

10-1 生活保護法における相談援助と支援の関係

生活保護法第27条第2項「相談援助」	
相談者・要保護者	被保護者
生活保護法における社会福祉実践（相談援助活動および支援活動）	被保護者
相談および助言	自立支援
相談者・要保護者の意向に即した相談援助活動	自立助長に即した支援
相談者・要保護者の意向を尊重した相談援助活動	被保護者の選択と決定に基づく支援活動（自立支援プログラムを含む）
○相談および助言（相談者） ・社会福祉法および社会福祉各法（要保護者） ・生活保護法第27条の2（相談及び助言）	○相談および助言（被保護者） ・生活保護法第27条の2（相談及び助言）
○保護申請に伴う助言指導（要保護者） ・生活保護法第29条（調査及び検診）	

注1：相談者（要保護者を除く）、要保護者（被保護者を除く）、被保護者（生活保護利用者）

注2：法定受給者（生活保護法第27条・第28条）

注3：自立支援プログラムは2005（平成17）年4月から実施

出典：開野「自立支援の考え方と意義」『生活と福祉』2009年6月号、全国社会福祉協議会、25頁、2008。

4 ソーシャルワークとしての援助（相談援助活動）と支援（支援活動）

「援助（help）」とは、援助者であるソーシャルワーカー（生活保護ワーカー）が主体となって、対象者である要保護者に働きかけ、生活課題の緩和・解決を図っていくことを指す。それに対し「支援（support）」とは、要保護者が主体となって、生活課題の緩和・解決を図り、支援者であるソーシャルワーカー（生活保護ワーカー）はそれを側面から支援していくことを指している。つまり、「援助」の主体はソーシャルワーカー（生活保護ワーカー）であり、「支援」の主体は要保護者である。

しかしながら実態としては、援助においても、ともに要保護者の意向の尊重あるいは要保護者主体という考え方のもとに、相談援助活動あるいは支援活動が展開されている。支援という言葉を使用することで、よりその考え方を表明しているといえるだろう。

被保護者への相談・助言にかかわる業務は「自治事務」として位置づけられるようになった。そして2005（平成17）年の自立支援プログラムの導入によって、この支援活動も「自治事務」として位置づけられた。

そこで、生活保護法における「相談援助」と「支援」の関係については、次のように理解しておく必要がある。

- ① 相談者（要保護者を除く）および要保護者の意向に即した相談・助言は、相談者（要保護者を除く）に対しては社会福祉法および社会福祉各法を法的根拠に、また要保護者に対しては生活保護法第27条の2（相談及び助言）および同法第28条（調査及び検診）を法的根拠とする。
- ② 被保護者の意向を尊重した相談援助活動は、生活保護法第27条（指導及び指示）を法的根拠とする。
- ③ 被保護者の選択と決定に基づく支援活動（自立支援プログラムを含む）は、生活保護法第27条の2（相談及び助言）を法的根拠とする。

そのため、被保護者が自立支援プログラムを選択しない、あるいは自立支援プログラムが不調に終わったことを理由に、指導・指示違反として保護の停止および廃止を行うことはできない（生活保護法第27条の2の規定に対して保護の廃止はできない）ということに留意する必要がある。

6) 福祉事務所に虐待・簡便にかかわる生活課題を抱える人、相談所のない人も含む（法律で規定されている用語ではない）
7) 神の護者であるかどうかにかかわらず、要保護（生活保護）状態にある人
8) 別に生活保護を利用している人

第3節 自立支援プログラムの策定

1 自立支援プログラムの支援過程

生活保護における一般的な相談援助過程は、次のように分けて考えることができる。

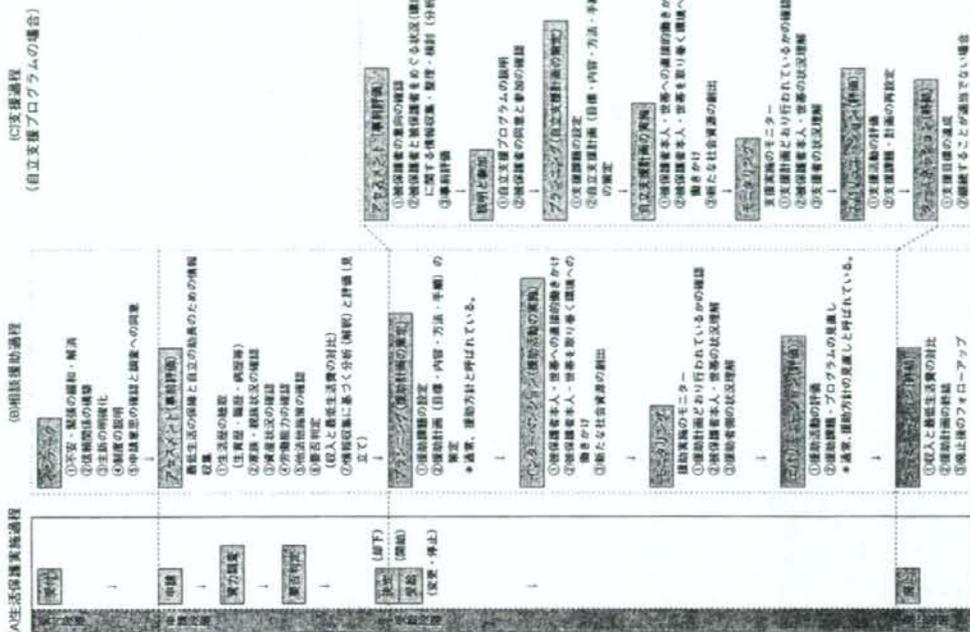
- ① 相談援助の導入にあたる受付段階【インテーク】
- ② 調査や要否判定を行う生活保護申請段階【アセスメント（事前評価）】
- ③ 生活保護の決定とこれからの相談援助の方向づけ【プランニング（援助計画の策定）】とその実施【インターベンション（運動活動の実施）】、ならびに相談援助活動の見直し【モニタリング】【エバリュエーション（評価）】を行う生活保護受給段階
- ④ 経済給付・相談援助活動の終結と、その後のフォローアップを行う生活保護受給止段階【ターミネーション（終結）】

そして生活保護における相談援助活動の範囲は、受付段階の相談者、申請段階の要保護者、給付・受給段階の被保護者、そして廃止段階の元被保護者を指す。

一方、「自立支援プログラム」では、現に生活保護を受給している被保護者を対象に、被保護者の選択と決定に基づいた支援活動を行っている。「自立支援プログラム」は、次のように大きく四つの支援過程に分けて考えることができる。

- 「アセスメント（事前評価）」「説明と参加」の段階
「アセスメント」の段階では、①被保護者の意向の確認、②被保護者と被保護者をめぐる状況（環境）に関する情報収集・整理・検討（分析）、③事前評価を行う。
- インテークの段階
いうまでもなく、相談援助活動の導入にあたる「インテーク」段階から、被保護者と生活保護ワーカーとの信頼関係が構築され、相談援助活動が展開される。そこで支援活動においては、その関係性を保持・強化していくとともに、「アセスメント」として被保護者がどのような支援の意向をもっているのか、本人がどのような状況（環境）に置かれているのか、さらに本人と本人と環境（環境）の関係についても、アセスメントシートを使用して被保護者の事前評価を行う。

図3-2 生活保護における相談援助・支援のプロセス



資料：著者作成

次に「説明と参加」の段階においては、①自立支援プログラムの説明、②被保護者の同意と参加の確認を行う。具体的には、まず被保護者の支援課題に即して、生活保護の実施機関である福祉事務所がどのような自立支援プログラムを提供できるのかについて被保護者に提示、説明を行い、次に、それが被保護者の同意と参加のもとに行われることを確認する場面を設定する。

■「プランニング（自立支援計画の策定）」の段階
「プランニング」の段階では、①支援課題の設定、②自立支援計画（目標・内容・方法・手順）の策定を行う。

アセスメント結果を踏まえ、まず、被保護者にどのような支援課題があるのかを確認し、またそのなかで優先的に取り組むべき支援課題について、被保護者の参加のもとに設定する。

次いで、支援目標・内容・方法・手順を定める自立支援計画を策定する。これは、被保護者の支援課題を綿和・解決するために、具体的な支援目標・内容の設定を行うもので、目標達成のために被保護者と環境への働きかけをいつ、どこで、どのような方法や手順で行うのかについて提示する、いわば支援活動の全体的な見取り図にあたるものがある。

■「自立支援計画の実施」「モニタリング」「エバリュエーション（評価）」の段階

「自立支援計画の実施」段階においては、①被保護者本人・世帯への直接的働きかけ、②被保護者本人・世帯を取り巻く環境への働きかけ、③支援課題に対して既存社会資源の調整・調整が難しい場合における、新たな社会資源の創出がある。

また「モニタリング」の段階においては、支援活動の振り返りが行われる。この段階では、①支援計画どおり行われているかの確認、②被保護者本人・世帯の状況理解、③支援者の状況理解がある。

「エバリュエーション（評価）」とは、事前評価にあたるアセスメントに対し、事後評価を行うことであり、①支援活動の評価、②支援課題・計画の再設定を行う。①においては、支援目標がどの程度達成されているか、また支援が適切に行われているかを評価する。また②においては、実施されている支援の目標が達成されていない場合、具体的には被保護者の支援課題に変化が生じないとき、支援課題に支援内容・方法等が十分対応していないときなどに、引き続き再評価（再アセスメント）を行い、再プランニング、実施、モニタリングと支援活動を継続する。

■「ターミネーション（終結）」の段階

「ターミネーション（終結）」には、①支援目標の達成、②支援を継続することが適当でない場合、の二つがある。

自立支援プログラムにおいては、被保護者が支援目標を達成した場合に支援が終了する。これは支援目標が達成され、今後は被保護者自身が自分の力でその課題に対して対応可能であると判断された場合である。この場合、生活保護ワーカーは、再発あるいは予防のために一定の見守り（状況の把握や、場合によっては相談・助言など）を行っていく必要がある。

また、自立支援プログラムの継続が適当でない場合にも支援が終了する。これは、被保護者の状況が変わり、利用しているプログラムが必要でない状況にあると判断された場合と、被保護者からプログラムの継続意思がないとの申し出があった場合が考えられる。前者の場合、生活保護における相談援助活動や、新たな別の自立支援プログラムの活用が考えられる。また後者の場合には、継続意思のない理由等の確認と今後の生活再建をどのように図っていくかについて、その方法などを検討していくことが必要である。場合によっては、新たな場（機関・組織）で支援を行うことが適当なこともある。被保護者の支援課題の緩和・解決のために、情報提供や新たな場へ引き継ぐことも視野に入られることがある。

2 自立支援プログラムにおける到達レベル ——「評価」の必要性と意義

自立支援プログラムにおいては、プログラムを活用することにより、それが被保護者の自立にどの程度貢献しているか（効果があるか、または満足しているか）といった到達レベル（評価）の確認を行うことが、大事な作業である。

評価には、生活保護ワーカー自身による「支援者評価」と、被保護者による「利用者評価」、そして自立支援プログラムにかかわる当事者（被保護者、福祉事務所）以外の第三者による「第三者評価」がある。

つまり、生活保護ワーカーは、被保護者およびその世帯を支援するにあたり、どのように支援課題を把握しているか、どのような支援計画（支援目標・内容・方法・手順）を立てているか、どのようにして自立支援プログラムを実行しているかを自己点検する必要がある（利用者評価）、またそれが被保護者自らの自立に貢献するものになっているか（利用者評価）、さらには当事者から離れた第三者からみて自立支援プログラムが効果的に適用されているか（第三者評価）についても、点検していく必要がある。

プログラムの評価には、支援する前と支援することによってもたらされた結果について分析（解釈）する「アウトカム評価（効果測定）」と、被保護者およびその世帯の課題解決にどのように寄与しているかについて支援過程を分析（解釈）する「プロセス評価」がある。またこれらの評価には、外形的に効果があったか客観的側面にて焦点化していく評価と、被保護者が満足したものであったか主観的側面にて焦点化していく評価がある。

これまで、生活保護の相談援助・支援活動における評価は、長らく量的指標である廃止件数（生活保護廃止＝自立）、あるいは各種扶助費の減額分が評価指標の一つと考えられており、これら以外の明確な指標については、十分作成されてこなかったといえよう。しかしこれからは、自立支援プログラムの導入に伴って、これら以外の評価指標についても、積極的に作成していく必要がある。自治体によっては、すでに個別自立支援プログラムごとに評価指標を作成し、支援によってどの程度被保護者の自立が達成されているのかを、明らかにしているところが出てきている。

このように自立支援プログラムにおいて「評価」を行うことは、具体的根拠に裏打ちされた実践を反映することであり、また直接支援を行う実施機関である福祉事務所が、被保護者に対してはもちろん、行政内外に対しても説明責任（アカウンタビリティ）を果たすことである。

参考文献

- 田部宗 『改訂 福祉事務所ソーシャルワーカー必携——生活保護における社会福祉実践』 全国社会福祉協議会、2003。
生活保護自立支援の手引き編委員会編 『生活保護 自立支援の手引き』 中央法規出版、2008。
東京理科大学、首都大学東京共同編、福祉労働者代表 『生活保護自立支援プログラムの開発——官学連携による個別支援プログラムの Plan・Do・See』 きょうせい、2007。

表1-3-1 カ月平均扶助費の推移

扶養者 (年齢)	1カ月平均扶助額(万円)										増加率(%)		
	養 老	生 活	住 宅	養 育	介 護	医 療	社 会	生 活	住 宅	介 護	医 療	その 他	合計
1975(昭和50年度)	576.413	18,774	2,561	76	-	3,039	103	34.4	3.6	1.3	-	61.5	0.2
1985(昭和60)	1,527.711	47,225	8,225	1,336	-	70,537	222	33.8	6.6	1.1	-	56.3	0.2
1995(平成7)	1,644.654	23,781	38,827	10,625	536	73,492	275	31.3	8.5	0.5	-	59.4	0.2
2000(平成12)	1,533.283	18,530	53,677	16,274	536	11,394	310	33.1	10.4	0.4	0.7	53.2	0.2
2005(平成17)	2,594.153	276,353	70,261	27,266	3,303	112,254	581	32.7	12.6	0.5	1.8	51.3	0.5
2006(平成18)	2,533.334	239,445	71,266	28,656	322	112,500	1,127	32.8	13.1	0.5	1.9	51.3	0.5

資料：厚生統計協会編『国民の福祉の動向』厚生統計協会、2008、p.161。

の後、社会保険費の急増と社会福祉費が漸増し、生活保護費、失業対策費、保健衛生対策費は急激に減少していった。

こうした歴史的背景を財政面からみれば、社会保障の構造的な変化を説き及ぶことが出来る。わが国では、低所得者対策中心から一般階層中心へと比重の転換が図られてきたといえる。現在では社会保険関係が突出しており、相対的に社会福祉や生活保護関係が財政面で手薄になっている。加えてこうした背景の一端に、近年の老人福祉の介護部門が介護保険に移っていった事情もあげられよう。

さて、生活保護費の内部に立ち入って、その支出内容を扶助の種類ごとにみてみよう(表1-3)。「1カ月の平均扶助費」は単位百万円の総額で示されているので実感として把握しにくい。したがって生活保護費総額に占める各扶助費の構成割合でみることにしよう。2006(平成18)年度をみると生活扶助費が32.8%を占めるものの、医療扶助費は51.3%で最も多い。この2つの扶助で生活保護費総額の約84%を占めていることになる。生活保護は財政的な観点でみるかぎり、医療保護の補完的役割のほうが大いである。しかし、医療扶助費は教育扶助費とともに相対的に減少しつつあり、代わりに住宅扶助費と介護扶助費のウエイトが増加する傾向にある。生活扶助費は増減を繰り返しており、明確な傾向を示していない。

第2章 生活保護制度の仕組み

◆この章の内容◆

- I 生活保護制度の概要
 - A 公的扶助制度の特徴 / B 公的扶助制度の沿革 / C 現行生活保護法の構成
- II 生活保護法の目的・最低生活保障と自立助長
- III 基本原則
 - A 国家責任による最低生活保障の原理(国家責任の原理) / B 保護請求権無差別平等の原理 / C 最低生活保障の原理 / D 補正性の原理
- IV 実施上の原則
 - A 申請保護の原則 / B 基準及び程度の原則 / C 必要即応の原則 / D 世帯単位の原則
- V 扶助の種類と方法
 - A 生活扶助 / B 教育扶助 / C 住宅扶助 / D 医療扶助 / E 介護扶助 / F 出産扶助 / G 生業扶助 / H 葬祭扶助
- VI 生活保護基準
 - A 生活保護基準の考え方 / B 生活保護基準の算定方式 / C 生活扶助基準額の年次推移と最低生活費の計算方式 / D 各種扶助基準の概要
- VII 保護施設
 - A 保護施設の種類(第38条) / B 保護施設の設置主体
- VIII 被保護者の権利および義務
 - A 被保護者の権利 / B 被保護者の義務
- IX 不服申立て
 - A 不服申立て制度の仕組み / B 審査請求の手続き
- X 保護の実施体制および保護の費用
 - A 保護の実施機関 / B 保護の実施体制 / C 生活保護の財源

I 生活保護制度の概要

A 公的扶助制度の特徴

公的扶助制度は、社会保障制度体系の1つとして、社会保険制度と並んで国民生活を保障する制度として機能している。社会保険制度は、生活上の困難をきたす一定の事由(保険事故)に対して、被保険者はあらかじめ保険料を提出し、保険事故が生じたとき保険者が給付を行う公的扶助制度であり、いわば貧困・低所得を事前に予防する防貧対策として位置づけられることができる。

それに対して、公的扶助制度は、国民の健康と生活を最終的に保障す

る制度として機能しており、その特徴として、貧困・低所得層を対象としていること、最低生活の保障であること、公的責任で行われること、資力調査あるいは所得調査を伴っていること、租税を財源としていること、貧困・低所得に陥ったあとにこれを救済するという事後的政策であること、などがあげられる。

同制度は、大きくは資力調査を要件とする生活保護制度と、所得調査(所得制限)を要件とする低所得対策がある。前者の貧困層対策には、生活保護制度があり、後者の低所得対策には、生活福祉資金貸付制度、社会手当制度、公営住宅制度などがある。

B 公的扶助制度の沿革

1. 恤救規則

近代公的扶助制度の始まりは、明治以降に成立した1874(明治7)年の「恤救規則」である。同法は、救済を家族および親族、ならびに近隣による扶養や相互扶助にて行うべきであるとし、どうしても放置できない「無告の窮民」(身寄りのない貧困者)だけはやむをえずこの規則により国庫で救済しようとし、その施行にあたっては政府にうかがいを出させるものであった。貧困の社会性や国家責任は否定され、救済には強い制限主義と中央集権制をとっていた。

2. 救護法

その後、1929(昭和4)年に「救護法」が制定された(施行は1931(昭和6)年まで延期)。同法は、救済を国家の義務とする建前を初めてとり、費用負担については、高率の国・都道府県の補助義務を定め、方面委員の補助や救護施設を規定するなど、恤救規則より前進した内容を示している。しかし、その救済に対する考え方は、依然として家族制度や隣保相扶の淳風美俗のもとに行われるべきであり、保護請求権を認めず、救済対象を限定(高齢者・児童の年齢制限、扶養義務者のいる者の排除労働能力者の排除)、被保護者の地位になんら保障の規定が定められておらず、補助機関として名誉職の方面委員をおいているなど問題・課題は残されていた。

3. 生活保護法(旧法)

戦後においては、1945(昭和20)年12月、これらの生活困窮者に対する臨時的応急的な措置として、宿泊、給食、医療、衣料、寝具その他生活必需品の給与、食料品の補給などの生活保護の内容とした「生活困窮者

緊急生活保護要綱」を決定し、翌年4月から実施した。1947(昭和21)9月には、旧生活保護法が制定(同年10月より実施)された。

旧生活保護法

旧生活保護法は、生活困窮状態にある者に対し国家責任によって無差別平等に扶助を行うことを初めて示したものであり、恤救規則や救護法にみられる伝統的な救済思想がかなり私私化したものとなった。旧法では、保護の種類は生活扶助、医療扶助、助産扶助、生業扶助、埋葬扶助の5種類と定め、保護に要する費用は、国が8割、都道府県1割、市町村1割にするなどが規定されていた。しかし、素行不良者、怠惰者、扶養義務者を有する者は排除、保護請求権・不服申立権を認めないなどの問題は引き継ぎ残された。また、民生委員は方面委員から改称されたが、実施機関である市町村長を補助して保護事務にあたることとしており、この点で救護法下での運営実施体制をそのまま踏襲していたといえる。

民生委員

4. 現行生活保護法

現行生活保護法

現行生活保護法は、1950(昭和25)年5月に旧法を全面的に改め、次のような改正を行った。

- ①生活保護制度を日本国憲法第25条の生存権理念に基づく制度として、明文化した。
- ②国民は一定の要件を満たす場合は保護を受ける権利を有するとした。
- ③保護の水準は健康で文化的な最低限度の生活維持に足るものであるべきとした。
- ④保護の実施は社会福祉主事という専門職員によって遂行するものとし、民生委員を協力機関にした。
- ⑤保護の種類として新たに教育扶助と住宅扶助を加えた。
- ⑥保護の実施事務について国や都道府県が実施機関を指揮監督、監査することを規定した。
- ⑦医療扶助のための医療機関指定制度を創設し、診療方針、診療報酬などについての規定をおいた。
- ⑧不服申立て制度を設けた。

C 現行生活保護法の構成

1. 現行生活保護法の構成

現行生活保護法は、日本国憲法第25条に定める生存権を実現するための法として制定され、現在に至るまで社会保障制度の根幹を支える制度

生存権

方面委員

生活困窮者緊急生活保護要綱

として機能している。同法は全文で86条あり、それは、以下の章・条文から構成される。

- 第1章 総則(第1条～第6条)
 - 第2章 保護の原則(第7条～第10条)
 - 第3章 保護の種類及び範囲(第11条～第18条)
 - 第4章 保護の機関及び実施(第19条～第29条の2)
 - 第5章 保護の方法(第30条～第37条)
 - 第6章 保護施設(第38条～第48条)
 - 第7章 医療機関、介護機関及び助産機関(第49条～第55条の2)
 - 第8章 被保護者の権利及び義務(第56条～第63条)
 - 第9章 不服申立て(第64条～第69条)
 - 第10章 費用(第70条～第80条)
 - 第11章 雑則(第81条～第86条)
- 附則抄

2. 各章の概要

ここで、現行生活保護法の各章がどのような構成・内容であるか、簡単に説明しておく。

第1章においては、生活保護法の目的と法の基本的な考え方である4つの基本原則を定めている。第2章においては、保護を具体的に実施するにあたっての考えを示す4つの原則を定めている。第3章と第5章では、要保護世帯の生活需要に対応する8種類の扶助の内容とその提供方法を定めている。第4章においては生活保護の実施機関と生活保護の決定実施に関する手続きを定めている。第6章においては、居宅で生活を営むことが困難な者を入所または利用させられる施設として位置づけられる5つの保護施設を定めている。第7章では、医療扶助を提供する医療機関の指定やその給付内容にかかわる診療方針および診療報酬等に関して定めている。第8章においては、被保護者の給付を受けるにあたっての3つの権利と5つの義務を定めている。第9章においては、被保護者の救済制度である不服申立て制度および訴訟について定めている。第10章においては、市町村、都道府県、国の生活保護の費用負担について定めている。第11章においては、後見人選定の請求から罰則規定まで生活保護運営実施上のことを定めている。

生活保護法は、これに加え各種法規類(生活保護法施行令、生活保護法施行規則、通知等)により運用の指針が示され、制度運営されている。本章においては、現行生活保護法のコンメンタールである小山進次郎

II 生活保護法の目的—最低生活保障と自立助長

(この法律の目的)

「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その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する。」(同法第1条)

本条文の要旨は、「第一 この法律は、国民で生活に困窮するものの最低生活を保障しようとするものであること。第二 この法律による保護は、国の直接責任において行われるものであること。第三 この制度の目的は、この法律により保護される者の最低生活を保障すると共に、自立を助長しようとするものであること」(小山進次郎「改訂増補 生活保護法の解釈と運用」(復刻版, 1992年) p. 88)であるとしている。このなかで本法の目的は、第三にあたる「最低限度の生活保障」(最低生活保障)と「自立助長」である。

ここでいう「最低限度の生活保障」とは、「最低限度の需要の充足される生活」(小山, p. 94)を「必ず営めるようにすること」(小山, p. 94)をさしている。それは、憲法第25条第1項において規定している「健康で文化的な最低限度の生活」を保障することにある。すなわち、人間の生理的生存を保障する最低生水準ではなく、健康的で文化的な最低生水準を保障することを意味している。

また「自立助長」とは「公私の扶助を受けず自分の力で社会生活に適応した生活を営むことのできるように助け育てて行くことである。助長という以上そういう内在的可能性を有している者に対し、その限度において云われたものであつて、そのような可能性の態様や程度を考えず、機械的画一的の一つのことを強制するものでないことは申すまでもない」(小山, pp. 94-95)としている。さらに「最低生活の保障と共に、自立の助長ということを目的の中に含めたのは、「人をして入るに値する存在」ならしめるには単にその最低生活を維持させるというだけでは十分でない。凡そ人はすべてその中に何等かの自主独立の意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、

最低生活保障

自立助長

面して、その人をしてその能力に相応しい状態において社会生活に適応させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である。社会保障の制度であると共に、社会福祉の制度である生活保護制度として、当然此処迄を目的とすべきであると考えに出でるものである。従つて、兎角誤解され易いように惰民防止ということ、この制度がその目的に従つて最も効果的に運用された結果として起こることではあるが、少くとも「自立の助長」という表現で第一義的に意図されている所ではない。自立の助長を目的に謳った趣旨は、そのような調子で低いものではないのである」(ルビは筆者注記)(小山, pp. 92-93)とも述べている。このように生活保護法の目的は、生活に困窮している国民に対して、健康で文化的な最低限度の生活を保障(所得保障=社会保障の制度)するだけでなく、さらに個々人の内在的可能性に働きかけ社会的自立を促進していくこと(自立助長=社会福祉の制度、対人サービスのこととをさしている)を行うことにあるとしている。

このように生活保護制度は、「最低限度の生活を保障する」ことと「自立を助長する」ことの2つの目的が並立してあげられている。

III 基本原理

生活保護法では、生活保護法を運用するにあたり遵守しなければならない原理を第1条から第4条に規定している。そして第5条において「前4条に規定するところは、この法律の基本原理であつて、この法律の解釈及び運用は、すべてこの原理に基いてされなければならない」としている。

A 国家責任による最低生活保障の原理(国家責任の原理)

国家責任の原理

前述の生活保護法第1条に規定されるように、国家責任の原理とは国が生活に困窮するすべての国民に対する保護は、国の直接の責任で行うものである。すなわち、法の実施主体は国にあることを定めただけのものである。

ここでいう「国」とは、「統治組織としての国家を指している。従つて、行政組織のみならず立法及び司法の組織も含まれる。但し、地方公共団体は含まれない」(小山, p. 93)をいう。

なお、このように「保護を国が直接その責任において行うこととしたのは、地方公共団体の責任において保護を行わせ、国は単にその費用に

ついて財政援助をするという制度では生活保障の目的が達せられないからである」(小山, p. 90)としたのは、次の4つの理由からである。要約すれば、①失業等の経済的問題は、市町村や都道府県の地方公共団体を越えた全国的規模の問題であること、②単なる社会福祉の制度としてだけでなく社会保障の制度として実施する以上その内容に相違があつてはならないこと、地方公共団体に財政力に差があり保護の実施が困難な所が出てくること、③保護受給者が必ずしも「地つきの人」ばかりではなく市町村とりわけ町村にとって「感情的に無理がある」(小山, p. 92)こと、④憲法第25条第2項において「国はすべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と規定していること、である。「このことは必ずしもこれらの部面の事務がすべて国家事務として行われなければならないことを要求するものと解すべきではないかもしれないが、少なくともこれらの部面の事務に対する究極的責任は、国がこれを負担すべきことを要求していることだけは否定すべくもないところである」(小山, p. 92)とも述べている。

このように国家責任が明確化されているが、保護の決定・実施責任については生活保護法第19条第1項において都道府県知事、市長および福祉事務所を管理する町村長とし、保護を行う権限は、第19条第4項により知事・市長および福祉事務所を設置する町村長の管理に属する行政である福祉事務所長に委任されている。

また国の財源負担は4分の3となっている(第75条、以前は8割であったが、1989(平成元)年度以降現行負担となっている)。さらに生活保障法の事務は、最低生活保障にかかわる部分が法定受託事務、相談援助部分は自治事務となっている(2000(平成12)年度より施行。以前は機関委任事務として規定)。また、国・都道府県による生活保護の事務審査が行われている(第23条、2000年度より施行。以前は指導審査も含まれていた)。

B 保護請求権差別平等の原理

無差別平等

(無差別平等)

「すべての国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護(以下「保護」という。)を、無差別平等に受けることができらる。」(第2条)

本条の要旨は、「第一 国民に保護を請求する権利があること。第二

保護請求権は国民のすべてに対して無差別平等に与えられていること(小山, pp. 104-105)である。

1. 保護請求権

保護請求権

「保護請求権」は、現行生活保護法になりはじめて認められたものである。「受けることができる」とは、「単に反射的保護の内容たる利益を享受することではなく、積極的にその実現を請求することができる」当然の結果として保護請求権の保護を裁判所に請求することができる(小山, p. 107)としている。旧生活保護法までは、生活保護は国によって行われる一種の事実行為であって、被保護者はかかる事実行為の反射的利益を受けるにすぎないとされ、保護請求権が付与されていないかつた。保護請求権により、後述の申請保護の原則、不服申立て制度(行政救済)、行政訴訟(司法救済)が発生してくるのである。

このような保護請求権の意義について、「この制度が憲法に定める生存権保障の理念を実現するための制度であること、特に、生活保護が社会保障の体系において社会保険、年金等の制度によつて処理することのできない者の生活を保障することにより、云わば、社会保障を締括する制度であること等に鑑み、当然の帰結として『国民に保護請求権在り』とする建前を探ることになった。而して、これは生活保護制度の進展という点から見ても決定的に大切な点であるが、日本における社会事業の近代化の完成という点からみても、見逃すことのできない意義を有している」(小山, pp. 105-106)としている。

2. 無差別平等

無差別平等

「無差別平等」とは、生活困窮に至った原因、人種、信条、性別、社会的身分、門地等により優先的または差別的に取扱いをしないことをいう。旧生活保護法では、性行不良な者、勤労を怠っている者等は保護を要さないとしていた(旧生活保護法第2条)。しかし、このような欠格条項は、現行生活保護法にはおかれていない。その理由として「これは何等かの意味において社会的規準から背離している者を指導して自立できるようにさせることこそ社会事業の目的とし任務とする所であつて、これを始めから制度の取扱対象の外に置くことは、無差別平等の原則からみても最も好ましくない所だからである」(小山, p. 106)としている。なお無差別平等は、本来の意図と離れ、保護の種類や方法の決定や程度決定等が個々の世帯状況の考慮を欠くことがないよう第9条に「必要即応の原則」が設けられている。

C 最低生活保障の原理

最低生活

(最低生活)

「この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。」(第3条)

本条の主旨は、「この条文は、国がこの制度によつて保障しようとする最低生活の性格について規定したものであつて、その要旨とするところは、それが単に辛うじて生存を続けることを得しめるという程度のものであつてはならないこと、換言すれば、少くとも人間としての生活を可能ならしめるという程度のものでなければならぬことを明らかにしようとする点にある」(小山, p. 115)ことである。

ここでいう「健康で文化的な」とは、「近代文化国家における状態を前提としての『健康で文化的な』という意」であり、またその生活の範囲も「単に日常生活だけでなく、義務教育、医療、出産及び葬祭等近代文化国家において、一顧の社会人として生活するために必要な生活部分はすべてこれに含まれ」(小山, p. 116)、そして生活の程度も「一応健康で文化的なということがいわれ得る程度のものでなければならぬ」(小山, p. 116)としている。

生活水準

そしてここでいう「生活水準」は、「消費生活の具体的内容を示す言葉で、消費生活がどのような仕方で営まれているかをその内容としていう」(小山, p. 116)とし、「健康で文化的な最低限度の生活」という場合の生活水準は、(中略)ラウンダリの第二次貧乏線(「その総収入が『も』しその一部分が他の支出に振り向けられない限り)単なる肉体的能力を保持するに足る生活水準」()内は筆者補記)の上に位するものであることは申すまでもない(小山, p. 117)としている。また別の箇所では、「決して固定なものではなく流動的なものであり、一般的に云えば絶えず向上しつつあるものである」(小山, p. 117)としている。

なお、この健康で文化的な最低限度の生活水準をめぐって争われた有名な裁判に「朝日訴訟」がある。これは、生活保護基準の算定方式やその水準の妥当性、生存権の法的性格などについて大きな論議を呼んだ。

朝日訴訟

D 補正性の原理

保護の補正性

(保護の補正性)

「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

らゆるものを、その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われる。」(第4条第1項)

「民法(明治29年法律第89号)に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとす。」(第4条第2項)

「前2項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを助げるものではない。」(第4条第3項)

本条の要旨は、「第一 保護は次の二点である。自らの力で最低生活を維持することができない場合に行われるべきものである。第二 民法上の扶養や他の法律で定められている公的扶助は、建前上生活保護に優先して行われるべきものであること」(小山, p. 118)である。

これは、第一には、資本主義社会における自己責任の原則を前提にして生活保護制度が構成されている点である。資本主義社会は、競争原理と私的所有の上になり立っている。それはまた、自分の生活は自分で守るといふ自己責任のもとに成り立つ社会である。個人の自助努力を果たしつづも自力で生活が維持できない場合、その補充として公的扶助制度があるという関係にあることである。

そして第二には、私的扶養、すなわち民法に定められている扶養義務の履行を保護に優先、さらには公的扶助の活用、すなわち他法律による給付・サービスを優先するという規定であり、まず、これらの扶養や給付・サービスを受け、それでも不十分である場合、その補充として公的扶助制度が適用される関係にあることを示している。

換言すれば、自己努力、私的扶養と公的扶助それぞれの補充として公的扶助制度が位置づけられていることである。

生活保護制度は、その前提として、資産、能力を活用し、さらに私的扶養、他の法律による給付を優先して活用し、それでもなおかつ生活に困窮する場合にはじめて保護が適用される仕組みとなっている。この生活困窮の事実認定を行うことを資力調査(資産調査、ミーンズ・テストともいう)と呼んでおり、これは、第4条の補足性の原理で規定されている要件を確認することであり、公的扶助の性格を最もよく現わしているともいえる。

資力調査
資産調査
ミーンズ・テスト

1. 資産の活用

ここでいう「資産」とは「土地、家屋を始め貨幣、債権、無体財産等プラスの財産の総称」(小山, p. 121)をさしている。具体的には、宅地、田畑、山林原野、家屋、事業用品(設備、機械器具、商品、家畜

等)・生活用品(家具什器、衣類用品、趣味装飾品、貴金属、債権等)等がそれにあたる。また「活用する」とは、「それが何等かの意味において最低生活の維持に積極的役立っている」(小山, p. 121)ことをさしている。すなわち、最低限度の生活に適さないものは売却処分しその代金を生活費にあて、また現に資産の保有が最低生活の維持や自立助長に役立つればその保有を認めている。この保有しうる資産と処分すべき資産の規準については、行政通達「保護の実施要領」(次官通達第3、局長通達第3の1~5)で定められている。

保護の実施要領

通達によれば、処分すべき資産の基準としては、土地・家屋・事業用品などで処分価値が利用価値に比して著しく大きいものや貴金属・債権等はその保有を認めていない。保有を認める基準としては、①その資産が現実には最低限度の生活維持のために活用されており、かつ、処分するよりも保有しているほうが生活維持および自立の助長に実効があがっているもの、②現在活用されていないが、近い将来において活用されること(ほぼ確実である)が、かつ、処分するよりも保有しているほうが生活維持に実効があがると認められるもの、③処分することができないが、または著しく困難なもの、④売却代金よりも売却に要する経費が高いもの、⑤社会通念上処分させることを適当としないうもの、をあげてい

る。生活用品については、当該地域の普及率が70%を超えるものについては地域住民との均衡などを考慮したうえ、原則として認めている。預貯金については、受給後は高額でないことを条件に一定額保有を認

めている。このように、資産は最低生活維持のために活用しなければならぬとされる。具体的には、処分(売却・貸与)しその代金を生活費にあてることをさす。ただし、すべてが処分対象になるのではなく、保有可能な資産の範囲・程度を定めている。それは、現在あるいは将来、最低生活の維持のため活用され、かつ処分するよりも保有しているほうが生活維持や自立助長に効果があると考えられるものについては処分しなくともよいとされる。具体的には、個々の世帯の実態や地域の実情に合わせてそれぞれ別の資産の基準が決められている。

2. 能力の活用

ここでいう「能力」とは「働きの能力。自分の能力であつて他人の能力は含まない」(小山, p. 121)、すなわち労働能力のことをさす。労働能力をもつ者は、能力に応じて就労に努め、稼働収入をあげることが求められている。この場合、労働能力と労働市場の関係から、求職活動を

能力

資産

A 申請保護の原則

申請保護の原則

「保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基いて開始するものとする。但し、要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくても、必要な保護を行うことができる。」(第7条)

本条の要旨は、「第一 保護は、職権によらず申請に基いて開始することを原則とする。第二 申請権者の範囲は、要保護者、その扶養義務者、その他の同居の親族とすること。第三 要保護者が急迫した状況にあるにもかかわらず申請しないときは、職権による保護が行われること」(小山, p. 162)である。

法は申請行為を前提として、その権利の実現を図ることを原則としている。この点は、「保護の開始について申請主義の原則を採つたのは、この法律において国民に保護請求権を認める趣旨をこつて行われたい」として、保護の開始をこの保護請求権の行使に基いて行われたいとする方がより合目的となるからである」(小山, p. 162)としている。

また一方、保護の実施機関は、要保護者の発見、あるいは町村長などによる通報があった場合は適切な処置をとらなければならないとする。この点は、「職権保護の行われる余地を残したのは、要保護者の中には保護請求権を行使することのできない者或いは困難な者が少なくないこと」(小山, p. 163)および申請主義の原則が定着するには時間を要し、国民の最低生活保障を欠く恐れがあるためとしている。

また、要保護者、扶養義務者、同居の親族に保護の請求権を認めているが、「申請権を要保護者以外にも与えたのは、要保護者の中には保護請求権を行使することのできない者が事実上少なくない」(小山, p. 163)からであるとし、要保護者と一定の法律関係にある扶養義務者や同居の親族に保護請求権を認めている。

B 基準及び程度の原則

基準及び程度の原則

「保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。」

2 前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別

その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならぬ。」(第8条)

本条の要旨は、「第一 保護の基準は、厚生大臣(現・厚生労働大臣)が定めること。第二 保護の基準は、最低生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならぬこと。第三 保護の程度は、被保護者の資産調査を行つて決すること」(小山, p. 167)にある。

生活保護制度の最低限度の内容や水準について「健康で文化的な生活を維持することができなければならない」(第3条)としており、「健康で文化的な水準」を具体的に決定しなければならぬ。この原則がその生活水準の尺度となる。

「基準」とは、要保護者が最低限度の生活維持するための需要を測定する尺度を意味しており、具体的かつ的権に示されなければならない。

これは生活保護基準と呼ばれるもので、最低生活費に必要な費用を各種の扶助ごとに金額で示している。具体的には、要保護者の年齢別、世帯構成別に分けて決めて受ける。この基準の合計額(最低生活費)とその世帯の収入を対比し、保護を受けることができかどうか判断することになる。つまり生活保護基準は、保護が必要かどうかを判定する要否判定を行う基準と最低生活費と収入を対比し、その不足分を扶助額として支給するための基準ともなっている。保護基準は、保護の支給基準であると同時に保護の要否の判定基準ともなっているのである。なお生活保護基準は、通常の生活需要に対応して一般基準が、特殊な生活需要に対して特別基準が設定されている。

生活保護の基準は、厚生労働大臣が定めている。この点に関し、法制過程において、保護基準を法案のなかに明記する方法や「国民の声を反映させるために特別な審議会を設けよ」との意見があったりした。しかし、厚生省(当時)は、社会保障制度審議会の最低生活水準に関する研究が合理的な基礎資料を得ることができることや政治勢力の影響を避けるためとして、厚生大臣(現・厚生労働大臣)の権限とした。

C 必要即応の原則

必要即応の原則

「保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする。」(第9条)

表2-1 居住を同一にしていなが、同一世帯に属していると判断する場合

- a 出稼をされている場合
- b 子が義務教育のため他の土地に寄宿している場合
- c 夫婦又は未熟子(中学3年以下の子をいう。以下同じ。)に対する関係(以下「生活保持義務関係」という。)にある者が収容のために他の土地に寄宿している場合
- d 行儀又は勤務等の関係上、子を知人等にあずけ子の生活費の仕送りをしている場合
- e 病気治療のため病院等に入院又は入所している場合
- f 職能能力開発、自立光明寮等に入所している場合
- g その他a～fまでのいずれかと同様の状態にある場合

資料：図2-1に同じ。p.129をもとに筆者作成

本条の要旨は、「第一 保護の種類程度及び方法は、要保護者の実際の必要に応じ有効且つ適切に定められなければならないこと。第二 特に、保護の基準は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等の相違に応じ有効且つ適切に保護が行われ得るような方式のものでなければならないこと」(小山, p.208)としている。

この原則は、「この制度において起り勝ちたる機械的運用の弊害を打破し、この制度の動脈硬化を未然に防止」(小山, p.208)するためだけに設けられた。すなわち法の画一的・機械的運用をいまましめ、個々の要保護者の実態に即し、有効適切に保護を行う趣旨で設けられている。

D 世帯単位の原則

世帯単位の原則

「保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとする。但し、これによりがたがたときは、個人を単位として定めることができる。」(第10条)

本条の要旨は、「第一 保護の要否と程度は世帯を単位として定められること。第二 世帯単位の取扱を適当としなるときは個人単位で取り扱うこと」(小山, p.219)としている。

保護の要否や程度を世帯単位で判定して実施する、つまり、個々の困窮者には保護の請求権があるが、その者が生活困窮に陥っているかどうか、あるいはどの程度の保護を要するかという判断は、その者の属している世帯全体について行うという原則である。ここでいう世帯とは、同一の住居に居住し、生計を同一にしている者の集まりをさし、それは、親族ばかりだけでなく他人を含む場合であっても、それらの者すべてを1つの単位として、同一の世帯としてとらえることができる。

この世帯単位の原則により、最低生活費の認定、収入認定、扶助費の

表2-2 世帯分離し差し支えないと判断する場合

- o 居住を同一にしている場合
 - a 稼働能力があるにもかかわらず収入を得るための努力をしない等保護の要件を欠く者があるが、他の世帯員が真にやむを得ない事情によって保護を要する状態にある場合～他の世帯員を保護
 - b 要保護者が自己に対し生活保持義務関係にある者がいない世帯に転入した場合であって、同一世帯として適当でないとき～要保護者を保護
 - c 保護を要しない者が被保護者に当該世帯員の日常生活の世話を目的として転入した場合であって、同一世帯として適当でないとき～被保護者を保護
 - d 要保護者がいわゆる自己の備生生活費(以下で常時の介護又は監視を要する者であるとき～要保護者を保護)
 - e 同一世帯員のいずれかに対して生活保持義務関係がない者が収入を得ている場合であって結婚、転居等のため1年以内において自立し同一世帯に属さないようになること認められる場合～同一世帯員がいずれかに対して生活保持義務関係になく収入を得ている者を除き保護
 - f 保護開始時において、現に大学で就学している者が、その課程を修了するまでの間であって、その就学が特に世帯の自立助長に効果的であると認められるとき～同一大学に就学している者を除き保護
 - g 奨学金を受けて大学で就学する場合～大学に就学している者を除き保護
 - h 生涯扶助の対象とならない専修学校又は各種学校で就学する場合であって、その就学が特に世帯の自立助長に効果的であると認められる場合～専修学校又は各種学校で就学している者を除き保護
- o 居住を同一にしていな場合
 - i 6か月以上入院又は入所を要する患者等に対して出身世帯員がいずれもが生活保持義務関係がない場合～入院又は入所を要する患者等を保護
 - l 出身世帯に配偶者が属している精神疾患に係る障害又は中核神経系機能の喪失もしくはこれに近い状態にある者であって入院又は入所の期間がすでに1年をこえ、かつ引き続き長期にわたり入院又は入所を要する場合は～入院又は入所を要する患者等を保護
 - k 出身世帯に自己に対し生活保持義務関係にある者が属している長期入院患者等であって、入院又は入所期間が3年をこえ、かつ、引き続き長期にわたり入院又は入所を要する場合は～入院又は入所を要する患者等を保護
 - l i, k に該当することにより世帯分離された者が感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律第37条の2若しくは精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第30条の公費負担を引けて引き続き入院している場合は引き続きその厚生を目的とする施設に入所している場合
 - m i, k に該当することにより世帯分離された者が退院若しくは退所後6か月以内に再入院又は再入所し、長期にわたり入院又は入所を要する場合は～入院又は入所を要する患者等を保護
 - n i, k, l 以外の場合は、6か月以上入院又は入所を要する患者等の出身世帯のうち入院患者等に対し生活保持義務関係がない者が収入を得ており、当該入院患者等が同一世帯として認定することによってその者の自立助長を著しく阻害すると認めるとき～入院又は入所を要する患者等を保護
 - o 救護施設、介護老人ホーム等の施設に入所する者や出身世帯員を同一世帯として認定することが適当でない場合～入院又は入所を要する患者等を保護

資料：図2-1に同じ。pp.129-135をもとに筆者作成

決定等が行われる。また実際同居していない場合でも、それが一時的なものであっても出身世帯と経済的に一体である場合は、同一の世帯員として取り扱う(表2-1)。

さらに保護の実施は、このように世帯を単位とすることが原則とされているが、これによりがたい事情がある場合は、例外的に個人を単位として保護の要否および程度を定めることになっている。このような措置を「世帯分離」といっている(表2-2)。

世帯分離

V 扶助の種類と方法

生活保護は、その前提条件として、資産、能力を活用し、さらに私的扶養、他の法律による給付を優先して活用し、それでもなおかつ生活に困窮する場合にはじめて保護が適用される仕組みとなっている。

同法では、要保護世帯の生活需要に応じて次の8種類、すなわち、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助が定められている。

戦前の救護法では生活、医療、助産、生業の4種類の扶助が創設され、その後、戦後の旧生活保護法では葬祭扶助が追加され5種類、また現行生活保護法では教育扶助と住宅扶助が追加され7種類、そして2000(平成12)年4月の介護保険法施行により介護扶助が追加され、8種類となり現在に至っている。

また必要に応じて1種類から2つ以上の種類の扶助が受けられる仕組みとなっている。そこで、1種類の扶助受給を単給、2種類以上の扶助受給を併給と呼んでいる。

給付は金銭給付を原則とし、それによりがたい場合は現物給付を行う。医療扶助、介護扶助は現物給付で、それ以外の場合は金銭給付を原則としている。また住宅保護を原則として、それによりがたい場合は施設保護を行う。さらに、給付は要保護者本人への交付を原則としているが、それによりがたい場合は本人以外への交付を認めている。

各扶助は、以下のような範囲と方法をとっている(図2-2)。

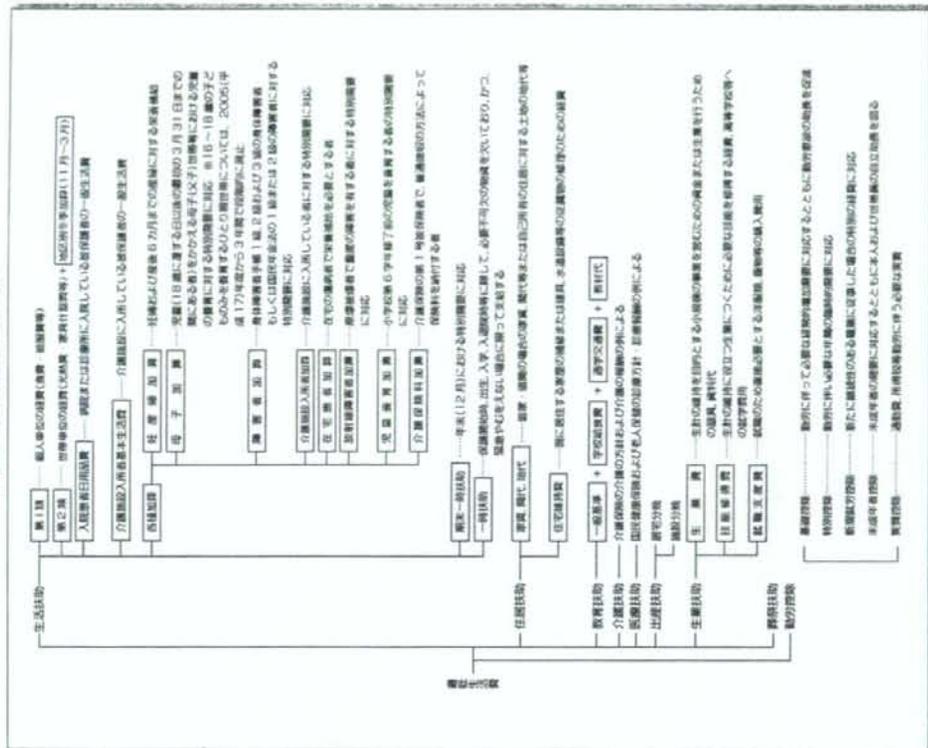
A 生活扶助

1. 範囲(第12条)

生活扶助の範囲は、条文中、①衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの、②移送、と定めている。

生活扶助

図2-2 生活保護基準体系図



注) このほか、救護施設、更生施設入所者についての入所保護基準がある。
資料: 社会保障入門編委員会「社会保障入門2008」中央法規出版、2008、p.46(一部改定)

生活扶助は「衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの」を中心に行われる。その内容は、飲食物費や被服費等の個人的経費(第1類)と光熱水費や家具什器費等の世帯共通経費(第2類)、そして特別な生活需要に対応する各種加算や臨時的生活需要に対応する一時扶助がある。被保護者が入院している場合は入院患者日用品費が、介護施設に入所している場合は介護施設入所者基本生活費がある。また「移送」とは、入退所や転居などの場合の交通費の支給である。

1) 各種加算

加算には、次のものがある。

(1) 妊娠加算

妊婦に対する加算は妊娠が判明した月の翌月認定し、産婦に対する加算は出産月から6カ月を限度として認定(人工採卵によって乳児を保育する産婦について3カ月)するが、病院または診療所の給食を受けている入院患者および内部障害者更生施設に入所している者については行わない。

(2) 母子加算

父母の一方もしくは両方が欠けているかこれに準ずる状態にある場合に、父母の他方または祖父・母、兄弟姉妹、児童(18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある者または20歳未満の障害者)の養育に当たる者に対して行う加算である。母子加算は、2007(平成19)年度から段階的に廃止されることとなっている。

(3) 障害者加算

身体障害者福祉法による身体障害者障害程度等級表の1級、2級もしくは3級、または国民年金法施行令別表の1級もしくは2級に該当する者等に対して行う加算である。また、重度の障害者で常時の介護を要する者にはそれに加えて重度障害者加算が算定され、さらに重度障害者で日常生活のすべてに介護を必要としその者と同一世帯に属する者がこれにあたるときは重度障害者家族介護料が算定され、介護する者がなく介護人をつける場合には一定限度内において介護料が算定される。

(4) 介護施設入所者加算

介護施設に入所している者で、介護施設入所者基本生活費が算定されている者であって、老齢加算、母子加算または障害者加算が算定されていない者に対して行う加算である。

(5) 在宅患者加算

居宅療養に専念している患者で、医師の診断により栄養の補給が必要と認められる者について行う加算である。

(6) 放射線障害者加算

「原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律」(平成6年法律第117号)によって認定を受けた者、または放射線を多量に浴びたため負傷や疾病の者および治療した者に対して行う加算である。

児童養育加算

(7) 児童養育加算
小学校6学年修了前の児童の養育にあたる者に対して行う加算である。

介護保険料加算

(8) 介護保険料加算
介護保険の第1号被保険者であって、普通徴収の方法によって保険料を納付する義務を負う者に対して行う加算である。

2) 一時扶助

一時扶助は、次のものがある。

(1) 期末一時扶助

越年するための一時金

(2) 被服費

① 布団

まったくないか、まったく使用に堪えなくなったり、代替のものが無い場合

② 被服

被服がまったくないかもしくはまったく使用に堪えない状況にある者または学童服について特別の需要がある場合

③ 新生児被服等

出産を控えて新生児のための寝具、おむつ、産着等を必要とする場合

④ 寝巻等

入院を必要とする者が、入院に際し、寝巻等がまったくないか、または使用に堪えない場合

⑤ おむつ

常時失禁状態にある患者等でおむつ等を必要とする場合

(3) 入学準備金

小学校または中学校に入学する際の入学準備を必要とする場合

(4) 家具什器費

長期入院後退院する単身者、災害罹災者等の場合等

(5) 配電設備・水道、井戸または下水道設備、液化石油ガス設備費等

2. 方法(第30条、第31条)

居宅保護を原則とし、それによりがたい場合は施設や私人宅への寄託にて保護を行う。また金銭給付を原則とし、ただしこれによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達

するのために必要があるときは、現物給付によって行うことができる。
生活扶助のための保護金は、1月分以内を限度として前渡しする。
ただしこれによりがたいときは、1月分をこえて前渡しすることができる。

居宅において生活扶助を行う場合の保護金は、世帯単位に計算し、世帯主またはこれに準ずる者に対して交付する。ただしこれによりがたいときは、被保護者に対して個々に交付することができる。

3. 勤労控除

生活扶助基準は非稼働世帯を基礎として算定している。稼働収入のある世帯は就労に伴う特別な必要があることから、稼働収入から一定額を控除する勤労控除制度を設けている。主な控除として、次のものがある。

(1) 基礎控除

勤労に伴い必要な栄養補給、被服、職場交際費等の経常的職業経費を对象としている。勤労収入の増加に比例し控除額が増加する仕組みとなっている。

(2) 特別控除

基礎控除を補う臨時的職業経費や賞与などに対応する控除である。

(3) 新規就労控除

中学等卒業した者や入院等やむをえない事情のためおおむね3年以上職業に従事できなかった者が継続性のある職業に従事した場合、新規就労後6カ月に限り控除を行う。

未成年者控除

(4) 未成年者控除
未成年者は、成年に達するまでの間控除することができる。ただし未成年者であっても、単身者または結婚している者等は対象としない。

B 教育扶助

教育扶助

1. 範囲(第13条)

教育扶助の範囲として、条文で、①義務教育に伴って必要な教科書その他の学用品、②義務教育に伴って必要な通学用品、③学校給食その他の義務教育に伴って必要なもの、と定めている。

これらはあくまでも義務教育に伴って必要な費用であり、義務教育就学前の幼稚園、義務教育修了後の高校、大学等の修学費用は対象とならない。具体的には、義務教育に伴って必要な学用品費、通学用品費、学校給食費等が、小学校・中学校別に基準額が定められている。そのほ

か、学級費、副読本図書・ワークブック・辞書等の購入費、学校給食費、通学交通費、夏期施設参加費等が支給される。

2. 方法(第32条)

教育扶助は、金銭給付によって行う。ただし、これによることができないうとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、現物給付によって行うことができることとしている。

教育扶助のための保護金は、被保護者、その親権者もしくは未成年後見人または被保護者の通学する学校の長に対して交付する。

このように学校長を直接の交付先としたのは、学校長に交付したほうが便宜を図りやすいことや、教育扶助費がその目的とする費用に直接あてられるように対処することが必要な場合があるからである。

C 住宅扶助

住宅扶助

1. 範囲(第14条)

住宅扶助の範囲として、条文で、①住居、②補修その他住宅の維持のために必要なもの、と定めている。

ここでいう「住居」とは、資産としての住宅を提供するのではなく住まうという意味で使用している。具体的には借間、借家住まいをしている場合に、家賃、間代、地代にあてるべき費用を一定の基準額の範囲内で支給する。また「補修その他住宅の維持のために必要なもの」として被保護者の居住する家屋に破損等がある場合、家屋補修、水道設備、配電設備等、費用の設定された範囲内で修理することができる。

2. 方法(第33条)

住宅扶助は、金銭給付によって行うものとする。ただし、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、現物給付によって行うことができる。

住宅扶助のうち、住宅の現物給付は、保護施設である宿所提供施設を利用させ、または宿所提供施設にこれを委託して行うものとする。

住宅扶助のための保護金は、世帯主またはこれに準ずる者に対して交付するものとする。

D 医療扶助

医療扶助

1. 範囲(第15条)

医療扶助の範囲は、条文で、①診察、②薬剤または治療材料、③医学的処置、手術およびその他の治療ならびに施術、④居宅における療養上の管理およびその療養に伴う世話その他の看護、⑤病院または診療所への入院およびその療養に伴う世話その他の看護、⑥移送、と定めている。

具体的には、診療、投薬、注射、手術、入院、退院、転院のための交通費(移送費)、治療の一環として行われる輸血、眼鏡等の治療材料の給付も対象としている。その他、柔道整復、あん摩・マッサージ、はり・きゅうなど施術も給付対象である。

2. 方法(第34条)

医療扶助は、現物給付によって行うものとする。ただし、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、金銭給付によって行うことができる。

現物給付のうち、医療の給付は、医療保護施設を利用させ、または医療保護施設もしくは生活保護法指定医療機関にこれを委託して行うものとする。

E 介護扶助

介護扶助

1. 範囲(第15条の2)

介護扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない介護保険法に規定する要介護者および要支援者に対して行う。具体的には、要介護状態またはその恐れのある状態にある65歳以上の者、加齢に起因する一定の範囲の疾病(特定疾病)により要介護状態またはその恐れのある状態にある40歳以上65歳未満の者が対象となる。

介護扶助の給付は、基本的に介護保険の給付内容と同じ位置づけであり、次にあげる事項の範囲内において行われる。①居宅介護(居宅介護支援事業計画に基づき行うものに限る)、②福祉用具、③住宅改修、④施設介護、⑤移送、である。

2. 方法(第34条の2)

介護扶助は、現物給付によって行う。ただし、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、金銭給付によって行うことができる。

現物給付のうち、居宅介護および施設介護は、介護機関(その事業として居宅介護を行う者およびその事業として居宅介護支援計画を作成する者ならびに介護老人福祉施設、介護老人保健施設および介護療養型医療施設)であって、介護機関の指定を受けたものに委託して行うものとする。

介護保険の保険給付が行われている場合、保険給付が優先し、自己負担分を扶助費として支給する。

F 出産扶助

出産扶助

1. 範囲(第16条)

出産扶助の範囲は、条文で、①分べんの介助、②分べん前および分べん後の処置、③脱脂綿、ガーゼその他の衛生材料、と定めている。医療機関および在宅での出産に必要な費用である分べん介助料、沐浴料、分べん前後の処置料などを基準額の範囲内で支給する。

2. 方法(第35条)

金銭給付を原則とし、ただし、それによりがたい場合に現物給付がこれを補完する。

現物給付のうち助産の給付は、生活保護法指定の助産師に委託して行う。

G 生業扶助

生業扶助

1. 範囲(第17条)

生業扶助の範囲は、条文で、①生業に必要な資金、器具または資料、②生業に必要な技能の習得、③就労のために必要なもの、と定めている。

具体的には、事業を営むための設備費、運営費、器具購入費などの生業費、就業のための授業料、教材費、交通費などの技能修得費、就職が確定した者が被服等を購入する費用としての就職支度費が、これにあたる。

なお被保護者世帯の自立支援の観点から、2005(平成17)年度から高校

就学等上級学校就学費用は生業扶助によって行うこととされた。具体的には高校就学等に件い必要となる学用品費、交通費、授業料等を給付内容とし、その給付水準は公立高校における所要額を目安としている。

2. 方法(第36条)

金銭給付を原則とし、ただし、それによりがたい場合は現物給付が補完する。現物給付は授産施設等に委託して行う。

H 葬祭扶助

葬祭扶助

1. 範囲(第18条)

葬祭扶助の範囲は、条文で、①検案、②死体の運搬、③火葬または埋葬、④納骨その他葬祭のために必要なもの、と定めている。

困窮のため葬祭を行うことができない場合、その必要経費を支給するものである。それは、死亡者に対してその遺族または扶養義務者が困窮のため葬祭を行うことができない場合、被保護者であった者が死亡しその葬祭を行う扶養義務者がいないとき、または遺留金の所持が乏しい死者に対してその葬祭を行う扶養義務者がいない場合、それらの者の葬祭を行う第三者がある場合にその第三者に対して適用される。

2. 方法(第37条)

金銭給付を原則とし、葬祭を行う者に交付する。

ナショナル・ミニマム かつ、ナショナル・ミニマム(国民の最低限)、いわば社会保障制度の根幹にかかわる機能を有しているといっている。

この水準は、憲法第25条にあるように「健康で文化的な最低限度の生活水準でなければならない」とされ、単に生理的生存が可能な水準というだけでなく、人間としての尊厳と体裁が維持できる社会的文化的な生活が充足される水準でなければならない。

この最低生活水準(生活保護基準)は、生活困窮(貧困)であるかどうかを判断する貧困線(役割)を果たしている。また、要保護者の生活需要に応じて8種類の扶助のそれぞれに基準を設けている。これらの基準は各扶助の事情により、年齢別、世帯人員別、所在地域別に設定されている。

B 生活保護基準の算定方式

8つの扶助のなかで最も基本的な生活扶助基準は、これまで次のような算定方式^{*)}の変遷をたどっている。

1. マーケット・バスケット方式(昭和23年度～昭和35年度)

最低生活を維持するのに必要な飲食費、被服費、水光熱費、家具什器費などの個々の費目を具体的に積み上げ、最低生活費を算定する方式であり、ラウントリー方式、全物量方式、あるいは理論生計方式ともいう。

1948(昭和23)年度から1960(昭和35)年度までの生活扶助基準の算定に使用された。マーケット・バスケットとは、マーケットで買物かごに必要品物を入れていくところに由来している。もともとは、ラウントリー(Rowntree, B. S.)が貧困調査を実施するにあたり設定した貧困線算定方式にその根拠がある。

2. エンゲル方式(昭和36年度～昭和39年度)

家計に占める飲食費の割合により生活程度が測定できるというエンゲルの法則をもとに生活水準を算定する方式をいい、1961(昭和36)年度から1964(昭和39)年度までの生活扶助基準の算定に使用された。実態生

A 生活保護基準の考え方

最低生活水準

生活保護制度によって保障される生活水準は、最低生活水準(生活保護基準)として設定される。それは生活保護制度の保障水準を表しているだけでなく、国民にどの程度の生活レベルを国家が保障していくの

* 最低生活費は、労働力の再生産を可能にする最低限度の生活費をさしている。この最低生活費は、肉体的維持としての費用である動物的生計水準と、社会的・文化的生活を営むための最低生活水準の2つがある。人間にとって必要な最低生活費とは、肉体的維持のみならず、社会的、文化的必要をも充足させる水準でなければならない。また世帯主本人のみならず、その世帯員の生活を維持する費用として設定されている。

* 最低生活費の算定方式には、大きくは理論生計方式と実態生計方式の2種類がある。前者は、ある世帯が最低生活を維持するのに必要な個別消費量を理論的に計算し、それを合算調整してその合計額を最低生活費とする方式を、また後者は、実際に暮らしている世帯の消費構造(簿計)を分析し、最低生活費を算定する方式である。

計費方式という。栄養審議会が算出している日本人の標準栄養所要量を満たすことができる飲食料費を理論的に計算し、それと同額の飲食料費を現実支出している低所得世帯を家計調査から抽出し、そのエンゲル係数で逆算して総生活費を計算している。

3. 格差縮小方式(昭和40年度～昭和58年度)

1965(昭和40)年度から1983(昭和58)年度までの生活扶助基準の算定に使用された。一般世帯と被保護世帯の消費水準格差を縮小する観点から、生活扶助基準改定率を決定する方式である。具体的には、水準の伸び率(民間消費支出)を基礎とし、これにいわゆる格差縮小分を加味して生活扶助基準の改定率を決定している。

4. 水準均衡方式(昭和59年度～)

1984(昭和59)年度から現在まで生活扶助基準の算定に使用している。格差縮小方式により算定した基準額が、一般国民の生活水準との均衡上おおむね妥当になったとの理由から、現在の格差の水準を維持するため一般国民の生活水準の変動に即した改定を行うことを趣旨とする。具体的には、政府経済見通しによる当該年度の民間最終消費支出の伸び率を基礎とし、さらに前年度までの一般国民の消費水準との調整を行う。

C 生活扶助基準額の年次推移と最低生活費の計算方法

標準世帯^{*}の生活扶助基準額の年次推移は表2-3の示すとおりである。なお、最低生活費の計算方法ならびに最低生活保障水準(月額)の具体例は図2-3、表2-4に示すとおりである。

生活保護基準の設定にあたり、要保護者の所在地域を考慮し「級地」という概念が導入されている。生活扶助、住宅扶助および葬祭扶助それぞれ基準生活費は、所在地域の物価や地価等を参照し地域格差をつけられている。全国市町村を1級地から3級地に分類(3級地制)、さらに生活扶助の基準生活費においては、1級地-1、1級地-2のように各級地を2区分している。最も高い基準生活費は1級地-1であり、以下、級地の数が増えるに従って低くなる。基準の適用は、原則として世帯の居住地または現在地によって行っている。

* 標準世帯は、旧生活保護法制定から現行生活保護法の現在まで、次のように変更している。5人世帯(54歳男・55歳女・9歳男・5歳女・1歳男)→標準4人世帯(35歳男・30歳女・4歳男・4歳女)→標準3人世帯(33歳男・29歳女・4歳女)。

表2-3 標準世帯の生活扶助基準額の年次推移

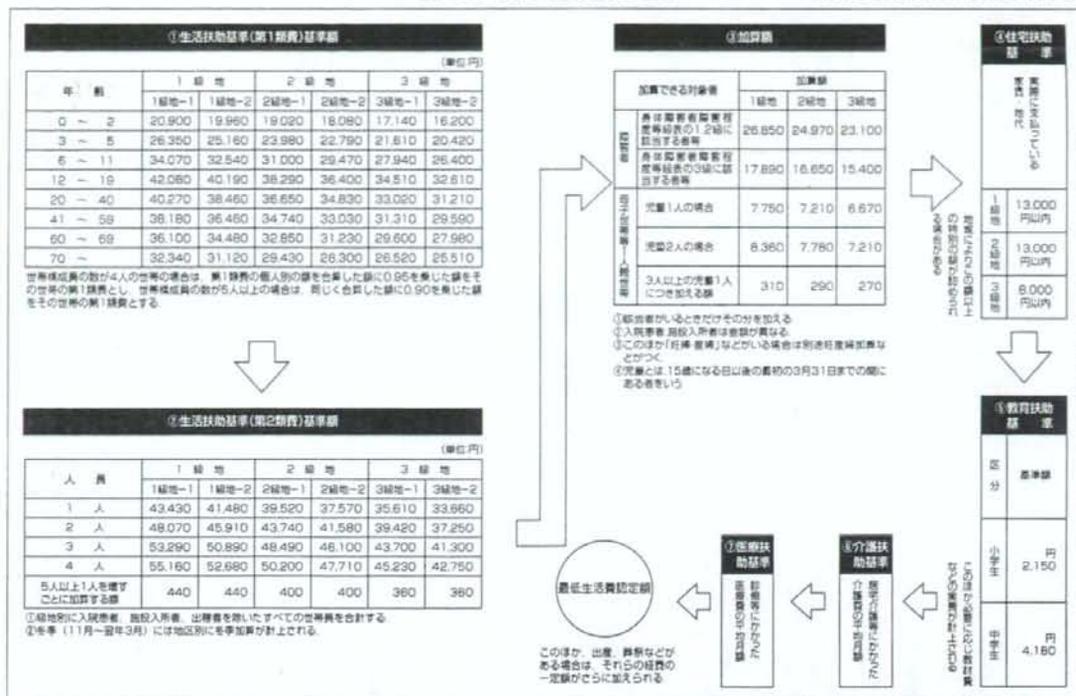
実施年月日	基準額 円	改定率 %	備考
1946(昭和21) 3.13	199.80		
1946(昭和21) 4.1	252		6級地(5万円)
1946(昭和21) 7.1	303		3級地(2万円)
1946(昭和21) 10.1	354		2級地(1万円)
1947(昭和22) 3.1	650		1級地(5万円)
1947(昭和22) 7.1	912		1級地(5万円)
1947(昭和22) 8.1	1,326		1級地(5万円)
1947(昭和22) 11.1	4,100		1級地(5万円)
1948(昭和23) 8.1	4,535		1級地(5万円)
1949(昭和24) 4.1	5,200		1級地(5万円)
1950(昭和25) 5.1	5,266		1級地(5万円)
1951(昭和26) 5.1	6,000		1級地(5万円)
1952(昭和27) 5.1	8,000		1級地(5万円)
1957(昭和32) 4.1	9,346		1級地(5万円)
1959(昭和34) 4.1	9,621		1級地(5万円)
1961(昭和36) 4.1	10,344	16.0	1級地(5万円)
1962(昭和37) 4.1	12,213	18.0	1級地(5万円)
1963(昭和38) 4.1	14,289	17.0	1級地(5万円)
1964(昭和39) 4.1	16,477	15.0	1級地(5万円)
1965(昭和40) 4.1	18,670	13.0	1級地(5万円)
1966(昭和41) 4.1	20,682	10.5	1級地(5万円)
1967(昭和42) 4.1	23,451	13.5	1級地(5万円)
1968(昭和43) 4.1	26,500	13.0	1級地(5万円)
1969(昭和44) 4.1	29,945	13.0	1級地(5万円)
1970(昭和45) 4.1	34,137	14.0	1級地(5万円)
1971(昭和46) 4.1	38,916	14.0	1級地(5万円)
1972(昭和47) 4.1	44,364	14.0	1級地(5万円)
1973(昭和48) 4.1	50,690	14.0	1級地(5万円)
1974(昭和49) 4.1	60,620	20.0	1級地(5万円)
1975(昭和50) 4.1	74,885	23.0	1級地(5万円)
1976(昭和51) 4.1	84,321	12.5	1級地(5万円)
1977(昭和52) 4.1	95,577	12.8	1級地(5万円)
1978(昭和53) 4.1	111,000	16.0	1級地(5万円)
1979(昭和54) 4.1	124,340	11.8	1級地(5万円)
1980(昭和55) 4.1	141,073	13.8	1級地(5万円)
1981(昭和56) 4.1	161,345	14.0	1級地(5万円)
1982(昭和57) 4.1	183,345	13.6	1級地(5万円)
1983(昭和58) 4.1	148,649	10.7	1級地(5万円)
1984(昭和59) 4.1	152,900	2.9	1級地(5万円)
1985(昭和60) 4.1	157,336	2.9	1級地(5万円)
	(24,467)		
1986(昭和61) 4.1	126,977	12.0	1級地(5万円)
1987(昭和62) 4.1	131,136	10.4	1級地(5万円)
1988(昭和63) 4.1	131,944	0.6	1級地(5万円)
1989(昭和64) 4.1	138,444	10.2	1級地(5万円)
1990(昭和65) 4.1	140,674	1.6	1級地(5万円)
1991(昭和66) 3.1	145,457	10.4	1級地(5万円)
1992(昭和67) 4.1	149,986	10.1	1級地(5万円)
1993(昭和68) 4.1	153,295	12.2	1級地(5万円)
1994(昭和69) 4.1	155,717	0.8	1級地(5万円)
1995(昭和70) 4.1	159,274	10.0	1級地(5万円)
1996(昭和71) 4.1	161,659	1.5	1級地(5万円)
1997(昭和72) 4.1	161,659	0.0	1級地(5万円)
1998(昭和73) 4.1	163,316	1.0	1級地(5万円)
1999(昭和74) 4.1	163,316	0.0	1級地(5万円)
2000(昭和75) 4.1	163,970	0.4	1級地(5万円)
2001(平成13) 4.1	163,970	0.0	1級地(5万円)
2002(平成14) 4.1	163,970	0.0	1級地(5万円)
2003(平成15) 4.1	165,900	1.2	1級地(5万円)
2004(平成16) 4.1	165,900	0.0	1級地(5万円)
2005(平成17) 4.1	162,170	10.0	1級地(5万円)
2006(平成18) 4.1	162,170	0.0	1級地(5万円)
2007(平成19) 4.1	162,170	0.0	1級地(5万円)
2008(平成20) 4.1	162,170	0.0	1級地(5万円)

注1) ()は1986(昭和61)4.1と比較のため1985(昭和60)4.1の標準3人世帯基準額を表示している。
注2) 1967(昭和42)4.1以降は1級地-1の額を表示している。

資料:生活保護制度研究会監修「生活保護のてびき 平成20年度版」第一法規 2008、p.65

図2-3(1) 最低生活費の計算の仕方

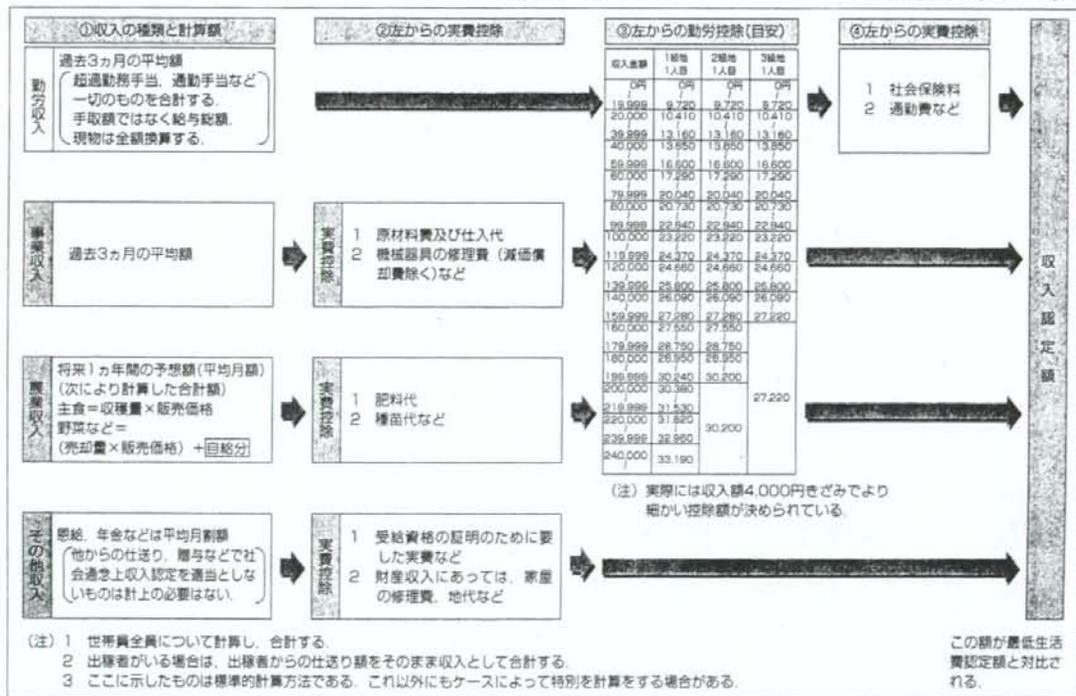
(①②③④⑤⑥⑦の番号の順に合計する)



資料：表2-3に同じ。pp. 52-53.

図2-3(2) 収入認定額の計算の仕方

(①から②、③、④をすべて引く)



資料：表2-3に同じ。pp. 54-55.