

出張報告書

令和 8 年 1 月 9 日

議長 烏野 隆生 様

会 派 名 日本共産党

代表者氏名 中井 良介

下記のとおり報告します。

記

- 1 目 的 大阪社会保障推進協議会 主催
第10回全国地方議員社会保障研修会
- 2 出張先 会派控室（ZOOM研修）
- 3 出張期間 令和 7 年 11 月 17 日（月）10：00～17：00
18 日（火）10：00～17：00
19 日（水）10：00～17：00
- 4 出張者氏名 田中 市子
- 5 てん末報告 別紙

11月17日(月) 10:00~13:00

① 「街づくりの視点から若者支援を考える」

講師：木曾稔之先生 (シェアリング茨木)

・シェアリング茨木とは

子ども・子育て・若者支援を通して、誰もが安心して暮らせる地域社会を定着させることを目的として、2010年9月から大阪府茨木市を拠点に、産官学民連携で活動をしている市民ボランティア団体

主な活動＝食育、農業体験、親子防災、フードパントリー、若者向けシェアハウス、しゅくだいサポートプロジェクトなどなど

・プロジェクトの共通点

いつでも帰れる場所をつくる

いつでも相談できる関係をつくる

・居場所とは？

物理的な場所ではなく、人と人との関係性の中にできるもの

居場所になるために…話を聞く・本気で向き合う・本人自身が決定するまで待つ

・なぜ「若者支援」なのか

都市経営の視点からみても、今後の人手不足のなかで若者たちが心身ともに元気で街全体に活力を出してもらうことが大切

環境要因で未来をあきらめ、自滅的な選択をしてしまう若者や何かを強いられ苦しみながら日々を送る若者の存在

若者支援は日本の未来への大切な投資

考察

講師は、ミュージシャンとして活動し、地域ローカルミュージシャンが演奏で生きていく社会を模索。地域や行政と連携してイベントなどを実施する中で、地域課題に気づき、活動を広げてきた。このような取り組みの芽は本市にもたくさんある。市民活動を行政としても支援し、地域の資源として守り育てていくことが隅々まで手の届く街づくりにつながっていくと考える。また、様々なプロジェクトとその具体的な進め方は、若者や子ども子育て支援の在り方として参考になるものであった。

11月17日(月) 14:00~17:00

② 「スクールセクハラの実態と対策を考える」

講師：さいきまこ先生(漫画家)

・スクールセクハラは今、増えたのか

最近、わいせつ教員のニュースを多く聞くことが多くなった。昔と比べて多くなっているのではなく、明るみに成ることが増えたのだという。「学校でそんなことありえない」「あの先生に限ってそんなことはない」という絶対的な思い込みが、子どもたちを傷つけている。教育熱心といわれる教師が、生徒をグルーミングという手法で自分の意のままにする。生徒は「自分は特別な存在」といわれ、被害にあっているとは思わない。被害に気づき、訴えても受け止めてもらえないばかりか、否定され、逆に責められ余計被害が大きくなる。小・中学生の時にあった事が、何年も経ち10年20年後に、性被害だったのではないかと気づくケースも多く、トラウマになって人生が壊されたケースもあるとのこと。

・何故スクールセクハラが起こるのか

子どもが被害に遭う時、そこには加害者との圧倒的な力の差がある。性暴力はそれを利用して行われる。そのことを認識している大人が子どもの傍らにいれば、子どもの訴えを見過ごすことはなく、被害の期間を短くすることができる。

・法改正の課題

2017年110年ぶりに改正された内容は、強姦罪を「強制性交等罪」と名称変更し、対象拡大、男性被害も包摂するなど重要な改正であったが部分的であり、さらなる改正を求める機運が高まっていた。

2023年6月16日、通常国会で刑法性犯罪規定改正が全会一致で成立、7月13日施行された。その内容は「強制性交等罪」が「不同意性交等罪」と名称変更され、「同意しない意思」を全うすることが困難な状態にさせ性交等を行った場合も処罰されることになった。被害者側に寄り添った性犯罪規定の改正ではあるが、性交同意年齢が13歳から16歳に引き上げられたものの、年齢差要件が設けられたり、公訴時効など、諸外国とくらべても問題点がある。

考察

明治時代以来日本の刑法性犯罪規定が2017年に改正されるまで110年も見直されてこなかったことに驚く。数十年前の七尾養護学校における性教育への攻撃を機に全国で性教育への批判が行われた。当時の首相が「教えなくても自然に覚える」と言うくらい日本の性教育は遅れている。現在も、「妊娠の経過については教えない」という歯止め規定があるが、子どもたちには正しい知識が必要である。インターネットやSNSで間違った情報が氾濫している今だからこそ、自分も相手も大切にする正しい性教育が行われることが必要である。

子どもだけでなく身近な人に対してでも、おかしいと気付ける感覚を私たちが持つこと、相談を受けたら真摯に受け止め、どうしたら良いか、被害者が主体者になって解決する方法を一緒に見つける手伝いができるように、自分自身も知識を身に付け、そんな社会にならねばならない。

昨年 12 歳の娘を置き去りにして性ビジネスで働かせたタイ人の母親の事件があったが、日本において、性を商売にすることが許されている現状こそが問題である。性を売る側でなく買う側の禁止・罰則が必要と考える。

11月18日(火) 10:00~13:00

③ 「いのち・くらしをまもるための自治体での社会福祉政策で出来ることは何か」

講師： 中野加奈子先生 (京都大谷大学教授)

I. 社会福祉の原点：福祉は権利

憲法 25 条「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」

社会福祉法「地域住民の福祉増進を自治体の責務として明記

戦前～戦中＝施し(慈善)、恩恵(「国家に役立つ人間」の保護)

1970 年代の市民運動・当事者運動などの展開→「生活の保障」「権利としての福祉」へ

II. 地方自治体の責務と裁量

地方自治法第 1 条の 2：「住民の福祉の増進」が地方自治の目的

国の制度の下請けではなく、独自制作の主体

① 計画

- ・地域福祉計画や子ども・高齢者・障害福祉計画などで地域の課題に応じた方向性を定める
- ・計画づくりの過程に市民参加を取り入れることで、現場に根ざした政策が生まれる

② 条例

- ・条例は自治体が自らの価値観を反映させる「地域の憲法」
- ・国の制度にない支援も条例によって仕組みを作ることができる(例：ケアラー条例、こどもの貧困対策条例など)

③ 予算

- ・予算が伴わなければ実現しない
- ・議会が予算審査を通じて「誰のために税金を使うのか」を見定めることが、福祉政

策の実行力を左右する

Ⅲ. 現代社会の課題構造

- ・生活保護や公的支援の「狭間」にある人が増加

例：生活保護にわずかに届かない層、障害があるが等級認定を受けられない、ヤングケアラーのように制度上「家族の問題」とされる人

→これらの「狭間」は制度改変等によりつくられたもの

Ⅳ. 権利としての社会福祉

事例 1. 生活保護基準引き下げ問題

全国的な「裁判アクション」

最高裁が改定を違法とした

国は原告に謝罪せず、さらなる減額すら検討

地方自治体で取り組めること

⇒独自の実態調査・申請権の保障と水際作戦の是正・司法判断の政策反映（国への意見書・自治体として独自支援策の検討など）

地方議員ができる具体的行動

⇒福祉事務所へのヒアリングと同行調査（対応観察・ケースワーカーの負担や人員配置の実態把握・現場職員との意見交換や懇談会の開催）

議会質問での改善要求

市民団体、弁護士との情報共有

事例 2. ケアラー条例

トロント：「ケア」とは「この世界でよりよく生きるために、世界を維持・継続・修復するために行うすべての行為」

よって、ケアが制度的・社会的に保障されなければ、民主主義も十分に機能しない

「京都市ケアラー条例」

2024年11月市議会議員全員の共同提案により提出され、全会一致で可決

2025年4月「ケアラー支援推進プロジェクトチーム」が庁内に設置

特徴＝・ケアを「社会の基礎的価値」として宣言・広い定義と多様な対象

・全庁横断・実効性をともなう制度設計・市民、当事者との協働プロセス

・モデル自治体としての位置づけ

条例づくりのプロセス

- ・議員が現場ヒアリング、NPOなどと連携
- ・当事者との勉強会、意見交換を重ねて草案作成
- ・議会提出後、行政が制度設計、運用へ展開

V. 2つの事例を通して

地方議員ができる具体的行動

- | | |
|-----------------------|----------|
| ⇒・現場を知る…実態調査・同行・ヒアリング | 現状の「可視化」 |
| ・議会で問う…制度・運用・方針の改善提案 | 「制度の正当化」 |
| ・連携する…市民・専門職との協働 | 「共に創る福祉」 |

「自治」は国の下請けではない

憲法第92条～95条で保障：「国に従属しない自己決定の政治単位」

地域から社会の形を創り直すこと

考察

議会の役割は「福祉の増進」。命とくらしを守るため自治体で何ができるのか、ということについて、生活保護裁判とケアラー条例を通して学ぶことができた。特に京都市ケアラー条例については、その制定過程についても詳しく示され、本市でも議員提案条例の策定をどのように進めるべきなのか参考になった。また、制定後、実効性のあるものとするために行政が制度設計し、運用へ展開していくことなど、みんなでつくる地域民主主義についてイメージすることができたのも収穫であった。

また、ケアの社会化など、社会福祉政策は「住民の権利」を守るということを根底に置かなければならないということを改めて学ぶことができた。

11月18日（火）14:00～17:00

「介護保険25年を検証し、今自治体がすべきことを考える」

講師：日下部雅喜先生（大阪社保協介護保険対策委員長）

I. 介護保険制度と保険料

◆運営主体（保険者）＝市町村（理由：高齢者は地域で生活・住民に身近な基礎的自治体・福祉、保健事業の実績）

他の社会保険は……

国民健康保険＝「都道府県は市町村とともに…」

年金保険＝「政府が掌握」

◆介護保険料の決定の3原則

介護保険法第129条

- ① 市町村は、介護保険事業に要する費用に充てるため、保険料を徴収しなければならない

- ② 条例で定めるところにより算定された「保険料率」により算定される
- ③ 「保険料率」は、おおむね 3 年を通じ財政の均衡を保つことができるものでなければならない

65 歳以上の介護保険料の決め方のイメージ

(その市町村の介護サービスの総額×23%) ÷ その市町村の 65 歳以上の人口

介護保険料は年金から強制徴収 (徴収率 98%)

月 1 万 5 千円、年 18 万円以上の年金から天引き

年金の 1 か月～5 か月分が介護保険料に消える

使える介護保険証 (要介護認定) のある人は、全高齢者の 19% 程度。他は掛け捨て

介護保険料滞納者への制裁＝督促、催告、滞納処分 (差し押さえ)

給付と負担の連動＝介護が充実すると保険料が上がる

「公費半分・保険料半分」ではもう限界

解決策は「公費」投入以外ない⇒国庫負担増を。当面は自治体が財政投入を。

調整交付金＝国庫負担金 25% のうち 5% を用い、市町村間の「後期高齢者比率が高いことによる給付増」と「被保険者の所得水準が低いことによる収入減」を財政調整している。これにより、市町村の責によらない、市町村間の財政力の差を解消。

調整交付金増減分は 65 歳以上の保険料で調整

介護保険事業特別会計 (介護保険法第 3 条)＝市町村及び特別区は、介護保険に関する収入および支出について、政令で定めるところにより、特別会計を設けなければならない

◆貯金も借金も調整は介護保険料で

- ・保険料が余った時⇒次の 3 年間に繰り入れ保険料を抑制「市町村介護給付費準備基金」
- ・不足した時⇒都道府県の基金から借金し次の 3 年間の保険料で返済「都道府県財政安定基金」

基金取り崩しの考え方＝本来は党外基金が造成された期における被保険者に還元されるべきもの

しかし、一部の市町村で貯めこみが常態化

保険料引き上げをけしかける厚労省

2023 年 7 月の全国介護保険担当課長会議で、基金残高が少ない市町村に対し「物価・賃金動向を踏まえた余裕を持った保険料設定を検討」するようお願いすると保険料引き上げをけしかけるような発言

次期保険料の抑制に活用すべきとしてきた従来の説明から、基金の少ない保険者は「余裕を持った保険料設定を」と転換

介護改善のためにできること

- ・介護保険料引き下げ要求の地域運動
- ・一般財源繰り入れは法的に可能

Ⅱ. 介護保険制度は「危機的」状態

- ① 保険あって介護なしという「機能不全」
- ② 深刻な「担い手不足」
- ③ 保険料の支払い困難が招く「財政危機」

2024 年度訪問介護基本報酬の引き下げ⇒倒産、休廃業、解散件数は過去最多
進む「集合住宅型」への転換

Ⅲ. 自治体ですべきこと

- ① 国に対する積極的な意見表明
訪問介護報酬削減撤回意見書は全国 300 以上の自治体議会 等
- ② 第 10 期介護保険事業計画作成に対する取り組み
- ③ 「介護の担い手確保」の自治体独自の施策

Ⅳ. 政府が準備しているさらなる制度改悪のメニュー

2026 年法改正、27 年度実施

- ① 利用料 2 割負担の対象者の拡大
- ② 要介護 1.2 を地域支援事業に移行
- ③ ケアマネジメントの有料化

Ⅴ. より良い 10 期計画にするために

- ・重度の要介護状態になってもケアが受けられる地域包括ケア実現に向けた計画めざす
- ・住民参画と情報公開で、わかりやすく見えやすい計画作成過程にする
- ・要介護者の声と実態を自治体に把握させるための懇談会や意見交換会の実施
- ・パブコメは計画案の全戸配布や地域説明会、意見交換会等行うなど、周知や意見反映の取組を実施
- ・介護保険料の給付推計をしっかりと説明させ、基金は還元させる

考察

少子高齢化のなかで、現在の保険料のしくみでは介護保険制度そのものが限界になっているということが詳しい資料とともに示された。税金、とりわけ国の負担割合を増やすことが必要になっているが、当面は自治体が一般会計から繰り入れるということも求められるしそれが法的に可能であるということがわかった。

本市では要支援のかたの 99%程度が緩和型しか利用できないという全国的にまれに見るような状況であるが、ケアマネなどを含む支援者も当たり前のことと受け止めている。利用者やその家族に至っては自身のプランも十分に理解できていないことが多い。より良い 10 期計画にするために、として市民への周知や意見反映の取組等があげられていた

が、全くその通りである。自分の入っている保険のことを理解してきちんと活用するのは任意の民間保険なら当たり前のことだが、加入が義務付けられているにもかかわらず、そのような取り組みが希薄である。介護保険料や介護内容などについてはこれまでも何度も取り上げてきたが、市民への周知や意見反映についても市として取り組んでいくよう働きかけ、10期計画に反映できるよう取り組みたいと思う。

11月19日（水）10：00～13：00

⑤「自治体財政の基本と地方自治の新しい地平を考える」

講師：森 裕之先生（立命館大学教授）

自治体の2つの役割

1. 予算の決定

税金の使途や集め方について決定する

2. 価値（大切なもの）の発展

地域社会のあり方を話し合って決める

財政と歳出の原則

「収入の範囲で最大の福祉を実現する」要件は…

- ・住民ニーズに合った事業を行っている
- ・費用が最も少ない

歳出の種類

目的別歳出（教育、福祉など 行政目的別）

性質別歳出（給与、建設など 経済的な性質別）⇒財政分析にとってより重要

地方自治の新しい地平

「人と人とのつながり」が公共政策の最大の課題

日本社会に孤独・孤立が広がり、新しい社会問題に

孤独・孤立の広がりが人々の元気を衰退させ、国力さえ脅かしつつある

孤独・孤立は市民社会の領域と考えられてきたため、政治や経済の課題とされていない

国や自治体の政策も「個人」（家計）を前提としてつくられてきた

人々が元気を取り戻して国力を回復するためには、孤立問題の解決を目指した「コミュニティ」の再建以外にない

孤立問題の解決に向けた制度改革が徐々に進み始めてきているが、本格的な実践は今後の私たちにかかっている

まず現実を受け止める

- 日本の人口推移予測
- 家族以外の人との交流が「全くない」あるいは「ほとんどない」人の割合 15.3%
(OECD20 か国中最高)
- 内閣府「孤独・孤立の実態把握に関する全国調査」R5 年実施
孤独感の実態＝「しばしば・常にある」4.8%「時々」「たまに」加えると 39.3%
年齢性別傾向＝20 代～50 代、働き盛りで顕著。男性は 30 代 40 代、女性は 20 代
孤独感の要因＝ひとり世帯、ひとり親と子、失業中、経済困窮度が高いなど
- 孤独・孤立対策推進法（2024 年 4 月施行）
主旨「孤独・孤立に悩む人を誰一人取り残さない社会」「相互に支えあい『人と人とのつながり』が生まれる社会」を目指す
(2018 年英が世界で最初に孤独担当大臣任命。2021 年日本は世界で 2 番目に孤独・孤立対策担当大臣を任命)
- 人口減少社会と孤立問題
人間の幸福は「人と人とのつながり」に関することがらに大きな影響を受ける。
人口減少社会となっても一人一人が良き「人と人とのつながり」を持つことで、幸福な社会を築くことができる
- 「人と人とのつながり」と公共政策
公立学校、学校給食、地域の商店街など⇒「人と人とのつながり」でしか説得的説明は成り立たない

• 自治体の事例

明石市の子育て支援政策

大牟田市の高齢者福祉

釧路市の生活保護・困窮者支援

都城市の公共施設再編

名張市の包括的コミュニティ政策

考察

自治体の大きな役割として予算の決定と価値（大切なもの）の発展があげられ、財政についてわかりやすい説明があった後、財政の改善や価値の発展にとって、今、孤独・孤立対策が求められていること、そして自治体の取り組み事例という構成で語られ、説得力があった。

明石の子育て施策は有名だが、子育て支援を通じ地域のつながりづくりが位置付けられているという点が重要であると感じた。大牟田市は地域ケアシステムの圏域を国の想定が中学校区であるのに対し小学校区で、というより身近に交流ができる仕組み。釧路市では「人と人とのつながり」で自尊感情をもてる就労支援で自立支援を行っている。都城市は公共施設の再編にあたって都市機能施設を集積させることによって、多様な世代が集う空間をつくるという中で人と人とのつながりが回復してきた事例。名張市では全 14 公民館を地域づくり組織へ管理委託し、その後指定管理制度へ移行することで、地域づくり組織による自主事業が実施しやすくする他地域包括支援センターや小中学校でも地域コミュニティの力を積極的に導入してきた事例。

本市にも、様々な市民活動や民間の取組があるが、その取り組みが重層的支援にもなり、孤立・孤独問題の解決にもつながっていくのではないか、そのための行政のかかわり方、支援の方法など参考にしていきたい。

11月19日（水）14:00～17:00

⑥「『家のないひと』の実態とハウジングファーストの実現のための自治体政策について」

講師：稲葉剛先生（一般社団法人つくろい東京ファンド代表理事）

- ・ ネットカフェ等に寝泊まりする「住宅喪失者」（2017年東京都調査）
30代 38.6%、20代 12.3%、寝泊まりに路上を利用 43.8%、平均月収 11.4万円
困ったことや悩みを相談できる人「いない」41.3%「友人」35.3%「親」3.9%
- ・ 住宅確保のハードル
「入居に必要な初期費用」62.8%、「家賃を払い続ける安定収入」33.3%、「保障人」30.9%
- ・ ワーキングプアとハウジングプア
仕事の不安定化と住まいの不安定化が連動
- ・ 住宅喪失は何をもたらすか
住民票消除により、求職活動が困難に
公的サービスから排除されやすい（2020年の特別定額給付金など）
ホームレスのマイナスイメージによる精神的ダメージ、人間関係の消失にも
- ・ つくろい東京ファンドによる住宅支援
2014年設立、個室シェルターを開設、10年間で180名以上が利用

- ・ハウジングファースト支援モデル

1990年代アメリカで提唱され広がっている支援モデル。まずは住まいを提供し、そのうえで精神・身体的健康、依存症、教育、就労などの分野における支援サービスを包括的に提供。

ステップアップモデルではシェルター→一時的な住まい→恒久的な住まいだが、ドロップアウトするケースが多く恒久的な住まいに至るのはアメリカでも2~3割に過ぎない

- ・支援現場における住宅確保の課題

協力的な不動産屋など増えたが地域格差が大きい

単身高齢者、精神障害者、ペット同伴はきびしい

家賃保証会社によるプラス面とマイナス面

コロナ以降従来からの中高年単身男性に加え、若年層、女性、外国人のホームレス化

- ・空き家活用型住宅セーフティネット

住宅確保要配慮者の入居を拒まない住宅

- ・居住福祉の視点がない日本の政策

福祉政策と住宅政策が連動していない

- ・セーフティネットの再構築が求められている

住まいは人権…ハウジングプアの本格的調査実施・住宅確保給付金を普遍的な家賃補助制度に・公営住宅の活用拡充

生活保護は権利…生活保護への偏見や差別なくシメージアップを・申請の最大のハードルである扶養照会の撤廃・物価高騰を踏まえた機銃の大幅な引き上げと家賃扶助の増額

誰も取り残さない社会へ…難民認定制度の抜本的改善・包括的な難民保護法の制定・外国人の住まいと医療を支えるセーフティネットの整備

考察

住まいという生活基盤が安定してこそ就労などの安定につながる。本市では、都市部ほどホームレスなど住居を失った人の問題は顕在化していないが、高齢者や障がい者が住居を探すのは困難であり、高齢者が新たに住まいを探すときには自立した生活が可能であるにも関わらず、サービス付き高齢者住宅などを選択せざるを得ないようなケースも見受けられる。このようなケースも含め住居問題に関して実態がきちんと把握されていないという点も問題である。社協の住宅支援などの状況も含め、本市においても実態や課題の把握が必要であると考えます。