

# 平成 28 年度


## 茅野市議会福祉教育委員会研修視察報告書

(福祉教育委員会 特定事件継続調査報告書)

➤ 研修期日

平成 28 年 10 月 12 日(水)、13 日(木)、14 日(金)


➤ 調査対象

 岩手県陸前高田市

- ・ 災害時における生活弱者対策について
- ・ 医療介護の連携について

 宮城県多賀城市

- ・ 日常生活支援総合事業について

 福島県福島市

- ・ 中学生ドリームアップ事業について

➤ 参加委員

委員長 松山 孝志

副委員長 長田 近夫

委員 伊藤 正陽

委員 伊藤 玲子

委員 北沢千登勢

委員 小池 賢保

➤ 市随行者

健康福祉部長 小林 孝司

議会事務局長 小池 俊一

## 岩手県陸前高田市

### 調査項目

- ①災害時における生活弱者対策について
- ②医療介護の連携について

### 調査対応者

陸前高田市議会議員 伊藤 明彦 氏  
民生部地域福祉課長 高橋 良明 氏  
民生部保健課包括支援係副主幹 佐藤 咲恵 氏

### 調査期日

平成 28 年 10 月 12 日 午後 3 時～午後 5 時 00 分

### 陸前高田市の概要

人口：20,278 人 世帯数：7,557 世帯



### 調査目的

現在、東日本大震災からの復興を進める陸前高田市であるが、災害時における生活弱者対策の実践例など、大きな災害を受けた市の事例を調査し、茅野市における「自助、共助、公助」の取り組みの強化、地域の力を引き出す災害に強い支え合いのまちづくりの取組に役立てる。

### 調査内容

#### 【陸前高田市からの説明】

#### ① 災害時における生活弱者対策について

- ・平成 23 年 3 月 11 日に震災が発生し、市役所も被災した。3 月 19 日にユニットハウス 3 棟で市の業務が始まった。5 月 16 日に仮設の市役所が完成し、本格的な業務開始は 7 月 16 日からであった。
- ・災害時における生活弱者対策も、本格的なものはできていない状況である。なかなか手を付けられていない。
- ・震災時は、様々な会議を開きたくても、情報連絡手段もない状況であった。ただ、避難所等は顔見知りも多く、伝言により伝えることができた。
- ・要介護、要支援者への対応は、仮設がないとはじめられない。また、持っている情報を共有し、避難所に伝えることも大切である。
- ・避難行動要支援者制度の登録の必要性は承知しているが、個人情報の保護意識の高まりから、なかなか進まない状況である。現在 1,950 人中 630 人 1/3 の登録しかない。
- ・避難行動要支援者一人に 2 名程度の避難支援者を選出。(消防団・自主防災組織など)

ただし、実際に民生委員が被災者となっており、ボランティア支援という考えの中では、災害時の支援が絶対的に保障されるものではないと考えている。

- ・ 福祉避難所は2次避難所として確保するが、絶対数が足りなかったため、対象者に順位を付けて対応をした。

#### 【質疑応答】

Q：福祉避難所の開設方法 実際にどのようにやったのか？

A：急きょ入浴施設を持っている「宅老所/炭の家」に設置した。電気ない、施設があってもケアする人がいないなどで、開設が進まなかった。当初は給食サービスすらもできなかったが、地域の女性会や青年会が活動してくれた。

地域内では「マンパワー」が不足。外の応援が有って対応できた。場所の確保は重要。マンパワーを市内で確保することは難しく「外」からの支援が有りがたかった。

このような時は、外からの支援体制をどのように構築するかがポイントとなる。

Q：避難所の訓練はできていたのか？

A：できていなかった。当初は自衛隊員が情報まで持ってきてくれた。避難所は100か所以上できたが、ほとんどが自主運営であり、市の職員が張りつくことはできなかった。断水、燃料なし、電気なしの状況で福祉避難所に一般の人も避難してきた。

Q：避難行動要支援者一人に対し2名の避難支援者は可能か？

A：震災前にはできていたところもある。普段の見守りから始めようと話をしている。本人が逃げる気にならなければダメ。

Q：地域のつながりについて？

A：共助をいかにスムーズにできるかである。

Q：「災害時における生活弱者対策」にしても「地域包括ケア」にしても、ポイントになるのは「地域のつながり」だと思う。地域の支え合いのあり方はどういう状況か。

A：地域のつながりが重要で、行政だけでは無理。新しいまちをつくっている段階で、まだまだ支え合いが出来る状況になっていない。これからの課題。

#### ✚ 茅野市での展開の可能性

- ・ 姉妹都市等また近隣市町村との連携強化が必要であると思われます。
- ・ 大災害時における考え方は、「自分の身は自分で守る」ことと、自主防災組織の充実強化、地域の支え合い。これは陸前高田市と共通認識。
- ・ 災害時直後は、市も市職員も当てにならない。避難所運営マニュアルもあまり意味はない。避難所においては住民自らが状況に応じて考え、率先して行動するという意識の醸成が必要であると思われます。
- ・ 平常時の地域のつながり、地域の支え合い、地域コミュニティをどう構築するのか。旗振り役



を担うのは行政の使命であると思われます。

- ・ 私達の地域は、津波の心配はまず無いですが、地震はいつ来るかわからないと言われていす。改めて、職員の初動マニュアルや、消防団・地域防災組織・民生児童委員など救助側に立つ方々の命が守られるためにも、地震災害活動マニュアル等の整備も大切と感じました。
- ・ 生活弱者対策は、様々なシミュレーションを繰り返し、様々な立場の方が、ペーパーが無くても頭・身体・心で動ける様にしていく事だと感じました。これは弱者対策だけでなく、支え合いマップの活用などあらゆることにつながると思われます。
- ・ 災害時生活弱者対策については、被災者台帳を作成して「被災者支援システム」の早期導入と運用を提言します。

#### 【陸前高田市からの説明】

#### ② 医療介護の連携について

- ・ 多職種協働による地域包括支援ネットワークの構築  
「顔の見える関係」から「心の見える関係」をつくり、地域のネットワークにつなげることが必要であった。
- ・ 平成25年2月に「陸前高田の在宅療養を支える会（チームけせんの和）」が設立され、学習会や情報交換をし、顔や心の見える関係の土壌をつくることで、在宅支援ネットワークを構築してきている。
- ・ 課題として、新たなまちづくりが完成しなければ、地域協同体の形成には温度差がある。

#### 【質疑応答】

Q：薬の供給はどのようにしたのか？

A：大変であった。処方しても1日分しかもらえない。本人が何の薬を飲んでたのか分からないなど。長野県の医療チームが配置薬を配ってくれた。日赤が中心となって医療介護を行った。

Q：食物アレルギーの対応は？

A：自分で対応してもらうしかない。配食は3日目から始まった。備蓄はしていなかった。近所の農家などが出してくれた。

#### ✚ 茅野市での展開の可能性

- ・ 茅野市は、改めて病院と介護、行政が、連携のありようや強化を再検討してみる必要があると思われます。
- ・ 医療介護の連携については、高齢社会に対応できるよう、在宅医療介護連携推進の取組を進めるよう提言します。
- ・ 4保健福祉サービスセンターの機能の見直しと充実が必要であると思われます。
- ・ 「生活コーディネーター（地域支え合い推進委員）」の役割の明確化と、コーディネーターとしての職責発揮が必要であると思われます。

## 宮城県多賀城市

### 調査項目

日常生活支援総合事業について

### 調査対応者

多賀城市議会議員 昌浦 泰巳 氏

保健福祉部 介護福祉課長 鞠子 克志 氏

保健福祉部 介護福祉課 課長補佐 佐藤喜久雄 氏

保健福祉部 介護福祉課 介護予防係 保健師 福士 達也 氏

保健福祉部 介護福祉課 介護予防係 主幹 高橋 洋之 氏

### 調査期日

平成 28 年 10 月 13 日 午後 1 時 30 分～午後 3 時 00 分

### 多賀城市の概要

人口：62,116 人 世帯数：25,355 世帯

### 調査目的

茅野市では、新しい介護予防・日常生活支援総合事業を、平成 29 年 4 月スタートに向け構築中であり、既に平成 28 年度からサービスをスタートしている多賀城市の取り組みを調査する。

### 調査内容

#### 【多賀城市からの説明】

- ・ 多賀城市は、19.69 km<sup>2</sup>と市域が狭く、高齢化率も 22.38%と低い。
- ・ 人口密度は高く 3,155.31 人/km<sup>2</sup> 県内 1 番、東北でも 1 番。
- ・ 地域包括支援センターは、3 か所。市域が 3 つに分けてあり、各地域に 1 か所ある。
- ・ 介護サービスの利用状況、施設サービス 324 人、地域密着型介護サービス 154 人、居宅サービス 1,535 人
- ・ 高齢者福祉（認知症施策）について認知症の現状、高齢者数 13,654 人、認知症有症率 15%推計 2,048 人。
- ・ 地域支援事業の総額：およそ 6,000 万円余。
- ・ 総合事業の開始による新しいサービス
  - いいきいシニアの介護予防活動促進事業
  - 介護支援ボランティアポイント事業
  - 短期集中予防サービス など
- ・ 総合事業の実施に向けた取り組み（平成 27 年 11 月から 12 月）

総合事業開始までには、協議体準備委員会を設立し、地域説明会等も丁寧に実施した。

講演会の開催：地区役員や各種団体対象に、総合事業の理解やサービスの担い手、協議体メンバーとして活動していただくことを目的に開催。

協議体準備委員会開催3回：多様なサービス主体が参画し、情報の共有・連携強化の場とする。

地域説明会の開催：包括エリア毎に、計6回開催 243名参加。生活支援の活動やサービスの立ち上げに向けた取り組みについての説明。

開始後のスケジュール 平成28年4月から8月

総合事業を開始するにあたり、各団体に各種教室などのメニューを説明（食生活改善推進員・多賀城多賀モリ会・区長会役員・民生児童委員・婦人会・保健衛生推進員・ボランティア連絡会役員会・老人クラブ役員会・区長会市政懇談会など）

- ・ 介護予防普及啓発事業、健康ストレッチ教室：60歳以上 筋力維持 3ヶ所 各40名  
計144回、延べ参加者2,049名 予算2,666千円。
- ・ 地域介護予防活動支援事業
  - 介護予防サポーター事業：概ね40才以上で、介護予防活動を地域に広めるお手伝いをしたい方 30名程度 予算240千円。
  - 多賀城市多賀モリ会補助金：市主催事業への参加や地域での活動を希望する会員で組織している。27年度は500回を超える活動。会員120名 予算110千円。
  - 地域介護予防活動スタートアップ事業：新たに活動するまたは活動を開始し、2年以内の地域住民により組織した団体に8回から12回の中で選択（事業実施は民間事業者）
  - いきいきシニアの介護予防活動促進事業：地域住民により組織された団体 年4回以上講師を招き、体操などの活動に対して補助 5人以上、60分以上 予算2,000千円。
  - 介護ボランティア活動ポイント事業：65歳以上の方 介護施設等でのボランティア活動に対して30分でスタンプ1個（1日最大4個まで）2個で100P=100円。受け入れ施設14施設、介護支援ボランティア登録者：38名（生きがい・介護予防）年度末にポイント転換申請を受け付け 年度上限10,000円  
委託先：社会福祉協議会 転換1件100円 振込1件350円 委託費393千円。
- ・ 介護予防・生活支援サービス事業、従来サービス（旧介護予防給付）のみなし移行。介護認定の更新に合わせて、要支援1・2の方について、従来サービスの継続を希望する場合、総合事業におけるみなしサービスとして移行。・介護予防訪問介護・介護予防通所介護
  - 介護予防ケアマネジメント：必要に応じた介護予防プラン作成 実績90件。※今までと変わらないサービスの提供を目指している
  - 短期集中予防サービス（通所型C）：要支援1・2の該当者。生活機能を改善するための運動機能向上や栄養改善などのプログラムを3～6ヶ月の短期間で集中して実施。  
事業実施 6民間事業者 予算4,901千円。
  - 軽度生活援助事業（訪問C型）：要支援1・2の該当者。掃除・洗濯・調理等の家事支援、1回あたりのサービス提供時間30分から1時間、週2回まで。サービス料は30分 400円（市の負担300円シルバー人材へ委託）



利用者 10 名 利用時間 3,000 分 (8 月) 事業従事者 70 名、

予算額 699 千円。

・ 事業開始から現在までの成果と課題

成果：新しい総合事業に関する認知度の向上、地域住民の参加意識の醸成、介護認定、更新時における総合事業への円滑な移行

課題：地域づくり（地域資源の発掘・担い手に養成）の推進、みなしサービス利用者の新サービスの移行促進、地域の実情に合わせた新たなサービスの創出、庁内における各種事業との連携や統合

【質疑応答】

Q：要支援 1、2 の人数とその中の総合事業参加の人数？

A：サービスそのものを移行しているのですべての人 580 人  
65 才以上のすべての人を受けられるサービス

Q：サービスの単価は？

A：同額でやっている。10 割

Q：10 割実施で持続可能か。

A：色々検討したが「可能」と判断した。

Q：地域包括支援センターはどこが運営しているのか。

A：民間の団体が行っている（社協・介護事業所）。

Q：3 エリアに各 1 人ずつ居る「生活支援コーディネーター」はどのような人がやっているか。

A：包括支援センター長がやっている。地域に出てもらっている。

Q：多賀モリ会員の年齢構成は？

A：60 代～70 代で高齢化している。毎年サポーター養成講座を開催している。

Q：多賀モリ体操はどのような時にやっているのか？

A：ラジオ体操後などに、地域の会員が子ども会育成会と共催で実施している。

Q：ボランティア活動ポイント事業の交付金はどのように支払うのか？

A：3 月末に個人の口座に現金で入れる。上限 10,000 円

あくまでも生きがいを見つけてもらうという、社会活動を応援する制度。

✚ 茅野市での展開の可能性

- ・ 介護予防・日常生活支援総合事業は、市町村が中心となって地域の実情に応じて住民などの多様な主体が参画し、多様なサービスを充実することにより地域の支え合いの体制づくりを推進し、要支援者等に対する効果的かつ効率的な支援などを可能とすることを目指すものとされています。そのためには、多賀城市のように、



事業についての講演会や地域・各種団体などへの説明会等を丁寧にしていくことが大切と感じました。住民が共感し、協働していくためにも必要不可欠ではないかと思われます。広報ちのや報道、ホームページのみのお知らせでは周知が十分ではないと思われます。

- ・ 総合事業で事業所に支払われている報酬を昨年度と同様としている、また、持続可能と判断しているとのことでした。
- ・ 茅野市にあるような地域コミュニティや地区社協等の組織がないなかで、地域づくりの推進を視野に入れて活動する『地域生活支援コーディネーター』を、各包括支援センターの責任者がやっているとのことでした。地域課題を知り、人を知り、制度や住民意識を知り、リーダーとして地域づくりを推進していくとのこと。茅野市も参考にすること多いと感じました。地域づくりの推進役としての『地域生活支援コーディネーター』の資質・力量が問われるとも感じました。
- ・ 地域で社会参加できる機会を増やすことが、高齢者の介護予防につながることから、高齢者が張り合いをもってボランティア活動できる仕組みは必要であり、そこから自主性や主体的な活動がうまれるのではないかと思います。
- ・ 介護予防サポーター養成講座の創設と講座修了生が活躍できる仕組みづくりが必要と思われます。

## 福島県福島市

### 調査項目

中学生ドリームアップ事業について

### 調査対応者

福島市議会議長 高木 克尚 氏

教育委員会学校教育課指導主事（嘱託）君島 勇吉 氏（導入時指導主事だった方）

教育委員会学校教育課指導主事 岡崎 秀一 氏

### 調査期日

平成 28 年 10 月 14 日 午前 9 時 30 分～午前 11 時 00 分

### 福島市の概要

人口：283,430 人 世帯数：118,968 世帯

### 調査目的

中学 2 年生が 5 日間連続での職場体験を実施している福島市のドリームアップ事業について、受け入れ事業所の選定方法、生徒の変化等、成果と課題を調査する。



## 🚩 調査内容

### 【福島市からの説明】

- ・ 福島市は、平成 13 年度から総合的な学習の時間を利用して、中学 2 年生に 1 週間（5 日間連続）の職場体験を実施している。兵庫県の「地域に学ぶトライやる・ウィーク」を手本に平成 13 年度に「地域に学ぶ中学生体験活動」の立ち上げ以来 15 年目となる事業で、平成 22 年度からは「中学生ドリームアップ事業」と名称変更した。
- ・ 5 日間の考え方は、「緊張の 1 日目、仕事を覚える 2 日目、仕事に慣れる 3 日目、創意工夫の 4 日目、感動の 5 日目」となっている。5 日間の体験で達成感や満足感、自信や自己有用感を獲得し、働くことや学ぶことへの意欲の向上などが期待できる。
- ・ 中学 1 年生の事前学習、中学 3 年生の事後学習で系統的・計画的な活動から望ましい勤労観・職場観を育て、生徒一人ひとりが将来に向けて「夢」と「志」を持ち、力強く自己実現を図れるようにした活動である。
- ・ 活動を通じて地域の人々と触れ合い、地域を誇りに思う気持ちや感謝する心を醸成し、豊かな人間性や社会性を身に付けられる生徒を育成する事業でもある。
- ・ 導入時は中学校長会から反対があった。しかし、当時の教育長のこだわりと強いリーダーシップで押し切った。
- ・ 移動手段は公的乗り物を利用させる。市教委が負担する。
- ・ 体験場所は、子供の希望に沿った形で事業所に依頼する。
- ・ 事故等あった場合は保険で対応する。毎年 2～3 件ある。
- ・ 体験場所は、中小企業同友会が地域貢献の中で協力してくれている。
- ・ 5 年後の高校卒業時にアンケート調査、10 年後の成人式でアンケート調査を実施している。役に立ったという回答が 74%ほどあり、進路選択や職業選択の中で影響を与えているのではないかと思う。
- ・ 体験学習の重要性
  - ①「生きる力の」育成。  
各学校が創意工夫を活かし特色ある教育活動を展開する中で、生徒に豊かな人間性や生きるための基礎や基本を身に付けさせ、個性を生かし、自ら学び、自ら考える力等確かな学力、健康な体力を培うこと。
  - ②心豊かな子供の育成。  
子どもたちの心の成長には、地域での豊かな体験が不可欠であり、家庭や地域社会で様々な体験活動の機会を意図的・計画的に提供していくこと。
  - ③キャリア教育の充実と社会全体の連携強化。  
学校の教育活動全体を通じた組織的・系統的なキャリア教育を充実させることの必要性をみんなが共有していること。
- ・ 事業の位置づけととらえ方
  - 1) 心の成長に不可欠な豊かな体験の場である。
  - 2) 自己を見つめ、自己の生き方を考える機会である。

3) 望ましい勤労観・職業観を培う機会である。

4) 教育のあり方を再考する機会である。

・ 困難を乗り越えて

2011年3月11日の激震・津波・原発事故は教育にも大きな困難の波が押し寄せた。混乱の続く中、各事業所団体の代表者による話し合いの中から「可能な形で良いから実施すべき」との意見が満場一致で決定した。事業所開拓の手間や度重なる実施時期の変更を重ねる中で、多くの学校で5日間実施を計画し述べ870の事業所と延べ5,684名のボランティアの協力が得られたと言う。これは、継続実施にこめられていた「震災や原発事故に負けず復興に向けてたくましく生きて欲しい」と言う願いの表れで有ったと気付かされた。

・ 成果

〈生徒〉 将来の自分について主体的に考えることが出来るようになった。地域の人たちが生徒を支えていることを自覚するきっかけとなった。周囲の人々を尊敬し、感謝する心を醸成することが出来た。進路、職業選択にも一定の影響を及ぼしている。活動を通じてはたらくことの大変さとお金をもらうことの厳しさがわかった。

〈親〉 普段はあまり話をしないが、体験学習のことはよく話した。自宅でやることがあるか聞くようになった。

〈事業所〉 中学生の見方が変わった。職場の中であいさつが活発になり雰囲気が変わった。地域社会の中で年間行事として受け止めるようになってきた。

・ 課題

5日間の受け入れには負担を感じている事業所も見られた。生徒の希望を重視するのか、職業体験の主旨を重視するのか両立を図る事の難しさを感じる。事業評価のための調査等が各学校の負担となっている。生徒の希望がかなえられない場合がある。本当にやりたいことの充実が必要である（老人ホームで「話をしたかった」のに“草むしり”だった）。

・ 活動の充実

新たな事業所の開拓を進める。目指す生徒像を明確にする。記録の形式をある程度共有化し事業所の負担軽減を図る。更に保護者や地域を巻き込んだ活動にするため、事業の広報活動や学習成果の効果的発信に努める。特別支援学級や不登校傾向の生徒を含め、校外活動の生徒の安全や安心の確保に十分に配慮する。事業所との連携を密にし、生徒が達成感や事後昂揚感を味わう事が出来るよう配慮する。

【質疑応答】

Q：生徒が事業所を選択する負担はどのくらいあるのか。

A：地域、家庭、学校の連携を基盤とした実行委員会で推進しているため、生徒の希望が取り入れられている。

Q：不慣れな職場での活動のための生徒の安全確保はどのようにしているか。

A：事業者と事前に教員が勉強し調べている。また生徒やボランティア全員が保険に入っている。今までに3,000人の内2から3人が保険を活用した。

Q：少子化や若者の都会への流出の中で、この事業がまちの活性化につながっているか。

A：具体的な結果は解らないが、アンケートや感想文から地域のことを考えていることが伺える。何らかの形で現れることを期待したい。

Q：5日間の理由は？

A：教育長のこだわりで、感動を味わうには5日間必要ということ。前教育長はネーミングにもこだわりがあり、当初は「地域に学ぶ中学生体験活動」であった。今のドリームアップ事業にするのに10年かかった。

Q：事業所への説得方法は？

A：問題を一つひとつ乗り越えていっただけである。

地域の教育力をどのように上げるのか、子供を中心にした地域コミュニティができないかという思いである。

警察署、銀行、自衛隊は、危険性や個人情報等の関係で受け入れはダメであった。

Q：受け入れ先の開拓は？

A：教師が地域に出向いて一件ずつまわっている。地域に出ることで先生が地域を知ることが出来た。教育委員会は「業界・団体」の会合などで依頼した。「病院」などが応じてくれるようになった。

Q：予算は？

A：中学校ごとに違うが、中規模校で40から50万円 事業所への謝礼はしていない。

#### ✚ 茅野市での展開の可能性

- ・ 体験学習の5日間の考え方を明確にしている。茅野市での拡大は、市全体の事業として位置づけ家庭・地域・学校が一体となった方向付けが必要と思われる。
- ・ 実行委員会の立ち上げと、中学校生活3年間における事前学習と事後学習の連続性や系統だった活動も参考にできると思われる。
- ・ アンケートによる調査と記録を残していることや5年後の高校卒業時、また10年後の成人式にもこの活動に対してのアンケートを行っている。長いスパンでの事業展開として大切にしていることは参考にしたい。

