

## 委員長報告書

文教厚生委員会は、平成 29 年 11 月 8 日（水）、9 日（木）の 2 日間 埼玉県和光市において 地域包括ケアシステムについて、同県三郷市において 三郷の教育「三つの宝」親の学習の取り組みについて、視察研修を行いました。

以下その概要について報告します。

### 記

和光市	市制施行	昭和 45 年 10 月 31 日
	人口	81,868 人
	世帯数	40,314 世帯
		(平成 29 年 10 月 1 日現在)
	面積	11.04 k m <sup>2</sup>

和光市は、埼玉県の南端にあり、西側に朝霞市、東側に荒川を挟んで戸田市と境を接している。南側は東京都と隣接し、都心から 15～20km 圏内にある。昭和 45 年 10 月 31 日、埼玉県で 29 番目の市として誕生。以来、東京の近郊都市として発展を続け、現在、人口は 8 万人を超え、若年層の転入が多く平均年齢が 40 歳と若い、豊かな自然環境と便利な都市環境をあわせ持つまちである。

### 視察事項

#### 【地域包括ケアシステムについて】

##### 1. これからの地域包括ケアシステムにおける制度的背景

地域包括ケアシステムの強化、すなわち高齢者の自立支援と要介護状態の重度化防止、地域共生社会の実現に向けた介護保険法等（介護、医療、社会福祉、障害者総合支援、児童福祉）の改正法が施行される（H30.4.1）。

##### （I）保険者機能（市町村）の強化

がんばった保険者には国から財政的インセンティブ（交付金）が交付される。

介護保険法に基づき全国の各保険者がそれぞれ自市の条例を制定しているのは、全国共通の課題のほかそれぞれの地域が抱える独自の課題に対応するためであり、それら課題への保険者の対応内容、

効果実績などふまえたインセンティブ交付金の交付が新たに規定された。

《参考 インセンティブ評価のイメージ》

保険者による地域課題の分析



取組内容、目標の計画への記載



各種取組の実施



実績評価（取組実績、介護状態の維持・改善度合い など）



インセンティブの付与、結果の公表

※保険者が地域包括支援センターを管理し、主導して地域ケア会議等を行う。例えば、地域サロン事業においては、個々の対象者が必要としていることは何なのか、その必要に応じた対策、提供するサービスを見極める場となり、また、リハビリと連携したものに变革しなければならない。

(Ⅱ) 医療・介護の連携の推進

これまで同様連携推進を図るのをはじめ、こども福祉・母子保健との連携（和光版ネウボラ）も取り上げられている。

(Ⅲ) 地域共生社会の実現に向けた取組の推進

高齢者、障がい者、こども子育て、さらには生活困窮者への対応についても一体化するような地域基盤を整備することが法案に明記された。

(i) 地域福祉の推進の理念

支援を必要とする住民が抱える、多様で複合的な「地域生活課題」に対し、「住民」「福祉関係者」が「関係機関等」と連携して解決を目指す。

(ii) 市町村による包括的な支援体勢づくり

地域住民の地域福祉活動への参加。  
相談、関係機関への連絡調整体制。  
分野を超えた各機関の協働体制。

(iii) 地域福祉計画の充実

各分野の共通事項を上位計画として位置づける市の地域福祉

計画の策定に努めることとされた。

(iv) 新たな共生型サービスの位置づけ

これまで棲み分けされていた高齢者と障害児者へのサービス提供が、同一の事業所で提供可能な共生型サービス事業所の指定が可能とされた。

2. 和光市の地域包括ケアシステム

平成 30 年度から施行される介護保険法等の改正法案に先立ち、これに盛り込まれている施策について、先進的に市独自施策として既に取り組み、構築されている。

(I) 要介護認定者の状況

全国の要介護認定者（平成 25 年度）のうち要支援 1 から要介護 1 までの軽度認定者は認定者全体の 46.7%。その原因は、脳卒中、骨折、閉じこもりなど活動不足による筋力の低下など原因はいろいろあるが、和光市では軽度認定者のうち約 60%は脳卒中でも認知症でもない、高齢による衰弱、加齢に伴う整形系の疾患（骨折等）が原因であることが判明した。

(II) 地域包括ケアが求められる理由

(i) 【在宅・予防の視点】

「自立支援」という言葉は非該当にすることではない。自立できないことに対し支援することである。

対象者がその介護度に対し、①維持の人なのか、②悪化の人なのか、③改善に向かえる人なのかを見極め、③の人たち（軽度認定者のうち 60%の人たち）に対し予防事業を展開する。

実績として要支援 1、2 の約 40%は半年後には自立判定となっている。

(※地域包括ケアというのは在宅介護・予防重視ではあるが、たとえ軽度の介護状態であっても②の人たちには予防事業はさせない。何が何でも改善を目指すわけではない。)

(ii) 【子ども子育ての視点】

少子高齢化の進行、核家族化の進展、共働き世帯の増加、和光市では高い人口流動性（1,000 人転入 900 人転出）などにより、孤立ママ、孤立世帯が発生する。そして、母子保健、ひとり親、保育園、医療、貧困といった課題を複合的に抱えている世帯に対し、複数機関が連携し対応する。

(Ⅲ) 和光市の支援のスタンス

身体的、精神的（メンタル）、経済的など、いずれかの部分に課題があった場合、そのいずれに対しても支援するというのが和光市の介護予防であり、自立支援である。

(Ⅳ) 地域包括ケアマネジメント

どんな複合的（多分野にわたる）な課題であっても、それを解決するために関係する複数の部署関係者に連結するのが地域ケア会議であり、解決の方策を立てるのが地域包括ケアマネジメントである。

(Ⅴ) 和光市の地域包括ケアシステムとは

和光市では、俗に言う「ゆりかごから墓場まで」ではなく「母子手帳から墓場まで」、生まれる前の胎児（妊娠期）から亡くなるまでの包括ケアとして、介護保険サービス、医療保険サービス、生活支援、成年後見制度、住居の保障、低所得支援、さらに母子保健サービス、子どもの貧困支援など、様々な支援が、日常生活圏域（地域）において包括的かつ継続的につないでいく仕組み・体制が整ったものを「地域包括ケアシステム」というのである。わがまちの特性にあった対応をしていくことが地域包括ケアの原点である。

（※高齢者対策で培い構築してきた地域ケア会議において、子ども子育てへの対応分野も一緒につなげている。）

(Ⅵ) 医療・介護サービス保障の強化

解決できない問題が発生した時に、地域課題として対応するため新たなサービスを作っていくことが重要である。

入院急性期治療後の退院促進の一面を持つ今回の制度改正のなか、和光市では特養などのベッド数は市内に 60 床と非常に少ない。

《強化の流れ》

重度の認定者の多くは在宅であるという事実の把握。



退院しても特養並のサービスの保障が必要。（地域課題）



今までなかった 24 時間定期巡回介護看護事業、在宅療養支援診療所の往診事業など新たに投入し必要なサービスを作る。

（※これらのサービスは、保険者（行政）が主導で既存の市内事業者働きかけるなどして誘導しなければなかなか成立しない。）

事業者が自身から参入するような事業ではない。地域の生活課題を解決してくれる団体、組織を市の政策に巻き込む。）

### 3. 和光市の地域包括ケアシステムの構築

#### (I) マクロ計画の策定

3年かけ全高齢者の1/3 ずつに対し、個別記名方式による調査を実施。郵送によるが、未回収者へは訪問調査を実施したことで、未確認の認知症患者や家族による閉じ込めの高齢者の発見もあった。

##### 《策定の流れ》

個別の生活課題（身体機能、掃除、洗濯、買い物、認知、疾病など）やそれぞれのニーズが明らかとなる。個別記名方式による調査「どの地域に」「どのような課題、ニーズを持った人が」「何人生活しているか」を把握



地域の課題、必要なサービスを把握



介護保険事業計画等へ反映

（必要なサービスの強化、新たなサービスの構築）



地域包括支援ネットワークの構築

（その地域に応じた支援基盤の構築）

（介護、医療、福祉、予防、生活支援、住宅支援などをつなげる）

#### (II) ミクロのケアマネジメント支援（地域包括）

##### (i) 地域や個人の課題の見える化

全員対象の個別記名方式調査によって、認知症リスク有り、ひとり暮らし、非課税世帯、賃貸住宅に住んでいる人は何人でどこに住んでいるか、など詳細リアルなデータが得られる。

##### (ii) コミュニティケア会議（地域ケア会議）

個々のケアマネジメント支援を作成する。また、その家族に対する支援を作成する。

参加メンバーは、保険者（市）、地域包括支援センター、外部の助言者（医師、管理栄養士、歯科衛生士、理学療法士、薬剤

師、作業療法士)、そのほか個別ケースのケアマネやそのサービス担当者(サービス事業者)。

(※これら地域ケア会議を通して、介護、医療、福祉、その他各種サービス等の組み合わせができるケアマネージャーの養成、スキルアップも行っている。)

(ii) 必要サービス・必要施策の投入・実施

必要な新規サービス事業の誘導や新規施策を実施している。

《具体例》

- ・24時間定期巡回介護・看護事業、在宅療養支援診療所の往診事業など新たなサービスの既存市内事業者による実施へ向けた保険者(行政)主導による誘導。
- ・市有財産の無償貸し付けによる、低廉家賃の民間グループホーム等の誘致。

#### 4. その他

(I) 和光市の介護保険料

月額基準額は4,288円

そのうち 約3,900円が純保険事業分。

約300円が市独自の保険給付対象事業分。

- ・配食
- ・紙おむつ
- ・送迎(自宅から透析ベッドいわゆるベッド to ベッドの送迎が保険給付対象)、

(II) 和光市の地域支援事業

入院治療が終了する際に、在宅介護を選択移行できるように通所系、訪問系いずれのサービスにおいても連携したサービス提供を構築している。

(III) 和光版ネウボラ

(i) 孤立ママへの対応。

他制度・他職種(福祉、病院、学校・教育、保険・医療等)が連携し、複合的な課題へもそれらチームケアにより一体的に支援し、解決を図っている。

例えば、発達障がいのある子どもとその母親の場合、子どもには障がいの相談員がケアプランを作成し、療育、保育園などの対応を行い、未就労の母親に対しては、子育て世代包括支援センタ

一で和光独自に配置している子育て支援ケアマネージャーが就労支援ケアプランを作成するとともに、市内の保育・介護事業者に対し率先して雇い入れしてもらえるようお願いをしている。

(ii) その他子ども子育て支援。

妊娠期から子育て期までのあらゆる不安、課題に対して、個別相談、デイケア、ショートステイ、訪問型産前産後ケアなど、法定事業はもとより多くの市独自事業により、切れ目のない支援を行っている。

## 5. まとめ

和光市の地域包括支援システムは、その取組自体が今回の法改正のベースとなっている点で、まさしく先進事例、模範となるものである。

緻密な調査による課題の把握と的確な課題への対応を見いだしている。介護、医療、教育、生活支援など多くの分野が連携する形が既に構築されており、解決のための新たな手段を積極的に生み出すなど、いずれの対応においても行政主導で関わっていくというスタンスは一貫している。

和光市の取り組みを大いに参考にしつつも、本市における地域または個別の課題はどのようなものであるかを十分理解し、それら課題に的確に対応できる地域包括ケアシステムとすることが重要である。

## 三 郷 市

市制施行	昭和 47 年 5 月 3 日
人 口	139,912 人
世 帯 数	62,119 世帯
	(平成 29 年 10 月 1 日現在)
面 積	30.22 k m <sup>2</sup>

三郷市は、埼玉県の南部最東端に位置する。東京都心からは約20kmの距離で、土地は全体的に平坦であり、最高点で海拔約8m、最低点は海拔約1.4mの低地地形である。

市南部及び市北部の JR 武蔵野線沿線では、高度経済成長期以降に宅地化が進み、大規模団地などの区画された住宅地が多い。市中央部は住宅地のほか市街化区域もあり、首都圏新都市鉄道つくばエクスプレスの開通に伴い開発が進んでいる。それに伴い東部も急激に発展している

### 視察事項

#### 【三郷の教育「三つの宝」親の学習の取り組みについて】

三郷市が掲げる教育の柱である『三郷の教育「三つの宝」』とは「授業規律の徹底」「日本一の読書のまち三郷」「親の学習」の三つであり、今回の視察はそのうちの「親の学習」についてである。

#### 1. 時代的背景

核家族化・少子化・消費社会など社会環境の変化、多様な価値観、過度なプライバシー意識の高まりと引き換えに、地域住民の人間関係は希薄化し、家庭或いは親は孤立し、かつては地域や家庭が子々孫々に代々受け継いだ普遍の文化や価値観が引き継がれず、親の未成熟化等の問題が顕在化した。

#### 2. 活動の発端は平成 17 年

当時の教育現場ではイジメや学級崩壊が低年齢化し「生徒の生活指導等は中学生になってからでは遅い」「家庭が変わらないと云々」など、“家庭教育待望論”が高まるなか、三郷市青少年育成市民会議において“何が出来るか”という前向きな議論へと変革していったことがこの活動の発端となった。

#### 3. 活動の母体

行政と市民団体である三郷市青少年育成市民会議との協働事業である。  
《三郷市青少年育成市民会議（以下「市民会議」という。）》



設立：平成8年 個人正会員 28人、団体正会員 31団体  
その他個人及び団体賛助会員

スローガン「子どもを見守る地域の輪」のもと市民会議には次の5つの部会がある。

- ・地域育成部会
- ・広報啓発部会
- ・青少年活動部会
- ・スポーツリクリエーション部会
- ・子育て応援部会

「親の学習の取り組み」は、5つの部会のうち子育て応援部会が行っている事業のひとつである。

#### 4. 取り組み

##### (I) 創生期（準備期）

###### ◆平成17年

市民会議に小中校長会から参加していた2人の校長先生が定年を迎え、個人会員として組織に迎えられた平成17年以降、学校、行政、PTA、町会、子ども会、民生委員、児童委員、保護司を含め、学校の立場、家庭の立場、地域の立場からの意見を持ち寄って、各部会において「市民会議は何が出来るか」について議論を重ねる。

###### ◆平成18年

「仮称 家庭教育支援事業推進協議会」を発足させ、活動方針の方向性を以下4つに集約。

- ①家庭教育講演会
- ②人材派遣：地域市民による出前講座
- ③子育て事例発表会
- ④地域育成会への学校応援団事業の提案

###### ◆平成19年

「家庭教育支援事業検討委員会」へと活動レベルを高め、具体的な事業企画の検討へと議論を深めるとともに、地域市民からの人材発掘方法の検討や学校側のニーズ把握のためのアンケート調査等を実施。

また、同年埼玉県において親を育てる目的の『「親の学習」プログラム』が打ち出されたことを契機に、これを市民会議で取り組むこととし、「子育て応援事業」の開催を前提とした「家庭教育支

援事業実行委員会」に格上げされ、「親の学習」講座の成功に力を傾注することとなる。

## (II) 事業の展開

### (i) 「親の学習」講座の特徴

#### (イ) 目的

家庭教育について、話し合いの中で保護者同士が悩みを共有したり、解決のヒントを見いだすことを目的としている。

#### (ロ) スタンス

「このように子育てをしなさい」と押しつけるのではなく、「どのようなやり方や考え方があるか」を知り

「自分の家庭ではどのような子育てがよりよいか」を考える機会を持つというものである。

#### (ハ) 実施主体

市民会議と教育委員会（市）との協働事業である。

「親の学習」を三郷市教育委員会の事業と位置づけ、これを市民会議に事業委託している。事業費として150万円が市から支払われ、講座に要するすべての費用を賄っており、参加者その他関係者の費用負担は無い。

市民会議の事務局がある市の青少年課には専門指導員（教職）が配置され、「親の学習」事業を担当しており、教職者が専門指導員であることから学校との連携が円滑との利点がある。

### (ii) 「親の学習」講座の種類及び内容

#### (イ) 講座の種類

- ①乳幼児保護者対象講座
- ②就学時健診・入学説明会での講座
- ③小中学校の保護者対象講座
- ④親子合同講座
- ⑤中学生・高校生対象講座
- ⑥市民・教職員対象講座
- ⑦赤ちゃんの抱っこ体験（新規事業）
- ⑧自主開催講座（新規事業）
- ⑨気軽に参加講座（新規事業）

以上いずれの講座も、講師先生の話を一方向的に聞く座学ではなく、参加者が積極的に関わる参加型学習であり、講座の進

行は講師ではなくファシリテーターが担う。また、このファシリテーターは知識を教える人ではなく、話し合いの活性化を促したくさんの意見を引き出すことを役割としている。なお、埼玉県が行う家庭教育アドバイザー養成講座を修了した者になることとしている。

(ロ) 各講座の内容

①乳幼児保護者対象講座

開催場所：保育所、幼稚園、公民館等の子育て広場

内 容：少しでも安心して子育てに取り組めるように、日頃の子育ての悩みを話し合い、情報交換する。

②就学時健診・入学説明会での講座

開催場所：各小学校

内 容：保護者同士が顔見知りになり、コミュニケーションを図ってもらうことを第一の目的としている。また、入学にあたっての心配事や準備、心構えなどについて情報交換する。

③小中学校の保護者対象講座

開催場所：小中学校の学級懇談会、PTA会議、家庭教育学級のなかで取り入れている。

内 容：参加者の共通する悩みや課題をテーマに、互いの家庭での取組を紹介し合い、子育ての参考にする。また、コミュニケーションスキルを高め、子どもや親同士の関係を良好にすることを目指す。学年別のプログラムを作成し、学年進級によるプログラムの重複を避けるようにしている。

④親子合同講座

開催場所：各学校（主に学校公開日）

内 容：親は子の立場、子は親の立場で考えたり、物事を体験したりする機会をつくり、親子の良好な交流を図る。また、親同士、親は子の友達とも交流でき、良好な学年づくりに寄与する。

⑤中学生・高校生対象講座

開催場所：中学校、県立高校

内 容：思春期の子を持つ保護者向けのプログラムである「反抗する子どもに対する悩みや声のかけ方

について考える」を生徒用にアレンジし、親の気持ちを考えたり、気持ちの伝え方、家族への不満や感謝について話し合い、親になる準備または今すべきことを考えるきっかけとする。

⑥市民・教職員対象講座

開催場所：地域の育成会、町会、教職員研修等で取り入れている。

内 容：多くの市民や教職員に「親の学習」の取り組みを知ってもらい、子育てに取り組む親を支える地域作り、まちづくりを目指す。

⑦赤ちゃんの抱っこ体験（H27年度新規事業）

開催場所：多くの中学校や高校

内 容：少子化により赤ちゃんに触れた経験の無いまま親になることによりストレスを感じてしまうことを防いだり、子育ての尊さ素晴らしさや親への感謝の気持ち、そして命の大切さについて考えてもらう。

⑧自主開催講座（新規事業）

開催場所：商業施設、公共施設

内 容：生後3ヶ月から就園前の子と保護者を対象に、童謡や季節の歌、手遊び、リズム体操等を行った後に、日頃の子育て中の様々な悩みや不安を保護者同士で話し合う。核家族化による乳幼児保護者の孤立化を減らすことを目的に、定期的開催。

⑨気軽に参加講座（新規事業）

開催場所：大型商業施設

内 容：商業施設と連携して、来店した乳幼児と保護者を対象に毎月第4木曜午前11時から正午に親子のふれあいいいききサロン講座を実施。歌、ゲーム、手遊びなど様々なスキンシップを通して、親子の関係づくりや親の意識の向上、学びの意識を促すことを目指す。

(iii) サポーター制度と人材育成

各種講座の受け付けや目が離せない子どもの託児など、「親の

学習」を支援する役割を担う。資格要件はなく市民会議への登録制である。ゆくゆくはファシリテーターになってもらうなど人材育成につながっている。

## 5. まとめ

三郷市の「親の学習」講座は年間200講座を超えており、参加者は年間延べ1万人を超えている。このような地道な活動により、親子の関係性が良い方向に向き、親は子を見るようになり、子は親を見るようになったとのことである。

これら活動による効果はすぐ現れるものではないため、取り組みを進めるうえでは不安は尽きないが、様々な角度からの経験や意見が持ち寄られることで、子育ての悩みを抱える多くの親の孤立を減らし、安心を与えることに役立っていることが伺えた。

すべての教育の出発点として重要な役割を担う「家庭教育」を良好なものとし、また充実させるうえで「親の成熟」は不可欠である。本市における子どもの健全育成において、大いに参考としたい。

以上

なお、詳細については、議会事務局に資料を保管していますので、ご覧ください。