

**生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに関する
これまでの議論の整理（中間まとめ）**

令和4年 12 月 20 日

【目次】

I	基本的な考え方	1
II	各論	
1.	生活困窮者への自立相談支援及び被保護者への自立支援のあり方	4
	(1) 生活困窮者自立相談支援事業の機能強化	
	① 自立相談支援機関の機能強化	
	② 関係機関との連携	
	(2) 被保護者に対する自立支援	
	① ケースワーカーの役割及び関係機関との連携	
	② 自立支援プログラム等の各種事業	
2.	就労支援のあり方	10
	(1) 生活困窮者に対する就労支援	
	(2) 被保護者に対する就労支援	
	① 就労支援	
	② 被保護者に対する就労インセンティブ	
3.	家計改善支援等のあり方	14
	(1) 生活困窮者家計改善支援事業	
	(2) 被保護者に対する家計改善支援等	
4.	子どもの貧困への対応	17
	(1) 子どもの学習・生活支援事業	
	(2) 生活保護受給中の子育て世帯全体への支援	
	(3) 生活保護受給世帯の子どもが高校卒業後に就職する場合の対応	
	(4) 大学等への進学への支援	
5.	居住支援のあり方	23
	(1) 生活困窮者への居住支援	
	① 生活困窮者一時生活支援事業等	
	② 生活困窮者住居確保給付金	
	(2) 生活保護における居住支援等	
	① 保護施設	
	② 無料低額宿泊所、日常生活支援住居施設、居宅移行支援	
6.	被保護者健康管理支援事業・医療扶助	29
	(1) 被保護者健康管理支援事業	
	(2) 医療扶助の適正化	

(3) 医療扶助に関する都道府県等の関与

7. 生活困窮者自立支援制度と生活保護制度との連携 33

8. 生活困窮者自立支援制度と関連施策の連携のあり方等 35

9. 支援を担う体制づくり、人材育成等 37

(1) 生活困窮者自立支援制度における自治体支援及び人材育成

① 都道府県や中間支援組織等による自治体支援

② 人材養成研修

(2) 生活保護における都道府県等の役割等

① 都道府県等の役割

② 人材養成研修

(3) 居住地特例

(4) 生活保護の不正受給対策

(5) 生活保護の効果的・効率的実施

Ⅲ 今後に向けて 43

○ 参考資料

・ 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 委員名簿 . . . 46

・ 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 開催経過 . . . 47

I 基本的な考え方

- 生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度については、これまで様々な関係者の努力や熱意にも支えられながら発展を遂げてきたが、生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律（平成 30 年法律第 44 号。以下「平成 30 年改正法」という。）の施行後 5 年間の施行状況を踏まえ、これまでの取組及びその成果や課題、新型コロナウイルス感染症感染拡大の影響により顕在化した相談者層の複雑化・多様化等を踏まえた課題にも適切に対応できるようにしていくことが必要である。
- このため、令和 3 年 10 月以降、生活困窮者自立支援制度については「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会・ワーキンググループ」において、生活保護制度については「国と地方の実務者協議」において議論を行い、令和 4 年 4 月にそれぞれとりまとめを行った。当部会は、これらも踏まえ、同年 6 月以降、11 回にわたって議論を積み重ね、社会福祉の共通理念である「地域共生社会」の理念を踏まえつつ、今回の見直しの検討に当たっての基本的な考え方について、「平成 30 年改正等による両制度の発展と課題への対応」、「新型コロナウイルス感染症感染拡大による生活困窮への対応の経験も踏まえた課題への対応」の 2 つの観点から整理した。

（地域共生社会の実現）

- 生活困窮者自立支援制度では、平成 30 年改正法により、「生活困窮者本人の尊厳を保持した包括的かつ早期の支援」、「生活困窮者支援を通じた地域づくり」といった、制度創設以来の基本理念が明文化されたほか、生活困窮者の定義規定に「地域社会との関係性」との文言が加わり、社会的孤立への配慮が明確化された。さらに、こうした法改正の動きを受け、社会福祉を目的とする事業の共通的基本事項を定める社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）にも、令和 2 年の改正により、「地域福祉の推進は地域共生社会の実現を目指して行われなければならない」旨の規定が創設されるなど、生活保護制度を含む他の福祉分野においても「地域共生社会」の理念が広がっている。
- 両制度の今後に向けた議論に当たっても、引き続き、「地域共生社会」の理念を大切にし、これを基本に据えていくことが重要である。すなわち、各制度分野の枠や、「支える側」、「支えられる側」といった従来の関係を超えて、人と人、人と社会がつながり、一人ひとりが生きがいや役割を持って、人格と個性を尊重し合いながら、相互に支え合う社会の実現を目指したものであることが重要である。

(平成 30 年改正等による両制度の発展と課題への対応)

- 「平成 30 年改正等による両制度の発展と課題への対応」については、平成 30 年の改正以降、就労準備及び家計改善に関する各支援策の実施自治体数は増加したが、生活困窮者自立支援制度・生活保護制度の両制度それぞれで更なる実施率の増加が必要であるとの指摘がある。また、対象者が制度間を移行した場合の支援の継続性の確保や社会資源の有効な活用も課題となっている。

さらに、各行政機関や地域の関係機関との調整や、計画的な支援を行うための制度的枠組みの創設及び強化、また、居住支援のニーズの多様化への対応、子育て世帯全体への支援の推進等のためのセーフティネットの一層の強化についても検討していく必要がある。

(新型コロナウイルス感染症感染拡大による生活困窮への対応の経験も踏まえた課題への対応)

- 「新型コロナウイルス感染症感染拡大による生活困窮への対応の経験も踏まえた課題への対応」については、新型コロナウイルス感染症感染拡大の影響により、相談者数が急増するとともに、個人事業主、外国人、若年層等、相談者層の複雑化・多様化が見られた。そのため、生活福祉資金貸付の特例措置や住居確保給付金の対象拡大・特例措置、新型コロナウイルス感染症生活困窮者自立支援金の創設等の様々な支援策を講じてきた。こうした対応は、コロナ禍において生活困窮者の生活の下支えに大きな役割を果たした。

新型コロナウイルス感染症感染拡大により、我が国の経済・社会活動は大きな影響を受けたが、その影響の大きさに比して、平成 20 年の世界金融危機（リーマン・ショック）当時ほどの被保護者数の増加は見られなかった。このこと背景には、労働者の雇用維持を図るための雇用調整助成金等による大規模な支援や、家計支援のための特別定額給付金や臨時特別給付金等の現金給付、生活困窮者支援のための上記の支援策等、個人や世帯に対する各種支援策が集中的に講じられた影響もあると考えられる。一方で、生活保護をためらうような意識が依然としてみられ、「利用しやすく自立しやすい」制度としての生活保護のあり方が問われたという指摘については留意する必要がある。

また、自立支援の現場からは、一時的な生活支援への対応に追われた結果、従来の伴走型支援の実践が難しくなったとの声も上がった。

今後は、こうした特例的な給付・貸付等を始めとした一時的な生活支援の成果や、非常時における支援体制のあり方等、そこから見えてきた課題も踏まえつつ、必要な支援を整備し、様々な状況下において対応可能な生活再建・自立に向けた伴走型支援を実現していく必要がある。

- こうした点を踏まえ、相談支援機能の強化、就労・家計・居住・子ども等各種課題への対応や医療扶助の適正化にも取り組むとともに、生活困窮者自立支援制度・生活保護制度間の一体的な支援・連携強化による切れ目のない支援の実現を図る観点から、様々な調査研究等によるエビデンスも踏まえつつ議論を行った。
その際には、生活困窮者や被保護者が抱える困難や支援ニーズは、それぞれの制度の枠組みを越えて広がっていることを踏まえ、生活困窮者自立支援制度や生活保護制度の内側に必ずしもとどまることなく、制度の外側にある他制度との連携の促進についても、支援の質や量を充実させる観点から重視してきた。
- なお、生活保護制度は、他制度との連携促進を図るとしても、日本国憲法第 25 条第 1 項に規定される国民の健康で文化的な最低限度の生活を無差別平等に保障する制度であり、国民に最終的な「安心」を保障する日本社会の最後のセーフティネットとしての役割を引き続き果たしていく必要がある。
- これまでの主な議論を踏まえ、現段階における具体的な対応の方向性等については、「Ⅱ 各論」において整理する。
- なお、この中には、速やかに着手可能な項目だけではなく、中長期的な検討を要するもの、制度化する上でその前提となる具体的な内容や実務上の検討を要するもの等様々なものが含まれている。また、制度化に当たっては、実施主体となる自治体や関係省庁との調整が必要なものも多く含まれている。
今後、法制上の措置が必要な事項については、現段階におけるこの整理の方向性も踏まえながら、制度化に向けた実務的な検討や自治体、関係省庁との調整等を更に進め、結論が得られた事項について対応するとともに、法制上の措置によらず、運用で対応できる事項については可能なものから順次対応していくなど、必要な対応を講じていくべきである。

Ⅱ 各論

1. 生活困窮者への自立相談支援及び被保護者への自立支援のあり方

(1) 生活困窮者自立相談支援事業の機能強化

① 自立相談支援機関の機能強化

(現状と課題)

- 自立相談支援機関の新規相談受付件数は毎年増加してきたが、特に令和2年度は新型コロナウイルス感染症感染拡大の影響により急激に増加し、個人事業主やフリーランス、外国人、若年層等の多様な相談者層が顕在化した。とりわけ、今回の新型コロナウイルス感染症感染拡大への対応のための特例貸付により、社会福祉協議会や自立相談支援機関が多くの生活困窮者とつながることとなった。特に、令和5年1月以降、特例貸付の償還が順次開始する中で、償還に困難を抱える者に寄り添い、その自立に向けて必要な支援や相談支援体制の強化を行うことが求められている。
- そのため、新型コロナウイルス感染症セーフティネット強化交付金を活用し、自立相談支援機関の相談支援員等を加配したほか、オンライン相談等のICTを活用した支援を行ったり、プラットフォームの設置による民間の支援団体との連携体制を構築したりするなどの実践事例も見られている。
- 他方で、自治体では、生活困窮者自立支援制度が生活困窮者のみならず民間団体等の支援者にも十分に知られていないとの指摘や、制度に関する情報が分かりにくい、情報発信が不十分といった指摘もあった。
- 自立相談支援機関の体制については、平成30年改正法により生活困窮者に対する自立の支援を行うために必要な人員配置が自治体の努力義務とされたこと、また、新型コロナウイルス感染症感染拡大の影響で新規相談受付件数が急増したことで支援員の負担が過大となったこと等を背景に、相談支援員等の従事者の総数は増加したものの、人口10万人当たりの平均支援員数を人口規模別にみると、人口10万人以上の自治体で全体平均よりも低くなっている。また、各種支援員の専任の割合は約4割～5割にとどまっている。

- 自立相談支援事業の運営形態については、約7割の自治体が事業を社会福祉協議会等に委託して、又は直営と委託を組み合わせで運営している。その委託先の調達方法については、企画提案を考慮して調達している自治体の割合は約3割で、そのほとんどが「事業内容に関する実績・能力」を選定基準としている。次いで「理念・基本方針、事業計画の策定」が多く、「人材の確保・育成」等の職員の質に係る項目を基準としている場合もある。企画提案を考慮して委託している自治体の相談支援状況については、新規相談件数及びプラン作成件数のいずれも、企画提案を考慮していない自治体より平均件数が多い。

(対応の方向性)

- 生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）の理念に基づく支援を実現するためには、支援実績や支援の質等を考慮しつつ、地域の実情に応じて専任職員の配置も含めた適切な人員体制の確保や支援員の処遇の改善が重要である。このため、例えば社会福祉士等といった専門性を有する人材を活用すること等、そのような地域で必要とされる支援を適切に実施できる人員体制等の確保が可能となる仕組みの構築や、適切な人員配置を行うための指標を示していくことが必要である。また、全国どこでも一定の質の相談支援を行うことができるよう、都道府県や中間支援組織等による支援や、人材育成をより一層強化していくことが必要である。
- 自立相談支援事業の委託先の選定方法については、良質かつ多様な委託先を確保するため、好事例の把握等を進めながら、例えば、選定手続における外部の専門的知見を有する人材の活用や、地域とのつながりといった観点も含め、ガイドラインを示すなど更なる方策を講じていくことが必要である。
- また、支援を必要とする生活困窮者が誰でも必要なときに生活困窮者自立支援制度を利用できるようにするため、相談窓口や各種支援制度の存在等についての効果的な広報や認知、相談へのアクセスを高めていくための取組を一層進めていく必要がある。その際は、寄り添い型相談支援事業（よりそいホットライン）、自殺対策の電話やSNS相談等の既存の相談ツールからも生活困窮者自立支援制度につながるように連携・協働を図ること、ウェブサイトやSNS等の多様なオンラインツールを活用することで若年層や子育て世代にアプローチすることも効果的である。また、こうしたオンラインツールを利用しない中高年齢層に対する周知・広報も重要であることから、今後、モデル的な好事例の把握やその横展開等、各機関の創意工夫を引き出す方策を検討していくことが必要である。
- さらに、生活困窮者からの相談に効果的に対応できるようにする観点からも、自立相談支援事業におけるICTの利用促進を図るための方策等について検討していくことが必要である。その際は、個人情報取扱いやオンラインの特性を活かして広域的に支援を実施する場合の関係自治体間の調整のあり方を整理するとともに、それを研修等により周知していくことが必要である。

- また、今般の新型コロナウイルス感染症感染拡大の影響下における経験も踏まえて、非常時における支援体制のあり方について、それぞれの地域の実情に応じて継続的に考えるよう促すことも重要である。

② 関係機関との連携

(現状と課題)

- 新型コロナウイルス感染症感染拡大の影響による相談者層の変化に対応するため、行政機関内では、障害福祉、ひとり親、高齢者福祉、税・保険、住宅、雇用・産業等の幅広い分野と、行政機関以外の機関では、社会福祉協議会に加え、法テラス・弁護士等、フードバンク活動団体等との新たな連携の強化が見られた。また、社会福祉法人における食事の提供支援等を行う「地域における公益的な取組」との連携事例も見られた。
- 地域において関係機関等がそれぞれ把握している困窮が疑われるような個々のケースの情報共有や、地域における必要な支援体制についての検討を円滑にするため、自治体は、庁内の関係部署や関係機関、関係団体等で構成される支援会議を設置することができる(生活困窮者自立支援法第9条第1項)。この支援会議を設置済みである又は設置を予定している自治体は約4割にとどまっている。
支援会議を設置する効果としては、関係機関等の間での情報共有による生活困窮者の早期発見や生活困窮者の支援に当たっての役割分担の促進が期待されており、既に支援会議を設置している自治体の中には、関係機関等との連携体制を構築し、包括的な支援の実施や地域課題の共有につなげているところもある。一方で、設置していない自治体は、その理由として、「必要性を感じない」、「人員不足」等を挙げている。

(対応の方向性)

- 多様な支援ニーズに対応するためには、地域包括支援センター、地域若者サポートステーション等の行政機関内で連携を図るだけでなく、NPO法人や社会福祉法人、金融機関等の民間の関係機関や、地域のボランティアによる見守り活動、フードバンクや社会福祉法人の「地域における公益的な取組」等のインフォーマルサービスも含め、社会資源を広く活用するとともに、関係機関との連携を深めながら社会資源を開拓し、地域全体として生活困窮者を包括的に支援できるようにしていくことが必要である。そうした取組を更に推進し、全国各地でいわゆる「断らない相談支援」に向けた取組が進むよう、幅広く実情の把握や検証等を継続的に行いつつ、効果的な連携の事例や方策の周知等に取り組んでいくことが必要である。

- また、コロナ禍で顕在化した新たな相談者層への対応や、相談者の抱える課題の複雑化・複合化、自ら声を上げることができない生活困窮者の存在等を踏まえると、関係機関間で適切に情報共有を行い、アウトリーチを含めた早期の支援につなげることがますます重要となっている。そのためには、関係機関間の円滑な連携や地域づくりを進めていく必要があり、生活困窮者自立支援法に基づく支援会議は、その重要な基盤となるものである。
- このため、生活困窮者自立支援法に基づく支援会議については、将来的には全ての自治体での設置を目指しつつ、当面は、努力義務化する方向で検討を進めていくことが必要である。ただし、その際は、支援会議を設置していない自治体が現時点で多数存在している背景や理由等を更に十分に把握等していくことが必要である。その上で、その設置を促進していく上で効果的な方策や、必要な環境整備等についても、並行して引き続き検討していくことが必要である。

(2) 被保護者に対する自立支援

① ケースワーカーの役割及び関係機関との連携

(現状と課題)

- 生活保護制度におけるケースワーカーは、最低生活保障としての保護費の支給と、自立助長に向けた相談援助・自立支援等の一体的な実施を担っている。
- その中では、個々の被保護者の課題に応じてより適切な支援が行われるように、ケースワーカーは、関係機関との連携を図りつつ、各種調査や保護の決定・実施に加え、被保護者への相談援助・自立支援等を通じ、必要な各種支援やサービスが利用できるよう総合調整（コーディネート）する役割も担っている。
- 現在、生活保護受給世帯が抱える課題は多岐にわたり、また複数の課題を抱える場合も多いが、他法他施策や関係機関との連携に当たり、必ずしも十分な協力が得られていないという課題を感じているケースワーカーも多い。
このため、多様で複雑な課題を抱える被保護者に関する全て（家族的機能や個別課題解決のための専門的な相談支援）をケースワーカーが抱え込まざるを得ず、結果として、被保護者及びケースワーカーの双方が個別の専門的な支援の枠組みから取り残されてしまうおそれがある。
- また、被保護者に対する指導をケースワーカーのみが行うことを関係機関から求められることが少なくないことも指摘されている。

(対応の方向性)

- 多様で複雑な課題を抱える被保護者に対して個別の専門的な支援を行うためには、福祉事務所やケースワーカーが、関係機関と円滑に連携し、適切に役割分担をしながら支援に取り組むことが不可欠である。こうした連携を今後改善、強化していくためには、福祉事務所と関係機関との役割を確認し、情報共有を適切に行った上で、計画的に支援に取り組んでいけるようにしていくことが重要である。
- このため、多様で複雑な課題を抱える被保護者について、関係機関間での役割分担を明確化した上で、被保護者の援助に関する計画を作成できるようにすることや、計画の作成を始め、関係機関との間で多角的なケース検討に基づく支援の調整や情報共有を十分に行えるようにするため、生活困窮者自立支援法や社会福祉法に基づく支援会議の例を参考に、会議体を設置できるようにする方向で検討を進めていくことが必要である。
- なお、計画の作成や会議体での情報共有の対象となる被保護者の範囲については、その趣旨を踏まえ、複数の関係機関による緊密な連携による援助が必要と福祉事務所が判断した被保護者とする考えられる。
- その際、福祉事務所のケースワーカーは、単にそれぞれの専門的支援を担う職員を含む関係機関に支援を依頼するにとどまらず、被保護世帯の各人の課題を把握し、誰に対してどのような支援を行うべきかを判断した上で、関係機関と調整し、その後の状況を把握し、状況の変化に応じて適切な支援・サービスにつなげていくという、実質的なコーディネート機能を適切に果たしていくことが必要である。
なお、こうした計画の作成や会議の開催に関しては、関係機関とケースワーカーの双方がお互いの業務を理解し、連携の重要性を理解してもらうことが重要である。
- この計画や会議体については、導入の目的も踏まえつつ、計画に記載すべき事項、会議体の運営方法、被保護者の同意のあり方を含め、どのような運用上の工夫をすべきか等、制度化に向けては引き続き更に具体的な検討を進めていくことが必要である。
- あわせて、計画の作成や会議の開催に当たり、事務を実施するケースワーカーや自治体の業務負担に配慮する観点から、制度上の取組を求める程度や、社会福祉法上の支援会議等の既存の取組をどこまで活用することが可能かといった点についても、各種の取組事例等も踏まえつつ、検討を進めていくことが必要である。

② 自立支援プログラム等の各種事業

(現状と課題)

- 生活保護制度の目的のひとつである「自立の助長」における自立の概念は、経済的自立、日常生活自立、社会生活自立の3つに分けられ、これら3つの自立が並列の関係にあるとともに、相互に関連するものである。

- こうした考え方からすれば、自立の助長とは、経済的自立による保護の廃止のみならず、自分の置かれた地域の中で様々な社会資源を活用しながら、自律的に自分の生活を営んでいくことをも含むものと考えられる。
- このような自立の概念に基づいて被保護者が抱える多様で複雑な課題に対応するため、平成 17 年より、自立支援プログラムが導入され、経済的給付に加え、福祉事務所が組織的に被保護者の自立支援を行う制度への転換を目的として各種取組が行われてきた。
- その後、生活保護法の一部を改正する法律（平成 25 年法律第 104 号。以下「平成 25 年改正法」という。）により被保護者就労支援事業が法定化されたことに始まり、被保護者就労準備支援事業や被保護者家計相談支援事業（現：家計改善支援事業）が予算事業化され、さらに平成 30 年改正法により被保護者健康管理支援事業が法定化された。現在、福祉事務所では、これらの事業を活用しつつ自立支援の取組が行われてきている。
- 各自治体で策定している自立支援プログラムについて、一部の自治体では、経済的自立のみならず、日常生活自立や社会生活自立の観点から、支援対象者の多様な属性に応じたきめ細かな取組が行われているところもある。
その一方で、全体としてみると、就労等経済的自立に関するプログラムが多くを占めており、日常生活自立や社会生活自立に関するプログラムを策定している自治体や策定プログラム数は、相対的に少ない状況にある。
- また、就労支援事業等における K P I は、現状、「事業に参加可能な者の事業参加率」並びに「事業に参加した者のうち就労した者及び就労による収入が増加した者の割合」及び「『その他の世帯』の就労率」が指標として設定されており、日常生活自立や社会生活自立に関する指標は設定されていない。

（対応の方向性）

- 自立支援プログラムにおける経済的自立、日常生活自立、社会生活自立の 3 つの自立の概念について、今一度、その趣旨や内容をしっかりと浸透させていくことが重要である。日常生活自立や社会生活自立についても、自立支援プログラムを活用した自立支援の取組を促し、プログラムを策定している自治体やプログラム数を増加させるなど、被保護者への支援の充実を図っていくことが必要である。
- K P I の設定に関して、経済的自立だけではなく、3 つの自立の概念を念頭に置いた設定となるように検討していくことが必要である。

2. 就労支援のあり方

(1) 生活困窮者に対する就労支援

(現状と課題)

- 生活困窮者就労準備支援事業は、雇用による就業が著しく困難な生活困窮者に対し、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練を行う事業である。平成30年改正法により努力義務化した結果、令和3年度の実施率は約7割（令和4年度には8割を超える見込み）となり、多くの事業利用者が就労に至ったほか、自立相談支援事業等の他の事業のみを利用している者と比較すると、「自立意欲の向上・改善」、「社会参加機会の増加」の変化幅が顕著に見られるなどの効果が確認されている。
- 一方で、実施率は、都道府県・市の約7割が実施しているのに比べ、福祉事務所設置町村は約3割と低くなっている。実施しない理由としては、「予算を確保するのが難しいから」と答えた自治体が最も多く、次いで「委託先となる事業者がいない・少ない」との回答が多かった。また実施について検討する場合、広域実施を「想定している」と答えた自治体が約2割、「必要性を感じているが実施は難しい」と答えた自治体も約2割であった。
- また、就労準備支援事業の利用につながらない背景として、交通費負担が困難であることが挙げられることから、就労準備支援事業の利用者に交通費の支給ができるようにすべきとの意見があった。
- 就労訓練事業は、社会福祉法人、消費生活協同組合、NPO法人、労働者協同組合、株式会社等が自主事業として実施する事業であり、一般就労に就く上で、まずは柔軟な働き方をする必要がある者を受け入れ、その状況に応じ、適切な配慮の下、就労の機会を提供するとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練、生活支援並びに健康管理の指導等を実施するものである。その事業が適切に実施されるよう、都道府県知事、政令指定都市の長及び中核市の長は、就労訓練事業を行う者の認定を行うことができる。制度創設当初から、認定件数や、管内に認定事業所が1つ以上ある認定主体自治体は着実に増加しているが、認定件数の累計は令和3年度までで2千件余りに、利用件数も令和3年度で500件余りにとどまっている。認定就労訓練事業所の認定件数や利用件数を増やすために必要なこととして、4割以上の自治体が「就労訓練事業の開拓を行う専門人材の育成・確保」や「対象者と就労訓練事業所のマッチングの支援」、「受入れ事業所に対する金銭的インセンティブ」等と回答している。また、手続が煩雑で事業所の負担が大きいため認定件数が増えないといった意見もある。

(対応の方向性)

- 就労準備支援事業の対象となるのは、ひきこもりや長期間就労することが困難な者等も含め、直ちに一般就労することが難しい方々である。こうした方々はどの地域においても存在しうる。また、こうした方々へ本事業を提供していくことは、社会参加の促進や全ての人々が相互に支え合う「地域共生社会」を実現していく観点からも意義がある。
- こうした中、自立相談支援機関においては、相談者の年代を問わず「就職活動困難」に関する課題が多く見られる。こうした課題に対し、自立相談支援機関の就労支援員が行う職業紹介や個別求人開拓等の支援だけでなく、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就労準備支援事業についても、自立を支援する上で、全国どこでも必要な支援を受けられるようにしていくことが望ましい。このため、就労準備支援事業については、必須事業化する方向で検討を進めていく必要がある。
- ただし、その際は、就労準備支援事業を実施していない自治体が現に存在している背景や理由等を更に十分に把握等していくことが必要である。その上で、例えば、当該自治体管内の支援ニーズが少なかったり、社会資源が限られていたりするような小規模な自治体もあると考えられ、このような自治体に対しては、広域連携による事業の実施に向けた支援を行うなどの必要な環境整備について、並行して検討を進めていくことが必要である。
- また、事業を実施する自治体を増やしていくことも重要であるが、事業の質の向上を図っていくための取組を講じていくことも重要である。
- あわせて、地域における職業訓練の実施について議論する地域職業能力開発促進協議会への生活困窮者自立相談制度担当部局の参画の推進を始め、公共職業安定所（ハローワーク）や自治体の公的な無料職業紹介窓口における職業相談、求職者支援制度による職業訓練等の労働関係施策や障害者への就労支援等の関連制度との連携を進めていくことが必要である。
- 認定就労訓練事業については、生活困窮者の社会参加にも資するものであり、その実施促進のために認定件数を増やしていくことが必要である。このため、社会福祉法人や経済団体への働きかけを強めるなど、制度そのものや税制優遇、助成金等の経済的支援のより一層の周知・広報に加え、優先調達の仕組みの活用促進等を行っていく必要がある。また、認定申請書類を真に必要なものに限ることにより認定手続を簡素化するとともに、ニーズを踏まえた受入企業の開拓からマッチング、就労後の支援対象者・受入企業双方に対するフォローアップまで一貫して行うことができる体制を整備していくことが必要である。

- 就労準備支援事業の利用促進に向け、事業利用時の交通費負担を軽減する仕組みについては、利用者個人に対する交通費を支給する場合には個別給付に近い形態になることや、他事業における交通費の取扱いとの均衡、事務を担う自治体・事業者の負担、具体的な対象者や地域の範囲、公平な制度設計のあり方等の点に十分に留意しつつ、例えば、地域の実情に応じた自治体の選択を可能とする方策等を含め、どのような工夫ができるか、引き続き検討していくことが必要である。なお、生活困窮者の就労インセンティブについては、さらに検討が必要との意見があった。

(2) 被保護者に対する就労支援

① 就労支援

(現状と課題)

- 被保護者に対する就労支援については、就労支援員による就労に関する相談・助言等の支援を行う被保護者就労支援事業（平成 25 年改正法により法定化）や、公共職業安定所（ハローワーク）と連携してチーム支援を行う生活保護受給者等就労自立促進事業、就労意欲の喚起や一般就労に従事する準備としての日常生活習慣の改善を行う被保護者就労準備支援事業（予算事業）を実施してきた。
- これら各種事業の活用により、就労可能な被保護者の多くは就労し、自立に至っているが、中には、対人関係に課題を抱える者や、就労の経験が少ない者等、日常生活や社会生活の面で課題を抱え、就労による自立に一定程度の時間を要する者も存在している。
- また、K P I として設定されている、就労支援事業等に参加可能な者の事業参加率、就労支援事業を通じた就労・増収率及び「その他の世帯」の就労率について、実績値が目標達成には至っていない状況である。
- 就労に向けた一定の準備支援を行う被保護者就労準備支援事業は、現在任意の予算事業であり、実施率は約 4 割にとどまる（生活困窮者就労準備支援事業の実施率は約 7 割）。
- また、生活困窮者就労準備支援事業を利用していた者が保護受給に至った際に、これまで関係を構築していた支援者とのつながりが途切れることで本人の自立に向けた支援が途切れてしまうといった課題について指摘があった。

(対応の方向性)

- 対人関係に課題を抱える者や、就労の経験が少ない者等に対し、日常生活自立、社会生活自立等、アセスメントを丁寧実施しつつ、就労に向けて徐々に自立支援を行っていく取組を強化していく必要がある。

- 被保護者就労準備支援事業は、本人の生活にある程度深く関わることができ、日常生活自立や社会生活自立に関する支援としても有効であることから、より多くの被保護者が本事業による支援を受けられるようにしていく必要がある。また、制度をまたいだ本人に対する支援の継続性・一貫性の確保や、地域の支援資源の有効な活用の観点から、生活困窮者自立支援制度との連携を進めていくことが必要である。
- こうした観点を踏まえ、被保護者就労準備支援事業について、任意事業として法定化するとともに、被保護者就労準備支援事業に代えて、生活困窮者就労準備支援事業の中で被保護者も支援できるようにする方向で検討を進めていくことが必要である。
- ただし、その際は、保護の実施機関が公的責任に基づいて被保護世帯の自立を一貫して支援することができるよう、ケースワーカーによる事業の対象となる者の選定、利用期間中のフォローアップや評価等、保護の実施機関の関与が担保されるようにすることが重要であり、その方策や運用上の留意点等を含めて、制度化に向けて更に検討を進めていく必要がある。

② 被保護者に対する就労インセンティブ

(現状と課題)

- 就労インセンティブの増進・自立助長を図ることを目的として、平成 25 年改正法により導入した就労自立給付金について、その支給率（就労収入の増加・取得による保護廃止世帯に占める、就労自立給付金支給世帯の割合）は近年増加傾向にあり、令和 2 年度は約 6 割となっている。
- 就労収入増加による保護廃止人員数を就労期間別にみると、最も多いのは就労開始時点であり、次いで就労期間 4 ヶ月、3 ヶ月、5 ヶ月、6 ヶ月の順になっており、就労期間 1 ヶ月、2 ヶ月の者は相対的に少ない状況にある。
一方、現行の就労自立給付金の支給額は、一律の最低給付額に毎月の勤労収入額の一定割合を加えて算定するため、就労開始時点等より早期に保護を必要としなくなる者に対する給付額が少なめになるという課題がある。

(対応の方向性)

- 生活保護を受給することになった者に対しては、就労・増収等を通じた自立への意欲を喚起する取組を強化するため、保護廃止後の不安を解消できるようなインセンティブとして、就労自立給付金を効果的に活用することが重要である。
- このため、被保護者の就労の実態を踏まえ、就労による自立に向けた後押しとして、就労自立給付金の支給額の算定方法について、早期に保護が廃止された場合の最低給付額を引き上げるなどの就労期間に応じてメリハリを付ける見直しを行う方向で検討していくことが必要である。

3. 家計改善支援等のあり方

(1) 生活困窮者家計改善支援事業

(現状と課題)

- 家計改善支援事業は、生活困窮者に対し、収入、支出その他家計の状況を自ら適切に把握し、家計の改善の意欲を高めることを支援するとともに、生活に必要な資金の貸付のあっせんを行う事業であり、特に本人へのエンパワーメントの視点が重要である。就労準備支援事業と同じく平成 30 年改正法によって努力義務化した結果、令和 3 年度の実施率は約 7 割（令和 4 年度には 8 割を超える見込み）となっている。新型コロナウイルス感染症感染拡大の影響により、令和 2 年度の利用者数は令和元年度と比べ約 1.4 倍に増加した。
- また、平成 30 年改正法において、自立相談支援事業と併せた一体的実施を促進するため、就労準備支援事業及び家計改善支援事業との緊密な連携を図る体制が確保されている場合には、家計改善支援事業の国庫補助率を引き上げることとした。
- その結果、就労準備支援事業・家計改善支援事業の両事業を実施している割合は、令和元年度は約 4 割であったところ、令和 2 年度は約 5 割、令和 3 年度は約 6 割と着実に増加しており、両事業を実施している自治体の方が、そうでない自治体に比べて、新規相談受付件数やプラン件数が多いとの効果があらわれている。
- 家計改善支援事業では、「家計の収支バランスが悪い」や「債務整理や滞納に関する課題を抱えている」といった相談者が多く、本事業の利用者については、自立相談支援事業等の他の事業のみを利用している者と比較すると、「家計の改善」、「債務の整理」という変化があった割合が顕著に見られるなどの効果が確認されている。
- また、家計改善支援事業の支援により生活福祉資金の貸付あっせん書の作成がなされた者のうち、社会福祉協議会において貸付が決定された者は約 9 割（令和 2 年度）となっており、生活福祉資金の貸付判断に当たって家計改善支援事業の支援が入っていることは大きな考慮要素となっているといえる。さらに、貸付あっせん書に基づき貸付が行われた者に対して「償還開始後も、一定期間、伴走支援を行っている」、すなわち、家計改善支援事業の支援を継続している自治体は約 4 割（令和 2 年度）となっており、生活再建に向けた丁寧な支援が行われている。
- なお、生活福祉資金貸付制度のうち、特に総合支援資金、緊急小口資金については、貸付の申込があった際には社会福祉協議会から自立相談支援機関へつないだり、貸付決定から償還開始までの間に関係機関の間で情報交換を図ったりするなど、自立相談支援事業と連携する枠組みになっている。

- さらに、家計改善支援事業による支援に当たって、本人の判断能力が不十分で日常生活に支障が生じている場合や、本人保護等権利侵害の回復支援の視点から金銭管理の支援が必要と考えられる場合は、都道府県社会福祉協議会等が実施する日常生活自立支援事業や成年後見制度につなぐことが考えられる。令和4年3月に閣議決定された「第二期成年後見制度利用促進基本計画」では、「生活困窮者自立支援制度等との連携も考慮しつつ、日常生活自立支援事業の効果的な実施方策について検討」すること、また、「意思決定支援等によって本人を支える各種方策や司法による権利擁護支援を身近なものとする各種方策の検討を進め、これらの検討や成年後見制度の見直しの検討に対応して、福祉の制度や事業の必要な見直しを検討」することとされている。

(対応の方向性)

- 家計改善支援事業は、自立相談支援機関における相談でも、特に高齢者において「家計管理」に関する課題が多く見られること、またコロナ禍で顕在化した生活困窮者の生活の立て直し等、収入・支出の両面から家計を可視化し、持続可能な家計や自立を図っていく上での基礎となる支援であることから、全国どこでも必要な支援を受けられるようにしていくことが望ましい。このため、家計改善支援事業については、必須事業化する方向で検討を進めていくことが必要である。
- ただし、その際は、家計改善支援事業を実施していない自治体が存在している背景や理由等を更に十分に把握等していくことが必要である。その上で、例えば、当該自治体管内の支援ニーズが少なかったり、社会資源が限られていたりするような小規模な自治体もあると考えられ、このような自治体に対しては、広域連携による事業の実施に向けた支援を行うなどの必要な環境整備について、並行して検討を進めていくことが必要である。
- また、事業を実施する自治体を増やしていくことも重要であるが、事業の質の向上を図っていくための取組を講じていくことも重要である。
- さらに、生活福祉資金の借受人について、必要に応じて貸付決定から償還等にも家計改善支援事業が関わり、その後のフォローアップ支援につなげるなど、自立相談支援事業だけではなく家計改善支援事業と生活福祉資金貸付制度との連携の強化や、都道府県社会福祉協議会等が実施する日常生活自立支援事業や成年後見制度等の権利擁護支援策との連携の強化を図っていく必要がある。

(2) 被保護者に対する家計改善支援等

(現状と課題)

- 被保護者家計改善支援事業は、世帯の自立に向けて家計に関する課題を抱える被保護世帯に対する家計管理方法の提案支援を行うとともに、大学等への進学を検討している高校生等のいる世帯に対する、進学に向けた費用についての相談や助言等を行うものであり、現在、予算事業として行われている。

- 被保護者家計改善支援事業の令和3年度の実施自治体数は、77自治体（実施率：約1割）にとどまっている。
- また、生活困窮者家計改善支援事業を利用していた者が保護受給に至った際に、これまで関係を構築していた支援者とのつながりが途切れることで本人の自立に向けた支援が途切れてしまうといった課題について指摘があった。
- 一方、被保護者の中には、依存症を抱えているなどの理由により、家計管理能力に課題があり、生活費を適正に管理できずに生活に支障をきたしている者もいる。このため、本人の同意の下で、預貯金の払戻しの支援や、生活保護費の分割振込み、公共料金の支払代行、預貯金通帳の保管その他の日常生活費の管理支援等を行う金銭管理支援に対するニーズは相当程度あると考えられる。
- 金銭管理支援は、対象者像や支援内容の面で、被保護者家計改善支援事業とは一定の違いがある。このため、金銭管理支援を実施する場合は、個別支援プログラムの一つとして金銭管理支援プログラムを策定した上で、直営又は委託事業として実施している。
また、精神上的の障害等により判断能力が不十分な被保護者については、利用条件が合えば、事業内容が類似する日常生活自立支援事業の活用も可能である。ただし、地域によっては同事業の待機者が生じていることや、新規契約締結件数のうち被保護者が占める割合は、全体の4割以上に上っていることに留意が必要である。

（対応の方向性）

- 被保護者家計改善支援事業は、家計に焦点を当てた個別的な働きかけを通じて、家計改善の意欲、更には生活力を高め、自力で家計管理を行うことを支援するものであり、本人をエンパワーメントすることにより生活の質の向上や自立に向けた基盤づくりにも効果があると考えられる。
このため、より多くの被保護者が本事業による支援を受けられるようにする必要がある。また、制度をまたいだ本人に対する支援の継続性・一貫性の確保や、地域の支援資源の有効な活用の観点から、生活困窮者自立支援制度との連携を図っていくことが必要である。
- こうした観点を踏まえ、被保護者家計改善支援事業について、任意事業として法定化するとともに、被保護者家計改善支援事業に代えて、生活困窮者家計改善支援事業の中で、被保護者も支援できるようにする方向で検討を進めていくことが必要である。
- なお、その際は、保護の実施機関が公的責任に基づいて被保護世帯の自立を一貫して支援することができるよう、ケースワーカーによる事業の対象となる者の選定、利用期間中のフォローアップや評価等、保護の実施機関の関与が担保されるようにすることが重要であり、その方策や運用上の留意点等を含めて、制度化に向けては、更に検討を進めていくことが必要である。

- あわせて、被保護者が必要に応じて金銭管理支援を受けることができる機会を確保することが重要である。この点に関し、日常生活自立支援事業との関係も踏まえた上で、どのような取組が必要か、自治体における状況も踏まえながら、引き続き検討が必要である。

4. 子どもの貧困への対応

(1) 子どもの学習・生活支援事業

(現状と課題)

- 子どもの学習・生活支援事業では、生活困窮世帯の子どもや生活保護受給世帯の子どもに対し、学習支援、生活習慣・育成環境の改善に関する助言等の支援（生活支援）、進路選択等の教育・就労に関する相談等の支援を実施している。これにより、単に勉強を教えるだけではなく、居場所づくり、日常生活の支援、親への養育支援等を通じて、子どもの将来の自立に向けたきめ細かで包括的な支援を行うとともに、本事業を入口とし、必要に応じて自立相談支援事業等と連携することで、世帯全体への支援を行っている。
- 本事業の令和3年度の実施率は約6割で、人口10万人未満の自治体での実施率が低い。本事業を実施する自治体では、学習支援は全ての自治体で行われている一方、生活支援は約7割、教育・就労に関する支援は約5割の実施率にとどまる。
- 支援を受けている子どもの学年別の構成割合は、中学生が過半数を占め、高校生以上は1割程度である。本事業の支援効果としては、参加した中学3年生の高校進学率や高校生の中退率が全世帯平均値に近い実績となっていることが挙げられる。
- 本事業と関係機関・関係団体との連携状況については、小中学校や行政機関内の他部局等と連携している自治体が多い一方、児童相談所等の専門機関や、フードバンク等の民間団体と連携している自治体は少ない。
- また、本事業の関連事業として、母子及び父子並びに寡婦福祉法（昭和39年法律第129号）に基づく「ひとり親家庭の子どもたちの生活・学習支援事業」や、社会教育法（昭和24年法律第207号）に基づく地域学校協働活動の一環として実施される「地域未来塾」があり、自治体はこれらの事業を地域の実情に応じて組み合わせながら実施している。

(対応の方向性)

- 子どもの学習・生活支援事業において、不登校、ひきこもりやヤングケアラー等の個別の課題を抱える子どもへの個別かつ長期的な支援を行うため、学校等と連携したアウトリーチや、必要に応じて事業等の利用を促すための個別訪問による長期的関わり、オンライン等を活用した各種支援を推進していくことが必要である。

- さらに、子どもの将来の自立に向け、引き続き中学生に対する高校進学に向けた学習支援等を推進するとともに、世帯全体への支援につなげる観点から、子どもや保護者に対する相談支援や自立相談支援事業の利用勧奨といった生活支援についても、学習支援と一体的に行うよう求める方向で検討していく必要がある。また、その際、過疎地域に住む子どもや成長過程で必要な体験の機会が少ない子ども、ヤングケアラー等、生活困窮世帯の子どもが置かれる状況は様々であるが、本事業においてもこうした様々な課題への対応が適切に行われるよう、その取組を評価できる仕組みを検討する必要がある。
- 加えて、高校生以上の世代に対して、特に中退防止・進路選択等の観点から、切れ目のない相談支援を更に推進するとともに、小学生に対する学習習慣育成のための支援を含め子どもや保護者の多様なニーズに応じた包括的な支援が行われるようにしていくことが必要である。また、学校や、教育委員会、児童福祉部局等の行政機関内の他部局、専門機関や関係団体、スクールソーシャルワーカー、民生委員・児童委員等の関連する他制度との連携をより一層強化するため、例えば、ガイドラインを作成し、関係機関との連携の必要性を示すとともに、支援会議の活用等を含めて好事例を横展開していくことも必要である。
- なお、本年の児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）改正により、市区町村は、全ての妊産婦・子育て世帯・子どもの包括的な相談支援等を行う「こども家庭センター」の設置に努めるとされたことを踏まえ、当該センターと「子どもの学習・生活支援事業」との関係を整理し、適切な連携が進むよう検討する必要がある。

(2) 生活保護受給中の子育て世帯全体への支援

(現状と課題)

- 生活保護受給中の子育て世帯に対して教育・生活面で支援を行うため、現在、子どもの学習・生活支援事業が、生活困窮者自立支援制度の事業として実施されている。
生活保護世帯の子どもは、一般世帯と比べ、家庭で勉強を行う環境や、学習意欲、教師や友人との関係、将来の進学に向けた意識等の面で課題を抱えているが、より早期から支援者が関わりを持つことで、より高い支援効果が期待できると考えられる。
また、保護者自身も、周囲の地域との関わり合いが少ない傾向があり、必要な情報や支援が行き届きにくいという課題を抱えている。生活保護世帯では、保護者の教育への意識が高いほど、子どもの学習態度が改善する傾向がある。
- 一方、福祉事務所は、子どもの教育面での支援に際し、子どもとの接触が難しい、子どもの将来の自立に向けた取組の必要性について保護者と認識を共有できる程度にまで信頼関係を構築する時間的余裕がケースワーカーにない、専門性が不足しているなどの課題も抱えている。

- このため、自治体によっては、自立支援プログラムにおける個別支援プログラムや、子どもの学習・生活支援事業の活用により、教育支援を行う職員を配置した上で、訪問等による子育て世帯全体への支援を実施しているところもある。ただし、プログラムの策定自治体数及び策定プログラム数は限られている。
- 学習支援費については、平成 30 年度に運用が見直され、クラブ活動費用の実費支給による給付として、被保護者からの申出により給付する仕組みとなったが、受給実人数は、教育扶助受給人員数全体の約 1 割にとどまっている。また、福祉事務所の中には、学習支援費に関する事前の案内を行っているところと行っていないところがあり、前者の方が、受給実人数の比率が高くなっている。

(対応の方向性)

- 生活保護受給中の子育て世帯に対する支援として、高校卒業後の大学等への進学や、就職、職業訓練の受講等、本人の希望を踏まえた多様な進路選択に向けた環境の改善を図ることは、貧困の連鎖を防止する観点から重要である。このためには、訪問等のアウトリーチ型の手法により、進路選択に向けた環境を直接把握した上で、早期から支援者が介入し、子どもの教育に関する保護者や子どもの理解の促進や、意識の喚起をすることが効果的と考えられる。
 その際、支援の質の向上を図る観点から、当該分野の専門知識や経験を有する職員が支援に参画することは重要である。また、こうした取組が全国的に広がっていくよう、事業実施を促していくことも必要である。
- こうした観点を踏まえ、生活保護世帯の子ども及びその保護者に対し、世帯の状況に応じて、ケースワーカーによる支援を補うために、訪問等により、学習環境の改善、進路選択、奨学金の活用等に関する必要な情報の提供及び助言を行う事業を実施する方向で検討を進めていく必要がある。その際、子ども向けの居場所への参加促進等、子どもの学習・生活支援事業との緊密な連携を図る必要がある。
- これに加え、より早期の介入を目指す観点から、就学前の子どもがいる世帯が抱える課題をケースワーカー等が把握した場合は、本年の児童福祉法改正で創設された子育て世帯訪問支援事業等の必要な支援につなげ、連携していくことも必要と考えられる。
- 学習支援費の更なる活用を図るため、福祉事務所から学習支援費の支給対象世帯に対して制度の活用に向けた周知が適切に行われるよう改めて徹底するとともに、支給対象となりうる子育て世帯等に対する制度の事前の周知・広報にも積極的に取り組んでいくことも必要である。

(3) 生活保護受給世帯の子どもが高校卒業後に就職する場合の対応

(現状と課題)

- 大学等への進学を支援するため、平成 30 年改正法で進学準備給付金を創設した。これにより、生活保護受給世帯の子どもが高等学校等を卒業し大学等に進学する際、新生活の立上げ費用として一時金が給付される（自宅通学 10 万円、自宅外通学 30 万円）。
- 一方、高等学校等を卒業後に就職する場合は、就職地までの移送費や、就職支度金（上限 3 万 2 千円）が支給されるほか、本人の就職に伴い世帯全体で保護が廃止された場合は、就労自立給付金が支給される（3 万円～15 万円（単身 2 万円～10 万円））。
- しかし、就労自立給付金は、現行制度上は、世帯を単位として保護廃止の決定の際に支給されることから、就職後に世帯から転出して独立生計になり、新生活を立ち上げる場合は、就労自立給付金が支給されない。
- また、保護廃止前の就労収入額を積み立てるという算定方法を踏まえると、仮に就労自立給付金の支給要件を満たす場合でも、多くの場合で、支給額は最低給付額にとどまるものと見込まれる。

(対応の方向性)

- 本人の希望を踏まえた選択に基づいて高等学校等を卒業した後に就職することは、被保護者の自立の助長の観点から重要であるとの指摘もなされている。
- このため、早期からの進路選択を支援する中で、本人がその希望を踏まえた選択として高等学校等を卒業後に就職する際は、大学等に進学する場合に進学準備給付金が支給されることとの間の均衡を図る観点から、本人が一人暮らしのために世帯から独立する場合の新生活の立ち上げ費用に対する支援を検討する必要がある。このほか、本人を含む世帯全体で保護が廃止される場合も、同様に支援を検討する必要がある。
- 具体的には、生活保護受給世帯の子が、本人の希望を踏まえた選択に基づいて高等学校等を卒業した後に就職し、一人暮らしのために世帯から独立したり、世帯全体で保護が廃止されたりするような場合に、新生活の立ち上げ費用を補うため、高卒就職者であれば初任給等の就労収入があることも考慮要素の一つとしつつ、就労自立給付金の支給要件を見直し、一時金を支給できるようにする方向で、制度化に向けた実務的な検討を進めていく必要がある。

(4) 大学等への進学への支援

(現状と課題)

- 生活保護世帯の大学、短期大学又は専門学校等（以下「大学等」という。）への進学率は39.9%（令和3年）であり、近年増加傾向にあるものの、全世帯平均（83.8%、過年度生を除くと75.2%）を下回る状況が続いている。
こうした点を踏まえ、大学等への進学を支援するため、平成30年改正法では進学準備給付金を創設するとともに、世帯分離をして大学等に通う場合に住宅扶助を減額しない措置や、被保護者家計改善支援事業を新たに実施した。
- 加えて、文部科学省の高等教育の修学支援新制度が令和2年度から開始され、生活保護受給世帯出身者を含む低所得世帯を対象に、入学金及び授業料の減免のほかに、給付型奨学金による生活費の支給が行われている。
修学支援新制度には、年2回の定期採用に加え、家計が急変した場合に随時採用を行う仕組みがあるが、さらに今年度からは、父母等による暴力等を理由に避難した場合も、随時採用の申請を受け付けることができるよう、運用が見直された。
- また、高校生のアルバイト収入等を学習塾の費用や大学の入学料等に充てる場合には、収入認定を行わない措置が設けられている。この中には、受験料や交通費、宿泊費も含まれている。
- 生活保護制度では、現在まで、一般世帯でも、①高等学校卒業後、大学等に進学せずに就職する者や、②奨学金やアルバイト等で自ら学費や生活費を賄いながら大学等に通う者がおり、これらのバランスを考慮すると、生活保護費を受給しながら大学等に就学することを最低生活保障の対象として認めることは困難であるとの考え方から、生活保護を受給しながら大学等に進学することは認められていない。

(対応の方向性)

- 生活保護世帯も含め、生活に困窮する世帯の全ての子どもが、本人の希望を踏まえた選択に基づいて大学等への進学について意欲を持ち、その希望ができるだけ叶うよう支援することは重要である。これは、貧困の連鎖を断ち切り、子どもの自立を助長することにもつながるものである。
- このため、生活保護制度においても、大学等への進学を支援するため、進学準備給付金の支給に加え、世帯分離をして大学等に通う場合に住宅扶助を減額しない措置や、被保護者家計改善支援事業等で引き続き支援する必要がある。
- その上で、生活保護を受給しながら大学等に進学することについては、大学進学後の生活費の支援は生活保護世帯及び一般世帯に共通する課題であることを踏まえ、生活保護制度の内と外を横断するような形で、生活保護の枠組みにとらわれず、修学支援新制度等の教育に関する政策の中で幅広く検討すべき課題である。

- さらに、この点については、一般世帯にも奨学金やアルバイト等で学費・生活費を賄っている学生もいる中、一般世帯との均衡を考慮する必要があること、仮に認めた場合に相当数の大学生等が保護の対象となる可能性があること、我が国において新規高卒者は今日においても重要な労働力であり続けており、高校卒業後直ちに就労することも肯定的に捉えて考えるべきであること等を踏まえ、慎重に検討する必要がある。

なお、コロナ禍等で困窮した大学生について、修学を継続しながら一時的に生活保護を利用可能とすべきではないか、との意見もあった。ただし、こうした一時的に期間を限定して保護費を支給する取扱いについては、生活保護制度上、全ての国民は最低生活保障の必要がある限り期間を定めず保護を受けることができることとされていることに留意が必要である。また、現行制度でも、病気により休学する場合は、保護の要件を満たせば、保護を受けることが可能であること、またその間奨学金が停止された場合でも、復学により、奨学金の支給を再開する仕組みがあることにも留意が必要である。

- 一方で、本人の自立助長のための手段の一つとしての大学等への進学を支援する観点からは、本人の進学に向けた意欲等に早期から働きかけるための子育て世帯全体への支援が重要である。このため、前述したとおり、生活保護世帯の子ども及びその保護者に対し、世帯の状況に応じて、ケースワーカーによる支援を補うために、訪問等により、学習環境の改善、進路選択、奨学金の活用等に関する必要な情報の提供及び助言を行う事業を実施する方向で検討を進めていく必要がある。特に修学支援新制度の存在を認知しないまま本人の進路選択が行われることのないよう、文部科学省と連携し、周知を行っていくことが重要である。
- また、家計面では、大学等への進学までの間に必要となる各種費用を進学前から予め準備しやすくするため、被保護者家計改善支援事業を活用した支援が有効と考えられる。これに加え、大学等への進学を更に支援する観点から、高校生のアルバイト収入等を認定する際に除外する範囲に進学前に納付する費用である前期授業料等を含めることも考えられる。

5. 居住支援のあり方

(1) 生活困窮者への居住支援

① 生活困窮者一時生活支援事業等

(現状と課題)

- 新型コロナウイルス感染症感染拡大により、性別や年代を問わず住まい不安定に関する相談が増加した。また、就労先の寮・社宅に居住している者には、失業等により同時に住まいを失うリスクがあることも明らかになった。ホームレスは令和4年の実態調査で約3千5百人確認されているが、知人宅や就労先の寮・社宅、ネットカフェ等様々な場所を行き来している不安定居住者は依然として一定数存在している。
- 生活困窮者一時生活支援事業においては、自立相談支援事業の巡回相談等により住居に不安を抱えた生活困窮者へのアウトリーチを実施し、衣食住に関する支援を行う「一時生活支援事業（シェルター事業）」と、シェルター事業に加えて一時生活支援事業のシェルター退所者や居住に困難を抱える低所得者に対して、入居支援や訪問による見守り等を行う「地域居住支援事業」を実施している。シェルター事業の実施率は約4割（令和3年度）で、そのうち地域居住支援事業を実施している自治体は約15%にとどまる。
- シェルター事業を実施していない自治体の過半数は、今後も「実施しない」又は実施するかどうか「未定」としている。その理由としては、「事業の利用者が見込まれない」との回答が多い。しかしながら、こうした自治体においても、「住まい不安定」や「ホームレス」に関する新規相談が多く見られている。また、地域居住支援事業を実施している自治体では、令和2年度に約2千5百人に対して支援を行い、「社会的孤立の防止」や「就労に向けた効果的な支援ができた」といった効果が見られている。
- また、コロナ禍を契機に、不安定居住者に対する緊急一時的な居所の確保のニーズも顕在化した。住居を持たず収入・資産が一定以下の生活困窮者を対象とするシェルター事業を含む既存事業では受入れが困難な場合があることから、現在、各自治体や民間団体等による独自の取組で対応を行っている。
- さらに、社会構造の変化により今後も単身世帯が増加することが見込まれ、家族等とのつながりも希薄化する中で、住まいや地域での暮らしに課題を抱える独居の生活困窮者や高齢者の一層の増加が懸念されている。そのため、住宅の確保から日常生活の支援、そして地域における居場所の確保までの一連の支援の重要性がより一層増しており、こうした変化に対応できる居住支援のあり方について、既存の無料低額宿泊所や日常生活支援住居施設等の役割も含め検討が必要という意見があった。

(対応の方向性)

- 「住まい」は生活の基盤そのものであり、就労の前提ともなるが、現に住まいのないホームレス層だけではなく、生活困窮世帯では、社会経済や心身の状況が一変することで直ちに「住まい不安定」や「ホームレス」につながるリスクがある。また、虐待やDVを含め、何らかの事情によって、こうした「住まい不安定」や「ホームレス」に陥るリスクがある者はどの地域にも存在するものであり、シェルター事業及び地域居住支援事業を未実施の自治体においても、何らかの潜在的ニーズはあると考えられる。
- また、住まいに課題を抱える生活困窮者は、特に地域社会から孤立した状態にある傾向が強いことや、地域共生社会の推進、円滑な住まいと居場所の確保等の観点も踏まえると、生活困窮者の住まいの見守り支援や住まい確保の支援等を行う地域居住支援事業の実施を推進していくことも重要である。
- このため、従来の運用を見直し、シェルター事業の実施にかかわらず、地域居住支援事業の実施を可能としていくことが必要である。あわせて、地域居住支援事業の支援内容の一定の標準化や支援員の質の担保を行うため、例えば、標準的に取り組むべき支援内容の明確化や専門職員の配置等を進めていくことが必要である。
- さらに、生活困窮者には、住居があっても様々な要因により緊急一時的な居所確保を必要とする場合や、収入・資産を確認できる書類を必ずしも持ち合わせていない場合等が想定される。このため、これらの者に対しても、新たな仕組みの創設又は既存事業の運用改善等により、相談機関等と連携して緊急一時的な居所確保の支援を行えるようにする方向で検討していく必要がある。
- 生活困窮者一時生活支援事業については、これらの改善を図った上で、住まいのリスクに対し、全国的な事業の実施を推進し、セーフティネットの整備が図られるようにしていく観点から、将来的には全国的な実施を目指しつつも、まずは、同事業のうちのシェルター事業又は地域居住支援事業の少なくとも一方を実施することを努力義務化する方向で検討を進めていくことも考えられる。また、その際は一時生活支援事業の名称について、居住支援としての位置づけを明確にする観点から、適切な事業名への変更も併せて考えていくことが重要である。
- なお、努力義務等の制度化の検討に当たっては、そもそも、現時点で本事業を実施していない自治体が多数存在している背景や理由等を更に十分に把握等していくことが必要である。その上で、例えば、当該自治体管内の支援ニーズが少なかったり、社会資源が限られていたりするような小規模な自治体もあると考えられ、このような自治体に対しては、広域連携による事業の実施に向けた支援を行うなどの必要な環境整備について、並行して検討を進めていくことが必要である。加えて、自治体において、関係部局等と連携しながら、管内の居住支援のニーズを把握していくことも重要であるとの意見もあった。

- 特に居住の問題は、相談支援等のソフト面の施策だけではなく住宅供給等のハード面の施策との連携も重要になる。このため、住宅の確保から日常生活の支援、そして地域における居場所の確保までの一連の支援を効果的に実施することができるよう、公営住宅やセーフティネット登録住宅、居住支援法人等、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（平成19年法律第112号）を始めとする各種住宅施策や不動産事業者等、また、介護保険制度、障害福祉サービス等との連携も強化していく必要がある。

② 生活困窮者住居確保給付金

（現状と課題）

- 住居確保給付金は、離職等により経済的に困窮した者が就労によって自立するため、まずは求職活動の基盤でもある居住の場を確保することにより、就職を容易にすることを目的として、家賃相当額を支給するものである。令和元年度に約4千件であった支給決定件数は、令和2年度には約13万5千件に急増し、新型コロナウイルス感染症感染拡大により経済活動にも影響が及ぶ中、生活困窮者の生活の下支えとして大きな役割を果たした。
- 新型コロナウイルス感染症感染拡大による経済情勢の変動等を踏まえ、その支給対象について、離職・廃業後2年以内の者に加え、新たに、休業等に伴う収入減少等により住居を失うおそれが生じている者を加えて恒久的な措置を講じたほか、①職業訓練受講給付金との併給を可能とする、②求職活動要件の緩和を認める、③休業等に伴う収入減少等の場合にも3ヶ月再支給を行う、などの様々な特例措置を講じた。
- また、現行の制度では、支給要件である収入の算定に当たり、定期的に支給される各種手当については、児童扶養手当・児童手当等の特定の目的のために支給されているものも含め一律収入に算定している。

（対応の方向性）

- 新型コロナウイルス感染症感染拡大の経済活動への影響下において講じられてきた特例措置等については、本来の制度目的との整合性やその効果等も踏まえつつ、そのあり方について検討していくことが必要である。
- 職業訓練受講給付金との併給と、求職活動として自治体の公的な無料職業紹介窓口への求職申込を認める取扱いについては、いずれも就労による自立を促進する上で効果的であることから、各制度の趣旨等も踏まえながら恒久的なあり方について検討していくことが必要である。

- また、休業等に伴う収入減少により受給している者のうち自営業者やフリーランスに係る求職活動要件については、原則週1回以上求人先に応募等を行うこととされている離職者との均衡や公平性、確実な収入の確保や自立への効果等の観点も踏まえながら、そのあり方を検討していく必要がある。
- 給付金の再支給に関しては、休業等により受給をした者が本人の責めに帰すべき事由によらずに受給終了後に再度収入が減少して離職等と同等程度の状況に至った場合への対応について、そのあり方を検討していく必要がある。
- その他、現行の支給要件等についても、制度目的等を踏まえつつ、本給付金の自立支援の機能強化等を図る観点から、支給対象者を「離職・廃業後2年以内」であることとする要件や、収入要件への該当性等を判断するための収入の算定方法における児童扶養手当、児童手当等の特定の目的のためになされる給付の取扱いについても、見直しを検討していくことが必要である。

(2) 生活保護における居住支援等

① 保護施設

(現状と課題)

- 救護施設を含めた保護施設は、最後のセーフティネットとして、精神疾患や身体・知的障害のある者、アルコール等の依存症のある者、DVや虐待の被害者、ホームレス等、様々な生活課題を抱える入所者に対する多様な支援の実践を担っている。
- 様々な課題を抱える入所者を計画的に支援するため、救護施設を始め保護施設においては、入所者に対する個別の支援計画を定めているところがある。また、支援の質を高める観点から職員等への研修が行われているところがある。
さらに、支援に係る施設機能の強化のため、介護職員や看護師等の専門職を増員する場合は施設事務費が加算される仕組みとなっている。
- 救護施設は、利用者の状態の違いによっては、他の施設と比較して入所期間が長く、入所者の高齢化が進んでいる。また、入所者本人の日中活動も施設内に限られることが多く、施設外での就労や求職活動の取組が少ない場合もあり、結果として、現在の施設に継続入所する見込みが総じて高い状況にある。
- 救護施設等は、主に施設退所者を対象とした生活上の支援として通所事業を実施する際に、地域で居宅生活を営む被保護者も支援することができる仕組みとなっているが、対象者数は事業全体の定員の3割を超えない範囲にとどめることが条件となっている。

(対応の方向性)

- 救護施設等については、入所者が抱える様々な生活課題に柔軟に対応し、可能な方については地域移行を更に推進することが重要であり、施設の機能や目的に応じて、福祉事務所のケースワーカーを始めとする関係機関とも連携しつつ、計画的な支援に取り組む環境を整える必要がある。このため、福祉事務所と情報共有を図りつつ、救護施設等の入所者ごとの支援計画の作成を制度化する方向で対応する必要がある。
あわせて、入所者の状態像に応じた支援やその機能の充実を図る観点から、例えば、施設における地域での就労等に向けた支援を促すことも考えられる。
- 地域共生社会の実現に向けて、救護施設等は、地域に居住する被保護者等に対する支援の一翼を担うことも期待されており、救護施設等の持つ多様な支援機能の活用を図ることが適当である。このため、利用者が少数の場合でも通所事業を使いやすくするとともに、通所事業の中で、施設退所者に加えて地域で居宅生活を営む被保護者も支援する際の、定員の上限割合を緩和する方向で対応する必要がある。
- 救護施設等については、精神疾患や依存症等の対応が難しいケースへの支援を実践している中、より専門性の高いスキルが求められており、救護施設職員等への研修の実施等、支援の質を向上させる取組を充実させるべきである。

② 無料低額宿泊所、日常生活支援住居施設、居宅移行支援

(現状と課題)

- 無料低額宿泊所については、平成 30 年改正法で、いわゆる貧困ビジネス対策として、事前届出制の導入、最低基準の導入、改善命令の創設等、法令上の規制を強化した。無届の事業者に対しては、届出を勧奨するとともに、調査によって不当な行為が発見された場合に事業の制限や停止を命ずることにより、悪質な事業者に対する規制を行うことが可能となっている。
- 一方で、届出義務自体に罰則はなく、無料低額宿泊所に該当していると考えられる事業者が届出義務を履行しない場合に取りうる措置は、通常、被保護者の受入停止や、現に入居している被保護者への転居指導の実施等にとどまっている。
- 単独での居住が困難な被保護者に対し、必要な日常生活上の支援を提供する施設として、平成 30 年改正法で、日常生活支援住居施設を創設した。令和 2 年 10 月の施行後、本年 4 月時点で施設数は 120 ヶ所まで増加した一方で、未設置の県もあるなど、都道府県ごとの設置状況にはばらつきがある。また、新制度の導入に当たって支援の質を確保する観点等から、令和 3 年度から国の委託事業として生活支援提供責任者等への研修事業を実施している。

- 無料低額宿泊所入居者や生活困窮者の居宅移行等に向けた支援事業として、転居先となる居宅の確保に向けた転居先候補の紹介や不動産業者への同行等の支援や、契約手続に関する助言等の相談支援、居宅生活の定着に向けた定期巡回等による生活状況や公共料金の支払状況の確認・助言等の支援を行うことを内容とする居住不安定者等居宅生活移行支援事業を実施している。一方で、実施自治体数は34自治体（令和3年度）にとどまっている。

（対応の方向性）

- 無料低額宿泊所は、現に住居を求めている生計困難者のために、無料又は低額な料金で居室等を提供するとともに、自立した日常生活を営むことができるよう必要なサービスを提供するという役割を果たしており、今後とも、適切な利用が図られることが必要である。このため、利用者の保護や事業運営の更なる適正化のため、事業者から都道府県等に対する届出が適切に行われ、事業の実施状況を確実に把握できるようにすることが必要である。こうした観点を踏まえ、無届の事業者に対する届出義務の履行の確保を強化するため、有料老人ホーム等の例も参考としつつ届出義務違反に罰則を創設するなどの対策を講じる方向で検討していくことが必要である。
- 日常生活支援住居施設については、制度施行後間もない状況を踏まえ、引き続き、無料低額宿泊所を運営する事業者や自治体に対する制度の周知・理解を促進する取組や、日常生活支援住居施設の支援の質の向上を促進する取組が重要であり、研修の機会を確保すべきである。その際、都道府県の役割について検討していく必要がある。
- 安定した住まいは、被保護者本人が日常生活や社会生活を営む上での基盤となるものであることから、より多くの被保護者が、地域での居宅移行等に向けた継続的な支援を受けられるようにする必要がある。また、支援に関する地域の社会資源の有効な活用等の観点から、生活困窮者自立支援制度との連携を検討する必要がある。
このため、地域での居宅移行等に向けた継続的な支援を行う事業について、より多くの被保護者が支援を受けられるようにするなどの観点から、任意事業として新たに法定化するとともに、当該事業に代えて、生活困窮者一時生活支援事業の地域居住支援事業の中で被保護者も支援できるようにする方向で検討を進めていくことが必要である。これについて、移行元の日常生活支援住居施設等が当該事業の委託先となることも考えられる。
なお、その際は、保護の実施機関が公的責任に基づき被保護世帯の自立を一貫して支援することができるよう、ケースワーカーによる事業の対象となる者の選定、利用期間中のフォローアップや評価等、保護の実施機関の関与が担保されるようにすることが重要であり、その方策や運用上の留意等を含めて、制度化に向けて更に検討を進めていく必要がある。

- あわせて、生活困窮者一時生活支援事業（シェルター事業）については、事業利用していた生活困窮者が、保護の受給を開始し居住場所を確保するまでは、事業を継続して利用することができることについて改めて明確化していくことが必要である。その際、関係機関の役割分担についても整理していくことが必要である。

6. 被保護者健康管理支援事業・医療扶助

(1) 被保護者健康管理支援事業

(現状と課題)

- 被保護者健康管理支援事業については、令和3年1月の事業の施行から1年以上が経過し、9割以上の福祉事務所では何らかの取組を実施している。一方、福祉事務所における保健医療専門職の在籍状況は様々であり、取組に関しても自治体間で濃淡が見られる。また、庁内の関係部局との連携状況は、保健部局とは進みつつあるが、その他の部局との連携は低調である。
- 被保護者健康管理支援事業を効果的・効率的に進めるためには、医療・健康情報等の活用とPDCAサイクルに沿った事業展開が重要となるが、データ分析や事業評価等において課題を抱えている福祉事務所が多い。
- 被保護者健康管理支援事業の対象者には、精神疾患や孤独・孤立等の社会生活面での課題を有する方も含まれる。また、生活保護世帯の子どもについても健康面での課題がみられる。

(対応の方向性)

- 被保護者健康管理支援事業は、施行されて間もないことから、まずは、着実な実施を図るため、各地域の実情に応じて、効果的・効率的な実施体制を構築することが重要である。その際、ケースワーカーのみで支援を行うのではなく、他制度や関係機関との連携や協働も進めていくことが必要である。
- PDCAサイクルに沿った事業展開とするためには、事業の評価指標・目標を設定したり、各種データを効率的に収集・活用したりするなど、EBPMの観点からの事業の推進を図っていくことが重要である。
このため、データ分析や事業評価の局面でも、保健医療分野の専門的人材の確保が重要であるが、それが困難である場合であっても、保健部局との具体的な連携強化を図るとともに、保険者として保健事業等に取り組む国民健康保険部局等との連携も推進していくことが必要である。
その上で、福祉事務所でのデータに基づく取組を一層推進するために、都道府県が、管内福祉事務所の実施状況を踏まえて、後方支援（データ分析支援、評価支援等）を行う方向で対応する必要がある。

- また、事業の対象者に、精神疾患や孤独・孤立等の社会生活面での課題を有する方も含まれること等を踏まえると、被保護者自身の健康意識や自尊感情の改善が図られるよう、周辺施策を含めた社会生活面のアプローチを強化することが重要である。このため、専門職による相談支援や居場所づくりも含む社会生活面に着目した支援も進めていくなど、事業の機能強化を図る方向で対応していくことが必要である。
- また、生活保護世帯の子どもに対する健康管理支援についても、子どもの学習・生活支援事業等既存の子どもを対象とした取組等との連携により健康課題を把握した上で医療機関の受診勧奨等を実施するなど、親も含めた世帯全体の支援の観点も含め、関係施策と連携しながら、健康増進に係る普及啓発、相談支援、受診勧奨等の取組を推進していく必要がある。

(2) 医療扶助の適正化

(現状と課題)

- 医療扶助の適正化の取組の一つである頻回受診対策については、福祉事務所が受診回数の基準に該当する者を抽出し、主治医訪問・嘱託医協議により、頻回受診と認められた者に対して訪問指導や同行受診等に取り組み、受診行動が改善した者の割合が上昇してきているなど、一定の成果が得られている。
- 一方、頻回受診指導を受けても未改善の者が約半数おり、特に精神疾患や認知症等の影響から指示事項の理解が難しい場合や、頻回受診が社会的孤立や精神的不安に起因する場合は、取組の効果が出にくい。また、レセプトから指導対象者を抽出するため、受診から実際の指導までに2ヶ月程度のタイムラグが生じている。
- 医薬品の利用の適正化に着目した取組については、向精神薬の重複投薬の適正化や、薬局と連携した薬学的管理・指導の強化を実施してきているが、重複投薬及び多剤投薬等に特化したレセプト点検や、薬局と連携した薬学的管理・指導の強化の実施は低調にとどまっている。
- 精神障害者等の長期入院への対応としては、福祉事務所が長期入院患者の実態把握を行い、嘱託医による書面検討・主治医への意見聴取により入院の必要がないとされた者への適切な退院指導等を行うことで、退院促進の措置が未対応の患者数は減少傾向にある。

(対応の方向性)

- 頻回受診未改善者について、実効性のある取組が必要である。この点に関し、頻回受診の背景には、孤独や医師への依存等もあり、従来の頻回受診指導の仕組みでは効果が得られにくいといった課題等も踏まえて、頻回受診未改善者を被保護者健康管理支援事業による保健指導・生活支援の対象に位置づけ、医療機関以外の多様な居場所につなぐことも含めて、頻回受診指導から健康管理支援への切れ目のない対応を行っていく必要がある。
また、オンライン資格確認で把握できる資格確認の実績（ログ情報）を活用して、受診行動が習慣化してしまう前に、早期からのアプローチを行っていくことが必要である。
- 重複投薬及び多剤投薬については、患者の薬物有害事象のリスク増加等につながるおそれがあるため、福祉事務所において、被保護者の医薬品の適正利用を推進していくとともに、被保護者のQOLの維持・向上を図っていく必要がある。このため、重複・多剤服薬者に対する医薬品の適正使用に係る取組について、福祉事務所が、医師・薬剤師等の医療関係者と連携の上、健康増進の観点と医療扶助の適正実施の観点から推進していく必要がある。
- 精神障害者等の長期入院患者の退院促進については、実効性を確保する観点から、引き続き、精神保健福祉部局や居住支援関連機関、保護施設との連携等、退院や地域移行に向けた継続的な支援体制の構築に努めていくべきである。

(3) 医療扶助に関する都道府県等の関与

(現状と課題)

- 医療扶助に関する都道府県による市町村への支援としては、生活保護法（昭和25年法律第144号）において、必要な助言その他の援助を行うことができることとなっているが、現在、都道府県から市町村に対する広域的な観点からの支援はあまり行われていない。
- 医療扶助運営要領（通知）では、都道府県、指定都市及び中核市（福祉事務所設置町村を含む。以下6（3）において「都道府県等」という。）には、医療扶助の決定・実施等に係る医学的判断等に関する諮問機関として、医療関係者等で構成する医療扶助審議会の設置を推奨しているが、現状、医療扶助審議会が設置・運用されている都道府県等は少ない。

- 都道府県等による医療機関への関与については、都道府県等では、主に指導により適正な医療の提供等を求めている。指導を行う対象医療機関の選定は、関係機関等からの情報提供に加え、例えば、請求全体に占める被保護者に関する請求割合が高い、被保護者以外と比較して被保護者の1件当たり平均請求点数が高いなど、レセプトの分析結果から得られる特徴を総合的に勘案するなどといった方法により行うこととしているが、必ずしも医療扶助の適正な実施に係る効果的な指導の実施ができていない。
- 被保護者は、国民健康保険制度や後期高齢者医療制度の対象となっておらず、被保護者に対する生活保護独自の制度として、福祉事務所が、医療扶助や被保護者健康管理支援事業に取り組んでいる。

(対応の方向性)

- 医療扶助における都道府県のガバナンス強化を図るため、都道府県が広域的な観点から、市町村に対して取組目標の設定・評価やデータ分析等に係る必要な助言その他の援助を行えるようにしていくことが必要である。
- このため、都道府県の医療に係る専門的知識をバックアップし、市町村への支援を強化する体制整備が必要である。具体的には、現行の医療扶助審議会の機能や構成員を見直し、都道府県の医学的な専門知識を補い、広域的な観点から管内市町村に対する必要な助言その他の援助を行うための会議体を都道府県に設置する方向で検討していくことが必要である。なお、新たな会議体の具体的な役割や審議事項等については、引き続き検討が必要である。
- 国としても、市町村における医療扶助及び被保護者健康管理支援事業の取組の評価に対して、国による参酌標準としての数値目標の設定も含め、標準化された指標づくり等に取り組む必要がある。また、市町村への支援機能を都道府県が十分に果たすことができるよう、国としても、好事例の把握やその横展開等、都道府県に対する支援に取り組むことが重要である。
- また、都道府県等の医療機関への関与についても、より効果的に指導が実施できるよう、専門性を有する関係者の意見も踏まえつつ、指導対象となる医療機関について、頻回受診者が多いこと等も考慮して選定するようにしていくことが必要である。また、医療扶助の適正な実施の観点から、対象医療機関への指導結果の内容等から留意すべき点を整理し、管内医療機関に対する周知を進めていくことも必要である。

- 被保護者の国民健康保険等への加入については、国民健康保険等における他の被保険者の保険料負担や保険財政に与える影響が大きいことや、これまでの福祉事務所における頻回受診対策等の取組で一定の成果が出ていること等を踏まえ、まずは、被保護者健康管理支援事業の取組強化や都道府県による市町村への支援等を強化することが必要である。一方で、都道府県のガバナンスが医療扶助にも及ぶことにつながるため、引き続き検討が必要との意見があった。

7. 生活困窮者自立支援制度と生活保護制度との連携

(現状と課題)

- 生活困窮者自立支援制度は、生活保護に至る前の第2のセーフティネットとして制度化され、両制度は、目的や対象者、事務の性質が異なる法体系となっており、制度ごとに支援の実施体制が構築されている。
- 生活保護制度は、最低生活保障としての保護費の支給と、自立助長に向けた相談援助・自立支援等を一体的に実施するため、福祉事務所のケースワーカーが被保護者が必要とする各種支援の利用に向けたコーディネーターとしての役割を担っている一方、生活困窮者自立支援制度は、制度の理念に基づく生活困窮者の支援に関する同様の機能は、自立相談支援機関が担っている。
- 一方で、両制度による支援は、自立の概念や本人の自立に向けた支援といった共通の基盤を有していると考えられる。また、自立に向けた生活全般の支援事業に関しては、就労準備支援や家計改善支援、地域居住支援について概ね同様の支援事業が設けられているほか、子どもの学習・生活支援事業は、両制度の対象世帯の子どもを対象としている。
- 平成30年改正法では、本人への切れ目のない一体的な支援を行う観点から、両制度を連続的に機能させていくための連携がより実効的なものとなるよう、両法に条文を新設し、元々通知で示されていた両制度の連携に関する基本的な考え方を、法律上も明確化している。
- その後、自立相談支援機関と福祉事務所との間では、日常的な意見・情報交換等の連携は図られつつある。要保護者となるおそれが高い者として、生活困窮者自立支援制度から生活保護につないだ件数は年間約1万5千件であるほか、生活保護を廃止後に生活困窮者自立支援制度へ移行したケースがある自治体は約3割、当該1自治体あたりの年間平均ケース数は4.7件であった。
- 連携強化に必要な取組としては、「両制度の担当者の相互の制度理解の深化」、「個別支援ケースの共有」、「顔の見える関係の構築」を挙げる自治体が多く、次いで就労準備支援及び家計改善支援の両事業の一体的実施が挙げられている。ただし、生活困窮者向け事業と被保護者向け事業の両方の事業を実施している自治体については、大半が事業を一体的に実施している。

- 両制度の連携上の課題として、例えば、生活困窮者就労準備支援事業等を利用する者が生活保護制度に移行したものの、被保護者向けの事業の実施主体が異なる場合があり、連続的な支援が困難となることがある。

また、小規模自治体等では、例えば、生活困窮者の数と被保護者の数を合わせれば一定の支援ニーズがあるにもかかわらず、事業が分立することにより、支援対象者の数が少ないことを理由に事業が実施されないなど、支援に関する地域の社会資源が有効に活用されにくくなっている。

- さらに、自立相談支援機関の支援を受ける者が生活保護制度に移行した場合、支援者が自立相談支援機関の担当者からケースワーカーに変更となるため、うまく支援が繋がらず、支援の円滑な引継ぎや継続性の確保に支障が生じる場合がある。

(対応の方向性)

- 生活困窮者自立支援制度と生活保護制度との間で、両制度それぞれの蓄積や強みを踏まえた区分は活かしつつ、自立に向けた支援やつながりが途切れることがないよう、地域の実情に応じて関係機関や本人とも丁寧な合意形成を図りながら、両制度の一体的な支援・連携強化（いわゆる「重なり合う支援」）をできる限り進めていく必要がある。

例えば、より多くの者が支援を受けられるようにするとともに、制度をまたいだ支援の継続性・一貫性の確保や、支援に関する地域の社会資源の有効な活用の観点から、就労準備支援事業、家計改善支援事業、地域居住支援事業について、より一層の連携促進を検討していくことが必要である。

このため、被保護者向けの就労準備支援事業、家計改善支援事業、地域移行に向けた居住支援事業について、任意事業として法定化するとともに、必要な体制を確保したうえで、これらの事業の実施に代えて、生活困窮者向けの就労準備支援事業、家計改善支援事業、地域居住支援事業の中で被保護者も支援できるようにする方向で検討していくことが必要である。

- その際、両制度の一体的な支援・連携強化を図った後も、生活保護のケースワーク業務の公的責任に基づくケースワーカーによる各種支援の利用に向けたコーディネートや、生活困窮者自立支援制度の理念に基づく支援が引き続き実施されるよう留意する必要がある。

具体的には、保護の実施機関が被保護世帯の自立を一貫して支援することができるよう、ケースワーカーによる事業の対象となる者の選定、利用期間中のフォローアップや評価等、保護の実施機関の関与が担保されるようにすることが重要であり、その方策や運用上の留意点等を含めて、制度化に向けて、更に検討を進めていくことが必要である。

- また、制度をまたいで支援が行われる場合でも、支援が途切れることなく、支援担当者同士で円滑な引継ぎが行われるようにしていくことが必要である。さらに、両制度の一体的な支援・連携強化を図るためには、本人の「自立」を支援するという共通の理念の下、事業の委託先を含めた両制度の関係者同士で顔の見える関係を構築していくことが重要である。加えて、いわゆる「重なり合う支援」を進めていく上では、両制度が共通の理念とする「地域共生社会」の実現や、本人の「自立」を支援するという制度目的等が両制度の関係者に徹底されていくことも重要である。このため、地域の実情に応じて両制度で連携して研修を実施するなどにより、相互理解を深めながら「重なり合う支援」を進めていくことも必要である。
- 両制度のいわゆる「重なり合う支援」の内容については、こうした取組等を進めつつ、引き続き検討を深めていくことが必要である。

なお、中長期的な課題として、今般の新型コロナウイルス感染症感染拡大の影響下における経験も踏まえ、生活困窮者の自立支援において相談支援・貸付・給付といった様々な支援方策が果たしてきた役割について検証した上で、今後の制度のあり方について検討すべきという意見もあった。

8. 生活困窮者自立支援制度と関連施策の連携のあり方等

（現状と課題）

- 生活困窮者自立支援制度は、生活に困窮するおそれのある者や生活困窮の状態にある者に対して、生活保護受給に至る前の段階で支援を行うことによって、課題がより複雑化・深刻化する前に自立の促進を図るものである。そのため、「本人の尊厳を保持した包括的かつ早期の支援」と「支援を通じた地域づくり」という理念の下、生活全般にわたる包括的な支援が行われてきた。
- 「包括的かつ早期の支援」については、自立相談支援事業を中核として、様々な他制度と連携することで、生活困窮者本人の状態像に応じたきめ細かい支援を実施してきた。平成29年の社会福祉法改正では、こうした生活困窮者自立支援制度の考え方と他の福祉分野や政策領域の考え方を合わせて、各市町村における「包括的な支援体制の整備」が求められることとなった。さらに、令和2年には、生活困窮者自立支援制度を含む社会福祉を目的とする事業の共通的基本事項を定める法律である社会福祉法に、地域住民の参加と地域共生社会の実現が共通の目的として掲げられるとともに、包括的支援体制を構築するための一つの施策として「重層的支援体制整備事業」が創設された。

- 自殺対策との関係では、平成 29 年、令和 4 年に閣議決定された自殺総合対策大綱において、「生活困窮者自立支援制度も含めて一体的に取り組み、効果的かつ効率的に施策を展開していくことが重要である」とされている。また、孤独・孤立対策との関係では、令和 3 年 12 月に決定された「孤独・孤立対策の重点計画」において、孤独・孤立の問題を抱える当事者を地域において包括的に支える支援体制を構築するため、地域の実情に応じた単位で人と人との「つながり」を実感できる地域づくりを推進することとされている。現在、孤独・孤立対策の重点計画の見直しの議論が行われているが、その中でも、孤独・孤立の問題を抱えている、あるいは孤独・孤立に至りやすいと現在一定程度認識されている当事者の例として、「生活困窮状態の人」が挙げられているなど、取組の連携が想定されている。このほかにも、近年、「就職氷河期世代」、「ヤングケアラー」といった、特定の属性・状況に着目した重点的な支援策が取りまとめられてきた。
- 「生活困窮者支援を通じた地域づくり」については、「支え手」、「受け手」という関係を超えて、地域のあらゆる住民が地域社会の一員としてそれぞれ役割を持ち、支え合いながら自分らしく活躍できる社会の実現を目指すという社会福祉法の考え方を踏まえ、生活困窮者が地域で孤立することなく、「支える」側に立つこともできるよう、各地で実践が図られてきた。令和 4 年度からは、生活困窮者等と地域のつながりを確保するため、「生活困窮者支援等のための地域づくり事業」を実施している。

(対応の方向性)

- 生活困窮者自立支援制度における、多様で複合的な生活困窮者の課題について広く受け止める包括的な支援の実践は、地域共生社会の実現や重層的支援体制整備事業の重要な基盤となりうるものである。そのため、地域共生社会の実現に向けた理念の共有や、伴走型支援の実践等を通じ、これらの取組とより一層の連携を進めていく必要がある。また、子育て施策や特定の属性・状況に着目した近年の支援策について、自立相談支援機関等が各種支援策の状況をリアルタイムで把握し、自治体の児童福祉所管部局や民生委員・児童委員等のそれぞれの関係機関等にも生活困窮者自立支援制度を周知することで、相互の支援や適切なつなぎに活用していく必要がある。
- あわせて、地域共生社会の実現に向け、属性・世代にとらわれない、他分野の支援機関や地域住民等との協働を更に進めた地域づくりが重要であることから、生活困窮者の孤独・孤立の予防、健康づくりにも資するよう、社会福祉協議会の地域福祉コーディネーター（コミュニティソーシャルワーカー）、民生委員・児童委員、生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）等と連携しながら、自立相談支援機関が主体的にその地域における居場所づくりや社会参加への支援を進めていく必要がある。

9. 支援を担う体制づくり、人材育成等

(1) 生活困窮者自立支援制度における自治体支援及び人材育成

① 都道府県や中間支援組織等による自治体支援

(現状と課題)

- 平成 30 年改正法で市等の職員に対する研修等の事業を行うことが都道府県の努力義務とされた。これを受け、都道府県は、「都道府県における市町村支援事業」により、①市町村の支援従事者に対する人材養成研修、②市町村が各種事業を効果的・効率的に実施するための体制整備への支援、③相談員同士が市域を超えて困難事例に関する意見交換やケース検討等を行う場の構築、等の市町村支援を行っている。
- これらの市町村支援のうち、多くの都道府県で「都道府県研修の開催」や「任意事業実施促進の働きかけ」が行われている一方で、支援員に向けた支援である「スーパーバイズ」や「他職種も含めたネットワークづくり」は実施率が低調となっている。
- 国においても、ノウハウが十分に蓄積されていない都道府県をサポートしたり、市町村に直接ノウハウの伝達・助言等を行ったりするため、都道府県・市町村に専門スタッフを派遣し、事業実施上のノウハウ伝達や困難ケースへの対応に関する助言（自治体・支援員向けのコンサルティング）を行っている。
- さらに、一部の地域においては、民間組織等を中心とした支援者ネットワーク（いわゆる中間支援組織）が構築され、支援員同士の情報共有や、ノウハウ支援、支援員向けのスーパーバイズ等の幅広い活動が行われている。
- また、平成 30 年改正法において、福祉事務所を設置していない町村を対象に、生活困窮者からの相談に応じるなど一次的な相談支援を実施するための事業を創設したが、支援員の確保や、人材育成等が課題となり、この事業を活用して専任の支援員を配置している町村数は令和 3 年度に 880 町村中 40 町村にとどまっている。

(対応の方向性)

- 人が人を支える生活困窮者自立支援制度において、各種事業を担う支援員は、生活困窮者自立支援法の理念に基づく支援を支える重要な基盤であることから、支援員の質の向上はもとより、バーンアウトを防ぐことが重要である。そのため、国の自治体コンサルティングや都道府県による支援の実施とともに、支援員同士や関連施策の支援員等とのネットワークの構築を推進すること等により、支援員に向けた支援を強化することについて、引き続き検討する必要がある。

- また、福祉事務所未設置町村においては、相談窓口へのアクセスを容易にする観点から、引き続き一次的な相談窓口の設置等の窓口機能の充実を推進していくことが必要である。この際には、包括的な相談支援体制の整備に向けて重層的支援体制整備事業を活用することも考えられる。

② 人材養成研修

(現状と課題)

- 現行の人材養成研修は、主に自立相談支援事業の初任者を対象に、国による研修（前期研修）と都道府県による研修（後期研修）を実施し、国研修・都道府県研修の受講後に都道府県から修了証が発行される。都道府県研修の細かな内容は都道府県の裁量に委ねられており、また、ブロック別研修（国事業）による代替も可能としている。このほか、国においては、就労準備支援事業及び家計改善支援事業の従事者に対する研修、都道府県研修の企画立案を行う都道府県職員向けの研修、孤独・孤立等の社会問題への対応を学ぶ個別テーマに関する研修、生活困窮者自立支援制度の体制整備に向けた自治体担当者研修を実施している。
- 平成 30 年改正法で市等の職員に対する研修等の事業を行うことが都道府県の努力義務とされたことを受け、令和 2 年度から人材養成研修の一部を都道府県に移管したところであるが、令和 3 年度に修了証発行要件に関わる都道府県研修を実施した都道府県は約 6 割にとどまっている。

(対応の方向性)

- 都道府県が研修に取り組みやすい環境を整備すること等により、都道府県研修の実施をより一層推進するため、例えば、国において標準的な研修内容や教材等を周知するなど、都道府県研修の実施を更に推進する方向で対応する必要がある。一方で、法の理念等の制度の基盤となる内容については、今後も国が責任をもって実施すべきといった意見もあることから、当面の間は、法の理念や支援に当たっての基本的な姿勢等制度の基盤となる内容については国研修が担い、都道府県研修では支援員同士のネットワークの構築にも資するグループディスカッション等の参加型の研修を実施するなど、人材養成研修における国と都道府県の役割分担についても整理が必要である。
- また、支援を担う人材の質を向上させるため、現在行われていない、現任者を対象とするステップアップ研修や、一時生活支援事業や子どもの学習・生活支援事業の従事者を対象とする研修を新たに設ける方向で対応する必要がある。さらに、自殺の危険を示すサインに気付き、話を聞いて必要な支援につなげるなどの適切な対応を図ることができるようにするためのゲートキーパー研修との連携等、個別テーマの研修についても充実していく必要がある。
加えて、生活保護制度との連携強化を図る観点から、研修等の実施により、両制度の関係者同士で相互理解を深めることが重要である。

(2) 生活保護における都道府県等の役割等

① 都道府県等の役割

(現状と課題)

- 生活保護制度上、都道府県は、福祉事務所を設置していない町村部で保護の実施機関として自ら保護の実施に当たるほか、医療機関の指定・指導等や、各種研修の実施等、様々な役割を担っている。
- 平成30年改正法では、都道府県が、域内の市町村に対して、保護に関する事務の適正な実施や事業の効果的かつ効率的な実施のために、必要な助言等の援助を行うことができる旨の規定を創設した。
加えて、平成30年度からは、予算事業として、都道府県が管内福祉事務所に対して、広域的な立場から、生活保護関係職員に対する巡回指導や人材育成に取り組む「都道府県等による生活保護業務支援事業」を創設した。

(対応の方向性)

- 都道府県による市町村に対する援助のあり方等については、特に医療扶助・健康管理支援の分野での取組を深めていく必要がある。その他の分野についても、保護の実施責任の調整や、福祉事務所未設置町村との関係も含め、引き続き検討する必要がある。

② 人材養成研修

(現状と課題)

- 職員の業務遂行能力を高めるため、多くの福祉事務所が、都道府県（市）本庁が実施する新任職員・現任職員向け研修会や、厚生労働省の生活保護担当ケースワーカー全国研修会を活用している。また、査察指導員やケースワーカーの各種研修への参加状況をみると、都道府県（市）本庁が行う研修会や福祉事務所内での研修会への参加率が高い。
- ケースワーカーの育成に関し、福祉事務所では、他法他施策も含む知識習得や、援助の原則（寄り添い、受容・傾聴、信頼関係づくり、権利尊重）、業務への取り組み方（報告・連絡・相談（いわゆる「ほうれんそう」）、相談しやすい組織、情報共有、指導体制）等が重視されている一方で、業務が忙しく育成する時間がないなどの課題を抱えている。
- こうした点を踏まえ、これまで、厚生労働省では、都道府県や福祉事務所での研修に資するよう、相談援助に関する基本的考え方と技術を中心とした新任ケースワーカー向けの研修素材等を作成してきた。

(対応の方向性)

- 多様で複雑な課題を抱える被保護者に対する支援に対応するため、ケースワーカーや査察指導員の専門性を高める必要がある。
ケースワーカーや査察指導員のレベルアップを通じて業務の質と効率を高めるためには、国が研修モデルを提示したり研修素材を継続的に提供したりするなど、研修等の効果的・効率的な実施を図る必要がある。同様に、救護施設等保護施設や、日常生活支援住居施設でも、支援の質の向上が必要である。
また、生活困窮者自立支援制度との連携強化を図る観点から、研修等の実施により、両制度の関係者同士で相互理解を深めることが重要である。

(3) 居住地特例

(現状と課題)

- 生活保護制度では、ケースワーカーによる訪問調査等を通じて要保護者の生活実態を把握し、必要な助言指導を行うことにより保護の決定・実施を行う必要があることから、要保護者の居住地又は現在地を所管する福祉事務所が保護の責任を負うのが原則である。
- 一方、被保護者が、保護施設や特別養護老人ホーム等の日常生活上の世話や生活指導を受ける施設に入所する場合は、施設所在地を所管する自治体に財政負担が集中しないよう、入所前の居住地又は現在地を所管する実施機関が保護の実施責任を負うという居住地特例を講じている。
- 平成30年改正法では、介護保険の住所地特例にならい、有料老人ホームや軽費老人ホームを新たに居住地特例の対象施設に追加するよう、制度を見直した。
一方、これまで居住地特例の対象となっていた施設は、日常生活上の世話や生活指導を受ける施設に限られていたことを踏まえ、具体的な範囲としては、有料老人ホームや軽費老人ホームのうち、自ら日常生活上の支援サービスを実施する、すなわち特定施設入居者生活介護を行う場合に限定することとした。
- このため、有料老人ホームや軽費老人ホームに入所する場合の生活保護の居住地特例の対象となる施設の範囲は、介護保険の住所地特例の対象となる範囲とは異なる状況が続いている。

(対応の方向性)

- 居住地特例の対象について、地域の公平な負担の観点、実務を行う上での分かりやすさの観点を踏まえると、介護保険制度の住所地特例の対象範囲と平仄を合わせて、対象範囲を特定施設入所者全体に拡大する方向で検討する必要がある。その際、入所施設の介護支援専門員等との連携を図ることが重要である。

(4) 生活保護の不正受給対策

(現状と課題)

- これまで、生活保護の不正受給対策として、福祉事務所の調査権限の拡大や不正受給に係る返還金の上乗せ、不正受給に係る返還金や資力がある場合の返還金の保護費との調整等、各種の制度見直しを講じてきた。また運用上も、不正受給の未然防止・早期発見に向け、年金加入状況の把握や課税調査の徹底を図ってきた。これらの取組も背景に、不正受給の金額は平成 25 年度から、件数は平成 29 年度から、それぞれ減少傾向にあり、令和 2 年度において把握されているケースを金額ベースで見ると、全体の保護費の約 0.4%となっている。
- 不正受給の内容の多くは、稼働収入の無申告や過少申告が占める。一方で、悪質性の高い事案の類型の一つとして、複数の福祉事務所で保護を受給する不正行為が見られる。こうした事例があると回答した自治体（県・指定都市・中核市）は約 4 割に上る。
- こうした複数の福祉事務所で保護を受給する不正事案の発生を未然に防止するため、約 8 割の自治体（県・指定都市・中核市）で、住民票の所在地が実際の居住地とは異なる場合に、住民票所在地の自治体に保護受給の有無の確認を行うなど、各自治体においても取組がなされているが、自治体によって、取組の度合いには違いがあると考えられる。
- なお、不正受給に関しては、未然防止・早期発見のための対策とあわせて、不正受給に関する偏見を是正する必要があることにも留意が必要であるとの意見があった。

(対応の方向性)

- 制度の信頼性を確保する観点から、複数の福祉事務所で保護を受給する不正事案の発生を未然に防止するため、業務の負担にも留意しつつ、住民票上の住所地と異なる自治体で保護申請があった場合、状況に応じて住民票所在自治体に保護受給確認をする方向で対応するといった対応を講じていく必要がある。
- マイナンバー情報連携等、ICT等の活用は、生活保護費の不正受給の未然防止・早期発見を図る観点から重要であり、マイナンバー情報連携がより積極的に活用されるよう、福祉事務所等に対して改めて周知を行っていくことが必要である。また、不正受給の未然防止や早期発見により不正受給が減少することによって、結果的に生活保護に関する偏見の是正にもつながることから、ICT等の活用を含め、引き続き不正受給の減少のための取組をより進めていくことが重要である。

(5) 生活保護の効果的・効率的実施

(現状と課題)

- ケースワーカー数はここ10年で約4千人増加し、1人当たり担当世帯数は減少している。一方で、市部におけるケースワーカーの配置標準数である、1人当たり80世帯を超える状態は継続しており、また、経験年数3年未満のケースワーカーは全体の6割に上っている。
- 現状、生活保護世帯が抱える課題は多岐にわたり、また複数の課題を抱える場合も多い。このため、多くのケースワーカーが、援助方針の策定を含む具体的な相談援助の局面を中心に、様々な負担や困難さを抱えている状況にある。特に、他法他施策や関係機関との連携に当たり、必ずしも十分な協力が得られていないという課題を感じているケースワーカーも多い。
- ケースワークの質の向上と負担軽減を両立させる観点から、また、福祉事務所として、業務負担を軽減し、本来のケースワーク業務に充てられる時間を確保しやすくするため、各自治体においては、嘱託職員等の雇用による業務分担やICT等の機器を活用した事務処理等、各種の取組や工夫を行っている。こうした取組に対し、国としても、雇い上げ経費の補助やデジタル化の試行的取組の補助等の必要な支援を実施している。
- 政府全体でマイナンバー情報連携が進む中で、当該連携による情報照会を生活保護申請時や収入認定時に利用することで事務の省力化が期待できることから、これまで、厚生労働省から自治体に対しては、情報連携を行うことによる業務上の利点等を示した通知を発出し、取組を促してきた。
その一方で、福祉事務所の中には、必要なシステム改修を行ったにもかかわらず、情報連携自体の理解が不十分であること等を理由に、情報照会を全く実施していないところが存在するなど、自治体によって習熟や活用の度合いに違いが生じている状況にあり、会計検査院からも改善を求める指摘（令和4年10月）を受けている。

(対応の方向性)

- 関係機関と連携しながら計画的に支援に取り組むための仕組みづくりとして、現在当部会で検討している事項（被保護者の援助に関する計画の作成、関係機関との間で支援の調整や情報共有を行うための新たな会議体の設置）は、ケースワークに必要な専門的知識を外部から取り入れ、支援に活用することにより、支援の質を高めることができるとともに、結果としてケースワーカーの業務負担の軽減につながり、生活保護の効果的・効率的実施にも資する面があると考えられる。

- 同様の観点から、「今後の福祉事務所における生活保護業務の業務負担軽減に関する調査研究」(令和3年度社会福祉推進事業)を踏まえ、当部会での議論も経た上で、ケースワーカーの家庭訪問に関する取扱いを見直す旨の通知を本年7月に発出した。これにより、訪問計画上の3回目以上の家庭訪問としてみなすことができる場合の範囲が広がり、被保護者就労支援事業等への被保護者からの参加状況の報告及び関係機関等との情報共有や、支援関係者が参集する会議体にケースワーカーが参加する場合のその場での情報共有により必要な状況確認ができる場合も、家庭訪問としてみなすことが可能となった。
- 福祉事務所の人員体制に関しては、令和4年度の普通交付税の算定上、市町村の標準団体当たりケースワーカー1人の増員が措置されたところであり、地域の実情に応じたケースワーカーや査察指導員の必要な増配置の周知等も通じて、正規職員の増員を含め、業務体制の更なる充実を自治体に促していくことが必要である。
- マイナンバー情報連携等、ICT等を活用した事務負担軽減策を進める必要がある。具体的には、マイナンバー情報連携がより積極的に活用されるよう、これまで厚生労働省が発出した通知等の内容を分かりやすく整理した上で、福祉事務所に対して改めて周知を図るとともに、域内の自治体での情報照会の実施状況の把握や、情報照会に関する研修を実施するなどの支援を行うよう、都道府県に対して改めて周知を図っていくことが必要である。

Ⅲ 今後に向けて

- 当部会では、これまで、生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度に関して、平成30年改正による法の施行状況や新型コロナウイルス感染症感染拡大による新たな課題への対応について検討を行ってきた。
- この中間まとめは、これまでの当部会での主な議論を踏まえ、中長期的なものを含めて、今後の見直しに向けて、現段階における対応の方向性や、検討を進めていく上での必要な課題等を中間的なものとして整理している。
- 今後、よりよい制度の構築に向けて、この中間まとめで整理した方向性なども踏まえながら、法制化を検討していく上で前提となる点等も含め、引き続き、更に検討を深めていくことが必要である。
- なお、今般の新型コロナウイルス感染症感染拡大の影響により、生活困窮者自立相談支援機関における相談者の急増や、相談者層の複雑化・多様化が見られたが、これは、社会経済情勢の変化により、誰しものが生活困窮に陥る可能性があることへの示唆でもあった。また、これまで顕在化しにくかった層が浮き彫りとなり、セーフティネット機能の重要性も明らかになった。

- これまでの間、新型コロナウイルス感染症感染拡大の影響下において、生活困窮者自立相談支援機関、生活保護等の実施機関のほか、特例貸付の業務等を担った社会福祉協議会や、社会福祉法人、NPO法人、民生委員・児童委員など、各種の支援やセーフティネットを支えてこられた多くの方々の尽力に対して、深く敬意を表したい。
- 今後、この中間まとめを踏まえた検討等を進めていくに当たっては、この間の経験や蓄積等も踏まえ、相談支援・就労・家計・居住・子ども等の各種支援セーフティネット機能や、多様な関係者の連携を可能な限り強化していくとともに、顕在化しにくい層を含めて、支援を必要とする人が窓口につながりやすくなるようにし、これを受け止め、必要な支援を届けていけるようにしていくことが重要である。
- このため、生活困窮の端緒を適切に捉えることができるような体制の構築、制度利用につなげられるような周知・広報等の工夫、これらの支援の基盤となる地域づくり等にも、継続的に取り組んでいくことが重要である。その際、地域住民一人ひとりがよりよい社会を創っていこうとする視点を持つことも重要である。
- また、生活保護制度については、いわゆる「利用しやすく自立しやすい制度」を目指すべきである。これについて、保護が必要な方に対して、適切かつ速やかに保護を行えるようにしていくことが重要であり、制度の内容や実態に関する不正確な理解や先入観から、その申請がためらわれることがないようにするとともに、生活保護の利用に対する社会的な理解も深めていく必要がある。

このため、制度の意義や必要性等について、一人でも多くの方に分かりやすく、かつ、正確に届くよう、全ての関係者が周知や広報等に関する努力を継続的に重ねていくことも重要である。あわせて、自ら必要な相談機関へ相談することが難しい生活困窮の状態にある方を発見し、必要な場合は保護につなげることで、必要な方に支援が届くよう、生活保護制度と生活困窮者自立支援制度との連携を深めていく必要がある。

加えて、被保護者の安定した日常生活を再建し、地域社会の一員としての自立した生活や、労働市場への参加が容易となるような制度・運用を目指していくことも重要である。

- そして、これらの検討や取組を進めるに当たっては、改めて「地域共生社会」の理念が基本に据えられることが重要である。すなわち、各制度分野の枠や、「支える側」、「支えられる側」といった従来の関係を超えて、一人ひとりが生きがいや役割を持って、人格と個性を尊重し合いながら、相互に支え合う社会の実現を目指したものであることが必要である。この「地域共生社会」の理念は、両制度を含めて、地域福祉の共通理念に当たるものである。

また、「地域共生社会」を推進する上では、国や自治体において、支える側・支えられる側といった二分法を超えて、支え合いそのものを支えていくことが求められる。さらに、生活困窮者や被保護者が抱える困難や支援ニーズはそれぞれの制度の枠を超えて広がっている。両制度の外側にある他制度との連携を絶えず進めていくとともに、個別の支援事例にとどめず、各種施策との連動や連携に広げていくという視点も重要である。
- また、両制度は、いずれも、「自立」の概念や本人の「自立」に向けた支援といった制度目的上の共通の基盤を有している。「自立」には、経済的自立、日常生活自立、社会生活自立の3つの自立があり、それらが並列の関係にあるとともに、相互に関連するものであるとの考え方も両制度で共通している。
- 今後、制度化に向けた検討を更に進めていく際には、こうした点も十分に踏まえながら、この中間まとめを経過点として、一つ一つの課題を丁寧に整理し、将来の目指す方向に向けて、両制度が更によりよいものへと深化・発展していくよう、検討が深まることを期待したい。

(参考1)

社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会
委員名簿

朝比奈 ミカ	市川市生活サポートセンターそら	主任相談支援員
池永 彰美	全国民生委員児童委員連合会	副会長
内堀 雅雄	福島県知事	
浦野 正男	全国社会福祉法人経営者協議会	制度・政策委員会委員 (社会福祉法人中心会 理事長)
大西 豊美	社会福祉法人みなと寮	理事長
大森 雅夫	岡山市長	
岡崎 誠也	高知市長	
岡部 卓	明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科	専任教授
奥田 知志	認定 NPO 法人抱樸 ^{ほうぼく}	理事長
勝部 麗子	豊中市社会福祉協議会	事務局長
◎ 菊池 馨実	早稲田大学法学学術院	教授
五石 敬路	大阪公立大学大学院都市経営研究科	准教授
駒村 康平	慶應義塾大学経済学部	教授
佐保 昌一	日本労働組合総連合会	総合政策推進局長
生水 裕美	一般社団法人いのち支える自殺対策推進センター 地域連携推進部	地域支援室長
○ 新保 美香	明治学院大学社会学部	教授
竹田 匡	釧路町ふるさと納税推進室	主幹
堀 有喜衣	独立行政法人労働政策研究・研修機構 人材育成部門副統括研究員	
長島 公之	日本医師会 常任理事	(令和4年7月8日より)
松本 吉郎	日本医師会 常任理事	(令和4年7月7日まで)
宮本 太郎	中央大学法学部	教授
宮脇 正道	鳥取県湯梨浜町長	
渡辺 由美子	認定 NPO 法人キッズドア	理事長

(五十音順・敬称略)

(◎は部会長、○は部会長代理)

(参考2)

**社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会
開催経過**

回数	開催日	議事内容等
第14回	令和4年 6月3日	○生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しについて ○「今後の福祉事務所における生活保護業務の業務負担軽減に関する調査研究」報告書
第15回	令和4年 6月17日	○生活困窮者に対する自立相談支援のあり方について ○被保護者に対する自立支援のあり方について ○「今後の福祉事務所における生活保護業務の業務負担軽減に関する調査研究」を踏まえた対応について
第16回	令和4年 7月8日	○「今後の福祉事務所における生活保護業務の業務負担軽減に関する調査研究」を踏まえた対応について ○就労支援のあり方について ○家計改善支援等のあり方について ○生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の連携のあり方について
第17回	令和4年 7月29日	○被保護者健康管理支援事業・医療扶助について ○子どもの貧困への対応について ○生活困窮者自立支援制度と関連施策の連携のあり方等について
第18回	令和4年 8月10日	○居住支援のあり方について ○支援を担う体制づくり及び人材育成等について ○生活保護業務の効果的・効率的実施及び不正受給対策について
—	令和4年 8月22日	○現地視察（墨田区役所）
第19回	令和4年 8月24日	○部会におけるこれまでの主な意見について ○有識者・利用者からのヒアリング
第20回	令和4年 9月13日	○生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに向けた考え方について ○生活困窮者に対する自立相談支援のあり方及び被保護者に対する自立支援のあり方について ○就労支援のあり方について ○家計改善支援等のあり方について
第21回	令和4年 10月14日	○被保護者健康管理支援事業・医療扶助について ○生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の連携のあり方について ○生活困窮者自立支援制度と関連施策の連携のあり方等について
第22回	令和4年 10月31日	○子どもの貧困への対応について ○居住支援のあり方について ○支援を担う体制づくり及び人材育成等について
第23回	令和4年 11月14日	○生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに関するこれまでの議論の整理
第24回	令和4年 12月6日	○生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに関するこれまでの議論の整理（中間まとめ）（案）について