

2023年 9月 28日

議員研修報告書

赤穂市議会

議長 土遠 孝昌 様

議員氏名 荒木 友貴

下記のとおり、研修会に参加しましたので、報告します。

記

1. 実施日

第14回生活保護問題議員研修会 地方から生活保護をあたり前の権利に

●2023年8月2日(水)

①基調講演13:00~15:00「今こそ、生活保護をあたり前の権利に！」

講師：吉永 純氏(全国公的扶助研究会会長)

②講座A 16:00~18:00「大学、専門学校(看護学校等)への進学は贅沢ですか」

講師：高木百合香氏(弁護士)

僂氏(大学生)

桜井啓太氏(立命館大学)

飛田 桂氏(弁護士)

●8月7日(月)

③講座B 13:00~15:00「生活保護と自動車保有」の意味を考える」

講師：芦葉甫氏(弁護士)

長谷英史氏(和歌山生協病院職員)

④講座C 16:00~18:00「モノ言う議員へのバッシングに抗して」

講師：山下寛久氏(朝日新聞名古屋本社報道センター記者)

青木恒子氏(奈良県香芝市議会議員)

古川雅朗氏(弁護士)

村上聡子氏(福岡県北九州市議会議員)

●8月10日(木)

⑤講座D 13:00～15:00「生活保護基礎講座+なんでもQ&A」

講師：谷口伊三美氏(元大阪市生活保護ケースワーカー、社会福祉士)
小久保哲郎氏(弁護士)

⑥講座E 16:00～18:00「より良い生活保護行政をめざす自治体の取組みに学ぶ」

講師：藤村氏(京丹後市役所健康長寿福祉部生活福祉課課長補佐)
佐川倫乙氏(国立市福祉総務課生活福祉担当課長)

●8月19日(土)

⑦特別企画13:30～16:00「今こそ、「生活保護法」から「生活保障法」へ」

講師：瀬戸大作氏(一般社団法人反貧困ネットワーク事務局長)
寺内順子氏(大阪社会保障推進協議会事務局長・シンママ大阪応援団代表)
尾藤廣喜氏(弁護士)

3 調査地または開催地

オンライン(Zoom) ※後日の場合は動画配信にて受講

研修会名 第14回生活保護問題議員研修会 地方から生活保護をあたり前の権利に

【目的】生活保護問題に関して当事者、支援者及び行政担当者の置かれる課題を多角的に学び、誰もがあたり前の権利として生活保護を利用し社会復帰できる環境を整えたいと考え2021年度から継続して受講している。特に今回のテーマが長期化するコロナ禍における貧困の問題に加え、外国籍の方、ひとり親世帯の貧困問題、そして学生の進学問題であったため、声を上げにくい立場の方が支援の目から漏れないように裁判事例の争点を学びたいと考え受講した。

【研修会内容】

(1) 「今こそ、生活保護をあたり前の権利に！」講義

講師：吉永 純氏(全国公的扶助研究会会長)

2022年度の貧困率調査結果では、相対的貧困率が15.4%で6.5人に一人、1,932万人が貧困であり依然として高止まり状態にある。これに対し、2021年の生活保護利用者は204万人であり、貧困者のうちわずか10.6%しか制度を利用していない。世界的に見て貧困率はアメリカに続いて高いが、保護率(捕捉率)が格段に低いのが日本の特徴である。理由としては貯金の有無、自動車保有、扶養義務の問題などで日本では申請の機会が狭められていることが挙げられている。

コロナ禍と40年ぶりの物価高騰(特に電気、食料品)の影響で、困窮子育て世帯では賃金上昇をしていないにも関わらず、消費者物価指数が前年同月比3.3%上昇し、特に食料品に限れば9.2%の上昇率になり、生活が直撃を受けている。この他、「赤ちゃん物価指数」(＝粉ミルク、紙おむつなど赤ちゃんの育児に必要な物品の物価指数)は9.3%の上昇であり、子育てに必要で代替品が無く量も減らせない必需3品(粉ミルク、紙おむつ、乳児服)の上げ幅が負担となっている。各自治体で求められる緊急対応としては、従来からある冬季加算に加え、猛暑対策として夏季加算を行ったり、クーラーの設置条件の緩和をする対策が求められている。

生活保護に関し現在裁判で争われている事例は大きく5つあり、国家の基本政策に関わる①生活保護基準の問題(いのちのとりで裁判)、②外国人と生活保護の問題、生活保護の目的(自立)と補足性原理に関わる問題、③大学生、専門学校生と生活保護の問題、④自動車保有・使用と生活保護の問題、⑤扶養と生活保護の問題に分類される。

外国人と生活保護に関する問題では、国内で外国人を労働力として使いながら彼らが病気、ケガをすれば自分持ちで本国に帰らせる措置が取られ、在留外国人への国保・生活保護の実施状況が極めて難しいことが問題視されている。国外退去を命じられ入管施設に収容されている外国人について、病気その他のやむを得ない事情がある場合に一時的に収用を停止して身体的拘束を解かれるが(＝仮放免者)、働くことを禁じられ、健康保険や生活保護も利用できず県境を越えての移動には許可が必要で生きること自体が難しくなっている。

大学生、専門学校生の進学の問題では、大学等に進学する子どもと実際には同じ住居に住んでいても手続き上、生活保護から外す「世帯分離」の問題が挙げられている。実質は2人以上世帯であるけれども、子どもの分の保護費を支給しなくなるのだが、大学への進学率が8割以上になっている昨今の社会情勢と合っていない。生活保護世帯の子どもの自立に関しては、長洲裁判が現在争われている。これは世帯分離をされて看護学校に自力で学費、生活費を稼ぎながら進学した学生(孫)が、正看課程に進み昼間働き給料を得たら(生活費で必要なお金であるのに)、元々の生活保護家庭の祖父母を養うように収入を取り上げられ保護廃止され、結果的に体調を壊し学校にも通えなくなってしまったケースである。

裁判の事例紹介や、現在の生活保護利用率などのデータから、現在の国のとる生活保護行政が貧困世帯の実態に即していない部分が明らかになっている。生活保護を一時的に利用することで生活を再建したり、生活保護世帯の子どもたちが専門的な知識や技術を得て貧困の連鎖から抜け出ることを取って足止めしていると思われる対応を取っている自治体もあり、私たち地方議員が現場を理解して市民の暮らしを守ることの必要性を痛感した。

(2) 「大学、専門学校(看護学校等)への進学は贅沢ですか」講義

講師：高木百合香氏(弁護士)、儂氏(大学生)、桜井啓太氏(立命館大学)

飛田 桂氏(弁護士)

先の長洲裁判で争われている「就学のための世帯分離」は、「生業扶助の対象とならない専修学校又は各種学校で就学する場合であって、その就学が特に世帯の自立助長に効果的であると認められる場合」という局長通知に基づいて行われている。世帯分離をされた学生は、自らの生活費や就学に掛かる費用を自己負担して看護師資格の取得を目指していたが、表層的な学生の収入増の結果だけ見て行政庁に世帯分離解除をされたことで自立を阻害される結果となっている。熊本地裁の一審では、世帯分離解除が違法であり、保護廃止も違法との判決が出ているが、熊本県が控訴し係争中となっている。自力で貧困から脱出しようとする子どもの自立を阻害する社会で良いのか、子どもの貧困対策法の趣旨も問われる事例である。

生活保護世帯から世帯分離をした大学生(当事者)からは、そもそもの生活保護世帯の子どもたちが原則大学進学できない仕組みになっていることに問題提起がなされている。2020年から始まった高等教育の就学支援新制度はあるが、18歳の学生が奨学金を受けながら生活費や学費、健康保険など全てを自ら賄うことを求められるのが時代に即しているのかという指摘である。現実的な部分では、コロナ禍によって格差が広がったことや、オンライン授業の普及によりパソコンが購入できないことで学習環境が整わない問題も起こっている。また、生活費部分をアルバイトで賄っていたが、コロナ禍で収入が激減し退学を余儀なくされるケースもある。大学生はどれだけ困窮しても学生でいる限り生活保護を受給できない制度方針が継続されていることも大きな問題である。中には保護者からの虐待から逃れ、自力で大学への進学を志している方も存在しているため様々なケースを想定して生活を持ち崩す若者を出さないようにする必要がある。

昨今では、国に先んじて自治体独自の大学生支援の動きも起こっている。特に虐待を受けた学生を支援する制度(横須賀市)や、生活保護世帯の大学生等への一律給付金制度(名古屋市)などがある。一時的にでも生活保護に見合う援助が受けられないことで、休学や退学を迫られ、その結果自立までの期間も無用に延長されてしまうので不必要に自立を阻む制度は改めていくことが必須だと考える。

(3) 「「生活保護と自動車保有」の意味を考える」講義

講師：芦葉甫氏(弁護士)、長谷英史氏(和歌山生協病院職員)

生活保護受給者が自動車保有をすることが、保護要件の観点から争点になることがある。今回三重県鈴鹿市の2例の裁判が取り上げられていた。体が不自由なため通院で使用する目的で自動車保有が認められていたケースで、受給者が日常的な買い物等にも利用したことに対し、運行記録の提出指導指示を行い、生活保護自体を取消したものであった。他の公共交通機関がなく、タクシーでの移送に比べ自動車を通院に用いることが社会通念上妥当であり、また自動車により通院等を行うことがやむを得ない場合であるにも関わらず合理性に欠く判断がなされている。もう一件は、同様に身体障害者手帳1級を受領している受給者の自動車利用を福祉有償運送サービスが利用できることを理由に却下し、それを通知する文書の審査請求可否について誤った内容を伝えていたケースである。受給者の生活環境を調査した上で、公共交通機関までの移動がそもそも難しかったり、買い物ルートの交通量が多く危険であるまたは坂道が多いなど実情を考慮する必要がある。

生活保護利用者が車を持てる2つの状態に、車の保有を認められた方と車の処分の保留状態にある方がある。車の保有を認められた方には、通院や通勤、家族の送迎等において、一部車の使用が認められたケースであり、昨今では「生活保護利用＝車を持ってない」から少しずつ生活実態への配慮が進みつつある。後者は本来車を処分すべきだが猶予されている方で、処分の猶予は原則1年、処分保留の間は運転ができないことになっている。生活保護を認められても、自家用車を処分保留とされ、通院などでも車に乗らないよう職員から執拗に指導され体調を崩してしまうケースがあった。通院移送費が車の維持費よりはるかに高くても自家用車の保有を認めないのは、社会通念上おかしくないか、また資産の活用・自立の助長の面からもおかしいのではないかと意見が出されている。車の保有を認めないことが、保護が必要な人から申請を遠ざける水際作戦になっているのではないか、各自治体で移送費の申請のし易さと合わせ扱いが異なるため注視する必要がある。

(4) 「モノ言う議員へのバッシングに抗して」講義

講師：山下寛久氏(朝日新聞名古屋本社報道センター記者)、
青木恒子氏(奈良県香芝市議会議員)、古川雅朗氏(弁護士)、
村上聡子氏(福岡県北九州市議会議員)

地方議会で法的拘束力を持つ懲罰を通して、ジェンダーギャップや議会運営の在り方について「議会の今」が見えないか調査した発表では、2019～2022年の4年間の懲罰動議の有無を全国調査し83議会で懲罰動議があったとの回答があった。この中には明

らかに議員としての資質に問題があるものと、少数派議員への圧力が疑われるものがあった。懲罰の課題として、議決なので多数決で決められるため少数派の議員が対象にされる可能性や、「無礼」「不穏当」といった主観的な評価による懲罰もあり、基準がないためどのような言動が懲罰に値するのか不明確なことがある。議会の自律性確保の裏返しだが、妥当性がどこにあるかの判断が困難である。もう一つの課題として、検証の困難性がある。リアルタイムの統計がないこと(総務省の発行する地方自治月報は数年ごと)、議事録などから対象となった発言が削除されていること、議会だよりに事後的に経緯が掲載されるケースもそれ自体が事実上の不利益処分にあたる場合が挙げられている。課題の背景には、地方議員のなり手不足により資質が疑われる議員が当選したり、議会や会派などの議会構造が固定化していることがある。また新しいタイプの議員の誕生により、従来は地区や業界団体の代表がなっていたところが、特定の支持母体を持たない議員が誕生し、摩擦が起きやすくなっていることがある(江藤教授)。今後は懲罰に対してもチェック体制の整備(行政法学者や弁護士など、法的なアドバイザーの設置)や、ルールの整備(全員が守るべきルールの決定、申し合わせなどのルールの明文化)が進められる必要がある。元々は議会の自律権が重視され裁判所で判断する対象範囲は除名のみだったが、昨今では出席停止などでも判断がなされるようになってきている。

議会では政策や主張に対し、言葉で広く共感を集める「議員活動の本質」が改めて問い直され、社会観念上妥当性を欠いていないか、議会の裁量権の範囲を逸脱・濫用していないか自分たちで律し、多様性を認め、違いによって高めあえる議会にしていくことが求められている。

懲罰動議に関して、生活保護申請に議員が窓口同行することが懲罰の対象とされて問題視されているケースがある。赤穂市では生活困窮者から相談を受けた場合、一人で市役所に申請に行くことが難しい場合、同行して申請に同席することは多々あるが、一部の自治体においては法的規制がないにも関わらず議員や弁護士の同行・同席に対し拒否する場合があつて問題になっている。奈良県香芝市では、この生活保護申請への同行を議会で制限される発言を受けた議員が、委員会上で問いただそうとしたことで懲罰動議を出され現在も争われている。

また、福岡県北九州市議の村上聡子さんのケースでは、自由な批判や議論を超えて、一人の議員がネットも含めた誹謗中傷や連続送り付け事件にさらされた問題が取り上げられた。議員を取り巻く環境では、言論を扱う以上様々な問題に直面する。自由な議論なのか、中傷なのかの見極めも必要で、一人で対処できない犯罪行為に対しては専門家の助力を求め毅然と対応することや、全国的なネットワークを活用することをためらわないことだと思う。インターネット上の誹謗中傷に対しては厳罰化が進みつつあるが、議員のなり手不足解消のためには議員や候補者を守る仕組みも必要である。

(5) 「生活保護基礎講座+なんでも Q&A」 講義

講師：谷口伊三美氏(元大阪市生活保護ケースワーカー、社会福祉士)、
小久保哲郎氏(弁護士)

生活保護の知識で市民の権利を守るために、地方議員は相談からの確かなアドバイスと

対応をすることが求められる。行政窓口の運用が本当に正しいか、法律・通知に基づいた適切な運用がなされているか、現場からチェックを行い法や通知が不十分な点は改善・改正させていくことも大切である。

運用に関するチェックポイントは多々あり、厚労省の通知や法改正によるアップデートに対して情報を得るようにする必要がある。入り口の生活保護の申請権が確保されているかの課題から、最近ではクーラー等の一時扶助の支給、自動車やバイクの取扱い、要否判定の適切さについても利用者の命を守るためにアドバイスできることが求められる。

生活保護利用者の権利を守るためには、福祉事務所の環境について配慮が必要である。①職員の質の担保、②研修体制の不備・不足、③人事サイクルが短いこと、④人員不足、⑤監査(指導検査)の方向性のチェックがいる。福祉事務所自体の質の向上の面では、研修の実態として職場内研修が中心となっていたり、寄り添う支援にしていくための「人権研修」が不足していることが挙げられている。一人一人の受け持ち世帯数が多すぎる状態が赤穂市も含め全国的にあり、現況の職員の方の苦労も理解した上で配置基準を適正にしていくことや、弁護士会や困窮者支援団体による研修を実施することで安心して利用者が相談に訪れられる窓口を目指していくことが議会側からの働きかけでも必要な視点となる。

(6) 「より良い生活保護行政をめざす自治体の取組みに学ぶ」講義

講師：藤村氏(京丹後市役所健康長寿福祉部生活福祉課課長補佐)

佐川倫乙氏(国立市福祉総務課生活福祉担当課長)

生活保護窓口で申請相談者に対して配布される「生活保護のしおり」の見直しも重要な取組みの一つである。国立市では、不適切な事務処理事案が見つかったことを契機に有識者も交えて利用者の権利を守るための見直しを行っている。その中で、生活保護利用者にアンケートを実施した結果、ケースワーカーなどに感謝する意見がある一方で、窓口で説明しているつもりでも制度理解について説明を受けていないや、分からないといった回答が見受けられた。そこで生活保護行政等審議会委員、市議会議員、近隣で活動している支援団体等に素案を見せて意見を求めた他、HPへの公開、定期的に生活保護利用者に送付する「福祉だより」を通して見直しの周知と意見を求めた。また、2021年に起きた芸能人の発言による生活保護問題バッシングを受けて、いち早く市のHPトップに「生活保護は権利です」というバナーを設置したり、チラシを作成して市内の掲示板に掲示するなど取り組んでいる。

赤穂市ではまだ行われていない取組みとして、「生活保護のしおり」や申請書のダウンロードができることや、生活保護を受けているお子さんたちが受けられる支援内容をまとめた冊子「子ども応援パッケージ」を作り、分かりやすい取組みも進められていた。また職員向けには「生活保護きほんのき」という研修冊子が作られており職員自身の人権意識を高めたり、対応する際の職員自身の不安を払しょくすることにも役立てられている。

(7) 「今こそ、「生活保護法」から「生活保障法」へ」講義

講師：瀬戸大作氏(一般社団法人反貧困ネットワーク事務局長)

寺内順子氏(大阪社会保障推進協議会事務局長・シンママ大阪応援団代表)

尾藤廣喜氏(弁護士)

生活保護を受ける人にも様々な人が想定されるが、今回は難民・移民支援事業と、コロナ禍での相談活動の傾向変化について、そしてひとり親の実情と生活保護の課題について特に重点を置いて学んだ。

現在の日本では、在留資格が無い、あるいは短期のため、住民基本台帳にも乗らないことから公的支援の対象外とされたため、働くことも許されず、医療を受けることも容易ではない外国人の方が多くいる。その「生活支援」、「居住支援」「入管同行」など、日本に住む外国人支援を行っている団体では市民カンパによる基金を頼みに活動している状況である。

コロナ禍での相談では、非正規・派遣で寮に住み込んでいた人が雇止めに遭い同時に住まいも失ったケースや、うつ病などの何らかの精神的困難を抱えた相談ケースが多いことである。コロナ禍を通して生活弱者については様々な問題点が噴出したが、結局根本的な政策改善がなされないまま、2019年以前の状況に戻った状態になっている。ひとり親家庭の状況は想像を絶するものがあり、布団がない、電化製品がない、食糧がない、光熱水費が払えない、現金がない…と食糧支援ボックスの引き渡しを通じて聞き取った声からはコロナ禍においてより厳しくなった状況が見える。ひとり親世帯では、子どもから親へのコロナ感染が止められず、日頃から栄養不足気味で免疫力が落ちているため感染しやすい(しかも何度も罹る)。日々ギリギリの生活をしているため、いざと言うときに家庭内に食糧・日用品のストックがない。仕事に行けず翌月の収入が激減してしまうという様々な点で困難が生じる。また、コロナ禍でオンライン化が進んだことも収入に余裕がないため、オンライン環境の整備やパソコンの購入ができない(特に高校生、大学生には何の支援もない)ので授業が受けられず、大学受験・就職も難しいという悪循環にも繋がっている。子どもだけが貧困なのではなく、その親も配慮に入れないといけないうことや、子育てをする人を支援しないと子育て支援にはならないことがこの点でもはっきりしていると感じた。

【所 感】

生活保護行政について学ぶと、相談者に応じ問題は様々でアプローチの仕方を変えていかなければいけないと思うと同時に、コロナ禍によって困窮度を深めている状況や傷病を抱え今の保護行政では制度の狭間になっている共通の問題も見えてくる。新型コロナウイルスが5類扱いになったとはいえ、ひとり親の家庭が依然としてより影響を受けやすいことや、パート・非正規労働の方の就労環境が安定しない問題は、丸三年以上のコロナ禍を通じてもセーフティネットを国として整えていないことに大きな問題がある。民間の支援団体の食料配布や住宅支援に頼るだけでなく、一番身近にいる地方自治体が敏感に察知して生活保護申請に繋げる取組みが必要である。

また、貧困の連鎖を断ち切るために生活保護家庭の子どもたちが世帯分離しなくても安心して進学できる制度を整えないといけない。もしくは世帯分離した場合でも、子の生活や就学を支援することが市としても必要である。長期的に見て子が自立し、経済状況を改善させることは日本社会にとってもメリットがあることを認識し、例えばインターネット設備の補助も含め就学を阻害する要因を一つ一つ取り除いていくことが大切である。