

生活保護に関する実態調査  
結果に基づく勧告

平成26年8月

総務省



## 前書き

生活保護の被保護者数は、平成 23 年 7 月に現行制度下で過去最高となった。それ以降も増加傾向にあり、平成 24 年 11 月には約 215 万人となっている。この要因は、失業等により、稼働年齢層と考えられる世帯の受給が平成 14 年度は約 7 万世帯のところ、24 年度は約 28 万世帯に急増していることや、就労による経済的自立が容易でない高齢者世帯の受給が 14 年度は約 40 万世帯のところ、24 年度は約 68 万世帯に増加していること等にあるとされている。また、生活保護費の総額も近年増加の一途をたどり、平成 24 年度には約 3.6 兆円に達しており、医療扶助がその半数（約 1.7 兆円、47%）を占めるものとなっている。さらに、近年、不正受給も増加傾向にあり、平成 23 年度においては約 3.6 万件、総額約 173 億円（22 年度：約 2.5 万件、総額約 129 億円）となっている。

生活保護は、都道府県・市又は福祉事務所を設置する町村の福祉事務所において実施され、福祉事務所では、被保護世帯に対して担当の現業員を配置しているが、被保護者の急増により、社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）で定められている「市部：被保護世帯 80 世帯ごとに 1 人」等の基準と乖離する実態となっている（平成 24 年度の全国平均で被保護世帯 93 世帯ごとに 1 人）。

また、被保護者に対する就労・自立支援についても、現業員等による就労支援や就労指導のほか、福祉事務所と公共職業安定所の連携強化等の取組が行われているが、近年の被保護者の急増等の状況にあって、自立を助長する仕組みが必ずしも十分に機能しているとは言い難い状況にあるとされている。

さらに、被保護世帯の世帯主の約 25%が過去に被保護世帯で育ったとされる中、「貧困の連鎖」の防止策の必要性も指摘されている。

一方、医療扶助については、後発医薬品の使用促進や電子レセプトシステムを活用したレセプト点検の強化等の取組が行われているが、一部には医療機関への受診などにおいて不適切な受給もあるとの指摘がなされている。

この調査は、以上のような状況を踏まえ、生活保護の実態を明らかにし、生活保護を要する者への適正な保護、被保護者に対する就労・自立支援等の効果的な実施を図る観点から、生活保護の現状・動向、生活保護行政の実態等について調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。



## 目 次

1	生活保護制度の概要	1
2	生活保護の現状及び動向	
(1)	生活保護に関する主要指標とその動き	5
(2)	生活保護行政の執行体制の整備状況	10
(3)	生活保護行政の現場の意識	13
3	生活保護行政の執行状況	
(1)	就労支援事業等における適切な効果の検証及び事業等の見直し	15
(2)	保護申請処理の迅速かつ的確な実施	24
(3)	不正受給事案等の処理の迅速化	29
(4)	定期訪問の適正化	34
(5)	扶養義務者からの費用徴収等の実行性の確保	39
(6)	医療扶助受給者における短期頻回転院への対処	43
(7)	検診命令の適切かつ効果的な実施	48
(8)	貧困の連鎖対策に関する事業の適切な効果の検証及び見直し	50

## 〈用語の説明〉

本勧告における次の用語の定義は、それぞれ右のとおりである。

- (1) 被保護世帯 生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号）に基づく保護を受けている世帯
- (2) 高齢者世帯 男女とも 65 歳以上の者のみで構成されている世帯か、これらに 18 歳未満の未婚の者が加わった世帯をいう（被保護者全国一斉調査（注）結果を使用している場合は、平成 16 年度までは、男 65 歳以上、女 60 歳以上の者のみで構成されている世帯若しくは、これらに 18 歳未満の者が加わった世帯）。
- (3) 母子世帯 死別、離別、生死不明、未婚等により、現に配偶者がいない 65 歳未満の女子と 18 歳未満のその子（養子を含む。）のみで構成されている世帯をいう（被保護者全国一世調査結果を使用している場合は、平成 16 年度までは、現に配偶者がいない（死別、離別、生死不明及び未婚等による。）18 歳から 60 歳未満の女子と 18 歳未満のその子（養子を含む。）のみで構成されている世帯）。
- (4) 障害者世帯 世帯主が障害者加算を受けているか、身体障害、知的障害等の心身上の障害のため働けない者である障害者世帯をいう。
- (5) 傷病者世帯 世帯主が入院しているか在宅患者加算を受けている世帯、又は世帯主が傷病のため働けない者である傷病者世帯をいう。
- (6) 障害傷病者世帯 世帯主が障害者加算を受けているか、身体障害、知的障害等の心身上の障害のため働けない者である世帯並びに世帯主が入院（介護老人保健施設入所を含む。）しているか、在宅患者加算を受けている世帯若しくは世帯主が傷病のため働けない者である世帯をいう。
- (7) その他の世帯 上記(2)から(6)のいずれにも該当しない世帯をいう。
- (8) 保護率 「被保護実人員（1 か月平均）」÷「各年 10 月 1 日現在総務省推計人口（総人口）」×1000 で算出したもの（単位：‰（パーミル））。

(注) 「被保護者全国一斉調査」は、厚生労働省が、生活保護法による保護を受けている世帯及び保護を受けていた世帯の保護の受給状況を把握し、生活保護制度及び厚生労働行政の企画運営に必要な基礎資料を得るために行う調査である。なお、本調査は、平成 24 年度より、同省が別途行う「福祉行政報告例」のうち生活保護関係と統合され、新たに「被保護者調査」と名称変更の上、実施されている。

## 1 生活保護制度の概要

### (1) 保護の概要

現行の生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号）は、日本国憲法第 25 条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮する全ての国民に対し、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している（同法第 1 条）。

生活保護法による保護は、世帯を単位として行われ（同法第 10 条）、世帯員全員が、その利用し得る資産（預貯金、土地・家屋等）、能力（稼働能力等）その他あらゆるもの（年金、各種手当等）を、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われるもの（同法第 4 条第 1 項）とされ、急迫した事由がある場合に、必要な保護を妨げるものではない（同条第 3 項）とされている。また、民法（明治 29 年法律第 89 号）に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、全て生活保護法による保護に優先して行われるものとされている（同法第 4 条第 2 項）。

こうした保護の水準については、厚生労働大臣が定める基準（「生活保護法による保護の基準」（昭和 38 年 4 月 1 日付け厚生省告示第 158 号。以下「保護基準」という。)) により測定した要保護者（現に保護を受けているとしないにもかかわらず、保護を必要とする状態にある者）の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行われるものとされている（生活保護法第 8 条第 1 項）。

### (2) 保護費の支給と保護の種類

保護の実施に要する費用（以下「保護費」という。）は、保護の実施対象とした者に対し、保護基準で計算される最低生活費と当該者の収入を比較して、収入が最低生活費に満たない場合におけるその差額とされ、金銭給付又は現物給付されるものとなっている（生活保護法第 31 条）。

また、保護の種類は、i) 生活扶助、ii) 教育扶助、iii) 住宅扶助、iv) 医療扶助、v) 介護扶助、vi) 出産扶助、vii) 生業扶助、viii) 葬祭扶助の 8 種類とされ、各扶助は、要保護者の必要に応じ、単独で又は複数の扶助を合わせて行われるものとされている（生活保護法第 11 条）。

### (3) 生活保護に係る事務の実施主体

保護の決定及び実施は、都道府県知事、市長及び社会福祉法(昭和26年法律第45号)に規定する福祉に関する事務所(以下「福祉事務所」という。)を管理する町村長(以下、これらを合わせて「保護の実施機関」という。)が行わなければならないとされており(生活保護法第19条第1項)、また、生活保護に係る事務の全部又は一部は、保護の実施機関の管理に属する行政庁(福祉事務所)に委任することができる(同条第4項)。

福祉事務所(注)については、社会福祉法に基づき、都道府県及び市(特別区を含む。以下同じ。)が条例で設置しなければならない(同法第14条第1項)、町村も条例で設置することができる(同条第3項)。

(注) 全国の福祉事務所は1,251か所であり、設置主体別の内訳は、都道府県設置が210か所、市設置が999か所、町村設置が42か所となっている(平成25年4月1日現在)。

また、保護の実施に関しては、生活保護法において第一号法定受託事務とされ(同法第84条の4)、

- i) 厚生労働大臣は都道府県知事及び市長に対し、監査指導(同法第23条)、技術的助言・勧告・是正の指示(地方自治法(昭和22年法律第67号)第245条の4及び第245条の7)等を行う、
  - ii) 都道府県知事は市長に対し、監査指導(生活保護法第23条)、技術的助言・勧告・是正の指示(地方自治法第245条の4及び第245条の7)等を行う、
  - iii) 民生委員は、市町村長、福祉事務所所長又は社会福祉主事の事務の執行に協力する(生活保護法第22条)
- こととされている。

### (4) 生活保護法施行事務等の流れ

保護開始から保護廃止までの生活保護法施行事務等の主な流れは、次のとおりである。

- ① 保護を受けようとする要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族は、保護の実施機関に対し、保護の開始の申請を行う(生活保護法第7条)。



- ② 保護の実施機関は保護の開始の申請を受けた時は、保護の要否、種類、程度及び方法（以下「保護の要否等」という。）を決定し、申請者に対し書面通知を行う（同法第24条第1項）。この際、保護の実施機関は保護の決定又は実施のため必要があるときは、i) 要保護者の資産状況、健康状態等を調査するために、要保護者の居住の場所に立ち入りこれらの事項を調査し、又は当該要保護者に対して、医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨を命ずること（同法第28条第1項。以下「検診命令」という。）、ii) 要保護者又はその扶養義務者の資産、収入の状況につき、官公署に調査を囑託し、又は銀行、信託会社、要保護者、その扶養義務者の雇い主その他の関係人に、報告を求めることができる（同法第29条）。
- ③ 保護の受給中、被保護者（現に保護を受けている者）は、収入、支出その他生計の状況について変動があったときはすみやかに保護の実施機関等にその旨を届け出なければならない（同法第61条）。
- ④ 保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示（以下「指導指示」という。）をすることができる（同法第27条第1項）。また、保護の実施機関は、要保護者から求めがあったときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をすることができる（同法第27条の2）。

なお、この要保護者への助言事務は、第一号法定受託事務ではなく、自治事務とされている（同法第84条の4及び別表）。

- ⑤ 保護の実施機関は、被保護者が保護を必要としなくなったときは、すみやかに、保護の停止又は廃止を決定し、被保護者に書面通知する（同法第26条）。また、指導指示に違反した場合も保護の停止や廃止をすることができるが（同法第62条第3項）、この場合は、あらかじめ当該被保護者に対して弁明の機会を与えなければならない（同法第62条第4項）。

#### (5) 生活保護法改正の概要

生活保護法に基づく制度（以下「生活保護制度」という。）については、

昭和 25 年の旧生活保護法の全文改定により現在の制度となって以来 60 年以上の間、抜本的な見直しが行われておらず、i) 生活保護受給世帯が過去最高を更新し、その後も増加傾向にあること、ii) 高齢者世帯とともに失業等による生活困窮世帯（その他の世帯）の割合も増加していること、iii) 医療扶助が生活保護費の約半分を占めていること、iv) 一部の限られた事案であるが、不正受給事件が依然として起きていることなど、様々な課題が指摘されている。

こうした課題に対応するため、厚生労働省に置かれた社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会が取りまとめた報告書（平成 25 年 1 月 25 日）等を踏まえ、生活保護法の一部を改正する法律案が平成 25 年 10 月に第 185 回国会に提出され、同年 12 月 6 日に成立したところである（注）。この改正においては、支援を必要とする人に確実に保護を行うという生活保護制度の基本的な考え方は維持しつつ、i) 就労による自立の促進、ii) 健康・生活面等に着目した支援、iii) 不正受給対策の強化、iv) 医療扶助の適正化などに資する内容を中心に必要な規定の整備が行われた。

（注） 同法は、平成 26 年 7 月 1 日施行で、一部は同年 1 月 1 日、27 年 4 月 1 日施行。

## 2 生活保護の現状及び動向

### (1) 生活保護に関する主要指標とその動き

#### 【保護費、被保護世帯数等】

##### ア 保護費

保護費は、平成 24 年度で約 3.6 兆円と 14 年度（約 2.2 兆円）の 1.6 倍以上に増加している。これを扶助費別にみると、保護費全体の約半分が医療扶助費となっており、生活扶助費と住宅扶助費を合わせたこれら 3 扶助費で約 97%を占めている。

これら 3 扶助費の保護費全体に占める割合を平成 14 年度と 24 年度とで比較すると、医療扶助費が低下（14 年度 52.4%→24 年度 46.5%）し、住宅扶助費は増加（14 年度 11.4%→24 年度 15.7%）しており、生活扶助費は横ばい（14 年度 34.3%→24 年度 34.6%）となっている。

保護費が増加している要因の一つである被保護人員数については、平成 23 年度に約 202.5 万人と 14 年度（約 119.0 万人）の約 1.7 倍になっている。これを扶助別にみると、平成 23 年度では、生活扶助費の受給者が最大で 187 万人、次いで住宅扶助費の受給者が 174 万人となっている。

また、被保護人員 1 人当たりの保護費をみると、平成 23 年度では、医療扶助費が最大で約 99 万円、次いで生活扶助費が約 65 万円となっている。これを平成 14 年度から 23 年度までの間の推移でみると、医療扶助費と生活扶助費は減少（医療扶助費：14 年度約 116 万円→23 年度約 99 万円、生活扶助費：14 年度約 69 万円→23 年度約 65 万円）し、住宅扶助費は上昇（14 年度約 26 万円→23 年度約 31 万円）している。

##### イ 被保護世帯数

保護費の増加要因の一つである被保護世帯数の増加構造についてみると、次のような状況がみられた。

##### (ア) 全体傾向

被保護世帯数（1 か月平均。以下、本項目(ア)について同じ。）は、平成 23 年度 149.2 万世帯で 14 年度（約 87.0 万世帯）の約 1.7 倍に増加しており、世帯類型別にみると、「高齢者世帯」が最大で約 63.6

万世帯、次いで「障害者・傷病者世帯」が約 48.9 万世帯となっている。また、平成 14 年度から 23 年度までの間の被保護世帯数の推移を世帯類型別にみると、「その他の世帯」は、被保護世帯数が、14 年度の 7.2 万世帯から 23 年度の 25.4 万世帯と 3.5 倍以上に増加しており、特に、20 年のリーマン・ショック以降は、保護の開始世帯数が廃止世帯数を大きく上回り、21 年度には、保護の開始世帯数（9,082 世帯）が廃止世帯数（2,568 世帯）の約 3.5 倍にまで拡大している。平成 23 年度時点においては、その差は縮小しているが、リーマン・ショック以前の水準のいまだ 2 倍程度ある。

また、「高齢者世帯」については、約 1.6 倍に増加している。

#### (イ) 単身世帯数

被保護世帯における単身世帯数は、平成 23 年度で約 113.0 万世帯と全被保護世帯の 75.7% を占めており、これを世帯類型別（母子世帯を除く。）でみると、「高齢者世帯」が約 57.0 万世帯（89.6%）と最も多くなっている。

また、被保護世帯に占める単身世帯数の割合の推移を平成 14 年度から 23 年度までの間でみると、「その他の世帯」の増加率が最も高く、23 年度で 66.8% と 20 ポイント近く増加している。

#### (ウ) 就労世帯数

被保護世帯のうち就労者がいる世帯数の割合は、平成 23 年度では、全体で 13.5% となっており、世帯類型別にみると、「母子世帯」や「その他の世帯」が、それぞれ約 43.1%、約 29.7% と高い。

これを平成 14 年度から 23 年度までの間の推移でみると、「その他の世帯」は、23 年度までに約 16.0 ポイント減少し、特に 20 年のリーマン・ショック以降の減少が顕著なものとなっている。

また、「その他の世帯」（単身世帯）における就労者のいない世帯数の割合は、平成 23 年度で約 76.4% と、14 年度から 20 ポイント以上増加している。

#### (エ) 受給期間別世帯数

保護の受給期間別の被保護世帯数について平成 23 年度時点での受

給期間でみると、5年以上の世帯が全体の約半数に及んでいる。これについて、平成14年度から23年度までの間の推移をみると、受給期間5年以上15年未満の長期受給世帯が2倍以上に増加している。

また、平成23年度について、保護の受給期間別に、被保護世帯数の構成比と保護廃止世帯数の構成比を比較すると、受給期間が1年を超える階層では、被保護世帯数の構成比が保護廃止世帯数の構成比を上回り保護廃止に至る率が低下する傾向がみられる。

#### (オ) 級地別世帯数

保護費の支給水準は、市町村域単位で設定されている級地によって異なっており、市町村合併した場合における合併後の市町村の級地は、合併に加わった市町村のうち最も支給水準が高い級地に設定される。

このため、平成12年度の「生活保護級地区分表」（以下「区分表」という。）において級地ごとに記載されていた市町村域が、25年度の区分表において、どの級地に区分されているのかを便宜整理してみると、12年度の区分表にあった801市町村域が、25年度の区分表では、より高い級地に繰り上がっている。

これら級地ごとの管内人口・世帯数をみると、支給水準が最も高い「1級地の1」が最大となっており、これを平成14年度から24年度までの間の推移でみると、支給水準が最も低い「3級地の2」だけが減少している。

また、級地別被保護世帯数をみると、平成23年度では、約6割の被保護世帯が1級地に所在している。

保護費の支給水準が最も高い「1級地の1」における世帯類型別についてみると、平成23年度で、「高齢者世帯」が約26.2万世帯、全体の約43.8%と最も多く、これを14年度から23年度までの間の推移でみると、特に「その他の世帯」の増加が顕著で、14年度の約2.3万世帯から23年度は約4.7倍の約10.9万世帯に増加している。

#### ウ 外国人世帯

外国人登録者のうち生活保護の対象は、永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者、特別永住者及び認定難民とされている。

これらの在留資格を保有する外国人登録者数は、平成 24 年度で約 135.6 万人となっており、リーマン・ショックがあった 20 年度以降減少傾向にある。

他方、生活保護を受給する被保護外国人世帯数は、平成 23 年度で約 4.3 万世帯あり、14 年度から 23 年度までの間の推移をみると、逆に増加傾向にあり、特にリーマン・ショックがあった 20 年度以降その傾向が顕著になっている。

また、平成 23 年度の被保護外国人の保護率について、外務省が「人種差別撤廃条約」の政府報告の中で算定しているように、世帯主が外国人である生活保護世帯に属する人員数を全外国人登録者数で除して算出すると、その保護率は約 35.1%となるが、世帯主が外国人である生活保護世帯に属する人員数を生活保護対象の在留資格を保有する外国人登録者数で除して算定すると、その保護率は約 53.4%と、日本人も含めた被保護者全体の保護率 16.2%の約 3.3 倍の水準となる。

生活保護を受給する外国人の状況を国籍別にみると、世帯類型で最も多いのは、「韓国・朝鮮」の国籍保有者では「高齢者世帯」、「中国」の国籍保有者では「傷病者世帯」、「フィリピン」の国籍保有者では「母子世帯」、「ブラジル」の国籍保有者では「その他の世帯」であるなど、国籍によって特色がある。

## 【不正受給件数】

### エ 不正受給事案の発生状況

いわゆる「不正受給」とは、不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせることであり、生活保護法第 78 条が適用されたものをいう。

- ① 厚生労働省は、「生活保護法施行事務監査の実施結果報告について」（平成 12 年 10 月 25 日付け社援監第 19 号厚生省社会・援護局監査指導課長通知）において都道府県及び指定都市（以下「都道府県等」という。）から提出を求めている資料（以下、この資料を「監査実施結果報告書」という。）に基づき、不正受給に関する情報を集計・分析している。

その主な内容をみると、平成23年度は、不正受給件数が3万5,568件と14年度(8,204件)の約4.3倍に増加し、不正受給金額は、173億1,299万円と14年度(53億6,065万円)の約3.2倍に増加しており、不正受給1件当たりの不正受給金額については、約49万円と14年度(約65万円)と比べ減少している。

また、発見の契機については、「照会・調査」が最も多く、不正の内容については、「稼働収入の無申告」が最も多いものとなっている。

- ② また、今回、当省で、監査実施結果報告書、「被保護者調査」(平成23年度以前は「福祉行政報告例」又は「被保護者全国一斉調査」)及び「厚生労働省による都道府県・指定都市に対する生活保護法施行事務監査にかかる資料の提出について」(平成12年10月25日付け社援監第18号厚生省社会・援護局監査指導課長通知)に基づく生活保護法施行事務監査資料を基に、調査対象とした102福祉事務所について、不正受給に関する分析を行った結果、次のような状況がみられた。

#### (平成24年度不正受給事案の状況)

- i) 不正受給金額が30万円未満の不正受給事案が約6割を占めている。
- ii) 不正の内容が「稼働収入の無申告」、「稼働収入の過小申告」及び「各種年金及び福祉各法に基づく給付の無申告」の事案における発見の契機は、課税調査により発見されたものが多く、「重複受給」については、関係機関からの通報・照会により発見されたものが多い。
- iii) 世帯類型別の不正事案の発生率は、「母子世帯」が5.5%、「その他の世帯」が5.1%で、比較的就労阻害要因が少ない世帯での発生率が高い。

また、世帯主が就労指導の対象とならないとみられる「高齢者世帯」、「障害者世帯」、「傷病者世帯」でも、「稼働収入の無申告」による不正受給が一定割合(当該世帯類型に係る不正受給件数の2割から5割)で発生している。

- iv) 年齢階層別の不正受給事案の発生率をみると、20歳以上50歳未

満では3%程度、「80歳以上」が0.5%と年齢階層による一定の差がみられ、不正内容については、60歳未満の年齢層は「稼働収入の無申告」が半数以上を占め、60歳以上の年齢層については「各種年金及び福祉各法に基づく給付の無申告」が40%以上で最も多い。

v) 保護開始から不正受給期間の始期までの期間別の不正受給件数は、「1年未満」で発生する事案が全不正受給件数の約3割と最も多く、保護開始からの期間が長い程不正受給事案が少なくなっている。

また、この「1年未満」の事案のうち、約1割のものが保護開始時から不正受給の状態となっている。

## オ 意識調査結果

今回、102福祉事務所の現業員757人に対して、不正受給対策等について意識調査を実施した結果、現在実施されている不正受給対策が「十分ではない」と答えた者が6割以上であり、重複受給事案のチェックや世帯員や資産・収入の確認が十分できていないとの意見が聴かれた。

## (2) 生活保護行政の執行体制の整備状況

### ア 福祉事務所における体制の概要

福祉事務所には、社会福祉法第15条第1項等の規定に基づき、長及び少なくとも次の所員を置くこととされている。

- ① ②の業務の指導監督を行う所員（査察指導員）
- ② 要保護者の資産、環境等を調査し、保護等の必要性を判断し、本人に生活指導等を行う業務を行う所員（現業員）
- ③ 事務を行う所員

このうち、現業員の配置数については、同法第16条において、市が設置する福祉事務所にあつては、被保護世帯が240世帯以下である場合は3人で、80世帯増すごとにこれを1人加えるなどと、現業員の定数を条例で定めるに当たっての標準数が規定されている。

また、査察指導員と現業員は、同法第15条第6項において、社会福祉主事でなければならないとされている。社会福祉主事の任用資格については、同法第19条第1項において、大学等で厚生労働大臣が指定した



科目を修めた者（同項第1号）、養成機関等の課程を終了した者（同項第2号）、社会福祉士（同項第3号）、などが規定されている。このうち、第19条第1項第1号の規定に基づく任用資格については、厚生労働大臣が34科目を指定し、これらのうちの3科目の履修が必要とされているが、34科目の中には、民法、行政法、経済学、社会学等があり、これらのみの3科目の履修によっても社会福祉主事の任用資格は得られることとなっている。

なお、生活保護行政の実施体制については、平成25年11月12日の「生活保護法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」において、ケースワーカー、就労支援員などの増員を図る等により、適正な配置を確保するよう参議院厚生労働委員会から指摘がされている。

## イ 福祉事務所における体制整備の実態

### (7) 現業員等の配置状況

福祉事務所における現業員の実際の配置状況については、次のとおり、厚生労働省の調査結果においても、今回の当省による実態調査においても、配置数及び資格保有の両面で、社会福祉法に規定された標準数及び規制と乖離している実態がみられた。

#### ① 厚生労働省の調査結果（全国1,242福祉事務所）

平成21年度に厚生労働省が実施した「福祉事務所現況調査」においては、生活保護担当の現業員数が1万3,881人と配置標準数（1万5,560人）（注）に比べ約1,700人少なく、福祉事務所の約30%が同標準数を充足していない状況となっている。

また、同調査においては、生活保護担当の現業員のうち約26%の者が社会福祉主事の資格を未取得となっている。

#### ② 当省の実態調査結果（調査対象102福祉事務所）

平成24年度においては、生活保護担当の現業員数が法定標準数を満たしていない福祉事務所が67事務所あり、中には、現業員の配置数が同標準数の半数以下となっている福祉事務所も6事務所ある。

また、社会福祉主事の資格を未取得の査察指導員が配置されてい

る福祉事務所が 22 事務所、同資格を未取得の現業員が配置されている福祉事務所が 68 事務所あり、この中には、有資格者の査察指導員が一人もないものや、現業員の約 4 分の 3 が無資格者であるものもある。

なお、現業員充足率を無資格者のいる福祉事務所と無資格者のいない福祉事務所とで区分して算定したところどちらも約 80%で、資格要件を遵守している福祉事務所がとりわけ現業員の確保ができていないというような状況は認められない。

(注) 上記①の配置標準数は、被保護世帯に対して、群部の福祉事務所は 65 で除し、市部の福祉事務所は 80 で除して算定しており、上記②の法定標準数は、社会福祉法第 16 条の規定に則して算定している。これら①の配置標準数と②の法定標準数の算定結果は必ずしも一致しない。

#### (イ) 関係者の意識・意見

##### a 現業員の意識

今回、調査対象とした 102 福祉事務所の現業員 757 人に対して、福祉事務所の実施体制等について意識調査を実施した結果は、次のとおりであった。

- ① 現行の配置基準（法定標準数）について「世帯数では決まらない」とした者が 370 人（48.9%）であった。
- ② 社会福祉主事の資格を有していない者が現業員の業務を行うことが「困難だとは思わない」とする者が 607 人（80.2%）、「困難だとは思わない」とする者のうち、必要な知識、技能をどのように習得していくべきかとの質問に対し、「業務に従事する中で」と答えた者が 535 人（88.1%）であった。

##### b 福祉事務所等の幹部職員の意見

今回、調査対象とした各機関（都道府県、指定都市本庁及び福祉事務所）の幹部職員からは、現業員等に係る資格要件について、その必要性や改善点等に関し様々な意見が聴かれた。

#### ウ 厚生労働省の対応及び考え

厚生労働省は、現行の現業員数の標準数については、平成 11 年の社

会福祉法の改正（注）により、それまでの法定最低数を変更したものであり、地方公共団体がこれを標準として地域の実情に応じて配置をしている場合は、その配置数が標準数を下回っている場合でも違法ではないとしている。

また、社会福祉主事の資格を有しない者が現業員等の職務に従事している例が認められた場合には、通信教育等の手段で資格取得に努めるよう指導しているが、この資格要件については、福祉事務所を設置する地方公共団体がどういう人材を求めているのかということ踏まえ、その在り方について検討しているところであるとしている。

（注）地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成 11 年法律第 87 号）による改正を指す。

## エ 今後の課題

厚生労働省では、福祉事務所の組織及び活動の現況を把握するため「福祉事務所現況調査」を実施し、上記のとおり現業員の配置数が標準数に比べて少ない福祉事務所があることや現業員のうち社会福祉主事の資格を有していない者が存在することなどを把握している。同調査は、毎年度実施することとされているものの、調査結果を集計及び公表したのは、平成 21 年度のもものが直近となっている。

同省においては、今後、「福祉事務所現況調査」を実施し、その結果を分析するに際し、現業員等の標準数及び資格要件と実態との乖離による、福祉事務所の生活保護行政事務への影響について分析するとともに、生活保護行政の関係者の意見を収集し、その結果を踏まえ、福祉事務所における適切な執行体制の確保に向けた対処方針を明らかにしていくことが求められる。

### (3) 生活保護行政の現場の意識

今回、102 福祉事務所の現業員 757 人に対して、日々携わる生活保護行政の執行事務や所属する福祉事務所の実施体制等について意識調査を実施した結果は、次のとおりである。

① 業務負担に関しては、どの業務に負担が大きいかとの問いに対し、「被

保護世帯に対する訪問計画に基づく訪問調査」を挙げた者が 240 人 (31.7%) と最も多かった。また、就労支援対策、再保護対策、関係機関との連携、不正受給対策等に関し、現在の取組について十分だと思うかとの問いに対し、「そうとは思わない」とする者が多数みられた。

- ② 福祉事務所の体制に関しては、現行の現業員の配置数（標準数）について、世帯数で決まるものではないとする者や社会福祉主事の資格を有していなくても業務を行うことが困難だとは思わないとする者が多数みられた。

### 3 生活保護行政の執行状況

#### (1) 就労支援事業等における適切な効果の検証及び事業等の見直し

##### (就労支援の対象となる被保護世帯の動向)

世帯類型別の被保護世帯数の構成割合の内訳をみると、就労阻害要因が比較的少なく就労支援の対象の中心となると考えられる「その他の世帯」の構成割合は、平成 25 年 7 月時点で 10 年前（15 年度）と比べ約 2 倍の 18.3%と大きく増加している。

また、平成 14 年度から 23 年度までの間における保護開始世帯数と廃止世帯数の推移をみると、毎年、保護開始世帯数が廃止世帯数を上回り、純増の状況が続いている。これを世帯類型別にみると、「その他の世帯」については、平成 20 年のリーマン・ショックの翌年度に、保護開始世帯数が廃止世帯数を大きく上回り、その後、その差は小さくなってきているものの、「高齢者世帯」等他の世帯類型に比べ、純増数が顕著なものとなっている。

##### (就労支援の重要性)

こうした中、社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会が平成 25 年 1 月に取りまとめた報告書では、稼働可能な者については、保護開始直後から脱却後まで切れ目なく、どの段階でも就労等を通じて積極的に社会に参加し、自立することができるよう支援を行うことが必要であるため、稼働可能層の自立支援が、しっかり行われることが特に重要であるとされている。また、就労可能な者については、就労による保護からの早期脱却を図るため、集中的な就労支援を行うことが必要であるとされている。

##### (国の就労支援に関する取組)

厚生労働省は、都道府県、指定都市及び中核市に対し、「就労可能な被保護者の就労及び求職状況の把握について」（平成 14 年 3 月 29 日付け社援発第 0329024 号厚生労働省社会・援護局長通知。以下「就労及び就職状況把握通知」という。）を発出し、保護の実施機関に対し、福祉事務所において、就労可能な被保護者の稼働能力の活用状況等を把握するため、就労・求職状況管理台帳を整備することを求めている。また、「平成 17 年度における

自立支援プログラムの基本方針について」(平成17年3月31日付け社援発第0331003号厚生労働省社会・援護局長通知。以下「自立支援プログラム基本方針」という。)を発出し、福祉事務所が被保護世帯の自立を組織的に支援するための個別のプログラム(以下「自立支援プログラム」という。)を策定・実施し、これによる自立支援に積極的に取り組むことを求めている。なお、「自立支援プログラム導入のための手引(案)について」(平成17年3月31日付け厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡。以下「自立支援プログラム導入手引」という。)では、自立支援プログラムは、保護の実施機関が、管内の被保護世帯の実状や社会資源の状況を踏まえつつ、その自主性・独自性を生かして策定し、運用することが効果的であるとされている。

また、厚生労働省は、就労可能な被保護者に対する就労支援事業として、次の取組等を推進している。

- ① 「「福祉から就労」支援事業の実施について」(平成23年4月1日付け雇児発0401第20号・社援発0401第27号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長、社会・援護局長連名通知。以下「平成23年4月連名通知」という。)に基づき、福祉事務所と公共職業安定所(以下「安定所」という。)が連携して就労支援プランを策定し、各種就労支援メニューを実施する「福祉から就労」支援事業(以下「支援事業」という。)
- ② 「セーフティネット支援対策等事業の実施について」(平成17年3月31日付け社援発第0331021号厚生労働省社会・援護局長通知。以下「補助事業通知」という。)に基づき、福祉事務所に配置された就労支援員(専門職員)が、安定所への同行訪問、履歴書の書き方等の指導を行い、就労を支援する「就労支援員等を活用した就労支援プログラム」(以下「支援員活用プログラム」という。)

なお、平成24年度における支援事業及び支援員活用プログラム(以下、これらを合わせて「主要就労支援事業」という。)それぞれの予算執行額は、22.1億円(支援事業の支援対象のうち、生活保護に係る被保護者数で按分)、58.0億円となっている。

**(支援事業等に対する評価)**

これら支援事業等については、自立支援プログラム導入手引において、実施の状況、その効果等についての評価を随時及び定期的実施し、これに基づいて必要な見直し等を行うことにより、その充実を図るよう求めている。

また、厚生労働省は、支援事業の行政事業レビューを平成 25 年度に実施しており、「成果目標及び成果実績（アウトカム）」として、支援対象者数 7 万人以上、就職者数 3 万人以上を設定し、特に就職者数が重要であるとしている。さらに、支援事業を除く自立支援プログラムについては、平成 24 年度の政策評価の中で、被保護者を含む「生活困窮者に対し適切に福祉サービスを提供すること」という施策目標について実績評価を実施し、有効性の評価の測定指標として、i) 自立支援プログラムの策定数、ii) 自立支援プログラムの各年度の参加者数、iii) 自立支援プログラムにより就職・増収した者の数、iv) 住宅手当受給中に常用就職した者の割合及びv) 指導監査の実施率を用いている。

#### **(国による支援事業等の実態把握)**

厚生労働省は、平成 19 年度以降、被保護世帯に対する今後の国の支援対策の検討に当たり、現在実施されている就労支援施策等の効果等の分析に活用するため、都道府県、指定都市及び中核市を通じて、管内福祉事務所における就労支援等の状況について調査を実施している。当該調査の結果に基づき、厚生労働省は、就労支援の実績について全国ベースで取りまとめを行うとともに、就労支援の状況（世帯類型別、年齢別、最終学歴別）、支援開始から就労開始までの期間等について把握している。また、同省は、支援事業についても、全国ベースでの実績のほか、都道府県別の実績についても把握している。

#### **(生活福祉・就労支援協議会の設置)**

厚生労働省は、都道府県、指定都市、中核市及び都道府県労働局に対し、「生活福祉・就労支援協議会の設置について」（平成 22 年 2 月 19 日付け職発 0219 第 3 号・能発 0219 第 2 号・雇児発 0219 第 3 号・社援発 0219 第 4 号厚生労働省職業安定局長、職業能力開発局長、雇用均等・児童家庭局長、社会・援護局長連名通知）を発出し、保護の実施機関及び安定所に対し、

福祉事務所等の福祉部門及び安定所等の雇用部門の連携・協力を図るため、各都道府県及び地域（原則として一つの安定所の管轄区域）に生活福祉・就労支援協議会（以下「地域協議会」という。）を設置し、地域協議会において、関係機関の間で各支援施策・事業を通じた成果の確認と検証及び運用上の問題点・課題についての検討を行うよう求めている。

今回、調査対象とした102福祉事務所における主要就労支援事業の実施状況等について調査した結果、以下のとおり、主要就労支援事業による保護の廃止世帯数が限定的であり、また、その効果の検証及び見直しを的確に行うことが困難な状況がみられた。

#### ア 主要就労支援事業による保護廃止への効果

102福祉事務所のうち、平成20年度から24年度までの間の廃止理由別保護廃止世帯数を確認できた84事務所におけるその推移をみると、「働きによる収入の増加・取得」による保護廃止世帯数の保護廃止世帯総数に占める割合は、20年度9.5%から24年度14.2%と増加している。しかし、主要就労支援事業の効果は、こうした保護廃止の側面からみた場合には、次のとおり、限定的なものとなっていた。

① 平成24年度においては、101福祉事務所が支援事業又は支援員活用プログラムを実施している。主要就労支援事業により保護の廃止に至った者については、確認できた89事務所で計1,296人となっているが、これが「働きによる収入の増加・取得」による保護廃止世帯の総数（4,356世帯）に占める割合は29.8%となっている。

また、1,296人のうち810人については、就労・求職状況管理台帳を整備している福祉事務所の管内のものとなっているが、これらの福祉事務所の当該管理台帳に登載されている就労可能な被保護者の総数（2万8,354人）に占める割合は2.9%にとどまっている。

② 平成24年4月から9月までの間に保護を開始した「その他の世帯」に属する被保護者（830人）のうち、支援事業又は支援員活用プログラムへの参加が確認できた171人について、25年8月末現在の保護状況を見ると、



- i) 支援事業に参加した 33 人のうち、「働きによる収入の増加・取得」により保護の廃止に至った者は 7 人 (21.2%)、
- ii) 支援員活用プログラムに参加した 138 人のうち、「働きによる収入の増加・取得」により保護の廃止に至った者は 19 人 (13.8%) となっている。

## イ 主要就労支援事業の実施状況

102 福祉事務所における主要就労支援事業の実施状況をみると、次のとおり、その実施効果を検証する上で重要となる指標に関する把握や設定の水準が福祉事務所によって区々となっており、事業の効果検証及びその結果に基づく見直しを的確に行うことが困難な状況となっていた。

### (7) 事業の実施効果の検証指標

102 福祉事務所においては、次のとおり、主要就労支援事業の実施効果を検証する上で重要となる事業の対象者、参加者及び達成者の把握や設定の水準が事務所によって区々となっている。

#### ① 就労可能な被保護者の把握

主要就労支援事業の参加者の候補となり得る就労可能な被保護者（事業の対象者）について 102 福祉事務所における把握状況をみると、

- i) 管内の就労可能な被保護者数を整理していないものが 10 事務所、
  - ii) 就労可能な被保護者の把握に漏れがあるものが 8 事務所、
  - iii) 把握している就労可能な被保護者数が適切なものとは認められないものが 3 事務所
- ある。

#### ② 支援事業における参加者の選定

支援事業の参加者の選定基準については、平成 23 年 4 月連名通知において、i) 稼働能力を有する、ii) 就労意欲が一定程度ある、iii) 就労に当たって阻害要因がない、及びiv) 事業への参加に同意しているという 4 つの要件全てを満たした者について積極的に選定を行うこととされている。

他方、厚生労働省は、選定に当たっては、どのような対象者を重点的に支援するかなど、福祉事務所に一定の裁量があるとしている。

このため、102 福祉事務所においては、「就労意欲がある程度高く、稼働阻害要因がない比較的就労に結びつきそうな者」を選定するとするものがある一方、「就労意欲はあるものの求職活動に積極的でない者」を選定するとするものや「ある程度就労意欲のある者」を選定するとするものがあるなど、福祉事務所によって、参加者の選定が区々となっている。

### ③ 主要就労支援事業への参加者の規模

102 福祉事務所における主要就労支援事業の参加者について、当該事業の主な対象者と考えられる「その他の世帯」の世帯数を母数として、その割合（以下「参加率」という。）を算定すると、平成24 年度は、平均参加率が支援事業で 11.2%、支援員活用プログラムで 32.9%となっている。

また、これを福祉事務所ごとにみると、厚生労働省が支援事業の参加者の選定に当たっては福祉事務所に一定の裁量があるとしていること等により、参加者の選定内容が必ずしも同じではないこともあって、次のとおり、参加率は福祉事務所によって様々で、この中には、複数年度にわたり低調なものもある。

i) 支援事業の参加率について、平均参加率の 1.5 倍以上となる 17%以上のものが 29 事務所ある一方、平均参加率の半分の 5.5%未満のものが 25 事務所あり、このうち、2.5%未満のものも 10 事務所ある。

ii) 支援員活用プログラムの参加率について、平均参加率の 1.5 倍以上となる 50%以上のものが 21 事務所ある一方、平均参加率の半分の 16.5%未満のものが 16 事務所あり、このうち、8.0%未満のものも 8 事務所ある。

### ④ 主要就労支援事業の達成者の内容

主要就労支援事業における事業実施の効果の検証については、自立支援プログラム導入手引で検証方法や検証結果に基づく事務・事

業の見直し方法等具体的な内容は示されていない。また、「生活保護法施行事務監査の実施について」（平成12年10月25日付け社援第2393号厚生省社会・援護局長通知）の別紙である生活保護法施行事務監査事項（以下「監査事項」という。）の着眼点においても、主要就労支援事業に対する検証内容の適切性をチェックすることになっていない。

このため、平成24年度に支援事業又は支援員活用プログラムを実施した101福祉事務所が、事業実施の効果の検証指標とした達成者の定義についてみると、i) 就労・就職とするもの、ii) 就労・就職に増収を含めるもの、iii) 就労・就職に保護の廃止（自立）を含めるもの等、事務所によって区々となっている。

また、102福祉事務所のうち、97事務所では、平成23年度において「働きによる収入の増加・取得」により保護を廃止した4,205世帯のうち、348世帯（8.3%）が離職等により24年度末までに再び保護の受給（以下「再保護」という。）に至っている。この保護の廃止から再保護までの期間について、「その他の世帯」の再保護ケース627世帯（72事務所）でみると、保護廃止後6か月未満で再保護となっているケースが94世帯（15.0%）、このうち40世帯（42.6%）が3か月未満で再保護となっている状況にあるが、達成者のカウントに関し、この点は全く考慮されていない。

このため、平成23年度及び24年度の支援事業においては、支援事業により就職したが、短期間で離職した者など（2事務所）があるが、いずれの者も達成者として計上されている。

#### (イ) 主要就労支援事業の達成率

平成24年度に支援事業又は支援員活用プログラムを実施した101福祉事務所における達成率（参加者全体に占める達成者の割合）について、各事務所が整理した参加者数及び達成者数を基に算定すると、支援事業については、これを実施した86事務所の平均で48.9%、支援員活用プログラムについては、これを活用した82事務所の平均で40.5%となる。

これらを福祉事務所ごとにみると、次のとおり、達成率は事務所によって様々で、複数年度にわたり低調のものがあるなど十分な事業の見直しがなされていない状況となっている。

- ① 支援事業については、平均達成率より 20 ポイント以上高い達成率 70%以上のものが 15 事務所ある一方、平均達成率より 20 ポイント以上低い達成率 30%未満のものが 26 事務所あり、10%未満のものも 7 事務所ある。

また、この中には、3 か年連続で達成率が 30%未満のものが 6 事務所あり、このうち、被保護世帯全体に占める「その他の世帯」の割合が 28.4%と全国平均（約 18%）より 10 ポイント以上高いにもかかわらず、特段の見直しがなされないまま、3 か年連続で達成者が皆無となっているもの（1 事務所）や、「その他の世帯」の世帯数が年々増加しているものの、「就労支援事業」による達成者数は年々減少しているもの（1 事務所）がある。

- ② 支援員活用プログラムについては、平均達成率より 20 ポイント以上高い達成率 60%以上のものが 8 事務所ある一方、平均達成率より 20 ポイント以上低い達成率 20%未満のものが 11 事務所あり、このうち 10%未満のものも 4 事務所ある。

また、この中には、3 か年連続で達成率が 20%未満のものが 3 事務所ある。

#### ウ 福祉事務所と安定所との連携状況

102 福祉事務所の支援事業における安定所との連携状況についてみると、支援事業の対象者の捉え方が異なる、地域協議会が開催されていないなど、両者の連携が不十分なこと等が原因となって支援事業の実施が困難となっているものが 6 事例ある。

#### エ 主要就労支援事業に対する現業員の意識

102 福祉事務所の現業員に対して実施した意識調査の結果では、「現在実施されている被保護世帯の経済的な自立を目指す支援事業を始めとした各種事業・取組は、十分な効果を上げていると思いますか」という問いに対して、「そうだと思う」と回答した者は 45.0%、「そうだとは思わ

ない」と回答した者は52.7%であった。

また、「そうだとは思わない」と回答した現業員における、効果が上がっていると思わない部分についての主な意見は、i) 就労意欲が低い者への就労支援に関するもの、ii) 安定所等関係機関等との連携に関するもの、iii) 生活保護の制度・仕組み・手続に関するものとなっており、この中には、評価の指標として、就労者数が妥当か疑問であり、そこを検討しないと就労支援の効果があるかどうかは分からないとする意見もあった。

## 【所見】

したがって、厚生労働省は、主要就労支援事業の的確な見直し及び改善を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 主要就労支援事業について、国、各福祉事務所等における適切な効果の検証及び的確な見直しが可能となるよう、i) 事業の対象者、参加者、達成者等の事業効果を検証するための指標の内容(計上対象者の範囲等)、ii) 事業の対象者に占める参加者の割合を加味した事業効果の検証、検証結果に基づく見直しの手順・方法等について、その目安を保護の実施機関に示すこと。また、これに沿った福祉事務所等における適切な事業効果の検証等について、保護の実施機関に対し指導すること。
- ② ①において保護の実施機関に対して指導した事項について、その履行状況の確認を監査事項に着眼点として明示するとともに、監査時に当該履行状況を確認し、必要な指導を行うこと。また、都道府県等に対し、これと同様の措置を講ずるよう指導すること。
- ③ 支援事業の実績が低調な福祉事務所について、安定所と十分な連携が図られていない場合には、都道府県労働局及び当該安定所の管轄区域内にある福祉事務所を管理する保護の実施機関に対し、地域協議会の活用等により、安定所と福祉事務所との間の日常的な連携の確保に向けた取組が行われるよう指導すること。

## (2) 保護申請処理の迅速かつ的確な実施

### (保護申請の処理期限)

保護の実施機関は、生活保護法第 24 条第 3 項 (注) において、保護の申請があった日から 14 日 (以下「法定期限」という。) 以内に保護の要否等を決定し、申請者に対して書面で通知しなければならないとされている。ただし、扶養義務者の資産及び収入の状況の調査に時間を要する等特別な理由がある場合はこれを保護の申請があった日から 30 日 (以下「延長期限」という。) まで延ばすことができるとされており、この場合は、保護の要否等を決定した書面に処理が遅延した理由を明示することとされている。これら法定期限や延長期限として設定されている日数は、生活保護法が制定された昭和 25 年以降見直しがされていない。

(注) 平成 25 年 12 月の生活保護法の一部改正で当該規定は第 24 条第 5 項となった。以下同じ。

### (保護の要否等の決定のために行う各種調査等)

生活保護法第 29 条において、福祉事務所が保護の決定、実施のために必要があるときは、官公署に必要な資料の提供を求め、又は銀行、信託会社、雇主その他関係人 (以下「金融機関等」という。) に報告を求めることができるとされている。このうち官公署については、平成 25 年 12 月の生活保護法の一部改正において、福祉事務所から求めがあったときは資料の提供等を行うものとするが、金融機関等の回答義務は規定されていない。

厚生労働省は、「生活保護法による保護の実施要領について」(昭和 38 年 4 月 1 日付け社発第 246 号厚生省社会局長通知。以下「局長通知」という。)、 「生活保護行政を適正に運営するための手引き」(平成 18 年 3 月 30 日付け社援保発第 0330001 号厚生労働省社会・援護局保護課長通知。以下「生活保護行政適正運営手引」という。) 等の通知を発出し、これらの通知において、保護の実施機関は、保護の要否等を決定するために、次のような調査を実施することとしている。

- ① 申請者の生活状況等を把握するため、申請があったときから 1 週間以内に当該申請者の住居等へ訪問して調査する「訪問調査」

- ② 申請者の資産、収入等が不明な時には、生活保護法第 29 条に基づき関係先に対して、預貯金残高や生命保険加入の有無、年金記録等を調査する「資産、収入調査」
- ③ 申請者が稼働能力を活用しているか否かを判断するために必要な場合に、年齢、医学的な面のほか生活歴等を把握・分析した上で評価した稼働能力を前提として、求職活動状況や就労の場を得ることができるかなどを調査する「稼働能力調査」
- ④ 申請者に係る扶養義務者の存否を確認し、存在する場合は、その扶養義務者の職業、収入等扶養の可能性を調査する「扶養調査」

また、生活保護行政適正運営手引において、保護の要否等を決定するに当たり、資産、能力等の活用や扶養義務者の扶養が十分でない申請者に対する調査指導を徹底し、保護の要否等の決定までに調査指導に未処理のないように留意することとしている。

今回、調査対象とした 102 福祉事務所が平成 20 年度から 24 年度までの 5 年間に処理した約 25 万件の申請を対象に、申請処理状況やそれに伴う各種調査の実施状況を調査した結果、次のとおり、各種調査に長期を要する現状の下、各福祉事務所における申請処理に関する方針や各種調査の取扱いが区々になっており、実際の申請処理においても、迅速な保護又は不正受給の防止が十分確保されていない状況がみられた。

#### ア 保護申請に対する要請

申請者が申請時に保有する手持ち金（預貯金を含む。）は、102 福祉事務所から任意に抽出した申請事案 470 件の平均が約 2 万 6,000 円である。このうち、手持ち金 1 万円未満の案件が 267 件（56.8%）みられ、国民の健康で文化的な最低限度の生活の保障のみならず、生命・健康の維持の観点からも迅速な申請処理が求められる状況にある。

一方、102 福祉事務所で平成 22 年度から 24 年度までの間に発覚した不正受給事案における不正受給期間についてみると、各年度とも不正受給事案の約 10%が、保護開始時から不正受給が行われているものとなっており、不正受給の未然防止の観点から、申請時における調査や指導が必ずしも的

確に行われているとは言い難い状況にある。

## イ 保護の要否等の決定に際し必要となる各種調査に要する日数

福祉事務所が、保護の要否等を決定するに当たり行う各種調査のうち資産、収入調査や扶養調査などは、調査先（金融機関等や扶養義務者）の理解と協力がなければ、必要な情報の収集や意思の確認を早期に行うことが困難なものである。

102 福祉事務所が平成 20 年度から 24 年度までの 5 年間に処理した申請事案から任意で 1,849 件を抽出し、資産、収入調査のうち主要な調査となっている金融機関への預貯金残高の調査及び生命保険会社への保険加入状況の調査について、照会から回答が揃うまでの所要日数を調査した結果、  
i) 預貯金残高の調査については、同調査を実施している事案 1,662 件のうち 1,381 件 (83.1%)、ii) 生命保険の加入の有無の調査については、同調査を実施している事案 1,617 件のうち 1,390 件 (86.0%) が、14 日を超えており、申請後直ちに照会を実施したとしても、必要な調査・指導を終えた上で法定期限内に保護の要否等の決定を行うことが困難な現状となっている。

また、扶養調査についても、同調査を実施している事案 1,259 件のうち 254 件 (20.2%) のものが、14 日を超えている。

## ウ 福祉事務所における法定期限の延長及び各種調査に関する方針

上記イのとおり法定期限内に必要な調査を完了した上で保護の要否等を決定することが困難な状況である中、厚生労働省においては、これを踏まえた延長期限の適用の可否や各種調査に関する具体的な取扱いや対処方策等を示していない。このため、102 福祉事務所においては、

- i) 迅速な保護を重視し、申請者側の事情がない限り、法定期限内に把握できた情報で処理するなどとする事務所が 19 事務所 (18.6%)、
  - ii) 法定期限内に処理するか延長するかケース・バイ・ケースであるとする事務所が 53 事務所 (52.0%)、
  - iii) 申請処理には多くの調査を必要とするため、申請処理期間を基本的に 30 日まで延長しているなどとする事務所が 26 事務所 (25.5%)
- みられるなど、法定期限に対する考え方や取扱方策が区々になっている。



また、調査対象とした 33 都道府県等（11 指定都市を含む。）、102 福祉事務所の中には、申請時における資産、収入調査、稼働能力調査又は扶養調査の実施について、保護の開始後に行えばよいなどとして消極的な方針を持つものがみられる。

こうしたこともあり、102 福祉事務所における平成 24 年度の資産、収入調査の実施状況を都道府県単位でみると、調査の実施率（保護申請件数に占める調査世帯数の割合）は、全国平均が 82.6%となっているが、100%台のものから 50%台のものまでである。また、調査世帯 1 世帯当たりの官公署や金融機関等に対する調査件数は、全体平均が 28 件となっているが、50 件近いものから 10 件台のものまでである。

## エ 申請事案の処理状況

102 福祉事務所における申請事案の処理状況をみると、次のとおり、要保護者に対する迅速な保護と不正受給の防止の観点から問題がある状況にある。

### (7) 要保護者に対する迅速な保護の観点から問題がある状況

102 福祉事務所における平成 22 年度から 24 年度までの 3 年間の申請事案 15 万 871 件のうち申請処理期間が把握できた 12 万 6,395 件（延べ 269 事務所）についてみると、

- i) 法定期限を超えて処理されていた事案が 4 万 5,435 件（12 万 6,395 件の 35.9%）、
- ii) 延長期限を超えて処理されていた事案が 2,309 件（12 万 6,395 件の 1.8%）

である。

また、102 福祉事務所における平成 20 年度から 24 年度までの 5 年間の申請事案のうち、延長期限の 30 日を超えて処理されていた事案 504 件について任意に抽出し調査したところ、主な理由は、

- i) 資産、収入調査の遅延を理由とするものが 46 事務所で 146 件、
- ii) 稼働能力調査の長期化を理由とするものが 8 事務所で 22 件、
- iii) 扶養調査の遅延を理由とするものが 19 事務所で 37 件

である。

なお、法定期限内に処理しなかった事案の中には、法定期限を延長した理由を保護の可否等決定通知書に記載していないものもある。

#### (イ) 不正受給の防止の観点から問題がある状況

不正受給事案は、稼働収入、年金、保険金等の無申告・過少申告が大半を占めるものとなっている。申請時にその確認を行うための主要な方法である預貯金調査及び生命保険調査の実施状況を、上記イの申請事案1,849件についてみると、照会した各機関からの回答が揃わないまま保護の可否等を決定している事案が、i) 預貯金調査については、同調査を実施している申請事案1,662件中1,030件(62.0%)、ii) 生命保険調査については、同調査を実施している申請事案1,617件中1,255件(77.6%)となっている。

また、これらの中には、金融機関等への照会自体を保護の可否等決定後に実施している事案が、預貯金調査について71件(4.3%)、生命保険調査について66件(4.1%)となっている。

#### 【所見】

したがって、厚生労働省は、保護申請時に係る要保護者の迅速な保護及び不正受給の未然防止を確保する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 保護申請の処理について、毎年度の監査等を通じて、申請処理及び各種調査の実態を把握した上で、法定期限内に申請処理がなされていない事案及び各種調査の結果が確認されないまま保護の可否決定が行われている事案の発生状況及びその発生理由・原因を把握・分析すること。

また、その結果を踏まえ、

- i) 保護の実施機関に対し、保護申請の適切な処理について指導及び助言するとともに、都道府県等に対し、これと同様の措置を講ずるよう指導すること、
  - ii) 迅速かつ的確な申請処理及び各種調査の実施に関する方策を検討し、必要な措置を講ずること。
- ② 資産収入調査について、福祉事務所における迅速かつ的確な保護申請の処理に資するよう、金融機関等に対して必要な協力要請を行うこと。

### (3) 不正受給事案等の処理の迅速化

#### (不正受給への対応に関する仕組み等)

不正受給については、生活保護法第 78 条において、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長が、その費用の額の全部又は一部を、不正受給者から徴収できるものとされている。

また、生活保護行政適正運営手引において、収入未申告等に係る疑義が生じた場合の対応として、事実確認（金融機関等に対する調査、本人に対する事実確認等）を行い、所長等幹部職員を交えて要保護世帯の処遇方針等を協議する会議（以下「ケース診断会議」という。）を開催し、不正受給であることの判断やその後の処理方法等について決定することとされている。福祉事務所は、その後、必要な行政措置（保護の廃止、停止及び保護費の変更）を行うとともに、生活保護法第 78 条を適用し、徴収金の回収に着手することとなるが、これらの標準処理期間等については、生活保護行政適正運営手引には記載されていない。

なお、不正受給事案のうち、収入未申告等に係る疑義発生契機が課税調査である場合は、「課税調査の徹底及び早期実施について」（平成 20 年 10 月 6 日付け社援保発 1006001 号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）において、継続して収入があることが判明したときには、当該収入について遅くとも 8 月分の保護費に反映させることとされており、収入未申告等の疑義発生から行政措置までの処理期限が設定されている。

#### (徴収金の回収手続)

生活保護行政適正運営手引において、生活保護法第 78 条に基づく徴収金の徴収については、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）、地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号）等に基づく徴収手続によることとされ、同法第 231 条の規定に基づき、歳入を収入するときは、調定（当該歳入について、所属年度、歳入科目、納入すべき金額等を調査し決定する行為）した上で、不正受給者に対して納入の通知を行うことになっている。

なお、調定する場合は、一括調定することが原則であるが、同施行令第 171 条の 6 の規定に基づき履行延期の特約の処理をした上で、分割調定することも可能であるとされている。

また、同法第 231 条の 3 において、当該歳入を納期限までに納付しない者に対して、督促をしなければならないものとされており、同法第 236 条第 4 項において、この督促や納入の通知には、時効中断の効力があるとされている。

#### **(不正受給対策の意義)**

保護費は、税を財源とする国費・公費により賄われており、国民の理解を得ることができるよう適切に支給する必要がある、そうした観点からも不正受給について適切な対策を講じていくことが重要である。また、その迅速かつ的確な処理についても、生活保護制度に対する国民の信頼性を確保する上で必要なものである。

#### **(生活保護法第 63 条に基づく返還金)**

生活保護法には、不正受給の他に支給した保護費の返還を求める枠組みとして、同法第 63 条の規定に基づく費用返還の仕組みがある。同条では、被保護者が、急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けたときは、保護の実施機関の定める額を返還しなければならないものとされている。これについては、「生活保護費の費用返還及び費用徴収決定の取扱いについて」（平成 24 年 7 月 23 日付け社援保発第 0723 第 1 号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）において、被保護者に不当に受給しようとする意思がなかったことが立証され、やむを得ない理由が認められるときなどに同条を適用することが妥当とされている。

また、収入未申告等に係る疑義が生じた場合の事務の流れについては、ケース診断会議で同法第 63 条又は第 78 条の適用可否の検討が行われるまでは、この費用返還についても不正受給と同じものとなる。

なお、「生活保護問答集について」（平成 21 年 3 月 31 日付け厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡）において、同法第 63 条に基づく返還金についても、第 78 条に基づく徴収金と同様に、地方自治法、地方自治法施行令等の徴収手続によることとされている。

今回、調査対象とした 102 福祉事務所における不正受給事案に関する処理状況等について調査した結果、次のとおり、発生した事案への迅速な対応に

より不必要な保護費の支給月を最小化するとともに徴収金等の回収に早期に着手する必要性が認められた。

## ア 徴収金の回収状況等

### (7) 徴収金の回収率等

生活保護法第 78 条に基づく徴収金の回収率を把握できた 72 福祉事務所について、平成 22 年度から 24 年度までの間における現年度回収率(現年度に新規に調定した徴収金に占める現年度に回収した金額の割合)をみると、当該徴収金については、被保護者は元来資力が乏しく、当該不正受給により得た金銭を既に費消している場合もあり、回収が難しいものとなっていることから、25%前後で推移している。また、この中には、現年度回収率が 10%未満の福祉事務所が平成 24 年度で 9 事務所みられる。

これらは現年度回収率であるが、通常、過年度回収率(過年度に調定したが回収できなかった徴収金に占める現年度に回収した金額の割合)の方が、現年度回収率よりも低い傾向にあることから、全体の回収率は更に低いものとなると想定される。

なお、同様に生活保護法第 63 条に基づく返還金の現年度回収率についてみると、同法第 78 条に基づく徴収金より高い 70%以上となっている。これは、同法第 63 条が、急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けたときに適用されるものであること等が要因であるが、被保護者に資力があることを踏まえると、必ずしも十分な回収率とは言えない。

### (イ) 徴収金等の不納欠損処理

生活保護法第 78 条に基づく徴収金の不納欠損(地方自治法の規定に基づき消滅又は免除等された債権)の状況を把握できた 72 事務所について、平成 22 年度から 24 年度までの間に回収ができず不納欠損処理された金額についてみると、各年度の調定額の 13%から 19%程度の金額となり、合計 9 億 4,000 万円が計上されている。

また、同法第 63 条に基づく返還金についてみても、各年度の調定額の 6%から 8%程度の金額が不納欠損処理されている。

## イ 不正受給事案に係る事務処理状況

(ア) 102 福祉事務所で平成 22 年度から 24 年度までの間に発生した不正受給事案のうち、監査実施結果報告書により収入未申告等の疑義発生から行政措置までの期間、生活保護法第 78 条の適用（徴収金回収の着手）までの期間等について調査した結果、次のとおり、標準処理期間が設定されていないこともあり、行政措置及び同法第 78 条の適用までに長期を要し、徴収金の拡大や徴収金の回収の困難化が危惧されるものがみられる。

### ① 収入未申告等の疑義の発生時期から行政措置までの期間

収入未申告等の疑義が発生した時期が確認でき、かつ、行政措置が講じられた事案 1,506 件のうち、行政措置を講ずるまでに 1 か月以上を要している事案が 1,043 件（69.3%）あり、そのうち 6 か月以上を要している事案が 201 件（13.3%）ある。また、この中には行政措置を講ずるまでに 1 年以上を要している事案も 32 件（2.1%）ある。

### ② 収入未申告等の疑義の発生時期から生活保護法第 78 条の適用までの期間

収入未申告等の疑義が発生した時期が確認できた事案 7,831 件のうち、生活保護法第 78 条の適用までに 1 か月以上を要している事案が 6,347 件（81.0%）あり、そのうち 6 か月以上を要している事案が 1,784 件（22.8%）ある。また、この中には、同条の適用までに 1 年以上を要している事案も 348 件（4.4%）ある。

### ③ ケース診断会議の開催から生活保護法第 78 条適用までの期間

事実確認後に開催するケース診断会議についてみても、同会議の開催日等が確認できた事案 1 万 2,882 件中、生活保護法第 78 条の適用までに 1 か月以上を要している事案が 1,458 件（11.3%）あり、そのうち 6 か月以上を要している事案が 220 件（1.7%）ある。また、この中には、同条の適用までに 1 年以上を要している事案も 74 件（0.6%）ある。

(イ) 102 福祉事務所の平成 22 年度から 24 年度までの間の課税調査を契機にした不正受給事案の処理状況をみると、行政措置を講じた事案 2,014 件のうち、8 月分の保護費に反映できていない事案が 1,071 件（53.2%）

あり、半数以上の事案で処理期間が遵守されていない状況がみられる。

なお、生活保護法第 63 条の適用事案については、監査実施結果報告書において必要なデータを記載することになっていなかったため、上記のような分析はできなかった。しかし、収入未申告等の事案については、最終的に不正受給事案となった事案と同じ流れで処理されていくことから、上記の不正受給事案と同様の状況が危惧されるところである。

### 【所見】

したがって、厚生労働省は、不正受給事案の処理の迅速化を図るため、次の措置を講ずるとともに、生活保護法第 63 条の適用事案についても、同様の措置を講ずる必要がある。

- ① 収入未申告の事実が明らかになってから i) 行政措置までの期間、ii) 生活保護法第 78 条の適用までの期間等について、標準処理期間を設定し、保護の実施機関に示すこと。

その際、収入未申告の疑義発生から事実を明らかにする過程においても、迅速な事務処理を行う必要があることを併せて示すこと。

- ② 保護の実施機関に対して、これらの標準処理期間とともに、課税調査を契機とした不正受給事案の処理期間（8 月分の保護費に反映）を遵守するよう監査等を通じて指導すること。また、都道府県等に対し、これと同様の措置を講ずるよう指導すること。

#### (4) 定期訪問の適正化

##### (定期訪問の実施)

保護の実施機関は、生活保護法第28条第1項の規定に基づき、保護の決定又は実施のため必要があるときは、要保護者の資産状況、健康状態その他の事項を調査するために、要保護者について、当該職員に、その居住の場所に立ち入り、これらの事項を調査させることとされている。また、局長通知において、訪問の実施に当たっては、訪問時の訪問調査目的を明確にし、それを踏まえ、年間訪問計画を策定の上調査を行うこと（以下「定期訪問」という。）とされている。

##### (定期訪問の目的)

定期訪問の目的は、局長通知において、i) 要保護者の生活状況等を把握し、援助方針に反映すること、ii) これに基づく自立を助長するための指導を行うこととされている。

こうした定期訪問の目的に沿って、被保護世帯に対する適切な保護と自立の促進を的確に行っていくためには、被保護世帯の状態に応じた適時適切な生活状況等の把握と自立に向けた指導が必要であり、このため、被保護世帯の状態に応じた頻度で定期訪問することが必要である。

また、こうした目的に鑑みれば、定期訪問は、被保護世帯に対する援助の水準に大きな影響をもたらすものであることから、福祉事務所の如何を問わず、一定水準の取組が求められる。

##### (定期訪問の頻度)

定期訪問の実施頻度については、局長通知において、i) 訪問計画に基づく家庭訪問は少なくとも1年に2回以上、ii) 入院入所者等については、少なくとも1年に1回以上訪問することとされている。

##### (訪問計画の策定)

訪問計画の策定については、「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」（昭和38年4月1日付け社保第34号厚生省社会局保護課長通知。以下「課長通知」という。）において、福祉事務所が、被保護世帯の世帯類型や助言指導の必要性等に応じた統一的な訪問基準を作成し、これに基づいて訪問計画を策定することとして差し支えないとされている。



今回、調査対象 102 福祉事務所における定期訪問の実施状況について調査した結果、以下のような状況がみられた。

## ア 定期訪問の実績

102 福祉事務所における定期訪問の実績（訪問時不在の件数を含む。以下同じ。）をみると、次のとおり、局長通知に示された基準を遵守した取組が必ずしも実施されていない。

### (7) 福祉事務所ごとの定期訪問の実績

定期訪問の実績については、被保護世帯 1 世帯当たりの年間平均訪問の実績（平成 24 年度）が、年に 4 回以上 6 回未満のものが 33 事務所、6 回以上のものが 8 事務所あるなど、局長通知における「少なくとも 1 年に 2 回以上」との基準の 2 倍以上の回数で定期訪問を行っている事務所がある一方、この基準を下回るものが 4 事務所ある。このうち 3 事務所においては、過去 3 年間（平成 22 年度から 24 年度までの間）を通じ訪問実績が年 2 回を下回るものとなっている。

これら訪問実績が低調な 3 事務所については、訪問計画において、年 1 回訪問のケースに分類される被保護世帯を除いた他の被保護世帯が全て年 2 回訪問ケースであると仮定して訪問回数を計算したとしても、訪問実績は、これを下回る結果となっており、局長通知における「少なくとも年 2 回以上、入院入所者等は年 1 回以上」とする基準を遵守した取組が行われていない。

### (イ) 被保護世帯ごと定期訪問の実態

平成 24 年度に発覚した不正受給事案から抽出した 1,144 件（注）により定期訪問の実施状況をみると、ケースワーカーが業務多忙であったこと、厚生労働省が認めていないにもかかわらず、被保護者が福祉事務所に来た際に面接したことをもって定期訪問の代替としたことなどを理由として、

- i) 局長通知において、少なくとも年 1 回以上とされているが、不正受給期間において 1 年を通じ一度も訪問した実績がない期間がある事案が 34 件（3.0%）、さらに、訪問したものの不在等により 1 年を通

じ一度も面接していない事案が 25 件 (2.2%)、  
ii) 入院入所者等でないにもかかわらず、不正受給期間において年 1 回  
しか訪問していない期間がある事案が 82 件 (7.2%)、さらに、年 2  
回以上訪問したものの不在等により 1 回しか面接していない事案が  
51 件 (4.5%)  
みられる。

(注) 各福祉事務所において、不正受給事案から「課税調査による発見」であるものを除  
いた事案から任意に抽出したものである。

## イ 訪問計画の策定状況及び達成状況

102 福祉事務所における訪問計画の策定状況及び達成状況をみると、次  
のとおり、福祉事務所ごとの訪問計画水準に相違がみられ、また、計画の  
意義が乏しいものとなっている状況である。

### (7) 定期訪問の計画水準

102 福祉事務所では、1 事務所を除き、いずれも統一的な訪問基準を  
作成し、それを個々の被保護世帯に当てはめて、年間計画を立てている。

その計画の内容についてみると、課長通知においても、被保護世帯に  
応じた訪問の基準及び訪問計画の設定水準等に関し特段の提示もなされ  
ていないことから、福祉事務所によって、i) 訪問計画における訪問頻  
度区分の数の相違 (4 区分～6 区分)、ii) 方法の相違 (「月 1 回以上」  
等の区分の設定の有無、世帯類型別区分の有無)、iii) 内容の相違 (訪問  
頻度区分の該当世帯等) がみられ、世帯の状態が同じ被保護世帯であっ  
ても、福祉事務所によって訪問計画水準が異なる状況になっている。

### (イ) 訪問計画の達成率

102 福祉事務所の定期訪問における計画の達成状況についてみると、  
次のとおり、訪問計画と実績との間に乖離が生じている事務所がある。

また、この中には、訪問計画や定期訪問の実施方法について特段の見  
直しが行われていないため、複数年にわたり継続的な乖離が生じている  
事務所があり、これらの事務所における訪問計画は、計画としての機能  
を実質的に失っている。

#### a 福祉事務所ごとの達成率

平成 24 年度における 102 福祉事務所それぞれの訪問計画の達成率（訪問計画に定めた訪問回数に占める実際に訪問した回数の割合）についてみると、達成率が 120%以上 150%未満のものが 15 事務所、150%以上のものが 4 事務所あり、これら 19 事務所のうち、6 事務所においては、22 年度から 24 年度までの間を通じ、達成率が 120%を超えている。

他方、達成率が 50%未満のものが 1 事務所、50%以上 70%未満のものが 5 事務所、70%以上 80%未満が 5 事務所あり、これら 11 事務所のうち、6 事務所においては、平成 22 年度から 24 年度までの 3 年間を通じ、達成率が 80%未満となっている。

b 訪問計画と実績との乖離の原因・理由等

(a) 定期訪問の計画水準

世帯類型別の構成比が標準的（各世帯類型の構成比が全国平均と 5 ポイント以内の差）である 26 福祉事務所について、被保護世帯 1 世帯当たりの訪問計画回数をみると、2.1 回のものから 5.8 回のものまであり、福祉事務所によって計画水準に差異がある。

(b) 定期訪問への取組状況

現業員 1 人当たり平均担当世帯数が標準的（75 世帯以上 85 世帯未満）で、被保護世帯 1 世帯当たりの訪問計画回数が 2.8 回～3.2 回である福祉事務所 5 事務所について、計画の達成率をみると、最小で 81.9%、最大で 118.2%となっており、福祉事務所による定期訪問への取組が区々となっている状況にある。

(c) 訪問計画と実績との乖離の原因・理由

102 福祉事務所の中には、訪問計画と実績の乖離（訪問計画の未達成）の原因・理由について、定期訪問の目的や重要性が必ずしも十分に理解されていないこともあって、i) 現業員等の業務が多忙で対応し切れないこと、ii) 被保護者が保護費の受理、関係資料の提出等のため福祉事務所に来所した際に面接を行ったり、電話確認により対応したりしたことをもって定期訪問を省略する場面があることを挙げる事務所がある。

## 【所見】

したがって、厚生労働省は、定期訪問の適正な実施を確保する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 保護の実施機関に対し、福祉事務所における定期訪問の目的及び重要性についての周知徹底並びに局長通知に定められた基準（少なくとも年2回以上の家庭訪問等）の遵守について指導すること。
- ② 各福祉事務所の被保護世帯に対する同一水準のサポートを可能とし、また、計画に基づく訪問という定期訪問の枠組みが機能するよう、被保護世帯の状態に応じた定期訪問の訪問基準の考え方等を保護の実施機関に対し示すとともに、これに沿った訪問計画の策定及び運用について指導すること。
- ③ ①及び②において保護の実施機関に対して指導した事項について、その履行を確保するため、監査時において、福祉事務所における平均訪問回数の実績が年2回を下回る事務所、あるいは、訪問計画件数と実績に乖離がある事務所等を中心に、定期訪問の計画の策定状況及び実施状況を確認し、必要な指導を行うこと。また、都道府県等に対し、これと同様の措置を講ずるよう指導すること。

## (5) 扶養義務者からの費用徴収等の実行性の確保

### (扶養義務者による扶養に関する生活保護法の規定)

生活保護法第4条第2項において、民法に定める扶養義務者の扶養は、保護に優先して行われるものとされているため、同法第77条において、被保護者に扶養義務者があるときは、その義務の範囲内において、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長が、その費用の全部又は一部を徴収することができることとされている。また、扶養義務者の負担すべき額について、福祉事務所と扶養義務者との間で協議が調わないとき等は、福祉事務所の申立てにより家庭裁判所がこれを定めることとされている。

また、改正後の生活保護法第24条第8項において、福祉事務所が、扶養義務者が扶養義務を履行していないと認められる場合に、保護の開始決定をしようとするときは、当該扶養義務者に対し書面で保護を開始する者の氏名等を通知しなければならないものとされ、同法第28条第2項において、扶養義務者等に対して、報告を求めることができるとされており、福祉事務所による扶養義務者への積極的な対応を可能とする規定が整備されたところである。

### (扶養調査の実施等)

扶養調査については、局長通知において、次のとおり実施することとされている。

- ① 要保護者からの申告・戸籍謄本等の確認により、扶養義務者の存否を把握する。
- ② これにより把握された扶養義務者について、要保護者からの聴取等により、その職業、収入等を確認し、金銭的な扶養、精神的な支援の可能性を調査する。
- ③ 重点的扶養能力調査対象者（生活保持義務関係者（夫婦及び未成熟の子に対する親）等）については、その者が保護の実施機関の管内に居住する場合は実地調査、管外に居住する場合は回答期限を付した照会等により、世帯構成、職業、収入、社会保険の加入状況等の調査を行い、重点的扶養能力調査対象者以外の扶養義務者のうち扶養の可能性が期待される者についてもこれに準じて調査を行う。

また、i) 重点的扶養能力調査対象者に十分な扶養能力があるにもかかわらず、正当な理由なく扶養を拒み、他に円満な解決の途がない場合には、家庭裁判所に対する調停又は審判の申立ても考慮し、ii) 必要があるときは、i) の手続と並行して取りあえず必要な保護を行い、家庭裁判所の決定があった後、生活保護法第 77 条の規定により、扶養義務者から、扶養可能額の範囲内において、保護に要した費用を徴収する等の方法を考慮することとされている。

扶養義務者の扶養能力又は扶養の履行状況に変動があったと予想される場合は、速やかに調査を行うものとされ、これらに変動がなくても重点的扶養能力調査対象者に係る扶養能力及び扶養の履行状況の調査を年 1 回程度は行うこととされている（以下、この調査を「フォローアップ調査」という。）。

今回、重点的扶養能力調査対象者に対するフォローアップ調査及び生活保護法第 77 条の規定に基づく扶養義務者からの費用徴収の実施状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

#### **ア フォローアップ調査の実施状況**

調査対象 102 福祉事務所における重点的扶養能力調査対象者に対するフォローアップ調査の実施状況をみると、半数以上の 56 事務所 (54.9%) において、年 1 回行うこととしていない。

こうした状況にあるフォローアップ調査について、福祉事務所においては、業務多忙の中、実施しても引取りや協力が得られる可能性が低く、十分な費用対効果が見込めないため、調査に消極的であるとする意見が多い。また、前回の扶養の可能性調査の際に、連絡、引き取り、金銭的協力等について一度拒否された場合は、状況の変化がない限り、再度扶養能力の調査を実施しても、扶養義務者との関係を悪化させるだけであるといった意見も聴かれた。

#### **イ 扶養義務者からの費用徴収状況**

扶養義務者からの費用の徴収実績をみると、徴収対象とする扶養義務者の範囲や経済状況、家裁への申立ての手順・基準が明確でないこと等から、

次のとおり、i) 徴収件数、ii) 徴収実績がある地方公共団体及び徴収事案の内容、iii) 家事審判事件及び家事調停事件の件数ともに限定的なものとなっている。

- ① 平成 22 年度から 24 年度までの間における扶養義務者からの費用徴収は、全国で 551 件にとどまっており、うち、339 件 (61.5%) が大阪市によるものとなっている。
- ② 大阪市に対して、扶養義務者からの費用徴収事案の内容について聴取した結果、ほとんどの事案が、生活保護法第 18 条第 2 項第 2 号の規定に基づいて支出した葬祭扶助費に係るものであるとしている。
- ③ 同法第 77 条の規定に基づく家事審判事件及び家事調停事件の実績は、生活保護法施行後の昭和 27 年度から平成 24 年度までの間に、それぞれ 13 件、11 件あるのみで、平成 15 年度以降は 0 件となっている。

#### ウ 厚生労働省の動き

厚生労働省は、「社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」(平成 25 年 1 月 23 日)における指摘や、福祉事務所からの生活保護法第 77 条の規定に基づく調停手続の方法が分からないといった意見を受けて、平成 25 年 3 月 11 日に開催した「社会・援護局関係主管課長会議」において、扶養請求調停手続の流れ等を示したマニュアルや具体的な扶養請求調停手続のモデルケースを示すとしている。

#### 【所見】

したがって、厚生労働省は、重点的扶養能力調査対象者に対するフォローアップ調査の効果的実施及び扶養義務者からの費用徴収の枠組みの積極的活用を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① フォローアップ調査について、趣旨・目的を明確にするとともに、保護の実施機関に対し、その重要性を周知し、実施を指導すること。
- ② 保護の実施機関に対し、生活保護法第 77 条の規定に基づく扶養義務者からの費用徴収について、いずれの福祉事務所においても、その実施が必要な場合に円滑に実施できるようにするため、同条の適用対象となる扶養義務者の範囲やその経済状況、当該扶養義務者との協議の進め方等について

具体的に示すとともに、扶養請求調停手続について、その流れ等を示したマニュアルや具体的なモデルケースを早急に示すこと。

また、保護の実施機関に対し、これらに沿った費用徴収の適切な実施について指導すること。

- ③ ①及び②において保護の実施機関に対して指導した事項について、監査時に、福祉事務所における履行状況を確認し、必要な指導を行うこと。また、都道府県等に対し、これと同様の措置を講ずるよう指導すること。



## (6) 医療扶助受給者における短期頻回転院への対処

### (医療扶助受給者の転院)

厚生労働省は、医療扶助受給者における転院に関し、次のとおり、都道府県等宛てに通知している。

#### ア 入院患者が転院を要する場合の事務手続

「生活保護法による医療扶助運営要領に関する疑義について」（昭和48年5月1日付け社保第87号厚生省社会局保護課長通知）により、①福祉事務所が現に入院中の指定医療機関から転院を必要とする理由を徴し、必要止むを得ない理由がある場合には転院を認める、②転院先医療機関から医療要否意見書等の提出を求め、改めて入院承認期間を設定する、③医療扶助の変更決定を行うこととされている。

#### イ 転院先が都道府県域を超えた医療機関となる場合の取扱い

上記アの課長通知により、①遠隔地にあるため、i) 交通費が必要な場合、ii) 必要な調査及び指導に支障がある場合、②その医療機関以外の居住地の近隣の指定医療機関でも十分医療の目的を果たせるような場合には、都道府県域をまたぐ入院は不相当であるとされている。

#### ウ 転退院の必要性の判定

局長通知により、医療扶助受給者の転退院の必要性の判定を行う場合に検診が必要と認められるときには検診命令を実施すべきとしている。また、「生活保護法による医療扶助運営要領について」（昭和36年9月30日付け社発第727号厚生省社会局長通知。以下「医療扶助運営要領」という。）において、福祉事務所は、医療の要否の判定又は保護の決定実施上の医学的判断に関し疑義があるとき、都道府県本庁に対し技術的助言を求めることができるとされている。

### (短期頻回転院への対応)

被保護者に対する医療扶助費は、基本的に入院、通院問わず医療費の全額が支給され、かつ、被保護者の入院費のみならず通院費や転院移送費も全額支給される枠組みとなっている。

厚生労働省は、医療扶助受給者における不必要な長期入院や頻回受診について、医療扶助費の無用な高額化を招くことから、平成26年3月3日開

催の社会・援護局関係主管課長会議等において、生活保護等版電子レセプト管理システムを活用することにより、受診日数が過度に多い等不適切な受診行動が疑われる者や、長期にわたり入院している者等の把握が容易にできるようになっているとして、受診者に対する適正受診の徹底や退院促進に向けた支援等について確実に実施するよう、保護の実施機関に対し指導している。

他方、医療扶助費が高額となる要因としては、これら長期入院や頻回受診のほか、i) 診療報酬点数は、入院期間が短期間であるほど加算点数が高いことや、ii) 転院の都度、転院移送費が発生することや転院先の医療機関において初診・検査が行われる可能性があることから、短期間で頻繁に転院を繰り返すこと（以下「短期頻回転院」という。）が想定される。しかし、厚生労働省は、この短期頻回転院に関しては、長期入院患者や頻回受診者のような措置を講ずるものとしておらず、短期頻回転院の現状についても把握していないのが現状となっている。

#### **(指定医療機関に対する指導)**

生活保護法第49条の規定に基づき、i) 厚生労働大臣が、国の開設した病院、診療所又は薬局について、ii) 都道府県知事が、その他の病院、診療所、薬局、医師又は歯科医師について、医療扶助のための医療を担当させる機関として指定した指定医療機関は、同法第50条第2項の規定により、被保護者の医療について、都道府県知事の行う指導に従わなければならないとされている。

なお、平成25年12月の生活保護法の一部改正によって、医師及び歯科医師については、指定医療機関として指定することが廃止されたところである。

また、この一部改正では、第51条第2項において、指定の取消し要件が明記され、「保険医療機関でなくなったとき」、「診療報酬の請求に関し不正があったとき」等が要件となっており、同法第50条第2項において、指定医療機関への指導権限が、従来の都道府県知事から厚生労働大臣（地方厚生局長）にまで拡大されている。

#### **(短期頻回転院に関する会計検査院による指摘)**

会計検査院は、平成 26 年 3 月 19 日の会計検査院法（昭和 22 年法律第 73 号）第 30 条の 2 の規定に基づく国会及び内閣への報告の中で、短期頻回転院に関する指摘を行っており、厚生労働省に対して、i) 転院の要否確認等の適切化についての福祉事務所への指導、ii) その指導を通じた短期頻回転院の一層の実態把握により、iii) 対応方針の不断の検討を行うよう求めている。

今回、調査対象とした 102 福祉事務所における医療扶助の実施状況について調査した結果、以下のような事例等がみられた。

#### **ア 短期頻回転院の事例**

短期頻回転院が特定の指定医療機関の間で都道府県域を越えて行われ、頻繁かつ都道府県域を越えた高額な転院移送費の発生、診療報酬の高止まり等を招いている事例が 3 事例（平成 24 年度の医療扶助費総額 724 万円～857 万円）みられる。

また、これらの事例に係る福祉事務所以外の事務所においても、同様の例が約 130 人存在するとしているもの（1 事務所）がある。

さらに、平成 21 年度に公表された奈良県大和郡山市の山本病院に関する「生活保護医療扶助不正請求事案に関する調査・再発防止委員会報告書」（平成 21 年 12 月）でも、短期頻回転院の実態について言及されているところである。

#### **イ 短期頻回転院に対する福祉事務所の対応**

上記アの事例等に係る福祉事務所等に対し、短期頻回転院事案に対する取組について聴取した結果、次のような見解である。

- ① 短期頻回転院の中には、2 週間から 1 か月という短期間で遠隔地の医療機関を転院するケースもある。このようなケースの場合、福祉事務所では、被保護者に対し、訪問等での的確な病状把握、本人の意思確認ができない。
- ② 通常、指定医療機関からの連絡は転院の直前に電話で連絡があり、場合によっては転院後であるケースもある。こうした状況であるため、福祉事務所では転院に係る事務手続（転院の必要性の判断）は行っていない。

い。転院の必要性は主治医の判断によるものであり、福祉事務所にはそれを覆すだけの医学的知見はなく、転院の判断を覆すことは事実上困難である。

- ③ 短期頻回転院は都道府県域を超えて広域に転院している実態にあるが、都道府県知事の指導権限は、他の都道府県にある指定医療機関には及ばないため指導ができない。
- ④ 転院に際し検診を命じた実績はない。仮に検診を命ずる場合であっても、既に指定医療機関の入院患者であることを考慮すると、現に入院している当該指定医療機関での検診となるのではないか。その場合はセカンドオピニオンにはならない。また、他の指定医療機関での検診は現実的には困難と思われる。
- ⑤ 短期頻回転院について、以前から、その存在を認知しており、長期入院患者等の場合と同様、生活保護等版電子レセプト管理システム等の活用により実態把握が可能であると考えるが、厚生労働省からは、短期頻回転院に関し、実態把握を含め特段の指導もないため、特に対応していない。

## 【所見】

したがって、厚生労働省は、医療扶助の適正化を図る観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 保護の実施機関に対し、短期頻回転院者の実態を把握するため、長期入院患者等の実態把握の場合と同様、生活保護等版電子レセプト管理システム等の活用により短期頻回転院者を把握するとともに、その結果を報告するよう指示すること。
- ② 保護の実施機関に対し、指定医療機関による不必要な短期頻回転院を発見及び防止するため、次のとおり指示すること。
  - i) 入院や転院を行う理由について、主治医等への確認を行うこと。
  - ii) 転院ごとに検査料等の診療報酬を算定しているケースについては、適切な検査が行われているかどうか、医療機関へ確認を行うこと。
  - iii) 指定医療機関からの福祉事務所への転院の連絡は、自院では診療でき

ないどのような診療を転院先で行うためなのか等転院の必要性や転院先指定医療機関を選択した理由を明記した書面により求めること。

また、保護の実施機関に対し、その書面の内容に沿った診療が転院先において行われているのか等を確認するため、レセプト点検により転院先指定医療機関の診療内容と転院元指定医療機関の診療内容を突合するなど、転院の必要性を検証するための具体的な措置を示すこと。

なお、保護の実施機関に対し、福祉事務所における転院等の必要性の検討に当たっては、必要に応じて都道府県へ技術的助言の求めを行うことについて指示すること。

- ③ ①及び②により、不必要な短期頻回転院を発見した場合には、その是正を図るため、当該事案に関係した指定医療機関に対し所要の措置を講ずること。また、都道府県に対し、同様の措置を講ずるよう指導すること。
- ④ ①及び②において保護の実施機関に対して指示及び明示した事項について、監査時に、福祉事務所における履行状況を確認し、必要な指導を行うこと。また、都道府県等に対し、これと同様の措置を講ずるよう指導すること。

## **(7) 検診命令の適切かつ効果的な実施**

### **(検診命令の実施)**

生活保護法第 28 条第 1 項において、保護の実施機関は、保護の決定又は実施のため必要があるときは、要保護者の健康状態等を調査するため、当該要保護者に対して、保護の実施機関の指定する医師又は歯科医師の検診を受けるべき旨を命じることができるとされている。

### **(検診命令の実施基準)**

厚生労働省は、検診命令を行う場合について、局長通知により、i) 保護の要否等の決定に当たって稼働能力の有無につき疑いがあるとき、ii) 医療扶助の決定をしようとする場合に、要保護者の病状に疑いがあるとき、iii) 現に医療扶助による給付を受けている者につき当該給付の継続の必要性について疑いがあるとき、iv) 自立助長の観点から健康状態を確認する必要があるときなどを示している。

### **(通院移送費に関する検診命令)**

通院移送費（被保護者が通院等する際に必要な交通費）の給付額の決定に関する審査の流れについては、医療扶助運営要領において、i) 給付要否意見書により主治医の意見の確認、ii) 嘱託医協議（必要に応じて検診命令）を経て、医療扶助の必要性を決定するとともに、受診する指定医療機関、経路、利用する交通機関等の決定を行い、通院移送費を決定するものとされている。

また、受診する医療機関については、原則要保護者の居住地等に比較的近距离に所在する指定医療機関に限るものとされている。

### **(検診命令の活用促進)**

厚生労働省は、平成 25 年 3 月 11 日に開催された社会・援護局関係主管課長会議において、保護の実施機関に対し、福祉事務所による検診命令の徹底等について指導するとともに、地方公共団体からの意見を受け、検診命令がより円滑に実施されるよう、局長通知を同月に改正し、検診を行う医師等の範囲について、公的医療機関に限らず選定できることを明確にしたところである。

今回、調査対象とした102福祉事務所における検診命令の実施状況について調査した結果、福祉事務所において検診命令を行えば検診料負担や事務負担が生ずることになるほか、i) 検診命令の対象ケースが明確となっていないこと、ii) 現行の検診命令の実施基準の趣旨等や検診命令の効用について周知徹底されていないと考えられることから、次のとおり検診命令が効果的に活用されていない事例がみられた。

- ① 検診命令の活用により医療扶助費の適正支給に資すると認められる事例  
医療扶助における通院移送費に関する疑義については、検診命令の対象ケースとして明確に位置付けられておらず、主治医の意見のみをもって適否を判断している状況にあることから、北海道から千葉県、青森県から東京都など他の都道府県の指定医療機関へ通院し、1回の通院移送費が9万円以上など高額になっている事例（6事例）
- ② 検診命令の実施により不正受給の防止に効果があったと認められる事例  
傷病を訴えながら通院実績がない被保護者に対し、検診命令による稼働能力の把握をしなかったが、実際には就労収入を得、不正受給（稼働収入の無申告）となった事例等（8事例）

### 【所見】

したがって、厚生労働省は、医療扶助費の適正支給及び不正受給の防止を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 保護の実施機関に対し、「都道府県域を超える受診である場合」や「同一病態にある当該地域の他の患者の受診に係る交通費と比較して高額である場合」等であって、福祉事務所が通院移送費の給付の決定に当たり、検診の実施を必要と認めたときは、検診を受けるべき旨を命ずることができることを医療扶助運営要領で明示するとともに、検診命令の実施基準の趣旨等や検診命令の効用について周知徹底し、これらの適切な運用について指導すること。
- ② ①において保護の実施機関に対して明示及び指導した事項について、監査時に、福祉事務所における履行状況を確認し、必要な指導を行うこと。また、都道府県等に対し、これと同様の措置を講ずるよう指導すること。

## (8) 貧困の連鎖対策に関する事業の適切な効果の検証及び見直し

### (被保護世帯における貧困の連鎖の防止)

被保護世帯の子どもが、大人になって再び生活保護を受給するという「貧困の連鎖」に関しては、平成25年1月に社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会が取りまとめた報告書において、生活困窮と低学歴・低学力の問題には相関があると指摘され、義務教育段階から、被保護世帯を含む貧困家庭の子どもに対する学習支援等を行っていく必要があるとされている。

また、第183回通常国会において、子どもの貧困対策の推進に関する法律(平成25年法律第64号)が成立(平成26年1月施行)し、同法では、政府は、被保護世帯に属する子どもの高等学校進学率等の指標の改善に向けた施策等を盛り込んだ子どもの貧困対策に関する大綱を定め、子どもの貧困対策を総合的に推進することとされている。

平成23年における被保護世帯の子どもの高校進学率は、89.5%と一般世帯(98.2%)に比べ10ポイント程度低い状況にあり、被保護世帯の子どもに対する学習支援は、貧困の連鎖を防止する上で重要な取組となっている。

### (国の学習支援等に関する取組)

#### ア 自立支援プログラムによる学習支援等

厚生労働省は、自立支援プログラム基本方針により、都道府県、指定都市及び中核市を通じて、保護の実施機関に対し、自立支援プログラムを策定・実施し、これによる自立支援に積極的に取り組むよう求めている。自立支援プログラムの一つに、被保護世帯の子どもや親を対象にした中学生の高等学校等への進学、高校生の在学の継続などを図るための学習支援や貸付制度の情報提供等に関するプログラム(以下「高校進学等支援プログラム」という。)が位置付けられている。

また、自立支援プログラム導入手引では、自立支援プログラムは、実施機関が、管内の被保護世帯の実状や社会資源の状況を踏まえつつ、その自主性・独自性を生かして策定・運用していくことが効果的であるとされている。

#### イ 社会的な居場所づくり支援事業(国庫補助事業)による学習支援等



厚生労働省は、平成21年度から、「学習支援費の創設及び子どもの健全育成支援事業の実施について」(平成21年7月1日付け社援発0701第6号厚生労働省社会・援護局長通知)に基づき、「子どもの健全育成支援事業」を実施し、23年度からは、「社会的な居場所づくり支援事業の実施について」(平成23年3月31日付け社援保発0331第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知)に基づき、この事業を新たに「社会的な居場所づくり支援事業」(セーフティネット支援対策等事業費補助金)として再編し、同事業の中で、子どもの健全育成支援として、福祉事務所が実施する高校進学等支援プログラム等を対象に補助金を交付している。

社会的な居場所づくり支援事業のうち子どもの健全育成支援を実施する自治体数は、平成22年度が35自治体、23年度が73自治体、24年度が94自治体、25年度が130自治体と年々増加している。

今回、調査対象とした102福祉事務所における貧困の連鎖対策に関する取組状況等について調査した結果、次のとおり、国庫補助事業の効果が十分に上がっていない状況がみられたが、事業効果の検証自体が適切に実施できず、的確な事業の見直しが困難な状況がみられた。

#### **ア 子どもの学習支援等事業の事業効果**

平成24年度に、社会的な居場所づくり支援事業のうち子どもの健全育成支援(被保護世帯の子どもに対する学習支援等に関するもの。以下「子どもの学習支援等事業」という。)を実施する24福祉事務所等(15福祉事務所・4道府県・5指定都市(注1))における当該事業に参加した被保護世帯の子どもの高校進学率は、全体で94.7%となっていた。これは、平成25年3月現在における全国の被保護世帯の子どもの高校進学率89.9%より4.8ポイント高く、全国の一般世帯の平均高校進学率98.4%より3.7ポイント低い水準となっている。

これを24福祉事務所等ごとにみると、子どもの学習支援等事業に参加した被保護世帯の子どもの高校進学率が90%~100%のものが17事務所等ある一方、全国の被保護世帯の平均高校進学率89.9%を下回るものが7事務所等(24福祉事務所等の29.2%)あった。また、子どもの学習支援等事業

を行っているものの、高校進学率が前年度より低下し、管内の被保護世帯全体の高校進学率が当該事業開始前より低下している事例（1事務所等（注2））があった。

また、子どもの学習支援等事業による管内の被保護世帯全体の高校進学率の向上効果について把握している福祉事務所等は、5事務所等にとどまっていた。

（注）1 子どもの学習支援等事業の実績を確認できた単位を計上した。

2 24年度 75.0%←23年度 93.8%←22年度（事業開始前） 84.2%

## イ 子どもの学習支援等事業の事業効果の検証内容

24福祉事務所等の事業効果の検証内容についてみると、厚生労働省からは事業効果の検証方法等について特段示されておらず、また、監査においても検証状況をチェックするものとなっていないことから、次のとおり、事務所等によって事業効果の検証内容に差異があるなど、事業の改善に資する的確な事業効果の検証が困難な状況となっていた。

- ① 達成者の定義を高校合格・進学とするもの（20事務所等）、子どもの学習支援等事業の中で実施する学習会への参加とするもの（3事務所等）、特に定義なしとするもの（1事務所等）、また、達成者の定義を高校合格・進学とするものの中にも、進学先を全日制高等学校のみとするもの（2事務所等）があるなど、事業効果の指標が事務所等によって区々になっていた。
- ② また、高校進学後の在籍状況を把握しているものは、2福祉事務所等にとどまっており、ほとんどの事務所等では、高校進学者の中途退学について把握することとしていなかった。

## 【所見】

したがって、厚生労働省は、子どもの学習支援等事業の的確な見直し及び改善を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 子どもの学習支援等事業について、国、各福祉事務所等における適切な事業効果の検証及びその結果に基づく的確な事業の見直しが可能となるよう、i) 事業の達成者等の事業効果を検証するための指標の内容、ii) 高

校進学後の在籍状況等を加味した事業効果の検証、検証結果に基づく見直しの手順・方法等について、その目安を保護の実施機関に示すこと。また、これに沿った福祉事務所等における適切な事業効果の検証等について、保護の実施機関に対し指導すること。

- ② ①において保護の実施機関に対して指導した事項について、その履行状況の確認を監査事項に着眼点として明示するとともに、監査時に当該履行状況を確認し、必要な指導を行うこと。また、都道府県等に対し、これと同様の措置を講ずるよう指導すること。