

## これまでの議論の整理（案）

※第8回特別部会提出の「生活支援戦略に関する主な論点（案）」に即して、これまでの議論を整理したもの。

## I 新たな生活困窮者支援体系について

### 1. 基本的な考え方

(生活困窮者支援を進めるに当たっての基本的な方針)

- 生活困窮者本人の自己決定を最優先にし、本人の能力が発揮できる支援の在り方とすることが必要である。
- 生活困窮者の自立には、多様な形があることを前提とすべきであり、まずは本人が今後どうしていきたいのかを一緒に考えることが必要である。
- 本人の生きがい創出のためには、例えば自主的な社会貢献活動やボランティア活動といった、就労とは違う社会との接点を地域の中で見つけて本人が参加できる仕組みをつくることも重要である。
- 若い世代、働く可能性のある世代に対しては、就労に向けた能力の向上や就労機会の確保、子育て世帯に対しては教育や良好な育成環境の保障、住宅を失った者には住宅保障、こういった取組を既存の施策とも連携しながら、進めていくことが必要である。
- ハローワークと福祉事務所が連携して就労支援を行うことは大変よいと思うが、福祉事務所における自立助長のための就労支援と、「新たな生活困窮者支援」の相談支援窓口における伴走型の支援が並行していくのか、またハローワークがそれらとどのように連携を図るのかを整理する必要がある。

<p>(実施主体について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 生活困窮者への支援に当たっては、国と地方、行政と民間が協働で取り組む必要がある。</li> <li>○ 主たる実施主体となる地方自治体や、社会福祉法人、社会福祉協議会、NPO法人、民生委員・児童委員等が活動しやすい状況を制度的に保障するという観点が非常に重要であり、これらの主体により地域で既に行われている先駆的な取組が阻害されず、継続して実施できるように、法整備を進めるべき。</li> <li>○ 財源の問題については、地方は地方で一定の責任を果たしつつ、国においてもしっかりと責任を持って対応すべき。</li> </ul>
<p><b>2. 総合的な相談支援の在り方</b> (谷間のない相談支援体制の構築について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 生活困窮者は非常に複合的な課題を抱えているため、これに適切に対応するためには、支援を必要とする生活困窮者を的確に把握し、必要とする支援につないでいく仕組みが必要である。</li> <li>○ 既存の相談支援機関の機能強化等により、これまでの分野ごとの相談支援体制だけではなく、複数の者がチームワークを組み、複合的な課題に包括的に対応できるワンストップの相談支援機関の設置を検討すべき。</li> <li>○ 新たな相談支援機関や支援メニューを積極的に情報提供して、生活困窮者が気軽に相談できる仕組みとすることも必要である。</li> <li>○ 相談支援の在り方は、自治体の人口規模によっても異なると考えられるが、既存の相談支援機関に屋上屋を重ねることなく、課題を漏らさない相談支援体制を検討すべき。</li> </ul>

(新たな相談支援機関の対象者について)

- 生活困窮者のための総合相談支援センターという入口が相当広く、その全てを自治体で担当するのは相当の財源やマンパワーが必要であり現実的ではないため、対象者と相談内容についてももう少し絞り込むべき。
- 制度の狭間で苦しんでいる非課税世帯の対策をどうするかということが課題である。どの自治体でも制度の狭間に置かれた者への支援が課題となっている。
- 相談支援の対象者は、生活保護の一步手前のボーダーライン層としてのセーフティネットを機能強化することで生活保護に頼らないで生活できるようにするという観点から検討すべき。

(新たな相談支援機関の機能や役割について)

- 新たな相談支援機関は、直接のサービス提供を行うのではなく、生活困窮者への相談を通じて明らかになった個別ニーズに対応できるように必要なサービスに繋ぐという機能が必要である。
- 新たな相談支援機関は、①相談の受付や必要に応じた訪問支援（アウトリーチ）の実施、②アセスメント（課題把握）の実施や把握された課題に対応するサポートプラン（支援計画）の策定、③伴走型支援の実施、④定期的な支援計画の評価と見直しという流れで相談支援を実施すべき。
- 段階的・発展的なサポートプラン（支援計画）の作成のため、新たな相談支援機関でデータベースを構築することが必要である。
- 相談支援を有効に機能させるためには、サービス事業との連携は重要であるが、相談支援としての中立性や独立性を一定程度担保しながら進めることが必要である。
- 新たな相談支援機関が抱え込むのではなく、地域の社会資源を開発し、あるいは地域ネットワークを強化していく役割も担うべき。
- 生活保護制度と第2セーフティネットの相談支援体制が切り離され過ぎている。もっと生活保護の被保護者に対する相談支援との連携を図るべき。

<p>(新たな相談支援機関の運営主体について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 事業の実施主体としては行政だとしても、既存の福祉事務所が全てを担うことは困難であるため、行政と社会福祉法人、民生委員・児童委員やNPO法人等の民間との連携も重要である。そのための法的な整備を行うとともに、社会的事業を行う意欲のある者に財政的な基盤を提供し、行政と連携して実施する体制を構築すべき。</li> <li>○ 社会福祉法人はこれまで社会福祉を担ってきたことを踏まえ、この分野でより積極的な役割を担うべき。</li> </ul>
<p>(小規模自治体での対応について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 町村では、もともと相談件数が少なく、福祉事務所と新たな相談支援機関の業務の内容が重複することも考えられる。また、相談支援機関の設置が義務づけられた場合、財源の問題のみならず、人材の確保という点からは更に難しいものがあるため、単独自治体での設置は困難な場合がある。福祉事務所との抱き合わせでの対応を可能とするなど、柔軟な制度設計とすべき。</li> <li>○ 複数の自治体で広域的に相談支援機関を設置運営するという考え方については、生活困窮者からすれば窓口が遠くなるという問題があるため、福祉事務所を設置している自治体では、規模は小さくとも単独の福祉事務所に対応すべき。</li> </ul>

(新たな相談支援機関に配置する職員について)

- 生活困窮者の既存の制度では漏れてしまう課題をしっかりと把握していくために、できるだけ対象を選別しない総合生活支援的なケースワーカーを配置していくべき。その上で、本人と本人を取り巻く地域の力を抜きにしては課題への対応は難しいので、このケースワーカーが地域づくりも行っていくことが必要である。
- 新たな相談支援機関の職員には、社会資源に対する広い知識は必要であるが、最も必要なのはコミュニケーションを通じて生活困窮者の課題を抽出し、サポートプラン（支援計画）を作成する能力である。このため人材育成のための研修も、座学だけでなく、より実践的なものが必要である。
- 相談支援体制を確立するに当たっては、人材育成の制度化が必要であり、国において一定の研修カリキュラムの標準モデルを示すことが必要である。
- 民間機関が相談支援機関を受けることで福祉事務所の機能低下をしないようにすることが必要であり、福祉事務所の機能強化と新たな相談支援機関をどういう者が担うかは同列で検討すべき。専門的な業務を担っていくという意味では、総合相談を担うところでは最低でも専従・専任の社会福祉士が必要である。

<p><b>3. 就労準備のための支援の在り方について</b> (就労準備支援事業について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 生活困窮者の就労の意欲の醸成のためには、その前提としての動機づけや意思の醸成、一般就労に向けた基礎能力の形成などのいくつかのステップが必要である。このため、一般就労に向けたこうした能力を培うための支援が一貫して行われるよう事業化することが必要である。</li> </ul>
<p>(就労準備支援事業の対象者について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 稼働可能層の自立支援がしっかりと行われることが最も重要である。このため、稼働層であって、一般雇用に就くことが直ちには難しく、既存の職業紹介や求職者支援制度等の就労支援の対象ともなりにくい者を主たる対象として考えるべき。</li> <li>○ 高齢者や障害者など、稼働が困難な者には生活保護をしっかりと行うべき。</li> </ul>
<p>(就労準備支援事業と新たな相談支援機関との関係について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 新たな相談支援機関で、本人の同意の下、サポートプラン（支援計画）を作成し、これに基づいて就労準備支援事業を実施する。また、定期的にプランの達成状況について評価しながら支援を進めるべき。</li> </ul>
<p>(就労準備支援事業の実施期間について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ より効果的・効率的な事業実施の観点からは、一定の期間を定めて実施すべき。</li> <li>○ 事業の実施期間は、ひきこもりから一気に本格的な就労に就くのは困難な者が多いため、6月から1年間程度は必要である。</li> </ul>

<p>(就労準備支援事業の実施内容について)</p>	<p>○ 生活困窮者の一般就労に向けていくつかのステップを踏む必要がある。対象者像の状態に応じて、社会参加のために必要な生活習慣の形成のための訓練、就労の前段階として必要な社会的能力を身につけるための訓練、継続的な就労経験の場を提供し、一般雇用への就職活動に向けた技法や知識の取得等の支援を行う訓練、といった段階に着目した支援内容とすべき。</p>
<p>(就労準備支援事業の実施形式について)</p>	<p>○ 事業の形式としては、通所によるものに併せ、ケースワーカーや生活困窮者の自立支援団体等の現場からは、支援の過程で、いったん家庭から離れなければ自立支援ができないといった指摘も多いため、本人支援・家族支援という両面から宿泊型の支援も認めるべき。</p>
<p>(就労準備支援事業の実施主体について)</p>	<p>○ 事業の実施主体は行政だとしても、行政と民間の連携も重要であり、事業の推進に当たっては、社会福祉法人やNPO法人等が主体的に役割を果たしていけるような環境整備が必要である。</p> <p>○ 就労意欲がなかなか持てない者やひきこもりのといったこの事業の対象となる者については、民間のノウハウも必要。このため、行政と専門のノウハウを持った社会福祉法人やNPO法人との役割分担により支援を行うべき。</p>

#### 4. 中間的就労の在り方

##### (中間的就労について)

- 営利の世界で働くということは非常に厳しい選別があるので、共助・助け合いの世界の場で、柔軟な能力の活かし方を様々に用意することが必要。
- これまでは一般就労か、生活保護かという二者択一の議論であったが、生活困窮者には、いきなり一般就労はハードルが高すぎる場合があるので、この間の段階的・中間的な就労の場を設けることが必要である。
- 「中間的就労」というよりは、「社会的就労」という整理が適当である。
- 中間的就労は福祉施策の一環として、労働基準法制の適用外の形で柔軟な対応をしていくことも検討することが必要である。
- 現在行われている中間的就労では、一時的に有償ボランティアといった形の時期があって、次第に最低賃金をもらえるような形になるという段階的に変化していく状況がある。このため、労働者として守るべきものは守ることを基本としつつ、こうした労働者という位置づけにならない段階をきちんと位置づけて、個人の人権が守られ、かつ、労働市場全体に悪影響を及ぼさない配慮が必要である。
- 中間的就労は、①ケア付きとすることが必要であるとともに、②賃金労働ではなく参加に重点を置くことが必要である。
- 現在行われている中間的就労は、対象者はニート、ひきこもりなど様々であり、就労支援の内容も多様である。このため、中間的就労については、雇用、労働ではなく、訓練と位置づけるべき。

<p>(中間的就労の対象者について)</p>	<p>○ 中間的就労には、一般就労に向け、一定程度期限を定めて支援を行うステップアップの形態と、期限を定めず福祉的あるいは社会参加的に支援を行う形態との二類型を設けるべき。</p>
<p>(中間的就労の内容)</p>	<p>○ 現在の中間的就労の多くは、公共部門からの受託で成り立っているが、昨今の公共部門からの受託は基本的には競争入札の中で、各事業体は結果として経営が非常に不安定になっている。このため、持続可能な仕組みとするためには、公共部門からの仕事の受注の仕組みをどうするかを検討することが必要である。</p> <p>○ 農業生産者の農家の方の指導を受けながら、中間的就労として農作業への参入は可能である。地域農業を守り、食料自給率の向上に寄与し、地域社会に貢献するためにも農業への参入は必要である。</p> <p>○ 中間的就労として、買い物の問題や遺品整理の問題など、地域社会で困ったことを生活困窮者とともに事業化する取組も考えられる。</p>
<p>(中間的就労と新たな相談支援機関との関係について)</p>	<p>○ 新たな相談支援機関で、本人の同意の下、サポートプラン（支援計画）を作成し、中間的就労に送る。また、定期的にプランの達成状況について評価しながら支援を進めるべき。</p>

<p>(中間的就労の支援期間について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 支援の期間については、非常に様々な者がいることもあり、支援に必要な期間も様々であることから、特定の期間を定めず、サポートプラン（支援計画）を作成するアセスメントを繰り返すことで対応すべき。</li> <li>○ 中間的就労には、一般就労に向け、一定程度期限を定めて支援を行うステップアップの形態と、期限を定めず福祉的あるいは社会参加的に支援を行う形態との二類型を設けるべき。（再掲）</li> </ul>
<p>(中間的就労の事業形態について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 中間的就労は、社会福祉法人やNPO法人、営利企業等の自主事業として考えるべき。</li> <li>○ 中間的就労は、一般の企業に比べて事業を立ち上げる上での支援を受けている社会福祉法人が積極的に取り組むべき。</li> <li>○ 社会福祉法人は社会福祉事業の実施という従来の制度対応のみならず、生活困窮者を始めとした地域の中での福祉的な支援をしていく必要がある。</li> <li>○ 社会福祉法人には事業経営の専門家が不足している。団塊世代の企業OBの力を発揮してもらうことを検討すべき。</li> <li>○ 福祉的配慮が必要なため、福祉職員の関わりも必要。また、福祉事業収入が期待できない場合、従業員の給料は自力で稼がなくてはならない。</li> <li>○ 民間企業も、中間的就労として、1人、2人を受け入れることは可能だと考える。民間企業にはお客さんや地域の方が出入りするるので、その研修効果は大きい。</li> </ul>

(貧困ビジネスの防止について)

- 中間的就労については、雇用、労働ではなく、訓練と位置づけるべき。その際、訓練の場を提供する事業者について、制度化された途端に貧困ビジネスの対象とされる可能性が高いため、安全衛生の確保や情報公開等の要件を付加し、都道府県の認定とするべき。
- 労働者として守るべきものは守ることを基本としつつ、有償ボランティアなどの形で就労する、労働者という位置づけにならない段階をきちんと位置づけて、個人の人権が守られ、かつ、労働市場全体に悪影響を及ぼさない配慮が必要である。
- 貧困ビジネス化を防止するため、事業の透明化を高めることが必要であり、例えば、地域の代表者も参加した運営委員会の設置によりお金の流れを全て公開していくことも検討すべき。
- 中間的就労を持続可能にしていくためにも認証の仕組みは必要である。その上で、認証された組織に対して公共契約での優位性を持たせたり、能力開発や専門スタッフの育成などの支援対象とするべき。

<p>(中間的就労を推進するための支援について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 中間的就労を維持していくためには、政策的な支援が必要であるが、直接的な財政支援というよりは、立上げ支援やその事業から提供される財やサービスを優先的に購入する企業とのネットワークをつくる、税制優遇措置など、間接的な社会全体の力を借りた形での支援が必要である。</li> <li>○ 中間的就労を持続可能にしていくためにも認証の仕組みは必要である。その上で、認証された組織に対して公共契約での優位性を持たせたり、能力開発や専門スタッフの育成などの支援対象とするべき。(再掲)</li> <li>○ 民間企業での受入れについては、中間的就労として受け入れた全ての者に労働関係法規に基づく給料を支払うことは困難であり、また、研修として受け入れても研修を行う側の限界があり、研修費として少しでも財政的な支援を検討すべき。</li> <li>○ 必要となる事業資金等を融資するための柔らかな支援が必要である。そういう事業資金等を融資している非営利金融法人等の取組を進めることが必要である。</li> </ul>
<p><b>5. ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化</b> (地方自治体とハローワークとが一体となった就労支援体制の整備について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地方自治体とハローワークが一体となった就労支援体制を全国的に整備の上、生活保護受給者を始め、就労可能な生活困窮者を広く対象として、早期のアプローチを徹底することが必要である。</li> </ul>

- ハローワークに行くよりも福祉事務所に行って生活保護の申請をするような傾向にある。自治体によってはハローワークを福祉事務所に併設する方針のところもあるようなので、こうした取組も視野に入れつつ就労支援に結びつける努力が必要である。
- 就労支援に当たり、福祉事務所とハローワークとの連携は不可欠であり、強化していく必要がある。しかしながら、自治体によっては、ハローワークが遠方にあるところもあり、就労に関する情報を得ることが難しいので、何らかの制度的な対応が必要である。
- ハローワークの求職情報と、福祉事務所の情報を共有することで、早期に就労可能な者に対してそれぞれが対象者の状況に応じた的確な支援を行うことができる。窓口の一体化だけではなく、情報共有等の取組を更に進めるべき。
- 支援対象者の中には、就労準備のための支援の利用までは必要ないものの、様々な課題を抱えている者がいることから、それらの課題に応じた能力開発等の施策を充実するべき。

<p>(就労支援の抜本強化について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 今後、ワンストップ型の支援体制をハローワークと全国の福祉事務所の間で整備することにより、就労支援の必要な対象者を確実に把握し、早期に支援を開始することができる体制を構築することが必要である。</li> <li>○ 具体的には、全国の福祉事務所ごとの就労支援の対象となる生活保護受給者数の規模に応じ、①常設のワンストップ窓口の設置、②ハローワークから福祉事務所への定期的な巡回相談によるワンストップ支援体制の整備、③予約相談制の導入等その他の連携体制の構築の3類型に分けて対応することが必要である。</li> <li>○ これまで就労支援の対象としていた生活保護受給者等に加え、新たに生活保護を開始しようとする者や生活保護の相談者で受給に至らない者を支援対象とし、ハローワークによる支援規模を大幅に拡大することが必要である。</li> <li>○ 生活保護受給者を含む生活困窮者等の支援に当たっては、能力開発等の支援を実施することにより就職の可能性があるものの、職業経験が乏しく、生活基盤やコミュニケーション能力レベルの課題を有する者が一定程度見込まれるため、その課題に応じた支援プログラムを開発・実施することが必要である。</li> <li>○ 離職のリスクを抱える者に対して、就職後の職場定着に向けて、ハローワークによるフォローアップを確実に実施すべき。</li> </ul>
<p><b>6. 家計再建に向けた支援の強化</b> (家計再建支援について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 家計再建は単に貸付を行うだけでなく、家計収支の改善等を図る観点から家計等に関する相談もワンパッケージで実施する形とすべき。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 家計の再建という枠組みだけでなく、生活を守るという観点から、権利擁護の視点も踏まえることが必要である。</li> <li>○ 現在、貸付については、市町村民税非課税以下の方には社会福祉協議会の生活福祉資金の貸付がある。市町村民税非課税以上の方には公的な枠組みはないが、一部の地域において生活協同組合等が相談もきちんと行った上で実施し、貸し倒れが少ないといった好事例も報告されている。このため、市町村民税非課税以上でも多重債務や一般金融機関からの貸付を受けられない者も貸付の対象とするべき。</li> <li>○ 家計管理にどこまで踏み込んでいけるかは、マンパワーの問題もあるので社会福祉協議会等の公的機関を民間がフォローして行っていく必要がある。</li> </ul>
<p>(家計再建支援と新たな相談支援機関との関係について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 新たな相談支援機関との密接な連携は不可欠である。</li> </ul>

<p>(生活保護受給者に対する家計再建支援について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 金銭管理については、日常生活自立支援事業として社会福祉協議会が行っているが、かなり生活保護の被保護世帯が増えてきている傾向があることも踏まえ、生活保護受給者についてはケースワーカーが担うのか整理を行うべき。</li> <li>○ 通常のケースの金銭管理はケースワーカーで良いと思われるが、ケースによっては金銭管理ができない生活保護受給者がいるので、社会福祉協議会を中心とした金銭管理業務を行っている団体と連携を図ることが必要。</li> <li>○ 家計指導や生活保護を脱却後のフォローアップは重要であるが、現状のケースワーカーには実施が難しいことや、生活保護から脱却した者にとってはケースワーカーとの関わりが心理的な負担となるということもあるので、民間事業者への委託が必要である。</li> </ul>
<p>(家計再建支援の支援員の専門性について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 人材の育成が重要であり、標準的な養成カリキュラムを国が示すべき。</li> </ul>

<p>(生活福祉資金貸付について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 生活福祉資金の貸付について、償還率や貸しにくいといった課題があるので、見直しを検討すべき</li> <li>○ マンパワーの問題も含めて、現行の社会福祉協議会の貸付制度はうまく機能していないところがあるので、民間が少しフォローすることが必要である。</li> <li>○ 社会福祉協議会の生活福祉資金の貸付については、従来のように民生委員の支援が機能しにくくなっている中、職員配置がされない中で貸付を行っている厳しさもある。家計再建支援が社会福祉協議会の機能として位置づけられるのか整理を行うことが必要である。</li> </ul>
<p>(貸付機関について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 現在、貸付については、市町村民税非課税以下の方には社会福祉協議会の生活福祉資金の貸付がある。市町村民税非課税以上の方には公的な枠組みはないが、一部の地域において生活協同組合等が相談もきちんと行った上で実施し、貸し倒れが少ないといった好事例も報告されているので、こうした実践も踏まえ多様な貸付機関が参画できるようにすべき。(再掲)</li> </ul>
<p><b>7. 居住の確保</b> (居住の確保の支援について)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 住宅手当は今年度で終了してしまうが、住宅が様々なものの基盤になるので、住宅手当の恒久化が必要である。</li> <li>○ 住宅のセーフティネットとして、賃貸住宅に入居する低所得者に対して家賃の一部を補助する住宅バウチャーについて検討することが必要である。</li> </ul>

	<p>○ 生活保護の住宅扶助を生活保護制度から切り離し、恒久的な住宅手当として再編し、公営住宅などの公的賃貸住宅や民間賃貸住宅の家賃を補助することを検討すべき。</p> <p>○ 生活保護の住宅扶助を切り出し、完全に別の制度として生活困窮者に対する住宅手当を支給することは議論が分かれるところであるので、慎重な議論が必要である。</p>
(居住の確保を支援する対象者について)	※離職後の期間など対象者の設定をどう考えるか。
(居住の確保の支援と新たな相談支援機関との関係について)	○ 新たな相談支援機関で、本人の同意の下、サポートプラン（支援計画）を作成し、支援を進めるべき。
(一時的な居住等の支援について)	○ 住居がない生活困窮者が新たな相談支援機関に来訪した場合に、衣食住ワンパッケージで対応できる社会資源をつくる必要がある。その際、貧困ビジネスとの区別をつける必要があるため、現在のホームレス支援法に基づくシェルターといったものを拡充する等により、受け皿としての枠組みを法的に位置づける必要がある。
(一時的な居住等の支援の実施主体について)	※官と民の役割分担の視点も踏まえ、地方自治体の役割や、地域の社会福祉法人、NPO法人等の民間団体の役割についてどう考えるか。

## 8. 貧困の連鎖の防止について

(若者の相談支援センターの設置について)

- 子どもたち、若者が抱える課題は、近年深刻化、複雑化している。学校教育段階でのつまずきが将来の自立にも影響を与えることを踏まえると、自立まで継続的に見守る体制を構築するという視点で公的支援の在り方を検討することが必要である。
- 高校生の中退問題に力を入れることは非常に重要なことだが、数年前から地域若者サポートステーションと学校とが連携して、早期に何らかの課題を抱えている高校生や中退者に対して協力をしてサポートをしていくという体制をつくり各地で努力している。この体制をどうやって安定的なものにしていくのかが重要である。
- 地域若者サポートステーションは若者支援についての専門性があるばかりでなく、実際に関わり方が非常にうまい。また、若者支援機関とネットワークを築いている。このため、若者の相談支援センターの設置を考える場合には、若者にとっての利便性という観点からも、個々の若者サポートステーションの状況を踏まえ、必要な体制強化を図りつつ、経済的に困窮している若者のための支援機能を付加することで検討することが必要である。

(若者の相談支援センターの機能について)

- 学校からドロップアウトさせないための支援が必要である。そのためには、学校・福祉・精神保健・就労などが連携して総合的に取り組まねばならない。
- 若者に関連して活動している団体とのネットワークの構築や、学校への訪問等を通じて課題のある若者の早期発見を行うとともに、継続的に家庭を訪問し、孤立し、外部との接触を断ち、あるいは多重に困難を抱えている若者にしっかりと寄り添う形での支援を行うことが必要である。
- 継続的に家庭を訪問し、生活場面を共にすることにより、課題を抱える若者の、家族との関係性、これまでの支援の経緯、家庭環境で抱える課題等を把握・分析し、本人や家族とともに解決するという視点が必要。また、その上で、支援者個人の資質や経験のみに頼った支援を行うのではなく、組織としてしっかりとバックアップ体制を構築することが必要。
- 若者の支援には専門性が非常に重要であるが、これが福祉系や教育系のスタッフだけで構成されると考え方や対応の仕方にも偏りが出てしまうため、多様な専門資格を持った者をスタッフとして内包することが必要である。
- 若者の支援に当たっては、ボランティアベースの団体から公的な専門機関に至るまで、重層的なネットワークを構築していくことが必要である。

(若者の相談支援センターの実施主体)

※官と民の役割分担の視点も踏まえ、地方自治体の役割や、地域の中の社会福祉法人、NPO法人等の民間団体の役割をどのように考えるか。

(学習支援や日常生活習慣の確立のための支援について)

- 高校中退者からは、相談支援機関、経済的援助、職場実習機会、仲間と出会えて活動できる居場所、安い家賃、読み書き計算等を教えること等が求められている。
- 生活困窮者の背景には相当高い率で低学歴の問題がある。このため、貧困の連鎖を防止するためには、学習支援は重要であるが、それだけでなく、仲間と出会えて活動できる居場所づくりも重要。また、勉強を教えるということもさることながら、社会制度に対する知識や生きるための術といった広範囲に教えることが必要。また、こうした仕組みをシステム化することが必要である。
- 生活困窮状態にある、またはそのおそれのある子どもや若者は、貧困の連鎖に陥るリスクが高く、その世代に対する支援は非常に重要。学習支援などは生活保護受給者に限らず実施すべき。
- 居場所機能は必要であるが、いわゆる癒しのための場所が必要な者と実際に自立支援で次ぎのステップに進もうという段階の者を全く同じスペースで同じように支援するとマイナスの効果を生んでしまうこともある。支援する者の段階等に応じて、場所や時間を分けて一体的に運営していくことが必要である。
- 貧困の連鎖を防止するために、貧困家庭に対する学習支援等を実施していくことは非常に重要。若者に対する支援は既に地方自治体でも個別に取り組まれているので、特に地域の実情に応じた柔軟性が必要である。
- 社会福祉法人は、既に保育所等で貧困家庭への支援に取り組んでいる事業所もあるが、貧困の連鎖を防止するための生活保護受給家庭や子ども、生活困窮状態にある若者の居場所づくり等に積極的に取り組む必要がある。

## Ⅱ 生活保護制度の見直しに関する論点

### 1. 基本的な考え方

- 就労したくても就労できないとして意欲を失ってしまった方への対策を講じるため、新しい制度を含めた生活保護制度を構築していく必要がある。生活保護業務の実施主体である地方自治体の意見も十分に踏まえつつ、第8回特別部会（9／28開催）で提出された生活支援戦略に関する主な論点案の方向性を維持しながら、制度の見直しを行うべき。
- 大都市に生活保護受給者が非常に多く、ケースワーカー等の仕事が極めて厳しい状況にある。特にリーマン・ショックが起こった後の急激な伸びに行政がついていけない。これからの生活保護の在り方といったものをしっかり考えていくことが必要である。
- 生活保護の費用が急激に増加傾向にあることもあり、全体の見直しは必要と思っている。また、制度の信頼性を高める観点からも、必要な改革である。
- 生活保護制度は、自立を支えられる仕組みになっていない。いわゆるワーキングプアの問題がある一方で、不正受給の問題等、頑張っている人が報われないといった矛盾が、若者たちの心に非常に影を落としているところであるし、働く意思があっても、抜け出せない仕組みを考えると、もはやこれは制度疲労を起こしている。
- 不正受給者防止は当然強化すべきだが、生活保護を含む社会的セーフティネットを、人々が安心して社会参加を行い、様々なチャレンジを行うための条件として積極的に評価していくことが必要である。

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 生活保護受給者には自立を希望する者も多いので、受給者が集まり、相談し、自分らで情報を交換し、自分らで立ち直るところを見つけて立ち直っていくという本人本意の仕組みづくりという視点も必要である。</li> </ul>
<p><u>2. 切れ目のない就労・自立支援とインセンティブの強化について</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 稼働可能層の自立支援が、しっかり行われることが最も重要である。生活保護の受給に至った者が、働けるのに就職できないという状況が長く続くと、自立が困難になってくる。早ければ早いほど対策は必要である。</li> <li>○ 稼働能力はある者に就労を支援していくのは、生活保護の本旨からしても当然行うべき。</li> <li>○ 国で積極的な就労促進策の整備及び財政支援を行い、地方自治体においては就労支援の取組を強化することが必要である。</li> <li>○ ハローワークの求職情報と、福祉事務所の情報を共有することで、早期に就労可能な者に対してそれぞれが対象者の状況に応じた的確な支援を行うことができる。窓口の一体化だけではなくて、情報共有等の取組を更に進めるべき。(再掲)</li> <li>○ 伴走型支援と「低額・短時間であってもまず就労すること」とは矛盾するので、「まずは就労」と強調すべきではない。</li> <li>○ 生活保護については補足性の原則があるので、最低生活費に足りない部分は国が補助することが大原則。このため、フルタイムの就労はできないが、月3万でも、5万でも働くことができるということは、むしろ社会参加の機会が広がったと考えるべき。</li> </ul>

- 生活保護からの脱却を促すためには勤労控除をもっと拡大する必要がある。
- 非正規労働者はフルタイムで働いてもなかなか生活保護から脱却するだけの賃金が得られない現状。また、生活保護から脱却すると、税金とか保険料等の負担が一気に増えるという課題があるため、こうした点を踏まえて、生活保護を脱却するためのインセンティブを強化する必要がある。
- 就労収入積立制度については、収入認定と勤労控除の大きさをどうするかによって、どのぐらいの大きさにするのか考えなければならない。また、インセンティブとしてなのか、どういう目的として一時金を渡していくのかを考えることも必要である。
- 就労収入積立金制度の内容については様々な意見があると思う。特別控除の活用方法については、実施主体によってばらつきがあるので、活用方法を統一しながら積立金制度も一緒に組み上げていく方向で整理すべき。
- 「脱却インセンティブの強化」については、現状のケースワーカーには実施が困難であり、また、生活保護から脱却した者にとってはケースワーカーとの関わりが心理的な負担となるということも考えられるため、民間事業者への委託などの検討が必要である。
- 現行の生活保護制度では、資産を持ってはならないとされていて、ある程度柔軟に運用はされてはいるものの、車は通常資産として保有できないので、車が通勤手段の地域では、就労活動を行うに当たって非常に難しさがある。要件の緩和を検討すべき。
- 就労可能な生活保護受給者に対しては、保護受給期間の更新の在り方について、3年から5年くらいを一つのスパンとして見直しをして、そこから毎回更新をしていくような制度の導入を検討すべき。

### 3. 健康・生活面等ライフスタイルの改善支援 について

- 金銭管理については、日常生活自立支援事業として社会福祉協議会が行っているが、かなり生活保護の被保護世帯が増えてきている傾向があることも踏まえ、今回の見直しと併せ、生活保護受給者についてこの分野でどのように支援していくべきなのか整理を行うべき。(再掲)
- 通常のケースの金銭管理はケースワーカーが良いと思われるが、ケースによっては金銭管理ができない生活保護受給者がいるので、社会福祉協議会を中心とした金銭管理業務を行っている団体と連携を図ることが必要。(再掲)
- 地方自治体の保健師は、子どもから高齢者まで健康の状況を既に情報として持っており、これらの情報なしに生活困窮者へ有効に支援することはできない。
- プライバシーの問題がある家計や健康状態をケースワーカーに提示することにより、それらを出してまで生活保護を受けたくないという心情が働くため、こういった調査・指導権限の強化によって窓口が狭められてしまうのではないか。

#### 4. 医療扶助の適正化について

- 生活保護制度の中で医療扶助は最も重要な課題であるが、生活困窮者となるきっかけは医療からであり、健康弱者となってからの立ち直りは極めて難しいものがある。生活が厳しくなると、医療の敷居が高くなり受診が抑制されるといった悪循環に陥ることも留意することが必要である。
- 医療機関への不適切な重複受診や、医薬品の横流しなどの課題への対応も必要である。
- 生活保護受給者世帯が非常に多い地域からは、医療の不適正な受診ケースをどう抑えたらいいのかという発想から、額は少なくとも医療費の一部自己負担を検討することが必要との指摘がある。
- 医療扶助の見直しとして、例えば償還払いの導入なども考えられる。
- 適正化が強調されると、生活保護受給者の生活を脅かすことにもなるので、そこは十分な配慮が必要。医療扶助の一部自己負担には反対。不正受給に関しては、過剰診療する医療機関等の発意であって、生活保護受給者が主導することは考えにくい。したがって、医療機関による医療扶助の不正受給に対する厳罰、あるいは取締りの強化をぜひ検討すべき。
- 医療の自己負担と後発医薬品の使用を義務づけるということについては行うべきではない。
- 医療を無駄に提供しているという指摘があるが、決してそんなことはない。これからの日本は大変な高齢社会になるわけで、その中で医療をどのように地域で提供するか、工夫を考えていく必要がある。いかに生きるかではなくて、どのように死ぬかということもものすごく大切。これは国民教育を含めて大切なことなので、みんなで一緒に考える必要がある。

- どんな生活困窮者になっても、すべての人にその一番の基本の医療は平等に提供されなければならない。また、社会の片隅で恵まれなくなってくると、一番怖いのは、ひそかに蔓延する結核を代表とする感染症であり、特に、中高校生を含めた不登校者、ニート、仕事につながらない若者たちに医療を背景とした支援が充実できないものかと考える。
- 健康保険法の保険医療機関の取消しを受けても、生活保護法の取消しを受けなければ、生活保護の指定医療機関として受給者への診療が可能となっている。生活保護の指定医療機関の指定に健康保険法の保険医療機関の指定をみなし適用すること、または取消要件の明確化が必要である。
- 生活保護法の指定医療機関の指定を取り消された場合には、当然、もう一方の保険医療機関の指定を取り消すべきである。
- 医療機関に対する監査権限をどこが持つか。地方自治体も嘱託医等の形で医師の協力を得ているが、医療機関に対して医師同士ではなかなか指導しにくいというところがある。そこをどのように強化していくか検討が必要である。
- 指定医療機関への指導に当たって、地方自治体のみでは指導に当たる医師を確保することが困難なために、十分な指導ができると言い難い状況。地方厚生局の協力で指導体制を強化することを検討すべき。
- いわゆる社会的入院の解消も医療費を抑制するためには必要である。

## 5. 不正・不適正受給対策の強化等について

- 福祉事務所からの調査への回答を義務付けることや、回答を拒否する者への罰則、不正受給を行った者への罰則の強化も必要。また、罰則の適用に当たっては警察との連携など、実効性の確保が必要である。
- 不正受給防止のため、地方自治体の調査権限を拡大すべき。
- 不正受給の返還金については、最低限度の生活の維持に支障のない程度において保護費から差し引くということを検討すべき。
- 生活保護費は最低生活費として支給されている。したがって、最低生活費である保護費から返還金を求める際にはどうしていったらいいかということについては、差押禁止の規定とともに、丁寧に議論することが必要である。
- 稼働能力があるにもかかわらず、明らかに就労の意思がない者への対応の厳格化の案について、就労の意思がないと判断する基準は、ケースワーカーの恣意的判断が大きく左右するのではないかと危惧する。
- 生活保護を受給するには相当の覚悟を持って申請する人が多いと思う。扶養関係にある人の援助を受けられるのであれば既にそうしているだろうから、扶養義務の調査については慎重に対応することが必要である。
- 調査対象者の回答を義務化することにより、不正受給の減少につながると考える。
- 扶養義務の強化は、扶養できる方には扶養していただくことが前提であるが、扶養義務の強化は、家族への扶養照会がなされるなら生活保護は受けたくないといったことにならないかが危惧される。

## 6. 地方自治体の負担軽減について

- ケースワーカーは、抱えているケースの数が大変多い。それに対して人数が絶対的に足りないので、是非とも充実していく必要がある。
- ケースワーカーに過重な負担が求められている。どれだけいい議論をしても、厚生労働省でいろいろな通知を出しても、現場のケースワーカーの負担が重ければ、それを守ることや推進していくことはできないので、今後、ケースワーカー、福祉事務所の負担をどのように軽減していけるか検討が必要である。
- 社会福祉士など、専門性の高いマンパワーの確保が必要。これは福祉事務所に替わって行うということではなく、福祉事務所の機能の専門性の必要な部分を担いつつ、最終的に福祉事務所があるべき本来の機能をより発揮できるよう、全体のシステムを構築する必要がある。
- 公務員の人員がかなり厳しい状況の中で、福祉職という形で専門職採用がきちんと期待できるのかどうかは、やや疑問。民間団体から専門職を派遣することにより高い専門性とマンパワーを確保ができるが、民間団体との協働に際し、業務契約に基づくため継続性に課題が残るのであれば、その部分を解消できるようなフレームについて検討することが必要である。
- 就労支援員について、制度上、何らかの形でどうしても確保していただきたい。現在は非常勤特別職だが、1年更新ではなくて、地方公務員の中の期限つき採用というものも考えられていくのではないかと。できるだけ制度化していくということが必要である。