

新しい「第2のセーフティネット」をつくろう！

“セーフティネットⅡ”

リニューアル・プラン

the 2nd safety net for life security!



第2のセーフティネットの

拡充を求める連絡会議

なぜ、いま「第 2 のセーフティネット」なのか？

1. 「第 2 のセーフティネット」とは？

- 日本の社会保障は、社会保険を中心に組み立てられています。社会保険やその他の施策で対応できない場合には、「最後のセーフティネット」として生活保護があり、国民の最低限度の生活を保障してきました。
- 「第 2 のセーフティネット」とは、社会保険（第 1 のセーフティネット）と生活保護（第 3 のセーフティネット）の間に新たなセーフティネット（第 2 のセーフティネット）を作り、生活保障機能を強化しようとするものです。

2. なぜ、「第 2 のセーフティネット」が必要なのか？

- 日本の社会保険は、同じ会社に長期間勤め、フルタイムで働く「正社員」が加入することを前提に作られています。しかし、今や非正規社員が全労働者の 30% 近くに達し、社会保険でカバーできない労働者が多数います。
- このため、失業や病気などで給料が出なくなっても社会保険が適用されず、いきなり生活保護を利用するしかない人が、大幅に増えています。
- したがって、社会保険の不備を補う「第 2 のセーフティネット」を用意し、生活保護を利用する前に住宅や職業訓練等を保障する必要があるのです。

3. 「第 2 のセーフティネット」の現状と課題は？

- 未曾有の雇用危機の影響により、仕事だけではなく「住まい」も失った人が数万人を数え、住まいを失うおそれのある人も合わせると、想像を絶する人数に達しています。いわゆる「派遣切り」による影響も大きいと言われていますが、収入の減少によって一般世帯が家賃を滞納するケースも数多く含まれており、もはや特殊な問題とはいえない状況です。
- 「住まい」は就労や社会生活の基盤なるものであり、住まいを失うことは、あらゆる社会参画の機会から排除されることを意味します。
- 2009 年 10 月から、「新たなセーフティネット」（第 2 のセーフティネット）が、「緊急経済対策」として実施されていますが、2012 年 3 月までの期限付きの仕組みであるため、恒久的な制度とするための検討が求められています。特に、住宅セーフティネット（住宅保障）をベースとした就労・生活保障の仕組みづくりが必要です。

“セーフティネットⅡ” リニューアルのための条件

1. 強靱な「第2のセーフティネット」が求められている。

- 生活保護受給者は急増し、史上最高を更新し続けています。このため、「有期保護」が提唱されるなど、生活保護への過度の負担を避けるための見直しも検討されています。
- しかし、生活保護単独の見直しには限界があり、社会保障全体の生活保障機能の低下につながる可能性があります。社会保障の構成を見直し、「最後のセーフティネット」としての生活保護に適正な位置付けを与えることが求められています。
- 「第2のセーフティネット」は、雇用危機の深刻化に対する「緊急経済対策」として創設され、一定の役割を担ってきましたが、期限付きの制度であるため、法制化しなければ恒久的な制度とすることができません。
- 「第1のセーフティネット」(社会保険等)の改善はもとより、生活保護直近の「第2のセーフティネット」の改善と恒久化こそが、生活保護を含む社会保障全体のバランスのとれた生活保障機能の強化につながります。

2. 普遍性の高い「第2のセーフティネット」の条件

- 現行の「第2のセーフティネット」は、生活保護との距離が近すぎます。生活保護線上の利用者をかろうじて捕捉しているにすぎず、生活保護との併給さえ存在しています。
- 強靱な「第2セーフティネット」をつくるためには、第1セーフティネットにより近く、より普遍性の高い仕組みに再編成することによって、利用者を拡大する必要があります。
- 生活保護に、適正な位置づけを与えるためには、以下の条件が必要です。

- ①生活保護よりも保障水準が高いこと。生活保護基準×1.3が最低ライン。
- ②生活保護よりも受給要件が緩和されていること。特に資産要件。
- ③生活保護よりも手続きが簡易であること。
- ④「給付」を原則とし、「貸付」は補足的な位置づけとすること。
- ⑤利用者ニーズに即した権利保障の体系と実施機関の再編成を行い、わかりやすく利用しやすい仕組みにすること。

3. 利用者ニーズに即した権利保障の体系と実施機関の再編成

- 事業を再編・統合して複雑なサービス体系を簡素化し、サービスごとに窓口が別れている実施機関を整理して、わかりやすく利用しやすい仕組みとします。
- 求職者支援、住宅保障及び対人支援の制度を利用することが権利であることを明示し、実効性のある不服申立制度を整備します。
- 2体系＋2実施機関に整理・簡素化
 - (1) 新「訓練・生活支援給付」
 - ・支給水準の改善及び支給要件の緩和により、利用者を拡大し、普遍性の高い職業訓練＋金銭給付の仕組みに再編する。
 - ・実施機関はハローワーク。

(2)「住宅保障給付」の創設

- ・「金銭給付＋住宅現物給付＋対人サービス」を一体的に提供し、住宅問題のみならず、幅広い生活ニーズに対応します。
- ・実施機関を市町村もしくは福祉事務所に一元化。
- ・サービス・メニュー
 - ①家賃補助給付（現行「住宅手当」部分）
 - ②住宅入居給付（現行「住宅入居費」）
 - ③緊急住宅無償貸与（住宅現物給付）
 - ④つなぎ資金
 - ⑤パーソナル・サポート・サービス（対人サービス）

○「貸付」の取り扱い

- ・「住宅入居費」は「住宅保障給付」へ
- ・「生活支援費」は、訓練・生活支援給付の拡充等他制度へその機能を移管し、原則として廃止（もしくは縮小再編成）。

○つなぎ資金

- ・市町村に権限移管し、「住宅保障給付」に再編

住宅手当		⇒		家賃補助給付	市 町 村 福祉事務所
つなぎ資金		⇒		つなぎ資金	
総合生活 資金貸付	住宅入居費	⇒	住宅保障 給 付	住宅入居給付	
				緊急住宅無償貸与（現物）	
	生活支援費	⇒		パーソナル・サポート	
訓練・生活支援給付		⇒		原則廃止（他制度に機能移管）	ハローワーク
				新「訓練・生活支援給付」	

4. ワンストップ・サービスの条件

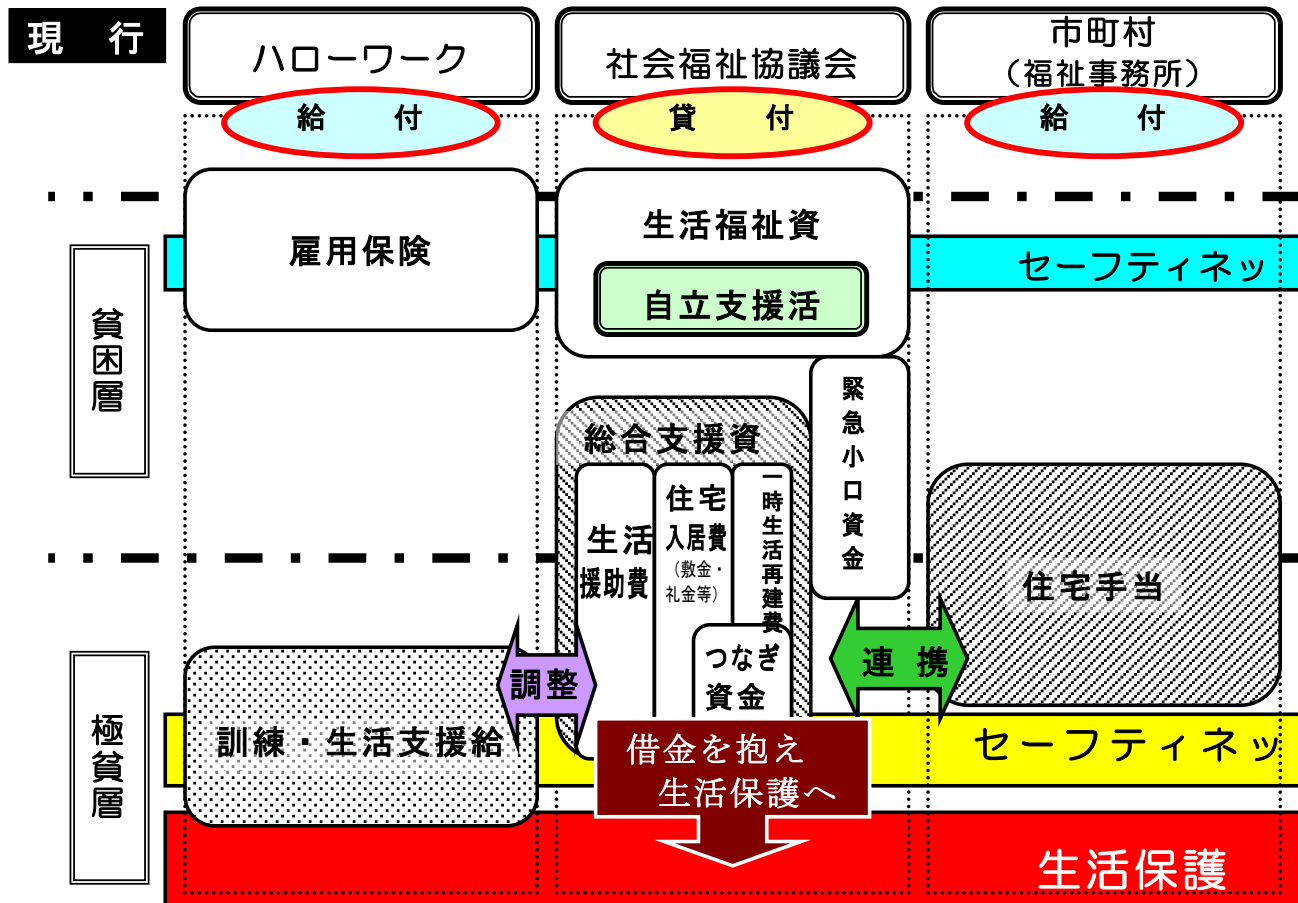
○「ワンストップ・サービス」を機能の明確化と権限配分の問題としてとらえる

- ・物理的に複数機関を同一場所に配置（ワン・フロアー方式）すれば、「ワンストップ」が可能となるわけではなく、調整機能を明確化し、権限を集中することで実現します。
- ・制度・機関が分立する場合の調整スキルとしてケース・マネジメントも活用し、物理的近接なしに「ワンストップ」を実現します。（マネジメント・センター方式）

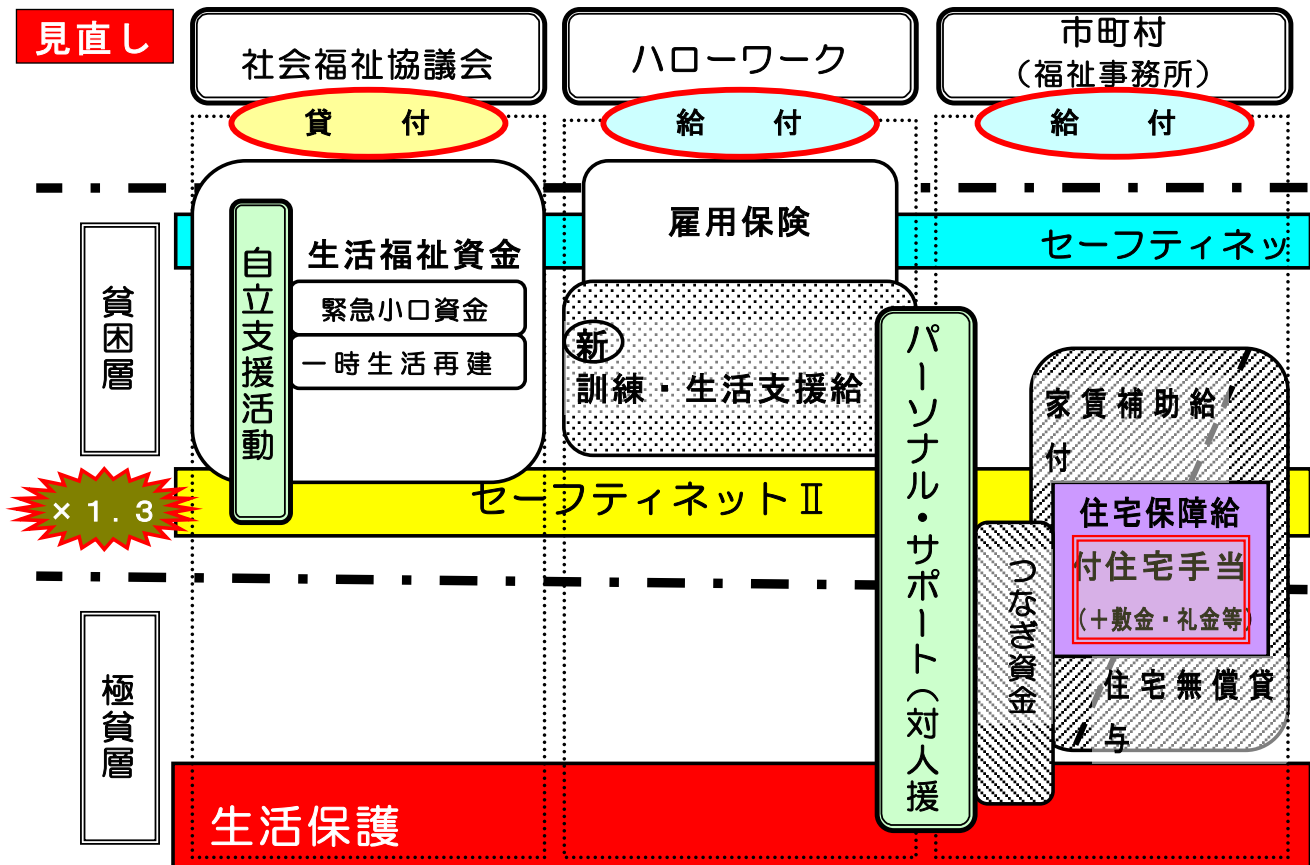
○利用者ニーズに即した実施体制の選択

- ・利用者ニーズに即し、金銭給付・住宅現物給付優先で実施します。
- ・サービス体系・実施機関の再編をふまえ、市町村を調整主体とし、ハローワークが協力します。
- ・サービスごとの縦割りではなく、求職者支援と住宅保障及び対人サービスのサービス・パッケージとしての運用を前提に制度設計を行います。

第2のセーフティネット見直し



Renewa



★「訓練・生活支援給付」～有効な求職者支援に

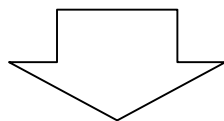
「訓練・生活支援給付」の現状と問題点

☆求職者に対する支援が不十分

- ◆訓練の質という観点から問題がある。(アンケートで「訓練内容の進度、習得への不安」が寄せられている)
- ◆生活保護との併給も存在するなど「生活支援給付」の水準が低く、求職者が安心して訓練を受講できない。また、支給要件が厳しく制度が利用できない。

☆生活訓練等が必要な人には効果が乏しい。

- ◆職を失った人々の状況には多様性があり、実際には働ける条件が不十分であるにもかかわらず、生活のためには受講するしかないというケースも少なくない。働ける条件を整備しなければ、実践的な職業訓練の受講は効果を発揮しないどころか、逆効果になる危険性もある。



改 善 策

★「働ける条件のない人」への支援

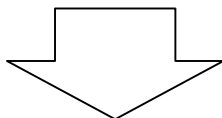
- ◇まず、基本的な生活訓練や各種セラピーなどの対人援助(パーソナル・サポート)を行うための仕組みをつくる。

★「働ける条件のある人」への支援

- ◇「生活支援給付」は、生活保護を上回る水準に改善する。
- ◇支給要件は、世帯を対象とせず「個人」を対象とした制度に改め、金融資産および不動産資産要件について除外する。
- ◇訓練機関の向上を図り、就業に結びつく制度設計とする。
- ◇訓練コースの開拓と品質の維持・強化のために、訓練実施機関に対する助成金のあり方(現行＝定員数に応じて支給、受講者数に応じて一律に支給)を改善する。

★「住宅手当」から「住宅保障給付」へ

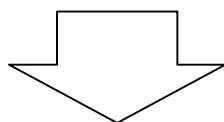
「住宅手当」の現状と問題点	
◆家賃額等について、家賃上限額以上のアパート居住者には効果が薄い。また支給期間が短い。	
◆支給要件については、離職していない不安定就労層が対象外になっている。また収入基準金額が低い。	
◆住宅入居費（資金、礼金等）については、貸付のため、就労できずに借金を背負い生活保護受給となるという実態がある。住居喪失者のアパート探しが容易ではない。	
◆手当受給者に対する就労支援が不十分なため、就労に結びつかず生活保護受給となるという実態がある。	



改 善 策	
◇家賃額等	「家賃補助給付」の名称に変更。 生活保護基準×1.3 倍額を上限とする。 支給期間は原則 1 年。 住居費になお困窮する恐れがある場合には更新できるが、所得制限により補助額の調整を行なう(例：市町村民税非課税世帯は全額支給)。
◇支給要件	離職要件を撤廃し対象を「住居喪失またはおそれのある方」にする。 収入要件は生活保護基準の 1.3 倍未満とし、資産要件は実態に合わせ緩和。
◇住宅確保	総合支援資金の住居入居初期費用(敷金、礼金等)を「貸付」から「給付」に。 緊急を要する場合は現物(賃貸住宅等)を無償貸与。「つなぎ資金」は住居喪失のおそれのある方も対象とし、貸付から支給にする。
◇家賃保証	「公的家賃保証制度」を創設して、家賃滞納リスクを公的支援により回避し、増え続ける空き家を活用し、低所得者の居住水準を向上させる。
◇自立支援	安定した地域生活を営めるよう、必要と判断された方には金銭管理、家事などの生活指導、メンタル面などのカウンセリング、就労支援等を含む「パーソナル・サポート・サービス」を提供とする。

★「貸付」から「給付」へ

「貸付制度」の現状と問題点	
◆貸付を実施しても、負債を負って生活保護受給となるケースも多く、自立が見込まれる世帯への貸付とはなっていない。	
◆「貸付」というスタイルをとっているが、償還困難が事前に予想され、国としても当初から、不良債権化の対策として、原資補てんの積立金を見込んでいる。	
◆住宅手当との関係が複雑。家賃は給付（市町村）、入居初期費用が貸付（社会福祉協議会）。「貸付」と「給付」の混在や申請窓口の違いなど、利用者が混乱する不便な仕組みになっている。	
◆「つなぎ資金」は、窓口が市区町村社協、実施責任（審査・送金）は都道府県社協となっているため、利用者が借入申込みをしてから、実際に資金を受け取るまでに日数を要する。	



改 善 策	
◇貸付→給付へ	極貧層に対する支援は貸付ではなく給付に転換する。 「総合支援資金」は他制度に機能を移管し、原則廃止。 生活福祉資金の貸付は、原則として「第2のセーフティネット」として位置付けず、従来の機能を維持し、自立が見込まれる階層に限定する一方、貸付にあたって柔軟な対応を行い、「第2のセーフティネット」を補完する。
◇専門の相談員の設置	資金の借受者は、家計の管理が難しく自立への障害となっているケースがあるため、ファイナンシャルプランナー等専門家によるサポート制度の導入が必要。

第2のセーフティネットの拡充を求める連絡会議

共同代表 尾藤 廣喜（生活保護問題対策全国会議代表幹事）
 稲葉 剛（住まいの貧困に取り組むネットワーク世話人）
 高橋 均（労働者福祉中央協議会事務局長）
 秋野 純一（自治労・社会福祉評議会議長）