

豊議議第538号  
令和2年(2020年)1月15日

豊中市議会議長  
弘瀬源悟様

市民福祉常任委員会

委員長	大田康治	印
副委員長	坂口福美	印
委員	木村真	印
委員	神原宏一郎	印
委員	高麗啓一郎	印
委員	沢村美香	印
委員	五十川和洋	印
委員	白岩正三	印
委員	中島紳一	印

市民福祉常任委員会視察調査報告書

次のとおり、視察調査の結果を報告致します。

記

- |                        |                                      |
|------------------------|--------------------------------------|
| 1. 日時                  | ○ 令和元年10月23日(水)～24日(木)               |
| 2. 調査都市<br>及び調査内容      | ○ 神奈川県座間市<br>・自立サポート相談(断らない相談支援)について |
|                        | ○ 東京都中野区<br>・中野区パートナーシップ宣誓について       |
| 3. 調査結果<br>の概要及び<br>意見 | ○ 別紙                                 |

## 調査結果の概要及び意見

## I. 神奈川県座間市 自立サポート相談について

## (1) 視察の目的

座間市では、自立サポート相談「断らない相談」として、連携を全庁的に行うのはもちろん、多様な主体の参画による地域と行政が一体となった先進的な取組みを行っている都市のまねだけではなく、さらに発展させ独自の取組みを行っており、それらの事例を参考にすることを目的とする。

## (2) 自立サポート相談（断らない相談支援）の取組みの内容・課題等

## 1. 取組みの背景・経緯

生活困窮者自立支援法の施行に伴い、座間市では、平成27年4月より、生活困窮者自立支援事業に取り組んでいる。

生活困窮者の多くは、家計・生活や就労、また居住などに関して、複数の複合的な問題を抱えており、生活していくうちに行き詰まり、負のスパイラルに陥ってしまうことや、相談したくてもどこに相談すればいいのかわからず、社会的に孤立している場合も多々ある。そこで、生活困窮者自立支援制度の開始に当たり、庁内で制度の説明会を実施するなどして、生活に困窮している可能性がある人がいれば、自立サポートの相談窓口につないでもらうことを開始した。

平成31年4月時点で座間市の生活保護率は、人口約13万人、約5万9千世帯に対し、17.62%であり、県内の一般市では最も高い。また、単身の高齢者世帯が急激に増加している。

## 2. 取組内容

生活困窮者からの生活全般にかかわる相談に対して、福祉部生活援護課自立サポート担当の職員を中心として、「断らない相談」をモットーに対応している。属性を問わないどんな相談も「断らない」でまずは受け止める。それにより「断れない相談」となり、市民と向き合う姿勢が問われることとなる。

相談内容によって他の制度との連携を行い、「生活困窮者自立支援制度と関係制度等との連携について」等の国からの連携通知の活用方法も座間市の場合、連携通知に関する所属の長を集め、制度説明会を実施し、相手先部署の困りごとの文脈で話を聞き、具体的な連携へとつなげている。

相談経路も多岐にわたるため様々な支援の必要性が見え、個別の支援を通じて、庁内・地域・社会資源が繋がってくる。それにより、「個の支援を通じた連携体制・地域づくり」が必要になり、他部署・地域とのつながりや、そのつながりを「仕組み」へと発展させ、個を支援する体制をつくっていく。自立

を支援するだけでは孤立は解消しないという考えのもと、支援だけではなく応援を続ける。

### 3. 実績・今後の取組み

平成30年度の初回アセスメント93件中に337個の課題があり、相談者の多くは、一人当たり3.6個の複合的な課題を抱えている。平成30年度の実施状況は、新規相談受付437件、月平均28.1件（人口10万人当たり）であり、全国平均の約倍に当たる。その相談経路は、「本人・家族から」、「市内連携」、「市外機関等からの紹介」の順に多い。

「断らない相談支援」は日々の悩みの中で、行政・制度だけでは対応できない事項も多く、例えば就労に関する事、居住に関する事、一時的な食糧支援など制度上に位置づけられている機関との連携では対応できない。それらの問題に対しては、地域の様々な取組みとの連携を積極的に行ってきた。

例えば、生活クラブ生協や座間市社会福祉協議会、居住支援やフードバンクに関してはNPO団体などとも連携をとり、現在では地域と行政が一体となった取組み「チーム座間」を展開し取組みを継続している。「チーム座間」では支援調整会議を毎月1回開き、支援体制の検討・情報交換などを行っている。

令和元年度は、居住支援推進事業や、生活困窮者自立支援制度助言弁護士の設置など新規の取組みも開始した。また、生活困窮者自立支援法9条に基づく支援会議を設置し、今後活用していく。

#### (3) 各委員の所感

- 様々な都市の先進内容も取り入れ、独自に発展させ展開している点はすごいことだと思う。自立サポート支援事業「断らない相談」の中は、多くの事業展開をはじめ、地域・民間も巻き込みながらの事業なので、多くの人材を投入しているのかと思ったが、意外に少ない人数・予算で行っているのには驚いた。行政のあらゆる機関、民間、地域がつながれば問題課題の解決も思った以上に進むのではないかと感じた。
- 生活困窮者自立支援法により、これまでの制度の狭間で見えなかった地域の孤立者につながり、そして「断らない相談支援」の取組みにより制度ありきの支援ではなく、相談者の話を聞いて支援を必要としている人の困難さの中からどう支援をしていくのかを決めていく取組みをしている。断らない相談支援を全面にだしているため、相談の受付は年々着実に増加している。さらに相談内容は、多様な課題のため、地域の連携や各種団体、就労、住居に至るまでの応援のネットワークを広げている。本市においてもより充実ができるよう取り組んでいきたい。
- 2015年4月に施行された生活困窮者支援法に基づく自立支援施策は、全

(別紙)

国どこの自治体でも取り組まれているが、座間市の場合は、単に相談窓口を一元化するだけでなく、市の職員が（つまり直営で）支援計画を作成し、状況を把握・管理し、必要に応じて計画の見直しを行うなど、市が直接責任を負う体制となっている点が特筆できる。生活困窮者支援事業が、市民生活に最も身近な基礎自治体としての使命・役割としてしっかりと位置づけられており、行政改革プランの中でも明記されていると聞き、素晴らしいと思った。

豊中市でも生活困窮者支援はさまざまな施策を長年推進してきた実績がある。本市においては、様々な主体が活動しており、連携についてはある程度進んでいるものの、実態は、相談を受け、本人に適した施策へ「つなぐ」ところまで。そこから先は市の手を離れ、引き受けた事業者（市、社協、委託事業者など）が対応する。座間のように、つないだ後の状況を確認し、必要に応じて計画を修正し再計画を作成することはない（そもそも支援計画など作成しない）。この違いは非常に大きいものと考えられる。

- 生活困窮者自立支援法の施行に伴い、座間市でも平成27年から生活自立支援事業に取り組まれているが、何より座間市の生活困窮者自立支援の取り組みの大きな特徴は、属性を問わず、どんな相談も「断らない」でまずは受け止める「断らない相談」に徹すること。特に、①仕組みありきではなく、支援の実態を作るための動きを意識すること、②つながった縁をつなぎ合わせて、ネットワークを形成していくこと、③自立を「支援」するだけでは、「孤立」は解消されず、「支援」だけでなく「応援」が必要不可欠であることを、豊中市における生活困窮者自立支援の取り組みにも十分に念頭に入れておくべきと感じました。
- 当該施設には、就労、貧困、介護、住宅、教育と様々な相談が寄せられているとの事であった。それらは豊中市においても、一市民に複合的に存するケースもしばしば見られる。よって、名称如何にかかわらず、一旦受け止めるべき部署を設置することは豊中市においても必要であると思う。幅広い当該取り組みであるが、県弁護士から紹介を受けて行政職員が無制限に相談できる体制を学ぶべきだと考えた。
- 様々な支援の必要性が見えてくることで他の部署や地域との連携体制が築かれ、自治体・地域・社会資源がつながる地域社会全体での支援体制を学ぶことができた。

一方、相談ということによって言葉のかけ方により心境の変化が生じ、人と人のつながりが密になるため、相談員のパーソナリティが非常に重要視されると感じ、経験や研修等にてスキルを高めることが不可欠と考える。

制度ありきの支援でなく、相談者の話を聴いて、支援の必要性の有無や、どのように支援していくのか決定していくため、非常にきめ細やかな対応

(別紙)

が可能となり、さらには一人一人の問題の要因にも踏み込む糸口となり、解決への大きな手立てになると参考にするべき点が大いにあった。

- 「断らない相談支援」事業として、市民のどんな相談にたいしても、行政を中心にさまざまな分野の民間の知恵と力を結集して取り組まれている。庁内でもいわゆる「タテ割」でない部局間の連携を徹底追求し、そこに民間も加わるしくみは、今後の地方自治体のあるべき姿を感じさせてくれる。
- 断らない相談支援を可能にしているのは、内部統制の仕組みであると考えられる。行革委員会に専門部会を設けて市民の生活全般への包括的支援体制を敷いている。これが担当者が言う「支援を断れない」という根拠にもなっているのであろう。一方でアウトリーチには限界があり、ネットワークを補完するための個人情報の共有の在り方が大きな課題であることも学んだ。
- 孤立した生活困窮者を地域ぐるみで包む座間市の「断らない支援」について、「断らない相談支援」の取組みが注目されている。「中高年引きこもり層」も含めた生活困窮者自立支援の事業から、これまで見えなかった地域の孤立者や課題と、アプローチできるようになってきた様子を聞いた。

## Ⅱ. 東京都中野区 中野区パートナーシップ宣誓について

### (1) 視察の目的

近年、LGBTや同性パートナーシップをめぐり、国や自治体で様々な動きや取組みが進んでいく中で、しっかりとその知識を取り入れること、また全国的に取組みが進む中、特に中野区はパートナーシップ宣誓だけでなく、公正証書をあわせて取得できるなど他の自治体には少ない事例を展開しており、それらの調査研究を目的とする。

### (2) 同性パートナーシップ宣誓についての取組みの経緯・内容等、課題など

#### 1. 取組みの背景・経緯

中野区ユニバーサルデザイン推進条例に基づき、令和元年5月にユニバーサルデザイン推進計画を策定した。その取組みの目的を明確にするため、ハード、ソフトそしてハート面の3つの基本理念ごとにめざすべき将来像を定めている。

本取組みは、そのハートの基本理念にある「一人一人の個性や多様性が理解され、かつ、尊重され、様々な人が支えあうための理解の促進」の目標のもと、「個性や多様性を大切にする意識づくり」の施策の主な取組みの一つとしている。

全国的にLGBTや同性パートナーシップをめぐる取組みが進んでいる中、区内の当事者団体が「同性パートナーシップ公認制度をつくる会」を発足したことや、同条例のパブリックコメント等で、区民からLGBTへの対応について意見や、また、議会内で同計画の策定を待たずとも、可能な支援を実施すべきとの意見が寄せられたことなどを受け、パートナーシップ宣誓の取組みを平成30年8月から実施している。

#### 2. 取組内容

パートナーシップの関係にある2人からの届出により、「宣誓書及び確認書等受領証」や「公正証書等受領証」を交付する。この宣誓は、条例等ではなく要綱で目的や定義などを定めており、パートナーシップの定義は、「互いを人生のパートナーとし、日常の生活において、互いが協力し合いながら、継続的に同居して共同生活を行っている、又は継続的に同居して共同生活を行うことを約している、戸籍上の性別が同一である2人の者に係る社会生活関係」としている。また、宣誓の定義は、「区長に対し、パートナーシップの関係にある者の双方がパートナーシップの関係である旨を誓うこと」としている。

宣誓の流れは、宣誓の14日前までの事前連絡と調整の後、7日前までに中野区パートナーシップ宣誓の手引きによって書類を提出後、内容確認を行い、宣誓及び受領書の交付となる。

公正証書等受領証は、公正証書等の正本を事業所等に提示することに抵抗が

(別紙)

ある場合に、一定の便宜を図ることができ、宣誓書等受領証と同じく、法律上の権利・義務などを付与する効果はなく、双方の受領証に優劣の関係はない。

### 3. 実績、効果、今後の取組み

令和元年10月1日現在の通算の交付件数は、宣誓書等受領証35件で、その内、公正証書等受領証を併せての交付は4件であった。事業実施によって、多様な生き方、個性や価値観を受け入れることのできる地域社会の実現に向けた区の姿勢を明らかにすることができた。

宣誓によって法律上の権利や義務を付与する効果はないが、病院や銀行などで二人の関係を対外的に説明する際に受領証を活用できたという声があがってきている。

受領証の具体的な提示先・活用事例等について、宣誓者向けのアンケート調査を行っており、そのアンケート結果等を踏まえ、手続きの簡素化や宣誓者への行政サービス、カード型受領証の交付、宣誓要件の見直し、事業者への普及啓発、そして条例化の検討をしていく。

### (3) 各委員の所感

- 近年、LGBTや同性パートナーシップをめぐる国や自治体で活発な動きが出てきた。特にパートナーシップ宣誓に関しては徐々に実施する自治体も増えてきてはいるものの、しかしまだまだ国内では少数である。多様な生き方、個性や価値観を受け入れることのできる地域社会を、めざしていくためにも検討する時期がきているのではと感じた。
- 多様な生き方、個性や価値観を受け入れることのできる地域社会を実現することを目指し、パートナーシップの関係にある二人からの届出により「宣誓書及び確認書等受領書」や「公正証書等受領証」を交付する取組みであります。1年半くらいで35件交付されており、効果を感じます。市民への周知や庁内への研修もされており、必要性を感じました。本市においても、参考にさせていただき、多様な個性を受け入れる社会をそしてSDGsの実現をめざしていきたいと思えます。
- ポイントは、「宣誓であって認証」ではない、というところ。中野区職員の方は、「『認証』となると、やはり条例制定が必要となると考えられ、ハードルが高いので、要綱での運用とし、要綱でできる範囲のことを行うことにした」という趣旨を話しておられた。「できるところから始める」という意欲の表れとしては理解できるが、そのような制度がどれほどの効果・意義を持つのか、当事者にとってどれほど必要とされているものなのか、やや疑問に思わないでもない。また、ユニバーサルデザイン推進計画

(別紙)

の中で位置づけられていることは素晴らしいが、一方で、UD の考え方を、「身体的にも精神的にも、ハード面でもソフト面でも、特定のタイプの人たちを“標準”とせず、誰に対しても開かれた設計」とするなら、「同性」パートナーシップに限定されていることも疑問。「男女が、法律婚＝戸籍婚し、子をもうける」ことを“標準”とせず、シングルでも、戸籍婚しない男女でも、同性でも、セクシャルな関係にない者同士でも、「家族」「同一世帯」と考えるべきではないか？

疑問点も多いが、それでもやはり、現に一步を踏み出したという事実は評価すべきだ。最初の一步を踏み出せずに躊躇している豊中市としては、たとえ「そのまま見習うべき」とまでは言えなくても、やはり先行事例は大いに参考になる。

- 中野区には、中野区ユニバーサルデザイン推進条例があり、条例の目的を達成するために5か年計画としての『ユニバーサルデザイン推進計画』が定められている。その計画の中に、個性や多様性を大切に作る意識づくりの項目として、性的少数者に対する理解促進があり、『パートナーシップ宣誓』はその具体的取組みとして実施されている。パートナーシップ宣誓することによって、法律上の権利・義務を付与する効果はないものの、多様な生き方、個性や価値観を受け入れることのできる地域社会の実現に向けた行政の姿勢を明らかにすることができるのと同時に、同性パートナーの方々にとっては二人の関係を対外的に説明する際に受領証が活用できているとお声も上がっているようである。豊中市でもユニバーサルデザイン推進条例の制定、ユニバーサルデザイン推進計画の策定などを通して、市内外に市としてのめざすべき将来像を定め、ユニバーサルデザインに関する取組の見える化を図り、年齢、性別、個人の属性や考え方、行動の特性等にかかわらず、全ての人々が利用しやすいようあらかじめ考慮や配慮された都市基盤及び生活環境が整えられることが望まれる。その一つの取組みとしてパートナーシップ宣誓は有効な手段の一つと感じました。
- 全ての住民が個人として最大限尊重されることは説明するまでもなく保障されるべきである。その中で、中野区の先進的な取組みは学ぶべき点がある。しかしながら、一方では他自治体で既にパートナー登録をしているケース、あるいは、解消されているケースの抹消登録をどうするのかに課題が有ると考える。
- 全員参加型社会と地域活性化実現をめざしたユニバーサルデザインは、現代において推進すべきと改めて認識した。  
パートナーシップ宣誓については深い理解を求めたり普及啓発に努める必要があるが、それによって区と区民や事業所との連携が図られ、より良い効果が生み出される可能性もあるのではと感じた。

(別紙)

法律上の権利・義務を付与する効果はないが、宣誓者への行政のあり方について検討する機会としても非常に意義のある取り組みと考える。

- 性的マイノリティへの差別的見方がいまなお解消されていないもとで、彼らの日常生活における「生きにくさ、暮らしにくさ」に目をむけた取り組みである。それらを物理的に取り除くものとはまではいえないが、「同性パートナーシップ宣誓」は、彼らの人間としての誇りを取り戻し、堂々と生きる一助となると感じた。
- 本事業がユニバーサルデザインの観点から多様性への配慮に取り組む一環として位置づけられている点は非常に興味深い。一方で家族の多様性という面から言えば、事実婚など幅広い多様性に応えうるかどうかの疑問が生じる。まずは要綱実施によって庁内や行政サービスの課題検証が進むのであろうが、民間事業者への浸透にはさらなる仕組みが必要だと感じる。
- 中野区のユニバーサルデザインの取り巻く環境が絶えず変化が生じ、人々の暮らしや価値観も多様化し、地域社会で能力に応じて「全員参加型社会」の取り組みを参考に、豊中市の行政に生かせる取り組みを検討したい。