

# 社会・援護局関係主管課長会議資料

平成23年3月3日（木）

社会・援護局 保護課

# 目 次

(重点事項)	頁
1 生活保護制度の見直し等について .....	1
(1) 生活保護制度を取り巻く現状・課題 .....	1
(2) 生活保護制度の見直しに向けた検討 .....	1
(3) 求職者支援制度の創設 .....	2
(4) 住宅手当緊急特別措置事業の継続実施について .....	2
2 自立支援の充実・強化について .....	6
(1) 自立支援プログラムの一層の推進について .....	6
(2) 就労支援の一層の推進について .....	11
3 平成23年度生活保護基準について .....	13
(1) 平成23年度生活扶助基準について .....	13
(2) 子ども手当の増額に伴う対応について .....	13
(3) その他 .....	13
4 生活保護制度の実施について .....	15
(1) 平成23年度の保護の実施要領等の改正について .....	15
(2) 介護扶助について .....	15
(3) 保護施設の運営及び整備について .....	18
(4) ブロック会議の開催について .....	20
5 不正受給対策の推進等について .....	21
(1) 無料低額宿泊施設等について .....	21
(2) 要保護者の適切な把握のための関係機関等との連携強化について .....	22
(3) 会計検査院からの指摘事項について .....	23
(4) 年金担保貸付利用者の取扱いについて .....	25
(5) 生活保護法第29条に基づく調査について .....	26
(6) 医療扶助・介護扶助の適正化について .....	26

6	生活保護関係予算等について	32
	(1) 生活保護関係予算について	32
	(2) 生活保護関係予算の執行について	33
7	生活保護関係調査等について	37
	(1) 生活保護業務データシステムについて	37
	(2) 平成23年度生活保護関係調査の実施について	38

(参考資料)

1	生活保護の動向	41
2	自立支援プログラム策定・実施状況	57
3	就労支援員の配置状況等	58
4	住宅手当緊急特別措置事業の実績	60
5	年金等の活用を促進する取組事例（広島市）	61
6	医療扶助・介護扶助の状況	63
7	保護施設通所事業・救護施設居宅生活訓練事業実施施設一覧	79
8	平成23年度生活保護関係会議及び生活保護関係研修会の実施状況	80

# 重点事項

# 1 生活保護制度の見直し等について

## (1) 生活保護制度を取り巻く現状・課題

生活保護制度を取り巻く現状として、稼働能力のある生活保護受給者に対する自立、就労支援及び貧困の連鎖の防止が喫緊の課題である。

- ・リーマンショック以降、特に稼働能力のある生活保護受給者が急増するとともに、生活保護から脱却できない状況が継続している。生活保護受給直後からの自立、就労支援が効果的であり、現場における早急な対応を計画的に促進する必要がある。
- ・また、生活保護受給世帯の子どもは一般世帯よりも高校進学率が低く、再び生活保護に至るリスクが高い等、貧困の連鎖が国会等においても問題となっており、子どもに対する学習支援等に取り組む必要がある。

一方、生活保護受給者から不当に保護費を徴収する貧困ビジネスや奈良県の山本病院事件、向精神薬の転売をはじめとする医療扶助の不正受給等、生活保護受給者を利用した不正事件が横行する等、制度への信頼を揺るがす問題が深刻化している。

こうした課題に対して、生活保護受給者の急増への対応に迫られる地方自治体からは、生活保護制度の抜本改革に向けた国の早急な対応を求められており、昨年10月に指定都市市長会が、同年11月に全国市長会が制度改革に向けた具体的な提案が示されたところである。

## (2) 生活保護制度の見直しに向けた検討

今通常国会においては、雇用保険と生活保護との間にある第2のセーフティネット施策を強化するため、「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律案（いわゆる求職者支援法）」を提出しており、最後のセーフティネットである生活保護制度についても、特に稼働能力を有する方に対する自立・就労支援の充実強化に向けて、地方自治体の御提言等を踏まえ、運用改善や予算措置等で速やかに実現できるものは逐次実施してまいりたい。

また、自立、就労支援の充実強化や生活保護費の不正受給対策をはじめとする生活保護制度の見直しについても、地方自治体の御提言等を踏まえて検討する場として、近日中に生活保護制度に関する国と地方の協議（仮称）を開催し、法改正も視野に入

れた検討を進めることとしている。

なお、無料低額宿泊所等に対する法規制を強化するため、民主党において議員立法の国会提出を準備中であり、厚生労働省としても必要に応じ協力していくこととしている。

### (3) 求職者支援制度の創設

求職者支援制度については、労働政策審議会における議論を踏まえ、今通常国会に法案を提出したところである。

求職者支援制度の創設により、

- ① これまで雇用保険受給中に再就職できずに生活保護受給者となっていた者が、生活保護を受給することなく、早期に再就職すること
  - ② 就労意欲はあるものの稼働能力を十分に活用されていなかった生活保護受給者が、適切な技能等を身につけ生活保護から早期脱却すること
- などが期待される。

各自治体におかれては、求職者支援制度が真に就職に結びつくような効果ある制度として恒久的に運用されるよう、都道府県労働局・ハローワークとの連携や、制度の適正な活用等について、是非とも御協力をお願いします。

### (4) 住宅手当緊急特別措置事業の継続実施について

#### ア 住宅手当制度について

現下の厳しい雇用失業情勢に対応し、住宅を喪失した離職者等への対策に万全を期するため、平成21年10月から「住宅手当緊急特別措置事業」を実施している平成21年10月からの事業開始後の実績は以下のとおりである。

#### 【住宅手当実績】

年 度	支給決定数	就職者数
H21.10 ~ H22.12	64,223件	(B)13,468件
うち新規決定分	(A)49,702件	10,846件
うち延長決定分	14,521件	2,622件

就職率(B)/(A) : 27.1%

(厚生労働省保護課調べ)

昨年4月から、より多くの方が住宅手当を活用して再就職できるよう、支給要件の一部緩和、支給期間の延長、就職活動要件の一部強化等を実施し、失業等により住居を喪失した方等への住まい対策を強化したところである。

また、公費である住宅手当が暴力団員活動の資金源に繋がることを防止するため、昨年10月に、暴力団員排除に関する取扱いを示すための実施要領改正を行ったところである。

本事業については、経済・雇用情勢等が依然として厳しい現状を踏まえ、平成23年度も継続実施できるよう、平成22年度補正予算において、緊急雇用創出事業臨時特例基金の1年延長を決定したところである。

今後も、利用者の視点に立った必要な運用改善や就労支援の強化を図り、離職者が安心して再就職に向けた活動を行うことができるよう、実効性のある支援を実施していくこととしているので、各自治体においても、平成23年度の事業継続実施に向け実施体制を整備するとともに、より一層の本事業の周知・広報及び利用促進に取り組んでいただくようお願いする。

#### イ 住宅手当受給者に対する就労支援の充実・強化について

住宅手当は、安心して再就職に向けた就職活動をするために必要な居住環境を確保できるよう支援するとともに、再就職又は収入増に向けた就労、自立支援を目的とした事業である。こうした住まい等を失った離職者に対する支援としては、各自治体に住宅確保・就労支援員を配置していただき、住宅手当の支給だけでなく、住宅の確保や再就職に向けた就労支援を継続的に実施することが極めて重要である。

平成23年度においては、住宅手当受給者に対する支援体制の更なる充実・強化を図るため、各自治体においては、住宅確保・就労支援員の更なる増配置に努めていただくようお願いする。

特に、単なる住宅手当の支給事務担当として活用するのではなく、関係機関との連携構築、ハローワークへの同行訪問など、本来の目的である受給者の住宅確保及び再就職に向けた就労支援の強化を図るために活用していただくようご配慮いただきたい。

生活保護受給者の就職率は着実に改善が見られるが、未だ3割弱に止まっており、

生活保護受給者の就労支援事業と比較しても当該就職率を向上させる余地があると考えている。

ハローワークは、昨年4月から住宅手当受給者に対して「就職安定プログラム」を活用した就労支援ナビゲーターによるマンツーマン支援等を行っているところであるが、更に積極的な就労支援を実施するために、新たに平成23年度予算案においては、地方自治体とハローワークが協定を締結し、共通の目標の下で住宅手当受給者等の就労支援を実施する「福祉から就労」支援事業を計上しているところである。

一部の自治体においては、「就職安定プログラム」の活用等、ハローワークとの連携が不十分なところも見受けられるところから、住宅確保・就労支援員は、本事業を積極的に活用し、ナビゲーター等ハローワーク担当職員と緊密に連携を図ることにより、より一層の就労支援の強化に取り組んでいただきたい。

#### ウ 不正受給の防止について

最近、失業者等を支援する公的制度を不正に利用する事例が報道されているところであるが、住宅手当においては、「住宅手当の適正な支給の実施について（通知）」（平成22年9月27日社援発0927第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）により、必要な対策を講じるようお願いしているところである。

具体的には、

- ① 前住所地で住宅手当を受けていた疑いが認められる場合は、前住所地の自治体に協力を求めること
- ② 住宅喪失者について、支給決定後に住民票の写しの提出を徹底すること
- ③ 架空申請や又貸しなどの不適正受給の防止のため、必要に応じ、住宅確保・就労支援員が住宅訪問及び居住実態の確認を行うこと
- ④ ③の実施が困難な場合であっても、以下の方法を参考にされたい
  - ・申請された住所地について住宅地図による確認を行い、不審な点がある場合は上記③の取組を行う
  - ・入居後、住所地に郵便物を発送して連絡を指示する等の方法により入居事実を確認する

等の方法をお示ししているところである。



また、必要に応じて生活保護担当課と情報交換を行い、住宅手当と生活保護の併給確認を行うという方法も有効であると考えられる。

このように、不正が疑われる申請に関しては、現地調査等の実施や、生活保護担当課、総合支援資金貸付実施機関及び関係自治体等の関係機関と連携を図るなどの方法により、不正受給防止対策の推進に努めていただくようお願いする。

また、不正受給事案については、警察等捜査機関への告訴・告発や捜査への協力を行うなど厳正な対応を行っていただきたい。

## 2 自立支援の充実・強化について

### (1) 自立支援プログラムの一層の推進について

#### ア 自立支援プログラムの更なる活用について

生活保護受給者に対する自立支援は極めて重要であり、組織的に生活保護受給世帯の自立を支援するため、平成17年度から自立支援プログラムを導入している。

厚生労働省としては、自立支援プログラムの推進のため、

- ・ セーフティネット支援対策等事業費補助金による自治体の実施体制整備の支援拡充
- ・ 労働行政等関係機関との連携の強化
- ・ 各自治体における先進的な取組状況に関する情報の提供

等を通じて、引き続き自治体の取組を支援していくこととしている。

平成21年度末現在の自立支援プログラムの策定状況は、下表のとおりであり、各自治体の取組は着実に進んでいると考えられるが、一方で、生活保護受給世帯の抱える課題は多様化しており、これまで以上にきめ細かい支援が求められている。

各自治体においては、平成21年3月に全福祉事務所に配布した「生活保護自立支援プログラム事例集」及び今年度内に作成予定の同事例集第二弾等を参考に、更に幅広い自立支援プログラムの策定・実施に取り組まれない。特に、現下の経済・雇用情勢を踏まえ、稼働年齢層の生活保護受給者に対する更なる就労支援の充実・強化をお願いする。

【自立支援プログラム策定数】

(単位：プログラム)

	22年3月末	21年3月末	増加数
経済的自立に関する自立支援プログラム (生活保護受給者等就労支援事業活用プログラムは除く)	1,549 (846)	1,517 (842)	+32
日常生活自立に関する自立支援プログラム	2,008 (804)	1,801 (739)	+207
社会生活自立に関する自立支援プログラム	307 (210)	287 (199)	+20
合計	3,864	3,605	+259

(22年3月末欄の( )は策定自治体数(886自治体中))

(21年3月末欄の( )は策定自治体数(892自治体中))

(厚生労働省保護課調べ)

【自立支援プログラム実施状況】

(単位：人)

	21年度	20年度
経済的自立に関する自立支援プログラム (生活保護受給者等就労支援事業活用プログラムは除く)	124,210	85,583
日常生活自立に関する自立支援プログラム	36,246	28,114
社会生活自立に関する自立支援プログラム	16,597	15,441
合 計	177,053	129,138

(厚生労働省保護課調べ)

また、すべての自治体において、生活保護受給者等就労支援事業以外の就労支援に関するプログラム及び債務整理に関するプログラムの策定をお願いしていたところであり、未だ策定していない自治体におかれては、早急に整備するよう改めてお願いする。

【就労支援に関する自立支援プログラムの策定状況】

	22年3月末	21年3月末	20年3月末
就労支援に関する自立支援プログラム	1,480 (845)	1,469 (842)	1,329 (765)

(厚生労働省保護課調べ)

【債務整理等に関する自立支援プログラムの策定状況】

	22年3月末	21年3月末	20年3月末
債務整理に関する自立支援プログラム	781 (717)	651 (592)	151 (142)

(厚生労働省保護課調べ)

イ 新しい公共と協働した生活保護受給者の社会的な居場所づくりについて

平成20年秋のリーマンショック以降、稼働能力を有すると考えられる、いわゆる「その他の世帯」が急増する一方で、就労を希望しているが、なかなか再就職に繋がらず、求職活動が長期化する中で働く意欲を失ってしまい、就労という形での社会との繋がりを失った結果、社会から長らく孤立する方が増えてきている。

こうした方々は、企業等の一般就労による経済的自立だけではなく、あわせて、日常生活自立や社会生活自立を考慮して社会とのつながりを結び直す支援を行うことが必要である。

また、学業や進学環境が十分に用意されない生活保護世帯の子どもが成長し、再び生活保護世帯になるという、いわゆる「貧困の連鎖」を防止するために、まず

は地域に子どもがありのままでいられるような場を確保し、学習支援と共に社会性や他者との関係を育む支援を行うことが必要である。

このように生活保護受給者が社会とのつながりを結び直すことができるようにするためには、生活保護受給者のための「社会的な居場所」づくりを進めることが極めて有効であるとともに、当事者（生活保護受給者）を中心として、企業、NPO、社会福祉法人、住民等と、福祉事務所をはじめとする行政が協働する「新しい公共」が不可欠であるという考えのもと、研究会を開催し、各自治体の取組を促す具体的な方策について検討を行い、平成22年7月に報告書がとりまとめられた。

この報告書で提示した考え方等に基づく取組については、自治体の創意工夫による取組が促進されるよう、平成23年度予算案においてセーフティネット支援対策等事業費補助金のメニューに「社会的な居場所づくり支援事業（国10/10補助）」を創設することとしている。

### 社会的な居場所づくり支援事業実施要領（案）

#### 1 目的

NPO、企業、市民等と行政とが協働する「新しい公共」により、社会から孤立しがちな生活保護受給者への様々な社会経験の機会の提供や、貧困の連鎖を防止するために生活保護世帯の子どもの学習支援を行うなど、生活保護受給者の社会的自立を支援する取組の推進を図る。

#### 2 対象者

社会とのつながりを結び直す必要のある被保護者又は子どもの健全育成のための支援が必要な生活保護世帯

#### 3 事業内容

- (1) ボランティア活動や中間的就労などの社会参加活動（福祉、環境等に関する地域貢献活動、公園管理者等のもとでの公園清掃等）への参加により、地域社会との交流の維持、就労習慣の向上等を目指す事業
- (2) 協力事業所における就労体験を実施し、社会経験を積ませ、就労意欲を助長させることにより、段階的な常用雇用を支援する事業

- (3) 民間団体等が実施するグループカウンセリング等への参加により、アルコール依存、ギャンブル依存等の日常生活上の問題を抱える者が自立した日常生活を営めるよう支援する事業
- (4) 精神科病院等退院者に対し、家事・服薬管理の生活指導、地域住民との交流の場の提供、社会福祉施設等における退院後の訓練を行うこと等により、居宅生活継続を支援する事業
- (5) 子どもやその親が日常的な生活習慣を身につけるための支援、子どもの進学に関する支援、引きこもりや不登校の子どもに関する支援等を行い、生活保護世帯の子どもが健全に育成される環境を整備する事業
- (6) 上記(1)から(5)までの事業以外で、生活保護受給者の自立を支援するために自立支援サービスの整備を行う事業

#### 4 実施主体

都道府県、指定都市、中核市又は市区町村（町村については福祉事務所を設置している町村に限る）

#### 5 事業実施方法

新たな福祉課題に対応し、多面的で効果的な自立支援を行うには、様々な主体の特質を生かしたきめ細かな支援を行う必要があることから、本事業の実施にあたっては、行政と企業、NPO、社会福祉法人、住民等が協働する「新しい公共」による支援を極力検討すること。

ただし、適当な協働先がないなど、「新しい公共」による実施が困難な場合には、行政による直接実施を妨げない。

#### 【釧路市における取組事例】

生活保護受給者に対して、就業体験的ボランティア事業プログラムによる支援から、就労支援プログラム、資格取得等のプログラムによる支援に繋ぎ、日常生活自立や社会生活自立、経済的自立へと支援する。

➤ 支援内容例

- ・作業所ボランティア（知的障がい者施設）  
知的障害者の方とコミュニケーションをとりながら作業の補助を行う。
- ・ヘルパー同行（介護事業所）  
介護職員に同行して高齢者宅を訪問し、介護の補助を行う。
- ・公園管理ボランティア（釧路市公園緑化協会）  
公園管理業務を行う。
- ・インターンシップ（リサイクル事業所）  
インターンシップとして、民間事業所で産業廃棄物の選別作業を行う。

➤ 取組の成果

- ・表情が明るくなり顔色が良くなった
- ・自信を取り戻し生活面が前向きになった
- ・病院へ行く回数が減った
- ・就職に前向きになり、就職活動を行うようになった
- ・就業体験により雇用主の信頼を得て、雇用につながった

【埼玉県における取組事例】

生活保護世帯の貧困の連鎖を断ち切る支援として、困難を抱えた親の養育相談に応じるとともに、中学3年生に進学の動機づけを行い、学習支援を通じて基礎学力の向上を図る。

また、子どもたちと高齢者の交流を通じ、「支え合い」の気持ちを育む。

➤ 支援内容

- ・教育相談員が家庭訪問を行い子どもの養育相談、進路相談
- ・高校入試に向けての学力向上及び基礎学力向上のため学習教室への勧誘
- ・県内大学と連携し、学生を活用したボランティアによる学習支援教室を開催
- ・県老人福祉施設協議会と連携し、特別養護老人ホームに学習教室を置くことで、子どもたちと高齢者との交流の機会を設定

➤ 取組の成果

- ・子どもの頑張りに親が刺激され就労意欲が生まれる
- ・不登校、ひきこもりから抜け出すきっかけとなる
- ・個別指導の中で学ぶ意欲が生まれた
- ・孤立しつつある親と子どもの支え役
- ・学習支援を通じて高校受験への意欲が高まる
- ・特別養護老人ホーム入所者とのふれあい

- ・老人福祉施設入所者とのふれあい
- ・福祉事務所、CW、民生委員、学校等との協力体制が強まる
- ・保護者、子どもたちの悩みや願いに対応した取組となっている

また、本年度内の完成を目途として、現在、新しい公共となりうる民間団体等の全国版リストと活動事例や、先駆的な自治体の取組をまとめた事例集の作成等も進めている。

これらの事例集等を参考にするとともに、社会的な居場所づくりの必要性や、新しい公共と協働することの意義についてご理解いただき、積極的に取組を進めていただくようお願いする。

## (2) 就労支援の一層の推進について

### ア 「福祉から就労」支援事業について

平成17年度から、地方自治体とハローワークが連携して、就労能力及び意欲を一定程度以上有している生活保護受給者及び児童扶養手当受給者に対して、生活保護受給者等就労支援事業を実施している。

更に積極的な就労支援を行うため、地方自治体とハローワークが、お互いの役割分担、支援対象者数、就職者数及び事業目標等を明記した協定を締結して就労支援を実施する「福祉から就労」支援事業を、平成23年度予算案に計上している。

モデル協定事例等、詳細は追ってお示しするが、各自治体においては、生活・就労支援協議会等を活用しながらハローワークとの連携を一層促進し、生活保護受給者への就労支援を強化していただくようお願いする。

### イ 就労支援員の増配置について

近年、生活保護受給者、特に稼働能力を有すると考えられる、いわゆる「その他の世帯」が急増する中で、ハローワークへの同行や面接支援等特別なサポートを必要とする生活保護受給者の就労支援を専門的に行う就労支援員は、生活保護受給者の自立に対して大きく効果があるとともに、厳しい雇用情勢下にあっても費用対効果（人件費に対する新規就労・増収による保護費の減額効果）が3倍程度に達する等、保護費の適正化にも大きな成果を上げている。

また、多くの福祉事務所が生活保護現業職員の十分な確保に苦慮している現状において、稼働能力のある生活保護受給者が急増する中で、こうした方々に対する受給直後からの早期の自立、就労支援が効果的であることを踏まえると、現場において早急にきめ細かな支援を行う体制整備が必要であり、就労支援員は必要不可欠な存在となってきた。

このため、平成21年度第2次補正予算において、就労支援員の確保に必要な経費を各都道府県の基金（緊急雇用創出事業臨時特例基金・補助率10/10）に積み増しいただいたところであるが、平成23年1月時点で就労支援員の配置（民間企業等への委託方式を含む）は全国で1,269人とどまるとともに、自治体によっては、「その他の世帯」を多数抱えているにもかかわらず、平成22年度の就労支援員の増配置がない、又は極めて少数にとどまるところもある。

平成22年度補正予算において、平成23年度の事業継続が確定したところであるので、「就労支援員の増配置について」（平成22年9月14日社援発0914第7号厚生労働省社会・援護局長通知）を基に、就労支援員を更に増配置いただき、効果的な就労支援事業の推進に取り組んでいただくようお願いする。

また、平成21年度及び22年度に開催した就労支援員の全国研修会については、23年度も開催する見込みであるので、積極的な参加をお願いする。

		平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度(1月現在)
<b>就労支援員配置数等</b>	就労支援員数	529人	557人	666人	1,269
	実施自治体数	298	341	473	518
	(参考)支援対象者数	27,335人	34,052人	42,550人	—

		平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
<b>費用対効果</b>	交付実績額	約14.9億円	約16.7億円	約18.3億円	—
	効果額	約53.3億円	約45.9億円	約49.4億円	—
	費用対効果	3.57倍	2.75倍	2.70倍	—
	(参考)有効求人倍率	1.02	0.77	0.45	—