

新たな第2のセーフティネット 生活困窮者自立支援制度の実施に向けて

昨年、臨時国会の最終版の12月6日、生活保護改正法案とともに、生活困窮者自立支援法案が可決・成立した。

この生活困窮者自立支援法は、「生活保護に至る前の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行うための措置を講ずる」ものである。いわば、第1のセーフティネットである「雇用」（雇用保険等）と第3のセーフティネットである生活保護制度との間の第2のセーフティネットとして創設された。

この制度創設の背景には、グローバル化による厳しい雇用情勢や世帯構造の変化、地域のつながりの希薄化など、国民が貧困に陥るリスクが高まってきた現状がある。生活保護受給者は2013年10月には約216万人（保護率1.7%）まで増加し、過去最高を更新し続けている。しかも、被保護世帯の割合を10年前と比較すると、「高齢者世帯」は横ばい、「傷病・障害者世帯」や「母子世帯」の比率は低下しているが、稼働年齢層である「その他の世帯」は8.5万世帯（9%）から28.9万世帯（18%）へと3倍強に増加している。その生活保護受給世帯のうち、25%（母子世帯は4割）の世帯主が出身世帯も生活保護を受給している（貧困の連鎖）。

また、雇用労働者に占める非正規労働者も35.6%（15-24歳代では男47.2%、女53.6%：2013年）まで増加し、しかも、非正規労働者の多くが、不安定・低賃金労働に置かれ、被用者保険からも排除されている。加えてニート（60万人）、引きこもり（26万世帯）、中学高校の中退・不登校者も増加している。

その結果、所得格差が拡大し、相対的貧困率（全世帯の所得の中央値の半分（2009年実質112万円）未達の世帯比率）も16.0%まで上昇している。とくに、わが国の1人親（母子）世帯の貧困率は先進国の中では最も高く（2009年：50.8%）、子どもの貧困率は、当初所得よりも再分配後のほうが高くなるという「逆転現象」も生じている。

このような社会経済の大きな変化を背景に、生活保護制度では対応しきれない生活困窮者の自立支援制度として創設された。同制度に対しては、生活保護を受

給すべき人が「水際作戦」で排除（同制度をタテに申請窓口で拒否）されるとの批判もある。しかし、生活保護制度だけでは、現在の貧困の連鎖等に十分に対応できない。その意味で、従来、空白であった生活困窮者支援に対するセーフティネットとして新たに法制度化された意義は大きい。

同制度は、2015年4月から福祉事務所設置自治体において、「必須事業」（①自立相談支援、②住居確保給付金）と「任意事業」（③就労準備支援、④一時生活支援、⑤家計相談支援、⑥学習支援事業）を実施することになる。さらに、都道府県知事による就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の認定制度も設けられた。

これにより、連合等が強く主張してきた求職者支援制度の恒久化（2011年10月施行）と生活困窮者支援、住居確保給付金（住宅手当）などが制度化され、第2のセーフティネットとしての枠組みが整備されることになった。

課題は、必須事業の国庫負担割合が3/4、任意事業の③、④が2/3、⑤と⑥が1/2となっているため、予算的制約で、任意事業を実施しない自治体も出てくる恐れがある。また、住居確保給付金事業を除いて、民間事業者（社協、NPO等）に委託できるが、地域でこの事業を担える民間事業者がどれだけあるのか。自立相談支援は、アウトリーチ（紹介、訪問・巡回活動等）、伴奏型支援による早期発見・支援、「包括的かつ継続的支援」（就労+福祉、住まい、家計再建、教育等）を基本とするため、それらを担える人材確保、自治体庁内や関係機関との連携体制が大きな課題であり、自治体間でバラツキが出る恐れがある。

そのため、これらの制度創設を求めてきた連合なり労働組合として、また、労働組合の周辺関係者にも対象者がおり、次代を担う子ども・若者支援、つながり・支え合いのコミュニティーづくり等の視点からも、2015年度からの支援事業の円滑実施に向け、各自治体に働きかけていく必要がある。合わせて、労福協やNPO等とも連携して労働組合自身がこれら次代の組合員のため、支援事業に積極的に係わっていくべきである。

（連合総研主幹研究員 小島 茂）