

2012年10月17日

社会保障審議会
生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会
部会長 宮本 太郎 様

「生活支援戦略」の策定に向けた意見書

臨時委員 花井 圭子
(日本労働組合総連合会・総合政策局長)

連合は、あらゆる人を排除しないインクルーシブな社会の実現に向け「働くことを軸とする安心社会」づくりをめざし、低所得者や生活困窮者が医療、住宅など必要な支援を受け、自立的な生活に移行できるよう、社会的セーフティネットの再構築を求めています。

「生活支援戦略」中間まとめは、生活困窮者の経済的困窮と社会的孤立からの脱却、貧困の連鎖の解消や、昨今社会問題化している孤立死の未然の防止も視野に入れ、参加と自立を基本にインクルーシブな社会を構築することを目標とするものであり、連合の考える社会的セーフティネットの考え方と方向性は概ね一致していると考えています。

日本国憲法の要請するすべての人の生存権の保障と、「働くことを軸とする安心社会」を実現するためには、生活保護に至らない段階から居住の場の確保や求職者支援制度の活用、多様な就労の場の確保などの「第2のセーフティネット」を構築するとともに、生活保護制度の運用の改善を行うことが必要です。

このような観点から、「生活支援戦略」中間まとめの内容に関し、以下の点に十分留意し、さらなる検討をすすめ、成案とすべきです。

1. 生活困窮者支援について

(1) 生活困窮者支援の実施体制の確立と質の確保

国と自治体は、経済的困窮者・社会的孤立者の早期把握、「包括的」かつ「伴走型」の支援体制の確立に向け、中間まとめにあるように、縦割りでない包括的なチームによる相談支援態勢を全国的に構築する必要がある。

そのため、自治体、ハローワークをはじめ地域における様々な民間による取り組みを尊重し、各担い手が専門性を発揮し、かつ、連携しながら様々なケースに対応する態勢を構築するものとすべきである。

その際、相談支援の質の確保をはかるため、全国で取り組みを共有できる仕組

みや、政府における政策対応にフィードバックされる仕組みをつくること、担い手のための研修の実施など民間の取り組みに対する支援のあり方について、具体的な検討を進めるべきである。

(2) 「中間的就労」への対応

「生活支援戦略」中間まとめにおいて、就労支援の強化に関し、本人の「ステージ」として日常生活自立－社会参加－「中間的就労」と、一般就労に至る発展経過を段階的に示している。そして、本人の「ステージ」に応じた多様な就労支援、「中間的就労の場」として自治体、NPOの取り組みが紹介されている。

多様な就労機会の確保と就労支援の強化という方向性は、連合のめざす「働くことを軸とする安心社会」の考え方に照らして賛成できる。ただし、多様な就労機会、多様な働き方であっても、ディーセントワーク、均等・均衡処遇が確保されていることが前提である。

就労支援の対象者はニート、引きこもり、生活保護受給者、障害者、高校中退者など様々である。また、NPO等で行われている就労支援は伴走型支援であるなど、支援内容も多様である。これらの現状を踏まえると、「中間的就労」は現段階においては雇用労働ではなく、日常生活自立－社会参加－「中間的就労」までを含めて、一般就労に至る「訓練」と位置づけるべきではないか。

その「訓練」の場を提供し支援する事業者については、貧困ビジネスを防止するため、安全・衛生の確保、情報公開、報告の義務等の要件を付けて、たとえば、都道府県の認定とすべきではないか。また、要支援対象者の認定は自治体とハローワークの一体的窓口などの総合的な相談窓口を経由し、アセスメントとプランの作成を得た人とし、「訓練」期間には、要支援者個人個人へのアセスメントを行うことを条件に期限を設けない方向で検討することが必要であると考えられる。

事業所の認定要件、事業への支援の在り方を含めた具体的な「訓練」の在り方については、今後検討すべきである。

(3) 住宅手当の恒久化

派遣切りなどで仕事や住まいを失った人に家賃を補助する住宅手当制度は、2008年秋のリーマン・ショック後の雇用情勢悪化を受け、住宅手当緊急特別措置事業として09年10月に開始したが、12年度末で終了することとされている。

失業者や「中間的就労」者などが生活・就労の拠点である住宅の保障を受け、生活保護を受けることなく自立的な生活ができるようにするには、中間まとめにあるように、居住の確保のセーフティネットの導入が不可欠であり、住宅手当制度を恒久化することが必要である。その際、借り上げ住宅や公的住宅の現物支給と家賃補助の二本立てとするとともに、住宅手当の対象となる賃貸住宅の居住環境（専有部分面積等）の届出義務などを設け、貧困ビジネス対策を盛り込むべきである。

併せて、入居費についての本人負担に対する公的な保障や、家主に対する保証人の設定が困難な人への入居支援の仕組みなどについても具体的な検討を進める

べきである。また、将来的に住宅手当と生活保護制度の住宅扶助の一本化についても検討していくべきである。

(4) 就労支援の体制強化

生活困窮者が就労による自立的な生活を継続し、または自立的な生活に移行できるようにするには、中間まとめにあるように、自治体とハローワークの一体的窓口や巡回相談等の全国的な整備などが必要である。加えて、自治体とハローワークの求職・求人情報の共有の仕組みを検討することや、自治体内の保健、医療、住宅、経済など関係部署による緊密な連携、都道府県の労働・経済関係部局との連携をすすめ、ワンストップによる相談支援体制の抜本的な強化をはかるべきである。

(5) 「貧困の連鎖」の解消・防止の取り組み強化

生活困窮世帯の子どもが成人となり生活困窮の状態に陥る「貧困の連鎖」の防止等のため、中間まとめにあるように、養育相談、学習支援の積極的展開が求められる。「貧困の連鎖」を断ち切るには、子どもに対する教育の機会均等を保障する必要がある。

そのため、教育関係機関がチームによる総合相談支援体制の中に入り連携し、経済的支援を含めた必要な支援が確実に提供される体制を構築すべきである。

また、自治体による就学援助金制度の維持・拡充、準要保護者への援助基準の明確化、給付型奨学金の新設を含めた公的奨学金制度の充実なども必要である。

さらに、教育関係機関を含む総合相談支援体制により、学校中退者に対するフォローアップと必要な支援、児童養護施設の子どもの学習環境の確保などを行うことが必要である。

(6) 障害福祉サービスとの連携と刑期を終えた人などへの支援

障害者の中には手帳の発給を受けることなく、また、本人が障害に気づかない場合や、家族が障害認定を受けさせないなどの理由で、障害のある人が障害福祉サービスなどの社会的支援を受けずに生活に困窮している場合が少なくないことが指摘されている。必要な福祉を受けられず、社会に受け入れられないまま犯罪を繰り返したり、コミュニケーションに障害があるため十分な取り調べや裁判を受けられない人、行き場がないためにあえて犯罪を繰り返す高齢者などにとって、刑務所が結果として最後のセーフティネットとなっている。

このような悪循環を断ち切るため、刑期を終えた人への就労支援をすすめることが必要である。そのため、刑期を終えた人の就労を受け入れる事業所に対する奨励等の支援など事業主の理解促進に向けた取り組みや、こうした事業所に対する行政機関等による優先的な契約などの取り組みをすすめることが必要である。

(7) 生活支援に関わる施策に要する費用

生活支援に関わる施策の実施にあたり、要する費用は税財源を確保すべきである。

2. 生活保護制度の見直しについて

(1) 生活保護基準の検証・見直し

生活保護基準は、すべての人の健康で文化的な最低限度の生活を保障するものでなければならず、就学援助や地方税非課税基準などに連動し、また最低賃金決定の際に考慮されることとなっており、切り下げの影響は被保護者にとどまるものではないことから、現行の水準を尊重すべきである。

なお、水準設定の考え方や改定方法などについて、引き続き検討をすすめるべきである。

(2) 不正受給防止のための監督体制の強化

医療扶助の適正化については、中間まとめにあるように、電子レセプトの活用による重点的な点検指導、不正告発の強化等に取り組むほか、必要以上の投薬処方制限など医療機関に対する監督体制の抜本的な強化や、指定医療機関制度の見直しによる不正請求を行った医療機関の排除を徹底的に行うべきである。その際、被保護者の受診機会を確保し、過度な受診抑制を招かないことが前提となる。

資産・収入に関する調査の徹底については、受給者に対し申告義務の徹底で対応することを基本とすべきである。なお、就労意欲そのものを失わせることにならないよう、個人による収入申告に係る不正を把握したときは、その収入に見合った保護の決定を行うことを基本とし、個人による悪質なケース及び事業者に限って返還金の加算を検討すべきである。

扶養義務の徹底については、生活困窮者が親類に迷惑をかけないよう申請を回避し生存権が侵害されるおそれがあること、成人した子に対する支援を切って自立させようとする家族の取り組みを阻害すること、金銭的な支援以外の親類としてのつながりすらも断ち切ることにつながりかねないこと、ひいては、家族、行政いずれからも支援を受けられない人が増加するおそれがある。そのため、扶養義務の徹底や扶養義務者に対する調査の強化については慎重に検討すべきである。

なお、不正受給対策の強化に関しては、その実効性の確保の観点から、自治体における実施態勢について併せて検討することが必要である。具体的には、ケースワーカー等の人件費に係る地方交付税の引き上げ、ケースワーカー等の資質向上のための研修の強化をはかるべきである。

(3) 早期の集中的な就労・自立支援方針の策定

生活困窮者が生活保護を受けずに自立的な生活に早期に移行できるようにするには、中間まとめにあるように、切れ目のない就労・自立支援体制の整備を進めることが重要である。そのための国の中期プラン策定にあたっては、次のことを踏まえ検討すべきである。

- ・支援を受ける本人・家族の主体性を尊重すること。
- ・個別支援計画を関係者の緊密な連携の下で策定するよう、自治体、ハローワーク、NPO等の民間部門との連携の強化をはかること。自治体、ハローワークの職員の増員、スキルの維持・向上をはかること。

- ・自治体における就労支援員の配置のための予算措置を行うこと。
- ・支援の期間については、景気変動や事故・病気など本人の自立の努力とは別の要素により雇用・就労に結びつかない場合があることを配慮し、柔軟な対応を可能とすること。

(4) 「脱却インセンティブ」の強化

被保護者が積極的に就労することで自立的な生活への移行を促進するため、中間まとめにあるように、生活保護脱却のインセンティブを強化することが考えられる。そのため、生活扶助の勤労控除を拡大すべきである。

なお、「就労収入積立制度」の検討にあたっては、本人の納得を前提とし、積立を奨励することにより生活水準の実質的な低下を招かないようにすることが必要である。また、安定的な雇用機会に恵まれなかったために自らの積立金が受け取れないことがないようにしなければならない。

(5) 生活保護受給者の健康・生活面等ライフスタイルの改善

受給者自らが健康管理を行うことの責務を明記し、健康面に着目した支援を強化することが提案されている。健康管理は否定するものではないが、自らの努力では治癒しない難病や疾病を持つ人もいることから、健康管理の責務については、慎重に対応すべきである。

(6) 普遍的な保障をめざした生活保護体系の確立

生活に不可欠な住宅や医療等の支援が、柔軟かつ機動的に受けられる仕組みとすることで、生活保護が生活全体を保障することなく、就労収入などとの組み合わせで自立的な生活を維持することができるようになると考えられる。

そのため、1.(3)で指摘したとおり、将来的に住宅手当と生活保護制度の住宅扶助を一本化し、家賃補助または現物給付による普遍的な住宅保障制度として再構築することについて検討していくべきである。

また、被保護者を国民健康保険の被保険者とし、保険料と患者負担分を医療扶助として手当する方式（介護扶助方式）への見直しについても検討していくべきである。

以上