

平成 20 年 8 月 1 日

生活保護に関する行政評価・監視

－自立支援プログラムを中心として－

〈行政評価・監視結果に基づく勧告〉

ポイント

厚生労働省は、被保護世帯が抱える様々な問題に的確に対応することを可能とし、組織的に被保護世帯の自立を支援することを目的として、平成 17 年度から自立支援プログラムを導入

今回、総務省行政評価局が、福祉事務所における自立支援プログラムの策定状況等を中心に生活保護行政の実施状況について行政評価・監視を行った結果、次のような実態がみられたことから、総務大臣から厚生労働大臣に対し、都道府県等への支援等の必要な措置を講ずるよう勧告

- ① 被保護世帯の多様な課題に対応した自立支援プログラムが策定されていない福祉事務所がある P. 2
- ② 被保護世帯への支援内容、実施の手順等が明確にされておらず、組織として効果的に継続した支援を行い得ないおそれのあるプログラムがある P. 3
- ③ 被保護者への支援メニューであるトライアル雇用事業の活用実績が極めて低調である P. 4

この行政評価・監視は、総務省行政評価局に加え、8 管区行政評価局（支局を含む。）及び 12 行政評価事務所が、平成 18 年 12 月から実地調査を行い、取りまとめたものです。

○ 調査の背景と勧告事項(概要)

背景

○ 被保護人員等の増加

被保護人員、保護率（人口千人当たりの被保護人員の割合）等は平成7年度以降増加

区 分	平成7年度	平成18年度
被保護人員	約88万人	約151万人
被保護世帯数	約60万世帯	約108万世帯
保護率（パーミル）	7.0‰	11.8‰
生活保護費総額	約1兆5,000億円	約2兆7,000億円

（注）「生活保護費総額」の4分の3は国庫負担

○ 生活保護を取り巻く状況の変化

- ① 経済的な給付だけでは被保護世帯の抱える様々な問題（傷病・障害、DV、多重債務、元ホームレス等）への対応に限界
 - ② 保護の長期化を防ぐための取組が不十分
 - ③ 担当職員個人の経験等に依存する実施体制にも限界
- 〔社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告(平成16年12月)〕



○ 自立支援プログラムの導入

厚生労働省は、①被保護世帯が抱える様々な問題に的確に対処するための「多様な対応」、②保護の長期化を防ぎ被保護世帯の自立を容易にするための「早期の対応」、③効率的で一貫した組織的取組を推進するための「システムの対応」が可能となるよう、平成17年3月、都道府県等に対し、自立支援の具体的な内容と実施手順等を定めた「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通知（「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日付社会・援護局長通知））

○ 被保護者の自立をより一層支援するためには、被保護者の抱える多様な課題に対応した幅広い自立支援プログラムの策定とその実効性の確保が課題

調査の内容等

- 福祉事務所における自立支援プログラムの策定状況を中心に生活保護行政の実施状況等を調査
- 自立支援プログラムについて行政評価・監視を行うのは初めて
- 調査対象：厚生労働省、都道府県(20)、市区(55)、福祉事務所(74)

- （注）1 20都道府県は、北海道、宮城県、岩手県、福島県、東京都、神奈川県、長野県、愛知県、富山県、岐阜県、大阪府、福井県、京都府、広島県、岡山県、香川県、高知県、福岡県、熊本県、宮崎県。
- 2 調査結果の事例は、平成19年3月現在のものである。

主な勧告事項

- 1 被保護世帯の多様な課題に対応した自立支援プログラムの策定の促進
- 2 自立支援プログラムの実効性の確保
- 3 就労支援事業活用プログラムの効果的な実施
 - (1) 福祉事務所における活用の促進
 - (2) トライアル雇用事業の活用方策の検討
 - (3) ナビゲーターの適正な配置

勧告先：厚生労働大臣
勧告日：平成20年8月1日

1 被保護世帯の多様な課題に対応した自立支援プログラムの策定の促進

制度・仕組み

○ 自立支援プログラムの策定手順

福祉事務所は、管内の被保護者の状況や自立阻害要因を類型化した上で、被保護者の類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的な内容と実施手順等を自立支援プログラムに定めることが必要。福祉事務所は、これに基づき、個々の被保護者に対して必要な支援を組織的に実施

○ 幅広い自立支援プログラムの策定(策定分野(3分野))

- 厚生労働省は、都道府県等に対し、福祉事務所において i) 経済自立分野(注1)、ii) 日常生活自立分野(注2)、iii) 社会生活自立分野(注3)に関する自立支援プログラムを幅広く用意し、被保護者の抱える多様な課題に対応できるようにするよう通知
- 厚生労働省は、平成17年3月、都道府県等に対し、「自立支援プログラム導入のための手引(案)」において、福祉事務所に対して11のプログラム例を提示(P3参照)

(注1) 就労等による経済的自立を目指すプログラムの分野

(注2) 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を目指すプログラムの分野

(注3) 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を目指すプログラムの分野

調査結果

調査対象福祉事務所(74か所)における自立支援プログラムの策定状況

- プログラムが全く策定されていない福祉事務所がある(2福祉事務所)
- プログラムの策定分野は限定的(1分野のみが40福祉事務所、2分野が25福祉事務所、3分野7福祉事務所)
- 管内の被保護者の状況等からみて策定することが望ましいプログラムが策定されていない例がある(「高齢者世帯」、「母子世帯」及び「精神障害者」の割合が高いが、これに対応したプログラムが未策定のものが18福祉事務所19プログラム)

【原因】

- 福祉事務所においてプログラム導入の趣旨・目的及びそのメリットが十分に理解されていない。
- 福祉事務所ですべての自立阻害要因の類型化の方法が分からず、類型化を行っていない。
- 厚生労働省により「母子世帯」など近年増加している被保護世帯を対象としたプログラム例が示されていない。

報告書
P 7

報告書
P 7~9

報告書
P 11~12

報告書
P 12~13

勧告事項

厚生労働省は、福祉事務所における被保護世帯の抱える多様な課題に対応し、かつ、組織的な自立支援の推進に資する観点から、

- 自立支援プログラム導入の趣旨・目的及びそのメリットに関する理解を福祉事務所に徹底すること、
- 福祉事務所がプログラムを策定するに当たって必要な自立阻害要因等の類型化の具体的方法を明示すること、
- 福祉事務所のニーズを踏まえて、更に各自立分野にわたって多様な自立支援プログラムの例を手引(案)などにおいて示すこと。

2 自立支援プログラムの実効性の確保

制度・仕組み

- 自立支援プログラムに盛り込むべき事項
自立支援プログラムの実効性を確保するためには、
i) プログラムの目的、ii) 対象者の範囲及び選定手順、iii) 支援の具体的内容、iv) 支援の方法、v) 関係機関との連絡手続

- 厚生労働省が示している 11 のプログラム例
 - ・ 経済自立分野 (4 プログラム例)
 - ① 就労支援事業活用プログラム
 - ② 福祉事務所における就労支援プログラム
 - ③ 若年者就労支援プログラム
 - ④ 精神障害者就労支援プログラム
 - ・ 社会生活自立分野 (1 プログラム例)
社会参加活動プログラム
 - ・ 日常生活自立分野 (6 プログラム例)
 - ① 日常生活意欲向上プログラム
 - ② 高齢者健康維持・向上プログラム
 - ③ 生活習慣病患者健康管理プログラム
 - ④ 精神障害者退院促進支援事業活用プログラム
 - ⑤ 元ホームレス等居宅生活支援プログラム
 - ⑥ 多重債務者等対策プログラム

調査結果

- 厚生労働省が示したプログラム例の内容が不十分
厚生労働省が手引（案）で示した 11 プログラム例のうち 7 プログラム例は、対象者及び支援例が示されているだけで、支援の具体的内容、実施の手順等が示されていない。
〈支援の具体的内容、実施手順等が示されていないプログラム例〉
 - ・ 福祉事務所における就労支援プログラム
 - ・ 若年者就労支援プログラム
 - ・ 精神障害者就労支援プログラム
 - ・ 日常生活意欲向上プログラム
 - ・ 高齢者健康維持・向上プログラム
 - ・ 元ホームレス等居宅生活支援プログラム
 - ・ 多重債務者等対策プログラム

- 福祉事務所において、支援内容、実施の手順等が明確にされていないプログラムがある
72 福祉事務所 164 プログラムを調査した結果、7 福祉事務所 8 プログラムにおいて、支援内容、実施の手順等が明確にされておらず、組織として効果的に継続した支援を行い得ないおそれがある。

報告書
P 39

報告書
P 40

勧告事項

厚生労働省は、福祉事務所におけるプログラムの実効性の確保に資する観点から、手引（案）に現在掲載されているプログラム例及び今後掲載されるプログラム例について、支援内容、実施の手順等その内容を充実させる必要がある。

3 就労支援事業活用プログラムの効果的な実施

制度・仕組み

- 厚生労働省は、平成17年度から被保護者の効果的な自立促進を図るため、安定所と福祉事務所の連携による就労支援事業を開始
 - ・ 福祉事務所は、就労支援に関するノウハウがないため、安定所における専門的な就労支援のノウハウを活用する「就労支援事業活用プログラム」の早急かつ優先的な実施が必要
 - ・ 安定所は、福祉事務所から就労支援事業活用プログラムにより支援要請のあった被保護者に対して、トライアル雇用事業（注）などの支援メニューを実施
 - ・ 安定所は、個々の被保護者の態様、ニーズ等に応じたきめ細やかな支援（就労意欲の喚起や履歴書の作成指導、面接のシミュレーションなど）を行うため、被保護者の支援に専念する非常勤職員のナビゲーターなどを配置（平成18年度105人）

（注）事業主が就職に不安を持つ被保護者を短期間試行的に雇用し、その適性や業務遂行可能性を見極め当該被保護受給者と事業主が相互理解を促進すること等を通じて、その後の常用雇用への移行を図ることを目的とする事業

調査結果

- 就労支援事業活用プログラムの実施が不十分な福祉事務所がある
調査した74福祉事務所のうち就労支援事業活用プログラムの実施状況等を調査した結果、就労支援事業活用プログラムを活用していないもの（5福祉事務所）や平成18年度において安定所に求職申込みを行った被保護者がいないもの（11福祉事務所）がある
- トライアル雇用事業の活用実績が極めて低調であるが、厚生労働省はその原因を把握していない
平成18年度において、全国の就労支援事業活用プログラムによる支援を受けた被保護者9,129人のうち、トライアル雇用事業による支援を受けた者は、わずか22人。このうち常用雇用に移行した者5人
- ナビゲーターについて、配置基準がないため、一人当たりの支援実績に大きな差がみられ、適正な人員配置となっていない例がある
 - ・ 平成18年度における全国47都道府県労働局ごとのナビゲーター1人当たりの年間延べ支援対象者数は、最小2人ないし最大107.8人
 - ・ 年間延べ支援対象者数が10人未満となっているものが8都道府県労働局

報告書
P 44～47

報告書
P 48

報告書
P 49～50

勧告事項

厚生労働省は、被保護者の効果的な自立促進に資する観点から、

- ① 福祉事務所において就労支援事業活用プログラムの活用が一層促進されるよう、その具体的な効果事例を収集し、都道府県等に対して提供すること、
- ② トライアル雇用事業の活用実績が低調となっている原因等を分析し、積極的な活用方策を検討すること、
- ③ ナビゲーターについて、これらの活動実態に基づく明確な配置基準を策定した上、適正な配置を行うこと。

4 その他の主な勧告事項

【扶養義務調査の適切かつ効果的な実施】

調査結果

- 扶養義務調査の実施方法が不適切な例や扶養義務者からの金銭的な援助が得られていないものが多数、厚生労働省は事業の効果の分析・検証を行っていない
 - ・ 扶養義務者に対する事前の調査、連絡を行わず、扶養能力の確認が不十分なまま他県への出張調査を実施している例あり
 - ・ 平成17年度における管外への扶養義務調査旅費について、補助金の交付を受けている30福祉事務所のうち、旅費執行額に比べ、扶養義務者から得られた援助額が下回っているものが25福祉事務所、その旅費執行額の合計約706万円に対し、援助額の合計は約30万円。全く援助が得られていないものも18福祉事務所。

勧告事項

- 厚生労働省は、福祉事務所が行う管外への扶養義務調査の適切かつ効果的な実施を図る観点から、
- ① 福祉事務所において、管外に居住する扶養義務者に対して実地に調査する場合には、事前の調査、連絡を徹底するよう、都道府県等を指導すること、
 - ② 管外への扶養義務調査について、その効果の分析・検証を十分に行い、その結果に基づいて同調査の在り方を検討すること。

報告書
P 64～65

【生活保護担当職員の資質向上】

調査結果

- 経験年数や専門知識の乏しいケースワーカー等が増加している中、主体的に参加できる研修の実施が不十分
 - ・ 経験年数1年未満の職員(カッコ内は調査対象福祉事務所全体に占める割合)

区分	平成15年度	平成18年度
ケースワーカー	265人(23.2%)	317人(24.5%)
査察指導員	15人(7.8%)	18人(8.5%)

ケースワーカーのうち約7割は3科目主事(注)

 - ・ 厚生労働省において、「生活保護担当職員の資質向上に関する提言」(平成15年、検討委員会報告)で求められている実践研修プログラムを作成するために必要なガイドラインが未策定
 - ・ 都道府県・指定都市において、ケースワーカー等が主体的に参加できる研修が実施されていない例あり

勧告事項

厚生労働省は、生活保護制度に対する信頼性の確保及びケースワーカー等の資質向上に資する観点から、「生活保護担当職員の資質向上に関する提言」で示されている研修に関するガイドラインを策定し、都道府県等に示すことにより、ケースワーカー等が主体的に参加できる研修プログラム等が実施されるよう研修の充実を図る必要がある。

報告書
P 89～92

(注) ケースワーカーは、社会福祉主事であればならないとされ、その資格取得要件は、養成機関卒業等のほか、大学等において厚生労働大臣が指定する34科目の中から3科目以上修めて卒業した者とされている。科目の中には福祉に関する専門科目のほか、一般の大学、短期大学でも履修できる法学、民法、経済学、社会学等があり、専門科目を履修しなくとも、これら3科目の履修によって社会福祉主事の任用資格は得られることとなっている(3科目の履修によって社会福祉主事となった者を3科目主事という。)

[本件連絡先]

総務省行政評価局 総務課地方業務室

室長：田名邊^{たなべ}賢治^{けんじ}（内線：2421）

補佐：後藤^{ごとう}宏^{ひろし}（内線：2422）

担当：楠本^{くすもと}次郎^{じろう}（内線：2424）

電話（代表） 03-5253-5111※

電話（直通） 03-5253-5413

ファクシミリ 03-5253-5418

電子メール kans2053@soumu.go.jp

※ 総務省代表電話の取扱時間は、午前8時30分から午後6時30分
までです。これ以外の時間は、直通電話をご利用ください。