

発意調査の事例（全文）

～ 目 次 ～

- （１）熊本地震により被災した住宅の応急修理・・・・・・・・・・・・・・・・・・2
- （２）生活困窮者自立支援制度・・・・・・・・・・・・・・・・・・10

（１）熊本地震により被災した住宅の応急修理

【発意調査の趣旨】

この発意調査のきっかけは、市民から被災住宅の応急修理制度について相談を受けたことにあります。すなわち、平成 28 年 8 月頃、市民からオンブズマンに対し、「平成 28 年熊本地震において、自宅が半壊の認定を受けたため、応急修理制度を利用しようと市に申請して手続きを進めていたが、突然、業者に修理費を支払った分については対象とならないと言われて困っている。」という相談がありました。相談者の説明によると、「平成 28 年 5 月頃に応急修理の申請をして、見積書の提出などの手続きを進めていた。地震後は大雨や風の強い日が続き、屋根などを急いで修理する必要があったが、実際に市から業者に費用が支払われるまでにはかなり時間がかかるということだった。しかし、費用を支払わないと工事業者は修繕工事にすぐにはとりかかってくれないため、どうしても急いで費用を支払わなければならない、資力がなかったので仕方なく知人からお金を借り入れて支払った。ところが、そのことを担当者に伝えたところ、『支払った分については資力があるということになるため、制度の対象とはならず 57 万 6 千円の修理費は支払えない。』と言われてしまった。5 月に申請してからこれまで、一度もそのような説明をしてもらっていないのに、急にそのようなことで対象とならないと言われて困っている。」というものでした。

市のホームページにおいて、対象者は「自ら修理する資力のない方（半壊の方）」との記載がありますが、これだけでは、具体的にどのような場合であれば「資力がない」といえるのかが分かりません。オンブズマンとしては、当該相談について調査の必要があると考えましたが、その後、相談者からの連絡がなくなり、苦情申立てには至りませんでした。

しかしながら、そのほかにも、「応急修理の申請に行った際に、工事の領収書を出したところ、『支払った分については資力がないとは認められないためどうしてもできません。』と言われてしまった。」「支払ったら対象外になることについて、市のホームページに注意書き等もなかったので知らなかった。」など同様の事例があることを聞きました。

このような現状からすると、当該相談者以外にも同様に、「既払いの分が応急修理制度の対象外となることを知らなかったため、急いで応急修理をしてもらうために借入れ等をして工事業者に修理費を支払ってしまった。」と主張される方が多数いることが想定されます。

そこで、オンブズマンとしては、市における被災住宅の応急修理制度について、制度の概要、要件、内容、必要書類、事前広報や申請時の説明等がどのように取り扱われているのかについて調査する必要があると考え、当該相談を契機として発意調査を実施することとしました。

【市からの回答】

1 応急修理制度について

（１）応急修理制度の概要及び運用

応急修理制度は、非常災害に際して、応急的に必要な救助を行い、災害にかかった者の

保護の徹底と社会の秩序の保全を図ることを目的とした災害救助法（以下「法」という。）に基づき実施されるものであり、災害のため住居が一定の被害を受け、そのままでは居住できない場合であって、応急的に修理すれば居住可能となり、かつ、その者の資力が乏しい場合に、必要最小限度の修理を行うものです。

平成 28 年熊本地震においては、平成 28 年 4 月 15 日付けで熊本県が法の適用を決定しました。この法による救助は都道府県知事が行うと規定されています（法第 2 条）が、同日付けで、熊本県知事が、法第 13 条第 1 項の規定により、救助の実施に係る事務の一部を各市町村長が行うこととしました。

救助の実施に関する事務は、法第 17 条で、「第 13 条第 1 項…の規定により都道府県が処理することとされている事務は、地方自治法第 2 条第 9 項第 1 号に規定する第 1 号法定受託事務とする。」とされており、「国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」（地方自治法第 2 条第 9 項第 1 号）です。そのため、応急修理制度を実施するに当たっては、内閣府（防災担当）が平成 27 年 3 月に作成した「被災者の住まいの確保に関する取組事例集」の「6.住宅の応急修理」（以下「事例集」という。）や平成 28 年 4 月制定の内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）（以下「参事官」という。）の「災害救助事務取扱要領」（以下「参事官要領」という。）等に従って運用を図る必要があります。

そこで、上記参事官要領等に基づき、熊本県は「平成 28 年熊本地震における住宅の応急修理実施要領」（以下「県要領」という。）を平成 28 年 4 月 25 日付けで決定し、本市においてもそれを基に、「平成 28 年熊本地震における住宅の応急修理実施要領」を定め（以下「市要領」という。）、運用を開始しました。

本市では、平成 28 年 4 月 28 日より各区役所（東区は東部出張所、中央区は市役所本庁舎 14 階）にて受付窓口を設置しておりました。なお、現在の受付窓口は、市役所本庁舎 14 階のみとなっております。

（２）応急修理制度の要件

法第 4 条第 3 項において、「救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令で定める。」とし、災害救助法施行令第 3 条第 1 項において、救助の程度、方法及び期間について、内閣総理大臣が基準を定めるとなっています。当該基準である「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（内閣府告示第 228 号）の第 7 条第 1 号によると、被災した住宅の応急修理は、「災害のため住家が半壊若しくは半焼し、自らの資力では応急修理をすることができない者又は大規模な補修を行わなければ居住することが困難である程度に住家が半壊した者に対して行うもの」となっており、半壊の場合は、「自らの資力では応急修理をできない者」という要件が求められています。この要件の取扱いについて、事例集において「所得等の要件」の記載があり、参事官要領においても、「前年（又は前前年）の世帯収入が、以下のいずれかを満たす世帯であることを要件とする。」として所得等の要件について定めています。これらに基づき、平成 28 年熊本地震においても、当初

は住宅の応急修理申込書（様式第 1 号）提出時に、世帯の所得状況の記載を求め、これらの確認書類を添付させることとしておりました。

しかし、その後、平成 28 年 5 月 20 日付け参事官通知の「災害救助法における住宅の応急修理について」において、世帯収入に関する取扱いが「所得証明書等により資力を把握し、客観的に資力がないことを確認するとともに、ある程度資力がある場合は、ローン等の個別事情を勘案し、判断する。」と改められました。当該通知を受け、熊本県は同月 24 日付けで県要領を一部改正し、「災害救助法における住宅の応急修理の取扱い及び平成 28 年熊本地震における住宅の応急修理実施要領の一部改正について」という通知を各市町村長宛に出しており、それを受け、本市でも、同日付けで市要領を一部改正し、「(2) 資力等の要件」という項目を削除するとともに、申出書の提出を求めることとしました。

ただし、これは、住宅の応急修理をより円滑とするための改正であり、半壊の場合の応急修理が「自らの資力では応急修理をすることができない者」に対して行われるという資力要件に変わりはありません。

2 修理費を支払った場合に制度の対象外となることについて

そもそも、法では、「応急救助」、「自治体自らが実施する現物給付」という基本原則の下で住宅の応急修理を行うこととされています。

すなわち、法に基づく救助は、災害に際して現に応急的な救助を必要とする場合に行われるものであるところ（法第 1 条、第 2 条参照）、既に修理を完了し、その費用負担を終えている場合にまで、法に基づく救助を必要とすると解することはできません。

また、応急修理は、市が修理業者に依頼し、その修理費は、市が修理業者に対して支払うものとなっています。これは、法に基づく救助が現物給付を原則としていることによるものです。つまり、法による救助は、災害が発生して、生活に必要な物資が欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭が物資の購入にはほとんどその用をなさないような事態を想定し、国や地方自治体からの物資の提供を行うものであり、災害により受けた住宅の被害等を金銭的に補償するものではありません。

この点、平成 28 年 5 月 2 日付け参事官通知「平成 28 年熊本地震に係る災害救助法上の留意事項等」の「3.応急修理について」においても、「既に被災者自身で業者等に修理を依頼し、完了したものは対象とならない」、「災害救助法による住宅の応急修理は、災害により受けた住宅の被害等を補償するものではないため、日常生活に不可欠な部分の応急的な修理のみを対象とする」と記載してあります。

また、事例集に記載してある過去の法の適用事例においては、契約済みであっても修理内容（修理前・修理中・修理後）が写真等で確認でき、工事修理費を支払っていない場合は応急修理の対象とした事例などがありますが、これはあくまで業者等への支払いができていない段階で申込みがなされている場合のことで、既に修理費の支払いまで終えている者を救助の対象者としたものではありません。

発意調査のきっかけとなったご相談によると、「支払った分については資力があるという

ことになるため、制度の対象とはならず 57 万 6 千円の修理費は支払えない。」と言われたということですが、上記の理由から、修理費が既払いの場合は対象外となる旨の説明を行っているものです。

なお、県内のほかの市町村でも、平成 28 年熊本地震において修理費が既払いの場合に制度の対象外となることにつきましては、同様の取扱いを行っているということです。

3 応急修理制度に関する広報について

応急修理については、受付窓口において、被災者の方々へ制度の概要、手続きの流れを説明すると共に資料を配布しております。また、市ホームページにおいて「お住まいを修理したい方」としてサイトを開設し、市要領や住宅の応急修理申込書などを掲載し、情報提供を行っております。

修理費を支払った場合は対象外となることについては、受付窓口にて資料を配布する際に口頭で説明し、注意を呼びかけております。

4 今後の方針について

上記のとおり、既に修理費を支払った部分については、制度の対象外となるため救済することは困難ですが、そのような相談があった場合には、本制度の対象となる修理であって、修理が終わっていない部位や、修理費をまだ支払っていない部位については、制度利用が可能であることの情報提供を行っているところです。

また、このようなことがないように、今後は、窓口での説明をより徹底し、その際には分かりやすい説明を行なうこと、また、市ホームページにおいて「応急修理費は市が直接業者に支払う」旨を分かりやすく掲載することなど、応急修理の趣旨について誤解を生じさせないような広報を心がけてまいります。

なお、平成 28 年 2 月 9 日より、上記の市ホームページ上の掲載を行っております。

【オンブズマンの判断】

1 事実関係

(1) 応急修理制度について

平成 28 年 4 月 15 日に、熊本県において、同月 14 日を適用日として平成 28 年熊本地震に係る災害救助法（以下「法」という。）の適用が決定され、同月 15 日付けの熊本県知事の各市町村長宛「災害救助法の適用について」と題する通知により、救助の実施に関する事務の一部については、市町村長が行うことになりました。そして、内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）（以下「内閣府」という。）から「災害救助事務取扱要領」が出され、その中に、「被災した住宅の応急修理」について記載があり、「法による住宅の応急修理は、災害のため住家が半壊若しくは半壊し、自らの資力では応急修理をすることができない者又は大規模な補修を行わなければ居住することが困難である程度に住家が半壊した者に対して、災害のため住家に被害を受け、そのままでは住むことができない状態にあるが、破損箇所を手を加えれば、何とか日常生活を営むことができるような場

合に、必要最小限の修理を行うものである。」、「災害のため住家が半壊若しくは半焼し、自らの資力では応急修理をすることができない者の取扱いについては、前年（又は前前年）の世帯収入が、以下のいずれかを満たす世帯であることを要件とする。（大規模半壊又は全壊の住家被害を受けた世帯については、資力要件を問わない。）」となっていました。所得に関する要件は次のとおりです。

	半壊		大規模半壊	全壊
要配慮世帯以外の世帯	世帯主が 45 歳未満	世帯年収 ≤ 500 万円	なし	なし
	世帯主が 45 歳以上	世帯年収 ≤ 700 万円		
	世帯主が 60 歳以上	世帯年収 ≤ 800 万円		
要配慮世帯	世帯年収 ≤ 800 万円			

これを受けて、熊本県では、平成 28 年 4 月 25 日、「平成 28 年熊本地震における住宅の応急修理実施要領」を策定し、これを受けて熊本市でも「平成 28 年熊本地震における住宅の応急修理実施要領」（以下「応急修理実施要領」という。）を策定し、同月 28 日に受付窓口を設置し、同月 15 日に遡って適用し、運用を開始しました。

「応急修理実施要領」によると、対象者の要件は、「①当該災害により半壊又は大規模半壊の住家被害を受けたこと…②応急処理を行うことによって、避難所等への避難を要しなくなると見込まれること…③応急仮設住宅を利用しないこと…」であり、「資力等の要件」についても、内閣府の「災害救助事務取扱要領」と同じ内容でした。

所得に関する要件があるため、住宅の応急修理申込書には、「前年総所得金額」を記載する欄があり、申込書の添付書類として、「（1～6 月の災害のため）世帯の前前年（平成 26 年）の総所得金額が確認できる市が発行する証明書類」（以下「所得証明書」という。）が要求されていました。

なお、住宅の応急修理のために支出できる修理費の限度額は、一世帯あたり 57 万 6 千円以内となっています。

（２）応急修理の手続きの流れ

応急修理の手続きの流れの概要は、通常の場合は次のとおりです。

- ①被災者が住宅の応急修理申込書を提出
- ②市は対象となる被災者に指定業者の斡旋、用紙の提供を行う
- ③被災者は委託業者に修理見積書の作成を依頼する
- ④委託業者は（直接又は被災者を通じて）市に修理見積書を提出する
- ⑤市は委託業者に修理依頼書を交付する
- ⑥委託業者は、修理依頼書が交付されたことを被災者に連絡して、工事を実施する
- ⑦委託業者は、工事完了後、市に工事完了報告書を提出する

⑧委託業者は、応急修理に要した修理費を市に請求する

⑨市は審査を行った上で修理費を支払う

ただし、修理件数が著しく多数となり、事務処理作業に長時間を要することによる事務の停滞が予想される場合は、市は、⑤⑥の修理依頼書を業者でなく被災者に交付し、被災者が委託業者に渡すことで簡略化できることとなっています。

(3)「災害救助事務取扱要領」の改正等について

平成 28 年 5 月 2 日付けで、内閣府から、熊本県災害救助担当主管部（局）長宛に、「平成 28 年熊本地震に係る災害救助法上の留意事項等」と題する通知（以下「5 月 2 日付け通知」という。）が出され、応急修理について、「被災者に対し、災害救助法に基づく応急修理制度がある旨、漏れのないよう周知に努めること。」「住居の応急修理は『自らの資力では応急修理を行うことができない者』を対象要件の 1 つとしているため、既に被災者自身で業者等に修理を依頼し、完了したものは対象とならないこと。」「災害救助法による住宅の応急修理は、災害により受けた住宅の被害等を補償するものではないため、日常生活に不可欠な部分の応急的な修理のみを対象とすること。」との記載がありました。

同年 5 月 20 日付けで、内閣府は、各都道府県災害救助担当主管部（局）長宛に、「災害救助法における住宅の応急修理について」と題する通知（以下「5 月 20 日付け通知」という。）を出し、同年 4 月の内閣府の「災害救助事務取扱要領」に記載のあった世帯収入による所得要件を削除し、応急修理の対象者については、「災害のため住家が半壊若しくは半壊し、自らの資力では応急修理をすることができない者については、都道府県又は市町村において、所得証明書等により資力を把握し、客観的に資力がないことを確認するとともに、ある程度資力がある場合は、ローン等の個別事情を勘案し、判断する。資力要件については、制度の趣旨を十分に理解して運用すること。」と変更されました。

これを受けて同年 5 月 24 日付けで、熊本県と熊本市は、「応急修理実施要領」を一部改正し、所得要件を削除するとともに、対象者については、従前の「①当該災害により半壊又は大規模半壊の住家被害を受けたこと」とあったのを、「①当該災害により半壊の住家被害を受け自らの資力では応急修理することができない者又は大規模半壊の住家被害を受けた者」と改めました。そして、住宅の応急修理申込書から「前年総所得金額」の記載欄が削除され、申込書の添付書類の所得証明書も不要となりました。そのかわり、申込者は、修理する資力が不足する理由を記入した「申出書」を提出することとなりました。応急修理の申請時に所得証明書を省略した事例はこれまでも認められたことがあり、平成 27 年 3 月に内閣府（防災担当）が発行した「被災者の住まいの確保に関する取組事例集」（以下「取組事例集」という。）に紹介されています。

「5 月 20 日付け通知」によって、半壊住宅の応急修理の「所得要件」は削除され、これにより、「自らの資力では応急修理をすることができない」かどうかは所得要件に縛られることなく、柔軟に判断することができるようになりました。熊本県内のある町のホームページには、「5 月 20 日付け通知により資力要件がなくなった」旨掲示したものがありません。

が、廃止されたのは「所得要件」であり、「資力要件」に変更がないことは、「市からの回答」の通りです。そのことは、「5月20日付け通知」に「都道府県または市町村において、所得証明書等により資力を把握し、客観的に資力がないことを確認する」と記載されていることから明らかです。

2 完了期限の延長及び運用等

法による住宅の応急修理は、災害発生の日から1月以内に完了することとなっており（災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準第7条第3号）、市においても、平成28年5月13日を完了期限としていました。ところが、平成28年熊本地震は被害規模が大きいため、極めて多数の対象者があり、応急修理の対象と判定するのに必要な「災証明書」の発行に時間がかかったことや、修理業者の不足などで、1か月で応急修理を完了することは困難であることが明らかになり、完了期限を同年7月13日に延長する旨の熊本県からの連絡があり、さらに、同年6月8日付けの県からの通知により、同年12月13日に延長されました。そして、最終的には、同年9月27日付けの県からの通知により、「工事完了期限の延長を行うとともに、新たに申込期限を設定する」として、申込期限が平成29年4月13日までと設定され、完了期限は、「今後、申込状況や工事の進捗状況等に応じて設定する予定」となりました。内閣府の「災害救助事務取扱要領」によると、「災害の規模や被災地の実態等によっては、1月以上実施に要する事例もあることから、あらかじめ事態等に即した必要な期間を内閣総理大臣と協議の上、実施期間の延長を行うこと。」とされており、実施期間の延長はこれまでも事例があります。

申込手続きは、上記のとおり、被災者が申込みをすると、市が委託業者と契約して応急修理を行い、業者は市に修理費（1世帯あたりの限度額内）を請求し、市から支払いがなされることになっていました。ところが、修理業者が不足し、被災者が早期に修理してもらうために直接業者に依頼する事例があったこと（自己負担の工事を優先する業者があったこと）、応急修理に関する手続きを十分理解していない被災者や業者があったことなどから、市においては、被災者が業者と直接契約して応急修理を行った事例についても、工事内容が応急修理の要件に合致し、修理代金が未払いの段階であれば、応急修理の対象とすることにしました。これと同様の取扱いは、「取組事例集」にも紹介されており、これまでも認められていたものでした。

3 被災者が業者に修理費を支払った場合

以上のとおり、応急修理が完了していても、修理費の支払い前で業者の了承が得られれば、市は業者に修理費を支払う取扱いをしていました。そこで問題となるのは、応急修理の対象者となる要件を満たす被災者が、修理を業者に依頼して完了し、修理費を支払った後に申込みをしてきた場合や、申込み後、市が支払う前に被災者が業者に修理費を支払ってしまった場合などの取扱いです。

「市からの回答」によると、「既払いの場合は対象外である」とし、その理由として、① 応急修理は現物給付が原則であり、すでに修理を完了し支払いを終えている場合にまで救

助を必要とするものとは解されないこと、②過去の運用事例にも、支払いが終了したものまで対象としたものはないこと、が挙げられています。

既払いの場合を対象外とする取扱いは、これまでの事例でも同様であり、「取組事例集」にも既払いを対象にした事例はありませんし、制度の趣旨から考えても、結論としては相当であると考えます。しかしながら、完了期限が延長され申込期限が平成 29 年 4 月までになった結果、応急修理の現物給付完了後の申込みの機会が増え、修理代金が未払いであれば、被災者が業者と直接契約して応急修理を完了している（現物給付は完了している）場合でも、対象とする取扱いになっているように、現物給付が原則であるとしても、例外がありますから、それだけを理由とするのは十分ではないように思います。「5 月 2 日付け通知」には、「住居の応急修理は『自らの資力では応急修理を行うことができない者』を対象要件の 1 つとしているため、既に被災者自身で業者等に修理を依頼し、完了したものは対象とならないこと。」とありますので、既払いの場合は、「自らの資力では応急修理を行うことができない者」という要件を満たさないためと理解するのが自然ではないかと考えます。仮に借金して支払ったとしても、自らの資力で応急修理ができたことになりますから、対象外とされるものです。

既払いの事例としては、応急修理の手続きが煩雑であると思う人や、業者の中には、支払いが遅れることから、自己負担の被災者の工事を優先する業者がいたことなどから、応急修理の制度を知っていても利用しなかったことが考えられ、この場合には対象外とされてもやむを得ません。

問題は、応急修理の制度自体を知らなかった場合や修理費を支払ってしまったら対象外となることを知らなかったという場合です。市の取扱いとしては、この場合も対象外とするものと考えられます。原則的には、「既に被災者自身で業者等に修理を依頼し、完了したものは対象とならない」という「5 月 2 日付け通知」によるものと考えますが、これは、同通知にもある「被災者に対し、災害救助法に基づく応急修理制度がある旨、漏れのないよう周知に努めること。」という取扱いが前提になっています。そこで、周知の問題に加え、被災者が知らなかったことに責められる事情がなく、錯誤等を理由として業者から支払った修理費の返還を受けた場合には、未払いの状態に戻りますから、個別に適用の可否が検討されて然るべきで、要件を満たせば、平等に漏れなく救助するのが、市民のための行政の誠実な対応であると考えます。

4 市の広報及び窓口での説明について

（1）平成 28 年熊本地震は、被災者にとっては未曾有の大災害であり、災害救助事務を担当する市の職員にとっても全く経験のない業務を行うことになったため、制度の運用においては大変困難や苦労があったものと推察します。特に、現場で業務に携わる市の担当者においては、対象者が多数に上り、多数の申込みが殺到し、しかも、完了期限が何回も延長になって申込期限が 1 年間となった結果、応急修理としては対応しきれない事例も発生したようであり、また、対象者となる要件や手続きが途中で変更されたことなどから、様々

な課題が発生したと考えられます。

調査のきっかけとなった本件の相談の既払い事例もその一つであります。ほかにも、応急修理制度を十分に知らなかったために、対象者となる可能性があったにもかかわらず、適用を受けられなかった事例が存在したかもしれません。そのような事例が生じないようにするためには、制度についての広報や窓口における詳細な説明を行い、市民に周知徹底することの必要性が重要になります。「5月2日付け通知」にも「被災者に対し、災害救助法に基づく応急修理制度がある旨、漏れのないよう周知に努めること。」とあるとおりです。

(2)「市からの回答」によると、様々な広報が行われているようですが、「市政だより」やホームページを見ても、それだけでは、「被災者（対象者）が修理費を支払ってしまった場合は応急修理の対象にならない」ことが理解できる記載にはなっていません。市においては、窓口での説明をより徹底し、市ホームページにおいても分かりやすい広報を心がけるということです。それを期待したいと思います。また、今後の改善のため、平成28年熊本地震において市が応急修理制度の実務に携わった中で感じた問題点や市民の意見等については、総括して今後の災害救助の対応に役立てていただきたいと思います。

(2) 生活困窮者自立支援制度

【発意調査の趣旨】

以前、生活保護受給者に対する就労支援の制度に関する申立てを受け、この制度の一端を知る機会がありました。

近年、生活保護受給者が増加する傾向にあり、これに対する対策は、国、地方自治体にとって重要な課題の1つとなっています。とりわけ、経済のグローバル化に伴う非正規雇用者の増加やリーマンショックといった経済変動等の社会情勢の変化により稼働年齢層の受給者が急増していることは、今までにない新たな課題となっているようです。また、貧困ビジネスといわれる経済的に困窮した人を対象とし、その困窮に付け込んで利益を得、生活困窮者の自立を妨げる業者の存在も指摘されているところです。

このような状況の中、国では、生活困窮者の経済的な自立を図るため、生活保護制度を見直し、就労による自立を促進するための制度を新設するなどの生活保護法の一部改正を行うとともに、新たに生活困窮者自立支援法を制定し、生活保護に至っていない生活困窮者の自立を支援する制度を創設しました。

先に述べた生活保護受給者の増加などの問題は、世間の関心が高いだけでなく、オンブズマンとしても、生活保護に関する調査や相談が多いことから、かねてより関心を抱いていました。新たに創設された生活困窮者自立支援制度は、生活困窮者を早い段階で支援し、生活保護に至る前に経済的な自立を図ることを目的としており、この制度が所期の機能を発揮すれば、生活困窮者の経済的自立のためにも、生活保護受給者増加に対する対策としても、極めて有効なものになるのではないかと期待しています。

生活困窮者自立支援法は平成27年4月に施行され、同法により創設された新制度が2年

目を迎えています。そこで、この機会に、市においてこの新制度がどのように機能しているか、すなわち、市では新たな制度をどのように運営し、運用してきた中でどのような効果や課題が生まれ、今後どのような取組みをしていくのかを確認したいと考え、オンブズマンの発意による調査を実施することとしました。

【市からの回答】

1 生活困窮者自立支援制度に関して

(1) 生活困窮者自立支援制度の制定経緯

1990年代以降、バブル経済の崩壊などを契機として構造的な景気低迷が続き、さらに、リーマンショックの影響により雇用を取り巻く環境は一層厳しくなっています。平成23年7月には生活保護受給者数が過去最高を記録しました。また、高齢者など就労が困難な方々が生活保護受給者の中心を占めていましたが、稼働年齢層の占める割合が増加しました。稼働年齢層が一度生活困窮に陥ったとき、懸命に働いても貧困から脱却できず、生活保護の受給しか生計を維持する手段がないとすれば、勤労意欲は次第に失われていきます。その結果、国全体として活力が失われ、労働力の損失も大きくなっていきます。また、次世代への貧困の連鎖や社会的孤立も生活困窮によってもたらされます。さらに、稼働年齢層が自立を図る見通しをもてないまま生活保護の受給を続ければ、働き続ける生活困窮層との間での不公平感が生じ、生活保護制度への不信にもつながっていきます。

これまでも国や自治体等は生活困窮者に対しての支援に取り組んできました。具体的には、生活保護受給者等就労自立促進事業（自治体とハローワークが一体的となった就労支援）、就労支援員や地域の若者サポートステーションなどによる自治体独自の多様な就労支援、失業者等に対する居住の確保への支援として住宅支援給付制度（現在は住居確保給付金）による家賃相当額の支給、子ども・若者への居場所作り、学生ボランティアによる学習支援があげられ、現在も実施されています。しかしながら、これら既存の支援体制に対しては、一部の自治体のみでの支援の実施に限られていること、各分野の支援がバラバラに実施されていること、早期に支援へつなぐ仕組みが欠如していることなどの課題が指摘されてきました。

このような課題に対処するためには、生活保護に至る前の自立支援策の強化を図るとともに、生活保護から脱却した人が再び困窮状態に陥ることのないようにすることが必要であるとの判断から、生活保護制度の見直しと生活困窮者対策の一体的な実施がなされることになりました。そこで、生活保護法の改正と併せて、生活困窮者自立支援法（以下「法」という。）が成立し、法に基づいて生活困窮者自立支援制度（以下「本制度」という。）が実施されることになりました。

(2) 本制度の概要

一般的に、社会保険や労働保険など雇用を通じたセーフティネットは第一のセーフティネット、生活保護は第三のセーフティネット、その間の仕組みは第二のセーフティネット

と呼称されています。第二のセーフティネットとして、上述の各種の支援が実施されてきましたが、本制度は第二のセーフティネットを全国的に拡充し、包括的な支援体系を創設するものです。

本制度の対象となる「生活困窮者」とは、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」（法第 2 条第 1 項）と定義されています。

本制度では、支援を受ける本人自身による自己選択、自己決定を基本に、経済的自立のみならず日常生活自立や社会生活自立など本人の状態に応じた自立への支援を目的としています。また、「生活困窮者の自立と尊厳の確保」に特に配慮しながら、生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークを構築することを目標としています。そして、「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域の構築を通して、「生活困窮者支援を通じた地域づくり」を行うことを目指しています。

（３）本市が実施する事業

法に規定されている事業としては、①生活困窮者自立相談支援事業（法第 2 条第 2 項。生活困窮者の抱える多様な相談を受け、個々の支援プランを策定し、包括的な相談支援を実施する事業。）、②生活困窮者住居確保給付金（同条第 3 項。離職等により住居を失った又は失うおそれのある生活困窮者に対し、有期に家賃相当の給付金を支給する事業。）、③生活困窮者就労準備支援事業（同条第 4 項。就業が著しく困難な生活困窮者に対して、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練を行う事業。）、④生活困窮者一時生活支援事業（同条第 5 項。住居のない生活困窮者に、有期で宿泊所・衣食を提供する事業。）、⑤生活困窮者家計相談支援事業（同条第 6 項。生活困窮者の家計に関する問題につき、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、あわせて支出の節約に関する指導等、継続的な指導及び生活に必要な資金の貸付のあっせんを行う事業。）、⑥生活困窮者である子どもに対し学習の援助を行う事業（法第 6 条第 1 項第 4 号。生活困窮者の子どもに対し、基礎学力向上のための学習支援や、子どもやその親の日常的な生活習慣の習得等の包括的な支援を実施する事業。）、⑦生活困窮者就労訓練事業（法第 10 条第 1 項。直ちに一般就労することが難しい方のために、その方に合った作業機会を提供しながら、個別の就労支援プログラムに基づき、一般就労に向けた支援を中・長期的に実施する就労訓練事業について、都道府県や政令指定都市等が認定する事業。）が挙げられます。①及び②については自治体の実施する必須事業として位置づけられており、③～⑦については任意事業となっています。

このうち、本市では①熊本市生活困窮者自立相談支援事業（法第 2 条第 2 項で定める事業のうち、同項第 2 号以外の事業。前述した生活困窮者に対する包括的な相談支援業務のほか、住居確保給付金の支給にかかる申請相談受付業務もあわせて実施。）、②住居確保給付金の支給業務（同条第 3 項）、③熊本市生活困窮者就労準備支援事業（同条第 4 項）、④熊本市生活困窮者一時生活支援事業（同条第 5 項）、⑤熊本市生活困窮者家計相談支援事業（同条第 6 項）、⑥熊本市子どもの学習支援事業（法第 6 条第 1 項第 4 号。本市では生活保

護受給世帯の中学 2～3 年生を主な対象としている。)を行っています。

本市は、複合的・重層的な問題を抱えている生活困窮者の方に対して前述した複数の支援策を相互に連動・補完することで、実効的な寄り添い型の支援が達成できると考えています。

今回の調査では、経済的な自立を図ることも目的のひとつとした本制度について、本市ではどのように運営してきたのか、また、その運用の中でどのような効果や課題が生まれ、今後どのような取組みをしていくのかを確認することをその趣旨としています。そこで、以下では、生活困窮者の経済的な自立も含めて支援を行っている生活困窮者就労準備支援事業について詳しく説明します。

3 生活困窮者就労準備支援事業

(1) 実施主体に関して

生活困窮者就労準備支援事業（以下「本事業」という。）の実施については、業務委託をすることが認められており（法第 6 条第 2 項、同条第 1 項第 1 号）、厚生労働省が作成した「就労準備支援事業の手引き」では、本事業の実施にあたっては、キャリア・コンサルタント、産業カウンセラー等の資格を有する者や就労準備支援事業に従事している者など、生活困窮者への就労支援を適切に遂行できる人材が望ましいとされています。

市でも民間へ業務委託をしていますが、これは専門性の観点からです。生活困窮者は単に就労に必要な知識・技能等に課題があるだけでなく、就労意欲の低下、生活リズムの乱れ、社会との関わりへの不安といった複合的な問題を抱えています。このような課題を把握・分析し、個々人の年齢や経歴、生活実態等に応じた適切なプログラムを作成するためには、専門性が要求されます。そのうえで、時間をかけて信頼関係を構築していくことも重要となります。これらに対応できる専門性と対人援助技術を有する社会福祉法人、NPO 法人等へ業務委託をすることが適切であると判断しました。

現行の事業委託先である NPO 団体では、団体自身が店舗を経営することによって就労の場を提供するだけでなく、独自に約 120 の提携先を開拓しており、就職や支援の協力体制を築いています。また、携帯電話やスーツを持っていない生活困窮者の方は、就労希望先の連絡や面接、応募等の求職活動が難しい場合がありますが、この団体ではこのような方に対して携帯電話やスーツを貸し出す柔軟な対応を行っています。

本市では、この業務委託が円滑に行われるよう受託事業者や関係機関と緊密な連携を図っています。本制度の開始とともに設置された熊本市生活自立支援センター（以下「センター」という。）が常時連絡をとるだけでなく、本市の関係部署による庁内連絡会議や、各事業に関係している外部の団体も含めた庁外連絡会議を開催することにより、情報の共有や方針の統一を図っています。

(2) 本事業の流れ

本事業による支援の希望者は、まずセンターにおいて面談を受ける必要があります。センターは本制度に関する事業についてワンストップで相談を受け付けており、面談の中で

対象者の課題の整理を行っています。センターとの面談において、希望者へ事業の説明を行い、希望者からの事業目的等への同意を得た上で事業への参加申込書を提出してもらうことになります。センターは希望者との面談を踏まえて就労準備支援に係るプランを作成します。その後、本市の関係部署や外部の関係機関で構成された支援調整会議に当該プランを提出し、支援調整会議で支援決定がなされます。

プラン決定後、支援対象者は本市が業務委託をしている民間団体等（以下「事業受託者」という。）に引き継がれます。事業受託者が支援対象者へ面接又は家庭訪問を実施し、センター等の関係機関と連携を図りながら、アセスメントを行います。事業受託者はセンターが作成したプランを基本としながら、アセスメントの内容に沿って、より詳細な就労準備支援プログラム（以下「プログラム」という。）を作成します。事業受託者はこのプログラムに沿って 3 か月をめどに支援を行っていきませんが、センターと協議をした上で、通算して 6 か月を超えない範囲で支援期間の延長をすることができます。

その後、支援の目的の達成や支援期間の満了により、支援は終了することになります。支援終了後も支援対象者へ連絡をとりながら、フォローアップに努めています。

（３） 支援の内容

具体的な支援の内容としては、支援対象者へのカウンセリングを通じた課題の把握をはじめ、パソコンの基本的な使い方の指導や面接の練習といった求職活動にかかる支援、ハローワーク・就職面接先への同行訪問等が挙げられます。このほか、ボランティア等の社会参加活動及び就労体験の提供については、対象者の状況に応じて、週 2 回、1 回につき 3 時間程度を基本として実施し、社会生活上の教養を身につけることを目的とした講習会等も、毎月 1 回を基本とし、最低でも年 10 回開催しています。

これらの支援は、個人ごとに作成されたプログラムに沿って実施されます。プログラムは計画書と評価書から構成されています。計画書は、本人の状況や課題を、日常生活自立・社会生活自立・就労自立の各面で把握・分析し、それぞれについて目標を設定した上で、具体的な支援内容を検討するために作成します。自立に向けては、本人の主体的な取り組みが不可欠であることから、本人に内容を提示した上で同意を得て支援を行っています。また、評価書は、個別の支援内容について、本人による実施後の振り返り、担当者による評価を行い、その結果を記録するとともに、必要に応じて計画書の見直しを行うために作成します。

（４） 本事業実施の成果

本事業を実施した実績として、平成 27 年度の就職率は 80%（事業対象者 35 名のうち 28 名が就職）、平成 28 年度の就職率は 4 月から 12 月までの間で 72%（事業対象者 18 名のうち 13 名が就職）となっています。民間の活力を利用した柔軟かつきめ細やかな支援により、高い就職率を達成できているものと考えております。

就職率という数値は重要な指標ではありますが、本制度の目標である「生活困窮者の自立」の達成こそ本事業を実施した真の成果になると考えています。たとえば、就職後すぐ

に離職してしまって生計維持が困難になる、あるいは収支のバランスを欠いた不安定な生活を送っているということであれば、本当の意味での自立が図れているとはいえません。また、経済的な自立のみならず、社会生活・日常生活の面での自立も重要であると考えています。このような「生活困窮者の自立」というものを客観的に数値化することは難しい部分もありますが、本事業でのプログラムによる支援が終了した後もケースによっては関係機関による見守りを継続して職業定着支援などのフォローアップに努めているところです。

（５） 本事業の課題

本事業が実施されて約 2 年経ち、現在も円滑な制度の運用のために試行錯誤しているところではありますが、引き続き取り組む課題の一つとして潜在的な困窮者も含めて適切にセンターへつなぐことが挙げられます。本事業に限らず、本制度のうち、生活困窮者を対象とした各事業を利用する際には入り口であるセンターで面談を行うことになります。現在、センターは市役所本庁舎の 2 階にのみ開設しているため、どうしても相談者が中央区に集中することになります。各区でセンターと同様の機能を設けることは現状難しいところではありますが、福祉総合相談等を受け付けている各区福祉課とも連携しながら、潜在的な生活困窮者も含めて、本制度での支援につなげていく必要があります。

また、複合的な課題を抱える生活困窮者の自立に向けては、行政だけではなく、地域社会全体で取り組まなければなりません。対象者ごとに担当部署が「縦割り」となりがちであった従来の公的な支援制度を超えて、関係機関や民間団体、地域社会との緊密な連携が求められているところです。

4 今後の方針

国は、「地域共生社会（制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が「我が事」として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて「丸ごと」つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会）」の実現を目指しており、この中で、本制度も平成 30 年度に見直しが予定されています。具体的な方針はまだ示されていませんが、地域課題の解決力の強化の観点も踏まえた制度の見直しや、生活困窮者などが地域における就労又は活動に参加しやすくなるような就労の場作り等、支援体制の強化が検討されています。

本市では、国の動向を踏まえながら、地域共生社会において地域のつながりを強化し、地域の人材、組織等、地域の資源を最大限活用しながら、地域課題解決力を高め、地域に生活する生活困窮者の自立を支援するため、本市に求められる役割や位置づけ、具体的対応について検討していきたいと考えています。それとともに、まずは現制度の運用を前提に、前述した課題に引き続き取り組んでいきたいと考えております。センターへの適切なつなぎについては、各区で福祉総合相談等を受け付けている福祉職員のスキルの向上や関係部署との情報共有によって、本制度の周知及びセンターとの関係強化を行うよう努めてまいります。また、地域社会全体での支援の取り組みについては、定期、臨時の会議開催

や個別の情報交換等を行いながら、関係機関、民間団体等と緊密に連携を図り、適切な支援につなげていきたいと思います。

最後に、平成 28 年熊本地震の影響について触れます。地震発生後、当初は本制度における相談者数の増加が予測されましたが、現在のところ大幅な増加は見られません。これは、近年景気（雇用情勢等）が回復傾向であることに加えて、被災者支援制度の利用によりただちに困窮状態に陥ることを免れた潜在的な困窮者がいるためであると考えられます。本市では、復興関係課を含めた内部連携を深めるとともに社会福祉協議会とも連携しながら、仮設住宅やみなし仮設住宅に居住している方々の生活実態の把握に努めているところです。その中で、潜在的な生活困窮者であり、本制度につなげる必要がある方については、センターと情報共有しながら支援を行っています。加えて、被災者支援制度による仮設住宅の入居期限が満了した後は、居住地の確保が問題となり得ます。住居は生活の基盤となるだけでなく就職の際に必要なものであり、本事業の利用にも大きな影響を与えることから、本市では国の動向に留意しながら、復興関係施策との役割分担の中で生活困窮者等に対する支援に取り組むこととしております。

今回の調査では、就労準備支援事業について詳しく説明しましたが、生活困窮者への支援は各事業が相互に連動・補完することによって、最大限の効果が発揮できます。本市としては、今後もこれらの各事業を個別の状況に応じて組み合わせて実施することにより、実効性のあるきめ細やかな支援に引き続き努めてまいります。

【オンブズマンの判断】

1 生活困窮者自立支援制度への評価

生活困窮者自立支援制度（以下「本制度」という。）の成立に至るまでの経緯や、本制度の理念等の詳細は「市からの回答」にあるとおりです。オンブズマンとしては、生活保護に至る前の段階における公的支援制度として本制度が創設されたことについて、大いに意義のあるものだと考えています。

生活保護制度も、生活保護法第 1 条で、「この法律は…最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。」と規定されているとおり、生活保護受給者の「自立」を大きな目標のひとつとしています。ここにいう「自立」は、当初は主として経済的自立を意味するものと考えられていたようですが、最近では、経済的自立にとどまらず、日常生活における自立や、社会生活における自立も含まれると理解されているようです。しかし、生活保護制度は、実際に経済的自立を失い、自らの収入では最低限度の生活を維持できない状態になってはじめて発動されるものであるため、そこにおける「自立」は、どうしても経済的自立を目指すことが中心になってしまうように思われます。また、生活保護を受けることに抵抗を感じる人も少なくなく、生活困窮者に対する支援が生活保護制度にとどまる場合、実際に支援を必要としている人が的確な支援を受けられない事態が生じるおそれもあるように思われます。

本制度は、生活保護に至る前の段階の生活困窮者を対象にしています。このため、制度利用に対する心理的ハードルが低く、支援を必要としている人が早期に適切な支援を受けやすくなることが期待できます。また、そこでは、経済的自立にとどまらず、日常生活における自立や社会生活における自立といった幅広い観点から、生活困窮者の自立に向けた支援が可能となり、社会保障制度の基本理念である「人が人らしく生きること」をより実質的に実現することが期待できます。市では、地方自治体の任意によるものとされている事業を含め、幅広い事業を実施しているということです。人材の確保や、財政面での制約が大きい中で、幅広い事業を実施することにより、複合的・重層的な生活困窮者の問題の解決に取り組もうという市の姿勢は、難しい問題にも積極的に取り組んでいるものとして評価することができます。

2 生活困窮者就労準備支援事業への評価

今回の調査では、本制度で実施される事業のうち、生活困窮者就労準備支援事業（以下「本事業」という。）を対象としました。「働く」ということは、収入を得るという意味で、経済的な自立にとって非常に重要なことであるとともに、「働く」こと自体によって自己実現を図っていくという意味で、個人の尊厳を形成していくことにもなります。加えて、「働く」ことを通じて、他者とのつながりを築くこともできます。このような「働く」ことへの支援は、経済的自立にとどまらず、生活困窮者の幅広い自立を支援することにつながるものであり、本制度の根幹をなすものだと考えます。

本事業では、個々人の状況に応じたプログラムを作成し、当該プログラムに基づいて様々な支援が実施されるということです。計画書や評価書によりプログラムの内容を可視化し、事業対象者本人に提示することは、本人の主体的な取り組みや自己点検を可能としているといえます。具体的な支援内容も、パソコンの使い方や面接の練習といった基礎的なものから、ボランティア等の社会参加活動や就労体験など、地域社会への参加といった実践的なものまで多岐にわたっています。本事業は、業務委託によって民間の活力を利用した柔軟な運用が図られ、事業対象者の個々人にきめ細やかな支援を提供することが可能となっており、「生活困窮者の自立と尊厳の確保」と「生活困窮者支援を通じた地域づくり」という法の理念にもそっていることから、十分に評価できるものと考えています。本事業の対象者の就職率が、平成 27 年度で 80 パーセント、平成 28 年度 12 月現在で 72 パーセントという高い数値であることにその成果が現れていると思います。

また、本事業による成果を就職という地点だけでなく、生活困窮者の自立が図れているかという観点から、フォローアップ調査等により就職後の生活状況を確認していることは、市が形式的ではなく、法の理念を達成するために真摯に本事業に取り組んでいることの現われであると思います。

オンブズマンとしては、本事業及び本事業の実施に対する市の姿勢は評価できるものと考えますので、今後も継続して取り組んでいただきたいと思います。

3 今後に向けて

市では、今後の課題として、生活困窮者を適切にセンターへつなぐこと及び地域社会全体での支援の取組みを挙げています。前者については、「各区で福祉総合相談等を受け付けている福祉職員のスキルの向上や関係部署との情報共有によって、本制度の周知及びセンターとの関係強化を行うよう努めてまいります。」、後者については、「定期、臨時の会議開催や個別の情報交換等を行いながら、関係機関、民間団体等と緊密に連携を図り、適切な支援につなげていきたいと思います。」ということです。

オンブズマンとしては、本制度が実施されてから約 2 年しか経っておらず、運用について試行錯誤の段階で課題も多いとは思いますが、市が挙げている 2 点の課題は明確なものであると考えます。せっかく、有意義な制度が創設されても、支援を必要としている方々の利用につながらなければ意味がなく、「縦割り」の支援を改めようにも、市の各部署間や民間との間に水平的な連絡関係が整備されていなければ、効果はありません。

今回の調査によれば、潜在的な生活困窮者の数に比べて、現在の利用者数は少ないように思います。特に、平成 28 年熊本地震以降は、同地震により離職や減収を余儀なくされ、住居の修繕等で多大な出費を負担するなど、経済的に損失を受けた方々は多かったものと思われます。そのため、地震以前よりも経済的に困窮する方々は増え、本制度の対象となる生活困窮者は増加し、それに伴い相談者数も増えるのではないかと予想していましたが、実際には、地震後の相談者数は減少しているということです。

「市からの回答」にもあるように、被災者支援制度による一時的な支援によって経済的な問題が顕在化していないだけで、今後、一時的な支援の終了とともに問題は顕在化してくるものと考えられます。本制度は、生活保護に至る前の段階での自立支援ということが主眼にありますので、ただでさえ市には人的資源や予算面での制約がある中で、大地震という特殊要因が重なり運用に難しい面があると思いますが、早い段階で経済的困窮に陥っている方の支援につなげられるよう、市の取組みに期待したいと思います。

4 終わりに

オンブズマンは、弁護士業務等を通じ、罪を犯した子どもや虐待を受けた子どもにかかわるケースを少なからず経験してきました。このようなケースでは、その原因として、保護者に経済的な余裕がなく、生活費を得ることにきゅうきゅうとして精神的な余裕を失い、その結果、家庭の保護能力や監護能力が損なわれていると感じることが多くありました。

近年、「子どもの貧困」、「貧困の連鎖」といった言葉をよく耳にします。一度、貧困のサイクルに入ってしまうと、世代間で継承され貧困の連鎖から抜け出せなくなるということが指摘されているところです。貧困の固定化が進むと社会が階層化し、貧困から脱却できないという閉塞感が生まれ、社会全体の活力が失われることにもなります。

生活困窮者に対する支援を強化するということは、生活困窮者個人を守ることだけでなく、社会全体のリスクを防ぐという意味も持っています。また、何よりも次代を担う子どもたちを守るという意味を持っています。本制度により生活困窮者を支援することは、次代を形成し、市や国の将来を築く上でも重要なことだと考えます。

また、本制度では、「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」という関係の地域共生社会の実現が目標とされています。市においても、平成 29 年度から、市民参画と協働による自主・自立のまちづくりを行政が支え、地域力の維持・向上をめざすため「まちづくりセンター」を設置するということです。加えて、被災の経験から、地域で互いに関わりあうことの機運が生まれてきたようにも思います。これからの、新たな地域の形成の中に、生活困窮者をはじめとした経済的弱者を地域で見守り育む仕組みを作ってもらいたいと思います。

生活保護に加えて本制度を実施するということで、人材の確保や財源で厳しいところもあるとは思いますが、本制度が所期の目的を達することができるよう、引き続き力を入れて取り組んでももらいたいと期待します。