

質問者 議席番号 11番 守岡 等 議員

1 ひきこもり、ヤングケアラー、社会的孤立等要因が複合する課題への対応について

これまで様々な生活相談が寄せられ、その都度担当課などにつないで、既存のサービスを利用しながら対応を図ってきました。しかし、近年医療や介護、福祉など既存の縦割り分野では解決できない複合的な要因による課題、各分野の境界線上、あるいは制度の狭間にあるため対応が難しい課題が増えてきています。

今回取り上げるひきこもり、ヤングケアラー、社会的孤立など、これまでは家族や地域社会が一定のクッションになって問題の解消が図られていたものが、それらの機能が低下する中で、問題が顕在化するようになったのではないかと考えられます。

人口減少はとどまるところを知らず、2070年には今より約30%減少、本市に例えるならば1万人台になると予想されます。世帯に関して、現在でも単独世帯数の割合は世帯総数の4割を占めていますが、今後ますます増え、特に高齢世代で単独世帯数が大幅に増加し、家族が担う支え合い機能の低下が著しく進行すると予想されます。また、地域社会における状況を見ても、地区会や子ども育成会の弱体化、民生委員・児童委員の担い手確保等が喫緊の課題となっており、家庭、地域におけるあらたなつながり・支え合いが重要な課題となっています。

こうした状況の下、「社会保障から生活保障へ」という考えに基づいて、多様なチャンネルを通して、すべての人に「つながり・支え合い」を創出する考えが広がっています。2015年4月には「生活困窮者自立支援法」が制定され、障がい者、高齢者、ひとり親世帯など特定の属性や状況にとどまらず、それらが複合的に絡み合った場合も含めた「生活困窮者」を対象とした支援が始まりました。

2016年に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」では、子ども、高齢者、障がい者などすべての人々が地域、くらし、生きがいとともに創り、高め合うことのできる「地域共生社会」の方向性が示されました。

そして、2020年6月に「社会福祉法等の一部を改正する法律」が公布されました。この法律により、市町村は社会福祉法、介護保険法、障害者支援法、子ども・子育て支援法、生活困窮者自立支援法など、それぞれに基づく事業を一体のものとして実施することになり、地域福祉推進に向けた必要な環境を一体的かつ重層的に整備するものとして、「重層的支援体制整備事業」が創設されました。2021年度には全国42市町村で実施されたものが、2022年度には134市町村、2023年度には189市町村まで広がり、県内では山形市が実施しています。

「重層的支援体制整備事業」は大きく3つの柱から成り立っています。

第1に、高齢者、障がい者、子ども、生活困窮の属性や世代を問わず、相談を一体的に受け止め、多機関の協働を調整し、地域訪問も実施する包括的な相談支援体制の整備です。

第2に、各制度の狭間にある要望への対応を行い、社会とのつながりを回復する参加支援を行うことです。

第3に、世代や属性をこえて住民同士が交流できる場や居場所の確保と、交流・参加・学びの機会を生み出すための調整を行う地域づくりに向けた支援を行うことです。

地域共生社会・重層的支援体制整備事業という新たな制度は、制度のたてわりをこえて、人とのつながりを再構築しようという点で、あるいは制度に人を合わせる制度中心の支援から、困りごとを抱えている本人中心の支援を行うという点で、これまでの福祉を根本から変える、大きな転換点になるものだと考えます。

すでに全国の20%近くの市町村で取り組まれている重層的支援体制整備事業を本市でも実施し、地域共生社会に向けた取組を進めるため、以下の事項について提案するものです。

（１）コミュニティーソーシャルワーカーの配置による包括的な相談支援体制の整備

重層的支援体制整備事業においては、地域住民の複雑化・複合化した課題に向けて、市町村において、既存の相談支援等の取組を生かしつつ、包括的な支援体制の整備を行うことができます。

ひきこもりの問題では、うつ病など精神的な疾患という医療的側面、不登校の延長という教育的側面、就労支援の問題、親の年金に依存する経済的側面など様々な要因が複雑に絡み合っています。

ヤングケアラーの問題も深刻です。ヤングケアラーは、本来、大人が担うべき家事や家族の世話などを日常的に行っている子どもを指しています。ヤングケアラーの背景には、核家族化や共働き世帯の増加によって子どもが果たす役割が増加していること、出産年齢の上昇により比較的若いうちから親の介護に直面すること、などがありますが、具体的な問題として、①宿題や学習時間の確保、学業成績の維持が難しい、②家族の世話を優先するため友人との交流や外出が制限されることから社会的孤立感を引き起こす、③身体的な疲労や精神的ストレスを抱える、④自分自身のアイデンティティーや将来の目標を見失う、⑤経済的にも困難な状況にある、といったことがあげられます。

本市においてもかつてはヤングケアラーコーディネーターも配置されていましたが、現在では家庭児童相談員や子育て支援相談員が配置され、令和５年度で９名のヤングケアラーに対し、子ども子育て課が健康推進課や福祉課とも連携を取りながら対応しているということです。

社会的孤立の問題では、ゴミ屋敷などによる近隣とのトラブルや、精神疾患・アルコール依存症を抱えている方が、家庭内で、あるいは市役所庁内も含めた地域で問題行動や暴力行為を働くという出来事もありました。本来であればそうした病状を抑える薬もあることから医療機関や保健所での対応で解決できるはずでしたが、社会から孤立する中でその関係が薄れ、相談のあてもないまま地域や家庭で放置され、結局暴力行為を働いた時点で警察対応、しかししばらくすると元の木阿弥というのがこの間の状況でした。

こうした複合的な課題に対して、包括的な相談支援体制を整備する必要があります。包括的な支援という点では、生活困窮者自立支援制度における支援制度がありますが、生活困窮者自立支援制度が経済的に困難な状況にある人を対象としたものであるのに対し、重層的支援体制整備事業は、すべての人を対象に、属性を問わない相談支援を行うものです。

こうした包括的な支援を行うにあたって、岡山市では「つなぐシート、相談機関一覧」を作成し、どの相談機関に市民が相談しても、保健・福祉が連動したサービスをもれなく提供する体制が整備されています。また、「複合課題ケース検討会」が開かれ、問題を調整する「複合解決アドバイザー」が配置されています。

岡山市では、コミュニティーソーシャルワーカーを配置して、多機関に渡る課題解決に向けた調整の役割を果たし、包括的な相談に対応しています。

コミュニティーソーシャルワーカーは、既存のサービスでは解決できない生活課題を抱えている人に対し、地域の人材や制度、サービス、住民の援助を組み合わせたり、新しい仕組み作りのための調整やコーディネートを行う地域共生社会をつくる要となる人です。保健師、社会福祉士、精神保健福祉士、介護支援専門員などの資格を有する人が担う場合が多いようです。

本市においても、コミュニティーソーシャルワーカーなど各分野のまとめ役、地域との調整役を担う人を配置して、断らない、たらい回しにしない包括的な相談支援体制を整備することを提案します。市長のご所見を伺います。

（２）孤立ゼロプロジェクトの実施

重層的支援体制整備事業の二つ目の柱である「参加支援」は、包括的な相談支援で明らかになった課題に対し、既存のサービスで対応できない場合に、本人や世帯の意向をふまえて、地域の様々な社会資源を活用して、就労支援や居住支援などの社会とのつながりを回復する支援を行うものです。

たとえば、ひきこもり状態の方が、生活困窮者の就労体験に短時間から参加することで、生活のリズムをつけながら社会参加を果たすなど、本人の状況に応じた個別の支援を行う

ことがあげられます。

岩手県北上市では、「北上市ひきこもりネットワーク協議会」を設置して、関係機関の連携強化を図り、参加支援の取組を行っています。その一つとして、アウトリーチ支援員を配置して、庭の手入れの手伝いや詐欺の注意の呼びかけなどと併せてアプローチを重ね、信頼関係を培う中で孤立を解消し、社会とのつながりが回復されています。

また、近年、独居高齢者が増える中で、「セルフ・ネグレクト」という医療や介護サービスの利用を拒否するなどにより、社会から孤立し、ゴミ屋敷と化す問題が増えています。

ゴミ屋敷問題は本市でもなかなか解決が難しい課題となっていました、「全方位型アセスメント」という支援でゴミ屋敷問題を解決し、社会復帰した事例が示されています。全方位型アセスメントは、従来のアセスメントが、専門職の客観的な視点ばかりが重視され、当事者の主観を尊重した支援まで至らなかったのに対して、客観的に問題を把握しつつも、当事者個人の生活歴や周囲の環境を考慮し、その人らしい暮らしを実現するための見立てを構築するというものです。このアセスメントにより生活環境・家族環境の変化、個人の性格分析などを行い、必要な援助によってゴミ出しができるようになったとのこと。

東京都足立区では、足立区孤立ゼロプロジェクト事業に取り組み、成果をあげています。足立区ではまず、地区会や民生委員と協力しながら高齢者の実態調査を行い、支援が必要な孤立者を洗い出しました。そして地域包括支援センターの職員がアウトリーチを行い劣悪な居住環境や電話も所持していないことから高リスクと判断し、要介護認定につなげました。ホームヘルパーの生活援助により居住環境が改善するとともに、少しずつ前向きな気持ちを取り戻す中、介護者教室に参加し、公園の清掃や花植えの地域活動につながったということです。

本市においても、ひきこもり、セルフ・ネグレクト、孤立化という課題に取り組むために、重層的支援体制整備事業の、社会とのつながりを回復する「参加支援」、とりわけ孤立ゼロプロジェクトの実施を提案します。市長の御所見を伺います。

（３）地域の困りごとをみんなで解決する地域づくり支援

重層的支援体制整備事業の３つめの柱「地域づくりに向けた支援」とは、既存の地域づくりに関する事業（地域介護予防活動支援事業、生活支援体制整備事業、障害者の地域活動支援センター事業、地域子育て支援拠点事業、生活困窮者支援等のための共助基盤づくり事業など）の取組を活かしつつ、世代や属性をこえて交流できる居場所の整備を行うとともに、地域における社会資源の開発やネットワークの構築を行うものです。地域やコミュニティにおいて、お互いを気かけ支え合う関係性を育むことで、社会的孤立の発生や深刻化を防ぐとともに、住民自身が地域において何らかの役割を果たすことで自己肯定感や自己有用感を育むことにつながるといわれています。

福岡県久留米市は、住民・民間団体・企業・市等がともに地域の課題を解決する「協働のまちづくり」を目指しており、地域課題の解決に取り組む人、自身の興味関心から地域活性化に関わる人など様々な考えを持つ人が出会う場づくりにも力を入れています。

久留米市で行っている具体的な事業として、「本業＋αプロジェクト」というものがあります。これは、本業に「＋α」を加えることで、様々な人が集える居場所を増やしていくという発想のもとで生まれたプロジェクトで、本業の自営業にプラスして駄菓子や、さらにプラスしてまちの「居場所」「相談場所」にするというものです。様々な店舗を発掘していくことで、子どもから高齢者まで多くの人が集い、穏やかに見守り合えるまちづくりを目指しているということです。

また、「久留米１０万人女子会」という、１０万人の女性が女性自身の課題解決や地域のつながりを形成することを目的として活動し、「近くにスーパーがない」という声にこたえて移動販売を行ったり、「水害が心配」という声が寄せられれば危険箇所を見回るお散歩ラボ会を開催したり、地域の困りごとをみんなで話し合い、解決する取組を行っています。

こうした地域づくりに向けた支援、地域の困りごとをみんなで話し合い、解決する取組を本市でも実施するよう提案します。市長の御所見を伺います。

(4) 上山市重層的支援体制整備事業実施計画の策定

これまで日本型福祉国家といわれるように、家族や地域、企業などによって日本の福祉は支えられてきました。しかし、家族機能の低下、地域のつながりの弱体化、終身雇用制度の低下、非正規雇用の増大など、根本的な土台が揺らぐ中、2008年9月のリーマンショック、そして12月の年越し派遣村という未曾有の事態により、国の方でもこれまでのやり方では対応できないということで、様々な検討を重ね、つながり・支え合いに基づく「地域共生社会」の実現を目指すことになりました。そしてその具体化を図るために重層的支援体制整備事業が始まりました。この事業は任意の事業となっていますが、すでに述べたとおり全国各地でこの事業に取り組む市町村が増えています。

本市でも複合的な課題、制度の狭間にある課題が増えていることから、重層的支援体制整備事業実施計画を策定し、包括的な相談支援、参加支援、地域づくりに向けた支援を行っていく必要があります。①属性や世代を問わない相談支援体制をどう構築するか、②支援が必要な世帯に支援を届けるための仕組みづくり、③多様な社会参加に向けた支援、④地域づくりに向けた支援、を柱にした「上山市重層的支援体制整備事業実施計画」の策定を提案します。市長の御所見を伺います。

2 民生委員・児童委員の担い手確保について

民生委員・児童委員は、地域住民の相談相手として、地域が抱える様々な課題への対応として、そして地域福祉の増進に努める地域福祉の担い手として、重要な役割を果たす存在です。また、地域共生社会を創り上げる上で、民生委員・児童委員の果たす役割は重要なものがあります。

しかし、各地区からも民生委員・児童委員の担い手不足の声が指摘されています。現在、本市の民生委員・児童委員の状況は、総数92のうち未選出数が7、地区会長が兼務しているのが6と伺っています。充足率は92.4%で全国平均(93.7%)を下回っています。現在活動している方からも様々な問題が指摘されており、担い手不足の要因としては次のことが考えられます。第1に、民生委員の活動内容が知られていないということです。第2に、活動が多岐にわたり、時間とエネルギーを要する多忙さという問題があります。第3に、問題を解決するためには膨大な法律や社会福祉に関する幅広い知識が必要だということです。また、高齢者や障がい者とのコミュニケーションは、専門的なスキルと理解が必要だということです。そして、第4に報酬がまったくなく、その貢献度を適切に評価する仕組みがないということです。

こうした要因を解決し、民生委員・児童委員の担い手を確保するために、以下の事項について提案します。

(1) 民生委員協力員制度の創設

住民の抱える課題の複雑化・多様化にともない、民生委員活動の負担が増えています。こうした中、民生委員のもとに民生委員協力員を配置して、民生委員の活動をサポートする市町村が増えています。県内でもいくつかの市町村で民生委員協力員制度が設けられています。民生委員協力員制度を創設する意義としては、第1に、地域における民生委員活動に従事する人員が増え、民生委員の負担が軽減されます。第2に、民生委員の活動をサポートすることにより、活動範囲が拡大されます。第3に、地域社会での経験を積むことによって、次の民生委員への展望が開けます。

本市において、担い手確保に向け民生委員協力員制度を創設することを提案します。市長の御所見を伺います。

(2) 民生委員・児童委員活動費の市独自の助成

民生委員は厚生労働大臣から委嘱された非常勤の地方公務員であり、ボランティアとして活動しているため、報酬は一般的には支給されませんが、一定程度の活動費用の弁償費が交付されています。この弁償費は交通費や通信費、研修参加費などに対するもので、自治体独自に助成することも可能です。上山市は1人年間約66,800円で全国平均約8

万円を下回っています。せめて民生委員・児童委員活動費を全国平均まで引きあげることが提案します。市長の御所見を伺います。