

2010年度試験対策 公的扶助論

びわこ学院大学 准教授
烏野猛

[試験の出題傾向]

試験傾向とその対策という意味で、ヤマを張ってみたい。

- 歴史については、従来同様のイギリスの救貧法や日本の恤救規則からはじまり、現行生活保護法までを整理。昨年をのぞいて連続して生活保護法成立期の問題が出ている。昨年については、貧困研究としてタウンゼントや江口英一等の低所得研究が出題。
- 原理・原則については、完全理解。出題さなかった年はないほど。とくに、原理についての法解釈を整理。
- 保護の種類と給付内容については、扶助の種類と内容、給付方法を整理。生活保護基準や保護施設についても整理。また過去には生活保護制度のあり方に関する専門委員会報告等も出題された。
- 被保護者の権利と義務については、昨年不利益変更禁止の設問が問われていることから、被保護者の権利・義務規定については整理。
- 生活保護の運営と実施主体については、実務的で難易度も高くなっている。現業員でないと分からないような実務チックなものもあるが、消去法で解決。自立支援プログラムについても、引き続き整理。
- 最近の保護の動向は、第16回試験を除いてすべて出されている。現在の保護率、世帯動向、扶助の動向等を完全に整理。
- その他の低所得者施策では、生活福祉資金貸付制度、専門委員会報告書、児童扶養手当や特別児童扶養手当に関するものを整理。

【国家試験問題からみた過去の出題傾向と対策】

「公的扶助論」は、生活保護法の内容についての問題が頻出されており、基礎的なことを押さえれば高得点が望める分野の科目である。過去の問題では、公的扶助の歴史を年代順に問うものや、現行の生活保護法における原理・原則などが前半部分に出される傾向にあり、後半は生活保護法の具体的な保護の内容や、実施主体、申請から決定までの手続的分野が多くを占める傾向となっている。

具体的には、公的扶助制度の歴史的な推移について、恤救規則(1874年)、救護法(1932年)、旧生活保護法(1946年)、現行生活保護法(1950年)の相違点と特徴を、「国家責任」や「国庫負担割合」、「保護請求権」や「不服申立」などのキーワードを軸に対比させながら整理しておく必要がある。また、公的扶助法制度が社会保険制度とは異なる視点から展開してきた社会保障制度であることから、無拠出である公的扶助の体系と、一定の拠出を必要とする年金・保険制度との相違点も把握しておくことが望まれる。また生活保護法の原理・原則についての該当する条項については、生活保護法第1～4条の原理、同法第7～10条までの原則をめぐる解釈を十分に理解しておく必要がある。さらに、生活保護法第19条にみられる「保護の実施機関」、同法第24条にみられる「申請による保護の開始及び変更」に関する規定も必出の分野である。そして個々の扶助については、生活保護法第11条からはじまる保護の種類を個々に整理しておいたほうがよいだろう。

加えて今年の問題では、被保護者の権利・義務関係に関するものや、児童扶養手当をめぐるものについても出題されていた。今後の対策としては、権利・義務関係の延長として、第64条からの不服申立制度についての審査請求・再審査請求の具体的な中身も問題の作り易いところの一つであることから、整理しておく必要がある。ホームレス対策法についての知識も求められる。とくに「自立支援プログラム」については押さえておきたい。

さらに学習の方法としては、上記にあげたポイントをテキスト等で整理するとともに、生活保護者の動向などについては、『国民の福祉の動向』（厚生統計協会）や『厚生労働白書』（厚生労働省）などの資料を活用しながら保護人員数、世帯数、扶助の種類別構成割合等の年次推移を把握しておくことはいままでもない。

1 公的扶助の歴史的推移と特徴

必出分野である公的扶助の歴史的動向については、恤救規則からはじまる施策から現行の生活保護法までの特徴を押さえておけば十分と思われる。

公的扶助の歴史を、各々の特徴とポイントから列記すると以下ようになる。

1-1 恤救規則…1874(明治7)年 太政官通達 162号

- ・ 社会的背景…1868年に江戸幕府が滅び、明治新政府が誕生。

明治政府のスローガンは、①.富国強兵、②.殖産興業。

1890年～1900年の間に綿工業を中心とする機会工業が発達・定着。

その前後に救貧制度ができる。

- ・特徴…「人民相互ノ情誼ニ因テ其ノ方法ヲ設クヘキ筈」であることを前提。
例外的に親族扶養や隣保的救済が不可能な「無告の窮民」を対象。
- ・極貧障害独身者
- ・70歳以上の独身重疾病者 等



「人民相互の情誼」 村落共同体による救済・家的扶養の重視 等。
おまけ 西南戦争…1877年(明治10年) 「ラストサムライ」…1876年(明治9年)

1-2 救護法…1929(昭和4)年 実施は1932年

- ・社会的背景…1918年に富山県を始めとした米騒動が起きる。資本主義下の経済変動と貧困問題を結び付ける。
1929年世界恐慌の煽りを受ける。不況のどん底・凶作
伝統的隣保相扶の習慣も薄れる。
- ・特徴…労働能力のある貧困者は適用外。
民法上の扶養義務優先。
対象は65歳以上の老衰者、13歳以下の幼者、妊産婦、障害者 等。
被救済者の法的地位は「法の反射的利益」によるもので、権利ではない。
方面委員を採用。後の民生委員。
- ・ 恤救規則との違いは、救護機関・救護施設・救護費・扶助の種類等を明記していた。
- ・ 救護法では、国家の義務にふれる。ただし、財政的側面での国家責任と言う意味
よって、公的救護義務主義をとりながらも、被保護者の法的地位は「法の反射的利益」
のまま。

1-3 旧生活保護法…1946(昭和21)年

- ・社会的背景…敗戦直、一番始めの社会福祉法制度。
GHQの要請。厚生省は8億、大蔵省は2億、GHQは30億を要求。
- ・特徴…「国家責任」
「無差別平等」ただし欠格条項を残す。
(勤労意思のない者・素行不良者 等)
- ・ 民生委員を補助機関に。現在は主事が補助、民生員は協力機関である。
- ・ 保護請求権は無い。よって法廷で戦う法的根拠もない。
- ・もちろん反射的利益であるので、不服申立て制度もない。

1-4 新生活保護法…1950(昭和25)年 法律第144号

- ・社会的背景…1948年「社会保障制度審議会設置法」

- 1949年社会保障制度審議会が「生活保護制度の改善強化に関する件」を提出。
- ・特徴…日本国憲法第25条「生存権」規定をより具体化。

生活保護法の四原理

- ・「保護の目的」法第1条
- ・「無差別平等の原理」法第2条
- ・「最低生活保障の原理」法第3条
- ・「保護の補足性の原理」法第4条

生活保護法の四原則

- ・「申請保護原則」法第7条
- ・「基準及び程度の原則」法第8条
- ・「必要即応の原則」法第9条
- ・「世帯単位の原則」法第10条

	恤救規則	救護法	旧生活保護法	新生活保護法
<u>国家責任・義務</u>	×	○	○	○
<u>保護請求権</u>	×	×反射的利益	×	○
<u>国庫負担</u>	×	5割以内	8割	85年まで8割 89年まで7割 89年以降7.5割

2 生活保護法の原理・原則

2-1 生活保護法第1条(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。」



ここでの出題ポイントは、生活保護の目的が、「最低生活の保障」という経済的援助と、「自立助長」という福祉的援助の2つであることを押さえておく必要がある。

2-2 「無差別平等の原理」法第2条

「すべて国民は、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を、無差別平等に受けることができる。」



ここでの出題ポイントは、旧生活保護法（1946年）が欠格条項を含む無差別平等であったものを、「生活困窮に陥った理由を問わずに保護する」という完全な無差別平等を明記した点である。

・また、条文前段の「すべて国民は…」の国民とは、「日本国民」を意味し、外国人には適用されない。このことについては、昭和29年5月8日社発第382号厚生省社会局長通知による**生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について**によると…、

・外国人による保護は、日本国民に対する保護との比較で、法律上の権利として保障したものではなく、一方的な行政措置によるもの。

・外国人に対する保護は、法を準用した措置により利益を受けるものであることから、権利として保護の措置を請求することはできない。

・外国人は、保護を受ける権利が侵害された場合、これを排除する不服申立権を行使することはできない。

という規定がある。生活に困窮する外国人が多くなることを考えると、生活保護法第2条との関係で、外国人に対する保護の適用が出題の争点になることが十分に考えられる。

2-3 「最低生活保障の原理」法第3条 「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。」



この条文から出題されやすいポイントは、憲法第25条で保障されている生存権を具体化させている点にあることから、健康で文化的な最低限度の生活を保障するものであるから、「肉体を維持するに止まる」程度の保障ではない。



・また、この最低限度の生活を保障する算定基準は、生活保護法第8条にあるように「厚生労働大臣」によって決定される。

・さらに、「生活保護の基準」は、
マーケット・バスケット方式 → エンゲル係数方式 → 格差縮小方式 → 水準均衡方式
というように移り変わっている。

各々の特徴を整理すると、生活扶助基準に関する算定方法の推移は、次のような流れをたどっている。まずはじめに、1948年～1960年にかけて最低生活を維持するのに必要な飲食物、衣服、家具什器、光熱水費などの個々の品目を、買い物かごに入れるように算定する「マーケット・バスケット方式(理論生計費方式)」から始まり、次いで1961年～1964年まではエンゲル係数方式をとった。

このエンゲル係数方式は、生活費総額に占める飲食物費の割合から最低生活費を算定する方法で、過去のマーケット・バスケット方式と比較すると低所得世帯の変動に対応できる内容となって

いた。

その後 1965 年～1983 年にかけては、一般世帯と被保護世帯の消費支出水準の格差を縮小することを意図した格差縮小方式がとられ、1984 年から現在にかけては、一般世帯の消費支出水準の変動に対応させることから、水準均衡方式がとられるようになった。

2-4 「保護の補足性の原理」法第4条

「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。」

「民法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る。」

「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妨げるものではない。」

- ・この条文からの出題ポイント… 「他法他施策優先」という考え方
- ・また、民法との関係から見た扶養義務優先の考え方については、生活保護法第4条2項で「民法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る」とあり、生活保護受給の要件として民法に規定されている扶養義務者の履行を保護に優先させることとしている。なかでも民法上の扶養義務のうち、夫婦相互間や未成熟者に対する親の義務は、生活保持義務（絶対的扶養義務）として、兄弟間や子が親に対する生活扶助義務（相対的扶養義務）より強い扶養義務関係となっている。

しかし扶養義務の取扱いについて実務面では、厚生事務次官通「達扶養義務の取扱い」によると「…民法上の扶養義務は、法律上当然の義務ではあるが、これを直ちに法律に訴えて法律上の問題として取り運ぶことは扶養義務の性質上なるべく避けることが望ましいので、努めて当事者間における話し合いによって解決し、円満裡に履行させることを本旨として取り扱うこと」と指導されている。

■ 生活保護の「4原則」

2-5 「申請保護原則」法第7条

「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づ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、保護の申請がなくなっても、必要な保護を行うことができる。」



この条文から出題されるポイントは、

- ・新生活保護法（現行・1950年）になってはじめて明記された条項である。
- ・保護請求権は、一身専属権である。
- ・申請者は、要保護者本人、その扶養義務者または扶養義務者以外の同居して

いる親族。

- ・要保護者が切迫している状態にあるときは、職権によって保護することもできる。

2-6 「基準及び程度の原則」法第8条

「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。」

「その基準は、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って、且つ、これをこえないものでなければならない。」



この条文から出題されるポイントは、

- ・この原則に基づいて厚生労働大臣が支給する程度を決定する。
- ・この基準は、年齢別（12区分）、世帯人員別（1～4人及び5人以上の5区分）、級地別（全国の市町村を、6区分）に設定されている。

2-7 「必要即応の原則」法第9条

「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。」



この条文から出題されるポイントは、

画一的・機械的運営になりがちな性格を極力排除して、個々の要保護者の必要に即して実施される。

2-8 「世帯単位の原則」法第10条

「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、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができる。」



世帯を単位とするのではなく、個人を単位として保護することを「世帯分離」というが、世帯分離が認められる主な条件は次のようなものである。

- ・出身世帯に自己に対し生活保持義務関係にある者がいない者であって、6か月以上入院を要する者。
- ・出身世帯に配偶者が属している者であって、1年以上入院しており、かつ、引き続き長期に渡り入院を要する精神病患者又は中枢神経系機能の全廃若くはこれに近い状態にあるもの。

- ・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者であって、既に入院期間が3年を超え、かつ、引き続き長期入院を要する者。
- ・世帯分離された者が、結核予防法第35条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条の公費負担を受けて引き続き入院、更生を目的とする施設に入所している者。
- ・世帯分離された者が退院又は退所後6か月以内に再入院し、長期にわたり入院を要する者。
- ・救護施設等の入所者又は出身世帯員。
- ・6か月以上入院している患者の出身世帯員であって、当該患者と生活保持義務関係にない収入のある者。

3 保護の種類

- ・現在、保護の種類は新設された「介護扶助」を含めて、8つ存在する。

…生活保護法第11条

保護の種類…「生活扶助」「教育扶助」「住宅扶助」「医療扶助」「出産扶助」「生業扶助」「葬祭扶助」「介護扶助」

- ◎ これらの扶助に関する設問は、最近の出題傾向からすると単独で一設問つくられる傾向があるので、注意を要するところである。なかでも、「現金給付」「現物給付」の違いや、給付に関する実施主体や関係する行政機関を正確に把握しておく必要がある。以下にポイントを整理したい。

3-1 「生活扶助」生活保護法第12条

- ・個人の経費である…第1類経費（飲食物費や被服費 等）
- ・世帯の経費である…第2類経費（光熱水費や家具什器費 等）
- ・被保護者が入院しているような場合の、「入院患者日用品費」
- ・各種加算…「妊産婦加算」「高齢加算（06年廃止）」「母子加算（減額→廃止）」「障害者加算」「在宅患者加算」「放射線障害者加算」「児童養育加算」
- ・年末の12月の特別需要に対応する「期末一時扶助」 等
- ・生活扶助は原則として「金銭給付」により、1か月分の生活費を世帯主またはこれに準ずる者に対して交付。

3-2 「教育扶助」生活保護法第13条

- ・義務教育に該当する者に対して支給（高等学校等の費用については支給されない）
- ・学用品費、通学用品、教科書に準ずる副読本的図書、ワークなども含む。
- ・給付先としては、被保護者、親権者の他、学校長に対しても交付される。
- ・原則として「金銭給付」

3-3 「住宅扶助」生活保護法第 14 条

- ・被保護世帯が借家、借間住まいをしている場合の家賃、間代、地代等。
- ・また補修が必要な場合の「家屋補修費」も含む。
- ・原則として、「金銭給付」

3-4 「医療扶助」生活保護法第 15 条

- ・被保護者が疾病、負傷によって発生する入院、通院費を「指定医療機関」に委託して給付。
- ・「指定医療機関」に委託して行う「現物給付」を原則としている。

◎「医療扶助」については、給付までの手続が複雑であることから、熟知しておく必要がある。以下に医療扶助の特徴やキーワードを整理しておきたい。



医療扶助は、疾病や負傷により入院または通院が必要となった場合に、生活保護法の定めた指定医療機関に委託して給付される扶助である。この医療扶助は、入院、診療、投薬、注射や手術、さらには眼鏡などの治療材料の給付といった治療にかかるものだけではなく、入退院や通院、転院の際にかかる交通費（移送費）などもその対象となっている。そして医療サービスという視点から、指定医療機関に委託して 行う現物給付が原則である。

また医療扶助は、柔道整復、あん摩・マッサージ、はり・きゅうなどの施術の費用も給付対象となっている。なお、施術の給付を行うはり・きゅうについては、都道府県知事と協定したはり・きゅう師団体に属する施術者に限るものと規定されている。

医療扶助による給付は、指定医療機関に委託して行われる現物支給であることから、「どこの医療機関でもよい」というものではない。この医療機関の指定は、国が開設した医療機関については厚生大臣が主 務大臣の同意を得ながら、またその他の医療機関に対しては、開設者の同意を得て都道府県知事が行うものと規定されている。このように指定を受けた医療機関は、被保護者に対して、適切な医療の給付を行うことが義務付けられている。そして適切な診療に対して、保護の実施機関は、指定医療機関に対して国民健康保険や老人保健の診療報酬の例に習い、かかった医療費用を支払うことになる。

被保護者に医療が必要となった場合の手続であるが、実施機関は要保護者から医療扶助の申請があれば、指定医療機関による医療要否意見書によって医療の必要性を判断し、その必要があるとされた者に対して、医療券を発行する手続を経る。そして被保護者は、この医療券を指定医療機関に提出することで、 医療サービスという現物給付が行われる。ここで被保護者の治療にかかった医療費は、都道府県知事あるいは市町村長が社会保険診療報酬支払基金を通じて指定医療機関に支払われる。

なお、指定を受けていない医療機関における医療給付の実施については、非指定医療

機関の診療報酬請求との関係で、急迫等の止むを得ない理由により非指定医療機関に患者の診療を委託したとき、当該療養に対する報酬を、診療報酬明細書や診療報酬請求書によって委託した福祉事務所長に請求することができることを規定している。

3-5 「出産扶助」生活保護法第 16 条

- ・原則として「金銭給付」

3-6 「生業扶助」生活保護法第 17 条

- ・原則として「金銭給付」をとっているが、授産施設を利用させる場合には、「現物給付」の方法がとられる場合もある。

3-7 「葬祭扶助」生活保護法第 18 条

- ・原則として「金銭給付」

3-8 「介護扶助」介護保険法

- ・原則として「現物給付」。但し、介護扶助の方法や性格から推察すると、介護サービスそのものを保障することが重要であることから、現物給付により難しい場合または、適当でない場合は、金銭給付に寄ることができる。

[整理すると…]

- ① 生活扶助（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 教育扶助（義務教育に伴って必要な教科書、その他の学用品等）
- ③ 住宅扶助（住居の提供、家屋の補修費）
- ④ 医療扶助（診察、薬剤又は治療材料、医学的処置、手術その他の治療等）
- ⑤ 介護扶助（高齢者に対する居宅介護、福祉用具、住宅改修、施設介護等）
- ⑥ 出産扶助（出産に必要な費用）
- ⑦ 生業扶助（生業に必要な資金、器具、技能の習得費等）
- ⑧ 葬祭扶助（葬祭に必要な経費）

□生活扶助基準の例（平成20年度）

都市部・郡部との保護基準比較 例

標準(3人)世帯(33歳、29歳、4歳)※ 167,170 円・130,680 円

高齢者単身世帯(68歳)80,820 円・62,640 円

高齢者夫婦世帯(68歳、65歳) 121,940 円・94,500 円

母子世帯(30歳、4歳、2歳)※ 166,160 円・132,880 円

※ 母子加算、児童養育加算含む。

※ 母子加算は、18歳から16歳の子どもを育てている場合は完全廃止。15歳以下の場合、2007 年4 月より毎年徐々に減額され、2009 年度に完全廃止。

4 その他の重要項目

4-1 生活保護受給に関する権利義務関係（生活保護法第 56 条～）

・被保護者の権利

被保護者の権利としては、「不利益変更の禁止」「公課禁止」「差押禁止」の3つとなっている。これらの権利は、主として保護が最低生活維持のための経費であることから設けられた規定である。ここで言われる「不利益変更の禁止」とは、被保護者にとって正当な理由がなければ既に決定された保護を保護の実施機関の裁量によって不利益に変更されることを禁じたものである。つまり、保護の実施機関が法令の定める要件に該当する場合において、変更の手続きを正規に行わない限り、既に決定された保護の受給権や内容は被保護者の権利となることを意味している。

・被保護者の義務

被保護者の義務としては、「譲渡禁止」「生活上の義務」「届出の義務」「指示等に従う義務」「費用返還義務」の5つである。なかでも「指示等に従う義務」では、保護の実施機関が、被保護者に対して生活の維持向上その他保護の目的達成に必要な部分における指導又は指示をすることができる規定されている。そして保護の実施機関からの指導・指示があったにも関わらず、被保護者がこれに従わない場合は、保護の変更、停止または廃止の決定が行われる場合があることを規定したものである。

4-2 生活保護の実施機関 生活保護法第 19 条

- ・実施機関とその権限、町村長による保護の実施についての理解が求められる。

4-3 生活保護の申請に関する開始及び変更 生活保護法第 24 条

- ・保護の申請から、変更、廃止に至るまでの機関や、日程、また職権による保護等の理解が必要。

[生活保護申請から決定までの流れ]

○ 事前の相談

生活保護制度の利用を希望される者は、住所の地域を所管する福祉事務所の生活保護担当まで申請。生活保護制度の説明を実施。生活福祉資金、各種社会保障施策等の活用について検討。



○ 保護の申請

生活保護の申請をされた者については、保護の決定のために以下のような調査を実施。

- ・生活状況等を把握するための実地調査(家庭訪問等)
- ・預貯金、保険、不動産等の資産調査
- ・扶養義務者による扶養(仕送り等の援助)の可否の調査
- ・年金等の社会保障給付、就労収入等の調査
- ・就労の可能性の調査



○ 保護費の支給

- ・厚生労働大臣が定める基準に基づく最低生活費から収入(年金や就労収入等)を引いた額を保護費として毎月支給。
- ・生活保護の受給中は、収入の状況を毎月申告。
- ・世帯の実態に応じて、福祉事務所のケースワーカーが年数回の訪問調査を行う。
- ・就労の可能性のある者については、就労に向けた助言や指導を行う。

4-4 不服申立・審査請求

【審査請求、再審査請求】

生活保護法の規定に基づいて保護の実施機関が行った保護の開始、却下、停廃止等の処分に不服がある場合、生活保護法及び行政不服審査法の規定に基づき、当該処分があったことを知った日の翌日から起算して60日以内に都道府県知事に対して行う不服申立制度である。



また、都道府県知事の裁決に不服のある者、つまり、審査請求を経ても当該処分又は当該裁決あるいはその両方においてなお不服がある者については、生活保護法及び行政不服審査法の規定に基づき、当該裁決があったことを知った日の翌日から起算して、30日以内に厚生労働大臣に対し、再審査請求を行う事ができる。そして、再審査請求を受理した厚生労働大臣は、行政不服審査法に基づき、当該処分に違法又は不当な点がないかについて審理した上で裁決を行う手続を踏む。

【行政訴訟との関係】

生活保護法及び行政事件訴訟法の規定に基づき、生活保護法の規定による処分にかかる処分の取消し訴訟について、審査請求の裁決を経た後でなければ提起できない仕組みを採っている。つまり、生活保護法の規定に基づき、保護の実施機関が行った処分の取消し訴訟の提起は、審査請求前置主義を採っており、裁決による行政の統一的な運営を図る。

【参考…朝日訴訟】

「朝日訴訟事件」は、日本国憲法第25条の生存権の理念に基づいて制定された生活保護法の保護基準とそのあり方について、その適法性ないし妥当性を争点としたものである。1957年に岡山県津山市福祉事務所長によって決定処分された生活保護法の保護変更について、朝日茂氏から生活保護法の規定に基づく不服申立が行われ、岡山県知事、厚生大臣らが審理を行った。その結果、厚生大臣が不服申立を却下したことを踏まえて、厚生大臣裁決の取消しを求めた行政訴訟が提起されたものであった。結果として1審判決では、朝日氏の主張が聞き入れられ勝訴したものの、控訴審では原告側の敗訴、最高裁に上告していたが原告の朝日氏の死去によって訴訟が終了したものである。この訴訟では、国の勝訴という形で幕を閉じたが、その後の生活保護制度における保護基準の見直しにつながることになった。

4-5 生活保護人員・世帯数における最近の動向

例年必出傾向にあるので、保護率や被保護人員数、被保護世帯数だけではなく、扶助別の動向、保護の開始・廃止理由などを中心に整理しておく必要が求められる。

・保護率の推移

現在の保護率（平成20年度）は12.5‰（パーミル）となっており、平成8年度から微増傾向にあり最近では急激な増加傾向といえる。平成5年度以降でみると、7.1‰から平成7年度の7.0‰と減少傾向にあったものが、最近のところではバブル経済の破綻に起因した不況のなか、保護率の上昇がうかがえる。平成16年から、10‰（1%）を既に突破している。

保護率とは、通常人口1000人当たりに対する被保護人員数をいい、100人当たりの割合である%ではなく、‰（パーミル）という単位で表す。

・保護開始理由別の被保護世帯の構成割合

世帯主の傷病によって生活困窮に陥った割合が6割近くを占めている。一方で世帯主以外の世帯員の傷病によるものは減少傾向にある。世帯主の傷病と、生活困窮に陥る相関関係をみると、まず稼働収入の著しい減少とともに、医療費や税金等の負担が増すことが考えられる。これらは、従来の貧困世帯の特徴であった「多子低収入型」から「傷病無収入型」へと生活困窮に陥る原因の変化がうかがえる。

・被保護世帯の世帯人員別世帯数

最近（平成20年度）の世帯人員別被保護世帯数でみた1人世帯は、全体の75.3%を占め、夫婦などの2人世帯を合わせると、総世帯の90%以上を少人数世帯が占めていることになる。世帯人員別世帯数の動向から少人数世帯の傾向をみると、4人以上の世帯数割合が大幅な減少をしている一方で、単身世帯では1960年当時の3倍、2人世帯では1.6倍という伸びをみせている。さらにこれは、現在一般世帯においても家族形態・機能の多様化・縮小化から、平均世帯人員が2.

63人であるという現状と比較しても、保護を受けている一人暮らし及び夫婦世帯の異常な増加がうかがえる。

平成20年度では、高齢者世帯が45.7%、傷病障害世帯が35.5%、母子が8.2%となっている。

・扶助別にみた生活保護の内訳 平成20年度

- ・扶助別被保護人員の年次推移

生活扶助が87.8%、医療扶助が87.4%、住宅扶助が80.5%となっている。

4-6 社会福祉法の改正による生活保護法の変更箇所

- ・生活保護法で言う保護施設への「収容」から「入所」へ
- ・「機関委任事務」から「法定受託事務」と「自治事務」とに分割
 - 「法定受託事務」…従来の機関委任事務的性格が強く、生活保護法における最生費の基準や、要否の基準等、最低生活を営む上での全国的に統一しておかなければならないような部分。(法第27条の1項)
 - 「自治事務」…自立支援に向けてのケースワーク的側面に関する部分が、都道府県知の裁量で考慮される部分。(法第27条の2項)

4-7 専門委員会報告と、自立支援プログラム

- ・2003年社会保障制度審議会福祉部会に「生活保護の在り方に関する専門委員会」が設置。自立支援プログラムの導入を提言。
- ・「自立」の定義として、就労自立支援、日常生活自立支援、社会生活自立支援の3つを明記。

生活保護法 条文

(この法律の目的)

第一条

この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、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。

(無差別平等)

第二条

すべて国民は、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る。

(最低生活)

第三条

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。

(保護の補足性)

第四条

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。

2 民法(明治二十九年法律第八十九号)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る。

3 前二項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。

(申請保護の原則)

第七条

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。

(基準及び程度の原則)

第八条

保護は、厚生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ない。

(必要即応の原則)

第九条

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。

(世帯単位の原則)

第十条

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、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができる。

(実施機関)

第十九条

都道府県知事、市長及び社会福祉事業法(昭和二十六年法律第四十五号)に規定する福祉に関する事務所(以下「福祉事務所」という。)を管理する町村長は、左に掲げる者に対して、この法律の定めるところにより、保護を決定し、且つ、実施しなければならない。

- 一 その管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する要保護者
- 二 居住地がないか、又は明らかでない要保護者であつて、その管理に属する福祉事務所の所管区域内に現在地を有するもの
- 2 居住地が明らかである要保護者であっても、その者が急迫した状況にあるときは、その急迫した事由が止むまでは、その者に対する保護は、前項の規定にかかわらず、その者の現在地を所管する福祉事務所を管理する都道府県知事又は市町村長が行うものとする。
- 3 第三十条第一項但書の規定により被保護者が收容された場合においては、その收容の継続中、その者に対して保護を行うべき者は、その者の收容前の居住地又は現在地によって定めるものとする。
- 4 前三項の規定により保護を行うべき者(以下「保護の実施機関」という。)は、保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部を、その管理に属する行政庁に限り、委任することができる。
- 5 保護の実施機関は、保護の決定及び実施に関する事務の一部を、政令の定めるところにより、他の保護の実施機関に委託して行うことを妨げない。
- 6 福祉事務所を設置しない町村の長(以下「町村長」という。)は、その町村の区域内において特に急迫した事由により放置することができない状況にある要保護者に対して、応急的処置として、必要な保護を行うものとする。
- 7 町村長は、保護の実施機関又は福祉事務所の長(以下「福祉事務所長」という。)が行う保護事務の執行を適切ならしめるため、左に掲げる事項を行うものとする。

- 一 要保護者を発見し、又は被保護者の生計その他の状況の変動を発見した場合において、すみやかに、保護の実施機関又は福祉事務所長にその旨を通報すること。
- 二 第二十四条第六項の規定により保護の開始又は変更の申請を受け取った場合において、これを保護の実施機関に送付すること。
- 三 保護の実施機関又は福祉事務所長から求められた場合において、被保護者等に対して、保護金品を交付すること。
- 四 保護の実施機関又は福祉事務所長から求められた場合において、要保護者に関する調査を行うこと。

(申請による保護の開始及び変更)

第二十四条

保護の実施機関は、保護の開始の申請があつたときは、保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもつて、これを通知しなければならない。

2 前項の書面には、決定の理由を附さなければならない。

3 第一項の通知は、申請のあつた日から十四日以内にしなければならない。但し、扶養義務者の資産状況の調査に日時を要する等特別な理由がある場合には、これを三十日まで延ばすことができる。この場合には、同項の書面にその理由を明示しなければならない。

4 保護の申請をしてから三十日以内に第一項の通知がないときは、申請者は、保護の実施機関が申請を却下したものとみなすことができる。

5 前四項の規定は、第七条に規定する者から保護の変更の申請があつた場合に準用する。

6 保護の開始又は変更の申請は、町村長を経由してすることもできる。町村長は、申請を受け取つたときは、五日以内に、その申請に、要保護者に対する扶養義務者の有無、資産状況その他保護に関する決定をするについて参考となるべき事項を記載した書面を添えて、これを保護の実施機関に送付しなければならない。

(指導及び指示)

第二十七条

保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる。

2 前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最小限度に止めなければならない。

3 第一項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。