

# 家計相談支援事業における生命保険を活用した生活困窮者への法的介入

丸谷 浩介

(九州大学大学院 法学研究院 教授)

1 はじめに .....	2
2 生活困窮者自立支援法の制定と展開 .....	3
(1) 制定の経緯 .....	3
① リーマンショックと戦後社会保障法 .....	3
② リーマンショックへの臨時的対応と恒常的対応 .....	4
③ 生活困窮者自立支援法の制定議論 .....	5
④ 生活保護法の改正案 .....	7
⑤ 立法過程 .....	8
(2) 生活困窮者自立支援法の制定 .....	9
3 家計改善支援事業 .....	11
(1) 家計改善支援事業の生成 .....	11
(2) 家計相談支援事業の位置づけ .....	11
① 家計相談支援の必要性 .....	11
② 債務や滞納等の状況 .....	12
③ 想定される対象者 .....	13
④ 相談支援方法 .....	14
(3) 2018（平成 30）年法改正 .....	16
① 法改正の議論 .....	16
② 改正法の成立 .....	17
③ 家計相談支援事業から家計改善支援事業へ .....	19
4 金融包摂施策としての生命保険 .....	20

(1) 生活困窮者と生命保険 .....	20
(2) 保険法における生命保険 .....	21
① 生命保険の位置づけ .....	21
② 生命保険の類型と機能 .....	21
③ 生命保険契約における保険募集人 .....	23
(3) 家計改善支援事業における生命保険募集人の役割 .....	24
① 家計改善支援事業における生命保険 .....	24
② 契約履行過程における保険募集人 .....	26
(4) 多機関連携の生活困窮者自立支援法における保険募集人の役割と機能 .....	27
① 保険募集人に期待される機能 .....	27
② 生活困窮者自立支援法における当事者の関係 .....	28
③ 不明確な位置づけ .....	29
5 おわりに .....	30

## 1 はじめに

従来，生活問題を解決するために社会保障制度が有効に機能するべきであると考えられてきた。ところが近年，単に生活困窮者に社会保障給付を行う，あるいは生活困窮状態に陥る前に社会保障給付を行うだけでは，生活問題の解決に至らないことが認識されるようになってきた。それが近年の生活問題にある問題性が複雑さを増し，その問題を解きほぐすには，必要な財やサービスだけを提供しただけでは解決に至らない，ということが，学界のみならず立法においても共通理解が得られるようになってきたからである。そこで近年の立法動向には複雑化した生活問題を解きほぐすことで，生活困窮者の自立を支援する向けた法的な仕組みが整えられつつある。

なかでも生活困窮者自立支援法に基づく家計改善支援事業は，様々な生きづらさを抱えた生活困窮者が自立生活を取り戻す際に非常に重要な

役割を担う。自立した生活を獲得するための重要な視点は、長期的なライフプランの設定にあるといえる。しかし被支援者自らがどのような生活を追求すべきかを十分に理解しているわけでない。その一方で支援者も自らの良心あるいは自己の利益に従った支援を強制しがちであり、両者の利害が衝突する場面がある。特に問題が顕在化するのは、被支援者が保有している生命保険商品を保有すべきか否かという場合である。この原因はライフプランに関する見通しが一致していないだけでなく、生命保険商品に関する両当事者の知識不足に原因があろう。そこで本研究では、これまで学説の研究蓄積が薄い生活困窮者自立支援法における支援の法律関係を解明した上で、生活困窮者に対する保険業法における保険募集において重要となる法律関係を確認して検討を加えるものである。

## 2 生活困窮者自立支援法の制定と展開

### (1) 制定の経緯

#### ① リーマンショックと戦後社会保障法

生活困窮者自立支援法は2013（平成25）年12月13日制定され、同日施行された。特筆すべきは法の制定施行までに生活困窮者自立支援法の事業に制定された各種の事業が、既に事実上行われていたことである。

生活困窮者自立支援法制定の契機となったのはリーマンショックである。1995（平成7）年の生活保護被保護人員数は88万2,300人程度で保護率は0.7%程度であったが、リーマンショックの2009（平成21）年には176万3,600人、保護率1.38%へと倍増したのであった<sup>i</sup>。

リーマンショックが社会保障制度へ与えた影響は計り知れないものがあった。リーマンショックは経済的弱者、あるいは貧困観の転換を余儀なくさせ、社会保障制度の抜本的な見直しを迫った。日本の社会保障法制度の礎である生活保護法からこれをみると、それまでの被保護世帯類型は高齢者世帯、母子世帯、傷病・障害世帯で9割を占めていたのであるが、派遣切りに象徴されるよう、稼働年齢層を含む「その他世帯」が

急増した。この現象は、戦後の救貧施策（生活保護法）と妨貧（社会保険）を中心とする社会保障制度について、国民生活が豊かになるにつれて妨貧施策があれば救貧施策の役割・機能が低下していくものとみられていた。つまりそれまでの社会保障法制度は、稼働年齢にある者は働いて自らと家族の生計を維持していることを前提に、失業や傷病によって一時的に所得を得ることができなくなったとしても被用者保険による所得保障で生計を維持することができるかと想定しており、それが機能していたのである。もっとも、2000年代以降の雇用システムの流動化はこの前提を崩していたのであるが、その矛盾構造を露呈させたのがリーマンショックであったといえる。リーマンショックは救貧施策の重要性を再確認させたものといえる。

## ②リーマンショックへの臨時的対応と恒常的対応

リーマンショックを契機としていくつかの臨時的な対応がとられた（そのうちいくつかは後に恒常的な対応となった。）。たとえば、寮に住まう派遣労働者の派遣契約が更新されずに寮を追い出される事例に関しては、住まいを失うことを防ぐために住宅手当緊急特別措置事業が行われ、住宅手当の支給により住居を確保するとともに就職活動の支援を実施した。そして有期契約労働者の多くが雇用保険の被保険者となり得ていないことから、それまで半年以上の雇用見込みが必要であった雇用保険の被保険者資格を31日の雇用見込みに短縮して被保険者となることができる範囲を拡大した。その上で倒産・解雇の場合や有期労働契約の更新拒否（雇止め）などの予期しない離職には求職者給付の基本手当の所定給付日数を延長して求職活動に従事する期間を延長することができるようにするなどの措置を講じた。それでも雇用を得ることができない長期失業者には生活保護法による就労支援（のちに被保護者就労支援事業（生保55条の7）となった。）を活用して再就職と生活支援を包括的に行う制度設計にしていた。

しかしながら、長期失業者といえども、雇用を失って生活保護を受け

ということとはあまり現実的ではなかった。その理由は、①生活保護法の保護の補足性要件に稼働能力活用があり（生保4条1項）、稼働能力がある者が生活保護を受けることを事実上制限する運用が行われていたこと、②生活保護を受給するには資産を活用せねばならず、預貯金や生命保険を解約し、自動車を売却しなければならないこと、③何よりも生活保護を受けるということがスティグマ（恥辱感）をもたらし、生活保護制度の利用を敬遠させていたことが挙げられる。

そこで社会保険（雇用保険、年金保険）のセーフティネット機能を強化するとともに、社会保険のセーフティネットからこぼれ落ちた者に対する「第二のセーフティネット」を設ける議論が生じた。そこで制定されたのが2011（平成23）年の職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律（特定求職者支援法）であった。同法は雇用保険の被保険者でない者が職業訓練を受けることを条件にして所得保障をするものであり、社会保険と生活保護の間に設けられるセーフティネット機能が期待された。しかしながら同法における所得保障制度の名称が職業訓練受講給付金であることに象徴されるよう、生計を維持するための所得保障であるというよりはむしろ、職業訓練を受講することを容易にするための給付金であるとの性格付けがなされた（特定求職者支援法7条1項）<sup>ii</sup>。それ故に生活困窮者の経済的問題を解消するという視点に欠いていた。

### ③生活困窮者自立支援法の制定議論

このような状況下、2012（平成24）年2月17日に閣議決定された社会保障・税一体改革大綱において、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて総合的に取り組むための生活支援戦略を策定することが盛り込まれた。生活支援戦略はその後「新たな生活支援体系」と名称を変え、生活困窮者に止まらない生活支援の総合的、体系的な支援体制を構築することが目指された。同年8月に成立した社会保障制度改革推進法は社会保障給付に要する費用の増大と財政状況の悪化に鑑み安定した財

源を確保しつつ受益と負担の均衡がとれた持続可能な社会保障制度の確立を図ることを目的とし（同法1条）、自助・共助・公助の適切な組み合わせにより国民が自立した生活を営むことを支援しつつ、社会保障の機能の充実と給付の重点化及び運営の効率化を同時に行いしつつ負担の増大を抑制して持続可能性を高め、社会保障給付に関する主要な財源に消費税及び地方消費税の収入を充てることとした（同法2条）。

社会保障制度改革推進法の基本方針は公的年金制度、医療保険制度、介護保険制度、少子化対策に向けられていた（同法5条ないし8条）。生活保護制度と生活困窮者対策については附則において「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」をその内容とする政府の見直し条項を置いた（同法附則2条）。

これに先立ち、同年4月には社会保障審議会に生活困窮者の生活支援のあり方に関する特別部会が設置され、2013（平成25）年1月には同部会の報告書が提出された。同報告書によると、①自立と尊厳、②つながりの再構築、③子ども・若者の未来、④信頼による支え合いを生活支援体系の基本的視点と位置づけ、その上で①包括的・個別的な支援、②早期的・継続的な支援、③分権的・創造的な支援を生活支援の具体的な形とした。その支援の分野は①相談支援、②就労支援、③多様な就労機会の提供、④居宅確保支援、⑤家計相談支援、⑥健康支援、⑦子ども・若者の支援を支援対象とした。

同時に特別部会の報告書提言においては、生活困窮者の自立支援について地方自治体が事業主体となるけれども、民間事業者が積極的役割を担うこととされた。そして具体的な仕組みの方策として①生活困窮者の自立までを包括的・継続的に支える新たな相談支援体制を構築すること、②就労に向けた生活訓練・社会訓練・技術習得訓練を有期で行う事業（就労順被支援事業）を実施すること、③一般就労が難しい者に、ただちに支援付きで軽易な作業等の機会を提供する中間的就労の場を育成支援す

ること、④ハローワークと自治体が一体となった就労支援体制を全国的に整備すること、家計収支等に関するきめ細やかな相談支援を強化すること、⑥離職により住居を喪失した生活困窮者に対する家賃補助のための有期給付金を制度化すること、⑦子どもと若者の貧困を防止するために地域での若者サポートステーションを充実強化し、生活困窮家庭の子どもに対する学習支援等を行う事業を実施すること、をあげていた。

これみられるよう、生活困窮者が自立生活を獲得するためには、就労により単に収入を増やすことだけが唯一の解決策なのではなく、就労に結びつく準備段階を支援する必要性、住居を基盤とした生活の安定化、家計支出に関する相談支援を強化することにより、一体的・総合的に生活困窮者に対して支援を行うことを検討していた。これまで消費者法のみならず社会保障法でも政策的議論の対象となりにくかった消費生活に着目した制度化が図られたことが注目すべき点である。

#### ④生活保護法の改正案

この一方、2013（平成25）年度予算案において生活保護基準を引き下げて3年間で670億円もの予算削減が決定していた。この方向性は社会保障改革推進法附則によるものであるが、基準引下げの決定方法やその根拠をめぐって多くの議論を生じさせ、現在でも基準引下げ違憲訴訟が提起されているところである。

生活困窮者自立支援法の制定に向けた議論はこのような政治状況下でなされていた。生活困窮者自立支援法の法制化は政府内で合意されていたものの、その財政に関する合意はなかった。財務省はこれを裁量的経費にすべきと主張したが、厚生労働省は義務的経費とすべきと主張した。法制上義務的経費であれば地方自治体が支弁した経費について国が負担しなければならないとすることになるが、裁量的経費であれば地方自治体が当該事業を「することができる」ため、それに対して国が補助金を出すに止まる。そして国が出すべき補助金は毎年削減されていくことが見込まれると、事業自体の継続性が危ぶまれてしまうことになる。そこ

ですべての事業を義務的経費とすることは断念され、結局は自立相談支援事業に限って義務的経費とすることとなり、その国庫負担は4分の3とされた。そしてリーマンショック時に臨時的に対応されていた住宅手当緊急特別措置事業を住宅確保給付金に再編し、生活困窮者自立支援法での地方自治体の必須事業とした。これは裏を返すと特別部会が提言していた①相談支援、②就労支援、③多様な就労機会の提供、④居宅確保支援、⑤家計相談支援、⑥健康支援、⑦子ども・若者の支援の各種事業のうち①相談支援、④居宅確保支援だけが必須事業とされ、その他の事業は任意事業で原則的には地方自治体（生活困窮者自立支援法では「都道府県等」という。）がその経費を全額負担しなければならないことを意味した。この結果、各地方自治体で深刻な問題となっている事項を中心とした事業が開始され、その事業に法的根拠を与えてそのほかは地方の独自性に委ねるといった法の作り方になった。

#### ⑤立法過程

2013（平成25）年5月、生活保護法の一部改正とともに生活困窮者自立支援法が国会に提出された。両法は社会保障制度改革推進法の関係では一体ものであったが、国会では生活困窮者自立支援法についてそれほど議論されず、生活保護法改正に議論が集中した。その過程で議論されていたのは、生活困窮者自立支援法の対象者が生活保護を受給していない者を念頭に置いていることから、生活保護を利用する前に生活困窮者自立支援法を利用して生活保護の利用を遠ざけてしまうのではないかと懸念であった。確かに生活保護法は他法優先原則があるので（生保4条2項）、生活困窮者自立支援法を利用することができる場合にはそちらをまず優先的に適用させることになる。しかし生活困窮者自立支援法は経済的困窮を解消するための所得保障制度を設けないことにされていたから、最低限度の生活を送ることができない生活困窮状態を解消することができない。すなわち、両法には明確な役割分担があるといえる。

ところで、生活困窮者自立支援法の制定過程において厚生労働省が多

用した図表が次に掲げる図 1 である。

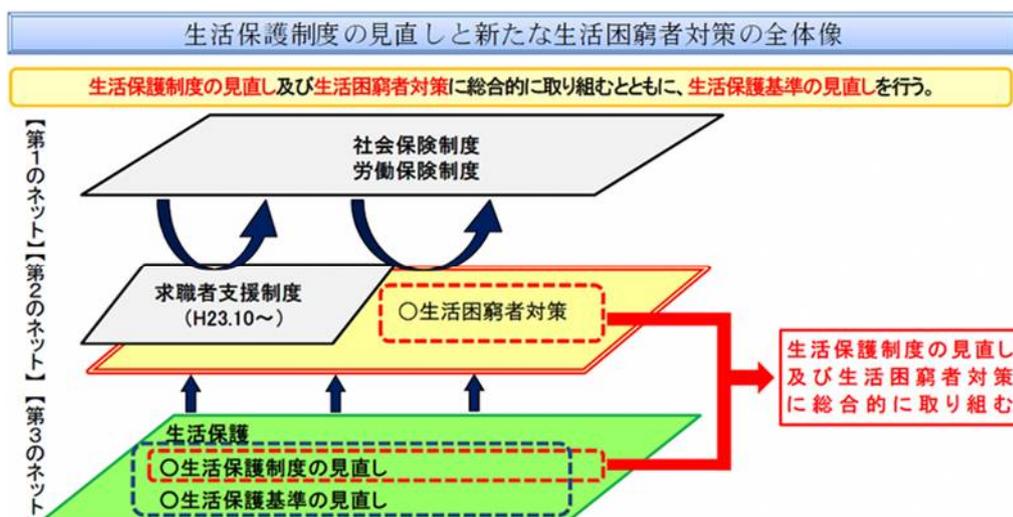


図 1 生活保護制度の見直しと第 2 のセーフティネット（厚生労働省資料）

この図を見ると、セーフティネットが重層的に構成され、第一のネットが社会保険と労働保険、第三のネットを生活保護として、第二のネットに求職者支援制度と生活困窮者自立支援制度を設けることによって、生活保護に陥らないようにすることを目指しているように見える。しかしながらここまで見てきたように、社会保険・労働保険と生活保護制度が念頭に置いているネットに掛けるべき対象者は経済的困窮状態なのであるから、第二のネットにあたるものはこれを掛けることができない。その意味で第二のネットは当初の目的と現実の方向性を異にしていたといえるだろう。それ故に生活保護法と生活困窮者自立支援法は、法の制定目的とは別に、向かう方向性を別にしていたのである。

## (2) 生活困窮者自立支援法の制定

生活困窮者自立支援法案は衆議院厚生労働委員会と本会議で可決し参議院へ送られたが、参議院厚生労働委員会では参議委員議長解任議決案が提出されて採決されなかった。そして参議院選挙後の 2013（平成 25）年 10 月に再提出され、同年 12 月に可決成立し、2015（平成 27）年 4 月 1 日に全面施行された。

同法は、「生活困窮者自立相談支援事業の実施，生活困窮者住居確保

給付金の支給その他の生活困窮者に対する自立の支援に関する措置を講ずることにより、生活困窮者の自立の促進を図ること」を目的とし（生困1条）、「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」を生活困窮者と定義して（生困2条1項）、「就労の支援その他の自立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う事業」と「生活困窮者に対し、認定生活困窮者就労訓練事業（…）の利用についてのあっせんを行う事業」から構成される「生活困窮者自立相談支援事業」を都道府県等の必須事業とした。

これに対し「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」という生活困窮者家計相談支援事業を設置し、都道府県等が行うことができる任意事業と位置づけた。これは、自立相談支援事業の中では行いにくい、高齢者・子どものいる世帯、稼働世帯、成年後見制度・日常生活支援事業の対象とならない人に対しても家計相談が必要であると認識された所以であった。そして生活困窮者家計相談支援事業に要する費用のうち2分の1以内を国庫が負担し、それ以外については都道府県等が負担することとなった。それ故に生活困窮者家計相談支援事業を行う場合には、都道府県等が自主財源を確保せねばならず、そのためには市町村等議会の場でその必要性、重要性を認識してもらう必要があった。

このように、同法は制定当初の議論をよそに、生活困窮者に係る家計相談は都道府県等の問題意識に委ねられることになり、国としてもそれほど緊急性、重要性の高い施策であると位置づけられたわけではなかったといえる。

### 3 家計改善支援事業

#### (1) 家計改善支援事業の生成

家計改善支援事業は生活困窮者自立支援法によって制度化されたものであるが、それまでは消費生活協同組合や社会福祉協議会等が家計貸付事業を展開する中で相談支援として行われてきたことに端を発する<sup>iii</sup>。

福岡市の生活協同組合連合会グリーンコープ生協では以前から生活再建貸付事業を行っていた。多重債務問題が深刻化しており、多重債務者支援が喫緊の課題となっていた 2006 年頃からグリーンコープが貸付事業を実施していた。同事業は単に生活資金を貸し出すだけでは生活再建に繋がらないことから、丁寧な相談支援をセットで貸付事業を展開し、伴走型で支援をすることにしていった。もとより同事業は貸付事業であるから償還を必要とするのであるが、その貸倒率は低く推移しており、厚生労働省がこれに目をつけた。

2013（平成 25）年度より各地で家計改善支援事業のモデル事業がスタートした。モデル事業における手引では、必ず一般的な生活困窮者自立支援制度の自立相談支援事業という別個の組織を通して家計相談支援事業を利用することとされており、家計改善に特化した事業の位置づけがなされていなかった。そこで専門的に特化した支援を受けることが後手後手になる仕組みであった。

#### (2) 家計相談支援事業の位置づけ

2013（平成 25）年に施行された生活困窮者自立支援法における家計相談支援事業について、当時は次のように解説された<sup>iv</sup>。

##### ①家計相談支援の必要性

不安定な雇用環境や給与の減少等を背景として家計収入は減少傾向にある。個人住民税や保険料等の滞納も多く見受けられ、生活費等を確保することが困難な生活困窮者が多数存在している。就労支援など収入の拡大に向けた支援だけではなく、家計管理に向けた支援や税や保険料等の減免申請等へのつなぎなど、家計の安定を図るための支援が必要であ

る。

生活困窮者の多くは家計にかかわる問題を抱えており、生活困窮者自立支援法の自立相談支援事業などによる対応だけでは十分でない者が多い。自らの家計の課題に気づき、自ら家計を管理しようという意欲を引き出す家計相談支援は、生活困窮者に対する包括的な支援を具体化する上で不可欠の要素である。生活に必要な収入額を明らかにして就労支援を円滑化したり、再び生活困窮状態になることを防いだりする観点からも、自ら家計管理ができるようになることを支援する家計相談支援事業の必要性が極めて高い。

## ②債務や滞納等の状況<sup>v</sup>

最高裁判決を受けた貸金業法の改正により、総量規制の導入や上限金利の引き下げ等が行われたことで2010年以降、5件以上の借り入れを行っている債務者（多重債務者）は減少傾向にあるものの、それでも2013（平成25）年2月時点で30万人の多重債務者がいた。他方で自己破産件数は2011年度で10万件程度であり、法改正前に比べると半減した。このように多重債務への対応は強化されてきたものの、国民年金保険料免除申請者と保険料未納者は増加傾向にあり、国民健康保険料（税）の滞納世帯割合は高止まりしている。地方税の滞納状況でも個人住民税の滞納額が増加傾向にある。多重債務対策が一定程度機能して多重債務者や過剰債務者が減少しているものの、不安定な雇用環境を背景として家計収入は減少傾向にあり、社会保険料や税の滞納が増加している傾向にある。このように生活費等を確保することが困難な生活困窮者が依然として相当数存在しているが、それを解決するためには家計収入の同第だけでなく、社会保険料や税の減免申請等の手続的支援が重要である。

これとともに、生活困窮者の家計の問題は経済的な問題だけでなく多方面多角的な視点からの問題解決が必要となることが少なくない。そこで家計の視点から、家計の背景にある根源的な課題を理解し、相談者自身が家計を改善する意欲を高める効果が必要となる。自ら家計管理がで

きるようになることを支援する家計相談支援事業の必要性は極めて高い。

### ③想定される対象者

家計相談支援事業の対象者は法律で明確に定められているわけではなく、都道府県等が条例等で具体的に記載すべきものでもない。それは対象者の複雑な主訴の中から発見されるべきニーズなのであり、想定されるニーズを特定してからその背景を探ることが向かないからである。また、生活困窮者であって家計改善の必要性が高い、とのラベリングは、相談者にスティグマを与える可能性があり、制度利用を遠ざける可能性がある。

とはいうものの、およそ次のようなものを対象として考えられてきた。すなわち、a.多重債務や過剰債務を抱え返済が困難になっている者、b.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者、c.収入よりも生活費が多くお金が不足しがちで借金に頼ったり支払を滞らせざるを得ない者、d.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はならず家計が厳しい状態にある者、e.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者、f.カードに頼って生活や買い物をしていくら借金があるか把握していない者、g.収入はあるが家賃をはじめ水道光熱費得、校納金、保育料などの滞納を抱えていたり税金などを滞納していたりしている者、h.就労先が決まったが、収入が得られるまで時間がかかり、生活資金の貸付けを予定している者、i.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者、である。

これらを見ると気がつくのは、稼得能力に問題があって生活困難に至っていると言うよりはむしろ、家計支出に問題があることで生活困難に陥っていることを把握し、家計支出の方法論を矯正しさえすれば生計維持が可能であると理解している前提に立っていることである。

これまでの社会保障法において、所得の問題で生計を維持することが困難である事由は稼得能力の低下喪失に伴う収入減少と、児童の扶養や

医療福祉サービス利用時の負担金といった特別出費を把握してき。これらは収入の減少と支出の強制と言い換えることができるが、医療福祉に係る支出の強制は社会的に修正されなければならないものと位置づけられてきたといえる。この点、家計相談の原因は相談者の習慣に依存する事由であるから要保障性を認めてこなかったものであり、これを転換する家計相談支援事業はわが国の社会保障法において大きな転換点をもたらすものといえる。

#### ④相談支援方法

家計相談支援事業の実施者は受託授業者であり、そのほとんどは社会福祉協議会である。いうまでもなく社会福祉協議会は社会福祉法 109 条以下に規定を持つ組織であり、その運営に行政の関与が予定されているほか（社福 109 条 5 項）、その任務の一部が法定化されている（社福 109 条、社福 81 条など）。実際には行政と連絡調整を図る中で行政との間で多様な関わり方を持ちつつ被支援者との間で多様な支援を行うものであり、「何でも入れ箱」として機能してきた<sup>vi</sup>。それ故に始まったばかりである家計相談支援に関するノウハウに乏しく、ガイドラインや事業の手引を参照しつつ、それまで培ってきた地域社会資源を活用することが求められた。

家計相談支援事業で実施される支援の基本的な流れは一般的なソーシャル・ワークの方法とそれほど相違なく、下記の通りとなっている<sup>vii</sup>。

- a) 把握またはアウトリーチによる被支援者の発見。
- b) 被支援者自の来訪や電話による相談、関係機関からの紹介やつながり等で相談を受け付ける段階の相談受付（インテーク）。
- c) 生活状況に関する情報の把握・整理を通して家計の状況を可視化して被支援者が直面している問題や背景にある解決すべき課題を抽出するアセスメント
- d) アセスメントの結果を踏まえて相談者の意向と新に解決すべき課題を明確化して生活を早期に再生させるための目標や支援内容を

作成して提案する，家計再生プラン（家計支援計画）の策定。ここにおいてキャッシュフロー表を作成するとともに税金の分納や減免制度の活用，貸付けあっせん，債務整理等の具体的な支援を計画することになる。

- e) 作成されたプランが本人の状況や設定した目標に対して適切であるか，課題解決に向けた内容となっているか，プランが被支援者の意欲やモチベーション喚起に繋がっているかといったことについて検討し，被支援者のニーズに対応する社会資源が不足していないか，開発すべき社会資源がないか，といったことを審議する，支援調整会議を開催し支援を決定する段階。ここで重要なことは検討したプランは委託事業者単独で決定されるのではなく，法所定の都道府県等（自治体）が決定権限を持ち，支援をするかどうか，どのような支援をするかについては都道府県等が決定する。このため，決定にあたっては都道府県等の職員が会議に出席して被支援者の意向や支援内容を確認することになる。また，被支援者の問題性や支援内容に応じて会議出席者が柔軟に設定されることが望ましいことになるが，本稿との関わりでは生命保険勧誘に係る関係者の出席は予定されていない。
- f) 支援調整会議での検討を経たプランや支援決定内容に基づき，本人に必要な支援を提供する支援提供段階。手引では「支援にあたっては，本人を主体にして，支援者が本人（被支援者：引用者注）と向き合いながら支援を行う。本人は，自己有用感や自尊感情を抱きにくい状態であることも多いことから，本人の尊厳の確保を念頭に置いた支援を実施する」ものとされ，「多様な支援者や支援機関，社会資源等がネットワークを構築するとともに，社会資源が不足している場合には新たに社会資源を開発しながら，一人ひとりの状況に応じた包括的な支援を行う」ものとされていることは注目に値する。

- g) 支援過程においてプランに基づく各種支援の提供状況を確認し、被支援者が目標達成に向かっているかどうか、支援が適切に提供されているかどうかを確認するモニタリング。
- h) プラン策定時に定められた期間が終了した場合、または終了以前に被支援者の状況に大きな変化があった場合に設定した目標の達成度や支援の実施状況、支援の成果等を見て、支援の終結、再プランの策定について検討するプラン評価と再プラン策定の段階である。
- i) 被支援者の生活困窮状態が改善し、設定した目標を達成する目処が立った場合、あるいは生活困窮状態から脱却できていないものの、大きな課題がある程度解決され、自立相談支援機関による支援を終了してもよいと判断できる場合、被支援者からの連絡が完全に途絶した場合、支援が終了する。

### (3) 2018（平成 30）年法改正

#### ①法改正の議論

2013（平成 25）年 12 月に制定され 2015（平成 27）年 4 月 1 日より施行されていた生活困窮者自立支援法は、その附則 2 条で「政府は、この法律の施行後三年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、生活困窮者に対する自立の支援に関する措置の在り方について総合的に検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」と定め、2018（平成 30）年の法改正を見据えて議論を始めることとされていた。

そこで施行後間もない 2016（平成 28）年 10 月には、法改正の検討に向けた準備を進めるための検討会（「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」）が設置され、審議会レベルでも 2017（平成 29）年に社会保障制度審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会が設置された。

検討会と困窮部会において問題となったのは、生活困窮者自立支援制

度の利用者のうち家計管理に問題があるものが大多数の 96%であるにかかわらず、家計相談支援事業の利用者は全体利用者のうち 1 割程度に過ぎないことであった。これは、家計相談支援事業を実施することが都道府県等に義務づけられておらず、都道府県等の 3 割程度しか事業を実施していなかったことが反映していた。さらに、実施されていた事業をみても家計相談の支援内容の多くが単に家計に関する話を聞きアドバイスするに止まり、家計改善に向けた具体的な計画を策定したり、関係機関との連絡調整を積極的に行うことで長期的な家計改善に関する介入的支援を行うことは少数であり、実効的とは言いがたい状況であった。

そこで検討会では事業の実施を義務づける意見が多く出された。生活困窮者の困窮事由の背後には家計の問題が潜んでおり、それは収入に止まらず、家計管理を中心とする計画的な支出の管理が生活全般の計画性を向上させるとの視点があった。家計相談支援事業を実施していない都道府県等からも事業の重要性が指摘され、より実効的な制度枠組みへの再編を促す議論があった。

これを受けて困窮部会では家計相談支援事業を必須事業化する議論が出されたが、これに対して反対意見も表明された。反対意見を述べる小規模自治体では、専門的観点から家計相談支援事業を行うことができる人材確保の困難さが指摘されると同時に、一般的な自立相談支援事業の枠組みの中で対応が可能であるとの指摘がなされた。他方で必須事業化に賛成する意見でも、自立相談支援事業の枠内で家計相談支援事業を行うことを義務づけることを主張し、家計相談支援事業を独立して必須事業化する必要がないとするものもあった。

このような議論を踏まえ、社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会報告書では必須事業化に関してトーンダウンし、事業の重要性を指摘しつつも両論併記されることになった。

## ②改正法の成立

2018（平成 30）年 2 月、第 196 回国会にて生活困窮者の自立を促進す

るための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律が制定された。同法は基本理念と定義規定といった法の基本的な考え方を一歩進めて、生活困窮者の自立と尊厳の確保、支援を通じた地域作りを強化するものであり、「断らない相談支援」を徹底するよう求めるものであった。ただ、「断らない相談支援」そのものが法に明記されたわけではなく、「断る」ことを禁止する規定を設けたわけでもない。

改正法は自立相談支援事業を強化し、従来「生活困窮者」からの相談に応じることにしていたのに加え「家族その他の関係者」からの相談をも受けることにした（生困3条2項1号）。そして自立相談支援事業の機能に関係機関との連絡調整が明記され（同条同項同号）、それまで「一体的な支援」としていたものを「包括的」な支援に変更した（生困2条1項、3条2項3号）。

生活困窮者自立支援法の各種相談事業は、生活困窮者からの相談申請をベースとしてきた。これは一般的な社会保障法制度が申請ないし請求を起点として開始されてきたこと（たとえば生活保護法7条の申請保護原則、国民年金法16条における裁定請求など）を受けてなされてきたものであったが、地方自治体が例えば国民健康保険料（税）、地方税、上下水道料の滞納があることを了知しながらも、その原因である生活困窮者の支援に繋ぐことができなかった。そこで改正法では「都道府県等は、福祉、就労、教育、税務、住宅その他のその所掌事務に関する業務の遂行に当たって、生活困窮者を発見したときは、当該生活困窮者に対し、この法律に基づく事業の利用…を講ずるように務めるものとする」（生困8条）として相談支援入口に関する関係機関の連携を強化することとした。この改正では都道府県等が積極的に生活困窮者を発見するように働きかける、いわゆるアウトリーチの仕組みを採用しなかったが、改正法はそれを禁止するものではなく、むしろ都道府県等の実践において進められるべきことであると位置づけられた。

相談支援入口における関係機関の連携が強化されただけでなく、相談

支援段階における連携も強化された。すなわち、都道府県等は、関係機関及び都道府県等に委託を受けた者、生活困窮者に対する支援に関係する団体、当該支援に関係する職務に従事する者その他の関係者といった関係機関等が組織する支援会議を設置することができるものとした（生困 9 条 1 項）。支援会議は生活困窮者に対する自立の支援を図るために必要な情報の交換を行うとともに、生活困窮者が地域において日常生活及び社会生活を営むのに必要な支援体制に関する検討を行うものであり（同条 2 項）、関係機関等に対し生活困窮者に関する資料又は情報の提供、意見の開陳その他必要な協力を求めることができる組織として構成される（同条 3 項）。

この支援会議が設置された理由は、包括的支援には情報の共有を欠くことができないのであるが、関係機関が個人情報保護の観点から情報共有に消極的な態度を示す上、本人の情報共有に関する同意を得ることが困難であるといった事情にあった。特に都道府県等といった地方自治体にとって個人情報保護条例のみならず、地方公務員法 34 条の秘密保持義務、地方税法 22 条の秘密漏洩罪の適用が厳格であることから、自治体内部における個人情報共有に及び腰になることはやむを得ない状況であった。このような中、生困法における支援会議の設置は情報共有に法的根拠を与えるだけでなく、関係機関への協力に関する努力義務を定めると同時に（生困 9 条 4 項）、会議構成員に守秘義務を課す（同条 5 項）一方で、守秘義務への刑事罰を予定して（生困 28 条）実効性を確保しようとしている。

### ③家計相談支援事業から家計改善支援事業へ

本改正は家計相談支援事業の実施を必須事業化せず、その実施の努力義務を都道府県等に負わせることにした（生困 7 条 1 項）。その理由は、地域によっては当該事業の需要が少ないことが想定されること、地域によっては当該事業を遂行することができる事業者が不足すること、必須化を図っても全国的な支援の質を確保することができないことが想定さ

れたからであった。

とはいうものの、事業の重要性が認識され、事業をできるだけ拡大することが望ましいものと位置づけられた。そこで都道府県等が実施を容易にするために指針を発し（「生活困窮者就労準備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）、事業が効果的かつ効率的に行われている場合には事業の国庫補助率を2分の1から3分の2へ引き上げる（生困15条4項）ことで、事業の普及を図ろうとした。

その上で事業名称を「生活困窮者家計相談支援事業」から「生活困窮者家計改善支援事業」に変更した。これは改正前の定義規定が「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（改正前生困2条6項）」であったが、これを「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（改正後生困法3条5項）とされたことで、家計管理に支出が不可欠であること、状況の把握が重要であること、家計改善意欲の向上を支援することの諸点で基本的な考え方が変更されたことを理由とした。

## 4 金融包摂施策としての生命保険

### （1）生活困窮者と生命保険

それでは生活困窮者にとって生命保険はどのように位置づけられ、生活困窮者自立支援法の中でどのように機能すべきであるのか。現在実施されているいくつかの家計改善支援事業をみても、生命保険に関して特別の地位が与えられていない。それは生活困窮者の自立支援にあたって生命保険がさほど重要でないからなのか、それとも重要性があるけれども、それぞれが独自の領域を形成して別々の道を歩もうとしているからなのか。そうだとすればどのようにして一緒に歩むことができるようになるのか。この点を明らかにするためにはまず、生命保険が法律上どのような位置を与えられ、生命保険事業を遂行する上で生活困窮者にいか

なる支援をすることができる可能性を秘めているのかを検討する必要がある。

## (2) 保険法における生命保険

### ① 生命保険の位置づけ

保険法では、保険契約の種類として、損害保険契約、傷病疾病損害保険契約、生命保険契約、障害疾病定額保険契約をそれぞれ定義している（保険法 2 条）。その中で障害疾病損害保険契約（同条 9 号）は損害保険の一類型としての特則を設けているものに過ぎず（同法 34 条, 35 条, 36 条 4 号）、保険法における保険契約は損害保険契約、生命保険契約、障害疾病定額保険契約の 3 種類であるとされることが多い。

生命保険契約は保険契約のうち保険者が人の生存又は死亡に関し一定の保険給付を行うことを約するもの（傷害疾病定額保険契約に該当するものを除く。）をいい（保険法 2 条 8 号）、その者の生存又は死亡に関し保険者が保険給付を行うこととなる者が被保険者となる（同条 4 号ロ）。

保有契約件数の保険種類別の内訳としては、医療保険が最も多く、次いで終身保険、定期保険、ガン保険、養老保険の順になっており、新契約の年代は 30 歳代以下で半数程度を占めている。個人保険でみると 1 世帯あたり契約保険金額は 81.0 万円であり、契約者数は実に 1 億 2 千 384 万人であって日本人のすべてが契約していることになる<sup>viii</sup>（もっとも同一人が複数契約することが珍しくないから人口カバー率 100%というわけではない）。このように、日本でかなり広く普及している生命保険が家計に与える影響は甚大であり、それが生活困窮者の暮らしには多大な影響を与えていることは看過できない。

### ② 生命保険の類型と機能

生命保険契約は人の生存と死亡を保険事故として一定の保険給付を行うことを約するものであり、保険者が一定の事由が生じたことを条件として金銭の給付を行い、相手方（保険契約者）がこれに対して当該一定の事由の発生の可能性に応じて保険料を納付する契約である。保険事故

の類型について保険法では特別の定めを置いていないが、一般的には①死亡保険契約（被保険者が契約で定めた期間内に死亡した場合に、保険給付を保険金受取人に対して行うもので、保険期間を一定期間に限定する定期保険と、被保険者が死亡するまでの全生涯とする終身保険がある）、②生存保険契約（被保険者が契約で定めた保険期間の満了まで生存していた場合や、あらかじめ定めていた一定の期間に生存していた場合に、保険給付を保険金受取人に対して行うもの（年金保険や学資保険など）、③生死混合保険契約（被保険者が契約で定めた保険期間内に死亡した場合には死亡保険金を、保険期間満了まで生存していた場合に生存保険金を給付するもの（養老保険））に分類することができる<sup>ix</sup>。

これら生命保険の保険事故は生計維持者の死亡時に必要となる遺族の生活保障、被保険者の老後の生活保障の機能に加え、私的貯蓄の促進機能にある。このうち貯蓄を別とすると、これらの保険事故は社会保障制度、とりわけ公的年金制度にその機能が期待されているものが少なくない。ところが保険法学の説明では公的年金制度や健康保険制度が十分なものでない、ということから議論が出発し、公的保険と私的保険との有機的関連性ないし要保障事由と保障範囲の役割分担について意識的にこれを論じているものは少ないように思われる。確かに金融庁の金融審議会 市場ワーキング・グループ報告書「高齢社会における資産形成・管理」

（令和元年）において表明された1,300～2,000万円の老後生活費不足の懸念とそれを受けた世論の反感などを見ると、公的年金に期待されている役割とその現実に乖離があることは否めない。そもそも公的年金制度に関する不信は根強いものがあり、その分自助努力の発現たる生命保険に信頼が寄せられるのは理解できないわけでない。

実際、個人保険の種類別保有契約高でどのような生命保険が好まれているのかをみると、最も多いのが定期保険、終身保険、定期付終身保険がこれに続く<sup>x</sup>といったように、貯蓄代替機能に保険的要素を加味した商品が好まれているように思われる。そうすると、社会保障の代替的機能

を果たすべく生命保険の必要性が認識されているとは言い切れないように思われる。そして数多ある金融商品から貯蓄機能を果たす生命保険が好まれているのは、その保険契約締結の性格に由来するところがあるように見える。

### ③生命保険契約における保険募集人

生命保険契約の締結には保険募集人が深く関与する。保険募集人とは、保険業法において生命保険募集人、損害保険募集人または少額短期募集人をいうが（保険業 2 条 23 号）、生命保険募集人とは生命保険会社の役員若しくは使用人若しくはこれらの者の使用人又は生命保険会社の委託を受けた者若しくはその者の再委託を受けた者若しくはこれらの者の役員若しくは使用人で、その生命保険会社のために保険契約の締結の代理または媒介を行うものをいう（保険業 2 条 19 号）。この定義規定で重要なのは、生命保険募集人は保険会社から「委託を受けた者」のみならず「再委託を受けた者」を含んでいるため、生命保険募集人は生命保険会社に使用されていないということである。つまり、この規定は業務委託契約（民法の請負あるいは準委任契約（民 632 条、643 条、656 条）が想定されており、雇用契約（民 623 条）に代表される労働契約（労働契約 6 条）が成立するわけではない。さらに「再委託」される場合には生命保険会社と保険契約締結に関する委託を受けた使用人との間には請負や準委任などの法律関係が発生するが、保険会社と再委託された保険募集人個人との間にはなんらの法律関係が発生しない。

そして保険募集人の報酬は契約勧誘行為の成功報酬を加味したものが多いため、被保険者との間にある個人的な関係に基づいた契約勧誘行為が行われることが少なくない。そうすると、保険募集人は家計状況をよく知る保険契約者との間で者との間で契約締結に向けた行動をしようという誘因が働く。これは売上のために過剰な保険契約を締結させる誘因になるともいえるが、他方で保険料を支払い続けることが保険募集人の利益にもなることから保険料未納を恐れた抑制効果をもつことになる

もいえる。保険募集人は保険契約の必要性と保険料支払能力の持続性をしっかり認識することが自己の利益に適うのであるから、被保険者が生活困窮状態に陥るリスクをある程度客観的に認識することができるものと思われる。裏側からこれを見ると、保険募集人は生活困窮者予備軍となりうるものの状況を把握することができ、生活困窮常態に陥ることを未然に防止する役割を担うことが期待され得る。

### (3) 家計改善支援事業における生命保険募集人の役割

#### ① 家計改善支援事業における生命保険

家計改善支援事業は被支援者の主訴を起点として、生活困窮状態に陥っている複合的な問題を発見しつつ改善を図るものである。そこでは被支援者自身が自覚していない家計問題が潜んでいることも少なくなく、特定の専門家だけでなく、日常的に被支援者に接する者が潜在化している生活問題を発見することが考えられる。

生命保険契約を締結して保険料を支払い続けている生活困窮者にとって問題となり得るのは、家計における過剰な保険料負担が生活費を圧迫することがあろう。これには生活困窮者が主観的な生命保険上のリスクを過剰に恐れているものの、当該リスクへの恐れが客観的には不要であることがあろう。あるいは当該リスクへの対応が他の制度（具体的には社会保障制度一般が考えられる）で対応可能であるけれども、生活困窮者がその事実を知らない場合には専門家のアドバイスが有益であり、また、不可欠である。

生命保険料の支払いにより生活困窮状態を招来させている場合であっても、生命保険を保有していなければならぬと被支援者が考える場合もある。生活困窮状態にあることが一時的であると想定しているとき、一時的な生活困窮状態から脱するためとはいえ、いったん生命保険を解約すると、再び生活状態が改善したときに生命保険への加入ができなくなる、あるいは保険料が高額になってしまうことを恐れることは、想像に難くない。あるいは、保険勧誘員との個人的なつながりを断絶させた

くないと願う場合があるかもしれない。

このような状況下で家計改善支援事業がいかなる機能を発揮できるか。生活困窮者として支援を受ける者が家計改善支援事業においてその主訴に生命保険を挙げることは少ないであろう。しかし家計改善支援事業のアセスメント段階において生命保険の保有が判明した場合、生命保険の保有が客観的に合理的かどうかを判断する必要に迫られるかもしれない。生命保険を解約すれば生活困窮状態が緩和されることがわかっているのであれば、支援者としてはそのような方法を採用したくなるであろう。そこで生命保険を解約することで家計状態を改善するよう支援プランを策定するかもしれない。

しかしながら、被支援者の生命保険に関する思いは、家計管理に関する客観的合理性とはまた違った側面から考えなければならない。客観的合理性だけを追求して支援プログラムを策定すると、支援者と被支援者との間にラポールが形成されなくなるばかりか、設定される支援目標が被支援者の思いとは異なることになるかもしれないからである。被支援者はこれを避けるために、生命保険に関してはアセスメント段階で隠しておくかもしれないし、支援プログラムの履行過程において計画通りのプログラムが実行されなくなるかもしれない。

それではアセスメント段階において、あるいはプラン作成、もしくは支援提供段階において、生命保険がどのように扱われているのか。日本総研の「家計相談支援事業運営の手引き」によると、「相談受付票」では生命保険に関する質問事項自体が存在していない。「アセスメントシート」では職歴や家族状況、資産状況、借入金や滞納金等についてかなり詳細に聞き取ることにしている。そしてアセスメント結果の整理段階において「家計収入の課題」「家計支出の課題」「背景にある生活課題」を書き込むことになるが、その参考資料として「相談時家計会計表」を記入することになるが、その支出中に「保険・年金」項目中に「生命保険料」が「国保・国年・社会保険料」と並んで金額を書き込む様式とさ

れているに過ぎない。つまり、支援担当者は生命保険があるかどうか、ある場合には保険料がいくらなのかを知るに過ぎず、生活問題としての生命保険という観点からこれを見ているわけではないのである。

このことは支援計画策定段階でも反映する。支援プランはアセスメントの整理項目であった「家計収入の課題」「家計支出の課題」等に対応した項目となっており、具体性に乏しい。おそらく現場ではアセスメント項目に対応する支援プランを策定することが想定されるし、その際にアセスメント段階で意識されていない生命保険に関する事項が計画に反映されることは稀なことであるように思われる。このように、家計改善支援事業における生命保険の役割・機能は、その重要性をよそに、ほとんど意識されてこなかったのではないかと思われるのである。

## ②契約履行過程における保険募集人

もう一つ重要な点は、保険募集人の主たる業務が「保険契約締結の代理又は媒介」をするものであり、保険契約の成立に重きを置いている点である。すなわち、生命保険契約締結時には生活困窮状態になかった者について、保険契約履行期（保険料納付過程）において生活困窮状態になったとしても、保険募集人としては保険料を納付し続けることができるかどうかだけが関心事なのであり、その生活設計をどのようにデザインすべきかは法の予定するものでないのである。つまり、生活困窮者自立支援法の家計改善支援事業における生命保険募集人の位置づけは、法的には何ら予定されておらず、支援会議における関係機関（生困 9 条 1 項）には積極的な位置づけが与えられているわけではない、ということである。

もっとも、生活困窮者自立支援法は生命保険募集人が関係機関となり得ることを否定するものではない。同法 9 条 1 項にいう「支援に関係する職務に従事するものその他の関係者」に位置づけることが違法となるわけではなく、むしろ積極的にそのような位置づけを与えていくべきであろう。その場合に問題となり得るのは、保険業法が定める生命保険募集

人の情報提供義務の範囲である（保険業法施行規則 227 条の 2）。同法施行規則では保険契約者及び被保険者に止まらず、保険契約に係る保険契約者以外の者に対する情報の提供が想定されている（保険業法施行規則 227 条の 2 第 9 項）。この規定例からすると、生命保険募集人が個人情報保護の観点からしてもあまねく保険契約関係に係る事実を第三者に口外してはならないというわけではなく、その情報提供について保険契約者もしくは被保険者との間で合意があり、かつ、生活困窮状態の改善のために当該情報提供先が生困法の支援会議に限られる場合にあっては、支援会議の守秘義務（生困 9 条 5 項）の規定ぶりからも、情報提供を妨げるものではない。そのように考えると、生命保険募集人が生活困窮者自立支援法の支援会議で果たすべき役割は少なくないとも言えそうである。

#### **（４）多機関連携の生活困窮者自立支援法における保険募集人の役割と機能**

##### **① 保険募集人に期待される機能**

それでは生活困窮者自立支援法の支援会議において保険募集人にはどのような機能を期待されるだろうか。一般に保険募集人には a. 保険契約締結時における被支援者に関する正確な情報の収集、b. 被支援者の想定する自立生活における生命保険の機能に関する正確な理解と説明、c. 保険契約成立後における被支援者の生活状況の把握、d. 生活状況の変化に応じた保険契約の見直しと変更、e. 保険契約変更後の状況の把握、といった諸点を被支援者ともに行っていくことが期待されるであろう。

これらの構造をみると、ソーシャル・ワークにおける支援の方法と共通していることがわかる。問題はこれら機能が、保険募集人に課せられた法的使命であるかどうかということである。

既に見たように、保険業法ではこれら保険募集人に係るこれらソーシャル・ワーク機能は期待されていない。しかし家計改善支援事業におけるソーシャル・ワーク機能は必要不可欠であり、その中で保険募集人の果た

すべき役割は強調すべきであろう。

そこでこれを生活困窮者自立支援法から保険募集人を位置づける必要性が生じる。

## ②生活困窮者自立支援法における当事者の関係

生活困窮者自立支援法の中でどのように位置づけられるのかを検討するために、生活困窮者自立支援法における多機関の法律的な関係性に着目しよう。

生活困窮者自立支援法で想定されている機関は、a.都道府県等（生困 4 条 3 項：都道府県、市及び福祉事務所を設置する町村をいう）、b.支援会議（生困 9 条 1 項：都道府県等が組織する会議体）、c.関係機関（生困 2 条 2 項：地域における福祉、就労、教育、住宅その他の生活困窮者に対する支援に関する業務を行う）、d.民間機関（生困 2 条 2 項）、e.受託事業者（生困 5 条 2 項：都道府県等が生活困窮者自立相談支援事業の事務を委託した当該都道府県等以外の厚生労働省令で定める者）である。

この規定ぶりを見ると、支援体制に関して中核的な部分は都道府県等と受託事業者であることがわかる。そして支援体制の周辺的な部分として関係機関が位置づけられ、それらを包括するものとして支援会議が設置されている。この位置づけからすると、保険募集人は支援体制中において関係機関ないし民間機関として設置されることになり、支援会議の構成員をなすことになろう。

支援会議における関係機関あるいは民間機関は支援に係る連絡調整の相手方であり（生困 3 条 2 項 1 号、4 条 1 項、2 項）、生活困窮者に関する資料又は情報の提供、意見の開陳その他必要な協力を求める対象とされる（生困 9 条 3 項）。そして関係機関等はこれら情報提供、意見開陳に関する協力義務を負い（生困 9 条 4 項）、支援会議の事務に従事する者として守秘義務を負う（生困 9 条 4 項）。

これらの法的な位置づけからみると、関係機関たる保険募集人には支援にあたって重要な役割を担うことが期待され得る。

### ③不明確な位置づけ

ところがこの法律の作り方を見ると、保険募集人が生活困窮者自立支援法の家計改善支援事業において果たすべき役割は十分に発揮できる素地がないように思われる。原因は3つである。

第一に、支援会議の招集に関して明文規定が存在せず、支援会議に参加するかどうかはまったくの任意、偶然に委ねられている。つまり、被支援者が居住する地域において家計改善支援事業が行われており、家計改善支援事業において支援会議が設置され、設置された支援会議で生命保険の問題が顕在化し、支援会議が保険募集人を関係機関として招集することを決定し、保険募集人がそれを十分に理解し、保険募集人が支援会議に参加することを承諾してはじめて、このメカニズムが機能する。これらはすべて法律事項として定められているわけではなく、契約関係が存在して契約上の債務としてそれが履行されるという関係に立たない。それ故に、必要性・重要性を理解した有志が自発的に参加するという構造にならざるを得ないのである。

第二に、保険募集人が家計改善支援事業に参加する契機とメリットがないことである。保険募集人が業務として事業への参加を強制されるのであればこの問題を検討する必要がないのであるが、保険業法上、生命保険募集人は生命保険会社から委託・再委託を受けた者であって、生命保険会社との間で雇用関係が発生しない。請負や委任といった雇用契約関係にない当事者関係における発注者は、業務遂行に関する指揮命令権がないのであるから、生命保険会社から家計改善支援事業に参与せよとの業務命令を発することができない。そして都道府県等ないし支援会議は生命保険募集人に支援会議へ参与せよ、と命ずることは法律上予定されていない（そもそも不可能である）。それ故に支援会議への参加は生命保険募集人の意向に委ねられることになるが、それによって新たな保険契約を成立させることが考えにくいから手数料収入が発生するわけではなく、また、都道府県等から委託費が支払われるわけではない。結局

のところ参加によって生命保険募集人に経済的なメリットが生じるわけではないのであって、生命保険募集人には家計改善支援事業への参加動機を欠くのである。

第三に、被支援者である生活困窮者がこの法律に明確に位置づけられていないことである。意外にも、生活困窮者自立支援法では支援されるべき生活困窮者がこの事業を利用するための手続規定を置いていない。そのため、生活困窮者が相談する、あるいは支援を求めることに関する申請の権利が明記されないのであり、都道府県等が支援をするかどうかの判断に委ねられることになる。確かに法制定当時のスローガンでは「断らない支援」が喧伝されてきたけども、断らないということが法的に担保されていない。このため、支援を受けるべき生活困窮者は非常に中途半端な位置に置かれてしまうことになるのである。

## 5 おわりに

「令和元年度小樽市生活困窮者自立支援事業実績報告書」によると、80歳代の母親死亡後に残された子二人には精神疾患等により就労経験が乏しく生活相談に訪れた事例において、母親の生命保険があったことで、職業訓練を受講開始して3ヶ月間はその資産で生計を維持することができた事例が紹介されている。この事例は自立生活に向けた基盤づくりに生命保険が機能していたことを示している。

我々は日常生活で生命保険契約を意識するのは契約締結時と保険事故発生時くらいのことであって、年末調整や確定申告時に振り返る程度である。しかしながら生命保険はとってライフプランを見直し、家計の改善に資するための重要な機能を担っている。ところが多くの人々は正確なリスクを把握できずに保険商品が適しているのかどうかを判断することができない。この判断不可能性が生活困窮状態から脱するために不都合を生じさせる。そこで家計改善支援事業において第三者、とりわけ生命保募集人に期待される役割は決して少なくない。

ところが、生活困窮者自立支援法における家計改善支援事業のつくりから、そして保険業法における被保険者との関わり方はこの視点を欠いている。相談支援の視点から法改正を視野に入れた検討をすべき時期にきているものといえることができる。

※本稿は、公益財団法人かんぽ財団の研究助成（「家計相談支援事業における生命保険を活用した生活困窮者自立支援への法的介入のあり方」）を受けた成果の一部である。

※本研究の学術論文としての成果は下記に掲載している。

丸谷浩介「家計相談支援事業における生命保険を活用した生活困窮者への法的介入」生命保険論集 220号（2022）

- 
- <sup>i</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「『生活保護』に関する公的統計データ一覧」  
<https://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>（最終閲覧 2022年4月3日）
  - <sup>ii</sup> この経緯については丸谷浩介「時の法律：職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」ジュリスト 1430号（2011）45頁。
  - <sup>iii</sup> 鍋木奈津子『詳説生活困窮者自立支援制度と地域共生一政策から読み解く支援論』（中央法規，2020年）113頁。
  - <sup>iv</sup> 平成26年4月生活困窮者自立促進支援モデル事業等連絡会議資料
  - <sup>v</sup> 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推進事業「家計相談支援事業の運営のてびき」（日本総合研究所，2014年）
  - <sup>vi</sup> 橋本宏子「中間媒介組織としての社会福祉協議会へ」橋本宏子・飯村史恵・井上匡子編著『社会福祉協議会の実態と展望』（日本評論社，2015）24頁。
  - <sup>vii</sup> 平成27年3月6日社援他発 0306 第1号「生活困窮者自立支援制度に関するてびきの策定について」別添4。
  - <sup>viii</sup> 一般社団法人生命保険協会「2021年版生命保険の動向」
  - <sup>ix</sup> 甘利公人・福田弥夫・遠山聡『ポイントレクチャー保険法〔第3判〕』（有斐閣，2020）208頁。
  - <sup>x</sup> 一般社団法人生命保険協会「2021年版生命保険の動向」5頁。