

生活と福祉

LIFE AND WELFARE

■巻頭言 □ 国と地方……………清水康之…2

— 特 集 —

昭和60年度の生活保護

第41次生活保護基準の改定……………	3
実施要領の改正……………	8
医療扶助の運営方向……………	11
医療扶助運営要領等の改正……………	13

昭和60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……………	15
社会福祉に係る指導監査方針……………	22
社会福祉施設入所措置関係……………	22
福祉手当支給事務関係……………	26

カット……………渡辺千代樹



国と地方

清水康之

六十年度の社会保障関係予算をめぐる焦点の一つは、約四十年ぶりに実施されることとなった高率補助（負担）の一律引下げ（おおむね一〇〇程度）問題であった。すでに予算は成立をみたものの、現在（五月上旬）のところ、いわゆる「補助金一括法案」が成立しないため、国会審議を先取りすべきでない等の見地から予算執行が抑制され、資金交付が遅れ、資金ぐりなどの点で実施機関にいろいろ迷惑をかけている状態が続いている。なんとか金利負担の面で、年間を通じて実質的な負担増を回避できないかいろいろ検討されているが、本誌が刊行される頃（五月下旬）には、補助金一括法案が無事成立し、予算の前倒しの執行によって、金利問題にも一応の解決がみられるものと期待している。

ところで、今回の引下げ措置は、様々な曲折を経たうえで「六十年度における暫定的な特例」としてとりあえず結着をみたものであり、六十一年度以降における補助率のあり方については、「国と地方の役割分担、費用負担の見直し等とともに政府部内において検討を進め、今後一年以内に結論を得るものとする」という三大臣（大蔵・自治・厚生）の申し合せが昨年十二月に行なわれている。従って今年末を目途に、社会保障諸施策について、とくに国と地方との関係に焦点をあてながら、今後鋭意検討が加えられ、何らかの結論を出すことになると思われる。現在のところはどのような検討機関により審議が行なわれるか明らかではないが、戦後四十年を経、急速な高齢化社会に突入している今日、人生八十年時代にふさわしい社会保障制度の再構築をめざして、国民的な合意のえられる結論を出すよう総合的に見地にたった関係者、努力が必要であろう。

社会保障制度を大別すると、所得保障（年金）、医療保障（医療保険と給付）及び福祉保障に分類されるが、前二者については近年大改革が実施され、又は実施されつつあるのに比べ、社会福祉の制度と運用については、昭和二十年代又は三十年代につくられた骨格を基本的に踏襲している面が目につき、基本的な見直しは今日まで先送りされてきているようにも思われる。社会経済環境もまた国と地方をめぐる行財政事情も大きく変化した今日、「将来展望型」という視点にたち、これまでの経緯をふりかえりながら、新しい社会福祉のあるべき姿を、制度と運営の両面から模索すべき時期が到来しているといえよう。この場合①憲法の諸原則との関係②国と地方の関係（府県と市町村の関係も含む）③官と民の関係（受益と負担のあり方、公設民営方式の活用など）④在宅福祉と施設福祉の関係（とくに在宅福祉の重視と中間施設の活用）などについて、欧米先進国における福祉行政の実態なども参考にしながら、実施責任の大部分を担っている地方団体の積極的かつ建設的参画をえた検討が行なわれ、国と地方の信頼と協力の関係がより強固になることを期待したい。社会保障の基底をなし、国民生活を守る最後の拠り所といわれる公的扶助制度に関して言えば、憲法二五条二項にいう「国」とは中央政府のみなのか、地方団体をも含む国家統治組織全体を指すのか（憲法二〇条参照）についてもこの際大いに議論して欲しい。また年金の補完として位置付け全額国費で国の機関によって実施されている英国方式、保護の対象ごと（老人、障害者、母子など）に責任を分担している米国方式、府県中心の仏方式、市町村中心の西欧・北欧方式などを比較しながら、国際的にも評価の高い現在の我國の制度のあり方についてタブーを設けず広範囲な意見交換を行い、国情に合致した制度にしていく必要がある。

ともあれ社会福祉制度が正念場を迎えているという認識にたつて、今年一年間精一杯の努力をしたいものである。

（厚生省社会局保護課長）

表1 昭和60年度生活保護基準の改定(1級地)

	第40次 (59年4月1日)	第41次 (60年4月1日)	摘要		第40次 (59年4月1日)	第41次 (60年4月1日)	摘要
1. 生活保護基準 (基準生活費)			第41次(標準4人世帯 基準額)	1~2人世帯 3~4人 "	13,600円以内 24,000円以内	13,700円以内 24,500円以内	
(1)居宅(1期+2期)			1級地 157,396円	5人 "	25,300 " 40,600 "	25,800 " 41,500 "	
・標準4人世帯	月 152,960円	月 157,396円	2級地 143,234円	1人増すごとに	32,600 " 51,300 "	33,300 " 52,500 "	
(2)期末一時扶助費			3級地 129,065円	・被服(平常着)	4,900 " 7,100 "	5,000 " 7,200 "	
・居宅	11,270 "	11,520 "		・新生児の寝具等	8,400円以内	8,400円以内	
・収容	4,040 "	4,130 "		・入院時の寝巻	34,000 "	34,000 "	
(収容保護基準)				・常時夫禁患者等おむつ	3,000 "	3,000 "	
(1)救護施設	月 49,300 "	月 50,730 "		〔布おむつ	12,000円以内	12,000円以内	
(2)更生施設	月 52,230 "	月 53,740 "		紙おむつ	18,000 "	18,000 "	
(加算等)				・家具什器			
(1)妊産婦加算				一般基準	23,000 "	23,000 "	
・妊娠6ヶ月未満	月 7,570 "	月 7,710 "		特別基準	38,000 "	38,000 "	
・妊娠6ヶ月以上	月 11,400 "	月 11,620 "		(1)入学準備金			
・産婦	月 7,020 "	月 7,150 "		・小学校	31,200 "	31,700 "	
(2)高齢加算				・中学校	36,200 "	36,700 "	
・70歳以上	(居宅) 月 14,800 "	(居宅) 月 15,100 "		2. 教育扶助基準			
	(入院・入所) 月 14,600 "	(入院・入所) 月 14,600 "		・小学校	月 1,660円	月 1,690円	
・68歳以上70歳未満の 病弱者	(居宅) 月 11,100 "	(居宅) 月 11,300 "		・中学校	月 3,280 "	月 3,340 "	
	(入院・入所) 月 11,000 "	(入院・入所) 月 11,000 "					
(3)母子加算	(居宅) 月 19,200 "	(居宅) 月 19,600 "		・災害時の学用品費の 再支給			
・児童が2人の場合に 加える額	(入院・入所) 月 19,000 "	(入院・入所) 月 19,000 "		小学校	8,600円以内	8,700円以内	
	(居宅) 月 1,540 "	(居宅) 月 1,570 "		中学校	17,300 "	17,500 "	
・児童が3人以上1人を 増すごとに加える額	(入院・入所) 月 1,520 "	(入院・入所) 月 1,520 "		3. 住宅扶助基準			
	(居宅) 月 770 "	(居宅) 月 780 "		(1)家賃・間代等	月 9,000 "	月 9,000 "	
	(入院・入所) 月 760 "	(入院・入所) 月 760 "		(2)住宅維持費			
(4)障害者加算	(居宅) 月 22,200 "	(居宅) 月 22,700 "		・一般基準	85,000 "	85,000 "	
・障害等級(1・2級)	(入院・入所) 月 21,900 "	(入院・入所) 月 21,900 "		・特別基準	115,000 "	115,000 "	
	(居宅) 月 14,800 "	(居宅) 月 15,100 "		4. 医療扶助費			
・障害等級(3級)	(入院・入所) 月 14,600 "	(入院・入所) 月 14,600 "					
	(居宅) 月 6,660 "	(居宅) 月 6,660 "		5. 出産扶助基準			
・重度障害者家族介護 料	月 10,550 "	月 10,800 "		・一般基準			
・介護加算	月 35,800円以内	月 36,500円以内		施設分娩	90,000 "	90,000 "	
・重度障害者他人介護 料	月 10,980円	月 11,190円		居宅分娩	95,000 "	95,000 "	
(5)在宅患者加算	月 32,500 "	月 33,100 "		・特別基準	100,000 "	100,000 "	
(6)放射線障害者加算	月 16,250 "	月 16,550 "		・衛生材料費	3,000 "	3,000 "	
・負傷又は疾病の状態 にある者	月 7,000 "	月 7,000 "		6. 生業扶助基準			
・負傷又は疾病の状態 に該当しなくなった 者	月 9,850 "	月 10,040 "		(1)生業費	30,000 "	30,000 "	
(7)多子養育加算	月 19,070円以内	月 19,490円以内		(2)技能修得費	30,000 "	30,000 "	
(8)人工栄養費	月 18,400 "	月 18,400 "		(3)就職支度費	20,000 "	20,000 "	
(9)入院患者日用品費	月 11,100 "	月 11,100 "		7. 葬祭扶助基準			
(10)一時扶助費				・大人	105,000 "	113,000 "	
・布団類(新規)	11,100 "	11,100 "		・小人	84,000 "	90,400 "	
・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)		・死体運搬料	12,200円	12,200円	
				8. 勤労控除等			
				(1)業種別基礎控除			
				(1)の職種	月 17,590円以内	月 17,980円以内	
				(2)の職種	月 23,430 "	月 23,950 "	
				(3)の職種	月 29,490 "	月 30,140 "	
				(2)特別控除	月 120,000 "	月 122,600 "	
				(3)新規就労控除	月 7,500 "	月 7,500 "	
				(4)未成年者控除	月 10,100 "	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	
				(7)検診命令の文書料	3,000円以内	3,000円以内	

◎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

◎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。

◎控除日数が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

◎社会保険料、組合費、通勤費等

応する消費者物価上昇率に見合った改定を図るとともに、医療機関や社会福祉施設に入院・入所する者にかかる加算については、昨年度に引き続き、据え置くこととした。

(二) 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、六六〇円から一、六九〇円に、中学校の場合、三、二八〇円から三、三四〇円に引き上げることとした。

なお、生活扶助基準のうちの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、三万一、二〇〇円以内から三万一、七〇〇円以内に、中学校については、三万六、二〇〇円以内から三万六、七〇〇円以内に引き上げることとした。

(三) 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、六十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。

なお、この特別基準については、従来第二種公営住宅等と一般民営借家借間の二本建てとなっていたが、今回第二種公営住宅等についての基準を廃止し、一般民営借家借間の場合と同様の基準とした。

(四) その他の扶助基準

葬祭扶助基準については、従来から葬祭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、六十年度においては、一・二級地で十萬五、〇〇〇円以内から十一萬三、〇〇〇円以内に引き上げることとした。

(五) 勤労控除

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、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、需要の性格等に応じて基礎控除、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。

六十年度においては、業種別基礎控除を一・二級地の事務員、内職等の職種の場合月額一萬七、五九〇円

表2 昭和60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	157,396	143,234	129,065	121,607	110,669	99,722	94,881	86,358	77,802	60,995	55,508	50,020
老 齡 加 算	—	—	—	—	—	—	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100	15,100
母 子 加 算	—	—	—	21,170	21,170	21,170	—	—	—	—	—	—
教育扶助基準	1,690	1,690	1,690	1,690	1,690	1,680	—	—	—	—	—	—
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	23,950	23,950	22,510	—	—	—	—	—	—	—	—	—
合 計	192,036	177,874	158,265	153,467	142,529	127,582	118,981	110,458	97,902	85,095	79,608	70,120

から一万七、九八〇円に、日雇、農業等の場合二万三、四三〇円から二万三、九五〇円に、土工、道路工夫等の場合二万九、四九〇円から三万一四〇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
の控除額を十二万円から十二万二、
六〇〇円に引き上げることとした。

なお、勤労控除については、職
間に必要経費の程度の差がほとんど
みられないこと、あるいは現行の職
種分類が果して妥当かどうかなど、
制度の見直しを行うべきであるとい
う意見もあることから、現在検討中
であり、六十年度においては当面の
措置として、収入金額別基礎控除の
引き上げを行わないこととした。

二、生活扶助基準の改善 状況

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
の程度に応じて必要な保護を行い、
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、その保障される水準を具
体的に示したものが生活保護基準で
あり、その改定率の状況を四十年
以降、全国勤労者世帯の家計消費支
出、賃金及び消費者物価の伸び率と

比較してみると表3のとおりであ
る。四十年度を一〇〇とする指数で
みると、五十八年度では八・二倍と
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・九倍、
賃金（全国・サービス業を除く調査
産業計）の七・四倍を上回る改善が
図られてきたことになる。この間の
消費者物価は三・四倍を示している
ので、これで割り戻して実質の改善
状況をみると二・四倍となる。

また、被保護世帯の生活水準と一
般世帯の生活水準との格差がどの程
度になっているかを示したものが表
4である。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
一人当り消費支出を比較すると、四
十年当時の五〇・二%から五十八年
度で六二・三%、また、全国の一般
勤労者世帯と全国の被保護勤労者世
帯を比較すると、四十五年度の五四
・六%から五十八年度で六六・四%
となっており、格差縮小方式が有効
に働いてきたことがわかる。

中央社会福祉審議会が「おおむね
妥当な水準に達した」と評価したこ
とをこの面からも裏付けることがで
きよう。

表3 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
58	3.7	816.6	2.7	593.6	3.5	741.2	1.9	335.3

三、課税最低限と生活保 護基準との関係

課税最低限と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

表4 被保護世帯の一般世帯に対する消費水準格差

	一般勤労者世帯を100%とした場合の被保護世帯の格差	
	全 国 (被保護勤労者世帯)	東 京 都 (被保護勤労者世帯)
40年度	—	50.2%
41	—	51.7
42	—	52.0
43	—	52.7
44	—	52.9
45	54.6	51.3
46	55.7	53.2
47	55.7	52.2
48	57.7	56.0
49	57.2	56.4
50	55.8	57.9
51	56.0	57.1
52	60.9	58.5
53	61.7	58.8
54	62.0	58.9
55	63.6	59.1
56	65.3	59.4
57	66.7	61.2
58	66.4	62.3

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、世帯構成、居住地域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こらえて租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（九十万円まで）、預金利息（約六十万円まで）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、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、目的及び仕組み等が異なるので適当でないと考えられる。

生活扶助、教育扶助及び住宅扶助の合計額と課税最低限とを比較する向きもあるが、敢えて比較することとしても、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。また、住宅扶助は、借家借間で家賃の支払いが必要な場合に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

表5 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/A	D/B
	円	円	円	円	%	%	%	%
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 (1,865,000)	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	2,095,000	1,888,000 (2,000,000)	1,767,360	1,938,920	85.2	(88.4)	93.4	(96.9)
59	2,357,000	1,912,000 (2,021,000)	1,822,330	1,995,240	77.3	(90.2)	84.7	(98.7)
60	2,357,000	—	1,875,200	2,049,470	99.6	—	87.0	—

(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。)

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）の保護基準と課税最低限を比較すると表5のとおりであり、所得税の課税最低限又は住民税の非課税限度額以下の水準であることがわかる。

最後に、生活保護基準をめぐる、多人数世帯のあり方、級地問題等、なお検討すべき課題が残されており、今後、実施機関を含む各方面の方々の協力を得て、より科学的、合

理的な基準のあり方を求めて努力したいと考えている。

実施要領の改正

第41次生活保護基準の改正とともに、保護の実施要領の一部改正が行われ、4月1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特に説明を要しないと思われるものについては省略した。

一、世帯分離の取扱い

世帯分離を行うに当たり、当該世帯に対し世帯分離の趣旨等を十分に説明しておくことについて入念的に明文化した。（◎第1の8）

△解説△

世帯分離は、本来同一世帯であるものを一定の要件を満たす場合に限り擬制的に別世帯として認定するものであるが、その要件は、世帯分離を行う時点のみに課せられているものではなく、保護継続中も常に満た

されていなければならないものである。従って、世帯分離後においても、

出身世帯の構成、収入・資産の状況、生活の状況等の調査確認を行い、世帯分離の継続の妥当性についての検討を少なくとも年に一回は行う必要がある。（本誌昭和55年5月号「実施要領の改正」を参照されたい。）

しかし、世帯分離見直しの結果、

分離を解除し保護の廃止等が必要となる場合、世帯全体としての要保護性等の要件が出身世帯に十分に理解されていないことから、分離の解除が円滑に行われない等の事例もみられるところである。

そこで、今回、世帯分離の見直しを十分に行うとともに、世帯分離の見直し及び解除を円滑に行うためにも、分離を行うに際しては、当該世帯に世帯分離の趣旨等を十分に説明

しておくことの必要性を入念的に明文化することとしたものである。

なお、実施要領の改正ではないが、◎第1の2の(2)における直系血族間の世帯分離について基本的な考え、取扱いを問答形式により示した。

世帯分離の認定に当たっては、分離することによる要保護者及び世帯全体の精神的経済的自立を十分に見極めた上で行うことが必要であり、また、単に要保護者に有利であるというのみをもつて機械的に運用することのないよう事例毎に世帯構成、親族関係等も十分に検討することが必要である。

特に◎第1の2の(2)の世帯分離の

取扱いは、本来、身寄りの無い孤児を引取る場合等を想定したものであることから、離婚した母子世帯が親元へ転入する場合等直系血族間の転入の場合にまで機械的にこの取扱い

を行うことは、その趣旨を逸脱するものである。従って、直系血族の世帯に転入した要保護者の世帯分離については、転入目的、自立計画、地域の生活実態との均衡等を十分に考慮することは勿論のこと世帯全体の要保護性も要件として判断することが必要である。また、世帯分離が認められる場合であっても扶養義務は依然として存在することから、分離により保護を要しなくなった者に対してはこのことを十分に説明し、可能なかぎり扶養義務の履行を求めることが必要となる。

二、被服費等の整理及び金額改定

- (1) 布団類及び被服（平常着）の支給できる場合を明確にしたこと。（◎第6の2の(5)のアの(7)及び(8)）
- (2) 学童服の支給についての課長問答を整理したこと。（◎第4の61）
- (3) 災害時における布団類、被服の支給基準限度額を災害救助法による基準に準じて引き上げたこと。（◎

第6の2の(5)のアの(イ)

〈解説〉

布団類、平常着等の日常の諸経費については、本来、経常的最低生活費の範囲内で、被保護者が計画的に順次更新していくべきものであることから、新たに保護開始する場合若しくは長期の入院・入所の後、退院・退所した場合において最低生活の基盤とする物品を欠いている場合及び罹災した場合で真に止むを得ない場合に限り支給すべきものであり、自然消耗等による場合には対象とならないものであることについては従来より指導して来たところであるが、今回、これらのことを実施要領上明確にしたものである。

また、学年中途及び転校に伴う学童服の支給については、特別の需要があると認められることから第4の50及び同53により取扱いを示して来たところであるが、今回、平常着の取扱いを整理したことに伴い、両課長問答を第4の61として整理することとした。

三、家具什器費の整理

家具什器費の支給できる場合を明確にしたこと。(第6の2の(6))

〈解説〉

前記二の布団類、被服の場合と同

様の考え方に基づき、保護開始時の支給を明確化するとともに「その他前各号に準ずる場合」を削除することとした。

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、六〇〇円を八、七〇〇円に、中学校の場合一七、三〇〇円を一七、五〇〇円にそれぞれ引き上げたこと。(第6の3の(6))

五、第一種公営住宅等に係る住宅扶助の取扱い

(1) 第二種公営住宅等に係る住宅扶助費の認定を一般民営借家借間に係る場合と同様としたこと。(別表第3の2)

(2) 公営住宅等の家賃を滞納している場合の取扱いを示したこと。(昭和60年3月30日社保第37号保護課長通知)

〈解説〉

(1) 第二種公営住宅等の家賃等については、それが①低所得者を対象とするものであること、②家賃も一般的に低額であること、③公的に定められる額であること等の理由から、

別表第3の2の(1)により、家賃等

の実費を住宅扶助費として認定してきたことである。

しかし、一部の新設第二種公営住宅の家賃については極めて高額なものもあり、地域の一般民営借家借間との均衡を失する場合も出てきている。また、公営住宅に入居している被保護世帯等に係る家賃の減免措置については、建設省より指導通知(昭和44年6月30日住総発第12号住宅局長通知)が出されているが、一部の地方公共団体においては一般世帯に対して減免措置を講じながら、被保護世帯にはかかる措置を講じていない例も見受けられるところである。

従って、これらの状況等から今回、第二種公営住宅等についても、一般民営借家借間の場合と同様の取扱いを行うこととした。

公営住宅に入居している被保護者に係る家賃の減免の積極的実施については、既に建設省に対し指導方依頼しているところであるが、各地方自治体における条例等の改正が必要であることから、昭和60年3月31日現在、第二種公営住宅に入居している被保護世帯であって、当該日における家賃額が基準限度額を超える場合には、本年度限りの措置として、

減免措置が講ぜられるまでの間は、当該家賃額をもって住宅扶助の認定

を行って差し支えないこととした。

なお、本改正に伴い昭和50年1月21日社保第12号保護課長通知「生活保護法による住宅扶助の家賃、間代の特別基準については」は廃止されることとなったが、昭和60年3月31日現在、同通知に基づき住宅扶助を認定されている世帯であって、当該日における認定額が本年度における第6の4の(1)のイに定める額を超える場合には、当分の間当該認定額をもって住宅扶助の認定を行って差し支えないこととした。

(2) 現在、住宅扶助費は直接被保護者に対し現金給付されているが、最近、これら住宅扶助費を費消してしまい家賃を滞納する事例が多く見受けられるところである。

これら公営住宅等の家賃の滞納については、本来、住宅管理者と入居者との間で解決されるべき問題ではあるが、生活保護法上、住宅扶助として使途を限定して支給されているにもかかわらず、これを一般生活費に充当することは、法第8条及び法第60条の趣旨に反するものであることから、家賃を滞納する場合には、法第27条の指導指示の対象となるものであり、これによってもなお家賃を支払わない場合には、法第62条の規定により保護の停廃止を検討する

こととなるものである。

また、第二種等の公営住宅入居者について、当該公営住宅管理者から家賃滞納の状況の連絡等を受け、家賃を滞納するケースを発見した場合には、前述の指導等による対応を検討する他、それらによっても効果的に保護目的が達せられない場合には、住宅関係部局と十分に連携をとり、被保護世帯に代つて公営住宅管理者に家賃を支払う旨の委任状等を当該被保護世帯に提出させた上で、直接住宅管理者に支払う方法をとつても差し支えないこととした。

六、その他

今回、実施要領の改正とは別に各都道府県・指定都市及び実施機関からの質疑の多かったもの等について既に個々に回答した内容等を整理し問答形式により示した。(なお、⑥第1の2の(2)の世帯分離の取扱については前述した。)

△解説▽

(1) 暴力常習者等への対応

暴力常習者等で生活保護上の義務を免れるためケースワーカー等福祉事務所職員に対して直接暴力を振つたり、脅迫していることが明らかないケースについては、かかる行為を厳に慎むよう法第27条による文書指示

を行い、再び繰り返すような場合には、所定の手続により保護の停廃止を行うこととして差し支えないものであることを示したこと。

なお、これらの対応は個々のケースワーカーのみによることなく福祉事務所全体として取り組むべきものであり、また毅然とした態度が何よりも必要であることにも留意された。

(2) 法第78条による費用返還対象額

① 故意に勤労の事実を隠べいしたり、収入の届出を行わず不正に保護を受給した者については、勤労控除を認定することは適当でなく、必要最少限の実費を除き全て収入額としてとらえれば足りるものであること。

② 保険金を受領していたにもかかわらず収入申告をしていなかった者が、保険会社から詐欺を理由に当該保険金の返還を求められている場合であっても、結果として不当に保護を受け、法に定める最低生活を越える生活を営んだこととなることから、生活保護としても費用返還を求めることとなること。

(3) 保護を廃止した者からの再申請

① 稼働能力不活用を理由に保護を廃止した者から再申請があった場合、能力活用について努力している

ことが具体的に明らかでない場合は、保護の要件を欠くものとして申請を却下することとして差し支えないこと。

② 不正受給により保護を廃止した者から費用返還義務も履行しないまま、多額の金品を遊興費に消費したとして、短期間で再申請があった場合、そのような本人の申立てのみで直ちに保護を適用することは適当でないこと。

なお、①及び②のいずれの場合においても、生存が危うい等社会通念上放置し難い程度に状況が切迫していること認められるため、保護を開始する場合には、保護費を分割支給するなど、生活状況、就労努力の状況等を観察しながら保護を行うこと。

また、このような場合の保護の開始時期については、申請時から行う必要はなく真に急迫した状態となった時点から行えば足るものであること。

(4) 他人名義の自動車使用

被保護者の自動車の使用は、所有及び借借を問わず原則として認められないものであり、特段の緊急かつ妥当な理由が無いにもかかわらず、遊興等単なる利便のため度々使用することは、法第60条の趣旨からも法第27条による指導指示の対象となる

ものであること。

また、このようなケースについては生活面、就労等能力活用面においても問題のある場合が多いと考えられるのでこれらの点についても十分に留意する必要がある。



医療扶助の運営方向

昭和六十年度の医療扶助の運営方向については、本年二月の全国民生主管課長会議及び全国生活保護関係係長会議において示されたところであるが、その概要は次のとおりである。

周知のように医療扶助は生活保護制度の中で大きな比重を占めている。

保護の実施面から医療扶助についてみると、保護の開始にあたり世帯主または世帯員の傷病を理由としているものが全体の約七割（表1）、さらに医療扶助を受けているものは人員にして被保護者の約六割（表2）、世帯にして約八割（表3）となっている。

また、医療扶助にかかる費用の面からみると、昭和六十年度の国の予算では約五千七百十八億円となっており、生活保護費約一兆四百二十一億円（生活保護臨時財政調整補助金二百億円を除く。）の約五五パーセントを占めている。

このような生活保護制度での医療扶助の現状を考えた場合、医療扶助

を適正に運営することが生活保護の実施にあたって極めて重要である。このため、昭和六十年度の医療扶助の運営にあたっては、適正な実施を確保する観点から、特に次の点に留意した運営に努めることとする。

一、精神障害者及びアルコール中毒者の社会復帰の促進

現在、医療扶助を受けている者のうち、精神分裂病あるいはアルコール中毒等で入院している者が入院患者の約六割を占めており、これら精神障害による入院患者の社会復帰の促進策が、福祉事務所の現場をはじめ各方面からも強く要請されるなど、医療扶助の一つの懸案事項となっていた。

このため、厚生省においては、社会局長の私的諮問機関として設置されている医療扶助運営検討委員会で、主として生活保護行政における取組み方法等について検討を進めてきたのであるが、昨年九月同委員会から、「精神障害者及びアルコール

中毒者で生活保護を受給している者の社会復帰の促進について」と題する報告が行われたところである。この報告では、精神分裂病やアルコール中毒の精神障害者の社会復帰を進めるには、保健所、医療機関等の関係機関との連携等が特に必要で

表1 保護の開始理由別世帯構成の年次推移

開始理由	40年度							
	総数	%	%	%	%	%	%	%
傷病	68.9	80.9	75.1	70.4	73.5	73.6	71.6	
世帯主	51.0	63.5	67.4	64.1	67.6	68.6	67.1	
世帯員	17.9	12.4	7.7	6.3	5.9	5.0	4.5	
稼働収入減	8.5	4.5	6.6	8.0	6.9	7.2	8.2	
その他	22.6	14.6	18.3	21.6	19.6	19.2	20.2	

資料：生活保護動態調査

表2 被保護人員・医療扶助人員の年次推移

	実数				指数				医療扶助率 B/A	(参考) 入院率 C/B
	生活保護 実人員A	医療 総数B	扶助 入院C	人員 入院外D	生活保護 実人員A'	医療 総数B'	扶助 入院C'	人員 入院外D'		
40年度	1,598,821	616,286	148,921	467,365	100.0	100.0	100.0	100.0	38.5	24.2
45 "	1,344,306	701,783	191,103	510,680	84.1	113.9	128.3	109.3	52.2	27.2
50 "	1,349,230	785,084	196,932	588,153	84.4	127.4	132.2	125.8	58.2	25.1
55 "	1,426,984	856,245	197,418	658,827	89.3	138.9	132.6	141.0	60.0	23.1
56 "	1,439,226	870,019	197,148	672,871	90.0	141.2	132.4	144.0	60.5	22.7
57 "	1,457,383	885,051	196,451	688,599	91.2	143.6	131.9	147.3	60.7	22.2
58 "	1,468,245	897,102	196,580	700,522	91.8	145.6	132.0	149.9	61.1	21.9

資料：厚生省報告例

表3 被保護世帯・医療扶助世帯の年次推移

	実 数		指 数		B / A
	被保護世帯 A	医療扶助世帯 B	被保護世帯 A'	医療扶助世帯 B'	
45年度	658,277	513,404	100.0	100.0	78.0
50	707,514	573,513	107.5	111.7	81.1
55	746,997	615,147	113.5	119.8	82.3
56	756,726	624,703	115.0	121.7	82.6
57	770,388	638,413	117.0	124.3	82.9
58	782,265	649,718	118.8	126.6	83.1

資料：厚生省報告例

あり、その連携のあり方等についてはモデル地区を設け、そこでの成果をふまえながら全国的な取組み方策を検討すべきであることが提言される

ている。(その他の提言については、同報告書 本紙第三百四十四号、第三百四十五号を参照されたい。)

そこで本年度は、この提言をふまえ、福祉事務所を単位に被保護精神障害者社会復帰促進モデル地区及び被保護アルコール中毒者社会復帰促進実践モデル地区を設定し、各都道府県の地域の特性に応じた取組みを進めていくことにしたものである。

このモデル地区(福祉事務所)は各都道府県で少なくとも一カ所程度設定することとしているので、各都道府県においても積極的な取組みが期待される。

二、看護の給付要件の審査の強化等

看護料の支給対象となる「看護」とは、基準看護病院以外で療養のために必要があつて特別に看護人をつけた場合の看護である。

その要件は、①病状が重篤で絶対安静を必要とする場合、②病状は必ずしも重篤ではないが手術のために比較的長期にわたり常時監視を要し、随時適切な処置を講ずる必要がある場合、③病状から判断し常態として体位交換または床上起座が不可または不能あるいは食事及び用便につき介助を要する場合とされてお

り、この要件は、健康保険などの医療保険と同じである。

しかしながら、看護料の支給については、医療保険は保険者の承認を受けたものについて患者が支払ったものを後で支給する「現金給付方式」であるのに対し、医療扶助は「現物給付方式」となっている。

この看護料の支給方式の違い等もあつて、健康保険などの患者は、保険者の承認を受けず、あるいは受けられないにもかかわらず看護人を雇い入れてもその費用は患者の負担となるため、看護人をつけるのを必要最少限に止めていることが多いが、被保護者の場合は看護人をつけてもつけなくても患者負担はないこと等もあつて、医療扶助の看護の給付は安易に行われやすい傾向があるとの批判がある。

また、残念なことに昨年、看護料の不正な請求事例も生じた。このため、真に看護を必要とする者に対する看護の給付を確保しつつ、その適正な実施に努力することが一層求められている。

そこで、本年度は特に看護の給付の適正な実施を図るため、福祉事務所にあつては、①病院訪問による看護の実態把握、②看護の要否の審査の強化、③看護料請求の点検及び都

道府県本庁への看護給付状況の報告、都道府県本庁にあつては、①前記報告をもとにした看護の給付状況の把握、②個別指導時における看護の実施状況の聴取等について積極的に取組み、入院患者の適切な処遇の確保に努めて行くこととする。

三、レセプト審査の強化

医療保険では医療費通知やレセプト点検による保険者サイドでの医療費適正化対策とともに、被保険者本人の一割負担といった受益者負担の導入による医療費の適正化が行われている。

医療費の適正化は生活保護にも要請されているが、生活保護では十割現物給付であるため患者自身がコスト意識を持つことによる効果は期待できない。

このため、医療費の支払面に重点を置いてチェックを通じて適正化を図る必要がある、レセプト審査の強化について引き続き本年度も積極的に取り組むこととしている。

四、診療報酬の改正

診療報酬が改正され三月一日から実施されている。

改正幅は、医科三・五%、歯科二・五%、調剤薬局〇・二%、平均で

三・三％の引き上げで、同時に実施された薬価基準等の二・一％引き下げにより、差し引き一・二％の引き上げであると説明されている。

この診療報酬の引上げ率は医療費全体からみたものであり、医療扶助の医療費に及ぼす影響は必ずしも引上げ率の一・二％とならないことが予想される。

このことは、被保護者その他の医療保険の患者とでは、生活保護の場合例えは入院患者はその六割が精神障害であること、あるいは診療期間が長期化している者が多いこと等から、受ける医療の内容には相違がみられる点からもうかがわれる。

このため、厚生省でも診療報酬改正が及ぼす影響を分析していること

ろであり、各都道府県においてもそれぞれ医療扶助の実態を精査し、今後の医療費の見込みをたてること肝要である。

五、医療扶助審議会の効果的活用

医療扶助審議会については、今回の医療扶助運営要領の改正で、都道

府県知事は保護の決定実施にあつての医学的判断に関するものについても諮問できることとした。

改正の趣旨は、医療扶助運営要領の改正（13ページ）に述べているので省略するが、今後、医療扶助審議会を効果的に活用して行くこととしている。

医療扶助運営要領等の改正

医療扶助運営要領等については、医療扶助審議会の審議事項等の改正を行い、四月一日から適用することとした。

一、医療扶助審議会の審議事項の改正

医療扶助審議会（以下「審議会」という。）は、昭和二十九年結核の入院医療の適正な運営を図ることを目的に都道府県知事の附屬機関として設置され、その後、審議事項として精神病の入院要否判定等が追加されてきた。

今回の改正は、審議会を医療扶助その他保護の決定実施にあつての医学的判断に関する都道府県知事の

諮問に答えるための機関とすることとして、その審議事項を整理したものであるが（運営要領第2の1の4）、課長問答(1)、その趣旨は次のとおりである。

第一点は、生活保護の決定実施にあつて医学的判断を必要とする場合が増加してきたことである。

それは生活保護の開始の七割が傷病を理由としていること、また、現に八割の世帯が医療扶助を受けていることから明らかであると言え、さらに外的な要因としては、医学・医療技術の面でその進歩が著しいこと、臨床の分野も専門的になっていることなどがあげられよう。こうした生活保護の内外をとりま

く環境の中で、医療に関連する事項を的確に判断しそれを生活保護の決定実施に反映していくとした場合、中には福祉事務所あるいは都道府県本庁段階では的確な判断を下すことが困難なケースもあると思われる。

このようなケースについてさらに複数の専門家の意見を求める場として考えられるのは審議会である。

そこで、都道府県知事は保護の決定実施にあつての医学的判断に関して審議会に諮問できることとし、審議事項を改正することとしたのである。

具体的な例として、療養指導あるいは就労指導について医学的見地からも判断を要するものを課長問答で

示した。

もう一点は、審議会の活性化を図るためである。

各都道府県の審議会の開催状況をみると、一度も開かれていない県があるなど、全体的には必ずしも有効に機能していない面が見受けられることから審議事項を見直し、その活性化を図ることとしたのである。

なお、今回の改正は、各都道府県における従来からの審議会の運営方法等を直ちに改めるべきことを示したのではないが、時代の要請に依りて審議会を幅広く活用しようとするものであり、各都道府県においても各々の実情に応じた審議会の活用工夫をこらすことが望まれる。

二、福祉事務所の都道府県本庁に対する協議事項の追加

追加

医療扶助審議会の審議事項を改正したことに伴い、福祉事務所で保護の決定実施上の医学的判断に関し疑義があると認められたものについては、都道府県本庁に協議を行うこととした。(運営要領第2の2の(7))

三、治療材料の給付に係る 給付方針、費用の取扱い の一部改正

医療扶助運営要領に例示している治療材料は、治療等の一環としてそれを真に必要とする場合に、必要最少限度のものを、福祉事務所長限りの判断で承認し給付できることとなっているが、その中の尿取器(採尿袋)、人工肛門受便器を尿取器、ストマ用装具に例示名を改め、その給付方針及び費用の取扱いを改正した。(運営要領第3の6の(3))

今回の改正の趣旨は、身体障害者福祉法の改正により、身体障害者の範囲にばうこう及び直腸の機能障害が追加されたことから、身体障害者福祉法の規定に基づく補装具の種目、受託報酬の額等に関する基準、及び児童福祉法の規定に基づく補装具の種目、受託報酬の額等に関する基準(以下「身障法等の補装具の基準」という。)が改正され、昭和五十九年十月から補装具として新たにスト

マ用装具が加えられたことによるものである。

すなわち、尿取器(採尿袋)、人工肛門受便器は、昭和四十一年五月の医療扶助運営要領の改正で治療材料の範囲に加えられたものであるが、身障法等の補装具の基準に加えられたストマ用装具(注・ストマ原語はギリシャ語で「口」という意味で、人工肛門、人工膀胱の排泄口のこと。)には、人工肛門用の蓄便袋と人工膀胱用の蓄尿袋とがあり、それぞれが生活保護で言う「人工肛門受便器」、「(採尿袋)」に相当することになったためであり、また、尿取器は、身障法等の補装具の基準という尿取器に相当しているためである。

次に、尿取器及びストマ用装具の給付方針及び費用の取扱いは、次の点で従来とは異った取扱いになる。

まず第一点は、尿取器及びストマ用装具を給付できるのは、身障法等の補装具の基準による補装具の支給を受けることができない場合であって、治療等の一環としてそれを真に必要とする場合である。

つまり、今後尿取器及びストマ用装具について給付申請があった場合は、まず身体障害者手帳の有無を確認するとともに、手帳を有していな

い者に対してはその交付について指導し、身障法等の補装具の基準による補装具の支給申請を行わせることになる。

したがって、生活保護では原則として手帳の交付を受けることができる障害者に該当しない者が対象となる。

第二点は、尿取器及びストマ用装具の費用は、基本的には身障法等の補装具の基準による額以内となることである。

従来は最少限度の必要な額となっていたことから限度額は設けられていなかったが、今後は、改正前の人工肛門受便器を例にとれば月額で、七、一〇〇円以内となる。

なお、この額によることができない場合(特にストマ用装具について生じるのであるが)は、以下により取扱うこととなる。

まず身体障害者手帳を有する被保護者については、身障法等の補装具の基準においても特別基準の途が開かれているので、この特別基準を必要とする場合には所要の手続きについて指導を行うことになる。

この場合、ストマ用装具が新規に加えられたものでもあり、指導にあたっては特別基準に該当するか否かを関係課(係)に照会することが必

要であろう。

次に生活保護においてもこの額により難い場合は、福祉事務所長は都道府県知事の承認を得たうえで、必要最少限度の費用を給付できることとなる。しかしながら、従来の人工肛門受便器についてみると、昭和四十一年当時(治療材料の範囲に加えられた頃)に比べその種類が増えたこと等から、福祉事務所ごと、あるいは、都道府県ごとに給付の取扱いが異っている向きが見受けられたところである。

このため、今後の都道府県知事の承認にあたっては、身障法等の補装具の基準の取扱いを参考にして給付の必要性、妥当性を十分に検討するとともに、疑義が生じた場合には厚生省にも協議するようにされたい。



昭和60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

生活保護指導監査方針等について

昭和六十年度における生活保護指導監査方針については、三月二十五日付社監第四六号厚生省社会局長通知をもって示されたが、その方針設定の背景と概要及び指導監査に当たつての留意点等について説明する。

◇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の実施要綱については、昭和十五年四月七日社発第二二〇号厚生省社会局長通知により示されているが、このほか各年度ごとに保護動向や保護運営上当面する諸問題をふまえた監査の重点事項ともいうべき指導監査方針が定められている。

昭和六十年度においては、このような考え方に立つて次の重点事項からなる指導監査方針が定められ、前述の社会局長通知によって示されているところである。以下、本年度の重点事項を順を追って説明する。

一、稼働年齢層の者に対する個別的な指導の徹底

稼働年齢層の者の処遇に当たつて自立更生を促進することは、生活保護法の目的に照らし当然である。

稼働年齢層の者のいるケースのなかには、「傷病を理由に稼働能力を活用していない者」、「特に就労阻害要因がないにもかかわらず適職がない等を理由に稼働しない者」、「稼働状況が不明確など不正受給の疑いがある者」などのいわゆる処遇困難ケースや能力活用が不十分な母子世帯のケースなどが含まれているが、こういった者の自立助長を図ることは多くの困難が伴うが極めて重要なことである。

このような実態をふまえ本年度の監査の重点事項の第一の柱として、稼働年齢層の者に対する指導の徹底を掲げたものである。

(一) 長期入院外ケースへの対応
稼働年齢層にある者であつて、とくに傷病を理由に稼働能力を十分活用していないか、全く稼働していない者に対しては、必要に応じて検診命令等により、病状的確に把握し、

その結果に基づき就労指導または療養指導を口頭または文書により強力に行ふ必要がある。

また、文書による指導指示に従わない場合には、所要の手続きを経て保護の停廃止等適切な措置を講ずる必要がある。

このようなケースを放置し漫然と保護を継続するなど誤つた対応が行われた場合には、社会的に批判される結果を招くことにもなりかねないし、周囲に与える影響が非常に大きいので、その対応を一担当員の判断にまかせることなく福祉事務所の組織をあげて取組む姿勢が強く要請される。

(二) 母子世帯への対応
近年、離婚の増加に伴い都市部を中心に生別母子世帯の保護受給ケースが著しく増加している。監査結果をみると、これらの母子世帯に対す

る指導援助が不十分である福祉事務所が約四分の一にも達しており、その主な問題点は、自立更生計画が樹立されておらず母親に対する就労指導が不十分なもの、前夫の子に対する扶養義務の履行について調査、指導が不十分なもの等が認められた。

このような実態にあることから、母子世帯の自立助長を図るための就労指導などについて積極的な指導援助が要請されている。

また、前夫の子に対する扶養義務の履行については、当事者間で話し合いによって解決させることとし、必要に応じ家庭裁判所に調停または審判の申立てをするよう指導する必要がある。

二、暴力団関係ケースの対応

重点事項の二番目の柱は暴力団関係ケースへの取組みの問題である。暴力団関係ケースは、昭和五十七年度末五二五人から五十八年度末四七〇人に減少したが、依然として相当数の暴力団関係者が受給している現状にある。

また、一方では暴力団関係者による不正受給事件が新聞等で報道され、社会的な批判を受けることにも、各方面から保護の適正実施が強く要

請され、国、地方を通じ鋭意取組んできたところである。

しかしながら、監査結果をみると、暴力団関係ケースに対する組織的取組みが不十分な福祉事務所もみられ、これらケースに対する毅然とした対応、取組みが強く求められている。

暴力団関係者による不正受給事例は極く少数であっても、本制度に対する国民の期待と信頼を失う結果を招く等その社会的影響が極めて大きいので、このような事例を未然に防止し、適正な運営を確保するために一層努力しなければならない。

三、不正受給防止対策の強化

重点事項の三番目は不正受給防止対策の強化である。暴力団関係者による不正受給事件の発生を契機として、全国の関係者が不正受給防止に積極的に取組んでいるところであるが、このような努力にもかかわらず昭和五十八年度においても、なお「稼働収入の無申告、年金、保険金の無申告」等により全国で約八〇〇件、八億円に及ぶ不正受給が明らかとなっている。

不正受給件数は、全国の被保護者数からみれば極めて僅かな数ではあ

るが、本制度の適正な運営を図るうえで大きな影響がある。

監査結果をみると、一〇％近くの福祉事務所が不正受給防止対策に問題があったとして指摘されており、また、不正受給の発生をみた福祉事務所が年々増加（五十七年度一四六カ所→五十八年度一六七カ所）していること等を勘案すると、不正受給防止に対する取組みは十分とはいえない。

このような実態をふまえ第三の柱として不正受給防止対策の強化を重点事項としたものである。

以上のような生活保護運営上の課題をふまえ昭和六十年年度の監査方針が策定されたのである。主眼事項及び着眼点の内容は別表のとおりであるが、その概要及び主な改正点は次のとおりである。

なお、指定医療機関に対する個別指導の際の着眼点等は昨年度と同様であるが、実施に当たっては、本庁でのレセプト審査の結果等で把握した問題点を十分検討し、関係部局とも連携を図り効果的に実施する必要がある。

◇監査に当たっての主眼事項及び着眼点

一、保護の受給要件にかか る事実把握の徹底

(一) 資産、収入等の確かな把握
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、生活保護の適正な運営を確保するため最も基礎的な事項であり、とりわけ資産、収入等の確かな把握は生活保護制度を運営するうえで不可欠の要件である。

しかしながら、監査結果をみると残念ながら事実把握が不十分なまま保護が開始され、そのまま継続されているケースが少なくない。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、資産、収入等の把握状況をチェックポイントとした。

本年度は、資産等の把握状況にか
かる着眼点として、自動車の保有が認められない者が自動車を所有したり、あるいは他人から借りて乗り廻している実態が認められることから、新たにこれらの者に対する指導、指示が適切に行われているか、チェックすることとした。

また、開始時における能力活用が
本法適用の前提要件であることから、保護申請時点での対応が非常に重要であることを考慮して、開始時

における調査、指導等の状況のなかで、新たに着眼点として「保護申請時において稼働能力の活用等の指導状況」をチェックすることとした。

なお、昨年度の不正受給の内容をみると、稼働収入、年金、保険金等の無申告が相当な件数に達していること、また、各種の生命保険等が普及し給付内容も改善され、多様化していることなどを考慮し、資産、収入等の申請内容について、銀行、生命保険会社、社会保険事務所等の関係先調査によって客観的に把握されているかどうか、その状況をチェックすることを新たに着眼点に加えた。

(二) 計画的な訪問調査活動の確保
訪問調査活動は、被保護世帯の生活実態等を的確に把握し、処遇方針に沿った指導援助を行うための現業活動の基本であり、保護の適正な運用を図るために欠くことのできないものである。

しかしながら、昭和五十八年度の監査結果から訪問調査活動の状況をみると、一七％の福祉事務所において、訪問調査に問題が認められている。問題点の内容は、「計画と実行とのずれ」、「訪問目的未達成」等区々であるが、特に問題な「長期未訪問」のケースは年々減少はして

いるものの依然として検討ケース数の約五割に達している。

また、不正受給事件の発見の契機をみると約七〇％が「世帯や関係先の訪問調査活動」等によって発見されている事実からみて、適切な訪問調査活動が不正受給防止のため最も重要な要素であるといえる。

このため、本年度も昨年度に引き続き「計画的な訪問活動の確保」を主眼事項に掲げ、訪問計画の設定状況と訪問活動の状況について着眼点として取り上げた。

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、前述の指導監査の重点事項をふまえて、稼働年齢層の者のいるケースと母子世帯、老人、障害者等のケースに対する指導援助の推進の二つの事項となっている。

(一) 稼働年齢層の者のいるケースに対する指導・援助の推進

稼働年齢層で傷病を理由に保護を開始した者のなかには、主治医訪問等による病状的的確な把握とこれに基づく積極的な就労指導等を必要とするケースが少なくない。この場合、就労指導を効果的に進めるためには、職業安定所等と連携をとり、管内の雇用状況について情報を収集

別表 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

(一線は本年度改正、追加部分)

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 る事実把握の徹底 (一) 資産、収入等の的確な把握	一、資産等の把握状況 (一) 資産の申告内容は関係先調査等により的確に把握されているか。 (二) 資産活用について指導・指示は適切に行われているか。また、自動車等の保有を認められない者が自動車等を所有または借用している場合の指導・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・税務官署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、仕送り等）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) 扶養義務者の扶養能力について十分な調査が行われているか。 四、開始時における調査指導等の状況 (一) 保護申請時において稼働能力の活用等の指導が十分行われているか。 (二) 開始以前の生活歴（職歴、病歴等）は的確に把握されているか。 (三) 資産、収入等申請内容は関係先調査等によって客観的に把握されているか。 (四) 自立更生計画及び処遇方針は適切に樹立されているか。 (五) 法の権利・義務は周知徹底されているか。

し、これらをもとに個別ケースの指導に当たる必要がある。また、ケースによっては、就労するよう口頭で指導しても、真剣に就労又は求職活動を行わないケースについては、文書により適切な指示を行い、正当な理由がないにもかかわらず、文書指示に従わない場合は、保護の停止の措置を講ずる必要がある。

このように本年度は、特に傷病を理由に稼働能力を十分活用していない者、全く稼働していない者に対する指導援助の徹底について重点事項をふまえた着眼点とした。

(二) 母子世帯等のケースに対する指導、援助の推進

母子世帯のなかには稼働能力の活用が不十分なものもあり、就労指導を積極的に行わなければならないケースも少なくない。前述の重点事項をふまえて母子世帯に対する稼働能力の活用について十分指導されているかどうか、などをチェックすることとした。

とくに母子世帯から保護申請があった場合には、他法他施策の積極的な活用を図るとともに、傷病もなく幼児も保育所等を利用すれば就労可能な者に対しては、その能力を十分活用するよう指導するとともに、世帯の自立更生計画を明確にし、保護

開始以後においてもこれに基づいた指導援助を積極的に行う必要がある。

また、高齢者や障害者などハンディキャップがあるケースについては、各種の福祉施策等他法他施策の積極的活用や扶養義務者からの援助などの指導に当たつてきめ細かな配慮が必要である。

三、暴力団関係ケースに対する組織的対応の強化

監査結果から暴力団関係ケースの取扱状況を見ると、①長期間家庭訪問がなされていないため、その世帯の生活実態や収入・資産等保護の受給要件が把握されていないもの、②傷病を理由に長期間保護を継続しているケースの病状把握が不十分なもの、③傷病等の就労阻害要因がない者について必要な就労指導が徹底されず長期間漫然と保護を継続しているもの等が認められたので、本年度新たに着眼点として、①資産、収入、過去の生活歴及び現在の生活実態について、関係機関との連携のもとに徹底的に調査し、さらにケース診断会議等を通じて保護の受給要件の厳格な審査と指導方針を明確にする等福祉事務所が組織をあげて取り組む体制を確立し対応しているか。

(一) 計画的な訪問活動の確保

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。
 (二) 特に長期間訪問していないケースはないか。
 (三) 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。
 (五) 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。
 (六) 訪問結果はケース記録票に記録されているか。

二、個別ケースの実情に即した指導、援助の推進

(一) 稼働年齢層の者のいるケースに対する指導援助の推進

一、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。
 (三) 傷病を理由に稼働能力を十分活用していない者全く稼働していない者に対しては、検診命令等により病状が的確に把握されているか。

二、就労援助等による自立助長の推進状況

(一) 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。
 (二) 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。
 (三) 稼働能力の活用を図るための指導指示は徹底されているか。また、これに従わない場合の措置は適切に行われているか。

(二) 母子世帯等のケースに対する指導、援助の推進

一、母子世帯に対する指導、援助の状況
 (一) 稼働能力の活用について十分指導されているか。
 (二) 世帯の自立更生計画は明確にされているか。
 (三) 離別した夫の子に対する扶養義務の履行について、家庭裁判所への調停又は審判の申立についての指導は行われているか。
 (四) 子供の養育について配慮されているか。

二、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) 重度障害者等に対する指導、援助は適切に行われているか。
 (三) 年金等の他法他施策の活用について十分配慮されているか。

②保護の開始、廃止等処分決定に当たって福祉事務所だけでは対応が困難な場合には、本庁へ積極的に協議しているか。③傷病を理由に保護を申請し、または保護を継続しているケースについては、病状把握のため複数の国立病院又は公的医療機関で検診を受けることを命じ、その結果に基づき就労指導または療養専念指導を強力に行っているか。④傷病がない等就労阻害要因がない者については、急迫事由がある場合を除き、補正性の原理に基づき能力不活用者として保護すべきではない。また、傷病を理由に受給しながら暴力団の組活動等反社会的行為を行っている者についても同様に保護すべきではない、このような場合はすみやかに生活の維持向上のための努力をするよう文書で強力に指導されているか。⑤前記③、④に基づく指導指示に従わない者については、所要の手続きを経て、保護申請の却下または保護の廃止の措置をとる等毅然とした態度で対処しているか等の項目をチェックポイントとし、暴力団関係ケースに対する組織的取組み状況を監査することとしている。

四、不正受給防止対策の推進

不正受給を未然に防止するための具体的な対応として前年度に引続いて本年度においても、①資産、収入等について届出義務履行の徹底、訪問調査活動による生活実態の把握等の取組み状況、②社会保険、税務関係機関及び生命保険会社等の関係先の協力を得て実施した調査の状況についてチェックすることとした。

また、本年度は特に不正受給が発見された場合の措置状況について、本来法第七十八条（費用の徴収）、第八十五条（罰則）を適用すべきであるにもかかわらず、安易に第六十三条（費用返還義務）を適用し、かつ保護費の返還を免除しているケースが認められることから、法の厳格な適用状況について着重点として取り上げた。

五、組織的な運営管理の推進

この主眼事項は、「計画的な訪問管理の推進」、「査察指導機能の充実」、「実施体制の確保」の三つに分かれている。

生活保護行政を円滑に運営するためには、保護の決定実施が担当者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

三、暴力団関係ケースに対する組織的対応の強化

- ④子、兄弟等の扶養義務者からの援助について十分指導されているか。
- 一、暴力団関係ケースの把握状況
- 二、受給要件の厳格な調査審査の状況
 - (一) 資産、収入、過去の生活歴、現在の生活実態の調査は徹底されているか。
 - (二) ケース診断会議等で受給要件の厳格な審査と指導方針が明確にされ、組織的に取組んでいるか。
 - (三) 関係機関との連携は十分行われているか。
- ④保護の開始、変更等の処分決定に際し、対応が困難なケースについて、本庁への協議が積極的に行われているか。

四、不正受給防止対策の推進

- 三、指導指示の徹底状況
 - (一) 病状を的確に把握するため、検診命令は行われているか。またその結果に基づく指導は強力に行われているか。
 - (二) 傷病等の就労阻害要因がない者、組活動等反社会的行為を行っている者について漫然と保護を継続していないか。
 - (三) 指示に従わない者について、保護の廃止等の措置は行われているか。
- 一、不正受給発生防止のための取組み状況
- 二、関係機関との連携状況
- 三、不正受給の事実が発見された場合の措置状況
 - (法第七十八条の適用、告発の状況)

五、組織的な運営管理の推進

- 一、幹部職員による運営管理の掌握状況
 - (一) 運営方針の設定状況
 - (二) 保護動向の推移及び当該地域の実情が反映されているか。
 - (三) 運営上の問題点に即した対応策が盛り込まれているか。
- 二、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。

ならないことは当然なことである。

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、事務所としての運営方針、事業計画、問題は是正のための具体的な取扱方針等が組織として策定され、担当者個人個人に周知徹底されることが必要である。

また、いわゆる「処遇困難ケース」は、担当者各人では解決できない問題を多く抱えているため、ケース処遇に当たっては、ケース診断会議等の体制が確立されていることが組織的運営のため欠くことのできないものである。

以上の考え方から、本年度は、①ケースの実情に応じた処遇方針の設定状況、②ケース診断会議等は、所長等の幹部職員が出席し開催されているか。また、査察指導の問題では、③訪問調査等の処遇経過の記録は、その都度査察指導員等の幹部職員が決裁し、ケースの内容審査と担当者に対する助言指導が徹底されているか、④担当地区替の時点や担当者が異動した際にケース処遇が中断されないよう配慮されているか、について新たに着眼点とした。

六、医療扶助の適正実施の推進

保護の開始事由の七割以上が傷病に起因するものであり医療扶助は全被保護人員及び保護費総額の約六〇％を占めている。また、入院患者のうち精神病患者の占める割合が約六割に達し入院期間も年々長期化しているなど、医療扶助は生活保護の中で大きな比重を占めている。このため本年度も昨年度に引き続き「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。

着眼点としては、「主治医訪問等による病状把握とその後の指導状況」、「長期入院患者の実態把握と入院中及び退院後の指導援助の状況」、「レセプトの整備点検状況」、「嘱託医制度の活用状況」等の基礎的事項のほかに、本年度は新たに、①在宅患者加算等の給付に当たって疑義がある場合の本庁への協議状況、②傷病を理由に保護を受給している者のなかには療養状況または病状等からみて、療養専念を指導すべきか、あるいは就労指導をすべきか、等について疑義があり福祉事務所だけでは判断が困難な場合で医学的専門の見地等総合的な判断を必要とするものを積極的に県本庁へ協議しているかどうか、などについてチェックすることにした。

(一) 査察指導機能の充実

- 四、ケースの実情に応じた処遇方針の設定状況
- 五、ケース診断会議等の活用状況
 - (一) ケース診断会議等は必要に応じ開催されているか。また、必要な場合には幹部職員が出席しているか。
 - (二) 会議結果等を踏まえ、具体的な取り組みが組織的に行われているか。

(二) 実施体制の確保

- 一、訪問計画の設定とその進捗管理の状況
- (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) 訪問計画の進捗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) 訪問調査等の処遇経過の記録は、その都度決裁され、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) 地区担当替等におけるケース処遇が中断されないよう配慮されているか。

(三) 医療扶助の適正実施の推進

- 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) 病状は主治医訪問等により的確に把握され、指導は適切に行われているか。
- (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) 長期入院患者の入院中及び退院後の指導、援助は適切に行われているか。
- (四) 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
- 四、下記事項について疑義がある場合の本庁協議状況
- (一) 在宅患者加算等各種給付の要否判定を要するものを本

◇指導監査実施上の留意事項など

一、指導監査の効果的な実施等

六十年度の監査方針において監査実施上留意しなければならない点としては、生活保護指導監査が「一般監査」、「特別監査」、「特別指導監査」に分かれているが「一般監査」については全福祉事務所に対し少なくとも年一回実施することとし、実施に当たっては各福祉事務所の保護動向、前年度の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。

また、一般監査結果の問題点については、当該福祉事務所を設置する自治体の理事者に十分説明し理解させるとともに事務所の幹部職員をはじめ全職員に対し十分徹底し、是正改善のための具体的な方法を指導するほか、監査以後はその改善状況を適時報告させ常に問題点を掌握し必要に応じ特別監査や特別指導を継続的に行い、着実に問題点が改善されるよう徹底した指導が必要である。

二、特別指導監査の推進

特別指導監査は、単に全ケースの二割以上を目途にケース検討をするという点だけに意義があるのでなく、一般指導監査とそれに続く特別指導、確認監査を連動させ有機的に実施することにより、対象福祉事務所の実施水準の向上を図るための効果的な方法等について、本庁と福祉事務所が一体となつて知恵をしぼり問題点の是正改善に努めることによつて、適正運営と実施水準の向上を図らうとするものである。

五十八年度の特別指導監査の結果をみると、自立援助の指導が徹底したことなどによつて相当の効果をあげているので、本年度も実施に当たっては、過去二カ年の特別指導監査の手法や効果等を十分検討し、必要な改善を加え目的に合った効果的な実施が必要である。



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

庁へ協議しているか。

(1) 病状、療養状況からみて、療養指導、就労指導について医学的見地から判断を要するものを本庁へ協議しているか。
(2) その他医学的判断を要するものを本庁へ協議しているか。

一、医療扶助に対する理解の状況
(1) 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。
(2) 診療報酬の請求は適切に行われているか。
(3) 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。

二、医療扶助受給者に対する適切な処遇確保の状況
(1) 保護の実施機関との協力関係は円滑に行われているか。
(2) 医師、看護婦等医療従事者は確保されているか。
(3) 診療録の記載及び保存は適切に行われているか。
(4) 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。
(5) 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。
(6) 入院患者日用品費の取扱は適切に行われているか。

社会福祉に係る指導監査方針

昭和六十年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方針が三月七日付社

監第三十七号厚生省社会局長通知をもって示されたので、その概要について説明する。

社会福祉施設入所措置関係

昭和五十八年十月現在の社会福祉施設は、約四万五千力所を超え、このうち措置費対象施設は約三万力所、利用定員は約二百六十万人、そこで働く職員は約五十万人に及んでいる。

近年の激しい財政事情の下においても、年々多様化、複雑化している入所者のニーズに即応して、社会福祉施設の整備拡充が行われており、また適切な入所者処遇の確保を図るため入所者処遇費の改善、職員の勤務条件の整備等施設運営の近代化、業務省力化が図られてきている。これら社会福祉施設の運営に要する経費は、昭和六十年年度の国費において約七千五百億円、地方公共団体の負担分を加えると約一兆七百亿円、更に費用徴収等を含めると約一兆五千

億円と膨大な額に達する。

急速な高齢化社会の進展に伴って社会福祉施設の果たすべき役割は、益々重要な度と増してきており、その使命を果たすためには今後一層適正な施設運営を行うことが強く要請されている。

しかしながら、最近の監査結果からみると、社会福祉法人及び施設運営の基本的事項についての問題、例えば法人運営関係においては、①理事等の役員構成が不適切、②理事会の開催が低調あるいは要議決事項が諮られていないこと、③定款の不備又は実態と遊離、④基本財産の管理が不十分、⑤寄付金の取扱いが不適切等の問題点がみられる。施設関係においては、①寮母等の直接処遇職員等が未充足、②夜間勤務体制が不

十分、③入所者処遇（健康診断、入浴回数、給食時間、入所者預り金の管理等）が不十分、④給与規程が実態と遊離、⑤会計経理事務処理が不適切、⑥災害事故防止対策が不十分等についての指摘が多い。

また、一部の社会福祉法人及びその施設において、不祥事件が今なお跡を絶たず社会的に大きな問題とされていることは誠に遺憾である。不祥事件の発生は、たとえ一部の施設とはいえ、適正に運営されている多くの施設に多大の迷惑をかけるばかりではなく、国民の信頼を損い、ひいては制度の根幹をゆるがすものともなるので、絶対に起してはならないものであり、その発生を未然に防止しなければならない。

不祥事件の内容をみると、①施設増築の認可も受けず増築を名目に金融機関から多額の借金をし、それを理事長が横領したものの、②法人及び施設の運営資金に充当する等のため手形を振り出し、その債務返還に窮しているもの、③施設長、事務長等の施設幹部職員を妻等親族関係者で

占め、それらの者が共謀して給食材料等の購入物品の水増し請求や空領収書等により措置費を横領したものと等であり、不正の手法が益々巧妙化、複雑化している。

不祥事件の原因は、法人の理事会、監事機能の形骸化による理事長あるいは施設長の「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した問題があるので、法人の理事会、監事機能を最大限に重視し、施設の私物化を排除し、適正な法人及び施設運営が図られるよう一貫した指導監督を行うことが必要である。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新規入所措置の停止又は措置替、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の停止等厳然とした対処が必要である。

従って、指導監査時においては、法人及び施設関係者に対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、入所者処遇本位の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。

以上のような施設運営上の問題点

を踏まえ、昭和六十年において都道府県（市）が実施する監査方針が策定されたものであり、指導監査の実施に当たっては、都道府県（市）の指導監査体制の整備強化に十分配慮するとともに、①関係法令及び通知等の遵守状況、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) 入所時及び措置後における要否判定にもとづく措置及び措置変更の状況

(2) 入所措置後の実態把握の状況

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（身体障害者更生援護施設）

(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) 世帯の収入月額の把握状況

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あるいは出身世帯等の訪問調査等施設入所措置に関する業務を行っている。

指導監査の実施に当たっては、これらの業務全般が適正に行われるよう指導する必要がある。特に、①施設入所の要否判定に基づく措置に関して、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し、また、措置後の施設あるいは出身世帯等の訪問調査結果等に基づき、入所者の心身の変化等に依りて措置の変更等が適正に行われるよう指導すること。なお、措置後の訪問調査は、入所者の生活状況の変化等を把握し、措置変更等を検討する時に極めて重要な資料となるものであるので、定期的に実施し、その結果を措置台帳に必ず記録させるよう指導すること。②費用徴収関係事務においては、主たる扶養義務者の認定、税務担当部局との緊密な連携の下に税額の適確な把握、本人の収入額並びに必要な経費の適用等を適正に行う必要があるが、これら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ないの

で、重点において指導すること。③食費の国庫負担決定の事務において、厚生省の監査対象となったほとんどの福祉事務所において、最低生活費及び収入額の算定について、その誤りが指摘されているので、適正な事務処理を行うよう指導すること。

第二、社会福祉法人の運営

適正化の推進

一、法人の組織運営基盤の確立

(1) 定款と事業内容の状況

法人の定款に定められている事業の廃止、新規事業開始に伴う変更等

について、所要の手続きが行われていないのがみられるので、定款に記載されている事業と実際に行われている事業を確認すること。

(2) 役員構成状況

(3) 理事会等の開催、審議及び議事録の状況

理事等法人役員構成をみると、定款に違背して親族関係あるいは特別な関係又は同種の職業に属する者が多数含まれていたり、常時取引関係にある者が選任されていたり、さらに地方議会議員が名目的に選任され、常時理事会に欠席している等の問題、また、理事会で審議、議決すべき事項が審議されていないなど、

不適切な事例が多くみられ、理事会機能が形骸化し、理事長等のワンマン化、私物化を許すものともなっているため、適正な理事会の構成により、活発な理事会の開催を行い、適正な法人運営が図られるよう指導すること。

(4) 借入金状況

理事会の承認も得ず、また、貸借関係を明らかにした契約書の作成もなしに資金の借入を行っている例がみられるので、その借入理由、相手方、理事会の承認の有無、手続書類等を確認すること。

(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、理事の業務全般について十分な監査が行われ、必要な指摘等が行われるよう指導すること。

理

二、適正な会計経理の執行と資産管

(1) 法人本部会計の執行状況

社会福祉法人の経理事務処理については、「社会福祉法人経理規程標準則」に則つて、各法人において経理規程が定められているが、実態をみると、工事契約、物品購入、寄付金の取扱、資産管理等に不適切な事例がみられるので、経理規程に従つて適正に事務処理が行われるよう強

く指導すること。

(2) 基本財産及び運用財産等の区分管理の状況

(3) 財産の処分、担保提供等の状況
社会福祉施設の用に供する不動産は、全て基本財産に編入し、定款変更のうえ厚生大臣に届出、適正に管理する必要があり、また、基本財産の処分は、理事会の承認のうえ、厚生大臣の認可が必要であるにもかかわらず、実態をみると、施設の用に供している建物、敷地等を基本財産とせず、あるいは基本財産の処分を厚生大臣の承認を得ず処分している等、法人運営の基本的認識が欠けていると思われるような不適切な事例がみられる。法人の基本財産は、法人存立の基盤であり、その管理に当たっては、所要の手續を経たうえで、適正に管理するよう指導すること。

(4) 寄付金の取扱いの状況

寄付金の取扱いに当たっては、寄付予定者の寄付目的等その意向を十分反映させ、法人本部、施設会計に明確に区分し受け入れるとともに、いやしくも強制にわたることのないよう厳に留意するよう指導すること。

第三、社会福祉施設の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

(2) 施設長の資格保有の状況

(3) 施設長の専・兼任の状況及び兼務施設長の勤務状況

施設長は、適切な入所者処遇の確保、職員の勤務条件の整備、多額の公金執行等施設運営全般にわたる責任者であり、その課せられた責務は他の職務との兼務等で片手間に処理できるものではない。それにも拘らず、なお、施設長が兼務のため、不適切な施設運営となっているもの、多数の無資格施設長の配置等の問題点が指摘されている。

従って、施設利用者個々のニーズをはじめ、職員の考え方等を十分把握し、適正な運営管理ができる専門的知識、経験を有する施設長の専任化を推進するとともに、常にその資質の向上に努め、運営水準の向上を図るよう指導すること。

(4) 医師の専・兼任の状況及び勤務状況

特別養護老人ホーム等入所者の身体的、精神的状況から常勤の医師を配置し、入所者の医学管理を十分行うこととされている施設における実態をみると、ほとんどの施設が非常勤の嘱託医で対応している。従って、常勤医師の配置を促進し、適切な医

学及び健康管理体制を整備するため、昭和六十年年度から、医師の配置に係る措置費算定の方法が変更されたことに伴い、本年度新規に着眼点として追加したものである。この趣旨を十分踏まえ、適正な措置費の執行を図るとともに医師の常勤体制の整備促進を図るよう指導すること。

(5) 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、実施方法を周知徹底するよう指導すること。

(6) 管理規程、就業規則等の整備及び運用状況

(7) 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

(8) 職員配置基準上の充足状況

(9) 職員の研修及び職員会議等の開催状況

適正な入所者処遇の確保は、職員の資質、勤務状況等に左右されるものであるから、職員を公正、かつ、適正に処遇し、分担された業務を熱意をもって果たさせるよう研修等あらゆる機会を通じ資質の向上を図る必要がある。

監査結果をみると、寮母等の直接

処遇職員の配置が未充足あるいは、常勤職員に代えて非常勤職員により対応していたり、給与規定を無視して、特定職員に大幅な特別昇給を行う等恣意的な人事管理を行っていることがみられる。従って、職員の配置基準、特に、直接処遇職員及び栄養士の充足、勤務体制の確立、公正な給与の支給、職員の資質向上を図る研修等の実施状況を確認し、適正な人事管理を行うよう指導すること。

(10) 災害事故防止対策の状況

多数の入所者の人命を預かる施設においては、不断から防災には細心の注意を払う必要がある、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

(特に夕食時間は十七時以降)

(2) 入浴、健康診断及び衛生管理の状況

(3) 夜間におけるおむつ交換等の介護の状況

(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)

(5) 入所者のニーズの把握と処遇への反映状況

(6) クラブ活動及びリハビリテーション
等の状況

(7) 事業収入及び工賃支払いの状況
(授産施設のみ)

入所者の身体的、精神的状況や生活上のニーズに即して、物心両面から適切な処遇を行うことが施設運営の基本であり、施設に与えられた使命である。

(2) 伝票、帳簿、証規書類の整備の状況

(3) 本部会計、特別会計及び施設会計間における会計所区分の状況

(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・繰出しの状況

(5) 預貯金利息等運用収入の使途状況

しかしながら、監査結果をみると、入浴回数、健康診断等施設運営の最低基準すら遵守されていないなど、施設運営の基本的認識に欠ける入所者処遇がみられる。また、夜間におけるオムツ交換等が適切に行われていないため、褥瘡を有する入所者が多数認められたり、一般生活慣習と乖離した極端に早い夕食時間を設定したりしている。さらに、例えば併設の特別養護老人ホームと身体障害者療護施設の献立を入所者の年齢、身体的条件等を考慮することなく同一としているなど不適切な入所者処遇を行っている施設が多数みられるので、入所者処遇を充実し、その水準の維持、向上に努めることが施設運営の基本であることを十分認識させ、適切な入所者処遇が図ら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

の使途に応じて、本部会計、特別会計、施設会計に明確に区分して経理すべきところを安易に施設会計のみで処理しているなどの問題がみられる。

更に、本部会計における資金の運用収入を得るために、施設会計の剰余金を本部会計に貸付け、あるいは施設会計の運用収入を本部会計に繰入れるなどの極めて不適切な事例がみられるので、経理規程準則に則った適正な経理事務が行われるよう厳しく指導すること。

(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、本人支給金及び預り金を支給又は引き渡す場合には必ず本人から受領の証しを取る等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
昭和六十年度的においては、特に本項を重点事項としたので詳説することとする。

(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、建物を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、不祥事件として問題となった事例がみられるので、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、必要に応じて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たので、職員の勤務実態を十分把握するとともに、必要な応じて関係書類の突合を行いその実態を確認すること。

(3) 現金及び預金残高の帳簿との照合、確認
各年度の決算時及び指導監査時の銀行預金高と銀行の発行する残高証明書及び貸借対照表あるいは月次試算表等との突合、確認を行うこと。

(4) 手形の振り出しの有無
社会福祉法人及び施設の運営において、手形の振り出しにより資金の調達を行うことは認められていないにも拘らず、無理な資金計画の結果生じた施設整備費等の借入金・返還

金等に充当するため、その返還のめどもなしに理事長や施設長等が手形を振り出し資金調達を行ったことにより、債権者から施設の建物を差押えられる等の事件がみられたので、手形の発行は絶対に行わせないと。

また、手形の発行が発見された場合には、その早急な回収等対策を指導すること。

(5) 工事、物品等の契約状況及び証拠書類等との突合（契約書、合見積、請書、領収書等）

ア 工事契約の入札状況及び契約手続等の妥当性

イ 物品、給食材料等の購入方法
いわゆる二重帳簿を作成したり、証ひょう書類を改ざんしたり、あるいはトンネル会社を経由するなどにより、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、会計帳簿と証ひょう書類、現物等を照合することも

福祉手当支給事務に係る指導監査については、これまでの厚生省及び都道府県における監査結果の問題点を踏まえ、昭和六十年度に実施する

に、必要な場合は取引先の確認を行うこと。

(6) 入所者の私的契約及び超過収容の状況
私的契約等により入所者を収容し、徴収した費用を施設会計に計上せずに施設長等が着服あるいは飲食費等に不正支出するなどの不祥事がみられるので、入所者名簿等と現員を確認するとともに、適正な収容及び経理事務を行うよう指導すること。

(7) 民間施設給与等改善費の算定状況
算定の対象とならない嘱託医等の非常勤職員を加えたり、他の施設における経験年数を誤って算定していたため、会計検査等により多額の返還を指摘されている例がみられるので、職員の勤務実態及び履歴等を確認するとともに、適正な算定を行うよう指導すること。

(8) 償還金の財源内訳（当初予定寄

付金、銀行からの借入、施設会計からの借入、法人役員からの借入等）

設備資金借入金等の償還計画が無理又はずさんなため、償還財源に窮し、措置費の不正支出、入所者等に対する寄付金の強要を行う等の不祥事が多くみられるので、まず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。また、施設整備後においても借入金の償還状況及びその財源を常に把握し、所要の指導を行うこと。

(9) 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、適正な支出が行われるよう指導すること。

(10) 内部けん制体制の確立状況
会計責任者と出納職員との兼務を避ける等の内部けん制組織を確立す

福祉手当支給事務関係

指導監査の主眼事項及び着眼点を次のように定めたところである。

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について
障害程度の認定は、福祉手当受給資格の基礎的要件に係るものであり、認定に当たっては、福祉手当認定診断書により法別表第二の障害要件に該当するか否かを判定

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法人及び社会福祉施設における内部の体制の整備について指導すること。

(1) 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がみられるので、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、その加入状況を名簿等により確認すること。

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）の実情を応じ必要な事項を適宜追加する等、効果的な指導監査の実施に努められたい。

するものであるが、一級の身体障害者手帳の所持者等一定の範囲内ではその省略が認められている。

また、特に医学的、専門的判断を必要とするものについては、嘱託医の意見を求め、適正な認定を行うほか、実施機関において認定

を行うことが困難な事例については、都道府県本庁に協議させること等により、適正な認定を行うことが必要と考える。

これまでの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級の障害福祉年金の受給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いるものがある。

また、例えば、視覚障害で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に該当しないものを認定している事例が認められるが、このような実施機関に対しては、適正におこなうよう指導する必要がある。

(一) 有期認定の取扱いの状況

将来において再認定を必要とする有期認定の者について、再認定を行う時期が経過しているにも拘らず、再認定の手続きをとらないまま継続して手当を支給しているものがある。

このようなことを防ぐためには、有期認定対象者名簿を整備してこれを常時チェックし、再認定の滞れのないよう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、誤って福祉手当を支給した事例が依然として多く見受けられる。このような併給を防ぐため、受給資格の認定に当たっては、公的年金調書を作成し、請求者の年金制度への加入状況及び発病年月日等からみて障害年金受給資格のあることが考えられるものについては、請求者に対する確認あるいは各公的年金制度の担当機関への照会を行う等、障害年金の受給状況の把握に努めなければならない。

また、手当受給期間中に障害年金が受給できるようになった場合には、必ず届出をさせる等について周知徹底を図ることが必要である。

なお、障害年金等の受給権取得による福祉手当の受給資格喪失事務処理に当たって、資格喪失年月日を誤って処理している例も数多く見受けられるので、年金証書の写しにより確認する等、的確に行う必要がある。

三、所得審査の適正化

(一) 所得の把握方法

(二) 諸控除額の適用状況

所得の審査に係る指摘件数は、最近では減少の傾向にはあるものの、なお扶養義務者の認定あるいは所得の把握に関する指摘が少なくない。所得審査を的確に行うためには、市部の実施機関にあっては税務主管課との連携、郡部の実施機関にあっては管下町村との協力を密にする必要がある。

なお、諸控除額の適用では、社会保険料控除及び障害者控除の適用誤りが多くみられるので、これについての注意が必要である。

なお、受給資格の認定に当たって、障害程度については支給要件は満たしているが、所得制限に該当するとして却下している事例がある。このような場合は、支給資格を認定のうえ支給停止とすべきであるので留意されたい。

四、手当支払事務の適正化

監査の結果をみると手当支払事務については、未支払手当に関するものが甚だ多い。

未支払手当については、①随時払いをすることとされているにも拘らずこれを行っていないもの、②請求書を提出させずに支払っているもの、③住民票謄本により支

給順位並びに手当受給者死亡当時の同居者の存否が確認されないまま正当な受給者でない者に支払っているもの、④決裁を得ないで支払っているもの等、その処理が適正でない実施機関も見受けられるので改善するよう指導する必要がある。

なお、手当は各支払月の初旬に支払うこととされているのに中旬以降に支払っている実施機関、十二月支払期分については、受給者の請求により十一月に繰上げ支給できるものを全く行っていない実施機関もあるので、支払期日についても指導する必要がある。

以上、六十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に踏まえ、福祉手当支給制度の適正な運用を確保するため、個々の実施機関における問題点に応じて適宜監査項目を追加設定する等、効果的な指導監査が実施されるよう望むものである。

厚生省社会局・人事往來

（四月一日付）

庶務課課長補佐

先崎 暁
（保健医療局老人保健部計画課課長補佐）

監査指導課生活保護監査官

住原 清弘
（児童家庭局母子福祉課總務係長）

書記付經理係長

有馬 健
（生活課生協係長）

更生課主査

木村 浩二
（老人福祉課）

更生課国立施設管理室總務係長

斎藤 幸男
（施設課予算係長）

監査指導課生活保護監査官

北沢 琢郎
（更生課国立施設管理室室長補佐併任更生課課長補佐併任解除）

庶務課總務係長

三枝 正敏
（老人福祉課總務係長）

生活課生協係長

難波 弘
（社会福祉・医療事業団總務部人事課人事係長）

（監査指導課社会福祉監査官）

庶務課指導係長

佐藤 永治
（庶務課福祉事務所係長）

施設課總務係長

榎井 恭夫
（医療福祉機器研究所調査研究課長）

監査指導課生活保護監査官

礪波 修
（總務庁行政監察局副監察官）

庶務課福祉事務所係長

青木 実
（施設課施設係長）

施設課予算係長

中島 謙次
（保護課基準係長）

監査指導課生活保護監査官

鈴木 護
（保健医療局老人保健部老人保健課總務係長）

保護課總務係長

宇都宮 邦義
（施設課總務係長）

施設課施設係長

片石 修三
（保護課保護係長）

監査指導課生活保護監査官

竹内 憲正
（保護課總務係長）

保護課保護係長

長井 充良
（施設課主査）

施設課主査

下道 耕二
（庶務課）

監査指導課社会福祉監査官

本田 章博
（庶務課總務係長）

保護課基準係長

北本 広美
（保健医療局老人保健部老人保健課經理係長）

老人福祉課總務係長

丹羽 紀明
（更生課国立施設管理室總務係長）

更生課予算係長

三友 敬太
（庶務課指導係長）

更生課課長補佐併任

佐藤 文友
（大臣官房人事課課長補佐）

辭職

先崎 暁
（庶務課課長補佐）

辭職

北九州市公害対策局環境管理課長就任予定
塩田 幸雄
（更生課課長補佐）

（四月三十日付）

辭職

北九州市民生局社会部指導課長就任予定
長橋 茂
（監査指導課生活保護監査官）

出向（總務庁行政監察局副監察官）
監査指導課生活保護監査官併任解除
谷田川 勝義
（監査指導課社会福祉監査官）

生活と福祉 三四九号
定価一部三〇〇円（送料四五円）
一年分三、六〇〇円（送料共）
昭和六十一年五月一日印刷
昭和六十一年五月一日発行

編集人 林 正芳
発行人 河野 協之
社団法人 全国社会福祉協議会
社団法人 全国社会福祉協議会
社団法人 全国社会福祉協議会

発行所 東京都千代田区永田町二丁目十二番四号
電話 (三三) 九五一一
（振替口座）東京三十四四九三九六番
印刷所 株式会社日本機械印刷所