

NPO 法人地域福祉サポートちた 【NPO と行政との意見交換会】

日時 2024 年 5 月 27 日 (月) 13:30-15:30

会場 知多市市民活動センター

□■講演記録■□

「支える人を支える」まちを創る

—新城市福祉従事者がやりがいを持って働き続けることができるまちづくり条例—

社会福祉法人新城福祉会 理事長 長坂宏さん

自己紹介



昭和 55(1980)年に障害福祉の仕事に就いた私は現場職員を経て、新城市の手をつなぐ育成会からの協力要請を受けて社会福祉法人を立ち上げ、現在に至る。20 年間、新城福祉会業務執行理事を務めてきたが、地域では“レインボーはうすの所長さん”の方が馴染み深かった。昨年 10 月、理事長に就任、今年 4 月からはレインボーはうす管理者を若手にリレーし、理事長職専任となった。他にも、東三河広域連合障害支援区分認定審査会委員、愛知県障害者自立支援協議会委員、愛知県障害者自立支援協議会地域生活移行推進部会長、NPO 法人東三河後見センター理事、社会福祉法人ゆたか福祉会評議員等を務める。昨年度から外部理事として参画している社会福祉法人愛光園での市野代表との出会いから今回につながっている。

新城市について

山一つ越えると静岡県浜松市という愛知県の東に位置する新城市には桜の名所桜淵公園、国の名勝指定された鳳来寺山、日本棚田百選に選ばれた四谷の千枚田(旧鳳来町)がある。催事には、毎年 5 月連休の長篠合戦のぼりまつりや、毎月第 4 日曜開催の日本三大軽トラ市の一つ、のんほいロットがある。残念ながら、日本最大級の新城ラリーは 2023 年 3 月大会をもって終了したが、新東名の開通に伴い新城 IC が 2016 (平成 28) 年 2 月にできたことで交流人口が増え、新城 IC に隣接した道の駅もつくる新城はとても賑わっている。

2005 年に旧鳳来町、旧作手村、新城市が合併し、新・新城市が誕生した。当時、5 万 3 千人ほどだった人口が現在は 4 万 2 千人と減少、隣接する豊川市や豊橋市と比べると人口密度も極端に低く、過疎のまちになっている。高齢化率 50%を超え、高齢者人口そのものが減少に転じた東三河北部の設楽町、東栄町、豊根村に比べると、新城市の高齢者人口は減少には転じていないが、令和 5 年 12 月 1 日現在の高齢化率は 37.6%と、間もなく 40%台になると言われている。一定の人口が集まっている中心市街地はあるものの、市面積の 8 割越えを森林が占めるため、集落が山間地にも複数点在している。

条例が誕生するまで

2000 年代に入り、地方自治体は政府主導の地方分権改革と平成の大合併と呼ばれる市町村合併の過程で自治基本条例制定ブームが生じた。その背景には、政府と地方自治体の関係が上下から対等へと変わり、地方自治体は、法律に違反しない限りにおける独自条例を制定し、行政運営に当たれるようになったことがあった。これを受け、新城市も 2010 年 4 月～2011 年 3 月に新城市自治基本条例を考える市民会議が発足、2011 年 5 月～2012 年 8 月に新城市自治基本条例検討会議を経て、2013 年 4 月に自治基本条例と自治区制度が同時スタートした。「市民まちづくり集会」「住民投票」「市民自治会議」が明記された自治基本条例と市民自治会議の下、2014 年 5 月には若者政策ワーキングが設置され、新城市若者議会条例を答申、12 月議会で可決された。

2014 年、日本創生会議は、若年女性人口 (20-40 歳未満) が 2040 年までに 5 割減少する全国 896 市区町村を「消滅可能性都市」に該当すると発表した。この時、愛知県内 38 市中で新城市だけが挙げられたことに市民は強い衝撃を受けた。ちなみに、NHK は今年 4 月 24 日、有識者による人口戦略会議で愛知県内 2 市 4 町 1 村 (津島市、新城市、南知多町、美浜町、設楽町、東栄町、豊根村) が消滅可能性自治体と報道している。

同年(2014 年)、新城市では「若者議会」を発足する。この政策はたいへん脚光を浴び、高校の教科書に取り上げられた。また子ども家庭庁創設の際、国会答弁でも紹介されたと聞いている。

そして 2018 年、福祉円卓会議条例が制定され、新城市福祉従事者がやりがいを持って働き続けることができるまちづくり条例がつくられていく。これは前新城市長、穂積亮次さんの市長選挙 4 期目のマニフェストから始まっている。

「福祉円卓会議(以下、「円卓会議」)」を創設し、福祉職がやりがいを持てる地域社会を形成。福祉人材をみんなで育てるまちをつくります!!

介護や医療や福祉など人の手助けが本当に必要になったとき、その手がまちがいなく差し伸べられる体制があってはじめて私たちは、存分に働き、消費し、人生を楽しむことができます。支え合う力のつなぎ目を果たしているのが、様々な福祉現場で働く人々ですが、その人材が不足しています。何よりもその仕事への社会的評価が低すぎるからです。円卓会議は、この状況を一扫するために招集されます。福祉に携わる多職種の専門家が完全対等の立場で問題を洗い出し、その解決策を導き出します。

市長選に当選した穂積さんは 12 名の円卓会議メンバーを招集、私はアドバイザーとして事務局と一緒にいった。また穂積さんの強い意向もあってメンバー全員が女性。その所属は、介護・福祉、介護・医療 (病院関係)、介護、障害、地域 (新城市自治基本条例による自治振興事務所長)、法曹 (司法書士) でスタートした。

そして、諮問は「福祉職がやりがいを持てる地域社会を形成するため、福祉人材を皆で育

てるまちづくり」と、穂積さんのマニフェストそのものだった。

(諮問理由) 支え合う力のつなぎ目を果たしているのが、様々な福祉現場で働く人々ですが、その人材が不足しています。その大きな要因は、福祉現場で働くことが、それに見合った社会的評価を得られていないことにあります。(中略)実施に向けた調査、施策について、多様な立場からの英知を集め、様々な視点から協議していただきたく、ここに諮問いたします。

2019 年から一年半で答申を求められた私たちは、全 9 回の円卓会議に併せて市内 10 ヶ所の施設・事業所への視察研修も行なった。特筆すべきは、同年 6 月 14 日～28 日にかけて福祉サービス従業者調査を実施、1,719 人(126 事業所)にアンケートを配布、1,507 人(回収率 87.7%)が回答していることである。この分析を基に円卓会議で施策を議論し、最終的に令和 2(2020)年 7 月 27 日の円卓会議を経て答申している。

第 1 回円卓会議冒頭の挨拶で穂積さんは、「平成 31 年 1 月、『AI vs. 教科書が読めない子どもたち(新井紀子著)』を読まれた方も多いたと思いますが…」と話されたことに対して、私は今も印象深く残っている。なぜかと言うと、この著書には「10～20 年後まで残る職業トップ 25」と「残る仕事の共通点を探してみると、コミュニケーション能力や理解力を求められる仕事や介護や畦の草抜きのような、柔軟な判断力が求められる肉体労働が多いそうです。AI には肩代わりができなさそうな仕事なのですから当然ですが、(中略)つまり、高度な読解力や常識、加えて人間らしい柔軟な判断が要求される分野です」とある。続けて、穂積さんは「AI が業務効率を計ることで、その多くを私たち人間がやらなくてもよい時代が来るわけだが、それでも福祉・介護の仕事は残る」と述べられた。

私たちは 1,507 人という膨大なアンケートから浮かび上がってきた現場からの意見を大切にして、答申に「現状と思い」を載せた。

(前略)しかし、この福祉職の人材が不足しています。(中略)福祉職の多くが処遇等に不満を持ちながらも改善を望み、福祉の仕事にやりがいを持ち働いています。現在は何とかやりがいと不満のバランスが取れていますが、一旦そのバランスが崩れれば、大切な人材を失いかねません。(中略)。

円卓会議からの答申は 2 つの大項目にまとめた。第 1 項には、具体的に福祉職、福祉事業所に対する施策の実施。第 2 項には地域福祉に関する条例の制定。前者の具体的な 3 点は現行の施策推進会議等で具体化、かつアレンジして進めてきている。後者だが、穂積さんのように政策として福祉に光を当てた時はよいが、トップも職員も変わっていく自治体において、理念を継続させるには条例が必要。何よりこの先 5 年、10 年と社会が大きく変化することを見据え、施策を見直すためにも条例が必要。だから、円卓会議の熱い想いを後世にリレーできるよう条例の制定を答申に入れた。

この後、具体的に条例をつくるための地域福祉条例検討会議(以下、「検討会議」)が設置

される。円卓会議メンバーに加え、新たに社会福祉事業に関する知識経験を有する者や元新城市自治基本条例検討会議委員(市民代表)、公募による者(若者議会委員)、新城市自治基本条例制定時のアドバイザーだった松下啓一先生(以下、「松下先生」)が同じくアドバイザーとして参画した。ちなみに、若者議会から 2 名参加したが、内 1 名は市内看護専門学校の学生だった。

検討会議は 2021 年 1 月～同年 7 月にかけて、コロナ禍の最中ではあったが、オンラインも活用しながら計 7 回を開催。目的規程、基本原則、各論規程、条例案、逐条解説案を検討会議で話し合い、終盤には市の条例づくりを担当する職員も入った。そして、最終的には例規審査会にて条例案が審査された。

各人が自己紹介と想いを語った第 1 回検討会議冒頭、市民代表のある委員が、「この条例は福祉・介護のユニオン(組合)を作るものなのか?」と発言した。またある有識者は、「新城市において各産業領域では深刻な人手不足がある中、福祉・介護にだけスポットを当てて良いのか?」と疑問を呈した。これまで私たち福祉円卓会議では福祉・介護業界中心に話し合い、その熱い想いから、施策をつくり、条例をつくろうと動いてきたが、その時私は、検討会議ではまちづくりの視点で丁寧な合意形成を取っていかないといけないと強く感じた。

検討会議が決めた正式名称は「新城市福祉従事者がやりがいを持って働き続けることができるまちづくり条例」。松下先生はこの成り立ちと意義を書籍にする時「支える人を支えるまちをつくる」と詠み変えた。そこで今、私は通称「支える人を支えるまちづくり条例」と呼んでいる。条例は 2021 年 9 月議会に上程、可決された。この時、私は議会傍聴人として議場に入り、議員の質問と当時市長だった穂積さんの答弁を聞いた。

条例と条例に基づく施策について

支える人を支えるまちづくり条例はシンプルなので、今日は逐条解説付き条例(全文)を配布した。

ところで、最初の事務局案には前文がなかった。日本国憲法には前文があるし、新城市自治基本条例にも附則と言う形で条文の前に思いが文章になっている。私は、円卓会議で語られた福祉・介護事業者と現場職員の熱い思いを伝えるためには前文が必要だと一生懸命訴えた。すると「普段は絶対やらないが…」と前置きはあったが、穂積さんから「前文をつくってみた。一度、見てもらえないか。」と、私と当時の条例検討会議の委員長(新城社協会長)が呼び出され、意見交換し、前文が固まった。

私は普段から、この条例の肝は前文と施策推進会議が明記されていることだと言っている。穂積さんは市長時代、議会答弁の中で「施策推進会議を市長の諮問的機関に位置付けることが望ましい」と答弁されたが、残念ながら、現状は市長に対して新たな施策提言はできないものの、客観的に市長の諮問的機関という位置付けにはなっていない。

(前文)

私たちは、誰もが元気に住み続けられ、世代のリレーができるまちをめざして、共につながり、共に支え合う活動を何よりも大切にしています。

人は誰でも障害の中で様々な困難に出会います。いかなる困難な時であっても、人間の尊厳が守られ、誰もが個人として尊重され、それぞれの幸福を追求する権利が保障されるためには、社会福祉の事業が不可欠です。

社会福祉の事業は、先人たちの不断の努力により、多方面にわたって目覚ましい発展を遂げてきました。今日では福祉サービスは、生涯にわたるセーフティネットの役割を果たしています。

このため、福祉サービスの担い手は、国・地方自治体をはじめとするこうきょうきかんはもとより、社会福祉法人、民間企業体、市民活動団体、地域住民団体、そして家族・親族や近隣関係に至るまで、多方面に広がっています。

同時に、福祉サービスが所期の目的を果たし、利用者の暮らしの質を保てるようになるためには、対象領域ごとに専門的な知識や技能を身に付け、目的意識を持って仕事や活動にあたる人々を必要とします。事業経営、職業、ボランティア活動などの別なく、これらに関わりを持つ人々のことです。更には、福祉の仕事を目指す人や社会福祉の経験などを持ち、潜在している人々を含め福祉人材とすることができます。

しかし、少子化と人口減少、「人生 100 年時代」と言われる超高齢社会に入らる中で、福祉人材の育成と確保が各地で困難になっています。

この現状を克服して、福祉サービスを持続的に供給し、社会の変化に対応して発展させるためには、人に寄り添い、人生の伴走者として共に生きる福祉従事者の仕事や活動が、それにふさわしい敬意と社会的評価を受けられるようにすることが不可欠です。

私たちは、誰もが支え手・提供者であり受け手・受益者であるという社会福祉の事業の本質と、それが高い水準を保って持続するためには、福祉従事者の仕事や活動を正當に評価し、福祉従事者自身もそれに応えて常にその力を高めていくことが求められるという社会福祉の事業の今日的課題を自覚し、市民共通の理解としたいと考えます。

以上の趣旨に基づき、福祉従事者がやりがいを持って働き続けることができる地域社会の実現と、そこに向けて、福祉従事者、事業者、市民、及び市が力を合わせて、共につながり、共に支え合う地域共生社会の構築を図るために、本条例を制定します。

「地域共生社会」という言葉が前文の最後に出てくる。実は、円卓会議では、地域共生社会という言葉を使わなかったが、条例をつくる過程で有識者の一人、児童養護領域で全国的に活躍されている老舗社会福祉法人のトップから「是非、地域共生社会という文言を入れるべきではないか」との提案があり、この言葉を入れることになった。

穂積さんの福祉に対する問題意識について

『「支える人を支える」まちを創る』(以下、「本書」)は第 2 章において、松下先生がリードして、穂積さん、新城社協会長の前澤さん、市役所職員の川窪さん、そして私の 5 人が座談会形式で語り合ったことをまとめた為、共同執筆となっている。そのまとめ役だった松下先生は、地方自治研究者・政策起業家、元相模女子大学教授という経歴の持ち主。元々は 26 年間、横浜市役所の行政マンだった。

円卓会議を提唱された穂積さんは、前愛知県新城市市長。2004 年 11 月より愛知県南設楽郡旧鳳来町町長、その後合併で新城市長に選出された。当初より穂積さんは、住民主役のまちづくりに力を入れ、自治基本条例や自治区制度を導入。また、全国初となる若者議会を創設、議場には全国の自治体などから多くの視察者が訪れた。市長選挙公開政策討論会の公設化にも取り組まれ、いくつもの書籍に執筆もされている。ここからは本書より穂積さんの福祉に対する問題意識を表している文章をいくつか抜粋して、皆さんと共有してみたい。

○福祉は家族間介助の延長と言う認識

…家族間の介助は(中略)家族間でやっていたことなので、特別な能力や知識がなくても誰でもやれることを肩代わりしているだけだろうと、そんな無意識の前提があるように思います。

○助成金競争の功罪・報酬加算は得策ではない

…福祉現場での賃金等は、純粋な収支原理で決まっているわけではなく介護報酬や診療報酬に典型的なように、国の政策的差配で大きくコントロールされています。簡単に言えば、福祉事業では「損も出ないが、大きな利益も出ない」ように最初から枠が固められていて、経営効率を上げてそれを賃金アップにつなげるメカニズムが働きにくい事情がありますね。

○産業としての福祉を育てるのも行政の役割

2020 年 1 月、私たち新城福祉会の新年の集いで穂積さんに講演をお願いした時、冒頭、穂積さんは私たちに「福祉・介護って産業になり得るか？」と問いかけた。これは非常に衝撃的な問いかけで、今一度、福祉・介護の歴史を振り返る必要があると考えさせられた。…長い歴史を持った産業分野では、労使それぞれに確たる利益代表が組織されていて、その関係性のなかで労働協約のようなものが定着(中略)福祉分野ではまだそうありません。介護保険制度が始まってからでもまだ二十数年しか経っていないので、決して悲観することは無いと思いますが、それであるからこそ、この領域を意識的に開拓する意義も強調したい(中略)形の上では福祉サービスも政府の産業分類のなかでは産業の一分野とされていますが、歴史そのものも社会的認知度合いも必ずしもそうではありません。税や社会保険料の投入も大きなウエイトを占め、各種報酬や利用料体系も政府が強クコントロールしています。福祉が行政の「措置」であった時代の延長のようなところもあります。福祉について「措置から契約へ」と謳われてはいても、それにふさわしい経営体系が確立されているとは限りません。

新城市のような中山間地、いわゆる田舎には地域の経済発展を推進する基幹産業がなかなか見当たらない。だから、先ほどのアンケート配布数からも分かるように、少ない人口の中であれだけの福祉従事者がいるということは、田舎に行けば行くほど福祉や介護というものは、産業になり得るのではないだろうか、と考えさせられた。

○東三河広域連合の体験から

新城以北の人口減少は顕著で、東三河全体においても人の取り合いが起こっている。これは、松下先生も同様のことを仰っている。

…人口減少時代における自治体間の人口の奪い合いから、さらに進んで有為な人材の奪い合いも起こってくる(中略)地方分権の負の部分である、お金持ちの自治体がお金に任せて「先進的な」自治体をするという事態が生まれるということでもありますね。穂積さんはこの自治体の取り合いを回避するための手段の一つが「広域連携」ということで、現在の東三河広域連合を提唱した。結果、豊橋市に拠点を置く形で東三河広域連合ができ、それが東三河全体の介護保険者となり、障害支援区分の審査会も東三河広域連合が担当することになった。また、ほぼ同時期に大村知事は東三河県庁を豊橋市に設置した。自治体間での人の奪い合いはどうしても起こる。穂積さんはそれを前提に、回避すべき一つ的手段として広域連携を考えたのではないか。

○シルバーデモクラシーとの折り合い・「支えられる側」が「支える側」という視点

福祉円卓会議から福祉従事者を支えるまちづくり条例に発展したのは穂積市政第 4 期でした。第 3 期目のマニフェストでは「若者政策」にウエイトを置き、それが若者議会の創設につながるスタートラインを引きましたが、第 4 期では「超高齢社会」を豊かにする仕組みを強く意識した。「支え合う力」と「稼ぎ出す力」の合成がそれです。年金経済を地域経済循環の中に位置付けること、「支えられる側」が同時に「支える側」になるサイクルを構想する。と考えられた。

地方都市では年金収入が総所得のなかでかなりの割合を占めています。それが地域経済を潤す循環に組み込まれていれば、所得の世代間移転に資することになります。現役世代の拠出が高齢者の年金所得へ、年金所得からの消費や投資が現役世代の収入や雇用機会の創出へ、という流れです。この場合のポイントは、地域金融の動きにあるのですが、福祉を産業にするということとも密接に関係してきます。

穂積さんがマニフェストに福祉円卓会議を掲げた背景はここにある。

また、共同執筆者から条例に基づく活動を維持するためには、地域自治体に福祉を考える会ができると良いとの意見も出ていた。

○今後の課題・展望

福祉の事業に直接に携わってなくても、福祉の恩恵を結局は受けることになるすべての人々に目を向けてほしいことがここにある。条例やそれに伴う諸事業を訴求材にしていくことだと思っています。