

生活保護の実施状況についての報告書（要旨）

平成26年3月

会計検査院

1 検査の背景

生活保護制度は、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを活用してもなお生活に困窮する者に対して、その困窮の程度に応じた必要な保護を行うことにより、健康で文化的な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制度である。

保護を受けている被保護者数は平成20年度以降増加が顕著となり、23年度は206万人となっている。そして、保護費（被保護者に支弁した保護に要する費用）は、被保護者数の増加に伴い年々増加しており、23年度には3兆5015億円と多額に上っている。

このことなどから、保護を必要とする状態にある者への適切かつ効果的、効率的な保護の実施が引き続き求められる状況となっており、また、稼働能力を有する被保護者について、その稼働能力の十分な活用を図るために、厚生労働省及び事業主体（都道府県又は市町村）において就労支援の取組を一層強化している。

(1) 検査の観点及び着眼点

会計検査院は、保護費が多額に上っている医療扶助、生活扶助、住宅扶助（この3種類の扶助に係る保護費が23年度で保護費の96.8%を占めている。）、被保護者に対する就労支援等に関する各事項について、合規性、経済性、効率性、有効性等の観点から、医療扶助は適切に実施されているか、生活扶助費及び住宅扶助費は適切に支給されているか、就労支援により就労した被保護者の就労後の状況はどのようになっているかなどに着眼して検査を実施した。

(2) 検査の対象及び方法

(注)

24都道府県511事業主体における23年度の保護費2兆6445億余円（国庫負担金相当額1兆9833億余円）を主な対象として、厚生労働本省及び24都道府県の210事業主体において会計実地検査を行うとともに、上記の511事業主体について保護に係る関係書類を確認するなどの方法により検査を行った。

(注) 24都道府県 東京都、北海道、大阪府、青森、栃木、埼玉、千葉、神奈川県、富山、石川、福井、長野、愛知、三重、滋賀、奈良、島根、広島、山口、徳島、福岡、大分、宮崎、沖縄各県

2 検査の状況

(1) 医療扶助の状況

ア 退院指導等の実施状況

被保護者である入院患者で精神及び行動の障害に分類される者の割合は47.8%となっており、被保護者以外の入院患者における割合18.7%と比べて高い割合を占めており、その多数が長期に入院している傾向があり、入院に係る医療扶助を恒常的に受けている状況が見受けられた。

そして、医療扶助継続の可否等を検討する可否意見書の枚数は24年3月の1か月間で1福祉事務所当たり20枚未満から7,000枚以上となっており、嘱託医1人当たりの枚数では100枚未満から1,000枚以上と開差が見受けられた。

また、医療扶助による入院継続を要しないとされた長期入院患者のうち退院に至っていない者の過半数は、精神及び行動の障害に分類される者であった。そして、退院に至っていない理由を退院後の受入施設が見つからないためとしている者が延べ1,199人のうち延べ662人と多数を占めていた。また、退院に向けた医療機関との調整に当たっては、82事業主体のうち53事業主体において、現業員が単独で対応していた。さらに、例外的給付を受けているが、退院促進に係る指導を特段受けていない者も見受けられた。

一方、事業主体が退院促進に係る指導を行う際に、生活保護部局が行う独自支援事業や障害者施策等の一環として行う精神障害者地域移行・地域定着支援事業を併せて行い、退院に至った者も見受けられた。

イ 高頻度入院の状況

23年度に延べ3医療機関以上に入院した被保護者1,373人のうち132人は、特定の8医療機関に10回以上入退院を繰り返していた。そして、8医療機関のいずれかに1回以上入院した349人の中には福祉事務所による転院の可否の検討が事後的に行われている者が見受けられ、それらの医療機関を転院する都度、初診料や検査料等の同種の診療報酬が算定されている状況も見受けられた。

ウ 向精神薬等の重複処方状況

向精神薬等の処方について、同成分の医薬品の処方を複数の医療機関から受けている被保護者が延べ4,328人見受けられた。そして、医薬品の添付文書に記載されている用法用量を基準として換算したところ、1か月間で180日分に相当する量を超える処方を受けていた者が延べ63人見受けられた。また、これらの者に対する重複処方について、福祉事務所が繰り返し指導等を行っているにもかかわらず改善されていない事態が見受けられた。

エ 頻回受診者の状況

福祉事務所において、過度な診療日数が改善されていない頻回受診者1,242人について、通院台帳等が整備されていない者が550人見受けられ、通院台帳等が整備されている者のうち、訪問指導が行われていない者が99人見受けられた。

(2) 生活扶助及び住宅扶助の状況

ア 公的年金の収入認定の状況

65歳以上の高齢者全体に占める公的年金の受給者の割合は97%とほとんどの高齢者が公的年金を受給している一方、60歳以上の被保護者のうち過半数の216,633人については公的年金の収入認定が行われていない状況となっていた。その主な理由は、保険料納付済期間等が不足して受給権を有していないことによると思料される。一方、受給権を有しているのに裁定請求を行っていない者も2,223人見受けられた。その理由についてみたところ、受給権を有することを知らなかったという理由がほとんどであったが、疾患等により裁定請求が困難であるという理由も一部見受けられた。

イ 管理手持金の状況

医療機関に入院又は介護施設に入所している被保護者の管理手持金について、管理手持金の額が50万円以上の者902人（最高額は515万円）のうち、取扱指針に基づく加算等の計上の停止がされていない者が350人見受けられた。中には、福祉事務所による加算等の計上の停止の検討が行われなかったことなどにより、保護費が累積して、管理手持金の額が多額に上っている事態も見受けられた。

ウ 死亡した単身世帯の被保護者の遺留金等の状況

死亡した単身世帯の被保護者の遺留金について、50万円以上の遺留金を保有していた者が444人見受けられ、このうち172人の遺留金については、事業主体がその保有の原因の確認を十分に行っていない状況となっていた。

また、一部を葬祭扶助費に充当した545人に係る残余の遺留金1億8980万円について、141人の遺留金3495万円は相続財産管理人の申立ての手續が行われずに、福祉事務所においてそのまま保管されていたり、89人の遺留金1637万円は葬祭扶助の対象とならない費用に充当されたりしていた。さらに、葬祭執行者によって行われた葬祭においては、金融機関の口座に預けられているなどのため590人に係る遺留金3182万円が葬祭扶助費に充当されていなかったり、葬祭執行者による申請の手續が行わ

れないまま葬祭扶助が行われていたり、保護の決定手続を行う立場にある福祉事務所の職員等を葬祭執行者としていたりするものなどが見受けられた。

エ 失踪により保護が廃止された被保護者に係る保護費についての対応

無料低額宿泊所等から失踪した被保護者延べ2,970人の保護廃止日以降の保護費の過払分に係る処理が区々となっており、返還等の処理が行われていない事態が54件297万円見受けられた。また、被保護者が失踪すると、事業主体は保護費の過払分を被保護者から収納することが困難となる一方、本来は被保護者に返還されるべき宿泊料等が宿泊所等に滞留する結果となり得ると思料される。

オ 住宅の家賃の額の差異の状況

住宅扶助に係る家賃の額について、1,778棟を抽出して家賃等の差額をみたところ、被保護世帯が一般住居に係る家賃よりも高額の家賃で契約している疑義がある事態が112棟において見受けられた。

(3) 就労支援の状況

支援事業等を受けた被保護者79,063人についてみたところ、保護継続のままではあるが就労を開始していた者が23,903人、保護が廃止されていた者が6,956人となっており、一定の効果が上がっていた。しかし、保護継続のままではあるが就労を開始していた者のその後の状況をみると、一旦は就労したもののその後8,975人は離職していた。また、就労開始等により保護廃止となった者のうち保護が再開されていた者が799人見受けられた。そして、被保護者については、非正規就業者全般と比べ、就労期間が1年未満の者の割合が89.9%となっていて短期間で離職に至る割合が高くなっていたり、傷病による離職の割合が20.5%と高くなっていたりする状況が見受けられた。

3 所見

以上のような状況を踏まえて、厚生労働省においては、保護の実施において、被保護者の支援をより効果的、効率的に行うことができることとなるよう、前記の検査の状況に記載した各種事態の実態把握に努めるとともに、次の点等に留意しつつ、今後とも各種施策の立案、見直しなどに努めていく必要がある。

(1) 医療扶助について

ア 被保護者である長期入院患者で精神及び行動の障害に分類される者等について、事業主体がその病状の把握や退院後の受入先の確保をより円滑かつ適切に行うこと

ができることとなるよう介護、障害等に関する部門も含めた体制整備を図ることの必要性や、退院促進に係る指導の一層の充実及び他の施策との連携等について検討すること

イ 高頻度入院者について、転院の要否の確認等の業務が適切に行われるよう事業主体を引き続き指導するとともに、指導を通じて高頻度入院者の実態の一層の把握に努めて、その対応方針について不断の検討を行っていくこと

ウ 向精神薬等の重複処方について、重複処方の改善が見られない被保護者に対する事業主体の指導等が効果的に行われるような方策を検討すること

エ 頻回受診者について、事業主体における台帳整備や訪問指導等の充実を図らせるとともに、適正受診の更なる促進に努めること

(2) 生活扶助及び住宅扶助について

ア 27年10月からは老齢基礎年金について受給権が発生するのに必要とされる保険料納付済期間等が短縮されることも踏まえて、同年金の受給権を有している被保護者に係る同年金の収入認定が適正に行われることとなるよう、事業主体における被保護者の受給権の有無の的確な把握、裁定請求の勧奨等の促進に更に努めること

イ 管理手持金について、事業主体において、その額を的確に把握して、取扱指針に基づき必要に応じて加算等の計上を停止するなどの適切な事務処理が促進されることとなるよう努めること

ウ 死亡した単身世帯の被保護者の遺留金について、事業主体に対して、その保有の原因を可能な範囲で確認させることとし、取扱指針に基づく加算等の計上の停止に係る判断に資するとともに、必要に応じて返還の処理を行わせるようにすること。また、残余の遺留金の取扱いについて、事業主体がその適切な処理を図ることができることとなるよう関係省庁と連携するなどして検討すること。さらに、葬祭執行者により葬祭を行う場合については、口座に預けられている遺留金の活用を図ることができることとなるよう、また、葬祭扶助が申請の手続を経て行われることが徹底され、葬祭執行者としてより適切な者が選任されることとなるよう関係機関と連携を図るなどして検討すること

エ 被保護者の失踪に伴う保護費の過払分に係る対応については、事業主体に対して、返還等の処理を行う必要があることを改めて周知するとともに、被保護者が失踪した場合には、事業主体は保護費の過払分を被保護者から収納することが困難となる

一方、契約に基づき本来は宿泊所等から被保護者に返還されるべき宿泊料等が宿泊所等に滞留する結果となり得る状況に対して、効果的な方策を検討するなどすること

オ 被保護世帯であるがゆえに合理的な理由もなく高額の家賃が設定されていることはないか実態の把握に努めるとともに、適切な家賃額となっているかどうかを判断できるような仕組みを設けるなど、住宅扶助の適切な在り方について検討すること

(3) 就労支援について

今後とも就労支援に係る施策を実施するに当たっては、事業主体において、支援事業等による効果的な就労支援が更に促進されることとなるよう、また、就労後の職場への定着支援等のフォローアップについて、被保護者における離職の要因等を踏まえつつ、より効果的な実施が図られることとなるよう方策を検討すること

会計検査院としては、我が国における少子高齢化の更なる進行等を背景として、社会保障制度改革や財政健全化への取組が喫緊の課題とされていることを踏まえつつ、今回改正された法に基づき行われることとなる今後の保護の実施状況等について、引き続き多角的な観点から検査していくこととする。