

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	生活困窮者自立支援法等改正案の概要及び論点 －居住支援や子どもの貧困への対応強化に向けた方策－
著者 / 所属	浜田 勇・東村 翔吾 / 厚生労働委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	465号
刊行日	2024-4-12
頁	53-67
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240412.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

生活困窮者自立支援法等改正案の概要及び論点

— 居住支援や子どもの貧困への対応強化に向けた方策 —

浜田 勇

東村 翔吾

(厚生労働委員会調査室)

1. はじめに
2. 改正案提出の背景及び経緯
3. 改正案の主な内容
4. 主な論点

1. はじめに

令和6年2月9日、「生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律案」（閣法第9号）（以下「改正案」という。）が第213回国会（常会）に提出された。改正案は、単身高齢者世帯の増加や持家率の低下等が進む状況を踏まえ、住宅確保が困難な者に対して安定的な居住の確保を支援することや、生活保護世帯の子どもへの支援を充実すること等を通じて、生活困窮者等の自立の更なる促進を図るため、生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）、生活保護法（昭和25年法律第144号）、社会福祉法（昭和26年法律第45号）等を改正するものである。

本稿では、改正案が提出された経緯、改正案の主な内容及び論点について紹介することとしたい。

2. 改正案提出の背景及び経緯

平成30年6月1日、「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。）が成立し、

一部を除いて同年10月1日に施行となった¹。平成30年改正法の附則には、施行後5年を目途とした検討規定が置かれており、令和3年10月以降、施行後の取組から見えてきた課題や、コロナ禍の影響によって顕在化した課題等について、厚生労働省の検討会等において議論が行われた²。

令和4年6月からは、厚生労働省の社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（以下「部会」という。）において議論が重ねられ、同年12月20日に「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）」（以下「中間まとめ」という。）が取りまとめられた。中間まとめでは、「地域共生社会の実現」、「平成30年改正等による両制度の発展と課題への対応」及び「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」について基本的な考え方が示された。この中で、コロナ禍の影響については、自立支援の現場から、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³の実践が難しくなったとの声上がり、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等の指摘がなされた。また、九つにわたる各論⁴において、それぞれ現状と課題及び対応の方向性が示され、その方向性等も踏まえながら、法制化を検討していく上で前提となる点等も含め、引き続き検討を深めていくことが必要であるとされた。

部会では、中間まとめ等を踏まえて議論が継続された。このうち、特に居住支援に関しては、「全世代型社会保障構築会議」⁵における議論や、厚生労働省・国土交通省・法務省の

¹ 平成30年改正法は、生活困窮者自立支援法、生活保護法、社会福祉法等を一括して改正し、都道府県等による生活困窮者就労準備支援事業等の実施の努力義務化、生活保護世帯の子どもの大学等進学のための「進学準備給付金」の創設、被保護者に対する「被保護者健康管理支援事業」の創設、医療扶助費適正化のための被保護者への後発医薬品使用の原則化、無料低額宿泊所への事前届出制の導入等による規制強化等を図ることを内容とするものである。平成30年改正法案が国会に提出されるまでの経緯や主な内容等については、浜田勇「生活困窮者等の自立促進のための支援強化策—生活困窮者自立支援法等改正案—」『立法と調査』No. 399（平30.4.2）17～36頁を参照されたい。

² 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」及び同検討会に置かれたワーキンググループにおいて、生活保護制度については「生活保護制度に関する国と地方の実務者協議」及び「医療扶助に関する検討会」において、それぞれ議論が行われた。

³ 支援者と本人が継続的につながり関わり合いながら、本人と周囲との関係を広げていくことを目指すアプローチである。このアプローチを具体化する制度は、本人の暮らし全体を捉え、その人生の時間軸も意識しながら、継続的な関わりを行うための相談支援を重視した設計となる（「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」（地域共生社会推進検討会）最終とりまとめ」（令元.12.26）5頁）。

⁴ 「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」、「2. 就労支援のあり方」、「3. 家計改善支援等のあり方」、「4. 子どもの貧困への対応」、「5. 居住支援のあり方」、「6. 被保護者健康管理支援事業・医療扶助」、「7. 生活困窮者自立支援制度と生活保護制度との連携」、「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」、「9. 支援を担う体制づくり、人材育成等」の九つ。

⁵ 同会議が令和4年12月16日に取りまとめた「全世代型社会保障構築会議報告書」では、「住まいに課題を抱える者」は、複合的な課題を抱えている場合が多く、ハードとしての住宅の提供のみならず、個別の状況に応じて、ICTも活用しつつ、地域とつながる居住環境や見守り・相談支援の提供をあわせて行うことが求められるため、行政における様々な分野の関係部署や、居住支援法人及び居住支援協議会、不動産団体、社会福祉法人、NPO等の関係団体が連携を深めつつ、住まい支援に関する総合的な窓口や支援体制について、それぞれの地域の実情に合った形で構築していくべきであるとされた（居住支援法人については注20、居住支援協議会については注22参照）。

3省合同による「住宅確保要配慮者⁶に対する居住支援機能等のあり方に関する検討会」⁷における議論も踏まえ、課題が整理された。こうした議論を受けて、令和5年12月27日に「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最終報告書」(以下「最終報告書」という。)が取りまとめられた。最終報告書では、「居住支援に関する制度見直しの具体的な方向性」に加え、中間まとめを踏まえた制度見直しの具体的な方向性として、「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強化」、「就労支援及び家計改善支援の強化」、「子どもの貧困への対応」、「医療扶助・被保護者健康管理支援事業の適正実施等」及び「生活困窮者自立支援制度と生活保護制度との連携」について方向性が示された。

なお、「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋(改革工程)」(令和5年12月22日閣議決定)において、生活困窮者自立支援制度について、「総合的な相談支援、入居前から入居中・退居時の支援、住まい支援に必要な地域資源開発・環境整備を推進するため、自立相談支援事業⁸の住まい相談機能の明確化、地域居住支援事業⁹や重層的支援体制整備事業¹⁰の活用等を見直しを実施する」こと等の方針が示されている。

政府はこれらの方針等を受けて、令和6年2月9日、改正案を閣議決定し、同日、第213回国会(常会)に提出した。

3. 改正案の主な内容

(1) 居住支援の強化のための措置

ア 居住に関する切れ目のない支援体制の構築【生活困窮者自立支援法、社会福祉法】

(ア) 現状

⁶ 住宅確保要配慮者とは、「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)において、低額所得者、発災後3年以内の被災者、高齢者、障害者、高校生相当以下の子どもを養育している者のほか、住宅の確保に特に配慮を要するものとして国土交通省令で定める者(外国人、児童虐待を受けた者、矯正施設退所者、生活困窮者等)とされている。

⁷ 同検討会が令和6年2月に取りまとめた「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する中間とりまとめ」では、住宅確保要配慮者への居住支援の充実、住宅・福祉・司法が連携した居住支援の体制づくり等について整理され、3省において、具体的な見直しに向けて必要な検討を進めるべきであるとされた。

⁸ 生活困窮者自立相談支援事業は生活困窮者自立支援制度における必須事業の一つであり、生活困窮者からの相談を受け、生活困窮者の抱えている課題に対する的確な評価・分析に基づいて自立支援計画(プラン)を策定し、関係機関との連絡調整を行うものである。自立支援計画には、生活困窮者の生活に対する意向、解決すべき課題、支援の目標・達成時期、支援の種類・内容、留意事項が記載される。

⁹ 地域居住支援事業は、平成30年改正法において生活困窮者一時生活支援事業に追加された事業である。生活困窮者一時生活支援事業には、住居のない生活困窮者であって、所得が一定水準以下の者に対して原則3か月間(最大6か月間)に限り、福祉事務所設置自治体が宿泊場所の供与や衣食の供与等を実施するシェルター事業及びシェルター退所者や居住に困難を抱える、地域社会から孤立した状態にある低所得者に対して、一定期間、不動産業者等への同行支援、低廉な家賃の物件情報の収集などの入居に当たっての支援や、訪問等による居宅における見守りなどの居住を安定して継続するための支援、地域とのつながり促進支援や不動産業者等とのネットワーク構築等の環境整備を行う地域居住支援事業がある。なお、地域居住支援事業は、シェルター事業の実施が前提であったが、令和5年10月より単独実施を可能とする運用の見直しが行われた。

¹⁰ 「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」(令和2年法律第52号)の施行により、令和3年4月から開始された。市町村において、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を整備するため、対象者の属性を問わない相談支援、多様な参加支援、地域づくりに向けた支援を一体的に行う任意事業である。

近年、単身高齢者世帯が増加する中、未婚率の上昇¹¹や、生涯にわたり結婚の意思がない未婚者の増加¹²などにより、今後も単身高齢者世帯の増加傾向が続くことが見込まれる¹³。また、65歳以上の単身女性の相対的貧困率が約44%に上るとの集計¹⁴が報告されるなど、生活に困窮する単身高齢者世帯への支援が課題となっている。

単身高齢者の賃貸住宅への入居に際しては、居室内での死亡事故等に対する不安などから、大家等の賃貸人の一定割合が拒否感を有しており、何らかの居住支援策を求めているとの調査結果もある¹⁵。20歳代後半から50歳代の持家率が低下傾向にある¹⁶中、これらの年代層が高齢者に移行する前に居住支援策を促進することが急務である。

コロナ禍では、生活困窮者自立支援制度を利用した20歳代から60歳代までの男女において、住まいが不安定であることについての相談が増加した¹⁷。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もある。また、様々な場所を行き来している不安定居住者も一定数存在している¹⁸ほか、減少傾向にあるものの、令和5年1月には、全国に約3,000人のホームレスが確認されている¹⁹。

最終報告書では、住まいの確保等に関する相談支援から、転居時、住まいが定まった後、退居時の支援まで、切れ目のない支援体制の構築を図る必要があるため、対象者を限定せずに幅広く相談を受け付ける生活困窮者自立相談支援事業において住まい支援を行うことを明確化するほか、「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」（以下「住宅セーフティネット法」という。）に規定する住宅確保要配慮者居住

¹¹ 例えば50歳時の未婚率は、2000（平成12）年から2020（令和2）年にかけて、男性で約13%から約28%に、女性で約6%から約18%にそれぞれ上昇した（国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集（2023）改訂版」（2020（令和2）年は不詳補完値に基づく））。

¹² 未婚者の生涯の結婚意思について、一生結婚するつもりはないと回答した者は、2002（平成14）年から2021（令和3）年にかけて、男性で約5%から約17%に、女性で約5%から約15%にそれぞれ上昇した（国立社会保障・人口問題研究所「第16回出生動向基本調査」（令5.8））。

¹³ 65歳以上の単独世帯の数は、2015（平成27）年に約625万世帯であったのに対して、2030（令和12）年には約796万世帯、2040（令和22）年には約896万世帯に増加すると推計されている（国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（全国推計）2018（平成30）年推計」（平30.1.12））。

¹⁴ 阿部彩「相対的貧困率の動向（2022調査update）JSPS 22H05098」（2024）〈<https://www.hinkonstat.net/>〉（令6.3.29最終アクセス）

¹⁵ 「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する中間とりまとめ」（令6.2）2頁。全国の不動産関係団体等に対するアンケート調査結果（令和元年度国土交通省調査）によると、単身高齢者世帯に対する必要な居住支援策として、「見守りや生活支援」（61%）、「死亡時の残存家財処理」（61%）、「家賃債務保証の情報提供」（49%）等が求められている（「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する中間とりまとめ参考資料」（令6.2）17頁）。

¹⁶ 1993（平成5）年と2018（平成30）年の持家率について、総務省の「平成30年住宅・土地統計調査」を基に比較すると、25～29歳で約13%から約9%に、30歳代で約43%から約36%に、40歳代で約67%から約58%に、50歳代で約75%から約68%にそれぞれ低下している（「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する中間とりまとめ参考資料」（令6.2）13頁）。

¹⁷ 部会（第18回）（令4.8.10）資料1「居住支援のあり方について」4頁。なお、厚生労働省は、住まいに困窮する者に対する支援情報サイト及び電話・メールによる総合相談窓口（通称「すまこま。」）を開設するとともに、各支援策の情報提供、地域の自治体の相談窓口等への案内等を行っている。

¹⁸ 厚生労働省令和2年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金社会福祉推進事業「不安定な居住状態にある生活困窮者の把握手法及び支援の在り方に関する調査研究事業」における約4万人を対象としたスクリーニング調査によると、5年以内に不安定居住を経験した者は約1%であった。

¹⁹ 厚生労働省「ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果」（令5.4.28）

支援法人²⁰との連携について明確化すべきであるとされた²¹。

(イ) 改正案の内容 <施行期日：令和7年4月1日>

生活困窮者自立相談支援事業及び重層的支援体制整備事業において、自治体が居住に関する相談支援等を行うことを明確化する。

また、市町村が重層的支援体制整備事業を実施するに当たっては、住宅セーフティネット法に規定する住宅確保要配慮者居住支援協議会²²その他の居住の支援に関する機関と緊密に連携しつつ、地域生活を送る上で課題を抱える住民の居住の安定の確保のために必要な支援を行うよう努めるものとする²³。

イ 生活困窮者一時生活支援事業の強化【生活困窮者自立支援法、生活保護法】

(ア) 現状

令和5年6月時点において、生活困窮者一時生活支援事業のうちシェルター事業を実施している自治体は366自治体（全体の40%）、そのうち地域居住支援事業を実施している自治体は55自治体にとどまっており²⁴、「事業の利用者が見込まれない」ことを実施しない理由に挙げる自治体も多い。しかしながら、住宅確保要配慮者はどの地域にも存在し得るものであり、未実施の自治体においても何らかの潜在的ニーズがあると考えられる。

最終報告書では、生活困窮者一時生活支援事業について、自治体における取組をより一層推進するため、地域の実情に応じた必要な支援を実施するよう努める必要があるとされた。また、地域居住支援事業の重要性が増している実態も鑑み、居住支援としての位置付けを明確にするため、事業の名称を「生活困窮者居住支援事業」に改めることや、生活保護法においても被保護者の入居支援や訪問による見守り等の居住支援事業を新たに法定化することが必要であるとされた。

(イ) 改正案の内容 <施行期日：令和7年4月1日>

生活困窮者一時生活支援事業の名称を「生活困窮者居住支援事業」に改め、都道府県等は、同事業のうち地域の実情に応じた必要な支援を行うように努めるものとする。

²⁰ 住宅確保要配慮者の民間賃貸住宅への円滑な入居の促進を図るため、住宅確保要配慮者に対し家賃債務保証の提供、賃貸住宅への入居に係る住宅情報の提供・相談、見守りなどの生活支援等を実施する法人として都道府県が指定するもの。令和5年12月末時点で769者（「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する中間とりまとめ参考資料」（令6.2）2頁）。

²¹ 令和6年3月8日、第213回国会（常会）に、家賃債務保証業者の認定制度の創設、住宅確保要配慮者居住支援法人の業務の拡大、終身賃貸事業者が行う事業に係る認可手続の見直し等を内容とする「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等の一部を改正する法律案」（閣法第52号）（以下「住宅セーフティネット法等改正案」という。）が提出された。

²² 住宅確保要配慮者の民間賃貸住宅への円滑な入居の促進等を図るために、自治体、不動産関係団体、居住支援団体等の連携により設立される。令和5年12月末時点において、全都道府県及び94市区町に136協議会が設立されている（「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する中間とりまとめ参考資料」（令6.2）2頁）。

²³ 改正案において、生活困窮者自立相談支援事業等を行うに当たって、住宅セーフティネット法に規定する住宅確保要配慮者居住支援法人が行う業務等との連携を図るよう努めるものとするとしている。**3.（3）ア（イ）**参照。

²⁴ 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の令和4年度事業実績調査集計結果」1、30頁

また、保護の実施機関²⁵は、居住の安定を図るための支援が必要な被保護者に対し、訪問による必要な情報の提供及び助言等の必要な便宜を供与する「被保護者地域居住支援事業」を実施することができるものとする。

ウ 生活困窮者住居確保給付金の支給対象者の拡大【生活困窮者自立支援法】

(ア) 現状

生活困窮者住居確保給付金²⁶の新規支給決定件数は、制度が始まった平成27年度から令和元年度までは約4,000～7,000件で推移していたが、コロナ禍の影響等により、令和2年度は約13.5万件、令和3年度は約4.6万件、令和4年度は約2.4万件となった。また、コロナ禍で講じられた特例措置²⁷である再支給決定件数が、令和2年度は約5,000件、令和3年度は約3.4万件、令和4年度は約1.4万件となるなど²⁸、同給付金は生活困窮者の生活の下支えとしての役割を果たした。

中間まとめでは、コロナ禍で講じられ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、その在り方について検討することが必要とされ、現行の支給要件等についても自立支援の機能強化等を図る観点から見直しを検討していくことが必要であるとされた。また、最終報告書では、新たに家賃の低廉な住宅への転居費用を補助することにより、安定的な居住に繋げるべきであるとされた。

(イ) 改正案の内容 <施行期日：令和7年4月1日>

生活困窮者住居確保給付金の支給対象者について、家賃が低廉な住宅等への転居により安定した生活環境が実現するよう、収入減少により経済的に困窮し、居住する住宅の所有権等を失い、又は賃借して居住する住宅の家賃を支払うことが困難となった者であって家計を改善するために新たな住居を確保する必要があると認められるものを追加する²⁹。

エ 無料低額宿泊所の事前届出の実効性確保【社会福祉法】

(ア) 現状

社会福祉住居施設である無料低額宿泊所は、社会福祉法に定める第二種社会福祉事業として、生計困難者のために無料又は低額な料金で簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業を行う施設であり、令和5年4月現在、全国に672箇所設置されている³⁰。平成30年改正法により、いわゆる貧困ビジネス³¹対策のため、事前届出制

²⁵ 都道府県知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長。

²⁶ 離職・廃業等により経済的に困窮し住居を喪失した者又は喪失するおそれのある者に対して、国や自治体が生活保護制度の住宅扶助額を上限とした家賃相当額を支給し、求職活動の基盤でもある居住の場の確保に向けた支援を行うことを目的としている。

²⁷ 住居確保給付金の再支給、求職活動要件の緩和、支給期間の拡充、職業訓練受講給付金との併給など様々な特例措置が講じられた。また、従来を支給対象者である「離職・廃業後2年以内の者」のほか、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が講じられた。

²⁸ 「住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する中間とりまとめ参考資料」（令6.2）8頁

²⁹ 転居費用の支給に当たっては、就職活動を要件としない。

³⁰ 部会「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最終報告書」参考資料集」（令5.12.27）26頁

³¹ 著しく狭隘で設備が十分でない劣悪な施設に住ませ、居室やサービスに見合わない宿泊料やサービス利用料を生活保護費の中から徴収する、いわゆる貧困ビジネスが問題となっていた。

の導入、最低基準の導入、改善命令の創設などの規制が設けられたが、届出義務自体には罰則は設けられていない。このため、事業者が届出義務を履行しない場合に取得する措置は、被保護者の受入れ停止や、現に入居している者への転居指導の実施等にとどまっている。

中間まとめでは、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等とされ、最終報告書では、届出義務違反への罰則等の検討や、無届の疑いがある無料低額宿泊所を発見した場合の保護の実施機関から都道府県への通知の努力義務化が求められた。

(イ) 改正案の内容 <施行期日：令和7年4月1日>

無料低額宿泊所に係る事前届出の実効性を確保する方策として、市町村長が無届の疑いがある社会福祉住居施設を発見したときは、遅滞なくその旨を都道府県知事に通知するよう努めるものとする。また、無届又は虚偽の届出の違反行為をした者は、30万円以下の罰金³²に処するものとする。

(2) 子どもの貧困への対応のための措置

ア 生活保護受給中の子育て世帯へのアウトリーチ事業の法定化【生活保護法】

(ア) 現状

生活保護世帯の子どもは、他の世帯の子どもと比べて、大学等への進学率が低く、高等学校等卒業後の就職率が高い傾向がある³³。また、生活保護世帯の子ども及びその保護者は、生活困窮者向けの「子どもの学習・生活支援事業」³⁴を利用することができるが、令和5年6月時点において、同事業を実施している自治体は600自治体（全体の66%）にとどまっている³⁵。

最終報告書では、生活保護受給中の子育て世帯に対し、ケースワーカーによる支援を補い、訪問等のアウトリーチ型手法により学習・生活環境の改善、進路選択、奨学金の活用等に関する相談・助言を行うことができる事業を創設する必要があるとされた。

(イ) 改正案の内容 <施行期日：令和6年10月1日>

保護の実施機関は、子どもの進路選択における教育、就労及び生活習慣に関する問題

³² 同じく30万円以下の罰金に処するものとして、老人福祉法（昭和38年法律第133号）において、有料老人ホームの届出をせず、又は虚偽の届出をしたときの罰則が定められている。

³³ 令和4年4月1日時点において、全世帯の子どもの大学等進学率は約76%、高等学校等卒業後の就職率は約16%であるのに対し、生活保護世帯の子どもの大学等進学率は約42%、高等学校等卒業後の就職率は約40%となっている（部会（第25回）（令5.9.22）参考資料1「参考資料（「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）」において示された検討事項への対応状況等について）」53頁）。

³⁴ 各自治体が地域の実情に応じて学習支援を行う任意事業であり、平成30年改正法により、子どもの生活習慣等の改善に関する助言を行う事業、子どもの進路選択等に関する相談対応、助言、関係機関との連絡調整を行う事業を加え、強化された。

³⁵ 同事業を実施している600自治体のうち、生活支援を実施している自治体は426自治体（約72%）、教育及び就労支援（進路選択等）を実施している自治体は338自治体（約57%）にとどまっている（厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の令和4年度事業実績調査集計結果」1、18頁）。

について、訪問その他の方法により、生活保護世帯の子ども及びその保護者からの相談に応じ、情報提供、助言及び関係機関との連絡調整を行う「子どもの進路選択支援事業」を実施することができるものとする。

イ 高卒就職者の新生活立ち上げ費用の支給【生活保護法】

(ア) 現状

平成30年改正法による生活保護法の改正において、18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある被保護者³⁶が高等学校等を卒業して大学等³⁷に進学する場合に、新生活の立ち上げ費用として一時金を支給する進学準備給付金³⁸が創設された。一方、高等学校等を卒業して就職する場合については、同様の一時金を支給する仕組みは設けられていなかった³⁹。

中間まとめでは、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とされた。最終報告書では、進学準備給付金の仕組みやその内容との均衡を図る観点から、高等学校等卒業後に就職する際の新生活の立ち上げ費用に対する支援を行うため、一時金を支給することができるようにする必要があるとされた。

(イ) 改正案の内容 <施行期日：公布日（令和6年1月1日から遡及適用）>

生活保護法に規定する進学準備給付金の名称を「進学・就職準備給付金」に改め、その支給対象者に、18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある被保護者であって、安定した職業に確実に就くと見込まれる者等を追加する。これにより、生活保護世帯の子どもが高等学校等卒業後に就職して自立する場合に、新生活の立ち上げ費用に充てるための一時金を支給できるようにする。

なお、令和6年3月に高等学校等を卒業する者にも同給付金を支給できるようにするため、本改正に関する規定については、同年1月1日から遡及適用するものとする。

(3) 支援関係機関の連携強化等の措置

ア 生活困窮者就労準備支援事業及び生活困窮者家計改善支援事業の全国的な実施の推

³⁶ このほか、18歳に達する日以後の最初の3月31日を経過した被保護者であって、①保護の実施機関が、高等学校等に就学しながら保護を受けることができると認めた者であって、当該高等学校等を卒業した後直ちに特定教育訓練施設（注37参照）に入学しようとするもの、②災害その他やむを得ない事由により、高等学校等を卒業した後直ちに特定教育訓練施設に入学することができず、卒業後1年を経過するまでの間に特定教育訓練施設に入学しようとするものも支給対象となる（生活保護法施行規則（昭和25年厚生省令第21号））。

³⁷ 教育訓練施設のうち教育訓練の内容その他の事情を勘案して厚生労働省令で定めるもの（特定教育訓練施設）。特定教育訓練施設として、大学（短期大学を含む）、専修学校等が規定されている（生活保護法施行規則）。

³⁸ 自宅通学者に10万円、自宅外通学者に30万円が支給される。

³⁹ 現行制度では、高等学校等卒業後の就職に際しては、就職地までの移送費（生活扶助の一時扶助として、緊急やむを得ない場合に必要経費を補填するもの）や就職支度費（生業扶助として、就職が確定した者に対し、就職のために直接必要となる洋服代等の購入経費、初任給が支給されるまでの交通費を補填するもの（上限3.3万円））が支給される。また、就職に伴い世帯全体の保護が廃止された場合は就労自立給付金（単身世帯2万円～10万円、多人数世帯3万円～15万円）が支給される。しかし、同給付金の支給額が保護廃止前の就労収入額に応じて算定されることを踏まえると、同給付金が支給される場合でも、多くの場合は支給額が最低給付額にとどまる。また、同給付金は、世帯全体の保護が廃止された場合に支給されることから、就職に際して世帯から独立する場合は、同給付金は支給されない。

進【生活困窮者自立支援法】

(ア) 現状

生活困窮者就労準備支援事業⁴⁰及び生活困窮者家計改善支援事業⁴¹を実施している自治体の割合は、平成30年度時点ではそれぞれ50%にも満たなかった。平成30年改正法による生活困窮者自立支援法の改正において、両事業の努力義務化等⁴²の措置が講じられた⁴³後、令和5年6月時点において、各事業を実施している自治体の割合は、それぞれ80%を超えるまで上昇した⁴⁴が、事業のニーズが少ない、人員が不足しているなどの理由から実施に至っていない自治体もある。

中間まとめでは、両事業について、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として、必須事業化する方向で検討を進めていく必要があるとされた。しかし、最終報告書では、必須事業化を行わないとしても、自治体で効果的かつ効率的に実施されるよう、国が事業実施に向けた自治体への支援及び広域連携等の必要な環境整備を行い、全国における実施を目指すことが必要とされた。

(イ) 改正案の内容 <施行期日：一部を除き令和7年4月1日>

生活困窮者家計改善支援事業の国庫補助率を2分の1から3分の2に引き上げる。

都道府県等は、生活困窮者自立支援制度の各事業等を行うに当たっては、住宅セーフティネット法に規定する住宅確保要配慮者居住支援法人が行う業務及び児童福祉法（昭和22年法律第164号）に規定する児童育成支援拠点事業⁴⁵との連携を図るように努めるものとする⁴⁶。

厚生労働大臣は、生活困窮者就労準備支援事業、生活困窮者家計改善支援事業及び生活困窮者居住支援事業の全国的な実施及び支援の質の向上を図る観点から、これらの事業の実施に必要な体制の整備に関する指針を公表するものとする。

イ 生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の連携等【生活困窮者自立支援法、生活保護法】

(ア) 現状

⁴⁰ 長期離職者や対人関係の不安等により、すぐに就職活動することが難しく、就労に向けた準備が必要な者に対し、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。

⁴¹ 生活困窮者に対し、収入、支出その他家計の状況を適切に把握すること及び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けのあっせんを行う事業。

⁴² あわせて、両事業が効果的かつ効率的に行われている場合には、生活困窮者家計改善支援事業の国庫補助率を2分の1から3分の2に引き上げることとされた。

⁴³ 平成30年改正法案に対する参議院厚生労働委員会における附帯決議（項目3）では、両事業が全自治体で実施されることを目指すこと、次期改正における必須化に向けた検討を行うことが求められた（第196回国会参議院厚生労働委員会会議録第17号17頁（平30.5.31））。

⁴⁴ 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の令和4年度事業実績調査集計結果」1頁

⁴⁵ 児童育成支援拠点事業は、児童福祉法等の一部を改正する法律（令和4年法律第66号）による児童福祉法の改正において創設された（令和6年4月1日施行）。同事業は、養育環境等に関する課題を抱える児童について、当該児童に生活の場を与えるための場所を開設し、情報の提供、相談及び関係機関との連絡調整を行うとともに、必要に応じて当該児童の保護者に対し、情報の提供、相談及び助言その他の必要な支援を行うものである。

⁴⁶ 児童育成支援拠点事業との連携に関する規定の施行期日は、公布の日又は令和6年4月1日のいずれか遅い日となっている。

生活保護制度における被保護者向けの就労準備支援事業⁴⁷及び家計改善支援事業⁴⁸は法定化されておらず、予算事業として実施されている。令和3年度において、各事業を実施している自治体は、就労準備支援事業が327自治体（全体の約36%）⁴⁹、家計改善支援事業が77自治体（全体の約9%）⁵⁰にとどまっている。

最終報告書では、被保護者向けの就労準備支援事業、家計改善支援事業及び居住の支援を任意事業として法定化するとともに、生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の両制度をまたいだ支援の継続性・一貫性を確保するため、これらの被保護者向け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、家計改善支援事業及び地域居住支援事業について被保護者に対しても実施することを可能とすることも検討する必要があるとされた。

（イ）改正案の内容 <施行期日：令和7年4月1日>

保護の実施機関は、被保護者就労準備支援事業及び被保護者家計改善支援事業を実施することができるものとする⁵¹とともに、生活困窮者就労準備支援事業及び生活困窮者家計改善支援事業並びに生活困窮者居住支援事業の一部の事業の対象に、将来的に保護を必要としなくなることが相当程度見込まれる被保護者（特定被保護者）を追加する。

ウ 相談支援の強化【生活困窮者自立支援法、生活保護法、社会福祉法】

（ア）現状

平成30年改正法による生活困窮者自立支援法の改正において、都道府県等は、関係機関等⁵²により構成される支援会議を組織することができることとされた。そして、同支援会議は、生活困窮者に対する自立の支援を図るために必要な情報の交換を行うとともに、生活困窮者が地域において日常生活及び社会生活を営むのに必要な支援体制に関する検討を行うものとされた。しかし、令和4年度末において、同支援会議を設置済みの自治体は322自治体（全体の約36%）、設置予定の自治体は77自治体（全体の約9%）にとどまる⁵³。

また、社会福祉法において、市町村は、支援関係機関等⁵⁴により構成される支援会議を組織することができることとされている。同支援会議は、重層的支援体制整備事業の円

⁴⁷ 就労意欲が低い者や基本的な生活習慣に課題を有する者など、就労に向けた課題をより多く抱える被保護者に対し、一般就労に向けた準備として、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計画的かつ一貫して実施する事業。

⁴⁸ 世帯の自立に向けて家計に関する課題を抱える生活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事業。

⁴⁹ 部会（第20回）（令4.9.13）資料3「就労支援のあり方について」13頁

⁵⁰ 部会（第20回）（令4.9.13）資料4「家計改善支援等のあり方について」13頁

⁵¹ 改正案において、被保護者向けの居住の支援（被保護者地域居住支援事業）についても任意事業として実施できるものとするとしてされている。3.（1）イ（イ）参照。

⁵² 生活困窮者に対する支援に関する業務を行う関係機関、生活困窮者自立相談支援事業の委託を受けた者、生活困窮者に対する支援に関係する団体、当該支援に関係する職務に従事する者その他の関係者。

⁵³ 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の令和4年度事業実績調査集計結果」12頁

⁵⁴ 地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（支援関係機関）、重層的支援体制整備事業の委託を受けた者、地域生活課題を抱える地域住民に対する支援に従事する者その他の関係者。

滑な実施を図るために必要な情報の交換を行うとともに、地域住民が地域において日常生活及び社会生活を営むのに必要な支援体制に関する検討を行うものとされている。

一方、生活保護法では、これらと同様の会議体の設置について規定されていない。

最終報告書では、生活困窮者自立支援法に規定する支援会議について設置を努力義務化することが必要であるとされた。また、生活保護制度において、ケースワーカーと他の関係機関との情報共有等を行うための枠組みとして会議体を設置できるように法定化する必要があるとされた。なお、生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の両制度における会議体の運営に当たっては、社会福祉法に規定する支援会議の活用等について検討すべきであるとされた。

(イ) 改正案の内容 <施行期日：令和7年4月1日>

都道府県等は、生活困窮者自立支援法に規定する支援会議を組織するように努めるものとするとともに、関係機関及び民間団体との緊密な連携を図りつつ、同支援会議の開催その他の地域の実情に応じた方法により、生活困窮者の状況を把握するように努めるものとする。

保護の実施機関は、被保護者に対する支援に関する業務を行う関係機関、保護の実施機関から被保護者就労支援事業等の委託を受けた者、当該支援に関係する団体、当該支援に関係する職務に従事する者その他の被保護者に対する支援に関係する者として保護の実施機関が認めたものにより構成される調整会議を組織することができるものとする。調整会議の事務に従事する者又は従事していた者は、正当な理由がなく、調整会議の事務に関して知り得た秘密を漏らしてはならないものとする。

生活困窮者自立支援法に規定する支援会議、生活保護法に規定する調整会議及び社会福祉法に規定する支援会議は、相互に連携を図るように努めるものとする。

エ 医療扶助の適正実施等【生活保護法】

(ア) 現状

生活保護法において、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、医療扶助⁵⁵として医療を提供することが規定されている。

被保護者は、国民健康保険の被保険者から除外されているため、ほとんどの被保護者の医療費は全額が医療扶助で負担されており、医療扶助費は生活保護費負担金(事業ベース)の実績額の約半分を占めている⁵⁶。医療扶助に関しては、被保護者の頻回受診⁵⁷や重

⁵⁵ 病院等における医療サービスの利用にかかる経費を補填するものとして行われる扶助。被保護者が診療を受ける場合、まず被保護者が福祉事務所に医療扶助の申請を行い、必要と認められれば被保護者に医療券が交付される。被保護者は、指定医療機関に医療券を提出し、診療を受ける。診療後、指定医療機関が社会保険診療報酬支払基金に診療報酬を請求し、支払が行われる。

⁵⁶ 部会「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最終報告書」参考資料集(令5.12.27) 24頁

⁵⁷ 「頻回受診者に対する適正受診指導について」(平成14年3月22日厚生労働省社会・援護局保護課長通知)により定められた「頻回受診者に対する適正受診指導要綱」において、受診状況把握対象者(同一傷病について、同一月内に同一診療科目を15日以上受診している者のうち、当該月の通院日数とその前の2か月の通院日数の合計が40日以上)について通院台帳を作成し、頻回受診者(通院日数が治療に必要な範囲を超えて過度に多い者)への指導を行うことが定められている。

複投薬・多剤投与⁵⁸の適正化に向けた取組が実施されている。

平成30年改正法による生活保護法の改正において、生活習慣病の予防等を推進する取組として、被保護者健康管理支援事業が自治体の必須事業として創設され、令和3年1月に施行された。同事業では、各自治体が地域の被保護者の健康・医療情報等のデータを収集、調査、分析して課題を把握し、被保護者への健診・医療機関受診勧奨、保健指導・生活支援、頻回受診指導等が実施されている。

中間まとめでは、生活保護法上、都道府県知事は市町村長に対して保護の実施等に必要の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、広域的な観点からの支援はあまり行われていないことが指摘された。最終報告書では、医療扶助及び被保護者健康管理支援事業の効果的・効率的な実施につなげていくため、都道府県が広域的な観点から地域別にデータ・課題分析及び評価を実施し、優先的に取り組む課題と取組目標の設定を行うとともに、市町村の取組に対する支援を行うよう努めることが必要であるとされた。

(イ) 改正案の内容 <施行期日：令和7年4月1日>

都道府県知事は、市町村長が行う医療扶助及び被保護者健康管理支援事業について、市町村の区域を超えた広域的な見地から調査、分析及び評価を行い、市町村長に対し、医療扶助の適正な実施及び被保護者健康管理支援事業の効果的かつ効率的な実施に関する技術的事項について、当該調査等に基づく情報の提供その他必要な援助を行うよう努めるものとする。

4. 主な論点

(1) 居住支援の強化等

改正案では、住宅の借主である生活困窮者等に対し、相談窓口等における居住支援の明確化、家賃が低廉な住宅への転居支援、日常生活の見守り支援等を行う事業の努力義務化等を通じて、入居時・入居中・退居時まで切れ目のない支援体制の構築を図ることとされている。また、住宅セーフティネット法等改正案では、貸主である大家等に対し、住宅扶助費の代理納付の原則化、居住サポート住宅の認定制度の創設、住宅確保要配慮者居住支援法人による残置物処理の推進等を通じて、貸主の不安の軽減による住宅確保要配慮者への賃貸住宅の供給促進を図ることとされている。自治体の住宅確保要配慮者居住支援協議会の設置の努力義務化等により、生活困窮者を含む住宅確保要配慮者への支援についての情報共有が促進されることもあいまって、これまで課題となっていた住宅施策と福祉施策の連携が強化されることが期待できよう。

中間まとめで指摘されているように、「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、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の

⁵⁸ 「生活保護の医療扶助における医薬品の適正使用の推進について」（令和5年3月14日厚生労働省社会・援護局保護課長通知）において、重複投薬者（同一月内に同一成分の医薬品（向精神薬を除く。）を2つ以上の医療機関から処方されている者）及び多剤投与者（同一月内に15種類以上の医薬品の投与を受けている者）についての状況把握や指導を行うことが定められている。

不安定やホームレスにつながるリスクがある。改正案は、生活困窮者居住支援事業の努力義務化を規定しているが、同事業の実施率を高め、効果的な支援が行えるよう、自治体に対する更なる財政及び人的支援も必要となろう。

部会では、生活困窮者自立支援法が規定する生活困窮者の定義である「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」からは外れる、経済的に困窮していない身寄りのない単身高齢者等に対する支援の必要性について議論された。最終報告書においても、これらの者への支援は早急に検討すべき課題であり、生活困窮者自立支援制度が果たすべき役割や地域共生社会の理念との関係における位置付けについても十分に検討されるべきとされており、更なる検討が求められる。

（２）生活保護受給中の子育て世帯へのアウトリーチ事業の法定化

改正案では、保護の実施機関は、生活保護受給中の子育て世帯に対して進路選択等のアウトリーチ支援を行う「子どもの進路選択支援事業」を実施できることとされている。一方で、子どもの貧困に関する既存の事業として、生活困窮者自立支援制度における「子どもの学習・生活支援事業」（生活保護世帯も含めた生活困窮者が対象）や、こども家庭庁が所管する「こどもの生活・学習支援事業」（ひとり親家庭や貧困家庭等が対象）などがある。これらの事業は、それぞれ支援内容、要件等は異なるが、対象者が重複する部分があることや、事業の名称が類似していることも含めて、利用者や自治体の担当者にとって分かりづらいものとなっている。また、自治体において類似の事業を別々の担当部局が実施する場合に、部局間の情報共有がなされず、同一の支援対象者に対して各部局が別個に働きかけを行ってしまうおそれもある。国においては、自治体において各事業の担当部局間で連携が図られるよう、所管省庁間で連携して周知、情報提供等の必要な支援を行うことが求められよう。

また、ケースワーカーには必ずしも教育や進路選択についての専門的な知識があるわけではないことから、子どもの進路選択支援事業におけるアウトリーチ支援については、これらの専門的な知識を有する者により行われることが想定されている。しかし、具体的にどのような者が支援を行うかについて、明確な要件等は示されていない。自治体において専門的な知識を有する者の確保が必要であることも踏まえ、同事業の施行に向けて国が早期に要件等を示すことが求められよう。

（３）高卒就職者の新生活立ち上げ費用の支給

改正案では、進学準備給付金の名称を「進学・就職準備給付金」に改め、高等学校等を卒業して就職する者等を同給付金の支給対象者に追加するとされている。その支給額について、厚生労働省は、本人の希望を踏まえた進路選択を支援する観点から、現行の進学準備給付金（自宅通学者は10万円、自宅外通学者は30万円）と同様とすると説明している。

しかし、進学準備給付金の創設を盛り込んだ平成30年改正法案の審議において、同給付

金の支給額は、大学等への進学時に必要な費用の額に不足している旨指摘されていた⁵⁹。さらに、最近の物価高騰により、新生活の立ち上げに必要な費用の額は増加していると考えられる。国においては、進学・就職準備給付金の支給額について、経済状況等を踏まえて、必要に応じて見直しの検討を行うことが求められよう。

また、支給対象者の範囲について、現行の進学準備給付金では、高等学校等を卒業した後、一定期間を経過してから大学等に進学した者には支給されない場合がある⁶⁰。今回の改正により追加される高等学校等卒業後に就職する者についても、同様の取扱いが想定される。本人や家庭の状況など様々な事情により、高等学校等卒業後から進学や就職までに一定の期間を要する場合を含め、進学・就職準備給付金の支給対象については、引き続き検討が必要であろう。

（４）生活困窮者就労準備支援事業及び生活困窮者家計改善支援事業の強化

生活困窮者就労準備支援事業及び生活困窮者家計改善支援事業については、両事業とも自治体における実施率が80%を超えるまで上昇しているものの、改正案では両事業の必須事業化は見送られた。

厚生労働省で行われた生活保護制度等に関する国と地方の協議では、全国市長会から、現在実施していないわずかな自治体のために各事業を義務化するのではなく、なぜ実施に至ることができないのか各自治体の実情を把握した上で、実施が促されるような支援策を講じるべきであり、今後両事業の義務化を検討する場合は、地域資源の不足等の課題、利用ニーズ、財政上の課題なども十分に踏まえ、慎重な検討が必要である旨の意見が述べられた⁶¹。一方、部会では、複数の委員から、両事業の必須事業化が見送られたことは残念であり、必須事業化に向けた議論を継続してほしい旨の意見が述べられた⁶²。

最終報告書でも、自治体への支援や広域連携等の必要な環境整備を行い、全国における実施を目指すことが必要とされており、全国的な事業の実施に向けた更なる環境整備が求められよう。

（５）関係機関等により構成される会議体の設置等

改正案では、生活保護制度における調整会議の設置、生活困窮者自立支援制度における

⁵⁹ 第196回国会衆議院本会議録第14号5頁（平30.3.30）

⁶⁰ ただし、災害その他やむを得ない事由により、高等学校等卒業後直ちに大学等に入学することができなかった者であって、卒業後1年を経過するまでの間に大学等に入学する場合は支給対象となる。

⁶¹ 生活保護制度等に関する国と地方の協議（令5.12.5）における吉田信解全国市長会社会文教委員会委員長（埼玉県本庄市長）の発言（議事録6～7頁）。

⁶² 部会（第28回）（令5.12.15）では、奥田知志委員（認定NPO法人抱樸理事長）、駒村康平委員（慶應義塾大学経済学部教授）、生水裕美委員（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）など複数の委員から必須事業化に向けた議論の継続が求められた（議事録<https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_37565.html>（令6.3.29最終アクセス））。また、菊池馨実部会長（早稲田大学法学学術院教授）も、部会を振り返って、両事業の必須事業化が実現できなかったことは残念である、積極的に取り組む自治体と未実施自治体の格差が広がらないよう、国による自治体支援等を行いつつ、実施自治体を増やす取組が求められるとした（菊池馨実「生活保護制度と生活困窮者自立支援制度の次期改正に向けて」『生活と福祉』（令6.1）3～4頁）。

支援会議の設置の努力義務化、両制度の会議体及び社会福祉法に規定する支援会議の連携について定められている。中間まとめでは、ケースワーカーが関係機関から十分な協力を得られず、支援に関する課題を抱え込んでしまうという課題があることが指摘されており、今回の改正により、各会議体においてケースワーカーと関係機関との間の役割分担が行われ、各主体が連携して支援が行われることが期待される。

ただし、既に、生活困窮者自立支援法に規定する支援会議、社会福祉法に規定する支援会議に加え、介護保険制度、障害福祉制度、子ども施策、孤独・孤立対策等の各制度においてもそれぞれ会議体の設置が規定されている。そのような中で新たな会議体が設置されることにより、ケースワーカーが情報を共有すべき対象が増え、情報共有に係るケースワーカーの業務負担が増えることが懸念される。また、様々な会議体を運営する自治体においては、会議体運営に係る業務負担の増大、担当部局間の連携不足による業務・議論の重複等が懸念される。

国においては、各会議体が機能的・効率的に運営されるよう、自治体に対して丁寧な説明や情報提供等の必要な支援を行うことが求められよう。

(はまだ いさむ、ひがしむら しょうご)