

## 第3回都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関する研究会

### 議事概要

日時：平成25年10月31日（木）18:00～20:00

開催場所：ホテルルポール 3階「トパーズ」

出席者：首都大学東京 岡部卓 座長、慶応義塾大学 駒村康平 委員、立正大学 山口道昭 委員、  
横浜市 新井隆哲 委員、豊中市社会福祉協議会 勝部麗子 委員、  
(公財)日本都市センター 鳴田理事、新田主任研究員、清水研究員、石田研究員

議事要旨：調査研究に関する議論及び今後の進め方について議論を交わした。

#### 1. 調査研究に関する議論

##### (1) 論点1「日本の生活困窮者対策における経緯及び最近の動向等」に係る議論

- 生活保護法改正や新法の動きも見据えつつ、今後のあるべき方向性を見出していきたい。
- 社会保障制度改革国民会議の報告書を受けて、今後、年金や医療等、他の社会保障サービスを受けられる条件を厳しくすることにより影響を受けた人を生活保護で受け止めざるを得なくなり、保護率の上昇傾向が止まらないのではないかと。
- 生活保護受給者層の約5割が高齢者層、保護費全体の約5割が医療扶助という状況から、社会保障制度全体における高齢者や医療に関する施策と困窮者対策をリンクさせて考える必要がある。
- 1995年から被保護世帯すべての層が上昇に転じているが、それより以前は社会保障制度以外に、預貯金や家族の扶養・支援等といった「ストック」で生活を維持できていた、高度成長期に地方から都会に出てきた人たちの多くが、労働分野での規制緩和による非正規労働者の急増等の影響を受けて、本人の収入減とともに、家族の収入減により高齢者を支えることのできる層が激減し、生活保護の対象となったのかもしれない。
- 農村部と都市部の保護率に開きがあるのは、持ち家率や地域コミュニティが維持されている度合い等、所得以外の要因も影響しているように思える。一般的に保護率が低い地域では、他の福祉サービスや病院の利用率等も低い傾向にあり、比較的社会的な「ストック」があるのではないかと。
- 特に都市部においては、低所得の人は、年金・生活保護・中間的就労等による収入を組み合わせることで、なんとか生活を維持できるようなスタイルが増えてくるのかもしれない。

##### (2) 論点2「生活保護制度・生活困窮者対策における都市自治体行政の状況」に係る議論

- 生活保護と「第二のセーフティネット」としての新制度との関係性を整理する必要がある。
- 生活保護による経済的支援を活用しつつ、新制度による総合的支援を行う形となるのではないかと。
- 雇用の問題を個人レベルで単純化すると、就労する能力と意思があっても居住地に求人がないのであれば、就労可能な地域への移住で解決できるはずだが、地域レベルでの課題解決にはならない。
- 保護率が非常に高く地域経済も疲弊しているような地域特性が背景にあると、生活保護受給者も少しでも就労等の形で、地域の役に立つということが求められてきているのではないかと。
- 生活保護受給者が稼働することにより、本人の自立と保護費削減という両面の効果が見込まれる。
- 参加者が社会参加することで自信や自負を持てるようになることは、素晴らしいと思う。
- 中間的就労で純粋に経済的利益を上げるのは難しいと思うが、新たな価値やサービスを生み出せるかもしれない。
- 中間的就労にあたる作業の切り分けや困窮者への指導方法等については、支援の「出口」づくりを担うセクションが、相当丁寧なアドバイスやコンサルティングを行う必要があるのではないかと。
- 産業構造等の要因により保護率を抜本的に低下させることが困難な自治体では、相当規模の予算を困窮者対策に投じざるを得ず、議会や市民に対して、その説明責任を果たすために広報等にも積極的に取り組んだ結果として、保護率の圧縮、困窮者の自己肯定、地域への貢献といったプラスの効果が出ているのだと思う。

- ・社会資源の蓄積度によって、困窮者支援における取組の地域差は出てくるかもしれない。
- ・農協や漁協は地方に相当数あるので、漁協のなかに困窮者支援に取り組む芽があるのは、よいことだと思う。
- ・新法における必須業務については、社会資源が不足している自治体は直営で運営せざるを得ない。
- ・自治体における優れた取組事例も踏まえながら、今後の議論を進めていきたい。

### (3) 論点3「都市自治体の生活困窮者対策における今後の方向性」に係る議論

- ・困窮者を社会保障制度で援助することも大事だが、困窮者を家族や地域で支え、見守る社会をつくりあげていくことも必要だろう。
- ・過度に個人主義的・経済至上主義的な考えを改める時期に来ているのかもしれない。社会的に孤立した状態で経済的困窮に陥ると立ち直れないようなダメージを受けやすいという傾向はある。
- ・旧来型の拘束力の強いコミュニティでは個人・個性といったものが軽視されがちであり、それを忌避するがあまり個々が孤立し無縁化した社会となってしまう。その中間的なセミオープン型のコミュニティの構築を自治体が支援できれば、困窮者を地域で支援することも可能となり、新法が新たな社会関係資本づくりのフォーマットのひとつになり得るのではないかと。
- ・生活保護による支援とともに「第二のセーフティネット」を充実させることで困窮者を積極的に支援していくことが、都市行政全体のトータルコストとしては効率的という認識が必要だと思う。
- ・介護保険制度等、既存の枠組みでは担い手の確保が難しい地域課題（草刈や大掃除等のニーズ等）と、「地域に必要とされない人はいない」という発想で、地域で「発見されていない」困窮者とのマッチングを行うことで両方が解決できる可能性がある。
- ・社会参加することで承認される仕組み、必要とされている存在としての自覚がうまれる仕組みをどうつくっていくかという問題であり、今回の新法は地域福祉における戦略的な法律ともいえる。
- ・各自治体が地域福祉計画を策定することとなった背景には、2002年の社会保障審議会での議論が基となっており、性差や国籍、居住の有無・所得の多寡などで多様な人が地域にいることを認識し、誰もが生活しやすい社会をつくるという目的があった。本来は、福祉行政における基本計画としての地域福祉計画に基づく施策として困窮者対策に取り組むべきだと思う。
- ・地域福祉計画に困窮者対策を盛り込むとなると、地域単位でのプランニング等においても合意形成にかなり苦労しそうで、実現のためには相当な困難があるかもしれない。
- ・困窮者も含めた様々な人を地域で包摂して支援することが地域福祉であるという定義付けを行い、行政・関係機関と住民が認識を共有しなければ、困窮者は隠れてしまったり、排除されてしまう。
- ・地域全体で取り組むためには何が必要なのか、どうすれば地域福祉的なコミュニティモデル再生のための共通認識を持てることができるかということを示すことができればよい。
- ・現状の地域における共通認識がないまま困窮者支援を行おうとすると、多くの部分を行政が担わざるを得ないだろう。かといって全て公務員が担うことは現実的ではない。
- ・専門職だけが全てを担ってしまうと、地域で困窮者問題が自分たちの問題と認識されないのが、地域の問題を住民自身の問題として捉えてもらうような仕組みづくりが必要で、住民からの反発があっても、乗り越えないと地域における共通認識は得られない。
- ・どの自治体も、新制度が本格実施される際の財政負担には大きな関心を持っているようだが、国の財源も活用して、地域における身近な問題の解決に挑戦するという発想に転換できればよい。

## 2. 今後の進め方について

(事務局からの資料説明を受けて、座長・委員間で原稿分担について調整を行った。)

- ・地域全体の課題として困窮者問題に取り組むことの根拠ともなるので、困窮者対策を各自治体が策定する地域福祉計画についても、研究会の報告の中に加えた方がよいのではないかと。
- ・新法の中で過去の施策等との総合的な調整を行う必要もあるし、地域福祉全体の中で総合相談支援にどう取り組んでいくかということは重要な視点かもしれない。

(文責：事務局)