

行政視察報告書

この度、北海道釧路市及び苫小牧市を視察した結果について、別紙のとおりご報告いたします。

資料その他については、事務局に保管してありますので、ご高覧ください。

平成24年8月21日

厚生常任委員会

委員長	阿部 正夫
副委員長	土田百合子
委員	小沢 秀宏
委員	立身万千子
委員	高橋 聖悟
委員	佐々木喜一

横手市議会議長 佐藤 清春 様

平成 24 年度 厚生常任委員会行政視察報告

平成 24 年 7 月 3 日（火）～5 日（木）

【北海道釧路市】

視察項目：釧路市自立支援プログラムについて

面積 1,362.75 km²、人口約 18 万 2 千人。東北海道最大の人口を擁する拠点都市である。雄大な自然に囲まれ、農林水産業、石炭、紙などの産業で発展した。

釧路市は非常に保護率が高く、平成 23 年度の平均で 54.3%、人口 1,000 人あたり 54.3 人の受給者となっている。直近では 55%に達しており、人口 18 万 2 千人に対し受給者は約 1 万人である。18 人に 1 人が受給者という状況。北海道では最も高い保護率である。その原因として、3 大基幹産業である漁業、石炭、紙パルプが厳しい状況にあることが挙げられる。また高離婚率ということもあるようだ。

このような中、釧路市自立支援プログラムのコンセプトは、生活保護受給者を地域社会から排除しない、そして貴重なまちづくりの戦力として位置付けるところにある。生活保護の問題は福祉政策にとどまらず、地域政策として捉えており、生活保護受給者の方々が持っている力を充分発揮できるような居場所や役割を行政として提供していこうというのがこの取組みである。社会的な居場所、役割を持つなかで、就労率の向上と健康感の回復を目指している。

以前の「生活保護からの自立」は仕事に就いて就労収入を得て保護を受けなくても生活できるようになることを指していた。現在は 3 つの自立がある。

①「日常生活自立」として、身体や精神の健康を回復維持し、生活リズムを構築し、他者の援助を受けずに生活できること。

②「社会生活自立」として、地域社会と何らかのつながりを持つなど社会的なつながりを回復維持し、自分が社会の一員であることを自覚することで自尊心を回復し張り合いを見つけ充実した生活をする事。

③「就労自立」として、就労し収入を得て経済的に生活できるようになること。

である。日常生活自立、社会生活自立がすぐに生活保護からの脱却に結びつくものではないが、これができなければ就労に結びつかない。



釧路市では受給者の自立をそれぞれの段階で支え、ステップアップを図り、最初から就労を目指すのではなくボランティアを中心とした社会参加を通じて就労へ繋げていくことを目指している。個々が有する能力を活用し、ボランティア活動を通じて地域社会へ貢献することで自尊意識を回復させるところから始めようとしている。

就労には賃金が発生する仕事と、そうでない仕事があるが、しばらく仕事から離れていた人は賃金が発生する仕事に就くとなると同時に責任も発生することからプレッシャーを感じることもあるだろう。しかし賃金の発生しないボランティアには比較的気軽に参加してもらえるのではとの思いがあった。事業者に協力を呼びかけ、公園清掃、福祉施設での話し相手などの多様なメニューを用意したとのことである。

ボランティアに参加することで生活に規則性ができ、日常生活や社会生活の自立につながっている。そして長期的視点では医療費の削減につながっていくものと考えている。

自立支援プログラムへの参加により自尊感情の回復や就労意欲の喚起が図られても、被保護者が一般企業で就労するにはまだまだハードルが高く、また昨今の不況により雇用先が少ないことなどから、就労するまでモチベーションが維持できないというような問題があることも実情のようだ。

これに対し、平成 24 年度から職員提案事業として生活困窮者の居場所づくり、雇用創出事業を始めた。釧路モデルとして自立支援プログラムに取り組んでいるが、なかなか就労まで到達するケースが少ない。ボランティア参加やインターンシップ事業などを行ってきたが、ステップアップしていても雇用がない。雇用が無ければ保護から抜け出せないという連鎖がある。そこで「雇用がなければ作ってしまえ」という発想が生まれた。民間企業、財団法人などからなる社会的企業創造協議会を発足させ、仕事をつくることを検討している。市役所内関係各課とも連携し、釧路市全体として何ができるか調査研究を重ね、平成 25 年度にはモデル事業立ち上げによる雇用創出と定着化を目指す。それを新たな釧路モデルとして国へ提言したいとのことであった。

自立支援事業の根本は仕事を探すことではなく、社会とのつながりを構築すること。これが自尊心の回復につながり、健康感につながる。しかしそれと同時に雇用の創出も大きな課題である。釧路市では、NPO や市民全体で支援しようとしている姿が見える。そしてそこには保護世帯との良好な関係を作り上げることが大切である。



【北海道苫小牧市】

視察項目：介護支援いきいきポイント事業について

面積 561.49 km²、人口約 17 万 3 千人。国際拠点港湾として臨海工業地帯を形成しており、紙パルプ、石油精製、自動車産業などが集積している。太平洋に臨み気候も温暖で、積雪も少ない。

近隣都市にも企業が集積しており、他市に就労している割合も高いことなどから、近所付き合いなど地域のつながりが希薄になっている面がある。また転出入が多いことも特長である。

苫小牧市介護支援いきいきポイント事業は、先進自治体の事例を参考に苫小牧市として取り入れられる良い部分を採用して平成 24 年度から事業展開している。

ボランティア活動を通じて地域貢献することを積極的に支援し、介護予防と元気な体を持続することを目的としている。ボランティア登録は 65 歳以上で介護認定を受けていない方を対象としている。換金制度であり、有償であればボランティアではないという考えがある。実際に行っていることはボランティア活動と何ら変わらないものであるが、このような理由から「ボランティア」を事業名称には使用していない。

活動の実績に応じてポイント付与し、それを換金する。現金、物品、商品券への交換など、その方法は全国にさまざまな事例があるが、苫小牧市では現金換金としている。ただし、介護保険料の未納、滞納がある方は換金できない。

ボランティアと受け入れ施設の調整を行う管理機関は社会福祉協議会に委託している。以前から社会福祉協議会ではボランティアを施設に派遣する事業を行っており、事業を新たに始めたというよりは、その事業の高齢者部門を介護支援いきいきポイント事業として位置付けたようだ。このような実績から社会福祉協議会との委託契約となっている。



事業を開始するに当たり受け入れ施設から理解を得るため、各施設に社会福祉協議会が説明に回った。団体でボランティア活動を行っているところには、参加者の中に 65 歳以上の方、それ未満の方がいることもある。ポイント制度を使えるのは 65 歳以上に限定されることを丁寧に説明し理解を得た。介護保険事業の中の介護予防事業であるという位置付けを強調した。

ボランティア登録数は、初年度 150 人と見込んでいたが、事業開始 2 ヶ月で 224 人の登

録があった。また4月、5月は延べ167人、実人数で73人の活動実績となっている。

登録者数は当初見込みを大きく上回っているが、実際には活動するに至っていない方もいる。介護予防の面からも非活動者のフォローが課題として挙げられる。活動に至っていない人たちに対しては、体験ボランティア講習の案内などを行っている。社会福祉協議会のボランティアセンターが主催する。予防の効果という観点から、活動に結びつける工夫が必要である。また、このような事業は費用対効果を数値で示すことは困難であり、ボランティアと受け入れ施設に対しアンケート調査を行いながら改善していきたいとのことであった。介護予防事業により介護給付費が明らかに減少するのであれば事業の拡大も要求できるだろう。効果を数値に表すことが課題である。

横手市では引きこもりの人の社会参加が課題となっている。戸別訪問が有力と考えているが、苫小牧市としては現時点では実施できていないものの引きこもりに対する声かけや安否確認をするボランティアまで事業を発展させたいとのことであった。



まとめ

このたびの行政視察においては、釧路市役所、苫小牧市役所ともに議会事務局の方々ははじめ視察受入れに臨む担当職員の方々がその施策の方向性に対する揺るぎの無い自信に満ちている雰囲気がひしひしと感じられた。

釧路市の生活保護自立支援については、先に述べたように、経済的自立だけでなく、自立の概念を日常生活自立、社会生活自立、就労自立と重層的にとらえる必要があることから、生活保護受給者それぞれに応じて福祉事務所が様々な支援メニューを整備し、段階的に支援することを追求している。増加傾向にある生活保護受給者に福祉の受け手から福祉の担い手になってもらうため、「市民の一員である」という基本的「ものの見方、考え方」で生活支援と就労支援を市役所と福祉関係団体との協力で行い、実績をあげている。地域に受け入れられた人々が自分の力を地域に還元するという循環を生み出しているようだ。この物の見方、考え方は特に注目すべきものと感じた。

苫小牧市の介護支援いきいきポイント事業は平成24年4月からの事業展開であるため、成果や実績を評価するには時期尚早と考えるが、初年度150人と見込んでいたボランティア登録数が事業開始2ヶ月で224人の登録があったということは、事業の滑り出しとして上々といえるのではないか。このことは市長公約もあったようで、トップが積極的に他の先進事例を参考に苫小牧市の状況に即した形で取り入れようと始めたため、担当部局も積

極的に推進していこうとする姿勢が感じられた。

「ボランティア」イコール「無償」という考え方から本来の「志願」という方向付けに向かう一つの施策のあり方としてその歩みに今後も注視して行きたい。

いずれの行政視察地も、抱える諸問題は横手市と共通する部分とそうでない部分が混在していることから、即そのまま取り入れることよりも「ものの見方、考え方」を参考に、横手市として市民サービスに如何に生かせるかをさらに研究し、関係各位と検討、協議してまいりたい。