

平成30年10月17日

磐田市議会議長 増田 暢之 様

会派名 公明党磐田

代表者 鈴木喜文 (印)

会派視察研修等報告書

会派視察研修等の結果について、磐田市議会政務活動費の交付に関する規則第5条の規定により、下記のとおり報告します。

記

期 間	平成30年8月23日(木)から平成30年8月25日(土)まで
視察先 研修会	日程 兵庫県西宮市 (有)ファイブエム 鹿児島県鹿児島市 第10回生活保護問題議員研修会
参 加 議 員	鈴木喜文、江塚 学
調 査 事 項	8月23日 西宮市の公営墓地事業について 8月24日～25日 第10回生活保護問題議員研修会
調 査 内 容 考 察	別紙のとおり

(注) 視察研修の調査内容及び考察は、視察先ごとに詳細に記入する。
調査事項等に係る資料等を添付する。

【調査内容】

西宮市の公営墓地事業について

1. 「合葬棟」の計画

現在市立墓地と市立満池谷納骨堂がある西宮市。

今後、親族関係の希薄化や少子高齢化による無縁墓や行き場のない遺骨などの増加を危惧し、未来永続的に市民の安息永眠につながる墓地施設として合葬墓地の開設と永続運営が求められている。

計画施設は1. 合葬棟、2. 参拝棟。収容数は最大17,525体。

合葬棟は、合葬室と納骨室(納骨棚)からなり、合葬室は15,000体の収容数となっている。その内、生前申込分が8,000体、遺骨所持者分が7,000体となっている。また、1体用・2体用・3体用の選択肢も用意される。納骨室(納骨棚)は将来的な合葬を前提とした遺骨保管施設となっている。納骨集密棚で骨壺を一定期間保管後、合葬室に移して共同埋蔵される。その保管期間は10年、20年、30年が設定予定されている。

参拝棟は、5年更新型の納骨施設。3段式の納骨壇を配し、各遺骨を5年単位での管理が予定されている。

使用料、供用開始等は視察研修時において未定。

2. 既存墓地の現状

西宮市の市立墓地は現在7地域にある。(以下供給数等平成26年資料)

白水峡公園墓地…区画数 10,891区画、供給数 10,779区画

鳴尾3墓地 …区画数 1,263区画、供給数 1,262区画

甲山墓園 …区画数 4,380区画、供給数 4,326区画

満池谷墓地 …区画数 9,291区画、供給数 9,199区画

西宮市の世帯数 206,045世帯→供給区画数の世帯比は12.41%

西宮市の市立墓地管理料は使用料の10%。徴収方法は永代管理料となる。

因みに使用料(3㎡の場合)は、白水峡公園墓地…537,000円、鳴尾3墓地…805,500円、甲山墓園…805,500円、満池谷墓地…1,611,000円

【考 察】

西宮市で計画されている合葬棟(参拝棟を含む)は、磐田市が合葬墓の建設に着手したこともあり情報交換ができた。特に合葬棟に納骨された方々の名が記された埋葬者墓誌の必要不必要、また、合葬墓の建設後でも市民から納骨堂の要望があることも課題となる。

西宮市の既存墓地は管理料が使用許可時の永代管理料のため、墓地が限定的な世帯にしか供給されていないのに、市民が負担する税金が多額に投入されている。市立墓地応募落選者も含め、墓地を使用していない市民に負担が強いられ、市民間に不公平が生じていると言われている。周辺他市では芦屋市、宝塚市、神戸市が年間管理料を徴収しており、永代管理料だった尼崎市は条例を変えて年間管理料にした。やはり使用者負担が原則ではないか。

磐田市は市営墓地管理も合葬墓建設も先進市など様々な情報収集と調査・研究を行い良い運営と考えるが、今後の議員活動でも調査・研究を続け、平成31年度から供用が開始される磐田市で初めての合葬墓も含め、市営墓地運営の精査に努めていく。

公明党磐田 会派視察研修報告

第 10 回 生活保護問題議員研修会

“敬天愛人”のまち
鹿児島から生活保護を考える

開催日：平成 30 年 8 月 24 日（金）～25 日（土）

会場：鹿児島県市町村自治会館

（内容）

基調講演

「生活保護基準の度重なる引き下げと、あるべき生活保護制度」

講師：花園大学 吉永 純氏

① 貧困は改善されたか？保護率、捕捉率は？

平成 29 年国民生活基礎調査によると、相対的貧困率は 6.4 人に 1 人となり、1900 万人を超える人たちが貧困とのことです。

そして、子どもの貧困率は、7 人に 1 人が貧困であり、その内、片親では 2 人に 1 人に当たる 50.8%を占めています。

先進国 7 か国（ドイツ・フランス・スウェーデン・イギリス・アメリカ・韓国・日本）での貧困・公的扶助主要指標を比較してみると、フランスは 8.0%と低いですが日本の貧困率 15.6%は、アメリカ 16.8%に次ぐ 2 位と高くなっています。保護率（利用率）は、1 位のフランス 10.6%に対して日本は、1.68%と 7 番目に低い保護率となっています。捕捉率に関しても、フランスの 139.4%と貧困対象以上の人が生活保護を受けているが、一方日本では 10.8%と最低の低さとなっています。

その主な原因は、厳しい資産条件と扶養義務が異常に広いことが考えられています。

② 生活扶助基準、母子加算等の引き下げと問題点

2013 年 8 月から相次ぐ生活扶助費が引き下げられ、平均で 6.5%、最大で 10%となり受給家庭の 67%で減少となりました。

2015 年からの住宅扶助の減額は、最大で 0.8%となり 2 人世帯（母子・高齢夫婦）にとって過酷な減額となりました。

2018 年 10 月からの基準引き下げの内容として生活扶助基準の減額、母子加算の引き下げが行われ、全体として 180 億円減額となります。

③ 生活保護法の改定

児童養育加算（3歳未満）は、月1.5万円から1万円となり2.2万人が減額となります。

母子加算は、月2.1万円から1.7万円となり18.8万人の子どもに影響があります。学習支援費（高校生で月5150円定額支給）が廃止され、クラブ活動のみの実費となり、18.9万人の子どもに影響となります。

大学等に進学すると、世帯分離されてしまい5万円の減額となっている。

しかしながら、大学進学は一般世帯73.2%、生活保護世帯で33.1%となっており、今や高卒で働く若者は2割と減っています。

そこには、高卒の求人数の激減で仕事がないことと、学歴別の賃金格差という問題があります。

講演 1

「地域の居住ネットワークの構築に向けて」

講師：NPO 法人抱僕理事長

奥田 知志氏

一般財団法人つくろい東京ファンド代表理事

稲葉 剛氏

NPO 法人やどかりサポート鹿児島理事長

芝田 淳氏

平成29年10月に住宅セーフティーネット方が改正されその中で、

① 住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度

- ・住宅確保要配慮者の範囲は低所得者・被災者・高齢者・障がい者・子どもを養育している者・住宅の確保に特に配慮を必要とするものとして国土交通省令で定める者。
- ・住宅の登録基準は床面積が各戸25㎡以上、ただし共同部分で利用がある場合は別途定める基準となり、耐震性・一定の設備（トイレ、台所、洗面、浴室等）を設置している事となっています。

② 専用住宅の改修・入居への経済的支援

- ・専用住宅の改修への経済的支援は、バリアフリー、耐震、用途変更工事に国補助金1/3、交付金は地方公共団体が実施する場合に国1/3、地方が1/3となっています。
- ・入居への経済的支援は、入居者収入及び補助期間の一定要件はありますが、地方公共団体が実施する場合の補助率は国1/2、地方が1/2となっています。

③ 住宅確保要配慮者のマッチング・入居支援

- ・都道府県が家賃債務保証等の居住支援活動を行う居住支援法人等の指定をおこなう。

- ・居住支援法人等による登録住宅等の情報提供・入居相談をおこなう。
- ・住宅確保要配慮者への家賃債務保証の円滑化のため、居住支援法人による家賃債務保証の実施をおこなう。
- ・生活保護受給者の住宅扶養費等について賃貸人からの通知に基づき代理納付の可否を判断するための手続きを創設する。

講演 2

「取材現場から見た“貧困”」

講師：毎日新聞生活報道部元記者 西田 真季子氏

毎日新聞社さいたま支局で7年間、埼玉県内の行政、政治、福祉を中心に取材。2015年5月～18年5月まで同社生活報道部でひとり親家庭の生活困窮、生活保護、ホームレス支援などの貧困問題の取材を行った。現在は、さいたま市のNPOと横浜市の一般社団法人で子ども支援に携わっています。

取材の中で、埼玉県的生活保護受給者チャレンジ支援事業「アスポート」の入試前日に女の子は上靴がないから入試に行かないと言い出した。原因は上履きが無いと言うことだが、親が夜も遅くまで働いており買に行ってくれる人もいないという一見、簡単そうな問題のように思えるが、その女の子にとっては、とても重要な問題となっている。その女の子は「アスポート」の職員が夜遅くに上靴を買いに行き、届けることで入試に行き、高校に入学することが出来た。このことから学んだことは、精神的なサポートがすごく大事なことだと気付かされた事例だった。子どもの貧困は親（世帯）の貧困が理由となることが大半であります。

特別報告1

「地元からの報告～『身寄り』問題の解決に挑む～」

自分で自分のことが出来なくなった時（赤ちゃん、病気、ゲガ、障がい、介護、死んだ等）に、だれが支援するのか。世間では、家族が支援するのが当たり前という考えとなっています。しかし、家族が支援するのが当たり前とは限りません。

世間で身寄りがないと、社会から排除されたり、差別されることがあります。家族がいない場合の、住居するとき、病気・ケガで入院するとき、介護施設に入所するとき等、命と暮らしに関わる根本的なものに、連帯保証人が必要となっています。

身寄りのない人が増えている中で、身寄りのない当事者の取り組みとして「鹿児島ゆくさの会」を立ち上げました。

この会では、今後の事を備えて置くために「つながるファイル」を作成し、病気になった時、死んでしまったときのための、情報共有ファイルを作り、常に交流と相互の見守りを工夫しながら行い繋がりを持っています。

講演 3

「生存権はなぜ生まれ、何を保障しているのか」

講師： 首都大学東京大学院教授 木村 草太氏

憲法における生存権について講演され、日本国憲法第 25 条の「すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」とあります。これは生存権を保障するために作った法律で「生活保護法」であると話をされた。日本では、義務教育と生活保護は日本がどのようになってもやめられない権利となっています。

「生活扶助基準」の切り下げの算定根拠に疑義があるとし、現状、生活保護制度の捕捉率は 20%程度と言われており、「収入下位 10%の一般世帯」には、生活保護を受給する資格があるのに受給出来ていない世帯がかなり含まれています。にもかかわらず、生活扶助基準を「収入下位 10%に一般世帯」に合わせたら基準額は際限なく低下してしまうと警告しています。

特別報告 2

「私のまちの生活保護～議員としてのチェックポイント～」

講師： 社会福祉士 田川 英信氏

生活保護制度は生活に困った人の命と暮らしを支える大切な制度となっています。しかし、生活保護制度には誤解や偏見がつきまとい、制度を利用できるはずの人のうち 2割程度しか利用が出来ていません。

「私のまち」は、生活に困った人、さまざまなしんどさを抱えている人にとって、優しく親切な「まち」になっているのか、生活保護が使いやすいものとなっているかチェックする事が大事となってきます。生活保護の利用を考える人が「保護のしおり」や自治体ホームページを見て、安心して生活保護を利用できる、相談してみたいと思わせるものになっているか適正な記載であることが求められています。

まとめ

「あるべき生活保護改革とは何か」

講師：生活保護問題対策全国会議代表幹事 尾藤 廣喜氏

まとめとして、今の生活保護で問題は受給者の高齢者世帯と障がい者世帯が増えています。課題は年金が不十分で社会保障制度が成り立っていないことです。

日本国憲法 25 条の生存権を保障するため、法律の名前を「生活保護法」から「生活保障法」に変える法改正を提案されました。受けやすい名称に変えて行くことが必要ではないか。生活保護制度の改正だけでなく、医療、年金、介護、住宅保証など社会保障制度、雇用保障の充実を求める運動とともにすすめて行く必要があると、まとめられました。

《考察》

・日本での生活保護の「捕捉率」は 2 割となっており、先進国の中で貧困率は高いが、保護率は低い、その主な原因は保護が始まる時の貯金を認めず、自動車は原則として保有や使用を認めないなど厳しい「資産条件」と、兄弟姉妹や 3 親等内の親族までと異常に広い「扶養義務」により、申請が抑制されています。その結果として生活保護に使うお金が最低レベルとなっています。このことから、相談に来られる方の窓口での今以上の丁寧な説明が大切ではないかと感じました。

・2013 年からの生活扶助費の引き下げは「物価下落」が理由とされたが、今回 2018 年の基準引き下げは、物価が上がっているにもかかわらず、「消費とのバランス」という名目で引き下げられる予定となっています。これにより、高齢者、障がい者世帯に大きな負担となり国が国民に対して「健康で文化的な最低限度の生活」が脅かされ、さらに貧困線が下がり、貧困率は上昇してしまう。子どもへの貧困対策に逆行しているものが多く、生活保護世帯の子どもへの大学進学をさらに支援する必要があると感じました。

・平成 29 年 10 月に住宅セーフティネット方が改正され、新たな制度が始まり、①住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度 ②専用住宅の改修・入居への経済的支援 ③住宅確保要配慮者のマッチング・入居支援をうたっており、この制度が磐田市でどのように取り組まれているのか、しっかりと重視して行かなければと感じました。

・生活保護法は、生活困窮者にとっての最後の砦であり、憲法が保障する権利であることを改めて考えてほしいと訴えられました。

・年金など社会保障制度の後退や労働環境の悪化で貧困のスパイラルが進んでしまってい

ます。この生活保護制度は、捕捉率 2 割程度で十分な機能が果たされていないことを訴えられ「もっと利用しやすくしなければ、今後さらに餓死者や経済困窮を理由とした心中を無くすことはできない」と強く訴えられました。

・今回の研修を通して「生活保護問題」について幅広く学ぶことができましたので、これからの議員活動に活かして行けるようさらに深めて学んでまいります。

以上

第1分科会 生活保護何でも Q & A

講師：髙本 郁氏、田川 英信氏、森 弘典氏

○生活保護の正しい知識で市民の権利を守る

生活保護受給者数は、平成 27 年 3 月の約 212 万人のピークに、平成 27 年度からの住宅扶助基準、冬季加算減額の影響で、利用人員は微減傾向となっています。

日本の捕捉率（15.3～18%）に関しても、ドイツ（64.6%）、フランス（91.6%）、イギリス（47～90%）、スウェーデン（82%）の 5 か国のなかで 2 割弱と最低となっています。

生活保護の原理・原則

① 国家責任による最低生活保障

・生活保護の目的は、国の責任で健康で文化的な最低限度の生活保障と自立助長として、社会生活の自立、日常生活の自立、経済的な自立などがあげられています。

② 保護請求権の無差別平等

・貧困に至った理由は一切問わず、もっぱら生活に困窮しているかどうかという経済的状態だけに着目して保護を行う。

③ 健康で文化的な最低生活保障

・この法律により保障される最低限度の生活は健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならないとされています。

④ 保護の補足性

・保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。
・世帯単位の原則は、同一住居に居住、生計を一にしている者を同一世帯員とする。
・入院などによる一時的な不在は、同一世帯とみなされています。

2018 年度の家具什器費の改正により、4 月 1 日以降に保護開始など要件を満たした者で、初めて冬季加算が認定されるまでに暖房器具がない場合は、暖房器具購入費用 20,000 円、熱中症予防が特に必要とされる者がいる場合は、冷房器具購入費用 50,000 円と改正されました。

生活保護の申請は住民票のある場所が別でも、現在住んでいる居住地で行うとされています。申請できる人は、要保護者（本人）や扶養義務者、同居の親族であり、厚労省は第三者の代理申請は認められないとしています。

○生活保護と高校、大学

大学における、2018年度の制度改正は、大学等に進学した者（世帯分離）が申請した場合、自宅から通学10万円、出身世帯から転居し通学30万円が支給されます。

また、進学者は世帯分離となり、保護者世帯員が減となり、これまでは住宅扶助基準が減額となっていた。今年度からは世帯分離とされているものが同居している場合は減額しないとされました。

高校生は、私学のみ入学金が必要だが、授業料はかからない。定期券、教科書、制服など学習支援費5,150円/月を10月以降に年86,300円の実費支給となります。ただし、修学旅行費やクラブ活動費等にかかる費用は10月以降に学習支援費として実費支給されます。

高校生のアルバイトは、基礎控除＋未成年控除分が控除対象となります。また、アルバイト代を修学旅行の積立、クラブ活動費、一人暮らしの費用や運転免許、大学入学に必要なとされる経費としては、専用口座に積み立てていくことができます。

資産活用の基本的な考え方は、生活に役立っているものまで処分は求められない。すぐに活用できない場合は法63条返還で対応します。

居住用の家屋、土地は保有が認められるが、処分価値が利用価値に比して大きい場合は例外となります。

自動車については、保護開始後に処分されます。ただし、障がいの通院など例外的に保有が認められる場合があります。

生命保険は、貯蓄型でない保険であれば保有が認められます。学資保険は1世帯当たり解約返戻金50万円以下であれば保有が認められています。

保護費は、お墓や葬儀用、進学のために保護費を貯めているものは認められています。保護の趣旨目的に反する場合にのみ、保有が否認されます。

保護の廃止の要件は、保護を必要としなくなったときは、要否判定が必要となります。また、報告や立入調査の拒否や検診命令に従わない場合、指導指示違反の場合に廃止となります。その他、法に定めのない廃止として、死亡や失踪が当てはまってきます。

○相談に役立つ実践的知識

ここでは、生活保護の相談を受ける際の聴取事項で聞いた方がよいことや申請の際にどんなものを持って行ったらよいのかなどの申請書類等の申請方法、不服申立制度についてのポイントの説明が経験を交えながら話をされました。

つぎに、裁判例や法律の根拠を上げながら、申請の場面や資産の場面等いくつかの具体的な例や実際に遭った争いのケースの経験を踏まえながらの話をされました。

そして、刑事事件から生活保護を受けなければいけない場合や、生活保護受給中の刑事事件、債務整理事件など具体的な事件の例を上げてのその場合どのように対応すれば良いのか説明をされました。

《考察》

この分科会では、3人の講師が生活保護に関して、よく問題になることやその対応についてポイントを講演された。

生活保護の原理と原則として①国家責任による最低生活保障 ②保護請求権の無差別平等 ③健康で文化的な最低生活保障 ④保護の捕捉性の4点が本当に機能しているか。

また、2018年度に改正された、家具什器費や生活保護世帯の高校、大学に係る制度改正も現実に機能しているか。

自動車保有に関して、障がい者の通院など例外的に保有できることや、生命保険は貯蓄型でない保険、また学資保険では、1世帯当たり解約金が50万円以下の保険なら認められること、さらに、お墓や葬儀用の費用、進学のための保護費は貯められるということなどが、申請時などに詳細に説明されているかなど、磐田市の生活保護が本当に必要とされる人が受けられる制度となるよう精査し、調査・研究してまいります。

以上

【調査内容】

第3分科会「地方都市から子どもの貧困をなくす」

1. 「子どもの貧困」について、なんとなくの情報から言語化され整理された知識として理解する。

→ 貧困とは単にお金がないことだけではない。

(1) 国連総会決議と子どもの権利条約

「国連総会は、子どもたちが経験する貧困の特殊さにかんがみ、子どもの貧困とは単にお金がないというだけでなく、国連子どもの権利条約に明記されている全ての権利の否定と考えられる、との認識を示した」

○「貧困とは何か」という問いの重要性

(2) 2016年「児童福祉法」改正

「児童の権利に関する条約の精神にのっとり全て児童は（中略）その他の福祉を等しく保障される権利を有する」

○子どもが「福祉の対象」から「権利の対象」となったこと

○「子どもの権利条約」に依拠するようになったこと

(3) 貧困概念の拡大と貧困の再定義

○「絶対的貧困」…貧困を「肉体的能率の維持」から定義する。

○「相対的貧困」…貧困を「相対的剥奪概念」から定義する。

○「社会的排除」…貧困を「社会的排除概念」から定義する。

2. 「子どもの貧困」について、地域的取り組みの意義と限界について理解する。

→ 貧困問題は社会問題であり、社会的対応が必要。

→ 地域問題への矮小化を避ける

(1) 「経済的投資アプローチ」と「well-beingアプローチ」

○学習支援の目的は「競争に負けない強い個人」を期待することか。

○子ども食堂の機能は単に「生理的機能」をみたすだけではない。

(2) 地域の取り組みのこれから

○貧困問題は、個人問題ではなく、地域問題や都市問題でもない。

貧困問題は、社会問題である。

○地域で発見された貧困について、公的責任のもとで対応していくことを要求していくことが必要となる。

【考察】

現代の子どもの貧困をどのように捉えるか。それを明確にしないとどのような政策・取組みをすればいいのかが不明確となる。貧困対策は所得に対する対策が必要条件となるが十分条件までは満たさない。例えば「子ども食堂」。ご飯を食べさせるだけなら経済的支援のみ。同時に居場所の提供が必要。それは単に所得を保障するだけでは貧困は解決しないということを表している。

児童福祉法により子どもは守るべき対象から権利を保障すべき一人の市民にかわった。権利を保障するのは公的責任となる。子どもとその家族の地域の取組みが発見した貧困をどう取り扱うか、どう社会問題としていくか、それをどう支援していくか。難しい問題が提起され考えさせられた分科会に参加し、今後の議員活動の更なる調査・研究が与えられた。