

1.4. 中央社会福祉審議会

国民生活の変化等に対応した生活
保護制度のあり方について（46.12.11.）

前 文

1 昭和44年11月18日厚生大臣から本審議会に対し、「国民生活の変化に対応した保護基準の引上げの方向および被保護階層の質的变化に対応した処遇の充実、改善」について諮問があり、生活保護専門分科会において直ちに検討に着手した。

しかしながら、諮問事項は、単に保護の基準面のみならず運用面にもおよぶ広範囲なものであり、また、この結論は今後相当期間、制度運営の基本とされるものであるだけに、慎重かつ多角的に検討をすすめる必要があった。この間、緊急に措置を要する問題については、昭和45年11月25日中間報告を行ない、政府の善処を要請したが、何分近年におけるわが国の経済成長と社会変動が、国民生活の各部面に及ぼした影響は極めて著しく、しかもそのうちには、いまなお流動的な面もあり、またこれらに関する調査資料も十分でないため、生活保護のあり方について、具体的、決定的な結論を出すことが困難な部分も多く残されている。しかし、諮問を受けて以来2年をこえていることでもあり、一応現段階における審議結果をとりまとめ、答申とする次第である。

したがって、残された諸点については、引き続き検討をつづけ随時補充していくつもりである。

2 いまやわが国の経済的社会的施策のあり方は、従来の経済成長第一主義から国民生活優先へと転換が強さければつつある。その場合、最も優先して配慮すべき施策の対象は、物価の上昇・生活関係諸条件の悪化を真正面からこうむっている低所得階層なかつく被保護世帯に対して向けられなければならない。わが国の経済が、自由経済を根幹として成長した関係等もあって、10年あまり前から、生活保護の水準と一般世帯との生活水準の格差を縮小させるという見地から改善が図られてきたにもかかわらず、この数年間消費者物価の著しい上昇等のため被保護世帯の生活内容はむしろ停滞しているものとみられる。すなわち、被保護世帯の生活実態調査によれば、この一兩年、格差は拡大の徴候が見受けられるだけでなく、消費内容をも、社会生活維持のための支出をきりつめ、食費にあてて

いる傾向がうかがわれ、消費者物価の高騰を考慮すれば栄養面に影響を与えているという見方もできる。

最近、中間所得層以上を対象とする減税措置が、4月までさかのぼって講じられることとなったが、これには別の経済的意味も含まれてはいるものの国からの一種の補助であることに変わりはない。予想以上の消費者物価の上昇の打撃を強く受け、生活費の弾力性にとぼしい低所得階層なかつく被保護世帯に対し、何らの配慮もしないことは、不均衡のそしりをまぬがれ難い。

国民生活の変ぼうと生活保護制度の果たすべき役割

1 国民生活の変ぼう

国民の生活水準は、高度の経済成長が引き続いた結果、昭和35年度以来この10年間に3倍（人口5万以上都市勤労者世帯1人当たり消費支出額）に達するとともに、消費のパターンも飲食物費中心から住居費（とくに家具什器費）・教養娯楽費・交際費などに比重をおいた支出内容へと、いわゆる生活の多様化が急速に進行しつつある。また、都市化のテンポも早まり、生涯にわたり都市生活をおくる者が増加し、そのなかで急激に変ぼうしつつある生活構造に対応するための児童養育（教育）費や生活基盤維持に必要な支出の増加に悩む人びとや過疎化に伴って基本的な生活の維持すら危ぶまれる人びとの存在も見逃し得なくなりつつある。

しかも、このような動向は、都市化・情報化等に伴う生活空間の拡大、生活態度等社会的構造の変化に伴って今後長期にわたって持続する傾向と判断してよいであろう。

そうした場合、国民の最低生活を保障すべき生活保護制度として無視し得ない問題は、これらの動向がとくに核家族化とかかわり合いながら進行していくことにある。たとえば、昭和45年の厚生行政基礎調査によると、単独世帯を除けば夫婦またはその子で構成する世帯は70%にも達しているが、このことは高齢人口の増加傾向の過程のなかで、高齢者が次第に家族から離れて生活していくことを意味している。同時に、核家族化の進行によって世帯規模は縮小するが、これに伴って生活維持全体の費用は、当然増加することになり、一方では、多数の高齢者の生活不安を招き、社会的にもますます深刻な問題となる。こうして、とり残されていく人びとに対しては、特別の配慮がなされなければならない。

2 生活保護制度の果たすべき役割

生活保護制度は戦後社会的混乱のさなかに、国民の最低限度の生活を保障する制度として発足して以来今日まで20有余年を経過し、この間果たしてきた役割は、文字どおり社会保障制度の基盤ともいえるものであった。

しかし、前述したように最近の著しい生活構造の変化と、核家族化の進行による社会的諸条件の変動などに伴って、生活の維持ないし対応が困難となる人びとの増大傾向も予想され、これに対処するためには従来のような制度的対応では、次第に不十分になりつつある。

いまさら指摘するまでもなく、生活保護制度において示す水準は、憲法第25条に規定する健康で文化的な水準であり、国が国民生活の向上に対し、努力しているかどうかを端的に表現する重要な指標であると同時に、経済的社会的変動からとり残される人びとにとって、生活の最後のよりどころでもあるところから、常に一般国民の生活動向と相対的に対応させていくべきものであることを確認し、随時適切な改善措置を講じよう積極的に努力していかなければならない。

国民生活の変化に対応した保護基準の引上げの方向

1 生活保護基準は、一般国民の生活動向に対応し、その時点、時点において人間の尊厳を社会的に推持し得るため、最低限度のものが確保されなければならない。

しかしながら、冒頭においてふれたように、被保護世帯の生活内容は、格差縮小を図る見地から、名目的には相当の引上げが図られてきたにもかかわらず、必ずしも改善の実は挙がっていない。すなわち、最近における著しい物価の上昇に加えて、生活構造の急激な変化等の影響を受けて、被保護世帯の生活内容はむしろ停滞しているものとみられる。また、一般世帯と被保護世帯の消費水準の格差も、昭和45年度には拡大の徴候が見受けられる。これを飲食物費についてみると、今日なお米食に大きな比重をおき、エンゲル係数もいぜんとして50%台にとどまっている。また、社会生活維持のための費用である食費以外の費用、とくに理容衛生費・交通費等の支出も、低所得階層と比較しても、なお相当のへだたりがみられる。

したがって、今後生活保護基準の改善にあたっては、これらの実態を十分ふまえ、立ち遅れを回復する

ことはもとより、今後ますます多様化するであろう一般国民の生活水準の動向と格差の関係について、常時特別の考慮を払い、これとの格差縮小を図る見地から、積極的な改善を行うこと。（消費者物価指数は、もともと低所得者層に不利であり、しかも実績が常に予想を上回る傾向も考慮の要がある。）

2 また、特殊な需要をもつ世帯類型の保護基準は、とりわけ低額の感をまめがれない。現行基準は、生涯生活周期（ライフ・サイクル）の各段階における特殊需要に十分対応しているとはいいがたいので、最近の世帯類型別生活実態等についての分析、検討を通じて適切な改善を行なうこと。

3 最近、地域間の国民生活の動向をみると、おおむねその格差が縮小する傾向が認められるが、この傾向が今後も持続するかどうかについては、にわかには判断できない。しかし、現行級地制度は、その区分設定の方法等において、地域の生活実態とかい離するおそれも見受けられるので、そのあり方を含め合理的な級地区分制度設定のため、多角的立場から早急に検討をすすめること。

4 以上のほか、次の点について、適切な措置を講ずること。

(1) 生活内容を資産の面からとらえれば、近年の低所得階層の資産内容の向上に応じて、被保護世帯に保有を認める限度を緩和していくのは当然である。とくに、国際的動向がインカム・テストに移りつつあることにもかんがみ、今後は資産調査方式の長短および効果について掘り下げた検討を加え、できる限り緩和につとめるべきである。

(2) 基準引上げ等の改善は、年金制度、福祉サービスなど、関連する社会保障施策との調整のもとに進められなければならない。とくに、核家族化のすう勢に対応して、家族あるいは世帯に関する生活保護制度の現行の原則については、他制度との関連を考慮に入れながら、今後、適切な研究と対処が必要である。

被保護階層の質的变化に対応した処遇の充実、改善

被保護世帯は、その絶対数において、ほとんど変化なく推移してきているが、世帯規模は若年者の転出等により1世帯当り平均世帯人員は2.1人と著しく零細化している。

これらの動向のなかで、最近の特徴としては高齢者、

身体障害者を中心とする少人数世帯および、家計が若年者によって維持されている多人数世帯など、めまぐるしく変化しつづけている支出の増加とその多様化に自力では対応できない世帯が被保護世帯のなかで大きな比重を占めつつあり、この傾向は将来も一層強まるものとみられる。

したがって、生活保護制度の運用にあたっては、これらの動向をふまえ適切な対応をおこなっていく必要があり、そのためには、当面、改善の重点をつぎの諸点におくべきである。

1 高齢者等に対する処遇の充実

(1) 生涯生活周期の最後の段階にある高齢者世帯は、本来すでに蓄積した資産を前提として生活を維持しているのが通例であるが、被保護高齢者世帯は資産をほとんど消失しており、また、新たに資産を蓄積する期待ももち得ないので、その生活の弾力性はきわめてとぼしい。したがって、基準面の改善に加え、資産の保有についても特別の配慮を払う必要がある。

(2) 処遇の内容と方法をいっそう高齢者等の生活上の必要に即するものとする。たとえば、日常生活に支障があるため家族や周囲の世話と注意が必要な高齢者等には十分な養護（および介護）を、何らかの稼働をしている高齢者等には、勤労収入についての特別の配慮をおこなうこととすべきである。

(3) 高齢者等の世話が、家族の生活を圧迫しているような家庭について、その負担軽減に配慮すべきである。

(4) 別居する子からの仕送りが不十分な高齢者が、今後増加すると見込まれる。したがって、社会的扶養ともいべき公的扶助が、その限度において補足するという立場から、必要な保護に欠けることのないよう留意すべきである。

以上のほか、高齢者等に対する援助は、所得保障施策のみではカバーし得ない特有のニーズがあることに留意し、福祉事務所の相談機能の充実をはじめ高齢者、身体障害者等に対する福祉施策の拡充とその十分な活用を図ることがあわせて必要であり、究極的には、所得・医療の保障と相まって、福祉サービス、近隣（コミュニティ）の暖かい配慮につつまれ高齢者等が真に生きがいのある生活をおくるように行政全般を運用すべきである。

2 稼働能力のある者の自立に対する配慮

保護対象階層の質的变化にかかわらず、稼働能力のある者が病気や災害などのために一時的に保護を要する事態にたちいたるケースもいぜん無視できない。加うるに、今次ドル・ショックに伴い、職業転換をせまられる者等が増加すると見込まれる。これらのケースは比較的容易に自立が可能であるので、その自立意欲をそこなわないよう引き続き勤労控除や技能修得費の増額、その他自立助長に配慮していくべきである。