

都城市議会議長  
長友 潤治様

提出日 令和5年8月3日

氏名 綿屋 善明

## 研修報告書

以下のとおり研修の報告をいたします。

- 1、所属会派名 会派公明
- 2、研修名 令和5年度 市町村議会議員研修 [3日間コース] 社会保障・社会福祉
- 3、受講場所 〒520-0106 滋賀県大津市唐崎二丁目13番1号  
全国市町村国際文化研修所（国際文化アカデミー）
- 4、受講期間 令和5年7月3日(月)～令和5年7月5日(水)

### 5、研修内容

7月3日(月)

#### 1 限目

【講義】将来の社会保障の姿を考える

講師 兵庫県立大学大学院社会科学研究科 香取 照幸特任教授

#### 《研修内容》

まず、2035年に85歳以上の人口が1000万人を突破し、超高齢社会に入る我が国に、どのような課題が起きうるか様々なデータを基に考察された。そして、医療と介護を一体的に提供する「地域包括ケアネットワーク」の必要性について説かれた。

次に、「有史以来、日本は人口減少を経験したことがない。今後、どのような問題が起きるか予測できない」とした上で、人口減少が地域に与える影響について講義があった。今後、我が国が、地域公共交通の撤退・縮小、空き家・空き店舗・工場移転跡地・耕作放棄地の増大、地域コミュニティの機能低下や共助機能の低下という危機に直面する可能性に言及。これらの危機によって、自治体行政は税収減などで、自治体職員を削減する必要に迫られる。そうした事態に陥っても事務作業の質を確保するため、AIやロボティクスを使った「スマート自治体」への転換を提言された。

また、都市計画について、今後の超高齢社会に対応するため、コンパクトシティーの推進について講義された。

## 2 限目

【講義】 コロナ禍で健在化した若者の孤独・孤立

講師 NPO 法人あなたのいばしょ 大空 幸星理事長

### 《研修内容》

まず、大空理事長が主宰する「NPO 法人あなたのいばしょ」について説明があった。

- ① チャット版 “いのちの電話”、である。
- ② 世界 28 か国に約 700 名の日本人相談員を置いているため、24 時間対応できる。
- ③ 1 日あたり 1000～1500 件の相談がある。内 7 割が 29 歳以下。最近では、平均年齢が徐々に上がってきている。
- ④ 匿名性を担保するチャットを使用。電話や Line、ショートメールでは、携帯番号が相手に表示されるため個人が特定される。自分の身分を明かさず相談できることで、誰にも言えない本音を打ち明けやすくなる。さらに、チャットには聴覚障がい者も利用できる利点がある。
- ⑤ 民間と行政との役割分担（住み分け）が必要である。“死にたい”という人がいる。「NPO 法人あなたのいばしょ」は、相談者の悩みに耳を傾け、“とりあえずいきてみます”と、“生きる気持ちを回復してもらおう”ことを目標にする。その後、“がんばるぞ”となった相談者は就職支援（ハローワーク）もしくは、生活保護等、行政につなげていく。そうした、官民の連携が必要である。

次に、「孤独を社会問題化しよう」との話があった。

- ① “悩みを抱えているのは自分の責任だ”とする「懲罰的自己責任論」が邪魔をして、相談しないケースがある。そうした風潮を打破するために、社会的責任のある人（首相や社長など）が、「自分も孤独だ」など、言葉で自身の弱さをさらけ出してほしい。
- ② 近年、子どもの地域生活に関する相談が増加している。しかし、地域では、民生委員や児童委員の 88.7%が 60 歳以上の高齢者が占めている。そこで、若者を民生委員にすべき。また、若者が若者をサポートする仕組み（子ども若者サポーター）を作るべき。

7 月 4 日(火)

## 1 限目

【講義】 介護保険と地域包括ケアにおける市町村の役割

講師 (株)ニッセイ基礎研究所 三原 岳主任研究員

### 《研修内容》

- ① 地域包括ケアの再考  
医療・行政サイドだけが動くのではなく、“住民一人一人が健康づくりからアフターケアまで関与する・参加するシステム”を構築する必要がある。

## ② 介護保険制度の現状（費用と人材）について

介護保険料の引き上げによって、かつて“保険料あってサービスなし、”と言われた事態は脱した。しかし、一方で、高齢者が支払う介護保険料は、20年間で3倍になり、月額平均の介護保険料は6000円を突破。基礎年金の平均月額支給額が5万円ということから、保険料を引き上げる余地は限界にきている。

また、介護業界は、慢性的な人材不足の状態にある。2025年時点で、32万人が不足するとの推計が出ている。この解消のために、処遇改善加算や外国人労働力の活用が図られている。介護職の報酬増のために「誰の税負担・保険料の負担を増やすか」、また介護人材の不足を解消するために「軽度者の入所を断る」「要介護者を減らす」など“自立支援、に向けた取組が必要”との話があった。

## ③ 予防を中心とする最近の制度改正について

埼玉県和光市の“自立を後押しする介護サービスの提供、”によって、“介護保険を卒業、する事例を紹介。その一環として、介護予防として図書館など「通いの場」を充実することの重要性を強調された。今、認知症や医療・介護連携、総合事業に関して、市町村の責任と裁量が大きくなっており、地域の現状を分析した上で、関係者とともに施策を検討する必要がある、とされた。

## 2 限目

### 【講義】 子供虐待への対応

講師 山梨県立大学人間福祉学部 西澤 哲特任教授

### 《研修内容》

#### ① 「子ども虐待」という言葉についての考察。

日本で起こる「子ども虐待」は、“虐待、ではなく“乱用、である。

「叩いてでも言うことを聞かせること」によって、大人が自分の精神的バランスを得ている。

#### ② 「子ども虐待」の分類について。

身体的虐待、ネグレクト、性的虐待、心理的虐待の大きく4つに分類される。

このなかでも、日本において心理的虐待が最多で、50%超という異常事態となっている。親は、子どもの存在価値を否定する言動によって、子どもを支配しようとする。これは、親自身の自己評価が低く、自分をないがしろにされていると思うことに起因すると説明があった。

#### ③ 虐待増加とそれに関連する可能性のある社会指標

人口千人あたりの虐待発生件数→米国 2.1人、日本 2.4人

米国は、減少傾向を示すまでに30年かかった。日本は、虐待問題へ社会資本を投入すべき。

虐待の背景には、10代の妊娠先行結婚率と同結婚後の早期離婚（3年～5年）が考えられる。若年の母と幼児の家庭は140万世帯といわれ、増加傾向にある。さらに、母子家庭の53%が相対的貧困線以下の所得（年収200万円前後）。

一方、一般人口の平均所産年齢は30歳6か月で、30台にならないと経済的に子どもを持ちたいと思えない、という時代状況にある。ここを変えなければならない、と強調された。

#### ④ 一時保護について

児童相談所への通告件数は年間20万件。対して家庭から一時的に分離する一時保護の件数は約4万8千人。その後、施設等への入所者数は4500人。施設に空きがないと一時保護もできない現状。現在、年間4000～4500人の空きが出る。

#### ⑤ 今後の課題として

家族及び養育機能を保護する積極的な家族政策が必要。

子どもの権利条約に照らして、里親・特別養子縁組を基本に社会的養護を行っていくべき。

### 3 限目

#### 【講義】生活困窮者の実態と支援策

講師 大阪公立大学大学院生活科学研究科 生活科学専攻 垣田 裕介教授

#### 《研修内容》

##### ① 生活困窮の多様な側面を捉える視点

生活困窮者の中には、読み書きができないため履歴書が書けない方や金銭的援助を得ても1日にいくら使えばよいか判断がつかず数日で使い果たす方もいる。また、生活困窮者の相談内容は、収入・生活費、家賃・ローンの支払いなど、複合的になっている。そのため、金だけの支援だけでは不十分で、金+人（支援員）の支援が必要である。

支援の在り方については、金銭の貸付・給付をして終わるのではなく、収入減少で困っている「人」に貸付・給付や相談支援を提供する、と同時にその「人（困窮者）」を「人（支援員）」が支えるという視点が求められる。そして、「困ったらココに来てね」というコモンズ（皆で使う相談支援機関）の拡充と充実が必要である。

#### 【生活保護の課題】

「生活保護をもらうなら死んだほうがまし」とのお声を垣田教授はフィールド調査で伺ったとのこと。2019年度に不安定居住経験者にインターネットを通じて調査したところ「自分で働いて生活していこうと思った」（32.8%）ため生活保護を利用しなかったと答えた方が最多だったとのこと。このことから、「自助意識が強く作用して生活保護利用に抵抗感を抱いていると捉えることができる」と説明された。

② 生活困窮者支援のあり方を考える視点

包括的な支援を個別的にコーディネートして、継続的に提供する「伴走型支援」が必要である。対象者に寄り添い必要な制度を紹介し有効な機関につなぐ枠組みと機能が求められる。

また、地域にあって、「誰が（困窮者を）支えるのか」という具体名で語らなければならない」と訴えられた。

4 限目

【講義】 地域共生社会の実現に向けて：重層的支援体制整備事業の理解を踏まえて

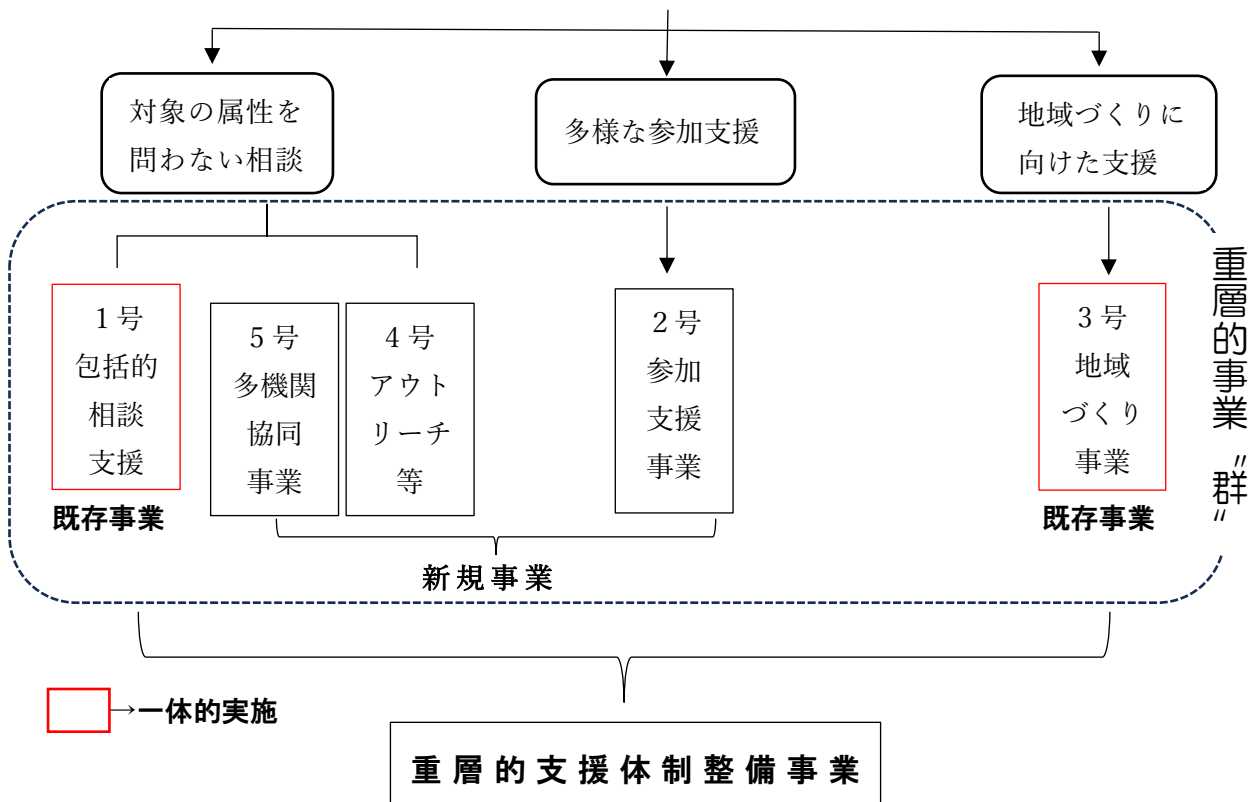
講師 日本福祉大学大学院社会福祉学研究科 平野隆之特任教授

＜研修内容＞

① 重層的支援体制と重層的支援体制整備事業の理解

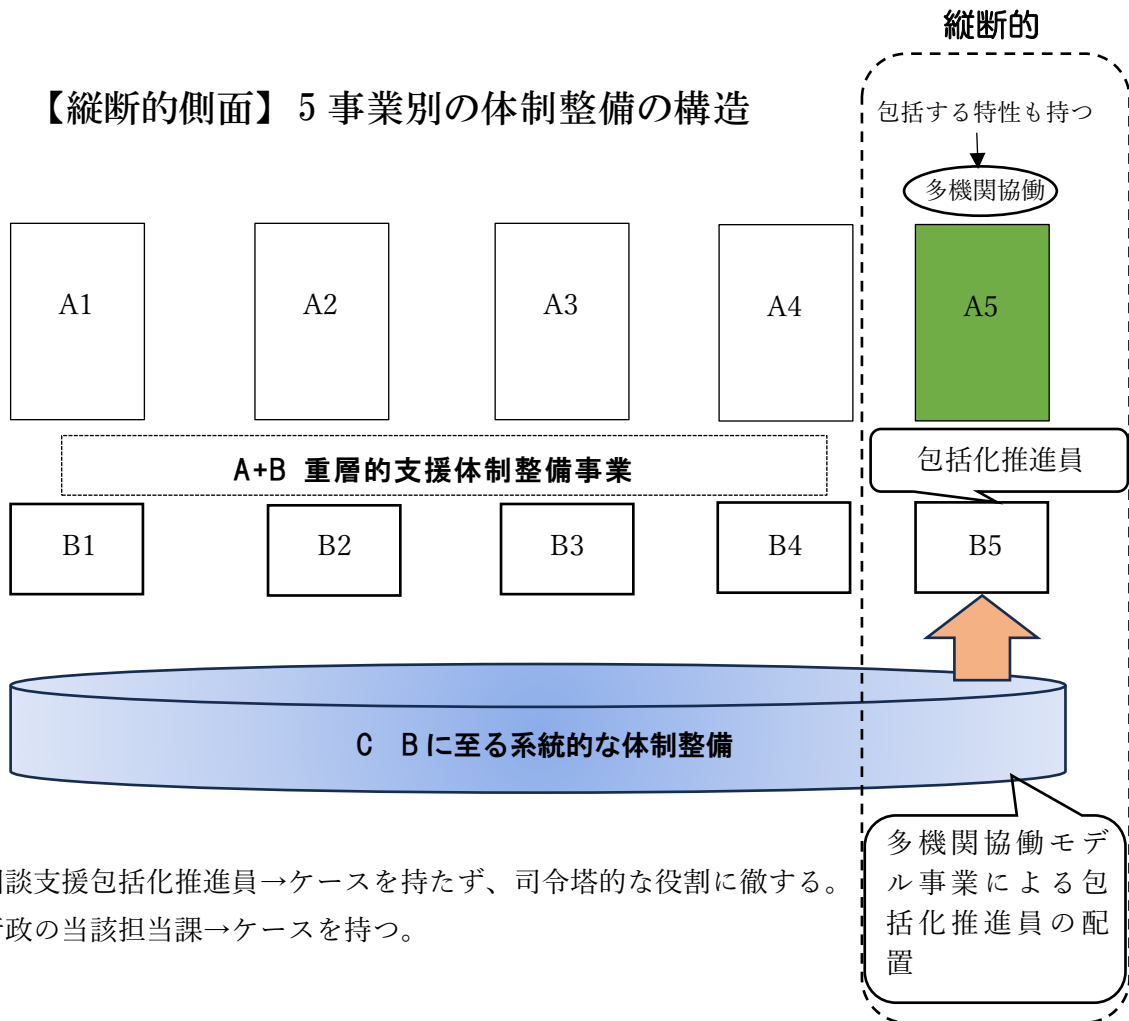
3つの支援の一体的実施（＝重層的支援体制）

※重層的支援体制（所管・性格がすべて異なる）＝既存事業+新規事業

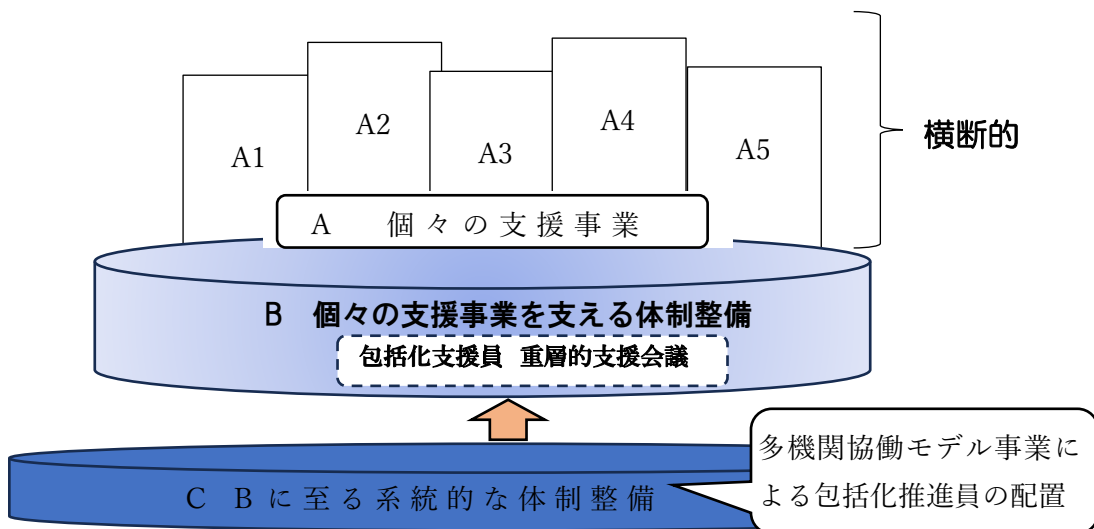


② 重層的支援体制整備の「重層的」を捉え直す

1) 多機関共同事業を例にした2つの捉え方



**【横断的側面】 5事業の一体的実施の体制整備の構造**

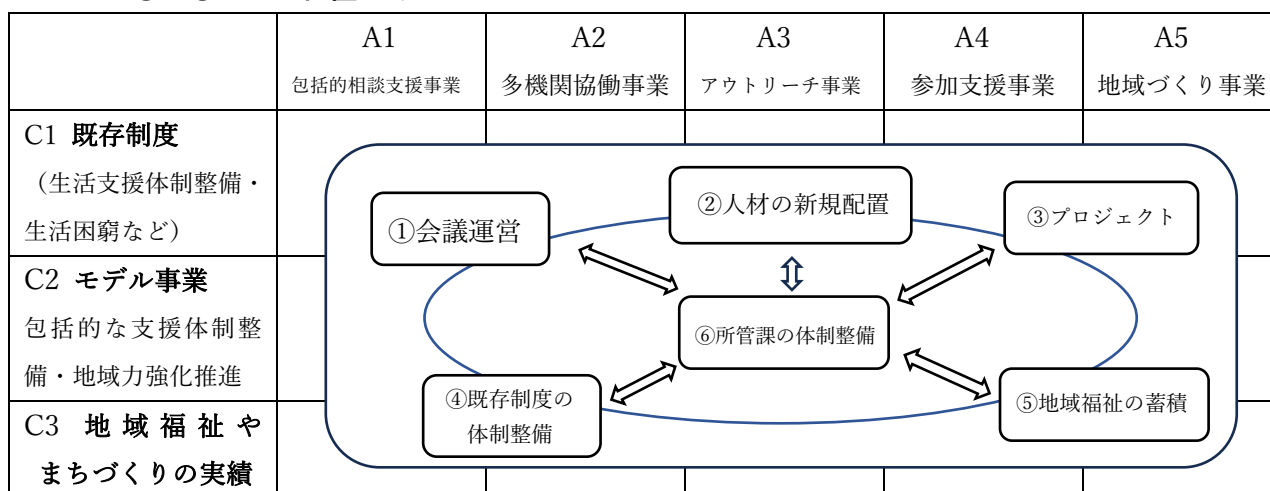


③ 「A+B+C 重層モデル」を活用した体制整備の強化

1) C⇒B⇒A

・B「個々の支援事業を支える体制整備」に相当する領域を重層的支援体制整備の方法

①～⑥とその位置づけ。



《各位置づけ》

- ① 会議運営→重層的支援会議といった**困難ケースの検討**にとどまらず、**体制整備のあり方を検討**する会議の運営
- ② 人材の新規配置→重層的支援体制整備事業に求められる**人材の育成**
- ③ プロジェクト→プロジェクトのような**実験的な取組**
- ④ 既存制度の体制整備→**評価**
- ⑤ 地域福祉の蓄積→**再評価**

2) C⇒B⇒A の事例 (伊那市の事例を元に)

《基礎データ》

人口 65,040 人 (令和4年度)

高齢化率 32.4% (令和4年度)

※いずれも、令和5年3月発行「令和4年 伊那市統計書」より引用

《特徴》

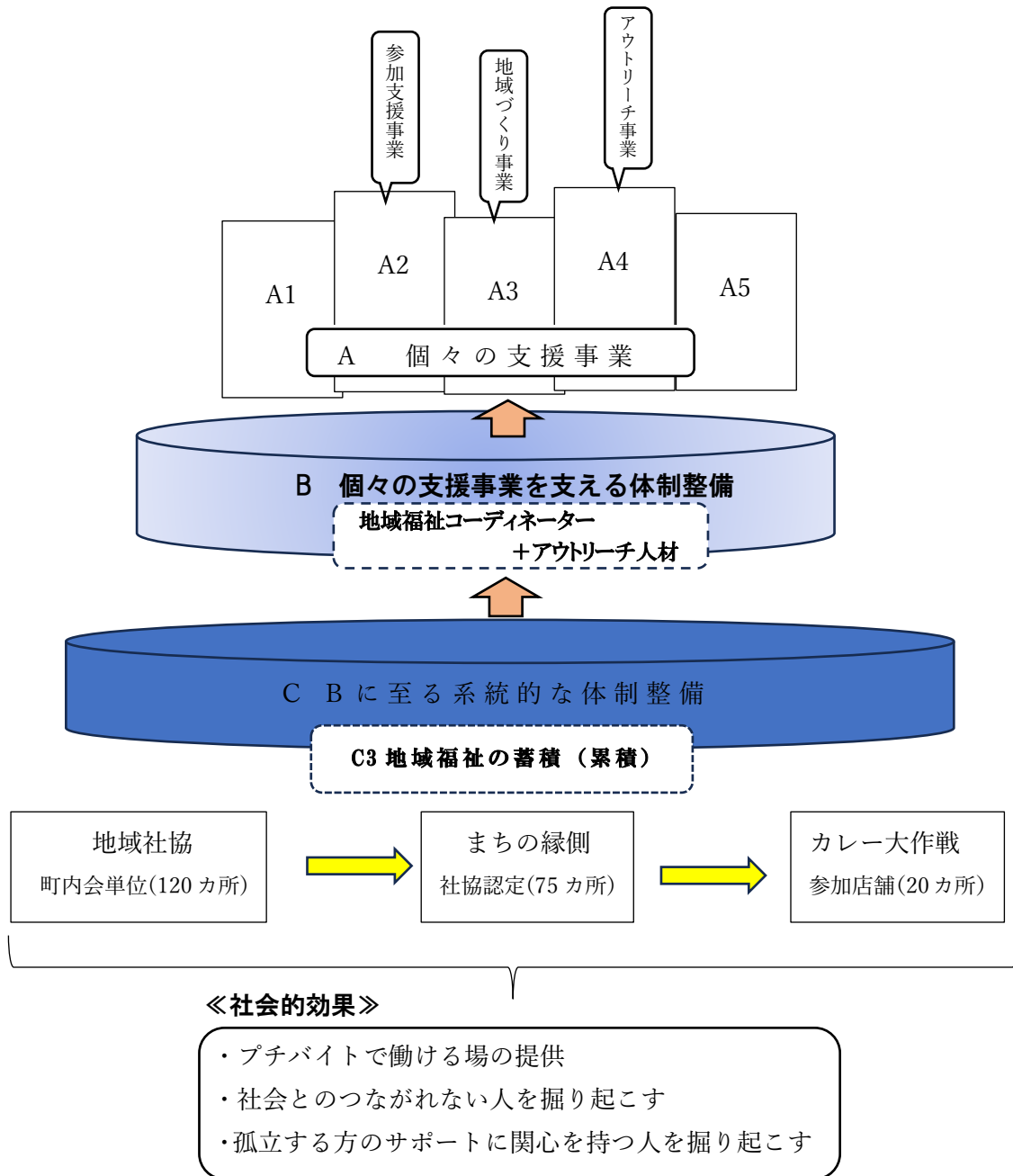
・体制整備の方法 B ①～⑥が、A+B+C 重層モデルにおける C⇒B⇒A の作用を通して、Aの**一体的実施の促進**がなされている。

《ポイント》

・社会福祉協議会のリーダーシップによって、C領域の**系統的な体制整備**において、これまで、

地域福祉の蓄積を実現してきた。これを評価しつつ、既存の体制をリノベーションすることが重要。

- ・ 社会福祉協議会が中心となって進めてきた、地域福祉の蓄積を基に重層的支援体制整備事業の本格実施への準備がなされている。現状配置されている地域福祉コーディネーターは、制度上は生活支援コーディネーターの財源を活用し、より幅広く地域福祉のコーディネーターと位置付けられている。
- ・ 住民活動者における重層的な地域人材として、「クロス人材」の発掘（A´）に大きな役割を果たしている。

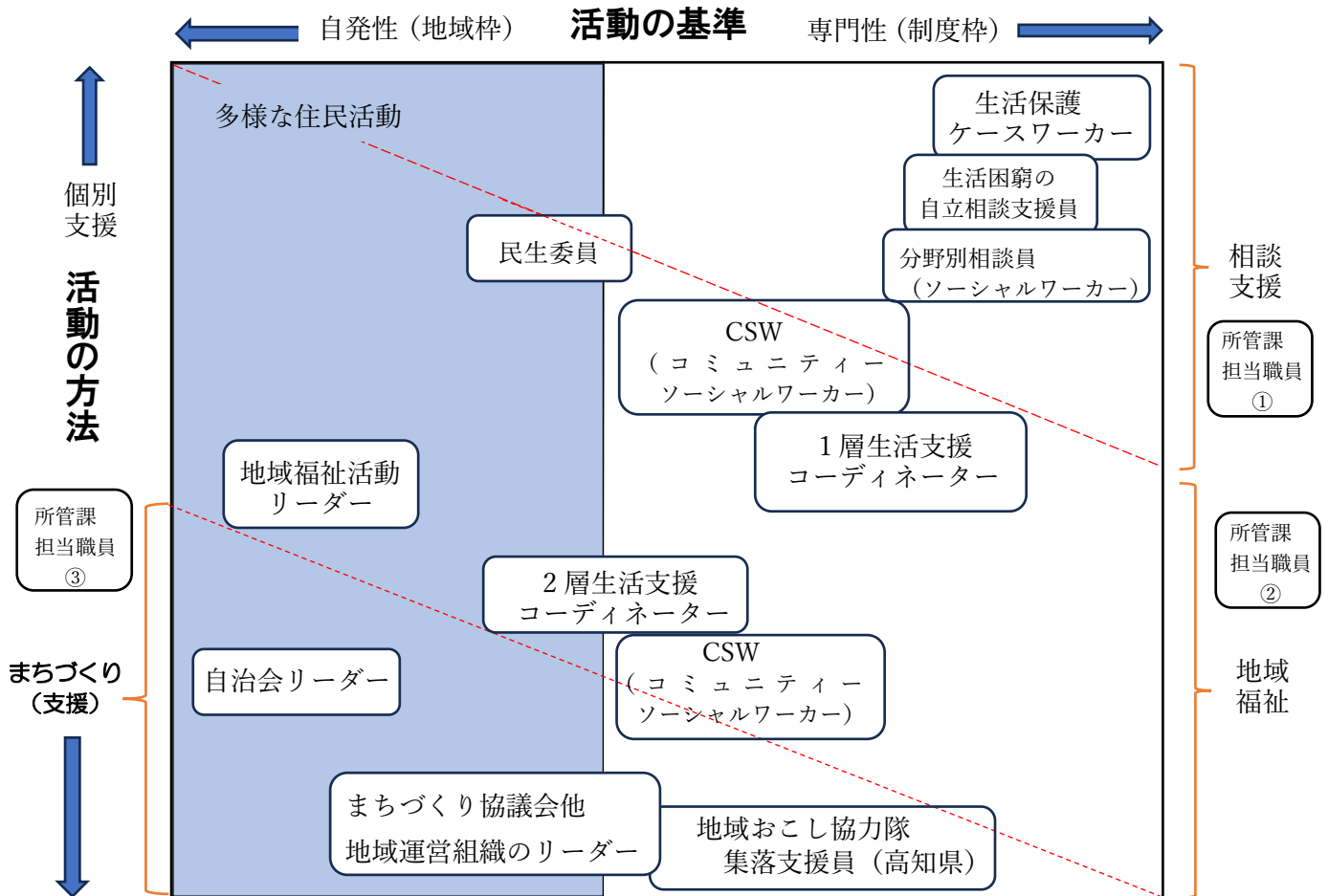




3) クロス人材や次の包括化推進員の普及を図る重層的支援体制整備事業

【クロス人材とは？】

→本業の支援領域（下図の境界線）を超えた支援や活動を展開する越境性や多機能性を発揮する人材のこと。



《ポイント》

- ・「-----」の仕切り線を、どう取り除いていくかが**行政の役割**
- ・「相談支援や参加支援、まちづくり支援の**一体的な実施**」



重層的支援体制整備事業に関わる人には、**所管を超えて物事を考える思考方法**が求められる

7月5日(水)

【演習】意見交換・発表・まとめ

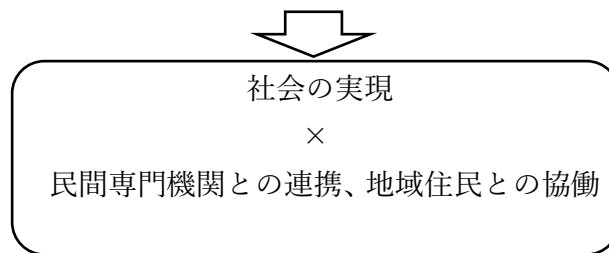
総括・講評 日本福祉大学大学院社会福祉学研究所 平野隆之特任教授

《研修内容》

- ・グループに分かれ、テーマを選択し演習を行った。

【選択したテーマ】

- A. 「すべての人を支援の網の目から取りこぼさない社会を実現するために、自治体が民間専門機関との連携や地域住民との協働も含めて、できることは何か」



【グループメンバー】

大平ひろし市議（栃木県・小山市）、勝山 祥市議（埼玉県・富士見市）、佐々木 真由美市議（京都府・宇治市）、ながさわ愛市議（山形県・山形市）、宮本悦子市議（佐賀県・唐津市）、綿屋善明

【演習による課題の洗い出し】

○若者支援

- ・対象者の自立→悩み、つぶやきを受け止めてくれる窓口が必要
- ・「ゆるい依存先」を複数もつことを推奨すべき
- ・宅食を届ける際に、親とのつながりから進めている（唐津市）
- ・中学を卒業すると、どこともつながりがなくなる→就職してもつづかない
- ・社会福祉協議会が教員や心理カウンセラー経験者を抱える NPO に委託し、引きこもり者の就労支援を行っている（宇治市）

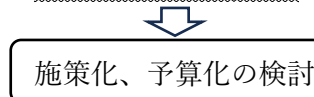
【重層的支援体制整備事業の面から考える】

1、「非行政」における取組の蓄積が必要

- 子ども宅食等における親同士のつながり
- NPO を通した相談支援
- 社協などによる学習支援・つながりの場の提供

2、非行政の取組をどう「行政化」していけるか？

- 市職員の自発性・裁量性を向上させる→市役所内でプロジェクトチームを立ち上げる  
(期間限定のチーム。議員は、オブザーバーとして参加する)



## 6、研修の感想

・まず、3日間の研修を通して、介護保険の設計者、日本の心理学の権威、チャットを使った相談支援のトップランナー、孤独・孤立支援のスペシャリストと、我が国における最高峰の講師陣から講義を受けることができ、誠に貴重な学びの時間を頂いたことに、衷心より感謝を申し上げます。

今回の研修で、最も難しかったのは、「重層的支援体制整備事業」についての理解でした。

当初、行政の各部局間で行われているような、“連絡会議”のようなものと考えていたため、理解が進むほどに、全く新しい気付きを得ることができました。とりわけ、「クロス人材」と呼ばれる、業種間を横断して取組に参加する人材の重要性については、大変参考になりました。今後起こりうる様々な災害等を考える時、共助のプラットフォームを堅固にしておくことは極めて重要と考えます。その意味において、「公人」だけではなく、地域の市民一人ひとりが「まちづくり」「相談支援」「地域福祉」に積極的に関わり、地域コミュニティーを強固にしていく必要があります。その意味において、「公」が仕掛け役となって、市民がコミュニティー活動に参加しやすいように細かな段階を設け、機運を醸成し取組を打ち出し続けていかなければならない、と強く感じました。そして、私たち議員は、その“仕掛け役”に意見できるだけの力をつけなければならないと思います。また、3日間を通して、多様性が重視される時代だからこそ、各現場ではますます伴走型の施策・支援が求められるようになるとも感じます。

今回、「社会福祉・社会保障」をテーマに学びました。様々な講義を通し、たくさんの課題はあるが、“人間同士の支え合いをどう維持していくか”という一点に集約されていくのではないかと、と思います。

今後ますます人口減少が進み、地域公共交通や買い物支援の維持だけでなく、自治体経営さえままならなくなる時代が到来するとも言われております。30年後の未来までも、次代の青年たちに、またこれまでお世話になった先輩方に安心して暮らしていただける“都城”であり続けるため、様々な世代・立場の皆様と交流を積極的に行い、地域コミュニティーの維持、誰も取り残されない社会の実現へ向けての学びをさらに深めていくことを強く決意いたしました。

## 7、研修の成果及び市政への反映

・今後 12 年先、17 年先、25 年先と進む中で、人口推計をもとに少子高齢化の進行は、より深刻な地域課題になってきます。そのための施策を強力に講じなければなりません。何よりも大切な「命を守る」という点において、私は講習の中で在宅医療体制の確立が必要だと感じました。「令和 4 年版高齢社会白書（内閣府）」によれば、令和 3 年 10 月 1 日現在、65 歳以上人口は 3,621 万人となり、総人口に占める割合（高齢化率）は 28.9%に。12 年後の 2035 年には、65 歳以上人口は 37,409 万人となり、高齢化率は 33%に達します。そうした超高齢社会にあつて、最も懸念されるのが「命を守る」社会資本の継続です。

本市の人口は、8 月 1 日現在 157,942 人。12 年後には、約 17,000 人減の 140,921 人となり、高齢化率は 33.58%（「都城市の将来人口推計」 都城市公式 HP 2021 年 12 月 13 日更新より）になります。本市 15 地区別の将来人口推計を見ますと、既に 2020 年には全地区において超高齢社会に突入しておりました。そして、2035 年には、旧山之口町で 46%、旧高崎町で 51%、西岳地区では 65%になるとのこと（宮崎県公式 HP 「ひなたまちづくり応援シート」より）。こうした背景から、介護施設へ入所したくてもできない、診察を受けたくても病院の予約が取りづらい、薬を取りに行きたくても移動手段がないといった状況が、今後ますます増えていくことは明らかであります。全国的にも見られるこうした傾向をもとに、社会保障について講義された香取照幸氏は、介護業界は、今後「アウトリーチ型のサービス供給が一層求められる」とした上で、「2040 年には、オンライン診療や自宅診療が主流になる」と講義しました。現在、本市では、こけい体づくり体操などに講師が派遣されるなど、住み慣れた地域でいつまでも生活できるような施策が打ち出されております。

今後、高齢者がより健康で暮らせるための施策の充実として、西岳地区など比較的医療資源が不足している地域を対象に、総合病院と患者とをつなぐオンライン診療の推進に向け、市は検討を開始するべきと考えます。国は、「オンライン診療その他の遠隔医療は、へき地をはじめとした地域における医療課題の解決に資する可能性があることから、都道府県又は市町村は、地域関係者の協力のもと、積極的に導入に取り組むことが望ましい。」（厚生労働省「オンライ

ン診療その他の遠隔医療の推進に向けた基本方針」令和5年6月より）としております。「命を守る」社会資本の第一として、オンライン診療と共に、薬局が行っている処方薬の配達を支援するなどの取組を打ち出すべきと考えます。

次に、超高齢社会の進展に歯止めをかけるべく「こども政策」をさらに進めるべきと考えます。本市は、子どもの保育費・医療費（中学生卒業時まで）の無償化へ大きな決断を下しました。人口政策の講演を聞く中で「少子化は止められない」との見立てを耳にするにつけ、絶望的な気持ちになりますが、それに抗う本市の姿勢は、誠に評価すべきと考えます。実際、将来人口が減少することが確実でも、将来世代は生きていかなくてもなりません。そのために、今できることは何かを真剣に話し合い、手を講じるべきです。

その意味から、「地域包括ケアシステム」を高齢者中心のものとは別に、生産人口（15歳～65歳）に絞って広げられないでしょうか。そう考える背景には、自殺、ひきこもり、出産の低年齢化などで悩んでも、何を信じ、誰に心の声をつぶやいてよいか分からない、心から悩みを打ち明けられない他者不信の状況があります。個々のパーソナルスペースがますますコンパクト化する中で、若者がますます孤立を深めやすくなっている。そうした中で、若者個人の状況に即した多様な相談支援の場が不可欠であります。より多く相談支援できる“場の提供”が必要であります。

NPO法人「あなたのいばしょ」理事長の大空幸星氏は、支援には「役割分担が必要」と講義しました。ここに、“死にたい”と相談する対象がいる。その方の話に耳を傾け、“とりあえず生きてみます”と、「生きる気持ちを回復してもらおう」ところまでが、同法人の役割。その後、就職や就学など“がんばるぞ”という人を支えるのは国のハローワーク、もしくは市が窓口の生活保護などの経済的支援、また社会福祉協議会が行う自立相談支援などである。この住み分けと両者の連携が不可欠である、と強く訴えられました。

本市では「ゲートキーパー養成講座」など、市民が日頃から悩んでいる人に寄り添い、支えることができるよう、その方法や心構えを学ぶ機会を提供しております。多くの世代が、この活動に参加できるよう更に広報活動を行うべきです。また、そこで得た情報は、個人情報保護を

厳守した上で、相談支援につなげるために市は活用すべきと考えます。先に上げた、NPO 法人「あなたのいばしょ」では、チャットに投稿される住所・氏名の分からない個人から寄せられた相談内容（「リアルタイムで当事者が書き込む貴重なデータ」）をもとに、各所へ提言を行っているとのこと。本市においても電話、Line、チャット、様々な媒体を駆使して相談を受け付ける窓口を常設すること、さらに、相談で得た情報をもとに官民共同の自殺・孤立防止に向けたプロジェクトチームを立ち上げ、本市独自の施策につなげるべきと考えます。重ねて、市民が、決して孤立しないために、官民共同の取り組みをこれまで以上に行っていく必要があります。これは、「今後のこども政策の基本理念」として国が進める「誰一人取り残さず、抜け落ちることのない支援」（内閣府「令和4年版 子供・若者白書」）と共鳴するものと考えます。

先の国会で承認された「LGBT 理解増進法」や世界共通価値ともいえるべき「SDGS」の概念・取組は、様々な生き方を認め合おうとする社会を、また、“ひとり”の人生を大いに輝かせていく社会を創出するために、今後大きな役割を果たしていくものと考えます。そうしたことから、行政は、地方公共団体は民間の知見・技術を借りながら、社会の思潮を変えるため、各世代、各市民と協働しながら、各人に合ったきめ細やかなサービスを提供していく必要があると考えます。私自身、そのために引き続き研鑽に努めて参ります。