

視 察 報 告 書

報告者氏名：青木哲正

委員会名：民生常任委員会

期 間：令和4年10月24日～26日

視察都市等及び視察項目：

練馬区 ひとり親家庭自立応援プロジェクトについて

愛媛県 農福連携推進について

豊中市社会福祉協議会 コミュニティソーシャルワーカーについて

所 感 等：

練馬区 ひとり親家庭自立応援プロジェクトについて

このプロジェクトは就労、生活、子育ての3つの大きな柱による総合的な支援を目指しているものと考えられる。

まず金銭的な支援であるが、ひとり親世帯に対する支援としては、基本的に国の政策の児童手当、そして東京都の政策の児童育成手当、さらに東京都が行っている児童扶養手当の3段階による三層構造となっている。

このプロジェクトは平成29年から開始されているが、平成28年のニーズ調査で実際に分かったことを分析した結果の対応と考えられる。そのニーズ調査によると相談支援体制の問題点がかなり明らかになっている。練馬区役所の中に専門部署がないため、就労支援や生活設計の専門スキルがある職員が圧倒的に不足していたこと、ひとり親家庭支援の75%が訪れる子育て支援課に最初に相談がくるが、そこでの課題として、まず専門の窓口が存在していないこと、相談窓口が夜間や土日開設の要素が少なく実質的な相談者の希望が多い点である。

ただし実際に利用されているかということに関しては、平日の昼間に直接訪れる方が99%を超えているため、実際のニーズと利用との乖離がはっきりしている。その理由については明確な発言はなかった。

また、プロジェクトのニーズ調査の中で、支援事業の認知度がいずれも50%未満と低く、1つも知らないという方が28%に上っていたことがわかった。さらに、生活費や家計の支援の部分で、離婚することによる養育費の取り決めをしない家庭が50%に上っていた。令和4年の

再調査で40%まで下がったが、依然として養育費の取り決めのないシングル化が多いことがわかっている。

さらに具体的な家計や生活の問題点として、家賃の負担の悩みが40%と高く、次に生活者の老後と子供の将来の不安が60%以上と本当に金銭的な悩みが多いのがわかる。それらに対する支援策の方向性として、まず専門の部署を設置し、総合相談窓口を設置する、そして相談対応の時間や実際のやり方を拡大する等の施策が考えられる。ただし事業の認知度が低いため周知を強化しなければならない。

家計や生活の部分では、養育費を取り決めないまま離婚することにより、ほとんどの人が養育費の受給ができないが、これは一日でも早く離婚したいという当事者の欲求が高いことが考えられる。また養育費を取り決めた場合でも50%弱しか養育費をもらえていない現実がある。

これら養育費の問題については、代理受領や立て替え払いをして再建を確認した上で民間が回収するという事業は当然考えられるが、実際にZOZOTOWNの前澤氏が取り組んだことが過去にあるが、事業として成立しなかったため今は立ち消えとなっている。

この養育費の回収問題は永遠のテーマかもしれないが、自治体による代理受領はハードルが高すぎるため、実現に至っていないこともあり、不可能であると考えられる。

日本のように人口減少がかなり激しくなっているところではヨーロッパのようにシングル家庭の成立が進むかどうか大きな人口減少対策として考えられる。

また練馬区では、他の特別区との差別化を進める意味でも、人口移動や人口流入を促進する意味でも、政策としてのひとり親家庭の支援プログラムは重要となると考えられるが、横須賀市では隣接しているのが横浜市なのでこの点は難しいだろう。

さらに長期的なライフプランを設計する中で家計相談としてファイナンシャルプランナーによる支援を行っている。

また相談窓口としてひとり親家庭支援の専門部署を創設することにより職員が4人プロパーとして配置され、さらに具体的なコーディネーターは民間に委託することで進めている。ひとり親家庭の総合相談窓口は総合相談、家計相談、法律相談、出張相談等、かなり広範囲な相談の方法を受け入れているが、平日夜間あるいは土曜の使用に関してはなかなか進まない。

また制度内容を知らない人が多すぎる点も問題であり、周知を強化する意味で、児童扶養手当の案内時にひとり親家庭支援の案内をするなど

かなり工夫を持って周知に努めている。また、現在、進めている公式LINEの普及などよりも具体的なQRコードの支援ナビなどが利用されている。

特に相談体制の中で、夜中でも相談可ということが広く周知徹底されてしまうと、相談者が夜中に相談をすることで相談者のシングルマザー及びシングルファーザーの生活リズムを崩してしまうことも考慮している。したがって、ズームなどのリモートを応用し就業時間中でも相談が出来るように進めている。

養育費の取り決めについては、家庭裁判所に委ねるのは望まない人が多く、自分たちで決めたいと考えている人が多い。そのためニーズに対応できる方法を検討している。また他の相談体制としてひとり親福祉連合会に補助金を出して救護を進めている。

弁護士等の専門家に関しては、離婚問題の弁護を専門にしている弁護士に委託をすることで具体的で効果的な相談ができるよう進めている。また相談窓口として専門的なキャリアコンサルタントを事業委託として配置し、プロパー職員の技術力の情報不足を補っている。

養育費に関しては公正証書の作成により債権を確定させるなどの手続きをすることが最も重要となると考えられる。そのため公正証書の作成についての支援を具体的に進めている。養育費の取り決めに関する公正証書作成日でカウントしているが、令和3年度の実績として51件あり、これは他都市と比べて、かなり高い比率であり、実質的に機能していると考えられる。

愛媛県 農福連携推進について

愛媛県は、日本で最も有名な柑橘の県なので、まずその柑橘の種類という部分から報告する。今まで、有名な柑橘類は何種類かあるが、実際に愛媛県で栽培されている柑橘類は50種類をゆうに超え、さらに新しい柑橘類や季節の出荷の隙間を埋めるような素晴らしい柑橘類の開発に大きな努力を重ねている。

愛媛県の農業の担い手については3割が地区の後継者の不足に悩んでいるようであるが、実際には、後継者不足よりも農業従事者の高齢化の影響が大きく、現在70歳以上の農業従事者が50%を超える状況であるため、横須賀の農業の現状と差がないということがよく理解できる。

このような状況から農福連携に取り組むことで、農業の労働者確保のためにいろいろな取り組みを行っている。

もともと農業の中でも柑橘類はとりわけ労働集約的農業になる。理由としては出荷時期が短く、その短期間に多くの集荷に取り組みなければいけないため人の集め方に大きな問題が存在している。また同じ時期に同じものを出荷するという弊害があったため、価格のイニシアチブが取れないものを年間を通していろいろな種類の作物を収穫することによってイニシアチブを取り戻そうとしている。この点で三浦半島のような価格のイニシアチブを持たない地域の農業と比べると、輸出産業への取り組みの意思が若干低いということが考えられる。

ただし労働集約的農業のため、その労働力の確保のために新たに障害者の就労機会を創出するという大きなテーマに積極的に取り組んでいる。

愛媛県内の特定子会社の参画状況についてはよくわからないが、A型の就労継続支援75事業所、B型の就労支援継続が204事業所ということでかなりの事業所が就労継続支援施設として登録されている。

この点でいくと、障害者の就労確保の問題が愛媛県における新たな雇用の創出として、農業での就労、福祉施設の農業参入を進めているものと考えられる。

愛媛県のハウスの平均建築費用は質問できなかったが、愛媛県の農福連携事業においてはハウスという施設栽培よりも露地栽培の作物の農福連携がかなり進んでいることがわかる。栽培管理指導者育成研修において露地で栽培する農作業の管理指導者の育成に力を入れることで、モデルとなる研究圃場の設置が進み、なおかつ収穫物の販売支援も進んでおり、知的障害、精神障害、身体障害者向けの栽培マニュアルの作成にまで踏み込んでいる。このマニュアル作成は非常に進んだものであり、農福連携推進マニュアルとして冊子が作られているが、内容が非常に充実しており、多品種栽培、そして施設栽培だけに限らず多くの露地栽培を対象としている。

このマニュアルにより多くの福祉施設及び農業者がJAと一緒になりこの農福連携の体制に進出してきていることが考えられる。

つまり障害者の労働力を農福連携システムから、障害者の自立支援に移行している状況と考えられる。

この点を俯瞰してみると、農福連携ビジネス推進事業としては、就労体制の構築により実際はJA及び福祉施設が農作業体験マッチングをきっかけとして、そのマニュアルをもとにして実際の農作業に従事することにより、障害者の自立への道を大きく育てていると考えられる。

また愛媛県の農林水産研究所にて研究及び開発が進んでいる、施設野菜の高収益化の栽培モデルやブルーベリー収穫技術向上モデルなど、非

常に多くの施設で多くの種類の農作物の栽培及び実習が実施されている。県下11か所のJAとの農作業体験マッチングが積極的に進められた結果、主な契約内容として、椎茸の収穫、里芋の収穫、アスパラガスの除草、ブロッコリーの収穫、土の補充、里芋の出荷調整、ニンニクの皮むき、柑橘類の収穫が認知されてきており、非常に多くの内容の契約が行われている。これにより実際に農業に取り組む福祉施設事業所は令和3年2月現在で累計74事業所となり、その中で多くの農業法人が生まれている。

マニュアルに記載されている農福連携作業の実例紹介は多品種にわたり、実際にブロッコリーの露地栽培の収穫で包丁を障害者に使わせ、収穫までもっていくことが可能となっている。当初作業評価としては障害者に刃物を使わせるのはかなり心配されたが、障害者側でしっかり説明を聞き、丁寧に作業してもらうことで農家の評価は非常に高くなっている。

また、A型の支援は自立への選択肢としての考え方により個人契約が進み、B型の就労継続支援は社会参加の意味が深く、フードコーディネーターを派遣し、その作業としての成果物がブランド化へ進むようにリードしている。またB型でもマルシェなどの展開により、県内の他の産業とのマッチングがなされ、非常に多くの理解者を集めている。

今後の取り組みとしては次のとおりである。

- ★現場レベルの推進体制の構築を進め、障害者理解促進研修会を開催し、一般に障害者が働くということを理解してもらう。
- ★農福連携交流セミナーとして、農業及び福祉施設両方の交流セミナーを開催することで、理解度を高めてもらう。
- ★農作業体験活動の現地支援として、実際に障害者に農作業体験をってもらうことで、農業者及び施設関係者が実際の農作業の体験を通して障害者にコーチングする。
- ★農業版ジョブコーチの育成研修会を開催し、実際に障害者に農作業をやらせる場合に、やはり仕事を指導する育成者が非常に重要となることがわかっているため、その育成に取り組む。

また、今や農福連携デジタル化支援事業に取り組んでいる多くの地域では、米や野菜の栽培が盛んで、県内でも集落営農法人を有するJAとタイアップし、農福連携のデジタル化を進めているが、多くの場合、課題となるのはJA職員の人手不足で、農福連携のマッチング課題の克服が困難となっていることで、実際のデジタル技術を活用してその課題を解決しようとしている。

事業概要としては農作業受注システム検討会議の開催、農作業受注システムの開発、農福連携対象品目の検討、つまり新しい種目を農福連携に対応させることを目的としている。

現在の愛媛県の課題としては農業者が福祉施設と直接契約することが多くなっていることで、JAが窓口となり具体的な農福連携を進めるということになってきている。

今後の農福連携の課題としては、露地栽培の畑でのトイレや作業スペースの整備が必要となっている。これは一般人も同様なので農業の後継者がいないことを克服するためには必要な課題である。

また地域によっては福祉施設によって隔たりがあり、農福連携ができていく農業地域があるが、これは都市地域の福祉施設の対応が中心となるため、山間部あるいは農業地域にはなかなか対応がいかない。

また年間を通して定期的に農作業を行える環境が必要である。繁忙期のみしか雇用がない状況が生まれやすい環境は年間を通しての作業の進め方マニュアルの定着の仕方によって改善するしかないと思われる。

また農業者が求める作業と障害者が行える作業の認識のズレがある。農業者からは、こういう作業をやってもらいたいという希望があるが、障害者の側ではここまでの作業はできないという認識のズレがあるためこの調整が必要である。

また、賃金の引き上げが必要である。現在、愛媛県ではA型最低賃金853円B型約253円であり、これを上げることが必要となっていく。

県内の11のJAでの取り組みに温度差があるのはJAのマンパワー不足が原因とされているが、やはり指導者の育成が重要となる。

豊中市社会福祉協議会 コミュニティソーシャルワーカーについて

豊中市のコミュニティソーシャルワーカーの取り組みは多くのメディア、テレビを始め新聞などで取り上げられているため全国的に有名であるが、その歴史は約20年と非常に長いものである。

特に市役所と違うのは、コミュニティソーシャルワーカーの組織づくりの中で社会福祉協議会の中に現在18名のプロパー職員がコミュニティソーシャルワーカーとして働いていることである。つまりコミュニティソーシャルワーカーは社会福祉協議会の活動として認知されている。

豊中市の最大の課題は自治会の加入率がわずか37.5%という点である。これは豊中市が大阪万博を機に建てられた高層マンション群を経

て、何もないところに多くの住民を集めて作った市という宿命があったため、ほとんどの住民が同じような時期に同じような年齢層となり、現在では60代70代の高齢者が住民のほとんどを占めることになった。それに関連して自治会の加入率が下がったのは、高層マンションに住んでいる住民特有の感覚であろうと思われる。

実際の高齢化率は26%なので、横須賀市に比べて10%以上低い自治会の加入率が極端に低いため、お互いの相互の支援によりお互いを助け合う環境が全くできていないことがポイントとなっている。

おおまかな制度としては国の生活困窮者自立支援法で始まった「断らない福祉」の実現に向けた取り組みとなっている。2004年にコミュニティソーシャルワーカーを配置し、生活支援コーディネーター、コミュニティソーシャルワーカーによる生活困窮者自立支援法で求められる地域づくりを目指して制度が始まった。

特に豊中市の社会福祉協議会の中でコミュニティソーシャルワーカーを配置することによって、それぞれの人的パワーを地域の高齢者の救済に向けて個別に断らない福祉の実現に向けて取り組んだことが立証されている。

豊中市の社会福祉協議会の中のコミュニティソーシャルワーカーの具体的な取り組みとしては、福祉制度の間から落ちこぼれている福祉としての介護支援が必要な方々を救済する地域づくりということになる。

そのためにはコミュニティソーシャルワーカーだけでなく多くの住民と協同する仕事の仕方が大事となっていった。

豊中市のコミュニティソーシャルワーカーの仕事としては、生活支援コーディネーターとして市内の各地の高齢者に多様な社会参加の機会を作るとか、各種の制度の間から漏れた、支援の手がなかなか届かない人々に対して、ボランティアの住民とともに社会的活動をしながら支援を展開することとなっている。

具体的には福祉ごみ処理プロジェクトがあり、これは障害や病気などの理由で自宅の片付けが困難になり、生活スペースが確保できない状態の世代から、ゴミ処理についての相談に応じ、地域のボランティアとともに片付けを行うことを繰り返してきた。

また、徘徊SOSメールプロジェクトを実施している。これは市内で過去に若年性認知症の方が孫を連れて行方不明になったという相談があったことが契機となっている。徘徊は多くの場合、家族も知らないうち

に家を出てしまい、あちこち歩いてしまうので、時間が経てば経つほど捜索範囲が広がってしまうことを前提として、近隣の人たちとの付き合いが少ない場合に、徘徊する高齢者を見つけることが難しくなる。

そこで平成18年に徘徊SOSメールプロジェクトを立ち上げ、携帯電話を使って各地に地域ぐるみの安心ネットワークを作り上げたうえで、訓練に合わせて様々な場面でメールシステムの周知を行い、その結果、登録者は700名を超え、各地域での徘徊者の捜索に効果的な結果を生んでいる。

また自治会の組織率が50%を切り、現在は37.5%まで落ちている中で、見守りローラー作戦を行い、地域のつながりが薄くなる中でも困った人たちや一人暮らしの人たちの支援につなげる取り組みをしている。また豊中市の場合はマンションが非常に多いということを前提として、豊中市内の住宅の60%以上を集合住宅がしめているため、マンションサミット交流会と称して、平成26年度よりマンション管理組合の方を対象に、マンション内のコミュニティーづくりや高齢化や孤独死などの対応を目的とした見守り事例紹介交流会を開催している。

また男性のリタイア後の社会参加が進まないため、平成28年度から土地をお借りすることを前提として、農業アグリカルチャーをつうじた男性の社会参加の場づくりを行っており、現在は会員も70名以上となっている。

コミュニティーソーシャルワーカーの役割として、個別支援事例の展開のフローチャートを作り協力者を募るということが進められている。若年性認知症への対応、ゴミ屋敷の支援、災害による被災者支援、リストラ生活への支援等々があり、多くの共感を得てボランティアが集まってきている。

さらにコミュニティーソーシャルワーカーの取り組みとして新たなサービスの開発に取り組んでいる。

暮らしのささえあい事業や安心安全の見守り、安心コール、そして支援のニーズの掘り起こし、安心サポーター研修の実施と、かなり複雑な事業にも取り組んでいる。

これもコミュニティーソーシャルワーカーだけでなく8000名を超える多くのボランティアによって支えられている事業である。

また、新たなサービスの開発として、引きこもりの若者支援という取り組みを行っている。

豊中びーのびーのプロジェクトと銘打って、多くの引きこもりの男性及び女性の社会進出を実現させるためにいろいろなことに取り組み、リ

クルートしていくことを基本的な考え方として取り組んでいる。

いずれの取り組みも、「自分がやらなくて、誰がやる」という自分事の発想から生まれるので、人の養成にすべてがかかっていると考える。

まず個人的な所見から申し上げるが、この豊中市のコミュニティソーシャルワーカーの取り組みは横須賀市においては実現不可能と考えられる。その理由として、一番大事なのは、横須賀市の社会福祉協議会が機能不全に陥っていることである。

最も顕著に出ているのが、決算及び予算を審査する評議員会である。

横須賀市の社会福祉協議会の評議員会は70名の評議員による集団的採決方法をとっているが、議会からの出向、市役所の部長クラスの出向、その他横須賀市の主な団体の代表が評議員会のメンバーとなっており、その場で意見を申し述べ社会福祉協議会の改革及び改善に取り組む意見など出せるはずもなく、これは昔からやっている形態であろうが、積極的な機能性を失っている組織である。

横須賀市の社会福祉協議会の改革に必要なのは、まずこの評議員会を解散し、実際の評議員としては5人程度までに絞ること、そして具体的な活動についての意見交換をもう少し少人数によるワークショップとして展開するなり、具体的な提案を集めるような努力をしなければならない。

豊中市のコミュニティソーシャルワーカーの取り組みは、福祉の分野での理想的な形態と考えられるが、その形態を維持するため、あるいはその形態にたどり着くまでの努力は、個人的な能力の発揮及び個人的な努力が必要であり、横須賀市においてそれを実現する事は困難を極めると考えられる。