

令和7年9月25日

大船渡市議会

議長 伊藤力也様

教育福祉常任委員会

委員長 滝田松男

## 所管事務調査報告書

本委員会の所管事務調査について、会議規則第45条第2項の規定により報告します。

記

- 1 不登校について
- 2 介護の人材確保について

## 1 目的

日本国内においては、人口減少や少子高齢化が加速し、地方では地域社会の担い手が減少しており、地域社会全体を支える仕組みがますます重要となっているが、子育て、教育、福祉、住民生活に関わる課題は、多様化・複雑化している状況にある。

その中でも、近年、不登校の子どもが増えており、令和4年度の国の調査では、全国の小・中学校における不登校児童・生徒数が約30万人と過去最多を記録しており、不登校児童・生徒への支援の充実が課題となっている。このため、国では、「誰一人取り残されない学びの保証に向けた不登校対策（COCOLOプラン）」を策定し、不登校支援施策の強化を講じており、本市としても、深刻化する不登校の問題に対応するためには、不登校支援の望ましい在り方を考え、支援施策のさらなる充実について、いかにその独自性を打ち出していくことが出来るのかが重要となってくる。

また、介護人材の確保についても、高齢化が進む中で、介護職はますます必要とされる一方、労働環境や賃金面などの問題が多く、その結果、全国的に介護職員が不足している現状は、本市においても同様であり、介護職員の確保と定着は、喫緊の課題であると考えことから、当委員会では、所管分野に係る諸課題の中から、不登校及び介護の人材確保を主なテーマとし、現状把握と課題解決のため、調査を実施した。

## 2 経過

開催日	事項
令和6年5月16日	・正副委員長の互選 ・閉会中の継続調査の決定について
令和6年5月29日	・今後の取組について
令和6年6月14日	・付託事件の審査について ・今後の取組について
令和6年6月18日	・付託事件の審査について
令和6年6月25日	・今後の取組について
令和6年7月11日	・所管事務調査について
令和6年7月25日	・不登校について（意見交換：教育委員会）
令和6年8月9日	・教育委員会との意見交換の振り返りについて ・管外視察について
令和6年9月6日	・付託事件の審査について ・管外視察について
令和6年9月17日	・付託事件の審査について
令和6年10月16日	・管外視察について

令和6年10月23日	・介護の人材確保について（意見交換：保健福祉部） （意見交換の振り返りを含む）
令和6年11月13日 ～15日	・先進地行政視察（北海道北斗市・鹿部町・函館市）
令和6年11月28日	・行政視察の振り返りについて
令和6年12月13日	・令和6年度教育福祉常任委員会行政視察報告書(案)について
令和7年1月14日	・議会報告会について ・今後の取組について
令和7年2月4日	・不登校支援について（意見交換：とんとん教室職員） （意見交換の振り返りを含む）
令和7年2月20日	・介護の人材確保について （意見交換：社会福祉法人愛生会「吉浜荘」）
令和7年4月11日	・社会福祉法人愛生会との意見交換の振り返りについて ・議会報告会で出された市民意見について
令和7年5月7日	・今後の取組について
令和7年5月20日	・今後の取組について
令和7年6月13日	・所管事務調査報告について ・行政視察について
令和7年7月14日	・所管事務調査報告について ・行政視察について
令和7年7月22日	・所管事務調査報告について

### 3 調査活動

調査を開始するにあたり、当局と意見交換を行い、調査事項についての認識を深めるとともに、市の施策や今後の方針等について確認した。

また、先進地の具体的な取組事例を学ぶべく、先進地行政視察を実施した。

関係機関との意見交換や行政視察後には、本委員会としての情報共有を図り、現状や課題等についての振り返りを行い、委員会で協議検討した。

#### (1) 不登校について

##### ① 教育委員会との意見交換について（令和6年7月25日）

教育委員会から大船渡市における不登校の現状と課題についての説明を受け、意見交換を行った。

##### <不登校の現状と課題について>

ア 教育委員会の説明、発言

##### 【課題について】

- ・ 不登校傾向を含む不登校児童・生徒（以下、不登校児童・生徒等）の学業の遅れや進路選択上の不利益が生じないように、個々のニーズに応じた学習機会の確保を図る必要がある。
- ・ 不登校児童・生徒等が、将来的に社会の中で自立ができるよう社会とつながる居場所づくりが必要である。
- ・ 不登校対応には、不登校児童・生徒等本人だけではなく、保護者への相談等の対応が必要である。
- ・ 不登校児童・生徒等の個別の状況に応じて、家庭や適応指導教室への訪問、別室登校やタッチ登校への対応などにより、教員の負担が増加している。

##### 【教育委員会の主な取組】

##### [教育相談室の設置及び運営]

旧日頃市中学校に「教育相談室」を設置し、教育相談員2名が平日午前9時から午後3時30分まで、以下の業務を行っている。

- ・ 教育相談  
子どもの養育や発達面、学習面や生活面（不登校、いじめなど）で心配なこと、就学や進路で不安なことなどについて、直接または電話で相談を受付。
- ・ とんとん教室（適応指導教室）  
不登校状況の児童・生徒の悩みを受容し、教科学習などを通して、学習意欲の向上を促し、学校への復帰を支援する。

##### [心の教室相談員の配置]

市内中学校に心の教室相談員を計5名配置している。学校の実態に応じて、生徒の悩み相談や傾聴の業務等を行っている。

##### [ケース会議への参加]

学校からの要望により、スクールソーシャルワーカーや関係機関との連絡調整

を行っている。

#### 〔「不登校対策大船渡モデル」の策定〕

全国的に不登校の児童・生徒が増加の一途を辿るなか、大船渡市でも同様の傾向がみられることから、不登校を生まない、長期化させないことを目的として令和4年度に策定した。

(モデルの概要)

- ・ 不登校の「未然防止」として、魅力ある学校、学級づくりや、分かりやすい授業づくりを目指した学校運営を行うこと、教育相談体制の充実やSOSを出す方法を身に着ける等の教育を行う。
- ・ 欠席や遅刻が増加した等の気になる児童・生徒に対し、「早期発見・組織的早期対応」として、複数の教員によるアセスメントや関係者による支援を実施し、事案によっては、定期的にケース会議を開催する等の対応を行う。

#### 〔人員の確保〕

不登校児童・生徒等への個別的な支援や最適な学びを充実させること及び対応する教員の負担軽減のため、「不登校対策に係る人員の確保について」を県への要望項目とした。

#### 〔間接的な不登校対策への取組〕

特別支援教育支援員や特別支援教育相談員の配置、ソーシャルワーカーの派遣等を行っている。

#### 【各学校の主な取組事例】

- ・ 日々の会話や観察、日記等を通して、児童・生徒一人ひとりの心身の状況を把握するよう努めている。
- ・ 児童・生徒の様子について、保護者と情報共有を図っている。
- ・ 定期的・計画的に教育相談やアンケート等を実施し、不登校の未然防止や早期発見に努めている。
- ・ 県の事業である「心とからだの健康観察」を毎年9月上旬に実施し、ストレスに関わる授業等を行ったり、要サポート児童・生徒に対し、教育相談等を行っている。
- ・ 不登校児童・生徒の状況に応じ、所属学級の教室ではない部屋で学習や活動をする「別室登校」や昇降口等まで登校する「タッチ登校」を実施している。
- ・ ケース会議を開催し、支援の方向性等を協議し共通理解を図っている。また、状況によって、関係機関と合同でケース会議を行っている。
- ・ 電話連絡や家庭訪問などで情報共有を図りながら、保護者とスクールカウンセラーやソーシャルワーカー、関係機関をつなぐ役割を担っている。

#### イ 質疑応答における説明

- ・ 不登校の原因は、複合的に様々な要因が重なっているといわれており、全国的な調査だけでなく、大船渡市の傾向としても、本人の無気力や不安、生活習慣の乱れなどの割合が高い傾向にある。また、不登校の理由が、時間の経過とともに変わる

など、不登校児童・生徒本人にも分からない場合も多い。細かい分析はしていないが、学校統合によって不登校が増加したということはないと考えている。

- ・ 近年の新型コロナウイルス感染症拡大に伴い、学校と地域、保護者の関係が変化したことも不登校の増加に影響を及ぼしている可能性がある。
- ・ 地域との連携は、今後も重要であると考えており、各学校ではそれぞれの地域の特色を生かして、地域の郷土芸能や産業を学ぶなど、シビックプライドを醸成する教育を進めていく中で、子どもにとっての魅力ある学校づくりが、不登校の未然防止につながると考えている。
- ・ 発達障害の傾向にある児童・生徒も不登校傾向になることもあるため、医療や子ども家庭センターなど、様々な関係機関との連携が重要と考えている。
- ・ 市の一般財源での不登校対策にかかる教員雇用は難しいと考えている。講師の採用を検討しても教員の成り手がいない、人員が確保できないという現状があり、教師が子ども一人ひとりと向き合えるよう、令和6年度は対県要望に教員の人員確保を要望した。
- ・ とんとん教室の活用状況は、令和4年度の実人数が9人、延べ利用回数は492回であり、令和5年度の実人数は12人、延べ利用回数は350回となっている。なお、とんとん教室を利用した日数は、出席日数にカウントしており、教室に登校した日や時間、学習内容等を一覧表にまとめ、学校にも共有しており、とんとん教室での学習状況、活動状況が分かるようになっている。
- ・ 教育相談等の周知は、今後も実施していく必要があると感じている。保護者からスクールカウンセラーへの相談も可能であることを通知する学校もある。
- ・ 東日本大震災以降、県事業による「心とからだの健康観察」を実施している。要サポート児童・生徒数は、内陸部と比較して高い状況にはあるが、大震災を理由とした内容は年々少なくなっていると感じている。震災後の保護者の仕事や家庭の変化が不登校に影響しているかどうかについては、細かい分析はできないが、影響はないと考えている。
- ・ 「心とからだの健康観察」を行う際、低学年はトラウマの学習や自己肯定感を付ける学習をしながら、相談の仕方と受け止め方を教えている。
- ・ 不登校児童・生徒の学習機会について、タブレットで受け取った課題を紙やPDFで提出したり、学校行事をタブレットで見て参加するなど、児童・生徒の状況に応じた活用をし、学習機会の確保を図っている。進学等の相談も含め、児童・生徒、保護者、学校で情報共有をしながら学習機会の保障をしており、その中でタブレットは大きな鍵になると感じている。

#### ウ 委員会での意見

- ・ それぞれが様々な問題を抱えて、悩み、不登校につながっていることから、解決に向けた取組が容易ではないと感じた。

- ・ 不登校児童・生徒の受入れにクローズアップして、とんとん教室で働く職員との意見交換をしながら、受入れの実態について調査する必要があると感じた。
- ・ 市PTA連合会役員や現場の教員と意見交換をすることで、不登校の現状が見えてくるのではないかと。
- ・ 固定ではないが、スクールカウンセラーが配置されており、子どもの悩みや相談だけでなく、先生方の相談等を聞くなど、有効に活用していることが聞けてよかったと思う。
- ・ 不登校の要因は様々考えられるが、要因の分析が思いのほかされていないと感じた。不登校のように複合的な課題がある分野は、公的支援と家庭の問題との境があいまいになりやすく、原因がどこにあるのかをしっかりと分析しないと必要な対策や政策につながらないと感じた。
- ・ 発達障害の子どもが学校に登校できず、結果、勉強についていけずに不登校になるというケースもあることから、そこも含めた取組が必要ではないか。
- ・ 不登校の問題は、保護者や学校、地域、医療や福祉など、広い分野での連携が必要だと感じた。

## ② 先進地行政視察（北海道茅部郡鹿部町）（令和6年11月14日）

教育福祉常任委員会のテーマである不登校について、先進地事例を学ぶため、北海道茅部郡鹿部町を訪問し状況を視察した。

ア 北海道茅部郡鹿部町の説明、意見

＜教育支援センターの設置について＞

### 【設置の背景】

- ・ 不登校児童・生徒が令和2年度以降、急激に増加した。
- ・ 不登校児童・生徒や保護者にとって、町内に学校や家庭以外に頼れる場所や学びの場の選択肢がなく、町外へ転校せざるを得ない状況であった。
- ・ 教育相談での聞き取りから、家庭内だけで解決しようとすることで、すれ違いが生じ、家庭内不和に陥ることがあると分かった。

### 【マイルームの開設】

不登校の児童・生徒と保護者が良好なコミュニケーションを図ることができるようサポートするため、町が以前から中央公民館内に開設している「学び場」の部屋を活用し、時間をずらして「マイルーム」を令和5年度に開設した。

（活動内容）学校への復帰を含めた社会的自立に繋がる活動

- ・ 基本的な生活習慣の定着や基礎学力の補充
- ・ 夢中になれる環境
- ・ 触れ合いのある日常と相談できる信頼関係

（活動の決定）一日の活動は、自己選択・自己決定からスタートする。

- ・ 自主学习 … 自分のペースで学習する。テストも受けられる。
- ・ 体験活動 … 地域の人との調理実習など、様々な大人との活動や地域との

関わりを持つ。

- ・ 自主活動 … 各自の趣味や関心に応じて活動する。
- ・ 教育相談 … 学習への不安、日常の心配や不安などを相談する。

(令和5年度利用状況)

区分	児童	生徒	計
不登校者数	1人	9人	10人
教育相談者数	1人	7人	8人
マイルーム利用に つながった人数	1人	4人	5人

#### 【マイルームと連携する新たな役割と協議体の設置】

(教育相談コーディネーターの配置)

教育委員会だけでなく、医療機関や児童相談所、民間団体などの関係団体との連携を強化することを目的に全ての学校に配置。

(不登校対策委員会の新設)

小・中学校と関係機関が不登校児童・生徒の状況と支援について協議し、長期・短期的目標に応じた役割を明確にして支援を行うために設置。

#### 【マイルーム設置の成果と課題】

(成果)

- ・ 児童・生徒の新たな居場所の確保
- ・ 保護者の不安感の解消と家庭内コミュニケーションの円滑化
- ・ 不登校支援に対する学校側の意識の向上と関係機関との連携の充実

(今後の課題)

学校以外の関係機関と結びついていない、学びに接続できていない児童・生徒がいることから、学校や関係機関との連携を強化し、アウトリーチ型支援などを行い、対象児童・生徒の情報や状況把握を的確に行うことが必要である。

#### イ 質疑応答における説明

- ・ 令和5年度の不登校児童・生徒の割合が他の年度と比較して多い理由として、特に理由もなく不登校になる子どもが増えている印象があり、コロナ禍に学校の閉鎖期間があったことで、学校にいかない過ごし方もあると考える子どもが増えたのではないかと考えている。
- ・ マイルームの事業費のほとんどが、指導員である会計年度任用職員の人件費であり、町の一般財源で対応している。
- ・ マイルームの役割は、学校で手が回らず、手薄になっている部分を補うところと考えており、学校との連携が必要である。
- ・ 不登校児童・生徒の中には、特別な支援を要する場合も多いため、マイルームの指導員には、学校現場を良く知り、かつ特別支援の経験を積んでいる、退職した校長経験者を任用している。

- ・ マイルームの指導員は、関係機関と連携を図ることも多く、教員の立ち位置で対応する場合や保護者と子どもたちのカウンセラーとしての顔だけでなく、専門外の医療的インテークが必要になる場合もあり、今必要なことを考え対応している。
- ・ 体験活動の際に地域の人に関わってもらい、実施する場合には、参加する地域の人に不登校に関する情報などを事前に話し、子どもたちの現状と心の動きを理解してもらった上で、体験活動を実施している。
- ・ 不登校対策委員会では、各学校の報告から欠席日数が30日を超える可能性がある子どもについて協議し、迅速に対応できるような体制をとっている。
- ・ 不登校児童・生徒の保護者は、自分の育て方に問題があったのではないかと罪悪感を抱くことが多く、保護者の気持ちに寄り添いながら、子どもにとって今何が必要かを一緒に考えていくこととしている。
- ・ マイルームに通所する子どもが、ICTを活用して学校の授業などの様子を見る環境は整っているが、現状、授業の映像を見ている子どもはいない。不登校児童・生徒は、学習に悩みを抱えていることも多く、在籍している学年の学習を理解できないことが多いため、個々の状況に応じた指導を指導員が行っている。
- ・ 町内に医師がいないため、児童・生徒の健診には、函館市内の病院の医師が学校に来校し実施しており、受けられなかった場合、別日程で健診を受ける体制にはなっていない。不登校児童・生徒の健康管理や把握は、重要な問題であり、今後の検討課題としたい。
- ・ マイルームのような校外支援センターが設置されている自治体は、近隣に当町を含めて4つあり、その他の自治体も不登校支援の課題を抱えているが、現状、広域での取組はない。現在、北海道が中心となり、広域での取組が協議されている。

#### ウ 委員会での意見

- ・ マイルームの予算のほとんどは専任の指導員の人件費であり、指導員の配置や人材の在り方が、教育支援や不登校の子どもたちに対する指導・支援に影響すると感じ、一番の課題だと思った。
- ・ 利用した子どもたちが、中学卒業後、高校に入学して、楽しくて仕方がないと言っていたという言葉聞いて、良い支援になっていると強く感じた。
- ・ 町の中心部にある中央公民館を利用し、放課後に子どもたちが自学自習できる「学び場」とマイルームの利用時間をずらして開設していることから、開設場所は重要だと感じた。人が集まる場所に開設することは、検討に値すると思う。
- ・ 不登校支援の一つとして、地域の人と一緒に体験活動するという点について、今後の参考になると思う。
- ・ 不登校の状況について、コロナ禍の影響はかなり大きいと感じた。学校に通わない期間があったことで、学校再開後に登校することがしんどいという状況に陥り、不登校になるパターンがあると思った。
- ・ 不登校支援の取組は、鹿部町も当市も、既に不登校になった子どもをどうケアす

るかという点で対応しているが、そもそも不登校にならないための取組が表に出てきていないと思った。今後、不登校支援というくくりで政策を検討するのであれば、不登校にならないための対策、難しい場合は、不登校になった子どもたちの居場所づくりについても打ち出すべきという提言をするなどの視点が必要になってくると感じた。

- ・ 通常学級に行くことが困難な子どものために、学校内に居場所を作る場合の予算は国庫補助対象になるが、マイルームのように学校外の場合は、国庫補助の対象にならず、全額一般財源で対応しているということ自体に疑問がある。国に制度改善要望を出すなどの行動をし、国・県・市町村が現場の学校と共に、取組について、しっかり話をしていくことも大切だと感じた。
- ・ 当市は、地域間の距離が遠く、鹿部町のように1か所に足を運んでもらうということは、難しいと思う。親の送迎などが果たして可能かなどの検証が必要であるし、当市の実情に合った対策を考えていく必要があると思った。
- ・ 不登校児童・生徒の健康診断について、当市でも実施していないということであれば、是が非でもしていく必要があると思う。

### ③ 議会報告会「市民と語る会」について（令和7年1月24日・2月2日）

議会報告会において、調査事務項目の「不登校について」、市民とのワークショップを行った。

#### <市民からの意見等>

- ・ 不登校となった原因の分析が行われないと対策の検討はできないのではないかな。
- ・ 不登校対策の効果は、不登校となった児童・生徒の進路状況まで調査しないと検証できないのではないかな。
- ・ 少人数の学校では、教員の目が届きやすいが、不登校対策に関しては、小さなコミュニティであること、戻る場所も限られているため、決して良いとはいえない。
- ・ 不登校児童・生徒の行き先がとんとん教室に限られている。社会とつながることができる過ごし方の選択肢の提供がされると良いのではないかな。
- ・ 社会が教員や学校をすぐバッシングするようになって、教員は大変だと思う。
- ・ 不登校児童・生徒の学力が下がらないように個別の指導や配慮が必要。
- ・ 課題とやるべきことを明確にするべき。その上で教育はお金がかかるものなので、しっかりと予算化してもらいたい。
- ・ 不登校の子どもは、昼夜逆転しているケースがほとんどである。学校は楽しい場所で、勉強は大事だと思っているが足が向かないという場合もある。
- ・ 不登校児童・生徒を抱える親が鬱になってしまい、不登校関係の会合に親ではなく、祖母が出席することが多い。
- ・ 不登校対策の現状は、子どもを学校に戻すことを第一義としている。オンライン等でしっかりと学習ができるのであれば、認める方向でよいのでは。
- ・ 不登校でもしっかりと学べる体制が一番大事。情報を集めて、しっかりとした対策

を考えてほしい。

- ・ 不登校の情報発信をさらに行うべきである。

#### ④ とんとん教室との意見交換について（令和7年2月4日）

とんとん教室において、専任職員である教育相談員及び教育委員会と不登校支援について意見交換を行った。

##### <不登校支援について>

###### ア 教育委員会からの説明、発言

- ・ 教育相談室は、教育相談と、とんとん教室（適応指導教室）の二つに分かれており、来室しての相談や電話相談も可能であり、市内の児童・生徒及び保護者を対象としている。比較的、電話での相談等があると捉えている。
- ・ とんとん教室では、不登校傾向の子どもの悩みを聞いたり、学習支援等を行っており、少しずつステップアップしながら、学校へ復帰をしている子どももいる。長期休業中も年末年始や祝日等以外は開室している。
- ・ 以前は、市民体育館隣の婦人の家にとんとん教室を開設していたが、近隣の建物の取り壊し等により、旧日頃市中学校に移転した。保護者の中には、開設場所が少し遠いという声もあるが、自然に囲まれた場所であること、体育館など広いスペースもあるので、環境的に良い面もある。今の場所がベストかどうかについては、今後、検討していく必要はあると思う。
- ・ 不登校支援等に対するアウトリーチは、市が対応することになるが、人間関係を形成することが課題となるため、慎重に様子を見ながら考えたい。
- ・ 2人の教育相談員には子どもの状況に応じて、対応していただいている。教育委員会としては、学びの保障のための居場所づくりが必要と考えており、来室している子が、定期的に通えていることは、成果の1つと捉えている。
- ・ 学校との共有は、毎月、文書で報告を上げてもらっている。関係機関、こども家庭センター等との連携が必要になる場合があり、教育相談員にもケース会議に出席してもらう場合も状況によってはある。ただし、定期的なケース会議参加ということではないため、そこは検討していく必要がある。
- ・ 家庭環境とのつながりは、教育委員会がこども家庭センターからの情報で学校とつないだり、スクールソーシャルワーカーとの連携で、教育委員会がかじ取りをする場合もある。状況によって、教育委員会、またはこども家庭センターが主導となりケース会議を開いて、必要があれば情報提供をしていく体制をとっている。
- ・ 場所の問題については、中長期的な課題になってくると思う。とんとん教室のような居場所を複数開設することについては、現時点では考えていない。

###### イ とんとん教室職員からの説明、発言

- ・ 自宅からの距離が遠い場合、来室には保護者の送迎が必要となる。昨年度は、車酔いでとんとん教室に来室してすぐに具合が悪くなった子もいた。

- ・ 現在の場所は、自然環境がとても良く、生物に興味がある子は、校舎の周りを探索したり、近くの水路で水中生物を観察することを楽しみに来室していた子もいた。また、来室していることをほかの人に見られたくないという場合もあり、利点があると感じている。
- ・ 相談の際に保護者とのコミュニケーションをとりたいと思っている。保護者のストレス解消が図れるように心がけながら、電話や対面で話を聞いているが、自宅に直接伺って相談対応する等には行っていない。
- ・ 教室での備品や教材が欲しいといったときの予算がないため、現状は、旧日頃市中学校内にあるものを使用したり、自費で購入したりしている。
- ・ 不登校児童・生徒の中には、発達障害を抱える子どもも多くいる。
- ・ 不登校児童・生徒のうち、とんとん教室を利用していない子が、令和5年度では市内小・中学校合わせて60人程度おり、そういった児童・生徒や保護者に対して、アウトリーチ型のアプローチも検討する必要性を感じる。
- ・ 来室するきっかけは、学校からの周知用のお便りや学校からの声かけ等であり、とんとん教室の職員からのアプローチはしていない。昨年度は、県立病院に定期的に出向している岩手医大の医師が、カウンセリングの際にとんとん教室を紹介して来室につながった子どもが多かった。
- ・ 不登校の子どもの保護者への対応に苦慮することが多い。不登校の状態がゼロでとんとん教室にたどり着くのが1とすると、ゼロから1になること自体が、大変で大きな一歩だと思う。とんとん教室に来室ということは、子どもも保護者も、ある程度納得している結果で、前に進もうとしている印象を受けている。
- ・ 学校に行かなくてもいいという風潮はあるが、保護者としては、学校に戻ってほしいというのが心の底にはあると思っている。子どもの笑顔が見たいとか、対話がしたいとか、その気持ちが偽りないものでも、最終的には学校に戻ってほしい、高校に入学してほしいという思いはあると思う。
- ・ 現在、対応している子の保護者とは、日々、情報共有ができて、学校にも共有できており、理想的な状況であると思っている。対照的に保護者がほとんど来室しないケースもあり、来室している子の状況を共有するためにも来てほしいと思う。
- ・ 不登校の子は、人に気を使い過ぎたり、人目を気にしたり、自分の考えを伝えることや表現する力の不足などを感じる。素直で優しい子が多かったが、人目を気にする子が多かった。
- ・ 学校に戻ることがゴールではなく、その子どもの人生の中でコミュニケーションがとれるとか、自活できるかという将来的なことを考えて対応している。とんとん教室に来室していた子が、高校に入学し、やりたいことを見つけて努力して結果を出している事例を目の当たりにする機会があった。今後も子どもたちが臆することなく人と接していける力を少しでもつけてあげたいと思っている。
- ・ とんとん教室に来室した場合、帰宅した直後に学校に来室時刻と退室時刻と活動内容を伝えている。学校との連携は、電話だけでなく、対面で行うこともある。

- ・ 前職が養護教諭であったことから、現職の養護教諭と個別に情報交換している。ほとんどの不登校の子の情報は全て網羅できており、とても助かっている。

#### ウ 委員会での意見

- ・ 不登校支援では、保護者とコミュニケーションをとることが重要だと感じた。そのためにも、場所の選定は、市として考える必要があると思う。今の場所だけではなく、複数か所にするべきなのか、その場合の運営はどうすべきなのかなど、実態に即して考えていく必要があると思う。
- ・ 場所の選定は、本当に重要だと思う。視察先では、中央公民館の一室という、人の出入りがある所に開設していたが、当市は、あまり人と接しないというところが良いという部分を利点に、旧日頃市中学校に開設していることから、もう少し他市の状況や先進的な事例を探して、調査研究をすべきだと思った。
- ・ 旧日頃市中学校に教育相談室が開設されていることを、地域住民がどのように見ているのか、聞いてみたいと思った。視察先の事例では、地域の方と定期的に行事を行うなど、コミュニケーションの場があり、当市も改善の余地はあると考える。
- ・ 意見交換後に、不登校の子どもの親が精神的に深刻な状況に追い込まれ、職場を離れざるを得なくなったり、地域からも孤立してしまうことがあるということを教育相談員から聞いた。市内にも不登校の親の会があるので、その方たちから本音を聞くことも必要ではないかと思う。
- ・ とんとん教室と市内の学校との連携等がとれているかということ調査研究しなければいけないと感じた。視察先では、全学校に教育相談コーディネーターを配置し、各個別の生徒に関するケース会議だけでなく、未然防止も含めた不登校対策について協議をする不登校対策委員会を組織し、不登校支援に取り組む体制をとっていたが、当市は、文書や電話でのやりとりと、配置されている教育相談員個人のスキルに依存したコミュニケーションの取り方になっていると感じた。教育相談員が変わったり、不登校児童・生徒が増加した場合の影響について、今後調査しなければいけないと思う。
- ・ 不登校の子どもの直接アプローチするのは、あくまで学校だという基本的な思想があるように思う。一方で、以前から現場の教員の負担が重いということがいわれており、負担軽減を図るため、部活動の地域移行などの取組もある中で、不登校対策は、学校が主体であることが最良なのかを考える必要がある。
- ・ 市内に60人以上の不登校児童・生徒がいる中で、今の支援策だけでいいとは思わない。今後も調査研究した上で、提言をしていく必要があると思う。実際に取り組む場合は、予算も伴うことから一度には難しいかもしれないが。

## (2) 介護の人材確保について

### ① 保健福祉部との意見交換について（令和6年10月23日）

保健福祉部から大船渡市における介護の人材確保についての説明を受け、意見交換を行

った。

## ＜大船渡市の介護人材等の状況＞

### ア 保健福祉部の説明、発言

#### 【現状について】

- ・ 全国的な高齢化により、2025年（令和7年）には団塊の世代の全てが75歳以上の後期高齢者になり、2040年（令和22年）には、団塊ジュニア世代が65歳以上の高齢者になる。
- ・ 令和5年度の大船渡市の高齢者約13,000人のうち、約2,400人が要支援と要介護の認定を受けており、要介護認定率は約18%になるが、これは国・県の平均よりも低い水準である。
- ・ 大船渡市では、高齢者人口が減少することや、要介護認定率が低い水準であること等を勘案し、介護サービスの需要が大幅に増加するとは見込んでいないが、一方で、支え手になる生産年齢人口が減少し、介護従事者の人材不足が拡大することが懸念される。

#### 【主な課題について】

- ・ 他の職種に比べて、賃金が低い傾向にあり、介護報酬の改定などにより賃金を高くすることが求められる。
- ・ 大きなやりがいと社会的意義のある職業であることなど、介護職に対する理解の促進と魅力向上を発信する必要がある。
- ・ 専門的な知識や技術を持った介護人材を育成するための研修制度等の充実が求められる。

#### 【課題解決に向けた方策】

- ・ 介護現場で働くすべての労働者の介護報酬の引き上げを国に要望する。
- ・ 介護ロボットやICT機器の導入など、働きやすい職場を作るための情報提供や支援をしていく。
- ・ 介護講座の開催など、知識と技術を持つ人材を育成するとともに、介護事業所への就職につながるよう関係機関等と連携して支援をしていく。

#### 【大船渡市高齢者福祉計画・第9期介護保険事業計画について】

令和6年3月に大船渡市高齢者福祉計画・第9期介護保険事業計画を策定した。

計画策定に当たり、令和5年9月に市内17の介護サービス事業者を対象に介護人材の確保等に係るアンケート調査を実施し、同年11月には、介護老人福祉施設や介護老人保健施設を有する市内4事業者を対象に、職員の充足状況や離職状況、介護人材を確保するための取組状況等について、意見交換を行った。

アンケート調査の結果をもとに同内容のアンケートを実施した令和2年度と比較した結果については、以下のとおり。

[職員規模別事業者数]

- ・ 市内で介護保険サービスを提供している事業者数は、令和2年度が16者、令和5年度は17者で1社増加した。
- ・ 職員数は令和2年度では最小3人、最多222人に対し、令和5年度の最少は1人、最多は218人であった。なお、職員数が1人の事業者は、令和5年度に新規指定になったものである。

#### [職員の充足状況]

- ・ 令和5年度では、職員が「充足」と回答した割合が減少し、「不足」と回答した事業者が2者増加した。「やや不足」については8者、「大いに不足」は1者で変動はなかった。
- ・ 職員の不足による介護サービスの停止・廃止等はないが、日勤帯の応募はあるが、早番や遅番、夜勤帯の応募が少ないとのことであった。
- ・ 「やや不足している」と回答した中には、ユニットなどに対してもっと良いサービスを提供するための前向きな意味合いとして回答した事業者もあった。

#### [職員の離職状況]

- ・ 「普通」と回答した事業者は、令和2年度が5者であったのに対し、令和5年度は、11者と倍増した。「やや多い」は2者と変動がなく、「少ない」、「無し」と回答した事業所は、9者から4者に減少した。
- ・ 各事業者では、育児休暇や有給休暇の取得推進やキャリアコンサルタントによる職員面談の実施、賃金の改善など離職防止に取り組んでいる。

#### [離職の主な理由]

- ・ 令和5年度は、「家庭の事情」と「健康面」がそれぞれ6件と最も多く理由として回答しており、「仕事が大変」との理由で離職した人は減少した。
- ・ 「職場の人間関係」を理由として回答した件数は4件で変動はなく、「低賃金」は4件から3件、「多職種へ転勤」は7件から5件と微減となった。
- ・ 「その他」の理由としては、「定年後も働いていたが、そろそろ引退する」、「高齢である」、「地元や故郷に帰るため」との回答であった。

#### [採用が困難な理由]

- ・ 令和2年度、令和5年度ともに「賃金が低い」との回答が5件と最も多く、「仕事がきつい」との回答は、3件と変動がなかった。
- ・ 「休みが取りにくい」3件から4件に増加しており、介護人材の不足も一因になっている可能性がある。
- ・ 「その他」の理由としては、「地域に有資格者が少ない」、「求人を出しても応募がない」などの回答であった。

#### [事業所のその他の意見等]

- ・ 施設見学や学生の職場体験の受入れにより、福祉の仕事を理解してもらう。
- ・ 地域交流会を開催し、介護の楽しさ、やりがい等の啓蒙。
- ・ 事業所紹介動画の制作やSNSやホームページを活用した情報発信。
- ・ 高校からのインターンシップの受入れや、学校に出向いて講演をしている。

- ・ 気仙沼市の看護学校が廃校となり、仙台市や一関市の看護学校の通学に対し奨学金を出しているが、通学距離が遠いのが課題。
- ・ 岩手県、宮城県の福祉系の大学、専門学校を全て回り情報発信している。
- ・ 高校の進路指導で介護専門職でなく福祉系の他の進路を進められている。
- ・ 宮城県の最低賃金が高いため、就職先に気仙沼市を選択する人が多い。
- ・ 特定外国人を令和4年から採用している。今後も計画的に採用していきたい。
- ・ 特定技能制度で介護職員を試験的に1人雇用しているが、今後の採用は未定。
- ・ 今のところ外国人介護人材雇用の予定はない。
- ・ コミュニケーション力や観察力など臨機応変さが必要な業務のため、個人の力量が問われる。
- ・ 外国人の介護人材について、検討しなければいけない時期と感じているが、具体的な方針は決めていない。
- ・ 国が福祉の賃金水準を上げて日本人労働者の雇用に注力しないのか疑問。
- ・ 訪問介護等の業務に関しては、外国人材の雇用を検討していない。
- ・ 地域人材を優先している。利用者も訛りの通じる人を希望している。
- ・ 都市部に就職した技能実習生の情報に影響され、都市部に行ってしまったケースがある。

#### 【担当課としてのまとめ】

- ・ 介護人材の確保対策は全国的な課題であるが、人材不足は介護職だけのことではなく、医療、建設、サービス全般、物流・運輸、そして大船渡市の基幹産業である水産業などあらゆる業種において同様の状況である。
- ・ 介護の人材確保に当たっては、国・県、市、関係団体が以下のとおり役割分担しながら取り組んでいく。
  - (国・県の役割)
    - 介護の人材確保や業務負担の軽減対策等に係る補助等の財政的支援を行う。
  - (市の役割)
    - 介護講座等を開催し、介護人材の育成や技術の取得をサポートする。
  - (関係団体の役割)
    - 国・県、市と連携しながら、介護への就業につながる取組を推進する。
- ・ 現状、働き手の絶対数の減少が進む中で、単なる人材の取り合いにならないよう、限られた人員で効率よく働ける仕組みづくりにシフトすることも視野に入れながら、課題解決の方策を検討する必要があると考える。

#### イ 質疑応答における説明

- ・ 県内の賃金の地域格差については、一般的に内陸部が高くなる傾向がある。
- ・ 介護職の賃金が低い理由については、原因は突き止めきれていない。
- ・ 事業所のアンケート回答に、賃金の兼ね合いで気仙沼市に流れてしまっているという話が実際にあることは承知しているが、数字として把握していない状況であり、

調査の仕方を検討し、調査したいと考えている。

- ・ 処遇改善加算に問題があり、訪問介護や訪問看護の賃金水準がマイナスになっているという話が出ている。介護職全体では上がっているが、部分的にマイナスとなり、事業所からも大変だという話はあった。県が処遇改善加算のセミナーを開催し、事業所に周知していることから、市も情報共有を図りたいと考えている。
- ・ 処遇改善加算には何段階もあり、大規模事業所は研修ができていますので、全部加算できるが、小規模事業所では十分な研修ができていないなど、事業所の規模によって取り組んでいる段階の違いがある。
- ・ 事業者側がどのような工夫をしたら加算に結びつくかということを理解できずに取り組んでいない部分について研修するなどの支援について、今後力を入れていく。
- ・ 運営側とのアンケートや意見交換だけでなく、ケアマネジャーや所長などで構成するワーキンググループを現場の職員を対象の意見交換の場としている。
- ・ 実際に処遇改善加算を取得している市内の事業者数は、把握していない。市内事業者とのワーキンググループを定期的で開催し、意見交換をしていることから、機会を設けて、情報共有したいと考えている。
- ・ 特別養護老人ホームに限定した当市の入所待機者は、申込者が126人、そのうち在宅待機者が60人で、在宅待機者のうち1年以内の早期に入所が必要な方は30人となっている。数年待機しているという状況ではなく、担当ケアマネジャーが様々なサービスを絡めながら待機している状況である。
- ・ 入所施設を持つ事業所は市内に4つあり、いろいろな業種を持っていることから、人員が不足する場合は、法人内でやりとりをして凌いでいる。
- ・ 広域連携については、気仙2市1町で事務方での意見交換をしている段階であり、沿岸の広域連携までは至っていない。広域連携の障害は介護保険料であり、当市は気仙管内で保険料が格段に安く、広域連携で引き上げられる可能性が高いことから、どのように折り合いをつけるかなどを意見交換している。
- ・ 基本的に、国・県が金銭的なフォロー、市は人材を育成という役割分担となる。育成した人材を関係団体に紹介して就職につなげるということを行っており、市が金銭的な補助等を実施することについては、現在、検討していない。
- ・ 陸前高田市では、介護職員の初任者研修として、実技と学科を含めて133時間、週2回、2～3か月程度かかる研修をシルバー人材センターで実施している。受講条件は介護施設に就職が必須としており、年間で5人受講し修了している。当市は、そこまでに至っていないが、主に盛岡市内で開催している県事業の研修を令和3年度と令和4年度に当市で開催し、受講者を岩手県福祉人材センターにつなげて、介護事業所に就労できるようにしたことがある。
- ・ 気仙2市1町で共通的な取組を行うなど、今後、踏み込む余地はあると思う。
- ・ 支援金を市が支援することについて、市内事業所が希望するかなどの聞き取りができていないことから、まずはそこからだと考えている。
- ・ 介護職員の離職の多寡は、半々くらいだと考えている。違う法人に就職したとい

うことも聞くが、一方で介護自体が大変で別の業種に転職するという現状もある。

- ・ 離職者の傾向について分析していないが、従事する職員も高齢の方が多く、年齢的などころでの健康面での理由があるのではないかと考えている。
- ・ 各事業所の詳細な体制は把握していないが、夜勤は必要最小限の人数でやっているという状況があり、夜勤に従事する職員の心身への負担は大きいと考えている。
- ・ 大規模事業所では、夜勤の負担軽減策に介護ロボットの一つとしてベッドにセンサーをつけて、ベッドから落ちたときにセンサーで事務室に通報が来るようにするなどの対応をとっているが、それでも夜勤帯の募集はなかなか埋まらず、補充できていないということだった。
- ・ 市内の1法人で外国人材を10数名雇用しているが、躊躇しているという意見では、入所者が高齢者であるため距離を置いてしまう、訛りが通じるほうがいと話している事業所もあった。また、時間をかけて教育しても、県外に流出してしまうなど、事業所が再チャレンジすることに踏み出せないということもある。日本人だけで限界がきているのであれば、当然検討する必要がある、市も働きかけたい。
- ・ 県の外国人材受入施設等環境整備事業費補助金があり、外国人の介護職員の孤立防止やホームシックなどのメンタルヘルスケアに必要な経費、日本人との交流を促進するための場の開催に必要な経費や生活支援に関する取組への経費などに1事業所当たり30万円の補助金を出す制度がある。この制度を市が周知し、最大限に活用することでフォローしていきたい。
- ・ 国家資格である介護福祉士の合格率は、約70%である。
- ・ 新卒者や介護の専門学校卒業者が介護関係に就職する割合は、把握していない。
- ・ コロナ禍前は、市で高校生の職場体験事業を実施しており、市内の高校生が入所施設での体験やデイサービスの見学などを事業所とマッチングしていた。
- ・ 事業所側としては、介護福祉士の資格を持った人が入ってくるのが望ましいが、資格を持った人ばかり求めると補充できないため、資格がなくても働きながら勉強して資格を取ってもらうなど、事業所は柔軟に対応している。
- ・ 事業所によっては、地域との結びつきということで、地域の高齢者ボランティアに有償で来てもらい、入所者と一緒に趣味の活動をやる間、介護の職員が別の仕事をするなど工夫している。

#### ウ 委員会での意見

- ・ 支援策について、もう少し深く調査研究をしたほうが良いと思った。視察では、介護の外国人の雇用状況や受入れの支援策、課題等を聞きたい。奨学金以外の介護人材確保の具体的な対策を勉強し、当市の支援策と比較することが必要だと思う。
- ・ 当局が処遇加算制度を把握していないと感じた。きちんと把握し、事業者とやりとりすることが必要であり、視察先で、制度についての事業者とのやりとりを聞き、当市と比較した上で仕組みをつくれれば、もう少しいい状況になってくると思う。
- ・ 60代の元気な人もたくさんいることから、介護の人材確保のために上手に活用す

ることが一つではないか。

- ・ 資格を公的な制度で受けさせて、賃金を上げるということも必要だと思う。
- ・ 介護職は精神的な負担が大きく、生きがいや、やりがい、仕事の工夫、人間関係もうまくつくっていかないと難しいと思う。
- ・ 加算分を支出する市側が、どこにどれくらい出しているかを把握できていないという現象が起きている。中間で委託審査をさせているなどの背景もあると思うが、実態把握や県の事務と市の事務が入り乱れる分野であることから、互いがきちんとコミュニケーションをとる必要を感じた。行政視察の際に北海道との連携の状況や市が介護保険、人材確保に関する公的支援制度を最大限活用しているか、北海道と連携する中での悩みや課題について、意見交換したい。

## ② 先進地行政視察（北海道北斗市）（令和6年11月13日）

教育福祉常任委員会のテーマである介護の人材確保について、先進地事例を学ぶため、北海道北斗市を訪問し、状況を視察した。

### ア 北海道北斗市の説明、意見

<介護人材・障がい福祉人材就労奨励金制度について>

#### 【制度実施の背景】

- ・ 令和5年9月から10月にかけて市内の介護事業所（訪問系・通所系・居住系・施設）66事業所に介護人材実態調査を実施し、35事業所から回答。
- ・ 回答した約64%の事業所で人員不足を感じており、人員不足と回答した事業所のうち約77%が、介護職員が不足と回答。介護職員の離職率は約19%であった。
- ・ 実態調査の結果を踏まえ、将来的に安定したサービスを提供するため、介護人材の確保や定着の促進のための制度が必要と判断した。

#### 【2市1町での連携】

北斗市と函館市、七飯町は生活圏域が同一であり、介護の人材不足も共通の課題であったことから、圏域内での人材の取り合いは課題解決にならないため、圏域全体で足並みをそろえ、介護の人材不足に対応していく必要があると考え、首長協議により2市1町で連携して令和6年4月1日より事業を開始した。

#### 【制度の目的と概要】

介護及び障がい福祉分野における新規就労と定着を促すことにより、安定的なサービスの提供を確保することを目的とし、要件に該当する介護職員として市内事業所で就労した者に対し、「新規就労奨励金」及び「継続就労奨励金」を支給。

（支給額）

区分	条件	支給額
新規就労奨励金	介護福祉士資格あり	20万円
	介護福祉士資格なし	10万円
継続就労奨励金	就労開始日から1～3年目	各年10万円

(対象者) 区分ごとに以下の要件をすべて満たす場合

区分	新規就労奨励金	継続就労奨励金
要件	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市内事業所で正規雇用かつ常勤の介護職員として初めて就労した者</li> <li>・令和6年4月1日以降に就労開始した者</li> <li>・1年以上の継続就労を見込む者</li> <li>・過去に北斗市、函館市、七飯町の就労奨励金の支給を受けたことがない者</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・北斗市、函館市、七飯町の就労奨励金制度の新規就労奨励金の支給を受けた者</li> <li>・新規就労奨励金の支給時と同一の法人が運営する市内事業所で支給時と同様の業務内容及び雇用形態で就労している者</li> <li>・対象となる介護職員等として、就労開始日から1年を超えて就労している者</li> </ul> <p>(圏域内での配置転換を考慮)</p>

(対象事業所) 介護事業所 60 か所、 障害福祉事業所 51 か所

(実績：制度開始から令和6年10月時点)

区分		支給件数
新規就労奨励金	介護福祉士資格あり	9件 (うち介護5件、障害福祉4件)
	介護福祉士資格なし	8件 (うち介護3件、障害福祉5件)
継続就労奨励金		令和6年度事業開始のため、実績なし

#### 【関連施策について】

北斗市独自事業として、市内または近郊の事業所に正規職員として就労した40歳未満の市民に対し、奨学金の償還金の一部を補助する「UIJターン奨学金償還支援事業補助金」を実施している。(福祉職に対する優遇あり)

#### <外国人材の活用>

- ・市内の介護施設9施設のうち7施設で外国人の介護職員を雇用しており、残り2施設も検討中または、検討予定。
- ・北海道が実施する介護従事者確保総合推進事業補助金における「外国人留学生生活支援事業」により人材確保を支援している。
- ・事業者からも、今後ますます外国人材の活用が必要との声があるが、確保や定着のためには、事業者が必要経費を補助するほか、外国人材のための住居確保や地域での生活支援等も必要という声がある。

#### <公的支援の利活用>

処遇改善加算は、市内60事業所のうち59事業所に加算を適用しており、市は以下のとおり事業所が加算を適用するための支援等をしている。

(介護事業所の加算区分や業務改善への支援)

- ・ 市と事業所とのメール等による連絡体制を整備し、介護事業にかかる情報、制度改正や留意事項等)を随時提供している。
- ・ 個別に処遇改善加算に関する届出案内及び手続支援を実施したり、事業所向け制度説明会や事業所への集団指導を実施している。

(介護事業所の指定や各種加算の届出等への対応)

- ・ 一部サービスを除き、介護サービス事業所の指定を北海道から権限移譲されており、市内事業所の指定や加算の届出等は事業所から直接市に届出できる。

#### イ 質疑応答における説明

- ・ 圏域での就労奨励金制度導入は、市長が制度設計の詳細なアイデアを持っていたということではなく、首長協議の中で、介護人材の不足に対して対策を講じる必要があることを共有し、制度の中身は事務方の協議で整理した。
- ・ 就労奨励金は一般会計で実施しており、国等の補助はなく一般財源である。
- ・ 就労奨励金の金額は、類似の制度を参考にしながら、動機づけになる妥当な金額設定を2市1町の協議で設定した。
- ・ 資格を持たない正規職員が退職し、後に介護福祉士の資格を取得して再就職した場合は、対象外となる。非常勤として勤務していた人が、初めて正規職員となった場合には、対象となる。
- ・ 継続勤務者への支援も一つの要素だが、新規人材を確保し、その人材に安定して勤め続けてほしいという制度となっている。
- ・ 新しく介護職に就くことを前提とした制度であることから、離職の理由等に合わせた対応については、盛り込んでいない。
- ・ 圏域で奪い合うことなく、人材を確保するという考えから、同一法人内での配置転換による圏域での異動の場合は、対象となる。
- ・ 市内に障害福祉関連の大規模法人があり、事業規模もそれなりであることから、当初から介護施設と障害施設から同等程度の支給件数を見込んでいた。
- ・ 就労B型事業所等で、身体介護に従事する人がいる場合、通所で就労体験をする種別であっても、対象とするようにしている。
- ・ 働いてからの支援は就労奨励金、奨学金返還のための支援はU I J ターン奨学金償還支援事業補助金、移住のための引っ越し代相当額の支援は移住就業支援金であり、補助の住み分けはできていると考えている。
- ・ 函館市、七飯町の支給件数などについて、現時点では確認がとれていない。年度終了後に振り返りや協議をしたいと考えている。
- ・ 制度開始による圏域連携のデメリットについては、現時点で特にない。制度申込み時点で、函館市、七飯町への個人情報利用に関する同意を得ており、自治体間で状況確認をすることについても支障がない状況である。

- ・ 制度開始が離職防止につながっているかについては、本年度が事業開始であり、まだ判断できない状況である。事業所を通じて申込み場合と対象者が窓口で申込み場合があるが、窓口に来た方が当該事業を既に認知していることが多く、事業所がアピールポイントの一つとして、事業を説明しているようである。
- ・ 市が介護職のために実施している研修はない。函館市内の福祉関係の学校が閉校するなど、圏域において介護の有資格者を育成できる環境が狭まっており、圏域外に出て勉強しているという現状がある。
- ・ 外国人材について、一生懸命働いてくれるので利用者からの評判が良いなどの話が事業者から上がってきている。ただし、雇用の際の住居確保に苦勞することや地域で暮らしていく上でのフォローが必要になることなどの話も聞いている。
- ・ 合併前の旧上磯町が北海道からの事務の権限移譲に積極的だったことから、合併後も介護サービス事業所の指定を引き継いだ形であり、当該事務を実施することで市と事業者の距離が近く、やりとりがしやすい。
- ・ 権限移譲後の大きなデメリットは感じていないが、権限移譲された事務のスキルアップなどは随時していく必要があることから、その大変さは若干ある。
- ・ 市社会福祉協議会が核となって実施する連携会議などに市が参加し、事業所の状況等を伺う機会はあるが、日々の連絡体制までは、まだできていない。

#### ウ 委員会での意見

- ・ 北斗市、函館市、七飯町の生活圏域で、同一に介護人材不足に取り組んでいるところがすばらしいと思う。首長の呼びかけで共通の課題を持ち、介護人材の確保の改善のため、介護人材・障がい福祉人材就労奨励金制度を創設しており、始まったばかりだが、新規就労及び定着を促すことには、間違いなく繋がると思った。
- ・ 北斗市は今回の制度だけではなく、2市1町で様々取り組んでいるので、気仙という枠組みの中でも、今後、広域的に取組ができると思う。
- ・ 当市のような全体的な就労支援ではなく、北斗市のような制度を検討していく必要があると思った。年齢制限も北斗市の制度にはないので、検討に値すると思う。
- ・ 今回の視察を受けて、介護事業所との意見交換や介護従事者の意見も伺った上で、もう1度、担当課と意見交換するのもいいと思う。
- ・ 大船渡市から陸前高田市の介護施設への入所や通所もあることから、住田町を含めた気仙2市1町での取組連携も今後必要になってくると考えさせられた。
- ・ 北斗市は事業所との連携ができており、事業所が奨励金制度を十分理解している。
- ・ 圏域で人材を奪い合うのではなく、申請後は他の2つの地域では申請できないという決まりを作り、人材や事業所運営に対して考慮していると感じた。
- ・ 日々の連絡体制がまだないという部分は、気仙2市1町も連携がない状態であり、災害時等の有事、感染症拡大の折には、特に必要になると感じている。
- ・ 奨励金制度が、高齢者施設だけではなく、障がい者施設のエントリーも一定数あったという話が印象に残った。視察前に当市の介護関係の所管課と意見交換をした

が、大船渡市内には障がい者福祉用のデイサービス施設等もあることから、障がい者福祉も一体となった検討や政策研究が必要だと感じた。

- ・ 事業所の指導や日々の監査業務は、都道府県が担う制度設計になっているが、権限委譲という形で、北斗市が全て自前で行っており、事業所側から見ると全部市役所でできる体制が整っており、権限移譲のデメリットについても特段感じるところはないという話であった。当市でも、県から事務の権限移譲を受けて一元的に対応するなどの検討も必要になるのではないかと感じた。
- ・ 当該事業を全額一般財源で設計しているが、当市で実施する場合、強い政策判断が必要であると感じる。担当部局や首長だけの意向ではなく、財政としても新規事業ができるように余裕を持った予算編成方針を立てるなど、市政運営全般に関する視座が必要になると感じた。
- ・ 圏域での介護人材の不足に対する危機感、市政の意気込みというのを感じた。気仙でも同じ課題を持っているので、圏域で介護人材を獲得していこうという部分は、当市も学んでいく必要があると感じた。

### ③ 議会報告会「市民と語る会」について（令和7年1月24日・2月2日）

議会報告会において、調査事務項目の「介護の人材確保について」、市民とのワークショップを行った。

#### <市民からの意見等>

- ・ 介護人材の研修に関して、大船渡市は補助がなく、事業者が捻出している。
- ・ 介護施設職員の離職は、人間関係での離職が多い。
- ・ 給与のベースアップが低調である。
- ・ 深夜帯の勤務は、入所者20名あたり職員1名で対応している状態である。
- ・ 介護人材に関するICT化が求められている。
- ・ 介護報酬を増やす施策等が自治体で違う。
- ・ 特別養護老人ホームの経営は、約6割の施設が赤字の状況である。
- ・ 気仙地域における入所待機者数は減少傾向である。
- ・ 建物自体が、築40年以上を経過している施設が多い。
- ・ 福祉事業施策等を自治体が介護事業所へ丸投げしている。
- ・ 介護福祉系専門学校の募集定員割れが続いている状況である。
- ・ 介護人材の確保に向けて、高校へのプレゼン等を事業所が実施している。
- ・ 成年後見制度の利用の促進に関わる行政の人材が不足しており、スムーズな運用がされるようにしてほしい。
- ・ 介護の情報発信をさらに行うべきである。

### ④ 社会福祉法人愛生会「吉浜荘」との意見交換について（令和7年2月20日）

社会福祉法人愛生会「吉浜荘」から介護の人材確保についての現状と課題について説明を受け、意見交換を行った。

## <介護の人材確保について>

### ア 社会福祉法人愛生会「吉浜荘」の説明・発言等

- ・ 人材確保のため、職業安定所との連携を基本とし、民間の職業紹介業者も活用している。年 15 万円の経費がかかっている。
- ・ ホームページは、吉浜荘での生活を詳しく理解いただくため、介護の様子やスタッフの経験談など、写真やイラストも含めて見やすい内容にリニューアルをしており、令和 7 年 4 月から発信予定である。経費は、維持管理も含めて毎月 6 万円、年間約 72 万円の支出となる見込み。
- ・ 施設見学の受入れや学校訪問などにも取り組んでいる。
- ・ 令和 4 年度から 6 年度の 3 年間の離職合計者数は 8 人であり、直接利用者に接する職員と事務職員との差異はともに 4 人で同数である。
- ・ 法人の施設運営に係る制度改正等があった場合には、市等から速やかに指導があることから、人材確保についても、行政に対し率直に助言をお願いできる環境にはあると考えている。
- ・ 新技術の導入として、電動ベッドも介護ロボットのひとつと考え、令和 6 年度に追加で 5 台導入し、現在 25 台保有している。令和 7 年度と 8 年度についても各 5 台、合計 10 台を追加で導入予定である。また、床走行型介護リフトは、令和 6 年度に 2 台導入し、現在 7 台保有している。このほか、天井走行型介護リフトが 1 台、浴室に昇降機能がついた特殊浴槽を 1 台設置している。これらは、職員の腰痛予防や改善を目的とし、身体面を理由に退職する職員をなくすことにつながることから、人材確保に代わる手段の一つとなっている。
- ・ 介護ロボットの導入のための補助金はあるが、職場の環境を整備するための補助として、雇用保険からの補助を利用している。国にも ICT やロボット化に対する補助はあるが、障害に関しては、令和 5 年度までは県が手を挙げていなかったため、なかった。今年度はその調査があったことから、令和 7 年度は補助があると思う。この補助金で購入すると壊れた場合に簡単に捨てられないことなど、細かい部分で制約があり、全て補助金を使うとはいえない状況である。
- ・ 職員通勤時間は、20 分～40 分程度で、職員は、北は釜石市、南は陸前高田市に在住している。三陸自動車道の整備等により、職員の通勤時間は大幅に短縮されているが、施設が吉浜地区の国道 45 号から 1 km 以上、山側に入った位置にあること、施設にアクセスする市道が狭隘で、カーブが連続する急勾配であることから、冬場の積雪、凍結時には不安を抱えている。
- ・ 職員の充足状況は、国の配置基準は満たしている。施設としてより働きやすい職場であるための職員数の目安は、夜勤は 1 か月当たり 4 回で回せる職員数が理想と考えているが、現在、月 6 回の夜勤がある。夜勤は 3 人体制で行っており、月 4 回と考えると 7.5 人の不足となっている。
- ・ 平均の勤続年数は 14 年 9 か月で、最長は 44 年 10 か月である。また、職員の平均年齢は約 50 歳である。

- ・ 職員の働きやすさに関する改善点として、令和4年度から、伸縮性、通気性の高い制服にリニューアルし、無償貸与している。令和5年度は、年次有給休暇、結婚休暇や忌引の取得日数や取得範囲について改善している。
- ・ 当法人は1法人1施設の小規模法人であり、市の北側に位置し、立地条件も大変厳しい状況である。介護人材確保のために心がけていることは、施設の独自性を打ち出して、大手社会福祉法人との差別化を図ることであり、人材確保のための基本的な原点であると考えていることから、施設で働く職員が働きやすく、生きがいと満足感が得られる職場になっているかを点検する必要があると、3年に1度、職員の満足度調査や面談を実施し、調査内容は、職員のみならず、ホームページで公表している。
- ・ 職員が、介護は価値のある、やりがいのある仕事だと思えるよう、職員の意識高揚に努め、口コミで拡散されることで介護人材確保につながると考えている。
- ・ 令和7年度の採用は6人の予定である。吉浜荘創設から45年が経過し、当時採用した職員の年齢が18歳とすると現在60歳を超えるが、本人の希望もあり再雇用している現状で、いずれは生え抜きの職員が退職する時期になることから、今後は外国人の人材活用も視野に入れなければならないと考えている。その場合、住居や通勤が課題となる可能性があるが、施設が補助をするためにも行政からの助成があれば、取り組みやすいと考えている。また、利用者側の心情についてもアンケート等を実施しながら、外国人材も視野にと考えている。
- ・ 処遇改善加算により、報酬等にかかる課題が改善傾向にあり、役職手当、資格手当、夜勤手当の改善が図られ、新たに年末年始勤務手当が支給できるようになった。
- ・ 現状、賃金が安いということは否めない。国でも医療福祉系は、仕事の割に安いという意識もあり、処遇改善加算という形で助成はあるが、職種によって格差が生じる部分もあるため、処遇改善加算をうまく利用し、加算分を月ごとの支給ではなく、年に2回に分けて増額した実感が持てるように支給している。
- ・ 処遇改善加算のおかげで、様々な資格手当にお金を回すことができている。ただ、介護人材の確保という点では、資格を取るための手当などが充実すれば、裾野が広がると思っている。
- ・ 処遇改善加算の申請様式が1つに統一されたことから、手続が容易となった。
- ・ 処遇改善加算の様式が統一されたことは良いが、制度設計が違うものを1枚の様式にしており、基本的な考え方が違うため、基礎計算などで対象となる職員が違う場合もあり、加算を取得するための手間数は、これまでと変わりはない。元々複雑なものをさらに複雑にしてしまったように感じている。県内の施設でも加算の変更をせずに遡って返金するという事例もあり、事務手続の簡略化にはなっていない。
- ・ 県は指導する立場で、給付窓口は市町村単位のため、県が指導しても、市で100%給付されるとは限らないところがある。
- ・ 現在の処遇改善加算と別建ての給付金などで、市からの処遇改善に対する支援があるとより効果が高くなるのではないかと思う。

- ・ 高齢者の介護施設は介護保険法に基づくものだが、吉浜荘は障害者総合支援法に基づく施設であることから、県と強いパイプがある。県の指導監査を受けたり、補助金について県に相談することもある。
- ・ 介護には、介護保険制度と身体障害者の制度の2つがあり、老人系の介護には、様々なメニューが出ているが、身体障害者のメニューは少ないと感じていることから、身体障害者施設にも老人介護のような取組に関する支援があると良い。
- ・ 障害者支援施設の協議会はあるが、県内の施設全てが入っているわけではないこともあり、県との全体協議は、今の段階では行われていない。基本的に事務レベルで個別に検討や相談をしている。
- ・ 県がメールで県内の障害者支援施設に、加算の情報や事業について情報提供している。市にも県から共有されていると思うが、書類の提出先は、全て県である。
- ・ 障害関連のサービスは、昼間と夜間に分かれており、昼間のサービスを生活支援、夜間を入所支援といい、サービスが二分化している状況である。
- ・ 資格取得のための助成が、市からあると良い。
- ・ 施設の建物が45年を経過しており、大規模改修か、場所を変えて移設することも検討する必要があり、地元の方との地域交流を図りながら、地区公民館や助け合い協議会の役員と話し合いの中で方向性を決めていきたいと考えている。
- ・ 利用者の健康保持のため、釜石の医師を嘱託医として依頼し、週に1回、回診をしてもらっている。緊急の場合には、その都度、対応していただいている。そのほか、協力病院として県立大船渡病院があり、施設入所者がかかりつけ医にしていることが多く、毎日、誰かは大船渡病院に通っている。また、綾里にある大船渡市歯科診療所に協力歯科医院として協力いただいております、機械を施設に全て持参し、往診いただいている。オンラインによる診療は、現在、整備していない。
- ・ 最近の状況で5年未満の職員が離職した事例がなく、10年勤続した職員が家庭の事情で離職したくらいである。また、長年介護等に従事していると、膝や腰に負担がかかるため、長い間では身体的な事情で離職しているという例もあるが、長く勤められるよう法人として努力していることが、吉浜荘の職員の定着率が高く、離職率が低いことにつながっていると思う。

#### イ 委員会での意見

- ・ 当該施設は、学生へのアプローチにも力を入れており、市として、そこに対する助成や力添えが必要ではないか。
- ・ 3年に1回の職員に対する満足度調査等で様々な意見を聞き、それを施設内でも公表しているということや、職員に対して、働き方を含めた様々な支援やフォローをしており、経営側の努力がわかるものであった。
- ・ 報酬関係は国が決めるものであり、その配分方法について苦慮していると感じた。他の業種と比較しても、報酬が低い状況であり、対国要望等を議会としても市と一緒に継続して上げていくことが必要だと感じた。

- ・ 障害者施設である吉浜荘は、県との関わりが深いですが、市はもう少し県とのパイプ役として、支援メニューを効果的に使えるよう仕組みづくりをしてほしい。
- ・ 職員に対して手厚い対応をしており、勤めやすい環境をつくっているという話が聞けて安心した。担い手不足解消に向けて努力しているところを、市もサポートしていかなければいけないと感じた。
- ・ 老朽化に伴う施設の移転や設備等への支援も必要であり、施設の維持管理や建物の新築に関する支援策を研究しながら、働きかけができればいいと感じた。
- ・ 従業員が釜石市や陸前高田市など比較的遠いところからも来ており、働き方に対して非常に配慮していると思った。賃金面は、まだ低いと思うので、資格を積極的に取ってもらい、有資格者には、行政が手厚く支援していく必要があると思う。
- ・ 外国人の受入れのためには、既に日本人だけで人材を工面することが難しいという現状を伝えながら、外国人に介助されることに抵抗が必要なことなのかということをも市民全体で考えていく取組や少しでも抵抗感をなくしていくような取組も必要になると感じた。
- ・ 施設の老朽化は、介護サービスの利用者の減少につながるなどの課題もあると思うが、若い世代にとっても、賃金だけではなく、働く環境なども働き先として重視しているという話もあり、新しい設備のほうが働きやすいと感じるのではないかな。そのためにも定期的な設備の更新が必要であり、そのための公的支援も、国や県と一緒に検討していく必要も出てくると感じた。
- ・ 一生懸命、職員が対応していると思った。介護の人材不足もあり、働く人に対し、丁寧に対応しなければならないということがあってのことだとは思いますが、しっかり取り組んでいるところが、中途退職者があまり出ていないというところに表れていると感じた。

#### 4 総括

我が国が直面する重大な社会問題の一つとして、若年層における不登校の増加と、高齢化に伴う深刻な介護人材の不足があげられる。

当委員会の活動として、不登校の問題と介護人材不足の問題について、市内での現状と要因を明らかにするよう取組を行ったところである。

##### (1) 不登校の問題の現状と課題

近年、全国の小中学校における不登校児童・生徒の数は、年々増加しており、文部科学省の調査によると、2023年度には過去最多となった。市内でも、小学校で2023年度に、中学校では、2022年度に急増し、2023年度に小中学校合計で61名となっている。

不登校の背景には、不安やうつ病、学業不振、いじめ、家庭環境の問題などが複雑に絡み合っており、心が傷ついている児童・生徒の個に応じた支援や不登校対策にかかる人員確保等の支援体制の整備が急務と考えられるとともに、これまで以上に学業

の遅れや進路選択上の不利益とならないよう、生徒のニーズに応じた学習機会の確保と社会の中で自立ができるよう安心できる居場所、社会とつながる場づくりが必要である。

- \* 不登校支援の多層化と地域資源の活用
- \* 学校外の学びの場（フリースクール、NPO、オンライン学習等）の立地及び公的支援強化
- \* スクールカウンセラー・ソーシャルワーカーの常設配置
- \* 家庭への心理的・経済的支援の充実
- \* 未然防止の取組に係る調査・研究

## (2) 介護人材不足の問題の現状と課題

超高齢社会を迎えた日本において、介護人材の確保は急務です。特に地方では、介護施設の人手不足が深刻であり、2025年には約32万人の介護職員が不足すると見込まれている。（厚生労働省推計）

介護職は身体的・精神的負担が大きい一方、賃金水準や社会的評価が相対的に低く、現役世代の就業意欲が低いことも課題となっている。また、外国人介護人材の受け入れ制度についても、制度的な壁や支援体制の不備が指摘されている。

介護人材の確保には、待遇改善は当然のこととして、働く職員が働きやすく、生きがいと満足感が得られる職場づくりが重要である。

また、北海道北斗市、函館市及び七飯町の2市1町が連携し、介護人材の確保や定着のための取組が行われていることを行政視察で調査し、当市でも周辺自治体とこのような取組を実施することが重要である。

- \* 介護職の給与水準の引き上げ及びキャリアパスの明確化
- \* ICT・ロボティクス技術の導入による負担軽減や施設環境の改善
- \* 外国人材への日本語教育・生活支援の強化
- \* 若年層と高齢者が相互に学び合う仕組み（例：介護現場での職業体験やボランティア活動）
- \* 地域包括支援センターの役割強化と教育・福祉分野の連携体制の整備

まとめとして、不登校と介護人材不足という二つの問題に対しては、短期的な対症療法に留まらず、不登校児童と高齢者が交流できる居場所（地域共生カフェ、世代間交流拠点）の創設など、教育・労働・地域福祉が連携した多層的・長期的な政策が不可欠であると思われる。

国、地方自治体、民間団体、そして市民一人ひとりが役割を担い、多世代が支え合う包摂的な社会の構築を目指す必要がある。