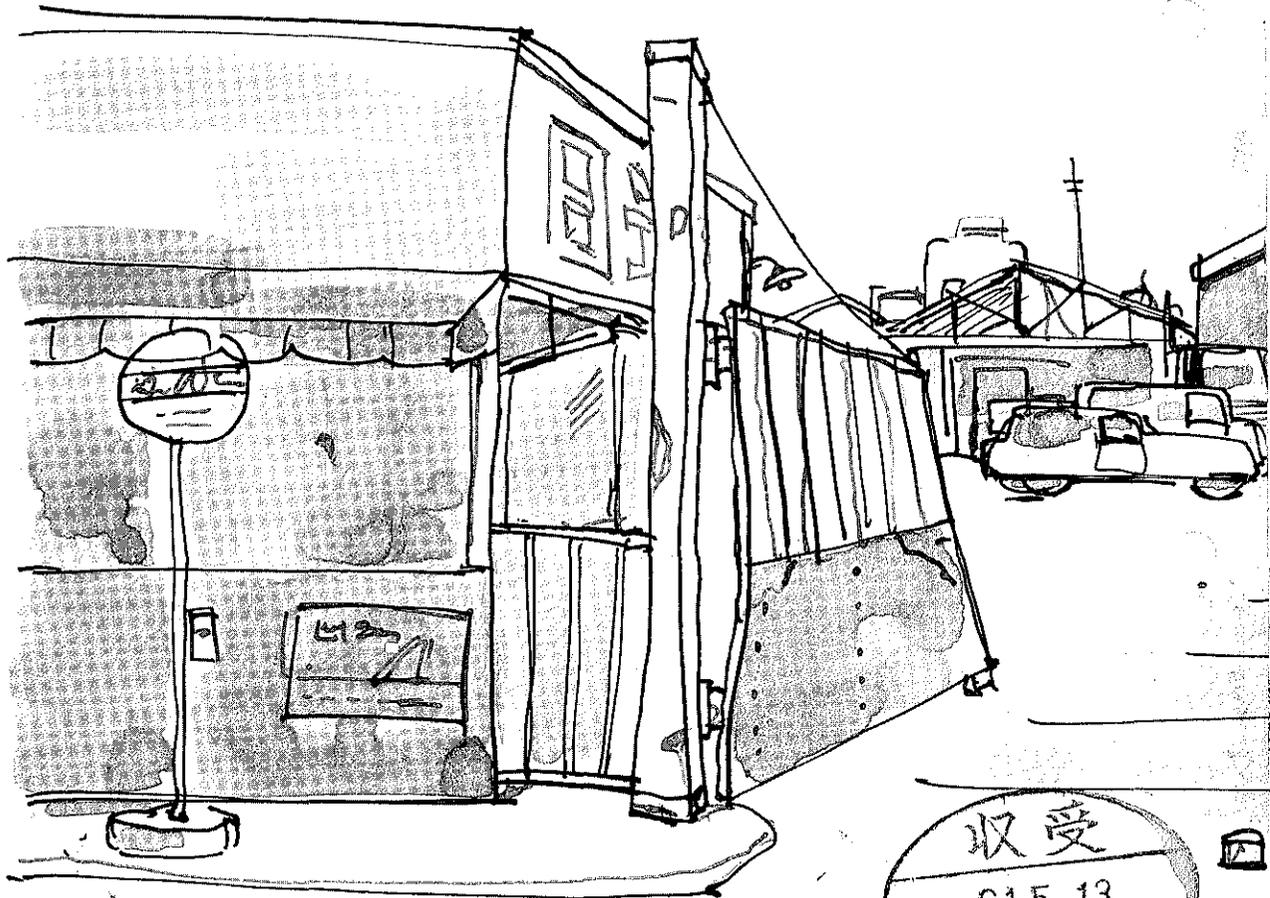


# 生活と福祉

No.361

86.5

Life and Welfare



社会福祉法人 全国社会福祉協議会

# 社会福祉政策研究

社会福祉経営論ノート

●三浦文夫著 新しい福祉サービスの組織、制度づくりの実践を基にまとめた割目の社会福祉政策論。A5判・246頁／二二〇〇円千300

## 転換期の日本社会と福祉改革

●伊部英男・木村尚三郎編著 財政論、人口問題などの論及を通して、社会福祉のあり方を追求した。A5判・218頁／二〇〇〇円千300

## ソーシャル・ワーカー 役割と任務

●小田兼三訳 英国におけるソーシャル・ワーカーの役割と任務に関する政府諮問に対する報告の全訳。A5判・336頁／二五〇〇円千300

## 海外福祉を視る

●児島美都子著 現状レポートを中心に、福祉見直しの違い、外国の福祉から学ぶもの等をまとめた。四六判・260頁／一四〇〇円千250

## 自立生活への道の挑戦

●仲村優一・板山賢治編 障害者自身の実践を通して、自立生活の考え方と方法、問題点を明らかにした。四六判・318頁／一五〇〇円千250

## 地域福祉計画

●全国社会福祉協議会編 社協の当面の課題である地域福祉計画づくりについての研究委員会報告書。A5判・262頁／一三〇〇円千250

## 保育園・幼稚園事故の法律相談

●深谷 翼著 判例をもとに事故の法的責任を解説し、事故の未然防止に努めることを、目的とした。四六判・228頁／一二〇〇円千250

## 福祉教育ハンドブック

●全社協全国ボランティア活動振興センター編 理論や指導計画モデル、各地の事例、資料を紹介した。A5判・244頁／一八〇〇円千250

## 社会福祉施設制度論研究

●小室豊允著 現在の福祉水準を維持しつつ制度を効率的に改革する途を客観的、科学的に展開した。A5判・282頁／二〇〇〇円千300

## 在宅福祉供給システムの研究

●全国社会福祉協議会編 この委員会報告は今後の在宅福祉サービスのシステムづくりの貴重な資料。B5判・190頁／一四〇〇円千300

## 年輪とダイヤモンド

●人生80年時代を生きる  
●日下部権代子著 老後の問題、いじめや自殺、教育問題、女性の就労や家族問題などを問いかける。四六判・264頁／一三〇〇円千250

## 老人福祉施設協議会五十年史

●全社協老人福祉施設協議会編 先達の遺産に学び、今後の方向性を考える上で、関係者必読の書。A5判・708頁／一〇〇〇〇円千350

## 痴呆性老人の理解と処遇

●全国社会福祉協議会編 理解・処遇・看護・建物設備のあり方、地域ケアの実践例、今後の方向を収録。A5判・602頁／二六〇〇円千300

## 現代社会福祉事典

●編集委員 仲村優一・岡村重夫・阿部志郎・三浦文夫・柴田善守・嶋田啓一郎 収録項目3250 A5判・518頁／三九〇〇円千300

## 月刊福祉

●社会福祉の新しい方向を探る福祉総合誌  
●定期購読 一年五五二〇円(千サービス) 四六〇円千50

社会福祉 全国社会福祉協議会出版部

〒100 東京都千代田区永田町2-12-4 山王飯店ビル ☎03(581)9511 郵便振替・東京6-38440  
■お申し込みは、お近くの書店または、本代・送料を添えて上記あてにお願いします。

巻頭言 補助金問題検討会報告について 萩原 昇……………2

□特集□

昭和61年度の生活保護……………厚生省社会局保護課……………3

第42次生活保護基準の改定……………3

実施要領の改正……………12

医療扶助の運営方向……………15

昭和61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……………20

生活保護指導監査方針等について……………20

社会福祉に係る指導監査方針……………27

こだま



最近、仕事をやっていて社会福祉分野も、情報化時代の入口に在るのだなあーということをしみじみ実感することがある。生活保護の補助率引下げ問題が国会で論議された時のことである。

▼昭和二十九年予算編成時、生活保護の補助率を五割とすることが政策課題となり当時の厚生大臣が辞任するという事態に発展したという。このいきさつを調べるため新聞記事の切り抜きや縮刷版を一枚ずつめくって、必要な記事を探し求めた。それは、気の遠くなるような、しかもせつばつまった作業であった。いざという時、目指す情報がなかなか見つからなくて歯がゆい思いを経験した人は少なくないはずだ。これがキーワード（検索語）ひとつで厄介な作業も自在にやってくれ、しかもその場で居ながらにして記事全文（見出し・抄録でも可）が入手できるようになった。▼この四月から、NEC・日本IBM・平和情報センターの三社は、朝日新聞記事をコンピュータにデータベースとして収め、そこから一般にオンラインサービス（契約）を始めるようになった。どこの事務所でも図書館でも、パソコンに電話回線を繋げれば準備OKだ。▼試しに「生活保護」というキーワードで検索してみた。昨前半は四四件、後半は五一件であった。その内容は、生活保護費補助率引下げ問題、不正事件、適正実施、不動産資産の取扱い、級地、勤労控除制度の見直しなど様々である。いま、生活保護制度が大きな曲り角にあり、福祉事務所、国・地方の行政関係者のみに関心の域を超えて、大きな社会問題となつていく様相がよくわかる。（〇）





## 補助金問題検討会報告について

厚生省社会局保護課長 萩原 昇

昭和六十年度の「高率補助金一律引下げ」に引き続き、生活保護については昭和六十一年度から六十三年度までの三年間の暫定措置として七割の国庫負担率が継続されることとなった。昭和六十年度的においては、予算成立後においても、「補助金一括法案」の成立した五月中旬に到るまでの間、国会審議中の法案に関する予算執行が停止され、実施団体に資金繰り、あるいは金利負担の面で心配いただく事態を生じたが、関係機関と協議の上、法案成立後速やかに資金交付を行うとともに、通常よりも前倒し的に予算執行を行うことにより、実施団体に実質的な財政負担が生じないよう措置できたところである。昭和六十一年度においても同様の事態が生じているが、昨年の例にならって措置できるものと考えている。

昭和六十年度の暫定措置にあたっては、昭和六十一年度以降における補助率のあり方について検討されることとなり、具体的には関係閣僚による閣僚会議が組織され、その下に、地方公共団体の関係者を含む「補助金問題検討会」が設置されて、検討が行われた。

生活保護については、「国民の健康で文化的な最低限度の生活水準を保障するものであり、その実施に当たっては、全国民に共通した公平と平等が求められるので、事務の性格は今後とも機関委任事務とすることが適当である」との報告であった。生活保護が社会福祉、社会保障制度を通じる根幹的制度であることが改めて確認されたと考える。しかし、補助率については8/10と2/3の両論併記となり、かつ、補助率見直し全体について、国、地方の財源配分のあり方についての抜本的な見直しは今後の課題とされていること、今後とも引き続き事務事業の見直しを行う必要があること等から暫定的なものとして行われるべきものとの報告であった。これを受けて関係閣僚会議において、生活保護に関する補助率については昭和六

十一年度から六十三年度の三年間は7/10とし、その後のあり方については改めて大蔵、厚生、自治の三大臣が協議して定めることとされた。昭和六十一年度以降の新しい補助率体系を審議すべくスタートしたが、老人福祉等の分野を除いては関係者間で合意が得られず、さらに三年間の暫定措置期間中にその後のあり方を定めることとなったのである。

社会福祉の施策全般についていえることであるが、第二次大戦直後の実質的スタート以来、制度の新設、拡充、給付の引上げが大きな目標であった。制度が新設されればこれを維持踏襲することに力が注がれ、社会情勢の変化に対応する変革はどちらかという重要性において次の順位とされたのではないだろうか。

世界経済の中の経済大国となった日本において高度経済成長はもはや望めず、また、高齢化社会に突入しつつある今日、福祉の施策全般について見直しを行い、社会情勢に適合する体系、内容に改めることが必要であろう。

生活保護においては、昭和五十年代の半ば過ぎまで保護基準の設定はより高きが原則であったのに対し、昭和五十九年度からは「水準均衡方式」に切り換えられている。累年の引上げにより、一般世帯との比較において妥当な水準に達したと判断されたからである。級地の問題についても、昭和三十二年に現在の級地制が設定されて以来、個別市町村の上級級地への移行が行われたのみであった。昨年十二月の中央社会福祉審議会の意見具申に基づき、六十二年当初からの実施をめざして新しい級地制度のあり方（級地間の間差、級地数等）について現在作業中である。

社会福祉全般について医療保険、年金制度との関係、公的部門と私的サービス供給との関係、施設と在宅、マンパワー、行政の実施体制等の項目について、福祉関係の審議会が合同して見直しを行うこととなっている。これらの問題は生活保護としても深い関心を抱いている事項であり、生活保護の内容そのものについての見直しとあわせて、ここしばらくは生活保護の激動の時代が続くのである。

# 昭和61年度の生活保護

厚生省社会局保護課

## 第42次生活保護基準の改定

### 一 中央社会福祉審議会意見具申

近年の社会経済情勢の変化に対応した生活保護制度の適正な運営の確保については、従来から関係各方面において種々検討がすすめられてきており、生活保護基準のあり方等、生活保護制度の根幹にかかわる諸課題についても、中央社会福祉審議会、とりわけ生活保護専門分科会において、鋭意審議されてきたところである。

その結果、昭和五十七年一月には生活扶助基準における男女差について、昭和五十八年十二月には生活扶助基準及び加算のあり方

について、それぞれ意見具申がなされ、生活扶助基準及び老齢加算等に関する水準の検証と改定方式の方向等が提言された。国としてはこれらの提言を踏まえ、昭和五十七年度より生活扶助基準第1類の男女差の解消を図るとともに（昭和六十年において完全解消）、昭和五十九年度からは生活扶助基準の改定方式を、それまでの格差縮小方式から水準均衡方式に改める等、その適正な水準の確保に努めてきたところである。

更に審議会ではその後も審議がすすめられ、昨年の十二月には国民生活の変化等に対応した生活保護制度のあり方について意見具申

がなされ、級地制度及び勤労控除制度を中心に現行制度の改定方針に関する提言が行われたのである。（参考1 10P）

今回の意見具申ではまず前文において、最近の財政窮迫下における社会福祉施策の各種見直しが進められる中にあっても、我が国社会保障制度の基底をなす生活保護制度が国民の最低生活を保障するというその基本的役割を十分に果たすため、常に一般国民の生活動向及び社会経済状況に留意しつつ、時代に即した安定的な制度のあり方を追求する必要があるとの基本的立場の堅持が明言されている。

このような基本的立場を踏ま

え、級地制度のあり方については、総務庁家計調査をはじめとする各種データの総合的分析、検討結果に基づき、①地域間における一般世帯の生活実態に相当の格差がみられ、これとの均衡を確保するという見地から現行1〜3級地の最大地域格差（18%）は拡大する方向で検討すべきであること。②級地制度による各級地間の保障水準格差は、本来なからかであるほど望ましいものであるため、国民の日常生活圏域が拡大する傾向にあることから、現行級地を細分化し、隣接市（区）町村間で、より実態に即した指定を行う方向で検討すべきであること。③級地の指定単位としては、地域の生活水準検討のための各種資料及び地方行政組織の現状から、原則として現行どおり市（区）町村単位とせざ

表1 生活保護費と国の予算の年次推移

		40年度	50年度	55年度	59年度	60年度	61年度
子 算 額	一般会計予算(A)	億円 36,581	億円 212,888	億円 425,888	億円 506,272	億円 524,996	億円 540,886
	社会保障関係費(B)	5,183	39,282	82,124	93,210	95,736	98,346
	厚生生活保護費(C)	4,787	39,067	81,495	92,491	95,028	97,721
	厚生生活保護費(D)	1,059	5,347	9,559	11,394	10,815	11,101
各子算に生費を占める割合	対一般会計予算(D/A)	% 2.9	% 2.5	% 2.2	% 2.3	% 2.1	% 2.1
	対社会保障関係費(D/B)	20.4	13.6	11.6	12.2	11.3	11.3
	対厚生生活保護費(D/C)	22.1	13.7	11.7	12.3	11.4	11.4

を得ないこと。④級地見直しについては被保護世帯の生活実態を考慮し、現行保障水準に急激な変化のないよう配慮する必要があることが提言された。

勤労控除制度のあり方については、制度創設以来相当の年数が経過したことにより、基準生活費の水準の充実や勤労者の消費構造及び就業形態の変化などがみられること、また生活保護法の目的の一つである自立助長を促進する観点から、勤労意欲の増進が効果的に図られるよう制度を見直す必要が生じていることなどの問題認識にもとづいて、低所得勤労者世帯の家計消費の状況等各種資料の検討が行われた。

その結果、①稼働者と非稼働者の食費の支出差がなくなっていること。②職種間の職業的必要経費は総体的に差がなくなっていること。③職業的必要経費は勤労収入の増に比例して増加しており、内容的には被服等の最低限必要となる経費よりも、知識、教養向上等のための経費の伸びが顕著であること、が明らかにされ、④基礎控除のあり方としては、職種区分を撤廃し、勤労意欲増進のための経費として、性格を強めるため、収

入金額比例方式に一元化するとともに、被保護世帯の自立を促進する観点から、世帯単位の収入合算額に着目する方向で検討すべきであること、と提言された。

この他、意見具申では、一般世帯の平均世帯人員の動向や被保護世帯の世帯構成の傾向に適切に対応した標準世帯モデルの設定や、生活扶助における個々の需要に対応する基準とその体系について、常時検証を行うこと、更には医療扶助制度について、医療費保障制度全体のあり方の検討を行う中で、基本的にそのあり方を見直すこと、が提言されている。

## 二 昭和六十一年度予算編成の基本方針

一方、我が国財政を取り巻く環境は一段と厳しいものがあり、昭和六十一年度予算編成に当たっては、臨時行政調査会による改革方策等の着実な実施を図るなど、特に、歳出面において、経費の徹底した節減合理化を行うことを基本として、その規模を厳しく抑制しつつ、限られた財源の中で質的な充実とに配慮することが、基本方針として閣議決定された。(参考2) 以上のような状況下で昭和六十

一年度の生活保護関係予算の編成に当たっては、国民生活の動向等を勘案して生活扶助基準の改定を行う等所要の措置を講じて、国民に保障する健康で文化的な最低限度の生活水準を確保したところである。その結果、国の生活保護関係予算総額は一兆一、一〇一億円で、対前年度比二・六%の増となり、その規模は国の一般会計予算額の二・一%、厚生省予算額の一一・四%を占めることとなった。(表1)

この生活保護費を地方負担分を含めた総事業費で見ると一兆五、五八〇億円に達することとなる。また、生活保護費に係る国と地方の負担割合については、補助金問題検討会の検討経緯等を踏まえ、昨年十二月二十一日、補助金問題関係閣僚会議において、生活保護の国庫負担率は昭和六十一年度から昭和六十三年度まで三年間は7/10とし、六十四年度以降についてはあらためてそのあり方について検討することとされた。

## 三 各扶助基準の改定

昭和六十一年度の基準改定は、以上のような予算編成の背景のもとに、中央社会福祉審議会意見具申をふまえて行われたのであるが



(表2)、主要な事項についてその内容、考え方等を以下説明することとする。

### (一) 生活扶助基準改定率

生活扶助基準の改定については、昭和六十年度に引き続き水準均衡方式により二・〇%の引き上げを行うこととしている。すなわち昭和六十一年度に見込まれる一般国民の生活水準の向上との均衡を図る観点から、政府経済見通しにおける六十一年度の民間最終消費支出の伸び率を基礎として、同支出の六十年度の見通しと実績見込みとの差、及び五十九年度の実績見込みと実績との差を調整し、六十年度に対し標準三人世帯について二・〇%の改定を行うこととしたものである。

この標準三人世帯の設定は、前述の中央社会福祉審議会の意見具申を受けたもので、政府経済見通しにおける民間最終消費支出の伸び率が、全国全世帯の平均的な消費動向を表わすものであることから、当該伸び率により算定される改定率を一般世帯の実態に合った世帯人員のところまで適用することが、より適正な最低生活保障水準を確保することとなることによるものである。

なお、この標準三人世帯の世帯構成は、国勢調査に基づく一般国民の年齢別分布状況等を考慮し、男三十三歳、女二十九歳、子四歳としている。

また、世帯人員別の基準額については、一般低所得世帯の消費実態に対応させるため、第一類の改定率を一・二%、第二類の改定率を三・八%として、六十年度に引き続き第二類のウェイトを高め、単身世帯の生活扶助基準全体の改定率を二・四%、二人世帯の改定率を二・二%として、標準世帯の改定率を上回る改定を行い、家計の弾力性に乏しい少人数世帯の処遇充実を更に推進することとした。一方多人数世帯については、その引き上げ幅を標準世帯以下として、適正な水準の確保に努めた。

なお、第一類の六十五歳以上基準については、現在六十、六十四歳基準に比べ高いものとなっており、過去の基準額設定の経緯、老齢加算との関連、最近の一般高齢者世帯の消費実態等を勘案すれば、改めてその水準の見直しを図る必要があるが、第一類基準の年齢区分のあり方の問題とも関連するところから、当面の措置として六十年度は、不置くこととした。

以上の改定等を行ったことにより、一級地における標準三人世帯の基準額は、六十年度の十二万四、四八七円から十二万六、九七七円となり、また従来の標準四人世帯の基準額は、六十年度の十五万七、三九六円から十六万三、八七円となった。(表3)

### (二) 老齢・母子・障害者加算

老齢・母子・障害者加算については、六十年度に引き続き、在宅者は加算対象経費に対応する六十年度の消費者物価上昇率(一・六%)によって改定することとし、医療機関や社会福祉施設に入院・入所する者に係る加算については、据え置くこととした。

なお、今回、前述の中央社会福祉審議会意見具申において、生活扶助基準に關しよきめ細かな地域格差を設定する等、級地制度の基本的見直しが提言されていることを踏まえ、老齢・母子・障害者加算設定の経緯やその後の変遷、及び今日の実態等を勘案して、これら加算の基準額に級地制を導入することとした。

すなわち、昭和二十四年より設定された母子加算、障害者加算については、当初は基準本体の級地制度と同様の地域格差を設けていたのであるが、昭和三十五年度に老齢加算が新設されるに際し、老齢福祉年金を實質的に保障するという配慮に基づいて地域差のない経費を前提として基準額が設定され、その後母子加算については昭和四十六年度から、障害者加算については昭和四十七年度から、同様に母子福祉年金、障害福祉年金を實質的に保障する観点から、級地差をなくし、全国一律の基準としたものである。

その後、昭和五十一年一月からは、五十年九月の中央社会福祉審議会生活保護専門科会の意見具申に基づき、福祉年金リンクを解消し、改めて生活保護制度独自の加算として以後必要な改定を行ってきたところであるが、昭和五十八年十二月の中央社会福祉審議会の意見具申によって、全国平均的には各加算の水準の妥当性が検証され、また各加算に対応する需要として食費、光熱費、保健衛生費、社会的費用等も明らかにされ、なお、更に詳細な検証が要請された。

そして今回、改めて各加算需要を各種資料により地域別に検証したところ、現行生活扶助基準本体と同様の地域格差があることが認められたので、昭和六十一年度よ

表3 標準世帯の最低生活保障水準

(単位：円)

	標準3人世帯					
	33歳男 (傷病)			29歳女 (就労)		4歳子
	60年度			61年度		
	1級地	2級地	3級地	1級地	2級地	3級地
世帯当たり最低生活費	151,467	140,269	124,522	158,547	145,695	128,604
生活扶助第1類	124,487	113,289	102,092	126,977	115,555	104,134
生活扶助第2類	86,840	79,030	71,220	87,880	79,970	72,070
再掲 (冬季加算)	37,647	34,259	30,872	39,097	35,585	32,064
再掲 (冬季加算)	(1,517)	(1,379)	(1,242)	(1,547)	(1,415)	(1,274)
教育扶助	—	—	—	—	—	—
住宅扶助	9,000	9,000	5,000	9,000	9,000	5,000
勤労控除	17,980	17,980	17,430	21,140	211,140	19,470

	(参考)標準4人世帯					
	35歳男 (傷病)		30歳女 (就労)		9歳男 (小学生)	4歳女
	60年度			61年度		
	1級地	2級地	3級地	1級地	2級地	3級地
世帯当たり最低生活費	186,066	171,904	153,185	193,667	177,805	157,697
生活扶助第1類	157,396	143,234	129,065	160,387	145,955	131,517
生活扶助第2類	116,430	105,960	95,480	117,830	107,220	96,630
再掲 (冬季加算)	40,966	37,274	33,585	42,557	38,735	34,887
再掲 (冬季加算)	(1,716)	(1,554)	(1,395)	(1,757)	(1,605)	(1,427)
教育扶助	1,690	1,690	1,690	1,710	1,710	1,710
住宅扶助	9,000	9,000	5,000	9,000	9,000	5,000
勤労控除	17,980	17,980	17,430	22,570	21,140	19,470

(注) 61年度に勤労控除制度が改正されたため、60年度と61年度の勤労控除額を比較することはできないが、最低生活保障水準の目安とするため、各年度次により計上してある。  
 ・60年度の勤労控除額は業種別基礎控除の(1)の職種の額  
 ・61年度の勤労控除額は収入月額を1級地92,300円、2級地85,600円、3級地78,900円とした場合。

り高齢、母子、障害者の三加算について級地制度を導入することとしたものである。(表4)  
 (三) その他の加算等  
 妊娠婦加算、在宅患者加算、人  
 工業養費、入院患者日用品費につ

いても従来と同様、生活扶助基準  
 本体の第一類費対象経費に対応す  
 る六十年度の消費物価上昇率によ  
 って改定することとした。  
 また、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、  
 中学校ともに所要の改定を行うこ  
 ととした。  
 (四) 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、所要の改定を行うこととした。  
 (五) 勤労控除

勤労控除における基礎控除につ  
 いては、稼働に伴って増加する飲  
 食物費、被服費、保健衛生費、及  
 び雑誌等の雑費等に対応すると共  
 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、業種別基礎控除と収入金額  
 別基礎控除が設けられていたが、  
 今回の中央社会福祉審議会の意見  
 具申を踏まえ、職種別区分を廃止  
 するとともに、稼働者の勤労収入  
 により控除額を決定する収入金額  
 比例方式に改正することとした。

今回の改正では、基礎控除の重  
 要な構成要素であった食費(エネ  
 ルギー)補填分が、生活扶助基準  
 本体の水準の充実により、第一類  
 基準ではカバーできることが検  
 証されたことを踏まえ、食費補填  
 分にかえて、就労に伴い必要とな  
 る知識、教養の向上等のための経  
 費の充実を図ることとし、さらに、  
 一般低所得勤労者世帯における就  
 労関連経費の支出実態、生活水準  
 との均衡を図る観点から、控除額  
 の水準を決定した。  
 また、審議会意見具申が提言し

表4 老齢・母子・障害者加算級地別改定表

			居宅		入院・入所(据え置き)
			現行	改定	
老齢加算	70歳以上の者	1級地	15,100円	15,300円	14,600円
		2級地		15,200円	
		3級地		15,100円	
	68~69歳の病弱者	1級地	11,300円	11,500円	11,000円
		2級地		11,400円	
		3級地		11,300円	
母子加算	児童1人	1級地	19,600円	19,900円	19,000円
		2級地		19,800円	
		3級地		19,600円	
	児童が2人の場合に 加える額	1級地	1,570円	1,590円	1,520円
		2級地		1,580円	
		3級地		1,570円	
	児童が3人以上に 加える額	1級地	780円	800円	760円
		2級地		790円	
		3級地		780円	
障害者加算	障害等級1・2級の者	1級地	22,700円	23,000円	21,900円
		2級地		22,800円	
		3級地		22,700円	
	障害等級3級の者	1級地	15,100円	15,300円	14,600円
		2級地		15,200円	
		3級地		15,100円	

ている世帯単位の収入合算額に着目した控除額の算定に関しては、就労関連経費の中に稼働者に共通する部分(新聞、書籍等)があるところから、稼働者が同一世帯に二名以上いる場合は、その部分を世帯単位で調整する方式とした。更に、基礎控除が実質的に最低生活費の一部となることから、生活扶助基準本体の級地差と整合性を保つことが適切であると考え、

現行二級地制を三級地制とすることとした。

その他、特別控除については、生活扶助基準第一類改定率で改定することにも、基礎控除と同様三級地制を導入することとし、新規就労控除、未成年者控除についても、所要の改定を行うこととした。

四 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関しては、両者の金額の差がわずかであることから、種々議論があるため、両者の関係について説明する。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するとともに、さらに民法上の扶養義務や他法他施策をも優先して活用し、それでもなお最低

生活を営めないとき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、居住地域等の別に、各世帯ごとの生活実態に対応して設定されている。

一方、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り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(九十万円まで)、預金利息(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、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。

あ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、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、及び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とのみ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となっている。（表5）

### 五 今後の課題

昭和二十五年に新生活保護法が制定施行されてから三十五年が経過し、社会経済情勢は大きく変化した。一般国民の消費水準も充実し、同時に生活様式の多様化もすすんだ。

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おり、生活扶助基準の設定方式も、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）、格差縮小方式（四十年、五十八年）、水準均衡方式（五十九年）という変遷をたどってきたのである。

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いう、いわゆる相対的な保障水準としてとらえられており、その観点から、逐年所要の改善を図ってきたものである。

この結果、現在の生活扶助基準の水準は、五十八年十二月の中央社会福祉審議会の意見具申に示されているように、全国平均的には「概ね妥当な水準」にまで到達していることが明らかとなっている。

そして、今後は、基本的には一般国民の消費動向を踏まえ適切な改善措置をとるという方針を堅持しつつ、世帯人員、世帯類型、加算等、個々の需要に対応する基準とその体系について、常時検証を行い、必要があれば、実態に対応した適切な水準を確保する方策について検討すべきことが課題として、提言されているのである。

とくに、当面の課題としての級地制度の見直しについては、中央社会福祉審議会の提言の具体的実現方策にむけて、あらためて多角的な検討を早急に進めていく必要

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 (1,885,000)	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	2,095,000	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	1,912,000 (2,135,000)	1,875,200	2,049,470	79.6	(87.8)	87.0	(96.0)
61	2,357,000	—	1,915,510	2,090,610	81.3	—	88.7	—

（注1）住民税は前年の所得を課税ベースとしているため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。）

がある。

更に長期的には高齢化社会の到来等、今後に向けて社会経済情勢は大きく変化していくことが予想され、生活保護制度もその役割と

仕組みについて、的確な対応が要請されることとなる。

制度の根幹である最低生活保障水準のあり方については、一般国民の生活水準との相対的關係を考

(参考)

### 国民生活の変化等に対応した生活保護制度のあり方について

(意見具申) (全文)

〔中央社会福祉審議会 昭和六十年十二月十七日〕

最近のわが国の経済は、全体として拡大を続けているものの、個人消費は実質賃金、実質可処分所得の低迷により伸び悩みをみせている。また、急速な高齢化の進行等により、生活基盤の脆弱ないわゆる社会的弱者が増加する傾向にある。

一方、国家財政が巨額の累積赤字をかかえている中で、政府は行財政改革の推進という基本方針のもとに引き続き既存の制度・施策の合理化、効率化を推進してきている。このような状況において社会福祉施策についても国と地方の役割分担、費用負担の見直し等、種々の議論が行われるようになってきている。わが国の社会保障制度の基礎をなす生活保護制度は、今後とも国民の最低生活を保障するというその基本的役割を十分に果たすため、常に一般国民の生活動向及び社会経済状況に留意しつつ、時代に即した安定的な制度のあり方を追究する必要があることは論をまたない。

当審議会は、このような認識のもとに、生活保護をめぐる諸問題について検討を進めてきたところであるが、当面の課題である級地制度のあり方及び勤労控除制度のあり方等についてこのたび意見が一応まとまったので、ここに具申するものである。

#### 1 級地制度のあり方

(1) 生活保護制度における級地区分は、各地域における生活水準からみた最低生活需要に即応すべく設定されているが、これは各地域の生活様式差及び物価差等による生活水準の差を踏まえ、所在地域別に基準を設定するという生活保護法第八条の基本原則に基づくものであり、現在、市(区)町村を単位に三級地制となつてい

る。今回、級地制度の基本的あり方について総務庁家計調査をはじめとする各種データを総合的に分析、検討した結果、次のような所見を得た。

(2) 一般国民の生活水準は高度経済成長を背景として大幅に上昇し、それに伴って地域間の生活水準格差も昭昭五十年代前半までは平準化傾向で推移してきた。しかしながら、五十年代後半以降の安定経済成長期においては、一般的には生活水準の急激な変化はみられないが、地域における生活様式が多様化の中で、現実には相当の格差がみられ、地域によっては一般世帯の消費実態と被保護世帯のそれとの間に均衡を欠くところも生じている。

(3) 昭和五十八年十二月の意見具申では、現行の生活扶助基準は一般国民の消費実態との均衡上、ほぼ妥当な水準に達したとの評価を行ったところであるが、級地の見直しは、昭和五十五年十二月の小改正以降は行われていない。また、前述のよつた

慮するとともに、生活保護受給者の個々の態様にきめ細かく対応できるような水準と仕組みについて、絶えず評価、検証を行い、必要な改善を図っていくことが要

である。そのためにも生活保護行政にかかわる人々の経験と英知にもとづいて、これまで以上の協力を期待する次第である。

その後の生活様式が多様化の中で、現行保障水準と一般世帯の生活実態とに乖離が生じてきていることもあり、生活扶助基準の妥当性について各地域別に可能な限りきめ細かく検討していく必要性が生じている。また、級地制度による各級地間の保障水準格差は、なだらかであるほど望ましいものであるが、今回の検討作業により、その方向にさらに近づくことが可能になったと考える。

(4) 今後の級地制度のあり方としては、各地域における一般世帯の生活実態との均衡を可能な限り確保するという見地から、現行一級地・二級地の最大地域格差(一八・八%)は拡大するとともに、モータリゼーション及び情報伝達手段の発達等により国民の日常生活圏域が拡大する傾向にあることから、現行級地を細分化し、隣接市(区)町村間で、より実態に即した指定を行う方向で検討すべきであるとの結論に達した。また、級地の指定単位としては、地域の生活水準検討のための各種資料及び地方行政組織の現状から原則としては現行市(区)町村を単位とせざるを得ない。さらに、級地制度は極めて地域的な問題でもあるので、その指定については各都道府県・指定都市等地方公共団体の意見を十分聴取する必要があることはいうまでもない。なお、級地の見直しについては被保護世帯の生活実態を考慮し、現行保障水準に急激な変化のないよう、十分配慮することが必要である。

#### 2 勤労控除制度のあり方

(1) 勤労控除制度の中核は、勤労に伴う追加栄養費及びその他職業的経費を補償するものとしての業種別基礎控除と、勤労意欲を増進するための収入金額別基礎控除から成り立っている。

(2) しかしながら、今日では、制度創設以来相当の年数を経て、基準生活費の水準の充実及び勤労者の消費構造や就業形態が変化したことに伴い、最低生活保障水準との関連での勤労控除の水準及び職種区分の設定のあり方について検討する必要性が増大している。また、生活保護法の目的の一つである自立助長を促進するという観点から勤労意欲の増進が効果的に図られるよう制度を見直す必要がある。

(3) このような認識のもとに、その基本的あり方について、低所得勤労者世帯の家計消費の状況等、各種の資料をもとに検討した結果、次のような所見を得た。

稼働者と非稼働者の食費の支出の差がなくなっていることにも、家計に占める食費割合の相対的減少傾向に伴い、勤労による追加栄養費の補償分は、ほぼ生活扶助基準で満たされている。また、消費支出における職種間の職業的経費は、総体的に差がなくなっている。一方、職業的必要経費は勤労収入の増に比例して増加しており、内容的には被服等の最低限必要となる経費よりも、知識、教養向上等のための経費の伸びが顕著である。

(4) 以上のことを勘案すると、今後の基礎控除のあり方としては、勤労に伴う職業的

必要経費という基本的性格を踏まえつつ、勤労意欲の増進するための経費としての性格をより強めていく意味から、職種区分を撤廃し、収入金額比例方式に一元化することともに、控除額の程度については一般世帯との均衡及び被保護世帯全体の自立を促進するという観点に立ち、従来の個人単位から、世帯単位の収入合算額に蓄積する方向で検討すべきであるとの結論に達した。

- 3 その他
- (1) 生活保護においては、昭和三十八年度から一貫して標準四人世帯モデルを設定してきたところである。しかしながら、一般世帯の平均世帯人員の動向をみると、昭和三十五年の四・一三人から五十九年では三・一九人に減少してきており、また、被保護世帯についても三・一五人から二・〇三人と相当減少してきていることから、その傾向に適切に対応した標準世帯モデルの設定について検討する必要がある。
  - (2) 前回の意見具申においては、生活扶助基準の水準について、ほぼ妥当な水準に到達したとの評価を行ったところであるが、今後とも一般国民の生活動向等に留意しつつ、世帯人員、世帯類型、加算等、個々の需要に対応する基準とその体系について、常時検証を行い、必要であれば、実態に対応した適切な水準を確保する方策について検討を進めるべきであると考え。
  - (3) 医療扶助についても、国民皆保険の現状及び給付水準の改善等医療保険制度の充実や、被保護世帯の医療に対する需要の変化を踏まえ、医療費保障制度全体のあり方の検討を行う中で、基本的にそのあり方を見直す必要がある。
- 中央社会福祉審議会生活保護専門分科会委員名簿

委員氏名	現職	委員氏名	現職
(会長) 今井 一男	全国労働金庫協会理事 事務長	小山 路男	上智大学教授
石田 忠	明治大学教授	中鉢 正美	慶応大学教授
大森 彌	東京大学教授	縫田 暉子	市川房枝記念会理事
籠山 京	上智大学名誉教授	肥後 和夫	成蹊大学教授
菊池 幸子	文教大学教授	藤井 康	淑徳短期大学教授
小沼 正	駒沢大学教授 (60・11・27逝去)	山崎 泰彦	上智大学講師

(参考?)

昭和六十一年度予算編成方針 (抄)

〔閣議決定 昭和六十年十二月二十三日〕  
我が国財政を取り巻く環境には一段と厳しきものがあり、我が国経済の着実な発展と国民生活の安定・向上を図るためには、引き続き財政の改革を強力に推進し、その対応力の回復を図ることが緊要である。

そのため、社会経済情勢の変化に対応して、更に歳出の徹底した見直し、合理化に取り組むとともに、歳入についてもその見直しを行う必要がある。

昭和六十一年度予算及び財政投融资計画は、このような考え方の下に、臨時行政調査会による改革方策等の蓄実な実施を図るなど、特に、歳出面において、経費の徹底した節減合理化を行うことを基本として、その規模を厳しく抑制しつつ、限られた財源の中で質的な充実に配慮するとともに、歳入面においても、その見直しを行い、これにより、公債発行額を可能な限り縮減することとして、「昭和六十一年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのっとり、下記により編成する。

- 1 財政規模
  - (1) 一般会計予算においては、既存の制度・施設について見直しを行うなど経費の徹底した節減合理化に努め、特に一般歳出(国庫費及び地方交付税交付金以外の歳出)については、全体として前年度同額以下に圧縮する。
  - (2) 財政投融资計画については、資金の重点的・効率的な配分に努める。
- 2, 3 (略)
- 4 行政改革の推進
  - (1) 時代の要請に即応して行政の役割を見直すとともに、簡素にして効率的な行政の実現を図るため、昭和六十年九月二十四日閣議決定「当面の行政改革の具体化方策について」をはじめ、限定の方針に基づく改革合理化措置を着実に実施する。
  - (2) (3) (略)
- 5 財源の重点的かつ効率的な配分
 

経費の徹底した節減合理化を図るため、各種施策について優先順位の厳しい選択を行うとともに、社会経済情勢の推移に即応した財政需要に対しては、財源の重点的・効率的な配分を図る。

このため、

  - (1) 緊要な施策の実施に必要な財源は、極力既定経費の縮減により捻出することとする。なお、後年度において財政負担の増加をもたらすような措置は、原則として採らないこととする。
  - (2) (略)
  - (3) 補助金等については、昭和六十年七月二十六日閣議決定「臨時行政改革推進審議会」の『行政改革の推進方策に関する答申』及び『昭和六十一年度予算に向けた行政改革に関する意見』について「等に基づき、すべてこれを洗い直し、徹底した整理合理化を更に積極的に進めるとともに、その総額を厳しく圧縮する。
  - (4) 地方公共団体の負担又はその職員数の増加を伴う施策は、厳にこれを抑制する。
  - (5) (略)
- 6 (略)
- 7 地方財政
 

地方公共団体に対しては、現在の財政状況にかんがみ、国と同一の基調により歳出を極力抑制するとともに、一般行政経費の節減合理化、定員及び給与についての適切な管理等を行うことにより、財源の重点的かつ効率的な配分を行い、節度ある財政運営を図るよう要請する。

# 実施要領の改正

第42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、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、特に説明を要しなと思われるものは省略した。

## 一 不動産の保有状況の把握

不動産の保有状況につき、被保護者より定期的申告させるとともに、必要がある場合には更に訪問調査等により十分に把握するよう所要の改正を行ったこと。(局第3、(局)第3の13)

### △解説▽

不動産の保有状況については、現在、保護申請時に申請者より資産申告書を提出させるとともに関係機関に照会する等により確認することとされている。また、保護継続中の者については、法第61条(届出義務)の規定により資産を取得した場合には申告することと

されている。

しかし、保護継続中の者の申告義務の履行が、必ずしも十分に行われていないこと、又、保護開始時に把握した不動産の状況についても必ずしも定期的に見直しが行われているとは言い難い状況にあること等から、不動産の活用、特に遊休不動産について、処分等の適切な指導、指示が円滑に行われていない等の事例がみられることである。

そこで、今回、不動産の保有状況(特に保有の有無については、被保護者から定期的申告を行わせることともに福祉事務所においては、必要がある場合は、更に訪問調査等により状況を確認することとしたものである。

具体的には、少なくとも三年ごとに行われる固定資産税に係る不動産評価額の評価替えの時期(最近では、昭和六十年に行われた)にあわせ、原則として全ての世帯から書面により不動産の保有状況を申告させるものである。

また、保護者の固定資産税納

税通知書が送付される場合には、保有状況の申告の際にあわせて、その写しを提出させることとしたが、これは、三年ごとに提出される納税通知書で不動産評価額又は課税標準額を比較することにより、保有不動産価格の変動状況等を把握することができることから行ったものである。

そして、これらの申告及び納税通知書等の内容審査の結果、不動産の保有状況につき不明な点がある等の場合には、更に関係機関に照会を行う等により事実の確な把握に努めることが必要となるものである。

なお、実施要領の改正ではないが、不動産の状況をより的確に把握するため、法施行細則準則の第5条第1項による資産申告書の様式を改正し、不動産に係る抵当権の設定の有無についても申告させることとした。

また、本来保有を認められない資産については、費用返還が円滑に行われるよう保護開始時に、被保護者に対し、法第63条による費

用返還義務が生じることを十分に説明するとともに文書でその旨を明示しておくことを入念的に問答により明文化することとしたものである。

## 二 重度障害者加算の改正

重度障害者加算の認定に係る障害の程度を特別児童扶養手当等の支給に関する法律(以下この項において「法」という)施行令別表第1によることとしたこと。(局別表第1第2章の4の(3))

### △解説▽

本年四月から障害福祉年金が障害基礎年金に変わり、年金額が大幅に引き上げられたが、これに伴い二十歳以上の障害者に対する福祉手当は廃止され、より重度の障害者に範囲を限定した特別障害者手当が創設された。

また、十九歳以下の障害児に対する福祉手当は、障害児福祉手当と名称を変え、従来どおりの支給要件で支給されることとなった。

これらの改正により、法別表第2が廃止され、新たに、障害児福祉手当の認定に係る障害の程度が法施行令別表第1により定められたが、この別表第1による障害の程度は廃止前の法別表第2と同様

であることから、これを重度障害者加算の認定の場合に用いることとし、所要の改正を行ったものである。

### 三 被服費の金額改正

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。(同第6の2の5)の(5)

#### △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、布団類及び被服については、昨年度の実施要領改正において、支給対象となる場合を明確にしたところであるが、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ことから、その他の臨時的最低生活費の適用に当たっては、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。

### 四 教育扶助の金額改正

災害時等の学用品費の再支給基準額について、文部省が行つてい

る就学費補助の改定に準じて、小学校の場合八、七〇〇円を八、八〇〇円に、中学校の場合一万七、五〇〇円を一万七、七〇〇円にそれぞれ引き上げたこと。(同第6の3の6)

### 五 遺体運搬料の金額改定

葬祭扶助における遺体運搬料の限度額を一万二、二〇〇円から一万三、五〇〇円まで引き上げたこと。(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、一万二、二〇〇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一万三、五〇〇円に引き上げることとした。

霊柩自動車の運賃は、各陸運局の認定料金となっており地域によって多少額が異なるほか、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、この認定料金が引き上げられたことに伴い、所要の改定を行ったものである。

なお、従来どおり普通車については、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 勤労控除の改正

#### (1) 基礎控除

職種区分を撤廃し、業種別基礎控除と収入金額別基礎控除を収入金額に比例した基礎控除として一元化することとした。

また、控除額の算定に当たっては、従来の個人単位から就労人員による世帯単位に改正したこと。(同第7の3の4)、(同第7の3の1)、(同第6)

#### △解説▽

職種区分については、就労関連経費の支出状況等を分析した結果、職種による格差は認められない状況にあったことから廃止することとしたものである。

収入金額別基礎控除については、追加栄養量(勤労することにより必要となるエネルギー)の補填分は、生活扶助基準では満たされていることが検証(昭和六十年十二月中央社会福祉審議会意見具申)されたことから、従来の控除額より除く一方、①一般低所得勤労世帯における就労関連経費は収入に比例して伸びていること、②就労関連経費の中でも特に知識、教養の向上等のための経費の伸び

が顕著となっていること等から、知識、教養の向上等のための経費を積み上げるとともに収入金額に比例した方式に一元化することにより勤労意欲増進のための経費としての性格を強化したものである。

また、同一世帯内に就労者が二人以上いる場合の取扱いについては、就労者間に共通した就労関連経費、つまり就労者間で共通して使用又は消費可能なものに係る経費が就労関連経費の一五％程度であることから、二人目の以降の就労者の控除額は、一人目の控除額の八五％相当額としたものである。

なお、一人目、二人目以降の者の判断については、(同第7の3の1)のイによる収入金額の最も多い者を一人目、その他の就労者を二人目以降の者として取り扱うこととした。

課長問答については、以上の改正に伴い、不必要となる問答を削除する等所要の改正を行ったものである。

なお、実施要領の改正ではないが、世帯員が二人以上就労している世帯のうち出かせぎ者等の基礎控除の認定については、出かせぎ

者等の勤労に伴う必要経費は就労  
人員一人の場合と同様に必要とな  
るものであり、従つて、就労人員  
が複数の場合の共通の経費部分  
がないものと考えられることから、  
一人目の額を適用することとなる  
ことを問答により示すこととし  
た。

## (2) 特別控除

基礎控除の場合と同様、就労人  
員による世帯単位の取扱いとした  
こと。(⑩第7①3の(2)のイ)

### △解説▽

基礎控除が経常的職業経費を対  
象とするのに対し、特別控除は臨  
時的職業経費に対応するものであ  
り、特別控除の額は、収入が多く  
なるにつれて職業的必要経費の需  
要も多くなるという考えから年間  
収入に比例させる取扱いとしてい  
るが、この需要は就労関連経費の  
一部であることから前述(1)の基礎  
控除の取扱いと同様、二人目以降  
の者の控除額は一人目の算定方法  
により得た額の八五%相当額とし  
たものである。

## (3) 経過措置

勤労控除の改正に伴い、保護継  
続中の者で継続して就労している  
者に対しては、新制度適用による  
控除額の激変緩和を図るため、従

前に認定されていた控除額に配慮  
した経過措置により対応すること  
としたこと。

### △解説▽

今回の勤労控除改正により新方  
式を適用すると旧方式による額よ  
りも低くなることから、結果とし  
て保障水準が低下することとなる  
世帯については、一般に家計の弾  
力性が乏しいという被保護世帯の  
生計状況に鑑み、その激変を緩和  
する必要があると考えられること  
から経過措置を執ることとしたも  
のである。

まず基礎控除については、保護  
継続中の者であつて継続して就労  
している者につき、原則として新  
方式又は旧方式のいずれか高い額  
を適用することとした。

具体的には「①、新方式又は旧  
方式(但し、直近の控除額を上限と  
する。)のいずれか額の高い方を適  
用することとする。ただし、一度  
新方式に移行した場合は、再度旧  
方式に移行しないものとする。

②、①にかかわらず、世帯内の  
就労者のうち新方式に移行する者  
(新規に就労する者を含む。)が  
いる場合は、他の就労者も新方式  
に移行するものとする。」ことと  
した。

次に、特別控除については、世  
帯員が二人以上就労している保護  
継続中の世帯であつて、二人目以  
降の就労者のうち、昭和六十一年  
三月から四月に継続して特別控除  
が適用されている者につき、基礎  
控除の①と同様の取扱いをするこ  
ととした。ただし、基礎控除が新  
方式に移行した場合は、控除制度  
の中で基礎的部分である基礎控除  
が新方式に移行したことから特別  
控除も同時に新方式に移行するも  
のととした。

なお、経過措置の適用に当たり、  
基礎控除については新方式よりも  
旧方式による額の方が高く、また  
特別控除については旧方式よりも  
新方式による額の方が高いケース  
も生ずるが、この場合には経過措  
置を執ることとした趣旨から、基  
礎控除は旧方式を、特別控除は新  
方式を適用することとなるもので  
ある。

## 七 要否判定の改正

勤労控除の改正に伴い、基礎控  
除については、七〇%を乗じて得  
た額(世帯員が二人以上就労して  
いる場合には、それぞれの基礎控  
除額に七〇%を乗じて得た額の総  
額)を要否判定に用いることとし

たこと。(⑩第8の2の(1)、⑩第  
7の5)

### △解説▽

前述したように、今回の基礎控  
除の改正は就労に伴う追加栄養量  
の補填分を控除額から除く一方、  
勤労意欲増進分を増額し、業種別  
基礎控除と収入金額別基礎控除を  
一元化したものであるが、これら  
の改正によつても勤労に伴う必要  
経費の補填という基本的な考え方は  
何ら変わるところはないもので  
ある。

従つて、従前の業種別基礎控除  
から追加栄養量補填分を除いた経  
費に見合う部分、すなわち改正後  
の基礎控除額の七〇%を要否判定  
に用いることとしたものである。

### 監査指導課長に

塩崎氏

社会局人事異動

四月一日付厚生省人事異動で社  
会局監査指導課長に塩崎信男首席  
生活保護監査官が就任した。後任  
の首席生活保護監査官は福山嘉照  
庶務課課長補佐、浅野善孝監査指  
導課長は国立身障者リハビリテー  
ションセンター管理部長に就任し  
た。(関連分の詳細は32Pに)

# 医療扶助の運営方向

昭和六十一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、国民の医療保障の面でも最後の拠り所としてその役割を担い、公費負担医療の中で最も重要な位置を占めている。

厚生省大臣官房統計情報部で毎年発表している国民医療費（注Ⅱ）ここでいう国民医療費は、各年度内に医療機関における傷病の治療に対して支払うべき費用を中心に推計したものである。）についてみると、昭和五十八年度の国民医療費は十四兆五、四三八億円で、そのうち公費負担分は一兆一、四八〇億円となっているが、生活保護の医療扶助はその約七〇％七、九二八億円を占めている。

一方、生活保護制度の中においても医療扶助の比重は大きく、昭和六十一年度国の保護費予算総額一兆六九二億円（生活保護臨時財

政調整補助金二〇〇億円を除く。）のうち、医療扶助費は六、〇八二億円（五六・九％）を占める。また、医療扶助受給者は被保護者の六〇％強、医療扶助受給世帯は被保護世帯の実に八〇％以上となっている。

これは貧困の最大原因が疾病であることから当然としても、医療扶助の適正な運営は、必要にして十分な医療保障の実施及び被保護世帯の自立を助長するという、生活保護制度の基本にかかわることである。

ついで、昭和六十一年度の医療扶助の運営に当たっては、特に次の事項に留意し、適正な運営に努めることとする。

- 一 精神病による長期入院患者及びアルコール中毒者の社会復帰の促進について

医療扶助受給者で入院している者の約六〇％を占める精神分裂病やアルコール中毒等の精神障害者の社会復帰を促進することは、医

表1 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
	生活保護 実人員A	医 療 扶 助 人 員			生活保護 実人員A'	医 療 扶 助 人 員			
		総数B	入院C	入院外D		総数B'	入院C'	入院外D'	
	人	人	人	人					%
40年度	1,598,821	616,286	148,921	467,365	100.0	100.0	100.0	100.0	38.5
45 "	1,344,306	701,783	191,103	510,680	84.1	113.9	128.3	109.3	52.2
50 "	1,349,230	785,084	196,932	588,153	84.4	127.4	132.2	125.8	58.2
55 "	1,426,984	856,245	197,418	658,827	89.3	138.9	132.6	141.0	60.0
56 "	1,439,226	870,019	197,148	672,871	90.0	141.2	132.4	144.0	60.5
57 "	1,457,383	885,051	196,451	688,599	91.2	143.6	131.9	147.3	60.7
58 "	1,468,245	897,102	196,580	700,522	91.8	145.6	132.0	149.9	61.1
59 "	1,469,457	911,788	196,181	715,607	91.9	147.6	131.7	153.1	62.0

資料：厚生省報告例

表2 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
59 "	789,602	658,903	119.9	128.3	83.4

資料：厚生省報告例

療扶助にとつて長年の懸案事項の一つとなつてゐる。このため、医療扶助運営検討委員会報告「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」（昭和五十九年九月二十六日）を踏まえ、昭和六十年から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事業及び被保護アルコール中毒者社会復帰促進実践モデル事業を実施し、これら事業を通じて精神障害者及びアルコール中毒者の社会復帰に取組んできているところである。昭和六十年既実施の都道府県（市）にあつてはその実績評価を踏まえつつ、さらに地域の特性に応じた取組みの推進を、未実施の県下にあつては事業の実施について努力をお願いしたい。

なお、厚生省としても昭和六十年における取組み状況を、例えば事例集的なものを作成する等により、各都道府県の参考に供していただくこととしている。

二 適切な指定医療機関の選定について

指定医療機関の選定に当たつては患者の希望を参考とすること

表3 入院・入院外別医療扶助人員の年次推移

年度	入 院				入 院 外			
	計	精 神	結 核	その他	計	精 神	結 核	その他
40	148,921	64,517	16,876	67,528	467,365	7,265	31,656	428,444
45	191,103	95,459	9,900	85,744	510,680	12,168	23,500	475,012
50	196,932	111,961	6,532	70,439	588,153	19,275	18,792	550,086
55	197,418	116,595	4,058	76,766	658,827	29,285	12,891	616,650
56	197,148	115,829	3,681	77,638	672,871	31,818	11,415	629,638
57	196,451	115,609		80,842	688,599	34,939		653,660
58	196,580	115,620		80,960	700,522	37,463		663,059
59	196,181	113,959		82,222	715,607	39,796		675,810
指 数	40	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	45	128.3	148.0	58.7	127.0	109.3	167.5	74.2
	50	132.2	173.5	38.7	116.2	125.8	265.3	59.4
	55	132.6	180.7	24.0	113.7	141.0	403.1	40.7
	56	132.4	179.5	21.8	115.0	144.0	438.0	36.1
	57	131.9	179.2		95.8	147.3	480.9	
	58	132.0	179.2		95.9	149.9	515.7	
59	131.7	176.6		97.4	153.1	547.8		
構 成 比 (%)	40	100.0	43.3	11.3	45.3	100.0	1.6	6.8
	45	100.0	50.0	5.2	44.9	100.0	2.4	4.6
	50	100.0	56.9	3.3	39.8	100.0	3.3	3.2
	55	100.0	59.1	2.0	38.9	100.0	4.4	2.0
	56	100.0	58.8	1.8	39.4	100.0	4.7	1.7
	57	100.0	58.8		41.2	100.0	5.1	
	58	100.0	58.8		41.2	100.0	5.3	
59	100.0	58.1		41.9	100.0	5.6		

資料：厚生省報告例

表4 昭和60年度 被保護精神障害者社会復帰促進モデル事業 実施一覧  
被保護アルコール中毒者社会復帰促進実践モデル事業

	精	神	ア	ル	中
1	北海道		本庁、帯広市wo		
2	青森		西北wo		
3	岩手	西磐井wo、			
4	宮城	本庁、石巻wo、	本庁、大河原wo		
5	秋田	秋田wo			
6	山形	最上wo			
7	福島				
8	茨城	土浦wo			
9	栃木	安蘇wo、佐野市wo、小山市wo	那須wo		
10	群馬	大田市wo			
11	埼玉	久喜市wo	大宮市wo		
12	千葉	本庁、印旛wo、野田市wo、四街道市wo			
13	東京	東村山市wo、東大和市wo			
14	神奈川	小田原市wo、秦野市wo			
15	新潟	三古wo、新潟市wo、長岡市wo			
16	富山	中部wo			
17	石川	本庁、中央wo	本庁、羽咋鹿島wo		
18	福井	本庁、高志wo、福井市wo			
19	山梨	峡南wo、峡北wo(アルコール含む)			
20	長野	南佐久wo、小県wo、下伊那wo、東筑摩wo、南安曇wo、北安曇wo、下高井wo、更木wo			
21	岐阜				
22	静岡	静岡市wo			
23	愛知	春日井市wo、刈谷市wo			
24	三重	北勢wo			
25	滋賀	愛知犬上wo			
26	京都	福知山市wo、宇治市wo、長岡京wo			
27	大阪	貝塚市wo			
28	兵庫	本庁、姫路市wo			
29	奈良	中相wo			
30	和歌山	伊都wo			
31	鳥取	本庁、西部wo			
32	島根	全郡wo(隠岐、東部、雲南、中部、色智、那賀、西部)			
33	岡山	井笠wo、勝英wo(アルコール含む)			
34	広島				
35	山口	玖珂wo、門南wo、豊浦wo、宇部市wo、萩市wo			
36	徳島				
37	香川				
38	愛媛	松山wo			
39	高知	香美郡wo、室戸市wo			
40	福岡				
41	佐賀		中部wo		
42	長崎	大村市wo			
43	熊本				
44	大分		日出wo		
45	宮崎		東臼杵wo		
46	鹿児島	本庁、川辺wo	本庁、北薩wo		
47	沖縄				
小計					
札幌	豊平wo				
横浜	保土ヶ谷wo				
川崎					
名古屋	中川wo				
京都					
大阪					
神戸					
広島					
北九州			本庁、若松wo		
福岡					
小計					
合計					

していることから、無原則に患者が希望するからというこのみで医療機関を選定し、一般住民さえなかなか利用しない遠隔地受診を安易に認めている実施機関も見受けられる。

患者の希望を参考とすることとしているのは、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点があることを考慮したものであるが、これはあくまでも参考とすることであつて患者が自由に指定医療機関を選択できることを意味しているのではない。

すなわち、この指定医療機関の選定はあくまでも保護の実施機関が行うものであり、患者の希望は、医療扶助運営要領に定める選定の標準をみたく範囲内で、聞くこととしていのである。

患者の居住地の近くの指定医療機関では専門的治療を行い難い場合は、遠隔地の指定医療機関の中から専門的に治療を行える所を選定すべきことは当然であるが、一般的なものとは近辺の指定医療機関で対応可能と考えられる。

通常病氣になつたときに駆けつける医療機関は近くの場合がほとんどであり、そうした中で医師と

の結びつきが生まれてくるのである。医療扶助の運営に当たつて、患者の希望した指定医療機関で出来るだけ治療させようとしている趣旨は、正にこの結びつきを尊重するということである。

したがつて、特に通院治療について交通機関の利用が必至となる場合にあっては、交通機関を利用すること自体が病状の回復あるいは改善にかえつて悪影響を及ぼすということも考慮しつつ、医療扶助の開始の際には患者の病状等を総合的に判断して適切な指定医療機関の選定を行う必要がある。

### 三 指定医療機関に対する個別指導の強化について

結核予防法、精神衛生法等の他の公費負担医療は特定の疾病あるいは特定の者を対象としているが、経済的理由による医療保障を目的とする医療扶助は、公費負担医療の一つではあるが、特定の疾病あるいは特定の者を対象としてゐるわけではなく、健康保険、国民健康保険の医療保険(社会保険)制度にどちらかと言へば近い性格を有している。

このため、指定医療機関に対する個別指導については保険サイド

の方針と同様の観点に立つて行うことが必要と考へる。

昭和六十一年度の保険サイドの個別指導は特に病院医療費、あるいは入院医療費を中心に、昨年度と同様いわゆるチェーン病院等を重点にした対象医療機関を選定して行うことが予定されている。

医療扶助実態調査の結果によれば、歯科を除く一般診療件数の五割強が病院、入院に限ると殆どが病院となつてゐることからみても、生活保護においてもやはり病院を重点に個別指導を行う必要があると言へる。

本年度の指定医療機関の個別指導に当たつては、社会保険関係部局(課)とも密接な連携を図りながら、保険サイドと同様に病院を重点にした指定医療機関を選んでいくことに努める必要がある。

### 四 レセプト審査の充実強化について

レセプトは、医療費支払の根拠となるものである。昭和五十八年に示した「レセプト点検要領」等により各都道府県(市)においてレセプト審査を実施していただいているところであるが、本年度も引続き積極的に実施していただ

きたい。

なお、本年度は個別指導に関連して、入院に重点を置いてレセプトの審査を行うこととされた。

また、レセプトは患者の療養の実態が表われている資料でもある。レセプトにより患者の過去の療養実態を把握し、訪問活動等に効果的に結びつけていくためには、ケースの処遇に直接携わる現業員もレセプトに慣れる必要がある。このためには例えば、福祉事務所においてもレセプト点検の際に、査察指導員、現業員、嘱託医、医療事務担当者が一体となつて実施することも一方法と考えられるので、各福祉事務所の実情に応じて事業計画の策定に当たつて検討することとされたい。

### 五 付添看護の給付審査の強化について

付添看護の適正な給付を行うためには、付添看護の必要性及び患者の病状に応じた給付について十分に審査することが必要である。これについては昨年の全国生活保護関係係長会議において示したところであり、本年度も引続き積極的に取組むこととしている。

付添看護の給付状況について

は、昨年の全国生活保護担当技術  
 吏員会議の資料として配希してい  
 るが、昭和六十年四月の全国平均  
 の付添看護率（付添看護の給付件  
 数を基準看護外病院入院件数で除  
 したもの）は一二・七%となつて  
 いる。

基準看護病院の整備状況等各都  
 道府県（市）ごとの条件もあり一  
 概には言えない面があるが、看護  
 率が区々の実態となつている点は  
 各都道府県（市）における今後の  
 取組みの一つの参考になると考え  
 られる。

なお、この給付状況をみると精  
 神病に付添看護の給付が行われて  
 いるものが若干見受けられたが、  
 この付添看護が精神病院における  
 ものであれば、精神病院ではその  
 性質上付添看護を必要とすること  
 は甚だ稀であると考えられるの  
 で、申請があつたときは十分調査  
 のうえ可否を決定することが必要  
 である。

表5 付添看護の給付状況(60年4月分)

		入院患者			付添看護の給付			看護率 (B/A)	専帯・兼帯比	
		総数	基準看護 病院入院	基準看護 病院外入院 (A)	総数 (B)	専帯	兼帯		専帯	兼帯
総数	総数	195,555 件	102,481 件	93,074 件	11,811 件	4,314 件	7,497 件	12.7 件	36.5 %	63.5 %
	一般	85,392	34,622	50,770	11,658	4,252	7,406	23.0	36.5	63.5
	精神	110,163	67,859	42,304	153	62	91	0.4	40.5	59.5
市部	総数	149,007	76,075	72,932	10,643	3,778	6,865	14.6	35.5	64.5
	一般	67,870	26,737	41,133	10,509	3,725	6,784	25.5	35.4	64.6
	精神	81,137	49,338	31,799	134	53	81	0.4	39.6	60.4
郡部	総数	46,548	26,406	20,142	1,168	536	632	5.8	45.9	54.1
	一般	17,522	7,885	9,637	1,149	527	622	11.9	45.9	54.1
	精神	29,026	18,521	10,505	19	9	10	0.2	47.4	52.6

資料：保護課調

■古典的名著の復刻版／重版出来！

改訂増補 **生活保護法の  
 解釈と運用**

●小山進次郎著 現行生活保護法  
 制定時に刊行された、古典的名著  
 の復刻版。福祉関係者による同法  
 の原点探求などに欠かせない書。  
 (重版に際し定価を改訂しました)

社会福祉人 全国社会福祉協議会出版部  
 〒100 東京都千代田区永田町2-12-14 山王飯店ビル  
 電話03(581)9511 郵便振替・東京6-38440

[復刻版] ●A5判・942頁●定価 6000円・〒350円

# 昭和61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

昭和六十一年度における生活保護指導監査方針については、二月二十五日付社監第二〇号厚生省社会局長通知をもって示すとともに二月二十五・二十六日に開催され

た全国課長会議、全国係長会議においてそれぞれ指示したところであるが、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、昭和三十五年四月七日社発第二二〇号厚生省社会局長通知に示されているが、このほか各年度毎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ともいふべき指導方針が定められている。

昭和六十一年度においては、次

の重点事項からなる指導方針が定められ、前述の社会局長通知によつて示されているところである。以下、その重点事項を説明する。

一 保護相談・申請・開始段階等における助言指導の徹底について

保護の適正実施を確保するため

には、面接相談段階から開始後一定期間における十分な審査と指導援助が最も重要であり、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、及び権利・義務の周知を徹底することは、生活保護制度の主旨からみても第一義的事項である。監査結果からみても、稼働能力、資産、収入等の受給要件にかかる事実把握が不十分として指摘された福祉事務所も少なくない。

相談、申請、開始段階での対応が非常に重要な課題である。従つて、面接相談業務は、生活保護法はもちろん関連する他法他施策にも精通している者を配置して担当させ、面接業務が単なる受付業務に終わることのないよう十分時間をかけて相談に應ずるよう心掛けて対応するとともに相談内容を面接記録票に記録し、収入、資産、稼働能力等について十分な審査を行い、保護申請を受けた段階でケース診断会議に諮り、保護の要否について慎重に検討するとともに、開始後の処遇方針を樹立することが必要である。

なお、不正受給ケースの多くは、稼働収入、年金、保険等の無申告によることにかんがみ、保護申請時には、要保護者に対し、これらに関する拳証義務の履行を求め、

不確実な状況のまま保護を開始することのないよう指導の徹底を図ることが極めて重要である。以上のことから本年度新たに重点事項の第一に掲げたものである。

## 二 稼働年齢層の者に対する指導の徹底

稼働年齢層の者のいるケースの中には、「傷病を理由に稼働能力を活用していない者」「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」が見受けられる。

傷病を理由に稼働能力を活用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強力に行い、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慢然と保護を受給している者に対しては、求職活動を真剣に行い、速やかに就労しその能力を活用することが、保護受給の前提であることを十分周知させると共に、求職活動状況報告書を定期的に提出させる等強力な指導を行う必要がある。

また、口頭指導しても就労又は真剣に求職活動を行わないケースについては、文書指示を行い、な

お正当な理由がないにもかかわらず指導指示に従わない場合には、所要の手続を経て保護の停廃止等適切な措置を講ずる必要がある。

なお、稼働年齢層の母子世帯についても前述に留意するほか、他法他施策の積極的活用等に配慮するとともに、前夫の子に対する養育義務履行について、前夫が全く行方不明である等特別の理由がある場合を除き、極力、当事者、親族間で話し合いをさせ、必要に応じて家庭裁判所に調停等の申立てを指導する必要がある。

このような稼働年齢層のケースを放置し慢然と保護を継続した場合には、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、周囲に与える影響も非常に大きいので、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り組むことが要請される。

## 三 暴力団関係者等ケースに対する対応

暴力団関係者等の不正受給については、全国の関係者の鋭意努力により年々減少してきたところであるが、遺憾ながら一部の限られた事例ではあるが依然としてあ

を絶たない。

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、これらケースに対する毅然とした対応、取組が強く求められるので、資産、収入、過去の生活歴及び現在の生活実態等について、徹底した調査を行い、更にケース診断会議等を通じて保護受給要件の適格性について、厳格な審査と指導指示方針を明確にする等、福祉事務所が組織を挙げて取り組む体制を確立することが重要である。

また、これらケースの対応に当たっては、広く関係官公署、特に警察と連携を十分に図るほか、福祉事務所だけでは対応が困難な場合には、県・指定都市本庁の全面的協力が必要である。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、病状的確に把握するため、必要に応じ複数の国立病院または公的医療機関での検診を命じ、その結果に基づき就労指導または入院による療養専念指導を強力に行うとともに、保護を受給しながら暴力団の組活動等の反社会的行為を現に行っている者には保護を適用すべきでないので、生活の維持向上のための努力をするよう文書により

強力に指導し、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、または保護の停廃止の措置を講ずる等毅然とした態度で対応することが必要である。

なお、現業員等福祉事務所職員に対し、暴力行為を振り、傷害を与えたり、または再三職員を脅迫していることが明らかなケースについては、生活上の義務について文書指示を行い、再び繰り返す場合には所要の手続きを経て、保護の停廃止を行うとともに、速やかに警察へ通報する等の手続を行うことが必要である。

## 四 不正受給防止対策の強化

昭和五十五年末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り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五十九年度においても、なお「稼働収入の無申告、年金、保険金の無申告」等により全国で約七八〇件、六億八千万円に及ぶ不正受給が明らかになっている。

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

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。

監査結果では一四九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、不正受給が発生している福祉事務所が年々増加（五十八年度一六七カ所→五十九年度一八〇カ所）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が十分とはいえない。

不正受給を未然に防止するための具体的な対応としては、訪問調査活動による生活実態の把握及び資産、収入の届出義務の履行の徹底を図ると共に、雇用先又は社会保険、税務関係機関及び生命保険会社等関係先の協力を得て徹底した調査を行うことが必要である。

また、不正受給が発生した場合には、法第七十八条を適用して不

正受給額の返還を命ずるとともに、特に悪質なケースについては、告発する等の毅然たる態度で対応し、安易に法第六十三条を適用して返還額の全部または一部を免除することのないよう留意することが必要である。

以上のような生活保護運営上の課題をふまえ昭和六十一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ほぼ昨年度と同様であるが、実施に当たっては、本庁における診療報酬明細書の審査結果や福祉事務所監査等により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 る調査指導の徹底

(一) 保護の申請・開始時等における助言指導の徹底

保護は、生活に困窮する者がその利用し得る資産、能力その他あ

また、開始時及び継続ケースについて、「しおり」等により法の権利・義務は周知徹底されているか、を着眼点に加えた。

### (二) 資産、収入等の的確な把握

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（不動産、貯金、生命保険等）、稼働収入、稼働収入以外（年金、保険金、補償金、仕送り等）の収入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。

### (三) 計画的な訪問活動の確保

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事項である。

### 二 個別ケースの実情に即 した指導

(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中には、検診命令等による病状の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、職業安定所等関係機関と連携を図るとともに、個別ケースからは求職活動状況報告書を提出させる等積極的に行う必要がある。また、ケースによっては、就労するよう口頭で指導しても、真剣に就労また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、指示に従わない場合は、保護の停廃止等の措置を講ずる必要がある。

(二) 母子世帯等のケースに対する指導、援助の推進

母子世帯の中には稼働能力の活用が十分なものもあり、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。特に、傷病もなく育児を理由に就労していない場合には、地域における保育所の設置状況、入所条件等を勘案し、その能力を十分活用するよう適切に指導するとともに、世帯の自立更生計画を明確にし、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、生別母子世帯については、離別した夫の生活実態を把握し、前夫の子に対する扶養義務の履行

について、当事者、親族間で話し合いをさせ、必要に応じ家庭裁判所への調停または審判の申立てについての指導が必要である。

高齢者や重度障害者などのケースについては、各種の福祉施策、年金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ってきめ細かな配慮が必要である。

### (三) 世帯分離ケースに対する指導の推進

世帯分離ケースの取扱いについて、本来世帯単位の原則により同一世帯と認定すべきであると思われるケースについて、機械的に分離保護を受給しているケースが見られるので、世帯分離により保護を要しないこととなった世帯の収入、資産の状況や世帯構成、地域の低所得者階層の生活実態との均衡等を十分考慮して世帯分離が行われているかどうかその状況をチェックするため、新たに主眼事項として追加した。

### 三 暴力団関係者等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者等ケースの取扱い状況をみると、①長

期間家内間がなされていないため、その世帯の生活実態や収入・資産等保護の決定実施に必要な事実関係を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、前述の重点事項をふまえた暴力団関係者等ケースに対する保護受給要件の適格性について厳格な審査と指導方針が明確にされ、福祉事務所として組織的に行われているかどうかなどをチェックすることとしている。

### 四 不正受給防止対策の推進

本年度は、不正受給を未然に防止するための具体的な対応として、①資産、収入等の届出義務履行の指導の徹底、②生活実態の把握及び勤務先、金融機関、生命保険会社、税務官署等関係先調査の状況についてチェックすることとし、さらに不正受給の事実が発見された場合の措置として、①法第七八条適用により不正受給額返還の措置、また、悪質なケースにつ

いての告発等の措置、②法第六三条の適用が安易に行われていないか、その状況、③悪質な不正受給で廃止したケースの再開始の状況をチェックすることとして着眼点の改正が行われた。

### 五 組織的な運営管理の推進

この主眼事項は、「計画的な運営管理の推進」「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判断や活動のみによって行われるのではなく、福祉事務所として組織的に行われていなければならぬ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をふまえ、事務所としての運営方針、事業計画、問題点は正のための具体的な取扱方針等が関係職員全員が参加して策定され、担当者個人に周知徹底される必要がある。

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、ケース診断会議等の体制が確立さ

れていることが組織的運営には欠くことのできないものである。

また、保護の適正な運営を確保するためには、実施体制の整備は基本的な要件である。

とくに、面接相談時等における審査と指導援助が最も重要であるので、面接相談員は適任者を配置することが必要である。

### 六 医療扶助の適正実施の推進

保護の開始事由の約七割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、着眼点としては、新たに①専帯看護、兼帯看護の給付の妥当性についての検討、医療機関における看護実態の把握状況、②入院患者日用品費累積金の取扱状況、③移送費の給付状況の三事項を追加し、チェックすることとしている。

## ◇指導監査に当たつての留意事項

昭和六十一年度の都道府県・指定都市本庁の福祉事務所に対する指導監査は、前述の重点事項をふまえた別表に示す主眼事項、着眼点に従つて実施することとするが、実施上の留意点は次のとおりである。

① 一般監査は、前年度の監査結果及び運営方針の事情聴取等をふまえ各福祉事務所の保護の実施水準及び運営上の問題点の実情に応じて監査班の編成、日程にも十分配慮し、効果的に実施すること。

② 一般監査は、全福祉事務所に對し、少なくとも年一回は実施することとするが、福祉事務所数が多く、かつ、保護の運営等に問題のある福祉事務所を多数抱えている都道府県であつて、これら問題福祉事務所に特別監査等を重点的に実施する必要がある場合には、保護の運営状況、保護動向等からみて、特に問題のない福祉事務所については、一般監査を例えは、(ケ)ケース検討数、監査事項等を大幅に変更して行うとか、(ク)本庁又は福祉事務所で前年度の監査指摘事項の改善、運営方針等の事情聴

取を行う等の方法により実施しても差し支えないこと。この場合、通常の一般監査は、隔年で実施すること。

③ 一般監査によつて把握された問題点等は、理事者及び福祉事務所幹部職員に認識させ、速やかに是正、改善させ、その結果を報告させるとともに指摘事項の改善状況を確認すること。また、監査以後も常時管下福祉事務所の保護の運営状況等を把握して継続的指導に務めること。

なお、監査の指摘事項は極力具體的に行ひ、当該年度中で解決が困難な事項については、年次計画を樹立させその解消に努めるよう継続的に指導すること。

④ 一般監査の結果からみて、必要がある場合には特別監査(特定事項に問題がある場合または急激な保護動向に即応し、実施する事項監査等)、指導(運営方針、指摘事項等のヒヤリング、巡回指導等)及び特別指導監査等を積極的に実施すること。

別表 都道府県・指定都市が行う指導監督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分)

主眼事項	着眼点
第1 福祉事務所に対する指導監査 1 保護の受給要件にかかる調査指導の徹底	申請・開始時等における調査指導等の状況 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。 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。 資産、収入申告書等申請内容は関係先調査等によつて客観的に把握されているか。 (4) 自立更生計画書は必要に応じてとられているか。また処遇方針は適切に樹立されているか。 (5) 開始時及び継続ケースについて、しおり等により法の権利・義務は周知徹底されているか。
(2) 資産、収入等の的確な把握	1 資産等の把握状況 (1) 資産(不動産、貯金、生命保険等)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。 (2) 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、自動車保有を認められない者が自動車を所有または借用している場合及び保有を認められない不動産の活用についての指導・指示は適切に行われているか。 2 稼働収入の把握状況 (1) 収入申告書及び給与証明書について適切に指導され、定期的に提出されているか。 (2) 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。 (3) 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。 3 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 (1) 年金、保険金等の受給資格の有無及び受給金額を社会保険事務所、保険会社等関係先へ確認はされているか。 (2) 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。 (3) 扶養義務者の扶養義務履行について十分な調査指導が行われているか。

主眼事項	着 眼 点
(3) 計画的な訪問活動の確保	<p>1 訪問計画の設定状況</p> <p>ケースの実態に即した訪問格付及び実施可能な訪問計画となっているか。</p> <p>2 訪問活動の状況</p> <p>(1) 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。</p> <p>(2) 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。</p> <p>(3) 訪問目的は達成されているか。</p> <p>(4) 不在が続くなどの場合には、不在の理由を確認し、訪問方法を交える等適切な対応措置がとられているか。</p> <p>(5) 訪問結果はケース記録票に記録されているか。</p>
2 個別ケースの実情に即した指導者のいるケースに対する指導、援助の推進	<p>1 稼働能力及び就労阻害要因の把握状況</p> <p>病状はレポート検討、嘱託医協議、主治医訪問、検診命令等により傷病の程度、就労の可否等の確に把握されているか。</p> <p>2 就労援助等による自立助長の推進状況</p> <p>(1) 稼働能力の活用等自立を助長するための指導、援助は求職活動状況報告書を提出させる等、積極的に行われているか。</p> <p>(2) 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。</p> <p>(3) 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、正当な理由もなく就労または真剣に求職活動を行わず、これに従わない場合、保護の廃止等の措置は適切に行われているか。</p>
(2) 母子世帯等のケースに対する指導、援助の推進	<p>1 母子世帯に対する指導、援助の状況</p> <p>稼働能力の活用について十分指導されているか。</p> <p>また、育児を理由に就労していない母親に対する就労指導が、地域における保育所の設置状況、入所条件等を勘案し、適切に行われているか。</p> <p>(2) 世帯の自立更生計画は明確にされているか。</p> <p>(3) 離別した夫の生活実態は把握されているか。</p> <p>(4) 離別した夫の子に対する扶養義務の履行について、当事者、親族間で話し合いをさせ、必要に応じ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。</p>
2 (5) 子供の教育について配慮されているか。 独居老人・重度障害者等に対する指導、援助の状況	<p>(5) 子供の教育について配慮されているか。</p> <p>独居老人・重度障害者等に対する指導、援助の状況</p>

主眼事項	着 眼 点
(3) 世帯分離ケースに対する指導の推進	<p>(3) 世帯分離ケースに対する指導の推進</p>
3 暴力団関係者等ケースに対する組織的対応の強化	<p>1 暴力団関係者等ケースの把握状況</p> <p>2 受給要件の厳格な調査、審査の状況</p> <p>(1) 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。</p> <p>(2) 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。</p> <p>(3) 関係機関との連携は十分行われているか。</p> <p>(4) 保護の開始、変更等の処分の決定に際し、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。</p> <p>3 指導指示の徹底状況</p> <p>(1) 病状を的確に把握するため、検診命令は行われているか。</p> <p>また、その結果に基づき指導は強力に行われているか。</p> <p>(2) 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対して過剰な保護を継続していないか。</p> <p>(3) 指示に従わない者について、保護の廃止の措置は行われているか。</p>
4 不正受給防止対策の推進	<p>1 不正受給発生防止のための取組み状況</p> <p>資産、収入等の届出義務履行の指導は適切に行われているか。</p> <p>(2) 生活実態の把握及び勤務先、金融機関、生命保険会社、税務官等関係先調査は適切に行われているか。</p> <p>2 不正受給の事実が発見された場合の措置状況</p> <p>(1) 法第78条適用により不正受給額返還の措置がされているか。</p> <p>また、悪質なケースについては告発等の措置がされているか。</p> <p>(2) 法第78条適用が安易に行われていないか。</p> <p>(3) 悪質な不正受給で廃止したケースの再開は原則として真に急迫状態に</p>
(1) 独居老人に対する指導、援助は適切に行われているか。 (2) 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。 (3) 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。 (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。	<p>(1) 独居老人に対する指導、援助は適切に行われているか。</p> <p>(2) 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。</p> <p>(3) 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。</p> <p>(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。</p>
(3) 世帯分離の取扱い状況	<p>世帯分離の取扱い状況</p> <p>(1) 世帯分離要件を満たしているかどうかについて毎年一回は検討されているか。</p> <p>(2) 出身世帯員及び本人の収入、資産等の把握は給与証明書等の資料に基づき適切に行われているか。</p> <p>(3) 出身世帯員に対し、世帯分離の趣旨等を十分説明されているか。</p>

主眼事項	着 眼 点
5 組織的な運営管理の推進 (1) 計画的な運営管理の推進 (3) 実施体制の確保	ある場合に行われているか。 1 幹部職員による運営管理の掌握状況 2 運営方針の設定状況 3 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。 (1) 運営上の問題点に即した対応策が盛り込まれているか。 (2) 現業員等関係職員が参画して策定されているか。 (3) 事業計画の推進状況 1 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。 (1) 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。 (2) また、関係職員に周知されているか。 (3) 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。 4 ケースの実情に応じた処遇方針の設定状況 5 ケース診断会議の活用状況 (1) ケース診断会議は開始時及び処遇困難ケースの処遇方針を樹立する場等必要に応じ開催されているか。また、必要な場合には所長等幹部職員が出席しているか。 (2) 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。 1 訪問計画の設定とその進捗管理の状況 (1) 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。 (2) 訪問計画の進行管理は適切に行われているか。 2 ケース審査及び助言、指導等の状況 (1) 訪問調査等の処遇経過の記録はその都度反映され、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。 (2) ケース診断会議の決定事項等現業員に指導、指示した事項の措置結果を確認しているか。 (3) 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。 (4) 地区担当替時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。 1 査察指導員、現業員の充足状況 2 査察指導員、現業員の適格者の確保状況 3 面接相談員の適任者の確保状況 4 現業員等に対する研修の実施状況 5 新任現業員等に対する研修は適切に行われているか。

主眼事項	着 眼 点
6 医療扶助の適正実施の推進 第2 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置の確保	(2) ケース研究会等職場内研修は適切に行われているか。 5 特殊勤務手当の支給状況 1 医療扶助受給者に対する指導、援助の状況 (1) 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。 (2) 長期入院患者等の実態把握は的確に実施されているか。 (3) 専帯看護・兼帯看護の給付は、看護の要件、看護の形態等の妥当性について検討されているか。 (4) また、医療機関における看護実態は把握されているか。 (4) 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。 (5) 入院患者日用品費累積金の取り扱いが適切に行われているか。 (6) 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。 (7) 移送費は必要最小限の額で適正に給付されているか。 2 レセプトの整備、点検状況 3 嘱託医及び精神科業務委託医の活動状況 4 下記事項について疑義がある場合の本庁協議状況 (1) 在宅患者加算等各種給付の要否判定を要するものを本庁へ協議しているか。 (2) 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。 (3) 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。 1 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。 2 医療扶助受給者に対する適切な処置の確保の状況 (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) 専帯看護・兼帯看護の取扱いは適切に行われているか。 (7) 入院患者日用品費の取扱いは適切に行われているか。

# 社会福祉に係る指導監査方針

昭和六十一年度における社会福祉施設の入所措置並びに障害児福祉手当及び特別障害者手当支給事務に係る指導監査方針が、本年三

## 社会福祉施設入所措置関係

昭和六十一年度における社会福祉施設全体の運営費（措置費）は、国費、地方公共団体及び費用徴収等を含めると約一兆六千億円に達する見込みであり、この運営費の対象となる施設は約三万一千か所に及んでいる。

急速な高齢化社会の進展等社会情勢の変遷に伴い、入所者等のニーズも複雑多様化してきており、こうしたニーズに的確に 대응するためにも、社会福祉施設の果たすべき役割は益々重要な度を増してきて

いる。しかしながら、最近の監査結果からみると、理事会の開催が低調であるとか、必要な事案が未審議となっているもの、入所者処遇及び夜間の勤務体制が不十分であるもの等社会福祉法人や施設運営の

月二十五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ので、その概要について説明する。

基本的事項に係る問題が多く指摘されている。

また、一部の社会福祉法人及び施設において、不祥事件が今なお跡を絶たないが、その内容を見ると、①施設増築を名目に金融機関から多額の資金を借入れ、これを理事長が横領したもの ②架空職員による裏経理を行い法人の借入金金の償還財源に充当したもの ③経理担当職員が措置費を横領し遊興費等に費消していたもの ④事務長等が入所者の預り金を着服し遊興費等に費消していたもの ⑤施設長、事務長等の幹部職員を親族関係者で占め、こ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ていたもの等であり、不正の手法が益々巧妙複雑化して

きている。

これら不祥事件は、法人理事会、監事機能の形骸化や理事長あるいは施設長の「施設の私物化」、「ワンマン経営」に起因していることが見られるので、法人理事会、監事監査が効果的に機能するように留意し、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肝要である。

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他施設への措置替え ③民間施設給与等改善費の減額措置 ④関係者の社会的責任を明確にするため氏名の公表等毅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しなければならぬ

い。

以上のような施設運営上の問題点を踏まえ、昭和六十一年度において都道府県（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）の指導監査体制の強化、関係職員の研修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、特に不祥事発生未然防止に重点をおいた指導監査に努める必要がある。

なお、社会福祉施設への入所措置事務の団体委任事務化に係る法案が、現在国会で審議中であるがこれが成立し施行されることとなった時点で、別途、指導監査上の留意事項等について都道府県（市）に通知する予定である。

### 第一 福祉事務所における入所措置等の適正化の推進

- 一 入所措置の的確な実施
- (1) 入所時及び措置後における要否判定に基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

福祉施設、身体障害者更生援護施設)

(1) 本人の収入額及び必要経費の認定状況

(2) 扶養義務者の認定及びその税額の把握状況

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ことはいうまでもないが、特に、①要措置者のニーズに応じた適切な施設の設定並びに入所者の心身の変化等に応じた措置の変更が適正に行われるよう指導すること ②入所者の生活状況を定期的に把握し、その結果をケース台帳に記録して措置変更等に反映すること ③費用徴収関係事務においては、被措置者本人の収入額並びに必要経費の適用及び主たる扶養義務者の認定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も少なくないので十分留意すること。また、身体障害者更生援護施設については、食費負担制度が廃止され本年七月から新たに費用

徴収制度が適用されるものであるので、適切な事務処理が行われるよう重点において指導すること。

## 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

(2) 役員の変動・構成状況

(3) 理事会等の開催、審議及び議事録の状況

法人役員が、定款に違背して親族等特別な関係者、同種の職業にある者及び常時取引関係にある者等が選任されていたり、また、理事会要審議事項が未審議であるなど不適切な事例が多くみられるが、理事会機能が形骸化し、理事長等のワンマン化、私物化を許すものになっているので適正な理事会の構成による活発な理事会が開催され、期待される法人運営が図られるよう指導すること。

(4) 資金計画並びに借入金及び償還状況

施設整備等多額な経費を要する事業を行う際には、妥当な資金計画の樹立が最も重要であり、無理又は杜撰な資金計画に基づく事業執行は、事後の償還計画に破綻を来たし、営費の不正支出や入所

者等に対し寄付を強要する等の不祥事につながるケースが少なくなっている。従って、施設整備計画等を認める際には資金計画を十分審査するほか、施設整備後においても借入金の償還状況を常に把握し適正な償還が行われるよう指導すること。

(5) 監事の監査の実施状況

監事の職務は、理事の業務執行及び法人の財産状況を監査し、監査の結果、不整な点がある場合には評議員会（評議員会のない場合は厚生大臣）に報告すること等広範な権限が附与されている。このため監事は、経理に関する諸知識、能力のほか、社会福祉事業の経営全般について十分な知識と理解をもつことが要求され、内部監査を通じ、例えば、措置費の不正支出、法人名を利用した目的外的借入など監事はその職務を十分に果たしておれば未然に防止出来たものも少なくないものであり、単に年一度の形式的な監事監査を行うだけの形骸化した監事機能であってはならない。法人の運営全般について十分な監査が行われ必要な指導等が行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) 法人本部会計及び特別会計の執行状況

社会福祉法人の経理事務処理については、各法人毎に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、資産管理等に不適切な事例がみられるので、経理規程に従って適正に事務処理が行われるよう指導すること。特別会計においても右の観点に照らし適正な運用について指導すること。

(2) 基本財産及び運用財産等の保全管理の状況

(3) 財産の処分、担保提供等の状況

(4) 寄付金の取扱の状況

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、基本財産の処分は所定の手続（理事会の承認のうえ厚生大臣の認可が必要）を経たうえで行うよう指導すること。

また、寄付金の取扱に当たっては、寄付予定者の寄付目的の意向を十分反映させ、いや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 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、専・兼任の状況及び勤務実態
  - (3) 医師の専・兼任の状況及び勤務実態
- 施設長は、適切な入所者処遇の確保、職員の勤務管理、多額な公費の執行等が委ねられており、適正な施設運営管理は施設長の力量に負うところが極めて大きい。
- 従って、適正な運営管理が出来る専門的知識、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) 事業計画の策定及び実施状況
- 事業計画は、施設運営の基本ともなるものであり、その策定に当たっては、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、事業計画の実施に当たっては、実施方法、各職員の役割が明確に定められ、全職員が一体となった取組みが必要であるのでこの点に着目した指

導が必要である。

- (5) 管理規程、就業規則等の整備及び運用状況

- (6) 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
- (7) 直接処遇職員の充足状況

(8) 職員の研修及び職員会議等の開催状況

適正な入所者処遇は、職員の資質、勤務状況等に負うところが大きいことから、職員待遇の公正、公平の確保、恣意的な人事管理を廃することともに、直接処遇職員の充足、職員の資質の向上を図る研修の実施など民主的な職場環境作りについて指導すること。

(9) 施設設備の基準適合状況

各施設毎に定められている「施設設備の基準」に照らし、例えば、多人数収容の居室、静養室の有無及び活用状況、寮母室の設置場所等設備基準の適合状況について指導すること。

(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、普段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、所轄消防署との緊密な連携、避難訓練（特に夜間の訓練について留意）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17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) ADL（日常生活動作）調査等に基づく個別処遇方針の策定とその実施状況
- (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）

入浴回数、健康診断等施設運営の最低基準が満たされていない、夜間のおむつ交換が適切に行われていないため褥瘡が生じている者がいる、一般生活慣習と乖離した夕食時間を設定しているなど施設運営の基本認識に欠けている施設

とか、入所者のADL（日常生活動作）調査が実施されず、身体的、精神的条件に合せた個別処遇計画がなく無計画なまま処遇を行っている施設がみられた。

従って、入所者の身体的、精神的状況と生活上のニーズに即した処遇を充実し、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し、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) 管理規程の整備及び運用状況
- (2) 伝票、帳簿、証拠書類の整備の状況
- (3) 本部会計、特別会計及び施設会計間における会計所属区分の状況
- (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
- (6) 剰余金の発生原因と使途の状況

公費を主たる財源として運営される極めて公共性の高い社会福祉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）を明確に整備することともに、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。

また、施設会計と他会計間の貸

借は、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、これが貸借が適正に行われているか審査確認し指導する必要があること。

#### 第四 不祥事等未然防止対策の確立

##### 策の確立

- (1) 土地、建物の登記簿謄本との突合
- (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）
- (3) 現金及び預金残高の帳簿との照合、確認
- (4) 手形の振り出しの有無
- (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、領取書等）
- 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
- 法
- (6) 入所者預り金及び遺留金品の取扱いの状況
- (7) 民間施設給与等改善費の算定の状況
- (8) 償還金の財源内訳（当初予定及びその後寄付金、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）

- (9) 措置費対象外経費への支出の有無
- (10) 決算報告書の内容分析
- (11) 入所者の私的契約及び超過収容の状況

(12) 内部けん制制度の確立状況

- (13) 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

これらの事項については、前年度に引続き重点事項となっているが、従来ややもするとこれらの事項の照合等による検証が安易に行われてきたきらいもあることから、冒頭に記述した不祥事件の発生を見ていることが考えられるので、個々の事項について、最後まで踏みこんだ検証、確認を行い必要な指導を行うこと。

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。

## 障害児福祉手当及び特別障害者手当等支給事務関係

本年四月一日から福祉手当制度の再編及び特別障害者手当制度の創設にともない、障害児福祉手当、特別障害者手当及び経過措置による福祉手当の支給事務が開始されることになった。（なお、特別障害者手当の認定請求手続については本年一月一日から開始）

厚生省では特別障害者手当等の支給事務の適正を期し、併せて事務処理の能率化を図るため「障害児福祉手当及び特別障害者手当等事務取扱細則準則について」を定めるとともに障害程度の認定の適正を期すため「障害児福祉手当及び特別障害者手当の障害程度認定基準について」を定め、それぞれ通知したところである。

これに伴い都道府県が実施機関に対し実施する昭和六十一年度の指導監査の対象は従来の福祉手当支給事務関係から障害児福祉手当及び特別障害者手当等支給事務関係となったので、新たに「障害児福祉手当及び特別障害者手当支給事務指導監査要綱」が定められたところである。

したがって、今後の指導監査はこの要綱に基づき実施されることとなる。なお、昭和六十一年度については、この要綱に定めるほか効果的な指導監査の実施を期するため、指導監査の主眼事項及び着眼点を定めたところであるが、特に本年度から創設された特別障害者手当支給制度については的確な支給事務等この制度が円滑に実施されるよう指導監査において十分留意することを要する。

新制度は、障害児福祉手当、特別障害者手当及び経過措置による福祉手当と三つの異なった手当の支給制度であることから昭和六十一年度指導監査方針においても、三つの手当の支給事務の共通する事項と各手当固有の事項に区分し、それぞれ主眼事項及び着眼点が示されている。

#### 【共通事項】

#### 一 障害程度の認定の適正化

(一) 診断書等による障害程度の適正な認定

障害程度の認定は障害児福祉手当及び特別障害者手当の支給資格の基礎であるので認定に際し、「障害児福祉手当及び特別障害者手当等の障害程度認定基準」に基づき適正に行われるよう指導すること。

障害児福祉手当については障害の程度を定める「令別表第一」は従来の福祉手当と全く同一であるが、特別障害者手当の障害の程度を定める「令別表第二」は、障害児福祉手当の「令別表第一」と大幅に異なっている。この手当は、より重要な障害を有し常時特別の介護を必要とする者であつて、その障害の程度がこの令別表第二に定める障害の程度を重複して有している者を対象としていることから、認定基準では「令別表第二」の障害が重複するものと同程度のものを具体的かつ、詳細に次のように明示している。

① 「令別表第二」で定める障害のいずれか一つを有し、かつ、認定基準「次表」に規定する身体の機能の障害若しくは病状又は精神の障害を重複して有するもの。

② 肢体不自由の障害については「令別表第二」で定める障害のいずれか一つを有し、かつ、認定基

準「日」活動評価表」の評価点が一定以上あるもの。

③ 内臓疾患による障害については「令別表第一」で定める障害のいずれか一つを有するものであつて「安静度表」一度に該当するもの。

④ 精神の障害については「令別表第一」で定める障害のいずれか一つを有するものであつて認定基準「日常生活能力判定表」の判定点が一定点あるもの。

また、障害程度の認定については、医学的専門的判断を必要とする場合も多いので、実施機関において必要に応じ審査に当たる医師を嘱託し、その意見を求め適正な認定を行うことが必要である。なお、支給資格の認定には認定請求書に医師の診断書等所定の書類が添付されることとなっている。

診断書様式についても障害ごとに八種類に区分されているので、それぞれの障害に最も適合した診断書の添付についての指導が必要であるが、事務の簡素化、請求者の負担の軽減を図るため、別の方法等でのその障害の程度が確認出来る場合は診断書等の添付書類の省略も可能であるので、省略された場合の身障手帳（一級又は二級）、

療育手帳等による確認を適確に行うようにすること。なお、従来の福祉手当の支給に際しても障害程度の確認が不十分のまま支給されていた事例が多かつたので指導の徹底を図ること。

こと。なお、特別障害者手当の支給者本人の所得の範囲には従来範囲外であつた公的年金による収入も含まれることとなっているので十分留意を要すること。また、所得状況に関する市町村長の証明書については、市部の実施機関にあつては税務主管課で、郡部の実施機関にあつては町村長の協力を得てそれぞれ課税台帳その他の公簿により確認できるときは省略が認められている。

（一） 有期認定の取扱い状況  
各手当とも将来の一定時期において再認定を必要とする有期認定については、これらの対象者を的確に把握するため有期認定対象者名簿等を整備し、有期認定時期、必要とする診断書の種類、障害名等を記載し支給認定の適正維持について指導すること。特に経過措置による福祉手当受給者については、障害の程度が軽度による等で支給資格を喪失すると経過措置による福祉手当の支給が消滅するので、有期認定の審査について慎重かつ適正に行うよう指導すること。

これまでの各実施機関における所得制限の取扱い状況をみると、所得が限度額を上まわつた場合支給停止すべきものを、誤つて却下として取り扱かれていたものがあるので十分注意すること。

（二） 所得審査の適正化  
所得の把握方法  
（一） 所得の把握方法  
（二） 諸控除の適正状況  
三 手当とも従来の福祉手当と同様、本人及び扶養義務者の所得が限度額を超えると手当支給が一年間停止されることとなるので、適確な所得の把握について指導する

三 手当支払事務の適正化  
三つの手当の支払時期は、従来の福祉手当の年三回（四月、八月、十二月）から受給者の利便を図るため支払回数が増加し、年四回で五月、八月、十一月、二月となり障害年金の支払月と同一となつた。

（一） 所得の把握方法  
（二） 諸控除の適正状況  
三 手当とも従来の福祉手当と同様、本人及び扶養義務者の所得が限度額を超えると手当支給が一年間停止されることとなるので、適確な所得の把握について指導する

支払の開始期日は、支払月の初旬における適当と認める日で遅くとも十日までの日を設定し支払事務体制等の整備についても指導

を行うこと。また、支払方法も、  
①実施機関による窓口払、②金融  
機関等の口座振替、③金融機関等  
への支払事務委託、④郵便振替と  
なっており、従来と同様であるが  
円滑な支払が行われるよう指導を  
行うこと。

### 【個別事項】

次に各手当の個別の主眼点、着  
眼点については、つぎのとおりで  
あり各手当の特色を十分理解さ  
せ、各手当に適合した支給事務が  
適正に行われるよう指導を行うこ  
と。

### （障害児福祉手当）

## 一 障害年金等受給事実の

### 把握の徹底

障害児福祉手当は従来福祉手  
当対象者のうち二十歳未満の者を

対象とするもので、支給要件等は  
新たに年齢要件（二十歳未満）が  
加わるが、それ以外は従来福祉  
手当と同じである。

従って二十歳到達年月日（受給  
資格喪失年月日）を事前に把握し  
資格の確認に努めるよう指導する  
こと。また障害年金等と併給が出  
来ないことは従来どおりであり、  
公的年金調書等の作成により年金  
制度への加入状況等からみて障害  
年金受給資格のあることが考えら  
れるものについて請求者に対する  
確認あるいは各公的年金制度担当  
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、受給でき  
るようになった場合には必ず届出  
をさせる等の周知徹底を図るよう  
指導すること。

### （特別障害者手当）

## 一 制度の周知及び対象者 の把握の徹底

新制度が施行されるまで実施機  
関をはじめ更生相談所等の関係機  
関及び関係団体等を通じて制度の  
周知を図ってきたところである  
が、支給事務の施行後も潜在的な  
支給対象者が請求もれないよう  
う、さらにきめ細かな広報活動を  
行い対象者の洩れのないよう努め  
ること。

## 二 関係諸規程等の整備

障害児福祉手当及び特別障害者  
手当等の支給事務の実施に当たり  
必要な「障害児福祉手当及び特別  
障害者手当等事務取扱細則」の制  
定、各手当の受給資格の認定、手  
当の支払い等の支給事務について

都道府県知事又は市町村長が管理  
する福祉事務所の長への委任行  
為、事務分掌規程とそれぞれの整  
備について指導の徹底を図るこ  
と。

また、的確な事務処理を行うた  
め受付処理簿、受給者台帳、支給  
停止簿、支給廃止簿等の備付帳簿  
等の作成を行うよう整備方の指導  
も併せて行うこと。

以上、昭和六十一年度の障害児  
福祉手当及び特別障害者手当等の  
指導監査方針について述べたが、  
これらの諸点を十分踏まえ、特別  
障害者手当支給制度をはじめ障害  
児福祉手当支給制度等について適  
正な運営を確保するため適宜指導  
監査項目等を追加設定のうえ効果  
的な指導監査が実施されるよう期  
待するものである。

## 厚生省人事異動

三月三十一日付

▽庶務課課長補佐高橋利夫（国立神戸視力  
障害センター庶務課長）▽出向（自治大臣  
官房総務課課長補佐）中村吉夫（老人福祉  
課課長補佐）▽辞職（社会福祉・医療事業  
団共済部給付課長就任予定）高橋利夫（庶  
務課課長補佐）▽同（福岡県民生部保護課

長就任予定）北澤琢郎（監査指導課主任生  
活保護監査官）▽同（社会福祉・医療事業  
団福祉貸付部融資課主査）千葉一也（生活  
課）▽同（健勝会特養ホームなにわ園長）  
富川光明（庶務課課長補佐）▽同（年金制  
度研究開発基金事務局次長就任予定）蒔苗  
実（施設課課長補佐）▽同長田進（庶務課）  
▽同松井芳江（書記付）  
四月一日付

▽監査指導課長塩崎信男（首席生活保護監  
査官）▽首席生活保護監査官福山嘉照（庶  
務課課長補佐）▽書記三枝正敏（庶務課総  
務係長）▽庶務課課長補佐上沢輝男（更生  
課課長補佐）▽同補佐紺矢寛朗（埼玉県生  
活福祉部老人福祉課長）▽監査指導課生活  
保護監査官・庶務課課長補佐併任佐々木典  
夫（更生課身障者福祉専門官）▽保護課課  
長補佐天内邦喜（老人福祉課課長補佐）▽

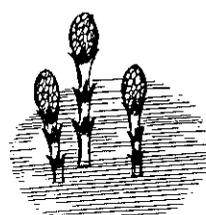
保護課医療専門官・老人福祉課課長補佐・  
監査指導課生活保護監査官併任河合誠義  
（保健医療局結核難病感染症課課長補佐）  
▽更生課課長補佐・監査指導課課長補佐併  
任村尾俊明（監査指導課課長補佐）▽同身  
障者福祉専門官二波修（監査指導課生活保  
護監査官）▽同国立施設管理室室長補佐川  
上康雄（保健医療局老人保健指導官）▽生  
活課課長補佐西沢英雄（福岡県民生部保護

課長)▽施設課課長補佐種積瑞丸(監査指導課生活保護監査官)▽老人福祉課課長補佐・監査指導課課長補佐併任鈴木可人(生活課課長補佐)▽監査指導課課長補佐堀入甲(更生課国立施設管理室室長補佐)▽同主任生活保護監査官岩塚勝(監査指導課生活保護監査官)▽同主任社会福祉監査官・生活保護監査官併任宮沢豊宏(総務庁地域改善対策室参事官補)▽同・同阿久津信夫(大臣官房会計課予算係長)▽同生活保護監査官金崎良二(生活衛生局食品保健課總務係長)▽同川井一心(書記)▽同小泉博(国立身障者リハビリセンター企画課課長補佐)▽同社会福祉監査官・總理大臣官房議室併任宇都宮邦義(保護課總務係長)▽同生活保護監査官松原進(更生課總務係長)▽同生活保護監査官長金井博(監査指導課社会福祉監査係長)▽書記付主査松井純(書記付)▽庶務課總務係長山口義雄(書記付管理係長)▽同予算係長青木美(庶務課福祉事務所係長)▽同指導養成係長轟正克(總務庁長官地域改善対策室主査)▽同地域福祉係長湯沢茂男(庶務課)▽保護課總務係長一瀬正志(保護課予算係長)▽同予算係長藤崎誠一(更生課福祉係長)▽同經理係長中井孝之(社会福祉・医療事業団福祉會付部融資課融資第二係長)▽同保護係長齋山正之(保護課調査係長)▽同医療係長塩出博司(大臣官房國際關係課)▽同調査係長田村一(保護課)▽同更生課總務係長柴谷泰三(官房總務課広報室總務係長)

▽同指導係長戸一敏(老人福祉課調査係長)▽同国立施設管理室總務係長佐藤永治(庶務課指導係長)▽同福祉係長西嶋正氣(施設課)▽同国立施設管理室人事係長秋山寛(大臣官房人事課任用班主査)▽同主査国立施設管理室指導係長併任中村欣三(身障者リハビリセンター管理部總務課)▽生活課總務係長山口保(老人福祉課予算係長)▽同生協係長佐藤信人(生活課)▽同主査蠟川喜美子(生活課)▽施設課總務係長上田一将(監査指導課總務係長)▽同救助・振興係長植木謙(大臣官房人事課任用班任用第一係長)▽同主査山田登志夫(監査指導課生活保護監査係長)▽老人福祉課總務係長東山又夫(監査指導課監査企画係長)▽同予算係長福岡伸夫(施設課主査)▽同養護係長松嶋賢(保健医療局老人保健課調査係長)▽同調査係長宮崎隆徳(更生課指導係長)▽監査指導課總務係長齋藤幸男(更生課国立施設管理室總務係長)▽同監査企画係長増田正勝(身障者リハビリセンター管理部總務課厚生管理係長)▽同生活保護監査係長森重賢治(保護課医療係長)▽同社会福祉監査係長本村光節(老人福祉課養護係長)▽同主査下田俊孝(身障者リハビリセンター更生訓練所理療教育部教務係長)庶務課真野寛(監査指導課)▽同森繁樹(新規採用)▽保護課小室清吾(生活課)▽同亀井弘(国立療養所千葉東病院事務部医事課)▽同更生課若島淳二(身障者リハビリセンター更生訓練所指導課生活指導專

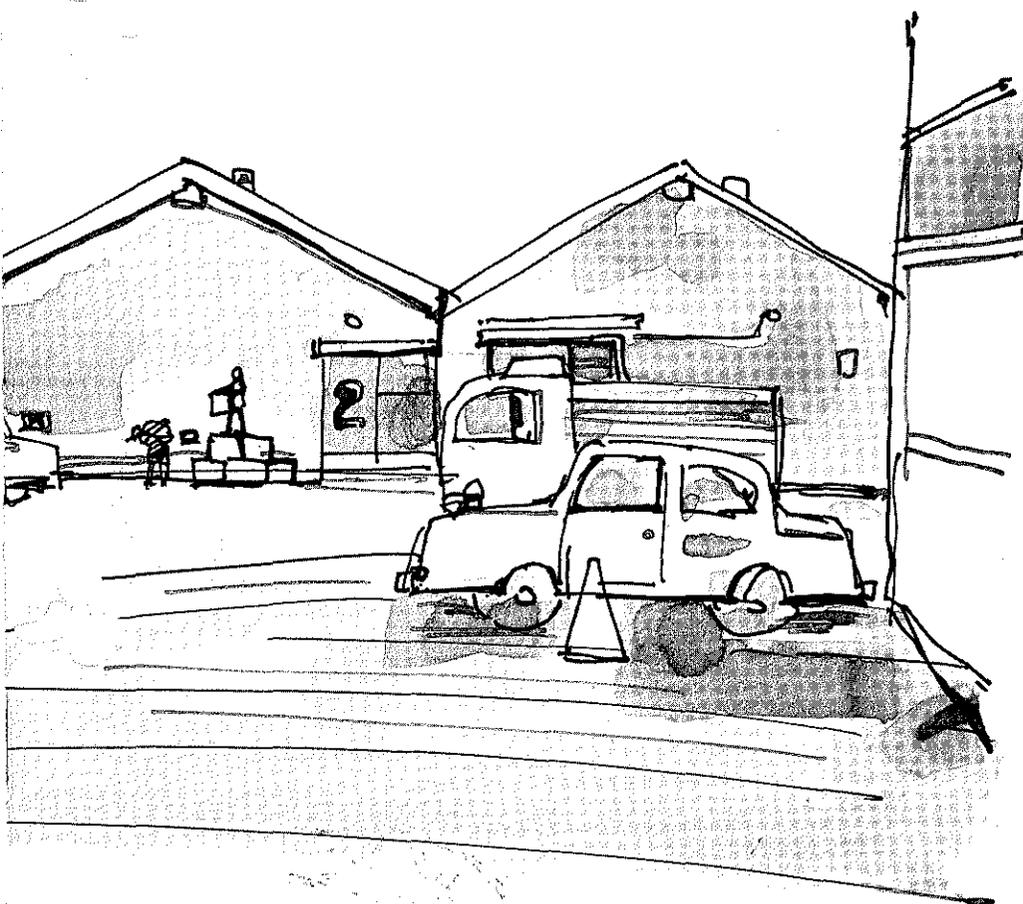
門職)▽生活課飯田久人(更生課)▽同藤尾隆(保護課)▽同室橋和浩(国立療養所新潟病院事務部会計課)▽同酒井健治(伊東重慶障害者センター庶務課)▽施設課寺尾徹(更生課)▽監査指導課中沢純夫(高知県晴多事務所)▽老人福祉課課長補佐併任森山幹夫(更生課課長補佐)▽施設課指導係長併任生駒賢治(施設課課長補佐)▽国立身障者リハビリセンター管理部長淺野善孝(監査指導課長)▽同研究所企画調整官與山元保(保護課課長補佐)▽保健医療局企画課指導調査室公衆衛生監査官佐久間三郎(監査指導課生活保護監査官)▽国立伊東重障者センター庶務課長森貞芳(同生活保護監査官)▽神戸視力障害センター庶務課長石倉満行(同社会福祉監査官)▽保健医療局老人保健課課長補佐齋口長(同生活保護監査官)▽保健医療局指導調査室老人保健指導官桜井恭夫(施設課總務係長)▽官房人事課榮典専門官丹羽紀明(老人福祉課總務係長)▽保健医療局企画課指導調査室公衆衛生監査官佐治孝洋(生活課總務係長)▽大臣官房広報室總務係長大島謙(施設課救助・振興係長)▽保健医療局老人保健課調査係長井充良(保護課保護係長)▽大臣官房会計課予算班予算第三係長池田和広(保護課經理係長)▽同人專課研修補償係長難波弘(生活課生活係長)▽同國際課國際機關係長飯塚敏幸(生活課)▽出向(環境庁自然保護局保護管理課課長補佐)野原昭郎(監査指導課社会福祉監査官)▽庶務

課長補佐鈴木晴彦(福岡視力障害センター指導課長)▽出向(總務庁地域改善対策室参事官補)鈴木晴彦(庶務課課長補佐)▽同(外務省在メルボルン日本領事館領事)本田清隆(施設課課長補佐)▽同(總務庁地域改善対策室主査)高橋昭八(更生課国立施設管理室人事係長)▽同(国立身障者リハビリセンター更生訓練所理療教育部理療教育課教材係長)金丸美恵子(保護課)



生活と福祉(五月号)第三六一号  
定価一部三八〇円(送料四五円)  
一分四、五〇円(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 小林芳之  
発行人 河田正勝  
社団法人 全国社会福祉協議会  
発行所 社会福祉法人  
〒一〇〇東京都千代田区永田町  
二丁目十二番四号 山王飯店ビル  
電話(58)九五一一  
(振替口座)東京三三四九三九六番  
印刷所 株式会社日本機関紙印刷所



生活と福祉第361号 昭和31年5月24日第3種郵便物認可 昭和61年5月1日発行(毎月1回1日)

定価380円(〒45円) 雑誌05595-4