

平成 31 年 3 月 1 日

浜田市議会議長 川 神 裕 司 様

総務文教委員会

委員長 野 藤



総務文教委員会行政視察報告書

下記のとおり、視察を行いましたので、その結果を報告いたします。

記

1 期 間 平成 31 年 1 月 16 日 (水) ~ 1 月 17 日 (木)

2 視察先と調査項目

(1) 東京都足立区 (1 月 16 日 14:30~16:00)

ア 足立区子ども貧困対策実施計画(未来へつなぐあだちプロジェクト)について

(2) 東京都荒川区 (1 月 17 日 13:30~15:00)

ア 荒川区民総幸福度(GAH)の取り組みについて

3 参加者 9 名 (総務文教委員会委員 8 名、事務局随行 1 名)

①委員長 野藤 薫 ②副委員長 小川 稔宏

③委員 沖田 真治 ④委員 西川 真午 ⑤委員 永見 利久

⑥委員 佐々木 豊治 ⑦委員 道下 文男 ⑧委員 西田 清久

⑨随行 (議会事務局次長 篠原 修)

4 視察内容等

【東京都足立区】

(1) 視察日時

平成 31 年 1 月 16 日 (水) 14:00~16:00

(2) 視察事項

足立区子ども貧困対策実施計画(未来へつなぐあだちプロジェクト)について

(3) 視察の目的

平成 26 年に施行された「子ども貧困対策の推進に関する法律」第 4 条では「地方公共団体は、基本理念にのっとり、子ども貧困対策に関し、国と協力しつつ、当該地域の状況に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」と定められている。浜田市においては、準要生活保護の対象者が増加傾向にあることなどの状況を踏まえて、さらに踏み込んだ施策が求められる。足立区においては、国の「子ども貧困対策に関する大綱」を参照し平成 26 年より「未来へつなぐあだちプロジェクト」を策定し、全国的に



も先進的かつ幅広い支援を行なっており、この計画や取り組みについてを観察・研究し、今後の審査・提案等の参考にしたい。

(4) 足立区概要

東京都足立区は、東京 23 区の最北端に位置しており、区内総面積 53.25 km²で東京都で 3 番目の広さ。鉄道網の発達や大規模集合住宅の開発、大学の誘致などが進んだことにより、他の自治体から移り住む人が増えたことや、毎年約 5,500 人の新生児が誕生しており、人口はこの 5 年間で約 1 万人増加平成 31 年 1 月現在での 総人口 688,512 人、346,739 世帯、高齢化率 24% となっている。背景には、子育て支援の手厚さ、23 区の中でも不動産物件が安いなどの理由により子育て世代が多く暮らす、東京都のベットタウンとなっている。

ア 区立小学校 69 校 児童数 31,669 人 (前年増 276)

イ 区立中学校 36 校 生徒数 13,434 人 (前年増 388)

(5) 4 つのボトルネック的課題について

東京オリンピックが開催された際にホームレス対策として、低所得者向けの都営住宅が多く建設された影響を受け、東京 23 区の中でも低所得者の定住率が高い町となり、治安・学力・健康・貧困の部分では、都内での「ワースト上位を占めるまち」のマイナスイメージを克服しない限り区内外からは正当な評価が得られない。その根本的課題解決に向けての取り組みを平成 19 年に就任した近藤区長 4 つのボトルネック的課題として挙げ、対策を掲げた。

治安

- 刑法犯認知件数が 23 区ワースト 1
- 「美しいまちは安全なまち」を合言葉に、“ビューティフル・ウインドーズ運動”に取り組む

学力

- 小・中学校の学力テストの結果 23 区で最低
- 基礎学力の定着を目指した取り組み

健康

- 区民の健康寿命が都平均より 2 歳短い
- 総花的な健康対策から糖尿病対策に特化

貧困 の連鎖

- 生活保護・就学援助受給者が多く、貧困が子どもたちに連鎖

治安について

平成 18 年に刑法犯認知件数 16,843 件をピークに改善が進んだ。割れた窓をそのままにしておくと、そこに犯罪が増えていく「割れ窓理論」を逆にした、きれいなまちには、犯罪が少ない「ビューティフルウインドーズ」運動を起こし、放置自転車対策やポイ捨て禁止、商店街と連携して花壇を設置するなどの取り組みを行った結果、都内ワースト 3 から脱却。

学力について

基礎学力の定着、つまづきの解消といった取り組みにより小学校では全国平均を上回っている。中学校では、まだ追いついていない部分もあるが、確実に上がってきている。

健康寿命について

糖尿病対策に特化した取り組みを行い、ヘモグロビン A1c の数値が 7% 以下の人気が増えてきている。食事の際に野菜から「ベジファースト」という運動を起こしたことにより野菜の摂取率も確実に上がってきてはいる。

(6) 子ども貧困対策の基本理念と取り組み姿勢 未来へつなぐあだちプロジェクトについて

ア 経緯・経過

足立区では、区の4つのボトルネック的課題（「治安・学力・健康・貧困の連鎖」）の1つである「貧困の連鎖」については、貧困それ自体よりむしろ、親・子・孫と世代が変わっても貧困状態から脱却できないことが根深い問題であると認識し、その解決に勤めてきたが、全庁的な取り組みには至ってなかった。そのような中、国は平成26年1月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」を施行、8月に「子ども貧困対策に関する大綱」を策定し、子どもの貧困対策に取り組んでいく姿勢を示した。これを契機に足立区においても本格的な取り組みに着手するため、平成26年8月に「子ども貧困対策本部」を設置し、平成27年度には子ども貧困対策に関する6つの新規事業と3つの拡充事業を実施するとともに、平成27年9月までに子ども貧困対策についての実施計画を策定することとした。

更に、全庁的な取り組みの強化を図るため、平成27年度を「子ども貧困対策元年」と位置付け、専管組織である「子ども貧困対策担当部」を設置するとともに、対策本部を再編。学識経験者を招へいした検討会議を開催するなど実施計画策定に向けて、子ども貧困対策の基本理念、方針、指標等について様々な視点から検討・研究を進める。

イ 基本理念

- (ア) すべての子どもたちが生まれ育った環境に左右されることなく、自分の将来に希望を持てる地域社会の実現を目指す。
- (イ) 代の担い手である子供たちが「生き抜く力」を身につけることで、自分の人生を自ら切り開き、貧困の連鎖に陥ることなく社会で自立していくことを目指す。
- (ウ) 子どもの貧困を家庭の経済的な困窮だけではなく、地域社会における孤立や健康上の問題など、個々の家庭を巻き生育環境全般にわたる複合的な課題と捉え、その解決や予防に向けて取り組んでいく。

ウ 取り組み姿勢

(ア) 全庁的な取り組み

子どもの貧困対策に全庁を挙げて取り組み、横断的・総合的に施策を推進し、貧困が世代を超えて連鎖することがないよう、必要な環境整備を図っていく。

(イ) 予防・連鎖を断つ

住民に最も身近な地方自治体として、子どもの貧困対策を「救う・予防する・連鎖を断つ」の3つの観点から整理し、特に「予防する・連鎖を断つ」主眼を置いて、真に必要な施策に集中的・重点的に取り組んでいく。

(ウ) 早期かつきめ細やかな施策の実施

子どもの貧困の実態把握に努め、子どものライフステージに沿って早期かつきめ細やかな施策を実施するとともに、積極的に情報提供を行い、それらの施策を必要とする家庭や子どもが確実に利用できるよう、取り組んでいく。

(エ) 学校をプラットホームに

学校を子どもの貧困対策の「プラットホーム」と位置づけ、子どもの成長・発達段階に合わせた、切れ目のない施策を推進していく。

(オ) リスクの高い家庭への支援

子どもの健全な成育環境を担保するため、貧困に陥るリスクの高い家庭への重点的支援を推進していく。

(カ) NPO等との連携

子ども貧困対策に取り組む民間・NPO・地域等に対して様々な支援を行うとともに、団体間の横断的連携の強化を図っていく。

(キ) 国・都等への働きかけ

国、都、関係機関に対して、あらゆる機会を捉えて政策や予算の要望、連携の強化を求めていく。

エ 計画体系

実施計画策定にあたっては、足立区の子どもを取り巻く社会環境等の現状と課題の分析とともに、国が「子どもの貧困対策に関する大綱」で定める当面の重点政策を参照しつつ、計画の体系を「教育・学び」「健康・生活」「推進体制の構築」の3つに大別した。

3つの柱立てごとに施策を構築し、そのなかで「子ども」に視点に置いた区でなければできない具体的な施策を体系化していく。

また、独自に指標を設定し、これに基づき施策の実施状況や効果等を検証し、必要に応じて見直しや改善を図っていく。

才 計画期間

「子供の貧困対策に関する大綱」が当面5年間(平成26年8月から平成31年8月)に政府が取り組むべき重点施策を中心に策定されたことに合わせ、本計画についても、平成27年度から平成31年までの5年間を計画期間とします。ただし、中長期的な課題も視野に入れ、継続的に取り組むこととする。

(7) 足立区の子どもを取り巻く現状

ア 足立区の人口推計

少子高齢化が今後も加速し続け、社会保障制度は「騎馬戦型」から「肩車型」へと変化する人口構成が予想されている。

(ア) 平成27年の総人口 674,111人

(イ) 平成57年の人口推計 616,521人

イ 18歳未満の人口と18歳未満の生活保護受給者数

区内の18歳未満の人口は、平成12年以降横ばいだが、18歳未満の生活保護受給者数は平成12年以降上昇傾向にあったが、平成23年をピークに減少傾向にある。

(ア) 平成12年 18歳未満の人口 100,803人

(イ) 平成12年 18歳未満の生活保護受給者 2,282人

(ウ) 平成29年 18歳未満の人口 99,227人

(エ) 平成29年 18歳未満の生活保護受給者 2,598人

ウ 児童扶養手当及び特別児童扶養手当受給者数

区内の児童扶養手当受給者数(世帯)は、25年前(平成4年)に比べて約1.9倍に増加している(平成4年:3,444人 平成26年:6,656人)。

エ 就学援助率

区内の就学援助率は、小・中学校ともに国や都の平均値を大きく上回っており、小・中学校全体の平均は国の平均の2.2倍となっている(平成27年度)。

オ 全国学力・学習状況調査での平均正解率と全国平均との差

小学校では、平成26年度に初めて足立区平均が全国平均を上回り、平成27年度には4教科中3教科で全国平均を上回りました。一方、中学校では全教科で全国平均を下回っているが、4教科中3教科で全国平均との差を少しづつ縮めている。

(ア) 正答率 (小学校6年生) 単位%

a 平成21年度 国語A 足立区 68.1% 東京都 71.6% 全国 69.9%

b 平成21年度 国語B 足立区 48.5% 東京都 53.6% 全国 50.5%

c 平成21年度 算数A 足立区 77.1% 東京都 79.7% 全国 78.7%

d 平成21年度 算数B 足立区 53.1% 東京都 58.7% 全国 54.8%

e 平成27年度 国語A 足立区 71.1% 東京都 72.3% 全国 70.0%

f 平成27年度 国語B 足立区 65.2% 東京都 66.5% 全国 65.4%

g 平成27年度 算数A 足立区 76.9% 東京都 77.4% 全国 75.2%

h 平成27年度 算数B 足立区 45.1% 東京都 47.8% 全国 45.0%

i 平成29年度 国語A 足立区 76.0% 東京都 76.0% 全国 74.8%

j 平成29年度 国語B 足立区 58.9% 東京都 60.0% 全国 57.5%

k 平成29年度 算数A 足立区 81.3% 東京都 81.0% 全国 78.6%

l 平成29年度 算数B 足立区 47.3% 東京都 49.0% 全国 45.9%

(イ) 正答率 (中学校3年生) 単位%

a 平成21年度 国語A 足立区 73.4% 東京都 77.0% 全国 77.0%

b	平成 21 年度 国語 B 足立区 69.2%	東京都 73.8%	全国 74.5%
c	平成 21 年度 数学 A 足立区 57.7%	東京都 62.6%	全国 62.7%
d	平成 21 年度 数学 B 足立区 51.2%	東京都 56.8%	全国 56.9
e	平成 27 年度 国語 A 足立区 73.6%	東京都 77.2%	全国 75.8%
f	平成 27 年度 国語 B 足立区 62.4%	東京都 67.0%	全国 65.8%
g	平成 27 年度 数学 A 足立区 61.6%	東京都 66.3%	全国 64.4%
h	平成 27 年度 数学 B 足立区 38.4%	東京都 44.0%	全国 41.6%
i	平成 29 年度 国語 A 足立区 75.0%	東京都 79.0%	全国 77.4%
j	平成 29 年度 国語 B 足立区 68.9%	東京都 74.0%	全国 72.2%
k	平成 29 年度 数学 A 足立区 61.7%	東京都 66.0%	全国 64.6%
l	平成 29 年度 数学 B 足立区 45.3%	東京都 64.6%	全国 48.1%

力 基礎学力を身につけている児童・生徒の割合(区の調査)

小学校の通過率は2教科とも年々上昇し、平成26年度以後は70%を超えており、中学校の平成27年度の通過率は、国語科、英語科は平成26年度より低下したが、平成25年度と比較すると3教科とも上昇している。

(ア) 目標値：本調査において、前年度の基礎的な内容が定着していれば正答できると期待されている値（目標正答率）

(イ) 全国値：本調査と同一の調査を行った全国の対象者の平均値

(ウ) 正答率：出題数中何問正解したかの割合（正答数×出題数×100（%））

(エ) 通過率：目標数値以上の正答があった児童・生徒の割合（目標値以上の児童・生徒÷受験者数×100（%））

足立区小学校全体

a	平成 27 年 国語	目標値 71.2	全国値 73.0	平均正答率 78.2	通過率 75.8
	算数	目標値 73.5	全国値 75.7	平均正答率 82.6	通過率 79.5
b	平成 28 年 国語	目標値 72.0	全国値 75.6	平均正答率 80.4	通過率 77.1
	算数	目標値 73.1	全国値 74.7	平均正答率 81.7	通過率 77.2
c	平成 29 年 国語	目標値 71.6	全国値 77.4	平均正答率 83.3	通過率 82.5
	算数	目標値 73.5	全国値 75.7	平均正答率 83.4	通過率 81.6

足立区中学校全体

a	平成 27 年 国語	目標値 65.8	全国値 66.6	平均正答率 67.2	通過率 57.5
	数学	目標値 62.7	全国値 63.6	平均正答率 64.4	通過率 56.4
	英語	目標値 62.9	全国値 66.6	平均正答率 67.2	通過率 48.9
b	平成 28 年 国語	目標値 64.6	全国値 67.8	平均正答率 69.3	通過率 65.4
	数学	目標値 63.3	全国値 63.9	平均正答率 65.3	通過率 56.5
	英語	目標値 61.9	全国値 63.1	平均正答率 61.1	通過率 51.8
c	平成 29 年 国語	目標値 67.8	全国値 72.3	平均正答率 74.7	通過率 71.4
	数学	目標値 61.5	全国値 62.6	平均正答率 64.2	通過率 57.7
	英語	目標値 61.6	全国値 63.4	平均正答率 63.7	通過率 57.8

(オ) 区立小・中学校の不登校児童・生徒数

不登校児童・生徒は、小・中学校ともに増加傾向であり、平成16年度と比べて、平成28年度には2.5倍以上となっている。

※ 不登校の定義：30日以上欠席した長期欠席児童・生徒のうち、なんらかの心理的、情緒的、身体的あるいは社会的要因・背景により、児童・生徒が登校しないあるいは、したくてもできない状況にあることという（ただし、病気や経済的原因によるものを除く）。

区立小・中学校の不登校児童・生徒数

a	平成 16 年 小学校	88 人	中学校	334 人	全体 422 人
b	平成 21 年 小学校	98 人	中学校	491 人	全体 589 人
c	平成 25 年 小学校	168 人	中学校	573 人	全体 741 人

d 平成 28 年 小学校 265 人 中学校 813 人 全体 1078 人

ク 区内都立高校中途退学者数とその内訳

区内都立高校中途退学者数は減少傾向だが、23 区の中では突出している定時制の中途退学者の割合が高いのが特徴。

平成 19 年度 普通科 7 校 192 人 専門学科 2 校 80 人 定時制 4 校 155 人 合計 427 人から平成 22 年度に 325 人となり、平成 26 年度には 210 人まで減り、同じくらいの規模で推移している。

(8) 施策別の具体的な取り組み

ア 教育・学び (事業概要)

基本的・基礎的な学力定着に向けた事業

つまづきの早期解消を図り、基礎的な学力の定着を目指す。

(ア) あだち小学校基礎学習

基礎的・基本的な学力を身につけるよう、小学校 3・4 年生を対象に四則計算、漢字の補修教室を放課後や土曜日に実施する。

(イ) MIM(多層指導モデル)の実施

通常の学級で、小学校低学年の児童がつまづきやすい特殊音節の習得の状況を児童一人ひとりに対して把握し、正しく読めるように個別の指導・支援を行う。

(ウ) 中 1 夏季勉強合宿

小学校からの算数のつまづきを克服し、学習意欲の向上を図るため、中学 1 年生を対象に、夏休み勉強合宿を実施。

(エ) 中学生補習講座

中学前半のつまづきを解消するため、中学 2 年生を対象に民間教育事業者による夏季休業期間中の補習講座を実施。

(オ) 英語チャレンジ講座

「英語大好き」な中学生を育てるため、中学 1 年生前期で英語への苦手意識が芽生え始めた生徒を対象に、民間教育事業者により補習を行う。

(カ) そだち指導員の配置

小学校の国語・算数の授業において、定着度は充分でない児童に対しそだち指導員が別教室などで個別学習指導を行い、つまづきの早期解消を図っている。

(キ) 生活指導員の配置

各中学校の状況に応じて生活指導員を配置し、適切な学習環境の維持と向上を図る。

(ク) 足立はばたき塾

成績上位で学習意欲も高いが、経済的理由などにより塾などで学習機会の少ない生徒が難関高に進学できるよう、中学 3 年生を対象に民間教育事業者を活用した勉強会を実施。

(ケ) 土曜塾

はばたき塾の入塾審査に合格できなかった生徒のうち、追加募集に応募する意欲のある生徒を支援するため、土曜日の勉強会を実施。

(コ) 足立区基礎学力定着に関する総合調査

基礎・基本の学力の定着を図るとともに、日常の授業や放課後補充学習において個々の子どもの学習状況に応じた指導に活用するため、全小学校 2 年から中学校 3 年生を対象に、学習定着度調査及び学習意識調査を実施。

(サ) 体力調査

体力の向上を図るとともに、調査結果を課題改善に向けた取り組みに活用するため、体力調査(東京都)を実施。

(シ) 日本語適応指導講師の派遣

帰国児童・生徒及び外国人児童・生徒の日本語習得と早期に学校生活に適応できるようにするため、児童・生徒の母語に通じた日本語適応指導講師を小・中学校に派遣。

(ス) 学校図書館支援員の配置

中学校の生徒の自主学習や調べ学習を支援するため、選書や図書館活用サポートにあたる図書館支援員を配置。

(セ) 学習支援ボランティア事業

授業の補助や放課後の補習を支援するため、小・中学校に、大人や社会人による学習支援ボランティアを派遣。

(ソ) 教員の授業力向上事業

インターネットを活用した教員養成講座や先進的教育方法の習得、授業力向上のための教員指導専門員による助言、活用力向上モデル校の実施・成果の活用等により、全ての教員の優れた学習指導力、授業力を身につけることで、児童・生徒の確かな学力の育成、定着を図る。

- a 教員研修用映像講座の活用
- b 先進自治体教員派遣交流
- c 教科指導専門員の派遣

(タ) 自然教室事業（鋸南自然教室、日光自然教室、魚沼自然教室）

宿泊を伴う集団生活や集団行動の中で、子どもたちの社会性を育むとともに心身の健全な育成を図るため、自然や地域文化親しむ社会学習の実施。

(チ) 大学連携による体験事業

大学への興味・関心を引き出し、将来の進路を考えるきっかけとするため区内の大学と連携し、大学生との交流、化学・ものづくり体験等、大学を身近に感じ大学で学ぶイメージを体感できる事業。

イ 学びの環境支援

学校をプラットホームにした子どもの貧困対策

(ア) 教育相談事業

不登校や発達障がい等、子育てや教育上のあらゆる悩みの解決を図るために相談体制の強化。

(イ) スクールカウンセラー派遣事業

子どもや保護者の学校生活における相談を受け、教職員との連携等により解決を図るために、全小・中学校にスクールカウンセラーを配置。

(ウ) スクールソーシャルワーカー活用事業

ひきこもりや不登校の生活指導上の困難な課題について、子ども環境に働きかけることにより解決を図るために、小・中学校を拠点に必要な支援を行うスクールソーシャルワーカーを配置、モデル地区を中心に支援の仕組みや関係機関とのネットワークを構築し、配置人数や区域を順次拡大しながら支援を強化。

(エ) 登校サポート派遣事業

不登校初期の児童・生徒の学校復帰、登校状態の改善を図るために、登校サポーターを派遣し、登校支援や教室に入れない児童・生徒の別室での学習支援を行う。

(オ) 適応指導教室(チャレンジ学級)

不登校児童・生徒の学校復帰を目指すとともに、自己効力感を高め、学校や社会に出る力をつけるために、学校以外の場所に基礎学力の補充や集団生活の場となるチャレンジ学級を開室し、きめ細かな支援。

(カ) 小学校要保護・準要保護児童就学援助事業/中学校要保護・準要保護生徒就学奨励事業

経済的な理由により就学困難な児童・生徒の保護者の経済負担を軽減するため、学用品費等の必要な経費を援助。

(キ) 小学校特別支援学級児童就学奨励事業/中学校特別支援学級生徒就学奨励事業

障がいのある子どもの就学に関する経済負担を軽減するため、保護者の負担能力に応じた就学経費を援助。

(ク) 育英資金貸付事業

経済的理由により就学が困難で、学業成績が優秀な物に対し、就学上必要な学士資金等の貸付を行うことにより、将来有望な人材を育成。

(ケ) 償還免除型育英資金貸付事業

経済的理由により就学が困難で、学業成績が優秀かつ、一定の条件を満たした者に、償還を一部免除する償還免除型の学資金等の貸付を行う。

(コ) 私立高等学校等入学資金融資あっせん事業

私立高等学校に新入学する生徒の保護者の負担軽減を図るために、入学に必要な資金を低金利で融資斡旋。

(サ) その他の奨学金制度の周知

修学に必要な費用等の負担軽減を図るため、家庭の状況に応じ、社会福協議会による義務教育にかかる制度や修学旅行費用の貸付、東京都や日本学生支援機構などが運営する奨学金制度の周知。

(シ) 学習環境整備支援（塾代支援）

生活保護世帯の子どもの学習塾などへの通塾や夏季・冬季の集中講座補習講座の受講などにより、在宅での学習環境を整備し高校進学率の向上などにつなげる。

ウ 子どもの居場所づくり

多様な子どもの居場所づくりの推進

(ア) 居場所を兼ねた学習支援

学習習慣の定着と学習意欲の向上を図るため、NPO等への委託により経済的に苦しい家庭の中学生が高校進学を目指す学習場所や他者との交流できる緩やかな居場所を提供、今後も更に実施箇所を増やしていくとともに、ひとり親家庭などターゲットを絞った支援も検討。

(イ) 区施設等を利用した子どもの居場所づくり

保護者の就労等により家庭で一人で過ごすことが多い小学生や、中学・高校生が安心して過ごせるように、指定管理施設や地域・大学生ボランティアの協力を得て、友人や地域との交流、学習支援等、生涯学習施設や図書館などの区施設を利用した多様な居場所を増やしていく。

(ウ) 学習支援や居場所づくりに取り組むNPO・ボランティア団体の支援

子どもの学習支援や居場所づくり（食事の提供を含む）に取り組むNPOやボランティア団体等を支援するため、げんき応援事業助成金等の活用により活動経費を助成します。

(エ) 地域で活動する団体の学習支援の場の紹介

学力に不安のある、不登校や引きこもり、経済的に苦しい家庭など、課題を抱えた児童・生徒をNPOやボランティア団体等が運営する学習支援や居場所（食事の提供を含む）につなぐため、情報を一元的に集約し、必要とする人に提供する。

(オ) 学童保育室運営事業

保護者が昼間、就労や病気などにより保育をすることができない家庭の児童に対し、授業の終了後等に適切な遊び及び生活の場を提供、その健全な育成を図る。

(カ) 児童館運営事業

子どもたちが安心して過ごせるよう、工作活動、音楽活動、スポーツ活動等、児童に対する遊びの場の提供と、中学生の居場所づくり事業等を実施

(キ) 放課後子ども教室推進事業

放課後に子どもたちが安心して活動できるよう、遊びや学び等の場を確保するとともに、体験活動の充実等により交流活動を通じ、地域社会の中で健やかにたくましく生き抜く力を育む環境整備。

(9) 質疑・応答

Q 子どもの孤食の影響で虫歯になるといわれ、共稼ぎの長時間労働・片親世帯が対象になりやすいのではと考えるが、子どもたちへのデンタルケアはどうしているのか？

A 孤食についての把握まではできていないが、デンタルケアについては学校と連携して、学校の歯磨きを指導していて、子どもたちも歯磨き習慣の必要性は理解しており、むし歯に関しては一定の成果は出ている。孤食については、高学年になるほど高い傾向にあるのは把握しているが踏み込んだ支援は行っていない。

Q 膨大な数の事業があり、予算規模については？

A 昨年度は328億円となっている。全国的に行なっている、児童扶養手当など従来の国・区の事業も全て当てはめているので、どこまでが貧困対策なのか、一概には言えないが基礎的に自治体で行っている事業も多いので、ラインナップの見せ方が大きく影響している。

Q 民生費が歳出の半分を占めるほどの、事業のボリュームだが、国の反応や子育て支援の手厚いことで移住してくる、住民はいるのか？

A 国の評価については、全担当部長が、内閣府が行なっている「子ども貧困対策基金」の審議委員を務め、参議院の子ども貧困対策特別調査会に招集されたり、近藤区長も子ども貧困対策市長連合に名前を連ねるなど子ども貧困対策については国からも、ある程度、認めてもらっていると

認識している。ボリューム的には他の自治体では、教育と福祉で課が違うために見えにくい部分がある。おそらく他の自治体でも8割程度の規模の事業はあるのではないかと思う。子育て世代の流入については、把握まではできてはいないが、他の区でも同じように支援を行っているため、足立区にだけ際立って流入しているとは考えにくい。

(10) 所感

子ども貧困対策は、全国的に深刻な問題になってきている。浜田市でも準要生活保護児童・生徒学習支援を必要としている世帯が増加傾向にある浜田市でも対策に努めているが、その様子が伝わってこないよう思う。

東京23区と浜田市は面積的には同じであり、その数分の1の面積で市民生活が集約されていることで、効率的に子育て政策ができる強みがあるために比べることは難しいが、足立区は約150ものライセンナップで貧困対策に取り組んでおり、浜田市では妊娠期から乳幼児を健康福祉部、児童・生徒を教育委員会の所管となっているために、各部の子育てに関しての取り組みとして伝わり難くなっているように思える、子どもに関する事を全庁あげて取り組んでいることは、大きな差はある。全庁的取り組みは多いに参考になり、浜田市の子育ての現状を見ると、子育て支援課、教育委員会のみではなく、市をあげて取り組んでいく必要も検討していくべきであり、今後の子育て政策提案へ向けて実りある視察であった。

【東京都荒川区】

(1) 観察日時

平成 31 年 1 月 17 日 (木) 10:00~11:30

(2) 観察事項

荒川区民総幸福度 (GAH) の取組について

(3) 観察内容等

ア 荒川区の概要

- (ア) 面積 : 10.16km²
- (イ) 人口 : 216,048 人 (平成 30 年 12 月 1 日現在)
- (ウ) 大規模な再開発などにより、ファミリー層を中心に 20 年連続人口増加
- (エ) 住宅地の地価上昇率東京都内第 1~3 位独占
- (オ) 平成 27 年度の共働き子育てしやすい街ランキング全国 1 位

イ 区民の幸福実感向上に向けた荒川区の取り組み

(ア) 経緯

- a 平成 16 年 11 月 西川区長が就任直後に『区政は区民を幸せにするシステムである』というドメインを設定
- b 平成 17 年 11 月 荒川区民総幸福度 (GAH) を提唱
- c 平成 21 年 10 月 荒川区自治総合研究所を設立
- d 平成 25 年 6 月 全国の基礎自治体有志による『幸せリーグ』が発足
- e 平成 25 年 10 月 GAH 指標を用いた区民アンケート調査を実施 (第 1 回)
- f 平成 30 年 10 月 GAH アンケート調査を実施 (第 6 回)
- g 現在 アンケート調査結果を分析し、施策の見直し・改善・立案等に活用

(イ) (公財) 荒川区自治総合研究所について

荒川区が政策形成力の向上及び質の高い区民サービスの提供を図るために、中長期的な視点に立って調査研究を行い、区に対して政策提言等を行う機関として設立した研究所。研究員は 8 名で、うち 4 名は市の職員、残り 4 名は大学の非常勤講師などの学識経験者。

(ウ) 基本構想

・『区政は区民を幸せにするシステムである』というドメインが柱になっている。ブータン王国の国民総幸福量 (GNH : Gross National Happiness) の、経済的指標よりも幸福度指標が大切であるという考えがもとになっているが、ブータン王国とは国情が違い過ぎるので、『幸福実感都市あらかわ』を目指し独自に取り組みを進めた。

a GAH の指標化への取り組み

- 「幸福とは何か？」人によってさまざま
- ⇒まず「不幸を減らす」視点で取り組む
- ⇒「幸福」は測れなくても、「幸福感」は測れる

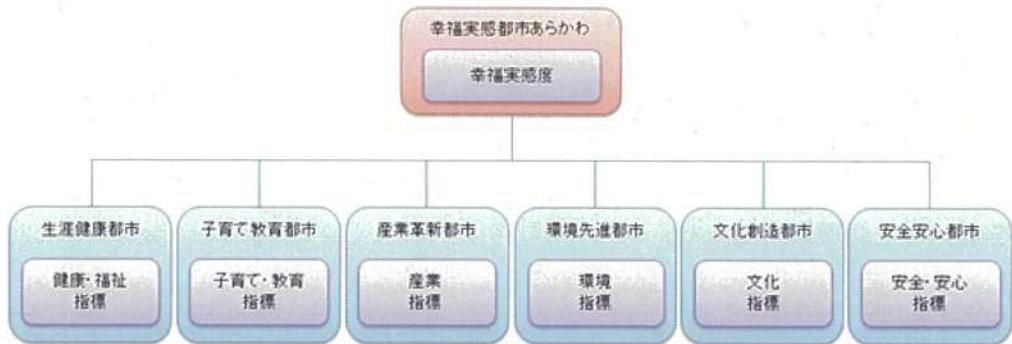
b 行政と施策とのリンク

- 主観である『幸福』と、行政の施策を結びつける必要がある
- ⇒政策分野ごとに幸福実感に結びつくと考えられる主観指標を設定
- ⇒荒川区の基本計画に定める『6つの都市像』をもとに 6 つの分野を決め、その分野ごとに指標をあてはめていった

(エ) 荒川区民総幸福度 (GAH) 指標について

荒川区自治総合研究所では、区民の生活に最も近いところでそのニーズ（要望）を把握している区職員とともに、多様な分野の有識者の意見を踏まえながら、荒川区民総幸福度 (GAH) 指標を作成した。

荒川区民総幸福度 (GAH) 指標は、「幸福実感度」と、その基礎となる「健康・福祉」「子育て・教育」「産業」「環境」「文化」「安全・安心」の 6 つの分野の指標によって構成される。



図表1 荒川区民総幸福度（G A H）指標の体系

荒川区民総幸福度（G A H）指標	分野	※上位指標	※下位指標
幸福実感	健康・福祉	健康の実感	体の健康 運動の実施 健康的な食生活 体の休息 つながり★※
			心の健康 自分の役割 心の安らぎ
			健康環境 医療の充実 福祉の充実
	子育て・教育※1	子どもの成長の実感	「生きる力」 規則正しい生活習慣 「生きる力」の習得 家族関係 親子コミュニケーション 家族の理解・協力
			子育て教育環境 子育て・教育環境の充実 地域の子育てへの理解・協力 望む子育てができる環境の充実
			仕事 生活の安定★ ワーク・ライフ・バランス 仕事のやりがい
	産業	生活のゆとり	地域経済 まちの産業 買い物の利便性 まちの魅力
			利便性・ユニバーサルデザイン 施設のバリアフリー 心のバリアフリー 交通利便性
			快適性 まちなみの良さ 周辺環境の快適さ★
	環境	生活環境の充実	持続可能性 持続可能性
			余暇活動 興味・関心事への取組 生涯学習環境の充実
			地域文化 地域への愛着 地域の人との交流の充実 地域に残れる人がいる実感 文化的兼容性
	文化	充実した余暇・文化活動、地域の人とのふれあいの実感	犯罪 防犯性★
			事故 交通安全性★ 生活安全性★
			災害 個人の備え 災害時の紹介・助け合い 防災性
	安全・安心	安全・安心の実感	

※「上位指標」とは、各分野の総合的な実感を把握するための指標を言います。

※「下位指標」とは、各分野のより具体的な実感を把握するための指標を言います。

※★印の指標は、質問文で「孤独を感じますか」「不安を感じますか」「危険を感じますか」など、負の実感を尋ねています。

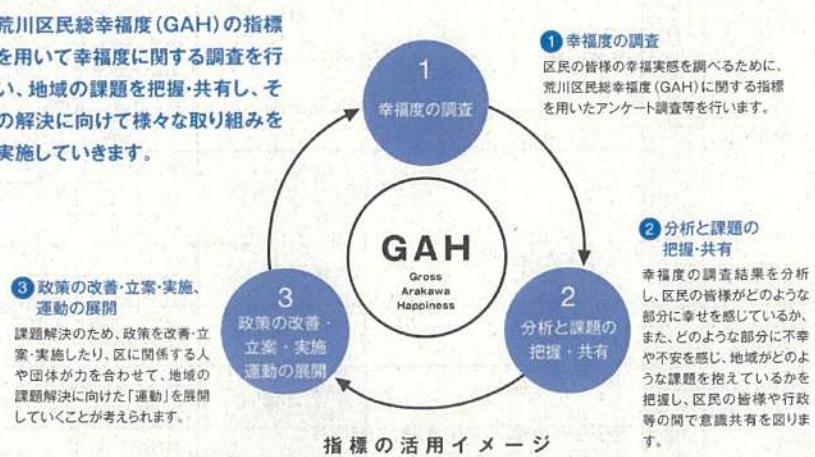
(才) 区民アンケート調査結果の分析

平成 25 年度から毎年 4,000 人の区民を対象に調査を実施している。アンケート回収率は毎年約 50% となっている。

5 段階で聞いた区民の幸福実感度は 3.5~3.6 で、都心に近い利便性などから中心値である 3 を上回って微増傾向である。



アンケート調査結果を分析することにより地域の課題を把握し、区民と行政の間で意識共有を図ったうえで、課題解決のための政策立案・実施を行うサイクルを実現し、指標を活用した幸福度の向上の取り組みを実施している。



アンケート調査結果の分析の結果、地域活動や行事に参加している人ほど、また社会に貢献していると感じている人ほど幸福度が高いことがわかった。地域社会の身近な課題を解決し、幸福な地域社会をつくっていくための力「地域力」が、地域の幸福度を向上させると見える。

(才) 幸せリーグについて

「幸せリーグ」は正式名称を「住民の幸福実感向上を目指す基礎自治体連合」といい、荒川区が発起人代表となって設立し運営している連合体である。住民の幸福を政策の基本に据えた取り組みをしている。あるいは検討している基礎自治体間の、緩やかな連合体で、基礎自治体同士が助け合い、学び合いながら政策の互換性を高めて向上していくことを目的としている。

主な活動は、首長の情報交換の機会でもある年1回の『総会』と、テーマごとにチームを作って研究を重ねる『実務者会議』の年3~5回の開催である。実務者会議の研究の成果は、2年ごとに研究テーマを設定し総会で研究発表を行っている。平成27年度と29年度の研究発表のテーマを以下に示す。

平成27年度	平成29年度
・幸福度調査マニュアルの作成	・意識調査の政策への反映に関する研究
・幸福度指標づくりハンドブック作成	・幸福度調査の行政評価等への反映に関する研究
・幸福のまちづくりモデル条例の提案	・幸福度調査の自治体間比較の研究
・定住人口増加策の研究	・地方創生総合戦略への活用に関する研究
・町おこし事例研究	・地域間連携の在り方等の研究
	・少子高齢化・雇用対策に関する研究

幸せリーグは平成25年に52団体で設立され、現在は全国に広がり99団体となっている。島根県内では飯南町、邑南町、海士町が加入している。全国の加入団体一覧を以下に示す。

平成30年8月28日現在							
都道府県	自治体名	都道府県	自治体名	都道府県	自治体名	都道府県	自治体名
北海道	釧路市	茨城県	福島県	石川町	酒々井町	一宮市	
	北見市			小野町	栄町	安城市	
	北広島市			龍ヶ崎市	大多喜町	高浜市	
	俱知安町			常総市	御宿町	長久手市	
	和寒町			取手市	松戸市	亀山市	
	斜里町			つくば市	荒川区	草津市	
	遠軽町			潮来市	奥多摩町	守山市	
	広尾町			守谷市	大和市	亀岡市	
	浜中町			つくばみらい市	葉山町	明石市	
	標茶町			阿見町	松田町	三田市	
	弟子屈町			鹿沼市	小田原市	加西市	
	鶴居村			小山市	三条市	高取町	
	白糠町			下野市	妙高市	広陵町	
	北上市			市貝町	佐渡市	和歌山県	みなべ町
岩手県	釜石市			桐生市	津南町	島根県	飯南町
	西和賀町			長野原町	高岡市		邑南町
	宮城県			秩父市	南砺市		海士町
秋田県	女川町	埼玉県		吉川市	射水市	岡山県	奈義町
	秋田市			長瀬町	越前町	広島県	熊野町
山形県	藤里町			館山市	福井県	南アルプス市	阿南市
	真室川町			成田市		北杜市	佐賀市
福島県	鮭川村			佐倉市		青木村	多久市
	福島市			我孫子市		麻績村	熊本県
	いわき市			鴨川市		岐阜県	天草市
	二本松市			いすみ市		大垣市	大分県
	桑折町					静岡県	中津市
						三島市	

ウ 質疑応答

Q ブータン王国の『GNH』とは『GAH』と同様の取組か。（事前質問）

A ブータン王国の「GNH」は国民の幸福を向上させるための取組であるのに対し、荒川区の「GAH」は荒川区民の幸福を向上させるための取組であるということから、国家レベルか基礎自治体レベルかという規模の違いがある。また、ブータン王国とは国民性、地域性等が著しく異なるため、実感度を測るための指標がかなり異なる。

Q 全国の自治体で荒川区と同様の取組を始めている自治体はあるか。また、そのような自治体には自治総合研究所が支援や指導を行っているのか。（事前質問）

A 自治体独自で指標を設定し、幸福度の調査をしている取組はいくつか見られる。

（例）愛知県長久手市（ながくて幸せのモノサシ）

岩手県（岩手の幸福に関する指標）

佐賀県佐賀市（幸福度調査）

正式に支援・指導をしているという立場をとっているわけではないが、視察や幸せリーグを通じて荒川区の取組を紹介し、ご参考にしてくださる例がいくつかある。徳島県阿南市は平成27年度に幸福度調査を実施した際、GAH指標と全く同じ指標を用いて実感度を尋ねている。

Q 幸福度の指標を作って、毎年アンケート調査を実施しているが、調査開始以来の幸福度の数値的な推移と区民の幸福度の実感についてどのように評価されているか。（事前質問）

A 数値的な推移については説明の中で示した通り。幸福実感度は微増であるが、これからも不^幸を減らしていくという視点から施策につなげる提言を行っていきたいと考えている。

Q 調査結果の区民への周知はどのような方法でされているのか。（事前質問）

A 区議会への調査結果の報告

a 区報やホームページ、ケーブルテレビ等で調査結果を公表

b 区民大学（荒川コミュニティカレッジ）での講義

c 町長会議や民生委員・児童委員会議などに周知

d 区民フォーラムなどあらゆる機会を通じて認知度を高める取り組みを実施

Q 区民の幸福度は地域活動や行事への参加や、社会貢献によって高まるということだが、GAHの取組の成果を上げるための住民自治に関する具体的な施策についてご教示願いたい。

（事前質問）

A 各分野の団体においてリーダー的な役割を果たしている区民を「荒川区民総幸福度（GAH）推進リーダー」に任命し会議体を設置し、GAHの向上を目指した活動を体現していくとともに、区民へのGAHに関するPR等を行うことにより、GAHの向上につなげていくことを目的とした「GAH推進リーダー会議」を開催している。日頃から地域のためにご尽力いただいている区民の皆さんと区側が一堂に会議に参加し、議論をする機会 자체が貴重であり、こうした機会を地道に作っていくことが「誰もが幸せを実感できるまち」を、行政のひとりよがりではなく、みんなで作っていくことにつながると考えている。

Q アンケート調査の回収率が約50%ということだが、回収方法は。

A 郵送回収およびインターネット回答の2種類。回収率50%については良い方だと認識している。答えてくれていない人の考え方を取り込むことが今後の課題と考えている。

Q 荒川区自治総合研究所のプロジェクトで子どもの貧困対策に取り組まれているが、その内容の概略は。

A ワーキングプアや非正規雇用の方に見られる格差社会の状況が顕在化しており、弱い立場にある子どもたちに深刻な影響が出ている。そのような子どもたちの希望を奪いかねない重要な課題に対して、考えられる施策を提言するために調査研究を行った。具体的には貧困に陥るプロセスの解明や、区の貧困対策の事業体系や連携体制の構築についてである。

Q 子どもの貧困対策の「あらかわシステム」とは。

A ドメイン目標指標、組織・人材、地域力、多様な政策・施策という4つの領域に分けて提言をするものである。

Q 荒川区の自治会加入率は。

A 現在61%。下町なので23区内でも高い方であるが、新しく入ってくる方、外国人の方も多く低下傾向である。イベントや防災運動会などで顔の見える関係になることが必要。

Q 幸せリーグの加入団体は増やしていくのか。

A 緩い関係の連合体だが増えてはきている。特に宣伝をしているわけではなく、視察に来られた団体などにPRをしている。積極的に増やしていく考えではない。

Q アンケート調査の結果を受けて実施して施策のうち、特に効果のあったものは。

A それぞれの所管でアンケート調査の結果を行政評価に使っている。

二 所感

荒川区の幸福度実感向上に向けた取組は、ブータン王国の『経済的指標よりも幸福度指標』という考えに基づき、『区政は区民を幸せにするシステムである』とくドメインの設定から始めら

れたものである。浜田市においても、大幅な経済的な発展は見込めない状況であるため、荒川区と同様の幸福実感都市の考え方が必要であると考える。市民の幸福度を向上させるためには、まず地域特性をふまえた指標を設定しなければならない。荒川区では専門の研究機関を設置して、指標作りからアンケート調査、政策提言までを行って成果を出している。自治体の規模の違いもあり、浜田市が荒川区と同様の取組を行うことは困難であると考えるが、『幸せリーグ』に参加することにより、荒川区をはじめ幸福度向上に取り組む他の自治体の取組を学ぶことができるので、浜田市においても幸せリーグへの参加をぜひ検討すべきである。そして、浜田市民の幸福度指標を作成し、幸福度を向上させる政策を展開することにより、住みよいまちづくりに継続的に取り組んでいくことが必要である。



写真1 観察状況①



写真2 観察状況②



写真3 議場にて



写真4 庁舎正面にて