

令和6年12月11日

瀬戸市議会議長 小澤 勝 様

厚生文教委員長 松原 大介

厚生文教委員会 行政視察報告書

本委員会は行政視察を実施しましたので、下記のとおり報告いたします。

記

1 視察期間・行程	令和6年10月21日（月）～令和6年10月22日（火） 詳細は別紙の通り
2 視察先	千葉県八千代市 （人口206,506人 令和6年8月末日現在） 神奈川県川崎市 （人口1,551,694人 令和6年9月1日現在）
3 視察項目	千葉県八千代市・・・福祉総合相談課 神奈川県川崎市・・・公民協働による不登校児童生徒の 居場所・学びの場『フリースペースえん』
4 視察者及び随行者	厚生文教委員長 松原大介 副委員長 高島淳 委員 黒柳知世 池田信子 柴田利勝 戸田由久 長江公夫 伊藤賢二 浅井寿美 随行者 社会福祉課主幹 五家人生 学校教育課長 杉江圭司 議会事務局 山下梨乃
5 その他	

福祉総合相談課

<p>1 事業の目的及び経緯</p>	<p>主に健康福祉課内に設置されていた福祉総合相談室の業務と、長寿支援課内に設置されていた地域包括支援センターの業務を統合して令和5年4月に設置された。</p> <p>・組織改正の視点及び新課設置の目的 (組織改正時の3つの視点)</p> <p>① 市民が相談しやすい窓口 ② 効率的に業務をすすめられる体制(横連携) ③ 国の補助金等を有効に使った財政負担の軽減 (設置目的)</p> <p>① 福祉に関する包括的な相談窓口 ② 包括的支援体制の整備(地域福祉計画の策定・推進含む) ③ 権利擁護に関する体制の整備 ④ 地域福祉の推進(社協との連携・地域づくり等)</p> <p>市として、重層的支援体制整備事業に取り組むことを決定し、その体制整備としての国の補助金活用を図ることも背景としてあった。</p>
<p>2 事業の概要及び事業費</p>	<p>・福祉総合相談課の所掌事務</p> <p>1、福祉総合相談に関すること。 2、生活困窮者支援に関すること。 3、老人福祉法(昭和38年法律第133号)の措置に関すること。 4、高齢者の総合相談及び支援に関すること。 5、高齢者の権利擁護に関すること。 6、成年後見制度の利用促進に関すること。 7、ドメスティック・バイオレンス対策に関すること。 8、地域福祉計画に関すること。 9、包括的支援体制の整備に関すること。 10、地域包括支援センター 11、地域包括ケアシステムに関すること。 12、庶務に関すること。</p>

	<p>・令和6年度の課の体制  正規職員12名・会計年度任用職員6名 計18名  (正職員の内訳)有資格者の中堅職員で構成(経験10年以上)課長、主査3名、主査補4名、主任主事1名、主任保健師2名、主事1名。  うち、社会福祉士5名、保健師3名は正職員の専門職。生活保護・障害者福祉・高齢者福祉など複数の福祉分野を経験している専門職を主に配置。</p> <p>福祉総合相談課は、福祉総合相談班・地域包括ケア推進班の2班体制とした。</p> <p>■福祉総合相談班の主な業務(4名)  ・相談支援や地域包括支援センターの後方支援等の実務。  (1)生活困窮者支援を主とした包括的相談。  (2)地域包括支援センターにおける後方支援。  (3)多機関調整  (4)成年後見制度(市長申し立て)  (5)中国残留邦人支援  (6)ホームレス関連  (7)DV相談  (8)高齢者虐待対応・老人措置</p> <p>■地域包括ケア推進班の主な業務(7名)  ・地域包括ケアシステムの構築や地域福祉計画などの福祉政策。  (1)地域包括ケアシステムの構築  (2)包括的支援事業  (3)一般介護事業  (4)重層的支援体制整備(令和7年度から本格実施)  (5)地域福祉の推進  (6)権利擁護支援  (7)給付金関係</p>
3 事業の効果	<p>令和7年度からの重層的支援体制整備事業に備え、課としての体制、班の構成、所掌事務を整理することによって、業務の効率的な整理が行われ、市民にとってもわかりやす</p>

	<p>い窓口となっている。</p> <p>また、職員の業務の視点からも、複合的な課題は、福祉総合相談課とすることで、他の部署の効率的な業務に寄与している。</p> <p>体制整備に際しては、重層的支援体制整備事業に関する国の補助金等を有効に活用することで、人件費に経費削減を図っていることは財政負担軽減に効果を発している。</p>
<p>4 事業の現時点での課題及び今後の方向性</p>	<p>令和7年度から重層的支援体制整備事業を本格実施予定。令和6年度は移行準備事業を実施している。</p> <p>令和7年度から、当課で実施していた生活困窮の業務を外部委託する代わりに、他機関協働事業とアウトリーチ等を通じた継続的支援事業を実施する予定で準備をしている状況である。</p> <p>また、国からは重層的支援体制整備事業を行う際には、実施計画の策定を求められているが、八千代市では、ちょうど地域福祉計画が今年度末で改定のため、この計画に内包する形で準備をすすめている。</p>
<p>5 主な質疑・応答</p>	<p>Q: 主に、生活・仕事・家計・ひきこもりなどの福祉の総合相談を担うものであるが、市民のみなさんの困りごとのすべては、まずこの課が窓口になり、他の専門部署につなぐ役割と認識してよいか。</p> <p>A: 八千代市の福祉に関する相談窓口は、分野ごとに既に設置されており、障害者の相談であれば障害者支援課内にある基幹相談支援センター。子どもであれば、子ども部内にある子ども相談センターや子育て世代包括支援センター。生活保護であれば、生活支援課といった形で設置されている。そのため、相談者の方が「介護保険を利用したい」「障害者手帳を取りたい」「子育ての相談をしたい」「生活保護を受けたい」といった目的が明確な場合はそれぞれの窓口で対応している。一方で、「何かから相談したらいいかわからない」「相談したいことが多岐に渡る」といった場合には、福祉総合相談課で対応している。</p> <p>「すべての困りごとの窓口を受ける」という形をとるには、かなりの規模で、かつそれなりの人材を多く配置しないと難しく、また、一度そこで受けたあと他の部署を</p>

	<p>案内するとなると、ワンストップではなくツーストップになってしまう。</p> <p>八千代市の総合福祉相談課では、各課単独では対応が難しい80・50や、ひきこもりのケースに対しての伴走支援であったり、関係機関の調整・役割分担の旗振りといったことであり、「どこに相談したらいいかわからない」といった方の問題の整理などを行っている。</p> <p>Q：総合相談に関して、各部課との意思の疎通はどのような手段をとっているのか。部をまたぐ相談について工夫している点はなにか。</p> <p>A：現状では、全員相談業務の経験が10年以上となっており、複数の課を経験した職員が比較的多く配置されているため、各部署における福祉制度や業務内容をある程度把握しており、お互いの役割をわかったうえで連携を図っている。今後、継続的に連携持続性のある仕組みづくりとして、重層的支援体制整備事業における他機関協働を実施し、重層的支援会議を設置する予定である。今年度は移行準備事業として、試行的に各部署が参加するケース会議を実施している。また、福祉政策においては、各福祉分野を横断する形で策定する地域福祉計画も当課で担当しており、部内にハブ的な役割は有していると考えている。</p>
<p>6 考察(所感・本市への提言等)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・八千代市では、令和3年の重層的支援体制整備事業の創設に向き合い、その実施を視野に入れたことが、福祉総合相談課を現実的に進める原動力となったと考える。本市において重層事業をどう考えていくのか、まずこの早急な検討が必要。</li> <li>・八千代市の組織改正時の視点①市民が相談しやすい窓口、②効率的に業務をすすめられる体制、③国の補助金等を有効に使った財政負担の軽減、これらは本市においても現状を分析し、評価する参考にできると考える。</li> <li>・瀬戸市としても、今後全世代型地域包括ケアシステムを導入するにあたり、様々な要素を盛り込んだ支援体制が必</li> </ul>

要と考える。八千代市における福祉総合相談課では、これらの重層的な私案に対して対応している仕組みではあるが、やはり専門的知見を持った職員の配置や、一人ひとりに寄り添った支援を続けていくためにはマンパワーが必要だと感じた。

・経験を積んだ職員によって課が構成されていることが、役割を果たすための重要な条件となっている。福祉総合相談班による地域包括支援センターへの後方支援体制が、現場の機能の維持、向上のために大きな役割を果たしている。本市においても、地域包括支援センターへの支援は待ったなしであり、体制強化の参考にしてはどうか。

・八千代市の福祉総合相談課は、その行政上の工程を見ると、瀬戸市にとっても参考になるものと思う。瀬戸市も八千代市のように、移行準備事業として、各部署が参加するケース会議などを行いながら、重層的支援体制にしていくべきではないか。

・総合的な相談窓口であるとはいえ「調整と旗振り役」とのことでもあり、問題の整理にあたることや相談を受けた担当者が最終的な結果までを見届けるシステムにはなっていないようでもある。やはり課題の解決結果をフィードバックできる仕組みを導入する必要があると思う。

・瀬戸市においては、現在は重層的支援体制整備事業は行っていないなくても、それぞれの担当部門がすでに地域包括支援センターや子ども若者センター等により、それぞれの生活保護や生活困窮自立支援等の市民サービスは実施されている。重層的支援体制整備事業構築は任意であり、そのための補助金についても、国より一定の補助は既に受けて実施しているため、重層的支援体制整備事業として体制整備することのメリット・デメリットを慎重に考える必要がある。

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・八千代市は、福祉総合相談課（福祉総合相談班と地域包括ケア推進班の２班）として創設、概要および業務が整備されている。本市においても、こうした市内の組織編成については、今後、全庁的な議論をするなかで体制整備を進めていく必要はあると考える。</li>   <li>・本市では、高い高齢化率、地域包括支援センターの業務量や給与等の課題がある。重層的支援体制に移行する場合の費用や交付金の条件、制度設計が本市に有効かなどの検証は必要だが、重層的支援体制整備を前向きに検討するべきと考える。</li> </ul>
7 その他特記事項	

<p>1 事業の目的及び経緯</p>	<p>『フリースペースえん』は、川崎市子ども夢パーク内に設置されている、日本初の公設民営のフリースペースである。学校や家庭、地域に居場所が見出せない子どもや若者たちが、学校外で多様に育ち、学ぶ場である。来たいと思う人は、年齢や国籍、経済状況、障がいのある・なしに関わらず、誰でも来ることができる。日常の暮らしを大切にしながら、子どもの「いのち」を真ん中に、「生きている」ただそれだけで祝福される、そんな場をみんなで作っていくことが目的である。</p> <p>川崎市子ども夢パークは、2001年4月に施行された「川崎市子どもの権利に関する条例」の具現化を目指した施設として位置づけられている。条例では、</p> <p>(子どもの居場所)</p> <p>第27条 子どもには、ありのままの自分でいること、休息して自分を取り戻すこと、自由に遊び、若しくは活動すること又は安心して人間関係をつくり合うことができる場所（以下「居場所」という。）が大切であることを考慮し、市は、居場所についての考え方の普及並びに居場所の確保及びその存続に努めるものとする。</p> <p>2 市は、子どもに対する居場所の提供等の自主的な活動を行う市民および関係団体との連携を図り、その支援に努めるものとする。</p> <p>(参加活動の拠点づくり)</p> <p>第31条 市は、子どもの自主的及び自発的な参加活動を支援するため、子どもが子どもだけで自由に安心して集うことができる拠点づくりに努めるものとする。</p> <p>(市の施設の設置及び運営に関する子どもの意見)</p> <p>第34条 市は、子どもの利用を目的とした市の施設の設置及び運営に関し、子どもの参加の方法等について配慮し、子どもの意見を聴くよう努めるものとする。</p> <p>と記しており、条例において明文化されていることが特徴といえる。</p>
--------------------	--

	<p>設置にあたっては、【「子ども権利条例」の具現化をめざして、子どもの声を聴いて、子ども夢パークづくり】として、子ども主体のワークショップ（2001年2月から7回）開催し、子どもの意見をもとにハード整備を行った。同じ2001年から、子ども夢パーク推進委員会・作業部会を開催。地域・青少年団体・保護者・学識経験者・校長会・行政で構成された。2002年からは、子ども夢パーク運営準備会を開催。公募の子ども委員34人、おとな委員16人がオープンに向けてソフトを検討した。</p> <p>公民協働によるフリースペースづくりでは、不登校児童生徒の居場所・学び場の開設に向けて、市の委託を受け、“フリースペースたまりば”が、当事者の声を聴くためのアンケートとヒアリングを実施。「どんな施設をつくってほしいか、どんな施設はつくられては迷惑か」を聞き取り、2002年3月に報告書を市に提出した。</p> <p>これらの経緯を経て、川崎市子ども夢パークは2004年7月にオープンし、2024年4月に開所以来の総来所者150万人を突破している。</p>
<p>2 事業の概要及び事業費</p>	<p>川崎市子ども夢パーク</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・プレーパーク</li> </ul> <p>冒険遊び場（プレーパーク）は、土や水、火や木材などの自然の素材や道具や工具を使い、子どもたちの遊び心によって自由につくりかえられる遊び場。遊びを制限するような禁止事項をできるかぎりつくらないことで、子どもたちが自分で決めたり、危険を判断できるようにしている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・フリースペースえん</li> </ul> <p>主に学校の中に居場所を見いだせない子どもや若者たちが、学校の外で多様に育ち・学ぶ場。毎日お昼ご飯を作って食べるなど暮らしをベースにしている。一日の過ごし方は、それぞれの子どもの自分のペースに合わせて、自分でプログラムを考えて活動している。子どもたちの希望に応じて、各種講座がある。</p>

	<p>■事業実績（令和5年度）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・利用実績：年間延べ利用者数：72,052人 年間延べ利用団体数：896団体</li> <li>・収支実績： <ul style="list-style-type: none"> <li>1. 収入 <ul style="list-style-type: none"> <li>指定管理料 80,547,000円</li> <li>雑収入 0円</li> <li>補償金 0円</li> <li>合計 80,547,000円</li> </ul> </li> <li>2. 支出 <ul style="list-style-type: none"> <li>人件費・賃金 55,882,366円</li> <li>光熱水費 3,626,644円</li> <li>委託費 10,321,844円</li> <li>消耗品費 1,889,743円</li> <li>修繕費 283,878円</li> <li>その他経費 8,337,998円</li> <li>合計 80,342,473円</li> </ul> </li> <li>3. 差引 204,527円</li> </ul> </li> </ul>
<p>3 事業の効果</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校とフリースペースの連携。子ども・家庭の保護者が希望した場合は、学校に出席報告を提出。→過去20年間、それらの児童・生徒は、校長裁量によって、すべて学校の出席とみなされ、通学定期も取得している。</li> <li>・不登校等により、フリースペースえんに通った児童生徒のほとんどが、高校へ進学しており、自分の得意なことを活かした人生を歩んでいる。</li> <li>・視察時においても、フリースペースえんの様子を拝見させていただいたが、おそらく学校では見せれなかったであろう笑顔が見られた。多くの大人、周りの児童生徒たちともコミュニケーションをとりながら過ごす様子そのものが大きな効果と言える。</li> </ul>
<p>4 事業の現時点での課題及び今後の方向性</p>	<p>川崎市の指定管理者制度活用事業評価シートを見ると、主に、組織管理体制と収支計画・実績において、高い評価とはなっていない。特に、一施設の指定管理料として約</p>

	<p>8,000万円かかっているのは事実である。</p> <p>また、東西約33kmに渡る市域のなかで、この施設が一つしかないのは、今後の課題になるのではないか。</p>
<p>5 主な質疑・応答</p>	<p>Q：市全体の不登校支援のなかで、どのような位置付けとなっているか。</p> <p>A：川崎市子どもの権利に関する条例の具現化を目指した施設として位置づけられている。</p> <p>Q：フリースペースえんにおける不登校支援は、学校復帰を目標としているのか否か。またその理由は。</p> <p>A：必ずしも学校復帰を目標としていない。学校教育の視点ではなく、「社会教育」の視点にたった不登校支援としている。そのため、所管は生涯学習推進課となっている。「いつでも、どこでも、だれでも学べる学校教育以外での学習権の保障」と、「学校教育にこだわらない生活からの学び」を大切にし、高校進学がゴールではない将来的な社会的自立を目指している。しかしながら、実際にはほとんどの子どもたちが自分で進路を考えるなかで、高校進学という進路を選択し、実現している。</p> <p>Q：不登校児童・生徒が年々増加傾向にあることを踏まえ、フリースペースえんの取組みを学校に活かすなどの取組みはされているのか。</p> <p>A：神奈川県学校・フリースクール等連携協議会において、連携を図っている。また、神奈川県教育委員会より、NPOへの教師派遣研修の受入れ（1年間）をしており、今年度も6人の教師を受け入れている。</p>
<p>6 考察(所感・本市への提言等)</p>	<p>・『こども夢パーク事業は、「川崎市子どもの権利に関する条例」を具現化する場、自分の責任で自由に遊ぶ場、ありのままの自分でいられる場として、子どもたちが遊びながら、自由に使い方を考えて「作り続けていく」施設。』この説明がすべてを表している。ここに、学校に行かない選択をしている子どもや、障害のある子どもなどを分け隔てなく受け入れている。</p> <p>・学校に行かなくてもよい、第三の居場所を作ることにより、学校で学ばなければならないという考えが変わってき</p>

ている。川崎市の取組みはその考えに沿うものであるが、実際の成果としては、不登校だった子どもたちは学校に戻ってきている。これはこれまでの学校教育の制度疲労とも言える。こども家庭庁ができたことにより、子どもたちの教育環境が少しずつ変わってきて、様々な教育の方向性を模索し始めている。

瀬戸市においても不登校対策は行われているが、川崎市のように思い切った方針は出されていない。今後あらゆる可能性を考えに入れながら、既成概念に捉われない自由で進んだ教育をしていくことが大切であると感じた。

- ・障害の有無や様々な状況下におかれた子どもたちが一緒に過ごすことのできる場所にとすることは、理念としては理解できるものの、現実には簡単ではないと思う。しかしながら、ここではそれができている。一緒にいることが必要であることを実現しているところに、子どもたちの「理想郷」としての価値があると思う。

- ・多様な学びの場所をつくるために、行政と民間団体がそれぞれの知恵を出し合った結果であり、実現のための困難な過程を経てきたからこそ、問題や課題の解決に向けての努力を惜しまない体制ができていると思った。

- ・NPO 法人の指定管理であるが、公設の施設としてこれだけの規模を維持し事業化を継続できていることは、目的と方向性及び必要性を、関わる人々がすべて共有しているからに他ならない。

- ・「不登校が増えているのは、学校教育の制度疲労の影響である。」と西野博之先生が明言され感銘を受けた。

- ・フリースペースえんは都市の中にあり、その手法には感動したが、瀬戸市は自然環境が十分あることから、その気になれば、川崎市以上の体制もできるのではないかと感じた。

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・本市においては、不登校支援として、各中学校を拠点に「せとここほっとルーム」を開設し、一定の成果を挙げてきている。学校ではない場所としてオアシス21もあるが、学校教育のカテゴリーのなかで行う以上、学校復帰を目的にせざるを得ない。</li>   <li>・今後も増加傾向が続くと推察できる不登校について、ここほっとルームを運営しながら、民間との連携、家庭学習への支援、保護者への支援など、様々なアプローチが必要だと感じた。子どもたちには、たくさんの大人が将来への不安ではなく、安心を与えることが大切だと考える。</li>   <li>・川崎市と本市の大きな違いは、フリースペースえんの取組みを、学校教育の視点ではなく、社会教育の位置付けとしていることと、居場所の必要性を「子どもの権利条例」のなかで明文化していることにある。本市においても、社会教育の視点からの不登校支援を探っていくことで、学校教育の視点に縛られない新たな取組みを見出せるのではないかと感じた。</li> </ul>
7 その他特記事項	