2013/09/13

ここが問題！生活困窮者自立支援法

稲葉　剛
（NPO 法人自立生活サポートセンター・もやい／住まいの貧困に取り組むネットワーク）
http://www.moyai.net　　http://housingpoor.blog53.fc2.com/
twitter：@inabatsuyoshi　　facebook：inatsuyo

●論点１：切り縮められる「自立」概念と対象者

「生活支援戦略」、「新たな生活困窮者支援制度」→生活困窮者自立支援法案
「総合的な相談支援センター」→「生活困窮者自立相談支援事業」

【資料 1-1】

「就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護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（日常生活自立支援）や、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（社会生活自立支援）をも含むものである。」（2004 年 12 月 15 日社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」報告書）

【資料 1-2】

2012 年 7 月 5 日

【「生活支援戦略」中間まとめ（抜粋）】

○経済的困窮者・社会的孤立者の早期把握
経済的困窮者・社会的孤立者を早期に把握し、必要な支援につなぐため、地域のネットワークの構築や、民間事業者・公的機関と地方自治体との連携強化、縦割りでない包括的な総合相談体制の強化等を図る。

○初期段階からの「包括的」かつ「伴走型」の支援態勢の構築
初期段階から、「谷間」のない総合相談や「待ちの姿勢」でない訪問型支援（アウトリーチ）、チームアプローチによる支援を展開し、「包括的」かつ「伴走型」の支援態勢を築く。

○民間との協働による就労・生活支援の展開
これまでの公的機関による支援だけでなく、NPOや社会福祉法人、消費生活協同組合、民間企業、ボランティア等の「民の力」との協働により、就労・生活支援事業を展開する。

→その後、「社会的孤立者」という用語は脱落

【資料 1-3】
厚生労働省社会・援護局関係主管会議資料「新たな生活困窮者支援体系について」（2013 年 3 月 11 日）

新たな生活困窮者対策の背景①

【現状】

○　福祉事務所来訪者のうち、生活保護を新規に開始した人数は約３８万人（平成23年度）
うち、稼働可能で就労支援が必要な者は約８．３万人（平成23年度推計値）

○　現在生活保護を受給していないが、生活保護に至る可能性が高い者が稼働年齢層において多数存在。

・生活保護受給ではないが経済的に困窮している者（例えば、福祉事務所来訪者のうち、生活保護に至らない者は、高齢者等も含め年間約４０万人（平成23年度推計値））
・非正規雇用労働者　平成１２年度：２６．０％→平成２３年度：３５．２％（被災三県を除く。）
・年収２００万円以下の給与所得者　平成１２年：１８．４％→平成２３年：２３．４％
・高校中退者　約５．４万人（平成23年度）、中高不登校　約１５．１万人（平成23年度）
・ニート　約６０万人（平成23年度）、引きこもり　約２６万世帯（平成18年度厚労科研調査の推計値）
・生活保護受給世帯のうち、約２５％（母子世帯においては、約４１％）の世帯主が出身世帯も生活保護を受給。（関西国際大学道中隆教授による某市での平成19年度の調査研究結果）

○　生活保護に至る前の自立支援策の強化を図るとともに、生活保護から脱却した人が再び生活保護に至らないよう、生活保護制度の見直しに併せて、生活困窮者対策を行っていくことが急務。

（参考）社会保障制度改革推進法（平成24年法律第64号）抜粋

附則第二条

二　生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組み、保護を受けている世帯に属する子どもが成人になった後に再び保護を受けることを余儀なくされることを防止するための支援の拡充を図るとともに、就労が困難でない者に関し、就労が困難な者とは別途の支援策の構築、正当な理由なく就労しない場合に厳格に対処する措置等を検討すること。

○福祉事務所来訪者のうち、生活保護を新規に開始した人数は約 38 万人（平成 23 年度）。うち、稼働可能で就労支援が必要な者は約 8.3 万人（平成 23 年度推計値）
○現在生活保護を受給していないが、生活保護に至る可能性が高い者が稼働年齢層において多数存在。
・生活保護受給ではないが経済的に困窮している者（例えば、福祉事務所来訪者のうち、生活保護に至らない者は、高齢者等も含め年間約 40 万人（平成 23 年度推計値）

●論点 2:住まいの貧困から見た法案の限界

【資料 2-1】
国土交通省ウェブサイトより
http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_fr_000052.html
多人数の居住実態がありながら防火関係規定などの建築基準法違反の疑いのある建築物（違法貸しルーム）に関する情報を提供いただく際の情報提供様式について

　多人数の居住実態がありながら防火関係規定などの建築基準法違反の疑いのある建築物（違法貸しルーム）に係る情報の収集へのご協力をお願いします
　多数の人が寝泊りなどをし実質的に居住していながら、各部屋の仕切りが燃えやすい材料でできている、窓がないなど建築基準法に違反している疑いのある建築物の存在が問題となっています。こうした建築物は、火災の際の安全面などで問題があると考えられます。
国土交通省では、こうした建築基準法違反の疑いのある建築物に関する情報を受け付けています。例えば、

・　木造 2 階建ての戸建て住宅や事務所ビルの 1 フロアを改造し、建具等で元々の部屋を人一人がようやく寝起きできる程度の広さの空間に区切って人が住んでいる。
・　戸建て住宅地の中にありながら、貸しオフィスや貸倉庫として募集がされ、実際にはその建物で大勢の人が寝起きをしている。
など、建築基準法に違反している疑いのある建築物の情報をお寄せいただきますようお願いします。

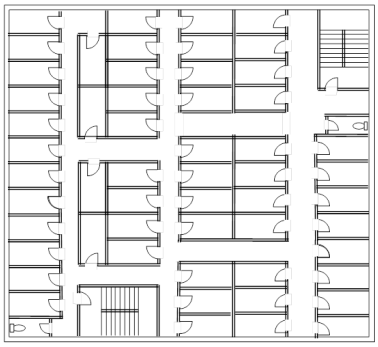

図1　平面イメージ

図2　内観イメージ

7 月 30 日　太田昭宏国土交通大臣が記者会見で「違法貸しルーム」（脱法ハウス）の疑いのある物件がこれまでに判明しただけで 398 件にのぼることを発表。うち 32 件で建築基準法違反を確認し、是正を指導したとのこと。
住まいの貧困に取り組むネットワークの独自調査では、東京都内だけで 400 以上の物件をすでに確認。

【資料 2-2】

住宅手当→住宅支援給付（2013 年度）→住宅確保給付（2015 年度以降）

2009 年 10 月～2013 年 1 月の住宅手当支給決定件数（延長決定分含む）132754 件
常用就職率 54・5%（2011 年度実績）

2013年3月11日　厚生労働省社会・援護局関係主管会議資料「新たな生活困窮者支援体系について」

住宅手当制度について

住宅手当制度の概要

離職により住まいを失った方等が住まいを確保し、安心して就職活動ができるよう、家賃に充てるための費用を支給。

➢ **支給対象者**

平成19 年10 月以降に離職した方であって、①現在住居がない又は②住居を失うおそれのある方

➢ **支給要件**

①**収入要件**:月収約13.8万円未満(単身世帯)。(2人世帯は17.2万円以下、3人世帯は約24.2万円未満)
※ 金額は東京都区の場合であって、地域により異なる

②**資産要件**:預貯金50万円以下の方(単身世帯)。(複数世帯は100万円以下の方)

③**就職活動要件**:受給中、ハローワークでの月1回以上の職業相談や週1回以上求人先への応募　等

※離職者が直ちに生活保護に至らないよう、収入要件は生活保護と同様の水準、資産要件は生活保護より要件を緩和。

➢ **支給額**

単身世帯:21,300円～53,700円　　複数世帯:27,700円～69,800円

➢ **支給期間**

最長6か月間(就職活動要件を誠実に実施している場合はさらに3か月延長可能(最長9か月間))

➢ **予算額(平成21年10月より事業開始)**

平成21年度第2次補正により緊急雇用創出事業臨時特例基金[住まい対策拡充等支援事業分]として、400億円を措置。
平成24年度経済対策第2弾において、当該基金を100億円積み増しし、平成25年度末まで継続実施。

住宅手当制度の実績及び課題

○支給決定件数: 130,843件(平成21年10月～平成24年12月。延長決定分含む)、直近の平成24年12月は1,977件

○住宅手当受給者の常用就職(※)率:40.5%　直近平成23年度実績は54.5%　<参考>平成21年度:7.8%　平成22年度:41.8%

(※)期間の定めがない又は6ヶ月以上の雇用期間が定められた雇用契約による就職者

○住宅手当受給終了後に生活保護へ移行した者の割合:21.4%

○住宅手当受給者は、早期に就職している人のほか、支給期限である6ヶ月目、9ヶ月目に就労している傾向。

(住宅手当受給開始後の就労までの月数別割合:2ヶ月目:17%　6ヶ月目:19%　9ヶ月目:11%)

・有期という仕組みの中で生活保護に至らないためのセーフティネットとして一定の効果を発揮。

〔住宅手当制度の見直し概要〕**(参考資料6参照)**

	現行住宅手当制度	改正後
名称	住宅手当緊急特別措置事業	住宅支援給付事業
支給対象者		
離職時期	平成19年10月1日以降に離職したこと	申請時点で離職後2年以内の者
年齢制限	なし	申請時点で65歳未満の者
就職活動要件		
公共職業安定所の職業相談	月1回以上	月2回以上
住宅確保・就労支援員等による面接等	月2回以上	月4回以上
支給期間	原則、6か月間が上限 一定の条件を満たす場合は、3か月間延長可能(＝9か月間)	原則、3か月間が上限 一定の条件を満たす場合は、3ヶ月毎に最長6か月間延長可能(＝9か月間)
受給中の支援 ※		
就労自立のための支援	なし	利用者自身の就職活動で就職が可能と判断される場合を除き原則として、住宅確保・就労支援員等による支援に加え、次のいずれかの支援を受けるものとする ①日常・社会生活支援 ②生活保護受給者等就労自立促進事業(仮称)

※就労自立のための支援は、平成25年7月から実施を予定。内容については、現時点案。

2013 年 8 月 1 日

脱法ハウス入居者生活実態調査報告書

住まいの貧困に取り組むネットワーク
（小田川華子）

【趣旨】

脱法ハウスと呼ばれる違法性を含むシェアハウスに入居している人々は相当な数にのぼると推測されている。これらの人々はなぜ、民間アパートではなく、このような住環境を選ばざるを得なかったのだろうか。背景には、生活困窮者や入居差別の対象になりやすい不安定就労層や外国人に対する住宅保障政策の遅れがあると考えられる。

そこで、住まいの貧困に取り組むネットワークは、脱法ハウス入居者の就労状況や入居の経緯などを明らかにすることによって公的な住まい保障の課題を探り、国、自治体、そして社会に訴えていくための資料を得ることを目的に、アンケート調査を実施した。

【実施主体】住まいの貧困に取り組むネットワーク

【実施期間】2013 年 7 月 17～31 日

【対象者】千代田区の脱法ハウスＡの入居者および関連の相談機関の利用者で脱法ハウスに入居している方、計 40 名

【回収率】11 人の方から回答があった。回収率 28%。回収率が低いため、脱法ハウスＡ全体の傾向を反映した結果が得られたとはいいがたいが、ここで得られたデータは、住宅弱者の実情の一部を映し出しているといえよう。

【結果及び考察】

＜回答者の属性＞

１．回答者の性別は男性 73%、女性 27%。外国人 27%。

２．回答者の年齢は 20～50 代で、20～30 代が 73%を占める。

＜入居の状況＞

３．入居期間半年以内が 4 割弱、1 年以内が 73%を占めることから、緊急の必要性から「つなぎ」の住まい、あるいは、とりあえずの居場所として脱法ハウスが選ばれたことがうかがえる。

４．一方、 1 年半以上も脱法ハウスに継続して住んでいる方が 2 割弱であることから、アパートが見つかるまでの「つなぎ」としてではなく、定住場所として脱法ハウスに住んでいる（住まざるを得なくなっている）方が一定数存在すると思われる。

５．入居直前の 1 ヶ月にアパート居住であった人が過半数を占めるが、そこを出なければならなくなった理由は、家賃問題、契約期間満了、就職・転職、職場に住み込みののち周囲との関係悪化で退去等、多様である。

６．外国人の回答者は 3 人とも来日してすぐに脱法ハウスに入居し、他人とルームシェアしている。海外から渡航あるいは帰国してきた人のとりあえず（1 年以内）の住まいとして脱法ハウスが機能していることがうかがわれる。

７．入居の決め手となった点として、「家賃が安い」ならびに「すぐに入居できる」ことを挙げた人が最も多かった（64%）。次いで「アパートを借りることができなかった」（46%）、「職場に近い、または仕事を探しやすい立地だから」（27%）があげられた。

８．また、家具・家電が揃っており、家賃が安く、就職内定に必要な住民票をとることができる、という利点から脱法ハウス入居を決めた就職活動期の 20 代の若者がいることから、就職活動期特有のニーズがあることがうかがえる。

９．アパートを借りることができなかったため脱法ハウスに入居することになった 5 人から、アパート入居の妨げとなった理由として挙げられたのは、「保証人がいなかった（頼める人がいなかった）」「初期費用が支払えなかった」（各 80%）、「家賃が高額」（60%）、「不安定就労を理由とする入居差別」（20%）であった。

10．このことから、低所得者、不安定就労層の安定的な住まいを保障するべき公的な住宅保障施策になり代わり、脱法ハウスがアパートに入居できない人々の受け皿として機能している皮肉な現実がうかがえる。

＜就業状況＞

11．無職の 1 人以外の回答者が就労しており、常勤は 4 人（36%）、自営業 1 人（9%）、それ以外の不安定就労層 6 人（55%）であった。就労している人は仕事のかけもちをしていない。以下、不安定就労層の 6 人と、常勤、自営業の 5 人に分けてみていきたい。

12．不安定就労層の方は通勤に 500 円前後の交通費自己負担を強いられ、30 分～1 時間かけて通勤している。収入が 5～10 万円あるいは 15～20 万円でこの状況を受け入れなければならないのは、職場が変わるたびに転居することが困難であり、仕事を得やすい都心の交通の便の良いところに住まいを確保することが必要である事情がうかがえよう。

13．常勤及び自営業の 5 人には交通費が支給されており、常勤のほとんどは通勤時間 30 分以内である。収入は 15～20 万円が 2 人、25 万円以上が 3 人である。

＜家族とのつながり＞

14．父母と連絡を取っている人がほとんど（82%）で、兄弟姉妹と連絡を取っているのは 36%、連絡を取っている家族がいないのは 9%であった。

＜転居に当たっての心配事＞

15. 現在の場所からの転居に当たっての主な心配事は、「費用の問題」（82%）と「保証人・緊急連絡先の問題」（55%）である。「保証人問題」については不安定就労層の 67%が心配だとしている。その他、「シェアハウスのようにすぐそばに誰かがいないと寂しい・不安」（27%）、「通勤可能な場所での住まい確保」（18%）、「路上生活になってしまうのではないか」（9%）、「アパート入居はあきらめている」（9%）があげられた。

16. 費用問題については、常勤で 15～20 万円の収入を得ている人のみならず、25 万円以上の収入を得ている人も心配事としてあげている。これはアパート入居の際に必要な初期費用が工面できないという事情があるものと考えられる。

17. 現在の場所からの転居に当たって保証人・緊急連絡先を心配事としてあげた人 6 人についてみてみると、20 代 3 人、30 代 1 人、40 代 2 人、外国人 2 人である。40 代のうち 1 人は連絡を取っている家族はなく、もう 1 人は父母とだけは連絡を取っている。しかし両親はおそらく高齢であり、保証人を頼める状況ではないと推測される。20～30 代の 4 人は父母あるいは兄弟姉妹とだけは連絡を取っている。にもかかわらず、保証人を頼むことはできないということは、関係が希薄であるか、父母も経済的に困難な状況にある、あるいは外国人であるため保証人を頼めないことなどが推測される。住むところが見つからず、路上生活になってしまうのではないかという不安さえ抱くほど、住まい探しは深刻である。

18.「すぐそばに誰かいないと寂しい・不安」と答えた、「シェアハウス」という居住形態のニーズをもっている人は常勤・自営業のグループの方であった。

19. 低所得者、不安定就労層のアパート入居支援策の充実が求められる。たとえば、就労している低所得者が利用できる初期費用の貸付制度、家賃手当て制度、公的な低家賃住宅供給等。また、賃借人が個人で保証人を立てなくてもよいようにする方策が求められる。

＜生活困窮者関連施策の認知度＞

19. 生活困窮者支援に関連する施策についての知識を問うたところ、生活保護について知っているのは 64%だったが、住宅支援給付（住宅手当）、チャレンジネットは 18%にとどまった。低所得者や不安定就労層が必要とする社会制度の情報を彼らに届ける手立てが講じられるべきである。

＜体調＞

20. 体調については 88%の回答者が心身ともに健康であると答えた。心身の健康に不安があると答えたのは 13%であった。

以上