

行政視察報告書

1. 委員会または会派等 日本共産党議員団
2. 視察期間 平成 27 年 11 月 24 日から平成 27 年 11 月 25 日までの 2 日間
3. 視察先 香川県坂出市 岡山県総社市
4. 視察項目 (坂出市)・市民後見推進事業について (総社市)・障がい者千人雇用事業について ・生活困窮者自立支援事業について
5. 参加者 〔議員〕 橋積 和雄 高口 講治 北岡 あや
6. 考察 別紙のとおり 以上のとおり、報告いたします。 平成 27 年 12 月 16 日 報告者 <u>橋積 和雄</u> 大牟田市議会議長 殿

I 香川県坂出市、

(人口 : 55,103 人 世帯数 : 24,603 面積 : 92.51 km²)

【視察項目】 市民後見推進事業について

《 事業の概要 》

平成12年度に導入された成年後見制度は、判断能力が十分でない認知症や精神障害者、独居者等の財産管理や各種の契約などについて代行し、生活を支え、人権を守るための制度である。後見人は、親族や弁護士、司法書士などの専門家が主に担ってきたが、高齢者の増加にともない、成年後見制度の利用者が増加し、後見人の不足が深刻化している。

そこで高齢化率の高い坂出市は、国が平成23年度から実施した「市民後見推進事業」を活用し、香川県内初の取り組みとして、新たな後見人の担い手である「市民後見人」の養成事業に取り組んだ。現在、市民後見人としての認定を受けた15名のうち、6名を後見受任者として選任している。市民後見人とは、弁護士や司法書士などの資格は持たないものの、研修等によって成年後見に関する一定の知識・態度を身につけた、社会貢献への意欲や倫理観の高い第三者後見人である。

市民後見人養成講座では、登記や契約、相続などの法的な知識や、財産確認などの技能や倫理観を習得する。その後、法人後見人の社会福祉協議会で1年間の実務経験を積み、適任と認められれば市民後見人として活動することになる。

市民後見人の援助内容は、医療や介護の申請・契約などの代行や通帳・金銭などの財産の管理など多岐にわたる。家庭裁判所に対し、後見人の申請をおこない、認定されれば一定の報酬額を定め、被後見人への援助を開始することになる。市民後見人の成年後見監督人には坂出市社会福祉協議会が選任されている。市民後見人の力量への不安については、専門家の充実した研修や社会福祉協議会の日常的な援助・相談活動、仕事の量的・質的整理などをおこないすすめている。

[取り組み経過]

1. 平成22年までの取り組み

(1) 成年後見制度に関する取り組み

- ・平成18年 成年後見制度利用支援事業実施要綱制定

(2) 市民後見人について

- ・香川県社会福祉協議会が市民後見人養成講座を実施
- ・市民後見人としての選任はなし

(3) 市長申立て件数の推移 (平成18年～22年)

- ・申立て件数14件
- ・受任者14 (司法書士6、法人4、社会福祉士3、弁護士1)

2. 市民後見推進事業（国のモデル事業）実施

（1）モデル事業実施の動機

市長申立て件数が増加傾向にあり、申し立ての際、後見候補者の確保に苦労している。地域の専門家が不足していることもあり、後見受任者は市社会福祉協議会による法人後見が急増。件数的に限界が近づいており、後見業務受任者の確保が必要になった。

（2）モデル事業の実施形態

① 市が実施

- ・市民後見人養成のための研修

② 市社会福祉協議会（法人後見受任者）に委託

- ・市民後見人登録
- ・業務フォローアップ体制の構築

（3）モデル事業の事業内容

① 市民後見人養成研修の実施

- ・養成研修参加者の選定 15名

② 研修カリキュラムおよび内容

- ・基礎講座 県社会福祉協議会が行う後見人材養成研修を活用
- ・実務講座 市社会福祉協議会と連携し、市が実施。カリキュラム内容は市民後見推進検討会において検討

③ 家庭裁判所等との協議（平成23～25年度）

- ・市民後見推進検討会にオブザーバーとして家庭裁判所職員が参加

④ 研修修了者の登録方法

- ・法人後見受任者である市社会福祉協議会に法人後見支援員として登録

⑤ 研修終了後の取り組み

- ・フォローアップ研修の受講（平成24年、25年）
- ・法人後見支援員として活動（平成24年、25年）
- ・市民後見人として活動開始（平成24年）

※平成25年1月 県内初市民後見人2名誕生

（4）「坂出市成年後見センター」

平成25年4月1日 坂出市社会福祉協議会に設置される

《 質疑質問 》

1. 市民後見推進事業の経過と実績、課題は？

後見申請の市長申立件数が増加する一方で、地域の専門職が不足し、後見候補者の確保が困難になってきた。また、後見受任者は市社会福祉協議会による法人後見が急増し、件数的に限界を感じ、後見業務受任者の確保が必要と判断した。そこで、国の市民後見推進モデル事業（平成23～25年度）に参加し、専門職以外の後見人の養成にふみだした。市は、市民後見人養成のための研修を担い、市民後見人の活動を安定的に実施するために市民後見

推進検討会を設置した。法人後見受託者の社会福祉協議会は、市民後見人の登録や業務フォローアップ体制の構築を担った。平成25年には市の委託事業として「坂出市成年後見センター」が社会福祉協議会内に設置された。センターの市民後見人への支援内容は、市民後見人バンクへの登録、フォローアップ研修、家裁との受任調整、法人後見監督、報酬格差是正事業などである。

市民後見人活動推進のための課題は、①成年後見制度利用者の増加による相談件数の増加…予想以上の相談があり、個々の個人情報の把握と対策への対応が困難になっている。②市民後見人バンク登録者が、速やかに受任できない場合がある…後見人の選任行為は裁判所がおこなうので時間がかかる。また、養成研修受講者イコール市民後見人ではないので、実際に後見人として活動する人がたりない。また、財産が高額ではない、法的紛争がない、親族のかかわりが少ないなどの、市民後見人による後見活動にふさわしい被後見人が少ない。③市民後見人の活動支援体制の強化…坂出市成年後見センターとの連携強化が重要だ。④高齢者が高齢者を後見するという現実があり、市民後見人としての活動期間が短い。

この間の実績は、平成25年度から27年7月までに研修を終了し、市民後見人としての認定を受けたのが15名、うち6名を後見受任者として選任できた。平成18年度から26年度までの市長申立件数は49件（後見38、補佐11、補助0）、後見受任者としては社会福祉協議会が31件と一番多く、司法書士9件、弁護士6件、社会福祉士3件と続く。平成26年度の被後見人の平均年齢は81歳、要介護度は2.15、居住地は、自宅、施設、病院の順となっている。平均財産は48万円となっている。

2. 専門家ではない市民に、どこまで頼れるか？

基本は後見研修をしっかりと行うこと。借金など困難な問題を処理した後に市民にまわすなど、対象者を選別して市民後見人に依頼する。市民後見人に委嘱する事案としては、難易度の低い事案、たとえば具体的には、日常的な金銭管理や安定的な身上監護が中心の事案、紛争性のない事案など、必ずしも専門性が要求されない事案を担ってもらっている。市民後見人の限界を踏まえた依頼内容の吟味が必要となる。また、事前の個人情報の把握と専門性を必要とする問題点の事前除去が必要となる。社協の支援体制と研修内容の吟味、弁護士などの専門家集団の支援体制が必要だ。

3. 後見人の報酬は？

1件当たり1月12,000円を最低限としている。市民後見人の報酬は、高くなりすぎると問題が発生するので、市民後見人全体ができるだけ平等になるように配慮している。

4. 成年後見センター（社協）の体制は？

専任1名と兼務2名の3名体制。市内には弁護士が1名、司法書士が5～6名しかおらず、専門職が圧倒的に少ない。また、急な死亡時処理や夜中呼び出しなど、必要以上のことを求められる場合もあるが、市とセンター間では十分な連携をとっており、相互の意思疎通と相互援助に注意している。

《感想と考察》

高齢化にともなう様々な問題は全国共通であり、自治体が対応すべき課題は山積している。成年後見制度の重要性は当然であるが、急増する需要量に専門家だけでは対応することができない現実のなかで、市民後見人を受任者とする制度は、必然として突き付けられた課題である。知識・技術的な面でも市民後見人に対する不安もあるなかで、多様な問題に対応できる処理能力をもった後見人をどう養成するかがカギとなるが、坂出市の成年後見制への対応は、基本的には社会福祉協議会への委託事業ではあるが、委託事業者任せにせず、「市民後見推進検討会」の設置や専門家集団や自治体の関係職場などとの高度で日常的な連携関係を構築し、それぞれの責任と課題を自覚した仕事を行っていることが特徴である。また、市民後見人と専門家集団との技能や知識の差は如何ともしようがないが、被後見人のかかえる様々な問題のうち、専門的知識と技術を要するものは事前に処理ないし除外し、市民後見人に対処可能な部分を依頼するというやり方こそが、市民後見人の限界を踏まえつつ、市民後見人制度の継続性を保障する重要な部分であると感じた。

本市の市民後見人制度も開始されたばかりだが、この制度の効果を高め、継続的な事業とするためには、市民後見人の知識と技術の向上のための継続的な研修制度の確立とともに、市民後見人が日常的に相談できる「市民後見センター」の確立や市民後見人の担う仕事の範囲の整理、専門家集団や市社会福祉協議会、市役所関係各課、家庭裁判所などとの濃密な連携体制の構築の必要性を痛感した。

II 岡山県総社市

（人口：67,901人 世帯数：25,856 面積：211.90 km²）

【視察項目】 障がい者千人雇用事業について

《事業の概要》

障がい者ひとりひとりが安心して人生を幸せに生きることができる社会づくりのために、就労期（18歳～65歳）における雇用の場所を確保し、継続して就労できる体制を確立していく施策（平成23年に開始）。対象となる約1,200人のうち、当面1,000人の雇用を実現させる目標をかかげ実施。

1. 総社市の特徴

- ・岡山市、倉敷市の近郊で、面積も小さい。
- ・三菱自動車関連の事業所が多い。その他、やまさきパン、紀文（かまぼこ）
- ・一般会計決算額 259 億円（平成 25 年度）

2. 事業の経緯

- ・平成 20 年のリーマンショック時、市内で 2,000 人以上（うち外国人が 1,000 人）が失業し、市は失業対策協議会を設立。
- ・その過程で、市内の障害者が、働きたくても働けていない現状から、厳しいときこそ支援すべきと、市長が障がい者雇用対策を表明。当時（平成 22 年）に隣の倉敷市に県立支援学校が設立されたことに伴い、支援学校の卒業生の働く場所は総社市が担うということを決意。
- ・平成 23 年 4 月、「障がい者千人雇用」を開始（平成 27 年までの五か年計画）。ハローワーク、企業関係者などで組織する「障がい者千人雇用委員会」を設置し、課題を抽出。市役所の職員全員に（担当者のみではなく）、この事業についてのレポートを書いてもらう。障がい者の実態を調査。3 手帳（身体・精神・知的）の所持者、約 3,200 人、そのうち 18 歳～65 歳までの方が約 1,200 人。そのうち働いている人数が 180 人というところからスタート。
- ・平成 23 年 7 月、「就労支援ルーム」の設置（ハローワーク内）。ハローワーク総社と「福祉から就労」支援協定を締結し、市職員 2 名がハローワークに常駐。
- ・平成 23 年 10 月、総社商工会議所と包括協定締結。会員企業へ、助成制度の周知・セミナー、雇用意向調査、福祉的事業所の見学など。
- ・平成 23 年 12 月、「障がい者千人雇用推進条例」制定。
- ・平成 24 年 1 月、市主催の障がい者就職説明会を開催。
- ・平成 24 年 4 月、「障がい者千人雇用センター」を設置。マッチング・生活支援の拠点として。社協へ委託。
- ・平成 25 年 4 月、千人雇用をライフステージ支援として位置付け。
- ・平成 26 年 6 月、「就労移行支援金制度」の創設。福祉的就労から一般就労へ移行し、6 か月以上経過した方に 10 万円支給する市の独自施策の実施。

3. 障がい者千人雇用における就労者数の推移

- ・平成 23 年 4 月 180 人（一般就労者数 80 人、福祉的就労者数 100 人）からスタートし、平成 27 年 10 月時点で、888 人（一般就労者数 518 人、福祉的就労者数 370 人）。

4. 経費

平成 26 年度 3 億 2,698 万円

※単市事業以外は、市の負担は 4 分の 1

内訳	就労継続支援A型	141,285千円
	就労継続支援B型	145,441千円
	就労移行支援	13,250千円
	地域活動支援センターⅢ型（委託）	9,500千円
	障がい者千人雇用事業（単市事業）	17,502千円
	（うちセンター委託料 15,563千円）	

5. 体制・活動

●総社市役所 6名

●ハローワーク総社 4名

就労支援ナビゲーター4名。市職員2名（1名は通訳）が常駐（障がい者以外もサポート）。

「就労支援ルーム」を設置。福祉から就労にむけてワンストップで付添型の綿密な支援を実施。

●障がい者千人雇用センター5名

うち1名保健師。

職員は、登録者に対してマッチングから生活までマンツーマンでサポートし、就労先へのアフターケアも担当。

6. 他の政策との相乗効果

(1) そうじゃ地・食べ公社の存在～農作物全量買取制度

農業に取り組む障がい者関係法人の全量買取→学校給食・直売所

(2) 乗合タクシー「雪舟くん」の活用（ドアツードア）。

市内であれば片道200円で通勤可能。

7. 今後の取り組み

(1) 支援学校との連携～新たな職場実習先の開拓・卒業後の雇用先を見据えた支援

(2) 地域ニーズを働く場所につなげる～働く場の拡大、農業分野における鐘楼資源の発掘

(3) 障がい者とふれあえる地域を～役所内にランチスペース（カフェ）

(4) 一般就労への移行支援～就労支援金10万円支給（福祉的就労から一般就労へ移行し6か月以上経過した方へ）

(5) コンビニの活用～工賃アップのアイデアを市が提供

《質疑質問》

1. 市長のトップダウンのこの事業のスタート時点で、市職員のやる気・モチベーションはどうだったか。

事業のスタートにたずさわる市職員が、1年間福祉施設に出向し、福祉施

設の現場・障がい者の就労実態を現場で学ぶ。

市職員にこの事業についてのレポートを提出してもらった。感想や意見をどんなことでもいいので寄せてもらった。そのなかには、当然、健常者も失業している人がたくさんいるのに「なぜ、今、障がい者の雇用なのか」という意見もあった。

半年間、みっちり検討し、丁寧な協議を行い事業をスタートさせた。

2. 一般就労の開拓・課題は。

受け皿としては、誘致した新しい事業所と、協議・連携を進めている。ただ、課題としては、非正規の雇用がほとんど。

障がい者の障がいの程度、状態は様々で、その仕事とのマッチングは苦労する。特に、精神・知的の方。障がいの特性とその方の性格や特技を生かした仕事を発掘する必要がある。

3. 農作物全量買取を実施している「地・食べ公社」とは？

合併前の村にあった農業公社を再構築したもの。広大な田園地帯がひろがる総社市において、耕作放棄地が多くなってきた。地産地消、また景観、高齢者の健康対策などを目的に、登録した生産グループ（法人・老人会など）から、農産物を全量買い取る制度を実施した。そして、学校給食に使用。それまで、ほとんど市外の野菜だったのが、現在、市内の野菜の使用割合は37パーセントにまで上がった。ちなみに、給食の米は、すべて地元でとれた米を使用。

《感想と考察》

「障がい者千人雇用」というインパクトある事業名が一人歩きしている感があるが、実際は、丁寧に地道な体制づくり、それをつくるまでの経過・とりくみを学び、大牟田においても非常に参考になると考えた。大牟田においても、障がい者の就労・特別支援学校の卒業生の就職先の確保は大きな課題である。福祉型就労の事業所は、大牟田市内でも増えてきているが、その職種の開拓、また一般就労の受け皿の確保については、まだまだこれからの課題である。総社市のこの事業において、ハローワークとしっかり連携して実施している点が特徴であろう。情報共有だけでなく、実際に一緒に動く連携が実現している。「なぜ、ここまでハローワークと連携がとれたのか」の質問に対して、当時のハローワーク総社の所長が非常に共感し、熱心に取り組んでくれたという経緯があった。思いのある「人」を巻き込んでいくことが大事だと感じる。担当者・市職員が企業をまわり、職場を開拓していく様子、また就労支援・生活の相談・移動・事業所とのやりとりや継続するためのアフターフォローする支援員の技能・体制の確保がこの事業を成功させている要であると感じる。支援員のその活動が、安心して企業・事業所も、なにかあったら気軽に相談もでき、安心して障がい者を職場に受け入れることができるという流れをつくっている。

もうひとつ重要なことは、他のさまざまな施策（困窮者自立支援・雪舟くん・地・食べ公社など）があいまって実施され、それぞれの得意分野をもつ機関（たとえば社協・ハローワーク）がその力を発揮している点である。大牟田市内においては、それぞれの機関、団体がそれぞれの活動をしているように感じる。事業開始前に調査・検討が丁寧に行われ、また開始後もまた課題をのりこえていけるしくみができている。障がい者が「働く」ことを通じて、外にでかけ、また人間関係を広げ（社会参加）、生きがいややりがいを感じながら、豊かに生活を営むことは、「賃金」を得るということにとどまらない大きな意味があることを、今回、あらためて感じた。また、現実問題として、障がい者の多くが、困窮世帯であり、工賃アップ・賃金を確保することも重要である。大牟田市内の障がい者の生活・就労の実態を早急に調査し、対策を講じていくことが求められる。

【視察項目】 生活困窮者自立支援事業について

《事業の概要》

- 生活保護にいたる前の段階における自立支援策の強化対策として、平成27年4月より生活困窮者自立支援法が施行されました。
法施行に伴う生活困窮者への支援としては、経済的困窮「生活保護受給者や生活困窮にいたるリスクの高い層の増加を踏まえ、生活保護に至る前の自立支援」また、経済的困窮以外にも、地域にあるひきこもり、ごみ屋敷、虐待、金銭管理ができない認知症高齢者など、社会的孤立の問題にも取り組むことになっている。総社市は、法施行に向け、市総合福祉センター内に「生活困窮支援センター」を平成26年7月1日に開設、総社市社会福祉協議会へ委託して生活困窮者自立支援モデル事業を実施した。
- 総社市の生活保護の動向は平成27年度で329世帯、469人となっており、受給率は6.91%となっています。生活保護受給者に対する就労支援としてハローワーク総社と連携、情報共有につとめ、市役所より2名がハローワークに常駐、1名が週に一度受給者に同行して就労支援を行っています。市とハローワークが緊密に連絡を取りながら、活動の状況に応じてケースワーカーも同行することにより、効果的な就労支援が可能になっている。
- 生活困窮支援センターを社協に委託したのは、障がい者千人雇用センター事業、権利擁護センター事業、生活困窮支援センター事業を一体的に行うことで事業成果をあげるためで、以下のような理由による。
 1. 3事業の対象者で、重複する対象者もいることが予想されるため、3事業の同一事業者への委託が効果的である。
 2. 事業を適正、公正、中立かつ効果的に実施することができるものであって、

業務は就労支援、定着支援など高度な専門性、継続性が必要とされる。

3. 生活困窮支援センター事業は、行政・関係機関・地域住民が協働で取り組むことが求められており、社協はその中核となることができる法人である。

○ センターは、常勤4人と非常勤2人（センター長、弁護士）の計6人が配置され、職探しに同行するなど幅広い支援に取り組んでいる。

相談対応の内容は、①経済的困窮…生活保護が受けられない生活費がない・仕事がないなど、②社会的孤立…母親は認知症・娘はひきこもりなど、③複合的課題…親の年金で生活している子が、親がなくなった後に生活保護被保護者になってしまう問題など、④制度の狭間…ご近所とのかかわりがいい・一人暮らしで不安など、に対応している。

・センターの行う主な業務は、

自立相談支援事業：相談者の包括的な相談受付

家計相談支援事業：家計簿の作成、相談者の「家計の見える化」を図る

学習支援事業：貧困の連鎖を防止、参加者の居場所づくりや学習機会の提供などとなっている。

・センターとして多様な機関からの相談を受けるために、社会福祉協議会のネットワークを生かす。

ハローワークとの連携・毎月民生委員の定例会に参加し支援事例を提供・スクールソーシャルワーカーとの情報交換・高齢者や子育てサロンへ訪問、などに取り組んでいる。

・学習等支援教室「ワンステップ」

平成26年度の実績：回数45回、出席中学生8人、大学生13人

目標 ①居場所づくり②中学生の心に寄り添う③中学生の夢（将来）を育てる④支援を通じた大学生の学び⑤中学生の成績向上（高校進学）

・生活支援物資の確保と提供の仕組みづくり

食料品の提供（お米・非常食品）・フードバンクや市民からの協力・緊急支援として当面の食料確保と相談へつなぐ食料支援に取り組んでいる。

《質疑質問》

1. 食料支援のとりくみの内容について

センターが学校法人やフードバンクに協力を要請。地域住民や企業からも食料、生活用品の寄付を受けて生活に困られている方に提供している。

2. 福祉課・生活保護課との連携について

相談内容や困窮状況を見て、適切に福祉課や保護課につないでいる。

3. 緊急の生活費支援（所持金がまったくない）などについての対応は

上限2万円の繋ぎ資金で対応している。年間80人から100人が利用し

ている。年間予算は、約200万円である。

4. 今後の課題について

学習支援では、小学校の勉強からやっていかなければならないという学力の向上問題がある。その背景には食生活の乱れなど子どもの貧困の問題があり、それらにどう対応していくかという課題がある。

《感想と考察》

全国の生活保護受給世帯が過去最多を更新、非正規雇用労働者も急増し、年収200万円以下の給与所得者も増え続けている。大牟田市でも生活保護率は37.5%と全国・全県平均を大きく上回り、市民生活は困難を極めている。

失業や収入の減少、ひきこもりや家族の介護、借金問題、貧困の連鎖など、「生活困窮」の中身はさまざまであり、複雑である。

そのようななか、平成27年4月から開始された生活困窮者自立支援制度は、本来なら生活保護を受けるべき人が、支援事業に誘導されて保護から遠ざけられ、最低賃金も保護されない就労支援事業が、賃金相場を下げることになるのではないかと、などの懸念がされるなかスタートした。

大牟田市でも今年度4月より、総合福祉センター内に「生活支援相談室」がオープン、自立相談支援事業、住宅確保給付金事業、就労準備支援事業、学習支援事業に取り組んでいる。4月から10月分の相談実績として、生活困窮世帯218件＋生保世帯31件、合計249件の相談に対応している。

総社市は、ハローワークと連携しての生活保護者に対する就労支援に取り組み、また障がい者千人雇用センター事業、権利擁護センター事業と一体的に行って事業に取り組んでいる。

子どものいる生活困窮者世帯への食料支援として、学校法人と「支援協定」を締結し、食料支援の申請を取り次ぐとともに、同時に自立支援相談も一体的に行うという、貧困の連鎖を防止する活動を行ってきた。

個別相談支援から見えてきた事例の内容は、ひきこもりの問題や、仕事がない問題など、本市の事例と共通する。

生活困窮者支援のための仕組みづくり、生活支援物資の確保と提供の仕組みづくり、生活困窮者に就職や日々の暮らしに必要な物品を無料で貸し出す事業、緊急の繋ぎ資金が提供できている点など、具体的な取り組みを学んだ。

大牟田市でも、市内16の社会福祉法人が結集し「地域公益活動協議会」を設立、①食事・食料の確保②若干の資金提供（つなぎ資金）などの取り組みを始めている。大牟田市における高齢化の進展、高齢者独居世帯の増加などを考えると、今後さらに生活困窮者は増え続けると思われる。総社市の取り組みにも学び、生活困窮者が抱える様々な問題にしっかりとした対応を行うとともに、貧困・生活困窮者の実態と背景にある社会的問題を調査・分析し、雇用政策や社会保障政策などの施策と連携した社会全体の「セーフティネット」をつくっていくことが必要だと感じた。