

生活困窮者自立支援法の円滑な 施行に向けて

平成26年6月

厚生労働省社会・援護局

都道府県知事及び市町村長の皆様

昨年12月、生活保護法の改正と併せ、生活困窮者自立支援法が成立しました。現在、各自治体においては、新法の来年4月の施行に向け、計画的に準備が進められていることと思います。

生活困窮者自立支援法は、日本の社会経済の構造的な変化に対応し、これまで「制度の狭間」に置かれてきた生活保護受給者以外の生活困窮者に対する支援を強化するものです。

各自治体において、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度を一体的に運用していくことで、生活困窮者の方々が一人でも多く、早期の生活自立につながる効果が生まれるものと期待しています。

多様で複合的な課題を抱える生活困窮者を支援するためには、さまざまな支援メニューを用意し、新しいネットワークを構築することが必要となります。そのため、各自治体において、包括的で分野横断的な取組が不可欠です。

また、生活困窮者の多くは、学校、職場、近隣といった人間関係の中でさまざまな困難を抱えています。こうした生活困窮者が次の一步を踏み出すためには、一人ひとり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必要です。

このような支援体制を構築することは、容易ではないかもしれませんが、しかし、これは、一人の生活困窮者を救済するのみならず、「地域で支えられていた人」が「支える人」に回るための必要な仕組みであると考えます。

皆様には、このような本制度について、是非とも御理解いただき、地域において大いに活用できるよう、施行に向けた準備について、特段の御配慮をお願い申し上げます。

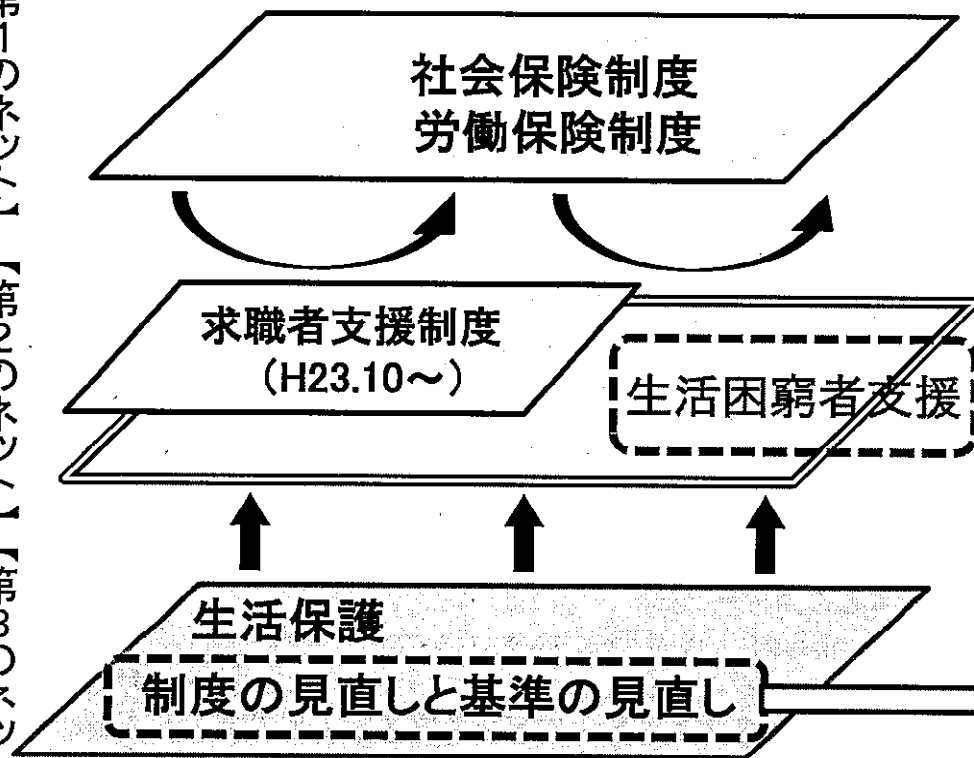
平成26年6月
厚生労働省社会・援護局長 岡田 太造

生活困窮者自立支援法が来年4月に施行されます

- 生活困窮者自立支援法が昨年12月に制定され、平成27年4月から全国(福祉事務所を設置する自治体)で施行されます。
- これは、これまで十分ではなかった、生活保護受給者以外の生活困窮者に対する「第2のセーフティネット」を拡充するものです。

制度改正の全体像

【第1のネット】
【第2のネット】
【第3のネット】



これまでの日本では、安定的な雇用を土台とした「第1のセーフティネット」が機能し、また最終的には、「第3のセーフティネット」である生活保護制度が国民に包括的な安心を提供してきました。

しかし雇用状況の変化の中、これらの仕組みだけではもはや国民生活を支えられません。このため、生活保護に至る前の段階から早期に支援を行う「第2のセーフティネット」の構築が必要となっています。

生活保護制度の見直しと併せて生活困窮者支援制度を創設する。

生活困窮者自立支援法(平成25年法律第105号)

法律の概要

1. 自立相談支援事業の実施及び住居確保給付金の支給（必須事業）

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

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

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

3. 都道府県知事等による就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の認定

- 都道府県知事、政令市長、中核市長は、事業者が、生活困窮者に対し、就労の機会の提供を行うとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行う事業を実施する場合、その申請に基づき一定の基準に該当する事業であることを認定する。

4. 費用

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

施行期日

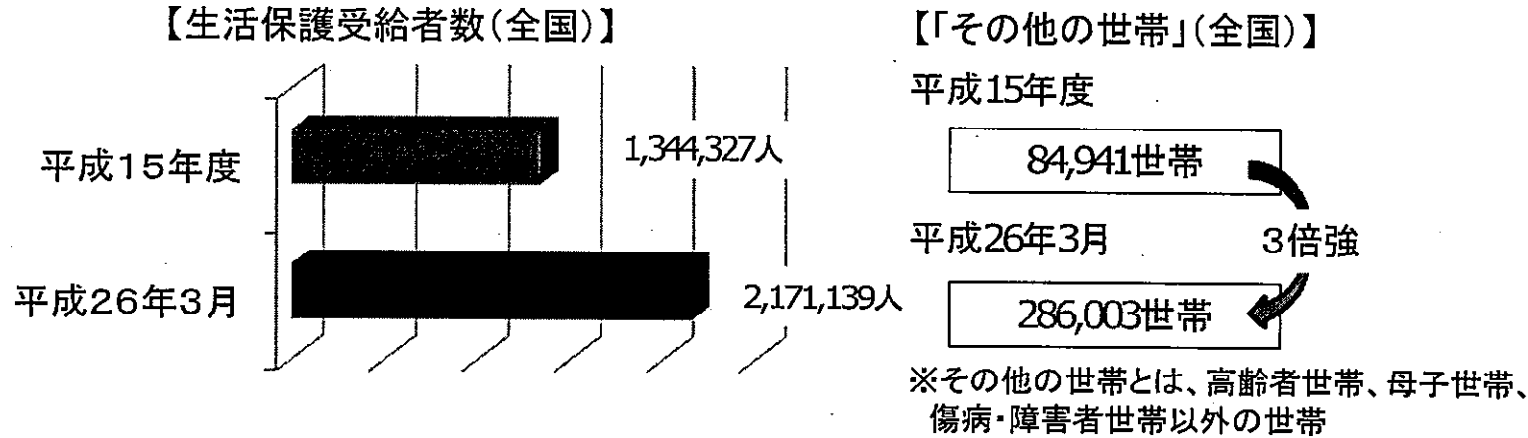
平成27年4月1日

国も地方自治体も財政事情が極めて厳しい中、双方が新制度の重要性を認識し、両者で真剣な協議を行った結果、この法律が生まれたと言っても過言ではありません。この法律が地域で実際に成果を上げるよう、体制の整備が必要です。

なぜ生活困窮者自立支援制度が必要か

○ 生活保護受給者や稼働年齢層受給者の増加

生活保護受給者数は過去最高を更新中。また、10年前と比較すると、稼働年齢層と考えられる「その他の世帯」が3倍強増になっています。



○ 雇用状況の変化

非正規雇用労働者は、平成12年に26.0%だったものが、平成25年には36.7%に、年収200万円以下の給与所得者も平成12年に18.4%だったものが平成24年には、23.9%に増加しています。

○ その他の困窮リスク

高校中退者は約5.4万人、中高不登校は約15.1万人、ニートは約60万人、引きこもりは約26万世帯となっています。いずれも、人間関係の構築がうまくいかず、困窮状態に至るリスクを抱えています。

このほか、全国的に「血縁」や「地縁」の希薄化も進んでいます。こうした経済社会の構造的な変化の中で、個人は今や誰もが生活困窮に至るリスクに直面しているといえます。

法の対象となる生活困窮者とは

- 法の対象者は、生活保護受給者以外の生活困窮者です。
 - 失業者、多重債務者、ホームレス、ニート、引きこもり、高校中退者、障害が疑われる者、矯正施設出所者…さまざまな人たちが考えられ、こうした複合的な課題を抱え、これまで「制度の狭間」に置かれてきた人たちへの対応が重要です。
- ※ 住居確保給付金や就労準備支援事業等には所得や資産の要件が設けられます。一方、自立相談支援事業では、相談に来られた方を広く受け止めることが重要です。

ニーズはどの地域にも存在します～秋田県藤里町の取組

- 秋田県の最北端に位置する藤里町は人口3,684人(平成26年5月末現在)。
- 小規模な自治体ですが、平成20年から町社会福祉協議会が徹底した個別訪問調査を行った結果、18歳以上55歳未満の不就労の引きこもり113人を確認。
(これは、当時の同年代の人口1,293人のうち、約8.7%に相当)
- 小さな自治体でも、このように地域に参加できないでいる人たちが大勢います。こうした人たちはどこの地域にも存在すると考えられ、全員が参加し生活を続けられる地域を維持していくためにも、この新制度を活用できると思います。
- なお、藤里町では、調査結果を受け、就労支援等のための施設を開設するとともに、引きこもりの人を一般就労に結びつける取組を推進し、効果を上げています(既に60人以上が引きこもりから脱し、35人以上が一般就労を果たしている)

支援体制の構築に必要なことは何か

この制度が機能するためには、「包括的な支援」「早期的な支援」「創造的な支援」などを
実現することが必要です。

包括的な支援

生活困窮者は、心身の状況の低下、借金、家庭、人間関係の問題など、複合的で多
様な課題を抱えています。こうした生活困窮者に対応するため、さまざまな支援メ
ニューを用意することが必要です。⇒自治体における総合的な取組が必要になります。

早期的な支援

生活困窮者の多くは地域から孤立し、支援が必要な人ほど自らSOSを発すること
ができません。しかし、支援が遅れるほど状況は複雑化し、解決が難しくなります。

そこでこの制度では、「待ちの姿勢」ではなく、必要があれば積極的なアウトリーチ(出
向いていく支援)も行って、生活困窮者の早期把握・早期発見に努めます。

創造的な支援

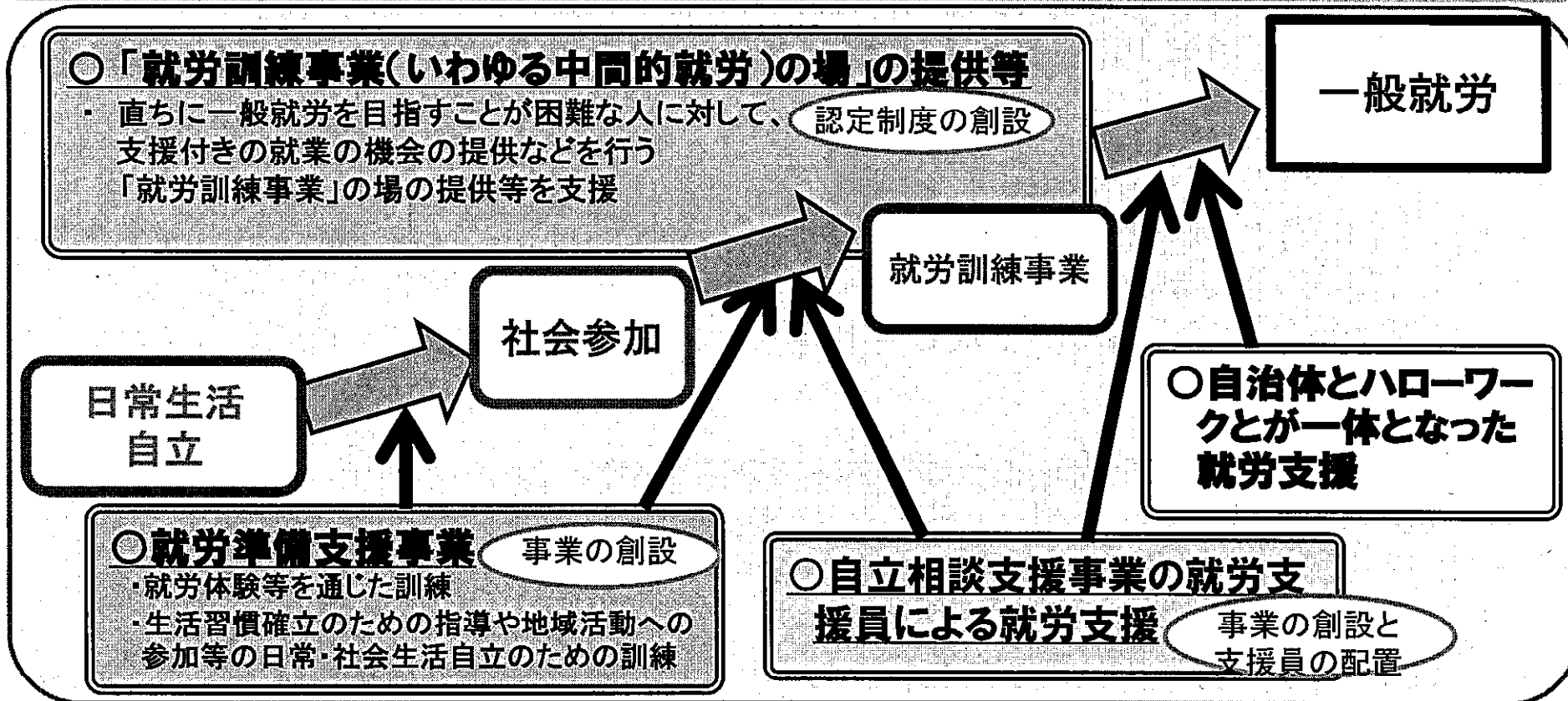
この制度では、相談窓口という「入り口」の整備だけでなく、働く場や参加する場とい
った「出口」を創っていくことが鍵となります。これは、委託した一法人だけで行うことは難
しく、地域で、官民協働により行っていきます。

こうした支援を実現するためには、地域のさまざまな社会資源に働きかけることが必
要になります。発見や支援のネットワークを構築し、社会資源が不足すれば創造してい
くという、新しい形の「地域づくり」がこの制度の目標の一つです。

この制度を機能させるために必要なもの

就労支援については、近年、ハローワークによる取組も進展してきました。しかし、複合的な課題を抱える生活困窮者には、生活面での支援やもっと基礎的な就労支援が必要です。

新制度を最大限活用することで、本人のステージに応じたきめ細かな支援策の実施が可能となります。



○ 自信を失っている生活困窮者は、次のステップに向かうことができません。自尊心の回復・醸成を図りながら支援することが効果的です。

○ 取組の進んだ自治体では、人材確保に悩む中小企業の事業主から、「市役所が就労支援に乗り出してくれて助かる」という声も出ています。

実施体制の整備に向けたポイント

庁内体制の構築

- 体制整備はまずは庁内から。包括的な支援を行うため、全庁的な体制を構築することが必要です。担当部局の整備と併せ、自治体トップの皆様のリダーシップを是非お願いします。

関係機関との連携体制の確保

- 庁内体制の次は外部機関との連携体制の構築です。さまざまな関係機関との連携のほか、自治会や商店街といったインフォーマルな部門との協働も大切になります。
- 自立相談支援機関、福祉事務所、ハローワークの3者で連携体制を構築し、更に関係機関との連携体制を一つひとつ充実させていきます。

滋賀県野洲市の庁内体制づくり

- 滋賀県野洲市では、関係課が連携して問題を解決するため、34の課・センターからなる「野洲市市民相談総合推進委員会」を設置しています。
- 市民生活相談課に相談機能を集約し、各課の情報共有を図ることで、市民にとっては、ワンストップで、困りごとの解決が図られることとなります。
- 本当に困っている相談者は自ら相談に来ることができません。そこで、住民税や国民健康保険税(料)、給食費などの滞納情報を糸口とし、多重債務等の困窮状態を発見して、市民生活相談課につなぎます。市民生活相談課は複雑に絡まった課題を整理し、さまざまな支援サービスを関係機関と一緒に提供することで生活再建が進み、公租公課の充当にもつながります。

生活困窮者支援を通じた地域づくり

新制度は、生活困窮者個人を救済することに加え、「地域で支えられていた人」が「支える人」に回るための仕組みとして、各自治体の創意工夫により活用できます。

中間的就労の場としての漁網づくり(北海道釧路市の取組)

- 釧路市・厚岸町の基幹産業である漁業を下支えする漁網業界の現場では、高齢化に伴う担い手不足により業界の存在が危惧されています。
 - 整網作業は、機械化するのが困難であり、手作業に頼るしかなく、大変手間のかかる作業です。
 - そこで、釧路市では、生活困窮者の中間的就労の場として、整網作業に取り組みました。生活困窮者支援と同時に地域課題の解決を図る取組です。
- ⇒ 地域によっては、農業の担い手不足や荒れた山林の保全といった地域課題の解決に、更には高齢者の見守りや買い物支援など増大する要介護ニーズへの対応として、生活困窮者の力を活用することも考えられます。

○ これらは、福祉分野だけの取組ではうまくいきません。農林水産業と福祉の連携、高齢者支援と生活困窮者支援の政策統合など、これからの自治体は「総合力」が問われる時代であると考えます。新制度は、そのための一つの試金石にもなり得ます。是非とも全庁的な取組への配慮をお願い申し上げます。

この新しい生活困窮者支援制度は、まったく新しい仕組みであるだけに、
国、自治体、民間団体など、関係者が皆で協働して
創っていく必要があります。

今後、厚生労働省においては、
更に制度の詳細について、自治体の皆様と一緒に検討し、
全国のさまざまな好事例をできるだけお伝えするなどにより、
自治体を支援していきますので、引き続き宜しくお願いします。