源を活用してどのように創造できるのかは重要である。都道府県は任意事業である「その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業」を使って就労訓練事業の立ち上げ支援や育成支援が可能であるとされているが事業の実施については就労訓練事業だけが国の補助がないのである。国は社会福祉法人の内部留保の活用などを念頭に置いているだろうか。いずれにしても働きたいが働けない生活困窮者の働く場、居場所づくりをどうするのが問われている。

社団法人部落解放・人権研究所では生活困窮者自立支援法施行を念頭において「包摂型社会のあり方調査研究会」（代表：福原宏幸大阪市大教授）を立ち上げ、大阪府内の公営住宅入居者を対象とした実態調査に取り組み、隣保館のあたらな役割や地域における中間的就労の場づくりなど行政および運動への政策提案づくりをはじめめる。