

生存権保障水準を底上げする「新たなセーフティネット」の
制度構築を求める申入書

2009年（平成21年）9月18日
日本弁護士連合会

申入れの趣旨

当連合会は、「新たなセーフティネット」の創設が生存権保障水準の底上げにつながるよう、その制度設計及び運用に関し、下記のとおり申し入れる。

- 1 雇用保険制度を大幅に拡充すること。
- 2 新制度の創設によって生活保護制度の利用が不当に抑制され、生活保護水準以下の新制度しか利用できない事態が生じることは厳に回避すること。
- 3 最低生活費以下の収入しかない者に対する施策は、貸付でなく給付を中心とする方向に改善すること。
- 4 給付制度の権利性を明確にし、利用要件を生活保護よりも緩和すること。
- 5 貸付の際の相談機能を高め、就労支援・家計カウンセリングを行った上、必要に応じて償還猶予や免除を十分活用すること。
- 6 相談窓口の一本化、人員体制の充実等によって利用しやすい制度とすること。
- 7 現場の実情を反映させた運用改善をくり返しながら、恒久的施策としていくための検討機関を設置すること。

申入れの理由

第1 はじめに

本年（2009年）10月から、緊急の「経済危機対策」として構築された就職安定資金融資、訓練・生活支援給付、住宅手当、生活福祉資金・総合支援資金及び臨時特例つなぎ資金貸付（以下「新たなセーフティネット」という。）が、本格的に実施される。このように、生活保護と雇用保険の中間に位置するセーフティネットが新設されることは、脆弱だったわが国のセーフティネットを改善・充実させていく第一歩として意義あるものと考える。

当連合会は、2006年に行われた第49回人権擁護大会「貧困の連鎖を断ち切り、すべての人の尊厳に値する生存を実現することを求める決議」において、低所得者を対象とする無利息・無保証の公的融資制度を整備・充実させることを求めていたところであるが、今般、生活福祉資金の総合支援資金において、連帯保証人の要件が不要とされたこと、及び、保証人を付ける場合には無利息とされたことは、制度面における大幅な前進である。

また、当連合会は、2008年11月に公表した「生活保護法改正要綱案」において、生活保護基準を上回る一定の収入状況の者に対する「住宅給付」制度の創設を提言したところである。今般の住宅手当が、資産要件を生活保護基準よりも緩和したうえで、基本的に給付を内容とする制度として設計されたことは、当連合会の提言する「住宅給付」と共通する方向性を示すものであり、ワーキングプアに対する支援としての意義が大きいと考える。

他方、「新たなセーフティネット」各施策は、緊急の「経済危機対策」として構築されたため、3年間の时限措置とされており、直近の離職者に利用者が限定されている施策が多い点、貸付を中心とした施策となっている点や、給付とされている制度についても権利性が保障されていないなどの限界や問題点が見受けられる。しかし、雇用保険と生活保護の中間に位置するセーフティネットの必要性は恒常的に存するものである。そこで、運用開始後の実情を検証し、制度改善を図りながら、「新たなセーフティネット」各施策を恒常的な施策として練り上げていくべきである。

当連合会は、「新たなセーフティネット」各施策が生活に困窮した市民にとって真に使いやすく役に立つ制度となるよう、今後も必要に応じて申入れ等必要な措置を行う所存であるが、今般、各施策の本格的運用開始を前に、現時点で判明している制度面及び運用面の問題を中心に、以下のとおり申し入れるものである。

第2 申入事項

1 基本的視点～生存権保障水準の底上げ

憲法25条は生存権を保障し、これを具体化した生活保護法は、「生活に困窮するすべての国民」が「無差別平等に」「健康で文化的な最低限度の生活」を営むことのできる保護請求権を保障している。

本来生活保護制度を利用できる者が、新設された制度の利用に誘導されることによって、生活保護水準以下の生活を強いられるようなことがあってはならないのは当然である。

そのためには、雇用保険や生活保護という既存の制度と新制度との役割分担や守備範囲を明確に整理しておく必要がある。また、新制度内においても、給付制度と貸付制度の役割分担や守備範囲を明確に整理しておく必要がある。

そして、その際に最も重要なことは、新設される制度は、生活保護法によつて既に保障されている生存権保障の水準を「底上げ」するものでなければならぬという視点を一貫して持つということである。

2 雇用保険制度の拡充

厚生労働省も本年7月8日付け担当者会議資料において述べているとおり、

「離職者の生活の安定を図り、求職活動を支援することについては、まずは、雇用保険制度の失業等給付が基本である」。

しかし 現状では 失業者の約 3 割しか雇用保険を受給できていないために、多くの離職者が失業と同時に生活困窮に陥り、生活保護を利用するしか道がないという状況に追いやられている。

したがって、当連合会の本年 3 月 18 日付け「生存の危機にさらされている失業者に対し、国に緊急対策を求める申入書」においても要望したとおり、適用範囲の拡大、受給資格要件の緩和、給付日数の充実などによって、雇用保険制度を大幅に拡充することが、まずは求められる。

3 生活保護と新制度の役割分担・守備範囲

まず、「新たなセーフティネット」各施策を利用することで生活保護水準の生活が保障される場合には、新制度のみが利用されることになるであろう。例えば、単身失業者が生活保護基準と同額の住宅手当と月 10 万円の緊急人材育成・就職支援基金による生活支援給付を受ける場合には、生活保護の保障水準（生活扶助費は都市部で約 8 万円）を超える給付であるから、新制度のみを利用すれば足りる。

しかし、「新たなセーフティネット」各施策の利用だけでは生活保護水準の生活が保障されない場合には、生活保護の利用資格がある者は、生活保護制度を単体で利用するか、新制度を利用するかを任意に選択できなければならない。なぜなら、そもそも貸付制度は、生活保護に優先すべき「他法他施策」（生活保護法 4 条 2 項）にあたらないことが明らかであるし、給付制度についても、例えば 住宅手当だけが給付され 最低生活が保障されない事態は望ましくなく、住宅扶助、生活扶助、医療扶助が一体として給付される生活保護の利用が保障されるべきだからである。

そして、新制度の利用を選択した場合には、新制度と生活保護制度を併用できなければならない。例えば、扶養家族を有する者の前記基金による生活支援給付額は 12 万円が上限とされ、月 8 万円までの貸付を上乗せすることができるとされているが、30 代夫婦と 6 歳子どもの 3 人家族の生活扶助額（都市部）は 16 万 7,900 円であるので、12 万円との差額については生活保護を受給することが保障されなければならず、不足分について貸付制度の利用を事実上強制されるようなことがあってはならない。

いずれにせよ、新制度の利用者に対しても、全体として生活保護水準以上の生活を保障する必要があるのであり、新制度の創設によって生活保護の利用が不当に抑制され、生活保護水準以下の新制度しか利用できない事態に陥ること

は厳に避けなければならない。制度利用者に対し、生活保護制度についても十分に説明を行ったうえ、必要に応じて生活保護に適切に誘導することが求められている。

4 貸付と給付の役割分担と守備範囲

「新たなセーフティネット」各施策のうち、就職安定資金融資及び生活福祉資金の総合支援資金は、貸付である。住宅手当は給付であるが、現に住居を喪失している者が新規に住居を設定する際の敷金・権利金、日割家賃等の初期費用については、貸付である総合支援資金の住宅入居費を利用することとされている。

これらの貸付の対象となっているのは失業者や住居を喪失している者又はそのおそれのある者であり、その多くが最低生活費以下の収入状況であり、生活保護利用要件をも満たす可能性が高いと考えられる。本来は生活保護という給付の制度によって最低生活保障を行うべき市民に対し、貸付を行って債務を負わせることは、生存権保障の観点から許されるべきではない。

したがって、貸付制度の対象となるのは、最低生活費以上の収入があるか、活用可能な資産があるなどにより、生活保護の利用要件を満たさない者か、生活保護の利用によって最低生活を保障されている者に限られるべきである。最低生活費以下の収入しかない者に対しては、給付制度によって対応すべきであり、新制度の利用や生活保護との併用によって、全体として生活保護水準の生活が保障されるべきことについては、前項で述べたとおりである。

5 給付制度の権利性を明確にし、利用要件を生活保護よりも緩和すること。

住宅手当は給付制度ではあるが、その法的性質は贈与であって、不利益処分は行政不服審査の対象とならないと説明されており、権利性が明確に否定されている。これは、「緊急の时限措置」である現時点ではやむを得ないところであろう。

しかし、利用できるはずの制度が利用できない場合に不服申立ての手段がないとすれば、仮に不当な運用がなされた場合にそれを是正する手段がないため、困窮した市民にとって真に役に立つ制度とならないおそれがある。

そこで、住宅手当をはじめとする給付制度については、所要の制度改善を行ったうえで、その権利性を明確化し、不利益処分に対し不服申立てができる制度とすべきである。

また、「新たなセーフティネット」の創設は、生存権保障水準の底上げにつながらなければならないという基本的視点からすれば、新設される給付制度の利用資格は、生活保護のそれよりも緩和されるべきである。具体的には、生活保

護では厳格なミーンズテスト（資産調査）が要求されているが、新制度ではこのようなテストは大幅に緩和すべきであるし、収入要件も緩和すべきである。

例えば、新設される住宅手当の利用要件には、「2年以内に離職した者」という生活保護にはない要件が課されているが、将来的には、このような要件はなくすべきである。また、単身者の最低生活費（都市部）は約12万円であるが、住宅手当では「月収が8.4万円以下」という利用要件が課されている。前述した当連合会の「生活保護法改正要綱案」では、最低生活費の1.3倍以下の収入の者に対して住宅給付等を行うことを提案しているが、このような方向での制度改善が望まれる。

6 貸付の際の相談機能を高め、就労支援・家計カウンセリングを行ったうえ、必要に応じて償還猶予や免除を十分活用すること。

「新たなセーフティネット」各施策のうち、貸付制度となっている就職安定融資及び生活福祉資金の総合支援資金の対象者は、失業者や住居を喪失している者又はそのおそれのある者であり、将来の稼働収入による返済を前提として運用されることになる。ただし、完全失業率が5.7%，有効求人倍率0.42（2009年7月）という状況の中では、貸付後の再就職は容易なことではなく、高収入の見込める仕事に就くことは尚更困難である。

そこで、まず、貸付審査の段階において、貸付後の就労目標の設定や返済計画の策定に導入するカウンセリングを行うべきである。

次に、貸付後も、就労へのインセンティブとしての一部免除を活用することと並行して継続的に実効性ある就労支援を行い、また、家計カウンセリングを行うなどして、返済が可能となるよう援助していくべきである。

そのうえでなお支払能力が十分に回復しない場合、返済能力がないか低い人に負債を背負わせたままとすることは、貧困からの脱却を難しくすることが危惧される。平成21年度補正予算においては生活福祉資金貸付について350億円の貸倒引当金を計上されているのであるから、返済猶予を柔軟に活用したうえ、猶予が長期化した場合には段階的に返済免除がなされるべきである。

7 窓口の一本化、人員体制の充実等によって使いやすい制度とすること。

各施策の対象者が申請に赴くべき窓口が自治体、公共職業安定所及び社会福祉協議会など複数存するため、対象者が利用すべき施策の窓口に確実に辿り着けず、利用できるはずの制度を利用できないおそれがある。さらに、一つの施策を利用する際にも複数の窓口を渡り歩かなければならず、市民にとって煩雑である。

例えば、厚生労働省が示している「住宅を喪失している者が臨時特例つなぎ

資金・総合支援資金（住宅入居費・生活支援費）貸付を利用する場合」の「流れ図」（案）等によれば、公共職業安定所に求職申込を行い、求職受付票の交付を得、福祉事務所のある自治体に対し「住宅手当」の支給申請をし、市町村社会福祉協議会（以下「社協」という。）に対し「臨時特例つなぎ資金」の申込をし、都道府県社協が審査のうえ当面の生活資金を貸し付け、住宅確保のうえ自治体に審査を申し出て「住宅手当対象者証明書」の交付を受け、市町村社協に「総合支援資金（敷金等の住宅入居費や生活支援費）」の申込をし、都道府県社協が審査のうえ資金を貸付け、住宅入居後、自治体に対し、住宅確保の報告をしてようやく住宅手当を家主に代理納付するとされている。

そもそも、住宅を喪失した失業者の多くは、生活保護の利用要件を満たすことからすれば、このような者は、現行制度どおり、生活保護制度の利用によって敷金等の住宅確保費用、家賃等の住宅費、生活費の給付を受けるべきなのであって、厚生労働省のシミュレーションのように敷金等や生活費の貸付を利用させるべきでないことは、先に述べたとおりである。それは、さておくとしても、前記シミュレーションによれば、住宅を喪失した失業者が、公共職業安定所、自治体窓口、社協窓口を行ったり来たりしなければならず、とりわけ、各窓口の立地が離れている地方などでは、それは事実上不可能である。

また、公的給付・貸付制度を申請している住居のない離職者に対し、当面の生活費を迅速に貸し付けることを目的とした「臨時特例つなぎ資金」は、窓口は市町村社協で、都道府県社協が審査のうえ、申込者の口座に送金することとされている。しかし、これでは申込から送金まで時間がかかり過ぎるし、住居のない離職者には口座を持たない者も少なくない。こうした「つなぎ資金」は、申込のあった窓口で現金で交付されて初めて意味を持つものであるし、1回の交付額を例えば1万円と限定すれば不正受給も防止できるであろう。

市民にとって分かりづらく使いづらい制度とならないよう、たとえば社協の職員と公共職業安定所の職員が福祉事務所に常駐するなどすることにより、窓口を一本化すべきである。また、各施策の相談・援助機能を高めるには、人員体制を拡充することが不可欠である。制度を利用すべきと見込まれる市民の数に対応できる人員体制の拡充がなされるべきである。

そして、「新たなセーフティネット」各施策が困窮した市民の生活再建に真に役立つためには、市民に制度が十分知られていなければならない。そのため、市民に対する広報を充実させるべきである。

- 8 現場の実情を反映させた運用改善をくり返しながら、恒久的施策としていくための検討機関を設置すること。

失業等や雇用保険制度からこぼれ落ちる人は、減少することはあっても完全に生じなくなることはない。また、失業者ではない低所得の労働者（いわゆる「ワーキングプア」）も同様である。雇用保険と生活保護の間を埋めるセーフティネットは、経済不況の際の離職者に対する緊急対策としてだけでなく、離職者・低所得者全般に対する恒久的な制度として構築される必要がある。

そこで、前記1～7に述べたような制度改善を行うこと、及び、実際の運用を踏まえて、生活に困窮した市民全般にとってさらに役に立つ制度へ改善していくことを前提として、恒久的な制度とすべきである。

その際、市民にとって利用しやすい制度とするという観点からは、3年の时限措置の間、現場の実情を常にフィードバックしながら、隨時、運用を改善していくための検討機関を設置し、生活困窮者支援を行うNPO法人や弁護士会等もその構成員に加えて現場の声を反映させながら、3年後の本格的立法を目指すべきである。当連合会としては、各地の現場における相談体制の構築など協力できる点については協力しながら、今後も、施策の運用を継続的に監視、検証し、問題があれば、その都度、改善を要求していく所存である。