

第4章

困窮する居住者に対する 見守り・支援の取組み －練馬区・野洲市・豊中市社会福祉協議会 へのヒアリング調査をもとに－

日本都市センター研究員 鈕持 麻衣

1 荒廃住居の居住者への支援の必要

「住居荒廃」問題を生じさせている者や荒廃住居に居住する者は、自ら好んでそのようにしているとは限らない。むしろ、加齢や疾患などに伴って、片づけや住居の適正な管理ができなくなったり、周囲への気兼ねや社会的な孤立から、支援を求められなかったりする場合が多いだろう¹。したがって、困窮する居住者に積極的にアウトリーチし、本人に寄り添いながら、包括的な支援を行っていくことが重要であり、ひいては「住居荒廃」問題の解決につながると考えられる。

本章では、精神疾患を抱える住民などへのアウトリーチ事業を進める練馬区、多機関連携と地域における見守り活動の強化を図る野洲市、ライフセーフティネットの構築といわゆる「ごみ屋敷」問題の解決に取り組む豊中市社会福祉協議会（以下、「豊中市社協」という。）の取組みについて紹介する。

2 練馬区におけるアウトリーチ事業

練馬区は、東京 23 区の北西部に位置し、約 73 万人の人口を有する特別区である。区内には、6 つの保健相談所があり、母子保健、生活習慣病予防等の健康相談、精神障害者の相談、自立への支援などを担っている。精神障害を抱える住民の数は増加傾向にあり、2018 年 3 月時点で、自立支援医療利用者が 12,321 人、精神障害者保健福祉手帳所持者が 6,467 人、障害福祉サービス利用者が 1,263 人となっている。

1 荒廃住居の居住者が抱える課題等の詳細については、岸恵美子「いわゆる『ごみ屋敷』の実態とその背景に潜むもの」本書第 1 章、菅原誠「荒廃した住居の住人に対する精神保健福祉的介入のあり方」本書第 2 章、および第 III 部資料 1 を参照。

(1) アウトリーチ事業

ア 経緯

練馬区は、未治療、治療中断、引きこもり、退院後の病状不安定などの問題を抱える精神障害者に対し、保健師、精神科医師などが訪問支援を行い、入院・再入院の防止や地域生活の安定化を図っている。従来から、区は東京都立中部総合精神保健福祉センターのアウトリーチ支援事業を活用していたが、2011年より、新たに区独自で精神科医師²予算を確保し、精神疾患のおそれのある住民の診立て、支援方針の確認、さらには早期に医療につなげるための支援を行ってきた。しかしながら、医師の訪問日程の調整が困難であったり、訪問しても本人と会えないことが多かったり、継続的な訪問ができないといった課題が見られた。

他方で、障害者自立支援法が改正され、自立支援サービスが拡充されることを踏まえ、包括的なサービス提供を図るために、健康部内に「精神保健施策のあり方検討会」が設置された。同検討会では、練馬区の現状把握を行うとともに、今後の方向性について議論が重ねられた。その結果、精神疾患発症の早い段階から治療や支援につなげ、重症化を予防することの重要性、および医療機関との連携を強化し、入院から安定した地域生活への移行支援や適切な医療支援に結びつけるアウトリーチ支援の必要性が浮き彫りとなった。そして、これらの課題を解決するための方針として、多職種での対応の充実が目指された。

この解決方針のもとで、2015年にアウトリーチ事業の拡充が図られ、2名の精神保健福祉士が地域精神保健相談員として任用されている。精神科医師による医療的なケアのみならず、福祉的なケ

2 医師12人分の報償費として、年間約30万円を予算化している。

3 1年以上の相談業務などの経験がある精神保健福祉士が募集され、月16日勤務の非常勤職員である。

アを充実させるという観点から、精神保健福祉士が任用されるに至った。さらに、2018年には精神保健福祉士が2名増員され、4名体制によるアウトリーチ事業の更なる充実が図られている⁴。

イ 概要

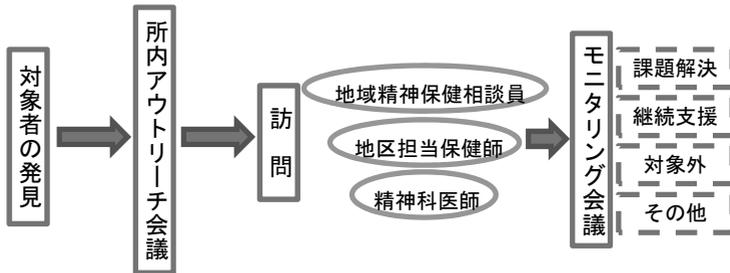
アウトリーチ事業は、精神疾患を抱えながら医療機関等で治療を行っていない者等を、適切な医療や障害者福祉サービスにつなぎ、本人およびその家族等が安定した地域生活を送れるようにすることを目的とする。対象となるのは、精神疾患が疑われる未受診者、精神科医療機関の受療中断または服薬中断により、日常生活に大きな障害が生じている者、および精神疾患による長期の入院または入院を頻繁に繰り返し、病状が不安定な者等である⁵。当初は、未受診者や治療中断・服薬中断者等を対象としていた。しかしながら、保健師が実際に対応に苦慮している事案のなかには、長期入院後の退院者や入退院を繰り返すなど病状が不安定な者も含まれていたため、後にアウトリーチ事業の対象者が拡大された。

対象者は、家族、住民および関係者からの相談のほかに、各種サービス申請時の面接や保健師の支援事例のなかから把握される。対象者が把握されると、保健相談所長や地域保健係長、地域精神保健相談員、保健師などから構成される訪問支援会議（アウトリーチ会議）において、事案のアセスメントや対応方針の確認が行われる。その上で、地域精神保健相談員と保健師、精神科医が訪問診療を行う。アウトリーチの効果は、半年ごとに開催される訪問支援会議（モニタリング会議）で評価され、その後の支援方針が検討される。

4 アウトリーチ事業の3年間の実績を踏まえて、精神保健福祉士の増員が図られたという。区長がアウトリーチ事業の重要性について理解があることも、今回の増員を後押しした。

5 練馬区精神疾患未治療者および治療中断者等への訪問支援事業実施要綱2条。

図 4-1 アウトリーチ事業のフロー



出典：練馬区提供資料。

ウ 運用状況

4人の地域精神保健相談員のうち、2つの大型保健相談所には1名ずつが配置され、残りの2人はそれぞれ2つの保健相談所を担当している。1年目は、アウトリーチ事業の対象となる者の選定や地域精神保健相談員との役割分担の仕方などについて、保健師の間で理解が進んでいなかったこともあり、活用があまり進んでいなかったという。こうした課題を踏まえて、アウトリーチ事業報告会およびアウトリーチ担当者会議が複数回にわたって開催され、保健師と地域精神保健相談員が一緒に対応した事案について情報共有したり、事業の改善点などを意見交換したりしている。これにより、アウトリーチ事業のもとでの訪問および所内面接・電話相談の件数は、年々増加している。保健師の間でも、アウトリーチ事業に対する理解が進み、積極的な活用につながっているようである。表4-1におけるアプローチ件数は、訪問支援会議においてアウトリーチ事業の実施が決定されたものである。この他にも保健師と地域精神保健相談員が一緒に対応しているものも少なくない。

また、半年ごとのモニタリングでは、アウトリーチ事業の成果が見えづらいといった課題がある。これまでは、「問題解決」「継続支援」「事業実施後他の支援が適切と判断したもの(対象外)」「その他」

表 4-1 アウトリーチ事業における取組み件数

◆ 訪問によるアプローチ件数

		2015 年度	2016 年度	2017 年度
支援実施数		75	119	162
訪問実施 (延)	地域精神保健相談員	129	243	334
	精神科医	13	11	12

◆ 訪問以外のアプローチ件数

	2015 年度	2016 年度	2017 年度
所内面接	22	73	157
電話相談	4	72	116
訪問不在	41	69	100
計	67	214	373

◆ アウトリーチ事業の効果

	2015 年度	2016 年度	2017 年度
1 問題解決	6 (8%)	14 (12%)	38 (23%)
2 継続支援	59 (79%)	63 (53%)	91 (56%)
3 事業実施後他の支援が適切と判断したもの(対象外)	6 (8%)	35 (29%)	23 (14%)
4 その他	4 (5%)	7 (6%)	10 (6%)
計	75	119	162

出典：練馬区提供資料。

の4分類で件数を把握してきた。しかし、半数以上が振り分けられている「継続支援」のなかには、医療サービスにつながった事案から、定期的な訪問ができるようになった事案、本人と会えるようになった事案まで、多岐にわたる事案が含まれていた。そこで、2018年度からは、継続支援の内容をより詳細に把握することにより、アウトリーチ事業の効果の見える化が図られている。

エ 意義と課題

アウトリーチ事業により、保健師のみならず、精神科医師および地域精神保健相談員からのアプローチも可能となり、多職種での対応が実現されている。区独自に精神科医師の予算を確保し、4名の

地域精神保健相談員を非常勤職員として任用したことで、相談から対応までの期間が短縮され、訪問などの回数も増えているなど、きめ細やかな対応ができるようになった。さらに、これまでは保健師が各事案にそれぞれ取り組んできたが、地域精神保健相談員と相談しながら、対応を進められるようになったという点で、保健師の心強さにもつながっているようである。

アウトリーチ事業が開始されてから3年以上が経過し、アウトリーチ事業報告会などを通じて、同事業への理解が保健師のなかで広まり、実施件数が増加傾向にある。現在、区全体で対象者を明確にする仕組みづくりが進められ、すべての保健師が共通の基準に基づいて対象者を選定できるようにすることが目指されている。

また、対象者が高齢者であったり、「ごみ屋敷」の状態が発生していたりする場合には、健康部だけでは課題の解決が困難である。こうした場合に、庁内の他部署や外部の関係機関とも連携を図りながら、包括的な支援の実施が今後の課題となっている。

(2) 「ごみ屋敷」に対応するための条例

練馬区が2015年度に実施した実態調査では、30棟の「ごみ屋敷」が把握されている⁶。同区は、「練馬区民の安全と安心を推進する条例」⁷や既存法令に基づき、「ごみ屋敷」問題に対応してきたが、空き家問題と併せて対策条例を制定する形で、2017年7月に「練馬区空き家等および不良居住建築物等の適正管理に関する条例」（以下、「練馬区条例」という。）を制定した。なお、同条例は環境部環境課が所管している。

練馬区条例は、「物品が堆積、散乱等した状態、雑草および立木

6 練馬区『練馬区空き家等対策計画』（平成29年2月）7頁。

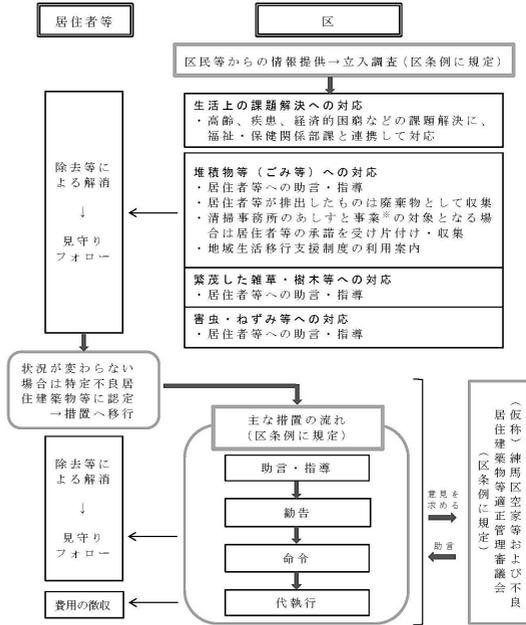
7 「土地建物等管理者は、土地、建物およびこれらに付属する工作物等に係る安全な環境の確保に努めるものとする。」（7条）を根拠に、所有者や占有者、管理者に改善を促してきた。

竹が繁茂した状態等であって、これらにより周辺の生活環境に著しい影響を及ぼし、またはそのおそれのある状態」にある居住建築物等を「特定不良居住建築物等」と定義する(2条4～6号)。区長によって、当該居住建築物等が特定不良居住建築物等として認定されると、助言または指導、勧告、命令および代執行といった規定(18～22条)が適用されうる。また、周辺の人の生命、

身体または財産に危害が及ぶことを避けるため、緊急の必要があると認められるときは、応急措置の実施が可能である(24条)。

措置に加えて、練馬区条例には2つの支援に関する規定がある。1つ目は、特定不良居住建築物等の所有者等から、堆積物等による不良な状態を解消するために必要な支援を希望する旨の申出があった場合に、やむをえない事情により自ら解消することが困難であると認められるときに実施されるものである(23条1項)。2つ目は、特定不良居住建築物等またはそのおそれのある居住建築物等の所有者等が、その解消のために必要な措置を自らとることができないと

図 4-2 練馬区における対応フロー



*あしすと事業

高齢者または精神障害者等のみの世帯を対象に、自力でごみ出しができず支援が必要と区が認めた場合に、当該世帯または親族の承諾を受け、清掃事務所がごみの運び出しと処分を行う事業。

出典：練馬区『練馬区空家等対策計画』(平成29年2月)16頁。

きに、所有者等からの依頼に基づいて、当該措置を代行しうる（同条3項）。後者の場合は、措置に要する費用は、所有者等の負担となる。

このほか、練馬区条例は、所有者等に関する情報の目的外利用および提供（6条1、2項）や立入調査（16条）などを規定するとともに、区長の附属機関として、「練馬区空家等および不良居住建築物等適正管理審議会」を設置する（25条）。庁内組織としては、特定空家等・特定不良居住建築物等対策検討会議と不良居住建築物等対策作業部会などが設けられている。保健師による支援が想定される事案が検討されるときには、検討会議に保健相談所長が、作業部会に保健相談所地域保健係長が出席する。

（3）練馬区の特徴

「ごみ屋敷」の事案について、練馬区では、アウトリーチ事業と練馬区条例を個別事案に応じて組み合わせながら、本人への支援を中心とした対応が図られている。区内にある「ごみ屋敷」状態のある物件では、環境課が主に堆積物の問題に対応する一方、長年にわたって保健相談所が堆積者本人との関わりを有しており、アウトリーチ事業の対象にもなっていた。敷地内には依然として多くの堆積物があるが、保健師と地域精神保健相談員が堆積者と定期的に面会を重ねながら、まずは堆積者が抱えている悩みの解決を目指していくという。

アウトリーチ事業の成果の一つとして、精神障害者に対し、保健師、医師および精神保健福祉士といった多職種でのアプローチが可能になった点が挙げられる。このことは、練馬区全体としての「ごみ屋敷」問題への対応についても共通していえる。条例に基づく対応を行う環境課の職員のみならず、精神保健の観点から保健師などが堆積者にアウトリーチすることで、“多部署・多職種でのアプローチ”が実現されている。堆積者のなかには精神障害を有する者がい

るという認識が、以前から環境課と保健相談所との間で共有されていたため、条例のもとでの検討会議や作業部会についても、保健相談所長などが出席できるように制度設計がなされた。

さらに、練馬区条例は、「ごみ屋敷」のなかでも、「周囲の生活環境に著しい影響を及ぼし、またはそのおそれのある」ものを対象とするが、そこに至らない事案もアウトリーチ事業の対象のなかには多く見られる。その意味では、アウトリーチ事業を通じて、堆積者に片づけを働きかけたり、ホームヘルプの導入につなげたりすることで、条例でいう特定不良居住建築物等の発生を防止するといった効果も期待される。周囲の生活環境に著しい影響を及ぼすほどの大量の物品が堆積してからでは、その排出は極めて困難になり、堆積者による自主的な解決は望めなくなる。そのため、早い段階から本人との接触を図るアウトリーチ事業は、本人の精神疾患の重症化と「ごみ屋敷」状態の深刻化を未然に防止するために重要なツールであるといえよう。

3 野洲市における多機関連携の取組みと見守り体制の整備

野洲市は、滋賀県の南部に位置し、2004年の旧中主町と旧野洲町の合併により誕生した市である。人口は約5万1千人で、微増傾向にあるが、高齢化率は25%を超えている。旧野洲町では、多重債務による自殺者数の増加が社会問題化しつつあった1999年に、消費生活相談の窓口を新設した。その後、国における「多重債務問題改善プログラム」の策定や貸金業法平成18年改正などの動きを受けて、野洲市は2009年に「多重債務者包括的支援プロジェクト」を立ち上げ、⁸ 市内の連携を図ってきた。さらに、多重債務以外に

8 同プロジェクトには、市民生活相談課と税金や使用料を徴収する納税推進課、

も、失業、心身の疾患あるいは家庭問題といった、さまざまな生活上の課題を抱える市民に対し、より包括的な支援が必要であるとの認識に立ち、パーソナル・サポート・サービスモデル事業（2011～2012年）、生活困窮者自立促進支援モデル事業（2013～2014年）および生活困窮者自立支援法（2015年～）のもとで、庁内外の関係機関、NPO、地域住民などと連携した取組みが進められている。

（1）多機関の協働による包括的支援体制構築事業

ア 概要

生活困窮者自立支援制度における自立相談支援事業の一環として、野洲市では、2017年度より「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」（以下、「包括的支援体制構築事業」という。）を行っている。この事業は、制度の狭間となっている課題や複合的な課題を抱える市民など、これまで適切な支援を受けられなかった、さまざまな対象者を包括的に受けとめるための相談・支援体制を構築するものである。いわゆる「たらい回し」の発生を防ぐ仕組みといえる。

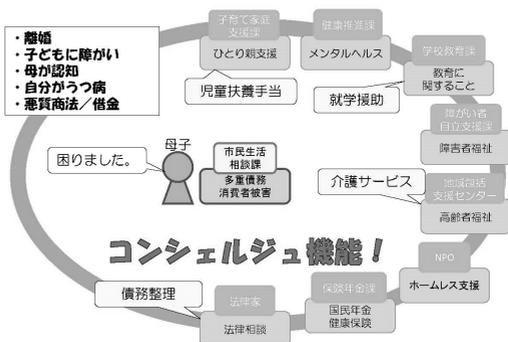
具体的には、市民部市民生活相談課が、消費生活相談や法律相談、税務相談、行政相談の各種専門相談を一元的に担うとともに、担当部署が不明確な市民からの相談あるいは苦情の窓口となり、ワンストップで対応する。市役所本庁舎の市民生活相談課には、正規職員4名、野洲市社会福祉協議会からの研修派遣職員1名、嘱託職員3

住宅課、上下水道課、学校教育課、こども課、保険年金課、および高齢福祉課が参画した。税金等を滞納している市民に、借金を抱えていないか丁寧な聞き取りを行い、借金が判明した場合には市民生活相談課につなぎ、法律家を紹介して債務整理を進め、市民の生活再建を目指すという試みである。

9 以下、野洲市の取組みについて、生水裕美「野洲市生活困窮者支援事業—おせっかいでつながりあう仕組み」自治実務セミナー646号(2016年)20頁以下、同「おせっかいでつながりあう仕組みづくり～野洲市くらし支えあい条例～」地方財政56巻4号(2017年)174頁以下、『くらし支えあい条例』を制定し、生活困窮者等支援の仕組みを明文化—滋賀県野洲市」ガバナンス190号(2017年)35頁以下などを参照。

¹⁰名と臨時職員である相談支援包括化推進員1名が配置されている。さらに、2018年度からは、北部合同庁舎内の市民サービスセンターにも、相談支援包括化推進員1名が配置されるなど、包括的支援体制構築事業の拡充が図られている。

図 4-3 包括的な支援体制の構築例



出典：野洲市提供資料。

相談を受けた市民生活相談課は、相談者が抱える生活上の課題について、アセスメントを実施する。その上で、生活困窮者自立支援制度に係るスクリーニングおよびプラン策定を行ったり、介護保険サービスなどの他の制度や関係機関につないだりするなかで、包括的な支援体制を構築していく。このように、包括的支援体制構築事業のもとでは、市民生活相談課が、市民に対する総合案内窓口としての役割を果たすとともに、関連する制度および庁内外の関係機関による支援を包括的にコーディネートする役割を担っている。

イ 運用状況

自立相談支援事業における2017年度の新規相談受付件数は、222件である¹¹。包括的支援体制構築事業が実施されていなかった前年度と比較すると、24%も増加しており、相談窓口の一元化による効果があると考えられる。市民生活相談課への相談経路をみると、

¹⁰ 生活困窮嘱託職員として、社会福祉主事とファイナンシャルプランナーが、消費生活嘱託職員として、消費生活専門相談員が任用されている。

¹¹ 以下、野洲市『平成29年度野洲市生活困窮者支援事業実績報告書』(平成30年5月)を参照。

本人からの相談が75件、家族または知人からの相談が26件であるのに対し、庁内外の関係機関・関係者からの紹介が121件となっている。庁内の関係機関では、子育て家庭支援課(32件)、納税推進課(18件)、社会福祉課(13件)からの紹介が多く、ひとり親、税金滞納者、生活保護受給者がそれぞれ相談につながっている。また、庁外の関係機関としては、野洲市社会福祉協議会や医療機関、介護事業所、学校、保健所、金融機関からの紹介がある。

相談者との面談および支援対応、関係機関や支援機関、家族等との状況確認やケース会議などの相談支援は、延べ5,689件実施されている。このうち、庁内外の関係機関との電話照会および協議が1,621件を占め、関係機関との連携が意識されている。相談者1人当たり3.42個の課題が抽出されたとのアセスメント結果からも、相談者の生活再建には、多機関での連携による複合的な課題解決が重要であるといえよう。

ウ 意義

包括的支援体制構築事業は、市民生活相談課が一元的な相談窓口となることにより、とりわけ複合的な課題を抱える市民が「たらい回し」になるのを防ぐセーフティネットとしての機能を担っている。加えて、同事業には、関係機関にとってのセーフティネットという機能もある。市民が抱える生活上の課題は多岐にわたり、かつ複合的に生じている場合が少なくない。しかし、個々の自治体職員および関係者が、こうした課題を解決するための制度や方策をすべて熟知し、コーディネートするのは決して容易ではない。そこで、各関係機関が個別事案への対応を進めるなかで、対象者がほかにも生活上の課題を抱えていると気づいた際には、市民生活相談課への相談を促すことで、潜在化していた課題の発見、および課題解決に向けた適切な制度や関係機関へのつながりが可能になっている。関係機関

表 4-2 自立相談支援事業のもとでの連携状況

◆ 支援における連携先（庁内）

機関名	件数	機関名	件数
社会福祉課	365	子育て家庭支援課	281
地域包括支援センター	121	家庭児童相談室	83
障がい者自立支援課	39	保険年金課	150
地域生活支援室	132	納税推進課	70
健康推進課	143	税務課	36
発達支援センター	66	住宅課	48
高齢福祉課	30	上下水道課	21
こども課	9	教育委員会	16
市民課	43	商工観光課	30
環境課	5	広報秘書課	4
人権施策推進課	7		

◆ 支援における連携先（庁外）

機関名	件数	機関名	件数
ヤオワーク	773	滋賀県住宅管理センター	23
弁護士	329	障がい福祉サービス事業所	20
社会福祉協議会	217	草津保健所	12
医療機関	180	自治会	12
ハローワーク	166	民生委員児童委員	9
介護サービス事業所	100	NPO 法人滋賀県社会就労 事業振興センター	9
司法書士	87	滋賀県立精神保健福祉センター	7
社会保険労務士	86	フードバンク	6
年金事務所	72	障害者職業センター	5
働き・暮らし応援センター	23	動物病院	4
不動産事業者	25	滋賀県知的障害者更生相談所	2

出典：野洲市『平成 29 年度野洲市生活困窮者支援事業実績報告書』
(平成 30 年 5 月) 11 頁、13 頁。

による気づきを活かして、市民の生活再建を図る仕組みである。また、市民生活相談課が多機関連携の中核となり、ノウハウの蓄積が進むことも期待される。

(2) 野洲市くらし支えあい条例

さまざまな生活上の課題を抱える市民への包括的な支援をより一

層強化するため、野洲市は2016年6月に、野洲市くらし支えあい条例（以下、「くらし支えあい条例」という。）を制定した¹²。同条例は、長年積み重ねられてきた取組みを制度化するとともに、訪問販売登録制度など、必要な仕組みを新たに盛り込んだものである。

くらし支えあい条例の目的は、「消費者被害その他の市民のくらしに関わる様々な問題の発生の背景にその者の経済的困窮、地域社会からの孤立その他の生活上の諸課題があることを踏まえ、その解決及び生活再建を図り、もって安全かつ安心で市民が支えあうくらしの実現に寄与すること」である（1条）。同条例は大きく分けて、①消費者被害の発生・拡大防止および解決と、②生活困窮者等の支援、という2本柱から構成される。消費者行政と生活困窮者支援の2つの政策分野を横断的に規定する条例がつくられた背景には、市民生活相談課を核とする包括的支援の取組みが、多重債務問題を契機にスタートし、後に生活困窮者の分野へと拡大していった点が挙げられる。

消費者被害の発生・拡大防止および解決という観点では、野洲市内で訪問販売を行う事業者の登録制度（9条）が、大きな注目を集めた。また、事業者等との協定（18条）や事業者等への説明の求め・改善要請（19条、21条）、国民生活センター等への商品テストの実施要請（20条）、事業者の違反行為について所管機関への処分等の求め（22条）などが規定されている。

他方、もう一つの柱である、生活困窮者等の支援については、これまでの取組みをあらためて明文化するような規定が置かれている。市は、「その組織及び機能の全てを挙げて、生活困窮者等の発見に努める」（23条）。ここでいう「生活困窮者等」は、「経済的困窮、

12 前掲註(9)の論考に加えて、久保田直浩「野洲市くらし支えあい条例」自治体法務研究48号（2017年）57頁以下、梶中富和「野洲市くらし支えあい条例—消費者安全のための法環境を条例が先導して創造する—（上）（下）」自治実務セミナー670号56頁以下、671号58頁以下（2018年）などを参照。

地域社会からの孤立その他の生活上の諸課題を抱える市民」(2条2項4号)を指す。平成30年改正以前の生活困窮者自立支援法は、「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」(旧2条1項)を「生活困窮者」と定義していた¹³。これと比較すると、くらし支えあい条例が、経済的困窮以外の生活上の課題を抱える市民にも広く対応しようとしていることが分かる。生活困窮者等が発見されると、市は、その者の意思を尊重しつつ、「生活、教育、就労その他生活困窮者等が必要とするもの全てについて総合的に」支援を行う(24条4項)。支援の具体的内容としては、必要な情報の提供、助言、野洲市債権管理条例による措置、生活困窮者自立支援法等による措置などが考えられる(同条1～4項)¹⁴。

こうした包括的な支援を可能にするため、くらし支えあい条例は、野洲市支援調整会議と市民生活総合支援推進委員会を設置する。前者は、専門的知見の活用による効果的かつ円滑な支援を行うため、弁護士や司法書士などの専門家および関係機関から構成される(25条)¹⁵。後者は、庁内での連携をより強化し、総合的な支援を行うため、庁内の関係機関に属するすべての職員により構成される(26条)。

(3) 見守り活動の強化

前述の内容のほかにも、くらし支えあい条例は、見守り活動を強化

13 現行法では、「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、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」となっている(3条1項)。生活困窮者自立支援法の平成30年改正の趣旨等については、後述する。

14 税金等の滞納者が著しい生活困窮状態にあるとき、市長は、徴収停止や債権放棄ができる(6条、7条5号)。この野洲市債権管理条例には、「生活を壊してまでも税金等を回収すべきではない」という市の姿勢が明確に打ち出されている。

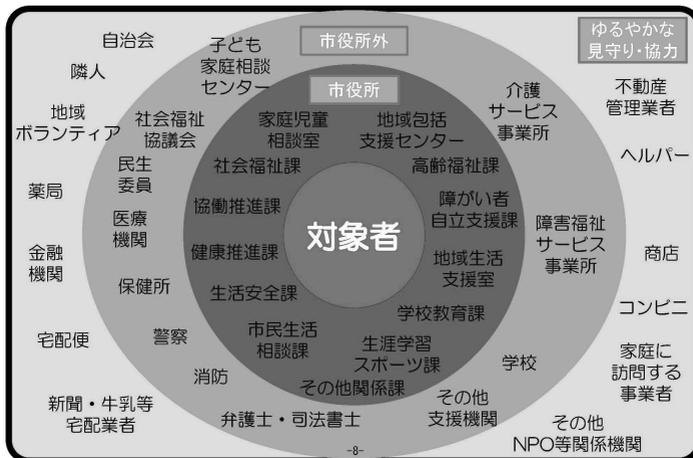
15 市民生活相談課長が総括者となり、①生活困窮者問題に取り組む民間団体、②草津公共職業安定所、③野洲市社会福祉協議会、④野洲市健康福祉部社会福祉課、⑤野洲市市民部市民生活相談課、⑥その他総括者が必要と認める機関または団体の代表者が構成員を務めている(野洲市支援調整会議要綱3条)。

するための2つの仕組みを盛り込んでいる。市が行う包括的な相談・支援と地域における見守り活動により、さまざまな生活上の課題を抱える市民を複層的に捉え、支援していくことが目指されている。

ア 見守りネットワークによるゆるやかな見守り

ゆるやかな見守りを行う仕組みとして、見守りネットワーク（「おせっかいネット」）が構築されている。生活困窮者等およびこれらの者と同様の状況に至るおそれのある市民が安心して暮らせるよう、市は事業者や団体と見守りについて協定を締結し、相互に連携を図っていく（27条）。2018年11月末現在、27事業者9団体が協定を結んでいる。協定を締結した事業者・団体は、各家庭への訪問時あるいは来店時など日常業務のなかで気付いた市民の小さな異変について、随時、市民相談課に連絡するものとされる。

図 4-4 見守りネットワークのイメージ



出典：野洲市『見守りのしおり』（平成29年2月）8頁。

イ 見守りリストによる重点的な見守り

見守りネットワークが対象者を限定しない見守りであるのに対し、消費者被害に遭いやすい特性を有する市民を対象とした、重点的な見守りも行われている。くらし支えあい条例は、消費者安全法 11 条の 3 第 1 項に基づく、消費者安全確保地域協議会を設置する(8 条)¹⁶。協議会は、市民生活総合支援推進委員会の構成員、すなわち庁内の関係機関の職員と、野洲市社会福祉協議会や民生委員児童委員などの庁外の関係機関の代表者から構成される¹⁷。見守り等を行うために必要な情報を対象者ごとに集約した「見守りリスト」が作成され、協議会の構成員間で共有される¹⁸。この見守りリストに基づき、より効率的かつ重点的な見守りが実施されている。

見守りリストの作成にあたっては、過去の消費生活相談により市が取得した情報や、見守り等を行うなかで協議会が取得した情報などに加え、消費者安全法 11 条の 3 に基づき消費者庁等から提供された、悪質業者等から押収した顧客名簿の情報も利用されている。なお、この消費者庁等による顧客名簿の情報提供制度は、2016 年 4 月に導入されたものだが、実際に情報提供を受けたのは野洲市が全国で初めてである¹⁹。

(4) 野洲市の取組みの特徴

多機関による包括的な支援の取組みが長年にわたって積み重ねられていくなかで、野洲市は、支援の対象者を多重債務者からさまざまな生活上の課題を抱える市民へと拡大させ、生活再建に必要な仕組

16 詳細は、久保田直浩「野洲市消費者安全確保地域協議会に関する取組」判例自治 425 号 (2017 年) 98 頁以下を参照。

17 野洲市消費者安全確保地域協議会要綱 3 条 3 項。

18 消費者安全法 11 条の 4 第 3 項により、本人の同意を得ない個人情報の目的外提供が可能となっている。

19 自治体が情報提供を受けるには、消費者安全確保地域協議会の設置が必要であるが、2018 年 11 月末時点で設置自治体数は、188 にとどまっている。

みや体制を拡充させてきた。1つの課が、消費者行政と生活困窮者支援の両分野を担うのは珍しいが、そうした経緯もあって、うまく機能していると考えられる。市民生活相談課が多重債務問題に携わるなかで蓄積された、債務整理などに関する知見や弁護士・司法書士等とのつながりが、現在の生活困窮者等への支援にも活かされているようである。

野洲市が、多重債務者や生活困窮者等の一人一人に対し、「おせっかい」を合言葉に、手厚い支援を行ってきた背景には、市長の姿勢がある。「生活困窮者等は、社会災害の被害者である」と捉え、自然災害の被害者と同様に、市が積極的にアウトリーチし、徹底的に支援していく必要があると考えられている。税金等の滞納を著しい生活困窮状態のシグナルとして捉え、市が徴収停止や債権放棄を行うというというのも、市民の生活再建を最優先するからである。包括的な支援により、一人でも多くの市民が生活困窮状態から抜け出し、将来、税負担を負えるようになれば、長期的には市のためにも考えられ、広く市民からの理解が得られている。

また、支援を必要とする者を早期に発見したり、生活困窮状態に陥ることを予防したりするためには、地域における見守りも重要な要素である。野洲市は、人口約5万人と小規模な自治体であるため、行政と市民との距離が近く、かつ自治会加入率が98.7%に達するなど、比較的コミュニティ機能が維持されている。こうした背景もあり、行政が地域住民とともに、生活困窮者等が抱える課題への解決策を考え、連携して取り組んでいる。さらに、見守りリストの共有により、庁内外の関係機関が、特に見守りを必要とする市民を把握し、小さな異変にも気づきやすくなるという効果がみられる。支援を拒否するような生活困窮者等についても、地域における見守り活動を続けるなかで、本人が支援の受入れに前向きになる機会を捉え、生活再建につなげていけるだろう。

4 豊中市におけるライフセーフティネットと福祉ゴミ処理プロジェクト

豊中市は、大阪府の北部に位置し、約 39 万 8 千人の人口を抱える中核市である。大阪市にほど近いことから、同市は、千里ニュータウンをはじめとした郊外住宅地として、早くから発展してきた。他方で近年では、高齢化率が 25% を超え、自治会加入率が 41.6%²⁰ にとどまるなど、地域コミュニティの強化や見守り・支援体制の整備が課題となっており、さまざまな取組みがなされている。²¹ そうした取組みにおいて、中心的な役割を担っているのが、豊中市社協である。

(1) 豊中市ライフセーフティネットの構築²²

ア 阪神・淡路大震災を契機とした体制整備

豊中市社協は、従来から、おおむね小学校校区単位で組織された校区福祉委員会²³において、福祉のまちづくり活動を行い、「福祉のまちづくり」講座の開催(1988 年～)やボランティア部会の設置(1992 年～)などを通じて、校区福祉委員会の機能強化を図ってきた。1995 年

20 豊中市「平成 30 年度(2018 年度)豊中市自治会実態集計表(平成 30 年(2018 年)4 月末現在)」。

21 本稿で紹介する 2 つの取組み以外に、豊中びーのびーのプロジェクト(発達障害者等の昼間の居場所づくり、さらに社会関係づくりを目指す)や豊中あぐりプロジェクト(都市型農園を拠点として、特に男性高齢者の生きがいがづくりや社会参加を促す)、豊中マンションサミット交流会(集合住宅のコミュニティづくりに向けた情報交換会)などがある。

22 以下、豊中市社協の取組みについては、勝部麗子「社会福祉協議会の対応～豊中市社会福祉協議会の取組み～」日本都市センター編『生活困窮者自立支援・生活保護に関する都市自治体の役割と地域社会との連携』(日本都市センター、2014 年)58 頁以下を参照。

23 校区内の自治会や民生児童委員会、老人会、子供会、婦人会、公民分館、PTA、当事者団体、NPO、ボランティアグループなど、さまざまな団体が参画する、自主的なボランティア組織である。

に発生した阪神・淡路大震災は、豊中市に甚大な被害をもたらしたが、校区福祉委員会にボランティア部会が設置されていた地域では、見守り活動や助け合い活動が展開された。このことを契機として、翌年から校区福祉委員会による「小地域福祉ネットワーク活動」が本格的に推し進められるようになった。小地域福祉ネットワーク活動では、支援を必要とする人に対し、見守りや声かけを行うとともに、ふれあいサロンなどのグループ援助活動、あるいは通院への付き添いといった個別援助活動が行われている。

しかし、小地域福祉ネットワーク活動には、地域社会から孤立していたり、生活上の課題を抱えながら、積極的に支援を求められなかったりする人へのアプローチが十分でないという課題もあった。そこで、2004年に豊中市が策定した「豊中市地域福祉計画」では、優先的に取り組むべき重点プランとして、①地域福祉の活動拠点の確保、②身近な相談窓口のしくみづくり、③行政と地域、事業者のパートナーシップの構築、の3つが位置づけられた²⁴。具体的には、②につき、小学校区単位で身近な相談窓口となる「福祉なんでも相談窓口」²⁵の設置、介護保険生活圏域ごとに専門機関が情報交換および連携を図るための「地域福祉ネットワーク会議」の開催、小学校区での地域福祉活動と専門機関による支援の円滑な連携を図るためのコミュニティソーシャルワーカー（以下、「CSW」という。）の配置が挙げられる。③については、行政内部の連携および調整機能を強化するための「地域福祉関係連絡会議」を設置するとともに、地域福祉に関する職員研修の充実を図ることで、地域ニーズを把握し、迅速に対応できる体制づくりが進められた。このように、阪神・淡路大震災を契機として、豊中市ライフセーフティネットの構築が進ん

24 以下、豊中市『豊中市地域福祉計画』（平成16年3月）。

25 単に支援を必要とする者からの相談を受け付けるだけでなく、近隣住民の気づきなどをもとに、生活上の課題を抱える住民を掘り起こす機能も有している。

図 4-5 豊中市ライフセーフティネット



出典：豊中市社会福祉協議会提供資料。

できた。

イ 豊中市ライフセーフティネットの特徴

全国で最初に CSW を配置し、さまざまな地域課題の解決に取り

組んできたことから、豊中市社協は大きな注目を集めてきた。CSWは、地域住民から相談を受けたり、福祉なんでも相談窓口をバックアップしたりするなかで、住民が抱える課題やニーズを捉えていく。しかし、そうして捉えられた課題やニーズに対し、各CSWが個別事案ごとに解決策を考え、支援していくわけではない。主に、課題やニーズの解決策を検討したり、解決するための仕組みをつくったりするのは、専門機関が参画する地域福祉ネットワーク会議である。そして、個別住民に対して具体的に支援を行っていくのは、専門機関や小地域福祉ネットワーク活動などである。CSWは、発見した課題やニーズを地域全体のものとして、地域福祉ネットワーク会議で共有し、専門機関による支援や地域福祉活動につなげていく役割を担っている。いわば、「地域福祉を推進するまちのコーディネーター役」²⁶である。

CSWによって共有された課題やニーズを受けとめ、支援方策を検討するのは、市の福祉関係部局や豊中市社協、警察、地域包括支援センター、福祉施設などから構成される、地域福祉ネットワーク会議とライフセーフティネット調整会議である。行政と関係機関が一堂に会することで、各分野の専門的知見を踏まえた情報交換および連携が図られ、地域の課題やニーズに対する包括的な支援方策の検討がなされる。また、必要に応じて、新たな支援制度が構築される場合もある。²⁷

豊中市で先進的な取組みがなされてきた要因として、豊中市ライフセーフティネットの中核をなすCSWの存在のみならず、公民が参画する2つの会議体によって、組織的な丸ごと支援が行われてい

26 豊中市社会福祉協議会『セーフティネット～コミュニティソーシャルワーカー（CSW）の現場』（ブリコラージュ、2012年）75頁。

27 後述の福祉ゴミ処理プロジェクトもその一つである。そのほか、悪質リフォーム対策会議や徘徊SOSメールプロジェクト、高次脳機能障害者の家族交流会など、新たな連携や事業開発が行われてきた。

る点は重視すべきだろう。組織的に受けとめる仕組みがあることにより、CSW が一人で課題解決に取り組み、解決に至らなかったり、CSW 自身がバーンアウト（燃え尽き）症候群になってしまったりする事態を回避できている。

さらに、40 万人近い人口を抱える豊中市において、14 人の CSW だけでは、住民一人一人に対し、きめ細やかな支援や見守りを行っていくのは難しい。そこで、地域住民がボランティアや民生委員として、福祉なんでも相談窓口や小地域福祉ネットワーク活動に参加し、支援および見守りの担い手となっている。このような形で、地域住民が支援プロセスに加わることを通じて、支援を必要とする人の社会的包摂につながるという効果も期待されている。

(2) 福祉ゴミ処理プロジェクト²⁸

ア プロジェクトの立ち上げに至る経緯

福祉なんでも相談窓口に寄せられる相談のなかには、「ごみ屋敷」に関するものも少なくない。そうした相談に対し、CSW などが訪問を重ね、居住者から片づけの同意が得られると、個別事案ごとに市の関係部局やボランティアと調整しながら、片づけを行ってきた。しかしながら、「ごみ屋敷」問題は、決して特異な事案ではなく、また、ごみの分別、収集および処理費用などに関する課題も生じていた。

そこで、関係機関との連携体制づくり、およびごみ処理についてのルール化を図るため、2006 年 2 月に「ゴミ屋敷リセットプロジェクト」（現「福祉ゴミ処理プロジェクト」）が立ち上がった。同プロジェクトには、市の関係部署として、減量推進課、地域福祉課、生活福祉課、障害福祉課、および保健所が参加したほか、豊中市伊丹市クリーンランド（ごみ処理施設の設置および管理に関する一部事務組合）、豊中

28 「市・社協・市民などの連携で『ごみ屋敷』問題を解決—大阪府豊中市」ガバナンス 96 号（2009 年）36 頁以下を参照。

環境事業協同組合、在宅介護支援センター、ボランティア、CSWといった関係機関も参加した。そこで、市内における「ごみ屋敷」問題の現状について意見交換がなされ、ごみ処理のフローや処理費用に関するルールづくりが行われた。

イ 概要²⁹

福祉ゴミ処理プロジェクトは、ライフセーフティの観点から、ごみ処理を支援する取組みである。そのため、「高齢者や障害者などで経済的、身体的、精神的な理由で自力によるごみ処理が困難なため、著しく生活スペースの確保が困難な世帯」が対象となっている。片づけを行う民間事業者についての情報提供等により、居住者本人が解決可能な場合は対象外である。また、ごみ処理支援後、介護保険サービスなどの導入によって、生活の改善が見込まれるものに限られている。

支援の実施可否は、プロジェクト会議において決定される。同会議のメンバーは、保健所、健康づくり推進課、生活福祉課、障害福祉課、高齢介護課、クリーンランド、廃棄物対策室、地域福祉課、豊中市社協、中央包括支援センターと、個別事案に応じて民生委員、校区福祉委員会、およびボランティアも加わる。支援の実施が決定されると、居住者本人の希望をもとに、CSWが実施日などの調整を行う。当日は、CSWやボランティア、民間事業者、市の関係部署職員が、ごみの分別・搬出を行い、臨時ごみとしての収集および処理がなされる。ごみ袋³⁰1つ当たり170円の処理手数料を要するが、生活保護世帯は減免申請の手続きを、生活困窮世帯は社会貢献費用³¹を活用するなど、本人の負担を軽減する工夫がなされている。

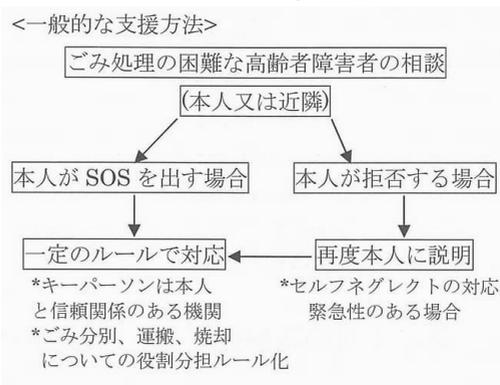
29 「福祉ゴミ処理プロジェクト申し合わせ事項」。

30 豊中市では、2004年4月から指定ごみ袋制を実施している。

31 大阪府社会福祉協議会の社会貢献事業の一つで、生活困窮者を対象に、おおむね10万円までの経済的援助を現物給付の形で行える。その原資は、同協議会が

このように、片づけ支援の対象者や支援に至るフロー、関係機関の役割などが、申し合わせ事項として明文化されたことにより、個別事案において、関係機関の連携や支援に至るまでの調整が円滑になされるようになった。

図 4-6 福祉ゴミ処理プロジェクトのもとの一般的な支援方法



出典：豊中市社会福祉協議会提供資料。

ウ 運用状況

ごみ処理支援に関する一定のルールがつくられ、さらにマスメディアでも取り上げられた結果、「ごみ屋敷」問題に関する相談が多く寄せられるようになった。寄せられた相談のなかには、豊中市が2006年10月から粗大ごみの処理を有料化することを受けて、有料化実施前に粗大ごみの処理支援を希望する者もいたようである。しかし、あくまでもライフセーフティの観点から行われる支援の仕組みであるとして、対象者の絞り込みがなされた。実際に、福祉ゴミ処理プロジェクトに基づき、ごみ処理支援が行われているのは、年に10件程度であるという。

また、福祉ゴミ処理プロジェクトに端を発し、豊中市では2007年度から「ひと声ふれあい収集」事業が実施されている。介護サー

設置および管理する社会貢献基金であり、府内の老人福祉施設から拠出された資金からなる。

32 なお、2015年に全国の市区町村を対象に実施されたアンケート調査によれば、260自治体が高齢者を対象としたごみ出し支援制度を設けている。国立環境研究所

表 4-3 福祉ゴミ処理プロジェクトの取組み件数

	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度
相談件数	14件	7件	24件	21件	30件
	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度
相談件数	21件	37件	57件	47件	81件
	2015年度	2016年度	2017年度		
相談件数	41件	9件	32件		

出典：豊中市社会福祉協議会提供資料をもとに筆者作成。

ビスを受けている高齢者および障害者の在宅生活を支援するため、市がごみの排出支援を行うとともに、ごみ収集時にひと声かけ、安否確認を行う取組みである。関係機関が参画するプロジェクト会議の開催により、個別事案への支援が円滑に行いやすくなるほか、プロジェクト全体の見直しやひと声ふれあい収集のような派生的な取組みにつながっている。

いわゆる「ごみ屋敷条例」を制定した自治体では、地域住民から早期の解決を期待する声が、行政に寄せられる場合も少なくないようである。豊中市においても、「ごみ屋敷」問題に関する相談が地域住民から寄せられるが、コーディネーター役を担うCSWが丁寧にコミュニケーションを図り、本人に寄り添った支援の重要性について、地域住民から理解が得られている。「困った人」を単に地域から排除するのではなく、「ごみ屋敷」状態に至った背景などを地域住民が理解し、「困った人は困っている人だ」との認識を共有していくなかで、ごみ処理の支援やその後の見守り活動に地域を巻き込むことができている。

(3) 豊中市社協の取組みの特徴

豊中市社協による、「ごみ屋敷」問題への先進的な取組みとして、CSWや福祉ゴミ処理プロジェクトの存在がこれまで注目されてき

『高齢者を対象としたごみ出し支援の取組みに関するアンケート調査 結果報告』（2015年10月）を参照。

た。しかしながら、この2つの仕組みだけでは、「ごみ屋敷」問題の解決は難しい。前述のように、CSW が掘り起こした地域の課題やニーズを組織的に受けとめ、解決方策を検討する仕組みと、生活上の課題を抱える住民への支援および見守りを担いうる地域力の醸成が不可欠である。豊中市社協がリーダーシップをとりつつ、行政と地域住民も「他人事」ではなく「我が事」として共に取り組んできた経験が、豊中市における「ごみ屋敷」問題の解決につながっている。

さらに、豊中市ライフセーフティネットが機能しているもう一つの要因として、地域福祉計画³³の策定と定期的な進捗管理が行われている点も挙げられる。地域福祉計画の策定にあたっては、豊中市と豊中市社協が緊密に連携し、地域福祉計画と豊中市社協が策定する地域福祉活動計画との整合性が図られている。すなわち、市の地域福祉政策と豊中市社協による取組みが、いわば“車の両輪”となって進められ、より一層の地域福祉の増進に寄与していると考えられる。そして、計画策定後も、豊中市健康福祉条例に基づいて設置された健康福祉審議会³⁴によって、その管理および評価が定期的に行われている。計画の評価は、住民参加や地域課題の解決手法の実施および充実など、さまざまな観点からなされる³⁵。こうした健康福祉審議会の進捗管理によって、5年ごとに策定される地域福祉計画が、形骸化することなく、豊中市における地域福祉政策のロードマップとなりえている。

豊中市社協ではなく、豊中市が中核となって、ライフセーフティ

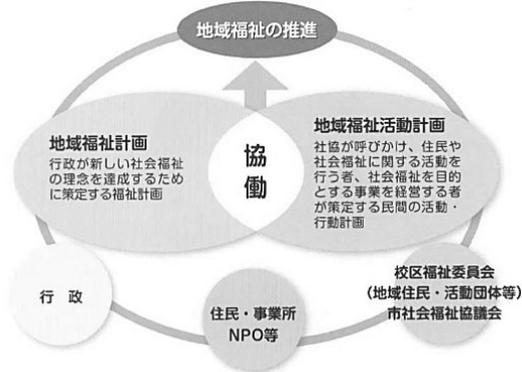
33 社会福祉法 107 条および豊中市健康福祉条例 7 条に基づいて策定される。

34 健康福祉審議会の委員は、学識経験者、市民、市民団体の代表、保健医療または福祉の関係団体の代表、社会福祉を目的とする事業者の代表、関係行政機関の職員、および市長が特に必要と認める者である（豊中市健康福祉審議会規則 2 条 1 項）。

35 豊中市『第 3 期豊中市地域福祉計画』（平成 26 年 3 月）51 頁。

ネットの構築や福祉ゴミ処理プロジェクトといった取組みを進めることもできるだろう。しかし、超高齢・人口減少社会に突入し、行政の人的・財政的リソースの不足が予想される今後、すべての地域課題の

図 4-7 地域福祉計画と地域福祉活動計画の関係



出典：豊中市社会福祉協議会『第3期 豊中市地域福祉活動計画』（平成26年3月）。

解決を行政に依存するのは困難である。したがって、地域住民らが自ら課題解決しうるような地域力を醸成していく必要がある。他方で、このことを行政の側から納税者でもある住民には発信しづらい。そこで、第三者としての豊中市社協が、行政と住民との間に立ち、行政が担うべき制度・体制づくりを豊中市に促しながら、住民とともに地域課題の解決に取り組んできた。この点が、地域福祉政策の推進において、豊中市ではなく、豊中市社協が中核となっている強みといえる。

5 包括的な支援体制の構築に向けた生活困窮者自立支援法の平成30年改正

以上のように、野洲市および豊中市社協は、包括的な支援体制の構築や複合的な課題を抱える住民への支援、地域課題の解決において、先進的な取組みを行ってきた。これらの取組みは、生活困窮者自立支援法の見直しにおいても参考にされ、今般の平成30年改正

につながっている³⁶。

(1) 生活困窮者自立支援法

1990年代初めにバブル景気が崩壊してから、生活保護の受給者数は増加の一途をたどってきた。さらに、2008年9月のリーマン・ショックによる大幅な景気後退などもあり、生活困窮者が生活保護の受給に至る前の段階での自立を支援する必要性が認識されるようになった。こうしたなか、2013年に生活困窮者自立支援法が制定され、2015年4月1日より施行されている。社会保険・労働保険制度が「第1のセーフティネット」、生活保護制度が「最後のセーフティネット」であるのに対し、生活困窮者自立支援制度は、この間隙を埋める「第2のセーフティネット」の役割を果たしている³⁷。

具体的には、包括的かつ早期の相談支援を行うための自立相談支援事業と、本人の状況に応じた支援として、住居確保給付金の支給、就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、子どもの学習支援事業などが行われる。これらの事業の実施主体は、都道府県、市、特別区および福祉事務所設置町村（以下、総称して「都道府県等」という。）であり、直営あるいは社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等への委託によって担われている³⁸。

住居確保給付金の支給は、金銭、現物あるいはサービスの「給付」を中心とした、従来の社会保障形態の一種である。しかし、こうした実体的給付は、物質的なニーズを満たせるが、地域社会からの孤

36 本節の執筆にあたり、丁寧なご指導を賜りました、菊池馨実委員（早稲田大学法文学術院教授）に深く感謝いたします。

37 浜田勇「生活困窮者等の自立促進のための支援強化策－生活困窮者自立支援法等改正案－」立法と調査 399号（2018年）17頁以下・18頁、厚生労働省社会保障審議会『生活困窮者自立支援及び生活保護部会 報告書』（平成29年12月15日）2頁。

38 例えば、自立相談支援事業は、都道府県等の約35.1%が直営で行っている（厚生労働省「平成30年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査」5頁）。

立のような「社会的排除」³⁹の側面を捉えきれないという限界がある。そこで、一人一人が抱える生活上の課題やニーズを受けとめ、「社会的包摂」を図っていく「相談支援」が重視されつつある。その意味では、自立相談支援事業をはじめとして、さまざまな「事業」を通じて行われる個別的な相談支援を中心とする、生活困窮者自立支援制度は、画期的なものとして積極的に評価されている。⁴⁰

(2) 平成 30 年改正

ア 経緯

生活困窮者自立支援制度のもとで、複合的な課題を抱える生活困窮者に対し、個別のかつ包括的な支援が行われるとともに、地域における人と人、人と地域資源のつなぎ直し、地域づくりも進められてきた。⁴¹他方で、支援につながらない生活困窮者が依然として存在する、あるいは就労や家族の問題、社会的孤立といった複合的な課題を抱える生活困窮者には、経済的困窮への支援を中心とする同制度では根本的な自立支援が困難、といった課題も生じていた。そこで、厚生労働省が設置した、「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」や社会保障審議会の「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」などにおいて、生活困窮者自立支援法の改正に向けた検討が行われてきた。

39 ヒアリング調査にご協力いただいた、豊中市社協の勝部麗子氏は、地域社会からの孤立を「人間関係の困窮」と表現している（第196回国会参議院厚生労働委員会会議録15号（2018年5月24日）2頁〔勝部麗子参考人意見〕）。

40 菊池馨実「社会保障法と持続可能性—社会保障制度と社会保障法理論の新局面—」社会保障法研究8号（2018年）115頁以下・131～131頁。実体的給付を中心とする従来型の制度が「20世紀型社会保障」であるのに対し、相談支援を、従来型の社会保障給付と有機的に関連づけて、あるいは単体として本格的に展開していくのが、「21世紀福祉社会」のあるべき姿とされる（同130頁）。

41 以下、厚生労働省社会保障審議会・前掲註(37)報告書2～7頁。生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理のための検討会『生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理』（平成29年3月17日）も参照。

イ 改正の概要

第 196 回国会に提出された、「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律案」は、2018 年 6 月 1 日に可決・成立した⁴²。改正法は、同年 10 月 1 日より既に施行されているが、以下の⑤および⑥については、2019 年 4 月 1 日施行となっている。

①基本理念の明確化（2 条）

基本理念につき、新たに条文が追加された。まず、生活困窮者の尊厳の保持、および就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立の状況などに応じた、包括的かつ早期の支援が謳われている（2 条 1 項）。そして、「生活困窮者に対する自立の支援は、地域における・・・関係機関・・・及び民間団体との緊密な連携その他必要な支援体制の整備に配慮して行われなければならない。」と規定される（同条 2 項）。

必ずしも文言上明確ではないものの、生活困窮者への自立の支援と並んで、生活困窮者自立支援法のもう一つの本来のねらいである「地域づくり」の視点が条文化された点が注目される⁴³。社会福祉法の平成 29 年改正により、市町村による包括的な支援体制づくりの努力義務化（106 条の 3）に加えて、市町村地域福祉計画および都道府県地域福祉支援計画策定の努力義務化（107 条、108 条）がなされたこととも相まって、生活困窮者自立支援制度をひとつの推進力とした地域福祉の展開が期待されている。

42 以下、法改正の趣旨等については、厚生労働省社会保障審議会・前掲註(37) 報告書 8～40 頁、菊池・前掲註(40) 論文 135 頁。

43 第 196 回国会衆議院厚生労働委員会議録 7 号（2018 年 4 月 4 日）5 頁 [加藤勝信厚生労働大臣答弁]、第 196 回国会衆議院厚生労働委員会議録 12 号（2018 年 4 月 24 日）2 頁 [菊池馨実参考人意見]。

②「生活困窮者」の定義の見直し(3条1項)

生活困窮者自立支援法の対象となる「生活困窮者」について、平成30年改正以前は、「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」と定義されていた(旧2条1項)。改正法では、従来の「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」という文言の前に、「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、」という文言が加えられた。

依然として経済的困窮が前提ではあるが、経済的困窮に至る要因と関連づけられることで、法解釈上、経済的困窮の度合いが⁴⁴相対化されたと解しうる。これにより、生活困窮者自立支援法の枠組みにおいて、個々人が抱える生活上の課題などの背景事情を踏まえながら、早期の予防的な支援が可能になった。生活困窮者自立支援を導入するタイミングの早期化を図るという点で、「生活困窮者」の定義の見直しは、今回の改正の重要な目玉といえる。

③利用勧奨の努力義務の創設(8条)

早期的な支援につなげるため、都道府県等における福祉、就労、教育、税務、住宅などの各部局は、生活困窮者を把握した場合、自立相談支援事業等の利用を促すよう努めるものとされる。自ら支援を求めるのが難しい生活困窮者に対するアウトリーチを強化する仕組みとなっている。

④関係機関間の情報共有を図る会議体の設置(9条)

生活困窮者に対する自立支援に関する情報の交換や支援体制に関する検討を行うことを目的として、都道府県等は、関係部署や外部の関係機関・関係者などから構成される支援会議を設置できる。支援会議は、必要に応じて、関係機関等に対し、生活困窮

44 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録12号(2018年4月24日)2頁[菊池馨実参考人意見]。

者に関する資料または情報の提供などの協力を求められる。これにより、生活困窮者への早期かつ適切な対応に寄与することが期待される。

⑤一時生活支援事業の拡充（3条6項）

これまでの一時生活支援事業では、「一定の住居を持たない生活困窮者」を対象に、一定期間、宿泊場所や衣食の提供などが行われていた。さらに、今般の改正により、従前に一時生活支援事業を利用し、現に一定の住居を有する人、あるいは居住に困難を抱え、地域社会から孤立している人を対象に、訪問による見守りや現在の住居で日常生活を営むのに必要な支援なども行えるようになった。住居が、単に生活の場というハード面の機能のみならず、家庭を育み、地域社会で生活していく「拠点」というソフト面の機能も有している点に鑑み、後者の支援を強化する形で、一時生活支援事業の拡充が図られた。

⑥子どもの学習支援事業の強化

従来、生活困窮世帯の子どもに対する支援としては、学習の援助が中心であった。しかし、生活困窮世帯では、子どもが生活習慣や社会性を身につけていなかったり、子育てへの親の関心が低かったりする場合も見受けられる。そこで、生活慣習および育成環境の改善に関する助言と、子どもの進路選択をはじめとする教育および就労に関する相談に対する情報提供、助言、関係機関との連絡調整が新たに盛り込まれ、子どもの学習・生活支援事業として強化された。

このほか、⑦従来、義務的实施とされていた自立相談支援事業に加えて、任意事業であった就労準備支援・家計相談支援も有効性が認められたことから、自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業（従来の家計相談支援事業）の一体的実施の促進（7

条1項)、⑧支援の質の向上の観点から、都道府県による市等の職員に対する研修等事業の創設(10条)、⑨生活困窮者に対する自立支援を効果的に行うためには地域に近い基礎自治体を実質的に関与するのが望ましいとの観点から、福祉事務所未設置町村による自立相談支援事業等の実施(11条)などが、改正法に盛り込まれている。

荒廃住居の居住者のなかには、経済的には困窮していないものの、心身の疾患等の生活上の課題を抱えていたり、地域社会から孤立していたりする者も少なくない。その点では、「生活困窮者」の定義の見直しや支援制度の拡充などが行われた平成30年改正により、居住者への支援や「住居荒廃」問題の解決に、生活困窮者自立支援法を活用する可能性がより広がったといえよう。

6 多機関連携の強化と地域力の醸成に向けて

居住者が抱える複合的な課題の解決に向けた包括的な支援や地域における見守り活動を進めるためには、行政内部の関係部署間の連携、外部の関係機関および地域住民との連携が不可欠である。多機関の連携は、決して容易ではなく、本章で取り上げた3市においても、職員研修やワークショップなどを通じて、関係者が問題意識を共有し、支援制度への理解を深めながら、実現に至っている。

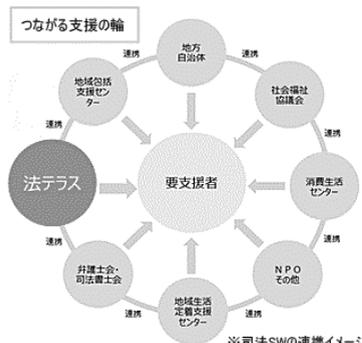
さらに、個別事案での支援・見守り活動を積み重ねていくなかで、多機関連携が強化され、地域力も醸成された結果、支援・見守り活動の更なる充実につながるという、良い循環が生み出されている。

コラム：司法ソーシャルワーク

司法ソーシャルワークとは、「①高齢者、障害者、生活困窮者、外国人、DV やストーカーの被害者、虐待されている児童など、自ら、あるいは自発的に弁護士等にアクセスすることができない人々に対して、②福祉・医療関係者・関係機関・・・、その他の支援者との連携を、弁護士等が強化して、あるいは新たに構築して、③全体として総合的な生活支援を継続的に行っていく手法」である¹⁾。もともとは、少年事件分野において、家庭裁判所調査官や法務教官などによるソーシャルワークを指す概念として用いられてきた。しかし近年では、特に高齢者の生活支援という観点から、司法と福祉の連携を図る考え方として提唱されている。具体的に弁護士等には、単に法令などに則して、当事者が抱えている法的課題を局所的に解決するのみならず、当事者の生活再建および自立という観点から、福祉関係者とともに総合的な課題解決に取り組むことが求められる。

当事者が自発的に弁護士等にアクセスできない以上、弁護士等からのアウトリーチが重要な要素となる。一つの手法としては、福祉関係者が既に携わっている事案のなかから、法的課題がありそうな

図 司法ソーシャルワークによる支援・連携のイメージ



出典：法テラスホームページより抜粋・一部加筆。

ものを抽出することが考えられるだろう。例えば、法テラス東京法律事務所は、2014年1月に新宿区と協定を締結し、スタッフ弁護士を地域包括支援センター（「高齢者総合相談センター」）に月1回出張させている。スタッフ弁護士は、センターの職員とともに机を並べて仕事をし、ケース会議に参加したり、訪問に同行したりする場合もある。定期的にスタッフ弁護士が出張することで、職員が相談しやすい雰囲気が生まれているという。さらに、当事者の同意を得て、これまでの支援状況などを記したケース記録を確認するなかで、職員では発見できなかった法的課題を見つけ出し、早い段階で対応できるといった効果もある。

いわゆる「ごみ屋敷」の事案においても、背景に居住者の認知症や精神疾患などに加えて、消費被害や経済的虐待、多重債務といった法的課題が生じている場合がある³⁾。こうした事案については、福祉的な支援ネットワークのなかに、弁護士等も参加することで、本人の生活再建に寄与しうる。さらに、司法と福祉が効果的に連携するためには、日常的な交流を通じて、課題の早期発見につなげていくのが望ましい。

- 1) 濱野亮「地域連携ネットワークと司法ソーシャルワーク」『地域連携と司法ソーシャルワーク』124頁以下・132頁。
- 2) 児童福祉法の2016年改正により、すべての児童相談所への弁護士の配置が義務化された（12条3項）。地域包括支援センターについても同様の制度を設けることが考えられる。
- 3) 『地域連携と司法ソーシャルワーク』で紹介されているケースのなかには、「ごみ屋敷」の事案も複数含まれている。