

平成28年度第1回神戸市市民福祉調査委員会 議事要旨

1. 日時 平成29年2月1日（水）午後2時01分～3時32分
2. 場所 神戸市役所1号館28階第4委員会室
3. 議題 “こうべ”の市民福祉総合計画検証・評価について
 - (1) “こうべ”の市民福祉総合計画2015（平成27年度）
 - (2) “こうべ”の市民福祉総合計画2020（平成28年度）
4. 報告 神戸市ネットモニターアンケート調査

“こうべ”の市民福祉総合計画検証・評価について

- (1) “こうべ”の市民福祉総合計画2015（平成27年度）
- (2) “こうべ”の市民福祉総合計画2020（平成28年度）

（事務局より資料3，4，5について説明）

○市民福祉総合計画2015と2020の違いや、つながりについてまず補足したいと思う。

基本的には、計画の基本理念というのは変わっていない。市民の一人ひとりが、人と人とのつながり、あるいは互いの尊厳を保ちながら、安心して安全な生活を送ることができるように、多様な主体が、地域を軸として、相互に連携し協働して、様々な深刻化あるいは複合化する市民の課題に対応していく。そのためには、包摂的な地域社会の実現、いわゆるソーシャル・インクルージョンということを目指していく必要がある。何よりも私たちには市民福祉条例がある。自主・自発的な意思をもった市民が地域社会における課題解決に向け、事業者、行政など多様な主体とともに、意思決定を行い、多様な取組みを実践していくという、いわば「ローカルガバナンス」（自律と分権に基づく協治）というものを具現化していこうというのが根底にあり、これは2015も2020も共通する理念である。

2015の1番目が「ワンストップサービス機能の充実」。これは、市民福祉総合計画で、いかに総合化できるかというのが一つの眼目であり、それを相談という機能の中にひとつ集約させようということである。大都市にはいろんな施策や専門機関があるが、いかに縦割りを超えた市民の生活目線の中で、サービスが充実する、あるいは実際に相談した内容が解決に結びつくという仕組みを作ろうということである。

2ページの3番は、行政の力だけではなくて、コミュニティビジネスと言われるような公益的な仕事や取組みが新しい流れになり、推進していくということを2015の中に盛り込んだ。

2番はそれらの橋渡しをする人として、神戸では地域福祉ネットワーク（世間ではコミュニティソーシャルワーカー）を軸とした地域でのネットワークの展開・連携をやっていこうというのが2015の計画だった。

2020は最初に掲げたのが、多様なサービスの提供。やはり日本国憲法にある生存権保障や、幸福追求権という大きな私たちの財産、そして神戸の今までの実績を踏まえて、決して公的責任を後退させるという意味ではないということで、1番目に「フォーマルサービスの安定的供給」というのを掲げた。そして、市民がいわば手足となって行政を手伝うというふうな図式ではなくて、神戸の市民福祉条例で掲げられているように、「市民の能動的参画の促進」というのが2番目。

そして、地域社会の中で共通の基盤（プラットフォーム）を構築した上で、分業や連携、対話と意思決定、アクションをやっていこう、それを地域社会の中に築いていこうというのが、3番目の「地域福祉のプラットフォームの構築」。

それから、様々な「しごと」の仕方。賃労働だけではなく、先ほどのコミュニティビジネス、ボランティア、そして伝統的な地域活動等、様々な「しごと」を展開していき、それが生活の安定にも結びついていく、社会参加にもなるというのが、4番目の「しごと」と生活の安定」。

今年度始まってまだ数か月ということだったので、事務局から展開の方向性の説明を聞き、そして様々な注文を小委員会の委員から受けたというのが、今年度の小委員会内容である。

この総合計画は、実は地域福祉計画を兼ねている。幾つかの自治体の地域福祉計画の策定に関わっているが、どの自治体も地域の担い手不足とか担い手の確保ということを宿題に掲げている。資料5の6ページで、確かに地域活動の担い手というのは不可欠なものだが、神戸市としては、市民の能動的参画の促進という、単なる担い手ではないということを大きく言いたいということで、小委員会でもたくさん意見が出た。

つまり能動的というのは受動的の反対で、行政の頼まれるままではなく、市民にとって何が大事か、市民が地域における生活課題とは何なのかということに関心を持ち、一緒に話し合い学習する、それによって相互に助け合う力や問題解決をする力、あるいは支援を受ける力（受援力）をつけていく。それは参画であり、単なる参加ではない。そういう能動的で自発的な人たちが集まって、意思形成をし、実行へ移っていくという仕組みを地域社会の中で作っていこうということ。

地域社会というのは、近隣社会もあれば、小学校区、もっと具体的なサービス圏域で中学校区や区、全市もあれば、電磁的な空間の中でのコミュニティを意識している人たちもいる。決して地域社会を固定的に地理的な空間だけでとらえる必要はないと思う。

神戸ならではの能動的参画を、いかに行政計画の中で土壌、社会的なインフラを作れるかということに苦心してほしいというのが小委員会での意見だった。

○2020の策定の時から大事にしていたのは、市民・事業者・行政の三者がローカルガバナンス、自律・分権に基づく協治を作っていくところ。そのためにはフォーマルサービスの安定的供給は当然のことながら、やはりインフォーマルな市民が地域福祉を支えていくということはどう実現できるのかということをも明文化したいということがあり、能動的参画ということに繋がっている。

資料5の4つ大きな柱で言うと、やはり1がほとんどで、2、3、4のバランスはまだまだこれから。2020を実現していくためには、2、3、4、特に2の「市民の能動的参画の促進」をどんなふうに、市民に任せただではなくて、市民が活動しやすくなるような仕組みづくりを、行政として後押しできるかどうか非常に大事ではないかと思っている。

○先日シェア金沢を視察してきた。「ごちゃ混ぜ」という概念、これから福祉という枠組みを超えて、高齢者、障がい者、学生、そしてあらゆる方々が参画できるような社会であるべきだという理念のもとに活動しているという意見を聞いた。

資料4の3ページ「ワンストップサービス機能の充実」、担い手の人材不足ということで、「他の社会資源との連携」、「新たな支援の方法」などが、これから非常に重要になってくると思う。積極的に地域の人々が能動的に参画するのが理想だが、現実問題、モチベーション等難しい。何か目に見えるようなもの（インセンティブ）を、行政が様々な形で提案していくということが、重要になってくるのではないかな。

今後新たな取り組みがあるのかどうか、何かアイデアがあれば聞きたい。

あとは、資料4の5ページ「コミュニティビジネスの取組み支援」の「今後の方向性」で、「地域におけるしごとづくりの観点」ということもますます重要になってくると思う。障がい者は働きたくても働けない。高齢者も会社を定年退職するとなかなか地域に溶け込めず、ひきこもりになるということも踏まえて、コミュニティビジネスをしている市民や事業者の皆が活動しやすくなるよう、支援のメニューを増やすということも、必要ではないかと思う。

今後、行政として、どういったメニュー作りを展開していくのかという所を教えてください。

い。

●まず、他の社会資源との連携について。例えば、社会福祉法人が連携する中で、地域において「ほっとかへんネット」というネットワークが出来つつあり、地域課題の解決に向けて活動している。社会福祉法人の連絡協議会が中心になっているが、区社協や区、あるいは市のほうも連携しながらやっている。そのような地域資源、地域総動員というようなことを、これからも続けていければと思っている。

また、メニューやインセンティブという部分では、まだ検討段階だが、例えば地域においてボランティア活動をした人に対して、それをポイント化して何かヘルスケアにつながるようなことができないかといったようなことも含めて検討をしている。

あと、2点目の「しごと」づくりについて。地域において「しごと」づくりをしながら、障がい者だけではなく、高齢者、あるいはひきこもりの人も含めて、地域社会とどうつながっていくかということに関しても、学識経験者や、福祉関係者や、あるいは他都市の人等からも話を聞きながら、現在、検討が始まったところである。

○市民福祉条例の中に高らかに書いているが、市民と行政と事業者が協力し合って神戸の市民福祉を高めると前から言われているが、なかなか難しい。行政と市民はそれなりにやっているが、事業者がなかなか関われない。何度も調査するが、事業者自体に経済力がなく、特に阪神大震災後なかなか厳しい。

「しごと」という話が出たが、「しごと」というと、皆「雇用」ということを考える。1日8時間、週40時間、ちゃんと生活が安定するよということにこだわりすぎると、次に発展ができない。例えば、1日3時間だけ、1時間だけ働くとか、そういう仕事の発注を中小企業や零細企業や商店街の皆から出してもらうような取り組みをすれば、少し変わってくるのではないかと。グループで働くとか、リレーで働くとか。既に障がい者団体で、お掃除の仕事をグループで取り組む等をやっているところもある。NPOがサポートしてくれると、事業者も受けやすい。そこを積極的に進めるようなことをやらないと、なかなか仕事に結びつかない。一方では、ボランティアや有償福祉活動をやっているが、ここがまた伸び切らない。時給が最低賃金を割っては困るということもあるかもしれないが、ひとり暮らしのお年寄りの家に買物のお運びをして、1個50円だったら、やりたいというひきこもりの青年もいたりする。外に出ていく一つのチャンスにもなる。

そういう意味では、仕事という枠組みを考え直して、社会に参加する、つながっていくというツールとして考えていく。労働というのは、仕事を通じて社会に貢献したり参加を

したりする側面もあり、もう一度ちゃんと見直した隙間仕事のつくり方というか、何か工夫の仕方もあるのではないかと。

この辺りは、民間任せではなかなか進まない。むしろ行政が、一定の社会的保障、担保というか、認証をしてあげるといいのではないかと。お金でなくても、地域に使われていないような空き家、倉庫、空き店舗、学校のような資源もたくさんある。そういう意味でいうと、人材も、人がいないというが、ひきこもっている人もたくさんいる。働き方を変えてあげれば、結構、いろいろ出ると思う。

小委員会でも議論はされたと思うが、どんな話になっているのか、聞かせてほしい。○地域の担い手の話も仕事の話も、イノベーションが必要だろうと小委員会で議論している。例えば先ほどの地域の担い手のことだが、この資料5の6にも書いているが、「小委員会での意見」で、実は地域で定型化された仕事があって、それを担う人が高齢化している、あるいは世代交代が進まない。それで担い手不足だと言っている。そういう仕事が、今、本当に必要なかどうか、地域での活動の見直し、行政が頼んでくることをそのままやるということではなく、本当に自分たちが必要なもの、しなければいけないことは何なのかという、能動的な参画による仕事を自分たちで作っていく。

地域の担い手という言葉の再定義が必要ではないかと。それにはやはりイノベーションが必要だろう。

仕事もそうで、雇用や就労に限定せずと言ったが、まさしくそういう意味で、「しごと」という言葉を使っている。そういう意味では、雇用、就労、あるいは賃労働8時間とかと、その対極にあるものの中に、グラデーションがあってしかるべきだろう。人によって働き方が違うし、職種によっても違うだろうし、あるいは自分が地域活動の中で見つけてきた仕事、それも違うだろう。ボランティア以上・ビジネス未満というものの開発をしていく、それが仕事の再設計であったり、「開発」であったり、そういう意味合いかと思う。

これから介護保険の総合事業、見守り関係、いろんな局面で出てくると思う。空き家の問題で言うと、地域の家主さんが社会資源をどういう形で提供できるか、それをまた行政がそこに住宅の保障（家賃保障）という形を上乗せしてできるかという様々な新たな展開が出てくる。イノベーションを繰り返していく、検討していく必要があるのではないかと思っている。

●事務局から、今取り組んでいることを2点報告したい。

生活困窮者自立支援制度において、就労についての相談も受けているが、すぐに一般就労に結びつかない人に対して、社会福祉法人やNPO法人等が、自主事業で受け入れて就労訓練をしてもらい、それに対して神戸市では、単独で若干の補助をしている。

ただ、なかなか訓練を受けて入れてくれる事業所、法人がまだ少ないというのが実態であり、そこに合う方をどのように紹介していくかというのがまた課題である。

もう一つが、働き方というか、就労の形態について。障がい者の短時間雇用というのが法律で定められており、法定雇用率が何%かというのは義務づけられてきているが、それは週20時間以上の場合にカウントされてくるところで、実際に障がい者で週20時間も働けない人はたくさんいる。その人に対しての新たな仕事の創出を、東京大学の先生と、先行して川崎市がやっており、そこにソフトバンクが企業として打ち出してきたというところ。

その内容を神戸市も教えてもらいながら、実際に今検討を進めているところである。具体的に言うと、例えば社会福祉法人、施設は、介護従事者の不足で非常に困っている。介護のスタッフが様々な仕事をされているが、それは、本来、専門職がやるべきかどうか。例えば掃除等を細かく切り分けることによって、障がい者にその仕事をしてもらおう。週10時間とか、数時間という様な勤務というものを生み出していく。実際にそういったところを我々も取り組んでみようというところで、進めている。

○資料4の5ページで、「今後の方向性」の2番目、「災害時の要援護者への支援」について、非常に立派なことが書いてあり嬉しい。

22年前、避難所を運営した時に、健常者だけでも、1,200人から1,500人ぐらいが避難された。身動きもできない状態だった。そこに要援護者、障がい者が7～8人いたので、緊急時は何もできない状態だった。今、福祉避難所というのは各区にあるのか。

●福祉避難所は各区に設置されている。

○なかなか知っている人が少ない。年に一度、総合訓練をしているが、要援護者の救急のために（要援護者に）参加してほしいとお願いするが、参加してもらえない。行政のほうから福祉を通して参加を推進してほしいのが1点。

もう1点は、資料の5の4ページの「子どもの居場所づくり」。今、虐待や不登校の問題があり、学校応援団という形で登下校の安全のための立ち番をしている。大体75歳～80歳前後の方が交差点で旗振って安全確認している。そこで、「おじいちゃん、おばあちゃん、ありがとう」という小学生の声がとても喜ばれる。それを広めていったら、高齢者

が非常に元気になる。そこにコミュニケーションの場ができる。そういうこともできるだけ宣伝して、積極的に子どもと孫やひ孫みたいに接して健康になる、喜んでもらうという方向性を出してほしいというのが1点。

それから、学校応援団で、週に2回寺小屋をしている。授業についていけない子どもは学校に行ってもおもしろくなく、不登校になる。それを防ぐために補習授業をしている。教職員のOBにお願いしたり、教育学部の学生に支援してもらったり。当初、40名だったのが、今は240名になって、教室が足りない状態。勉強ばかりでなく、遊び、子どもの感性、心豊かに過ごすためにやっている。

この学校応援団というのを進めていただいたら、子どもの居場所というのはあると思う。地域と接触し、ふれあいを作っていくことを進めてほしい。

○7ページのところで、「地域福祉のプラットフォームの構築」というところで、医療・福祉というのは出てきているが、「小学校区」と書きながら、「教育」というのがこの中に文字として出てきていない。実際にそういうところの人たちとの関わりはどうなるのか。例えば、今、特別支援学級等の子どもたちは、ほとんどが放課後デイサービスへ行っていると思うが、学校と放課後デイを運営しているNPOとの情報の交換はほとんどなされていないような気がする。地域のプラットフォームという時に、教育というところの部分が入ってくる必要があるのではないかと思うが、その点、何か進めているようであれば教えてほしい。

2点目は、福祉避難所だが、一般に高齢者を主に対象とした形で作られていると思うが、重い障がい者は、当然、福祉避難所ではほとんど対応することができない。先ほど基幹福祉避難所ということが出ていたが、どのような機能を持っているものを想定しているのか。例えば熊本の場合だと、人工呼吸器のついている人は、ほとんど主治医間のネットワークの中で行くところがあらかじめ決まっているとか、特別支援学校等で、受け入れやすい場所に避難したということがある。福祉避難所だけでは対応できない子たち、対応できない人たちに対して、どのように考えているのか聞きたい。

●福祉避難所について。老人福祉施設連盟の施設で110施設指定している。そういう設備の整ったところを指定しているというのが一つ。

福祉避難所にて対応ができないと先にわかっている場合、福祉避難所は経由せずに、直接、かかりつけの病院に行くというパターンも出てくると考えている。

基幹福祉避難所の件だが、初動の受け入れをすると同時に、福祉避難所の取りまとめを

してもらおうことを考えている。現在マニュアル化を進めているところで、詳しくは今後検討していく。

●NPOなどが実施している放課後等デイサービスと学校との連携について。

各区に自立支援協議会ということで、障がいの事業所関係者が入っているネットワークを構築して、様々な地域課題の共有や、取り組みを進めているところ。その中に、放課後等デイサービスの事業所、あるいは特別支援学校にも参加をしてもらい、顔の見える関係づくりということを実施している。区によっては、子ども部会ということで、さらに子ども関係者が集まって連携の場というものを持っているので、そういったところをきっかけに広めていきたいと思っている。

○担い手について、「尺度」というところがあったが、どういう尺度かというところで。

貧困という言葉が「絶対貧困」なのか、「相対貧困」なのかによって全く違ってくると思う。いまだに絶対貧困のところから見ると、せっかくの施策がなかなか生きてこない、利用しにくい面がかなりあると思うので、もう少し啓発なり情報発信なりをして、利用しやすいようにしてほしい。

●当然、市民が利用しやすい制度であるべきだし、窓口であろうというふうに思っている。そういう意味では、昨年度から各区福祉事務所の中に設置した「くらし支援窓口」は、本当に広い意味での困窮という位置づけにしており、将来の部分に渡って相談を受けていく。それをネットワーカーが、アウトリーチして、地域から情報発信しながら相談に乗っていくという形で進めていってるというところ。まだまだ周知は不足していると思うが、さらに浸透していきたいと考えている。

神戸市ネットモニターアンケート調査

(事務局より資料6にて説明)

○こういう調査は、アンケート調査というのは、他都市でもやっている例があるか。

●近年、ネット社会になっておる中で、ネットモニターアンケートということは他都市でもやっているかと思う。また、ネットによらないアンケートの形に関しても、神戸市では5年に一度、5,000人対象に行っているところである。

○他都市と比較をして、神戸市の特徴というのは出せるということか。

●設問が一部違うかもしれないが。

○ぜひそれはやってみてほしい。

考えてみると、この市民福祉条例ができたのが昭和52年。早いもので40年も経過する。国の方では、福祉の問題は国の措置の問題だと言われていた中、神戸市だけは「市民福祉」という概念を使って、市民福祉条例を作った。それで、市民と事業者と行政とが一体になって自主的に福祉の問題に対応していくということが言われるようになった。40年経って、いまだに全国でも注目をされている福祉行政ができているのではないかと思う。

そういう意味でも、これを機会にして、これからも市民福祉の充実のために皆さんの協力をお願いしたいと考えている。