

健康福祉常任委員会視察概要

1 視察日時

平成28年8月8日（月） 午後1時30分から3時30分まで

2 視察先及び視察事項

東京都足立区「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）について」

3 視察の目的

平成26年に施行された「子どもの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、子どもの貧困対策に関し、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。

本市においては、平成29年1月に開設予定の「所沢市こどもと福祉の未来館」内に地域の子育てを支援する拠点として「所沢市こども支援センター」を設置するなど支援体制を整えているところであるが、子どもの貧困について、さらに踏み込んだ施策が求められている。

足立区に於いては、国の「子供の貧困対策に関する大綱」を参照し、本年2月に「未来へつなぐ あだちプロジェクト（足立区子どもの貧困対策実施計画）」を策定し、取組を開始していることから、この計画や取組について視察し、今後の審査等、種々参考になりたい。

4 視察の概要

平成28年8月8日（月）午後1時30分より足立区役所において、石鍋足立区議会事務局次長によるあいさつ、亀山委員長のあいさつの後、秋生政策経営部子どもの貧困対策担当部長による説明が行われた。その後、質疑応答が行われ、最後に矢作副委員長のあいさつをもって午後3時30分に終了となった。

【説明】

（1）従前の取組と足立区を取り巻く状況等について

平成19年に就任した近藤区長がさまざまな取組を行う中で、解決しないと足立区が正当に評価されないであろうボトルネック的課題として、治安、子どもの学力、健康寿命の短さ、貧困の連鎖の4つを挙げ対策を掲げた。

まず治安については、警視庁が毎年発表する自治体ごとの刑法犯認知件数が都下23区の中で一番高い時期があった。また学力についても、全国学力テストが復活した平成21年に、教育委員会の担当者による23区で一番低い旨の発言が新聞に取り上げられた。また健康寿命については、23区で一番短く、平均より2歳短いという数字が出ており、また貧困の連鎖については、民生費が非常に高く、生活保護だけでなく、障害福祉、児童福祉についても伸びており、福祉需要が高い状況にある。

なお刑法犯認知件数については、自治体ごとの総件数が報道されるため、規模が大きい自治体である足立区には、「危ないところ」「不良が多い」などのイメージが先行してしまう状況である。

こういったことを受け、まず治安については、割れた窓をそのままにしておくところに犯罪が増えていくという「割れ窓理論」を逆にした、きれいなまちには犯罪が少ないという「ビューティフルウィンドウズ」運動を起し、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組を行った結果、23区内のワースト3から脱却した。この取組を進めることでワースト1を広めることになってしまう点について、議会から一部、反発もあったが、区長が課題解決のために本腰を入れ住民を巻き込んで対策を取った結果、現在ではそのような声は聞かれない。

学力については、基礎学力の定着やつまづきの解消といった取組により、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、確実に年々上がっている。

健康寿命については、すべてを網羅することは難しいため糖尿病に特化した取組を行い、ヘモグロビンA1cの値が7%以下の方が増えてきている。また、食事の際に野菜から食べる「ベジファースト」という運動を起したことにより野菜の接種率も確実に上がってきている。健康寿命についてはそう簡単に伸びるものではなく、芽が見えてきたという段階である。

(2) 子どもの貧困に対する取組開始から計画策定に至るまで

① 取組に至るまで

こうした状況の中、国が平成26年1月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」を施行し、平成26年8月に「子供の貧困対策に関する大綱」を出した。これを受けて足立区では、庁内組織である子どもの貧困対策本部を立ち上げた。ボトルネック的課題への対応が進み、解決策や方向性が見えてきた中で、区長は根底にあったのは子どもの貧困、貧困の連鎖ではないかという考えに至り、治安、子どもの学力、健康寿命の短さに対する取組を進めてきたが、ある意味では、表れてきた症状に対する対処療法だったのかもしれないという思いから、国がどこまで本気でやる気なのかはわからないが、こういった動きが出てきたことをチャンスと捉え、足立区でも子どもの貧困についての取組を行うことになった。法的には、都道府県に計画策定の努力義務があるが、都の動きを待っているとどんどん遅れてしまうことから、足立区として子どもの貧困対策についての計画を策定して平成27年度当初予算に反映させるという区長の指示のもと、福祉部に事務局を置き、実施計画策定のためのプロジェクトを立ち上げた。

② 平成26年度中の動きについて（対策本部設置以降の経緯）

子どもの貧困対策本部は平成26年8月に設置し、同年12月まで4回の会議を開催したが、計画としてはなかなかまとまらなかった。しかし平成27年度当初予算に反映するよう区長からの指示があったこともあり、財政担当側で、予算

の査定をもって組むこととし、その際の考え方として、以下のことを区長に説明した。

- ・子どもの貧困は、戦後からこれまでの間に経済状況、労働環境、家庭環境などさまざまなことが変わってきた中で、複合的なものとして表れているものであり、特効薬はない。
- ・区長も政治家であり、自分が打った政策などの効果を出したい、見たいという気持ちがあるかと思うが、子どもの貧困対策については、目に見えた結果はなかなか出ない。
- ・所得格差是正そのものは、税制や社会保障制度として行うことであり、末端の自治体でできることではない。
- ・高校の中退については、都道府県立であり、そこで行われる教育には市区町村は首を突っ込むことはできないが、その中で末端自治体である区で何ができるか考えた。

計画がまとまらなかった理由の1つに、貧困という言葉自体がきつく、抵抗感があるということがあった。庁内や住民の中では、貧困対策＝低所得者対策というイメージが強かったため、経済的に苦しい状態を指す貧乏に対し、それに加えて、生育環境、社会的孤立なども含めた複合的な課題として出てくるものが貧困であるという形で切り分けをしたい旨の説明を行ったが、庁内においても抵抗があり、教育委員会で実施していた学力定着施策、基礎学力の施策を子どもの貧困対策の実施計画に組み込もうとしたところ、子どもたちに等しく学力を定着させるための施策であって貧困対策ではないと言われ、同じく健康衛生部で実施している母子保健の施策についても、子どもの健やかな成長を目指すための施策であり貧困対策ではないという感覚であった。所管は後ろにサービスを受けている住民を抱えているため、たとえば学校においては、学校で教えていることが貧困対策となってしまうと、現場では親への説明ができなくなってしまう。また健康衛生部の例では、子どもの検診が貧困対策なのかと問われた時に、所管が答えきれなくなってしまう。サービスを受けている住民にどう答えていくかということを考えると、貧困対策としての事業を行いつらいという事情からなかなかまとまらなかったものである。

③ 平成27年度の動きについて（対策本部移管から平成28年度当初予算策定まで）

こうした状況の中、平成27年度に、対策本部を福祉部から政策経営部へ移すこととした。これは、所管に事務局を置いても所管同士の調整を行う方法がうまくいかなかったため、財政や組織定数などの所管との連絡や、庁内すべてに渡る調整機能を持っている部署に対策本部を置くことが好ましいという区長の判断によるものである。

その後、学識者を招へいした。通常、こういったケースでは、諮問、答申という形が取られることが多いが、さまざまな専門分野を持つ学識者が小さくなって話をしながら計画をまとめることは本意ではないとの思いから、計画は区ですべて作り、それに対してそれぞれの専門的な立場から意見を出していただくという形を取った。

体制としては、政策経営部に置いた対策本部の下に、ライフステージを意識した健康・生活作業部会と教育・学び作業部会の2つの作業部会を設置し、さらにその下には学識者と部長級職員からなる検討会議を設置した。この検討会議は、しっかりした計画案をつくり、それを元に本音で話ができるものを目指したため、学識者からは厳しい意見も多く出たり、また役所の縦割りの難しい部分も隠さずに良い議論ができたと感じている。なお対策本部を立ち上げた時点では副区長をトップに据えていたが、区長の強い意向によりトップを区長に変え、検討会議にも区長が出席した。

このようにして動き出したのが平成27年4月であるが、決算特別委員会前に議会に示すため、9月末に計画案を取りまとめた。また意見提案手続や、閉会中の委員会や12月定例会でも議会に示し、予算特別委員会前の平成28年2月に、平成28年度当初予算に反映した項目も盛り込んだうえで、確定版を議会に示した。

(3) 計画の基本理念と取組姿勢、計画体系について（計画第1章 - 2章）

① 基本理念について

1つ目に、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、とあるが、ここには自己責任論には陥らないという意味を込めている。子ども自身や親が悪いという自己責任ではなく、子どもたちが子どもたちだけではどうしようもない障壁の中において、たとえば所得と学歴の間には相関関係があると言われるが、子どもには親の所得を上げることはできない。もちろん努力も必要であるが、さまざまな学者などによる分析では、それだけでは収まらなくなっているということがあるということを示したものである。

2つ目の、子どもたちに「生き抜く力」を身につけてほしいという部分については、壁にぶつかった時にそれを乗り越える力として、目に見える学力だけでなく、体験などを通じて獲得する自己肯定感ややる気といった非認知能力も含めて身につけてほしいというものである。

3つ目は、貧乏と貧困の違いの話と同様であるが、子どもの貧困を家庭の経済的な困窮だけでなく、孤立や健康上の問題も含めた、生育環境全般にわたる複合的な課題と捉えるということが示されている。

② 取組姿勢について

ア 全庁的な取組

子どもの貧困はよく教育と福祉との連携が必要と言われるが、足立区ではそこに健康も含めて扱うこととし、また全庁的に取り組むこととした。

イ 予防・連鎖を断つ

これまでの福祉施策は、困っている人を救うという救貧の施策が多かったが、予防、発生抑制といったことも同時に考えるべきであり、また連鎖を断つことにも主眼を置いている。

ウ 早期かつきめ細やかな施策の実施

何か問題が起きた時に、複雑にならないうちに早々と手を付けた方が解決しやすい傾向があるが、学齢期に加え、就学前、さらには生まれる前からというように、ライフステージの早期から手を付ける必要性を示した。またきめ細やかな施策の例として、ひとり親家庭の高等職業訓練給付費について、資格取得のため、2年間は国の援助があるが（平成28年から3年となった）、足立区では、平成27年度から、2年上乗せして4年間の援助を行っている。たとえば2年間あれば准看護師資格が取れるが、子どもが病気になって休むなどして単位や出席日数が足りなくなってしまう可能性があるため、もう少し背中を押そうということで、准看護師を確実に取れ、またうまくいけば正看護師も取れるということで2年間の上乗せを決定した。看護師資格が取れば自立できる可能性が高く、貧困の予防につながっている例である。

エ 学校をプラットフォームに

学校は、子どもたちが日中活動している間に、一番長くいる場所であり、人やもの、情報が行き来する場所である。学校が子どもたちが抱える課題を解決するなどコントロールすることは不可能であり、さまざまなものが行き交う中で課題をキャッチアップする場がプラットフォームとしての学校である。

オ リスクの高い家庭への支援

自治体の予算には限りがあり、また後ろに納税者を背負っているため、無駄遣いはできないし、費用対効果も求められる。その中で、リスクの高い家庭から重点的に支援をしていく。

カ NPO等との連携

キ 国、都等への働きかけ

③ 計画体系

学齢期から高校までを対象とした「教育・学び」、就学前の子どもと高校卒業後の大人を対象とした「健康・生活」、またそれを支える「推進体制の構築」の3つの柱で大別している。

(4) 足立区の子どもを取り巻く現状について（計画第3章）

基礎的調査を行わないと計画はつくれなないと思われがちだが、実際にはそんなことはない。平成27年度の段階では調査を行っていなかったが、その時手元にある情報で足立区の情報を中心に説明しようということで、第3章にまとめた。

① 足立区の人口推計

人口推計について、どの自治体にも当てはまることであるが、長期的に見ると、木でいう幹の部分の部分が細くなり、少子高齢社会になっていく。社会保障制度の中では、

高齢者を支える人口が少なくなっていくことを神輿型から騎馬戦型、肩車型へと表現されるが、肩車する側が倒れてしまうと共倒れになってしまう。子どもの貧困対策は決して子どもだけのための施策ではなく、世代を超えた全般的な施策としての見ていく必要があり、子どもに対しての資本投下が必要だということを、平成27年の人口構成、平成57年の人口推計の2つの図で示した。

② 18歳未満の人口と生活保護受給者数、児童扶養手当、就学援助率

18歳未満人口に対する、18歳未満の生活保護受給者数や児童扶養手当は確実に伸びており、また就学援助率は全国や都の平均と比べ、高くなっている。

③ 学力

計画の中で全国や都の平均との差を出しているが、当初教育委員会は協力的ではなかった。しかし京都府が行った調査でもこういった資料を作成していることに加え、要保護、準要保護、その他の3段階で分けると、その順に学力が低いという結果が出ていたことから、学識者からは足立区においても同様の比較は必要であり、さらに、平均点は学力上位の子を伸ばせば上がるが、それでは格差が広がるだけであるため、学力上位の子の割合、下位の子の割合を抑えたうえで平均点を見るべきだという意見が出た。こうしたことを受けて教育委員会が資料を出した経緯がある。なお全国平均との差や、基礎学力そのものも、確実に改善している。

④ 小・中学校の不登校

区立小・中学校の不登校児童・生徒数については10年間で倍以上にふえている。

⑤ 都立高校の中途退学者数

減少傾向にあるが、23区内では突出している。

都立高校との連携として、以前より若年層の就労支援の中で都立高校との連絡会を行っていたが、その中で、区内の都立高校に通学する生徒の約7割が足立区民であることが分かった。すると300人以上いる中途退学者の7割が足立区民だとみるしかない。ならば何らかの対策を取らなければということになった。高校生の中退は、高1クライシスという言葉にあるように高校1年生の夏までに起こるケースが多いので、そこまでが勝負である。そこで就労支援とは別に、中学を卒業したから知らないということではなく、東京都教育委員会、区内の都立高校、区立中学校長会、区教育委員会での連絡会を持つことにした。都には、高校のクラス運営、学校運営のために入学前の生徒の状況を知ることができるというメリットがある。区としては中途退学者のリストをもらい学び直しや就労についてのアウトリーチにつなげたかったが、個人情報であるためリストをもらうことはできず、若者サポートステーションの案内を高校に預けるという形を取ることにした。

⑥ むし歯

むし歯のある子どもの割合は減少傾向にあるものの、都平均と比べると高い状況

にある。問題は未処置の虫歯がある子どもの場合である。区民は中学生まで医療費はかからないのだが、なぜ治療に行かないのか。ある事例だが、乳歯は抜けてしまうのだから治療しなくてもよいだろうという親がいた。その親は自分も子どものときにもそうだったということで、親になるまでに獲得してこなければいけない知識や経験がないために同じ子育てをしていたということがわかった。まさに世代を超えた連鎖である。

(5) 子どもの貧困に関する指標について（計画第4章）

施策を行った結果、どのような成果が表れたかという24の成果指標を設定し、それぞれ増加目標、減少目標としたが、目標数値については現在のところ決めていない。さまざまなデータを統合して目標値を設定する関係上、個人情報への用途を整理し、必要な手続きを踏んで初めて数字が出るものであり、今後、その事務を進めていく予定である。また、掲げた指標がすべてではなく、指標の追加、拡充も検討している。

なお「貧困率」について、国では等価可処分所得の中央値の2分の1を貧困ラインとしているが、貧困率が高いとされる沖縄県では、国の貧困線を使って算出している。沖縄県の県民所得はもともと低く、そこに国全体の貧困線を当てはめれば、高くなるのは当然である。広く世間に周知するには効果のある手法であるが、1自治体で経年変化を追ったり、他の自治体と比較する指標にはならない。

(6) 具体的な取組について（計画第5章）

① 教育・学び

ア 学力・体験支援

基礎学力の定着については、予備校の先生を呼び、平成20年ごろから取り組んできた。本来は教員が行うことであるが、区の全教員の3分の2以上は6年未満の新任であるためなかなか難しいということから、外部講師を依頼することとなったものである。しかし平成27年には小学校の3分の1ぐらいは自前で実施できるようになった。

また、つまづき解消のために取り出し授業を実施している。これは3カ月を1クールとし、週に合計で1時間、別室でつまづきのきっかけとなっている九九や吃音などについて行うものであるが、こういったフォローを行うことにより、その子どもをクラスへ戻した際にはその後の授業についていけるようになる。取り出し授業は20分の休み時間中に行うが、クラスの子どもたちが「いってらっしゃい」と送り出し、「おかえり」と迎えていて、そういったクラス運営を同時に行っていることも重要なことである。

この取組は、平成27年度までは7校でのモデル事業であったが、今年度からは全校で実施している。取り出し授業を受けた子どもがその後の授業がわかるようになっていく様子を見て、自分も受けたいと言う子どもも出てきており、また保護者からは、自分の子どもにぜひ受けさせてほしいといった要望も上がっている。

次に、中学生を対象に、経済的に問題があって予備校に通えない学力上位の子どもたちを対象にしたはばたき塾を実施している。学校推薦で100名程度の子どもたちを集め、外部講師がフォローをすることにより、学力で上位の高校に入学する子どもが出てきている。

イ 学びの環境支援

学びの環境支援として、平成28年度から、返還免除型の奨学金に一部で取組を行っている。足立区では、奨学金を受けている中学3年生が2,000人程度おり、成績による絞り込みが良い方法なのかということもあるが、一度始めてしまうと中学校卒業後の7年間、財源を用意しておかなければならないという点で、市区町村で行うのはかなり厳しい。

次に、スクールソーシャルワーカーについては、平成27年度に経験者を3人雇用し、平成28年度は経験者という枠を外して6人雇用した。また平成29年度も6人雇用する予定で、そこで一度評価をし、その後のことを決める予定である。国でも全校配置について調査等を行っているようだし、今後需要が増えると考え、人を育てて運用していく必要があった。雇用したワーカーは、スキルを持っていることはもちろんであるが、地域資源を抑えることを重要視し、所管の職員とともに区内をくまなく見て回って地域ごとの状況を把握したうえで現場での仕事にあたっている。

ウ 子どもの居場所づくり

子どもの居場所づくりについては、足立区では中学生を対象に、平成27年度で1カ所、平成28年度で2カ所つくっており、平成29年度ではさらに1カ所つくりたいと考えている。NPO法人に委託し、中学生向けに居場所を兼ねた学習支援として、週1回の学習指導、また他の日については遊びに来て、勉強をしに来てもいいという形で実施している。また小学生向けに、平成27年度に社会福祉協議会で1カ所、平成28年度にはもう1カ所つくろうとしている。ただし、学校を利用しているために他の利用団体との兼ね合いで、月1回、日曜日の昼間しか実施できていない。子どもが使用する教室やトイレなどの場所を把握している点で学校での実施にはメリットがあるが、不登校気味の子どももおり、学校だけでいいのかという問題もある。小学生が通うことを考えると各学区内に設置したいが、全69校分はなかなか難しいのが現状である。また、子どものタイプに合わせた支援も必要になるが、行政がつくってしまうと、納税者を背負っていることから、費用対効果から逃れられず、既製品、ワンパターンのような方法になってしまう。このため、さまざまな実施主体がさまざまな支援を行う形がよいと考えている。

最近子ども食堂を始めたいという相談を受けることもあるが、そういった方には、手を広げるのではなく、長くやってほしいとお願いしている。子どもとの信頼関係が築けてはじめて、その子どもが抱えている課題が本音として表れてくるため、それが出てきたときに、区へつないだり地域で解決したりとい

った支援をお願いしたいと考えている。なお、こうした取組には取材が入ることもあるが、その際は、地元の方々から見ても場所や建物等が特定できないよう、外観も撮らないように要望するなどの配慮も必要である。

② 健康・生活

ア 親子に対する養育支援

年6,000件ほどある母子手帳交付の際に行っているアンケートには、両親の就労状況や就労時間、子どもができたと判明した時の気持ちを聞く項目を盛り込んでいる。保健師が全員に会えるわけではないので、回収したアンケートをベテランの保健師5人でチーム編成している母子保健コーディネーターの目を通し、望まない妊娠など、ハイリスクの妊婦を救う手だてとなっている。虐待につながるケースなどは要保護児童対策地域協議会児童対策協議会につなげているが、そうでないケースは保健師が関わってスクリーニングを行い、妊娠期から出産までの計画を本人と一緒に立てている。また出産後には赤ちゃん訪問を行っているが、その調査票に生活環境の欄を加えるなどしたり、リスクが高いと思われる場合には通常1回の訪問であるところを、2回、3回と行けるように予算措置を取っている。

イ 保護者に対する生活支援

平成28年度にひとり親家庭に対する調査を予定しており、立教大学の湯沢先生、法政大学の藤原先生にご協力いただき、現在、調査項目の検討を行っており、アンケート調査だけでなく、ヒアリング調査も予定している。またひとり親に向けて、親の居場所として、親子でいられる場所をつくりたいということで、しんぐるまざあず・ふぉーらむなどのNPO法人に協力いただいて立ち上げたり、ひとり親家庭向けのメール配信を開始したところである。

③ 推進体制の構築

学識者からは、区役所の持つ情報をデータベース化できないかと言われたが、個人情報保護の観点から、アナログ的な手法として、人でつなぐことを行っている。もともとは自殺予防のため、複合的要因に対してそれぞれの窓口に連絡を取ってつなぐためのシートを作成していた。つなぐシートと呼んでいるが、これを平成27年の12月から全区に広げた。

たとえば、国民健康保険の減免の申請に来たときに、申請をして終わりではなく、何かあるから減免に来たのであり、たとえば借金があるのであれば消費者センターにつなげるなどしたいところだ。しかし、現場の窓口のスキルも様々であり、窓口すべてを託せるかは疑問である。そこで、区にある生活困窮者対策の窓口、くらしとしごとの相談室へ行ってはいかがですかと促し、詳細な相談はそこで聞き、さらに担当へつなぐということを実施している。まだまだ十分にはできていないが、この計画を動かすのに一番大事なことは職員の意識改革である。

職員の意識改革については、各所管で実施しているさまざまな事業を子どもの貧

困対策にもなるという目で見たいという思いを持っている。たとえば、公園の一角を区切って普段は禁止されているキャッチボールの親子イベントを実施した際は、母子家庭の親子に声をかけてみるなどの工夫を行った。全庁体制を取ることでこういった動きが広がっていくことが貧困の予防であり、住民に最も近い基礎的自治体である市区町村の役割であると考えている

(7) 子どもの健康・生活実態調査について

衛生部が国立成育医療研究センターと合同で行った子どもの健康・生活実態調査については、貧困の調査と報道されてしまったが、足立区としてはそういった認識ではなく、貧困という言葉も一切使っていない。まともに実施すると何千万円とかかる調査であるが、国立成育医療研究センターにお願いしたことにより、足立区では事務費しかかからなかった。足立区では教育委員会と連携して設問づくりを行い、学校を通じて配付・回収を行った結果、約80%の回収率となった。

その中で、

- ・世帯年収300万円未満
- ・生活必需品の非所有（子どもの生活に必要と思われる物品や、急な出費に備えた5万円以上の貯金がないなど）
- ・水道・ガスなどのライフラインの支払い困難を経験

の3点をもって定義した生活困難世帯は、全体の24.8%おり、また生活困難世帯は健康リスクが高く、逆境を乗り越える力が弱いという結果を得た。さらにこの逆境を乗り越える力については、アンケート項目の中で、生活困難がそういった力の弱さにつながっていると思われる割合が約15%あった。この部分をさらに分析すると、直接の原因は生活困難ではなく、精神疾患などの親の抑うつ傾向が一番割合が高く、その他では朝食欠食、運動習慣や読書習慣がないといった要因が上がった。

こういった可変要因に対してであれば、末端の自治体での働きかけもできるのではないかということが見えてきたが、実際の働きかけについては、あまり親に期待しすぎないという方法を取っている。たとえば朝食欠食について、食事を作らない親への働きかけだけでなく、子どもでもご飯を炊くことはできるということを教える、またお金をもらってコンビニに夕食を買いに行く子どもに対しては、好きなものだけでなくサラダも買って野菜を摂るといったように、親ができなくても子どもができるように教えていくということも1つの方策である。

また保護者に相談相手がいる場合、思いやりや気遣いなどこころの健康、発達が懸念される子どもの割合が低いということがわかった。生活困難世帯で相談相手がいる場合が14.3%であるのに対し、非生活困難世帯で相談相手がない場合は20.6%であり、よりリスクが高い。このことから、親同士のつながりが非常に大切であり、子の社会関係性に直接影響を及ぼすことがわかった。親を社会的に孤立させないことが大切である。しかし親にだけ期待するのは難しい。以前から家庭教育の重要性は言われていたが、家庭教育が重要だという講演会を開催しても、意識のない人は来ないため、何十年やっても状況はなかなか変わらなかった。そうし

たことも含めて、親に期待しすぎず、子どもたちにもいろいろな体験、経験を与えていくことが必要である。

【質疑応答】

質疑. 計画の第3章のデータは衝撃的であり、よく公表したと思う。京都府を参考にされているということであったが、たとえば早期（満37週未満）に生まれた子どもの割合など、ここまで載せるのかと感じた。学識者のアドバイスもあったかと思うがどういった経緯で選ばれたのか。

応答. 早産のデータについては、検討会議でかなりもめた。健康についての指標についてはむし歯のデータもあるが、それ以外にも必要であり、また母子保健コーディネータのことが計画に盛り込まれているものの、それに関連した指標がないかということで検討したものである。実際にデータとして上がってきたときに、そもそも早産は防ぐことができるのか医師に確認したところ、適切な栄養摂取、禁煙、禁酒などの指導があれば、ゼロにはならないが、少しは割合を下げることができるという回答であった。そこで母子保健コーディネータが関わっていくことによって、この指標がどう変わっていくのかを見たいということもあり、出すことになった。

質疑. 貧困対策は低所得者対策ではないとおっしゃっていたが、そういった中でこういったデータを出すことに恣意的な印象を受けるが、恣意的であってもよいと思うのだが、貧困の定義が法律にもなくあいまいな中、たとえば学力やむし歯というデータがなぜ出てきたのか、その経緯を伺いたい。

応答. 経済的な問題だけでなく、社会的な孤立や健康上の問題といった複合的な課題を足立区における貧困の定義とし、その中で、経済的な問題は解決できないとしても、区で解決できそうな問題を取り上げようということ、また誰が見ても足立区の現状として理解してもらえる数字を出そうということから出た指標であり、出すものと出さないものの選択についてはさまざまな議論があった。健康、学力、ひとり親などの各分野ごとにデータを選んでいく中で、最初は多くのデータがあったが、すべて載せると資料集のようになってしまう。そうではなく先につながるものにしようということを選んできたものである。区の印象が悪くなってしまいうような指標であっても、本腰を入れて取り組むということで載せている。

質疑. これまでも実施していた事業を本計画に位置づけているものがあるかと思うが、単年度、たとえば平成28年度において、大体どのぐらいの予算がかかっているのか。

応答. 予算については年次別アクションプランに平成28年度の予算額を事業費と人件費を含めて出しているが、約91億円である。この中には生活保護や子ども医療費の助成などは含まれていない。5カ年の計画についても出しているが、平成29年度以降については、予算を担保したわけではなく、あくまで計画である。なお新規事業はそれほど多くなく、平成28年度では10件、予算は約5億円である。ほとんどが既存事業であり、そこに子どもの貧困対策にもなるような拡充を少ししたり、視点を変えたりしている。その過程では、対策本部が調整機能として各所管に働きかけを行

っている。

質疑. 全庁的な取組の中で、子どもだけではなく親も含めての対策が必要だということも理解できたし、計画においても1つ1つをピックアップするのではなく、福祉・学校も含めてということであるが、進捗状況の点検をする仕組みはできているのか。

応答. 平成27年度については決算が出ており集約をしている。なお5カ年計画では年度が過ぎてもそのままの様式をあえて残しており、予算額だったところを決算額に置き換えていく。毎年度置き換えて管理していく中で、翌年度以降の計画を修正していく。そのために5カ年計画を本体とは別に作成し、進行管理に使用している。

質疑. 計画の施策に関わる職員は、自分の仕事がありながら取り組むのか。どのように調整を行っているのか伺いたい。

応答. 所管としてはあくまでも自分の所管だけのことになるが、その中で、子どもの貧困対策の予防にもなるという視点を持ってほしいと話している。全ての所管でそういった見方をできるようになれば対策本部は必要なくなる。それを目指している。

質疑. 区長の思いも強いということであるが、議会との関わりについてはいかがか。

応答. 対策本部立ち上げの際に報告をしており、また計画案ができたときにもお示ししている。また子どもの貧困については、待機児童の問題とも合わせて特別委員会が設けられており、そこで議論されている。平成27年度の決算についても9月定例会で議会報告をするつもりである。

質疑. 子どもの健康・生活実態調査について、当時、一般質問で、所沢市でもやるべきではないかと質問したところ、やりませんとの答弁であったが、この調査の結果というのは、どの自治体でもある程度同様であると考えられるか。

応答. 足立区と所沢市で全く同じかと言われれば、そうではないと思う。どういった傾向値があるかということ、他自治体と比較する必要があるため、ぜひ調査をしていただきたい。まともに実施すれば何千万円とかかかってしまうが、何百万円の調査であればどの自治体でもできるし、その手法も含めてオープンにすることで、自治体間の情報交換を進めるというふうを考えるべきである。足立区の手法をそのまま使うこともできるだろうが、足立区には都営住宅がかなり多いこともあり、同じ結果になるとはいえない。

質疑. 高齢者の貧困では、家賃等の居住費が非常に経済的な圧迫を生んでいる。子どもの貧困においては、住居の問題はどのように認識されているか。

応答. 東京オリンピックが開催された際、ホームレス対策として、都が都営住宅をつくったが、低所得者向けの都営住宅では、そこが空くと、他の区から新たな入居者が来る。また高齢者の貧困と子どもの貧困とは少し次元が違う問題であり、高齢者の場合は年金問題なども含めての話であり、また人数も多いが、子どもの場合は増加率が高いのであって、これが人口推計の中で影響を及ぼす。こういった中で現在、手をつ

け始めているのが、児童養護施設の創設である。足立区内に3カ所ある自立支援センターから子どもが出ていくときに、保証人がいないという問題がある。そこで、区営住宅の一部を事業用として使えないかと考えた。国庫補助金の関係で、国や都に断る必要はあるが、保護施設から自立支援センターへ行き、そこを出た後、家賃2、3万円の区営住宅に入り、そこで何年か生活をして社会環境などに慣れた後に民間のパートに移り、また、仕事をしている間に保証人となってくれる方を探してもらえればという思いがある。またドロップアウトしてしまった場合に備え、施設側と必ずつながっている状態をつくるようなことも含めての施策を考えているところである。

質疑. こんにちは赤ちゃん事業のチェックシートはどういったものか。

応答. 改めて提供させていただく。

質疑. 駅から区役所までの間にあった夜間学級について伺いたい。

応答. 中学校であり、子どもも大人も通っている。法改正により現在拡大しているところで、他自治体からの入学者もふえる可能性があり、その分の経費負担をどうするかということについて、国や都に相談しなければならないと考えている。

質疑. 自治体として子どもに対するアウトリーチ事業を実施する場合、子どもは集団であり、貧困状態にある子どもだけが固まっているわけではない。こちらからアプローチした結果、関心がある人や、自分で社会を生きる力のある人は、経済的に良くない状態であっても自らアプローチしてくると思う。ただ、対象となる人がわかっていても、集団でいる中でピンポイントにアプローチをすることは難しいと思うが、実際にやってみていかがか。

応答. たとえば、子どもの居場所づくりの際には、学校の推薦と福祉事務所の推薦の中から、委託しているNPO法人に面接をしてもらい選んでいる。その際には、貧困という言葉は大人には使うが、子どもにはあまり使わないようお願いしている。今回の計画についても、「未来へつなぐあだちプロジェクト」を看板として掲げているが、ただきれいな言葉だけにしてしまうと本質がわからなくなってしまうので、計画名をサブタイトルにした。子どもに対してどう抜き出す、どう対応するということについては、非常に気を使う部分で、大人に対して位置づけの説明をするとき以外は、未来へつなぐあだちプロジェクトであったり、子どもの健やかな成長のためといった表現に使い分けていく必要がある。地域の青少年委員や未成年の集まりの場などではあまり貧困という言葉を使ってほしくないという声もあるので、子どもたちにはそういったことをなるべく意識させずに、誰でも来れて、誰でも同じことができるということのために、という表現をしますと答えている。

質疑. 地域とつなぐといったように「つなぐ」という言葉がたくさん出てくるのはいいことだと思うが、地域からなぜ子どもだけなのかと言われませんか。

応答. 今後お年寄りが増えておんぶされる側になることから、子どもたちに自立してもらい、支えてもらう必要があるため、そこに資本投下をする、そのことがひいては

高齢社会、高齢者対策にもつながるという説明を人口ピラミッドなどで説明し、全体像を理解してもらうことが重要である。

質疑. 政治家としては成果が見えにくいので予算が付きづらいかと思うが、いかがか。

応答. その通りであり、結果が出るのに一世代、二世代かかるため、そのときには自分たちはもういないと言われてしまうのだが、そういった長い目で見ていかないといけない。たとえば生活保護の担当をしていた頃、子どもに対し、何とか高校を卒業させて一人前にしてあげたいという思いで接していたが、その当時は、その子が親になってどんな子育てをするのかということまでは考えていなかった。時間軸を伸ばして考えるということが必要であるが、そうなるとうどうしても成果が出ていないように見える。特効薬はない。

5 所感

足立区では、「治安」「子どもの学力」「健康寿命の短さ」「貧困の連鎖」の4つを区の課題と捉え取り組む中で、それぞれの課題が独立して存在しているのではなく、その根本的な原因が「貧困の連鎖」であると認識し、縦割りの弊害をなくして対策を進めるために「未来へつなぐあだちプロジェクト」を策定して意欲的に取り組んでいることがわかり、大変参考になった。今回の視察で得た視点を今後の委員会審査に生かしていきたい。