

2008.10.09：平成20年決算特別委員会

○楠委員 生活保護における本市の自立支援事業の取り組み及び中学校の修学旅行について質問する。まず初めに、生活保護における本市の自立支援事業の取り組みについて、近年の厳しい経済情勢や雇用情勢などを背景に、今後、生活保護制度が国民や市民の最低限度の生活を保障するセーフティーネットとしての役割を果たし続けることができるのか、また、そのためにはどのようなあり方が求められるのかということについて、国も自治体も真剣に検討している。市民から相談を受ける中で、被保護世帯の増加や被保護者の抱える問題が複雑化していることを実感しており、生活保護法の目的である自立の助長に向け、自治体みずから策定し取り組む自立支援のプログラムが、最後のセーフティーネットを維持するための大事な取り組みになると思っている。その観点から、財政面、被保護世帯の動向、職員体制の3点について尋ねていく。まず、7年度及び17～19年度の生活保護費の決算額の推移と、国と本市の負担割合を尋ねる。

△保健福祉局長 生活保護費の決算額は、7年度は341億2,000万円余、17年度は503億1,000万円余、18年度は503億7,000万円余、19年度は503億1,000万円余となっている。生活保護費の負担割合は、国が4分の3、市は4分の1となっている。

○楠委員 19年度決算額は前年度に比べると減少しているが、その理由は何か。

△保健福祉局長 人工透析の医療費が生活保護から障害者自立支援法による更生医療へ移行したことなどの影響によるものである。

○楠委員 19年度に移行した医療扶助額は幾らなのか。また、18年度と19年度の本市の保護人員数と保護率及び国の保護率を尋ねる。

△保健福祉局長 19年度に移行した人工透析の医療費は約11億円と試算している。また、18年度は本市の保護人員数が2万6,483人、保護率が18.7%、国の保護率が11.8%、19年度は本市の保護人員数が2万7,313人、保護率が19.1%、国の保護率が12.2%となっている。

○楠委員 バブル経済の後遺症を引きずりながらも景気回復がかたく信じられていた時期に当たる7年度の保護率が一番低くなっている。7年度と比べると、19年度の決算額は約161億8,000万円程度増加している。また、移行された人工透析医療費の試算額を勘案すると、19年度決算額は前年度と比べて10億円程度増加していることになる。また、保護率は

全国の保護率と比べ約7ポイントも高くなっており、今後も高くなる傾向にある。当然、保護費の削減や保護率の低下を優先する取り組みは、事件や事故を発生させる要因になっていく。これらのことを踏まえ、本市では課題をどのように捉え、どのような取り組みを行っているのか。

△保健福祉局長 被保護世帯数の増加や被保護者の抱える問題の多様化にどう対応していくかが課題であると考えている。このため、医療扶助適正化対策事業や収入調査事業などの生活保護の適正化対策に取り組むとともに、15年度から、国の基本方針に従い、自立支援プログラムを進めている。現在、国が指示したプログラム2事業と市独自のプログラム4事業の計6事業の自立支援プログラムに取り組んでいる。

○楠委員 19年度の本市独自の自立支援プログラムにはどのようなものがあるか。

△保健福祉局長 本市独自の自立支援プログラムとして、就労支援相談員による就労支援事業、高校進学支援プログラム、年金調査支援プログラムを実施しており、今年度からは、生活保護精神障がい者退院促進事業に取り組んでいる。

○楠委員 本市の自立支援プログラムのうち、就労支援相談員による就労支援事業と年金調査支援プログラムの内容と成果はどうなっているか。

△保健福祉局長 就労支援相談員による就労支援事業では、職業安定所OB6人を区の保護課に配置して、ケースワーカーと連携して求職相談や職業安定所への同行を行うなど、被保護者の就労支援を行っている。19年度の実績として、支援対象者235人に対して、就職もしくは転職による増収に結びついた被保護者数は167人である。年金調査支援プログラムでは、社会保険事務所OB1人を雇用して、専門的な観点から年金の受給資格を調査するとともに、裁定請求等の手続を支援している。19年度の実績として、調査対象となった317人のうち43人が年金裁定請求を行っている。

○楠委員 国がプログラムの目玉として導入した就労支援事業活用プログラムによる就労実績・就職率が全国では60.6%であるのに対して、本市の就労支援相談員による就労実績・就職率は71%と高くなっており、また、年金調査員による実績も、ゼロから43人の年金裁定を生み出しており、その取り組みと努力には敬意を表する。しかしながら、被保護世帯の抱える問題の複雑化に対応するだけのものにはなっていないと思っている。経済自立分野はもちろん、日常生活自立分野や社会生活自立分野に関しても幅広くプログラムを策定すべきである。さらに、生活保護の長期化を防ぎ、被保護世帯の自立を容易にするためには、早期の対応も必要である。自立支援プログラム策定の前段階として、被保護者の状況

を類型化することが必要となってくるが、本市の 11 年度と 19 年度の世帯累計別被保護世帯数はどうなっているか。

△保健福祉局長 11 年度は、高齢者世帯 6,543 世帯、母子世帯 1,213 世帯、障がい者世帯 1,106 世帯、傷病者世帯 3,616 世帯、その他の世帯 1,122 世帯となっている。19 年度は、高齢者世帯 8,995 世帯、母子世帯 1,495 世帯、障がい者世帯 2,226 世帯、傷病者世帯 4,636 世帯、その他の世帯 1,762 世帯となっている。なお、高齢者世帯のとらえ方が変更されており、従来は男性 65 歳以上、女性 60 歳以上の世帯を高齢者世帯としていたが、17 年度からは男女ともに 65 歳以上の世帯を高齢者世帯としている。

○楠委員 11 年度と 19 年度を比べると、障がい者世帯は約 2 倍に、高齢者世帯は約 1.4 倍に、可働年齢層が多いと思われるその他の世帯も約 1.6 倍に増加している。生活保護世帯からの相談で、働きたいけど働けないという相談をよく受ける。就労意欲はあっても、一度も仕事をしたことがない場合や、以前に仕事はしたことはあっても、経験が乏しく、不安定な職業経験しかないという現状があり、不安を抱え、閉じこもっている人もいる。また、子どもが高校へ進学せず、アルバイトを続け、正規雇用の仕事につけなくなってしまうなど、保護世帯が保護世帯を生んでしまうという問題もある。それぞれの世帯が抱える問題の解決に向けて、高齢者世帯、障がい者世帯、その他の世帯について、どのような取り組みを行っていくのか。

△保健福祉局長 高齢者世帯については、介護予防、生きがいつくり、見守り支援など、障がい者世帯については、地域での生活支援や心のケアなど、その他の世帯については、可働年齢層の人が多く含まれるため、就労阻害要因の解消と就労の支援が主な問題であると認識している。また、これらの問題に対応するため、一般施策を有効活用するための工夫を行うとともに、自立支援プログラムの拡充・推進に努めていく。

○楠委員 今示された取り組みが実行されるには、それに携わる人材が重要であると思うが、多様化する問題に最前線で取り組んでいる生活保護担当職員、ケースワーカーについて尋ねる。地方自治体においては、ケースワーカーの人数不足や経験不足などが問題になっていると聞いているが、福祉事務所における査察指導員やケースワーカーにはどのような資格が必要なのか。また、1 人のケースワーカーが担当する世帯数は何世帯が適当とされ、本市では何世帯を担当しているのか。

△保健福祉局長 社会福祉法において、査察指導員、ケースワーカーとも社会福祉主事ではないと規定されている。1 人のケースワーカーが担当する世帯数は、社会福祉法で被保護世帯 80 世帯につき 1 人が標準とされている。本市の場合は、平成 20 年 4 月

8月までの平均で、1人当たり平均95.1世帯を担当している。

○楠委員 本市の査察指導員やケースワーカーでは、社会福祉主事の資格を有している割合はどうなっているか。

△保健福祉局長 平成20年9月1日現在で、査察指導員は100%、ケースワーカーは約99%が社会福祉主事の資格を持っている。

○楠委員 本市の社会福祉主事の有資格者では、一般大学の3科目の履修によって社会福祉主事となった3科目主事がほとんどであり、福祉系大学で34科目を履修した社会福祉主事である全科目主事の割合は大変低くなっていると聞いている。指定科目の中から3科目履修することで社会福祉主事の資格を取得できるため、福祉事務所などで業務を行う専門職資格とは言えないのではないかと指摘する大学もあるが、社会福祉士などの絶対数の不足により、社会福祉主事の資格が福祉事務所の任用資格として存続すると考えられる。現場の人材確保の厳しさが浮き彫りになっているが、経験年数という観点から、保護業務経験年数が3年未満と1年未満のケースワーカーの割合はどうなっているのか。

△保健福祉局長 平成20年5月1日現在で経験年数が3年未満と1年未満のケースワーカーの割合はそれぞれ、74.8%、24.6%となっている。

○楠委員 約75%のケースワーカーが3年未満の経験で、また、約25%のケースワーカーが1年未満の経験で業務を行っている。専門的資格を持たず、経験も少ない担当職員が、複雑化・多様化する問題に取り組まなくてはならない。また、福祉事務所の配属を希望する職員が少ないため、何も知らない新入職員が配属され、大変な苦勞をしていると聞いている。さらに、担当世帯は80世帯が適当とされながら、本市では、平均95世帯以上を担当し、相談者の対応、苦情の対応、各機関との連携、調査、委託訪問などさまざま業務を行っている。職員個人の経験や努力に依存しない、負担の軽減につながる組織的な取り組みや、マニュアル化されたシステムを思い切って導入しなければ、保護率の増加に対応できなくなると思っている。ケースワーカーの業務が軽減できるだけの自立支援プログラムの策定と、プログラム支援員の配置、また、業務を円滑に実施するための統括調整担当職員が必要となる。自立支援を推進する体制整備を図るための国の補助があると聞いているが、補助制度の名称及び補助率はどうなっているのか。

△保健福祉局長 厚生労働省においてセーフティーネット支援対策等事業費補助金が設けられているが、生活保護の自立支援プログラムに関しては、補助率は100%であり、内容の審査はあるが、補助の上限はない。

○楠委員 セーフティーネット支援対策等事業を活用して、喫緊の問題を解決するよう強く要望しておく。先日、生活保護自立支援プログラムに積極的に取り組んでいる釧路市を視察してきた。炭鉱の閉山もあり、有効求人倍率0.4と大変厳しい地域であり、保護率が高い地域に限られた職員で担当しているが、自立支援プログラムとその支援員によって体制づくりが行われ、年々この事業が軌道に乗ってきていると実感した。同市では、就労支援プログラム7つ、就業体験ボランティアプログラム7つ、日常生活意欲向上支援プログラム1つ、就業体験プログラム3つ、その他のプログラム6つ、合計で24のプログラムを策定し取り組んでいる。そして、課長職の生活支援主幹4人でプログラムの事務調整をすべて行い、19人の嘱託の指導員・支援員が被保護者を担当し、ケースワーカーの負担を軽減している。代表的なものを紹介すると、母子世帯については、就労機会を拡大するために資格取得講座への参加を促進する職業訓練教育機関活用プログラムを専門学校に委託している。高齢者世帯については、ひきこもりを防ぎ社会参加を促すボランティアを体験する公園管理・動物園環境整備ボランティア体験事業を公園緑化協会や動物園協会に委託している。その他の世帯については、さまざまな事情で就労に不安を感じている就労年齢層を対象に就労に対する自信の回復を図るために農園における農作業体験事業をNPO法人ネットワークサロンに委託している。これらのプログラムは、直接保護の廃止には結びつかないものの、有効に機能すれば就労につながり、また、医療費や介護費が抑制されると専門家の評価も高い。また、保護世帯の連鎖も問題であり、釧路市では、友人も少なく孤立しやすい被保護世帯の子どもたちのために、中学3年生で高校進学を希望する生徒に対して、同世代の交流を図りながら高校入試の学習を支援する高校進学希望者学習支援プログラムが行われていた。この取り組みは、「高校へ行こう会」または「ずっとスクラム」と呼ばれているもので、NHKでも放映されていたが、委託を受けたNPO法人ネットワークサロンのボランティアが、勉強を教えるというより、一緒に学習し、いろいろなことを一緒に悩み、考えているという内容のものであった。誕生日の子どもがいれば小さなカステラを中心に誕生日会が始まったり、休憩時間にスタッフがギターを片手にミニコンサートが始まったり、子どもたちの居場所づくりになっている。参加した12人の子どもたちのうち、1人が美容専門学校へ、あと11名が全員高校へ進学したそうである。ここで、参加した中学3年の男子生徒による「今までで最高の仲間たち」と題する作文を紹介する。「自分は、今までできる限りひとりの力で物事を乗り越えようと頑張ってきた。実際、中学3年間、最後の冬休みも勉強はひとりで頑張っていこうと思っていた。だけど、そんな考えは、この冬月荘に来てから驚くほど変わった。ほんのわずかな期間でこんなに自分の気持ちが変わるなんて思いもしなかった。だから、この会が終わるのがとても悲しかったし、何よりこの会が終わった後の生活が怖かった。会が続くと聞いたときはとてもうれしかった。仲間と一緒にいることの大切さと、仲間と一緒にいけない不安さを教えてくれたこの会にはとても感謝している。ありがとう。そして、これからもよろしく」以上だが、自分を信

じてくれる人や励ましてくれる人がいて、勇気や自信につながり、生きていく力が心の中に芽生えているのがよくわかる。この生活保護自立支援プログラムは、策定の内容によってはすべての事業の支援プログラムのモデルになるのではないかと考えている。ケースワーカーの人数不足や経験不足を補い、被保護世帯の増加と被保護者の抱える問題の多様化に対応し、生活保護の連鎖を防止するため、本市の自立支援プログラムの拡充推進にどのように取り組んでいくのか所見を伺う。

△保健福祉局長 本市においては、被保護世帯数の増加や被保護者の抱える問題の多様化に伴い、担当職員個人の努力や経験等に依存した取り組みだけでは十分ではなく、組織的な対応に取り組む必要があると考えている。そのために、まず、被保護者それぞれが持つ問題に対応して、適切な一般施策に円滑に結びつけるようなシステムの構築に取り組んでいく。また、一般施策による解決が困難な問題を抱える世帯に対しては、その内容を整理・分析し、類型化を図った上で、問題を解決するための効果的かつ効率的な自立支援プログラムの策定に取り組んでいく。特に、比較的家庭内や社会生活面においてさまざまな問題を抱えることの多い母子世帯に関しては、自立に向けた阻害要因を整理・分析し、その解消に向け、母親と子どもに対するきめ細かな支援に努めていく。

○楠委員 次に、中学校の修学旅行について尋ねる。修学旅行は、文化や歴史などの名所を直接見たり、また、自然の美しさに触れることによって、各教科の学習を充実させ、団体行動を通して社会上のルールやマナーを体験できる大切な機会であると認識しているが、教育課程上、修学旅行はどのように位置づけられ、その目的はどのようになっているのか。

△教育長 修学旅行は、学習指導要領の特別活動に「旅行・集団宿泊的行事」として位置づけられている。目的については、平素と異なる生活環境にあつて、見聞を広め、自然や文化などに親しむとともに、集団生活のあり方や公衆道徳などについて望ましい体験を積むことができるような活動を行うこととなっている。

○楠委員 今日、修学旅行においても、生きる力を育成する観点から、体験的な学習が重視されていると聞いている。本市の公立中学校の修学旅行について、19年度の実施状況並びにその目的と目的地及び費用について尋ねる。

△教育長 19年度の修学旅行については、市立中学校全68校で実施されている。目的と目的地については、奈良や京都の歴史的遺産、伝統文化等を学ぶ目的で関西方面に56校、スキー体験の目的で広島や島根方面に10校、異文化を学び国際交流を行う目的で、韓国に2校となっている。修学旅行費用については、国内が4万7,000円以内、韓国がパスポート代を含めて5万5,000円以内となっている。

○楠委員 以前は目的地の一つに沖縄が入っていたが、現在は入っていない。沖縄は、平和を希求し、独自の歴史や文化、大自然に出会い、また、修学旅行に重要視されている体験学習の題材の豊富さにおいても目的地として適していると思う。修学旅行の目的地や費用は各中学校において決定されるのか。

△教育長 目的地の決定については、それぞれの学校で定めた修学旅行のねらいを達成するために、生徒や保護者などの意見も取り入れながら、学校が決定している。費用については、教育委員会が定めた標準経費の範囲内で実施されている。

○楠委員 修学旅行の費用は保護者の負担が重くならないよう配慮しなければならないが、修学旅行本来の目的が達成され、また、生徒たちが気持ちよく参加し、思い出に残ることも大事である。上限額が4万7,000円に決定された経緯はどうなっているのか。

△教育長 標準経費については、教育委員会が代表的な実施コースについて数社の旅行業者から見積もりをとり、校長会の意見を聞きながら決定している。標準経費の検討については、交通費や物価などを考慮し、8～12年度までは毎年見直しを行っているが、それ以降は必要に応じて行っている。国内修学旅行の標準経費については、保護者の経済的負担を考慮し、12年度に4万7,000円以内に改定し現在に至っている。

○楠委員 上限額の変更については、私が聞いている現場の声や、沖縄との経済交流の面からも、見直すべきと考える。私はことし4月と5月の2度、沖縄に行ったが、2度とも飛行機が沖縄からの修学旅行生と一緒にあった。沖縄県に尋ねたが、沖縄の中学校のほぼ全校に当たる150校、1万6,500人の中学生が修学旅行で本市を訪問しているとのことであった。本市の公立中学校でも、11～16年度には、年間15校前後が修学旅行で沖縄を訪問していたようだが、現在も担当の先生や生徒たちからは沖縄を訪れてみたいという声もある。なぜ、以前は沖縄に行くことができたのか。

△教育長 11～16年度までは、沖縄への修学旅行については、航空機を利用するため、標準経費を5万円以内に設定し実施していた。

○楠委員 韓国方面は5万円から5万5,000円に上がっているのに、沖縄方面は5万円から4万7,000円に下がっている。旅行会社によると、沖縄方面は最低でも5万円以上かかるということであり、沖縄は完全に目的地から外れることになる。保護者の負担の問題だけを考えているのであれば、一律に4万7,000円にすべきではないかと思う。次に、本市の中学校の82%の56校が関西方面に修学旅行に行っているとのことであったが、その時期

はどうなっているか。

△教育長 19年度に関西方面へ修学旅行を実施した56校の月別状況は、9月に1校、12月に9校、1月に30校、2月に16校となっている。

○楠委員 4万7,000円の費用では、関西方面には1～2月の寒さが一番厳しいときにしか行けない。インフルエンザなど風邪が流行する時期であり、全員が参加できるよう、健康管理の徹底に、生徒たちはもちろん、現場の先生も大変苦労しているようだ。もう少しいい季節に修学旅行に行かせてあげたいとの声もある。修学旅行がだれにとっても生涯のよき思い出となるよう、生徒たちにとっていい環境が整う時期や目的地の選定が大事になってくる。学校行事も関係していると思うが、現場の声とは裏腹に、目的地や時期の選択の幅を狭くしているのは、国内4万7,000円という基準額である。4万7,000円という上限額を見直し、選択肢をふやしていくことが必要であると考え。次に、修学旅行費に対する援助について、中学校の修学旅行費に対する就学援助の上限額は幾らで、それはどこが決定しているのか。また、中学校の修学旅行費に対する就学援助の17～19年度の決算額はどうなっているのか。さらに、他の政令市等における取り組みや費用はどうなっているのか。

△教育長 中学校の就学援助による修学旅行費の20年度の上限額は5万5,900円であり、その額は教育委員会において決定している。また、就学援助により支給した中学校修学旅行費の決算額については、17年度1億1,140万9,184円、18年度1億1,810万1,338円、19年度1億1,700万5,962円となっている。19年度の17政令市の取り組みについては、旅行期間は2泊3日が最も多く、実施学年は2年生または3年生がほぼ半数となっている。目的地については、北九州市を除いて特に規定はない。また、17政令市のうち修学旅行の標準経費を定めている9政令市の平均額は5万2,177円となっている。

○楠委員 佐賀県の公立中学校の修学旅行を紹介すると、佐賀県も保護者の経済的負担を考えて目的地、費用を決めているが、中学校の41%に当たる、36校、4,098人が沖縄を訪問している。残りの49%が関西方面とスキー体験となっている。佐賀県の場合、佐賀空港からは沖縄直行便がないため、往復とも福岡空港までは貸し切りバスによる移動となるが、沖縄への修学旅行費用は5万1,245円となっている。また、佐賀県で関西方面に行っている中学校の修学旅行費用は5万5,000円となっている。どこの都市を探しても、修学旅行の上限が4万7,000円と低く設定されているところは本市においてほかにはない。中学校修学旅行の学習内容を踏まえた目的地の適合性を初め、期日や費用が修学旅行の効果にどう影響しているかなど、年に1回は現場の声を聞き、修学旅行の実態を調べ、各課題を検討するよう要望する。また、8年間変わっていない4万7,000円という上限額の見直しを、

子どもたちのためにぜひ検討していただきたいと思うが、所見を伺う。

△教育長 国内修学旅行の標準経費4万7,000円以内の見直しについては、近年の交通費や物価の状況、また、学校や保護者等の意見などを考慮して検討する。

○楠委員 関係者の声を聞いて、早急に改善されるよう要望する。最後に、学力重視の教育環境の中、また、経済や生活環境の変化の中で、修学旅行の役割は終わったと言う人もいるが、子どもたちを取り巻く環境が厳しいからこそ、修学旅行が社会に通用する見識を広げ、子どもたちの心を動かし、感動を覚える場になっていくべきと思っている。魅力ある修学旅行をつくっていくためには、明確な目的と具体的な目標が必要となってくる。これからの修学旅行の教育的な意義や方向性について、教育長の所見を伺って質問を終わる。

△教育長 修学旅行の教育的意義については、教員と生徒及び生徒相互の人間的な触れ合いや信頼関係をつくること、我が国の文化、経済、産業などを直接見聞し、教科等における学習を拡充すること、健康や安全、集団生活の決まりや社会生活のルール、公衆道徳などについて望ましい体験をさせる機会になることなどがある。修学旅行は、生徒にとって中学時代の大きな楽しみでもあり、生涯にわたって忘れることのできない行事と言える。今後の修学旅行の方向性としては、生徒の安全面や健康面と保護者の経済的な負担を十分考慮しながら、福岡という地理的条件を生かし、目的地や活動内容の工夫等について多様な選択ができるよう検討し、充実した修学旅行を実施していく。