

調査の結果	説明図表番号
<p>(9) その他福祉事務所における取組状況等</p> <p>ア 自立支援関係</p> <p>(7) 保護の停止・廃止の状況等</p> <p>a 保護の廃止の状況</p> <p>生活保護法では、i) 被保護者が保護を必要としなくなったとき（第26条）、ii) 被保護者が必要な指導又は指示に従わないとき（第62条第3項）などにおいて、福祉事務所は保護の停止又は廃止を行うとされている。</p> <p>今回、調査対象とした102福祉事務所における平成20年度から24年度までの保護の廃止の状況を調査した結果、以下のような状況がみられた。</p> <p>① 保護の廃止世帯数は、平成20年度2万2,444世帯、22年度2万7,775世帯、24年度2万9,390世帯と増加しており、「その他」による廃止を除き、特に「働きによる収入の増加・取得」による廃止に係る世帯数及び構成割合の増加が顕著となっている。また、「ケース移管」による廃止に係る世帯数及び構成割合が増加している一方、「傷病治癒」による廃止に係る世帯数及び構成割合は減少している。</p> <p>「ケース移管」の増加や「傷病治癒」の減少のそれぞれの背景事情としては、福祉事務所の説明等を踏まえると、次のことが考えられる。</p> <p>i) ケース移管の増加</p> <p>被保護者が、治療のため通院先近くへ転居すること等に伴い福祉事務所の管轄区域外に転出（同一地方公共団体内の他の福祉事務所への転出を含む。）するケースや地方部から都市部へ移動するケースが相当数あること</p> <p>ii) 傷病治癒の減少</p> <p>一部の福祉事務所において、医療扶助の単独給付を受ける被保護者の廃止理由を「傷病治癒」から「その他」での整理に変更したこと</p> <p>なお、「死亡」による廃止世帯数も大幅に増加しているが、これは、一般的に世帯類型の中で高齢者世帯の世帯数が最も多く、その構成割合も大きいことに伴うものと考えられる。</p> <p>② また、廃止理由別及び世帯類型別に廃止世帯数を確認できた85福祉事務所における平成24年度の保護の廃止理由について世帯類</p>	<p>表3-(9)-ア-①</p> <p>表3-(1)-⑭(再掲)</p> <p>表3-(9)-ア-②</p>

型の構成をみると、

- i) 「働きによる収入の増加・取得」では「その他の世帯」(31.2%)、
 - ii) 「社会保障給付金の増加」では「障害者世帯」(7.1%)、
 - iii) 「親類縁者等の引取り」では「母子世帯」(12.0%)、
 - iv) 「死亡」では「高齢者世帯」(58.0%)、
 - v) 「失踪」では「その他の世帯」(14.5%)、
 - vi) 「ケース移管」では「母子世帯」(24.1%)、
- が最も多い。

b 再保護の状況等

課長通知においては、生活保護法第26条の規定により保護の停止又は廃止を行う場合の取扱いの基準が次のとおり示されている。

(保護を停止すべき場合)

- ① 臨時的収入の増加、最低生活費の減少等により一時的に保護を要しなくなった場合で、6か月以内に再び保護を要する状態になると予想されるとき
- ② 定期収入の増加、最低生活費の恒常的な減少等により、一応保護を要しなくなったが、その状態が今後継続することについて確実性を欠くため、若干の期間経過の観察が必要であるとき

(保護を廃止すべき場合)

- ① 定期収入の恒常的な増加、最低生活費の減少により保護を要しなくなったとき
- ② 臨時的な収入の増加、最低生活費の臨時的な減少等により、以後おおむね6か月を超えて保護を要しない状態が継続すると認められるとき

一方、厚生労働省の「平成23年度福祉行政報告例」によれば、保護歴の有る保護開始世帯3,874世帯のうち、1,381世帯(35.6%)が前回保護廃止時から3か月未満で再び保護の受給に至っているとされている。

今回、調査対象とした102福祉事務所において、平成23年度に保護の廃止となった世帯が24年度末までに再び保護を受給しているケース(以下「再保護ケース」という。)等について調査した結果、以下のような状況がみられた。

- ① 89福祉事務所において再保護ケースがみられ、当該再保護ケースから抽出した1,445世帯については、次のとおりであった。
 - i) 「その他の世帯」が627世帯(43.4%)と最も多く、次いで「高齢者世帯」、「傷病者世帯」、「障害者世帯」、「母子世帯」の順で多

表3-(9)-
ア-③

表3-(9)-
ア-④

<p>くなっている。</p> <p>ii) 「その他の世帯」627世帯を保護の廃止理由別にみると、「働きによる収入の増加・取得」が259世帯(41.3%)と最も多く、次いで「その他」(保護の辞退、指導指示違反等)、「失踪」、「社会保障給付金の増加」の順で多くなっている。</p> <p>iii) 一部の福祉事務所においては、再保護となったケースの中に、「働きによる収入の増加・取得」により保護が廃止となったものの、僅か約2か月後に自己都合で退職し、再保護に至っているものなど、保護の廃止措置ではなく、まずは停止措置を講ずる必要があったと考えられる例(3事例)がある。</p> <p>しかし、「働きによる収入の増加・取得」により保護が廃止となった259世帯について、保護の廃止から再保護までの期間をみたところ、6か月未満が94世帯(36.3%)、6か月以上が165世帯(63.7%)となっており、また、これら6か月未満、6か月以上の各ケースについて、保護の停止措置を行ったケース(7世帯、19世帯)の占める割合は、それぞれ7.4%、11.5%であり、大きな差はみられない。</p> <p>なお、102福祉事務所のうち、一部の福祉事務所で過去3年間又は5年間、保護の停止実績がみられなかったが、これらの事務所では、この理由について、「働きによる収入の増加・取得」が少ないこと等から、保護の停止要件に該当するケースがなかったためとしている。</p> <p>以上のことからみれば、保護の停止措置による経過観察が再保護までの期間を長期化することに効果があるとは言い難い。また、福祉事務所において、関係機関との連携等により、再保護を防止する観点や再保護までの期間の長期化を図る観点からの取組も確認できなかった。</p> <p>② 102福祉事務所の現業員757人に対する意識調査の結果、「保護の廃止後、短期間で再び経済的に困窮し被保護世帯に戻ってしまう世帯が多く発生していますが、これを防止、抑制するための取組(国、都道府県、福祉事務所又はハローワーク等関係機関等における対応)は、十分なものだと思いますか。」という問いに対して、「そうだと思う」と回答した現業員は243人(32.1%)、「そうだと思わない」と回答した現業員は494人(65.3%)となっている。また、「そうだと思わない」と回答した現業員の主な意見は、i) 保護が廃止となった者へのフォローを行う機関の必要性を訴えるもの、ii) 保護の再申請に制限を設ける必要性を訴えるもの、iii) 現状の制度下では再保護はやむを得ないとするものとなって</p>	<p>表3-(9)-ア-⑤</p> <p>表3-(9)-ア-④(再掲)</p>
---	---

<p>いる。</p>	
<p>c 文書指示の実施状況等</p>	
<p>生活保護法第 27 条第 1 項では、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をすることができることとされている。また、同法第 62 条第 1 項では、保護の実施機関が同法第 27 条の規定により、被保護者に対し、必要な指導又は指示をしたときは、これに従わなければならないこととされ、さらに、第 62 条第 3 項では、保護の実施機関は、被保護者がこれに違反したときは、停止又は廃止をすることができることとされている。</p>	<p>表 3 - (9) - ア-①(再掲)</p>
<p>また、局長通知では、生活保護法第 27 条による指導指示は、口頭により直接当該被保護者（これにより難しい場合は、当該世帯主）に対して行うことを原則とするが、これによって目的を達せられなかったときなどには、文書による指導指示を行うこととされ、被保護者が文書による指導指示に従わなかったときは、必要に応じて生活保護法第 62 条により所定の手続を経た上で、当該世帯又は当該被保護者に対する停止又は廃止を行うこととされている。</p>	<p>表 3 - (9) - ア-⑥</p>
<p>今回、調査対象とした 102 福祉事務所における平成 24 年度の文書指示の実施状況及びこれに伴う保護の停止・廃止の状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。</p>	
<p>① 102 福祉事務所のうち、96 事務所において平成 24 年度に実施した文書指示件数は、i) 就労指導が 1,706 件、ii) 自動車にすることが 1,805 件、iii) 日常生活にすることが 5,203 件、iv) 生活保護法第 78 条の適用に伴うもの等のその他が 1,112 件となっている。これに対し、過年度に行った文書指示によるものを含め、平成 24 年度に是正されたとするものは、i) 就労指導で 747 件、ii) 自動車にすることで 812 件、iii) 日常生活に関するもので 2,113 件、iv) その他で 464 件となっている。また、保護の停止・廃止を行ったものが、それぞれ i) 就労指導で 84 件、291 件、ii) 自動車にすることで 16 件、140 件、iii) 日常生活に関するもので 71 件、434 件、iv) その他で 4 件、70 件となっている。</p>	<p>表 3 - (9) - ア-⑦</p>
<p>② また、福祉事務所の中には、指導指示違反のため保護を廃止するものの、間もなくして再保護の受給に至っているものや指導指示違反による廃止、再保護を繰り返しているものなど（5 事例）がある。</p>	<p>表 3 - (9) - ア-⑤(再掲)</p>
<p>こうした背景には、現行の制度上、保護の要件や真に支援が必</p>	

要な者には確実に保護を行うという制度の基本的な考え方の下、指導指示違反により保護を廃止しても、生活困窮を理由に再度保護の申請がなされれば、保護を開始せざるを得ないものとなっていることがある。

なお、平成 25 年 1 月の「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報告書」では、稼働能力がありながらその能力に応じた就労活動を行っていないことを理由に、所定の手続を経て保護を廃止された被保護者が、その後、再度生活保護を受給するに至ったものの、やはり能力に応じた就労活動を行わないため保護が再び廃止され、その後再々度の申請があった場合には、急迫の状況ではないことなど一定の条件のもとに、当該申請の審査を厳格化することが必要となるとされたところである。しかし、平成 25 年 12 月の生活保護法の一部改正に係る国会審議において、生活保護申請における、いわゆる「水際作戦」の防止を徹底すべき等との指摘がなされており、保護申請の審査の厳格化については慎重な対応が求められる状況となっている。

表 3 - (9) -
ア-⑧

(イ) 就労支援事業以外の自立に向けた取組の実施状況

(国の取組)

厚生労働省は、自立支援プログラム基本方針により、就労による経済的自立のためのプログラムのみならず、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（日常生活自立）及び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（社会生活自立）を目指す自立支援プログラムによる自立支援に積極的に取り組むよう、各福祉事務所に求めている。また、こうした取組を行う際には、セーフティネット支援対策等事業費補助金や生業扶助を積極的に活用するよう求めている。

表 3 - (1) -
⑤（再掲）

(自立支援プログラムの策定の動向)

日常生活自立及び社会生活自立に関する自立支援プログラムの策定数、策定自治体数並びに参加者数については、制度導入時の平成 17 年度に比べ、24 年度は大幅に増加している。

表 3 - (9) -
ア-⑨

今回、調査対象とした 102 福祉事務所における、平成 24 年度の日常生活自立及び社会生活自立に関する自立支援プログラム、セーフティネット支援対策等事業のうちの要保護世帯向け不動産担保型生活資金貸付事業（以下「リバースモーゲージ」という。）並びに生業扶助への取組状況を調査した結果、95 事務所においては、これら取組のいずれ

<p>かが実施されていた。また、その他の7事務所では、対象者がいなかった、対象案件がなかったなどの理由から実施されていなかった。</p>	
<p>こうした中、リバースモーゲージについては、次のとおり、その活用が低調又は活用の効果が上がっていない状況がみられた。</p>	
<p>① 制度導入の経緯等</p>	
<p>リバースモーゲージは、居住用不動産を保有する被保護者が死亡した場合、被保護者に対して何の援助もしなかった扶養義務者が、被保護者の死亡時に家屋・土地を相続するような現状は社会的公平の観点から国民の理解が得られないため、資産活用を徹底すべきとの指摘を踏まえ、平成19年度に創設された制度である。また、リバースモーゲージは、低所得世帯、障害者世帯、又は高齢者世帯が地域において安定した生活を送れるようにするため、低所得世帯等に対して必要な援助指導及び資金の貸付等を行う生活福祉資金貸付事業の中に位置付けられている。</p>	<p>表3-(9)-ア-⑩ 表3-(9)-ア-⑪</p>
<p>② 制度の内容、貸付要件等</p>	
<p>リバースモーゲージは、「生活福祉資金の貸付けについて」（平成21年7月28日付け厚生労働省発社援0728第9号厚生労働事務次官通知）において、一定の居住用不動産を有し、将来にわたりその住居を所有し、又は住み続けることを希望する要保護の高齢者世帯に対し、当該不動産を担保として生活費を貸し付けるものとされ、最終的に土地の売却等により、それまでの借入を一括して返済することとされている。この資金の利用が可能な居住用不動産を有する高齢者世帯等については、当該貸付の利用を生活保護に優先させ、貸付の利用中は生活保護の適用を行わないこととされている。また、貸付けに当たっては、福祉事務所が当該制度の利用が可能な世帯に該当するか否かを判断し、利用が可能と判断された場合、都道府県社会福祉協議会が貸し付ける仕組みとなっている。</p>	<p>表3-(9)-ア-⑫</p>
<p>貸付要件は、i) 借入申込者が単独でおおむね500万円以上（固定資産税評価額で350万円以上）の資産価値の居住用不動産を所有していること、ii) 借入申込者が所有している居住用不動産に賃借権等の利用権及び抵当権等の担保権が設定されていないこと、iii) 借入申込者及び配偶者が原則として65歳以上であること、iv) 借入申込者の属する世帯が、貸付制度を利用しなければ、保護の受給を要することとなる要保護世帯であると福祉事務所が認めた世帯であることとされており、この4つの要件全てに該当する場合に貸付が行われる。</p>	
<p>貸付限度額は、居住用不動産の評価額の7割とされ、貸付期間は、貸付元利金が限度額に達するまでの期間とされている。</p>	

<p>また、「要保護世帯向け不動産担保型生活資金の生活保護制度上の取扱い及び保護の実施機関における事務手続について」（平成 19 年 3 月 30 日付け社保発第 0330001 号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）では、保護申請者に推定相続人がいる場合には、推定相続人の同意を得るよう努めることとされている。</p>	<p>表 3 - (9) - ア-⑪(再掲)</p>
<p>③ 制度の有効性の評価</p> <p>厚生労働省は、平成 22 年度にリバースモーゲージの有効性について、事後の事業評価を実施し、本制度の利用が拡大することにより、扶養義務を果たさない者に対する不動産相続が防止され、社会的不公平の是正に資するとともに、保護制度の適用に優先して、自助努力としての資産の活用が図られ、保護費の抑制に資することが見込まれるとしている。</p>	<p>表 3 - (9) - ア-⑬</p>
<p>④ 取組の結果</p> <p>リバースモーゲージの平成 19 年度から 24 年度までの実績は、累計で、貸付決定件数が 1,496 件、貸付決定金額が約 103 億円となっている。</p>	<p>表 3 - (9) - ア-⑭</p>
<p>他方、調査対象とした 102 福祉事務所及び 22 都道府県社会福祉協議会においては、次のような事例がみられた。</p> <ul style="list-style-type: none"> i) 手続上、必須とされていない推定相続人の同意が得られず、貸付手続が進んでいないとするもの（4 事例） ii) 貸付要件が国の貸付要綱よりも限定されていることもあり、貸付実績が低調となっているもの（1 事例） iii) 精神疾患を患っている推定相続人から同意を得ることができず、貸付金の回収が困難となっているもの（1 事例） iv) 不動産評価額と実際の売却額が乖離しているもの（3 事例） v) 不動産が交通の便の悪い地域にあるため、売却先を探すのが困難となるおそれがあるもの（1 事例） vi) 貸付決定に伴い保護の停止となった後、被保護世帯の生活状況の把握が十分でなかったため、被保護者が孤独死の状態で発見されたもの（1 事例） 	<p>表 3 - (9) - ア-⑮</p>
<p>⑤ 制度に対する意見等</p> <p>福祉事務所等の意見としては、リバースモーゲージは、保護費の抑制につながっているなど肯定的な意見がみられる一方で、i) 審査事務に従事する職員には不動産の専門知識が必要であること等事務負担が大きいこと、ii) 貸付額は平均 500 万円程度で貸付期間も長くても 2～3 年程度であり、貸付終了後は生活保護を再び受給することとなるため極めて限定的な効果であること等否定的な意見もみられた。</p>	<p>表 3 - (9) - ア-⑯</p>

<p>⑥ 厚生労働省の動き</p> <p>以上のように、リバースモーゲージは、保護費の抑制という点からも十分な効果を上げているとは言えない状況にある。</p> <p>現在、厚生労働省では、社会福祉法人全国社会福祉協議会と当該制度の運用について、意見交換を実施しているとしている。</p>	
---	--

表3- (9) -ア-① 生活保護法（昭和25年法律第144号）抜粋

（保護の停止及び廃止）

第二十六条 保護の実施機関は、被保護者が保護を必要としなくなつたときは、すみやかに、保護の停止又は廃止を決定し、書面をもつて、これを被保護者に通知しなければならない。

第二十八条第四項又は第六十二条第三項の規定により保護の停止又は廃止をするときも、同様とする。

（指導及び指示）

第二十七条 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をすることができる。

2 前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない。

3 第一項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。

（調査及び検診）

第二十八条 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、又は当該要保護者に対して、保護の実施機関の指定する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ができる。

2 前項の規定によつて立入調査を行う当該職員は、厚生労働省令の定めるところにより、その身分を示す証票を携帯し、且つ、関係人の請求があるときは、これを呈示しなければならない。

3 第一項の規定による立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

4 保護の実施機関は、要保護者が第一項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨の命令に従わないときは、保護の開始若しくは変更の申請を却下し、又は保護の変更、停止若しくは廃止をすることができる。

（指示等に従う義務）

第六十二条 被保護者は、保護の実施機関が、第三十条第一項ただし書の規定により、被保護者を救護施設、更生施設若しくはその他の適当な施設に入所させ、若しくはこれらの施設に入所を委託し、若しくは私人の家庭に養護を委託して保護を行うことを決定したとき、又は第二十七条の規定により、被保護者に対し、必要な指導又は指示をしたときは、これに従わなければならない。

2 保護施設を利用する被保護者は、第四十六条の規定により定められたその保護施設の管理規程に従わなければならない。

3 保護の実施機関は、被保護者が前二項の規定による義務に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる。

4 保護の実施機関は、前項の規定により保護の変更、停止又は廃止の処分をする場合には、

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。この場合においては、あらかじめ、当該処分をしようとする理由、弁明をすべき日時及び場所を通知しなければならない。

- 5 第三項の規定による処分については、行政手続法第三章（第十二条及び第十四条を除く。）の規定は、適用しない。

表3-(9)-ア-② 調査対象福祉事務所における世帯類型別の保護廃止理由別廃止世帯数・構成割合（平成24年度）

単位：世帯、%

	高齢者世帯	母子世帯	傷病者世帯	障害者世帯	その他の世帯	合計
傷病治癒	20 0.2%	3 0.2%	94 1.6%	5 0.2%	46 0.6%	168 0.6%
死亡	5,017 58.0%	12 0.6%	1,150 19.4%	589 27.1%	399 5.0%	7,167 26.9%
失踪	248 2.9%	44 2.3%	664 11.2%	94 4.3%	1,163 14.5%	2,213 8.3%
働きによる収入の増加・取得	124 1.4%	458 24.2%	516 8.7%	178 8.2%	2,503 31.2%	3,779 14.2%
働き手の転入	18 0.2%	73 3.9%	24 0.4%	9 0.4%	41 0.5%	165 0.6%
社会保障給付金の増加	298 3.4%	18 1.0%	209 3.5%	155 7.1%	264 3.3%	944 3.5%
仕送りの増加	59 0.7%	40 2.1%	22 0.4%	12 0.6%	34 0.4%	167 0.6%
親類縁者等の引取り	217 2.5%	228 12.0%	178 3.0%	114 5.2%	168 2.1%	905 3.4%
施設入所	282 3.3%	7 0.4%	40 0.7%	28 1.3%	49 0.6%	406 1.5%
医療費の他法負担	73 0.8%	0 0.0%	15 0.3%	27 1.2%	12 0.1%	127 0.5%
ケース移管	936 10.8%	457 24.1%	838 14.1%	469 21.6%	1,124 14.0%	3,824 14.3%
その他	1,357 15.7%	553 29.2%	2,183 36.8%	495 22.8%	2,209 27.6%	6,797 25.5%
合計	8,649 100.0%	1,893 100.0%	5,933 100.0%	2,175 100.0%	8,012 100.0%	26,662 100.0%

- (注) 1 当省の調査結果による。
 2 本表は、調査対象102福祉事務所のうち、全ての廃止理由別廃止世帯数を世帯類型別に分類できた福祉事務所について集計したものである。
 3 割合は小数点第2位を四捨五入しているため、合計が100にならない場合がある。

表3- (9) -ア-③ 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）抜粋

〔保護の停止又は廃止の取扱い基準〕

問（第10の12）法第26条の規定により保護の停止又は廃止を行う場合の取扱いの基準を示されたい。

答 被保護者が保護を要しなくなったときは、法第26条の規定により保護の停止又は廃止を行うこととなるが、保護を停止すべき場合又は廃止すべき場合は、原則として、次によられたい。

1 保護を停止すべき場合

- (1) 当該世帯における臨時的な収入の増加、最低生活費の減少等により、一時的に保護を必要としなくなった場合であって、以後において見込まれるその世帯の最低生活費及び収入の状況から判断して、おおむね6箇月以内に再び保護を要する状態になることが予想される時。

なお、この場合には、以後において見込まれる当該世帯の最低生活費及び収入充当額に基づき、停止期間（原則として日を単位とする。）をあらかじめ定めること。

- (2) 当該世帯における定期収入の恒常的な増加、最低生活費の恒常的な減少等により、一応保護を要しなくなったと認められるがその状態が今後継続することについて、なお確実性を欠くため、若干期間その世帯の生活状況の経過を観察する必要がある時。

2 保護を廃止すべき場合

- (1) 当該世帯における定期収入の恒常的な増加、最低生活費の恒常的な減少等により、以後特別な事由が生じないかぎり、保護を再開する必要がないと認められる時。
- (2) 当該世帯における収入の臨時的な増加、最低生活費の臨時的な減少等により、以後おおむね6箇月を超えて保護を要しない状態が継続すると認められる時。

以下、略

表3-(9)-ア-④ 平成23年度に保護の廃止となった世帯が24年度末までに再保護となっている
ケースの状況

単位：世帯、%

再保護ケース		(a)	1,445	
世帯類型	高齢者世帯	(b)	335 (b/a: 23.2%)	
	傷病者世帯	(c)	257 (c/a: 17.8%)	
	障害者世帯	(d)	120 (d/a: 8.3%)	
	母子世帯	(e)	86 (e/a: 6.0%)	
	その他の世帯	(f)	627 (f/a: 43.4%)	
	不明	(g)	20 (g/a: 1.4%)	
	うち「その他の世帯」の保護廃止理由	働きによる収入の増加・取得	(h)	259 (h/f: 41.3%)
その他(保護の辞退、指導指示違反等)		(i)	245 (i/f: 39.1%)	
失踪		(j)	44 (j/f: 7.0%)	
社会保障給付金の増加		(k)	43 (k/f: 6.9%)	
ケース移管		(l)	16 (l/f: 2.6%)	
親類縁者等の引取り		(m)	6 (m/f: 1.0%)	
傷病治癒		(n)	5 (n/f: 0.8%)	
仕送り等の増加		(o)	4 (o/f: 0.6%)	
施設入所		(p)	4 (p/f: 0.6%)	
働き手の転入		(q)	1 (q/f: 0.2%)	
うち「働きによる収入の増加・取得」の保護廃止から再保護までの期間		6か月未満	(r)	94 (r/h: 36.3%)
		うち停止措置をとったもの	(s)	7 (s/r: 7.4%)
		6か月以上	(t)	165 (t/h: 63.7%)
		うち停止措置をとったもの	(u)	19 (u/t: 11.5%)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 本表は、調査対象102福祉事務所のうち、89事務所の再保護ケースから抽出したケースについて集計したものである。

表3－(9)－ア－⑤ 保護の廃止の状況

区 分	主な例	事例数
保護の廃止措置ではなく、まずは停止措置を講ずる必要があったと考えられる例	(例)「その他の世帯」の世帯主は、飲食店に就職し、働きによる収入の増加・取得により保護が廃止になったものの、その後、自己都合で退職して、保護廃止後、僅か2か月で再び保護の受給に至っている。	3
指導指示違反のため保護を廃止するものの、間もなくして再保護に至っている例	(例) 世帯主は、子の就労に関して、収入申告指示を履行しなかったため、指導指示違反により保護が廃止された。しかし、世帯主は病弱のため就労できず、生活が困窮しているとして、廃止後10日余りで再保護に至っている。	2
指導指示違反による廃止、再保護を繰り返している例	(例) 世帯主は、パチンコ店での遊戯に伴う指導指示を受け、同違反により、3回にわたり保護が廃止されるものの、間もなくして保護の再申請がなされ、現在受給中となっている。	2
再保護に至ることを危惧して指導指示違反による保護の廃止を行っていないとする例	(例)「就労指導」及び「日常生活に関すること」の文書指示について、履行期限を付した文書指示が行われていない。この理由について、福祉事務所では、生活保護制度自体が、再保護申請された際に、生活に困窮していれば、たとえ指示違反により廃止とされた者であっても、保護を開始せざるを得ないシステムであること等を挙げている。	1

(注) 当省の調査結果による。

表 3 - (9) - ア - ⑥ 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）抜粋

第 11 保護決定実施上の指導指示及び検診命令

2 保護受給中における指導指示

- (4) 法第 27 条による指導指示は、口頭により直接当該被保護者（これによりがたい場合は、当該世帯主）に対して行なうことを原則とするが、これによって目的を達せられなかったとき、または目的を達せられないと認められるとき、及びその他の事由で口頭によりがたいときは、文書による指導指示を行うこととする。当該被保護者が文書による指導指示に従わなかったときは、必要に応じて法第 62 条により所定の手続を経たうえ当該世帯又は当該被保護者に対する保護の変更、停止又は廃止を行なうこと。

表 3 - (9) - ア - ⑦ 平成24年度文書指示の実施状況

単位：世帯

	文書指示件数	文書指示によって得られた結果		
		是正	停止	廃止
就労指導	1,706	747	84	291
自動車	1,805	812	16	140
日常生活	5,203	2,113	71	434
その他	1,112	464	4	70
合計	9,826	4,136	175	935

(注) 1 当省の調査結果による。

2 「文書指示によって得られた結果」については、過年度に行った文書指示によるものを含む。

3 本表は、調査対象102福祉事務所のうち、「文書指示件数」、「文書指示によって得られた結果」を確認できた96事務所について集計したものである。

表3－(9)－ア－⑧ 「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報告書（平成25年1月25日）」抜粋

IV 生活保護制度の見直しについて

4. 不正・不適正受給対策の強化等について

(1) 不正受給対策の強化について

① 地方自治体の権限強化について

(稼働能力があるにもかかわらず明らかに就労の意思のない者への対応について)

○ 稼働能力がありながらその能力に応じた就労活動を行っていないことを理由に、聴聞等所定の手続を経て保護を廃止された生活保護受給者が、その後同様の状況下で就労活動に取り組むことを確認した上で再度生活保護を受給するに至った際、やはり能力に応じた就労活動を行わないため保護が再び廃止された場合は、急迫の状況ではないことなど一定の条件のもとに、その後再々度保護の申請があった場合の審査を厳格化することが必要である。

○ なお、就労の意思がないと判断する際、ケースワーカーの恣意的判断を懸念する意見があるため、運用にあたっては、保護の要件や、真に支援が必要な者には確実に保護を行うという制度の基本的考え方が変わるものではないことへの留意が必要である。

(注) 下線は当省が付した。

表3-(9)-ア-⑨ 日常生活自立及び社会生活自立の各自立支援プログラムの策定数、策定自治体数並びに参加者数の年次推移

単位：プログラム、自治体、人

年 度		平成17	18	19	20	21	22	23	24
日常生活自立支援プログラム	策定数	214	808	1,269	1,801	2,008	2,048	1,966	2,078
	策定自治体数	110	404	578	739	804	816	791	766
	参加者数	5,497	29,853	36,814	28,114	36,246	39,874	60,349	71,028
社会生活自立支援プログラム	策定数	60	155	240	287	307	303	520	573
	策定自治体数	42	109	173	199	210	211	337	380
	参加者数	226	1,355	2,690	15,441	16,597	20,324	28,758	42,825

(注) 厚生労働省の資料を基に当省が作成した。

表 3 - (9) - ア - ⑩ - i 「セーフティネット支援対策等事業費補助金の国庫補助について」(平成 19 年 7 月 24 日付け厚生労働省発社援第 0724001 号厚生労働事務次官通知) 抜粋

別紙

セーフティネット支援対策等事業費補助金交付要綱

(交付の目的)

- 2 この補助金は、地方自治体等が生活保護受給世帯のほか、地域社会の支えを必要とする要援護世帯に対する自立支援プログラムの策定や、自立・就労に向けた様々な支援サービスを総合的、一体的に実施することにより、地域社会のセーフティネット機能を強化し、もって生活保護受給者を含む地域の要援護者の福祉の向上に資することを目的とする。

(交付の対象)

- 3 平成 17 年 3 月 31 日社援発第 0331021 号厚生労働省社会・援護局長通知の別紙「セーフティネット支援対策等事業実施要綱」(以下「実施要綱」という。)に基づき、都道府県、指定都市、中核市、市区町村(指定都市及び中核市を除き、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 284 条第 2 項に規定する一部事務組合及び同条第 3 項に規定する広域連合を含む。以下同じ。)が実施する事業及び中核市、市区町村、社会福祉協議会、社会福祉法人、公益法人、特定非営利活動促進法(平成 10 年法律第 7 号)第 2 条第 2 項に規定する特定非営利活動法人(以下「NPO 法人」という。)等が実施する事業に対し都道府県、指定都市、中核市及び市区町村が補助する事業並びに「厚生労働省所管の法人及び厚生労働大臣が特に必要と認めた法人であって、申請した事業が平成 24 年 4 月 5 日社援発 0405 第 2 号厚生労働省社会・援護局長通知の別添「社会福祉推進事業実施要領」に定める社会福祉推進事業評価委員会における評価において採択された法人」(以下「社会福祉推進事業採択法人」という。)が行う社会福祉推進事業として以下に掲げるもの。

(1) 自立支援プログラム策定実施推進事業

実施要綱の別添 1 に基づき、地方自治体における自立支援プログラムの策定・実施を推進するため、生活保護受給者等の自立・就労支援のための福祉事務所の実施体制及び多様かつ重層的なメニュー・各種サービスを整備する事業。

(2) 略

(3) 地域福祉増進事業

実施要綱の別添 3 から 16 及び「介護福祉士等修学資金の貸付けについて」(平成 5 年 5 月 31 日発社援第 164 号厚生事務次官通知)及び「生活福祉資金の貸付けについて」(平成 21 年 7 月 28 日厚生労働省発社援 0728 第 9 号本職通知)のほか関連通知に基づき、地域社会の支えを必要とする要援護者の自立・就労を支援するため、福祉サービスの利用援助や苦情解決、低所得世帯等を対象とした資金の貸付け、福祉人材の養成・確保、さらに住民が相互に支え合う地域づくりの支援等により、地域社会におけるセーフティネット機能を整備する事業。

(4) 略

表3-(9)-ア-⑩-ii 「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) 抜粋

(別紙)

セーフティネット支援対策等事業実施要綱

2 実施主体

本事業の実施主体は、都道府県、市区町村、社会福祉協議会(以下「社協」という。)等、各事業の実施要領による。

3 事業の種類

実施主体は、地域の実情に応じて、次の掲げる事業を実施するものとする。

(1) 自立支援プログラム策定実施推進事業

地方自治体における自立支援プログラムの策定・実施を推進するため、生活保護受給者等の自立・就労支援のための福祉事務所の実施体制及び多様かつ重層的なメニュー・各種サービスを整備する事業。

(2) 略

(3) 地域福祉増進事業

地域社会の支えを必要とする要援護者の自立・就労を支援するため、福祉サービスの利用援助や苦情解決、低所得世帯等を対象とした資金の貸付け、福祉人材の養成・確保、さらに住民が相互に支え合う地域づくりの支援等により、地域社会におけるセーフティネット機能を整備する事業。

ア 略

イ 地域福祉支援事業

(ア) 略

(イ) 生活福祉資金貸付事業

低所得世帯、障害者世帯、又は高齢者世帯が地域において安定した生活を送れるようにするため、低所得者世帯等に対して必要な援助指導及び資金の貸付等を行う事業。

(ウ) 略

ウ～カ 略

(4)、(5) 略

表3-(9)-ア-⑪ 「要保護世帯向け不動産担保型生活資金の生活保護制度上の取扱い及び保護の実施機関における事務手続について」(平成19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) 抜粋

1 新貸付制度の生活保護制度上の取扱いについて

(1) 新貸付制度の創設趣旨

生活保護制度における居住用不動産の取扱いに関しては、これまで生活保護制度の在り方に関する専門委員会や全国知事会・全国市長会より、被保護者に対して何の援助もしなかった扶養義務者が、被保護者の死亡時に家屋・土地を相続するような現状は、社会的公平の観点から国民の理解が得られないため、資産活用を徹底すべきである旨指摘されてきたところである。

そこで、今般、所有する居住用不動産の活用により生活資金を得ることを容易にし、長年住み慣れた住居に住み続けながら居住用不動産の活用を促す施策として、現行の生活福祉資金制度の一類型として、新貸付制度が創設されたところである。

2 保護の実施機関における事務手続及び社会福祉協議会との連携について

新貸付制度の貸付対象については、その創設趣旨を勘案して、「借入申込者の属する世帯が、本制度を利用しなければ、生活保護の受給を要することとなる要保護世帯であると保護の実施機関が認めた世帯であること。」(貸付要綱第3の4)とされていることから、貸付事務については、保護の実施機関と都道府県社会福祉協議会(都道府県社会福祉協議会から貸付業務の一部を委託されている市町村社会福祉協議会を含む。以下「社協」という。)とが連携してこれを行う仕組みとしたところであるので、その趣旨を御理解のうえ、ご協力願いたい。

(4) 推定相続人の同意

保護申請者に推定相続人がいる場合には、新貸付制度の利用について推定相続人の同意を得るよう努めること。

以下、略

表 3 - (9) - ア - ⑫ 「生活福祉資金の貸付けについて」(平成 21 年 7 月 28 日付け厚生労働省発社援 0728 第 9 号厚生労働事務次官通知) 抜粋

(別 紙)

生活福祉資金貸付制度要綱

第 3 貸付対象

資金の貸付けの対象となる世帯は、次の各号に掲げる世帯とする。

ただし、暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律第 2 条第 6 号に規定する暴力団員(以下「暴力団員」という。)が属する世帯を除くものとする。

(1)・(2) 略

(3) 65 歳以上の高齢者の属する世帯(以下「高齢者世帯」という。)

第 4 資金の種類

4 不動産担保型生活資金

次の各号に掲げる資金をいう。

(1) 略

(2) 要保護世帯向け不動産担保型生活資金

一定の居住用不動産を有し、将来にわたりその住居を所有し、又は住み続けることを希望する要保護の高齢者世帯であって、次のいずれにも該当する世帯に対し、当該不動産を担保として生活費を貸し付ける資金

ア 借入申込者が単独で概ね 500 万円以上の資産価値の居住用不動産(借入申込者の配偶者とともに連帯して資金の貸付けを受けようとする場合に限り、当該配偶者と共有している不動産を含む。)を所有していること

イ 借入申込者が所有している居住用不動産に賃借権等の利用権及び抵当権等の担保権が設定されていないこと

ウ 借入申込者及び配偶者が原則として 65 歳以上であること

エ 借入申込者の属する世帯が、本制度を利用しなければ、生活保護の受給を要することとなる要保護世帯であると保護の実施機関(生活保護法第 19 条第 4 項に規定する保護の実施機関をいう。以下同じ。)が認めた世帯であること

第 5 貸付金額の限度

貸し付ける資金(以下「貸付金」という。)の額は、次に掲げるとおりとする。なお、貸付限度額は、都道府県社協の会長(以下「都道府県社協会長」という。)が借入申込者の資金の用途や必要性、償還能力等を十分勘案し決定するものとする。

4 不動産担保型生活資金

(1) 略

(2) 要保護世帯向け不動産担保型生活資金

ア 本資金の借入申込者が現に所有している居住用不動産(以下「本件不動産」という。)の評価額の 7 割(集合住宅の場合は 5 割)を標準として都道府県社協会長が定

めた額

イ 1月当たりの貸付額は、当該世帯の貸付基本額の範囲内で都道府県社協会長及び借入申込者が契約により定めた額

ウ 前号の貸付基本額は、当該世帯の最低生活費等を勘案し、保護の実施機関が定めた額とする。

表3－(9)－ア－⑬ 厚生労働省の平成22年度事業評価書(事後)(生活福祉資金(要保護世帯向け不動産担保型生活資金)貸付事業(抜粋))

5. 事後評価の内容(必要性、有効性、効率性)

(1) 有効性の評価

② 有効性の評価

- ・これまで達成された効果、今後見込まれる効果

本貸付制度の利用が拡大することにより、扶養義務を果たさない者に対する不動産相続が防止され、社会的不公平の是正に資するとともに、生活保護制度の適用に優先して、自助努力としての資産の活用が図られ、生活保護費の抑制に資することが見込まれる。制度運用開始以降、貸付決定件数の伸びも認められるため(平成19年度:135件、平成20年度367件)、引き続き本事業を実施していく。

表3-1(9)-ア-⑭ リバースモーゲージの貸付実績の年次推移

年度	平成19	20	21	22	23	24	累計
貸付件数 (件)	135	367	244	238	228	284	1,496
貸付金額 (千円)	1,007,589	2,494,636	1,574,244	1,679,408	1,537,962	1,976,762	10,270,601

(注) 厚生労働省の資料を基に当省が作成した。

表3-(9)-ア-⑮ リバースモーゲージの取組状況の例

事例区分	課題が生じている主な例	事例数
<p>手続上、必須とされていない推定相続人の同意が得られず、貸付手続が進んでいない例</p>	<p>(例) 後々のトラブルの防止や不動産売却の手続依頼を行うため、手続上、必須とされていない推定相続人の同意を得ておくこととしているが、推定相続人の同意が得られず、貸付手続が進んでいない。</p>	<p>4</p>
<p>貸付要件が国の貸付要綱よりも限定されていることもあり、貸付実績が低調となっている例</p>	<p>(例) 平成24年度末までの貸付実績が低調となっている。この理由・背景事情として、国では、居住用不動産全てを対象とし、その評価額をおおむね500万円以上としているが、都道府県では、マンションを除く居住用不動産を対象とし、評価額を1,000万円以上とするなど、独自に設定した貸付要件が国の貸付要綱よりも限定されていることがある。</p>	<p>1</p>
<p>精神疾患を患っている推定相続人から同意を得ることができず、貸付金の回収が困難となっている例</p>	<p>(例) 借受人(外国籍)からの要請もあり、精神疾患を患っている推定相続人(子)から事前に同意を得ることができなかった。また、借受人が亡くなった後も、当該推定相続人から同意を得ることが困難となっており、担保物件を競売にもかけられず、貸付金(限度額: 約430万円)の回収が困難となっている。</p>	<p>1</p>
<p>不動産評価額と実際の売却額が乖離している例</p>	<p>(例) 不動産評価額が約2,200万円であり貸付決定に至ったものの、借入申込者がほどなく亡くなったため、貸付限度額に達する以前に売却となった。しかし、実際の売買契約金額は約1,400万円と、不動産評価額とは800万円の乖離があり、仮に限度額まで貸付けを継続していた場合、元本割れが生じていた。</p>	<p>3</p>
<p>不動産が交通の便の悪い地域にあるため、売却先を探すのが困難となるおそれがある例</p>	<p>(例) 中山間地域の宅地であるため敷地面積が広く、評価額が約1,100万円となり貸付決定となったが、交通の便が悪いため、貸付限度額に達した場合に買い手が容易に見つからないおそれがある。</p>	<p>1</p>
<p>貸付決定に伴い保護の停止となった後、被保護世帯の生活状況の把握が十分でなかったため、被保護者が孤独死の状態で発見</p>	<p>(例) 貸付契約が締結され、貸付実施とともに保護の停止となっていたが、約1年後に孤独死の状態で発見され、貸付停止となった。死体検案書によれば、発見された時には既に死亡</p>	<p>1</p>

<p>された例</p>	<p>していたとされており、福祉事務所は貸付期間中であっても生活保護受給中の世帯に準じて借受人世帯の生活状況等の把握に努めることとされているにもかかわらず、その把握が十分でなかったとみられる。</p>	
-------------	--	--

(注) 1 当省の調査結果による。

2 本表は、調査対象 102 福祉事務所及び 22 都道府県社会福祉協議会においてみられた事例について集計した。

表3- (9) -ア-⑯ リバースモーゲージに対する意見等

○事業の効果・意義はあるとするもの（1福祉事務所・4社会福祉協議会）

（意見等の例）

- ①当事者（被保護者、現業員、社協職員）の負担はあるが、保護費を確実に抑制しており、制度の意義は大きい。
- ②契約者からは、保護受給中は、病院にかかる際には医療券が必要であったが、自らのお金で支払いを出来るようになった、周囲から生活保護を受けていることによる誹謗中傷がなくなり、プライドをもって老後を送ることができるといった声が聴かれ、意義のある制度である。

○事業効果は限定的であるとするもの（2社会福祉協議会）

（意見等の例）

- ①推定相続人の確定や貸付終了後の貸付金の償還など、多くの手続を要する一方で、貸付額は平均500万円程度で貸付期間も長くても2～3年程度であり、貸付終了後は、生活保護を再び受給することとなるため、極めて限定的な効果しかない。
- ②貸付要件の一つとして不動産評価額は500万円以上とされているが、500万円の評価額を基に行われる貸付けは2年程度で終了してしまう。評価額を1,000万円以上としてほしい。

○事務負担が大きいとするもの（5福祉事務所・3社会福祉協議会）

（意見等の例）

- ①貸付事務には、不動産に係る専門知識が必要であり、審査事務に従事する職員の負担が大きい。事務処理に当たってのマニュアルの作成、事務処理に困った際の相談窓口があれば、貸付事務の適正かつ迅速な処理に役立つものと思われる。
- ②推定相続人の同意が得られない、対象者が65才以上の高齢者のため制度の理解が得られない等現業員の負担となっている。

○制度・手続の見直し等に関するもの（2福祉事務所・3社会福祉協議会）

（意見等の例）

- ①マンションなどの集合住宅は、建築から相当年数が経っている場合が多く、土地と違い、売却が困難になることが多いため、担保の対象から外してほしい。
- ②契約に当たり、「推定相続人の同意を得るように努める」と規定されているが、推定相続人の同意を得ていない場合、遺産分割協議が滞りなく終了しなかった場合に対応できないなど、後々のトラブルの原因となりやすいため、推定相続人の同意は必須としてほしい。
- ③要保護世帯の資産の活用の観点から、不動産評価額500万円未満であっても、契約までの費用を見込んでなお資産を活用する価値があると見込まれた場合は、貸付対象とすることはできないか。

- ④現行の貸付要件について、社協としては最低ラインと考えている。貸付要件の緩和について、例えば、県内で基準額の500万円を更に引き下げるとなると、貸付額が更に低額となり、貸付期間も短くなるため、煩雑な手続をする割に効果が低くなるのではないか。
- ⑤生活保護の適正化のための制度であるのに、再評価や承継契約に係る費用が都道府県社会福祉協議会負担であることに疑問を感じる。

○償還に関するもの（7社会福祉協議会）

（意見等の例）

- ①厚生労働省は、評価額と実際に売却した際の価格が大きく乖離しているケース等が発生した場合に、何らかの手当てを考えているとしているが、現実にはどのような形で補償してもらえるのか未だに不透明であり、最終的には社会福祉協議会が責任を背負っていないといけないのかとの不安がある。
- ②県庁所在市内及びその周辺の中心部又は各市町の中心部の僅かな場所以外は、評価額が基準を超えるケースは少なく、また、津波の影響もあり、県南部の不動産は特に売れない状況にあり、担保住宅の売却は容易でないことが予想される。売却することができても回収できない貸付金については、国から補てんがあると聞いているが、担保住宅が売却できない場合の不動産の管理など、リバースモーゲージは相当なリスクがあると考えられるため、制度の在り方自体を再検討すべきであると考えます。
- ③連帯保証人がつかない上に、推定相続人の同意が全くない者にも貸付けを行っており、償還時のトラブルが心配である。

○その他（2福祉事務所・4社会福祉協議会）

（意見等の例）

- ①リバースモーゲージが開始される前に生活保護を受けているケースの場合は、特に手続上進捗の困難なものがある。
- ②貸付中における借受人の生活状況の把握や支援が課題であるため、貸付中は保護を廃止するのではなく、停止とするようにしてほしい。
- ③県社協と福祉事務所との意見交換の場がほとんどないため、福祉事務所の現業員と意思疎通を図ることができていない状況である。
- ④県社協と貸付対象者は貸付契約に基づく関係性のため、契約上の違反があった場合に契約解除を行う、といった措置しかとれないことから、貸付対象者に対する指導、支援が困難である。また、貸付対象者の同居人に対する指導も困難となるケースがあり、同居人による金銭搾取の疑いがある場合などの対応に苦慮している。

（注） 当省の調査結果による。