

平成29年度 民生福祉常任委員会行政視察報告書

1. 視察日程

平成29年5月9日（火）から 5月12日（金）まで

2. 視察先及び視察内容

(1) 三重県桑名市

桑名市生活困窮者自立支援事業計画について
生活困窮者自立支援について

(2) 石川県能美市

糖尿病の重症化予防の取組について

3. 参加者

委員長 中村正志

副委員長 工藤祥子

委員 山本留義、菊池広志、鎌田ちよ子
半田義秋、富岡修、富岡幸夫
白井二郎

4. 視察内容

◎三重県桑名市（5月10日（水））

【市の概要】

桑名市は三重県の北部に位置し、平成16年12月に桑名市、多度町、長島町の合併により誕生した市で、東は愛知県、西はいなべ市及び員弁郡東員町、南は伊勢湾及び四日市圏域に接している。名古屋市から25km圏に位置するため、名古屋市のベッドタウンとして宅地開発が進んでいるほか、機械・金属系を中心とする工業都市でもある。

東海道五十三次の42番目の宿駅として発展してきた桑名市は、現在でも高速道路や国道、鉄道などの主要幹線が集中する交通の要衝として発展を続けている。平成28年4月には伊勢志摩サミットに先駆けて『2016年ジュニアサミット in三重』が開催されたのを期に、今後国外からの観光客や国際会議などの招致を促進し、『本物力こそ、桑名力。』をキャッチフレーズに、桑名の持つ本物の魅力を全国に広めていこうと様々な事業を進めている。



【調査事項】

桑名市生活困窮者自立支援事業計画等について

説明者・・・桑名市福祉総務課生活支援室長 山下 謙一郎
桑名市福祉総務課相談支援室長補佐 服部 孝二
桑名市相談支援室主任相談支援員 森山 貴行

【概要】

《計画策定の経緯》

社会経済の構造的な変化等による生活保護受給者や生活困窮に至るリスクの高い層の増加を踏まえ、生活保護に至る前の生活困窮者への支援を強化するための『生活困窮者自立支援法』が平成25年12月に成立し、平成27年4月に施行された。

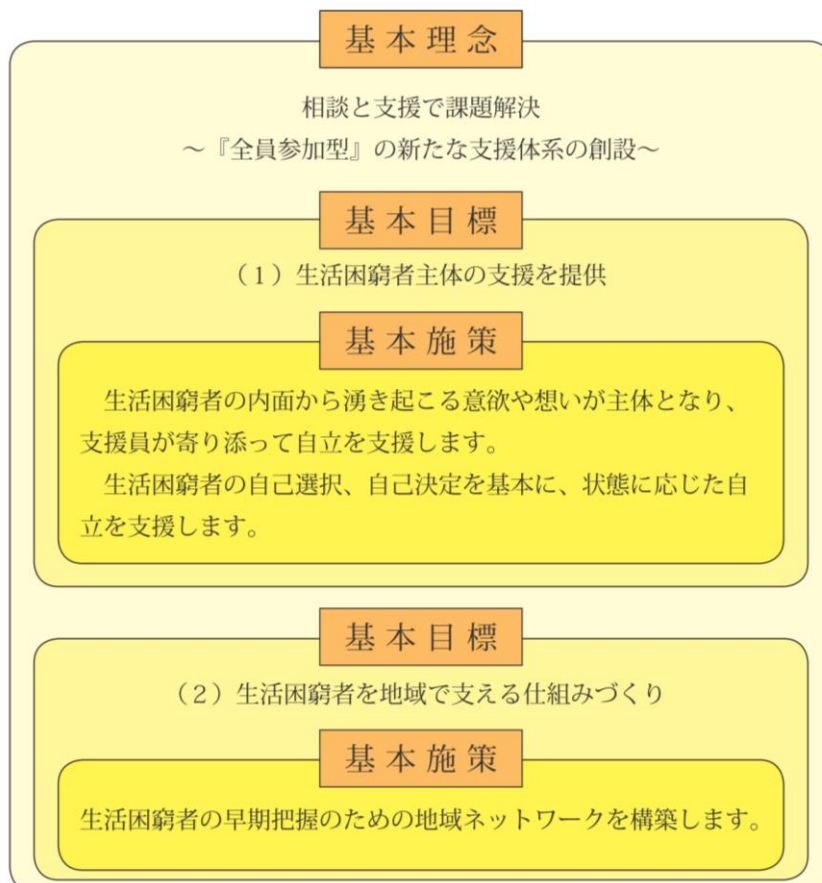
法律の施行に先立ち『桑名市地域福祉計画』（H26～30）とは別の単独計画として、『桑名市生活困窮者自立支援事業計画』（H27～30）を策定。平成31年度以降は『桑名市地域福祉計画』に盛り込む予定である。

計画の策定にあたっては、平成26年4月から、桑名市社会福祉事務所、桑名公共職業安定所及び桑名市社会福祉協議会で構成する『桑名市生活困窮者自立支援制度関係会議』を月2回、合計17回開催し議論を重ねた。平成26年10月からは、北勢地域若者サポートステーション及び三重県医療ソーシャルワーカー協会も交え『桑名市生活困窮者自立支援制度支援調整会議準備会議』を合計3回開催し、さらに議論を深めた。

《計画の体系》

この制度の目指す目標は『生活困窮者の自立と尊厳の確保』と『生活困窮者支援を通じた地域づくり』となっていることを踏まえ、桑名市は基本理念を右のとおりとし、さらにこの実現を目指して二つの基本目標を設定した。

このような新たな支援体制の創設により、この制度を必要とする人に対し、課題解決に向けての相談と支援を効果的に行うことが期待できる。



《相談から支援への流れ》

生活困窮者からの相談を受け、抱えている課題を評価・分析（アセスメント）することでニーズを把握し、それに応じた支援が行われるよう、プランを作成し、これに沿って相談支援員等が生活困窮者とともに、生活困窮状態からの脱却を目指す。

① 生活困窮者を地域で支える仕組みづくり

この制度の対象者は、自ら声を上げることが苦手な場合も考えられるため、民生委員やボランティア等、地域住民や組織・団体等と協力し、対象者の早期把握や支援のためのネットワークを構築。

② 主管部局

生活保護の相談もしくは説明を聞きに来た方へ、生活困窮者自立支援制度の周知等を行うことが、生活保護に至る前の段階の自立支援対策の強化を図ることに最も期待ができるため、生活保護業務を所管する福祉総務課生活支援室を主管部局としている。

③ 相談窓口

相談窓口として、相談支援室を市役所内に設け、福祉総務課生活支援室の職員4名と社協の随契職員1名の計5名で対応している。直接来庁や電話などにより相談を受けているが、内容によっては直接現地へ出向き相談を受けることもある。

④ 官民連携した支援体制

福祉総務課生活支援室は、計画策定から携わる桑名公共職業安定所、桑名市社会福祉協議会、北勢地域若者サポートステーション及び三重県医療ソーシャルワーカー協会などへ、支援調整会議への出席を依頼し、それぞれが持つ各種制度や支援だけでなく、ノウハウ等も提供できる体制を構築しその輪の充実と拡大に努めている。

【主な質疑】

Q 北勢地域若者サポートステーション、三重県医療ソーシャルワーカー協会を含めた5者で事業を推進することの特色やメリットについて。

A 支援調整会議において、外部の関係機関が定期的集まり、相互に情報を共有できること。

Q 必須事業・任意事業の活用の現状について。

A 必須事業の相談支援事業は年間支援が増加傾向、住居確保給付金の活用は年に数件ほど。任意事業については学習支援については好評で20名が利用、学習支援員も37名登録いただく状況。家計相談まではと躊躇する方もおり、信頼を構築しながら支援を提案している。

Q 『支援相談室』を新設した以降の受付数について。

A モデル事業期間を含む平成27年の新規相談受付件数は159件、平成28年は168件、合計327件。受付を踏まえた支援実績は平成27年657件、平成28年584件、合計1,241件の電話・訪問・面談であった。

Q 相談後、どのような支援事業に結びついているのか。

A 『住まい』を失うおそれがある場合は『住居確保給付金事業』、仕事を探す支援の場合はハローワーク同行や面接のアドバイスなど、明日の食糧がない場合は『食糧支給』で3週間分の食糧支援や子ども食堂の利用など。

Q 学習支援事業『学びサポート』の内容、成功例について。

A 子どもの貧困対策の一環で、学習支援に熱意を持つボランティアと、生活に困りごとを持つ家庭の子どもたちを『学習支援コーディネーター』という専門職員が最適な調整、マッチングをする事業である。学習支援を行うことで、子どもから母親の状況が伝わってくることや、子どもを通して世帯との関係が構築できることがメリットの一つである。家計相談支援に繋がったケースもある。

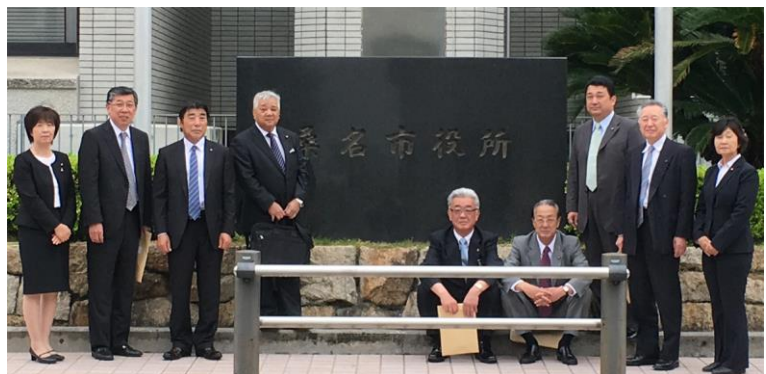
Q 事業開始後、生活保護受給者は減少しているか。

A 桑名市の生活保護受給状況は、平成26年度775世帯1,079名、平成27年度793世帯1,119名、平成28年度807世帯1,132名と微増の傾向だが、生活困窮者自立支援法の成立起因となった『その他世帯』は、平成26年度118世帯、平成27年度97世帯に減少している。

【委員の所感】

・ 生活を切り詰めてきたが、病院にかかりたいために、また仕事がなくなり明日への生活が不安ということで生活保護を受けたケースを見てきた。全国的に役所の相談窓口に行っても「相談のみ」ということで、「生保申請者」として見てももらえず、あちこち回されたという報告を聞いている。桑名市職員との懇談の中で、「生活保護の捕捉率が20%」という認識や、事業計画書の中の「推進にあたっての留意事項」にある「憲法第25条、生活保護法第1条の旨により、生活保護の受給を妨げるものではない」という記載は大事な視点だと思います。この事業が引きこもり対策として家族会がつくられたり、子どもの貧困対策として学びのサポートへと広がっていきたりすることは、注目に値することだと思います。この事業は「生活困窮者の早期把握」と、寄り添う専門家と市民をどのように増やすかが課題だと思います。何よりも市の構え、体制が柱です。

・ 「学びサポート」事業は教育OBと近隣の四日市大学のボランティアが中心となり、1対1の個別型・週1回・2時間を限定に行っている。希望した時間とマッチングした時に公共施設（公民館）を借用して実施されている。子どもの支援を通じて家族の状況がよくわかり、家計相談に発展するなどプラス効果が出ている。「学びサポート」プラス「遊びのサポート」で、生活習慣や社会性を身につけられ、子どもの居場所づくりにもなって



いるという素晴らしい事業であった。

- ・ 生活困窮者自立支援について、法改正以前に地域サポートネットワークが確立されていた。自立支援相談に市長が寄り添う姿が印象に残った。特に社会福祉協議会との連携、子どもの学習支援等も先進的な取り組みであったと感じた。
- ・ 素晴らしい事業であるが、行政・関係機関・地域社会が連携しなければ成功しない事業であり、就労場所が少ないむつ市においては厳しい事業であると思う。
- ・ 生活困窮者自立支援法の施行に伴い、桑名市が積極的に取り組み、実績を上げていることに感銘を受けました。特にこれまでなかなか支援の手が向けられていなかった「その他の世帯（高齢でも障害でもひとり親でもない世帯）」に対しての支援は非常に重要だと感じました。また、各種団体との連携が、それぞれの長所を活かしながらいま機能していることも素晴らしい。中でも社会福祉協議会が多種多様な取り組みを行っているのも驚きでした。むつ市においても、必須事業を初め、任意事業についても積極的に進めていくべきと強く感じました。
- ・ 学習支援事業において、近隣の大学との連携により大学生がボランティアとして参加されていることがとてもよい。むつ市でも同様な取り組みができればと思う。
- ・ 一時的に生活に困って生活保護を受けた後、そのぬるま湯につかり、仕事のやる気をなくした人がいかにやる気を起こし社会復帰したかを研修したかったが、残念ながらそれは知ることができなかった。しかし、本人が相談をした時に、行政が自立支援に向けて前向きに相談を受け、社会復帰させていることに感銘を受けた。
- ・ 五者の事業体が情報を共有し、問題があれば五者を含めた家族と相談をし、解決に導いていく。システムは誠に画期的であるが、むつ市の場合に当てはめれば生活保護受給者が多すぎるため、対応しきれない状況となる可能性が高いように思われた。
- ・ 社会福祉協議会との連携を進めることで、学習支援事業や自立支援事業に取り組み、生活困窮状態からの一人でも多くの脱却を目指さなければなりません。

◎石川県能美市（5月11日（木））

【市の概要】

石川県の南部、加賀平野のほぼ中央に位置する能美市は、石川県の県庁所在地の金沢市から南西約20kmに位置し、西部は日本海に接する一方で、中央部は県内最大の河川である手取川の扇状地が広がった自然豊かな都市である。

平成17年2月に根上町、寺井町、辰口町の3町が合併して県下10番目の市として誕生し、金沢市と県の空の玄関口である小松空港の中間にあるという有利な地理的条件により、ヒートテックの生産で著名な東レ石川工場を初め、加賀東芝エレクト

ロニクス(株)、日本ガイシ石川工場といった国内有数の先端産業が立地している。それに加え、九谷焼や辰口温泉など優れた地域資源に恵まれていることから、人口は増加傾向にあり、進行する高齢化に対し、一定の歯止め効果が現れている状況にあることが特徴的であるといえる。



【調査事項】

糖尿病の重症化予防の取組について

説明者・・・能美市健康福祉部長

勝山 與四久

能美市健康福祉部健康推進課長

川本 素子

能美市健康福祉部健康推進課保健師

中嶋 七奈

【概要】

《糖尿病の重症化予防に取り組んだ背景》

保健事業の推進に当たっては、全国的にPDC Aサイクルに基づいて実施されているが、能美市においては地元医師会との話し合いを通じて実施結果の評価を行っており、次年度の改善に向けて積極的に取り組んでいる。

平成20年度より開始された特定健診制度に対応するため、それまでのデータ分析を行ったところ、能美市では特定保健指導の対象者とならない、糖尿病の有病者・予備軍ともいえる非肥満高血糖者が多いことが判明した。国が提示しているプログラムでは糖尿病の重症化を防ぐことができないことから、非肥満者にも保健指導が必要であると考えたものである。

課題解決においては下記の4つのポイントに着目した。

① 体制

市が保険者である国保事業と区別せず一体的に取り組むため、国保に関する部分についても健康推進課に執行委任する形とし、一部の保健師は国保と兼任となっている。これまでは業務担当制を主として事務分掌を定めていたが、平成20年度からはそれに加えて地区担当制度を導入し、現在は保健師12人・管理栄養士2人の計14人が業務にあたっている。その他、通常の特健診では追加項目となっているHbA1c（ヘモグロビンエイワンシー）、クレアチニン（またはeGFR）、尿酸、尿潜血、貧血検査、総コレステロール（nonHDLコレステロール）について、受診者全員に対して検査を実施している。

② 予算措置

特定健診とは異なり、糖尿病に関する予防事業に対しては特段の国の補助が

ないため、「国保ヘルスアップ事業」として位置づけることにより財源確保に努めている。

③ 保健指導のスキルアップ

特定保健指導以外の保健指導をすることになるため、糖尿病治療ガイドライン等の学習や、健診データを元に対象者により効果的に動機付けをするテクニックの習得等、力量形成に努めている。また、定期人事異動や新採用によって生ずる、保健指導の経験年数の隔たりを埋めるため、月1回の事例検討会を実施している。

④ 医師会との連携

健診受託医療機関を対象とした「特定健診等説明会」を年1回開催するほか、健診受託医療機関の代表の医師等を対象とした「特定健診・特定保健師同部会」において、保健指導や健診受診後のフォローについての連携協議も実施している。また、平成23年度以降はより糖尿病に特化した協議の場として糖尿病専門医・糖尿病治療従事者・医師会会長・医師会理事で構成された「糖尿病予防保健医療連携会議」を年2回開催し、医療受診勧奨に関する連携協議を行っているほか、平成24年度からは糖尿病診療ネットワーク推進委員会「かけはしネットワーク能美」を立ち上げ、病診連携による合併症の管理を行っている。

《糖尿病解決に向けた保健指導方針について》

限られたマンパワーで効果を上げるためには保健指導の対象者・指導内容を明確化する必要があるという考えから、保健指導の方針として、①未治療者を優先する、②地区ごとに作成した「糖尿病管理台帳」を活用して健診の継続受診や治療中断者等の把握に努める、③初回受診者を増やして糖尿病重症者の発掘に努める、の3点を掲げている。

また、HbA1cの値を元に対象者を下記の4つに分類し、優先順位を定めた上で適切な保健指導をすることとしている。

優先順位Ⅰ	HbA1c：6.5～7.0%	…	糖尿病重症化予防対策
優先順位Ⅱ	HbA1c：5.6～6.4%	…	糖尿病発症予防対策
優先順位Ⅲ	HbA1c：7.0%以上	…	糖尿病者の継続支援（治療中断の抑止）
優先順位Ⅳ	HbA1c：5.6%未満	…	健診継続受診の勧奨

《糖尿病重症化予防対策について》

HbA1cが6.5%以上となると、糖尿病として診断される可能性が相当高まり、三大合併症（糖尿病性神経症・糖尿病網膜症・糖尿病性腎症）の危険性が出てくることから、最も保健指導の緊急性が高い層であると判断している。能美市では集団全体に対する働きかけによる健康状態の改善を目指すポピュレーションアプローチによらず、訪問を中心とした個別保健指導に重点を置いていることが保健指導における最大の特徴といえる。重症化予防の観点から、3つの訪問事業（医療受診勧奨訪問・糖尿病性腎症予防訪問・コントロール不良者訪問）を展開しており、平成28年度の実績は292人であった。なお、医療受診勧奨訪問の際には受診の際に医師に提出する

「連絡票」を渡している。この連絡票には受診勧奨の理由として健診結果が記載されており、医師は診察結果と保健指導に関する指示を記載の上、添付の返信用封筒により市の健康推進課に返送される。担当の保健師は返送された連絡票を元に再度訪問を実施し、数値改善に向けた保健指導を行うことになる。地元医師会の全面協力によって実施されている仕組みとのことであった。

また、市内の3人の糖尿病専門医や管理栄養士を講師とした学習会（合併症の情報提供・野菜摂取勧奨）を健康福祉センターで開催している。平成28年度においては訪問により200人くらいの対象者に受講勧奨し、うち51人の参加があった。

《糖尿病管理台帳について》

石川県内初の取り組みとして、平成20年度以降でHbA1cが6.5%以上の方（過去も含む）が地区別に登録された台帳である。これまでのデータによると、登録者で健診を毎年継続して受けていない方がいることがわかったため、年1回台帳登録者に対し健診受診勧奨の訪問を実施している。また、台帳のデータからは治療中断者も明らかとなったことから、治療継続、合併症検査の有無、食事等に関する保健指導を行っている。

《糖尿病予防対策の効果》

平成22年度以降のHbA1cの年次比較によると、重症化予防対策の対象者である6.5%以上の方の割合が6.5%から4.5%に減少しているほか、保健指導を受けた方の次年度の健診結果を見ると約4割に数値改善が見られ、事業実施によって合併症のリスクが低減していることが示されている。

《「かけはしネットワーク能美」について》

平成20年度にHbA1cの値のワースト30の方々に訪問した結果を医師会の先生に報告したことが、医師会からの積極的な協力の契機となっている。また、人工透析新規導入者の状況についても毎年情報共有している。糖尿病診療ネットワーク推進委員会である「かけはしネットワーク能美」は、医師会の主催の元、月例で開催されており、構成は医師会役員・糖尿病専門医・腎専門医・保健所職員・市職員である。協議をする中で、医療の分野では服薬で改善できず、食事療法が必須となる糖尿病対策が大きな課題となっていることがわかったことから、訪問指導のほか、学習会や冊子による協力医療機関の紹介、看護職対象のスキルアップ講座の開催等の具体的な事業展開を行ってきているとのことであった。

【主な質疑】

Q 今後の事業展開について

A 将来の国保や後期高齢者医療の被保険者となる方が加入している商工会や共済組合、協会けんぽといった職域保健との連携強化を図るため、年1回開催としていた「地域職域連絡部会」を年数回の開催として情報交換や課題の明確化等、より効果的・効率的な保健事業に向けた取り組みを進めていきたいと考えている。

Q これまでの職域連携の状況について

A 平成28年度までは市主催の「健康づくり推進協議会」に商工会のトップに出席してもらっていたこともあり、商工会から約1,600人の会員の方に渡す広報誌に特定健診の受診勧奨リーフレットを挟んでもらっていたほか、商工会のホームページにも掲載してもらっていた。

Q 特定健診の受診率を改善するための方策について

A 治療中の方については特定健診の検査項目を市の方に提出してもらうことで受診率に反映できる。平成27年度より医師会の協力の下、委託事業として医療機関から対象者の健診データの提供を受けており、実績は平成27年度が58件、平成28年度は128件であった。

Q 子どもの糖尿病対策について

A 生活習慣病予防として、子どもの頃からの食生活や生活リズムが非常に大事ということで、健診の際に学習会を開催し、家族単位での健康づくりを推進している。

【委員の所感】

- ・ 特定健診の実施率はむつ市は20%台であるが、どうして能美市は52.8%なのかについて、もっと聞きたかった。健康課題として糖尿病対策に重点を置いて特定健診の追加検査の実施、職員配置の体制、予算措置、保健指導のスキルアップのための研修等、または医師会との連携を強めていることは素晴らしいと思います。特に糖尿病管理台帳を作成して訪問をしているきめ細やかな活動は、短命県青森の中でも低い位置にあるむつ市としては学ばなければならないと思います。課題解決に向けて柱を立てて具体化し、会議を重ねている姿勢にやる気を感じました。
- ・ 地域職域連絡部会は平成26年度に立ち上げ、南加賀保健福祉センター（保健所）と合同開催している。国保加入者以外の団体保険へのアプローチのほか、地域保健（市・医師会・保健所）や職域保健（商工会・市内健康保険組合・産業保健総合センター・共済組合・全国健康保険協会石川支部・国保連合会）を対象とした生活習慣予防・重症化予防として市全体への働きかけとなる事業を展開しており、画期的であった。
- ・ 高齢の市民に対し、生活習慣病予防対策は過剰と



も思えたが、医療費の軽減を図るという観点での医療機関との連携がうまく機能している感じを受けた。

- 短命市のむつ市においてはよい事業になると思いますが、課題解決には地元医師会の協力が大きいと思います。
- 短命県である青森県にあって、その中でも短命なむつ市にとっては、健康は最重要課題の一つである。生活習慣病の一つである糖尿病は、患者数が多いだけでなく、各種の合併症に繋がる大きな課題である。能美市では糖尿病解決のために保健指導対象者を明確にしており、重症化予防、発症予防に訪問を中心とした個別保健指導を積極的に展開しているところが素晴らしいと感じました。保健師の数、地区単位での糖尿病管理台帳など、むつ市ではすぐにはできないと思いますが、将来的には導入したい。また、これらの取り組みが、医療費抑制効果に繋がっている点も国保会計の健全化にも繋がっていくと考えられる。
- むつ市においても医師会との繋がりを密にして、データ共有することが望ましいと思う。
- むつ総合病院に新しく人工透析の血液浄化センターを造ったが、それでもまだ多くの人が他市への通院や自宅療養をせざるを得ない当市において、糖尿病患者を少なくすることは喫緊の課題であります。当市においても健康マイレージ等、対策を実施しておりますが、能美市のように病院や医師との連携を密にしないといけないと感じました。
- 糖尿病は合併症という病気に発展しやすく深刻な病気である。能美市では保健事業として、PDCAサイクルを利用した取り組みが行われている。むつ市でも保健事業についてはどのような形態が望ましいのか、再確認を試みるべきである。
- 能美市では健診受診率が高いが、早期発見・早期治療のために受診の必要性を市民に広く伝えている。訪問支援などにも力を入れ、医師会などとの連携・情報交換により、市民に受診の大切さを一層知らしめる必要があります。

上記のとおり視察報告いたします。

平成29年6月20日

むつ市議会議員 浅利 竹二郎 様

民生福祉常任委員会

委員長 中村 正志

