

各論

第9章 生活保護

第1節 概説

生活保護制度は、憲法第25条の理念に基づき生活に困窮するすべての国民に対して、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的としている。

この制度は、生活保護法に基づいて運用されており、法の委任を受けて厚生大臣が定める生活保護基準によつて、保障されるべき最低生活の内容が具体的に規定されている。近年における生活保護の実施上の問題点としては、国民生活一般の向上、雇用状況の改善等に影響されて被保護人員数が漸減しているにもかかわらず、一方において医療扶助対象人員の増加、被保護階層中に占める老人世帯の割合の上昇等がみられる点にある。これらの問題の究極的な解決は一般的な医療保障制度、老後の生活保障制度等の整備充実に期待するところが大であるが、生活保護制度の側においても、当面の措置としてこれらの者に対する処遇の充実等対策の強化が望まれている。

各論

第9章 生活保護

第2節 生活保護基準

1 生活保護基準の意義

生活保護基準は、生活に困窮している者が保護が必要であるか否かを判断する際及びその者が保護を要すると認められた場合、給付の程度を算定する際のものさしとなるものである。この基準は、年齢別、性別、世帯人員別、所在地域別等のもろもろの事情を考慮して決定され、生活扶助基準をはじめとする7種類の扶助基準のほか、各種加算、控除等が設定されている。この基準は毎年改定されているが、そのうちで基本的地位を占める生活扶助基準から44年度においてどのように改善されたか述べてみよう。

各論

第9章 生活保護

第2節 生活保護基準

2 生活扶助基準の改善

従来から、生活扶助基準の改善にあたっては、昭和39年12月に中央社会福祉審議会生活保護専門分科会から報告された「当面の生活保護基準の改善について」の趣旨である一般国民生活の動向に対応しつつ、これとの格差縮小を図るべきであるという観点を尊重し、一般国民生活の向上の度合等を参酌し改善を行なってきた。

44年度の生活扶助基準の設定にあたっては、従来と同様、上記分科会の中間報告を尊重し、一般国民の生活水準の伸び率を基礎とし、これに一般国民と保護世帯との生活水準の格差縮小分を見込んで13.0%の改善を行なったのである。この場合、一般国民の生活水準の伸びの指標としては政府が予算編成前に発表する経済見通しの個人消費支出の伸び率がとられている。生活扶助基準の改定にあたっては、以上に述べたとおり、格差縮小の観点から算定し、この算定の結果をエンゲル方式によつて最低生活費としての妥当性合理性を検証しているが、この方式によつて算定した際の44年度のエンゲル係数は43年度の48.9%に対し、46.7%となつている。

以上のとおり改善した結果、43年度の1級地における標準4人世帯の生活扶助基準2万6,500円が、2万9,945円となり(第9-1表参照)、3,445円の増額となり、35年度を基準にすると9年間で3.4倍の引き上げが行なわれたことになる。さらに、この基準の内訳の改定状況をみると昭和44年度の飲食物費は43年度に比べ10.9%の引き上げが行なわれたが、飲食物費以外のその他の経費については16.6%と大幅な引き上げが行なわれた。その他の経費の引き上げ率が飲食物費のそれよりも高くなつているのは、一般国民生活の文化的経費支出の実態に対応させたためである。前述したとおり、逐年、生活扶助基準を改善してきた結果、昭和35年度において一般勤労世帯と保護世帯との消費水準の格差38%が、43年度において52.7%と格差がかなり縮小してきている(第9-2表参照)。

第9-1表 生活扶助基準の年次推移

第9-1表 生活扶助基準の年次推移

(標準4人世帯)

| | 実施年月日 | 基準額 | 対前年度比 | 指数 |
|------|----------|---------|-------|-------|
| 第16次 | 35. 4. 1 | 8,914 円 | — % | 100.0 |
| 17 | 36. 4. 1 | 10,344 | 116.0 | 116.0 |
| 18 | 37. 4. 1 | 12,213 | 118.0 | 137.0 |
| 19 | 38. 4. 1 | 14,289 | 117.0 | 160.3 |
| 20 | 39. 4. 1 | 16,147 | 113.0 | 181.1 |
| 21 | 40. 4. 1 | 18,204 | 112.0 | 204.2 |
| 22 | 41. 4. 1 | 20,662 | 113.5 | 231.8 |
| 23 | 42. 4. 1 | 23,451 | 113.5 | 263.1 |
| 24 | 43. 4. 1 | 26,500 | 113.0 | 297.3 |
| 25 | 44. 4. 1 | 29,945 | 113.0 | 335.9 |

厚生省社会局調べ

(注) 基準額は1級地、標準4人世帯の世帯構成は35歳(男)、30歳(女)、9歳(男)、4歳(女)である。

第9-2表 一般勤労者世帯と保護世帯との消費

第9-2表 一般勤労者世帯と保護世帯との消費

支出の格差(東京都)

| | 一般勤労者世帯の消費 支出(1人当たり)(A) | 保護労働者世帯の消費 支出(1人当たり)(B) | 格差 $\frac{(B)}{(A)}$ |
|------|----------------------------|----------------------------|----------------------|
| 35年度 | 9,039 円 | 3,437 円 | 38.0% |
| 36 | 10,295 | 4,275 | 41.5 |
| 37 | 11,203 | 4,984 | 44.5 |
| 38 | 13,291 | 5,883 | 44.3 |
| 39 | 13,870 | 6,528 | 47.1 |
| 40 | 14,636 | 7,351 | 50.2 |
| 41 | 16,006 | 8,277 | 51.7 |
| 42 | 18,017 | 9,360 | 52.0 |
| 43 | 19,376 | 10,202 | 52.7 |

資料：総理府統計局「家計調査」、厚生省社会局「被保護者生活実態調査」

各論

第9章 生活保護

第2節 生活保護基準

3 その他扶助基準の改善

昭和44年度の生活扶助基準の改善については、上記に説明したとおりであるが、その他の扶助基準、加算、控除等についても改善がなされた。以下、これら改善されたもののうちおもなものについて述べてみよう。

各論

第9章 生活保護

第2節 生活保護基準

3 その他扶助基準の改善

(1) 入学準備金

昭和44年度より新たに入学準備金制度が創設された。この制度を創設した趣旨は、小中学校に入学、進学する児童、生徒がもろもろの準備を整える一般国民の生活実態に対応させるとともに、被保護家庭の児童、生徒の新しい門出を祝い、健全な成長を願うためである。この入学準備金は、新たに小学校に入学する児童に学童服、ランドセル代として5,500円、また、中学校に進学する生徒に学童服、カバン代として5,000円を支給することとした。

各論

第9章 生活保護

第2節 生活保護基準

3 その他扶助基準の改善

(2) 教育扶助基準

教育扶助基準については、一般家庭の児童、生徒の教育費との均衡を十分考慮し、さらに教材費の値上り、通学用品費の支出の増加にも対応させるための改善を行なった。この結果、小学校3年生の場合は、昭和43年度365円が395円に、中学校1年生(男)の場合は、昭和43年度990円が1,065円にそれぞれ改定された。

各論

第9章 生活保護

第2節 生活保護基準

3 その他扶助基準の改善

(3) 葬祭扶助基準

葬祭に必要な諸経費は、地域の慣習、宗教等により、種々異なるが、昭和44年度の葬祭扶助基準の設定にあたっては、一般国民の生活慣行、地域住民との共同生活の確保などを勘案し、ボーダーライン階層が実際に支出している葬祭費用をもとにし、改善を行なった結果、43年度1級地基準(大人)8,000円を9,600円に引き上げた。(4)業種別基礎控除勤労者が勤労に伴って経常的に必要な特殊需要を満たすために業種別基礎控除が設定されているが、この基礎控除の設定にあたっては、生活扶助基準の改善に応じて改善を行ない、昭和43年度の1級地において(2)の職種(日雇等)については4,120円であつたものを4,700円に改善した。

各論

第9章 生活保護

第2節 生活保護基準

4 最低生活保障水準

44年度の最低生活保障水準について次に述べてみよう。この保障水準は、世帯の個別の事情に応じて各種の扶助基準や加算、控除等を組み合わせ、それを合算した額である。いまいくつかの世帯を想定し、その世帯ごとの最低生活保障水準を示すと第9-3表のとおりであるが、標準4人世帯(35歳男,30歳女,9歳男,4歳女)の場合の最低生活保障水準は、3万7,840円となる。これに対して、最近増加しつつある小規模世帯の中で老人世帯をみると、2人世帯の最低生活保障水準は2万1,405円となっている。

第9-3表 最低生活保障水準(1級地)の具体的事例

第9-3表 最低生活保障水準(1級地)の具体的事例

(44年度)

(単位:円)

| | 標準4人世帯 | 老人2人世帯 | 母子3人世帯 |
|----------|---|---------------------|----------------------------------|
| | 夫(35歳) 日雇 妻(30歳) 小3 長男(9歳) 小3 長女(4歳) | 夫(70歳) 無職 妻(67歳) | 母(30歳) 無職 長男(9歳) 小3 長女(4歳) |
| 最低生活保障水準 | 37,840 | 21,405 | 28,059 |
| 生活扶助 | 29,945 | 18,605 | 24,864 |
| 住宅扶助 | 2,800 | 2,800 | 2,800 |
| 教育扶助 | 395 | — | 395 |
| 業種別基礎控除 | 4,700 | — | — |

厚生省社会局調べ

(注) 老人2人世帯、母子3人世帯の生活扶助基準には、老齢加算、母子加算をそれぞれ加えた。

各論

第9章 生活保護

第3節 生活保護実施要領その他

生活保護制度運用の細則である生活保護実施要領についても毎年所用の改正が行なわれているが近年においては被保護者の収入の取扱い方針に関する一連の改正が目だっている。すなわち、本来は、被保護者に収入がある場合には、それを収入として認定し、その額に相当する範囲で保護が行なわれないというのが生活保護制度における原則となつている。しかし、被保護者が得る各種の収入のうちには、その収入の性格からみて収入として認定することが社会通念上適当でないもの、保護の目的を達成するうえで収入として認定すべきでないものなどがあり、従来からこのような性格が認められる収入についてはその全部又は一部を当該被保護世帯の収入とみないこととしてきた。最近において収入として認定しないものとして新たに認めた例としては、42年度から被保護者が他から恵与される金銭について、43年度から被保護者が災害等を受けたことによつて得た補償金、保険金について、それらの金銭のうち一定の額(原則として世帯更生資金の貸付金の貸付限度額)までは、それが当該保護世帯の自立更生のための用途にあてられる限り収入として認定しないこととしたこと、44年度から地方公共団体が住民の福祉向上を目的として老人、心身障害者等社会的ハンディキャップを有する者に支給する金銭について、原則として月額2,000円までを収入として認定しないこととしたことなどがあげられる。

各論

第9章 生活保護

第4節 保護施設

保護施設として、救護施設、更生施設、医療保護施設、授産施設及び宿所提供施設の5種類のものがある。これらは、居宅においては保護を行なうことができないか、又は保護の目的を達しがたい要保護者を收容し、ないし利用させて、それぞれの扶助を行なう施設である。保護施設は、都道府県、市町村、社会福祉法人及び日本赤十字社に限り設置することができることとされている。

保護施設数は、43年12月末現在で441あるが、施設数の動きは救護施設(43年12月末現在で126)を除き、年々減少の傾向にある。これは、老人福祉法、身体障害者福祉法等による諸施設の拡充整備に伴って、保護施設がこれらの他の社会福祉施設に転換され、または従来保護施設に收容されていた者が、これら他制度の施設に收容されたことが大きな理由であるが、このほかにも住宅対策の進展、国民生活の安定・向上等の影響による收容(利用)者の減少も考えられる。また、保護施設の收容(利用)人員についても第9-4表のとおり、施設数と同じく救護施設を除き、漸減傾向にある。

ところで、このように收容(利用)保護を受けている者の中には、本来他の法律によつて措置すべきものが含まれているので、保護の効果を適切にあげるためにも、他法による諸施設の拡充整備が望まれている。

なお、国は、保護費の負担と同様、市町村及び都道府県が支弁した保護施設事務費の8/10を負担する義務があり、44年度においては、これに要する費用として15億円の予算を計上している。なお、最近5年間の国の保護施設事務費予算額の推移を示せば第9-5表のとおりである。

第9-4表 保護施設の收容(利用)人員状況

第9-4表 保護施設の收容(利用)人員状況

| | 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 |
|------|--------|-------|-------|--------|-------|--------|
| 39年末 | 42,193 | 8,186 | 3,194 | 13,286 | 5,833 | 11,694 |
| 40 | 39,807 | 8,337 | 3,023 | 13,209 | 5,776 | 9,462 |
| 41 | 38,530 | 8,803 | 2,805 | 13,329 | 5,679 | 7,914 |
| 42 | 36,941 | 9,334 | 2,074 | 13,369 | 5,214 | 6,950 |
| 43 | 34,996 | 9,904 | 1,872 | 12,905 | 4,849 | 5,466 |

資料：厚生省統計調査部「社会福祉施設調査報告」

第9-5表 保護施設事務費予算額の推移

第9-5表 保護施設事務費予算額の推移

(単位：千円)

| | 救護施設 | 更生施設 | 宿所提供施設 | 授産施設 |
|------|-----------|---------|--------|---------|
| 40年度 | 577,198 | 110,983 | 58,171 | 261,082 |
| 41 | 667,722 | 111,866 | 61,939 | 252,625 |
| 42 | 794,641 | 104,917 | 65,400 | 226,193 |
| 43 | 911,308 | 110,491 | 70,755 | 219,139 |
| 44 | 1,108,644 | 107,317 | 64,101 | 235,995 |

厚生省社会局調べ

(注) 44年度の額は、当初予算額である。

各論

第9章 生活保護

第5節 生活保護の動向

1 概況

保護を受けている世帯数及び人員は43年度で66万世帯,145万人である。人口1,000人当たり(以下「保護率」という。)にみると14.3人が保護を受けていることになる。

これらを42年度と比べてみると,世帯数は3,000世帯,被保護人員は7万1,000人といずれも減少している。

このうち被保護人員は39年度以降引きつづき減少してきているが,世帯数は39年度以降毎年増加していたものが,43年度に減少を示したことは注目される。

わが国の経済は,39年から40年にかけて不況に見舞われたのであるが,41年にはいとそれまでの不況打開策等が景気を刺激して上昇に転じ,前回(38年)の景気回復テンポをやや上回るほどの好転を示した。この景気回復過程において経済規模の拡大現象が現われ,これに伴って求人活動が活発化し,労働力需要が増加した。このことが被保護階層にも影響して,被保護世帯から中卒者等の就労転出者が増加し,世帯人員の減少傾向をもたらしたと思われる(第9-1図参照)。

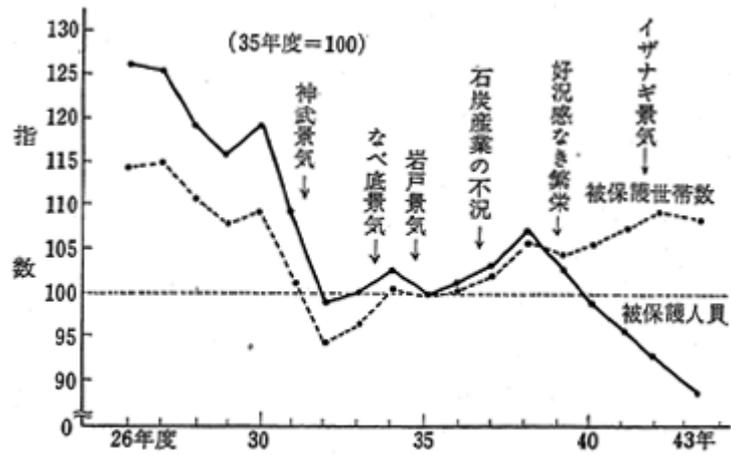
一般的に被保護世帯ないし被保護人員の動向は,社会的,経済的要因と密接な関係があり,地域別にみても,社会構造,産業構造の地域的特異性が如実に現われている。

つまり,保護率についてみると,大都市及びその周辺の地域は,労働力需要が多いというような好条件におかれていることもあつて低率であるのに対し,産炭地域と農山漁村地域は高率となつている。

地域別に保護率をみると第9-2図のとおりで,最低は東京地区の6.8 0/00,最高は北九州地区の40.2 0/00(うち,北九州市57.8 0/00,福岡県52.4 0/00は特に高率を示している。)となつており全国平均の14.3 0/00と比べてみるとその差が著しい。

第9-1図 被保護世帯数,被保護人員の推移

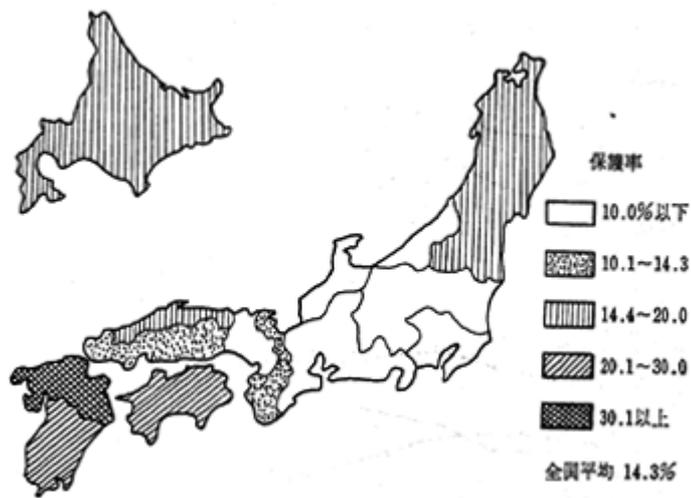
第9-1図 被保護世帯数、被保護人員の推移



資料：厚生省統計調査部「厚生省報告例」

第9-2図 地域別にみた保護率

第9-2図 地域別にみた保護率



資料：厚生省統計調査部「厚生省報告例」

各論

第9章 生活保護

第5節 生活保護の動向

2 保護の種類別人員の推移

次に扶助の種類別被保護人員の推移をみると(第9-3図参照),生活扶助人員は減少しているが,住宅扶助人員は横ばい状態を続けている。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。

これに対し,教育扶助人員は減少しているが,これは世帯人員の減少や出生率の低下による学齢児童数の減少によるものと思われる。

医療扶助は,その費用も生活保護費総額に占める割合が5割をこえ,生活保護制度の中で大きなウエイトを占めている。医療扶助人員は,被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(第9-4図参照)。これを過去7年間の推移でみると,35年度平均46万人であつたものが,その後毎年増加を続け,43年度平均は70万人となり,1.52倍に達する増加を示している。

これを入院医療扶助人員についてみると,36年度に結核予防法,精神衛生法の一部改正により生活保護から患者の移し替えが行なわれ,38年度には13万7,000人に減少した。

すなわち,結核入院医療扶助人員は35年度9万4,000人が43年度1万2,000人と約1/8に減少し,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。

しかし,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も多くなるなどの事情から,精神病入院医療扶助人員は38年度5万1,000人から43年度8万7,000人と急激に増加している。

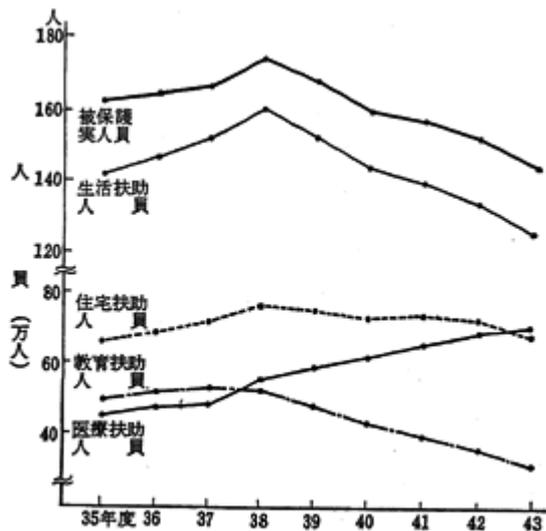
さらに,結核,精神病以外のその他の疾病の入院医療扶助人員は近年著しく増加している。このため,入院医療扶助人員は総数では38年度14万人まで減少したのであるが,39年度以降は増加に転じ,43年度には17万8,000人に達している。

一方,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43年度には52万人と約2倍になつている。

このように医療扶助人員が大幅に増加しているのは戦後,医学・公衆衛生の向上,社会保険の普及によつて国民全体の受給率が年々高くなつていることと関連があるといえようが,さらに保護が開始される世帯のうち傷病を理由とする世帯が増加している(43年度平均72.3%)ことにも起因しているといえる(第9-5図参照)。

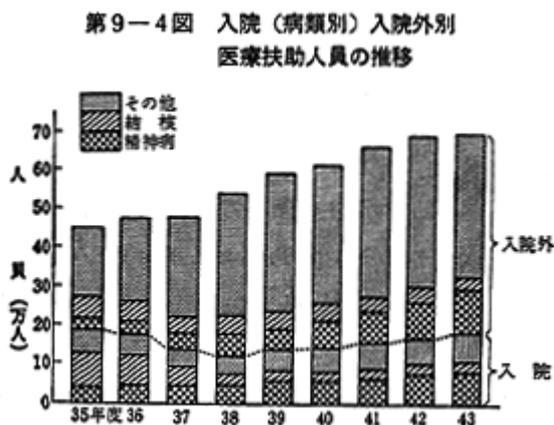
第9-3図 扶助の種類別人員の推移

第9-3図 扶助の種類別人員の推移



資料：厚生省統計調査部「厚生省報告例」

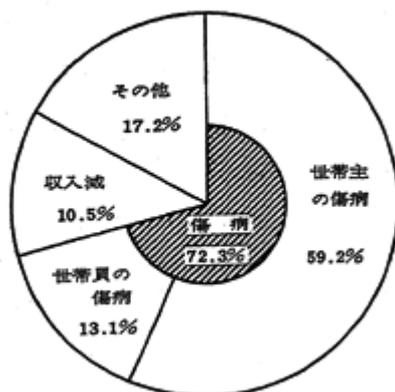
第9-4図 入院(病類別)入院外別医療扶助人員の推移



資料：厚生省統計調査部「厚生省報告例」

第9-5図 開始世帯の開始理由別世帯数分布割合

第9-5図 開始世帯の開始理由別世帯数分布割合 (43年度)



資料：厚生省統計調査部「生活保護動態調査報告」

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

各論

第9章 生活保護

第5節 生活保護の動向

3 世帯、人員構造及び就業状況

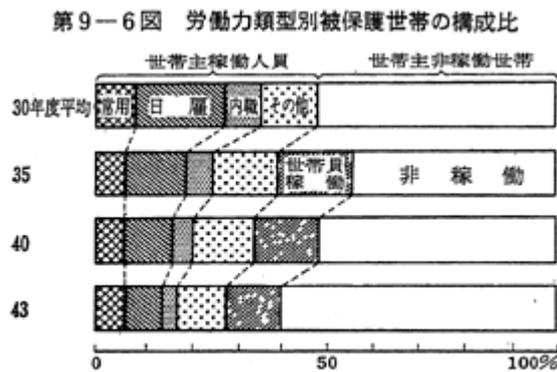
被保護世帯の労働力状況を労働力類型及び世帯員の年齢構成からみると次のとおりである。

はじめに、労働力類型をみると第9-6図のとおり43年度では世帯主が働いている世帯は全世帯の27%、世帯主は働いていないが世帯員が働いている世帯は12.0%、働いているものがない世帯は61.0%となっている。これを年次別にみると、稼働世帯が年々減少し、逆に非稼働世帯が増加している。

次に保護世帯の世帯類型をみると、高齢者世帯と母子世帯の占める割合が多く42年7月の被保護者全国一斉調査の結果では、高齢者世帯が25.2%、母子世帯が11.8%となつてあわせて全体の37.0%にもなっており(第9-7図参照)、全国の高齢者世帯、母子世帯のうち約16.8%が保護を受けていることになる。

また、被保護世帯の年齢構成を一般世帯の状況と比べてみると第9-8図のとおり、0歳から14歳及び60歳以上のいわゆる非生産年齢層の割合が非常に高く、生産年齢層の15歳から59歳までの階層は逆に低くなっている。このような被保護世帯の特徴は、農村部において顕著にみられる。これは農村部における都市への人口の流出という一般の傾向と同じような傾向が被保護階層にもみられることによると思われるが、特に新規中卒者等の稼働力のあるものが、都市に出流し、稼働力の少ない年齢層が被保護階層に沈澱しているものといえよう。

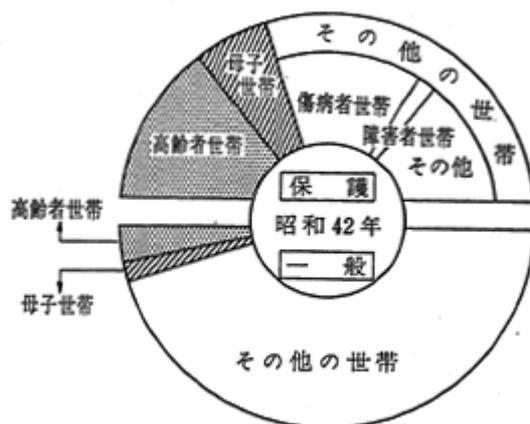
第9-6図 労働力類型別被保護世帯の構成比



資料：厚生省統計調査部「厚生省報告例」
 (注)30年度の世帯員稼働世帯は世帯主非稼働世帯に含まれている。

第9-7図 世帯類型別構成比

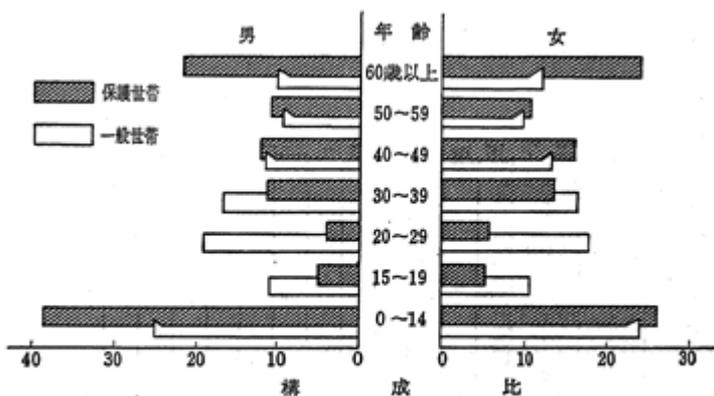
第9-7図 世帯類型別構成比



資料：厚生省統計調査部「厚生行政基礎調査」及び厚生省社会局「被保護全国一斉調査」

第9-8図 年齢階級別にみた構成比

第9-8図 年齢階級別にみた構成比



資料：総理府「全国推計人口(43年10月)」
厚生省社会局「被保護者全国一斉調査(43年7月)」