

出張報告書

下 関 市 議 会 議 長 殿

令和6年10月18日

職氏名 文教厚生委員長 坂 本 晴 美 “ 副委員長 山 野 陽 生 “ 委 員 山 下 隆 夫 “ 委 員 香 川 昌 則 “ 委 員 桧 垣 徳 雄 “ 委 員 板 谷 正 “ 委 員 吉 村 武 志 “ 委 員 阪 本 祐 季 担当書記 田 中 一 祥 “ 山 田 直 美	用 務 所管事務調査 ①フレイル対策について ②不登校支援の取組について ③調布市青少年ステーションCAPSについて ④多摩市立中央図書館について
期 間 令和6年7月29日から 令和6年7月31日まで	出張先 千葉県 柏市 (①) 東京都 調布市 (②、③) 東京都 多摩市 (④)

1. 千葉県 柏市

(人口約43万4千人、面積約114km²)

柏市役所を訪問した。視察の冒頭、円谷議長から挨拶をいただき、坂本文教厚生委員長の答礼後、所管部局から柏市の概要及びフレイル対策について説明を受け、質疑応答を行った。

〔説明者〕地域包括支援課 宮島保健師、北村保健師

【フレイル対策について】

1) 取組の経緯

柏市の人口は、2035年頃をピークに減少に転じ、その中でも高齢者人口は増加が続き、2040年には高齢化率が30%を超える見込み。高齢者の内訳は、2020年に後期高齢者数が前期高齢者を上回り、2025年には後期高齢者が60%を超え7万人になると推計。後期高齢者が増加することにより、介護認定者数も増加し、2025年には2万人を超え、2040年には3万人に到達する見込みとなっている。また、団塊ジュニアの世代が65歳以上となる2040年には再び前期高齢者の増加も見込まれている。

このような背景により、総合計画では「健康寿命を延ばし、いつまでもいきいきと暮

らせるまち」を重点目標の一つとしている。また「柏市高齢者いきいきプラン」では、「すべての高齢者が、その人らしく、住み慣れた地域で安心していきいきと暮らせるまち」を基本理念とし、重点施策に「フレイル予防・健康づくりの推進」を掲げている。

柏市がフレイル予防に取り組むきっかけとなったのには、地域包括システムの構築が関係している。団塊の世代が75歳以上となる2025年に向けて、急速に高齢化が進行する大都市の地域包括ケアシステムを構築するにはどうしたらいいだろうかということを国が考えていたときに、柏市がモデル地域（研究フィールド）となったのが発端である。柏市には高度経済成長期の昭和39年に現在のUR都市機構により建設された公団住宅があり、当時高齢化率が40%を超えていた。ここが今後の都市部における高齢化の縮図であり試金石となるとして選ばれ、築40年が過ぎ、建て替えの検討時期でもあったことから、平成22年に東京大学とUR都市機構と柏市が3者協定を締結し「高齢社会の安心で豊かな暮らし方・まちのあり方」を考え実践するための取組を開始した。

当初は在宅医療などを中心に取り組んでいたが、平成27年の協定更新の際、健康づくりと介護予防及び生活支援を追加し、現在に至る。

2) 柏フレイル予防プロジェクト2025

東京大学、UR都市機構と柏市の3者協定とも連動しながら平成24年から東京大学が柏市をフィールドとして市民2,000人の追跡健康調査を実施。この健康調査が現在「柏スタディ」として全国に広がっているもので、調査から得られた知見をもとに東京大学がフレイル予防プログラム、フレイルチェックを開発。東京大学によると、全国では今年度104の自治体がフレイルチェックという概念を使った検査を取り入れているとのこと。このような経緯からフレイルチェック発祥の地となった柏市は、現在も東京大学と連携しながら、フレイル予防に取り組んでいる。具体的には、平成27年度に全国に先駆けてモデル事業としてフレイル予防事業を始め、その後、この取組を推進する体制として、東京大学や医師会、薬剤師会などの関係団体や地域の団体で構成する「柏フレイル予防プロジェクト2025推進委員会」を立ち上げ、フレイル予防を推進している。

フレイルの状態は認識されにくく、年だから仕方ないと思えることが多かったり、気づきにくかったり、困るほどではないから大丈夫と捉えがちな面がある。そこで、フレイルとは何かということの周知とともに、アンケートや筋力の測定を行い、自分の状態を知って「自分事化」し、気をつけなくてはという「気づき」をスタートとしている。

（ここで、全員でフレイルチェックの一つである「指輪っかテスト」を実践）

柏市の特徴の一つとして、市民サポーターを養成していることがあげられる。サポーターには、講座での啓発と測定をしてもらっているが、先輩から後輩へのアドバイスを含め、育成していくところが重要なポイントになっている。

サポーターによる市民のためのフレイル予防の特徴は、行政や専門職が行う専門的な講座以上に口コミや同じような立場や年齢の市民から現実味のある内容が発信されることで、市民自身の健康づくりや介護予防の活動への展開が効果として期待できるところである。市民による市民のためのフレイル予防というのが、大きな特徴である。フレイルチェックは平成27年にモデル的に始めて、毎年実績を伸ばしてきたが、令和2年、令和3年はコロナの影響も受け半減。その後回復し、昨年は過去最高の開催回数となった。サポーターの養成も定期的に実施しており、現在は108人が登録。

3) かしわフレイル予防ポイント制度

フレイル予防につながる地域等の活動を支援し、活動への参加者を増やすことを目的に、令和2年度から40歳以上の市民を対象にしたポイント制度を開始した。

ポイント制度は、様々な地域で行われている活動への参加に対してポイントを付与することで、社会参加へのきっかけとなり、参加を継続するためのモチベーション維持につながることを目指している。

昨年度末までに2万4,000人以上にポイントカードを発行し、ポイントがつく活動として約770の活動を登録している。

ポイント制度では、市民の活動の参加状況をデータとしても収集しており、フレイルチェックの健康状態と合わせ、活動している方の状態の分析にも取り組んでいる。現在は、効果的な施策に向けた活用やポイント制度の今後の展開について、検討しているところである。

4) フレイル対策での目指すべき方向性と取組の成果

フレイル予防の大切さを自分ごととして捉え、日常生活の中で予防につながるよう、取り組んでいるところである。

65歳以上のフレイルに関する認知は確実に上昇しており、取組の大きな成果と捉えている。また、フレイルハイリスク者への支援では、実施している数は決して多くないが、支援実施後の評価では、改善維持が約9割を占めている。個別支援が長期的にも状態維持への効果につながるか、今後継続的な評価で検証していかなければいけないと考えている。

総合的な高齢者の健康評価については、高齢者いきいきプランにおいて、介護が必要になる方の平均年齢を後ろ倒しすることを指標としており、令和4年では年齢が上昇—年齢が後ろ倒しになり、評価できる結果が得られている。

【主な質疑応答】

Q サポーターが地域活動の中でフレイルチェックをした結果、改善指導していかなければいけないとなったときにどのようにつなげていくのか。

A 多くの方が集まるようなグループで活動しているところから申し込みを頂いて、サポーターが何人か行ってフレイルチェックをやっている。チェックの結果は必ず回収しており、結果を基に個別に支援を勧めたい方には、地域包括支援センターからアプローチしてもらっている。

Q かしわフレイル予防ポイント事業について（予算規模、ポイントの使途等）

A 令和2年度から5年間の委託契約で実施している。年間1,000万円程度であったが、ポイントを付与するための端末機を増やすため令和4年度に契約変更し、令和5年度、令和6年度は1,200万円程度。

ポイントの原資は令和5年度が4,500万円。登録者が増え、活動が広がればポイントの原資は増える。今年度の予算は3,400万円程度を計上している。

健康づくりの活動に1回参加すると20ポイント（円）。ただし、獲得できるポイントは一人年間5,000ポイントまでとしており、たまったポイントはWAONポイントとして買い物に使うことができる。

Q 令和5年度のポイント原資が4,200万円とあるが、市としてこの金額についてどう思われているか。

A 事業を維持していくとなると、端末も増えてメンテナンスも必要になるため、ランニングコストも増える。市として現在の制度を見直す段階に入っている。

Q フレイル予防を浸透させるまで苦労された点は。

A まずはフレイルという言葉から知ってもらうことからスタートした。駅前に横断幕を掲げるなど、「フレイル予防に取り組むまち柏」として啓発に力を入れた。

Q フレイルサポーターの役割について

A サポーターには講座の中で「指輪っかテスト」などの測定や講義もしていただいている。また、フレイルチェックを受け、今後どうしたらいいかというグループワークのファシリテーターの役割もお願いしている。



柏市視察



柏市視察：議場

2. 東京都 調布市

（人口約23万8千人、面積約21km²）

調布市役所を訪問した。視察の冒頭、井上議長から挨拶をいただき、坂本文教厚生委員長の答礼後、所管部局から不登校支援の取組について説明を受け、質疑応答を行った。

〔説明者〕 調布市教育部 指導室 伊藤 教育支援担当課長、

海馬澤 教育支援担当統括指導主事、小林 教育支援専門官

【不登校支援の取組について】

1) 不登校支援の取組

調布市では令和6年3月に「調布市不登校児童・生徒への支援プラン」を策定し、この中で「未然防止」「早期対応・早期支援」「社会につながる支援」という3つの観点から様々な施策を展開している。以下、①から⑤までの支援事業を中心に説明があった。

①適応指導教室「太陽の子」

小学校4年生から6年生までを対象とした学校とは違う学びの場である。自分のやりたいことを自分で選ぶといったように、伸び伸びできる居場所を目指している。

②学びの多様化学校分教室「はしうち教室」

本校学校の近くに不登校の子供が通うための教室を設置する分教室型として全国で初めて設置された教室であり、中学生を対象としている。

はしうち教室は特別な教育カリキュラムを編成することができるため、演技をしたり、踊ったりして表現する楽しさを学ぶ表現科という独自の教科のほか、コミュニケーションスキルトレーニングを実施して、コミュニケーション能力を高める取組もしている。

さらに、不登校の児童・生徒は、学習の定着状況に大きな差があるため、それぞれの子供に合わせた学習内容で取り組む個別学習という時間も設けている。

③不登校児童・生徒への訪問型支援「みらい」

不登校になった低学年の子供や自宅から出ることも難しいという子供にどう支援を届けていくかという課題を受けてスタートした事業である。元校長先生と臨床心理士がペアになって、子供の自宅や市内の公共施設に行って、学習支援や相談に乗るなどのアウトリーチ型の支援を実施している。年々希望者が増えている。

④大学と連携した不登校支援プロジェクト「SWITCH」

教員養成系の大学である東京学芸大学と連携して、次の3つの事業を展開している。

ア テラコヤ・スイッチ

不登校の子供を対象に、少人数で、落ちついた静かな環境で過ごせる居場所のこと。毎週木曜日の夕方、子供たちが遊んだり話をしたりしている。

イ メンタルフレンド

不登校の小・中学生を対象に、大学生や大学院生を自宅に派遣して学習を見たり、相談に乗ったりする事業。非常にニーズが高い事業となっている。

ウ 学校に行きづらい子どもの保護者の集い

不登校の子供を持つ保護者はなかなか悩みを相談する人がおらず、孤立している場合がある。調布市では、そういった方々を対象に年4回、集いを開催しており、不登校の

子供を抱える保護者同士のグループトークの時間を設けている。この集いをきっかけに保護者同士の横のつながりができるなど、大変好評を頂いている。

⑤不登校対応巡回教員

本年度からの新規事業。教科指導や授業は一切持たず、不登校支援に特化した特別な教員として中学校の教員を1名配置して、週5日、5つの中学校を巡回し、日々子供の支援に当たっている。来年度以降さらに増員していきたいと考えている。

2) 今後の課題

現在、中学校の適応指導教室をつくることを1つの目標として掲げている。はしうち教室は、性質上どうしても学校に近い雰囲気にならざるを得ないため、中学生を対象とした太陽の子のような施設をつくりたいと考えている。

もう1つは、新たな不登校の児童・生徒を生まない仕組みをつくることである。具体的には校内別室の支援をさらに充実していく必要があるほか、不登校対応巡回教員を増員し、きめ細かな支援を行っていききたいと考えている。

【主な質疑応答】

Q 訪問型支援「みらい」の対象人数は。

A 今年度は小学生16人、中学生15人ぐらいで今のところ推移しているが、例年、学期が進むにつれて、少しずつ利用が増えてくる。

Q メンタルフレンドに協力してもらっている大学生はどれくらいの人数か。

A 5名に協力してもらっている。大学に委託をしているので大学の研究室のほうでマッチングしてもらおうという形をとっている。

Q はしうち教室には現在何人ぐらいの子供が通っているのか。

A 現在20人が通っているが、希望すればすぐに入れるわけではない。希望者には、面談の後、施設見学、そして体験入学もしてもらっている。ある程度通えるという見込みがたった段階で、最終面接をして、教育委員会が認めるという形をとっている。したがって20名以外に今体験中の子供たちがいる。

Q 「学校に行きづらい子どもの保護者の集い」の参加人数は。

A 年4回実施しているが、20名から40名ぐらいである。初めて来た保護者の方は緊張されている様子が伝わってくるが、グループトークの中で徐々に打ち解けていって、終わる頃には表情も明るくなっていることが多い。

Q 不登校の要因として多いのは何か。

A 要因は多岐にわたっており、これが多いとは言えない。この要因が多いからこういう施策をとということではなく、全ての子供にどのような施策が必要かという視点で取り組んでいる。

Q 様々な施策を講じている中で、効果として学校に通えるようになる子供の割合は。

A 教育機会確保法の中でも、学校に復帰することのみを目標としないと明確に示され

ているため、学校以外の場所で充実した学びが行われている場合は、必ずしも強制的に学校に戻す必要はないという考え方になる。しかしながら、例えば太陽の子に通っている子供も、そこから何人も学校に戻っているため、そのような場所でエネルギーをたくさん蓄えてもらいたいと考えている。

Q はしうち教室からの高校への進学状況は。

A 教室では、学習内容が中学校の学習内容とは全く違うことやそれぞれの子供の学習進度が全く違うことから、成績の評定は数値ではなく文章での記述としているため、公立高校に行くときには成績の内申点につかない。したがって、一般的に進学先として多いのが、チャレンジスクールなどのいわゆる不登校専門の公立高校などになる。私立の場合は通信制の学校、都立の場合は定時制などに行く子供たちが多い。

Q 大学と連携している「SWITCH」はどれくらいの予算規模か。

A だいたい100万円で大学へ委託という形をとっている。

Q 訪問型支援はどういう手続きを経て受けることになるのか。

A ルートは様々であるが、基本的には教育支援コーディネーターが窓口となり、保護者と面談して、それぞれの支援につないでいくという流れである。

Q 不登校の実態はあるが、なかなか訪問が難しいケースなどについてはどのような対応をしているか。

A そこが1番の課題である。例えば保護者と学校との関係が切れている場合などは、正直難しいという状況にある。月に1回は必ず全ての児童生徒を現認するようにしているが、本当に安全な状況で生活しているかということについては、最終的には児童相談所など福祉の関係機関と連携して対応している。



調布市視察：坂本委員長挨拶



調布市視察：議場

【調布市青少年ステーションCAPSについて】

調布市青少年ステーションCAPSを訪問し、事業内容について説明を受け、質疑応答を行った。

〔説明者〕NPO法人ちょうふこどもネット 平澤理事長

1) 設置までの経緯

建物はもともと民間のスポーツジム兼ゴルフ練習場であったが、閉鎖に当たり、ビルのオーナーから市の福祉目的の施設として活用できないかという申出をいただいた。この申出を受け、かねてより課題であった中・高生向けの児童館を設置できないかということで、検討を始めた。当時、中・高生向けの居場所の施設ということでは、全国的にも先駆けの施設であった。

開設当初は、ほかの児童館も直営であったため、CAPSも直営で運営していたが、2年後にはNPO法人に委託して現在に至っている。

2) 事業内容

CAPSはビルの3階と4階になるが、3階は談話ができるロビーや学習スペースのほかにダンスや音楽ができるような設備が整っており、4階はバスケットボールやフットサル、卓球などスポーツができる施設となっている。3階には防音機能を備えたスタジオもあり、ドラムなどの楽器や機材についても無償で借りることができる。各階の各スペースに担当スタッフを配置しており、例えばスタジオの担当であれば、バンド経験者を配置し、楽器や機材の扱い方について教えてもらうこともできるようになっている。

夏・冬と卒業シーズンに大きなイベントをやっているが、実行委員会を立ち上げて実施するなど中・高生の自主性を尊重して実施している。また、備品の購入に当たっても、中・高生の意見を聞いており、例えばロビーのダーツボードなどは、使用のルールやどんなものを購入するかなどを一緒に決めて購入した。何かを新しく取り入れる場合は利用する中・高生の意見を聞いている。

不登校の子供の第三の居場所としての利用もあり、気になる子供については学校とも情報共有しながら対応している。また、スタッフの中にはカウンセラーの資格を持った相談担当というスタッフもあり、適宜対応している。

【主な質疑応答】

Q CAPSの利用は無料か。

A 無料である。

Q 利用登録者数は。

A 登録者は4,400人ぐらいである。中には年に1回ぐらいしか利用しない子もいれば、毎日利用する子もいる。

Q 来館者数は。

A 前年度で2万4,000人ぐらいである。日曜日は100人ぐらいで、水曜日は部活がないので多い。火曜日・木曜日・金曜日が少ないという状況である。夏休みは毎日80人ぐらいが来ている。

Q 事業予算は。

A 委託料は、令和4年度が年間5,300万円、施設の賃料が月250万円なので、

1年で3,000万円で、合わせて約8,000万円。そのほかに管理システムの更新などがあり、おおむね1年で9,000万円から1億円ぐらいの予算である。

Q 学習スペースの利用率は。

A テスト前の一、二週間前ぐらいは席が埋まっている。それ以外は通常1、2人ぐらゐの利用である。家庭の状況で塾に行くことができない子供もいるので、そういう子供たちに利用してもらえばと考えている。

Q 学習のアドバイスなどはできる体制か。

A スタッフにはそれぞれ得意分野があるので、個別に教えることもあるが、時期によってはCAPSを卒業した大学生を呼んで教えたりということもやっている。



多摩市立中央図書館を訪問した。視察の冒頭、渡邊館長から挨拶をいただき、坂本文教厚生委員長が答礼を行った。所管部局から多摩市立中央図書館についての説明の後、館内を見学し、質疑応答を行った。

〔説明者〕多摩市立中央図書館 渡邊館長、米山係長

【多摩市立中央図書館について】

※多摩市立中央図書館の紹介動画の視聴後に説明。

1) 多摩市立中央図書館整備事業のこれまでの経緯

2016年に恒久的な整備を目的に、基本構想の策定に着手し、基本計画、基本実施計画を策定。令和3年3月に建設工事に着手し、令和5年3月に竣工し、7月に開館。

基本構想の段階で作家の柳田邦男先生が提唱した中央図書館構想のビジョン「知の地域創造」を受けて基本計画を策定した。

工事に当たっては、地球環境にやさしい図書館として「ZEB Ready」の認証を取得し、工事のために伐採した樹木を使ってベンチや木工細工を作ったことも特徴としてあげられる。

2) 利用状況とフロアの特徴

多摩市の図書館全体の利用状況は、令和6年3月末時点で、蔵書数が約81万6,000点、資料購入費の令和6年度予算は約5,900万円、令和5年度の貸出点数は約160万点で、予約件数は約49万件。人口が15万人未満の同規模の自治体の中では、貸出点数は全国第3位、予約件数は全国第2位ということで、図書館自体は活発に利用されていると思っている。

中央図書館は多摩中央公園の中にあり、高低差を生かした地下2階、地上2階となっている。来館者は同期間に比べ5倍となり、3月末で71万人。まもなく100万人となる。新規の登録者も増え、同時期に比べて1.1倍、貸出者数は1.9倍。

中央図書館の特徴として、40歳代以下の世代の割合が50%と旧館と比較して10ポイント高く、若い世代の利用が多い。特に10歳未満、10歳代、20歳代の貸出者数が旧館と比較し2.5倍から3倍と伸び、中央図書館の利用の20%を占める。子育て世代の30歳代から40歳代の利用も増え、子育て世代が親子で利用していることがわかる。

フロアの特徴としては、1階と2階のコンセプトを明確にし、公園に面した開放的な2階は読書もおしゃべりも楽しめるフロアで、1階は通常の静かに読書や調べものができるフロアとしている。

配架の特徴として、2階は児童書と一般向けの実用書を同じフロアに配架することで、親子で利用しやすいフロアとしている一方、1階は一般書と一緒に参考図書も同じ分野に配架することで調べものがワンストップでできるフロアとしている。

点字ブロックをエレベーターやトイレまで敷設。1階には障がい者サービスコーナーとして対面朗読室や録音室を整備し、音訳資料や展示資料を開架書架に配架している。

3) 学校図書館との連携

学校図書館システムと市立図書館システムを連携させ、相互に蔵書確認、蔵書の予約ができるようになっており、学校から希望があった資料は図書館から各学校へ配送している。また、図書館の利用方法を学ぶ取組として、小学校2年生を対象とした図書館訪問を行っている。

4) 子どもの読書環境の充実と「本のまちプロジェクト」

小学校1年生から6年生までの学年別のブックリストを作成し配布しているほか、児童館や学童クラブ・幼稚園・保育園向けの「セット貸出」も行っている。

「本のまちプロジェクト」は、市内の図書館3館と多摩市内の書店4店が連携し、1年を通じて本の魅力を伝えるイベントや統一のテーマによる展示を行うプロジェクトで、令和6年度からスタートした。5月に中央図書館でキックオフイベントを実施した。

【主な質疑応答】

Q 多摩市立図書館の運営形態について。

A 現在、1館（唐木田図書館）の窓口を業務委託している。基本直営ではあるが、試行的に業務委託しており、今後検証していく。

Q 近隣自治体との連携は。

A 京王線沿線7市の自治体で協定を結んでおり、市民は相互に利用者カードが作ることが可能。

Q 40歳代以下の方の利用が全体の半分以上を占めているとの説明であったが、先の説明のほかに要因は。

A 中央図書館を開館するに当たって、オープン前の広報に力を入れた。横断幕や階段装飾を作ったほか、ハローキティの中央図書館へ行こうなど。市の広報誌に若い世代を意識した写真を掲載したり、イベントに参加してPRするなど積極的に行った。

Q 小・中学生の電子図書館の利用について

A 小学校2年生の図書館訪問時に、利用者カードを作り、そのカードで電子図書館を利用することができる。多摩市では社会副読本を冊子で発行していない。デジタルアーカイブを社会副読本としており、子供たちはタブレット端末を使って学習している。



多摩市立中央図書館視察：山野副委員長挨拶



多摩市立中央図書館視察：館内