

# 生活保護における世帯認定の動向

牧 園 清 子

## はじめに

本稿の課題は、1995年以降の生活保護における世帯認定の動向を検討することである。

生活保護法は、第10条で「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」という世帯単位の原則を定めており、保護の要否および程度は世帯を単位に判断されている。しかし、世帯単位の取り扱いが困難な時には、要保護者を個人で保護することができるという例外規定を設けている。この手続きは世帯分離と呼ばれている。したがって、保護の実施の際に、だれを同一世帯員として認定するかは重要な問題となる。世帯認定に関しては、すでに拙稿において、1957年から1995年までの検討を行った<sup>1)</sup>。そこで、本稿ではその後の動向について検討することにしたい。

まず、第1節では、1995年から2004年までの10年間は生活保護にとってどのような時期であったのかを、保護受給者・受給世帯の動向および生活保護制度の改正の検討を通して確認しておきたい。ついで、この10年間の生活保護における世帯認定の動向を検討したい。具体的には1995年から2005年までの保護の実施要領における世帯認定の改正を取り上げる。保護の実施要領は世帯の認定について5項を規定しており、1 同一世帯認定、2 一般的な世帯分離、3 高校の世帯内就学、4 夜間大学の世帯内就学、5 大学就学の世帯分離である。まず、1と2を第2節で検討し、3から5は就学に関する規定であるの

でまとめて第3節で検討することにした<sup>2)</sup>

なお、世帯分離の実態については、旧厚生省により『生活保護動態調査』および『被保護世帯全国一斉調査(個別調査)』で全国調査が行われてきた。『生活保護動態調査』は1970年から1996年までは世帯分離の調査を毎年行っていたが、1997年に『社会福祉行政業務報告』に統合されるとともに、世帯分離の調査は行われなくなっている。一方、『被保護世帯全国一斉調査(個別調査)』は、これまでも限られた年度に調査を行ってきたが、1996年が最後で、その後は世帯分離に関する調査を行っていない<sup>3)</sup>したがって、1996年以降の世帯分離については全国統計がなく、世帯分離の数量的動向を明らかにすることはできないので、本稿では規定の改正のみを扱う。

## 1 最近の保護動向と生活保護制度の改正

1995年に生活保護を受給していた人員数は88万2,229人で、人員保護率は7.0%、世帯数は60万1,925世帯で、世帯保護率は14.8%であった。

当時、星野信也は生活保護の受給資格があるもののうち実際に保護を受給するものの割合(テイクアップ率)の推計を行い、わが国の生活保護におけるテイクアップ率が極めて低いことを指摘するとともに、「人口ベースの受給率が0.7%までに矮小化されたプログラムは、そのことだけできわめて受けにくい制度に陥っていることがうかがわれる。それでは、もはや最後のよりどころとしての存在意義を喪失しているといえる」と述べ、1995年当時の保護を「機能喪失した生活保護」と論評した<sup>4)</sup>

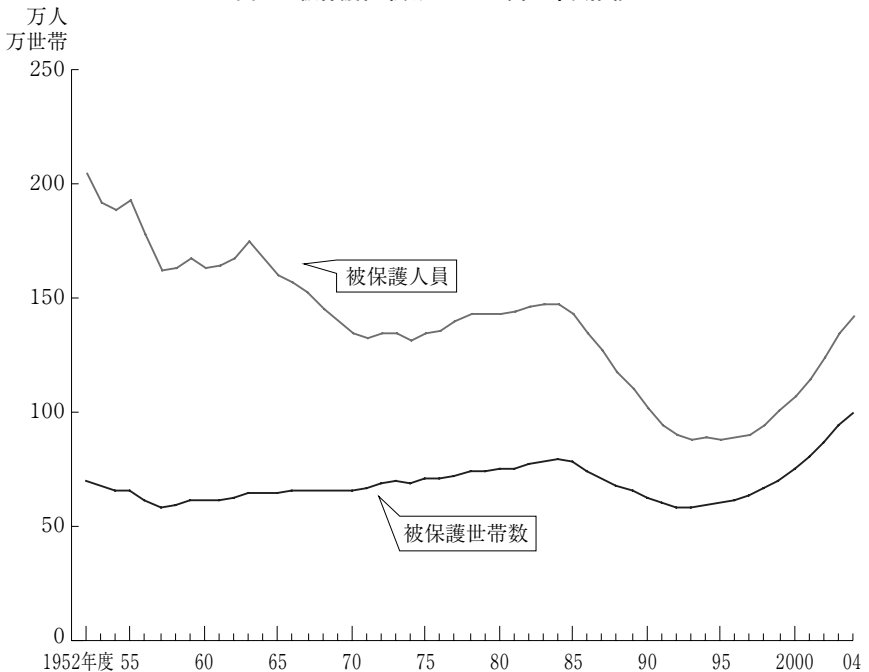
それから、10年が過ぎ、生活保護の受給動向はどうなったのであろうか。1995年から最新の2004年までの厚生労働省調査で被保護人員数および被保護世帯数の推移をみておこう。

まず、被保護人員数は、1995年では88万2,229人であったが、2004年では142万3,388人となった。それぞれの年の人員保護率は7.0%と11.1%である。2004年の被保護人員数・保護率ともに1995年の1.6倍となっている。戦

後から現在までの生活保護の動向をみると、この10年間の被保護人員数は、直近の急激な減少から急激な増加に転じた激変期にある。また、1995年の7.0%という人員保護率は保護受給者の調査が始まって以来の最低の比率である。人員保護率は1995年を底にこの10年間は上昇傾向にある。近年、保護率の上昇が強調されるが、保護率はU字型に回復し、「80年代の水準に戻っただけ」<sup>5)</sup>とも言える。

被保護世帯数は1995年では60万1,925世帯であったが、2004年では99万8,887世帯となった。被保護世帯数もこの10年間一貫して増加傾向にある。2004年の被保護世帯数は調査されている期間の最大の数値である。世帯保護率も14.8%から21.6%に上昇している。(図1)

図1 被保護世帯数および人員の年次推移



資料出所) 厚生労働省『社会福祉行政業務報告』各年

つぎに、この間の保護受給世帯の質的变化をみよう。まず、少人数世帯化のさらなる進行があげられる。被保護世帯の1人世帯は、1995年でもすでに71.8%を占めていたが、2004年ではさらにその傾向は強まり、73.4%になっている。被保護世帯の多くが単身世帯である。平均世帯人員も1995年は1.46人であったが、2004年は1.42人となり、一般世帯のほぼ半分の規模である。ついで、保護受給世帯に占める稼働世帯の減少があげられる。稼働者のいる世帯は、1995年においては13.6%であったが、2004年にはさらに減少し12.4%となっており、保護受給世帯はますます非稼働世帯化している。これは、保護受給世帯に占める高齢者および傷病・障害者の増加と符合している。

一方、社会福祉制度の領域では、1990年代以降、福祉関係八法改正をはじめとして、介護保険の導入や社会福祉基礎構造改革といわれる社会福祉法の成立などつぎつぎに大きな改革が行われた。そうした中、生活保護制度も関連法の改正により変更を行っている。

まず、1997年12月の介護保険法の制定に伴い、生活保護法に8つ目の扶助となる介護扶助が創設されている。保険の1割負担部分は介護扶助、介護施設入所者の生活費（従来の施設入所への入院患者日用品費に相当するもの）と介護保険料は生活扶助でそれぞれ対応する仕組みに変更され、2000年4月から施行された。

ついで、1999年7月の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」が制定（2000年4月施行）され、これに伴い機関委任事務が廃止され、生活保護事務はそのほとんどが「法定受託事務」になるとともに、保護の実施機関が行う相談および援助は「自治事務」となった。また、国・都道府県による生活保護の指導監査が廃止されることになった。

さらに、2000年6月の社会福祉法の制定・施行に伴い、従来生活保護法においては、保護施設への入所を「収容」という用語で規定していたが、他の福祉各法と同様に「入所」に変更された。

以上のように、生活保護制度もこの10年間改革と無縁ではなかったが、こ

これらの改革はいずれも生活保護制度と異なる保険・福祉の領域での再編であり、生活保護の改革は関連する制度改革の影響を受けたいわば「外在的変革」<sup>6)</sup>であった。しかし、生活保護制度そのものに立ち入った変革の必要が指摘されるようになり、「社会福祉改革の最後の課題」<sup>7)</sup>といわれ施行後50年間基本的に変わることのなかった生活保護制度にもようやく変化が見られるようになってきた。

2003年8月の社会保障制度審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（以下、専門委員会という）の設置がそれである。この専門委員会の設置について、厚生労働省は、2000年5月の社会福祉基礎構造改革法案に対する国会付帯決議および2003年6月の社会保障制度審議会意見に加えて、同年6月の財政制度及び構造改革に関する基本方針（2003）などにおける見直しの指摘を踏まえたものと位置づけている<sup>8)</sup>。

専門委員会は、2004年12月に最終報告書を提出した。改革の基本視点を「利用しやすく自立しやすい制度へ」という点におき、生活保護基準、自立支援、資産・能力活用のあり方、制度の実施体制等に対して検討を行い、具体的な改革の提案を行った<sup>9)</sup>。

この報告書を受け、厚生労働省は保護基準や実施要領などの改定を始めている。すでに、2003年度から老齢加算の段階的廃止が始まり、2005年3月には局長通知「自立支援プログラムの基本方針について」が示され、自立支援プログラムが導入された。さらに、2005年度からは母子加算の見直しや生活扶助基準の改訂が行われ、生業扶助においてあらたに高等学校等就学費が設けられている。

## 2 世帯認定および世帯分離規定の動向

この節では、保護の実施要領における同一世帯認定と一般的な世帯分離規定の1995年以降の改正を検討する。

## ① 同一世帯認定

次官通知の「第1 世帯の認定」では、保護実施の際の世帯についての考え方が示されている。世帯の認定は居住同一と生計同一の2つの要件に着目して行われる。この規定については、1995年から2005年の間に改正は行われていない。また、実施要領が初めて通知された1957年から一字一句変わっていない。

「同一の住居に居住し、生計を一にしている者は、原則として、同一世帯員として認定すること。

なお、居住を一にしていない場合であっても、同一世帯として認定することが適当であるときは、同様とすること。」(1995年~2005年)

次官通知の「なお」以下を具体的に規定しているのが、局長通知の「第1の1」である。この項では、居住同一ではなくても、同一世帯と認定する7つの場合を例示している。

## 「局第1

1 居住を一にしていないが、同一世帯に属していると判断すべき場合とは、次の場合をいうこと。

- (1) 出かせぎをしている場合
- (2) 子が義務教育のため他の土地に寄宿している場合
- (3) 夫婦間又は未成熟の子(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。)にある者が就労のため他の土地に寄宿している場合
- (4) 行商又は勤務等の関係上子を知人等にあずけ子の生活費を仕送りしている場合
- (5) 病気治療のため病院等に入院している場合
- (6) 職業能力開発校、国立光明寮等に入所している場合
- (7) その他(1)から(6)までのいずれかと同様の状態にある場合」(1995年)

同一世帯と認定する7つの場合のうち、局第1-1-(5)の「病気治療のため病院等に入院している場合」の「入院」が2000年に「入院又は入所」に改正されている。

2000年5月の雑誌『生活と福祉』の中で保護課は、この改正について、「介護保険導入に伴い、生活保護法上の病院の概念から老人保健施設が除外されたことに伴う改正である」と解説している。介護保険導入に伴う改正は、次節で検討する入院関連の世帯分離規定(1の2の(5)、1の2の(6)など)にもおよぶ。

これまで、老人保健施設については、生活保護法上は医療扶助により対応し、旧老人保健法の規定により、病院として扱っていた。しかし、介護保険導入後は介護扶助で対応することとし、介護老人保健施設は生活保護法上の病院ではなく施設とされた。したがって、世帯認定の取り扱いにおいて、「入院」とは別に介護老人保健施設への入所を明記したものである。なお、介護療養型医療施設についてはこれまでどおり入院として捉えるとしている<sup>10)</sup>

2000年に局第1-1-(5)は以下のように改正されている。

「(5)病気治療のため病院等に入院又は入所(介護老人保健施設への入所に限る。2の(5)(エを除く。)及び(6)並びに第2の1において同じ。)している場合」(2000年~2005年)

## ② 一般的な世帯分離規定

同一世帯と認定された場合でも、第10条の但書を根拠に世帯分離をすることができる。就学の場合を除いて、世帯分離が適用されるのは以下の8つの場合である。それぞれの規定を順にみていこう。

### (1) 保護の要件を欠く者(局1-2-(1))

世帯に保護の要件を欠く者がいる場合の世帯分離規定は、以下に示す通り1995年から2005年の間に改正は行われていない。

「世帯員のうちに、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」(1995年～2005年)

(2) 転入の要保護者 (局1-2-(2))

要保護者が転入した場合の世帯分離規定も、1995年から2005年の間に改正は行われていない。

「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、同一世帯として認定することが適当でないとき」(1995年～2005年)

(3) 世話目的の転入者 (局1-2-(3))

日常の世話を目的に転入した場合の世帯分離規定も、1995年から2005年の間に改正は行われていない。

「保護を要しない者が被保護世帯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、同一世帯として認定することが適当でないとき(世帯分離を行わないとすれば、その世帯がなお被保護世帯である場合であって、当該転入者がその世帯の世帯員のいずれに対しても生活保持義務関係にない場合に限る。)」(1995年～2005年)

(4) 要介護者 (局1-2-(4)ア・イ)

要保護者が介護等を要する場合の世帯分離規定も1995年から2005年の間に改正はない。

「次に掲げる場合であって、当該要保護者がいわゆる寝たきり老人、重度の心身障害者等で常時介護又は監視を要する場合であるとき(世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合に限る。)



ア 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属している場合  
イ ア以外の場合であって、要保護者に対し生活保持義務関係にある者の収入が自己の一般生活費以下の場合」(1995年～2005年)

(5) 入院関連 (局 1-2-(5)ア～オ)

入院に関連した世帯分離は、その者を出身世帯員と同一世帯として認定することが出身世帯員の自立助長を著しく阻害すると認められるときに適用される。入院中の世帯分離の要件は、出身世帯員との血縁関係および患者の様態に応じて入院期間が6箇月、1年、3年等と定められ、アからオまで5つの場合が規定されている。

ア 6箇月以上要入院患者等 (局 1-2-(5)ア)

6箇月以上入院を要する患者等の世帯分離規定は、1995年では以下のものであった。

「6箇月以上入院を要する患者に対して出身世帯員のいずれもが生活保持義務関係にならない場合(世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合に限る。)」(1995年)

2000年の介護保険導入に伴い、老人保健施設が生活保護法上の病院から施設に位置づけが変更されたため、「入院」の部分は「入院又は入所」に改正され、以下ようになった。

「6箇月以上の入院又は入所を要する患者に対して出身世帯員のいずれもが生活保持義務関係にならない場合(世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合に限る。)」(2000年～2005年)

## イ 精神疾患患者（局1-2-(5)イ）

1995年の精神疾患患者の分離規定は以下のようであった。

「出身世帯に配偶者が属している精神病患者又は中枢神経系機能の全廃若しくはこれに近い状態にある者であって入院期間がすでに1年をこえ、かつ、引き続き長期間にわたり入院を要する場合（世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合に限る。）」（1995年）

2000年の介護保険の導入により、「入院」の部分が「入院又は入所」に改正されている。さらに、2003年に「精神病患者」が「精神疾患に係る患者」に変更されているが、『生活と福祉』の中に保護課の解説はない。

「出身世帯に配偶者が属している精神疾患に係る患者又は中枢神経系機能の全廃若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、引き続き長期間にわたり入院又は入所を要する場合（世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合に限る。）」（2003年～2005年）

## ウ 長期入院患者等（局1-2-(5)ウ）

1995年の長期入院患者等の世帯分離規定は以下のようであった。

「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であって、入院期間が、すでに3年をこえ、かつ、引き続き長期間にわたり入院を要する場合（世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合に限る。）」（1995年）

2000年に、介護保険の施行に関連して、2箇所の「入院」の部分が「入院又は入所」に改正され、「患者」が「患者等」に改正されている。

「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つて、入院又は入所期間がすでに3年をこえ、かつ、引き続き長期間にわたり入院又は入所を要する場合（世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合に限る。）」（2000年～2005年）

#### エ 公費負担入院患者（局1-2-(5)エ）

1995年の公費負担入院患者の分離規定は以下のようであった。

「ア、イ若しくはウに該当することにより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法第30条の公費負担を受けて引き続き入院している場合又は引き続きその更生を目的とする施設に入所している場合」（1995年）

1996年には精神保健法が「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」に名称変更されたことによる改正が行われている。この改正について、『生活と福祉』の中に保護課の解説はない。

「ア、イ若しくはウに該当することにより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している場合又は引き続きその更生を目的とする施設に入所している場合」（1996年～2005年）

#### オ 再入院患者等（局1-2-(5)オ）

1995年の再入院患者等の世帯分離規定は以下のようであった。

「イ、ウ又はエ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箇月以内に再入院し、長期間にわたり入院を要する場合（世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合に限る。）」（1995年）

2000年の介護保険導入に関連して、「入院」の部分が「入院又は入所」に改正され、以下のようになった。

「イ、ウ又はエ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箇月以内に再入院又は再入所し、長期間にわたり入院又は入所を要する場合（世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合に限る。）」（2000年～2005年）

(6) 6箇月以上要入院患者等（局1-2-(6)）

1995年の6箇月以上入院を要する患者等の分離規定は以下のようであった。

「(5)のア、イ、ウ又はオ以外の場合で、6箇月以上入院を要する患者の出身世帯員のうち入院患者に対し生活保持義務関係にない者が収入を得ており、当該入院患者と同一世帯として認定することがその者の自立助長を著しく阻害すると認められるとき（世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合に限る。）」（1995年）

この規定も2000年の介護保険導入に関連して改正されている。「入院」の部分が「入院又は入所」に改正され、「患者」が「患者等」に改正され、以下のようになった。

「(5)のア、イ、ウ又はオ以外の場合で、6箇月以上入院又は入所を要する患者等の出身世帯員のうち入院患者等に対し生活保持義務関係にない者が収入を得ており、当該入院患者等と同一世帯として認定することがその者の自立助長を著しく阻害すると認められるとき（世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合に限る。）」（2000年～2005年）

## (7) 自立転出予定者（局 1 - 2 - (7)）

自立し転出する予定のある者についての 1995 年の世帯分離要件は以下のようであった。1995 年から 2005 年の間に改正はない。

「同一世帯員のいずれかに対し生活保持義務関係にない者が収入を得ている場合であって、結婚、転職等のため 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と認められるとき」（1995 年～2005 年）

## (8) 生活施設入所者（局 1 - 2 - (8)）

1995 年の生活施設入所者の世帯分離は以下のように規定されていた。

「救護施設、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、精神薄弱者援護施設、重度身体障害者更生援護施設、重度身体障害者授産施設又は身体障害者療護施設の入所者と出身世帯員とを同一世帯として認定することが適当でない場合（保護を受けることとなる者とその者に対し生活保持義務関係にある者とが分離されることとなる場合については、世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となるときに限る。）」（1995 年）

1998 年に「精神薄弱の用語の整理のための関係法律の一部を改正する法律」が成立し、関係法律における「精神薄弱」という用語が「知的障害」に改められた（1999 年 4 月施行）。これに伴い、1999 年に精神薄弱者援護施設は知的障害者援護施設に名称変更された。

ついで、2000 年に介護保険導入に伴う実施要領改正が行われ、生活施設入所者の世帯分離の要件に介護老人福祉施設が追加されている。

この改正について、保護課は『生活と福祉』の中で以下のように解説している。介護老人福祉施設入所者の世帯分離の取り扱いについては、これまでの特別養護老人ホームの場合と変わりはない。介護老人福祉施設はすべて老人福祉法上の特別養護老人ホームであるため、改めて書く必要はないが、特別養護老

人ホームが介護保険施設となっても取り扱いに変更がないことを明らかにするため、「特別養護老人ホーム若しくは介護老人福祉施設」とあえて併記することとしたとしている<sup>11)</sup>

さらに、2004年では、身体障害者福祉法の2施設が削除されている。

この改正について、『生活と福祉』の中で保護課は、「重度身体障害者更生援護施設及び重度身体障害者授産施設の入所者は、長期的な入所が見込まれることから、同一世帯として認定することが適当でない場合には、世帯分離を認めてきたが、2003年の障害者支援費制度の施行により、当該施設の施設類型が廃止されたことから、世帯分離要件の規定から両施設の記載を削除することとした」と解説している<sup>12)</sup>

身体障害者福祉法のうちの2施設が削除され、身体障害者療護施設のみ残り、以下のようにになっている。

「救護施設、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム若しくは介護老人福祉施設、知的障害者援護施設、又は身体障害者療護施設の入所者と出身世帯員とを同一世帯として認定することが適当でない場合（保護を受けることとなる者とその者に対し生活保持義務関係にある者とが分離されることとなる場合については、世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる時に限る。）」（2004年～2005年）

### 3 世帯分離と世帯内就学の規定

保護の実施要領の中で、就学に関して世帯分離が適用されるのは大学就学の場合のみで、高校と夜間大学の場合は世帯内就学が認められている。

#### ①大学就学の世帯分離規定（局1－5）

1995年の大学に就学する場合の世帯分離規定は以下のようであった。

「5 次のいずれかに該当する場合は、世帯分離して差しつかえないこと。

- (1) 保護開始時において、現に大学で修学している者が、その課程を修了するまでの間であって、その修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
- (2) 次の貸与金を受けて大学に修学する場合
  - ア 日本育英会法による貸与金
  - イ 国の補助を受けて行われる修学資金貸与事業による貸与金であってアに準ずるもの
  - ウ アに準ずる貸与金（イに該当するものを除く。）であって厚生大臣の承認を得たもの
- (3) 生業扶助の対象とならない専修学校又は各種学校で修学する場合であって、その修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」（1995年）

まず、2000年に局第1-5-(2)ウ「アに準ずる貸与金（イに該当するものを除く。）であって厚生大臣の承認を得たもの」が「地方公共団体の実施する修学資金貸与事業による貸与金」に改正されている。この改正について『生活と福祉』の中に保護課の解説はない。

ついで、2004年には日本育英会の独立行政法人日本学生援護機構への統合に伴い、局第1-5-(2)アの「日本育英会法」が「独立行政法人日本学生援護機構法」に改正されている。さらに、2005年には「修学資金貸与事業」が「就学資金貸与事業」に改正されている。同時に「修学」（習い修める）が「就学」（学校に入る）に改正され、以下ようになった。この改正について『生活と福祉』の中に保護課の解説はない。

「5 次のいずれかに該当する場合は、世帯分離して差しつかえないこと。

- (1) 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場合
- (2) 次の貸与金を受けて大学で就学する場合
  - ア 独立行政法人日本学生支援機構法による貸与金
  - イ 国の補助を受けて行われる就学資金貸与事業による貸与金であってアに準ずるもの
  - ウ 地方公共団体が実施する就学資金貸与事業による貸与金（イに該当するものを除く。）

であってアに準ずるもの

- (3) 生業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」(2005年)

## ②世帯内就学規定

世帯内就学については、高校と夜間大学の場合が認められている。

### (i) 高校の世帯内就学規定

高校生の世帯内就学については、1995年には以下のように規定されていた。

「3 次の各要件のいずれにも該当する者については、高等学校、盲学校・聾学校若しくは養護学校の高等部専攻科、高等専門学校、専修学校又は各種学校で修学しながら、保護を受けることができるものとして差つかえないこと。

ただし、専修学校又は各種学校については、高等学校又は高等専門学校での修学に準ずるものと認められるものであって、その者がかつて高等学校、高等専門学校、専修学校又は各種学校を修了したことがない場合であること。

- (1) 奨学金、修学のために恵与される金銭、その他その者の収入によって教育費がまかなわれること。
- (2) 修学が世帯の自立助長に効果的であること。」(1995年)

生活保護制度における教育保障は義務教育までであり、高校に進学するためには、就学のための費用を奨学金や恵与金で用意しなければならなかった。また、定時制高校生がアルバイトをしない場合は、稼働能力の活用が認められないために「保護の要件を欠く」として世帯分離が適用されることも多かった<sup>13)</sup>

2005年に、高校生の世帯内就学は「世帯の自立に効果的と認められる場合」という条件のみとなった。また、「修学」が「就学」に改正されている。この実施要領の改正は、2005年4月に生業扶助の技能修得費において高等学校等就学費の給付に関する規定が設けられたことによる改正である。



2005年度の生活保護基準の改定（第61次）により、被保護世帯の自立支援という観点から、高等学校等就学費の給付が開始された。保護課は就学費の創設について以下のような基本的な考え方を示している。

現在、一般世帯における高校進学率は97.3%（2003年度）に達しており、また、2004年3月の福岡市学資保険訴訟最高裁判決においては、「近時においては、ほとんどの者が高等学校に進学する状況であり、高等学校に進学することが自立のために有用であるとも考えられる（後略）」との判断がなされた。さらに、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の報告書においても、「高校進学率の一般的な高まり、『貧困の再生産』の防止の観点から見れば、子どもを自立・就労させていくために高校就学が有効な手段となっているものと考えられる」とした上で、「生活保護を受給する有子世帯の自立を支援する観点から、高等学校への就学費用について、生活保護制度において対応することを検討すべきである」とされた。こうしたことを総合的に勘案した上で、生活保護を受給する有子世帯の自立を支援する観点から、2005年度より、高等学校等への就学費用を給付することとした。

給付内容は、具体的には、高校就学に伴い必要となる学用品費、交通費、授業料等とし、その給付水準は公立高校における所要額を目安に設定することとしている<sup>14)</sup>

この高等学校等就学費の創設により、局第1の3の高校の世帯内就学の規定が改正されたのである。世帯内就学の要件のうち、「奨学金、修学のために恵与される金銭、その他その者の収入によって教育費がまかなわれること」という要件が削除されている。

保護課は、新たに高等学校等就学費が給付されるとともに、学資保険等やり繰りによって生じた金銭を就学費に充てることも可能とすることから、これまでの世帯内就学の要件のうち、教育費が貸付金や恵与金でまかなわれることという要件を削除し、高等学校等に就学し、卒業することが世帯の自立助長に効果的と認められれば、世帯内就学を容認することとしたと解説している<sup>15)</sup>

2005年には以下のように改正されている。

「3 高等学校（定時制及び通信制を含む。）、中等教育学校の後期課程、盲学校、聾学校若しくは養護学校の高等部専攻科、高等専門学校、専修学校又は各種学校（以下「高等学校等」という。）に就学し卒業することが世帯の自立助長に効果的と認められる場合については、就学しながら、保護を受けることができるものとして差し支えないこと。

ただし、専修学校又は各種学校については、高等学校又は高等専門学校での就学に準ずるものと認められるものであって、その者がかつて高等学校等を修了したことがない場合であること。」（2005年）

(ii) 夜間大学の世帯内就学規定（局1-4）

夜間大学に通う大学生の1995年の世帯内就学の規定は以下のようであった。

「4 次の各要件のいずれにも該当する者については、夜間大学等で修学しながら、保護を受けることができるものとして差しつかえないこと。

- (1) その者の能力、経歴、健康状態、世帯の事情等を総合的に勘案の上、稼働能力を有する場合には十分それを活用していると認められること。
- (2) 修学が世帯の自立助長に効果的であること。」（1995年）

2005年には、夜間大学の世帯内就学の「修学」が「就学」に改正され以下のようになった。

「4 次の各要件のいずれにも該当する者については、夜間大学等で就学しながら、保護を受けることができるものとして差しつかえないこと。

- (1) その者の能力、経歴、健康状態、世帯の事情等を総合的に勘案の上、稼働能力を有する場合には十分それを活用していると認められること。
- (2) 就学が世帯の自立助長に効果的であること。」（2005年）

## お わ り に

これまで、1995年以降の生活保護および世帯認定の動向を検討してきた。検討の過程で明らかとなった点を以下にまとめておきたい。

まず第1に、社会福祉改革の中で最後に残された課題となっていた生活保護制度においても、2003年に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が設置され、改正の動きが始まったことである。専門委員会報告書は「利用しやすく自立しやすい制度へ」という視点から具体的な提案を行った。1995年以降の保護受給者数や保護率でみる限り、生活保護は10年前よりは利用される制度になっているといえよう。

第2に、世帯の認定についての実施要領の改正は、2000年前後に行われている。改正の多い世帯分離に関する規定を取り上げてまとめたものが表1である。世帯分離の規定は、1950年代後半以降に創設され1970年代までにほぼ確立した。1960年代・70年代を通してたびたび改正が行われたが、1980年代には改正がほとんど行われなかった。今回検討した1995年以降は再び改正が集中した時期であった。この10年間では、特に生活施設入所者の世帯分離に関する改正が多かった。これらの世帯認定に関する改正は、2000年前後の生活保護制度以外的大幅な福祉改革の制度変更に関連したもので、外在的要因による改正である。それらは、介護保険法、精神保健及び精神障害者福祉法、知的障害者福祉法および障害者支援法などの成立である。

第3に、2005年は世帯認定にとって画期となる年である。1970年に高校生の世帯内就学（当時は修学）が認められたが、「教育費が恵与金や奨学金でまかなわれること」および「世帯の自立に効果的」の2つの条件が設けられていた。高校に進学したくても費用を準備できないために進学を諦める者や、高校に進学してもこれらの要件を満たすことができずに、「保護の要件を欠く」として世帯分離の対象となる者も多かった。2005年の改正によって、教育費は生業扶助の就学費として支給されることになった。改正の要因には、90%を

表1 世帯分離規定の制定と改正

年度	第1の2										第1の5				
	(1) 保護要件を欠く者	(2) 転入の要保護者	(3) 世話目的の転入者	(4)-ア 持義務者なし 持義務者(生活保 要保護者(生活保 持義務者あり)	(5)-ア 患者等(生活保持 6箇月以上要入院 義務者なし)	(5)-イ 精神疾患患者	(5)-ウ 長期入院患者等	(5)-エ 公費負担入院患者	(5)-オ 再入院患者等	(6) 収入を得る 義務関係のない者 患者等(生活保持 6箇月以上要入院)	(7) 自立転出予定者	(8) 施設入所者	(1) 大学就学中	(2) 大学就学	(3) 専修学校等
1957	◎	◎			◎										
1958	◎	◎													
1959															
1960															
1961					◎					◎	◎	◎			
1962					◎					◎					
1963	◎	◎						◎							
1964															
1965					◎			◎				◎			
1966												◎			
1967															
1968					◎	◎		◎		◎		◎			
1969													◎		
1970	◎		◎		◎	◎	◎		◎			◎	◎	◎	
1971					◎	◎	◎								
1972			◎												
1973			◎	◎		◎	◎				◎	◎			◎
1974													◎		
1975							◎					◎		◎	◎
1976				◎										◎	◎
1977								◎							
1978															
1979															
1980															
1981															
1982															
1983															
1984															
1985															
1986															
1987												◎			
1988															
1989															
1990															
1991															
1992															
1993															
1994															
1995															
1996								◎							
1997															
1998															
1999												◎			
2000					◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎		
2001															
2002															
2003						◎								◎	
2004												◎		◎	
2005												◎	◎	◎	◎

注) ◎は制定時期, ○は改正時期

こえる高い高校進学率、学資保険訴訟判決、そして生活保護制度の専門委員会報告などがある。今回の改正により、教育扶助ではなく生業扶助の高等学校等就学費としてではあるが実質的に教育費が給付されることになり、被保護世帯の子どもたちに高校進学を保障することになった。加えて、中学卒業後就職のために離家することの多かった被保護世帯の子どもたちに家族との生活を保障することとなった。

### 注

- 1) 牧園清子『家族政策としての生活保護…生活保護制度における世帯分離の研究』法律文化社 1999 年
- 2) 用いた資料は、各年の『生活保護手帳』である。(厚生省社会・援護局保護課／監査指導課監修『生活保護手帳』全国社会福祉協議会 1995 年～生活保護手帳編集委員会編『生活保護手帳』中央法規出版 2005 年)
- 3) 厚生省『生活保護動態調査』の最後の年、1996 年の保護開始世帯 1 万 0,011 世帯のうち 178 世帯が世帯分離の適用を受けていた。開始世帯総数に占める世帯分離適用世帯の比率(世帯分離率)は 1.8% であった。同調査が行われていた期間内の最大の適用世帯数は 1971 年の 1,107 世帯(世帯分離率 6.5%) であった。一方、『被保護世帯全国一斉調査(個別調査)』は、1996 年の被保護世帯 58 万 9,000 世帯のうち 1 万 0,430 世帯が世帯分離の適用を受けていた。世帯分離率は同年の開始世帯と同じ 1.8% であった。同調査での最大の適用世帯数は 1979 年の 5 万 2,840 世帯(世帯分離率 7.3%) であった。
- 4) 星野信也「機能喪失した生活保護」『週刊社会保障』No. 1845 1995 年 7 月 3 日号 pp. 48～49 (星野は 1989 年での生活保護の人員別「テイクアップ率」を 24.0%、世帯ベースのそれを 40.0% と推定した。)
- 5) 布川日佐史「就労可能な生活困窮者と生活保護制度」鉄道弘済会『社会福祉研究』第 94 号 p. 39
- 6) 岡部卓「生活保護と福祉事務所～課題と展望～」全国社会福祉協議会『月刊福祉』2000 年 8 月号 pp. 33～34
- 7) 清水浩一「社会福祉改革と生活保護法『改正』の展望」『賃金と社会保障』No. 1355 2003 年 10 月上旬号 pp. 4～5
- 8) 厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護制度のあり方についての議論始まる～生活保護の在り方に関する専門委員会の設置について～」全国社会福祉協議会『月刊福祉』2003 年 11 月号 pp. 46～47
- 9) この報告書について、星野信也は「生活保護制度に関する報告書の批判的検討」の中で、

「報告書は、せっかく統合された社会保障審議会にあつて、社会援護局の典型的なセクショナリズムの上に、生活保護制度に視野狭窄してまとめられている」と批判している。(『週刊社会保障』No. 2329 2005年4月18日号 pp. 47)

- 10) 厚生省社会・援護局保護課「平成12年度の生活保護——実施要領の改正」全国社会福祉協議会『生活と福祉』No. 530 2000年5月号 pp. 8～9
- 11) 同上 p. 9
- 12) 厚生労働省社会・援護局保護課「平成16年度の生活保護——実施要領の改正」全国社会福祉協議会『生活と福祉』No. 578 2004年5月号 pp. 8～9 なお、肢体不自由者更生施設等の入所者のうち、重度の障害を有するため長期の入所が見込まれるものについては、課長問答を新設し、世帯分離の対象として規定している。
- 13) 牧園『前掲書』pp. 181～197
- 14) 厚生労働省社会・援護局保護課「平成17年度の生活保護——第61次生活保護基準の改定」『生活と福祉』No. 590 2005年5月号 pp. 8～9
- 15) 同課「平成17年度の生活保護——実施要領の改正」『生活と福祉』No. 590 2005年5月号 p. 9