

市民厚生常任委員会 行政視察報告書

市民厚生常任委員長 高橋 聡子

【視察日程】令和5年7月18日（火）～20日（木）

【視察委員】高橋聡子委員長、小林弘樹副委員長、皆川英二委員、
小野清一郎委員、美のよしゆき委員、伊藤健太郎委員、
飯塚孝子委員、鈴木映委員、松下和子委員、串田修平委員
小林裕史委員、石附幸子委員、小泉仲之委員

【視 察 地】社会福祉法人 浦河べてるの家（北海道浦河郡浦河町）、北海道千歳市、
札幌市

【調査事項】社会福祉法人 浦河べてるの家（北海道浦河郡浦河町）：精神障がい等当事者
地域活動拠点について
北海道千歳市：「ちとせ版ネウボラ」について
札幌市：「札幌市市民活動サポートセンター」について

○精神障がい等当事者地域活動拠点について【社会福祉法人 浦河べてるの家（北海道浦河郡浦河町）】

1 背景

北海道浦河郡浦河町は太平洋と日高山脈に囲まれた自然豊かな町で、国内有数の馬産地、特産品として日高昆布等がある。新千歳空港から自動車で2時間 10分程度のアクセスで、人口約12,000人（2020年）、面積約694km²、高齢化率33.9%（2020年）となっている。

浦河町には浦河赤十字病院精神神経科病棟があった（2014年に廃止）。精神障がいを抱えた人たちが町のためにできることはないかと考えたところから生まれたのがべてるの家である。べてるの家は1978年、浦河赤十字病院の精神科を退院した回復者が教会の協力の下に、日高昆布の袋詰め、産地直送などの起業を通じた社会進出を目指したことが始まりである。現在は精神病だけでなくいろいろな障がいを持った人が多数活動している。

2 概要

べてるの家は、精神障がい等を抱えた当事者の地域活動拠点で、そこで活動する当事者たちにとっては、生活共同体、働く場としての共同体、ケアの共同体という3つの性格を有している。有限会社、社会福祉法人、NPO法人などの法人形



態が連携して事業を行っており、総体としてべてるの家と呼ばれている。

べてるの家が町のためにできることとして、働くこと（商売）、病気体験の発信（当事者研究）を行っている。

(1) 組織、活動内容（仕事内容）

① 社会福祉法人 浦河べてるの家

1) 就労サポートセンター

昆布製品製造、発送、グッズ企画・製作・販売、農業、福祉事業所との連携事業、オリエンテーション、カフェ経営

2) 生活サポートセンター（一体型共同生活援助・グループホーム）

3) ヘルパーステーション（居宅介護、訪問介護等）

4) 訪問看護ステーション

② 有限会社 福祉ショップべてる

介護保険の福祉用具貸与事業

③ 回復者クラブ どんぐりの会

精神障がいを経験した当事者の自助グループ。当事者同士が地域で生活ができるように相互に支援し合うことを目的とし、精神障がい当事者の社会的自立を達成するための各種事業を行う。

④ NPO法人セルポ浦河

回復者クラブ どんぐりの会のピアサポートの育成、派遣。

⑤ 協同オフィス いいっ所

仕事を求めるメンバーが集って立ち上げた共同労働オフィス。

⑥ その他全国ネットワーク

べてるの家では障がいを抱えた当事者の仕事のポイントとして、安心してサボれる職場づくりという理念がある。そのために弱さの情報公開を行い、個々のペースに合った働き方ができるよう環境づくりを行っている。

(2) 病気体験の発信

障がいを抱えている人は社会で生きにくくなったとき「病気」が出る。べてるの家では当事者研究、話し合い、SST（生活技能訓練）を行い、病気との付き合い方を研究し、病気が珍しくない町を目指し、生きやすい町づくりを提案している。

べてるの家の理念の柱として、「三度の飯よりミーティング」がある。自分を語り、仲間話を聞き、語り合い支えあうミーティングを多数行っている。

① 当事者研究

べてるの家の特徴の一つが当事者研究に力を入れていることである。当事者研究は障がいを抱える当事者が主役となり、自らの抱える生きづらさに「研究」という視点でアプローチする自助プログラムである。具体的には、当事者が抱える幻覚や妄想などの症状に翻弄される暮らしや薬の副作用、気分の落ち込み、対人関係の苦勞、仕事の苦勞などに対して、仲間、家族、専門家と連携しながら、ユ

ユニークな理解や対処法のアイデアを編み出して、現実の生活の中に生かしていこうとする活動である。ユニークな取組としてオリジナルの自己病名（例：統合失調症コミュニケーション行き詰まりタイプ）や研究に当たって苦労を分かりやすく伝える用語（例：幻聴さん、爆発）を活用する。研究の中では単なる問題解決の方法ではなく、問題と思われる事柄に向き合う「態度」「見方」「立つ位置」の見直しや見極めを基本とし、問題が解決されなくてもやっていけそうだという可能性の視野の広がりを経験していく。大事な点は、人ではなく起きている問題に焦点を当てること。当事者は自分にとっての課題やテーマを自覚し、日常生活の中で主体的に研究し、自分を助けていこうとする姿勢を持つことは、回復していくことにおいて大切なプロセスの一つである。

② SST（生活技能訓練）

生活や病気の苦労や、その背景にある認知や行動上の苦労を具体的な課題としてあげ、ロールプレイをし、コミュニケーションの練習をする場である。参加者の正のフィードバックやスキルのモデリングを大切にしており、認知行動療法の一つである。リハビリテーションよりコミュニケーションというべてるの理念の下、人間関係のコミュニケーションの練習だけでなく、商売に取り組むためのSSTも行われている。

3 現状と課題

浦河町では看護師不足、医師不足が進む中、2002年に浦河赤十字病院精神神経科病棟が130床から60床となり、2014年に精神神経科病棟が廃止された。べてるの家の取組で、精神障がい者の地域活動の促進から、病床逼迫を抑える効果があった。病院に頼り過ぎずとも地域で補えることはたくさんある。しかし病床がゼロになったことによる、地域の医療的関わりや、べてるの家の活動にもある当事者の地域活動との関わりについて、どのような影響があるかは調査が必要である。

また、べてるの家では約90人のスタッフ、100人以上の当事者（7/18見学会発言）で運営されている。2002年に社会福祉法人浦河べてるの家が設立され、有限会社、社会福祉法人、NPO法人などの法人形態が連携して事業を行っている。運営においては様々な費用（人件費、事業費）がかかるため、精神障がい者の地域活動の促進という先進的な取組を踏まえ、行政と民間、地域で運営における必要な手立てを継続的に行うことが大切である。

4 展望

べてるの家の当事者研究や就労サポートは障がいを抱える当事者の社会参加を支える支援プログラムである。それを行うことで、投薬量が平均より少ない、病床逼迫を抑えるなどの効果が生まれている。先進的な取組から、年間1,000人以上の見学者が訪れている（7/18見学会発言）。厚生労働省及び国立研究開発法人国立精神・神経医療研究センターから、日本の精神保健におけるベストプラクティスの一つに選ばれたほか、保健文化賞、毎日社

会福祉顕彰、日本精神障がい者リハビリテーション学会ベストプラクティス賞、公益財団法人社会貢献支援財団社会貢献者賞を受賞している。また、日本統合失調症学会を浦河町で開催（2014年）。毎年べてるまつりと称し幻覚妄想大会が行われている。べてるの家の取組が周知され全国に広がることで、障がいを抱える当事者の社会参加、誰もが暮らしやすい社会の構築、地域の理解と福祉の増進につながることを望まれる。

5 所見

べてるの家は精神障がいを抱えた人たちが町のためにできることはないかと考え、起業を通じた社会参加を目指すことで誕生した。就労支援等ではなくあくまで起業にこだわったところに自立性を感じ、社会参加の可能性に広がり生まれたと考える。日本は精神科病床数が諸外国と比較して非常に多い。精神病院で入院する障がい者の中には、退院してもよい状態でも退院先が見つからず、長期入院となるケースもある。べてるの家の取組による障がい者の社会参加は、当事者の生きる希望となると同時に、社会全体にとっても必要な取組である。

当事者研究という言葉は初めて聞いたが、当事者が抱える固有の生きづらさ（幻聴や人間関係など）を自分の大切な苦勞と捉え、その中から生きやすさに向けて研究していくという自助のプロセスを大切にしている。ありのままを受け入れ、個人の尊厳を大切にすることと、研究という科学的な自助に向けたアプローチがうまく融合した取組だと感じた。当事者だけでなく、社会全体で障がいの固有の苦勞に対する理解促進につながる取組と考える。自らが抱える生きづらさと向き合う当事者研究は障がいを抱える人だけでなく、健常者含め全ての人にとって大切な考え方と取組であると感じた。

障がいを抱えている人は社会で生きにくくなった時「病氣」が出るとの話を聞き、重みを感じた。社会の障がい者福祉に関わる体制を当事者目線適切に改善する必要がある。

本市には新潟市障がいのある人もない人も共に生きるまちづくり条例がある。障がい福祉を社会の中でより発展させていくためにも、当事者研究と障がい者の社会参加の取組を広め、誰もが生きやすい町をつくっていくことが大切である。

○「ちとせ版ネウボラ」について【北海道千歳市】



- 1 ちとせ版ネウボラ実施の背景について
 - ・子育て世代包括支援センターの法定化（母子保健法第22条）を受け、千歳市の政策として、子育てするなら千歳市を掲げ、できるだけ早期に取り組むこととした。
 - ・地域のつながりの希薄化等により、妊産婦や母親の孤立感、負担感の高まりがあった。また千歳市の特性として、転出入が激しく親

や友人が近くにいない状況もあり、要望が高かった。

- ・千歳市では、平成 29 年度より保健福祉部から子育て部門が分離するため、その前に関係機関が連携して、切れ目のない支援体制を構築することとした。

2 事業概要について

(1) 妊婦ネウボラ

- ・従事者：母子保健コーディネーター（保健師・助産師・看護師職）
- ・内容：妊婦の話を傾聴し状況に応じた助言、妊娠期支援プランを作成（妊婦全員対象）

(2) こどもネウボラ

- ・従事者：母子保健コーディネーター（保健師職）、子育てコンシェルジュ
- ・内容：妊産婦や子育て中の親が相互に交流しながら気軽に相談できる機会の提供、乳幼児期支援プランを作成（必要時）

(3) 個別ケア会議

心理社会的問題、家庭内暴力、望まない妊娠、子どもの虐待、育児不安や孤立感など、支援が必要な家庭に対して複数の専門職による「個別ケア会議」を開催し、チームでアセスメントをし、養育支援プランを作成。（月 1 回）

(4) ちとせ版 ネウボラ会議（全体会議）

総合保健センター、子育て支援センター、家庭児童相談室、こども療育課などが、顔の見えるネットワークを構築し、実施報告や今後の充実のために会議を開催（年 1 回）。

3 こどもネウボラの実施状況について（中高生への支援例等）

- ・未満児では食事、栄養（体重）について、1 歳児では、言語の発達や嫌々期の対応についての相談が多い。小学校入学後は利用が極端に減少する傾向がある。
- ・子どもからの相談はほとんどなく、近年は中高生への支援例はない。

4 個別ケア会議の実施状況、支援例について

- ・複数の支援提供中や、ネウボラ相談アセスメントシートの評価結果などから、個別ケアが必要なケースを選定し、15 名から 20 名のスタッフで月 1 回、個別ケア会議を定例開催。得た情報は、関係スタッフ間で共有し、協議して必要なケアにつなげている。ここでの情報は、次の出産時にも用いられる。
- ・必要な場合は、早期に訪問し、状況把握に努める。その上で必要な個別ケア（精神的ケア、保育支援など）につなげている。

5 ちとせ版ネウボラ会議について（課題として上がっていること等）

- ・ネウボラの周知度は低い。子どもネウボラは関わりを通じて徐々に知られているが、妊婦ネウボラについての周知度は低く、当事者も関わりを通じて知る状況があり、地域社会への周知が課題になっている。

- ・産後直後、母親が精神変調を来すケースが検討議題となることが多く、母子双方に対する支援体制が課題になっている。

6 コロナ禍を経て、支援の在り方に変化はあったか

3密を避けるため、予約制にして人数を絞った対応を取った。その他は、大きく支援体制の在り方の変化はなかった。

7 所見

ネウボラとは、フィンランドの母子支援制度のことで、助言の場という意味がある。各家庭に専属の保健師が付き、妊娠期から就学前までの健康診断、相談支援を行う子育て支援拠点のことである。一方、日本では、妊産婦や乳幼児らの支援機関や制度は多いものの、ばらばらに対応しがちで、必要な支援が届いていない状況も見られていた。このため、日本版ネウボラは、あらゆるサービスを一体的に提供する仕組みとして、各地で導入された。本市においては、日本一子育てにやさしい新潟市を目指し、こども未来部が結婚から妊娠・出産・子育て期にわたる切れ目のない支援に取り組むとともに、区や教育委員会などとも連携しながら、全庁にまたがる子ども・子育て関連施策を総合的に展開している。しかし、まだまだ解決すべき課題は多い。

全ての子供が地域の中で健やかに育ち、安心して子供を産み育てることができる環境整備を引き続き進める必要がある。

○「札幌市市民活動サポートセンター」について【札幌市】

1 センター開設の経緯について

1998年2月 札幌市基本構想制定

市民・企業・行政のパートナーシップの推進とともに、市民の公益的な活動の促進の必要性を掲げた。(1998年12月特定非営利活動促進法施行)

1999年6月 市民局に市民活動促進担当課を設置

市民活動プラザは、総合拠点整備までの暫定施設として、市民活動団体の相互交流や、市民活動に関する現状や課題を把握することを目的として開設された。

2001年7月 市民活動促進に関する指針を策定

市民活動促進検討委員会や市民活動促進調整委員会での論議を経て、札幌市の市民活動促進の基本方針が定められた。

この指針の考え方に沿って、全庁的に市民活動促進に関する施策が進められている。

2001年8月 市民活動サポートセンター検討会議を設置

8人の市民と2人の市職員で構成する会議で、総合拠点の整備に向け、施設の基本機能に基づく事業展開や設備について検討した。2002年3月に報告書がまとめられた。



2003年9月 市民活動サポートセンター開設

市民活動の総合拠点である、市民活動サポートセンターは、情報提供・相談機能、交流活動支援機能、研修・学習機能、市民活動団体支援機能4つの基本機能に基づき、各種事業を展開している。

2 事業概要について

市民活動参加へ向かう4つのステップと機能

- (1) 情報提供・相談：市民活動への協力を深め、参加支援のきっかけをサポート
市民活動団体の情報提供、相談窓口（NPO法人のための税務・会計相談、法律相談）
- (2) 交流支援：市民活動団体とつながるサポートや相互理解が深まるサポート
交流サロン、成果発表の場の提供、活動紹介イベント開催
- (3) 研修学習：実践能力の向上、組織の持つ課題の解決支援や賛同者を得るサポート
市民活動強化充実につながる研修や活動に必要なことを学ぶ講座
- (4) 団体活動支援：市民活動の促進・発展のサポート
事務ブースの提供、印刷機・パソコンの利用、助成金情報の提供

3 市民活動団体をサポートする総合拠点としての役割について

(1) 参加の促進

市民まちづくり活動の広報及び理解の促進を目的として、情報誌の作成、メールマガジンの送付、ホームページやFacebook、札幌まちづくり情報サポートサイト等により情報発信を行い、市民イベント開催などを実施する。

(2) 運営体制強化

市民活動サポートセンターの拠点施設における支援を実施している。市民まちづくり団体の活動を総合的に支援するため、活動のための相談業務、活動の取組に対しての市民からの相談対応の実施、合わせて活動に関する情報提供や貸事務所ブースや打合わせスペースの提供を実施する。

(3) 連携の促進

団体間の連携促進、情報交換等を目的としてサロンを月に一度定期的を実施する

他、企画アクションなどを通じて団体間の意見を用いつつ進める。

4 協働のまちづくりへの取組について

誰でも気軽にできるまちづくり活動としてさぽーとほっと基金を札幌市が運営している。これは、寄附を札幌市が募り、町内会、ボランティア団体、NPOなどが行うまちづくり活動に助成することで、札幌のまちづくり活動を支える制度であり、寄附の際、応援したい【登録団体】【活動分野】【活動テーマ】を指定することができる。また、法人であれば法人税が、個人であれば所得税と個人住民税が軽減される。

5 課題と今後の取組について

市民活動は、基本的には顔を合わせて進めていくことが必要である。コロナ禍によって活動が制限されていた部分を通常運営に戻していく際、支援内容を見直し、仕切り直していくことや、支援に必要な予算取りが課題になっている。

6 所見

市民活動には、近所の清掃活動、防犯パトロール、子育て支援、車いす介護などいろいろな活動があるが、こうした、町内会やNPOなどを中心とした地域のまちづくり活動は、市民みんなで快適な新潟市をつくるための大切な活動である。これに行政が関わり、サポートすることの意義は大きい。

それぞれの市民活動団体が、専門性や活動のノウハウを生かして地域コミュニティーや行政とともに、様々な課題解決のため、地域で力を発揮できる仕組みづくりは重要である。本市の市民活動団体の中には、人材の確保が困難なことから存続が難しい状況の団体も多数存在している。まちづくりの観点からも市民活動団体に対して積極的な支援の必要性は高まっている。