

大阪市立大学大学院創造都市研究科都市政策専攻都市公共政策研究分野
2014年度ワークショップⅡ

テーマ「震災復興と生活困窮者支援」

講師 特定非営利活動法人ワンファミリー仙台 理事長

一般社団法人パーソナルサポートセンター業務執行常務理事 立岡 学 氏

指導教員 五石 敬路 都市公共政策研究分野 准教授

日時 平成26年12月12日(金) 午後6時30分～9時00分

場所 梅田サテライト6階 107教室

出席者 都市公共政策研究分野M1、M2院生及び修了生、一般参加者

議事録担当 公共政策研究分野M1 山上 太郎

(講義内容)

1. ワンファミリー仙台について
2. 生活困窮者自立支援法について
3. パーソナルサポートセンターについて
4. 自立相談支援事業・就労準備支援事業について
5. 就労訓練(中間的就労)について
6. 今後の課題や取り組みについて

1. ワンファミリー仙台とパーソナルサポートセンターについて

(1) ワンファミリー仙台について

同団体は平成18年7月に生活困窮者等の支援を行うことを目的として設立されたNPO法人である。(任意団体としては、平成14年2月から活動開始)

(活動の目的)

路上生活者をはじめ生活に困窮してしまった方や障がいのある方等の社会的弱者に対して住居支援や職業訓練などの支援を行い、被支援者の社会復帰を目的としている。

(活動の理念)

「ひとりひとりが『しあわせ』と想える世の中に！」

「ひとりひとりが人生の主人公に！」

(主な活動)

環境の保全を図る活動

人権擁護または平和の推進を図る活動

職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動 など。

例：一時生活支援事業(シェルター)

平成21年2月より「宮城県すまい対策基金」からの補助事業として実施。

様々な事情により、路上生活を余儀なくされた方の救済のために、一時避難所を開設し、衣食住を無償で提供。平成25年度の利用実績は111名。

(2) 生活困窮者自立支援法について

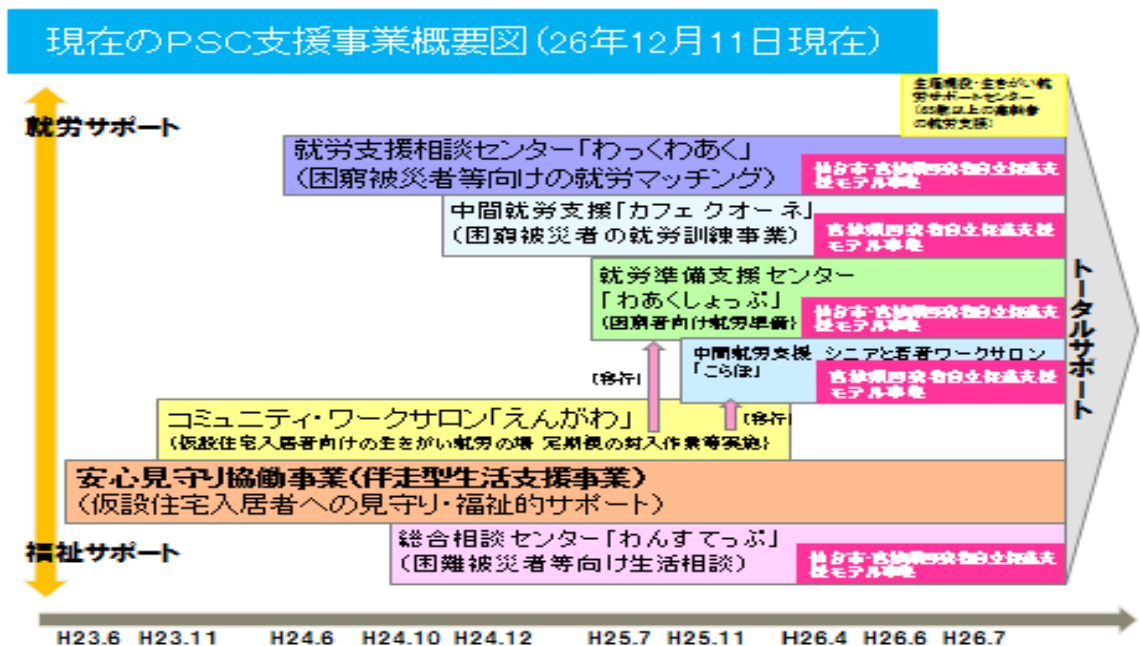
2014年度に改正された生活保護法と併せて生活困窮者自立支援法が成立し、2015年4月より施行されることになった。この制度は生活保護法を始め既存の制度の狭間に置かれてきた生活困窮者に対する支援の強化を目的としている。それに伴い、主幹省庁の厚生労働省から全国の都道府県知事及び福祉事務所設置自治体に対し、生活困窮者支援のための具体的なメニュー

を用意し、包括的で分野横断的な取り組みが求められている。

(3) パーソナルサポートセンターについて

生活困窮者自立支援法では各種の支援事業の運営は福祉事務所設置の自治体単位で行うことが定められているが、個別の事業や業務の担い手として自治体が直営するケース以外にも社会福祉協議会やNPOへ委託する方法も認められている。現在、全国におよそ900ある自治体のうち、福祉事務所を設置している約250の自治体でモデル事業として運営されている。パーソナルサポートセンターでは仙台市と宮城県（仙南）のモデル事業の実施を受託している。（仙台市のモデル事業では自立相談支援事業（各自治体必須事業）、就労準備支援事業（任意事業）、宮城県（仙南）のモデル事業では自立相談支援事業、就労準備支援事業、就労訓練事業（「中間的就労」。任意事業）を実施）

パーソナルサポート（サービス）とは民主党政権下の平成22年に閣議決定された「新成長戦略」の中で打ち出された新しい発想に基づく政策で、これまで様々な事情を抱えて生活が困窮状態にありながら既存の制度の狭間に置かれたままの方々を対象に個別的・継続的・制度横断的に支える伴走型の支援であり、新たなセーフティーネットの仕組みとして構築が目指された。現在、仙台市ではワンファミリー仙台を含む特色ある取り組みやノウハウを持つ多くのNPOが分野を超えて連携し、設立された一般財団法人パーソナルサポートセンター（以降『PSC』と表記）が窓口となり、支援を必要としている生活困窮者に対し、適切な制度やサービス及び各種施設などへ繋げる為の窓口としての役割を担っている（立岡氏は同法人業務執行常務理事）。PSCの取り組みについては当初、平成23年（2011年）3月に発生した東日本大震災直後に仮設住宅に入居する被災者への見守りや福祉サポートから始まり、その後はその時々地域で求められるニーズを事業として展開、拡大してきた。その背景には被災地では状況の変化が早く、それにより必要とされるニーズの変化も早いという事情があった。そのため、ニーズの薄れてきた取り組みを縮小し、新たなニーズへ対応する為の取り組みへとシフトしていく必要があった。今回のテーマである生活困窮者自立支援法に基づいて取り組まれている各種の支援事業については震災以降、PSCが必要なニーズとして独自に進めていた事業であった。故に、平成26年4月実施に向け公募された同モデル事業を受託できたことで、本格的に取り組みをすすめることとなった。これにより、現在のように被災者だけでなく高齢者も障がい者も生活困窮者も全てトータルにサポートする体制が整備されることになった。



(5)就労訓練（中間的就労）について

生活困窮者自立支援法では都道府県知事や政令市長、中核市長は就労訓練事業者が就労の機会の提供を行うとともに、就労に必要な知識及び知能の向上の為に必要な訓練を実施する場合、その申請に基づき、一定の基準に該当する事業であることを認定している。

PSCでは「生涯現役・生きがい就労支援センター」が被災した高齢者を対象にした取り組みとして中間就労の支援を行っており、仙台市の補助金にて事業を実施している。センターが設立された目的は被災した高齢者が震災によって喪失した地域の中での自分の役割を取戻し、また、生活再建を目指す高齢者に対しては就労支援を行うことを目的としている。

参加者の目的別に2つのコースが設置されている。

- ・生涯現役就労支援コース
介護保険を利用していない方で一般就労希望者が対象。
報償費は無く、就労先から賃金を得る。
- ・生きがい就労支援コース
一般就労は難しいが、軽易な作業を行うことを生き甲斐とする方が対象。
報償費として1日1,500円を給付（弁当代の500円を含む）

事業の成果① 生涯現役・生きがい就労支援センター利用実績

●生涯現役・生きがい就労支援センター利用者数

*数値は2014年10月末のもの

性別	60代	70代前半	70代後半	80代前半	85歳以上	合計
男性	3	7	1	0	0	11
女性	14	7	9	2	0	32
合計	17	14	10	2	0	43

参加希望者の平均年齢
男性が70.5歳、女性が71.7歳

●生涯現役就労支援コースの参加者数

*数値は2014年10月末のもの

性別	60代	70代前半	70代後半	80代前半	85歳以上	合計
男性	2	2	0	0	0	4
女性	1	0	0	0	0	1
合計	3	2	0	0	0	5

就労決定者数 1名
60代女性が清掃会社に就労決定

事業の成果② 生涯現役・生きがい就労支援センター利用実績

●生きがい就労支援コースの参加者数

月	日付	総参加者数	全日のみ	半日のみ	のべ参加人数	作業プログラム	月	日付	総参加者数	全日のみ	半日のみ	のべ参加人数	作業プログラム
7月	30[水]	15	2	1	15	センター主催オープン	10月	1[水]	9	1	1	11	石巻色紙・暮らし祭り
	31[木]	7	4	0	11	センター主催オープン		2[木]	11	0	2	15	石巻色紙・暮らし・絆かん
	5[火]	5	2	1	11	センター主催の		7[火]	12	1	3	16	石巻色紙・暮らし・絆かん
	6[水]	7	2	0	9	暮らし祭り企画		8[水]	11	1	2	14	石巻色紙・暮らし・絆かん
	7[木]	7	4	5	14	暮らし祭り・石巻色紙		9[木]	12	1	2	15	石巻色紙・暮らし・絆かん
8月	12[火]	10	0	2	12	暮らし祭り・石巻色紙		14[水]	14	0	2	16	石巻色紙・暮らし・絆かん
	13[水]	11	0	0	11	暮らし祭り・石巻色紙		15[水]	12	0	0	12	暮らし・絆かん
	14[木]	9	1	2	12	暮らし祭り		16[木]	12	2	0	14	暮らし・絆かん
	19[火]	10	2	2	14	暮らし祭り・石巻色紙		18[水]	14	0	3	17	石巻色紙・暮らし・絆かん
	26[火]	14	1	1	16	石巻色紙・暮らし祭り		23[水]	15	1	1	15	暮らし祭り
	27[木]	10	1	0	11	石巻色紙・暮らし祭り	29[水]	15	0	2	15	暮らし祭り	
	28[金]	11	1	2	14	石巻色紙・暮らし祭り	30[木]	15	0	2	15	暮らし祭り	
	9月	2[火]	12	2	2	16	石巻色紙・暮らし祭り	合計	358	39	41	438	
5[水]		15	1	0	14	石巻色紙・暮らし祭り	1日平均	11.2名/日	1.2名/日	1.3名/日	13.7名/日	32日作業実施	
4[木]		15	1	0	14	暮らし祭り・暮らし祭り	作業プログラムの平均参加人数						
9[火]		12	1	0	15	暮らし祭り・暮らし祭り	✓ 終日参加 11.2名/日						
10[水]		12	1	0	15	暮らし祭り企画	✓ 午前のみ参加 1.2名/日						
11[木]		10	1	4	15	暮らし祭り・暮らし祭り	✓ 午前のみ参加 1.3名/日						
10月	24[水]	15	2	0	15	暮らし祭り・石巻色紙	✓ のべ人数参加 13.7名/日						
	25[木]	11	1	1	15	暮らし祭り・石巻色紙							
	30[火]	10	2	2	14	暮らし祭り・暮らし祭り							

一般就労に結びつくケースはまだ少ないが、特に生きがい就労支援コースに参加する高齢者の生きがい創出という面では効果が認められており、生活困窮者自立支援法が目指す就労による困窮者の自立を支援するという趣旨とはまた違った面で被災した高齢者達の社会参加を促し、生きがいを持って活躍できる社会作りという面での支援につなげる取組みが続けられている。

現座、中間的就労については交通の便の良い市内中心部で開催されているが、この取組みをサテライトで実施できないか、検討が進められている。

(6) 今後の課題や取組みについて

仙台では2015年に被災者の仮設住宅が廃され、復興公営住宅へ転換することが決定している。それを機に本来は仮設住宅に入る資格の無かった入居者が多数存在していたことが明らかになってきた。震災直後に開設された避難所が閉鎖される頃に当時受け入れ中の被災者たちを仮設住宅へ転居させる必要があった為、入居資格の審査が後回しになってきたケースもあった。そういった方々は仮設住宅からの退去は見送られてきたものの、復興公営住宅への入居資格が無い。また、希望する復興公営住宅の抽選に漏れた方も発生している。このようなケースのうち、特に高齢独居者には大変厳しい事態が待ち受けている。このような方々は仮設住宅の入居者7,500名のうち、1,000人程度はいると推測されている。仙台市ではこのような復興公営住宅へ入居できない方々への対応につて、現在のところ不動産業者を紹介する以外には具体的な対応策はまだ無い。また、同市の復興支援も平成28年4月をもって終了することが既に決まっている。そこで、PSCでは独居高齢老人の居所設定支援を次年度の被災地の大きなニーズであると考え、「伴走型善隣事業部被災者支援希望ケアセンター（仮称）」を立ち上げるための準備を行っている。これは同市復興事業局の生活再建推進室との連携して支援をすすめる方向で調整をすすめており、厚生労働省が取り組む善隣事業の取組みも一部参考にされている。

また、「共同事業提案制度」が立ち上げられた。これは様々なPSC構成団体（NPO等）がそれぞれ独自の視点で制度の狭間に取り残されている方の支援事業を実施しているが、実施に際して資金的な問題がネックになっているというケースがある。そういう新規開発部分の事業を提案していただき、審査のうえ、PSCとの協働事業という枠で事業を実施している。基本的には構成団体との出資比率を調整し（事業出資総額100万円以下）、狭間に取り残された人を支援する取組みである。これまでもDV被害を受けた家庭の子供達のうち、家庭環境に起因する学業不振者に対して学校の保健室で学習支援を行うという取組み等が事業化された。このようにニッチな部分で支援を求めている方々の声に耳を傾け、求められている支援を実現する取組みが実現されている。また、反貧困みやぎネットワークでは大学進学者への奨学金制度を充実させるための運動を展開しており、その為の勉強会等も開催されている。このような運動への取組みについても協働事業としてすすめている。

PSCが出資事業の採択にあたって重視している点として、市民で出来ることはまず市民で取り組むべきであること、さらに市民が出来ないことについては行政へ依頼するが、その際に市民レベルでどこまで取り組まれてきたのかが明確にされているかという視点がある。

以上のように東日本大震災の被災地であるという特殊性を抱える一地方都市仙台における生活困窮者への支援活動の取組み事例が報告された。

以上