

令和元年 9 月 30 日

八戸市議会  
議長 壬生 八十博 様

八戸市総務常任委員会  
委員長 高山 元延

### 視 察 実 施 報 告 書

本委員会は、下記のとおり委員を派遣し、調査視察を実施したことから、平成 31 年度行政視察等実施要領第 2 (3)の規定により報告いたします。

#### 記

- |                      |   |
|----------------------|---|
| 1 : 視察日時             | 令和元年 7 月 10 日(水)～令和元年 7 月 12 日(金)   |
| 2 : 視察場所             | 東京都 荒川区<br>愛知県 名古屋市<br>埼玉県 さいたま市  |
| 3 : 視察事項及び<br>調査結果概要 | 別紙のとおり  |
| 4 : 派遣委員の氏名          | ・高山 元延<br>・日當 正男<br>・山之内 悠<br>・田名部 裕美<br>・田端 文明<br>・伊藤 圓子<br>・坂本 美洋<br>・五戸 定博 |
- 計 8 名

# 総務常任委員会視察 報告書

**I 視察地：東京都 荒川区**

**II 視察日時：令和元年7月10日(水) 13:00～**

**III 調査事項：**

**1. 荒川区民総幸福度（GAH）事業について**

- ①事業内容
- ②事業に至った経緯
- ③アンケート調査の手法とその活用
- ④区の施策への反映状況とその実績
- ⑤現状の課題とこれからの展望

**2. 公立図書館「ゆいの森あらかわ」について（現地視察）**

**IV 【対応者】**

○「挨拶」：荒川区長 西川 太一郎氏、荒川区議会議長 茂木 弘氏

○「事務説明者等」

**1. 荒川区民総幸福度（GAH）事業について**

公益財団法人 荒川区自治総合研究所：所長 長田 七美氏（説明者）

総務企画部 総務企画課：課長 中野 猛氏

荒川区議会事務局：局長 濱島 明光氏（司会）、企画調整係 日坂 修氏

**2. 公立図書館「ゆいの森あらかわ」について（現地視察）**

荒川区立ゆいの森あらかわ：館長 小林 弘幸氏（説明者）

## V 【荒川区の概要】

### ○区の地理と人口

荒川区は、東京 23 区の東北部に位置しており、総面積は 10.16 平方キロメートルで、23 区中 22 番目の広さである。

隅田川が区の北東部を迂回して流れており、南千住、荒川、町屋、東尾久、西尾久、東日暮里、西日暮里の各地区がある。

区の人口は、昭和 35 年の 28 万 5000 人をピークに減少したが、昭和 50 年代から減少傾向が鈍化し、平成 10 年以降は再開発などにより増加に転じた。世帯数は、単身世帯の増加により増加が続き、外国人を含めた総人口は、21 万 5000 人を、総世帯数は 11 万 5000 人を超す。

人口ピラミッドは、平成 10 年と平成 30 年を比較すると 20 歳代以下の人口が少なく、65 歳以上人口の割合は 23.4%、15 歳未満は 11.5%と、年少人口の変化は少ないものの、老年人口が増加しており、少子高齢化が進行している。

ファミリー層を中心に 20 年連続で人口が増加しており、平成 30 年住宅地の地価上昇率東京都内第 1～3 位を独占。また、平成 27 年度の共働き子育てしやすい街ランキングでは 1 位を獲得している。

### ○区の特徴

区政のドメインを「区政は区民を幸せにするシステムである」とし、組織が「何を」「誰に」「どのように」提供するかを定めたもの。

GAH—Gross Arakawa Happiness—指標を取り入れた行政施策を展開する。

区政の究極の目的は、区民の「幸せ」の実現であり、区民を幸せにするシステムとして組織的かつ系統的な行政サービスを通じて、「幸せを増やし、不幸を減らす」取り組みを進め、誰もが真に幸福を実感できるあたたかい地域社会を目指している。

### ○区の施策

区の将来像を「幸福実感都市あらかわ」とし、基本理念を「全ての区民の尊厳と生きがいの尊重」「区民の主体的なまちづくりへの参画」「区民が誇れる郷土の実現」としている。

また、「生涯健康都市」「子育て教育都市」「産業革新都市」「環境先進都市」「文化創造都市」「安全安心都市」の 6 つの都市像を掲げて戦略プランに基づき区民サービスの向上を図る。

## VI 〔調査視察内容〕

### 「荒川区民総幸福度（GAH）事業について」

#### 1 基本構想

目指す都市像は、「幸福実感都市あらかわ」とし、独自の表現を使っている。

GAHの指標化をし、区民アンケート結果を実施し、その結果を外部機関の研究所が分析して区政施策へ反映させている。

#### 2 幸福実感向上に向けた荒川区の取り組み

##### (1)荒川区のドメイン

平成16年から「**区政は区民を幸せにするシステムである**」と掲げている。

参考として、ブータンのGNH—Gross National Happiness、国民総幸福量があり、経済的指標より幸福度指標を大切にしている考え方である。

##### (2)公益財団法人 荒川区自治総合研究所の設立

荒川区の課題等について、多角的かつ中長期的な視点に立って調査研究を行い、区に政策提言等を行うことを目的とし、区役所機能から全く切り離れた団体として平成21年に設立。

荒川区民総幸福度研究を基礎としつつ、区の課題に沿った研究テーマを設定し、そのテーマごとに研究プロジェクトを立ち上げ、報告書を作成している。

区の掲げる、「**幸福度を上げることより、不幸を減らしていく**」視点で提言している。

現在まで、子供の貧困・社会排除問題、親なき後の支援、地域力、自然体験を通じた子どもの健全育成などのテーマを研究している。

#### 3 GAH 指標

##### (1)GAHの指標化

GAHの指標化にあたっては、区の基本構想に定める6つの都市像ごとにジャンルを分けて指標化。研究会や多様な職種の若手職員によるワーキンググループを結成し、100回以上の会議を重ね、結果、46の指標を決定した。

指標は、行政評価シートを作成し各部署で点検するほか、決算ベースでの点検や、アンケート結果を踏まえて予算要求に反映させている。

なお、新規や廃止については、毎年、区長をはじめ部長から説明している。

##### (2)区民アンケート調査結果

平成25年から毎年実施しており、毎年4,000人の区民を対象に調査を実施している。回収率は6回とも約50%である。

アンケートは5段階評価とし、**毎年同じ質問項目を使用**している。

「あなたは幸せだと感じますか？」との質問項目では、6年間で3.535から3.604へ微増している。

##### (3) 区民アンケート調査結果の分析例

安全・安心の災害部門の「災害時の絆・助け合い」について、感じているかの質問結果が、感じないが37.8%、感じるが20.9%だったことから、その要因を調査するため、家族構成別と年代別で集計している。

実感が高い傾向にある人は、60歳以上で家族構成は三世帯家族、一戸建ての長年住んでいる方であり、反対に実感が低い傾向にある人は、20から30代で一人暮らしのアパート住まいで、居住年数も5年未満の方であった。

これを参考に、防災訓練を見直し、従来の防災訓練にプラスして大人から子どもまでが楽しみながら防災を学び、考えるイベントとして「**あら BOUSAI～あら坊祭～**」を開催している。

## 4 GAH に関連する地域活動

### (1)区民の活動例

- ・区民の町会・自治会において、防災訓練や防犯活動を実施。
- ・商店街において、消費生活の支えのみならず人が集まる地域コミュニティの核となっている。
- ・地域力向上＝地域の幸福度向上

### (2)GAH 推進リーダー会議

「GAH 推進リーダー」が集まる会議。

GAH 推進リーダーは、区内で行われている様々な活動の核となり、地域貢献されている方々が委嘱される。

会議は、区民の幸福度向上のために GAH の試みを一層広め推進することを目的とし設置されたもの。

リーダーは、平成 30 年度末で 64 名で、会議では、分野別テーマを設定してグループセッションを行っているもので、平成 25 年度から計 5 回開催している。

## 5 GAH 指標の意味や効果

### (1)課題発見ツール

- ・アンケート結果を分析し、課題の発見や政策施策の振り返りに活用

### (2)政策の優先順位の判断

- ・限られた予算や時間で、優先順位の判断基準として活用

### (3)政策の総合化

- ・「**区民の幸福**」という**目指すものがある**ため、縦割りの行政政策の総合化につながる

### (4)アウトプット（結果）中心からアウトカム（成果）ベースへ

- ・従前のアウトプット重視から、区民の幸福というアウトカムを意識するようになった

### (5)地域への関心度の高まり

- ・区民が自分たちの地域をどのようにしていくかといった意識や地域への関心、愛着へ

## 6 幸せリーグの展開

### (1)幸せリーグ

「住民の幸福実感の向上を目指す」という同じ志を持つ基礎自治体同士が学びあい、助け合いながら取り組みを進めていこうとする連合体。

### (2)現在の取り組み

平成 25 年に 52 団体で設立したが、令和元年 6 月現在は 96 団体となる。

主な活動は、首長の情報交換の機会である年 1 回開催の「総会」。

テーマごとにチームを作って研究を重ね、年 3 回程度開催し、2 年に 1 度総会で成果報告を行っている「実務者会議」。

顧問や有識者による講演や参加自治体の取り組み事例を紹介する「シンポジウム」。

### (3)近年の研究テーマ

- ・意識調査への政策への反映に関する研究
- ・幸福度調査の自治体間比較の研究
- ・地域間連携の在り方等への研究
- ・幸福度調査の行政評価等への反映に関する研究
- ・地方創生総合戦略への活用に関する研究
- ・少子高齢化・雇用対策に関する研究

- ・人口減少・少子高齢化・雇用問題の研究
- ・子育て支援に関する研究
- ・町おこし・観光振興に関する研究
- ・地方創生・公共施設の総合管理に関する研究

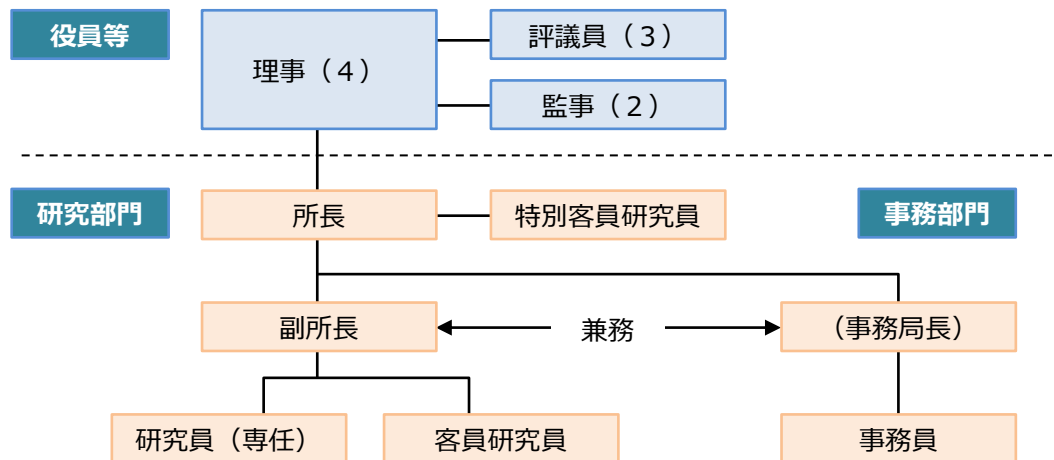
## 7 公益財団法人 荒川区自治総合研究所 (RILAC)

—Reserch Institute for Local government by Arakawa City—

### (1)研究所の概要

荒川区が基礎自治体として政策形成力の向上および質の高い区民サービスの提供を図るため、区が抱える課題等について多角的かつ中長期的な視点に立って調査研究を行い、区に対し政策提言等を行うことにより、地域社会の健全な発展に寄与することを目的としている。

### (2)研究所の組織



研究所は、「役員等」、「研究部門」、「事務部門」で構成され、研究員は、専任の研究員と客員研究員から構成されている。客員研究員は、研究上の必要性に応じて、学識経験者等に依頼している。

### (3)研究所の機能

#### ①調査研究

- ・区の課題や問題等について、多角的かつ中長期的な視点に立って調査研究を行う

#### ②政策形成支援

- ・区の各部署が抱える課題の解決や戦略的な政策形成に資する助言・提言等を行う

#### ③人材育成

- ・調査研究活動を通して、職員の総合的能力の向上を図る

#### ④情報収集・情報発信

- ・区政に関する様々な情報を収集、整理、データベース化し、提供するとともに、シンポジウムや刊行物等を通して、研究成果、ノウハウ等を幅広く区内外に発信

### (4)研究所における研究テーマ

- ・荒川区民総幸福度 (GAH) に関する研究プロジェクト
- ・子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクト
- ・親なき後の支援に関する研究プロジェクト
- ・地域力研究プロジェクト
- ・CS と職員のモチベーションに関するプロジェクト
- ・自然体験を通じた子どもの健全育成研究プロジェクト

## 公立図書館「ゆいの森あらかわ」について（現地視察）

### ○ 施設構成

「中央図書館」、「吉村昭記念文学館」、「ゆいの森子どもひろば」が一体となった施設。あらゆる世代が活用できる施設となっている。施設全体は吹き抜け構造となっているため、実際に1階の交流スペースでは子どもがはしゃぐ声が、各階でも聞こえてきている。

#### (1) 「中央図書館」

貯蔵図書は約60万冊、座席数は約800席。

1階は主に子ども用の施設を整備しており、2階からは各専門書などジャンル分けした配置をしている。

場所が指定されてはいるが、館内で飲食をしながら読書等ができる席が整備されている。

研修室や研究室、インターネット環境を完備している。

「図書館通帳」という、借りた履歴が印字されるシステムを導入しており、子どもたちが興味を持ちやすく、持続して本を借りたいと思える環境整備をしている。

なお、図書館通帳は児童生徒は無料で、大人も有料で購入可能である。

#### (2) 「吉村昭記念文学館」

図書館内の2階と3階にまたがって整備されており、氏の生涯を紹介するほか、書斎を再現しており、作品執筆の臨場感を演出している。

また、妻である津村節子氏の文学世界等も紹介するコーナーがある。

#### (3) 「ゆいの森子どもひろば」

「読み聞かせ」、「体験キット」、「ワークショップ」などの多様な体験事業を展開し、星空学習や科学実験、環境学習を実施。

乳幼児向けや小学生向けの安全な場所を整備。

乳幼児を対象に時間単位の一時的預かりもしており、**子育て世代も利用しやすい環境**としている。

## Ⅶ 〔視察所感〕

### 1 荒川区民総幸福度事業について

八戸市議会総務常任委員会として荒川区への行政視察の目的は、同区で展開をしている「荒川区民総幸福度（GAH）」事業について、その内容を八戸市においても参考に資することが出来るかを学習するものである。

同区役所を訪問し、まずもってびっくりさせられたことは、研修会場である区議会事務局前に多くの事務局員の職員がエレベーターを降りた私達視察団一行に対して拍手を以て出迎えてくれたことであつた。今まで、多くの自治体を訪問し、視察を行ってきたが、このように拍手で迎えられたことは無かつたからである。

実はこのような姿勢がまさに荒川区の幸福度を感じさせてくれる「おもてなし」であり、同区の「ここ」なのだということを感じさせるものだった。

研修に先立ち、わざわざ区長である西川太郎氏が歓迎のことばと、この「荒川区総幸福度事業」に対する発端と概略をお話いただき、また区議会議長 茂木弘氏からも歓迎のことばを頂戴した。

このように区長自らも私達八戸市議会常任委員会一行を心温かく接して下さることも、この事業の一端であることを実感した次第である。

抑々、世界で初めて国の発展を図る指針としてG N P（国民総生産）ではなくG N H（国民総幸福量）=Gross National Happiness=を取り入れたのは「ブータン国」とあるといわれている。

1972年、当時の第4代ジグミ・シンゲ・ワンチュク・ブータン国王が提唱したもので、経済的指標よりも幸福度指標を掲げたことによる。

このことにより「世界で一番幸せな国・ブータン」として広く世界に知られるようになり、日本国においてもブータン国王夫妻が来日された時には、多くの国民にも浸透した。

この理念を実現すべく、平成16年11月に荒川区長 西川太郎氏が、就任直後に「区政は区民を幸せにするシステム」である、というドメインを設定されたのである。

右記のキャッチコピーは区長直筆の「しおり」である。

その裏面には「ドメインとは事業の領域のことであり、組織が『何を』『誰に』『どのように』提供するかを定めるものです。区政の究極の目的は、区民の『幸せ』の実現です。区では区民を幸せにするシステムとして組織的かつ系統的な行政サービスを通じて幸せを増やし、不幸を減らす取組みを進めていくことにより、誰もが真に幸福を実感できるあたたかい地域社会を築いてまいります」と記載してある。

この取り組みを荒川「ARAKAWA」を用いて、平成17年11月に荒川区民総幸福度事業、つまりGross ARAKAWA Happinessの略称「GAH」を提唱し、その事業を展開し、現在に至っている。

ここで先の理念で注目すべきは「幸福」という主観は人々それぞれに捉え方は異なるということから、「不幸を減らす」という視点である。

そのことから「幸福」は測れなくても「幸福感」は測れるとの指標なのである。

そこで行政の施策とその主観である「幸福」とをリンクさせる必要性から、政策分野ごとに幸福実感に結びつくと考えられる主観指標を設定し、同区の基本計画に定める「6つの都市像」をもとに6つの分野を決め、その分野ごとに幸福度指標を設定しているのである。

このことを基盤として、今般の報告書の如く ①GAHの指標化 ②区民アンケート調査 ③区民アンケートの分析 ④区民の幸福度実感 ⑤区民の地域活動⇒地域力向上⇒地域の幸福度向上 ⑥GAH指標の意味や効果 等々に取り組み推進している。

この推進の為には、更に区民主体による「GAH推進リーダー会議」が平成25年度から活動し、またそれに先立つこと、平成21年10月に（公財）荒川区自治総合研究所が設立され、荒川区に対して総幸福度研究を基礎として政策提言を実施しているという。

今回、荒川区でのこのような区民への行政サービスとしてのGAHによるシステムの講義を受け、とても参考になった。

この「幸福度の実感」は、八戸市民にとってもそのまま当てはまることであり、また「不幸を減ら





す」との指標は如何なる施策をほどこし、市民の立場に寄り添い、手を差し延べていくかなのである。

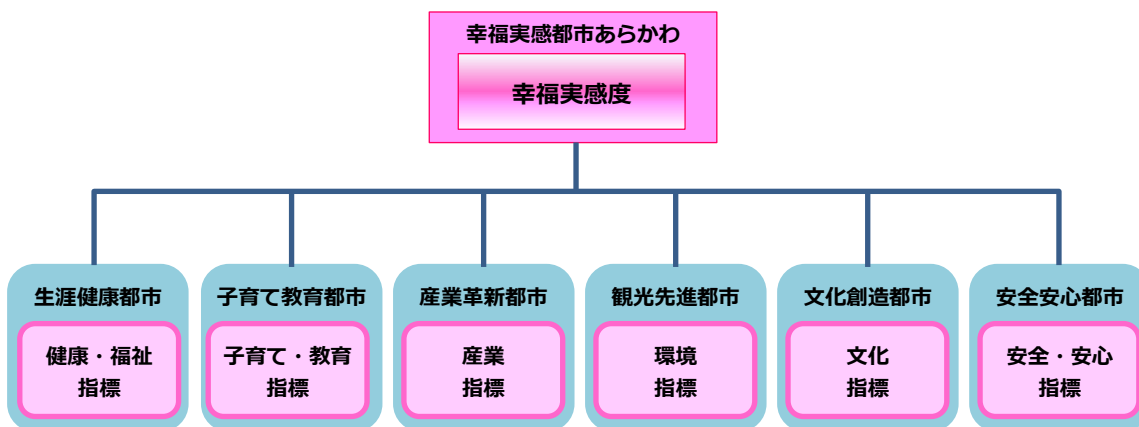
まさに荒川区長の提言を活用するならば、「市政は市民を幸せにするシステム」なのだ。

なお、常任委員会においては、視察のみにとどまらず、令和元年10月21日に「市政課題に関する意見交換会」を開催し、担当の総合政策部 政策推進課に対し、今般の行政視察で学んできたことを伝えることとしている。これは、当委員会が担当課と情報を共有し、市政に委員が学んできたことを行政に反映させ、市民の幸福向上の施策に資してもらいたいと願うからである。

以上をもって所感とする。

## GAH 指標の体系

### 荒川区基本構想に定める6つの都市像ごとに指標化



## 2 公立図書館「ゆいの森あらかわ」について

上記の荒川区民総幸福度（GAH）事業の研修の後、同公立図書館を視察した。立地条件としては、区役所に隣接し、かつ近隣には防災センター、荒川消防署、郵便局、警察署があり、更にまた都電荒川線をはさんで広大な荒川自然公園がある好適地に位置している。

そのような好条件の中に立地しているところから、「ゆいの森」の意味は「人と人、本と人、文化と人が結びつき、楽しみ、学び、安らげる、豊かな森のような施設」となるようにとのことである。それぞれが「結びつく」ことから「ゆい」となったという。

そのことから、ここには中央図書館、荒川区出身の文学者 吉川昭記念文学館、ゆいの森子どもひろばの三者が一体となった、あらゆる世代が利用できる施設であった。

故に、同図書館は蔵書60万冊を要し、単なる図書の貸出しばかりではなく、児童サービス、中高生を対象としたティーンズサービス、体の不自由な方々へのサービス、無線LANサービス、DVD・ビデオ貸出しサービス、コピーサービス等、多種であり、かつ「図書館通帳」という自分の読書履歴の専用通帳のサービスもあった。さらには、またいろいろな「おたのしみ会」や「10代向けイベント」などの各世代の催し物も実施しているの多彩な活動の展開であった。

このような、区民と一体となった読書ばかりではない、いろいろなイベント、パフォーマンスを繰り広げることが、これからの図書館運営に求められているかもしれないということを実感した。

それは、開放感あふれるスペースがあるからこそであり、もう一つは住民との積極的な世代を問わない交流なのである。

今回の視察で感じたのは、私ども八戸出身の文学者「三浦哲郎」の文学館のことである。荒川区では図書館の中に広くスペースを設置し、地元出身の文学者「吉村昭」を顕彰し、区民に提供している。

八戸市においては、ブックセンターの一角にあるのみだ。

このことから、次代の子ども達の文学に親しみ、本に親しみ、活字に触れる成長を期待する為にも、八戸市図書館の更なる充実化を模索しなければならないと感じた。

以上を以て、ゆいの森あらかわの所感とする。

# 総務常任委員会視察 報告書

## I 視察地：愛知県 名古屋市

## II 視察日時：令和元年7月11日(木) 13:30～

## III 調査事項：

### ・子ども応援委員会について

- ①事業の始まった経緯、目的
- ②事業の特色、現在までの取り組み状況と効果
- ③現在の課題とこれからの展望

## IV 【対応者】

### ○「事務説明者等」

名古屋市教育委員会事務局 子ども応援委員会制度担当部  
子ども応援室：室長 水谷 章一氏（説明者）  
：主席指導主事 高原 晋一氏

## V 【名古屋市の概要】

### ○市の地理と人口

名古屋市は、本州中央部の濃尾平野に位置し、伊勢湾に接している。

市域の北から南にかけて庄内川が、東から南にかけては天白川が流れ伊勢湾に注いでいる。

地形は、東部の丘陵地、中央部の台地、北・西・南部の沖積地の3つに分かれる。

気候は比較的穏やかで、冬は伊吹おろしと呼ばれる冷たい北西の季節風が吹く。

16の区からなる人口200万人を越す都市で、総面積は326.45平方キロメートルである。

人口は、明治22年の市制施行後、戦後に最小人口となるが、それ以降増加しており、平成31年4月1日現在は、2,317,646人、世帯数は1,108,084世帯の大都市である。

年少人口は12.3%、生産年齢人口は62.7%、高齢人口は25.0%である。

自然人口は減少しているが、社会人口が増加している。

## ○市の施策

基本構想では、「ゆとりとうるおいのあるまち」の実現を目指し、「安全で快適なまち」、「文化の香り高いまち」、「豊かで活気のあるまち」、「心のふれあいとつながりのあるまち」の4つの望ましい都市の姿を設定している。

直近の総合政策において「世界のナゴヤ、本物ナゴヤ、ぬくとい市民」の実現を設定しており、まちづくりの方針は、「世界に残る街・ナゴヤ」とし、未来につながる持続可能なまちづくりをし、将来を支える世代が健やかに生まれ、災害にも立ち向かえる力を備え、さらに発展を続けていく力のあるまちをつくることを目指すとしている。

## VI 【調査視察内容】

### 「子ども応援委員会について」

#### 1 背景及び現状

いじめや暴力行為といった子どもの問題行動、不登校等は深刻化しており、教育上の大きな課題となっている。

その要因や背景は、学校、家庭、地域や友人関係を始め多様であり、教員だけではなく、さまざまな専門的知識・経験を持ったスタッフが連携・協力し、組織的な支援体制を整えることが求められている。

#### 2 子ども応援委員会の設置趣旨

さまざまな悩みや心配を抱える子どもや親に寄り添って総合的に支援するため、平成26年4月から活動を開始するため、常勤の専門職を学校現場に配置し、子どもたちと普段からかわりながら学校と共に、問題の未然防止、早期発見や個別支援を行い、子どもたちを支援する体制づくりを推進している。

#### 3 子ども応援委員会とは

市内の行政区を11ブロックに区分

常勤のスクールカウンセラーを市内校に置き、11ブロックの設置校には、以下の4つのスタッフを置く。

##### ①スクールカウンセラー（SC）・・・元年度110名

臨床心理士等の専門的見地からの積極的アプローチにより、児童生徒が抱える問題にかかる兆候の早期発見や教育相談等を実施。

##### ②スクールソーシャルワーカー（SSW）・・・元年度22名

社会福祉士等の福祉の専門的知識を活用した関係機関との連携強化等を図る。

##### ③スクールアドバイザー（SA）・・・元年度11名

教育現場と家庭・地域、専門家との連絡調整・協力体制の整備等を図る。

##### ④スクールポリス（SP）・・・元年度11名

元警察官を活用し、問題行動に対する指導や見回りや、警察との連携強化等を図る。

#### 4 期待する効果

(1)スクールカウンセラーの常勤化による滞在化している問題兆候の発見

(2)問題行動の未然防止に効果のある学級づくり・授業づくりのための情報提供、取り組み

(3)福祉、警察などの関係機関との連携強化

(4)家庭・地域と学校と連絡調整による、学校支援の協力体制の構築

## 5 職員等の職務内容

### (1) スクールカウンセラー〔一般任期付職員〕

- ① 心理教育等の観点に基づく、授業などの学校生活全般に対する援助
- ② 児童生徒に対する相談・カウンセリング
- ③ 保護者や教職員に対する相談
- ④ 緊急支援を要する事案のあった学校での相談活動、支援等
- ⑤ 学校と協働した予防的活動の実施

### (2) スクールソーシャルワーカー〔一般任期付職員〕

- ① 問題を抱える児童生徒のおかれている環境への働きかけ
- ② 関係機関等とのネットワークの構築、連携・調整
- ③ 保護者、教職員等に対する支援・相談・情報提供
- ④ 緊急支援を要する事案のあった学校での相談活動、支援等
- ⑤ 学校と協働した予防的活動の実施

### (3) スクールアドバイザー〔一般任期付職員〕

- ① 学校との連携を図りながら、必要に応じた家庭・地域との連絡調整
- ② 学校が受けている外部からの意見や要求・苦情などの対応
- ③ 緊急支援を要する事案のあった学校での相談活動、支援等
- ④ 学校と協働した予防的活動の実施

### (4) スクールポリス〔非常勤職員：週 24 時間〕

- ① 校内外における見守り活動
- ② 学校で、犯罪行為と認められる可能性のある事案が発生した際の所轄警察署・派出所との連携
- ③ 緊急性の高い事案発生時の学校支援
- ④ 保護者、教職員等に対する支援・相談・情報提供
- ⑤ 学校と協働した予防的活動の実施

## 6 具体的な取り組み

- (1) 学校内の日常活動を通して、児童生徒の問題の早期発見に努める
- (2) 4つの職種による幅広い相談対応の実施
- (3) 家庭・地域・関係機関との連携強化
- (4) 学校や児童生徒が行う、問題の未然防止につながる活動支援

## 7 アメリカの発想との相違

・アメリカは、「子ども中心主義」で、子どもの課題は一緒に考えて子ども自身が解決していこうということ。

日本のように、教員が自分の考え方を押し付けると、それがストレスになるばかりで、育たなくなるという発想。根底に哲学があり「社会構成主義」で、オランダ、北欧は**国家で採用したもの**。

・19世紀後半から20世紀前半に学校が出来たが、そもそも子どもは労働力であったことから、学校を作っても登校するような状況ではなかった。

家に行って連れてきて学校を作ったのがSSWだったので、そもそも一般SWとはまったく違う。

・SCも日本と違って、臨床心理士ではなりえない職種。

・日本の発想は、「**子どもを助けてあげることが良いこと**」となっているが、**そもそもそれが違う**。

それだと全く子どもを自立させてあげられない。子どもにも失敗をさせて悩みを持たせてあげる必要がある。人間にとって非常にストレスになることは、それはストレスがないこと。

## 8 苦勞してきた点など

- ・市長の施策で行っているが、学校の先生に発想の違いを説明し理解してもらうよう努力している。
- ・この取り組みにより、今までの課題を解決しようとするならば、心理学に基づいた全く違う発想を取り込まなければならない。学校では、「今まで取り組んできた同じ事例をもっと頑張って実施する」という**逆の発想に向いてしまっている**ことを継続して説明していく必要がある。
  - 事実、自殺防止などの事業を少し手がけたとしても、望んでいる効果は出ない。
- ・第3者的立場からの意見も非常に大切であるため、**SCと先生の意見交換が重要**。

## 9 今後の展望

- ・今年度でSCを全学校に配置し終わったため、これから状況を見極めていく。
- ・平成30年1月に、市民経済局、健康福祉局、子ども青年局、教育委員会の4つの部署で横断的に事業を行う「**ナゴヤ子ども・親総合支援推進調整会議**」が発足された。
  - この会議において、①子どもや若者の自立支援 ②家庭への個別支援 ③子どもの権利擁護の3つのミッションを掲げており、②と③に子ども応援委員会がかかわることとなる。
  - 経過を見ていきたい。

## VII 〔視察所感〕

八戸市議会総務常任委員会として名古屋市の行政視察の目的は、当委員会が所管する教育行政に対して、当市でも小・中学校でのいじめや暴力行為といった子ども自身における問題行動、あるいは家庭内で内包せる虐待等の問題等々、学校現場、その内外で発生している問題が深刻化しており、子どもの教育、発育上に大きな課題となってきた。

以上のことから、名古屋市教育委員会における「なごや子ども応援委員会」の先進的な取り組みを学び、八戸市の子ども達がより主体的に、より安全に、心豊かに教育を受容し成長を促し、よりよい教育環境を整えるべく、常任委員会として如何に取り組んでいくかを目的として視察研修するものである。

名古屋市は人口約 232 万人、世帯数約 112 万世帯の大都市であり、小中学校の規模においても小学校 261 校、児童数約 11 万人、中学校は 110 校に生徒数約 5 万人である。

当市は、人口約 23 万人、世帯数約 10 万世帯、小学校 43 校、児童数 10,944 人、中学校 24 校、生徒数 5,754 人であり、人口規模や学校数、子どもの児童、生徒数は比較する何物もないが、こと子どもの教育に関しては都市、地方に関わらず、その本質や抱える問題、あるいは深刻化する課題は共通なものがあり、冒頭で示した如くである。

今般の名古屋市教育委員会における「子ども応援委員会」の取り組みで着目したのは、常勤の専門職を学校現場に配置し、子ども達と日常的に関わりながら、学校の先生方と共に問題の未然防止、早期発見や個別支援を通して子ども達を守り、寄り添っていく体制づくりを推進していることである。

この「子ども応援委員会」を設置するべく、その発端は河村名古屋市長が同市の子どもが自殺したことに胸を痛め、子ども達を如何に見守るかの解決法として、アメリカ・ロサンゼルスを訪れた際、そこで見聞学習した専門職の常勤配置による学校支援であったという。

つまり、その専門職とは、①スクールカウンセラー（SC） ②スクールソーシャルワーカー（SSW） ③スクールアドバイザー（SA） ④スクールポリス（SP）の4職種で構成され、その4職種の専門職が互いに連携をとり、チームとして活動を推進して、子ども達への幅広い対応を実践しているとのことである。

このことは、専門職が常に学校に配置していることによって、子ども達によるいじめや暴力行為、また種々の問題行動の早期発見や未然防止に努めるというものである。

また、先生方の負担軽減や別の視点から子ども達を見守ることもあり、教員への自律性促進、能力発揮、いわゆるエンパワーメントともなるというのである。

上述のSC、SSW、SA、SPの詳細については報告書にまとめられている如くであり、大いに参考になる先進事例である。

しかしながら、当市における現状としては、常勤の専門職を全ての学校に配置するには、その人材確保、また人件費や事業費面においても容易なことではなく、どのような規模で整備していくかが課題となる。

昨今、子ども達を取り巻く教育環境は時代の進展と共に複雑化、多様化し、尚且つ潜在化してきている。だからこそ、専門的な視座が求められることは確かなことである。

このことから、今回の名古屋市における「子ども応援委員会」での視察研修は、大きな成果であり、当常任委員会においては、視察のみにとどまらず、令和元年 10 月 21 日に「市政課題に関する意見交換会」を開催し、所管の市教育委員会に今般の行政視察で学んできたことを伝え、協議することとしている。

これは、当委員会が担当課と情報を共有し、委員が学んできたことを市政に反映させ、市民の幸福向上の施策に資してもらいたいと願うからである。

以上をもって所感とする。

# 総務常任委員会視察 報告書

I 視察地：埼玉県 さいたま市

II 視察日時：令和元年7月12日(金) 09:30～

## III 調査事項：

### ・債権管理について

- ①債権管理の実施に至った経緯
- ②債権管理に係る関係法令の整備（債権管理条例等）
- ③機構改革等
- ④債権の仕分け手法（債権種類説明と振り分け手法等）
- ⑤執行部の研修等
- ⑥市民への周知方法や反応
- ⑦債権管理実施後の効果と実績等
- ⑧現状の課題等

## IV 【対応者】

### ○「事務説明者等」

さいたま市議会 事務局長 森山氏（挨拶）  
さいたま市財政局 債権整理推進部（説明）  
収納対策課：参事兼課長 小川 栄一氏  
：課長補佐 中根氏、赤沢氏

## V 【さいたま市の概要】

### ○市の地理と人口

さいたま市の市域は、関東平野のほぼ中央に位置し、荒川、綾瀬川など数本の河川に沿った低地と台地に区分され、見沼田圃や荒川河川敷など、緑豊かな自然にも恵まれている。

気候は、太平洋側機構の影響から冬は晴天が続き、降水量も比較的少なく、一年を通して穏やかな気候である。

市域は東西 19.6 キロメートル、南北 19.3 キロメートル、面積は 217.43 キロメートル。人口は平成 30 年 10 月 1 日現在で、1,299,958 人、世帯数 588,907 世帯。

市内に新幹線、在来線、私鉄等の鉄道網が整備されており、大宮駅は新幹線をはじめ鉄道線が集まる結末点である。道路網は、国道や東北自動車道、東京外郭環状道路などが整備されている。





### 3 債権回収対策における業務分担

#### (1)債権整理推進部

- ①高額困難事案の徴収対策（直接支援）
- ②債権の適切な管理の推進・徴収体制の強化（間接支援）
- ③全庁統一のルール化の推進（条例、規則）

#### (2)債権所管課

- ・債権の適切な管理・回収（対象債権 27）

### 4 債権管理条例について

#### (1)債権管理条例とは

市の債権を管理する全庁的な基本方針や取り扱いについて規定した条例。

市の債権の管理に関する事務の処理について必要な事項を定めることにより、債権管理事務の一層の適正化を図り、公正円滑な行財政運営に資することを目的とする。

#### (2)条例制定までの経緯

平成 24 年度の包括外部監査及び平成 26 年度の歳入歳出決算審査意見書において、債権管理条例の制定について指摘を受ける。

指摘に対する取り組みとして、平成 25 年度から平成 27 年度にさいたま市債権回収対策本部会議、部会、担当者会議を開催し、債権の適正な管理及び庁内の統一的な事務処理基準を定める方法として条例の制定を検討し、平成 28 年 2 月定例会に提出、4 月施行。

#### (3)債権の位置づけと債権の区分

債権は、自治法 237 条第 1 項の規定。

市の条例では、「強制徴収債権」と「非強制徴収債権」の 2 種類に区分。

#### (4)条例で規定した主な項目

##### ①台帳の整備

市の債権を適正管理するため、債権者の生活状況、納付状況及び折衝記録等を台帳に記録し、履歴を残す必要がある。条例では、債権管理条例施行規則で定める 13 項目を記載した台帳を整備しなければならないとしている。

##### ②督促状の発付

督促について自治法 231 条の 3、施行令 171 に規定。

しかし、具体的な発付時期や期限の規定は無いため、施行規則で督促状の発付等について具体的に規定し、庁内の統一的な基準を定めた。

##### ③債権者に関する情報の共有

履行期限までに履行されない市の債権を有する債務者について、他課の債権にも滞納がある場合を多重債務者とし、情報を共有できるものとした。

情報の共有の利点は、債務者との接触・折衝の可能性が広がること、法的措置や緩和措置の判断材料となることが挙げられる。

ただし、個人情報の目的外使用や守秘義務と絡むため、条例の逐条解説等で可、不可と分かりやすく表記。

#### (5)債権の放棄

債権を適正に管理することは大切だが、**徴収不能な債権を長期にわたり管理し続けることは非効率的**で、また、回収できなかった債権は**不能欠損**という会計上の処理をすることとなる。

非強制徴収債権のうち、「非強制徴収公債権」は時効期間の5年が過ぎると消滅するため、法規の  
手続きを執らずに不能欠損できる。

一方、「私債権」は時効期間が経過しても債権は消滅しないため、不能欠損処理をするためには、  
債権放棄の手続きを執る必要がある。

さいたま市では、1号から5号を掲げているが、この部分は各都市の裁量による。

## 5 執行部の研修等について

### (1)研修（平成30年度実績）

- ①初任者研修4回。
- ②管理者研修2回。
- ③専門研修・・・法律、折衝 各1回。

### (2)助言・指導の実施

債権の発生から回収・消滅までの流れ、時効の中断、督促状についてなど、計99回

## 6 市民への周知等について

債権管理条例を制定する前に、条例骨子案をパブコメした結果、7名から意見をいただいている。

## 7 債権の仕分けについて

### (1)自治体における債権

自治法240条第1項で金銭給付を目的とする地方公共団体の権利と定義されており、同法2項及び  
3項では、債権の保全措置、緩和措置等について規定、法231の3では、分担金、使用料、加入金、  
手数料及び過料そのほかの普通地方公共団体の歳入にかかる督促、滞納処分等について規定している。

### (2)債権の分類

さいたま市では、地方自治法240条第4項1号に掲げる地方税法の規定に基づく徴収金に係る債権、  
及び、法231条の3第3項の規定に基づき、地方税（国税）の滞納処分の例により債権を自力で強制的  
に回収できる債権を「強制徴収公債権」。

強制的な回収には裁判所の関与を要する債権を「非強制徴収公債権」及び「私債権」と区分。

### (3)非徴収公債権と私債権の違い

徴収方法の中で、市税と同様の滞納の処分が出来るのが、市の処分、市の条例で料金が決められてい  
る分担金、使用料、手数料などは「非強制徴収公債権」。

市民と市が契約によって発生する貸付金などは「私債権」。

名称については市によって違う場合がある。かつてはさいたま市も違う呼称であった。

## 8 債権管理条例施行後の効果について

債権の管理状況について、収入未済額が発生した所管課に対し「効果測定」を実施。

その結果、平成29年度は、強制徴収公債権は15債権、うち全部の債権が管理条例の内容を理解し、  
マニュアルを確認して事務を行っていることが分かった。

台帳管理、督促状の発付もしっかり行っており、滞納処分についても財産調査をし、3分の2を債  
権、差し押さえは3分の1を実施。

非強制徴収公債権と私債権については、条例を理解しマニュアルを確認している債権は約90%。

台帳管理、督促状の発付は行われているが、強制執行まではなかなか進まないまでも、債権放棄につ  
いては確実に推移している。

事案をしっかり管理しているからこそ、債権放棄に該当する事案を見つけ出すことができていると  
考えている。

## 9 今後の課題

台帳管理、督促状の発付については、滞納処分や実行停止の判断や、裁判所の法的措置をとるのか停止かの判断の見極めが必要であると考えている。

## VII 【視察所感】

八戸市議会総務常任委員会として、さいたま市への行政視察の目的は、当市の財政部においての課題である「債権管理」について、その課題解消に向けての関係法令の整備や取り組みについての事例を学ぶことにある。

今日、全国の都道府県はもとより、すべての自治体において住民の滞納問題を抱えていない自治体はないという。

本来、自治体の債権である地方税、使用料等を納期限までに住民、企業体が納付していれば、強制徴収や執行等の問題は生じないのではあるが、現実には当市はもとより全国自治体においてもかなりの滞納者がおり、その額も相当なものがあり、毎年のように不納欠損額が発生し、行政運営を圧迫しているのが現状である。

因みに当市の平成 30 年度決算審査資料に基づく市税収入状況は、予算調定額は 316 億 1,856 万円に対して、現年課税収入済額は 299 億 6,487 万円、滞納繰越分は 2 億 9,965 万円、合計収入済額は 302 億 6,452 万円であって、現年課税分での収入済率は 94.7%である。つまり 5.3%が未済である。

その額は、現年課税分 3 億 5,150 万円、滞納分 8 億 8,688 万円、合計で 12 億 3,838 万円である。

特に、収入未済額で着目すべきは、債権放棄した不納欠損額が 1 億 1,782 万円も生じているという事実である。

このことは、市民における税の公平性の確保、また、税収入の安定確保の面から大きな問題である。

確かに市民の中には、納めたくても納められない困窮しておられる方々が存在している。しかし、納められるのに納めない確信犯的な市民も存在していることも事実である。

故に、この債権管理という業務は、非常にナーバスであり、かつ重大な問題でもあり、担当課としても苦慮していることはいうまでもない。

そこで、さいたま市においては、この債権管理において、平成 20 年に「さいたま市債権回収対策本部」を設置、同年「さいたま債権回収対策基本計画」を策定し、集中的に整理を開始したという。

その後、債権の適正な管理及び庁内の統一的な事務処理基準を定める方法として条例の制定を検討し、平成 28 年 4 月より「さいたま市債権管理条例」が施行され、現在に至っているとのことである。

この条例は、庁内における債権管理に対して、全庁的に共有する取り扱い、また事務処理について必要な共通認識、事項を定めることにより、管理事務の適正化の向上につながり、よって公正な行財政運営に資することだという。

当市においても、この債権回収業務、また管理については、こと市民の生活に直結するだけに、より細かな配慮のもとに執行していかねばならない。

それは、債権にしても、地方税徴収の為の強制徴収公債権、また回収には裁判所の関与を必要とする市営住宅の使用料や手数料等の「非強制徴収公債権」、あるいは母子父子寡婦福祉資金貸付金等の「私債権」があり、その取扱いや執行するには大きな責任を負う。このようにシビアであり、かつ税の公平性の観点からはきちんとした対応をしなければならない責任もある。

詳細については報告書の如くであり、今回のさいたま市での行政視察は、改めて私ども委員会に対して示唆に富む内容であった。

このことから、この事例を財政部と共有し、検討してもらうことは、八戸市の行財政運営に資するものであると思慮するものである。

以上を以て所感とする。