

特集：第2回大分大学福祉シンポジウム「生活困窮者自立支援制度の施行に向けて  
—コミュニティを紡ぎ直し、制度を編み変える—」

〔報告2〕

## 誰一人置き去りにしないまちづくり

藤村 貴俊

みなさんこんにちは。私はこの地図にあるとおり京都府でも日本海に接している京丹後市という市の寄り添い支援総合サポートチームというところで、この困窮者モデル事業の実施担当と主任相談支援員をやっております、藤村といいます。ちなみに、市の正式な部署としましては、健康長寿福祉部生活福祉課企画民生係というところで、どのようなところかといいますと、民生委員とか生活保護担当もやっていますし、福祉の総合的な部門でもある部署です。そこに席を置いております。ただ生活福祉課には僕の机はなくて、寄り添い支援総合サポートセンターというところに机を置いています。

京丹後市は面積が広いです。多くて人口5万8千人というところですよ。産業に関しては一次産業がどんどん減っており、二次産業、二次産業よりもやはり三次産業のほうが増えているというのが現状です。本当に自然あふれるという場所なのですけども、現実としてはそちらの方に就業者が行っていないというような状況になっています。生活保護の状況につきましては平成25年の保護率は10.3なのですけども、京丹後市は平成16年に合併で誕生した市でして、その当時というのが、4.8それぐらいでしたので、10年で増加しており、都市部と同じように困窮状態の方が表に出てきているという状況になっております。そうしたところで、住民の暮らしと命を守るための取り組みということで、京丹後市は様々な取り組みを実施してきております。

先ほど申し上げましたとおり、都市部だけではなくて田舎でも同じような産業構造の変化だとか社会状況の変化、そうしたものの影響というものをしっかり受け止めまして、これに対してうちの市長は非常に熱い思いを持っておられて、人の命を守るというのを行政の最も重要な信念としています。これ一番根本のところにあるものです。行政の大元である、福祉の原点である、このようにおっしゃられる市長でして、要は何かそこに手だてをしていくという指示で、様々な市としての動きをとっております。その中で私が担当しているのはこの誰一人置き去りにしないという部分です。ここはまた後ほど説明します。

また、自殺のないまちに向けてということで、自殺される方がいらっしやらないような世の中という点、そして市民の幸福、こういう指標ってすごく難しそうですが、そんなことにも取り組んでいくような市です。その中でも、誰一人置き去りにしないということで、暮らしとしごと

の寄り添い支援事業ということで実施しております。私はパーソナルサポートサービスのモデル事業の二次募集、一京丹後市は二次募集で採択されておりまして平成22年度から参加をしました。平成23年度にパーソナルサポートセンターとして、『くらし』と『しごと』の寄り添い支援センター、こちらのほうを立ち上げてパーソナルサポートを実施してきております。この寄り添い支援センターというところでは、『くらし』と『しごと』と書いてあるとおり、暮らしの相談、仕事の相談どのような相談でも声をかけてくださいということで実施をしたのです。これは、最初は計画の段階から携わっているのですが、何をしようかなって思った時に、その当時生活保護のケースワーカーをやっている、毎日、毎日、困難ケースの世帯に行く等で、バタバタしておりまして、実際に生活保護の相談に来られる方は本当に大変な状況で来られるのですが、お話を聴いているうちに、預貯金が100万くらいあるとか、保険の解約返戻金を解約したら、もうちょっと生活できるのではないかとというケースでは、「まずはそれを使ってください」ということで帰っていただくのです。そしてお金がなくなった時点でもう一度来られて生活保護の申請をしていただく。これってどうなのかなってという想いが実はずっとありまして、もうちょっと色々支援さえすれば、もしかしたら生活保護にかからないような方っていらっしゃるのではないかなって。そうすれば、その人にとっても良いと思いますし、社会保障費がどんどん上がっていているという現実もありますので、それに対しても良いじゃないかと。そうしたことも思っておりまして、生活保護を申請、申請というか申請にならない方も含めて、そういう方に支援が何かできないかなということで、この『くらし』と『しごと』の寄り添い支援センターを始めました。

パーソナルサポートサービスは実質的にはほとんどのところで委託で支援をされているかなと思います。京丹後市と野洲市と似たような規模のところでは直営ではやっていたのですが、最初に委託か直営かどうしようかなって思った時に委託という選択肢がなかったというのが実際です。社協さんにも実はお話をさせていただいたのですが、その当時まだ社協さんの理解もこういった困窮者支援とか社会的孤立だとか、そうしたところまで市の社協とは行っていられないというような、他の事業で手一杯という状況でしたので、お話をさせていただいたのですが、結果は受けられないということでした。そうなったら市直営でするしかないのかなということで、実際にはセンター長1名、支援員として私は入って、チームとして嘱託職員1名、もともと福祉に関わっていた退職をされたOBの方に来ていただいて、残り支援員を3名新たに雇用して、スタートをしていました。ただ、仕事の支援をほとんどやらなかったのです。ケースワーカーをやっている、就労支援をそんなに頑張ったことなくて、ハローワークにそんなに行くこともあんまりなかったのですよね。だから何かから手をつけて良かったというのが実はあんまり分からなくて、せいぜい履歴書の添削とか模擬面接等はできるようにしておこうと思って準備はしていたのですが、いかにせん私も市役所以外にまともに仕事をしたことがなくて、履歴書と

かもまともに書いたこともないですし、市役所の面接は、非常に緊張しまくって真っ白で何も覚えてないですし、とてもそんな状況では添削だとか指導なんてできる状態ではないと。それでちょっとここでも先ほどあった白杵市さんの入っておられたワーカーズコープさんというところがありまして、そこにちょっとアドバイスをいただくような形でお話をしまして、アドバイスをいただいていたという現実がありました。ただ今思うと散々な就労支援だったのだろうと思います。平成23年当時、ハローワークといくら強力でタッグを組んでもその求人に対して、その人が行けるか行けないかという判断があまりちゃんとできなかつたと思いますし、また、圧倒的にハローワーク求人に耐えられない人たちが多かつたというのがあります。現実的にはなかなか就職される方も少なく、もちろんされる方もいらっしゃいました。しかし、非常に困難なケースというか、就職困難者、何をもって就労困難者というか分かりませんが、病気の疑い、障害の疑い、生活リズムだとか自己有用感だとか、そうしたのが非常に低下しておられる方たちがたくさんおられまして、初年度が200名くらいの相談を受けたのですけれども120、30くらいは就職に結びつかなかつたかなと思います。年度をまたいでしまったというところで、やはり就労支援はきっちりやっていかなければならないということを非常に感じました。

そうしたところで、個別にセミナーを作ってみたりだとか、家計のお話をさせていただいたり、生活の中でのリズムの話をさせていただいたりだとか、支援員も含めていろいろ勉強をしながら、ないものをなんとか作って事業の中でやっていくというようなことを実施してきているというのが、『くらし』と『しごと』の寄り添い支援センター（パーソナルサポート）で実施してきたことです。平成25年度からは生活困窮者のモデル事業ということで、そこにどう衣替えをしていこうかなと思っておりました。実際に初年度は非常に相談者数も多く大変な思いもしたのですが、だいたい年間100人くらいの新規の相談者というのを、実はこの『くらし』と『しごと』の寄り添い支援センターでは想定をしていましたが、それが初年度は200、次が100というような状況でした。このままほっといたら90だとか80だとか段々低下していくのかなと思っていましたので、掘り起しというのも重要だということに気づきました。

それから、機能強化だとか困窮者のモデル事業に合わせてというところもありまして、市民相談、市民相談といっても『くらし』と『しごと』の寄り添い支援センターでしている総合相談とあまり切り分けても意味がないように思いました。似たような相談が来ているような状態でしたので、くつつけてしまおうということです。多重債務相談支援室は市独自のものなのですが、多重債務への相談支援というのがありまして、その生活困窮者とお話をしていると、どうしてもお金の貸し借りだとか、そうしたお金のトラブルといった部分が非常に多いので、ここでも対象者が非常に重なるというところで、一緒にしていただきました。支援相談センターについては市民相談、多重債務支援室というところと一緒にしたという点がありましたので、つまり消費者トラブルにも実は生活困窮者は巻き込まれていたりするのです。

たとえば、若い子の支援をしていましたけど、少し支援してひと月かふた月後くらいですかね、実は相談したいことがあると言いました。「スマホのメールで請求が来たことがあって、お金は払ってないけど、健康保険の保険証の写真を送った」という相談を受けまして、「ああそんなものを送ってしまうのだな」と思いました。困窮者の方って実は情報もちゃんと管理できていない方が多くて、そうしたものに非常に引っ掛かりやすい場合や、障害の疑いがあるような方もいらっしゃると思いますので、やはりこういったところも対象者が重なる部分もあります。そうしたところを一緒にしまして、寄り添い支援総合サポートセンターということで、この平成25年度、実施、設置ということになっております。その中で設置する前に担当課をチームすることで、支援相談室、多重債務相談室、消費生活センターは場所も担当課が違うというところで、そこを横断的に話ができるようにということでチーム化をしています。それが4月で、8月にセンターを設置ということになります。

平成23年度から平成25年度で、支援を終了した人がどんな感じで就労したのかという事を改めて確認したのがこちらでして、就労によって終了とさせていただいている方が割合としては多いです。あとは制度の利用、いろんな制度とつなげることで、こちらの支援を利用しなくなった、専門機関と制度利用というのはほぼ一致するものなのかなと思うのですが、こういった違う機関につながり直しをしていくと、良いケースも悪いケースもあるのですが、良いケースは就職をしていったり、学校に入学するために就職していったりだとかそうしたようなことです。悪いケースというのは女性の方が性産業に流れてしまったというようなこと、(このケースの場合)すぐに帰ってきて、また支援決定させていただいたのですが、また戻って行ってしまいうようなケース。あとは支援拒否もあります。連絡が取れなくなってしまうような形、これは支援終了の中でもできればなくしたいなと思っているのですが、なくすというところまでは至っていません。

それで、実際に生活困窮者の事業、京丹後市は全部の事業に手を上げてしまったというのが大変なのですが、結果としてはよかったです。ただし、大変なものは大変だったかなと、特に最初の時は思っていました。自立相談支援事業はすでにやっていたことですので、特に言わせていただくことはないと思います。

就労準備支援、これについてもやはりパーソナルサポートの頃から取り組んでいた部分です。すぐに一般就労が見込めないというような方も多くいらっしゃいますし、意欲、生活、一般的なマナー等、就労スキル、そうしたことを何かしていかないと前に進めないという方もやはり多いということですので、実施をしてきたということになります。就労訓練事業はとりあえずやってみたという面があります。実際に京丹後市でこんなものが出来るのかという研究事業の意味合いを含めて実施したということになっております。

家計相談支援事業については、多重債務相談支援室がございまして、そこと連携をしながら

進めてっております。一時生活支援については、実は京丹後市にいるホームレスの数が0ということで毎年、厚生労働省の方にも報告をさせて頂いております。ただ、やはり住居を失う方が存在していて、車上生活の方だとか、そうした方がいらっしゃるというので、ここに何かしらの手だてをしていかなければ、支援者側がしんどいということで実施しております。具体的にはこの一時生活支援事業については民宿さんともお話をさせて頂いております、緊急的に一時宿泊ができるようにお話できております。これを困窮者事業で行っているというところです。それから学習支援です。こちらにつきましては京丹後市でできることというか、この中でやはり根本的な対策としてはせずにはいられないと思います。何もしないというのは、やはりちょっと対処療法ばかりで問題かなと思いますので、実施しています。ただし、ここは非常に悩みました。6町合併してあの広さですので、市街地が非常に点在しております。つまり生活保護世帯であろうが困窮者世帯であろうが、非常に点在していますので、その中でどこかに集めてという問題があり、なかなか実施が難しいと考えました。そこで何を考えたかという、子どもの学習支援の場といいながらも、やはり、ここは親が変われば子どもも変わるでしょうし、当然子どもが頑張れば、親も頑張る、そうした変化をねらいとして、基本的には学習環境を整えるためという理由で支援に入らせていただいて、親に対して様々な助言、支援、そうしたことをさせて頂いております。その中で子どもの学習環境が整ってきたところに学習支援員に入らせていただいて、個別、訪問型で勉強を教えています。それでまたコーディネーターの方がその後の状況の聞き取りだとか、少しずつ家庭の中の環境を変えていくと。学習支援ではなくて学習環境の支援をしようということで実施をしてっております。そのためにどこかに集めてということではなくて、訪問型です。訪問の中で支援を実施しております。

こちらのスライドは、こんな形でセンターが動いているというものです。相談者だとか地域、相談者の親族、両方矢印がついているということが言いたいことです。一方的ではありません。やはり各機関から必ず相談もいただきますし、反対に専門機関にお渡しさせて頂くことも多いですし、相談者の方も、他の相談者の支援に回るといってもできます。ハローワークに関していうと、ハローワークからの求人からは（現段階での一般就労は）難しいという方がおられるのですが、当然こちらからも同じようにハローワークの方に、この方ちょっと頑張れるようになってきたから、就労の支援をしてくださいということでお願いをすることもあります。そうしたことで本当に、対象者の発見というのと支援というので、各機関で非常に連携を取り合っている状況です。

その中には実は相談者の親族というのがありまして、相談者の親族はなかなか力を持っておられますので、一もう関係が切れていることが多いのですけれども、やはりここをつなぎなおすと意外に効果を発揮してくれます。有効かなと非常に感じております。制度は大切ですが、やはりそうしたところのつなぎ直しが重要です。なかなか地域でのつなぎ直し、民生委員さんに

お願いすることも多いのですけれども、一回孤立してしまうと難しいところがあります。「新たな意欲がわかなくて家にいます」とこういった相談を受けて支援を受けているような方が集まって、定期的集まる機会がありますので、そうした所で仲間を見つけていっているということもあります。そうしたつなぎ直したとか、つなぐ場所を新しくつくる、そうしたことも支援をしています。フリーダイヤルによる相談もしているのですが、これは5万人程度の地域ですので、なんとかできることなのかなと思っております。都会でやればおそらくできないかと思えます。市ですとだいたい、毎月10万円くらいはかかっているかなと思えますけれども、それによって非常に電話相談というのが多くいただいているかなと。そういう支援をしている人に対して受話器さえとっていただいたらどこからでも、最近、公衆電話も減って取れないこともあるのですけれども大切なかなと思っております。

就労準備支援事業の取り組みということで、いろんな講座をやっています。これも就労準備、ここは地域間連携ということで西成区と連携をしながらやっている体験セミナーというのがあります。これについては特に自己有用感だとか生活リズムだとか、そうしたのを向上するためのセミナーです。半年間に渡って週5日で農家に農家のお手伝いをするというようなものです。農家のお手伝いとはいっても販売した物に対しての利益は自分たちに返ってくる。そんなにお金にはなりませんけども、そうしたところでモチベーションを維持いただくというところで、提携先を西成区にさせていただいて、住民たちを支援に向ける意味なのですけれども、自分たちが育てた野菜というものを西成のセンターの方に使っていただく。そうしたこともこれも本当に自己有用感だとか本当にそうした働かっていう基本の部分を理解していただくためにはよかったかなと思っております。こういったところは来年度以降ももっともっとやっていきたいなと、特に資源的には田舎ですのでこういったものが沢山あります。農林水産業、全部ありますので、やっていければな、続けていければなと思っております。その他は、障害の疑いがあるような方、そうした方にちょっと就労事業ができないかなと思ったのですけども、なかなかそれは難しいということで、社会福祉法人さんの方に障害就労支援をされているところがあるのでそこをお願いしまして、その中で障害受容を進めていただくようなセミナーをしていただきました。今回は外国人を中心としたセミナー。それは介護初任者研修なのですけれども、これを非常に優しい日本語で実施する。8名いて、うち6名が外国人さんで、2名がちょっと日本語の難しい日本人さん。どうしてもなかなか勉強する機会がなかったような方というのは難しい感じですが、優しい日本語で外国人でも学べるぐらいですので、当然日本人もできます。8名中1名は親族にご不幸があつて途中リタイアで仕方なかったのですけれども、残り7名については皆さん何とか資格までこぎつけて、今就労体験ということで福祉施設、そこに体験に行ってもらっています。そうした講座が色々控えております。

あとはボランティア活動。ボランティア活動は月に1回、何かしらやっております、お約束

をしてこっちが勝手にやっているものではなくて、ボランティアさんたちに来ていただいて、はい来月何しましょうかということをお話させていただいて、皆さんが人目につくのが嫌だから駅以外での清掃とか、たまには福祉事務所に世話になっているのだから事務所の清掃だとか、けっこう皆さんご意見持っておられますので、それを集約させていただいて日程決めさせていただいて、田舎ですのでなかなか集まるのが大変ですので、送迎というのをやってみんなを集めてボランティア活動をしています。その中でやはり非常に仲間づくりというのが進んでいるかなと、それが楽しみでやっていただけるという方も多いです。このような感じで進んではきているのですが、京丹後市は小さな自治体なのですが、実施をさせていただいて、最近はいろんなところでこうやってお話をさせていただく機会もあったりするのですが、実際は最初に説明させていただいたとおり、就労支援も含めて、失敗をしながら、ただその中で必要なこと自分たちの自治体、自治体というか地域に必要なというものはどのようなものなのかというところを検討して、それで実施をしていくということが非常に大切なかなと思います。その地域に合った、地域のための学習支援であろうが就労準備支援であろうが、そうしたことになるのかなと。来年度、来年度の予算のことは多くは言えないのですが、困窮者事業でこれまでやってきた。けれども、実はやっていけなくなったということもありまして、地域創生という言葉を使いまして居場所に取り組むといったことを考えて実施をしていっております。

以上が私のご報告です。ご清聴ありがとうございました。

※本特集は、2015年2月21日に本学第1大講義室で開催された第2回大分大学福祉シンポジウムの講演、パネルディスカッション等の記録を収録したものである（編集委員会記）。