

県政調査報告書

令和6年6月18日

神奈川県議会議長 柳下 剛 殿

会派名 立憲民主党神奈川県議会議員団

団長名 赤野 たかし

県政調査を次のとおり実施しましたので、報告いたします。

1 調査議員	(調査団長) 市川 よし子 (団 員) 飯野 まさたけ 野内 みつえ 相原 しほ 平野 みぎわ
2 調査目的	困難な問題を抱える女性や子ども・家庭への支援が求められる中、予期せぬ妊娠をし、孤立した状況に置かれる妊産婦とその子どもの受け皿となり、命と健康を守る取組を進める慈恵病院の事例、マイナンバーカードの活用等デジタル技術を活用して地域で支え合うコミュニティづくりを進める事例、ヤングケアラーを早期に発見し関係機関と連携し支援につなげる事例、ひきこもりの状態にある子ども・若者に対し、アウトリーチと重層的な支援ネットワークを活用した多面的アプローチにより自立までの支援を行う事例を調査し、本県の困りごとを抱える県民への支援に係る施策の参考とする。 また、能登半島地震を受け、地震対策等の見直しが行われる中、震度7を記録し甚大な被害をもたらした平成28年熊本地震の被災地である熊本県において、災害発生時の広域自治体としての対応や復旧・復興に向けた取組を調査し、本県の地震災害対策の施策の参考とする。
3 調査期間	令和6年3月26日 ～ 令和6年3月28日
4 調査地	長崎県、佐賀県、熊本県
5 調査内容	・ 調査内容は、別添報告書のとおり。 ・ 経費は、合計 721,266円であった。



県政調査報告書

立憲民主党 神奈川県議会議員団



(左から、相原 しほ 議員、平野 みぎわ 議員、
飯野 まさたけ 議員、市川 よし子 議員、野内 みつえ 議員)

調査期間：令和6年3月26日～28日

調査地：長崎県、佐賀県、熊本県

調査議員	(調査団長) 市川 よし子 (団 員) 飯野 まさたけ 野内 みつえ 相原 しほ 平野 みぎわ
調 査 先	I 長崎県大村市役所 II 子どもの居場所「まつなぎや」 III 佐賀県ひきこもり地域支援センター 「さがすみらい」 IV 熊本県防災センター V 医療法人聖粒会 慈恵病院

I 長崎県大村市役所

- 日 時：令和6年3月26日（火） 14時～15時30分
- 場 所：大村市役所（長崎県大村市玖島1-25）
- 対 応 者：大村市企画政策部デジタル推進課
課長 山口 理行 氏
課長補佐 南 誠 氏
- 調査概要：しあわせ循環コミュニティ事業についてご説明いただいた後、質疑応答を行った。



1 概要説明

(1) 大村市の概要

大村市は長崎県の中央に位置し、市内に長崎空港、高速道路のインターチェンジ、新幹線の新駅があり交通アクセスが良く、平地が多いなどの立地特性から土地価格が手頃なため長崎市や佐世保市のベッドタウンとして発展し、過去 50 年間人口増加が続いている。若い世代の転入が多く高齢化率は県平均と比較して低いものの、核家族や単独世帯の割合が高く、町内会の加入率が減少傾向にあるなど、地域との関係が希薄になっている。

(2) しあわせ循環コミュニティ事業の概要

令和4年3月に新しい技術やサービスの導入に関する基本的な考え方や方向性を示す「大村市未来都市構想」を策定。大村市の目指す街の姿として、デジタルの力を活用し、あらゆる立場の人がつながり、支え合う全市民参加型のコミュニティである「しあわせ循環コミュニティ」の実現を掲げている。

内閣府の「デジタル田園都市国家構想交付金（マイナンバーカード利用横展開事例創出型）」の採択を受け、令和5年度は「助け合い」や「子育て」、「地域通貨」のサービスを開始した。2月に事業のパンフレットを作成、配布を開始し、令和6年3

月 25 日にアプリをリリースした。また、官民連携団体CONNECTを運営主体として設立している。

(3) 企業等との連携

デジタル田園都市国家構想推進事業検討委員会（アーキテクト会議）を立ち上げ、事業構想の段階から行政だけでなく、大村商工会議所、十八親和銀行、民間企業が参画して産学官金連携を進めてきた。しあわせ循環コミュニティ事業は特に大村商工会議所・十八親和銀行との連携が重要となる。その他、大手航空会社や大手商業施設等からも声掛けがあり、新たなサービス展開を計画している。

(4) マイナンバーカードの状況

国交付金はマイナンバーカード申請率7割以上を申請要件とし、マイナンバーカードの新規用途開拓が必須要件となっている。大村市はマイナンバーカード制度が開始された平成27年度より、出張申請受付を行うなど積極的に市民への普及促進を図り、令和6年1月末時点で申請率88.52%、交付率80.51%と高い水準にある。

(5) 令和5年度の取組

ア ポータルアプリ「おむすび。」

現在ダウンロード数は約500件。利用者の興味・関心に沿う情報が配信され、サービスを受ける入口となる。

イ 地域助け合いサービス

「助けを必要とする人」と「お手伝いをしたい人（地域とつながりたい人）」をアプリでの手続きによりつなぐ仕組み。オペレーションセンター（人）が依頼内容の確認、助けられる人のマッチングを行い、リアルなつながりをサポートする。市民への説明会の中で、依頼した時にどのような人が来るのかわからないことへの不安の声があったため、市の職員が登録希望者に対面でヒアリングをし、人柄、能力等を勘案して登録する仕組みに修正した。依頼後の御礼は地域通貨で支払い、利用者の反応を見ながら依頼メニューや時間の拡大を検討していく。

ウ 子育て支援サービス

母子手帳のように子どもの成長記録の確認ができる機能や、行政機関の情報と連携して予防接種時期等、妊娠から出産、子育てまで、一人ひとりに最適な情報を個別に通知する機能を搭載している。また、子どもセンターの各種相談予約をオンライン上ででき、カテゴリや年齢毎に情報検索が可能である。

国の「出産・子育て応援交付金」についてもアプリ上での申請を受け付けることで、交付決定までの時期を1週間程度に短縮するほか、地域通貨ポイントで支給し、市独自にポイントを上乘せして付与することも検討している。

エ デジタル地域通貨「ゆでぴ」

大村市内の加盟店で利用可能なデジタル地域通貨を発行し、加盟店への支払いが

できる。十八親和銀行との連携により、銀行口座と紐づけることでリアルタイムにチャージができるほか、セブン銀行ATMでもチャージが可能である。また、大村市が指定するボランティア活動や清掃活動などへの参加により内容に応じたポイントが付与される。

加盟店は令和6年3月22日時点で175店舗であり、商業施設、タクシー会社、飲食店等幅広い業種が登録している。加盟店はQRコードを掲示するためシステム改修は不要であり、利用者が金額を入力して決済する。加盟店独自のキャンペーンも可能としている。加盟店の換金手数料はPayPay等を参考に安く設定しており、市内事業者1.8%、市外事業者2.3%としている。市内事業者の加盟促進のため差をつけ、換金回数も月4回にしている。

オ デジタルIDとデータ連携基盤

群馬県前橋市が先行して開発、実装した、マイナンバーカードによる本人確認を実施した上で、国が定める認証局の電子証明書をスマートフォン上に搭載する、「めぶくID」を用いて各種サービスを利用する。アプリのリリース直後でありIDの取得率はまだ低い。

データ連携基盤を整備して、利用者の同意を得た上で、分野横断的に各種サービスの相互利用を行い、個別に最適化されたサービスの提供を目指す。令和5年度は「地域助け合い」「子育て」の2分野のみだが、今後は「ヘルスケア」「防災・防犯」「交通」「観光」などに展開していくことを想定している。例えば、アレルギー情報を教育分野と連携し、学校給食におけるアレルギー対応に活かすことも考えられる。情報連携には本人の意思確認が不可欠であり、アプリ上で一括又は個別に選択できるようになっている。

カ 官民共創会社CONNECT（コネクト）

令和6年2月22日設立の株式会社。アプリを3月末にリリースしたため、4月から本格的に稼働する。資本金2000万円のうち、大村市が20%、残りを主に事業者が出資している。出資者が取締役の名を連ね、株主は無報酬・無配当であることを了承の上、CSRの観点で参加していただいている。

官民のまちづくりの課題を相互に補完して、迅速な意思決定が可能な体制とし、事業で得られる知見や利益は、地域社会へ循環還元させ、持続可能なまちづくりを支え、次世代への継承を目指すため、地域振興への再投資を優先している。

事業開始から一定期間は市が負担するが、将来的には国等の交付金に頼らず自立し、持続可能な資金循環モデルの構築が必要となる。地域通貨の換金手数料だけでなく、他自治体・企業の参画に際して手数料を徴収する等も検討しており、収益増加が重要であり課題であると認識している。

(6) 事業普及への取組

事業が地域に根付くためには、市民や事業者が自分事として積極的に関わる意識醸成が必要である。市民への周知として、市ホームページやSNS、広報誌の活用、パンフレットの作成・配付、専用ホームページの立ち上げ、動画作成を行った。その他、

アプリダウンロードを促進するキャンペーンを企画している。第1弾はチャージ金額に応じて25%のポイント付与、第2弾は商品券購入額に応じて紙商品券は30%、デジタル商品券は40%のポイント付与を行う。

市民、事業者、各団体向けの説明会をこれまでに60回以上開催し、今後もオンライン説明会の開催等により認知度の向上や理解促進を図っていく。加盟店は令和6年度600店舗登録を目標とし、併せて市民へのアプリダウンロード支援も行う。

(7) 今後の展開

「地域助け合い」「子育て」以外のサービスを開発、展開し、市民がより使いやすい、評価されるアプリにしていくとともに、県内・県外の自治体と横展開を図っていききたい。大村市が国の交付金を活用しシステムを構築しているため、他の自治体が導入する際、安価に短期間で導入が可能となる。他の自治体にも事業について積極的に発信し、住民の生活が向上するよう、近隣市町村と連携して地域を跨いだサービスを提供していくことを目指している。例えば、大村市の通勤・通学圏である諫早市や東彼杵町などに、ヘルスケアや交通関連のサービス提供を想定している。

また、大村市単独では広域での横展開が難しいので、福岡県を中心に、九州経済連合会、その連携組織である九州DX推進コンソーシアムや九州広域連携プラットフォームなど、デジタル化の取組を進めているところと話をしている。

(質疑応答の様子)



2 主な質疑応答

問 デジタル機器を所有していない方、操作に不慣れで自ら設定することが困難な高齢者や障がいのある方が取り残される懸念があるが、どのように対応しているのか。

答 スマートフォンを利用していただけるよう、携帯販売店と連携して操作を教えるスマホ教室を開催している。また、アプリのダウンロード方法を教えるブースを市役所内に設置するほか、商業施設、各出張所に訪問して支援している。地道に対面でサポートしていくことで対応していきたい。アプリ未対応機器をお持ちの方には、機種更新を働き掛けることを検討しているが、現時点で補助金等の事業は行っていない。

また、本人に限定している手続きを、遠方に在住する親族、介護福祉士やケアマネージャー等が代理登録ができる仕組みに改善ができないか議論している。

問 アプリ以外に展開する予定はあるか。

答 国の交付金はマイナンバーカードをスマートフォンで読み取り、本人認証の上で事業を展開することが要件となっているため、現時点でアプリ以外の方法は検討していない。

問 「地域助け合い」の取組で重要な役割を果たす、オペレーションセンターについて、どのような体制になっているのか。

答 令和5年度はシステムを構築した東京の企業がセンターの運営を担っている。しかし、大村市のことをよく知らないため、今後は市の社会福祉協議会やボランティアセンターの活用など、地元の団体の活用を検討していきたいと考えている。また、現在市の職員が助けたい方の登録に際して、対面の受付をしているが、将来的には当該業務も団体に移行していきたい。

問 事業開始にあたり説明会等を実施して、市民の反応はどうだったか。

答 子育て事業へのニーズは高く、高評価であったが、地域助け合い事業は知らない人につながる抵抗感、詐欺等への不安の声があった。町内会からも、対面で支え合う町内会の役割が薄れるとの反発があったが、市としては、当該仕組みは地域とのつながりが希薄な方が、地域と最初につながるきっかけづくりになると説明している。

問 めぶくIDを実際に利用してどうであったか。

答 めぶくIDはマイナンバーカードの2種類のパスワードが必要であるが、市民の中にはパスワードを覚えていない方がいたり、設定も操作に不慣れな方には難しいなど、普及には課題がある。実際のところ、国の認証機関に認定されているものは少なく、選択肢がない。市民には早めにパスワードの確認をするようお願いをしているが、市では、めぶくIDの全国への普及状況を注視しつつ、他のIDも対応が可能となるようシステム改修を検討している。

問 近隣自治体と横展開を進める上で課題はあるか。また、広域自治体である県に求めることは何か。

答 近隣自治体が既に大村市と異なるID、デジタル基盤を整備していると連携の支障

となる可能性がある。県が主導して県内共通の I D、基盤を用意して各自治体がそれを導入できるようにしてほしい。共通の I D、基盤があれば、自治体により提供するサービスに差はあれど、他自治体へ転出しても継続して利用できるのが良い。

問 CONN ECT への出資者はどのように選定したのか。また今後の事業規模の拡大に向けた考えを伺いたい。

答 市から個別に声掛けをして、取組に賛同する方に出資していただいた。これから本格稼働するが、持続可能性を考えると、規模拡大は必要になる。今後一定期間はアプリの利用促進を図り実績を上げていき、将来的には出資金の増資を検討したい。どの段階で増資できるかは現時点では不透明だが、ビジョンとしては考えている。

3 考察

デジタル技術を用いた地域コミュニティの活性化は、D X 化が進む社会において注目すべき分野であると考えます。ポータルアプリ「おむすび。」を用いることは、若い世代や子育て世代などが利用しやすいという利点がある一方で、デジタル操作に不慣れな方を取り残してしまうのではないかと課題もある。これは、D X を進めるうえでは常に課題であり、専用の相談窓口を設ける、出張相談などアウトリーチで丁寧に対応していく等の体制を同時に考える必要があると思った。

使用する「めぶく I D」はマルチ I D ではなく、市をまたいで使用することができない。県内共通の I D 基盤を用意して、各自治体がそれぞれ導入できるように整備を行い、県内で移動しても I D を連携して利用できるようになると、普及が進む可能性があると考えられる。そういった基盤整備に、県が補助を行うなどのスキームが求められている事を確認し、県の役割として広域連携のイニシアチブが求められていると考えた。

また、地域通貨や子育てクーポンの利用加盟店は増えてきているものの換金率が低いなど収益があがらないという課題があるという話があったが、CONN ECT 株式会社が自立し、持続可能な体制をつくっていくためには、横展開していく必要があり、加盟店を増やすことやマルチ I D への改修も含めて、広域連携を担う県の役割は大きいと考える。

II 子どもの居場所「まつなぎや」

■日 時：令和6年3月26日（火） 16時～17時

■場 所：子どもの居場所まつなぎや（長崎県大村市竹松本町1000-22）

■対応者：NPO法人s c h o o t（スクート）

代表理事 内海 博文 氏

ヤングケアラーコーディネーター 山田 弘美 氏

同 古泉 ゆみ 氏

大村市こども家庭課

課長 久保 昭隆 氏

係長 松本 美穂子 氏

■調査概要：ヤングケアラー支援等について説明をいただいた後、質疑応答を行った。

（施設の様子）



1 概要説明

(1) ヤングケアラー支援に係るモデル事業

令和4年12月に公益財団法人日本財団と大村市が「ヤングケアラーとその家族に対する包括支援推進自治体モデル事業」に関する協定を締結。支援の必要な子ども・家庭の早期発見と支援体制の強化に取り組み、成果等を検証した上で、全国に同様の取組を広めるためのエビデンスの蓄積、支援モデルの構築を目的とする。

令和8年3月まで日本財団がNPO法人s c h o o tへ助成し、以下の取組を行う。

- ① 相談窓口の設置・運営
- ② 教育・福祉関係者及び民間団体等への研修
- ③ 学習支援、当事者会の運営・紹介等、児童本人に対する支援の提供

大村市は、モデル事業のほか、ヤングケアラーに関する相談の実施、支援計画の検討、支援の提供、小・中学校への周知、研修の実施などを行う。

令和8年4月以降は、大村市が日本財団と同様の取組を委託により継続実施する予定。

(2) 「まつながや」の役割

ヤングケアラーに限らず、不登校・ひきこもり等の子どもを含めて、幅広く利用できる居場所として運営。子どもたちに寄り添い、つながり続ける「伴走型支援」により、潜在的なヤングケアラーの早期発見につなげるほか、様々な生きにくさを抱える課題に対して、孤立を防ぎ、何か起きる前に対処する予防と、地域や関係機関（医療、福祉、学校）など必要な支援につなげることを目指している。相談だけの関わりだけでは課題の解決は困難であるとして、当該居場所の運営を事業の中核に据えている。看護師、児童発達支援管理者、介護支援専門員の資格を有するスタッフ2名が常駐。当事者の会、子ども食堂、多世代交流の場としてワークショップを実施している。

(3) ヤングケアラー支援の流れ

ヤングケアラーと思われる子どもに気づいた場合、緊急対応が必要か否か児童相談所等の関係機関と情報共有・連携して判断する。支援の必要性や希望を子ども本人や家族に確認し、当事者同士の関係性や意思を尊重する姿勢が重要である。

支援に関して同意が得られた場合は、関係機関が家族の状況に応じて支援を行う。家族の抱える課題は複合化しやすい特徴があり、既存の支援を組み合わせ状況に応じて工夫するとともに、関係者が視野を広げ、組織横断的に取り組むことが求められる。

大村市子ども家庭課も要保護児童対策地域協議会（要対協）の事務局をしており、気になる家庭には必要に応じて状況確認をし、家事負担が重い場合は家事支援サービスを提供する等行っている。また、一度、緊急性があり支援につながった子どもが、状況が落ち着いた際に居場所につながることで、その後の家庭環境が安定しているかどうか継続的な見守りを行うことができる。

(4) モデル事業の成果と課題

ア 相談支援事業

ヤングケアラーに限定せず子ども・若者を対象として広く受け付けている。相談内容はヤングケアラー関連以外に、不登校や養育面の心配、地域とつながりたい、ネグレクト、不登校児童・生徒の保護者からの相談などが寄せられている。事業開始した令和5年3月から令和6年2月までのヤングケアラーに関する相談件数は16件、その他の内容は52件であった。子ども本人からヤングケアラーに関する相談はない。子どもから別の相談を受ける中で判明したケースが1件、他は関係機関や地域の大人からである。

イ 研修事業

関係機関や地域の様々なグループ・団体への研修・講演を行い、ヤングケアラーに関して話をする「ドコデモ出前講座」を実施しており、令和5年度は大村城南高校で講師をした。

ウ 当事者の会運営、当事者本人への支援

当事者のピアサポートを対面・SNSで行っているが、現時点で参加者はゼロである。全国の状況を見ても、元ヤングケアラーで今落ち着いた状況にある方が当時

の状況を振り返って話をしている事例が多い。児童・生徒は自分がヤングケアラーだという自覚も起きにくく、また目の前の課題に向き合う精一杯の状況の中で、当事者として話をしにくくするというのは、事業内容が実際のニーズに合っていないのではないか、との声もあり課題と認識している。

エ ヤングケアラーへの対応

ヤングケアラーに限定をして対応をすると周囲の目もあり、子ども自身も居場所に通いづらく、継続的な関係性の構築、支援や見守りをする上で、他の子どもと混じった中での支援が必要である。また、ヤングケアラーの自覚がない子どもに対し、「あなたはヤングケアラーだ」と定義づけをすることはしておらず、定期的に居場所に来所してもらうことが大事。話の中でイライラする、食事がとれていない等から家庭の課題に気づくことも多いため、子どもの変化に気づいたり、SOSが出しやすいような環境にしている。

(5) ヤングケアラー支援に対する課題

地域や社会福祉協議会、学校のスクールカウンセラー、児童支援センター、病院等医療機関からの相談に対応しているが、「まっなぎや」単独では自発的に連携をしておらず、パンフレットを渡す等にとどまり、子どもが居場所に来所しない限りつながれないことが課題である。また、可能性がある子どもに、地域や関係機関などの周囲がどれだけ気づけるかがポイントであるが、個人情報への壁が大きく子どもの名前等の情報は教えてもらいにくい。個人情報に関して柔軟な対応が可能となれば、居場所に来る気になる子どもについて、在籍する学校に情報提供をして連携を図る等、積極的に働きかけができるようになる。

(6) 関係機関との連携

2週に1度、まっなぎやと大村市子ども家庭支援室とで情報共有を行っている。また、大村市も医療機関、障害等、分野に関わらず連携を行っている。大村市は三世帯同居の割合が少なく、高齢分野との連携は少ないが、家庭にヘルパーで入って気が付くというケースもあるため、研修は行っていきたい。



2 主な質疑応答

問 モデル事業の成果に関する評価指標は何か。

答 相談件数、居場所利用者、研修実績、研修後の認知度向上に係るアンケート結果を目安にしている。ヤングケアラーが短期的な対処で課題解決に結びつくことは困難であり、そこに対して目標設定をすることは難しい。開催するイベントを通して地域の交流が図られ子どもの情報を得られる、不登校などの課題を抱えた子どもの居場所になる、など、総合的に考慮し、居場所の存在自体の価値を評価してもらいたい。

問 家庭の手伝いの延長線と考え、子どもや家族が困り事の自覚がない、ヤングケアラーだという認識がないケースもあるのではないか。周囲からの声掛けに混乱するような場合、どのように対応しているのか。また、学校等から「まつなぎや」を紹介する際、どのように子どもに伝えているのか。

答 身なりの変化や食事が不十分、という様子で周囲や子ども本人が何か意識して気づくこともある。子どもと対話する中で、授業に集中できない、もやもやする、生活しづらい、と本人が感じていそうであれば、家ではない落ち着ける場所で相談ができる場所があるが行って見ないか、と話をして先生等から紹介してもらうこともある。ヤングケアラーだから支援しようという働きかけではなく、もやもやしていることや感じていることを言葉に出して話してみようか、と伝えている。昼ごはんが食べられないという内容であれば、行けば食事を提供してもらえ、学校に行けないのであれば、こちらに来ればよい等。学校の先生からもどう対応して良いかわからない、本人に伝えられないという話も聞く。

問 子どもと日常的に接する学校が果たす役割は大きい。学校のスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーも子どもたちの相談窓口になり、また、教員も子どもの様子や家庭環境（病気の家族がおり日常的に世話をしている等）を見て気が付く機会があると思うが、教育委員会とはどのように連携をしているのか。

答 市子ども家庭課から市教育委員会に対して、来所する気になる子どもについて一緒に面接や対応の協議をしたいという働きかけをしているが、連携は取りづらくむずかしい。一方、県教育委員会とは連携し、様々な生活レベルの子どもがいる高校で、教員を対象とした講義を実施した。講義後、教員が気になる子どもを居場所につなげてくれたり、気にかけて話をしてくれたり、といった対応をしていると聞き成果があると思う。

学校の教員がいかに気づく目を持っているのが重要だと思うが、教員の過重労働も深刻な中、さらにヤングケアラー対策もとなると、かなりの負担の増が懸念される。外部からももう少し別の形で入っていきたい。

問 子どもたちが居場所に来るのをただ待つだけでなく、居場所を運営するNPO法人等の外部団体が学校に積極的に入って、子どもと交流をすることは、アウトリーチの手法としてもとても良いと思う。また、外部の目を学校に入れることも大事だと感じた。行政と民間団体の連携のあり方としても、単に一緒に会議をするだけではなく、民間団体の知見を活かすことも必要だと思うが、いかがか。

答 北欧のユースセンターの取組が参考となる。センターには子どもたちの支援を行うスタッフがおり、実際に学校に放課後等に訪れ、移民等学校になじめない子どもたちと交流をして関係性を築いている。

問 ユースセンターの取組は面白く、子どもたちも居場所に行くにあたり、普段から交流している見知ったお兄さん、お姉さんがいる場所であれば安心ができるし、教員が判断する際の相談も受けられる。行政が当該NPO法人等の団体に事業委託をするのが良いと思われる。一方、既に学校にはスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーの方が配置されているが、何か今の体制について課題はあるか。

答 学校のスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーはまさに、子ども・先生双方の相談相手となり必要な支援につなげる役割がある。しかし、学校に毎日常駐しているわけではなく、たまに来るだけでは子どもたちとの関係性を築くのは難しく、自ら相談に行くにはハードルがかなり高いと考える。また、不登校等課題を抱えた子どもについて、学校内の様子がスクールカウンセラーなどには共有されていないケースも多い。個人情報との壁があるため、どこまで生徒の情報を共有するかは学校ごとの仕組み、校長先生の運営方法により各校で差が生じている。

問 神奈川県も不登校児童・生徒が多く、スクールカウンセラーの増員や教員の研修を行っているが、なかなか数が減らない。どう対策をすることが有効か。

答 日本では問題が起きてからの事後対策が基本となっているが、子どもが不登校等の課題を抱える等に至った根幹の問題を解決しないと数は減らないと考える。不登校になってから学校に行けるようにしようという対応では遅く、学校にいる間に子どもが生活しづらい、過ごしづらい、と感じている段階でアプローチをしないといけない。アメリカでは最初にスクールカウンセラーが各教室に通ってサービスの案内をし、例えば親が離婚しそうな子どもにカウンセリングを行う等、予防的な措置を行っている。日本においても、スクールカウンセラーの位置づけを見直し、普段から子どもと関わる機会を増やしてはどうかと思う。スクールカウンセラー等を増員しても、常駐させても、人員配置により問題が解決するわけではなく、どのように学校内部に入っていくのかという運用面の話が重要だと考える。

また、ある私学では、スクールカウンセラーが子どもたちのソーシャルスキル向上のための授業を行い、その後もずっとつながっている例があり、公立校でも広がるとよい。

問 ソーシャルスキルのトレーニングは各学校ではやっていないだろうと思うが、どのように実施することが望ましいか。

答 ソーシャルスキルの技術は非常に重要である。小学校低学年でいじめの認知件数が多い傾向があり、小学校の初期段階で実施することは、低年齢児のいじめの認知件数を減らすことにもつながると考える。保育園等の環境と全く異なる学校の運営になった際に、子どもたちが抱えるストレスは大きく、上手く発散できずにいじめの形で表出することもある。例えば友達から嫌なことを言われた場合にどう対応すればいいか等、具体的な対処方法を教え、トレーニングにより身に着けることが必要である。

また、最初は適応できても年齢が上がるにつれ苦しくなり、学校に行きづらくなることもあり、各発達段階に応じた内容も必要と考える。

問 遠方から子どもが来るのは難しいこともあり、校区単位で居場所を設ける等、全市域をカバーするために施設を増やし規模を拡大することは検討しているか。

答 現時点では増設の検討には至っていない。ただ、同じ地区内に他団体が運営する同様の居場所があり、そちらも近隣には集まっているので活用できる。

問 神奈川県で実施した中学2年生を対象とした調査において、居場所の提供を求める声が大きかった。現場の視点から、子どもが落ち着いて居心地が良いと思えるような居場所とはどのような場所だと考えるか。ソフト面、ハード面について伺いたい。

答 必ずしも新しい施設を作る必要はない。子どもと関係性を築けるスタッフがいるかどうかが重要である。また最近の子どもはW i - F i が整備されている場所に集まってくるので、例えば既存の公民館などにアクセススポットを設置して、週何日かスタッフが来て居場所として開放されれば、機能としてはよいと思われる。

(質疑応答の様子)



3 考察

ヤングケアラーは、自ら名乗り出てくれるわけではないので、見つけることの困難さが伴う。また、子ども食堂のように、ヤングケアラーだけを支援しているかのような印象を多く県民が持つてしまうと、支援を受けなくてはいけない若者が支援を受けづらくなってしまふ点も注意したい。

学校や医療機関からの情報提供というのも一考ではあるが、欧米のようにスクールカウンセラーが各クラスを回るなどの取組は有効なものと考えられるが、学校側との調整が必要となると考える。その調整は困難であるが、若者の問題を相乗的に解決できるのではないかと考える。

また、ハード（施設）ありきではなく、ソフト（Wi-Fi・仲間・イベント）が必要だという説明があったが、Wi-Fiが社会インフラになりつつある現状に鑑みると居場所づくりとWi-Fiはセットで整備していく必要があり、今後、提言していきたい。立派な施設ではなくとも、若者にとって大事なスマホが仲間と使え、そこからイベント等に参加してくれる導線を作ることで、状況把握ができるのではないかと考える。

日本の不登校対策やヤングケアラー対策は事後的で、対処療法が主であるので、事後対応から事前対応に切り替え、施設の利用に関しても実際の利用者人数で把握し、どれだけ解決できたかを数値化を検討すべきである。

Ⅲ 佐賀県ひきこもり地域支援センター「さがすみらい」

■日 時：令和6年3月27日（水） 10時15分～11時45分

■場 所：佐賀県ひきこもり地域支援センター「さがすみらい」
（佐賀県佐賀市白山2-2-7 KITAJIMAビル1階）

■対 応 者：NPO法人スチューデント・サポート・フェイス
代表理事 谷口 仁史 氏

■調査概要：アウトリーチと多職種連携による子ども・若者へのひきこもり・不登校支援について説明いただいた後、質疑応答を行った。

1 概要説明

(1) NPO法人スチューデント・サポート・フェイス及び事業概要

認定特定非営利活動法人スチューデント・サポート・フェイス（以下「SSF」という。）は平成15年に設立され、平成22年から佐賀県の子ども・若者支援地域協議会における指定支援機関として、「佐賀県子ども・若者総合相談センター」（以下「総合センター」という。）を運営している。平成29年度から「ひきこもり」に関して全年齢層を対象とし県全域の第一次相談窓口「佐賀県ひきこもり地域支援センター（愛称：さがすみらい）」を佐賀県から受託している。施設型・来訪型の相談窓口だけでは施設に足を運ぶこと自体に困難な問題を抱えている「ひきこもり」の方などへ対応できないため、アウトリーチ（訪問支援）を中心として、一人ひとりに合わせた伴走型支援を行うことを特徴としている。

その他、「佐賀市生活自立支援センター（佐賀市）」「さが若者サポートステーション（厚生労働省）（以下「サポートステーション」という。）」の複数事業をSSFが受託することで、ワンストップに近い体制で運営しており、幅広いネットワークと機関間の連携を可能としている。

(2) 相談実績及び実態調査

相談窓口で対応した相談件数は年々増加傾向にあり、コロナ禍で自傷他害等24時間365日対応を要する緊急の案件も急増している。

総合センターの相談依頼は、コロナ前には学校・教育機関が36%であるが、それ以外の行政機関、精神保健センターなどの専門機関等からが7割近くを占めている。

総合センターにおける実態調査によると、対人関係に困難を抱えるケースが8割以上であり、ネット依存等の依存行動、精神疾患、発達障害を抱えているケースも多い。また、虐待、DV、家族の精神疾患、依存症、貧困など、家庭環境に課題を抱え、当事者だけでなく家族自身も支援を必要としていることも多い。複数の困難を併せ持つ場合がほとんどである。

従来の支援機関のカウンセリングによる対応では改善に至らないケースが増えてきており、また、家庭環境の改善を含め、複合的な問題に対処するには、単一機関による縦割りの対応では解決は難しい。

(3) 取組の工夫点

ア 多職種連携を前提とする窓口とレベル分け

教育、医療、福祉、労働、司法等関連分野29種の有資格者がSSFに在籍し、窓口配置してチームにより対応を行っている。複合化する問題に対処するためには、入口のアセスメントの段階で、正しく状況を判断し支援計画を立てるため、多職種による多角的な視点から検証できる仕組みが必要である。

相談者の状態及び所属する環境の状況を加味して、不適応状態の深刻度、支援(介入)困難度を指標に、「導入」「標準」「熟練」とレベル分けをしている。

雇用職員約90人の他、地域ボランティアや有償ボランティアに大学生等約250人のスタッフが登録している。導入レベルをボランティアが、標準レベルを職員が、熟練レベルを責任者レベルが対応する仕組みとなっている。

イ 関係性の構築

(ア) 組織体制

20～30代となり、相談者の「お兄さん」「お姉さん」として心を開いてもらう「ナナメの関係性」を重視している。また、家族の問題にも対応する必要があるため、40～70代と幅広い多様な世代の職員とも連携してチーム対応を行っている。

(イ) 価値観のチャンネル

成育環境や家族との関係、過去の対人関係等の挫折、外部の関係者との接触、過去に大人や外部の関係者とどのようにかかわってきたのかによって、有効なアプローチが個々に異なるため、事前に徹底的に本人を調査する事前準備を行う。

相談者の6割が過去に何らかの行政・関係機関の相談経験を有しており、その過程から不信感、拒絶感を抱いているケースが多く、誰も信じられない孤立状態にあることを前提にして接する必要がある。

相談者が一番受け入れやすい「この人ならわかってくれる」という存在になれる関係性を築く必要があり、専門知識だけでなく、本人の興味関心や「価値観のチャンネルを合わせる」ことを重視している。

ウ 重層的な支援ネットワークの構成

法制度に基づく行政の協議会に多数メンバーとして参画し、SSFが「ハブ機能」を果たすことで、「合同ケース会議」を行うなど、分野・施策等の縦割りの壁を越えて多機関協働を実現している。行政機関、専門機関からはSSFのアウトリーチによる実績を高く評価して信頼関係につながっている。

また、「青少年サポートネットワーク」において、700以上の関係団体、関係機関と緩やかに連携し、情報の一元化を図っており、佐賀県全体の状況が俯瞰的に把握できるようになっている。

エ 全国ネットワークの立ち上げ

1つの地域の取組では限界があるため、全国ネットワーク「生活困窮者自立支援全国ネットワーク」を発起人として立ち上げた。加盟団体は1800団体おり、交流大

会で接点を持っている。また、「コミュニティメンタルヘルスアウトリーチ協会」を立ち上げ、専門的にアウトリーチができる人材育成に取り組んでいる。

(4) アセスメント指標

多職種連携によってチーム対応を実現するためには、個人の経験則ではなく根拠に基づく支援体制が必要である。簡易的なアセスメント指標として、「対人関係」「メンタル」「ストレス耐性」「思考」「家庭環境」の5つの指標を開発、作成し、どれか一つでも高いレベルで悪い状況にある場合は、問題が長期化・深刻化する危険性が高く、客観的に共有できるようになっている。

また、当事者の特徴を知ること、例えば受容の姿勢が大事か、ある程度の厳しさが等必要か等、接し方を検討できるほか、ストレス耐性が高い状態なので今は本人自体にアプローチせず、先に家族環境など環境面の対処を進める等、対応方法を関係機関と共通認識をもって判断することが可能となる。

(5) プログラム例

ア 対人関係・ストレス耐性

社会的孤立からの脱却に向け、個別対応から小集団活動、集団活動、社会参加へと段階的に意向するトレーニングを行う。最初はオーダーメイドの個別プログラムにより、本人が楽しいと思える興味関心に沿った内容とし、その後は当事者間の興味関心、趣味、性格、相性等を総合的に判断してマッチングされた小集団を形成していく。集団活動へ段階的に移行し、人間関係を適正化しながら、集団への適応性を向上させていく。更に、徐々に興味関心から実用的なプログラムに転換し、社会貢献活動等を通じた就労体験を行い、自己有用感を向上させる等により自立支援につなげ、復学・社会参加等を効果的に進める。

イ 思考

物事を悲観的に考えるなど「認知の歪み」があり、周囲とのコミュニケーションに支障が生じている場合には、過去のどのような経験が認知の歪みにつながっているのか、修正するためにどのような経験が必要なのか意識しながら関わる「認知行動療法」を取り入れている。

活動時に専門スタッフが随行し、集団の中の流動的な場面において見えてくる、つまづき箇所（理解ができていないのか、コミュニケーションに課題があるのか等）を把握していく。職業に対する偏見や不合理な職業観を有している場合は、職業観を修正し、「すべての仕事に価値がある」というメッセージを伝え、職親（ひきこもり等に理解があり就労体験の受け入れを行ってくれる協力事業者）との出会いを通じて仕事の楽しさを感じ、働く意義を育んでいく。

(6) 学校との連携

SSFは設立以降、家庭教師方式によるアウトリーチで実績を出し、支援ノウハウを学校現場に活かすため、行政との連携協力体制を発展させてきた。

平成18年度～佐賀市と、完全不登校児童・生徒にIT学習支援と有償ボランティアが訪問支援を行うことで、学校を出席扱いにできるモデル的事業を実施。その後、常勤職員3名が教職員との連携の下で訪問支援を行う事業となり、平成24年度～市費によりSSF常勤職員22名を学習支援員として学校に配置し、学校に常駐して困難を抱えた生徒の支援活動を行った。

高校については、平成22年度～定時制、通信制高校等15校と連携協定を締結し、高校不登校、中退者等に対し、学習支援、進路・就職相談等を行い、平成23年度～県内全公立高等学校計43校に発展。

全国にサポートステーションが設置され国の取組も進んだが、平成25年の行政改革推進会議「秋のレビュー」において見直し対象となり、予算の削減や事業の見直しにより取組は大幅に後退することとなった。

これを受けて佐賀県が独自に動き、平成28年度～「訪問支援による社会的自立サポート事業」を開始。県内全ての公立学校（約300校）に対し、学校訪問を行い、学校復帰が困難な児童生徒を対象とした訪問支援を行う、全国初の取組を開始した。

学校内のスクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーが対応できない、不登校児童生徒のケースをSSFが担い、教職員等からの依頼により各児童生徒の状況把握・分析、支援計画の策定等を行った上、訪問支援員による自宅訪問、カウンセリングやICTを活用した学習支援等のアウトリーチを実施している。令和4年度の相談・対応件数は12,430件であり、事業開始以降大きく伸びており、現場からの訪問支援のニーズの高さが伺える。不登校の児童・生徒が学内外の支援を受けているケースは全国平均6割であるところ、佐賀県は86%と高い割合となっている。

不登校の児童生徒数が過去最多を記録しており、調査結果のクロス集計では10代の困難度が高いとのことであった。今後は学校と連携した取組に重点を置いていきたい。

(7) 「縦割り突破」に向けた取組

ア 一括同意方式

佐賀県は「ハローワーク特区」に指定され、サポートステーション、ジョブカフェ、ヤングハローワークSAGAを「ユメタネ」と総称し、各組織の役割分担により最大限機能させる仕組みを構築した。積極的な連携を図るため、佐賀県・国（佐賀労働局）・SSFの3者で個人情報保護に関する協定を締結。

各施設を利用するために窓口で求められる、家族問題を含めた秘匿性の高い情報について、関係機関と連携する場合に個人情報の共有に同意が必要となるが、大量の書類の記載等の煩雑な事務手続きは、ひきこもり状態で外部との接触に困難を抱える当事者にはかなりの負担となる。当事者の負担軽減のため、連携協定を元に、国・県・市の関係部局と調整し、利用申込書・同意書を1枚に集約し、チェックボックス形式にし、「一括同意」ができるようにした。

イ 電子カルテシステムの導入

従来の支援は支援機関毎にヒアリング等が行われ、システムも互換性がなく関係機関との情報共有にも支障があった。

株式会社レスコとの連携協定により、精神科医療で使用されるレベルの高いセキュリティを有した相談記録システム「Warokuパブリックヘルス」を開発。一元管理できるシステムを導入することで、支援を受ける当事者や関係機関の負担を軽減することが可能となる。令和6年度リリース予定。

(8) 民間団体間の取組

ア さが・こども未来応援事業プロジェクト

「どんな境遇の子どもも見捨てない！」としてSSFの呼びかけにより創設されたプロジェクト。「さが・こども未来応援基金」を創設し、ふるさと納税を通じて寄付ができる仕組みを活用し、各民間団体への助成を行っている。行政の委託や助成はある程度実績のある団体に限られ、それ以外の立ち上げ直後で実績は乏しいが良い事業を行っている団体を支援し、民間団体同士で支え合う仕組みとした。また、企業からの出資を各団体につなげている。

イ 他団体との連携

佐賀県はCSO（市民社会組織。NPO法人、市民活動・ボランティア団体に限らず、自治会・町内会、PTAといった組織・団体を含めて呼称。）を積極的に誘致している。佐賀県内に全国各地から民間団体が集まっており、取組の相乗効果が期待されている。こども宅食応援団からはSSFのアウトリーチのノウハウの提供を求められ、アドバイザーとして協力している。特定妊婦まで対象を広げて、課題を抱えた家庭に定期的に食料を届ける活動を行い、関係性の構築、そこから家族問題にアプローチをすることも可能となる。日本カーシェアリング協会とは、安価に車の貸し出しの対応をいただいている。佐賀県は車なしでは生活や就職にも支障がある。生活困窮者支援の中で、車を持っていない方に貸し出しを行い、就職や生活の自立につなげている。



2 主な質疑応答

問 S S Fの支援体制とノウハウは素晴らしく、全国に波及させるにはどうすればよいか。

答 全国で同様の取組を行うには、アウトリーチのノウハウを持った人材が多数育成されることが必要である。内閣府が毎年実施する「アウトリーチ（訪問支援）研修」において、平成22年度から座学研修の講師として講演するほか、実地研修の受入団体に指定されている。全国からの訪問数は最も多く、研修の場を通じてノウハウの伝達は十分可能であると考えられる。

アウトリーチの現場は、複数の公的支援の失敗など、各分野の取組の不備など学ぶべき課題が集積されており、研修を通じて身に着けた内容は、各支援先での業務に有効である。実地研修では、まず、アウトリーチ未経験者には、映像や実例をもとに事例検討を行い、判断能力を身に着ける。その後、軽易な導入レベルに該当する事例を、専門スタッフの下で実地訓練しO J Tの場として活用している。

ひきこもりサポーター養成の枠組みとして、平成29年度から佐賀県の施策として「次の時代を担う指導者養成研修」を行っており、国の研修の短縮版を実施している。

問 家族等から助けを求められるケース以外にも、地域や行政から支援を求められてアプローチをする場合があると思うが、支援を拒否されることもあるか。

答 当事者、家族の拒否感が強いケースはあるが、なぜそのような状態になったのか分析が必要である。10年以上の経験を積んだ、各事業の相談責任者クラスが分析の対応を行い、過去に何らかの支援を受けて上手くいかなかった場合、当時の支援との違いを明確に伝えてアプローチをしていく必要がある。

問 多職種連携にあたりアセスメントが大切と思う。神奈川県で同じ方式を導入する場合、評価のノウハウは研修で身に着けることができるのか。

答 アセスメント指標による評価は、一定の専門スキルは必要となるが、大学生でも2～3割は合格できる。内閣府の実地研修でも行っている。

問 例えば不登校等の問題が表面化する前に、事前にカウンセリング等で対処するなど、予防的措置を行う考えもあると思うが、ひきこもりが深刻化・長期化し、重篤なケースになる前に、何か対処できることはあるか。

答 予防は難しいと考える。不登校・ひきこもりは回避行動であるが、同じ事柄があっても個人によりストレス耐性や受け止め方は異なるため、皆が不登校等になるわけではない。ただ、学校の機能に問題があって生じている場合には、学校の仕組みを変えることで、不登校数を減らすことはできるかもしれない。

問 学校は外部の民間団体が入ることに対して否定的な、排他的な一面もあると思うが、学校に入ってスムーズに連携できた理由は何か。

答 いじめ問題等、学校の教員だけの見立てでは不十分な場合もあり、外部からの専門家の支援は必要であるが、学校には様々な機能が求められ、現場の教員も手一杯であることは留意する必要がある。

SSFが学校と連携するにあたって、外部機関との連携に否定的な教員がおり協議が進まない学校が出てきたが、批判的な立場の教員からヒアリングを丁寧に行った。指導熱心な教員であっても過去の関係機関との連携の失敗から不信感を持っている、連携の負担感が大きい、等の理由があり、今までと違うところを説明していった。

反対意見にも耳を傾け、教育委員会と一緒に地道に現場の理解を求めることが必要であり、制度ありきで現場に強制をしても反発され上手くいかない。

(質疑応答の様子)



3 考察

内閣府は令和4年度「こども・若者の意識と生活に関する調査」の中で、ひきこもり状態にある人は、15～39歳で2.05%、40～64歳で2.02%、全国で146万人と推計している。予算や担う役割が縦割りである公的機関のみでの課題解決が困難であることは、これまでの経緯や、多重困難家庭が84.9%という結果（佐賀県子ども・若者総合センターにおける実態調査）からも、容易に推察される。

ひきこもり等の問題を抱える子どもの多くが、本人ばかりでなく家庭全体に複合的な課題があるという現状を伺った。課題解決のためには、多角的かつ行政の枠組みを超えた部局横断的な多職種連携の取組が不可欠である。また、行政による支援についても、やり方により当事者が心を閉ざしてしまうケースがあり、寄り添う支援の実現のためには民間のNPOなどの協力を受けることも選択肢のひとつである。こうした視点から、本県の政策も今一度、見直してみたい。

支援へつなぐプラットフォームについては、学校が最も有効な場であるが、外部の支援が入りにくいという実態がある。佐賀県では県の事業として、外部の人材が、学校で対応できない事案にアウトリーチで支援を行うことができるスキームがある。

ワンストップで、柔軟性と機敏性のある対応のできる、行政ではない民間の事業所の取組を、神奈川県でも参考にすべきと考える。本県での今後の課題としたい。

(谷口代表理事 (中央左))



IV 熊本県防災センター

- 日 時：令和6年3月27（水） 15時～16時30分
- 場 所：熊本県防災センター（熊本県熊本市中央区水前寺6-18-1）
- 対 応 者：熊本県危機管理防災特別顧問 有浦 隆 氏
- 調査概要：熊本県の防災体制及び防災センターについてご説明いただき、質疑応答を行った後、防災センター内を見学した。

（オペレーションルーム）



1 概要説明

(1) 防災センターの概要

熊本地震発生時、旧防災センターが高層階にあったこと、活動スペースが不十分であったこと等の反省を踏まえ、今後の大規模災害に備えて、熊本地震の指揮にあたった初代危機管理防災企画官（以下「企画官」という。）の企画構想のもと、災害対応のオペレーションを重視した新たな防災センターを整備し、令和5年5月に運用開始した。

ア 庁舎概要

地下1階、地上7階の鉄筋コンクリート造で、延べ面積9,970㎡のうち、防災センター部分が2,637㎡であり、大規模災害時は6,648㎡利用できる。

建物は大規模災害時に耐えうるよう免震構造であり、電気系統は浸水に備えて建物上層階（6・7階）に4つの電源設備（通常電源、重油・ガス電源、外部電源接続）を配置。緊急時の給排水設備も備え、ライフライン遮断時にも最低72時間、災害対応が継続できるよう整備している。また、屋上には熊本県内で唯一夜間離発着が可能な防災ヘリポートを備えている。

イ 災害対応拠点機能

防災センター部分は熊本県内における災害対応の指令拠点となり、南海トラフ地震時には、九州を支える広域防災拠点としての役割を担うことが想定されている。

熊本地震の経験を踏まえ、低層階（2・3階）に災害対策本部やオペレーションルーム等の主要な指令機能を配置した。

オペレーションルームは自衛隊、警察、消防等の活動部隊に加え、電気・ガス等ライフライン事業者を配置できるよう席を拡充している。また、災害発生時の政府現地対策本部や各応援機関の活動室を新設し、災害対応スペースを拡充、通信設備を強化している。各階の会議室は有事には活動場所となるようスペースを確保している。

(2) 熊本地震等の経験を踏まえた防災体制

ア オペレーション（減災オペレーション）

災害対応業務はオペレーションと行政事務の2種類に分けられる。オペレーションは主に自衛官を中心として人命救助を行い、行政事務は職員による罹災証明の発行等を行う。この2つを実践できる人材を訓練しなければならない。

災害対応には「減災オペレーション」という概念が必須である。職員は被災情報を集める「情報収集」までは行えても、その情報を分析して、人命救助のための対応を考える「状況判断」と「意思決定」を行う観点が欠落している。オペレーションを実施できるよう、①指揮台と3つの調整台、②5Dシステム（MAP版）、③状況判断・コマンド概念の考え方を取り入れて実践している。

まず、オペレーションルームの中央に陣頭指揮をとる指揮官が座る指揮台を配置し、周囲に活動調整台、ヘリ調整台、情報処理台の3つのサブ台を置いている。各サブ台に配置した上席が責任をもって情報分析をし、指揮台に分析資料を上げ、その情報をもとに最終的に指揮官が意思決定を行う。

システムチックに状況判断を行うことを可能とするために、5Dシステムとして被害状況（特に人的被害）、気象・地形、部隊等の動き、未来予測等の情報を指揮台の上に集め、視覚的に示している。

イ 活動調整

大規模災害時には発災から72時間以内の初期における人命救助が重要である。実際に現場に駆けつけて救助にあたる、消防、警察、自衛隊、海上保安庁等の実働部隊を、裏で統制するのが自治体の役割である。消防等に全て任せている、といった対応は好ましくない。県が指揮台の中央に座り、資機材や人材を各所の被害状況等から判断し、過不足を見て適切に配備し、部隊を運用していくことが求められる。この人命救助のための作戦会議を行う場が活動調整であり、活動調整が機能しないと情報収集のみで終わってしまう。熊本地震の際は、熊本県、実働部隊、国土交通省などの各関係機関が集まる活動調整会議をこまめに開催し、対応を協議した。

ウ 熊本地震時の減災オペレーションの実例（避難所移転）

立野避難所に住民150名が避難する中、県警からの連絡と、地割れ、大雨予報の

報告を受け、県は指揮台の情報資料からハザードマップを確認し、避難所の現状、自衛隊等の隊力などを考慮して、大雨による土砂崩れを予測して避難所の移転を決断。県警、自衛隊、県職員等に具体的な作業指示を出し、1時間後から随時移転を開始した。後日国道の東西で土砂崩れが発生し、長期間の通行止めとなった。

エ オペレーションルームの要件

熊本地震の対応の過程でオペレーションルームと指揮台の必要性を再確認した。オペレーションルームの機能を発揮するためには、全ての情報が集まり指揮者が状況判断を行うことができる場であること、情報共有が容易であること、初心者でも対応できる体制であることの3点の要素が、コマンドを行う上で必要である。

熊本地震時には訓練途上であったため、企画官が全ての情報を見て優先順位をつける等の対応を行ったが、現在は年15回の訓練により、職員が判断して処理する能力を身に付けている。

(説明及び質疑応答の様子)



2 主な質疑応答

問 神奈川県にも災害時に知事が対応する円卓の会議室があるが、オペレーションセンターと兼ねることはできるのか。

答 テレビ会議等を行い、報道機関や住民に見せる会議を行う会議室だと思われる。実際のオペレーションセンターは、有事の際に人が集まり、情報を集約し、指揮官が状況判断を行う、作業をする部屋であるので、別物である。

問 神奈川県は本庁のある横浜市とは離れた厚木市に防災センターがある。熊本県は本庁の近くに防災センターを新設したが、どのような場所が適切だと考えるか。

答 横浜の本庁付近は地震発生時の津波被害を想定しなければならない。また、災害対応時には知事の判断を仰ぐことも多く、意思疎通を図るためにも、知事が防災センターに移動をする可能性もあり、災害時の移動手段と距離を考えると、あまり離れた場所も適切ではないと考える。普段から当該場所で訓練が実施でき、大規模災害に耐えうる場所・施設であることが求められる。

問 熊本県は自衛隊出身でオペレーションの経験がある方が熊本地震発生時に陣頭指揮をとられたが、他自治体にも同様のスキルを有する方はいるのか。

答 自衛隊出身者は各県に配置されている。しかし、職員自身も訓練により状況判断ができなければならない。

問 平時に準備ができる災害対応はどのようなものがあるか。

答 災害対応は「準備」「復旧」「復興」の3段階あると考える。災害が起きる前の準備の段階で、災害時に必要なものを想定して備えておかなければならない。

例えば被災者の仮設住宅の確保だと、災害発生後にどこの住宅を用意するのかと考えるのでは遅い。車両、物資、その他様々なものについて、災害時に誰が、どこに、どのように調達をするのか、災害が起きる前に検討し、事前に協定を結んでおく。

その際の留意事項として、同一県内だけではなく、広域的な連携協定を行わなければならない。実際に熊本地震時には、事前に協定締結していた熊本トラック協会が、自らが被災して車両を出せなかったという事例があった。大規模災害時には周辺の他都道府県の団体等とも連携協定を結ぶことが必要である。

広域連携の観点は訓練においても欠かせない。総合的に判断して、最も近く効率的な避難場所が他自治体であることも大いに想定される。自治体の区域を越えて避難先も設定しなければならない。

問 公務員は定期的な人事異動があり、訓練をして災害対応のスキルを身に着けても、人の入れ替わりがある。災害対応のできる人材はどう確保すればよいか。

答 災害対応ができる体制については「人財」と「訓練」の双方が大事である。人は10年程度かけて、長期的なスパンで、どう育成していくのかを考える。

熊本県は総合職として「防災職」を設けている。技術職ではなく総合職として、将来的には人事や財政の経験者と同様に、県の中枢を担う上層部に上がれる仕組みにしている。また、人事もそれを念頭に、防災部署経験者を繰り返し異動で配置している。

災害対応できる人材を多く確保し、有事には上層部も防災経験者で的確に対応できる組織であることが理想だと考える。

(防災センター施設見学の様子)



3 考察

災害対応には、オペレーションと活動調整が重要であるという話があったが、神奈川県はオペレーションの体制が不十分であると感じた。オペレーションには自衛隊経験者を置くことや、統制部長には危機管理の専門家を置くことで、よりの確に対応することができる。同時に、発災時に的確に対応するためには、日頃の訓練と人材育成を進めておく必要がある。人材育成には時間を要し、中長期的な視点が必要であると考え、神奈川県の職員体制は担当者の短期間での異動も多く、様々な経験を積むことができるという反面、プロフェッショナルが育ちにくいという懸念がある。

また、活動調整会議には、多くの機関が関わる必要があり、広域連携を担当する県には統制する役割が求められていると考える。その大役を担うためには、やはり日頃の訓練と人材育成が重要である。

熊本県は総合職として「防災職」が設けられており、危機管理を担う防災部署を独立させるという組織体制をとっている。今後の大規模災害の可能性を考えると、神奈川県でも防災のプロフェッショナルを育てることができる組織体制の検討を行うべきと考える。



V 医療法人聖粒会 慈恵病院

■日 時：令和6年3月28日（木） 10時～12時

■場 所：医療法人聖粒会 慈恵病院（熊本県熊本市西区島崎6-1-27）

■対 応 者：新生児相談室 室長 蓮田 真琴 氏
看護部長 竹部 智子 氏

■調査概要：こうのとりのゆりかご及び内密出産の取組等についてご説明いただき、質疑応答を行い、こうのとりのゆりかご及び病院施設内を見学した。



1 概要説明

(1) こうのとりのゆりかごの概要

こうのとりのゆりかご（以下「ゆりかご」という。）は、平成19年に諸外国の取組を参考に、全国で初めて、慈恵病院（以下「病院」という。）が設置した施設であり、遺棄される危険性のある子どもの命を救うため、匿名で子どもを保護している。

(2) ゆりかごの仕組み

産科・小児科棟（マリア館）1階に病院外から通路をとおり直接預ける窓口となる扉があり、子どもが入ると施錠され、直後にナースステーション及び新生児室のブザーが作動、室内の様子がモニターに映し出され、複数の看護師が現場に駆け付ける仕組みとなっている。外部には預け入れに来た親に向け、相談を促すための看板とインターホンを設置し、扉前には子どもの出自に係る情報を残してもらうためのメッセージカードを置いている。内扉内には親にあてた手紙を置き、必ず持ち帰ってもらうため、手紙を取ることで内扉がスライドし開く構造になっている。

子どもを預ける保育器は保温装置により一定の温度に保たれているほか、設置以降月齢の大きい乳幼児が預けられたこともあり、転落防止のガードを設置している。室内も常時空調機稼働している。併設された小児科のスタッフが万が一に備え、新生児蘇生法の講習を全員受講し備えている。

(3) 保護後の対応

預け入れた母親と接触ができた場合は、内部の相談室で話を聞き、必要に応じてゆりかご内部でつながった診察室において、匿名での診察を行い母体の状況を診察している。関係機関に連絡した後、熊本市の委託により病院において一時保護を行い、児童相談所の調査が行われた後、乳児院・児童養護施設等への入所、里親への委託、特別養子縁組の手続きが行われる。子どもの身元が不明な場合は、熊本市長の職権により姓名をつけ、本籍地を定め、単独の戸籍が作成されることとなる。

(4) ゆりかごの実績

設置以降約170件の預け入れがあり現在は年10件程度で推移している。生後1か月未満の新生児が多数であるが、乳幼児が預けられた事例もある。母親の年齢は成年が多数を占め20代が最も多く、熊本県内に限らず全国各地から来訪している。

安易な育児放棄ではないかとの社会の懸念に反し、実際には預け入れた扉の前に留まり涙に暮れている母親も多く、自らは育児ができないものの、子どもの命を守ろうという強い思いを持ち、悩んだ末にたどり着いた選択であったことが伺える。

妊婦健康診査未受診のまま自宅等で孤立出産に臨む事例も多く、医療介助がない出産は母子ともに危険性が高いため、母子の健康を守るため、事前に保護して病院において安全に出産に臨む、内密出産の制度が必要であるとの結論に至った。

(こうのとりのゆりかご外観)



(こうのとりのゆりかご内観)



(5) 内密出産の概要

令和3年に妊婦が匿名のまま病院で出産を行う、内密出産の制度を開始した。妊娠や出産を周囲に知られたくない妊婦に対し、匿名性を保証することで病院での出産につなげることができる一方、子どもの出自を知る権利との関係が課題である。母親は病院の職員1人にのみ身元を明かし、情報は厳重に管理した上で病院内では仮名を設定し出産している。

制度開始以降、令和5年12月時点で計21人の内密出産が行われ、20歳未満もいるが、20代が最多となっている。帝王切開にあたっては、家族の同意は得られないため、本人の同意と、病院の職員1人に家族の連絡先を知らせた上で行われた。

ゆりかご同様、一度も妊婦健康診査を受けていない妊婦が多数であり、出産に際し、母子の医療的リスクや出産予定日などが不明な状態で出産に臨んでいる。

病院が開設する「SOS赤ちゃんとお母さんの妊娠相談」（以下「妊娠相談」という。）を通じて内密出産に関する相談を受け付けている。

(6) SOS赤ちゃんとお母さんの妊娠相談

妊娠相談を24時間365日、電話とメールで相談を受け付けている。病院の常勤職員4人、在宅相談員5人の体制であり、電話相談は土日祝日、夜間は病院の電話を切り替えて自動転送し、在宅相談員が対応、メールは常勤職員が病院内で返信している。

平成31年約7,000件の相談があったが、その後行政や民間団体等の相談窓口が多数開設されたことに伴い減少し、現在は年間約2,000件程度で推移している。

電話代、在宅相談員の人件費（合計・月約35万円）を病院が全額負担している。

妊娠・避妊についての相談が多いが、望まない妊娠、中絶についての相談もあり、精神が不安定になった方から長期にわたり相談を受けた事例もある。

(7) 妊産婦の状況

ゆりかごや内密出産を利用しに訪れる母親は、予期せぬタイミングでの妊娠や性暴力に合われた方、妊娠が周囲に判明すると自らの生命や生活の保障が危ぶまれる状況に置かれた方など、深刻な状況にあることが多い。また、実母の過干渉、実父のDV

に悩むなど家族との関係性が非常に悪いため、妊娠の事実を明かすことができず、孤立状態に追い込まれている。多くが何らかの愛着障害を抱え、軽度知的障害、境界知能、発達障害に該当すると思われる人もいる。妊娠・出産に対する理解力に乏しく、適切な処置や行政等に助けを求めることができないまま、出産に至っている。

院長は全国で出産直後に乳児を殺害、遺棄する等により罪に問われた女性たちの裁判の傍聴を続けており、時には証言台に立つ活動を行っている。

実際に殺害に至った加害者と、慈恵病院につながる事ができた母親の背景や困難な環境は酷似しており、ゆりかごや内密出産の存在を知っていたか否かが分岐点であったと考えている。

(8) 事業の課題

ア 全国への取組の広がりについて

内密出産では長期間自宅を空けられず出産直前に来院する方もおり、また、地元の方は利用しづらく、全国に同様の取組を行う病院が増えることを期待する。

一方、匿名での診察・出産費用は全額病院負担となり、ゆりかごや妊娠相談の経費を含め、年間 3,500 万円の事業費を要する。一部一時保護に関して行政から補助があるものの、ゆりかごや内密出産の取組への行政的、財政的支援はない。広く寄附を募り、基金から 1,500～2,000 万円程度拠出しているが、病院負担は大きい。

病院経営を圧迫するコスト面、医療スタッフや併設する窓口に対する人員体制の確保、行政との連携など、運営に際して乗り越える課題が多い。また、法制面でも内密出産の制度が確立されておらず、子どもをめぐる権利についても議論の最中にある。

イ 子どもの将来

母親と離れた子どもは、可能な限り早期に家庭に引き取られて特定の大人と関係性を構築し、愛着関係を築いていくことが望ましい。1日も早く養子縁組がされる必要がある。現状は乳児院に入り、早ければ6か月、通常1年程度かかるが、愛着関係を築ける時期を考えると非常にその時間が惜しい。養子縁組をするにあっても、子どもを待っている人がいる、という状況で出産をすることは、母親の安心にもつながると考える。

また、児童相談所が子どもの個人情報を守る必要があるとして、病院から離れた子どもについての情報は病院に共有されない。真実告知がなされると子どもは病院を訪問することが多いが、子どもとの対面に際し、病院側から子どもの成育環境や性格等を把握しないまま話をするのはリスクがあるため、継続的に子どもの情報を病院側と共有をしてもらいたいと希望している。

ウ 母親に対する育児支援の充実

内密出産後に自ら育てることを選択する母親もいるが、内密出産に至る方は家庭環境が厳しく孤立した状態にあるため、周囲のサポート体制が整っていないことがある。単に母子施設に入るだけでなく精神的なサポートも必要となる。

病院では、熊本市児童家庭支援センター「アグリ」に依頼し、産後の一時的な住まいを提供し、母子が職員の助けを借りて家族のように接してもらいながら生活をしている。2～3か月と短期間では不十分であり、育児が困難と思われる母子にはもう少し長期的な支援が必要である。可能であれば子どもが2～3歳になるまで育児を共に支えてくれる施設があると望ましいと考える。

2 主な質疑応答

問 ゆりかごや内密出産を利用した方は、どのように存在を知ったのか。

答 活字を読まない方が多くホームページでの周知だけでは目に留まらない。実際の利用者は理解力に乏しい方が多く、ティックトック動画等、視覚的な映像から音声や画像で内容を認識し、連絡をくれる方が多い。「自分では育てられないが、そこ（ゆりかご）に預ければ育ててくれる」というメッセージ性がわかりやすく、いずれかで知って目指してくれる。

問 母親が自ら育児することを選択した場合、行政の支援制度もあるが課題は何か。

答 家庭訪問制度はあるが訪問回数が少ない。日常的、継続的な関わりが求められる。また、行政職員の対応についても不十分と感じる。母親の苦手なところを支援する中で、「母親なのだからもっと頑張りなさい」という、精神論を唱え、母親の自助努力を求めている。頑張りたくても頑張れないという母親の状況への理解や寄り添う姿勢が乏しいと感じる。

問 熊本市で「妊娠内密相談センター」が開設されたが、行政と病院との連携はどうか。

答 令和5年4月にセンターが開設され、困難な問題を抱える妊産婦の相談窓口となっているが、熊本市と病院との連携は上手くいっているとは言い難い。一例だが、内密出産を望む母親に対し、市と児童相談所の職員が母親の意思を確認に来た際、子どもがかわいそうだと言い、身元を明かすよう執拗に迫り追い込んだ末、母親を精神的に追い詰め、不安定にさせてしまったケースがあった。行政側は身元を明かして一般の母親と同様に、子どもを母親の手元で育ててほしい、という意向が強いものと思われるが、公的機関の接触が必ずしも良い影響を及ぼす場合だけではない。病院側は、可能な限り母親の意思を尊重し、どん底の状態で出産に至った女性が、今後自分の人生を、前向きに希望をもって歩んでほしい、と考えて対応しており、スタンスの違いがある。

問 ゆりかご開始時には熊本市は事業に反対の立場であったが、現在市長は協力する姿勢を示している。何が転換点となったのか。

答 専門部会の委員が変わり、これまでの「安易な育児放棄であり無責任だ」と母親を責める風潮から、「助けなければならない存在である」という考えが変わったことで、行政の対応も変化したと感じている。内密出産の開始を判断するにあたっては、専門部会が海外調査を行い、現実が必要であるという前提の上で議論をしたことも大きい。必要性を皆が認識しているため、協力、連携体制が取れている。

問 ゆりかご・内密出産の取組を開始してから、重大なトラブルはあったのか。

答 亡くなった子どもがゆりかごに預けられた事例があった。遺体遺棄にあたるため、警察に連絡したが、知的障害を抱える母親が孤立出産する過程で胎児が死亡し、母親が供養してほしいとの意図で預けたとのことであった。この例を機に防犯カメラを設置している。また、ゆりかごの扉内ではなく通路に子どもを置いて行った事例もあった。時間が経過する前に職員が発見できたため無事であったが、センサーやライトを設置し、通路を明るくすることとした。

問 妊婦健康診査未受診の妊婦は様々な医療リスクを抱え、出産時に不測の事態が生じることも想定されるが、内密出産に関して搬送先とどのように対応するのか。

答 出産直前まで仕事に従事する方、母子のリスクを認識せず妊娠期間を過ごした方、経済的に困窮して生活していた方などがおり、様々なリスクを抱え、切迫早産や帝王切開となるケースもある。病院内には小児科が併設されているがNICUはないため、子どもに異常があった際は搬送することとなるが、母親が匿名であるため受け入れ側の病院とのトラブルが考えられる。

また、これまでに事例はないが、母親の命に係わる重大なトラブルが発生した場合、搬送先の病院が匿名での医療行為に対応してもらえるのか懸念している。現在は、念のため家族の連絡先を預かり、万が一の際には連絡することの了解を得ていたが、トラブルに備えて出産前に事前に身分証明書を預かる必要があると考えている。しかし、内密出産の匿名性が失われてしまい、逆に身元が明らかになることを恐れて、内密出産の利用を躊躇することにつながるのではないかと懸念もある。

(質疑応答の様子)



(施設見学の様子)



3 考察

生活困窮、未婚や若年での妊娠、妊娠や出産を周囲に知られたくない妊婦、知的障害のある女性や親との関わりに問題を抱えた女性等、こうしたりのゆりかごや内密出産は、誰にも頼ることのできない女性と子どもの命をつなぐ最後の砦になっている。

ここに至るまでの間に、行政を含めて何らかの適切な支援を受けられることが望ましいが、今の社会状況の中で一定程度、当該仕組みを必要とする人がいる以上、「命を守る」という観点から、このような取組は必要であると考え。本県においても内密出産という問題に、真摯に向き合い、議論をしていかなければならないと感じた。

内密出産は、「子どもの出自を知る権利」と「母親の妊娠・出産を知られたくない権利」との両立の問題を含めて、制度が未整備であり、財政支援が受けられないことが大きな課題であり、県からも国へ働きかけを行っていく必要がある。

また、出産時だけでなく、その後の子育て支援を切れ目なく行っていくための支援が重要であるが、現状は母親への支援が十分でないという課題がある。母子共に支援も受けることができるような取組を本県でも検討すべきと改めて感じた。

本県には「妊娠SOS」など、性や妊娠・出産に係る相談窓口があるが、行政のこうした取組が十分に当事者に活用されていない現状を感じた。従来の取組を強化し、必要な情報が届く仕組みを再検討していきたい。

以上