

第2部 厚生行政の現状

第9章 最低生活の保障はどうなっているか

第1節 生活保護制度の概要

1 生活保護の基本的な考え方

経済の成長にささえられた国民生活の全般的向上と社会保険を初めとする社会保障諸施策の拡充によって、いわゆる貧困の発生原因はかなり限られた姿となっていくともいわれている。

しかし、人間生活が本来きわめて多様なものであって貧困の発生を予防的措置だけで防止することが困難であること、また、貧困と名づけるべき生活程度がそれぞれの社会発展の段階で相対的に決められ変化していく性格のものであることを考えるとき、近代的な社会保障制度の体系において、生活に困窮する国民に対する最低限度の生活の保障を直接の目的とする生活保護制度はいぜんとして重要な役割を果たしている。

わが国における生活保護制度の基本的法制である生活保護法においては、生活保護の基本原則として次のような規定が置かれている。

- (1) 生活保護は、国の責任において行なわれている最低限度の生活保障であること。
- (2) 国民には、法律に定める要件を満たすかぎり無差別平等に保護を請求する権利があること。
- (3) 生活保護制度によって保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準のものでなければならないこと。
- (4) 生活保護は、生活困窮者がその利用しうる資産・能力その他あらゆるものを最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行なわれるものであり、扶養義務者の扶養や他の法律に定める扶助は、すべて生活保護に優先すべきものであること。

これらの原理のうち、(3)については、生活保護が、厚生大臣の定める基準により測定した要保者の生活需要のうちその者の収入や資力で満たすことのできない不足分を補うという方法で実施されているところから、のちに述べるように、保護の基準がどの程度に定められるかということが問題になるわけである。生活保護法に基づく保護基準は、単に生活保護制度運営上の基準となるだけでなく、直接間接に社会保障諸施策の水準に関連するものであり、ひいては、国民生活に対する国の施策の考え方の基底となるものとして、きわめて重大な影響を及ぼしているともみることができる。

次に、(4)に示される原理は、「保護の補足性」とよばれるもので、今日の社会において、生活維持におけるいわば自己責任の原理が要請されている以上、当然の原理である。また、他の法律や施策が生活保護制度に優先すべきであるという原理は、要保護者がそれを活用すべきであるという要請と同時に、国の施策のなかで生活保護制度のしめるべき位置を明らかにしているものである。生活保護制度が、社会保障諸制度のなかでも最終的な施策手段であることは、救貧制度本来の機能からいっても当然のことであろう。また、このことは、たとえば、老人福祉法の制定、精神衛生、結核予防施策などの充実その他によって、老人対策なり特殊疾病医療の面で生活保護制度の役割が相対的に縮小された例からもわかるように、現に、国の施策の方向を規定しているのである。

厚生白書(昭和39年度版)

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第2部 厚生行政の現状

第9章 最低生活の保障はどうなっているか

第1節 生活保護制度の概要

2 生活保護の実施機関

生活保護制度の運用実施に当たっては、国の事務を地方公共団体に委任して行なうというたてまえから、個々の生活困窮者に対する具体的な保護の実施は、その者の居住地を管轄する福祉事務所(昭和40年3月現在1,040か所)を通じて行なわれている。

保護の開始は、要保護者の申請に基づいて行なわれることになっている(申請保護の原則)が、その決定実施にあたっては、収入・資産・扶養義務者の調査などの種々の困難性を伴う事務を必要とする。また、生活保護は、扶助費としての金銭や物品を支給したり、医療扶助の場合のように診療をあらかじめ指定された医療機関に委託するといったかたちで行なわれるが、生活困窮者の最低生活保障が同時にその自立の助長につながることから、生活保護の実施にあたっては、保護受給世帯についてケースワークとしての生活上の指導や助言が不可欠となってくる。このため、生活保護の行政事務にたずさわる職員については、社会福祉主事としての一定の資格が要請されることとなっている。こうした現業職員の養成訓練も、生活保護制度の運営目的を達成するうえで見のがしてはならない課題となっている。

第2部 厚生行政の現状

第9章 最低生活の保障はどうなっているか

第1節 生活保護制度の概要

3 保護基準

(1) 保護基準の意義

保護基準は、要保護者の最低生活のための需要の大きさをきめるものさしであり、生活保護制度が保障する最低生活とは、この保護基準により測定された生活水準にほかならない。国民に保障される最低限度の生活の水準は固定的な最低生存維持水準として考えられるべきものではなく、一般国民生活の向上や文化の発展、国民経済の進展などに伴って、絶えず進展向上すべき相対的なものと考えられている。保護基準は厚生大臣が定めることとなっているが、現在保護基準の算定方式としてエンゲル方式が採用されている。この方式は、次に述べるようにエンゲルの生活法則を利用した最低生活費の算定方式であるが、国民生活の推移向上や消費構造の変化などに即応して基準の引上げを可能ならしめうるよう措置されている。

第2部 厚生行政の現状

第9章 最低生活の保障はどうなっているか

第1節 生活保護制度の概要

3 保護基準

(2) 保護基準の現状と推移

現在の保護基準の算定にあたっては、まず飲食物費について、栄養所要量を考慮し、これを国民栄養調査その他の実態調査の結果をもとに科学的合理的に計算する。次に、この飲食物費を現実の消費生活において支出している一般勤労者世帯の実態生計上のエンゲル係数(消費支出総額にしめる飲食物費の比率)を利用して家計費の総額を求めたうえ、生活保護制度上生活扶助基準に相当する金額を算定するものである。

保護基準は、生活の態様や需要の性質に応じて7種類の扶助別に設定されているが、これらの基準のうち、その中核をなすのが生活扶助基準である。これは、日常生活におけるいわゆる衣食の最低生活の需要を充足するための扶助であり、21年制度発足以来40年度までに21回(補正を除く。)に及ぶ改定がなされてきている。特に、36年度以降は、毎年度大幅な改善が行なわれており、第2-9-1表によってもわかるように、35年度から40年度までの5年間に2倍以上の伸びを示し、被保護家庭の生活水準の急速な向上をもたらした。

第2-9-1表 35年度以降における生活扶助基準の推移

第2-9-1表 35年度以降における生活扶助基準の推移

	基準改定 実施年月日	基準額	指数	備考
第16次改定	35年4月1日	円 8,914	% 100.0	マーケットバスケット方式
第17次	36. 4. 1	10,344	116.0	エンゲル方式
第17次補正	36. 10. 1	10,862	121.9	*
第18次改定	37. 4. 1	12,213	137.0	*
米価補正	37. 12. 1	12,460	139.8	*
第19次改定	38. 4. 1	14,289	160.3	*
第20次	39. 4. 1	16,147	181.1	*
米価補正	40. 1. 1	16,446	184.5	*
第21次改定	40. 4. 1	18,084	202.9	*

厚生省社会局調べ

(注) 1 基準額は1級地標準4人世帯(35歳男, 30歳女, 9歳男, 4歳女)

2 第21次改定については従来の乳幼児加算120円を一般基準に組み入れたが、比較上ここには計上していない。これを含めると、第21次改定基準額は18,204円となる。

このような急激な上昇をみたのは、一つには、最低生活費に関する国民一般の理解と認識の高まりにもよるのであるが、他面、経済の成長に伴う所得水準の向上や消費者の生活態度の変化などによって国民生活が急速に向上進展したと相互関連しているといえる。しかしながら、生活扶助基準の逐年の大幅な改善が行なわれ、被保護世帯の生活水準(消費水準)と一般世帯の生活水準との格差が縮小しつつあるとはいっても、第2-9-2表に見られるごとく、いぜんとして被保護世帯の生活水準は一般世帯のそれに比べて50%以下に停滞している現状である。

第2-9-2表 勤労者世帯と被保護世帯の生活費の比較(東京都の場合)

第2-9-2表 勤労者世帯と被保護世帯の生活費の比較(東京都の場合)

	1人1か月当たり 消費支出額		格差 (A) (B)
	保護世帯 (A)	一般世帯 (B)	
36年度	円 4,275	円 10,295	% 41.5
37	円 4,984	円 11,203	44.5
38	円 5,883	円 13,291	44.3

資料：保護世帯は厚生省「被保護者生活実態調査—労働者世帯」一般世帯は総理府統計局「家計調査—勤労者世帯」

このような条件下にあって40年度予算の要求にあたって、厚生大臣から社会福祉審議会生活保護専門分科会に対し、あらためて生活保護水準の考え方について意見を求め、39年12月16日に当面の保護水準改善の方向として中間報告がなされた。報告の骨子は、消費水準の階層間格差の縮小という一般的傾向が認められる現状において、自力では経済的繁栄の恩恵に浴しえない被保護階層においては相対的貧困感が強まりつつあるので、保護水準は、被保護階層に隣接する低所得階層の動向とにらみ合わせて改善する必要があるとしており、現状では消費水準上昇の度合いは低所得層におけるほど大きい実績を示しているので、保護水準改善の程度もこれに遅れることのないよう今後の国民生活の動向を注視していくべきであるとしている。もちろん、これは文字通り中間報告であって、今日社会保障制度の中で生活保護制度がにないつつある役割なり、将来機能すべき分野等の問題をはじめ、現実に生活保護制度によって最低生活を保障されつつある被保護世帯のあり方を社会構造全体としては握し解決していくことの課題が残されているが、従来とかく生活保護制度によって保障する最低生活が単に微視的側面からのみ論じられがちであったのに対して、巨視的視点からの接近を試みている点でこの中間報告のもつ意義は大きい。

第2部 厚生行政の現状

第9章 最低生活の保障はどうなっているか

第1節 生活保護制度の概要

4 保護の種類と方法

最低生活の保障は、要保護者の日常生活上のすべての需要を包含するものでなければならない。生活保護制度においては、これをその需要の態様、性質などに応じ、生活・教育・住宅・医療・出産・生業・葬祭の7種類の扶助としてとらえ、それぞれについて基準額を設けているのである。

このうち、生活扶助については、衣食その他の日常生活の需要を満たすために必要なもの(飲食物費、被服および身回品費、家具じゅう器費、保健衛生費、光熱費、教養娯楽費等)の費用について、要保護者の年齢階級別、性別、世帯構成別、所在地域別などに区分され、それぞれの額の組合わせによって個々の世帯の扶助基準額(保護の要否・程度を決めるものさし)が決定される仕組みになっている。しかし、妊産婦や身体障害者、母子世帯など特別の生活条件のもとに暮している人々の生活需要については、一定の加算額が設けられており、また、稼働者については、その勤労に伴う必要経費として勤労の態様により、基礎控除、勤勉控除など各種の控除制度が設けられ、全体として生活実態に即して実質的に平等の水準の保護が行なわれるよう定められている。生活扶助は、原則として居宅において金銭給付で行なわれ、1か月分の金額を世帯主に前渡しする方法がとられている。

教育扶助は、義務教育に伴って、要保護世帯の児童、生徒が必要とする教科書や学用品、学校給食、通学用品その他の必要経費について学年別、男女別、所在地域別の基準額に基づいて扶助するものであって、原則として金銭給付により行なわれるものである。

なお、高校以上の学校において就学する場合であっても、被保護世帯の自立助長に特に役だつと認められる場合には一定の条件のもとに生活保護を受けながらその就学することを認めることとされているが、この場合は教育扶助の対象とはしないこととされている。

住宅扶助は、住居費(家賃・間代等の利用料)および補修費その他住宅維持のために必要な費用につき扶助されるもので、世帯人員別、所在地域別に一般的な基準額が定められているが、これについては、特に今日の住宅事情を考慮して、第二種公営住宅の家賃までは全額支給できるように大幅な特別基準を設定している。住宅扶助の方法は、原則として金銭給付により世帯主に交付することにより行なわれている。

医療扶助は、国民健康保険の診療方針および診療報酬に準じて、医療機関において診療や薬剤、治療材料などの給付を行なうのを原則としているものであって、7種類の扶助中で大きな比重をしめ、保護に要する経費の約半分はこれによってしめられていることは、単に生活保護制度の面からのみでなく、医療保障制度全体の問題として注目すべき問題である。

出産扶助は、分べんの介助、分べん前後の処置および衛生材料を給付の範囲として基準額を所在地域別に定め、原則として金銭給付により本人に給付するたてまえをとっているのである。

生業扶助は、自立の見込みのある要保護者に対し、生業のための資金・器材、技能の修得および就労に必要な施設の供用、就職支度などをその範囲としており、原則として金銭給付により本人に交付する方法をとるものである。葬祭扶助は、死体の検案や運搬・火葬その他葬祭に必要な費用に関して、大人・小人別、地域別の基準額を設け、原則として金銭給付により葬祭を行なう者に交付することとされている。

以上のことからわかるように、生活扶助、教育扶助、住宅扶助以外の扶助は、一時的臨時的な最低生活の需

要に対応するものであるから、現実の保護水準を一般的な基準額によっておおむね判断しようとする場合は、通常、生活・住宅・教育の各扶助基準の合計額によってみるのが適当である。なお、エンゲル方式による生活扶助基準額算定の根拠となる標準4人世帯については、この世帯が本来有業人員1人のいわゆる稼働世帯であることからして第2-9-3表のごとく、少くともさらに勤労控除中の基礎控除を合算した額以上を保護水準と考えるべきであろう。

第2-9-3表 最低生活費の具体的事例

第2-9-3表 最低生活費の具体的事例

(単位：円)

	標準4人世帯 (夫日雇いの例) 夫(35歳)妻(30歳)長男(8歳)小男(3歳)長女(4歳)	傷病5人世帯 (夫(40歳)妻(35歳)住宅療養)長男(12歳)小長女(6歳)小1)次男(0歳)人工栄養)	老人2人世帯 夫(70歳無職)妻(67歳無職)	母子3人世帯 母(30歳無職)長男(9歳)小(3歳)長女(4歳)
39年度				
1級地	21,007	27,769	11,570	16,102
4級地	15,267	21,145	8,450	11,713
40年度				
1級地	23,294	30,321	12,654	17,599
4級地	17,027	23,121	9,245	12,836

厚生省社会局調べ

(注) 最低生活費は一般基準による生活・住宅・教育扶助および勤労基礎控除の合計額による(実費支給、実費控除などを除く。)

第2部 厚生行政の現状

第9章 最低生活の保障はどうなっているか

第1節 生活保護制度の概要

5 保護施設

被保護者を収容してそれぞれの扶助を行なうための保護施設は、救護・更生・宿所提供・授産および医療保護の5種類あり、その設置主体は、都道府県、市町村、社会福祉法人および日本赤十字社に限られている。これら施設の状況は、第2-9-4表のとおりで、救護施設を除き毎年減少の傾向にある。これは、最近における他法による諸施設の拡充整備に伴って、社会福祉施設のなかで保護施設が果たすべき役割の方向づけの一面を示しているものといえよう。現在収容保護を受けている者のなかにも他法によって措置すべきものが含まれており、39年度においては、救護施設のうち主として精神薄弱者を収容している施設を、精神薄弱者福祉法による援護施設に移換(13施設、992人)した。今後とも、現に収容保護を受けている者はもちろん、施設保護の対象者についてその実態を十分は握し、それぞれの者に適応した施設に収容して保護の効果をあげるとともに、施設収容者の実態からみて、特に更生・宿所提供施設を中心に施設のあり方を再検討し、保護施設としての機能を効果的に発揮できるよう必要な措置を講じなければならない。

第2-9-4表 種類別保護施設数および取扱い人員

第2-9-4表 種別別保護施設数および取扱い人員

(単位:人)

	32 年 末	35	36	37	38
総 施 設 数	1,237	1,208	1,215	1,225	563
養 老 施 設 数	526	607	631	657	—
定 員	32,703	38,597	43,789	44,451	—
現 在 員	31,878	39,440	41,417	43,632	—
被 保 護 者(再 掲)	31,223	39,082	40,893	43,069	—
救 護 施 設 数	57	81	95	108	116
定 員	3,269	5,246	6,490	7,701	8,636
現 在 員	3,415	5,691	6,312	7,655	8,751
被 保 護 者(再 掲)	3,197	5,619	6,065	7,503	8,448
更 生 施 設 数	77	54	51	47	44
定 員	10,086	5,793	5,613	5,114	5,102
現 在 員	12,126	4,740	4,296	3,866	3,545
被 保 護 者(再 掲)	10,553	4,401	3,879	3,577	3,187
授 産 施 設 数	309	245	228	216	207
定 員	12,561	9,420	8,916	7,978	8,301
現 在 員	9,836	7,416	7,076	6,607	6,327
被 保 護 者(再 掲)	7,092	5,392	4,709	4,339	4,249
宿 所 提 供 施 設 数	157	118	111	102	98
定 員	19,800	18,508	18,448	15,896	15,621
現 在 員	18,140	18,250	16,099	14,181	13,362
被 保 護 者(再 掲)	11,941	14,191	12,032	10,908	9,947
医 療 保 護 施 設 数	111	103	99	95	98
定 員	15,332	16,480	16,553	16,738	18,376
現 在 員	—	15,131	13,873	14,235	14,858
被 保 護 者(再 掲)	—	8,505	5,517	5,302	4,742

資料:厚生省統計調査部「社会福祉施設調査」

- (注) 1 養老施設は、昭和38年8月1日老人福祉法の制定に伴い、老人福祉法による施設となったものである。
 2 救護施設は、身体上、精神上著しい欠陥があるため独立して日常生活のできない要保護者を収容して生活扶助を行なう施設である。
 3 更生施設は、身体上、精神上の理由により養護補導を必要とする要保護者を収容して生活扶助を行なう施設である。
 4 授産施設は、身体上、精神上、または世帯の事情のため就業能力の限られている要保護者に対して、就労、技能修得のため必要な機会および便宜を与え、自立、助長を目的とする施設である。
 5 宿所提供施設は、住居のない要保護者の世帯に対して住宅扶助を目的とする施設である。
 6 医療保護施設は、医療を必要とする要保護者に対して、医療の給付を目的とする施設である。

第2部 厚生行政の現状

第9章 最低生活の保障はどうなっているか

第2節 保護の動向

1 被保護世帯および人員

(1) 被保護人員

生活保護を受けている人員は、昭和35年度(1か月平均163万人)以降増加傾向を示し、38年度1か月平均では174万人、保護率は、人口1,000人当たり18人に達した(第2-9-5表参照)。

これを地域別に見ると、産炭地域(北九州・北海道)および農山漁村地域(東北・山陰・四国・南九州)において増加傾向が見られ、しかも、その地域における保護率も高くなっている。特に産炭地域においては、石炭産業の不況の影響を受け、36年10月より38年10月まで全国の被保護人員の伸びが6%であるのに対し、産炭地域では38%と増加が著しく、不況の影響を如実に示している。しかし、その反面大都市およびその周辺地区など、非一次産業化率の高い地域に横ばいないし減少傾向が見られる(第2-9-6表、第2-9-7表参照)。

第2-9-5表 被保護世帯人員、保護率、各扶助人員の動き

第2-9-5表 被保護世帯人員、保護率、各扶助人員の動き

	世帯数	実人員	保護率	生扶	活助	住宅扶助	教育扶助	医療扶助	その他の扶助	実人員に対する割合				
										生活	住宅	教育	医療	その他
35年度平均	千 611	千人 1,628	% 17.4	千人 1,425	千人 656	千人 496	千人 460	千人 9	% 87.5	% 40.3	% 30.5	% 28.3	% 0.6	
36	613	1,643	17.4	1,471	677	513	476	9	89.5	41.2	31.2	29.0	0.5	
37	624	1,674	17.6	1,524	702	521	488	10	91.0	41.9	31.1	29.2	0.6	
38	649	0,745	18.1	1,600	754	525	543	11	91.7	43.1	30.0	31.1	0.6	
39年4月	645	1,716	17.8	1,570	753	499	567	11	91.5	43.9	29.1	33.0	0.6	
8	639	1,673	17.2	1,521	737	484	593	7	90.4	44.1	28.9	35.5	0.4	

資料：厚生省統計調査部「厚生省報告例」

第2-9-6表 地域別被保護人員と保護率の推移

第2-9-6表 地域別被保護人員と保護率の推移

		北海道	東北	関東Ⅰ	関東Ⅱ	北陸	東海	近畿Ⅰ	近畿Ⅱ	山陽	山陰	四国	北九州	南九州
人員 (千人)	26年度平均	76.6	279.6	302.5	184.5	135.3	197.3	207.4	74.9	147.3	40.8	136.8	125.5	138.1
	35	95.9	191.4	253.3	117.3	76.4	116.4	154.5	43.4	90.7	29.9	93.5	224.7	140.1
	38	120.7	203.5	218.4	102.2	68.2	100.4	138.5	36.3	87.6	34.5	116.6	358.9	163.7
保護率 (%)	26	17.5	30.8	22.2	22.9	26.1	21.9	22.2	28.7	27.6	27.0	32.4	16.7	29.2
	35	19.0	20.5	14.2	14.8	14.7	11.5	13.6	16.5	16.6	20.1	22.7	28.3	28.3
	38	23.6	22.1	11.1	12.9	13.2	9.5	11.2	13.6	16.1	23.9	27.8	46.1	34.1

資料：厚生省統計調査部「厚生省報告例」

(注) 地域の区分は次のとおりである。

東北：青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県

関東Ⅰ：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県

関東Ⅱ：茨城県、栃木県、群馬県、山梨県、長野県

北陸：新潟県、富山県、石川県、福井県

東海：岐阜県、静岡県、愛知県、三重県

近畿Ⅰ：京都府、大阪府、兵庫県

近畿Ⅱ：滋賀県、奈良県、和歌山県

山陽：岡山県、広島県、山口県

山陰：鳥取県、島根県

北九州：福岡県、佐賀県、長崎県、大分県

南九州：熊本県、宮崎県、鹿児島県

第2-9-7表 産炭地域における被保護人員

第2-9-7表 産炭地域における被保護人員

(単位：千人)

		全 国		産炭地域のある道県		その他の都府県	
		人 員	指 数	人 員	指 数	人 員	指 数
全 国	36年10月	1,650	100.0	485	100.0	1,165	100.0
	37	1,672	101.3	533	111.9	1,130	96.9
	38	1,747	105.8	615	126.7	1,132	97.1
産炭地域	36	294	100.0	294	100.0	—	—
	37	346	117.7	346	117.7	—	—
	38	407	138.4	407	138.4	—	—
その他の地域	36	1,356	100.0	191	100.0	1,165	100.0
	37	1,326	97.8	197	102.9	1,130	96.9
	38	1,340	98.8	208	108.7	1,132	97.1

資料：厚生省統計調査部「厚生省報告例」

(注) 産炭地域とは産炭地域振興臨時措置法施行令で定める地域を所管する福祉事務所の管内をいう。

しかしながら、39年4月以降は、全国的に減少傾向に転じ、39年8月には保護率も17.2と低下するに至った。

第2部 厚生行政の現状

第9章 最低生活の保障はどうなっているか

第2節 保護の動向

1 被保護世帯および人員

(2) 医療扶助人員

扶助の種類別に見ると被保護人員全体の動きとほぼ同様な傾向であるが、医療扶助のみは、毎年大幅な増加の傾向を示している。これを特定病類別に見ると、結核は、新薬の発見などによる減少に加えて、36年度に結核予防法の一部改正が行なわれ、被保護患者の同法への移し替えが行なわれた結果、医療扶助による結核入院患者は、35年度の月平均9万人から38年度では3万人と約1/3に減少し、39年度においてもこの傾向が特続されつつある。これに対し、精神病については、36年度精神衛生法の一部改正に伴う施策の拡充による一部患者の同法への移し替えが行なわれた結果、37年度には一時的に減少したが、それにもかかわらず、一方、精神病対策が進み、精神病患者の新規発見が多くなるとともに、精神病入院患者が著しく増加した結果、医療扶助による精神病入院患者は増加傾向を続けている。また、結核・精神病以外の入院ならびに入院外の人員も近年著しい増加傾向を示しているため、総体としても医療扶助人員は著しい増加傾向を示し、今後の動向が注目される(第2-9-8表参照)。

第2-9-8表 入院・入院外別医療扶助人員

第2-9-8表 入院・入院外別医療扶助人員
(単位：千人)

	人 院				入院外
	総 数	結 核	精神病	その他	
35年度平均	180	94	48	37	281
36	171	78	50	43	306
37	149	52	46	51	339
38	137	27	51	60	406
39年 4月	136	21	53	61	430
8	138	20	56	62	454

資料：厚生省統計調査部「厚生省報告例」

第2部 厚生行政の現状

第9章 最低生活の保障はどうなっているか

第2節 保護の動向

1 被保護世帯および人員

(3) 開始・廃止世帯

38年度における保護の開始および廃止の状況を見ると、1か月平均約2万2,000世帯が、それぞれ開始又は廃止している。開始・廃止の理由を見ると、第2-9-9表および第2-9-10表のとおり、開始では、過半数の世帯が世帯主又は世帯員の傷病を理由としており、廃止では、傷病の治ゆを理由とするものが、約25%にすぎず、死亡を加えても35%にとどまる。

第2-9-9表 保護開始世帯の理由別構成

第2-9-9表 保護開始世帯の理由別構成

(単位：%)

	総数	傷病	働きの収入の減	年金・仕送り等の減	世帯主の死亡等	その他	他管内より入
35年度平均	100.0	56.0	12.3	2.3	4.7	21.8	2.9
36	100.0	52.1	13.6	2.8	5.1	23.4	3.0
37	100.0	50.9	14.7	3.2	5.1	23.4	2.7
38	100.0	51.4	14.0	3.2	5.1	23.8	2.5
39年6月	100.0	56.9	9.2	3.3	5.2	22.6	2.8

資料：厚生省統計調査部「生活保護動態調査」

第2-9-10表 保護廃止世帯の理由別構成

第2-9-10表 保護廃止世帯の理由別構成

(単位：%)

	総数	傷病の治ゆ	死亡	働きの収入増	年金・仕送り等の増	その他	他管内へ出
35年度平均	100.0	29.8	12.4	22.3	1.8	26.5	7.1
36	100.0	24.1	13.5	21.6	1.7	32.6	6.5
37	100.0	25.1	13.1	24.8	2.2	28.0	6.8
38	100.0	24.4	10.5	23.8	2.4	32.3	6.6
39年6月	100.0	28.3	10.3	25.5	2.8	26.3	6.7

資料：厚生省統計調査部「生活保護動態調査」

このことは、いったん、被保護階層に転落するような傷病に襲われたならば、その傷病が治ゆしても、容易には被保護階層を脱しえないという事情を物語っている。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第2部 厚生行政の現状

第9章 最低生活の保障はどうなっているか

第2節 保護の動向

1 被保護世帯および人員

(4) 被保護世帯の構造

被保護世帯の構成人員の年齢別構成を見ると、第2-9-11表のとおり、0～14歳、15～39歳までの階級は、年をおって減少傾向にある。これに反し、40～59歳階級、60歳以上階級の中高年齢層および高年齢層は、年々増加を示している。これを一般世帯と比較すると、0～14歳階級および60歳以上階級の子供と高齢者のしめる割合は、一般世帯38%に対し保護世帯57%と多く、しかも15～39歳階級のしめる割合が、被保護世帯は、一般世帯の半分以上となっている。このことは、新規中卒者等稼働能力のあるものは大都市に流出し、残存家庭は稼働力の少ない年齢層が被保護階層に沈殿しているものといえよう。また、このことは、第2-9-12表のとおり世帯類型の面から見て、高齢者世帯、母子世帯のしめる割合が、一般世帯の4%に対し、被保護世帯では39%をしめていることから明らかである。

第2-9-11表 年齢別被保護世帯員の構成

	総数	0～14歳	15～39	40～59	60以上
被 保 護 世 帯					
35. 7. 1	100.0	42.0	23.5	20.0	14.5
36. 7. 1	100.0	41.6	22.4	20.7	15.3
37. 7. 1	100.0	41.8	20.8	21.0	16.4
38. 7. 1	100.0	40.0	21.1	21.6	17.3
一 般 世 帯					
38.10. 1	100.0	27.5	43.8	19.3	9.5

資料：厚生省社会局「被保護者全国一斉調査」

第2-9-12表 世帯の世帯類型別構成

第2-9-12表 世帯の世帯類型別構成

(単位：%)

	総数	高齢	母子	その他
被保護世帯				
35. 7. 1	100.0	21.5	13.3	65.2
36. 7. 1	100.0	22.3	13.5	64.2
38. 7. 1	100.0	24.0	14.5	61.5
一般世帯				
38. 4. 1	100.0	2.7	1.4	95.9

資料：厚生省社会局「被保護者全国一斉調査」および
厚生省統計調査部「厚生行政基礎調査」

次に、被保護世帯の稼働状況を見ると、第2-9-13表のとおり、稼働世帯の被保護世帯にしめる割合は、35年度の55%が、38年度では51%と年々減少している。稼働世帯の状況を見ると、第2-9-14表のとおり稼働世帯のうち不完全就業者のいる世帯は、最近数年間は微増傾向にあるとみられ、また、就業者のうち不完全就業者のしめる割合は、36年の24%から38年には34%と増加し、しかも、不完全就業者のうち傷病などを理由として現状を維持するしかないものは、36年で76%、38年で79%をしめでている。このことは、生活保護制度が労働能力喪失者に対する最低生活の保障という生活保護本来の機能に徐々にあるが漸次向いつつあることを意味する。しかしながら、いぜんとして多くの者が、稼働しながら被保護階層のなかにとどまっていることは、今後の問題点とされるであろう。

第2-9-13表 労働力類型別被保護世帯の構成

第2-9-13表 労働力類型別被保護世帯の構成 (単位：%)

	総数	世帯主稼働					世帯員稼働	非稼働	停止中
		総数	常用	日雇	内職	その他			
35年度平均	100.0	38.7	5.3	13.3	6.1	14.0	15.9	44.3	1.1
36	100.0	37.4	5.4	13.3	5.5	13.2	15.2	46.5	0.9
37	100.0	36.5	5.5	13.3	5.0	12.6	14.6	48.1	0.8
38	100.0	36.2	5.7	13.2	4.6	12.7	14.7	48.3	0.7
38		(100.0)	(15.8)	(36.4)	(12.7)	(35.1)			

資料：厚生省統計調査部「厚生省報告例」

(注) 稼働とは働きによる純収入認定額が1円以上あるものをいう。

第2-9-14表 被保護世帯の不完全就業者の状況

第2-9-14表 被保護世帯の不完全就業者の状況

	世帯			人員			
	総数	左のうち稼働世帯	左のうち不完全就業者のいる世帯	15歳以上人員	左のうち就業人員	左のうち不完全就業者	左のうち現状維持しかないもの
36. 7	590,761	329,498	89,360	991,604	409,500	100,097	75,971
38. 7	628,726	329,563	—	1,037,622	383,400	128,268	101,311

資料：厚生省社会局「被保護者一斉調査」

(注) 不完全就業者とは、月間就労日数が20日未満のもの、1日の就労時間がおおむね5時間未満のものをいう。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第2部 厚生行政の現状

第9章 最低生活の保障はどうなっているか

第2節 保護の動向

2 費用

生活保護費は、生活保護法に基づいて地方公共団体が支弁する扶助費(7種の扶助費)、保護施設の事務費ならびに同法の施行に要する行政事務費に対して、国がその8/10(行政費のみ1/2~1/3)を負担するものであり、その額も近年における保護基準の改定および医療費の増高に伴い逐年増加し、39年度予算額は932億円となり、地方公共団体の負担分(2割)を合わせると1,170億円をこえるものとなっている。この予算額は、一般会計予算の2.8%、社会保障関係費の21%、厚生省予算の23%をしめており、わが国の社会保障制度のなかに大きな比重をもっている(第2-9-15表参照)。

第2-9-15表 生活保護費の予算額の推移

	生活保護費予算額	一般会計歳出予算額	社会保障関係費予算額	A/B	A/C
	(A)	(B)	(C)		
	億円	億円	億円	%	%
35年度	500	17,652	1,905	2.83	26.0
35	601	21,074	2,566	2.85	23.4
36	680	25,631	3,146	2.65	21.6
37	803	30,568	3,879	2.63	20.7
38	932	33,405	4,440	2.79	21.0

厚生省社会局調べ

(注) 生活保護費予算は保護施設整備費および指導職員設置費を除く。

また、39年度扶助費予算額は、917億円で、そのうち医療扶助費が448億(49%)、生活・住宅・教育扶助費で457億(50%)で、生活保護の開始原因において医療を原因とする比率の増加傾向からして、今後医療扶助費が生活保護費にしめる割合が大きくなるものと考えられる(第2-9-16表参照)。

第2-9-16表 39年度生活保護費扶助別予算額

第2—9—16表 39年度生活保護費扶助別予算額

	予算額	比率
	百万円	%
保護費補助金	91,709	100.0
生活扶助費	39,403	} 49.9
住宅扶助費	3,389	
教育扶助費	2,952	
医療扶助費	44,824	48.9
出産扶助費	22	} 1.2
生業扶助費	331	
葬祭扶助費	111	
前年度不足分	677	
施設事務費補助金	944	
法施行事務費補助金	532	
合計	93,185	

厚生省社会局調べ

また生活保護費は、扶助人員の増加等により予算額に不足が生ずる場合は、補正予算が計上され、予算額の面から保護の決定が左右されることのないよう措置されている。