

# 新たなセーフティネットの提案

「保護する制度」から「再チャレンジする人に手を差し伸べる制度へ」  
(概要版)

平成 18 年 10 月 新たなセーフティネット検討会

現行の生活保護制度は 1950 年（昭和 25 年）に制定され、以来 56 年が経過したが、これまで抜本的な法改正はなされていない。

少子高齢・人口減少社会の到来、家族の変容、就業形態の変化、ワーキングプアの広がり等、戦後の日本の社会経済構造の大変化に十分に対応できず、制度疲労を起こしているだけではなく、国民の自助自立の精神とも調和しない制度となっている。今、まさに、新たな改革が必要な時期に来ている。

私たちは、昨年 11 月、「生活保護制度等の基本と検討すべき課題～給付の適正化のための方策～（提言）」を取りまとめ、その内容について、「生活保護費等に関する関係者協議会」の下に専門的な場を設けて検討することを強く主張してきたところであるが、同関係者協議会の協議は一方向的に打ち切られた。

このような経緯等を踏まえ、全国知事会および全国市長会は、本年 1 月、学識経験者、地方自治体の実務者で構成する「新たなセーフティネット検討会」を設置し、将来を見据えた生活保護制度等について検討を行い、今般、「新たなセーフティネットの提案」を取りまとめた。

新たな制度の目的は、国民の「勤労を尊ぶ自助自立の精神」に基づき、個人が貧困と戦うことを、国が積極的に支援する制度を創設することであり、ライフステージに応じた貧困対策を実施することである。言うまでもなく、セーフティネットをしっかりと守ることを前提に、私たちは新たな制度を提案するものである。

## 1 提案する主な制度

私たちが提案するのは、セーフティネットをしっかりと守ることを前提とした、

- ① 稼働世代に対する適用期間を最大5年間とする有期保護制度の創設
- ② 高齢者世帯対象制度の分離
- ③ ボーダーライン層が生活保護への移行することを防止する就労支援制度である。

## 2 主な制度の概要

### 1 稼働世代のための有期保護制度

稼働世代の貧困対策の中核は、就労自立であり、慢性的貧困世帯が就労自立するためには、複合的な就労阻害要因等を除去する対策を講じ、労働部門、教育部門、福祉部門等と一体的に連携し協働する必要がある。

#### 【内 容】

- ① 制度の適用期間を最大限5年間に限定。ただし、5年間の期限が切れた後再申請を行い、一定の条件を満たす困窮状態にある者については、適用。再申請後については、地域の雇用情勢、個人の稼働能力等に応じた処遇を行う。
- ② 制度を利用して1年で生活保護から脱却できた者は、後に再び貧困に陥った時に、残りの4年間の利用が可能。
- ③ 期間を月単位（あるいは日単位）に分割して、合計して5年以内であれば何度も使うことが可能。
- ④ 制度適用期間を限定し、プログラムに真剣に参加することを条件として給付が行われることにより、被保護者並びに福祉事務所および関係機関が共に明確な目標を持ち、それに向けて限られた資源を有効に投入し、就労を促進。
- ⑤ 制度適用期間は、「金銭給付」だけではなく、福祉事務所および関係機関が積極的に被保護者と共に、就労自立のため、複合的な就労阻害要因の除去、職業紹介等を実施。
- ⑥ 重度の障害・慢性的な疾患を有する等により働くことができない者については、適用除外として5年の期限およびプログラムが適用されず、最低生活を保障。
- ⑦ 稼働世代の生活保護基準額、最低賃金、非正規雇用者の収入とも均衡を図る。

#### 〈例 示〉

##### 1. 有期保護制度の対象者

■18歳以上から高齢者（現状では65歳未満）までの者

（シングル、子どもを抱える母または父、高齢の親と同居する未婚者、ホームレスなどさまざまな環境に置かれている者、ワーキングプアでより良い職に就きたいと願う者など）

## 2. プログラムの主な内容

- 育児・介護等の家族支援（育児・保育サービス、介護サービス等との連携）
- 就労に至るまでの基本的準備（各種セラピーの提供、基本的な生活訓練、基本的学力を身につけるための教育など）
- 職業経験、職業訓練、職業教育
- 就労プログラム（就労斡旋活動、一定期間就労後のフォローアップ）

## 3. 実施体制

- 新たな制度の実施機関は、生活保護部門、医療・社会福祉部門、労働部門、教育部門等からなり、とくに福祉事務所と労働部門との一体的な連携が必要。
- そのためには、国が強力に推進する体制を構築するとともに、地方も関係機関が連携する体制を構築することが必要。
- 実施主体は、公共部門だけではなく、民間企業、NPO、大学、職業訓練校等。

## 2 高齢者のための新たな生活保障制度

高齢期の貧困対策としては、基本的に就労自立をめざすのではなく、収入や資産が一定額未満であることを要件として、不足する部分を補填する救済的な「金銭給付」が中心とならざるを得ない。

収入および資産が一定額未満の貧困状態にある65歳以上の高齢者世帯に対して、国が最低生活を保障する新たな制度を設ける。

### 【内容】

(生活扶助に相当する部分について)

- ① 長年の国民年金（基礎年金）保険料の納付が報われる給付構造とするため、高齢者制度から給付金を受ける場合の収入認定において、長年支払ってきた国民年金の受給額全てが認定されるのではなく、一部を控除するように制度設計。
- ② 国が基準を決め、現行の級地制度については維持しつつも、区分および水準を見直す。
- ③ 稼働世代の生活保護基準額、最低賃金、非正規雇用者の収入とも均衡を図る。

(住宅扶助に相当する部分について)

- ④ 住宅扶助に相当する部分の基準は、国が地域に応じて決定。

(その他)

- ⑤ 支給に際しては、所得および資産調査を実施。
- ⑥ 高齢者世帯に対するケースワーカーを原則配置せず、現行の医療や介護、健康づくりなどの高齢者政策のなかで行っている見守りなどのケアを実施。
- ⑦ 高齢者世帯については、原則その資産活用し、保護費に充当する。
  - ・ 関係行政機関へ所有権を移転し費用徴収する方法
  - ・ 住宅を担保とした貸付
  - ・ 扶養義務者等への対応など

### 3 ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度

ボーダーライン層が被保護世帯に陥らないため、さまざまな支援体制が必要である。

#### 【内 容】

- ① ボーダーライン層に関しては、たとえば、職業紹介や職業訓練等、有期保護の適用者が利用するプログラムのいくつかを共に利用することにより、就労支援（期間を1年間に限定）を実施。
- ② 子育てや教育など、特定の時期や目的に特化した給付の充実。
- ③ 非正規雇用者の待遇改善。

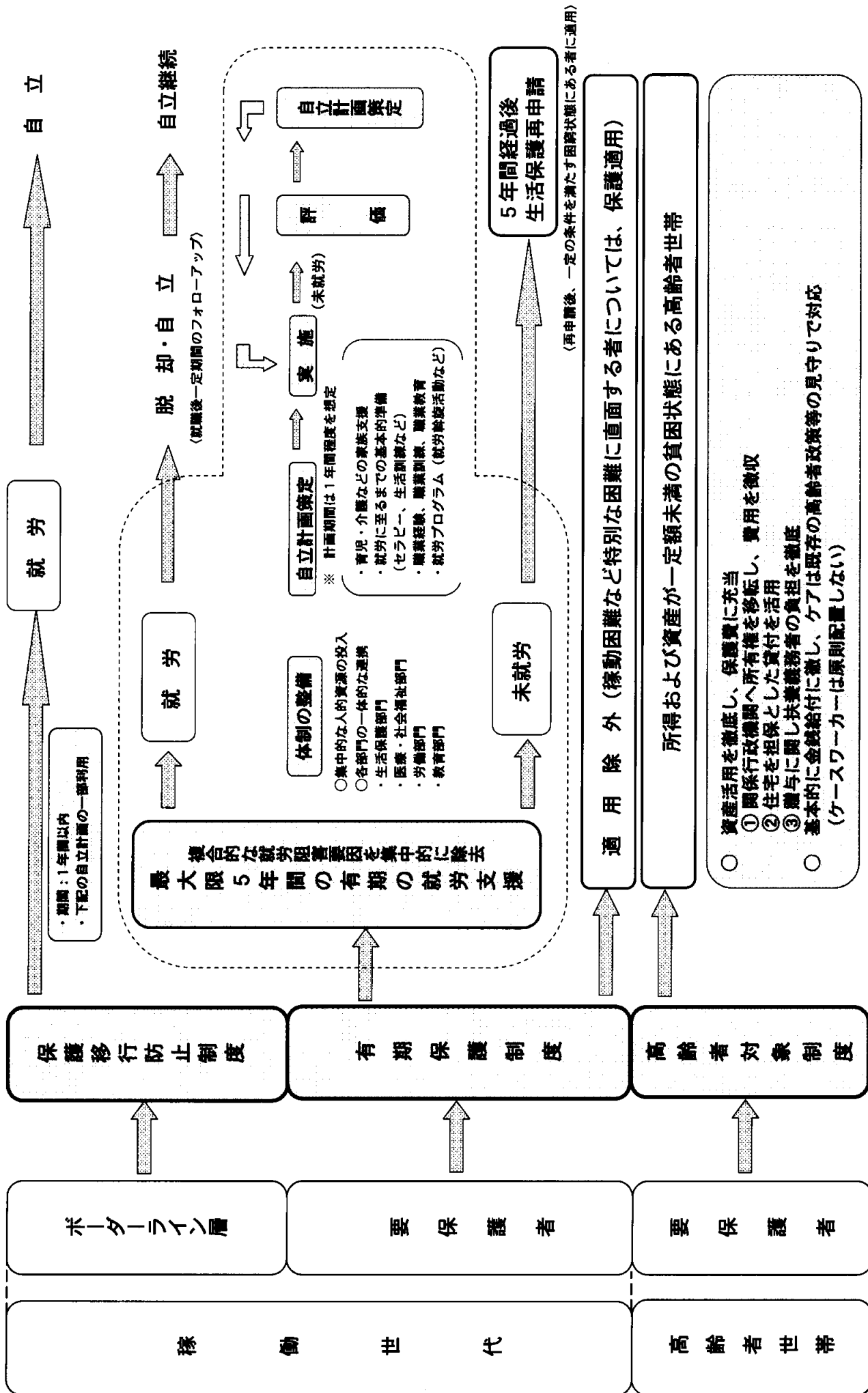
### 4 未来に向けて

慢性的貧困は、複合的な要因によって生じる。そうした要因により、貧困に陥った者が就労自立できるようにするため、基本的な生活訓練、職業訓練、職業教育等による就労阻害要因の除去等、プログラムをしっかりと組んで目標を定めた就労支援を行う制度を提案する。

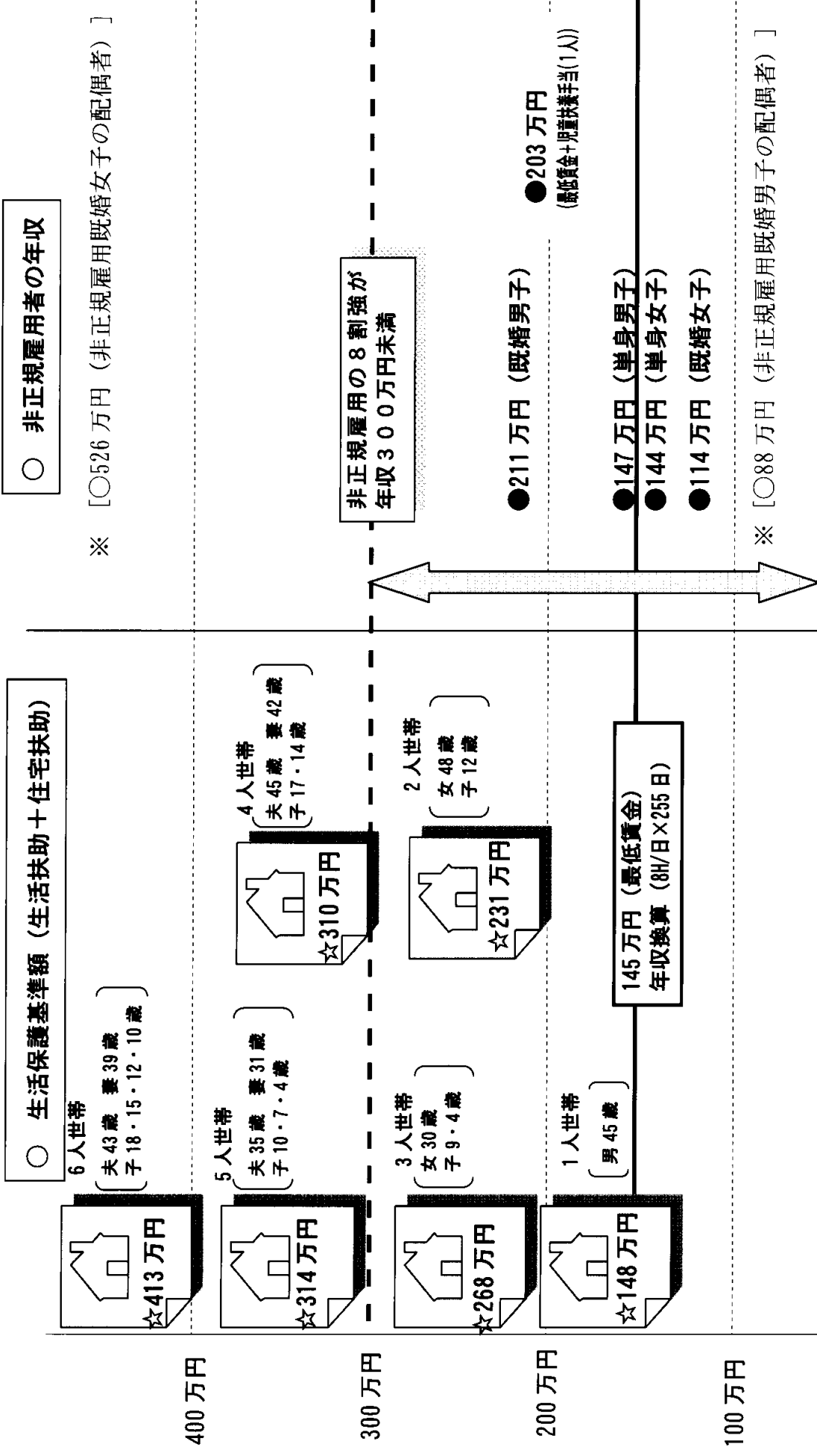
プログラム実施の前提条件としては、①生活保護部門と関係部門との一体的な連携、②生活保護基準については就労自立を促進する方向で設計、③適正な情報の取得や権限の強化、④職員の技能開発等、条件整備が必要である。

私たちの提案は、こうした体制整備を含めた抜本的な改革であり、貧困との戦いにおいてより効果を発揮するものである。

# 新たなセーフティネットのイメージ



# 生活保護基準額（生活扶助＋住宅扶助、平成17年度）と非正規雇者の年収の比較



(注1) 生活扶助＋住宅扶助(1級地1、家賃42,000円に設定。ただし6人世帯の住宅扶助は54,000円に設定、医療・介護一部負担なし、非課税、教育扶助を含む)

(注2) 生活扶助、住宅扶助、教育扶助以外に、医療扶助、葬祭扶助、介護扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助がある。

(注3) 非正規雇者の平均年収(平成12年) [『平成13年パートタイム労働総合実態調査報告』による]

(注4) 単身とは、配偶者がいない者。

(注5) 最低賃金の時間額は、710円に設定。

(注6) 平成17年度の生活保護基準額は、平成12年度を僅かに下回る。