

令和元年6月盛岡市議会定例会

生活支援対策特別委員会調査報告書

令和元年6月28日提出

厚生労働省の「平成28年度国民生活基礎調査」によると、日本の子どもの貧困率は13.9%で、17歳以下の子どもの約7人に1人が経済的に困難な状況にあるとされ、また、ひとり親世帯の子どもの貧困率は50.8%とさらに高い数字となっています。OECD加盟国の中でも最悪の水準にあり、この状況を放置した場合、のちに大きな社会的損失につながるという推計がなされております。

子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されないよう、子どもの貧困対策を総合的に進めるため、国は平成26年1月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」を施行し、同年8月には「子どもの貧困対策に関する大綱」を制定しました。これを受けて、各自治体では具体的な施策を立案し現在に至るところですが、その取り組みは始まったばかりであり、依然として子どもを取り巻く状況は深刻です。子どもの貧困とはすなわち親の貧困であり、生活に困窮する世帯が多いことのあらわれでもあります。

また、「8050問題」や「7040問題」といわれる、ひきこもりの長期化や高齢化により、80歳または70歳の親と50歳または40歳のひきこもりの子が同居し、社会的に孤立するという問題も生まれています。現在は困窮していない状況でも、親の病気などの状況変化により一気に困窮化する恐れがあり、生活困窮者対策の一環としてひきこもり対策に取り組む自治体もあります。

貧困やひきこもりの背景には、複合化した課題を抱えた世帯が、地域や社会とのつながりを持ってないまま、周囲から気付かれることなく困窮に突き進む現状があります。このような状況に対応するため、国は「ニッポン一億総活躍プラン」において「地域共生社会の実現」に向けた取り組みを推進しようとしています。様々な課題を抱えながらも、住み慣れた地域で自分らしく暮らすことができるよう、地域住民が支えあう「地域共生社会」は、今後ますます重要なテーマとなると考えられます。

以上のことから、当特別委員会では、「生活困窮者への支援について」「子ども・ひとり親家庭への支援について」「地域共生社会の実現について」の3つの調査項目を定め、2年間調査研究を行いました。その調査結果について、次のとおり報告いたします。

記

1 盛岡市の取り組み

平成 27 年度

子どもの貧困対策を考えるワーキンググループを設置。

生活困窮者の自立相談支援機関「盛岡市くらしの相談支援室」を設置。

平成 28 年度

岩手県立大学との協働により「盛岡市ひとり親世帯の子どもの生活実態に関する調査研究」を実施。

地域共生社会の実現に向けた「我が事・丸ごと」の地域づくり推進事業（モデル事業）を実施。（継続）

本庁舎等にフードバンクポストを設置。

平成 29 年度

子ども未来部（子ども青少年課，子育てあんしん課，母子健康課）の設置。

もりおか子育て応援プラザ「ma*mall（マ・モール）」を開設。

「盛岡市子どもの未来応援プラン」を策定。

平成 30 年度

子ども未来ステーション（盛岡市子ども家庭総合支援センターと子育て世代包括支援センターを一体的に運営）を開設。

2 委員会の調査活動

（1）勉強会

ア 盛岡市の子ども・ひとり親家庭への支援の現状と課題について（説明者：子ども未来部子ども青少年課）（平成 29 年 12 月 5 日実施）

イ 地域共生社会の実現に向けた市の取り組み状況について（説明者：保健福祉部地域福祉課）（平成 29 年 12 月 5 日実施）

ウ いわての子どもの貧困対策の推進について（説明者：岩手県保健福祉部子ども子育て支援課）（平成 30 年 5 月 30 日実施）

エ 子ども食堂の取り組みについて（説明者：特定非営利活動法人インクルいわて）（平成 30 年 5 月 30 日実施）

（2）市内視察

ア もりおか若者サポートステーション（特定非営利法人もりおかユースポート）について（平成 30 年 5 月 30 日実施）

平成 24 年の法人設立以降，もりおかユースポートでは，継続して若者支援を行ってきました。現在では，若者支援の他，ひきこもり支援，生活困窮家庭の学習支援，子どもの居場所づくりや子ども食堂などを実施しています。

若者サポートステーションでは，若者が就労に行き着くまでの支援が行われており，現在約 150 人を対象に，就労につながる道筋を示し，それぞれの人に見合う支援の仕方を模索しながら自立に向けた取り組み

が行われています。

(3) 先進地視察

ア 三重県伊賀市・静岡県富士市・東京都足立区（平成 30 年 1 月 31 日～2 月 2 日実施）

伊賀市では、生活困窮者等の潜在的な支援ニーズを把握するため、ひきこもりやニートであると思われる人、生活困窮者だが支援を受けていない人の実態調査が行われ、これまでの制度では対応できない課題を抱える人なども対象とする「断らない相談」を目指した取り組みが行われていました。また、伊賀市社会福祉協議会が平成 26 年度に始めた「居場所づくりプロジェクト」において、地元菓子店の協力のもと、名産品である栗を活用した菓子づくりを開始し、平成 27 年度から「いがぐりプロジェクト」に改め、コミュニティビジネスとしてさまざまな関係者との協働体制を築いています。若年無業者、生活困窮者、障がい者等の中間的就労事業として位置づけ、一般就労へ結びついた方もいました。

富士市では、平成 26 年 11 月に市民団体「ユニバーサル就労を拓げる親の会」が 19,000 筆を超える署名を提出したことがきっかけとなり、議員連盟が設立され議員発議により平成 29 年 2 月に「ユニバーサル就労推進条例」が制定され、モデル事業として 13 事業を提案し、うち 8 事業が実施されていました。働きたくても働けない人がいる一方で、企業は深刻な労働力不足にあり、これらのミスマッチを解消する意味でも事業には大きな可能性があります。また、ユニバーサル就労支援は、どこでも対応が難しいようなケースでも就労の場を与えるようにしていく点が特色であり、これまで各窓口でバラバラに動いていたものを、支援センターが中心となり全ての関係機関がつながるように体制が構築されています。

足立区では、子どもの貧困対策「未来へつなぐ あだちプロジェクト」について調査しました。足立区は都営住宅の戸数が 23 区内で最も多く、比較的所得者の多いまちであり、他の区と比較してマイナスイメージとして語られることが多い区でした。このようなイメージを覆すため、区長の強い決意のもと 10 年前から治安、学力、健康、貧困の連鎖という 4 つの課題克服のために取り組みが行われてきました。また平成 26 年度から政策経営部に「足立区子どもの貧困対策本部」を設置し、全庁的な取り組みとして子どもの貧困対策が行われています。平成 27 年から 2 か年にわたり、「子どもの健康・生活実態調査」を実施し、虫歯の多さと貧困家庭の関係についてデータ収集を行い、その結果から子どもと生活習慣との関係は健康や幸福度に大きな影響を及ぼすことが分かり、「あだちプロジェクト」に生活習慣病等の項目として反映させ、対策が進められています。

イ 秋田県藤里町（平成 30 年 8 月 24 日実施）

藤里町では、社会福祉協議会が取り組んでいるひきこもり・生活困窮者支援の取り組みについて調査しました。平成 22 年から「こみっと」を拠点施設として、「ひきこもり者及び長期不就労者及び在宅障害者等支援事業」に取り組んでいます。実数把握のため、町内の全戸調査を行った結果、113 名のひきこもり者がいることが明らかとなりました。

「ひきこもりは特殊なものではなく、何かしらの生きづらさを感じている若者、生活困窮者」という考えのもと、113 名のうち了解を得た方へ情報提供や各種事業へのお誘いをするところから取り組みが始められました。国の「求職者支援事業」を活用したヘルパー資格の取得などと併せコミュニケーション能力向上のためのプログラムの実施、お食事処や厨房での就労訓練、特養での掃除や洗濯、りんどうの世話などさまざまな事業が行われ、調査時に 113 名であったひきこもり者のうち、88 名が社会復帰が可能となりました。

若者のひきこもり支援以外にも、平成 27 年から「町民全てが生涯現役」を掲げ、地元の山菜を活用した商品づくりに高齢者の協力を得るなど、仕事づくり事業が始められており、平成 29 年からは、「地方創生」を目的とし、主体は社協ではなく町民であるという方針で、「町民が輝くまち」を目指しています。

ウ 東京都大田区・北海道釧路市・北海道当別町（平成 30 年 10 月 16 日～10 月 18 日実施）

大田区では、「おおた子どもの生活応援プラン」について調査しました。首都大学東京の阿部教授の助言のもと、平成 28 年に区内の小学 5 年生全てと無作為に抽出したひとり親家庭 2,000 名を対象に実態調査が行われました。区で行われた調査の特徴として、ゲーム機の保持状況や「誕生日にお祝いをする」といった項目を設け、持ち物や生活状況を調査し、地域の生活水準と比較してわかる「見えづらい貧困」についても調査が行われていました。

また、子どもの貧困問題は「地域の共通課題である」という考え方から、世帯収入だけでなく、「衣食住」や「子どもへの消費に困難を感じる家庭」に着目し、国の定義とは別の、区独自の「生活貧困層」を定義づけし支援策が講じられています。

釧路市では、市相談支援センター「くらしごと」で生活困窮者支援に係る取り組みについて調査しました。釧路市は、道東の拠点都市ですが、鉾山の閉山、水産・製紙業の不振による企業の撤退等により、地場産業の停滞や人口減少が続いています。そのような社会情勢の中、生活保護率は平成 24 年まで増加の一途をたどり、常に全国平均よりも高い状況となっています。このような中、釧路市では、平成 16 年から厚生労働省のモデル

事業に手を挙げ、生活保護母子世帯を対象とした自立支援事業に取り組み始めました。それまでは、生活保護から脱却することが自立とみなされていましたが、国の方針として、生活保護を受けながら自立を目指すという目標が示され、さらに外部有識者も加えたワーキンググループで様々な指摘を受け、当事者へ力をつけるような取り組み（エンパワメント）や新しい福祉の流れについて学んだとのこと。その結果、職員の認識が変わり、釧路市の自立支援事業に大きな影響を与えていました。

自立支援事業の中核を成すのが、「就労支援」と「貧困の連鎖の防止」です。このうち就労支援では、「中間的就労」という概念が非常に重要であり、センターの現所長である櫛部氏が釧路市役所退職後、中間的就労の場の提供のために必要な団体をつくろうと、平成 24 年に「一般社団法人釧路社会的企業創造協議会」を設立し、保護世帯等の方々と会合をもち、収入を得るためのものがないか模索しました。その結果、「整網作業」の案が出され、機械化が難しく、手作業に頼るしかない作業について、技術の継承と担い手の確保が可能となったとのこと。これは漁業が基幹産業である釧路市の特徴でもあり、地元の金融機関からも高く評価されていました。

貧困の連鎖を防ぐため、先駆的な取り組みとして学習支援が始まり、全国にもその取り組みが広がっています。

このような中で、現在では「生活保護受給者は地域の力である」ということを釧路市も堂々と計画などに記載するようになり、自立支援の取り組みが、社会福祉に限られた話ではなく、まちづくりやまちの創生の一つとして捉えられるようになりました。

また、新たな事業として、就労支援部会を立ち上げ、障がい者手帳を持っていない方を対象としたいいわゆる「就労C」を独自に設定し、その方たちが釧路市と飛び地合併した音別町の名産品「蒨（ふき）」を育て加工する作業を中間的就労の場とする取り組みも行われています。

当別町では、地域共生社会の実現に向けた取り組みについて「社会福祉法人ゆうゆう」の調査を行いました。法人が設立されたきっかけは、現在の理事長である大原氏が、商店街の空き店舗を活用したレスパイトサービスを学生時代に始めたことでした。大原氏の大学卒業と同時にNPO法人化し、放課後デイサービスの事業も開始されました。そこでかかわっていた障がいのある子どもたちが大きくなるにつれて、行く場所がなくなったり、働く場所が不足していると痛感したことから、オープンサロンを立ち上げ、製菓と喫茶部門を設けています。厨房も地元の方に利用してもらい地域の交流の場ともなっています。

平成 30 年時点で、法人の拠点は 17 か所あり、うち共生型の施設が当別町に 3 か所、隣接する江別市にも拠点の設立を進めています。これら拠点

施設を整備していくうえで地元住民とともに作り上げていくことを重視し、検討段階から地域住民に説明を行い、関係を持つようにして事業が進められていました。

3 調査研究内容のまとめと提言

(1) 生活困窮者への支援について

ア 現状把握と課題の共有

伊賀市や藤里町では、ひきこもりや若年無業者の実態調査が行われていました。実態を把握することで、支援の対象が明確となり、該当する機関へつなぐことが可能となります。伊賀市では、「断らない相談」を目指し「分野を問わない福祉の総合窓口」が開始されたほか、行政内部に「福祉相談調整課」を設置し、庁内や関係団体との連携が推進されていました。また、実態調査を行う過程で、民生児童委員などの間で、どういう方が要支援の状態なのか理解が深まり、課題を共有することが可能になったという話をお聞きしました。

当市の人口規模からすると、全戸的な実態調査は難しいかもしれませんが、地区を絞ってひきこもりや生活困窮者の実数把握について調査を実施し、全体数を推計するなどの方法により、積極的に状況を把握し課題を共有していく必要があると考えます。

イ あらゆる人が地域の力に

藤里町では、ひきこもり支援を経て「町民全てが生涯現役」を掲げ、地元の高齢者による山菜を活用した商品作りなど、地方創生やまちづくりにつながる取り組みを始めています。人口減少の時代にあっては、支援される側・する側が双方入れ替わることもあり、誰もが地域の力になりうる可能性を秘めています。藤里町のように小さい規模の自治体だから可能だということではなく、当市においても、広大な市域の中でその生活単位はそれぞれの小さな地域に分かれており、地域の福祉のあり方を考えるとき、大いに参考とすべきものであると考えます。

ウ 若者支援の充実を

もりおか若者サポートステーションを視察するなど、当委員会でひきこもりや若年無業者支援について調査した際、現在の若者について、職業観が育っていないこと、自己肯定感が低いことが指摘されました。小中学校などの早期のうちから、職業観についての教育や、社会参加の練習などが必要です。

サポートステーションは若者の居場所づくり、就労準備や職業訓練など多くの役割がありますが、伴走型支援を行うためには、利用する若者の多様性に即し、多機関連携やコーディネートを行う人材の育成が必要です。現在進めている子ども・子育て支援に加え、「若者支援」を積極的に行う

ことは、市にとって大きな財産となるものと考えます。

また、NPO法人などが継続して若者支援に取り組むためにも、市の委託事業に関し、委託期間の設定など長期的な支援のあり方について検討されるよう求めます。

エ 中間的就労の重要性

富士市のユニバーサル就労支援は、全国でも先駆的な取り組みであり、生きづらさを抱える全ての人を対象とし、業務分解という形で新しい仕事を生み出していました。釧路市でも前述の事例のほか、就労支援を積極的に行い、中間的就労の場を多く設けていました。

正規の職業は大きなハードルである方にとって、中間的就労があることで、多様な働き方にでき、社会とのつながりを持つことが可能となります。障がいのある人や高齢者への就労支援は、福祉的観点のみならず「仕事の担い手」でもあり、各自の「生きがい」につながるという観点が重要です。

当市においても、障がい福祉部門、生活保護部門、雇用部門と、それぞれが行っている支援のあり方を一度見直し、ユニバーサルな視点をもって積極的に仕事をつくりだし、より多くの中間的就労の場を提供することが必要だと考えます。

(2) 子ども・ひとり親家庭への支援について

ア 相談支援体制の充実を

当市が岩手県立大学との協働により実施した「ひとり親世帯の子どもの生活実態に関する調査」は、その調査手法や内容の具体性などを高く評価するものです。また、児童扶養手当現況届時の相談窓口の設置は、優れた取り組みであり、今後も継続されることを希望します。相談窓口には社会福祉協議会や子ども支援にかかわるNPO法人などの支援員・相談員が参加されていますが、この試みも継続するとともに、参加団体の拡大を行い、相談支援体制がより充実することを期待します。

また、NPO法人フードバンク岩手と連携して取り組んでいる「子ども応援プロジェクト」も成果を上げています。特に、二度目の食料支援の段階から、社会福祉協議会などの支援員が宅配し、相談や行政支援の必要な世帯を見つけ出す方法は、効果的な取り組みです。食料を支援して終わりというのではなく、生活困窮の根本的な原因を解決していくという市の意気込みが感じられる事業ですが、この事業が長期的に行われるよう、財源確保を含めて努力が必要であると考えます。

イ 子ども食堂や学習支援の充実

子ども食堂は、子どもの貧困対策の一環として始まりましたが、今日では貧困という枠を超えて地域の子どものための健全な成長と学びを支援する「居場所」として広がっています。

NPO法人インクルいわてのように、市内では積極的に子ども食堂などの子ども支援に取り組む団体があり、全国的にも注目を集めています。子ども食堂は、単に子どもに温かい御飯を食べてもらう場というだけではなく、地域や社会につながる大切な場であるといえます。インクルいわてでは、子ども食堂の場を活用して、地元企業や大学生との交流、学習支援や制服リサイクルといった取り組みを行っており、子どもと親だけでなく、地域を巻き込んだ事業を実施しています。これらの取り組みは、「孤立を防ぐ」だけではなく、豊かな社会関係資本、つまり人間関係の構築につながるものです。

現在、市内には子ども食堂が12箇所設置されておりますが、子どもたちが歩いて通えるよう「小学校区に1箇所の設置」を目標とし、また安定的な運営を支えるためにも、市からの財政支援が必要です。支援に当たり、申請者の負担軽減のため簡易な手続きについても検討願います。

また、貧困の連鎖防止のためには、学習支援が非常に重要な役割を果たしています。当市では、現在市内3ヶ所で生活保護世帯や就学支援対象世帯の子どもを対象に実施しておりますが、より対象を広げた上で、実施箇所や実施回数をさらにふやすべきだと思われれます。当別町の取り組みのように、小学生から高校生までも希望する人は誰でも利用できるような事業とし、「学習支援に来る子は貧困の子」というイメージがつかないようにしていく必要があります。進学は、より多くの機会と選択肢を子どもに与えるものであり、貧困の連鎖を断ち切る大きなきっかけとなります。学習支援事業の拡大について強く求めるものです。

ウ 学校をプラットフォームに

子どもの生活において、学校は多くの時間を過ごす場所であり、学校を窓口とし関係機関と連携することで、貧困家庭の子どもたちを早期の段階で発見し、支援につなげることが必要です。現在県では19名、うち当市に4名のスクールソーシャルワーカー（以下「SSW」とする。）が配置されておりますが、人口比から見て充足しているとは言いがたいものです。相談しやすい雰囲気作りなどとともに、SSWの認知度をさらに高め、小学校への配置も含め人員をふやすよう、県への働きかけを求めます。

市内学校ではSSWの活用について分かりかねている例があるとお聞きします。ぜひとも、学校とSSW、民生児童委員、子ども食堂実施団体などがつながりを持ち、学校をプラットフォームとした貧困対策を行うよう求めます。

(3) 地域共生社会の実現について

ア モデル事業の取り組み

当市では、地域共生社会の実現に向けた「我が事・丸ごと」の地域づく

り推進事業に関し、国のモデル事業として、地域力強化推進事業と多機関協働による包括的支援体制構築事業の2つを実施しています。

全国に先駆けてモデル事業に取り組んだことは、大いに評価するものです。特に、地域力強化推進事業における、みたけ地区の学生ボランティアの活動のように、学生も地域の一員であるということを認識できるような取り組みは、今後もどんどん広げていただきたいものです。

イ より具体の成果を

当市では、モデル事業としていくつかの取り組みをされておりますが、残念ながら前述のボランティア活動以外のものについては、関係者や市民にとって具体の成果があったかどうか疑問が残るところです。すぐに成果につながるものばかりではないことは承知しておりますが、「地域共生社会」という言葉から連想されるイメージに対し、実際の動きが伴っていないように見受けられます。ぜひ、現在行われている「中間就労」や「保証人」の分科会を積極的に進めていただき、成果につなげていただきたいと思えます。

ウ 真の共生社会実現に向けて

当別町では、社会福祉法人が中心となり、地域共生型拠点を活用した「あらゆる住民の担い手創出事業」が行われていました。具体的には、既存空き店舗などを活用し、オープンサロンやコミュニティ農園、レストランなどを開設し、障がいのある方や高齢者、団塊世代やボランティア希望者などが働いたり利用したりすることで、相互に社会貢献や支援が可能になっているものです。この取り組みに関し、町内の大学生の多くがかかわりを持っていたり、東京や大阪から法人に就職する人も多くいるということです。前述の伊賀市や釧路市、富士市の事例からも分かるように、就労支援や生活困窮者支援に取り組み、それを突き進めていくと、あらゆる住民の生きづらさの解消に向けて取り組むことになり、結果的に「地域共生社会の実現」に近づいているという例が多く見られます。

市が策定するさまざまな計画には、「連携」という言葉が散見されますが、その連携の中で、地域課題に取り組むNPO法人や民間業者などを見つけ、地域の力に結びつけるような試みを望みます。大学、NPO法人、ボランティア団体、コミュニティ施設など、当市における資源は数多くあります。その資源を活用しながら、盛岡らしい共生社会のあり方を検討し、相乗効果を生み出すような施策を期待するものです。

4 結びに

あらゆる対策を講じても、現在の日本では、人口減少を止めることは難しい状況です。この人口減少社会においては、子どもからお年寄りまで、誰一人として軽んじられることなく、一人一人が支援する側でもあり支援

される側でもあるということを共通の認識とすることが重要です。当委員会では、前述の三つの観点から調査を行いました。それらから見えてきたことは、貧困や地域共生といったテーマは、ある特定の人の問題ではなく、全ての人に関連する問題であると同時に、地方創生やまちづくりにもつながる可能性があるということです。福祉の充実のため、多くの団体や関係者とかかわることで、結果的に地域の力が高まり、人を呼び込むことが可能となっている事例をいくつも学びました。一人でも多くの人の生きづらさが解消され、より盛岡が住みやすく魅力的なまちであり続けるために、当特別委員会の提言を反映いただくことを願い、報告とします。