

2009年10月27日

大阪市長 平松邦夫様

大阪市職員労働組合
執行委員長 山下博司

「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」の取り組みに対する政策要望書

大阪市政充実へのご尽力に敬意を表します。

さて、大阪市は去る9月1日、市長を委員長として、「生活保護行政特別調査チーム」を設置されました。プロジェクトチームでは、きわめて厳しい社会経済情勢の中で、真に生活に困窮する市民への適切な保護の実施に努める一方、社会保障制度全般を含めた抜本的な制度改革や財源措置の課題、適切な業務執行体制の確保、不正受給や不正請求など、生活保護制度をとりまく課題について、市全体の共通の課題認識に立ち、生活保護行政の検証・改善を進めるとされています。プロジェクトチームの設置は誠に時宜を得た取り組みであり、労働組合としてもその活動に大いに期待するところです。

労働組合に対しても、貧困が拡大し生活に困窮する市民の増大に生活保護行政がどう対応するのか、ケース数の増大と複雑な課題を抱える世帯の急増に直面して困難を増す生活保護現場の課題をどう克服するのか、厳しい財政状況下に増大する扶助費に対応し財政の健全化をどう維持するのか、生活保護制度に対する市民の信頼をいかに維持・確保していくのか、など多様かつ深刻な課題が現場から提起されています。しかし、これらの課題は一自治体の制度運用の創意工夫のみで解決できるものではなく、制度疲労・制度矛盾は極めて深刻化していると認識しています。一方で、真に有効な制度改革の知恵は、困窮する市民の支援に直接たずさわっている基礎自治体からしか提起し得ないものでもあります。

一方、年末に向けて失業者の更なる増大が予測されることから、政府は「緊急雇用対策本部」を設置し10月23日に「緊急雇用対策」を公表しましたが、その内容には生活保護行政に直接関わる事項や大きな影響が予測される施策が含まれています。こうした政府の動向にも注視をしつつ、プロジェクトチームが、中・長期的な視点に立った制度の抜本改革の目標と実現への道筋を提起されるとともに、大阪市の生活保護行政が直面している「いまここにある危機」を乗り越える具体策を確立されることを切望します。

以下、労働組合としての提言を含めた政策要望を申し入れますので、プロジェクトチームでの検討と誠意ある対応をお願いいたします。

記

1. 生活保護制度の抜本的改革に向けた取り組みについて
(1) プロジェクトチームの活動を実効性かつ即効性あるものとするためにはターゲットを

絞ることと解決策の方向性(ビジョン)を明確にすることが必要です。

現在の生活保護制度の主要な課題は、被保護世帯の約 50%を占める高齢者世帯の保護件数が高齢化の進展に伴い漸増しているといった構造的な問題と、昨年来の経済不況に伴う失業等により困窮した稼働年齢層の生活保護申請が急増しているという問題に大別できますが、当面、被保護件数急増の主因とみられる後者に対するアプローチに集中すべきと考えます。また、解決策の方向性(ビジョン)は就労支援施策の抜本的充実によって自立を支援する、労働を中心とした福祉型社会の形成をめざすものであるべきです。

そのためには、労働規制緩和に伴って急増した非正規不安定雇用労働者が失業や生活困窮に直面している事態を踏まえ、現在、「経済危機対策」として実施されている生活支援給付を伴う職業訓練(緊急人材育成支援事業)や住居確保支援施策(住宅手当緊急特別措置事業)等の本格的な制度化を国に要望すべきと考えます。しかし、現在の「緊急雇用対策」や「経済危機対策」に基づくいわゆる「新たなセーフティネット」関連の諸事業は国主導で緊急に検討・実施されたため、拙速の感が否めず、現場における窓口間の連携に齟齬が生じているとともに、住居すら失っている最も困窮した人たちの利用が制限されるなど、課題を抱えています。そのことがこうした制度を活用できずに、多くの場合制度の存在すら知らされずに、行き詰まり、やむなく生活保護申請に向かわせる原因ともなっています。本格的な制度化にあたっては、諸事業を改めて基礎自治体を中心に再構成しなおし、役割分担を明確にすることが必要です。

(2) 大阪市は自立に向けて努力する人たちを「市民協働」の力で応援する都市(まち)であることを宣言すべきです。

少子高齢化が進み稼働年齢人口が減少しているにもかかわらず、働く世代の人たちが職とともに住まいも失い、路頭に迷う生活を強いられることに見て見ぬふりをする社会であってはなりません。生活保護行政の問題も含め、大阪市がこうした人たちの問題にどう取り組むのか、市民への発信が必要です。大阪市は基礎自治体として、国とともに、市民のナショナルミニマムに責任を持つ立場は免れませんが、一方で開かれたガバナンスの多様な担い手の中のひとつでもあります。

本年 5 月、連合大阪は市民とともに「大阪希望館」を設立し、職とともに住まいも失った人たちへの支援を開始しました。「大阪希望館」では支援を求めて訪れた人に、まず居室と食事、そして就労意欲を継続するための訓練作業を提供し、その後時間をかけて相談を行いながら、いかなる支援が適切か当人とともに決めていきます。必要に応じて医療の受診や職業カウンセリングの受講も支援しています。生活保護は支援の一つの選択肢ですが、すべてではありませんし、逆に「すぐに就労自立していくこと」を求めるだけが唯一の選択肢でもありません。時間をかけて選択していくことで、未来への希望を全く見失っていた人が自分を取り戻し、将来のことを真剣に考え出し

ます。また、「大阪希望館」の運営費はすべて市民からの寄付やカンパで賄っています。

「大阪希望館」は一つの事例ですが、「公共」というものを主体的に担う市民活動が生まれている証左といえます。大阪市が市民と共に実現をめざす都市像として、自立に向けて努力する人たちを「市民協働」で応援する都市であることを宣言し、市民に支援活動への協力と参画を呼び掛けるとともに、大阪市としても財政的な支援と制度的な裏付けを行っていただきたいと思えます。

(3) 就労支援施策に「仕事づくり」の発想を組み入れることを要請します。

今日の経済不況や雇用情勢の悪化は、産業構造の転換を背景としているとも言われており、就労支援や職業訓練が容易には再雇用・再就職に結びつかない難しさを有しています。本格的な解決には、画期的な雇用情勢の改善が必要です。しかし、そうした変化が直ちに期待できない下では、コミュニティ・レベルでの、雇用創出・仕事づくりを積極的に検討すべきです。厳しい雇用情勢の下で個々人の就労努力を求めるだけでなく、仕事づくりと生活保護制度をリンクさせて、多様な就労支援メニューで自立を促進することが必要です。

そのためには区や校区を範囲としたコミュニティ・レベルで、タスクフォース的な手法も活用しながら、生活保護などの福祉行政セクションと緊急雇用対策などの雇用行政セクションとの連携はもとより、介護人材育成など人材確保が課題のセクション、コミュニティビジネスや社会的企業を育成するセクション、商店街振興や中小企業の活性化などを担う経済セクション等々が横断的に連携し、仕事づくりのモデル的事業にとりくむ必要があると考えます。

また、こうした事業は、当初から経営的に十分に成り立つ可能性は低く、そこで働く人が自立して経済生活を送れるようになるには時間を要するため、助成金等で支援する制度を検討すべきだと考えます。

2. 業務執行体制のあり方について

(1) 保護決定や保護の開廃など公の意思決定を担う業務（法定受託事務）は公的責任を担いうる体制の確立が必要です。

国の就労支援施策の拡充や市民活動、市民協働の取り組みによる就労支援や自立支援が十分な成果を上げるまでは、被保護世帯の増加はやむを得ない事態といえます。一人では解決できない様々な困難な課題を抱え生活保護相談に訪れる市民へ、的確に対応する専門性の確保や、生活保護法にある「保護からの脱却」に向けた生活保護決定後の生活全般にわたる支援など、保護の適正実施には、被保護世帯数に応じたケースワーカー等の配置は自治体の当然の責務といえます。市民の生命に直結する業務を最前線で担う組織づくりだけに、適法な業務執行体制となるよう要請します。

(2) 専門スタッフの配置によるチームアプローチ体制の確立と市民セクターによる社会資

源の充実を要請します。

一方、生活保護受給者を含め貧困層が抱える問題は複雑・多様化しており、支援側もその実態に即した対応が図れる体制を構築していかなければなりません。特に、近年「子どもの貧困」の問題が注目される中で、貧困の連鎖を断ち切る取り組みの強化が求められています。そのためには被保護世帯の子どもに着目した支援の充実なども課題と言えます。

現行でも様々な行政福祉部門や NPO・介護事業者等との連携をはかりつつ対応していますが、支援の絶対量が不足している状況です。ケースワーカーの負担も過多になることから十分な対応ができなくなり、必要な支援が届かないケースも多々発生しています。

こうした状況の中で、一人のクライアントを様々な専門分野のメンバーで支援するチームアプローチ体制の構築や、より現場・地域等の近いところで支援できる体制を整備するためのとりくみも必要となっています。そのためには必要なケースワーカーや保健師等といった公的部門のこれまで以上の体制強化はもちろんのことですが、相談・援助・アフターフォロー段階において公的部門と連携しクライアントを支援する、地域・NPO 等の社会資源の充実とネットワークを制度として構築し、地域の困窮者や生活保護受給者などの相談にあたって、官民連携でさまざまな社会資源につなげていく「地域相談員」制度や「地域生活支援センター」などの制度の検討も必要です。

3. 生活保護行政の適正実施・市民の信頼確保に向けた方策の検討について

(1) 適正化や「不正受給」防止に名を借りた「受給抑制」「申請抑制」にならないように要望します。

生活保護が市民から信頼される制度として運用されるためには、不正受給の防止は必要な対策です。しかし、「不正受給」の概念そのものが明確でない中で、その存在ばかりが問題として取り上げられることは、生活保護受給に対する偏見を助長しかねず、結果として「受給抑制」「申請抑制」につながりかねません。ケースワーク的なかわりによって改善を図るべき課題と、「不正受給」として法的措置も含めた対応を行うべき悪質な事案とを区分し、問題の明確化を図るべきです。

また、「不正受給」対策は弁護士等専門家の関与や警察等関係機関との連携が不可欠です。検討事項となっている「適正化推進チーム」は、そうした専門性の高いスタッフによって構成し、悪質なケースに対して、直接・独立にケースに介入する機能を持つものとして検討されるべきと考えます。一方、クライアントを受容することで築かれる信頼関係を基本にケースワーカーによる粘り強い関わりで改善を図るべきケースについては、就労支援スタッフやセラピスト、保健師などケースワークを側面的に支援する専門スタッフの配置・充実を図ることなどによるケースワーク機能の強化を要請します。

(2) 「不正請求」や悪質な「貧困ビジネス」対策には、予防的施策として「居住福祉」の充実を要望します。

生活保護に対する市民の信頼を確保する上でも、医療機関による医療扶助費の不正請求や悪質な無料低額宿泊所等による問題に対しては、厳しい姿勢で臨まざるを得ません。しかし、こうした不正・不法事案が後を絶たない背景には、悪質と知りつつもこうした事業者に頼らざるを得ない野宿生活者や住居喪失者の問題が存在しています。いわゆる「ネットカフェ難民」問題は、住居を失うことがいかに深刻な生活破壊であり、かつ再起を阻害するものであるかを改めて明らかにしました。ヨーロッパなどでは社会手当としての住居手当や住居喪失者への無償での居室提供など「居住福祉」が整備され、さらに社会への再参入が制度化されています。一方で、大阪においても、あいりん・釜ヶ崎におけるサポーターハウスなどの取り組みなど、市民主体の事業も広がりつつあります。大阪市として優良な生活支援 NPO や居住支援団体等に対する援助・育成制度を具体化しつつ、一方で本格的な「居住福祉」の整備を国に働きかけることを要請します。

4. 政府の「緊急雇用対策」への対応について

(1) 対策の正確な内容把握と現場の目線に立った国への意見反映を要請します。

公表された「緊急雇用対策」には「緊急支援アクションプラン」の中に「生活保護の運用改善」が盛り込まれていますが、その具体的内容は記述されていません。早急に、その具体的内容の把握に努めるとともに、現場の目線に立った分析を行ない、必要に応じて国への意見反映を行うように要請します。また、「ワンストップ・サービス」など支援態勢の強化、「ワンストップ・サービス・デイ」の開催が盛り込まれていますが、拙速な実施となつてかえって窓口が混乱することがないように、国・ハローワーク・府など関係機関との十分な事前調整が必要です。「ワン・ストップ・サービス・デイ」などは実施すれば注目を集める取り組みであるだけに、現場混乱をきたさない十分な調整を要請します。

(2) 「地域雇用戦略会議(仮称)」への積極的な対応と政策提言を要請します。

対策の推進体制として「地域雇用戦略会議(仮称)」の設置が盛り込まれており、当面意欲のある地域で先行して設置するとされています。戦略会議の機能やあり方についての情報把握が必要ですが、深刻な不況と雇用情勢にあり生活保護受給者が急増している大阪においては、地域に根ざした雇用対策の戦略を練る場の設置は必要不可欠です。大阪市として積極的に早期設置を求めるとともに、NPO や労働界を含め実際に支援活動にあたっている現場の声が届く推進母体となるような市民に開かれた会議構成、検討された対策の迅速な実施が図れるような機動的な機能の確立などを要請してください。