

# 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 —

浜田 勇

(厚生労働委員会調査室)

### 《要旨》

- ・平成30年2月9日、以下の①～⑥等を内容とした、生活困窮者自立支援法、生活保護法、社会福祉法、児童扶養手当法を一括して改正する法律案が国会に提出された。
  - ① 生活困窮者に対する各支援事業の一体的実施の促進。
  - ② 生活保護世帯の子どもの大学等への進学のため、一時金「進学準備給付金」の給付。
  - ③ 「健康管理支援事業」の創設による生活保護受給者等に対する健康管理支援の推進。
  - ④ 医療扶助の適正化のため、生活保護受給者への後発医薬品の使用の原則化。
  - ⑤ 貧困ビジネス対策のため、無料低額宿泊所への事前届出制の導入等による規制強化。
  - ⑥ 児童扶養手当の年間の支払回数の現行の年3回から隔月の年6回への見直し。
- ・主な論点としては、生活困窮者自立支援制度の任意事業実施における地方自治体間格差是正の必要性、医療扶助抑制のための後発医薬品使用原則化の妥当性、大学進学時の世帯分離継続の是非及び高等教育への公的支援の在り方、自立相談支援機関等における人員確保・育成の必要性のほか、平成30年度は生活保護基準等の見直しが行われる年であるため、生活扶助等が減額される世帯への影響及び見直しに伴う他制度への影響等が挙げられよう。

### 1. はじめに

平成30年2月9日、「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」（以下「改正案」という。）が国会に提出された。改正案は、生活困窮者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、無料低額宿泊事業等に係る規制の強化、児童扶養手当の支払回数の増加等の措置を講じようとするものであり、生活困窮者自立支援法、生活保護法、社会福祉法及び児童扶養手当法を一括して改正するものである。

本稿では、これまでの貧困・低所得者対策の変遷及び概要について概観した後、改正案

の主な内容及び論点について紹介することとしたい。

## 2. 貧困・低所得者対策の概要

生活困窮者自立支援法（平成 25 年法律第 105 号）は、「生活困窮者に対する自立の支援に関する措置を講ずることにより、生活困窮者の自立の促進を図ること」（第 1 条）を目的とし、平成 27 年 4 月に施行された。生活困窮者自立支援制度は、「第 1 のセーフティネット」である社会保険制度や労働保険制度等では十分な対応ができない生活困窮者等の増大を背景として、生活保護制度の前段階である「第 2 のセーフティネット」<sup>1</sup>の一環として構築された制度である。

一方、生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号）は、「日本国憲法第 25 条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、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」（第 1 条）を目的とし、昭和 25 年に施行された。生活保護制度は、国の責務として国民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、言わば「最後のセーフティネット」である。

日本の貧困・低所得者対策は、3 層による重層的なセーフティネットの下で行われている。

### （1）生活保護制度の変遷及び概要

政府は、終戦により引揚者、戦災者、失業者等、公的扶助を必要とする者が急増したことを背景として、昭和 21 年 9 月、生活保護法（以下「旧法」という。）を制定し、翌 10 月に施行した。旧法によって、初めて要保護者に対する生活保護が国家責任を原則とすることが明文化された。その後、昭和 25 年 5 月、生活保護制度の拡充強化の必要性等から、旧法は全文改正され、新たな生活保護法が制定された。昭和 25 年生活保護法は、その後、他の低所得者対策や社会保障制度の拡充を受けて改正が繰り返されてきたが、法の根幹を変えるような改正は行われていない。直近では、平成 25 年 12 月に、就労による自立促進、不正受給対策の強化、医療扶助の適正化等を図ることを内容として生活保護法が改正された<sup>2</sup>。

生活保護法には、「国家責任による最低生活保障の原理」（第 1 条）、「保護請求権無差別平等の原理」（第 2 条）<sup>3</sup>、「健康で文化的な最低生活保障の原理」（第 3 条）<sup>4</sup>及び「保護の

---

<sup>1</sup> 他に、雇用保険を受給できない求職者が職業訓練によるスキルアップを通じて早期の就職を目指すため、平成 23 年 10 月から開始された求職者支援制度がある。

<sup>2</sup> 一部を除いて平成 26 年 7 月 1 日施行。

<sup>3</sup> 国民は、生活に困窮した場合には、生活保護法の要件を満たす限り、性別、社会的身分などはもとより、生活困窮に陥った原因は問わず、無差別平等に生活保護を受けることができる。

<sup>4</sup> 生活保護で保障される生活水準は、健康で文化的な最低限度の生活を維持することができるものでなければならない。

補足性の原理」(第4条)<sup>5</sup>の4つの基本原理が明記されている。

生活保護の決定と実施は、都道府県知事、市長(特別区の区長を含む)及び福祉事務所を管理する町村長が行うこととなっており、当該地方自治体の設置する福祉事務所がその事務を実施している。保護の申請に当たっては、「申請保護の原則」(第7条)に従い、要保護者等が窓口である福祉事務所に申請を行わなければならない<sup>6</sup>、保護の申請が行われると、保護の補足性の原理に基づき要保護者の調査が行われる。保護の要否の判定は、「基準及び程度の原則」(第8条)により、厚生労働大臣の定める生活保護基準に照らして行われる。また、「世帯単位の原則」(第10条)に従って、その世帯の最低生活費を算出し、最低生活費と世帯の収入を比較して、世帯の収入が最低生活費に満たない場合、最低生活費から世帯の収入を差し引いた差額が生活保護費として、生活保護受給者に支給される。

生活保護は、生活を営む上で生じる費用として、生活扶助、住宅扶助、教育扶助、出産扶助、生業扶助及び葬祭扶助が金銭給付により、医療扶助及び介護扶助が現物給付により行われる。また、生活保護の実施に要する費用については、国が75%を、地方が25%をそれぞれ負担している。

生活保護の被保護人員は約212万3千人(平成29年12月分概数)であり、過去最多であった平成27年時より約4万人減少しているものの、過去最少であった平成7年時より約124万1千人増加している。また、被保護世帯数は約164万3千世帯(平成29年12月分概数)であり、過去最少であった平成4年時より約105万7千世帯増加している。また、被保護人員の増加等を反映して、生活保護費負担金(事業費ベース)も増加傾向にあり、平成30年度予算では3兆8,182億円となっている。平成28年度までの実績額をみると、毎年度、約半分を医療扶助が占め続けている。

生活保護基準のうち、生活扶助基準の改定方式は、昭和59年から水準均衡方式<sup>7</sup>となり現在に至っている。また、生活保護基準は、定期的に検証が行われることとなっており、社会保障審議会生活保護基準部会が、5年に1度実施される全国消費実態調査のデータ等を用いて評価・検証を実施している。

近年では、生活保護基準部会において平成24年に生活扶助基準の検証を行い、その検証結果及び平成20年以降の物価の動向を踏まえて、厚生労働省において、平成25年8月から平成27年度にかけて生活扶助基準の見直しが行われた。この見直しでは、国費ベースで生活扶助本体分600億円、加算分70億円の減額となった。また、見直しの影響を一定程度に抑える観点から、生活扶助基準からの増減幅について±10%を限度とする激変緩和措置が設けられた<sup>8</sup>。

平成29年の生活扶助基準の検証は、「経済財政運営と改革の基本方針2017(骨太の方針

<sup>5</sup> 生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件とし、また、民法に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われなければならない。

<sup>6</sup> 申請保護を原則としながらも、要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくとも必要な保護を行うことができる(職権保護)。

<sup>7</sup> 当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費実態との調整を図ることにより一般国民の消費水準の動向に即して基準を改定する方式。

<sup>8</sup> 厚生労働省「生活保護制度の概要について」(生活保護基準部会資料2 平成25年10月4日)

2017)」において、一般低所得世帯の消費実態との均衡等の観点からきめ細かく検証することが求められた。平成 28 年 5 月から生活保護基準部会において議論が行われ、平成 29 年 12 月 14 日に報告書（以下「基準部会報告書」という。）が取りまとめられた<sup>9</sup>。基準部会報告書は、生活扶助基準の検証手法はこれまでの検証方法との継続性、整合性にも配慮した透明性の高い一つの妥当な手法としながらも一定の限界があり、厚生労働省において、検証結果を機械的に当てはめることがないよう強く求め、また、従前からの検証方法やその結果を踏まえつつ、個々の世帯の生活に急激な変更を生じさせない視点からみた配慮が重要であると指摘した。

基準部会報告書の報告等を踏まえ、厚生労働省は、平成 30 年度予算において、生活扶助基準を減額する場合の幅は 5 % 以内にとどめ、平成 30 年 10 月から 3 回に分けた段階実施とするなど激変緩和措置を採る方針を示している。

また、児童養育加算については、支給対象を中学生までから高校生までに拡大し、金額は一律 1 万円とした<sup>10</sup>。一方で、現行で母と子ども 1 人で平均月約 2 万 1 千円の母子加算がされていたところ、平均月約 1 万 7 千円に減額することとしている。

これら生活保護基準の見直しによって、国庫負担ベースでは平成 30 年度から 4 年度にわたり合計 160 億円程度の減額となる。

## （２）生活困窮者自立支援制度の概要

平成 20 年 9 月のリーマン・ショックによる景気低迷等を契機として、第 2 のセーフティネットの充実・強化が求められるようになった。

政府は、平成 24 年 2 月 17 日、社会保障・税一体改革大綱を閣議決定し、生活困窮者対策の充実強化と生活保護制度の見直しを打ち出した。厚生労働省は、同大綱を受け社会保障審議会に「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」という。）を設置した。特別部会は、平成 25 年 1 月 25 日に報告書をまとめ、新たな生活困窮者支援制度を構築するため、相談支援、就労準備支援、中間的就労、家計再建に向けた支援等について求めたほか、生活保護制度を見直し、就労収入積立制度の創設、健康・生活面等に着目した支援、不正・不適正受給対策の強化、医療扶助の適正化等を図ることを求めた。

平成 25 年 12 月 6 日、特別部会の報告書の内容等を踏まえ、前述の改正生活保護法とともに生活困窮者自立支援法が成立した。

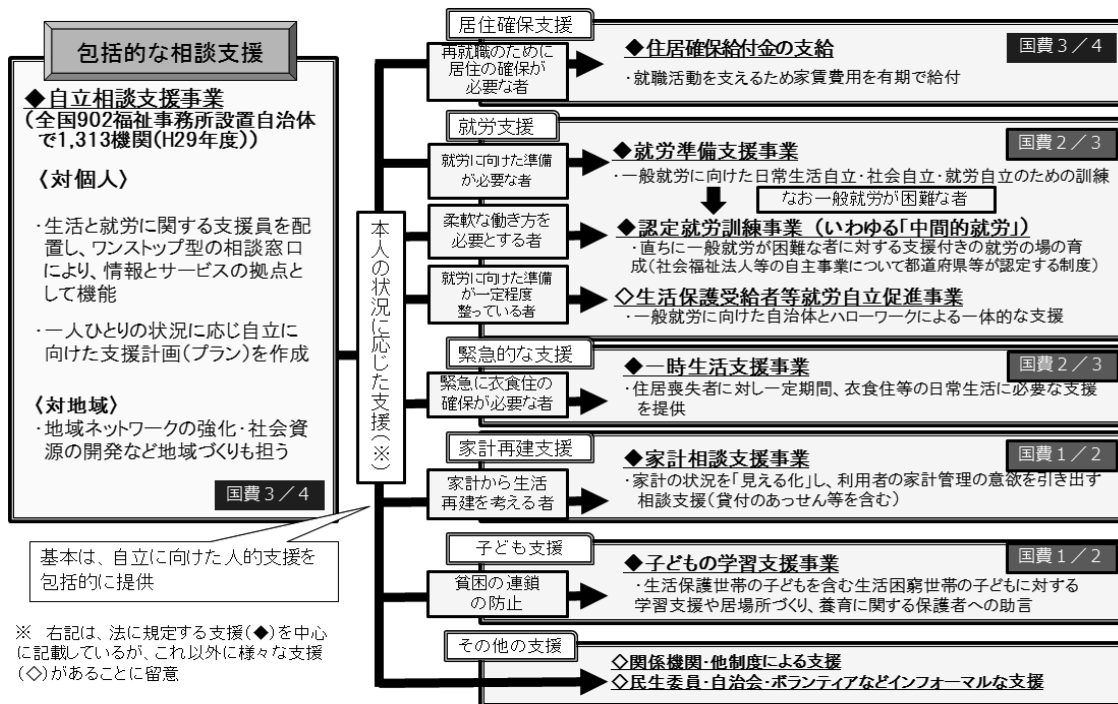
生活困窮者自立支援制度の対象者は、要保護者以外の生活困窮者という幅広い対象者を想定しており、生活保護に至る前の自立支援策の強化を図るだけでなく、生活保護から脱却した人が再び生活保護に頼ることのないよう、生活保護制度と生活困窮者対策の一体的な実施が前提となっている。生活困窮者自立支援法に基づく必須事業としては自立相談支援事業及び住居確保給付金の支給があり、これらの国庫負担は 4 分の 3 となっている。また、任意事業としては就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、子ども

<sup>9</sup> 基準部会報告書では、一般低所得世帯の消費水準との均衡を図る水準均衡方式を前提に、夫婦子 1 人世帯の年収階級第 1・十分位の生活扶助相当支出と生活扶助基準額がおおむね均衡することを確認したとされた。

<sup>10</sup> 現行では 3 歳未満の支給額は月 1 万 5 千円となっているが、3 歳以上と同額の月 1 万円に減額となる。

の学習支援事業等があり、就労準備支援事業及び一時生活支援事業の国庫補助率は3分の2、家計相談支援事業及び子どもの学習支援事業の国庫補助率は2分の1となっている(図表参照)。生活困窮者自立支援を実際に担う事業主体は、福祉事務所設置自治体内に置かれた担当部署、自治体から委託された社会福祉協議会、その他の社会福祉法人、NPO法人等である。

図表 生活困窮者自立支援制度の概要



(出所) 厚生労働省資料

### (3) 子どもの貧困対策の推進とひとり親に対する支援

平成 21 年 10 月、厚生労働省は平成 19 年国民生活基礎調査に基づいた平成 18 年の子どもの貧困率が 14.2%であると発表し、7人に1人の子どもが貧困状態にあることが判明した。また、平成 22 年の同調査によれば、平成 21 年の子どもの貧困率が 15.7%へと上昇し、ひとり親世帯の貧困率は 50.8%に達している<sup>11</sup>。

このように子どもの貧困やひとり親世帯の貧困対策が課題となる中、平成 25 年 6 月 19 日、衆議院厚生労働委員長提案による「子どもの貧困対策の推進に関する法律」案が成立し、平成 26 年 1 月から施行された。同法に基づいて、内閣総理大臣を会長とした「子どもの貧困対策会議」が設置され、同会議での議論を経て、平成 26 年 8 月 29 日、政府は「子供の貧困対策に関する大綱」を閣議決定した。

平成 27 年 12 月 21 日には、子どもの貧困対策会議において、財源確保を含めた実効的

<sup>11</sup> 最新の平成 28 年の同調査では平成 27 年の子どもの貧困率は 13.9%、ひとり親世帯の貧困率は 50.8%となっている。

な政策パッケージとして、「ひとり親家庭・多子世帯等自立応援プロジェクト」及び「児童虐待防止対策強化プロジェクト」から成る「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」が取りまとめられた。同政策パッケージでは、ひとり親家庭・多子世帯等に対する自立応援策として、児童扶養手当の機能の充実等が挙げられ、児童扶養手当の第2子及び第3子以降の加算額の引上げ等の取組が盛り込まれた。

### 3. 改正案提出の背景及び経緯

#### (1) 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

平成 27 年 4 月に生活困窮者自立支援法が施行され、複合的な課題を抱える生活困窮者に対して生活支援を行う新制度がスタートした。支援開始からの 2 年間で新規相談者は約 45 万人、そのうち自立支援計画作成により継続的に支援した人は約 12 万人、その中で就労・増収した人は約 6 万人となる等、各方面に支援の効果が現れ始めるようになった。一方でまだ支援につながっていない人が少なからずおり、支援体系の構築状況が地域ごとにばらつきがみられる等、課題も明らかとなってきている<sup>12</sup>。

このような中、生活困窮者自立支援法附則第 2 条の検討規定<sup>13</sup>等を踏まえて、平成 28 年 10 月に「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」が設置され、平成 29 年 3 月 17 日に論点の取りまとめが行われた。

#### (2) 生活保護受給者の健康管理支援等に関する検討会

生活保護受給者の約 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、また、受診者の健診結果からは糖尿病等の生活習慣病の該当者や予備軍も医療保険加入者より多いことが明らかとなってきた。さらに、健診受診率は約 10%となっており、医療保険加入者と比較して食事や運動等への関心が薄く、孤立した生活を送っている者が多いとの調査結果もある<sup>14</sup>。

一方、現在、医療機関にかかっていない生活保護受給者に対して、健診等データを活用し生活習慣病予防等に取り組む等の支援が不十分である。このため、今後、福祉事務所において、健診等データを活用した健康管理に関する支援が必要となるとの考えから、平成 28 年 7 月に「生活保護受給者の健康管理支援等に関する検討会」が設置され<sup>15</sup>、平成 29 年 5 月 11 日に「『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』(議論のまとめ)」が公表された。

#### (3) 生活保護受給者の宿泊施設及び生活支援の在り方に関する意見交換会

---

<sup>12</sup> 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「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」(平 29. 3. 17)

<sup>13</sup> 法施行後 3 年を目途とした検討規定が置かれている。

<sup>14</sup> 生活保護受給者の健康管理支援等に関する検討会「『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』(議論のまとめ)」(平 29. 5. 11)

<sup>15</sup> 「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)は、2017 年度まで「生活保護受給者に対する健康管理支援の在り方を検討」するとした。

無料低額宿泊所とは、社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）第 2 条第 3 項第 8 号に規定する「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」を行う施設であり、近年、その設置数が増加している<sup>16</sup>。一部では、劣悪な環境の住居を提供して居室やサービスに見合わない宿泊料やサービス利用料を徴収する、いわゆる「貧困ビジネス」と呼ばれる悪質な事業者が存在する一方で、日常生活上の相談に応じたり、見守り等の様々な生活支援に熱心に取り組んでいる事業者も存在する。

こうした状況等を踏まえ、平成 28 年 10 月に「生活保護受給者の宿泊施設及び生活支援の在り方に関する意見交換会」が設置され、平成 29 年 5 月 11 日に「議論の整理」が公表された。

#### （４）生活困窮者自立支援及び生活保護部会

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における論点の取りまとめ等を受けて、平成 29 年 5 月、生活困窮者の地域参加や活躍を広げ、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<sup>17</sup>。部会は、平成 30 年の制度改正も念頭に議論を積み重ね、平成 29 年 12 月 15 日に報告書（以下「部会報告書」という。）を取りまとめた。

#### （５）平成 28 年児童扶養手当法改正

平成 28 年 5 月 2 日、「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」の取りまとめ等を受け、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 千円から 1 万円に、第 3 子以降に係る加算額を 3 千円から 6 千円に見直す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、成立した。なお、同法律案に対しては、衆参の厚生労働委員会において、児童扶養手当の支払方法について、地方公共団体における支給実務負担等を考慮しつつ、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。

#### （６）改正案提出の経緯

部会報告書、経済・財政再生計画改革工程表<sup>18</sup>、平成 28 年の児童扶養手当法改正案にお

---

<sup>16</sup> 平成 27 年 6 月末現在で 537 施設あり、利用者数は 1 万 5,600 名である（厚生労働省『「無料低額宿泊事業を行う施設に関する調査について」（平成 27 年調査）」（平 28.8.25））。

<sup>17</sup> 「経済・財政再生計画改革工程表 2016 改定版」（平成 28 年 12 月 21 日）（経済財政諮問会議決定）は、「2017 年度の次期生活扶助基準の検証に合わせ、自立支援の推進等の観点から、生活保護制度全般について、関係審議会等において検討し、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）」とし、また「2017 年度の次期生活保護制度の在り方の検討に合わせ、第 2 のセーフティネットとしての生活困窮者自立支援制度の在り方について、関係審議会等において検討し、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）」とした。

<sup>18</sup> 「経済・財政再生計画改革工程表 2017 改定版」（平成 29 年 12 月 21 日）（経済財政諮問会議決定）は、「関係審議会等における検討の結果に基づいて 2018 年通常国会へ法案提出する」とした。

ける附帯決議の内容等を踏まえ、平成30年2月9日、政府は改正案を閣議決定し、同日、第196回国会に提出した。

#### 4. 改正案の主な内容及び論点

##### (1) 基本理念・定義の明確化及び関係機関間の情報共有等による支援の強化【生活困窮者自立支援法】

###### ア 現状

生活困窮者自立支援法第2条第1項が規定する「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をいうが、法に定める生活困窮者に該当するか否かは一見して分かるものではない。

部会報告書は、新規相談時点で「経済的困窮」に該当する人は約5割であるが、自立相談支援事業の在り方としては、相談者を「断らず」広く受け止めることが必要であるとし、生活困窮者自立支援制度は様々な機関、関係者との連携の下で行われることから、多様な関係者の間で情報共有を一層図るため、法令において生活困窮者の定義や目指すべき理念の明確化が必要であるとした。

また、生活困窮者を早期に発見して適切な支援を行うためには、関係機関において関係事業の目的及び内容を十分に理解するとともに、それぞれの事業が連携し効果的に実施されることが求められる<sup>19</sup>。さらに、支援を必要とする者が相談に来るのを待つのではなく、支援を必要とする者に相談支援が届くようにする、アウトリーチの視点が重要となる。部会報告書は、本人の同意が得られずに他部局・機関と情報共有ができない場合や他部局・機関に相談に来て情報共有ができていない場合等においても情報共有を円滑にし、生活困窮者への早期、適切な対応を可能にする必要があるとした。

###### イ 改正案の内容 <施行期日：平成30年10月1日>

生活困窮者自立支援法に、生活困窮者に対する自立支援は、①生活困窮者の尊厳の保持を図りつつ、就労、心身、地域社会からの孤立等の状況に応じて、包括的かつ早期に行われなければならない、②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する、基本理念を創設する。また、生活困窮者の定義について、経済的困窮に至る要因として「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」を明記する。

また、都道府県及び市等<sup>20</sup>（以下「都道府県等」という。）の所掌事務に関する業務遂行に当たり生活困窮者を把握したときは、生活困窮者自立支援法に基づく事業の利用及び給付金の受給勧奨等の措置を講ずることについて努力義務化する。都道府県等は、関係機関、都道府県等から委託を受けた者、支援団体、職務従事者等により構成される支援会議を設置することができる。都道府県は、生活困窮者自立支援法の実施に関する事

<sup>19</sup> 厚生労働省は「生活困窮者自立支援制度と関係制度等との連携について」（平成27年3月27日付事務連絡）を都道府県、指定都市及び中核市の生活困窮者自立支援制度担当部局に発出した。

<sup>20</sup> 「市等」とは、市（特別区を含む）及び福祉事務所を設置する町村をいう。



務に従事する市等の職員の資質を向上させるための研修事業の実施等に努める<sup>21</sup>。

福祉事務所を設置していない町村は、生活困窮者の自立支援について、生活困窮者及び生活困窮者の家族等からの相談に応じ、必要な情報提供及び助言、都道府県との連絡調整、自立相談支援事業の利用勧奨等の援助を実施することができる<sup>22</sup>。

## ウ 主な論点

これまで、現行の生活困窮者の定義では、「経済的」困窮者に対象者を限定しているように理解され、多くの地方自治体において対象者が絞り込まれてきた。支援対象者を現に経済的貧困に陥っている者に限定せず、自立した日常生活、社会生活を送り、包括的・予防的処置を地域社会が取り組むことができるように概念を広げることが必要であり<sup>23</sup>、そのために、分野を超えて何でも断らない相談支援機関を設けることが望ましいとの意見もある<sup>24</sup>。

また、断らない相談を継続するためには、相談を受け止める支援側の人員確保・人材育成策も欠かせない。平成 29 年度の自立相談支援事業の配置人員は 4,700 人であるが、このうち主任相談支援員と相談支援員は約 6 割が、就労支援員は 8 割強の者が自立相談支援事業における他職種もしくは他事業と兼務している<sup>25</sup>。改正案において、都道府県における市等の職員に対する研修事業の実施等が努力義務化されるが、相談支援員が抱え込んでしまう、燃え尽きてしまうといったことにならないよう、精神面も含めたサポート体制が必要となろう。

## (2) 就労準備支援事業・家計改善支援事業の更なる推進【生活困窮者自立支援法】

### ア 現状

就労準備支援事業は、雇用による就業が著しく困難な生活困窮者に対し、一定の期間内に限り、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任意事業である。平成 29 年度は福祉事務所設置自治体のうち 44% の 393 自治体で実施されている。また、同年度において、京都府や熊本県のように実施割合が 100% の府県がある一方、茨城県や山梨県のように実施割合が 10% に満たない県もある<sup>26</sup>。

家計相談支援事業は、生活困窮者の家計に関する問題について、生活困窮者からの相談に応じて必要な情報の提供・助言を行い、支出の節約等家計に関する継続的指導及び生活に必要な資金貸付けのあっせんを行うものである。平成 29 年度は福祉事務所設置自治体のうち 40% の 362 自治体で実施されている。また、同年度において、熊本県のように実施割合が 100% の県がある一方、石川県のように実施されていない県もある<sup>27</sup>。

<sup>21</sup> 国は、予算の範囲内において、当該事業に要する費用の 2 分の 1 以内を補助することができる。

<sup>22</sup> 国は、予算の範囲内において、当該事業に要する費用の 4 分の 3 以内を補助することができる。

<sup>23</sup> 駒村康平「2018 年予定の生活困窮者自立支援制度の見直しとさらなる将来展望」『生活と福祉』No. 742 (平成 30. 1) 3 頁

<sup>24</sup> 菊池馨実「生活困窮者支援の方向性」『週刊社会保障』No. 2940 (2017 年 9 月 18 日号) 29 頁

<sup>25</sup> 厚生労働省「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」(調査時点 平成 29 年 4 月 1 日)

<sup>26</sup> 厚生労働省前掲 25。実施自治体数には実施予定も含まれる。

<sup>27</sup> 厚生労働省前掲 25。実施自治体数には実施予定も含まれる。

部会報告書は、自治体が就労準備支援事業及び家計相談支援事業を取り組みやすくするよう事業実施上の工夫を講ずるとともに、都道府県による事業実施体制の支援を明確に位置付け、さらに、両事業の専門性を確保しつつ、自立相談支援事業と連続的・一体的に支援を行うことができるようにすることが重要であり、法律の必須事業とすることも目指しつつ、全国の福祉事務所を設置している自治体で実施すべきとしている。

#### イ 改正案の内容 <施行期日：平成30年10月1日>

都道府県等に対し、任意事業である就労準備支援事業及び家計改善支援事業<sup>28</sup>を実施することを努力義務化する。

厚生労働大臣は、就労準備支援事業及び家計改善支援事業の適切な実施を図るために必要な指針を公表する。また、国は予算の範囲内で、就労準備支援事業及び家計改善支援事業が効果的かつ効率的に行われている場合に、都道府県等が行う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する。

なお、就労準備支援事業については、生活困窮者の利用促進や定着支援につながるよう、費用等を基準額に加算するインセンティブを補助の仕組みとして設けること、現行で65歳未満という対象者の年齢要件の撤廃等が検討されている。

#### ウ 主な論点

就労準備支援事業の対象となるひきこもりや直ちに一般就労することが困難な者、家計相談支援事業の対象となる家計の状況を把握することや中長期の生活設計を立てた上で暮らしを組み立てることが困難な者等は、規模が小さい地方自治体も含めてどこにも存在する。一方で、両事業とも地方自治体によって実施割合に大きなばらつきがみられる。両事業を含めた任意事業の必須化を求める意見は多いが、地域によっては、需要の少なさや委託事業者等マンパワーの不足といった実情も課題となっている<sup>29</sup>。

自立相談支援事業については、支援実績が高い自治体ほどおおむね全自治体の平均より支援員の配置が多いことが分かっており、今後、支援実績を上げていくためにも、適切な人員の確保、配置及び人材育成の促進が必要となる。自立相談支援事業、就労準備支援事業及び家計改善支援事業の一体的な実施により、地方自治体が効率よく事業に取り組みやすくする工夫を行い、その好事例を全国に展開していくことが重要である。

### (3) 子どもの学習支援事業の強化【生活困窮者自立支援法】

#### ア 現状

子どもの学習支援事業は、生活困窮世帯の子どもに対し学習の援助を行う任意事業である。同事業は、家庭環境や保護者の養育力の課題等が子どもの低学力・低学歴につな

<sup>28</sup> 家計改善支援事業は、現行の家計相談支援事業の定義から、生活困窮者の家計の改善意欲を高めることを支援することも含めた定義とするとともに、事業の名称を改めるものである。

<sup>29</sup> 日本弁護士連合会は、貧困の状況が切実な自治体ほど任意事業に取り組む必要性は高いはずだが、財政的な負担や社会資源の不足のため、二の足を踏む結果となっていることが懸念されるとし、全ての任意事業を必須化して国の負担割合を高めることを求めた。ただし、地域によっては必要な社会資源が形成されていないことから、隣接自治体との広域連携によって資源を活用し合えるよう広域連携を推進する体制整備等を求めている（「生活困窮者自立支援法の見直しに向けた意見書」（平30.1.18））。

がり、貧困の連鎖を生んでいるという問題意識から、地域における学校以外の場において、高校進学・中退防止の支援を行うことを主眼に置きつつ実施されており、平成 29 年度は福祉事務所設置自治体のうち 56%、504 自治体で実施されている。また、同年度において、熊本県で実施割合が 100%である一方、和歌山県で 10%、岐阜県で 14%と地域間で実施にばらつきがみられる<sup>30</sup>。

また、学習支援を中心としながらも、居場所の提供やイベント等を通じた相互の交流や、コミュニケーションを図る取組、家庭訪問、親を対象とした相談等による生活環境の向上を図る取組等を学習支援とともに一体的に行っている地方自治体も多い。こうしたことから、部会報告書においても、同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よう求められている。

#### イ 改正案の内容 <施行期日：平成 31 年 4 月 1 日>

子どもの学習支援事業について、子ども及び保護者に対し、当該子どもの生活習慣・育成環境の改善に関する助言を行う事業や、子どもの教育及び就労に関する問題について相談に応じ、必要な情報の提供、助言、関係機関との連絡調整を行う事業を加えた「子どもの学習・生活支援事業」として強化する。

#### ウ 主な論点

子どもの学習支援事業において、食事の提供等、学習支援以外の活動が行われているケースは少なくない。しかし、いわゆる「子ども食堂」の取組が全国で広がる中、学習支援事業の予算を食事提供のための食材費に使用することは認められていない。これに対して、部会報告書は個別給付とも区別がつきにくくなることもあることから、子ども食堂の取組自体を本事業の対象とすることは困難とした。一方、貧困世帯の子どもは栄養不足に陥りやすく、事業者の善意に頼るだけでは事業の広がりに限界があり、支援事業として不十分であるとの意見もある<sup>31</sup>。

また、部会報告書は、小学生や就学前からの早期支援が必要との指摘や、虐待等で家族を頼れない子どもや児童養護施設を退所した若者等にも、生活困窮者自立支援制度等による自立に向けた相談支援が必要との指摘があったとした。

### (4) 一時生活支援事業の拡充【生活困窮者自立支援法】

#### ア 現状

一時生活支援事業とは、一定の住居を持たない生活困窮者に対し、原則 3 か月間（最大で 6 か月間）にわたり、宿泊場所の供与、食事の提供等を行う任意事業である。

平成 29 年度は福祉事務所設置自治体のうち 28%、256 自治体で実施されている。また、同年度において、京都府、大阪府、愛媛県及び熊本県において実施割合が 100%である一方、11 の県で実施されていない等、地域間のばらつきが大きい<sup>32</sup>。

部会報告書は、アウトリーチによる積極的な働きかけを行うための人的な体制整備、

<sup>30</sup> 厚生労働省前掲 25。実施自治体数には実施予定も含まれる。

<sup>31</sup> 青砥恭 全国子どもの貧困・教育支援団体協議会代表幹事の意見（『毎日新聞』夕刊（平 30.2.9））

<sup>32</sup> 厚生労働省前掲 25。実施自治体数には実施予定も含まれる。

借上型シェルターを設置する自治体が増加する中で空き福祉施設の活用等を検討するよう指摘があったとしている。また、高齢者や低所得者の中には民間賃貸住宅において入居拒否される者が多いことから、平成 29 年に改正、施行された「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」(平成 29 年法律第 24 号)により、機能強化が行われた住宅セーフティネット制度と実効的に連携を図るべきであるとし、特に入居後の生活支援を行うことなど住まいを確保しやすい環境を整備する意義は大きいとした。さらに、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等により、支援を必要とする人同士や地域住民とのつながりをつくり、相互に支えあう取組を制度的に位置付けるべきとした。

#### イ 改正案の内容 <施行期日：平成 31 年 4 月 1 日>

一時生活支援事業について、シェルター等を利用していた生活困窮者で現在は一定の住居を有する者、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者を対象に、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し、同事業の拡充を行う。

#### ウ 主な論点

全国の空き家率が 13%を超え、民間の賃貸住宅等に空き室が広がる一方で、孤立死やごみ屋敷化を懸念した家主が受入れをためらう、入居時の債務保証を得ることができない等により、高齢者、障害者、ひとり親世帯等、賃貸住宅に入居できない住宅弱者が増大している。自立相談支援機関が都道府県を含めた地方自治体の居住に関する部局や不動産事業者とつながりを強めること等により、個別的、包括的、継続的な生活支援という点から居住支援を強化する必要があるとの意見がある<sup>33</sup>。

また、将来的には、住居確保給付金、一時生活支援事業の居住支援に関わる事業を切り出し、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やホームレスの自立の支援等に関する特別措置法等の関連法も統合し、居住の権利を明確にした住宅保障に関する法律の制定を検討するべきとの意見もある<sup>34</sup>。

### (5) 生活保護世帯の子どもの大学等への進学支援【生活保護法】

#### ア 現状

平成 28 年 4 月 1 日時点で生活保護世帯の子どもの大学等進学率は 33.1%であり、全世界帯の進学率 73.2%と比較して著しく低い状況である。生活保護世帯の子どもの出身元の世帯と同居しつつ大学等に進学する場合に、子どもが当該世帯の世帯員から外れる、いわゆる世帯分離が行われることや、生活保護費の中から進学後の費用を貯蓄することが認められないために進学前から進学直後に必要となる費用をあらかじめ用意することが困難であること等の影響もあると考えられる。部会報告書は、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が障壁になることがないよう、制度の見直しを求めている。

<sup>33</sup> 宮本太郎「生活困窮者自立支援制度の課題」『市民と法』No. 106 (平 29. 8) 34～35 頁

<sup>34</sup> 日本弁護士連合会「生活困窮者自立支援法の見直しに向けた意見書」(平 30. 1. 18)

## イ 改正案の内容 <施行期日：公布日>

都道府県知事等は、その管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する（居住地がないか、又は明らかでないときは当該所管区域内にある）被保護者（18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある者その他厚生労働省令で定める者<sup>35</sup>に限る。）であって、教育訓練施設のうち教育訓練の内容その他の事情を勘案して厚生労働省令で定めるもの（特定教育訓練施設）<sup>36</sup>に確実に入学すると見込まれるものに対して、進学準備給付金<sup>37</sup>を支給するものとする。なお、進学準備給付金の支給に関する規定は、平成30年1月1日から適用される<sup>38</sup>。

改正案とは別に、関係通知の改正により、生活保護世帯の子どもが出身元の世帯と同居しつつ大学等に進学する場合に、世帯分離に伴う出身世帯の住宅扶助費の減額をしないこととしており、進学準備給付金と合わせて平成30年度予算に17億円の予算が計上されている。

## ウ 主な論点

進学準備給付金が給付される対象者は、18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある者等に限られ、原則としていわゆる浪人生等は対象とならない等、対象者の範囲が限定された理由及びその妥当性については議論となり得るであろう。また、一時金の進学準備給付金の支給だけでは生活するには不十分であり、世帯分離を継続することは問題が大きいとする意見もある<sup>39</sup>。

一方、生活保護世帯の子どもの進学支援の在り方について、大学等進学後の教育費・生活費を生活保護で支えることは、低所得世帯との均衡から慎重に考える必要があり、高等教育への公的支援全体の在り方として取り組むべきとの意見もある<sup>40</sup>。

高等教育への公的支援の在り方について、教育無償化の議論等も含め、様々な観点から議論が行われることが望まれる。

## （6）生活習慣病の予防等の取組の強化【生活保護法】

### ア 現状

生活保護受給者の約8割以上が何らかの疾病により医療機関を受診し、生活習慣病の罹患率が高いこと等から（3.（2）参照）、生活保護受給者の生活習慣病予防が求められており、部会報告書も、医療保険におけるデータヘルスを参考に、福祉事務所にデー

<sup>35</sup> やむを得ない事由により18歳になる年度に受験できなかったが、翌年度までに受験・合格し、進学するものも含む方向で検討されている。

<sup>36</sup> ①大学、②短大、③専修学校（専門課程）、④各種学校、専修学校（一般課程）、高等学校専攻科で、実施機関においてその就学が自立助長につながると認められる学校、⑤各法で定められている大学が想定される。

<sup>37</sup> 新生活の立ち上げ費用として、自宅通学で10万円、自宅外通学で30万円の一時金を給付する。

<sup>38</sup> これにより、平成30年3月に高等学校等を卒業し、翌4月から大学等へ進学する者に対しても遡及して支給される。

<sup>39</sup> 桜井啓太「生活保護世帯の子どもの大学等進学を考える 一堺市実態調査から」『賃金と社会保障』No. 1697・98（2018年1月合併号）43頁

<sup>40</sup> 菊池馨実「大学進学と生活保護」『週刊社会保障』No. 2959（2018年2月5日号）26～27頁。また、各大学等が知恵を絞って創意工夫した取組に対して、国が財政支援等の形で間接的に関与するのが適切ではないか、との考えを示した。

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とした。

#### イ 改正案の内容 <施行期日：平成 33 年（2021 年）1 月 1 日>

保護の実施機関は、被保護者に対する必要な情報の提供、保健指導、医療の受診の勧奨等の健康の保持・増進を図るための事業（以下「健康管理支援事業」という。）を実施する。

厚生労働大臣は、健康管理支援事業の実施に資するため、被保護者の年齢別及び地域別の疾病の動向その他被保護者の医療に関する情報について調査及び分析を行い、保護の実施機関に対して、当該調査及び分析の結果を提供する。

#### ウ 主な論点

生活保護制度に関する国と地方の実務者協議は、健康管理支援事業を行うに当たって、地域の実情に応じて柔軟に事業が実施できるよう留意すること、外部の保健医療専門職の活用や社会福祉分野の社会資源の活用を図ること等を求めている<sup>41</sup>。また、部会報告書は、医療機関への受診率が比較的低い生活保護世帯の子どもについて、受診勧奨も含め、教育部門と連携して取組を進めることが重要としている。

### （7）医療扶助における後発医薬品の使用原則化【生活保護法】

#### ア 現状

生活保護費負担金（事業費ベース）は平成 30 年度予算で約 3.8 兆円であるが、実績額の約半分を医療扶助が占めており、増大する医療扶助の抑制が課題の一つとなっている。

このため、平成 25 年の生活保護法改正において、医師等が使用を可能とした場合は後発医薬品（ジェネリック医薬品）の使用を促すことによる努力義務が規定され、生活保護受給者の使用割合は平成 25 年の 48.2%から平成 29 年は 72.2%へと上昇している。一方で、政府が示している目標値 80%<sup>42</sup>までいまだ開きがあるほか、都道府県ごとに使用割合に差があり、使用割合の伸びが鈍化しているとの指摘もある。また、薬局において後発医薬品が調剤されなかった最大の理由は「患者の意向」の 67.2%となっている。

部会報告書は、制度に対する国民の信頼を確保するため、更なる取組が求められているとし、後発医薬品の使用を原則とすることが適当としている。また、その際、医師又は歯科医師が後発医薬品の使用を可能と認めていること等、必要な条件を満たした上で実施するよう留意すべきことを求めている。

#### イ 改正案の内容 <施行期日：平成 30 年 10 月 1 日>

医療の給付のうち、医療を担当する医師又は歯科医師が医学的知見に基づき後発医薬品を使用することができるものと認めたものについては、原則として、後発医薬品によりその給付を行うものとする。

<sup>41</sup> 生活保護制度の在り方について、平成 29 年 7 月に「生活保護制度に関する国と地方の実務者協議」が議論の整理を行った。この議論の整理を踏まえ、生活保護の見直しについて、平成 29 年 12 月 5 日に「生活保護制度に関する国と地方の協議のとりまとめ」が行われ、特に留意すべき事項が掲げられた。

<sup>42</sup> 生活保護受給者の後発医薬品使用割合については、「経済・財政再生計画改革工程表 2017 改定版」（平成 29 年 12 月 21 日）（経済財政諮問会議決定）において、「2018 年度までに 80%とし、後発医薬品の使用の原則化などに向けた所要の措置を講じる」としている。

## ウ 主な論点

医療扶助の適正化は、持続可能な生活保護制度の運営において不可欠な課題であり、後発医薬品の使用促進策はその一環として改正案に盛り込まれた。財政制度等審議会の建議においては<sup>43</sup>、自己都合による先発医薬品使用の場合の自己負担制度の創設も検討するよう求めている。一方、生活保護受給者だけをターゲットに法制化するのは差別的で不平等といった批判や、精神疾患のある生活保護受給者は薬の形状の違いから服用拒否につながることもあるといった懸念から、法改正の動きに反対する意見もある<sup>44</sup>。

このほか改正案には盛り込まれていないが、生活保護受給者の頻回受診<sup>45</sup>及び重複投薬<sup>46</sup>対策も課題である。部会報告書では、頻回受診対策として窓口負担を求めるべきとの考え方について、子どもを対象外としたり、過度な負担にならないような上限額を設けたりする等の工夫により実現可能という意見もあったが、最低生活保障との両立が難しくなるとの懸念、必要な医療の受診まで抑制され長期的には医療費が増えるという懸念等、反対する意見が多数であったとしている<sup>47</sup>。重複投薬対策としては、平成 29 年度から処方される薬剤の調剤を行う薬局を一元化するモデル事業が行われており、部会報告書は、重複投薬の現状把握やモデル事業の結果を適切に評価した上で、指定医療機関・薬局の所在、交通等の地域ごとの事情にも配慮しつつ推進すべきとしている。

平成 30 年度予算においては、生活習慣病の受診中断者や未受診者の確実な受診につなげ、また、頻回受診者の恐れのある生活保護受給者とともに医師による病状の聴取や治療方針の説明を受ける等の頻回受診対策を行うため、福祉事務所において「付き添い指導員」を雇用する際の助成費用等が盛り込まれている。

## (8) 貧困ビジネス対策及び単独での居住が困難な者への生活支援【社会福祉法・生活保護法】

### ア 現状

無料低額宿泊事業は第 2 種社会福祉事業であり、経営主体に特段の制限はない。事業開始日から 1 か月以内に都道府県等に届け出ることによって事業を開始でき、都道府県等は、経営者が不当に営利を図る等の行為をしたときは、その者に対し、経営の制限、停止を命ずることができる。他方、面積や構造設備、運営等については、法律に基づく最低基

<sup>43</sup> 財政制度等審議会「平成 30 年度予算の編成等に関する建議」（平成 29 年 11 月 29 日）

<sup>44</sup> 「生活保護受給者は原則ジェネリック 薬も選べぬ『人権侵害』」『東京新聞』（平 30. 2. 3）

<sup>45</sup> 頻回受診の指導対象者は、医療扶助による外来患者であって、同一傷病について、同一月内に同一診療科を 15 日以上受診している月が 3 か月以上続いている者のうち主治医・嘱託医が必要以上の受診と認めた者である。部会報告書によれば、指導を受けた者のうち、改善した者の割合は 45%程度となっている。

<sup>46</sup> 生活保護受給者の医薬品の使用に関しては、複数の医療機関・薬局より同一の向精神薬の投与を受けている者について、主治医等に確認の上、医療機関と協力して適正受診指導が行われており、それ以外の薬剤の重複投薬に関しては、福祉事務所の取組に委ねられている。

<sup>47</sup> 一方、「経済・財政再生計画改革工程表 2017 改定版」（平成 29 年 12 月 21 日）（経済財政諮問会議決定）においては、「頻回受診等に係る適正受診指導を徹底するとともに、頻回受診者に対する窓口負担について、頻回受診対策に向けた更なる取組の必要性、最低生活保障との両立の観点なども踏まえつつ、いわゆる償還払いの試行も含めた方策のあり方について検討する」としている。

準はなく、指針<sup>48</sup>が示されているに留まる。このため、無料低額宿泊所やいわゆる「無届け施設」等<sup>49</sup>の中には、著しく狭く設備が十分でないなどの劣悪な施設を提供し、居室やサービスに見合わない宿泊料やサービス利用料を生活保護費から徴収する貧困ビジネスが問題視されている。部会報告書は、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、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るよう求めている。また、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在り方についても留意して検討する必要があるとしている。

一方で、単身での生活が困難な生活困窮者等の日常生活上の相談に応じたり、見守り等の様々な生活支援に熱心に取り組んでいる事業者もあり、支援サービスの質が担保された施設において、必要な日常生活上の支援を受けて生活できるような仕組みを検討すべきとしている。また、この検討に当たっては、無料低額宿泊所という既存の制度にとらわれることなく、支援付きの共同居住という新しい枠組みの将来像を見据えるべきとし、その具体化に当たっては「日常生活上の支援」の内容・定義を明確にする必要があるとしている。

#### イ 改正案の内容 <施行期日：平成 32 年（2020 年）4 月 1 日>

被保護者の居宅において生活扶助を行うことができないとき等において生活扶助を行う施設に、「日常生活支援住居施設」<sup>50</sup>を明記する。

また、住居の用に供するための施設（以下「社会福祉住居施設」という。）を設置して、第 2 種社会福祉事業を開始する場合において、市町村又は社会福祉法人は事業開始日から 1 か月以内に、国、都道府県、市町村及び社会福祉法人以外の者は事業開始前に、社会福祉住居施設を設置する地の都道府県知事に、施設の名称等について届け出なければならないものとする。

都道府県は、社会福祉住居施設の設備の規模、構造、福祉サービスの提供方法、利用者等からの苦情への対応等、社会福祉住居施設の運営について、条例で基準を定めなければならない。また、都道府県知事は、届出をして社会福祉事業を営業者の施設がその基準を満たさないときは、事業を営業者に対して、必要な措置を採るよう改善命令を行うことができる。

#### ウ 主な論点

無料低額宿泊所については、個室の広さが 7.43 m<sup>2</sup>以上、避難通路の整備や消火器の設置等について定めた指針があるが、法的な強制力はない。改正案によって最低基準が定められ、基準を下回る場合は都道府県知事による改善命令が出せることとなり、無料低

<sup>48</sup> 「無料低額宿泊所の設備、運営等に関する指針」（平成 27 年 4 月 14 日）

<sup>49</sup> 厚生労働省「社会福祉各法に法的位置付けのない施設に関する調査について」によれば、高齢者、ホームレス、アルコール依存症者、薬物依存症者等を対象とした施設、簡易宿泊所等の社会福祉各法に法的位置付けがない施設であって、複数の生活保護受給者が利用している無届け施設等は、平成 27 年 6 月末現在、全国で 1,236 か所に及ぶ。

<sup>50</sup> 無料低額宿泊所等であって、被保護者に対する日常生活上の支援の実施に必要なものとして厚生労働省令で定める要件に該当すると都道府県知事が認めた施設。



額宿泊所の質の改善や貧困ビジネスの排除等の効果が期待できる。

一方で、あくまで自立した居住生活を目指すことが基本であり、困窮者が施設に住み続ける結果にならないよう注意が必要とする意見<sup>51</sup>、入所者が自立するための支援が必要とする意見<sup>52</sup>、規制を強化することによって小さな事業所等が締め出されることのないよう、財源確保が必要であるとする意見<sup>53</sup>等もある。

平成 30 年 1 月 31 日、札幌市の共同住宅で火災が発生し、生活保護受給者等 11 名が亡くなった。当該施設は無届けであって法律上の位置付けが曖昧であり、スプリンクラーも設置されていなかった<sup>54</sup>。無届け施設の防火体制についても議論となろう。

## (9) 生活保護の返還金の取扱い【生活保護法】

### ア 現状

生活保護制度は、要保護者が急迫の状況にあるとき、資力等の活用の要件を満たさなくとも保護を開始し、後日収入を得た場合にその分の生活保護費の額を返還させることとしている。

平成 25 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。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に負担が生じている。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としている。

### イ 改正案の内容 <施行期日：平成 30 年 10 月 1 日>

資力があるにもかかわらず、急迫の場合等において保護を受けた者がいるときは、徴収することが適当でないときを除いて、保護に要する費用を支弁した都道府県又は市町村の長は、保護の実施機関の定める額の全部又は一部をその者から徴収することができる。徴収金は、生活保護法に別段の定めがある場合を除き、国税徴収の例により徴収することができる。

### ウ 主な論点

不正受給の返還金については、生活保護法第 78 条の 2 により、生活保護費との調整が行われるが、本人に悪意や落ち度がない生活保護法第 63 条による返還金においても同

<sup>51</sup> 大西連 自立生活サポートセンター・もやい理事長の意見（『朝日新聞』（平 30. 2. 10））

<sup>52</sup> 奥田知志 認定NPO法人抱樸理事長の意見（『読売新聞』夕刊（平 29. 12. 4））

<sup>53</sup> 野沢和弘 毎日新聞論説委員の意見（『毎日新聞』（平 30. 2. 20））

<sup>54</sup> 『毎日新聞』（平 30. 2. 2）

様の措置を講ずることの妥当性、生活保護費から天引きを行うことにより最低限度の生活を下回る危険の回避策等についても論点となり得よう。

## (10) 児童扶養手当の支払回数の見直し【児童扶養手当法】

### ア 現状

児童扶養手当は、離婚によるひとり親世帯等、父又は母と生計を同じくしていない児童が育成される家庭の生活の安定と自立の促進に寄与するため支給される手当である。支給対象者はひとり親世帯等の18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある児童（障害児の場合は20歳未満）を監護する母、監護し、かつ生計を同じくする父又は養育する者である。受給者数は母子家庭の増加に伴って増加していたが、平成24年度末の約108万3千人を境に減少に転じ、平成29年3月末現在で約100万6千人が受給している<sup>55</sup>。

児童扶養手当の支払回数は、現行では毎年4月、8月及び12月の3回支払われている。また、児童扶養手当の支給制限の適用期間等はその年の8月から翌年の7月までとなっている。

### イ 改正案の内容 <施行期日：平成31年（2019年）9月1日>

ひとり親家庭の生活の安定と自立の促進を図るため、児童扶養手当の支払回数を現行の毎年4月、8月及び12月の3回から、毎年1月、3月、5月、7月、9月及び11月の隔月の6回に増加する。また、児童扶養手当の支給制限の適用期間等をその年の11月から翌年の10月までとする<sup>56</sup>。

また、政令事項として、平成30年8月分（12月支給）から、児童扶養手当所得制限限度額について扶養親族等の数が1人の場合、全部支給所得制限限度額を130万円から160万円に、2人の場合171.7万円から215.7万円に、3人の場合227.1万円から270万円にそれぞれ引き上げることとしている。これにより、一部支給から全部支給となる者は約15万人、一部支給額が増額される者は約40万人いると見込まれている<sup>57</sup>。

### ウ 主な論点

児童扶養手当の支払回数が年3回から6回に分散されることにより、計画的な家計管理を行うことが期待できるが、一方で地方自治体の事務作業が複雑になり過ぎないように留意する必要がある。

また、同様に年間の支払回数が3回である児童手当、特別児童扶養手当の支払回数についても検討する等、対象者にとって使い勝手が良い制度としていくことが望まれる<sup>58</sup>。

<sup>55</sup> 手当月額は、平成30年4月からの見込額で、児童1人の場合は全部支給で42,500円となり、児童2人以上の場合は2人目が全部支給で10,040円、3人目以降は1人につき全部支給で6,020円の加算となる。

<sup>56</sup> 児童扶養手当の支給制限の適用期間等の変更についての施行期日は平成30年10月1日である。

<sup>57</sup> 平成28年度全国ひとり親世帯等調査結果に基づく推計による。なお、平成30年8月支給分から実施され、平年度化した場合、国費44.5億円、地方89.0億円の支出増となる。

<sup>58</sup> 児童扶養手当の支払回数が年6回となることは一歩前進であるが、児童手当も含めて毎月の支給が望ましいとの意見もある。赤石千衣子NPO法人「しんぐるまざあず・ふぉーらむ」理事長の意見（『東京新聞』（平成29.8.14））

## 5. 貧困・低所得者対策に係るその他の論点

### (1) 生活保護基準の見直し

平成30年度は生活保護基準等の見直しが行われる年である。

生活扶助基準は、前回平成25年8月から平成27年度にかけての見直しにより、国費ベースで670億円、6.5%の減額となった。この見直しでは、激変緩和措置が設けられたものの、生活扶助が最大で10%の減額となった受給者もいる。

政府は、今回の見直しでは、年齢、世帯人員、地域を組み合わせた世帯特性ごとに、一般低所得世帯の消費の実態と生活保護基準額との乖離を是正するため、基準額が上がる世帯、下がる世帯が生じるものであるとし、モデル世帯、夫婦子1人世帯では、一般低所得世帯の消費水準と生活扶助基準とがおおむね均衡しており、生活扶助基準を全体として引き下げるものではない、と答弁した<sup>59</sup>。なお、厚生労働省の推計によれば、生活扶助費が上がる世帯は全世帯の26%、生活扶助費が下がる世帯は67%となっている。前回から2回連続の引下げとなる生活保護受給者等からは、引下げに対して反対や不安視する声も強い。また、厚生労働省は、国の47事業において、対象者の縮小等、直接の影響を受け得るとしている<sup>60</sup>。

基準部会報告書は、生活扶助基準を検証する上で、現行の水準均衡方式については、一般世帯の消費水準が低下するとそれに伴い基準の低下が起こり得るとし、比較する消費水準が低下すると絶対的な水準を割ってしまう懸念があることから、これ以上下回ってはならない水準の設定を考える必要があるとした。また、最低限度の生活を送るために必要な水準とは何か、単に消費の実態に合わせるとの考え方によらず、理論的根拠に基づいた複雑ではない検証方法を開発することを求めている。

### (2) 生活保護の捕捉率

生活保護基準未滿の経済状態の世帯のうち、実際に生活保護を受給している世帯の割合を捕捉率という。我が国の生活保護の捕捉率は低いとの指摘がある<sup>61</sup>。一方で、厚生労働省は生活保護に該当するか否かは単に所得のみならず、稼働能力や資産等を総合的に見て判断する必要があることから、捕捉率を推定するのは困難であると説明している<sup>62</sup>。

平成25年に生活保護法改正案の審議がなされた際、参議院厚生労働委員会において付された附帯決議では、保護が必要な国民に確実に保護を行き届かせるよう、制度の意義や必要性等を改めて国民へ周知すること、いわゆる「水際作戦」<sup>63</sup>が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、生活保護の相談窓口には制度の説明資料等を常時配備する

<sup>59</sup> 第196回国会衆議院本会議録第3号(平30.1.25)、第196回国会参議院本会議録第3号(平30.1.26)

<sup>60</sup> 厚生労働省報道発表資料「生活保護基準の見直しに伴い他制度に生じる影響について」(平30.1.19)

<sup>61</sup> 副田義也(『生活保護制度の社会史 増補版』(東京大学出版会 2014年)329~333頁)は、少なからぬ研究者たちの業績によれば、日本の人員ベースによる捕捉率はおおよそ25%前後である、としている。

<sup>62</sup> 第196回国会参議院予算委員会会議録第3号(平30.2.1)。なお、平成22年の厚生労働省のナショナルミニマム研究会による調査では、2種類の統計調査を基に様々な仮定を置いて推計を行ったところ、生活保護基準に満たない低所得世帯が高い割合で87.4%、低い割合で32.1%と結果に大きな差があり、正確さに疑問があるとしている。

<sup>63</sup> 本来保護申請を受け付けるべき者に申請書を交付せず、相談扱いとして対処すること。

こと等が求められた。捕捉率の向上のためにも、今後も取組の継続が望まれる。

### (3) 不正・不適正受給対策

平成 25 年の生活保護法改正により、福祉事務所の調査権限の拡大、罰則の引上げ及び不正受給に係る返還金の上乗せ、不正受給に係る返還金の保護費との調整等が実施された。平成 28 年度の不正受給件数は 44,466 件と前年度より微増したものの、金額は減少しており、不正受給の内容は稼働収入の無申告及び過少申告が約 6 割を占めている。

制度に対する信頼を確保するとともに、これまで以上に国民に対して制度の理解を得るため、情報発信等の啓発活動が求められよう。

## 6. おわりに

生活困窮者自立支援制度が始まって 3 年が経過し、一定の成果が認められる一方で、まだ支援につながっていない生活困窮者をいかに支援につなげていくかが課題となっている。地方自治体における任意事業の実施にばらつきがみられることから、広域的な取組や支援員の確保により、地方自治体間におけるばらつきは是正が望まれる。また、「断らない」相談支援の実践等が徹底される必要がある。

部会報告書は、就労支援の過程において福祉関連部局や団体と、農林水産業、観光業、商店街等に新たなつながりが生まれることは地域社会にとって多くの可能性を拓いていると指摘した。また、子どもの貧困を放置した場合の社会的損失は非常に大きいとの指摘もある<sup>64</sup>。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がないように、子どもの貧困対策にしっかりと取り組んでいく必要がある。

貧困・低所得者対策は、対象者だけの問題ではなく、社会全体の問題として包括的に取り組んでいく課題であると同時に、今後の日本を活性化させる可能性を持った重要な施策であると認識し、充実した議論が行われることが望まれる。

### 【参考文献】

岡部卓編『生活困窮者自立支援ハンドブック』（中央法規 2015 年）

綿村恵「子どもの貧困とひとり親家庭の自立支援－児童扶養手当法の一部を改正する法律案－」『立法と調査』No. 375（2016. 3. 7）

生活保護制度研究会編『生活保護のてびき 平成 29 年度版』（第一法規 2017 年）

社会福祉の動向編集委員会『社会福祉の動向 2018』（中央法規 2017 年）

(はまだ いさむ)

---

<sup>64</sup> 現在 15 歳の子ども 1 学年だけでも貧困が放置されれば、社会が被る経済的損失は約 2.9 兆円に達し、政府の財政負担は 1.1 兆円増加するとの推計がある。（三菱UFJリサーチ&コンサルティング「子どもの貧困の社会的損失推計（レポート）」（平 27. 12））。