

# 生活保護等施策の重点事項について

社会・援護局保護課

## 生活保護等施策の重点事項について

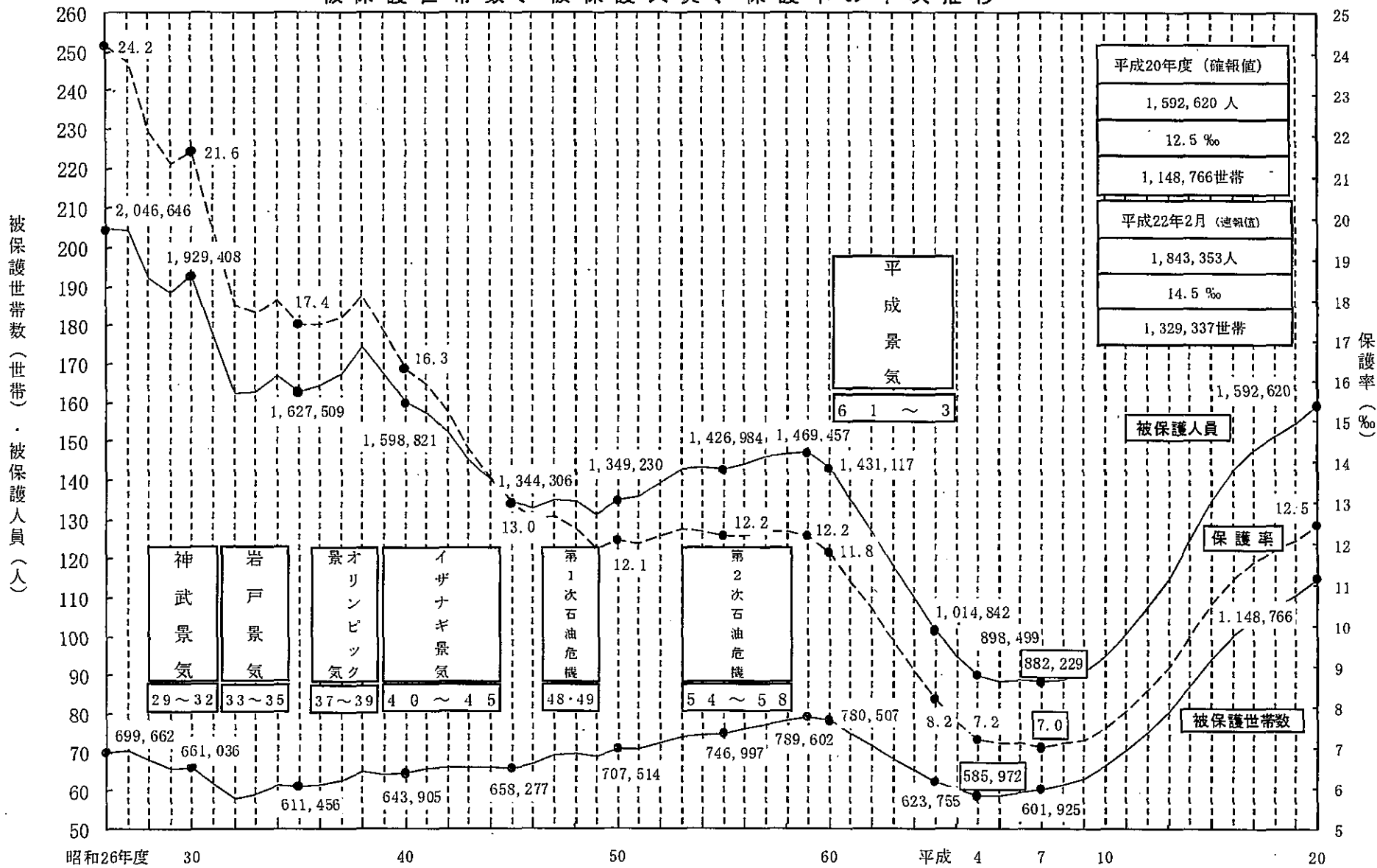
厚生労働省社会・援護局保護課課長 三石 博之

- 1 生活保護の動向
- 2 自立支援の充実・強化
- 3 生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会
- 4 無料低額宿泊施設等への対応
- 5 漏給防止・濫給防止対策の推進
- 6 生活保護基準未満の低所得世帯数の推計
- 7 生活保護受給者の自殺者数
- 8 住宅手当制度
- 9 ナショナルミニマム研究会

# 1 生活保護の動向

(万)

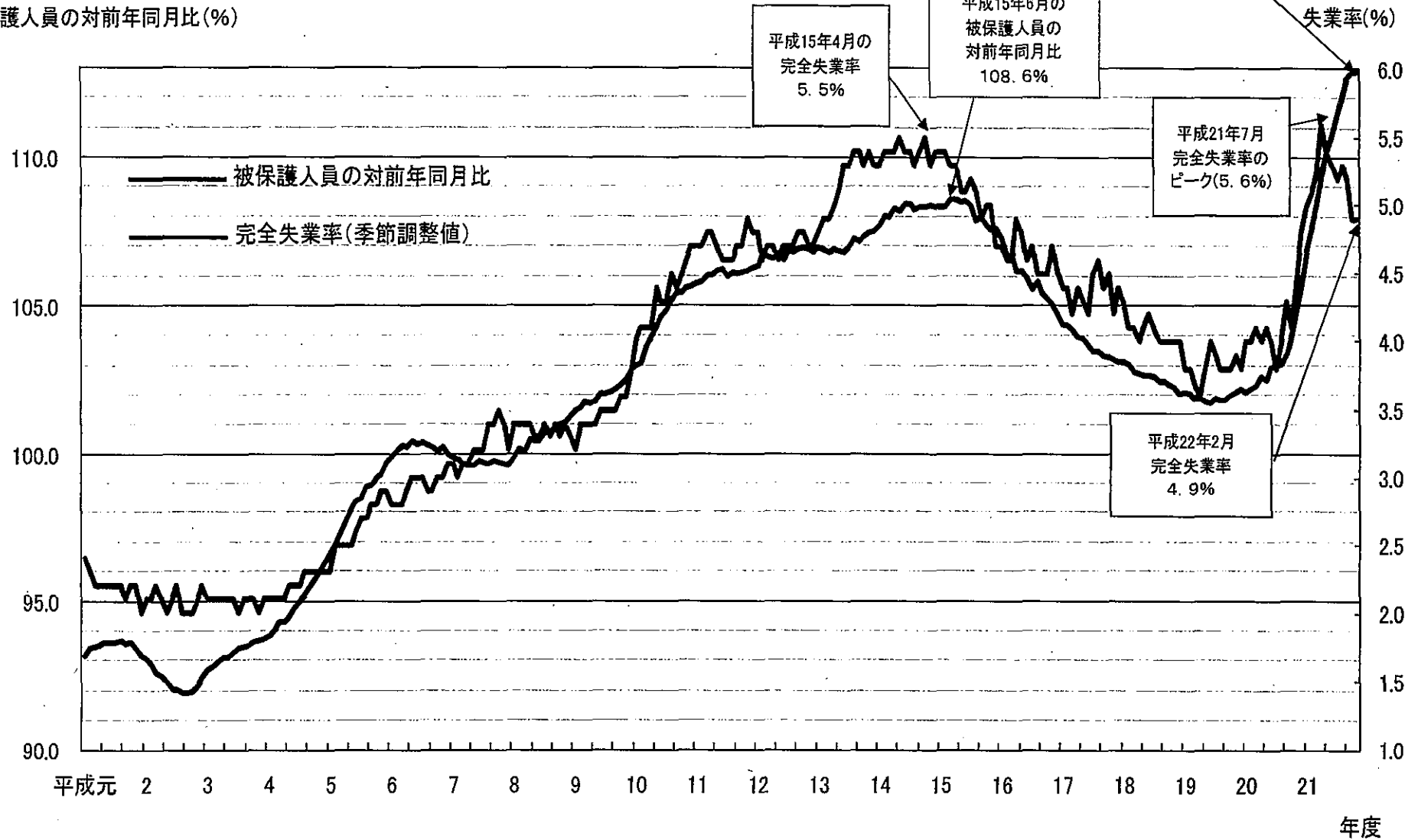
### 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移



資料：福祉行政報告例より保護課にて作成

# 被保護人員の対前年同月比と完全失業率の月次推移

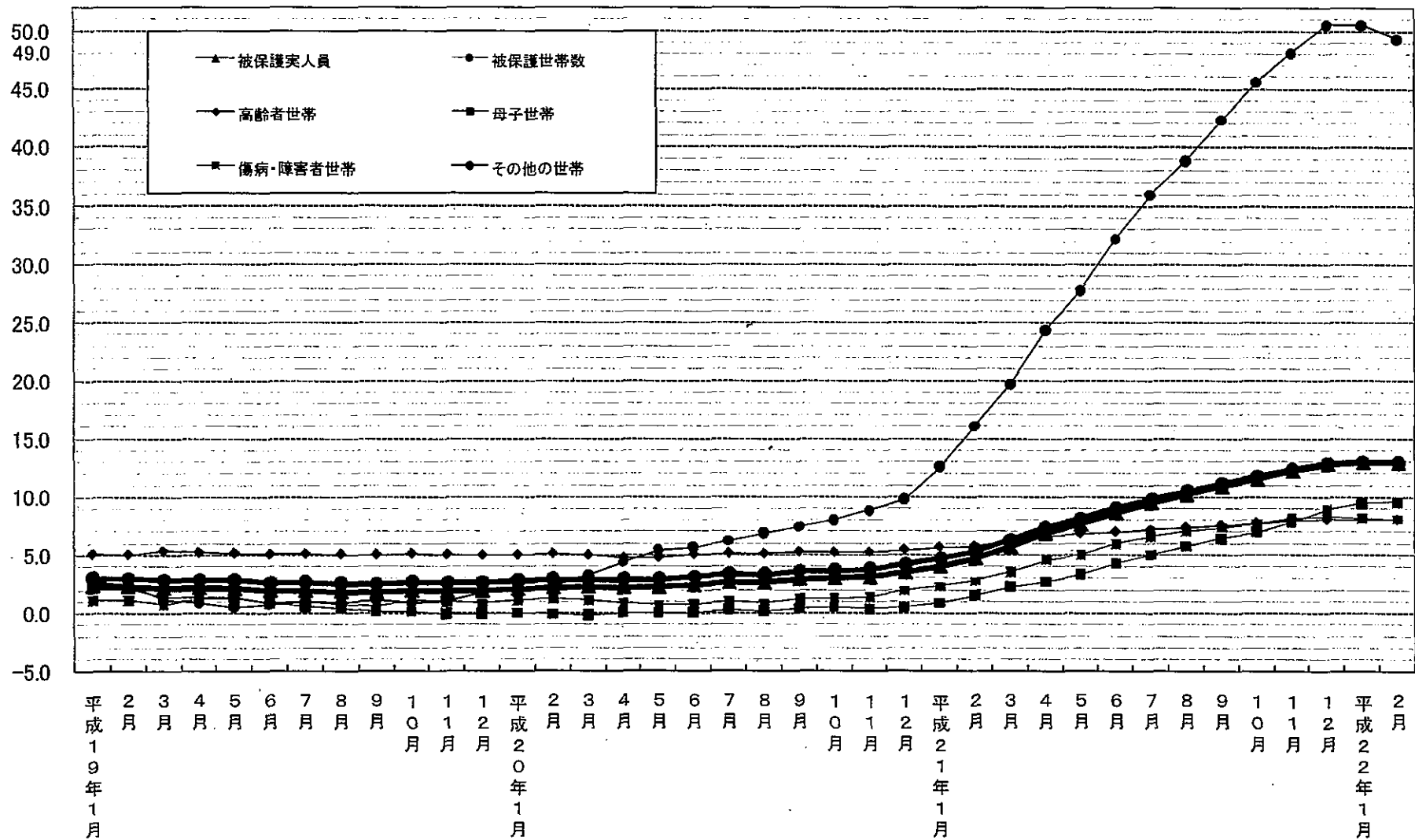
被保護人員の対前年同月比(%)



資料: 福祉行政報告例(平成21年4月以降は速報値)、労働力調査(総務省)

# 被保護実人員、世帯類型別被保護世帯数の対前年同月伸び率の推移

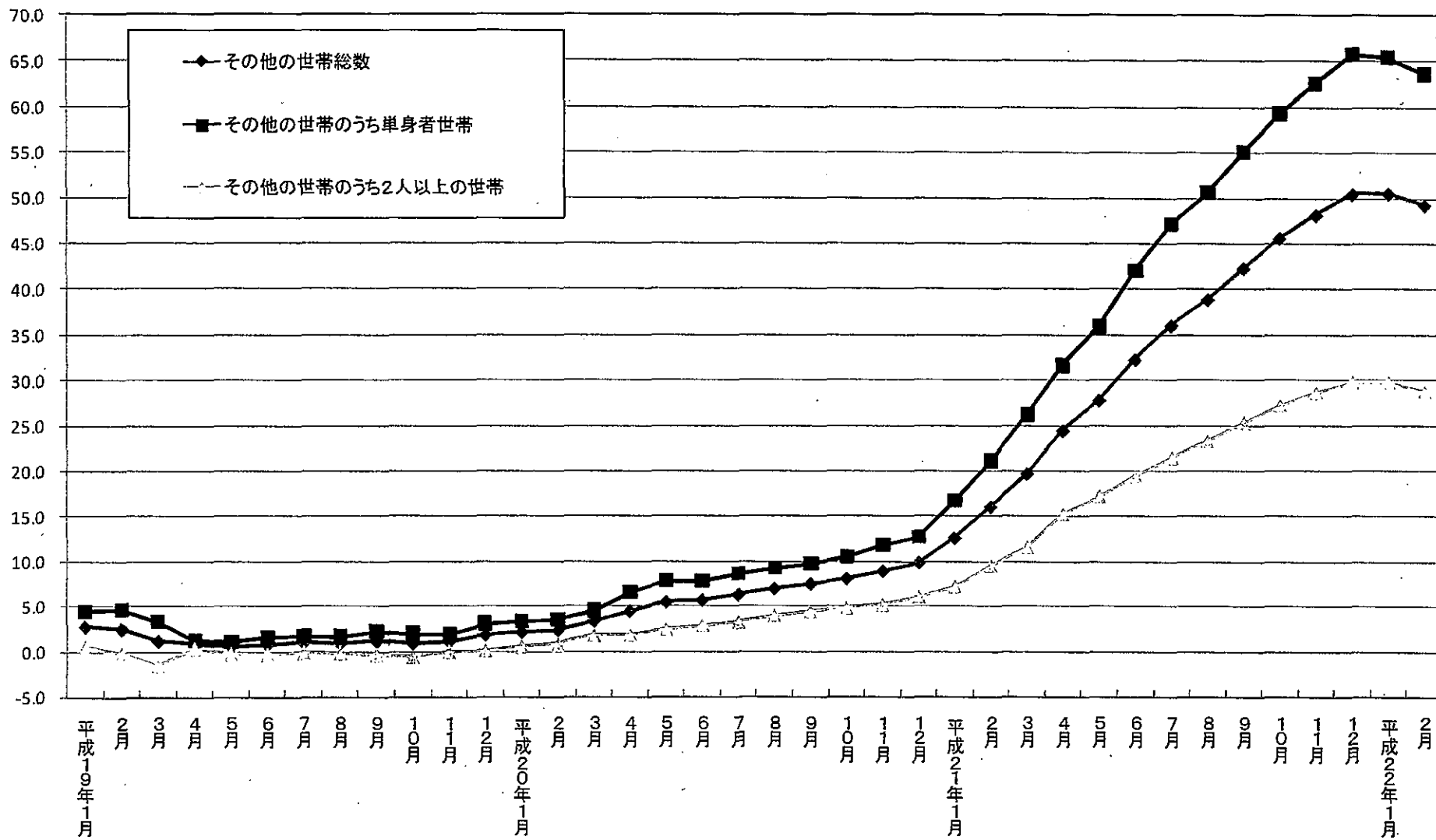
対前年同月  
伸び率(%)



資料: 福祉行政報告例(平成21年4月以降は速報値)

### 世帯人員別その他の世帯の対前年同月伸び率の推移

その他の世帯  
対前年同月比  
(%)



資料: 福祉行政報告例(平成21年4月以降は速報値)

# 都道府県別保護率の比較

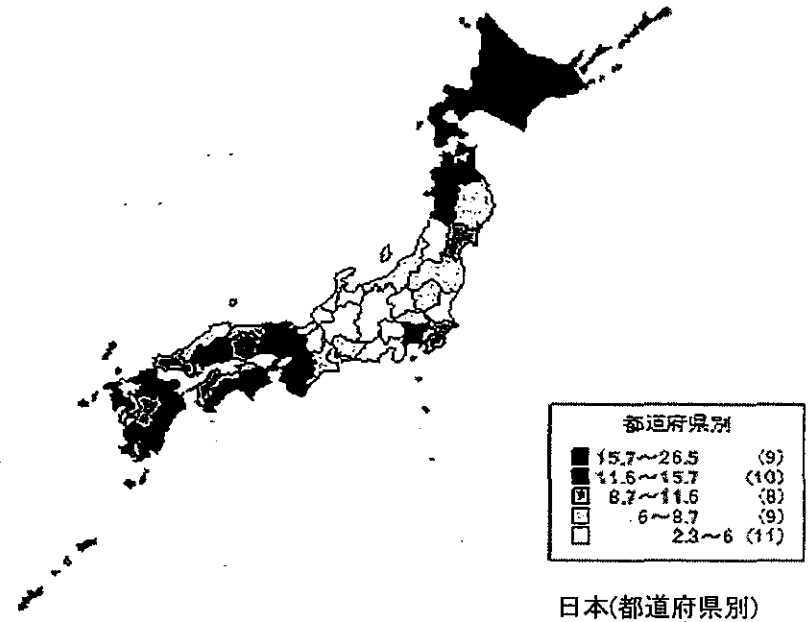
	7年度	20年度	7-20 伸び
	%	%	
全国	7.0	12.5	5.5
北海道	15.4	25.5	10.1
青森県	11.0	18.0	7.0
岩手県	5.2	8.7	3.5
宮城県	4.1	9.1	5.0
秋田県	7.0	11.6	4.6
山形県	3.4	4.5	1.1
福島県	4.0	7.5	3.5
茨城県	3.1	5.9	2.8
栃木県	3.1	7.1	4.0
群馬県	2.6	4.5	1.9
埼玉県	3.1	8.0	4.9
千葉県	3.2	8.7	5.5
東京都	8.1	16.2	8.1
神奈川県	5.7	12.4	6.7
新潟県	3.2	6.0	2.8
富山県	2.0	2.4	0.4
石川県	2.7	4.7	2.0
福井県	2.1	3.0	0.9
山梨県	2.2	4.3	2.1
長野県	2.3	3.5	1.2
岐阜県	2.0	3.4	1.4
静岡県	2.2	4.7	2.5
愛知県	3.4	6.3	2.9

資料:福祉行政報告例

注:指定都市・中核市は都道府県に含む

	7年度	20年度	7-20 伸び
	%	%	
三重県	4.7	7.2	2.5
滋賀県	4.2	5.9	1.7
京都府	14.3	19.7	5.4
大阪府	11.4	28.5	15.1
兵庫県	7.9	14.7	6.8
奈良県	7.8	11.7	3.9
和歌山県	7.3	12.2	4.9
鳥取県	6.1	9.0	2.9
島根県	4.5	6.4	1.9
岡山県	6.9	10.0	3.1
広島県	6.3	12.5	6.2
山口県	7.8	10.2	2.4
徳島県	11.3	15.7	4.4
香川県	7.4	9.6	2.2
愛媛県	7.8	11.5	3.7
高知県	15.3	22.7	7.4
福岡県	16.4	19.6	3.2
佐賀県	5.8	7.4	1.6
長崎県	10.8	17.0	6.2
熊本県	7.5	9.6	2.1
大分県	9.4	13.7	4.3
宮崎県	8.5	11.7	3.2
鹿児島県	10.5	15.6	5.1
沖縄県	12.9	17.7	4.8

平成20年度





## 指定都市別保護率の比較

平成7年度	
	‰
京都市	21.0
大阪市	18.0
札幌市	17.0
北九州市	15.2
福岡市	15.1
神戸市	14.9
川崎市	9.0
横浜市	6.9
広島市	6.6
名古屋市	6.6
仙台市	5.2
千葉市	4.6

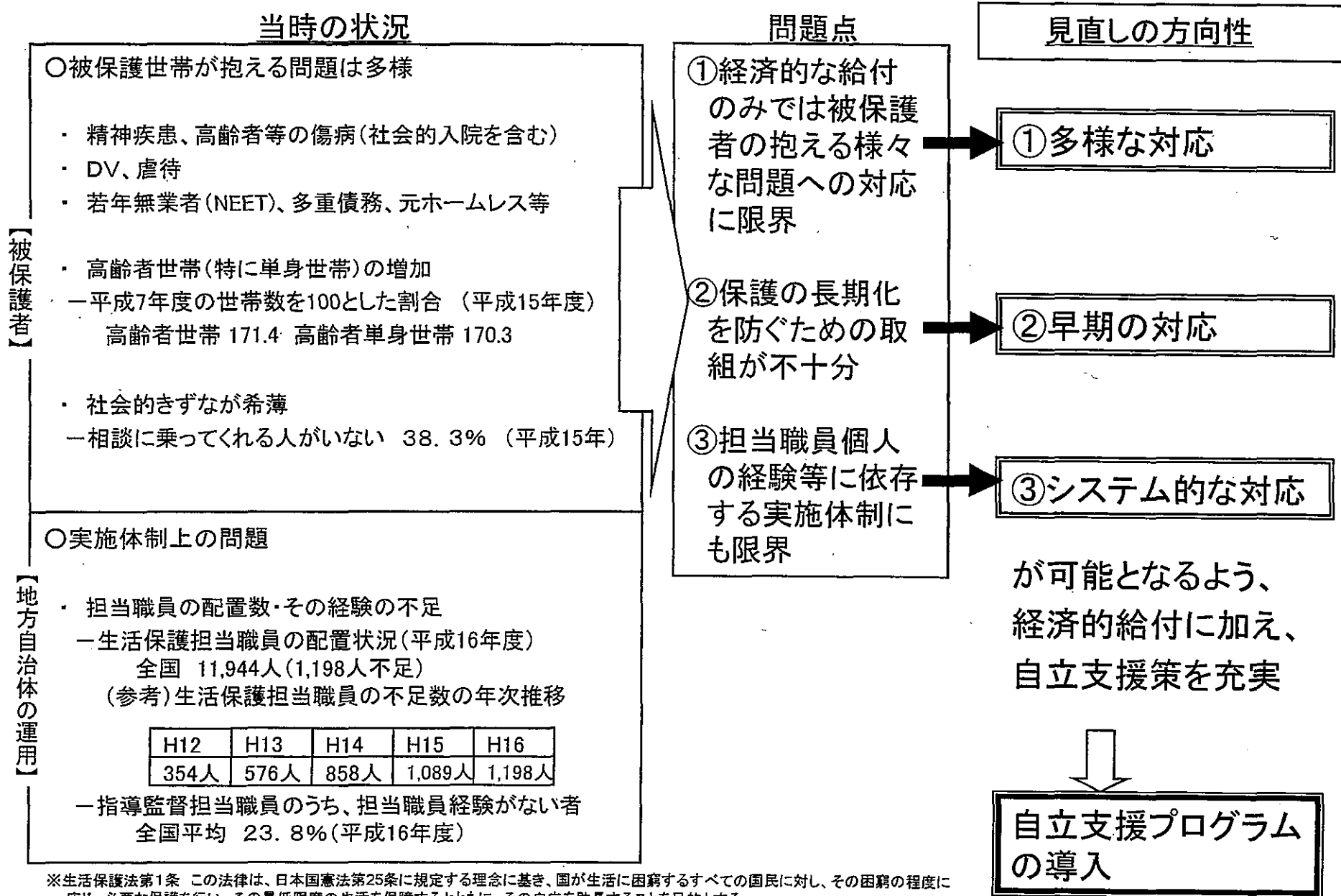
平成20年度	
	‰
大阪市	44.4
札幌市	28.9
京都市	27.0
神戸市	26.5
福岡市	19.9
川崎市	17.8
広島市	16.7
北九州市	15.6
横浜市	14.2
千葉市	13.6
名古屋市	13.1
仙台市	11.8

資料：福祉行政報告例

注)さいたま市、新潟市、浜松市及び堺市については、平成7年度は指定都市ではないため除外している。

## 2 自立支援の充実・強化

# ○ 自立支援プログラム導入(平成17年度)の背景



※生活保護法第1条 この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

## ○ 自立支援プログラムの基本方針

### 1 自立支援プログラムの策定

- ① 管内の被保護世帯全体の状況を把握
- ② 被保護者の状況や自立阻害要因を類型化し、それぞれの類型ごとに対応する自立支援の具体的な内容と手順を定めた個別の支援プログラムを策定
- ③ これに基づき個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施

### 2 自立の概念

- 経済自立… 就労による経済的自立  
(例) 稼働能力を有する者→就労に向けた具体的取組を支援し、就労を実現するプログラム
- 日常生活自立… 身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送ること  
(例) 精神障害者→長期入院を防止・解消し、居宅生活の復帰・維持を目指すプログラム
- 社会生活自立… 社会的なつながりを回復・維持し、地域社会の一員として充実した生活を送ること  
(例) 高齢者→傷病や閉じこもりを防止し、健康的な自立生活を維持するプログラム

### 3 実施体制の充実

- 他法他施策や関係機関(保健所、ハローワーク、精神保健福祉センター等)の積極的活用
- 民生委員、社会福祉協議会、社会福祉法人、民間事業者等への外部委託(アウトソーシング)の推進や非常勤職員の積極的活用
- セーフティネット支援対策等事業費補助金や生業扶助の積極的活用

### 4 自治体に対する財政的支援とこれまでの取組等

- セーフティネット支援対策等事業費補助金により自治体の取組(支援専門員等の配置、協力事業者への委託等)を支援。
- これまでの取組方針(例示)
  - 平成18年度：全自治体で自立支援プログラムを少なくとも1つ策定
  - 平成19年度：全自治体で就労支援に関するプログラムを策定
  - 平成20年度：全自治体で債務整理に関するプログラムを策定
  - 平成21年度：就労意欲の低い者に対する就労支援、子どもの健全育成に関する支援

### 5 その他自立支援にかかる費用及び支援員

- 各種自立支援プログラムを実施するために専門職員等(嘱託等)を配置したり、自立支援のためのサービスを整備する場合は、補助金により支援している(全額又は一部を国庫負担)。
- 専門職員等(嘱託等)は平成21年12月末現在、約1,000名(うち就労支援員は666名)
- 平成19年度の事業費は約21億円(うち就労支援員約15億円)
- 平成20年度の事業費は約26億円(うち就労支援員約17億円)
- 平成21年度の事業費は約30億円(うち就労支援員約18億円)

## ○ 生活保護受給者に対する就労支援

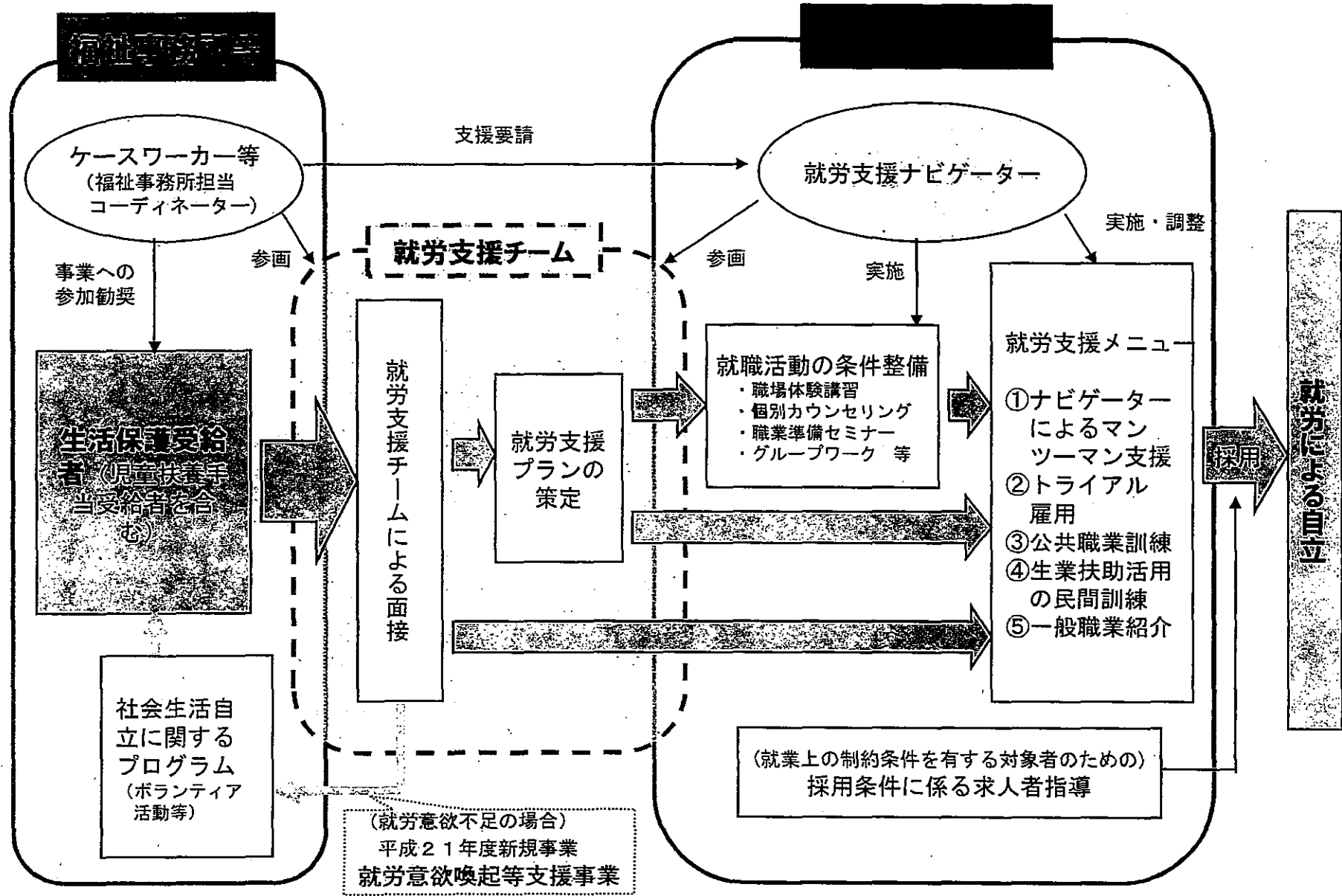
	対象者	事業内容	実績（平成20年度）	費用
① 生活保護受給者等就労支援事業（ハローワークとの連携事業）	就労能力を有し、就労意欲が高く、就労阻害要因がなく、早期に適切な就労支援を行うことにより、自立の可能性が見込める方	福祉事務所とハローワークが連携してチームを組み、就労支援プランの策定し、各種の就労支援メニューを実施する事業であり、全国で実施されている	支援対象者 : 10,160人 就職・増収件数 : 5,209人 就職率 : 51.3%	各種支援を実施するためのハローワークの予算を確保している
② 福祉事務所における就労支援員を活用した就労支援プログラム	就労能力・就労意欲は一定程度あるが、就労するにあたってサポートが必要な方	福祉事務所に配置された就労支援員が、ハローワークへの同行訪問、履歴書の書き方や面接の練習などを行い、就労を支援する事業（自治体の創意工夫により、様々な内容のプログラムが存在する）	支援対象者 : 34,052人 就職・増収者数 : 12,135人 就職率 : 35.6%	就労支援員の配置にかかる費用は、全額国庫補助の対象としている
③ 福祉事務所における②以外の就労支援プログラム	生活保護受給者等就労支援事業を活用できない方又は就労支援員を配置していない福祉事務所の被保護者など	福祉事務所が組織的に就労指導を行うためにプログラムを組み、就労支援に関する様々な支援を実施する（自治体の創意工夫により、様々な内容のプログラムが存在する）	支援対象者 : 20,944人 就職件数 : 5,055人 就職率 : 24.1%	事業実施のために専門職員等を雇う場合の費用は、全額国庫補助の対象としている

※ ①は全福祉事務所で実施、②又は③は全福祉事務所の98.1%で実施している。

※ ①～③以外にも、就労支援の前段階として就労意欲を喚起する事業を実施している。

※ ①～③の対象とならない、又は対象としない場合は、ケースワーカー等が就労指導やハローワークへの同行訪問を行うなどの一般的な就労支援を実施している。

○ ハローワークとの連携による生活保護受給者等就労支援事業（平成17年度～）



平成20年度予算実績額 約11億円

# ○ 就労支援員による就労支援の概要

就労意欲・能力は一定程度あるが、就労にあたってのサポートが必要な生活保護受給者に対し、福祉事務所に配置された就労支援員が就労支援を実施。

## 事業概要

### 対象者

- 就労意欲・能力は一定程度あるが、就労にあたってのサポートが必要な被保護者であって、支援を受けることに同意している者

### 支援者

- 自治体が配置する就労支援員 平成21年12月末現在 666人

### 就労支援員の経歴・資格

- ハローワークOB、民間企業人事担当者OB、キャリアカウンセラーなど、事業を適切に実施できる者

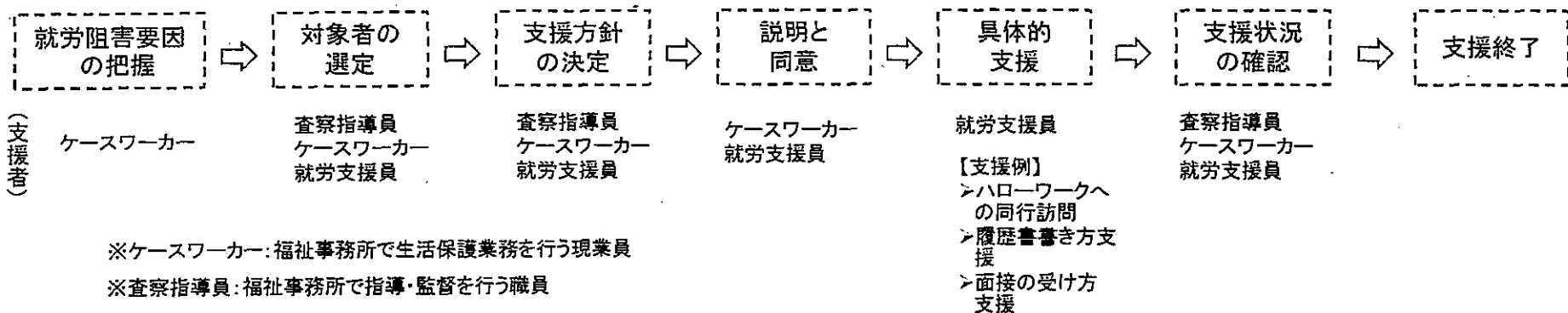
### 予算額

- 平成21年度第二次補正予算額 156億円 補助率(国10/10) 就労支援員を550名から3,050名へ増配置(予算上の積算)

### 費用対効果

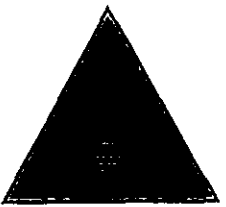
- 平成19年度の費用対効果は約3.6倍(人件費:約15億円、効果額(※):約53億円)
- 平成20年度の費用対効果は約2.9倍(人件費:約17億円、効果額(※):約46億円) ※ 保護変更及び保護廃止による保護費の減額相当額

## 事業の流れ(イメージ)



# ○ 就労意欲喚起等支援事業の実施について

平成21年度補正後予算 約16億円



生活能力・就労能力  
就労意欲



## 既存の就労支援メニュー

### 生活保護受給者等就労支援事業による就労支援

対象者：就労意欲が高い者・就労阻害要因がない者  
実績：支援対象者数10,160人 就職5,209人（平成20年度）

### 就労支援専門員を活用した福祉事務所の自立支援プログラムによる就労支援

対象者：就労意欲・就労能力を有する者  
実績：参加者34,052人 就職・増収12,135人（平成20年度）

## 就労意欲や生活能力・就労能力が低いなど就労に向けた課題を多く抱える者等を対象とした支援メニューの追加

①就労意欲や生活能力・就労能力が低い、就労経験がないなどの就労に向けた課題をより多く抱える被保護者

②就労意欲や生活能力・就労能力が特に低いなど個別性の高い支援が必要である被保護者、ハローワークの活用が困難な地域の被保護者、就労支援専門員が配置されていない福祉事務所の被保護者

①就労意欲喚起のためのカウンセリング、②生活能力向上のための訓練、③就労能力向上のための職業訓練、④職業紹介、⑤就職活動支援、⑥離職防止支援 など

民間職業紹介事業者、NPO法人等

既存のメニューへスムーズな移行



## ○ 子どもの健全育成支援事業の概要について

### (1)目的

子どものいる生活保護世帯の自立支援には、子どもの健全育成という観点から、日常生活自立支援、療育支援、教育支援など、福祉事務所が地域の社会資源等と連携しつつ幅広い支援をきめ細かく展開することが重要である、このため、専門相談員の配置や外部委託などにより、福祉事務所と地域の社会資源等が連携して自立支援に取り組むためのプログラムを策定・実施し、被保護世帯の子どもが健全に育成される環境を整備する。

### (2)対象者

主に高等学校等卒業前の子どものいる被保護世帯であって、以下のいずれかに該当するもの。

- ① 日常生活習慣が身につけていない子どもや親がいる世帯
- ② 子どもの進学に関して支援の必要な世帯
- ③ 引きこもり、不登校など子どもに関して何らかの課題を抱えている世帯

### (3)事業内容

以下の支援の全部又は一部を含む自立支援プログラム（子どもの健全育成プログラム）を策定し、支援を実施。

- ① 子どもやその親が日常生活習慣を身につけるための支援
- ② 子どもの進学に関する支援
- ③ 引きこもりや不登校の子どもに対応した支援
- ④ その他子どもの健全育成に関する支援

### (4)実施主体

都道府県及び市（特別区及び福祉事務所を設置する町村を含む。）

※支援の実施を特定非営利活動法人や社会福祉法人等に委託することも可

### (5)事業実施方法

専門員配置型：子どもの教育や児童福祉に関する専門知識を有する者を雇い上げ、専門相談員として配置し、支援を実施。  
委託型：子どもの教育等について専門的な経験・知識のある社会福祉法人やNPO法人へ委託して実施する。

### (6)予算額

平成21年度補正予算額(セーフティネット支援対策等事業費補助金)

21億円

補助率(国10/10)

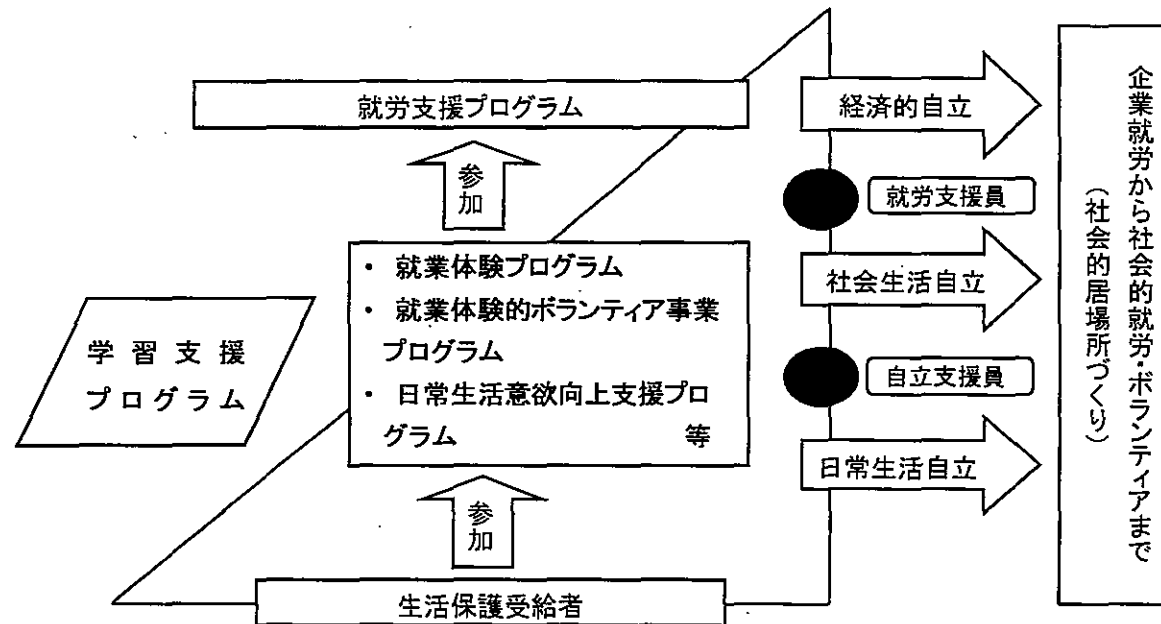
### 3 生活保護受給者の社会的な居場所 づくりと新しい公共に関する研究会

## ○ 生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会

生活保護受給者については、国として平成17年度に自立支援プログラムを導入し、各自治体においては、受給者の状況に応じて、①就労による経済的自立、②地域社会の一員として充実した生活を送る社会生活自立、③自分の健康・生活管理などを行う日常生活自立、を目指す取り組みを行ってきた。

しかし、依然雇用環境の改善が見られない中で本格的な企業就労が必ずしも進まない一方、社会から孤立した受給者や就労意欲等に乏しい受給者の社会的な居場所を確保し、社会生活自立や経済的自立に結びつける支援策の重要性が指摘されている。また、貧困の連鎖を防止するために、生活保護世帯の子どもに対する学習支援や居場所づくりも重要である。これらは、長妻厚生労働大臣が所信表明演説で提唱した「ポジティブ・ウェルフェア」を生活保護の現場で具現化するものでもある。

これらの充実には、福祉事務所等行政のみの対応には限界があり、社会活動に取り組む「新しい公共」と言われる企業、NPO、市民等の協力が不可欠である。このため、本研究会では、生活保護受給者の社会的な居場所づくりに取り組む企業、NPO、市民等と行政との協同に関し、先進的事例を紹介するとともに、各自治体の取り組みを促す方策への提言をとりまとめる。



委員名簿

(敬称略/五十音順)

NPO法人 自立生活サポートセンター・もやい理事長	稲葉 剛
新宿区福祉部生活福祉課長	井下 典男
首都大学東京都市教養学部教授	岡部 卓
釧路市福祉部生活福祉事務所生活支援主幹	榎部 武俊
東京労働局職業安定部職業対策課課長補佐	小林 博志
有限会社 ビッグイシュー日本 東京事務所販売サポート担当	佐藤 えり子
明治学院大学社会学部教授	新保 美香
NPO法人 自立支援センターふるさとの会理事(日本精神保健福祉士協会)	瀧脇 憲
NPO法人 文化学習協同ネットワーク若者自立支援事業統括責任者	藤井 智
NPO法人 リロード代表	武藤 啓司
NPO法人情報センターISIS大阪代表・NPO法人名古屋オレンジの会代表	山田 孝明
社会福祉法人 天竜厚生会高齢者支援事業部長(日本社会福祉士会)	山村 睦

- 自治体による自立支援・就労支援の現状分析
- 国が支援している「就労意欲喚起等事業」や「子どもの健全育成支援事業」の現状分析
- 自治体やNPO等による先進事例スタディ
- 環境整備のための提言

(提言例)

- ・行政と協同できるNPO等のリスト作り
- ・NPO等への支援策
- ・就労支援員・自立支援員の確保支援
- ・社会的居場所づくりのノウハウの蓄積
- ・事業の評価・検証手法の確立

## 4 無料低額宿泊施設等への対応

## 無料低額宿泊施設等に対する対応について

### 当面の対応

- 法的位置付けのない施設及び無料低額宿泊施設の調査結果の公表(平成21年10月)
- 調査結果を踏まえ、自治体に対し、改善指導する通知の発出  
(平成21年10月20日社援保発1020第1号保護課長通知)
  - ①訪問調査の徹底及び劣悪な居住環境にある場合などの転居支援、②防火安全体制の確認の協力、③未届施設に対する届出等の要請及び関係部局との連携、④生活保護費の適正な交付、⑤無料低額宿泊施設の収支状況の公開について

地方自治体に対し、改善指導の状況をフォローアップ (平成21年11月～12月)

### 今後のさらなる対応の検討

#### 1 法規制の是非も含めた無料低額宿泊施設等に関するさらなる見直し

省内検討チームを設置(平成21年10月)し、元入居者、支援者、事業者、及び地方自治体の方々など関係者の意見を聴取し、多角的に検討。  
→ 対応可能なものから随時速やかに実施

#### 2 必要な予算の確保

- ・ 優良な無料低額宿泊施設に対する(財政支援)
- ・ 専門職員による無料低額宿泊施設に対する巡回相談・指導

平成22年度予算に計上。

平成21年度第二次補正予算に計上。

#### 3 その他(生活保護の運用改善)

関係通知の改正(劣悪な施設から適切な法定施設へ転居する際に必要な敷金等の支給要件の拡大等を予定)

※ 平成22年度より「貧困問題と貧困ビジネスを考える民主党議員の会」により、新たな法規制について検討中。

## 5 漏給防止・濫給防止対策の推進

## 生活保護の適正実施のための取組について

- 保護を必要としている者に対して、適切に保護を実施(漏給防止)し、保護をすべきでない者に対しては保護をしない(濫給防止)ことが重要。
- 行政刷新会議の指摘等も踏まえ、平成22年度予算等において以下の取組を実施

### 漏給防止策

- ・ 保護の相談における適切な窓口対応等【平成20年4月、平成21年3月に通知発出】  
→申請権の尊重、住まいのない方に対する現在地保護の徹底について指導
- ・ 「辞退届」に基づく保護の廃止の適切な取扱い【平成20年4月に通知発出】  
→本人の任意かつ真摯な意思に基づかない「辞退届」を強要しないよう指導
- ・ 国、都道府県及び指定都市が福祉事務所に対して行う事務監査において、上記を踏まえた指導監査を実施

### 濫給防止策

- ・ 資産等(貯金、年金受給権、所得等)調査に関する関係機関(金融機関、社会保険事務所、自治体の税務部局等)との連携
  - ・ 暴力団員に対する生活保護の適正化
- (行政刷新会議での指摘等を踏まえ、平成22年度予算等において実施)
- ・ 医療扶助のレセプト点検の強化(福祉事務所における外部委託の推進)
  - ・ 劣悪な無料低額宿泊施設等の入居者に対する住宅扶助費の適正化
  - ・ 生活保護受給者の就労促進(福祉事務所に配置する就労支援員の増)



# 医療扶助における他法他施策の優先適用の徹底について

## 1. 基本的考え方

生活保護法の決定実施にあたっては、「補足性の原理」により、他法他施策の優先が前提。

## 2. 現在の事務の実施状況

会計検査院の实地検査により、いくつかの実施機関において、他法他施策、特に障害者自立支援法に基づく自立支援医療(更生医療)との関係について、自立支援給付を適用すべきなのにできていない事例が見受けられた。

## 3. 今後の対応

- 被保護者の病名確認を的確に行い、適用可能性がある者に対しては、遅滞なく適用に向けた申請指導を行うとともに、申請結果について本人からの聴取、障害担当課からの結果通知等により適切に把握するよう管内実施機関に対し指導を徹底されたい。
- 現在は自立支援医療適用の医療を受けていない継続ケースについても、身体障害者手帳を有している方等のレセプトは重点的に点検調査を実施されたい。
- 平成22年度から新たに地方厚生局の生活保護監査官により、都道府県・指定都市・中核市本庁に対して、生活保護の医療扶助にかかる施行事務監査を実施する。

平成22年度の地方厚生局監査事項は、会計検査院の指摘を踏まえ、自立支援医療制度の適用状況に着目した監査を実施する予定。

## 生活保護法による医療扶助の診療報酬明細書等の 点検の徹底及び緊急調査の実施について

### 【背景】

- 先般、大阪市の生活保護受給者が、うつ病等の病気を装って、医療機関から向精神薬を大量に入手して転売しているとの報道があった。
- 生活保護の不正受給は、生活保護制度に対する国民の信頼を揺るがす問題であり、厳正な対応が必要である。
- 今回の事案と同様のケースが他の自治体でも発生していないかを把握するため、全自治体に通知を発出するとともに、緊急サンプル調査を実施することとした。

### 【対応】

- 今回の事案を踏まえ、同一月における重複受診等の結果、向精神薬が過剰に処方されているケースがないか点検実施を依頼。
- 点検の結果、不適切な受療行動を把握した場合には、主治医・囑託医と連携の上、受給者に対する改善指導を依頼。
- 他地域における類似事案がないか把握するために、向精神薬を処方されている生活保護受給者が重複受診していないかについて、緊急サンプル調査を実施するとともに、不適切な受療行動があった場合にはその後の改善状況について厚生労働省に報告※。

※ サンプル調査については平成22年5月末日までに、改善状況については平成22年7月末日までにそれぞれ厚生労働省に報告いただくよう依頼。

## 通院移送費の適正化について

- 医療扶助の通院移送費については、平成20年度に、それまで「移送費に必要な最小限度の額」としかなかった給付基準について、給付範囲及び給付手続きを明確化した。

### 平成21年度改正の趣旨

- ・ 平成20年度の改正は「移送に必要な最小限度の額」というこれまでの基準を変更するものではなく、もとより、被保護者の方が必要な医療を受けられなくなることがあってはならず、必要な交通費は支給されるべきであるという趣旨を周知してきたところであった。
- ・ しかし、その後、一部自治体において本来通知で示した一定の手順に従い、個々の事案ごとにその内容を審査した上で、移送の給付決定を行うべきところ、画一的な取扱いによって、認められるべき必要な交通費が支給されない事案等が見受けられたこと等を踏まえ、改めて局長通知を改正し、給付範囲及び給付手続き等の徹底を図る。

### 改正のポイント

- ① 実施機関における個々の事案ごとに内容の審査が行われるよう、画一的な取扱いと誤解を与える文言について以下の改正を行う。
  - ・ 給付の範囲について、国民健康保険の例による「一般的給付」と同例によらない「例外的給付」という給付範囲の文言については、区分せずに並列列挙する。
  - ・ 「身体障害等」「へき地等」と例示していた文言について削除
  - ・ 「交通費の負担が高額になる場合」という表現の削除
- ② 支給決定に当たっては、同一の病態にある当該地域の他の患者との均衡を失しないようにする。
- ③ 要保護者に対して文書により、事前申請等給付手続きの周知を図る。