



行政視察報告書

*期 日

令和5年10月30日(月)～11月1日(水)

*調査地

- ・大阪府門真市

公民連携子どもの居場所「子ども LOBBY」について

- ・大阪府大東市

住民主体の高齢者支援「大東市式総合事業」について

茨城県古河市議会

文教厚生常任委員会

*関係資料については、議会事務局に保管してあります。

令和5年12月15日 報告

| | | |
|------|-----|----|
| 委員長 | 鈴木 | 務 |
| 副委員長 | 印出 | 慎也 |
| 委員 | 佐々木 | 英徳 |
| 委員 | 関口 | 和男 |
| 委員 | 古川 | 一美 |
| 委員 | 稲葉 | 貴大 |
| 委員 | 佐藤 | 泉 |

【門真市の概要】

門真市は大阪府の北東部にあり、市域は東西 4.9 キロメートル、南北 4.3 キロメートルで、面積は 12.30 平方キロメートル。市域が比較的小さくまとまり、大きな起伏がなく、平坦な土地であることが特徴である。もともと穀倉地帯で、よく知られている河内蓮根が特産物であったが、宅地造成により、農村地帯から産業都市へと移行、現在は東大阪工業地帯の重要な位置を占めている。

大阪市に隣接し、そのベッドタウンを形成する衛星都市の一つであると同時に、大阪都市圏における都市雇用圏の中心にも含まれる。パナソニックの本社所在地であり、同社の企業城下町でもある。

また、通勤通学の足として、北部を京阪電車が走り、市内に西三荘・門真市・古川橋・大和田・萱島駅、南部には、地下鉄長堀鶴見緑地線の門真南駅、西部には、大阪モノレール門真市駅と狭い市域に 7 つの駅があり、主要道路には、京阪・近鉄のバス網がある。幹線道路としては、中央部を東西に国道 163 号が横断、西部を南北に府道大阪中央環状線や近畿自動車道が縦断している。2010 年には第二京阪道路が全線開通し、門真市の産業発展に大きな役割を果たしている。

人口 117,245 人 面積 12.30 km² (令和 5 年 9 月 1 日現在)

調査事項

ロビー 公民連携子どもの居場所「子どもLOBBY」について

1. 公民連携にて事業を進めることになった経緯について
2. 事業の概要や特色について
3. 施設の利用状況等について
 - ・職員の体制
 - ・支援を必要とする子どもへのアウトリーチの方法
 - ・施設での過ごし方 等
4. 公民連携にて事業を行うことの効果について
5. 現状および今後の課題について

【調査事項】 公民連携子どもの居場所「子ども^{ロビー}LOBBY」について

1. 公民連携にて事業を進めることになった経緯について

門真市は、平成 28 年度に実施した「子どもの生活に関する実態調査」の結果から、相対的貧困率が大阪府内平均 14.9%に対し、16.4%と高いことが分かった。この状況を受け、子どもの貧困の連鎖を断ち切るため、平成 29 年 10 月より「子どもの未来応援ネットワーク事業」を開始した。

この貧困対策事業を軸に、子どもの無限の可能性を伸ばせるよう行政のみならず、企業・団体、NPO法人、学校といったさまざまな主体の強みを活かして支援する、子どもを真ん中においたネットワークが構築されたことが背景にある。

また、SDGs「Sustainable Development Goals」(持続可能な開発目標)のうちの 1 つ目の目標である「貧困をなくそう」の達成に向けた公民連携を進めるため、企業、NPO団体等が一同に会し、子ども支援マッチングを行った。これがきっかけとなり、行政と企業が公民連携でつくりあげた行政直営の子どもの居場所「子ども LOBBY」の設置につながった。

2. 事業の概要や特色について

子どもの未来応援ネットワーク事業

平成 29 (2017) 年 10 月より大阪府のモデル事業として実施し、平成 30 (2018) 年 7 月以降は市独自事業として実施している。

事業内容

貧困状態にある子どもや家庭を地域で発見し、その情報を貧困対策専門チームへ連絡することにより、チームがその子どもおよび家庭に対して対応や支援を実施。子どもを取り巻く環境が改善されるよう行政サービスの紹介や支援団体との連携による地域見守り体制を構築する。

■子どもの未来応援団 (ボランティア)

「子どもの未来応援団員」が地域で子どもの小さなシグナルを発見し、「子どもの未来応援チーム」へ情報提供を行う役目を担う。

応援団員になるには養成研修を受講し、登録する必要がある。(登録すると「応援団員の証 (バッジ)」が与えられる。)

現在、団員数は門真市人口の 1 %を超える約 1,600 人が登録している。

■子どもの未来応援チーム

子どもの貧困対策を専門に行うチーム。元教員の「子どもの未来応援推進員」が配置され、「応援団員」から提供された情報をもとに、行政内の情報を横断的に収集して子どもや、家庭の状況を把握した後にケース会議で支援方法を検討しアウトリーチ支援を行う。

子どもの居場所等との連携

子どもの居場所の運営スタッフを「子どもの未来応援団員」が担うことで、地域の見守り拠点として機能し、子どもの情報が早期に提供される仕組みを構築。

門真市内 子どもの居場所等（令和5年10月30日現在）

| | 子ども食堂 | 宿題カフェ |
|------|--|--|
| 場所数 | 8カ所 | 15カ所 |
| 開催頻度 | 月1回 | 週1回 |
| 運営元 | 市民等 | NPO法人トイボックス |
| 内容 | <ul style="list-style-type: none">・食事等が提供される・基本的に子どもであれば誰でも参加可能 | <ul style="list-style-type: none">・小学生のための宿題スペース・宿題が終わったらジュースが提供される |

⇒門真市内は子どもの居場所となる場所が多い方だが、子どもが毎日、いつでも安心して来られる居場所があれば…という思いから、常設の子どもの居場所（公民連携子どもの居場所「子ども LOBBY」）の設置へととなった。

公民連携子どもの居場所「子ども LOBBY」

行政と企業が公民連携でつくりあげた行政直営の子どもの居場所。

設置費用は子どもの貧困対策への使用を目的として寄附された寄附金等を活用し、設置場所は「エイチツーオー商業開発」から無償提供され、家具等も「IKEA 鶴浜」から寄附されたもので揃えられている。

「子ども LOBBY」での取り組み

①子どもの非認知能力向上プログラムの実施

子どもが成長するために非常に重要なものとされる「非認知能力」を向上させる、子どもへの接し方の研修を保護者や子育て関係者を対象に行っている。

②子どもの居場所および保護者の相談支援の場としての活用

家庭・学校とは違う第3の居場所として活用し、子ども同士だけでなく、大人との世代間交流を行うことにより社会性を身に着ける。また、保護者の相談もリラックスした雰囲気の中、行っている。

③キャリア教育イベントの実施

連携企業が子どもへさまざまな職業体験を提供(原則毎週日曜日)することで、子どもが視野を広げ、その中で将来の夢や目標を見つけて、それに向けて努力し、生きる力を身に付けることを目指している。

④不登校児童支援

不登校児童に対して通学時間帯に生活習慣や学習習慣を身に着ける支援を実施。(フリースクールのような役目も果たしている)

3. 施設の利用状況等について

・職員の体制

⇒運営はNPO法人志塾フリースクールに委託している

・支援を必要としている子どもへのアウトリーチの方法

⇒「子どもの未来応援団員」が子ども食堂や宿題カフェといった拠点で見守りを行い、早期発見に努めている。

・施設での過ごし方

⇒子どもたちは放課後に宿題をしたり、遊ぶ場所として使ったり、一人ひとり自由に過ごしている

公民連携子どもの居場所「子ども LOBBY」の実績

| | 非認知能力向上 PG 受講者数 | 来場者数 (発見ケース数) | キャリア教育 イベント申込者数 | 不登校 児童者数 |
|-------|--------------------|------------------|--------------------|-------------|
| 令和3年度 | 98名 | 1081名 (10ケース) | 474名 | 10名 |
| 令和4年度 | 13名 | 1961名 (8ケース) | 1372名 | 8名 |

4. 公民連携にて事業を行うことの効果について

【最大の効果】機動的に動くことができる

⇒予算が固まってしまうと、なかなか動き出せないという行政のデメリットがあるが、実際の市民・子どもは待たない。しかし、企業等と連携するとお金の心配をせず、寄附といったいろいろな方法でスピーディーに対応が可能。その分、職員にも迅速さが求められる。

5. 現状および今後の課題について

子どもの未来応援ネットワーク事業を約7年間行ってきた成果として、市民や企業等から支援物資を寄附されるようになった。

子どものために何かをしていく、地域ぐるみで子どもを見守る気運が高まっている。

～笑いのたえないまち門真へ～

子どもを真ん中に地域みんながつながる健康で幸せな地域共生の「まち」に

生まれ育った環境によって子どもの将来が閉ざされることのないように
今後も公民連携で子どもの貧困対策に取り組んでいく。

【大阪府門真市での視察研修】

研修



子ども LOBBY 入口前にて



大東市

【大東市の概要】

大東市は大阪府の東部、河内地方のほぼ中央に位置する市である。

東は生駒山系を境に奈良県、西は大阪市と接しており、豊かな自然を残しながらも住宅地や産業都市として発展した。古くから、奈良と大阪とを結ぶ交通の要衝として栄え、また戦乱の舞台ともなってきたが、江戸時代の治水・新田開発などにより、商都大阪の重要な後背地となった。現在も大阪都心部と関西学術研究都市の中間という好立地を活かして府東部のものづくり産業の集積地として発展を続けている。

人口約 12 万人の大東市は、「いきいき安心のまち・大東」をスローガンに活気あふれるまちづくりを進めており、春の野崎まいりや秋のだんじり祭りなどには、市民だけでなく多くの観光客でにぎわうほど。市内には、大阪市内と京都府南部を結ぶ JR 片町線（学研都市線）が走り、近鉄バスの路線が隣接する四条畷市や東大阪市とつながっている。また、車いすの乗降に対応した大東市コミュニティバスも用意されており、市のほぼ中央を南北に国道 170 号線（外環状線）、東西に府道大阪生駒線が走るなど、交通の便にも恵まれている。

人口 116,648 人 （令和 5 年 8 月末現在）

面積 18.27 km²

調査事項

住民主体の高齢者支援「大東市式総合事業」について

1. 大東市式と言われる住民主体の介護予防に至った経緯について
2. 事業の概要・特色について
3. 具体的な取り組みについて
 - ・ 市民への周知の方法
 - ・ 地域住民や対象者本人への専門職のかかわり方 等
4. 事業の実績・効果について
5. 今後の展開及び課題等について

【調査事項】住民主体の高齢者支援「大東市式総合事業」について

1. 大東市式と言われる住民主体の介護予防に至った経緯について

かつて大東市は累積赤字1位の自治体だったこともあり、厳しい財政状況の中にあった。また、将来訪れるであろう「介護人材不足」を予防するためお金がなくても展開できる事業を目指し、すでにあるもの、特に地域資源である『住民の力』を存分に活用していこう、という意識を庁内で統一し、方針を明確化させ進めてきたものが、大東市の総合事業である。

2. 事業の概要・特色について

大東市の総合事業

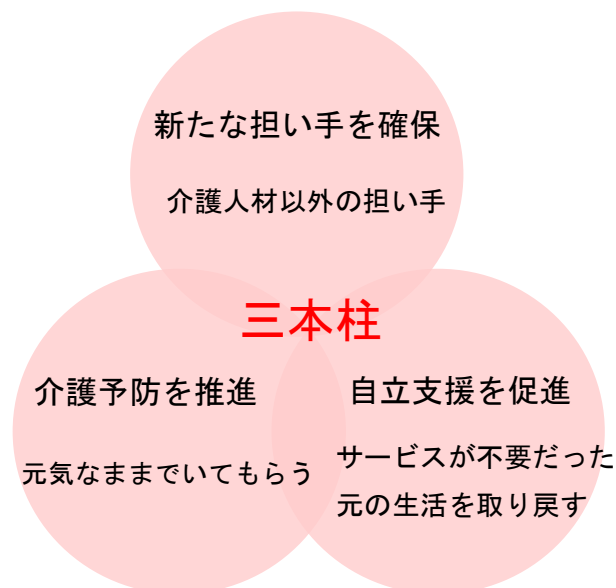
移行前

- ・訪問介護のプランに「自立支援」の観点が入っているものは、ほとんどなかった。
- ・職種による「自立」と「自立支援」の概念にも差があった。

移行後

- ・大東市における「自立支援」の概念を一致させる
⇒自分の生活をどのように、どういったサービスを使いながら生活していくのか決める、**自己決定**を促すこと。そのためには、もとの生活を取り戻すための、サービスの使い方や選択肢の提示を利用者にわかりやすく説明する必要がある。

方針 今の高齢者だけでなく、将来の高齢者も困ることがないように



事業内容

総合事業とは、軽度の支援を必要とする方に向けて、住民や民間事業者等の多様な主体が参画し、多様なサービスを充実させることで、支え合いの体制づくりを推進することを目的とする。

- ・貴重で不足する介護の有資格者によるサービスは最終手段。
⇒それまで軽度者に費やされていたマンパワーを重度者への支援にシフトする。サービスが不要だった元の生活を取り戻す、もしくは多様なサービスで対応できるようにしていくことこそが、有資格者の役割
 - ・まずは住民主体の地域資源から試していく。
⇒掃除業者といった介護のプロではない、無資格者による多様なサービスを増やす。
- ◎介護人材不足が起こる前から手立てを講じておくことを徹底

3. 具体的な取り組みについて

■住民主体の通いの場～大東元気でまっせ体操～

大東元気でまっせ体操…市内146団体が週1～2回開催(令和5年10月現在)
元気な高齢者から介護5まで参加
平成17年度開始

- ・要支援レベルの高齢者でも歩いていける範囲に通いの場があるため、デイサービスに行かなくても大丈夫な人がたくさんいる。
- ・介護サービスと併用し、サービス利用日以外も人との交流ができる場。
- ・会場は自治会館、民家、空き店舗、フィットネスクラブのロビー等。バリアフリーのお風呂が付いている会場(有料老人ホーム、ケアハウス等)では、体操した方は1回あたり100円で入浴できる。
- ・体操会場に自力では通えない人を対象に、ボランティアドライバーの自家用車で送迎するサービスも実施している。利用は無料で、帰り道にスーパーによることも可能。

生活サポート事業…高齢のため、日常のちょっとした事ができずに困っている人の自宅に、住民ボランティアである生活サポーターが訪問し、支援を行う住民参加型の生活支援サービス(平成26年度開始)

- ・介護保険ではできなかった生活支援も可能
 (生活支援の例) 窓ふき、ゴミ出し、庭の手入れ、外出の付き添い、
 囲碁等の趣味の相手、スマホ操作支援 など
- ・利用料は30分以内250円。生活サポーターはこれを謝礼金として受け取るか**時間貯金**をするか選べる。
- ・令和5年4月現在、生活サポーターの登録者数は867人(内、男性348人)
 利用者120人前後(要支援レベルがほとんど、自立や介護2の方も利用中)
 令和4年度出動件数 延べ4130件

時間貯金

～今、動ける時間を将来のために貯金～

生活サポーターとして活動した時間を貯金することで、65歳以上になり介護が必要となったときに、優先的に無料で生活サポートを受ける権利を得ることができる。(住民主体の事業のため、こういったことが可能)

【市民への周知の方法】

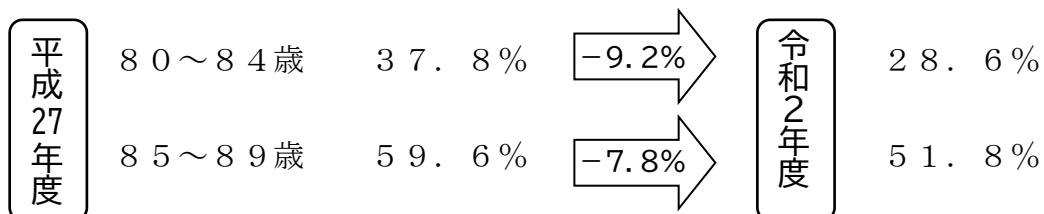
- ・「暮らしの情報誌」の全戸配布(高齢者がいない世帯にも配布)
 - ・出前講座の実施(介護サービスを使っていない元気な方・若い世代も対象)
- ⇒他の目的で集まっている住民たちのところへこちらから出向いていく

【地域住民や対象者本人への専門職のかかわり方】

包括支援センターなどで介護相談を受けたときに、大東市の将来起こる状況を説明し、今のうちに賢くサービスを使った方が、今後寝たきりになってしまった場合に苦勞が減るのだと、住民へ自立支援・介護保険の上手な使い方を啓発している。

4. 事業の実績・効果について

◆総合事業開始5年で、80歳代の介護認定率が顕著に低下



- ・認定率が下がるということは、介護サービスを頼らなくてもよくなっている
- ・認定がなくても住民主体のサービス・支援で成り立っている。

◆総合事業移行7年間の削減額は約30億円

(平成27年度までの3年間の平均伸び率からの推計値と実績との差額)

- ・令和4年度決算は移行直前の平成27年度決算の2割に圧縮
- ・令和4年度1年間で約6.5億円削減

◆85歳以上人口は7年間で1.6倍に増えたが、予防プラン・予防マネジメントは4割に圧縮

⇒要支援1、2につき込まれていた介護の専門職は重度者へシフト

5. 今後の展開及び課題等について

超高齢化社会に立ち向かうために

①介護予防の強化：大東元気でまっせ体操の拠点を増やす

→元気な高齢者を増やす

②介護専門職以外の新たな支え手の確保

→軽度な方の家事援助を支援

③介護保険の上手な使い方をみんなが知る

→自立した日常生活への復帰を目指す介護保険サービス

～「まだ若い」ではなく、「ずっと若い」が、いい～

いくつになっても住み慣れた大東市で、みんなが健康でいきいきと暮らせる地域づくりを目指す

【大阪府大東市の視察研修】

研修



大東市議会議場



【視察後記】

当委員会は、門真市において、公民連携子どもの居場所「子ども LOBBY」について、大東市において、住民主体の高齢者支援「大東市式須郷事業」についてを研究テーマとし、理解を深めるため行政視察を行った。

門真市では、第6次総合計画において『子どもを真ん中に地域みんながつながる健康で幸せな地域共生の「まち」に』を掲げている。平成28年度実態調査結果を受け、子どもの貧困対策事業を開始した。

地域住民が「子どもの未来応援団」として見守りを行い、その情報により学校や行政が横断的にケース会議を行っている。また市内の宿題カフェ等も見守り拠点としていた。そこでの課題が子どもが毎日通える場の必要性であり、常設の居場所、「子ども LOBBY」を設置するに至っている。

行政直営であるが、企業と連携することで公費支出を大幅に抑え、機動性も発揮されていた。現在はキャリア教育等も行い、子どもの生きる力をつけることにも注力している。これらは、地域の見守り活動の気運を高めることになり市民から支援物資が届くことも増えているとのことであった。

生まれ育った環境によって、子ども将来が閉ざされることがあってはならない。しかし、行政だけでは限界があることも事実であり、住民や企業を巻き込んだ貧困対策の取り組みが必要であると強く感じた。

次に、大東市では、市の健康意識調査において、高齢者の半分以上が運動不足を認識していることから、町ぐるみの介護予防を進めることとなった。

事業にあたっては、サービス利用者の現状を分析し、事業の方針を「今の高齢者だけでなく、将来の高齢者も困ることが無いように」とした。まずは、住民主体の地域資源として「大東元気でまっせ体操」の拠点や、生活サポーターを増やしていった。次に、ケアマネジャー等に対しサービス不要の生活を取り戻すことが有資格者の役割と意識変革も行った。市民に対しては、介護士が不足すると困るのは市民であること等、市の現状を包み隠さず伝えることで住民を巻き込み事業に取り組んでいる。結果として、総合事業移行7年間の介護給付費削減額は30億円となるなど大きな効果を上げているとのことであった。

高齢者が要支援から脱却し、有資格者の介入を最終手段とするためには、普段の生活を変える必要がある。そのためには、要支援レベルの虚弱高齢者がこぼれ落ちない地域の資源づくりが必要と強く感じた。

今回、行政視察を行った門真市、大東市は、地域住民や企業とうまく協力して事業を実施し成果を上げていた。両市から学んだことは、本市の事業に取り組むうえで大いに参考となることであり、たいへん有意義な視察であった。