

## 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（意見具申）

昭和60年12月17日

中央社会福祉審議会

最近のわが国の経済は、全体として拡大を続けているものの、個人消費は実質賃金、実質可処分所得の低迷により伸び悩みをみせている。また、急速な高齢化の進行等により、生活基盤の脆弱ないわゆる社会的弱者が増加する傾向にある。

一方、国家財政が巨額の累積赤字をかかえている中で、政府は行財政改革の推進という基本方針のもとに引き続き既存の制度・施策の合理化、効率化を推進してきている。このような状況下において社会福祉施策についても国と地方の役割分担、費用負担の見直し等、種々の議論が行われるようになってきている。わが国の社会保障制度の基底をなす生活保護制度は、今後とも国民の最低生活を保障するというその基本的役割を十分に果たすため、常に一般国民の生活動向及び社会経済状況に留意しつつ、時代に即した安定的な制度のあり方を追究する必要のあることは論をまたない。

当審議会は、このような認識のもとに、生活保護をめぐる諸問題について検討を進めてきたところであるが、当面の課題である級地制度のあり方及び勤労控除制度のあり方等についてこのたび意見が一応まとまったので、ここに具申するものである。

### 1 級地制度のあり方

(1) 生活保護制度における級地区分は、各地域における生活水準からみた最低生活需要に即応すべく設定されているが、これは各地域の生活様式差及び物価差等による生活水準の差を踏まえ、所在地域別に基準を設定するという生活保護法第8条の基本原則に基づくものであり、現在、市（区）町村を単位に3級地制となっている。

今回、級地制度の基本的あり方について総務庁家計調査をはじめとする各種データを総合的に分析、検討した結果、次のような所見を得た。

(2) 一般国民の生活水準は高度経済成長を背景として大幅に上昇し、それに伴って地域間の生活水準格差も昭和50年代前半までは平準化傾向で推移してきた。しかしながら、50年代後半以降の安定経済成長期においては、一般的には生活水準の急激な変化はみられないが、地域における生活様式の多様化の中で、現実に相当の格差がみられ、地域によっては一般世帯の消費実態と被保護世帯のそれとの間に均衡を欠くところも生じている。

(3) 昭和58年12月の意見具申では、現行の生

生活扶助基準は一般国民の消費実態との均衡上、ほぼ妥当な水準に達したとの評価を行ったところであるが、級他の見直しは、昭和55年12月の小改正以降は行われていない。また、前述のように、その後の生活様式の多様化の中で、現行保障水準と一般世帯の生活実態とに乖離が生じてきていることもあり、生活扶助基準の妥当性について各地域別に可能な限りきめ細かく検討していく必要性が生じている。本来、級地制度による各級地間の保障水準格差は、なだらかであるほど望ましいものであるが、今回の検討作業により、その方向にさらに近づくことが可能になったと考える。

(4) 今後の級地制度のあり方としては、各地域における一般世帯の生活実態との均衡を可能な限り確保するという見地から、現行1～3級地の最大地域格差（18%）は拡大するとともに、モータリゼーション及び情報伝達手段の発達等により国民の日常生活圏域が拡大する傾向にあることから、現行級地を細分化し、隣接市（区）町村間で、より実態に即した指定を行う方向で検討すべきであるとの結論に達した。また、級地の指定単位としては、地域の生活水準検討のための各種資料及び地方行政組織の現状から、原則としては現行どおり市（区）町村を単位とせざるを得ない。さらに、級地制度は極めて地域的な問題でもあるので、その指定について各都道府県・指定都市等地方公共団体の意見を十分聴取する必要があることはいうまでもない。

なお、級地の見直しについては被保護世帯の生活実態を考慮し、現行保障水準に急激な変化のないよう、十分配慮することが

必要である。

## 2 勤労控除制度のあり方

(1) 勤労控除制度の中の基礎控除は、勤労に伴う追加栄養量及びその他職業的経費を補填するものとしての業種別基礎控除と、勤労意欲を増進するための収入金額別基礎控除から成り立っている。

(2) しかしながら、今日では、制度創設以来相当の年数を経て、基準生活費の水準の充実及び勤労者の消費構造や就業形態が変化したことに伴い、最低生活保障水準との関連での勤労控除の水準及び職種区分の設定のあり方について検討する必要性が増大している。また、生活保護法の目的の一つである自立助長を促進するという観点から勤労意欲の増進が効果的に図られるよう制度を見直す必要がある。

(3) このような認識のもとに、その基本的あり方について、低所得勤労者世帯の家計消費の状況等、各種の資料をもとに検討した結果、次のような所見を得た。

稼働者と非稼働者の食費の支出の差がなくなっているとともに、家計に占める食費割合の相対的減少傾向に伴い、勤労による追加栄養の補填分は、ほぼ生活扶助基準で満たされている。また、消費支出における職種間の職業的経費は、総体的に差がなくなっている。一方、職業的経費は勤労収入の増に比例して増加しており、内容的には被服等の最低限必要となる経費よりも、知識、教養向上等のための経費の伸びが顕著である。

(4) 以上のことを勘案すると、今後の基礎控除のあり方としては、勤労に伴う職業的必

要経費という基本的性格を踏まえつつ、勤労意欲を増進するための経費としての性格をより強めていく意味から、職種区分を撤廃し、収入金額比例方式に一元化するとともに、控除額の程度については一般世帯との均衡及び被保護世帯全体の自立を促進するという観点に立ち、従来の個人単位から、世帯単位の収入合算額に着目する方向で検討すべきであるとの結論に達した。

### 3 その他

(1) 生活保護においては、昭和36年度から一貫して標準4人世帯モデルを設定してきたところである。しかしながら、一般世帯の平均世帯人員の動向をみると、昭和35年の4.13人から59年では3.19人に減少しており、また、被保護世帯についても3.15人から2.03人と相当減少してきていることから、そ

の傾向に適切に対応した標準世帯モデルの設定について検討する必要がある。

(2) 前回の意見具申においては、生活扶助基準の水準について、ほぼ妥当な水準に到達したとの評価を行ったところであるが、今後とも一般国民の生活動向等に留意しつつ、世帯人員、世帯類型、加算等、個々の需要に対応する基準とその体系について、常時検証を行い、必要であれば、実態に対応した適切な水準を確保する方策について検討を進めるべきであると考えます。

(3) 医療扶助についても、国民皆保険の現状及び給付水準の改善等医療保険制度の充実や、被保護世帯の医療に対する需要の変化を踏まえ、医療費保障制度全体のあり方の検討を行う中で、基本的にそのあり方を見直す必要がある。