

平成29年6月20日

亀岡市議会議長 湊 泰 孝 様

環境厚生常任委員長 小川 克己

### 委員会調査報告書

当委員会で調査した事件の調査結果について、亀岡市議会会議規則第110条の規定により下記のとおり報告します。

#### 記

- 1 派遣期間 平成29年5月18日（木）～19日（金）
- 2 派遣場所 栃木県小山市、東京都足立区
- 3 事 件 (1) 子どもの貧困について  
子どもの貧困撲滅5カ年計画について（小山市）  
(2) 子どもの貧困について  
未来へつなぐあだちプロジェクトについて（足立区）
- 4 派遣委員 小川克己、富谷加都子、酒井安紀子、平本英久、齊藤一義、  
菱田光紀、小島義秀
- 5 概 要 別紙のとおり

## 視 察 概 要

◎栃木県小山市

平成29年5月18日（木曜日）午後2時30分～午後4時30分

視察項目：子どもの貧困について、子どもの貧困撲滅5カ年計画について

《小山市の概要》

人 口：166,594人 面 積：171.76km<sup>2</sup>

市政施行：昭和29年3月31日 議 員 数：30人



議会事務局 渡邊局長挨拶



小川委員長挨拶



担当課 説明



富谷副委員長 お礼挨拶

◎東京都足立区

平成29年5月19日（金曜日）午前10時00分～午前12時00分

視察項目：子どもの貧困について、未来へつなぐあだちプロジェクトについて

《足立区の概要》

人 口：680,670人 面 積：53.25km<sup>2</sup>

区政施行：昭和7年10月1日 議 員 数：45人



議会事務局 石鍋次長挨拶



小川委員長挨拶



担当課 説明

視察先	栃木県小山市 人口166,594人 面積171.76km <sup>2</sup>
視察日時	平成29年5月18日(木) 14:30～
視察等の名称	○子どもの貧困について ○子どもの貧困撲滅5カ年計画について
視察の目的	・策定された計画の中で、①他の所管(教育委員会等)との連携をどれだけ密に行っているのか。②貧困にならない家庭づくりの政策について。③貧困家庭がどれだけ地域と関わっているか。④子どもの権利、子ども自身への支援等について。⑤貧困の連鎖を生まないための自立支援について。⑥各種事業の中で相談件数の多かったものは。⑦各種事業を総括する仕組みは。⑧子どもの貧困対策を進める中で見えてきた課題、等を学ぶ。
視察等の概要	<p><b>計画策定の背景</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・小山市の要保護・準要保護児童生徒数は、全児童生徒数の4.5%であり、全国と比べると低い状況であるが、平成26年5月に小山市内の貧困家庭の事例が新聞に取り上げられたことをきっかけに、子どもの貧困対策を小山市の重点課題と位置づけ、市長を本部長とする「子どもの貧困・虐待防止対策本部」を設置し、全庁的に総合的な貧困対策を推進する体制を整え、課題や施策の検討を開始した。</li> <li>・国の「子どもの貧困対策推進法」では、子どもの貧困対策のための計画策定を都道府県の努力義務としているが、市町村の計画策定に関する規定は無く、小山市は独自に策定したものである。</li> </ul> <p><b>実施体制</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市長をはじめ、副市長、教育長、関係部長で構成する「小山市子どもの貧困・虐待防止対策本部」と関係課長等で構成する「小山市子どもの貧困撲滅プロジェクト」があり、平成27年度は、子どもの貧困対策を全庁的な取り組みとするため「小山市子どもの貧困・虐待防止対策本部会議・プロジェクト合同会議」を7回、平成28年度は5回開催し、計画に基づく各事業の進捗状況や課題、今後の取り組みを確認し、事業の進捗を図った。</li> </ul> <p><b>平成28年度実施状況について</b></p> <p>○子どもの貧困対策の6つの方針と主な事業</p> <p>①早期発見のための取り組みの強化</p> <p>「スクールソーシャルワーカーによる巡回相談」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・スクールソーシャルワーカーが学校を定期的に巡回す</li> </ul>

るほか、公民館・出張所での「子育て家庭生活相談」の開催、訪問、子育て包括支援課での窓口・電話相談等により貧困等の問題の早期発見・早期対応に結びつける。

#### ②生活支援の充実

「要支援児童生活応援事業」

- ・養育放棄（ネグレクト）や貧困等の状況にある要支援児童に居場所を提供し、食事、入浴、学習などの支援を行い、基本的な生活習慣を習得させ心身の健全な成長を促す。

「子ども貧困撲滅支援センター 生活応援事業」

- ・公民館・出張所で、簡単な調理活動を行い、望ましい食習慣の形成を促す。

#### ③教育支援の充実

「学びの教室」

- ・社会教育指導員・学習支援ボランティアと連携し、学習習慣の確立と基礎学力の定着を図るため、中学生を対象に学習支援に取り組む。

#### ④就労支援の充実

「生活困窮者の就労支援」

- ・生活保護世帯の就労支援に加え、生活困窮の相談者に対し、就労支援を実施する。

「ひとり親家庭の就労支援」

- ・自立支援プログラムを策定し、資格取得促進のための事業紹介やハローワークと連携した就労支援を行う。

#### ⑤経済的支援の充実

「ひとり親家庭ファミリー・サポート・センター利用料助成」

- ・保育施設等への送迎や一時預かりなど、子育ての互助組織であるファミリー・サポート・センターのひとり親家庭の利用料を助成する。（平成28年度は利用料金の2分の1・限度額1万円）

「ひとり親家庭学童保育料助成」

- ・ひとり親家庭の保護者に対して、学童保育料を減額する。

#### ⑥支援体制の整備・充実

「子ども貧困撲滅支援センター」

- ・各地域に子ども貧困撲滅支援センターを設置し、スク

	<p>ールソーシャルワーカーによる相談・支援、人材育成、地域支援会議の開催等とともに、生活応援事業を行う。</p>
<p>考察</p>	<p>○子どもの貧困対策の先進地である栃木県小山市では、独自の事業計画をいち早く策定し、いずれの部署が中心となって組織内外の調整を行うかを明確にすることにより、全庁横断的に事業を展開している。本市においても全庁横断的に子どもの貧困対策を進めるためには、独自の事業計画の策定が不可欠であると考ええる。</p> <p>○5カ年計画の6つの方針の貧困等早期発見のための取り組みで、スクールソーシャルワーカーによる市内の公民館などでの子育て支援相談や学校訪問・家庭訪問・関係機関との打ち合わせ等を随時行っており、スクールソーシャルワーカー・学校・民生委員などの地域との連携により、他の自治体から転校後不登校であった生徒が登校できるようになるなど様々な成果をあげていた。</p> <p>○学校をプラットフォームとした貧困対策の要となるスクールソーシャルワーカーは3名分の予算措置がされている。スクールソーシャルワーカーは教育委員会所属であれば国費3分の1の補助があるが、小山市では保健福祉部の所属としているため市単費で賄われている。教育委員会ではなく福祉部門にスクールソーシャルワーカーが置かれていることにより、教育委員会と市長部局及び市長部局内の関係部署との連携をスムーズにしている。</p>
<p>委員の意見等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・計画策定の背景には、中学2年生と小学6年生の子どもがいる3人家族の母子家庭で、生活保護を受けている祖母からの支援も受けていたが、ライフラインの最後の砦である水道までも止められたというショッキングな事例が新聞に取り上げられたということが発端となり、市長以下行政機関が素早く動いた。そうなるまで支援やアドバイスができなかったのか。本市においても類似する事例はないのかと考えさせられる。</li> <li>・首長自ら子どもの貧困を撲滅しようと立ち上げ、行政の横断的な取り組みを行ったことにより事業が進んだことは確かである。本市においても、横断的な会議や連携が行われていると思うが、重点政策として取り組む柱となる組織が必要である。</li> <li>・子どもの貧困対策は喫緊の課題であり、住民にもっとも身近な基礎自治体として、本市の実情に応じた対策をいち早</li> </ul>

く講じるためには、独自の貧困対策計画の策定が必要である。

- ・現在計画に基づき、一つ一つ課題に対処しながらさらなる計画の充実や修正を行い進めていると感じた。
- ・小山市、足立区ともにトップ（首長）の理解、行動力が伺われた。所管をまたがって取組んでいる点が成果を収めている。
- ・スクールソーシャルワーカーの現状を考えると、子どもの声をどれだけ聞いているのかが問題だと感じた。
- ・組織体制については福祉部門が中心となっており、スクールソーシャルワーカーも教育委員会ではなく福祉部門に所属していることにより連携の要として機能している。
- ・子どもの貧困の早期発見について有効な手段は学校をベースとしたスクールソーシャルワーカーによる巡回相談や、コミュニティソーシャルワーカーを配置した総合相談事業の実施によるところが大きく、当初は学校関係者や教育委員会との連携と情報共有に大変苦慮したとの事である。しかしながら発見ができなければ、対策もできず、まして救援や支援も行えない。各関係所管との連携や情報提供をはじめ信頼関係の構築に一定期間が必要であることを考慮しても、極力早くスクールソーシャルワーカーやコミュニティソーシャルワーカーの拡充を行わなければならない。
- ・次世代を担う子どもたちが、生まれ育った環境やいじめ等に左右されることなく、子どもの権利を守る取組みを深めていくことが必要である。
- ・事業計画の策定にあたっては、貧困世帯をいかに孤立させずにニーズをつかみ、親子共に必要な支援を行うのか、短期の支援体制だけでなく長期を見据えての支援体制を樹立し、自立できるように導くかを視野に入れて事業計画を立てるのかということが肝要である。
- ・小山市は平成26年に小山市内の貧困家庭について新聞に取り上げられたことをきっかけに、市長を本部長とする「子どもの貧困・虐待防止対策本部」を設置し、全庁的に総合的な貧困対策を推進する体制を整え、課題や政策の検討を開始した。本市においても記事になる前に対策をとることが急務である。小山市と足立区の共通点は庁舎内部署を横断し問題解決に向かい作業を行っている事であり、本市に欠けている点であると思われる。特に、教育委員会の意識

	<p>改革が必要であり、協力が必須である。</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・子どもたちが夢と希望を持てる未来のために5 1事業が実施され、各々の担当課が中心となって取り組まれているが、横断的な連携が難しいと感じた。一方で、スクールソーシャルワーカー等の人的な関わりによって個々の複雑な家庭環境にも丁寧に対応されている様子が伺えた。</li><li>・生活支援の充実においては、NPO法人の協力により成果を収めていることが参考となった。</li></ul>
--	--



視察先	東京都足立区 人口680,670人 面積53.25km <sup>2</sup>
視察日時	平成29年5月19日(金) 10:00～
視察等の名称	○子どもの貧困について ○未来へつなぐあだちプロジェクトについて
視察の目的	足立区では、平成26年8月に子どもの貧困対策本部を設置し、平成27年度に子どもの貧困対策に係る計画を策定した。事業の効果等をより詳細に分析し、実効性のある施策を展開するため、自治体独自で「子どもの貧困」を把握する生活実態調査を実施し、全庁をあげて取り組んでいる。本市においても子どもの貧困対策の取り組みを進めていく中で、先進地である足立区の事例を学ぶ。
視察等の概要	<p><b>計画策定の背景</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・足立区では、区のボトルネック的課題（治安・学力・健康・貧困の連鎖）がある。その1つである「貧困の連鎖」については、親・子・孫と世代が変わっても貧困状態から脱却できない事が根深い問題であると認識し、その解決に努めてきたが、全庁的な取り組みには至っていなかった。その中で、平成26年8月に区長の指示により、「子どもの貧困対策本部」を設置し、平成27年9月までに子どもの貧困対策についての実施計画を策定することとした。さらに、全庁的な取り組みの強化を図るため、平成27年度を「子どもの貧困元年」と位置づけ、専管組織である「子どもの貧困対策担当部」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、子どもの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・研究を進めた。</li> </ul> <p><b>実施体制</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・予算、組織、全庁調整する機能をもつ政策経営部に「子どもの貧困対策担当課」を新設。予算は持たず、計画と部署間の調整機能を担う。議会では、子どもの貧困対策を所管する特別委員会（待機児童・子どもの貧困対策調査特別委員会）を設置した。</li> </ul> <p><b>基本理念</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 全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社会の実現</li> <li>(2) 次代の担い手となる子どもたちが「生き抜く力」を持つことで、自分の人生を自ら切り開き、貧困の連鎖に陥らず社会で自立</li> </ol>

(3) 子どもの貧困を経済的な困窮だけで捉えず、社会的孤立や健康上の問題など成育環境全般にわたる複合的な課題と捉え、その解決や予防に取り組む

#### 取り組み姿勢

- (1) 全庁的な取り組み
- (2) 「予防、連鎖を断つ」
- (3) 早期のきめ細やかな施策の実施
- (4) 学校をプラットフォームに
- (5) リスクの高い家庭への支援
- (6) NPO等との連携
- (7) 国、都等への働きかけ

#### プロジェクトの3本柱

##### ○教育・学び

###### ①学力・体験支援

基礎的・基本的学力の定着、大学連携による体験事業など

###### ②学びの環境支援

スクールソーシャルワーカーの配置、育英資金貸付事業など

###### ③子どもの居場所づくり

居場所を兼ねた学習支援、児童館、放課後子ども教室など

###### ④キャリア育成支援

高校生キャリア教育、高校中途退学予防など

##### ○健康・生活

###### ①親子に対する養育支援

妊産婦からの早期支援、児童虐待防止など

###### ②幼児に対する発育支援

就学前教育の充実、発達課題の早期発見など

###### ③若年者に対する就労支援

「あだち若者サポートステーション」による支援など

###### ④保護者に対する生活支援

ひとり親家庭に対する就業、交流支援など

##### ○推進体制の構築

###### ①相談事業の連携強化

「つなぐ」シートを活用した相談事業の相互連携など

###### ②NPO・ボランティア団体等の活動支援

###### ③国・都等への働きかけ

④調査により実態を把握し、効果的な対策

子どもの健康・生活実態調査、ひとり親家庭実態調査など

⑤子どもの貧困対策の啓発事業

「子どもの健康・生活実態調査」

○調査の背景

- ・足立区民の健康寿命が都の平均よりも約2歳短いという健康格差
- ・主な要因は糖尿病であり、「足立区糖尿病対策アクションプラン」を策定
- ・糖尿病をはじめとする生活習慣病予防には、子どもの頃から正しい生活習慣を身につけることが効果的
- ・国民生活基礎調査によると、現在6人に1人の子どもが貧困状態である
- ・足立区では、平成27年度を「子どもの貧困対策元年」と位置づけて、「足立区子どもの貧困対策実施計画～未来へつなぐあだちプロジェクト～」を策定

○調査の目的

- ①子どもの健康と生活の実態を把握すること
- ②子どもの健康が家庭環境や生活習慣からどのような影響を受けているかを明らかにすること
- ③子どもの健康と世帯の経済状態にどのような関連があるか（媒介要因）を明らかにすること

○本調査から見えてきたこと

- ・子どもが地域活動（近所のお祭り・子ども会・児童館等の教室など）に参加していると、逆境を乗り越える力を培える
- ・困った時に保護者に相談できる相手がいることで、子どもの健康に及ぼす生活困難の影響を軽減できる可能性がある
- ・子どもが運動・読書習慣を身につけることで、健康に良い影響を与え、子どもの健康に及ぼす生活困難の影響を軽減できる可能性がある
- ・朝食摂取・テレビや動画の視聴時間などの生活習慣は年齢が上がるとともに乱れる傾向  
→就学前から中学生まで、良い生活習慣が身につけられるよう保護者や地域が一体となった支援が必要

<p>考察</p>	<p>○足立区では、貧困と貧乏は違うとの認識に基づいて取り組みが行われている。貧困は、文化資本、社会関係資本の不足も複合的に関係する根の深い問題の表層であり子どもにとって必要なものは経済資本だけではない。経済的な困窮だけに着目して対象を把握しようとする、問題を見落とす可能性がある。</p> <p>○足立区では、独自で「子どもの健康・生活実態調査」を実施しており、事業計画の効果の検証や、計画の修正・改善に役立っている。調査を行わなくても計画の策定はできるが、計画をよりブラッシュアップさせていくためにも基礎調査が必要である。</p> <p>○全庁横断的な連携の構築のため、足立区は政策経営部（亀岡市においては企画管理部に対応する部署）が、計画策定・進行管理等を行っており、事業を持たないスタッフ組織が福祉・教育部門に限らず全体の調整機能を担っている。本市においても、子どもの貧困対策に係る事業は多岐にわたるため、全庁横断的に取り組みを進めなければならない。また、個々の職員においても、市民対応の際に、単体の手続き処理で済ませることなく、適切な行政窓口やNPO等関係機関につなぐことにより貧困の予防や孤立化の抑止が期待できる。職員間で一定の情報共有を図り、積極的につなぐようにするためには、職員の意識改革が最も重要である。</p>
<p>委員の意見等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・貧困対策については、区長を中心として全庁的に取り組んでおり、プロジェクトの事務局を政策経営部として子どもの貧困対策に取り組まれている。教育委員会や他の部署の役割をよく理解し、協力を得て全庁横断的な連携が構築されている。</li> <li>・市区町村に対しては、子どもの貧困対策にかかる計画策定の義務付けはされていないが、小山市、足立区ともにこれを策定し、都道府県から市区町村へと貧困対策にかかる施策や事業がおりにくるのを待たずに、対策を展開している。特に足立区については、資源を重点配分すべき対象を費用対効果の観点から検討の上で計画が策定されている。</li> <li>・小山市・足立区のいずれの議会でも、子どもの貧困対策を取扱う際には、貧困対策として実施される個々の事業の所管に関わらず、一つの委員会が包括的に審査・議論を担っている。</li> <li>・足立区において子どもの貧困は現在取り組んでいる事業では</li> </ul>

あるが、決して貧困対策がメインではなく、あくまでサブタイトルとして担当所管のみならず全庁職員により幅広く対応しており、子どもの貧困対策本部は、あくまで司令塔の役割として各課との連携を支援しており、予算は持っていないとの事である。

- 国保の手続きや年金の異動など各課の中で子どもの貧困につながる可能性が推察される場合は、つなぐシートを活用し、関連する手続きの案内や相談窓口への誘導などを積極的に行っている。単体の手続き処理で終わらずに、貧困予防と孤立化の抑止に大きな成果をあげているのではないか。
- 子どもの貧困対策のために内部管理部門に総括担当部署が置いて「未来へつなぐあだちプロジェクト」を推進されているため、教育や福祉、行政と地域などややもするとバラバラで連携できずに機能しないところをうまくコントロールされている様子がうかがえた。
- 学校をプラットフォームとして非常勤のスクールソーシャルワーカーを区費で雇用配置し、子どもの変化情報がキャッチしやすい仕組みがとられていた。スクールソーシャルワーカーは地域を知り連携し、関係機関とも連携する仕組みを作られていた。
- 行政窓口では「つなぐシート」を活用して各課窓口でキャッチした情報を各課窓口相互につなぐことにより貧困の初期を見出す事ができ、相談者に的確なアドバイスをするなど、「つなぐ」重要な取組みをされていた。
- 未来を担う子どもすべてに目を配る取り組み。貧困調査をするだけではなく、健康や生活実態調査をするその中で貧困のリスクを見出し適切な行政窓口やNPO、地域につなぐということは重要な事である。
- 本市においても、各課窓口で連携していると思うが、やはり各課窓口でどれだけ意識を持って対応しているか、市民に情報の提供ができているか、つなげていけるのかが重要である。
- 経済的支援だけでなく、学習支援、子ども食堂など様々なセーフティネットを重層に張り巡らせ、地域単位に様々な担い手が存在する居場所や子どもが素のままでいられる心の居場所を作る事が、貧困対策の前菜でありメインである。本市も各種団体やNPO法人などがそれぞれ個別に活動を

	<p>展開しているが、利用者への中身の拡大が難しく特定の方に負担をかけ持続可能なものになっているのかという点に疑問が残る。</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 本市独自で調査を行い、計画策定・改定および指標づくりの基礎とすることが必要である。各種調査は、国・都道府県レベルで既に行われているか、今後行われるものを活用する事もできるが、本市で実施した貧困対策の効果を測り、より実効性ある施策の展開につなげるためには独自の調査が欠かせない。</li><li>• 足立区においては外部組織の資源を活用して「子供の健康・生活実態調査」を実施している。このような大掛かりな調査を見れば本市で実施することは現実的でないように思われる。しかしながら、この生活実態調査は貧困対策に限らず実施されたものである。足立区子どもの貧困対策実施計画で扱われている指標は、既存施策の中で各所管が取得しているものを整理したものを多く含んでいる。そのため、最新数値と指標の推移を把握することも大きなコストをかけずに可能となっているのではないかと。</li><li>• 貧困の連鎖を解消するためには、学校プラットフォーム化のように子どもに一番近い教育現場が気付き、指摘・指導することが適切である。</li><li>• 補助金により就労につながる支援制度を確立し、貧困家庭の削減や健康長寿、補助金削減など、税収増につなげていきたい。</li><li>• 視察ではソーシャルワーカーやファミリー・サポート・センターに目が行きがちであるが、亀岡市内小・中学校と自治体がタッグを組み、「地域の子どもは地域で見守る」ことを育んでいくような改革をしていくことが財政面でも重要である。</li><li>• 各々の状況を見極めて担当窓口につなぐとともに、各所管の連携がスムーズにできるようなオールマイティーなセクトを設けなければならないと実感した。</li></ul>
--	---