



第 16 回
国のかたちとコミュニティを考える市長の会

《生活困窮者支援と都市自治体の役割》

Vol.15

2014年3月

公益財団法人 日本都市センター

発行者：公益財団法人 日本都市センター

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Center for Cities.

Any quotation from this article requires indication of the source.

第16回

国のかたちとコミュニティを考える市長の会

《生活困窮者支援と都市自治体の役割》

2014年3月

公益財団法人 日本都市センター

はじめに

人口減少社会の到来、市場経済のグローバル化の進展等により、都市を取り巻く環境が大きく変容するなか、市長・区長有志が自由に参画し、都市自治体の直面する政策課題について自由闊達に議論し、相互の問題意識の深化と情報交流を図るとともに、互いに切磋琢磨することにより、都市ガバナンスの向上に役立てることを目的として、「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」が開催されました。

本書は、2013年11月7日に開催された第16回会議の内容を取りまとめたものです。

2014年3月

公益財団法人 日本都市センター 研究室

第16回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会
《生活困窮者支援と都市自治体の役割》

目 次

はじめに	……………	i
目次	……………	iii
趣意書	……………	v
参加市区長名簿	……………	vii
趣旨説明	高岡市長	高橋 正樹 …… 1
進 行	流山市長	井崎 義治 …… 4
基調講演	「生活困窮者支援と都市自治体の役割」	
	淑徳大学コミュニティ政策学科長・教授 石川 久 ……	5
意見交換	……………	25
問題提起	和光市長	松本 武洋 ……31
問題提起	いなべ市長	日沖 靖 ……36
問題提起	大阪狭山市長	吉田 友好 ……42
意見交換	……………	47
まとめ	流山市長	井崎 義治 ……52

第16回「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」 の開催について（趣意書）

このたび、私どもは、下記のとおり第16回「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」を開催することとしました。この会議は、市長・特別区長有志が参画し、都市自治体の直面する政策課題について自由に議論し、相互の問題意識の深化と情報交流を図るとともに、互いに切磋琢磨することにより、都市ガバナンスの向上に役立てることを目的とするものです。この会議は会員制を採らず、市長自らが自由に参加できるオープンな場とします。

今回のテーマは「生活困窮者支援と都市自治体の役割」です。

近年、長引く景気低迷、雇用環境の変化や超高齢社会の到来等の影響を受けて、生活保護の受給者数が過去最高を更新し続ける中で、現役世代の生活保護受給者への自立支援、さらには低賃金労働者や無年金者といった生活困窮者への支援が喫緊の課題となっています。

こうした状況を受け、「生活保護法の一部を改正する法律案」及び「生活困窮者自立支援法案」の検討が進められ、今臨時国会に提出されています。また、自治体においても、生活保護の実施機関として、従来から生活困窮者支援において大きな役割を果たすとともに、NPOや社会福祉法人等の民間団体と連携して、生活困窮者の就労支援や子どもの学習支援等に独自に取り組む動きが見られます。

そこで、会議の前半では、これからの生活困窮者支援に求められる視点や、都市自治体における取組みの方向性について、石川久淑徳大学コミュニティ政策学科長・教授よりご講演をいただきます。

会議の後半では、前半でのご議論を踏まえつつ、3名の市長さんから、各都市の生活困窮者支援の現状と課題、今後の国と都市自治体の役割、地域住民や関係団体との連携のあり方について問題提起をいただき、市区長の皆様と意見交換しながら、考えを深めていきたいと思っております。

今回はこのような問題意識に立ってテーマを設定しましたので、明日の都市経営についてともに考えましょう。

この会議の趣旨にご賛同のうえ、ぜひご参加くださるようご案内申し上げます。

平成 25 年 10 月

「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」呼びかけ人

登別市長	小笠原 春一	和光市長	松本 武洋
松戸市長	本郷谷 健次	流山市長	井崎 義治
浦安市長	松崎 秀樹	豊島区長	高野 之夫
高岡市長	高橋 正樹	岐阜市長	細江 茂光
多治見市長	古川 雅典	伊豆市長	菊地 豊
いなべ市長	日沖 靖	大阪狭山市長	吉田 友好
坂出市長	綾 宏	多久市長	横尾 俊彦

(地方公共団体コード順)

第16回「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」 参加市区長名簿

埼玉県	和光市	松本	武洋
千葉県	松戸市	本郷谷	健次
千葉県	流山市	井崎	義治
千葉県	浦安市	松崎	秀樹
富山県	高岡市	高橋	正樹
三重県	いなべ市	日沖	靖
大阪府	大阪狭山市	吉田	友好
香川県	坂出市	綾	宏
鹿児島県	阿久根市	西平	良将

趣旨説明 高橋正樹 高岡市長



今回の「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」のテーマは、「生活困窮者支援と都市自治体の役割」である。

近年、生活保護受給世帯数は、全国的に過去最多を更新し続けている。特に、2008年のいわゆる「リーマンショック」以降、長引く経済低迷、雇用環境の変化等を受けて、現役世代を含めた「その他の世帯」の増加が目立っている。このような中で、現役世代の生活保護受給者に対する就労・自立支援、あるいは貧困の連鎖の防止が喫緊の課題となっている。

また、超高齢社会の到来によって、低年金者や無年金者といった

「高齢者世帯」の受給も増加している。このことは、既に人口減少・高齢化が進んでいる自治体のみならず、今後急速な高齢化が予想される大都市圏の自治体にとっても重要な課題ではないか。単身高齢者の孤立防止や支え合いを含め、生活困窮者に対する総合的な支援体制の構築が求められている。

国においては、「生活保護法の一部を改正する法律案」、あるいは「生活困窮者自立支援法案」の検討が進められ、この臨時国会に提出されている。近年では、不正受給や貧困ビジネスといった生活保護制度に関する諸課題もまた注目され、対応が迫られるようになった。そのため、生活保護法改正案では、不正受給対策の強化、あるいは医療扶助の適正化等によって、生活保護制度の信頼確保を図ることとしており、その上で両法案では、生活困窮者への就労・自立支援の強化、総合的な相談体制の構築、貧困の連鎖の防止等がめざされている。今後、生活困窮者支援の担い手として、私たち都市自治体の役割はより一層重要になるものと考えている。

従来、都市自治体は、生活保護の実施機関として、生活困窮者支援において大きな役割を果たしてきた。さらに、近年では、NPOや社会福祉法人等の民間団体と連携して、生活困窮者への就労支援や子どもへの学習支援等に独自に取り組む動きも広がりを見せつつあり、生活保護受給者の就労率向上や子どもの高校進学率向上等に一定の効果があらわれているところである。

そこで、本日は、生活困窮者の支援のあり方や今後の課題等について、意見交換を行いたい。会議の前半では、これからの生活困窮者支援に求められている視点、自治体における取組みの今後の方向性について、石川 久 淑徳大学コミュニティ政策学科長・教授より

ご講演をいただき、その後意見交換を行う。会議の後半では、前半の議論を踏まえつつ、3名の市長から各都市の生活困窮者支援の現状と課題、国と都道府県・市区町村の役割分担のあり方について問題提起をいただき、皆さんと意見交換しながら、考えを深めてまいりたい。

進行 井崎義治 流山市長



本日はまず、淑徳大学コミュニティ政策学科長・教授の石川久先生から、基調講演をいただく。

石川先生は、埼玉県富士見市役所に入庁され、自治体現場でご活躍された後、2009年4月から淑徳大学教授に就任されている。自治体政策、コミュニティ政策を専門にされ、多数の著書を発表されるとともに、各自治体で審議会等の委員を務められている。

それでは、石川先生、どうぞよろしくお願ひいたします。

基調講演 石川 久 淑徳大学コミュニティ政策学科長・教授
「生活困窮者支援と都市自治体の役割」



1. 生活困窮者とは

(1) 法の定義・考え方

「生活困窮者」とは誰か。生活保護法では、どのような状態が生活困窮であるかは言及しておらず、「生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障する」と規定している（生活保護法 1 条）。そして、ここでいう「保障」の程度は、厚生労働大臣が定める基準によって、不足分を補うという考え方になっている。しかも、これは金銭給付

が原則である。介護保険と医療の 2 つだけが現物給付で、その他はすべて金銭に換算して給付する形になっている。

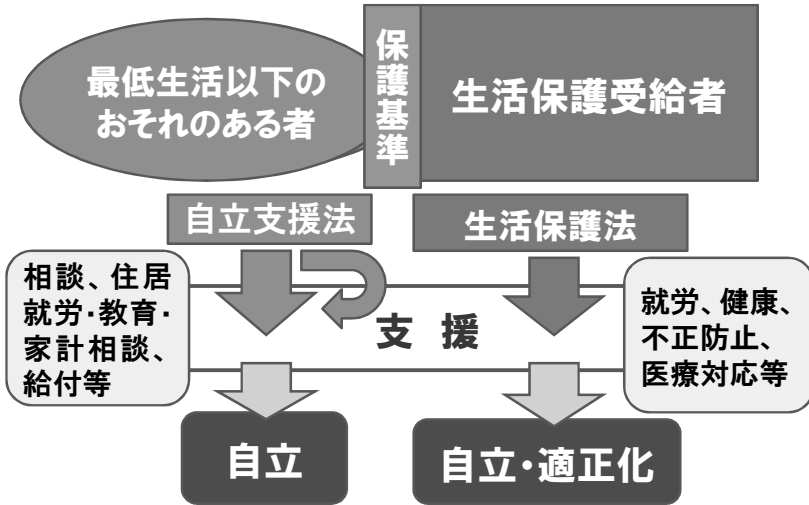
一方、今臨時国会に提出されている生活困窮者自立支援法案では、「生活困窮者」について定義がなされている。この法律において、生活困窮者とは「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」と規定されている（生活困窮者自立支援法 2 条）。ここでは、生活保護法上の困窮者と、自立支援法上の困窮者との間に若干の差がある。すなわち、現に困窮している者が生活保護法の対象で、最低生活を維持できなくなるおそれのある者、つまり生活保護の前段階が自立支援法で「生活困窮者」として位置づけられているわけである。

なお、生活困窮の基準を少し探ってみると、現行制度では、平成 25 年度までの時限措置で住宅支援給付金が支給されている。今回の法案では、この制度が「住居確保給付金」として恒久化されるということであるが、現在の給付基準は、単身世帯で月収 13 万 8000 円以下、2 人世帯で 17 万 2000 円以下になっている。また、資産要件もあり、単身世帯で預貯金が 50 万円以下、複数世帯の場合では 100 万円以下という要件になっている。

(2) 社会的排除による生活困窮

しかしながら、これら法の定義や考え方以外にも、生活困窮があるのではないかというのが、私の考えである。例えば、失業者やニート、非正規、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々である。孤独死や路上死、自殺、あるいは家庭内暴力、虐待といった事態に及ぶ場合も、やはり生活困窮者に位置づけなけ

図1-1 国(政府)の自立支援のイメージ



出典：筆者作成

ればならない。従来の景気循環型の生活保護、社会福祉では、こうした方々に適切に対応できない状況が生まれているのではないか。

図 1-1 が、現在国が検討している自立支援のイメージである。この図を見ると、まず最低生活の基準となる保護基準がある。これは、厚生労働大臣が定めている。そして、申請主義ではあるが、この基準以下であれば生活保護を受けることになる。

一方、先述のように、生活困窮者自立支援法では、最低生活を維持することができなくなるおそれのある者が生活困窮者になる。つまり、こうした方々は、何もしなければ生活保護家庭になる確率が非常に高いため、おそれのある状態から支援していくということが自立支援法の立場になる。

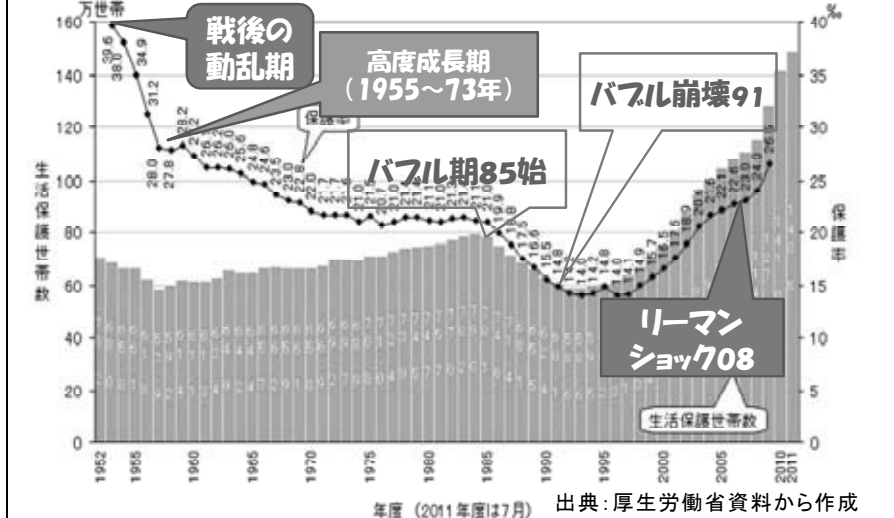
自立支援の具体的な方法としては、相談、住居の支援、就労・教育・家計相談、給付等によって、生活保護に陥らないよう自立を促していくという考え方になっている。また、生活保護においても、同様に就労に結びつけていくとともに、健康を考えた生活設計を促す。さらに、不正受給の防止、医療対応といった支援をしていくことで、自立と適正化をめざすという図式になっていると考えられる。

2. 生活保護受給者・世帯の問題

(1) 被保護世帯数と保護率の推移

それでは、生活保護受給者はどのように推移しているのでしょうか。生活保護世帯数と保護率を、直近のデータを反映してグラフ化したものが、図 1-2 である。生活保護法は、戦後まもなく制定されたが、制定当初の戦後動乱期には、約 40%と、保護を受けていた世帯の割合は非常に高かった。その後、高度成長期に入って保護率が下がり、その後の 1985 年に始まるバブル景気によって、急速に下がることとなった。しかし、1991 年にバブルが崩壊して以降、保護率、保護世帯、保護人数ともに増加傾向に転じ、2008 年のリーマンショックもあって近年では一層増加が進んでおり、2013 年度（7 月時点の暫定値）では 158 万 8521 世帯で 215 万 8946 人と、戦後動乱期を超える水準となっている。

図1-2 生活保護世帯数と保護率の推移



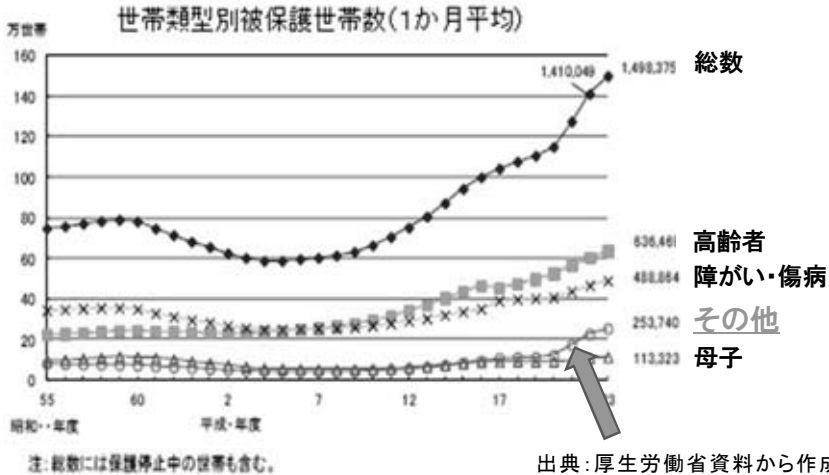
(2) 世帯類型別被保護世帯数

つぎに、被保護世帯の世帯類型を見ていきたい。生活保護を受けている 158 万 8521 世帯のうち、最も多いのが「高齢世帯」で 45%、「母子世帯」7%、「障害者世帯」11.4%、「傷病者世帯」17.9%となっている。さらには、稼働年齢にある「その他世帯」が 18.2%と、大きな数値になっている。

そこで、「その他世帯」に注目して、世帯類型別被保護世帯数の推移を見てみたい。図 1-3 を見ると、全体的に世帯数が増加しているが、近年では、とりわけ「その他の世帯」の増加が顕著であることがわかる。

図1-3 世帯類型別被保護世帯数(1か月平均)

「その他世帯」の増加



(3) 保護開始の主な理由

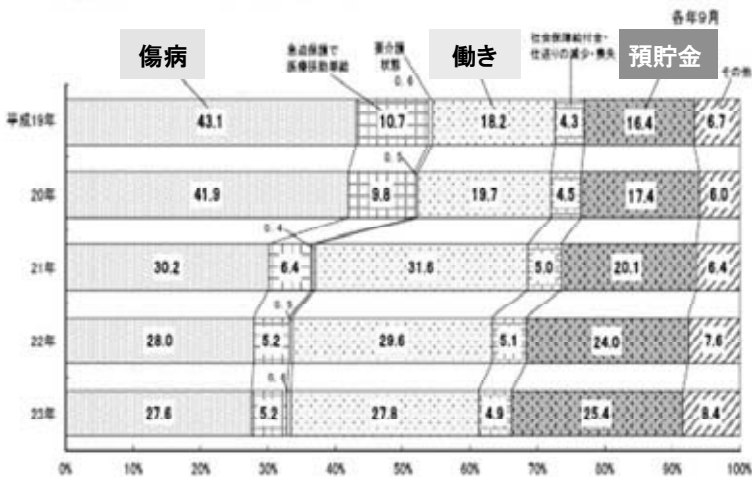
それでは、保護を開始する主な理由にはいかなるものがあり、どのように推移しているのか。図 1-4 が、近年における保護開始の主な理由の推移をまとめたものである。この図を見ると、まず、「傷病」によって保護が開始された世帯が年々割合を下げていくことがわかる。代わって割合を増加させているのが、「働きによる収入の減少・喪失」であり、大きな部分を占めている。加えて、「預貯金の減少・喪失」によって保護を受ける世帯の割合も高くなっている。

働きによる収入の減少・喪失と、預貯金の減少・喪失とは、一体

をなすものと考えていいと思われる。このように、働ける年齢でありながら、収入や預貯金が減少・喪失したことが、生活保護開始の理由として最も多くなっているのが、近年の特徴であろう。

考えてみると、日本では、経済成長のもとで、働き手が家族を扶養するというのがモデルになってきた。そして、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、生活保護の対象であるというのが実態だった。しかし、働き又は預貯金の減少、喪失による保護の急増は、従来 of 企業による包摂、すなわち企業が家族を守り、支えてきたという仕組み自体が、破綻しつつあることを示しているのではないか。

図1-4 保護開始の主な理由別世帯数の構成割合



出典：厚生労働省資料から作成

(4)「社会的排除」を対象とする保護の増加

先述のとおり、「生活困窮」は当然「経済的困窮」だけではない。従来、福祉というのは、高齢にしても傷病にしても、働いてお金を得ることができないという経済的な貧困を主な対象としてきた。しかし、今日では、失業やワーキングプアの増大、社会的ストレス、孤独死等の社会的排除によって生まれる様々な問題が、多くの市民の生活を困難にしているという実態があるのではないか。

言うまでもなく、より安いものを求める消費者の意識や、経済のグローバル化によるコストの削減、製造業の海外移転、雇用と産業の規制緩和等によって、アルバイトや派遣社員、すなわちいつでも解雇可能な職が非常に多くなっている。そして、法律でこうした労働形態を保護しているというのが実情である。特に、小売業やサービス業で、非正規雇用の割合が増大している。

例えば、リストラに遭ってしまい職を求めようとしても、不安定な非正規雇用しかない。働いても収入が少ない、いわゆるワーキングプアになる。そうなると、家庭の不和、崩壊といったことに連鎖してしまう。かくして、家族がばらばらになり路上生活を送る、孤独死に至るといった例も、決して珍しくはない。

2011年5月に、「一人ひとりを包摂する社会」特命チームが「社会的包摂政策を進めるための基本的考え方」を発表している。ここで言われているのは、ある社会的なリスクが別のリスクに連鎖し、それがまた新たな生活困難を引き起こし、複合的に重なった結果、雇用、家族、コミュニティなど社会のあらゆる関係性から切り離され、社会とのつながりが極めて希薄になる危険性が高まるということである。そして、このように社会から切り離されることを、社会

図1-5 年収200万円以下の給与所得者の推移

200万円以下の給与所得者

5年ごとの 給与所得者構成	給与所得者総数 (千人)	100万円以下 A	100超~200万円以下 B	A+B
1997 (平成9)年分	45,263	7.3%	10.6%	17.9%
2002 (平成14)年分	44,724	7.0%	12.1%	19.1%
2007 (平成19)年分	45,425	8.1%	14.7%	22.8%
2012 (平成24)年分	45,556	8.6%	15.3%	23.9%

出典：民間給与実態統計調査から筆者作成

的排除 (Social Exclusion) と呼んでいる。

具体的に、ワーキングプア増加の実態を見てみたい。図1-5は、国税庁「民間給与実態統計調査」をもとに、200万円以下の給与所得者の割合の推移を示したものである。1997年に200万円以下の給与所得者は総数の17.9%であったが、年を経るごとに増加し、2012年には23.9%に達している。つまり、大まかに言って4人に1人が、200万円以下の給与所得者になっているということである。デフレ状態といっても、消費者物価指数の総合指数は概ね100で推移をしていることを考えると、明らかに低所得者層の増大と言えるのではないか。

また、総務省「就業構造基本調査」によると、非正規雇用の割合

も、過去最大を記録している。役員を除く雇用者のうち、非正規雇用が 2042 万 7000 人、38.2%に上っている。1995 年の調査では、約 1000 万人であったが、そこから 2 倍以上に増加している。そして、これは男性、女性ともに過去最大の比率である。

さらに気になる点が、過去 5 年間の転職者のうち、転職前に正規社員であった人の 40.3%が非正規社員になっていることである。正規社員から正規社員に転職できる人は 6 割しかいない。一方で、非正規社員から転職して正規社員になったのは、24.2%にすぎない。つまり、一度転職すると、多くの人が非正規社員になる、非正規社員から正規社員になる人は本当に少ないという実態が明らかになっているわけである。また、女性が非正規のパートやアルバイトとして働く比率は、57.5%、およそ 6 割に上っている。

ここで問題になるのが、若い世代の低所得化である。国税庁「民間給与実態統計調査」を見ると、子育て世代である 30 代の所得分布は、1997 年は年収 500 万円から 699 万円の層が最も多かった。ところが、2007 年になると、年収 300 万から 399 万という層が最多になっている。

若い世代の低所得化を、もう少し詳しく見ていきたい。図 1-6、図 1-7 は、それぞれ 20 歳代、30 歳代男性の平均年収の推移をグラフ化したものである。まず、図 1-6 を見ると、1997（平成 9）年には 20 代後半で 413 万円だったものが、2009（平成 21）年を底にして、300 万円台に下がっている。また、20 代前半の男性も 307 万円から 269 万円に下がっており、同様の傾向が見て取れる。

図 1-7 は、30 代男性の平均年収の推移である。この表を見ると、30 代後半で 589 万円から 505 万円に、30 代前半で 513 万円から

432 万円に下がっており、20 代と較べても低所得化が顕著であることがわかる。

このように、この 10 年間で、若い世代の低所得化が進んでいる。そして、この低所得化の要因は、これまで見てきたように、非正規雇用の増加にあると考えられる。近年、少子高齢化、あるいは晩婚化がいわれているが、若者の低所得化が、未婚化、晩婚化をもたらしたのではないだろうか。かつてのように若い世代に高い所得があれば、経済的自立とともに、結婚、子育てにもう少し魅力を持つことができたのではないかと考えている。

図1-6 20歳代男性の平均年収の推移

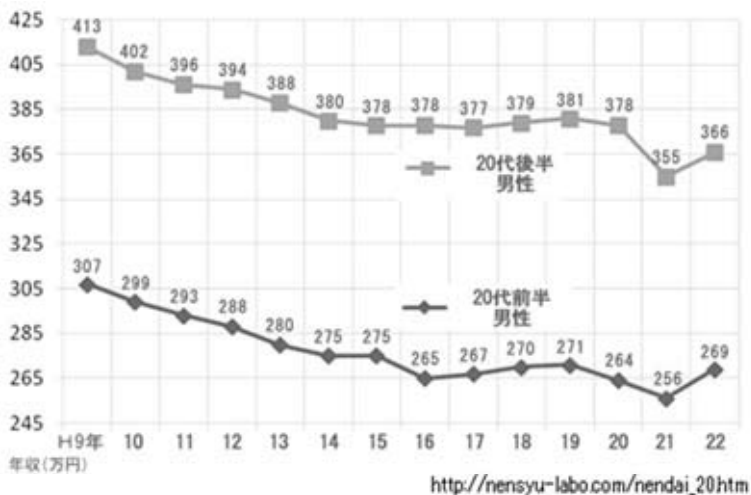


図1-7 30歳代男性の平均年収の推移



3. 生活保護法の改正と生活困窮者自立支援法案

(1) 生活保護法の改正

次に、生活保護法の改正と生活困窮者自立支援法案について説明したい。まず、生活保護法の改正には、大きく 4 つのポイントがある。ご承知のように、今回の生活保護法の改正では、就労による自立の促進が大きく叫ばれてきた。そのため、第 1 に、安定した職業に就くことにより、保護からの脱却を促すための給付金が創設されている。

第 2 に、健康・生活面に着目した支援である。ここでは、受給者自ら健康保持及び増進に努め、収入支出、その他生計の状況を適

切に把握することが受給者の責務として位置づけられている。

第 3 に、不正・不適正受給対策の強化である。ここでは、福祉事務所の調査権限を拡大するとともに、官公署の回答義務を創設するということになっている。また、罰則の上乗せ、不正受給にかかわる返還金の上乗せも盛り込まれている。不正受給にかかわる返還金は、本人の事前申し出を前提に保護費と相殺するということも謳われている。さらには、福祉事務所が必要と認めた場合、扶養義務者に対して報告するよう求めるといった内容も含まれている。

第 4 に、医療扶助の適正化である。指定医療機関制度の指定、これは取消しを含むわけであるが、この要件を明確にする。そして、指定の更新制を導入することが盛り込まれている。また、医師が認める場合には、ジェネリック医薬品の使用を促すとともに、国による医療機関の直接の指導を可能にするということになっている。

(2) 生活困窮者自立支援法案の概要

一方で、生活困窮者自立支援法案では、生活保護に至る前の段階の生活困窮者に対して、福祉事務所設置自治体は次の支援を行うこととされている。まず、自立相談支援事業の実施及び住居確保給付金の支給で、これは必須事業になっている。ここでは、自立に向けた相談や支援を行うとともに、離職によって住宅を失った生活困窮者に対しては、家賃相当の住居確保給付金を支給するという内容が含まれる。

次に、任意事業として、就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施がある。ここでは、貧困の連鎖をなくすために、学習支援を通じて自立を促していく学習支援事業も含ま

れている。さらには、都道府県知事等による就労訓練事業、いわゆる中間的就労もうたわれている。なお、事業に要する費用については、それぞれの事業区分ごとに、4分の3から2分の1の範囲で、国庫負担ないし国庫補助をすることが定められている。

4. 生活困窮者支援の方法・事例

(1) 生活支援戦略と生活保護—千葉市の事例から—

ここで、具体的な生活困窮者支援の方法、実例として、千葉市の取組みを紹介したい。千葉市は、2013年3月現在、生活保護世帯数が1万4231世帯、保護人員数1万8789人、保護率19.5%となっている。千葉市では、2010年5月に、市長を委員長として生活保護自立支援強化プロジェクトを立ち上げ、このプロジェクトチームを中心にして、自立支援の推進や不正受給・不正請求といった課題に取り組んでいる。

まず、2012年度の就労促進事業では、就労支援セミナーを86回開催し、1377人が参加している。また、5867社への訪問を通じて1301社の雇用先を開拓している。これらの事業によって、2012年度に1646人を支援し、654人が就労につながっているという実績がある。これは、保護費の削減額に換算して、約1億5700万円の効果があるという。

また、就労になかなか結びつかない人たちや、生活保護を受けて間もない人たちに対しては、就労支援事業を実施している。就労活動が長期化して意欲を失っている、就労という社会とのつながりがなくなり孤立している方を対象にして、インターンシップを行っているほか、就労体験、ごみ拾い、あるいは清掃といったボランティ

ア活動を通じて、もう一度社会に参加してもらおうという活動を行っているわけである。2012年度は、就労体験に18人、ボランティア活動に65人が参加している。

さらには、高校進学に必要な基礎学力に対する支援も行っている。2012年度は、中学校3年生314人を対象にして、6区で計492回実施し、87人が参加した。そのうち、82人が高校に進学しているという実績を残している。ちなみに、市内で生活保護を受けている世帯の中学卒業者の高校進学率は85.6%であるから、支援を受けた中学生の進学率が非常に高くなっていることが伺えよう。

このほか、多くの自治体で実施されていることではあるが、ハローワークとの連携による自立支援強化、市営住宅の入居促進、不正受給等防止に向けたパンフレットの作成、マニュアル等の改訂といった取組みを行っている。

こうした事業の実施体制に目を向けると、保護が長期にわたっている人たちを支援する就労支援員のほか、企業を回って雇用先を開拓する雇用開拓員や、保護を受けて間もない方たちを担当する就労支援相談員がおり、それぞれ役割分担がなされている。

また、医療扶助相談指導員という職種もある。さらには、年金等調査専門員もいて、これはかなり大きな成果を上げている。実態として、年金を受けながら生活保護も受けているという人が結構いて、そうした人たちに説明した上で所得の申告をしてもらおうと、結構な額になるという。

このほか、暴力団等のケース対応のため、警察官OBを非常勤の特別指導員として採用し、収入資産状況調査を実施している。こうした取組みを経て、今年度からは、長期にわたって仕事につけなか

った人たちと、保護を受けて間もない人たちに対する就労支援を統合の上拡充するとともに、不正受給対策室や自立支援班を組織化することになっている。

こうした千葉市の取組みは、実はかなりの部分を民間委託している。現場では、就労先をあっせんしようとしても、なかなかいい仕事が回ってこないという悩みを抱えているようであるが、ともあれ、民間の力を活用して様々な取組みを行う千葉市の事例は、参考にすべき点も多いのではないかと。

(2) 民間・NPO の取組み—「ほっとポット」の事例から—

それでは、民間ではどのような取組みが見られるのか。民間・NPO でも、大変充実した取組みが見られる。ここでは、埼玉県にある NPO 法人ほっとポットの例を紹介したい。ほっとポットは、スタッフ全員が社会福祉士の国家資格を持っている NPO であるが、社会福祉法 2 条 3 項 1 号の届け出をして、生活困窮者に対する無料相談を実施している。また、弁護士会と連携しながら、「緊急一時シェルター」を設置しているほか、社会福祉法 2 条 3 項 8 号の届け出による「地域生活サポートホーム」を、各市の条例等の届出事業者として運営している。

障害者支援法に基づく「障害者グループホーム」や、「人づくり」の活動として教育研修や社会啓発、あるいは社会福祉士の実習研修も行っている。そのほか、「ほっとサロン」という食事会、成年後見、地域生活の見守り、就労支援と、このように多くの事業を行う NPO も現実にあるわけである。こうした民間・NPO と連携していくことは、行政にとってますます重要になってきている。

5. 都市自治体の役割を考える—コミュニティによる包摂へ—

(1) 就労＝自立でよいか

ここで、改めて都市自治体の役割を考えたい。まず指摘したいのが、「就労＝自立」でよいかということである。2013年1月に、社会保障審議会の「生活困窮者の生活支援のあり方に関する特別部会」が報告書を取りまとめている。この報告書の全体を貫く考え方は、社会的包摂（Social Inclusion）をめざすということである。すなわち、新しい生活支援の体系では、自立と尊厳、つながりの再構築、子ども・若者の未来、信頼による支えあいが基本的な視点になっている。

さらに、この報告書では、生活保護開始から開始後6カ月、就労開始段階、保護脱却段階、さらには保護脱却後まで継続的な取り組みが必要である、加えて健康生活面に着目した支援も必要であるとも述べている。しかしながら、現在でさえケースワーカーが不足しているなかで、自治体がどれだけ対応できるかという、現実的には難しいと言わざるを得ない。

(2) ヨーロッパにおける取り組み

こうした社会的排除から生まれる様々な貧困、孤独、ワーキングプアは、ヨーロッパでも共通の課題となっている。むしろ、ヨーロッパのほうが先進的に課題に取り組んできているといえよう。

イギリスでは、ブレア政権下の1997年に「コミュニティ・ニューディール」という政策を立てた。これは、小さなコミュニティに着目して、地域再生を図るという10年計画である。医療や教育、

失業、犯罪などの社会的排除に係る分野で、行政サービスを地域のニーズに対応させようという考え方である。さらに、2001年には、「近隣地区再生のための全国戦略」を立てている。この戦略では、衰退地域、すなわち社会的関係が希薄になっている、貧困者が増大している地域で、数千人という比較的規模の小さいコミュニティを政策の単位にしている。そして、社会福祉、医療、警察、教育、住民団体等の代表で「地域戦略パートナーシップ」を組織し、地域再生戦略を策定することによって、近隣・地域コミュニティレベルで行政サービスを再編していくという取組みである。

EU 全体でも、社会的排除を解決するための取組みが進められている。2000年には、EU 理事会において、貧困撲滅と社会的排除を解決するための4つの共通目的、いわゆるリスボン戦略が合意された。また、これを引き継いだ「欧州2020」では、①知的な成長、②持続可能な成長に加えて、③包摂的な成長が戦略の軸とされるなど、社会的包摂をめざした取組みが進められている。

(3) 資源としての「つながり」—ヒト・モノ・カネ・情報—

それでは、わが国の自治体では、当面どのように対応していくべきか。まず、従来から行われていることではあるが、自治体職員のみならず、民生委員や民間人材を活用することである。民間人材を、委託あるいは嘱託等によってさらに活用していくことが、当面の対応策として重要であろう。また、先述のように、NPOも大きな役割を果たしてきている。こうしたNPOとの連携、あるいは市民やボランティア、民間企業等との協働を推進していくことも重要であろう。

情報の管理と利用という観点からは、例えば災害時要援護者の名簿を市がつくって、その名簿を自治会に渡すとともに、その際に利用のルールを守ってもらう協定を結ぶといった取組みも見られる。このように、情報の管理と活用の方法いかんによっては、今後大きな広がりを持つことができるのではないかと思う。従来の取組みの中でも、社会的包摂、「つながり」を重視した取組みを進めていくことが、これからの自治体に求められる。

(3) その都市らしいコミュニティづくり

最後に、その都市らしいコミュニティづくりが必要であることを強調したい。これは当たり前のように聞こえるかもしれないが、コミュニティというものは、基本的に帰属意識を持っている、つまり仲間である。あるいは、コミュニティに属していることによって、自分の存在が確かめられる。こうした帰属意識があることが前提である。そして、コミュニティのなかで、互いに助け合う。この助け合い（相互扶助）は、互いにとって役に立つ助け合い、つまり有用性がなければならない。そのうえで、安心感や充足感が得られるということが必要であろうと思う。

当面の対応策としては、自治会・町内会を再評価することが重要ではないか。一方で、自治会・町内会の加入率は全国的に低下している。そこで、加入率を上げていく取組み、それも強制的にはではなく、十分趣旨を伝えて伸ばしていくということが必要だと思う。加入率が100%の自治会・町内会も現に存在しており、加入率を高めていくことは十分に実現可能であろう。もうひとつは、地区社協である。現在、福祉の関係でコミュニティの単位になっているのは、

概ね地区社協であることが多い。こうした各地域のコミュニティ間で関係を構築し、地域のネットワークを強化していくことが、今後ますます重要となっていくと考えている。

意見交換



生活保護受給者の減少に向けた方策

○ 一度生活保護を受けるようになると、そこから脱却することは実際には非常に難しい。そのなかで、生活保護受給者を減少させていくためには、どのような方策が考えられるか。

規制緩和によって、非正規化や低所得化が進み、結果として生活保護受給者が増えているという状況では、単に福祉の問題としてではなく、国全体の仕組みの問題として考える必要がある。

○（石川教授） 生活保護受給者を減らす特效薬はなかなかないが、少なくとも生活保護に陥っていく過程で、様々な条件が重なっているということが指摘できる。

そのため、生活保護に至る過程の各段階で、多様な主体がいかに関わって支援していけるかということが、鍵ではないかと思っている。例えば、こういう仕事があるから来てみないかといった働きかけをすることも大事で、自治体でもハローワークでもよいが、そういったチャンネルをいくつも用意しておくということが、今後重要になってくるのではないか。

若年層と高齢者の雇用の住み分け

○ 若年層の低所得化が、少子高齢化や、生活保護の増加につながっている。その一方で、年金受給年齢の引き上げによる高齢者の再雇用制度があり、高齢者と若者で雇用の奪い合いになりかねないのではないかと危惧している。

○（石川教授） 社会全体で、雇用を増やしていく必要がある。例えば、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の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、若年層と高齢者の職の奪い合いではなく、役割分担が機能していくのではないか。

国と自治体の役割分担

○ 現在、生活保護費の支給に対する自治体の負担割合は 25%に

上っている。全国市長会でも要望しているが、そもそも公的扶助については、国が人件費も含めて100%負担すべきではないか。

○（石川教授）生活保護制度は、国が第一義的な責任を持つ制度であり、100%負担すべきだと思う。また、生活保護制度において、私は基本的に現金給付ではなく、できる限り現物給付すべきだと考えている。ただし、現金を渡すこと自体が、自立のための訓練だという考え方もないわけではない。そこで、個々のケースに応じて給付方法を考えていく、すなわち、計画をもって自立に向けた道を歩んでいる方については、現金給付でもいいという整理がよいのではないか。

医療費の適正化

○ 保護費の半分が医療費と言われているが、医療費の適正化を図っていく決め手はあるか。

○（石川教授）端的に言えば、市行政が地元医師との連携を密にすることが決め手である。個々のケースについて、プライバシーに関わるのではなく、支援に関する情報交換を行っていく仕組みを地元医師と市行政との間で構築することができれば、格段によくなるのではないか。

生活保護受給者の健康づくり

○ 地域の健康状況の実態を調査したところ、地域での孤立や貧困、あるいは生活保護の受給と健康状態には相関関係がある。生活保護

受給者の健康増進について、何かアイデアはないか。

○（石川教授） 鍵を握るのはケースワーカーではないか。生活保護受給者に対する生活指導や相談は、ケースワーカー個人に依存している側面もある。そのため、受給者の健康づくりについて、ある程度ケースワーカーの行動指針を策定するというのも、1つの方法ではないかと思う。

もちろん、体が不自由な方に外で行う運動を勧めても無理な話であるから、そういった方には屋内でできる運動を勧める、あるいは受給者と健康管理の専門家とのつながりを構築していくというように、文字通りケースワークすることによって、個々のケースに応じた健康づくりができていく可能性がある。

生活保護受給者の二極化

○ 生活保護受給者が、労働が困難な高齢者と、非正規・低所得の若年層に二極化している印象を受ける。高齢化率が高い地方の自治体にあっては、地域の支え手となる若年層を支援し、育てていかなければならない。

○（石川教授） 国立社会保障・人口問題研究所によれば、今後も人口減少が進むと予測されており、このまま推移すれば、人口減少によって地域が維持できなくなる恐れがある。

例えば、フランスでは、かつて日本と同じように少子高齢化が進んだが、現在では合計特殊出生率も2以上に回復している。これは、契約によって男女が生活をしていくことを制度化したことも大

きな要因であろう。もともとは同性愛者のための制度だが、異性間でも契約によって夫婦のように生活し、子どもも一切法的な差別を受けることはない。また、子どもに関わる住宅、家族手当、乳幼児受け入れ手当や出産休暇、育児休暇、減税、乳児から受け入れ可能な保育施設の設置などを充実させてきた成果でもあろう。

また、ヨーロッパでは、子どもが育っていく過程で、国レベルで保育や教育を無料にする国が多い。ドイツなどは大学も無料で、日本のように多額の奨学金の貸与を受ける必要もない。

子どもが生まれなければ、その社会は維持できなくなるわけであるから、子どもが多く生まれ、育っていく仕組みをつくる必要がある。このことは、自治体だけではなく、国の仕事であるが、日本全体として、より子どもを産み、育てていくことのできる環境をいかにつくっていくかということが、根源的な問題としてある。

ケースワーカーをサポートする仕組みづくり

○ ケースワーカーが生活保護受給者 1 人 1 人に対して、きめ細やかな指導をできればよいが、実際はケースワーカー1人で100人を超える受給者を担当しており、新たに生活保護を受ける方も増えつつある。市職員としてケースワーカーを増員するのは現実には難しいため、ケースワーカーをバックアップしていく仕組みを構築するしかない。

○ (石川教授) ケースワーカーだけでは到底対応しきれない。端的に言えば、地域で関与していく仕組みづくりが必要であり、それこそが「コミュニティによる包摂」である。しかし、制度を知らな

いまま、ただ「そうしてはだめ、ああしてはだめ」と言うだけでは支援にならない。地域の意欲的な人に支援のための訓練を行ったうえで、活動費として若干のお金を支給するなどの仕組みをつくることができれば、地域で支えていくことができるのではないかと考えている。

生活困窮者支援の地域間格差

○ 生活困窮者自立支援法案では、自治体が費用の一定割合を負担しなければならず、特に任意事業については、実施するかどうかによって地域間格差が生じ得る。財政的に豊かな自治体とそうでない自治体で同じ事業をするのは無理があるのではないか。

○ (石川教授) 自治体の財政状況によって行政サービスに格差が生まれるというのは、以前から見られることであり、生活困窮者自立支援法によって状況がそれほど変わるとは想定していない。各自治体が知恵を使いながら上手に政策を導けば、現状と較べてそれほど大きな予算をかけることもないし、逆に言えば、自治体の独自事業に国の資金を活用するようになるという見方もできないわけではない。

今後、自治体は新たな事業を行うにあたって、従来の事業とよく比較して、財政的にどちらが有利かを判断する必要がある。さらには、新たな事業を行うのであれば、どのように実施すればより少ない支出で効果が挙げられるかを工夫していくことが求められる。



1. 和光市の現状

(1) 生活保護世帯数・人員の推移

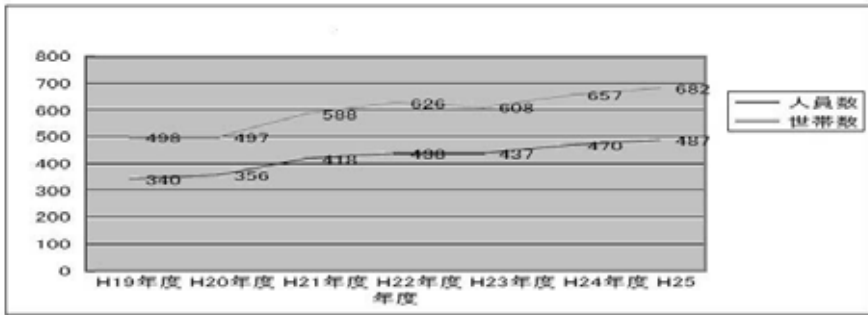
和光市は、練馬区や板橋区と隣接し、池袋まで電車で13分程度の位置にある。人口は約7万8000人であるが、うち3万2000人程度が昼間市外に出ており、その大部分は東京で就労・就学している。その一方で、市内でも産業が発達しており、2万人程度の昼間流入もあるという、昼夜間の人口移動が激しい地域である。

当市では、人口が増加傾向にあり、特に若い世代の流入によって、平均年齢も約40歳と非常に若い。高齢化率も低く、14.9%である。

所得も高い層が多い。純粋な市民の所得とはリンクしないが、県民所得では、埼玉県内で 3 位であり、昨年、一昨年は 1 位であった。

このような状況にあるため、生活保護世帯数は比較的少ない数値で推移している。2013（平成 25）年度で 500 世帯弱、率にすると約 12%である。人数は 700 人弱、約 8%であり、全国と較べても大変低い一方で、近年は増加傾向にある。特に、いわゆるリーマンショックの影響から、2009（平成 21）年度の増加が顕著であった。

表 2-1 和光市における被保護世帯数・人員の推移



注：平成 19～24 年度は 3 月、平成 25 年度は、7 月の数値を表記している。

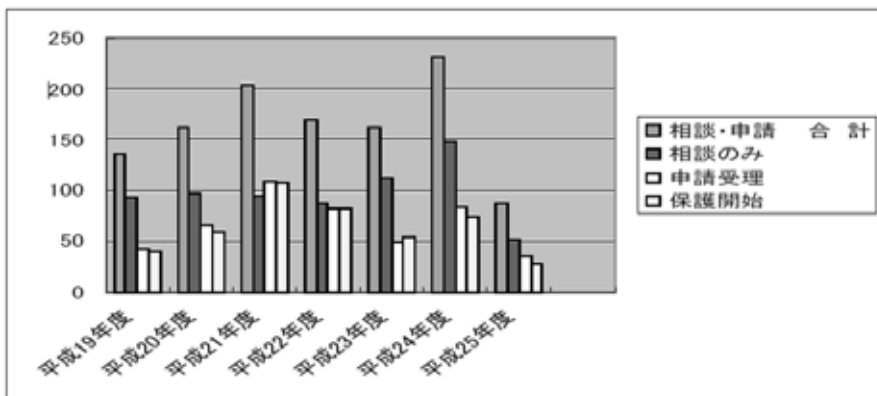
(2) 相談、申請、保護開始件数の増加

和光市における生活保護の相談、申請受理及び保護開始件数をまとめたものが、表 2-2 である。2007（平成 19）年度は、相談件数と較べて、保護に至る割合は 3 分の 1 以下であった。ところが、今年度は、4～7 月の数値だが、相談から保護開始に至る割合が増加し、その結果生活保護世帯数も増加傾向にあることがわかる。

特に、今年度は相談件数が前年比で 1.4 倍になっている。和光市

は、核家族世帯や単身世帯が多いため、失業すると、近隣の支えのネットワークに入らないまま、一気に相談、そして生活保護の開始に至ってしまう例が多い。この傾向は世帯の世代を問わず、若い世代はもちろん、中高年でも、単身世帯、あるいは人数の少ない世帯の場合には同様の傾向がある。

表 2-2 和光市における生活保護の相談、申請、開始件数の推移



注：平成 25 年度は、4～7 月の数値を表記している。

2. 生活困窮者支援の状況

(1) 就労支援・住宅支援

就労支援の状況であるが、雇用状況がよくないこともあり、相談件数が増えている一方で、就職決定者数が伸びていないことが悩みである。また、住宅支援については、生活保護受給前に家賃補助を行っているが、今年度においても、既に昨年度に近い受給者数となっており、依然として厳しい状況にある。

(2) アスポート支援事業

また、埼玉県の実業であるが、アスポート支援事業を行っている。これは、これは、生活保護世帯の子どもたちを、大学生ボランティアが高齢者施設で学習指導を行うものである。この制度は、非常に成果が挙がっており、事業開始前後を比較すると、埼玉県内の生活保護世帯の高校進学率が86.9%から97%に上がったという実績がある。和光市内でも、一定の成果が挙がっている。

(3) ふるさとハローワークとの連携

和光市では、2013年3月に「ふるさとハローワーク和光」という出先機関が市役所内に設置され、ハローワーク機能を市民福祉の向上全般に生かしていくための取組みを進めている。もともと、和光市管轄のハローワークは隣の朝霞市にあり、公共交通機関で行くには不便な立地にあるため、なかなか足が向かない状況であった。近隣の市では、既にふるさとハローワークが設置されていたこともあり、和光市でも誘致活動を続けていたところである。

実際に設置してみると、高い効果がある。現在、生活保護窓口は市役所の1階にあるが、そのままエレベーターで6階に上がれば、すぐに求人票が見られるようになり、利用者の心理的、物理的な敷居が低くなった。

また、ハローワークでは、生活困窮者向けの専門のナビゲーターがいて、月2回程度、ふるさとハローワーク和光に来てくれるようになった。その際に、事前の意見交換を踏まえて、相談者に適した求人票を持ってきてくれるため、好評を得ている。母子家庭の支援についても、こども福祉課の母子就労支援員とハローワークが連携

して、母子家庭でも就労しやすい求人を紹介し、就労にもつながっている。

やはり、同じ建物の中にあることで、市の社会福祉課、こども福祉課とふるさとハローワークが連携を取り合い、非常に緊密な関係が構築されている。ふるさとハローワークができたことによって、具体的な行動が起こせる環境を確保することができた。今後に大いに期待が持てる。

3. 担当職員の負担軽減

もうひとつの課題が、担当職員の負担軽減である。ケースワーカーは精神的な重圧のなかで仕事をしている。和光市では、怪我に結びつくような暴力沙汰は起こってはいないが、他市では放火事件等も報道されているところである。そこで、和光市では、補正予算を組み、生活保護などいくつかの窓口に防犯カメラを設置する予定である。カメラの設置により、担当職員の心理的な負担を軽減できればと考えている。

以上のように、和光市では、劇的な成果が期待される取組みであるとは言えないかもしれないが、ふるさとハローワークとの連携を中心に、着実に取組みを進めている。



1. いなべ市の現状

(1) 生活保護世帯数の推移

いなべ市は、三重県の北端、名古屋市に近く四日市市のちょうど西側に位置する市である。人口は4万6000人あまりで、自動車メーカーの工場があり、昼間人口が多いのは和光市と同じだが、それほど財政力はない。生活保護率は、2013（平成25）年度で3.4%で、いわゆるリーマンショック以降、1.5倍に急増しているものの、全国平均と較べると相当低いという土地柄である。

表 3-1 いなべ市における生活保護率の推移

	H20年	H25年
いなべ市	2.1‰	3.4 ‰
三重県	7.2 ‰	9.7 ‰
国	12.5 ‰	17.0 ‰

(2) 世帯類型別生活保護世帯数の推移

次に、類型別に生活保護世帯数を見ると、半数が「高齢者世帯」となっている。また、「その他」の世帯、これは稼働年齢人口である64歳までが含まれるが、その内訳を細かく見ていくと、実は20歳代は2%しかいない。30歳代が7%、40歳代が16%、50歳代が34%、60～64歳が30%である。このように、稼働年齢といわれながら、その中でも高齢の方が構成比率のほとんどを占めているという現状である。

近年、「その他」の人口比率が増加傾向にある。しかしながらその内訳を調べると、やはり高齢者の方の増加傾向がより大きい。このような状況を踏まえると、就労支援はもちろんであるが、貧困の連鎖を抑えることにより注力した方がいいと考えている。

表 3-2 いなべ市における生活保護世帯数と構成割合の推移

	被保護世帯総数		高齢者世帯		母子世帯		傷病・障害者世帯		その他	
	H20年	H25年	H20年	H25年	H20年	H25年	H20年	H25年	H20年	H25年
世帯数	78	120	20	46	2	7	48	40	8	27
構成割合			25.6%	38.3%	2.6%	5.9%	61.5%	33.3%	10.3%	22.5%
世帯数(国)	1,148,766	1,580,991	523,840	715,072	93,408	111,448	407,095	465,215	121,570	289,256
構成割合(国)			45.6%	45.1%	8.2%	7.1%	35.5%	29.5%	10.7%	18.3%

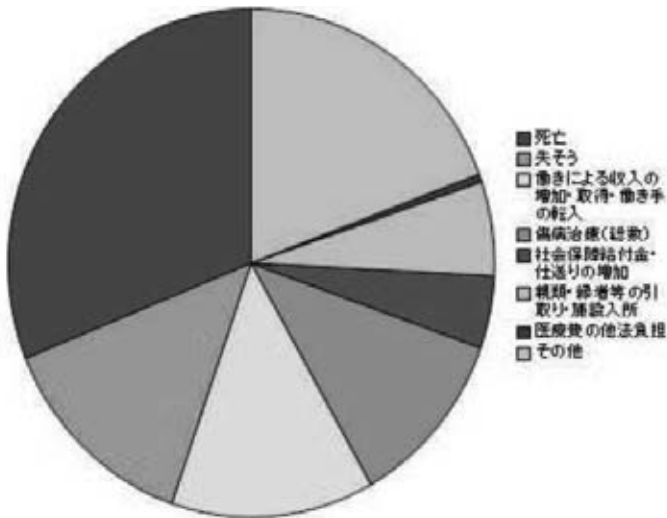
・5年前と比較すると母子世帯が3.5倍、20～65歳の受給者が1.7倍に増加

※数値は各年4月時点

(3) 生活保護廃止の主な理由

生活保護の廃止の主な理由を見ると、1 番目が死亡、2 番目が失そう、転出である。高齢の受給者が多いこともあるが、長続きしてしまう、亡くなるまで生活保護が続いてしまうという方が多いことも認識しておく必要がある。

図 3-1 生活保護廃止の主な理由



出典：平成 20 年度社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）

(4) 生活保護世帯の傾向の変化

なお、生活保護の都道府県別のデータを見ると、やはり東京や大阪といった大都市部の保護率が高い。本来、地方の方が賃金は低いものの過ごしやすい環境であると思う。空き家もあるし、農産物もある。薪を燃料にもできる。このように、収入が少なくても生活で

きる環境が地方にはあるが、仕事を求めてなのか、大都市部に向かう傾向がある。

ところが、近年では異なる傾向も見られる。工場などを中心に、派遣労働者や期間工が増えている。期間の経過後、再就職できればいいが、そのまま留まり生活保護を受ける方もいるなど、従来とは異なる傾向が見られるようになった。

2. 生活困窮者支援の方向性と課題

(1) 就労支援の強化

以上の状況を踏まえて、生活困窮者支援の今後の方向性を考えたい。まず、就労支援の強化であるが、そのためには、やはりケースワーカーが不足している。国の統計によると、2011（平成 23）年の全国平均で、ケースワーカー1 人当たり 97 世帯を担当しているという状況である。いなべ市では、120 世帯に対して 3 人のケースワーカーであるから、全国と較べればまだ余裕はあるが、今後は社会的孤立によって、経済面だけでなく、精神的、あるいは家庭的な課題や、健康面の問題など、複合化する課題への対策が求められる。

実際に、ケースワーカーと就労支援員が連携することで、支援に成功した事例もある。高校卒業後 30 年近く、いわゆるニートであった方の例であるが、最初は外に働きに出ることも困難なため、ケースワーカーが内職を勧め、生活のリズムをつくり、働く習慣をつけた。その後、就労指導員がハローワークの申請書類の書き方を少しずつ教え、最終的には就職にこぎつけている。とはいえ、非常に難しいケースがほとんどである。就労に結び付けるためには、まず生活習慣の改善をして、段階的に対応していく必要がある。いなべ

市では、ケースワーカーと就労指導員が連携して、このような就労活動のベースとなる支援を行う事業を始めている。

また、農業との連携も進めている。やはり、1人1人に向き不向きがあるので、多様な職種を紹介する必要があるが、例えば農業の求人はハローワークではなかなか出てこない。いなべ市では、障がい者の就労支援の一環として、就労施設で椎茸の菌床栽培を行っており、この施設で引きこもりの方を受け入れ、働くことへの習慣づけに向けた支援を行っている。

(2) 貧困の連鎖の防止

次に、貧困の連鎖の防止である。生活保護受給者の25%が、子どもの頃に受給世帯で育っているという。また、生活保護を受けている世帯の子どもの高校進学率と、全体の高校進学率を比較すると、10%も低い。この貧困の連鎖をいかに食い止めるかが重要である。

支援の方向性としては、学校段階から早期支援を図る。そのため、学校と福祉事務所の連携が必要であるが、教育委員会との情報共有はなかなか難しい。また、学区、担任制度のもとでは、担任が家庭の状況を把握しており、個別に学習指導を行っている。そのなかで、困難事例がいち早く教育委員会に報告され、福祉部局と連携できればいいが、どうしても担任が抱え込んでしまう面もある。何とか連携を図っていくために、ケース会議を設置するだけでも数年かかっており、まだ課題が多い。

(3) 脱却インセンティブの強化

最後に、脱却インセンティブの強化である。今後の方向性として

は、まず生活保護基準の見直しと、就労収入積立制度の導入である。生活保護から脱却すると、それまで免除されていた税金が通常通りかかるようになる。そのギャップを埋める手だてのひとつとして、生活保護受給中の収入の一部を積み立て、脱却後に還付するという制度が、生活保護法の一部改正として検討されている。再度生活保護の状態に戻ってしまわないよう、脱却後のフォローアップも求められる。

また、私案であるが、企業の側にも何らかのインセンティブが必要ではないか。近年、企業の社会貢献が言われ、各企業の取組みも進んできているが、企業である以上、どうしても利益を追求していかなければならないという面もある。生活保護を受け、就労先を探している人を受け入れた場合に、企業の利益になるような、何らかのインセンティブを制度化することによって、企業の社会貢献がより形になって具体化していけばいい。



1. 大阪狭山市及び大阪府の現状

大阪狭山市は、人口 5 万 8000 人で、面積も 11.86 km²と狭く、難波へ 20 数分で行ける通勤に便利であるが、ベッドタウンで企業がほとんどないというまちである。

大阪狭山市の保護率は、13.3%と全国平均より若干低く、6 人のケースワーカーで対応している。また、2 人の市役所 OB が面接員や就労指導を行っているほか、ハローワークの OB にも来てもらい、就労支援をしている。年金等の調査は、現役の社会保険労務士に調べてもらっている。先ほど話があったが、大阪狭山市では、既に市

役所のすべての窓口に防犯カメラを設置しているところである。

大阪府全体を見ると、34.3%と、全国平均の 2 倍の保護率となっている。特に、大阪市は 57.1%と非常に高い。大阪府内には 33 の市があるが、その 3 分の 2 の 22 市が全国平均を上回る保護率となっている。一方、残りの 3 分の 1、11 市が全国平均を下回っており、府内でもばらつきがある。

表 4-1 大阪狭山市における生活保護の状況（2012 年度）

	全国	大阪府	大阪狭山市	(参考)大阪市
被保護世帯数 (対府率)	1,578,628	221,953	540 (0.2%)	118,364 (53.3%)
被保護人員数 (対府率)	2,161,053	304,193	770 (0.3%)	152,446 (50.1%)
保護率	17.0 %	34.3 %	13.3 %	57.1 %

2. 生活保護に関する論点と課題

(1) 生活保護受給申請却下に対する取消し訴訟

生活保護に関して、近年大きく報道された事象を踏まえて、いくつかの論点を提示したい。生活保護受給申請の却下が、訴訟に発展するケースが見られるようになった。ある市では、夫婦で市内に転居された方が、就職先が見つからず、数回にわたり生活保護の申請をしたが、夫婦ともに健康で働ける状態であったことを理由に申請を却下したことに対して訴訟が提起され、地裁判決において申請却下の取消し判決が出されるという事象があった。この判決では、申

請者が求職活動をしたかどうかを判断する際に、漫然と調査したことを理由に、本来受給できるはずだった生活保護費に加えて、慰謝料の支払いが命じられている。

新聞等の報道では、「個々の状況を丁寧に調べればこのような矛盾は解消する」、「行政は生活に困窮する国民に必要な保護を保障するという生活保護法の趣旨に立ち返るべきだ」、といった批判がなされている。判決は、求職活動をしても職が見つからなかった場合、行政は無理を言うてはいけない、本人の置かれた状況をつぶさに見て、困窮している場合は一旦保護を開始し、その後に就労支援をするのが筋道だと、行政にくぎを刺したわけである。

先ほどから議論になっているが、一度生活保護を受給すると、なかなか脱却できないというのが偽らざる現状である。そのため、まず生活保護を開始し、それから指導するのではなく、生活保護開始の決定を行う前に、様々な相談を受ける中で、ケースに応じて適切な指導をしていくのだと、現場では考えている。一方で、生活保護法の趣旨からすると、判決のように受け止められることになる。

従来、ケースワーカーは、現場へ行かず、計算ばかりして保護費を支払うだけの「計算ワーカー」であると揶揄されてきた。そうならないように、現場で連携を図りながら、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。ケースに応じた適切な指導を図るのではなく、計算して本人が基準以下であればすべて保護を開始するということになってはならないと考えている。

また、この問題は、費用負担の面からも論点となる。本判決で確

定した場合、慰謝料は当然ながら国庫負担の対象にならないから、市が単独で、市税で負担しなければならない。生活保護費を遡及して支払う分については、市はおそらく国庫負担の請求をするだろうが、果たして対象になるかどうか分からない。

生活保護制度については、法律や施行令により、国が詳細にわたって定めており、自治体の裁量権はほとんどない。その中で訴訟が起きて敗訴すれば、市が市税を使って慰謝料を支払わなければならない。この判例は、公的扶助について、負担と実施の主体が自治体であるべきか、それとも国であるべきかという論点を提示しているのではないかという思いがしている。

(2) 担当職員の専門性確保と不正行為の防止

私も自治体職員時代に経験しているが、ケースワーカーの仕事は、1年や2年でなかなか身につくものではない。複雑な制度の全体像を把握した上で、いずれの社会保障制度、あるいは福祉制度も適用されないということを確認して初めて生活保護の基準額が算出できるからである。雇用保険の失業手当や傷病手当は出ないのか、傷病年金は出ないのか等、様々な制度を知ってはじめてケースワーカーが務まるわけであるから、どうしてもベテラン職員が重宝されるし、不可欠な存在である。

しかしながら、我々がしっかりとした体制を構築しておかなければ、担当職員に過度な負担が及んだり、場合によっては職員の不正を見逃してしまうという心配もある。担当職員が生活保護費を不正に申請し、着服する事件が、いくつかの自治体で見られる。ある市で保護費を着服した職員は、10年間担当課に在籍するベテランの

ケースワーカーで、生活保護制度に詳しいリーダー的存在であったという。また、このような不正があった場合、法的には、会計責任者である資金前渡職員が賠償義務を負うことになる。こういった点を踏まえ、個々の職員の業務分担や人事異動のあり方も含め、生活保護制度を適切に執行できる体制と環境を整えることで、資金前渡職員をはじめとする担当職員に過度な負担が及ばないように、我々も十分注意しなければならない。

意見交換



地域で生活困窮者を支援する体制の構築

○ 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。

都道府県別の生活保護率の差異

○ 都道府県別の生活保護率を見ると、大都市圏が高いのはわかるが、北海道や福岡なども比較的高くなっている。その背景は何か。

○（石川教授） 都道府県別では、現在、最も高いのが大阪府であり、北海道、高知、福岡、京都が続いている。北海道と福岡が高い傾向にあるのは、炭鉱閉鎖が要因であり、未だに尾を引いている状況にある。大都市圏に仕事を求めて集まっていく傾向もやはり強いが、一方でうまく適応できない、就労につながらない側面もあり、大阪ではホームレスの人数も圧倒的に多い。また、高齢になった方は、他の地域に移動しないという傾向もある。

大都市近郊の都市においては、今後急速に高齢化が進むことが予測されている。そうすると、その中で収入が減少し、年金も限られていることから、生活保護に陥ってしまう場合も多く、高齢の方があまり他地域に移動しない傾向を踏まえると、今後は大都市近郊の都市における生活保護受給者数が増加していく可能性が高い。

「就労支援」と「職業選択の自由」

○ 生活保護の申請を受けた時に、健康で働ける状況にあるのだから、厳しく審査し、就労支援を行っていくという考え方がある一方で、まず生活保護を支給すべきという判例もある。そのなかで、現場のケースワーカーは難しい判断を迫られている。

○（石川教授） 厚生労働省もナーバスになっている部分がある。どのような職業でもいいから、とにかく就労できるように指導・支援しようとしても、一方で憲法上職業選択の自由があるから、強要することはできない。

なお、現行の生活保護法は、戦後 2 回目にできた法律であるが、

当初の旧生活保護法では、働く意思のない者や素行不良の者について除外規定があった。このことを講義等で紹介すると、なぜ復活させないのかという声も出る。まずは、就労支援と職業選択の自由の兼ね合いについて、国民的な論議のうえで、方向性を探っていかなければならない。

無差別平等の原則、職業選択の自由があり、なおかつ現行で就労に向けた努力をしていることが認められれば、生活保護が支給されるという形がとられている背景には、長年の経過がある。裁判では、指導の仕方がどうだったのかが問われることになる。

話が変わるが、保育所の民営化に関して、多くの自治体で裁判が起こった。その際、判断基準となったもののひとつも、財政難がある。自治体は、財政難というからには、どれほど財政が厳しいのか、民営化しなければならない状況なのかを説明しなさいということである。また、保護者に説明したのか、どのような場で、何回説明したのかも基準となった。すなわち、やむを得ない状況があって、所定の手続きをしっかりと踏むのであれば、民営化は認められる。生活保護も同じで、きめ細やかに何度も説明をして、粘り強く就業に向けた努力をしていくしかない。

東京一極集中の弊害

○ 生活困窮を取り巻く背景には、介護、医療、子育ても含めた複合的な要因がある。生活保護受給者の増加は、社会現象としてとらえるべきで、自治体だけで対応することは難しい。

やはり、地方の方が収入がなくても生活しやすいし、大都市部で生まれ育った人でも、地方に親戚が住んでいることも多い。一極集

中ではなく、人口が分散するように、地方に住むことに何かインセンティブを用意する必要もあるのではないか。

○ 多様なライフスタイルや価値観が許容され、地方で生活することも含め、様々な生き方の選択肢がある社会をつくっていくことが重要である。

自治体における今後の取組みの方向性

○ 生活保護受給者の増加に対して、劇的に改善させることは難しいと感じている。複数の政策を着実に進めることで、悪化する状況を少しでも緩和していくことしか自治体にはできないのか。

○ (石川教授) 国によって、全く考え方が違う。例えば、スウェーデンでは、「脱商品化」といわれるが、疾病や加齢等の場合、働かなくても生活できる社会である。ところが、アメリカでは、働かなければ食べていけない、そのためには自分で保険をかけなさいという考え方である。日本は、憲法 25 条で生存権を保障し、生活保護法で無差別平等原則を掲げて生活保障をしている。

端的に言えば、生活保護にならないように、仕事と住居があり、それを支える家族や仲間がいるという社会をどうつくるかが重要である。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。

まとめ 井崎義治 流山市長



会の前半では、生活困窮者支援を取り巻く状況と論点について、石川教授に大変わかりやすくご講演いただいた。ここで改めてお礼申し上げたい。また、会の後半では、和光市長からは、ふるさとハローワークとの連携とその効果について、いなべ市長からは、貧困の連鎖をどう断ち切るかについてご提言いただいた。大阪狭山市長からは、様々な事例を踏まえて、重要な論点をご指摘いただいた。

本日参加された市長の皆さんが、この会で得られたヒントをさらに進化させ、いかに自分たちの地域に合うものにしていくかが問われている。今後とも、試行錯誤しながら、成果が上がった事例について情報や意見を交換していきたい。

本日はありがとうございました。

第16回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会
《生活困窮者支援と都市自治体の役割》

2014年3月発行

編集・発行 公益財団法人 日本都市センター
〒102-0093 東京都千代田区平河町 2-4-1
TEL 03-5216-8771
E-mail labo@toshi.or.jp
URL <http://www.toshi.or.jp>

印刷 株式会社 プリコ

ISBN978-4-904619-56-8 C3031



ISBN978-4-904619-56-8

C3031 ¥500E

定価(本体価格500円+税)



9784904619568



9784904619506

Copyright © 2014 by the Authors. Copyright 2014 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.