

# 生活保護法の一部を改正する法律（平成25年12月13日法律第104号） 生活困窮者自立支援法（平成25年12月13日法律105号）

下 山 憲 治

社会保障・税一体改革の一環として、第二のセーフティネットたる生活困窮者の自立に向けた生活支援の体系化（生活困窮者自立支援法の制定）と、受給者急増及び不正受給への対応にむけ、最後のセーフティネットたる生活保護制度の見直し（生活保護法の改正）が行われた。生活困窮者自立支援法では、生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、必須事業として生活困窮者に対する自立相談支援事業の実施と住居確保給付金の支給が、任意事業として就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業の実施等が定められた。また、生活保護法改正では、必要な人には確実に保護を実施するという基本的な考え方を維持しつつ、国民の信頼に応えられるよう、就労による自立の促進策、不正受給対策の強化などが盛り込まれた。

## 1. 制度改正及び創設の背景事情と経過

### (1) 生活保護法改正及び生活困窮者自立支援法制定の背景

生活保護受給者が 2011年 7 月に過去最高を更新する一方、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者も増加している。また、生活保護費における医療費の割合も拡大している。そのため、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具体的な検討に取り組むこととした。2012年 4 月、社会保障審議会に「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」（以下、「特別部会」）が設置され、また、同年 8 月に成立した社会保障制度改革推進法附則 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」旨が規定された。

なお、2000年以降生活困窮者に対する施策では、2004年社会保障審議会福祉部会「生活保護制度のあり方に関する専門委員会報告書」の提言を受け、翌年から自治体で被保護者に対する自立支援プログラムが導入され、2011年には求職者支援法の施行により、雇用保険支給終了後、職業訓練と給付金支給を受けることが可能となっていた。また2013年社会保障審議会生活保護基準部会報告書を受け、生活保護基準が2013年から段階的に引き下げることとされた。

## (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の内容

特別部会は2013年1月25日に報告書を提出した。その主な内容は、4つの基本的視点（「自立と尊厳」、「つながりの再構築」、「子ども、若者の未来」及び「信頼による支え合い」）と3つの支援のかたち（「包括的・個別的な支援」、「早期的・継続的な支援」及び「分権的・創造的な支援」）が示された。この「分権的・創造的な支援」とは、「個々人の事情と段階に応じ、想いに寄り添った支援は、社会福祉協議会、社会福祉法人、NPOや社会貢献の観点から事業を実施する民間企業などのいわゆる社会的企業、民生委員・児童委員その他様々なインフォーマルな支援組織など、民間の柔軟で多様な取組が活かされ、国や自治体がこれをしっかり支えること」ことを意味し、地方自治体が実施主体となり、民間団体と協働して取り組むことが提起された。

具体的には、①生活困窮者の自立までを包括的・継続的に支える新たな相談支援体制の構築、②就労に向けた生活訓練・社会訓練・技術習得訓練を有期で行う事業（「就労準備支援事業」）の実施、③一般就労が直ちに難しい者に支援付きで軽易な作業等の機会を提供する「中間的就労の場」の育成支援、④ハローワークと自治体が一体となった就労支援体制の全国的な整備、⑤家計収支等に関するきめ細かな相談支援の強化、⑥離職により住居を喪失した生活困窮者に対する家賃補助のための給付金（有期）の制度化及び⑦子ども・若者の貧困の防止が提案された。また、生活保護制度の見直しについて、①切れ目のない就労・自立支援とインセンティブの強化、②健康・生活面等に着眼した支援、③不正・不適正受給対策の強化等、④医療扶助の適正化、そして、⑤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が提案された。

## (3) 法案の提出と審議

前記特別部会「報告書」を受け、同年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」が第183国会に提出された。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。生活保護法改正案については、衆議院厚生労働委員会で、自民・民主・公明・みんなの各会派共同による修正案（①保護の開始の申請に当たって、申請書を作成することができない特別の事情があるときは、申請書の提出を要しないこと、②申請書に、要保護者の保護の要否、種類、程度及び方法を決定するために必要な書類を添付することができない特別の事情があるときは、当該書類の添付を要しないこと）が提出され、修正の上可決され、生活困窮者自立支援法案は原案どおり可決された（2013年5月31日。本会議は同年6月4日に賛成多数で可決）。しかし、参議院では厚生労働委員会で参考人招致まで行ったが、審議未了のため、廃案となった。

## (4) 地方関係団体からの要望

全国知事会は、2013年7月、「平成26年度国の施策並びに予算に関する提案・要望（厚生労働省関係）」として、「生活困窮者対策については、制度の具体化に当たり、地方の意見を十分に反映し、生活保護に至る前の段階の全国一律のセーフティネットとして、真に実効ある制度とすること」とともに、「『生活保護法の一部を改正する法律案』及び『生活困窮者自立支援法案』の早期成立を求める意見」において、「生活困窮者の自立の促進や、不正受給対策、医療扶助の適正化への対応などはこれ以上先送りできない重要課題であり、十分な準備期間も必要なことを鑑みれば、両法案は早急に実現されるべきものである。国は、これらの法案の一日でも早い成立

に向け最大限努力するよう、全国知事会として強く要請するものである」とした。また、同月の全国市長会「決議及び重点提言事項（厚生労働・環境・文教等関係）」では、「生活困窮者自立支援制度を円滑に運営するためには、相当の財源とマンパワーを要することや、関係機関の機能と役割の整理が必要であること等から、本格施行に向けた詳細の検討に当たっては、都市自治体をはじめ、現場を担う社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等の関係者と丁寧に協議を行い、その意見を十分反映すること。また、制度を円滑に施行し、生活困窮者が必要な支援を受けられることができるよう、国民や都市自治体等の関係者に対し、十分な周知を図ること」、指定都市市長会「生活保護制度の見直し等に関する指定都市市長会要請」では、「生活保護制度の見直しと生活困窮者への社会的経済的な自立に向けた支援は、地方自治体、とりわけ大都市にとっては喫緊の課題であり、これら2法案が廃案になったことは誠に遺憾である。ついては、国においては、2法案を早期に成立させる」ことが要請された。

そして、第185国会において、前記第183国会衆議院で修正された内容の「生活保護法の一部を改正する法律案」及び「生活困窮者自立支援法案」が提出され、11月13日に参議院において、12月6日に衆議院で可決成立し、12月13日に公布された。

## 2. 生活保護法改正及び生活困窮者自立支援法の概要

### (1) 生活保護法改正

生活保護法改正について、国会における提案理由はつぎのとおりである（第185国会衆議院厚生労働委員会議録第2号（平成25年11月5日））。

「生活保護制度は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき生活に困窮する全ての国民の最低限度の生活を保障するとともに、その自立の助長を図るものとして重要な役割を担ってきた。しかしながら、法の制定から60年以上の間、抜本的な見直しが行われておらず、近年の生活保護受給者の急増や、不正事案が発生する状況の中で、幅広い観点からの見直しを行う必要がある。「こうした課題に対応し、最後のセーフティーネットとして必要な人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を維持しつつ、今後とも制度が国民の信頼にこたえられるよう、生活保護受給者それぞれの状態や段階に応じた自立の促進、不正受給対策の強化、医療扶助の適正化等を行うための所要の措置を講ずるため、生活保護法の一部を改正する法律案を第183回国会に提出した。同法案は、審議未了、廃案となり、成立を見るに至りませんでした。一刻も早くその実現を図るために、所要の修正を加えた」ものである。

このような法案提案理由により、以下の主な内容で修正なく可決・成立している。

- ① 保護の開始の申請、開始の決定等に当たって、保護開始の際の扶養義務者への通知（24条8項）や要保護者、扶養義務者等に対して報告要求（28条1・2項）のほか、保護の実施機関及び福祉事務所長が必要と認めるときは、要保護者・扶養義務者等の資産及び収入の状況並びに健康状態等につき、官公署等に必要な資料の提供又は銀行、信託会社、要保護者等の雇主等に

報告を求めることができる（29条1・2項）。

- ② 都道府県知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長（支給機関）は、就労による自立支援の促進にむけ、安定した職業に就くことにより保護からの脱却を促すための就労自立給付金を支給する（55条の4）とともに、保護の実施機関は、相談と必要な情報の提供及び助言を行う事業（被保護者就労支援事業）を直接実施（55条の6第1項）または実施を委託することができる（55条の6）。これら事業の国庫負担は4分の3で、後者の事業は自治事務とされている。
- ③ 不正・不適正受給対策の強化等を目的に、罰則強化（85条・86条）と返還金の上乗せ（100分の40）（78条1項～3項）、本人の事前申出を前提に返還金の保護費との相殺を可能とすること、そして、必要と認められる場合には、扶養義務者に対し報告を求めることができる。
- ④ 医療扶助の適正化として、指定医療機関制度について指定とその取消要件の明確化、ジェネリック医薬品の使用を促進すること（34条3項）である。
- ⑤ 施行は、生活保護受給者の責務規定（就労促進等生活の維持及び向上）、ジェネリックの使用促進規定について2014年1月1日（その他経過措置も）から、その他は2015年7月1日からである。

## （2）生活困窮者自立支援法

生活困窮者自立支援法案の提案理由は、「近年、生活困窮者が増加する中で、早期にその支援を行い、自立の促進を図ることが重要な課題となっています。そのため、生活困窮者に対する就労の支援を含む自立の支援に関する相談等を実施するとともに、住宅の確保に関する給付金の支給等を通じ、その自立を支援すること」にある（第185国会衆議院厚生労働委員会議録第2号（平成25年11月5日））。そして、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」（2条1項）をいい、生活保護受給者と異なることを示している。主要内容は、以下のとおりである。

### ① 自立相談支援事業の実施及び住居確保給付金の支給（必須事業）

市及び福祉事務所を設置する町村並びに都道府県は、「生活困窮者自立相談支援事業」（就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等）を実施する（4条）。自治体が直接事業を実施するほか、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（以下の他の事業も同様である）。また、生活困窮者のうち離職等により経済的に困窮し、居住する住宅の所有権等を失い、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家賃相当の「生活困窮者住居確保給付金」（有期）を支給する（5条1項）。

### ② 生活困窮者就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施（任意事業）

市及び福祉事務所を設置する町村並びに都道府県は、「生活困窮者就労準備支援事業」（就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施する）（6条）、「生活困窮者一時生活支援事業」（住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の有期の提供等）、「生活困窮者家計相談支援事業」（家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等）、生活困窮家庭の子どもへの「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を自ら実施または他者に委託することができる。

③ 都道府県知事等による就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の認定

都道府県知事、政令市長、中核市長は、事業者が、生活困窮者に対し、就労の機会の提供を行うとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行う事業を実施する場合、その申請に基づき一定の基準に該当する事業であることを認定することができる（10条）。

④ 費用負担（9条）

上記のうち、国庫負担割合は、自立相談支援事業及び住居確保給付金の支給では3/4、また国庫補助として、就労準備支援事業と一時生活支援事業は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では1/2となっている。

⑤ 国との連携

国及び地方公共団体は、生活困窮者の雇用の機会の確保を図るため、密接な連携の下に円滑かつ効果的に実施されるように相互に連絡・協力することとされ、公共職業安定所による都道府県等への情報提供などについて規定されている（11条）。

⑥ 大都市等の特例（18条）

この法律中都道府県が処理することとされている事務につき政令で定めるものは、指定都市及び中核市が処理するものとされている。そして、地方自治法252条の19第8号の2で「生活困窮者の自立支援に関する事務」が新設された。

⑦ 附則：施行期日等

本法の施行は、施行準備等を除き、2015年4月1日からである。また、施行後3年を目途として、総合的検討を加え、必要がある場合には所要の措置を検討することとされている。

### 3. 国会での法案審議

#### (1) 審議の経過

衆議院予備審査議案受理年月日	平成25年10月17日
衆議院議案受理年月日	平成25年11月13日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成25年11月27日／厚生労働
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成25年12月4日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院本会議審議結果	平成25年12月6日／可決
参議院議案受理年月日	平成25年10月17日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成25年11月5日／厚生労働
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成25年11月12日／可決
参議院審議終了年月日／参議院本会議審議結果	平成25年11月13日／可決 (共産・社民党を除く賛成多数)
公布年月日／法律番号	平成25年12月13日／104・105

## (2) 国会審議における主な質疑応答

### ・ いわゆる「水際」作戦問題、生活扶助基準の見直しに伴う保護廃止の実態

○小池晃 従来口頭による申請でも認められていたにもかかわらず、生活保護法改正法案では、24条を改正し、申請に当たって申請書の提出が必要とされているが、「明らかに保護申請のハードルを高めることになるんじゃないですか」。

○政府参考人（岡田太造君） 「今般の第24条の改正で、申請時に必要な書類を添付して書面を提出する旨を法律上規定いたしました。これは法制的な観点から規定したものであり、申請事項や申請時の様式も含め、現行の取扱いを変えるものではございません」。本条は「さきの通常国会におきまして衆議院で修正いただきましたところでありまして、政府としては、この修正を真摯に受け止めた上で反映をさせた上で再提出をさせていただいているところでございます」。「24条につきましても、従来から、保護の相談に当たりましては申請権を侵害することがないなど適切な窓口対応に努めるように通知しておりますし、……今回の改正におきましても、法律的にきちっとした省令でそういう位置付けを行った上で、全体を整理した上で関係自治体に周知の徹底を図っていききたいというふうに考えている」。（第185国会参議院厚生労働委員会議録3号）

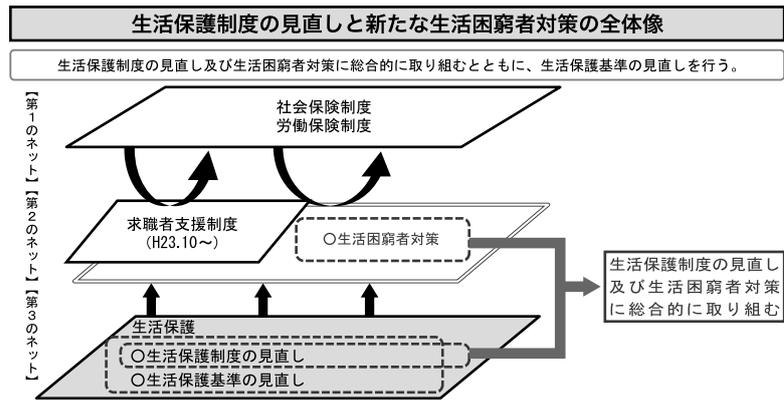
\* 参考：○岡田政府参考人 「今回の改正案におきまして、申請時に必要な書類を添付して書類を提出する規定を法律上設けることとさせていただいています。これは、法律に基づいて調査を実施するのであれば、申請事項についても法律に位置づける必要があるという法整備上の観点から規定したものでございます」。「現在でも、申請は書面を提出して行うことが基本とされており、申請事項や申請時の様式も含め、現行の運用の取扱いを変えるものではございません」。「また、現在、事情がある方について認められている口頭申請につきましても、その運用を変えることはなく、申請方法がこれまでより厳格化されるということはないということでございます」。「なお、今般の法案は、さきの通常国会で、現行の運用の取扱いを変えるものではない旨、条文上明確となるよう修正いただいたものを反映したものであり、御指摘は当たらないものと考えている」。（第185国会衆議院厚生労働委員会議録12号（高橋（千）委員の質問に対する答弁））

### ・ 生活保護不正受給の返還

○薬師寺みちよ君 「過去の不正受給者及び現在は生活保護を受給していないけれども返還義務者である者について、今回の法改正を受けましてどのように返還をしていくことになるのでしょうか」。

○政府参考人（岡田太造君） 「現行におきましては、まず不正受給が明らかになったことについて文書で御本人にその旨を送付する、通知するとともに、返還を求める金額や納入期限、納入場所、返還を求める理由などを記載した納入の通知を送付いたしまして、その返還を求めている」。「今回の法改正におきましては、まず第一点としまして、不正受給に係る返還金の加算を可能にしております。また、2番目といたしまして、この徴収金につきまして保護費と調整することができるようにさせていただいている……」。「また、法改正前の不正受給につきまして改正後の規定が適用するかどうかということにつきましては、返還金の加算の規定につきましては、この法律の施行前に支給した保護費に係る不正受給についてはこの法律によりまず改正後の規定は適用されません。施行前の不正については適用されません」。「なお、保護

費との調整の規定につきましては、法改正後に行った不正受給に係る未納付の返還金であっても適用されることになる」。(第185国会参議院厚生労働委員会議録第4号)



出典：厚生労働省作成資料より。

### ・生活保護と生活困窮者自立支援制度の相互関係

- 西村まさみ君 「制度的には、保護の前の段階での支援に該当する困窮者支援関連施策と求職者支援法との関係というのは、……困窮者支援法関連施策がより広範で、その上の部分に求職者支援法が上乘せされているイメージ……ですが、どのような整理をされているのか」。
- 政府参考人（岡田太造君） 「今回の生活困窮者に係ります新しい法律に基づく事業と求職者支援制度はいずれも第二のセーフティーネットという形で考えていますが、雇用を通じた支援であります第一のセーフティーネットと、それから生活保護という第三の最後のセーフティーネットの間に位置して機能するというので、両者はどちらかといえば並立している」。「求職者支援制度は、就労への意欲と基礎的能力のある者に対しまして職業能力の開発、向上のための職業訓練の実施や給付金の支給などにより、より実践的な就職支援を実施するというようなもの」である。「一方、新たな生活困窮者支援制度は、求職者支援制度の対象には達していない層、例えば就職活動を行うために必要な生活習慣が十分できていない、それから社会参加能力の形成から就労意欲が十分でない、そういうような、むしろ生活習慣をきちっとし、社会参加能力を高めてもらう、それから就労意欲を高めてもらうというような方々に対して、より個別的な日常生活や社会生活に対する支援を含めて就労支援を実施するというので考えている」。(第185国会参議院厚生労働委員会議録第3号)

### ・地方分権と生活困難者自立支援制度

- 津田弥太郎君 「福祉事務所設置自治体の事業を必須事業と任意事業というふうに二つに分かれているわけでありまして。一つは、なぜこのような区分けが行われたか。二つ目は、自分の住んでいる自治体ではその制度が実施されていない場合に、他の自治体で受けることは可能……か」。
- 副大臣（佐藤茂樹君） 「新たな生活困窮者支援制度については、地方分権の考え方の中で地域の実情に応じた事業実施を可能とするために、かなり協議を重ねて地方自治体と調整を行った結果、……自立相談支援事業と住居確保給付金については必須事業として、その他の事業については任意事業とした……」。「特に、自立相談支援事業は、各事業を行う前のこの各事業の総合調整を行う中核的な事業であるという点、また、住居確保給付金は、住居が就職に不可欠であることや個人への現金給付であることから必須事業としたものでございまして、その他の事業については、地方分権の考え方の中で地域の実情に応じた事業実施をやっていただいた

い」。「その上で、各事業にはそれぞれ自治体の負担部分があることから、ある自治体が任意事業を実施しない場合、その自治体の居住者が別の自治体の事業を利用することは現実的には難しいと考えております。ただ、都道府県が広域的に事業を実施することはあり得るわけですが、一義的には基礎自治体において事業実施について検討をしていくべきでありまして、そのために、今後できる限り多くの自治体で取り組んでいただけるように、まず総務省と調整をして地方交付税措置についてもしっかりと確保するということとともに、今行っておりますモデル事業を踏まえて事業の実施方法等を作成し、好事例を自治体に紹介することなどによりまして自治体にこの重要性を御理解いただきたい」。

○津田弥太郎君 「住居確保給付金について、法案第2条第3項で……定義があるが、『経済的な困窮に加え、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』については、誰がどのような判断を行うか」。そして、「どうしてもこういう判断基準というのは、予算とかいろんな要素が入ってきて恣意的なものになる可能性があるのではないかというおそれがある」ので、「国として明確な判断基準を示すべきではないか」。

○副大臣（佐藤茂樹君） 「必要があると認められるかどうかというのは福祉事務所設置自治体が判断することになる」が、住居確保給付金は、「離職等により住宅を失った又はそのおそれのある者に対して本給付金を支給することにより、これらの者の住宅及び就労機会の確保に向けた支援を行うもので」、「現在、同様の目的で基金事業として実施している住宅支援給付を制度化するもので……、現行の住宅支援給付においても、年齢や離職期間のほか、資産や収入が一定水準以下であることなどを支給要件として設けている」。現行も具体的な基準を定めているものではないから、「今回の法改正でもそこについては特に新たな基準を設けるという、そういう観点は余りございません」。「厚生労働省としても、就職活動に際して、その基盤となる居住の場を確保することは極めて重要であると認識しておりまして、この法の趣旨に則した住宅確保給付金が支給されるように、適切な要件を省令等において規定するというのをしっかりとやってまいりたいし、実施機関に対しまして周知、指導を徹底してまいりたい」。

（第185国会参議院厚生労働委員会議録第3号）

#### ・自治体財源と生活困窮者自立支援

○長沢広明君 「生活困窮者自立支援制度について、地方への財源措置に関しまして、……任意事業である家計相談支援事業、学習支援事業については二分の一補助にとどまっております」。「地方自治体の負担が大きいこの任意事業については、全ての自治体で、この負担によって全てで実施していけるのかどうか、やや不明なところがある」。

○国務大臣（田村憲久君） 「地方の負担部分、ここも確保できないと、幾ら国の負担部分があったとしても、これは付いてこれないわけでございます。これは地財計画の中に位置付けていただくということにいたしておりまして、そういう状況の下で、地方交付税措置というもの、これは関係省庁、主に総務省でありますけれども、総務省としっかりと話をさせていただきながら、実際この事業を行うのに支障を来さないような形にしていかなければならないと思っております」。（第185国会参議院厚生労働委員会議録第3号）

#### ・生活困窮者自立支援事業の委託先

○相原久美子君 支援事業の委託先として考えられるものは何か。

○国務大臣（田村憲久君） 「自立相談支援事業でありますとか就労準備支援事業、こういうも

のは直接もちろん自治体がやることもできますけれども、委託することもできるということでございまして、民間に委託、そういう意味ではNPOという話もございましたけれども、なかなか地方によってはNPOがしっかり育っていないところもありますというお話でございました。社協がそれを担われるというのは、それは我々も期待をいたしておるところでありますし、他にも社会福祉法人というところが担っていただくということもあろうと思います。また、生協というところが担っていただくこともあろうと思います」。(第185国会参議院厚生労働委員会議録第4号)

### (3) 付帯決議

次の衆参両議院における付帯決議は、賛成多数により決定されている。なお、衆議院では、生活保護法の一部改正に関する法律に対する付帯決議は決定されていない。

#### 参議院厚生労働委員会付帯決議

(第185国会参議院厚生労働委員会議録第4号平成25年11月12日)

##### 生活保護法の一部を改正する法律案に対する付帯決議

- 政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。
- 一、生活保護制度は、憲法25条が規定した「健康で文化的な最低限度の生活」を全ての国民に保障するための最後の砦であり、本法に基づいて保護が必要な国民に確実に保護を実施する必要があることから、本法の施行を機に、制度の意義や必要性、相談窓口の所在や申請の方法等について改めて国民への周知を図り、国民全体の理解を得るよう努めること。
  - 二、申請権侵害の事案が発生することのないよう、申請行為は非要式行為であり、障害等で文字を書くことが困難な者等が口頭で申請することも認められるというこれまでの取扱いや、要否判定に必要な資料の提出は可能な範囲で保護決定までの間に行うというこれまでの取扱いに今後とも変更がないことについて、省令、通達等に明記の上、周知するとともに、いわゆる「水際作戦」はあってはならないことを、地方自治体に周知徹底すること。
  - 三、生活保護制度の説明資料、申請書等について、保護の相談窓口に常時配備するなど、相談窓口における適切な対応について指導を徹底すること。また、相談窓口の対応等について実態調査を行うとともに、申請権侵害が疑われる事案が生じた場合に、不服のある相談者等が相談できる機関を設置するなど、制度のより適正な運営に向けた相談体制の在り方について検討すること。
  - 四、扶養義務者に対する調査、通知等に当たっては、扶養義務の履行が要保護認定の前提や要件とはならないことを明確にするとともに、事前に要保護者との家族関係、家族の状況等を十分に把握し、要保護者が申請を躊躇したり、その家族関係の悪化を来したりすることのないよう、十分配慮すること。
  - 五、生活保護受給者に対して就労による自立を促す際には、十分な相談・聞き取りを行い、被保護者の納得と理解を確認するなど、適切な指導を行うこと。また、就労自立給付金の支給に当たっては、就労による自立のインセンティブ付与と、被保護者の自立後の生活の安定に資するという二つの観点から、対象範囲を適正に設定し、必要な給付が行われるよう制度設計を行うこと。

六、生活保護制度の実施体制については、受給者数が急増していることや、個々人の異なる状況に時間をかけて密接に対応していく必要があることから、地方自治体に対する地方交付税措置を改善し、地方自治体におけるケースワーカー、就労支援員などの増員を図る等により、適正な配置を確保すること。

七、5年後の見直しに際しては、生活保護受給者数、人口比受給率、生活保護の捕捉率、餓死・孤立死などの問題事例等の動向を踏まえ、生活保護受給者、これを支援する団体、貧困問題に関し優れた見識を有する者等、関係者の意見を十分に聴取した上で、必要な改正を行うこと。

右決議する。

### 生活困窮者自立支援法案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。

一、自立相談支援事業の相談窓口においては、相談者の困窮の状況に応じて生活保護制度の下で生活再建を図ることも含め、最善の対応を行うよう指導を徹底すること。また、自立相談支援事業の相談員が策定する自立支援計画については、生活困窮者本人の意向を十分に考慮することとし、その実施、評価、改善・修正が適切に行われるようにするとともに、実施の途上で自立支援計画の実行が困難になった場合や、最低限度の生活が維持できないと判断された場合には、生活保護への移行を促すことも含めた適切な対応を講ずるよう指導すること。

二、自立相談支援事業の相談員については、その責務の一環として訪問支援にも積極的に取り組むこととし、ケースワーカーや民生委員等、関係者間の連携と協力の下、生活困窮者に対し漏れのない支援を行うこと。また、そのために支援業務に精通する人員を十分に配置することを検討し、適切な措置を講ずること。

三、生活困窮者は心身の不調、家族の問題等多様な問題を抱えている場合が多く、また、問題解決のためには時間を要することから、個々の生活困窮者の事情、状況等に合わせ、包括的・継続的に支えていく伴走型の個別的な支援のための体制を整備すること。

四、就労準備支援事業の実施に当たっては、対象者が生活困窮者であることに鑑み、求職者支援制度を始めとする他の関連施策との整合性と連続性を図る観点から、その生活の安定のための方策について更に検討を行うこと。

五、いわゆる中間的就労である就労訓練事業の実施に当たっては、訓練を実施する事業者を適切に認定するとともに、当該事業者と自立支援計画の実施責任者とが密接な連携を図り、個々の生活困窮者の訓練実施、達成の状況などについての定期的な確認を行うよう適切な措置を講ずること。

六、本法に規定された各種施策を実施する費用について、地方自治体の負担分を含め、財政上の措置を適切に講ずるよう努めること。また、地方自治体における取組を通じて得られた好事例を広く周知することにより、本法に規定された各種施策が着実かつ効果的に実施されるようにすること。

七、生活困窮者の自立支援に当たっては、常に住民の立場に立って相談・支援を行ってきた民生委員・児童委員が最大限その役割を發揮できるように、必要な情報の提供や、研修の実施、関係機関との効率的な連携等、民生委員・児童委員が活動しやすい環境整備を更に進めるこ

と。  
右決議する。

## 衆議院厚生労働委員会付帯決議

(第185国会衆議院厚生労働委員会議録第12号平成25年12月4日)

### 生活困窮者自立支援法案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。

- 一 自立相談支援事業の相談窓口においては、相談者の困窮の状況に応じて生活保護制度の下で生活再建を図ることも含め、最善の対応を行うよう指導を徹底すること。また、自立相談支援事業の相談員が策定する自立支援計画については、生活困窮者本人の意向を十分に考慮することとし、その実施、評価、改善・修正が適切に行われるようにするとともに、実施の途上で自立支援計画の実行が困難になった場合や、最低限度の生活が維持できないと判断された場合には、生活保護への移行を促すことも含めた適切な対応を講ずるよう指導すること。
- 二 自立相談支援事業の相談員については、その責務の一環として訪問支援にも積極的に取り組むこととし、ケースワーカーや民生委員等、関係者間の連携と協力の下、生活困窮者に対し漏れのない支援を行うこと。また、そのために社会福祉士等の支援業務に精通する人員を十分に配置することを検討し、適切な措置を講ずること。
- 三 生活困窮者は心身の不調、家族の問題等多様な問題を抱えている場合が多く、また、問題解決のためには時間を要することから、個々の生活困窮者の事情、状況等に合わせ、包括的・継続的に支えていく伴走型の個別的な支援のための体制を整備すること。
- 四 就労準備支援事業の実施に当たっては、対象者が生活困窮者であることに鑑み、求職者支援制度を始めとする他の関連施策との整合性と連続性を図る観点から、その生活の安定のための方策について更に検討を行うこと。
- 五 いわゆる中間的就労である就労訓練事業の実施に当たっては、訓練を実施する事業者を適切に認定するとともに、当該事業者と自立支援計画の実施責任者とが密接な連携を図り、個々の生活困窮者の訓練実施、達成の状況などについての定期的な確認を行うよう適切な措置を講ずること。
- 六 本法に規定された各種施策を実施する費用について、地方自治体の負担分を含め、財政上の措置を適切に講ずるよう努めること。また、地方自治体における取組を通じて得られた好事例を広く周知することにより、本法に規定された各種施策が着実かつ効果的に実施されるようにすること。
- 七 生活困窮者の自立支援に当たっては、常に住民の立場に立って相談・支援を行ってきた民生委員・児童委員が最大限その役割を発揮できるように、必要な情報の提供や、研修の実施、関係機関との効率的な連携等、民生委員・児童委員が活動しやすい環境整備を更に進めること。

## 4. 解説とコメント

生活困窮者自立支援法と生活保護法一部改正法を通覧すると、相談業務が共通して自治事務として位置づけられている。しかも、生活困窮者自立支援制度は、生活困窮者住居確保給付金支給を除き、事業の委託が認められている。生活困窮者自立相談支援事業などの運用では、生活保護申請の「防波堤の役割」を果たすことに懸念が表明されている（森川清「生活困窮者自立支援法は、生活困窮者を支援するのか」『賃金と社会保障』1590号（2013年）4頁以下）。これら両方の関係は、社会保険（第一のセーフティネット）を加え、生活保護制度（第三のセーフティネット）のセーフティネットとしての生活困窮者自立支援制度（第二のセーフティネット）という位置づけ（「セーフティネットのセーフティネット」）ではなく、国民・住民にとっての第二、第三のセーフティネットと位置づけられなければならない。つまり、国民の健康で文化的な生活を営む権利を保障するためにこれら制度があり、有機的に関連づけて運用され、自立に向けた個別的・持続的取り組みが必要である。扶養義務者に関する書類提出や調査権の拡大などから、「扶養の復古的強化」や「ワークファースト（まず就労ありき）的指導強化」等との厳しい批判もある（吉永純「生活保護法改正法案の検討」『賃金と社会保障』1591・92号（2013年）4頁以下参照）。生活保護法一部改正法及び生活困窮者自立支援法の両制度が相まって、「水際作戦」といわれた運用を正当化するものではない点には注意が必要である。

生活保護法改正による調査権の拡大についても、その趣旨は、生活保護受給者の自立に向けた就労指導や実態把握・保護費支給の適正化にあること、扶養義務者を含め、生活保護の受給期間中は継続して調査対象となるから、プライバシー保護の観点などから慎重な運用が求められている（黒田有志弥「生活困窮者に対する支援の現状と課題」『論究ジュリスト』2014年秋号（No.11）65頁）。

自治体では、生活困窮者自立支援法の施行に向け、任意事業のうちどの事業を実施するか、事業の実施形態（直営・委託）をどうするのか、直営の場合の運営体制や人材の確保・養成の問題、委託の場合の内容や委託先（社協やNPO）、既存の類似事業との調整、近隣自治体と共同で広域的に事業実施する場合の具体的実施など、実践的な多くの課題がある。

新法に基づく事業と生活保護法に基づく事業の関係	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 生活保護法は、現に保護を受けている者（法第6条第1項）、現に保護を受けているといないにもかかわらず、保護を必要とする状態にある者（法第6条第2項）が対象。</li> <li>○ 生活困窮者自立支援法は、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（法第2条第1項）が対象（要保護者以外の生活困窮者）。</li> <li>※ ただし、子どもの学習支援事業については、生活保護受給家庭の子どもも、将来最低限度の生活を維持できなくなるおそれがあることから、新法の対象。</li> <li>○ 新法に基づく事業と生活保護法に基づく事業が連携して、連続的な支援を行うことが重要。また、自立相談支援事業において、生活保護が必要な場合には、確実に生活保護につなぐ。</li> </ul>	
新法に基づく事業	生活保護法に基づく事業
生活困窮者自立相談支援事業	第55条の6に基づく被保護者就労支援事業
生活困窮者就労準備支援事業	第27条の2に基づき予算事業での実施を検討
生活困窮者家計相談支援事業	第27条の2に基づき予算事業での実施を検討 ※ 今回の見直しで自ら収入及び支出を適切に把握することを受給者の責務として位置づけている
生活困窮者の子どもの学習支援事業 その他の自立促進事業	生活保護受給者の子どもへの学習支援については、新法の対象
生活困窮者住居確保給付金	(住宅扶助)
生活困窮者一時生活支援事業 ※一定の住居を持たない者への宿泊場所供与等	(生活扶助、住宅扶助)

出典：厚生労働省作成資料より。

## 5. 地方自治法への影響

生活困窮者自立支援法では、生活保護法第19条第4項に定めるような事務の委任規定がないが、地方自治法第153条2項により、委任ができる。また、生活困窮者自立支援に関し、福祉事務所未設置の町村も、地域における行政の主体として、生活困窮者の把握と相談に応じて自立相談支援事業への窓口的役割が必要となる。他方、地方自治法252条の17の2の規定に基づき都道府県が条例を定めることにより都道府県から前記町村に自立相談支援事業等を委託されることも考えられる。

また、前述のとおり、生活困窮者自立支援法の制定に伴い、地方自治法第252条の19第8号の2で「生活困窮者の自立支援に関する事務」が大都市の特例措置の対象とされている。

なお、生活困窮者自立相談支援事業と生活困窮者住居確保給付金の支給は、自治事務であって必須事業とされている。これら事業が第二のセーフティネットで、全国的視点から生活困窮者の自立に向けた支援が確実・適切に実施されるようにするために、生活困窮者自立支援法が制定された。他方また、前掲特別部会では、「分権的・創造的支援」が強調され、「生活支援体系がどのように具体化されていくかは、従来の行政の取組、自治体の規模、地域の人口構成や経済のあり方など、地域ごとの多様な条件に応じて異なっていく。生活支援体系の構築は、自治体と民間団体が創造的に取り組むことができる分権的な改革でなければならない」こととされた。地方分権の文脈の中で、このような必須事業の創設とその運用に関しても注目していく必要がある。