

平成 26 年 3 月 19 日

村上市議会議長 様

村上市議会市民厚生常任委員会  
委員長 山田 勉

## 行政視察報告書

下記のとおり、市民厚生常任委員会の行政視察を行ったので、その結果を報告します。

### 記

- 1 期 間 平成 25 年 10 月 8 日（火）～10 月 10 日（木）
- 2 視察地 北海道 釧路市・苫小牧市
- 3 参加委員 山田 勉 委員長 渡辺 昌 副委員長 板垣千代子 委員  
長谷川 孝 委員 小池 晃 委員 本間清人 委員  
相馬エイ 委員 齋藤信一郎 委員
- 4 調査事項 (1) 釧路市 生活保護受給者自立支援プログラムについて  
市民後見人制度について（釧路市権利擁護成年後見センター）  
(2) 苫小牧市 介護支援ボランティア制度について

### 5 調査目的

#### (1) 釧路市

##### 【生活保護受給者自立支援プログラムについて】

生活保護受給者の「自立」をエンパワーメントの視点で地域資源と共に「支援」することを目的とし、受給者の自尊意識を回復させるため、中間的就労として地域の NPO 等各事業者と協力し、有償・無償のボランティア活動等を通じての受給者の居場所づくりや、高校進学希望者学習支援プログラムにより高校への進学や中退を減らすように取り組んでいるが、本事業導入に至った理由及びこれによる効果並びに課題等について調査し、本市でも事業導入の可能性を探ることを目的とする。

##### 【市民後見人制度について】

認知症の方等の増加により、今後ますます必要とされると思われる成年後見制度の担い手として、釧路市では、「市民後見人養成講座」を開催し、市民後見人を養成しているが、本事業導入に至った理由及びこれによる効果並びに課題等について調査し、本市でも事業導入の可能性を探ることを目的とする。

## (2) 苫小牧市

### 【介護支援ボランティア制度について】

介護支援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奨励・支援し、高齢者自身の社会参加を通じた介護予防を推進するため、あらかじめ登録された受入施設等にボランティア活動として参加する。この活動実績に応じてポイントを付与し、集めたポイントを換金することができる制度。間接的に介護保険料を軽減につなげるよう取組んでいるが、本事業導入に至った理由及びこれによる効果並びに課題等について調査し、本市でも事業導入の可能性を探ることを目的とする。

## 6 調査概要

### (1) 釧路市

#### 【生活保護受給者自立支援プログラムについて】 (釧路市役所)

対応者 釧路市福祉部生活福祉事務所 早竹所長補佐  
経過 生活保護受給者自立支援プログラムの概要や制度の策定の経緯等について  
パワーポイントに基づいて詳細に説明を受けた後、質疑を行った。

#### 取組みの背景

釧路地域を支えてきた水産業、製紙・パルプ業、炭鉱産業が衰退していく中、平成 14 年に釧路市にあった国内最後の炭鉱が閉山したことにより地域経済が一気に落ち込み、生活保護受給率が急速に上昇した。さらに、その後のリーマン・ショックが追い打ちをかけ、平成 21 年には有効求人倍率が 0.32 倍まで落ち込んだ。

厳しい経済状況が続く中、平成 25 年 8 月末現在の保護率は 54.8%、人口 1,000 人当たり 54.8 人の受給者となっている。人口約 18 万人に対し受給者は約 9,900 人、市民の 18 人に 1 人が生活保護を受給しており、北海道内で最も高い水準となっている。釧路市の生活保護受給世帯の特徴は、高齢者世帯が比較的少なく、母子世帯が多く、さらに地域経済の停滞を反映した失業型であるその他世帯が増えてきたということがいえる。

#### 取組みの経緯

母子世帯の生活保護受給率が全国平均の倍近くとなっている釧路市に対し、平成 15 年に厚生労働省から、生活保護受給母子世帯を対象にした自立支援モデル事業の打診を受け、翌年から 2 年間、母子世帯を対象とした自立支援プログラムの策定と推進に取組んだ。モデル事業実施に当たっては、教育委員、NPO 関係者、大学教授など外部有識者等を委員にしたワーキンググループ会議が設置され、自立支援の考え方や方策について議論された。

ワーキンググループ会議での議論により、被保護者の「自立心」「自尊感情の回復」「エンパワーメント」、すなわち、当事者の持っている力を高めることを、いかに行政サイドが理解し、実践する方策を見つけ出すかが要点となった。

そこで、母子世帯対象の自立支援プログラムとして実施されたのが、ボランティアという位置づけでの介護ヘルパー同行訪問であった。同行訪問は要介護の高齢者に好評で、参

加者も高齢者と接して話をしていく中で頼られていることを実感し、自信をつけていったという。同行訪問終了後には、ヘルパーの資格を取り介護の仕事に就く人が出てきた。

2年間のモデル事業の取組みの結果、従来からの生活保護廃止を中心とする指示・指導型の自立観から、生活保護を受けながら自立を図る新たな自立観を見出した。そして、ボランティアを通じて自らの居場所を見つけて自立に繋げていく「中間的就労」という新たな考え方が提起されることになった。

### 生活保護自立支援プログラムの概況

平成18年からは、生活保護受給母子世帯対象の自立支援のモデル事業の経験を踏まえ、生活保護受給全世帯を対象とした自立支援事業を開始した。

### 生活保護における自立観

釧路市では、自立支援プログラムを策定するに当たって、生活保護における自立観として次の3点を挙げている。

- ・日常生活自立（自分の身体や精神の健康を回復維持し、自ら健康・生活管理を行うなどの日常生活で自立すること。）
- ・社会的自立（社会との繋がりを回復・維持し、社会生活で自立すること。）
- ・就労自立（就労による経済的な自立のこと）

これら3つの自立は、上下関係ではなく、フラットな関係として捉えることが重要であるという。日常生活自立や社会的自立がすぐに生活保護からの脱却に繋がることはないが、それができなければ就労にも結びつかない。

### 多様な自立支援プログラム

釧路市の自立支援プログラムの特徴は、保護受給者本人の希望をとりながら、ボランティアへの参加を促すことにある。市内のNPO法人、財団法人、株式会社など15事業体との協力・連携により、選択肢を豊富に揃えながら自立に向けた支援のかたちをいくつも設定している。平成24年度は24の個別プログラム、参加実員895人、延べ参加者数は6,021人となっている。

#### 就労支援プログラム

ハローワークや企業、関係団体などと連携して、市独自に嘱託職員として配置した就労支援員によるきめ細かな就労支援などを行う。

#### 就業体験プログラム

さまざまな事情で就労に不安を感じている被保護者を対象に、障がい者の授産施設での作業や、農園での農作業を体験してもらう。

#### 職業体験的ボランティアプログラム

何から始めたらいいのか迷っている人が、前向きに動けるようにするためにボランティア活動を体験してもらうもの。

#### 日常生活意欲向上支援プログラム

日常生活で孤立しがちな母子世帯等が対象。居場所を提供して他の母子世帯との交流を図り、日常生活自立への意欲を高めていく。

#### その他のプログラム

多重債務者自立支援プログラム、DV被害者自立支援プログラム、高校進学希望者学習支援プログラムなど。



#### 高校進学希望者学習支援プログラム

被保護者の自立支援だけでなく、被保護者世帯の子どもたちの支援も行われている。釧路市の被保護者の子どものうち8割が母子受給世帯の子どもであり、生活基盤の脆弱さから進学や学力に大きな影響を与えており、将来的な就労の機会を狭め、貧困から抜け出せない要因ともなっている。 中学3年生を対象に高校進学に向けた学習支援をNPO法人と協力し行っている。

地域が子どもを支援する居場所をつくり、希望する高校への進学、中途退学を無くし将来的な貧困の連鎖防止を目指して取り組んだ。 チューター（勉強を教える人）はNPO職員、大学生、高校生、ケースワーカー、生活保護受給者など様々。

高校生となった子供たちも、チューターとして翌年度以降の学習会に参加するなど、支援される側が支援する側になる循環型スタイルになっていることが特徴である。

#### 生活福祉事務所の職員配置

自立支援事業を進めていく中で、生活福祉事務所の組織を改革し、実施体制の強化も図っている。

ケースワーカーについては、負担軽減のため担当する件数を1人当たり70世帯に抑え、対応の難しい受給世帯に対しては2人一組で対応するペア制度を導入している。

また、嘱託の支援員や相談員を導入して、ケースワーカーの人員や専門性の不足を補っている。具体的には、医療レセプト点検員、就労支援員、自立生活支援員、面接相談員、年金相談員、特別相談員、住宅手当支援員、地域生活支援員などで、合計で26名が配置(25年度)されている。

課長職級の主幹制も導入し、効率的・効果的な業務推進体制を構築している。

ケースワーカーで、社会福祉主事等の資格保有率は22.7%である。

#### 所感

釧路市の自立支援プログラムは、単に就労から保護廃止による成果を目指すのではなく、保護受給者本人の置かれた状態に合わせて、少しずつ日常生活の自立、社会参加への意欲、就労への意欲を育てて、総合的に自立へと導く取組みである。保護の廃止や稼働収入の増加だけを持って自立支援事業を評価することは難しく、新たな評価の方法が必要と思う。

また、地域づくりの観点からも、生活保護受給の問題に対して地域全体で取り組んで行

こうとする取り組みの姿勢を強く感じた。

釧路市の置かれている大変厳しい経済状況や社会状況、自治体の規模からも本市の状況と比較することは難しい。しかし、生活保護に対する行政の姿勢や、自立支援プログラムにおける「中間的就労」の概念、そして、生活福祉事務所の組織改革などは、本市でも十分に参考となるものと実感した。

本市においても生活保護世帯が増加傾向にあることから、その実態を把握する必要がある。特に母子家庭の子供達が「貧困ゆえ夢を諦めることのない」方策が必要ではと考える。調査結果によって「学習支援プログラム」などの支援が必要ならば行政に提言していかねばならない。将来を担う子供達が生まれた環境で夢を諦めることのない社会を望む。

#### 【成年後見人制度について】（釧路市権利擁護成年後見センター）

対応者 釧路市福祉部障がい福祉課 浅野課長補佐 他

経過 釧路市権利擁護成年後見センターの業務内容や成年後見人制度等について、配付資料に基づいて説明を受けた後、質疑を行った。

#### 成年後見人制度と市民後見推進事業

成年後見制度は認知症、知的障がい、精神障がいなどにより判断能力が十分でない人の権利を守る制度であり、成年後見人の職務は、不動産や現金などの財産を本人の立場になって安全に管理する「財産管理」、本人がその人らしい生活を送るために本人の生活・医療・介護・福祉等にかかわる手続きを手伝う「身上監護」である。

今後、認知症や一人暮らしの高齢者が増加し、成年後見人制度の需要の増大が見込まれることから、釧路市では、司法書士や弁護士などの専門職のみでなく、市民を含めた後見人（市民後見人）も後見等の業務を担えるよう、市民後見人を確保できる体制を整備・強化し、地域で市民後見人の活動を推進する取組みを支援する「市民後見推進事業」に取り組んでいる。

#### 釧路市権利擁護成年後見センターについて

##### 同センター立ち上げの経緯

23年度・24年度に厚生労働省のモデル事業として「市民後見人養成講座」が開催され、80名の市民が講座を修了し、20名以上の市民後見人が誕生した。また、受講生により二つのNPO法人も立ち上がり熱心に活動している。また、今後も市民後見人の必要性がますます増大することから、関係者らによって「市民後見推進協議会」を開催し、その活動を円滑に進めるための体制整備について評議を重ねた。その結果、相談から後見までの一連の取組みをサポートできる公的機関が必要ということで、その業務を釧路市から釧路市社会福祉協議会が受託し、25年4月に釧路市権利擁護成年後見センターが開設された。

## 同センターの事業内容

- ・地域で身近な成年後見制度の相談窓口として、制度の説明や申立手続きの支援、後見活動の相談。(相談、支援機能)
- ・多くの人たちに制度への理解や協力を得るためのPR活動。(広報、普及啓発機能)
- ・市民後見人養成と活動支援として、養成講座等の開催、また市民後見人や支援者等のスキルアップ講座や連絡会の開催。(人材育成、市民後見活動支援機能)
- ・市民後見人を登録し、家庭裁判所に対し後見人候補者を推薦。(市民後見人推薦機能)
- ・その他権利擁護のサポートの必要な人への支援のため、「地域福祉のまちづくり」を目指し、住民・専門家・福祉関係者・行政等の連携を行う。(連絡調整機能)

## 釧路市内NPO後見活動団体との連携

市民後見人活動を行なっている二つの団体(NPO法人くしろ市民後見センター、NPO法人後見ネットワーク阿寒)と連携して事業展開している。

## 所感

今後、認知症や一人暮らし高齢者の増加に伴って成年後見制度の必要性が高まり、弁護士や司法書士などの専門職後見人がその役割を担うだけでなく、専門職後見人以外の市民後見人を中心とした支援体制を構築する必要があり、各自治体においても市民後見人を確保できる体制を整備していかなければならない。

しかしながら、24年度において市民後見人の推進に取り組んでいるのは全国で87の自治体(33都道府県)であり、それ以外の自治体においては、市民後見人の制度の周知度はかなり低いものと推測できる。

新潟県では、唯一新潟市が24年度中に市民後見人養成研修を実施し、25年度より新潟市成年後見支援センターを開設・運営(新潟市社会福祉協議会に委託)を行なっている。

本市においても、さまざまな理由により後見人を必要とする市民が多くなっていくことが考えられる。しかし、市民後見人制度の人材(NPO団体など)の育成どころか、制度の概要について理解する一般市民も少ないのではないかと思う。市民が安心して地域で暮らせる支援策の一つとして、当委員会では本市の現状を調査し、取組み方を検討して行かなければならない。



## (2) 苫小牧市

【介護支援ボランティア制度について】 (苫小牧市役所)

対応者 苫小牧市保健福祉部高齢者支援室介護福祉課 白川 課長補佐  
経過 介護支援ボランティア制度(介護支援いきいきポイント事業)の概要について、パワーポイントに基づいて説明を受けた後、質疑を行った。

## 事業の目的

元気な高齢者が介護支援ボランティア活動に参加し、地域貢献の場や生きがいを見つけることで、社会参加を通じた介護予防を推進することを目的としている。また、介護支援ボランティア活動にとどまらず、地域活動やその他のボランティア活動参加へのきっかけとしても大きな広がりが図られる。

## 事業の概要

- ・苫小牧市の人口は 174,382 人、65 歳以上 40,279 人で高齢化率 23.10%となっている。  
(平成 25 年 8 月末現在)
- ・事業の名称は「介護支援いきいきポイント事業」。
- ・苫小牧市社会福祉協議会に事業を委託。

65 歳以上の高齢者（要介護・要支援認定を受けていない）が、あらかじめ登録された施設や事業に介護支援ボランティアとして参加し、活動実績に応じて付与されたポイントを換金できる。

介護支援ボランティアとして事業に参加するには、あらかじめ登録研修会を受講し、事業の趣旨・目的を理解したうえで登録し、「いきいきポイント手帳」の交付を受ける。活動先は、登録している介護保険施設（67 か所）介護予防教室である「げんき倶楽部」（9 か所）から選ぶ。活動希望の相談や、施設との活動調整は社協ボランティアセンターで行う。活動例としては、利用者の話し相手、レクリエーションの手伝い、散歩等の付添、行事の手伝い、将棋・麻雀・囲碁の相手、踊り・手品・楽器演奏等の披露などがある。

ポイントは、1 時間の活動につき 1 ポイント（100 円）付与され、1 日の上限は 2 ポイントまで、年間 50 ポイントを上限とする。活動期間は 1 月 1 日から 12 月 31 日までで、翌年の 1 月から 2 月に換金できる。

## 事業の現状（24 年度実績）

介護支援ボランティア研修受講者及び登録者数

受講者 278 名      登録者 273 名

ポイント換金状況

ポイント換金申請者 81 名      ポイント換金申請額 219,500 円

(24 年度予算では、約 100 人分として換金交付金 50 万円を計上していた。)

ボランティア登録者の年齢層

70 歳代の方が多い      最高齢は 83 歳

## 事業の効果

苫小牧市では、事業実施の効果として次のような点を挙げている。

- ・社会参加活動を通じた介護予防の効果



- ・「生きがい」や「やりがい」のある活動の場
- ・介護に対する関心の高まり
- ・高齢者の互助や共助の意識の促進
- ・施設と地域の交流の促進（地域の祭りへのお誘いなど）
- ・趣味や娯楽を介護職員に代わってのカバー（麻雀ボランティアが利用者から人気）

#### 事業の課題

平成 24 年度 4 月からの事業であり、25 年 1 月からポイントの換金が始まったばかり。

ボランティア登録者数の 278 名に対して、ポイント換金申請者が 81 名となっていることは、制度の周知が不十分というよりも、従来のボランティアに対する一般的な概念から、換金可能なポイントを付与するという制度になじめないことによるものではないだろうか。ポイントの換金をされる方が増えることが、市民への同事業の浸透・周知につながるものと思う。

また、ボランティア活動の受け入れ先の介護施設 67 カ所の中には、ボランティアからの希望のない施設もあり、施設の立地条件などにより、ボランティアの人数にばらつきがあるようである。

#### 所感

今回の視察の中で、登録せずにボランティア活動を行っている方の人数について確認することはできなかったが、苫小牧市の人口や高齢者数、ボランティア活動の受け入れ施設数を勘案すれば、ボランティア登録の人数が少ないような印象を受けた。本市の社会福祉協議会や村上岩船福祉会へのボランティア登録者は、苫小牧市の数倍はあると思われる。

本市でも介護施設などで活動するボランティアの高齢化が進んでいることから、新規の登録者を増やす必要がある。

ボランティア活動への換金可能なポイントの付与については、さまざまな捉え方があると思う。また、ポイント付与による介護予防への効果についても客観的な評価が難しい面がある。ボランティアの受け入れ先となっている介護施設や、ボランティア活動の中心となっている老人クラブなどの各団体、事業の委託先と考えられる社会福祉協議会などと意見交換しながら、介護支援ボランティア制度を検討する余地は十分にあるのではないだろうか。

また、今後さらに進む高齢化社会を考えると、施設でのボランティア活動だけでなく、在宅高齢者の見守りや、地域の茶の間・居場所づくりなどの普及を推進して、地域全体で高齢者を支えあうボランティア活動が広がるよう提言して行かなければならない。

以上、報告いたします。