

野洲市における生活困窮者自立支援について

野洲市市民部市民生活相談課 課長補佐 生水 裕美

野洲市市民部市民生活相談課 主事 久保田 直浩

議事録：松本 学

日時：2017年1月12日

■野洲市くらし支えあい条例について（生水課長補佐より）

条例をなぜ作ったのか、困窮世帯の学習支援、高齢者支援については話したい

50歳の女性が玄関前で倒れていた。身寄りがなく福祉課に連絡があった。名前を聞くと市民相談を受けていた。彼女は親族が亡くなってから1人暮らしをしていた。7年間1人暮らしをしており、家がゴミ屋敷状態になっていた。その中に父と母の遺骨もあった。彼女は足が不自由で糖尿病を患っていた。介護保険の認定を受け介護4の認定を受けた。退院調整をしていると子宮がんを患っていることが分かった。手術の同意をするにも家族がなく私が同意者となった。旦那さんが亡くなった際に多額の損害賠償を得ていたが、その後お金の浪費が激しかった。そのため、検査に行くと知的障害があった。家はゴミ屋敷であるためNPOと協働して清掃活動している。このような事案は行き先がない。介護保険に認定されると対応可能であるがそれがないと対応する部署がない。知的障害も入院して初めてわかった。生活保護も損害賠償のお金があるので対象外である。

制度の狭間に落ちた人をどう救うかを考えたときにできたのが生活困窮者自立支援法である。現状当該制度は生活困窮が対象となっているが、社会的に孤立している人が抜け落ちているので改正の際はその点に考慮してほしい。障害者支援等についても親に知的障害があり申請していないケースもある。

■野洲市のくらし支えあい条例について（久保田主事より）

条例の1条に目的が記載されている。消費者問題の背景を鑑み、ただ、消費者問題を解決する解決するだけでなく、総合的に抱えている問題を解決させていきたい。また、この条例の名称では消費者という言葉を使わないように配慮している。通常消費者条例では消費者を守ることを目的としているが、この条例では市民という表現にしており、この市民の中には事業者も含まれる。相談員をしていると消費者と事業者の関係が対立関係になってしまうことが多い。事業者がいい商品やいいサービスを提供する。消費者がそれに対して対価を支払う。そうするといいサービスによって市民の生活はよくなる。しかしどうしても事業者との対立構造から始まってしまう。そこをなんとかしたい。そこでこの条例は事業者を制限するものではなく、事業者の活動を促進する内容も含んでいる。3条にその旨が記載されている。今後は3条を実行するために事業者との懇談会も実施していきたい。9条では、この条例で一番新聞に取り上げられたのは登録制度である。野洲市では市内で

訪問販売をする際は登録が必要であるとした。今回この制度では通常よくある事業者に対し厳しい審査を科すものではない。この条例では事業者の審査をしない。野洲市では事業者の相手方がわからないという事例があった。このようなケースでは、相手方の連絡先がわからないのが被害回復ができないため一番困る。このような事業者が野洲市内にいてはいけない。そのためこの条例では事業者の所在地が明らかにすることを一番の目的としている。市民の方には事業者が訪問したら名称を訪ねるようにお願いしている。現在 52 事業者が登録されている。すべてインターネットに登録されている。高齢者の方はインターネットで調べることができないので、事業者がわからない場合は、市役所に電話をかけるようにお願いしている。そのため、怪しい事業者がいれば市役所に電話で確認できる。そのような積み重ねで詐欺の事業者がいなくなしてほしい。

登録については 3 年間の有効期限がある。この条例では適応除外を入れなかった。そのため生命保険業や銀行業についても適用する。市民の方は、適用除外が多いと適応除外か否がわからないため適用除外を入れなかった。そのためこのようなシンプルな立て付けにした。この条例は取り消し事案もある。虚偽の申請や暴力団員との関与、変更申請をしていないまたは虚偽の変更申請がされた場合としている。また、販売の制限については 17 条 1 項 2 項にしか記載がない。制限は一度契約を締結しない意思表示を消費者に対して再度勧誘をしてはいけないとしている。これは特定商取引法と同じとなっている。法律違反はしるべき管轄に任せ市役所では最低限の制約とした。ではどうすれば所管している省庁に依頼するのか？国を動かす制度として 22 条がある。行政手続法で法律違反があると思料した場合は申し出ることが可能となった。法律違反があった場合は市長が市民に成り代わって国に対して申請することが可能となった。市長の方針としてすべて明確に公表することが大切であると考えている。そのため回答も提示するし、回答がなければ回答がなかったことも提示する。回答がないことを提示すると、なにかしないといけないと思っただけ。暮らし支え条例の肝は 22 条である。監督省庁が下した処分をもって市は処分をし、登録を取り消すということにしている。この制度は非常に緩やかである。その理由は所在地さえ明らかになれば消費生活センターが間に入り対応することが可能だからである。

■野洲市の暮らし支えあい条例について（生水課長補佐より）

登録の話をさせてもらったが日本で初めてである。消費者庁が悪質な事業者取り締まりをしており、国も事前登録を検討していたが業界団体からの反対を受けていた。この条例は 5 万の地方自治体だからこそできることであった。議会でも会派を問わず賛成をいただいた。1 回作ったからといってゴールではなく改正していきたい。営業の自由を妨害しているので憲法違反ではないかという声をもらうがそれは自治体職員からが多く、事業者からは来ない。市としては登録が緩いので憲法違反に該当しないという考えを持っている。対

象者が経済的困窮だけであったが地域社会からの孤立や生活上の諸課題を抱える市民という風に対象を広げた。

アウトリーチが難しいという話があったが 23 条がある。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ものとするという文言を加えた。条例とはメッセージだと教えられたのでこのような文章を入れた。

債権管理条例で家賃や水道代の滞納をしている人は生活困窮が多い。借金を抱えている人ほど、自ら相談に来れない。なのでそのようなケースについては市側から投げかけている。なぜ困っているかを考えて背景に対しての支援をしている。滞納を切り口にそこから様々な支援をしていく。借金であれば債務整理をし、失業しているのであれば就労支援をしていく。そのため滞納情報は市役所ができる効果的なアウトリーチである。平成 27 年 4 月に制定された債権管理条例により可能となった。債権管理条例は市民が滞納している税金等をどう処理するかを記載された条例である。これは全件に納付状況を送付し、生活状態がわかれば必ず市民相談課につなげていくようにしている。また生活困窮状況がわかれば債権放棄も可能である。また、27 条の見守りネットワークがある。地域で側にいる人たちが気づけば市役所に連絡してもらおうようにしている。見守り協定をしている中で気づきがあれば市民相談課に通報してもらおうようにしている。今後調停を行いマスコミ発表をする。これにより悪徳事業者に対して野洲市では犯罪がしにくいイメージをつけたい。

■質疑応答（57 分から）

Q：福祉部門が不登校の段階から関わる必要があると思っている。学校教育と福祉の関係についてどのように考えているか？

A：教育の漏れについても実感している。学校にも特徴がある。市が生徒の募集もしている。学校はお金の問題が苦手である。給食費の滞納等について生活保護でない場合、金銭面の課題に対応できない。市役所内で情報を交換し複合的に対応している。個人情報なのでいいのかという課題もあるが、そこはネグレクト等の可能性も高いので優先的に対応している。教育と福祉はわけたらいけないと考えている。学習支援はいろんな側面がある。そこで加配を付けずにマンツーマンでしている。

Q：ゴミ屋敷の片づけに NPO 法人が関わっているが、個人情報という観点からいってどのようにクリアしているのか？その方の個人情報を民間団体に提供することの課題をどうクリアしているのか？

A：個人情報についてはすべて本人の同意を得ている。入院中は野洲市保護条例の市長が認めるところで対応。意識が回復した際は同意書を取った。彼女の場合は手術が必要だったので遺言書の作成を行った。それと同時に受任もしてもらっている。その後司

法書士が代理人として NPO にゴミの清掃を依頼している。野洲市の個人情報保護条例は緩やかですべてに同意書を取り対応している。

また、野洲市市民生活総合支援推進委員会要綱がある。このメンバーにはほとんどの課が入っている。実は野洲市の同意書の中には生活困窮、生活再建の目的に限り要綱のメンバーにおいて情報を共有できるとしている。これは学習支援にも使っている。家庭と学校の情報共有の際にこの同意書をもとに情報を共有している。なので個人情報の取り扱いについては相談者の不利益にならないように気を付けながら共有している。野洲市には中学校が 3 校あり、それぞれに特徴がある。学習支援を NPO 法人に委託をしている。事務局は市民相談生活課が実施しており、学校ともやりとりをしている。学校はお金の問題が苦手である。特に給食費等の滞納もあり、学校としては家庭のお金の面に入っていけない。そういう時に市民相談支援課が入り支援を行っている。離婚相談等の情報と学校の不登校の情報をすり合わせ各家庭の問題に対応している。そこの個人情報の交換については子どものネグレクトの案件であるので果敢に入っていくようにしている。また学習支援において DV を受けている家庭の子どもの多い。男性が嫌だという女の子が多い。野洲市の学習支援の支援員は大人であり、そういう人と触れ合うときに職業観がつく。また DV の家庭の子どもの来るとわかるので、学校と共有することで子どもの対応ができています。そういった意味では学習支援はいろんな側面が見える。

Q：以前 65 歳の引きこもり方の家を訪問した。民生委員が動き一時保護を実施した。この方と話をしていると社交性があった。今後どのように支援をすべきか

A：野洲市も引きこもりの事例が多い。今、中高年の引きこもりが多くなっている。また高齢者介護とセットになっているケースがある。また、引きこもりの多くの方は障がいを持っているケースが多い。特に最近は発達障害もある。野洲市の引きこもりはなんらかの課題を持っている方が多い。そのため障害年金の受給につなげるようにしている。

Q：給食費の滞納がある場合学校は積極的に同意書を提出するのか？先生から福祉の方に連絡がいくのか知りたい。

A：教材費や給食費の滞納は教育委員会が管轄している。教育委員会の学校教育課が担当している。これは私債権となり債権管理条例を制定しているのでそれを使い対応している。債権管理条例を使い納付相談をおこないそこで借金等の情報を聞き出す。どうしたらその人にたどり着けるかを逆算すると

Q：学習支援について委託内容は勉強支援だけではないということか？

A：委託内容には生活支援を入れていない。事務局は市で対応している。虐待等の情報についてはその子に関わっている人から情報を集め、学習支援で様子を見ている。学習支援の委託先に生徒の個人情報を伝えるのは難しい。受付等は自治体で対応するケースが多い。生活支援と学習支援を両方を委託している自治体もある。生活支援を学習支援に入ると方針がブレる場合がある。学習支援の目的は勉強を教えることである。学習支援の対象は児童扶養手当を受けている家庭である。しかし生活支援課が募集をしても集まらないので、児童扶養手当の担当課から発送するダイレクトメールに学習支援の案内を入れている。そうすることで保護者も安心して申込みすることができる。市役所のメニューをフル活用し案内をしている。児扶手はかなりセンシティブな情報であるので民間団体では渡せない。それは担当課の書簡が学習支援のチラシを送っている。

また、コミュニティーセンターを市役所の権限で押さえている。共同推進課にお願いし1年間フルに予約をしている。農林水産課にお願いしてお米の寄付もいただいている。そのお米で地域のお母さんがおにぎりを作ってくれている。そこで子どもの食生活についても把握できる。学校と学習会で子どもの様子も違う。去年の1年間座って勉強できなかったおんなの子が一生懸命話していた。夏くらいから目標が見つかり一生懸命勉強している。この子は保育士になりたいという夢ができた。家庭の経済状況で進学に不安を抱えていた。進学については夢をかなえる仕組みがあることを本人に伝えた。ここ2、3ヶ月で成長している。夢を持つと子どもは変わる。子どもたちは自分に真剣に向き合っている大人はわかる。学校にクレームを言いに来る保護者もだいたい学習支援の利用者なので連れて帰るようなこともある。

Q：お金の問題はどこに社協等の福祉部局に相談するのがいいのか？

A：福祉の部局はお金に弱い。福祉サービスの計画を立てるにしてもその人の家庭にどれだけお金があるかを考慮せずサービスを提供してしまう。その後サービス料を支払えなくなってしまう。お金の問題は福祉部局は弱いので、生活困窮者自立支援法にもっていき、社会福祉協議会の権利擁護事業（日常支援事業）で金銭管理をしていく。

Q：民間でも複雑な支援対応は可能か？

A：民間では難しい。条例を作れるのは市役所しかない。ここは議員さんの出番だ。議会の中での議論があると管理職が下に現状を聞いていく。部門間の情報連携も進んでいく。議会質問はとても市の方針決定に意味のあることだと思う。市民がどうやって声を上げていくかも市の方針について重要である。

Q：債権管理条例の定義①の市の債権を分けたのが②と③か（1時間39分）

A：そうだ。給食費は③になる。水道は上水が③で下水が②である。様々な部署の滞納リストを合併するのが5条である。納付相談はそれぞれの課で対応している。ただし、

自分のところでは裁判をしないようにした。そこで納税推進課が情報を一括し、重複した情報から訪問や督促をする。それで困窮状態がわかれば市民相談課につないでもらう。それでもつながらないなら放棄するか裁判所に持っていくかを定める。

Q：寝屋川市では困窮世帯の相談窓口を社協に外部委託しているが、直営でしたほうがいいのか？

A：仕組みの制度の作り方であると思う。寝屋川市にも債権管理条例があると思う。その中に生活困窮支援が入っているかどうかだ。個人情報のことがあるので直営のほうがやりやすいので直営でしている。それを民間に渡すことは難しい。もちろん同意があれば民間にも渡すことができる。あと地方税法 22 条がある。これは滞納しているかどうかとも言ってはいけないことになっている。これが原因で他の部局と連携できない要因になっている。野洲市では条例でできるようになっているが、世の中の的に連携できない大きなネックとなっている。今は総務省と厚労省とで生活困窮支援で税の情報共有をできるように調整している。唯一地方税 22 条の壁を破ったのが空き家法である。空き家法は固定資産税の情報を利用していいということになっている。生活困窮者自立支援法の見直しの論点整理で地方税 22 条を盛り込んだら地方自治体は変わると思う

Q：役所内での連携が他では見ないくらい強いように思う。そういった土壌はどのように形成されたのか？

A：きっかけは滞納者を債務整理すると納税者になったということだった。そうすると、納税推進課の課題が変わった。市民からのありがとうが増えた。そこで次に繋がられる。税がバックグラウンドにいると連携しやすくなった。生活困窮者の支援が始まったら当初は福祉部局から反対があった。そこで、いろんな部局を歩いて困りごとを集めた。その後、市役所の困りごとが集まるようになった。そうしていると困りごと情報をマッチングができるようになった。公務員は課題を抱えると孤立しやすいのでチームで孤立しないと味わうと抜けなくなっている。

Q：高齢者福祉給付金がある。八尾市は 1 割が受けていない。その担当部局になぜ 1 割が受けていないかを聞いたらわからないと言われた。

A：野洲市は 2 割弱が受けていなかった。そのため市長から調査の支持が出た。全国平均では 3 から 4 割受け取りがないところもある。野洲市では非課税の人にだけ送付し、書類も簡単なものにした。

Q：私債権の滞納情報は表立って発表されない。もし私債権の管理をする条例を策定するときに徴収に重きが置かれた条例となる気がする。野洲市のような生活困窮者に寄り

添うような条例にするためにはどのような点に注意すればよいか？

A：債権管理条例は放棄するために作る。以前福知山市が滞納していた私債権を放棄したら裁判で負けた事案があった。なので債権管理条例がある。私債権が貯まる理由はそれぞれの課で対応するからでる。市役所は移動があるのでノウハウが蓄積されない。そのため、ノウハウを蓄積するために納税推進課ができた。納税推進課と共同で勉強会をしている。野洲市は債権管理委員会を作り、市民相談課がメンバーに入り、困窮者の私債権の放棄の情報を共有している。そうすれば源課の責任にはならず対応しやすくなる。

Q：滞納者は犯罪者くらいのイメージを持っていた。

A：多くは困窮している方が多い。回収側も潰してしまうと納税者にならない。生活保護になると福祉の費用も掛かる。そのため生活再建をした方が納税者にもなる。税の納付相談の時に仕事を探すといわれるだけではなく、仕事を探しているのを見ている。