

市民厚生常任委員会 行政視察報告書

市民厚生常任委員長 石附 幸子

【視察日程】令和4年8月1日（月）～3日（水）

【視察委員】石附幸子委員長、高橋聡子副委員長、佐藤豊美委員、
吉田孝志委員、小野清一郎委員、伊藤健太郎委員、
小野照子委員、小林弘樹委員、渡辺有子委員、飯塚孝子委員
松下和子委員、串田修平委員、小泉仲之委員

【視 察 地】東京都世田谷区、名古屋市、岡山市、大阪府豊中市

【調査事項】東京都世田谷区：世田谷区認知症とともに生きる希望条例について
名古屋市：名古屋市手話通訳者派遣事業について
岡山市：重層的支援体制について
大阪府豊中市：コミュニティソーシャルワーカーの取組について

○世田谷区認知症とともに生きる希望条例について【東京都世田谷区】

1 条例制定の経緯について

世田谷区は人口約92万人と、都内で一番の人口規模を誇る。その内65歳以上は約18万人、高齢化率は20.33%と全国平均と比べて高い高齢化率ではないが、介護保険の要支援・要介護認定者数は41,267人で、何かしら支援が必要な認知症高齢者は毎年増え続け、現在3万人以上いると推測されている。認知症になってからも、住み慣れた地域で自分らしく安心して暮らし続けられるまちを目指して希望条例を施行した。

世田谷区では、平成25年に国のモデル事業として認知症初期集中支援チーム事業を始め、早い時期から認知症の人やその家族へのケアに取り組んできた。平成28年度から、全国に先駆けて28カ所の日常生活圏域に、地区行政窓口・地域包括支援センター・社会福祉協議会の3者が一体化となった「福祉の相談窓口」を設置し、先駆的な認知症施策を実施。令和2年4月には世田谷区立保健医療福祉総合プラザを開設、「認知症在宅生活サポートセンター」を設置し、認知症施策を総合的に推進する中、令和2年10月に、地域で自分らしく暮らせる体制を、総力をあげて取り組みを進めて行くため「世田谷区認知症とともに生きる希望条例」を施行した。



2 概要

「希望条例」は、認知症とともに生きる人の権利が尊重され、これまでと同じように暮らすことができ、本人を含む全ての区民が認知症とともに生きる意識を高め、安心して自分らしく暮らすことができるよう、希望を持って暮らせる地域社会を作っていくことを目的にしている。

認知症の本人やその家族をはじめ、認知症施策に精通している学識経験者や医師、介護保険事業者、地域団体、区民等を交えた条例検討委員会で議論を重ね、本人を含む区民参加のワークショップを実施するなど、意見を聴きながら作りあげてきた。当事者の思いを尊重していることから、認知症になった本人が自ら人前で話し、普及啓発につとめている。

また、「希望条例」が法令用語の枠に止まらないよう、条例をもとに実現までのプロセスを描いた「世田谷区認知症とともに生きる希望計画」を策定（令和3年3月）。認知症施策においても、条例第16条の規定に基づく計画と位置づけ、調査審議の認知症施策評価委員会において本人が委員として参画してもらうことを定めている。

希望条例では以下4つの視点を大切にしている。

- (1) いままでの認知症の考え方を変える。
- (2) みんながこの先の「そなえ」をする。
- (3) ひとりひとりが希望を大切にしたい、ともに暮らすパートナーとして支えあう。
- (4) 認知症とともに今を生きる本人の希望と、あたりまえに暮らせること（権利・人権）をいちばんに大切に。

3 現状と課題

認知症サポーター養成講座を受講し、養成されたサポーターは約36,000人。受講後、本人や地域とつながる仕組みがなく活躍の場がなかった。令和2年度にチームオレンジを結成し、認知症カフェの活動に参加してもらっているが、それ以外の人々の活躍の機会がなかなかない。

4 今後の展望

従来の悲観的な認知症観から希望のある認知症観への転換を、子どもから大人、働く人たち、専門職など、すべての人たちへ図って行くこと。

本人参画のしくみづくりや、安心して暮らし続けられる地域づくりを行ない、認知症の方の人権が尊重される共生社会の実現に向けて、継続かつ発展的に取り組むため、あらゆる領域や取り組みがつながり、改善を重ねながら連動していく体制づくりを目指す。



5 所見

希望条例では、認知症当事者ではなく「認知症とともに生きる人」と表現し、予防ではなく「備え」を重視、サポーターから、ともに暮らす「パートナー」と表記されている。そして何よりも特徴的だったのが、計画段階から認知症の本人が参加し啓発活動も行なっていることである。

これらのことから、今までの認知症観を転換させ、みんなが希望を持ち、認知症とともにあたりまえに暮らせる地域を作っていく意気込みを感じた。認知症はすべてのことを失っていき、社会に参加できないということではないので、本人の意思を尊重し、できることを地域社会でサポートしていくことが必要となる。新潟市でも認知症サポーター養成講座を各地で開催している。しかし世田谷区同様、サポーターとなってもつながる機会がなく、実際の活動は何をしたら良いか分からないというご意見もいただく。

本市でも認知症を自分ごととして捉えて、地域共生社会をめざしていくには、本人や地域とつながる仕組み作りに力を入れ取り組む必要があると感じた。

○名古屋市手話通訳者派遣事業について【名古屋市】

1 事業の目的

聴覚障がい者及び音声または言語機能障がい者に対し、適当な意思伝達の仲介機能の任に当たる者がいない場合に、手話通訳者を派遣するとともに、手話通訳者を養成すること。

2 事業の経過

- 昭和 53 年 4 月 事業開始
- 平成 25 年 4 月 名古屋市外への広域派遣開始
- 平成 26 年 4 月 通訳者養成事業開始
- 平成 28 年 6 月 救急搬送時の派遣開始



3 手話通訳者養成事業

名古屋市における手話通訳者養成事業の講座概要は以下のとおりである。

区 分	通訳Ⅰコース	通訳Ⅱコース	短期集中講座
内 容	手話通訳者をめざす手話奉仕員を対象に、より高度な知識、技術の習得を目指す。		本市手話通訳者認定試験の内容を踏まえた、手話の読み取り、模擬面接等を集中的に実施する。
対象者	手話奉仕員	通訳Ⅰコース修了者	通訳Ⅱコース修了者 かつ本市登録試験受験希望者
定 員	15 人	15 人	なし
回 数	45 回	45 回	1 次試験対策コース 3 回 2 次試験対策コース 3 回
受講料	8,000 円／コース	9,000 円／コース	500 円／回

講座の修了者は 20 名前後で推移してきたが、令和 2 年度からはコロナ禍と講座数を絞ったこともあり、10 名ほどとなった。受講者の確保が課題となっている。

4 手話通訳者派遣事業

(1) 派遣対象者

ア 名古屋市の住民で、身体障害者手帳の交付を受けた聴覚障がい者及び音声または言語機能障がい者

イ 市、区役所、社会福祉協議会等公的機関及び障がい者団体

(2) 派遣対象

ア 市役所、区役所、学校等公的機関に訪れる場合

イ 受診または相談のため医療機関に訪れる場合

ウ 救急車で医療機関に搬送される場合（曜日・時間帯を問わない）

エ その他社会参加促進の観点から市長が認める場合（※通勤、営業活動等の経済的活動及び社会通念上本制度を利用することが適当でない外出を除く）

(3) 派遣費用

・派遣事務連絡費 138 円/件

・派遣手当額 2,000 円/時間（早朝や深夜の割り増し支給有り）

・交通費 市営交通機関を利用した場合 870 円/日が上限

市営以外の公共交通機関の両方を利用した場合 1,370 円/日が上限

※市外への派遣の場合は市基準により算出する

(4) 決算・予算額

・令和3年度決算額 24,964,247 円

・令和4年度予算額 32,206,000 円

5 手話通訳者派遣制度の利用の流れ

申請者（個人・団体）は「名身連聴覚言語障害者情報文化センター」に申し込みをし、同センターが手話通訳者の派遣を行う。

利用実績は以下のとおりである。

区分	令和元年	令和2年	令和3年
派遣件数	4,211 件	4,054 件	4,847 件
（広域）	114 件	102 件	96 件
（救急）	16 件	24 件	36 件
延派遣人員	4,914 人	4,293 人	5,213 人
（広域）	141 人	105 人	113 人
（救急）	16 人	24 人	36 人
登録人数	155 人	157 人	161 人
聴覚障がい者数	6,094 人	6,150 人	6,192 人

6 所見

広域派遣として市外への派遣や、社会参加促進という観点から結婚式に親族として出席する際の派遣も可能とするなど、先駆的な取組を進めてきた手話通訳者養成派遣事業について丁寧に説明をいただいた。

また、手話通訳者の養成、派遣を委託している、名身連聴覚言語障害者情報文化センターでは、社会参画の促進、支援、文化活動、相談業務など幅広く行い、共生社会に向けた取組を積極的に進めていることを知ることができた。コロナ禍において、手話通訳者の養成者数の減少に課題があるのは本市とも共通の課題であった。

現在、新潟市の手話通訳者等及び要約筆記者等派遣事業においても、市外派遣が可能となるよう準備を進めているが、さらに名古屋市のようなセンターが必要かどうか、当事者（団体）の声をよく聞きながら、提言につなげていきたいと感じた。

○重層的支援体制について【岡山市】

1 視察目的

岡山市の総合計画のもと、福祉分野の各計画の上位計画に位置付けた「地域共生社会推進計画」の「包括的支援体制づくり」の概要を伺い、今後の課題や展望について視察した。



2 岡山市の概要

平成 21 年 4 月 1 日、全国で 18 番目の政令指定都市に移行。中国地方で広島市に次ぐ 2 番目の都市である。

3 地域共生社会の実現に向けた取組の経緯について

岡山市では 6 つの福祉区が定められ、区ごとに保健センター、福祉事務所、地域包括支援センターなどの相談機関が設置されている。様々な相談機関の事例から、一つの課題ではなく介護、障害、子育て、生活困窮など複雑化、複合化した課題を抱えている個人、世帯が多いという現状が見えた。

平成 30 年 3 月に策定された岡山市地域共生社会推進計画が令和 3 年 3 月に改訂され、各福祉分野計画の上位計画として位置付けられた。ワンストップ窓口を作るのではなく、各分野の専門性をいかしながら、どの機関に相談があっても、市全体で受け止める相談体制を推進することとした。

4 複合課題ケースについての取組について

高齢者、障害者、生活保護・生活困窮者、子育て世帯の受け皿であるどの機関に相談があっても、市全体で受け止める相談体制を推進。

- 「つなぐシート」の導入。世帯全体の課題把握と断らない相談を推進
- 「相談機関一覧」の作成。役割を可視化。他機関からの相談を断らないことのルール化。
- 「複合課題ケース検討会」の開催。相談支援機関等の役割分担の明確化。情報共有、支援調整。
- 「複合課題解決アドバイザー」の配置。困難ケースへの支援の助言等。

5 所管課と各支援団体との連携の在り方と今後の課題、展望について

保健福祉局、岡山っ子育て局などの分野を越えた関係課が、重層的支援体制整備事業の意義や考え方の共通認識を持ち、相談支援、参加支援、地域づくりに向けた支援の取組を一体的に実施している。

一方、「制度の狭間の支援」「住まいの確保」「教育と福祉の連携」「地域づくり」と見えてきた課題に対しても、既に今後の展開を打ち出している。

例えば「住まいの確保」の項目を挙げてみる。要配慮者への住まい提供が可能な業者が一部に留まっている課題には、宅建協会、住まい関係NPOと連携した要配慮者を受け入れてくれる新たな不動産業者の開拓を考えている。



6 所見

重層的支援体制整備事業では、市町村全体の支援機関・地域の関係者が断らず受け止め、つながり続ける支援体制を構築することをコンセプトに、「属性を問わない相談支援」、「参加支援」、「地域づくりに向けた支援」の3つの支援を一体的に実施することを必須にしている。

岡山市での具体的な取組としては、市民から相談があった際に世帯の課題を把握するための「つなぐシート」を導入し、世帯全体の課題把握に努めていた。シートの導入の有無は相談支援包括化推進員の判断となっている。

また、複合的な課題を把握した際に、各相談機関同士の円滑な連携や適切なつなぎ先を明確にするために「相談機関一覧」を作成し活用していた。

さらに、各相談機関同士で調整しても連携先が確定しない、支援メニューが決まらないなどの困難ケースが生じた場合、相談支援包括化推進員が各相談機関からの相談を受け付ける体制としていた。

相談支援包括化推進員が、各分野における相談機関の長で構成された複合課題解決アドバイザーから助言をもらいながら、個別のケース情報整理や関係機関等との連絡調整により必要に応じて複合課題ケース検討会を開催し、各相談支援機関の役割分担を行いながら適切な支援に繋げる仕組みを導入していた。

支援者だけのつながりだけでは、当事者が地域に戻った時の地域での生活が不安定になりがちであることから、生活を定着させることが必要という視点が重要なポイントだと感じた。事例の経験を重ね体制を厚くしていくことにより、地域への定着支援につなげることが当事者に丁寧寄り添った切れ目のない重層的支援体制の確立に寄与していると感じ、新潟市でもまず真似できそうなところから積極的に取り組むべきだと考える。

○コミュニティソーシャルワーカーの取り組みについて【大阪府豊中市】

1 事業の背景と経緯について

豊中市社会福祉協議会では地域共生社会の新たなステージに向かって、コミュニティソーシャルワーカー（以下、CSW）を配置し、「排除から包摂へ」を掲げ、各種取組を進めている。今回は同社協CSWの勝部麗子さんから取組の概要について話を伺った。

日本はOECDの調査で社会的孤立の状況が最低レベルで、地域コミュニティや社会的支援につながらず孤立している人が多いとの結果がある。ごみ屋敷、薬物依存、虐待、ひきこもり、不登校、自殺、孤立死などの問題も、制度の狭間で支援につながらないことや孤立が要因となっていることから、CSWが住民と協働し、一人も取りこぼさない支援体制を作っている。

2 豊中市社協CSWの取組

豊中市は人口約40万人、18の中学校区に1人ずつ、計18人のCSWを配置している。豊中市社協CSWは以下の4点をテーマに排除から包摂に向けた支援、仕組みづくりを行っている。

- (1) 制度の狭間から地域づくりへ
- (2) 住民と協働するワーカー
- (3) ライフセーフティネットの仕組みづくり（福祉なんでも相談窓口の運営）
- (4) プロジェクト会議（出口づくり）



ゴミ屋敷、子どもの貧困、ひきこもり、8050問題、アルコール依存など個が抱える課題の解決を図りながら地域づくりを考え、解決や支援に向けた市民協働プロジェクトを実施している。CSWは、個別支援ではなく仕組みづくりに重点を置いている。

引きこもり等の若者支援、空き家を使ったサロン、障害や介護をする家族の会、子ども食堂など多岐にわたる協働プロジェクトを実施している。以下に4つのプロジェクトの概要を記した。

3 豊中市における見守り体制

各個人が抱える課題について地域の発見力を高め、包摂力のある地域を目指して、見守り体制を構築している。〈本人〉を囲む自治会等の〈近隣〉。さらに〈小学校区〉として、民生委員・児童委員、老人会、小地域福祉ネットワーク。〈生活圏域〉として、地域包括支援センター、CSW。〈豊中市域〉として、行政、事業所、安心協力員、安心コールといった形で支援を必要とする本人また家族を包み込むような体制となっている。

豊中市は、平成7年1月の阪神淡路大震災では大阪府最大の被害となった。これを契機に小地域福祉ネットワークの構築に取り組み、災害時に安否確認が必要な世帯を対象に見守りボランティア制度を始めた。これは豊中市にはマンションが多く、自治会組織率が低いこともあり、共助の推進も目的にしている。

平成30年6月の大阪北部地震の際には、この見守りネットワークが活かされ、見守りボランティア約8,000人により、発災から4時間で12,000人の安否確認を行うことができた。

4 定年後男性の居場所づくり「豊中あぐり」

定年後男性の居場所づくりを行うため、農作業を行うコミュニティ「豊中あぐり」を立ち上げた。畑は宅地を無料貸与することで確保した。

地域コミュニティなどに参加することなく、定年後男性はどこにいるのか。事前調査をしてみると図書館、ショッピングモール、犬の散歩などをして過ごしていることが見えてきた。また、定年後男性は助け合うこと、話し合うことが苦手で、たわいもないお茶飲み話をして過ごすことが苦手であるという傾向も見えてきた。

そこで活動ではCSWが積極的にコミュニケーションの橋渡し役を務めて、それぞれの得意分野に応じた役割分担をしていった。参加者も次第に助け合い、知恵を出しながら、楽しみつつ参加する姿が見えてきたという。メンバーも150人ほどと拡大中とのこと。

5 学校と福祉の連携プロジェクト

生活課題を抱える子どもと親などに対して包括的な支援が行えるよう、学校と関係支援機関の連携や課題解決のための仕組みづくりを行なっている。学校生活の中で、福祉的な支援が必要と思われる児童・生徒がいても、個人情報との関係などで学校と福祉の連携がスムーズにいかないといったケースの解消につなげる目的がある。

修学旅行費や給食費の支払いが難しいなど生活困窮で経済的に苦しい、衣類が臭う、家が片付けられない、朝起きられず学校に行けない、通院できていない、外国にルーツのある親子が生活習慣等で困っている、虐待されているまたは疑いがある、ヤングケアラーであり支援が必要、などといったケースに応じて、CSWと市担当課が連携して、支援にあたる体制を構築している。

6 コロナ禍でのアウトリーチ

コロナ禍でホームレスとなった方々を支援につなげるため、早朝の公園に出向き、声をかけて支援を行なった。ここ2年で、ホームレス状態だった36人ほどの住まいを確保した。国の特別定額給付金10万円給付を使って自宅を確保し、生活保護を申請。その後、仕事に就くために携帯電話を契約して、就職につなげるなどの支援を行った。



7 所見

お話をいただいた勝部麗子さんは日本で最初にCSWに登録した方で、活動にかける熱量も素晴らしかった。相手のことを知らないことから派生する差別や偏見も、相手をよく知ることによって理解したり、優しくなれたりすると語っていたのが印象的だった。また、はじめは支援の対象者として活動に来た人にも、特技を見つけて、いつのまにか支援する側に回ってもらうよう促しているという。活動を通じて、一人一人に役割と尊厳、そして希望を与え続けるという静かな覚悟に感銘を受けた。

新潟市においてもCSWが配置されており、さらに地域福祉コーディネーターとともに地域の福祉資源を結び活動していただいている。本市でも取組が進んでいる協働プロジェクトの推進を図るとともに、今後は福祉関係者以外の参画やさらなる制度の周知が進むよう提言につなげていきたい。