

「生活支援戦略」中間まとめ

厚生労働省
平成 24 年 7 月 5 日

I. 基本的な方針

1. 基本認識

- 近年の社会経済環境の変化に伴い、経済的困窮や社会的孤立の状態にある生活困窮者をめぐる問題が深刻化している。
- 生活保護受給者は、平成 23 年 7 月に過去最高を更新して以降毎月増加しており、その中では稼働層の受給者が急増する一方で、高齢化に伴い高齢者世帯も増加している。
- また、年収 200 万円未満の給与所得者の割合や非正規労働者の割合が増加するなど、生活保護に至るリスクのある経済的困窮状態にある人が増加するとともに、複合的な課題を抱え、社会的孤立状態にある人の問題も大きな課題になっている。

2. 基本目標

- こうした現状を踏まえ、生活支援戦略では、生活困窮者が経済的困窮と社会的孤立から脱却するとともに、親から子への「貧困の連鎖」を防止することを促進する。
- このことにより、国民一人ひとりが「参加と自立」を基本としつつ、社会的に包摂される社会の実現を目指すとともに、各人の多様な能力開発とその向上を図り、活力ある社会経済を構築する。
- また、生活保護制度については、上記に併せ、必要な人には支援するという基本的な考えを維持しつつ、給付の適正化を推進する等によって、国民の信頼に応えた制度の確立を目指す。

3. 3つの基本的視点

生活支援戦略は、以下の3つの視点に立つ。

①本人の主体性と多様性を重視する。

本人の能動的な主体性や自己決定を重視し、本人への動機付けを図りつつ、参加と自立に向けた積極的な努力を支援する。その場合、就労や自立に向けて、各人の多様性を尊重した対応を基本に置く。

②「早期対応」による「早期脱却」と「貧困の連鎖」の防止を図る。

課題への「早期対応」により「早期脱却」を促進するとともに、幼年期・学齢期における取組により「貧困の連鎖」の防止を図る。

③国民の信頼に応えた生活保護制度を構築する。

受給者の状況に応じた自立の助長を一層図るとともに、給付の適正化等を徹底する観点から、生活保護制度を見直す。

Ⅱ. 改革の方向性

- ◆生活困窮者支援体系の確立と生活保護制度の見直しに総合的に取り組み、就労可能な人が生活保護に頼る必要がないようにするとともに、生活困窮から「早期脱却」できるよう、重層的なセーフティネットを構築する。
- ◆また、改革の具体案を検討する際には、現に生活困窮者支援を担っている現場関係者の意見を十分に踏まえる。

1. 生活困窮者支援体系の確立

◆生活困窮者支援体系の確立に向け、以下の事項について検討を進める。

①経済的困窮者・社会的孤立者の早期把握

経済的困窮者・社会的孤立者を早期に把握し、必要な支援につなぐため、地域のネットワークの構築や、民間事業者・公的機関と地方自治体との連携強化、縦割りでない包括的な総合相談体制の強化等を図る。また、その際、課題となる個人情報の取扱いについて、個人情報保護法との関係も踏まえた整理を検討する。

②初期段階からの「包括的」かつ「伴走型」の支援態勢の構築

初期段階から、「谷間」のない総合相談や「待ちの姿勢」でない訪問型支援（アウトリーチ）、チームアプローチによる支援を展開し、「包括的」かつ「伴走型」の支援態勢を築く。

③民間との協働による就労・生活支援の展開

これまでの公的機関による支援だけでなく、NPOや社会福祉法人、消費生活協同組合、民間企業、ボランティア等の「民の力」との協働により、就労・生活支援事業を展開する。

④「多様な就労機会」と「家計再建+居住の確保」等の新たなセーフティネットの導入の検討

社会的な自立に向けたサポートをする仕組みを組み込んだ「中間的就労」などの「多様な就労機会」の確保と「家計再建（貸付・相談支援）+居住の確保」などを柱とする新たなセーフティネットを検討する。これにより、ハローワークと一体となった支援と相まって、就労可能な人が生活保護に頼る必要がないようにするとともに、生活保護からの脱却を進める。

⑤ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化

自治体とハローワークが一体となった就労支援体制（両者の一体的窓口や巡回相談等）を全国的に整備の上、就労可能な生活困窮者を広く対象に、早期のアプローチを徹底するとともに、対象者の課題に応じた能力開発等の支援施策の充実を図るなど、就労支援を抜本的に強化する。

⑥「貧困の連鎖」の防止のための取組

「貧困の連鎖」の防止等の観点から、地域において教育関係機関と福祉関係機関等が連携して、幼年期・学齢期の子どもや高校中退者、不登校者及び課題を抱える家庭等に対する養育相談や学び直しの機会の提供も含めた学習支援を積極的に展開する。

⑦「地域の力」を重視した基盤・人材づくりと政策の総合的展開

地域の特性に応じてサービス基盤の整備や人材づくりを計画的に進めるとともに、福祉のみならず、保健、雇用、文教、金融、住宅、産業、農林漁業などの各分野の取組が縦割りではなく、総合的に展開される体制を整備する。

2. 生活保護制度の見直し

◆当面の対応として、以下の事項を実施し、生活保護給付の適正化、就労・自立支援の強化を図る。

(生活保護給付の適正化)

- ①電子レセプトを活用した重点的な点検指導やセカンド・オピニオン(検診命令)の活用、後発医薬品の使用促進等による医療扶助の適正化
- ②資産調査の強化(金融機関の「本店等一括照会方式」の導入)や「不正告発」の目安の提示等の制度運用の適正化

(就労・自立支援の強化)

- ①保護開始直後から、期間を定めて「早期の集中的な」就労・自立支援を行うための方針を国が策定
- ②就労・自立支援プログラム等の拡充や体制整備等

◆これらに併せて、以下の事項について検討を進める。

(1) 生活保護基準の検証・見直し

生活保護基準について、一般低所得世帯の消費実態との比較検証(全国消費実態調査等に基づく調査分析)を行い、今年末を目途に結論を取りまとめる。

(2) 指導等の強化

- ①調査・指導権限の強化

- 生活保護受給者の状況等をよりの確に把握するため、現在資産・収入に関する事項に限られている地方自治体の調査権限について、拡大（就労活動等に関する事項の調査、過去に生活保護受給者であった者も対象）を検討する。
- 保護を必要とする人が受けられなくなることをないよう留意しつつ、扶養可能な扶養義務者には、必要に応じて保護費の返還を求めることも含め、適切に扶養義務を果たしてもらうための仕組みを検討する。
- 地方自治体の負担軽減にも配慮し、医療機関に対する指導に係る調査等について、民間委託の導入を検討する。 など

②医療機関の指定等の見直し

保険医療機関に係る指定制度も踏まえつつ、現在の指定医療機関制度について、指定の要件、有効期間、取消要件など指定の在り方等について検討する。

③罰則の強化

不正受給には、より厳正に対処する観点から、罰則（現在は3年以下の懲役又は30万円の罰金）の引上げを検討する。

(3)「脱却インセンティブ」の強化

①「生活保護基準体系」の見直し

就労・社会的自立を促進する観点から基準体系を見直す。

②「就労収入積立制度（仮称）」の導入

生活保護脱却のインセンティブを強化するため、就労収入の一部を積み立て、生活保護脱却後に還付する制度の導入を検討する。

③家計・生活指導の強化

生活保護受給者の自立を支援するため、自立に向けた家計・生活面の見直し指導を強化する。

④生活保護脱却後のフォローアップ強化

生活保護脱却後に再度生活保護受給に至ることの無いよう、就労や生活の安定を図るためのフォローアップも含めた伴走型支援を行う。

(4) ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化等

自治体とハローワークが一体となった就労支援体制（両者の一体的窓口や巡回相談等）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に、早期のアプローチを徹底するとともに、対象者の課題に応じた能力開発等の支援施策の充実を図るなど、就労支援を抜本的に強化する。

また、社会的な自立に向けたサポートをする仕組みを組み込んだ「中間的就労」をはじめとする「多様な就労機会」の確保を図る。

(5) 高齢者や障害者などに対する社会的な自立の促進

高齢者や障害者などに対し、ボランティアや地域活動に積極的に参加して頂くことを通じて、主体的に社会との繋がりを持つことができるよう、NPOや社会福祉法人などと協働した支援を検討する。

Ⅲ. 生活支援戦略の進め方

- ①本戦略の対象期間は平成25～31年の7カ年とし、生活困窮者への支援体制の底上げ・強化を図るため、体制整備を計画的に進めるための国の中期プランを策定する。
- ②生活困窮者への支援を安定的に実施していくため、必要に応じ法制化も含め検討する。また、生活保護制度についても、自立の助長をより一層図るとともに、国・地方自治体の調査権限の強化などの不正受給対策を徹底する観点から、生活保護法改正も含めて検討。
- ③国のプランの策定に際しては、主たる実施主体となる地方自治体の意見を聞くとともに、国・地方自治体がそれぞれの役割を適切に果たすという観点から、計画的に支援体制の拡大を図る。

「生活支援戦略」中間まとめ 参考資料

※地方自治体等による既存の取組み等を踏まえた
現時点でのイメージである

厚生労働省

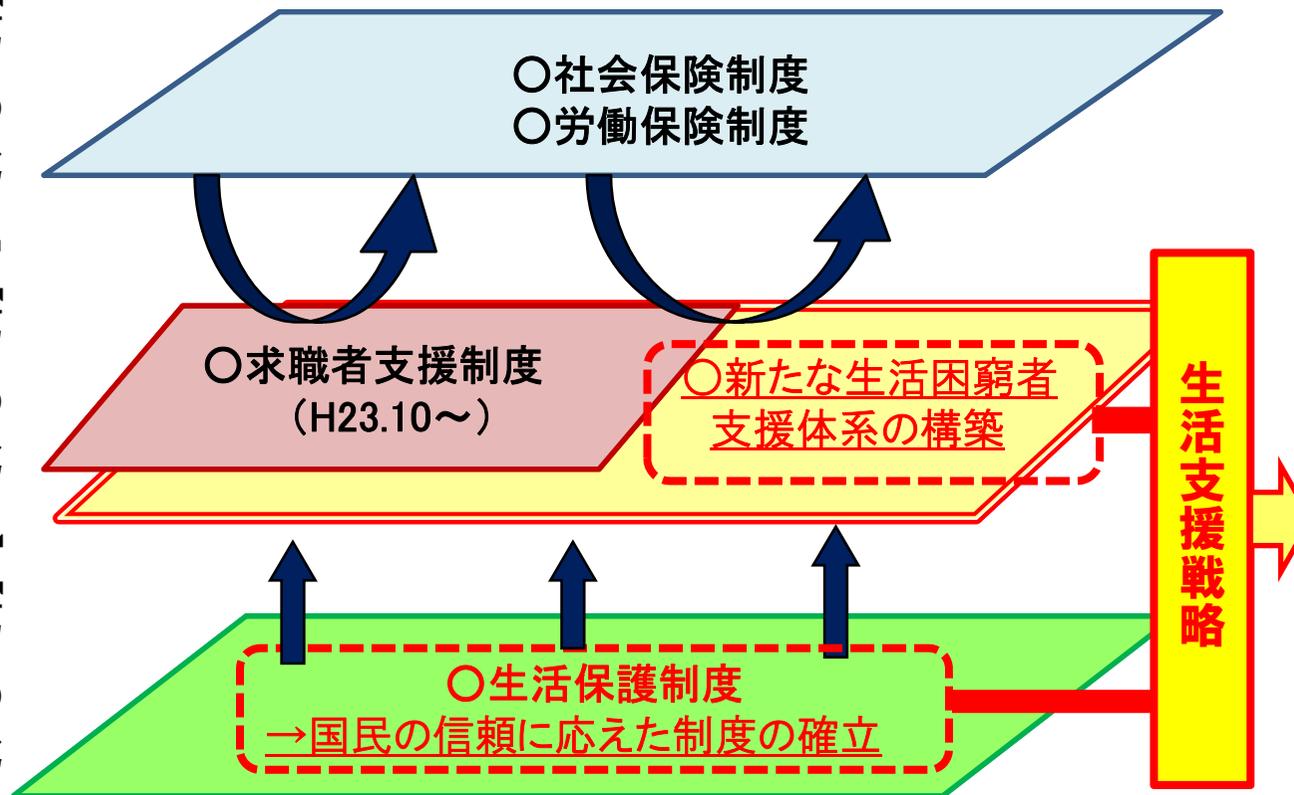
「生活支援戦略」の基本的な方針

【「生活支援戦略」中間まとめ(抜粋)】

○基本目標

- 生活支援戦略では、生活困窮者が経済的困窮と社会的孤立から脱却するとともに、親から子への「貧困の連鎖」を防止することを促進する。
- 国民一人ひとりが「参加と自立」を基本としつつ、社会的に包摂される社会の実現を目指すとともに、各人の多様な能力開発とその向上を図り、活力ある社会経済を構築する。
- 生活保護制度については、必要な人には支援するという基本的な考えを維持しつつ、給付の適正化を推進する等によって、国民の信頼に応えた制度の確立を目指す。

【第1のネット】
【第2のネット】
【第3のネット】



【期待される効果】

①社会参加と自立の促進

- 生活困窮状態から脱却し、社会に参加し自立する人の増加

②「貧困の連鎖」の防止

- 子どもの貧困の防止、若者の就労・自立の促進

③生活保護給付の適正化

- ①・②や、指導等の強化による生活保護給付の適正化の促進

④自治体業務の軽減

- 「官民協働」による生活保護ケースワーカー業務の軽減と自立支援強化

総合的な相談と「包括的」かつ「伴走型」の支援

【「生活支援戦略」中間まとめ(抜粋)】

○経済的困窮者・社会的孤立者の早期把握

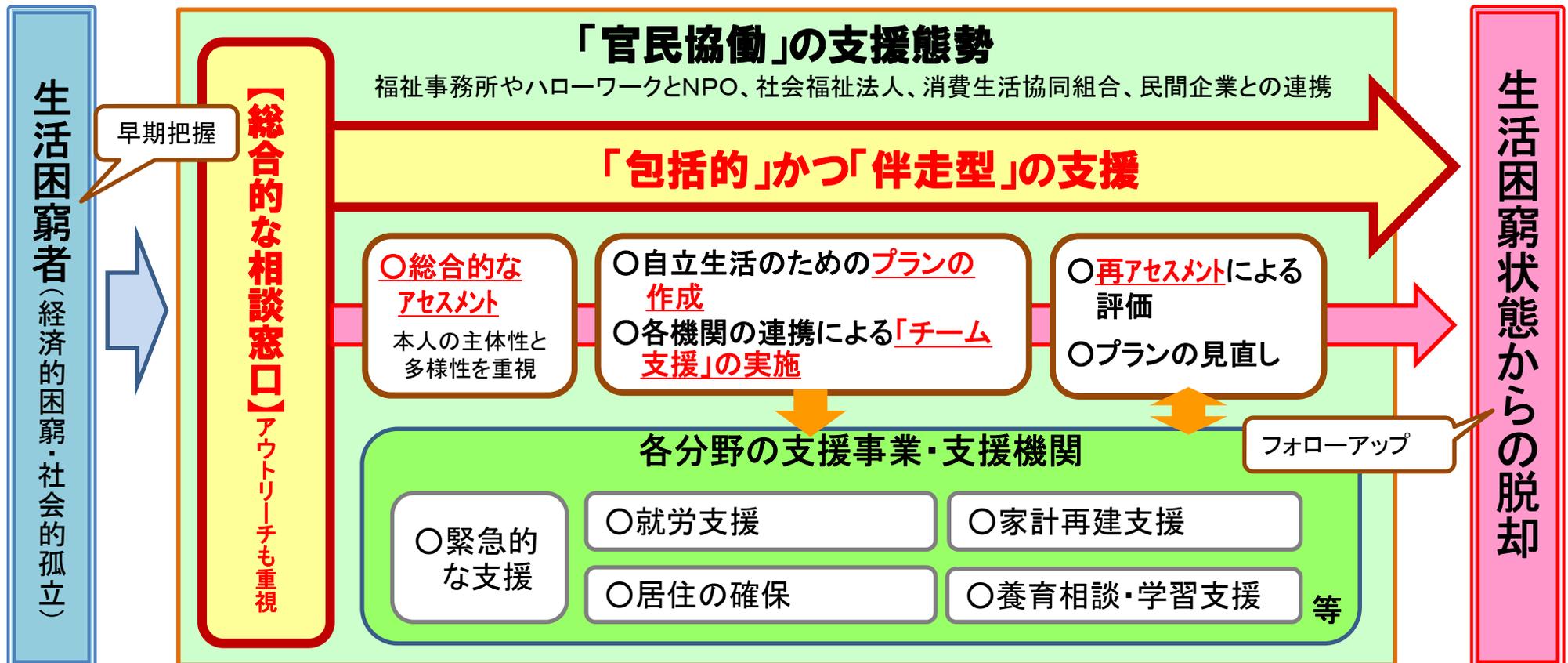
経済的困窮者・社会的孤立者を早期に把握し、必要な支援につなぐため、地域のネットワークの構築や、民間事業者・公的機関と地方自治体との連携強化、縦割りでない包括的な総合相談体制の強化等を図る。

○初期段階からの「包括的」かつ「伴走型」の支援態勢の構築

初期段階から、「谷間」のない総合相談や「待ちの姿勢」でない訪問型支援(アウトリーチ)、チームアプローチによる支援を展開し、「包括的」かつ「伴走型」の支援態勢を築く。

○民間との協働による就労・生活支援の展開

これまでの公的機関による支援だけでなく、NPOや社会福祉法人、消費生活協同組合、民間企業、ボランティア等の「民の力」との協働により、就労・生活支援事業を展開する。



就労支援の強化(多様な就労機会の確保)

【「生活支援戦略」中間まとめ(抜粋)】

○「多様な就労機会」と「家計再建+居住の確保」等の新たなセーフティネットの導入の検討

社会的な自立に向けたサポートをする仕組みを組み込んだ「中間的就労」などの「多様な就労機会」の確保と「家計再建(相談支援・貸付)+居住の確保」などを柱とする新たなセーフティネットを検討する。

本人の「ステージ」に応じた多様な就労支援

○「中間的就労の場」の提供等

・直ちに一般就労を目指すことが困難な人に対して、社会的な自立に向けたサポートをする仕組みを組み込んだ「中間的就労」などを提供

〈参考例〉

1. **自治体の取組** ①京都府では、ひきこもりの若者の就労支援として、食堂での雇用やものづくりの場での技術指導等の中間的就労の取組を実施。②釧路市では、就労型インターンシップとして、ゴミの選別作業・公園管理等を実施。
2. **民間の取組** ①「(福)一麦会(和歌山県)」では、障害者に加え、ひきこもりの若者を対象に農業(6次産業化)での就労を提供。②「(特)とちぎボランティアネットワーク」では、インターンシップによるニート等の就労支援や、地域の課題に対応した仕事おこしを通じた就労支援の取組を実施。

中間的就労

一般就労

○自治体とハローワーク
とが一体となった就労
支援

・「福祉から就労」支援事業
の抜本強化

社会参加

日常生活自立

○就労準備のための支援

- ・ 就労体験等を通じた訓練
- ・ 生活習慣確立のための指導や地域活動への参加等の
日常・社会生活自立のための訓練

家計再建支援と居住の確保

【「生活支援戦略」中間まとめ(抜粋)】

○「多様な就労機会」と「家計再建+居住の確保」等の新たなセーフティネットの導入の検討

社会的な自立に向けたサポートをする仕組みを組み込んだ「中間的就労」などの「多様な就労機会」の確保と「家計再建(相談支援・貸付)+居住の確保」などを柱とする新たなセーフティネットを検討する。

「新たなセーフティネット」の導入の検討

多様な就労機会の確保



家計再建支援

○家計再建相談

- ・家計・生活状況を把握し、個別に家計の再建を助言指導
- ・家計収支状況をフォローし、必要な指導を実施



○資金貸付

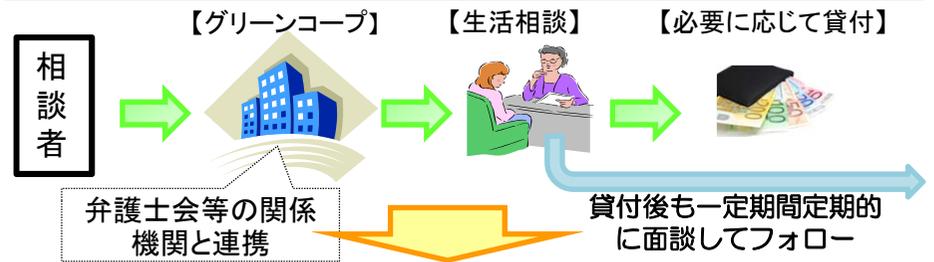
- ・家計再建のための小口貸付



居住の確保

【実践例】福岡県(グリーンコープ生協)の取組

○生活困窮者に寄り添った丁寧な生活相談と家計指導を行いながら、その生活再生を支援。



平成22年度末までに貸倒処理となったケースは5人(約130万円、対貸付残高比：0.59%)。

	グリーンコープふくおか		5生協合計	
	22年度	開業累計	22年度	開業累計
電話件数	1,863	9,242	3,176	12,220
面談件数	1,182	4,984	2,062	6,941
家族を含む面談件数	1,184	5,332	2,066	7,385
貸付希望の件数	786	2,888	1,390	4,103
貸付金の件数	210	638	359	887
貸付金額(万円)	11,886	43,682	20,392	57,846
貸付残高(万円)	22,246	—	32,809	—
貸付平均額(万円)	57	68	57	65

※生活再生貸付事業は、グリーンコープ生協ふくおか、グリーンコープ生協くまもと、グリーンコープ生協おおいた、グリーンコープやまぐち生協、グリーンコープ生協長崎で実施。

ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化

【「生活支援戦略」中間まとめ(抜粋)】

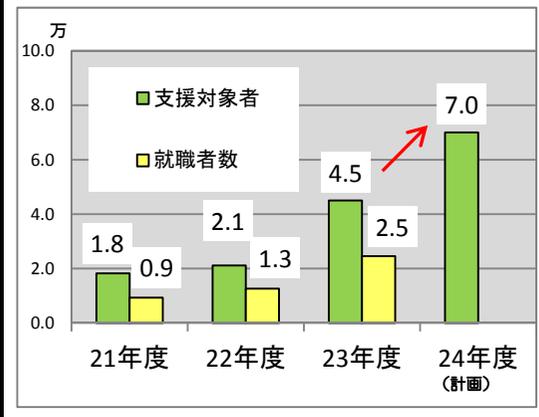
○ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化

自治体とハローワークが一体となった就労支援体制(両者の一体的窓口や巡回相談等)を全国的に整備の上、就労可能な生活困窮者を広く対象に、早期のアプローチを徹底するとともに、対象者の課題に応じた能力開発等の支援施策の充実を図るなど、就労支援を抜本的に強化する。

＜現状の取組み＞

○「福祉から就労」支援事業(23年度～)

- ・ハローワークと自治体の協定等による連携基盤を踏まえたきめ細かいチーム支援により実績伸長。



○アクション・プランに基づく一体的実施

- ・国と市の一体的実施 33市区
- ・うち生活保護受給者等を対象にしたもの 16市区(いずれも本年6月現在)
- 支援対象者数、就職者数等で目標・計画を大きく上回る実績
- ←福祉事務所の来所者を即時に職業紹介窓口へ誘導できる効果

(例)
所沢市
(平成23年9月～)
就職者数 75人
(目標36人)
総社市
(平成23年7月～)
支援対象者数 126人
(目標80人)
就職率 67.5%
(目標60%)



地方自治体 (福祉事務所等)

生活困窮者

生活保護受給者等
→ 新規受給者、相談・申請段階の者等
ポスター層に重点

児童扶養手当
住宅手当受給者等

- これら就労支援の対象者母数：現状でも50数万人に上ると推計
- ワンストップ型の支援体制整備により、支援を通じ雇用による就労実現が期待できる者を可能な限り把握・支援

- 協議会、協定の締結等の連携基盤確立
- 一体的実施窓口、ハローワークからの定期巡回相談等、ワンストップ型の支援体制を全福祉事務所を対象に整備
- 支援対象者の漏れない捕捉、早期支援の徹底

- 就労に関する支援要請
- 両者共同で支援対象者選定の上、個別の就労支援プラン策定
- ※ ワンストップ窓口では即時相談・紹介も実施

ハローワーク

就職支援ナビゲーター
(現行1,000名)
等による支援体制の抜本整備

＜主な就労支援メニュー＞

- キャリア・コンサルティング
 - 職業相談・職業紹介
 - 職業準備プログラム
 - トライアル雇用
 - 能力開発プログラム
 - 個別求人開拓
 - 広域型を含めたマッチング等
- 就職実現に当たっての課題を踏まえ、能力開発プログラム等の支援メニューの抜本強化

職場定着に向けた
フォローアップ強化

雇用による就労

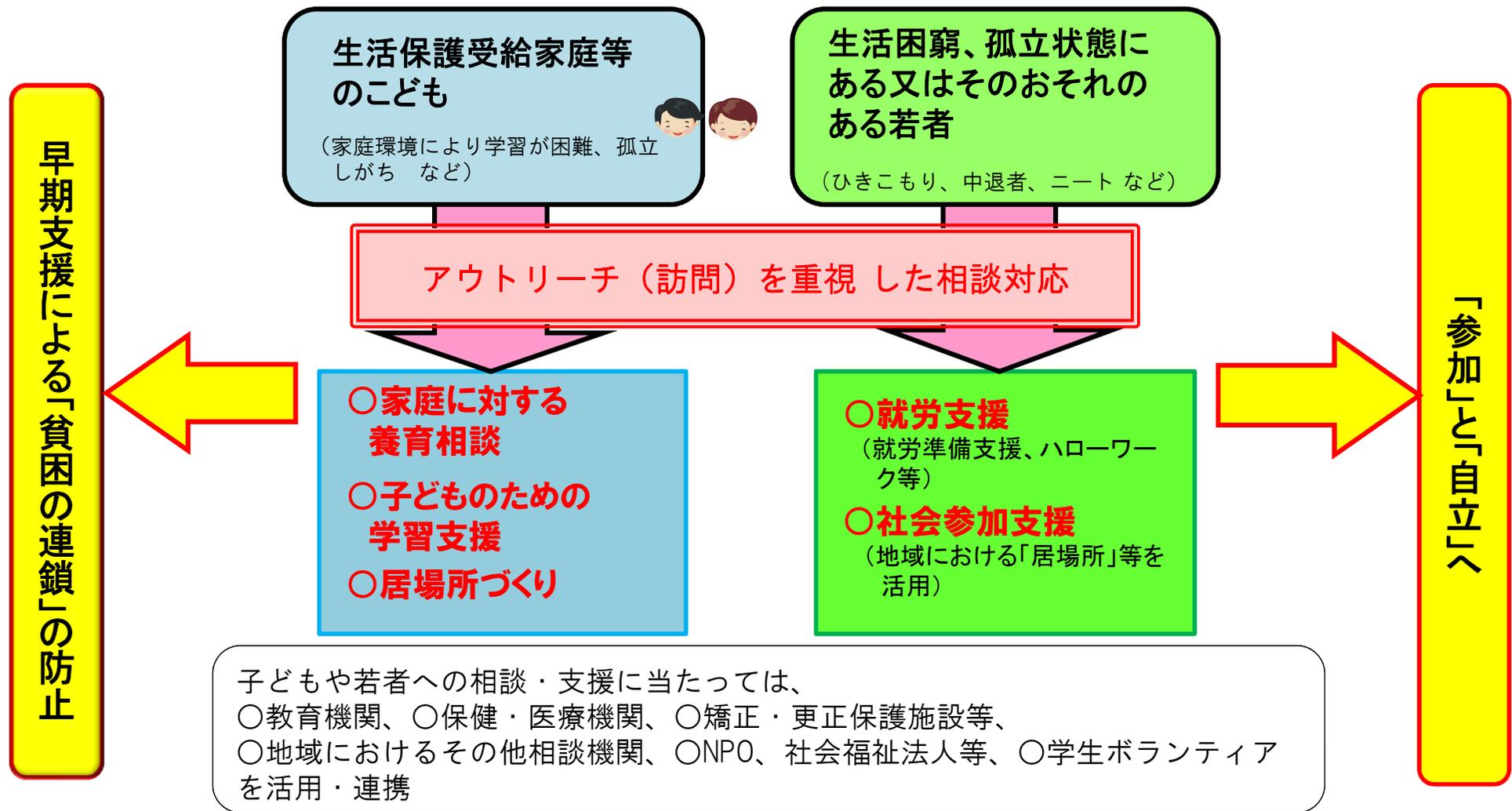
職場への定着・自立

「貧困の連鎖」の防止のための取組

【「生活支援戦略」中間まとめ(抜粋)】

○「貧困の連鎖」の防止のための取組

「貧困の連鎖」の防止等の観点から、地域において教育関係機関と福祉関係機関等が連携して、幼年期・学齢期の子どもや高校中退者、不登校者及び課題を抱える家庭等に対する養育相談や学び直しの機会の提供も含めた学習支援を積極的に展開する。



生活保護制度の見直し—医療扶助の適正化①—

【「生活支援戦略」中間まとめ(抜粋)】

○生活保護の見直し

◆当面の対応

電子レセプトを活用した重点的な点検指導やセカンド・オピニオン(検診命令)の活用、後発品の使用促進等による医療扶助の適正化

点検機能

紙レセプトに比べて、抽出・点検作業が効率化

縦覧点検

複数月にわたるレセプトをグループ化して、頻回受診等を点検。

重複点検

あらかじめ設定した条件が同じで、重複して請求されているレセプトを点検。

資格点検

生活保護基幹システムとデータ連携し、生活保護受給者以外のレセプトが混在していないか等、レセプトの有効性を点検。

統計・分析機能

統計・分析機能により、適正化に向けた計画的な取組が可能

医療費分析

指定した期間の医療費を集計し、任意に指定した傷病や、上位を占める傷病の割合を把握。

傷病別分析

傷病を指定し、レセプト件数、医療費、受診率等を集計。

年度別医療費分析

年間の医療費を、受診率、1件当たりの日数、1件あたりの医療費、1人あたりの医療費別に割合を算出。

医療機関別分析

医療機関ごとに医療費を集計し、指定した傷病の件数や医療費などを表示。

任意統計・分析

集計する対象・期間を任意に選択し、統計・分析表を作成。

24年度改修(予定)

抽出機能を強化し、具体的な指導対象となり得る者を容易に抽出。

(例)

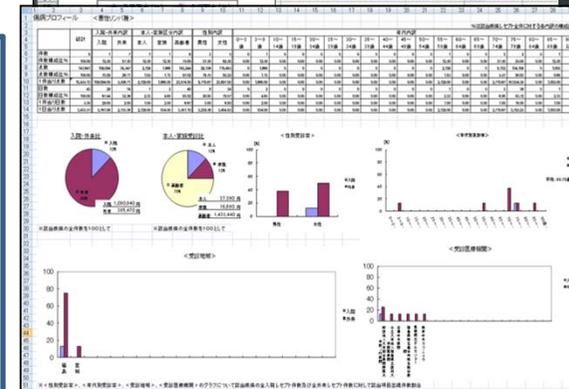
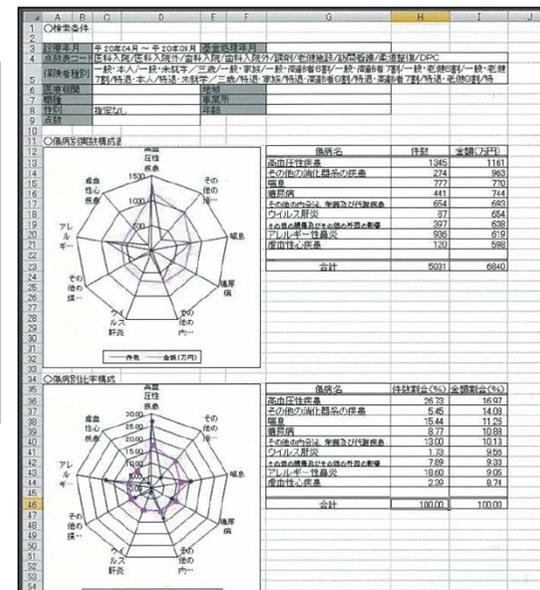
- 1月に15日以上3カ月以上継続して受診している者
- 向精神薬を複数の医療機関から重複して処方を受けている者
- 180日以上入院している者 等

24年度改修(予定)

医療機関の分析機能を強化し、生活保護の請求が他に比べて突出している等、特徴のある医療機関を容易に抽出。

(例)

- 1件当たりの請求金額が高い医療機関
- 特定の診療行為が多い医療機関



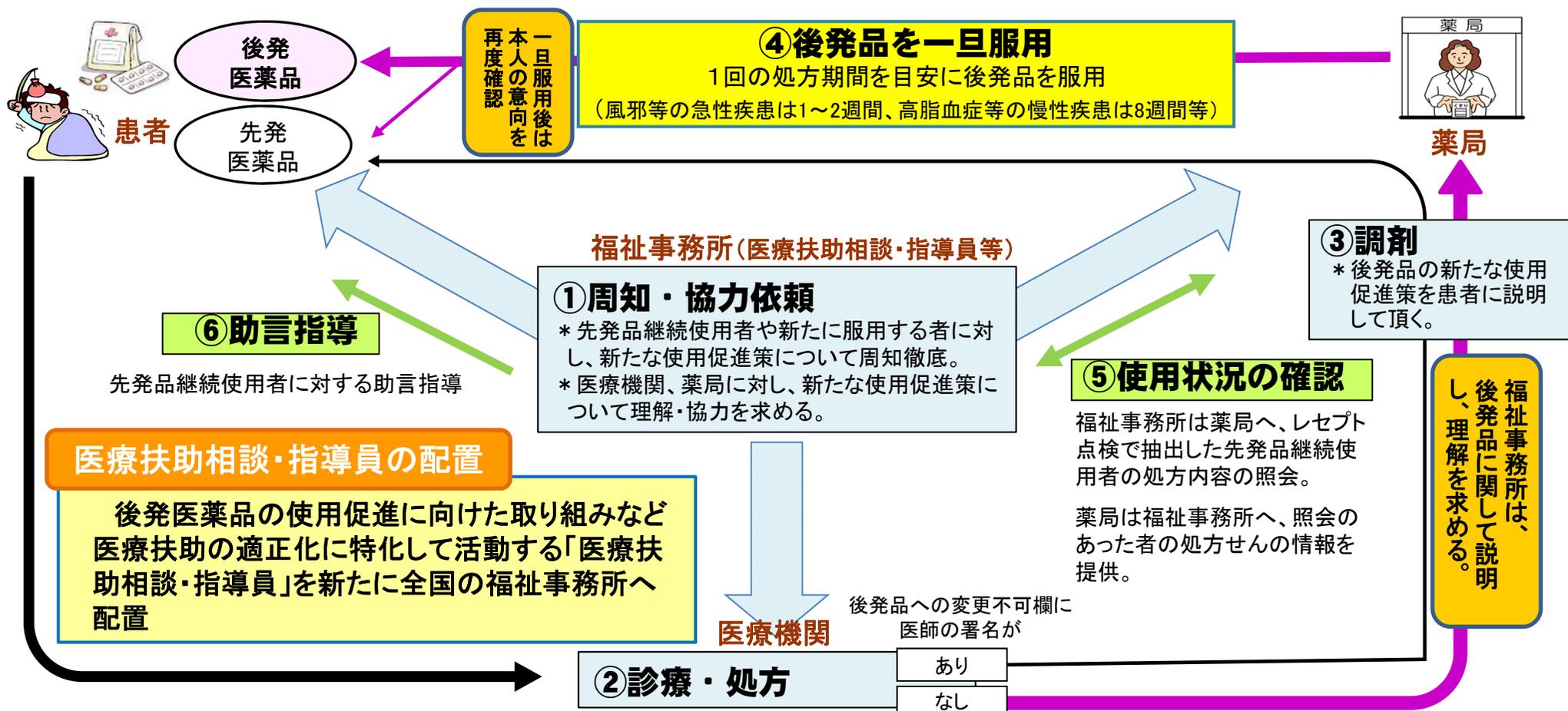
生活保護制度の見直し—医療扶助の適正化②—

【「生活支援戦略」中間まとめ(抜粋)】

○生活保護の見直し

◆当面の対応

電子レセプトを活用した重点的な点検指導やセカンド・オピニオン(検診命令)の活用、後発品の使用促進等による医療扶助の適正化



生活保護制度の見直し—医療扶助の適正化③—

【「生活支援戦略」中間まとめ(抜粋)】

○生活保護の見直し

◆制度の見直し

・医療機関の指定等の見直し

保険医療機関に係る指定制度も踏まえつつ、現在の指定医療機関制度について、指定の要件、有効期間、取消要件など指定の在り方等について検討する。

課題

- 指定医療機関に係る規定が、健康保険法等に比べて、
 - ・ 指定・取消要件等が具体的に定められていない
 - ・ 指導対象医療機関の選定に係る基準がない
 等の理由により、指導等が十分でないといった指摘を受けている。



見直し・検討事項

- 保険医療機関に係る指定制度も踏まえつつ、現在の指定医療機関制度について、指定の要件、有効期間、取消要件など指定の在り方等について検討する。

(参考)健康保険法(保険医療機関)

指定要件	> 厚生労働大臣は、次に該当するときは指定しないことができる。 (健康保険法第65条第3項) <ul style="list-style-type: none"> ・ 指定取消の日から5年を経過しないもの ・ 健康保険法に基づく指導を重ねて受けたもの ・ 健康保険法等に違反し罰金の刑に処せられ、その執行を終わるまでのもの ・ 禁固以上の刑に処せられ、その執行を終わるまでのもの ・ 医療保険各法による保険料、負担金又は掛金を引き続き滞納しているもの ・ 前各号のほか、著しく不相当と認められるもの
有効期間	> 指定は、指定の日から起算して6年を経過したときは、その効力を失う。 (健康保険法第68条第1項)
取消	> 厚生労働大臣は、次に該当する場合には指定を取り消すことができる (健康保険法第80条) <ul style="list-style-type: none"> ・ 第72条第1項(保険医等の責務)の規定に違反したとき ・ 第70条第1項(保険医療機関等の責務)の規定に違反したとき ・ 支払に関する請求に不正があったとき ・ 報告等を命ぜられてこれに従わず、又は虚偽の報告したとき ・ 出頭を求められてこれに 응 ぜず、又は検査を拒み続けた等のとき ・ 医療保険各法による療養に関し、前各号に相当する事由があったとき ・ 罰金の刑に処せられ、その執行を終わるまでの者に該当したとき ・ 禁固以上の刑に処せられ、その執行を終わるまでの者に該当したとき ・ 前各号のほか、この法律若しくは国民の保険医療に関する法律に基づく命令若しくは処分に違反したとき

生活保護制度の見直し—調査・指導権限の強化—

【「生活支援戦略」中間まとめ(抜粋)】

○生活保護の見直し

◆当面の対応

・資産調査の強化(金融機関の「本店等一括照会方式」の導入)や「不正告発」の目安の提示等の制度運用の適正化

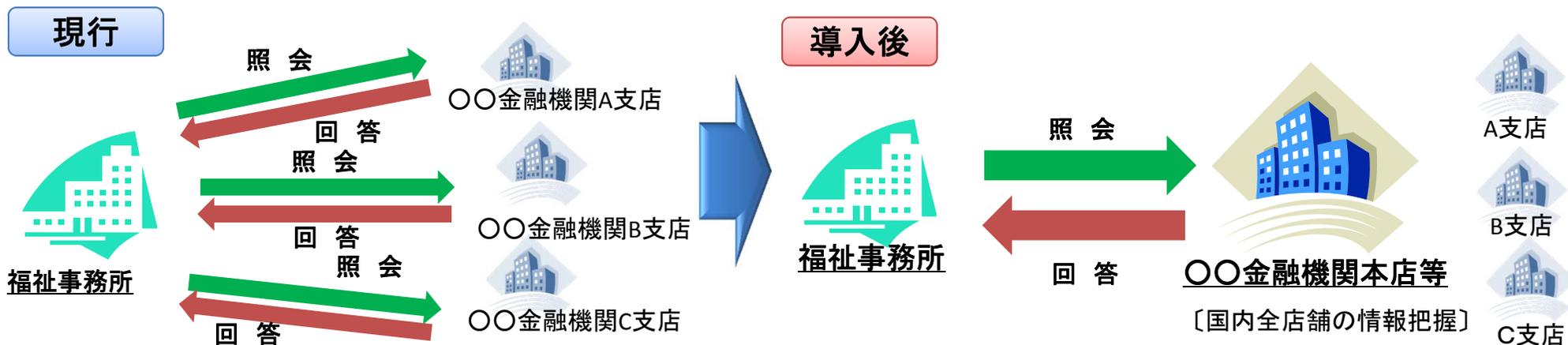
◆制度の見直し

・調査・指導権限の強化

地方自治体の調査権限について、拡大(就労活動等に関する事項の調査、過去に生活保護受給者であった者も対象)を検討する。

金融機関本店等への一括照会

現在、地方自治体が金融機関の各支店に個別に照会している資産調査について、本店等に照会した場合、国内全店舗における口座の有無等の状況を一括して確認できるようにすることにより、効率的、効果的な資産調査が可能になる。(関係団体と調整済みであり、平成24年12月から実施予定)



生活保護法第29条の見直しの検討

現行、生活保護受給者等の「資産及び収入の状況」を対象としている。

調査項目に「**就労に関する状況**」等を加える見直しを検討する。
※あわせて、調査対象に「生活保護受給者であった者」も含まれることの明確化を検討する。

生活保護制度の見直し—「就労収入積立制度(仮称)」の検討—

【「生活支援戦略」中間まとめ(抜粋)】

○生活保護の見直し

・「就労収入積立制度(仮称)」の導入

生活保護脱却のインセンティブを強化するため、就労収入の一部を積み立て、生活保護脱却後に還付する制度の導入を検討する。

課 題

- 生活保護制度では、収入があれば生活保護費はその収入分減額する(収入認定)のが基本。
- 現在は、就労インセンティブの観点から就労収入の一部を収入認定から除外し、手取りが増える仕組み(勤労控除)となっている。
- しかし、生活保護脱却後に税や社会保険料等の負担がかかるが、現在の仕組みでは、生活保護脱却に向けたインセンティブとしては弱く、自立が進まないと指摘されている。

見直しの方向性

- 生活保護受給中に就労した場合は、就労収入の一部に相当する額を積み立て、就労により生活保護を脱却した場合には、その積立額を還付する制度(就労収入積立制度)の導入を検討する。
- この制度の導入により、生活保護脱却後の税や社会保険料等の負担に対応できるようになり、自立が進むと考えられる。

