

(別冊)

社会・援護局関係主管課長会議資料

「新たな生活困窮者自立支援制度について」

平成26年3月3日(月)

社会・援護局 地域福祉課 生活困窮者自立支援室

目 次

	頁
I. 新たな生活困窮者自立支援制度創設の背景	1
II. 生活困窮者自立支援法の成立に至る経緯	2
III. 生活困窮者自立支援法の概要	4
IV. 法施行に向けた平成26年度の取組	
1. 法施行に向けた取組のポイント (対象者の考え方、体制構築に向けたポイント)	8
2. 生活困窮者自立促進支援モデル事業	12
3. 生活困窮者自立支援制度施行円滑化特別対策事業	15
4. 新制度を担う人材の養成	17
5. 生活困窮者自立支援統計システムの構築に向けた調査・設計	23
V. 住宅支援給付事業	24
VI. 法施行に向けた今後のスケジュール	26
VII. 地方自治体への依頼事項	27

[参考資料]

(参考1) 生活困窮者自立支援法	29
(参考2) 生活困窮者自立支援法の公布について（通知）	39
(参考3) 生活困窮者自立支援法の概要等	53
(参考4) 平成25年度補正予算及び平成26年度予算案における 生活困窮者自立支援制度関連予算の概要	71
(参考5) 平成26年度「生活困窮者自立促進支援モデル事業」及び 「生活困窮者自立支援制度施行円滑化特別対策事業」 実施要領	78
(参考6) モデル事業の実施状況調査等の中間とりまとめ 結果	103
(参考7) モデル事業実施自治体の具体的取組事例	128
(参考8) モデル事業実施自治体ブロック会議の実施状況	136
(参考9) その他	138

I. 新たな生活困窮者自立支援制度創設の背景について

現在、生活保護受給者は約 216 万人を超え、とりわけ稼働年齢層の増加が顕著である。また、非正規雇用労働者や年収 200 万円以下の給与所得者も増加しており、生活困窮に至るリスクの高い層が増加している。さらに、生活保護受給世帯のうち、約 25%の世帯主が出身世帯においても生活保護を受給しているという調査結果にも見られるように、いわゆる「貧困の連鎖」も生じている。

こうした中で、厚生労働省においては、平成 21 年のリーマンショックに端を発した雇用・失業情勢の悪化を踏まえ、住宅手当緊急特別措置事業（現在の住宅支援給付事業）や総合支援資金の貸付制度を創設するなど、生活困窮者支援の基盤を整備してきたところである。

こうした取組に加え、一部の地方自治体では、先進的に生活困窮者の自立支援に取り組み、効果を上げている事例も見られる。

しかしながら、いわゆるこうした「第 2 のセーフティネット」は全国で十分に整備されているとは言い難く、先進的な取組は一部の地域に留まっているほか、生活困窮者を包括的に支援する仕組みや、財源が十分ではないなどの課題がある。社会保障制度や労働保険制度といった「第 1 のセーフティネット」では救済できない生活困窮者が増加するとともに、血縁や地縁の希薄化も指摘されており、今日、「第 2 のセーフティネット」を充実・強化することが求められている。

また、我が国においては、少子高齢化の進行等により、既に人口は減少局面に入っており、これに伴い、今後、労働力人口も減少することが見込まれている。こうした中で、稼働能力がありつつも、就労できない者が多数存在することは、活力ある経済社会を維持していく上で、大きな損失である。

以上を踏まえ、全国において、生活困窮者の自立に向けた支援が確実かつ適切に実施されるよう、新たな生活困窮者自立支援制度の創設を企図したものである。

Ⅱ. 生活困窮者自立支援法の成立に至る経緯について

厚生労働省においては、上記のような制度創設の背景を踏まえ、平成 24 年 4 月、社会保障審議会に学識経験者、地方自治体関係者、現場の実践者等からなる「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」を設置した。

特別部会では、現場の実践者等の取組についてヒアリングを行うなど、12 回にわたる審議を経て、平成 25 年 1 月 25 日に報告書を取りまとめられた。

この報告書では、生活保護制度の自立助長機能を高めることと併せて、生活保護に至る前の段階における生活困窮者支援制度の導入を図ることにより、新たな生活支援体系を構築すべきであると提言している。さらに、この新しい生活支援体系は、以下のとおり 4 つの視点に立つとともに、その具体的ななかたちとして、3 つの支援の在り方を提示している。

○ 新しい生活支援体系の 4 つの視点

- ① 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。
- ② 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。
- ③ 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。
- ④ 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があれば是正していく。

○ 新しい生活支援体系の 3 つの具体的ななかたち

- ① 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。
- ② 早期的・継続的な支援：訪問型も含めた早期対応を図る。個々人の段階に応じたサービスが提供されるよう、継続的な支援を行う。
- ③ 分権的・創造的な支援：民間の柔軟で多様な取組が活かされ、国や地方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行う。

なお、平成 24 年 8 月には、社会保障・税一体改革に関連して、持続可能な社会保障制度の確立を図るため、改革の基本的な考え方等を定めた「社会保障制度改革推進法」（平成 24 年法律第 64 号）が成立している。同法附則第 2 条においては、「生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組む」旨が盛り込まれた。

これらを踏まえ、地方自治体等の関係者とも協議を行いつつ、新たな生活支援体系を構築するための法律の検討を進め、平成 25 年 5 月に「生活保護法の一部を改正する法律案」とともに、「生活困窮者自立支援法案」を第 183 回通常国会に提出した。同国会においては、衆議院本会議で可決されたものの、最終的には参議院で審議未了の上、廃案となった。

その後、引き続き生活困窮者の自立の促進が大きな課題であることを踏まえ、同年 10 月に、「生活保護法の一部を改正する法律案」とともに、第 183 回国会に提出したものと同内容の「生活困窮者自立支援法案」を第 185 回臨時国会へと提出した。

同法案は、同国会において審議が進められ、11 月 13 日の参議院本会議での可決後、12 月 6 日には衆議院本会議で可決・成立し、同月 13 日に公布されたものである。

Ⅲ. 生活困窮者自立支援法の概要について【参考1（P29）～3参照】

1. 生活困窮者自立支援法の目的（第1条）

生活困窮者自立支援法は、自立相談支援事業の実施、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する。

2. 生活困窮者の定義（第2条第1項）

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

3. 必須事業の実施（第4条及び第5条）

福祉事務所設置自治体は、以下の事業を必ず実施しなければならない。

なお、自立相談支援事業については、事務の全部又は一部を福祉事務所設置自治体以外の者に委託することが可能。

（1）自立相談支援事業

事業概要	生活困窮者からの相談に応じ、①生活困窮者が抱える課題の評価・分析、②自立に向けたプランの作成、③生活全般にわたる包括的な支援を行うための関係機関との連絡調整等の支援を行う。（第2条第2項）
対象者要件	具体的な所得・資産等の要件は定めない。
国庫負担	3／4（第9条第1項第1号又は第3号）

（2）住居確保給付金

事業概要	離職により住宅を失った又はそのおそれの高い生活困窮者に対し、安定的に就職活動を行うことができるよう、有期で家賃相当額を支給する。（第5条第1項）
対象者要件	※ 現行の住宅支援給付事業の支給要件を基本としつつ、今後、省令等において収入・資産要件等を設定する予定。

	(参考) 住宅支援給付の要件 <ul style="list-style-type: none"> ・収入要件 (東京都区の場合、月収) 単身世帯：13.8万円未満 2人世帯：17.2万円以下 ・資産要件 単身世帯：50万円以下 2人世帯：100万円以下
国庫負担	3 / 4 (第9条第1項第2号又は第4号)

4. 任意事業の実施 (第6条)

福祉事務所設置自治体は、以下の事業を実施することができる。

なお、これらの事業については、事務の全部又は一部を福祉事務所設置自治体以外の者に委託することが可能。

(1) 就労準備支援事業

事業概要	直ちに一般就労が困難な生活困窮者に対して、就労に向けた動機づけや基礎能力の形成を図るため、生活自立、社会自立段階からの訓練等を有期で実施する。(第2条第4項)
対象者要件	※ 今後、省令において、世帯収入が住民税非課税相当以下であることを設定する予定。
国庫補助	2 / 3 (第9条第2項第1号)

(2) 一時生活支援事業

事業概要	住居を持たない生活困窮者に対して、一定期間宿泊場所や委嘱の提供等を行う。(第2条第5項)
対象者要件	※ 今後、省令において、世帯収入が住民税非課税相当以下であることを設定する予定。
国庫補助	2 / 3 (第9条第2項第1号)

(3) 家計相談支援事業

事業概要	家計に課題を抱える生活困窮者に対して、①家計収支等に関する課題の評価・分析、プランの作成、②家計表の作成等を通じた家計管理支援、③必要な場合の貸付のあっせん等の支援を行う。(第2条第6項)
対象者要件	具体的な所得・資産等の要件は定めない。
国庫補助	1 / 2 (第9条第2項第2号)

(4) 学習援助事業

事業概要	生活困窮家庭の子どもに対して、学習の援助等の支援を行う。 (第6条第1項第4号)
対象者要件	※ 地域の実情に応じ、事業実施主体が対象者を設定。
国庫補助	1 / 2 (第9条第2項第2号)

(5) その他事業

事業概要	必須事業及び上記①～④までに掲げる事業のほか、福祉事務所設置自治体は、生活困窮者の自立の促進を図るために必要な事業を実施することができる。(第6条第1項第5号)
対象者要件	※ 地域の実情に応じ、事業実施主体が対象者を設定。
国庫補助	1 / 2 (第9条第2項第2号)

5. 就労訓練事業者の認定 (第10条)

都道府県知事、指定都市市長及び中核市市長は、以下の就労訓練事業を行う事業者について、一定の基準に適合するものを認定する。

事業概要	一般就労が困難な生活困窮者に対して、個々人ごとの就労支援プログラムに基づき、清掃、リサイクル、農作業等の作業機会の提供を通じた訓練等を行い、就労に必要な知識及び能力の向上を図る。
対象者要件	具体的な所得・資産等の要件は定めない(自立相談支援事業において、就労訓練事業の対象とすることが適当であるかどうかを判断する。)
国庫補助	なし ※ 認定事業者による自主事業としての位置付けのため、運営費補助はなし。ただし、今後、本事業の立ち上げ支援や税制優遇等については検討。

6. 施行期日等

(1) 施行期日 (附則第1条)

平成27年4月1日

(2) 検討規定（附則第2条）

法律の施行後3年を目途として、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実施。

(3) 施行前の準備（附則第3条）

就労訓練事業者の認定の手續その他の行為は、施行日前に実施が可能。

IV. 法施行に向けた平成26年度の取組について

1. 法施行に向けた取組のポイント（対象者の考え方、体制構築に向けたポイント）

生活困窮者自立支援法は平成27年度から施行することとしているが、平成26年度は、新制度施行に向けた準備を行う重要な1年である。各地方自治体におかれては、新制度の円滑な施行が図られるよう、制度の背景や趣旨を十分ご理解いただいた上で、特に必須事業である自立相談支援事業や住居確保給付金の実施に遺漏のないよう、万全の準備をお願いしたい。

なお、新制度施行に向け、検討すべきと考えられるポイントを以下に記述するので、これらを踏まえつつ、施行に向けた準備を進めていただきたい。

(1) 生活困窮者自立支援法の対象となる「生活困窮者」の考え方について

- 生活困窮者自立支援法の対象となる「生活困窮者」とは、「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」（法第2条第1項）である。
- その上で、住居確保給付金、就労準備支援事業、一時生活支援事業については、具体的な所得・資産要件を定めることとしているが、自立相談支援事業においては、相談事業の性格上、所得・資産に関する具体的な要件を設けるものではなく、複合的な課題を抱える生活困窮者が「制度の狭間」に陥らないよう、できる限り幅広く対応することが必要である。
 - ※ また、生活困窮者の中には、社会とのつながりが薄れ、自らサービスにアクセスできない者も多いことから、対象者の把握は、アウトリーチも含め早期支援につながるよう配慮することが重要である。
- 法の目的は、生活困窮者の自立の促進を図ることにある。このため、必要な方にその状態に応じた就労支援を行うなど、包括的な支援により支援効果を最大限高めていくことが必要である。一方同時に、支援は生活困窮者の状態に応じて個別に検討するとともに、制度のめざす自立には、経済的な自立のみならず、日常生活における自立や社会生活における自立も含まれることに留意することが必要である。

また、生活困窮者が自立するためには、働く場などを拡大していくことも必要であり、また例えば地域から孤立したままでは、課題の解決は困難となることも考えられることから、新制度では、生活困窮者支援を通じた地域づくりも目標の一つであり、孤立状態の解消などにも配慮することが重要である。

- このように、自立相談支援事業においては、生活困窮者を幅広く受け止め、包括的な支援を行うが、一方で、自立相談支援機関において対応可能な範囲を超えないようにすることが必要である。

この点、生活困窮者への支援は、当該自立相談支援機関のみが担うのではなく、法に定める各種事業、法外の関連事業、インフォーマルな取組などと連携することが重要であり、相談は幅広く受け付けた上でその後の支援については、自立相談支援機関が調整機能を適切に担いつつ、他の適切な支援機関につないでいくことやチームとして支援することが重要である。また、既存の社会資源では生活困窮者の課題に対応できない場合には、地域における関係者との協議を通じて、新たな社会資源を開発していくことが求められる。

- なお、対象者の考え方については、以上のとおりであるが、生活困窮者からの相談を排除することなく対応することを前提に、とりわけ制度の立ち上げ当初においては、地域の実情に応じ、より重点的に対応する者を設定することは可能である。

(2) 生活困窮者支援の体制構築に向けたポイント

生活困窮者自立支援法に基づく生活困窮者支援の体制整備に当たっては、以下の5つの検討課題について、地域における社会資源の状況等を踏まえつつ、十分な検討の上、段階的かつ着実に進めていくことが重要である。

検討課題1：法の趣旨の理解

- 新制度は、我が国の経済社会の構造的変化を踏まえ、生活保護の手前の段階にある生活困窮者の自立を支援する仕組み。
- 制度運営における目標は、
 - ・生活困窮者の自立と尊厳の確保
 - ・生活困窮者支援を通じた地域づくり
- その具体的なすがた（特徴）は、
 - ・包括的な支援
 - ・個別的な支援
 - ・早期的な支援
 - ・継続的な支援
 - ・分権的・創造的な支援
- こうした制度の理念を十分理解した上で体制整備を行うことが必要。
- 対象者は、
 - ・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（学習支援事業を除き生活保護受給者以外の生活困窮者（※））

- ・ その上で、上記理念に照らし、複合的な課題を抱える生活困窮者を幅広く受け止める。

※ モデル事業においては、生活保護受給の有無に関わらず事業の対象としている。法施行後は生活困窮者自立支援制度と生活保護制度が一体的に運用できるよう、国において検討。

検討課題2：庁内体制の構築

- 主管部局の決定は、法の趣旨に即した包括的な支援を行うことができる体制を構築しつつ、支援効果を最大限高めるという観点から検討。

※ モデル事業においては、生活保護、地域福祉、商工労働、市民生活等の担当課が主管課となっている。また、新しい部署を設置するなどの体制を検討している地方自治体もある。

- こうした観点から、福祉部局内のみで検討するのではなく、全庁的に検討することが望ましい。

- いずれの部局が担当するにしても、関係部局と緊密に連携することが必要であり、部局横断的な体制を設定。

※ 連携が必要となる関係部局の例：福祉関係課（保護担当、地域福祉担当のほか、高齢福祉、障害福祉、児童福祉の各担当）、保健医療関係課、住宅関係課、商工労働関係課、教育委員会・教育関係課、税務課、保険・年金関係課、水道課、市民生活関係課、人権担当課

- また、対象者の早期把握のため、税・保険料や公共料金の担当と連携し、気になる生活困窮者が自立相談支援事業につながるよう紹介ルールを設定。

検討課題3：実施方法の検討

- 各事業は、直営方式も委託方式も可能。地域の実情や当該地方自治体の体制整備に関する長期構想に応じて戦略的に検討。

- 自立相談支援事業については、新しい相談窓口を創設することも可能なほか、福祉事務所、地域包括支援センター、障害相談支援事業所、消費者相談窓口等既存の相談窓口の機能拡大によることも考えられ、幅広い候補から検討。

※ 既存相談窓口の機能拡大は、サービスの集約化により利用者の利便性に寄与。

- 自立相談支援事業を委託する場合は、
 - ・ 包括的な支援が可能であるか
 - ・ 就労に向けた支援が期待できるか、逆に支援内容が就労支援に偏らないかなどに特に留意。真に実効性のある委託先を慎重に検討。
- 包括的な支援を可能とするため、一つの法人のみならずいくつかの法人が自立相談支援事業を担えるよう、委託方法を工夫するという事も考えられる。
- 委託の場合であっても、いわゆる「丸投げ」とならないようにする。行政には支援決定や支援調整会議への参画が求められる点や、不足する社会資源の強化・開発には行政が主導的な役割を担う必要があることに留意。

検討課題4：関係機関との連携体制の確保

- 自立相談支援事業は、就労準備支援事業や家計相談支援事業などの法定事業のほか、法外のさまざまな制度・機関を上手に活用して、包括的な支援を展開。（自立相談支援事業がすべて抱え込むのではない。行政においては、生活困窮者自立支援制度と他の福祉雇用分野のさまざまな取組と政策協調を図る。）
- 自立相談支援事業の運営機関、福祉事務所、ハローワークの3者は特に緊密に連携する体制を構築。
- そのほか、例えば、学校や教育委員会、地域若者サポートステーション、ひきこもり地域支援センター、社会福祉協議会、障害者相談支援事業所、地域包括支援センター、消費生活相談窓口、更生保護施設、商工会議所等、多岐にわたる関係機関との連携体制を一つひとつ着実に構築。
- 民生委員や自治会、ボランティアといったインフォーマル部門も、生活困窮者の発見や見守りには重要であり、ネットワークを構築。

検討課題5：協議の場の設定

- 包括的な支援体制、ネットワークを構築するには時間も要するが、まずその第一歩として、関係者が協議する場を設定。
 - ・ まずは庁内のプロジェクトチームの立ち上げ
 - ・ その後、外部を含む中核となる関係者が集まる場を設定。体制整備の進展に応じ、徐々にメンバーの拡充も検討。
- 外部関係者も集まる協議の場については、まずは既存の協議会の活用から検討。
- このような「協議の場」が制度施行後には、支援調整会議として機能することも考えられる。

2. 生活困窮者自立促進支援モデル事業【参考4（P71～）参照】

(1) 平成26年度の進め方について

「生活困窮者自立促進支援モデル事業」については、新たな生活困窮者自立支援制度の施行に向け、各種支援を試行的に実践するとともに、地域の体制整備を行うことを目的として、今年度のセーフティネット支援対策等事業費補助金に約30億円を新規計上したものであり、今年度においては68か所の地方自治体で実施していただいているところである。

平成26年度においては、制度施行に向け、地域の体制整備を加速する必要があることから、その実施箇所数を大幅に拡充するため、平成25年度補正予算において緊急雇用創出事業臨時特例交付金（住まい対策拡充等支援事業分）520億円の内数として115億円を確保したものである。

本モデル事業の執行方針については、既にお示ししているとおり（下記参照）であるので、各地方自治体におかれては、こうした趣旨をご理解いただいた上で、積極的な取組をお願いしたい。なお、平成26年度における本モデル事業の実施要領については、今年度の実施要領を一部修正の上、緊急雇用創出事業臨時特例基金（住まい対策拡充等支援事業分）管理運営要領の別紙4として、お示ししているところであるので、本モデル事業を実施する地方自治体におかれては、これに従い、適正な事業運営を確保していただきたい。

【参考5（P78～）参照】

また、本モデル事業を実施する地方自治体には、今後、課題の整理等のため、必要な調査への協力などをお願いすることになるので、特段の御配慮をお願いしたい。（後述Ⅶ参照）

平成26年度における生活困窮者自立促進支援モデル事業の執行方針

1. 実施主体

- ・ 福祉事務所を設置する市町村又は都道府県

2. 財源

- ・ 緊急雇用創出事業臨時特例基金（住まい対策拡充等支援事業分）115億円

3. 事業内容

- ・ 福祉事務所を設置する市町村又は都道府県は、①の事業を行うことに加え、地域の実情を踏まえて②～⑤までの事業を選択して実施する。
 - ・ ただし、都道府県が行う場合については、③の事業のみを行うことも可能である。
- ① 自立相談支援モデル事業（必須事業）
 - ② 就労準備支援モデル事業
 - ③ 就労訓練推進モデル事業
 - ④ 家計相談支援モデル事業
 - ⑤ 学習支援その他の生活困窮者自立支援事業

4. 補助の対象となる事業

- ・ 福祉事務所を設置する市町村又は都道府県が平成 26 年度に行う事業（平成 25 年度中に行う準備経費を含む。）であって、厚生労働大臣と協議を行ったもの。

5. 補助基準額

- ・ 以下を基準額とし、これにより難い特別の事情がある場合は厚生労働大臣に協議を行うものとする。（ただし、基準額以内の自治体を優先的に採択することとする。）
- ① 事業実施自治体の人口が 5 万人未満の自治体：2,000 万円以内
 - ② 事業実施自治体の人口が 5 万人以上 30 万人未満の自治体：4,000 万円以内
 - ③ 事業実施自治体の人口が 30 万人以上 50 万人未満の自治体：6,000 万円以内
 - ④ 事業実施自治体の人口が 50 万人以上の自治体：8,000 万円以内
- ※ 当該基準額は 12 か月の実施期間を想定しているものであるため、実際の実施予定期間がこれに満たない場合は、当該実施予定期間を勘案して協議を行うこと。
- ※ 人口については、自治体内全域の人口とし、平成 25 年 4 月 1 日現在を基準とすること。

6. 補助対象経費

- ・ 給料、職員手当等、報酬、共済費、報償費、旅費、賃金、需用費（消耗品費、燃料費、印刷製本費、修繕費、食糧費）、使用料、賃貸料、役務費（通信運搬費、保険料、手数料）、委託費、備品購入費（価格 30 万円以上の備品を除く）、負担金、補助金

また、本モデル事業に係る予算の執行に当たっては、以下に該当する地方自治体について、まずは今年度内に所要額を各都道府県に配分することとしているので、基金条例の改正、予算への計上等所要の準備をお願いしたい。

- ① 平成25年度に既にモデル事業を実施（68地方自治体）しており、平成26年度においても引き続き継続してモデル事業を実施する地方自治体
- ② 平成26年4月から6月末までの間に新規にモデル事業を実施する予定であり、地方自治体における平成26年度当初予算に、事業実施に必要な予算を計上することとしている地方自治体

なお、来年度7月以降にモデル事業を実施を希望する地方自治体の取扱いについては、追ってお示ししたい。

（2）平成25年度の実施状況について【参考6（P103）～7参照】

今年度における本モデル事業の実施状況や成果等については、各地方自治体のご協力の下、以下のとおり社会福祉推進事業による調査・研究事業とも連携を図りつつ、把握に努めているところである。

平成25年度における生活困窮者自立支援制度関連の調査・研究事業

- 生活困窮者自立促進支援モデル事業における成果分析に関する調査
- 相談支援機関設置・運営指針の作成に関する調査
- 新たな相談支援事業の実施・運営に関する調査・研究事業
- 生活困窮者の就労支援に関する研究事業
- 家計相談支援の効果的な事業運営を行うためのマニュアル策定に関する調査研究
- 子ども・若者の生活困窮支援に関する研究事業
- 新たな生活困窮者支援制度のモデル計画作成及び自治体職員研修事業 等

これらの調査・研究事業では、事業の実施形態や相談者の属性、支援によりみられた個人の状況の変化や地方自治体における取組事例等の情報を収集しており、これらの結果については、制度施行に向け、自立相談支援機関等の設置・運営指針の作成など、運用面での検討に活かしていくこととしている。

(3) 平成25年度モデル事業担当者ブロック会議の開催結果について

【参考8 (P136～) 参照】

今年度においては、本モデル事業の進捗状況を把握するとともに、実施方法等について地方自治体間で情報共有・意見交換を行う場として、「モデル事業担当者ブロック会議」を全国6ブロックで各3回実施してきたところである。

ブロック会議では、各地方自治体における体制構築に向けた取組の進捗状況の確認を行うとともに、対象者の考え方やその把握方法、関係機関との具体的な連携方法など、地方自治体が直面している諸課題について活発な意見交換を行った。

また、こうした意見交換を行う中で、モデル事業の実施に当たって参考となる取組事例を収集し、これらについて地方自治体へ情報提供してきたところである。

今後、ブロック会議でいただいたご意見も踏まえながら、制度の詳細について引き続き検討を進めていくこととしている。

なお、来年度におけるブロック会議の取扱いについては、後述のⅦ参照のこと。

3. 生活困窮者自立支援制度施行円滑化特別対策事業【参考4 (P75) 参照】

「生活困窮者自立支援制度施行円滑化特別対策事業」については、新制度の実施主体となる福祉事務所設置自治体（900地方自治体）において、地域における生活困窮者や社会資源の実態把握、利用手続等に係る事務処理体制の整備など、制度施行に向け、一時的に発生する自治体の事務を支援することを目的として、今般、新規に創設することとしたものである。

本事業については、平成25年度補正予算において緊急雇用創出事業臨時特例交付金（住まい対策拡充等支援事業分）520億円の内数として50億円を確保したものである。

本事業の執行方針についても、既にお示ししているとおり（下記参照）であるので、各地方自治体におかれては、こうした趣旨をご理解いただいた上で、本事業を積極的にご活用いただきたい。なお、本事業の実施要領については、緊急雇用創出事業臨時特例基金（住まい対策拡充等支援事業分）管理運営要領の別紙5として、お示ししているところであるので、本事業を実施する地方自治体におかれては、こ

れに従い、適正な事業運営を確保していただきたい。【参考5（P101）参照】

平成 26 年度における生活困窮者自立支援制度施行円滑化特別対策事業の執行方針

1. 実施主体

- ・ 福祉事務所を設置する市町村又は都道府県

2. 財源

- ・ 緊急雇用創出事業臨時特例基金（住まい対策拡充等支援事業分）50 億円

3. 事業内容

- ・ 福祉事務所を設置する市町村又は都道府県は、以下の事業の全部又は一部を実施する。
 - ①関係団体との連絡会議の開催等庁内・庁外の連携体制を構築するための事業
 - ②制度の説明パンフレットの作成等新制度の普及・啓発を図るための事業
 - ③地域における生活困窮者の実態把握のための調査・研究を行う事業
 - ④施行準備に係る事務負担の増加に対応した臨時雇用職員を配置する事業
 - ⑤中間的就労事業者の参入促進を図るための事業
 - ⑥その他上記以外で施行準備のために新たに必要となる費用に対応するための事業

4. 補助の対象となる事業

- ・ 福祉事務所を設置する市町村又は都道府県が平成 26 年度に行う事業（平成 25 年度中に行う準備経費を含む。）であって、厚生労働大臣と協議を行ったもの。

5. 補助基準額

- ・ 以下の基準額の範囲内とする。
 - ①事業実施自治体の人口が 5 万人未満の自治体：150 万円以内
 - ②事業実施自治体の人口が 5 万人以上 10 万人未満の自治体：200 万円以内
 - ③事業実施自治体の人口が 10 万人以上 30 万人未満の自治体：400 万円以内
 - ④事業実施自治体の人口が 30 万人以上 50 万人未満の自治体：600 万円以内
 - ⑤事業実施自治体の人口が 50 万人以上 70 万人未満の自治体：800 万円以内
 - ⑥事業実施自治体の人口が 70 万人以上 100 万人未満の自治体：1,000 万円以内
 - ⑦ 事業実施自治体の人口が 100 万人以上の自治体：1,200 万円以内※ 人口については、自治体内全域の人口とし、平成 25 年 4 月 1 日現在を基準とすること。

6. 補助対象経費

- ・ 給料、職員手当等、報酬、共済費、報償費、旅費、賃金、需用費（消耗品費、燃料費、印刷製本費、修繕費、食糧費）、使用料、賃貸料、役務費（通信運搬費、保険料、手数料）、委託費、備品購入費（価格 30 万円以上の備品を除く）、負担金、補助金

なお、本事業の実施に係る経費については、実施を希望する全地方自治体について、年度内に所要額を各都道府県に配分することとしているので、この点についても、基金条例の改正、予算への計上等所要の準備をお願いしたい。

4. 新制度を担う人材の養成【参考 4（P76）参照】

（1）自立相談支援事業を担う人材の養成について

自立相談支援事業の実施に当たっては、多様で複合的な課題を有する生活困窮者に対し、包括的かつ継続的な支援が適切に行えるよう、十分な専門性を有する支援員（主任相談支援員、相談支援員、就労支援員）を養成していくことが重要である。

このため、平成26年度から当分の間、国において直接、計画的に養成研修を行うこととし、平成26年度予算案においては、当該養成研修の実施に必要な費用として約4,000万円を計上しているところである。なお、国が行う養成研修の実施状況を踏まえつつ、一定期間経過後は、都道府県単位で実施することについて、検討していくこととしている。

平成26年度に実施する養成研修は、自立相談支援事業に従事する主任相談支援員、相談支援員、就労支援員の3職種、それぞれを対象として実施することとし、各職種に求められる資質を高めることができるよう、専門的かつ実践的な研修内容とすることを検討している。

自立相談支援事業に従事する各支援員は、原則として養成研修を受講する必要があると考えているが、新制度施行段階においては、研修を受講していない場合であっても業務に従事することができるよう、一定の経過措置を講ずる予定である。

また、主任相談支援員については、自立相談支援機関の相談業務全般のマネジメントや、他の支援員の指導・育成、支援困難ケースへの対応等の高度な相談支援技術が求められることから、養成研修の受講に加え、一定の資格又は実務経験を必要とすることを検討している。この点についても、新制度施行段階で要件を満たしていない場合であっても業務に従事することができるよう、一定の経過措置を講ずることを検討している。

なお、平成26年度に実施する養成研修の実施方法等については、現段階において、以下の「自立相談支援事業従事者養成研修事業実施要綱（案）」のとおり検討を進めているところであるので、ご了解願いたい。本養成研修の具体的な開催日程や募集時期等の詳細については、追ってお示しする。

自立相談支援事業従事者養成研修事業実施要綱（案）

1. 目的

生活困窮者の自立を促進するため、生活困窮者が抱える多様で複合的な課題の評価・分析、自立支援計画（以下「プラン」という。）の策定、プランに基づく各サービスの提供をはじめ、地域の関係機関とのネットワーク構築、社会資源の活用・開発等を行うため、相談及び就労支援等の援助技術を習得することにより、自立相談支援事業に従事する者の資質の確保・向上を図ることを目的とする。

2. 実施主体

養成研修事業の実施主体は、国とする。

なお、養成研修事業は公募手続きを経た上で適当な団体に委託して実施する。

3. 実施内容

(1) 主任相談支援員養成研修

ア. 研修対象者

平成 26 年度生活困窮者自立促進支援モデル事業の自立相談支援モデル事業において主任相談支援員として配置されている者（今後、配置しようとする者も含む。）

なお、今回の対象者の選定に当たっては、平成 27 年 4 月時点で以下の①から③までのいずれかに該当する者であることを考慮の上、検討すること。

- ① 社会福祉士、精神保健福祉士、保健師として保健、医療、福祉、就労、教育等の分野における業務に5年以上従事している者であり、かつ、生活

- 困窮者への相談支援業務その他の相談支援業務に3年以上従事している者
- ② 生活困窮者への相談支援業務その他の相談支援業務に5年以上従事している者
- ③ 相談支援業務に準ずる業務として、実施主体である地方自治体の長が認めた業務に5年以上従事している者

イ. 日程

平成26年7月から8月までの間で開催を予定。

ウ. 研修内容

共通カリキュラム及び主任相談支援員養成研修カリキュラムに基づき、指定のテキストを使用した養成研修を受講するものとする。

(2) 相談支援員養成研修

ア. 研修対象者

平成26年度生活困窮者自立促進支援モデル事業の自立相談支援モデル事業において相談支援員として配置されている者（今後、配置しようとする者も含む。）

なお、対象者の選定に当たっては、相談支援業務に従事している者（従事していた者も含む。）など、生活困窮者への相談支援を適切に行うことができる人材であることを考慮の上、検討すること。

イ. 日程

平成26年9月から10月までの間で開催を予定。

ウ. 研修内容

共通カリキュラム及び相談支援員養成研修カリキュラムに基づき、指定のテキストを使用した養成研修を受講するものとする。

(3) 就労支援員養成研修

ア. 研修対象者

平成26年度生活困窮者自立促進支援モデル事業の自立相談支援モデル事業において就労支援員として配置されている者（今後、配置しようとする者も含む。）

なお、対象者の選定に当たっては、キャリアコンサルタント、産業カウンセラー等の資格を有する者や就労支援業務に従事している者（従事していた者も含む。）など、生活困窮者への就労支援を適切に行うことができる人材であることを考慮の上、検討すること。

イ. 日程

平成26年11月から12月までの間で開催を予定。

ウ. 研修内容

共通カリキュラム及び就労支援員養成研修カリキュラムに基づき、指定のテキストを使用した養成研修を受講するものとする。

4. 実施時間数

各研修について、それぞれ6日間（42時間）とする。

なお、前期（3日）と後期（3日）に分けて実施することを想定している。

5. 受講者数

各研修について、それぞれ240名程度を定員とする。

6. 修了証書の交付等

研修事業受託団体は、研修修了者に対して、研修修了番号、研修修了年月日、修了者の氏名等必要事項を記載した修了証書を交付するものとする。

7. 費用負担

各研修の参加に必要な費用のうち、旅費については、生活困窮者自立促進支援モデル事業の対象経費として補助することができるものとする。なお、各研修に必要な教材費等は受講者の負担とする。

このほか、就労準備支援事業や家計相談支援事業等についても、今後、人材養成の在り方について検討していくこととしている。

（2）自立相談支援事業従事者養成研修カリキュラム（案）について

自立相談支援従事者養成研修のカリキュラムについては、共通カリキュラムに加え、主任相談支援員、相談支援員、就労支援員それぞれの個別カリキュラムを受講する体系とすることを検討している。それぞれのカリキュラムの内容については、現時点において、以下のとおり検討しているので、ご了承ください。

① 共通カリキュラム

科目	目標	形式・時間数
生活困窮者支援の基本的な考え方について	生活困窮者自立支援制度創設の背景及び制度の概要、生活困窮者支援の理念について理解する。	講義：1.5時間
生活困窮者自立支援制度における自立相談支援事業の重要性について	自立相談支援事業の目的、機能、支援の流れ、各支援員の役割について理解する。	講義：2時間
	各支援員に求められる倫理や基本姿勢について理解する。	講義：1.5時間 演習：2時間

生活困窮者支援に必要なと考えられる視点について	対象者の特性を踏まえた支援のあり方や、健康・保健、権利擁護、個人情報保護など支援に必要なと考えられる視点について理解する。	講義：1.5時間 演習：2時間
生活困窮者支援における社会資源の活用と連携・協働について	生活困窮者支援に関係する各制度・施策やその他の社会資源の活用、それらとの連携・協働の目的とその方法について理解する。	講義：1.5時間 演習：2時間
相談支援の展開について	生活困窮者の自立支援計画について、基本的な考え方等について理解する。	講義：1.5時間 演習：2時間
就労支援の実施方法について	生活困窮者の就労支援について、基本的な考え方等について理解する。	講義：1.5時間 演習：2時間

※計 21 時間（講義 11 時間、演習 10 時間）

② 主任相談支援員養成研修カリキュラム

科目	目標	形式・時間数
職員の資質向上と職場（組織）づくりについて	職員の育成・教育について学習するとともに、スーパービジョンの手法等、主任相談支援員に求められる役割について十分に理解する。	講義：3時間 演習：4時間
	高度な相談支援（支援困難ケースへの対応）について、具体的な支援の考え方やその手法について理解する。	講義：1時間 演習：2時間
生活困窮者支援を通じた地域づくりについて	生活困窮者支援を通じた地域づくりの考え方を学習するとともに、地域の関係機関・関係者との協働・連携のあり方について理解する。	講義：2時間 演習：2時間
	地域の社会資源の状況把握、地域に不足する社会資源の開発等の考え方やその手法について理解する。	講義：3時間 演習：4時間

※21 時間（講義 9 時間、演習 12 時間）

③ 相談支援員養成研修カリキュラム

科目	目標	形式・時間数
相談支援の展開について	生活困窮者の一連の相談支援プロセス（対象者の把握・アウトリーチ、相談受付（利用申込）アセスメント、自立支援計画の策定、支援サービスの提供、モニタリング、自立支援計画の評価、支援の終結、支援調整会議等）についての考え方やその手法について理解を深めるとともに、プロセスの各段階における基礎的な援助技術を習得する。	講義：6時間 演習：8時間
	上記の講義や演習を踏まえ、事例を通じて、具体的な支援の考え方や手法についてより理解を深める。	演習：7時間 ※演習のまとめに係る講義の時間も含む。

※21時間（講義6時間、演習15時間）

④ 就労支援員養成研修カリキュラム

科目	目標	形式・時間数
就労支援の実施方法について	生活困窮者に対する就労支援の意義や重要性、就労支援に必要とされる基本的な知識等について学習するとともに、生活困窮者の就労支援に係る相談の進め方や、ハローワーク・協力企業等との連携について理解する。	講義：6時間 演習：8時間
	上記の講義や演習を踏まえ、事例を通じて、具体的な支援の考え方や手法についてより理解を深める。	演習：7時間 ※演習のまとめに係る講義の時間も含む。

※21時間（講義6時間、演習15時間）

(3) 養成研修実施に当たっての留意事項

平成26年度における養成研修の実施に当たって、当該年度に生活困窮者自立促進支援モデル事業を実施する地方自治体におかれては、今後、養成研修の対象者の推薦をお願いする予定である。

また、養成研修事業を受託する団体が作成する修了者名簿については、今後、自立相談支援事業の各支援員の配置に必要な研修受講履歴の確認や受講者本人からの問い合わせ等に速やかに対応することが必要であることから、養成研修修了後に各地方自治体において管理することを検討しているので、その際は必要なご協力をお願いしたい。

5. 生活困窮者自立支援統計システムの構築に向けた調査・設計

【参考4（P77）参照】

「生活困窮者自立支援統計システム」については、自立相談支援事業において実施することとなるアセスメント・プラン情報のデータベース化を図るとともに、全国的な制度の実施状況を円滑かつ迅速に把握し、生活困窮者の適切な支援や事業の評価に資するよう、これを統計処理することを目的として、政府共通プラットフォーム上に構築することを検討しているところである。

平成26年度においては、当該システムの構築に向けた調査・設計を行うため、平成26年度予算案に約2,800万円を計上している。

当該システムの詳細については、来年度に行う調査・設計に係る検討状況を踏まえ、随時情報提供をしていくこととしているので、ご了知願いたい。

なお、現段階では、当該システムは、全国統一的な運用が行えるよう、国が一括して開発することを検討していくこととしている。

V. 住宅支援給付事業について

住宅支援給付事業は、離職等により住宅を喪失した者等が住まいを確保し、安心して就職活動ができるよう、家賃に充てるための費用を支給するとともに、各実施主体に配置されている住宅確保・就労支援員が一定の就労支援を併せて行う事業である。

平成 25 年度においては、就労支援機能をさらに強化するため、支給要件や就職活動条件を見直したところである。なお、本事業を創設した平成 21 年 10 月以降の実績は以下のとおりとなっている。

【住宅支援給付（住宅手当）実績】

平成 25 年 11 月末現在

実績	支給決定件数 (新規決定分)	常用就職者数※	常用就職者率
平成21年度	19,741	1,546	7.8%
平成22年度	37,151	15,525	41.8%
平成23年度	24,161	13,176	54.5%
平成24年度	19,382	11,344	58.5%
平成25年度	8,016	6,227	77.7%
計	108,451	47,818	

※ 東日本大震災の被災等により、平成 23 年 3 月～5 月の間、一部市については、含まれていない。

※ 常用就職者数：雇用契約において、期間の定めがない又は 6 か月以上の雇用期間が定められているもの。

平成 26 年度における本事業の取扱いについては、平成 25 年度補正予算により、緊急雇用創出事業臨時特例基金（住まい対策拡充等支援事業分）の実施期限を延長したところであり、今年度と同内容の事業として引き続き継続することとしている。

本事業は、毎年度着実に就職率を延ばしており、生活保護に至らないためのセーフティネットとして一定の効果を発揮している一方で、支給決定件数は減少傾向を示しているところである。このため、平成 26 年度においても、引き続き、ハローワークや社会福祉協議会との一層の連携を図るとともに、改めて地域住民に対する周知徹底を図り、本事業のより効果的な利用促進に取り組んでいただくようお願いしたい。

また、平成 27 年度以降については、生活困窮者自立支援法に基づく住居確保給付金として恒久制度化され、福祉事務所設置自治体を実施しなければならない必須事業

として位置付けられることとなる。新制度においては、自立相談支援事業により、個々の生活困窮者の状況を適切に把握した上で、住居確保給付金の支給に加え、就労準備支援事業や家計相談支援事業など、他の事業による必要な支援も併せて行うこととしている。これにより、さらに包括的な支援が可能となるものであり、一層効果的な自立促進が期待できるものである。

住居確保給付金の支給要件や手続方法など、制度の詳細については、今後、関係機関と調整しつつ、検討していくこととしている。各地方自治体には、これらの検討に当たって、制度の実効性と適正な運用が確保されるよう、実態把握等へのご協力をお願いする予定である。また、各地方自治体におかれては、円滑な制度移行のため、制度施行後の体制の在り方等について必要な検討をお願いしたい。

VI. 法施行に向けた今後のスケジュールについて

生活困窮者自立支援法の施行に向け、現段階で想定している主なスケジュールは以下のとおりであるので、ご了解願いたい。

事項	平成26年 4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	平成27年 1月	2月	3月
政省令等				政省令・告示(案)、 各事業のガイドライン、 行政事務のマニュアル (仮称)(2次案)作成				最終案提示(政省令・ 告示、関係通知、行政 事務のマニュアル (仮称))		政省令・ 告示公布	関係通知発出	
予算等	H27予算検討(国庫基準、交付税)			H27予算要求				H27予算内示				交付要綱 発出
全国 自治体		都道府県による取組 (年数回の会議等)				全国担当者 会議①		全国担当者 会議②		全国部局長 会議		全国課長 会議
				施行準備進捗調査(各事業の実施意向調査含む)【年数回】								
モデル事業 実施自治体	モデル事業 自治体説明会 【4/24、25】											
	帳票に基づく支援実績の回収【毎月】											
				モデル事業開始時調査					モデル事業終了時調査			
人材養成	研修カリキュラム 提示	研修テキスト 完成		主任相談支援員研修 (前期・後期)		相談支援員研修 (前期・後期)		就労支援員研修 (前期・後期)				
その他	法に基づく各事業の在り方の 調査研究											

※ 現段階のイメージであり、今後変更があり得る。

なお、平成26年度にモデル事業を実施する地方自治体を対象に、4月24日(木)及び25日(金)に平成26年度モデル事業担当者連絡会議の開催を予定しているが、来年度におけるモデル事業実施自治体は相当数に上がることが予想されることから、同内容の説明を2回行う方向で検討(開催場所は厚生労働省講堂で調整中)している。会議の詳細については、決まり次第、追って連絡するので、モデル事業の実施を希望する地方自治体におかれては、まずは日程の確保をお願いしたい。

VII. 地方自治体への依頼事項について

平成26年度は、平成27年4月の新制度施行に向けた準備期間として重要な1年であることから、厚生労働省においては、施行準備段階における諸課題を把握・整理し、地方自治体ともこれらを共有しつつ、施行準備事務をバックアップしていくこととしている。

このため、現段階において、以下の取組を行うことを検討しているので、地方自治体におかれては、こうした趣旨をご理解いただいた上で、各種取組へのご協力に特段のご配慮をいただきたい。

なお、これらの詳細については、後日改めてお示ししたい。

(1) 地方自治体の施行準備状況の進捗の把握

新制度の施行後は、福祉事務所設置自治体においては、自立相談支援事業等の一部の事業の実施が義務付けられることとなり、平成27年4月1日の段階で自立相談支援事業の相談窓口を開所していること等が必須となる。このため、地方自治体における自立相談支援事業等の実施に向けた施行準備状況について、その進捗を定期的に把握するとともに、これらの結果を全国で共有することとしたい。

(2) 新制度施行段階における各種事業の実施意向・実施方法の把握

新制度の運営に必要な予算等の検討に資するため、以下の内容等を把握する。

- ① 自立相談支援事業の実施方法についての意向（直営・委託の別、単独実施・市と町村等による共同実施の別、実施地域の考え方等）
- ② 任意事業実施の意向の有無
- ③ 任意事業の実施方法についての意向（直営・委託の別、単独実施・市と町村等による共同実施の別、実施地域の考え方等）

(3) 都道府県における取組について

今年度においては、生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施状況等を地方自治体間で共有するため、国においてモデル事業担当者ブロック会議を実施したところであるが、平成26年度においては、モデル事業実施自治体は相当数に上ることが予想されることから、ブロック会議形式での情報共有・意見交換は困難であると考えている。

しかしながら、新たな制度を構築する必要があることから、施行に向け、地方自治体間での情報共有・意見交換を活発に行うことは重要であることから、平成26年度においては、各都道府県において、モデル事業を実施していない地方自治体も含め、担当者間の情報共有等が図られるよう、特段の取組をお願いしたい。なお、これには、以下のような取組があると考えられる。

- ① 定期的な都道府県主催の担当者会議の開催
- ② 好事例、各種様式、Q&Aなどの収集・作成・提供

特に、町村が都道府県から権限の委譲を受け、他の市町村との共同実施を検討する場合や都道府県と市とで圏域内の同一法人に委託する場合、現在、都道府県がモデル事業を実施している場合などには様々な調整が必要と考えられ、早めの対応が必要と考えられる。

なお、制度の施行に向けた全国会議については、9月～10月、12月末、2月～3月に開催することを検討しており、上記①の会議の開催を検討するに当たっては、これらも参考としつつ、複数回会議を行うなど、可能な限り丁寧な取組をお願いしたい。

また、会議の開催・参加費用については、生活困窮者自立支援制度施行円滑化特別対策事業を活用して差し支えないものと考えている。