

生活困窮者自立支援制度を巡る最近の動向

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
室長補佐 余語 卓人

平成30年改正等による両制度の発展と課題

新型コロナの経験も踏まえた課題

- **就労準備、家計改善に関する各支援策の実施自治体は増加したが、困窮・保護それぞれで更なる実施の増加が必要との指摘。また、両制度間移行時に支援が途切れるなど継続性の確保や社会資源の有効な活用も課題**

＜生活困窮者自立支援制度の状況＞ ※H30改正で努力義務化

- ・就労準備支援事業 48.2% (H30) →80.6% (R4 (見込み))
- ・家計改善支援事業 44.7% (H30) →82.2% (R4 (見込み))

＜生活保護制度の状況＞ ※予算事業

- ・就労準備支援事業 29.9% (H30) →37.7% (R4 (見込み))
- ・家計改善支援事業 1.3% (H30) →8.1% (R4 (見込み))

- **各行政機関や地域の社会福祉法人、NPO法人等関係機関間の調整や計画的な支援を行うための制度的枠組みの創設・強化が課題**

- ・生活困窮者に係る支援会議（H30改正で法定化）の設置率
13.0% (R元) →31.3% (R2)

※被保護者に係る同様の会議はない。

- **ホームレスは減少傾向にあるが、知人宅やネットカフェ等を行き来する不安定居住者や、住居はあるものの虐待・DV等による緊急一時的な居場所など、居住へのニーズが多様化。また、貧困の連鎖防止のための親を含めた子育て世帯全体への支援の推進等が求められる。このため、セーフティネットの一層の強化が必要**

- **新型コロナウイルス感染症の影響により、相談者数等の急増とともに、相談者像も複雑化・多様化。これまでに生活福祉資金貸付の特例措置や住居確保給付金の要件緩和、生活困窮者自立支援金の創設などの一時的な生活支援を講じてきたが、今後は、生活再建・自立に向けた伴走型支援に軸足を移行する必要**

＜生活困窮に係る相談者等の増加＞

- ・新規相談受付件数 248,398件(R元)→786,163件 (R2) (3.2倍)
- ・住居確保給付金の新規申請件数

4,270件(R元)→153,007件 (R2) (34倍)

※保護申請件数は令和2年4月に前年同月比25%増、翌5月に減少に転じその後増減があるものの、様々な支援策の効果もあり、被保護人員の増加はみられない。

＜生活困窮者自立支援相談窓口における相談者像の変化＞

- ・個人事業主やフリーランス、外国人、若年層等これまであまり相談につながっていなかった新たな相談者の存在が顕在化
- ・3個以上の複合的な課題を抱える相談者が半数以上に増加

＜福祉事務所における相談者像の変化＞

- ・コロナ前と比較して、若年・中年層や、「不安定就労」「自営業・フリーランス」などの相談者が増加
- ・被保護者世帯の抱える課題は多岐にわたり、複数の課題を抱える世帯も多い

次期制度見直しに向けた考え方

- 上記の課題を踏まえ、平成30年改正法の施行状況や社会経済状況の変化、新型コロナウイルス感染症の影響により顕在化した相談者像の複雑化・多様化等にも適切に対応するため、
 - ① **相談支援機能の強化、就労・家計・居住・子どもなど各種課題への対応や医療扶助の適正化にも取り組むとともに、**
 - ② **生活困窮者自立支援制度・生活保護制度間の一体的な支援・連携強化による切れ目のない支援を図る必要がある。**
- こうした考え方に立ち、具体的な方策等について、本部会において更なる議論を進める。

I 基本的な考え方

- 社会福祉の共通理念である「**地域共生社会**」の理念を踏まえつつ、「平成30年改正等による両制度の発展と課題への対応」、「新型コロナウイルス感染症感染拡大による生活困窮への対応も踏まえた課題への対応」の2つの観点から、これまでの主な議論を**中間的に整理**。
- この中には、制度化する上でその前提となる具体的な内容や実務上の検討を要するもの等、様々なものが含まれている。
- 今後、**法制上の措置が必要な事項**は、現段階におけるこの整理の方向性も踏まえながら、**制度化に向けた実務的な検討や自治体・関係省庁との調整等を進め、結論が得られた事項について対応**するとともに、**運用で対応できる事項**については**可能なものから順次対応**していくなど必要な対応を講じていくべき。

II 各論

1. 自立相談支援等のあり方

- 生活困窮者に係る関係機関の連携・情報共有促進のための**支援会議の設置の努力義務化**を検討
- 関係機関間の役割分担を明確化し、多様で複雑な課題を抱える**被保護者の援助に関する計画を作成**できるようにすること、計画作成を始めとする**支援の調整等のための会議体を設置**できるようにすることを検討

2. 就労・家計改善支援のあり方

- 生活困窮者の自立に向けた相談支援機能を強化するため、**就労準備支援事業・家計改善支援事業の必須事業化**を検討

3. 子どもの貧困への対応

- 生活保護受給中の**子育て世帯**に対し、**訪問等のアウトリーチ型手法**による学習環境の改善、進路選択、奨学金の活用等に関する**相談・助言を行う事業の実施**を検討
- **就労自立給付金**の対象を、**高卒で就職し1人暮らしのために世帯から独立する者等へ拡大**することを検討
- 大学進学後の生活費の支援は、生活保護の枠組みにとらわれず、修学支援新制度等の教育政策の中で幅広く検討すべき課題であり、**大学生に対する生活保護の適用は慎重な検討が必要**

4. 居住支援のあり方

- 現行のシェルター事業の対象外の生活困窮者を含め、**緊急一時的な居所確保のための支援**ができるよう検討
- **地域居住支援事業**（入居支援・見守り支援等）について、シェルター事業を実施しなくても実施できるように**運用を改善**
- シェルター事業又は地域居住支援事業の少なくとも一方の実施を**努力義務化**することを検討
- **住居確保給付金**について、職業訓練受講給付金との併給等の**新型コロナウイルス感染症への特例措置の一部恒久化**することを検討
（このほか、再支給、自営業者等への求職活動要件、児童扶養手当等の特定目的の給付の収入算定のあり方等についても検討）
- **無料低額宿泊所に係る事前届出義務違反の場合に罰則**を設けることを検討

5. 医療扶助等

- **都道府県が、市町村に対し、医療扶助・健康管理支援事業の実施**に関して広域的な観点から、**データ分析や取組目標の設定・評価等に係る助言・援助等を行う**ことを検討

6. 両制度の連携

- 生活保護世帯への支援や制度間のつながりを確保する観点から、**生活困窮者自立支援制度の就労・家計・住まいに関する事業を被保護者も利用できる仕組み**を検討

【現状と課題】

- 現在の人材養成研修では、主に自立相談支援事業の初任者を対象として、国による研修（前期研修）と都道府県による研修（後期研修）を実施しており、国研修・都道府県研修の受講後、都道府県から修了証が発行される。都道府県研修については、その細かな内容は都道府県の裁量に委ねられており、また、ブロック別研修（国事業）による代替も可能としている。このほか、国においては、就労準備支援事業及び家計改善支援事業の従事者に対する研修、都道府県研修の企画立案を行う都道府県職員向けの研修、孤独・孤立等の社会問題への対応を学ぶ個別テーマに関する研修、生活困窮者自立支援制度の体制整備に向けた自治体担当者研修を実施している。
- 平成30年改正により、市等の職員に対する研修等の事業を行うことが都道府県の努力義務とされたことを受け、令和2年度から人材養成研修の一部を都道府県に移管したところであるが、令和3年度に修了証発行要件に関わる都道府県研修を実施した都道府県は約57%にとどまっている。

【考え方】

- 市等の職員に対する研修等の事業の実施は都道府県の努力義務となっている一方、現在の都道府県研修の実施率を踏まえると、都道府県が研修に取り組みやすい環境を整備すること等により、都道府県研修の実施をより一層推進することが必要。一方で、「法の理念等の制度の基盤となる内容については、今後も国が責任をもって実施すべき」といった意見もあることから、人材養成研修における国と都道府県の役割についても整理が必要。
- また、現行の研修体系においては、自立相談支援事業、就労準備支援事業及び家計改善支援事業の支援員・従事者のうち、主に初任者を対象とした研修が実施されているが、人が人を支える困窮制度において、支援を担う人材の質の向上は必要不可欠であることから、現任者を対象とした階層別の研修や他の任意事業の従事者に対する研修も必要。

【論点】

- 都道府県研修について、例えば国において標準的な研修内容や教材等を作成するなど、都道府県研修の実施を推進する方策を講じてはどうか。
- 法の理念等、制度の基盤となる内容については国研修が担い、都道府県研修では参加型の研修を実施するという国と都道府県の役割のあり方について、どのように考えるか。
- 現任者を対象とするステップアップ研修や、一時生活支援事業や子どもの学習・生活支援事業の従事者を対象とする研修を新たに設けてはどうか。

生活困窮者自立支援制度の概要

H31年度予算:438億円 R 2年度予算:487億円
R 3年度予算:555億円 R 4年度予算:594億円

R5年度予算案:545億円 + R4二次補正予算60億円(※)
※新型コロナウイルス感染症セーフティネット強化交付金等

包括的な相談支援

◆自立相談支援事業

(全国906福祉事務所設置自治体で1,388機関
(令和4年4月1日時点) 国費3/4

〈対個人〉

・生活と就労に関する支援員を配置し、ワンストップ型の相談窓口により、情報とサービスの拠点として機能
・一人ひとりの状況に応じ自立に向けた支援計画(プラン)を作成

〈対地域〉

・地域ネットワークの強化・社会資源の開発など地域づくりも担う

◆福祉事務所未設置町村による相談の実施

・希望する町村において、一次的な相談等を実施 国費3/4

◇アウトリーチ等の充実

ひきこもりなどの社会参加に向けてより丁寧な支援を必要とする方に対するアウトリーチなど、自立相談支援機関における機能強化 国費3/4

◆都道府県による市町村支援事業

国費1/2

・市等の職員に対する研修、事業実施体制の支援、市域を越えたネットワークづくり等を実施

国費10/10

◇都道府県等による企業開拓・マッチング支援事業

・就労体験や訓練を受け入れる企業等の開拓・マッチング・定着までの一貫した支援

※ 農業分野との連携等地域の実情に応じた取組の促進

本人の状況に応じた支援(※)

居住確保支援

再就職のため居住の確保が必要な者

◆住居確保給付金の支給

・就職活動を支えるため家賃費用を有期で給付 国費3/4

就労支援

就労に向けた準備が必要な者

◆就労準備支援事業

・一般就労に向けた日常生活自立・社会自立・就労自立のための訓練
※就労のみならず居場所づくりなど幅広い社会参加を支援する機能の明確化(就労準備支援事業を1年を超えて利用できるケースの明確化)

国費2/3

なお一般就労が困難な者

柔軟な働き方を必要とする者

◆認定就労訓練事業(いわゆる「中間的就労」)

・直ちに一般就労が困難な者に対する支援付きの就労の場の育成(社会福祉法人等の自主事業について都道府県等が認定する制度)

就労に向けた準備が一定程度整っている者

◇生活保護受給者等就労自立促進事業

・一般就労に向けた自治体とハローワークによる一体的な支援

緊急的な支援

緊急に衣食住の確保が必要な者

◆一時生活支援事業

・住居喪失者に対し一定期間、衣食住等の日常生活に必要な支援を提供。シェルター等利用者や居住に困難を抱える者に対する一定期間の訪問による見守りや生活支援
・地域居住支援事業における居住支援法人との連携強化
※ 令和5年10月から地域居住支援事業の単独実施を開始 国費2/3

家計再建支援

家計から生活再建を考える者

◆家計改善支援事業

・家計の状況を「見える化」するなど家計の状況を把握することや利用者の家計の改善の意欲を高めるための支援(貸付のあっせん等を含む) 国費1/2,2/3

子ども支援

貧困の連鎖の防止

◆子どもの学習・生活支援事業

・生活保護世帯の子どもを含む生活困窮世帯の子どもに対する学習支援
・生活困窮世帯の子ども・その保護者に対する生活習慣・育成環境の改善、教育及び就労に関する支援等 国費1/2

その他の支援

◇関係機関・他制度による支援

◇民生委員・自治会・ボランティアなどインフォーマルな支援
◇就労準備支援事業等の実施体制の整備促進 等 国費10/10

※ 法に規定する支援(◆)を中心に記載しているが、これ以外に様々な支援(◇)があることに留意

拡充 居住支援の強化（地域居住支援事業）

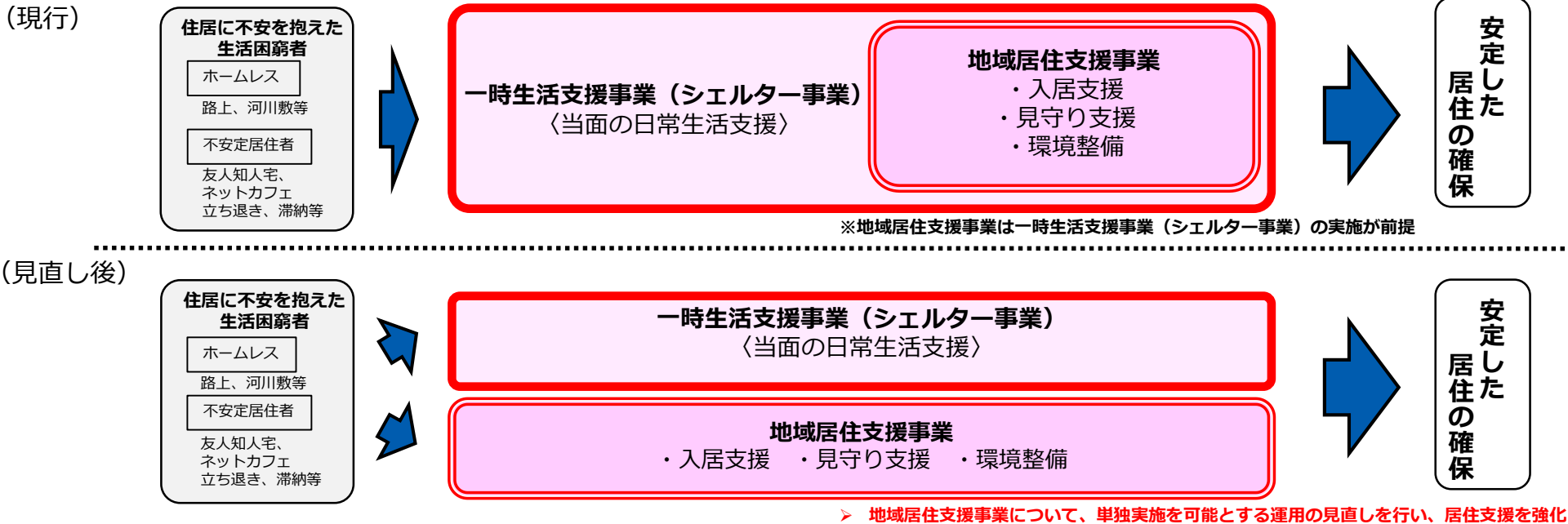
令和5年度当初予算案 545億円の内数（594億円の内数） ※（）内は前年度当初予算額

令和3年度事業実施自治体数：
一時生活支援事業：332自治体
地域居住支援事業：50自治体

1 事業の目的

- 福祉事務所設置自治体においては、住居喪失者に対して一定期間、衣食住等の日常生活に必要な支援を提供する一時生活支援事業を実施しているほか、シェルター退所者や不安定居住者が地域の中で安定して生活することができるよう、入居支援や見守り支援を行う地域居住支援事業を実施している。
- コロナ禍において、年代・性別・地域を問わず、住まいの確保に困難を抱えている人が多く、居住支援のニーズが顕在化していることから、一時生活支援事業の実施を前提とした地域居住支援事業について、単独実施を可能とする運用の見直しを行うなど、生活困窮者に対する居住支援の強化を図る。

2 事業の概要・スキーム



3 実施主体等

- 福祉事務所設置自治体（社会福祉法人、NPO法人等へ委託可）

住居確保給付金の機能強化

令和5年度当初予算案 545億円の内数 (594億円の内数) ※()内は前年度当初予算額

1 事業の目的

- 住まいを失うおそれのある生活困窮者に対して、就労の基盤となる住まいを確保することで就労自立を支援する。
- コロナ禍における特例的な対応を一部恒久化するとともに、自立支援機能の強化等が図られるよう見直しを行う。

2 事業の概要・スキーム

支給対象者

- ① 離職・廃業後2年以内の者
- ② 自己の責めによらず収入が減少し、離職・廃業と同程度の状況にある者

収入要件

世帯収入の月額が均等割非課税額（年額）の
1/12 + 住宅扶助額以下
※別途資産要件（最大100万以下）あり

支給額

家賃額（住宅扶助額が上限）
※収入に応じた額を支給
※原則3か月、最大9か月まで

コロナ特例の見直し

- 職業訓練受講給付金との併給を可能とする特例を恒久化
- 求職活動要件について、自治体の無料職業紹介の窓口への求職申込でも可能とする特例を恒久化
- 本則による再支給（最大9か月）について、解雇された者だけでなく、新たにシフト減等により収入が減少し、離職・廃業と同程度の状態にある者も対象とし、コロナ特例による再支給（3か月）は終了
※ 就労自立の意欲を阻害しないよう、再支給までの期間を1年以上空けることとする

その他の見直し

- 児童扶養手当、児童手当等の特定の目的のために支給されている手当等を収入算定から除外
- 求職活動要件について、自営業者等の場合は、一定期間、ハローワークへの求職活動に代え、事業再生のための活動でも可とする
- 「離職・廃業後2年以内」という支給要件について、疾病、負傷等のやむを得ない事情がある場合、当該事情により求職活動が困難な期間を考慮できる取扱いとする（最長4年）

3 実施主体等

- 福祉事務所設置自治体

就労体験・就労訓練先の開拓・マッチングの再編 (マッチング支援担当者設置のモデル事業)

令和5年度当初予算案 545億円の内数 (594億円の内数) ※ ()内は前年度当初予算額

1 事業の目的

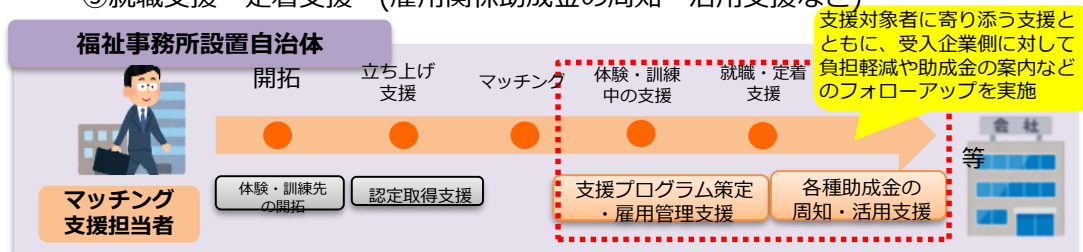
- 生活困窮者の中には、生活リズムが整っていない、社会との関わりに不安を抱えている等の課題を抱え、就労に向けて一定の準備を必要とする者も多いことから、就労に向けた準備として、就労体験や就労訓練を受け入れる場を確保し、支援対象者とその特性に応じた受入先を適切につなげることが重要である。
- こうした就労体験・訓練の受入先の確保等にあたっては、受入企業側の理解と、支援対象者の特性に応じた業務切り出しなどの支援ノウハウが必要となることから、受入先の開拓から支援対象者と受入企業とをマッチングするための事業を実施しているところであるが、
 - ・就労体験・訓練中の支援対象者・受入企業双方に対するフォローアップが不十分であり、受入企業側が対応できていない
 - ・就労体験・訓練先の開拓・マッチングは、就労準備支援事業や認定就労訓練事業など各種事業それぞれの支援員が兼務して担当しているため、支援対象者一人ひとりの特性や企業側の状況を十分に把握した丁寧な支援ができていないことや、それぞれの事業ごとに情報が共有できず支援にばらつきがあることなどが課題となっている。
- そのため、企業開拓から就労体験・訓練の効果的な実施、定着支援までを着実にを行うため、①新たに就労体験・訓練中の利用者・受入企業双方に対するフォローアップ支援を追加するとともに、②利用者の特性と企業側の受入体制を熟知し一貫した支援を行う専門員を配置するためのモデル事業を実施し、就労体験・就労訓練を活用した就労支援の取組の全国展開を検討する。

※令和2年度から令和4年度まで実施の「就労体験・就労訓練先の開拓・マッチング事業」(補助率10/10)について、事業内容を拡充。

2 事業の概要・スキーム

企業開拓から就労体験・訓練の効果的な実施、定着支援までを着実にを行うため、福祉事務所設置自治体等で、支援対象者と受入企業への支援を同時に行うマッチング支援担当者を配置するなどにより、以下の取組を一体的に実施するモデル事業を実施する。

- ①就労体験・就労訓練先の開拓 (支援対象者の特性や地域の人手不足分野に応じた開拓)
- ②事業所に対する受入体制整備支援 (支援対象者の特性に応じた業務切り出しなど)
- ③マッチングの実施 (支援対象者の特性と事業所の特徴を踏まえたマッチング)
- ④就労体験・就労訓練先への支援・負担軽減 (支援プログラムの策定支援や雇用管理支援など)
- ⑤就職支援・定着支援 (雇用関係助成金の周知・活用支援など)



※農業分野等、広域での情報集約・マッチング等が有効と考えられる場合には、都道府県域にマッチング支援機関を設置し、広域で取り組むことも可能。



3 実施主体等

【実施主体】 福祉事務所設置自治体等
【補助率】 10/10

令和3年度事業実績 (交付決定ベース)
就労体験・就労訓練先の開拓・マッチング事業
実施自治体：16都府県 ※令和3年度の事業実施主体は都道府県

生活困窮者自立支援の機能強化事業

新型コロナウイルス感染症セーフティネット強化交付金 59億円の内数
(令和4年度第二次補正予算)

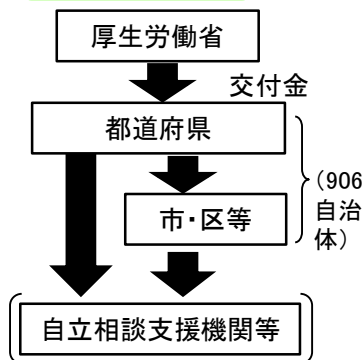
【要旨】

- コロナ禍での物価高騰への対応や、特例貸付の借受人、自立支援金の終了者等へのプッシュ型によるフォローアップ支援を強化するため、柔軟な相談支援を行うための体制強化等を行い、生活困窮者自立支援の機能強化を図る。

事業実施主体

都道府県・市・区等
(福祉事務所設置自治体、
906自治体)

補助の流れ



補助率

- ①～⑦、⑨ 国3/4
⑧ 国10/10

事業内容

各自治体において、コロナ禍における物価高騰への対応や、生活困窮者自立支援金の受給者を含む特例貸付の借受人へのプッシュ型によるフォローアップ支援を強化するため、柔軟な相談支援体制を整備する等、生活困窮者の自立支援に関する必要な機能強化を行うための以下の事業を実施する。

- ① 特例貸付の借受人等への生活再建に向けた相談支援体制(自立相談支援員や家計改善支援員の加配など)の強化
- ② 関係機関と連携した債務整理支援の強化
- ③ 支援策の多様化を目的としたNPO法人や社会福祉法人等との連携強化
- ④ 自立相談支援員等が支援に注力できる環境整備や住居確保給付金の迅速な支給等の支援強化を目的とした事務職員の雇用などによる事務処理体制の強化
- ⑤ 多言語対応のための機器購入、通訳配置等による外国籍の方への生活困窮者自立支援の実施
- ⑥ 各種事業や関係機関との連携強化やオンライン相談を目的としたタブレット端末等のICT整備
- ⑦ 子どもの学習・生活支援事業におけるオンライン支援の強化に係る貸出用タブレットの購入、インターネット回線の設置による遠隔地での学習支援やオンライン相談の実施等
- ⑧ 生活困窮者支援体制を構築するためのプラットフォーム整備
 - ・ 地域の実情に応じた生活困窮者支援の連携体制等を検討するプラットフォームの設置
 - ・ 支援ニーズの増大に対応した地域のNPO法人等に対する活動支援(1団体50万円上限)
- ⑨ その他自治体の創意工夫による自立相談支援等の強化に資する取組の実施

緊急小口資金等の特例貸付の借受人へのフォローアップ支援について（概要）（令和4年10月28日付け 事務連絡）

- 緊急小口資金等の特例貸付については、令和5年1月から償還が開始されること、償還免除の承認を受けた方や償還が困難な方など、特に支援が必要と考えられる借受人に対し、以下のとおり、フォローアップ支援を行う。

1 償還免除を行った借受人

- ・ 自立相談支援機関に借受人の**情報を提供、訪問等のアウトリーチ**による**プッシュ型の積極的なフォローアップ支援**【社協】
- ・ 社協から情報提供を受け、生活困窮者自立支援制度の家計改善支援や就労支援、ハローワークや福祉事務所と連携するなど、今後の生活再建に向けた支援を実施【自立相談支援機関】

2 未応答の借受人

- ・ 償還開始の案内時に償還免除申請を**再案内、個別の郵送や電話等による償還免除のプッシュ型**による申請勧奨【社協】
- ・ その際、**償還に関する相談**を呼びかけ、償還中であっても一定の要件を満たす場合は償還免除を適用できること、**償還猶予**や**少額返済**の方法があることを周知【社協】

3 償還免除に至らないものの償還が困難な借受人

(1) 個々の状況に配慮した償還猶予や少額返済の案内

- ・ 収入減少や不安定就労によって生活が安定しないなど、償還が難しい借受人には償還猶予を適切に案内【社協】
 - ✓ 猶予後の償還可能性を厳密に求めず、**相談時点で償還困難な状況がある場合には積極的に猶予適用**
- ・ 計画どおりの償還が難しい借受人には、**償還計画の変更**や**少額返済**を認める【社協】

(2) 訪問等のアウトリーチによる生活再建に向けた支援

- ・ **訪問等のアウトリーチ**による**プッシュ型支援**により、償還が遅れている借受人の生活状況を把握し、自立相談支援機関等の支援につなぐ【社協】
- ・ 必要に応じ、**借受人の生活状況から償還猶予を行うことが適当である旨の意見を社協に提出**【自立相談支援機関】

4 生活困窮者自立支援金、住居確保給付金の受給者

- ・ 自立支援金の受給終了者に対し、**プッシュ型**で①特例貸付の償還免除・猶予等、②生活にお困りの場合の相談窓口を案内【自立相談支援機関】
- ・ 生活課題等のアセスメントを踏まえた支援や**アウトリーチによる相談支援**【自立相談支援機関】

※「物価高克服・経済再生実現のための経済対策」（R4.10.28閣議決定）に伴う補正予算の関連事業において、**自立相談支援機関によるアウトリーチ等を行うために必要な経費の支援**を盛り込む予定