

行政視察報告書

この度、福井県越前市、石川県金沢市及び加賀市を視察した概要について、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28年12月8日

厚生常任委員会

委員長	土田百合子
副委員長	高橋 和樹
委員	菅原 惠悦
委員	播磨 博一
委員	土田 祐輝
委員	佐藤 誠洋

横手市議会議長 佐藤 忠久 様

厚生常任委員会 行政視察報告書

◎福井県越前市：児童福祉施設「一陽」^{いちよう}（10月11日訪問）

《施設の概要》

平成23年4月に開所。社会福祉法人越前自立支援協会が運営母体。

前身の進修学園の老朽化に伴い新築移転。子どもが少人数のグループ単位で暮らす「小舎制」を県内の児童養護施設で初めて取り入れ、家庭的、個別的な支援を実施。地域住民や市民活動家が気軽に利用できる交流スペースも設けている。

同学園は市の運営から、平成18年度に同協会が運営する公設民営の施設に変わり、移転新築に合わせて同協会による完全民営となった。

調査事項 ^{しょうしゃせい}「小舎制」による施設運営の状況について

《視察の目的》

全国的に設置が進んでいる「小舎制」の児童福祉施設の運営状況とともに、横手市において計画策定を進めている「子どもの貧困対策」計画の参考とするべくその取り組みを視察した。

(1)施設の形態

ユニット型のスペースに一般家庭の様なりリビングダイニング、キッチン、風呂、机とベッドがある部屋が設置されている。玄関も各ユニットが別々で、生活する単位の区分けがはっきりしていた。その中で6人から8人の子供たちと4、5人のユニット専属の職員が生活をしている。また、中高校生には個室が用意されるところだった。



この事により、大舎制でよく見られる一度に食事、入浴するというような管理型の運営から、部活で遅くなった子供でもゆっくり入浴ができ、温かい食事をとれるような家庭的な運営を可能にしているところだった。

(2)職員体制

入所児童41人に対して、正職員が35人、非常勤職員が15人と入所児童の人数以上の体制で運営している。専門資格を持つ職員が多く、社会福祉士、心理士、管理栄養士、精神保健福祉士、介護福祉士、調理師、教員など多様な専門職を配置している。また、一人で複数の役目（ケアワーカーと調理師など）を担っている。

(3)子供とのかかわり

- ①虐待を受けた子供たちには安定した生活環境が大切なため、小舎制によりいつも同じスタッフが家族の様に出迎えてくれる事で心落ち着いた生活ができる。一人ひとりと丁寧に接し、子供たちに自己肯定感を持たせ、自分が必要とされている事を教えている。
- ②食生活を家庭的な雰囲気楽しく過ごせるようにしている。お菓子作りが得意な栄養士がいるので、誕生会などはみんなでケーキを作りお祝いしている。
- ③就職や進学などで退所しても、自活できるまで施設が手厚いサポートを続けている。また、何かあった際は実家のようにいつでも戻ってこられるようにしている。その時に信頼関係のある職員が出迎えられるように、できるだけ長く働いてもらうように施設として努めている。

(4)親とのかかわり

措置により入所してきた子供たちであるが、また親と一緒に生活できるように支援を行っている。施設内に親子生活訓練室を設置して、一緒にの寝泊りを通して少しずつ生活に馴染む事ができる場所を提供している。また、この部屋は家出や住む場所を失った母子が行政の支援を受けられるまでの緊急避難場所としても使われている。



(5)地域とのかかわり

施設がある町内の子供会にも入り、地元行事にも積極的に参加している。また、施設の部屋を地域にも開放している。

(6)行政とのかかわり

- ①市が行っている「こども食堂」への運営支援を実施。
- ②市と連携した子供の一時預け入れや、学校と連携したスクールカウンセリングに心理士を派遣している。
- ③生活保護家庭の児童への学習支援として、職員7名が生活保護家庭に出向き学習支援を行っている。
- ④市の里親支援への協力を実施。
- ⑤「児童家庭センター」として、児童相談所の補助機関としての役目も担っている。

(7)施設運営における特徴と運営姿勢

- ①虐待を受けた子供たちのために、心理士を多く採用しており11人いる。子どもの精神形成に一貫したケアができる様に取り組んでいる。
- ②理事長や施設長に採用権限が無い。職員採用にあたっては、職員が面接と選考を実施して採用の可否を決定する。自分たちが採用した職員なので、責任を持って指導し協力するため、他の類似施設に比べ職員の離職率が極めて少ない。

(8)入所児童を取り巻く環境

入所する児童の家庭環境は多様化しているが、はっきりとした傾向として30年ほど前は両親の離婚が主な要因だったが、現在は圧倒的に虐待と父母の精神疾患が要因となっている。

虐待も「心理的虐待」、「性的虐待」、「ネグレクト（育児放棄）」など多様化しており、全国的には虐待により年間 350 人の子供が死亡しているという統計もある。

入所児童家庭の多くが生活保護世帯であり、その子供たちも低学歴などにより就職先が無く、生活保護を受けなければならなくなる「貧困の連鎖」が問題化している。貧困は成長期における食生活や医療にも大きな影響を及ぼす。非正規労働者の増大など社会的な要因も大きく、問題が根深いため、雇用や所得向上を含めた総合的な対策が必要とされる。

(9)今後の事業展開

平成 28 年 4 月から、市内の空家を借りて「地域小規模児童養護施設」を開設。より家庭に近い環境で生活できるようにするため、女子中高生 6 名が入所している。今後この形態での施設運営を拡充していきたいとのことだった。

【所 感】

小舎制による施設運営だけではなく、施設入所者以外の貧困家庭の支援まで行政と連携して実施しており、その取り組みの幅広さと質の高い支援の手法に驚きを感じた。民営施設であるが、採算重視ではなく職員の雇用を守ることを実践していた。

また、施設の名称をあえて「〇〇園」や「□□学園」としなかったのは、子供たちに施設入所者という負い目を持たせないようにするためであり、子供本位、職員本位の運営姿勢に感心した。貧困に苦しむ子供たちがこの施設の名前の由来「一陽来復」のように、今を乗り越え幸せが訪れる様に願って止まない。横手市においても貧困に苦しむ子供たちの現状把握と、実効性のある対策に取り組むべく計画の策定が進められているが、行政ができること、民間ができること、地域ができることが一体となった実践例を見る事ができ、大変参考となった視察であった。

◎石川県金沢市：Share^{シェア}金沢（10月12日訪問）

《施設の概要》

平成 26 年 3 月にオープン。福祉施設を中心とした民営による複合型の施設エリア。11,000 坪の敷地内に「サービス付き高齢者住宅」、「デイサービス・訪問介護施設」、「産前・産後ケアハウス」、「障害児童入所施設」、「学童保育施設」、「アトリエ付き学生寮」、「天然温泉施設」、「レストラン」、「ジャズ喫茶店」、「全天候型グラウンド」、「産直販売所」、「学生向け住宅」、「クリーニング店」、「アルパカ牧場」などが設置される。高齢者から大学生、健常者から障害者まで世代を超えて共生できる多世代コミュニティエリアとなっており、日本版 CCRC の新しいモデルとして注目を集めている。

- CCRC→アメリカで生まれた概念で、健康で元気なうちに地方などに移住し、必要な時に介護や医療を受けながら住み続ける事ができる場所のこと。

調査事項 Share 金沢を媒介とした日本版 CCRC の取り組みについて

《施設見学の概要》

施設のコンセプトは「ごちゃまぜのコミュニティ」。施設外の住民も利用できる屋内グラウンドやレストラン、ライブハウス、温泉施設などを備えることで、福祉施設という、ともすれば閉鎖的になりかねない環境を打ち破ろうとしている。また、ボランティアへの参加を条件に美術大学生に格安でアトリエ付きの学生寮を提供するなど、施設内に若い世代を取り込み、活気を呼び込む仕掛けや、アルパカ牧場では知的障害のある子どもに飼育を手伝わせることで、動物に触れさせる機会を作るなどユニークな取り組みも行われていた。金沢市の郊外にあり、緑が多く閑静な過ごしやすい環境も印象的だった。



学生寮はキャンピングカータイプ



全面人工芝の屋根付きグラウンド



レストランと併設する天然温泉



レストランと併設する産直販売所



売店に設置されたエリア内の情報掲示板



アルパカ牧場

【所 感】

従来の福祉サービスのあり方とは全く違う、民営の柔軟な発想力によって生み出されたひとつの「街」が構成されていた。社会福祉法人の運営であり、同一敷地内に複数の福祉系サービス施設を整備することは相当の法的な壁が存在したと思うが、世代間、地域間、障害の有無の枠の無い理想的な場所を創出するという運営者の理念を感じる事ができた。移住を含めた第二の人生を健康で豊かに過ごすための環境整備が求められている中で、日本における先端事例を間近で見ることにより、今後の福祉政策を考える上での一助とする事ができた。

◎石川県加賀市（10月13日訪問）

《市の概要》

人口約6万9千人。石川県の最南端に位置し日本海に面する海岸線は国定公園に指定されている。主な産業は山中、山城、片山津などを有する加賀温泉郷を中心とした観光で、年間約190万人が訪れる。その他加賀漆器や、ズワイガニなどが特産物である。

- 調査事項**
1. 「高齢者お達者プラン（包括ケアシステム）」について
～行政・医療・地域とのかかわり方など～
 2. 議会提案条例「加賀市の地域医療を守る条例」について
～条例制定に至った背景など～



《視察の目的》

超高齢化社会といわれる現代において、住み慣れた地域で生涯暮らし続けられるために、介護、医療、予防、地域での生活支援などの総合的な体制作り「地域包括ケアシステム」の必要性が求められている。横手市においても地域包括ケア体制を整備しているところであるが、全市的に同じ水準で取り組まれているとは言い難い状況である。加賀市は介護や保健を担当する部署だけではなく、他部署も参画して地域包括ケアの推進に取り組んでおり、実効性のある計画「高齢者お達者プラン」を策定しているため、その取り組み状況を調査した。

また、少子高齢化による人口減少社会においては、質の高い医療を受けることが難しくなる場合がある。横手市においては、急性期、慢性期ともある程度市内の病院などの医療機関で対応できているが、麻酔科医の不足など医師、看護師の確保が継続した重要課題となっている。地域医療の水準を維持するためには、行政や医療を提供する側だけではなく、治療を受ける住民にも、不要不急の受診を控えるなどの意識を持ってもらう必要があるが、加賀市は議会提案の条例という形で地域医療を守ることを宣言した。条例制定に至るまでの背景と

その意図について調査した。

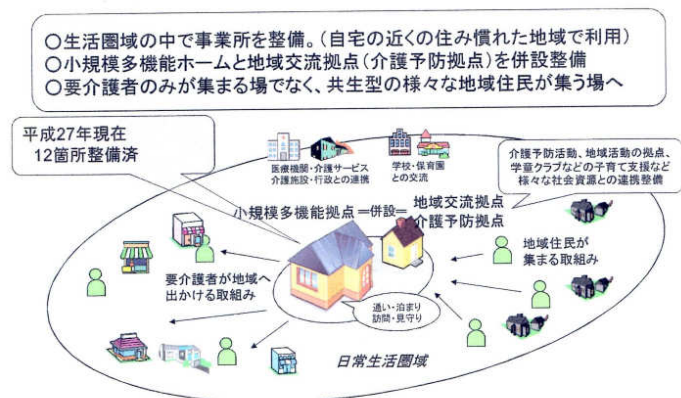
1. 「高齢者お達者プラン（包括ケアシステム）」について

(1) 施設入所待機期間は1～2か月以内

加賀市の高齢化率は約32%（横手市は約35%）。介護認定率は約17%と若干横手市を下回るが、傾向としては横手市と同じ加速的な高齢化が進んでいる状況である。しかし横手市は施設入所に要する期間が1年を超える場合があるが、加賀市はほとんど1～2か月以内に入所が可能な体制になっている。これは、元々民間資本の施設が多く設置されていたことも理由であるが、それら施設は地価が安く住民の少ない郊外に多く建設される傾向があった。しかし、これでは介護認定者は自宅から離れた施設に入所するという流れができてしまうため、在宅を含め、住み慣れた地域で過ごすという高齢者の希望に沿った介護サービスが提供できない状況だった。そこで、郊外への施設建設を抑制し、既存の特別養護老人ホームを生活圏

である街中に分散移転する小規模多機能ホームの設置を推進した。これは、24時間年中無休で開所する事業所で、地域交流拠点として地域団体の活動などにも利用可能であり、要介護者になっても引き続き地域住民との交流を行うことができる共生型の施設である。設置指定権限は平成18年の介護保険改正で市町村に与えられている。国、県の補助金もある事から加賀市は公募により整備を進めており、空き店舗や空家を活用して整備を推進している。

小規模多機能ホーム・地域交流拠点(介護予防拠点)

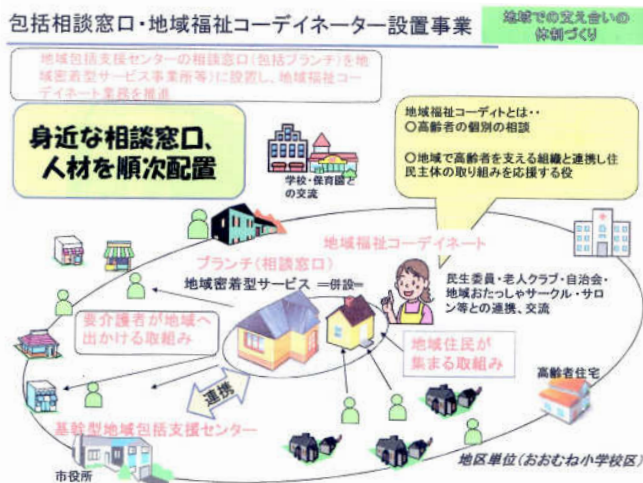


小規模多機能ホームの役割

(2) 在宅介護に手厚い体制

加賀市では在宅介護にも手厚い支援を行っている。これまでは相談窓口の少なさから、包括支援センターに相談に来たときには一般家庭では手に負えない状況になっているケースが

多く見られたことと、通常介護認定の際はケアマネージャーがケアプランを作成するが、在宅の場合、地域の実情まで加味されることは少なかったため、加賀市は地域密着型サービスを提供する拠点として市内11カ所にランチ（相談窓口）を設置している。これは介護初期において、手厚い在宅支援をランチを兼ねる地域密着型サービス事業所が提供することで、在宅での介護限界点を上げ、より長い間自宅で過ごすことをサポートする



ランチと役割と関係図

取り組みである。市では最終的には 22 カ所まで増やす計画をもっているとのことだった。

また、加賀市においてもヘルパーの不足傾向が見られていることから、在宅の家事支援部分については、ヘルパーではなくシルバー人材センターや JA から人材を派遣してもらう体制を組んでいる。今後も家事支援の拡充に力を入れて行くとのことだった。

(3) 医療と介護の連携

包括支援センターは介護者の家庭や医療機関からの退院相談など幅広く対応するが、センターの中に「サブセンター」を設け、相談の中から医療に関する部分を区分けして専門に対応する体制を取っている。事務所は市立病院内にある医療センター内に設置し、そのノウハウを全ての医療機関と介護保険事業所にフィードバックしている。

(4) 「お達者」な高齢者をつくる（介護予防事業）取り組み

高齢者の多くは、地域のサークルなど趣味への活動を行っている。しかし加齢とともにだんだん活動についていく事や、通う事が難しくなってくる。しかし介護サービスを受けるまでには至らないという方は多数いる。これまでも相談窓口を設けていたがなかなか相談しづらいという現状があった。そこで、公民館等でのサークル活動と連携し、介護保険事業所の専門職員が出張して生活機能の向上を図る形を取っている。

2. 議会提案条例「加賀市の地域医療を守る条例」について

(1) 市を二分した新病院建設問題がきっかけ

市に 2 つあった市立病院を統合して新病院を建設する計画がされた際、廃止される病院の地元住民を中心に大きな反対運動が起こった。住民投票請求まで行われる市を二分した問題に発展し、結果的に新病院は建設されることになったが、医療関係者に敬遠され、医師の確保が難しい状態を作り出してしまった。

加賀市議会は、加賀市の地域医療の崩壊を招かないよう、医療関係者や住民からの声を聴き、医師が確保できる様に市の姿勢を「加賀市の地域医療を守る条例」として制定した。

(2) 具体的な取り組み

平成 28 年 4 月に完成した新病院の中に地域医療の推進を専門に扱う「地域医療推進室」を置き、病院機能の「地域連携センター」、包括支援機能の「地域包括支援サブセンター」と共にワンフロアで、在宅医療、介護連携を含めた地域医療推進体制を構築している。

(3) 条例制定後の検証状況

検証作業は始まったばかりで、これから詳細に検証していく事になるが市民の意識がはっきり変わったという数字はまだ出ていない。今後条例の理念をいかに浸透させるかが課題とのことだった。一方で、条例があることで目指す姿について、市民への強いメッセージを発信することができていると考えているとのことだった。

加賀市の地域医療を守る条例 ～市民が元気で安心して暮らせる加賀市を創ろう！～



今、なぜ地域医療を守る必要があるのでしょうか？

「健康長寿」は市民共通の強い願いです。

健康長寿とは「生涯にわたり健康な生活を送ること」です。

地域医療は、市民に必要な医療に対応した身近な医療提供体制であり、私たち市民が安心して暮らすために欠かすことのできないものです。

しかし、その地域医療はいま、様々な課題が生じており、さらに、超高齢化や担い手の減少などにより、今と同じように利用することができなくなることが危惧されています。



地域医療に関わるすべての人が地域医療の大切さに気付き、一体となって今から取り組まなければならない問題なのです。

みんなで守ろう地域医療 どうすればいいの？

1 市民のみなさん（第4条関係）

（1）適切な受診行動

- かかりつけ医を持ちましょう。
- 緊急の時以外は、診療時間内に受診しましょう。
- 医師や看護師など医療の担い手に感謝の気持ちをもちましょう。

（2）普段からの健康づくり

- 検診、健康診査、予防接種、健康づくりの事業などを積極的に利用しましょう。
- 良好な生活習慣を心掛け、日ごろからの健康管理に努めましょう。

2 医療機関のみなさん（第5条関係）

- 患者さんとの信頼関係を築きましょう。
- 医療機関相互の機能の分担と業務連携を図りましょう。
- 医療の担い手を確保し、良好な勤務環境を保ちましょう。
- 市が実施する検診、健康診査、健康づくりの事業などに協力しましょう。

3 市がやること（第3条・第6条関係）

- 地域の実情に合った救急医療体制の整備に努めます。
- 市民に対する適正な受診の推進に関する啓発及び地域医療に関する情報提供を行います。
- 石川県、関係医療機関、市民活動団体等との連携を図り、地域医療を守るための施策の推進に努めます。
- 医療、保健、福祉及び介護の連携を図る施策の推進に努めます。
- 健康増進のための施策の充実を図り、市民や市民活動団体が行う取り組みを応援します。

加賀市 地域医療推進室 TEL 0761-76-5134

「加賀市の地域医療を守る条例」市民向けパンフレット

【所 感】

加賀市の地域包括ケアへの取り組みは、ベッド数の多い施設をただ作ればよいという考え方を転換し、いかに自分の住みなれた地域で老後を過ごせるかという住民目線で政策を展開していた。在宅介護の力を引き上げるための取り組みは、1年以上の入所待機者が存在する横手市においては今後ますます重要性を増してくるものと思われる。在宅介護は家族が大きな負担を伴う場合が多いが、軽度期からの相談窓口や在宅支援のための拠点を整備して行う地域密着型のサービスは、その負担を軽減する方策として有効ではないかと思う。

「地域医療を守る条例」は、軽症でありながら待ち時間の長い日中の受診を嫌い、夜間や休日に救急外来を受診するコンビニ受診による医療関係者の疲弊や、都市部に医師や看護師が集中してしまう問題が顕在化している中で、地域の医療水準を守るため、医療機関、行政、地域住民がそれぞれの役目をきちんと捉え、共通の課題として認識するためには大きな効果があると感じた。一方で、条例化に至る前に地域医療の現状を啓蒙し、課題解決に向けた取り組みを医療圏レベルで広域的に考える機運を醸成する事が先決とも考える。地域医療に関する課題は様々な要因が複雑に関係するものであるため、議会としてどのように関わっていくことができるかを模索する必要性を感じる。



加賀市議会 議場にて

以上、報告いたします。