



今年で保護基準の改定も第20次を数えることになりました。昭和25年を100とすると40年で81%強の引上げになっているそうです。4月1日をもって、基準、実施要領、事務監査方針が改善、あるいは、さらに強化された姿勢で方針が定められましたので、くわしい解説を特集してみました。

第20次基準改定 運営要領 監査方針の解説

保護基準の第二十次改定

■基準改定の方向

生活保護法によって保障される最低限度の生活水準をどの程度の水準に置くかは、最低生活費の理論やわが国が直面しつつある社会経済全般の現状や動向との関連において極めてむずかしい問題である。

しかしながら、国民所得増進計画が国民の生活水準の大幅引上げを目的とし、これを達成するための基本的要件の一つとして所得階層間の生活上、所得上の格差の是正を掲げ、これによる国民生活の均衡ある発展を期するものであること及びこの計画に関連して作成された厚生行政長期計画基本構想(試案)、あるいは、昭和三十七年八月の社会保障制度審議会の答申、勧告において、国民一般の生活水準の向上に比例して最低生活水準を引上げるべきであるとしていることからみても、保護基準の改善は基本的にこの方向で考慮すべきであるとする点では何人も異存はないであろう。

問題は、これらの指向する方向を基調としてどのような方法によりこれを推進して行くかであり、同時に、現実のわが国の社会的、経済的環境をどのように把握認識し、これに対応する合理的、実際の最低限度の生活水準をいかにして設定確立するかにかかって

生活扶助基準改定状況(1級地標準4人世帯)

改定次	実施年月日	基準額	対前回比	指数
第16次	35. 4. 1	8,914	—	100.0
第17次	36. 4. 1	10,344	116.0	116.0
第17次補正	36. 10. 1	10,862	105.0	121.9
第18次	37. 4. 1	12,213	112.4	137.0
第18次米価補正	37. 12. 1	12,460	102.0	139.8
第19次	38. 4. 1	14,289	114.7	160.3
第20次	39. 4. 1	16,147	113.0	181.1

現在、所得増進計画を中心とする過去数年のわが国の高度経済成長下にあつて、国民一般の生活水準は、諸外国にその例をみないほどの伸長をみたのであるが、他面、保護基準についても年々可成り大幅な改定が行われて来た。すなわち、昭和三十五年を100とすると今度の第二十次改定までの四年間に生活扶助基準は名目で実に八%強の引上げが行われている。

これは、国民経済全般の急速な進展に負うところが大きいことはいまでもないが、一面、貧困の概念ないしは社会保障全般に対する理解と認識の変化によるものであることも見逃すわけにはゆかない。

それは、飢寒、やもすると最低生活水準は、生存維持のための絶対的固定のものであるとする考え方に、より強く支えられていたようであるが、最近においては、最低生活水準について「最低生活費」という制約はあるにしても、それは総体としての国民生活水準の実情、国民経済の動向、社会的意識等との関連から相対的に決められるもの」とする認識が広く容認されることとなつて来ているということである。

言葉をかえていうなら、国民のある一定割合ないしは、ある一定の所得(消費)水準以下の者を貧困と定義することも可能であるということである。この相対論の立場は、所得増進計画や社会保障制度審議会の答申、勧告の中でも明かにされているが、保護基準の算定方式においては、既に第十七次改定(昭和三十六年四月)以来具体化されている。

すなわち、それまでは、最低生活に必要不可欠と考えられる日常生活上の消費財の全てを理論的に積み上げるというマーケット・バスケット方式が採用されてきたのであるが、これがいわゆるエンゲル方式に改められたのであり、これは、この方式によって理論的にも実際の国民生活水準の向上にスライドして基準の引上げを可能なら

第20次保護基準による最低生活費の例

	1級地	2級地	3級地	4級地	備考
生活扶助	16,147	14,694	13,241	11,787	
乳幼児加算	120	120	120	120	
基礎控除(日雇)	2,500	2,500	2,320	2,200	(2)の職種
教育扶助	240	240	215	200	教科書代、学校給食費、交通費は実費を支給
住宅扶助	2,000	2,000	1,300	960	一般標準
計	21,007	19,554	17,196	15,267	

(注) 被保護世帯の実態生計費は、その他の加算控除等があるため、上記のうち生活、住宅、教育の各扶助基準合計額の概ね1.3倍と見込まれる(被保護者生活実態調査37年結果)ので、実際の生活費総額は、更に大きいものとなる。

しめようとする配慮によるものである。この方式の特徴は、前述のように、一般的に国民の生活水準が向上をみた場合、それに伴って最低生活水準を改善し得る仕組みになっていることである。同時に、理論的な飲食費の積算とこの飲食費で現実生活に生活している世帯のエンゲル係数の利用によって、その世帯の生計費総額を算定するものであるが故に、もはやこの基準により食える食えないの議論の余地はなく、

特集

主としてその水準によって確保される社会的、文化的水準全般を現実の家計から相対的に判断するというところにその特色がみられるというべきである。

因みに、今回の第二十次改定による保護基準で確保される水準(消費水準)は標準四人世帯(夫婦と子供二人)について一級地では約二一、〇〇〇円であり、これは、消費支出額の面だけをとらえるならば、総理府家計調査結果による第一、五分位階級(国民の二割に相当する世帯の生活水準)の平均的水準の線にまで達しているものと推定して差し支えなからう。

もとより、一般国民の生活水準との格差を縮小することはひとりで保護基準の引上げのみによつて実現し得るものではなく、わが国の所得分布や地域間格差是正のための関連諸制度、諸施策の進展なくしては不可能であるが、過去数年の保護基準の改定が国民全体の生活上、所得上の向上を上廻る程の大幅なものであつたために漸次格差の縮小が図られて来ていることも事実である。

昭和三十九年度の第二十次保護基準の改定に当つては、このような背景のもとに一方では、国民生活水準の向上を考慮しつつ、急速にこれとの格差縮小を企図するとともに、他方、社会保障制度審議会の勧告等をも勘案のうえ、当初二一%の大巾改定の要求を行つたことは周知のとおりである。

最低生活水準といえどもこれを出来るだけ一般国民の生活水準に近づけ

一般勤労世帯と被保護世帯の消費支出の格差の推移

年次	1人当り消費支出額		B/A	指数		備考
	一般勤労世帯 A	被保護世帯 B		一般勤労世帯	被保護世帯	
昭和33年度	7,670	3,047	39.7	100.0	100.0	AはFIES東京都 Bは東京都被保護者生活実態調査労働者世帯
34	7,970	3,116	39.1	103.9	102.3	
35	9,039	3,437	38.0	117.8	112.8	
36	10,295	4,275	41.5	134.2	140.3	
37	11,203	4,984	44.5	146.1	163.6	

ることが基本的に望ましい方向であることは議論の余地はないのであるが、国民経済全般の趨勢ないしは国民生活の上昇傾向は、昭和三十八年頃から鈍化し、物価の上昇もあつて実質的にはそう大きな変化がみられず、さらに経済企画庁の明年度の経済見通し等によつてもこの傾向の続くことが予測されるなどにより結果的には同政全体の立

■生活扶助基準改定の内容

保護基準の中でもその中心となる生活扶助基準については、前述のようにエンゲル係数が生活水準の高低を示す一つの重要な指標であるとするエンゲルの法則を最低生活費算定に適用したいわゆるエンゲル方式によつて、第二十次改定に際しても最近の資料に基づき合理的な算定を行った結果、一級地の標準四人世帯では第十九次の一四、二八九円から一六、一四七円に改定をみ、このうち飲食費(学校給食費、基礎控除の飲食費を除いたもの)については九、三三四円から一〇、四一七円に一一・七%の改定がなされ、その他の経費については、四、九六五円から五、七三〇円へと一五・四%の改定が行われた。このほか、実態生計費の分析を通じ夏季と冬季の需要の相違が近年特に大きくなつてきていることにかんがみ、冬季加算の大巾改定が行われ、同時に、居宅基準生活費についても略々居宅と同程度の改善が行われることになつたのである。

すなわち一級地に例をとると第十九次改定に対し、救護施設は、四、六八五円が、五、二九五円に、更生施設は、五、〇一五円が、五、六七〇円に、結核回復後保護施設は、六、六六〇円が、

39

特集

七、五二五円にそれぞれ改定され、施設取寄者の処遇改善が行われることとされたのである。

さらに第二十次改定に先だって、年末における生活費の増加傾向から従来四人世帯で、一、四〇〇円であった期末一時扶助費が一、六〇〇円に改定され、去る三十八年十二月から実施されている。

このほか、今回の改定にあたっては、従来に引き続き特に実施機関から要望のある年令区分の整理、男女別基準の統合、電灯、水道料の一般基準生活費への組入れ、五円の貨幣単位の切上げ、をはじめ実施要領とも関係する諸基準問題等について事務の合理化等とも関連させ検討がなされたのであるが、いずれも技術的あるいは理論的に慎重に検討を要するものが多く、また現段階として実施不可能なものもあり、今回はその殆んどが見送られ基準関係では年令区分について従来二十才から三十才まで二区分であったものを統合するにとどまった。

しかし、これらの問題は、最低生活費の理論との関連においてそれぞれの実施機関の実情、法令、実施要領等の円滑適正な運営、事務の効率化合理化等をも勘案し、今後も引き続き検討を加えることとされている。

■教育、出産、生業、葬祭扶助基準の改定

教育扶助基準については、第十九次

特集

(一) 入院と同時にまたは三カ月以内に居住地を失った者については、入院前の居住地を所管する実施機関が実施責任を負うこととなっているが、これは入院後三カ月以内に保護の申請(他法患者で生活扶助のみ申請を含む)があった場合に限り規定された。したがって、他法または自費によって入院し、入院後三カ月以内に入院を直接の契機として居住地を失った者であっても、入院後たとえば半年経過して要保護状態となり保護の申請があったときは、現在地(医療機関所在地)により実施責任が定められることとなるわけである。

(二) 居住地のない患者が自発的に転院転所した場合であっても従前の実施機関が実施責任を負うものとする特例が規定されているが、これは、生活保護法による医療扶助を適用されている患者に限ることが規定された。したがって、たとえば、日用品費の支給のみを受けている他法患者で居住地のないものが転院した場合、現在地(転院先の医療機関所在地)により実施責任が定められるわけである。〔註〕この規定は、他法患者がみだりに転院転所することを是とする趣旨ではなく、保護の目的達成に必要な指導指示にあたっては、療養上当該転院転所が適当であるかを判断する必要があることはいうまでもない。

(三) 経過規定(今回局長通達付則2) 三十九年四月一日現在の入院患者について改正実施要領の定めによることと異なる実施機関が保護を実施し

改定に引き続き、学年別男女別に学用品費についてその内容充実、単価の引上げによる改定が行われ、一級地の場合小学校については最高月額二五円ないし一〇円が増額され、学習指導要領に基づく教科内容の充実強化が図られることとされた。また出産扶助基準及び葬祭扶助基準については、最近における助産及び葬祭の協定料金、慣行料金等の上昇に即応するため一級地についてはそれぞれ一、〇〇〇円の増額改定が行われるとともに、特に出産扶助基準の場合の衛生材料費についても現行一、〇五〇円が一、二〇〇円に改定されることになった。

なお、生業扶助基準については、従来、事業の開始または継続の際に資金や資料、器具等を要する場合に扶助することとされた就労助成費と生業に必要な技能修得の際に扶助する技能修得費の二本建てで運営してきたのであるが就労のために必要ないわゆる就職支度費を新設し、その限度額を一〇、〇〇〇円とするともに現行の就労助成費を生業費と改めそれぞれ適用の範囲、支給金額の限度を明確にすることとされた。

生活扶助基準の改定に関連し、類型的に扱えられた特殊の需要に対応するために設けられているいわゆる加算、控除等についてもそれぞれ必要な改定が行われた。そのうち、今回改定をみた

■その他の改定

ている場合は、当該患者が同一の医療機関に入院している限り当該実施機関が保護を継続することとされている。

(一) (二)のほかに保護費の支弁負担との関連で、居住地のない入院患者について入院前の居住地に家財等が保管されまたはその同一管内地域に帰来居住予定地があるときの保護は居住地保護の例によるものであるが、その他の場合は、入院前の居住地を所管する実施機関が保護を実施するものであっても現在地保護の例によることと明記された。

■基準生活費の認定

(第6の1及び2)

基準生活費の認定に関し、主として規定の整理、明確化を図る趣旨で次のような規定が置かれた。(※印は改正後の局長通達のカ所を示す。)

(一) 保護受給中の者が、月の途中で入院したような場合、居宅基準生活費が計上される日と入院患者日用品費が計上される日は重複することなく日割計算されるものであること。また、月の途中で職業訓練所、身体障害者更生施設などの施設を退所する場合は同様であること。(※第6の2(1)ア)

(二) 収容基準生活費(保護施設及び結核回復者後保護施設に収容される場合の基準生活費をいう。)は、当該施設に入所した日から退所の日まで計上されるものであり、居宅で保護を受けていた被保護者が、途中で当該施設に

のは、加算関係では妊産婦加算、在宅患者加算及び入院患者日用品費であり、控除では、基礎控除と特別控除である。これを一級地の例をとって第十九次改定と比較すると次のとおりである。まず、妊産婦加算は、飲食物費の改定に伴ない妊婦の場合妊娠六カ月未満の者については、月額八四〇円が九三〇円に、六カ月以上の者については、二五五円が一、四〇〇円に、産婦の場合、七八〇円が八六〇円に、在宅患者加算は一、二〇〇円が一、三五五円にそれぞれ改定増額された。また、入院患者日用品費については結核患者等の場合、現行一、五七五円であったものが、一、八二〇円に、精神病患者の場合は一、一〇〇円が一、二七〇円に改定された。

勤労控除は、基礎控除について、飲食物費、その他の経費それぞれについて改定増額をみたのであるが、一級地の重労働(③の職種)については、現行の二、九二〇円が三、二五〇円に、

三十九年四月一日から、関係通達が改正され、生活保護法による保護の実施要領の一部が次のように改められた。

(一) 内は実施要領(特記しない限り局長通達)の改正カ所を示す。

保護の実施要領の改正

入所しあるいは月の途中で当該施設を退所した被保護者が居宅で保護を受けるときは、入所した日と退所の日についていずれも収容基準生活費と居宅基準生活費が重複して計上されるものであること。(※第6の2(1)イウ)

(二) 出かせぎ等により一カ月をこえて他の世帯員と所在を異にする世帯員については、他の世帯員と別に一般生活費を計上することができるものであるが、その計上期間は、所在を異にするに至った日の翌日から所在を一にするに至った日の前日(註)この点、改正前の実施要領第6の1に規定されていた取扱いが改正された。(※第6の2(1)オ)

(三) 入院患者日用品費及び収容基準生活費が計上される期間の期末一時扶助費や各種加算については、当該被保護者が所在する地(医療機関または施設の所在地)の級地基準による額が適用されるものであること。(※第6の2(1)カ)

(四) 収容基準生活費は、当該施設の所在地の級地基準額によるものであること。(※第6の2(1)キ)なお、前記(三)等の規定が置かれたことに伴ない級地基準の適用に関する第6の1の規定の文言が整理された。

(五) により他の世帯員と別に一般生活費を認定する場合、2類経費は、出身世帯については本人以外の世帯員の人員に応じた額を、本人については世帯員一人の世帯に適用される額を計上するものであること。給食を受けない入院患者で日用品費が算定されるものについては2類経費のうち光熱費のみを計上する場合も同様であること。(※第6の2(1)ク)

特集

居住地のない單身者が入院したり、入院患者が居住地を失ったような場合の保護の実施責任についての規定の明確化が図られ次の点が明らかにされた。

■実施責任(第2の1及び2)

入院患者日用品費を計上すべき期間に関する規定が整理されたこと。(※第6の2(4))〔註〕この点については内容上の改正はない。

■家屋補修費に関する規定の改正

(第6の4(2)イ)

この改正は、規定の表現上の修正であり、内容上は何ら改正が加えられていない。

■就職支度費の取扱

(第6の7)

これまで、生業扶助については、「就労助成費」(三〇、〇〇〇円以内)及び「技能修得費」(一年一五、〇〇〇円以内)の基準が示されており、新規中卒者等就職が確定した者の就職支度に要する費用については、「就労助成費」の基準額の範囲内で生業扶助が適用されていた。しかしながら、「就労助成費」の基準額は小規模の事業を営むなどの自営生業について設定されているものであり、いわゆる就職

に伴う支度費の基準額としては適切でなかつたため、従来、実施機関によつて就職支度費に関する保護の程度の決定が区々にわたつていた。今回、生活保護基準の二十次改定に伴う厚生省告示の一部改正に際して、こうした就職支度費を決定する場合の統一の限度額を明確にするため、生業扶助の基準が次の三区分に改められた。

- 「生業費」 三〇、〇〇〇円以内
 - 「技能修得費」 一五、〇〇〇円以内
 - 「就職支度費」 一〇、〇〇〇円以内
- また、就職支度費の認定については実施要領の規定の趣意が不明確であつたため、その運用が必ずしも適切でなかつた統一を欠いていたので、今回の基準設定にあわせて次のように局長通達の関係規定が全面的に改正された。

【※第6の7(3)】

「就職支度費」 新規中卒者等就職の確定した者の就職支度について、次表に掲げる品目につき必要とする実態を調査確認し、必要とするものがある場合には、当該品目のそれぞれ必要最少限度の額を同表に掲げる数量及び金額の範囲内で計上すること。ただし、その他の支度品については定額を計上すること。

区分	数量	金額
洋服類	着三、五	〇〇〇円
布類	組五、〇	〇〇〇円
洋傘	一、〇	〇〇〇円
靴類	一、〇	〇〇〇円
履物	一、〇	〇〇〇円
その他の支度品	定額一、〇	〇〇〇円

就職支度費の品目のうち、「その他支度品」のみは、とくにその品目を調査確認することなく定額計上することとなつてゐるが、洋服、布類等については、その品目を必要とする、実態が調査確認されない限り当該品目についての額の計上は認められないものとされている。

■収入認定の方法

なお、「生業費」及び「技能修得費」についても規定の改正整理が行われた。

(一) いわゆる賃手、年末手当等の収入は、その金額を当該月に認定しないで支給月以後に分割認定しても差し支えないとする規定が置かれていたが、その解釈に疑義があつたため運用が適正を欠く面がみられたので、一時に全額を認定することが適当でないときは分割して認定するものとするという規定に改められた。改正規定の趣意は、全額認定するか分割認定するかを実施機関が判断すべきものとしたものであり、一時多額の賃手収入を得た被保護者が収入認定を滞脱しようとして保護の防止を申請した場合であっても、ただちに再度要保護状態に陥ることが明らかなきときは、当該手当収入を分割認定して保護を継続することとなる。なお、分割認定の要領が支給月以後四ヵ月以内に三回以内となつていたものが、支給月又はその翌月を含めた四ヵ月以内に三回以内と改められた。たとえば、十二月支給の賃手手当は分割認

定する場合二月、三月、四月又は三月、四月に充当することができることとなつた。〔第8の1(1)ア(ただし書)〕

(二) 国民年金、児童扶養手当のように六ヵ月以内の期間ごとに支給される年金又は手当は、その受給額を受給月から次回の受給月の前月までの各月に分割して認定すべきものであることが明記された。通常は、福祉年金のような場合前四ヵ月分が受給月から四ヵ月間に分割認定されることとなるが、特別の事情によりたとえ前八ヵ月分又は前二ヵ月分の年金額を受給したような場合は、収入充当額と年金の一ヵ月分の額とは一致しないこととなる。

【※第8の1(5)】

経過規定(今回局長通達付則3) 国民年金等の収入認定については、昭和三十五年福祉年金創設当時「受給月の翌月から次の受給月まで」分割認定するという取扱いが示されたこともあつて、従来、必ずしも今回規定された要領通りには認定されていなかったもので、三十九年四月一日以後の直近の受給月までは当該被保護者に限り従前の例によることが認められている。

■地方公共団体等の支給する金品の取扱い

(一) 従来、「社会事業団体その他」から被保護者に対して、臨時的に恵与される金銭で慈善的性質を有するものは、社会通念の範囲内で収入認定の対

しないことが規定されていたが、この規定を、地方公共団体によつて支給される金品に適用する余地があるのではないかとする疑義があつたので、今回官通達の一部が改正され「社会事業団体その他(地方公共団体を除く)」と改められた。〔次官通達第7の6(3)7〕

すなわち、地方公共団体が被保護者に支給する金銭は、臨時的な給付として支給される場合であってもすべて収入認定の対象となることが明確にされたわけである。また、形式的には社会事業団体その他によつて支給される金銭であっても、当該給付の資金が地方公共団体の予算措置によつてまかなわれているものについては同じく収入認定の対象となることが明記された。

【※第8の2(1)】

(二) 地方公共団体又はその長が支給する金品の取扱いに関する規定が改正され、従来、当該給付が、条例、予算措置等により定期的に行われる場合に限り収入認定の対象となることが定められていたのを、その支給形式が定期的臨時的を問わず、条例又は予算措置に基づくものはすべて収入認定の対象となるものであることが明らかにされた。また、これらの金品について「慈善的性質を有するものであつても」とする表現があつたのが、(一)の次官通達改正の趣意に従つて削除された。〔※第8の2(2)〕

特集

■貸付金及びその償還についての取扱

(一) 貸付金であつて収入認定の対象とならないものの要件の一つとして、貸付けを受けるについて福祉事務所長の「指導又は承認」があるものに限るとする規定があつたが、これを「事前の承認」に限るものと改められた。なお、この承認は、福祉事務所長の承認(通常文書による必要がある)でなければならず単に担当職員が了承したといつた程度では要件を満たしたことになるというものはいうまでもない。〔第8の2(3)〕

(二) 地方公共団体等による貸付金の償還を収入から控除することが認められる要件の一つとして、医療費貸付資金について福祉事務所長の「指導又は承認」が規定されていたが「承認」という表現に整理された。この場合は保護開始以前に貸付けを受けた資金の償還を認めるべき場合もあるので必ず

特集

■勤労控除の引上げ

しも事前の承認であることを要しないこととなつてゐる。〔第8の4(3)ア〕

(三) 法人又は私人による貸付金の償還を収入から控除することが認められる要件として、福祉事務所長の「指導又は承認」が規定されていたが、これを「事前の承認」に限ることと改められた。したがつて、保護開始以前に貸付けを受けていた資金で、地方公共団体等以外の法人又は私人による貸付金の償還は認められないことが明確となつた。

経過規定(改正局長通達付則4) 前記償還に關し、通達改正の際、事後の承認又は指導により償還が控除されている被保護者については、当該被保護者に限り従前通り控除を認定して差し支えないものとされている。

次官通達の改正により、稼働収入についての基礎控除の基準額及び特別控除の限度額がそれぞれ引上げられた。(厚生省社会局保護課)

保護の適格性の再確認

三十九年度生活保護監査基本方針

■監査方針のねらい

監査基本方針は、さる二月二十二日開かれた全国民生主管課長会議で指示された。

昭和三十九年度生活保護法施行事務

三十九年度

方針は、従来の監

特集

■保護の適格性の再確認が打ちだされ

た理由

三十九年度の監査方針において、このような考え方を基礎におきながら、第一に保護の決定実施を掲げたのは、次の理由による。

① 一部の地区において、保護の決定、実施という福祉事務所の基本的な業務が、集団的な陳情攻勢などによつて、相当ゆがめられている事象がみられること。

特集

■地方公共団体等の支給する金品の取扱い

の運営管理面が、軽視される傾向がみられることである。

つまり、福祉事務所としての組織的な業務活動——所長、課長、査察指導員のそれぞれの職責に応じた職務の遂行——が欠けていることである。

生活保護行政の目標の一つは、保護の適正な確保にあるが、この水準を高めるためには、どうしても所長、課長の生活保護運営方針の確立と、査察指導員、現業員に対する方針の徹底、職務遂行の確保が、組織的に行われ、このために指導監督の強化が重視されなければならない。

かかる意味において、保護の適正実施を確保するためには、福祉事務所の運営管理——査察指導の充実強化——に重点を指向しなければならない。三十八年度の監査方針の第一に、運営管理をおいたことは、基本的には正しいし、今後この方向で推進されなければならない。

昭和三十九年度生活保護法施行事務

三十九年度

方針は、従来の監