

社会・援護局関係主管課長会議資料

「新たな生活困窮者支援体系について」

平成25年3月11日（月）

社会・援護局 地域福祉課 生活困窮者自立支援室

目 次

(重点事項) 頁

1. 新たな生活困窮者支援体系について…………… 2
2. 生活困窮者自立促進支援モデル事業について…………… 5
3. 住宅手当緊急特別措置事業について…………… 7

(参考資料) 頁

1. 新たな生活困窮者対策の背景について……………10
2. 新たな生活困窮者対策と生活保護制度の全体像について……………31
3. 社会保障審議会特別部会報告書について……………34
4. 新たな生活困窮者対策の方向性について……………92
5. 生活困窮者自立促進支援モデル事業について……………95
6. 住宅手当緊急特別措置事業の見直しについて……………99

重点事項

1. 新たな生活困窮者支援体系について

現状、生活保護受給者は約215万人を超え、とりわけ稼働年齢層が増加している状況にある。また、非正規雇用労働者や年収200万円以下の世帯も増加しており、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。（参考資料1 P13～19 参照）

こうした中で、厚生労働省においては、生活困窮者の自立を促進する観点から、住宅手当緊急特別措置事業や総合支援資金の貸付け、地方自治体とハローワークが一体となった就労支援等の措置を講じてきたところである。（参考資料1 P20～22 参照）

また、一部の地方自治体では、こうした取り組みに加え、先進的に生活困窮者の自立支援に取り組み、効果をあげているところもある。（参考資料1 P23～30 参照）

しかしながら、現状では、いわゆるこうした「第2のセーフティネット」が十分に整備されているとは言い難く、先進的な取り組みの実施が一部の地域にとどまっているほか、人材やノウハウ、財源が十分でないなどの課題がある。

このため、生活保護制度の見直しにとどまらず、生活困窮者支援の充実・強化に総合的に取り組み、特に、就労可能な者に対して、生活保護受給に至る前の段階から早期に就労・相談支援等を行うことにより、生活困窮状態からの脱却を可能にする新たな生活困窮者支援制度を構築し、全国的な体制整備を進めていく必要がある。

（参考資料2 参照）

※ こうした見直しの方向性については、昨年8月に成立した「社会保障制度改革推進法」（平成24年法律第64号）附則第2条にも盛り込まれている。

「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。

これらを踏まえ、厚生労働省においては、昨年の4月に、生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しを一体的に検討するため、社会保障審議会に「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、12回にわたり議論を進めてきたところである。特別部会は、本年1月25日に報告書の取りまとめを行い、新たな生活困窮者支援制度についても様々な提言を行っている。（参考資料3参照）

※ 特別部会報告書における新たな生活困窮者支援制度の概要

【基本的な考え方】

- 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、困窮状態からの脱却を図る。
- 地方自治体が実施主体となり、民間団体と協働して取り組む。

【具体的な仕組み】

- (1) 生活困窮者の自立までを包括的・継続的に支える新たな相談支援体制の構築
- (2) 就労に向けた生活訓練・社会訓練・技術習得訓練を有期で行う事業（「就労準備支援事業」）の実施
- (3) 一般就労が直ちに難しい者に支援付きで軽易な作業等の機会を提供する「中間的就労の場」の育成支援
- (4) ハローワークと自治体が一体となった就労支援体制の全国的な整備
- (5) 家計収支等に関するきめ細かな相談支援の強化
- (6) 離職により住居を喪失した生活困窮者に対する家賃補助のための給付金（有期）の制度化
- (7) 子ども・若者の貧困の防止
 - ① 地域若者サポートステーションの充実強化
 - ② 生活困窮家庭の子どもに対する学習支援等を行う事業の実施

本報告書においては、「報告書の内容を踏まえ、新たな生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しについて必要な法整備等の検討を行うべき」こととされている。厚生労働省としても、速やかに新制度を実施できるよう、関連する法案の提出を含め、政府部内・与党との調整を進めていきたい。

なお、本報告書では、生活困窮者支援の体系化等に当たっては、国と地方がそれぞれの役割を踏まえ、しっかりとした対応が図られるべきとされている。これは、これまでにない施策分野を新たに創造し、全国的な制度として構築を図るものであることから、厚生労働省としても、制度の円滑な施行に向けて、地方自治体関係者のご意見を丁寧に向いながら、具体的な検討を進めていきたいと考えているので、引き続きご協力をお願いしたい。（参考資料4参照）

2. 生活困窮者自立促進支援モデル事業について（参考資料5参照）

平成25年度予算（案）においては、新たな生活困窮者支援制度の構築に向け、「生活困窮者自立促進支援モデル事業」の実施に必要な経費について、セーフティネット支援対策等事業費補助金の中に約30億円を盛り込んでいる。

本モデル事業については、近日中に実施要領（案）等をお示しすることとしている。

新たな生活困窮者支援制度については、早ければ平成27年度からの本格的実施を目指していることから、本モデル事業については、これら新制度による支援を試行的に展開し、地域における支援体制を計画的に整備するとともに、そこから得られる課題等を抽出し、平成27年度の本格施行に向けた制度設計に反映させていくために実施するものである。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、積極的な取り組みをお願いしたい。

また、本モデル事業を効果的に進めていくためには、生活困窮者の自立に関する相談支援事業を中核として、住宅支援給付事業（現行住宅手当制度）や生活福祉資金貸付制度、ハローワークによる就労支援など、既存の福祉施策、雇用施策とも十分な連携を図るとともに、各地方自治体内部においても、福祉部局のみならず、住宅、教育、商工その他様々な部署との連携を図りつつ取り組むことが重要であるので、この点に留意願いたい。

※ 生活困窮者自立促進支援モデル事業のポイント

【事業内容】

(1) 生活困窮者の自立に関する相談支援事業

生活困窮者からの相談を受け、アセスメントを通じて支援計画の策定を行い、自立に向け、住宅支援給付などの既存事業との連携も含めた包括的な支援を実施するとともに、社会福祉協議会やハローワークなど関係機関とのネットワークづくりを推進。

(2) 就労促進のための支援事業

① 一般就労に向け、生活習慣の確立、社会参加能力の形成等の基礎能力の形成等を支援を実施（就労準備支援事業）

② 一般就労に就くことが困難な者に対して、支援付きの就労である「中間的就労」の場を育成支援（中間的就労の推進）

(3) 家計相談支援事業

生活困窮者の家計の再建のため、家計収支等に関するきめ細やかな相談支援を実施。

- (4) その他、地域の実情に応じた生活困窮者の自立の促進に資する事業
例) 生活困窮家庭の子どもに対する学習支援等

【実施主体】

原則として指定都市、中核市、市区町村（町村については福祉事務所設置町村）。

なお、都道府県については、管内町村部及び福祉事務所設置市区町村と連携して支援体制の構築に取り組む場合に限る。（事業の全部又は一部委託可）

【補助額】

事業実施対象地域単位の人口規模に応じた上限額を設定。

- ・ 人口30万人を超える場合 6,000万円以内の必要額
- ・ 人口30万人以下の場合 4,000万円以内の必要額

注1：補助額は予定であり、変更があり得る。

注2：モデル事業の実施期間が12月未満の場合、上限額は変動する。

3. 住宅手当緊急特別措置事業について

(※平成25年度より名称を変更し「住宅支援給付事業」となる予定)

「住宅手当緊急特別措置事業」については、離職により住宅を喪失した者等に対して、家賃相当額の住宅手当を支給することにより、再就職に向けて安定した住居を確保するとともに、各地方自治体に配置されている住宅確保・就労支援員により就職活動を支援する事業であるが、平成21年10月の事業開始後の実績は以下のとおりとなっている。

【住宅手当実績】

平成24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	13,815	7,937	57.5%
計	94,868	38,184	

※注1 住宅手当緊急特別措置事業は、平成21年10月より実施。

※注2 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。

本事業については、毎年度着実に就職率を伸ばしており、有期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一定の効果をあげていると考えている。

このため、平成24年度経済対策第2弾において、「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）」を積み増しし、本事業の実施期限を1年延長することとしている。

なお、延長は、平成25年度の予算要求過程において、支給要件及び受給中の就職活動要件を強化することを条件に行われることになったものであり、平成25年度の4月と7月に要領改正を予定している。

① 4月の改正は、離職後2年以内の者、65歳未満の者に対象者を制限すること。また、毎月のハローワークや各地方自治体における相談支援等の回数を増加すること。

② 7月の改正は、受給者の就労支援を強化するため、今までのハローワークによる支援（「福祉から就労」支援事業）のほかに自治体においても、新たに「日常・社会生活支援」を実施すること。

具体的には、参考資料6を参照願いたい。

今後も、各自治体において平成25年度の事業実施に向け、ハローワークや社会福祉協議会との一層の連携を図るなど実施体制を整備するとともに、本事業のより一層の利用促進に取り組んでいただくようお願いしたい。

〔住宅手当制度の見直し概要〕（参考資料6参照）

	現行住宅手当制度	改正後
名称	住宅手当緊急特別措置事業	住宅支援給付事業
支給対象者		
離職時期	平成19年10月1日以降に離職したこと	申請時点で離職後2年以内の者
年齢制限	なし	申請時点で65歳未満の者
就職活動要件		
公共職業安定所の職業相談	月1回以上	月2回以上
住宅確保・就労支援員等による面接等	月2回以上	月4回以上
支給期間	原則、6か月間が上限 一定の条件を満たす場合は、3か月間延長可能（＝9か月間）	原則、3か月間が上限 一定の条件を満たす場合は、3ヶ月毎に最長6か月間延長可能（＝9か月間）
受給中の支援 ※		
就労自立のための支援	なし	利用者自身の就職活動で就職が可能と判断される場合を除き原則として、住宅確保・就労支援員等による支援に加え、次のいずれかの支援を受けるものとする ①日常・社会生活支援 ②生活保護受給者等就労自立促進事業(仮称)

※就労自立のための支援は、平成25年7月から実施を予定。内容については、現時点案。

参 考 资 料