

生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律

(平成30年6月8日法律第44号)

上 林 陽 治

はじめに

「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律（平成30年6月8日法律第44号）」（以下、「生困法等改正法」という）は、2018年2月9日に国会に提出され、衆議院では厚生労働委員会で同年4月25日、本会議で4月27日に可決、参議院では、厚生労働委員会で5月31日、本会議で6月1日に可決・成立し、平成30年6月8日に法律第44号として公布された。

生困法等改正法は、生活困窮者の一層の自立の促進を図ることを目的として、（1）生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化、（2）生活保護制度における自立支援の強化・適正化、（3）ひとり親家庭の生活の安定と自立の促進を進めようとするもので、（1）については生活困窮者自立支援法、（2）については、生活保護法、社会福祉法、（3）については児童扶養手当法を一括して改正する束ね法である。

以下、生困法等改正法に至る経過、改正法の概要を上記（1）～（3）の項目ごとに触れた上で、国会における審議状況から論点を導き出し、最後に若干の検討を加えることとする。

1. 生困法等改正法の経過

（1）生活困窮者自立支援法関連

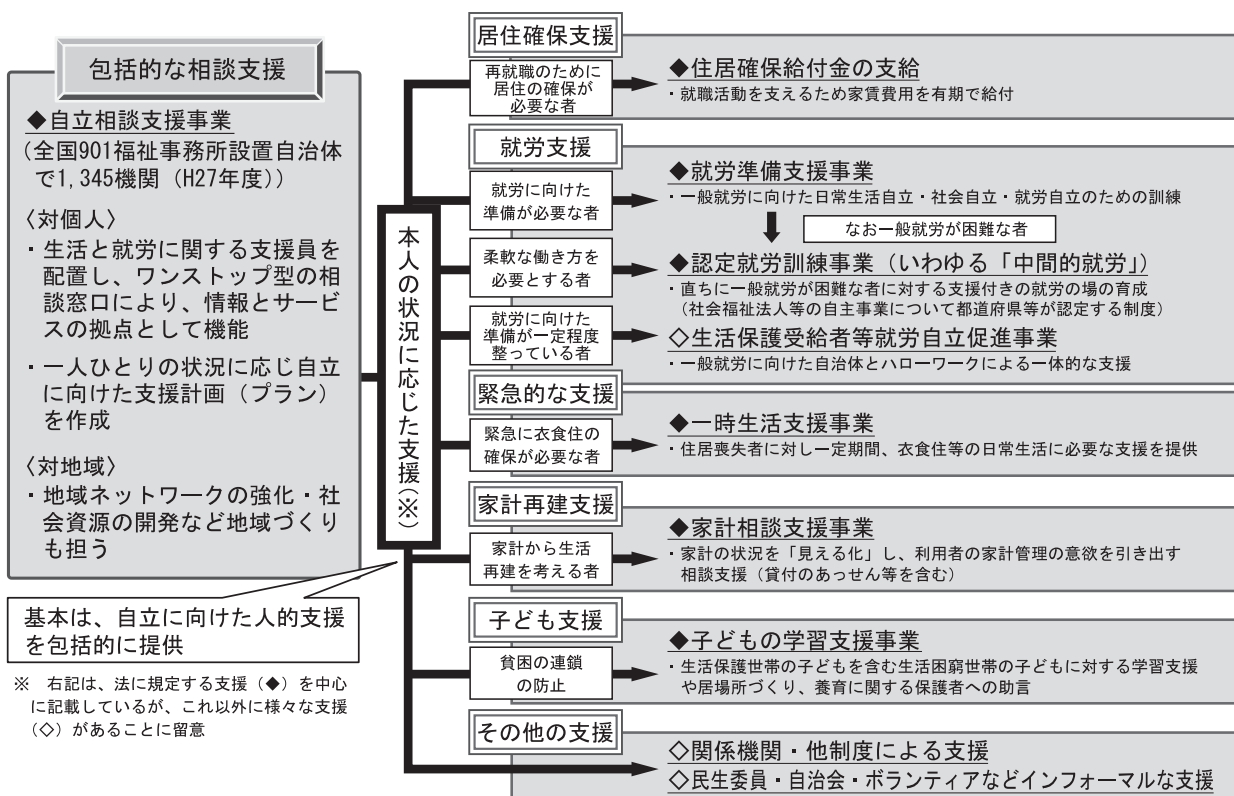
① 生活困窮者自立支援制度の概要

2015年4月1日に本格施行した生活困窮者自立支援法は、市（特別区を含む）及び福祉事務所を置く町村並びに都道府県を支援事業の実施主体として（改正前同法

第4条、第5条)、「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」生活困窮者(改正前同法第2条の定義)に対する、自立相談支援事業(改正前同法第3条第2項、第5条)、住居確保給付金の支給(改正前同法第3条第3項、第6条)の2事業を必須事業として位置づけるとともに、任意事業として、就労準備支援事業(改正前同法第3条第4項、第7条)、一時生活支援事業(改正前同法第3条第5項、第7条)、家計相談支援事業(改正前同法第3条第6項、第7条)、生活困窮世帯の子どもの学習支援(改正前同法第7条)、就労訓練事業の認定(改正前同法第16条)を定めた。

また、附則第2条に「法律の施行後3年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、生活困窮者に対する自立の支援に関する措置の在り方について総合的に検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて、所要の措置を講ずる」

図表1 生活困窮者自立支援制度の概要



出典) 厚生労働省資料

と記していた⁽¹⁾。

② 生活困窮者自立支援事業の施行状況

生活困窮者自立支援の対象となり得る者としては、福祉事務所来訪者のうち生活保護に至らない者が約30万人（2017年）、ホームレスが約6,000人（2017年度）、経済・生活問題を原因とする自殺者が約4,000人（2016年）、離職期間1年以上の長期失業者が約76万人、ひきこもり状態にある人が約18万人（2016年・内閣府推計）、スクール・ソーシャル・ワーカーが支援している子どもが約6万人（2015年）のほか、税や各種料金の滞納者、多重債務者、さまざまな要因が複合して生活に困窮している高齢者や高齢期に至る前の中高年齢層が挙げられる。

一方、実施体制に関しては、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が、2017年4月1日を調査時点として、生活困窮者自立支援事業を実施する自治体（902自治体）に生活困窮者自立支援制度の実施状況を調査している（回答率100%）。

集計結果をみると、任意事業のうち就労準備支援事業を実施しているのは393自治体（実施率44%）、家計相談支援事業362自治体（同40%）、一時生活支援事業が256自治体（同28%）、子どもの学習支援事業が504自治体（同56%）だった。

また任意事業の都道府県別の実施割合は、就労準備支援事業実施割合は、京都府と熊本県が100%実施なのに対し茨城県6%、山梨県7%、家計相談支援事業実施割合は熊本県100%、三重県88%なのに対し石川県0%、愛媛県8%となっており、都道府県間で、実施率に格段の違いが生じていた。

法施行年の2015年以来的実績については、新規相談受付件数は2015年度226,411件に対し、2017年度229,685件、就労支援対象者は2015年度28,207人に対し、2017年度31,912人、就労者数は2015年度が21,465人に対し、2017年度が25,332人となっている。

③ 「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」（2016年10月～2017年3月）

「経済・財政再生計画改革 工程表」（平成27年12月24日経済財政諮問会議決定）において、生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度について「関係審議会におい

(1) 生活困窮者自立支援法（平成25年12月13日法律第105号）の制定経過については、下山憲治「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）」佐藤英善編・公益財団法人地方自治総合研究所監修『地方自治関連立法動向第2集（第181臨時会～第186常会）』2015年3月、89頁以下参照。

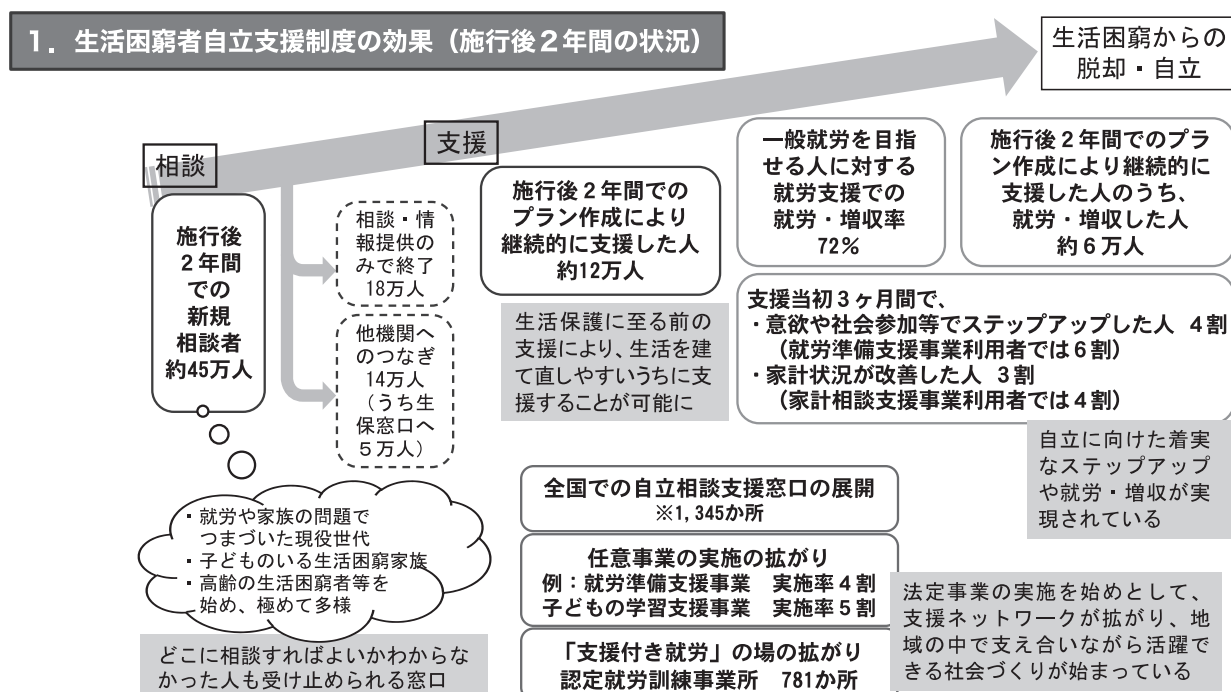
て検討し、検討の結果に基づいて必要な措置を講ずる（法改正を要するものに係る2018年通常国会への法案提出を含む）」ことが記された。

これを受け、厚生労働省は、2016年10月、「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」（座長：宮本太郎中央大学法学部教授。以下、「検討会」という）を設置した。検討会は、2017年3月までの間、7回の会合を開き、同年3月17日に「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」（以下、「論点整理」という）を取りまとめ、公表した。

検討会の論点整理は、概要、以下の通りである。

まず生活困窮者自立支援法施行後の効果として、「この2年で、新規相談者は約45万人、プラン作成により継続的に支援した人は約12万人となる見込みである。継続的に支援した人は、意欲や社会参加、家計、就労といったそれぞれの課題を着実に乗り越え、ステップアップしている。その先に、就労や増収といった段階を経て自立に向かっている人も約6万人に達する。生活困窮の深刻化を予防する法の支援効果が、着実に現れてきている」ことを挙げた⁽²⁾。（図表2参照）

図表2 「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」効果と課題（概要）



出典）検討会「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」について（概要）

(2) 検討会論点整理 2 頁。

そして、今後さらなる対応を要する課題と主な論点（丸数字。数字は検討会報告書での表示を用いた）として、以下の9点を提示した。

課題(1) 自ら自立相談支援機関へ相談することの難しい人にも確実に支援し、経済的困窮かどうかに関わらず、すべての相談を断らないことを徹底することが必要

① 自立相談支援事業のあり方に関する論点

自立相談支援事業において自治体が支援員をしっかりと配置できるような枠組みの必要性／関係機関において既に生活困窮の端緒を把握している人を相談につなげる仕組みの必要性（生活保護、税部門、学校等）／都道府県等の関係機関（地域自殺対策推進センター等）との連携強化／法の対象者のあり方

課題(2) 支援メニューが不足している状態

地域に就労の場等を求める取組は試行錯誤している自治体も多い段階。就労準備支援・家計相談支援は、支援において不可欠だが、実施率は約3割～4割にとどまる。また、住まいを巡る課題への支援の不足、当座の資金ニーズへの対応、生活保護の支援との一貫性の確保も必要。

② 就労支援のあり方に関する論点

就労準備、就労準備支援事業の必須化／自治体における無料職業紹介の積極的な取組／認定就労訓練事業所に対する経済的インセンティブ

③ 家計相談支援のあり方に関する論点

家計相談支援事業の必須化

⑤ 一時生活支援のあり方に関する論点

一時生活支援事業の広域実施推進

⑥ 居住支援のあり方に関する論点

どのような居住支援が考えられるか／新たな住宅セーフティネットの活用

⑧ 関連する諸課題に関する論点

生活福祉資金の貸付要件等の見直し／生活保護との間での支援の一貫性の確保

課題(3) 対象者に応じた支援の必要性

貧困の連鎖防止・子どもの貧困への対応、高齢の生活困窮者への支援が

社会的課題となっている。

④ 子どもの貧困への対応に関する論点

子どもの学習支援事業の内容の標準化と、貧困の連鎖防止のための総合的な事業としての再構築／学習支援を世帯支援につなげる

⑦ 高齢者に対する支援のあり方の論点

高齢者への就労、居住支援／高齢期になる前の予防的支援

課題(4) 自治体の取組のばらつき

先進的に取り組む自治体と取組が脆弱な自治体の差が拡大している。

⑨ 支援を行う枠組みに関する論点

制度理念の法定化、人材養成研修のあり方／基礎自治体を支援する都道府県の役割、町村部の施行に町村役場が当事者として参画する枠組みの必要性／社会福祉法人が行う生活困窮者に対する支援との連携

④ 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（2017年5月～12月）

検討会報告書等を受け、2017年5月、生活困窮者の地域参加や活躍の場を広げ、生活保護制度の見直しも一体的に進めるために、社会保障審議会に「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」（以下、「部会」という）が設置された。部会は、2017年5月から12月まで11回の会合を開催し、同年12月15日に「社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会報告書」（以下、「部会報告書」という）を公表した。

部会報告書では、その各論⁽³⁾において、生活困窮者自立支援法改正に関わる限り、以下の5点を指摘した。（下線は筆者による。）

1. 地域共生社会の実現を見据えた包括的な相談支援の実現⁽⁴⁾

① 生活困窮者に関係行政窓口等で自立相談支援機関の利用勧奨を行う等、関係機関の連携を促進する。

② 生活困窮者への早期、適切な対応を可能にするための関係機関間の情報共有

(3) 部会報告書（平成29年12月15日）、8頁以下。

(4) 2017年の地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律（平成29年6月2日法律第52号）で社会福祉法が改正され、地域福祉の推進の理念として、支援を必要とする住民（世帯）が抱える多様で複合的な地域生活課題について、住民や福祉関係者による把握及び関係機関との連携等による解決が図られることを目指す旨が法律に明記された。拙稿「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律（平成29年6月2日法律52号）」下山憲治編・公益財団法人地方自治総合研究所監修『地方自治関連立法動向第5集（第193常会～第195特別会）』2018年6月、315頁以下参照。

の仕組みを設ける。

- ③ 生活困窮者の定義や目指すべき理念に関する視点について、法令において明確化する。
- ④ 就労準備支援事業、家計相談支援事業は、取り組みやすくなる事業実施上の工夫、都道府県による実施上の体制の支援、自立相談支援事業と一体的な支援の実施が重要。法律上の必須事業とすることも目指しつつ、全国の福祉事務所設置自治体で実施されるようにする。
- ⑤ 従事者の研修、事業実施体制の支援、市域を越えたネットワークづくりについて、都道府県事業として明確に位置づけ。
- ⑥ 希望する町村は一次的な自立相談支援機能を担い、都道府県と連携して対応できるようにする。

2. 「早期」、「予防」の視点に立った自立支援の強化

就労準備支援事業について、年齢要件を撤廃。資産収入要件を必要以上に限定しないよう見直す。

3. 居住支援の強化

社会的に孤立している生活困窮者に対し、必要な見守りや生活支援、緊急連絡先の確保などを行い、地域住民とのつながりをつくり、相互に支え合うことにも寄与する取組を新たに制度的に位置づける。

4. 貧困の連鎖を防ぐための支援の強化

子どもの学習支援事業について学習支援のほか、生活習慣・環境の向上等の取組も事業内容として明確化する。

5. 制度の信頼性の確保

生活困窮者自立支援制度の従事者の質の確保にむけ、都道府県が実施する自立相談支援の相談支援員の研修の質を確保するためには、国が一定の指針を示すべき。

(2) 生活保護法、社会福祉法関連

生活保護法ならびに社会福祉法の改正内容は、①生活保護世帯の子どもの貧困の連鎖を断ち切るために大学等への進学を支援、②生活習慣病の予防等の取組の強化、医療扶助費の適正化、③貧困ビジネス対策ならびに単独での居住が困難な者への生活支援、④資力がある場合の返還金の保護費との調整等であり、主要には、部会において

審議され、法改正へとつながったものである。

① 生活保護世帯の子どもの大学等への進学を支援<生活保護法>

子どもの貧困への対応については、2013年6月に子どもの貧困対策の推進に関する法律が制定（2014年1月施行）され、「子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのない社会の実現」に向けて関連分野の総合的な取組として対策を推進することとされた⁽⁵⁾。また、同法に基づき、「子供の貧困対策に関する大綱」が策定され、関係省庁により、教育の支援、生活の支援、保護者に対する就労の支援、経済的支援等が総合的に推進されている。

一方、生活保護を受給する世帯の子どもの進学については、①生活保護制度は、生活に困窮する者がその利用しうる資産、能力その他あらゆるものを活用することを要件としており、稼働年齢の者（義務教育を修了した者）については原則として就労して自立を目指すこととされていること、②生活保護制度は最低限度の生活を保障するもので、生活保護世帯の子どもの大学等進学については、生活保護を受給しない低所得世帯（生活困窮世帯）の子どもたちとのバランスを考慮する必要があることから、生活保護世帯の子どもが大学等（夜間大学等を除く。）に進学する場合は、その子ども分は、同一世帯に属していても形式的に生活保護世帯の生計からその子どもを別にする取扱い（世帯分離）が行われてきた。

なお、生活保護世帯の子どもの大学等進学率は33.1%（2016年4月）で、全世帯の進学率73.2%と比較して著しく低い状況となっていた。

高等学校等については、1970年以降自ら教育費を賄うこと等を条件に生活保護を受けながら高校に就学することを認め、2005年以降は、生業扶助の中に高等学校等就学費を創設し、高校への就学に必要な入学費用や授業料、教材代等が支給されている。また大学等に進学する場合、受験料等の高校就学中に必要となる費用は、生活保護費のやりくりによる貯蓄が認められているほか、高校就学中の奨学金や本人のアルバイト収入も収入認定から除外し、手元に残すことにより、これらの収入を充てることができる取扱いとしてきた。だが大学進学後の費用に関しては、生活保護費から貯蓄することが認められていないため、実質上、大学進学をあきらめざる

(5) 子どもの貧困対策の推進に関する法律（平成25年6月26日法律第64号）の制定経過については、拙稿「子どもの貧困対策の推進に関する法律（平成25年6月26日法律64号）」佐藤英善編・公益財団法人地方自治総合研究所監修『地方自治関連立法動向第2集（第181臨時会～第186常会）』2015年3月、61頁以下参照。

をえない環境にある。

2017年12月の部会報告書は、生活保護世帯の子どもの大学等への進学について、「貧困の連鎖を断ち切り、生活保護世帯の子どもの自立を助長するためには、生活保護受給世帯であることが進学の阻害要因とならないようにし、大学等への進学を支援していくことが重要である」とその意義を示した上で、「生活保護世帯の子どもの大学等への進学を支援するため、給付型奨学金の拡充等の一般施策の動向も踏まえ、就労か大学進学か選択するに当たって、生活保護制度特有の事情（世帯分離—筆者）が障壁になることがないように、制度を見直すべきである」とした⁽⁶⁾。

② 生活習慣病の予防等の取組の強化、医療扶助費の適正化

生活保護受給者の8割以上が何らかの疾病により医療機関を受診しており、糖尿病、高血圧症又は脂質異常症等の生活習慣病のいずれかを罹患する者が生活保護受給者の約4分の1を占めるなど、医療を必要とする受給者が多い。また、健診受診率は約10%にとどまっており、適切な食事習慣や運動習慣を確立している世帯の割合も一般世帯より低い。このように、生活保護受給者は健康上の課題を抱える者が多いにもかかわらず、健康に向けた諸活動が低調な状況にあった。

厚生労働省は、2016年7月26日、「生活保護受給者の健康管理支援等に関する検討会」を設置し、同検討会は、2017年5月11日、「データに基づいた生活保護受給者の健康管理支援について」を取りまとめ、「生活保護受給者の自立の助長を促すため、福祉事務所が主体となって、受給者の健康状態を把握し、ケースワーカーやかかりつけの医師、保健師等の様々な関係者が協働し、（家庭訪問等を通じて）生活に密着した健康管理支援を行うことを目指す」ことを提言した。

これを受け、部会報告書は、「医療保険におけるデータヘルスを参考に、福祉事務所がデータに基づく生活保護受給者の健康状態の把握に努める必要がある。併せて、データに基づき、福祉事務所がかかりつけの医師と連携の下、生活習慣病の発症予防・重症化予防を更に推進するため、健康管理支援を行う事業を創設すべきである」とした⁽⁷⁾。

(6) 部会報告書（平成29年12月15日）、32頁以下。

(7) 部会報告書（平成29年12月15日）、24頁以下。

③ 貧困ビジネス対策ならびに単独での居住が困難な者への生活支援

i 無料低額宿泊所等のあり方

無料低額宿泊事業とは、「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」（社会福祉法第2条第3項第8号）で、第二種福祉事業と位置づけられている（同条第3項）。

改正前の社会福祉法では、国及び都道府県以外の者が、第二種社会福祉事業を開始したときは、事業開始の日から一月以内に、事業経営地の都道府県知事に必要事項を届け出なければならないとしていた。（同法第69条第1項）

この無料低額宿泊事業をめぐるのは、近年、防火施設を完備していない施設で発生した火災により居住者が焼死した等の事例や、生活保護受給者から高額な宿泊料をとる「貧困ビジネス」を行う事業者などが現れるなど、社会問題となっている。

これに対し、地方自治法の指定都市の権能の規定（地方自治法第252条の19）等により、第二種社会福祉事業について都道府県と同様の権能を持つ指定都市の市長会から、内閣府の地方分権改革有識者会議（座長・神野直彦東京大学名誉教授）ならびに「提案募集検討専門部会」（部会長・高橋滋法政大学法学部教授）に対し、「無料低額宿泊事業に係る届出制を許認可制に見直すこと」という規制強化の提案があった。

無料低額宿泊事業に関する問題点は、(ア)事業開始後の届出制で、形式要件を整えていれば、届出を受理せざるを得ないこと、(イ)事業者に対する処分の前提となる行政指導に関して、その根拠が法定されておらず、実効性が担保できていないことの2点が指摘されていた。

この提案は提案募集検討専門部会で重点事項として検討することとなったものの、厚生労働省や無料低額宿泊所が集中している東京都からは、許認可制による入口規制に否定的な意見表明がなされた結果、実質的に事業開始前に施設等の適法状況を確認できる事前届出制とするとの折衷案が内閣府地方分権改革推進室から提案募集検討専門部会に示された。また、厚生労働省からは、部会で検討したいとの意見が述べられた⁽⁸⁾。

(8) 提案募集検討専門部会における検討経過は、拙稿「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律～第8次一括法～（平成30年6月27日法律66号）」『自治総研』（481）2018・11、51頁以下参照。

その後、厚生労働省の部会で検討が行われ、2017年12月15日の部会報告書では、「無料低額宿泊事業については、利用者の自立を助長する適切な支援環境を確保するため、法律に根拠がある最低基準や、事業停止等以外の実効性のある処分権限を設けたり、事前届出制を検討するなど、法令上の規制を強化すべきである。なお、事前届出については、営業の自由との関係や無届け施設に対する指導のあり方についても留意して検討する必要がある。」（下線は筆者による）と記された⁽⁹⁾。

ii 保護施設のあり方

保護施設（救護施設、更生施設、授産施設及び宿所提供施設（医療保護施設を除く。））は、他法他施策優先の中、最後のセーフティネットとして、精神疾患や身体・知的障害のある者、アルコールや薬物などの依存症のある者、DVや虐待被害を受けた者、ホームレスや矯正施設退所者など、さまざまな生活課題を抱える者を、福祉事務所からの措置委託により受け入れ支援を行っている。

部会報告書では、上記の単独での居住が困難な者への日常生活支援を良質な無料低額宿泊所等において実施するという方向性のもと、「様々な障害や生活課題を抱え、居宅生活が困難な生活保護受給者を適切に支援するという役割を担ってきている保護施設の施設体系については、関係者の意見も十分に聴いた上で、（中略）入所者の特性に応じたサービス提供機能を強化するため、入所中の者の他法施策の利用や、退所後の利用者への支援機能の強化、福祉事務所の役割の発揮・広域調整のあり方、適切な日常生活支援を行う無料低額宿泊所等の将来的な制度的位置付けとの関係整理などの課題も含めて議論を深めるべき」⁽¹⁰⁾とした。

④ 資力がある場合の返還金の保護費との調整等

2013年の生活保護法改正において、生活保護の不正受給に係る返還金の確実な徴収のため、不正受給の場合の返還金については、事前の本人同意を前提に、生活保護費との調整を行う規定が設けられている⁽¹¹⁾。一方で、資力等がある者に保護を行った場合の返還金については、同様の規定が置かれていないため、返還に際し、生活保護受給者が金融機関への口座振込等を行う手間がかかったり、振り込み忘れ等による返還金の回収漏れが生じたりする等、生活保護受給者と福祉事務所の双方

(9) 部会報告書（平成29年12月15日）、28頁以下。

(10) 部会報告書（平成29年12月15日）、29頁以下。

(11) 不正受給の返還金規定の制定経過については、下山憲治前掲注(1)論稿参照。

に負担が生じてきた。また、資力等がある要保護者が自己破産した場合、他の債権に優先して福祉事務所が回収することができない事例が生じている。

このため部会報告書は、「不正受給以外の返還金についても、本人の同意を前提とし、また、生活保護受給者の生活に支障が生じないよう配慮した上で、保護費との調整を行うこと等を可能とすることが適当である。なお、福祉事務所の算定誤りに係る返還金を、保護費との調整対象とすることについては、慎重に検討すべきである」とした⁽¹²⁾。

(3) 児童扶養手当法関連

2015年12月21日、政府の子どもの貧困対策会議（会長：安倍内閣総理大臣）は、財源確保を含めた実効的な政策パッケージとして、「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」を取りまとめた。

同プロジェクトの提言に基づき、2016年5月2日、児童が2人以上のひとり親家庭の経済的負担を軽減することを目的として、児童扶養手当の第2子に係る加算額を5,000円から1万円に、第3子以降に係る加算額を3,000円から6,000円に引き上げること等を内容とする「児童扶養手当法の一部を改正する法律案」が参議院本会議において全会一致で可決、成立していた。

同法律案に対しては、衆参の厚生労働委員会において、当時、毎年4月、8月及び12月の3回支払われている児童扶養手当の支払方法について、地方自治体の事務負担に考慮しつつ、ひとり親家庭の利便性の向上及び家計の安定を図る観点から、支給回数について検討する旨を求めた附帯決議が付された。

児童扶養手当を年3回、1回につき4か月分をまとめて支払うという方法は、支給月とそれ以外の月とで収入が大きく変動し、家計管理が難しくなることから見直しが求められ、兵庫県明石市では、まとめて支払われる児童扶養手当を毎月分割して支払うことができるよう、児童扶養手当と同額を毎月貸し付け、まとめての支払月に合わせて返金させるモデル事業を2017年度から実施してきた⁽¹³⁾。

これらの経過と見直しを進める意見等を受け、厚生労働省は、2018年1月10日に開催した「第11回社会保障審議会児童部会ひとり親家庭への支援施策の在り方に関する

(12) 部会報告書（平成29年12月15日）、39頁以下。

(13) 2017/1/14 14:00神戸新聞NEXT。2019年1月3日閲覧。

専門委員会」に児童扶養手当制度等の改善事項（案）として、「（扶養）手当の支給回数を現行の年3回（4月、8月、12月）から奇数月の隔月支給（年6回）とする（次期通常国会に法案提出予定）」ことを提案していた。

2. 生困法等改正法の概要

生困法等改正法は、生活困窮者等の一層の自立の促進を図るため、生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化、生活保護世帯の子どもの大学等への進学支援、児童扶養手当の支払回数の見直し等の措置を講ずるほか、医療扶助における後発医薬品の原則化等の措置を講ずることをその改正の趣旨としている。

（1）生活困窮者の自立支援の強化（生活困窮者自立支援法）

① 基本理念・定義の明確化（第2条、第3条）

生活困窮者の自立支援の基本理念を法に改めて規定し、明確化した。

基本理念とは、(i)生活困窮者の尊厳を保持すること、(ii)就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立といった生活困窮者の状況に応じ包括的・早期的な支援を実施すること、(iii)地域における関係機関、民間団体との緊密な連携等支援体制を整備（生活困窮者支援を通じた地域共生社会の実現に向けた地域づくり）することである。

また、生活困窮者の定義規定を、「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」とし、経済的困窮に偏っていたものを、改正法では、「生活困窮者とは、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により、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」に見直し、生活困窮の概念を見直した。

② 自立相談支援事業等の利用勧奨の努力義務の創設（第8条）

自治体の各部局（福祉、就労、教育、税務、住宅等）において、生活困窮者を把握した場合には、自立相談支援事業等の利用勧奨を行うことを努力義務化した。

③ 関係機関間の情報共有を行う会議体の設置（第9条）

生活困窮者自立支援事業を実施する自治体は、関係機関等を構成員（自治体職員（関係分野の職員を含む）、自立相談支援事業の相談員、就労準備支援事業・家計

改善支援事業等法定事業の支援員、各分野の相談機関、民生委員等を想定)とする、生活困窮者に対する支援に関する情報の交換や支援体制に関する検討を行うための会議を設置できることとし、生活困窮者に対する支援に関する関係者間の情報共有を適切に行うとともに、会議の構成員に対する守秘義務を設ける(同条第5項)こととした。

④ 就労準備支援事業・家計改善支援事業の努力義務化(第7条、第15条)

任意事業であった就労準備支援事業と家計改善支援事業を努力義務化し、両事業が効果的かつ効率的に行われている場合には、家計改善支援事業の補助率を引き上げる(1/2→2/3)。

⑤ 子どもの学習・生活支援事業の強化(第3条第7項)

子どもの学習支援事業について、学習支援に加え、子どもの生活支援事業を強化する。したがって事業の名称も「子どもの学習・生活支援事業」に改める。

i 生活困窮世帯における子ども等の生活習慣・育成環境の改善に関する助言

ii 生活困窮世帯における子ども等の教育及び就労(進路選択等)に関する相談に対する情報提供、助言、関係機関との連絡調整

⑥ 一時生活支援事業の拡充(第3条第6項)

現行の一時生活支援事業を拡充し、シェルター等を利用していた者や居住に困難を抱える人であって地域社会から孤立している人に対し、2017年に改正された住宅セーフティネット法(住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律)⁽¹⁴⁾とも連携し、一定期間、訪問による見守りや生活支援等日常生活を営むのに必要な支援を追加することにより、居住支援を強化する。

⑦ 都道府県による研修等の市等への支援事業の創設、福祉事務所を設置していない町村による相談の実施(第10条、第11条、第15条)

都道府県において、市等の職員に対する研修、事業実施体制の支援、市域を越えたネットワークづくりなど市等を支援する事業を努力義務化し、国はその事業に要する費用を補助する(補助率:1/2)。

現行法では実施主体となっていない福祉事務所を設置していない町村であっても、生活困窮者に対する一次的な相談等を実施することができることとし、国はその要

(14) 権奇法「住宅セーフティネット法の改正(住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律の一部を改正する法律)(平成29年法律第24号)」『自治総研』(472)2018・2、16頁以下参照。

する費用を補助する（補助率：3/4）。

（2）生活保護制度における自立支援の強化、適正化（生活保護法、社会福祉法）

- ① 生活保護世帯の子どもの貧困の連鎖を断ち切るため、大学等への進学を支援し、進学の際の新生活立ち上げの費用として、「進学準備給付金」を一時金として給付する。（生活保護法第55条の5）
- ② 被保護者の生活習慣病の予防等の取組を強化し、「健康管理支援事業」を創設し、データに基づいた生活習慣病の予防等、健康管理支援の取組を推進する。（生活保護法第27条の2、第55条の8、第55条の9）
- ③ 医療扶助のうち、医師等が医学的知見から問題ないと判断するものについて、後発医薬品で行うことを原則化。（生活保護法第34条第3項）
- ④ 貧困ビジネス対策と、単独での居住が困難な方への生活支援（社会福祉法第68条の2～第72条）
 - i 無料低額宿泊所について、事前届出、最低基準の整備、改善命令の創設等の規制を強化する。
 - ii 単独での居住が困難な方への日常生活支援を良質な無料低額宿泊所等において実施する。
- ⑤ 資力がある場合の返還金の保護費との調整、介護保険適用の有料老人ホーム等の居住地特例等を規定する。（生活保護法第63条）

（3）ひとり親家庭の生活の安定と自立の促進（児童扶養手当法第7条）

児童扶養手当の支払回数の見直し（年3回（4月、8月、12月）から年6回（1月、3月、5月、7月、9月、11月））等

3. 国会の審議状況

生困法等改正法は、閣法として、196通常国会に議案番号20として提出された。国会審議の経過は、**図表3**の通りである。

審議状況は、衆議院厚生労働委員会では、働き方改革法案における裁量労働制のデータ不備問題等の取り扱いをめぐり、野党各党が審議拒否し、委員会を欠席するなどしたため、

図表3 生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律案の審議経過

項 目	内 容
議案種類	閣法
議案提出回次	196
議案番号	20
議案件名	生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律案
議案提出者	内閣
衆議院議案受理年月日	平成30年2月9日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成30年3月30日／厚生労働
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成30年4月25日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成30年4月27日／可決
衆議院審議時党派態度	全会一致
参議院予備審査議案受理年月日	平成30年2月9日
参議院議案受理年月日	平成30年4月27日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成30年5月18日／厚生労働
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成30年5月31日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成30年6月1日／可決
公布年月日／法律番号	平成30年6月8日／44

委員会は断続的に開催することとなった。

また、衆議院厚生労働委員会には、池田真紀（立憲民主党・市民連合）外9名が、子どもの貧困対策の強化を趣旨とする「生活保護法等の一部を改正する法律案（衆法第9号）」を提出し、閣法と合わせて審議が行われた。なお、以下の審議状況においては閣法に対する質疑を中心に記載する。

4月25日には委員会で、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブ、無所属の会及び日本共産党所属委員が欠席の中、採決が行われ、出席委員総員の賛成によって、法案は原案通り可決された。

なお、衆議院厚生労働委員会では、自由民主党、公明党及び日本維新の会の3党による提案によって附帯決議がなされた。

一方、参議院厚生労働委員会では、5月18日に法案が付託された後、5月31日に採決が行われたが、採決に際し、立憲民主党・民友会、日本共産党及び希望の会（自由・社民）から、生活保護法改正案における後発医薬品使用の原則化（生活保護法第34条第3項）について、生活保護受給者の医療を受ける権利を侵害し、受給者に対する差別や偏見を助長するという観点から深刻な問題があるとして、同項削除の修正動議がなされた。

倉林明子（日本共産党）による改正原案への反対討論、福島みずほ（社会民主党）による改正原案反対・修正案賛成の討論ののち採決が行われ、修正案については賛成少数により否決、法案原案は賛成多数で可決し、翌6月1日に参議院本会議で可決、同改正法は成立した。

なお、参議院厚生労働委員会では、自由民主党・こころ、公明党、国民民主党・新緑風会、立憲民主党・民友会、希望の会（自由・社民）及び無所属クラブの各派共同提案による附帯決議案が提出され、全会一致で可決された。

（１） 国会審議状況

① 生活困窮者自立支援法第2条に基本理念を創設し第3条の定義を見直した理由

○高橋千鶴子（衆・日本共産党） 生活困窮者自立支援法第2条に基本理念を創設し、第3条の定義を見直した理由は。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 包括的支援などの基本理念や定義を関係者間で共有し、適切かつ効果的な支援を更に推進するために、基本理念や定義の明確化を図っている。これまでの生活困窮者自立支援制度の対象者自体を見直すというものではない。

○小林正夫（参・国民民主党） 基本理念で地域社会からの孤立、定義で地域社会との関係性という、社会的孤立に関する文言を盛り込んだ。どのような思いからか。

→加藤勝信厚生労働大臣 家族や友人、地域などとのつながりをなくすいわゆる社会的孤立は、本人の自立への意欲をなくし、自己有用感を持たずに生活困窮を深めていくことになり、地域や社会にとっても、活力を失い、地域社会の基盤を脆弱にすることにもつながる。困窮状態の背景に孤立の問題が存在することを認識した上で支援のありようを考えていくことが必要で、本法案では、基本理念または定義として盛り込んだところ。

○石橋通宏（参・立憲民主党） 生活困窮者支援制度の対象となるいわゆる困窮者はどれだけの規模で潜在的におられるのか。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 福祉事務所来訪者のうち生活保護に至らない方が約30万人、ホームレスが約0.6万人、離職期間一年以上の長期失業者の方が約67万人、引きこもり状態にある方が内閣府の推計によれば約18万人という状況。このほか、税や各種料金の滞納者、多重債務者など多様な困窮を抱え

た方がいる。

○石橋通宏（参・立憲民主党） 法施行以来2年間で45万人というのは、当初、目標値より相当低い。相談件数、プラン作成件数も、目標の半分ないしは3分の1しか達成されていない。相談件数が目標値に至っていないのは、現行第2条が経済的困窮だけで、窓口で生活困窮者支援の対象ではないと断られている人もいた。

定義上の問題があったのではないか。若しくは、相談に来れない多くの方々が窓口に来れていない、制度の手が差し伸べられていないという課題が認識されているのか。

→加藤勝信厚生労働大臣 定義の改正は、そうした状況に陥った背景を具体的に書くことで理解を共有していこうという趣旨。他方で実績値は、27年が56,000、28年度が67,000、29年度が71,000と上がってきている。支援実績の高い自治体に対する補助に当たって、これを適正に評価をしていく、あるいは、プラン作成件数などの全国の実績を見える化して、他地区においてもそうした対応を促していく。

② 総合相談窓口

○渡辺孝一（衆・自由民主党） 相談事業についてどのように進めるつもりか。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 福祉、就労、教育、税務、住宅などの関係部署が生活困窮者を把握したときには、例えば、税を滞納したり、水道料金が払えなかった方を、生活困窮者自立相談窓口で紹介をして相談をしてもらう、利用勧奨を行うということを努力義務とする規定を盛り込んでいる。

○渡辺孝一（衆・自由民主党） 役所の職員は、マンパワー不足に陥っている。この人材不足に対して、包括的な事業を進めるに当たって、人員を補充するような支援は考えていないのか。例えば、地域に根を張って活動している組織、団体もある。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 生活困窮者自立支援制度と、地域包括ケアが更に深化をした地域の共生社会実現のための取組、これを一緒に取り組んでいくことが必要なのではないか。

○山本香苗（参・公明党） 今年度、内閣府において40歳から64歳の引きこもりの実態調査をすると伺っている。何で40から64という年齢に限定されるのか。

→田中良生（内閣府副大臣） 平成27年度に満39歳以下の方を対象とした調査を実施。結果、引きこもりの長期化傾向が見られ、実態把握のために満40歳以上の方を調査することとした。満65歳以上の方は、介護保険制度により地域包括支援セ

ンターによる支援対象。

③ 住宅確保給付金

○高橋千鶴子（衆・日本共産党） 住宅確保給付金は、2016年度で5,095件の実績しかない。4万件近かったのが大分減った。就労に向かうことを念頭の3カ月限定の制度であったからだ。今回、定義を見直したことも含め、拡充すべきではないか。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 住宅確保給付金の目的は、離職により住居を失った方や失うおそれのある方に、所要の求職活動などを条件に賃貸住宅の家賃相当額を一定期間支給するもの。就労による自立に向けた住まいの確保を図る目的。

生活困窮者自立支援制度施行後の状況によれば、給付金を利用した方の約7割が就職に至っており、就労自立に向けて非常に高い効果。本給付金は離職者の早期再就職による自立を支援するもので、要件を緩和すれば、単に低収入の世帯に対しての家賃支給となってしまう。

なお、生活困窮者を含む低所得者の居住は、ハード、ソフトの両面の支援が必要。今回の生活困窮者自立支援法の改正においても、一時生活支援事業の拡充で地域居住支援事業を位置づけるなどの改正を盛り込む。2017年10月施行の改正住宅セーフティネット法とも連携しながら、地域における継続的、安定的な居住確保を図りたい。

④ 就労支援

○渡辺孝一（衆・自由民主党） 就労に関して、ハローワークとの連携はどうなっているのか。就労支援員の制度を強化する必要があるのではないか。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 生活困窮者自立支援制度の就労支援は、自立相談支援事業における就労支援と、就労準備支援事業で一定期間コミュニケーション能力を習得したり、あるいは毎日仕事に行くという習慣を身につけるといって、大きく二本立ての制度になっている。そのほかには、地方版ハローワークやハローワークと福祉事務所が連携して、チームで支援をしていくというような支援をしている場合もある。

就労準備支援事業の年齢要件（65歳未満）を撤廃し、65歳以上でも、働く意欲と能力がある方は利用できるようにする。さらには、一定程度の就労意欲を持つ高齢者の方は、ハローワークで支援をすることや、シルバー人材センターとの連

携で高齢者の就労支援を強化することも30年度予算で考えている。

○小林正夫（参・国民民主党） 就労準備支援事業などの任意事業の実施自治体の割合は28%から56%にとどまる。全国的に事業が広がっていない要因は何か。併せて、就労準備支援事業、家計改善支援事業を必須事業化してほしいとの要望・期待も非常に強い。すべての自治体での完全実施を早期に達成するために国としてどのような取組を行っていくのか。

→加藤勝信厚生労働大臣 任意事業の実施率は、人口規模の小さい自治体ほど低い傾向にある。要因は、地域によっては需要が少なかったり、マンパワーや委託事業者の不足といった事情もあるといった指摘もある。

このため法案では、各事業の実施率を高める方策として、就労準備支援事業と家計改善支援事業の両事業の実施を努力義務化するとともに、適切な実施を図るための指針の策定、自立相談支援事業に加え両事業が一体的に行われている場合には、家計改善支援事業の補助率を、現行2分の1を3分の2に引き上げるなどの措置を講じ、3年間で集中的、計画的に進め、全ての福祉事務所設置自治体（902）で実施されることが目標。

⑤ 子どもの学習・生活支援事業

○渡辺孝一（衆・自由民主党） 子どもの学習・生活支援事業における、進路のきっかけづくりに資する情報提供とは。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 子供の学習支援事業は、従来の学習支援に加え、子供の生活習慣や環境改善に向けた子供やその保護者への支援、並びに高校中退者などを含む高校生世代の進路選択に当たっての相談支援等の拡充を行い、子どもの学習・生活支援事業として強化する。

高校生世代の進路選択に当たっては、大学生や就職した方による体験談や相談会、各種の奨学金などの情報提供、大学や各種学校などの説明会やオープンキャンパスの情報提供による参加促進、就労希望者への就労体験の実施、並びに高校を卒業できなかった方には、高校卒業程度認定試験や高校再就学に関する情報提供など、進学や再就学あるいは就職といった、自分の将来を身近に感じられるような支援を考えているところ。

このほか、一人親家庭の子供に対する生活・学習支援事業、並びに文部科学省で行っている地域未来塾といったような事業は、目的や対象者が異なっているが、地域の人材の活用あるいは関係機関の情報共有などの点で、事業間の連携を図っ

ていくことが重要。自治体では、これら事業の連携の工夫を進めているところもあり、本法案では、子どもの学習・生活支援事業と一人親家庭の子供の事業、文科省の事業との連携規定を設けている。

○小林正夫（参・国民民主党） 一時生活支援事業、子供の学習支援、生活支援事業も含め、各事業の実施率を高め、施行後5年の見直しにおいて必須化やそれに伴う補助率の引上げを目指すべき。

→加藤勝信厚生労働大臣 比較的实施率が高い（56％）子供の学習支援は、生活支援等々に幅を広げているので、事業の効果的な実施を目指していきたい。一時生活支援事業は、実施率25％程度。事業の広域的な実施なども推進しながら実施の促進を図る。各自治体が任意事業に取り組むよう、都道府県が市町村に対し事業実施体制の構築支援等を行う事業も創設する。今回の改正法案を踏まえ任意事業の全国的な実施の促進を図っていきたい。

⑥ 生活困窮者自立支援における都道府県の役割

○浦野靖人（衆・日本維新の会） 今回、都道府県の役割が明記された。この役割について、広域就労支援事業等を考えておられるのか、

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 都道府県については、現行法でも、管内の自治体に対する必要な助言、情報提供その他の援助を行うといった責務規定が設けられている。大阪府の取組や、熊本県における就労準備支援事業や家計相談支援事業の広域的な実施など、都道府県が中心となって取組を進めているという地域も見られる。

部会報告書では、従事者の研修、市域を超えたネットワークづくり、各種事業の実施に当たっての支援について、都道府県が行うべき事業として明確に位置づけるべきと指摘。これを踏まえ、本法案では、都道府県の市等の職員に対する研修等事業を創設。管内自治体の事業実施体制の支援をメニューの一つとして位置づけ、都道府県主導による複数自治体の広域的な事業実施も推進していくこととしている。

○伊佐進一（衆・公明党） 町村の中で10％ぐらいは相談窓口を持ちたい希望がある。町村でも相談窓口を持てるような支援を国としても行っていただきたい。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 今回の法案は、福祉事務所を設置していない町村が希望する場合は、一次的な相談支援機能を担い、都道府県につながるようにするための事業を創設、国はその費用の一部を補助するこ

ととしている。

⑦ 支援体制

○石橋通宏（参・立憲民主党） 委託事業の契約の多くは一年ごとの更新。雇用契約も一年ということになれば、スキルも身に付け、研修や訓練も行き、もっといい形で提供したいと思っけていても、安心して安定的に活躍いただける環境にない。契約の見直しも含め、継続的に安心して安定的に活躍できる環境をつくっていくべき。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 本年3月1日の全国主管課長会議で、委託先の選定に当たっての留意点として、事業の質の維持の観点から、事業評価結果を踏まえたものとする事、事業の継続性の観点にも留意すること、事業内容を中心とした総合的な評価を行うことが事業の質の維持等の観点から適切で、価格のみの評価を行うことは必ずしも適切でないことなどを自治体に示した。

○福島みずほ（参・社会民主党） 就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、学習支援事業は任意事業。必須事業を増やし、最終的には全ての事業を必須化すべき。そのための財政的試算は。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 任意事業のうち就労準備支援事業と家計改善支援事業は、実施率が約4割、地域によっては需要が少なかったり、マンパワーや委託事業者が不足しているという実情もある。今回の改正案で、努力義務化し、適切な実施を図るための指針を策定して、全国的な実施促進を図り、3年間で集中的に取組を進める。

一時生活支援事業は、性質上、自治体によって必要性がまちまち。自治体によって子供の学習支援事業以外の事業も、類似事業も実施している実情もある。今回の改正案では努力義務とはせず、自治体の積極的な取組を促していくところ。

今回の措置について必要な財源は、今年度予算案で増額はしているが、必要な部分は確保している。今後、任意事業の実施割合が高くなった際の制度あるいは国庫負担の在り方は、その時点で改めて検討する。

○福島みずほ（参・社会民主党） 自立支援相談事業における総人員数並びに主任相談支援員、相談支援員、就労支援員など業務別の人員数は何人か。専任と兼務の実態は。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 自立相談支援事業の従事者の実員は、平成29年4月1日現在で4,700人。自立相談支援事業に従事する職種別の従事者

の人数は、主任相談員が1,248人、相談支援員が2,734人、就労支援員が1,859人。事務員449人を加えると合計6,290人。ただ、一人の職員が相談支援員と就労支援員を兼ねるなど、複数の職種を兼務しているケースもある。合計数は実員とは必ずしも一致しない。専任と兼務の実態は、主任相談員は専任41%、兼務59%、相談支援員は専任39%、兼務が61%、就労支援員は専任16%、兼務84%。

⑧ 大学進学時の生活保護の世帯分離

○吉田統彦（衆・立憲民主党/市民連合） 生活保護受給世帯の子供が大学等に進学する場合、いわゆる世帯分離の取扱いが行われている。給付型奨学金の活用や学費の減免などの既存政策の拡大ももちろんだが、世帯内就学という形で事実上の生活保護世帯の子供の大学進学を認める運用に変えていくべき。

→加藤勝信厚生労働大臣 生活保護は、資産や能力その他あらゆるものを活用することが要件。この原則により、生活保護世帯の高等学校卒業者は、高等学校への就学によって得た技能や知識を活用し、就労できる方は就労していただく。だが大学等への就学が本人や世帯の自立助長に効果的であるといった側面もあるので、世帯分離を行って、大学等へ進学した分の保護費を支給しないことにより、同居を続けながら大学等に就学するために世帯分離という態様がある。

一般世帯でも高校卒業後に就職する方が一定程度あり、みずから学費や生活費を賄いながら大学等に通う方とのバランスを考慮する必要。

○吉田統彦（衆・立憲民主党/市民連合） 1970年に高校進学に伴う世帯分離がなくなったのではないか。

→加藤勝信厚生労働大臣 高等学校等への世帯内の就学は、昭和45年から全国平均進学率が約80%になった事情等を考慮し、これを認める取扱いになった。

○吉田統彦（衆・立憲民主党/市民連合） 大学進学率は、2016年の内閣府の統計では73.2%。これは現役生だけの進学率で、浪人生を含んだ文部科学省の高等教育機関進学率は、2014年に80%、2017年で80.6%。つまり80%を超えている。1970年の措置は、それが当たり前となったからそういう措置をした。これを踏まえると、大学進学に伴う世帯分離自体を見直す、なくす機が熟したのではないか。

→加藤勝信厚生労働大臣 政府では、大学等に進学する人に対する授業料の免除に加え、生活費部分をどう支え、どういう範囲にするかを議論中。生活保護世帯だけでなく、低所得の方も含め、どういうところで見っていくのかも含め議論すべき話。

○福島みずほ（社会民主党） 貧困な子がいる、生活保護を受けていない世帯の子供がいる、大学に行かない子供もいる、ほかに困っている子がいるということを利用して、生活保護受給の子供に関して世帯分離の選択を迫るアプローチは間違っている。

→加藤勝信厚生労働大臣 一般世帯とのバランスは考慮していく必要。しかし、生活保護を受けている世帯の子供の大学進学を支援する意味で、進学準備のための一時金の給付制度、また自宅から大学等に進学する場合の住宅扶助費の減額の取組を進め、さらに、生活保護を含めた所得が低い家庭の子供たち、真に支援の必要な子供たちの高等教育の無償化を実現するとしている。

⑨ 就学準備給付金の創設

○吉田統彦（衆・立憲民主党/市民連合） 自宅通学の方は10万円、自宅外通学で30万円とする給付額は不十分。給付金の使途はどういうものを想定し、使途に見合う金額であるのか、給付金の算定根拠はどのようになっているのか。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 生活保護家庭の場合は、進学時の新しい生活を立ち上げる経費を親世帯から受けることができない。具体的には、全国大学生生活協同組合連合会の調査～自宅生の場合、家財道具と家電、衣類、身の回り品等で約9万円、自宅外生の場合、これらに加え寝具や家具、自炊用品等で32万円～を参考とし、新生活立ち上げ費用として適当な経費を総合的に勘案して決定。

○吉田統彦（衆・立憲民主党/市民連合） 生活保護世帯の高校生のアルバイトの控除枠に、大学進学に向けてのアルバイト貯蓄も認めるべきではないか。

→加藤勝信厚生労働大臣 生活保護世帯の高校生のアルバイト収入は、平成26年度から、大学等の入学料や受験料など、進学のために、事前に必要となる経費に充てる場合は収入認定せず、手元に残すことを可能にした。平成27年10月からは、学習塾費も収入認定除外の対象。平成30年4月からは、大学受験に必要な交通費や宿泊費も、収入認定除外の対象となることを明確にした。

他方で、生活保護制度は、困窮のため最低限の生活を維持することのできない者に対して、最低限度の生活を営むために必要な範囲で給付するという考え方。生活保護受給者でなくなった後の将来の需要に対し実質的に生活保護費の生活費

をとっておくということになるので、慎重な検討が必要⁽¹⁵⁾。

⑩ 生活保護受給世帯に対しての後発医薬品の原則化

○吉田統彦（衆・立憲民主党/市民連合） 後発医薬品の使用の原則化は、患者の医薬品を選択する権利や医者の方権を奪うという側面もある。生活保護受給世帯に対してのみ後発医薬品を原則化するのは差別であると捉えられやすい。

→加藤勝信厚生労働大臣 生活保護制度は、前回の改正で、被保護者に対し、可能な限り後発医薬品の使用を促すことを法律に定め、医療扶助における後発医薬品の使用を促す取組を進めてきたが、使用割合の伸びが鈍化。自治体からも、使用割合を80%にする政府目標に向け取組を進めるには、後発医薬品の原則化が必要という意見。今回改正では、一定条件を満たす場合に、後発医薬品の使用を原則とした。運用に当たっては、患者である生活保護受給者に、福祉事務所で十分説明するとともに、処方を行う医師、歯科医師、薬局において、後発医薬品の使用について適切に説明いただく。

○長谷川嘉一（衆・立憲民主党/市民クラブ） 平成29年度の医療扶助受給者の後発医薬品使用割合は72.2%、医療全般では65.8%。患者が高齢になるほど、治療上のリスクファクターは大きい。医療扶助受給者の7割が60歳以上であることを考えると、医療全般の後発医薬品使用割合と比較しても、相当高率な割合。医療扶助における後発医薬品の使用原則化規定は、医師、歯科医師の医療上の裁量権にも影響。60歳以上の被受療者が7割を占める医療扶助受給者において、後発医薬品使用割合を80%とする目標値に正当性はあるか。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 目標値は、生活保護及び医療全体、両方とも80%だが、このところ伸びが鈍化してきている。生活保護制度は、全額公費で医療給付を行っていることから、生活保護受給者は、患者本人に後発医薬

(15) 学資保険訴訟上告審判決（最三小判平16・3・16）では、生活保護法による保護を受けている者が、同一世帯の構成員である子の高等学校修学の費用に充てることを目的として満期保険金50万円、保険料月額3,000円の学資保険に加入し、保護金品及び収入の認定を受けた収入を原資として保険料を支払い、受領した満期保険金が同法の趣旨目的に反する使われ方をしたことなどがうかがわれないという事情の下においては、上記満期保険金について収入の認定をし、保護の額を減じた保護変更決定処分は、違法と判断している。

この判決を受けて、「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」が一部改正され（平成17.3.31 社援法発03311001）、学資保険の満期保険金については、その第3-問20に対する回答として、「就学等の費用にあてられる額の範囲内で、返還を要しないものとして差しつかえない」とされた。

品を選択する動機づけが医療全体と比べて働きにくい。自治体の要望も含め、後発医薬品原則化を進めたい。

○大西健介（衆・希望の党） ジェネリックの使用を原則化することで、医療扶助額がどれくらい適正化されるのか。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 国庫負担ベースで約80億円、事業費ベースでは約100億円の財政支出が減少すると推計。

⑪ 医療扶助費の増加率

○長谷川嘉一（衆・立憲民主党/市民クラブ） 医療扶助受給者の高齢化等を考えると、医療扶助費増加率は果たして高いと言えるか。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 医療扶助費は引き続き増加傾向。28年度実績で1兆7,622億円と、生活保護費全体の約48%。医療扶助費の伸びは27年度3.2%。

○長谷川嘉一（衆・立憲民主党/市民クラブ） 前年度プラス3.2%の医療扶助費の伸びの要因は、被保護者の年齢構成の影響がプラス1.4%。診療報酬改定と医療の高度化がプラス1.9%。そこから被保護者の増加による影響マイナス0.1%を合算すると、プラス3.2%である。60歳以上の高齢者の増加率を勘案すると、医療扶助費の増加率は決して高いとは言えない、高齢者の被保護者の増加率からは妥当な増加率の範疇。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 生活保護全体の中での医療扶助の割合が極めて大きいこと、後発品の使用促進は、生活保護だけではなくて医療保険制度を含め全体として推進をしている中で、生活扶助についても同様に進めなければいけない。

⑫ 短期頻回転入院

○大西健介（衆・希望の党） 全体の55.7%を占める入院の部分、人数で見ると、入院は全体の7.1%の人が56%の医療扶助費を使っている。この入院を適正化することをまずやるべき。

ぐるぐる病院と言われている病院がある。総務省行政評価局による平成26年8月の生活保護に関する実態調査結果報告書に載っているもの。事例一では、3年2カ月に12病院で34回転院、事例二は、6年11カ月の間に16病院で43回転院、事例三は、2年3カ月の間に12病院で25回転院。だからぐるぐる病院。厚労省は、短期頻回転入院の実態を把握し、どのように是正をしようとしているのか。

→加藤勝信厚生労働大臣 不適切な頻回転院も、平成26年8月から適正化のための対策に取り組んでいる。毎年の転院状況について報告をもらうこととし、平成29年3月には、改めて、報告内容を整理し、適切な退院指導の実施を自治体に通知した。具体的には、複数の医療機関で転院を繰り返す不適切転院を防止するため、医療機関から福祉事務所に転院前に連絡を行うことの周知徹底、また福祉事務所において、嘱託医と協議し転院の必要性を検討する、特に入院を要しない者には退院支援を行う、また医療機関に必要な応じ個別指導を実施する等の適正化に取り組んでいる。

○大西健介（衆・希望の党） 入院外でも9割以上が生活保護受給者という病院、診療所は、医科で105、歯科で100もある。2015年度に問題になったが、都内で4つの精神科クリニックを開設する医療グループが、大田区、江戸川区、港区の福祉事務所に職員を相談員として派遣していた。そして、その相談員の助言の中で、生活保護受給者に特定の精神科クリニックに行くよう指導していた。そのクリニックに行っても、日がな一日クロスワードパズルや塗り絵をやって、ろくに診察もしない。精神科クリニックに通うのをやめたいと言ったら、生活保護費を打ち切るぞと言われた。このように生活保護を受給している患者を囲い込みしている医療機関がある。

→加藤勝信厚生労働大臣 診療件数に占める生活保護受給者の割合が高い医療機関について、社会保険診療報酬支払基金のデータを活用して把握している。生活保護受給割合が高いから直ちに不適切とは言えないが、都道府県等が、個別指導の対象とする医療機関の選定に当たって、こうした情報も参考にすることは有効。

診療件数に占める生活保護受給者の割合が高い医療機関や、被保護者以外と比較して被保護者の一件当たりの請求点数が高い医療機関などの情報も勘案し、個別指導の対象となる医療機関を選定するよう、都道府県等にも求めている。

⑬ 無料低額宿泊所

○高橋千鶴子（衆・日本共産党） （札幌市で火災が起こった困難を有する者の入居）施設の法的位置づけがないことや、防火対策をどうするかという議論にとどまらず、利用者がどのような背景で保護を利用するようになり、この共同住宅に集まったかを捉まえ、何を教訓として導くのが大事。

アパートの借り上げ支援をしている団体やNPOからは、いろんな人がいるんだからタイプを決めないでほしい、高齢者の施設、障害者の施設とかではなく、

その人に合った支援をしているのだから、やりやすい形で応援していただきたいと語っていた。

→加藤勝信厚生労働大臣 無料低額宿泊所の利用者や、社会福祉各法に位置づけのない施設に入所する生活保護受給者は、約32,000人。その2割弱が病院等からの入所、2割強が自宅から、3割強が路上生活から。一方で、さまざまな事業者により、住居が供給されていることで支えられているという状況もある。

居住の確保が困難な生活困窮者の住まいに関する支援について検討し、生活保護法の改正において、無料低額宿泊所の規制の強化とあわせ、単独での居住が困難な生活保護受給者に対する日常生活上の支援を、福祉事務所が質の担保された事業所に委託する仕組み、また今回火災が起きた施設のように、生活困窮者が多数居住しているが、居住期間が長いことで、この無料低額宿泊所には該当しないと判断された届出が必要となる事業者について、居住期間の長短を問わないことにする等の観点も含め、関係者の意見を聞きながら判断基準の明確化を図る。

あわせて、今回の改正案では、一時生活支援事業を拡充し、シェルターを利用していた方等に対する一定期間の見守りや生活支援を行う事業も追加。

→高木美智代厚生労働副大臣 法施行までの間に、最低基準などにつき具体的な検討を進めていくことが重要。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 無料低額宿泊所と、生活保護受給者が二人以上利用し、住宅の提供以外に何らかの料金を徴収している社会福祉各法に法的位置づけのない施設の利用状況について調査。平成27年6月調査では、無料低額宿泊所の利用者数が約16,000人、このうち生活保護受給者は約14,000人、社会福祉各法に位置づけのない施設の利用者は約32,000人、このうち生活保護受給者は約16,000人で、すなわち生活保護受給者が約3万人。

○高橋千鶴子（衆・日本共産党） 無料低額宿泊所で生活保護基準の15平米以上を満たしているのは8.2%しかない。これから法定する日常生活支援住居施設の面積基準は、当然、生活保護の住宅扶助基準を下回るべきではない。

→定塚由美子（厚生労働省社会・援護局長） 改正法で新しく、日常生活支援を委託できる日常生活支援住居施設を法定するが、この要件は、日常生活支援を適切に行うために必要な体制や整備、運営上の必要な事項について定めることを想定。居室の面積基準も含め、具体的な内容は、改正法施行までの間に検討。

⑭ 児童扶養手当の支払回数

○大西健介（衆・希望の党） 児童扶養手当の支払い回数を現行の3回から6回にふやすべきことを主張し、平成28年に対案も提出。当時は、政府は、地方公共団体において円滑な支給事務を実施するための体制の確保等が難しいという答弁を繰り返した。2年たって、なぜ6回の支給ができるようになったのか、それでもなお毎月は無理だということか。

→加藤勝信厚生労働大臣 自治体に対するヒアリングや地方三団体と調整し、毎年8月に申告される前年の所得を支給額に反映することについて前々年度でもいいといったような事務処理期間を見直す。こうしたことを通じ、現行の年3回から年6回にふやすことで自治体側から協力していただけることになった。

毎月の支払いは、児童手当の支払い月と重なる月の支払い事務が大変過重であること、自治体の負担の増加を考慮すると、毎月支払いは難しい。

(2) 附帯決議

衆議院厚生労働委員会では、自由民主党、公明党及び日本維新の会の3党による提案によって、以下の附帯決議がなされた。

生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律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 経済的に困窮する単身者や高齢者の増加、生活保護受給世帯の半数以上を高齢者世帯が占める現状等を踏まえ、一般の年金受給者との公平性にも留意しつつ、高齢者に対する支援の在り方を含め、生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度全体の見直しに係る検討を行うこと。
- 二 明らかに過剰な頻回受診の適正化を図るため、最低生活保障との両立の観点を踏まえつつも、医療扶助費における窓口負担について、いわゆる償還払いの試行も含めた方策の在り方について検討を行うこと。
- 三 各地方自治体における保護の実施体制については、その質及び量の両面において必ずしも十分とは言えないのが現状であることに鑑み、本法に定めた生活

保護受給者等に対する支援施策の確実な実施を図るため、地方交付税措置の更なる改善を含む必要な措置を講ずるよう、検討すること。

四 生活困窮世帯の子どもに対する学習支援については、福祉関係者だけでなく教育関係者等とも緊密な連携が図られるとともに、生活面も含めた包括的なサポートが行われるよう、地方自治体に対する支援の充実を図ること。

五 一部の生活保護受給者において、ぱちんこ等のギャンブルに過度の生活費をつぎ込むといった生活保護の目的に反した支出が行われている例があることを踏まえ、家計管理への支援やギャンブル等依存症に対応した医療機関等との連携を含む適切な助言や支援の実施を推進すること。

以 上

参議院厚生労働委員会では、自由民主党・こころ、公明党、国民民主党・新緑風会、立憲民主党・民友会、希望の会（自由・社民）及び無所属クラブの各派共同提案による附帯決議案が提出され、全会一致をもって議決された。

参議院厚生労働委員会の附帯決議は、以下の通り。

生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律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、経済的に困窮する単身者や年金だけでは最低限度の生活を維持できない高齢者の数が増加し、生活保護受給世帯の半数以上を高齢者世帯が占めるに至った現状等を踏まえ、単身者や高齢者に対する支援の在り方や、生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度それぞれの理念や目的の達成を確保する観点からの両制度の有機的な連携の在り方を含め、制度全体の見直しに係る検討を行うこと。

二、新たに定められる基本理念に基づき、社会的孤立や経済的困窮など多様な理由や生活環境により自立に向けた支援を必要とする者に対し、生活困窮者自立支援制度が着実にその役割と機能を果たすよう、改正の趣旨及び目的について関係者や国民への周知・啓発を徹底すること。また、支援が必要な者をできる

だけ早期に適切な支援につなげるとともに、断らない相談を実践するためには十分な支援員等の配置やスキルの向上が必要不可欠であることから、人材確保のための教育・訓練プログラムの拡充を含む体制整備を行うとともに、そのために必要な予算の確保に努めること。

三、生活困窮者就労準備支援事業及び生活困窮者家計改善支援事業が努力義務化されることを受け、両事業に地方自治体が行きやすくなるように必要な支援措置を講じつつ、今後三年間で集中的に実施体制の整備を進め、全ての地方自治体において両事業が完全に実施されることを目指すこと。また、一時生活支援事業、子どもの学習・生活支援事業も含め、各任意事業の実施率を高めつつ、地方自治体間格差の是正を図りながら、次期改正における必須化に向けた検討を行うこと。

四、生活困窮者就労準備支援事業については、求職者支援制度を始めとする他の就労支援関連施策との整合性と連続性を図りつつ、生活安定のために有効な支援のための施策について更なる検討を行うこと。

五、支援対象者の社会参加や就労体験・訓練の場をより多く確保し、地域で支える体制を整備するため、認定就労訓練事業者の認定方法を工夫するとともに、事業者に対する優先発注、税制優遇、事業の立上げ支援等の経済的インセンティブの活用や支援ノウハウの提供など、受皿となる団体や企業が行きやすい環境を整備すること。

六、就労支援期間中の講習・企業実習等に要する交通費等の支給や、子どもの学習・生活支援事業における食事や教材の提供など、支援の効果を高めるための方策について、運用上柔軟な対応を行うとともに、今後の更なる拡充に向けて検討を行うこと。

七、生活困窮世帯の子どもに対する学習支援については、福祉関係者だけでなく教育関係者等とも緊密な連携が図られるとともに、生活面も含めた包括的なサポートが行われるよう、地方自治体に対する支援の充実を図ること。

八、生活困窮者自立支援事業の委託契約に当たっては、事業の安定的運営やサービスの質の向上、利用者との信頼関係に基づく継続的な支援、人材の確保やノウハウの継承を図る観点から、価格面での競争力や単年度実績のみで評価するのではなく、一定期間事業を委託した結果として得られた支援の質や実績を総合的に勘案して判断するよう、地方自治体に周知徹底すること。また、生活困

窮者自立支援制度を担う相談員・支援員が安心と誇りを持って働けるよう雇用の安定と処遇の改善を図るとともに、研修の充実などスキルの向上を支援するための必要な措置を講ずること。

九、各地方自治体における保護の実施体制については、その質及び量の両面において必ずしも十分とは言えないのが現状であることに鑑み、本法に定めた生活保護受給者等に対する支援施策の確実な実施を図るため、地方交付税措置の更なる拡充を含む必要な措置を講ずるよう検討すること。また、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など、適切な人員体制を確保すること。

十、後発医薬品の使用の促進は全ての国民が等しく取り組む課題であることを再確認し、医療扶助に係る後発医薬品の使用に当たっては、患者の心身の状況を踏まえた対応となるよう十分に留意するとともに、医師等から生活保護受給者に対し説明が十分に行われるよう指導を徹底すること。また、医療扶助においては、入院における精神・行動の障害の占める割合が高いことを踏まえ、その改善に向けた対策を早期に行うこと。

十一、生活保護世帯の子どもの大学等への進学支援については、貧困の連鎖を解消し、教育の機会均等を確保する観点から、更なる改善と拡充に向けて、進学準備段階に必要とされる支援の在り方や、進学時の世帯の取扱いも含めて早期に検討を行い、給付型奨学金の検討・実施状況も踏まえ必要な措置を講ずること。また、進学準備給付金の支給に当たっては、個々の実情に柔軟に対応した支給基準とするよう努めること。

十二、自立に向けた安定的な暮らしと地域とのつながりを担保できる住居の確保が必要不可欠であることから、引き続き必要かつ十分な住居の整備に努めるとともに、無料低額宿泊所に対する規制強化や良質な日常生活支援を提供する仕組みの創設に当たっては、支援関係者の意見を十分に踏まえて最低基準や利用対象者等の制度設計を行うこと。また、無届施設も含めた防火・防災対策を推進するため、地方自治体において施設の設置状況、利用者の生活等に係る実態を詳細に把握し、それらの情報が関係機関に確実に共有されるよう指導を徹底するとともに、施設運営者に対する財政上の措置を含めた適切な支援の在り方を検討すること。

十三、生活保護制度は、憲法第二十五条が規定した「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ることから、生活保護基準の次期改定に向けて、関係者の意見も踏まえつつ、最低限度の生活水準を下回ることがないように十分に留意するとともに、新たな検証方法の開発に早急に取り組むこと。また、憲法が保障する最低限度の生活を営むために必要な生活費の在り方や、より正確に生活保護の捕捉状況を把握する方法について検討を行うこと。

十四、生活保護基準は社会保障、教育、税など様々な施策の適用基準と連動していることから、平成三十年度の基準の見直しにより生活水準の低下を招かないよう、地方自治体への周知徹底を含め万全の措置を講ずること。また、生活保護基準の見直しにより、保護が受けられなくなった世帯の数や対応状況等の把握に努めること。

十五、児童扶養手当の支払方法については、隔月支給の実施状況やそれによる効果などを検証しつつ、将来的に毎月支給とすることも含めて検討すること。

十六、専門職の資格を取得することがひとり親家庭の自立した生活の確保に資することから、高等職業訓練促進給付金等の自立支援給付金について、その利用が促進されるよう周知を強化するとともに、本人の希望や地域の雇用動向を踏まえた資格が取得できるよう努めること。

十七、学校における健康診断の事後措置について、文部科学省と厚生労働省が連携して家庭に対して必要な受診を促すよう取り組むこと。

4. 生困法等改正法の検討

以下において、改正法における主だったものについて検討を加える。

(1) 生活困窮者自立支援法関係

① 生活困窮者自立支援の理念と利用調整（第2条、第8条、第9条）

生困法等改正法は、生活困窮者自立支援法に基本理念を新設した。とりわけ第2条第2項は、「生活困窮者に対する自立の支援は、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（以下単に「関

係機関」という。)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」とし、地方自治体や地域社会に、生活困窮者の自立支援に関わる責務を規定した。

そして第8条で、自治体の各部局(福祉、就労、教育、税務、住宅等)において、生活困窮者を把握した場合には、自立相談支援事業等の利用勧奨を行うことを努力義務化した。

さらに第9条で、関係機関間の情報共有を行う会議体を設置することを規定した。

ア 地方自治体内関係機関連携の実践例

地方自治体内の関係機関間の連携については、さまざまな実践事例がある⁽¹⁶⁾。

たとえば自殺対策のトップランナーである足立区では、2008年11月から、区民に接することの多い窓口担当職員を中心に「ゲートキーパー研修」を行ってきた。ゲートキーパーとは「門番」である。窓口の職員は、自殺の兆候を見つけ出し、つなぐ役目を負う。

納税の窓口職員が滞納に関する相談を受けると、その背後のいくつもの悩みを察知し、相談者の了解を得て、足立区の生活保護や企業融資の担当、保健総合センター、ハローワーク、病院など適切な関係機関につなぐ。

2012年1月からは「つなぐ」シートを活用した一歩踏み込んだ取り組みを進めている。

「つなぐ」シートとは、行政に相談に訪れた人の状況を他部署でも共有するための記入フォームのことである。たとえば、税金の相談のため行政を訪れた人が、何らかの心配事を抱えていた場合に、その状況をシートに記入して支援ができる部署に引き継ぐという形で活用される。足立区では、誰もが相談窓口になり、相談者の背後にどのような悩み事があるのかを気付く技術を磨いてきた。自殺対策を保健・福祉の分野の担当者任せにするのではなく、職員誰もが、人ごとではなく、自分ごととして対応する改革に取り組んできた。

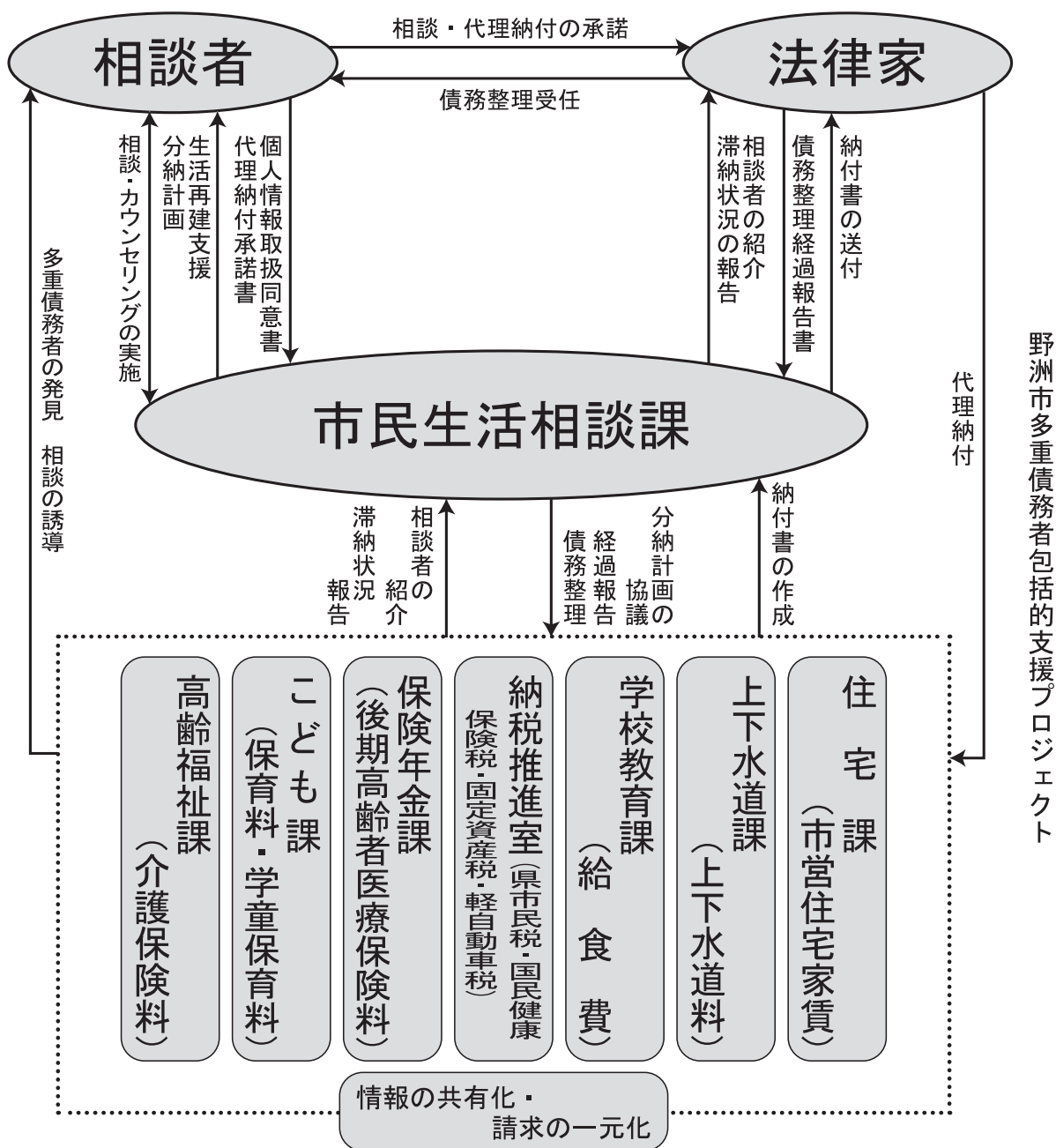
(16) 何らかの困難を抱えた市民に対する総合相談窓口機能の事例については、拙稿「総合相談窓口に関するオムニバス：相談機能は全庁で、対応は『餅は餅屋』で(特集 自治体業務改革の焦点)」『都市問題』107(7)、2016・7、54頁以下を参照。

図表4 足立区 全庁的相談窓口の枠組み



全庁的相談窓口の取り組みを、生活困窮者等の支援ツールとして仕立ててきたのが滋賀県野洲市である。国民健康保険税（料）を滞納している市民に対し「借金はありますか」と丁寧に聞き取り、借金等の問題があることが判明すれば困窮者支援の中核部署である市民生活相談課につなぎ、さらに丁寧に聞き取り、困りごとに応じた担当部署や法律家等の専門家につなぐという仕組みである。たとえば40歳代男性、夫婦と子ども3人という家族構成のAさんの事例では、国民健康保険税（料）を支払えないと納税推進課に相談に訪れ、そこで多額の借金が判明、市民生活相談課が入ったの聞き取りの結果、失業し家賃も払えない、雇用保険の適用なし、借金が3社に150万円、妻はうつ症状を示していることなどがわかった。Aさんを促し司法書士につないだところ、借金は債務整理（任意整理）により圧縮し、本人には市民生活相談課に併設する「やすワーク」の就職ナビゲーターによる就労相談支援の活用、妻のうつ症状に関しては、健康福祉課を通じ自立支援医療で本人負担額を1割とし、国民健康保険に関しては保険年金課を通じ短期健康保険証を発行し、子どもたちに関しては学校教育課を通じ就学援助制度を活用することとなった。

図表5 野洲市全庁的相談窓口体制



イ 地域における関係機関による会議体

第9条で、関係機関間の情報共有を行う会議体を設置することを規定したが、地域社会における連携については、2017年の「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」（平成29年法律第52号）において、「我が事・丸ごと」の地域づくり・包括的な支援体制の整備として、社会福祉法

の中に規定されている。

すなわち、地域福祉の推進と地域福祉計画の策定が努力義務化されるとともに、地域福祉の推進の理念として、支援を必要とする住民（世帯）が抱える多様で複合的な地域生活課題について、住民や福祉関係者による把握及び関係機関との連携等による解決が図られることを目指す旨が明記された。そして、この理念を實現するため、市町村は、地域住民の地域福祉活動への参加を促進するための環境整備や、住民に身近な圏域において、分野を超えて地域生活課題について総合的に相談に応じ、関係機関と連絡調整等を行う体制づくり（たとえば、地区社協、市区町村社協の地区担当、地域包括支援センター、相談支援事業所、地域子育て支援拠点、利用者支援事業、社会福祉法人、NPO法人等）など、包括的な支援体制づくりに努め、地域福祉計画に書き込む旨が法律に規定されていた。

今次の生活困窮者自立支援法における基本理念と関係機関間の情報共有を行う会議体の設置規定は、地域福祉の推進の理念との平仄を合わせたものと考えられる⁽¹⁷⁾。

② 生活困窮者の定義規定の見直し（第3条）

改正法では、生活困窮者の定義規定を、「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」としていたものを、「生活困窮者とは、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により、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」へと見直した。

生活困窮をどのように定義するかは、生活困窮者自立支援法制定時においても議論となっており、旧法の定義は、生活困窮を経済的困窮状況からのみ切り取るもので、したがって自立支援策も一般就労偏重に陥ってしまうという批判が有力であった。

生活困窮をどのように捉えるかは、そこから脱却するための自立助長をめぐる議論とパラレルな関係にあった。たとえば生活保護受給者が爆発的に増加した1990年

(17) 地域における関係機関による会議体の実践例としては、高知市の取り組みがある。高知市では、実務者同士の顔の分かる関係づくりと迅速かつ包括的な支援実施につなげ、困窮者支援団体のネットワーク構築を目的として、2013年から、「こうちセーフティネット連絡会」をつくった。12月から2か月に1回、困窮者支援に関わる8団体に行政と社会福祉協議会（市・県）を加えた体制で、各参加機関からの活動紹介を主な内容として始まり、現在は、困窮者支援を行うために必要と思われる関係機関16団体によるケース検討や意見情報交換を行ってきた。高知市生活支援相談センター「生活困窮者自立促進支援モデル事業報告書」（2015年12月）11頁。

代末以降の生活保護行政の見直し議論の中で、同法第1条の「この法律は（中略）困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。」（下線筆者）の自立助長に関して、2000年代の初めから定義づけの検討が行われてきていた。2004年12月15日に公表された厚生労働省社会保障審議会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」では、自立支援について、「就労に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）を含むものである。」としていた。

自立という問題を、経済的自立だけでなく、日常生活自立、社会生活自立を含むものとして捉える考え方は、その背景に、従来の「所得が低い」ことが問題とされてきた貧困を、「社会的排除」という新しい概念で捉え直すという動きがあったためである。すなわち「貧困」に至る過程では、失業などにより労働市場から排除されたという経済的要因に限らず、「社会の仕組みから脱落し、人間関係から遠ざかり、自尊心が失われ、徐々に社会から切り離されていく」という社会的に排除されてきたプロセスがあったためと考えられるようになってきたからである⁽¹⁸⁾。

自立支援につながる困窮の捉え方は、生活困窮者自立支援法制定時点においても経済的困窮だけを指すものではなかった⁽¹⁹⁾のであり、この点で、今次改正法において生活困窮者の定義規定を見直したことは、改めて、生活困窮に至る過程に視点をあてたものとして評価しうる。

③ 就労準備支援事業・家計改善支援事業の努力義務化（第7条、第15条）

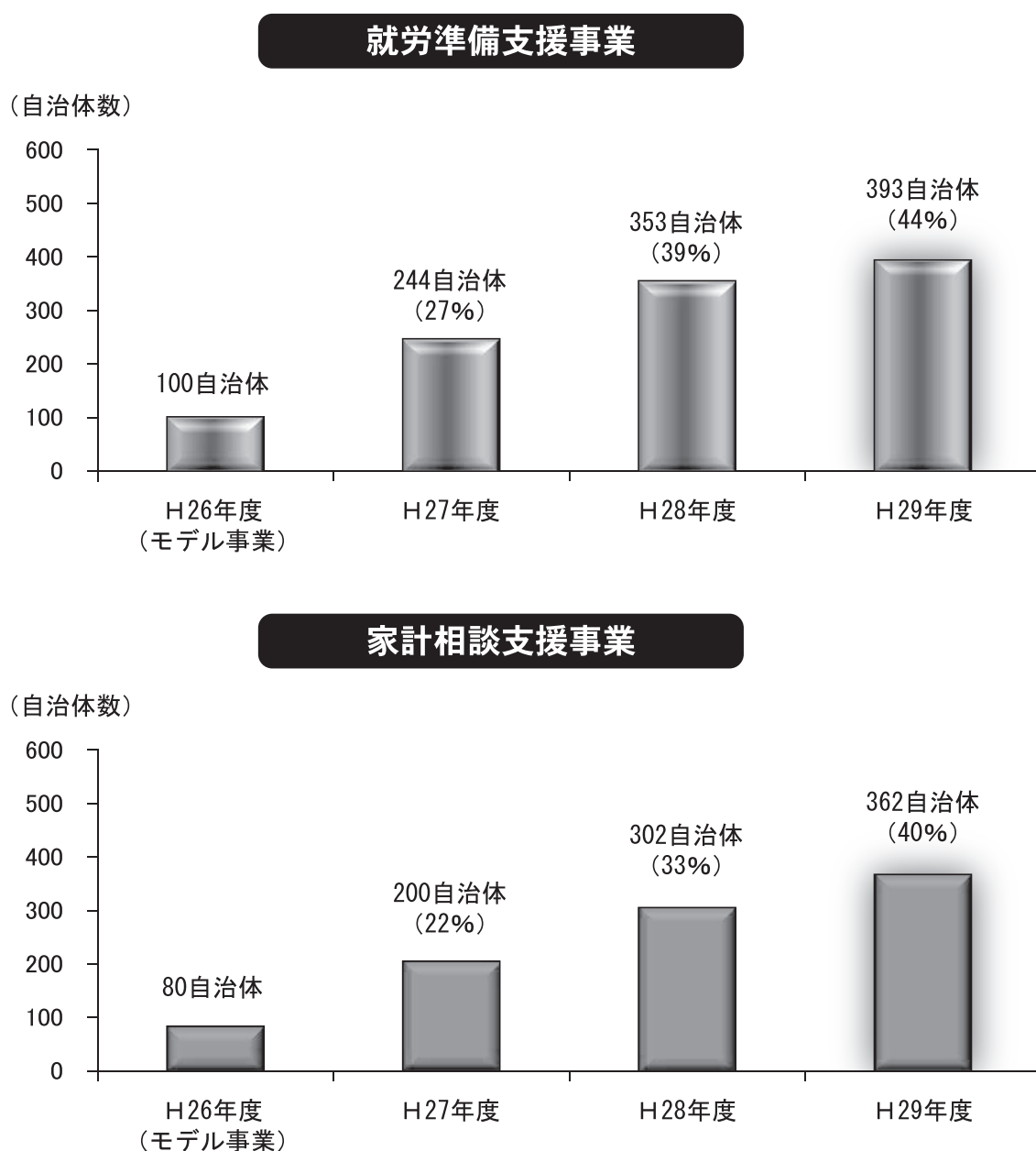
生困法等改正法では、任意事業であった就労準備支援事業と家計改善支援事業を努力義務化し、両事業が効果的かつ効率的に行われている場合には、家計改善支援事業の補助率を引き上げる（1/2→2/3）こととなった。

(18) 阿部彩『弱者の居場所がない社会～貧困・格差と社会的包摂～』講談社現代新書、2011年、5－6頁。また、従前の規定が対象者の範囲を狭め、経済的困窮状態でない人が排除されるとの指摘について布川日佐史「生活困窮者自立支援法改革の課題」『季刊公的扶助研究』（241）2016・4、17頁以下参照。

(19) 同専門委員会報告書については、大川昭博「『自立支援プログラム』で福祉事務所はどう変わったのか」『大原社会問題研究所雑誌』（717）2018・7、3頁以下ならびに澤井勝・上林陽治・正木浩司編著『自立と依存』公人社、2015年を参照。

就労準備支援事業等の自治体における実施状況は、厚生労働省が2017年4月1日を基準日として実施した「平成29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査」によると、2017年（平成29年）度で就労準備支援事業が44%、家計相談支援事業が40%で、いずれも制度発足時に比して、実施団体が増加している。

図表6 就労準備支援事業、家計相談支援事業の実施団体（2017・4・1現在）



出典) 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29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」

ただし、都道府県間で、実施割合に関して格段の格差が生じており（図表7参照）、この格差の放置は公正性を欠くことから、就労準備支援事業と家計相談支援事業については、努力義務化して補助率も高めたものである。

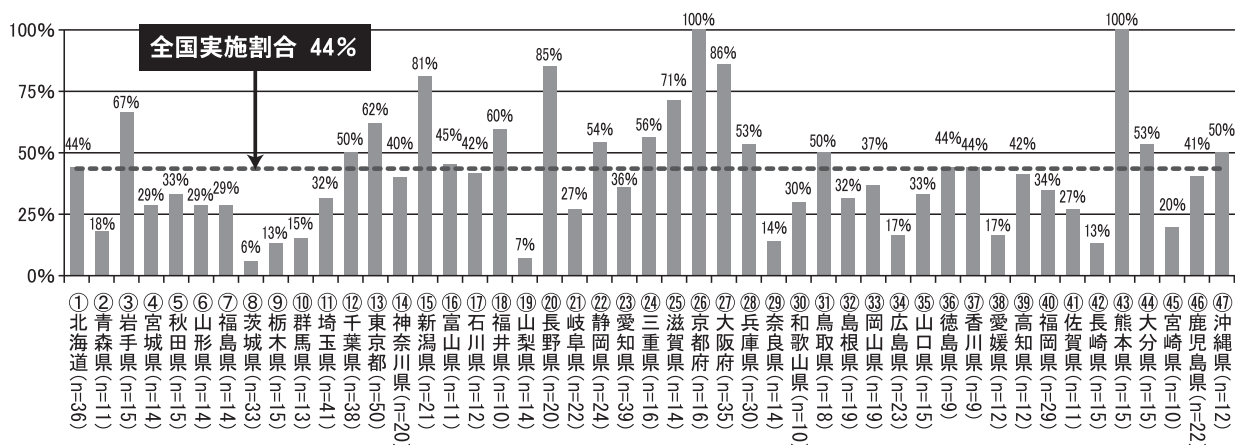
今次改正で努力義務化された就労準備支援事業とはなにか。

そのモデルは、2005年度より始まった生活保護法に基づく自立支援プログラムであり、同プログラムを地域の実情に応じて進めていった先行自治体の実践事例にある。

たとえば、2006年から、生活保護受給者における自立支援プログラムを開始した釧路市は、同プログラムにおいて、稼働収入から無償奉仕まで、多様な働き方による「就労体験」＝「中間的就労」を位置づけた。この中間的就労の意義は、生活保護受給当事者は働かないから貧困に陥ったのではなく、「労働が持つ人間発達に係る価値や場から排除されている状態」にあったから貧困に陥ったと捉えることにより、社会生活における自立の柱に働くことを位置づけ、労働を通じて、自分は社会に役立つ存在であるという「自尊感情」を回復しうる、としたことである。

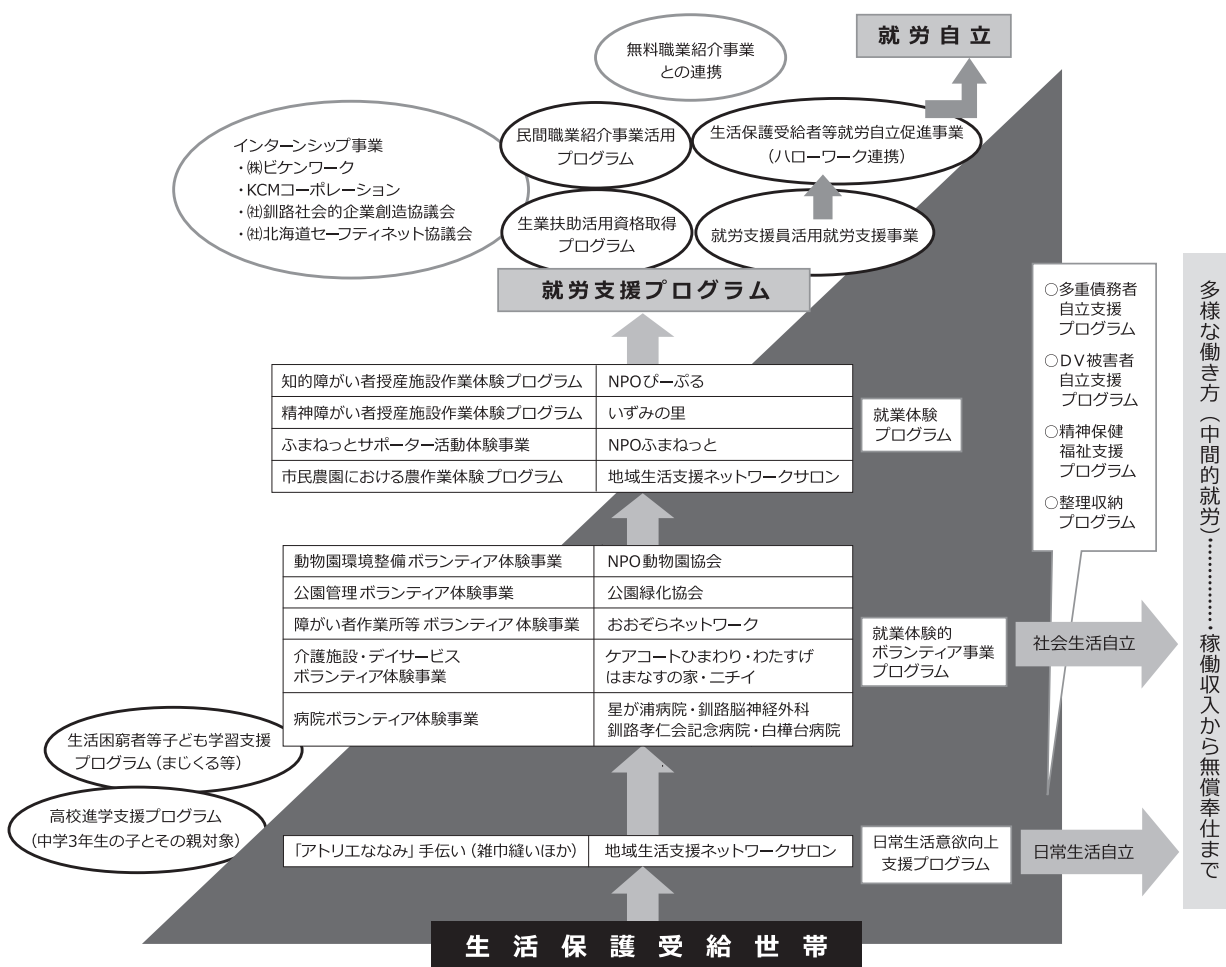
釧路市は、生活保護受給者が中間的就労という就労支援事業を経て、自立にむかっていく一連の過程を、通称「釧路の三角形」と呼ばれる「釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況図」として明らかにしている（図表8参照）。そして中間

図表7 就労準備支援事業都道府県別実施割合（2017・4・1現在）



出典）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29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」

図表 8 釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況図 (2017年 4月現在)



出典) 榎部武俊「生活保護革命の途上にて — “かけがえのない私” の獲得と生きる場を求めて」
『大原社会問題研究所雑誌』 (717) 2018・7、17頁掲載図

的就労については、次のように定義している⁽²⁰⁾。

「自立支援プログラムにおける『中間的就労』の位置づけは、(中略) 保護から就労にいたる垂直的な過程の「中間」というだけではない。それは、生活保護への全面的な依拠と、「完全」な就労自立との間にある、就労収入と生活保護の組み合わせによって生活が成り立っているような、多様なグラデーションの『あいだ』に位置する状態という意味での、水平的な意味での「中間」でもある。(中略) 可能

(20) 釧路市福祉部生活福祉事務所編「生活保護受給者自立支援にかかわる第二次ワーキンググループ会議報告書」

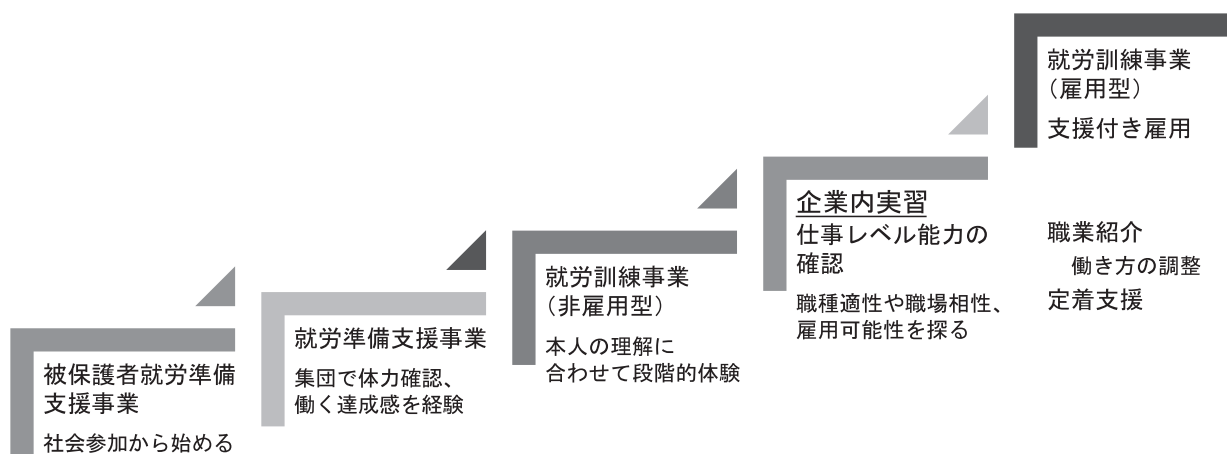
な範囲で自身の経験や能力を活かして、就労や有償・無償のボランティア等を通じて社会参加すること、またそのことによって一定の収入を得ること——何よりもそのような状態を、積極的・肯定的なものとして評価する……。」

また、2013年から生活困窮者自立支援制度の取り組みを開始した大阪府豊中市も、釧路市と同様に、自立支援事業の中心に就労準備支援事業を位置づける。

自立相談支援事業の中で実施される就労に向けた基本的な相談・支援、就労準備支援事業、就労訓練事業といった事業が、地域就労支援事業、無料職業紹介事業、その他の就労訓練に係る独自の取り組みなどとの連携のもとに実施され、対象者の状況により、たとえば中長期的なスパンで就労に向けた支援が必要と判断された被保護者や就労経験のない長期のひきこもり者などに関しては、まず社会参加からスタートし、就労準備支援事業、就労訓練事業（非雇用型）、企業内実習、就労訓練事業（雇用型）というように、段階を踏んで実施される⁽²¹⁾。

今次法改正における就労準備支援事業の努力義務化は、上記の先進自治体の取り組みを全国的に広げるものとして作用するものと考えられる。

図表 9 豊中市就労支援モデル



出典) 豊中市市民協働部くらし支援課「豊中市における生活困窮者自立支援の取り組み」

(21) 豊中市の就労支援事業については、正木浩司「豊中市の生活困窮者自立支援の取り組みに見る自治体就労支援の可能性」『自治総研』（476）2018・6、47頁以下に詳しい。

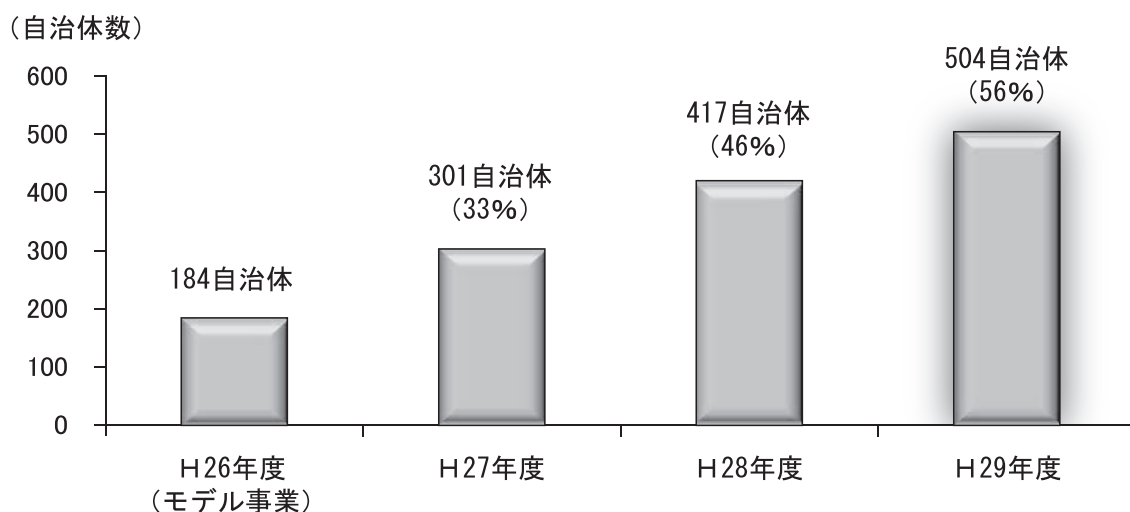
④ 子どもの学習・生活支援事業の強化（第3条第7項）

子どもの学習支援事業の実施状況は、504自治体（56%）である。にもかかわらず、任意事業のままとなった。その一方、学習支援事業に加え、生活習慣・育成環境の改善に関する助言、教育及び就労（進路選択等）に関する相談に対する情報提供、助言、関係機関との連絡調整が規定された。

生活困窮世帯の子ども等に関して、トータルな支援を実施してきたのが、高知市である。同市では、生活困窮者自立支援法施行（2015年4月）前の2011年度から、教育委員会と福祉事務所の連携のもと、生活保護や生活困窮の子どもたちなどへの学習支援を行う高知チャレンジ塾運営事業を実施してきた。この事業は、市内10会場において、生活保護受給世帯及び生活困窮世帯の中学生を対象に居場所の提供と学習支援を行い、また、福祉事務所でも、子どもの健全育成支援を目的として、就学促進員を3名配置し、高知チャレンジ塾への生活保護受給世帯の子どもの参加促進などを行ってきたものである。

生活保護受給世帯及び生活困窮世帯の中学生への参加呼びかけは、学校を通じて行われ、参加登録にあたり親子面接を実施し、隠れた問題を認識するという方法が採られている。

図表10 子どもの学習支援事業（2017年4月1日現在）



出典) 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29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」

⑤ 実施体制の問題

最後に実施体制の課題である。

自立相談支援事業における事業従事者数は実人数で4,700人、職種別では、相談支援員が2,660人と最も多く、続いて就労支援員が1,831人となっている。兼務の状況では、生活困窮者自立支援制度関連事業以外の事業を兼務している割合（34.9%）が最も高く、次いで、「被保護者就労支援事業」（20.7%）、「家計相談支援事業」（16.6%）となっている。

保有資格について、3職種とも「社会福祉士」、「社会福祉主事」の保有割合が高く、また、就労支援員は他職種に比べて、「キャリアコンサルタント」や「産業カウンセラー」の割合が高い⁽²²⁾。

自立支援事業の運営方法に関しては、自治体直営方式が37.5%、社会福祉協議会等への委託方式が51.3%、直営＋委託が9.7%となっており⁽²³⁾、業務委託先による実施が6割以上である。

問題は、自立支援対象者の自立に向けた取り組みが長期間を要するにもかかわらず、委託先事業者との契約の多くが1年契約で、このため委託先の従業員の雇用契約も1年以内という不安定雇用のため、長期的な視野に立った支援の実施が困難であるということにある。

この点は、国会審議でも取り上げられた課題であるが、事業の実施自治体は、当該委託契約について、長期継続契約（地方自治法第234条の3、地方自治法施行令第167条の17）として締結する必要があると考えられる。

(2) 生活保護法・社会福祉法関連

① 大学進学時の就学準備（第55条の5）

被保護世帯の子どもが大学等への進学を支援し、進学の際の新生活立ち上げの費用として、「進学準備給付金」を一時金として給付することとなった。金額は、自宅通学者は10万円、自宅外通学で30万円である。また、世帯分離については、現行制度のまま残置された。

(22) 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29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」

(23) 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27・28年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査」

生活保護世帯の子どもの進学支援の在り方については、高等教育への公的支援全体の在り方について、給付型奨学金の拡充を求める意見が多く聞かれた。たとえば、部会報告書でも、「生活保護世帯の子どもの大学等への進学を支援するため、給付型奨学金の拡充等の一般施策の動向も踏まえ」と前提条件を置き、参議院厚生労働委員会の附帯決議においても、「生活保護世帯の子どもの大学等への進学支援については、（中略）給付型奨学金の検討・実施状況も踏まえ必要な措置を講ずること」としていた。

こうした意見を踏まえ、文部科学省は、2018年12月28日、真に支援が必要な低所得者世帯の者に対して、①授業料及び入学金の減免と②給付型奨学金の支給を合わせて、年間最大90万円を措置することを明らかにした（開始時期は2020年4月から）。

② 無料低額宿泊所（社会福祉法第68条の2～第72条）

今次改正法では、社会福祉住居施設の設置（第68条の2）が新設され、第二種社会福祉事業を営もうとする者は、建物その他の設備の規模及び構造を含む事項について、都道府県・政令市に届出でなければならないとし、このため都道府県は、施設の設備の規模及び構造等を条例で基準を定めなければならないが、また当該条例は、(一)配置する職員及びその員数、(二)居室の床面積、(三)利用者の適切な処遇及び安全の確保並びに秘密の保持に密接に関連するもの、(四)社会福祉住居施設の利用定員について厚生労働省令で定める基準を標準として定めるものとした。

5. 地方自治法への影響

生活保護法中、法定受託事務に係る改正部分について、地方自治法別表第一が改定され、具体的には、進学準備給付金の支給、就労自立給付金の支給、これらに関わる報告が、都道府県ならびに市町村の法定受託事務として別表第一に分類された。

おわりに

生困法等改正法は、生活困窮者自立支援法部分と生活保護法部分で、その向きが際立つ

改正内容となった。

生活困窮者自立支援法改正は、理念を明記し、定義の正確さを期するよう拡大し、自立相談支援事業等の利用勧奨の努力義務として、庁内連携・地域における関係機関連携を強化し、都道府県の役割を強め、福祉事務所のない町村でも相談を受け付けられるよう財政措置を施し、任意事業を努力義務事業とし、子ども支援に事業内容を加え、困窮の極みと位置づけられるハウジングプア対策を強化するなど、相当程度、生活困窮者自立支援対策を積極的に強化した。

一方、生活保護法は、生活保護受給世帯に対してのみ後発医薬品を原則化し、被保護者の生活習慣病の予防等の取組など医療扶助費の削減策を強化するなど、被保護者の制度利用を抑制する傾向を強めた。

この対照的な傾向は、衆参それぞれの附帯決議の内容にも現れている。

この差異は、どこから生まれたのか。

おそらく、生活困窮者自立支援法に基づく事業が、たとえば事業の担い手がNPOや社会福祉協議会等の社会的企業で、相談窓口にアクセスできない困窮者をアウトリーチするという手法で見つけ出すという、外向きの志向性を持っているのに対し、生活保護法の体系は、その事業を福祉事務所内部に押し込める内向き志向で、閉鎖的なことにあると思われる。

すなわち、生活困窮者自立支援法は、制度利用者を社会的自立に向けて旅立たせようとするのに対し、生活保護法は、制度利用者は無産化し自立させないものとなっているのではないか。

横浜市で、長年、専門職ケースワーカーとして勤務する大川昭博は次のように語る。

「生活困窮者支援が生活保護制度と一体のものとして運用されるものである以上、両者の支援の方向性が真逆であってはならない。（生活保護法の ― 引用者）自立支援プログラムが福祉事務所側の『手順』ではなく、自立支援プログラムを利用する被保護者のものである、という位置づけを確保するためには、生活困窮者自立支援法で行われている支援の在り方に、生活保護の支援の在り方が近づいていかなければならない」⁽²⁴⁾。

（かんばやし ようじ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

(24) 大川昭博、前掲注(19)、13頁

【参考文献】

- 阿部彩『弱者の居場所がない社会～貧困・格差と社会的包摂～』講談社現代新書、2011年
- 櫛部武俊・沼尾波子・金井利之・上林陽治・正木浩司『釧路市の生活保護行政と福祉職・櫛部武俊』公人社、2015年
- 澤井勝・上林陽治・正木浩司編著『自立と依存』公人社、2015年
- 駒村康平「現代社会における生活困窮者自立支援制度の役割と意義」『自治実務セミナー』（646）2016・4、2頁以下
- 生水裕美「野洲市生活困窮者支援事業」『自治実務セミナー』（646）2016・4、20頁以下
- 上林陽治「総合相談窓口に関するオムニバス：相談機能は全庁で、対応は『餅は餅屋』で（特集 自治体業務改革の焦点）」『都市問題』107(7)、2016・7、54頁以下
- 浜田勇「生活困窮者等の自立促進のための支援強化策 ― 生活困窮者自立支援法等改正案 ―」『立法と調査』（399）2018・4、17頁以下
- 布川日佐史「生活困窮者自立支援法改革の課題」『季刊公的扶助研究』（241）2016・4、17頁以下
- 今村雅夫「生活困窮者自立支援法の一部改正をどうとらえるか」『季刊公的扶助研究』（250）2018・7、24頁以下
- 大川昭博「『自立支援プログラム』で福祉事務所はどう変わったのか」『大原社会問題研究所雑誌』（717）2018・7、3頁以下
- 櫛部武俊「生活保護革命の途上にて ― “かけがえのない私” の獲得と生きる場を求めて」『大原社会問題研究所雑誌』（717）2018・7、14頁以下
- 池谷秀登「生活保護自立支援プログラム導入時の議論と到達点」『大原社会問題研究所雑誌』（717）2018・7、29頁以下
- 正木浩司「生活困窮者自立支援制度2018年改正の概要と意義」『北海道自治研究』（596）2018・9、22頁以下