

■論 文

家計改善支援事業は利用者の自由・自律を損なうのか？

——関係法令通知に規定された事業設計に着目して——

野田 博也

Does the Family Finances Improvement Support Program (Kakeikaizenshien-zigyo)
Ruin Freedom and Autonomy?:
Focusing on the Program Design through Related Laws and Notices

NODA Hiroya

キーワード：家計改善支援事業, 家計管理, 自由・自律

Family Finances Improvement Support Program (Kakeikaizenshien-zigyo), Financial Management, Freedom and Autonomy

I. はじめに

2008年金融危機によって拡大した労働・生活問題への対処を契機に、社会保険と公的扶助の間に位置づく「第二のセーフティネット」の挺入れが優先的な政策課題となった。そして、「パーソナル・サポート」の成果や社会保障審議会（生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会，2012年4月から2013年1月）での検討を通して，2013年に生活困窮者自立支援法（以下，生困法）が成立した（2015年実施）。これにより，自治体の必須事業（自立相談支援事業と住宅確保給付金）と任意事業（就労準備支援事業；一時生活支援事業；家計相談支援事業；就労訓練事業；学習支援事業等）が新たに設けられた。

この生活困窮者自立支援には，その形成過程から様々な期待と批判・懸念，論点（争点）が示されてきた。それらを概観した先行研究（櫻井2016：20-22；五石2017：5-8）によると，まず，期待については，諸制度の谷間問題の解決，自己有用感や自尊感情，自己選択・

自己決定の尊重，複数の自立概念の提示，居場所や地域づくりの重視等，社会的排除に抗する社会的包摂や社会的承認に関わる理念が当該施策に反映されていることが評価されている。これらは，戦後社会保障・社会福祉の機能不全が指摘された問題点を克服する政策転換として肯定的に捉えられる。

一方，その批判や懸念も指摘されてきた。例えば，就労自立の強調は就労自立の強化（ワークフェア）に実質的に偏向し，代表的な第三のセーフティネットである生活保護の抑制や他の経済的保障，ディーセントワークが軽視されるおそれが示されていた。また，自治体に委ねることで従事者の数や支援の力量，社会資源の幅による自治体間格差の発生は免れず，その政策理念の実現は各自治体の取り組み次第になるという不確かさを根底に抱えている。これらは，先の期待に対する直接的な否定・反論というよりも，福祉再編期以降の問題認識や政策潮流に関わる最低生活保障ないし再分配政策の変質に対する批判・懸念に関連しているといえる。

本稿の主題である家計改善支援事業（旧称：家計相談

* 愛知県立大学教育福祉学部

支援事業)も、こうした様々な評価を受ける生活困窮者自立支援の一部である。成立当初の家計相談支援事業は、「生活再建のための貸付などをおこなうと同時に、生活困窮者の生活力を高めるためにも、家計管理などについて支援をする」事業として提案され、「家計収入全体の改善等を図る観点から、家計等に関するきめ細やかな相談支援(家計相談支援)を強化」することが重視された(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 2013:7:27)。2013年に成立した生困法(以下、旧法)では、「生活困窮者の家計に関する問題につき、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、併せて支出の節約に関する指導その他家計に関する継続的な指導及び生活に必要な資金の貸付けのあっせんを行う事業(生活困窮者自立相談支援事業に該当するものを除く。)(旧法第二条第六条)と定義され、任意事業のひとつに位置づけられた。この事業の効果としては、生活困窮の二次予防や滞納金・債務の解消、就職活動の円滑化、貸付けの促進等が期待されており、2018年法改正では一層の推進が図られる運びとなった。法改正では、家計相談支援事業から家計改善支援事業へ名称が変更されるだけでなく、当該事業の実施を自治体の努力義務として明示するとともに、就労準備支援事業との一体的取り組みによる国庫負担の引上げを行った。さらに告示によって2022年度までには全自治体での実施を目標とする方針が示されている(厚生労働省2018)。必須事業への変更も期待されていたが(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 2017:22;有田2017:18-19;菊池2019:110)、任意事業のまま都道府県等に努力義務として実施を期待し全国的な展開の体制構築を目指している(新法第七条第一項)。

施行後は、他の任意事業と同様に、自治体の実施率や利用者数の少なさが指摘されてきたものの(田中2017:758-759)、実施自治体数は年々漸増して2019年度には過半数を超えた(55%;496自治体)(厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室2019)。実際の事業評価でも、特に経済的困窮の改善や滞納金・債務の解消についての有用性が指摘されている(三浦2018)。2018年度から生活保護受給世帯の一部に対する家計相談支援の自立支援プログラムも導入され、政策の守備範

囲が広がる兆しを看取できる。

他方で、家計相談支援事業/家計改善支援事業に関する課題や懸念も少なからず指摘されている¹⁾。鏑木(2020)は、自立支援企画調整官(厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室)としての経験を踏まえて家計改善支援事業を概観し、その検討課題として、自立相談支援事業と家計改善支援事業の制度体系のあり方や両事業の兼務のあり方、家計改善支援事業の実施頻度や支援員の配置方法、利用プロセスの検討、支援開始の考え方を挙げている(鏑木2020:132-139)。また、事業を開始しても相談件数が少ないことも指摘されてきた(鏑木2020:125-126;135-136)。旧法体制の家計相談支援事業の実績をみると、支援機関1カ所当たりの相談件数に大きな伸びはなく、自治体間の相談件数にも大きな開きがあることが指摘されていた(野田2021:113-119)²⁾。

このような課題を抱える主な理由として、家計相談支援事業/家計改善支援事業について適切な理解がなされていないとの指摘がある。当該事業を主導してきたグリーンコープ連合の行岡は、「家計相談支援については数多の誤解がある」とし、当該支援は「いきなり家計簿をつけさせたり、レシートを持ってこさせ、買い物行動をチェックして指導する、ということではない」ものの、当該支援を「家計簿をつけさせる運動」や「お金の使い方を管理指導する相談だと理解している人が多く、「人の財布の中にまで行政が手を突っ込むのかとの誤解や抵抗」があることを指摘している(行岡2017:6-7)。また、別のところでは、「一緒に考えて、本人に考えてもらい、本人の考えではどうにも無理な時はアドバイスを」することはあっても「あくまで本人が考えることが重要」であるが、「そこをほとんどの家計相談支援事業所には理解してもらえていない」ために「困窮者は相談に行かない」とも指摘している(行岡2018:77)。同様に、他の現場報告からは「家計簿等の作成や収支バランスを眺めたうえでの節約や指導が、事業の中心的内容」となっている状況が指摘されている(有田2017:23)。そもそも、生活困窮者個々の家計に相談という方法で直接介入する取り組みは「参考にできる取り組み例が少なく、いわば試行錯誤の状態にある」(埋橋2018:2)が、家計相談支援の実践は「学問的にはまだ確立していず、考え方や

理論的なベースが全国的に広がっていない」課題があるとされている（行岡2017：8）³⁾。

他方で、このような「誤解」や「抵抗」についての懸念は、事業の形成過程において別の表現でも示されていた。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では、家計相談支援に関わる議論に関して、「生活そのものを管理するのはものすごく責任と権利侵害になるような可能性のある業務であることは間違いない」（勝部麗子委員）との発言や、「権力を行使する立場がライフスタイルを問題にする場合の緊張感のようなものを持っていかないと広い理解は得られないのではないか」（宮本太郎部会長）等という発言が確認できる（厚生労働省社会・援護局総務課2012）。また、その特別部会報告書では「家計に関する支援は、生活困窮者の生活全般に関わりを持つものとなることから、権利擁護の視点も踏まえることが必要である」と明記されていた（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 2013:27）。その後も、「家計、わけでも金銭の『支出』のありように関する自己決定は個人の人権に深く関わることであり、慎重な対応が求められる」ことが改めて指摘されている（櫻井2018：131）。

翻って貧困対策の歴史を紐解けば、かかる争点は個々の自由・自律を規範とする近代以降の私的生活の在り方と政策介入の関係に常在しているものであった⁴⁾。施設内処遇や現物給付を徹底する救貧法体制は生存と引き換えに個人の生活の自由・自律を認めない方策であり、それは家計に関わる個人の自由・自律を損なうものとも換言できる。そのような抑圧的な方法の克服が福祉国家体制当初に要請されていた。福祉国家再編期で様々な政策が見直されるなか、本来は自由で自律的であるはずの家計の領域に他者が再び入り込み得る契機を、部分的・潜在的であれ家計相談支援事業／家計改善支援事業は内包しているのではないかと、という警戒が示されているといえよう。そうであるのならば、このような古典的かつ原理的な警戒にどう応えるかは、家計に直接関わる政策・実践の「理論的なベース」（行岡2017）を構築するために避けることのできない課題である。

この課題に対しては様々な視点や方法から検討できるが、本稿では、厚生労働省の通知をもとに家計相談支援事業／家計改善支援事業の制度設計に注目し、その制度

設計から当該事業がどのように個人の自由・自律への関わるのかを明らかにする。

以下では、まず、家計相談支援事業／家計改善支援事業に関する法令通知や運営のガイドラインを示し（Ⅱ）、それらをもとに当該事業の設計を明らかにする（Ⅲ）。次いで、他の調査研究から設計の特質を示し、個人の自由・自律との関連を考察する（Ⅳ）。最後に、本稿で得た知見をまとめ、今後の課題を提示する（Ⅴ）。

Ⅱ. 資料

家計相談支援事業／家計改善支援事業の制度設計に関わる根拠として、関係法令通知に注目した。とくに通知に含まれる当該事業の「手引き」を中心に扱い、その「手引き」が依拠・参照する報告書等にも注目した。

まず、生活困窮者自立支援事業に関わる法令関係通知には、生活困窮者自立支援法や生活困窮者自立支援法施行令、生活困窮者自立支援法施行規則がある。事業設計を詳細に示した公式な文書は、厚生労働省社会・援護局地域福祉課が発出した通知「生活困窮者自立支援制度に関する手引きについて」やそれに含まれる「家計相談支援事業の手引き」（2015年3月）であり、それは「運営に当たって必要な基本的事項」を取りまとめたものである（厚生労働省・援護局福祉課長2015a；2015b）。2018年法改正を受けて改訂された「家計改善支援事業の手引き」（2019年3月）も注目した（厚生労働省・援護局福祉課長2019a；2019b）。いずれも「技術的助言」（地方自治法第245条の4第1項）であるため法的拘束力はないが、当該事業の運営に関わる設計を示す最も詳しい公式文書である。この他、2018年3月に発出された当該事業の推進に関わる告示等も参照した。

また、公式文書ではないが、先の通知に含まれる「手引き」は、厚労省の補助金を受けて株式会社日本総合研究所（以下、日本総研）が作成した「家計相談支援事業の運営の手引き」（2014年3月）と、それを微調整した「家計相談支援事業の運営のガイドライン（手引き）（案）」（2014年12月）を原型としている（株式会社日本総合研究所2014a；2014b）。上記の通知が発出される前は、これらの報告書を事業実施の参考にするように厚労省は周

知しており、その内容も参照した。

これらに加え、グリーンコープが2013年度の「厚生労働省社会福祉推進事業」として取りまとめた『家計相談支援員実践研修テキスト』（2014年2月）は、通知にある「手引き」及び日本総研の報告書でも取り上げられている（グリーンコープ共同体2014）。その多くの箇所を「手引き」では掲載していることから、一定の影響があるものとみなし、この資料の内容も重視した。

Ⅲ. 事業の設計

1. 利用の開始と継続

(1) 利用者の範囲

家計相談支援事業／家計改善支援事業の対象は、生活困窮者自立支援法が規定する生活困窮者である。その「生活困窮者」とは、旧法では「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」（旧法第二条第一項）とされ、新法では、その要因ないし背景理解に関わる文言が追加されて「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により、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」（新法第三条第一項）と定義された。

事業の利用対象者をより厳密に特定するのであれば、この定義にある「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」生活水準は何らかの方法（所得・資産調査）によって証明されなければならないことになる。しかし、家計相談支援事業／家計改善支援事業は、そのように対象者を限定することは自立相談支援事業とともに「対象を広く捉え、排除のない対応を行う」必要があるため、困窮の証明を必要としない（厚生労働省・援護局福祉課長2015a：14；2019a：3）。これは、対象を生活困窮者としていないのではなく、その対象設定の手法として困窮の証明を課していない、ことになる。

ただし、家計相談支援事業／家計改善支援事業の利用が想定される（当該事業が「効果的な役割を果たすと思われる」）人々の特徴としては、「多重債務や過剰債務を

抱え、返済が困難になっている人」や「債務整理を法律専門家に依頼した直後や債務整理途上の人」、「収入よりも生活費が多くお金が不足がちで、借金に頼ったり、支払いを滞らせざるを得ない人」、「収入が少なかったり波があったりするが、生活保護の対象とならず、家計が厳しい状態の人」、「家族で家計を話したことがなく、それぞれが独自の考えでお金を使っている人」⁵⁾、「カードに頼って生活や買い物をしていくらか借金があるのか把握していない人」、「収入はあるが、家賃をはじめ、水道光熱費、校納金、給食費、保育料などの滞納を抱えていたり、税金などを延納したりしている人」、「就労先が決まったが、収入が得られるまで時間がかかり、生活資金の貸付を予定している人」、「児童扶養手当や年金の支給など月単位の収入ではなく2～4か月単位の収入があり、支出も月単位で変化があり、家計管理が難しい人」が挙げられている（厚生労働省・援護局福祉課長2015a：15；2019a：5）。

いずれにしても、家計相談支援事業／家計改善支援事業の利用にあたっては、困窮の証明を条件としていない。無論、生活保護法の補足性原理で要請される稼働能力活用や私的扶養の優先等が利用の際に適用されることはない。この限りでは、事業利用の間口は広く設定されているといえるが、困窮証明等がないことで直ちに「排除のない対応」になるとは断定できない。なお、支援の決定それ自体は支援調整会議を経て行われることになるので、利用できるかは、会議に諮るか否かの判断と会議での判断に委ねられることになる。

(2) 他事業の要件としての位置づけ

また、他事業において家計相談支援事業／家計改善支援事業の利用が要件となっているかどうかをみると、2022年11月現在においては該当する事業はない。2015年度より、生活福祉資金貸付の一部は自立相談支援事業の利用を要件としたものの、家計相談支援事業／家計改善支援事業の利用は要件ではない（生活福祉資金貸付制度要綱「第4資金の種類」）。

さらに、開始されたサービス利用を継続する際の要件として家計相談支援事業／家計改善支援事業が設定されることはない。家計相談支援事業／家計改善支援事業の支援を利用することで支給される給付等もない。このため、家計相談支援事業／家計改善支援事業の支援を利用

しないことで失う他の給付はなく、他の給付のために利用しなければならないこともない。

このように、家計相談支援事業／家計改善支援事業は、利用及び利用継続にかかる要件はなく、他事業の利用要件にも形式的にはなっていない。利用するか否かは相談者本人の意思に委ねられる側面が大きく、利用を強いる特性(強制性)は政策設計のなかに組み込まれていない。

2. 事業の方法

(1) 定義にみる方法

①法の定義 2013年に成立した旧法では、その生活困窮者家計相談支援事業を「生活困窮者の家計に関する問題につき、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、併せて支出の節約に関する指導その他家計に関する継続的な指導及び生活に必要な資金の貸付けのあっせんを行う事業（生活困窮者自立相談支援事業に該当するものを除く。）」と規定とした（旧法第二条第六条；下線部は筆者付記、以下同じ）。

2018年の法改正にあたって、名称を家計改善支援事業と改めるとともに、その事業の定義を「生活困窮者に対し、収入、支出その他家計の状況を適切に把握すること及び家計の改善の意欲を高めることを支援するとともに、生活に必要な資金の貸付けのあっせんを行う事業」としている（新法第三条第五項）。

旧法との違いは「意欲」が強調されていること、「節約」と「指導」の用語が削除されている点である。このなかの「指導」については、一方的な関わりが想起され、当該事業における実際の支援の在り方とは異なるとの理由で見直されることになった⁶⁾。

また、改正前の定義は、事業の方法（情報提供・助言、指導、貸付斡旋）について説明している内容であったが、改正後の定義は前半部分で事業の方法よりも事業の目的（収支把握、意欲向上）を強調する内容になっている。その目的は、収支の把握と意欲向上という個人レベルに焦点がおかれていることが明確にされた。

②手引き 「家計相談支援事業の手引き」(厚生労働省・援護局福祉課長2015a)では、その業務について、以下のように説明している。

家計相談支援事業では、家計収支の均衡がとれていないなど、家計に問題を抱える生活困窮者からの相談に応じ、相談者とともに入計計画表等を用いて家計の「見える化」を図り、「家計再生プラン」を作成し支援を提案する。相談者が置かれている状況を明らかにして、本人の生活の再生に向けた意欲を引き出したうえで、家計の視点から必要な情報提供や専門的な助言・指導等を行うことにより、相談者自身の家計を管理する力を高め、早期に生活が再生されることを支援する。なお、事業資金に関する相談は含まないものとする。（厚生労働省・援護局福祉課長2015a：6）

「指導」等の用語を使用しているものの、「意欲を引き出す」「専門的な助言・指導」「相談者自身の家計を管理する力」「早期に生活が再生」等の文言は、旧法の定義では見当たらなかったが、この通知において既に言及されていた。

2018年法改正にあたって「手引き」における事業名も見直された。この手引きは、その構成を含め修正は多くないが、事業の定義に関わる箇所については修正されている。改訂された手引き（「家計改善支援事業の手引き」厚生労働省・援護局福祉課長2019a）では、上記に引用した部分を次のように修正している。

家計改善支援事業では、家計収支の均衡が取れていないなど、家計に課題を抱える相談者からの相談に応じ、相談者自身が置かれている家計状況を理解できるように、家計計画表等を作成し家計の「見える化」を図る。また、「家計再生プラン」等を作成し支援の方向性を提案し、生活の再生に向けて意欲を高めていったり、家計の支援から必要な情報提供や専門的な助言等を行い、相談者の家計管理の力を高めていく支援を行う。なお、事業資金に関する相談は含まないものとする。

（厚生労働省・援護局福祉課長2019a：6）

ここで特筆すべきは、「相談者とともに入計計画表等」から「相談者自身が置かれている家計状況を理解できるように、家計計画表等」へ、「専門的な助言・指導等」

から「専門的な助言等」への変更であろう。また、「早期に生活が再生されることを支援する」が完全に削除されている。

このようにみると手引きでは、法律と同様に「指導」の用語が削除されている。手引きにおける定義は大きく変更されていないようにみえるが、もともと「意欲」について言及されており、指導の用語は使用されていたが殊更に強調されているわけではなかった。

他方で、改正後の手引きでは、家計状況の理解や意欲の向上、家計管理の力の向上が目的的に説明されているように、法改正の定義により近い内容となっている。

このような特質が指摘できるが、改正前の手引きでは「早期に生活が再生されること」が支援の目的的な説明として位置づいており、これが改正後の手引きの該当箇所では削除された。改正後の手引きでは、他の箇所（手引き、図表3；図表6）で早期の生活再生については言及されているものの、事業の目的として生活再生を明確に位置づけていないたてつけになっている。つまり、収支の把握や意欲向上の達成と早期の生活再生の達成との関連が不明瞭である、といえる。達成すべき主な目的から早期の生活再生が外れることは事業評価の観点からみれば大きな変更になると考えられる。やや批判的にみれば、収支把握や意欲向上があれば、早期の生活再生がなくても当該事業の目的は達成したと判断しうるためである。

(2) 支援の手法と専門性

①支援の手法 家計改善支援事業における支援の手法は「手引き」に詳しい。その支援は「家計再生プラン」をもとに実施されることが想定されており、その手法の内容は(a)「家計管理に関する支援」、(b)「滞納(家賃、税金、公共料金など)の解消や各種給付制度等の利用に向けた支援」、(c)「債務整理に関する支援(多重債務相談窓口との連携等)」、(d)「貸付けのあっせん など」である(厚生労働省・援護局福祉課長2015a:6;2019a:6)。この手法の範囲については、2015年度から変更はない。

この4つの手法のなかで、(b)(c)(d)と同様の支援は自立相談支援事業でもある程度は想定されている(厚生労働省社会・援護局地域福祉課長2020:44-45)。換言すれば、上記(a)(家計管理に関する支援)の手法がなけ

れば家計相談支援事業／家計改善支援事業は自立相談支援事業と別に立てる明確な意義が見いだせなくなってしまふ。このため、(a)「家計管理に関する支援」は、家計相談支援事業／家計改善支援事業の存在意義に関わる独自の手法になることを指摘できる。なお、ここでいう「家計管理」とは、「家計の現状を理解し、将来の生活の見通しを踏まえて家計の方針をたてたうえで、毎月(あるいは毎週、毎日)の収支を管理していくこと」と定義されている(厚生労働省・援護局福祉課長2015a:7;2019a:7)。

このように独自の手法となる家計管理支援の具体的な内容は、「家計管理能力を高めるため、家計表やキャッシュフロー表等の活用や出納管理の支援を行い、家計収支の均衡を図る」ことである(厚生労働省・援護局福祉課長2015a:6;2019a:6)。別のところでは、家計相談支援事業／家計改善支援事業で「最も重要なこと」は、「相談者とともに入計の現状を見つめ、相談者自らが『家計を管理しよう』という意欲を持つこと」であり、そのうえで「家計再生プランや家計計画表、キャッシュフロー表に基づき、家計を相談者自らが管理できるよう支援していく」ことにあると言及している(厚生労働省・援護局福祉課長2015a:27;2019a:27)。

また、家計相談支援事業／家計改善支援事業は、家計相談支援員／家計改善支援員が「専門的な知識・技能を活かして」上記4つのような手法を「一体的・総合かつ継続的に実施することが重要」としている(厚生労働省・援護局福祉課長2015a:6;2019a:6)。これは、独自の手法である(a)「家計管理に関する支援」と、(b)(c)(d)等の手法を組みわせることが当該事業の特徴的な方法になると解釈できる。

②「専門性」 先程の「専門的な知識・技能」が何を指すのか法律はもちろん手引でも明確に示されていない。この点について、厚生労働省告示第343号「生活困窮者就労準備支援事業及び生活困窮者家計改善支援事業の適切な実施等に関する指針」(平成30年9月28日)では、「家計に関する課題のより踏み込んだ相談に応じ、相談者とともに入計の状況を明らかにして生活の再生に向けた意欲を引き出した上で、将来の見通しの中で自ら家計管理できるようになる」ことが家計改善支援の「専門性」であると言及している⁷⁾。

これは、上述した「手引き」において当該事業で「最も重要なこと」として説明されていたものと同じ内容になる。つまり、家計相談支援事業／家計改善支援事業の最重要事項かつ専門性を示すものは、「家計管理に関する支援」に相当する関わりであって、その手段として、「家計表」「キャッシュフロー表」「出納管理」が挙げられている⁸⁾。

(3) 家計管理支援の手段

「家計表」や「キャッシュフロー表」については「手引き」の本文ではなく添付資料である「様式・記入要領」に解説がある。また、出納管理は手引きの本文に明記されている。

①相談時家計表 アセスメントの局面で使用される「相談時家計表」の記入は、「相談者が改善支援員とともに自らの説明を見つめ、家計の現状を把握するために作成するもの」である。この意味では、支援員だけでなく相談者自身の状況理解・問題理解を促すことを狙っている。収入（基本収入；臨時収入・賞与；援助収入や手当等の収入；借入金）と支出（住居費；基本生活費；教育等費用；教養・娯楽費用；その他；税金・保険；返済金）それぞれを把握することになる。ただし、家計収支全体のバランスを把握することが重視されるため、詳細な収支の記入を求める家計簿とは異なり、毎月の「おおよその額」で構わないとされる（様式・記入要領）（厚生労働省・援護局福祉課長2015b：20-33；2019b：26-35）。

②家計計画表 相談時家計表の作成を通して家計を把握し、その結果を今後の家計の予算書として作成するのが家計計画表になる。家計計画表では、収支の均衡だけでなく、後述する「キャッシュフロー表と連動して、将来的に必要となる経費を見込んで、毎月貯蓄に回す金額をあらかじめ計画に組み込む」（様式・記入要領）（厚生労働省・援護局福祉課長2015b：34；2019b：36）こと等も検討される。この作成にあたっては、「支援員が一方向的に提案したものにならないよう留意する」（様式・記入要領）（厚生労働省・援護局福祉課長2015b：35；2019b：37）とともに、相談者と家族が話し合いを重ね家族全員の意思を反映し、相談者と家族がともに取り組む意欲の醸成を図ることが期待されている。

この段階で、費目ごとに「支出の抑制」や「節約」の

検討を行うことになり、「生活の見直しをあわせて進める」ことになる。費目の中でも、例えば、食費は家計支出に占める割合が高く節約をしやすいなどの特徴が指摘されている。また、遊興費・娯楽費用のなかでもギャンブル及びパチンコに係る支出については「最も取り扱いが難しい費目」であり、安易に当該支出の抑制を促すのではなく支出を可視化することで相談者自身の理解を促すことが望ましいとされる（様式・記入要領）（厚生労働省・援護局福祉課長2015b：35-6；2019b：37-8）。

③キャッシュフロー表 相談者及び家族が将来経験するライフイベントをもとに「3-5年先までの家計予算の推移」を把握し、定期的に生じる一時的支出や数年間に一度生じる一時的支出、予定外の応急的な支出に応じる予備費について理解できようとするものである。これによって、「相談者自身が堅実な暮らしの必要性を確認し、収支のコントロールなど自己管理できるようになることを支援」することで、「将来の目標に向けて計画的な家計管理につながる」ことを狙っている（様式・記入要領）（厚生労働省・援護局福祉課長2015b：37；2019b：39）。

このキャッシュフロー表の作成を通して、支出の平準化やまとめ払いがなされる手当等の計画的な使用、資金繰りの現状の把握、預貯金の目的・必要性の理解を促すことが期待される（様式、記入要領）（厚生労働省・援護局福祉課長2015b：37-9；2019b：39-43）。

④再生プラン策定後の支援（出納管理含む） また、プラン策定後の家計管理支援については、「計画どおり家計収支が改善しているか相談者とともに家計表を定期的に確認し、改善の状況などを振り返る」ことが行われる。その方法は、定期的な面談を相談者個別の状況等に応じて実施することに加え、必要に応じて出納管理や買い物の同行支援などを実施することが挙げられている（手引き）（厚生労働省・援護局福祉課長2015a：27；2019a：27）。ここでいう「出納管理」とは、「家計の方針に基づいた毎月の支出の管理を行いやすいよう、例えば1週間分の生活費をあらかじめ封筒に小分けしておくなど、日常の生活費を管理すること」であり、また「必要に応じてレシートの内容を点検するなど、相談者とともに、支出の内容を把握すること」であると定義されている（手引き）（厚生労働省・援護局福祉課長2015a：7；2019a：7）。

なお、「家計改善支援機関による支援は、1年間を基本として実施していくが、相談者のライフイベントを目標に据えた長期的な視点での支援が必要となる」としている（手引き2015:27;2019:27）。この点についても、法改正前後で変更はない。

以上、家計相談支援事業・家計改善支援事業の方法について検討した。当該事業は、特に「家計管理の意欲を高め」「家計収支の均衡を図る」ために、最重要事項かつ「専門的」な家計管理支援を主な方法としていることがわかった。通知や手引き等から把握した事業設計に限ってみれば、「指導」という用語が削除されるなど、権威的な関わりにならないように意識されていた。

IV. 考察

家計相談支援事業／家計改善支援事業は、私的生活の自由・自律に抵触するのだろうか。抵触する虞があるのであれば、その虞に対する考慮・対応があるのかどうか問われる。まず、家計相談支援事業／家計改善支援事業の設計から検討しよう。

1. 「排除のない対応」か

「手引き」では、家計相談支援事業／家計改善支援事業は、「家計に問題を抱えている」「生活困窮者」を対象としており、その利用にあたって所得・資産要件を設けないことを明記していた。これは「対象を広く捉え、排除のない対応を行うことが必要」との認識に基づいている。それを踏まえたうえで、「対象者像」や当該事業による支援の効果が期待される対象者の「例」も示されていた。ここまでが、厚生労働省の通知やそこに含まれる「手引き」等に記載されている。ちなみに、ここでいう「排除のない対応」は運営する事業があるにもかかわらず相談できないことを指しているものであり、そもそも運営する事業が（当該自治体で）実施されていなければ、利用できない状態であることには変わりはない。

一方で支援内容を鑑みると、最重要事項かつ「専門的」な家計管理支援は、その手法（家計表の作成等）の特質を踏まえると一定程度の認知能力（判断能力）を保有し

ていることが前提になっていることを指摘できる。この点は、公式文書には明確な記述はないが、その文書が依拠するグリーンコープのガイドブック等では示されている。

グリーンコープの資料によると、「家計管理に対する本人の理解力」の「有無」によって振り分け、「ない」場合は日常生活自立支援事業及び成年後見制度の活用を図ることとしている。また、「ある」と判断した場合、すなわち「やり方を教えれば管理できる人」については家計相談支援／家計改善支援の対象となり、「やり方を理解できても管理できない人（依存症など）」は「専門機関と連携しながら金銭管理に取り組む」等としている（グリーンコープ共同体2014:2;北島千恵・行岡みち子2018）。

こうした二段階の振り分けについては、最初の「家計管理の理解力」をどう判定するのか、また次の家計管理の「やり方」を理解したうえで（「教えれば」）「管理できる人」と「管理できない人」をどう区分するのか問われる。とりわけ、日常生活自立支援事業の利用が認められないが家計管理の理解力は十分ではない場合や「依存症など」でも専門機関がない場合、「依存症など」でなくとも「管理できない」場合については、対応の仕方が明瞭ではない。別の観点から言えば、他事業（日常生活自立支援事業）や専門機関が十分に機能していない・提供されていない地域においては、この振り分け通りだと相談者の行き場がなくなるおそれがある⁹⁾。

このように、そもそも居住する自治体に利用できる事業（家計相談支援事業／家計改善支援事業）の有無に加え、家計相談支援事業／家計改善支援事業が想定する手法の前提に適合しない人々を委ねる他事業の応対は不問に付されている。それは、おそらく当該自治体の関係事業の運用やその事業にかかわる支援者の力量による創意工夫が期待される側面になるが、そこに計画的・意識的な政策上の取り組みがあるわけではない。ここに、「排除のない対応」が結果として困難になるリスクが潜在している。

個人の自由・自律への関わりという観点からみれば、事業にアクセスできない（利用可能な事業がない場合を含む）のであれば、事業による介入がないため自由・自律を侵害することはない。しかし、個人の自由・自律を

積極的に促すこともないといえる。

2. 支援の方法は自由・自律に抵触するのか

家計相談支援事業／家計改善支援事業では、家計相談支援／家計改善支援はアセスメント局面で「相談時家計表」を作成し、プランニング局面で「家計計画表」及び「キャッシュフロー表」を作成し、「生活再生プラン」を完成させる。それから「支援」が始まり、その「支援」としては家計管理支援・滞納等の解消・債務解決・貸付斡旋等が行われる、という過程が示されていた¹⁰⁾。

それでは、このように展開される家計相談支援事業／家計改善支援事業は、本稿の冒頭で取り上げたような個人の自由・自律といった私的生活の原理ないし基本的な権利を侵害するおそれがあるのだろうか。

まず、先に検討したように、家計というのは「機微な情報」（手引き2019：19）であるだけでなく、その範囲は包括的で、かつ現在・未来の生活に関わるため、生活領域の一部分・一時点への影響に限らないことは確かである。

もちろん、その代表的な手法のうち滞納の解消・債務の解決・貸付の斡旋は、他制度・他事業とのコーディネートであり、それによって生活への影響があっても、個人の自由・自律を侵すとはいえない。他方で、広範囲にわたる家計に関わるアセスメントからプランニング、特に「家計計画表」における支出抑制・節約に関する提案、それ以降の「支援」における面談・出納管理等を通じた支援は、その介入（支援）の姿勢・方法によっては個人の自由・自律を損なう虞のあることは完全に払底できない。

しかし、そもそも事業の「基本的な考え方」として「本人の自己選択、自己決定を基本」（手引き）（厚生労働省・援護局福祉課長2019a：19）としており、事業の利用開始及び利用継続も本人の意思に委ねられている。また、支援の姿勢としても相談者の意欲を高めるために相談者の参加・同意を得て関わるのが前提となっている。さらに、家計相談支援事業／家計改善支援事業は他事業の給付を条件づけられていないため利用をしなくとも失われる給付（資格）はない。つまり、原則として、利用開始後に支援を続ける意向を保持できなければ不都合なく退出す

ることができる。このように、家計相談支援事業／家計改善支援事業は、確かに個人の自由・自律に委ねるべき家計管理に対して他者が関わる契機となるものの、利用しないことによって生じる不利益や強制力がないために、個人の自由・自律を積極的に損なう虞は低い。

ただし、これらは公式の通知等にもとづく政策設計からのみ指摘できるものであり、政策実施の局面においてはいくつかの留意が求められる。1つ目は、先に挙げた介入の姿勢・方法によって個人の自由・自律を損なう虞が高まる側面があることである。それは、対象者規定の「排除のない対応」が完遂できない虞のある部分である。つまり、基本としている「自己選択、自己決定」に対する特別の配慮が必要な相談者の受入れや対応方法は「手引き」等ではほとんど想定されていない。「理解できない」相談者を対応する他制度・事業の実施も全ての地域で保障されているわけでない¹¹⁾。このため、かかる対応は現場に委ねられることになる。利用開始しない・継続しない選択・決定の行使それ自体に困難が伴う場合や変更・代替できる同様のサービスがない場合には、支援の質が低く本人にとって利用が不本意であっても選択の余地なく受け入れなければならない事態は生じうる¹²⁾。

V. おわりに

本稿の目的は、家計相談支援事業／家計改善支援事業の制度設計から当該事業がどのように個人の自由・自律への関わるのかを明らかにすることであった。このために、厚生労働省の通知等をもとに当該事業の設計を検討した。この結果、次の二点が明らかになった。

まず、家計相談支援事業／家計改善支援事業は、所得・資産要件を設けず幅広く生活困窮者を対象としており、相談者の自発的な選択・決定による利用の開始・継続を委ねていた。また、他の事業に条件づけられておらず利用の開始・継続をしなくとも直接的な不利益はなく、かつ支援の過程でも相談者の意向や参加をもとに進められる。ここからは、個人の自由・自律を損なう虞が少なくなる設計を基本としているといえる。

他方で、その設計において個人の自由・自律を損なう虞が全くないわけではない。まず、当該事業を利用する

選択・決定、家計管理に関する理解が「できない」人々に対する対応については十分に考慮・検討されていない設計でもあった。そのように自己選択・決定を個人に委ねることに困難がある人々や類似のサービスを利用する選択肢がない場合には当該事業の支援に納得できない場合でも相談者本人は本意に使わざるをえない事態も生じうる。そこに個人の自由・自律に抵触する関わりが生じる虞がある。

これらの知見は、通知等にもとづく事業設計から導出されたものである。このため、実施局面における実際の支援は通知等で期待していた通り進んでいないことはあり得る。また、逆に、判断能力が十分ではない人々への対応も、事業設計では十分に考慮されていないものの、実施局面における現場の創意工夫により問題を生じさせない取り組みが展開されている可能性もある。これらの実施局面における実態を把握・分析することは今後の課題となる。

本研究は科研費（16K17268, 20K02238）の研究成果の一部である。

注

- 1) 本稿では、家計相談支援事業と家計改善支援事業に共通する場合は、家計相談支援事業／家計改善支援事業と併記した。どちらの事業を想定している場合は、該当する事業名のみを記した。
- 2) 厚生労働省の資料によると、2022年度に家計改善支援事業の実施自治体数は8割を超えた。また、新型コロナウイルス感染症拡大の影響により、その相談件数は2020年度に比べて1.4倍の増加になることが指摘されている（厚生労働省2022：7）。
- 3) これらと同様の指摘は鍋木も当該事業を「巡る様々な『誤解』」（鍋木2020：125-131）として整理しているが、これに加え、自立相談支援員が家計相談支援員を兼務する場合はその役割分担が不明瞭になり実際は家計相談をしても相談件数として計上されていない可能性等を指摘している（鍋木2020：135-136）。
- 4) 貧困対策における自由・自律（自立）の原理については、岩田（1995）の見解を参照にしている。
- 5) 家計改善支援事業の手引きでは「それぞれが勝手にお金を使っている人」との表現になっている（厚生労働省・援護局福祉課長2019a：5）。
- 6) この理由は2018年度資料（三浦2018：23）でも言及されている。この点について、旧法でも「決して本事業を管理的なものとして位置づけていたからではなく」、「むしろ厚生労働省においては、当初『指導』という用語を用いない条文案を検討した」ものの、新しい制度・事業で実績も乏しいために、「政

府内部における法制的な検討・調整の結果、他の制度に倣った法律用語が用いられることとなった」ともいわれている（鍋木2020：125）。なお、「節約」も「指導」も生活保護法では被保護者の義務や現業員の指導指示等に係る規定において使用されている。

- 7) これとほぼ同一の文言は、もともと社会保障審議会の報告書で示されていた（社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会2017:17）。なお、家計改善支援についての「専門性」については別稿には詳しく論じる。
- 8) なお、家計表や家計計画表、キャッシュフロー表等は「必ず作成することが求められるものではなく、相談者の状況に応じて必要があれば使用するもの」と述べている（鍋木2020：105）。
- 9) 全ての自治体で非課税世帯の利用料を減免するわけではない。詳しくは社会福祉法人全国社会福祉協議会編（2020：55-58）を参照されたい。
- 10) 相談者の意欲を高めて家計管理能力の向上を図る事業目的からすれば、実質的な支援はアセスメント段階である相談時家計表を相談者・支援員の協働で作成する段階から始まっており、プランニング局面での家計計画表及びキャッシュフロー表も同様である。4つの代表的な「支援」のなかで最重要とされる「家計管理支援」についても、相談時家計表の記入から始まっているといえる。また、プラン策定後の家計管理支援については、面談を中心しつつ、必要に応じた他の支援（出納管理；購買の同行）が挙げられているが、その面談等の支援についてはわずかに言及される程度に留まっている。これを踏まえると、少なくとも公式な文書（通知）上では、再生プラン策定後の「支援」よりも策定前の協同的な作業の方が実質的な支援としてより重視されていることを指摘できる。
- 11) 他制度・事業の実施を前提することは代表的な4つの「支援」の滞納解消・債務解決・貸付斡旋でも同様である。
- 12) むろん、このようなことは他の福祉サービスでも同様に指摘できることであり、家計相談支援事業／家計改善支援事業に限ったことではない。

参考文献

- 有田朗（2017）「自立相談支援事業のあり方に関する一考察：家計相談支援との一体的展開のすすめ」『貧困研究』貧困研究会編集委員会編. 19. 18-27.
- 有田朗（2018）「生活困窮者自立支援における家計相談支援」埋橋孝文・同志社大学社会福祉教育・研究支援センター編『貧困と生活困窮者支援：ソーシャルワークの新展開』法律文化社, 86-105.
- 五石敬路（2017）「生活困窮者自立支援の特徴と課題：アクティベーションと言えるか？」『貧困研究』19. 5-17.
- グリーンコープ共同体（2014）『家計相談支援員実践研修テキスト：家計相談支援から、その人らしい人生の再構築をめざします。』平成25年度厚生労働省・社会福祉推進事業家計相談支援事業の実施・運営に関する研究会, 2014年2月.
- 岩田正美（1995）『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』ミネルヴァ書房.

- 株式会社日本総合研究所 (2014a) 『家計相談支援事業の運営の手引き』平成25年度セーフティネット支援対策等事業費補助金 社会福祉事業. 平成26年3月.
- 株式会社日本総合研究所 (2014b) 『家計相談支援事業の運営のガイドライン (手引き) (案)』平成26年度厚生労働省社会福祉推進事業報告書 (平成26年9月版).
- 菊池馨実 (2019) 『社会保障再考：〈地域〉で支える』岩波書店.
- 北島千恵・行岡みち子 (2018) 「講義⑥ 相談者に学ぶ家計改善支援のあり方：相談者のエンパワメントを」平成30年度 家計相談支援事業従事者養成研修第4回, 2018年12月20日開催 (<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000489554.pdf>, 2022年11月12日).
- 厚生労働省 (2018) 「生活困窮者就労準備支援事業及び生活困窮者家計改善支援事業の適切な実施等に関する指針」平成30年9月28日. 厚生労働省告示第343号.
- 厚生労働省社会・援護局地域福祉課長 (2015a) 「家計相談支援事業の手引き」
- 厚生労働省社会・援護局地域福祉課長 (2015b) 「様式・記入要領」
- 厚生労働省社会・援護局地域福祉課長 (2019a) 「家計改善支援事業の手引き」
- 厚生労働省社会・援護局地域福祉課長 (2019b) 「様式・記入要領」
- 厚生労働省社会・援護局地域福祉課長 (2020) 「自立相談支援事業の手引き」
- 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室 (2019) 『令和元年度生活困窮者自立支援制度ブロック会議説明資料』 (<https://www.mhlw.go.jp/content/000553258.pdf>, 2019年11月27日閲覧)
- 厚生労働省社会・援護局総務課 (2012) 「2012年9月28日 第8回厚生労働省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議事録」 (<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002nti6.html>, 2019年12月1日).
- 三浦正樹 (2018) 「生活困窮者自立支援制度 (家計改善支援事業) の動向」平成30年度家計相談支援事業従事者研修第4回資料 (<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000489549.pdf>, 2019年12月2日)
- 櫻井純理 (2016) 「地方自治体による生活困窮者自立支援制度の実施における課題：大阪府枚方市の事例に基づいて」『立命館産業社会論集』52 (3), 19-34.
- 櫻井純理 (2018) 「『個人』の家計から『社会』の課題を見通す：家計相談支援に関する論点と課題」埋橋孝文・同志社大学社会福祉教育・研究支援センター編『貧困と生活困窮者支援：ソーシャルワークの新展開』法律文化社, 128-132.
- 生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点定理のための検討会・ワーキンググループ (2022) 「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理」令和4年4月26日 (<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000933771.pdf>, 2022年11月12日確認).
- 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 (2017) 「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」平成29年3月17日 (https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokuyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/rontenseiri_1.pdf, 2022/11/12確認).
- 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 (2017) 『報告書』
- 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 (2013) 『報告書』
- 社会福祉法人全国社会福祉協議会編 (2020) 『2020年 日常生活自立支援事業推進マニュアル [改訂版]』
- 田中聡一郎 (2017) 「生活困窮者自立支援制度はどのようにスタートしたか？：実施初年度の支援状況と課題」『社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所, 1 (4), 748-761.
- 埋橋孝文 (2018) 「序 貧困と生活困窮者支援をめぐる今日的課題」埋橋孝文・同志社大学社会福祉教育・研究支援センター編『貧困と生活困窮者支援：ソーシャルワークの新展開』法律文化社, 1-5.
- 行岡みち子 (2017) 「生活困窮者自立支援制度における家計相談支援員養成の現状と課題：多重債務問題から生活再生事業への歩みと家計相談支援で大切にしたいこと」『生活経営学研究』日本家政学会生活経営学部会編, 3-9.
- 行岡みち子 (2018) 「セミナー参加者との質疑応答」. 埋橋孝文・同志社大学社会福祉教育・研究支援センター編『貧困と生活困窮者支援：ソーシャルワークの新展開』法律文化社, 125.