

ワンストップ・サービス・デイの実施体制の改善及び継続実施  
を求める申入書

2010年（平成22年）2月18日  
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

2009年11月から12月までに試行されたワンストップ・サービス・デイの実施状況を踏まえ、国及び自治体に対し、今後のワンストップ・サービス・デイの実施体制を下記のとおり改善しつつ、継続実施することを求める。

記

- 1 初めから「第2のセーフティネット」に誘導するのではなく、個々の利用者が置かれた状況に応じて、その最善の利益の追求を目指す相談体制を構築すること。
- 2 支援対象者を求職者に限定せず、ホームレスの人を含む生活困窮者全体に拡大すること。
- 3 生活保護制度の利用意思を有する者については、その場で申請を受けるか、少なくとも、申請書の記載の援助、管轄自治体への申請書のFAX送信など申請を援助すること。
- 4 原則として、すべての自治体において実施し、自治体の負担を軽減して円滑な実施を可能とするため、国庫負担によるケースワーカーの増員などの条件整備を国の責任において進めること。
- 5 1人でも多くの生活困窮者が相談できるよう、広報を充実させること。
- 6 相談・支援体制の充実のため、民間団体を含む関係機関による連絡協議会を設置し、継続的な協議と連携強化を行うこと。

第2 意見の理由

1 はじめに

新政権は、2009年10月23日、緊急雇用対策の一環として「貧困・困窮者支援」のアクションプランを発表した。アクションプランは、「今年の年末年始に、求職中の貧困・困窮者が、再び『派遣村』を必要とすることなく、安心して生活が送れるようにすることを目標とし、「国、地方自治体等の関係機関の協力の下、利用者が、一つの窓口で必要な各種支援サービス（雇用・住居・生活支援）の相談・手續ができるようにする。」というワンストップ・サービス

の実現を一施策として打ち出し、「11月下旬に東京、大阪、愛知等において試行実施した後、定期開催・年末年始の開催を検討」するとした。

これを受け、同年11月30日、全国17都道府県、215市区町村の協力により、東京、大阪、愛知のほか、政令指定都市、中核市など全国77か所のハローワークにおいて、ワンストップ・サービスが試行実施され、利用者数は2404名にのぼった。この試行実施の成果を踏まえ、同年12月21日を中心に、第2回目のワンストップ・サービス・デイが実施され、参加市区町村は400、実施箇所は204にまで拡大し、全国で3926名の利用があった。

このように、政府が、貧困・困窮者支援を正面から目標に掲げ、困窮者等がたらい回しにされることなく一つの窓口で必要な支援にたどり着けることを目指して、ワンストップ・サービス・デイを連続実施したことは、生活に困窮する人の生存権保障に向けた新たな第一歩として高く評価する。このような観点から、弁護士会も、厚生労働省や各地の労働局からの要請を請け、無償で相談担当弁護士を派遣するなど最大限の協力をやってきたところである。

しかし、ワンストップ・サービス・デイの実施体制には、以下に指摘する重大な問題点があるので、今後、ワンストップ・サービス・デイを継続実施しつつ、民間を含む関係機関の協議を重ね、改善を図ることが必要である。

## 2 ワンストップ・サービス・デイの実施体制の問題点

### (1) 生活保護制度の利用抑制が目指されていること

ワンストップ・サービス・デイの実施目的は、求職中の困窮者等がたらい回しにされることなく一つの窓口で必要な支援にたどり着けるようにすることとされているが、あわせて「第2のセーフティネットの充実により、生活保護を利用せざるを得ない方を減らすことができる。」とされている。これを受けて業務実施要領が作成され、そこでは「…案内先は原則としてまず…ハローワーク窓口となる」とされ、次に、「ハローワーク窓口から生活保護の相談窓口（自治体）に案内するに当たっては、次の確認を行った上で、該当する者を誘導する」とされ、次の事項の確認が必要とされている。

ア 対象者から事情をよく聴取し、生活保護以外の様々な支援策の対象となり得ないこと。

イ 対象者がこれまで、本人の適性と能力に適合する求職条件によって熱心に求職活動をしてきたものの、就職を果たせない状況にあることを確認する。あるいは、求職活動の末に就職の意欲を喪失した状態となっていること。

このように、ワンストップ・サービス・デイは、まず、内部に設置された

ハローワーク窓口において、生活保護以外の支援策の対象となり得ないことが確認され、かつ、熱心な求職活動または求職活動の末の就労意欲喪失が確認されない限り、生活保護の相談窓口にたどり着けない運用になっており、生活保護の利用抑制が目指されている。

しかしながら、ワンストップ・サービス・デイのハローワーク窓口において、運用上、優先適用すべきとされている第2のセーフティネット（以下「第2のネット」という。）の支援策は、生活保護以下の水準に制度設計されている。このため、厚生労働省も昨年12月25日付けの保護課長通知で明らかにしたとおり、法的には、生活保護制度に優先適用されるべき「他法他施策」（生活保護法4条2項）に該当しない。熱心な求職活動や就労意欲の喪失は、生活保護の相談を受けるための要件でもないし、生活保護開始の要件でもない。

また、このように、もともと第2のネットの優先適用が目指されているため、利用者の置かれた状況に即して様々な角度から検討を加え、当該利用者にとっての「最善の利益」を追求する相談体制になっていない。ワンストップ・サービスに参加した関係機関から、相談受付（インターク）において問題点の発見が不十分であり、相談の振り分けが適切に行われておらず、利用者が問題解決に必要な相談ブースに誘導されていないといった指摘があるのも、そもそも、利用者にとっての「最善の利益」の追求が目指されてないことに起因する。

## （2）生活困窮者の一部を対象から排除していること

ワンストップ・サービス・デイは、「求職中の貧困者、困窮者が本事業の主な対象」であるとし、「ホームレス対策」ではないとされている。これを受け、業務取扱い要領では、サービスの利用には「就労の意思及び能力」の確認が必要とされ、これを欠く者は、原則としてサービスを利用できないとされている。

しかしながら、ワンストップ・サービスは雇用政策と福祉政策の連携場面であるから、雇用政策の側面のみを強調する必要はない。自殺対策との連携も目指されており、例えば失職して心の健康を害し就労に困難を来している人が来所した場合に、相談から排除されるのは妥当ではない。利用者の視点に立ったワンストップの名に値する体制としては、生活困窮者を広く対象とすべきであって、求職の意思と能力のある者に対象を限定すべきではない。また、いわゆるホームレス状態にある人であっても、実際には、多くの人が就労の意思と能力を持っており、「ホームレス対策ではない」とする点は、ホ

ームレス状態にある人への誤解と偏見に基づいていると言わざるを得ない。

### (3) 生活保護の申請ができないこと

ワンストップ・サービス・デイでは、「生活保護は、相談業務が基本」とされ、「急迫の場合を除き、原則、生活保護の申請受理はしない。」とされている。

しかし、前記のとおり、緊急雇用対策のアクションプランにおいては、「利用者が、一つの窓口で必要な各種支援サービス（雇用・住居・生活支援）の相談」のほか「手続」までもできるようにすることが目指されていたところから後退している。生活保護の相談だけしかできず申請手続はできないというのは、利用者の視点に立った効果的な支援としては不十分である。

### (4) 自治体の消極的対応、一部自治体のみの実施

今回のワンストップ・サービス・デイの実施にあたっての自治体の対応は概して消極的であり、参加が一部の自治体に限られている。背景には、生活保護利用者の増加などによる各自治体の財政負担や対応する職員の負担増への懸念があると考えられる。しかし、参加する自治体が限られれば、負担の集中を危惧して、参加自治体が次第に減少していくおそれがある。

### (5) 広報の問題

生活に困窮する人の中には、新聞、テレビ等の情報から疎外され、情報が届きにくい場合が少なくないので、媒体を工夫し、周知期間にも配慮する必要がある。今回、試行決定後の準備期間が短かったことなど、やむを得ない面もあるが、実施場所であるハローワークに現に訪れている人にさえサービス実施が伝わらなかったことがあるなど、十分な広報が行われたとは言い難い。

### (6) 参加関係機関による検証と協議の機会がない

ワンストップ・サービス・デイの試行後、参加関係機関全体による検証と協議の機会がもたれていない。そのため、問題点や改善点が関係機関相互で共有されておらず、ワンストップ・サービスの充実に向けた今後の連携のあり方を不透明にする要因となっている。

## 3 改善に向けて

以上の問題点を踏まえ、ワンストップ・サービス・デイの実施体制は、次のように改善されるべきである。

### (1) 利用者の最善の利益を追求する相談体制の構築

利用者にとっての最善の利益の追求を第1の目的とすべきであり、第2のネットの優先適用により生活保護の利用抑制を目指すという運用は改める必

要がある。そのうえで、利用者の置かれた状況を多角的に検討して問題点を発見し、生活の再建に向けた最も適切な支援を行えるよう、相談受付体制をはじめとする相談体制の充実を図る必要がある。

(2) ホームレスの人を含む生活困窮者全体への支援対象の拡大

ワンストップ・サービスの対象者は、求職の意思及び能力のある者のみに限定せず、ホームレスの人を排除することなく、生活困窮者を広く対象とすべきである。

(3) 生活保護の申請援助

生活保護については、相談業務に限定することなく、申請も可能とする、あるいは、申請書の作成を援助して、窓口から管轄の福祉事務所に申請書をFAXすることにより即日申請を可能とするなど、利用者の申請を援助する体制が構築されるべきである。

(4) すべての自治体の積極的参加とケースワーカー増員等の条件整備

利用者のアクセスを保障し、一部自治体にのみ負担が集中することがないようにするために、原則として、すべての自治体がワンストップ・サービス・デイに参加する必要がある。

また、当連合会が生活保護法改正要綱案で提案しているとおり、自治体の負担を軽減するため、保護費、人件費、事務費を含む生活保護制度実施のための費用は100パーセント国が負担し、自治体に負担させないように生活保護法を改正し、円滑な実施に向けた条件整備を行うべきである。

(5) 広報の充実

参加関係機関の連携による広報、全戸配付の市報の利用、テレビ、ラジオ、インターネットの有効活用、街頭でのチラシの配付、十分な周知期間を設けるなど、生活に困窮した人が1人でも多く相談できるよう、広報を充実させる必要がある。

(6) 関係機関による連絡協議会の設置

ワンストップ・サービス・デイを継続的に実施しつつ、弁護士会、生活困窮者支援に関わる民間団体を含む関係機関による連絡協議会を設置して、問題点を検証しつつ、連携を強化し、充実した相談・支援体制の構築を目指すべきである。

#### 4 最後に

当連合会は、2009年5月の第60回定期総会において、「人間らしい労働と生活を保障するセーフティネットの構築を目指す宣言」を採択し、「労働と生活の問題の総合的な相談窓口を各地の弁護士会に設置するとともに、自治体等

との連携により市民がアクセスしやすい体制を構築すること」を目指す旨宣言したところであり、今後も、自治体等と連携してワンストップ・サービス・デイの継続実施に向け最大限の取組を進める決意である。

以上