

V 発意調査の事例

～事例一覧～

V 発意調査の事例

内 容	頁
1 熊本地震により被災した住宅の応急修理	114
2 生活困窮者自立支援制度	119

発意調査の事例

1 熊本地震により被災した住宅の応急修理（要約）

発意調査の趣旨

この発意調査のきっかけは、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。相談の内容は、「平成 28 年 5 月頃に応急修理の申請をして、手続きを進めていたが、費用を支払わないと工事業者がすぐには修繕工事にとりかかってくれないため、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修理費は支払えない。』と言われてしまった。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。ほかにも同様の事例があると聞いており、当該相談者以外にも、同様の主張を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、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

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。

熊本地震においては、平成 28 年 4 月 15 日付けで県が法の適用を決定し、同日付けで、県知事が、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が、救助の実施に関する事務は、法により、法定受託事務とされており、「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」です。そのため、応急修理制度を実施するに当たっては、国の「災害救助事務取扱要領」（以下「国の要領」という。）等に従って運用する必要があります。

そこで、国の要領等に基づき、県が「応急修理実施要領」を同月 25 日付けで決定し、市においてもそれを基に「応急修理実施要領」を定め、運用を開始し、同月 28 日より各区役所にて受付窓口を設置しておりました。

内閣総理大臣が定めた基準によると、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、国の要領においても、「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、熊本地震においても、当初は応急修理申込書の提出時に、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 日付けの国からの通知（以下「20 日付け通知」という。）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、県は応急修理実施要領を一部改正し、各市町村長宛に通知を出しており、それを受け、市でも、応急修理実施要領を一部改正し、「(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。

一方で、修理費を支払った場合に応急修理制度の対象外となる理由は、以下のとおりです。

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、既に修理を完了し、その費用負担まで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、金銭は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、同月 2 日付けの国からの通知（以下「2 日付け通知」という。）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、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ければ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。

なお、県内のほかの市町村でも、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いて、同様の取扱いを行っているということです。

応急修理については、受付窓口において、制度の概要、手続きの流れを説明するとともに資料を配布しており、市ホームページにおいても「お住まいを修理したい方」としてサイトを開設し、応急修理実施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。また、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。修理費を支払った旨の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おります。

今後は、窓口での説明をより徹底し、分かりやすい説明を行なうこと、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。

オンブズマンの判断

「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、「資力等の要件」についても国の要領と同じ内容であり、当初は、半壊住宅の応急修理について所得に関する要件がありました。しかし、20日付け通知により、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焼し、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、…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…。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、県と市は、平成28年5月24日付けで「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、上記①の記載を「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、応急修理申込書から「前年総所得金額」の記載欄を削除し、所得証明書の添付も不要としました。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の提出を省略した事例はこれまでも認められたことがあります。

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。廃止されたのはあくまで「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、20日付け通知の記載からも明らかです。

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、市においても、同月13日を完了期限としていました。ところが、被害規模が大きく、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「災害証明書」の発行に時間がかかったことや修理業者が不足したことなどから、1か月で応急修理を完了することは困難なことが明らかになりました。そこで、県からの通知等により、二度にわたり完了期限が延長され、その後、最終的には、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」とされました。期間の延長については、これまでも事例があります。

手続きとしては、被災者が申込みをすると、市が修理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、市から支払わ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、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、これまでも認められていたものでした。

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、応急修理は現物給付が原則であり、既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、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とする取扱いは、これまでの事例でも同様であり、過去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た結果、応急修理の完了後の申込みが増え、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。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が、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しない」という国からの通知によるものと考えますが、これは、同通知にある「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。

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り、制度の運用においては大変な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はありますが、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が重要になります。

「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、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（要約）

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、生活困窮者自立支援制度（以下「本制度」という。）の一端を知る機会がありました。近年、生活保護受給者数が増加の一途にあり、これに対する対策は、国、地方自治体にとって大きな課題の1つとなっています。このような状況の中、国では、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、経済的に困窮している方々の経済的な自立を図るため、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本制度を創設しました。

先に述べた生活保護受給者数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。新たに創設された本制度は、経済的に困窮している方々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、経済的に困窮している方々の経済的自立のためにも、生活保護受給者数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。

そこで、市では本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、今後どのような取り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

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、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するだけでなく、稼働年齢層の占める割合も増加しました。

これまで国や自治体等は経済的に困窮している方々に対しての支援に取り組んできましたが、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。

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」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。

市では、①熊本市生活困窮者自立相談支援事業（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。住居確保給付金の支給に係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（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熊本市生活困窮者就労準備支援事業（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熊本市生活困窮者一時生活支援事業（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熊本市生活困窮者家計相談支援事業（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熊本市子どもの学習支援事業（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生活習慣の習得等の包括的な支援を実施する事業。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。）を行っており、複合的・重層的な問題を抱えている生活困窮者に対して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、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熊本市生活困窮者就労準備支援事業（以下「本事業」という。）について詳しく説明します。

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。その上で、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。市では、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、業務委託をしています。

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。)が受託事業者に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。

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、面談の中で対象者の課題の整理を行っており、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。プラン決定後、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。このプログラムに沿って3か月をめどに支援が行われます。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や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を開催しています。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。

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。

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ひとつとして、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。これに加えて、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。

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。

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、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がりについては、各区で福祉総合相談等を受け付けている福祉課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。加えて、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っております。

最後に、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。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、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

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、「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だけでなく、生活保護を受けることに抵抗を感じる人も少なくなく、経済的に困窮している方々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るため、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。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。

今回の調査では、本制度で実施される事業のうち、本事業を対象としました。「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ていますが、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沿っていることから、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%、平成 28 年度 12 月現在で 72% という高い数値であることにその成果が現れています。それにとどまらず、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っていただきたいと思います。

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おり、それぞれの問題に対する取組みは「市からの回答」にあるとおりです。

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、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く、地震以前よりも経済的に困窮する方々は増え、本制度の対象者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。

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追われ、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ということだけでなく、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ということは、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。