

生活困窮者自立支援及び生活保護部会 報告書（案）

〔目次〕

I 総論

1. 生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の現状
 - （1）生活困窮をめぐる現状について
 - （2）生活困窮者自立支援制度の意義とこれまでの成果
2. 制度見直しに向けた基本的な考え方

II 各論

1. 地域共生社会の実現を見据えた包括的な相談支援の実現
 - （1）支援につながっていない困窮者の存在
 - （2）就労準備支援や家計相談支援のあり方
 - （3）都道府県等の役割
2. 「早期」、「予防」の視点に立った自立支援の強化
 - （1）生活困窮者に対する就労準備支援事業等のあり方
 - （2）生活保護受給者に対する就労支援のあり方
 - （3）高齢期に生じる生活の転機への対応
 - （4）生活保護受給者の健康に関する取組
3. 居住支援の強化
 - （1）住まいをめぐる課題
 - （2）いわゆる「貧困ビジネス」の存在
4. 貧困の連鎖を防ぐための支援の強化
 - （1）子どもの学習支援事業のあり方
 - （2）生活保護世帯の子どもの大学等への進学について
5. 制度の信頼性の確保
 - （1）生活困窮者自立支援制度の従事者の質の確保
 - （2）生活保護の医療扶助費の適正化
 - （3）生活保護の居住地特例
 - （4）生活保護の返還金の取扱い
 - （5）生活困窮者自立支援制度における事業の委託について

1. 生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の現状

(1)生活困窮をめぐる現状について

- 平成 25 年に生活保護法改正と生活困窮者自立支援法の創設が行われた。これによって、最低生活を保障する最後の砦としての生活保護制度と、生活困窮者の社会参加と就労を通じて生活向上を図る第 2 のセーフティネットである生活困窮者自立支援制度が、重層的に機能する新たな生活困窮者に対する支援体系が構築された。
- 前回の制度改正以降、生活保護受給者については、平成 27 年 3 月に約 216 万人まで増加したが、その後、平成 29 年 9 月時点では約 213 万人になるなど、やや減少傾向に転じている。
- 相対的貧困率については、近年緩やかに上昇していたものの、国民生活基礎調査では 15.6%（平成 27 年）、全国消費実態調査では 9.9%（平成 26 年）と低下した。
- また、子どもの貧困率についても、近年緩やかに上昇していたものの、国民生活基礎調査では 13.9%（平成 27 年）、全国消費実態調査では 7.9%（平成 26 年）と低下した。
- ジニ係数については、当初所得のジニ係数は高齢化等により拡大傾向にあるものの、社会保障・税による再分配後のジニ係数は、近年横ばいとなっていることから、社会保障・税が再分配機能を発揮していることが認められる。
- 他方で、生活保護受給者数は減少傾向に転じているものの、単身世帯が多い高齢の生活保護受給者が増加しているため、生活保護世帯の全数は増加傾向を続けており、平成 29 年 9 月時点で約 164 万世帯となっている。
- また、生活困窮者自立支援制度の対象となり得る者として、福祉事務所来所者のうち生活保護に至らない人は約 30 万人（平成 29 年）、ホームレスは約 6,000 人（平成 29 年度）、経済・生活問題を原因とする自殺者は約 4,000 人（平成 28 年）、離職期間 1 年以上の長期失業者は約 76 万人、15 歳～39 歳の狭義のひきこもり状態にある人は約 18 万人、広義のひきこもり状態にある人は約 54 万人（平成 28 年・内閣府推計）、スクール・ソーシャル・ワーカーが支援している

子どもは約6万人（平成27年）と推計されているほか、税や各種料金の滞納者、多重債務者、様々な要因が複合して生活に困窮している高齢者や高齢期に至る前の中高年齢層が挙げられる。

- 全人口の世帯構成については、単身世帯、高齢者単身世帯、ひとり親世帯の増加が今後とも予想され、特に単身世帯は、2015年現在で全世帯の3割を超える約1,800万世帯となっており、2035年には約4割に達する見込みである。50歳時の未婚割合（生涯未婚率）についても、近年上昇を続けており、2030年には男性の約3割、女性の約2割となる見込みである。また、80歳代の高齢の親と未婚で無職の50歳代の子どもが同居している、いわゆる「8050世帯」など、生活困窮に陥りやすい脆弱性を抱えた世帯の存在が指摘されている。
- このように、家族形態の変化を含めた社会の変容に伴い、困窮者支援のニーズはますます大きくなることが予想される。

(2)生活困窮者自立支援制度の意義とこれまでの成果

- 生活困窮者自立支援制度は、平成27年4月に新しい仕組みとして創設された。施行後の2年間で、新規相談者は約45万人、自立支援計画の作成による継続的な支援を行った人は約12万人となっている。継続的な支援を行った人のうち、多くの人が意欲や他者との関係性などの面でステップアップが図られているほか、約6万人が就労・増収している。また、支援期間1年間で意欲や社会参加等、家計の状況、就労の状況のいずれかでステップアップした人も7割にのぼっている。生活困窮の深刻化を予防する効果が着実に現れてきている。
- さらに、こうした生活困窮者に対する個別支援の取組が、地域における人と人、人と地域資源のつながり直し、地域づくりにもつながっている。
- 例えば、「入口」からの地域づくりとして、自ら自立相談支援機関に相談できない人も含め、必要とする人に対する支援を届けるため、地域の関係機関が個別訪問してその潜在的支援ニーズを把握する取組が始まっており、把握したニーズを自立相談支援機関に結びつけている。自立相談支援機関という複合的な課題を受け止める場があることで、地域における様々な活動の活性化につながっている自治体もある。
- また、「出口」の地域づくりとして、商店街や企業との連携による地域活性化、農林水産業、観光業等人材不足の解消にもつながる就労支援の取組、都道府県域を超えた

自治体間の連携による広域的な地域課題の解決等の取組などが、いわば「従来の福祉の枠組み」を超えた新しい取組の萌芽として実践されている。

- このように、複合的な課題を抱える生活困窮者に対し包括的な支援を行う生活困窮者自立支援制度は、これまで支援を求めることが難しかった生活困窮者に支援を届け、寄り添い、自立を支援していく個別支援の側面と、個別支援を通じて地域づくりにつなげそれが循環する仕組みを作っていく側面の両方の面から、着実に成果を上げてきている。
- 新規相談者の状況としては、全体の約 6 割が男性であり、特に 40～50 代の就労していない男性が全体の約 2 割を占めている。他方、就労している人も全体の約 3 割、65 歳以上の方が全体の約 2 割、子どものいる 50 代以下の相談者が全体の約 3 割を占めている状況である。
- このように、法施行により、就労や家族の問題を抱えた現役世代、生活困窮家庭の子ども、高齢の生活困窮者等の存在が明らかになってきている。また、そうした生活困窮者又は世帯の抱える課題は、経済的困窮をはじめ多岐にわたり、複数の課題を抱えている人が新規相談者のうち半数を超えるような状況である。
- 制度を運用する中で、これまで支援につながってこなかったり、縦割りの各福祉制度の中で対応されてきた「生活困窮者」の実像を、まとまりをもった存在として明らかにすることができた点も、生活困窮者自立支援制度の大きな成果のひとつと言える。
- 生活困窮者自立支援制度は、最後のセーフティネットである生活保護制度に至る前の「第 2 のセーフティネット」としての役割を持つものであるが、生活保護制度が給付を伴う仕組みである以上、その要件に該当しない場合があり得る。そのときには、生活困窮者自立支援制度が「第 2 のセーフティネット」としての役割にとどまらず、その人にとっての最後のセーフティネットをも担う存在になり得る。
- 政府で取組が進められている各分野の施策においても生活困窮者自立支援制度の意義が指摘されている。先頃政府において閣議決定された「自殺総合対策大綱」に基づく取組の中では、例えば、若年層の自殺防止対策との連携の観点から、居場所機能としての学習支援の活用であったり、昨年公布された「再犯の防止等の推進に関する法律」に基づき進められている再犯防止の取組の中でも、生活困窮者自立支援施策の協働が求められている。また、震災からの復興や災害発生後の生活再建の場面でも、

生活困窮者自立支援制度の役割が指摘されている。住民に近い民生委員が、今後とも生活困窮者に気づき地域で支える取組を行っていく意義は大きい。

- 生活困窮者自立支援制度におけるこれまでの取組と成果は、様々な課題に対する包括的、個別支援と、それを通じた地域づくりという実践が、福祉の枠組を超え、地域全体の信頼感の醸成や活力の向上にもつながりうることを示しているとみられる。

2. 制度見直しに向けた基本的な考え方

- 平成29年通常国会で改正された社会福祉法の中で規定された地域共生社会の実現に向けた取組が進められているが、生活困窮者自立支援制度は、利用者の属性にかかわらず生活に困窮しているという状態を捉えて包括的に支援することを通じた、地域づくりを制度の目標の一つとして掲げている制度であり、地域共生社会の中核的な役割が期待される。また、生活保護制度についても、就労支援等を通じた自立助長の取組が強化されているが、同様に個別支援を通じて地域づくりにつなげ、地域づくりから個別支援につながっていくことが期待される。さらに、こうした視点は福祉に止まらず改正社会福祉法に示された「地域生活課題」に関わる全ての分野において共通のものであり、全ての部局が協働して進めていくことが必要である。制度の見直しを進めるに当たっては、「支え手」「受け手」といった関係を超えて、生活困窮者、生活保護受給者等の誰もが役割を持ち、支え合いながら自分らしく活躍できる「**地域共生社会の実現**」という視点に立って制度を設計する必要がある。
- また、経済的困窮という目の前の事象だけに着目して支援を行うことは、社会の変化への機動的な対応を困難にするだけでなく、生活困窮者の背景を踏まえた根本的な支援につながらない。経済的困窮に対する応急措置だけでなく、社会的孤立や自尊感情の低下、健康意識の希薄さなど、問題の背景事情を踏まえた「**早期の予防的な支援**」を心がける必要がある。
- 子どもや若者は、社会の活力の源であり希望である。生活に困窮した世帯で育つことにより、子どもや若者が経済的、心理的に傷つき、絶望することがあってはならない。子どもや若者が成長の過程で社会から孤立せず、公平な条件で人生を歩むことができるよう、「**貧困の連鎖を防ぐ**」という視点に立って積極的な支援を行う必要がある。
- 高齢の生活保護受給者が増加してきているが、その背景としては、特に困窮に対し相対的に脆弱な単身世帯の増加等がある。稼働年齢のうちに生活保護の開始に至るも

のも少なくなく、また、保護に至るきっかけとして失職や住まいの喪失などを経験した者も多い。高齢期に至る前の段階からの支援を強化するとともに、高齢者に対する就労支援、居住支援、家計相談支援等を強化するなど、「**高齢の生活困窮者に着目した支援**」という視点も重要である。

- 生活困窮者自立支援制度と生活保護制度との関係性については、生活保護に至る手前で生活困窮者自立支援制度が支援を行い、支えきれない場合は生活保護を受給するという形を想起しがちである。しかしながら、生活困窮者自立支援制度から生活保護受給につながった後、生活保護を受給しながら生活を整え、生活保護から脱却する場合には、保護脱却後しばらくの間、生活困窮者自立支援制度による支援が必要と考えられる場合もある。生活困窮者の自立を支援するためには、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度が、「**切れ目のない、一体的な支援**」を目指す必要がある。

Ⅱ 各論

1. 地域共生社会の実現を見据えた包括的な相談支援の実現

(1) 支援につながっていない困窮者の存在

(自立相談支援のあり方)

- 施行後2年以上が経過し、新たに相談につながった約45万人のうち多くの人に支援の効果が現れてきている一方で、まだ適切な支援を受けることができていない生活困窮者が数多くいると考えられ、今後、適切に自立相談支援につなげていくことが必要である。
- 自立相談支援機関への相談については、日々の生活に追われ、また自尊感情の低下等により自ら相談することが難しい場合も多いため、支援を必要とする人が相談に来るのを待つのではなく、支援を必要とする人に相談支援が「届く」ようにすることも重要である（アウトリーチの視点）。
- 施行以来、各自治体では、利用者目線に立った分かりやすいパンフレットの作成、生活が困窮している人が目に触れやすい場所への広報媒体の設置などの広報に力を入れてきたが、支援を必要とする人の中には、地域や社会から孤立していて自分から情報にアクセスすることが難しい人、ひきこもりの状態にあったり、過去の経験などから行政機関へ相談することに心理的な抵抗感がある人もいることを踏まえた上で、支援を必要とする人に対して支援を行える取組を検討していくことが重要である。

(関係機関との連携)

- そうした自ら支援を求めることが難しい人に対して支援を行うためには、自立相談支援機関の主導による把握だけではなく、その他の関係機関が生活困窮の端緒となる事象を把握した場合に、自立相談支援機関における相談に確実につなげていくことが必要である。
- 実際に、自立相談支援機関につながった実績がある庁内関係機関が多い自治体ほど、新規相談件数が増えている状況も踏まえれば、関係機関からの連携を強化することにより、多くの自立相談支援機関の相談に結びつくものと考えられる。
- 高齢者に対する包括的な支援の拠点である地域包括支援センター等その他の相談機関もあることから、適切な役割分担をしつつ、連携・協力を行っていくことが重要である。

(地域との連携)

- 生活困窮者の自立支援に当たっては、地域に互助の関係づくりや参加、就労の場を求め、地域との関係づくりをすることが必要である。
- 現在進められている地域共生社会の実現に向けた取組の中では、世帯の中で課題が複合化、複雑化していたり、制度の狭間にあたり、支援を必要とする人が自ら相談に行くことができず孤立を深めていたりするなど、表に出にくい大変な状況にある人や世帯に、民生委員や自治会なども含めた地域の様々な主体がその活動の中で気づき、適切な相談体制につなげ、支援を必要としていた人自身が「支えられる」だけでなく「支える」側に回るような、地域力を強化するための取組が進められている。
- こうした体制整備については、平成29年通常国会で改正された社会福祉法においても規定され、全国の自治体で取組が始められている。
- こうした地域力強化の取組が進むことで、地域で把握された課題を抱える世帯が自立相談支援機関につながっていくことが期待される。自立相談支援機関が、こうした地域から浮かび上がってくる課題をしっかりと受け止めるとともに、多機関が協働して解決につなげていく体制の中核の役割を果たすことが期待されている。
- このように、生活困窮者の存在に気づいた関係行政窓口等（税、国保、介護保険、公営住宅、水道、学校、生活保護等）や、様々な福祉関係の相談機関、地域における活動（居場所・拠点づくり、分野を問わない「丸ごと」相談など）から自立相談支援機関への利用につながるよう、必要な場合に、それらの関係機関から自立相談支援機関の利用を勧めることを促進するなど、関係機関間の連携を促進すべきである。

(情報共有の仕組み)

- 自立相談支援事業においては、相談時に関係機関との情報共有について包括的な同意を取りつつ、個々の情報共有の際には、その都度本人の同意を得ながら支援をすることが一般的である。
- しかしながら、本人の同意が得られずに他部局・機関と情報共有できないケース、自立相談支援機関に相談には来っていないが他の様々な部局・機関に相談に来ているケース、同一世帯の様々な人が別々の部局・機関に相談に来ているが世帯全体の課題として共有されていないケースなど、本人の同意がないケースであったとしても、情報の共有が必要となるケースが存在する。
- そうしたケースには、世帯としての状況を把握してはじめて困窮の程度が理解できるケ

ースがあり、そうしたケースについて関係機関間で情報共有を行うことにより、緊急度が高いケースであることを踏まえた相談を行うことが可能となる。

- このため、関係機関間で把握している生活困窮者に関する情報の共有を円滑にし、生活困窮者への早期、適切な対応を可能にする必要がある。
- 例えば、「支援調整会議」の仕組みを活用し、構成員の守秘義務を設けることで、関係機関間で把握している生活困窮に関する情報の共有を、必ずしも本人の同意がない場合も含めて円滑にし、生活困窮者への早期、適切な対応を可能にするための情報共有の仕組みを設けるべきである。
- また、その際、本人の同意なく得られた個人情報については、関係機関間で困窮の程度を共有するため使用することを考えているものであり、本人との関係では同意なく得られた情報であることを十分に認識した上で支援を行うことが重要である。そのためには、適切な運用が行われるようガイドラインを設けることが求められる。なお、「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会」の中間取りまとめにおいて、守秘義務を有していない住民の協力も得ながら取り組んでいこうという場面で、住民との間で個人情報を共有することが難しいという課題が指摘されている。

(断らない相談支援)

- 新規相談者の抱える課題は、経済的困窮を始めとして、就職活動困難、病気、住まいの不安定、家族の問題、メンタルヘルス、家計管理の課題、就職定着困難、債務など多岐にわたり、そうした課題を複数抱える人が半数を超えている。
- 法に定める生活困窮者に該当するかどうかは、一見してわかるという性質のものではなく、相談・アセスメントを通じて見極めることになるが、実態としても、新規相談時点で「経済的困窮」に該当する人は約 5 割となっている。
- 自立相談支援事業のあり方としては、相談者を「断らず」、広く受け止めることが必要であり、生活困窮者自立支援法において、「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」とされている生活困窮者の定義のもとで、「断らない」支援の実践が目標とされているが、こうした「断らない」相談支援については、今後とも徹底していかなければならない。
- その際、社会的に孤立しているために、失業や病気、家族の変化等生活に何らかの影響を与える出来事をきっかけに困窮状態に至ってしまう危険性をはらんでいる状態にあ

る人や、高齢期になって生活困窮に陥ることが懸念される人についても、早期に、かつ予防的な対応を行うことが重要であることを認識する必要がある。

- また、生活困窮者自立支援は、これまでの縦割りの制度で対応できなかった複合的な課題を抱える生活困窮者に対して包括的な支援を行うものであり、①生活困窮者の多くが自己肯定感、自尊感情を失っていることに留意し、本人の意欲や想いに寄り添って支援すること（生活困窮者の自立と尊厳の確保）、②生活困窮者自立支援を通じて地域づくりにつなげていくことといった観点が重要である。
- こうした点に鑑み、生活困窮者自立支援制度は現行制度上位置付けられている支援だけで完結するものではなく、様々な機関、関係者との連携のもとで展開されることを前提とした制度であることを踏まえ、多様な関係者の中で共有を一層図るため、法令において生活困窮者の定義や目指すべき理念を明確化すべきである。
- 本制度における相談支援を理念に基づき、具現化させるためには、高度な倫理観や相談支援の知識・技術を備えた人材の養成が不可欠であり、「5. 制度の信頼性の確保」の「（1）生活困窮者自立支援制度の従事者の質の確保」の内容を踏まえ、質の高い相談支援が実現できるよう、国、都道府県、自治体が協働し、人材養成に取り組むことが求められるとの意見があった。
- また、「断らない」相談を継続するために、相談を受け止める相談支援員がバーンアウトしないよう、スーパービジョンやフォローアップ研修等が必要との意見があった。

（自立相談支援事業の体制）

- 支援実績の高い自治体の自立相談支援事業の支援員配置をみると、おおむね、全自治体平均と比較して配置数が多くなっている現状がある。
- そのような中、自立相談支援事業の人員については、人口規模ごとに負担基準額が定められているが、自治体によってはその配置に差が出てきている。
- 人が人を支える制度であり、支援員の配置が最も重要であることから、自治体において、自立相談支援事業を行うために適切な人員配置を促進するため、新たな取組を行う必要がある。その際、人員配置が手厚く実績も高い自治体がさらに取組を進めることができるようにするとともに、人員配置が十分ではなく実績もあがっていない自治体がより積極的な取組を行うことができるよう、画一的ではなく柔軟性のあるものとするのが求められる。その際、国及び都道府県による助言が必要との意見があった。

(生活困窮者自立支援と生活保護の切れ目のない支援)

- 自立相談支援機関に相談があった後、一時的に生活保護を利用し、生活を安定させてから生活保護を脱却し、自立相談支援機関において自立支援を行っていくことや、生活保護脱却時に自立相談支援機関につなげて生活保護脱却後の生活の安定を支援する必要があるケースもある。こうした場合に、支援の一貫性を確保することができるよう、支援の開始・終結やプラン作成・終結において柔軟な対応を行うことができるようにすべきである。そうした柔軟な対応について、具体的なケースとして想定される実務を整理してほしいとの意見があった。

(2) 就労準備支援や家計相談支援のあり方

(就労準備支援事業の更なる推進について)

- 就労準備支援事業の対象となるのは、ひきこもりや長期間就労することができていないなど、直ちに一般就労することが難しい人であり、規模の小さい自治体でもそのような人は存在する。また、直ちに一般就労することが難しい人への支援は、地域共生社会の実現の観点から、支えられる側が支える側に回れるようになるための支援としても意義がある。
- こうした支援は全国どの地域でも提供されるべきであるとの観点から、就労準備支援事業を必須化すべきという意見が多かった一方で、地域によっては、需要が少なかったり、マンパワーや委託事業者の不足といった実情もある。
- 就労準備支援事業のあり方としては、ガイドラインで示されている「定員15人以上」の要件を緩和するとともに、例えば、日常生活自立、社会生活自立、就労自立それぞれの目的に応じた多様な支援メニューを全て用意するのではなく、就労体験の中での一括実施、障害福祉サービス事業所とのタイアップによる実施、被保護者就労準備支援事業との一体的実施、都道府県が主導し都道府県内の自治体での同一の事業者での実施といった工夫も検討され得る。
- また、就労準備支援事業について、円滑な事業の実施の観点から、既に効果的な手法により取組を行っている地域の事例を収集し、全国で共有することも考えられる。

(家計相談支援事業の更なる推進について)

- 家計の状況を把握することが難しい人や中長期的な生活設計を立てた上で日々の生活を組み立てることが難しい人は、規模の小さい自治体も含めてどの自治体にも存在する。

- 家計相談支援は、こうした人たちに対し、家計に関する課題のより踏み込んだ相談に応じ、相談者とともに家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といった専門性を有するものであり、家計に関する一般的なアドバイスや各種給付の利用調整、多重債務解消のための手続きの支援を中心とした自立相談支援で行うことができている家計面の支援とは専門性やアプローチが異なるものである。
- もとより、家計相談支援の機能もソーシャルワークの一環であり、自立相談支援と家計相談支援には連続性があるが、上記のような専門性を伴った支援が必要となる場合には、自立相談支援事業の中では行いにくい状況である。
- 高齢の生活困窮者については、収入が年金に固定されている中で家計をどう考えていくかが必要であり、年金担保貸付事業の廃止に伴い、他で借金を重ねることのないよう、また貸付がなくても家計を維持できるようにする観点からも、細やかな対応が必要である。高齢期に至っての生活困窮を防ぐ観点も重要である。
- 子どもがいる生活困窮の世帯については、将来の進学費用等、今後数年の間に予想される出費に備えるため、数年先の収支を見通した上で、現在の家計状況を踏まえた貯蓄等が必要であり、細やかな対応が必要である。
- このような観点から、生活困窮者の個々の状況に応じた総合的な資金計画に係る相談に細やかに対応していくための方策について検討していくことが重要である。
- こうした支援は全国どの地域でも提供されるべきであるとの観点から、家計相談支援事業を必須化すべきという意見が多かった一方で、地域によっては、需要が少なかったり、マンパワーや委託事業者の不足といった実情もある。これは、就労準備支援事業における課題と同じ課題である。
- 家計相談支援事業のあり方としては、自治体の規模、実際に求められる専門的なニーズの質や量に応じ、都道府県内の複数の自治体で効果的・効率的に事業を実施するといった工夫も検討され得る。
- また、就労による自立を目指す生活保護受給者については、生活保護受給中から家計管理のスキルを身につけ、円滑に安定した家計管理に移行することにより、保護脱却後に再び生活保護の受給に至ることを防止することが期待されるほか、高校卒業後に進学する子どもがいる世帯が進学費用等を用意する際にも家計相談支援を利用できれば、

奨学金制度などについて詳細に検討することが可能であり効果的であると考えられる。このため、生活保護受給者の自立支援を行う際や、子どもの進学を目指す際などに、家計相談支援を活用する機会を設けるべきである。

- なお、成年後見制度（後見、保佐、補助）や日常生活自立支援事業の対象となるまでには至らずとも、家計管理とまではいえなくても金銭管理が必要な人が生じてきており、その対応を行うべきとの意見があった。

（就労準備支援事業及び家計相談支援事業のあり方）

- 就労準備支援事業及び家計相談支援事業については、自立相談支援機関における相談の「出口」のツールとして、いずれの自治体においても求められるものであることから、こうした事業を積極的に行う意思のある自治体への支援が必要である。自治体が取り組みやすくなる事業実施上の工夫を講じるとともに、都道府県による事業実施体制の支援を明確に位置付け、さらに、就労準備支援事業及び家計相談支援事業の専門性を確保しつつ、自立相談支援事業と連続的・一体的に支援を行うことができるようにすることが重要であり、こうした観点から法律上の必須事業とすることも目指しつつ、全国の福祉事務所を設置している自治体で実施されるようにすべきである。
- 生活保護制度における被保護者就労準備支援事業については、既に約57%の自治体で生活困窮者に対する就労準備支援事業と一体的に実施されており、切れ目のない一体的な支援を行うことにより、効果的・効率的な事業実施が可能となる。このため、就労準備支援事業に係る取組を進めるに当たっては、生活保護制度においても被保護者就労準備支援事業において同様の取組を推進することが適当である。

（3）都道府県等の役割

（都道府県の役割）

- 都道府県については、生活困窮者自立支援法において、市及び福祉事務所を設置する町村に対する必要な助言・情報提供その他の援助を行う責務が規定されている。
- この責務規定に基づき、自立相談支援事業従事者に対する研修の実施、各自治体の相談員に対する支援、任意事業の実施促進、地域資源のネットワークづくり、自治体における先進的な取組に関する管内への展開支援、就労や居住支援など従来から都道府県で担当してきた分野についての助言などの事業が広域的な見地から行われることが期待されている。

- 特に、都道府県の役割として、管内自治体の従事者に対する研修や人材育成、市域を越えたネットワークづくり、事業の実施に当たっての支援が必要との意見があった。
- こうした広域的な見地からの都道府県事業については、現行でも法律に基づく「その他事業」として、国庫補助の対象とされており、都道府県のイニシアティブによって、実施自治体に対する支援を着実に実施していくことが可能であるが、これを効果的・効率的に実施するため、従事者の研修、市域を越えたネットワークづくり、各種事業の実施に当たっての支援について、都道府県が行うべき事業として明確に位置付けるべきである。
- また、生活保護制度についても、就労支援事業や医療扶助に関する業務など、市町村圏域を超えた人の動きがあるほか、地域資源が不十分な地域などでは、複数の自治体で事業を実施することが効率的な場合もある。こうした場合に、都道府県が、事業の広域実施に向けた総合調整や助言等を行うことが効果的・効率的であると考えられる。

(町村の役割)

- 生活困窮者自立支援法における実施主体は、都道府県、市、福祉事務所設置町村とされており、福祉事務所を設置していない町村は実施主体としていない。
- 福祉事務所を設置していない町村部に対しては、都道府県が実施主体として行うこととなるが、そうした町村部では、当該町村内に自立相談支援機関が設置されているとは限らず、その設置がなされていない町村では、役場が一次的な窓口として、事実上自立相談支援機関に類似した対応をしている自治体が約7割に上っている。
- また、福祉事務所を設置していない町村の中で、相談窓口の設置の必要性を感じていない町村が約5割強存在しているものの、その必要性を感じている町村は約1割強存在している。
- 都道府県別の町村部における支援状況をみると、特に新規相談件数において全国平均を超える都道府県が少ない状況となっている。
- また、困難な事案等に対しては、都道府県の自立相談支援機関が町村へ訪問して対応するなど、都道府県による強力な支援が必要との意見があった。
- 町村は住民に身近な行政機関であり、多くの福祉制度の実施主体であることを踏まえ、町村の実情に応じ、希望する場合は一次的な自立相談支援機能を担い、都道府県に

つなぐなど、連携して対応することができるようにすべきである。

(社会福祉法人の役割)

- 社会福祉法人については、生活困窮者自立支援法に定める各事業の担い手として支援に参画している。
- また、平成28年の改正社会福祉法において、社会福祉法人の公益性・非営利性を踏まえ、法人の本旨から導かれる本来の役割を明確化するため、「地域における公益的な取組」の実施に関する責務規定が創設された。
- 「地域における公益的な取組」として、①社会福祉事業又は公益事業を行うに当たって提供される「福祉サービス」であること、②「日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者」に対する福祉サービスであること、③無料又は低額な料金で提供されることといった観点から行われるものとされ、地域社会への貢献の観点から、創意工夫をこらした多様な取組の推進が期待されている。
- 「地域における公益的な取組」として、生活困窮者自立支援の分野においては、「相談支援」、「現物給付による支援」、「住まい確保のための支援」、「認定就労訓練事業」等が行われている。
- 社会福祉法人については、「地域における公益的な取組」として、生活困窮者自立支援の分野において、創意工夫をこらした取組をより一層進めていくべきである。
- 生活困窮者自立支援は、社会福祉施設が施設種別を越えた共通責務と考えるべきとの意見があった。その取組を進めるに当たって、他の福祉制度における事業を同一法人で行っている場合の人員配置基準や、既存の福祉施設の施設・設備の活用等について柔軟な運用がなされるように改善を求める意見があった。
- 国、自治体は、社会福祉法人が「地域における公益的な取組」として生活困窮者への支援により積極的に取り組むことができるよう、必要な環境整備を行うべきである。なお、社会福祉法人について、市町村単位での連携を強化し、自治体と連携できる体制づくりが必要との意見があった。

2. 「早期」、「予防」の視点に立った自立支援の強化

(1) 生活困窮者に対する就労準備支援事業等のあり方

(就労準備支援事業の対象者の要件等について)

- 現在でも就労準備支援事業を利用すべき人の多くが本人の意思によって利用していない状況にあり、かつ、自治体によってはマンパワーや委託事業者の不足といった実情もある。
- 年齢要件については、制度施行後の状況をみると、高齢者でも就労を求めるニーズが高いこと、生涯現役社会の実現の観点から、65歳以降に雇用された人でも雇用保険の適用対象とすることとされたことも踏まえて、撤廃すべきである。
- 資産・収入要件については、世帯では収入があるものの本人に収入がなく何かのきっかけで困窮に陥るケースや、家族の意思が確認できないことなどにより世帯全体の資産収入を把握できないケースなども想定されることから、就労準備支援事業によって必要に応じた予防・早期対応も可能とする観点から、対象者の範囲を自治体ごとの状況に応じて必要以上に限定しないことが重要であり、施行規則に定める2号要件（これに準ずるとして自治体が認める者）の更なる活用も含め、必要な見直しを行うべきである。
- 就労準備支援事業の利用につながらない背景として、交通費負担ができないことが挙げられることから、就労準備支援事業の利用に当たって、交通費の支給ができるようにすべきとの意見があった。現行においては、事業者が送迎車を手配する場合はその費用は経費に含めてよいという扱いにしているが、利用者個人に対する交通費を支給する場合には、利用につなげる有効な手段となり得る一方、個別給付に近い形態になることを十分に踏まえつつ、支援のあり方を検討すべきである。なお、地方自治体の単独事業や、民間事業者による支援の仕組みを検討すべきであるとの意見があった。
- 就労準備支援事業の1年間という利用期間の制限については、短期間で集中的に支援を行い、不安定な状態を継続させないという意義があるものの、一方で、少しずつステップアップしていく人もいることを考えると、利用期間の延長を求める意見もあることを踏まえ、改めてアセスメントを行い再度プランに位置付けることは実行上可能であることも含め、その取扱いを明確にすべきである。

(認定就労訓練事業)

- 認定就労訓練事業については、対象者の状況に応じた柔軟かつ多様な働き方の場として重要であり、その実施促進のため、認定件数を増やしていくことが必要である。
- その方策として、都道府県等が認定する現行の仕組みに、就労体験先の開拓等により普段から地域資源としての企業等と関わりの深い市等が関わるような形が有効である。
- また、実際に、事業所に通うための交通費や保険の加入に関する費用を事業所が負担している実態や、就労支援担当者を置く余裕がない状況、事業所として支援する経験やノウハウが乏しいことなどを背景に、認定就労訓練事業を実施する事業所に対する経済的インセンティブ支援や、事業者における支援ノウハウの支援を求める声強い。
- さらに、認定に当たっての申請に係る事務負担が大きいため、その改善を求める声がある。特に、社会福祉法人においては、定期的に行政による指導監査を受けているため、社会福祉法人からの申請については、基本的に認定することとしてはどうかとの意見があった。
- 社会福祉法人については、職員が、法人内の他の事業と兼務して認定就労訓練事業に従事する場合に、他の事業の配置基準を柔軟に適用できないかとの意見もある。
- 認定就労訓練事業の認定事業所を増やしていくため、認定手続に市等が関わるような仕組み、経済的インセンティブの活用や事業者に対する支援ノウハウの支援、認定申請手続関係の簡素化等の運用における必要な見直しを行うべきである。
- 併せて、認定就労訓練事業所を自立相談支援機関が有効に活用することができるよう、認定を行う都道府県等と自立相談支援事業を実施する市等との情報の連携が適切に行われるようにすべきである。

(福祉部門と労働部門との連携)

- 地方自治体による無料職業紹介については、就労体験の事業所で一般就労に移行しようとする場合等において、地方自治体自身が職業紹介を行えるようになることで、就労体験からのスムーズな一般就労移行が可能になることや、地域の事業所ニーズを踏まえた求人内容の調整や職業紹介を自ら行うことができる。
- 一方で、求人については、内容の適法性や正確性の確保に留意する必要がある。

- 生活保護受給者等就労自立促進事業等、地方自治体とハローワークの連携強化により、就労体験からの一般就労への移行をスムーズに行うことも可能である。
- 就労体験から一般就労へのスムーズな移行を可能にし、生活困窮者や生活保護受給者に対する就労支援をより効果的なものとするなどの観点から、福祉部門と労働部門（都道府県労働局、自治体労働関係部局）との更なる連携を図るべきである。
- さらに、生活困窮者だけではなく、就労に困難を抱える様々な人に対する就労支援についても、福祉部門と労働部門が連携した就労支援の実現を目指すべきである。

（２） 生活保護受給者に対する就労支援のあり方

（生活保護受給者に対する就労支援）

- 生活保護受給者に対する就労支援は、平成 27 年度においては、被保護者就労準備支援事業、被保護者就労支援事業、生活保護受給者等就労自立促進事業等の就労支援関連事業の対象者 33.9 万人のうち、12.1 万人が当該事業に参加し、5.5 万人が同事業を通じて就労・増収を実現する等、一定の成果をあげている一方、事業への参加率は 35.8%、就労・増収率は 45.0%に留まっている。
- また、就労支援関連事業への参加率を都道府県別に見ると、最も高い県と低い県との間には、約 50%の差があるほか、事業を通じた就労・増収率をみても、最も高い県と低い県との間には、約 35%の差がある。このことからすると、地域による取組水準の格差を解消するような運用が必要である。
- さらに、現在、就労支援関連事業の評価は、就労率や増収率を指標として行うことが基本であるが、日常生活自立や社会生活自立も含めた生活保護における「三つの自立」という総合的な観点も重要である。
- このため、就労支援関連事業への参加率や就労・増収率等の向上に向けた好事例の収集・分析や、事業の広域的な実施等を推進するとともに、事業評価のあり方についても、就労・増収率を精緻に分析できるようにするほか、日常生活自立及び社会生活自立も含めた更にきめ細かな評価が可能となるよう検討すべきである。
- また、生活困窮者自立支援制度を入口として、生活保護受給につながった場合に、自立に向けて、両制度が切れ目なく一貫した支援を行うことが重要である。特に、就労支

援関連事業については、両制度で一体的に実施することが可能であり、まずは両制度の研修を一体的に実施するなど、切れ目のない一貫した支援の実現に向けた取組を推進すべきである。

(生活保護脱却者に対する就労自立給付金)

- 平成25年の生活保護法改正で、生活保護の脱却のためのインセンティブ強化、脱却直後の生活の支援等を目的として導入された就労自立給付金については、平成27年度では11,868件の活用実績があり、受給者へのアンケートでは約6割が給付金制度により就労意欲が変化したと回答している。
- また、平成25年8月に、就労インセンティブを強化する観点から勤労控除（基礎控除）の額を増額したが、見直し前後を比較すると就労収入平均月額が増加するなど、一定程度のインセンティブとなっていると考えられる。
- 他方で、就職後すぐに保護廃止となったため仮想積立期間がなかったことなどの理由により、就労自立給付金の支給を受けなかった世帯が就労自立による保護廃止世帯のうち約6割に上るほか、生活保護受給者に対する制度の周知が不十分であるなど、インセンティブを更に発揮する余地があると考えられる。
- このため、就労自立給付金について、より効果的・効率的なインセンティブを発揮できるような内容に見直すべきである。

(3) 高齢期に生じる生活の転機への対応

(高齢者に対する支援のあり方全般)

- 高齢の生活保護受給者が増加してきている。その背景としては、特に困窮に対し相対的に脆弱な単身世帯の増加等がある。保護に至った要因をみると、稼働年齢層のうちに生活保護の開始に至る人も少なくなく、また保護に至るきっかけとして失職や住まいの喪失などを経験した人も多い。
- また、高齢者の就労を求めるニーズが高いこと、生涯現役社会の実現の観点から、高齢者に対する就労支援も重要である。
- 高齢者に対する包括的な支援の拠点である地域包括支援センター等その他の相談機関もあることから、適切な役割分担をしつつ、連携・協力を行っていくことが重要であ

る。【再掲】

(高齢期に至る前の支援)

- 生活保護世帯となる可能性のある世帯が生活保護に至らないようにするための役割が生活困窮者自立支援制度には求められており、就労支援や家計相談支援を通じ、生活困窮者が、可能な限り就労収入を得られるようにしておくことや家計管理ができる能力を身につけておくことが重要である。
- 生活保護の「その他の世帯」となりうる可能性のある世帯（いわゆる「8050」の世帯等）を含め、中高年のひきこもりの人や長期的に離職している人などについては、特に留意して必要な相談を行っていくことが必要である。

(高齢者に対する就労支援)

- 高齢期の自発的な就労ニーズが高いことを踏まえ、高齢期の就労の場の開拓、意欲と能力の活用を積極的に進める必要がある。
- このため、ハローワークにおける取組との連携、ハローワークと連携した生活保護受給者等就労自立促進事業の更なる推進、シルバー人材センターとの連携など、雇用対策との連携を強化するとともに、併せて、介護保険制度の生活支援コーディネーター等と連携し、介護予防・日常生活支援総合事業のサービス拡充の展開等と結びつけていくことを通じて、健康面ややりがいにも配慮した地域での就労やボランティア等も視野に入れた活躍の場の創出に結びつけていくことも期待される。
- 就労準備支援事業の年齢要件については、制度施行後の状況をみると、高齢者でも就労を求めるニーズが高いこと、生涯現役社会の実現の観点から、65歳以降に雇用された人でも雇用保険の適用対象とすることとされたことも踏まえて、撤廃すべきである。【再掲】

(高齢者に対する居住支援)

- 高齢者を巡る居住については、低家賃の住宅が少なく、入居拒否の傾向がある中で、新たな住宅セーフティネット制度による対応により、①安価な家賃の住宅の確保、②入居支援の強化、③家賃債務保証の円滑化が可能となっており、この新たな住宅セーフティネット制度と実効的に連携していくことが求められる。
- 一方、住居を確保できたとしても、特に高齢者には緊急時の連絡体制の確保など一定の支援が必要となる人も多い。そうした安定的に地域で暮らし続けていくための支援につ

いては、社会的に孤立している人に対し、地域におけるつながりを作るような取組を行っている例もある。3（1）に記載する居住支援は、居住に様々な課題を抱える高齢者にとっても有効である。

（高齢者に対する家計相談支援等）

- 高齢の生活困窮者については、収入が年金に固定されている中で家計をどう考えていくかが必要であり、年金担保貸付事業の廃止に伴い、他で借金を重ねることのないよう、また貸付がなくても家計を維持できるようにする観点からも、細やかな対応が必要である。高齢期に至っての生活困窮を防ぐ観点も重要である。【再掲】こうした観点からも、家計相談支援事業の更なる推進が求められる。
- 成年後見制度（後見、保佐、補助）や日常生活自立支援事業の対象となるまでには至らずとも、家計管理とまではいえなくとも金銭管理が必要な者が生じてきており、その対応を行うべきとの意見があった。【再掲】

（生活福祉資金貸付制度）

- 生活福祉資金貸付制度については、機動的な貸付に対するニーズ及び償還の確保の必要性の両方の課題を満たす視点が必要である。
- 償還の確保を前提としつつ、貸付要件、貸付決定までの期間、手続等について、運用面での改善をしていくことが求められている。
- 当座の資金ニーズについては、制度化、財源的な支援等を求める声がある一方、現状では、多くの自治体で工夫して実施されていることから、一律の制度で各自治体のニーズに沿った柔軟な対応が確保できるのかという課題がある。
- 生活福祉資金貸付制度については、償還の確保を前提としつつ、機動的・迅速な貸付が行えるよう、運用面で必要な見直しを行う必要がある。また、本制度は第一種社会福祉事業であり、貸し付けを通じた相談支援を行うことにその意義がある。自立相談支援事業による支援が要件化された総合支援資金や緊急小口資金については、一層双方が連携した効果的な支援を行うということが期待されており、そのあり方については更なる検討が求められる。
- 年金担保貸付事業の廃止の方向性の中で、家計相談支援が必要な高齢者がいることも踏まえ、家計相談支援を更に推進するとともに、生活を行う上でやむを得ない一時的な資金需要が生ずる低所得の高齢者等に対しては、生活福祉資金貸付制度で対

応することが必要である。

(4) 生活保護受給者の健康に関する取組

- 生活保護受給者の約8割以上が何らかの疾病により医療機関を受診しており、糖尿病、高血圧症又は脂質異常症のいずれかに罹患する者が生活保護受給者の約4分の1を占めるなど、医療を必要とする受給者が多い。また、健診受診率は約10%にとどまっており、適切な食事習慣や運動習慣を確立している世帯の割合も一般世帯より低い。このように、生活保護受給者は健康上の課題を抱える者が多いにもかかわらず、健康に向けた諸活動が低調な状況にある。
- また、現役世代については医療保険より医療機関への受診率が高い傾向にあるが、子どもについては医療保険より低い場合もあり、適切な受診の促進が求められる。さらに、経済的な暮らし向きにゆとりがない家庭の子どもは、適切な食習慣や運動習慣、生活習慣が確立されておらず、虫歯や肥満など健康への影響が出ていることが指摘されている。
- 生活保護受給者の健康に関する取組を進めるに当たっては、ケースワーカーと主治医や学校との連携や、健康に関するデータの把握が重要であり、医療と生活の両面から生活保護受給者の支援を行い、早期受診の勧奨や治療中断の解消を行うことは、生活保護受給者の健康や生活の質の向上につながるだけでなく、医療扶助費の増加を抑制する効果も期待される。
- このため、医療保険におけるデータヘルスを参考に、福祉事務所がデータに基づく生活保護受給者の健康状態の把握に努める必要がある。併せて、データに基づき、福祉事務所がかかりつけの医師と連携の下、生活習慣病の発症予防・重症化予防を更に推進するため、健康管理支援を行う事業を創設すべきである。
- 国は現場の実情のわかる実務者の意見を聴いて健康管理支援を行う事業のマニュアルを策定するほか、全国及び各地域における生活保護受給者の生活習慣病の罹患状況や重症化予防の効果をレセプトデータ等の分析により明らかにし、地方自治体に情報提供を行うなど、地方自治体の取組を支援すべきである。
- また、保健医療分野での専門性や人員体制の不足もあり、ケースワーカーにすべてを委ねることは限界がある。このため、事業の実施に当たっては、地域の実情に応じて柔軟に

実施できるように留意するとともに、福祉事務所のケースワーカーに全ての対応を委ねるのではなく、地方自治体の保健部門や行政外部の保健医療専門職の活用や、審査支払機関、社会福祉分野の社会的資源の活用も図りながら推進すべきである。

- さらに、個別のケースごとに福祉事務所のケースワーカーや外部委託先の指導員が、かかりつけの医師と連携するだけでなく、行政内部における福祉部門と保健部門との連携や、行政と地区医師会をはじめとする地域の保健医療関係者との連携など、組織的・日常的な協力関係を構築するべきである。
- 医療機関への受診率が比較的低い生活保護受給世帯の子どもについては、受診勧奨も含む健康管理支援が重要な課題であり、教育部門と連携して取組を進めることが重要である。

3. 居住支援の強化

(1) 住まいをめぐる課題

(一時生活支援のあり方)

- ホームレス数が減少傾向にある中、高齢化・路上生活の長期化等の課題もある一方で、ホームレスが確認されない自治体においても、一時生活支援事業の実施が着実に増加している。実施自治体が増加するよう、引き続き広域実施の推進などを進めていくべきである。
- 「広く一定の住居を持たない生活困窮者」は、離職して間もない人から路上生活が長い人まで、様々な状態像の人が含まれている実態があり、多様な生活課題を抱える人も多いとの指摘もある。
- 効果的な自立支援を行うために、アウトリーチによる積極的な働きかけが必要であるとの指摘や、そのための人的な体制整備や人材育成を検討する必要があるとの指摘がある。
- 借上型シェルターを設置する自治体が増加しているが、空いている福祉施設の活用も検討すべきとの指摘があった。
- また、借上型シェルターにおいては、恒常的に利用があることを想定していないことから支援員は配置されていないが、借上型シェルターにおける人員の確保策をどのようにしていくのか

を検討する必要があるとの指摘があった。

- 一時生活支援事業は、単に一時的な生活の場を提供する機能だけではなく、サロンの場につなげることにより、相互の関わりを深められるとともに、施設ほどではない支援や見守りの提供が可能となるとの指摘があった。
- 一時生活支援事業を効果的に推進するに当たって、自立支援に向けた効果をあげているホームレス自立支援センターの運営を引き続き推進していくとともに、借上型シェルターについても、退所後に向けた居住・見守り支援を組み合わせることなどにより、効果的な活用を図るべきである。

(居住支援のあり方)

- 「住まい」については、単にハードとしての「住宅・住居」の役割にとどまらず、家庭を育み、地域社会とのつながりを持ちながら、生活していく「拠点」としての重要な役割があり、その確保が自立の基盤である。
- 従来より住宅行政による住宅セーフティネットとして、公営住宅のほか、民間住宅を活用した地域優良賃貸住宅等が供給されてきた。今般、「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」の改正が行われ、住宅セーフティネットの機能の強化が行われた。
- 具体的には、低家賃の住宅が少なく、高齢者や低所得者には民間賃貸住宅において入居拒否の傾向がある中で、住宅セーフティネットの機能強化により、①安価な家賃の住宅の確保、②入居支援の強化、③家賃債務保証の円滑化について制度的に対応されており（※）、この住宅セーフティネット制度と実効的に連携していくことが求められる。自立相談支援機関は、すべての都道府県及び一部の区市町に設置されている居住支援協議会と積極的に連携を図るべきである。

(※) 住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律の改正

[平成29年10月25日施行]

- ①住宅確保要配慮者向け賃貸住宅の登録制度の創設
⇒登録住宅の改修・入居への経済的支援を実施
- ②住宅確保要配慮者の入居円滑化に関する措置

- 特に、社会福祉法人や NPO 等の福祉事業者がサブリースなどにより直接住まいを提供す

ることや、居住支援法人の指定を受けて、入居後の生活支援を行うことなど、住まいを確保しやすい環境を整備する役割を担う意義は大きい。

- こうしたハード面での対応のみならず、ソフト面での対応として、社会的に孤立しているために、特に緊急時の連絡体制の確保など安定的に地域で暮らし続けていくための一定の支援が必要となる。また、家主からみても、そうした支援があることにより安心して住宅を貸すことができる。これに対し、直接的に支援を行うよりむしろ支援を必要とする人同士や、地域住民とのつながりを作り、相互の支え合い（互助）を促す取組を行っている例もある。
- こうした取組の中で、通院や服薬の確認などの見守りや緊急時の連絡体制の確保にもつながり、家主の安心にもつながりうる。
- また、自立相談支援センターや借上型シェルターといった一時生活支援事業における支援を行った後、地域生活に移行するに当たり、孤立した状態にならないような見守りや生活支援を行うことにより、地域で継続的・安定的な居住を確保することができる。
- こうしたことを踏まえ、社会的に孤立している生活困窮者に対し、必要な見守りや生活支援、緊急連絡先の確保などを行い、支援を必要とする人同士や地域住民とのつながりをつくり、相互に支え合うことにも寄与する取組を新たに制度的に位置付けるべきである。
- なお、その際、高齢者については、地域支援事業の中に「高齢者の安心な住まいの確保に資する事業」があり、生活援助員の派遣ができることとなっており、障害者支援施設やグループホーム等を利用していた障害者が一人暮らしを希望する場合については、平成30年4月から「自立生活援助」という障害福祉サービスを利用し、定期的な巡回訪問や随時の対応を行うことが可能となるなど、より個人の状態を踏まえた個別の支援を受けることが可能であることにも留意が必要である。

（2）いわゆる「貧困ビジネス」の存在

（無料低額宿泊所等のあり方）

- 無料低額宿泊所やいわゆる「無届け施設」の中には、著しく狭隘で設備が十分でない劣悪な施設に住まわせ、居室やサービスに見合わない宿泊料やサービス利用料を生活保護費の中から徴収する、いわゆる「貧困ビジネス」と考えられる施設も存在すると指摘されている。

- これらの施設では、住居費と生活支援サービスを行うための人件費等の費用を併せて、利用料等として請求されている実態がある。このため、利用料等に対して住宅扶助費や生活扶助費が充当されている。現行制度上、住宅扶助費は家賃等に当てるものとして実費で給付されているものであり、生活支援サービスの費用に充てることは、生活保護費の適正な利用という観点から適切ではない。
- 生活支援サービス費用に対する支出についても、サービスの質を担保する仕組みがないことから、提供されるサービスに対する対価として適当であるか不透明となっている。
- 他方で、独居が困難な生活困窮者等に対して、一定の日常生活における支援を行いながら地域での生活を可能としている無料低額宿泊所等も存在している。一定の生活支援を受けながら共同生活を行うことが、生活困窮者等の自立促進につながっている事例もあるものの、こうした生活支援を制度上評価する仕組みがない。
- 無料低額宿泊所に対する規制は、現在、指針により、一人当たりの面積や構造設備、運営、サービスに関する基準が示されている。しかし、法に基づくものではないため、これを担保する措置が規定されていない。このため、指針に基づく基準を遵守し、生活困窮者等の自立促進に資する良質なサービスを提供する施設も、いわゆる「貧困ビジネス」と考えられる施設も外見上区別できず、玉石混淆となっている。
- 貧困ビジネス対策は、悪質な事業に対する規制と良質な事業に対する支援の両方の視点から検討することが重要である。無料低額宿泊事業については、利用者の自立を助長する適切な支援環境を確保するため、法律に根拠がある最低基準や、事業停止等以外の実効性のある処分権限を設けたり、事前届出制を検討するなど、法令上の規制を強化すべきである。なお、事前届出については、営業の自由との関係や無届け施設に対する指導のあり方についても留意して検討する必要がある。
- 併せて、単身で生活することが困難と認められる生活保護受給者については、支援サービスの質が担保された無料低額宿泊所等において、必要な日常生活上の支援を受けて生活できるような仕組みを検討すべきである。
- この検討に当たっては、無料低額宿泊所という既存の制度にとらわれることなく、支援付きの共同居住という新しい枠組の将来像を見据えて検討すべきである。その際、幅広く生活困窮者の住まいになることや、日常生活上の支援のニーズが多様であることも考慮する必要があるとの意見があった。

- また、具体化するに当たっては、「日常生活上の支援」の内容・定義を明確にする必要がある。その際、地方自治体や、実際に日常生活上の支援を行っている関係者の意見も十分に聴きながら、検討を進めるべきである。

(保護施設のあり方)

- 保護施設（救護施設、更生施設、授産施設及び宿所提供施設（医療保護施設を除く。）以下同じ。）は、他法他施策優先の中、最後のセーフティネットとして、精神疾患や身体・知的障害のある者、アルコールや薬物などの依存症のある者、DV や虐待被害を受けた者、ホームレスや矯正施設退所者など、様々な生活課題を抱える者を、福祉事務所からの措置委託により受け入れ支援を行っている。
- 保護施設入所者の地域生活移行を更に進めるに当たっては、保護施設と同様に多様なニーズを受け止める社会的資源が不足していることや、退所先の調整や退所後の各種サービス（他法他施策を含む。）の利用調整等に困難を伴う場合が少なくないといった課題がある。
- また、最後のセーフティネットとしての保護施設の性格上、入退所は措置権者である福祉事務所の判断で決定を行う仕組みとなっているものの、入所者の援助方針について、福祉事務所と保護施設との間で共有されていない場合があるなど、両者の連携に課題がある。
- 様々な障害や生活課題を抱え、居宅生活が困難な生活保護受給者を適切に支援するという役割を担ってきている保護施設の施設体系については、関係者の意見も十分に聴いた上で、更に検討すべきである。
- 検討に当たっては、入所者の特性に応じたサービス提供機能を強化するため、入所中の者の他法施策の利用や、退所後の利用者への支援機能の強化、福祉事務所の役割の発揮・広域調整のあり方、適切な日常生活支援を行う無料低額宿泊所等の将来的な制度的位置付けとの関係整理などの課題も含めて議論を深めるべきである。

4. 貧困の連鎖を防ぐための支援の強化

- 子どもの貧困への対応については、平成25年6月に子どもの貧困対策の推進に関する法律が制定、平成26年1月に施行され、「子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのない社会の実現」に向けて関連分野の総合的な取組として対

策を推進することとされた。

- また、同法に基づき、「子供の貧困対策に関する大綱」が策定され、関係省庁により、教育の支援、生活の支援、保護者に対する就労の支援、経済的支援等が総合的に推進されている。

(1) 子どもの学習支援事業のあり方

(子どもの学習支援事業)

- 子どもの学習支援事業については、生活困窮者自立支援法において任意事業に位置づけられている。その実施状況は、平成27年度は301自治体(33%)、平成28年度は417自治体(46%)、平成29年度は504自治体(56%)と着実に増加してきている。実施自治体が増加するよう、引き続きその方策の検討も含め、事業の実施の推進を進めていくべきである。
- 子どもの学習支援事業については、家庭環境や保護者の養育力の課題等が子どもの低学力・低学歴につながり、貧困の連鎖を生んでいるという問題意識から、生活保護世帯を含む生活困窮世帯の子どもの対象に、地域における学校以外の場において、高校進学・中退防止の支援を行うことを主眼に置きつつ実施されている。
- 実施状況を見ると、学習支援を中心にしながらも、実際に居場所の提供や、イベント等を通じた相互の交流や、コミュニケーションを図る取組、家庭訪問、親を対象にした相談などによる生活環境の向上を図る取組を学習支援とともに一体的に行っている自治体も多い。
- 生活困窮世帯の子どものは、自尊感情の醸成、ソーシャルスキルや生活環境の向上といった生活面の課題を抱えている場合が少なくないことや、子どもとの関わりが少ない、子育てに無関心といった親の養育に関する課題のため、居場所の提供や生活習慣・環境及び社会生活の向上、「子どものための世帯支援」としての親への養育支援も求められていることを踏まえれば、こうした学習支援以外の取組も行われることは重要である。
- こうしたことから、子どもの学習支援事業については、学習支援のほか、生活習慣・環境の向上等の取組も事業内容として明確化すべきである。
- 子どもの学習支援事業は世帯全体の生活困窮に対する支援の入口にもなりうるのか

ら、自立相談支援事業との連携をより明確にし、世帯全体の支援が必要な場合には適切に自立相談支援機関につなげるようにすべきである。

- また、家庭で机に向かう習慣がないことが低学力につながるおそれがあることや、中学生になると支援につながるまでの関係構築が難しいといった観点から、小学生や就学前からの早期支援が必要との指摘もあった。
- 近年地域で取組が行われている「子ども食堂」には多様な形態があり、食事の提供という個別給付とも区別がつきにくくなることもあることから、子ども食堂の取組自体を本事業の対象とすることは困難である。ただし、子どもの学習支援事業における食事の提供や子どもの学力に併せた教材の提供は、学習支援を効果的に進める上で必要な支援であり、こうした支出は事業の中で認めるべきであるとの意見もあった。
- 学習支援のみの問題ではないが、高校生や高校中退した人、中学校卒業後進学や就労していない人などの高校生世代、10代の若年層に対する支援が不足している。適切に支援につながらなければ、10年、15年にわたり支援にブランクができてしまう可能性もある。学習支援だけでなく自立に向けた相談支援が必要であり、中学校から高等学校へ進学する際の切れ目のない支援や教育部門（高等学校）との連携はもとより、地域若者サポートステーションなどの就労支援機関との連携も含めた方策を検討すべきである。また、虐待等で家族を頼れない子どもや児童養護施設を退所した若者等にも、生活困窮者自立支援制度等による自立に向けた相談支援が必要との指摘もあった。
- 学習支援を含めた子どもの貧困対策については、関係府省が様々な取組を行っていることから、それぞれの取組、制度の趣旨に配慮しつつ、地域においてそれらの効率的・効果的な活用が図られるよう連携していくことが必要であり、特に、福祉部門と教育部門との更なる連携が図られることを確保するべきである。

（２）生活保護世帯の子どもの大学等への進学について

- 生活保護を受給する世帯の子どもについては、大学等（夜間大学等を除く。）に進学する場合は、その子ども分は保護費の給付の対象外としている。そうした中で、生活保護世帯の子どもの大学等進学率は、33.1%（平成28年4月）となっており、全世帯の進学率73.2%と比較して著しく低い状況にある。

- 貧困の連鎖を断ち切り、生活保護世帯の子どもの自立を助長するためには、生活保護受給世帯であることが進学への阻害要因とならないようにし、大学等への進学を支援していくことが重要である。
- 我が国においては、大学等への進学が既に一般化していると考えられるとして、大学等に進学する子どもについて生活保護の対象から外す、いわゆる「世帯分離」を行うべきではなく、アルバイト収入等を学費等の経費に充てた上で、生活保護を受給しながら大学等に進学すること（世帯内就学）を認めるべきとの意見があった。
- 他方で、給付型奨学金の拡充や社会人の学び直しの支援など大学等の役割が議論されている中で、大学等進学後の教育費・生活費は生活保護制度に限らず、国全体として支えていくべき課題であるとの意見や、高校卒業後直ちに就労することも肯定的に捉え、多様な選択肢を確保するという観点で考えるべきとの意見、大学等に進学しない子どもや生活保護世帯以外の低所得世帯の子どもとのバランスを考慮する必要があるとの意見もあった。
- また、世帯分離という現行の取扱いについては、大学等に進学する際、生活保護費（特に住宅扶助費）が一人分減額されることが、子どもの進学意欲を削いでいるとの指摘がある。また、奨学金や学費免除など一般施策において学費等を支援する仕組みがあるものの、生活保護費の中から大学等への進学後の費用を貯蓄することは認められておらず、進学直後に必要となる様々な費用を進学前からあらかじめ用意することが困難であるという生活保護世帯特有の事情もある。
- 生活保護世帯の子どもの大学等への進学を支援するため、給付型奨学金の拡充等の一般施策の動向も踏まえ、就労か大学進学か選択するに当たって、生活保護制度特有の事情が障壁になることがないように、制度を見直すべきである。
- また、大学等進学時の支援だけでなく、中学、高校在学中における進路等についての様々な相談先の確保や、中学、高校生活のために給付される扶助費の範囲なども含めて総合的に支援することを検討すべきである。
- さらに、生活保護受給世帯の子どもが大学等への進学を目指す際などに、家計相談支援を活用する機会を設けるべきである。【再掲】
- 高校生のアルバイト収入の申告漏れに関しては、本人が収入申告義務をよく理解していない場合や、本人に悪気がない場合、親が生活保護受給を隠していたような場合も

あり、一律に不正受給の扱いとするべきではないという指摘もあった。子どもの就労や自立への意欲を削がないよう、現実的な対応を行う必要がある。

5. 制度の信頼性の確保

生活困窮者自立支援制度は、給付を基本とした他の福祉制度とは異なり、相談を包括的に受け止め、寄り添い、個別に対応していくことが基本となる。さらに、多くの制度を組み合わせることや、地域の力と協働した取組が必要になる。いわば、「人が人を支える」仕組みだと言える。寄り添ってくれる人がいるというだけで、孤立を抱える人にとっては大きな意味がある。ただし、それでも、相談に対して解決に向けた道筋をみつけることができないことは、相談者にとってだけでなく、相談に従事する者もジレンマに陥る。また、「断らない」相談を継続するために、相談に従事する者がバーンアウトしてしまうおそれさえある。従事者の質を確保することは、この制度の信頼性を確保する上で極めて重要である。

また、生活保護制度においては、生活保護受給者の生活状況の把握や自立に向けた支援を福祉事務所のケースワーカーが担っている。今後とも、生活保護受給者の尊厳を確保しつつ、信頼関係を築きながら支援を行うことが必要である。他方で、不適正な受給を未然に防止する取組は、生活保護制度への国民の信頼を高めることに資するものであることから、支援が必要な者には確実に保護が行われることを十分に留意しつつ、適正な保護の実施に更に努めることが必要である。福祉事務所から生活保護受給者に対して生活保護制度の原理・原則や収入申告の必要性について丁寧に周知を行うほか、課税調査の徹底により申告漏れの収入を早期に把握・対応できるようにするなど、適正な保護の実施のための取組を通じて、制度の信頼性を確保することが重要である。

(1) 生活困窮者自立支援制度の従事者の質の確保

- 生活困窮者自立支援制度の自立相談支援の相談支援員の研修は、制度施行後5年を経過する平成32年度をめぐり、都道府県が実施主体となることとされている。都道府県における研修の質の確保を図るためには、国が一定の指針を示すべきである。その際、教材や講師用の手引き等の作成も含め検討すべきとの意見があった。また、生活困窮者自立支援における地域づくりの視点も含めた支援の考え方は、生活保護のケースワーカーや、他の福祉制度における相談支援の場面でも共通に必要なことになる。特に、就労支援関連事業については、生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度で一体的に実施することが可能であることから、両制度の研修を一体的に実施すべきである。

福祉制度を横断し、全国的な支援の質の向上を図るためには、国においても、都道府県との適切な役割分担の上、一定の研修を行うことが求められる。その際、国が講師養成研修やフォローアップ研修等の実施も検討すべきとの意見があった。

- また、支援の過程では、アセスメントの力、プランの作成・評価、関係者の連携・調整、地域資源の開発までできるようなソーシャルワークの力量が求められる。現在進められている社会福祉士養成課程の見直し、職能団体による現任者研修の状況なども踏まえながら、自立相談支援機関の相談支援員に社会福祉士などの資格を求めることについても、検討を行うべきである。

(2) 生活保護の医療扶助費の適正化

(頻回受診対策)

- 医療扶助における入院外の一か月あたりの患者1人当たり受診日数の年次推移を見ると、近年減少傾向にあり、同一傷病について、同一月内に同一診療科を15日以上受診している月が3ヶ月以上続いている者（受診状況把握対象者）の数も減少してきている。
- 他方、受診状況把握対象者のうち、主治医・嘱託医が必要以上の受診と認めた者を対象として適正受診指導を行っている中において、指導を受けた者のうち、改善した者の割合は45%程度となっている。対象者によっては効果が一時的で一定期間を経過した後、受診回数が増加してしまう場合があるとの指摘もあり、更なる対策が求められている。
- 頻回受診への更なる対策としては、個々の生活保護受給者の生活面や健康面の実情に応じた対策を行うという視点が重要であり、かかりつけの医師との連携の下、福祉事務所が雇用した「付き添い指導員」が医療機関へ同行するなどして、丁寧な指導や必要な受診の積極的勧奨を行うべきである。このような同行受診の取組みを含め、保健医療部門と福祉部門が連携して生活保護受給者が抱える健康課題の解決する事業は、医療扶助費の適正化にも資することを評価した上で、積極的に推進するべきである。
- なお、不適切な頻回受診を抑制するため窓口負担を求めるべきという考え方については、子どもを対象外としたり、過度な負担にならないような上限額を設けたりするなどの工夫により実現可能という意見もあったものの、最低生活保障との両立が難しくなるという懸

念や、必要な医療の受診まで抑制され、むしろ長期的には医療費が増えるという懸念、仕組みによっては医療機関の未収金やケースワーカーの事務負担の増加につながるといった懸念もあることから、反対する意見が多数であった。

(薬局の一元化による重複投薬の対策)

- 生活保護受給者の医薬品の使用に関しては、複数の医療機関・薬局より同一の向精神薬の投与を受けている者について、主治医等に確認の上、医療機関と協力して適正受診指導を行っている。それ以外の薬剤の重複投薬に関しては、福祉事務所の取組に委ねられている。
- 現在、向精神薬に限らず、処方される薬剤の調剤を行う薬局を一ヶ所とするモデル事業が行われており、これにより、併用禁忌薬や重複投薬のチェック等を通じた生活保護受給者の健康確保と医療扶助費の適正化が期待される。
- モデル事業として実施している薬局の一元化については、向精神薬以外の薬剤に係る重複投薬の現状把握やモデル事業の結果を適切に評価した上で、指定医療機関・薬局の所在、交通等の地域ごとの事情にも配慮しつつ推進すべきである。

(後発医薬品（ジェネリック医薬品）の更なる使用促進)

- 後発医薬品（ジェネリック医薬品）については、医療扶助における取組としては、平成25年改正において医師等が使用を可能とした場合は後発医薬品の使用を促すことを規定し、平成27年の使用割合(数量ベース)は63.8%（医療全体で56.2%）、平成28年で69.3%となるなど着実に取組が進んできている。
- 他方、都道府県ごとに使用割合に差があると同時に、一部では使用割合の伸びが鈍化してきているとの指摘もある。また、医師等が一般名で処方したにもかかわらず薬局において後発医薬品が調剤されなかった理由として、「患者の意向」の割合が6割以上という調査結果もある。制度に対する国民の信頼を確保するため、更なる取組が求められている。
- 後発医薬品については、更なる使用促進のため、その使用を原則とすることが適当である。その際、医師又は歯科医師が後発医薬品の使用を可能と認めていることや、薬局等に在庫がなく、すぐに必要な薬剤の取寄せができない等の問題がないことなど、必要な条件を満たした上で実施するよう留意すべきである。

(長期入院対策)

- 医療扶助の入院レセプトに占める「精神・行動の障害」の割合は35.5%であり、医療保険の11.1%に比べて高い。さらに、入院一件当たりの日数も、医療保険と比べて長い傾向にある。精神科病院等に長期入院している生活保護受給者が退院して地域生活を送ることができる環境の確保や、地域で暮らす受給者の社会参加の場の拡充を進めることが、退院の促進等を通じて医療扶助の適正化につながると考えられる。
- 精神科病院に長期入院している生活保護受給者の地域移行を推進するためには、福祉事務所と障害保健福祉部門との連携を更に進め、退院に向けた継続的な支援体制の構築に努めるべきである。
- なお、地域移行を進めるためには、生活支援の体制が整った居住環境の確保が重要であり、保護施設や適切な支援を提供できる無料低額宿泊所等のあり方に関する検討に当たっては、地域移行促進の観点も踏まえた検討を進めることが必要である。

(3) 生活保護の居住地特例

① 有料老人ホーム等の居住地特例

- 生活保護制度においては、居住地又は現在地を所管する福祉事務所が保護の実施責任を担うこととされている。保護施設、介護老人福祉施設、障害者支援施設、養護老人ホーム等に入所する生活保護受給者については、これらの施設の所在地を所管する福祉事務所の負担の軽減の観点から、入所前の居住地を所管する福祉事務所が保護を行うこととされている（居住地特例）。
- 他方、一部の有料老人ホームや軽費老人ホームについては、介護保険法においては入居・入所前の住所地を所管する市町村が保険者となっている一方で、保護の実施機関は有料老人ホーム等の所在地の福祉事務所設置自治体となっている。
- 有料老人ホームや軽費老人ホームのうち介護保険の住所地特例の対象となっているものについては、居住地特例の対象とすることが適当である。その際、生活保護受給者と福祉事務所との関わりが薄くならないよう留意すべきである。

② 無料低額宿泊所等の居住地特例

- 無料低額宿泊所については、これまで、一時的な宿泊施設として位置づけられており、居住地特例の対象とされていないが、事実上入所前の居住地や現在地を所管する福祉事務所が保護の実施機関となるという運用が行われている。

- 無料低額宿泊所については、福祉事務所が、単身で生活することが困難と認められる生活保護受給者の生活支援を可能とする支援付きの共同居住の仕組みを検討する際には、居住地特例の対象とするよう検討することが適当である。その際、生活保護受給者と福祉事務所との関わりが薄くならないよう留意すべきである。

(4) 生活保護の返還金の取扱い

- 生活保護制度は、資力等あらゆるものを活用してもなお生活に困窮する場合に保護を行うこととしており、資産が直ちに現金化できない場合や他制度からの給付を受ける手続に時間を要する場合などに備えて、要保護者が急迫の状況にあるときは、資力等の活用要件を満たさずとも、保護を開始し、後日収入を得た場合にその分の生活保護費の額を返還させることとしている。
- 平成 25 年改正において、不正受給に係る返還金の確実な徴収を図るため、不正受給の場合の返還金については、事前の本人同意を前提に、生活保護費との調整を行う規定を設けるとともに、国税徴収の例による徴収ができるようにした。
- 他方、資力等がある者に保護を行った場合の返還金については、このような規定を置いていないことから、生活保護費との調整や国税徴収の例による徴収ができない。このため、生活保護受給者が金融機関への口座振込等を行う手間がかかったり、振り込み忘れ等による返還金の回収の漏れが生じたりするなど、生活保護受給者と福祉事務所の双方に負担が生じている。
- また、資力等がある要保護者が、後日収入を得た場合にはその分の生活保護費を返還することを約束していても、その者が自己破産した場合、生活保護費の返還金債権が破産管財人による偏頗行為（特定の債権者のみに弁済すること等、債権者平等の原則を害する行為）の否認権の行使の対象となり、他の債権に優先して福祉事務所が回収することができない事例が生じている。
- このため、不正受給以外の返還金についても、本人の同意を前提とし、また、生活保護受給者の生活に支障が生じないよう配慮した上で、保護費との調整を行うこと等を可能とすることが適当である。なお、福祉事務所の算定誤りに係る返還金を、保護費との調整対象とすることについては、慎重に検討すべきである。

(5) 生活困窮者自立支援制度における事業の委託について

- 生活困窮者自立支援法においては、自立相談支援事業や就労準備支援事業等は、その事務の全部又は一部を厚生労働省令に定める者に委託することができることとされている。
- 事業の委託については、委託先の選定にあたっての考え方を示しており、具体的には、「生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアルの策定について（平成 27 年 3 月 27 日 社援発 0327 第 2 号）」において、生活困窮者に対する支援について、専門的な知識・技術を有する職員の配置、法の理念に即した支援を展開できること、職員に対する指導・育成等を行う体制等が必要であるとともに、自治体と委託先事業者と適切に役割分担を行うことが重要としている。
- 事業の委託に関連して、事業の適切な評価等が重要であり、上記通知において、事業の全部を委託した場合にも、実施主体である自治体は、主導的に事業の推進に関わることを求めるとともに、委託先の事業者が、効果的に事業の成果を上げていくためには、自治体と委託先が協働関係を構築し、自治体としての適切なバックアップやガバナンス、事前のモニタリングが不可欠としている。その際、自立相談支援事業の所管課による自立相談支援機関と庁内関係部署との調整など、実施主体である自治体が具体的に行わなければならないことを明確にすべきとの意見があった。
- そのような中、事業者や自治体等から、事業の委託のあり方について、事業における支援の質の維持と継続性、委託事業における職員の安定的確保の必要性等を考慮した委託事業者への委託のあり方等について検討すべきという声が寄せられている状況である。
- また、事業の質の維持等の観点から事業の内容・経験・実績を中心とした総合的な評価を行うべきであり、価格のみの評価を行うことはその観点から適切ではないとの意見があった。
- 生活困窮者自立支援法に基づく事業については、多くの事業において委託を可能としている中、施行後 3 年と間もない状況において、その着実な実施・浸透を図っていくためには、事業における支援の質や、積み上げてきた信頼関係の継続性の確保や、質の高い支援が行うことができる従事者の育成・確保等が重要である。
- 生活困窮者自立支援法に基づく事業について、事業における支援の質や継続性の確保等の観点から、マニュアルの改正などにより、自治体に対して、その委託に当たっての留意点等を示すべきである。