

1 生活保護適用の適正化

(1) 収入の認定

生活保護は要保護者の収入と保護の基準（昭和38年厚生省告示第158号）により測定された最低生活費とを対比し、そのうち、その者の収入で満たすことのできない不足分を扶助するものであり、要保護者の収入を正確に把握する必要がある。

このため、生活保護の決定に際しては、要保護者に収入の申告を行わせるとともに、収入を得る関係先の証明資料によるチェック、関係先調査等を実施し、更に生活保護の開始後においても、定期的に収入の申告を行わせ、関係先調査等を実施することとされている。

今回、46福祉事務所において、昭和57年度に保護開始決定した世帯（1万7,929世帯。以下「57年度保護開始世帯」という。）のうち、18歳から59歳までの稼働年齢者がいる世帯の中から、468世帯を抽出し、収入認定の実施状況を調査した結果、次のような問題が認められる。

要保護者の収入を把握するためには、要保護者からの収入申告が必要であり、保護開始後収入に変動があったときは、被保護者に届出義務が課せられている（法第61条）。就労に伴う収入があり3か月ごとの申告が必要な207世帯について収入申告の実施状況をみると、保護開始時の申告は励行されているが、保護開始後の定期の収入申告を適期に行っていないものが25世帯（12.1パーセント）みられる。

これらの収入申告を励行していないものについて、福祉事務所は、収入の申告状況のチェック、これに基づく指導、督促等を的確に行っていない実情にあり、このため、世帯員の就労等に伴う収入増があるものについて、その実態が把握できず、保護の見直しを的確に行っていないものがみられる。

収入の認定に際しては、要保護者の収入申告について、関係先の証明資料あるいは関係先調査によるチェックを行い、正確な収入を把握する必要があるが、就労に伴う収入があり3か月ごとの申告が必要な207世帯について、その実施状況をみると、給与証明書等の添付のないものが23世帯（11.1パーセント）、また、関係先調査が行われていないものが38世帯（18.4パーセント）あり、これらの中には、保護の要否及び程度の認定に必要な被保護者の正確な収入を把握していないものがみられる。

国民年金、児童扶養手当等の他の法律又は制度による給付の把握状況についてみると、関係部局等への照会を行っていないこともあって、給付事実が把握漏れとなっているものあるいは受給指導が迅速に行われていないもの（18世帯）がみられる。

したがって、厚生省は、保護の要否及び程度の認定に必要な収入について、収入申告の励行、収入の正確な把握の徹底を図るため、都道府県等に対する指導等を通じ、次の措置を講ずる必要がある。

被保護者の収入申告の励行確保を図るため、収入申告状況のチェック、督促等の手続に関するマニュアルを作成するとともに、これに基づいた厳正な指導を行うこと。

被保護者の収入について、関係先の証明資料あるいは関係先調査により、その収入額を正確に把握し、適正な収入認定を行うこと。

他の法律又は制度による給付状況の把握、受給指導の的確な実施を図ること。

(2) 資産の活用

ア 土地・家屋

生活保護は、要保護者の利用し得る資産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うこととされており、要保護者が土地・家屋を保有している場合、その処分価値が利用価値に比べて著しく大きいと認められるものは、原則として処分の上、最低限度の生活の維持のために活用することとされている。

今回、46 福祉事務所において、昭和 58 年度に保護開始決定した世帯(1 万 8,245 世帯。以下「58 年度保護開始世帯」という。)のうち、土地を保有している世帯の中から 202 世帯及び家屋(居住用)を保有している世帯の中から 224 世帯の計 426 世帯(実世帯数 265)を抽出し、土地・家屋の保有の容認に関する審査の状況を調査した結果、次のような問題が認められる。

土地・家屋の審査に際しては、その実態把握が必要であるが、把握漏れなど実態を正確に把握していないもの(26 世帯 39 件)がみられる。

また、保有を容認している土地・家屋の中には、処分価値と利用価値の比較方法が明示されていないこともあって、相当の規模を有するものなどについて、処分あるいは利活用の可能性の検討が十分でないもの(14 世帯 20 件)がみられる。これらの中には、相当な資産価値がある、あるいは利活用の可能性があると思われる土地・家屋を保有している世帯に対して生活保護が行われる結果となっているものがある。

さらに、処分指示を行っているものでも、法第 63 条の規定に基づく費用返還義務を文書で明示しておらず、処分指示の不徹底なもの(7 世帯 8 件)がみられる。

保有を容認されている土地・家屋の中には、ローン支払中のもの(5 世帯 7 件)があるなど、生活保護を受給しつつ資産の形成を図る結果となっているものがあるが、現在、これらの土地・家屋の取扱いについて具体的な処理方針が定められていない。

したがって、厚生省は、被保護者の土地・家屋の処分あるいは利活用の促進を図るため、都道府県等に対する指導等を通じ、次の措置を講ずる必要がある。

被保護者が保有する土地・家屋について、種類、地域等の実態に即し、処分・利

活用に関する基準の設定を検討するとともに、土地・家屋の実態を把握し、それに基づく処分・利活用を図らせること。

ローン支払中の土地・家屋の取扱いに関する具体的な処理方針の策定について検討すること。

イ 自動車及び生命保険

要保護者が保有している自動車あるいは加入している生命保険で解約すれば返戻金のあるものは利用し得る資産であり、原則としてこれらを売却あるいは解約し、最低限度の生活維持のために活用することとされている。しかし、地理的条件の悪い地域等における通勤用あるいは事業用の自動車並びに解約返戻金が少額であり、かつ、保険金額及び保険料額が当該地域の一般世帯との均衡を失しない生命保険については、保有又は加入を容認することができるものとされている。

今回、46 福祉事務所について、自動車の保有及び生命保険の加入容認審査の実施状況を調査した結果、次のような問題が認められる。

58 年度保護開始世帯のうち、自動車を保有していた世帯の中から 102 世帯(106 台)を抽出調査した結果、通勤用あるいは事業用に使用されなくなったにもかかわらず状況変化に対応した措置がとられていないもの(6 世帯 7 台)、処分が指示されたにもかかわらず依然として保有を継続しているもの(8 世帯 8 台)がある。

生命保険の加入を容認する場合の解約返戻金、保険料等の限度額の設定状況についてみると、46 福祉事務所のうち 37 福祉事務所ですべて解約返戻金、月額保険料等について限度額を設定しているが、福祉事務所ごとにその額に著しい差異がみられる。限度額を定めていない福祉事務所では、世帯ごとに加入容認を判断している。

58 年度保護開始世帯のうち、生命保険に加入していた世帯の中から 174 世帯 231 件を抽出し、加入容認の審査状況について調査した結果、加入を容認している 188 件の中には解約返戻金及び保険料額を把握しないまま加入を容認しているものが 63 件(33.5 パーセント)あり、これらの中には加入容認限度額を設定しているにもかかわらず当該事項について調査していないもの(29 件)、満期保険金等の支払があった場合に保護費用返還義務がある旨の文書通知を行っていないもの(16 件)がみられる。

また、解約を指示している 43 件の中には、その後の解約の有無の確認、指導が十分でなく解約に至っていないものが 10 件(23.3 パーセント)みられる。

したがって、厚生省は、自動車の保有及び生命保険の加入容認審査の適正化を図るため、都道府県等に対する指導等を通じ、次の措置を講ずる必要がある。

自動車については、保有が容認されていた事由が変化した場合等についてその実態を的確に把握し、処分の徹底を図ること。

生命保険については、加入容認限度額の設定に関する準則の策定について検討すること。また、加入容認審査及び保護費用返還義務がある旨の文書通知の的確な実

施並びに解約指示励行の確保を図ること。

(3) 扶養の履行

民法(明治 29 年法律第 89 号)に定める扶養義務者の扶養は、生活保護に優先して行うこととされており、保護の決定に際しては、扶養義務者の把握、扶養能力の調査を行った上で、未成熟な子に対する親及び夫婦(生活保持義務関係者)にあつては「扶養義務者の最低生活費を超過する部分」において、また、その他の直系血族及び兄弟姉妹並びに三親等内親族で家庭裁判所が特別な事情ありと認めた者(生活扶助義務関係者)にあつては「社会通念上、それらの者にふさわしいと認められる程度の生活を損わない限度」において扶養するものとされている。

さらに、扶養義務者が正当な理由なしに扶養を履行しない場合には、被保護者が家庭裁判所への調停等の申立てをすることができ、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用を扶養義務者から徴収することができることとされている。

今回、46 福祉事務所において、58 年度保護開始世帯のうち、高齢者世帯の中から 231 世帯及び母子世帯の中から、228 世帯の計 459 世帯を抽出し、扶養義務の履行状況について調査した結果、次のような問題が認められる。

扶養の履行を確保するためには、まず、扶養義務者を的確に把握する必要がある。抽出調査対象世帯について、福祉事務所では、2,160 人の扶養義務者を把握し、そのうち 1,883 人(87.2 パーセント)の所在を確認している。しかし、生別母子世帯 172 世帯についてみると、子にとって生活保持義務関係にある前夫については、被保護者からの行方不明であるとの申立てのまま処理し、戸籍等による所在の確認を行っていないものが 49 世帯(28.5 パーセント)ある。

また、福祉事務所が所在を確認している扶養義務者のうち 639 人(33.9 パーセント)については、扶養能力調査を実施しておらず、中には、必ず調査すべきとされている生活保持義務関係者について調査を行っていないもの(48 人)がある。

扶養能力調査を実施した 1,244 人のうち、扶養困難と回答した者が 996 人いるが、これらの者に対して、福祉事務所は、ほとんど回答をそのまま受け入れ、扶養義務者の所得、生活水準等の再調査を行っておらず、また、その結果に基づき扶養義務の履行を求めるよう被保護者に対する指導も行っていない。このことについて、福祉事務所では、扶養義務者の所得等による扶養の程度の判定基準がないため、再調査及びその結果に基づく指導をどの程度まで行うべきか分からないとしているが、中には、扶養義務者の所得、扶養手当の受給状況等からみて、扶養が可能と認められる者に対し、どの程度可能かについて再調査等を行っていないもの(6 世帯)がみられる。

扶養義務者の扶養能力については、状況の変化が生ずることがあるため、年 1 回程度は見直しを行うこととされているが、その見直し状況についてみると、保護開始時に扶養能力がなかった扶養義務者については、その後に見直しを行っても扶養が開始される見込みは乏しいとして、見直し調査を全く行っていない福祉事務所(26 所)があ

る。

また、扶養能力調査の結果、当初、扶養を可能と回答していた 93 人のうち、回答どおりの扶養を履行していない者が 11 人みられるが、これらの中には、その理由等を把握していないものがみられる。

扶養義務者で扶養を履行していない者が、被保護者の保有する土地・家屋の資産を相続することがある。このような場合、法第 77 条の規定を適用することにより、扶養義務者に対し、扶養の義務の範囲において、生活保護に要した費用の全部又は一部を徴収することもできるが調査対象福祉事務所では、これまで実施している例は認められない。

したがって、厚生省は、扶養の履行の確保を図るため、都道府県等に対する指導等を通じ、次の措置を講ずる必要がある。

母子世帯については、前夫に重点をおいて戸籍等による扶養義務者の所在の確認の徹底を図ること。

扶養を求める場合の扶養能力の判定基準を設定するとともに、これに基づく扶養能力調査等の徹底を図ること。

扶養能力等について変動が予想される場合には、扶養能力及び扶養の履行状況について、年 1 回程度は見直し調査を実施すること。

扶養義務者の扶養の履行を図る見地から、扶養義務者が被保護者の保有している土地・家屋の資産を相続した場合等については、法第 77 条の適用を含め費用徴収の実行方策について検討すること。

2 稼働能力の活用による自立助長の推進

生活保護は、被保護者の自立を助長することを目的の一つとし、保護に際しては要保護者の稼働能力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うこととされており、稼働能力を有する被保護者は、自立するための求職活動等を行う必要がある。このため、福祉事務所では、要保護者の稼働能力を把握し、稼働能力を有する者については、その活用を図るための就労指導を行い、就労指導に特段の理由なく従わない者については、保護申請時であれば申請を却下し、保護受給中の場合は法第 62 条第 3 項に基づき保護の停止又は廃止を行うことができるとされている。

また、厚生省では、福祉事務所に対し、被保護者の生活状況を把握し、自立を助長するための指導を行うことを目的とする訪問調査を実施するよう指導しており、さらに、被保護者の就労の円滑化を図るためには組織的な対応が必要であるとして、福祉事務所に対して公共職業安定所等を構成員とする地域連絡会議の開催を指囑している。

今回、46 福祉事務所において、57 年度保護開始世帯の稼働年齢者の中から、18 歳から 59 歳までの稼働年齢者 626 人を抽出し、被保護者の自立助長を推進する見地からの就労指導の実施状況等を調査した結果、次のような問題が認められる。

抽出した稼働年齢者中非稼働者は 382 人(61 パーセント)で、このうち昭和 58 年 7 月から 59 年 6 月の間に就労指導を受けたことのある者は 77 人である。これらの者に対しては継続的に訪問調査を行い就労指導することとされているにもかかわらず、訪問調査の実施が低調なもの(23 人)があり、この中には 6 か月以上も訪問調査を実施していないものもみられる。また、被保護者の求職状況等を把握した上で就労指導を行う必要があるが、求職活動の有無を把握していないもの等就労指導が十分でない認められるもの(17 人)がみられる。一方、就労指導したにもかかわらず正当な理由なくこの指導に従わない者がみられるが、これらの者に対して文書による指導、保護の停止又は廃止の措置を検討しているものはみられない。

また、病気等のため、稼働能力なしとして就労指導していない 305 人についてみると、病気の程度等を十分確認しないまま就労指導の対象外としているもの(18 人)がみられ、中には、病気が快復しているにもかかわらず就労指導を行っていないものもある。

被保護者の就労は、本人自らの努力、福祉事務所の指導等のほかに、公共職業安定所、職業訓練校等の関係機関との連携による就労機会の開拓、確保を図ることが重要であり、地域連絡会議の活用を積極的に行い、就労促進の効果を挙げているところもあるが、その活用が低調な福祉事務所(8 所)もある。

したがって、厚生省は、被保護者自らが稼働能力を活用して自立することを助長するため、都道府県等に対する指導等を通じ、次の措置を講ずる必要がある。

被保護者の稼働能力の実態を訪問調査によりの確に把握し、稼働能力の実態に即した就労指導を行うとともに、正当な理由もなくこの指導に従わず、就労又は求職活動等を行わない者に対しては、必要に応じ、保護の停止又は廃止を含む厳正な措置をとること。

被保護者の稼働能力の活用を図るため、地域連絡会議が効果を挙げている事例の紹介等を通じて、関係機関との連携、協力体制の整備を図ること。

3 監査結果に基づく業務運営の改善

生活保護に関する事務を適正かつ統一的に実施するため、厚生省は都道府県及び市町村を、また都道府県は市町村を対象に、一般監査、特別指導監査等を実施しており、昭和 59 年度には 1 万 8,222 ケース(ケース検討数 8 万 9,169 の 20.4 パーセント)について改善のための指導・指示を行っている。

この指導・指示率は毎年 20 パーセント程度と減少はみられない状況にあり、厚生省は、これらの監査結果に基づく指導・指示事項の改善と福祉事務所が当面する課題の解決とを図ることを目的として、福祉事務所が自主的内部点検(昭和 47 年発足)及び適正化対策事業(昭和 54 年発足)を組織的に実施することを推進している。

今回、23 福祉事務所について、昭和 57 年度に実施された一般監査とその結果を踏ま

えた自主的内部点検及び適正化対策事業の実施状況を調査した結果、一般監査で指摘された指導・指示ケースについて個別にはいずれも改善が図られているが、同種類別の指導・指示ケースの発生が減少しないことから、個別ケースの改善にとどまることなく、その原因を究明するとともに、具体的改善方策の検討を更に進めることが重要であると考えられる。その方策の一つとして、福祉事務所においても、一般監査、特別指導監査で指摘された指導・指示ケースの多い事項について自主的内部点検及び適正化対策事業を積極的に実施することが望まれるが、これらの指導・指示ケースの多い事項について自主的内部点検及び適正化対策事業を実施していない福祉事務所がみられる。

したがって、厚生省は、監査結果の指導・指示ケースの多い事項について問題発生の原因を把握し、具体的改善方策を示すとともに、福祉事務所が自主的内部点検及び適正化対策事業を実施するに際して、当該福祉事務所が当面する課題の解決のみならず、一般監査、特別指導監査の結果に基づく指導・指示事項を積極的に取り入れるよう実施事例の紹介等を通じて都道府県等を指導する必要がある。