
研究ノート

生活保護に関する若干の考察(1)

湯 浅 強
藤 本 喬 雄

I はじめに

経済低成長時代の近頃、生活保護に関する話題が時折マスコミに顔を出す。例えば、生活保護を受給している母子世帯が増加しているといった経済・社会的問題や、暴力団員等による不正受給に見られる実施上の問題である。筆者の一人は、福祉事務所で生活保護担当のケースワーカーとして2年間、生活保護制度に携ったが、同制度についての認識を整理する意味で若干の考察をしておこうと考えたのが本稿の出発点である。もちろん、後節に出てくる意見は筆者らの個人的な見解であって公的機関のそれではない。

本稿では統計的な資料を利用しつつ生活保護制度の全般的な動向を追うなかで、その問題点について分析する。また、幾つかの点では香川県の状況について述べることにする。

次のような順で問題点を明らかにして行くことにしよう。第一に、香川県の現況に目を向け、生活保護の動向と実際の生活保護の決定について見る。次に、現在の生活保護基準が適正であるか否かという問題を賃金水準と比較しつつ分析する。その時、生活保護制度自体のあり方といった面から分析したい。

つづいて、家族制度や意識構造の変化から、高齢者世帯の生活保護受給が長期化していること、また、女子の賃金水準の低さや母子福祉制度等に関連して母子世帯の生活保護受給の割合の増加していることをとりあげる。

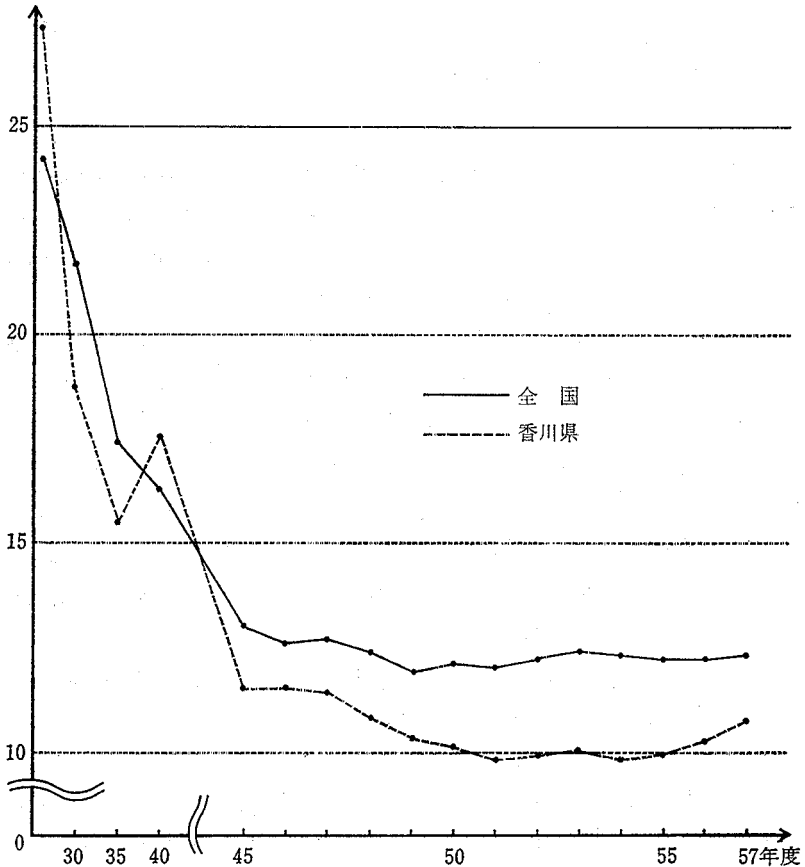
また、医療扶助の現状について分析を行い、最後に、生活保護の最前線における種々の問題、一般的な高齢者世帯問題、更に一般的な国民の意識に関する問題を述べてみたい。

II 生活保護の動向について

本節では全般的な生活保護の動向を全国・香川県というレベルで、重要な項目の年次推

移統計を紹介する。

まず保護率の動向を見てゆこう。戦後、現在の生活保護法が制定されてから、昭和30年に至るまではかなり高かった保護率も、30年代後半の炭坑閉鎖等による一時的増加はあったが、全般的好況に支えられ漸次減少を続け、第1図にみるように40年代後半からはオイルショックの影響もあまり見られず、ほとんど横ばい状態で推移した。しかし、全国においては最近になって少し増加のきざしが見られるようになってきた。



第1図 保護率の推移 (%)

第1表 被保護人員の推移

	被保護人員	
	(全 国)	(香川県)
昭和26年度	205万人	25.9千人
30	193	17.6
35	163	14.2
40	160	15.8
45	134.4	10.5
46	132.5	10.5
47	138.1	10.5
48	134.5	10.1
49	131.2	9.7
50	134.9	9.7
51	135.8	9.6
52	139.3	9.7
53	142.8	9.9
54	143.0	9.9
55	142.6	9.9
56	143.8	10.2
(57)	145.3	10.8

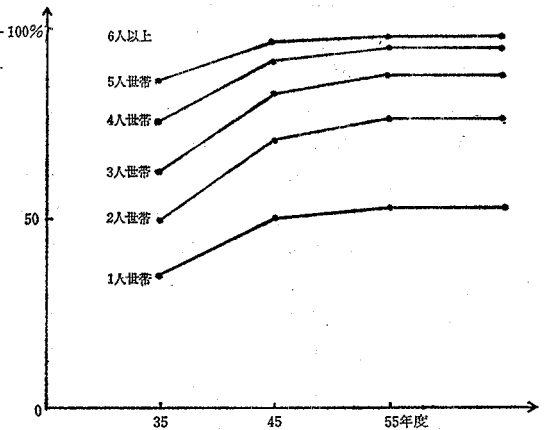
る児童数の減少，単身高齢者世帯の増加，及び単身入院者（ある条件が満たされたとき精神障害者等長期間の入院が必要な者は，世帯分離により単身世帯として保護を受ける場合がある）等の増加によると考えられる（第2図参照）。

類型別にみれば，やはり傷病者世帯が多いのは自明のところであるが，近年特に母子世帯の増加が

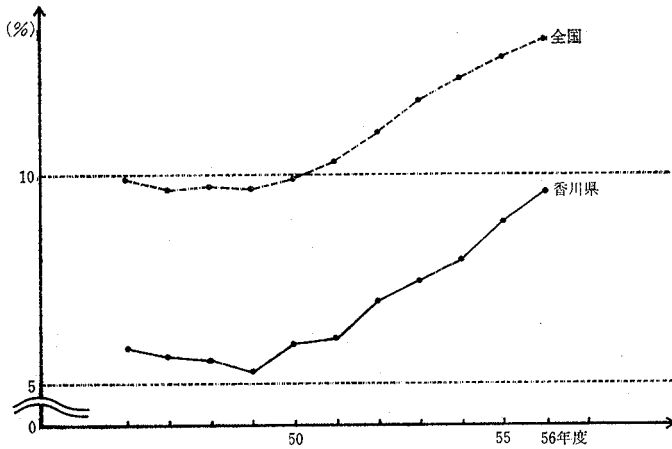
著しい。第3図，第2表にみるように被保護母子世帯数は昭和49年以降毎年増加しているし，被保護世帯全体の中に占める母子世帯の割合も増加してきている。これは離婚の増加，女子労働者の賃金の低廉性，母子福祉制度の進展（未だ問題点を多く含んでいるが）等の

一方，香川県における生活保護率の動向は，曾原氏の研究（曾原利満「都道府県別にみた生活保護率の地域差について」『季刊社会保障研究』Vol. 16, No. 3, pp. 39-67）に見られるように，当初全国レベルより高かった保護率は次第に減少していき，30年代に一度増加を見るが，それ以降は再度減少しはじめ50年代初めにかけてはやがて横ばい状態となり，54年以降次第に増加してきている。

また，被保護世帯の状況として，生活保護申請の理由は現在に至るまでほとんどが世帯主もしくは世帯員の疾病によるものである。種々の原因による母子世帯化も，申請理由として増加してきている。次の特徴としては，一保護世帯を構成する人員が減少しつつあるという事実である。これは全般的核家族化の進行にともなう多世代世帯の崩壊，家族におけ



第2図 世帯人員別世帯数の構成比



第3図 被保護世帯の中の母子世帯の割合(%)

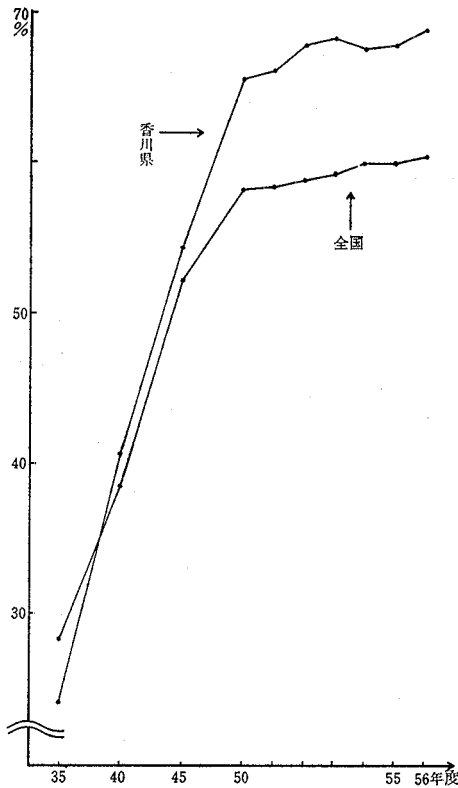
第2表

	被保護母子世帯数 (全国)	被保護母子世帯数 (香川県)	被保護世帯の中の高齢者 世帯の割合(%) (全国)	被保護世帯の中の高齢者 世帯の割合(%) (香川県)
昭和46年度	65,894	342	23.4% (7.3)	38.1%
47	67,496	333	23.9 (7.3)	37.2
48	67,678	319	23.8 (7.4)	36.7
49	66,730	290	24.1 (7.3)	37.5
50	70,211	305	24.1 (7.2)	36.9
51	73,375	321	24.0 (6.9)	35.6
52	79,593	374	23.8 (6.7)	33.5
53	86,922	395	23.7 (6.4)	32.4
54	91,492	415	23.9 (6.3)	32.2
55	95,620	467	24.0 (6.2)	31.6
56	100,116	517	24.1 (6.0)	30.5

(注) () 内数字は高齢者世帯かつ単身世帯の割合である。

ためと考えられる。これらの特徴は広く社会的変化、例えば、旧来の結婚観、家族観、風習・しきたりといったものの崩壊を反映しているのであろう。

高齢者世帯は第2表にみるように、全国的には横ばいの状態であるが、単身高齢者世帯の割合は漸次減少していく傾向にある。一方、香川県の状況は高齢者世帯の割合が全国に比べ高いことと、近年はその数が減少していることである。この理由の1つとしては、人



第4図 医療扶助率の推移

口に占める高齢者の割合が大きいこととともに、高齢の生活保護受給者が老人福祉施設（養護及び特別養護老人ホーム等）に収容されることにより、老人福祉制度に移行されていったことがあげられる。

次に、医療扶助の動向であるが、戦後間もない頃は医療より衣食住という基本的な生活欲求があったために、医療扶助率（被保護人員の中で医療扶助を受給する人の割合）は低かった。しかし、以後の経済成長により一般的賃金水準が上昇し、傷病者世帯以外の世帯の‘やりくり’を何とか可能にしてきたことが、医療扶助率増加の一要因として考えられる。こうして医療扶助率は最近では、全国で60%以上、香川県ではほぼ70%という高い割合に

なっている。この事実は、反面、被保護世帯も自転車操業的やりくりの多いことを示しているし、また、現在の医療制度の欠陥の一部を露呈している。

最後に、保護期間の長期化が言われているが、適切な統計はない。考えられる長期化の理由は、上述した社会通念の変化や一般的不況などであろう。

III 生活保護の決定について

生活保護費の基準は生活保護法（新法）が制定されて以来、現在に至るまで漸次改正されてきた。その足跡の中には生存権と生活保護基準について争った朝日訴訟や世帯単位原則の矛盾をつき長期療養中の妻の「居住地」について争った藤木訴訟などがある。また算定方式もマーケット・バスケット方式・エンゲル方式を経て、昭和40年以降、較差縮少方式で決定されている。法制定時の基準の低さが問題となり基準をより高くすることが求められたが、今日では不況下ということと賃金水準との関連もあり、必ずしも基準が適切とは言えない状況が地域的に見うけられる。これは、53年度より保護基準はそれまで1～4級地までの4区分されていたのが、3級地区分に変ったことも一因しているようだ。とにかく、保護基準表には各級地における年令・性別・世帯人員及び世帯員の状況に応じた基準額が示されることで、該当地区の各世帯の状況に対応して生活保護費が決定されるようになっている。これらは、厚生省告示・厚生事務次官通達・厚生省社会局長通達で細部にわたり定められている（第3表参照）。

実際の生活保護費の算定についてであるが、まず、諸般の状況により生活保護を求めて申請してきた者は、資産・収入等の程度により要否判定を受けることになる。生活保護を受けようとする者でも資産等の保有者はまずこれらを処分することにより生活費に充てることが求められる（資産活用）。保有を認められる程度以下の資産しかない者は、まず要否判定を受ける。要否判定では最低生活費から収入充当額を引いた結果で判定される。最低生活費とは第4,5表より算出された生活扶助・教育扶助・住宅扶助の合計額と、医療に要する費用の全額（社会保険料・自己負担金等）との総和である。収入充当額とは、稼働収入がある場合は、その収入から必要経費と業種別基礎控除額を控除した額であり、恩給・年金等の非稼働収入の場合は、その全額である。稼働収入については勤労者の場合は年間収入から割出された収入月額が基準となる。

さて要保護と判定された場合、要保護者に給付される保護費が算出される訳であるが、生活・教育・住宅扶助は第5表のとおり個々の基準が定められている。これらの基準を用

第3表 第39次改定生活保護基準額表(3級地)

昭和58年4月1日

第 1 類						
費用別 年令別	基準生活費			魚介及び野菜		
	合計	飲食物費 (75%)	その他 (25%)	魚	野	
0	9,540	7,155	2,385	2,230	1,950	
1 ~ 2	13,880	10,410	3,470	3,470	3,050	
3 ~ 5	17,200	12,900	4,300	4,770	4,060	
6 ~ 8	20,420	15,315	5,105	5,750	4,900	
9 ~ 11	23,230	17,423	5,807	6,640	5,670	
12 ~ 14	28,060	21,045	7,015	7,960	6,780	
男	15 ~ 17	31,100	23,325	7,775	8,650	7,350
	18 ~ 19	27,630	20,723	6,907	7,420	6,300
	20 ~ 40	26,550	19,913	6,637	6,850	5,810
	41 ~ 59	25,320	18,990	6,330	6,400	5,470
	60 ~ 64	23,980	17,985	5,995	6,220	5,300
	65 ~	24,900	18,675	6,225	6,260	5,330
女	15 ~ 17	29,220	21,915	7,305	7,980	6,790
	18 ~ 19	25,910	19,433	6,477	6,800	5,800
	20 ~ 40	24,440	18,330	6,110	6,230	5,290
	41 ~ 59	23,380	17,535	5,845	5,860	5,000
	60 ~ 64	22,070	16,553	5,517	5,650	4,820
	65 ~	22,990	17,243	5,747	5,710	4,850
入院患者	基準額		冬季加算額			
日用品費	18,660円以内		800			
人工栄養費	9,640					
住宅扶助	一般基準額	特別基準額				
	5,000円 以内	所長承認	知事承認	7人以上の世帯		
		13,700	17,800	21,400		
教育扶助	小学校			中学校		
	基準額	学級費	計	基準額	学級費等	計
	1,630	300	1,930	3,240	400	3,640

第 2 類				
項目 人員	基準額及び加算額		計	
	基準額	加算額		
1 人	21,520	1,780	23,300	
2 人	24,290	2,250	26,540	
3 人	26,890	2,710	29,600	
4 人	29,160	3,150	32,310	
5 人	30,000	3,560	33,560	
1 人増毎	840	370	1,210	

各種加算額			
妊産婦	6カ月未満	6カ月以上	産婦
	6,300	9,480	5,840
母子	子供1人	2人の場合加える	3人以上1人増すごと
	19,000	1,520	760
障害	障害のア		障害のイ
	21,900		14,600
	家族介護	特別介護	福祉加算
	6,660	33,600円以内	10,550
老令	ア及びイ		ウ
	14,600		11,000
在患	9,130		
放射	6 の (1)		6 の (2)
	32,500		16,250
多子	7,000		

救護施設		
基準額	冬季加算額	期末一時扶助
43,120	1,390	3,240

期 末 一 時 扶 助 (居 宅)		
1 級 地	2 級 地	3 級 地
11,030	10,040	9,040

基 礎 控 除								
職種区分	飲食相当	その他相当	総 額	10日以内 (40%)	11日~15日 (60%)	16日~20日 (80%)	21日以上 (100%)	
1	(20%) 3,338	(80%) 13,352	16,690	(20%) 3,338	6,676	10,014	13,352	16,690
2	(35%) 7,543	(65%) 14,007	21,550	(15%) 3,232	8,620	12,930	17,240	21,550
3	(50%) 13,295	(50%) 13,295	26,590	(20%) 5,318	10,636	15,954	21,272	26,590

特 別 控 除		
収入の1割	左記の月額	1.3倍額
107,100	8,925	139,230

新規就労控除	未成年者控除
7,500	9,900

収 入 金 額 別 基 礎 控 除			
収 入 金 額 区 分	(1) の 職 種	(2) の 職 種	(3) の 職 種
円 円			
0 63,999	0		
64,000~ 64,999	90		
65,000~ 65,999	350		
66,000~ 66,999	630		
67,000~ 67,999	890		
68,000~ 68,999	1,150		
69,000~ 69,999	1,380		
70,000~ 70,999	1,640		
71,000~ 71,999	1,900		
72,000~ 72,999	2,160		
73,000~ 73,999	2,420		
74,000~ 74,999	2,680		
75,000~ 75,999	2,940		
76,000~ 76,999	3,200		
77,000~ 77,999	3,460		
78,000~ 78,999	3,720		
79,000~ 79,999	3,980		
80,000~ 80,999			
81,000~ 81,999			

収入金額区分	(1) の職種	(2) の職種	(3) の職種	
82,000～ 82,999	4,170	0		
83,000～ 83,999		160		
84,000～ 84,999		420		
85,000～ 85,999		680		
86,000～ 86,999		940		
87,000～ 87,999		1,200		
88,000～ 88,999		1,430		
89,000～ 89,999		1,630		
90,000～ 90,999			1,830	
91,000～ 91,999			2,030	
92,000～ 92,999			2,230	
93,000～ 93,999			2,430	
94,000～ 94,999			2,630	
95,000～ 95,999			2,830	
96,000～ 96,999			3,030	
97,000～ 97,999				
98,000～ 98,999				
99,000～ 99,999				
100,000～ 100,999		3,230		
101,000～ 101,999				
102,000～ 102,999				
103,000～ 103,999				
104,000～ 104,999				
105,000～ 105,999				
106,000～ 106,999				0
107,000～ 107,999				190
108,000～ 108,999				390
109,000～ 109,999			590	
110,000～ 110,999			790	
111,000～ 111,999			990	
112,000～ 112,999			1,190	
113,000～ 113,999				
114,000～ 114,999				
115,000～ 115,999				
116,000～ 116,999				
117,000～ 117,999				
118,000～ 118,999			1,330	

出 産 扶 助				
	基準額	衛生材料	入院料	
居 宅	82,000	3,000		
設 施	一般	75,000	3,000	8日以内の入院実日数
	特別	85,000	3,000	8日以内の入院実日数

生 業 扶 助			
	生 業 費	技 能 習 得 費	就 職 支 度 金
一 般	30,000	30,000	20,000
特 別	50,000	50,000	

葬 祭 扶 助		
基 準 額	大人91,900円, 小人73,500円	
加 算	火 葬 料	大人480円, 小人400円をこえる場合当該こえる額
	死 体 運 搬 料	4,600円をこえる場合10,800円を限度として当該こえる額
	18条2項1号	1,000円
	検 案 料	2,000円をこえる場合当該こえる額
	死 体 保 存 料	実費

一 時 扶 助 (限度額 円)			
被 服 費	布 団 類	再生1組につき	11,100
		新調1組につき	18,400
	蚊 帳 (網戸)	1張につき	5,500
	平 常 着		8,400
	産 着 等	出産時	34,000
	寝巻又は衣料	入院時必要者	3,000
	お む つ	失禁者	12,000
		紙おむつ必要者	18,000
家 具 什 器 費	所長限り	23,000	
	知事承認	38,000	
入 学 準 備 金	小学校	30,800	
	中学校	35,800	
配電・水道・井戸 下水道設備費	所長限り	85,000	
	知事承認	115,000	
住 宅 維 持 費	所長限り(年額)	85,000	
	知事承認(年額)	115,000	
入院特別介護費	知事承認(日額)	1,000	

第4表 基準生活費

	年度	標準世帯		母子世帯		高齢世帯		高齢単身世帯		
		A男35 B女30	C男9 D女4	A女30 B男9	C女4	A男 もに65歳以上	B女 と 65歳以上	男65歳以上		
3 級 地		57	58	57	58	57	58	57	58	
	生活 扶 助	一類	A 26470 B 23380 C 22690 D 16790	26550	A 23380 B 22670 C 16790	24440 23230 17200	A 24810 B 22010	24900 22990	A 24810	24900
		二類	27000	29160	24900	26890	22490	24290	19920	21520
		母子加算			20090	20520				
		老齡加算					28600	29200	14300	14600

いて算出された最低生活費（医療費は除く）から収入充当額を引いた差額と、現物の医療扶助が給付されることになる。この場合の収入充当額は、稼働収入については要否判定の場合と異なり、要否判定の際に算出された収入充当額からさらに特別控除が差引かれる。換言すれば、実際に受給する保護費は要否判定時の額に特別控除を加算した額になる。ただ、注意しなければならないのは、要否判定時の最低生活費には医療に関する費用が加えられているのに対して、要保護の判定後に保護費を決定する際には、医療に関する費用が除外される点である。

もう少し詳しく生活保護費がどのように算出されるかについて、典型的な稼働世帯の例を用いることにする。これは、非稼働世帯（とくに傷病世帯と高齢世帯が多い）の場合は全てが保護が必要であるし、賃金などの比較が不必要となるからである。ただし、香川県の級地区分は高松市が2級地である以外は、全地域3級地であることを踏まえて、ここでは最近時の第39次決定の基準額（3級地）で算定してみよう。

(1) 標準世帯の場合

標準世帯とは35才の男、30才の女、9才の男、4才の女から構成されている。第5表を参照すれば解るように生活扶助費が120,580円であり、これに次の各扶助が加算され世帯の最低生活費が決定される

(i) 住宅扶助……実際に支払っている家賃相当額が5,000円以内の場合はその額を計上するが、これ以上の場合でも特別基準（香川県（3級地）では、所長承認額が13,700円で知

第5表 標準世帯の要否判定(医療扶助を除く)

最低生活費			収入認定額		
生活扶助		120580	収入		150000
内訳	一類	91420	内 稼働収入	150000	
	二類	29160	内 非稼働収入	0	
住宅扶助		17800	控除		31690
教育扶助		4930	内訳	社会保険料等	15000
内	基準額	1630		業種別基礎	16690
	学校給食費	3000		控除	
内	学級費	300		計	31690
計		① 143310	収入控除	② 118310	①-② +25000

(注) 1) 住宅扶助は、最高額を記入した。実際の家賃がこれより高額でも、この額までしか扶助の対象とならない。
 2) 学校給食費は月額3000円であるとした。

3) 収入は150000円とした。
 4) 社会保険料等は15000円とした。

事承認額が17,800円である。)が設けられ、その範囲内であればその家賃相当額の金額が承認される。また、第2種公営住宅の場合は額の如何にかかわらず、必要額の全額が承認される。

(ii) 教育扶助……義務教育を受けている者に対して給付されるが、この世帯の場合は長男が小学3年生なので、基準額1,630円と学校給食相当額及び学級費等の費用として300円が認められる。

そのほかに現物給付される医療扶助がある。現物給付というのは、世帯に傷病者がいる場合に、医療費をかかりつけの医療機関に保護実施機関が支払うことをいう。また、一時的扶助の性格の強い出産扶助・生業扶助・葬祭扶助とがあり、これらの扶助の総合計が最低生活費となる。この合計額から第3表の収入充当額を引いた時に、プラスが出れば生活保護を要すると判定される。本ケースの場合、25,000円である。

実際の給付額は、もちろん、算定された最低生活費から収入充当額を差引いた額である。医療扶助については上述のとおり現物給付であることに加えて、その他の法（社会保険等の利用）を優先することを注意しておこう。もう少し詳しく言うと、医療費は社会保険の被保険者（もしくはその家族）ならば、自己負担額を現物支給される訳だが、国民健康保険者の場合だけは、生活保護を受給している間、当保険を返却し医療費の全額を現物支給される。

第6表

最低生活費			収入認定		
生活扶助		99810	収入		137700
内 訳	一類	72920	内 訳	稼働収入	100000
	二類	26890		非稼働収入	37700
	母子加算	20520	控除		23352
住宅扶助		17800	内 訳	業種別基礎 控除	13352
教育扶助		12070		必要経費	10000
内 訳	基準額	4870			
	学校給食費	6500			
	学級費等	700			
		150200			114348 + 35852

(2) 母子世帯の場合

標準的な母子世帯については第6表で算定されている。ここでは、母35才、長男14才（中学生）、長女8才（小学生）で2子が就学しており、母が働いている世帯を想定し、次の様な追加的条件を考慮して、生活保護費を算定してみよう。

条件① 世帯主（母）は国民健康保険に加入し、パートで10万円の収入を得ている。国民保険等の経費は1万円として、その他の制度との関連は考えないものとする。

条件② 学校給食費については、長男は、3,500円、長女は3,000円とする。

条件③ 住宅費は当該地における知事承認の限度額17,800円に等しいものとする。

第6表のように、この世帯の最低生活費（医療費を除く）は150,200円となるが、一方、収入充当額は同様に114,348円でこの差は、35,852円となる。したがって、この世帯は要保

護と判定され、生活保護を受給できる。実際の受給保護費は上述の標準世帯の場合と同様である。

そのほか、高齢者世帯でも同じように最低生活費を算出した上で、そこから恩給・年金を差引けば要否が判定できる。

(次号につづく)