

生活困窮者自立支援制度の動向

平成30年6月8日

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改正について
(改正法概要等)

平成30年6月8日公布

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の概要

改正の趣旨

生活困窮者等の一層の自立の促進を図るため、生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化、生活保護世帯の子どもの大学等への進学支援、児童扶養手当の支払回数の見直し等の措置を講ずるほか、医療扶助における後発医薬品の原則化等の措置を講ずる。

改正の概要

1. 生活困窮者の自立支援の強化（生活困窮者自立支援法）

(1) 生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化

- ① 自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業の一体的実施を促進
 - ・ 就労準備支援事業・家計改善支援事業を実施する努力義務を創設
 - ・ 両事業を効果的・効率的に実施した場合の家計改善支援事業の国庫補助率を引上げ(1/2→2/3)
- ② 都道府県等の各部局で把握した生活困窮者に対し、自立相談支援事業等の利用勧奨を行う努力義務の創設
- ③ 都道府県による市等に対する研修等の支援を行う事業を創設

(2) 子どもの学習支援事業の強化

- ① 学習支援のみならず、生活習慣・育成環境の改善に関する助言等も追加し、「子どもの学習・生活支援事業」として強化

(3) 居住支援の強化（一時生活支援事業の拡充）

- ① シェルター等の施設退所者や地域社会から孤立している者に対する訪問等による見守り・生活支援を創設 等

2. 生活保護制度における自立支援の強化、適正化（生活保護法、社会福祉法）

(1) 生活保護世帯の子どもの貧困の連鎖を断ち切るため、大学等への進学を支援

- ① 進学の際の新生活立ち上げの費用として、「進学準備給付金」を一時金として給付

(2) 生活習慣病の予防等の取組の強化、医療扶助費の適正化

- ① 「健康管理支援事業」を創設し、データに基づいた生活習慣病の予防等、健康管理支援の取組を推進
- ② 医療扶助のうち、医師等が医学的知見から問題ないと判断するものについて、後発医薬品で行うことを原則化

(3) 貧困ビジネス対策と、単独での居住が困難な方への生活支援

- ① 無料低額宿泊所について、事前届出、最低基準の整備、改善命令の創設等の規制強化
- ② 単独での居住が困難な方への日常生活支援を良質な無料低額宿泊所等において実施

(4) 資力がある場合の返還金の保護費との調整、介護保険適用の有料老人ホーム等の居住地特例 等

3. ひとり親家庭の生活の安定と自立の促進（児童扶養手当法）

- (1) 児童扶養手当の支払回数の見直し（年3回（4月、8月、12月）から年6回（1月、3月、5月、7月、9月、11月）） 等

施行期日

平成30年10月1日（ただし、1. (2)(3)は平成31年4月1日、2. (1)は公布日、2. (2)①は平成33年1月1日、2. (3)は平成32年4月1日、3. は平成31年9月1日※ 等）

※平成31年11月支払いより適用

生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化①

1. 基本理念・定義の明確化

・生活困窮者の自立支援の基本理念の明確化

①生活困窮者の尊厳の保持

②就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立といった生活困窮者の状況に応じた、包括的・早期的な支援

③地域における関係機関、民間団体との緊密な連携等支援体制の整備（生活困窮者支援を通じた地域共生社会の実現に向けた地域づくり）

・定義規定を「生活困窮者とは、就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、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」に見直す。

生活困窮者支援に携わる多数かつ他分野にわたる関係者間において、基本理念や定義の共有を図ることにより、適切かつ効果的な支援を展開

2. 自立相談支援事業等の利用勧奨の努力義務の創設

・事業実施自治体の各部局（福祉、就労、教育、税務、住宅等）において、生活困窮者を把握した場合には、自立相談支援事業等の利用勧奨を行うことを努力義務化。

関係部局との連携強化により、自立相談支援窓口につなげていない生活困窮者を確実につなげ、適切な支援を実施

3. 関係機関間の情報共有を行う会議体の設置

・事業実施自治体は、関係機関等を構成員（※）とする、生活困窮者に対する支援に関する情報の交換や支援体制に関する検討を行うための会議の設置をできることとする。

（※）自治体職員（関係分野の職員を含む）、自立相談支援事業の相談員、就労準備支援事業・家計改善支援事業等法定事業の支援員、各分野の相談機関、民生委員等を想定。

・生活困窮者に対する支援に関する関係者間の情報共有を適切に行うため、会議の構成員に対する守秘義務を設ける。

会議における情報共有等の結果、世帯全体としての困窮の程度の把握等が進み、深刻な困窮状態にある生活困窮者や困窮状態に陥る可能性の極めて高い生活困窮者等への早期、適切な支援が可能

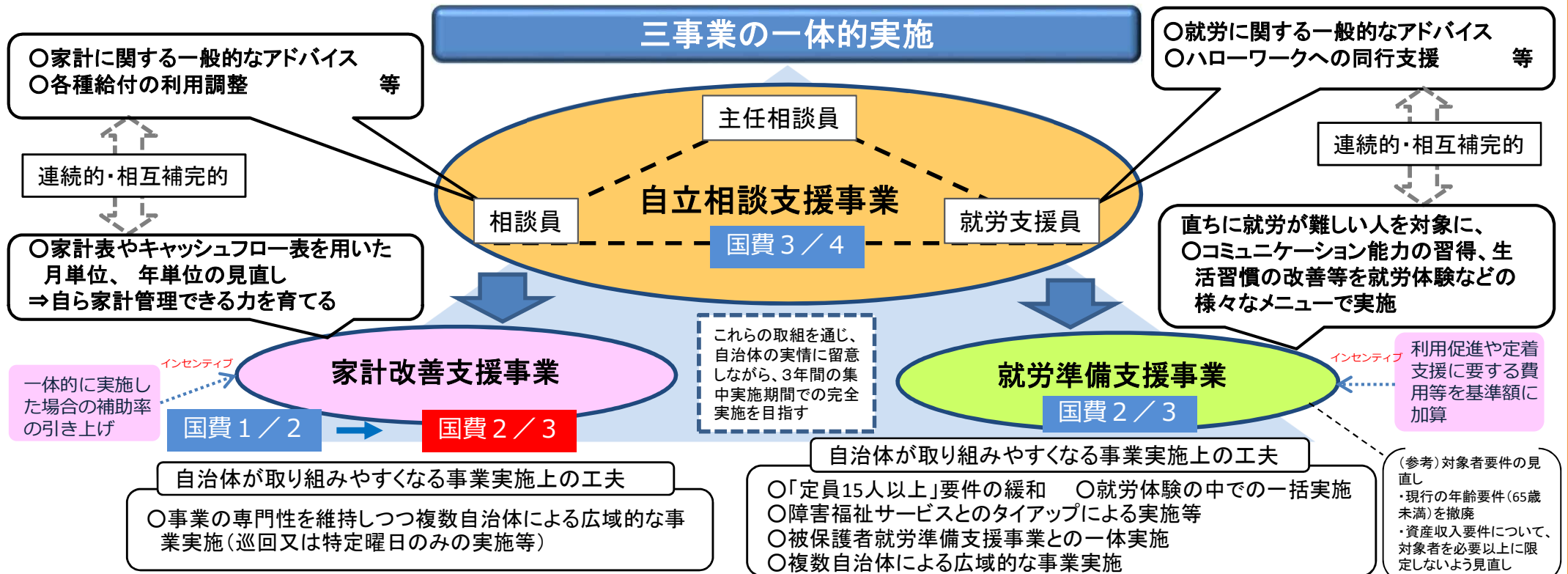
生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化②

4. 自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業の一体的実施の促進

・ 就労準備支援事業と家計改善支援事業について、自立相談支援事業と併せて一体的実施を促進するため、以下を講ずる。

- ① 就労準備支援事業と家計改善支援事業について、その実施を努力義務とする。
- ② 国は、両事業の適切な推進を図るために必要な指針を策定し、事業実施上の工夫等を図る。
- ③ 両事業が効果的かつ効率的に行われている一定の場合には、家計改善支援事業の補助率を引き上げる(1/2→2/3)。

※ 就労準備支援事業については、生活困窮者の利用促進につながるようなインセンティブを補助の仕組みとして設ける。



5. 都道府県による研修等の市等への支援事業の創設、福祉事務所を設置していない町村による相談の実施

- ・ 都道府県において、市等の職員に対する研修、事業実施体制の支援、市域を越えたネットワークづくりなど市等を支援する事業を努力義務化し、国はその事業に要する費用を補助(補助率:1/2)
- ・ 現行法では実施主体となっていない福祉事務所を設置していない町村であっても、生活困窮者に対する一次的な相談等を実施することができることとし、国はその要する費用を補助(補助率:3/4)。

生活福祉資金を取り巻く情勢

Ⅲ. 各論

2. 「早期」、「予防」の視点に立った自立支援の強化

(3) 高齢期に生じる生活の転機への対応

(高齢者に対する家計相談支援等)

- 高齢の生活困窮者については、収入が年金に固定されている中で家計をどう考えていくかが必要であり、年金担保貸付事業の廃止に伴い、他で借金を重ねることのないよう、また貸付がなくても家計を維持できるようにする観点からも、細やかな対応が必要である。高齢期に至っての生活困窮を防ぐ観点も重要である。**【再掲】こうした観点からも、家計相談支援事業の更なる推進が求められる。**

(生活福祉資金貸付制度)

- 生活福祉資金貸付制度については、機動的な貸付に対するニーズ及び償還の確保の必要性の両方の課題を満たす視点が必要である。
- 償還の確保を前提としつつ、貸付要件、貸付決定までの期間、手続等について、運用面での改善をしていくことが求められている。当座の資金ニーズについては、制度化、財源的な支援等を求める声がある一方、現状では、多くの自治体で工夫して実施されていることから、一律の制度で各自治体のニーズに沿った柔軟な対応が確保できるのかという課題がある。
- 生活福祉資金貸付制度については、償還の確保を前提としつつ、機動的・迅速な貸付が行えるよう、運用面で必要な見直しを行う必要がある。また、本制度は第一種社会福祉事業であり、貸し付けを通じた相談支援を行うことにその意義がある。自立相談支援事業による支援が要件化された総合支援資金や緊急小口資金については、一層双方が連携した効果的な支援を行うということが期待されており、そのあり方については更なる検討が求められる。
- 年金担保貸付事業の廃止の方向性の中で、家計相談支援が必要な高齢者がいることも踏まえ、家計相談支援を更に推進するとともに、生活を行う上でやむを得ない一時的な資金需要が生ずる低所得の高齢者等に対しては、生活福祉資金貸付制度で対応することが必要である。

生活福祉資金貸付制度の実施状況

資金種類	平成21年度		平成22年度		平成23年度		平成24年度		平成25年度		平成26年度		平成27年度		平成28年度	
	件数	金額 (億円)	件数	金額 (億円)	件数	金額 (億円)	件数	金額 (億円)	件数	金額 (億円)	件数	金額 (億円)	件数	金額 (億円)	件数	金額 (億円)
福祉資金 (福祉費)	4,115	33.4	5,066	39.3	4,782	31.3	4,387	24.7	4,359	22.1	4,404	19.7	4,086	18.3	3,996	16.0
福祉資金 (緊急小口資金)	15,590	13.3	21,376	18.6	81,597	106.7	11,101	8.5	9,253	7.0	8,837	6.6	8,730	6.5	19,997	21.8
教育支援資金	13,139	93.0	14,287	99.7	14,047	94.0	14,113	94.8	14,215	90.1	14,775	95.1	14,621	93.1	14,504	107.2
総合支援資金 (H21.10～)	26,353	178.7	41,344	262.2	18,320	103.2	9,920	51.1	4,656	18.5	3,133	11.5	2,057	6.7	1,122	3.5
離職者支援資金 (～H21.9)	1,960	24.1														
不動産担保型 生活資金	371	36.7	358	36.5	321	29.6	368	32.6	320	30.0	332	34.6	288	27.8	303	29.6
計	61,528	379.2	82,431	456.3	119,067	364.8	39,889	211.8	32,803	167.8	31,481	167.5	29,782	152.4	39,922	178.1

※福祉資金及び緊急小口資金については、平成23年度は東日本大震災、平成28年度は熊本地震の被災者に対する特例措置に基づく貸付を含む。

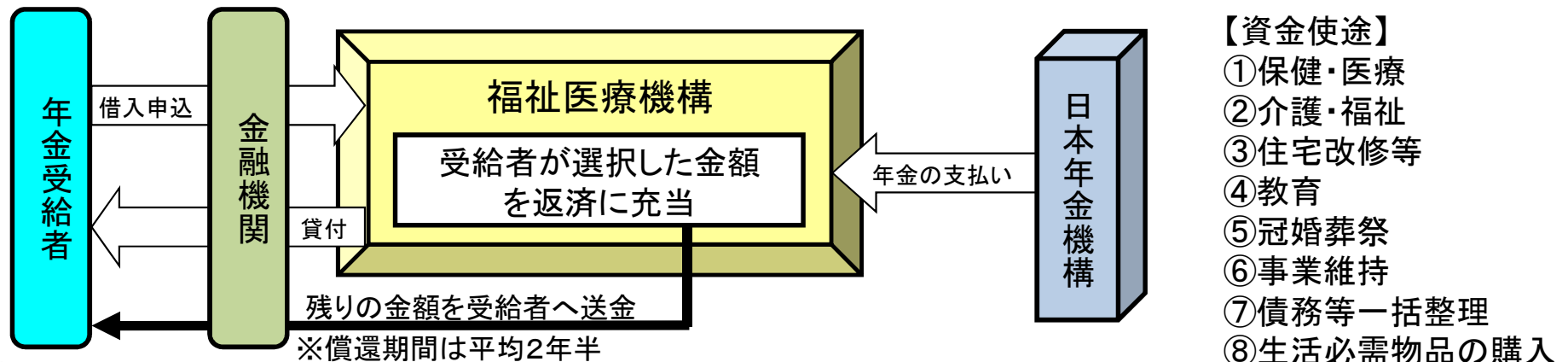
- ・東日本大震災における緊急小口資金に係る特例措置の貸付件数は71,010件、貸付金額は約100.0億円となっている。
- ・熊本地震における緊急小口資金に係る特例措置の貸付件数は11,711件、貸付金額は約15.8億円となっている。



(出典)生活福祉資金貸付事業 事業実施状況等調

年金担保貸付事業とは

- 年金受給者に対し、年金受給権を担保にした生業資金等の小口の資金を融資するもの
- ※ 昭和50年度に旧年金福祉事業団で開始、平成13年度から旧社会福祉・医療事業団へ移管、平成15年10月に独立行政法人福祉医療機構へ移行



【資金用途】

- ①保健・医療
- ②介護・福祉
- ③住宅改修等
- ④教育
- ⑤冠婚葬祭
- ⑥事業維持
- ⑦債務等一括整理
- ⑧生活必需物品の購入

【平成28年度実績】

借入件数9.2万件(7割リピータ)、貸付額494億円(累計48,104億円、1件当たり53万円)

貸付条件

①貸付限度額

年間の年金支給額の0.8倍以内、各支払期の返済額の15倍以内の額で最低10万円から最高200万円までの範囲の額

②貸付金利(平成29年6月現在)

1.9%(資金調達コスト+事務費相当分)

③償還方法

支給される年金のうち、受給者が選択した金額(各期の支給額の3分の1以下とし、下限1万円を返済に充当)

(注1) 年金担保貸付制度の利用を契機に生活保護を受給することになった者については、生活保護受給が終了しても5年間は年金担保貸付の申請は不可となっている。

(注2) 労災年金担保貸付事業や恩給担保貸付事業は、本制度と同様の制度がある。

年金担保貸付事業廃止に関する経緯

22年

4月 行政刷新会議事業仕分けの評決

・ 全社協の貸付制度、生活資金の融資などセーフティネットを十分用意した上で基本的には廃止する旨の評決

12月 独立行政法人の事務・事業の見直し方針（閣議決定）

・ 事業を廃止することとし、十分な代替措置の検討を早急に進め、具体的な工程表を平成22年度中に作成するとともに、現行制度における貸付限度の引き下げ等による事業規模の縮減方針を年内に取りまとめる。

23年

3月 「年金担保貸付制度の廃止に向けた今後の対応方針」（厚労省）

・ 平成23年度においては、貸付限度額の引き下げ、生活保護とのリピーター対策の強化、他制度周知の徹底。
・ 平成24年度においては、主たる代替措置である生活福祉資金貸付制度の今後の予算規模や実施体制等を見極めつつ、廃止に向けた検討を行い、具体的な計画を立案。

12月 年金担保貸付制度について、貸付限度額の引き下げ等を実施

25年

3月 「年金担保貸付事業廃止計画」（厚労省）

・ 年金を担保にした安易な借入れを許容する本事業は廃止。
・ その際、真に必要な資金需要については、社協が実施する低所得者世帯向けの生活福祉資金貸付制度が主たる代替措置とされている。
・ 生活福祉資金貸付制度の予算規模や実施体制等からすると、現時点の年金担保貸付事業をそのまま代替することは困難。
・ 今後、年金担保貸付事業の段階的な縮減等を行い、これに伴いどの程度生活福祉資金貸付制度の利用者が増加するかを把握し、必要な措置を講じる必要。
・ 年金担保貸付事業の円滑な廃止に向けて、事業規模縮小等の措置を段階的に進め、これらの措置の進捗状況を踏まえ、具体的な廃止時期を判断。

26年

12月 年金担保貸付制度について、貸付限度額の引き下げ等を実施

27年

4月 独立行政法人改革推進法の附帯決議

・ 独立行政法人福祉医療機構については、（中略）。また、廃止することが閣議決定されている年金担保貸付事業については、必要な代替措置を講じた上で廃止すること。

30年

3月 「平成34年3月末の予定で申込受付を終了する」旨の方針を決定（厚労省）

4月 独立行政法人福祉医療機構の中期計画で平成33年度末（平成34年3月末）の新規貸付廃止の方針を明記

第4期独立行政法人福祉医療機構中期目標（平成30年度～平成34年度）抜粋

7 年金担保貸付事業及び労災年金担保貸付事業

厚生年金保険制度及び国民年金制度に基づき支給される年金の受給権者並びに労働者災害補償保険制度に基づき支給される年金の受給権者に対し、その受給権を担保にして低利で小口の資金を貸し付けることにより、高齢者等の生活の安定を支援すること及び労災年金受給者の生活を援護することを目的として、その適正な事業実施に努めること。

また、当該事業については、「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」（平成22年12月7日閣議決定）及び「年金担保貸付事業廃止計画」（平成25年3月厚生労働省策定）に基づいて、当該事業に関する周知状況を勘案した上で平成33年度末を目途に新規貸付を終了することとし、事業の廃止に向けた適切な措置を講じること。

なお、当該事業の実施にあたっては、以下の点に留意すること。

(1) 業務運営コストを分析し、その適正化を図るとともに、貸付金利の水準に適切に反映することにより、安定的で効率的な業務運営に努めること。

(2) 年金受給者にとって無理のない返済となるように配慮した審査等を行うとともに、返済中に生活困難に陥った者に係る返済条件の緩和を行うこと。

(3) 円滑に事業を終了する観点から、新規貸付終了時期及び利用可能な他制度等に関する周知を図るとともに、受託金融機関等の協力を得て窓口における利用者への適切な対応に努めること。

なお、利用者等に必要な情報が行きわたるよう、福祉関係団体、司法関係団体及び消費者関係団体などとの連携・協力による周知活動を行うこと。

(4) 年金担保貸付事業及び労災年金担保貸付事業に関する評価について、以下の指標を設定する。

・福祉関係団体、司法関係団体及び消費者関係団体など30団体以上との連携・協力による周知活動を行うこと。（平成28年度実績：29団体）

【目標の設定及び水準の考え方】

・円滑に事業を終了する観点から、利用者等に必要な情報が広く行き渡るよう、福祉関係団体、司法関係団体及び消費者関係団体などとの連携・協力による周知活動を実施し、当該実績を測る指標として、「連携・協力を実施した団体数」を採用する。

・目標水準については、第3期中期目標期間中の最大値である平成28年度実績を上回るよう設定する。

年金担保貸付制度と生活福祉資金貸付制度の比較

- 年金担保貸付の受付窓口は約20,000店舗(受託金融機関)と生活福祉資金貸付の約2,000か所(市区町村社協)を大きく上回っている。年金担保貸付の利用件数や年間貸付額の規模は、生活福祉資金貸付の3～4倍。

	年金担保貸付制度	生活福祉資金貸付制度
法的根拠等	独立行政法人 福祉医療機構法 (平成14年法律第166号)	生活福祉資金貸付制度要綱 (平成21年7月28日厚生労働事務次官通知)
制度趣旨	厚生年金保険法及び国民年金法に基づく年金たる給付の受給権者に対し、その受給権を担保として小口の資金の貸付けを行う。	低所得者、障害者又は高齢者に対し、資金の貸付けと必要な援助指導を行うことにより、経済的自立等を図り、安定した生活を送れるようにする。
実施主体	独立行政法人福祉医療機構	都道府県社会福祉協議会(市区町村社会福祉協議会)
受付窓口	受託金融機関(約20,000店舗)	市区町村社会福祉協議会(約1,800か所)
貸付対象者	国民年金及び厚生年金保険の受給者	低所得者世帯、障害者世帯、高齢者世帯
貸付限度額	次のうち最も低い額 年金額の0.8倍以内/各年金支払期の返済額の15倍以内/200万円(生活必需品は80万円)	福祉資金の場合 (1)福祉費:10万円～580万円以内(資金目的によって異なる) (2)緊急小口資金:10万円以内
償還方法	原則、定額返済額の15倍≒約2年6か月以内	福祉資金の場合 (1)福祉費20年以内(資金目的によって異なる) (2)緊急小口資金 12か月以内
償還期間	元利均等償還	原則、元利均等償還
貸付利率	1.9%	原則、無利子(保証人なしの場合1.5%)
利用件数	91,221件	39,922件
年間貸付額	494.5億円	178.1億円

年金担保貸付事業の貸付状況（年次推移・用途別実績）

- 平成23年12月及び平成26年12月の2回にわたる貸付限度額の引き下げ等により、貸付件数、貸付金額ともに縮減傾向にある。
- 平成28年度の用途別の実績をみると貸付件数、貸付金額ともに「生活必需物品の購入」がもっとも多く、件数は全体の36.1%、金額は29.3%を占めている。

1. 年金担保貸付事業の貸付実績の推移



2. 年金担保貸付事業用途別貸付実績(平成28年度)



(出典) 厚生労働省年金局総務課調べ