

平成26年度 第2回函館市福祉政策推進会議 会議概要

■日 時

平成26年9月1日（月） 午後6時30分～8時5分

■日 時

函館市役所 8階第2会議室

■協議事項

- 1 「生活保護受給者の自立支援」について
- 2 「生活困窮者への取り組み」について

■出席委員（5名）

池田委員，岩崎委員，小岩委員，永澤委員，三浦委員

■欠席委員

丸藤委員

■傍 聴

1名

■事務局職員

- ・保健福祉部 種田部長，藤田次長，丸山福祉事務所長
地域福祉課 佐賀井課長，久慈主査，上田主査
生活支援第1課 小松課長，伊藤主査，本多主査
生活支援第2課 山中課長
湯川福祉課 高橋課長
亀田福祉課 谷課長

■会議要旨

- 1 開会
- 2 協議事項
- 3 その他

池田座長

それでは、会議次第にしたがって進めていくが、本日の会議は8時ぐらいまでを予定しているので、ご協力をお願いします。まず、協議事項の1「生活保護受給者の自立支援」について、事務局から資料の説明をお願いします。

事務局（小松課長）

資料1「函館市の生活保護の現状」について、説明させていただきます。

－ 資料の説明 －

池田座長

内容について委員の皆さんから何か質問があればお願いします。

三浦委員

受給者が増えてきて、保健福祉部、福祉事務所の体制、その辺はどうか、一人当たりの担当ケースの数とか、最近の傾向は。職員も、これから話される相談だとか、生活支援だとか、そういう面での対応は、なかなか大変なのかなという感じがしている。法律で決まっている担当ケースの数だとか、最近の状況、どのようなものなのか素朴に思っ

事務局（小松課長）

社会福祉法の中で、生活保護ケースワーカーの配置数が、以前は法定配置数と言われていて、80世帯に1人のケースワーカーを配置するというようになっていた。だが、平成11年度、地方分権一括法の中で、法定配置数から標準配置数という表現に変わった。現在も80対1というのは変わっていないが、その中で、生活保護ケースワーカーだけではなくて、いろんな、例えば、専任のスタッフを配置することによって、80対1の配置基準でケースワーカーを配置しなくても、何とか生活保護の、いろいろな支給、支援を行っており、現在、函館においては、95対1という形で、実施をしている。参考までに、中核市47市の平均をみると、1人のケースワーカーが、だいたい95世帯から100世帯程度担当しているという状況になっているが、いろいろな背景があると思う。行政が行財政推進を図る中で、思うようにスタッフを増員していけない事情もある、そうはいつでも、私どもは保護受給者に対して、いろいろな取り組みをしていく必要があるの

池田座長

いろいろなケースワーカーを配置しても、資料の11ページにあるように、就労支援が781件、そのうち就労開始が438件。状況としてどういう難しさがあるのか。

事務局（小松課長）

なかなか申し上げにくい部分もあるが、一つ目は、あきらめの境地にいるのかな。それと、この年齢構成として、割合、年齢の高い人たちで、仕事に就けない人が多い、40歳代から、高いと64歳までということになる。こういった人達が、なかなか仕事を・・・求人している側も高齢の人を採用するとなればリスクがあるということで敬遠されている、こういった傾向にあるのかなというふうに思っている。やる気をもっと発揮してもらって、求人側のほうに、自己アピールできるような、こういった取り組みが必要だろうと思うが、なかなかその辺がうまくいかない。

池田座長

昔は働かざる者食うべからずなんだろうけれども。今は、そうはいかないのでしょ。憲法25条で・・・仕方がないのかなと思いますけれども。

障がいを持った人達を、市役所も含めて採用しなさいみたいな形になっているけれども、生活保護世帯の人達も必ず採用していくというふうにして、条例を変えていくとか、なにかそういうふうにはできないものか。そのための就労支援プログラム、そういったものをやりながら、ミスマッチも当然あると思うが、なにかそういうような方法がないものか。障がいをもった人達を、最初雇う時にもかなり抵抗があったので、そういうような方法はないものか。

事務局（小松課長）

私どもも、求人されている企業と話をする機会があるが、生活保護受給者に対しての、なんていうか、先入観的な・・・例えば、時間にルーズだとか、こういった話を時々耳にすることがある。先ほども申し上げたが、元気になって、自己アピールできるぐらいの、そういう状態になって欲しいのが一つある。

私どもが就労支援している中で、なかなか就労に結びつかないもう一つの原因としては、そういった人ができる仕事が少ないのかな。若しくは求人情報があるが、マッチングの問題があり、なかなか本人と求人する側とうまく調整がつかないものと推測しているところである。

池田座長

それと似たような話を聞いたことがある。せつかく求人の話を斡旋しても、文句ばかりつけてやめてしまう、そういう話を聞いたことがある。なかなかうまくいかないところもあると思うが・・・高校でいうと、例えば不登校の子どもたちがいるとすれば、親の基本的な生活習慣の乱れとか、無関心とか、やはり家庭訪問をしても親が全然のらない、親と一緒に寝ている家庭もある。不登校の子どもはそういったことが原因になっているところもある。

高校としては、しっかりと不登校に対する取り組みはやっている。うちの生徒にも、4月に復学して、夏休み前に英検の2級をとった、2級ですよ。それまでずっと休ん

でいたのに、その前は、中学校はほとんどいかないで、特別支援のほうに行っていて、そういう子もいる。一生懸命頑張る子は頑張るのだけれども、やはり、そういう親の基本的な生活習慣の乱れというのが、子どもにも伝わってきてしまう。

三浦委員

4 ページの資料で、函館だけの状況ではないとは思いますが、平成25年度の世帯数において、約半分がお年寄りである。そういう意味では、生活保護制度というのは、お年寄りの社会福祉の機能を果たしている。そういう中で、「その他」の区分の人達というのは、先ほど小松課長が説明した中に、いろいろ話があったが、生活保護法ができたのが1950年、60年経って去年やっと改正した。その間に社会の構造が、経済を始めどんどん変わり、それにきちっと対応して社会保障制度も変わってきて、足りないのであれば基準額をきちんとみるとか、そういうふうになっていけばいいのだけれど・・・そういう意味では、函館は、その悪い方の最たるもの。そういう意味では、最近、正規ではなく非正規雇用というか、そういう人達が圧倒的に多い、若い人も多い。年収にしても200万円いかない人達がたくさんいる。そういう中で、この「その他」の区分というのが、中身でいった場合、年齢でいった場合、どういふ変化があるものかどうなのか、若い人が増えてきたとか、仮定の話ですけれども・・・そういう意味では、これから国として社会保障制度のあり方・・・なんせ50年前、60年前と世の中変わってきているわけだ、だから世の中が変わったのと制度とが、うまくマッチしていかなければだめですけれども、それがともすればなかなかついていけないという・・・高齢者の場合、いいとは言えないけれど、実質半分もそれでいっている・・・その他の欄の中身が増えている、なにか少し分かればいいなという感じがした。

事務局（小松課長）

過去と比較した資料はないが、今年の3月1日現在で、「その他世帯」の年齢区分毎に数字をまとめたものがあるが、年齢構成は40歳から65歳までの間が中心となっている。

「その他世帯」というのは、なかなか分かりにくいかもしれないが、必ずしも世帯全員が65歳未満の人達ばかりではない。中にはお年寄りが同居されているとか、子どももいたり・・・高齢者世帯、障がい者世帯、母子世帯、傷病者世帯に属さない、最後に残された属性の人達が集まっているところになる。

三浦委員

最近の世相というか、もう一つ関連で、50年前、60年前にあまり話題にならなかったニートだとか引きこもりとか、孤立だとか、そういう要因で家の中に閉じこもっていて、まわりと断絶して、結果的に保護につながっている。

結局、隣近所において支え合うとか励ますとか・・・そういうのに対象になっている人もいとすれば、今日の2つ目のテーマですけれども・・・なにかそういう中身の

分解・分析というか、ある程度分かれば。小中学校の不登校があるし、引きこもりもある、高等学校の中途退学者もいる、年収が低い人とか、高齢者の次に、その部分が目につく。

事務局（小松課長）

4 ページの資料をご覧ください。この資料は、見て何が読み取れるかといった時に、高齢者世帯、これはもう人口、高齢化が進むので、増え続けるのは当たり前の話で、一方で、母子世帯、傷がい者・傷病世帯、この表を見る限りでは、どんどん減ってきている状況。私なりに分析をすると、母子世帯に対していろいろな取り組みがなされ、加えて障がい者施策、こういったものが、やはり効いてきているのだろうと思う。他のいろいろな制度を活用することによって何とか生活が維持できている状況にあるのではというふうに推察している。一方で、その他世帯というのは、ある意味、ほとんどと言っていいほど対策がとられてきていない。そのためバブルが崩壊して、さらにリーマンショックがあって、どんどん増え続けてきたということが言えるのかなと思う。

国の実施要領の中でも、以前、水際作戦、言葉は悪いが、こういった似たような取り組みが全国各地で行われていたかと思う。しかしながら、そういった取り組みが一切排除され、まずは生活困窮があるのであれば保護を受けさせなさいといった状況に変わり、保護制度の入口は非常に広がった。しかし、その一方で出口の対策・取り組みが遅れていて、保護受給者数がずっと増え続けてきたのかなというふうに思う。

小岩委員

私は、身近なことでお話していきたい。私の勤務する短大は食物栄養学科と保育科があって、その保育科のほうに、職業訓練校から委託生を20名程預かり、保育士を育てているが、本当に母子家庭の人も多い。

いろいろな事情があって来るわけだが、とても勉強する、そして優秀な学生が多い。お母さんたちは本当によく頑張る、頑張っている学生モデルになっていくが、就職した時に、子どもがいるからとか、年齢が高いからといっても、初任給は15万円もいかない。朝から晩まで働いても、みんな同じような条件で雇われる。

資料の5 ページにあるように、母子3人世帯で、約22万円とか26万円のお金は、とてもとても、もらうことができない。本当に保育士の仕事が好きであっても、やはり生活保護の中から抜け出ることができない、非常にもったいないと思う。補助費半分やっても、自分で15万円働いて、後足りないお金を10万円くらいやっても、そういう仕事に就いてサポートしていくというふうに、一概にいろいろな法律に縛られていると思うのですが、やはり、その1人1人にあった職業ガイドというか、そういうふうなものを確立していかないと、なかなかその枠から抜け出ていくことができないというふうに思っている。ある程度、生活保障し、かつ働くということもサポートする体制づくりというのが、すぐにはできないとは思いますが。

それから二つ目に、生活保護世帯の子どもの高校までの進学率というのがとてもい

いというお話で、それは良かったなと思うし、私立はお金が、でも保護世帯だと、かなり押さえて・・・

池田座長

ほとんど無償。就学支援金とか、道の授業料軽減補助金とか、それから給付型の奨学金とか、そういうのを活用すれば。

小岩委員

高校まではいいが、そこから先。短大に入ってきて、資格をとるとか、専門学校に行くとか、ものすごく親としても無理をしている現実がある。そこをなんとか脱したいと思って親子で頑張ってる、そこにやるためにすごく困窮する、無理して奨学金を受けて入ってくる。ところが学費は払えない、そして生活費に回して、親の借金を奨学金で払っているようなことが起きていて、単位を全部とっているけれども、卒業できないのはお金が払えないからという学生が結構でている。先週起きたことだが、お金を全部使い果たしてしまって、結果的には寮まで出なければいけない、どうするのだろうと思って、今そういう事態が起きている。

池田座長

そういう子は卒業できないのか。

小岩委員

認めないと思う、学費もなにも納めていないから。少し余談になるが、そばやに住み込みで働いて、お金を払った子どももいる。そういう貧困の最前線が、義務教育だとか、高校までは、ある程度保障されているけれども、短大とか専門学校では起きているなど実感している。また、生活保護世帯の中にいる子どもが働きだしたら、その子どもを追い出さなければならないということで、子どもの行き場がなくなって、最終的にふくろうの家の世話になった。上手に働くことを組み合わせ、うまく生活を維持しながらというのが、なかなかできなくて、ますます転がるようになっていくというのがある。私は、今のようなケースも含めてきちっとモニタリングしていくとか、こういったケースをきちっと聞き取って、そういう人達の抜け出ていくプロセスというものを・・・さっきお話していた指導員の人達にサポートしてもらえたらありがたいなというふうに思う。

あともう一つは、不登校の子どものことであるが、15歳で卒業して1年間調理学校に行ったが、どこも使ってくれない、働く意欲はものすごくある良い子です。頑張っても、のっていけない子どもたちが、私の身近でも、たくさんケースがあるので、そういう1人1人をどうサポートし、いろんな資源を使ってやっていくかということが、組み立てられていけばいいなとか、システム化していけばいいなと思って今日来た。

池田座長

既設の制度でなくて、そういう形にもっていければ、そういう話ですよ。個々にあわせたプログラムをつくってあげればいい。

岩崎委員

先ほど三浦委員からありましたけれども、その他世帯の状況、それと就労支援プログラムで、特に就労等意欲喚起プログラム・・・NPOにも委託してですね、成果も持ちつつあるということで受け止めましたけれども・・・

12ページ、13ページの中で、就労等意欲喚起プログラム事業の実施状況の表の中に参加者とあるが、ここに該当する人はどのくらいいるのか、その人達の年齢層とか、また、どういう人達の利用がない状況に置かれていて、その中からこれくらい参加しているのかなということが把握されていたら教えて欲しい。それから積み残していきますよね、継続的に支援していくことは大切なことだと思う。寄り添ってより丁寧にやっていくということで、まず就労に移行したということもあると思うが、至らなかった者についての、その継続的な支援というのが、どうなっていくのかということをお聞きしたい。

事務局（山中課長）

25年度の数字で申し上げますと、132名が参加している。年代は40代、50代、中高年が中心となっており、この就労等意欲喚起プログラムの対象となるのが150から200名ぐらい。その中で、ケースワーカーが本人の了解をとりながら、同意を得た人について、この事業に参加してもらっている。前期、後期と半年に分け・・・例えば前期に参加して、ボランティア活動に・・・終わったから、そこで終わりといった形ではなく、本人がもう少し続けたいという意志があれば、継続してもらって、意欲をそこできらさないような形で対応している。ただ、中にはボランティアなんかできない、面接をしながら、その段階で終わってしまう人も中にはいるけれども、そういう人については、意欲喚起から外れてもらって、通常のケースワーク業務の中で対応せざるを得ないのが実情である。

岩崎委員

今の話でよく分かったが、社会とのつながりを再開して、その後積み上げていくということで、意欲のない人に努力をして非常に良いと思うが、ただ、今ワーカーズコープ茜さんのところをお願いして、この辺・・・もっと広げていくといくような考えはあるか。活動の場をもっともっという形で、いかがか。おそらく次の生活困窮者の問題につながってくると思うが、結局、孤立して社会とのつながりがなく、なかなか社会関係が持てないことによって、次の一歩が踏み出せない人達だと思う。そういう人達をどう把握して、支援して、それを単発じゃなくどう継続していくか、どういうふうにプログラムして、支援していくのかなということが重要になってくると思うが、その辺をお聞きしたい。

事務局（小松課長）

今、ワーカーズコープ茜に、1箇所だけこういった事業をお願いしているが、実は、全市的に、生活保護受給者の特性だとか事情を少しでも理解していただき、こういった事業に協力してもらえる企業等を日頃から募集をしている。

こういった取り組みが、もっと全市的に浸透していくと、ごく自然的に受給者に対する理解が進んで、短時間でもうちのところに来て仕事をしてくださいという、こういった環境が生まれてくれればいいと思っている。

したがって、こういった取り組みを他の事業者にも拡大していくとか、後ほど、生活困窮者の自立支援にも関わる部分であるが、ここの共同というか、連携の中で、もう少しそういった事業体を探しだして、進めて行く必要があるのかなというふうにも思う。請負う事業者側も根性がある事業のようである。

なかなか短期間で効果の現れにくい性格のものなので、岩崎委員が言われたように、継続することに非常に意義のある部分であるし、我々行政も、NPO法人、社会福祉にとりわけ理解のある事業者、さらに一般企業、商店こういったところと、地域の中で、いろいろと理解が深まってくれば、理想とされるようなプログラムで、事が進んでいけるのかなと、こんなふうに思っている。

永澤委員

今の話の続きであるが、ボランティア活動の参加の中に、福祉施設というふうに出ている。それで65歳以上の方にポイントを付与して活動するという部分があるのですけれども、これからできてきますよね。そういう部分に踏み込んでいくことができないのかなというのが一つある。お年寄りだとかそういう人達とコミュニケーションとりながら活動できれば、もっと本人達も心が癒やされるのかなという部分が一つと・・・どこに入ってくるのか分からないが、子どもが3人いて、保険会社の外交員をしていた人が、何か資格をとって子どもたちを育てていきたいとの相談を受けたことがある。勉強不足で何も分からなかったので、「まず保護課に行って、何かそういうのに援助してくれる所がないかどうか確認してみたら」と言ったら、積極的にその日のうちに行ったところ、保護課のほうではなく別の部屋に案内され、最終的に医師会の看護学校に行き、準看護師の資格を取って、今3人の子どもを立派に育てている。ですから、そういう部分が、もっと分かるような形はないのかな。

また、別のケースの話になるが、スーパーでパートをしていたので生活がゆるくなくと、親も生活が苦しく援助してもらえないという人に、「こういったケースがあったのだよ」と説明したら、その人については、変な言い方になるが門前払いみたいになってしまった、どこが違うのか。一生懸命子どもを育てていきたいという思いで行った2つのケース、一つは成功した、一つはいまだにパートで働いている、どこに違いがあるのか。私も正直分からないが、そういう部分がもっとあるのであれば、そういう形でもっと働きかけることがあっていいのかな。

6月か7月頃、医師会看護学校の生徒が、看護師になってもいろんな地域活動を展

開していくのだというということで、町会のほうに、町会といっても地域福祉を考える会のほうに、そういう話を聞きたいということで来た。学生の中に、ちょっと年配だなという人がいて、先ほど話も出たが、若い学生さん達よりも、お母さんたちのほうが一生懸命勉強に取り組み、質問もしてくる。ですから、もっと支援してあげられないものかなというのがあった。

もう一つ変な聞き方になるが、北斗市、七飯町に住んでいる人が、生活保護をもらうのが函館市のほうがもらいやすいから、函館市内に引っ越しするのだと言っている人がいる、民生委員の集まりの中でも、そういった話がでる。その辺のところの違いはどうなのであろうかと、ずっと疑問を持ちながら民生委員活動をしている。これは別の話ですが。

事務局（小松課長）

インセンティブを与えるのは非常に大切なことだと思う。実際に就労支援、自立支援に向けて、国も就労自立給付金という制度を新たに設けて、保護から脱却する際に一定の金額を持たせて・・・そういう頑張りが報われる、こういった仕組みづくりが非常に大切であるので・・・今、母子家庭の例をいろいろ話してもらったが、私どもも、生活保護の部門だけではなく、子ども未来部、教育委員会、そういった子どもと関連する部署とも、今まで以上に連携を強めて、情報の発信・提供とか、こういったものをしていかなければならないと思う。

なかなか就労に結びつかないような人達を、どこか一箇所に集めて、居場所づくりをしていこうという話も出て、生活保護制度の取り組みをめぐって、有識者の中で過去に議論されたという経過もある。当然、そういった中に母子家庭のみなさんも入ってくるし、我々行政も、できるかぎりワンストップで対応できるような、こうした視点でいろいろな取り組みを進めていかなければならないと思う。

成功した例とそうでなかった例の話については、成功例はおそらく、いろいろそういう制度に結びつける上で支障がなかったケースだったのかなというふうに思うし、もしや成功しなかった例は、私は存じあげませんが、何かしら課題がなにかあったのかなと思う。対応の不備も否定できないが、おそらく担当者が違うにしても、対応は等しいのではなかろうかというふうに思う。

北斗市、七飯町そして函館市の違いという話もあったが、生活保護制度はどこにいても受けられる制度であり、運用は全て国の実施要領に基づいており、違いは全くといっていいほどない。強いて言うならば、窓口の対応の印象とか。このことははっきり言えるが、北斗市と函館市、さらには七飯町との保護の支給基準が違う。函館圏の中であっても、北斗市は支給基準が函館市より低い、さらに町となれば、さらに低い基準になる。もしや函館市に行くと、仕事も見つけやすいし、しかも生活保護費も1万、2万多くもらえる。こういったものが巡り巡って函館市は受けやすいとか、こういった話になっているのかなということが推測される。

池田座長

続いて、協議事項の2「生活困窮者への取り組み」について、事務局から資料の説明をお願いします。

事務局（小松課長）

資料2「生活困窮者自立支援法の施行」について、説明させていただきます。

－ 資料の説明 －

三浦委員

あまり時間がないものだから、まずスタートしなければだめだと思うけれども。この生活困窮者支援の概念、理念なるものは、こちらでご存じだと思うので・・・そうなりますと、私は端的に、生活保護の部分はケースワーカーのみなさんが中心に展開する、それはいいですよ。ところが、ここで言っている生活困窮者の自立支援というのは、さっき課長自らおっしゃっていたから・・・結局、経済的な困窮だけではなくて、社会的孤立を含めて、今の時代は、50年前、60年前の生活保護法がスタートした時と、あらゆる面において、社会の情勢が変わっている。国もそこを当然睨んで、期待をしているわけで、そこで地方自治の時代になったから、地域の実態・体制を睨んで、そして独自の手法というものを考えてやってくれればいいな、そんなことが裏にあるのかなと思う。その裏、根っこには国の社会保障政策が、時代が変わって、変わらなきゃいけないのだよと、私は思うのだけれども、そこは現実論難しい。この地方自治の時代に、やはり自治を預かる行政が、市が、本当に函館市を救っていくにはどうしたらいいのかという手法を考える。その場合に、現実論として期間がないからとりあえずは、将来も運用拡大できるような手法で、まず手をつけざるを得ないなと思っているけれども・・・私は結論からいくと、一つは社会福祉法人の活用、これが一つあると思う。全国でいくと、この福祉新聞に出ましたでしょ、困窮者支援、社会貢献、都道府県単位で、そういう動きをしているところもある。大阪府みたく昔からやっているところもある。やはり馴染みというか、自然に、本来であれば社会福祉協議会のアウトリーチというか、地域に出向いて行って、まさに伴奏型というか、手を添えて、そして話を聞いていく、そういう中で対応していくのが一番ふさわしいと私は思っている。

あとハード面というか、そういうものの運用については生活支援課が一緒になってやる、そういう意味で、私は、既存の福祉事務所のケースワーカーの仕事からいくと現実論として、それほど本来の制度の狙いとするところまで手がいかないのではないかと思う。だから早く脱皮すると思ったら、怒られるが・・・やはり一つは社会福祉法人、一つは社会福祉協議会、函館は遅れている。今の時代、行政が制度にのっとってかつかつのものをやる時代ではないから、だから弾力的に地域に下ろして、地域が取り組む、そういうことを育てていかないといけないと思う。保健福祉部長に答弁を求めているわけではないのだけれども。この制度の、生活困窮者支援というのを、ぜ

ひそういう意味で・・・生活支援課が従来取り組むやつは狭い。それが悪いというわけではなくて、今の時代は変わっている、地域の人達の状態がそうじゃなくなってきたのだから、閉じこもりだとか引きこもりとか、孤立している人も一緒に話を聞いて、経済的なものではない・・・広くサポートして、そして救っていく、そういう機能を果たしていくには、社会福祉法人、社会福祉協議会、それから前から言っているのは、例えば社会福祉士、精神保健福祉士、専門職があるが、そういう人方、どちらかという、社会福祉法人の職員になっているわけだ。ただ施設の中だけで働くのではなくて外に目をむけないと。早く市はそういうほうに向かって、全国レベルの豊中市とか釧路市とかいろいろある、それから富士宮市あたりは地域包括支援センターも、全世帯、子どもからお年寄りまで対象にしている。そういう地域独自の手法を編み出していく取り組み。それでなくても函館は超少子高齢化、先頭立ってやっても何もおかしくないわけだ。そういう意味で大いにやれる、そういう地盤があると、私は思っているから、地域のオリジナルというか、思い切って、どうか部長、そこをお願いして・・・福祉事務所だけでやるのではない、別に強制しているわけではないけれども、それと地域を活用する、地域福祉の視点をどんどん取り入れて、そういうことも大いに考えて、ぜひやって欲しい、強くお願いする。

池田座長

それでは時間になったので、終了したい。ぜひ4月に向けて、三浦委員の意見も参考にしながらやってもらいたいと思う。これで終了する。