

## 第16回国のかたちとコミュニティを考える市長の会 議事概要

日 時：平成25年11月7日（木）13:30～16:50

開催場所：日本都市センター会館6階601会議室

出席者：松本武洋 和光市長、本郷谷健次 松戸市長、井崎義治 流山市長、松崎秀樹 浦安市長、高橋正樹 高岡市長、日沖靖 いなべ市長、吉田友好 大阪狭山市長、綾宏 坂出市長、西平良将 阿久根市長、石川久 淑徳大学コミュニティ政策学科長・教授  
(公財)日本都市センター（事務局）

議題：「生活困窮者支援と都市自治体の役割」

進行（井崎義治 流山市長）

趣旨説明（高橋正樹 高岡市長）

基調講演（石川久 淑徳大学コミュニティ政策学科長・教授）

問題提起（松本武洋 和光市長、日沖靖 いなべ市長、吉田友好 大阪狭山市長）

### 1. 趣旨説明（高橋正樹 高岡市長）

- 近年、長引く経済低迷や雇用環境の変化、超高齢社会の到来によって、生活保護受給世帯数が過去最多を更新し続けている。国においては、「生活保護法の一部を改正する法律案」や「生活困窮者自立支援法案」の検討が進められており、今後、生活困窮者支援の担い手として、都市自治体の役割は一層重要なものとなるだろう。そこで、第16回会議では「生活困窮者支援と都市自治体の役割」を議題として、意見交換を行いたい。

### 2. 基調講演（石川久 淑徳大学コミュニティ政策学科長・教授）

- 「生活困窮者」の定義・考え方について、生活保護法では「現に生活の困窮する」者を生活保護の対象としており、生活困窮者自立支援法案では「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある」者を生活困窮者としている。しかし、これらの法によって位置づけられている生活困窮者に加えて、近年では、ニートやワーキングプア、その他の社会的ストレスを抱えている人も多く見られる。このような「社会的排除」による生活困窮に対して、従来の景気循環対応型の生活保護（社会福祉）では対応できない状況が生まれているのではないかと。
- 生活保護受給者は、1995年以降一貫して増え続けており、特に「その他世帯」の増加が顕著である。保護開始の理由としては、「働きによる収入の減少・喪失」が最も多くなっており、その背景には、非正規雇用の増加、低所得者層の増大がある。従来は、働き手が家族を扶養し、そこから外れてしまった高齢者、傷病者、障害者、母子家庭等が生活保護の対象と考えられていたが、企業が家族を支える「企業による包摂」の仕組みが破たんしつつある。
- 臨時国会に提出された生活保護法の改正案では、就労による自立の促進が叫ばれているほか、健康・生活面等に着目した支援、不正・不適正受給対策の強化、医療扶助の適正化等が盛り込まれている。一方、生活困窮者自立支援法では、福祉事務所設置自治体の必須事業として「自立相談支援事業」の実施及び「住居確保給付金」の支給、任意事業として「就労準備支援事業」、「一時生活支援事業」、「家計相談支援事業」及び「学習支援事業」、さらには都道府県等による「就労訓練事業」、いわゆる中間的就労が謳われている。

- ・自治体においても、様々な生活困窮者支援の手法が実践されてきている。例えば、千葉市では、生活保護自立支援強化プロジェクトを立ち上げ、雇用先の開拓やセミナーの実施による就労促進・支援、就労体験やボランティア活動を通じた社会体験、生活保護世帯に対する学習支援、ハローワーク等との連携、市営住宅への入居支援、不正受給防止といった事業を展開している。
- ・NPO等の民間団体の取組みも進んでいる。例えば、埼玉県のNPO法人「ほっとポット」では、無料相談のほか、緊急一時シェルター、地域生活サポートホーム、障害者グループホーム、教育研修、食事会、成年後見、地域生活見守り、就労支援といった事業を展開している。このように、多くの事業を行うNPOも登場しており、こうした民間団体との連携を図っていくことが、今後重要となるだろう。
- ・生活保護開始から開始後3～6月段階、就労開始段階、保護脱却段階、さらに保護脱却後までの継続的な取組み、さらには健康・生活面に着目した支援が求められているが、今でさえケースワーカーが不足しているなかで、現実的に自治体がどれだけ対応できるのかという点も難しい。当面の対応としては、自治体職員、民生委員に加えて、委託や嘱託によって民間人材を活用していくことが重要になる。さらには、市民やボランティア、NPO、民間企業等との協働も重要になる。
- ・今後は、社会的包摂(つながり)を重視した取組みを進めていく必要がある。帰属意識を持っているコミュニティにおいて相互扶助が行われ、そのなかで安心感や充足感を得られることが重要であり、そのためには、自治会・町内会を再評価するとともに、NPOや地区社協等を含め、地域のネットワークを強化していくことで、「その都市らしいコミュニティづくり」を進めていくことが求められる。

### 3. 意見交換

- ・ヨーロッパでは、社会的企業が発達しており、企業の利益や地域住民が得た賃金がコミュニティに還元され、その過程で新たな雇用が生まれるという好循環が起きている。このように、コミュニティの中で利益が循環する仕組みができれば、若者と高齢者の職の奪い合いではなく、役割分担が図られるのではないかと。
- ・保護費の半分近くが医療費と言われているが、医療費の適正化を図るためには、自治体と地元医師との間で支援に関して情報交換を行う仕組みをつくる必要がある。また、生活保護者の健康増進のために、ケースワーカーの指導にあたって、ある程度の行動指針を定めていくことも有効ではないかと。
- ・生活保護者が、非正規・低所得の若年層と労働が困難な高齢者に二極化しつつある。一方で、社会を支えていく若い世代を育てていかなければ、人口減少によって地域が維持できなくなる恐れがある。より子どもを産み育てていくことのできる社会をつくっていくことが、根源的な問題としてある。

### 4. 問題提起

#### (1) 松本武洋 和光市長

- ・和光市の保護率は約8%と低い状況にあるが、今年度は相談件数、保護開始件数ともに増加傾向にある。東京の近郊都市であるため、核家族や単身世帯が多く、生活に困窮した場合に家族や近隣の支えを受けられず、生活保護の受給に直結してしまう傾向がある。
- ・2013年3月にふるさとハローワークが市役所6階に開設されたが、大きな効果が出ている。利用者の物理的な敷居が低くなっただけでなく、ハローワークと社会福祉課、こども福祉課(母子家庭への対応)との間で緊密な関係が構築され、連携して就労支援にあたるようになった。

#### (2) 日沖靖 いなべ市長

- ・いなべ市では、リーマンショック以降に保護率が1.5倍に急増し、25年度には3.4%を数えているが、全国

平均と比べると相当低い状況にある。「その他世帯」の割合が増えているが、いなべ市は 20～30 歳代の割合が低い一方、50 歳代、60～64 歳の割合が高く、稼働年齢のなかでも比較的高齢の方が多くを占めるという特徴がある。

- ・ 今後は、「就労支援の強化」、「貧困の連鎖の防止」、「脱却インセンティブの強化」が求められる。「就労支援の強化」については、ケースワーカーの不足に対応するとともに、社会的孤立や課題の複合化への対策が必要になる。「貧困の連鎖の防止」については、教育委員会と福祉事務所の連携を図り、学校段階からの早期支援を進める必要がある。「脱却インセンティブの強化」については、積立金制度や脱却後のフォローアップに加えて、受け入れ企業に対しても何らかのインセンティブを制度化していく必要があるのではないかと。

### (3) 吉田友好 大阪狭山市長

- ・ 大阪府の保護率は 34.3%と高いが、府内 33 市のうち、大阪市(57.1%)や堺市(30.7%)をはじめとする 22 市が全国平均を上回る一方で、11 市は全国平均を下回っており、府内で保護率にばらつきがある。大阪狭山市の保護率は 13.3%で、全国平均よりも若干低いという状況である。
- ・ ケースワーカーが「計算ワーカー」にならないよう、現場で連携を図り、適切な相談・指導を図っていく必要がある。一方で、生活保護申請の却下処分の取り消しを求める訴訟が増えてくると、どうしてもケースワーカーが委縮してしまうという課題がある。また、複雑な社会保障制度全体を知っていなければケースワーカーの仕事は務まらないため、ベテラン職員の存在が重要となるが、一方で職員の不正の防止も必要となる。不正があった場合、会計責任者である資金前渡職員が賠償責任を問われることになるため、資金前渡職員に過度な負担が及ばないよう、組織や人員の体制を整備しなければならない。

## 5. 意見交換

- ・ 生活困窮者を支援する団体はまだ十分に育っていない。高齢者については、社会福祉協議会等をはじめとして地域で見守る体制ができつつあり、そういったつながりを生かしながら、生活困窮者を地域で支えるネットワークを形成していくことが必要である。
- ・ 大阪府をはじめとする大都市部や、炭鉱閉鎖の影響が残る北海道、福岡県の保護率が高い。今後は、大都市近郊で急速に高齢化が進むことが予想されており、収入減少等に伴う生活保護の増加によって保護率が高まることが危惧される。
- ・ 北陸は失業率が低く、持ち家率や大家族の割合が多いことが、低保護率の要因になっている。ただし、地域ごとに置かれている状況は異なっており、一律に仕組みや基準を決めることはできない。それぞれの地域で、生活保護者がいてもいいという社会を許容していくことがまず重要であり、その上で、地域に即した支援を展開していく必要がある。そして、地域の財政的な負担になっているのであれば、国に対して財政負担を求めていく。このような具体的で着実な取組みが自治体に求められている。

(文責：事務局)