



局長	次長	課長	補佐	主幹	主任	係

視 察 研 修 報 告 書

2015年9月18日

大津市議会議長  
津田 新三 様

日本共産党大津市会議員団

会派代表者氏名 幹事長 杉浦 智子



本会派が研修した結果について、下記のとおり報告します。

記

- 1 期 間 2015年8月21日(金)～8月22日(土)
- 2 研 修 先 第7回生活保護問題議員研修会  
兵庫県神戸市(神戸市立産業振興センター・ハーバーホール)  
(神戸市立地域人材支援センター)
- 3 目 的 生活困窮者が増加している下でセーフティネットとしての生活保護制度が、市民にとって有効的にその役割を果たせるよう制度の運用に関わる諸課題について学び、自治体間の実践の交流や情報交換、討議して持ち帰り、大津市の市政運営に活かすことを目指す。
- 4 調査研究内容 別紙参照
- 5 参 加 議 員 杉浦智子、立道秀彦、林まり



# 第7回生活保護問題議員研修会

## 震災から20年 神戸で生活保護を考える

### プログラム・1日目

#### ●講演1 住宅政策の再構築に向けて

平山 洋介氏（神戸大学教授）

〈所感〉

■日本の貧困問題を日本の住宅政策から考えるという新しい視点からの講義だった。これまでの住宅政策は中間層の家族が家を買うのを助けるための政策であった。このことにより低所得で単身者のための借家が軽視されてきた。貧困化が進む中、諸外国とくらべても住宅政策が弱いなか住宅状況を支えているのは持ち家のある家族と社宅を持っている企業である。非正規で低賃金の若者は親と同居して暮らしをたてている。結婚もしない、できない状況がある。このように家族というグループでなんとかしていくというのが日本の特徴です。グループに所属しない人たちの権利を公的に守る政策が弱く所属のない人が貧困になる。持ち家を持たない人達のための住宅が減ってきている状況の中今後貧困化が進む危険があり貧困対策として国も自治体も、住宅政策に取り組むことが求められていると思う。

立道 秀彦

■日本の住宅政策は、中間層の家族が家を買う持ち家を重視した政策で、家族を作った人には手厚い持ち家支援が中心。その反面、低所得者や単身者を排除し、借家を軽視している。

住宅の問題は生活の基本であるにも関わらず、老朽化した低家賃の公営住宅を建て替えしないで、戸数を減らす自治体が増えてきた。大津市も例外ではない。その上、企業も社宅や寮を1990年代から減らしている。低所得者は増えているのに、低家賃住宅は減っている。高齢期までにローン返済が終わり家賃負担がない限り、安心して暮らせない持ち家中心社会である。高齢単身者で年金のみの場合、借家では生活が成り立たない。また、非正規雇用の増加で、低収入によって親と同居する若年層の単身者が年々増加している。同居の理由は住居費を負担できないからが半数を超えている。

イギリスでは、親の家に住んでいる場合はホームレスにカウントされるといったお話や、フランス・デンマークでは、少子化対策で家賃補助をし、まず親の家から出すことを率先してやっていることを聞き、納得をする。若者向け対策は合意がとりやすいとのことで、将来の社会を支えるため、そこから貧困対策にアプローチする方法もあると学び、新鮮だった。

林 まり

■貧困層が増大して、雇用や福祉の面からその対応について検討されることが多いが、住宅という視点からアプローチすることが提起された。持ち家が重視され、借家が軽視されるという日本の住宅政策の問題点の下で、持ち家支援が中心で公的賃貸住宅は削減の動きが強まり、公的な家賃補助といった制度はほとんど未整備となっている。

住宅は人間らしく生活する上で不可欠なものであり、生活の基礎となる。そうしたことから貧困と住まいの相関関係、住宅政策が貧困に及ぼす影響などは、今後の社会のあり方とも関わって非常に重要なことだと感じた。ますます貧困が拡大される危険があるが、その対策

の一つとして公的住宅の供給と家賃補助制度の検討が急がれる必要がある。

日本においては将来への投資としての住宅政策を構築することが求められると思うが、地方自治体でも家賃補助など可能な政策の検討を進めていきたい。

杉浦 智子

## ●講演2 子どもの貧困対策法の意義と課題

川松 亮氏（元厚生労働省児童福祉専門官）

〈所感〉

■児童相談所に寄せられる子どもの貧困の実態から家庭のなかの複合的な困難が見えてきた。虐待の問題でも家族・家庭の状況、背景 社会的孤立の状況に対する支援の乏しさ、子どもの学習・文化的環境の乏しさがある。こうしたなか「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が成立し子育て支援のための施策が自治体でも始まる。目標をもつことや努力義務などしっかりと位置づけて経済的支援の拡充・地域での支援の拡充と各団体の連携した取り組みが大切だと思う。

立道 秀彦

■児童相談所から見た子どもの貧困には、背景として、親の就労の不安定。そこから生まれる父母間の不和や DV、保護者の精神疾患・アルコール依存など、複合的な困難を抱えている。また、外国籍の家庭の困難では、日本ではそのための支援が用意されていないことがある。家族構成では、ひとり親家庭が3割を超え、社会的に孤立し援助者がいない。その結果、子どもたちは学習環境も文化的環境も乏しい状況におかれる。死亡時の子どもの年齢では、0歳児が半数近い。望まない妊娠の結果だろう。

必要な取り組みとして、妊娠期から出産後に至るまでの相談支援体制の整備と相談窓口の周知。産科医療機関から行政サービスにつながる連携の強化。そして、子育て支援には、様々な経済的支援の拡充が必要。親子を支援するためには、家庭訪問型の支援の拡充も大切である。また、小学校区に一つの子育て支援拠点、中学校区に一つの地域ネットワークなどの、寄り添い方の支援を地域密着で切れ目なく行うことが求められる。更に、教育と福祉の連携、医療・保健・福祉の連携などの情報共有システムの構築も急がれる。

2013年「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が全会一致で成立し、翌年施行された。5年後の見直しに向け、当事者参加の常設委員会の設置や各自治体での子どもの貧困対策計画の策定などが課題としてあげられる。大津市の子どもの居場所づくりを行うトワイライトステイ事業が他市から注目されていることも知った。

林 まり

■地域生活がうまくいっていない家庭の抱えるさまざまな課題は、社会が抱える問題でもある。就労の不安定、借金などの経済的困難、保護者の不和やDV、保護者の精神疾患、保護者や子どもの障がいや病気、外国にルーツを持つ家庭などなど家庭が抱える不利や困難は複合的に重なり合い、ストレスとして蓄積されてしまう。児童虐待の事例を分析するとそうした家庭が抱える不利や困難が見えてくる。事例を検証・分析したことから学ぶことは、対策を検討するために非常に重要であることがわかった。

子どもの貧困対策法が制定されたことは、画期的なことではあるが、課題も多くあること

が指摘された。すべての子どもが夢と希望を持って成長していける社会を実現するために、実質的に5年後を見通し、5年後にどうあるべきかを明らかにして取り組むべきだろう。

まずは子どもの貧困の実態を調査・分析し、情報を市民と共有することが必要である。具体的な事例をもとに、施策提案を含め、より積極的に議会でも取り組んでいきたい。

杉浦 智子

## ●特別報告 ①生活保護支援法律家ネットワークって何？

吉田 雄大氏（弁護士・同ネットワーク事務局長）

〈所感〉

■生活保護の「適正化」の陰で違法・不当な運用 216万人（160万世帯）の4倍近くの人が生活保護の対象だが受けられていない状況がある中、保護の申請支援・保護費引き下げに対する審査請求訴訟などにかかわって弁護士の役割は大きくなっている。2007年10月に近畿生活保護支援法律家ネットワークが司法書士・地域実務家など276人で設立された。相談件数は1万件を超え、年齢も15歳から95歳と幅広い状況である。

こうした弁護士の方達との連携が全国に広がることが早急に求められている。

立道 秀彦

■まず、生活困窮者、生活保護利用者は、多重債務の問題と深くつながっていることが指摘された。民間の金貸し業では、24時間いつでも快く金を貸してくれるからだ。

2007年10月に近畿生活保護支援法律家ネットワークを設立。弁護士、司法書士他実務家、総勢276名が、生活保護申請の支援にあたる。ホットラインの相談件数は、1万件を超えた。相談者は、文字通りの老若男女で18歳～95歳に及ぶという。近年の特徴は、住宅扶助の減額に関する相談が増えているとのこと。門前払いで生死のはざまをさまよった相談者たちのネットワークへのお礼の手紙が胸を突く。財政難を理由に、申請不受理は許されない。憲法に保障された権利として、堂々と申請できるように支える力を磨こうと思った。

林 まり

■生活保護法の改悪、基準引き下げなどで、生活困窮者、生活保護利用者を取り巻く環境がますます深刻化している。生活保護の「適正化」の名の下に違法、不当な運用がまかり通っていることも、生活困窮者や生活保護利用者を厳しい状況に追いやっている。そうした中で法律家の方々が支援に乗り出したことは非常に心強い。安心して相談できる窓口が増えることで、違法、不当な運用にも歯止めがかかり、正常な制度の活用に繋がるだろう。また相談のみならず、生活保護申請の支援もおこなわれ、審査請求にも取り組み運動が大きく広がっている。

最後のセイフティネットとして、誰もが安心して利用しやすい制度にするために、世論に訴え、改善につなげていけるよう、我々も協力していきたい。

杉浦 智子

## ●特別報告 ②当事者の声を聞く

■病的依存(アルコール・薬物・ギャンブル)による貧困から生活保護を受給するケースが多いが、依存症からの回復と自立を目指すダルクという施設が全国に80カ所ある。依存症の全

体の人数から言えば絶対に足りない。薬物治療がおこなえる医師もものすごく少ない状況である。

回復した依存者たちの働く場所や、地域で受け入れられる場所がなければ、せっかくの回復も水の泡になってしまう。刑務所から出てきた人達をどのように受け入れ、どのように関わるのか、依存者の存在・状況が知られていないなか地域や教育機関で依存者回復支援のための取り組みが求められているし国も自治体も取り組みを強めることが必要だと思う。

立道 秀彦

■木津川ダルクの代表・加藤さんの話を聞く。薬物依存症者は、使うことを止めたいと願い、薬物を必要としない生き方を探し求め、自立するために、ダルクのような回復施設で仲間とともに過ごす時間を必要としている。受刑者の3分の1から半分が薬物依存で、依存症者の大半が専門的な治療を受けていないことが報告された。

今日1日、次の1回を使わないことへの支援が必要な点などは、アルコール依存症と同じだと感じた。しかし、本来なら法的な裁きを受けて出所してきた薬物事犯者は、いわゆる刑務所帰りとして地域で受け入れてもらうことは大変難しく、これからは地域の中でダルクの活動を知ってもらい、地域の人と居場所づくりや回復者の出番を作っていきたいと時にユーモアを交え熱く語っていただいた。

薬物使用は象徴に過ぎず、問題は生きにくい社会にこそあるのかもしれない。

林 まり

■当事者の声として薬物依存症者の方から直接話を聞くことができたことは、依存症に対する認識を新たにすることができた。

管理や保護だけではない地域で緩やかに活動できるような支援、制度の狭間を支えるしくみづくり、資金難の施設やNPO法人を支える制度、そして何よりも共に座って考えてくれる人がほしいと訴えられた。

当事者に寄り添い共に考えられるしくみは重要で、人間らしく生きることができるよう一人ひとりの尊厳を大事にできるような支援のあり方を研究していきたい。

杉浦 智子

## プログラム・2日目

### ●第1分科会 生活保護制度活用のために

〈所感〉

■生活保護制度のあらましについて、説明を受けた。生活保護の目的は最低生活の保障と自立助長であり保護の要件、扶助の8つの種類、保護の要否の判定、生活保護利用者の義務、保護の停止・廃止など仕組みについて学んだ。後半は参加者から具体的事例の質問が出されどうすれば生活保護を受けて生活を立て直せるのかの問いに、ケースワーカーの方・弁護士の方が答えられた。市民の方の相談に答えられるようになるため勉強しなくてはと思った。

立道 秀彦

### ●第6分科会 地方でできる依存症支援

〈報告〉

三重県四日市市のアルコール専門外来の猪野先生からお話を伺う。不適切な飲酒から生じる問題は、事故死・孤独死・自殺など年間3万5千人の死をもたらし、年間4兆1千億円の損失をもたらしている。そして、毎日3合以上の多量飲酒者は全国で979万人であり、多量飲酒者による事故や犯罪との関係は密接である。また、多量飲酒は、脳機能の高度な低下をもたらし、飲酒による脳への危険な影響は、明白となった。飲むほどに脳容積は小さくなり、発がん率も高くなる。「適度な飲酒」が健康に良いとは、もはや言えないのである。

2013年12月に成立し、翌2014年6月に施行したアルコール健康障害対策基本法は、不適切な飲酒の防止によって、健康障害と関連問題を防止することを理念とする、長年待ち望んでいた法律である。そして、地方公共団体には、その地域の状況に応じた施策を策定し実施する責務を有する。基本法には、「10の基本的施策」があげられている。社会復帰の支援、民間団体の活動支援の「再発予防」。健康診断及び保健指導、医療の充実等、相談支援、飲酒運転をした者への指導等の「進行予防」。不適切な飲酒の誘引防止、教育の振興等の「発生予防」。全体として、調査研究の推進等、人材の確保等である。

そして、各自治体においては、社会の意識を変えるために、アルコールやアルコール依存症の正しい知識や自助グループ、啓発週間の取り組みなどを広く住民に知らせる広報に取り組んでほしい。

〈所感〉

■猪野医師の話を伺うと断酒したくなる。また、分科会でご一緒した高知市の議員が、ホームレスの方の支援で断酒会に同行し、ご自分も断酒したと言われた。効果のほどを聞くと、認知度が上がった気がする…やはり、断酒するしかないか。お酒は文化の側面もあって、乾杯条例を作った議会もある。そこは難しいと猪野医師も言う。まず、発生予防の観点から、教育や広報に力を入れていくことから始めるか。

分科会後、他党の議員が猪野医師に「あれは戦争法案ではありません。平和法案ですから、大丈夫です。」と言って帰ったのには、驚いた。PTSDで心を壊す自衛隊員を心配する医師に、無責任極まりない発言。大丈夫の根拠を問いただしたかった。

林 まり

## ●第2分科会 福祉事務所職員の専門性と労働条件を考える

〈所感〉

■制度の適切な運用には職員の専門性は欠かせない。社会が複雑化し、それぞれが抱える課題も複雑・多様となっていることから、一人ひとりに丁寧に寄り添いケースワークをおこなうことで、自立を促すこともできてくる。今、行政はことさら数を減らすことしかないが、本来は救済して生活できる人をどれだけ増やすかに力を注ぐべきだろう。担当ケースがキャパを超える実態は早期に解決すべきで、「適正化」を言うのであれば、体制をしっかり確立することこそ急がれる。

また生活保護利用者を最後まで人としてみていくこと、住民の人権をいかに保障するかに徹することなど、職員も人としてどう育成していくのかは、行政の質の確保という点でも重要視しなくてはならない。

有資格者の採用については、経験の浅い担当者への事例研究やケース対応のアドバイスなど制度運用の指針となる人材配置は重要だと感じた。自然災害などの緊急時には、福祉事務

所の職員の日常業務のノウハウが大きな役割を果たしたとの報告は、今後の災害対応に活かしていける。

職員の非正規雇用も全国的に増加しているが、安定的な雇用が保障されてこそ、専門性を発揮して丁寧な対応ができる。福祉現場での職員の人材確保は命綱である。

杉浦 智子

## ●全体会 講演「生活保護の現在とあり方を考える」

岡部 卓氏（首都大学教授）

〈所感〉

■ 貧困をどうとらえるか 絶対的貧困・相対的貧困・社会的貧困 社会保障とは貧困をいかに解消するのかというもので、貧困を物質的充足にとどまらず人々の生き方の幅に目を向けて広げてみる必要がある。生活保護制度は社会保障制度の根幹を成す制度である。現在の算定方式は、生活扶助費を一般低所得者世帯との均衡で考える相対化したとらえ方に立つ物である。しかし90年代からの国の経済・労働環境の下では生活扶助基準の低下は免れない。相対化したとらえ方だけでなく、健康で文化的な最低限度の生活の保障するための絶対的水準でも考えることが求められる。

貧困問題のなかで、とりわけ生活保護基準は社会保障の基準として格差不平等と貧困の是正・解消にかかわってくる。このような点からも生活保護基準引き下げ、社会保障の引き下げを許さない声を各地域であげ発信していくことが大切になっている。

立道 秀彦

■ 6人に1人の貧困をどうするか。貧困をどれだけ追放しているかで、その国の福祉度が問われる。貧困は、生存することが不可能な状態の「絶対的な貧困」と健康で文化的な最低限度の生活ができない状態の「相対的貧困」の大きく2つに分けられる。これからは、物を提供するだけでなく、それを使いこなす能力、すなわち就労支援や教育の支援も重要である。

従来の日本型雇用が規制緩和によって崩れ、派遣や臨時などの不安定雇用が増加した。現在の社会保障は、正規雇用を前提としており、極めて不十分である。健康で文化的な生活を生涯にわたって支え、命を守るために、生活保護制度を積極的に活用する。声を出せない人の声を、声をあげられる人が代弁して発信していくことの大切さを学んだ。

社会保障制度を手厚くすることには反対ではないが、財源はどうかとのフロアからの問いに、税の公平負担、富裕層からもちゃんと税金を取るのだと、きっぱり断言された。深く同感して研修会を終えた。

林 まり

■ 福祉国家と言われるが、救貧対策ばかりで、貧困をいかに追放するか、貧困からの解放という視点に欠けている日本社会において、生活保護制度がその役割を果たしているのか、機能しているのかということでは、不十分と言わざるを得ない。

「貧困を、単なる物質的充足だけにとどまらず、人びとの生き方の幅に目を向けるところまで伸びてきているのである」という言葉が非常に印象的だった。自立するということは、その人の生き方を尊重することであり、その人の尊厳をいかに守るのかということだろう。一人ひとりの可能性に目を向け、伸ばしていくことが大切で、きめ細やかな対応の必要性を

物語っている。

日本は経済大国と言われながら、社会保障にはお金をかけていない。特に生活保護は少なく、補足率も非常に低い。社会保障制度の根幹となる生活保護制度の充実、そのための財源確保、活用しやすさで強固にしていくために引き続き研究し、提案していきたい。

杉浦 智子

## ●全体会 講演「生活保護のちからを活かすために」

尾藤 廣喜氏（弁護士・生活保護問題対策全国会議代表幹事）

〈所感〉

■生活保護制度の持つ力とは一健康で文化的な最低限度の生活を保障する力、自立を支える力、社会保障制度を底支えする力、新しい制度を作り出す力、地域の経済に貢献する力である。

こうした力を持つ生活保護が引き下げられている状況があるなか全国で悲惨な事件がおきている。生活保護の改悪によってもたらされた実態を明らかにして年金の引き下げ、賃金の引き下げ、住民税非課税基準の引き下げなどにつながらないよう連帯した運動が大切である。身近な相談の場所をつくることと、住民の運動と自治体との連携したとりくみが求められる。

立道 秀彦

■生活保護制度の利用者の増加、相次ぐ孤独死・餓死、貧困をめぐる事件の増加など「貧困」がますます深刻化していることは、見逃せない。年金支給額の引き上げや最低賃金の引き上げをおこなわずに、生活保護制度の切り下げをおこなうことは許されないことに共感した。制度が機能せずに、多くの人たちが命を落とすことになった事実をもっと重く受け止める必要があると思う。同時に制度の重要性を世論に訴えることで、国民的な理解を広げていくことも重要だろう。

杉浦 智子