

政策調査報告書

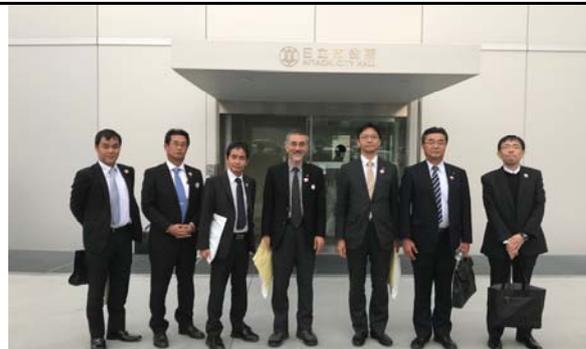
報告者：杉浦 久直

視 察 日	平成30年11月13日（火）
視 察 内 容	日立市：路線バス活性化・交通空白地の解消について
視 察 者	山崎憲伸、加藤義幸、小木曾智洋、荻野秀範、杉浦久直

<日立市の概要>

茨城県の北東部に位置し、太平洋に面しており、県内3番目の人口を擁する。南北に細長く、JR常磐線、国道6号線、常磐自動車道が縦断。江戸時代の小規模な鉱山が明治以降に近代的に開発され発展した。また、鉱山開発に伴い、日立製作所などの日立グループの企業城下町として多くの工場が集まり、日本有数の工業都市となっているが、近年人口が毎年2,000人ほど減少している。高齢化率も、31.0%と全国平均を上回る。

面積 225.78 km² 人口 178,658 人（平成30年10月1日現在）



<鉄道利用者数の推移と路線バス利用者数の推移>

JR常磐線の5駅での鉄道駅乗車人数は、東日本大震災の影響により減少した平成23年を除き、この10年概ね横ばいであり、5駅で1日あたり33,000人から34,000人台を推移している。一方で、路線バス利用者数は、減少傾向を続けており、平成4年の年間2159万人から、平成29年の年間344万5千人まで、約84%も減少し、慢性的な赤字となっている。減少の要因としては、通勤利用者が、バス利用から自家用車へとシフトしたことが主な要因として考えられる。こうした状況の中、市内の各地域ごとに住民の移動手段確保の取り組みが進められることとなった。

<公共交通の維持確保のための取り組み・乗合タクシー>

乗合タクシーを市内の南端部の市街化調整区域である坂下地区と、北西部の中山間地域である中里地区の2地区で運行している。

坂下地区では、路線バスの撤退を受け、地区住民による「坂下地区コミュニティバス推進委員会」が陳情を進め、タクシー事業者に委託する形で、定時定路線の「みなみ号」が運行されることとなった。平成17年度、18年度と行った試験運行とアンケートにより、世帯負担に対する住民の意向調査、同意を受け、地域の世帯負担額年2,000円、運行経費の7割となる市費補助が約440万円として、地元運営委員会が運行主体となり、1乗車200円で平日4往復のジャンボタクシーによる一般乗合旅客自動車運送（道路運送法第4条）の運行が実施されている。



中里地区ではNPO法人が運行主体となり、乗合タクシーによる事前予約デマンド方式での「なかさと号」が運行されている。既存のバス路線、停留所から遠く、高齢化も進んだ中里地区の地域住民が「学区地域公共交通導入検討委員会」を設立し、「責任と費用の分担」の考えのもと、運行のためのNPO法人を設立し、地域世帯負担額年1,500円、オペレーターと運転員も地域住民で行う白ナンバーの自家用有償運送（道路運送法第78条）の交通空白地有償運送としての運行となった。原則は平日4便で一外出300円、子供は半額で、未就学児は無料、市費と、国費からそれぞれ約200万円の補助が実施されている。

<公共交通維持確保のための取り組み・公共交通パートナーシップ事業>

日立市は海岸側に鉄道、国道などの交通幹線と、商店や、病院などの都市拠点が位置している

が、そこから後背の山側に向けて日立グループの社員住居などでの宅地開発、住宅団地の形成がなされた。そうした団地住民も高齢化が進行して、移動手段の確保が課題となっていた。そこで取り組まれたのが、公共交通パートナーシップ事業で、「地域住民」、「交通事業者」、「行政」の連携により、公共交通の維持・確保を図るためのものである。3者による協議の上、目標を定めたパートナーシップ協定を毎年度締結し、一体となって取り組む事業であり、日立市内の各住宅団地や学区単位での取り組みとなっている。

具体的には、団地内道路への乗り入れ、商業施設への経路の設定、停留所の新設、利用促進イベントの開催、ポケット時刻表の配布、ノーマイカー運動、学生の下校に合わせた運行、中学生下校専用定期券の発行などを行うことで、市内他路線に比べて、乗車率の落ち込みを改善させることとなっている。

〔感想・岡崎市への反映〕

日立市の公共交通施策の中で、路線バス活性化、交通空白地の解消について視察した。今回の視察は岡崎市の職員との同行視察となっており、交通政策を担当する地域創生課職員が同行となった。日立市は公共交通全般の取り組みでは、廃線を利用した BRT の運行も行なっているが、今回はそちらの説明は僅かであった。全国的に人口減少が進む中、公共交通の維持・確保はどこ自治体でも苦慮しているところであり、他自治体の事例も本市の今後の取り組みの参考となるものであり、特に日立市の事例は、工業都市としての発展から人口減少局面にすでに入っている状況、また、合併などにより中山間地域が存在するなど市域の中での状況が多様である点も、本市にとっての参考となるものである。

そうした中で、まず、乗合タクシーの2地区については、それぞれ状況が異なる中で、地元住民負担と、行政からの補助とを、市民からの理解を得ながら取り組みができていくことに感心した。今後本市でも地域主体でのエリアバスなどの乗合タクシーの運行が検討されていくようであるが、経費負担の考え方では、利用者や地域住民、行政と地域外の市民とでどう折り合いをつけていくかが課題となるかと思われるので、日立市での事例はとても参考となる。一方で、日立市でも、高齢化の進展等で、どうしてもやはり利用者の減少が進んでしまうことも理解できたので、どこまで将来的に維持ができていくのか今後の推移も気になるところである。また、既存のバス路線と重複しかねない「みなみ号」の運行が既存バスネットワークに与えた影響の詳細や、また、企業城下町と言える日立市だからこそなし得ている面もあり、継続性が心配な面でもある。ただし、岡崎市でも、企業や様々な主体を巻き込んだ公共交通のネットワークの形成が求められているところであり、日立市のパートナーシップ事業のような様々な公共交通施策の取り組みを進めながら、自動運転の進展や、乗合に対する道路運送法の改正、福祉分野の取り組みなどの諸状況を見据えながら、コンパクトシティプラスネットワークの取り組みを進めていかざるを得ないと思う。

・対象地区の住人が年会費を納めるなど、地域住民の協力を得られており乗車率も増えているが、地域住民の多くは日立製作所の社員、もしくはOBであり、連携が比較的容易であるとのことで、岡崎市が取り組みができるかどうかは難しいところであると考えます。

・人口減少、自家用車依存等による公共交通の赤字による路線撤退は、過疎化の進む地域にとっては共通の課題である。本市においても路線バス空白地域における、デマンド交通等の交通手段の確保が望まれている。しかし本市の場合、どの地域においても、要望はあるが、それ以上の地元の熱意は感じられないのが実情である。

日立市においては、2つの地域でそれぞれ地元住民主体の協議会を組織し、地元民にも経済的負担をしてもらい、国・県・市が一定割合を負担して地元民の足を確保している。そこには地元民の「公共交通が絶対にほしい」との思いが伝わってくる。

本市においても一考すべき事業だと感じた。

・日立市では公共交通の維持・確保の為の取組として2地区に於ける地域住民組織による乗合タクシーの運行、6地区に於けるパートナーシップ協定により、地域住民と交通事業者、行政が連携した事業を行っている。各地区とも、地域の地理的要因、住民ニーズ等、実情に即した事業形態を採っている。これは、非常に重要なことで、地域公共交通に於ける失敗事例である、目的が見失われている、あらゆる住民ニーズに対応し、却って利用しにくくなっている、他自治体の成功事例をそのまま採用していると云った様なことはない。地域公共交通は利益が目的ではなく、持続可能な公共交通として住民ニーズと、運行形態とのバランスが重要である。本市に於いても、多くの地域から、コミュニティバス等地域公共交通の要望は多い。然し、取敢えず運行する事だけを目的にせず、地域ごとに異なる地域の実情の調査が大切である。持続可能な地域公共交通として、場合によっては大胆に地域住民ニーズの取捨選択も必要であると考えます。

・日立市は JR 常磐線 5 駅を中心に市街地が形成され、日立製作所の発祥の地として高度成長期には住宅団地が開発され発展してきた市である。

しかし、日立製作所の分社化により人口は減少し、高齢化率 31%、人口増加率はマイナス 0.19% となっている。

ここで参考としたいのは、山間地域で実施されている NPO 法人が運行主体として「デマンド方式」で行っている乗り合いタクシーである。

対象区域の全世帯の負担はあるが、地域のバスとしての認識は強くなり運行主体も業務も NPO 法人が行っており、自家用有償運送（白ナンバー）で一外出 300 円となっており、今後、本市も検討する必要があると考える。

政策調査報告書

報告者：荻野秀範

視 察 日	平成30年11月14日(水)
視 察 内 容	東京都 板橋区 子ども夢つむぐプロジェクトについて
視 察 者	山崎憲伸・加藤義幸・小木曾智洋・荻野秀範

【市の概況・基本方針】

板橋区は、大型マンションの建設に伴い、この10年間で人口が約3万人増加しており18歳以下の人口と外国人の増加が多く、18歳未満の生活保護の受給者は平成24年をピークに減少しており、28年度で2,056人となっている。



いたばし子ども夢つむぐプロジェクト

は、国の「子どもの貧困対策の推進に関する法律」や都の「東京都子供・子育て支援総合計画」に基づき「地域保健福祉計画」「次世代育成推進行動計画」「いたばし学び支援プラン」を策定し実施されている。

2016年4月に新たな基本構想をスタートし、「東京で一番住みたくなるまち」とするべく多くの施策を展開している。基本計画・基本構想には「子育て安心」また、いたばしNO1 実現プラン2018では「子供の成長を切れ目なく支援する連携の強化」とし、個別計画では、「貧困や虐待から子どもを守ります」「すべての子供たちへの学習機会の確保」を掲げている。

「いたばし子ども夢つむぐプロジェクト」とは、すべての子どもたちが夢と希望をもって成長できるいたばしの実現を目指し、子どもの貧困対策に資すると思われる事業を取りまとめたもので、子どもの貧困対策の推進については、「板橋区子ども・若者計画2021」に個別目標として掲げ、ひとり親家庭に係る相談体制の充実等、新たな取り組みを計画に位置付けている。

これらの現状を区民の認識や庁内各組織の理解が低い状況で、地域住民や組織の理解が必要であり、情報の発信が必要であるとのことであった。

実施体制としては、庁内体制の整備として17課で構成された「子どもの貧困対策

連絡調整会議」を中心に課題等の検討・調整を行い、子ども子育て支援本部で方針の決定をし、関連事業の組織横断的な展開がされている。

【施策の特徴】

プロジェクトでは、「子どもの生き抜く力の養成」「子どもが育つ家庭（親）への

支援」「子どもたちの育ちを支援する地域社会の構築」「支援につなげる仕組みづくり」を4つの基本施策とし、各方針に基づき施策を展開している。

「子どもの生き抜く力の養成」では、放課後対策事業や中高生の勉強会、学習支援を行っている。

中高生の勉強会では、中退者を含む中高生を対象に大学生などのボランティアによる学習支援。勉強に対する積極性を引き出すとともに、親・教師以外の大人との交流により社会性を育む事を目的として実施されている。

「子どもが育つ家庭（親）への支援」では、ひとり親臨時相談窓口を設置し、ワンストップで相談できるように、福祉事務所・ハローワーク・弁護士・住宅供給公社など、多くの職種の相談員が待機し日曜日に相談窓口を設置し、平日利用が難しい家庭のニーズにこたえている。

「子どもたちの育ちを支援する地域社会の構築」では、経済面や家庭・学習環境に困りごとを抱えている区在住の子どもを対象とした、無料の学習支援教室を実施して安心して過ごせる役割も果たしている。

その他、子どもの学習や進路、就労に関する相談支援や訪問支援を行っている。

「支援につなげる仕組みづくり」では、支援が必要な家庭が行政窓口確実につながるように、わかりやすい情報提供や相談体制を強化するために、実態とニーズの把握・虐待防止支援訪問・こども何でも相談・子育てナビアプリの構築などを行っている。

以上のように組織として民間団体や市民・行政を含めた、きめ細やかな各施策が実施されている。



【本市への反映】

・こどもの貧困、児童虐待などは、負の連鎖が往々に起きる状況にあると思われる。この連鎖をいかにどこで食い止めるかがこの事業の最終目標であると考える。

板橋区で行われている「子どもの生き抜く力の養成」「子どもたちの育ちを支援する地域社会の構築」では、放課後対策事業や中高生の勉強会、学習支援や経済面、家庭・学習環境に困りごとを抱えている区在住の子どもの対象とした、無料の学習支援教室を実施して安心して過ごせる役割も果す事業を行っており、今後の効果が期待されることである。

本市においても、少数ではあるが学習支援など行われているが、今後は地域を巻き込んだ、組織的な体制で行い、大学生や高校生などの協力を得ながら実施していく必要があると思う。

・子どもの貧困対策に多くの事業を手掛けているが、区民、さらには庁内の理解がなかなか進まないようである。貧困対策は各課に渡る横断的な施策であり、庁内の連携が必要で、全庁あげての取り組みが不可欠と感じた。

・いたばし子ども夢つむぐプロジェクトとは、板橋区に於ける子ども貧困対策事業全般である。又、各担当部署に跨る個別事業を調整する為の庁内体制も取られている。本プロジェクトは対象を子どものみとせず、保護者や、家庭にまで至る。ただ、一番の問題は、事業実施に於ける評価指標に於ける成果の確認が非常に困難な事である。「貧困」の定義づけも広範囲に亘り、各事業それぞれに解釈も変わり、また、目指すべきゴールの明確な姿も一概に表現する事が困難である。本市に於いても、個別事業単位で見れば、同様なものはいくらでもある。然し、部署間連携がしっかりと図られているかという点、どうかと思う。各事業の執行目的が大きな柱となる根本目的の下で整合がとれていないのかもしれない。貧困対策とはゴールと成果の見えづらい事業ではあるが、各担当部署、共通の目的意識を整合させ、事業の執行を行って頂きたい。

・板橋区においては、すべての子ども施策を、子どもの貧困対策と位置づけて行っている。「貧困」とは、経済的に生活が苦しいことをいうのではなく、すべての子

どもが陥る可能性があることを、改めて認識した。

20 室課に及び部署との調整を、子ども政策課が行っており、ほぼワンストップ体制で相談が行われているところは素晴らしい。子育て家庭の要望をニーズに応じて事業に反映しており、今後においてもニーズの多様化にどのように対応していくかがカギを握っているようだ。

市民からの要望の整理から始めることが、大切と再認識した。

政策調査報告書

報告者：小木曾 智洋

視察日	平成 30 年 11 月 15 日 (木)
視察内容	東京都 江戸川区 ひとり親家庭学習支援「江戸川さくら塾」について
視察者	山崎 憲伸、加藤 義幸、荻野 秀範、小木曾 智洋

【事業概要】

■江戸川区の子どもの成長支援事業

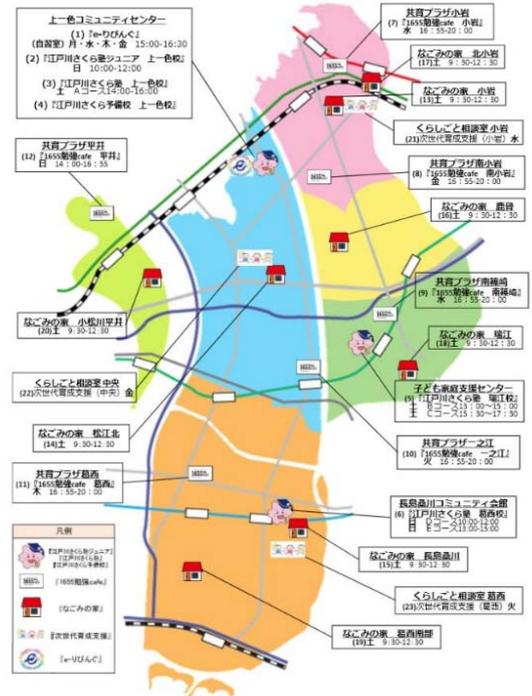
江戸川区に於ける子どもの成長支援の為、学習支援事業として、ひとり親家庭に対する学習支援事業、子どもの居場所づくりの為の「e-リビング」、中高生支援の為の「1655 勉強 café」、学力に不安のある子に対する地域包括ケアシステム拠点学習支援「なごみの家」、生活困窮者自立支援制度の学習支援「次世代育成支援」の他、生活保護受給家庭向けの進学支援、全小中学生対象の放課後補習教室等、様々な事業を実施している。

今回の主な視察目的である、ひとり親家庭学習支援には「江戸川さくら塾ジュニア」、「江戸川さくら塾」、「江戸川さくら予備校」と、それぞれ小中高校生を対象に行われている。又、「えどさく先生」は大学生等ボランティアによる家庭教師派遣である。

子どもの成長支援とは、元々子どもの貧困対策であるが、「貧困」と云う言葉のもつネガティブなイメージを払拭し、気軽に支援を享受する事の出来る環境づくりの一環であるとのことであった。

江戸川区は、子どもが多く、年少人口率が高いが、離婚件数が多く、結果、23 区中ひとり親家庭の割合が一番高くなっている。この様な状況の中、平成 26 年施行の「子どもの貧困対策の推進に関する法律」を受け、平成 27 年から実態把握の為、子どもの貧困をはじめ、子どもや子育て世帯が抱える課題について地域の関係者や区職員が日々見聞きする実態、又は、過去に直面した事例を把握し、状況改善に資する方策を見出していく為の調査を実施している。この調査では、学習面での課題、子どもの日常生活に関する課題、保護者の日常生活に関する課題、経済面での課題、子どもの食についての課題と、大きく五つの課題に整理され、それぞれ何点かの事例が挙げられていた。この、課題、事例を少しでも改善する為、多くの江戸川区子どもの成長支援事業が行われている。

	小学生	中学生	高校生
ひとり親家庭	さくら塾ジュニア	江戸川さくら塾 えどさく先生	さくら予備校
だれでも利用可		1655勉強Cafe	
生活困窮世帯	なごみの家		
	次世代育成支援事業		



■ひとり親家庭学習支援事業

・江戸川さくら塾ジュニア

小学校5、6年を対象とし、人数25人、年36回、予算約440万円

・江戸川さくら塾

中学生を対象に、人数120人、年36回、予算約1,620万円

・江戸川さくら予備校

高校生を対象に、人数30人、年36回、予算約560万円

・えどさく先生

中学生（主に中3）を対象に40世帯、年36回、予算約1,190万円

これら事業は、子どもの貧困に取り組んでいるNPO法人である「キッズドア」及び、家庭教師派遣事業である「えどさく先生」はプロポーザル方式により「家庭教師のトライ」にそれぞれ業務委託されている。予算はその全てが委託費であった。さくら塾、予備校に関しては募集人員に対し申込者数に大幅な差異は無いが、えどさく先生では募集枠に対し申込者数が非常に多く、H30年度から募集を40枠に増やし、尚且つ、福祉枠として10世帯の枠を設ける事となった。尚、対象者は、区内在住のひとり親世帯である事、児童扶養手当等の受給世帯である事等、一定の条件に該当する子どもとなっている。

このひとり親家庭学習支援事業と教育委員会との連携は組織単位ではあまりとれてなく、教員個人レベルでの連携が現状である。その為、必ずしも全ひとり親世帯の子どもが平等ではなく、担任、或いは、学校単位での偏りがでてしまう。

成果としては、子どもの学力の目に見える向上や、中高生に於いては、志望校のランクアップや志望校への受験合格と云った、一定以上の成果が上がっているようである。又、課題としては学習支援ボランティアの慢性的な不足と、周知不足であった。未だに、支援事業について知らない世帯もあるようであった。



【所感・岡崎市への反映】

江戸川区に於ける、子どもの成長支援としての、子どもの貧困対策事業、特に、ひとり親世帯に対する支援事業が、非常に充実していると感じる。今回はひとり親世帯に対する支援事業が主な視察目的であったが、これは、江戸川区が行っている子どもの成長支援事業の内の一つの項目であり、その他事業についても広範囲に亘り、対象を細かく分別し、それぞれよく考えられた事業であった。本市の学習支援は、対象者を生活保護受給世帯に限っており、本市と比較すると、過剰支援の感が無いでもない。特に、食の支援の部分である、子ども食堂他、自己負担無しで48回を上限に買物から調理、片付けまで行う「おうち食堂」や、

自己負担 100 円で 470 円の手作りお弁当の配達を 48 回上限のごはん便は、江戸川区の他に同様の事業を行う自治体は殆ど無いようであった。

子どもは将来の大切な宝であることは言うまでもなく、又、子ども達には様々な家庭があり、本当に支援の必要な家庭もある。各々の家庭に即した支援が必要であり、過剰な施しは却って逆効果になる恐れがあるのではないかと考える。本市に於ける子どもの貧困対策は、事業全般に於いて、まだまだ手薄な感はあるが、程度を考慮し、必要な家庭全てに、必要な支援が行き届く施策を考えていくべきである。

【同行者の所感】

○江戸川区では子どもの貧困対策という切り口ではなく、「子どもの成長支援」として施策を行っていることに子どもたちおよび保護者に理解を得られやすいと感じた。説明の中で、江戸川区は年間 6600 件の婚姻と約 1800 件の離婚があり、ひとり親世帯が多い区であるとのことであった。年間 1800 件もの離婚があるとひとり親家庭が増えていってしまうので、ひとり親家庭に対する施策より離婚しないようにするための施策の方が重要なのではと質問したところ、担当者も同意していたのには苦笑するしかなかったが、岡崎市においても離婚防止の施策の必要性を感じた。

○江戸川区は、ひとり親家庭の割合が高いため、子どもの成長支援メニューもひとり親家庭に特化した事業が「江戸川さくら塾」をはじめかなり充実している。

また、すべての小中学生を対象とした、子どもの居場所をつくり「eーりびんぐ」と命名し、提供している。60 名の定員で、多少の余裕はあるようだが、地域的なことも鑑み、もう一か所の開設を予定しているところは、「すべての子どもを平等に」の精神がうかがえる。子ども食堂も充実しており、岡崎に於いても、先進事例を参考にもう少し増加させたいものである。

根本的には、なぜ離婚率が高いのか？離婚を抑える対策も必要と考える。

○未来を担う人づくりとして「健やかな子どもの成長支援」事業の中で、学習支援・食事支援・居場所事業を行っている。

学習支援では、ひとり親家庭の小学 5 年生から高校生までが派遣型や個別指導型など多くのコースが行われている。支援している中学三年生 120 名が全員高校に進学できたとのこと、これは非常に大きなことであると考えます。

また、食の支援事業では、有償ボランティアが家庭に出向き食事を作る「おうち食堂」、お弁当を届ける「こどもごはん便」「子ども食堂」が行われている。

本市では、生活保護受給者の子供などにボランティアで勉強を見るなどの支援をしていると聞いているが、事業として行っていない状況であると聞いている。今後は、ひとり親家庭支援のために事業として実施していく必要があると考える。