

平成 31 年(2019 年)3 月 29 日

那覇市議会議長
翁長 俊英 様

公明党那覇市議団
糸数昌洋・大浜安史、喜舎場盛三
桑江 豊、野原嘉孝、大城幼子

平成 30 年度 会派視察調査報告書

平成 31 年 1 月 22 日から 1 月 25 日まで、会派視察調査を実施しましたので、下記のとおり報告します。

記

1. 視察期間 平成 31 年 1 月 22 日(火)～25 日(金)
2. 視察場所 兵庫県明石市、茨城県つくば市、東京都・衆議院議員会館、東京都稲城市
3. 調査事項
 - ◆明石市（明石市役所）
 - ①里親推進の取り組みについて
 - ②離婚後のこども養育支援の取り組みについて
 - ◆つくば市（国立研究開発法人 防災科学技術研究所）
 - ①防災科学技術研究所の取り組みについて
 - ②南西諸島における巨大地震発生の予見について
 - ◆衆議院第一議員会館
 - ①外国人材の就労と入管法改正に伴う地方自治体の対応について
 - ②アレルギー対策について
 - ③災害時の避難所における被災者支援と各自治体の取り組みについて
 - ◆稲城市
 - ①介護支援ボランティア制度 10 年の実績と成果について
4. 参加者 糸数昌洋、大浜安史、喜舎場盛三、桑江豊、野原嘉孝、大城幼子
5. 視察行程 別紙のとおり
6. 調査内容 別紙のとおり

【視察先】 兵庫県明石市（市役所）

（日 時） 平成 31 年 1 月 22 日（火） 15 時～17 時

（調査事項）

- 1、里親推進の取り組みについて
- 2、離婚後のこども養育支援の取り組みについて

【調査事項 1】 里親推進の取り組みについて

説明対応：秋末（子育て支援室地域連携担当課長）

1、視察目的

子どもを核としたまちづくりに徹底的に取り組む、子育て世代等の人口を増加させるなど成果を上げている兵庫県明石市は、那覇市と人口規模や市域面積が類似している。同市の子育て支援施策の中でも「里親推進の取り組み」と「離婚前後の子どもの養育支援」を学び、離婚率が全国一高い沖縄の県都・那覇市の施策に活かすべく調査する。

2、調査概要

●2018年（平成30）に中核市となった明石市は、2019年（平成31）4月に児童相談所を開設予定である。これを見据えて2年前の2017年（平成29）1月から「あかし100%プロジェクト」を掲げ、すべての子どもが家庭のぬくもりを感じながらひとり一人が望ましい環境で生活できることをめざし、里親への理解と関心を広げ、里親登録数を増加させることに取り組んでいる。プロジェクトに係る予算は約1200万円。

●具体的には、里親を広く知ってもらうための取り組みとして、「あかし里親フォーラム」の開催（養育里親による講演や元里子等によるトークセッション）や、里親家庭の日常を紹介した写真展などの開催、商業施設でのパネル展示、駅前等への横断幕設置、市内書店の協力で特製ブックカバーやしおりを配布するなど、常に市民の目につきやすい工夫を凝らし啓発活動に努めている。

●里親登録を増やす取り組みとしては、現役の里親が相談に応じる里親相談会を毎月開催しており、相談ゼロの日がないという。また、ボランティア里親に関する講座や里親出前講座も随時実施している。さらに里親に関心をもつ層を登録へと動機づける機会として、里親希望者と市内の児童養護施設等の入所児童との交流の場も設けている。

無関心層には、市が製作した啓発DVDを行事やイベント等あらゆる機会を使って上映するなど徹底している。

●きめ細かい里親支援の取り組みとして、市の担当職員が「里親コンシェルジュ」として、関心のある市民のニーズに合わせ先輩里親の紹介や手続きへの同行などを行っている。

昨年2018年（平成30）9月には、市職員自身が里親登録や里親としての活動を行えるよう研修受講、登録手続きにかかる職専免制度を導入。里親として子どもを迎え入れた際に取得できるボランティア休暇制度も併せて導入している。

●同 10 月には、公益社団法人・家庭養護促進協会に業務委託し、新たに明石駅に里親専用の相談窓口を開設。毎週水・金曜日の週 2 回、定期的な相談業務を行っている（養育に困っている里親の相談も受ける）。

●また、今まで慣れ親しんだ地域（学校や友達）で生活している子どもが生活環境を変えずに暮らし続けられるように、全小学校区での里親の登録を目標に取り組んでいる。

市内 28 小学校区のうち昨年 12 月現在、17 校区で里親登録済みである。

●**里親登録に関する実績**としては、平成 29 年度は 2 家庭であったが、平成 30 年度は 12 家庭増え、受講中の方が 4 家庭いる。2018 年（平成 30）12 月 14 日現在、明石市の里親登録数は 36 家庭で、そのうち委託されているのは 5 家庭。18.4%の委託率となっている（兵庫県は 15.9%、全国平均は 18.3%）。

3、主な質疑応答

◆里親委託の対象児童の年齢について

「3 歳までの乳幼児が主な対象。児童福祉法改正における社会的養育ビジョンでは、3 歳までの子は 5 年以内、就学前の子は 7 年以内に 75%の委託率をめざすことになっている」

◆新規里親登録の数は伸びているが課題について

「里親は増えているが、委託率を上げていくことが課題。明石は実子がいても登録している方が多い傾向にあるが、実際委託している 5 世帯については子どもがいない方が多い」

◆里親希望者の年齢制限、外国人や同性カップルの里親登録について

「養育里親について国の年齢制限はないが、兵庫県は 65 歳までと定めている。明石は児相ができた時に決める。外国人が里親登録することはできる。同性カップルに関してはこれまで相談はないが、今後の課題だと認識している」

◆里親と子どものマッチングについて

「マッチングは県の児相が担っている。里子は最初の数か月はいい子にしているが、どこまで受け入れてもらえるかと試してくる。子どもの試し行動に対する理解が難しく不調が起きると言われる。不調を防ぐために様々な研修や里親同士の交流をやっていく」

◆全小学校区に里親登録者を増やすことの意義について

「18 歳まで子を預かるのが里親の基本だが、長期間は無理でも短期間であれば預かれるという方もいる。必要な子の 3 倍の里親が必要だと言われている。多ければ多いほど子どものニーズに応じた里親とマッチングできるので増やしていきたい」

◆里子が 18 歳になったあとの自立に関する支援について

「18 歳になる段階では法律上、大学卒業の 22 歳まで委託できるとされている。ただ、大学進学せずに 18 歳で自立する場合はすごく大変である。就職先をしっかりと探すところまで里親も一緒に支援出来たらいいと思うが、今後の検討課題である」

◆中核市として児童相談所設置の決定に至った動機、契機について

「子どもを核としたまちづくりの施策を展開する中で、最終形として児童相談所を設置し、明石の子どもは責任をもって明石で見たいこうという考えに至った。県の児相もあるが、

県と市で子供の支援に温度差がある。子どもにとっていいように動けるような児童相談所をつくって、その中で里親も一緒に取り組んでいく」

◆ 4月開設の児童相談所の体制と業務について

「児童福祉司、児童心理士、保健師、一時保護所の職員等全部で68人体制になる。児童福祉司のケースワーカーは国基準の2、3倍多く配置する。常勤の弁護士も置く予定。児童相談所の業務と市の子育て支援業務を一体的に行うのが特徴となる」

【調査事項2】離婚後のこども養育支援に関する取り組みについて

説明対応：能登啓元（政策局市民相談室長：弁護士）、藤田雅史（市民相談係長）

2、調査概要

- 2014年（平成26）に、関係機関との連携を図るために「明石市こども養育支援ネットワーク連絡会議」を立ち上げ、これまでに不定期で8回開催し方向性を打ち出してきた。同会議の構成員にオブザーバーとして神戸家庭裁判所の職員を入れたのが特徴的。同年に、こどもの気持ちを父母に伝える冊子「親の離婚とこどもの気持ち」を作成し、こどもへの配慮を促す離婚届とともに配布。
- 2015年（平成27）には、養育費や面会交流などの取り決めに関する合意書や手引きを離婚届とともに配布。全国では養育費の取り決め率が6割のところ、明石市では7割に。そこで、法務省が「子どもの養育に関する合意書作成の手引きとQ&A」を作成し2016年（平成28）10月から全国の自治体で配付するようになった。
- 面会交流支援においては「こどもと親の交流ノート」を作成配布。また、親子が面会交流の場として利用する場合、市の公共施設（市立天文科学館など）の入館料を無料にし、日程の調整やこどもの受け渡しなど面会交流のコーディネートも実施している。
- 直近の事業として注目されているのが、昨年2018年（平成30）11月から始まった全国初のモデル事業「養育費立替パイロット事業」。これは、市が業務委託した総合保証会社が養育費を保証するもの、対象は養育費の取り決めをしたひとり親家庭で、最初の保証費5万円を市が立て替え、養育費が支払われていない月があった場合に月額上限5万円を保証会社が最大12か月分を養育親に支払い、別居親にその請求をして取り立てを行うという仕組み。市の保証会社への委託料は90万円。すなわち最初の保証金5万円の18組分（90万円）を市が負担する予算。低予算で他の自治体でも実現が可能な施策となっている。

3、主な質疑応答

◆この養育支援事業を始めたきっかけについて

「一点目は、平成24年の民法の一部改正で養育費と面会交流が明記され相談が増えてきたこと、二点目に、市長が弁護士出身であり、離婚時に親が子どものことを考えられない、子

どもの気持ちを代弁する人が誰もいないことから、子どもの支援が必要であると考えてきたこと」

◆明石市の離婚率の状況について

「特に高いわけではない。なぜ明石がやるのかといえば、離婚で子どもが泣いており、3組に1組が離婚する中で、子どものために何ができるかからスタートしている」

◆「明石市こども養育支援ネットワーク連絡会議」における裁判所のオブザーバー参加、弁護士と法テラスの連携及び役割分担について

「離婚の際の裁判所手続きも多いことから、裁判所に明石の施策を認識いただくことで、調停の際に当事者へのアプローチを行うことができる。法テラスは、離婚の当事者が弁護士を立てたいときに、市の弁護士では特定の方の依頼を受けられないことや経済面で厳しいひとり親の方が利用しやすいことから関与頂いている」

◆こどもの養育支援事業の総予算について

「養育費と面会交流合わせて約500万円。今年度は養育費立替えのパイロット事業含め590万円ぐらいになる」

◆市民相談室の事業は今度設置される児相とは別になるのか

「基本的に子ども施策のメインは福祉局の子ども部署。法律面となる養育費と面会交流の支援だけを政策局の市民相談室で担当している」

◆沖縄で行う場合の手順としては

「一番入りやすいのは離婚届と一緒に合意書を配ること、その上で、弁護士会等と連携して委託して法律相談会をしていただく」

◆離婚後の子育てガイダンスやひとり親家庭総合相談会は市民相談室の職務で行うのか

「児童福祉課が行う児童手当の現況届の提出者を対象とした総合相談会の際に、メニューの一つとして養育費・面会交流・子供の成長について考えるガイダンスを実施している」

4、感想及び意見

○先駆的な取り組みが注目されているが、単なる重点的事業の実施ではなく、現場の地道な取り組みの上に具体的な課題がクローズアップされ、その課題解決のために多くの試行錯誤を繰り返しながら、取り組んできたことがよくわかる内容であった。

○秘策というのではなくて、本当に地道な啓発と地道な相談を続ける中で少しずつ里親登録者が増えてきている、との発言もあり、執念をもった活動の積み重ねが大切だと痛感した。

○那覇市も中核市として児童相談所を設置できる権能を有するが、そこまでの議論にまったく至っていない。子どもたちを取り巻く環境に対する現状認識と行政の取り組みの精査、関係機関の状況や取り組み等について、今後さらに調査を重ねながら、会派としての政策提言につなげていきたい。

平成 30 年度

会派視察の様子（明石市）



【視察先】茨城県つくば市（国立研究開発法人 防災科学技術研究所）

（日 時） 平成 31 年 1 月 23 日（水） 14 時～16 時

（調査事項）

- 1、防災科学技術研究所の取り組みについて
- 2、南西諸島における巨大地震発生の予見について

【調査事項 1】防災科学技術研究所の取り組みについて

説明対応：鈴木さん

1、視察目的

東日本大震災以降、全国的に防災減災対策が大きく進む中で、沖縄県そして那覇市においては、行政・住民も含め危機感をもったの取り組みがなされているとは言い難い現状にある。このことは、本土から隔てた南西諸島一帯の巨大地震発生の可能性について、科学的根拠を持った予見が明確に示されていないことにも原因があると思われる。災害のメカニズム解明と防災の研究機関として 50 年余にわたり活動を続けている防災科学技術研究所において最新の知見を学び、今後の防災減災対策の糧としたい。

2、調査概要

- 防災科学技術研究所は、災害を引き起こす自然現象の仕組みや被害を防ぐ防災についての研究を行っており、災害から人命を守り、災害の教訓を生かして防災技術を向上させ、災害に強い社会の実現を目指すことを目標とした研究所である。
- 沿革は、1959 年の伊勢湾台風を契機として、1963 年に国立防災科学技術センターとして設立され、1990 年に防災科学技術研究所となった。つくばを本所として、兵庫耐震工学研究センター、新潟県長岡市の雪氷防災研究センター、山形県の新庄雪氷環境実験所の 4 か所で実験研究を行っている。通称「防災科研」。
- 特徴としては、あらゆる自然災害を研究の対象にしており、扱っている自然災害の幅の広さ、その災害の全部のフェーズを対象としている点がユニークである。全国を網羅する地震津波観測網、通称 MOULAS を運用するほか、次世代の気象観測レーダーなど新技術を活用し巨大災害の被害軽減に役立つ情報をリアルタイムで収集、発信している。
- 2015 年の関東・東北豪雨災害や 2016 年の熊本地震の際は、現地にて消防署や警察などの公開情報や防災科研独自の調査結果を地図上に集約、避難所、電力、ガス、通行止めなどの最新状況とその推移をわかりやすく地図やグラフで可視化し、クライシスレスポンスサイトを立ち上げて、自治体の支援を行っている。
- 地震計や津波計ほか様々な展示物の説明あり。特に、地震座布団と呼ばれる体験設備は、過去の大地震や想定される東京直下型などの地震波形の揺れが体験できるようになっている。当日は 3 名の視察メンバーが体験した。

3、主な質疑応答

※展示物等の説明等で細かな質疑応答が多く詳細は省く。

4、感想及び意見

災害予測や防災技術に関する最新の知見を直接学ぶことは、地方自治体にとっても非常に重要なことだと改めて痛感した。東日本大震災の発生によって、日本における防災研究及び技術開発が大きく変化したことを目の当たりにするとともに、今回の視察を契機として、常に最新の防災情報にアンテナを張り巡らすことの重要性を確認できた。

【調査事項2】南西諸島における巨大地震発生の予見について

説明対応：齋藤竜彦（主任研究員）

2、調査概要

(1) 南西諸島で発生している地震の現在の観測と過去(歴史)の地震について

- ①南西諸島の下ではフィリピン海プレートがユーラシアプレートに沈み込んでいるため、北西に従って深いところで地震が起きることがわかっている。特に防災の観点では、深い場所より浅いところで起こる地震が重要。プレートのもぐり込みによる陸側プレートの跳ね上がりで巨大地震と津波を引き起こす海溝型地震が起こりうるかが問題となる。
- ②過去に発生した1711年の八重山地震では津波被害で約1万2千人が犠牲となっているが、原因が解明されていない。海溝沿いで起こった巨大地震とする説、地震による大きな海底地すべりとする説があり、データ不足で結論づけが難しい。1911年の喜界島地震については最近の聞き取り調査でM8クラスの地震の可能性があると言われている。これらをもって今後発生しうるかは、科学的根拠をもっているかということが大事になってくる。

(2) 科学的根拠について（南海トラフの研究事例）

- ①巨大地震の想定の一つの方法として、「過去の地震が未来に起こる」という基本的な考え方がある。日本、特に京都は歴史が古く記録が多いので、規則性を統計的にみると30年間のうちに同じような地震が70%の確率で起こると想定している。
- ②この考え方とは別に、現代の観測を使って巨大地震の発生域を予測することが必要。GPS観測網等を活用して、プレートの形状の正確な把握と固着域の場所の特定を行うことで巨大地震の想定が可能。南海トラフを対象にすると、四国の沖に強い固着域があることがわかっており、世界で発生している大地震のデータや摩擦実験、シミュレーションを基に観測データと理論から巨大地震のシナリオを作成することができる。

(3) 琉球海溝において、巨大地震は発生しうるか

- ①歴史記録がほとんど無いため巨大地震の発生頻度がわからない。

「過去の地震は未来に起きる」との考え方で、政府機関（地震調査本部・内閣府）が行った「海溝型地震の長期評価」では、南西諸島は十分な知見が得られていないため評価できないとされている。2004年の論文では、琉球海溝は南海トラフに比べて固着が弱いとされたが、東北震災後は、「南西諸島は観測点が少ないため巨大地震を起こす可能性のある固着域が無いとは結論できない」となった。

②2016年に琉球大学と名古屋大学が海底GPSを用いて調査した結果、琉球海溝でも固着域の存在を示すデータが得られたが、観測点が少ないため全体像が分からず科学的根拠を与えることができない。

③海底の観測点を増やし、固着域・プレート境界・地震活動の評価が必要。南海トラフでの技術開発の応用も可能で、科学的に現実味のある巨大地震シナリオを想定し、津波予測の適切な性能評価が必要となる。シナリオが設定できれば有効な防災対応をとることができる。

3、主な質疑応答

◆調査研究成果のデータの質の評価や連携はどうなっているのか

「最初にデータをとった機関がクオリティのチェックをして、様々な機関と共有できるようにしている。研究機関は予測予報ではなく、技術開発を担っており、最終的に気象庁が様々なデータを基に予測を行うことになる」

◆プレート固着域の全体像把握のために観測点を増やすにはどうしたらよいのか

「まず大学が研究として数か所の観測を行い、結果が出ると海上保安庁が観測点を置き始める。そのデータが防災や研究に有用だとわかると、国の地震調査推進本部の委員会で観測点の場所を含め決めることになる」

◆プレートの固着は地震がなくても緩んで戻ることはありうるのか

「20年ぐらい前までは全部地震で戻ると思われていたが、高性能センサーで調査した結果、地震でない時にも戻ることがわかっている。“ゆっくり地震”と言われている」

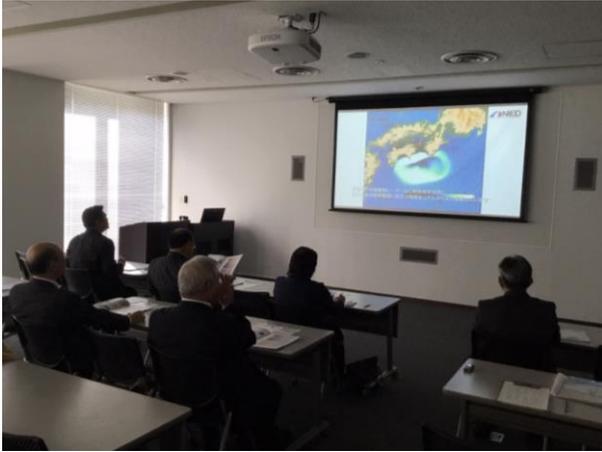
◆米国側が独自で観測研究している情報等のやりとりはあるのか

「2000年ぐらいまで、日本は世界への情報公開体制がよかったが、最近は弱い。理由はわからない」

4、感想及び意見

沖縄は過去に大津波の歴史はあるものの、データ不足により原因の解明や発生頻度が判明せず、政府機関による海溝型地震の長期評価が空白になっていることがわかった。防災科研が鹿児島大学と協力して、南西諸島の陸地における地震活動調査を行っているが、海の観測の重要性が認識されてきており、沖縄の場合、圧倒的に少ない観測点をいかに増やしていくかが課題となる。有効な防災対策、住民の防災意識の向上のためにも、科学的にシナリオを設定できるような取り組みが必要となる。とはいえ、段階を踏みながら科学的根拠を持つに至るには多くの課題や時間を要することから、政治的なアプローチも必要ではないかと思われる。

平成 30 年度 会派視察の様子（国立研究開発法人 防災科学技術研究所）



【視察先】東京都千代田区（衆議院第一議員会館）

（日 時） 平成 31 年 1 月 2 4 日（木） 1 0 時半～1 7 時

（調査事項）

- 1、外国人材の就労と入管法改正に伴う地方自治体の対応について
- 2、アレルギー対策について
- 3、災害時の避難所における被災者支援と各自治体の取り組みについて

【調査事項 1】外国人材の就労と入管法改正に伴う地方自治体の対応について

説明対応：田中敏之（法務省入国管理局出入国管理施策推進室 法務専門官）

久米輝幸（入国在留課 法務専門官）、鈴木智一郎（在留管理調査係 係長）

1、視察目的

平成 30 年 12 月定例会の会派代表質問にて、改正入管法の概要と市への影響について当局の見解を問うたところ、「人手不足の解消や定住人口の増加による地域活性化等が見込まれる一方で、教育、医療、福祉、住宅等の各方面にわたり社会コストが増大することや…周辺住民の理解など地域生活環境に係る懸念などが想定される」との答弁があった。那覇市においても今後増大が予想される外国人対応について、法改正の趣旨や地方自治体の対応に係る施策及び予算措置等を直接国に確認する必要があることから調査を行った。

2、調査概要

（1）「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」の概要

- ①新たな外国人材受入れのための在留資格（特定技能 1 号及び 2 号）の創設について
- ②受入れのプロセス等に関する規定の整備（基本方針及び分野別運用方針等）
- ③外国人に対する支援に関する規定の整備（日常・職業・社会生活上の支援の実施）
- ④受け入れ機関に関する規定の整備（報酬額が日本人と同等以上であること等）
- ⑤登録支援機関に関する規定の整備（中小零細企業等の受入れに対する支援等）
- ⑥届出、指導・助言、報告等に関する規定の整備
- ⑦特定技能 2 号外国人の配偶者及び子に対し在留資格付与を可能とする規定の整備
- ⑧その他関連する手続き・罰則等の整備

（2）特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針の概要

- ①今回の制度の意義はあくまでも深刻化する人手不足に対応するためであり、努力してもなお人材が不足する分野に限って受け入れる点が他の在留資格と異なる。真正面から人材不足を理由に創設する在留資格は初となる。
- ②産業上の分野に関する事項として、大都市や特定地域に過度に集中就労とならないように必要な措置を講ずる。分野ごとに 5 年間の上限数を上回る場合は受入れを停止する措置も講じられる。

③求められる人材に関する事項として、それぞれに技能水準や日本語能力水準など技能試験を課すことになっている。2号については今のところ建設と造船の2分野が希望しており、今後追加される可能性はある。

④関係行政機関の事務の調整に関する基本的な事項として、国内においては法務省、厚労省等の関係機関の連携強化により悪質な仲介業者（ブローカー）等の排除の徹底を図るほか、国外においては、保証金を徴収するなどの悪質なブローカーの介在防止のため二国間取り決めなどの政府間文書の作成や必要な方策を講じる。

⑤制度の運用に関する重要事項として、1号特定技能外国人に対する具体的な支援を列挙している。雇用形態はフルタイムで原則直接雇用、例外的に派遣を認めるのは、繁忙期と閑散期があり、派遣でないと人が集まらない農業と漁業の2分野である。

(3) 外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の概要

①各省庁を取りまとめたもので、216の政策と211億円の予算規模となる。

②生活者としての外国人に対する支援は、単なる労働力としてではなく生活者として処遇のためにあらゆる施策を講じる。様々な困りごとを一元的に解決できるよう地方公共団体によるワンストップセンター（一元的相談窓口）の設置や運営を国で財政支援する。

③翻訳アプリの基盤となるシステムの利用を促進するため、多言語音声翻訳システムのプラットフォームの構築と多言語音声翻訳システムの利用促進を図る。

④地方創生推進交付金を活用して、地方公共団体が外国人の支援を行う受け皿機関を立ち上げることなどを財政的に支援する。

⑤すべての居住圏において外国人の患者が安心して受診できる医療体制の整備、防災や気象情報の多言語化と普及、住宅確保のための環境整備支援、金融通信サービスの利便性の向上など推進していく。

⑥日本語の標準的なカリキュラムなどを踏まえた日本語教育の全国展開を進める。留学生を受け入れる日本語教育機関の質の向上や適正な管理を図る。外国人児童生徒の教育等の充実を図るため、日本語指導に必要な教員定数の改善や支援員等への配置支援及び地方公共団体が行う外国人児童生徒への支援体制の整備を図る。

⑦留学生の就職等の支援として、企業ごとに異なる必要な日本語能力レベルを踏まえ、多様な採用プロセスなどを推進する。

⑧4月発足の出入国在留管理庁が管理する情報を厚労省に提供することなどによって、社会保険への加入促進を図る。在留管理基盤の強化で外国人の在留状況・雇用状況の正確な把握と不法滞在者等への対策の強化を図る。

3、主な質疑応答

◆14分野に絞り込んだ理由と、今後の追加分野について

「所管省庁で精査をして、外国人を受け入れるしか手がないという業種に絞られた。分野を追加するにあたっては、その業界団体等が一丸となって所管省庁に相談する必要がある」

◆1号に就労期間中の2号への移行や、1号を経ずに直接2号への移行も可能なのか

「2号は建設と造船分野となるが、技能試験に合格すれば早めに移ることもできる。いきなり2号で入ることも試験をクリアすれば可能」

◆1号に対する支援メニューの費用負担はどうか

「基本的に外国人の給料に費用を転嫁することや、間接的に負担させることは認められないので、受入れ機関側で負担いただくことになる」

◆報酬額が日本人と同等以上としている理由について

「日本人の賃金が外国人の受入れによって下がることであってはならないので、現在の日本人と最低でも同水準レベルの確保を条件にすることで、安く雇うために受け入れることは認めないこととした」

◆人材不足の地域に配慮するとは、具体的にどういうことを行うのか

「まず、各地方の入国管理局に特定技能に関する相談員を配置して案内できる体制をつくること。広報活動についても地方を重点的に行っていく。分野ごとの協議会の中で自主規制や審査の運用面での対応も考えられる」

◆登録支援機関は技能実習生受け入れ機関が担うのか

「技能実習の管理団体は外国人の支援を行う体制を持っているので、登録支援機関として並行してやっていくことも可能である」

◆一元的相談窓口（仮称：多文化共生総合相談ワンストップセンター）について

「今のところ、都道府県と政令指定都市及び集住市町村を含め約100自治体を交付金の対象にする予定。集住市町村の線引きや指針については今後決まる。31年予算で予算額が10億円なので、交付金額の上限は1千万円（1/2補助）となる見込み。地方公共団体が設置もしくは運営する相談窓口には財政支援を行うことになる」

◆地域の基幹的医療機関における医療通訳の配置について

「厚労省管轄だが、外国語での通訳対応が可能な拠点病院を整備していくと聞いている」

◆社会保険料は日本人と同等になるのか

「社会保険関係の法律は国籍で区別していないので、保険に加入すれば同じ条件となる」

◆地方自治体にとって負担になる部分について

「日本語教育の関係でボランティア頼みになっているところが多く、課題だと聞いている」

4、感想及び意見

○多彩な法体系や施策展開となっており、報道やネット情報で分からない点も多かったので体系的に理解できた点は大いに参考になった。

○地方自治体における具体的な課題等は4月からの法施行に伴い見えてくると思われる。今後も現場調査や関係者等からのヒアリングも行いながら引き続き注視していく必要があり、那覇市の現状と課題について把握していきたい。

【調査事項 2】アレルギー対策について

説明対応：園部まり子（NPO 法人 アレルギーを考える母の会 代表）

長岡徹（同法人 事務局長 代表理事）

1、視察目的

アレルギー対策については、これまでも視察研修や議会質問等で取り上げてきたが、行政や現場の対応に多くの課題を抱えていることから、特に平成 26 年に成立した「アレルギー疾患対策基本法」以降の取り組みについて学ぶ。20 年余に及ぶ患者支援活動をはじめ、国の法制定や対策等にも深く関わってこられた患者支援団体の NPO 法人より、最新の知見を学ぶとともに、自治体における取り組みの方向性を確認し、今後の対策に反映させる。

2、調査概要

（1）「NPO 法人アレルギーを考える母の会」について

●園部代表自身が子どものアレルギー疾患に悩んだことを契機に平成 11 年に設立、平成 20 年に NPO 法人化して患者支援団体として活動。相談活動、講演会や学習懇談会活動及び調査・研究、提言活動を主に行っており、国立成育医療センターや厚労省との連携のもと、自治体や患者団体等に最新のガイドラインに沿った標準治療の普及啓発に取り組んでいる。

●平成 21 年からスタートした神奈川県との協働・委託研修事業は行政職員・教職員を中心に約 2 万 4 千人の参加（累計）。北海道釧路市との 10 年余にわたる連携講座の開催や、災害被災地での継続的な研修会（東日本大震災被災地域では 112 回の研修）の開催など、活動は多岐にわたる。沖縄での講座や研修会の支援も始めている。

（2）アレルギー疾患対策と「基本法」制定の経過について

●平成 12 年に「アレルギー対策」に関する 1464 万人の署名が政府に提出されたことが大きな起点となり、臨床研修センターの開設やアレルギー物質の食品表示、エピペンの適用拡大、学校対応マニュアルの整備などが図られるようになった。

●平成 22 年に公明党が「アレルギー疾患対策基本法案」を単独で提出したが廃案となり、その翌年に自民公明共同で再提出するも継続審議、平成 26 年に全会一致で成立となった。その後、平成 29 年に「アレルギー疾患対策の推進に関する基本的な指針」が功労大臣より告示され、医療の質の底上げを柱に総合的な対策が推進されることとなった。

（3）アレルギー疾患対策の取り組みが必要な背景

●医療側の課題は、医療の質がバラバラで、受診した医療機関で治療が異なるのと、患者側の課題として、治療が適切かどうかを患者（保護者）自身がわからないことが多い。

●アレルギー医療はこの 20 年間で劇的に変わってきたが、患者が適切な医療（標準治療）に出会うまでに 5、6 年もかかっているケースが今も続いている現状がある。

(4) アレルギー医療はどう変わったのか(多数の事例紹介を基に説明あり)

- 「ぜん息」：発作が起きたら止める治療から、薬の使い分けでコントロールしながら発作を起こさないようにする治療へと変わった。小児喘息は普通の子と変わらない生活ができる治療が可能となった。
- 「アトピー性皮膚炎」：ステロイドはなるべく使わないという誤った認識から、軟膏を塗る量が少なすぎて悪化するケースが多かった。適切なスキンケアとガイドラインに沿った適量のステロイド軟膏の使用で確実に改善、治癒に向かう。
- 「食物アレルギー」：かつては血液検査だけでアレルギーと診断されたら徹底除去が主流であったが、現在は最小限の範囲で摂取するほうが早く耐性が獲得できている。
- 特に子どものアレルギーは、乳児湿疹がこじれてアトピー性皮膚炎になり、その後、食物アレルギーに進んでいく。食物アレルギーはアトピー性皮膚炎が発症のリスクとなっていることから、最初に皮膚をきれいにする事で食物アレルギーを治癒・改善できる。

(5) 疾患を正しく理解することの大切さについて

- 平成 24 年の調布市の小学校における給食での誤食による児童の死亡事例より、食物アレルギー症状への対応の手順と緊急時の対応について説明あり。
- この 10 年間で食物アレルギーがかなり増えており、アナフィラキシーショックも増えている。保育所や学校で起きた症状の 6 割近くは初めて発症するケースが多いことから、アレルギーの児童生徒が居るいないにかかわらず、対策することが大事となる。
- アレルギーの症状と対応について知ることにより、課題が整理されて学校や幼稚園、保育所などの負担が減ることになる。

(6) 基本法及び基本指針のポイント

- ①患者が居住する地域にかかわらず、等しく科学的知見に基づく適切なアレルギー疾患に係る医療を受けられるようにすること。②国民がアレルギー疾患に関し適切な情報を入手することができ、アレルギー疾患にかかった場合には生活の質の維持向上のための支援を受けられるよう体制を整備すること。
- 医療の均てん化と患者支援のための体制整備として、国の中心拠点病院のほか、都道府県も拠点病院を定めアレルギー疾患医療協議会を構成して対策推進計画を策定することになっている。沖縄県はまだ検討も始まっていない状況にある。

(7) 都道府県・市町村の主な役割(基本指針) ※要旨

- 学校、児童福祉施設、老人福祉施設、障害者支援施設や乳幼児、児童、生徒、高齢者または障害者が居住(滞在)する施設の設置者(管理者)は、国等が講ずるアレルギー疾患の重症化の予防及び症状の軽減に関する啓発や知識の普及等の施策に協力するよう努める。学校等において、アレルギー疾患を有する児童等、高齢者や障害者に対して、適切な医療的、福祉的または教育的配慮をするよう努めなければならない。

●国は地方公共団体に対して、市町村保健センター等で実施する乳幼児健診等の機会を捉え、保護者に対する適切な保健指導や医療機関への受診勧奨等の適切な情報提供を実施するよう求める。これまでの保育所の段階から、出生後すぐに始める意義は大きい。保健師が保健指導の形でアレルギー対策に関わることでアレルギー予防ができるようになる。

3、実践講習と主な質疑応答

◆実際に、スキンケアの方法と外用薬・保湿剤の適切な量と塗り方、及び緊急時のエピペンの使い方を実践講習して頂いた。

◆アレルギーは治癒が可能なのか

「体質はあっても、症状が出ないように、いい状態を保つというプロアクティブ療法が確立されている。薬の用法容量が科学的にわかったので、いったん症状を抑えたら予防的に少量の薬でコントロールできるようになった」

◆食物アレルギーが増えた原因について

「食物アレルギーを恐れて、離乳食の開始を遅らせている傾向があるが、発症予防にならないどころか、かえってリスクを高める。離乳食の開始時期はきちんと守ることが大事。不要な除去が長年続くと発症リスクが高まるのが、3年前に科学的根拠に基づいてわかった」

◆大人になって食物アレルギーを発症するケースについて

「子どもと違い治すところまでは難しい。一般的に、そばやエビ、カニなどが多いので基本的に避けやすい。自分の持っている他のアレルギー疾患をコントロールすることで症状ゼロに持ち込むような治療を受けることが大切」

◆「保健指導マニュアル」について

「30年度の厚生労働科学特別研究事業で「保健指導マニュアル（仮称）」を作成しており、今年のGWごろには各自治体に配布される予定。保健師、行政の栄養士、赤ちゃん訪問を担う非常勤の助産師がキーマンになってくる。自治体の取り組みが大事となる」

4、感想及び意見

○アレルギー患者の支援団体として長年にわたり活動されているNPO法人の視察対応は、国や自治体、医療機関、患者や保護者など、あらゆる視点からのアプローチがあり大変に参考となった。アレルギー対策への認識を大いに改める契機となった。

○食物アレルギーやステロイドをめぐる誤った情報やビジネスが横行しており、ガイドラインに沿った標準治療の普及啓発が求められていることがよく理解できた。

○自治体の取り組みの重要性を改めて認識した。基本指針の「市町村の主な役割」を踏まえて、那覇市における総合的な取り組みの推進を図っていきたい。

◆詳細はぜひ「母の会」ホームページを参照ください (<http://hahanokai.org/>)

【調査事項3】災害時の避難所における被災者支援と各自治体の取り組み

説明対応：石田耕一（内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(被災者行政担当)付

1、視察目的

災害時における避難所の運営では様々な課題が指摘されている。特に高齢者や障害者、妊産婦や外国人、また食物アレルギー患者など、災害時の要支援者に対する配慮は欠かせない。那覇市においても、台風時の一時避難所は度々開設されるが、指定避難所や福祉避難所の運営については未経験の領域であり、全国の自治体に比べ対策は立ち遅れている現状にある。避難所における被災者支援に関し、29年4月に内閣府が取りまとめた「平成28年度 避難所における被災者支援に関する事例等報告書」をベースに避難所運営ガイドラインに基づく調査結果と事例を学び、那覇市の施策に活かしたい。

2、調査概要

●事例報告書は平成28年の熊本地震を踏まえて、熊本及び全国の自治体へのアンケート調査を実施、課題及び優良事例等を市町村の取り組みの参考のためにまとめたものである。

●指定避難所と福祉避難所について

①指定避難所が法律で義務付けられたのは東日本大震災を教訓として平成26年4月からであり、それまでは自治体が自由に決めていた。指定避難所として指定されても、ライフラインの回復等に時間を要する場合や孤立が見込まれる場合は開設しないことも明記。

②指定避難所の基準には、要配慮者に対する円滑な利用の確保や相談体制の整備、必要な居室の可能な限りの確保等が盛り込まれている（災害対策基本法施行令第20条6-5号）

③指定避難所は上記の要配慮者基準を満たさなくても設置可能であるが、同基準を満たす場合は福祉避難所も併せて開設できる。その他、福祉避難所として指定されていないが、協定を締結して発災時に福祉避難所として開設できる施設がある。

④指定避難所として指定されていないが、協定を締結するなどして発災時に避難所として開設できるホテルや旅館等の確保も大事である。

●避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針（平成28年4月）

①指定避難所における要配慮者支援のための福祉避難スペースの確保、避難所を避難者支援のためだけの施設にしない（緊急物資の集積や情報収集及び在宅避難者の物資の受け取り場所等の観点）、在宅避難者も支援の対象とすること、障害者等への伝達方法の工夫などが示された。

②取組指針に基づき、避難所運営ガイドライン、福祉避難所の確保・運営ガイドライン、避難所におけるトイレの確保・管理ガイドラインを作成し助言

③避難所の空間配置図を事前に作成している事例として、愛知県や京都府の配置図を参考

●熊本地震におけるアンケート結果より

①避難所滞在中に不足して困ったものでは、生活用水、飲料水、寝具、携帯電話の充電器、トイレの順となっている。

②避難所のトイレ問題については、衛生面での不安、数の不足、利用ルールが不明確、高齢者への配慮不足、洋式トイレの不足等の順となっている。

③高齢者等への食事の配慮については、市町村では「十分取り組まれていた」が6.3%に対し、福祉施設では67.3%という結果が出ている。

④避難所滞在中にどのような情報が必要であったかについては、災害に対する最新の情報、ライフラインの復旧の見通し、生活物資の配布、行政の支援情報の順となっている。

●避難所運営について

①空間配置図を作っても避難所運営のマニュアル（手引き）がないと運営できない。

全国自治体のアンケートでは、65.3%が作成済み及び作成中であり、多くが住民の自主運営を想定している。熊本地震の際の自主運営の体制づくりでは、十分取り組まれていたが3.1%、取り組み中が12.5%、残りは検討中であった。

②マニュアルと体制づくりを行った上で、普段からの訓練が必要である。避難所における相談窓口の開設のほか、明石市では避難所での要配慮者に対する対応把握のために「要配慮者確認表」を作成している。

③福祉避難所の住民への周知は67%の自治体が行っており、指定避難所の中に要配慮者専用スペースを想定している自治体は37%、今後検討していくが55%となっている。しかし、福祉避難所の運営マニュアルの作成済みは16.5%、訓練の実施については約2割と低い状況である。

3、主な質疑応答

◆全国的にみて、福祉避難所は指定避難所の中で設置されるケースが多いのか

「介護施設や福祉施設が市町村と協定を結んで確保されているケースも多い」

◆熊本震災の際に、指定避難所に要配慮者も含め殺到する中で、聞き取りをしながら福祉避難所に移動させたケースも伺ったが、どのような対応が望ましいか

「前もっての準備で同時開設が望ましいが、家族と一緒にいたい要配慮者もいるので指定避難所の中で生活できる環境を作る必要がある。指定避難所から福祉避難所に移動させるのが大変な手間となる課題もある。また逆に、福祉避難所に要配慮者だけが集中すると自主運営が難しくなるので一般の人の手助けも必要になるので、一般のスペースも必要である」

◆すでに入所者の居る介護施設での受け入れは大丈夫なのか

「受け入れるスペースは限られているので前もって空間配置図を作っておくことが必要。自己負担しながら生活している入所者と避難者は違うので、施設側の理解と入所者への周知をしておくことが大事である」

◆指定避難所の電源の確保についての自治体への対応について

「平時からの避難所としての必要な機能を整備するようお願いしている。指定避難所については、緊急防災減災事業債の活用が可能、発災後であれば、災害救助法で支援できる」

◆食料備蓄に関する国の指針について

「防災基本計画では国民の皆様に原則 3 日間、推奨 1 週間の備蓄をお願いしている。内閣府としては、自治体にどれだけの量が必要ということは伝えていない。」

4、感想及び意見

- 指定避難所と福祉避難所の関連性や位置づけ、課題等がよく理解できた。
- 平時からの避難所の設備や物資や体制マニュアル等の整備を確認しておく必要がある。
- 特に避難所の空間配置図（レイアウト）は事前に作成しておくことが必要である
- アンケートより、避難所のトイレに関する配慮が必要だと強く認識させられた
- 一般の避難所においては、要配慮者（高齢者、アレルギー疾患患者等）への食事の配慮は 6 割以上の自治体で行われておらず課題の深刻さを感じた。
- 兵庫県明石市では「要配慮者の確認票」作成して対応しているとのことだが、要配慮者の絞り込みをいかに行うかが那覇市の課題ともなっている。

平成 30 年度

会派視察の様子（衆議院第一議員会館）



【視察先】東京都稲城市（市役所）

（日 時） 平成 31 年 1 月 2 5 日（金） 1 0 時～1 1 時半

（調査事項）

1、介護支援ボランティア制度 10 年の実績と成果について

【調査事項 1】介護支援ボランティア制度 10 年の実績と成果について

説明対応：工藤絵里子（福祉部高齢福祉課長）

1、視察目的

平成 19 年に全国初の介護支援ボランティア制度をスタートさせた稲城市。翌平成 20 年に那覇市への導入を公明会派として議会で初提案させて頂いた経緯もあり、制度創設から 10 年を超えた稲城市の事例を参考に、制度 5 年目となる那覇市の課題の整理を行う目的で訪問した。

2、調査概要

- 稲城市では、地域コミュニティ力を高める必要性や社会活動への参加を望む高齢者が増えてきていたことに加えて、介護保険料の高騰が避けられない状況を背景に、高齢者自身の介護予防につながる社会参加活動を支援し、元気な高齢者による介護者等への支援ボランティアを奨励する必要から、介護ボランティア制度を全国に先駆けて創設した。
- 介護支援ボランティア制度が他のボランティアと異なる点は、介護予防事業が目的なので、ボランティアをやる方を主役に行っているところが特徴である。
- 同ボランティア制度の対象となる事業は、介護保険事業に関する活動、高齢者支援の活動であり、ホームヘルプサービスで行うべき業務の代替でないこと、また事業所等が本来行うべき業務の代替でないこと等であるが、那覇市の「ちゃーがんじゅうポイント制度」と異なる点は、那覇市の制度が、受入機関を介護施設に限っているところである。ちなみに稲城市では、在宅高齢者のゴミ出し等、高齢者を支援する活動をすべて含んでいる。
- 稲城市では 2 つの方法で介護予防効果を測定している。一つが主観的健康感で介護ボランティアの介護予防効果を表している。たとえばボランティアに参加している高齢者にアンケートによると、「張り合いが出てきた」という項目では、平成 19 年度が 45.7%であったのに対し、平成 28 年度は 53.6%に伸びている。また「健康になったと思うか」という項目では平成 19 年度は 11.2%であったのに対し、平成 28 年度は 27.5%と確実に伸びている。このようにボランティアに参加している高齢者の主観的健康感で大きな効果を表している。
- また、介護予防効果のもう一つの測定は、新規認定者の割合から介護保険料引き下げ効果を計算している。年によってばらつきはあるものの、保険料の引き下げ効果が認められている。また、東京都保健所の 65 歳の健康寿命調査によると、稲城市は男性が都内 2 位、女性が 6 位というデータが出ている。

●稲城市においては介護支援ボランティアの登録者数は797名で高齢者の4.2%である。制度当初の想定が高齢者人口の1割の100人であったので、3,4倍を上回る数となっており、当時の制度設計と比較してうまくいっている。

那覇市は同事業の対象が介護施設に限っているため、登録している高齢者は少なくなっている。

3、主な質疑応答

◆受け入れ機関の事業所27団体の内訳と、登録後辞退した団体はあるのか

「22か所が介護事業所で、5か所がそれ以外のNPO法人とか任意団体。受入れゼロの事業所もあるが辞退した団体はない」

◆ボランティアと事業所のマッチングはうまくいっているのか

「最初の入り口だけは社協がコーディネートするが、ボランティアと事業所で直接やっていただいております、うまくいっている」

◆10年間取り組まれてきた成果の実感と今後の課題について

「10年間継続してきて地域に制度が定着してきている。活動も毎年、前年に比べると多く推移している。平成27年の改正で介護包括ケアシステムを構築するうえで、地域での支え合いの考えが導入されたことは、介護支援ボランティアの考えともマッチした。時代の向かう方向に介護支援ボランティアを早めに始められたことが地域包括ケアシステムを構築するうえで有利になっていると思う」

4、感想及び意見

○稲城市の10年余にわたる地道にしてシンプルで分かりやすい制度運用と、制度発案者としての自負と誇りを感じた。

○稲城市が年間5千円の還元に対し、那覇市は1万円の還元を行っているが、登録者の伸びや活動実績はまだまだ低調である。ボランティアが主役との考え方や受け入れ機関の幅の持たせ方、介護予防効果等の事業検証の在り方を含め、しっかりと制度設計や課題等も検証しながら、よりよい制度の構築に取り組む必要がある。

平成 30 年度

会派視察の様子（稲城市）



