

# 令和元年度 会派調査研究報告書

(視察先 1 箇所につき 1 枚)

会 派 名	石 合 祐 太
事 業 名	第 1 1 回生活保護問題議員研修会 地方から生活保護行政は変えられる！いのちを守る自治体に
事 業 区 分	①研究研修                      ②調 査

## 1 上田市での課題と研修・調査の目的

<p>生活保護制度は憲法 13 条が掲げる個人の尊重や憲法第 25 条の生存権を守る制度であり、保護費の水準は国民生活の最低基準を具体化したものとされる。2017 年 1 月、小田原市の生活保護担当課が利用者をおどしつける文句を書き連ねたジャンパーを制作し、業務中職員が着用していたことが大問題となった。生活保護バッシングの中、利用者が追い込まれて精神疾患が悪化したり、生活に困窮する人が申請をためらい、孤立死するなどの事件も全国的に起きている。</p> <p>日本の生活保護の課題は、収入が最低生活費未満の人が生活保護を受けている割合（捕捉率）が余りに低いという問題である。日本の生活保護利用率は国民全体の 1.6%、フランスは 5.7%、イギリスは 9.3%、ドイツは 9.7%である。日本の捕捉率は 2 割程度と言われているが、ドイツは 6 割、イギリスは 5 から 6 割、フランスは 9 割という実態がある。</p> <p>日本の捕捉率が低い理由は、生活保護は恥との意識や制度が正確に知らされていないこと、市役所などの窓口に行っても間違った説明で追い返される水際作戦が横行していることが指摘されている。上田市においては、申請権の侵害につながらないように努められているということで議会答弁でも示されているが、より相談しやすい体制づくりや制度を「利用」する選択肢の周知など今後において生活保護を「生きる権利」を保障するためのものとしていくために、本研修会の内容を役立てる目的で参加した。</p>
--

## 2 実施概要

実施日時	研修先	第 1 1 回生活保護問題議員研修会 主催：生活保護問題対策全国会議 全国公的扶助研究会 協力：にいがた公的扶助研究会
令和元年 8 月 2 3 日 (金) 1 3 時 - 1 8 時 令和元年 8 月 2 4 日 (土) 9 時 - 1 5 時	会 場	新潟県立大学

3. 基調報告の内容

講師：花園大学 吉永純 氏

(1) 生活保護行政運用や裁判の状況

イ. 裁判状況

①いのちの砦裁判（2013年8月からの引き下げ）

2020年春名古屋地裁判決の可能性

ロ. 行政運用の状況

①改正行政不服法（2016年度施行）

- ・審査員による審理手続き、第三者機関への諮問手続きの導入
- ・不服申し立ての手続きを「審査請求」に一元化
- ・審査請求できる期間を現行の60日から3ヶ月に延長

②大学等への進学

- ・2018年度から進学準備金創設・住宅扶助減額なし

③自動車保有要件の緩和

- ・2019年度保育所で必要な場合に緩和
- ・ブロック会議 4分の1の自治体が緩和希望
- ・現行通知を最大限活用し、最大限の緩和を行う（山城南保健所福祉）

(2) 地方から生活保護行政を変える

イ. 生活保護行政は法定受託事務≒自治体の事務

- ・生活保護行政は自治体首長の姿勢、議会の動向、行政組織、職員集団などで大きな格差が生じる領域

ロ. 自治体生活保護行政を変える

- ・生活保護のしおりの改善（小田原市など）
- ・しおりの高校生向け、大学生向けの作成
- ・相談室のレイアウト・雰囲気を取調室のようなものにしない
- ・自動車保有要件緩和
- ・自治体の過誤による過支給は63条返還を求めない。例）明石市、豊橋市

ハ. 生活保護ケースワーカーの勤務条件と専門性の確保（2016年新潟県のアンケートより）

- ・福祉を知らない公務員の配置と採用、標準配置数の無視など
- ・改善策として採用（福祉専門職）、配置（80:1、65:1の充足、女性も）、異動をせめて5年ごと、研修、昇進等の改善

(3) 最近の自治体の変化

イ. 小田原市－ジャンパー事件を元利用者を含む第三者委で検証。全国初の利用者アンケートを実施

ロ. 堺市－CW専門職集団が自主的研究会。大学進学世帯の実態調査

#### 4. ミニシンポの報告

パネリスト①小田原市福祉健康部生活支援課

##### (1) 生活保護利用者アンケートの実施

###### イ. 取り組みの経過

- ・ジャンパー事件以後、「生活保護のあり方検討会」が立ち上げられ、改善に向けた取り組みの一つとして生活保護業務の見直し提案

###### ロ. 実施時期・対象

- ・平成 30 年 8 月 31 日時点の利用者に実施。同年 10 月－12 月実施。2,190 世帯。回答数は 1,070 件。回答率は 48.85%。

###### ハ. 調査結果から見えたこと

###### ①ジャンパー問題への対応について

- ・生活保護担当職員が「保護なめんな」などと書かれたジャンパーを着用して家庭訪問などをした問題への受けとめは不適切な対応として批判的な意見が多く示された。

###### ②生活保護行政の改善について

- ・ジャンパー事件以後の取り組みにおいては、一定程度評価されていることがわかった。ケースワーカーの対応への肯定的意見や「生活保護のしおり」や「支援課通信」についてみた人からの肯定的意見が特徴的であった。

###### ③生活保護の利用について

- ・生活保護利用者により今後の生活改善の見込みありとした方が回答者のうち、半数近くいる一方否定的な回答やわからないとした方も多く今後の見通しが立ちづらい状況が続いていることがわかった。社会的に孤立しやすい状況もうかがえ、社会的交流の場の提供や多様な自立の支援に対応することが課題として浮上した。

##### (2) 保護のしおりの変化

###### イ. 権利性

- ・憲法上の権利であることの説明が従来なかったが、改善後は明記され権利と義務が同程度説明されるようになった。

###### ロ. 資産

- ・資産保有が一切認められず、処分しなければならないような記述については改められ、不動産や生命保険の保有が認められる場合についても記載された。

###### ハ. 扶養義務

- ・保護利用者本人自身が親族に扶養を求める必要があると誤解させる記述を、援助可能な親族がいることで生活保護利用ができなくなることはないことを明記。

###### ニ. 相談のしやすさ

- ・以前のは民生委員の守秘義務については記載されるもケースワーカーについては記載がなかった。改善後はワーカーの守秘義務についても説明されるようになった。

報 告 内 容	<p>(3) 生活保護のあり方検討会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ジャンパー問題を受け、平成 29 年 2 月 28 日から 3 月 25 日までに 4 回の会議を持ち 4 月 6 日に市長報告に至った。メンバーに加わった有識者が地元におられたり、生活保護利用経験者の方に検討委員になっていただいたなどの特徴がある。</li> </ul> <p>(4) 検討会の議論を受けた改善の取り組み</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①外部の専門家による生活保護制度や法的支援の研修</li> <li>②外部機関等とともに学ぶ対人支援</li> <li>③関係機関による定期的な事例検討等の機会の創設</li> <li>④当事者の声を聴く機会を設ける</li> <li>⑤相談しやすい窓口の実現に向けた執務レイアウトの見直し</li> <li>⑥保護のしおりの見直しをきっかけとした全庁的な再点検</li> <li>⑦不正受給が起こりにくい援助</li> <li>⑧専門機関（法テラスや弁護士会）との連携</li> <li>⑨生活保護申請から決定にかかる日数の短縮</li> <li>⑩母子家庭への厳格な審査、辞退廃止の多さ、扶養義務者の厳しい調査</li> <li>⑪支援課通信を年 3 回発行</li> <li>⑫ケースワーカーの標準配置数の充足と専門職の拡充</li> <li>⑬庁内で連携し、地域力を活かした自立支援プログラムへの取り組み</li> <li>⑭中間的就労の場の確保</li> <li>⑮生活保護行政に対する市民の理解に向けた情報発信</li> </ol> <p>パネリスト②小田原市生活保護行政の在り方検討会検討委員・元利用者 W氏</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 検討委員打診時の思い       <ul style="list-style-type: none"> <li>・当事者が検討会の中にいないのはおかしい。生活保護問題でこれまで当事者参加は実現していなかった。</li> </ul> </li> <li>(2) 検討委員を引き受けて       <ul style="list-style-type: none"> <li>・公平な対応、意見が尊重された</li> </ul> </li> <li>(3) 小田原市の経験から       <ul style="list-style-type: none"> <li>・当事者の意見が尊重され実現したとき、当事者と非当事者の間に学び合いと尊敬が生まれ、社会が一步成長すると思う。</li> </ul> </li> </ol> <p>パネリスト③新潟県立大学 小澤薫氏</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 新潟県における福祉事務所のあり方に関するアンケート調査結果報告       <ol style="list-style-type: none"> <li>イ. 調査概要           <ul style="list-style-type: none"> <li>・調査主体 新潟県立大学小澤研究室・にいがた公的扶助研究※新潟対象／全国公的扶助研究会調査部会※全国対象</li> <li>・調査時期 前者 2015 年 8 月—10 月（回収率 52.4%） 後者 2017 年 9 月—11 月（回収率 31.6%）</li> </ul> </li> <li>ロ. 考察・課題           <ul style="list-style-type: none"> <li>・負担軽減効果を上回る負担要素を抱えて業務にあたり、個人も組織も孤立していることがわかった。</li> </ul> </li> </ol> </li> </ol>
------------------	--

その他の報告：立命館大学産業社会学部准教授 桜井啓太氏、新潟県見附市役所 箕輪 亜由美氏

5. 分科会 「第1分科会 生活保護なんでもQ&A」

イ. 生活保護の目的

- ・最低生活保障
- ・自立助長（社会生活自立、日常生活自立、経済的自立など広い概念）

ロ. 保護の要件（捕捉性の原理＝生活保護法第4条）

- ①生活維持のために活用すること
  - ・利用しうる資産、能力、その他あらゆるもの
- ②活用しても生活できない場合＝生活保護
  - ・扶養義務は保護の要件ではない

ハ. 申請から決定まで

- ・申請は現在住んでいるところの役所に。申請があると14日以内に決定通知をしなければならない。調査に日数を要する場合は30日まで延ばすことができる。
- ・役所は受理しないという対応はできない。
- ・申請は口頭でも可、各種資料がなくても申請は可、はっきり「申請します」という意思があることを伝えることが重要。
- ・申請時に注意することは①預金、生命保険等の資産の確認、②国民健康保険から脱退することに伴うデメリット、③手持ち金は最低生活費の1/2まで保有可

ニ. 生活保護と高校大学をめぐる2018年度の制度改正

- ①進学準備給付金の新設
  - ・大学等に進学した者に自宅通学は10万円、出身世帯から転居し通学は30万円
- ②大学等就学中の住宅扶助費を減額しない
  - ・進学者は世帯分離となり、保護世帯員が減となり、住宅扶助基準が減額されていた扱いを改め、世帯分離とされているものが同居の場合は減額しないとなった。

ホ. 資産活用の基本的考え方

- ・生活に役立っているものまで処分を求められるわけではない。
- ・すぐに活用できない場合は法63条返還で対応する。

ヘ. 自動車保有について

- ・自動車については、保護開始後に売却・処分を始動される。（処分価値に関わらず原則保有を認めない取扱い）ただし、例外的に保有が認められる場合がある。また、125cc以下の原付バイクは一定の条件の下、原則保有可
- ・厚生次官通知第3 処分しなくてよい資産（1）その資産が現実に最低限度の生活維持に活用されており、かつ、処分するよりも保有している方が生活維持及び自立の助長に実効があがっているもの
- ・障がい者、または著しく公共交通の利用が困難な地域に居住する、もしくは深夜業務従事者、早期自立が見込める者について制限的に認める。

報  
告  
内  
容

これ以外でも、その保有を認めることは真に必要であると特段の事情がある時は、保有容認につき、厚労大臣に情報提供する。

(6) 生活保護2019年度の変更点

イ. 保護基準

・2018年10月に続き、2019年10月、2020年10月にも保護基準見直しがある。  
消費税増税を軽減税率の導入も加味しつつ、考えると生活扶助本体は1.4%の増額が必要。

ロ. 実施要領の主な改定部分

- ・技能習得費・・・これまで年額（特別基準額）が規定されているだけだったが、世帯の自立更生上特に効果があると認められる場合に、年額の範囲内の2年限度に支給することが明記された。
- ・収入認定除外・・・高校生等が就職活動に必要な交通費などの経費についても、収入認定除外できると明記された。
- ・収入認定・・・大学等への就学後に要する費用にあてる貸付金・恵与金を3月以前（世帯分離前の高校生の時）に入手した場合でも、このような収入は認定除外であると明記。  
など。

報  
告  
内  
容

その他講座：議会質問の心得について 十文字学園女子大学人間生活学部教授 今井伸氏  
地方から同生活保護行政を変えるか 弁護士 尾藤廣喜氏

【まとめ・市政に活かせることなど】

上田市で上田市で作成した「生活保護のしおり」は、権利制と義務制の併記、守秘義務の明記など相談のしやすさの記載、資産保有が一切認められないかのような誤解を招く記載はないなど、制度を必要とする方の立場に立ったいい内容のしおりになってきたと感じたが、制度を必要とされる方のご意見も取り入れながら、制度の適切な利用につながるよう期待したい。

自動車保有については原則として処分対応だが、上田市では障がい者と早期の自立が見込める方については保有が認められている。

「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和36年）によれば、「第3、資産の活用1として、その資産が現実に最低限度の生活維持のために活用されており、かつ処分するよりも保有しているほうが生活維持及び自立の助長に実効が上がっているもの」は保有が認められるとあります。

ここから自動車は生活維持及び自立の助長に実効があると判断し、公共交通空白地帯において通勤等への必要性から障害者以外でも条件を設けて自動車の保有を認めている自治体も全国的にはあることがわかり、上田市でも自立をさらに進めるために厚生労働省指針、その他さまざまな条件や課題を総合的に勘案してその可否を前向きに判断していただきたい。