



豊監公表第1号

地方自治法第199条第2項の規定に基づき、平成23年度行政監査を実施したので、その結果報告を同条第9項の規定により、次のとおり公表します。

平成24年（2012年）5月25日

豊中市監査委員	大 畠 祥 美
同	久 岡 眞佐代
同	福 岡 正 輝
同	松 下 三 吾

平成 23 年度

( 2011 年度 )

## 行政 監 査 結 果 報 告

テーマ「生活保護と他の生活支援施策との連携について」

豊中市監査委員



## I. 監査の概要

### 1. 監査のテーマ

生活保護と他の生活支援施策との連携について

### 2. 監査のねらい

平成20年秋のいわゆるリーマンショックによる景気低迷をきっかけに稼働能力を有する失業者が大量に生活保護受給者となっている。本来そのような稼働能力を有する失業者は雇用保険（第1のセーフティネット）による失業手当を受けながら求職活動をし新たな職に就くことが想定されていたが、その第1のセーフティネットが機能せず最後のセーフティネットである生活保護に依存し、なかなか自立できないでいる状態である。

そこで、生活保護を受ける前に、あるいは生活保護を受けてからも、失業者や低所得者に対して市が実施する生活支援施策を活用することによって自立することができるよう、各施策を効果的に連携させ実施することができないかを検証する。

### 3. 監査対象部局

健康福祉部、市民協働部、こども未来部、教育委員会

### 4. 監査の方法

監査対象部局に関係資料の提出を求めるとともに、必要に応じて担当者から説明を聴取し監査を行った。なお、生活保護の事務については、個人の秘密が害されることとなる場合はその限りにおいて監査対象とすることはできないため、生活保護受給者台帳及び電子ファイルのデータの通査等を行わず、また職員からの聴取にも個人の秘密を害することのない範囲で行った。

### 5. 監査の期間

平成24年1月から平成24年5月まで

## 6. 監査の着眼点

生活保護世帯は、「高齢」「障害」「傷病」「母子」とそれらにあてはまらない「その他」（主に、65歳未満で障害、傷病の就労阻害要因がない世帯など）の5つの類型に分かれるが、本監査においては、就労に関わる潜在能力が高いと考えられる「母子」「その他」世帯について、生活保護の相談、申請から生活保護の実施、終了（廃止）にいたる各段階において、

①世帯の特性に配慮した効果的な就労支援（自立の助長）が行われているか

②他の生活支援施策の所管課との情報共有、連携が図られているか

に着目し、監査を実施した。

## II. 監査の結果

### 1. 生活保護の状況

本市における生活保護の状況は以下のとおりである。平成20年秋のいわゆるリーマンショックを境に翌年の平成21年度から生活保護世帯、生活保護費が急増している。これは本市に限ったことではなく全国的な現象である。

#### ア) 生活保護世帯の推移

保護世帯の約半分は高齢者世帯であり、すべての世帯類型で増加傾向が続いている。その中でも「その他」世帯の増加が顕著であり、内訳構成比をみると「その他」世帯が占める割合だけが増加している。

本市の平成24年4月1日における人口は39万294人、世帯は16万8,281世帯であり、人口の2.5%、世帯の4.1%が生活保護を受給している。

単位：世帯、（ ）内は平成18年度末を100とした比較値

	保護世帯		内 訳							
			高 齢		障害・傷病		母 子		その他	
			人数	構成比 (%)						
平成 18 年度末	4,803	(100)	2,266	(100)	1,622	(100)	507	(100)	408	(100)
平成 19 年度末	4,979	(104)	2,394	(106)	1,628	(100)	520	(103)	437	(107)
平成 20 年度末	5,316	(111)	2,561	(113)	1,694	(104)	527	(104)	534	(131)
平成 21 年度末	5,896	(123)	2,758	(122)	1,791	(110)	560	(110)	787	(193)
平成 22 年度末	6,364	(133)	2,991	(132)	1,847	(114)	597	(118)	929	(228)
平成 23 年度末	6,901	(144)	3,227	(142)	1,928	(119)	665	(131)	1,081	(265)
23年度末人数	9,816 人		3,629 人		2,388 人		1,857 人		1,942 人	
1世帯平均人数	1.4 人		1.1 人		1.2 人		2.8 人		1.8 人	

#### イ) 生活保護費の推移

受給者に直接支給される生活費（生活扶助（食費、衣料費、光熱水費等）、住宅扶助（家賃、引越し費用））が保護費の約半分を占め、のこり約半分が受給者の医療費として医療機関に支払われている（医療扶助）。

本市の平成22年度一般会計歳出額は約1,278億円であり、その12.5%が生活保護費であった。

単位：百万円、%

	保護費 合計	対前年度 増減率 (%)	内 訳							
			生活 扶助	構成比 (%)	住宅 扶助	構成比 (%)	医療 扶助	構成比 (%)	その他 扶助	構成比 (%)
平成 18 年度	12,183	4.8	4,042	33.2	1,782	14.6	5,909	48.5	450	3.7
平成 19 年度	12,351	1.4	4,137	33.5	1,895	15.3	5,866	47.5	453	3.7
平成 20 年度	12,747	3.2	4,305	33.8	2,010	15.8	5,978	46.9	454	3.6
平成 21 年度	14,257	11.8	4,844	34.0	2,266	15.9	6,647	46.6	500	3.5
平成 22 年度	15,941	11.8	5,478	34.4	2,510	15.7	7,395	46.4	558	3.5
平成 23 年度※	17,165	7.7	5,887	34.3	2,719	15.8	7,907	46.1	652	3.8

※23年度は2月時点の決算見込み額

#### ウ) 保護開始・保護廃止世帯の推移

保護廃止の理由で最も多いのが「死亡」である。「就労収入の増」による廃止は増加傾向にあるが、いまだ廃止数は少ない。

単位：世帯

	保護開始	保護廃止	廃止内訳			
			就労 収入増	死亡 (失踪を含む)	傷病治癒	その他 (指導指示違反、転出等)
平成 18 年度	696	483	51	175	74	183
平成 19 年度	667	488	50	196	39	203
平成 20 年度	941	615	45	286	2	282
平成 21 年度	1,251	662	59	328	21	254
平成 22 年度	1,206	639	70	242	15	312
平成 23 年度	1,136	704	94	237	7	366

## 2. 生活支援施策の種類

本市では生活困窮者や要支援者に対して多様なサービスを提供している。それらのサービスは一律に提供されるのではなく、所得や世帯構成など生活困窮者や要支援者の特性に応じたサービスを提供している。ただ、これらのサービスを受けるには原則生活困窮者や要支援者本人からの申請が必要である。

#### ア) 減免制度・自己負担限度額制度（支払を免除したり、減額したり、上限額を

設ける)

市税、保険料（国民健康保険、介護保険）、保育料、医療費自己負担額、介護サービス利用者自己負担額などに減免制度や上限額を設けている。

#### イ) 給付金

こども手当、児童扶養手当、就学援助（学校給食費や学用品費等の援助）、高等技能訓練促進費、住宅手当、求職者支援制度（窓口はハローワーク）などがある。給付金の中には、高等技能訓練促進費、住宅手当、求職者支援制度のように、求職活動を行ったり、職業訓練を受けることなどが条件となっているものもある。

#### ウ) 貸付金

生活援護資金貸付、母子寡婦福祉資金貸付、奨学金などがある。生活困窮者に対する生活援護資金貸付制度は、生活保護になる前に自助をサポートする機能もある一方で滞納ケースも多い(平成21年度決算貸付資金2億4,500万円、不納欠損額 7,858万円)

#### エ) 就労支援サービス

雇用創出事業（ふるさと雇用再生基金事業等）、職業紹介（無料職業紹介所）、職業体験（地域就労支援センター、障害福祉課）などがある。雇用施策は従来ハローワーク等国がやるべきことであるとされ、市町村はもっぱら企業誘致や中小企業支援など対事業者施策が中心だった。本市では平成15年度に地域就労支援センター、18年度に無料職業紹介所を立ち上げ、23年度には雇用労働課を新設し、対失業者（母子、障害者、中高年、ひきこもり等の就労困難者）施策に力を入れている。なお、地域就労支援センターは、23年2月から生活保護受給者のうち中長期の就労支援が必要な生活保護受給者の就労支援も開始している。

#### オ) その他サービス

各種相談、家庭学習支援などがある。本市では貧困の連鎖防止の観点から、生活保護受給世帯の生徒の家庭学習や進路選択のサポートを行っている。平成23年度にはサポートの必要な世帯を把握するため365世帯に家庭訪問を実施した。

### 3. 生活保護受給者等への就労支援の状況

前述の生活支援施策の中で「母子」「その他」世帯の生活保護受給者の経済的自立（保護の廃止）にもっとも効果があるのは就労支援である。本市では生活保護受給者に対して相談、申請、保護開始時など適宜就労支援を行い、生活保護受給者ではない就労困難者に対しては3通りの就労支援を行っている。

#### ア) 生活保護受給者に対する就労支援

##### ① 面接相談員（生活福祉課）による就労支援

生活保護の相談・申請の窓口となるのが生活福祉課の面接相談員である。面接相談員は、稼働能力がある相談者に対して生活保護が開始されるためには「就労の意思」を確認する必要があること、そのためにはハローワークに行くなど求職活動をしている必要があることを伝え、生活保護制度の趣旨が「自立の助長」であることを理解してもらっている。平成23年度の面接相談員が受けた相談件数は2,773件であり、その後申請に至ったのは1,247件、その内保護が開始されたのは1,136件である。

##### ② ケースワーカー（生活福祉課）による就労支援

保護申請がされると、担当ケースワーカー1人につき、「就労の意思」を確認し、就労について助言を行う。

保護が開始されると、ケースワーカーは生活支援・就労支援を行うとともに、稼働能力がありながら求職活動をしない受給者には就労について指導指示を行う。理由なく指導指示に従わない受給者は保護廃止となる。

ケースワーカーによる就労支援のメインは、就労支援員（生活福祉課）に引継ぐことである。受給者自身による求職活動でなかなか結果がでない場合などに、受給者の同意を得て就労支援員の就労支援を受けてもらうように働きかける。（具体事例：ケースワーカー1人の担当世帯数（その他・母子）65世帯中1年間で就労支援員に引継いだケースは20世帯程度。それ以外の世帯は、体調が安定せず就労支援を受けられる状態でないケースが相当数を占めており、体調を整えさせたり、就労意欲を喚起することも重要である。）

ケースワーカーの効果的な就労支援には、受給者の特性に応じた対応が必要であり、それにはケースワーカーとしての経験年数が重要であるが、本市のケースワーカー69人（平成24年3月1日現在）のうち約半数の32人は任用期間が1年以内の臨時職員やパート職員であり、ケースワーカー全体の

平均在職年数は2年未満である。なお在職年数が短いこともあり、そのことに伴い年度内に複数回ケースワーカーの募集と担当替えを行わざるをえない状況である。

### ③ 就労支援員（生活福祉課）による就労支援

受給者自身による求職活動で効果があがらない場合などに、受給者の同意を得て生活福祉課の就労支援員が就労支援を行う。就労支援員による就労支援のメインはハローワーク同行である。受給者ひとりだと過去の職歴や収入にこだわり、なかなか求人を見つけられないが、就労支援員が同行しアドバイスをする、4件程度の求人を見つけることができ、その場で企業との面接をセッティングする。支援をすれば77%は就職する。就労支援員による就労支援は短期間で効果をあげている。

ただ、就職実績のうちほとんどが非正規雇用で、そのうち約7割がパートタイム勤務であり、就職により生活保護が廃止されたケースは年間53世帯と少ない。また就職してもすぐにやめてしまうケースも少なくない。

ハローワーク同行の他に、求職者支援制度（月10万円の給付を受けて職業訓練をうける国の制度）の利用も勧めているが、制度がスタートした平成23年10月からの半年で21件の実績である。

### ④ 地域就労支援員（雇用労働課＝地域就労支援センター、無料職業紹介所）による就労支援

生活福祉課の就労支援員による短期集中の支援に適さず、能力的に何らかの阻害要因があり、時間をかけた支援が必要となる受給者に対し、中長期的な寄り添い型の就労支援を行うのが地域就労支援員である。一般就労の前提となる生活リズムを整えさせたり、ボランティア体験や職業体験などの中間就労メニューの提供や、講座・講習の開催をしている。また求人開拓員が企業をまわり求人を開拓し、就職後の定着支援も行っている。

なお、雇用労働課の地域就労支援員が生活保護受給者の就労支援を行うようになったのは平成22年度からであり、地域就労支援員16人のうち9人は生活福祉課から派遣された職員である。23年度の新規就労支援件数678件のうち生活保護受給者に対する支援は165件である。

生活福祉課の就労支援員による就労支援と雇用労働課  
(地域就労支援センター、無料職業紹介所)の地域就労  
支援員による就労支援の比較 (平成23年度実績)

平成24年3月末現在

	就労支援員	地域就労支援員	(参考) 母子自立支援員
所属課	生活福祉課	雇用労働課	こども政策室
担当職員数	6人	16人(うち求人開拓員 3人) ※16人のうち生活福祉課から の派遣9人	2人
対象者	就労阻害要因がない又は軽 いと認められた受給者	短期集中的な就労支援に適 していない人	児童扶養手当を受給してい る母子世帯のうち支援を希 望する母子世帯
支援期間	2～3週間 (最長でも3カ月)	特に期限なし (生活保護受給者は原則6カ 月(更新有))。	特に期限なし
支援の同意	必要	必要	必要
支援メニュー	履歴書・職務経歴書の作成 指導、面接指導、ハロー ワーク同行、職業訓練制度 の紹介	左記に加えて、軽作業実 習、ボランティア体験等 の中間就労メニューもあり (*)	履歴書・職務経歴書の作成 指導、ハローワーク同行、 職業訓練制度の紹介
求人紹介の有無	無(ハローワークによる求 人紹介のみ)	有(無料職業紹介所による 求人紹介)	有(ハローワーク作成の求 人票リストを毎月郵送)
求人開拓	無	有(無料職業紹介所の求人 開拓員による開拓)	無
ケースワーカーとの連携	密に連携あり	引き継ぎ時のケース会議や 月に1度の支援報告の他、 適宜連携	無
支援件数	666	678(165)※1	71
うち就職件数	514	368 (47)※2	39
うち保護廃止・児童 扶養手当停止件数	53	—	0
就職率	77%	54%(28%)※3	55%
保護廃止率・児童扶養手 当停止率	8%	—	0%
求職者支援制度利用件数	21	—	2
定着支援	無(平成24年度から開始予定)	有	無

※1 平成23年度の新規支援者数。( )は生活保護受給者

※2 過年度からの継続支援者も含む。( )は生活保護受給者

※3 ( )は生活保護受給者

(\*) 中間就労メニューの具体例…①日常生活意欲向上支援事業 (おはなし会交流サロン)

②就業体験的ボランティア事業 (園芸、肥料袋詰め、神社境内清掃、使用  
済みインクカートリッジ回収、絵本修繕等)

③職場実習・企業就労体験事業 (紙エプロン作り、金魚すくいポイ作り、  
帳票印刷、チラシ封入封緘、ハンコ押し、データPC入力、ショップ運営  
補助、ビル清掃等)

#### イ) 生活保護受給者以外への就労支援

生活保護受給者以外に対する本市の一般的な就労支援としては3通りある。

①前述の就労困難者に対する雇用労働課（地域就労支援センター、無料職業紹介所）による就労支援（なお、平成23年度からは住宅手当受給者に対する就労支援も雇用労働課が行っている）、②児童扶養手当受給中の母子世帯に対するこども政策室による就労支援、③障害者（主に知的・精神障害者）に対する障害福祉課による就労支援がある。障害福祉課の就労支援は、庁内の仕事を障害者に体験してもらい職歴をつけてもらうという支援である（平成23年度実績17人）。

3つの就労支援のうち、求人を独自で開拓し、求職者にダイレクトに求人を紹介しているのは雇用労働課だけである。

#### 4. 生活支援施策主管課間の連携

##### ア) 求職者所管課（生活福祉課・こども政策室）と求人情報集積課（雇用労働課）の連携

###### ① 生活福祉課と雇用労働課の連携

生活福祉課から雇用労働課へは、職員の派遣を行い、受給者のうち中長期離職者の就労支援の委託や、就労支援を委託した受給者の情報の提供がなされているが、支援を委託した以外の稼働能力のある受給者の情報は個人情報保護の観点から提供されていない。

一方、雇用労働課から生活福祉課へは、受給者の就労支援の結果報告が毎月なされているが、無料職業紹介所の求人情報は生活福祉課にはわたっておらず、また、雇用創出事業の求人情報は生活福祉課では活用されていない。

###### ② こども政策室（母子）と雇用労働課

以前はこども政策室から委託を受けて雇用労働課が児童扶養手当受給中の母子世帯に対しても就労支援を行っていたが、現在は就労支援の委託は行われていない。

一方で、雇用労働課からこども政策室へは、雇用創出事業の求人情報が提供されているが求人数は少ない。

#### イ) その他の連携

生活支援施策を担当する課はたくさんあるが、それらの課の横のつながりは希薄である。就職に有利な資格や技能取得の研修（パソコン講習、簿記講習、ガイドヘルパー養成講座等）や就労体験を積むよい機会である職場実習やボランティア体験などの情報が全庁的に一元化されておらず、似たような研修を同時期に実施していたこともあった。また、就学援助の支給決定時や保育認定時等にその世帯が失業中であることを把握できるが、積極的に就労支援の情報を提供したりはしていない。他の生活支援施策を紹介したり他課に引継いだりする場合も、担当者が個人的に紹介しており担当者が他の生活支援施策をどの程度知っているかあるいは他課の担当者とのつながりがあるかに大きく左右される。

そこで、平成23年度に生活福祉課が中心となって生活支援施策担当課等26の部署で構成される「くらし再建支援連絡会議」を立ち上げ議論し、24年度から①生活支援施策の担当者が講師をつとめる生活支援施策についての職員研修（全10回）の実施、②雇用労働課内に生活総合相談窓口（名称未定）の設置が予定されている。

職員研修が効果をあげるためには、より多くの生活支援窓口担当者の受講が必要であるが、生活支援窓口担当者の多くが非常勤職員等（嘱託・臨時・パート職員）であり、勤務時間が短かったりシフト勤務だったりとなかなか職員研修を受けることができないので、例えば、Eラーニング（庁内LANを使った音声や動画による研修）を導入するなど研修実施体制について検討する必要がある。

### 5. 問題点、提案、要望

生活保護や他の生活支援施策の本来の目的が達成されるには、まず第一に、支援を受ける側（要支援者・受給者）の特性や傾向を把握することが重要である。そのうえで、特性に応じた、あるいは傾向を踏まえた支援をタイムリーに行うことが、支援施策実施側（行政）にもとめられる。以下、要支援者・受給者（①）と行政（②）に分けて、問題点などを述べる。

#### ア) 申請主義による制度の不知→情報の共有化、ワンストップ窓口

##### ① 要支援者

生活支援施策のサービスを受けるには原則サービスを受ける本人の申請が

必要であるが、サービスを必要とする人が、すべての生活支援施策を知っているわけではない。またサービス内容は、たびたび改正されたり、新設されたりするため、それらの情報をタイムリーにダイレクトに知らせる必要がある。

## ② 行政

生活保護受給者をむやみに増やさないためには、生活保護のボーダーラインにいる人が、保護を受けないで済むよう未然の取り組みが重要である。

そのためには、各種減免制度や給付金などの生活支援策を所管する部局間で、生活困窮者に対する情報を共有し、適時かつ適切、効果的に支援情報を提供する必要があるが、積極的・効果的に取り組むまでには至っていない。

## イ) 受給者の就労実態（パート労働、長続きしない）→求職者支援制度の効果的な活用

### ① 受給者

受給者への就労支援の結果、多くのケースで就労を開始しているが、その就労実態は、約7割が短時間のパート勤務であり、自立には至らない。また、就労を開始しても、健康状態や職種とのアンマッチングなどにより、長続きしないことが少なくない。

### ② 行政

生活保護受給者はもちろん、ボーダーライン層に対して、より効果的な求職者支援制度の活用を図り、資格・技能を身につけてもらい自立できる職に就いてもらうべきである。

## ウ) 保護の長期化、モチベーションの低下→保護開始時に自立更生計画書策定の徹底、および中間就労メニューの充実・一元化

### ① 受給者

生活保護受給にあたっては、稼働能力のある者については、就労の意思があることが条件であり、そのため前述のとおり生活福祉課においては、保護申請時から受給者の就労支援に努めているところである。その一方で、さまざまな要因により、保護が長期化し、離職期間が長くなると、就労に対する意欲や社会参加の意欲が低下したり、保護への依存が強くなる傾向にある。

### ② 行政

保護開始の早い段階で、本人の年齢、生活歴、職歴、適性を見極め、各個

人に応じた目標、期限も含めたスケジュールを明確にした「自立更生計画書」の策定について、徹底すべきである。

また、就労になかなか結び付かないケースに対しては、ボランティア（有償も含む）体験や職業体験などのメニューの提供、あっせんについて、さらに充実していく必要があると思われる。

各部局が、こうした体験の機会を創出し、その情報を一元的に集約して、受給者に提供するしくみを検討すべきである。

#### エ) 信頼関係等が重要→ケースワーカーの経験年数

##### ① 受給者

収入を報告せずに保護費を受給するなどの不正受給の発覚は、ケースワーカーとの信頼関係の中で受給者が耐えきれなくなって告白するケースもある。また指導指示権限のあるケースワーカーに対する態度と、そういった権限のない就労支援員に対する態度が異なる受給者もいる。複雑困難な生活背景があることが多い受給者に対し、支援していくためには、受給者との信頼関係はもとより、ケースワーカー自身の技量も重要である。

##### ② 行政

生活福祉課においては、急増する生活保護受給者に対応すべく、再任用職員や任期付短時間職員をはじめ、臨時職員、嘱託職員など多様な勤務形態の職員を雇用している結果、平均在職年数が2年未満となっている。

ケースワーク業務においては、長年の経験から裏打ちされた適切な指導のもと、行われるよう、ベテラン職員が核となり、職員の研さんについても、充実を図られたい。

また、受給者80世帯に対してケースワーカー1人が法定基準数となっているが、現状はケースワーカー1人当たりの受け持ち世帯数は100.1世帯となっており改善が求められる。

### Ⅲ. むすび

- 近年の生活保護受給者の急増の要因には、経済情勢や社会構造の変容などによるものとして、本市のみならず、全国的な課題となっており、雇用と社会保障施策の改善を求めるとともに、国の動向について注視する必要がある。しかしながら、基礎自治体の責務として、他法他施策の活用、効果的な就労支援などにより、生活保護世帯の自立に向けた取り組みに鋭意努めることが、重要である。

そのためにも、担当部局のみならず、組織横断的な取り組みが必要なのは、言うまでもない。

そういう意味でも、今般、福祉をはじめ、雇用、保険、住宅、教育など多様なセクションから構成する、「豊中くらし再建支援連絡会議」を「豊中くらし再建支援ネットワーク会議」に発展させ、『生活総合相談部会』、『支援者研修部会』、『事業所活用サポート部会』を設置し、生活保護に至らないための連携、あるいは生活保護受給者の自立への促進のための連携を図る仕組みづくりの充実に着手したことは、一定の評価ができ、今後の取り組みについて期待したい。

- 一方、現状をみると、「Ⅱ 監査の結果」で記述したように、課題は多々あり、とりわけ、生活保護受給者の雇用促進に関して、就労支援や受給者のニーズ、適性にあったダイレクトな職業紹介を行うなど、マンツーマンで受給者と接し、失業者情報（求職者情報）の集積がある基礎自治体の強みを生かすべきである。

また受給者においては、稼働能力がありながら、なかなか就労に結びつかないケースについては、市民感覚的にも看過できず、自立に向けたさらなる支援と指導に努められたい。

- 多種多様な就労メニューを提示できる、雇用労働担当セクションにおいて、生活保護受給者、母子世帯の就労支援に主体的に取り組めるような体制づくりが必要である。