

## 環境福祉経済委員会行政視察報告書

先進地視察における調査結果について、下記のとおり報告します。

平成 25 年 11 月 15 日

光市議会議長 中 村 賢 道 様

### 環境福祉経済委員会

委員長 土橋 啓義

副委員長 大樂 俊明

委員 大田 敏司

委員 笹井 琢

委員 田中 陽三

委員 中村 賢道

委員 西村 憲治

委員 畠堀 計之

委員 萬谷 竹彦

随 行 酒谷 敏子

### 記

#### 1 研修年月日

平成 25 年 10 月 28 日（月）～ 10 月 30 日（水）（2 泊 3 日）

#### 2 視察場所

北海道 釧路市・釧路町

#### 3 調査結果等

別紙のとおり

# 環境福祉経済委員会行政視察調査結果

平成 25 年 11 月 15 日

報告者：副委員長 大樂 俊明

## I 北海道 釧路市（人口 181,000 人 面積 1,362.75 k m<sup>2</sup>）

1 日 時 平成 25 年 10 月 29 日（火）9：30～11：30

2 目 的 生活保護自立支援プログラムについて

3 説 明 釧路市福祉部 生活福祉事務所 佐藤主管

### 4 内 容

#### ①釧路市における生活保護

##### 《地域の疲弊と生活保護》

- ・三大産業（水産、製紙業、炭鉱）の衰退で市民の 18 人に 1 人が生活保護を受給している。

##### 《3つの自立観と自立支援プログラム》

- ・生活保護における自立観は日常生活自立、社会的自立、就労自立の3つを示す。
- ・利用者へのファイル→生活保護...文章綴りの太字が、受給者は地域の力でまとめられている。

#### ②釧路市の生活保護の全体像を知る

##### 《多角的アプローチによる現状分析》

- ・自立支援プログラム→就労支援プログラム、就労体験プログラム
- ・就労からのアプローチ マインドマップの作成
- ・教育からのアプローチ（冬月荘）→高校へ行こうの参加者増加。

##### 《組織・実施体制の強化》

- ・3つの課題 人員不足……ケースワーカー、特別指導員、年金支援員

##### 《事業評価》

- ・SROI……Social Return on Investment

SROIのメリットとして、事業に伴うインパクトから生じた多様な価値を貨幣価値に換算出来るだけでなく、そのプロセス自体を事業改善に用いる事が可能であるとのことである。

### ③自立支援と新たな地域づくり

《生きがいがある自分へ》

・気づきを促すことで、この気づきを起こす契機が小さな成功体験となる。

《持続可能な支援が地域づくりに変わる》

参考：希望をもって生きる（生活保護の常識を覆す釧路チャレンジ）

## 5 主な質疑

問：自立支援プログラムとして、事業所に協力していただき、いろいろな事業や体験プログラム等やっておられるが、事業所に対して委託料を支払っておられるのか。

答：国の補助金で事業所に委託料を支払っている。総額で約 2,600 万円。

問：自立支援につなげるためのボランティア活動について、強制ではないということであるが、どのようにして参加者を募集されたのか

答：最初、就業体験のいろいろなメニューを作り、生活保護受給者全員に配布したが応募がなかった。自立生活支援員に、何人かに声掛けをしてもらい作業見学をしてもらうことから始めて、今では、応募が多くて希望する作業につけないというような状況もある。

問：就業体験的ボランティアのプログラムについて、いろいろな体験事業があるが参加した場合、支払う金額は、一人いくらか。

答：病院や施設のボランティアで一回、一人約 1,050 円～2,100 円。

問：自立支援プログラムの目指すものは何か。

答：生活保護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各事業者と協力してボランティア活動等を通じ受給者の居場所づくりに取り組んでいる。こうしたことをきっかけに新たな就業の場の発掘につながったり、再就職の道が開けたり、その人なりの自立した生活が営めることを目指している。

問：生活保護費について医療費の重複受診は、なかなかわかりにくいのではないか。

答：以前はすぐにわからなかったが、電子レセプトに変えて、重複受診がすぐわかるようになり、指導することができるようになった。

## 6 所 感

○先の通常国会で廃案となった生活保護関連 2 法案が、参院厚生労働委員会に付託されました。2 法案は、生活保護の申請すらさせない「水際作戦」を合法化する生活保護法改悪案と、「中間的就労」を押し付け、生活保護から遠ざける生活困窮者自立支援法案です。国民の暮らしを守る「最後の安全網」の生活保護の根幹を崩すものです。このような状況下にある中で、生活保護の常識を覆す釧路チャレンジ、北海道は釧路市の生活保護分野における「自立支援」とりわけ、当事者と援助者がともに地域に生きる自立支援の試みには、さすが日本一の「先進地」であるという事を身をもって感じた。(土橋啓義)

○釧路市は光市とほぼ同時期（平成 17 年）に釧路市、阿寒町、音別町 3 市町が合併した、人口 18.1 万人の市である。

釧路市を支えてきた水産業、製紙・パルプ、炭鉱産業が衰退し、関連企業の倒産、人員整理などで生活保護世帯が増加し、市民の 18 人に 1 人が生活保護を受給している。そこで市の福祉部、生活福祉事務所が釧路の自立支援プログラムを作成し対応されました。釧路市の生活保護の全体像を示され、多角的ア

プロ

ーチによる現状分析をされており、特に就労からのアプローチのマインドマップではステップが上がる毎に展望が開けている様が伺えた。また、教育からのアプローチでは「高校へ行こう会」という自立支援事業があり冬月荘での学習支援が紹介された。自立支援プログラムは当事者の自立の支援が受給者個々の活力を高めただけでなく、多様なステークホルダーが生活保護を社会全体の問題として意識を広げ、地域の連携・協働を示すことに繋がると考える。光市のまちづくりに大いに参考となった。(大樂俊明)

○去る 10 月 28・29・30 日に環境福祉経済委員会で行政視察を行いました。視察先は北海道の釧路市と釧路町です。釧路市は人口 180,893 人で、光市の約 3.5 倍。面積に於いては 1,362.75 k m<sup>2</sup>で、光市の約 15 倍の大きさをもっております。視察目的は釧路市が他市に先駆けて取り組まれている、「生活保護自立支援プログラム」で、このプログラムは生活保護受給者の社会参加を市が積極的に促進する事で受給者は多様な自立をうながすというものであります。おどろくことに、釧路市は現在、市民 18 人に 1 人が生活保護を受給しているとのこと。社会とのつながりがなかなか取りにくいと言われる受給者に対して、NPO 法人やボランティアの方々の活動などを通じて、積極的に社会とのつながりの場を設けようとするものであります。

自立支援や社会復帰を目指し、受給者の意欲促進を図ると共に、貧困から抜

け出すという希望を持ってもらい、強く生きようとする受給者への積極的な支援ともいえるべき取り組みであります。また、子供達には、いかにして勉学に励み、勉学に専念してもらうことを目的に、NPO と協力をして塾を設けて、子供達の学習しようとする意欲を支える居場所を提供するという取り組みも行われておりました。生活保護受給者に、社会復帰を目指してもらうためには、自動車も必要であるという考えで、意欲的に社会復帰を目指す生活保護者には、釧路市としては自動車の購入も認めています。

何事も「ありき」ではなく、「まずやってみようとする」、積極的な釧路市の取り組みを勉強させてもらいました。(大田敏司)

○医療機関の重複受診の指導は2ヶ月でできるとのことだったが、重複受診解消に繋がっているかどうか疑問が残る。就業体験ボランティアについて、受入事業所に委託料(1,050円/H)が支払われているが、事業所も無償協力が本来のボランティア活動ではないだろうか。いずれにせよ、人口18万人に対し被保護者が9844人、18人に1人が生活保護を受けるという大変な状況下での、自立支援対策であると感じた。(笹井 琢)

○炭鉱業と漁業で栄えた町だが、平成14年1月の太平洋炭礦株式会社の石炭採掘撤退、リーマンショックにより生活保護受給者が増え続け18人に1人(約5.6%)という、光市の約0.8%に比べても極めて高い受給率になっており、若い世代の受給者も多く人口動態が人口減、世帯数増と珍しい状態になっている。平成16年から「生活保護受給母子世帯自立支援モデル事業」として始まり、生活保護自立支援システムに広がっていった事業。民間のNPOや企業などと協力し、福祉施設や公園管理など様々なボランティア活動を体験させることによって社会との接点をもたせ、日常生活自立、社会生活自立、就労自立へと繋げていっている。一番印象に残ったのは、生活保護受給母子世帯の母親の自立支援だけではなく、子供への連鎖を防ぐため子供たちの居場所づくりを行っている点で、家庭以外の場所で友達や先輩と共に触れ合い学ぶ場を作る事によって、高校進学や中退防止になり就職につながった事例紹介もありました。いずれにせよ自立支援は、社会との関わりをもち自尊心を育てる事が大事との事で、光市の今後にも活かしていきたい。(田中陽三)

○失業や病気、また、高齢等で生活に困窮する人を支えるのが、生活保護制度である。社会とのつながりが離れがちな受給者に対して、NPOとの連携、また、ボランティア活動との協力により、企業との就労契約する事業は評価できる。しかし今後の課題として、高校生の中退率の高いのと、今以上に企業が受

け入れ態勢をどれだけとってくれるかにかかっている。仕事について一定の収入を得るようになり保護世帯でなくなると、当然、税金や社会保険料などを支払う事になり、これが負担となって再び保護に陥ってしまう事がないように、さる策も必要かなと思う。いずれにしても、生活保護や生活困窮に関する相談窓口が十分に発揮できる体制づくりが急務と思う。(中村賢道)

○1万人、150億円規模の生保は初めて勉強しました。自立支援プログラムの取組みは良いですが生保者の人数が増加している現実はつらいものがありました。北海道全域の傾向であるのですが、大変と一言で片付けがたいと感じました。(西村憲治)

○釧路市における生活保護受給者は10,000名程度で、人口約181,000人に対し18名に1名の割合となっている。市内には大手企業が少なく、法人市民税等の税収増の見込みもなく、厳しい財政状況が続いている。そのような状況下、釧路市と民間のNPOなどによる支援事業受託事業所、そして市内の釧路公立大学との共同研究などによる地域住民(生活保護対象者を含む)との連携、すなわち行政・民間・地域のベストミックスの上に生活保護受給母子世帯自立支援モデル事業が運営されている。本事業では、生活保護受給者の自立支援の考え方について、従来の管理監督による就業支援策への一辺倒な取り組みから、生活保護受給者を”人”として見つめなおし”人”として扱うことへの転換が図られている。具体的には、生活保護受給者本人が、まず身近なボランティア活動に参加することで周囲から認められ、自尊心を回復する。それに伴って社会的な自立を促し、日常生活面での自立、さらには前向きな気持ちで就労的な自立に向かうことができるようになってきている。この就労的な自立の前段となる社会的な自立、日常生活面での自立に向けたプログラムについては、提供する民間団体や専門家との協議会を開催し、何が不足しているのか、どういった団体が対応可能なのかを検討するなど、官民の密接な連携が図られている。また、釧路市での自立支援策の考え方の転換は、担当部署となる社会保険事務所で行われた”職場検討委員会”での議論を通じて所員の中で自発的に行われている。その中で、従来の「自立支援＝就労支援」の考え方から、生活保護受給者を”人”としてとらえ生活保護受給者の立場から自立支援策を見直すとの転換につながっている。このように、まずは行政担当者の意識改革が必要であり、議会の立場から行政へのアプローチも重要だと考える。(畠堀計之)

○釧路市は、1市2町が合併し、1,362.75k㎡の面積、18万人超の人口、光市よりもはるかに大きく、阿寒、釧路湿原の2つの国立公園をはじめとし、雄

大な自然に恵まれている街でした。しかしながら、釧路市は、18人に1人が、生活保護を受給しているという現実がありました。近年、近郊にある大きな炭鉱の閉鎖もあり、多くの方が職を失ったという理由もありますが、母子世帯の増加も非常に影響していると感じました。母子世帯 1/3 が生活保護受給者という理由もあり、釧路市では、特に母子世帯の母親の自立、そして、その子供の将来への支援を特に重点的に行っていました。日常生活自立→社会生活自立→就労自立という、段階的な自立のプログラムを作成し、就労体験ボランティア事業プログラム、就業体験プログラム等、社会に貢献できるという自尊心の復活を特に目的にしていると感じました。確かに、生活保護の受給者の方々は、外に出ずに内に籠る傾向があるのは想像が容易であり、自尊心の復活は、光市の現状でも必要なものだと強く感じました。

この、釧路市の自立支援プロジェクトの成果として、1人平均の扶助費単価が他の近隣市町と比較して1万円～3万円程度低くなっていること、関連プログラムを含み参加実人員 895 人、のべ参加者数 6021 人と、多くの動員をしていること等、あげられますが、事業所の委託料等は国からの支援もあり、光市がそのまま参考に来るかという点では、規模の大きさ等も鑑みると、疑問符がつくところでもあります。しかしながら、「自尊心復活」のための自立支援、そしてその家庭の子供たちの事を健康面・精神面で支えていくことは本当に必要であり、法の整備も含め、議論を重ねていくべきものだと感じました。また、最後に、この自立支援を実行する、いわゆるケースワーカーと呼ばれる方々のメンタル面の配慮・ケアも必要であることも付け加えておきます。(萬谷竹彦)



## II 北海道 釧路町 (人口 21,000 人 面積 254.12 k m<sup>2</sup>)

1 日 時 平成 25 年 10 月 29 日 (火) 13 : 30 ~ 15 : 30

2 目 的 釧路町のコレクティブハウジングについて

3 説明者 橋口議長、健康福祉部 佐藤介護高齢課長、大河原在宅支援係長

### 4 内 容

#### ①コレクティブハウジングセンター内の事業説明について

遠矢地区に公営住宅が無かった事と、地域住民による高齢者を支える取り組み施策の展開により、公営住宅を核として入居者だけでなく地域全体で支え合う住環境について様々な提案をもとに「釧路町型」の協働による住まいづくりを目指した「コレクティブハウジング」としてまとめられていた。

入居者同士の支え合い、多世代・地域交流といった、安心・安全、快適な住環境をみんなで考えた末の「釧路町型コレクティブハウジング」となった。

#### ②公営住宅遠矢団地の現地視察

共用廊下が南側に配置されており、寒い時期日差しは温熱環境や居室換気に活用されていた。縁側を備えており気軽に世間話ができる環境が提供され、全室に緊急通報システムが設置されていた。

LSA (ライフ、サイクル、アドバイザー) による巡回相談による安否確認、生活相談や助言、関係機関との連携により安心できる生活が支えられていた。

### 5 主な質疑

問：現在、コレクティブハウジングは 2 棟で 40 戸ということであるが入居の状況は。

答：40 戸で満室である。

問：建物の構成は。

答：1 階が高齢者、2 階、3 階が若年層を対象としている。

問：若年層の家賃については。

答：町営住宅と同じく所得に応じた家賃を支払っていただいている。コレクティブハウジングだからということで特別な扱いはしていない。

問：若い人が入居する場合の条件はあるのか。

答：コレクティブという住まいのあり方を理解したうえで入居していただく。  
お年寄りとの交流を大事にて、お年寄りと一緒に行事に参加できること。

問：NPO 法人夢の木は、コレクティブハウジングだけに特化した法人なのか、それとも地域全体の介護事業を行っているのか。

答：コレクティブハウジングだけに特化した NPO 法人ではない。地域全体の介護保険事業を行っている。

問：NPO 法人夢の木に指定管理しているのか。

答：指定管理はしていない。管理運営は町が行っており、事業を NPO 法人に委託している。

問：コレクティブハウジングの職員数は。

答：NPO 法人夢の木の職員で非常勤含めて約 10 名。

## 6 所 感

○釧路町は人口約 2 万 1 千人 面積 254. 1 平方キロの町である。

遠矢地区に公営住宅が無かった事と、地域住民による高齢者を支える取り組み施策の展開により、公営住宅を核として入居者だけでなく地域全体で支え合う住環境について様々な提案をもとに「釧路町型」の協働による住まいづくりを目指した「コレクティブハウジング」としてまとめられた。入居者同士の支え合い、多世代・地域交流といった、安心・安全、快適な住環境をみんなで考えた末の「釧路町型コレクティブハウジング」となった。

住宅遠矢団地の現地視察では、共用廊下が南側に配置されており、寒い時期日差しは温熱環境や居室換気に活用されているとのことでした。縁側があり、気軽に世間話ができる環境が提供されていた。全室に緊急通報システムが設置されていた。岩田駅前コンパクトシティの実現に大いに参考となった。

(大楽俊明)

○釧路町は人口 20,684 人。面積 254.12 k m<sup>2</sup>の町です。

「釧路町コレクティブハウジング(遠矢団地)」を行政視察しました。コレクティブハウジング(遠矢団地)は、1 階に老人専用の住宅、いわゆる高専賃。そして、2・3 階に一般住宅を備えたアパートです。2・3 階に入居をされる方の条件として、1 階の高専賃に住まわれておられるご老人達と、色々な面でコミュニケーションをとる事。団地の行事には積極的に参加をする事等です。現在、

理想的にコミュニケーションがとれている様であります。その為、この団地に住まわれる入居者達が一緒になって談話や行事をする場所が、同じ団地内に作られておりました。さらに、昔でいう井戸端会議などをする場所として、縁側を模して日当たりのよい場所に内縁を設けてありました。まさにこれからの街づくりを見る思いがしました。住んでみたい、住みたいと思える街づくりがなされていました。光市もこれから作る市営住宅に、良いところは進んで取り入れられたら良いのではないかと思います。(大田敏司)

○町営住宅の建て替えに伴い、国の補助事業を活かして、地域交流センターやデイサービス施設を併設したもの。高齢者入居部分は長屋をイメージし、縁側には各入居者の個性ある鉢植えや手工芸品が陳列されており、無機質になりがちな公営住宅の個性化として参考になる。

デイサービスは地域へ開かれているとのことだが、施設が一体化しているので町営住宅以外の住民の利用は敷居が高いと思われる。(笹井 琢)

○人口約 20,000 人、面積約 254 km<sup>2</sup>。 釧路町コレクティブハウジングの出発は、平成 16 年に単なる公営住宅の新規建築が国から認められなかったため、公営住宅と高齢化施策の展開の検討を始めたのがきっかけで、町の人口の約 1/3 が住む遠矢町に新規公営住宅を建設し、その内にシルバーハウジング（高齢者住宅）と遠矢コレクティブセンター（地域交流センター）を整備したものが釧路町型コレクティブハウジングとなっている。

「介護事業で得た資金を地域の交流のために使えるのではないか」との意見から、運営を町と地域住民が協力して立ち上げた NPO に委託し、デイサービスなど様々な事業を展開しながら敷地内の畑や花壇を利用して高齢者や子育て世代までの幅広い入居者が一つの家族のように暮らし、また地域の交流の場、世代交流の場になっている点が、今後の光市のコンパクトシティ、地域コミュニティに有効なのではと感じた。また、入居予定者にしっかりとした説明会、模擬事業を行っている点に好感が持てました。(田中陽三)

○公営住宅の不足解消と高齢者を支えるのを合わせた事業である。入居者同士の支えあい、多世代地域交流といった安心安全な住環境は大変評価できる。ただ、入居してからの理想と現実の間のギャップ等、様々な問題が起きると思う。そこをどう改善して行くかが「カギ」と思う。当光市としても、前向きに検討して前へ進めて行く事業であると思う。(中村賢道)

○コレクティブハウジングは、次世代の取り組みと感心しました。  
費用と効果のバランスなど詳しく聞きたい部分もありました。  
町の郊外型店舗による発展は目覚ましいものがありました。(西村憲治)

○釧路町では、本公営団地内での交流と、公営住宅に併設の地域交センターを活用したいろいろな世代の交流やふれあいによるアットホームなコレクティブハウジングの展開をめざしている。釧路町型コレクティブハウジング「遠矢団地」の特徴としては、①シルバーハウジング（住居棟1階）と一般世帯向け公営住宅による「釧路町型コレクティブハウジング」として整備。②各住居棟は、併設の福祉拠点施設「遠矢コレクティブセンター」と屋内廊下で直結。③コレクティブセンターは、釧路町が設置し、地域型 NPO 法人が地域福祉の増進を目指して運営・活動。④入居者の選考は、1年前からコレクティブハウジング模擬事業を実施し、コレクティブハウジングへの理解や入居後のスムーズな自治会活動を促進。などがあげられる。本公営団地の入居者一人ひとりが、基本となるコレクティブハウジングに対する共通理解を持つことが肝要であり、入居1年前から行われる研修など、コレクティブハウジングについてきちんと理解した上で居住し、各種の協働事業などへの参加が促進されている。また、周辺地域住民との関係においてもコレクティブハウジングの運営についての認識や相互理解を深めるための交流活動などにも取り組まれている。一方では、コレクティブハウジングについての共感を得られずに入居をあきらめるケースなども推測されることから、市民全体へコレクティブハウスの考え方を拡大、浸透させていくことなども重要だと考える。福祉活動については、行政で全てを対応・実施することは不可能であり、市民や地域と協働で取り組むことで、各地域や現場のニーズを活かしたより質の高い福祉活動の展開が期待される。また、現在の諸制度をしっかりと検証し時代に合ったコンセプトを見極め、必要によっては行政側での意識の転換を図るとともに、行政と市民とのコミュニケーションの充実を図る中で、福祉事業に係わる核となる市民リーダー、専門化の育成に取り組んでいくことも必要だということを再認識した。

(畠堀計之)

○釧路町は、254.12 k m<sup>2</sup>の面積、約2万人の人口ですが、近隣市町が人口減少を続ける中で、釧路市のベットタウンとして人口増加を続けており、商業施設も多く見られる街でした。また、国立公園の釧路湿原・道立自然公園の厚岸をはじめとし、雄大な自然に恵まれている街でした。視察の目的の町営のコレクティブハウジングは、住みやすさの設計はもちろんのこと、地域交流センターを活用したいろいろな世代の交流やふれあいを重視した、アットホームなコ

レクティブハウジングの展開を目指しているとのことでした。特徴として、①公営住宅にシルバーハウジング（高齢者用住宅）を整備。②入居希望者に対し「コレクティブ模擬事業を実施。③渡り廊下で結び、行き来しやすい環境づくり 等があげられます。また、地域住民による NPO 法人がデイサービスを運営したり、シルバーハウジング入居者へ L S A（生活援助員）による生活支援、食堂や菜園を活用した地域交流事業等を実施しており、官民融合が成功し運営を続けている模範とするべき公営住宅のあり方だと感じました。基本的に、交流を重視しており、入居希望者へ、入居前に模擬事業を体験してもらい、「やっぱり合わないから」と言って退去する方は数名程度だとの説明を受けました。実際、そこに住んでいる高齢者の方々とお話しする機会がありましたが、皆さんいきいきとしていて、とても幸せそうでした。予算云々の壁もあるとは思いますが、光市でも参考にすべき点はたくさんあると感じました。

(萬谷竹彦)



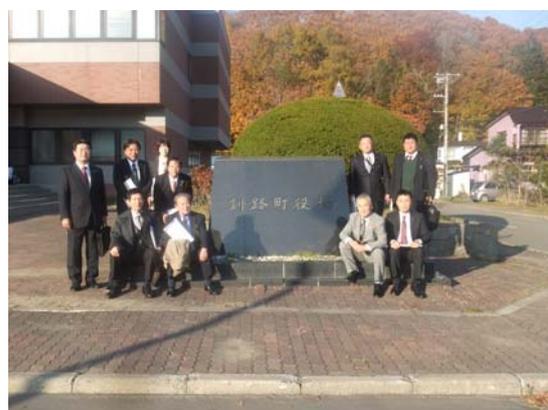
鉤路町型コレクティブハウジング



広い縁側を利用した趣味の園芸



各住居に設置されている安全対策機器



環境福祉経済委員会の委員

