

(様式)

常任委員会行政視察報告書

委員会名	民生常任委員会	委員名	小林ゆうき
視察地	東京都板橋区		
調査事項	農福連携について		
視察年月日	2023年11月14日		
視察内容	<p>近年、農村や農業における課題と福祉における課題の双方の課題解決を目的として、農業と福祉の連携「農福連携」が推進されている。その中でも、農業における担い手不足と障害者の社会参画を掛け合わせた形が増えている。</p> <p>板橋区の農福連携は、2018年から2025年の8年間を計画年度とする、緑の基本計画「いたばしグリーンプラン2025」に位置付けられており、「みどりを次世代につなぐ」をテーマに、農のみどりの保全と活用のための取り組みとして推進している。</p> <p>2019年には区内の農園を農福連携園にするための検討を始めたが、①区内の農園は面積が狭く、障害者が活用する農園にするための施設整備が困難であったこと、②農業を教える人材や農地を維持管理する人材が不足していたことから、農福連携園の整備には至らなかった。</p> <p>しかし、その後株式会社エスプールプラス（東京都千代田区）より板橋区での屋内型農園整備に関する情報が提供され、検討ののち2020年に「農福連携による障害者の就労充実に関する協定」を締結した。協定に基づき、板橋区は農園について就労移行支援事業所、就労継続支援事業所などに対して情報提供を行い、エスプールプラス社は農園で就労する障害者等について、板橋区民を優先的に企業に紹介する取り組みを行った。</p> <p>屋内型農園は2020年7月に「ソーシャルファームわーくはびねす農園Plus 東京板橋」として開設され、その後2021年10月にも「ソーシャルファームわーくはびねす農園Plus 東京板橋第2」が開設された。施設内にバリアフリートイレなどを完備していることや施設内の作業であることから、様々な障がいに対応できて安全に作業できるという利点がある。</p> <p>農法は水耕栽培農法となっており、サラダ菜、小松菜、ほうれん草、水菜、パセリ、ミツバなどの葉野菜を栽培している。種まきから収穫した野菜の洗浄まで行っており、作業内容がシンプルであるため働きやすい。</p> <p>農園は2施設合わせて67区画あり、1区画当たり3名の障害者と1名の企業農業長の4名が働く。障害者雇用枠は2施設合わせて201で、2023年4月1日時点では188名が雇用されており、うち20名ほどが板橋区民であるとのことだった。</p> <p>板橋区は事業について、多くの障害者の雇用につながり、働く障害者の賃金が上がったことや、職場環境の安全性と就業者の定着率が高くなっていることを評価している。一方で、収穫した野菜が売り物となりにくいこともあり、事業として収益を上げることが難しいことや、企業が自社勤務させることなく障害者雇用を行っているケースがあることに課題認識があった。</p> <p>今回視察を行った板橋区だけの話ではなく、まだ農福連携についての議論が足りないのではないかと考える。農福連携は農業と福祉の双方の課題解決を目的としているが、安易な導入は障害者雇用ビジネスや障害者の緩やかな排除、労働力の搾取につながる可能性がある。</p> <p>企業への貸農園による障害者雇用の形は、障害者雇用ビジネスとして指摘されている。貸農園事業者が企業に人材を紹介し農園を貸し出す。企業は紹介された人材を雇用し、貸農園事業</p>		

(様式)

者に紹介料と農園の賃料を支払う。これが、金銭で障害者と法定雇用率を売買しているといえるのではないかと指摘である。

利用している企業がホテルや加工食品会社であれば収穫した野菜は事業で活用されることもあるそうだが、実際には食品や農業関係ではない企業も利用しており、その場合は収穫した野菜を福利厚生として社員に配ったり、CSRの一環で子ども食堂に寄付したりする。そのため、農園の作物での収益は無い場合がほとんどであり、板橋区の貸農園でも、収穫した野菜の市場への流通量は0であるとのことだった。農業と福祉の連携というよりは、福祉のための農園運営といった側面が強いように感じる。

また、企業に雇用された障害者は、企業の事業所やオフィス等ではなく貸農園での勤務となる。農福連携は共生社会も理念として掲げており、文部科学省では共生社会について「これまで必ずしも十分に社会参加できるような環境になかった障害者等が、積極的に参加・貢献していくことができる社会である。それは、誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合い、人々の多様な在り方を相互に認め合える全員参加型の社会である。」と説明しているが、健常者と障害者で労働内容と勤務地が大きく異なり、日常的な交流も少ない状況は緩やかな排除・分断といえるのではないだろうか。多様な在り方を認め合い共に生きていく社会に繋がるといえるのか疑問である。

一方で貸農園による障害者雇用は、障害者の経済的安定や自立には繋がっていると考えられる。2019年度の調査では、障害者が利用する就労継続支援事業の平均時給は、A型で887円/1時間、B型で223円/1時間であった。B型においては雇用契約を結ばないため、労働ではなく作業、給与ではなく工賃という扱いとなる。しかし、貸農園では企業の障害者雇用枠での雇用となるため最低賃金が守られ、板橋区の農園では月13万円程度の給与が得られる。また、厚生年金や社会保険にも加入できる。障害者の働き方や賃金には課題があり、障害者となると自活できるほどの賃金が得られにくいとの理由から、受診や障害者手帳の取得をしない選択をする方もいる中、企業の障害者雇用が促進されるのは重要なことである。

板橋区は貸農園事業者の積極的な誘致や建設費用の負担は行っておらず、農福連携の検討と貸農園事業者の事業進出が重なり協定の締結に至り、区民である障害者の雇用の確保に繋がった。しかし、先述したように法定雇用率を達成したい企業と働きたい障害者のマッチング、障害者雇用ビジネスといった指摘がされている。また、本市においては農家も農地も多く、産業構成も異なるため、同様の取り組みを行うには様々な角度から検討が必要であると考えられる。

大枠としては、農福連携の目的や共生社会のビジョン、障害者の人権や雇用や賃金の問題、農業の担い手不足や継続可能性の課題について広く検討する必要がある。その上で農家や農地を活用し、本市の実情に合った農福連携の形を模索していくべきではないだろうか。

社会課題、特にマイノリティに関する社会課題においては、既存の価値観や社会構造を無批判に受け入れて経済合理性で判断するのではなく、目指す社会や当事者の権利をベースにして検討していく必要があると考える。

(様式)

常任委員会行政視察報告書

委員会名	民生常任委員会	委員名	小林ゆうき
視察地	愛知県尾張旭市		
調査事項	元気まる測定事業、あたまの元気まる事業について		
視察年月日	2023年11月15日		
視察内容	<p>尾張旭市は「健康は市民すべての共通の願いである」といった考えに基づいて、「健康づくりのまちづくり」を市の最重要施策の一つに位置付けており、健康都市連合にも加盟している。</p> <p>2001年10月に保健福祉センターを開設し、それと同時に市民の生活習慣病の一次予防と健康増進を目的として、「元気まる測定」を導入した。2013年からは認知症の予防を目的として、軽度認知障害のスクリーニングテスト「あたまの元気まる」を開始した。</p> <p>元気まる測定では、市民が自分の健康状態や生活習慣、体力を客観的に把握し認識することができる。そして、その結果をもとに健康の維持・増進および生活習慣病の予防に必要な保健指導を行い、健康寿命の延伸を図ることが目的である。対象は18歳以上の市民及び市内在勤者で、健康課で予約を受けて尾張旭市保健福祉センターで行う。定員は一回につき10名で、月曜日と木曜日の週2回の実施である。測定当日は健康状態や生活習慣、体力を測る。一週間後に結果説明とコース選択、プログラムに沿った運動を体験し、3ヶ月後に再度測定という流れとなる。</p> <p>事業導入から20年が経過し、受検者の減少、機器・システムの老朽化や感染症の拡大もあり、機器・システムの見直しと新しい生活様式の対応を目的としたリニューアル環境整備を行った。リニューアルした元気まる測定は、①個別性に合わせた結果票や運動・食事プログラムの提案、②3か月間の取り組みによって改善が実感できるプログラム（筑波大学発エビデンス運動プログラム）の実施、③3か月間変化を実感し楽しく取り組めるようなアプリやICTの活用を特徴とする。また、週に一度保健センターで行っている「元気まるトレーニング」や教室を紹介したり、忙しい人にはメールでサポートをするなど、プログラムの継続サポートも行っている。これまで3ヶ月間のプログラムに取り組んだ人のうち、7割の人の体力年齢が改善したとのことである。</p> <p>健康増進のための新たな取り組みとして、2023年には「健康ポイントプログラム」を開始した。歩数や健康状態の測定によってポイントが貯まり、そのポイントに応じた電子マネーポイントやクオカードに交換できるという、若い世代の健康増進を目的とした事業である。交換される電子マネーポイントやクオカードは市の予算で計上されている。</p> <p>あたまの元気まるは、軽度認知障害のスクリーニングテストである。導入背景として、尾張旭市の2011年の介護保険の新規申請・認定者の原因疾患の1位が認知症だったことが挙げられる。軽度認知障害とは認知症ではなく、認知機能の低下がみられる状態である。生活習慣病、疾患や頭部の怪我、アルコール依存やストレスなどが原因因子となり、予防策をとらずにいると高確率で認知症に進行するという報告もある。そのため、認知症対策を目的として、その前段階である軽度認知障害の早期発見・対応を図った。</p> <p>あたまの元気まるの対象者は40歳以上の要支援・要介護認定を受けていない市民である。健康課で予約を受けて、尾張旭市保健福祉センターで15分程度のテストと結果説明・保健指導を</p>		

(様式)

行い、軽度認知障害の疑いと判定された人には事後教室への参加を勧奨する。

受検者の感想としては、テストを受検して不安になったり自分を情けなく思ったというネガティブなものがある一方で、チェックして安心したり今後の対策を考えることができるといったポジティブなものもあった。保健指導や結果説明によっても、これまでは認知機能の低下と認知症が混同されがちだったものが、早期に気付いて改善することができるものだという認識に変化しているとのことだった。また、愛知県内でも尾張旭市は健康寿命が高く介護認定も少なくなっており、市は元気まるの取り組みが影響していると評価している。

元気まる測定は18歳以上の市民及び市内在勤者が対象であるものの、開催が平日の日中となっているため、現役世代が利用しづらいのが課題であると感じた。しかし、健康ポイントプログラムに関しては事前説明会が土曜日にも設定されていたり、商業施設を含めた市内10か所で健康状態の測定が可能だったりと現役世代も考慮した設計となっていることから、課題改善を意識していると感じた。また、どちらも交付金を活用しているが、2021年の元気まる測定システムの改修費には2,000万円、健康ポイントプログラムの導入には950万円のコストがかかっている。

あたまの元気まるは導入から10年で延べ5,002人が受検し、受検者のうち最も多かったのは70歳代で50.1%だった。男女別に見ると女性の受検者数が男性の倍以上となっており、男性の受検者数が少ないことが課題となっている。人口の男女比率や平均寿命の影響も考えられるが、男性の孤立やジェンダー課題も関係しているという認識があるようだった。性別役割分業下で家事育児介護などを担う女性と比較すると、男性にとって保健センターは身近なものではないのかもしれない。また、ジェンダー規範によって他者に頼ったり弱みを見せたりすることにハードルを感じる男性も多いと考えられ、男性の受検者を増やすには工夫が必要だと感じた。

スクリーニングテストはアメリカのMedical Care Corporationが開発し、日本で株式会社ミレニア（東京都港区）が日本語化し提供している。導入に際しては、パソコン・プリンター・インターネット回線・オペレーター・テストができる環境などの設備が必要である。また、260万円ほどのシステム導入コストと、契約で定められた最低保証件数によるランニングコストがかかる。尾張旭市は2020年からは500件179万円での契約となっているが、感染症の影響もあって2022年の受検者は178名となっている。北海道内では15の自治体で導入されているが、本市に導入する際には需要や費用対効果なども考慮した上で検討する必要があると考える。

視察の際、運動機能測定・体組成測定の「zaRitz」を体験させてもらい自分の健康状態を測った。zaRitzとは株式会社タニタ（東京都板橋区）の製品であり、本体に足をのせて椅子から立ち上がるだけで脚の筋力とバランスを測定することができる。これを業務用の体組成計と連携することで、総合的な運動機能の評価ができ、1点から150点満点の総合得点で状態が表示される。総合得点は75歳の方の平均値が75点となるようにした値となっている。

zaRitzを実際に体験させてもらった結果、総合得点が75点と表示され、運動機能や筋力の低下がみられた。実際に自分の体の状態を数値で認識したことで健康への意識が高まり、階段移動を心掛けるようになるなど自分の行動変容に繋がった。客観的な指標による点数化は、若い世代にとっても健康を意識するためのきっかけとして有効性が高いと考える。

(様式)

常任委員会行政視察報告書

委員会名	民生常任委員会	委員名	小林ゆうき
視察地	神奈川県横浜市		
調査事項	若者の自立支援事業について		
視察年月日	2023年11月16日		
視察内容	<p>「8050問題」という言葉により、高齢の親と長年ひきこもり状態にある子供の孤立や複合的な困難について明らかになってきている。厚生労働省によると、「様々な要因の結果として社会的参加（就学、就労、家庭外での交遊など）を回避し、原則的には6ヵ月以上にわたって概ね家庭にとどまり続けている状態」をひきこもりと定義する。適切な支援につながれなかった結果の痛ましい事件も生じており、早期でのアプローチや困難を抱えた当事者の状態や意向に寄り添った支援が重要だと考える。</p> <p>横浜市では、2006年4月にこども青少年局が誕生し、その後地域ユースプラザや若者サポートステーションが次々と開所した。2012年8月には、「横浜市子ども・若者実態調査」が実施され、5年ごとに行われている。2022年に行われた第3回目の横浜市子ども・若者実態調査では、無作為抽出で選ばれた3,000人の対象者（15歳～39歳）に質問票を郵送し、郵送かWebでの回答で有効回答数1,102が集まった。その結果、ひきこもり群の出現率が1.36%、若年無業者の出現率が1.72%となり、横浜市内の15歳～39歳のひきこもり群は約13,000人、若年無業者は約17,000人という推計値が出た。調査は健康福祉局の40歳～64歳を対象にした市民生活実態調査と合わせて行っており、予算は600万円である。</p> <p>横浜市の若者自立支援機関として、①横浜市青少年相談センター、②地域ユースプラザ、③若者サポートステーションの3機関がある。横浜青少年相談センターは不登校・ひきこもりなどの課題を抱える青少年の相談及び社会参加支援を行う。地域ユースプラザは市内に4か所あり、地域における青少年・若者の総合相談を行う。若者サポートステーションは市内に3か所あり、職業的自立に向けた総合相談と継続支援を行う。横浜市青少年相談センターは、計20名の職員と5名の非常勤の精神科嘱託医師5名の運営体制であり、地域ユースプラザや若者サポートステーションは民間が運営している。3機関が本人の状態によって家族支援も含めた様々なサポートを行い、段階的に本人の社会参加や自己実現につなげていく。</p> <p>また、横浜市内で特徴的な取り組みとして、「よこはま型若者自立塾」がある。長期にわたって不登校やひきこもり状態にあった若者などを対象に、本人の望む自立や生活スタイルの確立に向けて、体力の回復や生活リズムの立て直し、他者との関わり等の習得を行うものである。2つのコースがあり、どちらも期間を6ヶ月間とする。スタンダードコースは、毎日決まった時間に通うスクール型で、月額10,000円（収入要件等を満たした場合無料）で、1日2.5時間のプログラムを受ける。フレキシブルコースは週1回から参加可で、都度0～700円の参加費を支払ってプログラムを受ける。</p> <p>各実施事業者や利用者からの評価としては概ね良い評価が多いが、若者サポートステーションでは支援機関に繋がったことがない若者への広報についての課題が挙げられていた。2022年度の利用者数が横浜市青少年相談センターで約1,000人、地域ユースプラザで約800人、若者サポートステーションで約1,300人であるため、推計値と比較してもまだ支援に繋がれていな</p>		

(様式)

い層が多いのというのもわかった。現在は、本人の意向によっては訪問支援を行ったり、ホームページに動画を掲載したり、冊子やチラシを作るなどの形でアウトリーチを行っているとのことだった。

横浜市と本市の違いとして、居場所の欠如と支援の多様性がある。横浜市は、39歳以下の方には青少年相談センター、40歳以上の方には健康福祉局ひきこもり支援課がメインで対応を行う。その上で、若者には地域ユースプラザや若者サポートステーションなどの機関が関わり、段階的にサポートしていく。本市においては、旭川市保健所の相談窓口や親の会、若者サポートステーションは設置されているものの、ユースセンターなどの若者の居場所が欠如している。関わる機関の数が多ければ良いという話ではないが、様々な機関が違う形で関わることでより重層的で多様な支援ができると考える。支援や相談のためだけではなく、気軽に行ける・居られるサードプレイスの設置を進めるべきだと考える。

また、横浜市の事業の中で印象的だったことが2つある。1つ目は、横浜市の健康福祉局ひきこもり支援課のページに記載されている「ひきこもりは誰にでも起こりうることで、特別なことではありません。」という文言。2つ目は、事業説明の中で出てきた「就労だけを目的としていない」といった言葉である。

事件の報道や画一的な価値基準によってひきこもりへのネガティブな印象が強い中、ステイグマを軽減して相談のハードルを下げるようなアプローチは非常に重要であると考え。また、その上で本人の状況や意向を尊重して目標設定する姿勢が、従来の解決件数や経済的自立を重視しがちな行政支援とは異なると感じた。東京大学先端科学技術研究センターの熊谷晋一郎氏が自立とは依存先を増やすことだと言っているように、自立にも様々な解釈や形がある。多様な個人を画一的な価値基準によって評価し当てはめるのではなく、それぞれに合った形での多様な目標設定や自立の形を共に探すような支援体制を実現したいと考える。

対策や支援を考えるにあたり実態把握は重要である。旭川市の15歳～39歳人口は2023年11月1日時点で68,300人となっており、これに横浜市の出現率を当てはめると、ひきこもり群推計値は約929、若年無業者推計値は約1,175となる。ひきこもりに関する実態調査は内閣府でも行われているが、それぞれの地域性を考慮した調査が必要であると考え。横浜市の調査は市民生活実態調査も合わせて計6,000人を対象として行い、予算が600万円だった。子ども・若者向けの調査だけであれば300万円ほどであり、実施は十分可能であると考え。

市民一人一人の生きづらさを解消し暮らしやすい自治体にすることは、自治体の持続可能性を高めることにも繋がる。今後も若者の生きづらさとその解消について、他の自治体の取り組みを参照しながら旭川独自の取り組みを進めていくことが肝要である。