

第12章 生活保護その他低所得階層の福祉

第1節 生活保護

1 生活保護制度の概要

(1) 生活保護の役割

憲法第25条は、すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるようにすることを国の責務としている。この理念を具現するために、昭和25年に生活保護法が制定され、これが、今日までわが国における生活保護制度の基本として、大きな役割を果たしてきた。

たしかに、経済成長に伴う国民生活の全般的向上と社会保険制度や社会福祉、公衆衛生等のいわゆる防貧施策の拡充整備によつて、貧困の発生原因は、しだいに限定されてきているといえよう。しかし、人間生活は、本来きわめて多様なものであつて、防貧施策のみによつて貧困の発生を防止することは、困難である。また、貧困といわれる生活程度が、社会、経済の発展段階に応じ、相対的に定められ、変化していく性格のものであることを考えれば、最低生活の保障を直接の目的とする生活保護制度は、近代的な社会保障制度の体系において、依然として、きわめて大きな存在意義をもつものといわなければならない。

第12章 生活保護その他低所得階層の福祉

第1節 生活保護

1 生活保護制度の概要

(2) 生活保護の基本原則

現行の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。

ア 生活保護は、国の責任において行なわれる最低限度の生活保障であること。

イ 国民には、この法律に定める要件を満たす限り、無差別平等に保護を請求する権利があること。

ウ この法律によつて保障される最低限度の生活は、健康で文化的な水準のものでなければならないこと。

エ 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べきものであり、また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、ウについては、厚生大臣がこの原理に基づいて具体的な生活保護の基準を定めることとされている。生活保護は、この基準により生活困窮世帯の生活需要を測定し、その需要のうちその世帯の収入や資力で満たすことのできない不足分について、給付が行なわれる。すなわち、生活保護基準は、生活保護制度が保障する最低生活の水準を定めると同時に、生活保護給付の程度を決めるものさしともなるわけである。この基準は、また、社会保障制度全体の基底において、国がどのような生活を国民に保障しようとしているかを端的に物語るものであり、社会保障諸施策の水準に直接間接に重大な影響を及ぼしているといえよう。

また、エの原理は、「保護の補足性」と呼ばれるもので、今日の社会において、生活維持における自己責任の原理が確立されている以上、当然の原理である。被保護世帯の資産の保有について一定の制限が設けられているのは、この原理に基づくものである。さらに、他の法律に定める扶助や私的扶養が生活保護に優先すべきであるという原理は、生活困窮者がそれらを活用すべきであるという要請とともに国の施策のなかで生活保護制度が占めるべき位置を明らかにしている。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であることは、救貧制度本来の機能からいつても当然のことであろう。

第12章 生活保護その他低所得階層の福祉

第1節 生活保護

1 生活保護制度の概要

(3) 生活保護の実施機関

生活保護制度による保護は、生活扶助、住宅扶助をはじめとする7種の扶助に分けられ、生活に困窮する者からの申請に基づき、生計を一にする世帯を単位として、1種又は2種以上の扶助が決定される。こうして保護の給付は、国の事務として地方公共団体が行なうこととなっており、個々の生活困窮世帯に対する給付事務は、その居住地を管轄する福祉事務所(41年6月現在1,039か所)において行なわれている。

生活保護の決定実施にあたっては、収入、資産、扶養義務者の調査等いろいろとむづかしい事務を処理しなければならない。また、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、被保護世帯に対する生活上の指導や助言が必要となってくる。このため、生活保護行政の実務に従事する職員については、社会福祉主事としての一定の資格が要請されている。

第12章 生活保護その他低所得階層の福祉

第1節 生活保護

2 生活保護基準

(1) 生活保護基準の意義

保護基準は、生活保護制度を運用するにあたって最も基礎となるものである。生活に困窮する要保護者が実際に最低限度の生活需要が充足されているか否かを判定する際の基準となり、また、保護を要すると認められる場合、給付すべき保護費の算定の際の根拠となるのが、この保護基準である。

さらに保護基準の水準は、国民の生活がどの程度に守られているかを最も端的に示すものであり、また、この水準は生活保護法が社会保障法として果たす役割の価値をも決定することになる。

しかしながら、最低生活保障線をどの程度に引くかは、最低生活の考え方や、わが国が現実に直面している社会経済全般の動向との関連において決定される必要があり、この意味からきわめてむづかしい問題である。

最低生活費についての研究は社会保障制度の進展の歴史をそのまま物語るものといわれ、古くから内外の関係有識者によつて種々の研究が行なわれ論争されてきた。従来、この考え方については国民経済等の水準とは無関係に、客観的、普遍的に妥当する一線があるとする見解が強かつたのであるが、昨今では最低生活水準の実情、賃金水準、社会連帯の国民感情や社会意識によつて相対的に決まるものであるとする考え方が支配的になつてきている。このことは、昭和35年12月に策定された国民所得倍增計画、さらには37年8月、社会保障制度の推進に関する勧告のなかにおいても最低生活水準は絶対的なものでなく、国民一般の生活の向上に比例して向上させなければならないとしていることから明らかである。

したがつて、保護基準の設定にあたって基本的にはこの方向で考慮すべきであることは疑いのないところである。

第12章 生活保護その他低所得階層の福祉

第1節 生活保護

2 生活保護基準

(2) 現行生活保護基準改定の背景及びその算定

生活保護法によつて保障される最低限度の生活水準を相対的な立場から設定するにあつて、従来、一般国民の生活実態を反映させるべくエンゲル方式による算定によつていた。このエンゲル方式とは、飲食物費のみについて実態調査を参考として、栄養審議会の答申に基づく栄養基準量を満たしうる食品を理論的に積み上げて計算し、現実にこの飲食物費を支出している世帯のエンゲル係数を求め、これから逆算して総生活費を算出する方式であり、第17次改定(昭和36年4月実施)以来、この方式によつて一般生活水準の向上に合わせて大幅な改善が行なわれてきたのである。しかし、国民生活の実態に即応して改善してゆくためには、上記算定方式のみでは必ずしも十分ではないと考えられたので、社会福祉審議会の生活保護専門分科会に保護水準の改善方策についてはかつたところ、39年12月に、一般国民のなかの低所得階層の消費水準が特に伸び、階層間格差が縮小している事実に基づいて生活保護基準においても一般生活水準、特に低所得階層の生活向上に対応し、これとの格差を縮小するという相対的な立場から改善を図るべきであるとの「生活保護水準の改善に関する中間報告」が行なわれたため、以来、保護基準はこの「中間報告」の趣旨を尊重して改善を行なつてきている。

この「中間報告」の内容について次に紹介してみよう。

報告の骨子は三つに大別されるが、その第1は「近年高度の経済成長に伴なう産業構造、雇用市場等の近代化を背景とする所得の向上にささえられ、同時に消費者の意識、生活態度の変化等によつて国民の消費水準は逐年着実に上昇しつつあるのみならず、所得階層間の消費水準の格差が縮小化の傾向をたどりつつある。しかも、この傾向はなおしばらく持続するものとみてよいのであろうから、このような現状において生活保護水準の改善を図るにあつては、生活保護階層と隣接するところで生活を営んでいる第 i、10分位階級のごとき低所得階層の実情に着目する必要がある」とし、第2に「このような観点から国民各層の実態分析を試みると低所得階層ほど最近の消費水準の上昇が高い実績を示しているので、当面の生活保護水準の改善の方向としては、第 i、10分位階級の消費水準の上昇傾向に遅れることのないよう今後の国民生活の動向を考慮して改善を図るべきである」とし、さらに、第3として「このようにして、国民生活の動向から導き出された生活保護水準の合理性については、従来から採用されているエンゲル方式による算定を行なうことによつて最終的な判断がなされなければならない」としている。理論的、微視的側面から最低生活費を考えてきた従来の方法論に対し、この中間報告は国民生活の動向、いわゆる巨視的側面からとらえようとしている点で意義が深い。

42年度においても生活扶助基準は、上記中間報告の趣旨を尊重して13.5%とかなり大幅な改善を行なつたが、その背景となつた一般国民生活の動向に触れながら基準改定の状況について以下詳述する。

最近数年間における勤労者世帯の実収入階級別に消費水準の分析を行なつたところ各階層とも経済成長に伴う所得の向上にささえられ、消費水準の著しい上昇がみられ、なかでも低所得階層ほど消費水準の伸びが大きいという平準化傾向が認められた。すなわち35年度から40年度までの5か年間について、総理府の家計調査によつてその状況を見ると、全都市勤労者世帯1人当たり消費水準の年間平均実質上昇率は5.0%であり、第 ii・10分位階級(10分位階級とは家計調査の対象となる総世帯を所得の低い順に並べて10等分したものであり、最も低い階級が第 i・10分位階級その上が第 ii・10分位階級などといい、所得階級別に家計内容や消費水準の動向を分析する際に用いられる)では5.6%の伸びを、最も低い階級の第 i・10分位階級では7.5%の伸びを示している。

この結果、所得階層間の消費水準の格差も全都市勤労者世帯の平均消費水準に対し、第ii・10分位階級のそれは、35年度71.0%であつたものが40年度には72.9%に縮小し、第i・10分位階級のそれは35年度に59.5%であつたものが40年度には66.6%へとそれぞれ縮小している。

このような推移は勤労者世帯の場合ばかりでなく、農家世帯においても認められ、これは国民的なすう勢とみてよいであろう。

したがつて、このような低所得階層の動向に対応させ、これによつて一般勤労世帯との格差を縮小させる必要があると考えられたのである。

このように保護階層の生活が一般国民生活とのバランスを確保するうえから、階層間の格差縮小傾向を絶えず注目していかなければならないが、このほか最近の物価の高騰は直接、国民生活に影響を及ぼしている。したがつて、保護世帯の生活を物価上昇の影響から緩和して、生活水準を実質的に低下させないために保護基準の引上げを講じてゆくことが必要である。

しかし、このような趣旨に基づいて生活扶助基準の改定を行なう場合、景気、国民生活などの経済情勢全般の動向が著しく変動するなかで物価上昇の影響を緩和し、国民生活水準との格差縮小を図つていくために格差縮小率をどの程度に見込むかは、当該年度における国民生活の向上の度合いにかかつていといわなければならない。そこで、当該年度の国民生活の動向をできるかぎり正確に予測する必要があるので、その要請を最もこたえうるることができる当該年度の「経済見通し」と家計調査の実績による階層別格差縮小率に基づいて改定率の算定を行なつた。すなわち、「経済見通し」による来年度の個人消費支出の伸び率に一般世帯に対する保護階層の格差縮小率を見込んで生活扶助基準の引上率を求めたのである。

このように国民生活の動向から導き出された巨視的政策的立場からの生活保護水準を従来から採用しているエンゲル方式によつてその内容を現実的、客観的に検証を行ない、最低生活費としての合理性について最終的判断がなされ、42年度13.5%引上げを行なつたのである。

これより、41年度当初、標準4人世帯(35歳男、30歳女、9歳男、4歳女)において2万0,662円であつた生活扶助基準は、42年度は2万3,451円となる。

36年度以降における生活扶助基準の改定状況は第12-1表のとおりであるが、35年度を基準にして7年間に約2.6倍の引上げを行なつている。このように毎年大幅な改定の結果、35年度当時最低38%であつた(第12-2表)一般勤労世帯と被保護世帯との実態生計費の格差は漸次縮小され、40年度において50.2%、41年度においては51.7%までに縮小した。42年度においては、この格差は最近の一般国民生活の動向からみて、さらに縮小するのではないかと思われる。

第12-1表 生活扶助基準改定の推移

第12-1表 生活扶助基準改定の推移

	実施年月日	基準額	対前回比	指数
		円	%	
第16次	35. 4. 1	8,914	—	100.0
第17次	36. 4. 1	10,344	16.0	116.0
補正	36.10. 1	10,852	•	121.7
第18次	37. 4. 1	12,213	18.0	137.0
米価補正	37.12. 1	12,460	•	139.8
第19次	38. 4. 1	14,239	17.0	160.3
第20次	39. 4. 1	16,147	13.0	181.1
米価補正	40. 1. 1	16,446	•	184.5
第21次	40. 4. 1	18,204	12.7	204.2
米価補正	41. 1. 1	18,548	•	208.1
第22次	41. 4. 1	20,662	13.5	231.8
第23次	42. 4. 1	23,451	13.5	263.1

厚生省社会局調べ

(注) 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)の場合である。

第12-2表 一般勤労者世帯と被保護労働者世帯との消費支出の格差

第12-2表 一般勤労者世帯と被保護労働者世帯との消費支出の格差

	東京部 区 部				格 差
	一般勤労者世帯		被保護労働者世帯		
	1人当たり消費支出 (A)	指 数	1人当たり消費支出 (B)	指 数	(B) (A)
	円		円		%
35年度	9,039	100.0	3,437	100.0	38.0
36	10,295	113.9	4,275	124.4	41.5
37	11,203	123.9	4,984	145.0	44.5
38	13,291	147.0	5,883	171.2	44.3
39	13,870	153.4	6,528	189.9	47.1
40	14,636	161.9	7,351	213.9	50.2
41	16,006	177.1	8,277	240.8	51.7

資料：一般勤労世帯は総理府統計局「家計調査」

被保護労働者世帯は厚生省社会局「被保護者生活実態調査」

第12章 生活保護その他低所得階層の福祉

第1節 生活保護

2 生活保護基準

(3) 生活保護基準の種類と現状

最低生活費の保障は要保護者の日常生活のうえに起こりうるあらゆる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、これをその需要の内容、性質などに応じ、生活、教育、住宅、医療、出産、生業、葬祭の7種類の扶助について基準を設けている。このうち、生活扶助基準は日常生活の基本となる衣食その他生活の需要を満たすため必要なものの費用について、要保護者の年齢別、性別、健康状態などその実際の必要の相違を考慮して居宅、収容別、年齢階級別、性別、世帯構成別、所在地域別、などに区分して定めている。したがって、要保護者それぞれの適用額の組み合わせによつて、個々具体的に世帯の扶助基準額が決定される。

身体障害者や母子世帯などの肉体的、精神的にハンデキャップを有するための日常生活上特殊な個別的需要が生じているものに対しては標準的規格的な一般生活費のほかに各種の加算制度を認め特殊事情の態様に従つて一定の額を一般生活費に加算して支給している。また、被用収入又は事業収入を得ている者に対しては就労しないものとは異なつた需要があるので、その勤労に伴う必要な経費として勤労の状況により基礎控除、新規就労控除及び未成年者控除など各種の控除制度が設けられている。これは就労によつて得た収入を全部収入認定することなく、その者の就労状態に応じて必要な増加需要をその者の稼働収入から控除して収入の認定を行ない被保護者の勤労意欲の喚起、自立更生の助長などを促進させようとするものである。

扶助は原則として居宅において金銭給付で行なわれ通常1か月分の扶助費を世帯主に前渡しする方法がとられている。

教育扶助は要保護世帯の児童、生徒が義務教育に伴つて必要な学用品や通学用品などの費用について、学年別、性別に基準額を定めている。また、無償交付されない教科書(42年度においては小学校1年生から中学校1年生まで無償交付される。)、副読本的教材、学校給食費についてもその実費を扶助することになっている。

扶助は原則として、金銭給付により世帯主に交付されるが保護の目的を達するために必要があるときは現物給付によつて行なうほか、保護金品を被保護者の通学する学校長に対し交付するみちも開いている。

最近、父兄の学校教育、家庭教育に対する関心が高まるにつれ、特別訓練活動、学校行事等がとみに活発化し、家計における教育費は年々増加の傾向があるので、教育扶助基準についても、義務教育課程において一般家庭児童との均衡を失しないよう家計の実態に即したものとし、児童及び生徒の健全な育成を図るべく改善が行なわれている。

住宅扶助は住宅費及び補修費その他住宅維持のために必要な費用について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、この一般基準額の範囲内でまかなうことができないときは、特に今日の住宅事情等にかんがみ、第2種公営住宅の家賃の最高額を標準として都道府県知事が定めた基準額の1.3倍の額(最高は東京都などにおける月額7,020円)まで扶助できるよう都道府県別に特別の基準を認めている。

医療扶助は国民健康保険の診療方針及び診療報酬に準じ、生活保護法による指定医療機関において、診

療や薬剤、治療材料などの給付を行なうことを原則としている。

出産扶助は分べんの介助、分べん前後の処置及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こととしている。基準額の決定にあたっては妊産婦の産前産後の保健衛生、新生児の健全な発育を図るという立場にたつて行なわれている。

なお、出産扶助については、従来、居宅分べんのみを認めていたが、42年度においては住宅事情が不良な場合や新生児の介護上好ましくない環境におかれている場合等、居宅における分べんに著しく支障がある場合には病院、助産所等施設における分べんを認め、出産の実態に対応させるように改善した。

生業扶助は労働力のある被保護世帯の収入の増加や勤労意欲を助長し、自立更生が見込まれるときに行なわれるものである。生業のための資金、器材購入費用、技能修得費用、就職支度費用などであり、原則として金銭給付により被保護者に交付する方法により行なわれているが、このほか、被保護者に保護施設である授産施設を利用させて行なう方法もある。

保護を受けている者のなかには勤労意欲をもちながら、労働能力が不十分なため就労の機会が得られずせつかくの意欲も発揮されない者がいる。生活保護制度はこれらの者に対し、積極的に自立を図り一日も早く被保護階層から離脱せしめることが最終目標の一つとなっている。したがって、42年度においても技能修得をするに必要な技能修得費を確保するために改善を行なっている。

葬祭扶助は死体の運搬や火葬及び埋葬、その他葬祭に必要なものの費用について大人、小人別、地域別に基準額を設け、葬祭を行なう者に対し原則として金銭給付により交付することとしている。葬祭扶助基準は国民生活の慣行、地域住民との共同生活の実態からみて簡素な葬祭を行なうにあたって必要な最低限度の額を定めている。

第12章 生活保護その他低所得階層の福祉

第1節 生活保護

2 生活保護基準

(4) 標準的保障水準の具体的事例

保護基準の内容は上記のとおりであるが、実際の保障水準は世帯員及びその世帯がおかれている具体的事情に応じて各種の扶助、加算及び控除等を組み合わせた額である。したがって、保護世帯が保障される最低生活費はその世帯の個別の事情に応じて種々異なるが、いまいくつかの種類の保護世帯を想定し、その世帯ごとの水準を示すと第12-3表のとおりであり、世帯人員1人当たり最低生活保障水準は1級地において、ほぼ7,000円程度から、8,000円程度の水準となる。また、1級地標準4人世帯の生活扶助、住宅扶助、教育扶助の標準的な各基準を合わせた最低生活保障水準は2万9,391円となっており、これを41年度基準額に対比すると3,244円の増となる、上記の標準的な基準額のほかに教育扶助の学校給食費、教科書代などの実費支給、住宅扶助の特別基準額あるいは勤労に伴う必要経費として控除される通勤費、社会保険料などの実費控除などを合算した最低生活保障水準はほぼ3万5,000円程度に達する場合も生ずることになる。

第12-3表 最低保障水準の具体例(昭和42年度(第23次))

第12-3表 最低保障水準の具体例(昭和42年度(第23次))

(単位:円)

		標準4人世帯	傷病5人世帯	老人2人世帯	母子3人世帯
		夫(35歳)日雇 妻(30歳) 長男(9歳)小3年 長女(4歳)	夫(40歳)日雇 妻(35歳)居宅療養 長男(12歳)小6年 長女(6歳)小1年 次男(0歳)人工栄養	夫(70歳)無職 妻(67歳)*	母(30歳)無職 長男(9歳)小3年 長女(4歳)
1 級 地	最低生活費 世帯当たり 1人当たり	円 29,391 7,348	円 37,542 7,508	円 15,874 7,937	円 21,866 7,259
	(内訳)				
	生活扶助	23,451	31,277 (人工栄養費を 含む)24,070	14,654	19,531
	第1類	13,680	5,262 (在宅患者加算)	9,360	13,070
	第2類	4,771	1,945 (老齢加算)	3,794 (老齢加算)	4,281 (母子加算)
	各種加算等	.		1,500 (老齢加算)	2,180 (母子加算)
	教育扶助 学用品費等	335	660	.	335
	住宅扶助 一般基準	2,000	2,000	1,220	2,000
	勤労控除 業種別基礎控除	3,605	3,605	.	.
	4 級 地	最低生活費 世帯当たり 1人当たり	21,607 5,402	28,582 5,716	11,703 5,852
(内訳)					
生活扶助		17,122	23,772 (人工栄養費を 含む)18,470	11,103	14,770
第1類		13,645	3,842 (在宅患者加算)	6,835 (老齢加算)	9,545 (母子加算)
第2類		3,477	1,460 (老齢加算)	2,768 (老齢加算)	3,125 (母子加算)
各種加算等		.		1,500 (老齢加算)	2,100 (母子加算)
教育扶助 学用品費等		335	660	.	335
住宅扶助 一般基準		960	960	600	960
勤労控除 業種別基礎控除		3,190	3,190	.	.

厚生省社会局調べ

(注) その他学校給食,教科書代,労働組合費,社会保険料,通勤費などの実費が支給される。又,業種別基礎控除の100%適用者については,その者の収入金額に応じて収入金額別基礎控除が適用される。

第12章 生活保護その他低所得階層の福祉

第1節 生活保護

3 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として救護、更生、宿所提供、授産及び医療保護の5種類の施設があり、その設置は都道府県、市町村、社会福祉法人及び日本赤十字社でなければならないこととされている。これら施設の状況は第12-4表及び第12-1図のとおりで、救護施設を除き減少の傾向にある。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保護施設がこれら他の社会福祉施設に転換されたことが大きな原因である。

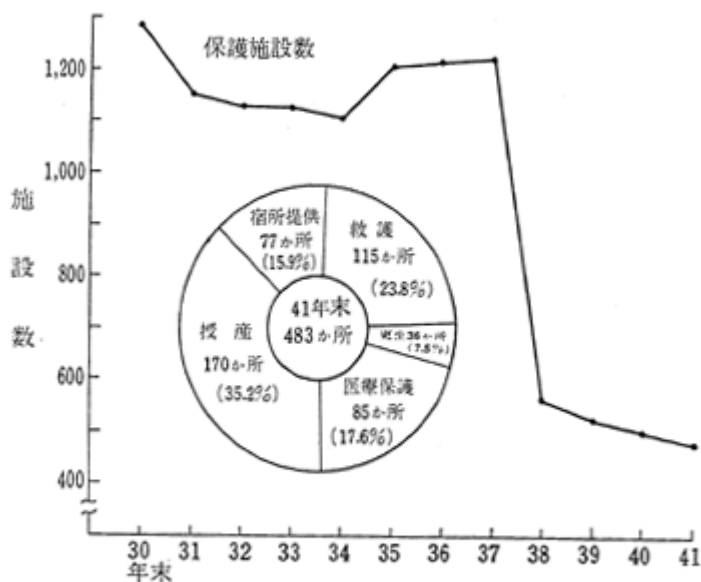
すなわち昭和38年8月の老人福祉法の施行に伴い、従来の生活保護法による養老施設が老人福祉法による養護老人ホームとされることとなり、また39年度においては救護施設のうち主として精神薄弱者を収容している施設は精神薄弱者福祉法による精神薄弱者援護施設に移管された。さらに42年度においては更生施設のうちもつばら結核回復者を収容している施設が身体障害者福祉法による内部障害者更生施設に移管される予定となつている。

なお、保護施設固有の課題としては、保護施設の設備及び運営等については、厚生大臣の定める最低の基準以上のものでなければならないものとされているが、この最低基準が41年7月1日付で制定され、同年10月1日から施行された。したがって、保護施設を新設する場合は、この基準によることが必要であることはもちろん既存の施設についても同基準に適合しないものについては早急に改善を図らなければならないこととされている。

また、現在収容保護を受けている者の中には他法によつて措置すべきものが含まれているので、今後とも他法による諸施設の拡充整備とあいまつて、保護施設の対象者についてその実態を十分は握して、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など必要な措置を考慮しなければならない。

第12-1図 保護施設数

第12-1図 保護施設数



資料：厚生省統計調査部「社会福祉施設調査」

(注) 38年に激減しているのは老人福祉法の施行に伴い養老施設が保護施設から老人福祉施設へ移し換えられたためである。

第12-4表 保護施設数の推移

第12-4表 保護施設数の推移

年	総数	救護施設	更生施設	医療保護施設	授産施設	宿所提供施設
35年	601	81	54	103	245	118
36	584	95	51	99	228	111
37	568	108	47	95	216	102
38	563	116	44	96	207	98
39	529	110	43	67	190	99
40	504	108	40	66	184	84
41	483	115	36	85	170	77

厚生省社会局調べ

第12章 生活保護その他低所得階層の福祉

第1節 生活保護

4 生活保護の動向

(1) 被保護世帯及び人員

生活保護を受けている世帯及び人員は、昭和41年度1か月平均で66万世帯、157万人である。人口1,000人当たり(以下「保護率」という。)にすると、15.9人が保護を受けていることになる。

被保護世帯数及び被保護人員は増加、横ばい、減少のくり返して、その時期における経済情勢や社会構造、産業構造の変化に対応して推移してきている。

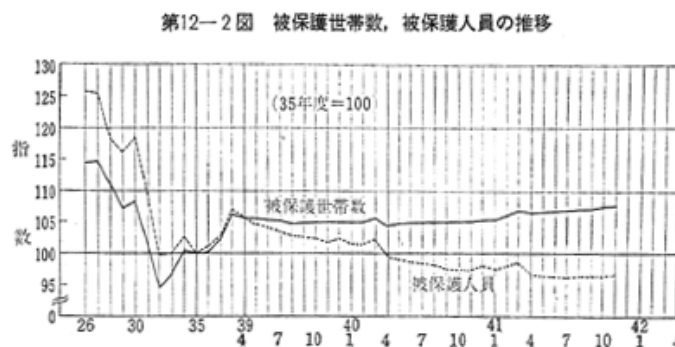
30年以降においては、いわゆる数量景気、神武景気といわれた30年から31年にかけては保護を受ける者が少なく、32年度1か月平均で162万人に減少した。33年にはいつて、経済情勢はいわゆるなべ底景気といわれる状態となり、被保護人員は微増を続け、34年度1か月平均では167万人、保護率18.0となつた。しかし、34年から35年にかけて、岩戸景気といわれた経済情勢の好況は労働市場を著しく改善させ、雇用の増大、賃金の上昇がみられた。これらの影響を受けて、被保護人員は、35年愛1か月平均で163万人に減少し、保護率も17.4と低下した。

しかるに、いわゆるエネルギー革命の進行による石炭産業の不況から、35年に石炭産業合理化審議会の答申が提出され、石炭産業の合理化が本格化し、産炭地域において離職者が大量に発生した。このため、これら離職者が被保護人員の増加となつて現われ、38年度1か月平均では65万世帯、175万人、保護率18.1となつた。39年にはいつて、産炭地域における被保護人員の増勢も鈍り、39年度1か月平均では64万世帯、168万人と38年度に比べ7,000世帯、7万人が減少した。

41年における被保護世帯及び人員の推移で特徴的なことは、被保護人員は39年に引き続き減少傾向にあるが、被保護世帯数は39年に横ばいであつたものが、微増傾向を示していることである(第12-2図参照)。

これは、最近におけるわが国の世帯構造の大きな変化の影響が現われたものと思われる。すなわち、世帯構成の小規模化に伴つて世帯数増加の伸びは人口増加の伸びを大きく上回つており、被保護世帯数も相対的に増加しているものとみられる。又、世帯構造の変化は1世帯当たり世帯人員の減少となるため、被保護世帯数が増加しても同じ割合で被保護人員は増加しない。加えて、最近における労働市場の好況による労働力需要の増加が被保護階層にも影響して、被保護世帯の中から世帯員の就労転出が増加し、世帯人員が減少する。このような結果によつて、被保護世帯数の増加、被保護人員の減少という逆の現象が生じているものとみられる。したがつて、被保護世帯数は増加しているが、世帯保護率でみると、30年度36.8であつたものが、40年度では27.9と8.9ポイント低下している。又人員の保護率では21.6から16.3へ5.3ポイント低下している(第12-5表参照)。

第12-2図 被保護世帯数、被保護人員の推移



第12-5表 国民総数と被保護世帯の推移

第12-5表 国民総数と被保護世帯の推移

	国民総数				被保護世帯				世帯保護率	人員保護率
	世帯数		人口		世帯数		被保護人員			
	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率		
30年度	17,960	100.0	89,276	100.0	661	100.0	1,929	100.0	36.8	21.6
35	20,639	114.9	93,419	104.6	611	92.4	1,628	84.4	29.6	17.4
40	23,117	128.7	98,275	110.1	644	97.4	1,599	82.9	27.9	16.3

資料：総理府統計局「国勢調査」，厚生省統計調査部「厚生省報告例」

(注) 保護率算定に用いた国民総数は各年10月1日現在の国勢調査結果による。

以上は全国的な推移であるが、これを地域別に保護率で見ると、社会構造・産業構造の地域的な差異が如実に現われている。すなわち、30年度平均では最低は東海地区で16.5、最高は東北地区で25.7と全国平均21.6にほぼ接近して分布している。それが41年度平均では、最低は30年度と同じく東海地区で保護率7.7であるが、最高は北九州地区の45.0で、全国平均の15.9から大きくかけ離れて分布している(第12-6表参照)。

次に扶助の種類別被保護人員の推移をみると、生活扶助人員は被保護人員とほぼ同様に推移している。しかし、住宅扶助人員は生活扶助や被保護人員総数の伸びを上回っている。これは、近年における住宅の事情の変化によつて、被保護階層においても家賃・間代を負担しなければならない世帯が増加していることによるものと思われる。

なお、教育扶助人員は減少しているが、これは学齢児童数の減少によるものと思われる(第12-3図参照)。

第12-6表 地域別被保護人員と保護率の推移

第12-6表 地域別被保護人員 と保護率の推移

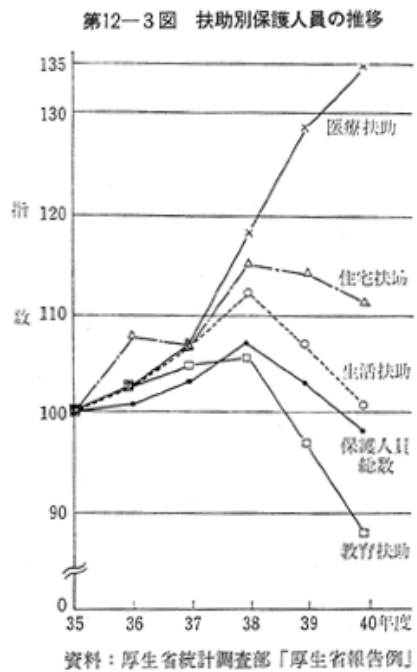
		全 国	北海道	東 北	関東I	関東II	北 陸	東 海	近畿I	近畿II	山 陽	山 陰	四 国	北九州	南九州
人 員 (千人)	26年度	2,047	76.6	279.6	302.5	184.5	135.3	197.3	207.4	74.9	147.3	40.8	136.8	125.5	138.1
	30	1,929	103.8	240.0	340.0	149.5	95.3	156.4	231.8	54.8	126.1	33.1	103.7	168.6	126.2
	35	1,628	95.9	191.4	253.3	117.3	76.4	116.4	154.5	43.4	90.7	29.9	93.5	224.7	140.1
	38	1,745	120.7	203.5	218.4	102.2	68.2	100.4	138.5	36.3	87.6	34.5	111.6	358.9	163.7
	39	1,675	120.4	199.6	205.5	93.5	62.1	91.4	131.8	33.9	84.0	32.2	107.4	355.7	157.2
	40	1,599	119.8	188.7	198.8	86.8	56.4	85.8	129.3	32.2	78.9	29.6	102.1	343.0	147.3
	41	1,570	112.5	180.6	204.2	85.5	52.6	85.2	133.1	32.2	76.8	27.6	96.2	345.0	138.5
保 護 率 (%)	26年度	24.2	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
	30	21.6	21.7	25.7	22.0	18.6	18.3	16.5	22.8	20.8	23.1	21.5	24.4	21.5	24.8
	35	17.4	19.0	20.5	14.0	14.8	14.7	11.5	13.6	16.5	16.6	20.1	22.7	28.3	28.3
	38	18.1	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
	39	17.2	23.4	21.8	10.1	11.8	12.0	8.5	10.4	12.7	15.4	22.5	26.9	46.1	33.1
	40	16.3	23.2	20.7	9.5	11.0	10.9	7.9	9.9	11.9	14.4	21.1	25.7	44.8	31.3
	41	15.9	21.7	19.9	9.5	10.8	10.2	7.7	10.0	11.9	14.0	19.9	24.3	45.0	29.6

資料：厚生省統計調査部「厚生省報告例」

(注) 関東I(埼玉, 千葉, 東京, 神奈川) 関東II(茨城, 栃木, 群馬, 山梨, 長野) 近畿I(京都, 大阪, 兵庫)

近畿II(滋賀, 奈良, 和歌山) 北九州(福岡, 佐賀, 長崎, 大分) 南九州(熊本, 宮崎, 鹿児島)

第12-3図 扶助別保護人員の推移



第12章 生活保護その他低所得階層の福祉

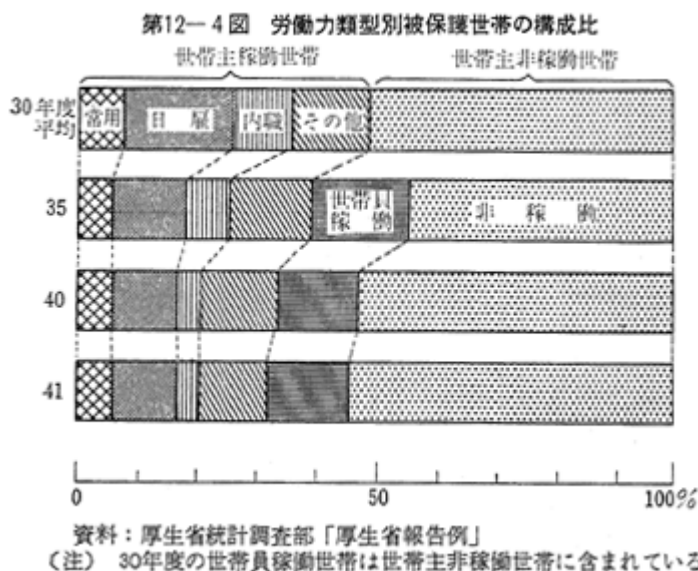
第1節 生活保護

4 生活保護の動向

(2) 被保護世帯の労働力

被保護世帯の労働力の状況を稼働—非稼働別にみると稼働世帯が年々減少し、逆に非稼働世帯は年々増加している。特に世帯主が働いている保護を受けている世帯の割合は30年度平均では総数の49%であったが、41年度平均では31%と18ポイントも減少した。世帯主は働いていないが世帯員が働いている世帯は、35年度平均で16%であったが、40年度平均では13%に減少している(第12-4図参照)。

第12-4図 労働力類型別被保護世帯の構成比



なお、41年7月の被保護者全国一斉調査の結果によると、稼働世帯の割合は1級地では33%で、2、3、4級地へと移るに従いその割合は多くなり、4級地では58%となつている。

世帯類型別に40年7月の調査結果でみると、高齢者世帯や母子世帯などの稼働能力の少ない世帯が総数の37%を占めており、全国の高齢者世帯の約1/5、全国の母子世帯の約1/4は保護を受けていることになる。

被保護世帯の世帯人員の年齢構成をみると、0～14歳階級の幼少年年齢層は一般人口の推移と同様に年々減少している。しかし、被保護人員総数に占める割合は依然として多く、41年7月の調査結果では35%を占めている。15～39歳階級の青年層は37年まで漸減傾向を示していたが、38年には21%となり、それ以後ほぼ横ばいとなつている。40～59歳階級の中年層は年々その割合が増加し、41年では24%を占めている。さらに60歳以上の高年齢層は年々その割合が増加していたのであるが、老人福祉法の施行により移し替え措置が行なわれて、39年には17%と減少した。しかし、40年において再び増加に転じ、41年では20%に達した。

このように子どもや高齢者などの非生産年齢層が多く、生産年齢層の青年層が少ないという被保護世帯の特徴は都市部(1級地)から、農村部(4級地)と移るに従つて顕著にみられる。これらは農村部から都市部

へ人口が流出するという一般的傾向が被保護階層にもみられ、その結果、被保護世帯の残存家庭は稼働力の少ない年齢層だけになつていくといえる。

このように、被保護世帯の稼働世帯は年々減少し、非稼働世帯が増加している。また、高齢、母子世帯などのいわゆる欠損家庭が多く、世帯人員の年齢構成でも非生産年齢層が多くなつている。このことは、生活保護制度が労働能力を持たない者に対する最低生活の保障という機能の比重を大きくしてきていることを示すものといえる。

しかしながら一方において依然として、働いて被保護階層にとどまつている世帯が40年度で47%もあることは、注目すべき点であろう。

第12章 生活保護その他低所得階層の福祉

第1節 生活保護

4 生活保護の動向

(3) 医療扶助

医療扶助は、その費用も扶助費総額の5割をこえて生活保護の中で大きなウエイトを占めている。

医療扶助人員は、保護人員総数や生活扶助人員などが減少しているときでも増加を続けてきている。35年度1か月平均46万人が40年度1か月平均62万人と5年間に34%も増加している。

入院医療扶助人員についてみると、30年度1か月平均14万人が35年度では18万人まで増加した。しかし、36年に結核予防法、精神衛生法の一部改正により、医療扶助患者の移し換え措置が行なわれた結果、入院医療扶助は38年度1か月平均14万人に減少した。すなわち、結核入院医療扶助人員は、34年度9万9,000人が、40年度1万7,000人と約1/6に減少した。精神病入院医療扶助人員も36年度5万人が37年度4万6,000人に減少した。

しかるに、精神衛生思想の普及と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、精神病入院医療扶助人員も増加し、38年度5万1,000人から40年度は6万5,000人へ増加している。

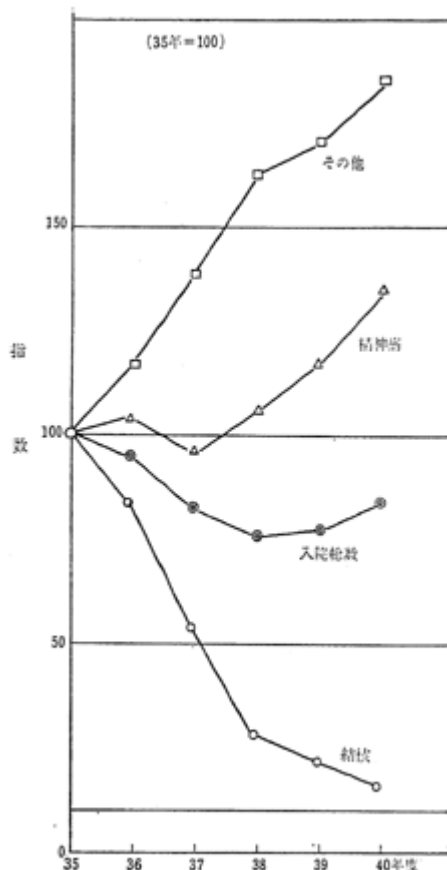
さらに、結核、精神病以外のその他疾病の入院医療扶助人員は近年著しく増加している。このため、入院医療扶助人員は、総数では38年度14万人まで減少したのであるが、39年度以降増加し、40年度では15万人となつている(第12-5図参照)。

入院外医療扶助人員は、31年度、32年度と減少したのであるが、その後は年次ごとに増加して35年度28万人が、40年度には47万人と1.7倍になつている。病類別にみると、精神病医療扶助人員の伸びが最も大きい(第12-6図参照)。

このように、医療扶助人員が大幅に増加しているのは、国民全体の受診率が年々高くなつていくことと軌を一にするものといふことができよう。また、保護開始される世帯のうち、傷病を理由とする世帯が依然として多い(40年度平均67%)ことによるものと考えられる。

第12-5図 病類別入院医療扶助人員の推移

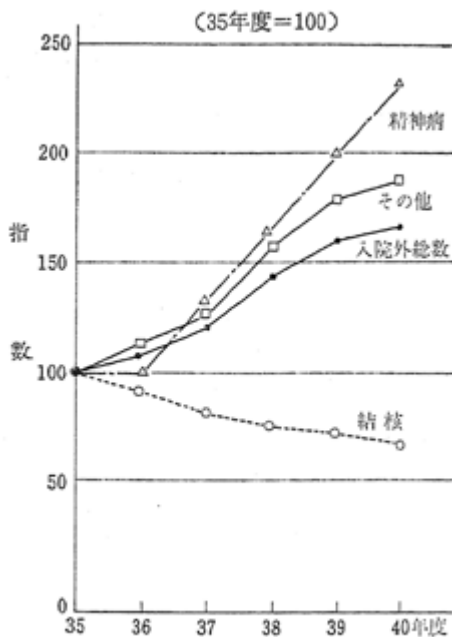
第12-5図 病類別入院医療扶助人員の推移



資料：厚生省統計調査部「厚生省報告例」

第12-6図 病類別入院外医長扶助人員の推移

第12-6図 病類別入院外医療扶助人員の推移



資料：厚生省統計調査部「厚生省報告例」

厚生白書(昭和41年度版)

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第12章 生活保護その他低所得階層の福祉

第1節 生活保護

4 生活保護の動向

(4) 費用

生活保護に要する費用についての国の負担又は補助の割合をみると、地方公共団体が支弁する扶助費(生活扶助等の7種の扶助費)、保護施設の事務費については国がその8/10を負担し、同法の施行に要する行政事務費についてはその1/2又は1/3を補助することとなっており、その額は近年における保護基準の改定及び診療費の増高に伴い35年度における国の予算額465億円が41年度には1,240億円に達し、地方公共団体の負担分を合わせると1,554億円となる。この41年度の予算額は同年度における国の一般会計予算の2.9%、社会保障関係費の20%、厚生省予算の22%を占めており、わが国社会保障制度の中に大きな比重をもっている。

また、41年度扶助費予算額は1,219億円で、そのうち、医療扶助費は671億円(55.0%)生活・住宅・教育扶助費で541億円(44.4%)その他の扶助費(出産・生業・葬祭扶助費)で7億円(0.6%)となつている。

なお、当然のことながら生活保護費は扶助人員の増加等による予算額に不足が生ずる場合は必ず予備費の使用又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に措置されている。

第12章 生活保護その他低所得階層の福祉

第2節 その他の低所得階層対策

1 世帯更生資金貸付制度

世帯更生資金貸付制度は、低所得世帯に対して生業費、医療費などを低利で貸し付けるとともに、必要な援助指導を行ない、その世帯の経済的自立と生活意欲の助長促進を図ろうとするものである。貸付けは、都道府県社会福祉協議会が行ない、その原資は、全額を都道府県が都道府県社会福祉協議会に補助し、国は都道府県が補助する費用の2/3を都道府県に対して補助することとなっている。

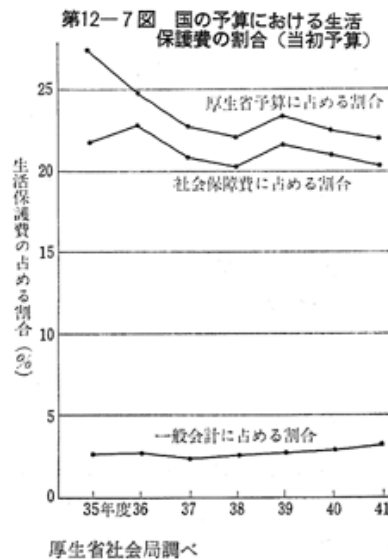
この制度は、昭和27年以来全国の民生委員が自主的活動として行なってきた世帯更生運動を育成助長し、効果的な低所得階層対策を推進するために30年に設置されたもので、単に融資するだけでなくそれと並行して民生委員が借り受け世帯に対し生活面での個別的な援助指導を行なうものである。この点は低所得世帯の効果的な自立更生を図るこの制度の特色となっている。

貸付資金の種類は、最初更生資金のみで発足したが低所得世帯の多様な需要に応じようよう逐年改善され、現在は第12-7表のとおり7種類の資金の貸付けが行なわれている。

また、貸付財源も年々累増され、41年度までの国及び都道府県の補助金累計額は115億5,800万円余となっている。

貸付状況は第12-8表のとおりであり、40年度末までに累計152億5,380万円、延べ貸付人員は27万人に達し、毎年着実に増加している。そのおもな傾向としては、第1に、更生資金、身体障害者更生資金が毎年度、件数、金額とも全体のほぼ過半数を占めていること、第2に、住宅資金、修学資金の伸びが著しいことであり、総じて消費的な資金に比べ、将来果実を生むことが期待できる投資的な資金の著しい伸長傾向をみることができる。

第12-7図 国の予算における生活保護費の割合(当初予算)



第12-7表 世帯更生資金貸付条件一覧

第12-7表 世帯更生資金貸付条件一覧

(42年3月現在)

		貸付限度	据置期間	償還期限	備 考
更生資金	生 業 費	円以内 150,000	1年	6年	特に必要と認められる場合は200,000円以内 貸付期間 3年以内
	支 度 費	15,000	6月		
	技能習得費	月 2,500			
身体障害者更生資金	生 業 費	150,000	1年	8年	特に必要と認められる場合は200,000円以内 貸付期間 3年以内
	支 度 費	15,000	6月		
	技能習得費	月 2,500	1年		
生活資金	生 活 費	月 4,500	6月	5年	貸付期間、技能習得費又は療養資金借受中
	出 産 費	8,000		3年	
	葬 祭 費	8,000			
住宅資金	改 修 費	150,000	6月	6年	増築を含む
	転 宅 費	12,000		3年	
修学資金	修 学 費	月 1,500	6月	5年	自宅通学10,000円以内 自宅外通学15,000円以内
	就学支度金	15,000			
療 養 資 金		100,000	6月	5年	療養期間1年以内に限る。
災 害 援 護 資 金		100,000	1年	6年	

厚生省社会局調べ

第12-8表 世帯更生資金年度別資金種類別貸付決定状況

第12-8表 世帯更生資金年度別資金種類別貸付決定状況

(単位：千円)

	総 数	30年度	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40
総 数	(270,862) 15,253,805	(5,601) 187,095	(5,734) 213,546	(15,937) 570,661	(26,892) 869,117	(27,386) 972,505	(28,301) 1,123,643	(30,673) 1,589,714	(29,626) 1,754,051	(31,812) 2,157,338	(32,272) 2,597,176	(36,628) 3,218,957
更 生 資 金	(181,017) 7,855,090	(5,601) 187,095	(5,734) 213,546	(10,592) 423,731	(14,019) 534,834	(15,761) 655,533	(17,119) 796,191	(14,017) 821,803	(11,765) 794,398	(12,289) 963,036	(11,945) 1,130,391	(12,175) 1,334,532
身体障害者更生資金	(17,256) 1,592,570							(3,446) 234,674	(3,489) 265,432	(3,620) 323,307	(3,301) 355,638	(3,400) 413,519
生 活 資 金	(9,027) 234,254			(975) 24,852	(2,202) 54,204	(3,340) 90,112	(2,096) 58,276	(77) 950	(64) 850	(71) 976	(71) 966	(131) 3,066
住 宅 資 金	(25,508) 1,861,270							(5,436) 287,310	(3,635) 224,735	(4,868) 359,529	(5,193) 427,043	(6,376) 562,653
修 学 資 金	(9,942) 394,065							(474) 8,888	(907) 24,916	(1,832) 75,594	(2,626) 119,302	(4,103) 165,365
療 養 資 金	(61,924) 2,046,916			(4,370) 122,078	(10,671) 280,079	(8,285) 226,860	(9,086) 269,176	(7,223) 236,089	(6,101) 215,571	(5,650) 207,240	(4,845) 185,033	(5,693) 304,790
災 害 援 護 資 金	(16,188) 1,269,640								(3,665) 228,149	(3,482) 227,656	(4,291) 378,803	(4,750) 435,032

厚生省社会局調べ

(注) 1 ()内は件数を示す。

2 生活資金には、35年度まで家屋補修費が含まれている。

次に、償還の状況を見ると、償還期到来額に対する償還済額の比率は、年々向上しており、40年度は、81.8%に達している。

この制度の今後の問題としては、社会情勢の変遷と低所得者の需要に相応した貸付条件の改善を図るとともに、実施体制の確立、ことに各都道府県間における貸付原資、貸付審査、償還率などの均衡ある運用を期することが必要である。

第12章 生活保護その他低所得階層の福祉

第2節 その他の低所得階層対策

2 授産事業

授産事業は、労働能力の比較的低い低所得者に対し就労の機会を与え、又は技能を修得させてその保護と自立更生とを図ろうとする社会福祉事業である。

授産施設には、保護授産施設(生活保護法による授産施設)と社会福祉事業授産施設(社会福祉事業法による授産施設)の2種がある。

授産事業は一定の施設に通つて行なう施設授産がたてまえとなつていますが、稼働能力はありながら、育児、看護等の事情で毎日施設に通うことが困難な人々のため、家庭においても簡単な作業ができるよう36年度から家庭授産のみちが開かれている。

授産施設の41年12月末における状況は、第12-9表のとおりであり、利用状況は、施設授産1万1,285人、家庭授産8,008人、合計1万9,293人となつている。

授産事業は、近年施設数、利用者数とも漸減傾向にあるが、原因としては、経済の安定向上に伴う就労機会の増大による利用者減少が考えられる。しかし、一般労働市場における就業になじみにくい低所得者に対する施策として、なお重要な意義をもつている。今後の振興対策としては、設置者負担の軽減、工賃の改善、設備等の整備、効率的な業種の選定、販路開拓などの点で積極的な検討が必要と考えられる。

第12-9表 授産施設の現況

第12-9表 授産施設の現況
(41年12月末現在)

	施設授産		家庭授産	
	施設数	利用者数	施設数	利用者数
総数	344	11,285	115	8,008
保護授産施設	170	5,679	42	1,985
社会事業授産施設	174	5,606	73	6,023

資料：厚生省統計調査部「社会福祉施設調査」

第12章 生活保護その他低所得階層の福祉

第2節 その他の低所得階層対策

3 公益質屋

公益質屋は、市町村(特別区を含む)又は社会福祉法人が設置経営する、低所得者に対する簡易にして迅速な庶民金融機関である。

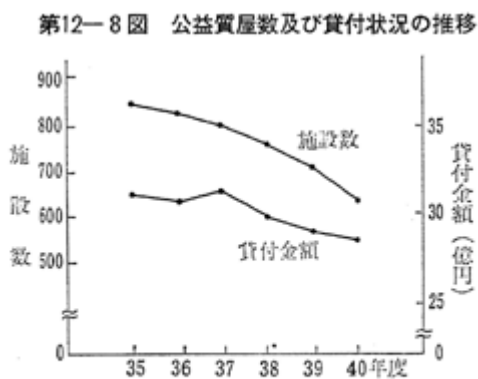
公益質屋は民営質屋と比較すると、利率(月3分以内)その他の点で質置主本位のたてまえがとられており、低所得階層に利用されている。

近年の公益質屋の設置状況及び貸付状況は、第12-8図のとおりであつて年々減少する傾向にある。この原因としては、近年の社会保障諸施策の充実、信用販売制度の普及発達による一時支出の必要の減少などが考えられる。一方、一口当たりの金額は、年々増加を示している。

公益質屋の収支状況は近年赤字の増加傾向にある。これは利用者の減少による貸付金利息収入の減少、人件費の増加などが原因となつている。

しかし、現在においても経営の健全化を図るため、住民に対する周知徹底を図るなど地域の実情に応じた利用者のための適切な配慮が望まれる。

第12-8図 公益質屋数及び貸付状況の推移



資料：厚生省統計調査部「厚生省報告例(社会福祉関係)」

第12章 生活保護その他低所得階層の福祉

第2節 その他の低所得階層対策

4 低家賃住宅

公営住宅は、現在、月収2万円をこえ3万6,000円未満の階層を対象とする第1種住宅と月収2万円以下の階層を対象とする第2種住宅とに分かれている。

公営住宅は、26年に公営住宅法が制定されて以来、年次計画によりその建設が推進されてきている。その建設量は、40年度末までに約103万2,000戸であり、その内訳は第1種住宅51万8,000戸、第2種住宅34万5,000戸、災害その他の住宅が16万9,000戸となっており、40年度は第1種住宅約2万6,000戸、第2種住宅3万9,000戸、災害住宅約500戸がそれぞれ建設された。

また、41年6月に住宅建設計画法が制定され、41年度から45年度までに「一世帯一住宅」の実現を図るため住宅建設5箇年計画が実施されることとなつたが、このうち公営住宅については、第1種住宅19万戸、第2種住宅29万戸が建設されることとなつている。

低所得者にとって、住宅問題は大きな比重を占めており、低所得階層ほど家計費における家賃の割合は高く、公営住宅に対する需要は大きい。しかし、近年、地価の高騰などに伴い、第2種住宅の家賃さえもかなり高額の水準になつている。

建設省の調査によると、41年4月における家賃の状況は、第1種住宅中層耐火造りが東京で6,800円～8,600円、大阪で5,700円～7,200円、熊本4,000円であり、第2種住宅中層耐火造りでも、東京4,200円～4,900円、大阪3,700円～4,200円、熊本3,100円となっており、公営住宅に対する国庫負担の改善、地価対策などの措置が望まれている。

公営住宅のうち、特に第2種住宅は、低所得者の生活に重大な関連を有するものであるところから、厚生大臣は第2種住宅の建設計画の作成、家賃又は入居条件等の変更その他について、建設大臣から協議を受けることとなつている。

また、都道府県においては、第2種公営住宅建設計画作成に關しての建設、民生部局の緊密な連絡体制の確立、低所得階層の住宅事情のは握、家賃・敷金の減免、徴収猶予措置の配慮など、住宅供給体制の充実と法に基づく施策の促進を図ることとなつている。

第12-9図 公営住宅建設の推移

第12-9図 公営住宅建設の推移

