

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3回）	
平成28年11月14日	資料3 （菊池委員提出資料）

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）メモ

早稲田大学 菊池馨実

10月24日（月）の第2回検討会において、各委員からのご発言には大いに触発された。とくに、複数の委員から出された、「次第に難しいケースが溜まってきている」「1年という支援期間では短い」といった趣旨のご発言を契機に、私なりに若干考えたことを、以下、2点にわたり、メモとしてご提示申し上げたい。

1 政策効果の計り方の難しさ

生活困窮者自立支援法（以下、本法）に基づく各事業が実施されて間もない現時点においては、対象者数、相談件数、就労者数などの量的拡大が目標とされることにも一定の合理性が認められる。その反面、就労、社会参加等に関わるアウトプットないしアウトカムに結びつき難いケースを自治体や事業者が数多く抱えることが、直ちに消極的に評価されることのないよう、十分留意する必要がある。難しいケースを多く抱える自治体や事業者に対し予算等で不利に扱うことは、目に見える形での「実績」に結びつきやすいケースを優先的に扱うという安易な姿勢（クリームスキミング・いいとこ取り）を生むことにもつながりかねない。

このことは、本法に基づく諸事業の政策効果をどのように計るか、あるいは政策評価をどのように行うか、という論点とも密接に関わる。直ちには「実績」に結びつかないことをもって、各事業の将来的な予算規模をめぐる議論に直結させるべきではない。また各事業の就労、社会参加等の改善と直接結びつく指標のみをもって、諸事業を評価することにも、慎重な姿勢が求められる。

2 難しいケースの「滞留」の法的評価

社会保障とは、歴史的には、貧困や困窮状態と結びつき得る一定の社会的事故（ないし要保障事由）の発生に際しての経済的保障と捉えられてきた。そうした国家による大規模かつ効率的な所得再分配の仕組みが、国民の貧困の軽減に大いに役立ったことは言うまでもない。これに対し、とりわけ21世紀に入って、経済的側面に限定されない「社会的排除」の側面に焦点が当てられるようになったこととも関連して、金銭給付などによる最低生活の維持（憲法25条1項参照）にとどまらない、社会への（再）統合による個人の自立支援の重要性が認識されるようになった。そこでは、従来型の社会保障の網の目から抜け落ちた、往々にして複合的な困難を抱えた人びとに対するきめ細かな個別支援（による社会的

1 猪飼周平「ケアの社会政策への理論的前提」『社会保障研究』1巻1号（2016年）46頁。

包摂)が不可欠のものと考えられるに至った。

本法による諸事業の多く(とりわけ自立相談支援事業)は、こうした「従来型の社会保障による定型的支援」から、「新しいタイプの個別的福祉的支援」という、日本の社会保障の大きな局面転換の象徴として位置付けられ得るものである。このことは、1で述べたこととも関連して、難しいケースが滞留することを法的にどのように評価するのか、という論点に関わる。

ところで、従来の貧困者対策の典型は、生活保護制度であった。生活保護給付は、生活扶助・教育扶助・住宅扶助・医療扶助・介護扶助・出産扶助・生業扶助・葬祭扶助の8種からなる。これに対し学界では、「福祉扶助」として、いわゆるソーシャルワーク(相談援助)を個別給付化すべきとの議論があった²。しかし、こうしたケースワーク等を通じた相談援助サービスなどの提供は、金銭及び現物(物品・医療・介護)給付のような実体的な最低生活保障そのものではなく、自立助長と直結した手続(プロセス)保障的な性格をもつこと、それゆえ定量的な水準の保障という考え方に馴染み難いことから、生活保護法上列挙されている各給付と同列の取扱いは難しいと考えられてきた³。

本法に基づく諸事業の多くは、まさにこうして従来法定化が難しいと考えられた相談援助サービスを、生活保護法とは一応切り離された生活困窮者支援の枠組みにおいて、法令上明確に位置付けた画期的な試みと評価できる。その反面、法的観点から重要と思われるのは、こうしたサービスによる「オーダーメイド型」の個別支援が、支援を受ける人びとの側に、何らかの法的な意味での受給利益(あるいは支援を求める規範的な根拠)を想定しているのか(あるいは想定できるのか)という点である。具体的な例を挙げると、直ちには就労や社会参加に結びつき難い「滞留」者が、法令等で設定された期限の到来とともに(あるいは自治体等の裁量的決定により)、支援を求める資格ないし根拠を失うことになるのか、そうではなく、本法の帰趨に関わらず、個別支援に対する一定の資格を、法的に尊重されるべきものとして観念できるのか、である。前者の脈絡で捉えれば、本法に基づく諸事業の実施等は、(国による枠付けはあるとしても)基本的に自治体等の裁量に委ねられており、ほとんどの補助金・助成金事業がそうであるように、継続に向けた期待利益は原則として保護されないとの結論に結びつく。他方、後者の脈絡で捉える余地があるとすれば、先に示唆しておいたように、相談援助サービスなどの提供に係る規範的基盤は、それ自体、最低生活保障の一内容をなすというよりも、人びとの多義的な意味での「自立」を継続的に支援するプロセスそれ自体を確保することに意義が認められること(このことは、「自立」が実際に達成されることまでは必ずしも保障されないことも意味する)からすれば、「健康で文化的な最低限度の生活」を国民の権利として保障する憲法25条1項

² 阿部和光「公的扶助法における権利と法の構造」(日本社会保障法学会編『講座社会保障法第5巻 住居保障法・公的扶助法』法律文化社、2001年所収)115頁。

³ 菊池馨実「公的扶助の法的基盤と改革のあり方—『自由』基底的社会保障法理論の視角から—」『季刊社会保障研究』39巻4号(2004年)430頁。

(いわゆる生存権規定)ではなく、むしろ国民の幸福追求権、自己決定権を保障する憲法13条に由来する規範的要請であるという点に求められる。近時の社会保障制度改革では、相談支援サービスを法律上明確に位置付け、個別給付化を図るなどの例もみられており(例えば、障害者総合支援法51条の5以下参照)、こうした全体的な方向性は、本法による相談支援の法的位置づけを考えるに当たっても参照されるべきである。

滞留者の存在を、相談者のスキルひいては支援者の専門性の問題との関わりで捉えることも可能であろう(仮に専門職アプローチと呼んでおく)。しかし、本法の対象者を、単なる「保護されるべき客体」としてではなく、少なくとも理念的には、いわゆる「地域共生社会」に向けて、支えられる側にも支える側にも立ち得るという意味で「能動的積極的な法主体」ないし「権利義務主体」と捉えるべきであるとするれば、専門職アプローチ的な捉え方による解決に限定すべきではなく、上述した被支援者の側の受益の法的性格にも思いを致すべきであるように思われる。

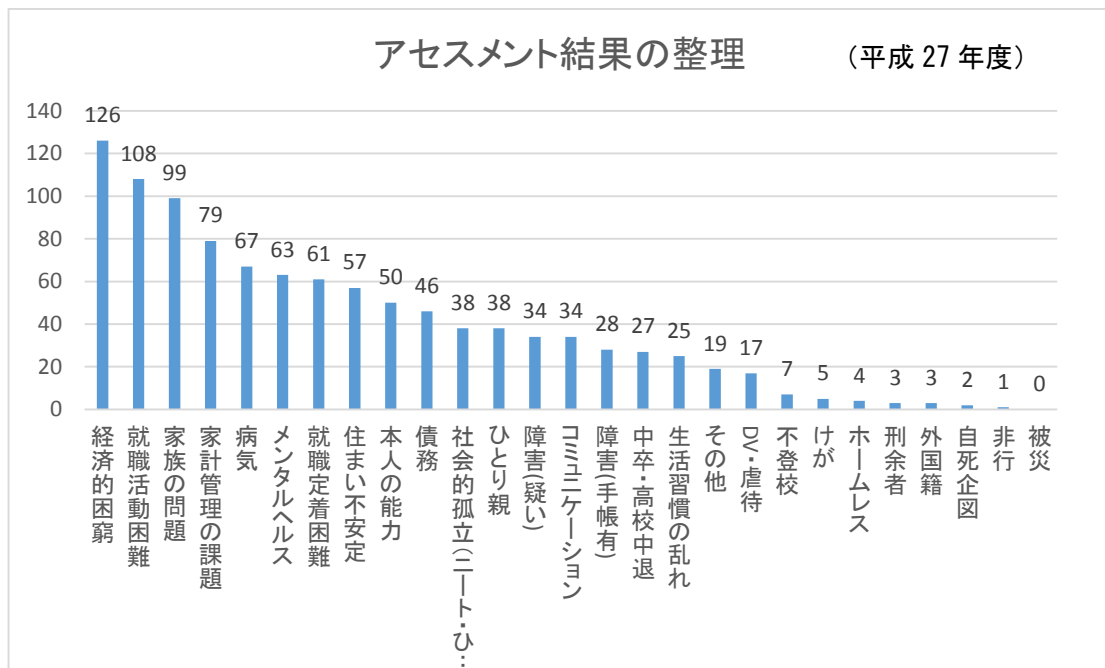
以上、本法のあり方や枠組みを考えるにあたって、根源的な問いであるとも思われるため、問題提起しておきたい。

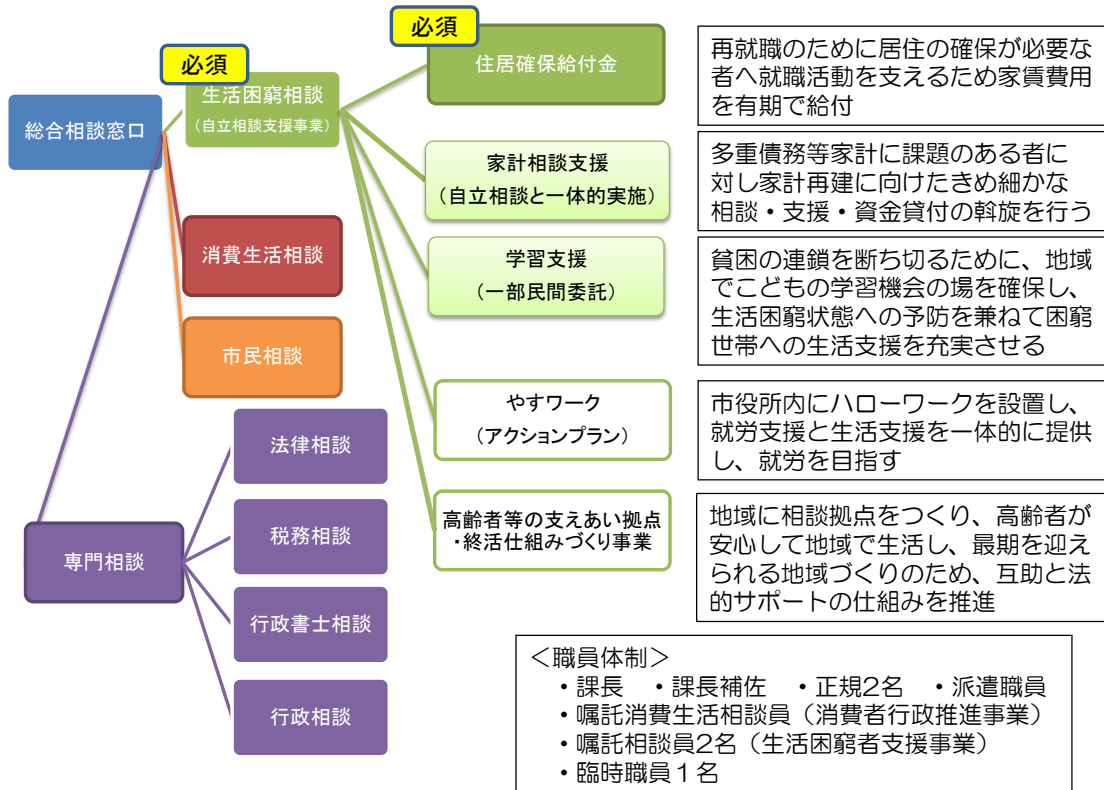
平成27年度 野洲市相談状況報告

◆ さまざまな問題を抱える市民に対し、関係機関との連携の下、各種支援を実施しました。

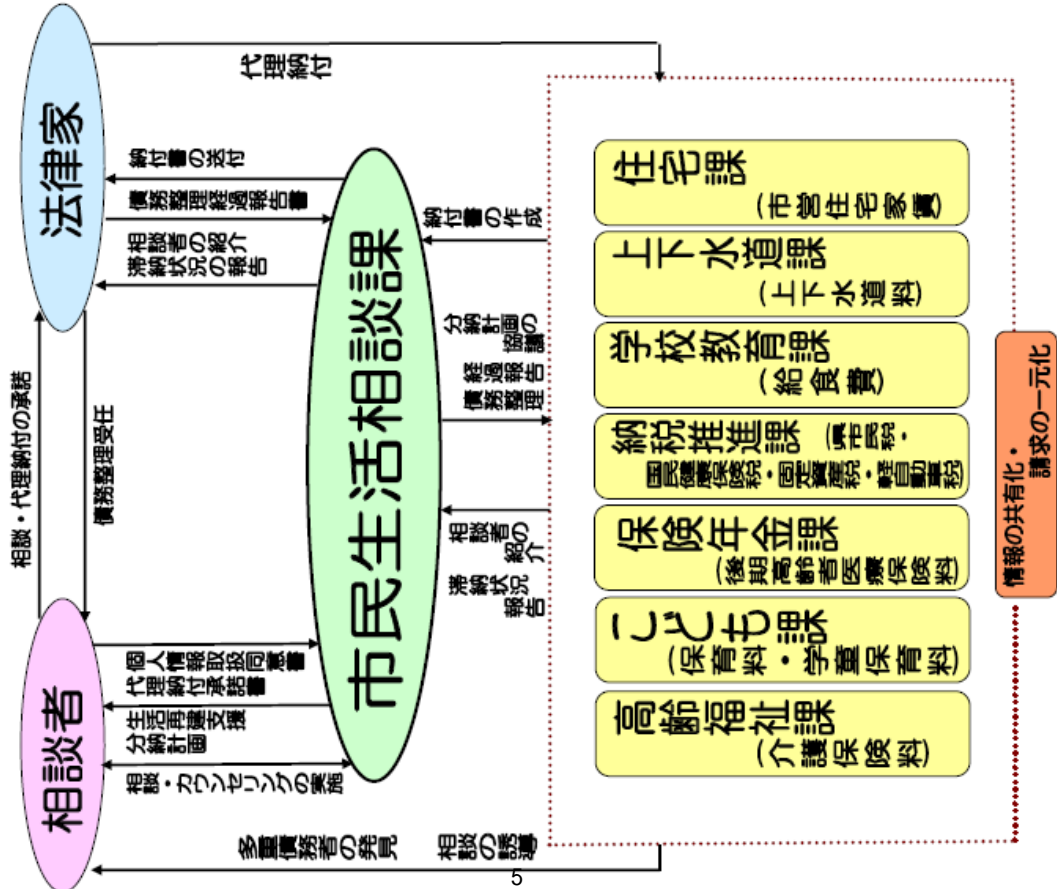
消費生活相談状況	平成27年度	平成26年度
相談件数（多重債務件数）	954件（46件）	807件（44件）
被害救済金額	49,170,329円	43,037,925円
多重債務過払い金回収金額	30,896,390円	—

生活困窮者相談支援状況		平成27年度	平成26年度
新規相談者人数（実数）	男	91人	66人
	女	80人	87人
	合計	171人	153人
やすワークによる就労支援	相談者人数（実数）	151人	191人
	面談件数（延べ数）	918回	942回
	就職決定者数 （実人数105人）	140人 （実人数106人）	146人 （実人数106人）
就労決定者の属性 *重複回答あり	生活保護受給者	33人	28人
	住宅手当受給者	4人	22人
	障がい者	24人	17人
	母子家庭	53人	33人
	高齢者	4人	11人
	その他生活困窮者	39人	96人





野洲市多重債務者包括的支援プロジェクトの流れ



資格証明書から生活困窮者を発見



※野洲市国民健康保険被保険者資格証明書等交付要綱の改正
資格証明書の交付対象とならない特別事情に野洲市の独自基準を追加(平成27年4月1日施行)

(生活再建に係る支援を要する者に対する措置)

第7条 市長は、国保税を滞納している世帯主が生活困窮状態にあり、かつ、生活困窮者自立支援法(平成25年12月13日法律第105号)第2条第2項に規定する生活困窮者自立相談支援事業の適用を必要とする者であると認めたとときは、当該世帯主について特別の事情等を有する者とみなす。

・国民健康保険税の滞納が1年以上継続した場合に、保険証に引き換えて「資格証明書」を交付する。通常、医療機関の窓口負担は年齢・所得に応じて1～3割となるが、この資格証明書の交付を受けた場合は10割負担となる。

・ただし、納付ができない「特別な事情」を申告して認められた者等は、保険証の交付を引き続き(改めて)受けることができる。資格証明書の交付及び「特別な事情」等の基準は法令で定められており、以下のとおりである。

＜国民健康保険法施行令(昭和33年政令第362号)第1条＞

- 1 世帯主がその財産につき災害を受け、又は盗難にかかったこと。
- 2 世帯主又はその者と生計に一にする親族が病気にかかり、又は負傷したこと。
- 3 世帯主がその事業を廃止し、又は休止したこと。
- 4 世帯主がその事業につき著しい損失を受けたこと。
- 5 上記に類する事由があったこと。

・事業以外の損失などでの事情で生活困窮状態となり保険税を納付する能力を失った滞納者については、生活困窮の実態は同等であるが、「特別な事情」に該当しない者として、保険証の交付をしてこなかった。(資格証明書の交付)

・しかし、国からの通知等では医療を受ける必要が生じ、かつ医療機関に対し10割分の医療費の支払いが困難と認められる者については資格証明書を交付しないこととなっている。

◎今回、生活困窮者自立支援法の施行を受け、野洲市国民健康保険被保険者資格証明書等交付要綱の改正を行い、生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援事業による相談支・支援の実施が必要と認められる者に対し、資格証明書を交付しない対象とした。

◎資格証明書の交付を受けている市民の多くは生活困窮者であり、生活困窮者の生活再建を進めていくうえで、健康づくり(適正受診)は必要である。

◎要綱改正を受け、保険年金課から資格証明書となっている世帯に対し、「生活困窮状態のため納付ができず、市民生活相談課にて相談を受けるなら保険証を交付する」旨の通知を送り、相談者の発見につなげた。相談につながった相談者については、保険年金課、納税推進課とともに、生活再建に向けた支援に取り組んでいる。

野洲市家計相談支援事業におけるみずほシステム分析

対象（平成 27 年 4 月～平成 28 年 10 月末日）

総プラン数	498
うち家計相談支援事業	197
うち評価済み	129

※全相談者数における住居確保給付金の利用は 11 人、54 か月

< 見 ら れ た 変 化 >

健康状態の改善	14
医療機関受診開始	7
障害手帳取得	4
住まいの確保・安定	16
生活保護適用	14
家計の改善	57
債務の整理	29
就労収入増加	20
一般就労開始	63
中間的就労開始	0

職場定着	4
就職活動開始	16
職業訓練の開始	2
社会参加機会の増加	27
生活習慣の改善	20
対人関係の改善	18
自立意欲の向上	34
孤立の解消	27
精神の安定	31
その他	28

【 参 考 】 そ の 他 の 詳 細

滞納税金・学童保育料の分納誓約ができた
 税の分納の支払が開始できた
 仕事が続けられない自分のことを告白
 生活保護からの脱却
 障害年金が受給決定した
 子の保育園が決定した
 義父の介護方針が決まり就労計画が可能
 運転が可能となり、職業選択肢が広がった。
 家事習得の意欲向上した
 子の精神障害手帳取得にむけて動き出した
 住民票の異動届けが出来た
 県営住宅に当選した
 精神障害者 2 級手帳取得自立支援医療手続
 健康診断を受けることができた
 大学合格入学手続きでき自立の為住宅確保

死後の事務手続き・相続で司法書士が受任
 精神状態が安定し落ち着いて話が出来た
 発育不良の乳児の体重が増加した
 離婚成立により児童扶養手当を受給した
 両親の支援の協力や意識の改善向上
 衛生面が改善しゴミ出しが出来た
 交換銀行で電子レンジを入手し活用
 「市役所への来所」「電話で話す、取る」こ
 とができるようになった
 他人に質問や発言ができるようになった
 SOSの発信ができるようになった
 障害受容に向けて臨床心理士との面談開始
 適性検査で自分の得意不得意を確認した

27年度家計相談支援集計表

No	年代	男女	紹介元	家計 チェック ク	CF	住居 確保	社協 貸付	就学 援助	生活 保護	年金 受給	金銭 管理 サービ	債務 整理	各種 減免	納付 相談	就労 相談	その 他
1	60	男	納税推進課	○	○							○		○		
2	60	男	本人	○					○	●		○	○	○		
3	70	女	本人	○						●			○			○
4	60	女	本人	○			○		○			○	○	○		
5	20	女	子育て家庭支援課	○									○			
6	30	女	子育て家庭支援課	○												
7	50	女	本人	○						○			○			○
8	40	男	納税推進課	○								○		○		
9	60	女	納税推進課	○								○		○		
10	30	男	本人	○					○				○			
11	30	女	社会福祉課	○					○							
12	40	女	子育て家庭支援課	○				○					○			○
13	50	女	子育て家庭支援課	○									○			
14	20	男	社会福祉協議会	○					○							
15	60	男	医療機関	○							○					○
16	30	女	本人	○								○				
17	50	男	納税推進課	○									○			○
18	50	男	地域包括支援センター	○					●				○			○
19	30	女	社会福祉協議会	○									○			○
20	70	男	納税推進課	○						●						
21	50	男	納税推進課	○									○			
22	40	男	障害者自立支援課	○				○								
23	30	女	本人	○					○				○			○
24	50	女	本人	○									○			
25	50	男	本人	○									○			
26	20	女	子育て家庭支援課	○										○		○
27	30	女	社会福祉課	○						●						○
28	20	男	本人	○												
29	60	女	地域包括支援センター	○					○							○
30	20	女	子育て家庭支援課	○												
31	50	男	支援者	○							○					
32	20	女	本人	○										○		
33	60	男	本人	○						○						
34	30	男	本人	○									○			
35	70	男	納税推進課	○					○	●				○		○
36	30	男	納税推進課	○								○		○		
37	50	男	社会福祉課	○					○				○			
38	50	女	納税推進課	○												
39	60	男	医療機関	○					○							○
40	30	女	子育て家庭支援課	○												
41	40	男	社会福祉課	○												
42	50	男	社会福祉協議会	○										○		○
43	50	男	本人	○												
44	60	男	本人	○												
45	30	男	納税推進課	○										○		○

27年度家計相談支援集計表

No	年代	男女	紹介元	家計 チェック ク	CF	住居 確保	社協 貸付	就学 援助	生活 保護	年金 受給	金銭 管理 サービ	債務 整理	各種 減免	納付 相談	就労 相談	その 他
46	40	男	本人	○											○	
47	40	女	学校教育課	○												
48	30	男	納税推進課	○										○		○
49	20	女	本人	○									○			○
50	50	男	民生委員	○												
51	60	男	社会福祉課	○												○
52	60	男	社会福祉協議会	○					○					○		○
53	30	男	本人	○										○		
54	50	女	納税推進課	○										○		○
55	70	男	納税推進課	○						●				○		○
56	40	男	納税推進課	○										○		○
57	40	女	本人	○												
58	50	女	納税推進課	○										○		○
59	70	男	納税推進課	○						●				○		
60	40	男	本人	○										○		
61	70	男	社会福祉協議会	○						●				○		○
62	40	男	親戚	○										○		○
63	40	女	本人	○												
64	50	男	社会福祉課	○					○							
65	40	女	本人	○										○		
66	30	女	納税推進課	○										○		○
67	30	男	納税推進課	○										○		○
68	30	女	納税推進課	○										○		○
69	30	男	納税推進課	○										○		○
70	50	男	納税推進課	○										○		○
71	40	男	納税推進課	○					○					○		○
72	30	女	本人	○												○
73	40	女	HW草津	○												○
74	20	女	子育て家庭支援課	○												○
75	40	女	本人	○										○		○
76	30	男	納税推進課	○										○		○
77	20	女	家庭児童相談室	○										○		○
78	40	男	納税推進課	○										○		○
79	30	男	納税推進課	○										○		○
80	30	女	夫	○										○		○
81	20	男	納税推進課	○										○		○
82	60	女	納税推進課	○										○		○
83	20	男	社会福祉協議会	○												○
84	40	女	本人	○												○
85	30	女	子育て家庭支援課	○												○
86	40	男	本人	○												○
			市民生活相談課で取ったもの	86	12	8	13	3	14	10	6	41	18	41	51	27
			すでに受給していたもの	0	0	2	0	1	3	8	0	0	0	0	0	0

○

●

ID

3. 相談時家計表 (年 月作成)

相談者氏名
担当相談員名

世帯基本情報	世帯人員計	0人
【内訳】	成人	0人
	うち高齢者	0人
	未成年(下記以外)	0人
	大学生等	0人
	高校生	0人
	中学生	0人
	小学生	0人
	未就学児	0人

収入		
名義人	費目	金額(円)
前月からの繰越金		
基本収入		
本人	給与 ①	0
	給与 ②	
配偶者	給与 ①	
	給与 ②	
本人	年金	
配偶者	年金	
同居者()	年金	
臨時収入・賞与		
本人	(賞与 年間 万)	
配偶者		
援助収入や手当等の収入(毎月)		
	雇用保険	
	生活保護	
	養育費	
	援助(母)	
援助収入や手当等の収入(毎月以外)		
	児童手当	
	児童扶養手当	
	援助	
	副次的な収入	
借入金		
借入金	()	
借入金	()	
借入金	()	
借入金	()	
借入金	()	
預貯金取崩し		
当月の収入合計		
前月繰越含む収入合計		

支出		
費目	金額(円)	小計(円)
住居費		
家賃		0
管理費		0
維持費・修理費・更新費		
基本生活費		
食費		0
外食費		
電気代		0
ガス代		
水道代		0
灯油代		0
被服・理美容・雑貨費		0
医療費・介護費等		0
通信費・車両費		
電話・携帯電話・インターネット		0
ガソリン代(通勤費含む)		
駐車場代		0
車検・車修理代		
通勤交通費		
教育等費用		
学費・保育料・給食費等		
部活動等の費用		
通学交通費		0
塾・習い事費用		
お小遣い・仕送り生活費		
教養・娯楽費用		
新聞・本・雑誌・教養用品		
遊興費・娯楽費用		0
その他		
酒代/酒飲食交際費		
たばこ・お小遣い		0
税金・保険		
税金(住民税・固定資産税・自動車税等)		
社会保険料(国保・国民年金等)		0
貯蓄型保険(学資・年金保険等)		
掛捨て型保険(車・火災等)		
その他保険料		0
返済金		
住宅ローン		0
自動車ローン		
銀行		
消費者金融		0
クレジット(キャッシング・物品)		
滞納税金・社会保険料等		0
滞納生活費(家賃・光熱水費等)		
個人からの借金		0
その他の返済		
家計再生のための新規借入の返済		0
預貯金預入れ		0
当月の支出合計		
翌月への繰越金		
翌月繰越含む支出合計		

備考

返済金以外の計

0

1. 家計相談支援事業のあり方について

⇒ 家計相談支援事業の本来の機能・意義を周知し、積極的な活用をはかるとともに、必須事業化を検討する必要がある。

- 現在、家計相談支援事業については「支援者が相談者の家計管理を行う事業」との大きな誤解があることは否定できない。本事業が「相談者自身の家計を管理する力を高め、早期に生活が再生されることを支援する取り組み」であり「①相談者自身が課題が見えるようになる支援、②ともに目標を設定し、家計の再生に向けて歩き出す支援、③相談者が自ら家計管理を続けていくことの支援」を行うものであるという事業の本旨を周知していく必要がある。
- 生活保護世帯が家計相談支援事業を利用することにより、被保護世帯の生活の質が高まり自立支援に大きな効果をもたらすことが期待できる。生活保護世帯が本事業を利用できるよう検討されたい。
- 平成 27 年度以降、生活福祉資金（総合支援資金、緊急小口資金）、臨時特例つなぎ資金の貸付にあたり、自立相談支援事業の利用が要件化された。これらの資金の借受世帯や、現在は自立相談支援事業の利用が要件化されていない「教育支援資金」を利用する学生等も含めて、今後、家計相談支援事業を積極的に活用していくことが期待される。
- 相談支援・就労支援とともに、家計相談支援も生活困窮者の「生活の再生」に不可欠な専門的な支援として、必須事業化を検討する必要があるのではないだろうか。

2. 子どもの学習支援事業のあり方について

⇒子どもに対する良質な支援が実施できるよう、事業のあり方や、ボランティアも含めた支援者の育成や資質向上の取り組みについて、一定の指針を示す必要がある。

- 子どもの学習支援事業が目指す「将来の自立に向けた包括的な支援」「世帯全体への支援」を良質なものとして実施できるよう、そのあり方について一定の指針を示す必要がある。
- 子どもの学習支援事業においては、学習支援ボランティアなど、様々な地域の人々がかかわることが重要である。これらの人々に子どもへの対応を「任せきり」にせず、子どもに適切ななかかわりを行い、一人ひとりの「学びのニーズ」に応えられるよう、支援にかかわるすべての人材の、資質向上の仕組みを備えていくことが求められる。
- 生活保護世帯の子どもも含め、事業への参加、高校等への進学のみを成果とせず、事業を通じて「子どもの様々な変化」をしっかりと把握し、子どもや世帯全体の支援に生かしていくことが重要である。そのための、委託事業者や関係者との連携・協働のあり方や、仕組みについても検討する必要がある。
- 子どもにとって、どのような支援が必要なのか、また有効であったのか、「子どもの声」を受けとめながら、検討・検証していくことが望まれる。

第2回の検討会に際しての意見

高知市福祉事務所 田中

■生活困窮制度に直結するものではないが、18歳に選挙権が付与された。政治家、政党の訴えや考えを聞き、判断することが求められるが、その際の判断力を養い、将来の自分の暮らしぶりを考える上でも、高校生の段階からしっかりと社会保障の仕組みや財源構造など生活に直接かかわる制度についての知識を持って社会へ望む準備を整えることが生活困窮を予防する、あるいは脱却することにつながるのではないかと。そのための仕掛けとして制度の中に何らかの工夫が求められるのではないかと。

■小規模な市町村では、その行政区域で支援が完結しない場合があり、就労支援で仕事が決まっても該当する職場がないため、隣接市町村へ転居し支援が途切れてしまうという意見があった。国保では、平成 30 年度から都道府県も保険者となり、管内市町村と協議して事務の効率化や標準化を図るとされた。この制度でも例えば、県の福祉事務所が市町村間の支援をつなぐ役割を果たし、結果として広域化に対応できる体制を構築するなどの仕組みを設けるべきではないかと。また、自治体の意欲・体力の差が事業展開の差となっていることから都道府県の関与が大きく関係するため、その役割を明確にする必要がある。