

生活保護に関する行政評価・監視
結果に基づく勧告

－自立支援プログラムを中心として－

平成 20 年 8 月

総 務 省

前 書 き

近年の厳しい経済・雇用情勢等を背景に、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・上昇を続けており、18年度は、被保護人員が約151万人（7年度：約88万人）、被保護世帯数が約108万世帯（7年度：約60万世帯）、保護率が11.8%（パーミル。7年度：7.0%）、生活保護費総額が約2兆7,000億円（7年度：約1兆5,000億円）となっている。

今日の国民生活を取り巻く状況は、現行の生活保護制度が成立した昭和25年頃の状況と比較して大きく変化しており、生活保護制度が国民の最低限度の生活を保障する最後のセーフティネットとしての役割を果たし続けるためにはどのような制度の在り方や生活保護基準の水準が妥当であるかを検討するため、平成15年8月に厚生労働省の社会保障審議会福祉部会に生活保護制度の在り方に関する専門委員会が設置された。

同専門委員会では、「利用しやすく自立しやすい制度へ」という制度見直しの基本的視点の下に検討が進められ、平成16年12月に①生活保護基準の在り方、②生活保護の制度・運用の在り方と自立支援、③生活保護制度の実施体制の三つを柱とする「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」が取りまとめられた。

これらのうち、生活保護基準については、順次見直しが行われており、生活保護制度の実施体制については、セーフティネット支援対策等補助金により地方公共団体の実施体制整備の支援が行われている。また、自立支援については、生活保護制度について、これまでの経済的給付に加え、福祉事務所が組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換するため、その具体的手段として自立支援プログラムの導入を推進していくこととされ、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の導入の趣旨、策定の流れ及び運用方針を内容とする自立支援プログラムの基本方針を示しているが、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実効性の確保が課題となっている。

この行政評価・監視は、このような状況を踏まえ、生活保護行政の効果的かつ効率的な実施の観点から、特に、自立支援プログラムを中心に生活保護行政の実施状況等を調査し、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	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	1
2	自立支援プログラムの実効性の確保	19
3	就労支援事業活用プログラムの効果的な実施	22
	(1) 福祉事務所における支援の実施状況	22
	(2) 被保護者に対するトライアル雇用事業の活用状況	28
	(3) ナビゲーターによる支援状況	30
4	その他	33
	(1) 扶養義務調査の適切かつ効果的な実施	33
	(2) 監査結果に基づく改善措置の確保	36
	(3) 生活保護業務実施方針の的確な策定	40
	(4) 生活保護担当職員の資質向上	44

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

【制度の概要】

(1) 生活保護の概要及び近年の生活保護の動向

(生活保護の目的)

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すべての国民に対し、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（第1条）。

(生活保護に係る事務の実施主体)

生活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。）は条例で設置しなければならないとされ（第14条第1項）、町村は条例で設置することができる（同条第3項）。また、福祉事務所の所管区域は、市及び福祉事務所を設置する町村にあってはその区域とされ、都道府県にあってはその区域のうち市及び福祉事務所を設置する町村を除いた区域とされている（社会福祉法第14条第2項及び第3項）。

福祉事務所^(注1)には、社会福祉法に基づき、現業事務^(注2)の指導監督を行う所員（以下「査察指導員」という。）、現業事務を行う所員（以下「ケースワーカー」という。）等を配置しなければならないとされている（第15条第1項）。

(注1) 平成18年度における全国の福祉事務所は1,233か所であり、設置主体別の内訳は、都道府県設置が246か所、市設置が979か所、町村設置が8か所となっている。

(注2) 援護、育成又は更生の措置を要する者等の家庭を訪問し、又は訪問しないで、これらの者に面接し、本人の資産、環境等を調査し、保護その他の措置の必要の有無及びその種類を判断し、本人に対し生活指導を行う等の事務（社会福祉法第15条第4項）。

(被保護人員、保護率、被保護世帯数等の動向)

生活保護の被保護人員^(注1)、保護率^(注2)、被保護世帯数^(注3)について、近

年の動向をみると、被保護人員は、昭和 50 年度には約 135 万人であったものが 59 年度には約 147 万人に増加したが、平成 7 年度には約 88 万人に減少し、その後は増加傾向が続き 18 年度には約 151 万人となっている。保護率は昭和 50 年度以降 12% 台でほぼ横ばいであったが、平成 7 年度には 7% に低下し、その後は上昇し 18 年度は 11.8% となっている。被保護世帯数も昭和 50 年度には約 71 万世帯であったものが平成 7 年度には約 60 万世帯まで減少したが、17 年度には 100 万世帯を超え、18 年度には約 108 万世帯と 7 年度の約 1.8 倍になっている。

(注 1) 保護停止中の人員を含む。

(注 2) 人口に対する被保護人員の割合であり、人口 1,000 人当たりの被保護人員を‰ (パーミル) で表す。

(注 3) 保護停止中の世帯を含む。

(被保護世帯の類型別の保護の動向)

厚生労働省は、被保護世帯を①「高齢者世帯」、②「母子世帯」、③「障害者世帯」、④「傷病者世帯」及び⑤「その他の世帯」の五つの類型(注)に分けて、保護の動向を分析している。

被保護世帯の類型別の保護の動向をみると、次表のとおり、平成 7 年度以降全体の増加を反映して各類型とも増加しているが、特に増加の割合が大きいのが「その他の世帯」であり、次いで「高齢者世帯」、「母子世帯」となっている。

表 世帯類型別被保護世帯の年次推移 (1 か月平均)

区分	平成 7 年度		11 年度		18 年度	
	世帯数	割合 (%)	世帯数	割合 (%)	世帯数	割合 (%)
高齢者世帯	254,292	(42.3)	315,933	(44.9)	473,838	(44.1)
母子世帯	52,373	(8.7)	58,435	(8.3)	92,609	(8.6)
障害者世帯	252,688	(42.0)	70,778	(10.1)	125,187	(11.7)
傷病者世帯			207,742	(29.5)	272,170	(25.3)
その他の世帯	41,627	(6.9)	50,184	(7.1)	109,847	(10.2)
総数	600,980	(100)	703,072	(100)	1,073,651	(100)

(注) 1 厚生労働省の資料に基づき、当省が作成した。

2 保護停止中の世帯を含まない。

3 () 内は、全体に占める割合。割合については、小数点以下第 2 位を四捨五入したため、合計値が 100% とならない場合がある。

4 障害者世帯と傷病者世帯は、平成 11 年度から分けて公表されている。

これら増加が大きい世帯類型における保護の動向は、以下のとおりである。

- ① 「高齢者世帯」は、高齢化社会が進展していることから、平成7年度に約25万世帯であったものが、18年度には約47万世帯へと約1.9倍に増加している。
- ② 「母子世帯」は、平成7年度に約5万世帯であったものが、18年度には約9万世帯へと約1.8倍に増加している。
- ③ 「その他の世帯」は、稼働年齢層が多いと見込まれる世帯であり、その数は、i)平成17年度に「高齢者世帯」及び「母子世帯」の定義が変更され、新たに「その他の世帯」となった世帯があること、ii)経済雇用情勢が長く低迷していることから、7年度の約4万世帯から18年度には約11万世帯へと約2.8倍に増加している。

(注) ①「高齢者世帯」は、男女ともに65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、②「母子世帯」は、現に配偶者がいない65歳未満の女子と18歳未満のその子のみで構成されている世帯、③「障害者世帯」は、世帯主が障害者加算を受けているか、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、④「傷病者世帯」は、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に働けない者である世帯、⑤「その他の世帯」は、上記①から④のいずれにも該当しない世帯である。

なお、平成10年度以前は、障害者世帯と傷病者世帯を分けておらず、これら世帯を合わせた「障害・傷病者世帯」としていた。

(2) 自立支援プログラムの導入経緯

(背景事情)

「今後の社会保障改革の方向性に関する意見」(平成15年6月16日社会保障審議会)において、「生活保護については、他の社会保障制度との関係や雇用施策との連携などにも留意しつつ、今後、その在り方についてより専門的に検討していく必要がある」とされたことなどから、平成15年8月に社会保障審議会福祉部会に設置された生活保護制度の在り方に関する専門委員会において、生活保護制度全般について検討が行われ、16年12月、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」(以下「専門委員会報告」という。)が取りまとめられた。

専門委員会報告では、近年の生活保護の動向について、①保護率の上昇と被保護世帯の特性の変化について、i)平成7年度以降、保護率は急激に上昇し、15年度には10.5%となって、第2次石油危機時(昭和54年から58年まで)の水準に近づいている、ii)世帯類型別では、高齢化の影響により「高齢者世帯」、特に高齢単身世帯が増加しているほか、「母子世帯」や障害や傷病のない「その他の世帯」も増加している、②被保護世帯が抱える問題

の多様化等について、i) 今日の被保護世帯は、傷病・障害、精神疾患等による社会的入院、DV(家庭内暴力)、虐待、多重債務、元ホームレスなど多様な問題を抱えている、ii) 被保護者には、稼働能力があっても、就労経験が乏しく、不安定な職業経験しかない場合が少なくないことが就労への不安を生じさせ、また雇用の機会を狭めるなど、就労に当たっての一つの障害となっている、iii) 受給期間が長期にわたり、自立が困難となっている世帯が少なくない、iv) 地方自治体における生活保護担当職員の不足数が近年大幅に増加しており、査察指導員のうちケースワーカーの経験がない者が4分の1以上を占めるなど、職員の量的確保や質的充足の面において、地方自治体の実施体制上の問題もみられると分析されている。

(自立支援プログラムの導入についての提言)

このような分析を踏まえ、専門委員会報告では、生活保護制度を日本社会の最後のセーフティネット(安全網)として適切なものとするためには、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担当職員個人の経験や努力に依存せずに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」の三点を可能とし、経済的給付に加えて効果的な自立・就労支援策を実施する制度とすることが必要であり、このためには、被保護世帯と直接接している地方自治体が、被保護世帯の現状や地域の社会資源を踏まえ、自主性・独自性を生かして自立・就労支援のために活用すべき「自立支援プログラム」(以下「プログラム」という。)を策定し、これに基づいた支援を実施すべきであるとされた。

(3) 自立支援プログラムの導入

(自立阻害要因等の類型化の必要性)

厚生労働省は、専門委員会報告を踏まえ、プログラムの導入を推進していくこととし、平成17年3月、「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号都道府県知事・各指定都市市長・各中核市市長あて厚生労働省社会・援護局長通知。以下「17年度基本方針」という。)により、都道府県、市及び福祉事務所を管理する町村(以下「都道府県等」という。)に対し、プログラムによる自立

支援に積極的に取り組むよう、プログラム導入の趣旨、プログラムの策定の流れ、プログラムの運用方針を示している。

17年度基本方針において、プログラムとは、福祉事務所が管内の被保護世帯全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容と実施手順等を定め、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するものであるとされており、プログラム策定の前段階として、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化を図ることが必要となっている。

(幅広い自立支援プログラムの整備の必要性)

また、17年度基本方針において、すべての被保護者は自立に向けて克服すべき何らかの課題を抱えていると考えられるため、プログラムは、①「経済自立」(就労等による経済的自立)のみならず、②「日常生活自立」(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。)及び③「社会生活自立」(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。)を目指すものを幅広く用意し、被保護者の抱える多様な課題に対応できるようにする必要があるとされている。

さらに、厚生労働省は、「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日付け社会・援護局保護課長事務連絡。以下「手引(案)」という。)により、都道府県等に対し、①プログラムの導入の趣旨、②プログラム策定の流れ、③プログラムによる支援の手順、④実施体制の整備等の福祉事務所がプログラムを策定し、運用するに当たって留意すべき事項や参考となると考えられる事項等を示している。その中で、経済自立分野について4例(①生活保護受給者等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)、社会生活自立分野について1例(社会参加活動プログラム)、日常生活自立分野について6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)の3分野について計11例のプログラムを示している。

このうち、経済自立分野の「生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム」（以下「就労支援事業活用プログラム」という。）は、平成 17 年度から公共職業安定所（以下「安定所」という。）において実施されている就労支援事業（安定所が福祉事務所と連携して、稼働能力や就労の意欲がある被保護者等に対して、個々の対象者の態様、ニーズ等に応じた就労支援を実施する事業）を福祉事務所におけるプログラムとして活用するものであり、すべての福祉事務所において活用可能なものである。このため、厚生労働省が、福祉事務所において直ちに同プログラムを実施できるよう、支援対象者の範囲、支援期間、支援の内容等を具体的に定めて都道府県等に対して示していることから、福祉事務所においては、同プログラムを改めて策定する必要はない。

（自立支援プログラムの策定目標）

厚生労働省は、17 年度基本方針により、都道府県等に対し、平成 17 年度におけるプログラムの策定に関する目標として、①福祉事務所において被保護者の状況やその自立阻害要因の状況を把握し、その状況を踏まえて優先的に対応が必要と判断される事項、あるいは地域の社会資源等に照らして早期に実施可能な事項から順に、対応するプログラムを積極的に整備すること、②既存の他法他施策を活用して幅広いプログラムを整備することを求めている。また、厚生労働省は、平成 18 年 5 月の全国福祉事務所長会議等を通じ、都道府県等に対し、18 年度における目標として、すべての福祉事務所において就労支援事業活用プログラム以外のプログラムを少なくとも一つは策定するよう示している。

（4） 自立支援プログラムの効果

就労支援以外のプログラムによる効果について、調査対象とした都道府県（監査担当部局）の中には、高齢者の日常生活自立及び社会生活自立を支援する内容のプログラムを実施することについては、直接、保護の廃止には結び付かないものの、そのプログラムが有効に機能すれば、医療費、介護費が抑制されるとの意見を有しているものもみられる。

また、厚生労働省が平成17年度からプログラムの目玉として導入した就労支援事業活用プログラムによる就労実績は、後述3-(1)-ウ(26頁)のとおり、17年度は、支援開始者7,309人中就職者3,007人（就職率41.1%）で

あったが、18年度は、支援開始者(就労支援事業活用プログラムにより安定所に求職申込みを行った被保護者)9,129人中就職者5,535人(就職率60.6%)となっており、支援開始者数、就職者数及び就職率のいずれも増加している。

【調査結果】

福祉事務所においては、幅広くかつ管内の被保護者の状況に対応したプログラムの策定が求められている一方、限られた体制で必要なプログラムを一挙に策定することは困難を伴うが、プログラムの策定により、前述(2)(4頁)のとおり、これまでの担当職員個人の経験や努力に依存した対応でなく福祉事務所としての組織的な被保護世帯への対応が可能となるというメリットがあること、さらに、被保護世帯は様々な問題を抱えていることから、プログラムは、経済自立分野、日常生活自立分野及び社会生活自立分野の3分野にわたって幅広く、管内の被保護者の状況等を踏まえて策定することが望ましい。

全国におけるプログラムの策定は、下記アのとおり、一定程度進んでいる。しかし、今回、当省において厚生労働省が策定している就労支援事業活用プログラムを除くプログラムの策定状況について、20都道府県、55市区(注1)及び74福祉事務所(注2)を選定し調査したところ、下記イ～オのとおり、①3分野すべてについて全くプログラムが策定されていないものが2福祉事務所、②プログラムの策定分野が一部の分野に限られているものが65福祉事務所、③管内の被保護者の状況等を踏まえ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ものが18福祉事務所19プログラムあり、プログラムの策定を更に促進させる必要がみられた。

(注1) 調査対象とした都道府県及び市区は、保護率が全国平均より高いところ、低いところ、平均的なところから保護率を勘案して20都道府県、55市区(指定都市9、市区46)を選定した。都道府県の内訳は次のとおり。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。

(注2) 福祉事務所は、都道府県、指定都市及び市区の設置する福祉事務所からそれぞれ抽出し、また、プログラムの策定本数の多いところ、少ないところ等を勘案し各都道府県内で3ないし5の福祉事務所を選定した。

ア 全国における自立支援プログラムの策定状況

厚生労働省が策定している就労支援事業活用プログラムを除くプログラムの全国における策定状況をみると、平成17年12月末には福祉事務所を設置する828都道府県等のうち285都道府県等(34.4%)において策定されていた

が、19年3月末には860都道府県等のうち824都道府県等(95.8%)において策定されており、プログラム数の合計は2,119となっている。その分野別の内訳をみると、経済自立分野が860(40.6%)、日常生活自立分野が1,047(49.4%)、社会生活自立分野が212(10.0%)となっている。

このように経済自立分野及び日常生活自立分野が社会生活自立分野と比較して多いことについては、厚生労働省が、17年度基本方針により、都道府県等に対して、早期に実施可能なものから順にプログラムを整備するよう要請していたことから、福祉事務所においては、従前から取り組んでいた「就労支援」(経済自立分野)及び「長期入院患者退院支援」(日常生活自立分野)等の支援措置をプログラムとしたことによるものと考えられる。

イ 調査対象福祉事務所における自立支援プログラムの策定状況

今回、当省が、74福祉事務所におけるプログラムの策定状況について調査した結果、平成19年3月末で、74福祉事務所のうち72福祉事務所(97.3%)において計164プログラムが策定されており、残り2福祉事務所(2.7%)は、未策定となっている。

プログラム未策定の2福祉事務所の状況は、以下のとおりである。

i) Ga1 福祉事務所(平成17年度:保護率19.1%、被保護世帯494世帯、査察指導員2人、ケースワーカー7人)

Ga1福祉事務所は、平成18年度の体制が査察指導員の標準数1人に対して現員2人、ケースワーカーの標準数7人に対して現員7人と標準数を満たしている。同福祉事務所は、管内の被保護者の特徴として、高齢者世帯が約5割、傷病・障害者世帯が約3割を占めていることから、日常生活自立分野及び社会生活自立分野のプログラムを策定する必要があると認識しているとしている。

しかし、同福祉事務所では、プログラムの策定に当たっては、自立支援のための職員(注)の配置等の体制整備が前提となるとして、プログラムが全く策定されていない。

(注) 都道府県等が、福祉事務所における被保護者の自立支援を推進する体制の整備を図るため、就労を支援する職業相談の経験者等(「就労支援員」など)、日常生活自立を支援する保健師・精神保健福祉士等の専門的知識を有する者を専任の職員(非常勤職員等)として雇用するもので、厚生労働省のセーフティネット支援対策等事業による補助の対象となっている(補助率10割)。

ii) Ad4 福祉事務所(平成17年度:保護率29.57%、被保護世帯2,808世帯、査察指導員5人、ケースワーカー23人)

Ad4 福祉事務所は、平成 18 年度の体制が査察指導員の標準数 5 人に対して現員 5 人(充足率 100%)、ケースワーカーの標準数 35 人に対して現員 24 人(充足率 68.6%)、ケースワーカー業務の補助を行う非常勤職員 4 人となっており、ケースワーカー数が標準数を満たしていない。同福祉事務所では、自らプログラムを策定することは体制的に困難であるとして、プログラムが全く策定されていない。

ウ 分野ごとの自立支援プログラムの策定状況

プログラムは、前述のとおり経済自立分野、日常生活自立分野及び社会生活自立分野の 3 分野すべてについて策定することが望ましい。

しかし、プログラム未策定の 2 福祉事務所を除く 72 福祉事務所策定されている 164 プログラムについて、自立分野及び福祉事務所ごとの策定状況を調査した結果、平成 19 年 3 月末で、経済自立分野のプログラムは 59 福祉事務所(81.9%)において 86 プログラム(52.4%)、日常生活自立分野は 39 福祉事務所(54.2%)において 61 プログラム(37.2%)、社会生活自立分野は 13 福祉事務所(18.1%)において 17 プログラム(10.4%)が策定されている。また、72 福祉事務所のうち 3 分野すべてについてプログラムが策定されているものは 7 福祉事務所(9.7%)にとどまっており、2 分野のみ策定されているものが 25 福祉事務所(34.7%)、1 分野のみ策定されているものが 40 福祉事務所(55.6%)となっている。

3 分野すべてについてプログラムが策定されている例及び 1 分野のみ策定されている例は、以下のとおりである。

① 3 分野すべてについてプログラムが策定されている福祉事務所の例

- i) Fc3 福祉事務所(平成 17 年度:保護率 43.4%、被保護世帯 4,953 世帯、査察指導員 7 人、ケースワーカー 52 人、策定プログラム数 3 分野 8 プログラム)

Fc3 福祉事務所では、平成 19 年 3 月末までに、経済自立分野のプログラム 3、日常生活自立分野のプログラム 3、社会生活自立分野のプログラム 2 と、3 分野で計 8 プログラムが策定されている。

同福祉事務所では、経済自立は日常生活自立及び社会生活自立の達成・維持を前提とする場合が多く、長期間生活保護を受けている場合や今まで働いた経験のない場合は、いきなり就労による経済自立を目指す

プログラムに参加させることには無理があるため、被保護世帯の状況に応じた自立支援を行う必要があるとして、経済自立分野のプログラムのほかに、「日常生活意欲向上支援事業プログラム」等の日常生活自立分野のプログラム、清掃ボランティア活動などを内容とする「就労体験的ボランティア事業」等の社会生活自立分野のプログラムが策定されている。

- ii) Hd4 福祉事務所(平成17年度:保護率 29.9‰、被保護世帯 2,719 世帯、査察指導員 6 人、ケースワーカー 35 人、策定プログラム数 3 分野 12 プログラム(Hd 市本庁策定))

Hd 市では、市本庁がプログラムを一括して策定しており、平成 19 年 3 月末までに、経済自立分野のプログラム 8、日常生活自立分野のプログラム 1、社会生活自立分野のプログラム 3 と 3 分野で計 12 プログラムが策定されている。

同市では、被保護世帯の状況や地域の社会資源を踏まえてプログラムを策定することを重点課題としており、母子世帯・若年層の被保護者を対象とする就労支援のほか、高齢者、身体障害者及び精神障害者のうち一般の就労が困難な者を対象に授産施設等を活用して社会生活自立に向けた支援、高校進学支援等を目的とするプログラムが策定されている。

② プログラムの策定が 1 分野のみの福祉事務所の例

- i) Eb2 福祉事務所(平成 17 年度:保護率 15.61‰、被保護世帯 3,535 世帯、査察指導員 5 人、ケースワーカー 45 人、策定プログラム数 1 分野 1 プログラム)

Eb2 福祉事務所では、被保護世帯が 3,535 世帯と多く、被保護世帯の態様は多様であると考えられるが、経済自立分野の「生活保護世帯就労促進事業プログラム」(平成 17 年 4 月策定)のみ策定されている。

同福祉事務所は、日常生活自立分野及び社会生活自立分野のプログラムについて、直接的に保護費の削減に結び付くものではなく、プログラムの策定及び実施により職員の業務負担が増えることも懸念されるとして、当面策定する予定はないとしている。

- ii) Sb2 福祉事務所(平成 17 年度:保護率 13.7‰、被保護世帯 2,256 世帯、査察指導員 3 人、ケースワーカー 25 人、策定プログラム数 1 分野 1 プログラム(Sb 市本庁策定))

Sb 市は、同市本庁で管内 18 福祉事務所共通のプログラムを一括して策定している。Sb2 福祉事務所管内の被保護世帯は 2,256 世帯と多く、被保護世帯の態様は多様であると考えられる。

しかし、同市では、就労による経済自立を目指したプログラムを優先的に実施することとしているとしており、平成 19 年 3 月末で、全福祉事務所共通の経済自立分野の「就労支援に関する個別支援プログラム」(17 年 8 月策定)のみ策定されている。

- iii) Jb2 福祉事務所(平成 17 年度:保護率 3.06%、被保護世帯 1,097 世帯、査察指導員 1 人、ケースワーカー 11 人、策定プログラム数 1 分野 1 プログラム)

Jb2 福祉事務所は、プログラムを策定するために被保護世帯の状況や自立阻害要因の類型化についての必要性を認識しているとしている。

しかし、同福祉事務所では、厚生労働省から具体的な類型化の方法について示されていないことから、管内の被保護世帯数が 1,000 世帯以上に上っている上、自立阻害要因が複雑でその方法が分からないため、厚生労働省の手引(案)において示されている 11 プログラム例から策定しやすいものを選定したとして、日常生活自立分野の「生活習慣病の被保護者の健康管理に関する個別支援プログラム」のみが策定されている。

- iv) Td4 福祉事務所(平成 17 年度:保護率 3.82%、被保護世帯 363 世帯、査察指導員 1 人、ケースワーカー 5 人、策定プログラム数 1 分野 1 プログラム)

Td4 福祉事務所では、経済自立分野の「就労支援事業プログラム」のみ策定されている。

同福祉事務所は、当省の調査に対し、母子世帯において生活保護の世代間継承がみられるため、特に子に対する支援として学校や児童相談所等関係機関との連携を強化し、自立した生活に対する認識を向上させる必要があると考えているが、プログラムの策定・実施はケースワーカーの負担増加となると危惧しているとしている。

また、同福祉事務所では、プログラムの策定・実施に関するケースワーカー等の負担軽減の観点から、厚生労働省に対し、類型ごとのプ

プログラムの詳細なひな形を示して欲しいとの要望を有している。

エ 管内の被保護者の状況等に対応した自立支援プログラムの策定状況

当省が、74 福祉事務所において、管内の被保護者の状況等に対応したプログラムが策定されているかを調査した結果、以下のとおり、管内の被保護世帯の動向を分析し、①一般に稼働能力を有する者が少なく、日常生活面及び社会生活面での自立支援が必要であるとされている「高齢者世帯」が多いため、被保護者の健康維持・向上や社会参加に関するプログラムが策定されている福祉事務所、②就業に困難が伴うとされる「母子世帯」の割合が高いため、母子家庭の母親の資格取得を目指すプログラムが策定されている福祉事務所、③管内の入院している被保護者に占める「精神障害者」の割合が高いが、症状が安定し退院が可能である精神障害者の退院や居宅生活における支援については医療機関等との連携を要することから、精神障害者の社会復帰の段階に応じたプログラムが策定されている福祉事務所等、管内の被保護者の状況等に対応したプログラムが策定されている例がみられた。

そこで、「高齢者世帯」及び「母子世帯」についてはそれらの世帯の管内の被保護世帯に占める割合が、「精神障害者」については入院している被保護者のうち精神障害者の占める割合が、それぞれ当該福祉事務所の所在する都道府県の平均と比較して相当程度高い福祉事務所について、それらの動向に対応したプログラムが策定されているか調査した結果、これを策定することが望ましい福祉事務所が「高齢者世帯」については3福祉事務所、「母子世帯」については5福祉事務所、「精神障害者」については11福祉事務所の合わせて18福祉事務所19プログラム（「高齢者世帯」及び「精神障害者」それぞれについてプログラムを策定することが望ましい福祉事務所が1事務所）みられた。

管内の被保護者の状況等を踏まえたプログラムが策定されているもの及び策定されていないものの主な例は以下のとおりである。

① 管内の被保護者の状況等を踏まえたプログラムが策定されている例

- i) Sa1 福祉事務所(平成17年度:保護率5.4‰、被保護世帯237世帯、査察指導員1人、ケースワーカー4人、策定プログラム数3分野3プログラム)

Sa1 福祉事務所は、管内の被保護世帯に占める高齢者世帯の割合(平成17年度)が52.5%とS県の平均である41.6%を10.9ポイント上回って

いる。このため、同福祉事務所では、高齢者世帯割合の高さに著しい地域特性があるとして、高齢者世帯が健康で日常生活を送り、社会的絆を維持、回復することを目的として、平成 18 年 4 月に「高齢者生活安定事業プログラム」が策定されている。

- ii) Fc3 福祉事務所(平成 17 年度:保護率 43.4%、被保護世帯 4,953 世帯、査察指導員 7 人、ケースワーカー 52 人、策定プログラム数 3 分野 8 プログラム)

Fc3 福祉事務所は、管内の被保護世帯に占める母子世帯の割合(平成 17 年度)が 17.5%と F 県の平均である 13.7%を 3.8 ポイント上回り、また、全国平均である 8.8%の約 2 倍になっている。このため、同福祉事務所では、生活保護を受給する母子世帯の母親にアンケート調査を行い、さらに、本人の了解が得られた者に対して面接調査を行うなどにより母子世帯の母の就労状況、子育ての実態等を把握した上で、母子世帯の母親の就労機会の拡大、増収及び就職活動への意欲向上を図ることを目的として、平成 19 年 1 月に「職業訓練教育機関との連携による母子世帯資格取得講座活用プログラム」が策定されている。

- iii) Ma1 福祉事務所(平成 17 年度:保護率 1.92%、被保護世帯 51 世帯、査察指導員 1 人、ケースワーカー 3 人、策定プログラム数 1 分野 1 プログラム)

Ma1 福祉事務所は、平成 17 年 4 月の入院している被保護者のうち精神障害者の割合が 87.5%(14 人)と M 県の平均である 56.8%を 30.7 ポイント上回っており、同福祉事務所では、退院可能な被保護者の退院支援及び居宅生活安定化に向けた支援を組織的に実施するため、平成 18 年 4 月に「精神障害者退院支援プログラム」が策定されている。

② 管内の被保護者の状況等を踏まえたプログラムが策定されることが望ましい例

- a 福祉事務所管内の被保護世帯に占める高齢者世帯の割合が所在する都道府県平均よりも相当程度高く、高齢者世帯を主な対象とするプログラムが策定されることが望ましい例

- i) Fa1 福祉事務所(平成 17 年度:保護率 9.2%、被保護世帯 1,228 世帯、査察指導員 3 人、ケースワーカー 17 人、策定プログラム数 2 分野 2 プログラム)

Fa1 福祉事務所では、「就労支援プログラム」及び「ひきこもり対応プログラム」の2プログラムのみ策定されている。

同福祉事務所は、管内の被保護世帯に占める高齢者世帯の割合が F 県の平均である 39.3%を 11.7 ポイント上回る 51.0%に上っており、高齢者世帯を主な対象とするプログラムが策定されることが望ましい。

- ii) Bd4 福祉事務所(平成 17 年度:保護率 7.19‰、被保護世帯 160 世帯、査察指導員 1 人、ケースワーカー 3 人、策定プログラム数 1 分野 1 プログラム)

Bd4 福祉事務所では、高等学校等就学費の扶助を活用して高等学校への進学を予定する被保護世帯を支援する「高校進学支援プログラム」のみ策定されている。

同福祉事務所では、管内の被保護世帯に占める高齢者世帯の割合が B 県の平均である 38.1%を 10.6 ポイント上回る 48.7%に上っており、高齢者世帯を主な対象とするプログラムが策定されることが望ましいが、経済自立以外のプログラムの策定について、プログラムによる支援の効果が期待できないとして、高齢者世帯を主な対象とするプログラムが策定されていない。

- b 福祉事務所管内の被保護世帯に占める母子世帯の割合が所在する都道府県平均よりも相当程度高く、母子世帯を主な対象とするプログラムが策定されることが望ましい例

- i) Td4 福祉事務所(平成 17 年度:保護率 3.82‰、被保護世帯 363 世帯、査察指導員 1 人、ケースワーカー 5 人、策定プログラム数 1 分野 1 プログラム)

Td4 福祉事務所では、就労支援に関するプログラムのみ策定されている。

同福祉事務所では、管内の被保護世帯に占める母子世帯の割合が T 県の平均である 6.4%を 5.5 ポイント上回る 11.9%に上っており、母子世帯を主な対象とするプログラムが策定されることが望ましい。

- ii) Dc3 福祉事務所(平成 17 年度:保護率 21.0‰、被保護世帯 3,741 世帯、査察指導員 5 人、ケースワーカー 41 人、策定プログラム数 1 分野 1 プログラム)

Dc3 福祉事務所では、就労支援に関するプログラムのみ策定されている。
同福祉事務所は、管内の被保護世帯に占める母子世帯の割合が D 県の平均である 7.5%を 3.5 ポイント上回る 11.0%に上っており、母子世帯を主な対象とするプログラムが策定されることが望ましい。

c 入院している被保護者に占める精神障害者の割合が所在する都道府県の平均より相当程度高く、精神障害者を主な対象とするプログラムが策定されることが望ましい例

i) Mc3 福祉事務所(平成 17 年度:保護率 3.28%、被保護世帯 79 世帯、査察指導員 1 人、ケースワーカー 2 人、策定プログラム数 2 分野 2 プログラム)

Mc3 福祉事務所では、管内の入院している被保護者に占める精神障害者の割合(平成 18 年 10 月)が 78.9%(15 人)で M 県の平均である 56.8%を 22.1 ポイント上回り、同福祉事務所が 17 年度及び 18 年度当初に行った保護の動向分析においても「入院患者のうち精神病患者の占める割合が高く、長期入院が大半である」としており、症状が安定し退院可能である精神障害者の退院支援や居宅生活の安定化に向けた支援などのプログラムが策定されることが望ましい。

ii) Aa1 福祉事務所(平成 17 年度:保護率 11.7%、被保護世帯 845 世帯、査察指導員 2 人、ケースワーカー 10 人、策定プログラム数 2 分野 3 プログラム)

Aa1 福祉事務所では、管内の入院している被保護者に占める精神障害者の割合(平成 18 年 10 月)が 53.7%(51 人)で A 県の平均である 32.8%を 20.9 ポイント上回っており、症状が安定し退院可能である精神障害者の退院支援や居宅生活の安定化に向けた支援などのプログラムが策定されることが望ましい。

オ プログラムの未策定、策定分野の偏り等の原因・理由等

(プログラムの未策定、策定分野の偏り等の理由)

プログラムが全く策定されていない 2 福祉事務所及び 1 分野のみ策定されている 40 福祉事務所の計 42 福祉事務所のうち、当省がその理由を把握することができた 30 福祉事務所の理由は、以下のとおりである(一つの福祉事務所

で複数の理由を挙げているものがある。)

- ① 「体制的に困難である」、「業務負担の増加を危ぐする」としているもの(6 福祉事務所)
- ② 「就労支援を優先している」としているもの(8 福祉事務所)
- ③ 「自立阻害要因の類型化の方法が分からない」としているもの(4 福祉事務所)
- ④ 「参考となるプログラム例等の情報が不足している」としているもの(4 福祉事務所)
- ⑤ 「従前どおりのケースワーカーによる対応で可能である」としているもの(4 福祉事務所)
- ⑥ 「効果が期待できない」としているもの(2 福祉事務所)
- ⑦ その他「プログラムの策定を検討中である」などとしているもの(8 福祉事務所)

(プログラムの策定の必要性に関する都道府県の意見)

しかしながら、調査対象とした都道府県(本庁監査担当)の中には、前述の体制的に困難、業務負担の増加、保護費の削減に結び付かないとする理由について、以下のような意見を有しているものがみられた。

- ① 監査等を通じて福祉事務所におけるケースワークの現状をみると、i) 被保護世帯の状況把握が極めて不十分なことが、個別の自立支援が進ちよくしない原因となっているものがあること、ii) ケースワーカーが業務多忙であっても、関係機関と連携体制を構築して、他法他施策の事業を活用してプログラムとして位置付けることもできることから、自立支援のための職員が配置されていないなど福祉事務所の体制が不十分であることをもって、プログラムを策定していない理由にすることは認められない(G県)。
- ② 高齢者の日常生活自立及び社会生活自立を支援する内容のプログラムを実施することは、直接、保護の廃止には結び付かないものの、そのプログラムが有効に機能すれば、医療費、介護費が抑制されるものとする(K県)。
また、このほか、精神障害者の退院及び居宅生活の安定化に向けた支援については、退院に伴う受け皿の確保、医療機関等との連携など様々な課題があり、多くの福祉事務所が苦慮しているため、必要な支援を組織的に実施することが重要となるとの意見(H県)を有しているものもみられた。

なお、平成 18 年度における医療扶助を受給した全国の被保護者のうち入院者総数(1 か月平均)は 13 万 487 人である。このうち精神障害者が 5 万 9,239 人(45.4%)を占めており、精神障害者を主な対象としたプログラムの策定を促進させる必要があると考えられる。

(自立阻害要因の類型化の実施状況)

また、「自立阻害要因の類型化の方法が分からない」ことを主な理由として挙げている福祉事務所の中には、「自立阻害要因は、各世帯、各個人で千差万別であるため、世帯や個人ごとの類型になってしまう」、「被保護世帯が 1,000 世帯以上である上、自立阻害要因が複雑であるため、どのように分類してよいか分からず、手引(案)で例示された 11 のプログラム例の中から策定しやすいものを選択した」などとして、厚生労働省に対して、自立阻害要因の類型化の具体的な方法を示すよう要望しているものもみられた。

このことから、調査対象 74 福祉事務所について自立阻害要因の類型化の実施状況を調査したところ、自立阻害要因を類型化しているとみられるものは 4 福祉事務所のみであり、そのほかの 70 福祉事務所は、i) 自立阻害要因は複合的なものが多く、単純に類型化しがたい、ii) 作業量が膨大になるなどとして、自立阻害要因の類型化を行っていない。その原因は、前述の福祉事務所の意見にもあるとおり、手引(案)において、「自立阻害要因の分析については、被保護世帯を年齢別、世帯構成別、自立阻害要因別等に類型化するとともに、必要と考えられる自立支援の方向性を明確化する」とされているだけであり、具体的な類型化の方法が示されていないことによると考えられる。

さらに、「参考となるプログラム例等の情報が不足している」ことを理由としている福祉事務所があることから、当省が、厚生労働省の手引(案)を調査したところ、手引(案)において示されているプログラム例はプログラム導入時のままの 11 例にとどまっており、近年、世帯数が増加している母子世帯を主な対象としたプログラム及び被保護世帯の自立支援の観点から平成 17 年度に創設された高等学校等就学費の扶助を活用したプログラム等一定の支援対象者が見込まれるプログラム例が示されていない。

なお、管内の保護の動向に対応したプログラムが策定されていない理由として、他法他施策を活用することとしているため、高齢者を主な対象としたプログラムを策定していないとしているものがある。しかし、他法他施策による支

援を活用する上で関係機関等との連携が十分とられていない場合には、プログラムを策定しないと組織的な支援が行えないおそれがあり、調査した都道府県及び福祉事務所の中には、他法他施策を活用する場合であってもプログラムの策定が必要であるとする意見を有するものがある。

【所 見】

したがって、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、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 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。
- ② 福祉事務所が自立支援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。
- ③ 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

【制度の概要】

(プログラムに定める事項)

厚生労働省は、17年度基本方針において、プログラムとは、福祉事務所が管内の被保護世帯全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容と実施の手順等を定め、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するものであるとしている。

さらに、手引(案)において、都道府県等に対し、事務の効率的・効果的な執行を図るため、プログラムの実施要綱を策定し、支援の具体的内容、実施の手順等を明確にするよう求めている。また、手引(案)において、プログラムの実施要綱に定めることが考えられる事項として、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)支援の方法及びその支援を行う者又は関係機関等、v)関係機関との連絡手続の五事項を示している。

【調査結果】

今回、当省において、厚生労働省が平成17年3月に手引(案)の中で示した11プログラム例について、支援の具体的内容、実施の手順等の例示状況を調査した結果、就労支援事業活用プログラム、社会参加活動プログラム、生活習慣病患者健康管理プログラム及び精神障害者退院促進支援事業活用プログラムの4プログラム例については、支援の具体的内容、実施の手順が示されている。しかし、残り7プログラム例(①福祉事務所における就労支援プログラム、②若年者就労支援プログラム、③精神障害者就労支援プログラム、④日常生活意欲向上プログラム、⑤高齢者健康維持・向上プログラム、⑥元ホームレス等居宅生活支援プログラム、⑦多重債務者等対策プログラム)については、対象者及び支援例が示されているだけであり、支援の具体的内容、実施の手順等は示されていない。

このようなことから、当省が調査対象74福祉事務所のうち72福祉事務所において策定されている164プログラムについて、支援の具体的内容、実施の手順等が明確化されているか調査した結果、以下の例のとおり、プログラムの支援内容、実施の手順等の明確化が図られているものがある一方、福祉事務所においてこれら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ものがみられた(7福祉事務所8プログラム)。

また、調査対象とした福祉事務所の中には、手引（案）を参考にプログラムの支援内容、実施の手順等の明確化を行っているため、現在これらが明確にされている4プログラム例のほかにもこれらの充実を望む意見がみられた。

① プログラムの支援内容、実施の手順等の明確化が図られている例

Hc3 福祉事務所(平成17年度:保護率16.59%、被保護世帯1,925世帯、査察指導員3人、ケースワーカー19人、策定プログラム数2分野5プログラム(Hc3市本庁策定))

Hc市では、市として一括でプログラムを策定することとしており、経験の浅いケースワーカーや査察指導員であっても的確な対応が可能となるよう、市内4福祉事務所から選出された査察指導員及びケースワーカーにより、平成17年12月から18年3月までの検討期間を経て、18年4月に就労支援に関するプログラムとして「就労支援員による支援プログラム」及び「地区担当員による支援プログラム」が策定されている。

この二つのプログラムは、手引(案)に示された前述のi)からv)までの事項がそれぞれ盛り込まれており、さらに、手順の明確化を図るため、被保護者の実状把握、被保護者への説明、定期的な評価等についても定められている。

② プログラムの支援内容、実施の手順等が明確化されていない例

i) Gb2 福祉事務所(平成17年度:保護率7.2%、被保護世帯376世帯、査察指導員1人、ケースワーカー4人、策定プログラム数2分野2プログラム)

Gb2 福祉事務所では、平成18年4月に福祉事務所独自の「就労支援プログラム」が策定されているが、同プログラムには支援の実施手順、支援期間が定められていない。

なお、同プログラムによる平成18年度の支援対象者8人に対する支援状況をみると、いずれについてもプログラムに支援内容として盛り込まれている安定所へのケースワーカーの同行等が行われていない。

ii) Ba1 福祉事務所(平成17年度:保護率6.29%、被保護世帯606世帯、査察指導員2人、ケースワーカー11人、策定プログラム数1分野1プログラム)

Ba1 福祉事務所では、平成18年4月に「若年者就労支援プログラム」が策定されているが、同プログラムには支援対象者の選定手順、支援の実施手順等が定められていない。

なお、同プログラムによる平成18年度の支援対象者14人のうち就労に至った者4人及び就労に至っていない者4人に対する支援状況をみると、福祉事務所としての組織的な支援は行われておらず、個々のケースワーカーの判断にゆだねられており、ケースワーカーによる生活状況の把握を除き、就労に至った者4人については、特段の就労支援は行われていない。また、就労に至っていない者4人については、プログラムに盛り込まれている安定所への同行訪問による支援の実施は1人のみとなっている。

【所 見】

したがって、厚生労働省は、福祉事務所における自立支援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自立支援プログラム例及び今後掲載される自立支援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

(1) 福祉事務所における支援の実施状況

【制度の概要】

(就労支援事業活用プログラムの活用)

被保護者に対する就労支援は、これまで、一部の福祉事務所において、独自に就労支援のためのマニュアルの作成やケースワーカーによる支援の他に就労支援専門の非常勤職員を雇用するなどにより行われていたが、被保護者には、不安定な就労しか行ったことがない者や就労した経験がほとんどない者、求職活動の方法が分からない者や就労する自信がない者などが多いことから、具体的な就労支援に関するノウハウが少ない福祉事務所のみによる支援では、十分な自立促進を図ることが困難な場合も少なくなかった。

このため、厚生労働省は、「生活保護受給者等就労支援事業について」（平成17年3月29日付け職発第0329003号各都道府県労働局長あて厚生労働省職業安定局長通知）により、全国の安定所が福祉事務所と連携して、稼働能力や就労の意欲がある被保護者等に対して、個々の対象者の態様、ニーズ等に応じた就労支援を行う就労支援事業を17年度から実施している。

一方、厚生労働省は、17年度基本方針により、就労支援事業活用プログラムは、すべての福祉事務所において活用可能なものであるため、就労支援事業活用プログラムによる支援の実施に向け早急かつ優先的に取り組むよう要請している。さらに、『生活保護受給者等就労支援事業』活用プログラム実施要綱について」（平成17年3月31日付け雇児発第0331019号・社援発第0331011号都道府県知事・指定都市市長・中核市市長あて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）により、都道府県等に対し、就労支援事業活用プログラムの目的、実施体制、支援対象者の範囲、支援の内容等を示している。

(就労支援事業活用プログラムの対象者の要件及び支援の仕組み)

就労支援事業活用プログラムでは、福祉事務所が被保護者の中から、①稼働能力があること、②就労意欲があること、③就労阻害要因がないこと及び④事業への参加に同意していることの四つの要件をすべて満たし、安定所との連携による支援が効果的であると判断した者について、安定所に就労支援を要請することとされている。

一方、福祉事務所から就労支援に関する要請を受けた安定所では、安定所の事

業担当責任者、コーディネーター(注1)及び福祉事務所のコーディネーター(注2)から構成される就労支援メニュー選定チームが、本人の希望、適性等に基づいて①トライアル雇用(注3)の活用、②ナビゲーターによる支援(注4)、③公共職業訓練の受講あつせん(注5)、④民間教育訓練講座の受講勧奨(注6)及び⑤一般の職業相談・紹介(注7)の中から支援メニューを選定し、支援を実施することとされている。

また、安定所は、前述の①から⑤までの支援メニューのほか、就職面接会や就職支援セミナーの受講推奨等、支援開始者の就職を実現するために必要な支援を積極的に実施することとされている。

(注1) 被保護者の支援メニューの選定、支援対象者との面接、福祉事務所との連絡調整等を行うため、都道府県労働局長が職業相談の経験がある者等の中から委嘱した安定所に配置される非常勤職員をいう。

(注2) 被保護者の支援メニューの選定等を行うほか、安定所等との連絡調整、当該福祉事務所の支援対象者の支援状況の把握を行うため、各福祉事務所において、査察指導員、就労支援員等の中から選任された職員をいう。

(注3) 事業主が就労に不安を持つ被保護者を短期間(原則として3か月以内)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もの。

(注4) 被保護者の就労支援をマンツーマンによりきめ細やかに行うため、都道府県労働局長が、産業カウンセラー等の資格保持者、企業の人事労務管理に関する知識・経験を有する者等の中から委嘱した安定所に配置されている非常勤職員であるナビゲーターが、求人開拓から就職に至るまでの一貫した就労支援を実施する。

(注5) 公共職業訓練を行うことが有効であると考えられる被保護者について、同訓練の受講指示及び受講推薦を行うもの。

(注6) 生業扶助等の対象となる民間の教育訓練講座の受講が有効であると考えられる被保護者について、就労支援メニュー選定チームが同講座の受講を勧奨するもの。

(注7) 上記①から④までの支援メニューを行わなくても就労できる可能性が高い被保護者について、安定所の通常の窓口において、職業相談・紹介を実施するもの。

なお、厚生労働省は、行政機関が行う政策の評価に関する法律(平成13年法律第86号)に基づく就労支援事業の事業評価書(平成17年8月)において、これまで福祉事務所は被保護者に対する自立支援を行ってきたものの、就労支援についてのノウハウ等の蓄積が十分でないことから、安定所が福祉事務所と連携して就職を支援していくことが重要となると分析している。

【調査結果】

ア 全国における就労支援事業活用プログラムの活用状況

厚生労働省の資料により、全国における就労支援事業活用プログラムの活用(注)状況をみると、平成17年12月末には福祉事務所を設置する828都道府県等のうち543都道府県等(65.6%)で活用されていたが、19年3月末には福祉事務所

を設置する860都道府県等のうち651都道府県等（75.7％）に増加している。しかし、依然として209都道府県等（24.3％）において就労支援事業活用プログラムが活用されていない。

（注）厚生労働省が策定した就労支援事業活用プログラムに基づき、福祉事務所から安定所に就労支援に関する要請を行った実績のあるもの。

イ 調査対象福祉事務所における就労支援事業活用プログラムの活用状況

今回、調査対象とした74福祉事務所では、平成17年度に68福祉事務所、18年度に69福祉事務所において就労支援事業活用プログラムが活用されており、後述ウ-①(26頁)のとおり、一定の効果を上げている福祉事務所がみられる。

一方、平成17年度及び18年度に就労支援事業活用プログラムが活用されていない福祉事務所が5か所あり、当省がその原因・理由を調査したところ、下記のとおり、①同プログラムの趣旨、目的、効果が十分理解されていないこと等から、ケースワーカーによるこれまでどおりの対応で十分であると判断したためとしているものが3福祉事務所、②福祉事務所独自の就労支援に関するプログラムで対応することとしたためとしているものが2福祉事務所となっている。

就労支援事業活用プログラムが活用されていない福祉事務所の例は、以下のとおりである。

① ケースワーカーによるこれまでどおりの対応で十分であると判断し、就労支援事業活用プログラムが活用されていない例

i) Ic3 福祉事務所(平成17年度:保護率3.0%、被保護世帯295世帯、査察指導員1人、ケースワーカー5人)

Ic3 福祉事務所では、業務の負担が増えることを危ぐしたとして、これまでどおりのケースワーカーによる就労支援（訪問時の就労指導等）で十分であると判断し、平成17年度及び18年度において就労支援事業活用プログラムが活用されていない。

ii) Mc3 福祉事務所(平成17年度:保護率3.28%、被保護世帯数79世帯、査察指導員1人、ケースワーカー2人)

Mc3 福祉事務所では、管内の被保護者の職歴は土木建設業等の日雇い作業員が多く、知人等の紹介を受けて就労することがあることから、ケースワーカーによる就労支援で十分であると判断して、平成17年度及び18年

度において就労支援事業活用プログラムが活用されていない。

なお、就労支援事業活用プログラムが活用されていない理由として、Ic3 福祉事務所及び Mc3 福祉事務所では、これまでどおりのケースワーカーによる就労支援で十分であると判断したためであるとしているが、Ic3 福祉事務所は平成 18 年度のケースワーカー 6 人のうち 4 人が経験年数 1 年未満、Mc3 福祉事務所は同じくケースワーカー 2 人とも経験年数 1 年未満と経験年数の少ないケースワーカーが多い。このため、就労支援事業活用プログラムを活用しない場合には、組織的かつ効果的な取組ができないおそれがある。

② 福祉事務所独自の就労支援に関するプログラムを策定・実施しているとして就労支援事業活用プログラムが活用されていない例

○ La1 福祉事務所(平成 17 年度:保護率 22.8%、被保護世帯 208 世帯、査察指導員 1 人、ケースワーカー 3 人)

La1 福祉事務所では、就労支援員を配置して、福祉事務所独自の就労支援に関する取組を実施しており、これによる対応で十分であると判断して、平成 17 年度及び 18 年度において就労支援事業活用プログラムが活用されていない。この福祉事務所独自の就労支援に関するプログラムの平成 18 年度の実績は、支援対象者延べ 60 人のうち就職者延べ 24 人(このうち保護廃止に至ったものが 9 件)となっている。

一方、後述ウ-①(26 頁)の例のとおり、独自の就労支援に関するプログラムを策定し実施している福祉事務所であっても、就労支援事業活用プログラムを併せて整備し、被保護者の希望等によりプログラムを選択し、多くの就職者を出しているものがみられる。

また、当省が調査対象とした都道府県(本庁監査担当)及び福祉事務所の中には、就労支援事業活用プログラムの活用の効果について、①従来の就労支援と比べて集中的な支援の実施による就労効果がある(L 県)、②福祉事務所独自の就労支援に関するプログラムを策定・実施し、併せて就労支援事業活用プログラムを活用することにより、安定所との連携が一層図られ、情報提供等を依頼しやすくなった(Be5 福祉事務所)との意見を有しているものもみられた。

ウ 福祉事務所における就労支援事業活用プログラムによる具体的な支援状況

今回、当省が、平成 17 年度から 18 年度の全国における就労支援事業活用プログラムによる就労実績及び就労支援事業活用プログラムを活用している 69 福祉事務所（17 年度は 68 福祉事務所）における就労支援事業活用プログラムによる就労実績等を調査した結果、以下のとおり、18 年度はいずれも支援開始者数、就職者数及び就職率が増加しており、全体としては一定の実績が上がっていると認められる。

しかし、調査対象とした一部の福祉事務所では、就労支援事業活用プログラムによる成果が上がっていないものがみられた。

a 全国における就労支援事業活用プログラムによる就労実績

当省が、厚生労働省の資料により、平成 17 年度及び 18 年度における就労支援事業活用プログラムによる就労実績を調査した結果、17 年度は支援開始者 7,309 人中就職者 3,007 人（就職率 41.1%）、18 年度は支援開始者 9,129 人中就職者 5,535 人（就職率 60.6%）と増加している。

b 調査対象福祉事務所における支援状況

就労支援事業活用プログラムを活用している福祉事務所全体における同プログラムによる就労実績については、平成 17 年度は支援開始者 777 人中就職者 350 人（就職率 45.0%）、18 年度は支援開始者 1,102 人中就職者 665 人（就職率 60.3%）と増加している。

しかし、福祉事務所の中には、以下のとおり、就労支援員等を雇用し就労実績が上がっている福祉事務所や被保護世帯数が少なく対象者が多く見込めなくとも効果的な支援が行われているものがみられる一方、生活保護業務の実施方針等において、稼働年齢層の被保護者に対する就労支援を重点的に実施することとしていながら、就労支援事業活用プログラムによる支援開始者がいないものが 11 福祉事務所みられた。

① 就労支援事業活用プログラムによる効果的な支援が行われている例

i) He5 福祉事務所（平成 17 年度：被保護世帯 2,618 世帯、保護率 20.8%、査察指導員 3 人、ケースワーカー 25 人）

He5 福祉事務所では、補助事業により雇用された就労支援員（1 人）が、就労支援事業活用プログラムにおける福祉事務所のコーディネーターとして選任され、支援対象者の選定、面接、安定所との連絡調整や安定所にお

ける支援中の模擬面接の実施等、安定所と連携した一体的な就労支援を実施しており、平成 18 年度は支援開始者 131 人中就職者 90 人(就職率 68.7%)の就労実績があった。

- ii) Rb2 福祉事務所(平成 17 年度：被保護世帯 1,072 世帯、保護率 11.2%、
査察指導員 2 人、ケースワーカー 13 人)

Rb2 福祉事務所では、補助事業により雇用された就労支援相談員(1人)が、就労支援事業活用プログラムにおける福祉事務所のコーディネーターとして選任され、同相談員が履歴書の書き方や面接技術をある程度身に付けさせた者が就労支援事業活用プログラムの支援対象者として選定されているほか、安定所に対して支援要請を行った後も、同相談員による模擬面接の実施等の支援が継続されており、平成 18 年度は、支援開始者 24 人中就職者 23 人(就職率 95.8%)の就労実績があった。

- iii) Kb2 福祉事務所(平成 17 年度：被保護世帯 72 世帯、保護率 1.8%、査察
指導員 1 人、ケースワーカー 2 人)

Kb2 福祉事務所では、被保護世帯が少なく、就労支援事業活用プログラムによる対象者が多く見込めないとみられるが、医師の診断により就労が可能とされ、就労意欲があり、就労支援事業活用プログラムへの参加に同意している者すべてが支援対象者として選定されており、平成 18 年度は支援開始者 5 人中就職者 3 人の就労実績があった。

② 就労支援事業活用プログラムによる支援開始者がいない例

- i) Gb2 福祉事務所(平成 17 年度：被保護世帯 376 世帯、保護率 7.2%、査
察指導員 1 人、ケースワーカー 4 人)

Gb2 福祉事務所では、平成 18 年度の生活保護事務運営指針等の中で、稼働年齢層がいとみられる「その他の世帯」が増加していることを踏まえ、就労可能者に対する就労指導を徹底することが重点項目とされているが、通常業務が多忙であったとして、同年度の就労支援事業活用プログラムによる支援開始者はいない。

なお、平成 17 年度における同市の稼働可能者がいとみられる「その他の世帯」の数は、40 世帯(全被保護世帯の 10.6%)となっている。

- ii) Jc3 福祉事務所(平成 17 年度：被保護世帯 414 世帯、保護率 2.6%、査
察指導員 1 人、ケースワーカー 5 人)

Jc3 福祉事務所では、平成 18 年度の生活保護業務の実施方針の中で、自立助長の推進を図ることが基本方針の一つとして定められており、就労が可能と判断された者に対しては、就労支援事業活用プログラムへの参加を促すなど就労指導の重点的な実施に努めることとされているが、同年度の就労支援事業活用プログラムによる支援開始者はいない。

なお、平成 17 年度における同市の稼働可能者がいるとみられる「その他の世帯」の数は、15 世帯（全被保護世帯の 3.6%）となっている。

（支援開始者がいない理由）

これらの就労支援事業活用プログラムによる支援開始者がいない 11 福祉事務所のうち、その理由を把握できた 7 福祉事務所について、その内訳をみると、a) 「業務が多忙であるため」とするものが 1 福祉事務所、b) 「就労支援員による就労指導で対応しているため」とするものが 1 福祉事務所、c) 「就労支援事業活用プログラムの支援対象者となる要件を満たす被保護者がいないため」とするものが 5 福祉事務所となっている。

（2）被保護者に対するトライアル雇用事業の活用状況

【制度の概要】

（トライアル雇用事業の活用）

就労支援事業活用プログラムによる被保護者に対する支援メニューの一つであるトライアル雇用事業は、就職困難者の早期就職の実現や就労機会の創出を図ることを目的とし、平成 14 年度から、職業経験、技能、知識等から直ちに就職することが困難な若年者、障害者、母子家庭の母を対象にした安定所における就労支援対策として開始されたものである。同事業については、①事業者にとっては、対象となった労働者の適性や業務遂行可能性などを実際に見極めた上で本採用するかどうかを決めることができるほか、一定の奨励金の支給を受けることができる、②対象となった労働者にとっては、正式に採用される前に事業者の求める適性や能力・技術を実際に把握しながら、トライアル雇用期間中に努力することにより本採用の道が開かれるなど、事業者と労働者の双方にとってメリットが認められる。

厚生労働省は、平成 15 年度から、トライアル雇用事業の対象者として、新たに被保護者、中高年齢者、日雇い労働者等を追加し、各都道府県労働局に対し、「トライアル雇用事業実施要領」（平成 15 年 3 月 28 日付け厚生労働省職業安定局長通

知の別添（平成 19 年度改正）により、安定所は、対象となる求職者に対し、トライアル雇用事業の周知等を行い、積極的な活用を働きかけるよう指示している。特に、被保護者については、就業経験が十分でなく就職に不安を持っている者も多いと見込まれること、また、トライアル雇用事業は安定した正規雇用を求める被保護者の早期就職のための有効な手段であることから、平成 17 年度に開始した就労支援事業活用プログラムにおける被保護者の支援メニューの一つとして、同事業の活用を図ることとしている。

【調査結果】

前述項目 1-ウ-①(9 頁)の Fc3 福祉事務所の例のとおり、就労経験が乏しいため就労に対して不安やあきらめを抱いている場合や長期間保護を受け就労から遠ざかっている場合など、直ちに一般的な求職活動による就労が困難と思われる被保護者に対して、段階的に稼働能力の活用を図ることを目的とした就労支援策（プログラム）を実施している例がみられた。

その一方で、平成 17 年度及び 18 年度における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のトライアル雇用事業の活用状況を調査した結果、以下のとおり、活用実績が極めて低調となっている。

- ① 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のトライアル雇用事業の活用実績は、平成 17 年度は支援開始者 7,309 人のうち 23 人（このうち常用雇用に移行した者は 8 人）、18 年度は同 9,129 人のうち同 22 人（同 5 人）にとどまっている。
- ② 調査対象とした就労支援事業活用プログラムを活用している 69 福祉事務所（平成 17 年度は 68 福祉事務所）の被保護者の活用実績は、平成 17 年度は支援開始者 777 人のうち 5 人（このうち常用雇用に移行した者は 2 人）、18 年度は同 1,102 人のうち同 1 人（同 0 人）と低調となっている。

このように、トライアル雇用事業の活用実績が低調となっていることについて、トライアル雇用事業を実施する事業主は、雇用コストを低く抑えることができ、将来的に安定的な雇用につながる若年者に対するニーズが高いのに対し、就労支援事業活用プログラムにより安定所に支援要請される被保護者は 40 歳以上の中高年齢者が多いため、雇用のミスマッチが生じていることが原因の一つであるとみられるが、厚生労働省は、低調となっている原因等について、特段の分析は行っていない。

(3) ナビゲーターによる支援状況

【制度の概要】

(安定所における効果的な支援の実施)

厚生労働省は、福祉事務所における被保護者等の自立促進を図り、就労支援事業活用プログラムの実効性を確保するために、各都道府県労働局に対して、「生活保護受給者等就労支援事業について」（平成 17 年 3 月 29 日付け厚生労働省職業安定局長通知）により、安定所は「生活保護受給者等就労支援事業実施要領」（以下「実施要領」という。）に基づいて、福祉事務所と連携して、稼働能力や就労意欲のある被保護者に対して、個々の被保護者の態様、ニーズ等に応じた就労支援を実施するよう指示している。

(コーディネーター及びナビゲーターの配置等)

実施要領では、就労支援事業活用プログラムの支援対象となった被保護者の支援に専念する者として、支援メニューの選定、支援対象者との面接、福祉事務所との連絡調整等を行うコーディネーターと求人開拓から就職に至るまでの一貫した就労支援を実施するナビゲーターを安定所に設置することとされている。

厚生労働省は、コーディネーター及びナビゲーターの配置に当たっては、予算の範囲内において、都道府県労働局ごとの被保護世帯数等を勘案した上で、各都道府県労働局にそれぞれ最低 1 人以上人員を配分しており、都道府県労働局では、厚生労働省から配分を受けた人員を、管内の安定所の規模、地理的条件、被保護世帯数等を勘案しながら、管内の安定所に配置している。

平成 18 年度は、全国 591 安定所のうち、コーディネーターは 155 安定所で 175 人、ナビゲーターは 96 安定所で 105 人が配置されており、これらの配置に要する事業費は約 9 億円となっている。

コーディネーター及びナビゲーターの一般的な勤務形態は、月 20 日勤務の通年雇用で、平成 18 年度の報酬は、「平成 18 年度地方職業安定行政関係予算の年間配賦示達について」（平成 18 年 4 月 3 日付け厚生労働省職業安定局総務課公共職業安定所運営企画室長通知）に基づき、コーディネーターが日額 10,670 円、ナビゲーターが日額 13,960 円となっている。

なお、平成 20 年度から就労支援事業の見直しが行われ、ナビゲーターが安定所のコーディネーターの業務を兼務することとされた。

【調査結果】

厚生労働省は、就労支援事業の開始に当たって、平成17年5月に作成（18年6月改訂）した「生活保護受給者等就労支援事業Q&A」（厚生労働省職業安定局就労支援室等作成）において、安定所のコーディネーターは年間延べ170人程度、ナビゲーターは年間延べ100人程度を目安として、被保護者等に対する支援を行うよう支援対象者数の目安を示しているが、コーディネーター及びナビゲーターの配置に係る明確な基準等は策定していない。

このため、今回当省が、厚生労働省の資料により、全国47都道府県労働局におけるコーディネーター及びナビゲーターによる平成18年度の1人当たりの年間延べ支援対象者数を調査した結果、都道府県労働局ごとの支援実績に大きな差がみられ、コーディネーター1人当たりの支援実績は最小9.0人ないし最大145.0人、ナビゲーター1人当たりの支援実績は最小2.0人ないし最大107.8人となっており、年間延べ支援対象者数を10人単位でみた場合の最頻値は、コーディネーターは30人以上40人未満（12都道府県労働局）、ナビゲーターは20人以上30人未満（9都道府県労働局）となっている。

また、全国の1人当たりの平均支援対象者数は、コーディネーターは60.5人、ナビゲーターは47.6人といずれも厚生労働省が当初に目安として示した支援対象者数を下回っているほか、1人当たりの年間延べ支援対象者数が10人未満となっているものが、コーディネーターで1都道府県労働局、ナビゲーターで8都道府県労働局みられた。

さらに、当省が調査した都道府県労働局管内の安定所においても、次のとおり、ナビゲーターの年間延べ支援対象者数について、厚生労働省が当初に目安として示した支援対象者数を大きく下回っているものがあるなど、適正な人員配置となっていない例がみられた。

i) 福島安定所

福島安定所では、平成17年度にナビゲーターが1人配置されているが、同年度の年間延べ支援対象者数は8人と厚生労働省が示している目安を大きく下回っている。

そのような状況にもかかわらず、平成18年度にナビゲーターが1人増員されており、同年度の年間延べ支援対象者数は、ナビゲーター2人でわずか4人と更に低調な支援状況となっている。

ii) 岡山安定所及び倉敷中央安定所

岡山安定所では、平成 17 年度にナビゲーターが 1 人配置されているが、同年度の年間延べ支援対象者数は 24 人と厚生労働省が示している目安を大きく下回っている。

平成 18 年度には、同じ岡山労働局管内の倉敷中央安定所にも 1 人配置されたが、同年度の年間延べ支援対象者数は、岡山安定所が 9 人、倉敷中央安定所は 3 人と更に低調な支援状況となっている。

iii) 高松安定所

高松安定所では、平成 17 年度にナビゲーターが 1 人配置されているが、17 年度の年間延べ支援対象者数は 22 人、18 年度は 18 人といずれも厚生労働省が示している目安を大きく下回っている。

なお、同安定所では、コーディネーター及びナビゲーターは、一般の職業相談部門の窓口が混んでいる時等は、他の職業相談担当の職員と同様に一般の職業相談部門の窓口配置され、就労支援事業活用プログラムに係る支援業務以外の一般の相談受付業務を行っているとしている。

【所 見】

したがって、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、次の措置を講ずる必要がある。

- 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、市及び福祉事務所を管理する町村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

(1) 扶養義務調査の適切かつ効果的な実施

【制度の概要】

(扶養義務調査の実施等)

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)において、福祉事務所が、被保護者の扶養義務者について、その職業、収入等につき要保護者その他により聴取する方法により、金銭的な扶養の可能性のほか、精神的な支援の可能性を調査するよう指導している。

同要領では、扶養義務調査の実施方法を示しており、被保護者の生活保持義務関係(夫婦間又は中学3年以下の子に対する親の関係)にある扶養義務者及び扶養の可能性が期待されるその他の扶養義務者が管内に居住する場合には、福祉事務所が実地に調査することとされている。

また、これらの扶養義務者が管外に居住する場合には、まずその者に回答期限を付して照会することとし、当該扶養義務者に相当の扶養能力があると認められる場合には、管外であっても、できれば実地に調査することとされている。

(扶養義務調査に対する国庫補助)

福祉事務所が行う管外への扶養義務調査に要する旅費等の経費については、収入資産調査に要する経費と合わせて、国から都道府県等に対して補助金が交付され、補助率は10割であり、その交付実績は、平成17年度は625都道府県等に対し7億757万円、18年度は588都道府県等に対し7億684万円となっている。

厚生労働省は、これらの補助金の採択審査に当たって、都道府県等と事前に協議を行うこととしており、平成17年度から、管外への扶養義務調査に要する経費については、都道府県等から前年度において同調査を実施したことによって当該扶養義務者から得られた援助額の報告を求めている。

【調査結果】

今回、当省が調査対象とした74福祉事務所のうち、平成17年度において、管外への扶養義務調査旅費の補助金の交付を受けている30福祉事務所における調査の実施状況を調査した結果、以下のとおり、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同調査を実施している例がみられた。

i) Fe5 福祉事務所

Fe5 福祉事務所では、毎年度3回程度、管外出張による扶養義務調査が実施されているが、これらの出張に当たっては、扶養義務者に対する事前の連絡や収入調査は行われておらず、結果が全く予想できないまま調査が実施されている。

このため、平成17年度は合計で37万4,000円の旅費を支出して、管外へ計3回6か所(長崎県、大分県、群馬県等)に出張しているが、金銭的な扶養による効果額は年間で1万5,000円(仕送りの約束)にとどまっている。

ii) Nc3 福祉事務所

Nc3 福祉事務所では、毎年度慣例的に管外出張による扶養義務調査が実施されており、平成17年度は合計で16万3,860円の旅費を支出して、東京都など4か所に出張しているが、事前の連絡等を行わず扶養義務者を訪問しているため、すべて面談できずに終わっており、仕送り等の金銭的な援助は得られていない。

また、前述のとおり、扶養義務調査の実施に当たっては、金銭的な扶養に加えて精神的な支援の可能性も調査することとされているが、今回当省が、具体的に効果を把握することができる金銭的な援助の状況について調査した結果、補助金の交付を受けている30福祉事務所のうち、国庫補助による旅費執行額に比べ、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福祉事務所みられ、その25福祉事務所の旅費執行額の合計は約706万円となっているのに対し、扶養義務者から得られた援助額の合計は約30万円にとどまっている。さらに当該25福祉事務所のうち、扶養義務者からの援助が全く得られていないものが18福祉事務所みられ、そのうち最も旅費執行額が大きいものは、Pc3福祉事務所(約122万円)、次いで、Fc3福祉事務所(約54万円)となっている。

厚生労働省は、これらの管外への扶養義務調査に要する経費について、都道府県等から前年度において管外への扶養義務調査を実施したことによって当該扶養義務者から得られた援助額の報告を求めているが、その効果の分析・検証は行っておらず、事業の採択審査には用いていない。

【所 見】

したがって、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、次の措置を講ずる必要がある。

- 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を実施する場合には、事前の調査、連絡を徹底するよう、都道府県、市及び福祉事務所を管理する町村を指導すること。
- 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。

(2) 監査結果に基づく改善措置の確保

【制度の概要】

(生活保護法施行事務に関する監査の実施主体)

生活保護法の施行に関する事務の監査については、同法第 23 条並びに地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 252 条の 19 第 1 項及び第 2 項並びに地方自治法施行令(昭和 22 年政令第 16 号)第 174 条の 29 第 1 項及び第 6 項の規定に基づき、①厚生労働省が都道府県及び市町村の行う事務について行う監査(以下「厚生労働省監査」という。)、②都道府県が市町村(政令指定都市を除く。)の行う事務について行う監査(以下「都道府県監査」という。)、③都道府県が自ら設置する福祉事務所に対して行う監査(以下「郡部福祉事務所監査」という。)、④政令指定都市が自ら設置する福祉事務所に対して行う監査(以下「政令市監査」という。)の四種類がある。このうち、①は国の事務、②は法定受託事務、③及び④は自治事務である。

厚生労働省は、事務の監査について、地方自治法第 245 条の 9 に基づく処理基準である「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 号各都道府県知事・各指定都市市長あて厚生省社会・援護局長通知)により、都道府県及び政令指定都市(以下「都道府県・指定都市」という。)に対し、都道府県・指定都市が行う監査の類型や着眼点を示した「生活保護法施行事務監査実施要綱」(以下「監査実施要綱」という。)を示している。なお、厚生労働省は、自治事務である郡部福祉事務所監査及び政令市監査について、都道府県監査と同様に、監査実施要綱に基づき行われることが望ましいとしている。

都道府県・指定都市は、監査実施要綱に基づき、①原則としてすべての福祉事務所を対象に年 1 回実地に行う一般監査、②必要に応じ行う特別監査(特定事項に問題がある福祉事務所に対して行う監査、保護動向等に特異な傾向を示す福祉事務所に対して行う監査及び監査後の状況を確認するための監査)を行うこととされている。一般監査においては、①保護の決定手続及び方法の適否並びに被保護者の自立助長等個別的処遇の適否の検討(以下「ケース検討」という。)を行うこと、②保護の決定手続等の取扱いが適正かつ効率的に行われるための前提条件となる組織機構と職員の配置状況等についても十分な検討を行うこと、③ケース検討においては、福祉事務所の全般的傾向が把握できるケースを選定し、その数は全ケース数のおおむね 1 割を目途とすること等とされている。

(指示事項に対する改善確保方策)

厚生労働省監査における指示事項に対する改善については、①都道府県・指定都市の監査職員が厚生労働省監査に同行し、共に監査を実施していること、②福祉事務所から報告される改善状況は都道府県・指定都市を經由し厚生労働省に提出されていることから、厚生労働省及び都道府県・指定都市が福祉事務所の改善状況を把握している。

また、都道府県・指定都市が行う監査における指示事項に対する是正改善の状況について、監査実施要綱では、福祉事務所から期限を付してその結果を示す資料の提出を求めること、また、必要に応じて監査吏員を派遣して改善状況を確認することとされている。

【調査結果】

(監査に基づく改善措置の確認状況)

今回、当省が調査した 29 都道府県・指定都市（20 都道府県及び 9 指定都市）が 73 福祉事務所（調査対象 74 福祉事務所のうち平成 18 年度に新設された 1 福祉事務所を除く。）に対して 17 年度に実施した監査の指示事項（延べ 3,026 事項）について 18 年度における改善措置の確認状況を調査した結果、福祉事務所から改善措置の報告を受け付ける際、福祉事務所に対し電話で内容を確認し、改善が確認できないと判断した場合は、回答の再提出を求めることにより改善状況を確認している都道府県・指定都市がある中で、下記のとおり、3 都道府県・指定都市において改善状況を十分に確認していないことから、監査の指示事項が改善されていないケースが 4 福祉事務所において 11 事例みられた。

i) I 県

I 県は、一般監査実施後の同一年度中に、福祉事務所から改善状況を文書で報告させているが、当該報告内容からみて改善が不十分であっても電話や実地に確認のために行う監査（以下「確認監査」という。）等による確認は行われておらず、また、次年度に一般監査を行う際にも確認が行われていない。I 県は、この理由として、①現状の監査体制では人員が不足しているため、すべての福祉事務所に対して、実地に行う確認監査を実施できないこと、②次年度の一般監査では、2 日間で、原則、全被保護世帯の 10%を抽出して監査を実施しているため、限られた時間の中、これらに加えて前年度に未改善であったケースの改善状況を確認することは事実上不可能であることを挙げている。

このため、I 県が、被保護者から定期的に収入申告書を提出させるよう福祉事務所に対し指示したケースについて、福祉事務所から、ケースワーカーが訪問時に被保護者から収入申告書を提出させる予定であると報告が行われたものの、当省調査時においても被保護者から収入申告書を提出させていないなど、I 県が監査で指示した事項の改善が不十分なものが4事項みられた。

ii) B 県

B 県は、改善状況の確認について、一般監査実施後の同一年度中に、福祉事務所から改善状況を文書で報告させることとしているが、報告内容について電話や確認監査等による確認は行われておらず、次年度に一般監査を行う際にも、確認が必要と考えられるものをすべて確認するのではなく、10 ないし 20 のケースを抽出して確認している。B 県は、この理由として、改善すべき事項について文書指示を行えば福祉事務所において自ずと改善されるものであるという認識を持っていたことを挙げている。

このため、B 県が福祉事務所に対し被保護世帯における長男の厚生年金及び長女の障害者年金の受給の可否について検討するよう指示したケースについて、福祉事務所から、受給権について調査する予定であると報告が行われているものの、当省調査時においても調査されていないなど、B 県が監査で指示した事項の改善が不十分なものが6事項みられた。

iii) Q b 市

Q b 市は、改善状況の確認について、一般監査実施後の同一年度中に、福祉事務所から改善状況を文書で報告させるとともに、1 月下旬から 2 月にかけて確認監査を実施しており、この確認監査時に改善されていないケースがあった場合は、引き続き改善を図るよう福祉事務所へ指示することとしている。

しかし、Q b 市は、確認監査時に改善されていなかったケースについて、次年度の一般監査時に確認していない。Q b 市は、この理由として、一般監査時は、限られた時間で多数のケースをみる必要があるため、確認監査時に改善されていなかったケースを追加して確認する時間がないことを挙げている。

このため、Q b 市が福祉事務所に対し被保護世帯の親族に対する扶養能力調査の実施を検討するよう指示したケースについて、福祉事務所から、扶養可能かどうかの回答(扶養届)を親族から提出してもらうよう指示したとの報告が行われ、また、同一年度内に Q b 市による確認監査が行われているものの、当省調査時においても扶養届が提出されておらず、Q b 市が監査で指示した事項の改善が不十

分なものが1事項みられた。

なお、Qb市は、平成18年度に実施する監査から、福祉事務所に対し、確認監査時に改善されていないケースについて、同年度末の改善状況を報告するよう求めており、確認監査後の改善状況を確認することとしている。

【所見】

したがって、厚生労働省は、都道府県・指定都市が福祉事務所に対して実施する監査の改善措置の確保に資する観点から、都道府県・指定都市に対し、監査結果の指示事項に対する是正改善の状況の確認を徹底するよう指導等を行う必要がある。

(3) 生活保護業務実施方針の的確な策定

【制度の概要】

厚生労働省は、福祉事務所において作成することとされている当該事務所が取り組むべき重点事項等を示した運営方針の策定が形がい化している状況がみられたため、「保護の実施機関における生活保護業務の実施方針の策定について」（平成17年3月29日付け社援保発第0329001号都道府県・指定都市・中核市民生主管部（局）長あて厚生労働省社会・援護局保護課長通知。以下「実施方針策定通知」という。）において、以下のとおり、生活保護業務の実施方針（以下「実施方針」という。）の策定方法を示している。

- ① 福祉事務所は、毎年度、i) 保護の動向及び雇用情勢など地域の状況の分析、ii) 前年度に、厚生労働省、都道府県・指定都市が実施した監査において指摘された事項についての要因の分析、iii) 福祉事務所における前年度に実施された業務の取組結果の評価・分析により把握した現状を踏まえ、生活保護業務の実施について、進むべき方向、取り組むべき事項、現在抱えている問題点についての改善の方向、プログラムの導入等を内容とする実施方針を策定すること、
- ② 業務全般について網羅するのではなく、早急な改善や対応が必要な事項を中心として策定すること、
- ③ 問題を生じている要因の改善に向け取り組む内容が明らかとなるよう、具体的な手順や方法を盛り込むこと。また、できる限り数値目標を設定するなど、あらかじめ取組の効果を測定する指標を設定すること、
- ④ 査察指導員又は査察指導員とケースワーカーの代表者で構成する策定委員会等により原案を作成し、これを福祉事務所長以下関係職員の参加の下に十分討議し、実効性のある方針を立てること。策定された実施方針をケースワーカー等に周知徹底すること。

【調査結果】

今回、当省が調査対象とした74福祉事務所のうち、平成18年度に新たに設置された福祉事務所を除く73福祉事務所における同年度の実施方針の策定状況を調査した結果、以下のとおり、i) 実施方針が策定されていない、ii) 現状把握結果及び現状を踏まえた取り組むべき事項等が盛り込まれていない、iii) プログラムの導入等に関する事項が盛り込まれていないなど実施方針策定通知の内容が福祉事務所に十分に浸透していない状況がみられた。

① 実施方針が策定されていないもの

Ad4 福祉事務所では、体制的なゆとりがない等の理由から、実施方針が策定されていない（ただし、平成 19 年度は策定している。）。

② 現状把握結果及び現状を踏まえた取り組むべき事項等が盛り込まれていないもの

i) 保護の動向及び雇用情勢など地域の状況の分析結果等の盛り込み

厚生労働省が実施方針に盛り込む必要があるとしている事項のうち、保護の動向及び雇用情勢など地域の状況の分析結果に基づき取り組むべき事項については、56 福祉事務所では盛り込まれているが、16 福祉事務所では盛り込まれていない。

○ Lb2 福祉事務所（平成 17 年度：被保護世帯 3,142 世帯、保護率 31.1%、査察指導員 6 人、ケースワーカー 42 人）の例

Lb2 福祉事務所の平成 18 年度の実施方針は、①稼働年齢層の指導援助の推進、②訪問調査活動の充実、適正な医療扶助運営、③要援護世帯に対する指導援助の充実、④不正受給等の防止対策の推進、⑤組織的運営管理の推進の 5 項目で構成されているが、保護の動向、雇用情勢等地域の状況の分析結果の記載はなく、その結果に基づき取り組むべき事項も記載されていない。

ii) 監査で指摘された事項の要因の分析結果等の盛り込み

厚生労働省が実施方針に盛り込む必要があるとしている事項のうち、前年度に、厚生労働省、都道府県・指定都市が実施した監査において指摘された事項についての要因の分析結果に基づき取り組むべき事項については、監査で指摘のなかった 15 福祉事務所を除き、46 福祉事務所では盛り込まれているが、11 福祉事務所では盛り込まれていない。

○ Hc3 福祉事務所（平成 17 年度：被保護世帯 1,925 世帯、保護率 16.6%、査察指導員 3 人、ケースワーカー 19 人）の例

Hc3 福祉事務所は、平成 17 年度に H 県から受けた監査の結果、①世帯認定、②資産把握、③住宅扶助の計上の把握、④収入申告書及びその挙証資料の精査、⑤収入・無収入申告書の定期的徴取、⑥実施体制の整備、⑦生活保護法 63 条の適用について指摘を受けているが、18 年度の実施方針には、監査で指摘を受けた事項の要因の分析結果及びその結果に基づき取り

組むべき事項は記載されていない。

iii) 前年度に福祉事務所が実施した業務の取組結果の評価・分析結果等の盛り込み

厚生労働省が実施方針に盛り込む必要があるとしている事項のうち、前年度に福祉事務所が実施した業務の取組結果の評価・分析結果に基づき取り組むべき事項については、27 福祉事務所では盛り込まれているが、45 福祉事務所では盛り込まれていない。

- Da1 福祉事務所（平成 17 年度：被保護世帯 5,617 世帯、保護率 106.5‰、査察指導員 12 人、ケースワーカー 83 人）の例

Da1 福祉事務所の平成 18 年度実施方針の内容は、①生活保護業務の取り組みについて、②査察指導、③生活保護受給者自立促進事業について、④所内研修の四項目で構成されているが、前年度の業務内容の評価、分析結果及びその結果に基づき改善を図る事項は記載されていない。

iv) 前述 i)、ii) 及び iii) の三事項の盛り込み

72 福祉事務所の中には、前述の i)、ii) 及び iii) の三事項のいずれも盛り込まれていない福祉事務所が 1 福祉事務所みられる。

- Kc3 福祉事務所（平成 17 年度：被保護世帯 40 世帯、保護率 0.45‰、査察指導員 1 人、ケースワーカー 2 人）の例

Kc3 福祉事務所が策定した平成 18 年度運営方針の内容は、「運営方針策定の背景」及び「業務運営にかかる重点目標」の二項目で構成されているが、i) 保護の動向については、「保護世帯の増加が著しい」、「新規・継続を問わず、被保護世帯の抱える問題が多様化している。」のみの記載で、保護の動向、雇用情勢等地域の状況の分析結果に基づき取り組むべき事項は記述されていない、ii) 前年度の監査の指摘については、前年度に K 県の監査で指摘を受けた事項について要因の分析及びその結果に基づき取り組むべき事項の記載はない、iii) 前年度の業務内容の評価・分析結果及びその結果に基づき改善を図る事項の記載はない。

③ プログラムの導入等に関する事項が盛り込まれていないもの

厚生労働省は、平成 17 年度から、福祉事務所に対し、プログラムの導入及びプログラムに基づく支援が実施されるよう求めており（前述項目 1 参照）、実施方針策定通知においてもプログラムの導入等を内容とする実施方針を策定する

よう求めている。

しかし、プログラムの導入等に関する事項について、67 福祉事務所では盛り込まれているが、5 福祉事務所では盛り込まれていない。

- Mc3 福祉事務所（平成 17 年度：被保護世帯 79 世帯、保護率 3.8‰、査察指導員 1 人、ケースワーカー 2 人）の例

Mc3 福祉事務所は、実施方針で「医療費扶助率は高率であり、入院患者のうち精神病患者の占める割合が高く、長期入院が大半」（注）と分析しているものの、長期入院患者に関するプログラムを始めプログラムの導入等について実施方針には記載されていない。

（注）平成 18 年 10 月現在、被保護者の入院患者 19 人のうち 15 人（78.9%）が精神病患者である。

【所 見】

したがって、厚生労働省は、福祉事務所の効率的かつ効果的な業務運営の確保に資する観点から、都道府県、指定都市及び中核市に対し、当該福祉事務所における現状及び課題の把握を踏まえた的確な実施方針の策定を一層徹底するよう、必要な助言を行う必要がある。

(4) 生活保護担当職員の資質向上

【制度の概要】

ア 生活保護担当職員の資質向上の必要

ケースワーカー及び査察指導員の平均在職年数や経験年数の減少、それに伴う能力の低下等の危機的状況が見受けられたため、生活保護制度の適切な運営の確保を図る観点から厚生労働省に置かれた「生活保護担当職員の資質向上に関する検討委員会」（以下「検討委員会」という。）により、平成 15 年 3 月「生活保護担当職員の資質向上に関する提言」（以下「提言」という。）が取りまとめられた。提言においては、生活保護制度に対する信頼に大きな影響を及ぼすのは、福祉事務所のケースワーカーや査察指導員であるが、現状では、経験年数が短いケースワーカーやケースワーカーの経験がない査察指導員の割合が増加していることから、必要な知識や対人援助技術等が不足しているとの指摘があるため、生活保護担当職員の資質向上が必要であるとされている。

イ 研修の充実方策

提言においては、都道府県・指定都市及び中核市がケースワーカーや査察指導員に対して行う研修については、事例研究や演習を主体的に体験させ、うまくできないポイントを学ばせる実践研修プログラム等が必要であり、これら実践研修プログラム等の作成には、厚生労働省が専門家を活用してガイドラインを作成することが望ましいとされている。

【調査結果】

今回、当省が、69 福祉事務所（調査対象 74 福祉事務所のうち、平成 15 年度から 18 年度までケースワーカー数及び査察指導員数が把握できた福祉事務所）におけるケースワーカー及び査察指導員の配置状況並びに 29 都道府県・指定都市（調査対象 20 都道府県及び 9 指定都市）における研修の実施状況等を調査した結果、次のとおり、経験年数が短いケースワーカー及び査察指導員が増加し、また、社会福祉主事の中には専門的科目を履修していない者がみられるなど、生活保護担当職員の資質向上が必要となっている状況がみられる中、厚生労働省において、都道府県・指定都市が実践研修プログラム等を作成するために必要なガイドラインが作成されておらず、また、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がみられた。

ア 経験年数が短いケースワーカー及び査察指導員の増加

全国の福祉事務所におけるケースワーカー及び査察指導員の配置状況並びに調査対象とした 69 福祉事務所におけるケースワーカー及び査察指導員の配置状況を調査した結果、以下のとおり、生活保護業務の経験年数が短いケースワーカー及び査察指導員が増加している状況がみられた。

① 全国の福祉事務所におけるケースワーカー及び査察指導員の配置状況（平成 7 年度、12 年度、15～18 年度）

全国におけるケースワーカー数は、平成 7 年度の 9,277 人から 18 年度の 1 万 2,902 人に増加しており、このうち生活保護業務の経験年数が 1 年未満であるケースワーカー数及びその全ケースワーカー数に占める割合は、7 年度の 2,061 人（22.2%）から 18 年度の 3,165 人（24.5%）と 1,104 人、2.3 ポイント増加している。

一方、全国における査察指導員数は、平成 7 年度の 2,094 人から 18 年度の 2,414 人に増加しており、このうちケースワーカーを経験していない査察指導員数及びその全査察指導員数に占める割合は、7 年度の 576 人（27.5%）から 18 年度の 553 人（22.9%）と 23 人、4.6 ポイント減少しているが、依然として一定の割合を占めている。

② 調査した 69 福祉事務所におけるケースワーカー及び査察指導員の配置状況（平成 15 年度から 18 年度）

a ケースワーカーの経験年数

調査対象 69 福祉事務所において、生活保護業務の経験年数が 1 年未満であるケースワーカー数及びその全ケースワーカー数に占める割合は、15 年度の 265 人（23.2%）から 18 年度の 317 人（24.5%）と 52 人、1.3 ポイント増加しており、また、経験年数が 3 年未満であるケースワーカー数及びその全ケースワーカー数に占める割合は、15 年度の 713 人（62.4%）から 18 年度の 814 人（62.9%）と 101 人、0.5 ポイント増加している。

生活保護業務の経験年数の短いケースワーカーが配置されている福祉事務所の例は下記のとおりである。

○ Gc3 福祉事務所（平成 17 年度：被保護世帯 462 世帯、保護率 5.1%、査察指導員 1 人、ケースワーカー 4 人）の例

Gc3 福祉事務所では、平成 18 年度時点でケースワーカー 9 人が配置されているが、すべて生活保護業務の経験年数が 3 年未満であり、また、これらのうち 8 人 (88.9%) は経験年数が 1 年未満となっている。

なお、平成 17 年度時点のケースワーカーは 4 人で、うち 3 人 (75%) は生活保護業務の経験年数が 3 年未満となっている。

b 査察指導員の経験年数

調査対象 69 福祉事務所における生活保護業務の経験年数が 1 年未満である査察指導員数及びその全査察指導員数に占める割合は、平成 15 年度の 15 人 (7.8%) から 18 年度の 18 人 (8.5%) と 3 人、0.7 ポイント増加しており、また、経験年数が 3 年未満である査察指導員数及びその全査察指導員数に占める割合は、15 年度の 49 人 (25.5%) から 18 年度の 56 人 (26.4%) と 7 人、0.9 ポイント増加している。

生活保護業務の経験年数の短い査察指導員が配置されている福祉事務所の例は以下のとおりである。

- La1 福祉事務所（平成 17 年度：被保護世帯 208 世帯、保護率 23%、査察指導員 1 人、ケースワーカー 3 人）の例

La1 福祉事務所では、平成 18 年度時点で査察指導員が 1 人配置されているが、その査察指導員の生活保護業務の経験年数は 1 年未満となっている。なお、平成 16 年度及び 17 年度に配置されていた 1 人は、生活保護業務の経験年数が 3 年未満となっている。

イ 社会福祉主事の資格

社会福祉法第 15 条第 6 項の規定に基づき、生活保護事務に携わるケースワーカー及び査察指導員は、社会福祉主事でなければならないとされている。社会福祉主事は、特定の業務に任用される者に要求される資格（任用資格）であり、その資格を取得するためには、社会福祉法第 19 条第 1 項の規定に基づき、社会福祉主事の資格に関する指定科目の履修者等であることが必要とされている。

社会福祉主事の資格に関する指定科目については、厚生労働大臣は 34 科目を指定しており、この中には社会福祉系の大学、短期大学でなければ履修できない科目もあるが、一方で一般の大学、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、これらのうちの三科目の履修によって社会福祉に関する科目を

履修しなくと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（三科目の履修によって社会福祉主事となった者を、以下「三科目主事」という。）。

厚生労働省が実施した「福祉事務所現況調査」（平成16年10月1日現在）によると、全国における社会福祉主事の資格を有するケースワーカーは8,519人（全国のケースワーカー数の74.9%）であり、査察指導員は2,343人（全国の査察指導員数の77.3%）である。また、ケースワーカーのうち約7割は三科目主事であると言われている（福祉専門職の教育課程等に関する検討会報告書、平成11年3月）。

このような状況から、厚生労働省は、三科目主事の資質の向上を図ることが大変重要であるとして、「社会福祉主事の資格に関する指定科目履修者の資質向上について」（平成12年9月13日付け社援第2075号都道府県知事・指定都市市長・中核市長あて厚生省社会・援護局長通知）において、「社会福祉主事に対する新任研修カリキュラム（指針）」を示し、さらに、「社会福祉主事の活用方策等について」（平成15年6月10日付け社援総発第0610001号・社援基発第0610001号都道府県・指定都市・中核市民生主管部局長あて厚生労働省社会・援護局総務課長・福祉基盤課長通知）において、同指針の更なる活用の促進に努めるよう求めている。

ウ ガイドラインの策定状況及び実践研修プログラムの実施状況

前述のとおり、経験年数が短いケースワーカーが増加しており、また、専門科目を履修していないケースワーカー及び査察指導員が多数存在することから、これらに対する研修の充実が求められている。

しかし、今回、当省が、厚生労働省における都道府県・指定都市が実施する研修の充実に向けた取組状況及び29都道府県・指定都市における研修の実施状況を調査した結果、厚生労働省において実践研修プログラム等を作成するために必要なガイドラインが策定されておらず、また、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がみられた。

○ 都道府県・指定都市が実施する研修の内容

29都道府県・指定都市について、都道府県・指定都市が経験年数1年未満であるケースワーカー及び査察指導員を対象とする研修の実施状況を調査した結果、グループ演習、ロールプレイング研修等のケースワーカーや査察指導員が主体的に参加できる研修が実施されていないものが、ケースワーカーに対する研修については6都道府県・指定都市、査察指導員に対する研修については8

都道府県・指定都市みられた。

主体的に参加できる研修が実施されていない都道府県・指定都市の中には、演習を実施するためにはテーマ設定等の際に研修実施側の力量が必要であり、実施はなかなか難しいとしている都道府県・指定都市もみられ、厚生労働省によるガイドラインの策定が必要となっている。

【所 見】

したがって、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・指定都市に示すことにより、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。