

生活困窮者自立支援法案に対する意見書

2013年（平成25年）10月23日

日本弁護士連合会

はじめに

本年1月25日、社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会の報告書（以下「報告書」という。）が公表され、その中で「新たな生活困窮者支援制度」が提案された。そして、この報告書に基づく新たな生活困窮者支援を制度化する生活困窮者自立支援法案（以下「法案」という。）が第185回国会（臨時会）に上程された。

法案は、生活困窮者に対する支援の仕組みとして従前不十分であった点を前進させる内容が盛り込まれており、方向性としては評価すべき点がある。しかし、生活困窮者が増大した原因の分析が不十分であり、さらに改善を図るべき点や懸念すべき問題点もある。

そこで、当連合会は、「新たな生活困窮者支援制度」が真に生活困窮者の支援策となることを期待し、先般国会に提出された生活困窮者自立支援法案について、以下のとおり、意見を述べるものである。

第1 意見の趣旨

- 1 生活困窮者支援制度の運用を通じて生活困窮者を生み出す社会的背景を明らかにし、生活困窮者を生み出さないための制度づくりに反映させることを明記すべきである。
- 2 生活困窮者自立支援事業を利用することの権利性を明確にして、自己決定に基づく主体的な参加の下、全国どこでも等しく事業を利用できる体制を整え、不服申立制度を設けるべきである。
- 3 生活困窮者自立支援事業の対象者については、複合的な困難を抱えた人たちを広く対象に捉えるとともに、生活困窮者を積極的に見つけ出して相談支援窓口へ誘導するべきである。
- 4 実施主体である自治体は、要保護状態の人たちに対しては、生活保護制度を活用すべきであり、生活困窮者支援制度の存在を理由として、生活保護の利用を拒否してはならないことを明記すべきである。また、自治体内部で消費生活部門や福祉・徴収等の他部門との連携体制を構築するべきである。
- 5 生活困窮者自立相談支援事業は、行政職員がその中核を担い、単純な数値目

標のみにこだわらない評価基準を設定し、支援計画の策定においては支援対象者の自己決定を尊重するべきである。

- 6 生活困窮者住居確保給付金は、必ずしも就労自立や再就職を要件とせず、住居を失った生活困窮者をできるだけ広く受け止めるべきである。
- 7 生活困窮者就労準備支援事業は、対象者のエンパワーメント（主体性や人権等が脅かされている状態の人たちに対して、その潜在的な力を引き出す働きかけを行い、自分自身の生活や環境をより主体的に決定できるようにしていくこと）を目指し、実施期間は柔軟に設定するべきである。また、就労訓練事業との区分を明らかにするべきである。
- 8 認定生活困窮者就労訓練事業は、労働法規が潜脱されないように事業者の選定基準や監視体制等を整備し、併せて事業実施主体に対する支援策も講じるべきである。
- 9 ハローワークと自治体との連携にあたっては、それぞれの連携を支える人員確保や人材養成なども併せて実施していくべきである。
- 10 生活困窮者一時生活支援事業は、住居を失った生活困窮者一般を対象とし、居宅移行支援も積極的に行うことで制度の両輪とすべきである。
- 11 生活困窮者家計相談支援事業は、生活再建支援の実績のある民間団体を活用しながら、重層的な金融セーフティネットを構築するとともに、社会生活面での課題に応じて権利擁護に関する施策と連携するべきである。
- 12 生活困窮者である子どもに対し学習の援助を行う事業は、社会生活に必要な体験を含む学習の場として捉え、義務教育課程にこだわらず、幅広い子どもたちに支援策を講じるべきである。

第2 意見の理由

1 法の目的について

(1) 生活困窮者を生み出さないための制度づくりに反映させること

法案1条は、目的として「生活困窮者の自立の促進を図ること」を掲げており、現に生活に困窮した者の支援に注目している。しかし、それだけでは生活困窮者の増大には歯止めがかからない。生活困窮者の増大は、流動化した労働市場における雇用の不安定さや他の社会保障制度の不備に大きな要因がある。近時、労働基準法等の法令を無視して労働者を酷使する「ブラック企業」による被害も指摘されている。また、刑務所等の矯正施設の入所者の中には、高齢や障がいにより自立した生活を送ることが困難であるにもかかわらず、必要とする福祉的支援を受けてきていない人が少なくなく、親族等

の受入先を確保できないまま矯正施設を退所する高齢者、障がい者も数多く存在していることが指摘されている。生活困窮に陥った人たちは、多かれ少なかれ、社会に溢れる理不尽な差別や偏見によってその尊厳を脅かされてきた経緯がある。法案は、これらの改善に目を向けていないため、その効果が限定的となる可能性があるのみならず、むしろ生活困窮者支援の方向性や具体的な内容に大きな不安を生じさせるものとなっている。法案では、附則2条において3年を目処に見直しが見込まれている。生活困窮者支援の実践を積み重ねながら、それらの事例を研究・分析し、生活困窮者を生み出さないための制度づくりに反映させていくことを事業の構想に組み入れ、新たな生活困窮者を発生させないようにしていくことも目的の中に明記すべきである。

(2) 「自立」は経済的自立に限定されないことを明記すること

また、法案1条は、「生活困窮者の自立の促進を図ること」を法の目的としているが、ここでいう「自立の促進」が、単なる就労による経済的自立の促進、すなわち「生活保護を利用することなく生活できること」のための支援を意味するものではなく、日常生活上の自立の支援（それぞれの生活困窮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）及び社会生活上の自立の支援（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）を含むものであることを明記すべきである。法の目的である「自立の促進」の意義が、単に生活保護を利用することなく生活できるための支援を意味するものと解された場合、法案に基づく生活困窮者に対する様々な支援の枠組みそのものが、生活保護の利用資格のある人に対して保護開始の申請を行わせない「水際作戦」と呼ばれる行政の違法な窓口対応を助長し促進するための道具に墮することが強く懸念されるからである。

2 生活困窮者自立支援事業を利用することの権利性を明確にすること

(1) 権利性を明確にすること

法案1条は、「生活困窮者の自立の促進を図ること」を目的として掲げている。しかし、生活困窮者の増大は、前記のとおり、流動化した労働市場における雇用の不安定さや他の社会保障制度の不備に大きな要因がある。生活困窮者に対する支援は、そのような構造的な要因を背景として取り組まれるものである。憲法25条は、生存権を保障し、「国は、すべての生活部面につい

て、社会福祉，社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」としている。生活困窮者に対する支援は，国の責務であり，生活困窮者の権利であることが前提とされることを法案1条において明記すべきである。

(2) 自己決定に基づく主体的な参加が確保されること

継続的な自立支援を実施するにあたっては，それぞれに対する支援計画の策定が必要となるが，法案には具体的な策定方法は明示されていない。支援計画の主人公は本人であり，対象者本人が策定することを旨とし，本人の自己決定権や尊厳が失われることのないような支援計画の策定が必要である。価値観を押しつけるような，形式的な支援計画はあってはならず，柔軟な支援計画の策定が必要である。途中で支援計画から離脱しても何ら不利益な取扱いを受けることがあってはならない。本人の自己決定に基づく主体的な参加が前提となることを明記すべきである。

(3) 全国どこでも等しく事業を利用できる体制を整えること

法案が予定している事業は，①生活困窮者自立相談支援事業，②生活困窮者住居確保給付金の支給，③生活困窮者就労準備支援事業，④生活困窮者一時生活支援事業，⑤生活困窮者家計相談支援事業，⑥生活困窮者である子どもに対し学習の援助を行う事業，⑦その他生活困窮者の自立の促進を図るために必要な事業，の7つである（法案2条2項，6条）。このうち，必須事業とされているのは①及び②のみであり，その他の事業は任意事業とされている。また，これらの事業における国と自治体の負担割合については，費用のうち①及び②は4分の3，③及び④は3分の2以内，⑤から⑦は2分の1以内がそれぞれ国の負担とされている。任意事業については自治体の負担が大きいため，事業を実施しない自治体が生じ，地域差が生じる可能性が高い。生活困窮者の増大の背景にある社会的な要因を踏まえれば，全国で等しく事業を利用できる体制を整えるべきであり，そのために国の負担割合を高めるべきである。

(4) 不服申立制度を設置すること

生活困窮に陥った人たちは複合的な課題を抱えていることが多く，社会からも孤立しがちである。そのような人たちが，事業の利用を希望したにもかかわらず拒否されたり，利用した事業の内容が不適切なものであったりした場合，仮に運用に問題があるケースであっても，自ら交渉して是正を求めることは困難である。また，外部からの監視が予定されていれば，不適切な処理を抑止する効果も期待できる。そこで，第三者機関に対する不服申立制度

を設けるべきである。

3 生活困窮者自立支援事業の対象者について

(1) 複合的な困難を抱えた人たちを広く対象に捉えること

法案2条は、支援対象者として「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」を想定し、複数の支援メニューを用意している。生活困窮に陥った人たちの実情を踏まえると、谷間のない相談支援体制の構築や関係機関のネットワークづくりを目指そうとしている点は評価できる。しかし、対象者を選定する基準については法案では明らかにされていない。仮に経済的困窮のみに拘泥すれば、福祉的観点のみに囚われてしまい、相談者が抱える本当の意味での複合的な困難に対応することができない可能性がある。複合的な困難を抱える人たちは多様であり、例えば、高校中退・中学卒業で基礎学力自体が備わっていない人、長期間引きこもっていた人、就労経験がない人、虐待やいじめ・DVなどにより心に傷を有している人、家族との関係で問題を抱えており身動きがとれない人、自己肯定感が全く欠如し社会に対する信頼自体もない人、知的・精神・身体に何らかの障がいがあるが手帳取得のレベルにない人、前科等何らかの反社会的な傾向がある人、過労・パワハラ・ブラック企業等により心身ともに疲弊している人、自殺念慮や生きる意欲自体がない人などが想定される。このような幅広い意味で生活の困難に直面している市民全体を対象とすることを明記すべきである。

(2) 生活困窮者を積極的に見つけ出して相談支援窓口へ誘導すること

生活困窮者の中には、インターネットを利用できる環境になかったり、新聞を購読していなかったりして社会的に孤立している者も多く、自分が利用できる制度に関する情報に接する機会自体が少ない。また、生活困窮者の多くは、自ら相談窓口に出向くことすら、経済的・精神的・身体的原因で困難である。相談支援窓口が受け身で相談を待っているに過ぎないのであれば、窓口のハードルがいかに低くとも、結局、自ら相談機関に行くことができず、犯罪や自殺に追い込まれてしまうおそれもある。生活困窮者の発見、さらに相談支援窓口への誘導にとって、最も有力と思われるのは、自治体における徴収・収納部門や、電気・ガス・新聞などの民間部門である。しかし、法案にはこれらの連携も意識的には盛り込まれていない。生活困窮者の発見・誘導についての庁内外のネットワークの重要性を認識した上で、それぞれの業務の中で積極的に生活困窮者を見つけ出し、生活困窮者自立支援事業に関する

る情報提供を行って、相談支援窓口に誘導することを明記すべきである。

4 実施主体における連携体制について

(1) 要保護状態の人たちには生活保護制度を活用すること

法案3条1項によれば、実施主体として、市(特別区を含む。)とともに「福祉事務所を設置する町村」が想定されている。対象者の生活領域に配慮した支援のためには、本来、基礎自治体の実施主体となるべきところ、あえて福祉事務所の設置を基準にしており、福祉部門を事業の中心に据えていることが窺える。しかし、法案には、生活困窮者支援制度と生活保護制度との関係が明記されていない。仮に新たな生活困窮者支援制度が生活保護法4条の「他法他施策」として位置付けられれば、福祉事務所の窓口において新制度の利用を理由にして生活保護の申請権が侵害されたり、生活保護の停廃止という心理的強制の下で生活困窮者支援制度の利用を強制されるなどのおそれがある。現に最低限度の生活を維持することができていない者に対して新たな支援制度を使ったとしても、最低限度の生活が保障されることにはならない。新たな支援制度は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」を対象としているのであるから、既に最低限度を下回る生活を強いられている要保護者については、その生存権を保障するため、福祉事務所と連携しながら、生活保護制度を活用すべきであり、生活困窮者支援制度の存在を理由として、生活保護の利用を拒否してはならないことを明記すべきである。

(2) 自治体内部で幅広い連携体制を構築すること

法案では、必ずしも自治体内部の担当部署は限定されておらず、自治体内部の体制について言及されていない。自治体においては、消費生活相談窓口をはじめ、多くの相談窓口がある。そして、その相談の多くが生活困難を背景にした相談である。生活困窮者を発見し、支援の流れに乗せていく中では、自治体と種々の民間団体や支援組織等との連携もさることながら、自治体内部の各部署間での連携が重要となる。生活困窮という課題には、福祉分野のみならず、保健、雇用、文教、金融、住宅、産業、農林漁業など様々な分野が関係しており、縦割りの行政では円滑な事業運用は望めない。既に一部の自治体では、多重債務問題改善プログラムなどの運用で消費生活部門と福祉・徴収等の他部門との連携がなされている。これらの連携事例を参考にして、行政内部における既存の連携を活かすとともに、生活困窮者支援のための役割を押し付け合うことのないよう、それぞれが責務を負うことを前提に

して、自治体内部の各部署間で連携に努めることを明記すべきである。

5 生活困窮者自立相談支援事業について

(1) 行政職員が相談支援事業の中核を担うべきこと

法案4条2項は、「生活困窮者自立相談支援事業の事務の全部又は一部を当該都道府県等以外の厚生労働省令で定める者に委託することができる」と規定している。これは生活困窮者自立相談支援事業について民間団体への事務の委託も可能とするものであり、国と地方、官と民の協働による体制づくりを目指そうとするものである。この方向性自体については、個々の生活困窮者が直面する課題やその課題を乗り越えるための社会資源に地域差があることなどに鑑みれば、妥当なものである。しかし、「事務の全部」を委託して民間団体への丸投げも可能とされている点は問題である。新たな相談支援事業は、相談を受けてアセスメントを行い「支援計画案」を策定することで、他の事業を利用する対象者を選定する役割も担うことが予定されている。相談者の問題を受け止め、相談者が抱える多様な問題を包括的に理解し、その問題を解決するための支援の在り方を考えるという、いわば要の部分である。そうであるならば、事業の中心は、多方面の行政が行う多様な支援施策や行政組織に精通した行政職員が担うべきである。「事務の全部」を委託することは認めず、国は、自治体やその他の団体の行う支援施策に広く精通した職員を配置できるよう、財政措置をはじめ、必要な研修制度や資料等の提供を行うべきである。

(2) 単純な数値目標のみにこだわらない評価基準を設定すること

法案では、民間団体への事務の委託も可能としているが、受託する民間団体の具体的な選考基準は明らかにしていない。生活困窮者に対して支援を実施するに当たっては、本人の人生の歩み、成長の速度に合わせた支援が必要である。過度にノルマ主義的になり本人を精神的に追い詰めるようなものであってはならない。目に見える成果に固執して民間団体に就職率などの数値目標を押し付ければ、多様な困難を抱えて苦しんでいる人たちほど支援対象から排除されてしまうおそれもある。達成状況の評価基準については、「本人の笑顔が増えた」等の必ずしも今まで数値化されなかったような新たな評価基準を検討して採用すべきである。そして、民間団体に事業を委託するに当たっては、就職の実績といった単純な指標・基準のみにこだわることなく、それぞれの支援対象者の生活環境の変化や自尊感情の回復など、これまで抱えていた多様な困難の克服こそが重要となることを明記すべきである。

6 生活困窮者住居確保給付金について

法案5条では、生活困窮者住居確保給付金の支給を制度化している。これは、リーマンショックを受けて平成21年度から臨時の予算措置として実施されてきた住宅手当制度を、自治体を提供主体として恒久的な制度とするものであり、この点は評価できる。しかし、法案2条3項の定義規定において対象者を「離職」に関連付けて限定している点には懸念がある。すなわち、従前の住宅手当制度は、離職により住居を喪失した生活困窮者等であって、かつ、就労による自立が可能な者を対象としていたため、その適用は非常に限定されていた。離職が住居の喪失に直結するのは一部の派遣社員等であって労働者の多数ではなく、実際は、離職をして収入が途絶えた後に借金を重ねる等して家賃を数か月滞納して退去に至る者や、もともと低賃金の若年者や低年金の高齢者、心身の疾病や障がい、高齢といった就労阻害要因を抱える者等、就労による自立が可能とは言い難い者は、制度の対象外とせざるを得なかった。住宅市場から排除されてホームレスとなっていたのは、このような社会経済的弱者からであった。居住の確保が生活再建の基盤となることは、住居喪失の理由には関わらない。住居喪失に伴って健康被害が生じたり就職が困難となったりする弊害を考えれば、このような限定を付する合理性はない。必ずしも就労自立や再就職を要件とせず、住居を失った生活困窮者をできるだけ広く受け止めるようにすべきである。

なお、本来的には、我が国の住宅政策全般に関わる問題である。住宅バウチャー、恒久的な住宅手当、公的賃貸住宅や民間賃貸住宅の家賃補助などの制度も引き続き検討すべきである。

7 生活困窮者就労準備支援事業について

(1) 対象者のエンパワーメントを目指すこと

法案6条1項1号は、雇用による就業が著しく困難な生活困窮者に対して就労準備支援事業の創設を予定している。前記のとおり、支援対象者として想定されるのは、複合的な困難を抱える人たちであり、その人たちの実情を踏まえた就労準備を支援する場を整備しようとする点は評価できる。しかし、法案2条4項がこの事業を「訓練」としている点には、懸念すべき点がある。すなわち、対象者は自己肯定感を持たず、社会の中で傷つき、社会に対する信頼をも失っている人たちである。「訓練」と称する事業内容において、パソコンの技能、履歴書作成のための支援、面接の方法の伝授など技術的支援を

主とすれば、対象者のエンパワーメントからかけ離れ、逆に自己肯定感を失わせてしまい、個人としての尊厳を害するおそれがある。まず必要なのは、彼ら彼女らの居場所であり、その居場所で、各人が他者との関係で、相互に信頼を高めるなどのカリキュラムである。挫折したときや失敗したときの対処の方法を考えさせるなどの対話的なカリキュラムである。また、その地域の実情に応じたカリキュラムも必要である。エンパワーメントの視点に立ち、例えば、集団での農作業体験や自己を分析して議論するようなミーティングプログラム、体力作りのための活動など、多種・多様な支援のプログラムを用意すべきである。そのために、法律上の用語も「訓練」ではなく、「支援」とすべきである。

(2) 実施期間は柔軟に設定すること

法案自体には就労準備支援事業の実施期間は定められていないが、法案の説明資料では6か月から1年程度が予定されている。しかし、対象者は社会の中で蓄積されたハンディを長期間抱えた人たちである。6か月、1年程度というのでは、短期に過ぎる場合もある。また、終了期間を設けることでかえってプレッシャーを加えてしまうおそれもある。支援対象者の実情を踏まえた柔軟な期間設定がなされるべきことを明記すべきである。

(3) 認定生活困窮者就労訓練事業との区分を明らかにすること

法案は、就労準備支援事業とは別の事業として、認定生活困窮者就労訓練事業（中間的就労）を予定し、就労準備支援事業を経ても一般就労には至らない者に対しては就労訓練事業を予定している。しかし、就労準備支援事業と就労訓練事業のそれぞれの事業内容の違いが明確ではない。それぞれの仕組みが大きく異なるのであるから、潜脱を防止するために明確な基準を定めるべきである。

8 認定生活困窮者就労訓練事業について

(1) 労働法規が潜脱されないように事業者の選定基準や監視体制等を整備すること

法案10条は、「就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の厚生労働省令で定める便宜を供与する事業」として認定生活困窮者就労訓練事業（中間的就労）の創設を予定している。このような対象者の実情に合わせた働く場を創設すること自体については、評価できる。しかし、法案では、そもそも「生活困窮者」の選定基準が明らかではない上に、訓練等の内容や事業主体の選定基準についても明らかにされていない。我が国では、

既に外国人研修生の制度を悪用し、「研修」の名目で「労働」をさせていた事例もある。新設される就労訓練事業においても、「労働」と「訓練」との区分を曖昧にしたまま労働基準法等の適用の及ばない働き方を増やす可能性がある。そこで、法案において、事業の対象者の限定・期間の限定・事業者資格の制限・審査機関の充実・審査方法の充実・監督機関の充実など、いわゆる「貧困ビジネス」の参入を防ぎ、被害の発見と被害の回復が早期に実現されるような配慮がなされるべきである。

(2) 事業実施主体に対する支援策を講じること

法案では就労訓練が自主事業とされており、就労困難者に対して働く場を提供し運営していく事業実施主体の支援策に欠けている。実施主体に対する支援が不十分であれば、事業運営におけるしわ寄せは支援の対象者に及ぶおそれがある。この事業に参入する事業者が、採算性を口実にして、「訓練」と称して「労働」させたり、最低賃金を下回る賃金の労働を強要したりして、事業を悪用する誘因にもなりかねない。就労訓練事業によって提供される財やサービスを優先的に購買する企業とのネットワークの構築、優遇税制措置などの施策を積極的に実施することも明記すべきである。

9 ハローワークと自治体との連携について

法案11条は、自治体とハローワークが一体となった就労支援体制の整備について、無料職業紹介事業を行う自治体に対して求人情報の提供を行うことを認めるなど、国と自治体の相互の連携を強化しようとしている。従前から、「福祉から就労」支援事業や「アクション・プラン」に基づく一体的実施窓口の共同事業において、自治体とハローワークの連携が進められてきたが、これらの事業を引き続き整備しながら、事業を拡充していこうとするものである。自治体とハローワークの連携については、就職後も支援員が職場に顔を出して励ますなど、それぞれの情報を共有しながら重層的な支援を可能としている成功例もあり、それ自体は推進していくことが妥当と思われる。しかし、福祉事務所とハローワークの役割分担が曖昧になれば、支援対象者がそれぞれの窓口をたらい回しにされるおそれがある。また、福祉事務所が自らのケースワーク機能を果たさなければ、支援対象者の稼働能力を無視した就労強制に陥るおそれもある。両者の連携の成功例においては、福祉事務所とハローワークとの場所的な近接性、両者の橋渡しを行う熱意ある人材や人員体制など、連携を形骸化させないための素地が存在している。両者の連携を支える人員確保や人材養成なども併せて実施していくことを明記すべきである。

10 生活困窮者一時生活支援事業

法案6条1項2号は、生活困窮者一時生活支援事業として、一定の住居を持たない生活困窮者に対して宿泊場所の供与や食事の提供等を予定している。これは、現在「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」を踏まえ実施されているシェルター事業を拡充する方向で法的に位置付けるものであって評価できる。しかし、これと同時に、居宅生活可能な者に対しては居宅移行支援も積極的に行うことも明らかにして、制度の両輪とすべきである。また、住居喪失に伴って健康被害が生じたり就職が困難となったりする弊害を考慮して、就労自立や再就職を要件とせず、住居を失った生活困窮者一般を対象とすべきである。

11 生活困窮者家計相談支援事業について

(1) 生活再建支援の実績のある民間団体を活用すること

法案6条1項3号は、家計相談支援事業として、生活困窮者の家計に関する問題につき、情報提供や支出の節約に関する指導などを実施しようとしている。生活困窮者の中には、ひと月単位、あるいは1年単位で生活を見通しながら計画的に支出することに慣れていない者もあり、家計再建に向けた支援を行おうとしている点は評価できる。しかし、家計相談支援事業の実施主体は自治体とされており、支出の節約に対する「指導」が過度に強調されれば、自己決定に対する不当な介入になるおそれもある。支出の節約についても「助言」を行うものと位置付けるべきである。そして、自己決定を尊重した運営を実現するため、事業の委託先として、多重債務や過剰債務に苦しんできた困窮者の生活に寄り添って相談事業を運営してきたNPO等の相談機関に間口を広げるべきである。

(2) 重層的な金融セーフティネットを構築すること

法案が予定している家計相談支援事業では、貸付は既存事業を前提にしたあっせんにとどまっている。しかし、都道府県社会福祉協議会が行う生活福祉資金貸付は、利用しづらい制度上及び運用上の問題点が多々指摘されているところである。生活福祉資金貸付を家計再建のための貸付の中心に置くとすれば、生活福祉資金貸付要綱及び運用面において改善がなされない限り、生活困窮者に対する支援として機能しがたい。また、社会福祉協議会だけでは間に合わなくなっている現状をどう打開するのかについての具体的な方向性が見えてこない。重層的な金融セーフティネットを構築する上で、消費生

活協同組合や民間金融機関の参入を促進することも必要である。これを促進するためには、少なくとも貸し倒れ補填金については、公的資金あるいは関係機関の拠出に基づく基金等を設け、機関保証を行うなどの施策を講じるべきである。

(3) 権利擁護に関する施策と連携すること

家計相談支援事業は、金銭の収支に着目した指導等を予定している。しかし、生活困窮者が収入に見合わない支出を行っている場合には、アルコールやギャンブルなど、生活面において別の課題を抱えていることが多い。新たな相談支援事業の実施主体において適切な助言を行い、他機関へのつなぎを行ってもなお課題が継続する場合には、成年後見制度における補助人の選任など、権利擁護に関する施策を活用することも明記すべきである。

12 生活困窮者である子どもに対し学習の援助を行う事業について

法案6条1項4号は、生活困窮者である子どもに対し学習の援助を行う事業を実施しようとしており、子どもの貧困や貧困の連鎖を防止する観点から、一定程度は評価できる。しかし、事業の内容や対象については十分とは言えない。生活困窮の家庭に生まれ育った子どもは、家庭において大人に対する信頼を築けていないことも多い。学習援助の場には、子どもたちの居場所となり、少しずつ他者に対する信頼や自尊感情を回復する役割がある。子どもに対する学習の援助については、単なる机上の勉強にとどまらず、社会生活に必要な体験を含む学習の場として捉え、対象となる年齢層も幅広く捉えることを明記すべきである。また、欧米では、子どもへの支援は早ければ早いほど貧困の防止や貧困の連鎖を断ち切る効果が高いことがもはや常識となっている。子ども・若者の「貧困の防止」についての諸施策のうちで最初になされるべきものは、義務教育段階以前の0～5歳児の子どもに対する支援であり、それらの支援策を充実させるべきである。さらに、大学を卒業した者とそうでない者との間に明らかな平均収入の差がある現実に照らせば、義務教育終了後の教育も重要である。義務教育を終えた後に学ぶ者が、生活困窮のために教育を受けることを断念しなくてすむようにするための支援策を盛り込むべきである。

以上