

令和3年度厚生消防委員会調査報告書
市と生駒市社会福祉協議会とのあるべき関係について

令和4年3月14日

目次

1. 調査の概要	1
(1) 調査の目的	1
(2) 調査の経過	1
2. 調査について	3
(1) 生駒市関係課へのヒアリング(1回目)	3
A 市社協の法的根拠と設置目的	3
B 生駒市福祉健康部における市社協との連携事業等について	3
C 市社協の体制について	7
(2) 市社協事務局へのヒアリング	8
A 社会福祉協議会の役割	8
B 運営について	9
C 行政との関係について	10
(3) 市社協の2つのセンターの職員・相談員に対するヒアリング	11
A 支援にあたるなかで感じる生駒市の福祉の課題と必要な対応策	11
B 支援にあたるなかで感じる行政の問題点	12
C 市からの委託事業を執行する上での行政の関わり方の問題点	12
D 支援にあたるなかでの社会福祉協議会のマネジメント側のスタンスについての問題点	13
(4) 生駒市関係課へのヒアリング(2回目)	14
A 地域包括支援センター間の力量の差と力量を埋めるための方策について	14
B 生活困窮者や困難事例に関する市内連携について	14
C 市は、生活困窮者に対する現状をどのように捉えているか。	14
D 支援調整会議等の会議における記録作成について	15
E 支援困難なケースに対して、担当する課だけでなく、課の壁を乗り越えるための方策は。	15
F 支援困難なケースに対して、第三者の立場で支援の在り方や助言をいただくため、学識者などの専門家が会議等に参加をしていただくことについて	15
G 生活支援課における金銭管理について	15
H 市の元職員の市社協への就任に関する人選について	15
3. 委員の意見・考察・提案等について	16
4. 提言	22

1. 調査の概要

(1) 調査の目的

市町村社会福祉協議会は、民間組織でありながら、社会福祉法に基づき、地域福祉の推進のため、市町村に必ず一つ設立される公共性の高い福祉団体であるとともに、特定の福祉問題の解決だけを目的とせず、その実施する事業は多岐にわたる。また、福祉事業者や地域住民による主体的な参加を促しながら地域福祉活動を展開していくことが求められている。

しかし、その一方で、社協の会長を市長が務めていることに象徴されるように、市役所のひとつの部署であると思わせるような課題があり、扱う課題が多岐にわたることから、その活動が市民からわかりづらいものとなっている。さらに、住民や地域の主体性を高めていく活動を展開していくことが社協の役割といえるが、実態としてはそれぞれの専門性をもつ職員に頼っており、本来のあるべき姿を発揮しきれていないのではないかと思わせる向きもある。

これまで生駒市では行政改革の補助金の出し方という観点から、市と社会福祉協議会との在り方について考察はされているが、地域福祉の向上という視点も加えながら、現状の課題を洗い出すとともに、両者のあるべき関係を考え、委員会として必要な提言を行う。

(2) 調査の経過

調査日	調査内容
令和3年6月11日	■厚生消防委員会 テーマ別調査の実施と調査テーマを決定 調査テーマ「市と生駒市社会福祉協議会とのあるべき関係について」
令和3年8月5日	■市関係課へのヒアリング(1回目) ○説明者 近藤福祉健康部長、楢田福祉健康部次長、川口高齢施策課長、 児玉高齢施策課課長補佐、金子障がい福祉課長、大畑障がい福祉課課長補佐、平田生活支援課長、齊藤生活支援課主幹、後藤地域包括ケア推進課長 ○ヒアリング事項 ・生駒市社会福祉協議会の体制について ・認知症支え隊について ・提供資料「福祉健康部における生駒市社会福祉協議会との連携事業等について」 ・市と生駒市社会福祉協議会の関係について ○書面による追加質問 ・生駒市社会福祉協議会役員・職員体制について ・現場を持つ支援員へのヒアリングについて ・各委託事業、指定管理事業の見直しについて 市からの補助金について

令和3年10月27日	<p>■生駒市社会福祉協議会へのヒアリング</p> <p>○説明者 平尾事務局長、宮西課長、北原課長補佐、横山課長補佐、上村福祉センター長</p> <p>○ヒアリング事項： ・社会福祉協議会の役割について ・運営について ・行政との関係について</p>
令和4年1月27日	<p>■生駒市社会福祉協議会の職員・相談員へのヒアリング</p> <p>○説明者 くらしとしごと支援センター松本係長、廣田相談員 権利擁護支援センター 本田相談員、榎本相談員</p> <p>○ヒアリング事項 ・支援にあたるなかで感じる生駒市の福祉の課題と必要な対応策 ・支援にあたるなかで感じる行政の問題点 ・市からの委託事業を執行する上での行政の関わり方の問題点 ・支援にあたるなかでの社会福祉協議会のマネジメント側のスタンスについての問題点</p>
令和4年2月22日	<p>■市関係課へのヒアリング(2回目)</p> <p>○説明者 近藤福祉健康部長、鍬田福祉健康部次長、川口高齢施策課長 金子障がい福祉課長、大畑障がい福祉課課長補佐、平田生活支援課長、齊藤生活支援課主幹、後藤地域包括ケア推進課長</p> <p>○ヒアリング事項 ・地域包括支援センター間の力量の差と力量を埋めるための方策について ・生活困窮者や困難事例に関する庁内連携について ・市は、生活困窮者に対する現状をどのように捉えているか。 ・支援調整会議等の会議における記録作成について ・支援困難なケースに対して、担当する課だけでなく、課の壁を乗り越えるための方策は。 ・支援困難なケースに対して、第三者の立場で支援の在り方や助言をいただくため、学識者などの専門家が会議等に参加をいただくことについて ・生活支援課における金銭管理について ・市の元職員の市社協への就任に関する人選について</p>
令和4年3月14日	<p>■厚生消防委員会 テーマ別調査報告書の取りまとめ、及び報告内容の決定</p>

2. 調査について

調査を開始するに当たって、まず、生駒市社会福祉協議会（以下「市社協」という。）が実施する事業の全体像や生駒市からの業務委託内容を把握するため、次の資料を委員間で共有した。

- ・生駒市ホームページ（行政改革・外郭団体のページ）から「生駒市の外郭団体の概要」
- ・生駒市と市社協とで締結された業務委託契約書
- ・市社協が指定管理者となっている市の施設の協定書

その上で、(1) 生駒市関係課へのヒアリング（1回目）、(2) 市社協事務局へのヒアリング、(3) 市社協の職員・相談員へのヒアリング、(4) 生駒市関係課へのヒアリング（2回目）を実施することにより、市と市社協の「連携事業」の実績を、市と市社協の関係についての課題の抽出を行った。ヒアリング調査の内容、及び結果は次のとおりである。

(1) 生駒市関係課へのヒアリング（1回目）

ヒアリング内容：依頼していた質問事項について、事前に資料提供を受け、資料を基に説明を受けた。また、追加質問については、文書での質問を実施した。

A 市社協の法的根拠と設置目的

社会福祉法第109条に基づき地域福祉の推進を図ることを目的に、昭和47年12月19日に開設された。次に掲げる非営利目的の事業を実施しており、一般の社会福祉法人とは異なる。

1. 社会福祉を目的とする事業の企画及び実施
2. 社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助
3. 社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成
4. 前3号に掲げる事業のほか、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業

B 生駒市福祉健康部における市社協との連携事業等について

市と市社協との連携事業として、次のような①委託事業、②施設の指定管理があるほか、③の関連会議にも市社協関係者に参画いただいている。

①委託事業

No.	事業名	委託料（千円） ※R3年度予算額	所管課
1	権利擁護支援センター管理・運営委託 権利擁護支援事業	7,718	高齢施策課 障がい福祉課
2	意思疎通支援事業	5,702	障がい福祉課
3	社会参加支援事業	1,330	障がい福祉課
4	生活困窮者自立相談支援事業	12,848	生活支援課

5	生活困窮者家計改善支援事業	2,069	生活支援課
6	生活困窮者就労支援サポート事業	774	生活支援課
7	認知症高齢者見守り事業（認知症支え隊）	710	地域包括ケア推進課
8	家族介護支援事業（家族介護教室）	479	地域包括ケア推進課
9	地域包括支援センター事業 認知症地域支援・ケア向上推進事業	17,814	地域包括ケア推進課
10	第一号介護予防ケアマネジメント事業	6 包括計 18,379	地域包括ケア推進課
11	介護予防把握事業における未返送実態把握事業	6 包括計 1,250	地域包括ケア推進課
12	地域ケア会議推進事業	392	地域包括ケア推進課
13	高齢者介護予防事業（介護予防教室）	2,110	地域包括ケア推進課

②指定管理

No.	施設名 指定管理期間	実施事業（指＝指定管理事業、 委＝委託事業、自＝自主事業）	指定管理料（千円） ※R3年度予算額	所管課
1	デイサービス センター幸楽 令和3年4月 ～令和8年3月	<u>介護保険事業</u> <ul style="list-style-type: none"> ・要介護認定調査事業 ・居宅介護支援事業（ケアプラン作成） ・訪問介護事業 ・通所介護事業 ・介護予防訪問介護相当サービス・訪問型サービスA ・介護予防通所介護相当サービス・通所型サービスA ・第1号通所型サービスC（パワーアップPLUS教室） （指） <u>障がい福祉サービス事業</u> <ul style="list-style-type: none"> ・居宅介護（ホームヘルプ事業）（自） ・移動支援・同行援護・行動援護事業（委） ・生活介護（デイサービス）事業（自） <u>自主事業</u> <ul style="list-style-type: none"> ・はいせつ無料相談 ・要介護者及び家族交流事業 	15,560	地域包括ケア推進課 高齢施策課
2	福祉センター	<u>指定管理事業</u> <ul style="list-style-type: none"> ・各種教室 	51,752	障がい福祉課

平成 28 年 4 月 ～令和 8 年 3 月	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉センター祭 ・各種行事 ・ボランティア講習会 ・意思疎通支援事業（委） ・社会参加支援事業（委） <p>自主事業</p> <ul style="list-style-type: none"> ・点字図書貸し出し ・聴覚障がい者サロンの運営支援 ・手話奉仕員スキルアップ研修 		
----------------------------	---	--	--

③社協関係者の関連会議への参画

No.	会議・委員会名称	社協参加者	所管課
1	生駒市老人ホーム入所判定委員会	地域包括支援センター長	高齢施策課
2	障がい者地域自立支援協議会	常務理事・事務局長	障がい福祉課
3	障がい者地域自立支援協議会 権利擁護部会	権利擁護支援センター所長	障がい福祉課
4	生活困窮者自立相談支援庁内連絡会議	係長	生活支援課
5	生活困窮者自立相談支援調整会議	係長	生活支援課
6	介護保険認定審査会	課長	介護保険課
7	生駒市介護保険運営協議会	常務理事・事務局長	介護保険課
8	生駒市自殺対策協議会	課長	健康課

その他、日常的に次のような連携業務を行っている。

No.	連携事業	所管課
1	市社協の法人運営	高齢施策課
2	民生・児童委員連合会事務局を市社協が担う。	高齢施策課
3	生駒市老人クラブ連合会の事務局を市社協が担う。（老人クラブ補助金、友愛訪問事業事務）	高齢施策課
4	市社協が指定管理者となっている福祉センターに関する福祉避難所の指定等に関する協定締結。	高齢施策課
5	市社協が事務局として運営する障害者週間キャンペーン実行委員会に参加し、該当啓発等を実施。	障がい福祉課
6	生活困窮者自立支援法に基づく支援で不十分な市民に対し、生活保護費受給の推奨。	生活支援課

また、それぞれの実施事業の実績は、市社協からの「令和 2 年度事業報告書」(<https://ikomashakyo.or.jp/files/libs/621//202106011150006967.pdf>:市社協ホームページより)のとおりである。

【質疑応答】

- 各委託事業、指定管理事業について、事業の必要性、有効性、効率性をどのように検証し、次年度あるいは次の契約に向けてどのように見直しているか。

(障がい福祉課)

➡福祉センター指定管理業務においては、特段の状況の変化や問題の発生、実績報告に大きな変化がない限り、年度ごとに契約(指定管理料は年度ごとに協定締結)。その際、モニタリングの結果は踏まえる。

➡障がい者地域自立支援協議会全体会で福祉センターの事業報告を行い、関係団体から選出された委員から直接利用者の意見をいただく機会を設けている。

(地域包括ケア推進課)

➡他の地域包括支援センターへの委託業務と同等の業務を委託している。年度当初に市が定める事業計画に基づきヒアリング等を実施するとともに、評価結果については介護保険運営協議会に諮問し、審議していただいている。

➡委託事業のパワーアップ PLUS 教室については、エビデンスに基づき、必要性、有効性が検証されており、行政、包括等の専門職が関わる地域ケア会議の中でも検証されている。

(生活支援課)

➡くらしとごと支援センターへの委託内容に関して、令和 3 年度から生活困窮者就労準備支援事業等について大幅な見直しを行ったため、次年度からその事業評価や課題の抽出を行い、適切な支援に結び付けたい。

- 数字には表れない被支援者の「困難」について、市はどのような方法で把握しているか。(市社協とどのように情報共有しているか。)

(高齢施策課)

➡通報等があれば都度事案に対応している。

(障がい福祉課)

➡他機関から連絡が入ったときに連携できるよう、日々の事務連絡、意見交換、連絡会を行っている。

(生活支援課)

➡お困りの方を探し出すのが困難。庁内連携会議(18課プラス市社協)のなかで滞納などの原因を探り、支援につなげたり、くらしとごと支援センターにチラシを送ったりして把握に努めている。

(地域包括ケア推進課)

➡個々の実務的な課題があれば協働して解決しているが、今後基幹支援センターの開設でどれく

らい支援を上げられるか。

●平成 28 年度の市から市社協への補助金の増額理由は。

➡平成 19 年までは市社協の人件費や事務経費に充当していた部分の共同募金が配分されなくなった。平成 24 年には運営補助金交付要綱第2条「補助金対象経費」の規定を整理し、補助金対象経費を運営の根幹となる人件費及び事務的経費に制限され、運営が厳しくなったことによる。

●市社協への補助金 4,000 万円の根拠は。

➡生駒市社会福祉協議会運営補助金交付要綱に基づく補助金。補助金の対象とする経費は、協議会の法人運営及び地域福祉に係る事業に要する人件費、事業費及び事務費であり、予算の範囲内で市長が適当と認める額となっている。具体的には、職員給料、賞与、保険料、福利厚生費、水道光熱費、旅費、研修費、租税公課等の経費であり、これらの経費は補助金額 4,000 万円を超えている。

C 市社協の体制について

市社協の運営体制は、令和 3 年 7 月 1 日現在、次のような状況である。

市社協の運営体制 * () 内の数字は、それぞれのセンター内の職員数

	事務局（くらし としごと支援セ ンター）	福祉センター （権利擁護支援 センター）	デイサービス幸 楽（地域包括支 援センター）	合計
常勤職員	11 (3)	6 (2)	16 (4)	33 (9)
うち正規職員	7 (2)	3 (1)	8 (3)	18 (6)
うち臨時職員	4 (1)	3 (1)	8 (1)	15 (3)
非常勤職員	2 (0)	4 (2)	35 (1)	41 (3)
合計	13 (3)	10 (4)	51 (5)	74 (12)
うち専門職	社会福祉士 5 (5)	社会福祉士 4 (3) 手話通訳員 1 (1)	介護支援専門員 7 (1) 保健師 2 (2) 社会福祉士 7 (5) 看護師 1 (1)	

【質疑応答】

●代々会長は市長が務めているが、双方代理などの問題がある。選出の見直しについて検討したことはないのか。

➡生駒市副市長に対する事務委任規則により、双方代理の禁止に抵触する契約の締結については副市長に委任している。会長の選出については、社会福祉協議会の理事会において選出するものであり、生駒市における見直し検討対象ではない。

●市の元職員の社会福祉協議会への就任は、市及び市社協にどのような役割や効果を期待してのことか。人選方法は。またデメリットはないか。

➡元職員であることから、市のさまざまな状況や方針に精通しており、市との連携をスムーズに行うことができる。人選については、職員時代の経歴等を踏まえ、社会福祉協議会にふさわしい人材が決定されており、デメリット等についてはないと考える。

●市社協との連携について、定期的に現場を持つ支援員の方から意見を聴く場を設けるとのことだが、ヒアリングを実施している対象事業所と頻度は、

(高齢施策課・障がい福祉課)

➡従来から担当者間で個別にヒアリング等は事案に応じて行っていたが、さらに今年7月から市の権利擁護施策に関し、センター職員と市の担当課とで連絡会を行った。3か月1度のペースで実施する予定。

●連絡会で出てきた意見等内容は、

➡7月は権利擁護支援センターの相談実績等業務内容の報告を受けたほか、支援員の思い等を聞いた。回数を重ねることで思いを共有し、課題と認識できる分については双方協力のもと解決したい。

(2) 市社協事務局へのヒアリング

ヒアリング内容:事前に依頼していた質問について、書面で回答をもとに説明を受けた。

A 社会福祉協議会の役割

① 市社協の地域福祉における役割

自主事業、受託事業などの法人が行う事業のほか、福祉的ボランティア活動の推進や、福祉関係者や地域団体等との連絡調整等を行い、地域福祉の向上を図っている。

② 他の福祉事業所(社会福祉法人)との連携

主な連携先として、宝山寺福祉事業団、いこま福祉会、長命荘、萌、あけび

連携内容は、市社協への理事や評議員の就任、各社福法人による事業への相互参加(かざぐるままつり、赤い羽根共同募金ブース、障がい者週間)など。

③ 地縁団体との連携

・事務局機能を担う

対象:法的団体(民生・児童委員及び同協議会(連合会)、保護司会)

任意団体(老人クラブ連合会、居宅介護支援事業者協会等)、

団体助成(団体の育成と団体事業への助成)を行う(共同募金配分金が原資)、行事や教室、講座などの事業を通しての情報交換や相互相談、助言、協力依頼等

対象:任意団体(老人クラブ連合会、居宅介護支援事業者協会、手をつなぐ育成会、身体障害者福祉会、肢体不自由児者父母の会、聴覚障害者協会、難聴者協会、ひだまり家族会、介護者(家族)の会、地域のサロン)

【質疑応答】

- 今は社会福祉法人だけではなく、一般社団法人や株式会社も福祉事業を行っているが、それらとの連携実績は。
- ➡ボランティア保険の手続き時に声掛けはしているが、連携には至っていない。

B 運営について

① 市社協だからこそ担うべき事業、市社協でないと担えない事業

a 他の事業所が引き受けることが妥当ではないと思われる事業

- ・ボランティアや各種団体等との協働、専門的な人材確保、試験的、公平性等を必要とする事業
- ・民生児童委員連合会等、各種団体事務局の運営
- ・福祉センターの運営
- ・デイサービスセンター幸楽の運営
- ・権利擁護支援センター事業
- ・生活困窮者自立相談支援事業
- ・訪問型サービス A 事業、通所型サービス A 事業、パワーアップ PLUS 教室
- ・障害福祉サービス事業 等

b 社会福祉協議会が担うことが妥当と思われる事業

制度上位置づけられたものや広く住民に提供するサービス等の事業

- ・共同募金事業への協力
- ・ボランティア活動保険の受付
- ・生活福祉資金貸付事業
- ・日常生活自立支援事業

c 不採算ながら実施している事業

- ・法人後見事業
- ・障がい者週間キャンペーン事業
- ・福祉出前講座
- ・車いすや疑似体験セット等の貸出等

【質疑応答】

- 特にコロナ禍にあって市の生活支援課との連携強化が求められているが、SNS で生駒市 は生活保護の給付を抑制して緊急小口資金や総合支援資金の貸付に回していると話題になっていた。実態はどうか。
- ➡保護費は支給であり返済の必要はないが、総合支援資金等は原則返済が求められる。返済できないから借りないという方もいるし、65歳以上の返済の見込みのほとんどない方に貸付けているケースもある。これを市は認識しているのか。

- 今後、高齢化率が高くなると法人後見事業の需要も高くなると思われるが、対策は。
- ➡ 交通の利便性が高く、銀行にも近い市社協の一角に権利擁護支援センターのサテライトを設置することを考えている。

② 相談員の意見の反映方法

- ・ 案件ごとに各係・部署内で係員レベルで協議→所属長の承認を経て事業に反映。
- ・ 部署がまたがる案件は、各部署の係員レベルで協議→関係所属長で調整・承認を経て事業に反映。
- ・ 労務管理等法人全体に及ぶ案件は、法人の管理職会議において協議・決定のうえ管理職を除く正規職員に事務連絡し、各正規職員から非正規職員に事務連絡。

③ 住民、地域との関わり現状と課題

- ・ 当事者組織、地域組織の活動に対する支援
- ・ 活動助成、事業助成、事業への人的協力、情報提供、事業後援
- ・ サロンやボランティアグループへは、民間助成金の案内や広報誌による活動紹介福祉ボランティア団体へは平時の情報交換、交流に加え災害時等有事に備え、災害ボランティアセンターの協力等を目的とするボランティアネットワーク情報交換会を実施し、自主的な企画運営ができるよう支援。
- ・ 校区支え合い活動の運営相談、助言、生駒市生活支援体制整備事業、地域包括支援センター等と協力しての支え合い活動支援

C 行政との関係について

① 行政との日常の連携体制と課題

各事業について相互に必要な協議、連携は図られていると考えるが、受託事業等について行政施策との整合性を取るためにも、行政には事業実施現場に足を運び実情を確認し、具体的な提案、指示をいただきたい。

言わないと来てくれず、尋ねたいことに対してクリアな回答がない。市は市社協に 4,000 万円支出している施主なのだから、なぜこの事業をしているのか考え、口も出してほしい。

② 地域福祉の構築に向けて行政に期待すること

市からの受託業務の方針、制度運用、業務の管理監督など齟齬が生じないよう明確な判断と指示を求めたい。

受託業務の契約金額について、業務に従事する職員に関する仕様で有資格者や経験者など質の高い人材配置が求められるにも関わらず、人件費設定が厳しく法人から持ち出すことがある。法人の安定運営や他事業への人件費にも影響を及ぼし、人材確保が困難になっている。適正な契約

金額の提示を期待する。

(3) 市社協の2つのセンターの職員・相談員に対するヒアリング

ヒアリング内容:事前に依頼していた質問について、書面で回答をもとに説明を受けた。十分な質問時間を確保できなかったが、時間の許す範囲で質問に回答いただいた。

A 支援にあたるなかで感じる生駒市の福祉の課題と必要な対応策

① 暮らしとしごと支援センター

課題と求められる対応策

・少子高齢化や生産年齢人口減少による支え手不足などいわゆる 2040 問題

→様々な人の活躍の場、住民同士の支え合いの仕組み

・世代を問わず孤独・孤立の課題の顕在化。

→福祉以外の分野と連携

・生活課題が複雑化し多岐にわたる。

→福祉課題の共有や整理、計画等の検討の場の設定

・コロナ禍で見えてきた課題(低所得・不安定労働者、フリーランスをはじめとする個人事業主への支援、低収入の高齢者世帯、孤独・孤立など)の整理

→コロナ禍で見えた課題の明確化

追加質問・確認事項からわかったこと

生駒市は裕福なイメージだったが、もともと支援が必要だったのにコロナ禍で初めて相談に来られた方が多くおられた。多子世帯も多い。もともと低所得の方はコロナの貸付の対象にすらならず、寄り添いが難しく相談対応が大変だった。

② 権利擁護支援センター

課題と求められる対応策

・福祉事業における実施状況などにおいて事業間の偏り、例えば、地域包括支援センター(包括)の業務のうち、介護予防には力を入れるが高齢者虐待には手を出さない等の偏り、が大きい。市が包括に丸投げしていることが問題。

→市の施策としての福祉事業について、再確認を行い、必要な事業をバランスよく推進する。

・市民の福祉ニーズの把握や理解が乏しい。生駒市民は富裕層が多く福祉ニーズが少ないなど、誤った認識のもと事業が進められていて、市民のニーズに応じた福祉が提供されていない。

→ニーズの把握、発見、共有するため、地域住民の集まり、当事者組織、関係機関・団体、市民と直に接する支援者等へのヒアリングを重層的に実施などが必要である。

B 支援にあたるなかで感じる行政の問題点

① 暮らしとしごと支援センター

- ・生活保護制度の適正な運用。支援にあたる中で課題ありと受け止める事例を多く目にする。生活保護申請は国民の権利であり、生活保護制度の適正な運用のための意識改革が必要。

② 権利擁護支援センター

- ・市民の側に立った対応ができていない。利益受給者が市民であるという意識に乏しく、市民からの相談に対し誠実な対応が行われず、適切な支援が行われていない。一次相談を受けた後、きちんとしたアセスメントが行わず（問題の本質にアプローチしない）、他所へたらい回しにする（問題解決を目的としない他所へのリファー）など軽率な対応が多く見受けられる。窓口での市民相談時の支援者同伴拒否あり。
- ・所管業務の縦割り。市の各組織が参加して行われる会議で、参加者それぞれの立場や会議の方向性など理解することなく、自組織の所管範囲でのみ意見などを発することが多い。支援懇談ケース会議において、自分の縄張りだけを守ろうとして、会議が円滑に進まないことが多い。各部署が役割を分担することは少なく、結果として社協が多くの役割を担っている。
- ・金銭管理（生活保護受給者のお金が適正に管理されていない事例等）や保護受給権調査において適切な事務が行われていない（年金受給権調査不足により、後日、高額な医療費を返還させられた事例等）。

C 市からの委託事業を執行する上での行政の関わり方の問題点

① 暮らしとしごと支援センター

- 委託した事業に対し行政は無関心だと感じる事が多々ある。特に、生活困窮者自立相談支援事業においては、庁内連携は最重要課題と考えるが、庁内連携への取組はほとんどなされていない。委託先に任せるのではなく、担当課が中心となって主体的に生活困窮者自立相談支援事業にどう取り組んでいくか検討し、取組み方を示していただきたい。

② 権利擁護支援センター

- ・委託事業の目的や内容などの理解に乏しい。市の委託根拠となる計画や委託内容への理解が乏しいため、事業実施のチェックや確認が行われていない。国の施策による計画の見直しも行われていない為、業務内容はセンター開設時から変更されず、計画や組織が形骸化している。
- ・自主事業と委託事業の明確な線引きが求められている。
- ・議事録などの事業記録が残されていない。市からの依頼で出席する会議において、議事録など

の事業記録がなく、発言や決定事項などの記録に乏しい。権利擁護支援ではお金が関わる問題等、解決までに長期にわたることがあるので記録が必要。

・委託における力関係。委託元の市が上で、市社協は目下という意識が強い。また、市社協内でもその風潮がある。行政と継続的なかわりが必要と思われるケースにおいて、市職員は委託先に振ることがすべてであると思っているようで、適材適所などの判断が見受けられない。

D 支援にあたるなかでの社会福祉協議会のマネジメント側のスタンスについての問題点

① 暮らしとしごと支援センター

・担当職員に任せきりなところがある。市社協内でももっと各担当が連携を図る必要があり、連携の仕組みづくりが必要。生活困窮者自立支援事業に関しても市役所との考え方の違いを感じるが、社協内でも温度差がある。

② 権利擁護支援センター

・権利擁護支援センターのマネジメントを行う職員の資質。福祉経験のない市を退職された職員や、権利擁護支援に必要と思われる資格や経験のない社協職員がマネジメントを行っているため、現場の状況の把握や理解にも乏しいこと、法の趣旨に基づいた支援の考え方の相違等から、色々な問題が発生している。日々の業務において、内容を1から説明することが多く、そのために時間を取られる。

・事業に対するマネジメント能力が不足しているにもかかわらず、福祉専門職や第三者（学識者など）の意見の取り入れが行われななど、事業を適切に進める工夫がなされていない。（第二期成年後見制度利用促進基本計画には三士会（弁護士会、司法書士会、社会福祉士会）が入った権利擁護アドバイザーの導入が明記されている。中核機関として業務を進めていくうえで、第二期成年後見制度利用促進基本計画に準じた対応が必要。

・事業優先度や目的の相違。現場の支援担当職員は事業実施のための人手不足を痛感しているが、マネジメント側の職員の業務優先度判断が正しく行われておらず改善につながっていない。職員間の業務バランスが取れていない。職員間で事業目的に対する考えの相違が多くみられ、かみ合わない（受益者を取り違えている・・・市民のために事業を実施しているという視点が欠けている職員がいる）。

・権利擁護支援センターのサテライト化の実施に向けた課題。令和4年度から社協事務局に『権利擁護支援センター』を設置する予定であるが、サテライト化の実現方法やサテライト化に伴う業務手法の変更などの検討が遅れている。

・業務外相談窓口の設置要望。

(4) 生駒市関係課へのヒアリング(2回目)

これまでの3回のヒアリングを経て、再度、市関係課に確認する必要があると思われた点について事前に依頼していた質問について、説明を受けるとともに、質問を行った。

A 地域包括支援センター間の力量の差と力量を埋めるための方策について

(地域包括ケア推進課)

⇒6つの地域包括支援センター(包括)で、人事異動等により多少の力量の差はあると考えるが、今年度から市役所内に基幹型地域包括支援センター(基幹型包括)を設置しており、基幹型包括が主導で、月1回、研修や事例検討会、多くのケースについてケアプラン点検を行うなど、包括の力量を高めるための取組を行っている。

B 生活困窮者や困難事例に関する庁内連携について

(生活支援課)

⇒生活困窮者や困難事例に対応するために、福祉事務所だけでなく、就労支援や税・保険など庁内18課と市社協のくらしとしごと支援センターの主に管理職が集まる会議を年1回実施している。庁内連絡会議において、他部署とグループワークにおいて、他部署の業務を認識することで、複合的に生活困窮者の支援するための体制づくりを進めている。

また、月1回は支援調整会議を実施し、関係課や市社協の担当者で、個々のケースへの対応を協議している。

【質疑応答】

●支援調整会議の出席者は、また、1回の会議で生活困窮者の支援の方向性は決定するのか

⇒1回の支援調整会議で、1~4件のケースの取扱いをしており、1回で取り扱われるケースの関係者は全て出席している。様々なケースがあるため、ケースによって異なってくる。

C 市は、生活困窮者に対する現状をどのように捉えているか。

(生活支援課)

⇒コロナ禍の以前では、生活困窮者の支援をするために横のつながりに対応していたが、コロナ禍において、今まで見えていなかった生活困窮者が顕在化してきた。くらしと支援センターの相談者は、令和元年度と2年度を比較すると約3倍の増加、生活支援課においても様々な給付金の対応など、目先の対応となっていた。今後、くらしとしごと支援センターと情報共有と、連携を一層進めていきたい。

【質疑応答】

●くらしとしごと支援センターでは、相談等を通じ生活困窮者の情報を認識しているが、市はその情報を共有できているのか。

⇒コロナ禍で、生活支援課とくらしとしごと支援センターの業務量が増加しており、共有できていな

い情報もあるが、早急に情報共有できる場をもち、対応していきたい。

コロナ禍で新たに見えてきたものがあるので、市社協との連携をより進めていきたい。

D 支援調整会議等の会議における記録作成について

(生活支援課、地域包括ケア推進課)

⇒個別ケースに関する記録用シートを作成している。

【質疑応答】

●困難なケースの場合継続して対応されているが、途中から会議に参加された方への情報共有が行われていないと、市社協のヒアリングにおいて言われていたが、どのように情報共有をおこなっているのか。

⇒初めて参加される方にはこれまでの経緯について、口頭またはケースの概要をまとめた用紙を配布(会議終了後に個人情報の観点より回収する)している。ケースの記録等を統一するため、ホワイトボードを用いて、記録を行っている。

●ケースを報告するための統一の様式はあるか。個別ケースの対応は、記録に残っているか。

⇒虐待や生活困窮者などケースによって違いはあるが、それぞれのケースの統一したシートを使っている。また、議事録といった形ではないが、個別ケースについては記録を残している。

E 支援困難なケースに対して、担当する課だけでなく、課の壁を乗り越えるための方策は。

⇒担当課だけでは解決できないと考えていることから、庁内連絡会議等を活用し横断的に対応していく。

F 支援困難なケースに対して、第三者の立場で支援の在り方や助言をいただくため、学識者などの専門家が会議等に参加をしていただくことについて

⇒ケース会議は、即時の現場対応が求められるため、専門家に入っていただくことは難しいと考えており、担当者で対応している。課題に対する話をきく場として、専門家に聞く取組を実施している。

支援困難なケースについては、適宜、弁護士等第三者に相談している。

G 生活支援課における金銭管理について

(生活支援課)

⇒保護費の支給については、原則口座振込みで行っているが、保護が開始となる際、振込み口座の登録が間に合わない、口座をお持ちでない、体調不良等の場合においては、市役所の窓口で支給している。

H 市の元職員の市社協への就任に関する人選について

⇒人選については、市社協で人選が行われているため、福祉健康部では回答できない。

3.委員の意見・考察・提案等について

A 委員

①今回のヒアリングにおいて、地域福祉の推進母体である市と、市からの委託事業や指定管理事業を実施し、市民・社会福祉関係団体等と共に地域福祉を推進する市社協、その両者間で、意思疎通が図られていない現実（具体例を以下に示す）を知り、大変驚き、大変残念に思っている。

・各委託事業、指定管理事業の見直しや検証については、市の関係各課から、事業の必要性、有効性、効率性に関する具体的な検証方法は説明されなかったが、見直しをしているとの考えが示された。一方、市社協の権利擁護支援センターの現場からは検証や見直しが十分に行われていないという厳しい声、くらしとしごと支援センターからは生活困窮者への対応に関して、生活支援課の対応を疑問視する声があった。

・数字には表れない被支援者の「困難」についての把握に関して、市の関係課の説明からは、相談事例に適宜対応しているとの説明があったが、市社協の現場からは、生活保護制度の適正な運用が課題であるという指摘や受益者の視点に立っていない、連携強化が求められるコロナ禍であるにもかかわらず、生活支援課の対応は困窮者を救えるのか疑問視する声があった。また、2040問題、世代を超えた孤独・孤立の顕在化、生駒市は裕福であるという認識からコロナ以前は表に出なかった困窮などの複雑化し多岐にわたる生活課題の顕在化に対し、市社協の現場からは、市内の複数の課が課題を共有し、連携し対応する必要があるとの指摘があった。

・市による職員人事（市の元職員の市社協への就任）については、市は適切と考える一方、市社協の現場からは業務遂行上の問題点が多々指摘された。

・市から市社協への補助金については、市社協からは必要経費が補助金額を超えているとのことであった。現場からは業務に従事する職員に関する仕様で有資格者や経験者など質の高い人材配置が求められるにも関わらず、適切な人件費補助がなされないため、法人から持ち出すことがあるとのことであった。

・市社協のマネジメント側からは委託事業に対する市の丸投げ姿勢が指摘され、現場からは会議の議事録作成を要請しても作成されてこなかったことや現場に押し付ける姿勢があったことなど報告された。

②地域福祉を推進するためには、市と市社協は互いに忌憚なく意見を交換し、課題を共有し、福祉サービスを受ける市民にとって何をすべきか一緒に考えることのできる良好な関係構築する必要

があると考え。また、市民の困りごとを聞き取り、丁寧に対応するためには、適切な資質・資格を有する、適切な数の職員が必要と考える。人件費を含む必要経費が足りない状況では必要とされる福祉施策の提供は困難なことから、市は補助内容を精査し、市社協が十分活動できるよう、適切な補助金を支給すべきである。

③今回の調査は、図らずも現場の声を市の管理職につなぐ機会となった。関係課の管理職におかれては、現場の声をしっかり受け止め、市と市社協相互の良好な関係構築にご尽力いただきたい。また、庁内連携関係各課の連携及び生活支援課とくらしとしごと支援センターの良好な連携の構築をお願いしたい。

④住民への施策を決定する市と、専門性を発揮して住民に寄り添い相談に応じ支援する市社協は、互いに尊重し信頼し、力を合わせて地域福祉の理想像をめざしていただきたい。その為に、市には、再度、市社協側の声をしっかり受け止めしっかり協議するところから始めていただきたい。

B 委員

市は委託先の社会福祉協議会への関心・理解が不足しているという問題を改善することが健全な運営、ひいては、市民、地域福祉の向上につながる。

市社協の会長が市長、事務局長・福祉センター長が市を退職された方という関係から、行政に対しても申しにくい、行政の言いなりになってしまう傾向は否めない。行政がややこしいと判断した相談は社会福祉協議会へとたらい回しになっている現状、また、このようなややこしい案件は解決に時間と専門的な知識、経験が必要であることから、この組織のトップは専門的知識を有する経験者であることが望ましい。また、行政は事業委託しっぱなしでなく、委託した事業の現状をしっかり把握し、課題改善に向けて連携を図ることが大切。

数少ない職員で広範囲に渡る相談、事業を展開している現状を理解し、単なる補助金事業委託先として金額だけで判断するのではなく、人員不足を補い、市民に寄り添った対応が十分にできるような体制を整えるべき。

市はコロナ禍をきっかけにあぶり出されてきた多様な困窮者の現状把握のためにも、地域包括支援センターとしっかり連携をとり、地域によって偏りがないように、必要な支援を一緒に考えていくべき。

C 委員

〈現状の問題点〉

①市と市社協の認識の齟齬

・市は市社協と密に連携がとれており、毎年度の事業検証はやっているというが、市社協は、市は任せきりで年毎の事業のステップアップも見えず(具体的な事業の検証方法を持っているのはパワーアップ PLUS だけではないか。)、自分たちの福祉をどうしていこうと思っているのか主体性がう

かがえないという。

- ・市は、生駒市は裕福な人が多く市生活支援課はお困りの方を探すのが困難というが、市社協の支援員はコロナ禍でこれまで支援に繋がっていなかった市民が掘り起こされたという。
- ・市のOBを市社協に就任させることについて市は市の方針に精通しておりメリットがあるというが、市社協の支援現場では委託元の市の方を向いて仕事をしていて支援対象の市民の方を向いていないという。
- ・市のOBの経歴を踏まえた人選を行い市社協に送っているというが、市社協の支援現場の職員は福祉の知識が乏しく支援の空気も共有できず、仕事に支障をきたすという。

②市の姿勢の問題

- ・介護予防に偏りすぎて、ほかの福祉施策がおざなりになっていて国から決められた事業でなくても毎年同じ事業の繰り返しになっており、展望が見えない。
- ・それぞれの・所管業務の縦割り意識が強く、支援困難ケース会議でも自分の縄張りだけを守ろうとする結果、要支援対象者の対応が進まない。
- ・生活困窮者や困難事例に関する庁内連携は、市の18課とくらしとしごと支援センターから成る年に1回の庁内連絡会議と、ケースに応じて関係課が出席する月1回の支援調整会議の中で行われているとのことであるが、庁内連絡会議は各課が担う役割の確認、いわゆる顔合わせ程度であり、実質的な対応は支援調整会議で行われている。しかし、支援調整会議は、グループウェアで出席を呼びかけるものの、それぞれの課が自身に関係ある案件だと思えば出席することになっているとのことであり、支援の「漏れ」が懸念される。

③市の福祉窓口の姿勢の問題

- ・生活保護の申請却下の取消処分の問題のみならず、コロナ禍にあって保護費の受給を抑制し、市社協の貸付に回す「水際作戦」に至っては看過できない大きな問題。
- ・相談に来られた市民をうちでは何もできないといって安易に市社協に回している。市民の「困りごと」に寄り添い、自分たちが解決しようという意識が職員に欠如している。

④市社協の自主事業と市の委託事業との連携の問題

- ・市社協の自主事業の日常生活自立支援事業と市の委託事業の成年後見は不可分の関係にあるが、連携体制の構築が不十分なままサテライトが設けられようとしている。

⑤市の事務の問題

- ・ケース会議等、さまざまな会議の記録はとっているとのことであるが出席委員間で共通の記録がなく、それぞれの委員による手控えメモで対応しているのは、公的な会議の事務のありかた（緊急の場合を除き、外部出席委員には文書での会議開催通知と出席依頼、記録の作成と委員間での確認、共有）として問題であり再考すべきである。
- ・市のミスによる保護費の過誤給付分の返還や本来給付すべき保護費を給付できていなかった件について、不明金が金庫にあったこと、口座振り込みではなく窓口で精算していたことは許されない。

⑥補助金の問題

- ・福祉人材の確保が課題だが、有資格者を確保するための財源の確保が必要。

〈考察・意見〉

- ・現場を持つ支援職員との連携について

高齢福祉、障がい福祉、介護と生活支援、権利擁護はそれぞれ関連しており、連携して問題解決にあたる必要がある。

権利擁護支援センターに関しては、今年度から支援員の意見を聴く場を設けたが、くらしとしごと支援センターへも同様の場を定期的に設け、市民に最も近いところで支援の現場にあたる職員の声を聴き、市の窓口対応や福祉施策に生かすしくみをつくるべき。その際、把握した問題事例についてどのように対処されたかも見える化すべきである。

また市と市社協の情報共有を密にするためにも、ケース会議等の議事録は作成し、担当者が代わっても対処できるように組織として情報管理をすべき。

- ・市の市社協への事案丸投げ、縦割りの問題について

各福祉所管部署がばらばらで支援が進まないということであるが、奈良市や大和郡山市のように第三者的な立場で支援の在り方や担当をジャッジし、助言をいただける福祉専門職や学識者にアドバイザーとしてケース会議等に入ってもらいたいべきである。

また、市社協に即、丸投げするのではなく、まず市内で相談事例を共有し検討をしたうえで窓口となる市が責任をもって対応を考え、支援先につなげるべきであるし、そのフィードバックも求めるべきである。

- ・組織体制及び補助金の問題について

市社協はデイサービス幸楽の運営は他の事業所が引き受けることが妥当ではないとするが、1997年の介護保険法改正（2000年施行）で介護保険事業は民間にも開かれ、幸楽もサービス事業所に過ぎなくなり、制度上は必ずしも市が抱える必要のない施設である。地域福祉の推進と

いう市社協の役割から、幸楽を運営することの意義を明確に位置付ける必要があると考える。(市が推進するパワーアップ PLUS の実験場として存在するだけではないはず。)

そのうえで、例えば市社協でなければ担えない事業を精査し、(おそらく、それらの事業については民間事業者では不採算で担わないが、地域福祉のためには不可欠な、例えば日常生活自立支援事業のような事業であると考えられるが)、委託事業に対しては市が有能な福祉人材を確保できるだけの人件費を含む必要十分な委託料を確保し、また市社協の自主事業であっても市の政策を進める上で必要不可欠かつ増強したい事業については補助金を出すということも考えられる。一方運営補助金については、他自治体の社会福祉協議会の運営も調査、研究したうえでどのような支出が望ましいのか、委託料、事業補助金と併せて検討する必要がある。

また市 OB を市社協のポストにつけるいわゆる「天下り」については、その必要性和有効性を明確にすべきである。必要とされた場合にあっては、その必要とされた理由に見合う人材(福祉課題や施策に造詣が深く、現場と思いを共有できる人材)であるべきで、再任用職員の働き口のの一つであってはいけない。

長年、市長が市社協の会長を務めていながら、市社協の運営に対しては補助金の見直し程度の行政側の「改革」しかしてこなかったのも問題である。市社協の会長も事務局長も市長または市 OB であり、市長が旗を振って市社協のあり方、市と市社協のあり方を見直すべきである。

・その他①

コロナ対応で、市社協ではこれまで支援されるべきなのに支援につながっていなかった市民の掘り起こしの契機となったとのことである。本来、市が把握していなければいけない対象者であり、市社協から情報の提供を受け、市が主体的に継続して見守り、必要な支援を行っていくことが必要である。

・その他②

調査の中で図らずも看過できない生活保護費の給付の問題がいくつか明らかになった。

委員会として返済の見込みの立たない市民に対しても生活保護申請ではなく貸付を奨めていた市の姿勢を質すべき。

過誤給付等の件については、市の事務のミスによる過誤支払い等は再発防止のためにも顛末を報道発表するとともに市のホームページに掲載することが求められる。

また支援員からのヒアリングにおいて生活保護費の過誤給付や本来支給されるべき保護費が金庫にあったこと、保護開始時に年金受給資格の確認が行われていないことが報告されたが、市はこれを否定している。委員会として引き続き、事実を追究する必要がある、新たな調査事項を立てて解明すべきである。

その他③

委員会調査の過程で、息子からの「虐待」が疑われ警察介入もあった高齢者からの相談を権利

擁護支援センターに預けたものの、支援員と市との虐待に対する認識の違いがあるため、支援につながっていない事例が確認された。当事者にとっての最善を考える上でも、受け皿をジャッジできる第三者が求められる。

D 委員

〈意見〉

専門性の必要な事業を市が市社協に委託することに関しては、市民及び事業の執行をしていく上で、委託することの方が得策であると思う。

しかし、本来であれば市が行うべき事業であると認識し、今以上に、市社協と密になり、協力体制を強化する必要があると思われる。今の状態はあまりにも市社協に託しすぎているように感じた。

〈提案〉

- ・定期的に意見交換・お互いの要望等を話し合う機会を増やす。
- ・市が委託元で市社協が委託先であるという意識を再度認識し、事業の執行を進めていくべきである。
- ・市から市社協への補助金の使途は、人件費となっていることから、補助金を増額し、市社協の人員の増加をすることで、機能向上につながり、市にとっても良い方向につながると考える。
- ・市職員が市社協の現場において研修会等を実施することで、協力体制の強化につながると思う。

E 委員

・支援が必要な市民と直接関わる市社協職員からの聞き取りにより、福祉事務所の幹部職員においてもコロナ禍において、状況が急変した市民が多数いるという認識に欠けている状況との意見が聴取された。早急になんらかの手を打つべき課題である。

また、市役所全体においては、より認識が不足し、深刻な状況となっているのではないかと懸念される。こちらも早急に対応すべき。

・市社協に委託している市の事業について、あくまでも市の事業であり、市が管理・監督し適正な実施が求められる事業であるという認識が、担当の市職員に欠如しているとの意見が聴取された。市民に対して適正な事業が実施できているかどうかを踏まえた早急な調査及び改善が必要。

・生活保護申請の意思を示している者の申請を拒否することは、生活保護法に反する違法行為であるが「申請を拒否された、門前払いのような対応を受けた」との相談が絶えない。

生活保護申請受付拒否の理由や手段として「くらしとしごと支援センター」が使われているとの疑念が生じているとの訴えは看過できない。早急に状況を調査し改善すべきである。

・生活困窮者の相談が殺到し、寄りそう支援の実施が困難となっている状況との意見が聴取された。市の事業として市民に不利益が生じることがないように、人的なバックアップ体制の構築等、柔

軟な対応が必要ではないか。

- ・市の各組織から担当者が参加して行う支援困難ケース会議において、会議が円滑に進まず、適時に適切な支援が実施できていないとの意見が聴取された。由々しき事態であり、早急に調査し、抽出した課題への対応が求められる。
- ・福祉関連のニーズは多様化しており、制度の改正・変更等も多い。市として、市社協全体のスキル向上を積極的に後押しするとともに、市から市社協への幹部職員派遣については、なお一層適切な配置に努められたい。
- ・今回聴取した複数の事案は、事実であれば行政として大変重大な問題である。市として、第三者が通報を受け付け、対応する機関を設置するべきではないか。

4. 提言

今回の調査において、市、市社協双方の管理職及び市社協の相談員から、計4回のヒアリングを実施した。相談員から提示された事案については、市の管理職に対し情報確認を行ったが、当事者からの聞き取りは実施していない。

今回の調査を通じて、全委員の共通認識は“市は、困っている市民が誰一人取り残されることがないように寄り添ってほしい”との思いである。そのような思いから、3の委員の意見・考察・提案等において記載の通り、各委員から、厳しい指摘や提案も含めたくさんの意見が出された。市には各委員の意見等をしっかり受け止め、対処していただききたい。

以上のことから、委員会として、市と市社協とのあるべき関係について、以下の通り、提言する。

- ① 市社協に委託している業務は本来ならば、市が実施すべき業務であるとの認識のもと、自分事として捉え、市社協とともに業務改善を怠ることなく地域福祉を推進するよう努められたい。
- ② 市と市社協は双方が忌憚のない意見を述べ合い、互いの意見を尊重しあい、誰一人取り残されることのないように当事者支援に当たられたい。
- ③ 市の関係部署間や市と市社協間で当事者支援について意見の分かれる場合に困るのは当事者であるが、市と市社協どちらのトップも市長であることが、責任の所在を不明確にし、当事者である市民が置き去りにされるケースがあるのではないかと懸念される。このような事案を解消するため、現在の市と市社協の関係について第三者の知見を取り入れ検証するとともに事案の検討協議においてそれぞれの分野に精通した専門家である第三者の判断がなされる仕組みを検討されたい。

生駒市議会厚生消防委員会

委員長	伊木まり子	副委員長	中尾節子
委員	塩見牧子	委員	吉村善明
委員	成田智樹	委員	上村京子