

# 市政

令和3年12月号

# 特集

## 地域を挙げて進める 孤独・孤立対策

コロナ禍などを背景に、孤独・孤立の問題が一層深刻化・顕在化してきている中で、都市自治体では誰もが安心して暮らすことができる社会を構築するため、地域の各種団体と連携して、社会的孤立への対策や体制整備の推進に力を入れてきました。

特集では、学識者から日本社会における孤独・孤立問題の特徴と対処の在り方などについてご寄稿いただきました。また、地域の力を生かして、高齢者や若年者の孤独・孤立を防ぐ取り組み、データベース・システムの構築の下、貧困の連鎖を断ち切ることを目指した子どもの貧困対策、地域住民などと協働しながら推進する生活困窮者支援など、都市自治体が進める孤独・孤立対策の取り組み事例を紹介します。

寄稿 1

### 自治体で孤独・孤立問題を扱うために

早稲田大学文学学術院教授 石田光規

寄稿 2

### 「誰も取り残さない」 ～足立区の孤独・孤立対策～

足立区長 近藤やよい

寄稿 3

### 貧困の連鎖を断ち切るための 箕面市の取り組み

箕面市長 上島一彦

寄稿 4

### 地域との協働で進める生活困窮者支援

伊丹市長 藤原保幸



# 自治体で孤独・孤立問題を扱うために

早稲田大学文学学術院教授

いしだみつりの  
石田光規



## 問題としての孤独・孤立の広がり

2010年代以降に、孤独・孤立に注目が集まったきっかけは、NHKの特集番組にあった。2010年1月31日にNHKスペシャルで報道された「無縁社会」は、無縁死が3万2千人の衝撃は、人びとの注目を集め、タイトルの「無縁社会」は流行語大賞にノミネートされるほどであった。その後、東日本大震災により、孤独・孤立への注目はさらに高まったものの、近年、ブームは落ち着きつつあった。

2020年、世界は新型コロナウイルス感染症により大きな打撃を受けた。人知れず広がっていく感染症の恐怖は、人びとの「人との接触」の認識を一変させた。人びとは、「人との接触」に対してかつてないほど敏感になった。そんな中、日本では2021年2月に、孤独・孤立対策担当大臣および孤独・孤立対策担当室が設置された。このような動きとともに、孤独・孤立に再度注目が集まりつつある。

とはいえ、先に記したように、孤独・孤立現象は、感染症の恐怖が広まることで突如、問題化されたわけではない。むしろ、コロナ禍の前から、ゆっくりではあるが着実に広まっていた。そこで、この短い論考では、日本社会における孤独・孤立現象についてまとめ、今後の地域社会の役割について検討していこう。

## 2000年代以降に広がった 孤立現象の特徴

### ① かつての孤立

孤独・孤立が注目されるようになった背景には、日本社会の大きな構造変動がある。

第2次世界大戦終結から数年後まで、日本は集団的な農村社会であった。閉鎖的で拘束的な集団は、ムラ社会などと呼ばれ、知識人から批判の対象となった。

戦後の高度経済成長を経て、日本社会は、働く父親と家庭を守る母親が形作る核家族が「標準」となるサラリーマン社会へと変貌を遂

げた。閉鎖的な農村社会から解放された人びとは、家族と会社に再度取り込まれたのである。

サラリーマン社会への変貌は、世帯の核家族化を押し進めると同時に、孤独・孤立の問題を生み出した。そこでの注目は、子どもと離れて住む単身高齢者である。1970年代には、「一人暮らしの高齢者」の事故を扱う新聞記事が増え、また、厚生省(当時)も実態調査を行った。

しかし、当時の孤独・孤立問題は、高齢者福祉問題に収斂され、社会全体で幅広い注目を集めることはなかった。

### ② 日本社会の構造変動

1990年代後半から2000年代に入ると、日本の戦後体制に揺らぎが生じる。終身雇用の企業体制も、皆婚社会といわれた婚姻状況も、徐々に過去のものとなっていく。

1990年代後半からの、度重なる派遣業法の改正により、労働市場には、終身雇用が適用されない非正規労働者が増えていく。

未婚者の増加を表す指標と捉えられてきた50歳時未婚率は、男性は1990年、女性は2005年を境に急増する。日本社会の「標準」であった核家族の中でも、主要な家族形態であった「夫婦と子供から成る世帯」は、世帯ベースでいえば、2010年の国勢調査において「単独世帯」に追い抜かれる。

農村社会の解体後、私たちが包摂してきた家族、企業の動揺は、幅広い年代にわたる人びとの孤立のリスクを喚起した。今や、私たちが取り込んでくれる安定的な集団は見当たらず、人びとは自らで「居場所」を自足しなければならなくなった。日本全体の数値は分からないものの、統計を取っている自治体では、総死亡件数に占める孤立死の数は、年を追うごとに増えている。

NHKスペシャル「無縁社会」は、そのような社会状況と共鳴し、多くの人の共感を呼んだ。1970年代と異なり、今や、孤独・孤立は、多くの人が「何とかしなければ」と感じている社会問題に転じたのである。

### 裏腹な地域

#### ① 地域への着目

孤独・孤立が問題として認識されると同時に、地域への注目も増していった。その背後には、急速な高齢化と家族の衰退という事情があった。

日本の65歳以上人口比率は、2005年に20%を超え、その後も、上昇の一途をたどっ

ている。家族については、先に記したように、結婚することはもはや「当然」ではなくなり、単独世帯が「標準」となった。

高齢者の増加は、社会にケアを要する人が増えることを意味する。他方、家族の衰退は、サポートの担い手がいなくなることを意味する。

そもそも、戦後の日本社会は、情緒面を含むサポートの多くを家族に頼っていた。その家族の衰退は、サポートの供給源の衰退を意味する。そこにケアを要する高齢者が増えたことで、サポートの担い手不足が発生し、孤立は問題として一層顕著になった。このような中、白羽の矢が立ったのが地域なのである。

誰かをサポートする際には、物理的距離がものをいう。同居する家族は、その最先端にいたのだが、そこも枯渇してしまった。そうになると、次に物理的に距離の近い地域に焦点が当たるのである。

2000年に成立した社会福祉法では、「地域福祉の推進」が盛り込まれ、その後、政府は地域の支え合いやコミュニティを強調する報告書をたびたび発行している。

#### ② その一方で地域の衰退

今世紀に入り、地域に注目が集まる一方で、実際の地域のつながりは、とくに衰退局面にあった。

高度経済成長とともに発生した地方から都心への大規模移動は、地方に過疎問題を、都市部につながるの問題を生み出した。都心周

辺に<sup>そうせい</sup>叢生した郊外には、出身や背景の異なる新住民が大量に移り住んでいく。これらの人たちは、住民運動などを通して新しいつながりおよび地域をつくり出していくと期待された。

しかし、住民運動が盛り上がったのは、1970年代から80年代のいつときであり、その後、一部の地区を除くと特に盛り上がることもなく、郊外の人たちは、周囲への関心を失っていった。

2000年代に入ると、郊外に移り住んだ第一世代は本格的に高齢化し、団地の孤独、孤立死が問題視されるようになった。

社会調査の結果を見ても、住民が地域のつながりを望む傾向は読み取れない。NHK放送文化研究所が実施している「日本人の意識」調査から、住民の地域のつながりへの要望の推移を見ると、相談、助け合いのできる濃密な関係を望む人は、1973年から2018年にかけて、ほぼ一貫して減少している。一方、あいさつ程度の付き合いを望む人は、ほぼ一貫して増えている。

2016年に首都圏50km圏に住む人びとに行った調査では、近所に「互いに訪問し合う人がいる」と答えた人は10%にとどまる。この傾向は、他の調査においても大体同じである。

つまり、地域については、孤立・孤独の脱却の切り札として、高い期待がある一方で、住民の付き合いはあまりないし、そもそも、あまり望まれてもいないのである。筆者が、ある郊外の地域包括支援センターの職員に調

査をしたときにも、「住民はつながりよりも行政の支援を望む」という答えが返ってきた。地域でのつながりづくりを検討する際には、まず、その現状を認識する必要がある。

### なぜ自治体の対応が難しいのか

そもそも、孤独・孤立対策を地域、特に行政が行うことは難しい。というのも、孤独・孤立対策は、行政の施策になじみにくい側面があるからだ。以下では、対象の捉えがたさ、つながりづくりの難しさに焦点を絞ってまとめていこう。

#### ① 対象の捉え難さ

まず、対象の捉え難さである。孤独・孤立対策は、予防的な側面が強い。すなわち、孤独・孤立は、孤立死や自殺、虐待、精神疾患などの「重大な事態」につながる可能性が高いゆえ、問題視されるのである。その背後には、もともと早くからサポートを講じていれば、問題は起きなかつたはずという考え方がある。

しかし、問題が顕在化する前のグレーゾーンでの対応は、行政の苦手とするところだ。行政の支援は、何らかの問題を抱えた人、すなわち、問題が顕在化した人への対処が中心である。そのため、放っておけば問題化するかもしれない事態への介入はなかなかできない。というのも、問題は顕在化して初めて、「問題」になるのであって、グレーゾーンへの介入

は、単なる干渉になる可能性があるからだ。

さらに、孤独・孤立は因果関係が多岐にわたるため、いわゆる縦割りの対応になじみにくい。例えば、地域から孤立した上、シングルマザーになり、子どもも学校で孤立している、というケースではどこからどう対処すればよいのかよく分からない。関連する現象があまりにたくさんあるため、政策立案と検証といった従来の行政の手法になじみにくいのだ。つまり、孤独・孤立は、問題であることが分かったとしても、対処法を検討するのが非常に難しいのである。

#### ② つながりづくりの難しさ

とはいえ、問題の所在が孤独・孤立にあるならば、究極的には、つながりをつくれれば問題そのものが解消されるように思われる。しかし、事態はそんなに簡単ではない。というのも、つながりは、そもそも、意図的に形成し難いものだからだ。

行政も、各種の相談コーナーを開設したり、つながりづくりの場を提供したりということは、ずいぶん前からやっている。それ自体は評価すべきことだし、今後も継続していくべきだろう。しかし、孤独・孤立を「問題」と捉えるときに焦点が当てられるのは、つながりづくりの場や相談の場に積極的にアクセスしない人である。このような人にアプローチし、支援につなげるのはことの外難しい。

仮に、孤独・孤立を不安視される人がいたとして、その人に自治体が「友だち」を派遣するのは、人権や相性の面からもそう簡単ではない。児童相談所による家族への介入ですら、相当の注意を要するのである。

孤独・孤立に関連する問題の多様性に鑑みると、自治体がそれら全てを補うのは、実質的に不可能である。従って、つながりづくりや伴走型の支援は、他の団体と連携を取りながら進める必要がある。

### 孤独・孤立問題に対処するために

以上に述べたように、孤独・孤立にまつわる問題に政策的に対処するのは難しい。とはいえ、手をこまねいているわけにもいかなない。本稿では、差し当たり、横串型の司令塔の必要性と、連携型の伴走の確立を指摘しておきたい。

先ほども述べたように、孤独・孤立にまつわる問題は多岐にわたる。そのため、部署横断的な対処が必要になるケースも少なくない。従って、このような事態に円滑に対応し得る横串型の司令塔となる場があるとよい。

連携型の伴走とは、自治会・町内会やNPOなどと協力しつつ、見守りやつながりづくりを行うことである。その際、横串型の司令塔と連携すれば、問題が生じた際にも、迅速に対応することができるだろう。

# 「誰も取り残さない」 足立区の孤独・孤立対策

足立区長(東京都)

近藤やよい



## はじめに

自粛、ステイホーム、3密解消などの推奨により、人と交わることばかりか、外出そのものが罪であるかのように感じざるを得ない風潮の中で、地域の方々の健康などへの影響を危惧するのは、全国どの自治体も同様であろう。

もともと地域との交流が乏しかった方はもとより、地域イベントの中止や公共施設などの利用制限により、身体を動かす機会や周囲との交流が激減したこと、高齢者にはフレイルや認知症といった問題、子育て世代にとっては、ストレスからくる虐待や産後うつなどの課題が指摘されている。

足立区では「治安」「子どもの学力」「健康寿命の延伸」「貧困の連鎖」の四つを、ポータルネットの課題と位置付け、解消に向けて全力で取り組んでいる。これらを解消しない限り、内外から正当な評価を得られないか

らだ。特に「学力」「健康」「貧困の連鎖」の三つの改善と解消には、孤独・孤立の対策が大きく影響することが、この間の区のさまざまな調査や、事業を展開する中で明らかになっている。

例えば、平成27年度から開始した「子どもの健康・生活実態調査」(※)の結果から、地域のイベントなどを通じて第3の大人と関わりのある子どもの自己肯定感は、そうでない子どもと比較して高いこと、また、生活困難世帯であっても保護者に相談相手がない場合は、非生活困難世帯で相談相手がない保護者よりも、子どもの健康問題が現れる割合が少なくなることなどである。

確かに、コロナ禍が地域の孤独や孤立に拍車をかけた点は否定できないが、平素から孤独・孤立が、行政が抱えるさまざまな課題の根本原因であることを忘れてはならない。

以下、本区の「孤独・孤立」への取り組み

について、高齢者と若年者対応に絞って紹介する。

## おせっかいなまちの復活 「孤立ゼロプロジェクト」

本区独自の「孤立ゼロプロジェクト」は、町会・自治会や民生・児童委員による訪問調査で社会的孤立に「気づき」、支援が必要な場合には地域包括支援センターが「絆のあんしん協力員」を派遣して「つながり」をつくり、定期的な訪問を通じて「寄り添う」こと、孤立をさせない穏やかなネットワークをつくる取り組みである。対象は、介護サービスを利用していない70歳以上の単身世帯および75歳以上のみの世帯。かつて街中にあふれていた「おせっかい」の復活である。

平成22年7月、当時、東京都内男性最高齢者であり、生存していれば111歳の足立区民が、実は30年前に死亡していたことが明らかになったことを発端に、全国の自

治体で高齢者の行方不明者が相次いで判明した。重ねて、平成23年3月の東日本大震災では、地域の絆の重要性や「共助」のための地域のつながりの重要性が再認識された。

こうした中、本区では平成24年に専管組織「絆づくり担当部」を創設し、平成25年に「足立区孤立ゼロプロジェクト推進に関する条例」を施行した。本条例は、区民が社会的孤立状態に陥ることを防止するため、地域における見守り活動を促進し、誰もが安心して暮らせる地域社会の実現を目指すことを目的としている。

この条例には、他の自治体にあまり見られない特徴が二つある。一つは「孤立」を世帯員以外の人と会話する頻度や、困りごとの相談相手の有無で判断すること。もう一つは、調査対象者の名簿を、守秘義務を前提に町会・自治会や民生・児童委員に提供し、地縁団体である町会・自治会も調査ができる制度にしたことである。

通常、このような調査は自治体直営か外部委託により行うものであるが、本区では、日頃より地域団体と「協働・協創」による地域づくりを行っており、本プロジェクト開始当初より、町会・自治会や民生・児童委員の協力を得て調査を進め、平成30年には区内約440町会・自治会で1回目の

調査を終了した。現在は2回目以降の調査を進めており、365団体で調査を実施している（2回目以降調査終了率83%、最多調査回数14回）。

令和3年10月現在、地域を見守るボランティアである「絆のあんしん協力員」は1105名、「絆のあんしん協力機関」は838団体に上っている。それぞれの活動の中で、地域で気がかりな高齢者がいた場合の情報提供、対象者宅への訪問、高齢者の居場所となるサロン運営などを行い、数多くの地域目線で孤立防止に努めている。

昨今のコロナ禍により、町会・自治会活動をはじめとした地域活動の中断を招き、本プロジェクトの実態調査も令和2年度は実施ができなかった。しかし「コロナ禍だからこそ、地域の見守りは必要」と、地域の見守りパトロールなどを実施してきた町会・自治会もあり、地域力で孤立を防いでいく活動は地域に確実に息づいている。まちのため、誰かのために「何かをしよう」という想いを持つ人々。それが本区の底力である。

地域の力で孤独や孤立を防ぐ本区の取り組みは、高齢者の見守りだけにとどまらない。これまで、就労の悩み、病気、子育てや介護の悩み、経済苦などさまざまな世代の悩みごとに、いろいろな分野の人が「気づ

き、つながり、寄り添う」ネットワークづくりと人材育成に注力し成果を上げてきたが、最後まで残っていたのが若年者支援だった。

### パンドラの箱 若年者支援

「パンドラの箱を開けましたね」。これは、取り組み開始に当たり、ある学校関係者から発せられた言葉である。若年者支援は課題山積で、これまでずっと先送りし続けてきた分野であることを象徴した言葉だと受け止めている。

先に述べた「治安」「学力」「健康」「貧困の連鎖」の四つのボトルネック的課題の中でも、「貧困の連鎖」は「治安」「学力」「健康」に共通する根本原因である。そこで、平成27年度に「未来へつなぐあだちプロジェクト 第1期子ども貧困対策実施計画」を策定し、子どもの貧困の「予防」と「連鎖を断つ」ことを主眼に対策を進めてきた。

令和2年度には第2期の計画がスタートし、新たに取り組むべき項目として、これまで区市町村レベルでは取り組んでいなかった「若年者（特に中学校卒業後）の支援体制の構築」を掲げ、令和3年4月からは、若年者支援の取り組みをさらに強化するため、同年3月まで区立中学校の校長だった教育管理職を「スマイルユースコーディネー

ター」として採用し、区内都立高校からのヒアリングを通して高校生現状を把握するとともに、区立中学校と都立高校との連携の在り方や、若年者支援の課題の解決に向けた取り組みの検討を進めている。

### 高校中退をきっかけに「孤独・孤立」に陥る若年者

本区内には都立高校が9校あり、その中途退学者数が23区の中で最も多い状況（平成29年度時点。以後はデータが非公開のため実数は不明）だったため、区内都立高校と区立中学校の連絡協議会を設置し、情報共有を図ることで中途退学の予防に努めてきた。

しかしながら、進学後の状況については「個人情報保護の壁」がネックとなり、生徒たちの実態を把握できず、区側では支援したくとも対象者の特定さえできない状況である。

区内都立高校へのヒアリングからは、通信制高校に転学した生徒や中途退学した生徒について、高校側では対応する時間が取れず、心配はしているもフォローができていない実態が見えてくるなど、中学校在籍時から何らかの課題を抱えていた生徒が、中途退学をきっかけに「孤独・孤立」に陥っている可能性があることがわかってきた。

### 【若年者支援の五つの課題】

- ① 学力不足や発達障がいなど課題を抱えて高校などに進学し、高校1年の夏休み明けに中途退学のピークを迎える。
- ② 高校を中途退学した生徒の情報は個人情報に当たするため、区では把握できず、中途退学後の支援が困難である。
- ③ 中途退学後も「学び直したい」「働きたい」と考えている生徒に対して、必要な支援が提供できていない。
- ④ 区として中卒者・高校中途退学者を支える機関がない。
- ⑤ 放課後などに安心して過ごせる場がなく、身近に悩みを相談できる大人もいない。

これらの課題を解決し、適切な支援につなげることを目的に、令和4年1月の設置を目指して、子ども・若者育成支援推進法に基づく「若年者支援協議会（仮称）」の立ち上げを準備中である。これにより、中学校・高校間の個人情報壁を破り、中途退学予防策を強化することが目的だ。また、個別ケース検討会議で作成した支援計画に基づいて、学習支援や就労支援などを行っている団体（営利・非営利を問わず）につなげる体制整備、進路選択時のミスマッチの軽減、SNSを活用した相談窓口の実施などの検討も進めている。

### おわりに

行政の支援もあの手この手と充実してきていることは実感しているが、どうしても手の届かないところが残るとともに、画一的になりがちな傾向は否めない。その隙間を埋めて、支援者の機微に触れるきめ細やかな支援を可能としているのが、地域で活躍するNPO団体、ボランティア、町会・自治会をはじめとする皆さんの活動だ。それらが、資金面を含めできる限り安定的に、継続して展開できるよう、車の両輪との意識をもって常にコミュニケーションを図ることも忘れてはならない点だ。

本区はこれからも、孤独や孤立を防ぐため「誰も取り残さない」という強い思いで、さまざまな分野の方々とネットワークを結び、全力で支援し続けていく。

※子どもの健康・生活実態調査：子どもの健康と生活の実態を把握し、家庭環境や生活習慣が子どもの健康に与える影響などを調査するため、平成27年度から区と教育委員会が連携して実施している。同じ世代を小学1年生から中学2年生まで継続的に追跡する調査や、小学1年生を定期的に行う調査などを実行し、子ども施策の評価や今後の対策などに活用している。



# 貧困の連鎖を断ち切るための 箕面市の取り組み

箕面市長（大阪府）

上島一彦



## はじめに

大阪府箕面市は、大阪北部に位置する人口13万8000人の緑豊かな住宅都市である。大阪都心部へ電車や車で約30分というアクセス便利な立地でありながら、日本の滝100選にも選ばれた「箕面大滝」や「明治の森箕面国定公園」に代表される豊かな自然が特徴だ。

また、働く保護者も安心して仕事と子育てを両立できるよう、「子育て・教育日本一」を掲げ、保育所の増設や高校生までの子どもの医療費の助成など子育てサポートを実施しており、教育の分野においても箕面市立小・中学校では、毎日の英語教育やデジタル教材の導入など最新の学校教育を進め、平成30年度では英検3級相当以上の割合が79・7%で、全国平均42・6%を大きく上回る結果となっている。

## 子どもの貧困対策 「貧困の連鎖を断ち切る取り組み」

本市における子どもの貧困対策の本格的な取り組みは、平成28年からの開始で、その際に注目したのは、市内で貧困の連鎖があるという実態である。

他の市町村と同様、本市でも、貧困対策としてさまざまな家庭支援制度に多くのお金と労力をかけてきた。就学援助、児童扶養手当、生活保護などの制度があり、それで助かっている方々も確かに存在している。しかし、残念ながら、それらの取り組みは、次の世代の子どもたちに貧困が連鎖することに対しては、効果がない。つまり、それらの取り組みでは、今の人たちは助かるが、その子どもが成長した後には、また貧困家庭になってしまうのを防ぐことができないわけである。この貧困の連鎖を解決しなければ、社会的にはいつまでもその場しのぎの対策を続けるしかない

い。だからこそ、本市では貧困の連鎖を断ち切るということに着目して取り組みむことにした。

これまでの行政の取り組みの問題も改めて検証した。これまでも、経済的に厳しい家庭の子どもの支援のために、学習支援といったさまざまな取り組みを行ってきた。しかし、そのような状況に置かれてから支援を始める、そして、少し落ち着けば見守るという流れでは、例えば、その子どもが学齢期であれば、学校に任されてそのままにされてしまう。つまり、一時的、場当たりの対応となっていたという課題があった。

ほかにも、学年間でも事例を引き継いでいなかったという点や、目に見えて問題がある子どもだけに手当てすることしかできていなかった、ということもあった。これが従来の問題点で、そのやり方ではだめだということである。

あるべき取り組みとして、一つは、0歳か

ら大人になるまでずっと見届けようというこ  
と、もう一つは、何らかの環境因子を持つて  
いるのなら、今、問題がなかったとしても見  
守り続ける仕組みをつくる、それをやらなけ  
れば連鎖は断てないだろうと考えた。

### 見守り続ける仕組み 「子ども成長見守りシステム」

子どもたちの成長は15年間、もしくは18年  
間にわたって、誰かが見守っていかなければ  
ならない。それだけ長期にわたって大人にな  
るまで見守ることができる存在は、保護者し  
かないのだが、それ以外には、継続性を  
得意とする行政組織しかできないと考えて  
いる。

そこで、平成28年に「子ども成長見守り室」  
という専任組織をつくり、網羅的に子どもた  
ちを見守り続けていく体制とし、さまざまな  
現場で実施している支援情報を集約し、それ  
らを統括的に俯瞰するために「子ども成長見  
守りシステム」というデータベース・システ  
ムを構築した。

市役所には、例えば、生活保護やひとり親  
支援の担当もあれば、学校現場もあり、多く  
の個人情報が存在している。これらの情報  
を、子どもをキーとして把握できるように  
データベース化した。学校では、ある子ども  
の状態は分かるが、その家庭の状況までは把  
握できてない。一方で、例えば、福祉部門の

生活保護分野では、世帯の状況は把握する  
が、子ども一人一人の状態を見続けることま  
ではできない。そこで、子どもをキーにして  
網羅的に情報を把握できるシステムが「子ど  
も成長見守りシステム」である。

本市は、小学1年生から中学3年生までの  
9学年の全員に対して、毎年、学力・体力・  
生活状況などの全方位調査「箕面子どもステッ  
プアップ調査」を独自に実施し  
ている。この調査結果も「子ど  
も成長見守りシステム」に情報  
として取り込んでいるので、そ  
のデータにより、子ども一人一  
人が、学年が上がっていく中で  
どのように変化したかを追跡す  
ることができる。

このように、ある1人の子  
どもについてさまざまなデー  
タから子どもの変化を「子ども  
成長見守りシステム」で把握で  
きるのだが、数値以外の情報、  
例えば、出来事などもカルテ  
化している。このシステムを  
使って、過去からの情報も蓄  
積していくと、子どもたちに  
何か変化が起こっているとの  
予測がつくようになる。デー  
タから課題や異変に気付いて  
早めに現場につなぐこともあ

る。このように、ある1人の子  
どもについてさまざまなデー  
タから子どもの変化を「子ども  
成長見守りシステム」で把握で  
きるのだが、数値以外の情報、  
例えば、出来事などもカルテ  
化している。このシステムを  
使って、過去からの情報も蓄  
積していくと、子どもたちに  
何か変化が起こっているとの  
予測がつくようになる。デー  
タから課題や異変に気付いて  
早めに現場につなぐこともあ

れば、現場からの情報をシステム上で過去の  
データと照らし合わせて、何かおかしいと気  
づくこともある。こうして「子ども成長見守  
りシステム」を使い、支援の必要な子ども  
早期発見と必要に応じた支援へのつなぎ、そ  
してその後も、一人一人の変化をずっと見  
守り続けていく。

#### 支援の継続と、見守る子どもの拡大。そして高いレベルへ

子どもの能力・自信・気概を高いレベルにまで押し上げるためには、社会に出る選択肢の前に立つ18歳まで、様々な面から、  
継続して切れ目なく支援を続けることが必要です。  
また、今は課題が顕在化してはなくても、「家庭の貧困」という、今後課題を抱える危険をはらむ、いわば「環境因子」のある子どもに  
目を向け、見守り続けることも必要です。

箕面市で環境因子のある子どもは約4,500人 ※家庭に貧困や生活状況などの課題  
(またはその可能性)がある子ども

#### これまで（従来）の取り組み

- 子どもへの対応は一時的・場当たりの
  - ・保育所から小学校、中学校への進学時だけでなく、  
学年・担当が替わるだけで支援が途切れる
  - ・中学卒業と同時に市施策の手を離れ、放置される
- 目に見えて問題がある子どもだけが対象
  - ・課題が顕在化している子どもだけを対象に対応
  - ・今「健全」に見える子どもは、環境因子があってもケアしない
  - ・問題が深刻化してからでないと対応しない
- 最低限の手当をすることが施策目的
  - ・「授業についていけないよう」「学級崩壊を防げるよう」などを  
目的にした施策を実施

#### あるべき取り組み

- 社会に出るまでずっと見届け、見届けるしくみ
  - ・生まれてから18年間ずっと見届け、見届ける
  - ・子どもの情報を蓄積する
  - ・情報を引き継ぎ、切れ目をつくらない
- 環境因子をもつすべての子どもを見守るしくみ
  - ・環境因子のある子どもを把握する
  - ・見守りを続け、悪い兆候があれば早期に  
支援を開始する
- 「高いレベル」へ押し上げる施策
  - ・高い自尊心を養うことを目標に置き、その時々  
に応じた支援を行う

子どもの義務教育を担う  
住民の基礎情報を持つ  
継続的な組織である **市町村にしかできない取り組みです**

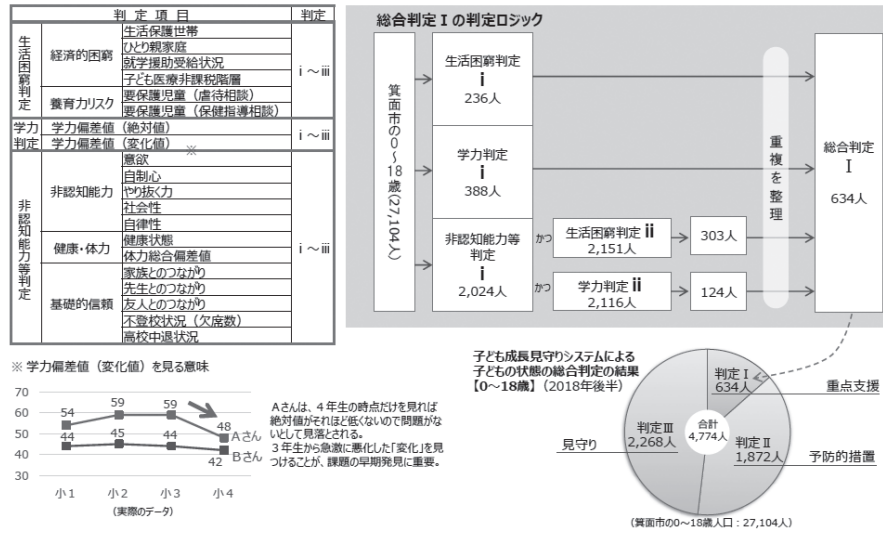
貧困の連鎖を断ち切るための取り組み

## 「子ども成長見守りシステム」の成果

「子ども成長見守りシステム」では、子ども  
のさまざまなデータを集約し、システムで判  
定して、特に気掛かりな子どもたちを抽出し  
ている。学校現場では完全にノーマークだっ  
た子どもについて、「子ども成長見守り室」

### 子ども成長見守りシステムによる判定

子ども成長見守りシステムでは、「生活困窮判定」「学力判定」「非認知能力等判定」の3つの要素で判定した上で、それら3つの要素を掛け合わせて、「子どもの状態の総合判定」を行います。判定は、定例で年2回行うとともに、必要に応じて随時、個別に判定を行う場合もあります。（例：重大な虐待事案を受けて全員のリスク度を見直す場合など）



### 箕面市子ども成長見守りシステム

から注意喚起し、学校でよく気を付けて様子を見てほしいという依頼をし、場合によっては必要な支援につなげるということも行っている。

実際に挙げると、学校の中では低学力という認識はあったものの、おとなしくて目立たない印象の子どもについても、システムで可視化できたことにより、メンタル部分もかなり乱高下する傾向にあるということが明らかになり、学校現場でケアを始めることとなった。

また、支援の抜けや漏れを発見することもできた。これも一例にすぎないが、就学援助の受給資格があるのに受給していないような場合も、システムで発見でき、家庭にアプローチすると、その保護者は事務手続きが苦手であることが分かり、手続きのサポートをすることで就学援助につながったということがあった。

このように、できる限り漏れがないように、かつ、可能ならば子どもの状態が悪化する前に、早めに気付いて支えていくことを繰り返すことが

### 貧困の連鎖を断ち切る取り組み

重要だと考えている。

また、それだけでなく、支援の効果を定量的な変化で客観的に測ることが可能となった。例えば、学習支援を受けている貧困家庭の子どもたちだけの集団を取り出し、ほかの子どもたちの集団と比較することで、その学習支援の事業が役立っているのかどうかを分析することもできるようになった。

「子ども成長見守りシステム」のデータから、これら事業の結果、つまり効果も分析できており、データを取るのには事業のバックグラウンドとして、非常に大事だと思っている。

本年度からは、「子ども成長見守り室」を子育てやひとり親に関する相談の窓口を持つ「子育て支援室」に発展的に統合し、「子ども成長見守りグループ」として配置した。このことで、窓口において保護者の相談に対応したり、必要な情報を提供するなど、より家庭へのアプローチも密にできる体制となった。

今後も、貧困の連鎖を断ち切ることを目指して、「子ども成長見守りシステム」を活用し、常に効果的な支援施策や支援体制を検討しながら子どもや家庭への支援を進めることとしている。

# 地域との協働で進める生活困窮者支援

伊丹市長(兵庫県)

藤原保幸



## はじめに

急速な少子高齢化・人口減少社会の進展により社会構造は大きく変容し、地域・家族・職場といった生活のさまざまな場において支え合いの基盤が弱まり、福祉課題が複雑・複合化するなど、大きな影響を与えている。伊丹市の人口は微増傾向にあるものの、将来的には減少に転じると予測されている。そうした背景の下、本市では平成15年度に策定した「第1次伊丹市地域福祉計画」から一貫して「共生福祉社会の実現」を理念とし、全ての市民が住み慣れた地域で、安心して生き生きと暮らすことができるまちづくりに取り組んできた。

ここでは、特に地域住民や事業者などと協働しながら進めている生活困窮者の支援について紹介させていただく。

## 生活困窮者支援の体制

本市では、平成27年4月の生活困窮者自立

支援法施行に合わせて、健康福祉部内に自立相談課(伊丹市くらし・相談サポートセンター)を設置し、生活困窮者自立相談支援事業をスタートさせた。

生活困窮者支援は、これまで行政のどの窓口でも対象とならず、制度のはざまに落ちていた市民を対象としており、行政内部の連携強化が必要なため、外部委託だけでは進められない。一方、「地域」には困っている方を発見するという

支援の入り口機能と、困っている方が社会に参加する居場所としての出口機能の二つの役割が期待されるが、行政が業務を抱え込むだけでは地域



伊丹市実施体制図

との連携は進みにくい。

そこで、市の直営実施として市内連携を強化しながら、そこに伊丹市社会福祉協議会から職員の出向を受けて「相談支援員」として配置する体制を整備した。市社協は市民や行政、福祉の専門機関や団体・組織などが連携・協働するための中核的な役割を担っていることから、地域に根差した生活困窮者支援を実施するには、協働体制が最も効果的であると考えた。

その成果として、後段で紹介する官民連携による「こども食堂」の実施にもつながっている。また、平成28年度からは家計改善支援事業も市社協に委託しており、より一体的に支援を実施している。

## 「優先発注」の仕組みづくり

次に、生活困窮者就労訓練事業における優先発注の仕組みづくりについて述べる。

生活困窮者就労訓練事業は「雇用による就業を継続して行うことが困難な生活困窮者に

対し、就労の機会を提供するとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練」などを行うもので、事業者の自主的取り組みとして実施される。

本市では「企業組合伊丹市雇用福祉事業団」およびその関連団体である「NPO法人ワーカーズコープかんさい」が事業を実施されている。同事業団は古くは失業対策事業に取り組み、生活保護受給者への就労支援にも協力いただいていた。

また、従前より市の公園清掃や害獣駆除、建物管理や街路樹管理などの行政業務を受託しており、それらの業務が訓練に活用された。

訓練事業には労働契約を結び賃金を受け取ることができる「雇成型」と、訓練に重点を置いた「非雇成型」がある。同事業団では「雇成型」での受け入れにも協力的であったことから、優先発注の仕組みの活用により事業の推進を図ることとした。行政業務が「雇成型」として訓練に活用され、利用者に賃金が支払われれば、行政の管理的経費がそのまま困窮者支援につながる。優先発注の効果は明確であった。

優先発注は地方自治法施行令に規定されており、障害者支援団体やシルバー人材センターなどを対象に、行政の事業を競争入札とせず随意契約で発注することを可能とするものである。生活困窮者自立支援法施行に合わ

せた改正で、都道府県の認定を受けた生活困窮者就労訓練事業を実施する施設についても対象に追加されている。

平成27年7月に「生活困窮者の自立の促進に資すること」についての認定基準の策定・公表を行い、同年8月に同事業団およびNPO法人を「生活困窮者の自立の促進に資する」事業所として認定した。私の知り得る限りこの仕組みを整え、活用を行ったのは全国初である。他都市から多数の問い合わせがあり、厚生労働省から取り組み事例として紹介いただくなど、先行事例として評価をいただいていることは大変ありがたい。

認定の翌年(平成28年)度には27件の随意契約を行い、22人の市民が就労訓練を利用された。その内19人は「雇成型」で、その中から9人が新たな職に就き自立を果たすなどの成果が得られた。同事業団ではスーツの貸し出しや携帯電話の貸与など自主的な支援も行われている。引き続き連携を図りながら、事業の効果的な運用を行ってまいりたい。

### ひきこもりのアウトリーチ支援

次に「ひきこもり」支援について触れたい。制度開始当初より積極的に取り組んできたが、初回相談の約8割は家族などから寄せられており、本人と会えず相談が中断することも少なくなかった。そこで、対象者の来訪を待つだけではなく、家庭などへの訪問を重ね

て、本人が望んだときにすぐに支援につながることを目的に、令和元年度にひきこもりアウトリーチ支援員を配置した。

令和2年度までに、支援の中断していた9世帯へアウトリーチを実施し、うち26人と会うことができ、13人が医療機関への受診や障害福祉サービスの利用につながるなど、地道ではあるが成果を上げている。

その他、医療機関の協力による医療相談会の実施や、就労支援事業所などの協力による在宅での就労体験、会えない方には市民団体と協働で作成した絵手紙の送付による声掛けなど、さまざまな取り組みを実施している。ひきこもりの方の多くは、「社会に出たい」という気持ちを持っておられる。その思いに寄り添い、きっかけをつくることで、1人でも多くの方が社会参加を果たし、生き生きとした生活が送れるよう、ひきこもり支援を推進してまいりたい。

### 官民連携による「子ども食堂」

体制づくりの項で述べた通り、本市では官民連携による「子ども食堂」の取り組みを実施している。子どもたちが夜間に行き場もなく、地区内のショッピングセンターで時間を過ごしていることを心配する住民の声が発端となり、市社協のコミュニティワーカーが子ども食堂の開催を提案。生活困窮者の学習支援として、食堂と併せて大学生ボランティア



こども食堂

による学習会を実施することとなり、地区住民・市社協・行政の協働による「こども食堂」プロジェクトが発足した。夜間閉鎖されていた老人福祉センターの食堂を活用することとなり、食堂受託事業者も運営に参加。約半年の準備期間を経て、平成28年5月開始となった。

運営が安定した後、立ち上げから運営までのノウハウをまとめて「こどもの居場所を始

めよう」としている人のためのサポートブック」を作成し、市社協と協働して開設希望者の支援を実施してきた。

市内17小学校区全てで開催されることを目標としており、令和3年10月現在、13カ所で開催されている。商店街の飲食店が中心となり社会福祉法人と協力して実施している所、自治協議会が中心となって共同利用施設で開催している所など、運営形態や実施場所はさまざまである。

立ち上げ時の費用については、赤い羽根共同募金など民間の助成金の活用を図り、運営については食材の寄付や利用料金などで賄っていたりしており、本市では補助金などは支出していない。補助に頼らず、自立的に運営することで、継続性を保たれている。また、食堂運営者のネットワークづくりも進められ、団体や個人などからの物品提供を一括で受け付けする仕組みも検討されている。それぞれの運営者の自主性を尊重しながら、支援を続けてまいりたい。

### 重層的支援体制整備事業

最後に、重層的支援体制整備事業について述べておきたい。本年4月、同事業を規定した改正社会福祉法の施行を受けて、本市でも準備事業を開始している。

健康福祉部に課長級の相談支援コーディネーター1名を配置するとともに、市社協に相談支援・参加支援・地域づくり支援の三つのコーディネーターを配置。また、市社協のコミュニティワーカーの地域支援活動も事業に位置付けるなど、体制整備を行った。

令和5年度の本格実施を目指し、本年度は具体的な運用などを協議・試行し、来年度はアウトリーチ支援について検討を行う予定である。さらに、地域包括支援センターなどの関係機関、民生委員児童委員や地域役員、地域の事業者など、あらゆる主体が連携できるような、市全体での地域福祉のネットワークの構築を進めていきたいと考えている。

### おわりに

コロナ禍において、生活困窮や社会的孤立はより顕在化しており、国においても「孤独・孤立対策担当室」が設置され対策が協議されるなど、行政における困窮者支援・地域福祉の取り組みはますます重要となってきた。これまで述べた通り、本市としてもさまざまな取り組みを進め、悩みや困りごとを抱える市民を受け止め、寄り添い、地域とのつながりや地域づくりの支援を行い、全ての市民が安心して生き生きと暮らすことができるまちづくりを推進していきたい。