

# 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 報告書（平成 25 年 1 月 25 日）の概要

## 1. 総論

### （1）現状と課題

- 1990年代の半ばから、安定した雇用が減少し世帯構造も変化するなかで、現役世代を含めて生活困窮者が増大。生活困窮は、いわゆる貧困の連鎖により子ども達の未来に影響を与え、あるいは、自立への意欲を損ない、地域社会の基盤を脆弱にする。
- こうした中で、生活保護制度の自立助長機能を高めることと併せて、生活困窮者に対し、生活保護受給に至る前の段階から安定した就労を支援することが緊要の課題。
- 新しい生活支援体系は、生活保護制度の改革と生活困窮者支援制度の導入の一体的実施によって実現されるべき。

### （2）新しい生活支援体系：4つの基本的視点

自立と尊厳：すべての生活困窮者の社会的経済的な自立を実現するための支援は、一人一人の尊厳と主体性を重んじたものでなければならない。

つながりの再構築：孤立している人々が多様なつながりを再生・創造できることを目指し、そのつながりを人々の主体的な参加の基盤とする。

子ども・若者の未来：次世代が可能なかぎり公平な条件で人生のスタートを切ることができるように、その条件形成を目指す。

信頼による支え合い：制度に対する国民の信頼を強めるため、生活保護制度の情報を広く提供しつつ、信頼を損なう制度運用の実態は是正。

### （3）新しい生活支援の具体的なかたち

包括的・個別的な支援：地域における多様なサービスをできる限り一括して提供する。生活困窮者それぞれの事情に応じた個別的な支援を提供する。

早期的・継続的な支援：訪問型も含めた早期対応が図られることが大切。個々の段階に応じたサービスが提供されるような継続的な支援を行う必要。

分権的・創造的な支援：民間の柔軟で多様な組織が活かされ、国や自治体がこれを支える。地域ごとの多様な条件に応じて創造的な取組を可能にする。

## 2. 新たな生活困窮者支援制度の構築について

### (1) 基本的な考え方

- 新たな生活困窮者支援制度は、生活困窮者に対し、生活保護に至る前の段階で早期に支援を行うとともに、必要に応じて生活保護受給者も活用できるようにすることにより、困窮状態からの早期脱却を図るものである。
- こうした制度の構築に当たっては、国と地方自治体、行政と民間とが、それぞれの役割の下、協働して取り組む必要がある。

### (2) 新たな相談支援の在り方について

- 複合的な課題を抱える生活困窮者に対して適切な支援を実施するため、新たな相談支援体制を構築すべき。新たな相談支援では、地域のネットワークや訪問支援を通じた生活困窮者の把握、生活困窮者の抱える課題の適切な把握とそれに基づく支援計画の策定や必要なサービスへのつなぎ、それぞれの支援の効果を評価・確認しながら生活困窮者本人の自立までを包括的・継続的に支える支援を行っていくことが必要。
- 実施主体は福祉事務所設置自治体を中心に考え、社会福祉法人、NPO等への委託も可能とすることが適当。
- 新たな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、国において標準的な研修カリキュラムを示すことなどが必要。

### (3) 就労準備のための支援の在り方について

- 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なりにくく、直ちには一般就労が難しい稼働年齢世代の生活困窮者に対し、①生活習慣の形成や回復のための訓練、②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、③就労経験の場を提供し、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、を本人の状態に応じて、一定の期間提供する事業（就労準備支援事業）の実施が必要。
- 実施主体は福祉事務所設置自治体を中心に考え、社会福祉法人、NPO等への委託も可能とすることが適当。
- 新たな相談支援事業で作成する支援計画に基づき実施することが必要。

### (4) 中間的就労の在り方について

- 直ちに一般就労を求めることが難しい生活困窮者について、一定程度の生活習慣が確立していることを前提に、支援付きの訓練の場として、軽易な作業等の機会を提供する中間的就労の場を設けることが必要。

- 新たな相談支援事業で作成する支援計画に基づき実施することが必要。
- 中間的就労は、社会福祉法人やNPO、民間企業等の自主事業として考えるべき。その推進のために、事業立上げに係るノウハウの提供、立上げ支援、優先購買の仕組み、税制優遇等の社会全体の力を借りた支援が必要。
- 事業の適正性を確保するため、公的な認定の仕組みが必要。

#### **(5) ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化**

- 地方自治体とのワンストップ窓口を引き続き整備するとともに、地方自治体との連携体制の在り方をさらに強化するなど、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、生活保護受給者をはじめ、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。

#### **(6) 家計再建に向けた支援の強化について**

- 生活困窮者の家計の再建のため、家計収支全体の改善等を図る観点から、家計収支等に関するきめ細かな相談支援（家計相談支援）を強化し、必要に応じて貸付につなげていく仕組みを検討すべき。
- 家計相談支援は、福祉事務所設置自治体を中心に自治体が行う事業として考え、社会福祉法人、NPO等への委託も可能とすることが適当。
- 国において支援の担い手を養成するための標準的なカリキュラムを示す必要。

#### **(7) 居住の確保について**

- 現在実施されている住宅手当制度を参考に、離職により住居を喪失した生活困窮者であって、就労による自立が可能な者に対して、賃貸住宅の家賃補助により居住の確保を支援する給付金の制度化を検討する必要。
- 給付金の提供主体は、福祉事務所設置自治体を中心に考えることが適当。
- 新たな相談支援事業で作成する支援計画に基づいて支給することが必要。
- 住居がない生活困窮者に対して、緊急的・一時的に宿泊場所や食事の提供等を行う事業を検討することが必要。

#### **(8) 子ども・若者の貧困の防止について**

- 課題を抱える子ども・若者に対し早期発見・早期対応を行うため、地域若者サポートステーションの体制強化を図りつつ、これらの子ども・若者に対する相談支援・就労支援に重点的に取り組む必要。
- 貧困の連鎖を防止するため、義務教育段階から生活困窮家庭の子どもへの学習支援等を行う事業の実施が必要。地方自治体が地域の実情に応じて実施できることとし、社会福祉法人やNPO等に委託可能とすることが適当。

### 3. 生活保護制度の見直しについて

#### (1) 基本的な考え方

- 現在の生活保護受給者の自立を助長する仕組みが必ずしも十分とは言い難い状況にある。
- このため、新たな生活困窮者支援体系の構築に併せ、これと一体的に生活保護制度の見直しも行い、両制度が相俟って、それぞれの生活困窮者の状態や段階に応じた自立を促進することが必要である。

#### (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

- 受給者の自発的な能力活用等の取組を促す観点から、自ら積極的に就労活動に取り組んでいる者に対して、一定の手当を支給することが必要。
- 一定期間経過後も就職の目途が立たない場合等には、職種・就労場所を広げて就職活動を行うことや低額であっても一旦就労することを明確にすべき。
- 勤労控除制度について、全額控除となる水準や控除率を見直す必要があるとともに、あくまでこれに併せながら、特別控除については、活用の程度にばらつきがあることから廃止も含めた見直しを検討することが必要。
- 保護受給中の就労収入のうち、収入認定された金額の範囲内で別途一定額を仮想的に積み立て、安定就労の機会を得たことにより保護廃止に至った時に支給する制度（就労収入積立制度）の創設を検討することが必要。

#### (3) 健康・生活面等に着目した支援について

- 福祉事務所において、健康診査結果に基づく保健指導や、受給者からの健康に関する相談等があった際に助言指導等を行う専門の職員の配置を検討することが必要。
- 福祉事務所が必要と判断した者については、レシート又は領収書の保存や家計簿の作成など支出内容を事後でも把握できるようにすることが必要。
- 住宅扶助費の目的外使用を防止することが必要な家賃滞納者等については、代理納付を推進するとともに、民間団体に日常生活支援・相談も併せて行ってもらいながら、生活保護受給者の居住支援を進めることが必要。

#### (4) 不正・不適正受給対策の強化等について

- 「資産及び収入の状況」に限定されている福祉事務所の調査権限について、就労の状況や保護費の支出の状況等を追加するとともに、官公署については回答義務の創設を検討することが必要。
- 不正受給に係る返還金について事前の本人同意を前提に保護費との調整をで

きないか検討することや、罰則の引上げ及び返還金への加算を検討することが必要。

- 稼働能力がありながらその能力に応じた就労活動を行っていないことを理由に、複数回保護を廃止された場合は、急迫の状況ではないことなど一定の条件のもとに、その後再度保護の申請があった場合の審査を厳格化することが必要。
- 保護が必要な人が受けることができなくならないように特段に留意しつつ、福祉事務所が必要と認めた場合には、扶養が困難と回答した扶養義務者に対して、困難な理由の説明を求めることが必要。

#### **(5) 医療扶助の適正化について**

- 健康保険の取扱いを参考に、指定医療機関の指定（取消）要件を法律上明確化するとともに、有効期間を導入することが必要。
- 指定医療機関に対する国による直接指導も併せて実施できるようにした上で、地方厚生局に専門の指導監査職員を増配置することを検討すべき。
- 後発医薬品の使用促進などを含め、しっかりと対応していくことが必要。

#### **(6) 地方自治体が適切な支援を行えるようにするための体制整備等について**

- 引き続き、地方自治体の体制整備や負担軽減を図り、生活保護受給者に対してより適切な支援が行えるようにしていくことが必要。