

（参考資料３） 社会保障審議会特別部会報告書について

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） 概要

I 総論

- 稼働年齢世代を含めた生活保護受給者が増大する中で、新たな生活困窮者支援制度の創設と生活保護制度の見直しを一体的に行うことにより、「新しい生活支援体系」の構築が必要。
- 4つの基本的視点：「自立と尊厳」、「つながりの再構築」、「子ども、若者の未来」、「信頼による支え合い」
- 3つの支援のかたち：「包括的・個別的な支援」、「早期的・継続的な支援」、「分権的・創造的な支援」

II 新たな生活困窮者支援制度の構築について

【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

Ⅲ 生活保護制度の見直しについて

【基本的な考え方】

- 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

【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】

＜保護開始＞

- 自ら積極的に就労活動に取り組んでいると認められる受給者には、活動内容や頻度等を踏まえ、その活動に要する経費等を勘案して手当（定額）を支給する

＜開始後3～6ヶ月＞

- 低額でも一旦就労すること（5万円程度の収入でもまずは就労）や、職種や地域等を拡大して就労活動を行うことを明確化

＜就労開始＞

- 勤労控除の見直し
就労収入のうち手元に残せる額の引上げ

＜保護脱却＞

- 就労収入積立制度の創設
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

【健康・生活面等に着目した支援について】

- 健康管理支援（保健指導）や受診に関する相談等の対応を行う職員の配置を検討
- 領収書の保存や家計簿の作成など保護費の使途を把握できる取組を求める
- 家賃滞納者等については、住宅扶助の代理納付を推進する

【不正・不適正受給対策の強化等について】

○福祉事務所の調査権限の拡大

- ・就労活動等に関する事項の調査を可能とする
- ・官公署については回答義務を創設

○不正受給に係る返還金について、本人の事前同意を前提に保護費との相殺を検討

○働けるにもかかわらず就労活動をせず複数回保護の廃止を受けた者については、急迫の状況である場合などを除きその後申請があった場合の審査を厳格化

○罰則（現行「3年以下の懲役または30万円以下の罰金」）の引上げ及び不正受給に係る返還金の上乗せ

○扶養義務の適切な履行の確保の検討

本当に生活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、福祉事務所需と認めた場合には、扶養が困難と回答した扶養義務者に対し、困難な理由の説明を求める

【医療扶助の適正化について】

○生活保護法の指定医療機関制度の見直し

指定（取消）要件の明確化、指定の有効期限の導入（健保法では6年）

○国（地方厚生局）による指定医療機関への直接指導権限の創設

○後発医薬品の使用促進

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

目 次

I はじめに	1
II 総論	2
1. 生活困窮をめぐる現状と課題	2
2. 既存の制度体系と新しい生活支援	3
3. 生活支援体系の基本的視点	5
4. 生活支援の具体的なかたち	6
III 新たな生活困窮者支援制度の構築について	9
1. 基本的な考え方	9
2. 新たな相談支援の在り方について	10
3. 就労準備のための支援の在り方について	17
4. 中間的就労の在り方について	19
5. ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化	24
6. 家計再建に向けた支援の強化について	27
7. 居住の確保について	30
8. 子ども・若者の貧困の防止について	32
IV 生活保護制度の見直しについて	36
1. 基本的な考え方	36
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	36
3. 健康・生活面等に着目した支援について	39
4. 不正・不適正受給対策の強化等について	41
5. 医療扶助の適正化について	46
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	49
V おわりに	50
参考	51
・「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」委員名簿	51
・「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」開催経過	52

I はじめに

- 本部会は、生活困窮者と生活保護受給者の増大が問題となり、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、昨年4月に設置された。
- 見直しの方向性は、社会保障制度改革推進法（平成24年法律第64号）においても、同法附則第2条において、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こと等が示されている。
- こうした状況の下、本部会では、昨年4月26日を第1回として、12回にわたり審議を重ねてきた。まず、生活困窮者の抱える課題や生活保護制度の課題等について全体的な議論を行い、8月には委員が生活困窮者の支援に取り組んでいる施設等の現地視察を行った。その後、これらの議論等を踏まえて、生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに関する具体的な制度設計について議論を行った。
- 本報告書は、これまでの本部会における審議を整理し、生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しについて、制度的な対応が必要な事項を中心に取りまとめたものである。

Ⅱ 総論

1. 生活困窮をめぐる現状と課題

- 生活困窮者の増大によって、この国の基盤が揺らいでいる。戦後日本の繁栄は、なによりも勤労世代の大多数が就労できて、家族の生活を豊かにすることを夢見て働き続けることでもたらされた。意欲をもって働くものがその手応えを感じ、生活を向上させる条件があったからこそ、この国は高い勤労モラルを実現し、高度な産業国家として世界経済を牽引することができた。
- 日本がより成熟した経済社会に舵を切るにあたって、国民大多数が参加し力を発揮できる国と社会のかたちを継承していくことは、ますます重要になっている。ところが、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して、現役世代を含めて生活困窮者の増大が顕著になった。
- この傾向はリーマンショック後に加速している。年収200万円以下の勤労者は3割近くにのぼり、世帯主でも1割を超えている。17歳以下の子どもがいるひとり親世帯等の世帯員の貧困率は50%を超えている。このようななかで、生活保護の受給者が増大し、平成23年7月には制度創設当初の水準を超えて過去最高を記録した。生活保護の受給者は、これまで高齢者など就労が困難な人々が中心であったが、稼働年齢世代にある人々を含めて生活保護を受給するようになっている。
- 生活が困窮し立ちすくむ人々が増大するなかで、この国の活力が失われつつある。失業、病気、家族の介護などをきっかけに生活困窮に陥る人が増えている。生活基盤の劣化などの要因が重なって、自信を喪失し、将来への展望を失い、生活困窮に陥ることもまれではない。懸命に働いても貧困から脱却できず、生活保護の受給しか生計を維持する手段がないとすれば、働き続ける意欲は減退していく。
- 自己有用感をもてず、将来の展望を完全に失った人々が増えると、現役世代を中心に能力、知識、技能の形成が進まなくなり、勤勉な労働力というこの国の最大の資源が失われていく。

- 生活困窮は、いかなる意味でもそこに責任のない子どもたちの未来にも影を落とす。生活保護を受給している世帯主の25%が生活保護を受給する世帯で育ったというデータからも窺えるように、いわゆる貧困の連鎖も現れている。こうした現状が放置されれば、この国の将来を担う世代の力が大きく減じていく。
- また、生活困窮が広がるなかで、家族などのつながりをなくして孤立化する人々が少なくない。低所得で家族をつくることができず、また年金など老後の備えをする余力のないまま単身で老齢期を迎えていく人々も増えている。社会的孤立の拡大は、自立への意欲を損ない、支援を難しくし、地域社会の基盤を脆弱にする。
- さらに、生活保護制度に対する信頼を強めていくという課題も浮上している。もとより日本の生活保護制度は、単純な比較は困難であるが、先進国の制度としては、保護されている国民の割合からしても支出の規模は決して高いものではなく、受給者も、相対的に割合が減っているものの約8割が高齢世帯、傷病・障害世帯などの就労困難な人々が中心である。制度への信頼と理解を得るうえで、生活保護制度をめぐる客観的事実は正しく伝えていくべきである。
- 他方において、稼働年齢世代にある人々が自立を図る見通しをもてず生活保護の受給を続けざるをえないとすれば、働き続ける困窮層との間で不均衡が生じる可能性もある。制度不信が広がれば、国民の間の連帯を阻害しかねない。生活保護を受給している稼働世帯にも、保護を受給せず働き続ける困窮層にも、安定した就労で生活を向上させる支援を等しく提供する必要がある。それこそ、制度への信頼を強め、連帯を広げていく道筋である。

2. 既存の制度体系と新しい生活支援

- 経済社会の新しい条件に見合った生活支援の仕組みを導入し、日本社会の基盤をよみがえらせることは喫緊の課題である。新しい生活支援体系は、生活困窮者の活動的な社会参加と就労を支えながら、その生活向上を図り、地域の活力、つながり、信頼を強めていこうとするものである。

- 憲法第25条で定められた「健康で文化的な最低限度の生活」及び憲法第13条で定められた幸福追求権の実現を目指すとき、日本社会で活力、つながり、信頼が失われつつあることは、由々しき事態である。なぜならばこの3つの事柄は、「健康で文化的な最低限度の生活」の内容ともかわり、またその実現の条件でもあるからである。
- すべての国民が、保護受給に際しても不信のまなざしに晒されたり差別されたりすることなく、社会とつながり生き活きと暮らしていけること、このような生活こそ実現されるべきものである。また、活力ある経済があつてこそ、よりよい水準の生活保障が可能になるし、国民相互が信頼でつながるなかで、生活保障に向けた連帯が芽生える。
- 生活保護制度は、これまでの生活困窮者支援の軸であり、この国の生活保障に果たしている役割にはきわめて大きなものがある。生活保護制度は、新しい生活支援体系においても依然として枢要な制度である。
- しかしながら、昭和25年の新生活保護法の制定以来60年以上を経て、生活保護制度をめぐる環境は大きく変転した。雇用が安定していた成長期の日本では、生活保護の受給者は、いったん生活保護を開始すると、保護からの離脱が困難になる高齢世帯、傷病・障害世帯が中心であつたが、現在では、稼働年齢世代の受給者が増大して17%に達している。
- こうした中で、自立を助長するというその理念を、新たな方法も取り入れながら再生していくことが求められている。すでに生活保護の自立支援プログラムの策定などをとおして、こうした方向での生活保護制度の改革が着手されている。これを継承し、生活保護が最後のセーフティネットとして受給者の生活を支える機能を着実に果たしつつ、なおかつ稼働年齢世代の受給者の自立を支援できる制度としていくべきである。
- 他方で、今日の日本では、家族や健康をめぐる事情で仕事を失うことは稀ではなく、そのまま生活困窮に陥る場合も多い。生活困窮者の増大のなかで、生活支援を生活保護制度のみに委ねることはできない。生活保護制度の自立助長機能を高めることと併せて、増大する生活困窮者に対し、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となっている。

- これまでも求職者支援制度など、いわゆる第二のセーフティネットの構築がすすめられてきたが、生活困窮者の実情に見合って実効性が期待できる多様な施策を導入することで、皆が働けることを安心の源としてきたこの国のかたちを継承し、発展させるべきである。
- すなわち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ものである。改革の二つの柱は密接に関連し、重層的なセーフティネットを構成する。新しい生活支援体系における諸施策は、生活保護の受給者であるか否かを問わず、生活困窮者すべての社会的経済的な自立と生活向上を目指すものである。

3. 生活支援体系の基本的視点

- 新しい生活支援の体系は、これまで提示してきた課題、そして対象となる制度をふまえて、次の4つの基本的視点に立つ。
 - ・ **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、生活困窮者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。人々の内面からわき起こる意欲や幸福追求に向けた想いは、生活支援が依拠すべき最大のよりどころであり、こうした意欲や想いに寄り添ってこそ効果的な支援がすすめられる。
 - ・ **つながりの再構築** 生活困窮者が孤立化し自分に価値を見出せないでいる限り、主体的な参加へ向かうことは難しい。一人一人が社会とのつながりを強め周囲から承認されているという実感を得ることができることは、自立に向けて足を踏み出すための条件である。新たな生活支援体系は、地域社会の住民をはじめとする様々な人々と資源を束ね、孤立している人々が地域社会の一員として尊ばれ、多様なつながりを再生・創造できることを目指す。そのつながりこそ人々の主体的な参加を可能にし、その基盤となる。
 - ・ **子ども・若者の未来** 生活困窮の結果、子どもたちが深く傷つき、若者たちが自らの努力では如何ともしがたい壁の前で人生をあきらめることがあってはならない。それはこの国の未来を開く力を大きく損なうことになる。生活支援体系は、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 新しい生活支援の体系は、自立を支え合う仕組みであり、社会の協力で自助を可能にする制度である。したがってここでは、まず制度に対する国民の信頼が不可欠となる。制度に対する国民の信頼を強めるため、生活保護制度についての情報を広く提供し理解を広げつつ、信頼を損なうような制度運用の実態があればこれを是正していく必要がある。

- 他方で制度のなかでは、支援される側と支援する立場の相互信頼が重要になる。支援の名の下に生活困窮者の尊厳と人権が侵されることがあってはならない。同時に、生活困窮者も支援する人々の誠意や努力に応え、社会の一員として積極的な役割を果たせることが大事である。

4. 生活支援の具体的なかたち

- 以上の基本的視点に立った支援は、まず包括的・個別的な支援である。尊厳ある自立に向けた支援は、心身の不調、知識や技能の欠落、家族の問題、家計の破綻、将来展望の喪失など、多様な問題群に包括的に対処すべきものである。いわゆる縦割り行政を超えて、地域において多様なサービスが連携し、できる限り一括して提供される条件が必要である。他方において、自立を困難にしている要因群は、その人ごとに異なったかたちで複合している。生活困窮者それぞれの事情や想いに寄り添いつつ、問題の打開を図る個別的な支援をおこなうべきである。
- また、生活支援体系は、早期的・継続的な支援を実現しなければならない。職を失うなどして生活困窮に陥り、社会とのつながりを弱めた時、できるだけ早期に対処することが支援の効果を高める。生活困窮者が、引きこもりなどで地域社会から見えにくくなったり、窓口相談にやってくる気力を失っていたりすることもふまえて、訪問型も含めた早期対応が図られることが大切である。
- 他方で早期対応とは、生活困窮者をやみくもに就労に追い立てることではない。社会的自立から経済的自立へと、個々人の段階に応じて最適なサービスが提供されるような継続的な支援が求められる。

- さらに、以上のような支援は、分権的・創造的な支援として展開されるべきである。個々人の事情と段階に応じ、想いに寄り添った支援は、社会福祉協議会、社会福祉法人、NPOや社会貢献の観点から事業を実施する民間企業などのいわゆる社会的企業、民生委員・児童委員その他様々なインフォーマルな支援組織など、民間の柔軟で多様な取組が活かされ、国や自治体がこれをしっかり支えることで可能になる。すでに地域ごとに多様な民間団体が活動を展開しており、その達成は新たな生活支援体系においても継承されていくべきである。
- その上で、生活支援体系がどのように具体化されていくかは、従来の行政の取組、自治体の規模、地域の人口構成や経済のあり方など、地域ごとの多様な条件に応じて異なっていく。生活支援体系の構築は、自治体と民間団体が創造的に取り組むことができる分権的な改革でなければならない。
- 以上のような支援は、主には以下の7つの分野で展開される。
 - ① 相談支援 生活困窮者への包括的・個別的支援の出発点となり、早期的・継続的支援を成り立たせる支援の中核である。
 - ② 就労支援 求職活動や就労に必要な能力形成への支援で、相談支援の拠点とハローワークや公共職業訓練機関、福祉事務所、社会福祉法人、NPOや社会貢献の観点から事業を実施する民間企業などのいわゆる社会的企業の連携等ですすめられる。
 - ③ 多様な就労機会の提供 直ちに一般就労が困難な生活困窮者に対して、社会的企業などが中心となって多様な就労機会を提供する。
 - ④ 居住確保支援 居住の確保は自立を支える活動の基盤でもある。家賃の補助や賃貸住宅の情報提供、住宅の提供などの支援が必要である。
 - ⑤ 家計相談支援 生活再建のための貸付などをおこなうと同時に、生活困窮者の生活力を高めるためにも、家計管理などについて支援をする。
 - ⑥ 健康支援 生活の基礎となる健康の保持・増進、疾病の予防及び早期発見等について支援をおこなう。

- ⑦ 子ども・若者の支援 生活困窮家庭の子どもたちや若者の未来を開くための、学習支援や進学支援などをおこなう。
- こうした生活支援の体系が効果をあげるためには、さらに国と自治体の経済政策、雇用政策、社会保障政策などとの連携も不可欠である。新しい生活支援体系は、この国と社会の持続可能性を高める施策の一環として、着実に実現されていかなければならない。

Ⅲ 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の基本的な考え方）

- 新たな生活困窮者支援制度は、生活困窮者に対し、生活保護受給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。
- 生活困窮の問題については、地域により状況が様々であることに加えて、生活困窮者支援のための事業を担える人材や態勢にも差があることを踏まえ、それぞれの地域の実情に応じて柔軟に実施できる仕組みとすることが重要である。
- また、新たな生活困窮者支援を体系化するに当たっては、モデル事業の効果・課題を十分に踏まえること、セーフティネット支援対策等事業費補助金など、既存の施策の整理、統廃合などを十分に図ること、支援事業ごとの役割分担・重複排除を徹底すること、などが必要である。

（国と地方、官と民の協働による体制づくり）

- こうした制度の構築に当たっては、これまでも地域において独自に先駆的な取組が進められていることを踏まえ、これらの取組が阻害されることのないよう十分に留意しながら、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。
- まず、生活保護制度との一体的・連続的な制度運用という観点からは、生活保護制度の実施主体であり、同制度の運用を通じて、既に生活困窮者支援の経験やノウハウを持つ地方自治体が主たる実施主体となることが適当であると考えられる。
- 各自治体が新たな生活困窮者支援制度を実施するに当たっては、本制度の実施主体として、地域の実情を踏まえた必要な支援を主体的に体系化し、計画的に実施していくことが必要である。その際、各自治体は、地域の中の社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO、民生委員・児童委員等と連携・協働しながら計画の策定や支援を進めていくことが適当である。

- 国は、生活困窮からの脱却に関する自らの役割と責務を十分に認識し、新制度が全国において円滑に実施されるよう、制度の企画立案、人材養成、制度運営に関する情報提供、財源確保など、必要な支援を行っていく必要がある。
- また、生活困窮という課題には、福祉分野のみならず、保健、雇用、文教、金融、住宅、産業、農林漁業など様々な分野が関係するものであり、国においては関係省庁が十分に連携し、自治体においても地域づくり、まちづくりの視点から、関係部局が連携して総合的に取り組むことが期待される。
- いずれにせよ、生活困窮者支援の体系化・法制化の検討に当たっては、国及び地方の生活困窮者支援におけるそれぞれの役割や責任を踏まえ、財源や人材養成を含め、費用対効果の視点を踏まえた、責任ある体系となるよう、しっかりとした対応が図られるべきである。

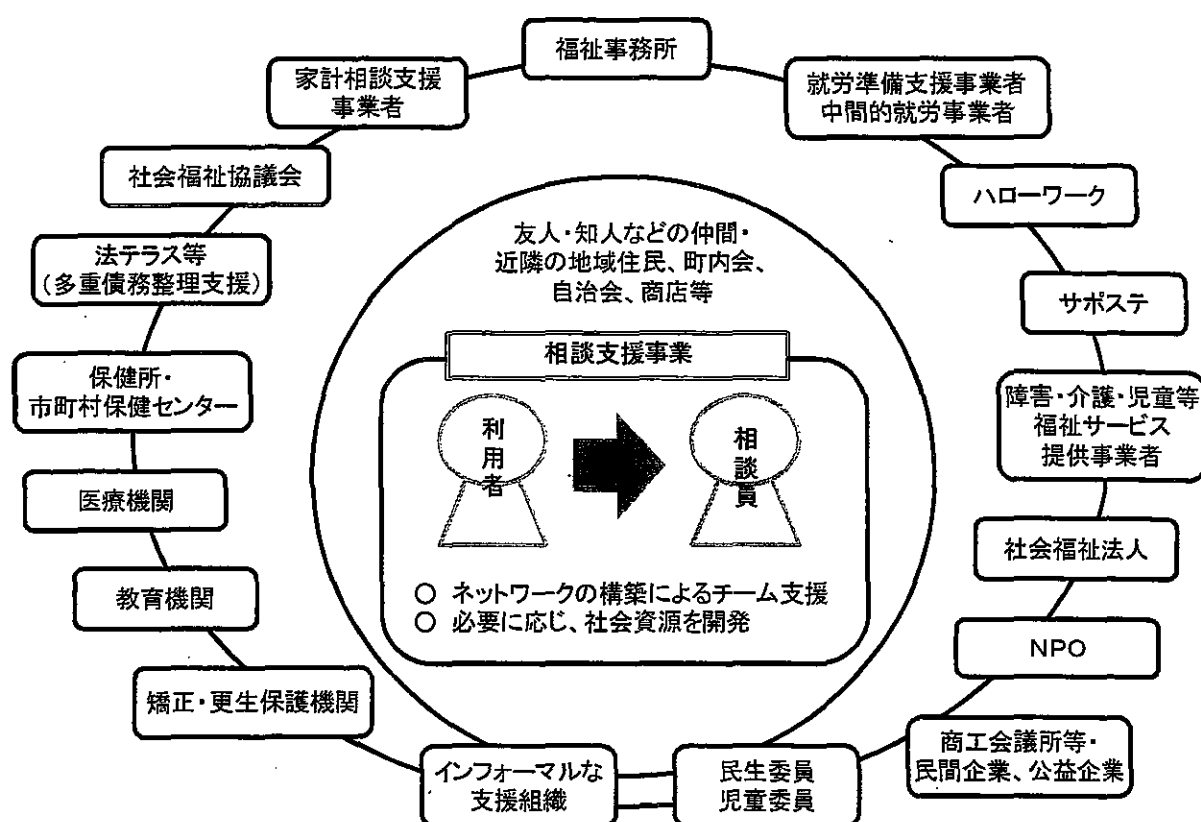
2. 新たな相談支援の在り方について

(1) 谷間のない相談支援体制の構築について

- 現在、生活保護受給者以外の生活困窮者に対しては、公的な相談支援が十分に行われているとは言い難い。今後は、生活保護受給に至る前の層への支援を強化するため、本人の状況に合わせた丁寧な対応を行う新たな相談支援体制を構築することが必要である。
- 生活困窮者は複合的な課題を抱えている者が多い。このため、新たな相談支援体制の構築に当たっては、支援を必要とする生活困窮者を的確に把握し、必要とする支援に適切につないでいくため、それぞれの地域において、これまでの分野ごとの相談支援体制だけではなく、複数の者がチームを組み、複合的な課題に包括的・一元的に対応できる体制が必要である。
- また、生活困窮者は、地域から孤立している者も多く、これらの者が行政の相談窓口等に来ることを待っているだけでは、必要な支援につなげることはできない。課題を抱える生活困窮者の自立支援に向けて、こうした者を早期に把握し、早期に支援につなげる必要がある。このため、新たな相談支援体制では、関係機関のネットワークづくりを一層進めるとともに、必要に応じて訪問支援を通じた対象者の把握も必要である。

- さらに、生活困窮者の抱える課題には、生活面・就労面での課題のみならず、健康面での課題があることも多く、そのことが自立に向けた活動の妨げになっている場合も考えられる。このため、新たな相談支援体制においては、健康面での課題についても把握に努め、必要に応じて、各自治体の保健所及び市町村保健センターによる支援や社会福祉法人等が実施する無料低額診療事業等につないでいくことが必要である。
- なお、生活困窮者に対する相談支援体制の在り方は、地方自治体の人口規模によっても異なると考えられる。また、既に複合的な課題に包括的・一元的に対応する窓口を独自に整備している地方自治体も存在している。このため、制度化の検討に当たっては、既存の相談支援機関の機能強化等による対応を認めるなど、地域の実態に即し、柔軟な形での対応が可能となるよう工夫すべきである。

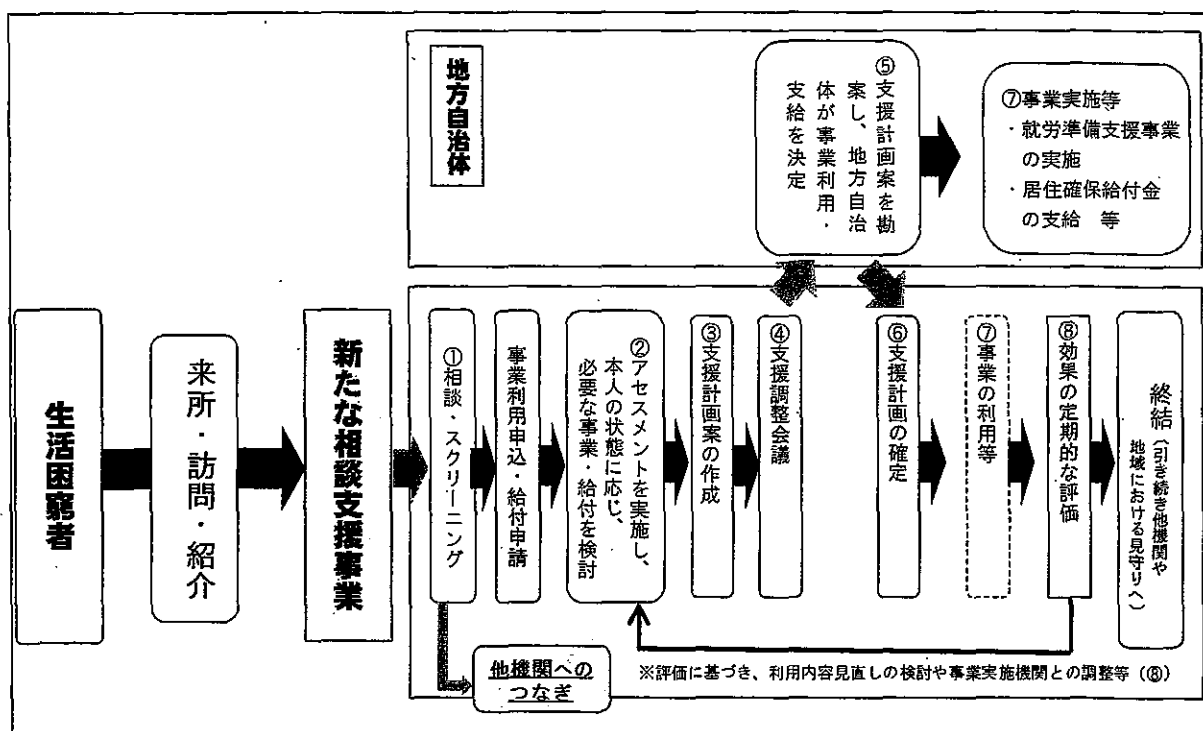
新たな相談支援事業と関係機関のネットワーク(イメージ)



(2) 新たな相談支援事業の機能について
(基本的な相談支援の流れについて)

- 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、新たな相談支援事業では、
- ① 地域の関係機関のネットワークを通じて、又は、必要に応じて訪問支援（アウトリーチ）も実施しつつ、課題を抱える生活困窮者の把握、
 - ② 生活困窮者の抱える課題の適切な把握（アセスメント）、
 - ③ この結果に基づき、また、本人への丁寧な情報提供と、これに基づいた本人の意思を十分に勘案した上での、支援計画の策定と、必要な支援（サービス）へのつなぎ、
 - ④ それぞれの支援が始まった後も、それらの効果を評価・確認しながら、生活困窮者本人の自立までを包括的・継続的に支えていく寄り添い型の支援、
 - ⑤ 対社会への創造型支援を行っていくための早期発見や見守りなどを可能とする地域社会づくりや社会資源の開発を行うことが必要である。

※ 基本的な相談支援の流れ（イメージ）



- 生活困窮者への支援計画の策定に当たっては、新たな相談支援事業の運営機関が中心となって、地方自治体、ハローワーク、社会福祉協議会、サービス提供事業者等の関係機関の担当者が参加し、支援内容を調整する会議（以下「支援調整会議」という。）を設けるなど、生活困窮者への支援計画が適切なものであるかどうかの確認等を行うことが必要である。その上で、支援計画を基に地方自治体がサービスの利用や給付の支給決定を行い、サービス提供が開始されるという流れで進めていくことが適当である。
- その際、新たな相談支援事業においては、既存の制度や資源にあてはめた画一的な問題把握を避け、生活困窮の複合的側面を把握するためにも、また、支援の効果測定やエビデンスに基づく支援計画を作るためにも、生活困窮者の抱えている問題や支援に係るデータベース化を進めていくことが必要である。
- なお、特に訪問支援に当たって、個人情報保護しながら、関係機関において必要な情報を把握し、共有することができる仕組みを検討していくことが必要であるとの意見もあった。

（福祉事務所との関係について）

- 新たな相談支援事業の実施に当たり、生活保護の要否の決定等について、既存の福祉事務所との権限関係に係る議論があった。この点、生活保護の要否等の決定をはじめ、生活保護受給者に対する支援の責任はこれまでどおり、生活保護制度の実施機関たる福祉事務所が担うことが適当であると考えられる。
- 併せて、福祉事務所では、生活保護を申請する生活困窮者の意向や就労可能性、置かれている状況等を十分に踏まえ、必要に応じて新たな相談支援事業の運営機関での支援につなぐことや、生活保護の受給を開始した後も、生活保護受給者の意向や状況等を踏まえ、新たな相談支援事業の運営機関とも連携しつつ、後述する就労準備支援事業等の新たな生活困窮者支援体系に係るサービスを利用することも考えるべきである。

- また、逆に新たな相談支援事業の運営機関においても、相談に来訪した生活困窮者が、疾病等により直ちに就労することが困難な場合はもとより、その後の支援に入った後も、支援調整会議等で生活保護の受給が必要であると判断される場合には、適切に生活保護制度につなぐことが必要である。
- 新たな生活困窮者支援に係るサービスを利用する場合であっても、生活保護を受給する場合であっても、生活困窮者が就労等を通じて積極的に社会に参加し、個々人の状態や段階に応じた自立ができるよう、生活困窮者本人の意欲を喚起しつつ、必要な支援を行うことになんら変わりはない。
- このため、それぞれの機関は同様の理念、方針の下で、緊密な連携を図りつつ、生活困窮者の支援に当たることが必要である。

（新たな相談支援事業の運営機関でのサービス提供について）

- 複合的な課題を抱えた生活困窮者への支援は、関係機関が連携しながらチームとして機能するよう行うことが重要であり、新たな相談支援事業の運営機関は、できる限りケースを抱え込むのではなく、外部のサービス機関、社会資源を活用し、これらの機関等での支援につなぐことを考えるべきである。
- このため、新たな相談支援事業の運営機関は、相談支援の中立性や独立性に留意しながら、サービス提供事業者との十分な連携を図るとともに、地域の社会資源を開発し、あるいは地域ネットワークを強化していくという役割を担うことも必要である。
- なお、生活困窮者に対しては、相談だけではなく、緊急的・一時的な支援も必要となる場合がある。相談支援事業とシェルター等の一時的な居住等の支援は別個の事業と考えられるが、地域の社会資源の状況等を踏まえつつ、両者が緊密に連携し、又は同一機関に委託するなどを検討することが考えられる。

（３）新たな相談支援事業の対象者について

- 生活困窮者のための相談を全て受け付けるとなると、入口が相当広く、その全てを地方自治体で担当するということは、相当の財源や人員が必要であり現実的ではない。このため、新たな相談支援事業の対象者等については、主たる実施主体となる地方自治体の意見もよく踏まえ、検討することが必要である。

- その際、地域では、制度の狭間で苦しんでいる非課税世帯などの低所得者世帯の対策をどうするかということが課題であるとの意見もあった。
- 生活保護制度の見直しと相俟って、生活保護受給に至る前の段階から早期に支援を行うことで、就労を実現するなど社会的経済的自立が可能になるように支援するという今回の制度改正の目的を踏まえると、新たな相談支援事業の対象者は、生活保護受給に至る前の段階にある経済的困窮者を中心に検討すべきである。
- なお、後述のとおり、生活保護からの脱却後も包括的・継続的に支援を行っていくことが必要であることから、生活保護から脱却した者についても、必要に応じて、新たな相談支援事業において支援を行っていくことが適当である。

(4) 新たな相談支援事業の実施主体について

- 生活困窮者に対する相談支援事業の実施主体は地方自治体であるとしても、既存の福祉事務所が全てを担うことは困難である。このため、地方自治体からの委託を受け、社会福祉法人や社会福祉協議会、NPO等の民間団体も事業を実施できるよう必要な法整備を行うことが必要である。
特に、社会福祉法人は社会福祉の中心的な担い手であることをあらためて自覚し、この分野でより積極的な役割を担うべきとの意見があった。
- また、生活保護制度との一体的・連続的な制度運用という観点からは、新たな相談支援事業の実施主体としては、地方自治体の中でも、福祉事務所を設置している自治体を中心とすることが考えられる。一方で、きめ細かな対応をするためには、住民に最も身近な基礎自治体の実施主体となることが適当であるとの意見もあった。
- 事業の実施にあたっては、小規模な地方自治体では、生活困窮者の利便性に十分に留意しつつ、複数の地方自治体で広域的に相談支援事業を実施することを可能とするなど、柔軟な制度設計とすべきである。また、都道府県、市町村、社会福祉法人、社会福祉協議会等との連携・協力の体制構築が必要である。

(5) 新たな相談支援事業で配置する職員について

- 既存の制度では解決が難しい生活困窮者の複合的な課題に適切に対応していくため、新たな相談支援事業では、総合的な視野に立った相談員を、特に初回面談時に配置していくことが必要である。その上で、本人と本人を取り巻く地域の力を抜きにしては課題への対応は難しいことから、新たな相談支援事業の運営機関が中心となって地域づくりを行っていくことが必要であり、また、これを可能とする人材の配置も不可欠である。
- その際、専門的な業務を担っていくという意味では、最低でも専従・専任の社会福祉士を配置することが適当であるとの意見があった。
- また、生活困窮者への相談支援について、民間機関などを活用しつつ、機能強化を図るとともに、福祉事務所についても、その相談支援機能が低下しないようにすることが必要である。
- このため、生活保護のケースワーカーについても、複数の課題を抱えていることの多い生活保護受給者に対して、より適切な支援が行えるような人員確保も含めた体制の確保に努める必要がある。
- なお、福祉事務所におけるケースワーカーの支援について、地域の関係者と連携して対応するなどのソーシャルワークの考え方をもっと取り入れるべきとの意見があった。
- また、新たな制度の法制化を図る場合、相談支援事業の従事者等に守秘義務を課すことが適当である。

(6) 新たな相談支援事業に係る人材育成について

- 生活困窮者に対する相談支援体制を確立するに当たっては、支援の専門性が担保されるよう人材育成の制度化が必要であり、国において研修カリキュラムの標準モデルを示すことなどが必要である。
- その際、新たな相談支援事業に係る人材には、社会資源に対する広い知識や当該地域構造の分析力はもちろんのこと、最も必要なものはコミュニケーションを通じて生活困窮者の課題を適切に把握し、支援計画を作成する能力である。このため人材育成のための研修についても、座学だけでなく、より実践的なものとすべきである。

3. 就労準備のための支援の在り方について

(1) 就労準備のための支援事業の実施について

- 生活困窮者の就労意欲の喚起のためには、その前提としての動機づけ、一般就労に向けた基礎能力の形成など、いくつかの段階を設けることが必要である。このため、生活困窮者の一般就労に向けてこうした能力を培うための支援を一貫して行う事業（以下「就労準備支援事業」という。）の実施が必要である。

(2) 就労準備支援事業の実施内容について

- 生活困窮者が一般就労に就くためには、それぞれの生活困窮者の状態により、いくつかの段階を経る必要がある。
- このため、就労準備支援事業は、対象者の状態に応じて、
 - ① 社会参加のために必要な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 継続的な就労経験の場を提供し、一般就労への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、といった段階に着目した支援内容とすべきである。
- なお、ハローワークと一体となった就労支援や若者向け相談支援との役割分担、重複排除を徹底することが必要である。

(3) 就労準備支援事業の実施主体について

- 就労準備支援事業の実施主体は、後述するような新たな相談支援事業の実施主体との連携の必要性等も踏まえると、福祉事務所を設置している自治体を中心とすることが考えられる。一方で、きめ細かな対応をするためには、住民に最も身近な基礎自治体が実施主体となることが適当であるとの意見もあった。
- その際、この分野では既に民間団体において先駆的な取組があることも踏まえ、事業の推進に当たっては、地方自治体からの委託を受け、社会福祉法人やNPO等の民間団体が主体的に役割を果たしていけるような制度設計を検討することが必要である。

(4) 就労準備支援事業の対象者について

- 就労可能な人が生活保護受給に至る前に就労により自立できるような支援を拡充するという今回の制度改革の目的を踏まえると、稼働年齢世代の自立支援がしっかりと行われることが最も重要である。このため、稼働年齢世代であって、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、直ちには一般就労することが難しい者を主たる対象として考えるべきである。
- また、就労が可能と考えられる生活保護受給者も、本人の意向や状況等もよく踏まえた上で、生活保護を受給しながら、この事業を利用することも検討すべきである。

(5) 就労準備支援事業と新たな相談支援事業との関係について

- 就労準備支援事業は、新たな相談支援事業で、本人の参加と同意の下、支援計画を作成し、これに基づいて実施されることが必要である。
- 支援計画を作成するに当たっては、新たな相談支援事業の運営機関を中心に、地方自治体担当職員や就労準備支援事業の運営機関等も入った支援調整会議を行って、支援計画が適切であるかどうかの確認等を行うことが必要である。
- また、就労準備支援事業が開始された後は、新たな相談支援事業の運営機関が定期的に支援計画の達成状況について評価しながら支援を進めるべきである。

(6) 就労準備支援事業の実施期間について

- 就労準備支援事業は、より効果的・効率的な事業実施の観点から、原則として、一定の期間を定めて実施すべきである。
- その際、具体的な支援の実施期間は、対象者の状態により異なるが、事業の対象者となることが想定される就労経験の乏しい若者等の生活困窮者については、これまでの現場での実践から、本格的な就労に就くまでの期間が6月から1年間程度は必要であること等を踏まえ検討すべきである。

- なお、生活困窮者は、本人の意思とは関係なく、疾病を抱えている場合など、様々な事情を抱えていることも考えられるので、就労準備支援事業については、新たな相談支援事業で定期的にアセスメントを行うことにより、一律に期間を設けることなく実施すべきとの意見があった。

(7) 就労準備支援事業の実施形式について

- 就労準備支援事業の実施形式は、相談員や生活困窮者の自立支援団体等からは、支援の過程で、いったん家庭から離れなければ自立支援ができないといった指摘も多いため、通所型による支援に併せ、本人支援・家族支援という両面から宿泊型による支援も検討すべきとの意見があった。
- なお、宿泊型による支援を行う場合には、宿泊を伴うという事業形態も考慮し、利用者の処遇が適切に守られるための仕組みを確保すべきとの意見があった。

4. 中間的就労の在り方について

(1) 中間的就労について

- 生活困窮者の中には、直ちに一般就労を求めることが難しい者もいるので、段階的に、中間的な就労の場や社会参加の場を設けることが必要である。
- 中間的就労は、就労体験やトレーニングが必要な、いわば、一般就労に向けた支援付き訓練の場として位置づけられるべきものである。対象者によっては、定期的なアセスメントを講じることなどを前提とした上で、就労のみならず社会参加の場として活用されることもありうるものである。

- 中間的就労の在り方については、
 - ・ 中間的就労は福祉施策の一環として、労働基準法制の適用外として柔軟に対応する形とするべきとの意見、
 - ・ 中間的就労は、①ケア付きとすることが必要であるとともに、②賃金労働ではなく参加に重点を置くべきとの意見、
 - ・ 現在行われている中間的就労の対象者はニート、ひきこもりなど様々であり、就労支援の内容も多様であるため、雇用、労働ではなく、訓練と位置づけるべきとの意見、
 - ・ 現在の中間的就労には、一時的に有償ボランティアといった時期があり、次第に最低賃金をもらえるようになるといった、段階的に変化する形で実施されているものがあり、労働者として守るべきものは守ることを基本としつつ、労働者という位置づけにならない段階をきちんと位置づけるべきとの意見

など、多くの意見が出されたところであり、これらの意見を参考にしつつ、多様な生活困窮者のニーズや状態に柔軟に対応するという観点から、制度検討を行うべきである。

（２）中間的就労の対象者について

- 中間的就労は、第一義的には就労体験を通じたステップアップの場の提供を行うものであり、対象者としては、一般就労に向けたトレーニングの段階として利用する者を想定する。ただし、中には定期的なアセスメントを講じることなどが前提となるものの、就労のみならず社会参加の場として利用する者も存在することも想定される。
- また、生活保護受給者も、本人の意向や状況等もよく踏まえた上で、就労に向けた一つの段階として、あるいは、社会参加の取組として、この事業も利用することができるように検討すべきである。

（３）中間的就労と新たな相談支援事業との関係について

- 中間的就労は、新たな相談支援事業で、本人の同意の下、支援計画を作成し、これに基づいて提供されることが必要である。
- 支援計画を作成するに当たっては、新たな相談支援事業の運営機関を中心に、地方自治体担当職員や中間的就労を提供する事業者等も入った支援調整会議を行って、支援計画が適切であるかどうかの確認等を行うことが必要である。

- また、中間的就労が提供されている間は、新たな相談支援事業の運営機関が定期的に支援計画の達成状況について評価しながら支援を進めるべきである。

(4) 中間的就労の内容について

- 中間的就労の内容は、生活困窮者が一定程度の生活習慣が確立していることを前提に、軽易な作業等の機会を提供するものとすべきである。
- なお、現在の中間的就労の多くは、公共部門からの受託で成り立っているが、昨今の公共部門からの受託は基本的には競争入札が原則であるため、各事業体は結果として経営が非常に不安定になっている。持続可能な取組とするため、公共部門からの仕事の受注の仕組みをどうするかを検討することが必要であるといった意見があった。
- また、中間的就労の事業内容については、地域の資源を活用したり、地域社会への貢献に資するといった地域のニーズを踏まえたものが望ましい。例えば、
 - ・ 地域によっては小規模の高齢者農家が多く、人手不足、後継者不足から耕作放棄につながりかねないところもあるが、そうしたものを、中間的就労を活用して応援することにより、地域農業を守ることができる
 - ・ 中間的就労を活用して、独居高齢者など買い物弱者の問題や家財の整理の問題など、地域社会で困っていることに取り組むことも考えられる等の意見があった。
- 中間的就労を提供する事業者は、これらの作業等の機会の提供に当たり、個々の生活困窮者ごとに就労支援のための個別計画を作成し、就労活動の指導や、生活支援・健康管理等の指導といった支援も併せて行うことが必要である。

(5) 中間的就労の提供期間について

- 中間的就労の提供期間については、対象者の状態や、その支援に必要な期間も様々であることから、上限を一律に設けることはせず、新たな相談支援事業で定期的にアセスメントを行って、支援内容等を見直すこととすべきである。

(6) 中間的就労の事業形態について

- 中間的就労は、社会福祉法人、NPOや社会貢献の観点から事業を実施する民間企業などのいわゆる社会的企業の自主事業として考えるべきである。特に、一般の企業に比べて事業を立ち上げる上での支援を受けている社会福祉法人は積極的に取り組むべきであり、中間的就労を広げていくためにも、まずは社会福祉法人が成功事例をつくっていくことが期待される。
- なお、社会福祉法人が中間的就労を提供することについては、
 - ・ 社会福祉法人は社会福祉事業の実施という従来の制度対応のみならず、生活困窮者を始めとした地域の中の新たな課題に応えるために福祉的な支援をしていく必要がある
 - ・ ただし、社会福祉法人には事業経営の専門家が不足しているため、団塊世代の企業OBの力を発揮してもらうことなども検討すべきである。これは事業内容の開発創造と安定した経営基盤の両面から期待される場所である等の意見が出された。
- また、中間的就労を広げていくためには、一般の民間企業の参加が期待される。この点、民間企業も中間的就労として生活困窮者を一人、二人を受け入れることは可能であり、お客さんや地域の方が出入りする民間企業で中間的就労を実施することは研修効果も大きいといった意見や、仕事は提供できなくとも仕事を教えるといったことはできるのではないかとといった意見があった。
- 他方、一般就労に向けた訓練は重要であり、若者の社会参加への第一歩にもつながるが、ノウハウや人材、企業環境、若者の雇用情勢を踏まえると、民間企業で中間的就労を提供することは厳しいことから、中間的就労を民間企業にも広げていくためには、多様な支援策の検討が必要である。
- 中間的就労の制度設計についても、集合型で事業を実施する形態から、一般の事業所内で少数の生活困窮者を受け入れる形で実施する形態まで、それぞれの事業主体の実情に応じて柔軟に対応できるよう検討すべきである。

（７）中間的就労の運営の適正性の確保について

- 中間的就労の制度化に当たっては、利用者の一般就労に向けたステップアップに資するよう、また、利用者に対する不当な取扱いがなされないよう、中間的就労による支援を実施する事業者に対する認定制度や、事業の透明性を確保するための情報公開等、支援の適正性の確保のために十分な措置を行っていくことを検討することが必要である。
- 中間的就労の運営に当たっては、
 - ・ 中間的就労を提供する事業者については、安全衛生の確保や情報公開等の要件を付加し、都道府県の認定とすべき、
 - ・ 生活困窮者個人の人權が守られ、かつ、労働市場全体に悪影響を及ぼさない配慮が必要である、
 - ・ 事業の透明化を高めるため、例えば、地域の代表者も参加した運営委員会の設置によりお金の流れを全て公開していくことも検討すべき等の意見が出されたところである。中間的就労の制度化に当たっては、この取組を広げていくことと、支援の質を確保することのバランスをとりながら、適正な事業運営の確保が図られるための仕組みを検討すべきである。

（８）中間的就労を推進するための支援について

- 中間的就労を広げ、持続可能なものとしていくためには、直接的な財政支援というよりは、地域の実情に応じて、多様な就労機会の開発や創造を図るために、地方自治体の商工部局や農林水産部局等の事業立上げに係るノウハウの提供、立上げ支援やその事業から提供される財やサービスを優先的に購買する企業とのネットワークの構築、税制優遇措置など、社会全体の力を借りた形での支援が必要である。
- また、民間企業での受入れ、生活困窮者の支援を主な目的とする「社会的企業」の創設などを通じて中間的就労の場を確保するためには、各地域での理解や協力が不可欠である。さらに、こうした中間的就労の場を活用することにより、例えば、地域のリサイクルの促進、耕作放棄地化の防止といった地域貢献や地域の活性化につなげていくことも、十分視野に入れるべきである。このような観点も含め、地域の福祉関係者、労使団体等、様々な関係者に取組の重要性を周知することや、積極的な支援を求めていくことが重要である。

- この点について、事業の適正性の確保の観点のみならず、中間的就労を持続可能にしていくためにも認定の仕組みは必要である。認定された事業者について、公共契約での優位性を持たせるほか、能力開発・専門スタッフの育成などを支援対象とすべきとの意見があった。
- また、民間企業での受入れについては、中間的就労として受け入れた全ての者に労働関係法規に基づく給料を支払うことは困難であり、また、研修として受け入れても研修を行う側の限界があるため、研修について財政的な支援を検討すべきとの意見があった。
- さらに、起業に当たって必要となる事業資金等を融資するための柔らかな支援として、そうした事業資金等を融資している非営利金融法人等の取組を進めることが必要であるとの意見があった。

5. ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化

- (1) 地方自治体とハローワークとが一体となった就労支援体制の整備について
- ハローワークにおける生活保護受給者等の就労支援については、就労可能と考えられる生活保護受給者が急増する中で、平成23年度から従来の地方自治体と連携した事業を拡充し、新たに「福祉から就労」支援事業として、ハローワーク・地方自治体間の協定等によりその連携基盤を強化し、よりきめ細かい就労支援を展開しており、その実績が大幅に伸長している。
- また、平成23年度から、国の出先機関に関する「アクション・プラン」（平成22年12月閣議決定）に基づく「一体的実施窓口」として、地方自治体の提案に基づき、ハローワーク・地方自治体間の共同事業の位置づけで、就労支援のワンストップ窓口を順次整備している。
- このワンストップ窓口では、生活保護事務を主に担う基礎自治体の切実なニーズ等を踏まえ、現在事業を実施している基礎自治体のうち半数以上が生活保護受給者等の生活困窮者を主たる支援対象としており、生活相談等に来所した者に対して早期のアプローチを実施することにより大きな成果を上げている。

- こうした取組を通じて、ハローワーク・地方自治体間の連携基盤の整備や、これを踏まえた就労支援の経験や知見は徐々に蓄積されつつあるが、潜在的には就労支援の必要な者がさらにいることを考慮すると、支援の体制や規模は十分でなく、必要な支援対象者を的確に把握し、早期にアプローチ可能な体制整備には至っていない。
- また、地方自治体によっては、ハローワークとの位置関係等により、就労に関する情報を日常的に得ることが難しい場合もあるので、何らかの対応を検討することが必要との意見があった。ハローワークの求職活動状況等に関する情報と、福祉事務所の生活保護等に関する情報を可能な限り共有することで、早期に就労可能な者に対してそれぞれが対象者の状況に応じた的確な支援を行うことができるとの意見や、窓口の一体化だけではなくて、情報共有等の取組を更に進めることも必要であるとの意見もあった。
- このため、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である。また、職業紹介事業を行う地方自治体が希望する場合には、ハローワークの求人情報をオンライン提供することについても検討する必要がある。

(2) ワンストップ型の就労支援体制の構築について

- 今後、ワンストップ型の支援体制をハローワーク・地方自治体間で全国的に整備することにより、就労支援の必要な対象者を確実に把握し、早期に支援を開始することができる体制を構築することが必要である。
- 具体的には、地方自治体ごとの就労支援の対象となる生活保護受給者等の規模に応じ、
 - ① 常設のワンストップ窓口の設置、
 - ② ハローワークから福祉事務所への定期的な巡回相談によるワンストップ支援体制の整備、
 - ③ 予約相談制の導入等その他の連携体制の構築
 の3類型に分けて対応することが必要である。

(3) 就労支援の対象者の拡充について

- これまで就労支援の対象としていた生活保護受給者、児童扶養手当受給者及び住宅手当受給者に加え、新たに生活保護を受給しようとする者や生活保護の相談者で受給に至らない者を支援対象とし、ハローワークによる支援規模を拡大することが必要である。
- 就労支援の対象者を広く生活困窮者に拡充することにより、稼働可能な者の就労促進を図るとともに、これらの層が新たに生活保護の対象とならないよう未然に防止することにつながるものと考えられる。

(4) 新たな相談支援事業との連携について

- ハローワークと福祉事務所が連携して就労支援を行うことは今後とも進めていくことが必要であると考えるが、新たな相談支援体制が構築されると、早期把握が進み、さらに支援の対象者が増加するものと見込まれる。これらの者が一般就労に至るような、より効果的な支援に向け、ハローワークと関係地方自治体等との連携の在り方を検討する必要がある。

(5) 就労支援サービス内容の充実・強化について

- 生活保護受給者を含む生活困窮者の支援に当たっては、就労意欲があり、能力開発等の支援を実施することにより就職の可能性があるものの、職業経験が乏しく、生活基盤やコミュニケーション能力レベルの課題を有する者が一定程度見込まれるため、その課題に応じた支援プログラムを開発・実施することも必要である。この支援プログラムの利用者が円滑に就職できるよう、切れ目なく職業訓練など就職可能性を高める支援策を活用できる仕組みを設けることも有用である。
- また、生活保護受給者を含む生活困窮者の中には、就職したとしても短期間で離職に至る者が一定程度存在すると考えられる。このような離職のリスクを抱える者に対しては、就職後の職場定着に向けて、ハローワークによるフォローアップを確実に実施すべきである。

6. 家計再建に向けた支援の強化について

(1) 家計相談支援について

- 生活困窮者の家計の再建のためには、金銭給付のみならず、返済が必要な貸付という枠組みを活用することも一つの有効な手段であると考えられる。一方、単に貸付を行い、一時的にその経済的困窮状態の解消を図るのみでは十分ではなく、むしろ、家計収支全体の改善等を図る観点から、家計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である。
- その際、家計に関する支援は、生活困窮者の生活全般に関わりを持つものとなることから、権利擁護の視点も踏まえることが必要である。
- また、現在、貸付については、概ね市町村民税非課税の者には社会福祉協議会が実施する生活福祉資金貸付制度があるが、市町村民税課税の者については、多重債務や過剰債務等により一般金融機関からの貸付を受けられず、生活に困窮するおそれのある場合であっても、これらの者を対象とする公的な貸付の枠組みは十分ではない。
- これらの者を対象として、一部の地域においては、消費生活協同組合等が家計等に関する相談支援を行いつつ、必要に応じて貸付を行っている取組が報告されている。こうした取組はきめ細かな相談支援の結果、貸し倒れも少ない。こうした取組を参考にしつつ、市町村民税課税の者であっても、多重債務や過剰債務等により一般金融機関からの貸付を受けられず、生活に困窮するおそれのある者については、家計に関する相談支援を行うこと等により、より円滑に貸付が受けられるよう、環境の整備を図ることを検討すべきである。
- また、こうした生活困窮者向けの貸付や相談を行う機関の参入が促進されるよう、国は、関係機関とも連携しつつ、これに向けて必要となる広報や、地方自治体による地域のネットワークづくりの支援等を積極的に実施していくことが期待される。

(2) 家計相談支援の内容について

- 家計相談支援では、生活困窮者に対し、家計収支等に関するアセスメントを実施し、
 - ① 公的給付の利用支援や家族・親族からの支援調整など、家計収入増加のための支援を行うとともに、
 - ② 家計表の作成等による支出の適正化の指導を行い、
 - ③ 一時的に資金が不足するような場合には貸付をあっせんする等の支援を継続的に行うことにより、家計収支バランスの適正化を図り、生活困窮者の自立を支援することが必要である。
- その際、貸付のあっせんに当たっては、市町村民税非課税の者については、都道府県社会福祉協議会が行う生活福祉資金貸付をあっせんするとともに、市町村民税課税の者については、地域の実情に依拠して貸付事業を行っている消費生活協同組合や金融機関と連携し、これらの機関の貸付をあっせんすることが想定される。
- これらの支援は、生活困窮者の生活全般に関わりを持つものであることから、支援の担い手について一定の資質を確保することが必要であり、一定の研修を受けた専門的な支援員が対応することが適当である。また、これらの支援員を養成するため、国において、標準的な養成カリキュラムを示すことなどが必要である。
- なお、判断能力が不十分で金銭管理ができない生活困窮者については、社会福祉協議会を中心とした金銭管理業務を行っている団体との連携を図る必要があるとの意見があった。

(3) 家計相談支援事業の実施主体について

- 家計相談支援については、新たな相談支援事業の実施主体との連携の必要性等も考慮すると、福祉事務所を設置している自治体を中心に、自治体が行う事業として考えることが適当である。一方で、きめ細かな対応をするためには、住民に最も身近な基礎自治体が実施主体となることが適当であるとの意見もあった。
- また、実際の家計相談支援事業の提供については、地方自治体が地域の実情に依拠して直接これを行うことができるようにするほか、地域の社会資源を踏まえ、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できるよ

うにすることが必要である。

(4) 家計相談支援事業の対象者について

- 家計相談支援事業の対象者は、失業や多重債務・過剰債務等により、家計収支のバランスが崩れ、生活に困窮している者又はそのおそれがある者とするのが適当である。
- また、家計相談支援事業は、生活保護受給者の自立促進を図る上でも有用であると考えられることから、生活保護受給者も利用できるようにすることが適当である。
- その際、生活保護のケースワーカーとの役割分担については、あくまでも生活保護受給者に対する支援の責任は一義的に福祉事務所にあることを考慮すべきである。このため、本事業を活用することが適当と考えられる者については、本人の同意を得つつ、家計相談支援事業を行う者（以下「家計相談支援事業者」という。）と福祉事務所が連携を図り、積極的に活用を促すことが適当である。一方、生活面から支援していくことが必要な生活保護受給者については、後述するように、生活保護受給者の状況に応じてレシートや領収書を保存する等の家計管理支援を活用することが適当と考えられる。

(5) 家計相談支援事業と新たな相談支援事業との関係について

- 家計相談支援の提供は、他のサービスの必要性等を考慮することが必要であることから、原則として新たな相談支援事業でアセスメントを実施し、これに基づき、必要に応じて他のサービスとともに提供されることが必要である。
- ただし、滞納している公共料金の支払いなど、緊急に貸付が必要な場合も想定されることから、まずは家計相談支援事業を単独で提供しつつ、同時並行的に新たな相談支援事業でのアセスメントを行うといった運用が可能となるよう柔軟な制度設計を行う必要がある。

(6) 生活福祉資金貸付等による重層的な金融セーフティネットの構築について

- 現行の生活福祉資金貸付については、従来のように民生委員の支援が機能しにくくなっている中、借受世帯への相談支援体制の整備が必ずしも十分でなく、家計再建に役立っていない、あるいは償還率に課題があるなどといった意見があった。

- また、生活に困窮していても、一定以上の収入がある場合は対象外となるなど、借受人のニーズに即した機動的な貸付が行いにくいといった課題も指摘されている。
- このため、家計相談支援事業の導入により、これを社会福祉協議会が自ら実施し、又は実施機関との連携を図ることで、その相談支援体制の充実を図ることも考えられる。併せて、一定の収入があるものの、多重債務や過剰債務等により、生活に困窮している者等に対しては、消費生活協同組合や民間金融機関の参入を促進し、これらの機関が中心となって貸付を行うという役割分担を行うことにより、重層的な金融セーフティネットを構築することが必要である。

7. 居住の確保について

(1) 居住の確保を支援する給付金の制度化について

- 居住の確保は、離職者が再び自立するための第一歩であり、生活を再建する上で基盤となるものである。
- 現在離職により住居を喪失した生活困窮者等であって、就労による自立が可能な者には、リーマンショックにより極端に景気が悪化したことを踏まえ、平成21年度から住宅手当制度が臨時の予算措置として実施されている。同制度は、生活保護に頼る必要がないようにするという観点から見ると、一定の効果を上げているところであり、居住の確保を支援する給付金の制度化を検討することが必要である。その際、新たな相談支援事業における相談支援や就労支援等と併せて給付金を支給する仕組みとすることで、自立に向けた機能をより強化することが重要である。
- なお、居住の確保については、
 - ・ 住宅のセーフティネットとして、賃貸住宅に入居する低所得者に対して家賃の一部を補助する住宅バウチャーについて検討すべき、
 - ・ 生活保護の住宅扶助を生活保護制度から切り離し、恒久的な住宅手当として再編し、公営住宅などの公的賃貸住宅や民間賃貸住宅の家賃を補助することや住宅手当の充実も検討すべき、
 - ・ 生活保護の住宅扶助を切り出し、完全に別の制度として生活困窮者に対して住宅手当を支給することについては意見が分かれるところであり、議

論が必要である
等の意見があった。

(2) 居住の確保を支援する給付金の提供主体について

- 居住の確保を支援する給付金の提供主体は、給付金の支給という性格を踏まえると、地方自治体においてこれを行うことが適当であり、現行の住宅手当制度の実施主体や、後述するような給付金の支給に当たっての新たな相談支援事業の実施主体との連携の必要性等を踏まえると、福祉事務所を設置している地方自治体を中心に考えることが適当である。

(3) 居住の確保を支援する給付金の対象者について

- 居住の確保を支援する給付金は、離職しても一時的な就労支援や居住の確保に係る支援等を行うことで再就職が可能である場合に支給するという現行の住宅手当制度の趣旨を踏まえて対象者を検討することが必要である。
- このため、居住の確保を支援する給付金は、離職により住居を喪失した又はそのおそれのある生活困窮者であって、必要に応じて就労支援も利用することにより、再就職が可能な者に対して支給することが適当である。

(4) 居住の確保を支援する給付金の支給と新たな相談支援事業との関係について

- 居住の確保を支援する給付金は、新たな相談支援事業で、本人の同意の下、支援計画を作成し、これに基づいて支給されることが必要である。
- 支援計画を作成するに当たっては、新たな相談支援事業の運営機関を中心に、地方自治体担当職員や関係するサービス事業者等も入った支援調整会議を行って、支援計画が適切であるかどうかの確認等を行うことが必要である。

(5) 一時的な居住等の支援について

- 住居がない生活困窮者が新たな相談支援事業による相談窓口を来訪した場合に、緊急的・一時的に宿泊場所や食事の提供等の支援を行う事業を検討することが必要である。
- その際、事業運営の質の確保を図る観点から、現在ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法を踏まえ実施されているシェルター事業を拡充する等の中で、法的に位置づけることが必要である。

- なお、この緊急的・一時的な居住等の支援については、新たな相談支援事業の基礎的な機能として位置づけるべきとの意見もあった。両者は事業としては別のものであるが、緊密に連携し、又は一体的に運用することも考えられる。

また、緊急的・一時的な居住等の支援において、ケアの視点を取り入れるべきとの意見もあった。

(6) 空き室情報の提供等について

- 居住を確保する支援として、新たな相談支援事業の運営機関に、公営住宅等の公的賃貸住宅の空き室情報の提供を行うことで、情報のワンストップ化を図るべきである。
- その際、「民間住宅活用型住宅セーフティネット整備推進事業」を活用した民間住宅の情報についても、これに提供することも考えられる。
- また、既に実施している「解雇等により住居の退去を余儀なくされる者の公営住宅への入居について」を再周知することにより、引き続き住居のない離職者の居住の安定化を図ることも考えられる。
- さらに、低額所得者の若年単身者や高齢者の居住の確保については、引き続きの課題であるとの意見があった。

8. 子ども・若者の貧困の防止について

(1) 若者向けの相談支援の実施について

- 子どもや若者が抱える課題は、近年深刻化、複雑化している。家庭の貧困、親の離婚や家庭崩壊等により、子どもや若者が自立に必要な援助を親から得ることができず、低学力・低学歴の問題やコミュニケーション能力の面で著しい問題を抱え、教育・訓練機会にも恵まれないまま、社会に出てもことごとく挫折して失敗体験ばかりを重ね、ニートやひきこもりとなっている例も少なからず見受けられる。

- こうした連鎖を断ち切るためには、生活保護世帯も含めた貧困家庭の子どもについて、学校教育段階からアプローチし、自立まで責任を持って継続的に見守る体制を構築するとともに、経済的に困窮している若者についても、今後働く期間が長く、将来のキャリア・アップも期待できることから、その支援に力を注ぐことが必要である。
 その際には、教育分野、精神保健分野、労働分野、福祉分野が一体となって取り組むことが重要であり、総合的な取組を学校教育段階から進めることが必要である。
- また、家庭が貧困であるか否かを問わず、ニート等の状態が長期化した場合、就労に結びつきにくくなり、親の高齢化とともに、経済的困窮に陥ることとなると考えられることから、これら若者に対する相談支援、就労支援には重点的に取り組むことが必要である。
- さらに、児童養護施設に入所する子ども等が自立する際に経済的困窮に陥らないよう、その将来の可能性を広げるための取組を引き続き進めていくことが重要であるとの意見もあった。
- 経済的に困窮している若者の相談支援を行う際には、より効果的・効率的な支援につなげるために、
 - ・ 発達成長過程にあり多感な若者や子どもに対する支援という専門性、
 - ・ 教育分野、精神保健分野、労働分野、福祉分野といった連携を図るべき関係機関の多様性、
 - ・ 若者や子どもにとっての利用しやすさ
 等の観点から、新たな相談支援事業が若者や子どもの支援にも関わることと併せて、これとは別の形で支援を行っていくことも有効であると考えられる。
- ニート等の若者の職業的自立支援については、既に地域若者サポートステーションにおいて、NPO等が国から委託を受け、若者の就労支援についての専門性や、関わり方に関するノウハウを活かした支援を行っている。また、数年前から学校と連携して課題を抱えている高校生を早い段階からサポートしていく体制をつくる取組を行っている。こうした取組を更に充実するとともに、学校との連携を強化し、中退者又は中退のおそれのある者への支援を強化するほか、福祉関係機関とも連携し、積極的に「訪問型支援」を行いながら、課題を抱える子どもや若者に対し早期発見・早期対応を行う。

- 経済的に困窮している若者の相談支援に当たっては、若者の使いやすさの観点からも、地域若者サポートステーションの体制強化を図りつつ、これと連携しながら支援を実施していくことが必要であり、個々の地域の状況に応じて、経済的に困窮する若者に対し、アセスメント、自立生活のためのプラン作成等を行う相談窓口を併設して支援を行っていくことも検討すべきである。

（２）若者向けの相談支援の内容について

- 若者向けの相談支援を行うに当たっては、若者や子どもに関連して活動している団体とのネットワークの構築や、学校への訪問等を通じて課題のある若者や子どもの早期発見を行うことが必要である。
- また、継続的に家庭を訪問し、若者や子どもと生活場面を共にすることにより、課題を抱える若者や子どもの家族との関係性、これまでの支援の経緯、家庭環境で抱える課題等を把握・分析し、若者や子どもにしっかりと寄り添いながら、本人や家族とともに解決するという視点が必要である。
- こうした継続的・寄り添い型の支援を行うに当たっては、支援者個人の資質や経験のみに頼った支援を行うのではなく、これを組織としてしっかりと支援しながら進めることが重要であり、そのための体制を構築することが必要である。
- なお、若者向けの相談支援は、専門性が非常に重要であるが、福祉系や教育系のスタッフだけでなく、多様な専門資格を持った者をスタッフとして内包させることの検討も必要である。
さらに、ボランティア団体から公的な専門機関に至るまで、重層的なネットワークを構築していくことが必要である。

（３）子どもの学習支援や社会性を育むための支援について

- 生活困窮と低学歴・低学力の問題には相関が指摘されている。このため、貧困の連鎖を防止するためには、義務教育段階から、生活保護世帯を含む貧困家庭の子どもに対する学習支援等を行っていく必要がある。

- その際、学習支援については、勉強を教えるということもさることながら、社会制度に対する知識や生きるための術といった、社会生活を営む上で必要となる知識を幅広く教えていくことが必要である。併せて、学習することの重要性についての保護者の理解を促すための取組も行っていくことが必要である。
- また、学習支援に併せて、仲間と出会えて活動ができる居場所づくりも必要である。その際、居場所機能は必要であるが、いわゆる癒しのための場所が必要な者と実際に自立支援で次のステップに進もうという段階の者を全く同じスペースで同じように支援するとマイナスの効果を生んでしまうこともあるため、支援する者の段階等に応じて、場所や時間を分けて一体的に運営していくことが必要との意見があった。
- 貧困家庭の若者や子どもに対する学習支援や居場所づくりの取組は、既に地方自治体や民間団体により独自に行われている。このため、制度化を検討するに当たっては、こうした既存の取組を阻害しないよう、地域の実情に応じて柔軟な対応が可能となるよう留意することが必要である。
- さらに、学習支援等の実施にあたっては、それぞれの地域において、教育機関との積極的な連携を図っていくことが必要である。

(4) 学習支援等の事業の実施主体について

- 学習支援等の事業については、既に様々な取組が地方自治体で進められていることを踏まえると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等に委託することができるようにすることが適当である。

(5) 就労準備支援事業の宿泊型による実施について(一部再掲)

- 就労準備支援事業においては、経済的に困窮している若者向けの相談支援におけるアセスメントの結果、6か月以上の職場実習等、地域若者サポートステーションにおいて行う支援よりも手厚い支援を要するとされた者について、その対象とすることが適当である。その実施形式については、前述のとおり、通所型による支援に併せ、本人支援・家族支援という両面から宿泊型による支援も検討すべきとの意見があった。

Ⅳ 生活保護制度の見直しについて

1. 基本的な考え方

- 生活保護制度には、その後に国民の生活を保障する公的な仕組みはなく、いわゆる「最後のセーフティネット」としての役割を引き続き十分に果たしていくことが求められている。
- また、生活保護の受給者に対して、就労等を通じて積極的に社会に参加し、個々人の状態や段階に応じた自立ができるよう、本人の意欲を喚起しつつ、支援を行っていくことは、生活保護制度が目的とするところでもある。
- しかしながら、近年の生活保護受給者が急増する等の状況にあって、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

- 保護開始直後から脱却後まで、稼働可能な者については、切れ目なく、また、どの段階でも、就労等を通じて積極的に社会に参加し、自立することができるよう支援を行うことが必要である。このため、生活保護受給者への支援の中で、そのような取組を促す見直しを行う必要がある。

(1) 保護開始段階での取組について

- 就労に至っていない生活保護受給者の給付額については、就労に向けた能力活用の取組の程度にかかわらず、その額は変わらない。このため、受給者の自発的な能力活用等の取組を促す観点から、就労支援プログラム等への参加など、活動内容や頻度等を踏まえて自ら積極的に就労活動に取り組んでいると認められる者に対して、その活動に要する経費等も踏まえ、一定の手当を支給することが必要である。

- 稼働可能層の自立支援が、しっかり行われることが特に重要である。その際、生活保護の受給に至った者が、就職できないという状況が長く続くと、自立が困難になってくる傾向があるため、早期に対策を講じることが必要である。
- このため、就労可能な者については、就労による保護からの早期脱却を図るため、保護開始時点で例えば6月間を目途に、生活保護受給者主体の自立に向けた計画的な取組についての確認を行い、そのことについて本人の納得を得て集中的な就労支援を行うことが必要である。
- その際、一般就労が可能と判断される者について、自らの希望を尊重した就労活動を行ったにもかかわらず、一定期間経過後も就職の目途が立たない場合等には、それまでの取組に加えて、本人の意思を尊重しつつ、職種・就労場所を広げて就職活動を行うことを基本的考え方とすることを明確にすべきである。

(2) 保護開始後3～6月段階での取組について

- それまでの求職活動を通じて直ちに保護脱却が可能となる程度の就労が困難と見込まれる稼働可能者については、生活のリズムの安定や就労実績を積み重ねることで、その後の就労に繋がりがやすくする観点から、低額であっても一旦就労することを基本的考え方とすることを明確にすべきである。なお、運用に当たっては、継続的支援を旨とする伴走型支援の考え方に配慮することが必要である。
- また、生活保護については補足性の原理があるので、最低生活費に足りない部分を国が補助することは大原則である。その上で、フルタイムの就労はできないが、月3万円でも、5万円でも働くことができるということは、むしろ社会参加の機会が広がったと考えるべきとの意見があった。

(3) 就労開始段階での取組について

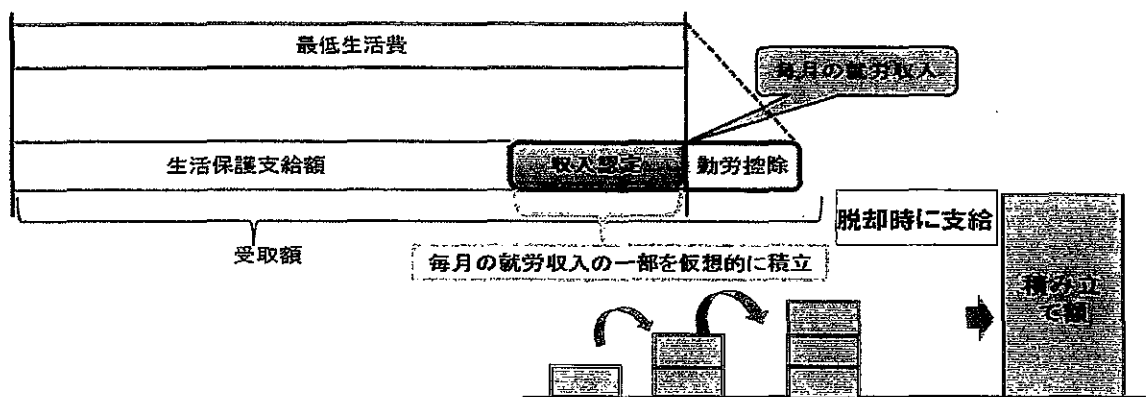
- 生活保護受給中の就労インセンティブ施策として勤労控除制度があるが、現在の勤労控除は一定の効果はあるものの、一層の就労を促すためには現在の金額では不十分との指摘もあり、増収するほどに控除率が低下する仕組みを見直す必要がある。

- このため、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、その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である。

（４）保護脱却段階での取組について

- 生活保護から脱却すると、税、社会保険料等の負担が生じるため、こうした点を踏まえて、生活保護を脱却するためのインセンティブを強化する必要がある。
- このため、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である。

※ 就労収入積立制度のイメージ



- なお、就労収入積立制度については、
 - ・ その積立額については、勤労控除の額をどの程度とするかに応じて検討することが必要、
 - ・ 就労収入積立制度の内容については様々な意見がある。特別控除の活用方法については、実施主体によってばらつきがあるので、活用方法を統一しながら積立制度も一緒に組み上げていく方向で整理すべきとの意見があった。

(5) 保護脱却後の取組について

- 生活保護脱却後も包括的・継続的に支援を行っていくことが必要であるが、現状の生活保護のケースワーカーには実施が困難であり、また、生活保護から脱却した者にとってはケースワーカーとの関わりが心理的な負担となるということも考えられるため、新たな相談支援事業の運営機関にその後の支援を繋ぐことで、継続的な支援を検討することが必要である。

(6) 支援方法の見直し等について

- 公共交通手段がないなど車が主な通勤手段である地域においては、車の保有を認めることが就労に結びつくとの指摘がある。このため、一般低所得者との均衡にも配慮しつつ、車の処分を保留する期間を延長すること等を検討することが必要である。
- 転居を伴う就労について、現在は住所地から通勤可能範囲の就労を主に支援しているが、その範囲内に稼働能力に応じた職場がない場合であって、長期に安定的な就労機会が確保できるなど保護脱却が十分に見込める場合には、敷金や移送費等を負担すること等の検討が必要である。
- なお、就労可能な生活保護受給者に対しては、3年から5年くらいを保護受給期間とし、そこから毎回更新をしていくような制度の導入を検討すべきとの意見があった。
- 一方、この更新制に係る意見に対しては、生活保護制度に更新制を導入することは、憲法なり、生活保護法が規定する趣旨からすると適当ではなく、むしろ、切れ目のない支援を行うことで、生活保護からの脱却インセンティブをつくるような方向性を模索すべきとの意見があった。

3. 健康・生活面等に着眼した支援について

(1) 生活保護受給者の健康管理を支援する取組について

- 生活保護受給者ができる限り病気を患うことなく健康で生活できることは、受給者が様々な自立に向けたチャレンジを行う上で重要である。

- このため、まずは生活保護受給者自らが健康の保持・増進に努めることが重要であり、福祉事務所は、受給者に対し、健康増進法に基づく市町村の健康診査の受診などを促すこと等を通じて、自らの健康保持について意識をしてもらうよう促していくことが必要である。
- 具体的には、福祉事務所において、健康診査結果に基づく保健指導や、受給者からの健康や受診に関する相談等があった際に助言指導等必要な対応を行う専門の職員の配置を検討することが必要である。
- その上で、福祉事務所が、生活保護受給者の健康状況を踏まえた効果的な助言指導を可能とするため、目的外には使用しないといった点には当然配慮しつつ、これまで個人情報保護の観点から入手が難しかった、健康診査の結果等を入手可能にすることを検討することが必要である。
- このことを通じて、生活保護受給者の疾病の予防及び早期発見や重症化予防、状況に応じた医療機関との連携及び福祉事務所自体の医療扶助に係る相談・助言に関する体制の強化も図ることが必要である。
- なお、一部の社会福祉法人では、生活困窮者に対して無料又は低額な診療を行うため、社会福祉法に基づき無料低額診療事業を実施しているが、無料低額診療事業の趣旨等を踏まえ、生活保護受給者を含む生活困窮者のための健康面での支援でも、積極的な役割が期待される。

(2) 生活保護受給者の家計管理を支援する取組について

- 生活保護受給者が社会生活を送る上で、自ら家計管理ができるようになることも必要である。このため、まずは受給者本人において保護費の適切な管理を行うことを明確にした上で、福祉事務所が必要と判断した者については、受給者の状況に応じて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である。
- その上で、福祉事務所においては、前述の通り、自らの家計管理も含めた自立に向けた意欲、能力が高い生活保護受給者については、受給者の家計管理能力の向上に向け、家計相談支援事業者とよく連携し、家計相談支援を行うことを検討することが必要である。

(3) 生活保護受給者の居住支援に係る取組について

- 生活保護の住宅扶助については、その適正使用の観点からの指摘があり、一部の福祉事務所では、代理納付（生活保護受給者が民間賃貸住宅等を借り、その家賃を自治体が家主に直接支払うもの）を実施しているところもある。このため、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ことが必要である。
- 生活保護受給者の居住の確保に関しては、都市部の民間賃貸住宅には空き室も一定程度あると見込まれる一方で、一時宿泊施設である無料低額宿泊所等に長期にわたり入居している例もある。このため、住宅扶助の代理納付の仕組みを活用して、家賃滞納のリスク解消という家主に対するメリット付けを行うことで、既存の民間住宅ストックへの受給者の受入れを促進していくことも必要である。
- また、生活保護受給者が地域に円滑に定着できるのかといった大家の不安や、代理納付した場合、受給者と家主の間で解決すべき日常生活上の課題についてまで自治体での対応を求められる状況もある。
- さらに、劣悪な処遇をしつつ保護費を搾取する事案への対応も必要である。
- このため、地域で見守り活動を行う民間団体に一定の日常生活支援・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であり、それにより、高齢・独居の多い受給者の孤独防止や、できる限り地域での生活を継続することも可能になると考えられる。
- また、地域において関係機関が連携して支援する体制を構築していくこと等により、いわゆる社会的入院の解消を図ることも必要である。

4. 不正・不適正受給対策の強化等について

- 生活保護の不正受給については、把握されているケースを金額ベースで見ると全体の保護費の0.4%という水準ではあるが、一部であっても不正受給があり、そのことへの対応を放置することは、生活保護制度全体への国民の信頼を損なうことにも繋がりがねないため、厳正に対処することが必要である。このため、真に支援が必要な者には確実に保護が行われるということに十分に留意しつつ、不正受給対策の強化を検討していくことが必要である。

(1) 不正受給対策の強化について

① 地方自治体の権限強化について

(調査・指導権限の強化等について)

- 不正受給防止のため、地方自治体の調査権限を拡大すべきである。
- 具体的には、生活保護法第29条の福祉事務所の調査権限の内容については、現在、生活保護受給者等の「資産及び収入の状況」に限定されているが、生活保護受給者に対する自立に向けた更なる就労指導、受給者の生活実態の把握や保護費支給の適正化を確保するため、就労の状況や保護費の支出の状況等を追加することが必要である。
- また、福祉事務所の調査の対象者についても、例えば、現在は生活保護を受給していないが、過去に不正に受給していたことが明らかになった者について、受給中の状況を確認することが必要となっても、現在の生活保護法第29条にはその権限が明確にされていない。このため、調査対象について、現行の「要保護者及びその扶養義務者」に加えて、「過去に保護を受給していた者及びその扶養義務者」も対象とすることを追加・明確化することが必要である。
- なお、この場合、保護の申請が抑制されるおそれがあるとの懸念が示されたことに十分配慮することが必要である。
- その際、現在、照会しても回答が得られない場合があるという指摘があるため、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である。
- さらに、生活実態の把握や不正受給が疑われる場合の事実確認等において、生活保護受給者から説明を求めることがあるが、現状では明確な根拠がないため、福祉事務所は、個々のケースの状況に十分配慮した上で、必要に応じて、受給者や扶養義務者等に対し、保護の決定及び実施等に必要な説明を求めることができる旨の権限を設けるとともに、説明を求められた場合には、その者は、必要な説明を行うこととすることが必要である。

(不正受給に係る返還金と保護費との調整)

- 不正受給に係る返還金の確実な徴収を図るため、返還金については、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が必要である。

- なお、その際、最低生活費である保護費から返還金を求めるための方策を検討する際には、保護費については差押が禁止されていることも踏まえ、事前の同意の取り方を含め丁寧に議論することが必要との意見があった。

（第三者求償権の創設について）

- 交通事故等を原因として生活保護受給者が医療機関を受診する場合、本来であれば損害保険等により医療費の支払いがなされるべきところ、生活保護受給者が損害保険会社等に請求を行わないため、結果として医療扶助が適用されるという問題が指摘されている。このため、福祉事務所が受給者本人に代わり、損害賠償請求権等を直接請求する第三者求償権を創設することが必要である。

（返還金に対する税の滞納処分の例による処分について）

- 元生活保護受給者が返還金を滞納した場合、仮に差押を行おうとすれば、民事訴訟上の手続をとる必要があり、自治体の負担が大きい。したがって、生活保護法の不正受給に係る返還金について、税の滞納処分の例による処分をできるようにすべきである。

（稼働能力があるにもかかわらず明らかに就労の意思のない者への対応について）

- 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、聴聞等所定の手続を経て保護を廃止された生活保護受給者が、その後同様の状況下で就労活動に取り組むことを確認した上で再度生活保護を受給するに至った際、やはり能力に応じた就労活動を行わないため保護を再び廃止された場合は、急迫の状況ではないことなど一定の条件のもとに、その後再々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である。
- なお、就労の意思がないと判断する際、ケースワーカーの恣意的判断を懸念する意見があるため、運用にあたっては、保護の要件や、真に支援が必要な者には確実に保護を行うという制度の基本的考え方が変わるものではないことへの留意が必要である。

② 制裁措置の強化について

(不正受給に対する罰則の引上げについて)

- 保護費の不正受給に対する罰則については、「3年以下の懲役又は30万円以下の罰金」である一方、例えば、生活保護法と同様に憲法第25条の理念に基づいている国民年金法においては、「3年以下の懲役又は100万円以下の罰金」となっている。こうした規定も参考に、罰則の引上げを検討すべきである。

(不正受給に係る返還金への加算について)

- 不正受給が発覚した場合、その金額の全部又は一部を返還すればよいこととされているため、告訴等に至らない限り、不正受給に対するペナルティが実質的に存在しないとの指摘がある。
- このため、不正受給した場合には、その金額に加え、一定割合の金額を上乗せして返還を求めることができることにすることを検討することが必要である。

(2) 生活保護費の適正支給の確保について

①住宅扶助費の目的外使用を防止するための代理納付の推進（再掲）

- 生活保護の住宅扶助については、その適正使用の観点からの指摘があり、一部の福祉事務所では、代理納付（生活保護受給者が民間賃貸住宅等を借り、その家賃を自治体が家主に直接支払うもの）を実施しているところもある。このため、家賃滞納者等の住宅扶助費の目的外使用を防止することが必要な者については、代理納付を推進することが必要である。

②扶養義務の適切な履行の確保について

(扶養義務者に対する福祉事務所への説明義務について)

- 生活保護制度では、扶養義務者からの扶養は、受給する要件（前提）とはされていない。これは、扶養義務者が扶養しないことを理由に、生活保護の支給を行わないとした場合には、本人以外の事情によって、本人の生活が立ちゆかなくなることも十分に考えられるためである。

※扶養義務は、民法上、直系血族及び兄弟姉妹について当然に生じ、3親等内の親族間については特別の事情があるときに家庭裁判所が負わせることが可能とされている。なお、扶養義務の具体的な程度等については、当事者の協議と家庭裁判所の裁判にゆだねられている。

- 一方で、本人と扶養義務者の関係において考慮が必要な特段の事情がない場合であって、扶養が明らかに可能と思われるにもかかわらず、扶養を拒否しているといったケースは、国民の生活保護制度に対する信頼を損なうことになりかねず、適当ではない。
- このため、本当に生活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、また、家族関係の悪化につなが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、扶養が困難な理由を説明することを求めることが必要である。
- なお、この点に関しては、
 - ・ 生活保護を受給するには相当の覚悟を持って申請する場合が多い。扶養関係にある人の援助を受けられるのであれば既にそうしているだろうから、扶養義務の調査については慎重に対応することが必要、
 - ・ 扶養義務の強化は、扶養できる方には扶養していただくことが前提であるが、扶養義務の強化は、家族への扶養照会がなされるなら生活保護は受けたくないといったことにならないかが危惧されるといった意見が出されたところであり、運用に当たっては特に慎重に行うことが必要である。

(家庭裁判所による扶養請求調停手続きの活用について)

- 福祉事務所と扶養義務者の間で扶養の範囲について協議が調わなかった場合、家庭裁判所に対する調停等の申立手続きの積極的活用を図るため、扶養請求調停手続の流れ等を示したマニュアルや具体的な扶養請求調停手続のモデルケースを示し、着実な扶養義務履行の一つの手段とすることが必要である。

5. 医療扶助の適正化について

(1) 医療扶助の適正化に向けた取組の方向性について

- 生活保護の医療扶助については、
 - ・ 医療扶助については、一部には医療機関への重複受診や、医薬品の横流しなどの問題もあると指摘されており、実態を踏まえた適正化に向けた取組を検討することが必要、
 - ・ 生活困窮者となるきっかけが医療を必要とするようになったためである者も多く、また、健康に不安がある状態に至ってからの立ち直りは容易ではない、
 - ・ 適正化が強調されると、生活保護受給者の生活を脅かすことにもなるので、そこは十分な配慮が必要。不正受給に関しては、医療機関による医療扶助の不正受給に対する厳正な対処、あるいは取締りの強化を検討すべき、
 - ・ 医療を無駄に提供しているという指摘があるが、その指摘は当たらない。これからの日本は大変な高齢社会になっていく中で医療をどのように地域で提供するか、工夫する必要がある、など、その適正化に向けた取組の方向性に関して多くの意見が出された。
- もとより、生活保護受給者ができる限り病気を患うことなく健康で生活できることは、受給者が様々な自立に向けた取組を行う上で重要であり、そのためにも、受給者本人が自らの健康の保持・増進に努めるとともに、福祉事務所では、その動機付けを行い、必要な支援を行っていくことが必要である。
- また、いったん病気に罹患した後も、これを早期に治療を開始し、その重症化を予防するための取組を進めることも必要である。
- 他方で、医療扶助については、一部には医療機関への重複受診や、医薬品の横流しなど、不適正な受給もあると指摘されているところであり、生活保護受給者が必要な受診を抑制することがないように十分に留意しつつ、後発医薬品の使用促進などを含め、こうした問題にはしっかりと対応していくことが必要である。
- 医療扶助の適正化に関し、医療費の一部負担を導入することについては、行うべきではない。なお、額が小さくとも一部負担を検討すべきという意見があった。

（２）生活保護受給者への取組について

（生活保護受給者の健康管理を支援する取組について）（再掲）

- まずは生活保護受給者自らが健康の保持・増進に努めることが重要であり、福祉事務所は、受給者に対し、健康増進法に基づく市町村の健康診査の受診などを促すこと等を通じて、自らの健康保持について意識をしてもらうよう促していくことが必要である。
- 具体的には、福祉事務所において、健康診査結果に基づく保健指導や、受給者からの健康や受診に関する相談等があった際に助言指導等必要な対応を行う専門の職員の配置を検討することが必要である。
- その上で、福祉事務所が、生活保護受給者の健康状況を踏まえた効果的な助言指導を可能とするため、目的外には使用しないといった点には当然配慮しつつ、これまで個人情報保護の観点から入手が難しかった、健康診査の結果等を入手可能にすることを検討することが必要である。
- このことを通じて、生活保護受給者の疾病の予防及び早期発見や重症化予防、状況に応じた医療機関との連携及び福祉事務所自体の医療扶助に係る相談・助言に関する体制の強化も図ることが必要である。
- なお、一部の社会福祉法人では、生活困窮者に対して無料又は低額な診療を行うため、社会福祉法に基づき無料低額診療事業を実施しているが、無料低額診療事業の趣旨等を踏まえ、生活保護受給者を含む生活困窮者のための健康面での支援でも、積極的な役割が期待される。

（セカンドオピニオン（検診命令）の活用）

- 福祉事務所の嘱託医等が、生活保護受給者の健康状態や医療の継続性等について確認する必要があると判断した場合には、他の医療機関等の検診を受けるよう、受給者に指示することも必要である。
- また、長期にわたり医療扶助を受給している場合には、生活保護受給者の疾病の状況、稼働能力等を確認するため、原則として定期的に他の医療機関等の検診を受けることとすることが必要である。

(3) 医療機関への取組について

(指導対象となる指定医療機関の選定)

- 指定医療機関の特徴を総合的に勘案した重点的な点検指導ができるよう、現行の電子レセプト管理システムに適正化対象となり得るものを容易に抽出できるようにする機能を追加することが必要である。

(指定医療機関に対する指導権限の強化等)

- 指定医療機関の指定要件及び指定取消事由については法律上明確な規定がない。このため、健康保険の取扱いを参考に、指定医療機関の指定要件及び指定取消要件を法律上明確化すべきである。
- また、現在は無期限となっている指定医療機関の指定の有効期間についても、6年間の有効期間を設けている健康保険法の例を参考に、有効期間を導入することが必要である。
- 健康保険法の保険医療機関の取消しを受けても、生活保護法の取消しを受けなければ、生活保護の指定医療機関として生活保護受給者への診療が可能となっている。このため、例えば、指定医療機関又は保険医療機関のいずれかの指定が取り消された際に、両制度間で関連性を持たせて対応できるよう工夫することについて、検討を行うことが必要である。
- 過去の不正事案に対しても厳正に対応する必要があるため、健康保険の取扱いを参考に、現在対象となっていない指定医療機関の管理者であった者についても、報告徴収や検査等の対象とすることが必要である。
- 不正を行った指定医療機関に対しては厳正に対処する必要があるため、健康保険の取扱いを参考に、取消処分前に指定医療機関等の指定辞退がなされた場合は、指定取消があった場合と同様に取扱い、原則5年間は再指定できないこととすることが必要である。

(指定医療機関に対する指定や指導等に係る体制強化・負担軽減)

- 医療機関の指定について、地方自治体の負担軽減の観点から、指定の有効期間を設定した場合の指定更新手続きの簡素化を検討することが必要である。

- 指定医療機関への指導に当たって、地方自治体のみでは指導に当たる医師を確保することが困難なために、十分な指導ができるとは言い難い状況にある。このため、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である。

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

- これまでの項目の中には、それが制度化されれば福祉事務所が業務をより迅速かつ効果的に実施できるようになるものも含まれているが、引き続き、急増する生活保護受給者に対応する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である。
- なお、生活保護費の全額国庫負担について検討する必要があるとの意見があった。

V おわりに

- 我が国の生活困窮者支援において大きな役割を担ってきた生活保護制度は、昭和25年の新生活保護法の制定以来60年以上にわたり、抜本的な見直しは行われてこなかった。この間に生活困窮者をめぐる環境は大きく変化している。
- こうした時代の要請に早急に対応するためにも、厚生労働省においては、本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い、関係機関とも連携しつつ、早期にその実現を図っていくべきである。
- また、本報告書は、制度の骨格に関する事項を中心に取りまとめを行ったものである。それぞれの制度を円滑に実施していくためには、地方自治体をはじめとした関係者の意見を十分に聴きながら、具体的な検討を行っていく必要がある。
- 最後に、生活困窮者に関する問題は社会全体で取り組むべき重要課題である。本報告書に示された審議の内容がきっかけとなり、全員参加型の活力ある社会の構築に向けて、この問題が国民全体に広く共有されていくことを望んでやまない。

参考

「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」委員名簿

いし 石	みさお 操	全国町村会副会長（鳥取県日吉津村長）
いわた 岩田	まさみ 正美	日本女子大学人間社会学部教授
いわむら ○岩村	まさひこ 正彦	東京大学大学院法学政治学研究科教授
うえだ 上田	ふみお 文雄	指定都市市長会副会長（札幌市長）
おかざき 岡崎	せいや 誠也	全国市長会相談役（高知市長）
おくだ 奥田	とし 知志	NPO法人北九州ホームレス支援機構理事長
かしわぎ 柏木	かつゆき 克之	社会福祉法人一麦会執行理事
かつべ 勝部	れいこ 麗子	豊中市社会福祉協議会地域福祉課長
くしべ 櫛部	たけとし 武俊	一般社団法人釧路社会的企業創造協議会事務局担当
こすぎ 小杉	れいこ 礼子	独立行政法人労働政策研究・研修機構統括研究員
こまむら 駒村	こうへい 康平	慶応義塾大学経済学部教授
たかすぎ 高杉	のりひさ 敬久	日本医師会常任理事
たけい 武居	さとし 敏	全国社会福祉施設経営者協議会副会長
たにぐち 谷口	ひとし 仁史	NPO法人NPOスチューデント・サポート・フェイス代表理事
ところま 野老真理子	りこ 真理子	大里綜合管理株式会社代表取締役社長
はせがわ 長谷川正義	まさよし 正義	全国民生委員児童委員連合会理事
はな 花井	けいこ 圭子	日本労働組合総連合会総合政策局長
ひろた 広田	かずこ 和子	精神医療サバイバー
ふじた 藤田	たかのり 孝典	NPO法人ほっとプラス代表理事
ふじまき 藤巻	たかし 隆	渡辺パイプ株式会社執行役員人事ユニットリーダー
ほった 堀田	つとむ 力	公益財団法人さわやか福祉財団理事長・弁護士
まつい 松井	いちろう 一郎	全国知事会（大阪府知事）
みやもと ◎宮本	たろう 太郎	北海道大学大学院法学研究科教授
みやもと 宮本	みちこ みち子	放送大学教養学部教授
やまむら 山村	むつみ 睦	日本社会福祉士会会長

（五十音順・敬称略）

注）◎は部会長、○は部会長代理

「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」開催経過

日時	回数	議事内容等
平成 24 年 4 月 26 日	第 1 回	○ 生活困窮者や孤立者の現状と改革の方向性について ○ 今後の進め方について
平成 24 年 5 月 7 日	第 2 回	○ 委員からのヒアリング① (櫛部委員、谷口委員、藤田委員)
平成 24 年 5 月 30 日	第 3 回	○ 委員からのヒアリング② (柏木委員、野老委員、花井委員)
平成 24 年 6 月 6 日	第 4 回	○ 「生活支援戦略」(骨格)について ○ 委員からのヒアリング③ (勝部委員、高杉委員、武居委員、堀田委員、宮本みち子委員)
平成 24 年 6 月 15 日	第 5 回	○ 委員からのヒアリング④ (奥田委員、小杉委員、長谷川委員、松井委員、山村委員、広田委員)
平成 24 年 7 月 17 日	第 6 回	○ 委員からのヒアリング⑤(岡崎委員) ○ 「生活支援戦略」中間まとめについて
平成 24 年 7 月 26 日	第 7 回	○ 委員からのヒアリング⑥ (石委員、上田委員、藤巻委員)
平成 24 年 8 月 21 日	—	○ 現地視察① ・ K2 インターナショナルグループ ・ 横浜市寿福祉プラザ ・ 横浜市中区役所(中区福祉保健センター)
平成 24 年 8 月 22 日	—	○ 現地視察② ・ NPO 法人自立支援センター「ふるさとの会」 ・ 新宿区ホームレス拠点相談所 ・ TOKYO チャレンジネット
平成 24 年 8 月 30 日	—	○ 現地視察③ ・ 生活クラブ千葉グループ「いなげビレッジ虹と風」 ・ 中核地域生活支援センター「がじゅまる」
平成 24 年 9 月 28 日	第 8 回	○ 「生活支援戦略」に関する主な論点(案)について ○ 特別部会委員による現地視察について
平成 24 年 10 月 17 日	第 9 回	○ 「生活支援戦略」に関する主な論点(案)について
平成 24 年 11 月 14 日	第 10 回	○ これまでの議論の整理(案)について
平成 25 年 1 月 16 日	第 11 回	○ 報告書(案)について
平成 25 年 1 月 23 日	第 12 回	○ 報告書(案)について