

岡谷市議会 社会委員会 行政視察報告書

【総体事項】

1 視察日程 平成30年7月4日（水）～6日（金）

2 調査事項（視察先）

（1）成年後見利用支援センター設置事業について
（神奈川県 平塚市）

（2）長寿社会のまちづくりについて
（千葉県 柏市）

（3）避難所運営マニュアルについて
（茨城県 牛久市）

（4）環境保全に対する取り組みについて
（茨城県 土浦市）

（5）最終処分場の取り組みについて
（東京たま広域資源循環組合）

3 視察参加委員

委員長	藤 森 博 文
副委員長	遠 藤 真 弓
委 員	笠 原 征三郎
委 員	小 松 壮
委 員	浜 幸 平

【視察地報告】

1 調査事項

成年後見利用支援センター設置事業について（神奈川県 平塚市）

人口：約 257,962人 面積：約 67.88 km²

（視察事項）

成年後見制度とは、自分ひとりで判断することが難しい方について、家庭裁判所によって選ばれた成年後見人等が、身の回りに配慮しながら財産の管理や介護サービス等の契約を行い、本人の権利を守り生活を支援する制度である。

平塚市の高齢化率は、26.3%で年々増加している。（平成28年1月1日現在）成年後見制度の対象者推計は、認知症等高齢者に加え、知的障がい者、精神障がい者を合計するとおよそ7,000人となっている。（平成25年4月）

平成24年度に「平塚市における成年後見利用支援のあり方」報告書をまとめ、パブリックコメントを経て、平塚市のビジョンを明確にし、成年後見制度の利用支援と制度の普及啓発を推進していくこととした。

平塚市成年後見利用支援センターは、平塚市が平成26年9月15日に開設し、平塚市社会福祉協議会に委託している。センター長には、非常勤であるが弁護士が着任し、主な事業は、①成年後見制度に係る相談に関する事業、②成年後見制度に係る普及啓発に関する事業、③親族後見人等支援、市民後見人の養成及び活動の支援に関する事業である。平塚市では、平塚市成年後見利用支援センター運営協議会を置き、センター事業の適正化及び企画調整、監督を行っている。

平成29年度の電話相談は572件で1日あたり2.26件、来所相談は206件、1日あたり0.81件で、オープン当初に比べると微増である。これは、高齢化のほか、後見制度の必要性を感じられる市民が増えてきたものと考えている。

平塚市成年後見利用支援センターの運営や設置については、要綱でなく規則で定められていることが特徴で、規則により恒久的なセンターとして位置づけられている。

成年後見利用支援センターを運営していく中での課題としては、相談対応職員の育成・確保及びスキルアップである。現在、センターの職員4名が社会福祉士の資格を有しているが、成年後見の相談を受ける場面では福祉の知識や相続・遺言等の観点からも基礎的知識が必要で、相談対応ができる職員を育てることが重要である。

また、成年後見相談事業の統計の標準化が必要で、近隣市町村との情報交換などに

より、統計項目やフォーマットが標準化されれば将来的に有効であると考えている。

2 視察日時 平成30年7月4日（水） 14：00～16：00

3 参加者所感

- 後見人等は、家庭裁判所への申し立てを行うことから始まるが、一旦、家庭裁判所で決められてしまうと、生涯にわたって代理権が固定されてしまうことになり、本人の意思決定が尊重されない場合も生じてくることもあるのではないかなと思う。このような想定を含め、成年後見利用支援センター運営協議会を置いて、事業の企画調整、監督を行っているとのことであるが、岡谷市においても、成年後見制度が本格的に動き出すためには、本人の意思が最大限に生かされるものでなければいけないと思う。
- 成年後見支援センターを運営していく中での課題としては、相談対応職員の育成・確保及びスキルアップと成年後見相談事業の統計の標準化（ニーズの把握や分析）を挙げており、岡谷市の今後の検討課題になると感じた。
- 成年後見制度の確立と、安定運営を行うまでには、時間と労力が大変に必要な事業であると感じた。
- 成年後見利用支援センターの設置には、神奈川県への支援が大きかったが、年ごとに成年後見人制度講座の受講生が減少し、市民後見人が増えていかない状況や、民生委員が兼務するような形もあると聞いているので、この点は今後の課題であると思う。
- 国からは、体制整備については努力義務とされているので、現状を勘案しながら進めることができると思うが、その間に十分な検討材料を集め、岡谷市の設置に向けての計画が必要であると考えます。あり方検討会の設置、その後の設置懇話会の開設という2段階で進めていくのがよいと思う。
- 平塚市においては、神奈川県への支援と近隣の広域行政組合の状況が大きく影響している。人口規模が大きいと市民後見人の数は期待できるが、行政規模の小さな市町村においては、大変難しい問題であるので、広域連合などのまとまった組織で取り組みを進め、事業推進ができないのか、検討する価値はあると思う。

【視察地報告】

1 調査事項

長寿社会のまちづくりについて（千葉県 柏市）

人口：約 417,218人 面積：約 114.74 km²

（視察事項）

柏市の平成30年4月1日現在の高齢者人口は105,799人で高齢化率は25.36%であるが、平成62年には33.1%となる予測である。団塊ジュニア（40歳代）が多いため、団塊の世代の後も、団塊ジュニア世代が高齢化に入り、長期間高齢化がピークアウトしない課題がある。また、平成33年には後期高齢者が前期高齢者を上回る見込みであり、後期高齢者が増えることにより、要介護認定者の割合も増えていくことが予測されている。

平成22年に、高齢化率が40%を超えていた柏市豊四季台地域をモデルに、「高齢化社会の安心で豊かな暮らし方・まちのあり方」を、柏市、東京大学、UR都市機構の三者で議論し、実践するために協定を締結し取り組みをスタートした。取り組み内容としては、在宅医療の推進を中心に、生活支援、介護予防、社会参加、住まいについて推進を図っている。

在宅医療を推進するため、①在宅医療に対する負担を軽減するバックアップシステムの構築、②在宅医療を行う医師等の増加及び多職種連携の推進、③情報共有システムの構築、④市民への啓発、相談、支援、⑤中核拠点（地域医療拠点）の設置の5つについて、市が主体性を持ち、地域の医師会と連携して取り組んでいる。

中核拠点である柏地域医療連携センターの機能としては、患者が病院から在宅に戻る際の調整支援、医師・他職種による在宅医療・看護・介護のコーディネート、主治医等の研修、市民相談・啓発である。市民からの医療や介護に関する相談は、柏地域医療連携センターと地域包括支援センターが相互に連携し、総合相談窓口として対応している。

柏市豊四季台地域に特化したものとして、地域医療連携センターの拠点がこの地域にあること、また、地域包括ケアのモデル拠点が豊四季台地域の中に建設されたことがある。地域包括ケアのモデル拠点の「ココファン柏豊四季台」は24時間対応のサービス付き高齢者向け住宅で、建物の1階には市民の方の生活を支える診療所、薬局、ケアマネ事業所、訪問看護ステーション、グループホーム小規模多機能など

多様な事業所が入っている。また、豊四季台団地再生事業も住んでおり、サービスつき高齢者住宅を含む4,000戸を超える団地整備を行ってきている。

これからの課題としては、柏市のどこに住んでいても24時間365日支援ができる環境整備が必要であること、また、毎月約2,000人の市民が、在宅医療（訪問診療）を受けている状況であるが、在宅医師が伸び悩みで、医師会を中心に検討をしている。

2 視察日時 平成30年7月5日（木） 10:00～12:00

3 参加者所感

○柏地域医療連携センターで多く語られたのは、「高齢者の住まいの確保」の問題であった。柏市では、市、東京大学、UR都市機構の三者で議論を進め、豊四季台地域に大きな工事の元、以前からの団地を新しい団地へと再生している。

岡谷市においても将来的には考えていかなければならないことであると思う。

○柏市、東京大学、UR都市機構の三者の思惑が一致する中で、団地再生事業計画が練られ、その中で柏地域医療連携センターが平成26年4月に開設されている。柏市の立地条件からくる特殊性が大きく影響し、一般自治体では考えられないような背景があり、地域包括ケアシステム構築に向けたモデル例になると感じている。

○柏市は、地域の医療機関が十分に機能しているという前提条件があるが、地方においては医療関係者の協力が得られるのか心配である。

○人口5万人規模の地方自治体に、柏地域医療連携センターのような核となる施設ができるかは不明である。地域医療機関の高齢化、廃業に伴う医師不足など、地域の医療体制を現状通り保つことが最優先で、地域医療関係者の協力なしに、地域医療連携センターの運営はあり得ないと考えている。

【視察地報告】

1 調査事項

避難所運営マニュアルについて（茨城県 牛久市）

人口：約 85,107人 面積：約 58.92 km²

（視察事項）

牛久市では、国内で起きた各地震等の避難所運営について、その反省事項等をすべてリストアップし、懸案であった避難所運営マニュアルが平成29年8月に完成し、避難所の開設や運営が円滑に行えるよう、市内各行政区等へ配布している。

このマニュアルは、「自分たちのまちは自分たちで守る」という考えを基本に、避難住民が主体となって避難所運営ができるよう、組織づくりや役割分担について明確にしている。避難所の開設に当たっては、市職員を第2次避難場所16箇所（市内小中高）に4名ずつ配置し、あらかじめ体育館の予備鍵を配布している。

また、避難所運営委員会を組織し、住民主体で避難所を運営していくというコンセンサスで行っており、市職員は発災後、避難所を開設して避難所運営委員会を立ち上げるまで行うこととしている。

食料・物資については、集積所を市内3箇所から6箇所に増やし、自分たちが必要なものを集積所に取りに行く方法に大きく変えており、訓練を積み重ねることで浸透していくようにしている。現在、小中高16箇所、全行政区67区、自主防災組織、学校職員、社協、避難所従事職員などが一体となって訓練を進めているところであるが、検証を重ね避難所ごとの特性を反映している。（避難所（体育館）のレイアウトも細かく作成されている。）

避難所運営マニュアルはあくまでも基本であり、実際はそれぞれ避難所運営委員会で協議し、運営しやすい避難所にするほか、女性目線での避難所運営（更衣室、授乳場所、トイレなど）にも配慮している。その他、避難所の感染予防や要支援者への対応、保健師、栄養士、その他の医療職の関わりについては、茨城県の災害時の保健活動マニュアルで定めているが、牛久市独自のマニュアルを作成中である。
《避難所運営BOX・MCA無線機》

避難所を開設運営するにあたり必要となる各種様式、プレート、筆記用具、テープ他、使用が予想されるすべてのものを各体育館の適切な場所に常置している。

また、電話等が使用不能時でも災害対策本部と通信できるよう、すべての2次

避難場所と福祉避難場所にMCA無線機を配置している。

2 視察日時 平成30年7月5日（木） 14:00～16:00

3 参加者所感

- 避難所運営マニュアルの説明を受けていて、とても新鮮な感覚を持つことができた。今までの災害事例から、災害発生直後から3日間は住民自治による取り組みがとても重要で、避難所は住民自治による開設・運営を目指すということに、驚かされた。
- 避難所でのプライバシーの保護については、段ボール会社と契約し、家族ごとの区切りに用いている。十分ではないにしろ一定のプライバシー保護に役立っているとのことであったが、その他においても、岡谷市でも参考になる点は多々あると思った。
- 牛久市では独自の考えを入れ込んだ避難所運営マニュアルを作成されていたが、特に感心を持った点は、①エコノミー症候群による対策として、学校のグラウンド半分を駐車場、残り半分をテントスペースとし車内就寝を禁止していること。
②避難訓練について、避難所単位で運営マニュアルに沿ってより実践的に行っていること、③災害協定は、地域の飲食店や、セブンイレブン、西友、地元スーパーや薬屋と行っているほか、段ボール会社と提携しベットをはじめ、間仕切りなどができるように考えていること、④最新の食料備蓄方法として、ローリングストック法を徹底していること、⑤避難所ごと配置図面が作成されており、特に女性目線を重視していること、以上についてとても勉強になった。
- 避難所運営マニュアルについて、何点かはすぐに応用が利く内容として、取り入れることができるのではないかと思う。予算などが格段にかかるわけではないので、防災資材の充実に努めてきたこれまでの方法から、ソフト部門であるマニュアルの充実に努めるべきである。具体的な書類のフォーマットなどを含めて、避難所運営マニュアルも電子化してDVDなどに一括収めておけば、利用価値が高まると考えられる。この点は速やかに実行に移していくべきである。
- 避難所運営についての三つの管理項目、①衛生管理②食事管理③健康管理について、必要な対策と行動規範を示していくことで、重複することなく効果的なマニュアルが作成できるものと考えている。

【視察地報告】

1 調査事項

環境保全に対する取り組みについて（茨城県 土浦市）

人口：約 139,261人 面積：122.89 km²

（視察事項）

霞ヶ浦の水質汚濁の原因は、河川などを通じて直接有機物質や窒素・りんが霞ヶ浦に流れ込むもので、汚れの発生源は、流域内の約96万人の生活排水や工場・事業場などである。また湖底に堆積している泥から窒素・りんなどが湖水に溶出していることなどから、霞ヶ浦の水質が悪化している。

土浦市は、平成3年に水質汚濁防止法に基づく生活排水対策重点地域の指定を受け、「土浦市生活排水対策推進計画」を進めており、特に下水道や農業集落排水処理施設への接続や高度処理型浄化槽の普及、生活雑排水対策の啓発をしている。

生活排水対策の種類については、都市部は下水道、農村集落では農業集落排水設備を整備していく。下水道整備が追いつかないところや、人家が疎らな地域は合併浄化槽で整備をすることが土浦市の大きな方針としている。（浄化槽は高度処理型浄化槽を設置することが義務付けられている。）

土浦市の下水道普及率は、霞ヶ浦流域市町村の中では最も高いが、霞ヶ浦（西浦）の下水道接続人口は約60.7%で、平成18年以降は頭打ちとなっている。

土浦市における霞ヶ浦の水質浄化に関する施策としては、環境教育・啓発事業に取り組んでいるが、その目的として①霞ヶ浦を知ってもらう②汚れの原因を知ってもらう③自分たちで何ができるか知ってもらう④霞ヶ浦を身近に感じてもらうことで小中学生や一般を対象に様々なイベントを開催する、などがある。

イベントの内容としては、県、市、市民団体が主催している出前講座や座学、湖上セミナーなどの体験イベントを開催しているほか、水質浄化キャンペーンとして啓発物品を街頭配布している。

また、家庭系の廃食用油回収ということで、台所の排水の中でも特に汚濁負荷の高い使用済のてんぷら油を回収し、台所排水対策の啓発を行っている。回収した油はBDFバイオディーゼル燃料としている。

第17回世界湖沼会議が本年10月に茨城県で開催される。湖沼に関わる関係者の連携とともに、情報の共有、意見交換を行うことで、湖沼問題解決の新たな進展につなげる。

2 視察日時 平成30年7月6日(金) 9:30~11:00

3 参加者所感

- 霞ヶ浦の水質改善と保全について学び、諏訪湖の浄化について何かヒントを得られればと思い、一番に岡谷市で活かせると思ったのは、小中学校での学習(経験)である。小学校では、水の情報交流会や水情報の出前講座が行われ、中学校では、水環境の研修会が持たれ、「学び」「考え」「行動」できる豊富な機会や場所があり、それぞれ自分たちが今できることは何なのか学んでいる。
- 霞ヶ浦浄化対策としては、家庭や工場からの下水道整備がやはり最重要であると思う。また、今年の10月に「第17回世界湖沼会議」が茨城県で行われるとのことであるが、この「世界湖沼会議」がどのような成果を導き出すのか、このことは諏訪湖にも少なからず影響を与えると思う。その点でも岡谷市から見守っていきたいと思う。
- 諏訪湖で水質が悪かった時ほど漁獲量が多かったようだが、水質浄化とともに漁獲量の関係も気になるところである。
- 市民会議の中では、「どうして諏訪湖がきれいになったのに霞ヶ浦はならないのか」という声は必ず出るそうであるが、河川の水質基準は色々あるものの、何がどうなればきれいな湖といえるのか、難しい議論だと思った。
- 岡谷市でも、子どもから大人まで諏訪湖の水質悪化の原因と、これからの取り組みなどを勉強していく機会をより多く設けていただき、一人一人ができることから始める意識啓発が必要だと思う。
- 霞ヶ浦の浄化は、県が中心となって流域市町村との連携を図っているが、諏訪地域6市町村で諏訪湖浄化を進めている我々とは違って、取り組みの体制や組織がしっかりしている点に驚いている。関係する市町村も3倍以上あることなどスタートラインが違っているが、行える内容の企画とすれば、諏訪地域6市町村で行えることも多々あり、大いに参考になる。
- 家庭から出る台所排水対策の一つとしての食用油回収について、年々実績が上がっており、特に町内からの回収ではなく、拠点回収が大きく伸びており、平成25年度から4年間で回収実績が2倍に伸びているなど、素晴らしい成績を収めている点は大いに評価し、岡谷市もその手法を取り入れて実践すべきであると考えている。

【視察地報告】

1 調査事項

最終処分場の取り組みについて（東京たま広域資源循環組合）

（視察事項）

東京たま広域資源循環組合は、多摩地域25市1町（組織団体人口約405万人）の自治体によって構成され、ごみの最終処分場を管理・運営する特別地方公共団体である。処分場は、「三多摩は一つなり」の精神に基づき、地元日の出町に設置のご理解をいただき、多くの協議を重ねることによって開場することができたものである。現在も日の出町の皆様のご理解とご協力をいただきながら、エコセメント化施設を含む二ツ塚処分場と谷戸沢処分場の管理・運営をしている。

◇二ツ塚処分場・谷戸沢処分場

最終処分場については、最初に供用開始した谷戸沢処分場は、顕著な反対運動はなかったが、平成10年1月から開場している二ツ塚処分場は、日本で最も激しい反対運動がなされた経過がある。

谷戸沢処分場は、平成10年4月に埋め立てが終了し、安全性が将来にわたり確認され閉鎖されるまで、徹底した管理が必要となっている。跡地利用としては、グラウンドやサッカー場として地域の方に利用いただくなど、自然環境の復元に努めている。

二ツ塚処分場は、平成10年1月からごみの搬入が始まり、平成28年度までに可燃ごみの焼却残さが約68万 m^3 、破碎された不燃ごみが約42.8万 m^3 が埋め立てられた。（全体の約44.7%に相当する量）

◇エコセメント事業

エコセメント事業は、平成18年7月に稼働開始して12年目を迎えている。今までは不燃ごみと、焼却残さという清掃工場で発生した焼却灰も一緒に埋めてきたが、その焼却灰の部分をセメントの原料にするものである。この事業の目的は、エコセメント化して再利用することにより、リサイクルの更なる推進を図るとともに、埋め立て量の削減を図って、処分場を延命化することである。二ツ塚処分場の埋め立て期間は、16年で埋まってしまおうと思われていたが、30年以上に延命化している。

エコセメント施設の建設費用は、272億円で、平成29年度の維持管理費は42億7千万円である。処理能力は1日あたり300トンの焼却灰処理が可能である。

年間8万トン程度の焼却灰を受け入れ、これに副原料などを付加して、12万トン程度のエコセメントを出荷している。

エコセメントは、建築物の主要構造部にも使用でき、全く普通セメントと遜色のないレベルであるが、現在はインターロッキングを中心に、コンクリート二次製品として活用されている。今後、建築資材として益々活用してもらおうようにしている。

2. 視察日時 平成30年7月6日（金） 14：15～16：00

3. 参加者所感

- 東京たま広域資源循環組合の特徴は、何といたっても「エコセメント事業」だと思う。エコセメントは、焼却施設から発生する焼却灰を主原料にしてつくられるセメントで、普通のセメントと同等の品質を持ち、都内の公共事業に広く使われていることは、注目する点だと思う。
- 多摩地区25市1町のごみを1日3,000t処理し、埋め立て場は不燃物のみで、焼却灰は全てエコセメント化し、コンクリート製品として使用されている。また、谷戸沢処分場は平成10年に埋め立てが完了し、一部をグラウンドやサッカー場、または草原や水辺を作り、自然環境の整備を行った結果、野生動物が戻ってきている。焼却灰が全てエコセメントとして再利用されていることや、埋め立て後の土地の再利用についてよい勉強になった。
- 15年にわたる反対運動の中、トラスト運動なども起きた二ツ塚最終処分場建設であるが、裁判結審後大きく建設が進んだと聞いている。二ツ塚処分場では平成10年1月からごみの搬入が始まり、焼却灰と破砕された不燃ごみが1日約300t持ち込まれているとのことで、今回、湖周行政事務組合が計画しているものとは、その規模において比較はできないが、反対運動の中で建設してきた経過は参考になるもので、視察ができて良かったと考えている。
- 今後の展開として環境問題は、広域で取り組む課題が増えてくると想定される。国の方針としても単独で環境問題に取り組むと効率が悪く、施設建設などについては、近隣市町村と協議する中で進めているのが現実的で、市民による最終処分場などの施設見学なども含め、構成市町村の市民意識のレベル向上に努めなければならないと考えている。