

生活と福祉

LIFE AND WELFARE

■巻頭言□ 制度と運営……………清水 康之… 2

——特 集——

昭和59年度の生活保護

- 第40次生活保護基準の改定…………… 3
- 実施要領の改正……………11
- 医療扶助の運営方向……………13
- 医療扶助運営要領の改正……………15

昭和59年度の生活保護・社会福祉（社会福祉施設・福祉手当）指導監査方針

- 生活保護指導監査方針等について……………16
- 社会福祉に係る指導監査方針……………22
- 社会福祉施設の入所措置関係……………22
- 福祉手当支給事務関係……………26
- カット……………渡辺千代樹



337

84. 5

社会福祉法 全国社会福祉協議会

制度と運営

清水 康之

七年ぶりの暫定予算というおまけがついたものの、五九年度予算も先般国会を通過し、いよいよ本格的な執行段階に入った。今年度は、急速な高齢化の進展やきびしい財政事情などを背景に社会保障制度全般について様々な見直しが行なわれ、医療保険、年金、各種手当などについて中長期的視野にたった制度改革が国会に提案されている。生活保護制度についても、生活扶助基準の改定方式について、昭和四十年以降採用されてきた格差縮小方式を見直し消費支出比例方式とでもいうべき新方式に移行することが正式に決定されるなど一連の改正が実施に移されることになった。

ところで、制度改革が話題となるたびに大いに考えさせられるのが「制度」と「運営」の関係である。一般的に「制度の生命線は運営の適否にある」とか「運営の妙を發揮するにも限度があり、タイムリーな制度改革こそ不可欠である」といわれる。なるほど制度があまりに画一的、硬直的であれば地域の多様な実態に弾力的に対応することは困難であろうし、逆に運用面で相当の裁量権が与えられている制度であってもおのずから合目的な限界があろう（例えば全国共通の統一の実施要領にもとずき実施される認定行政について、仮に実施機関ごとに適用率が0%から一〇〇%まであったとすれば基準のあいまいさを認めたとしてもやはり運用の適否が問題にならざるをえない）。

また一口に「制度」といっても、法令によるもの、大臣告示によるもの、各種通達によるものなど様々であり、改廃の難易度というか硬直性は大いに異なっている。同じことは運用面でもいえることであり、知事や市長まで協議を必要とするもの、福祉事務所長限り

で決定できるもの、ケースワーカーのみで対応できるものなど様々の段階が設けられているのが現実の姿である。

制度はそれがつくられたり改正された動機や背景、そしてその時代の社会経済環境や国民世論を色濃く反映するものである。一方、社会は生きものであり年々変化しており、行政をとりまく諸条件も問題点も次々に変わっていく。現行の生活保護法は制定以来三十年以上経過しているが、この間に基本的な部分に関する法令の改正が行なわれることなく、今日まで、国民生活の「最後の切り所」として、時代の風雪に耐えて、よくその役割を果してきたといつて差し支えあるまい。保障水準を大臣告示によって決定できるという弾力性に富む制度が、国民生活の動向を適切に反映させるうえで効果的であったともいえるよう。また運用面では各実施機関において、様々な創意工夫を行い、地域住民の生活実態や社会環境の変化に即応するよう努力してきたことも事実であろう。

制度と運営は互いに密接にからみ合いながら時代の要請にできるだけ応えていくべきものであろうが、最近、生活保護行政の基本的性格の一つである「最後の切り所」という点についていろいろ考えさせられることが多い。いわゆる補足性の原則については、資産能力の活用とか、扶養義務の追求、他法他施策の優先といったことが挙げられるが、現実の行政のなかで、補足性の原則をどの程度まで実現することが求められているのか、実施機関ごとに均衡はとれているのか、ややもすれば「生活保護優先」になっている恐れはないか——など多くの疑問も湧いてくる。医療保険制度や年金制度の整備充実、社会福祉施策の強化に伴って、「最後の切り所」としての生活保護行政は、制度面でも運用面でも、他法他施策との関連を充分ふまえつつ、適正な実施を目指して、なお多くの課題と取り組んでいかなければなるまい。諸制度の改正にあたり、環境の変化に即応しつつ、運営上の体験が充分反映されるよう今後一層の努力を重ねたい。

（厚生省社会局保護課長）

昭和59年度の生活保護

厚生省社会局保護課

第40次

生活保護基準の改定

一、昭和58年度の我が国経済

政府が二月に発表した政府経済見通しによれば、昭和五十八年度の我が国経済は「米国を中心とする世界景気の回復、

原油価格の低下による交易条件の改善、在庫調整の終了、物価の安定等を背景として輸出及び生産が増加するなど、景気は緩やかながら着実な回復を示した。こうした中で国内需要は緩やかな伸びであったが、徐々に持ち直しの動きが強められた。また景気動向には、業種別、地域別のは行性が見られた。雇用情勢は厳しい状況が続いたが、年度後半に到り改善の動きが見られた。一方経常収支はかなりの黒字を示している。」と概観している。そこで、消費者物価、賃金、家計消費支出の各指標についてその動向をみると、まず消費者物価については、卸売物価が全国総合指数の前年同月比でみると、五十八年一月より十二月まで終始マイナスを記録し、年平均でマイナス二・二%と下落したことなどを背景として、

全国の総合指数の前年同月比は、年間を通じ二%前後で安定的に推移し、年平均の上昇率は、一・九%と昭和四十年以降最低の伸びとなった。次に賃金については、春闘の賃上状況が主要企業で五十六年七・七三%、五十七年七・〇〇%、五十八年四・四七%（四十年以降最低）の伸び率であったことを反映して、毎月勤労統計調査による賃金の動向をみると、名目の伸び率は、五十六年五・三%、五十七年四・五%、五十八年三・五%（四十六年以降最低）となった。また、消費者物価上昇分を除いた実質の伸び率は、五十六年〇・四%、五十七年一・七%、五十八年一・六%となっており、五十八年の消費者物価が一・九%と低い伸びにとどまったことにより五十八年はほぼ前年並の伸びが確保された。

表1 賃金の動き

事業所規模30人以上(現金給与総額)

	名目伸び率	実質伸び率
50年	14.8%	2.7%
51	12.5	2.9
52	8.5	0.5
53	6.4	2.5
54	6.0	2.3
55	6.3	△ 1.6
56	5.3	0.4
57	4.5	1.7
58	3.5	1.6

さらに、家計の消費支出については、勤労者世帯と一般世帯を合わせた全世帯の実質の増加率は、五十六年のマイナス〇・八%から五十七年二・七%となり、五十八年は〇・六%と五十七年に引き続き、実質増加となったものの、前年を大きく下回った。特に勤労者世帯についてみた場合、実質増加率は、賃金上昇率が低調であったこと等から五十七年の伸び率三・一%を大幅に下回る〇・四%にとどまった(表2)。

このほか雇用情勢は、景気の動向を表わす指標の一つである所定外労働時間が年平均で前年を二・三%上回り三年ぶりに増加に転じた。月間の動きを前年同月比で見ると六月から七カ月連続して前年を上回り、伸び率も月を追って高まって

表2 消費支出の増加率

	名目増加率		実質増加率	
	全世帯	勤労者世帯	全世帯	勤労者世帯
50年	16.1%	16.8%	3.8%	4.5%
51	10.6	8.8	1.2	△ 0.5
52	9.0	9.6	0.8	1.4
53	5.9	5.2	2.0	1.3
54	6.4	6.8	2.7	3.1
55	7.4	7.1	△ 0.6	△ 0.8
56	4.1	5.5	△ 0.8	0.6
57	5.5	5.9	2.7	3.1
58	2.5	2.3	0.6	0.4

いる。このような状況下で有効求人倍率を四半期ごとの動きで見ると、五十七年一～三月期〇・六四倍、四～六月期〇・六一倍、七～九月期〇・五九倍と次第に低下したが、その後、五十八年七～九月期まで同率で推移し、十～十二月期においては、〇・六二倍とわずかなではあるが改善の動きが見られた。

以上のような経済情勢にかんがみ、政府は五十九年度の経済見通しにおいて、経済運営の基本的態度として、国内民間需要を中心とした景気の持続的拡大を図ることとし雇用の安定を図り、物価の安

定基調を引き続き維持する等の方針を示している。

二、五十九年度予算編成の基本方針

一方、近年の我が国の財政は、巨額の財政赤字(赤字国債)を抱えており、肥大化し硬直化した財政の再建が緊急の課題となっている。このため、政府は五十六年に臨時行政調査会を設置し、財政再建と行政改革の方策を検討してきたところであり、五十八年三月第三次答申で提言された三公社改革、年金等の制度改革を始めとする諸改革案に引き続き、①行政組織、②現業・特殊法人等、③国、地方の関係、④地方行政、⑤補助金等、⑥許認可等、⑦公務員、⑧予算・会計・財投、⑨情報公開・行政手続等の各分野にわたる個別具体的な改革案を提言した最終答申が提供された。五十九年度の予算編成は、同調査会の答申に盛り込まれた改革方策の着実な実施を図るなど、行財政の守備範囲を見直す等の見地から、経費の徹底した節減合理化を行うことを基本として、一般会計予算の一般歳出については、前年度同額以下に財政規模を圧縮することとし、一般行政経費の抑制、補助金等の整理合理化の積極的推進及び総額の抑制等を基本方針とするなど、厳しい状況下で行われた。

表3 生活保護費と国の予算の年次推移

		40年度	50年度	55年度	57年度	58年度	59年度
予算額	一般会計予算(A)	36,581	212,888	425,888	496,808	503,796	506,272
	社会保障関係費(B)	5,183	39,282	82,124	90,848	91,398	93,210
	厚生省予算(C)	4,787	39,067	81,495	90,168	90,615	92,491
	生活保護費(D)	1,059	5,347	9,559	10,456	10,858	11,394
	各予算に占める生活保護費の割合	%	%	%	%	%	%
対予算に占める生活保護費の割合	対一般会計予算(D/A)	2.9	2.5	2.2	2.1	2.2	2.3
	対社会保障関係費(D/B)	20.4	13.6	11.6	11.5	11.9	12.2
	対厚生省予算(D/C)	22.1	13.7	11.7	11.6	12.0	12.3

表 4 昭和59年度生活保護基準の改定

(1級地)

	第 39 次 (58年 4 月 1 日)	第 40 次 (59年 4 月 1 日)	摘 要
1. 生活保護基準 〔基準生活費〕	円	円	第40次 (標準 4 人世帯基準額)
(1) 居宅 (1 類 + 2 類)			1 級地 152,960円
・標準 4 人世帯	月 148,649円	月 152,960	2 級地 139,197円
(2) 期末一時扶助費			3 級地 125,428円
・居 宅	11,030 〆	11,270 〆	
・収 容	3,950 〆	4,040 〆	
〔収容保護基準〕			
(1) 救護施設	月 47,910 〆	月 49,300 〆	
(2) 更生施設	月 50,760 〆	月 52,230 〆	
〔加 算 等〕			
(1) 妊産婦加算			
・妊娠 6 ヶ月未満	月 7,410 〆	月 7,570 〆	
・妊娠 6 ヶ月以上	月 11,150 〆	月 11,400 〆	
・産 婦	月 6,870 〆	月 7,020 〆	
(2) 老齢加算			
・70歳以上	月 14,600 〆	(居 宅) 月 14,800 〆	
・68歳以上70歳未満の病弱者	月 11,000 〆	(入院・入所) 月 14,600 〆	
		(居 宅) 月 11,100 〆	
		(入院・入所) 月 11,000 〆	
(3) 母子加算	月 19,000 〆	(居 宅) 月 19,200 〆	
・児童が 2 人の場合に加える額	月 1,520 〆	(入院・入所) 月 19,000 〆	
・児童が 3 人以上 1 人を増すごとに加える額	月 760 〆	(居 宅) 月 1,540 〆	
		(入院・入所) 月 1,520 〆	
(4) 障害者加算			
・障害等級 1 級・2 級	月 21,900 〆	(居 宅) 月 22,200 〆	
・障害等級 3 級	月 14,600 〆	(入院・入所) 月 21,900 〆	
・重度障害者家族介護料	月 6,660 〆	(居 宅) 月 14,800 〆	
・介護加算	月 10,550 〆	(入院・入所) 月 14,600 〆	
・重度障害者他人介護料	月 33,600円以内	月 6,660 〆	
(5) 在宅患者加算	月 10,740円	月 10,550 〆	
(6) 放射線障害者加算		月 35,800円以内	
・負傷又は疾病の状態にある者	月 32,500 〆	月 10,980円	
・負傷又は疾病の状態に該当しなくなった者	月 16,250 〆	月 32,500 〆	
(7) 多子養育加算	月 7,000 〆	月 16,250 〆	
(8) 人工栄養費	月 9,640 〆	月 7,000 〆	
(9) 入院患者日用品費	月 18,660円以内	月 9,850 〆	
(10) 一時扶助費		月 19,070円以内	
・布団類 新 規	18,400 〆	18,400 〆	
再 成	11,100 〆	11,100 〆	
・災害時被服費	(夏季) (冬季) (4~9月) (10~3月)	(夏季) (冬季) (4~9月) (10~3月)	
1~2人世帯	13,000円以内 23,300円以内	13,400円以内 24,000円以内	
3~4人 〆	24,600 〆 39,400 〆	25,300 〆 40,600 〆	
5人 〆	31,600 〆 49,900 〆	32,600 〆 51,300 〆	
1人増すごとに	4,800 〆 6,900 〆	4,900 〆 7,100 〆	
・被服 (平常着)	8,400円以内	8,400円以内	
・新生児の寝具等	34,000 〆	34,000 〆	
・入院時の寝巻	3,000 〆	3,000 〆	

	第 39 次 (58年 4 月 1 日)	第 40 次 (59年 4 月 1 日)	摘 要
・常時失禁患者等布おむつ 12,000円以内 ・ “ 紙おむつ 18,000 “ ・家具什器 - 一般基準 23,000 “ - 特別基準 38,000 “		12,000円以内 18,000 “ 23,000 “ 38,000 “	
(II) 入学準備金			
・小 学 校 30,800 “ ・中 学 校 35,800 “		31,200 “ 36,200 “	
2. 教育扶助基準			
・小 学 校 月 1,630円 ・中 学 校 月 3,240 “		月 1,660円 月 3,280 “	◎基準額のほか、学校給食費、通学のための交通費クラブ活動に要する用具類等については実費支給 ◎学級費等については、特別基準により、小学生300円中学生400円以内の額を一般基準に上積みして支給 ◎就学奨励法による再支給額と同額
・災害時の学用品費の再支給 - 小 学 校 8,500円以内 - 中 学 校 17,100 “		8,600円以内 17,300 “	
3. 住宅扶助基準			
(1) 家賃・間代等	月 9,000 “	月 9,000 “	
(2) 住宅維持費			
・一般基準 85,000 “ ・特別基準 115,000 “		85,000 “ 115,000 “	
4. 医療扶助費	—	—	◎国民健康保険及び老人保健の診療方針及び診療報酬の例による。
5. 出産扶助基準			
・一般基準 - 施設分娩 75,000 “ - 居宅分娩 82,000 “ ・特別基準 100,000 “ ・衛生材料費 3,000 “		90,000 “ 95,000 “ 100,000 “ 3,000 “	
6. 生業扶助基準			
(1) 生 業 費 30,000 “		30,000 “	
(2) 技能修得費 30,000 “		30,000 “	
(3) 就職支度費 20,000 “		20,000 “	
7. 葬祭扶助基準			
・大 人 105,000 “ ・小 人 84,000 “ ・死体運搬料 10,800円		105,000 “ 84,000 “ 12,200円	
8. 勤労控除等			◎稼働日数が21日以上で一定額以上の収入を得ている場合は、収入に応じて控除額を増額
(1) 業種別基礎控除			
(1)の職種 月 17,210円以内		月 17,590円以内	
(2)の職種 月 22,930 “		月 23,430 “	
(3)の職種 月 28,860 “		月 29,490 “	
(2) 特別控除 月 117,400 “		120,000 “	
(3) 新規就労控除 月 7,500 “		月 7,500 “	
(4) 未成年者控除 月 9,900 “		月 10,100 “	
(5) 不安定就労控除 月 4,000 “		月 4,000 “	
(6) 実費控除 実 費		実 費	◎社会保険料、組合費、通勤費等
(7) 検診命令の文書料 3,000円以内		3,000円以内	

三、生活扶助基準及び加算のあり方についての中央社会福祉審議会の意見具申

生活保護基準等のあり方については、従来から中央社会福祉審議会（生活保護専門分科会）において、審議されてきたが、昨年十二月、同審議会から意見具申がなされたところである。

意見具申については、本誌一月号で全文を掲載するとともに、解説を行ったところであるので、その要点のみを述べると、①現在の生活扶助基準は、一般国民の消費実態との均衡上は妥当な水準に達していること。②今後の生活扶助基準の改定に当たっては、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費水準との調整が図られるよう適切な措置をとることが必要であること。③老齢・母子・障害者加算については、それぞれのハンディキャップに対応する加算対象経費が認められ、その額はおおむね現行の加算額で満されているので今後ともその実質的水準を維持することが必要であること。また、医療機関や社会福祉施設入院・入所する被保護者で老齢加算等の対象となる者にかかる加算については、在宅者の加算との均衡が図られるよう見直す必要があること、である。

四、生活保護関係予算の状況

以上のような状況の下で、五十九年度の生活保護関係予算については、生活扶助基準を二・九％引き上げる等の改定を行い、国が国民に保障する最低限度の生活水準を確保した。

その結果、五十九年度の生活保護費の国の予算額は、一兆一、三九四億円対前年度比四・九％増となった。またこの予算額は、国の一般会計予算額の二・三％、厚生省予算額の一二・三％を占めている（表3）。この生活保護費を地方負担分を含めた総事業費でみると一兆四、二〇〇億円に達している。

五、各扶助基準の改定

以上のような状況下で行われた五十九年度の生活保護基準改定の概要は表4のとおりである。以下これらの改定の趣旨、内容について扶助別に説明する。

生活扶助基準

生活保護の中心をなす生活扶助基準は、前述の意見具申を踏まえ、一般国民の消費水準の動向に対応してその引き上げを図ることとした。具体的には政府経済見通しにおいて見込まれる五十九年度の民間最終消費支出の伸び率を基礎として、前二年度の国民の消費水準の実勢及び傾向を勘案し、五十八年度に対し、標準四人世帯について二・九％の引き上げを行うこととしたものである。また世帯人員別の基準額については、一般低所得

表5 昭和59年度における生活保護法による保障額の具体的事例

(月額・円)

	標準 4 人世帯			母子 3 人世帯			老人 2 人世帯			老人 単身世帯		
	35歳 男 (日 雇) 30歳 女 9 歳 男 (小学生) 4 歳 女			30歳 女 9 歳 男 (小学生) 4 歳 女			72歳 男 67歳 女			70歳 男		
	1 級地	2 級地	3 級地	1 級地	2 級地	3 級地	1 級地	2 級地	3 級地	1 級地	2 級地	3 級地
生活扶助基準	152,960	139,197	125,428	117,386	106,817	96,253	92,008	83,740	75,448	59,238	53,904	48,567
老 齢 加 算	—	—	—	—	—	—	14,800	14,800	14,800	14,800	14,800	14,800
母 子 加 算	—	—	—	20,740	20,740	20,740	—	—	—	—	—	—
教育扶助基準	1,660	1,660	1,660	1,660	1,660	1,660	—	—	—	—	—	—
住宅扶助基準	9,000	9,000	5,000	9,000	9,000	5,000	9,000	9,000	5,000	9,000	9,000	5,000
基 礎 控 除	23,430	23,430	22,020	—	—	—	—	—	—	—	—	—
合 計	187,050	173,287	154,108	148,786	138,217	123,653	115,808	107,540	95,248	83,038	77,704	68,367

世帯の消費実態に対応させるため、第一類の改定率を二・二％、第二類の改定率を五・〇％とするともに、世帯人員が四人未満の少人数世帯については家計の弾力性に乏しいこと、一般世帯における消費実態との格差も考慮して、单身世帯四・一％、二人世帯三・二％、三人世帯三・〇％と前年度に引き続き標準四人世帯を上回る改定率を行い、その処遇の充実を図ることとした。一方、五人以上の多人数世帯については、その引き上げ幅を四人世帯以下とすることとした。

また、第一類の男女格差については、五十八年度に引き続き縮小を図ることとした。この結果、男を一〇〇とした場合の女の平均格差は、五十六年度の八十五から、五十七年度八十九、五十八年度九十二と縮小されてきたが、五十九年度では、更に九十六に縮小されることとなった。

以上の改定を行ったことにより、一級地における標準四人世帯の基準額は、五十八年度の十四万八、六四九円から十五万二、九六〇円となった。世帯類型別にみた保障額は表のとおりである。

また、老齢・母子・障害者加算については同意見具申の考え方に沿って、在宅者についての加算は、従来の生活扶助基準に準拠して改定する方式を改め、五十八年度の加算対象経費に対応する物価上昇率によって改定するとともに、医療機関や社会福祉施設に入院・入所する者についての加算を据え置くこととした。

生活扶助基準のうち、入学準備金については、入学用品の物価上昇分を考慮して、小学校については、三万八〇〇円から三万二、二〇〇円に、中学校については三万五、八〇〇円から三万六、二〇〇円に引き上げることとした。

教育扶助基準

教育扶助基準については、従来同様、学用品費等の物価上昇、一般世帯における児童・生徒の学校教育費の支出額の実態を考慮して小学校の場合、月額一、六三〇円から、一、六六〇円に、中学校の場合、三、二四〇円から三、二八〇円に引き上げることとした。

住宅扶助基準

住宅扶助基準については、一般基準は据え置かれたが、家賃、間代等が一般基準をこえる場合には別に都道府県・級地別に設定された特別基準が適用されることとなっており、五十九年度においても、この特別基準の限度額を地域の実態を勘案して引き上げることとした。

その他の扶助基準

出産扶助については、従来から出産に伴って必要とする費用の実態に対応して改善がなされてきたが、五十九年度においては、施設分娩の場合の基準額を七万五、〇〇〇円以内から九万円以内と大幅に引き上げるとともに、居宅分娩についても八万二、〇〇〇円以内から九万五、

〇〇〇円以内に引き上げることとした。

に、被保護者の勤労意欲を促進し、被保護世帯の自立を助長する観点から設けられており、需要の性格等に依りて、基礎控除、特別控除、新規就労控除、未成年者控除及び実費控除が適用される。五十九年度においては、業種別基礎控除を

勤労控除は、稼働に伴って増加する飲食物費、被服費及び稼働者としての体裁を整えるため等の経費に対応するとともに

表 6 生活扶助基準改定率等の推移

	生活扶助基準 (標準 4人世帯)		全国勤労者世帯 家計消費支出 (1人当り)		賃 金 (全国・調査産業計)		消費者物価 (全国・総合)	
	改定率	指 数	伸び率	指 数	伸び率	指 数	伸び率	指 数
40年度	—%	100.0	—%	100.0	—%	100.0	—%	100.0
41	13.5	113.5	10.8	110.8	11.4	114.4	4.7	104.6
42	13.5	128.8	10.1	122.1	12.2	125.0	4.2	109.1
43	13.0	145.6	14.1	139.3	13.7	142.1	4.9	114.3
44	13.0	164.5	12.9	157.2	16.0	164.8	6.4	121.6
45	14.0	187.5	13.5	178.4	17.3	193.3	7.3	130.4
46	14.0	213.8	10.1	196.4	14.3	220.9	5.7	137.7
47	14.0	243.7	11.2	218.5	16.3	256.9	5.2	145.0
48	14.0	277.2	18.2	258.2	22.2	313.9	16.1	168.4
49	20.0	333.3	23.8	319.5	28.1	402.1	21.8	205.2
50	23.5	411.7	14.5	365.8	11.8	449.5	10.4	226.4
51	12.5	463.2	9.2	399.5	11.7	502.1	9.4	247.7
52	12.8	522.5	8.2	432.3	8.3	543.8	6.7	264.4
53	11.0	580.0	4.6	542.4	5.7	574.8	3.4	273.3
54	8.3	628.1	7.2	485.1	6.5	612.2	4.8	286.3
55	8.6	628.1	6.6	517.0	6.3	650.8	7.8	308.8
56	8.7	741.5	6.3	549.3	5.3	685.3	4.0	321.3
57	6.2	787.4	5.2	577.8	4.5	716.1	2.4	328.9

表7 被保護世帯の一般世帯
に対する消費水準格差

	東京都の一般勤労者世帯被 保護労働者世帯の格差 を100%とした場合
40年度	50.2%
41	51.7
42	52.0
43	52.7
44	52.9
45	51.3
46	53.2
47	52.2
48	56.0
49	56.4
50	57.9
51	57.1
52	58.5
53	58.8
54	58.9
55	59.1
56	59.4
57	61.2

生活保護制度は、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た必要な保護を行い、その最低限度の生活——健康で文化的な生活水準——を保障するものである。そして、その保

六、生活保護基準

このほか収入金額別基礎控除についても、所要の改善を図るとともに未成年稼働者の勤労意欲の助長等を目的とした未成年者控除も月額九、九〇〇円から一万一〇〇円に引き上げることとした。

一、二級地の事務員、内職等の職種の場合月額一万七、二一〇円から一万七、五九〇円に、日雇、農業等の職種の場合月額二万二、九三〇円から二万三、四三〇円に引き上げることとした。また特別控除については、年間の控除額を十一万七、四〇〇円から十二万円に引き上げることとした。

生活保護基準については、具体的に示したものが生活保護基準である。

(1) 生活扶助基準設定方法の変遷
この生活保護基準については、今年度で第四十次の改定となったが、特に生活扶助基準の設定方法については、マーケット・バスケット方式（二十三年～三十五年）、エンゲル方式（三十六年～三十九年）、及び格差縮小方式（四〇年～五十八年）という変遷をたどりつつ改善が図られてきたが、五十九年度より前述の意見具申により、一般国民の消費水準の動向に対応して改定することとなった。

この間、生活保護制度で保障する最低生活保障水準についての考え方も大きな変化をみている。すなわち単に肉体的生存に必要な最低限度の衣食住を充足すれば充分という、いわゆる絶対的な保障水準という考え方から今日では、一定の地域、一定の時点における一般国民の生活水準との関連で定められるべきであると

表8 課税最低限と生活扶助基準の比較（夫婦 子2人）

	課税最低限		生活保護基準（注2）		C/A	C/B	参 考	
	所得 税 A	住 民 税 （注1） B	生活扶助 C	（参考）生活扶 助＋住宅扶助＋ 教育扶助＋期末 一時扶助 D			D/A	D/B
	円	円	円	円	%	%	%	%
47年	1,037,860	865,766	516,810	570,510	49.8	59.7	55.0	65.9
48	1,149,060	1,016,000	595,780	668,550	51.8	58.6	58.2	65.8
49	1,707,000	1,218,000	730,190	822,550	42.8	59.9	48.2	67.5
50	1,830,000	1,309,000	874,380	975,740	47.8	66.8	53.3	74.5
51	1,830,000	1,418,000	989,220	1,094,330	54.1	69.8	59.8	77.2
52	2,015,000	1,418,000	1,113,190	1,254,050	55.2	78.5	62.2	88.4
53	2,015,000	1,490,000	1,237,120	1,392,770	61.4	83.0	69.1	93.5
54	2,015,000	1,584,000	1,346,030	1,505,120	66.8	85.0	74.7	95.0
55	2,015,000	1,584,000 (1,757,000)	1,460,560	1,623,060	72.5	(83.1)	80.5	(92.4)
56	2,015,000	1,584,000 (1,885,000)	1,586,660	1,753,430	78.7	(84.2)	87.0	(93.0)
57	2,015,000	1,584,000 (1,885,000)	1,694,520	1,864,510	84.1	(89.9)	92.5	(98.9)
58	2,015,000	1,888,000 (2,000,000)	1,767,360	1,938,920	87.7	(88.4)	96.2	(96.9)
59	2,357,000		1,822,330	1,995,240	77.3		84.7	

（注1）他との比較のため1年繰り上げている。（ ）内は非課税限度額である。

（注2）1級地、標準4人世帯の暦年額である。（米価補正を含み、臨時措置一時金は除く。）

（2）生活扶助基準の改善状況
このようにして改善が図られてきた生活扶助基準は四十年以降について、全国勤労者世帯の家計消費支出、賃金及び

消費者物価と比較してみると表6のとおりである。四十年度を一〇〇とする指数で見ると、五十七年度では七・九倍となっており、全国勤労者世帯の家計消費支出（一人当り）の五・八倍、賃金（全国・サービス業を除く調査産業計）の七・二倍をかなり上回る改善が図られてきたことになる。この間消費者物価は三・三

倍の伸びを示しているもので、これで割り戻して実質の改善状況を見ると二・四倍に達していることとなる。

また、このように改善されてきた被保護世帯の生活水準の一般世帯の生活水準に対する格差がどの程度になっているかを示したものが表7である。これは、東京都の一般勤労者世帯（常用・日雇世帯）と東京都の被保護労働者世帯（日雇・内職世帯）の一当り消費支出を比較し、東京都の一般勤労者世帯を一〇〇とした場合の被保護労働者世帯の割合である。これを見ると、格差縮小方式が採用された四十年当時の五〇・二％から五十七年度で六一・二％と格差は大幅に縮小されている。

七、課税最低限と生活保護基準との関係

課税最低限（通常、勤労所得世帯に用いられる）は、所得税の場合、五十二年以降、また、住民税の場合、五十五年以降据え置かれてきたが五十九年の税制改正に伴い、それぞれの額が引き上げられることとなった。（表8）なお生活保護基準との関係において特に住民税の課税最低限との金額の差がわずかであること等から、税と生活保護基準との関係について種々議論があるため、両者の関係について説明したい。

生活保護基準は、課税の場合とは異なり、資産、能力その他のあらゆるものを

最低生活の維持のために活用し、さらに民法上の扶養義務や他法他施策を優先して活用し、それでもなお最低生活を営めないときにはじめて保護を行う場合の基準である。また、世帯員個々の年齢、性、世帯構成、居住地域等の別に生活実態に対応して設定されている。

一方、所得税の課税最低限は、資産の保有状況にかかわらず、税法上定められた一定の非課税所得等を除いたフロアの年間所得のみをとらえて担税力の有無を判断し、課税しない水準を定めたものである。

このため、課税最低限度額のほか、妻などのパート収入（八十八万円まで）、預金利息（約四十万円まで）等の相当の金額が課税の対象とされることなく上積み所得として認められている。

また性、年齢、居住地域等の別なく、全国一律、定型的に定められている。

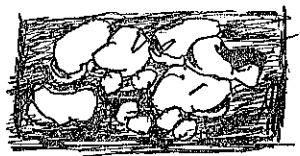
したがって生活保護基準を課税最低限と比較することは、その趣旨、目的、仕組み等が異なるので適当でないと考えられる。

敢えて比較するとしても、教育扶助については、義務教育の児童がいる場合にのみ給付されるものであること、さらに、生活保護世帯の一・五〇二・五倍程度の準要保護世帯に対しても就学奨励法による給付が行われており、この分は非課税とされていること、また、住宅扶助は、借家借間で家賃の支払いが必要な場合のみ給付されるものであり、標準的な

ものとして一括して扱うことは適切でないことから、すべての被保護世帯を対象とする生活扶助基準のみと比較すべきであると考えられる。

いずれにしても、現状においては、標準四人世帯（三十五歳男、三十歳女、九歳男、四歳女）の保護基準は、所得税の課税最低限又は、住民税の非課税限度額以下である。

（参考）なお外国では、例えばアメリカ、イギリス、スウェーデンにおいては生活保護基準の方が課税最低限より高い状態がみられるが、まったく問題とされていないといわれる。



●厚生省社会局保護課・監査指導課監修

●A 5判・420頁／定価1100円・〒300円

生活保護手帳 昭和59年版

生活保護実施に必要な生活保護法、保護の基準、実施要領、最低生活費の認定、収入の認定、医療扶助運営要領等を収録。生活保護に携わる実務者必携の書として、わかりやすく編集した。

社会福祉法人 全国社会福祉協議会・出版部 〒100 東京都千代田区霞が関3-3-4
☎03(581)9511 振替・東京6-38440
●お申込みは、お近くの書店または、代金・送料を添えて、上記あてにお願いします。

実施要領の改正

第四〇次生活保護基準の改正とともに

に、保護の実施要領の一部改正が行われ、四月一日から適用されることとなった。

改正の概要は、次のとおりである。

なお、字句の整理にとどまるもの等とくに説明を要しないと思われるものは省略した。

一、加算制度の変更に伴う認定の取扱い

老齢・母子・障害者の三加算について、在宅者と入院患者又は社会福祉施設入所者との区分を設けることとされたことに伴い次のような所要の改正を行ったこと。

(1) 社会福祉施設入所者の範囲を明示し、(課)第4の26を削除したこと。

(告)別表第1第2章の2の(1)の(注)、

(課)第4の58

(2) 月の中途の入院入所又は退院退所にかかる加算の取扱いについて明示したこと。(課)第6の2の(2)のイの(イ)、(課)第6の2の(2)のウの(ウ)、(課)第6の2の(2)のエの(エ)

〈解説〉

病院や社会福祉施設については、その機能面からみて、食費、光熱費、保健衛生費、介護関係費がカバーされている面が少なくないこと等から、これらに入院又は入所している者についての老齢、母子及び障害者加算の取扱いについては、在宅者の場合と区分することとなったが、その具体的取扱いについては次のとおりであること。

(1) 入院患者及び社会福祉施設入所者の範囲

入院患者とは、病院又は診療所に入院

している者をいい、社会福祉施設入所者とは、入所措置施設である保護施設、身体障害者更生援護施設、精神薄弱者援護施設、老人福祉施設及び国立保養所に入所している者をいうものである。

したがって、宿所提供施設や母子寮等の利用施設及び各種通所施設を利用する者については、在宅者として取扱うものであること。

また老人、福祉施設の中で養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの入所者については、通常は生活保護の適用を要しないところであるが、これらの者より医療扶助のための保護の申請があった場合には、要否判定及び本人支払額の決定を行ううえで加算を計上すること(昭和38年8月1日社発第55号社会局長通知、昭和38年11月29日社保第85号保護課長通知)となつていことから、今回、社会福祉施設入所者にかかる加算の対象として明示したものである。

更に、軽費老人ホーム入所者についての基準生活費は居宅の基準生活費を計上することとしているが、軽費老人ホーム(A型)については、入所措置施設ではないが、利用料について公費の助成制度があること、寮母、指導員、看護婦、栄養士及び調理員等の職員が配置されており、養護老人ホームに準じた処遇体制がとられていること等を考慮し、社会福祉施設入所者にかかる加算額を計上することとしたものである。

その他、児童福祉施設及び婦人保護施設

施設入所者については、施設において必要な生活需要が充されていることから、加算の計上の必要性もないものであること。

なお、軽費老人ホーム(B型)及び身体障害者福祉工場入所者については、当該施設は入所施設ではあるが、措置では無く、又そこでの生活状況も在宅での生活に近いものであることから、在宅者にかかる加算を適用することとしたものである。

なお、今回、(告)別表第1第2章の2の(1)の(註)により社会福祉施設入所者についての加算の取扱いが示されたことから、(課)第4の58は実質的な意味を失ったので削除することとした。

(2) 月の中途の入院入所又は退院退所にかかる加算の取扱い

老齢、母子及び障害者加算の額が在宅者と入院患者又は社会福祉施設入所者とに区分されたことに伴い、既に当該加算の認定を受けている者が月の中途で入院入所又は退院退所した場合の取扱いが問題となるが、これが取扱いについては、基本的には、基準生活費の変更とあわせて、在宅者と入院患者又は社会福祉施設入所者にかかる加算額の変更を行うこととした。

したがって、同一の月において居宅基準生活費と入院患者日用品費をあわせて計上する場合には、入院患者日用品費が計上される間は、入院患者又は社会福祉施設入所者にかかる加算額を日割で計上

することとなる。

ただし、同一の月において居宅基準生活費と収容基準生活費をあわせて計上する場合においては、居宅基準生活費は、収容基準生活費が計上される期間の初日又は末日を含めた日数に応じて計上されることとなっているため、施設に入所した日又は退所の日についての生活費は、居宅基準生活費と収容基準生活費のいずれもが計上されることとなるが、加算については、その性格上、在宅者と社会福祉施設入所者にかかる加算額とを重複して計上する必要性がないことから、収容基準生活費が計上される間は、入院患者又は社会福祉施設入所者にかかる加算額を計上することとし、当該期間を除いた期間について在宅者にかかる加算額を計上することとした。

なお、既に当該加算の認定を受けている者が、同一の月において、病院と社会福祉施設の間を移動する場合には、加算額は同一であることから、基準生活費の計上の変更にかかわらず、特に日割計算等の取扱いの必要はないものである。

また、保護受給中の者について、月の途中で新たに老齢、母子若しくは障害者加算を認定し、又はその認定をやめるべき事由が生じたときの取扱いについては、それらの事由の生じた月の翌月から当該加算に関する最低生活費の認定変更を行うものであることは従来どおりである。

二、母子加算及び多子養育加算における対象児童の取扱い

転出した児童及び児童福祉施設に入所している児童については、母子加算及び多子養育加算の対象とならないことを明示したこと。(告)別表第1第2章の3の(3)並びに(告)第6の2の(2)のイ及びロの削除。(課第4の59、60)

△解説△

現在、世帯を離れて転出した児童について訪問や手紙、電話のやりとり等が定期的に行われている場合には、児童扶養手当及び児童手当の支給対象児童として認定されることがあり、又、児童福祉施設に入所している児童については、児童手当の支給対象児童として認定され、それぞれの手当が支給されているところである。

また、生活保護における母子加算及び多子養育加算については、従来、児童扶養手当及び児童手当の取扱いに準じて認定の取扱いを行ってきたところである。

しかしながら、生活保護における需要論からすれば、転出先及び施設において、世帯とは別に生活費の全てが賄われている児童についてまで世帯の需要としてとらえる必要性はないと考えられる。

ところで、就職等により他へ転出した児童については、それぞれ独立した生活を営んでおり、出身世帯とは同一生計を営んでいないこと、また、児童福祉施設に入所している児童については、施設に

おいて必要な生活需要は充たすだけの処遇が行われているところであることから、これらの児童に対する出身世帯の生活上の特別需要はないものと判断し、今回母子加算及び多子養育加算の対象児童として取扱わないこととしたものである。

今回の措置については、例えば、児童扶養手当制度は、経済的支柱である父と生計を同じくしていない児童の心身の健全やかな成長に寄与することを目的としているため、父子世帯の場合には児童扶養手当が支給されないこととなっているが、生活保護においては、父子世帯についても母子世帯の場合と同様親の一方がないことによる特別需要があることに着目して、母子加算の対象とする取扱いを行っているところでもあり、児童扶養手当や児童手当の制度による支給とは別に、生活保護としての需要の面から取扱いの判断をすることとしたものである。

なお、今回の措置に伴い、母子加算の取扱いの中で、転出した児童についての取扱いを示していた(告)別表第1第2章の3の(3)並びに(告)第6の2の(2)のイ及びロについては、実質的意味が無くなったことから削除することとしたものである。

なお、今回の改正により、新たに転出又は児童福祉施設に入所する児童については、母子加算及び多子養育加算の対象児童とならないこととなるが、本年3月31日現在、既に転出又は児童福祉施設に入所している児童であって、母子加算又

は多子養育加算の認定の対象とされており、本年4月1日現在においてもなお同様の状態にある者の取扱いについては、経過措置として、その状態が消滅するまでの間、引き続き当該加算の対象児童として差し支えないこととしたので留意されたい。

三、被服費の金額改定

災害時における布団類、被服類の支給基準限度額について、災害救助法による基準に準じて引き上げたこと。(告)第6の2の(5)のアの(イ)

△解説△

災害時における布団類、被服類の支給限度額について災害救助法による基準に準じて引き上げを行ったものである。

なお、一時扶助については、本来経常的最低生活費の範囲内で賄うべき費用について、予想外の事由により臨時的に多額の需要が生じた場合に対応すべく設けられたものであるが、一方、年々の生活扶助基準の改善によって生活費のやりくりの幅は拡大されてきているものと考えられる。

したがって、一時扶助の適用に当たっては、こうした情勢を踏まえ、次官通達第6の趣旨に十分留意のうえ運用されなければならないものである。

四、教育扶助の改善

災害時等の学用品費の再支給基準額については、文部省が行っている就学奨励

補助の改定に準じて、小学校の場合八、五〇〇円を八、六〇〇円に、中学校の場合一七、一〇〇円を一七、三〇〇円にそれぞれ引き上げたこと。(同第6の3の(6))

五、遺体運搬料の引上げ

葬祭扶助における遺体運搬料の限度額を一〇、八〇〇円から一二、二〇〇円まで引き上げたこと。(告別表第7の3)

△解説△

葬祭に要する費用の額が基準額を超える場合、遺体運搬料については、一〇、八〇〇円まで実費が認定される仕組みとなっていたが、この限度額を遺体運搬料の実態に対応させるため、一二、二〇〇円に引き上げた。

霊柩自動車の運賃は、各陸運局の認定

医療扶助の運営方向

医療扶助費は昭和五十九年度の国の予算において生活保護費約一兆一千百九十

料金となっており地域によって多少異なるほか、距離、利用時間等により割増料金が加算される仕組みとなっているが、今回も、この認定料金の引き上げに際し、改正を行ったものである。

なお、普通車については、生活保護法の適用がある場合には、基本額が免除されることとなっているので留意されたい。

六、老齢加算の認定について

保護の基準別表第1第2章の2の(2)のウに該当する者に対する老齢加算の認定に当たっての判断指針を定めたこと。

(昭和59年3月31日社保第37号保護課長通知)

△解説△

68歳以上70歳未満の者に対する老齢加算は昭和49年、老齢特別給付金(いわゆ

る谷間年金)が支給されたこと等を契機に創設されたところであるが、当該加算の認定については、同第6の2の(2)のイの例により取扱うこととされている。

ところで、当該加算の全国認定状況をみると各都道府県、指定都市間において不均衡が生じている状況にあり、これが取扱いについて統一する必要があることから、当該加算のあり方及び認定基準について検討を行い、今回、判断指針として示すこととしたものである。

68歳以上70歳未満の者に対する老齢加算の認定は、病弱、老衰等により特別の日常生活上の需要がある者に対して行うものであることから、その判断は、臥床の程度及び日常の基本動作に要する介助の状態を中心に行うこととした。

の約六割を占めている。

さらに、保護の開始状況をみると、保護開始世帯のうち世帯主あるいは世帯員の傷病を理由としているものが約七割となっている。

このように、生活保護の実施面において医療扶助にかかるウェイトは極めて大きい。

昭和五十九年度の医療扶助の運営に当たっては、特に次の点に留意した運営に努められたい。

一、医療扶助の適正運営の推進について

医療扶助による入院患者のうち特に長

また、認定に当たっては、日常生活の実態を十分に把握したうえで判断する必要があることから、民生委員、老人家庭奉仕員、主治医等の意見を参考とすることとした。しかし、これらの者の意見によってもなお認定の判断の対象となる状態又はその状態の継続性が判断できない場合においては、医師の診断により確認のうえ行うこととした。

なお、経過措置として、本年3月31日現在、既に当該加算が認定されており、本年4月1日現在においても同様の状態にある者についての取扱いについては、当該加算の認定の対象となった状態が変わらない限り、70歳に達するまでの間、引き続き当該加算の対象として差し支えないこととしたので留意されたい。

期の入院患者及び外来患者のうち特に長期の外来患者については、これらの者の病状、受療実態等を的確に把握し、適切な処遇の確保を図る必要がある。

長期入院患者についてはその社会復帰を図る見地からの取り組みが重要であり、社会復帰を進めるためには患者やその家族がかかえている問題は何であるかを十分に把握しておくことはもちろん、退院が可能となった場合にどのような援助を必要とするのか、また保健所、市町村等関係機関の地域住民に対する施策や援助はどのようになっているか等も常時承知しておくことが必要である。

また、保健所、市町村等の関係機関と

の効果的な連携を図るには、これらの関係機関に対し日頃から積極的な働きかけを行い協力体制を確保し、その援助協力が要件となる場合には、速やかに対応できるようにしておくことも必要である。

次に、長期外来患者に適切な指導・援助を行っていくには、その病状を的確に把握しておく必要がある。これらの病状は、患者の生活状況等訪問調査で得られた所見、主治医の意見、レセプト点検から得られる受療状況及び病状の変化等から総合的に把握されるが、とりわけ患者の日常生活上の療養態度がどうであるかを十分に把握しておかなければならない。

すなわち、医師の指示通りに服薬が続けているか、あるいは食事療法を守っているか等、さらには同居している家族も疾病の回復に協力しているか等々、患者や家族の生活状況が疾病の回復あるいは改善に大きく影響してくるからである。

これらは、日頃患者に接する機会が多い現業員が把握しておかなければならない。

現業員が訪問調査で患者の状況を正確に把握するには、一般的な疾患については、その療養上の留意点など医学的な知識が必要となってくる。このためには、嘱託医による研修、助言の場を通じて現業員もその知識を深めていくこととなるわけであり、このような機会が多く持たれることが望まれる。

二、適切な医療機関の選定について

指定医療の選定に当たっては、患者の希望を参考にとることとされているが、これは当該患者の医師との信頼関係その他心理的作用が治療に及ぼす諸効果をあわせ考慮すべきこととしたものである。

一般的には、家族の誰かが病気にかかったときに駆けつける医師は近くに住んでいるのが通常であろうし、そのような日常生活の中で医師との結びつきが生まれてくるのである。生活保護で患者の希望する医療機関をできるだけ利用させようとしている趣旨はまさにこのことであると言える。

そして、その医療機関は当然近くの医療機関を想定していると考えられる。かりに遠方の医療機関を利用するとなれば、通院に要する時間も長くこれが病状の回復や改善にも悪影響を及ぼすという問題がないとは言えず、また付添う家族の負担も大きくなるという問題も生じよう。

もちろん近くに患者の疾病を専門的に治療できる医療機関が所在していない場合は、その疾病につき専門的に治療を行える医療機関を選定すべきことは当然であるが、通常は近辺の医療機関でも対応できることが多いと考えられる。

被保護者の居住地にどのような診療科目の医療機関があるのかを承知し、適切に指定医療機関を選んでいく必要がある。

三、レセプト審査について

近年、医療に対する国民一般の関心も高く、医療費の適正な支払いについても同様である。レセプトは医療費支払の根拠となるものであり、昨年「レセプト点検要領」を定め、これにより各都道府県（市）においてもレセプト審査に従来にも増して積極的に取り組まれているところであるが、今年度もより一層の強化に努めていただきたい。

四、指定医療機関に対する個別指導の強化について

医療扶助は指定医療機関に委託して行われることから、指定医療機関に対する医療扶助の取扱い等の指導について、各都道府県（市）においても鋭意努められているが、一部に不正又は不当な診療や診療報酬の請求により行政措置を受ける指定医療機関が見受けられる。これらの問題は生活保護のみではなく医療保険とも関連するものであり、社会保険関係部局とも密接な連携を図りながら対処していくことが必要である。

（三十六頁からつづく）

して支給期日を各支払期月の初旬に設定すること、また未支払手当については随時払いを行うこととされているが、またこれらの励行されていない実施機関がある。

これらの実施機関に対しては、このような支払いについての取扱いの趣旨を生かすためにも、改善するよう指導を要する。

なお、手当を受給者でなく扶養義務者の預金口座に振込んでいる事例が見受けられるが、死亡による未支払手当の支払いの場合を除き、手当は受給者名義の口座に振込むべきものである。

このほか、未支払手当の支払いについて、請求書を提出させずに支払っているもの、あるいは受給者の子の配偶者など受給資格のない者に支払っているもの等、その処理が的確でない事例も多く見受けられるので、適正な処理を行うよう指導を要する。

以上、昭和五十九年度の指導監査方針について説明をしたが、このほかに諸規程あるいは諸帳簿の整備の不十分な実施機関もまだ見受けられるので、これらの実施機関に対してはその整備について強力に指導する必要がある。

なお、福祉手当支給事務の処理にあつては、かなり幅広い専門的知識が要請されるので、事務担当者に対する効果的な実務研修、とくに新任職員に対する適切な研修の実施について十分な配慮をされたい。

医療扶助運営要領の改正

医療扶助運営要領については、治療材料の給付範囲の一部整理と移送費の給付範囲の拡大の改正を行い、四月一日から適用することとした。

一、治療材料の給付範囲の一部整理

水、胸部湿布帯、氷枕、水のう、体温計を治療材料の給付範囲から除外したと。

医療扶助運営要領第3の6の(3)のアの(イ)において示している治療材料は、治療等の一環として真に必要とする場合に、必要最少限度のものを、福祉事務所長限りに承認し給付して差し支えないこととなっている。

今回、前述した5品目を除いた趣旨は次のとおりである。

例えば、患者の発熱時高熱を下げるために使用する水については、冷蔵庫の水

を使用していることが多いという生活実態もあり、現実的にこれらの品目は、医療扶助の治療材料として特に給付しなくても比較的容易に入手することが可能な場合が多く、またこれらの品目の給付実績もほとんどないこと等によるものである。

なお、やむを得ずこれらの品目の給付を必要とする場合は特別基準によって対応することになる。

二、移送費の支給範囲の拡大

死体腎を移植するために、腎摘出に当たり医師を派遣した場合の派遣費用及び摘出腎を搬送した場合の搬送費用を移送費の給付対象としたこと。

今回の改正は、死体腎移植のための移送費の給付が、医療保険でも給付対象となっていることから、これと同様の取扱

いとしたものである。

腎不全患者の治療としては、人工透析療法が広く行われているが、人工腎臓による血液透析療法はあくまでも腎不全に対する対症療法であって、根本的な治療ではない。その根本的な治療としては現在腎臓移植が最も有効とされている。

腎臓移植の例は五十七年末で累計二、四五四例(死体腎移植例三九三例)が報告されているが腎臓移植を行う施設は年々増加しており、腎臓移植に関する啓蒙も社団法人腎臓移植普及会等で行われていることから、今後は更に腎臓移植が普及していくと考えられる。

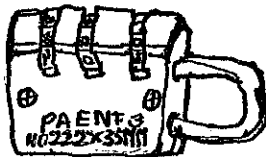
この死体腎移植のための移送費の支給決定については、摘出腎の搬送を行う者又は腎摘出のため派遣される医師に係る移送給付要否意見書を徴取の上、移送手段等について適切な決定を行うことが必要である。

具体的には、移送給付要否意見書の要否意見の欄中「傷病名(部位)、病状及び必要とする理由」の記載については「腎移植者○○○○に係る摘出腎の搬送費用、又は腎移植者○○○○に係る腎摘出のための医師○○○○の派遣費用である」旨を表示させ、所要経費概算見積の欄の取扱業者又は指定施術者の記載については、摘出腎の搬送を行う者又は腎摘出のため派遣される医師に記載させるよう取扱われた。

なお、死体腎の移植に係る費用については、診療報酬点数として腎移植術とし

て所定の点数(三七、一〇〇点)が定められており、この点数には、腎移植者の患腎の摘出、灌流、移植及び組織適合性試験等すべての費用が含まれているほか、腎移植として死体腎を移植した場合には、所定点数(二〇、〇〇〇点)を加算されることになっている。

この加算点数には、死体から移植のための腎摘出を行う際の摘出前の摘出対象腎の灌流、腎摘出、摘出腎の灌流及び保存等に要する人件費、薬品・容器等の材料費等の費用がすべてが含まれている。



昭和59年度の生活保護・社会福祉・社会福祉施設・福祉手当 指導監査方針

厚生省社会局監査指導課

◇指導監査方針設定の背景

生活保護法施行事務監査の基本方針等

実施要綱は、三十五年の基本通知（三五・四・七社発第二二〇号社会局長通知）

等により示されているが、このほか各年度ごとの保護の実施上当面する問題点をふまえた重点監査事項ともいうべき指導監査方針が毎年度示されている。（五十九年度は前掲通知）このような考え方に立って指導監査の方針が示されているが、まず保護の実施上当面している課題を大きく整理すると、

第一は、「不正受給の防止」の問題である。五十五年末暴力団関係者等による不正受給が発覚し、新聞等にも報道され、社会的な批判を受けるとともに、臨

時行政調査会の答申を始め、関係各方面から保護の適正実施が強く要請され、国、地方を通じ鋭意取り組んできたところである。

しかしながら、五十七年度の監査結果においても、なお、「稼働収入、保険金収入等の無申告」により全国で約八〇〇件、八億に及ぶ不正受給が明らかとなっている。例え、これは極く一部の事例であるにしても、生活保護制度に対する国民の信頼と期待を裏切ることとなり、その社会的影響を考えると看過できない大きな問題である。

このようなことから、更に不正受給の防止を推進するため昨年十二月一日付社監第「百十一号」通知が出されたところである。

第二の課題は、「福祉事務所の組織的

生活保護指導監査方針 等について

昭和五十九年度の生活保護指導監査方

針は、三月十七日付社監第三十三号厚生省社会局長通知をもって示されたが、ま

ずその背景と概要、次いで指導監査に当たっての留意点や実施の方法等について説明する。

な運営の確保」である。生活保護制度が真に生活に困窮する者に対する必要な保護と世帯の事情に即した自立援助を適正に行うためには、個別ケースについての的確な調査活動による実態把握と効果的な指導援助、更に査察指導過程におけるケースの審査・助言指導等の日常業務が福祉事務所として組織的にしかも機能的に行われなければならないことは言うまでもない。

特に、近年、高齢者や母子、障害者等ハండిキヤップを持った世帯の増加や、いわゆる処遇困難ケース等その指導上多くの困難な問題を持つケースも増えている。福祉事務所がその対応に苦慮している現状からして、組織的な取組みは従前にも増して重要な課題となっている。

この組織的運営の状況について、五十七年度監査結果からみると、「訪問計画の設定とその進捗管理」、「ケース審査及び助言指導」等が不十分と指摘された福祉事務所が全体の二〇％を越えており、これらの結果から、特に査察指導機能を充実強化し、組織的な運営を推進していく必要性が痛感されている。

第三の課題は、「医療扶助の適正な運営」である。保護の開始理由の七〇％以上が傷病であるとともに、医療扶助は、保護の全受給人員及び全費用の約六〇％を占めている。更に入院患者に占める精神病患者の割合は約六〇％に及ぶとともに入院期間も年々長期化している。

このような医療扶助の実態をふまえ、

特に精神病長期入院患者を中心に、いわゆる三者連携を密にして病状把握を的確に行い、退院後の指導援助について保健所等関係機関と連携しつつ、社会復帰の促進を図る必要があること。また、昨年三月に示された「レセプト点検要領」に基づく点検を励行し、適正な診療報酬の支払に努めるなど、医療扶助の適正な運営を推進するよう指導しているところである。

以上のような生活保護実施上の課題をふまえ五十九年度の監査方針が策定されたものであるが、その内容は、別表「昭和五十九年度生活保護法施行事務監査の主眼事項着眼点」との通りである。

なお、指定医療機関に対する個別指導の際の主眼事項等は昨年度と同様であるが、一部の指定医療機関における最近の不祥事件の発生等にも鑑み、個別指導の実施に当たっては、本庁段階でのレセプト審査の結果や福祉事務所の監査等において把握した指定医療機関の問題点を十分検討のうえ関係部局等とも連携を図り、効果的に実施する必要がある。

次に、別表の「主眼事項」について、紙数の都合もあり本年度の新規事項を中心にその改正の主旨及び監査実施に当たっての主な「着眼点」について説明する。

一、保護の受給要件にかかると事実把握の徹底

(一) 資産、収入等の的確な把握

都道府県・指定都市が行う指導監査並びに個別指導の主眼事項及び着眼点

主 眼 事 項	着 眼 点
第一 福祉事務所に対する指導監査 一、保護の受給要件にかかると事実把握の徹底 保護の適格性の確認	一、資産の把握状況 資産の保有状況は関係先調査等により的確に把握されているか。 (一) 資産活用について指導・指示は適切に行われているか。 二、稼働収入の把握状況 (一) 収入申告書及び給与証明書は定期的に提出されているか。 (二) 収入申告書及び給与証明書の提出について適切に指導されているか。 (三) 収入申告書及び給与証明書の内容審査は適切に行われているか。 四 申告内容に不審がある場合の勤務先等関係先調査は適切に行われているか。 三、稼働収入以外（年金、保険金、補償金等）の収入の把握状況 (一) 年金、保険金等の受給資格の有無が的確に把握されているか。 (二) 社会保険事務所、保険会社等関係先への確認はされているか。 (三) これらに伴う収入申告書の提出について適切に指導されているか。 四、稼働能力及び就労阻害要因の把握状況 (一) 病状はレセプト検討、嘱託医協議、主治医訪問等により的確に把握されているか。 (二) 稼働能力を活用していない者等の就労阻害要因は的確に把握されているか。 五、開始時における調査指導等の状況 (一) 開始以前の生活歴（職歴、病歴等）は的確に把握されて

個々の要保護世帯について、保護の決定、実施に必要な事実関係を的確に把握することは、生活保護制度の適正な運用を図るうえで欠くことのできないことである。中でも「資産」「収入」及び「稼働能力」等の的確な把握は、最も基礎的な要件であるが、この点について五十七年度の監査結果をみると、残念ながら事実把握が十分でない事例が依然として少なくない。このため、「保護の受給要件にかかる事実把握の徹底」を主眼事項の第一に掲げ、特に「資産、収入、稼働等の的確な把握の状況」をチェックポイントとした。

(二) 稼働収入以外の収入の把握

本年度は、特に収入の把握にかかる着眼点として、「稼働収入以外（年金、保険金、補償金等）の収入の把握状況」を詳細にチェックすることとした。その理由は、昨年度の不正受給の内容をみると、保険金等の無申告が相当の件数を占めていること。また、生命保険等各種保険が普及し、その保障内容等も多様化していること等を考慮したものである。

そのチェックポイントは、特に開始時において年金、保険の加入状況、契約内容等についての的確に把握されているかどうかという点である。

(三) 訪問活動の確保

本年度は訪問活動の状況、中でも「特に長期間訪問していないケースはないか。」を着眼の第一のポイントとした。

訪問活動は、ケースの生活実態等を的確にとらえ、保護の受給要件を検証し、

処遇方針にそった指導を行うための現実活動の基本であり、この活動なくして適正な保護の実施はあり得ない。しかし、五十七年度の監査結果から訪問活動の状況を見ると、約三〇％の福祉事務所において、「訪問活動」上に問題が認められている。

特に、一部の福祉事務所においては、一部のケースではあるが相当長期間に亘って訪問活動が行われていないケースがあり、そのため生活や就労の実態が的確に把握されないまま保護が継続されている事例も認められている。また、五十七年度監査結果から「不正受給発見の契機」をみると、約五〇％が「世帯等の訪問調査活動」等によって発見されている事実からして、適切な訪問活動が不正受給防止の面からも如何に大切かを知ることができる。

更に、訪問活動上の問題点を見ると、「訪問頻度不十分」、「目的未達成」等その内容は区々であるが、本年度は特に重要な「長期間未訪問ケースの解消」を取り上げ、そのためのチェックポイントとして、訪問計画の設定、実施状況とその進行管理状況を着眼点とした。

二、個別ケースの実情に即した指導、援助の推進

この主眼事項は三つの着眼点に分かれているが、特に、老人、傷病、障害者等ハンディキャップを持ったケースについて、

(二) 計画的な訪問活動の確保

二、個別ケースの実情に即した指導、援助の推進

いるか。

- (一) 資産、収入等申請内容は客観的に把握されているか。
- (二) 自立更生計画及び処遇方針は適切に樹立されているか。
- (三) 法の権利・義務は周知徹底されているか。

一、訪問計画の設定状況

- (一) ケースの実態に即した訪問格付となっているか。
- (二) ケースの訪問格付に対応した訪問計画が作成されているか。

(三) 訪問計画は実施可能なものとなっているか。

二、訪問活動の状況

- (一) 訪問活動は概ね計画どおり実施されているか。特に長期間訪問していないケースはないか。
- (二) 世帯の状況変化に応じた臨時訪問は適切に実施されているか。

(四) 訪問目的は達成されているか。

- (一) 不在が続くなどの場合には、不在の理由を確認し、訪問方法を変える等適切な対応措置がとられているか。
- (二) 訪問結果はケース記録票に記録されているか。

- (一) 就労援助等による自立助長の推進状況
- (二) 稼働能力の活用等自立を助長するための指導、援助は積極的に行われているか。
- (三) 他法、他施策の活用、職業安定所その他関係機関との組織的連携は十分行われているか。
- (四) 親兄弟等扶養義務者からの援助について十分指導されているか。

二、母子世帯に対する指導、援助の状況

- (一) 世帯の自立更生計画は明確にされているか。
- (二) 離別した夫に対する扶養能力調査及び家庭裁判所への相談等についての指導は行われているか。

- (三) 世帯の自立更生を図るうえで、扶養義務者からの援助を得るための指導は十分行われているか。
- (四) 子供の養育について配慮されているか。

三、独居老人・重度障害者等に対する指導、援助の状況

- (一) 独居老人に対する指導、援助は適切に行われているか。
- (二) 重度障害者に対する指導援助は適切に行われているか。

ては、生活保護以外の各福祉施策の活用も図り適切な指導援助がなされなければならぬことは当然である。

(一) 就労援助の推進の状況

稼働年齢層で傷病を理由に保護を開始した者の中には、主治医訪問等により病状等を的確に把握し、就労指導を必要とするケースが少なくない。就労指導を効果的に推進するため、福祉事務所は常に職業安定所等の関係機関と連携を図り、管内の雇用状況について情報を収集し、これらの資料とし個別ケースの指導に当たるとともに、求職活動票等を活用し積極的に指導を行う必要がある。また、ケースによっては文書により適切な指示を行う必要もあろう。以上の点を中心とした指導援助の状況についてチェックポイントとした。

(二) 母子世帯に対する指導援助

近年、離婚の増加等に伴い、都市部を中心に生別母子世帯の保護受給ケースの増加が著しい。このような実態をふまえケースに応じた自立更生計画の設定と他法他施策の活用についての指導援助が積極的に行われているかどうか。あるいは、開始時における調査は的確か、また保護の受給要件の検討に当って、離別した前夫の子に対する扶養能力調査及び養育費の請求について家庭裁判所への相談指導等が適正に行われているかどうかについてチェックポイントとした。

三、不正受給防止対策の推進

五十五年末の暴力団関係者等による不正受給を契機として、五十六年度に「不正受給の防止対策の推進」を主眼事項に取上げ、以後これらケースについて、保護の受給要件を中心に総点検を実施してきたところである。その結果、着実に効果を挙げてきているが、なお、引き続き自立に向けて就労指導中のケース等もあり、本年度の指導監査時においても、昨年度と同様全ケースについて再点検を実施することとしている。

なお、これら暴力団関係者等関連ケースの状況及び五十七年度監査結果をふまえ、生活保護制度の適正な運用の推進について、昨年末「百十一号」通知（前掲）が施行されたところである。その要点は、①不正受給を防止するための組織的な取組みの確立強化、②保護の申請時における資産、収入の調査・審査と申請者の孝証責任についての指導の徹底、③不正受給に対する返還額の決定、徴収、悪質事例についての告発等法的措置を厳正に行うことなどが骨子となっている。

四、組織的な運営管理の推進

(一) 計画的な運営管理の推進

この着眼点の主な事項は、「運営方針等の策定状況」及び「幹部職員による運営管理の掌握状況」である。

三、不正受給防止対策の推進

(一) 組織的な運営管理の推進

(二) 処遇困難ケースに対する組織的取組の推進

(三) 査察指導機能の充実

(三) 長期入院患者の退院及び退院後の指導、援助は適切に行われているか。

一、暴力団関係者等関連ケースの総点検等組織的取組の状況

二、処遇方針及び指導方法等の検討状況

三、資産、収入の申告、届出義務履行の遵守の指導状況

四、指導、指示の徹底、また、これに従わない場合の措置状況

五、不正受給の事実が発見された場合の措置状況

六、関係機関との連携状況

一、幹部職員による運営管理の掌握状況

二、運営方針の設定状況

(一) 保護助向の推移及び当該地域の実情が反映されているか。運営上の問題点に即した対応策が反映されているか。

三、事業計画の推進状況

(一) 事業計画は運営方針に即した実行可能なものとなっているか。

(二) 事業計画に定める事業の遂行に必要な実施方法が明確にされているか。

(三) 事業計画の進捗状況が定期的に確認され、必要な措置がとられているか。

一、組織的取組の状況

(一) ケース診断会議等組織的取組への体制は確立されているか。

(二) ケース診断会議結果等を踏まえ、具体的な取組みが組織的に行われているか。

二、関係機関との連携状況

一、訪問計画の設定とその進捗管理の状況

生活保護行政を円滑適正に運営していくためには、保護の決定実施が現業員の個人的な判断や活動のみによって行われているのではなく、福祉事務所として組織的に行われていなければならないことは言うまでもない。そのためには、管内の保護動向、決定実施上の諸問題等をふまえ、所としての運営方針、事業計画及び問題点を改善するための具体的取扱方針等が組織的に策定され、同時に現業員一人一人にまで周知徹底していく必要がある。

また、常に所長等幹部職員によって、事業計画等の進捗状況、業務推進上の阻害要因、職員の士気等組織を円滑に運営するためのポイントが掌握され、同時に問題点等について適切な指示や配慮等がなされていることが組織運営上非常に重要なことである。以上の考え方から本年度新たに、「幹部職員による運営管理の掌把状況」をチェックポイントとしたものである。

(二) 処遇困難ケースの取組み

いわゆる「処遇困難ケース」は、一人現業員のみでは解決できない問題を多く抱えているために、これらケースの処遇に当って第一に留意しなければならないことは、(一)でも述べたが組織的に対応することである。従って、処遇方針を決めるに当ってケース診断会議等の体制が確立しているか。また決定した方針に基づきケース指導等が組織的に展開されているか。さらに、この展開に当って査察指

導機能が効果的に働いているか等についてチェックポイントとしたものである。

以上がこの項の着眼点の改正部分とその理由であるが、言うまでもなく業務の組織的運営に当って中心となるのは、査察指導機能であり、とりわけ査察指導員による「訪問計画の進行管理」と「ケースの審査及び現業員に対する助言指導」は非常に重要である。この点についても特に重点を置きチェックすることとした。

五、医療扶助の適正実施の推進

医療扶助は前述のとおり、生活保護の中で大きな位置を占めており、特に医療扶助人員等の増加に伴い適正処遇のために、①レセプト点検の励行 ②的確な病状把握に基づく稼働能力の検討又は療養指導の推進 ③長期入院患者の社会復帰の促進等各方面に亘る対策の推進が要請されている。これらのことを考慮し、「医療扶助の適正実施の推進」を主眼事項としたものである。この着眼点としては、主治医訪問等による「病状把握の状況」、四十五年四月一日付社保第七十二号に基づく「長期入院患者等の実態把握とその指導状況」、「レセプト整備、点検の実施状況」及び「嘱託医制度の活用状況」等医療扶助を適正に実施するための基礎的事項についてチェックポイントとした。

四 実施体制の確保

五、医療扶助の適正実施の推進

第二 指定医療機関に対する個別指導

医療扶助受給者に対する適切な処遇の確保

- (一) 訪問計画の作成について適切な助言、指導がなされているか。
- (二) 訪問計画の進行管理は適切に行われているか。
- 二、ケース審査及び助言、指導等の状況
- (一) ケースの内容審査及び現業員に対する助言、指導は適切に行われているか。
- (二) 現業員に指導、指示した事項の措置結果を確認しているか。
- (三) 同行訪問を行う等処遇困難ケースの指導は適切に行われているか。
- (四) 地区担当替時等におけるケース指導について適切に配慮されているか。
- 一、査察指導員、現業員の充足状況
- 二、査察指導員、現業員の適格者の確保状況
- 三、現業員等に対する研修の実施状況
- (一) 新任現業員等に対する研修は適切に行われているか。
- (二) ケース研究会等職場内研修は適切に行われているか。
- 四、特殊勤務手当の支給状況
- 一、医療扶助受給者に対する指導、援助の状況
- (一) 病状は的確に把握されているか。
- (二) 長期入院患者等の実態把握は適確に実施されているか。
- (三) 保健所、医療機関等関係機関との連携は適切に行われているか。
- 二、レセプトの整備、点検状況
- 三、嘱託医及び精神科業務委託医の活動状況
- 一、医療扶助に対する理解の状況
- (一) 生活保護制度の趣旨及び医療扶助に関する事務取扱が十分理解されているか。
- (二) 診療報酬の請求は適切に行われているか。
- (三) 精神衛生法、結核予防法等他法は適切に活用されているか。

◇指導監査実施上の留意事項など

一、指導監査の効果的实施

五十九年度監査方針に続いて監査実施上留意しなければならない諸点について述べると、先ず、生活保護指導監査は、「一般監査」、「特別監査」、「特別指導監査」(前述の二二〇号通知及び五八・三一七社監第三八号通知参照)に分かれている。

「一般監査」は全福祉事務所に対し少くとも年一回実施することとし、実施に当たっては、対象福祉事務所の保護動向、監査結果の問題点等を事前に十分検討し、これに対応した監査班の編成、日程、方法等に配慮し効果的に実施する必要がある。

二、是正改善のための継続的指導の徹底等

一般監査結果の問題点等については、当該福祉事務所の幹部職員を始め全職員に十分理解させ改善のための具体策を指導するとともに、監査以後もその改善状況を掌握し、必要に応じ「特別監査」や、特別指導を積極的に行い、着実に改善が図られるよう指導を徹底すること。

三、特別指導監査の実施

この監査は、前記社第三十八号に基づ

く「生活保護特別指導監査」として、昨年度から新たに実施している。特に本節で説明すると、まずその目的とするところは、都道府県・指定都市本庁が実施した過去の監査結果等からみて、「資産及び収入の把握等保護の受給要件に問題が多い」、「自立助長の促進を必要とするケースが多く認められる」などのため特別に指導を必要とする福祉事務所を対象に、次に示す方法により一貫した指導監査を行い保護の適正実施と実施水準の一層の向上を図るものである。

対象福祉事務所の選定は、この趣旨をふまえ、各都道府県・指定都市とも一か所以上を選定することとされている。

この特別指導監査の仕組みは、

⑦ 選定された福祉事務所に対します問題事項に焦点を当てて一般監査を実施するが、その際のケース検討数は全ケース数の概ね二割を目途とする。なお、対象ケースは、原則として稼働年齢層の者のいるケースを選定するが特に、当該福祉事務所が「自立助長ケース」、「暴力団関係者等関連ケース」としているものについては全ケース検討することとされている。

また、検討結果の改善事項及び検討ケースの処遇上の問題点、指導経過等については、特別の「ケース指導台帳」に記録しその後の指導の手掛りとする。

⑧ 次に、②の一般監査後の適当な時期に改善の進捗状況等を指導するための

か。

- 二、医療扶助受給者に対する適切な処遇確保の状況
- (一) 保護の実施機関との協力関係は円滑に行われているか。
- (二) 医師、看護婦等医療従事者は確保されているか。
- (三) 診療録の記載及び保存は適切に行われているか。
- (四) 診療内容からみて、医療要否意見書は適切に記載されているか。
- (五) 長期入院、長期外来患者に対する療養指導は適切に行われているか。
- (六) 入院患者日用品費の取扱は適切に行われているか。

ヒアリング、巡回指導等を実施する。

⑨ 更に、一般監査から概ね六か月後に「ケース指導台帳」に登録したケースを中心に、都道府県・指定都市本庁が是正改善状況等の確認を行うこととされている。

最後に、「特別指導監査」実施上の留意点を述べると、この監査は、ただ単に全ケースの二割という数多くのケースを検討することだけに意義があるのではなく、「一般監査」それに続く特別指導、確認監査を連動させて有機的に実施することにより、対象福祉事務所における保護の適正実施と実施水準の向上を図るための効果的な方法について、都道府県・



社会福祉に係る

指導監査方針

昭和五十九年度における社会福祉施設
の入所措置及び福祉手当支給事務に係る

指導監査実施方針及び指導監査の主眼事
項、着眼点についての概要を説明する。

社会福祉施設の入所措置関係

社会福祉施設の運営に当っては、関係
法令及び通知等を遵守し適正な運営を確
保することはもとより、近年の社会情勢
の変遷に伴い、入所者及びその家族等の

ニーズも複雑多様化の傾向にあるので、
常にここうしたニーズに即応した施設機能
の拡充や入所者処遇の向上に努めなけれ
ばならない。

しかしながら、最近の監査結果からみ
ると、施設運営の基礎的事項についての
問題、例えば、①養母等の直接処遇職員
が未充足、②入所者の処遇（健康管理、
給食時間及びし好調査、入浴回数、処遇
計画の策定）等が不十分、③給与規程が
不備あるいはその内容が突進と遊離、④
会計経理事務が不適切等の監査指摘が未
だに多くみられる。

また、一部の社会福祉法人立施設にお
いて、不祥事件が今なお跡を絶たないこ
とは誠に遺憾である。

不祥事件の原因は、法人理事長又は施
設長の「施設の私物化」であり「ワンマ
ン経営」に陥っている点に共通的な問題
がある。

不祥事件の内容をみると、①法人の基
本財産を理事会の承認や厚生大臣の認可
を得ないで担保に入れて多額の借金を
し、理事長が経営する病院等の経営資金
に流用しているもの、②架空職員により
措置費を不正に受取り法人の償還財源に
充当しているもの、③施設長が入所者の
預り金、造留金を横領し遊興費等に使っ
ているもの、④理事長、施設長、事務長
といった幹部が共謀して給食材料その他
の購入物品の水増し請求、又は空の領収
書により措置費を横領しているもの等
である。

施設の私物化を排除するためには、法
人の理事会、監事の機能を最大限に重視
し、法人運営、施設運営について一貫し
た指導監督が必要である。

特に、不祥事件の発生をみた施設に対
しては、①法人役員等の交替、②新規入
所措置等の停止又は措置替え、③民間施
設給与等改善費の減額措置、④施設会計
から本部会計への民間施設給与等改善費
の管理費加算相当分の繰入れの停止等徹
然とした対処が必要である。

したがって、指導監査時においては、
法人及び施設関係者に對して、不祥事件
を発生させることのないよう十分な注意
と自戒を求め、入所者処遇を本位とした
健全な施設運営を行うようあらゆる角度
から注意を喚起し、施設運営の適正化に
努めるよう指導する必要があること。

このような観点から、本年度は、特
に、「第三、社会福祉法人の運営適正化
の推進」に関して新たに事項を追加した
ところである。

指導監査の実施に当っては、①関係法
令及び関係通知等の遵守状況、②社会福
祉法人等の事業経営基盤の確立、③施設
運営の適正化、特に不祥事例発生の未然
防止に重点をおいた指導監査に努める必
要がある。

第一、福祉事務所における収容措 置等の適正化の推進

一、収容措置の適確な実施

- (1) 入所時における要否判定に基づく措
置の状況
- (2) 入所措置後の突進把握とこれに基づ
く措置の変更状況

二、費用徴収の適正実施（老人福祉施設）

- (1) 本人の収入額及び必要経費の認定状況
- (2) 主たる扶養義務者の認定及びその税額の把握状況

三、食費の国庫負担決定の適正実施（身体障害者更生支援施設）

- (1) 世帯員の最低生活費の認定状況
- (2) 入所者にかかる経費の算定の状況
- (3) 世帯の収入月額把握状況

福祉事務所は、措置の実施機関として、要措置者の把握、措置の決定、措置費の支弁、費用の徴収、措置後における入所者又はその出身世帯の訪問調査等施設入所措置に関する業務を行っている。監査にあたっては、これらの業務全般が適正に行われるよう指導すること。

なお、施設入所の要否判定に基づく措置に関しては、要措置者のニーズに応じた適切な施設の選定が行われるよう指導すること。

また、費用徴収関係事務についても、特別養護老人ホーム及び養護老人ホームの被措置者に係る費用徴収階層区分の決定に当たり、被措置者本人の収入並びに主たる扶養義務者の税額が正しく把握する必要がある。会計検査院の検査において階層区分の見誤り等極めて単純なミスを含め、その事務処理が不適切なため、国庫補助金の返還を求められる事例が少なくない。これが事務処理の適正化については、特に重点を置き指導すること。

第二、社会福祉施設運営の適正化の推進

一、施設運営管理体制の確立

(1) 施設長の施設運営管理の状況

施設長は、適切な入所者処遇の確保、職員の仕事条件の整備、多額の公費執行等施設運営全般にわたる責任者であるから施設利用者個々のニーズをはじめ、職員の考え方を十分把握していることが、施設の運営管理を適正に推進するため不可欠の要件である。従って施設長に対しては入所者の処遇水準、職員の人件費、予算等施設運営全般にわたる管理の状況を常に把握し、施設運営の向上に努めるよう指導すること。

(2) 施設長の資格保有の状況

施設長の資格要件は、各施設種類ごとに「施設の設備及び運営の基準」に示されているが、その要件を満たしていない場合は、施設長資格認定講習会の受講等により資格を取得するよう指導すること。

(3) 事業計画の設定及び実施状況

施設運営の年間指針である事業計画は、実現可能な具体的内容が盛り込まれ、かつ、各職員の意見が十分尊重、反映されたものでなければならぬ。また、事業の推進に当たっては、各職員の分担、実施方法等を周知徹底するよう指導すること。

(4) 管理規程、就業規則等の整備及び運用状況

管理規程、就業規則の制定及び就業規則の労働基準監督署への届出がなされていない例は極く少数であるが、その内容を見ると、一部の施設においては、定めているものと実態が遊離しているものが見られるのでその適正な運用を図るよう指導すること。

(5) 給与規程の整備及び運用状況

ア 給与規程と支給の実態

イ 俸給、諸手当の支給状況

「給与規程」は、就業規則の一部であって、規程本文はもとより、「給与表」及び「初任給格付基準」の三要素が一体となつて始めて名実ともに「給与規程」と云えるが、これらが整備されていない施設がみられるほか、給与規程と実態が遊離（例えば、規程に定めのない手当の支給、規程に定められている支給率を超える支給）している施設がみられる。

職員待遇の公正化、人件費の適正支出等の観点からも規程を整備させるとともに、その適正な運用を図るよう強力に指導すること。

(6) 職員配置基準上の充足状況

職員の総数が国の示す基準数に満たない施設、特に直接処遇職員が基準数に満たない施設については、入所者処遇、職員の仕事条件の両面に支障をきたすことになるので、かかる施設にはその充足について強力に指導すること。

(7) 職員の研修等の状況

ニーズに即応した入所者処遇の向上等を図るためには、各職員を機会あること

に、研修会等に参加させ、常に職員の資質の向上を図るよう指導すること。

(8) 災害事故防止対策等の状況

多数の入所者の人命を預かる施設においては、不測から防災には細心の注意を払う必要があり、これら防災対策については関係方面からも注意が喚起されているところである。

従って防災計画の樹立、所轄消防署等との緊密な連携、避難訓練の実施、消防機器の定期点検等を行うよう指導すること。

二 入所者処遇の確保

(1) 食事時間等生活時間の設定状況

入所者の生活時間の設定が一般家庭の生活慣習からみて問題がある場合はその改善について指導すること。特に夕食時間については、少なくとも十七時以降とするよう指導すること。

(2) 入浴、健康診断及び衛生管理の状況

入所者の入浴、健康診断及び衛生管理については、「施設の設備及び運営の基準」に定められているが、実態を見ると基準を下回る施設がみられるので、これらの施設に対し適正実施について指導すること。

(3) 夜間におけるオムツ交換等の介護の状況

夜間における職員の勤務体制の不備から夜間におけるオムツ交換等の入所者介護が不十分な実態がみられるので、夜間の介護需要に応じた処遇が確保されるよう指導すること。

(4) 嗜好調査、献立等の給食の状況（特に複合施設における状況）

施設給食については、入所者の心身の状況、入所者の嗜好調査によって得られた結果等を反映した献立が必要であるが、一部の施設において、米食を希望する者がいるにもかかわらず、施設開設以来、朝食をパン食のみにより実施しているものがみられる。

また、特別養護老人ホームと養護老人ホームの給食を同じ献立表により実施しているのがみられるが、それぞれの施設入所者の嗜好、健康状態等の特性を考慮した献立内容で実施するよう指導すること。

(5) 入所者のニーズの把握と処遇への反映状況

入所者の心身の状況や生活上のニーズ等に即して、物心両面から適切なサービスを行うためには、あらゆる機会を通じて入所者の意見、要望等をくみあげ、可能な限りこれを反映した個別の処遇方針を樹立するよう指導すること。

(6) 事業収入及び工賃支払いの状況（授産施設）

この事項については、例年詳述しているので省略するが、入所者個々人の適性に応じた授産科目の選定や評価を行うとともに、作業量等を十分考慮した適切な工賃の支払等が行われるよう指導すること。

三、経理事務の適正な執行の確保

(1) 経理規程の運用状況

今日なお経理規程に基づく会計諸帳簿（不動産台帳、借入金台帳等）が整備されていないものがみられること、また、その運用状況をみると、物品購入に伴う支払いについて大半が現金で行っているもの等がみられるので、運用に当たっては経理規程どおり執行するよう指導すること。

(2) 伝票、帳簿、証拠書類（領収書、契約書等）の整備の状況

施設の会計経理は常に公正を期し、収入支出の状況を明らかにする記録及び証拠となる書類（領収書、契約書等）を明確に整備するとともに、職員相互のけん制システムの中でガラス張りの事務処理が行われるよう厳格に指導すること。

(3) 本部会計、特別会計及び施設会計間における会計所属区分の状況

会計事務の処理状況をみると、本部会計で支出すべき経費を施設会計から支出しているもの、また、特別会計で支出すべき経費（例えば診療所業務に従事する医師、看護婦の給与等）を金額施設会計から支出している例が少なくないので、経費の支出にあたっては、会計所属区分を明確にし適正な経理を行うよう指導すること。

(4) 施設会計と本部会計等会計相互間における貸借又は繰入れ、繰出しの状況

施設会計と他会計間の貸借については、真に経営上やむを得ない場合に限り例外的に認められるものであるから、これが貸借等が適正に行われているか等について審査確認する必要があること。

(5) 預貯金利息等運用収入の使途状況

施設会計の預貯金から生ずる運用収入の使途の状況をみると、法人本部会計に繰入れしている例がみられるので、運用収入の使途については特に適正な経理を行うよう指導すること。

(6) 剰余金の発生原因と使途状況

この事項については、前年度に詳述しているので省略するが、関係諸通知に基づき、適正な運用について指導すること。

(7) 入所者預り金、本人支給金及び遺留金品の取扱いの状況

入所者の預り金及び遺留金品は、その額が多額にのぼる例が少なくないので、特に事故防止の観点から、その管理又は処理が適切に行われるよう指導すること。

また、本人支給金を支給する場合には必ず本人から受領の証しを取る等その事務処理が適正に行われるよう指導すること。

四、不祥事等未然防止対策の確立

(1) 土地、建物の登記簿謄本との突合

社会福祉法人の基本財産である土地、建物の一部を社会福祉法人の理事長又は施設長等が理事会の承認や厚生大臣の認可を得ないで処分又は貸与あるいは担保に供すること等により、不正事件として問題となった例がみられるので、基本財産については常に適正な管理を行うよう指導するとともに、必要に応じ関係書類

の突合を行いその実態を確認すること。

(2) 職員の勤務実態と関係書類の突合（出勤簿、給与台帳、源泉所得税、社会保険料等との確認）

架空職員（架空臨時職員を含む）により措置費を不当に取得しこれを横領又は不正に支出する等の不祥事がみられるので、指導監査に当たっては、職員の勤務実態を十分把握するとともに、必要に応じて、関係書類の突合を行ないその実態を確認すること。

(3) 工事契約及び購入物品と証拠書類等との突合（固定資産物品、給食材料等）

いわゆる二重帳簿を作成し、又は証ひよう書類を改ざんするなどにより、整備費、設備費又は運営費を不正に取得し又は不正支出している例がみられるので、指導監査に当たっては、会計諸帳簿と証ひよう書類、現物等を照合するとともに、必要な場合は取引先の確認を行うこと。

(4) 現金及び預金残高の帳簿等との照合、確認

指導監査時及び各年度の決算書の銀行預金高と銀行の発行する残高証明書との突合、確認を行うこと。

(5) 措置費対象外経費への支出の有無

措置費対象外経費である職員宿舍の光熱水料、火災保険料及び土地の借料等が施設会計から支出されている例が少なくないので、措置費の支出に当たっては適正な支出が行われるよう指導すること。

(6) 内部けん制制度の確立状況

会計責任者と出納職員との兼務を避

け、内部けん制組織を確立するとともに、必要に応じ随時内部監査担当者により諸帳簿等を検査させるなどの内部体制の整備について指導すること。

(7) 社会福祉施設職員退職手当共済制度への加入状況等の確認

本制度への加入状況についてみると、加入資格がある職員を未加入のままとしている施設がある。一方、加入資格のない職員を加入させている施設もみられるので、本制度の趣旨を十分理解させ適正な運用について指導するとともに、指導監査に当たっては、その加入状況を名簿等により確認すること。

第三、社会福祉法人の運営適正化の推進

この事項については、従来から関係通知及び指導監査等を通じて適正な法人本部の運営が図られるよう指導監査の強化を求めてきたところである。しかしながら、依然として不祥事の発生が跡を絶ないのが現状であり、それらの中には法人運営の不適切に起因しているものも少なくないので、従来の主眼事項等を整理統合、補完する意味で本年度より新たに設定したので、その趣旨を十分踏まえ、指導の徹底を図ること。

一、法人の組織運営基盤の確立

(1) 定款と事業内容の状況

定款は、社会福祉法人自らが定めた公的な約束事項であり、当該法人の行う事

業等を定めているが、一部、社会福祉法人立施設において事業の廃止、変更等に伴う所要の手続が行なわれていないもののみみられるので、指導監査に当たっては、定款に記載されている事業と実際に行っている事業を確認すること。

(2) 役員構成状況

社会福祉法人の理事会を構成する役員をみると、定款の規定に違背して、親族等特別な関係又は同種の職業にある者が多数含まれている例がみられるので、指導監査にあたっては、定款を遵守するよう厳正に指導すること。

(3) 理事会等の開催、審議及び議事録の状況

この事項は、前年度において詳述しているので省略するが、施設運営が適正に行なわれているか否かは一に理事会が十分に機能を果たしているか否かにあると言っても過言でない。したがって、理事会は施設運営にあたり、その審議が必要とされる事項が生ずる毎に開催されなければならない。また、その審議内容を明確に記録しておくよう指導すること。

(4) 借入金償還計画及び償還の状況

無理又はさまざまな資金計画に基づく償還計画が運営費の不正支出又は施設入所者等に対して寄附金を強要する等の不祥事につながるケースが少なくない。従って先づ施設整備計画を認める際にこれらの点を十分審査する必要があるが、施設整備後においても借入金の償還状況を常に把握し所要の指導を行う必要があるこ

と。

(5) 監事の監査の実施状況

監事による監査は形式的なものであつてはならず理事の業務執行全般について十分な監査が行なわれ必要な指摘等が行なわれるよう指導すること。

二、適正な会計経理の執行と資産管理

(1) 法人本部会計の執行状況

社会福祉法人の経理にかかる事務処理については、「社会福祉法人経理規程率則」により定められているところであるが、実施状況をみると、資産の管理、借入金の償還の履行、寄附金の取扱、事務費の執行等に不適切を欠く面（理事会等において、会議費の名目で多額の会費を支出）がみられるので、これが事務処理については準則どおり適正に取扱うよう指導すること。

(2) 基本財産及び運用財産等の管理区分の状況

社会福祉施設を運営する法人にあっては、すべての施設についてその施設の用に供する不動産等を基本財産とし、その他の財産を運用財産として区分し管理することとされているが、実態をみると、施設の増築等に伴う財産を運用財産として経理している例が少なくないので、財産の区分については、当該財産の使用目的により区分し定款にも明確に記載するとともに、その財産を適正に管理するよう指導すること。

(3) 財産の処分、担保提供等の状況

社会福祉法人の定款において、基本財

産を処分又は担保に供する場合は理事会の議決を得た後、厚生大臣の認可を必要とするものについては、その認可を得て行いうることに定めているにもかかわらず、これに違反し、売却又は担保に供している例がみられるので、処分等を行う場合は予め必要な手続を行うよう十分指導すること。

以上、今年度の指導監査方針について述べてきたが、これらの諸点を十分踏まえ、社会福祉施設の適正な運営を図るため各都道府県（市）の実情に応じ必要な事項を追加する等、効果的な指導監査の実施に努められたい。



福祉手当支給事務関係

福祉手当支給事務に係る昭和五十九年度の指導監査方針については、厚生省及び都道府県が実施した指導監査の結果認められた問題点等をふまえ、次のとおり主眼点及び着眼点が定められたところである。

以下、その概要について説明する。

一、障害程度認定の適正化

(一) 診断書による障害程度の適正な認定

障害程度の認定は、福祉手当支給事務処理の基本にかかる事項であるので、障害程度認定基準に基づき慎重かつ的確に行うことが必要である。

しかし、各実施機関における認定の状況をみると、2級の身体障害者手帳を所持あるいは1級の障害福祉年金を受給中の事実のみをもって、手当支給要件の障害程度に該当するとして支給の認定を行っているものがある。

また、例えば両眼の視力の和が〇・〇三以上であるもの等、明らかに手当支給

要件の障害程度に該当しないものを誤って認定しているもの、あるいは診断書の記載事項に不備があり再認定を要すると認められるものがある。

このような事例の認められる実施機関に対しては障害程度の認定を適正に行うよう指導を要する。

なお、提出された書類のみでは認定が困難な場合、必要に応じ療養の経過、日常生活の状況の調査等を実施したうえで認定を行うよう実施機関を指導していくことも必要である。また、障害程度の認定について実施機関の間に格差を生ずることのないよう、指導にあたって留意する必要がある。

(二) 有期認定の取扱いの状況
有期認定の該当者について、その再認定を行う時期が到来しているにもかかわらず、これを行わないまま継続して手当を支給している事例がよく見受けられる。

このような事例が見受けられる実施機関においては、しばしば有期認定対象者名簿が不備である等に起因していること

が多いので、処理もれの生じないよう名簿の整備及びその定期的な点検について指導する必要がある。

なお、診断書に有期認定を必要とする旨の記載があるにもかかわらず、有期認定該当の取扱いを行っていない事例も散見されるので、障害程度認定の際には有期認定の必要の有無についての審査を十分に行うよう指導を要する。

このほか、再認定のための診断書の提出を求める時期を誤って設定しているもの、あるいは支給認定通知書に有期認定該当の旨を付記していない事例も見受けられるので、指導にあたって留意する必要がある。

二、障害年金等受給事実の把握の徹底

障害年金等の受給者に対して福祉手当を支給しているものが依然として多く見受けられることは遺憾である。

このような併給は、受給者の請求誤りあるいは届出の遅延等により生じているものであるが、実施機関としても認定請求時又は認定後における年金受給状況の調査を十分に行えば未然に防げるものである。

したがって障害年金等との併給の事例が生じている実施機関については、認定請求があったとき請求者の職歴、年金制度の加入状況を聴取のうえ公的年金調査を作成し、必要と認められるものについ

ては公的年金制度の担当機関に照会を行う等、障害年金等の受給状況の把握に努めるよう十分指導する必要がある。

また、障害年金等の受給権取得による手当の受給資格喪失事務処理にあたって、資格喪失年月日を誤って処理している事例も多く見受けられるので、年金証書の写しを確認する等により、的確に処理するよう指導することが必要である。

なお、障害年金等の併給により生じた手当の過払分の返還について、債務者からの申出により分割納付させる場合、分割納付があったつどその納付額を返還金として調定している実施機関があるが、このような処理は不適当であり、先ず返還金の全額を調定すべきものである。

三、所得審査の適正化

所得審査の事務処理において、①地方税の更正決定後の再審査を行っているない、②譲渡所得の把握が不十分又は同所得を租税特別措置法に基づく特別控除後の額としている。③扶養義務者の認定が的確でない等、の問題点の認められる実施機関があるが、このような実施機関に対しては、税務主管課等と緊密な連携のもとに適正な審査を行うよう指導する必要がある。

四、手当支払事務の適正化

手当の支払いは、受給者の利便を考慮

厚生省社会局・人事往来

〔四月十六日付〕

監査指導課首席生活保護監査官

塩崎 信男

(庶務課課長補佐)

書記

露口 長

庶務課課長補佐

(更生課総務係長)

保護課課長補佐

戸口田三千尋

監査指導課課長補佐併任解除

(保護課課長補佐)

更生課国立施設管理室室長補佐

奥山 元保

生活課課長補佐

(老人福祉課課長補佐)

施設課課長補佐

梶浦 毅夫

監査指導課生活保護監査官併任

(国立身体障害者リハビリテーションセンター)管理課企画課長

老人福祉課課長補佐

橋口 哲男

老人福祉課課長補佐

(生活課課長補佐)

監査指導課課長補佐併任解除

上沢 輝男

監査指導課主任生活保護監査官

(国立伊東重度障害者センター)庶務課長

監査指導課主任生活保護監査官

後藤 昇

監査指導課生活保護監査官

森 貞芳

(国立身体障害者リハビリテーションセンター)管理課企画課長

石 武

監査指導課生活保護監査官

(書記)

監査指導課生活保護監査官併任解除

長橋 茂

(監査指導課社会福祉監査官)

監査指導課生活保護監査官

沼田 修

(庶務課総務係長)

監査指導課社会福祉監査官

谷田川 勝義

(保護課総務係長)

監査指導課生活保護監査官併任

坂本 博之

(施設課総務係長)

書記付管理係長

山口 義雄

(施設課施設係長)

庶務課総務係長

本田 章博

(生活課総務係長)

庶務課福祉事務所係長

佐藤 永治

更生課国立施設管理室指導係長併任解除

(国立身体障害者リハビリテーションセンター)管理課厚生管理係長

保護課総務係長

竹内 恵正

(監査指導課総務係長)

保護課予算係長

一瀬 正志

(書記付管理係長)

保護課経理係長

池田 和広

(保護課)

更生課総務係長

川井 一心

(老人福祉課総務係長)

更生課指導係長

宮崎 隆徳

(更生課)

更生課国立施設管理室総務係長

丹羽 紀明

(監査指導課監査企画係長)

生活課総務係長

松原 進

生活課生活改善係長

和泉 森太

(生活課)

施設課総務係長

宇都宮 邦義

(更生課国立施設管理室総務係長)

施設課施設係長

青木 実

(施設課主査)

施設課救助・振興係長

大島 謙

(更生課指導係長)

施設課主査

大淵 康夫

(保護課経理係長)

老人福祉課総務係長

三枝 正敏

(保護課予算係長)

老人福祉課福祉係長

高橋 昭八

(老人福祉課調査係長)

老人福祉課調査係長

江波戸 一敏

(監査指導課生活保護監査係長)

監査指導課生活保護監査官併任解除

佐治 孝洋

(生活課生活資金係長)

監査指導課監査企画係長

石岡 良三

(生活課生活改善係長)

監査指導課生活保護監査係長

山田 登志夫

(監査指導課)

監査指導課生活保護監査官併任

野原 昭郎

(監査指導課社会福祉監査官)

国立身体障害者リハビリテーションセンター管理

増田 正勝

国立身体障害者リハビリテーションセンター管理

増田 正勝

(国立身体障害者リハビリテーションセンター)管理課企画課長

国立身体障害者リハビリテーションセンター更生

関口 英也

国立身体障害者リハビリテーションセンター管理

仲 康守

(更生課国立施設管理室室長補佐)

国立身体障害者リハビリテーションセンター管理

横田 繁夫

監査指導課生活保護監査官併任解除

(施設課課長補佐)

公衆衛生局老人保健部計

桂川 直幸

指導官

(監査指導課生活保護監査官)

国立塩原視力障害センタ

片山 富夫

監査指導課生活保護監査官併任解除

(監査指導課社会福祉監査官)

国立身体障害者リハビリテーションセンター管理

伊藤 宣義

部企画課長

(監査指導課生活保護監査官)

公衆衛生局老人保健部計

墨野倉 克則

画課経理係長

(施設課救助・振興係長)

大臣官房総務課広報室総務係長

柴谷 泰三

(老人福祉課福祉係長)

国立身体障害者リハビリテーションセンター管理

高田 福博

(庶務課福祉事務所係長)

辞職(社会福祉法人共生社会)

萩の郷工場次長就任予定)

戸名 久吉

(監査指導課課長補佐)

生活と福祉第三十七号

昭和五十九年五月一日発行(毎月一回一日)
昭和三十一年五月二十四日第三機敏印刷局

生活と福祉 第三十七号

定価二部三〇〇円(送料四五円)
一年分三、六〇〇円(送料共)

昭和五十九年五月一日発行
編集人 小林芳之

発行人 永田林芳之
全国社会福祉協議会

発行所 東京都千代田区霞が関三十三〇〇番
郵便番号一〇〇〇〇

電話(通)九五一四
三三三九六番

印刷所 株式会社日本機関紙印刷所
(横濱口野) 東京三十三四九三九六番