

2017 年度大津夜まわりの会事業報告書

2017 年 4 月 1 日から 2018 年 3 月 31 日まで

特定非営利活動法人 大津夜まわりの会

1. 事業の成果と課題

当法人は、定款第 3 条において「第一に住居や雇用の不安定等により貧困を余儀なくされる人に対して、支援活動を行うとともに貧困問題の解決に取り組むこと、第二に、地域、家族、疾病、障害等により複合的な課題を抱える人に対して、問題解決を図り、福祉が向上することに寄与すること」を活動の目的に掲げ、幅広い相談支援活動を展開している。

とりわけ近年は、所得の格差拡大、改善しない雇用環境など、厳しい社会経済情勢のもと、職業や住居を失う人、家族や親戚、友人知人との関係が希薄化あるいは途絶し、社会的な「絆」を失う人が増加しており、当法人は、このような人たちの生きづらさ、心身の痛みを受け止め、寄り添い、「絆」(＝関係性)を取り戻すことを最大限に重視するスタンスで支援をおこなってきた。

現在、当法人がとりくんでいる事業内容は、おおむね以下のとおりである。

- (1) 大津市自立相談支援事業及び大津市一時生活支援事業
- (2) 総合自立相談事業
- (3) ひまわりサロン(居場所)事業及び社会生活講座
- (4) 越冬支援事業
- (5) 子どもの学習支援事業

以下、上記の各事業別に、当法人の活動の成果と問題点、今後の課題について要約する。

【大津市自立相談支援事業及び大津市一時生活支援事業】

(定款第 5 条に定める事業のうち、①総合自立相談事業、③ホームレス支援事業、④緊急一時宿泊(シェルター)事業、⑦生活困窮者自立支援事業に相当)

▼活動内容と成果

2015 年 4 月から生活困窮者自立支援法の施行にともなって、従来の『絆』再生事業』にもとづく「緊急一時宿泊所事業」が同法の任意事業の一つである「一時生活支援事業」に組み込まれ、全国的には財政負担を回避するために同事業から撤退する自治体が少なくない状況が生まれたが、大津市においては、当法人の実績と要望活動を反映し、「一時生活支援事業」と「自立相談支援事業」とを一体的に実施する業務の委託先をプロポーザル方式で募集する方針が打ち出され、当法人としては、『絆』再生事業』のもとでの実績と経験をふまえ、その考え方を継承する内容でプロポーザルに応募し、当法人がこの 2 つの業務を一体的に受託することになった。

そして 2016 年度及び 2017 年度においても、ほぼ同じ枠組みで業務委託先の公募がおこなわれ、当法人が引き続きこの業務を受託した。すなわち 2017 年度におけるこの事業は、生活困窮者自立支援法施行後 3 年目にあたり、その成否によって、いわば「大津方式」の真価が試される状況下でおこなわれた。

「一時生活支援事業」は、住居を喪失した人あるいは住居喪失のおそれのある人に対し、宿泊場所をはじめ当面の衣食住を提供する事業であるが、単純に衣食住を提供するだけでは、利用者が困窮状態から脱却することは困難であり、包括的な伴走型の支援があつてこそ、自立に向かって一步を踏み出すことが可能にな

る。すなわち、「一時生活支援事業」が本来の目的を果たすためには、「自立相談支援事業」との一体的な運営をおこなうことが重要だといえることができる。

同時に、私たちは「自立相談支援事業」を運営するにあたって、住居喪失やそのおそれのある人からの相談だけでなく、生活に困窮する方からのあらゆる相談を全て受け止め、「断らない支援」、「見捨てない支援」をおこなってきた。

2017年4月から2018年3月末までの1年間に、当法人が自立相談支援機関として受け付けた相談件数は統計上、49件（前年度61件）であった。その49件中、「相談経路別の内訳」及び支援プランの作成に至らずに他制度・他機関につないだ「つなぎ先の内訳」をみると、いずれも生活福祉課の件数が最多になっているが、そのことは、当法人に寄せられる相談の多くが「健康で文化的な最低限度の生活」の水準を下回る要保護状態におかれた人々からの相談であることを示している。

また、同じ49件（前年度61件）中、住居喪失またはその恐れのある人からの相談件数は38件（同47件）であり、その38件のうちシェルターの利用に至った件数は25件（同20件）、残る13件（同25件）は同事業の利用に至らなかった。一時生活支援事業の利用者の比率の増加は、大津市の予算措置によって今年度からシェルターが4室から5室に増えたことによる成果だといえる。

シェルターの利用に至らなかった13件のケースへの支援の内訳をみると、救護施設への入所につないだケースが6件、賃貸住宅への契約に向けた支援をおこなったケースが3件、居住支援以外の支援だけで問題が解決したケースが2件、問題の解決を見届けることなく支援が中断したケースが2件となっている。

また、一時生活支援事業を利用した25件の中には、当初、シェルターが満室であったため、一旦、救護施設への短期入所を経てシェルターに受け入れたケース（4件）が含まれ、一時生活支援事業を利用しなかった13件の中には、当法人が居宅確保に向けた支援をおこなって居宅保護に移行したケース（4件）が含まれている。

私たちは2016年10月、シェルターが満室の場合の対応策として、救護施設との連携を含めた居住支援のとりくみの拡充を大津市に提案し、その結果、前年度中から具体的な事例が生み出されるようになったが、今年度はさらにその成果が広がっていることが統計数値からも読み取れる。

なお、4月から3月の間の退所件数（＝27件）の利用期間（宿泊数）は、最長が169泊、最短が3泊で1件あたり平均宿泊数は61泊であり、今年度中の宿泊可能枠（補修作業等の期間を除く）1,708泊に対し、利用実績は1,433泊、稼働率は83.9%であった。

また、一時生活支援事業を利用した25件のうち、1件は2名（夫婦）、1件は3名（母子）で1室を利用しており、今年度のシェルター新規利用者数は28名（前年度23名）になるが、その男女別の内訳は、男性が20名（前年度21名）、女性は8名（前年度2名）と、今年度は女性の利用者が大幅に増加している。

▼課題

全国的な一時生活支援事業の実施状況は、必ずしも広がっているとはいえ、住居を失った生活困窮者をもっぱら無料低額宿泊所に誘導する自治体や、居宅保護の原則を無視して機械的に保護施設への入所を提案する自治体が少なくない。

政府は現在、生活困窮者自立支援法、生活保護法等の一括改正法案を国会に提案しており、無料低額宿泊施設に対しては、規制の強化と生活支援実施施設への国庫補助を制度化する方向を打ち出しているが、一時生活支援事業の借り上げシェルターの設備等に最低基準を設定する動きはみられない。ただし改善策として、「一時生活支援事業の拡充」を掲げ、「シェルター等を利用していた人」や「居住に困難を抱える人であって地域社会から孤立している人」に対して「一定期間、訪問による見守りや生活支援等日常生活を営むのに必要な支援」をおこなうこと等、「居住支援の強化」を打ち出しているが、どれだけ実効性を伴ったものになるのかは定かではない。

一時生活支援事業の実施方式は、自治体によって千差万別であり、アパート借上げによる個室シェルターという大津市の方式を採用している自治体は極めて少ない。私たちとしては、この方式が極めて有効だと考えているが、その有効性を目に見える形で全国に発信していくことが重要ではないかと思われる。

日本弁護士連合会は、2018年1月18日、「生活困窮者自立支援法の見直しに向けた意見書」を公表し、その中で、「生活困窮者自立支援制度における任意事業を全て必須事業化し、各事業の国の負担割合を高める」こと、「住居確保給付金や一時生活支援事業を普遍的な居住支援事業として再編し、きめ細やかな支援体制を構築すべき」こと等を主張しているが、この意見書の内容は、おおむね私たちとしても賛同できるものであり、それが制度として結実されるよう、社会的な合意を形成するソーシャルアクションに当法人としても参画していきたい。

【総合自立相談事業】

(定款第5条に定める事業のうち、①総合自立相談事業に相当)

2015年度以降、当法人の事業計画の中では、大津市生活困窮者自立相談支援事業に含まれない独自事業としての相談支援活動を想定し、この項目を設定したところである。

ここで問題になるのは、前述の生活保護受給後のアフターフォローや、生活保護受給中の人からの相談をどのように取り扱うのか、ということである。

すでに述べたように、生活困窮者自立支援法の考え方は、同法にもとづく支援の対象から生活保護受給中の人を除外している。そのため、支援ツールを使用してプランを作成することは実務上も不可能な設定になっているが、同じツールの相談受付票及び支援経過記録への入力の実務上も可能である。

この間、当法人では、シェルターから居宅生活に移行した後のアフターフォローや、生活保護受給中の人からの様々な相談も積極的に受け止め、法人の独自活動として必要な支援をおこない、その相談支援経過を自立相談支援事業の支援ツール(相談受付票及び支援経過記録票)を活用して記録化してきたが、当面の実務の上では同じ取扱いを継続しつつ、抜本的には、生活困窮者自立支援法と生活保護法の相互の関連性にかかわる取扱いを改善すべきことを要望あるいは政策提言していきたい。

【ひまわりサロン(居場所)事業及び社会生活講座】

(定款第5条に定める事業のうち、②ひまわりサロン(居場所)事業、⑦生活困窮者自立支援事業、⑧生活保護利用者に対する自立支援事業に相当)

▼活動内容と成果

当該事業は社会的な絆や居場所を喪失した人々が気軽に安心して過ごせる「社会的居場所」を創出するとともに、就労や日常生活の自立などに向けた相談支援を行う場として、滋賀県の「しが地域支え合いづくり促進事業」により、2011年に「ひまわりサロン」を開設した。

また、ひまわりサロン事業における利用者相互のつながりをベースに、滋賀県共同募金会助成金を活用し、①5～7月、②9～11月、③1～3月の3期に分けて、当法人のスタッフ及び外部講師を招いて多様なプログラムを工夫し、社会生活基盤づくり講座を実施した。年間を通じて1講時2時間の講座を163講時開催し、参加者は延べ684人(実数約50人)であった。

また、一部の講座への「参加あんない」を周辺地域の町内会を通じて回覧してもらい、サロン利用者と地域住民とのふれあいを図るための企画を組み込んだ。

さらに、「ぜぜ健康まつり」や「越冬支援事業」(後述)のイベントの準備や、当日の模擬店の売り子などに参加することも、この講座のプログラムとして位置づけ、社会参加を体験すると同時に当法人の広報啓発の一翼を担っていただいた。

この社会生活講座のとりくみを通じて、利用者相互の交流がさらに深まり、コミュニケーション能力や日常生活・社会生活のスキルの向上がはかられ、一人ひとりの自尊感情を高めることにもつながった。そして、計画的に「社会生活基盤づくりのための講座」を開催できたことは、生活困窮者自立支援法にもとづく大津市からの受託事業の効果を高める上でも有効であった。

▼課題

ひまわりサロンをベースに、計画的なプログラムを作成して「社会生活基盤づくり講座」を実施した経験は、当法人のスタッフにとっても貴重な意味を持つものであり、将来的な見通しとしては、生活困窮者自立支援法にもとづく就労準備支援事業や、障害者総合支援法にもとづく自立訓練事業など、新たな事業展開にもつながる可能性をはらんでいる。

当面、これまでのプログラムをさらに充実させ、講師が所属する関係機関との相互交流を深める中で、新たな事業展開の可能性を模索していくことが課題ではないかと思われる。

【越冬支援事業】

(定款第5条に定める事業のうち⑤越冬支援事業に相当)

2017年12月23日(祝)、「NHK歳末助け合い」の助成を得て恒例の「歳末・越冬支援のつどい」を実施した。様々な事情で生活困窮に陥っている人たちに「せめて温かい年の瀬を」という趣旨で始めたこの事業も17回目を迎え、会場には、周辺地域の住民の方々を含めて200名を超える参加者が集い、豚汁・かす汁、炊き込みご飯を食べながら、相互に交流を深めた。

なお、「つどい」に先立ち、参加を呼びかけるチラシを準備して夜まわりを実施したが、今年はホームレス状態と思われる方と出会う場面はなかった。

【子どもの学習支援事業】

(定款第5条に定める事業のうち⑥子どもの学習支援事業に相当)

所得格差が拡大する中、生活困窮家庭における貧困の連鎖が深刻化している状況を踏まえ、地域の子どもの学習権を保障する一環として、子どもの学習を支援する「夏休み子どもひまわりの家」を夏休み中の計8日間、滋賀県「子ども未来基金」の助成を得て開設した。

7月25日(火)から8月25日(金)までの火曜日と金曜日に計7回、地域の自治会館などを会場に10時から16時まで開設し、1年生から6年生まで延べ189人の小学生が参加した。なお、当初は8回を予定していたが、8月8日(火)は台風接近による警報が発令されたため急遽、中止した。

開設日の午前中は学習、昼食後の午後からは、見学、工作、造形あそび、木工、ウチワづくりのほか、障害者就労支援施設「瑞穂」の見学などのカリキュラムを準備し、とりくんでもらったが、参加した子どもたちは、どの活動にも目を輝かせながら、熱心にとりくんでいた。

なお、チューター役については、膳所学区民生児童委員協議会の協力のもとに、現役や元職の教師の方々に引き受けていただき、述べ67人の高校生、専門学校生、大学生にボランティアとして協力してもらった。

2. 事業の実施に関する事項

(1) 特定非営利活動に係る事業

定款の事業名	事業内容	実施日時	実施場所	従事者の人数	受益対象者の範囲及び人数	支出額 (単位・千円)
① 総合自立相談事業 ③ ホームレス支援事業 ④ 緊急一時宿泊（シェルター）事業 ⑦ 生活困窮者自立支援事業に相当	<p>1. 大津市生活困窮者自立相談支援及び生活困窮者一時生活支援事業 〔自立相談支援事業〕</p> <p>生活困窮者の相談に幅広く対応し、包括的な伴走型支援を実施。シェルター利用者には、住居探し、生活保護等の福祉制度利用の支援、就労支援等を実施。</p> <p>〔一時生活支援事業〕</p> <p>(1) 安定的な住居が確保できるまでの間、当法人が借り上げたアパートを一時的な宿泊場所（シェルター）として提供するとともに、食品・生活用品等の支援物資を提供。</p> <p>(2) 京都・山科区役所近くのウィークリーマンションの1室を年末年始の緊急利用に備えて臨時シェルターとして借上げた。</p>	4月1日～ 3月31日	相談は「ひまわりサロン」（後述）の他、地域の自治会館等も使用。	5人	本人や紹介者からの電話相談や来所相談に全て対応。相談受付総件数は49件。	7,138
		12月28日 ～1月4日	市内4か所に各1室の民間賃貸住宅を借上げ。		一時生活支援事業の要件を満たす人が対象。年間利用実績は25件（28人）。	7,052
① 総合自立相談事業、⑧ 生活保護利用者に対する自立支援事業に相当	<p>2. 総合自立相談事業</p> <p>生活保護を受給してシェルターから居宅に移行した人のアフターフォローや生活保護を受給中の人への相談支援は、自立相談支援事業として位置づけられないため、独自事業として実施した。</p>	4月1日～ 3月31日	ひまわりサロン（後述）	3人	居宅移行後のアフターフォローをおこなった人約20人。受給中の人からの相談は約30件。	

<p>②ひまわりサロン(居場所)事業 ⑧生活保護利用者に対する自立支援事業に相当</p>	<p>3. ひまわりサロン(居場所)事業及び社会生活基盤づくり講座 〔ひまわりサロン〕 居場所・憩いの場・利用者相互の交流スペースを提供。スタッフとの相談では相談室を兼ねる。 週3回(月水金)昼食会を実施。(希望者のみ/実費負担あり)</p>	<p>4月1日～ 3月31日</p>	<p>大津市膳所1丁目10-4の木造住宅内にサロンを開設。</p>	<p>5人</p>	<p>シェルターまたは相談事業を利用中あるいは利用歴のある人等で希望する人が対象。 サロン利用者数は集計できず。</p>	<p>378</p>
	<p>〔社会生活基盤づくり講座〕 調理実習、健康教室、ウォーキング、人権学習、社会見学、映画鑑賞、ボランティア教室、バードウォッチング、パソコン教室、軽作業などの様々なカリキュラムを設定し、必要に応じて外部講師にも依頼。</p>		<p>講座はサロンを中心にしつつ、見学先施設や屋外に出かける企画を併用。</p>		<p>講座には延べ約684人が参加した。</p>	<p>543</p>
<p>⑤越冬支援事業に相当</p>	<p>5. 越冬支援事業 「NHK歳末たすけあい」の助成を得て毎年の恒例行事を行った。豚汁、炊き込みご飯などをふるまい、市民らから寄せられた支援物資を提供し、生活相談、健康・介護相談、法律相談のコーナーを設けた。</p>	<p>12月23日(祝) 11時～13時30分</p>	<p>大津市膳所市民センター</p>	<p>7人</p>	<p>生活困窮者・各種相談希望者・関係団体・周辺地域住民など約200名が参加</p>	<p>326</p>
<p>⑥子どもの学習支援事業に相当</p>	<p>6. 子どもの学習支援事業 家庭の貧困等で日常的に学習支援を受けるのが困難な児童生徒の学習権を保障する一環として「夏休みこどもひまわりの家」を開設。全教滋賀教組や地元自治会、民生委員さんらの協力を得た。また高校</p>	<p>7月25日、7月28日、8月1日、8月4日、8月18日、8月22日、8月25日、時間帯は</p>	<p>大津市内の自治会館を借用</p>	<p>3人</p>	<p>日常的に学習支援を受けることが困難な地域の小学生が延べ189人参加。</p>	<p>365</p>

<p>⑨広報・啓発事業に相当</p>	<p>生、専門学校生、大学生らが述べ67人、ボランティアとして参加した。</p> <p>8. 広報・宣伝事業</p> <p>「ぜぜ健康まつり」にから揚げの模擬店を出店し、販売活動を通じて活動の意義や必要性をアピールした。</p> <p>また「大津夜まわりの会ニュース」を3回発行するなどして活動の内容や貧困問題の現状について発信した。</p>	<p>10～16時</p> <p>8月8日は台風のため中止。</p> <p>4月1日～3月31日</p>	<p>ひまわりサロン他</p>	<p>5人</p>	<p>行政、福祉団体等の関係機関、団体のほか、活動の支援者、協力者、一般市民</p>	<p>11</p>
--------------------	--	--	-----------------	-----------	--	-----------

(2)その他の事業

なし（当法人は、特定非営利活動のみを実施している。）