

# 生活保護制度に関する国と地方の協議に係る中間とりまとめ

## 1. 開催趣旨

- 生活保護制度を取り巻く現状として、11月9日に公表された福祉行政報告例によれば、本年7月の生活保護受給者数は、約205万人と現行制度下で最多を更新している。生活保護受給者の内訳を見ても、稼働能力のある生活保護受給者が急増するとともに、高齢者等の就労を通じた経済的自立が容易でない者も増加している状況にある。こうした生活保護受給者のそれぞれの状況に応じた自立・就労支援の強化や子どもの貧困の連鎖の防止等が喫緊の課題である。  
また、生活保護受給者から不当に生活保護費を搾取する、いわゆる貧困ビジネスや、医療扶助の不正受給等の不正行為も依然として発生しており、制度への信頼を揺るがしかねない状況にある。
- 生活保護受給者の急増等への対応に追わ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具体的な提案があった。
- こうした地方自治体からの提案等に基づき、国と第一線で努力する地方自治体が喫緊に取り組むべき具体的対策を協議するために、本協議を開催した。5月に開始した本協議は実務者会合も含め10回開催し、多くの課題について議論が行われた。
- 様々な要素を包含する生活保護の課題全てに今回の議論のみで明確な対応方針を定めることは容易ではないが、目下の直面する課題について早急に対応する必要があるとの国・地方の一致した考えに基づき、予算・運用改善等により対応可能な事項と中長期的な課題について区分して整理し、前者については速やかに実現に向けて努力するとともに、後者については、様々な対応策について、引き続き場を設けて協議することとされた。

## 2. 基本的な考え方

- 本年7月の生活保護受給者数は、約205万人と現行制度下で最多を更新しているが、今後も、支援が必要な者に適切に保護を実施していくという生活保護制度の基本的な考え方には変わりはない。  
他方、多くの者（特に勤労世代の者）が長期にわたり生活保護に頼って生活することは、本人のみならず社会のあり方として望ましいことではない。そうした者に対して就労による自立を促進するとともに、できる限り生活保護に至らないための仕組みや脱却につながる仕組みを拡充することが重要である。
- また、就労による経済的自立が容易でない高齢者等についても、個人の尊厳という観点からは、より主体的に社会との繋がりをもつことが一つのあり方と考えられ、そうした意味で社会的自立の促進につながる施策を講じる必要がある。
- あわせて、新たに導入した電子レセプトを活用したレセプト点検等の実施などの適正化の取組を行うとともに、上記の生活保護制度の目指すべき方向に沿った施策を一貫して講ずることにより、将来に渡り広く国民の信頼に足る持続可能な制度を確立し

ていく必要がある。

- さらに、急増する生活保護受給者への対応に追われる福祉事務所の体制整備や負担軽減を図るための方策についても検討する必要がある。

## **【1】 生活保護受給者に対する自立・就労支援及び第2のセーフティネットとの関係整理について**

### **1. 自立・就労支援の充実**

#### **(1) 期間を設定した集中的かつ強力な就労・自立支援策について**

- 就労支援に当たっては、基本的に、地方自治体が個々の生活保護受給者の経験や適性等を勘案し、国（ハローワーク）と連携・協議の上、期間（目標となる期限）を設定し、生活保護開始直後から集中的に進めることが重要である。このため、国から地方自治体に対して、期間を設定した集中的な就労支援を行うこと等を含む生活保護受給者の経験や適性等に応じた就労・自立支援の方針を提示する必要がある。また、当該方針に基づく地方自治体の取組に対して、積極的に就労支援員を配置できるよう、配置指標の見直し等の支援を検討する必要がある。

#### **(2) ハローワークが主体となった就労支援機能の強化について**

- 就労支援の専門機関であるハローワークが地方自治体との協定を基盤に就労支援を行う「福祉から就労」支援事業について、ナビゲーターの一層の増配置等ハローワークの体制整備を図った上で、生活保護の申請段階からのハローワークによるアウトリーチ型の支援や、就労経験が乏しい生活保護受給者に対してのNPO等の民間団体のノウハウも活用した支援、就職後の職場定着に向けた支援など、生活保護受給者に対する一貫した就職支援の充実について検討する必要がある。
- なお、中山間地域では、そもそも就労の場が少なく、住民が流出し人口が減少している現状である。中山間地域における主要産業である農林業の雇用を確保するため、各都道府県のハローワークに設置される「農林漁業就職支援コーナー」を活用し、農林業関係機関との連携の下、求職者の就職促進を一層図ることが必要である。また、このような地域では、地域の特性や資源を活用した地域産業の振興など、地方自治体の創意工夫による雇用創出の取組とそれを尊重した支援が重要であり、引き続き各府省の連携した支援も必要である。

#### **(3) 福祉事務所等におけるトランポリン機能を強化する取組の実施**

- 生活保護に至らない又は一旦保護に至ったとしても早期に脱却できるようにするためのトランポリン機能を強化するためには、就労意欲が低い又は通常就労支援では直ちに就職には結びつきにくい生活困窮者等を念頭に、就労に直接結びつきやすい技能習得訓練、低所得者に特化した個別求人開拓、就労の際に求められる基本的な日常生活習慣支援等を実施することが効果的である。国は、これらの取組を行う地方自治体に対し、必要な支援を検討する必要がある。

(今後引き続き検討を進めていくべき事項)

- 地域における自立支援の取組(社会的な居場所づくりや、子どもの貧困対策を含む。)を計画的に進めるためにどのような方策が取り得るか、検討を進める必要がある。
- 低所得者等生活基盤が脆弱な方に対する伴走型支援を行うための地域拠点を整備するための方策について検討する必要がある。

#### (4) 福祉事務所とハローワーク等関係機関との連携強化について

- 就労支援の対象となりにくい、就労意欲の十分でない者に対しても効果的な就労支援を行うためには、ハローワークと福祉事務所のより一体的な支援体制を構築することが必要である。  
具体的な形態については、出先機関改革に関する「アクション・プラン」(平成22年12月28日閣議決定)に基づく自治体とハローワークの「一体的実施」による生活保護受給者を含めた取組の実施状況等も見守りながら、ハローワーク職員等による福祉事務所の巡回相談、福祉事務所内にハローワークの窓口を併設する取組等、地域の実情に応じたハローワークと福祉事務所の人的、物理的な連携体制を広く構築する必要がある。
- また、生活保護受給者に関する求職活動状況やケースワークの状況について、ハローワークと福祉事務所との間の具体的な情報交換が円滑に進むよう、生活保護申請時の同意書において、求職活動状況に関する照会の本人同意を取る等の具体的方策を検討する必要がある。
- さらに、稼働能力の判断を福祉事務所が行うに当たり、ハローワークは就労支援の専門機関として、福祉事務所との連携の枠組みの中で、福祉事務所による稼働能力の判断に資する情報提供等の支援(例えば、地域における職種別有効求人倍率や、必要に応じて、職業適性検査の結果の情報提供等)のあり方について、検討する必要がある。

#### (5) 社会的自立に向けた取組の強化

- 就労による自立が容易ではない高齢者等に対する自立生活支援を行うに際しては、社会福祉法人等の協力を得て実施するなど様々な取組を検討する必要がある。

(今後引き続き検討を進めていくべき事項)

- 低所得者等生活基盤が脆弱な方に対する伴走型支援を行うための地域拠点を整備するための方策について検討する必要がある。【再掲】
- また、就労に結びつきにくい者に対する就業体験やボランティア、社会参加の推進を図るためのインセンティブ強化を図るための方策についても検討する必要がある。

#### (6) 自立、就労に向けたインセンティブの強化

(今後引き続き検討を進めていくべき事項)

- 現行、生活保護受給者の就労インセンティブ強化策として、勤労控除制度がある。  
現在、国は、社会保障審議会生活保護基準部会において、勤労控除を含む生活保護基準について検証しており、その結果も踏まえて適切に対応する必要があるが、脱却に向けたインセンティブの強化を図るために、勤労控除の一定額の積み立てや廃止時に一時扶助等で還付する等の方策について検討する必要がある。
- また、就労に結びつきにくい者に対する就業体験やボランティア、社会参加の推進を図るためのインセンティブ強化を図るための方策についても検討する必要がある。  
【再掲】

## (7) 子どもの貧困連鎖解消に向けた取組

- 子どもの貧困連鎖解消は、現在の貧困・格差問題の最重要課題の一つである。このため、厚生労働省は、生活保護世帯の子どもやその親に対する養育相談・学習支援等を実施するため、平成24年度概算要求において子どもの健全育成支援事業を要求しているところであり、当該事業に基づき貧困の連鎖の防止に取り組む必要がある。  
なお、貧困連鎖解消に向けた取組を進める際には、学校・教育委員会との連携強化にも配慮する必要がある。

## (8) 被災者の自立、就労支援策について

- 東日本大震災による被災者について、地方自治体が、遠方に避難した被災者の受入れに係る負担増を危惧することがないように、また、将来帰郷を希望する者も含めて、被災者の自立支援に取り組めるように、被災者生活再建サポーターの配置に係る国庫補助を、平成23年度第3次補正予算(案)に盛り込んでいるところであり、当該事業を活用することを通じ、国と地方が一体となって支援することが必要である。

## 2. 求職者支援制度と生活保護制度との関係整理

- 今般、求職者支援制度の創設に伴い、一定年齢以下で稼働能力及び一定の就労意欲を有する生活保護受給者であって、職業訓練による就職実現が期待できると判断された者について、合理的理由なく訓練の申込みをしない、又は訓練に出席しない場合には、稼働能力不活用として、保護の実施機関は事前説明や指導指示等所定の手続の上で保護の停廃止を検討することが適当であり、地方自治体の意見も踏まえつつ、国は取扱いの明確化を図る必要がある。

(今後引き続き検討を進めていくべき事項)

- 国は、求職者支援制度以外の施策も活用するなど、生活保護に至る前の第2のセーフティネット施策を充実させ、第2のセーフティネット施策全体の機能を強化するためにどのような方策が取り得るか、早急に検討を進める必要がある。

## **【2】 医療扶助や住宅扶助等の適正化**

### 1. 医療扶助の適正化

- 平成 23 年度から全国に導入している電子レセプト等を活用し、医療扶助適正化に向けた地方自治体の取組を国は支援する必要がある。具体的には、国において、以下の取り組みを実施する必要がある。
  - ① 向精神薬の重複処方や頻回受診等、不適切な受診行動が見られる生活保護受給者への適正受診指導を行うため、電子レセプトに係るシステムについて、具体的な対象となりうる者を抽出する機能を追加する機能強化
  - ② 電子レセプトを活用した効果的な取組を進める観点から、指定医療機関における医療扶助の状況（生活保護受給者に関する請求が突出して多い等）を総合的に勘案した、適正化対象選定の基準策定
  - ③ 先発薬が処方されている生活保護受給者に対する後発薬の使用促進を図るため、本人や医療関係者等への更なる働きかけ
  - ④ 医療扶助の適正化のための電子レセプトの活用方法に関するマニュアルを国が作成し、地方自治体へ配付
- 今後、電子レセプトシステムの大規模改修を行う場合には、地方自治体が円滑に対応できるよう、地方自治体からの照会等に対応するヘルプデスクの設置を検討する必要がある。
- 審査支払機関を通じた生活保護受給者に係るレセプトの重点審査の徹底や、健康保険と比較したデータの地方自治体に対する提供を引き続き行う必要がある。

(今後引き続き検討を進めていくべき事項)

- 医療扶助の更なる適正化に向けて、あらゆる方策を引き続き検討する必要がある。
- 地域における医療扶助適正化の取組を計画的に進めるためどのような方策が取り得るか、検討を進める必要がある。
- 前回（平成 21 年 3 月）の「協議のとりまとめ」において指摘された、生活保護法の指定医療機関の指定等の手続きと保険医療機関の指定等の手続きを兼ねるなどの手続きの簡素化について、地方自治体からの要請を踏まえ、法律上の位置づけも含め、さらに具体的な検討を進める必要がある。その際、保護の要否に関する意見書等の無償交付に係る負担をはじめ、指定医療機関特有の責務について整理する必要がある。
- あわせて、指導監査についても、保険医療機関については、国（地方厚生局）と都道府県の連携が可能であるが、指定医療機関については、連携する法的根拠規定がないことから、両者の連携に関する法律上の規定の整備及び横断的な連携体制の確立について検討する必要がある。
- 前回の「協議のとりまとめ」において指摘された「医療扶助事務方式の見直し」については、引き続き中長期的に検討する必要がある。
- 医療費通知については一部自治体で実施しているが、その費用対効果を引き続き見極める必要がある。

## 2. 住宅扶助の適正化

(今後引き続き検討を進めていくべき事項)

- 無料低額宿泊所等で生活保護受給者を困い、本人の意に反して劣悪な処遇をしつつ生活保護費を搾取する、いわゆる「貧困ビジネス」については、住居とともに生活サービスを抱き合わせで提供し、その対価という名目で生活保護費を搾取し利益を得ている面がある。このような抱き合わせ契約を行っている無料低額宿泊所等に対して新たな法規制を講じる必要があり、現在議員立法による法規制が検討されている。地方自治体からも早期の法規制及び法案が成立した場合の運用について地方側との事前協議を求める意見があった。
- 現行の住宅扶助は、宿所提供施設のみ現物給付として提供することが法律上認められている。福祉事務所が現物給付の仕組みも広く活用できるようにする一つの手法として、公営住宅や行政が借り上げた民間賃貸住宅等を生活保護受給者に対して提供できる選択肢を法的に拡大することについて検討する必要がある。

### **3. その他**

(今後引き続き検討を進めていくべき事項)

- 介護老人福祉施設が介護保険法の指定を受けた場合に生活保護法上の指定介護機関とみなされることと同様に、居宅介護サービスを提供する事業者についても、介護保険法の指定を受けた場合に指定介護機関としてみなすことについて、法律上の位置づけも含め、検討する必要がある。
- また、介護扶助に自己負担がないことを利用して、特定施設に生活保護受給者を困い込み、必ずしも本人が望んでいない介護サービスを集中的に提供し、介護サービス支給限度額まで報酬を請求する新たな貧困ビジネスが指摘されている。これについて、上記2で述べた新たな法規制を講じる必要があるとともに、審査支払機関の審査データを活用した実態把握、適切なケアプランの策定等が必要である。

## **【3】 生活保護費の適正支給の確保**

### **1. 効果的かつ効率的な収入資産調査について**

- 保護の決定・実施のために福祉事務所が行う調査・照会を円滑に行うため、要保護者の資産・収入に関する金融機関本店に対する一括照会や、福祉事務所による要保護者の年金受給権等の確認に係る運用改善について、国は関係機関等との調整を速やかに進める必要がある。なお、金融機関本店に対する一括照会については、一部の金融機関において既に実施する方向で合意を得ており、速やかに導入に向けた手続を進める必要がある。
- 年金受給権等の確認や遡及して給付された年金等の公的給付の支給状況の確認に当たり、福祉事務所の負担を軽減する観点から、福祉事務所から日本年金機構への照会・回答の更なる迅速化を図る等、国は公的給付部門等との連携体制を強化する必要がある。

(今後引き続き検討を進めていくべき事項)

- 福祉事務所は保護の決定・実施のために、生活保護法第 29 条に基づき、関係機関等に対して、要保護者の資産・収入に関する必要な照会・調査を実施することができる。しかしながら、例えば他の公費負担医療の利用状況、通院移送費に関するタクシーの乗車歴、稼働能力の活用状況のように資産・収入に関する事項ではないため調査の法的根拠の無いものについては、法的根拠を与えること及び生活保護申請時の同意書の取扱等について検討する必要がある。
- また、過去に被保護者であった者に対しても、資産及び収入について適正に把握する必要があるため、国は、法第 29 条に基づく調査・照会の対象における被保護者であった者について整理し、必要な対応を検討する必要がある。

## 2. 不正受給に対する取組の徹底

- 悪質な不正事案に対しては、刑事告訴・告発をする等福祉事務所において厳正な対応が必要である。それを円滑に行うため、国は、不正事案の告発の目安となる基準の策定について検討する必要がある。
- 暴力団排除に向けた取組として、保護申請時に暴力団員でないことの申告を求めることとし、併せて、受給者が暴力団員であることが判明した場合の法第 78 条に基づく返還請求の対象範囲を整理し、基本的には開始時から返還請求の対象とする方向で明確化する必要がある。
- また、急増する生活保護受給者に対応するための本人確認や名義貸しによる不正就労（就労収入の無申告）等の抑制のために、生活保護受給者からの届出書類等に写真の添付を求めることを検討する必要がある。

(今後引き続き検討を進めていくべき事項)

- 暴力団員排除に向けた取組として、申請者の暴力団員該当性に関する警察当局への照会のあり方について検討する必要がある。
- 生活保護費の不正受給に係る刑事罰について、現行法上、30 万円以下の罰金又は 3 年以下の懲役が科せられているが、例えば、基礎年金の不正受給に係る刑事罰は、100 万円以下の罰金又は 3 年以下の懲役が科せられており、そうした他の法令との均衡を図るべく、罰則の引き上げる等の対応を検討する必要がある。

## 3. 漏給防止の徹底等

- 保護を受けるべき者が受けられないことはあってはならず、国は、パーソナルサポートサービスの活用や電気・ガス等のライフライン関係事業者との連携等を通じて、保護すべき者の早期発見、漏給防止対策を徹底するための方策を検討する必要がある。

## 4. その他

(今後引き続き検討を進めていくべき事項)

- 前回の協議で「交通事故で医療扶助を適用した場合の第三者求償の適用」については、

中長期的な課題とされたが、国は福祉事務所が生活保護受給者に代わって損害保険会社等に損害賠償金を求償する方策について、法的措置も含めて検討を進める必要がある。

- また、前回の協議で「不正受給に係る返還金の保護費との調整」については、中長期的な課題とされたが、国は、不正受給に係る返還金の確実な徴収を図るため、返還金の保護費との調整を行う方策について法的措置も含めて検討を進める必要がある。
- 国民目線から見て不適切な保護費の消費に対する指導のあり方や、刑務所出所者等への関係省庁と連携した支援について、検討する必要がある。

## **【4】 実施機関の事務負担軽減**

### **1. 実施機関の事務負担軽減に関する取組**

#### **(1) ケースワーカーの確保や負担軽減について**

- 現在、ケースワーカーの標準数が定められているが、地方自治体では、生活保護受給者（特に稼働年齢層の受給者）の急増にケースワーカーの増員が追いつかず、個々のケースワーカーによる支援も限界に近づきつつある。受給者の自立に向けてはきめ細かな「伴走型」の支援が必要であって、こうした状況は見直されるべきである。地方自治体では就労支援員等専門家の活用やNPOや社会福祉士等の専門機関への委託等を進める。また、国では、ケースワーカーの業務改善に向けた具体的検討を開始し、ケースワーカーが担うべき業務と当該専門家や外部に委託できる業務との関係整理や委託する際のマニュアルの作成を行うとともに、訪問調査回数の緩和等のケースワーカーの負担軽減策について、福祉事務所の実態を踏まえつつ、調査・検討する必要がある。
- ケースワーカーの人件費に係る地方財政措置については、地方公務員の総定員が厳しく抑制される中で、近年例外的に増員が図られてきたところであるが、地方自治体のケースワーカーの配置の実情に照らして、引き続き必要な措置を講じる必要がある。

#### **(2) その他事務負担の軽減について**

- 本年度から導入された電子レセプトや生活保護業務データシステム等によるIT化によって、福祉事務所の事務負担の軽減が期待される一方、被災者による生活保護の動向把握など新たに行わなければならない調査業務も出てきている。国は、各種調査の重複の排除や省力化などにより、ケースワーク業務に追われる福祉事務所の事務負担を極力減らすよう努める必要がある。
- 地方自治体においても、「その他の世帯」の世帯主など、稼働能力を有していると思込まれる生活保護受給者が急増していることから、就労支援員の確保等福祉事務所の体制整備を図る必要がある。その際、小規模自治体については、例えば特定の福祉事務所で就労支援員を雇用し、複数の福祉事務所への巡回が可能であることを明確化するなど、都道府県等広域自治体や国による支援も含め、配慮が必要である。

## 【5】 その他

### 1. 費用負担のあり方について

- 生活保護費の全額国庫負担について検討する必要があるという自治体からの意見があった。費用負担のあり方は中長期的な課題である。