



第4号 (第6条関係)

平成 28年 9日 9日

富士見市議会議長 津波 信子様

会派名 日本共産党
代 表 大谷順子

行政視察・研修（政務活動）報告書

下記のとおり、行政視察・研修（政務活動）を実施しましたので、報告いたします。

記

- 1 期間 平成 28年 8月 26日(金)～平成 28年 8月 27日(土) (1泊)
- 2 参加者名 大谷順子 川畑勝弘 寺田玲 小川匠
- 3 場所（行政視察地・研修場所）
第8回生活保護問題議員研修会
会場 富山県民共生センター サンフォルテ
- 4 調査・研修概要
8月26日プログラム
 - ① 基調報告「生活保護『改革』と生存権の保障
～生活保護をめぐる最近の動きについて～
吉永 純さん(全国公的扶助研究会会長・花園大学教授)
 - ② 講演1 「いまなぜ『下流老人』なのか」
～広がる高齢者の貧困と対策の必要性～
藤田孝典さん(NPO 法人ほっとプラス代表理事、聖学院大学客員准教授)
 - ③ 講演2 「自治体に求められる子どもの貧困対策」
中塚久美子さん(朝日新聞生活文化部専門記者)

④ 特別報告「生活扶助基準引き下げ問題は今…」

西山貞義さん（弁護士・生活保護基準引き下げ違憲訴訟富山弁護団事務局長）

8月27日プログラム

第2分科会 違法運用を起ささない職員体制とは

第3分科会 生活困窮者自立支援制度は機能しているか

第5分科会 自治体で考える住宅セーフティネット

第6分科会 低所得者への医療保障(国保、無料低額診療事業、医療扶助)を考える

⑤ 講演3 反貧困の財政と地方自治～「救済」から「連帯」へ

高端正幸さん（埼玉大学准教授）

⑥ まとめ 「行政だからできること」

尾藤廣喜さん（弁護士。生活保護問題対策全国会議代表幹事）

【1日目】

① 基調報告「生活保護『改革』と生存権の保障

～生活保護をめぐる最近の動きについて～

吉永 純さん(全国公的扶助研究会会長・花園大学教授)

基調報告として①現在の貧困状態②社会保障制度の現状③議員の役割について講演がされた。「現在の貧困状態は日本社会のどの世代でも深刻な状況にあり、経済状態も低下を続けている。社会保障がどうなっているのかということ、労働、社会保障の際限ない引き下げが行われ、今後も改悪メニューが計画されている。こういう時にこそ、生活保護制度の出番のはずが、政策的に基準が引き下げられ、セーフティネットの役割を果たせなくなってきている。今日の地方議員の役割は憲法に基づいた生存権の保障であり、生活保護の原点に立ち返った取り組みを行うことである。5つの役割として①生活困窮者を『発見する』②生活保護を『知らせる』(制度を正しく周知)③生活保護を『活用する』(制度の最大限利用)④利用者に『寄り添う』(利用者本位)⑤制度や運用を『変える』(地方議会内外でのソーシャルアクション)がある。とにかく、困窮者を一人ぼっちにさせないことが大切。と、貧困問題解決の糸口は、行政と市民の一番身近なところにいる地方議員の役割が大きいという期待が述べられた。

② 講演1 「いまなぜ『下流老人』なのか」

～広がる高齢者の貧困と対策の必要性～

藤田孝典さん（NPO法人ほっとプラス代表理事、聖学院大学客員准教授）

『下流老人』の著者でもあるNPO法人ほっとプラス代表理事の藤田孝典氏は、高齢者の貧困問題について最近の様々な事件なども踏まえて講演された。

藤田氏は、日本で65歳以上の高齢者の貧困率は18.0%となっており、5人に1人は貧困状態にあるなかで、生活保護基準相当で暮らし、またその恐

れがある「下流老人」が700万人いると推計される、と述べられた。その特徴として①収入が少ない②十分な貯蓄がない③頼れる人がいない、の「3つの『ない』」を挙げ、一つひとつについてデータも交えながら解説された。そして「下流老人」とは「あらゆるセーフティネットを失った状態」であり、一度陥ると自力では解決が困難なため、社会問題として対策を講じる必要があると指摘した。また、最近の生活保護基準引き下げや生活保護バッシングの影響から、「生活保護を受けるくらいなら死んだ方がマシ」との声にもぶつかってきたと述べ、「単なる制度である生活保護を使うよりも、死ぬことの方がハードルの低い国とはいったいなんなのか」と語られた。

③ 講演2 「自治体に求められる子どもの貧困対策」

中塚久美子さん（朝日新聞生活文化部専門記者）

新聞記者である講師は、子どもの貧困問題を追いつけて8年。きっかけになったのは、あるシングルマザーの一言だったという。上司から子どもの貧困に関する記事を書くよう言われ、取材を始めた。シングルで2人の娘を育てる母親、夏期講習に通うお金を何とかやりくりするために必死で働いていた。あるとき市役所の窓口でこう言われる「母子家庭の子は大学進学すること自体間違っている」。母親は取材の際こうつぶやいた「子どもの芽を最初から摘む社会ってどうなんですかね」。この言葉に何も返すことができず、この問いの答えを探して8年間ひたすら取材を続けてきた事、取材の中から見えてきた、今の子どもの貧困の実態と、子ども達が置かれている現状、今できることは何なのかという具体的な話が講演で語られた。

子どもの貧困は16.3%、40人学級に6から7人いる計算になる。特に、ひとり親の貧困率は深刻で54.6%にもなる。餓死しそうな状況という「絶対的貧困」なら目に見えて判りやすいが、今は貧困であることが表に出てこない「相対的貧困」が深刻である。子ども達は孤独や無力感という形で貧困を味わっている。

貧困の連鎖が起こっているということは、生活保護受給の母子家庭の4割が母親自身生活保護で育ったという統計からも明らかである。また、ひとり親へのアンケートで共通している事柄として、経済的困難、孤立、育児疲れがあげられ、深刻なケースになると虐待に発展している。子どもをかかえながら一人で子育てをしていかななくてはならない、当然フルタイムの仕事は難しく、パートなどの不安定な雇用にしか就けない事が多い、一つの仕事では暮らしていくことが出来ずダブルワーク、トリプルワークになる、時間的余裕がなくなり、周りの人や学校と連絡が取れないで孤立する…これが今のひとり親が置かれている現状である。

また、男女間における賃金格差や、法による未婚のひとり親の排除…税金減免制度から対象外にあることや、養育費の不払いも30年前から一向に改善されていないことなどが、特に女性のひとり親世代を貧困に追い込

んでいる。海外では子どもがいる家庭が離婚をする場合は必ず裁判所が関わるのが普通で、養育費の取り決め、支払いに対してのルールが法律で定められているとの事。

無料学習会、子ども食堂など子どもの居場所づくりが全国各地で広がってきている。また、子どもの貧困対策法に基づき、各自治体でも実態調査を実施、計画の策定が進めれている。（現在、政令市20市中16市策定済、中核市では45市中10市が策定済み）

自治体の役割は、①実態調査を実施し、検証、改善の計画を策定する②現在の施策のチェックと検討（低所得者の保育料、完全給食実施、就学援助の支給方法、定時制・通信制高校や学び直し支援、児童扶養手当の支給頻度、養育費取り決めへの関与、居場所づくりなど）と、今すぐに取り組めることがある。「貧困のなかで大人になる子どもを一人でも減らしていく為に、私たち大人が自分の身の回りで出来る事から始めてほしい」と締めくくった。

④ 特別報告「生活扶助基準引き下げ問題は今…」

西山貞義さん（弁護士・生活保護基準引き下げ違憲訴訟富山弁護団事務局長）

原告の方2人が、生活保護に至るまでの経過と、保護受給での生活、基準が引き下げられてからの困難を語った。病気や離婚がきっかけとなり、生活困窮に陥ったこと、食事も本当につつましく、3食はまともに食べられていないこと、病院に行くのに交通費を節約して歩いていくことなどが話された。保護受給者の生活が、憲法25条で保障されている「健康で文化的な最低限度の生活」水準なのかといえば、とてもそうならない現状を感じた。

【2日目】

第2分科会 「違法運用を起こさない職員体制とは」…川畑勝弘

神戸女子大学教授 松崎 喜良さん

福祉事務所は、福祉6法の定めに沿って規定され、生活保護受給決定は「第21条 社会福祉法に定める社会福祉主事は、この法律の施行について…市町村長の事務の執行を補助するものとする」となっていて最終的には、市長が判断するものではなく、福祉事務所が最終決断をする。このことから、福祉事務所の役割は大きく社会福祉主事の専門職としてのスキルアップが重要となる。

「民主的で“素敵”福祉事務所をともに創りたい」

全国公的扶助研究会 事務局次長 衛藤晃氏

生活保護を取り巻く環境で受給者や福祉事務所に対する納税者の目線は厳しく、昨今の生活保護バッシングは過去に例を見ないほどになりました。「公務員がしっかり仕事をしていない」「不正受給が多すぎる」「だから生活保護受給者が

増えている」という論調で市民やメディアの報道などで生活保護法の大改革のかじ取りを進められた状況の中で、このままでよいのかという思いで、現場で長年のケースワーカーとしての視点で講義がされた。

「戦後最多までに膨れ上がった生活保護受給者」と騒がれているが受給者の増加の問題は看過できないが社会構造や社会保障削減の結果から生じる社会問題である。増加しているのは高齢世帯が中心で、その要因は、高齢者の年金の額の低さ、もしくは、無年金となっている。年金が少ないので就労していた高齢者がいよいよ年齢的に働けなくなりこれまでの貯蓄を切り崩しながら生活してきたものの生活困窮にやむを得ず申請に至る方が多い。こうした中で不安定な雇用問題、中高年の無職・低収入の問題や他の社会保障制度の縮小による貧困が問題となっている。生活保護制度は、国の民度、文化度を決める大きな尺度で、この制度があるからこそ国民の健康と命が守れることが出来るし、安全で安心な地域社会づくりに寄与してきた。それも憲法第 25 条に規定された「健康で文化的な最低限度の生活」が拠り所である。

こうしたもとで、ケースワーカーとしての必要性が大きく左右し専門性が追及されるものである。しかし、解決の道をとともに探していくような価値、知識、技術を持ったケースワーカーが少ないことが問題視されている。そして、全国でも職員の減少傾向にある中、専門性の欠如は表面上の問題しか目が向かず、支援と指導の誤解、ミスが起きている。専門性を得るためには相当な時間を要しているが、一般行政職員であっても専門性を習得するには公務員の一般の異動サイクルの 3 年～4 年では全く足りない状況。「命を救い、生活と心身の健康を守り様々な自立を支援する仕事は簡単ではない。専門性は、大学で学んだだけでは発揮できるものではない。専門性は、実践と学習・研究の中で身に着けるものだ」とすれば、福祉の専門職が少数では力が発揮できるわけでもなく、福祉専門職に一定の数が必要で専門性を発揮できる環境、仕組みが必要。人を支援する仕組みは当然大切ですがいくら器が素晴らしいものでも最後は、仕組みを運用する人、マンパワーにつきる。ケースワーカー不足はもちろんの事その質が問われる。専門知識を持つ職員を採用する自治体が増えるが福祉行政職員として活躍できるような人事配置をするように専門性を生かす展開が必要となる。

「新人公務員」「新人ケースワーカー」に最初に確認していること
なぜ、公務員として採用されたのか、なぜ公務員の仕事の中に生活保護があるのかを確認。原理原点を確認するかしないかで大きく変わる。生活保護担当でかわる以上、社会保障の意義を確認し、社会保障の意味を確認することで自分の仕事の意義を確認することで、市民立場に立って考えることが出来る。ケースワーカーは、門番や見張りではない。ケースワーカーは義務を一方的に責めたり、強調してしまい、話し合うことで、出来ることは何かなど生活保護の目的を確認し相互に理解出来るようになり個人の目標が明らかになり、互いに支援のスタートに立つことが出来る。こうした職場内の専門職員の経験などを出し合い、ともに学んでいくことが実践につながって行くと思う。

第3分科会 生活困窮者自立支援制度は機能しているのか・・・大谷順子

分科会では、生活困窮者自立支援制度に基づいて活動している大阪弁護士会の小久保哲郎氏が活動や考え方を報告、東淀川区職員の谷口伊三美氏、羽曳野市職員の仲野浩司郎氏が各々取り組みの状況や意見を述べられた。生活困窮者自立支援制度は、生活困窮による多面的な問題の相談と支援の窓口となる。同時に、「自立」を生活保護以外の状況ととらえてしまうと、市民が生活保護を活用する権利を侵害する結果になってしまうことが懸念されている。担当職員の努力、弁護士など専門家の知恵が合わさって、困窮者を発見し、支援、自立につなげていく活動が充実していく様子がわかった。

小久保弁護士の報告より

① 弁護士として東淀川区の生活困窮者自立支援活動に参加

◎弁護士は貧困・生活再建問題対策本部に所属する弁護士で、専門性のある弁護士と担当職員の信頼関係をベースに迅速・的確に困窮者の相談に応じる。月1回の定例相談(原則2時間)だけでなく電話相談、メール相談、来所相談、出張相談にも応じる。相談内容の特色は◎切羽詰まった相談が多い。◎ブラック家主、ブラック企業等が多い。◎生活保護との連携と活用が重要。◎法律相談をケースワークの一環として、問題点や気持ちを整理し、一步を踏み出す契機に。弁護士と相談員があうんの呼吸で説得も。◎法的対応だけでは片付かない(相談者が「宿題」ができない。問題から逃避する。背景に軽度の障害や依存症など)そうした場合、職員との連携が重要だ。

② 多様な相談事例と対応

◎ホームレス状態にある方→生保、生活ケアセンター、救護・更生施設利用、ホームレス自立支援センター利用◎入院費などの医療費→生保、国保等低所得者特例措置、無料低額診療、◎介護費用が払えない→生保、介護保険境界層該当制度による減免◎多重債務、借金→法テラス◎当座の生活費などの不足→緊急生活支援事業(東淀川区社協)、近隣の社会福祉法人の協力◎ひきこもり、若者の相談→コネクションズ大阪、メンタルクリニック◎危険ドラッグなど薬物→フリーダム、DARC◎メンタルヘルス、アルコール、ギャンブル依存→専門クリニック・病院◎外国人→RINK等(→の右は方策)

③ 生活保護との関係

◎生活保護の手前の窓口にせず生活保護制度には直接アクセスできるようにしているか。◎要保護者の生活保護申請を積極的に勧奨し支援しているか。市からの委託先が生活保護の活用がしにくいと感じていないか。◎生活困窮者自立支援窓口による生活保護申請権侵害が起こらないよう

にするチェック機能をどのようにつくるか。

④ 困窮者を発見して制度に結びつける

◎生活困窮者自立支援法では地域の困窮者を発見する訪問支援(アウトリーチ)を行うとされている。◎困窮者発見のためのネットワーク(町会、民生委員、福祉・医療・介護など関係機関)新たなネットワークづくり。100円均一の店、安売りスーパー、ネットカフェ、銭湯、不動産関係者に頼んで困窮者支援のポスターを張ってもらう、チラシを置いてもらう。◎困窮者支援のためのネットワーク＝・高齢、障害、若者、子どもなど縦割りになりがちな支援関係を横断的につなぐ・区内の介護事業者、地域包括、障害関係施設、社会福祉法人、NPOなど相互が見える関係に。生活困窮者支援を目的にした地域づくり。生活困窮者支援に当たっての地域課題の発見。◎区役所庁内ネットワーク＝・福祉5法、生活保護、保健、専門相談、広報関係部署等による定例推進会議。・その他の部署も含めた拡大推進会議。・職員に対する説明会(随時)

羽曳野市担当職員・仲野浩司郎氏の報告より

羽曳野市では、市直営で生活困窮者自立支援事業を行っている。庁内ネットワーク会議、庁外ネットワーク会議をもっている。庁外ネットワークは14の小学校区の各学区で年3~4回会議を持っている。ネットワークづくりを全市あげてやっていく。生活困窮者を発見し、支援し、適切な制度につなげていくことに精力的、多面的に取り組んでいる。

★羽曳野市生活困窮者支援ネットワーク会議(庁内会議)

保健福祉部長(座長)

福祉総務課(生活保護)、福祉支援課(障害者)、子ども課(子ども)、高年介護課(介護保険料)、健康増進課(保険事業)、地域包括支援課(高齢者)、保険年金課(国保事業)、税務課(納税担当)、教育総務課(就学援助)、学校教育課(給食代等)、下水道課(下水道料金)、水道局(水道料金)、共同ふれあい課(法律相談)、人権推進課(女性相談)、社会教育課(青少年事業)、産業振興課(労働施策)、社協(CSW)、市民課(総合窓口)、住宅政策課(総合窓口)、政策推進課(全体施策)

★羽曳野市生活困窮者支援ネットワーク会議(庁外会議)

ハローワーク、保健所、大阪弁護士会、無料低額診療施設、就労訓練事業所、コミュニティソーシャルワーカー、スクールソーシャルワーカー、精神障害支援事業所、就業・生活支援センター、社会貢献事業支援員、若者サポートステーション、地域人権協議会、病後児保育事業所、医療機関、在宅介護支援センター、不動産会社、保護司会、民生委員・児童委員協議会

第5分科会 自治体で考える住宅セーフティネット・・・寺田玲

稲葉 剛さん（一般社団法人つくろい東京ファンド代表理事、認定NPO法人自立支援生活サポートセンター・もやい理事、立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科特任准教授）

講演は、2015年5月に川崎で起きた簡易宿泊所火災で11人が死亡した事故に触れ、「ワーキングプアとハウジングプア」つまり、仕事の不安定化と住まいの不安定化が連動していることが深刻な社会問題になっていると指摘。派遣労働などの雇用の細切れ化→収入の不安定化→家賃滞納、追い出し→住民票の喪失→雇用の更なる不安定化→失業とホームレス化と状態が一気に悪化するのが、今日の特徴であると述べた。特に若者の住宅問題は深刻で、首都圏・関西圏に暮らす20～30代・未婚・低所得の若者1767人に調査したところ、全体の77.4%が親と同居。全体の6.6%が「ホームレス」経験。親別居グループでは13.5%。「相談できる相手はいない」男性46.7%、女性23.9%。調査から見えてくるものは、今は親元で暮らしている若年貧困層が将来親亡き後、確実に家も仕事もない状況に追い込まれるということである。セーフティネットとしての住宅政策の充実が今こそ求められているとのこと。

また、国土交通省がアパートのオーナー対象にアンケートを実施したところ、単身高齢者や障がい者、ひとり親家庭の入居に対していずれも「拒否感がある」と回答した人が7割にもものぼったことに触れ、「一番困っている人が部屋を借りられない状況になっている」と指摘した。

低家賃住宅の充実喫緊の課題だが、公営住宅建設や家賃補助などの実施にはかなりのハードルがあり、進んでいないのが現状。そこで国が目をつけたのが、空き家の利活用。国土交通省は「空き家活用型のセーフティネット」の中間取りまとめを報告し、来年通常国会に提出する予定とのこと。国は「居住支援協議会」を各自治体で立ち上げるよう通達を出しており、豊島区では協議会を立ち上げ、様々な取り組みが試行錯誤でスタートしていると報告があった。すべての自治体で協議会が立ち上がり、具体的に動き出すよう議員は政策的バックアップしてほしいとのことであった。

露木尚文さん（豊島区居住支援協議会事務局、(株)住宅・都市問題研究所

豊島区で居住支援協議会を立ち上げ、実際空き家の利活用に取り組んでいる中でぶつかっている困難や、見えてきた新たな問題などについて詳しく語られた。

豊島区は23区の中で最も空き家率が高く、区としても空き家の利活用を検討している中で平成24年に居住者支援協議会が立ち上がる。主な事業は①居住支援モデル事業②居住支援バンクという2つの役割を担い、民間住宅ストックを利用しやすくするのが目的である。居住支援モデル事業では空き家をマッチングする仕組みを構築、豊島区居住支援協議会メンバーと地域のNPOとのネットワークコーディネート・生活支援活動などを

行う。公募でNPO団体を募り、シングルマザーの支援、高齢者の居場所作りなどを行っている団体と提携し、1団体に200万円の助成を区が行っている。オーナーからマンション3室をまとめて借り、助成金を利用し、シングルママ向けとして比較的安い家賃で入居してもらう、という取り組みがスタートしている。また、高齢者の情報発信拠点として巣鴨にある空き家を利用、高齢者の居場所サロンとして活用している

現時点における課題は、空き住戸、空き室が思いのほか見つからない、オーナーさんへの働きかけの問題や、保証人の問題、相談窓口の必要性、事業の継続のための経費の問題などである。

第6分科会 低所得者への医療保障（国保、無料低額診療事業、医療扶助）を考える

小川匠

始めに、「岐路にたつ国民健康保険—都道府県化を前にして低所得者の医療はどうなるのか」と題して、大阪社会保障推進協議会事務局長・寺内順子氏が講演された。

寺内氏はまず、国保の歴史について、「国・政府が上から押し付けて作ってきた歴史」と「地方自治体と民衆・住民が下からの運動で作りに上げてきた歴史」という2つの歴史があると述べ、以下のように報告された。

◎日本で初めて出来た医療制度は1922年（大正11年）に成立した健康保険法で、翌年に関東大震災が起きたため施行が延期となり、1927年に施行となった。これは都市部での労働者本人だけを対象としたもので、組合健保約80万人、政府管掌健康保険約100万人が加入、給付は本人の業務上・業務外の疾病、負傷、死亡等で10割給付（自己負担なし）であった。

戦前の国民健康保険法は1938年（昭和13年）に施行された。この時期は日中戦争（1937年）に突入した直後であり、兵士の多くは農民であった。農村地帯は貧困かつ「無医村」であり、医療は手の届くところにはなかった。

政府はそれまで、農民の健康状態には無関心であったが、徴兵検査を実施するにあたり農民の医療保障に関心を持つようになった。年金制度が「戦費調達」ためであったことは知られているが、国保は「健兵調達」「戦力培養」のために作られた。

戦前の国保法（旧国保法と呼ぶ）は相互扶助・共助の制度であり、国庫負担も自治体負担もなく、保険者は主に産業組合・農業会（農協の前身）等であった。

戦後、1948年に国保法は改正され、保険者は原則市町村となった。

1950年に出された「社会保障制度に関する勧告」（50年勧告）では、「生活保障すなわち社会保障の責任は国にある」と明言している。さらに1956年の「医療保障に関する勧告」では、医療を受ける機会の均等や、疾病が貧困の最大原因であることが指摘され、この勧告が「国民皆保険」へとつなが

っていく。「疾病と貧困の悪循環」を断ち切ることが、戦後日本の復興のために必要という認識から、1957年に国民皆（医療）保険4カ年計画がスタートした。なお「国民皆保険」という言葉は、徴兵制を指す「国民皆兵」から来ている。

1959年に施行された新国保法は第1条に社会保障と明記され、旧法にあった「相互扶助の精神」が消えている。これは戦前と戦後で国保法が全く違ったものになったことを示している。

次に、岩手における医療獲得運動の歴史を振り返り、農民と自治体が国保制度を作り上げてきた実践的事例として報告がなされた。

◎岩手県での医療獲得運動は1930年代初頭から始まった。無医村解消のために日本最初の県営医療施設が開設され、1941年までに病院13、診療所8、出張所6が開設された。医療費が払えない農民の要望に応じ、水沢町福原産業組合では1936年に保健共済事業を開始した、のちの国保制度の先駆となった。1938年に国保法が施行され、1944年には226国保組合に及んだ。しかしその後戦争によって国民生活は疲弊。国保組合も壊滅状態に陥った。

戦後になり、農地改革で農民たちの間に活気が生まれ、自らの手で医療を獲得しようと奮闘する。結果、岩手では、1961年の国民皆保険スタートよりも6年も前に100%加入を達成した。

次に、現在の国保の実態と今後の展望について述べられた。

◎今、全国的に国保料（税）の高さは尋常ではない。同時に社会保障制度であるからこそ、保険料の政令減免・条例減免と一部負担金減免がある。一部負担金減免はあまり使われていないのが実情。実施に伴う費用は、2分の1を国保財政から調整交付金として国が負担するが、国基準以上で実施している上乗せ分については補てんされない。国基準を「最低基準」として上乗せ部分を市町村が独自財源で実施すればいいが、新たに制度化した自治体ではなかなか国基準以上のものにしていくところが少ない。

全国的には、基金の積み上げと保険料の値上げの動きと合わせて滞納処分の強化も行われている。今後都道府県単位化も計画されている。そうなると、市の都合では保険料が決められなくなり、国保料（税）の値上げの可能性も出てくる。これからは、都道府県国民健康保険運営方針がどう作られるのか、その中で市町村が住民を守る立場に立つかどうか、地方自治を放棄するのかどうか、地域でのたたかいがそれを左右するだろう。

続いて、花園大学の吉永純教授が、「無料低額診療事業」について講演を行った。講演の概要は以下の通り。

◎今、貧困と格差が広がっている。日本の貧困は最悪で、全体16.1%（2050万人・6人に1人）、子ども16.3%（325万人）となっている。

「老後破産」、「下流老人」といった言葉が生まれている。「中間層消滅」の危機。貧困化によって、保険料滞納世帯が増加。医療へのアクセスを妨げている。それはすなわち受療権の侵害である。

病気と貧困には深い関係がある。病気→働けない→収入途絶→貧困、貧困→病気→医療にかかれない、という図式になる。生活保護の開始理由は病気が最多である。

日本は国民皆保険だが、空洞化が進行している。非正規雇用が4割を占め、社会保険に加入していない人々が国保に入っている。国保が国民皆保険を下支えしていると言えるが保険料負担が高い。自己負担の3割も重い。生活が厳しい状況での最後のセーフティーネットは医療扶助だが、厳しい条件と基準の引き下げに生活保護バッシングといわゆる水際作戦も相まってそこまでいかない場合も多い。そういう時こそ無料低額診療の出番と言える。

無料低額診療事業とは、社会福祉法第2条3項9号に規定される第2種社会福祉事業（「生計困難者のために、無料又は低額な料金で診療を行う事業」）であり、減免額を直接補てんするものではなく、地方税、法人税が減免されるというもの。医療ソーシャルワーカーの支援が付いている。全国で591施設が実施している。これは医療機関の0.3%である。2005年3月17日厚労省社会援護局総務課長通知によれば、無料低額診療事業は、「広く生計困難者一般を対象にするものであり、被保護者やホームレスに限られるものではない」とし、生計困難者であれば、人身取引被害者、配偶者からの暴力（DV）被害者その他の者も対象とするとしている。また、不法滞在状態にある者を治療した場合でも出入国管理法、難民認定法違反とならず、またそのことを通報する義務もない、としている。無料低額診療事業の特徴としては、①お金のあらずにかかわらず、必要な人に必要な医療を提供する（「制度」）、②医療ソーシャルワーカーの支援付き医療制度（「支援」）と言える。ソーシャルワーカーによる支援が付いていることが大切。病気による貧困は、医療だけでは解決しない。単身高齢者、非正規労働者、ホームレス、子どもの貧困など現代的な貧困を象徴する事例に対し、医療ソーシャルワーカーが中心となって医師、看護師、リハビリ担当者、事務職員等によるチームワークで支える。その精神は「ひとりの受療権侵害も許さず」生活の立て直しを支援することである。

無料低額診療事業の課題として、知られていないこと、制度があいまいなこと、薬代に適用されないこと、病院の「持ち出し」となることなどが挙げられる。自治体として積極的に広報していくべきである。また、公立病院は率先して実施を。薬代は現在7自治体が単独で実施している。

医療を受ける権利＝受療権の侵害を防止するために何が必要か。それは、①医療を必要とする人に必要な医療を提供する。そのためにあらゆる制度を活用する。漏れる人には無料低額診療を活用する。②国保と生活保護の運用・制度改善。③無料低額診療事業の法定化（現在は病院の任意事業）も展望する。

⑤ 講演3 反貧困の財政と地方自治～「救済」から「連帯」へ
高端正幸さん（埼玉大学准教授）

『社会保障を充実させると財政が破たんする』というのは、政府のウソである。財政は充実していく。」と行く切り口から、様々な角度から日本と海外を比較分析し、社会保障のそもそもの考え方を「施し」から「すべての人に必要なもの」に定義することで、カバーする内容や対象者を広く充実させることにより、貧困に陥る前に支援が必要な人に届くシステムになる。住む、働く、学ぶなど日本では非常にお金が必要とされることは、北欧の国々では、無償もしくは安価ですべての人に提供されている。その方が人々の国に対しての満足度が高く、納税も比較的しっかり行われる。つまり、「弱者を生まない」ために「皆を支える」制度への転換は、国の経済と税収を安定させていくことも可能になる。日本の抱える貧困問題、財政問題を解決していく為に政府には方向転換が求められている。

⑥ まとめ 「行政だからできること」

尾藤廣喜さん（弁護士。生活保護問題対策全国会議代表幹事）

「生活保護を申請するくらいなら、死んだ方がましだ」これが今の日本の現状。貧困と格差が広がる中で本来「行政」がなすべきことは、①「生存権」保障についての国の責任（憲法25条）と②住民の福祉の増進を図ることを基本とし、地域における行政の自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う（地方自治法第1条の2）事である。今国が行っている生活保護基準を引き下げたり、要件を厳しくしたりすることが、貧困問題を解決していく道であるはずがない。今行政だからできる事は、「生存権」の権利性、重要性を訴えること、そして生活保護制度の充実を図るために、引き下げられた基準や住宅扶助、冬季加算の引き下げ撤回し、増額を図ることである。その為に地方議員のみなさんにも、正しい知識を持っていただき、国や県やそれぞれの自治体で生活保護基準引き上げの要求をしていただくことを願う。滋賀県野洲市では、様々な運動の中から「くらし支えあい条例」今年度制定され、「困っている人を見つけるのは行政の責務である」という実践も始まっている。多くの自治体でこの流れを広げていけるよう力を合わせよう。

5 感想及びまとめ

富士見市としても、職員が少ない状況の下で専門性を更に追及するために、職員を増やすこと、専門性を持つ職員の育成強化、先進自治体に研修、講習会などに参加できるように進めていく必要がある。新人職員が採用され、資格を持っていても市民の生活相談も年齢層の幅が広く対応に難しい。よって、社会福祉主事の資格を持つ新人職員は、生活保護分野だけでなく介護福祉・教育などのそれぞれの分野の制度や市民とのコミュニケーション能力を高めてからの対応が必要と思った。（川畑勝弘）

報告の内容は、生活困窮者の「困っている」中身がリアルにつかまれ、抽象的な問題点の指摘ではなくどのように支援していくのかが事例をあげて具体的に報告された。また、生活困窮者は積極的に制度申請したり、相談したりできていないという現状を直視して、行政の側が「発見する」ことが大切であると報告された。困窮している人を発見するためには、支援する立場にいるひとだけではなく、代金・料金を徴収できなくて困っている側(不動産業者等)にも、しっかりと協力を要請していくこと、また困窮している人が立ち寄りそうな場所に、支援を受けることができる情報を伝える工夫などに驚いた。(100円ショップ、銭湯など)また、市役所全体の理解が進んでいない現状を変えることにも努力をしていることが報告された。

自殺、餓死、無理心中、虐待、子どもが大人の役割を担わされているなどが起きている現状、その原因となっている生活困窮を絶対に放置しないという意思、粘り強さ、知恵に感動した。富士見市政に生かしたい内容である。(大谷順子)

今回の研修では、今どの世代でも深刻化している貧困問題について深く学ぶことが出来た。分科会では、住宅問題、職員の問題、医療の問題、自治体での取り組みなど、さらに詳しい実践報告を聞き、富士見市でも議会や行政を通じて、命や、暮らしを守る自治体本来の役割を果たしていけるよう、行政と力を合わせて一緒に取り組んでいきたいと感じた。(寺田 玲)

貧困と格差が社会問題となる中で、今後の社会保障のあり方をどういう視点で考えるかが非常に大切であると感じる。その意味では、国民健康保険の歴史を振り返ることは、社会保障のあり方そのものを考える上では今こそ立ち返るべき原点であると感じた。「相互扶助と助け合い」という戦前の国保が、戦後の社会情勢の変化の中で、社会保障として位置付けられたという視点は現在の国保の危機を乗り越える上で議論の土台とすべき観点である。住民の命と暮らしを守る医療制度としてよりよい国保へと変えていきたいと思った。

また、無料低額診療事業についても、今こそ出番の時との講師の話聞き、改めて制度の周知が求められていると感じた。医療保障から抜け落ちている人々の生活の再建にとっても、欠かせない制度であると思う。同時に、無料低額診療事業だけを「充実」させるだけではなく、生活保護受給に対する様々なハードルを引き下げていくこと、高すぎる国保税を払いやすい税にしていくことなど、周辺の制度の充実と一体的な生活支援と対策が求められている。根本的には国民の所得を引き上げていくこと、同時に税や家賃など今の収入でも十分にやっつけられる社会を構築していくことが、これからの高齢化社会に向けて急務である。(小川 匠)

*行政視察に関する調査書、概要、参考資料等は、会派にて保管