

# 生活困窮者自立支援制度について

平成27年7月

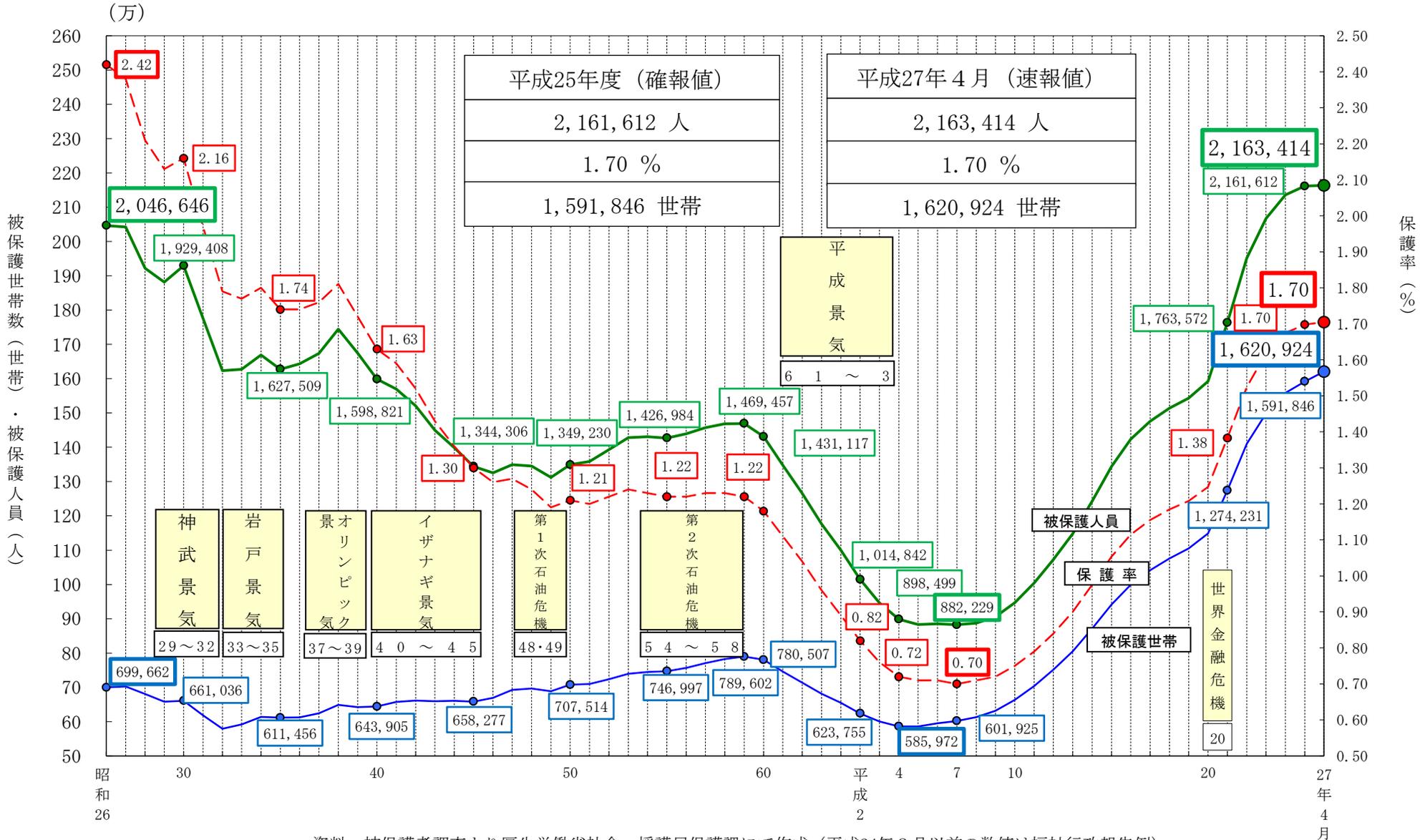
厚生労働省社会・援護局地域福祉課  
生活困窮者自立支援室

生活困窮者自立支援制度ホームページ(厚生労働省)

<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000059425.html>

# 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移

生活保護受給者数は約216万人であり、平成23年に過去最高を更新して以降増加傾向が続いている。



資料：被保護者調査より厚生労働省社会・援護局保護課にて作成（平成24年3月以前の数値は福祉行政報告例）

# 世帯類型別の保護世帯数と構成割合の推移

リーマンショック後、特に稼働年齢層と考えられる「その他の世帯」の割合が大きく増加した。また、高齢化により「高齢者世帯」が増加傾向にある。

## ◆平成19年度

	被保護世帯 総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者 世帯	その他の 世帯
世帯数	1,102,945	497,665	92,910	401,087	111,282
構成割合 (%)	100.0	45.1	8.4	36.4	10.1

資料：福祉行政報告例（注：保護停止中の世帯は含まない。）



## ◆平成27年4月（概数）

	被保護世帯 総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者 世帯	その他の 世帯
世帯数	1,613,400	792,209	104,241	442,006	274,944
構成割合 (%)	100.0	49.1	6.5	27.4	17.0

資料：被保護者調査（注：保護停止中の世帯は含まない。）

### 世帯類型の定義

高齢者世帯：男女とも65歳以上(平成17年3月以前は、男65歳以上、女60歳以上)の者のみで構成されている世帯か、これらに18歳未満の者が加わった世帯

母子世帯：死別、離別、生死不明及び未婚等により、現に配偶者がいない65歳未満

(平成17年3月以前は、18歳以上60歳未満)の女子と18歳未満のその子(養子を含む。)のみで構成されている世帯

障害者世帯：世帯主が障害者加算を受けているか、障害・知的障害等の心身上の障害のため働けない者である世帯

傷病者世帯：世帯主が入院(介護老人保健施設入所を含む。)しているか、在宅患者加算を受けている世帯、若しくは世帯主が傷病のため働けない者である世帯

その他の世帯：上記以外の世帯

(参考)

その他の世帯のうち、年齢階級別にみた世帯人員の構成割合

・20～29歳：5.4%

・50歳以上：54.0%

(平成25年)

# 新たな生活困窮者自立支援制度の主な対象者

- 生活保護受給者や生活困窮に至るリスクの高い層の増加を踏まえ、生活保護に至る前の自立支援策の強化を図るとともに、生活保護から脱却した人が再び生活保護に頼ることのないようにすることが必要であり、生活保護制度の見直しと生活困窮者対策の一体実施が不可欠。

## 【主な対象者】

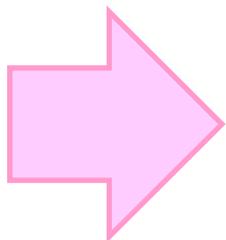
現在生活保護を受給していないが、生活保護に至る可能性のある者で、自立が見込まれる者

- ・ 福祉事務所来訪者のうち生活保護に至らない者は、高齢者等も含め年間約40万人（平成23年度推計値）  
（参考：その他生活困窮者の増加等）
  - ・ 非正規雇用労働者 平成12年：26.0% →平成25年：36.7%
  - ・ 年収200万円以下の給与所得者 平成12年：18.4% →平成25年：24.1%
  - ・ 高校中退者：約6.0万人（平成25年度）、中高不登校：約15.1万人（平成25年度）
  - ・ ニート：約60万人（平成25年度）、引きこもり：約26万世帯（平成18年度厚労科研調査の推計値）
  - ・ 生活保護受給世帯のうち、約25%（母子世帯においては、約41%）の世帯主が出身世帯も生活保護を受給。（関西国際大学道中隆教授による某市での平成19年度の調査研究結果）
  - ・ 大卒者の貧困率が7.7%であるのに対し、高卒者では14.7%、高校中退者を含む中卒者では28.2%

# これまでの生活困窮者支援の状況

## 【これまでの支援】

- 自治体とハローワークが一体となった就労支援（平成17年度から実施）
  - ・ 生活保護受給者等就労自立促進事業 【実績】就職率61.2%（平成25年度）
- 自治体独自の多様な就労支援
  - ・ 生活保護受給者に対し、民間団体や地域と連携し、生活訓練・社会訓練・技術習得訓練を一体的に実施（横浜市）  
【実績】就労率 60.4%（平成23年10月～平成24年3月）
- 居住の確保
  - ・ 住宅支援給付（平成26年度までの時限措置）の支給（平成21年度第1次補正予算等において措置、緊急雇用創出事業臨時特例基金として実施） 【実績】常用就職率 75.4%（平成25年度）
- 貸付・家計相談
  - ・ グリーンコープ生協においては、きめの細かい生活相談に併せて貸付を実施  
【実績】平成23年度末までの貸倒率 0.97%
- 子ども・若者への学習支援、養育支援、居場所づくり、就労支援
  - ・ 被保護世帯の中学生及びその保護者等を対象に進学の助言等を行うとともに、学生ボランティアによる学習支援を実施（埼玉県）  
【実績】参加者の高校進学率 97.0%（平成23年度）（参考）被保護世帯全体:89.5%
  - ・ 地域若者サポートステーションによる就労支援（平成18年度から実施）  
【実績】就職等進路決定者数 19,702人（平成25年度）



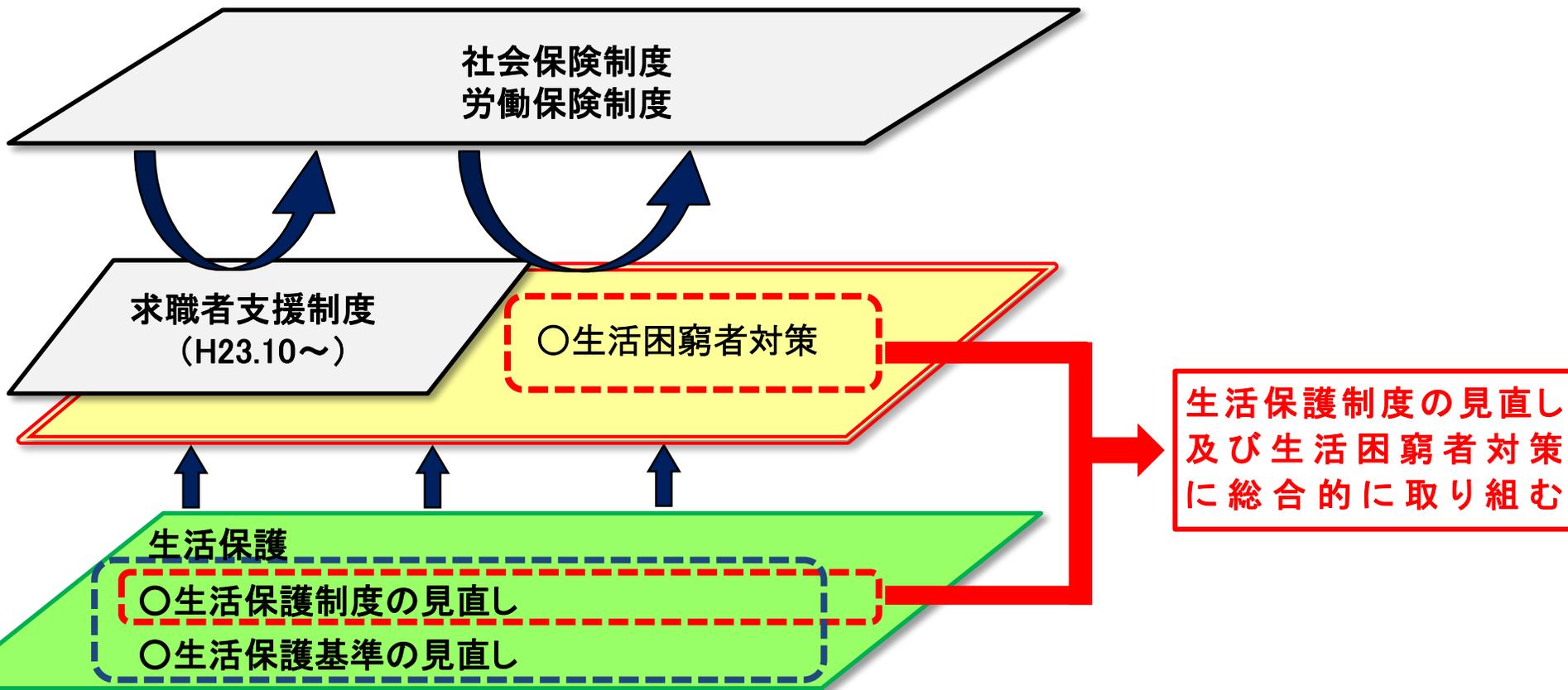
## 【指摘されている課題】

- 一部の自治体のみの実施
- 各分野をバラバラに実施
- 早期に支援につなぐ仕組みが欠如

# 生活保護制度の見直しと新たな生活困窮者対策の全体像

生活保護制度の見直し及び生活困窮者対策に総合的に取り組むとともに、生活保護基準の見直しを行う。

【第1のネット】  
【第2のネット】  
【第3のネット】



## 【社会保障制度改革推進法】(平成24年法律第64号) 抜粋

(生活保護制度の見直し)

附則第二条 政府は、生活保護制度に関し、次に掲げる措置その他必要な見直しを行うものとする。

- 一 不正な手段により保護を受けた者等への厳格な対処、生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行うこと。
- 二 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み、保護を受けている世帯に属する子どもが成人になった後に再び保護を受けることを余儀なくされることを防止するための支援の拡充を図るとともに、就労が困難でない者に関し、就労が困難な者とは別途の支援策の構築、正当な理由なく就労しない場合に厳格に対処する措置等を検討すること。

# 生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）について

生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、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支援を行うための所要の措置を講ずる。

## 法律の概要

### 1. 自立相談支援事業の実施及び住居確保給付金の支給（必須事業）

- 福祉事務所設置自治体は、「自立相談支援事業」（就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等）を実施する。
  - ※ 自治体直営のほか、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等への委託も可能（他の事業も同様）。
- 福祉事務所設置自治体は、離職により住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当の「住居確保給付金」（有期）を支給する。

### 2. 就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施（任意事業）

- 福祉事務所設置自治体は、以下の事業を行うことができる。
  - ・ 就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施する「就労準備支援事業」
  - ・ 住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供等を行う「一時生活支援事業」
  - ・ 家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等を行う「家計相談支援事業」
  - ・ 生活困窮家庭の子どもへの「学習支援事業」その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業

### 3. 都道府県知事等による就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の認定

- 都道府県知事、政令市長、中核市長は、事業者が、生活困窮者に対し、就労の機会の提供を行うとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行う事業を実施する場合、その申請に基づき「一定の基準に該当する事業であることを認定」する。

### 4. 費用

- 自立相談支援事業、住居確保給付金：国庫負担3／4
- 就労準備支援事業、一時生活支援事業：国庫補助2／3
- 家計相談支援事業、学習支援事業その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業：国庫補助1／2

施行期日

平成27年4月1日

# 生活困窮者自立支援制度の理念

※以下に掲げた制度の意義、めざす目標、具体的な支援のかたちは、いずれも本制度の「理念」とされている。

## 1. 制度の意義

本制度は、生活保護に至っていない生活困窮者に対する「第2のセーフティネット」を全国的に拡充し、包括的な支援体系を創設するもの。

## 2. 制度のめざす目標

### (1)生活困窮者の自立と尊厳の確保

- ・本制度では、本人の内面からわき起こる意欲や想いが主役となり、支援員がこれに寄り添って支援する。
- ・本人の自己選択、自己決定を基本に、経済的自立のみならず日常生活自立や社会生活自立など本人の状態に応じた自立を支援する。
- ・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、尊厳の確保に特に配慮する。

### (2)生活困窮者支援を通じた地域づくり

- ・生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークを構築し、包括的な支援策を用意するとともに、働く場や参加する場を広げていく。(既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく。)
- ・生活困窮者が社会とのつながりを実感しなければ主体的な参加に向かうことは難しい。「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域を構築する。

## 3. 新しい生活困窮者支援のかたち

- (1)包括的な支援...生活困窮者の課題は多様で複合的である。「制度の狭間」に陥らないよう、広く受け止め、就労の課題、心身の不調、家計の問題、家族問題などの多様な課題に対応する。
- (2)個別的な支援...生活困窮者に対する適切なアセスメントを通じて、個々人の状況に応じた適切な支援を実施する。
- (3)早期的な支援...真に困窮している人ほどSOSを発することが難しい。「待ちの姿勢」ではなく早期に生活困窮者を把握し、課題がより深刻になる前に問題解決を図る。
- (4)継続的な支援...自立を無理に急がせるのではなく、本人の段階に合わせて、切れ目なく継続的に支援を提供する。
- (5)分権的・創造的な支援...主役は地域であり、国と自治体、官と民、民と民が協働し、地域の支援体制を創造する。

# 対象者の考え方について

※ 平成25年12月10日付「新たな生活困窮者自立支援制度に関する質疑応答集」問1（抜粋）

問1 生活困窮者については、法案上「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」とされているが、その具体的な範囲如何。自治体間で取扱いに差が生じないよう明確に示すべき。

（回答）

- 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。（※ただし、モデル事業においては、生活保護受給者も含めて対応することとしている。）
- 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、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。
- いずれにしても、対象者の具体像については、モデル事業の実施状況等も踏まえ、引き続きできる限りお示ししていきたいと考えている。

## 新法に基づく事業と生活保護法に基づく事業の関係

- 生活保護法は、現に保護を受けている者(法第6条第1項)、現に保護を受けているとしないにもかかわらず、保護を必要とする状態にある者(法第6条第2項)が対象。
- 生活困窮者自立支援法は、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)が対象(要保護者以外の生活困窮者)。  
 ※ ただし、子どもの学習支援事業については、生活保護受給家庭の子どもも、将来最低限度の生活を維持できなくなるおそれがあることから、新法の対象。
- 新法に基づく事業と生活保護法に基づく事業が連携して、連続的な支援を行うことが重要。また、自立相談支援事業において、生活保護が必要な場合には、確実に生活保護につなぐ。

新法に基づく事業	生活保護法に基づく事業
生活困窮者自立相談支援事業	被保護者就労支援事業(第55条の6)
生活困窮者就労準備支援事業	被保護者就労準備支援事業(第27条の2に基づく予算事業)
生活困窮者家計相談支援事業	(個々の状況に応じケースワーカーが支援)
生活困窮者の子どもの学習支援事業 その他の自立促進事業	生活保護受給者の子どもへの学習支援については、 新法の対象
生活困窮者住居確保給付金	(住宅扶助)
生活困窮者一時生活支援事業 ※一定の住居を持たない者への宿泊場所供与等	(生活扶助、住宅扶助)

# 新たな生活困窮者自立支援制度

## 包括的な相談支援

### ◆自立相談支援事業

#### 〈対個人〉

・訪問支援等(アウトリーチ)も含め、生活保護に至る前の段階から早期に支援

・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

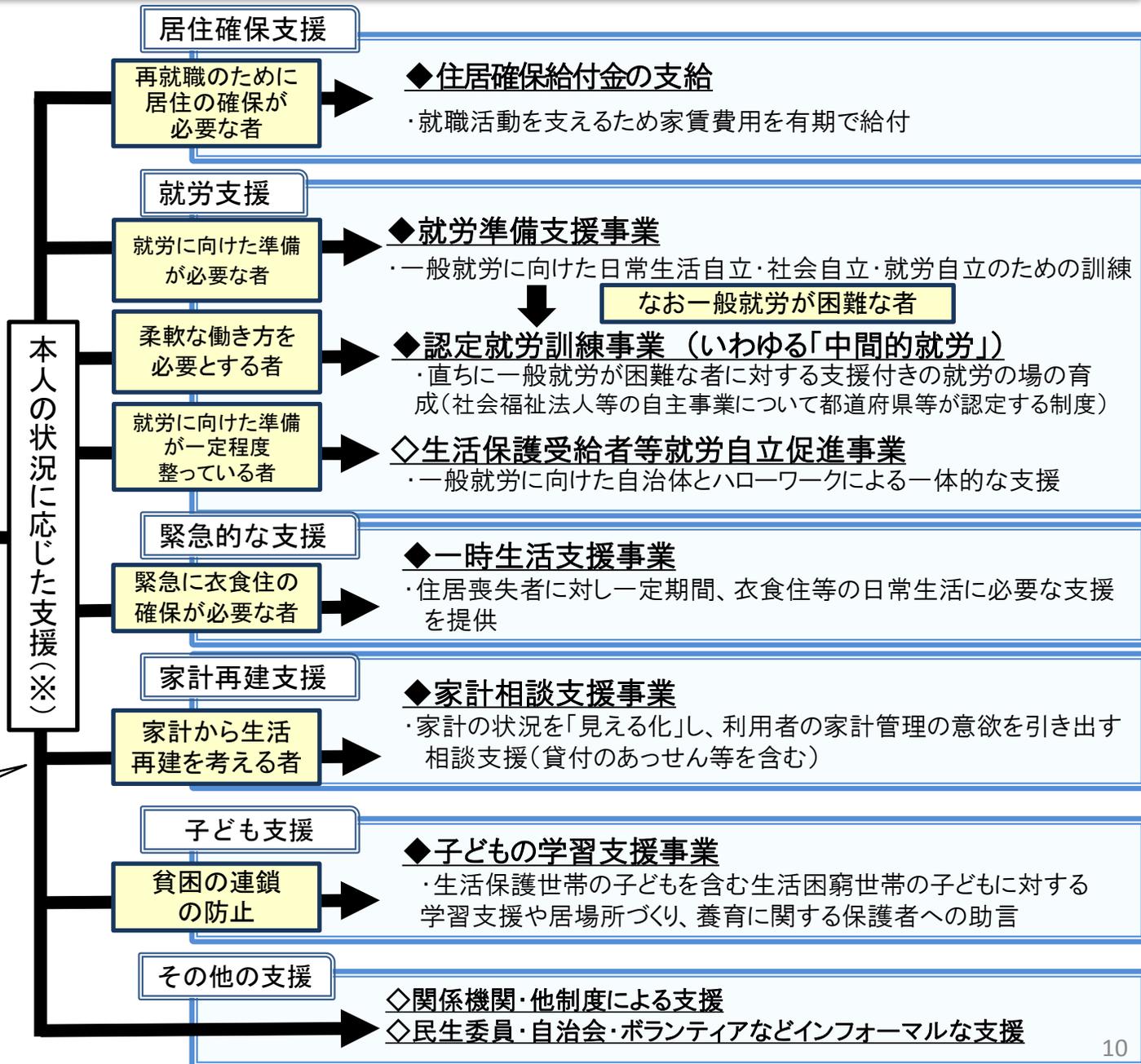
・一人ひとりの状況に応じ自立に向けた支援計画(自立支援計画)を作成

#### 〈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

基本は、自立に向けた人的支援を包括的に提供

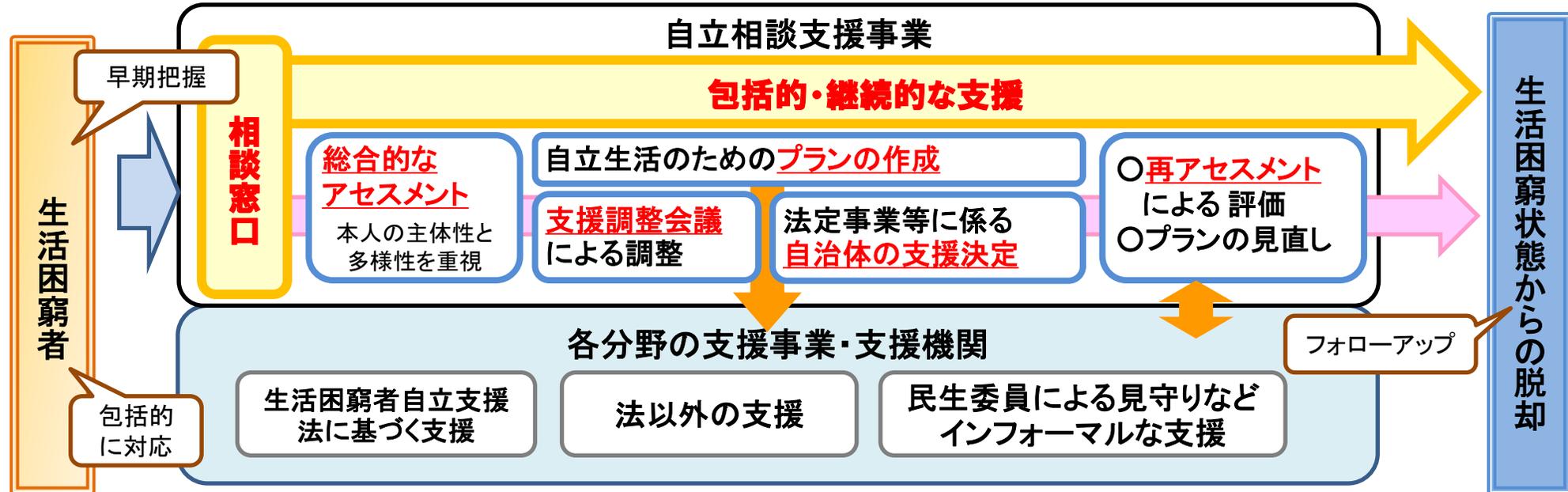
※ 右記は、法に規定する支援(◆)を中心に記載しているが、これ以外に様々な支援(◇)があることに留意



# 自立相談支援事業について

## 事業の概要

- 福祉事務所設置自治体が直営又は委託により自立相談支援事業を実施。
  - ※ 委託の場合は、自治体は受託機関と連携して制度を運営。自治体は支援調整会議に参画し、支援決定を行うほか、社会資源の開発を担う。
- 自立相談支援事業は、生活困窮者からの相談を受け、
  - ① 生活困窮者の抱えている課題を評価・分析(アセスメント)し、そのニーズを把握
  - ② ニーズに応じた支援が計画的かつ継続的に行われるよう、自立支援計画を策定
  - ③ 自立支援計画に基づく各種支援が包括的に行われるよう、関係機関との連絡調整を実施等の業務を行う。



## 期待される効果

- 生活保護に至る前の段階から早期に支援を行うことにより、生活困窮状態からの早期自立を支援。
- 生活困窮者に対する相談支援機能の充実により、福祉事務所の負担軽減とともに、社会資源の活性化、地域全体の負担軽減が可能に。

## 自立相談支援事業の体制について

- 自立相談支援機関において、以下の3職種を配置することを基本とする。
- ※ 各職種には主に以下のような役割が求められるが、自治体の規模等によっては、相談支援員が就労支援員を兼務することなども可能である。しかしながら、それぞれの役割に縛られ過ぎるのではなく柔軟に対応することも重要である。

職種	主な役割
主任相談支援員	<ul style="list-style-type: none"> <li>○相談支援業務のマネジメント                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・支援の内容及び進捗状況の確認、助言、指導</li> <li>・スーパービジョン（職員の育成）</li> </ul> </li> <li>○高度な相談支援（支援困難事例への対応等）</li> <li>○地域への働きかけ                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・社会資源の開拓・連携</li> <li>・地域住民への普及・啓発活動</li> </ul> </li> </ul>
相談支援員	<ul style="list-style-type: none"> <li>○相談支援全般                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・アセスメント、プランの作成、支援調整会議の開催等一連の相談支援プロセスの実施、記録の管理、訪問支援等（アウトリーチ）</li> </ul> </li> <li>○個別的・継続的・包括的な支援の実施</li> <li>○社会資源その他の情報の活用と連携</li> </ul>
就労支援員	<ul style="list-style-type: none"> <li>○就労意欲の喚起を含む福祉面での支援</li> <li>○担当者制によるハローワークへの同行訪問</li> <li>○キャリア・コンサルティング</li> <li>○履歴書の作成指導</li> <li>○面接対策</li> <li>○個別求人開拓</li> <li>○就労後のフォローアップ等</li> </ul>

# 住居確保給付金について

## 目的

○ 離職等により経済的に困窮し、住居を失った又はそのおそれがある者に対し、住居確保給付金を支給することにより、安定した住居の確保と就労自立を図る。

※ 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）事業として平成21年10月から行われている住宅支援給付事業（平成26年度末までの事業）を制度化。

## 住居確保給付金の概要

### ➤ 支給対象者

- 申請日において65歳未満であって、離職等後2年以内の者
- 離職等の前に世帯の生計を主として維持していたこと
- ハローワークに求職の申し込みをしていること
- 国の雇用施策による給付等を受けていないこと

### ➤ 支給要件

- ①収入要件：申請月の世帯収入合計額が、基準額（市町村民税均等割が非課税となる収入額の1/12）＋家賃額以下であること。家賃額は、住宅扶助特別基準額が上限。  
（東京都1級地の場合）単身世帯：13.8万円、2人世帯：19.4万円、3人世帯：24.1万円
- ②資産要件：申請時の世帯の預貯金合計額が、基準額×6（ただし100万円を超えない額）以下であること。  
（東京都1級地の場合）単身世帯：50.4万円、2人世帯：78万円、3人世帯：100万円
- ③就職活動要件：ハローワークでの月2回以上の職業相談、自治体での月4回以上の面接支援等

### ➤ 支給額

賃貸住宅の家賃額（上限額は住宅扶助特別基準額）（東京都1級地の場合 単身世帯：53,700円、2人世帯：64,000円）

➤ 支給期間 原則3か月間（就職活動を誠実にしている場合は3か月延長可能（最長9か月まで））

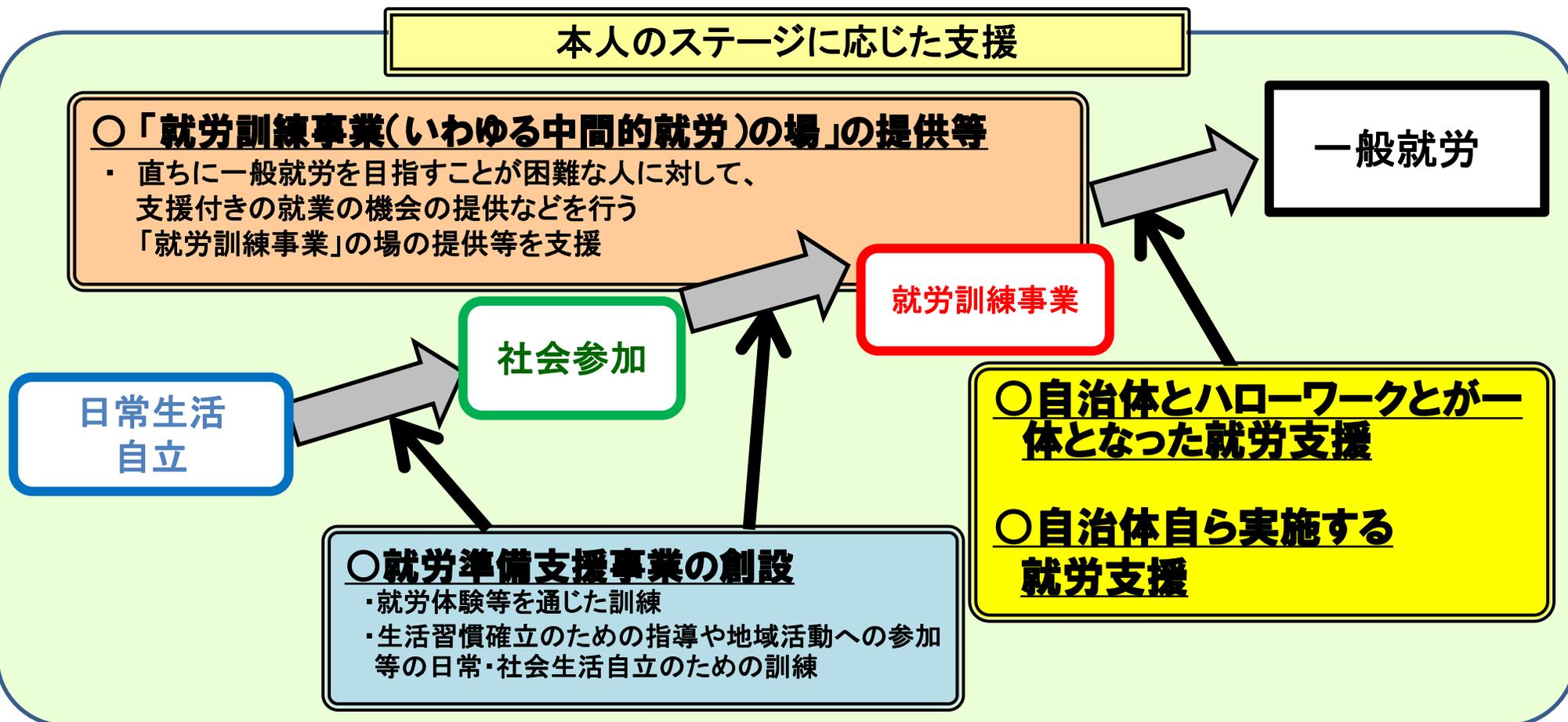
## 期待される効果



- 有期の代理納付という仕組みの中で生活保護に至らないためのセーフティネットとして、効果を発揮。
- 自立相談支援事業や就労準備支援事業との組み合わせにより更なる効果を目指す。

# 就労に向けた支援の充実・強化

◎ 就労準備支援事業の創設、就労訓練事業の場の提供の推進等により、本人のステージに応じたきめ細かな支援策を実施する。



法により、これまで支援が十分されてこなかった層への就労支援が充実する。各種就労支援は、生活困窮者の多くが自尊感情や自己有用感を喪失し、次のステップに向かうことができなくなっている状況にあることを踏まえ、その回復・醸成を図りながら行う。

# 生活困窮者の状態に応じた就労支援

対象者の状態	支援主体・事業	支援内容
1. 自主的な求職活動により就労が見込まれる者	ハローワークの一般職業紹介	一般的な職業相談・職業紹介 ※公共職業訓練、求職者支援制度も利用。
2. 就労に向けた準備が一定程度整っているが、個別の支援により就労が見込まれる者	生活保護受給者等就労自立促進事業 ※自立相談支援事業の就労支援員とハローワークの担当者によるチーム支援	(ハローワーク) 担当者制によるキャリア・コンサルティング、職業相談・職業紹介、公的職業訓練による能力開発、個別求人開拓、就労後のフォローアップ 等  (自立相談支援事業の就労支援員) 対象者の選定、ハローワークへの支援要請等
3. 2の者と比較すると就労に向けた準備が不足しているが、ある程度時間をかけて個別の支援を行うことで就労が見込まれる者	自立相談支援事業の就労支援員	就労意欲の喚起を含む福祉面での支援とともに、担当者制によるハローワークへの同行訪問、キャリア・コンサルティング、履歴書の作成指導、面接対策、個別求人開拓、就労後のフォローアップ 等
4. 生活リズムが崩れている、社会との関わりに不安がある、就労意欲が低いなどの理由で、就労に向けた準備が整っていない者	就労準備支援事業 ※自立相談支援事業の就労支援員が、ボランティア、就労体験などの場を提供することもあり得る (就労準備支援事業に比べ簡素・軽微なものを想定)	就労に向けた準備としての基礎能力の形成からの支援を、計画的かつ一貫して実施
5. 就労への移行のため柔軟な働き方をする必要のある者	就労訓練事業（中間的就労）	支援付きの就労・訓練の場の提供 ※自立相談支援事業の就労支援員は、就労訓練事業者の開拓を実施。

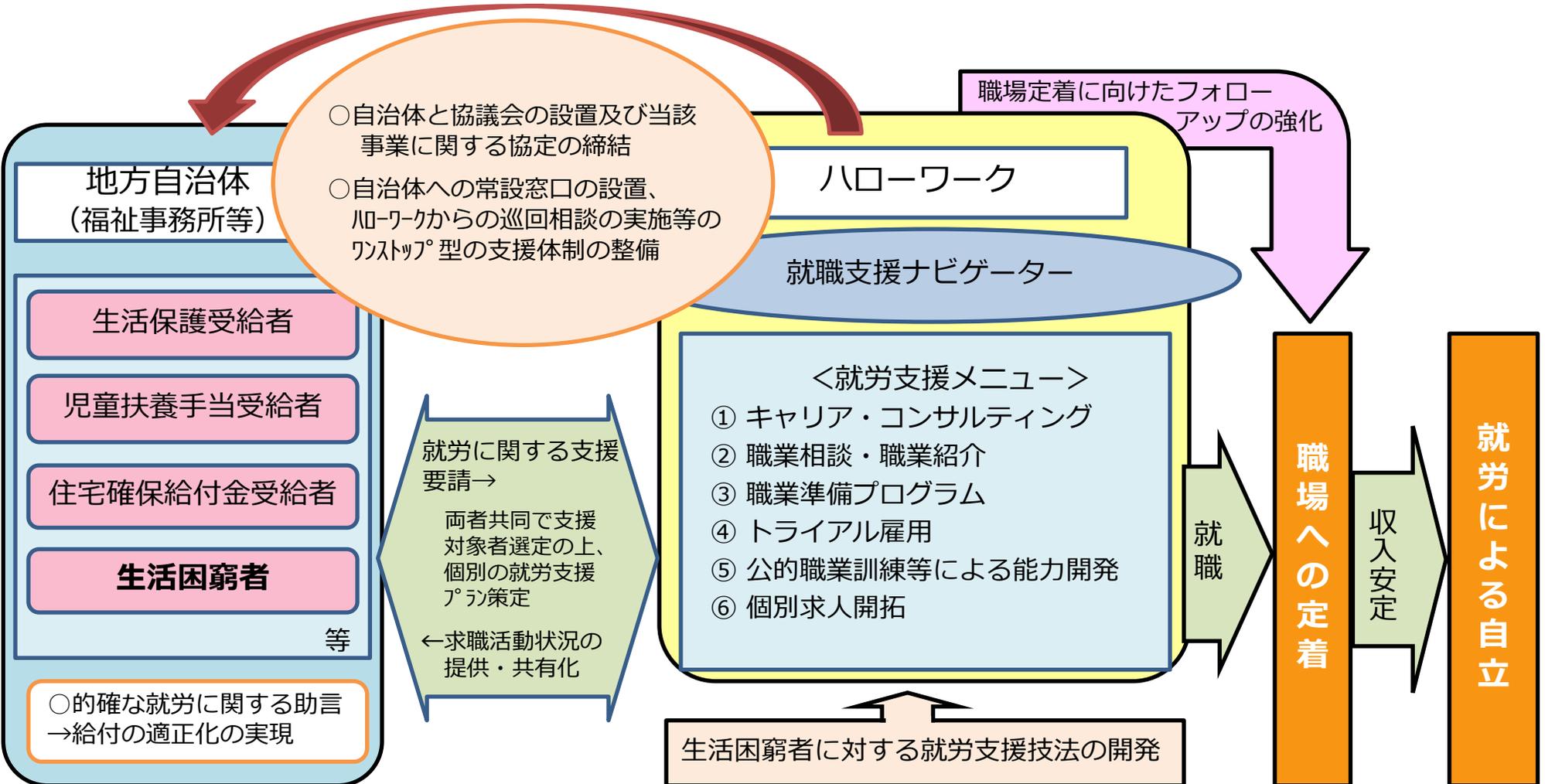
※ 自立相談支援事業の就労支援員は、上記のほか、利用者の状態の定期的・継続的な確認を行う。

また、就労意欲が希薄等の理由により就労準備支援事業の利用に至らない者に対する就労意欲の喚起、セミナーの開催等必要な就労支援を実施。

# 生活保護受給者等就労自立促進事業の推進

労働局・ハローワークと地方自治体との協定等に基づく連携を基盤に、生活保護受給者等の就労促進を図る「福祉から就労」支援事業を発展的に解消の上、平成25年度から新たに生活保護受給者等就労自立促進事業を実施。

さらに、平成27年度は、生活困窮者自立支援法が施行されることから、地方自治体にハローワークの常設窓口を増設する等、両機関が一体となった就労支援を推進することにより、支援対象者の就労による自立を促進する。



# 就労準備支援事業について

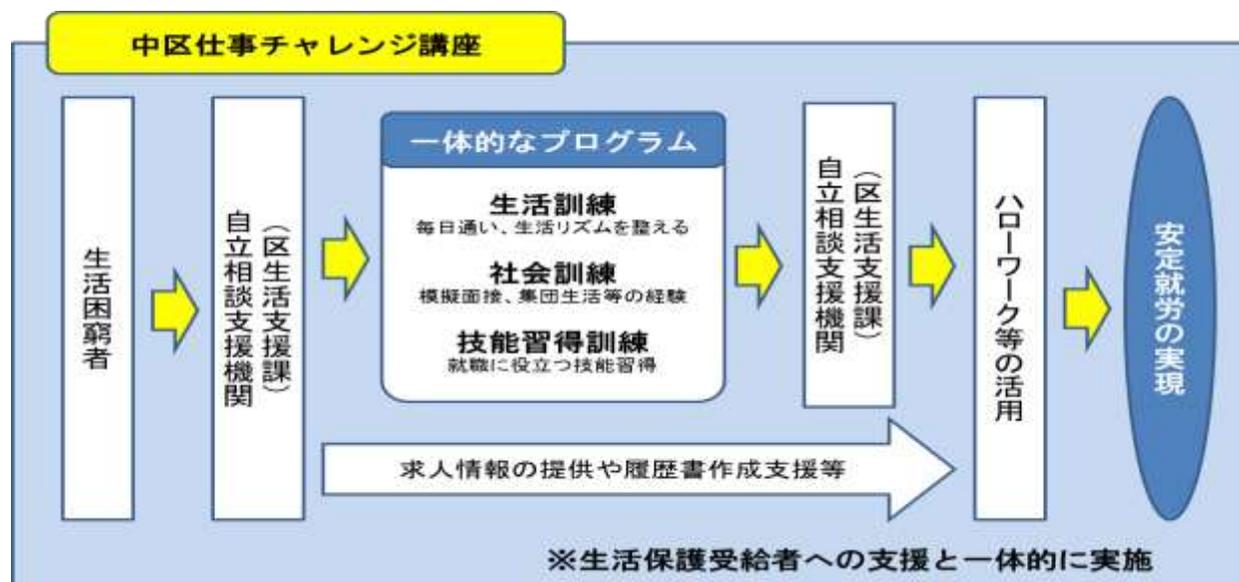
## 事業の概要

- 一般就労に従事する準備としての基礎能力の形成を、計画的かつ一貫して支援する事業(就労準備支援事業)を創設。
- 福祉事務所設置自治体の事業(社会福祉法人等へ委託可)。最長で1年の有期の支援を実施。
- 生活習慣形成のための指導・訓練(日常生活自立)、就労の前段階として必要な社会的能力の習得(社会生活自立)、事業所での就労体験の場の提供や、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(就労自立)の3段階。事業の形式は、通所によるものや合宿によるもの等を想定。

## 支援のイメージ【横浜市】

### 横浜市における就労準備支援事業 (中区仕事チャレンジ講座)

- 平成23年10月から、中区生活支援課で新たな就労支援プログラムを開始(当初は、生活保護受給者に対する就労意欲喚起事業として実施)。
- 民間団体や地域と連携し、生活訓練、社会訓練、技能習得訓練の3つを一体的なプログラムとして実施。
- 平成27年1月現在、289人が受講し、うち248人が修了。(その後の就労支援で156人が就職。就労率63%)



## 期待される効果

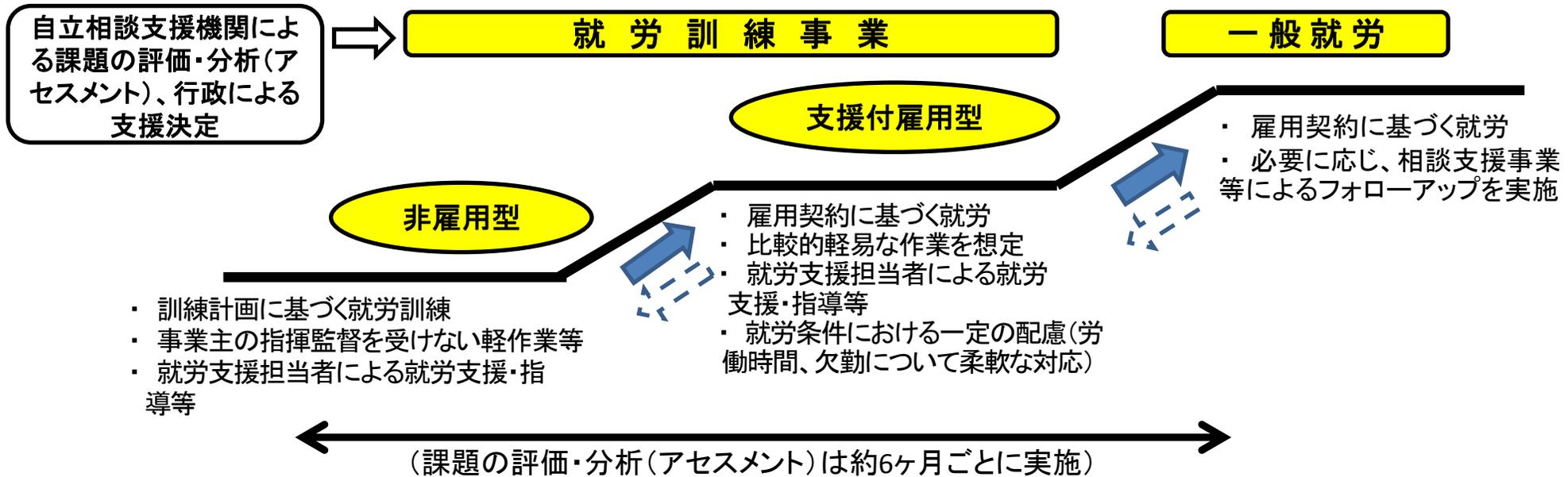
- 生活習慣の形成等、個人の状況に応じた支援を行うことで、一般就労に就くための基礎的な能力の習得が可能となる。

# 就労訓練事業（いわゆる中間的就労）の推進について

## 事業の概要

- 社会福祉法人、消費生活協同組合、NPO法人、営利企業等の自主事業として実施。対象者の状態等に応じた就労の機会（清掃、リサイクル、農作業等）の提供と併せ、個々人の就労支援プログラムに基づき、就労支援担当者による一般就労に向けた支援を実施。
- 対象者としては、就労準備のための支援を受けても一般雇用への移行ができない者等を想定。
- 事業実施に際し、都道府県等が事業を認定する仕組み。
- 立上げ時の初期経費の助成、税制優遇、優先発注、研修によるノウハウの提供等を総合的に実施。

## 支援のイメージ



## 期待される効果

- 個人の状況に応じた支援を行うことで、一般就労や求職活動を行うための動機付け・準備が可能となる。

# 生活保護受給者・生活困窮者の就労の促進に関する協議会の開催について

## 1 開催趣旨

- 昨年12月に改正・制定された生活保護法及び生活困窮者自立支援法により、今後、様々な形で生活保護受給者や生活困窮者に対する就労支援が強化されるが、これらが実効性を上げるためには、地域において、民間事業者の協力を欠かすことはできない。
- また、就労訓練事業、いわゆる中間的就労については、今後、その担い手を確保することが急務である。
- そこで、各自治体で来年度の制度施行に向けた準備が今後更に本格化する中で、民間事業者に制度への積極的な協力を要請するため、今般の協議会を開催した(8月21日に厚生労働省にて開催)。

## 2 参加者

### 【事業者団体(参加者)】

- ・全国社会福祉協議会(高井副会長)
  - ・全国社会福祉法人経営者協議会(武居副会長)
  - ・全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会(小田切副委員長)
  - ・全国社会就労センター協議会(阿由葉会長)
  - ・全国就労移行支援事業所連絡協議会(石原会長)
  - ・全国救護施設協議会(大西会長)
  - ・全国老人福祉施設協議会(石川会長)
  - ・日本生活協同組合連合会(和田専務理事)
  - ・ソーシャル・ビジネスネットワーク(町野専務理事・事務局長)
- ※当日参加していない団体とも今後、積極的に連携を図る。

### 【厚生労働省】※開催当時

- ・佐藤厚生労働副大臣
- ・社会・援護局長
- ・保護課長
- ・地域福祉課長
- ・生活困窮者自立支援室長
- ・消費生活協同組合業務室長
- ・福祉基盤課長
- ・職業安定局派遣・有期労働対策部企画課  
就労支援室長
- ・職業能力開発局能力開発課長

### 【オブザーバー(参加者)】

- ・全国知事会
- ・指定都市市長会
- ・全国市長会 ※全国町村会は、所用により欠席。

## 3 議事

- (1) 佐藤茂樹厚生労働副大臣挨拶(要請)
- (2) 生活困窮者自立支援制度及び被保護者就労支援事業の創設等について(行政説明)
- (3) 就労訓練事業の事例発表(社会福祉法人 生活クラブ風の村、社会福祉法人 一麦会)
- (4) 制度への参画についての各団体からのご発言

#### 4 副大臣挨拶のポイント

- 労働力人口が減少する中、生活保護受給者や生活困窮者の方々に対する就労支援を強化し、社会の担い手になっていただくことは、地域社会のためにも、大変重要。
- 新しい制度は、それぞれの地域において官民協働により生活困窮者や生活保護受給者の自立を支援するもので、真に効果的な就労支援を行うためには、民間事業者の協力を欠かすことはできない。就労訓練事業、いわゆる「中間的就労」の場を広げることを含め、今後の積極的な参画をお願いしたい。
- そして、各地方団体などにも本日の会議の内容や生活困窮者・生活保護受給者に対する就労支援の重要性をお伝えいただき、全国的な取組につなげていただきたい。

#### 5 事例発表のポイント

##### (1) 社会福祉法人 生活クラブ風の村(千葉県)

- 障害の有無に関わらず「様々な理由で働きづらい状態にある方」を包括的に受け入れ、「業務分解」を行うことなどにより、その方の個性や事情に合った「多様な働き方(ユニバーサル就労)」を展開。
- ユニバーサル就労は、特別な支援を必要とする人を支援する仕組みだけではなく、職場の一人ひとりの抱えている事情に配慮することにより生産性を上げるものでもあり、これからの人口減社会における人材確保や育成にとっては大事な働き方である。
- また、就労訓練事業を進めていくためには、全国レベル、都道府県レベルでの中間支援団体が重要だと考え、各団体が集まって「ユニバーサル就労ネットワークちば」を立ち上げ、支援スタッフの養成や広報、啓発、小さなNPO法人への支援を行うとともに、就労訓練事業の受け入れ企業の拡大を図っている。また、就労準備支援事業の受託も行う予定である。
- 行政からの補助に頼るのではなく、社会福祉法人としての非課税相当額を事業運営に充てることによって、「地域福祉への貢献」を目指している。

##### (2) 社会福祉法人 一麦会(和歌山県)

- 障害者支援の延長線上として、地域の引きこもり、ニート、高校中退者の相談支援を実施し、法人内での雇用や企業等への就労移行支援を行うことから取組を始めた。
- 農家の高齢化や後継者不在による人手不足という地域農業に課題に着目し、農業分野で就労訓練事業を実施することで、生活困窮者支援を通じて地域農業の支援と活性化を目指している。
- 地域社会は必要としている事で、採算が合わず企業が参入しない事業については、社会福祉法人が実施すべきである。
- 生活困窮者自立支援制度を活かして、地方においては地域経済を底上げし、日本再興の一翼を担うものにしていきたい。

## 6 各団体の発言要旨

### 《全国社会福祉協議会》

福祉で培ったソーシャルワークによる対応が重要な事業であり、これまですすめてきた、社会福祉協議会や社会福祉法人・施設の取組を土台にして、全国的なネットワークを最大限生かして就労支援事業をすすめていきたい。

### 《全国社会福祉法人経営者協議会》

全国の会員組織に対して、引き続き制度の普及、啓発に取り組むとともに、社会福祉法人は、就労支援事業についての経験やノウハウを有しているので、中間的就労、就労体験としての受入や一般就労につながる支援をしていきたい。

### 《全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会》

就労自立に向けた支援に関しては、就労準備支援での就労体験の場やボランティア体験の場、中間的就労の場の確保が不可欠であり、社会福祉協議会自体が体験の場となり得るし、各施設種別の団体、個別の施設・事業所と連携して場の確保、提供を行っていきたい。

### 《全国社会就労センター協議会》

障害者就労支援施設・事業所は、これまで就労移行支援事業をはじめ中間的就労にもつながる事業を実施してきたことから、施設・事業所での受入や、生保・社会事業授産施設での支援実績もふまえてこれらの事業を実施しようとする関係団体・施設等に対するノウハウ等の提供を行っていきたい。

### 《全国就労移行支援事業所連絡協議会》

就労支援は本人に対する支援とその方を受け入れる企業に対する支援が両輪として機能することが重要であり、障害者の就労支援に関して会員事業所が持つノウハウの情報提供やアドバイスをしていきたい。

### 《全国救護施設協議会》

生活保護受給者・生活困窮者の就労支援に関して、中間的就労の場を提供し、就労支援を通じて経済的自立、社会的孤立防止に取り組むことを、行動指針の1項目として掲げており、今後もさまざまな事業に取り組んでいきたい。

### 《全国老人福祉施設協議会》

本日の協議会の内容をしっかりと受け止め、介護保険制度の利用者のみならず、生活保護受給者を含めた生活困窮者に対する支援や地域づくりについて、公益法人として積極的に取り組んでまいりたい。

### 《日本生活協同組合連合会》

高齢者の見守りや生活相談等、地域課題の解決に向けた取組を進めてきたが、就労訓練事業についても、全国の会員の中でどのような実践があるのか、どのような実践ができるのかを研究し、取組を進めていきたい。

### 《ソーシャル・ビジネスネットワーク》

ビジネスの手法を用いて、様々な社会的課題を解決していく社会的企業(営利企業やNPO法人等)が増えており、この分野で成果をあげている事業者を成功モデルとして掲げながら、汎用性のあるソーシャルビジネスモデルとして全国に展開していきたい。

# 就労訓練事業の認定について

○ 就労訓練事業を行う者は、法第10条の規定に基づき、当該就労訓練事業が、生活困窮者の就労に必要な知識及び能力の向上のための基準として厚生労働省令で定める基準(認定基準)に適合していることについて、都道府県知事等(※)の認定を受けることができる。

※ 就労訓練事業を行う事業所の所在地を管轄する都道府県知事、指定都市・中核市の長。

○ この認定制度は、就労訓練事業に関して、支援に必要な体制が整備されていること等を確認するものであり、労働基準法等関係法令の遵守とあいまって、就労訓練事業が適切に実施されることを確保。

## 【認定基準】

### 1 就労訓練事業者に関する要件

- (1) 法人格を有すること。
- (2) 就労訓練事業を健全に遂行するに足りる施設、人員及び財政的基礎を有すること。
- (3) 自立相談支援機関のあっせんに応じ生活困窮者を受け入れること。
- (4) 就労訓練事業の実施状況に関する情報の公開について必要な措置を講じること。
- (5) 次のいずれにも該当しない者であること。
  - ① 生活困窮者自立支援法その他の社会福祉に関する法律又は労働基準に関する法律の規定により、罰金以上の刑に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなった日から起算して5年を経過しない者
  - ② 就労訓練事業の認定の取消しを受け、当該取消しの日から起算して5年を経過しない者
  - ③ 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律に規定する暴力団員若しくは暴力団員でなくなった日から5年を経過しない者(暴力団員等)がその事業活動を支配する者又は暴力団員等をその業務に従事させ、若しくは当該業務の補助者として使用するおそれのある者
  - ④ 破壊活動防止法に規定する暴力主義的破壊活動を行った者
  - ⑤ 風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律に規定する風俗営業又は性風俗関連特殊営業に該当する事業を行う者
  - ⑥ 会社更生法の規定に基づく更生手続開始の申立てが行われている者又は民事再生法の規定に基づく再生手続開始の申立てが行われている者
  - ⑦ 破産者で復権を得ない者
  - ⑧ 役員のうちに①から⑦までのいずれかに該当する者がある者
  - ⑨ 上記のほか、その行った就労訓練事業(過去5年以内に行ったものに限る。)に関して不適切な行為をしたことがある又は関係法令の規定に反した等の理由により就労訓練事業を行わせることが不適切であると認められる者

## 2 就労等の支援に関する要件

- 利用者に対し、就労の機会を提供するとともに、次に掲げる措置を講じること。
  - ① ②に掲げる措置に係る責任者(就労支援担当者)を配置すること。
  - ② 就労等の支援に関する措置として、次に掲げるものを行うこと。
    - ア 支援に関する計画(就労支援プログラム)を策定すること。
    - イ 利用者の就労等の状況を把握し、必要な相談、指導及び助言を行うこと。
    - ウ 自立相談支援機関その他の関係者と連絡調整を行うこと。
    - エ 以上に掲げるもののほか、利用者に対する支援について必要な措置を講じること。

## 3 安全衛生に関する要件

- 非雇用型の利用者の安全衛生その他の作業条件について、労働基準法及び労働安全衛生法の規定に準ずる取扱いをすること。

## 4 災害補償に関する要件

- 非雇用型の利用者が事業の利用に関して災害を被った場合の補償のために、必要な措置を講じること。

# 生活困窮者自立支援法に基づく認定就労訓練事業の 実施に関するガイドラインの概要

## 1 趣旨

- 就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）は、一般就労と福祉的就労との間の就労形態として位置づけられ、雇用による就業を継続して行うことが困難な生活困窮者の一般就労を目的に、民間事業者が自主事業として実施するもの。
- 就労訓練事業における就労形態は、①雇用契約を締結せず訓練として就労を体験する段階（非雇用型）と②雇用契約を締結した上で支援付きの就労を行う段階（雇用型）の二つを想定。
- 本ガイドラインは、認定基準を補足するものとして、生活困窮者自立支援法に基づく認定を受けた就労訓練事業者が遵守すべき事項を定める。なお、認定就労訓練事業において生活保護受給者を受け入れる場合も、本ガイドラインに沿った事業運営を行い、その適切な実施を確保する必要がある。

## 2 対象者像

- 自立相談支援機関のアセスメントにおいて、一般就労に就く上で、まずは本人の状況に応じた柔軟な働き方をする必要があると判断され、福祉事務所設置自治体による支援決定を受けた者が対象。

（例）いわゆるひきこもりの状態にある若しくはあった者又はニートの者、長期間失業状態が続いている者、未就職の高校中退者等

## 3 事業の実施体制

- ① ②に掲げる措置に係る責任者（就労支援担当者）を配置。
- ② 就労等の支援に関する措置として、次に掲げるものを実施。
  - ア 支援に関する計画（就労支援プログラム）を策定すること。
  - イ 利用者の就労等の状況を把握し、必要な相談、指導及び助言を行うこと。
  - ウ 自立相談支援機関その他の関係者と連絡調整を行うこと。
  - エ 以上に掲げるもののほか、利用者に対する支援について必要な措置を講じること。

## 4 就労内容

- 就労訓練事業においては、対象者の個々の適性を把握した上で、必要に応じて既存の業務を分解すること等により、対象者の状態等に応じた作業を割り当てるのが適当。
- また、就労形態についても、毎日の就労を求めないなど、個別の状況に応じたものとする必要がある。
- 就労支援プログラムについては、概ね3～6か月程度の期間を設定し、対象者との面談を経た上で見直し・更新。

## 5 対象者の就労条件

- 事業の利用を雇用型として開始するか、非雇用型として開始するかについては、対象者や事業者の意向等を勘案しつつ、アセスメントに基づき自立相談支援機関が判断し、福祉事務所設置自治体による支援決定を経て確定。
  - ※ 非雇用型として就労訓練事業の利用を開始した場合であっても、定期的にあセスメントを行い、能力の上達度合い等に応じて、雇用型に移行。また、就労の状況に応じて就労内容を見直し、自立相談支援事業におけるアセスメントによる確認を経た上で一般就労が可能と認められた場合には、契約等の変更を行う必要がある。
- 雇用型の対象者については、賃金支払い、安全衛生、労働保険の取り扱い等については、他の一般労働者と同様、労働基準関係法令の適用がある。
- 一方、非雇用型の対象者については、労働者性がないと認められる限りにおいて、労働基準関係法令の適用対象外となる。非雇用型についても、就労開始前に、対象者本人の自発的意思に基づき、関係者間で就労内容や条件等を示した確認書を取り交わすこととし、その中で非雇用である旨の理解と合意を明確化することが必要。
  - ※ 非雇用型については、作業内容、作業場所、作業シフト等の管理について、雇用型及び一般就労者と明確に区分することが必要。
- また、安全衛生面、災害補償面については、非雇用型の対象者についても、一般労働者の取扱いも踏まえた適切な配慮を行う必要がある。
- さらに、従来、就労の場に就くこと自体が困難であった者が一般就労に就くことも念頭に置きつつ作業を行う点に着目し、工賃、報奨金等の形で一定金額を支払うことは、対象者の就労へのインセンティブを高める上でも重要。

# 認定就労訓練事業者に対する支援について

- 認定就労訓練事業者について、税制面、財政面、ノウハウ面での支援を総合的に行う。

## 1. 税制上の措置について

- 社会福祉事業として、認定就労訓練事業を行う事業者に関する税制上の措置について、政府・与党内で議論を行った結果、今般、平成27年度税制改正の大綱が以下のとおり取りまとめられた。

税目	平成27年度税制改正の大綱(平成27年1月14日閣議決定)(抄)
固定資産税、都市計画税	社会福祉法人等が認定生活困窮者就労訓練事業の用に直接供する固定資産に係る固定資産税及び都市計画税について、課税標準を価格の2分の1とする措置を講ずる。
不動産取得税	社会福祉法人等が認定生活困窮者就労訓練事業の用に直接供する不動産に係る不動産取得税について、課税標準を価格の2分の1とする措置を講ずる。
事業所税	認定生活困窮者就労訓練事業の用に供する施設に係る事業所税について、非課税とする措置を講ずる。
登録免許税	認定生活困窮者就労訓練事業について、社会福祉法人が社会福祉事業の用に供するために取得する不動産に係る所有権の移転登記等に対する登録免許税の非課税措置(登録免許税法別表第三)を適用する。
消費税	消費税が非課税とされる社会福祉事業等の範囲から、生活困窮者自立支援法に基づく認定生活困窮者就労訓練事業のうち生産活動としての作業に基づき行われる資産の譲渡等を除外する。

※ 固定資産税、都市計画税、不動産取得税に関する措置の対象となる「社会福祉法人等」の範囲は、今後、法令改正に向け検討されるが、他の社会福祉事業と同様、社会福祉法人、消費生活協同組合等は対象となる見込み。

※ 認定就労訓練事業では、商品を製造・販売する場合等があることから、障害者就労継続支援事業の例も踏まえ、消費税を課税。

## 2. 立ち上げ支援、優先発注について

- 法に基づく「その他生活困窮者の自立の促進を図るために必要な事業」として、認定就労訓練事業者に対する立ち上げ支援を実施。
- 地方自治体が随意契約によることができる場合として、認定就労訓練事業所から物品を買い入れる場合等を地方自治法施行令に追加。

## 3. その他

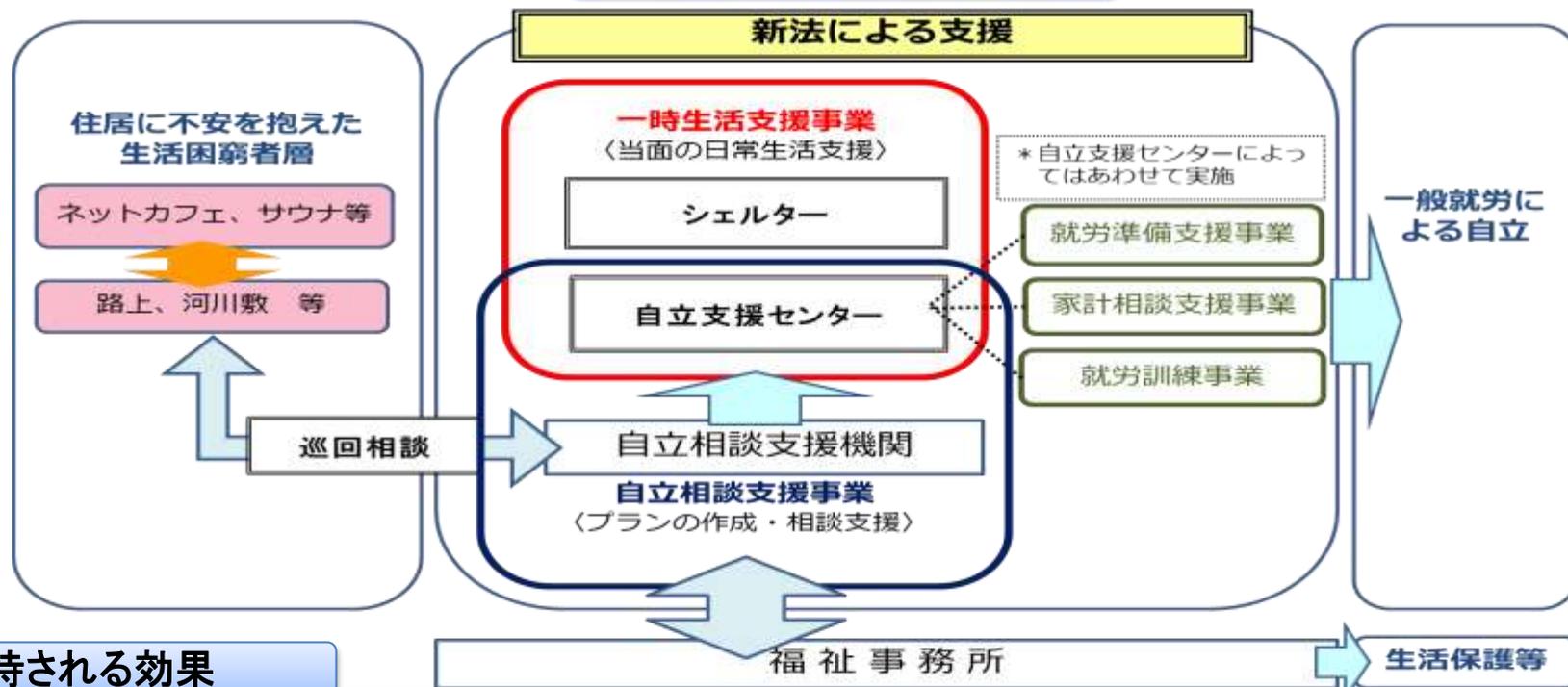
- 「就労訓練事業(いわゆる中間的就労)事例集」を作成。
- 就労訓練事業の意義・内容や認定の手續などをまとめた事業所向けパンフレットを作成。

# 一時生活支援事業について

## 事業の概要

- 一時生活支援事業は、現在、各自治体においてホームレス対策事業として実施しているホームレス緊急一時宿泊事業（シェルター）及びホームレス自立支援センターの運用を踏まえ、これを制度化するものである。
- 福祉事務所設置自治体は、住居のない生活困窮者であって、所得が一定水準以下の者に対して、原則3ヶ月間（最大で6ヶ月間）に限り、宿泊場所の供与や衣食の供与等を実施。
- ※ 職員配置に係る費用については、一時生活支援事業には含まれておらず、自立相談支援機関の相談員が必要に応じて支援を実施（自立支援センターの相談員は自立相談支援機関から配置）。

### 新法施行後のホームレス支援フロー



## 期待される効果

自立相談支援事業と緊密に連携し、又は一体的に運用することにより、利用中に、課題の評価・分析(アセスメント)を実施し、就労支援、更には就労につなげるなど、現行以上の効果的な支援を行う。

- 住居を持たない生活困窮者に衣食住というサービスを提供するとともに、状況によっては、本事業を利用している間に、仕事を探し、アパート等を借りるため等の資金を貯蓄し、自立。

# 家計相談支援事業について

## 事業の概要

- 福祉事務所を設置する都道府県又は市町村は、家計相談支援事業を任意で実施。家計相談支援事業は、家計表等を活用し、家計収支等に関する課題の評価・分析(アセスメント)し、相談者の状況に応じた支援プランを作成。具体的な支援業務として、
  - ① 家計管理に関する支援(家計表等の作成支援、出納管理等の支援)
  - ② 滞納(家賃、税金、公共料金等)の解消や各種給付制度等の利用に向けた支援
  - ③ 債務整理に関する支援(多重債務者相談窓口との連携等)
  - ④ 貸付のあっせん 等を行う。
- 福祉事務所設置自治体が直接実施するほか、地域の社会資源の状況に応じて社会福祉協議会や消費生活協同組合等の貸付機関等に委託が可能。

## 支援の視点

相談者自身が課題を見えるようになる支援

- ①家計の状況の「見える化」と根本的な課題の把握

ともに目標を設定し、家計の再生に向けて歩き出す支援

- ②家計支援計画の作成と必要な支援の調整

相談者が自ら家計管理を続けていくことの支援

- ③家計の状況のモニタリングと出納管理の支援

一体的・総合的かつ継続的に実施し、相談者が自ら家計を管理できるようになることを支え、早期の生活の再生を支援

## 支援の具体的効果

自分の家計の状況に対する気づきと理解

家計を再生しようとする意識の高まり

具体的な家計の再生の方針や支援の見通しの作成

・相談者が自ら家計を管理できるようになる  
・家計が安定化する

再び困窮状態になることの予防

就職活動の円滑化

税等の滞納の解消

効果的な貸付の実施

## 期待される効果

- 家計収支の改善、家計管理能力の向上等により、自立した生活の定着を支援。

# 子どもの学習支援事業について

## 事業の概要

- 貧困の連鎖の防止のため、生活保護受給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事業を実施。各自治体が地域の実情に応じ、創意工夫をこらし実施ができるものとする。

## 支援のイメージ(現行の学習支援に関する取組例)

平成26年度においては、184自治体において生活保護受給世帯等の子ども及びその保護者に対し、以下の取組を実施。

- 進路相談、中退防止のための支援を含む学習支援
  - ・学習教室においてボランティアによるマンツーマンの学習支援
  - ・家庭訪問による進学への助言、養育支援
- 居場所の提供
  - ・日常生活習慣の形成・社会性の育成のための支援

等



## 相模原市 の学習支援事業の取組例

### 【若者すだち支援事業】(学習教室の例)

生活保護受給世帯等の主に中学生を対象に、学習教室を開催。元中学校教員をコーディネータとして配置し、大学生ボランティアがマンツーマンで支援。毎回担当ケースワーカーも参加。

教室と併せ、夏合宿、クリスマス会、いも堀りなどのイベントも開催。

【実績】平成25年度は市内5カ所で開催。生活保護受給世帯の中学生中学3年生の対象者162人のうち、46人が参加。うち44人(96%)が高校へ進学。



### 【若者自立サポート】(居場所づくりの例)

生活保護受給世帯等の高校生、高校中退者等を対象に、居場所を確保。相談支援、学習支援や学びなおし、商店街等との協働によるボランティアが活動などへの参加により、幅広い生活自立支援を行う。

【実績】平成26年度は市内4カ所で居場所(拠点)を確保。



居場所piece



商店街での清掃ボランティア

## 高知市 の学習支援事業の取組例

### 【高知チャレンジ塾】

福祉部局と教育委員会が連携し、生活保護受給世帯の中学生を対象とした学習支援を実施。

市が雇用した就学促進員が定期的に家庭訪問し、保護者へ事業参加への働きかけ等を行うとともに、民間団体に委託して、教員OB・大学生などの学習支援員が週2回程度、市内5カ所で学習支援を実施。

【実績】平成25年度は生活保護受給世帯の中学生271人が参加。中学3年生55人のうちすべてが高校へ進学。

