

令和7年8月18日

石巻市議会議長 遠藤 宏 昭 殿

会 派 名 日高見会
代表者名 会長 星 雅 俊

調 査 報 告 書

調査した概要は次のとおりであります。

記

- 1 調査者氏名 星雅俊、阿部和芳、都甲マリ子、楯石光弘
- 2 調査期間 令和7年8月6日（水）から
 令和7年8月8日（金）まで 3日間
- 3 調査地及び調査内容
 (1) 徳島県上勝町「ゼロ・ウェイスト事業について」
 (2) 広島県尾道市「地域包括ケアシステムの実現について」
 (3) 広島県「小中学校における個別最適な学びと校内フリースクールについて」

4 調査目的

- (1) 徳島県上勝町「ゼロ・ウェイスト事業について」

地方自治体のごみ処理対策は、身近な行政サービスとして重要であり、また、カラス、ごみ置き場管理など苦情も多い行政テーマである。

石巻地方でも2市1町で広域行政事務組合を組織し焼却処理をしているが、耐用年数もあり建て替えを検討中である。今後のごみ処理の基本的な方向性である循環型社会の形成、3R（リデュース、リユース、リサイクル）の推進、低炭素化の沿う行政執行が急務であり、その参考とするもの。

- (2) 広島県尾道市「地域包括ケアシステムの実現について」

尾道市では、地域包括ケアシステムの更なる充実に向けて、他職種連携、保健事業と介護予防の一体的実施、相談し合える関係づくりの構築、重層的支援体制整備事業では、おのまる会議を発足し、高齢、障害、子育て、生活困窮などのワンストップ相

談窓口や地域の居場所づくりに市関係部署、関係機関と実施している。

このことから、尾道市の取組みを学び、今後の本市事業の参考とするもの。

(3) 広島県「小中学校における個別最適な学びと校内フリースクールについて」

広島県教育委員会では、不登校児童生徒数が年々増加傾向にあることを背景に、2019年から学びの変革推進部に個別最適な学び担当を新設し、主体的な学びの実現に向け、多様な選択肢と自己決定を意識した教育活動を進めている。中でも、学校とのつながりが途切れないための居場所づくりとして、スペシャルサポートルーム（校内フリースクール）を小中学校等に設置し、教室への復帰を目的とせず、誰かに相談する力、自分の強みを生かす力、苦手な場面でSOSを出せる力を育んでいる。

このことから、広島県教育委員会での取組みを学び、今後の本市事業の参考とするもの。

5 調査概要

(1) 徳島県上勝町「ゼロ・ウェイスト事業について」

【挨拶】 上勝町副町長 重田 秀紀 氏

【事業説明】 合同会社パンゲア 最高責任者 野々山 聡 氏

上勝町の概要

- ・人口 1,307人／704世帯（2025年8月1日）、高齢化率 52.95%
- ・面積 109.63km²（88%が森林、うち80%が人口林）標高 100m～700m
- ・歴史 昭和30年、高銚村と福原村が合併
昭和61年 彩事業スタート
平成15年 ゼロ・ウェイスト宣言
- ・産業 農業（彩・香酸柑橘など）、林業

※日本で最も美しい村連合に加盟しており、美しい棚田、紅葉、柿、椿の葉っぱや桜、桃の花を料理につま物として商品化する彩農業のまち（昭和61年事業開始）彩農業のまちとしても知られている。

- ・まちづくり…目標：循環型社会をリードするまち（環境保存）
若者が住みたくなるような魅力ある街（人口定住）
地域経済の家政科が図れる街（経済・雇用）

「ゼロ・ウェイスト事業」宣言（平成5年）

日本で初めて宣言をし、「無駄・ごみ・浪費」をなくすという考えのもと、日々の行いを徹底的に見直し、街全体の意識、物の使い方、暮らしの価値観が変え、2020年にリサイクル率81.1%達成。

- 1 地球を汚さない人づくりに努めます。
- 2 ゴミの再利用・再循環を進め、2020 年までに償却・埋め立て処分を失くす最善の努力をします。
- 3 地球環境をよくするため世界中に多くの仲間をつくります。

(効果) 宣言から20年後 2020年で資源化80% 達成出来ない約20% (汚物等)

なぜ、宣言したのか？

「野焼き」→「焼却炉導入」→「焼却委託」→「分別開始」→「ゼロ・ウェイスト宣言」

野 焼 き：元々町内のゴミ処理は、地域内の山林で「野焼き」

焼却炉導入：ダイオキシン類対策特別措置法 2000 年施行され、焼却機 2 台導入したが 1 台からダイオキシンが発生し、徳島県からは是正勧告を受ける。

焼 却 委 託：コンテナで他県へ輸送し焼却委託料が年間 3,150 万円（コンテナ 1 台 17 万円）と多額の費用がかかる。

分 別 開 始：町財政が圧迫するため、町民にゴミ分別の協力を求め、有価物は売却する事にした。住民がステーションにごみを持って来て、自ら 45 区別に分ける。ただし、ステーションに搬入出来ない町民は、職員が 2 ヶ月に 1 回自宅訪問し、分別作業を手伝い回収する。(対象 39 世帯)



(2) 広島県尾道市「地域包括ケアシステム」の取組について

広島県の東南部・瀬戸内海のほぼ中央に位置し、古くから造船業、海運業により栄えた。「瀬戸内の十字路」とも呼ばれ交通・物流の広域的拠点。

人口約125,000人、高齢化率37.3%、坂・文学・芸術・寺・猫のまち。

*幸齢 社会おのみち ～住み慣れた地域で元気でいきいきと暮らすために～

「幸齢社会おのみち」の実現に向けた取り組みについて

<取組背景>

社会・地域：超少子高齢化、高齢者1人・2人暮らし世帯増加、認知症増加

介護分野：専門職の不足、給付の増大、保険料の高騰、課題の多様化・複雑化

⇒「自立支援」「地域の力」「多職種連携」⇒「地域包括ケア」で、みんなで対応!

介護保険計画に継続して掲げる

「基本理念」めざす姿 幸齢社会おのみち 歳を重ねる事に幸せを感じられる社会
～住み慣れた地域で元気でいきいきと安心して暮らすために～

地域で暮らす高齢者（家族・病気・お金・介護等 問題複雑化）ネットワークを組み、
みんなで考えないと対応できない。

地域包括支援センター（専門職）と生活支援コーディネーター（地域づくり）が中心
に情報共有

尾道市地域包括ケア連絡協議会（平成28年7月設立）

（会員）

医師会、歯科医師会、薬剤師会、中核病院地域連携室、介護保険施設連絡協議会

介護支援専門員連絡協議会（ケアマネ協）、訪問介護事業所、訪問看護連絡協議会

地域包括支援センター、社会福祉協議会、民生児童委員協議会、認知症家族会 等

（オブザーバー）

広島県東部厚生環境事務所・東部保健所、

尾道市（高齢者福祉課、健康推進課、保険年金課）

（目的）

①医療・介護のレベルアップ

②医療・介護・行政の連携システムの確立（ネットワーク構築）

③地域課題解決に向けた検討、政策提言



(連携取組一例)

- ①尾道市在宅介護・介護連携ガイドブック
- ②医療機関情報連携シート（ケアマネ初心者でも医師の方との連携しやすい情報）
- ③ねこのて手帳（高齢者にやさしい日常の便利情報満載、電球交換、食材配達）
- ④自分ノート（これまでの人生を振り返り、これからの人生について考える）

支えあい上手な地域づくり（生活支援体制整備事業）

介護が必要になったときは、専門職の介護保険サービスも利用できるが、ちょっとしたご近所の気遣いやお手伝いで解決することもある。「地域の力」の源である「互助」をサポートしつつ、「自助・互助・共助・公助」をつなぎ合わせていく取組。

(取組一例)

毎週の水曜日、デマンド型乗り合いタクシーで、A I が効率的送迎ルート、住民が運行に合わせA コープでシルバーリハビリ体操教室、利用の方のみ買い物5 %割引

シルバーリハビリ体操教室 住民主体の介護予防（フレイル予防）

「シルバーリハビリ体操指導士」の養成を通じて、体操の普及と、住民主体の介護予防・地域づくりを進める。

(シルバーリハビリ体操指導士)

- 役割
- ①ボランティアで地域の高齢者にシルバーリハビリ体操を指導する。
 - ②尾道市と連携して地域づくりを担う。

受講資格 ①尾道市民

- ②常勤の職についていない60歳以上
- ③ボランティア可能

認定要件 シルバーリハビリ体操指導士養成講習会を全て受講し、市長の認定を受ける。

現状：体操指導士448名、定期開催教室119か所超え、
90歳を超える指導士も元気に活躍中（令和7年3月現在）

尾道市の考え方

介護保険は「自立を支援する」ことで、何でもお手伝いする、してあげる、ではない。

◎「自立」とは

高齢者が自分の望む生活を送るために、自分の状況を知り、その力を発揮して生きがいや役割を持ち、たとえ支援を受けるようになってでもできる限りの努力をし、自分らしく生活していくこと。

◎「自立支援」とは

高齢者本人を取り巻く環境から個人を知り、本人や家族、近隣住民等の支援者で情報を共有し、高齢者本人の尊厳を尊重するとともに、本人の能力と意欲を最大限に引き出し、自分らしく生活できるように環境を整えること。

◎「自立支援型ケアマネジメント」とは

「自立支援」の考え方を踏まえ、介護支援専門員等をはじめとする多職種が連携・協働し、高齢者本人の目標が達成できるケアマネジメントに取り組むこと。

尾道市自立支援型地域ケア会議

事業対象者 要支援1・要支援2で、状態改善が見込まれる高齢者

開催目的 ①課題解決や状況改善に導き、自立を促し、QOLの向上を目指す。

②多職種からの助言で予防に資するケアプランとケア等の提供

(薬剤師、看護師、理学療法士、作業療法士、言語聴覚士、管理栄養士、
歯科衛生士、主任介護支援専門員、生活支援コーディネーター)

③事例を積み重ね、新たな社会資源の開発や政策形成につなげる。

開催頻度 2か月に1回、一部日常生活圏域ごとでも開催。

具体的事例 (地域ケア会議で検討したケアプラン)

利用者の状態 生活不活発により下肢機能の低下が顕著(要支援2)

利用者の課題 入浴ができない(入浴できるようになる余地あり)

認定期間 6か月

ケアマネが立てた目標	ケア会議で修正した目標
清掃の保持に努める(安全に入浴する)	6か月後自分で入浴することができる ※アドバイス、デイサービスで筋力強化
デイサービスで週2回風呂に入る	浴室改修・補助用具、低栄養、歯・口腔等

問題点 デイサービスでは入浴できても自宅でできない。

(お世話型のケアマネジメント 自立支援型のケアマネジメント)

保健事業と介護予防の一体的な実施事業

目的 広島県広域連合からの委託に基づき、地域の特性や健康課題、高齢者一人一人の状況を把握し、庁内関係部署が相互に連携して保健と介護予防を一体的に取り組むことで、高齢者が地域で健康的な生活を送ることを目的とする。

①ハイリスクアプローチ(高齢者に対する個別的支援)

A「健康状態不明者」R4北部・R5中央・R6向島・R7瀬戸田

●対象 後期高齢者のうちデータ上、健診、介護情報がない、健康状態不明な人

●方法 筆問表やアンケート郵送、未回収者には再送や訪問、電話にて回収
健康課題人に対し、個別介入、必要な人に専門職訪問、保健事業等につなぐ

◎結果 78人中69人、回収率88.5%、介入率87.2% 健康課題あり41人

介護サービスへ11人、地域包括支援センターへ22人、健診勧奨1人

B「重複・多剤投薬者への相談・指導」全県域

●目的 薬剤の処方服薬状況を評価し、主体的に治療、薬害の回避、医療費適正化

●内容 国保データベースの情報から対象者に送付書、薬剤師会等協力のもと指導。

- 対象 ①重複投薬者、②多剤投薬者、③その他、相互作用、慎重投与の該当者
- 時期 7月下旬に通知書発送
- ◎結果 R6年度 3,695名に通知

- ◆多剤処方 26.8%改善 (757/2,827)
- ◆重複服用 66.1%改善 (338/511)
- ◆多剤投薬 9.0剤→8.7剤 0.3剤の減薬
- ◆重複投薬 9.9→8.8 1.1剤減等

②ポピュレーションアプローチ（集団指導）

C通いの場における「おのみちフレイル予防チャレンジ」

- 時期 通年
- 概要 通いの場において、フレイル予防について、栄養・運動・口腔衛生等の面から啓発することで、元気な高齢者を増やすもの。
市の地区担当保健師より各地区の包括支援センターとも連携し、必要に応じて個別に健診や医療の受診勧奨、短期集中介護予防教室や介護サービス等の利用勧奨につなぐ。
- 実績 通いの場12か所を対象に計17回実施
参加者には日常生活で良い変化が生まれ、支援が必要な方には、必要な支援に取り組むことができた。

地域共生社会

制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が「我が事」として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて「丸ごと」つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会。地域包括ケアシステムは、この実現のための仕組み。

重層的支援体制整備事業

分野を超えた支援者のネットワークで、チームで「寄り添う」「つながる」でより良い福祉の提供に向けた取り組み。地域共生社会実現のため、取り組むべき事業の一つ。

令和2年度以前の相談支援の状況

- 複雑複合化した課題を持つ狭間の世帯の相談が増加
 - ・一番最初に相談を受けた機関では、ただただ疲弊 → 抱え込み
 - ・機関同士連携不足 1対1の協議・相談 → 押し付け合い
 - ・狭間の事例の担い手は → あいまい、忘れられる
 （既存制度や部署対応では限界 例：8050世帯・ひきこもり・ヤングケアラー等）
- 令和2年5月に 「福祉まるごと相談窓口」
- 令和3年1月に 官民共同「尾道市地域共生包括化推進会議」設置
「重層的支援体制整備事業への移行準備事業」

令和6年度から 孤独・孤立対策と連動した「重層的支援体制整備事業」
おのまる会議開始



(3) 広島県「小中学校における個別最適な学びと校内フリースクールについて」

広島県教育委員会 学校センター所長(兼) 学びの変革推進部 個別最適な学び担当課長 蓮浦顕達氏にご説明いただいた。

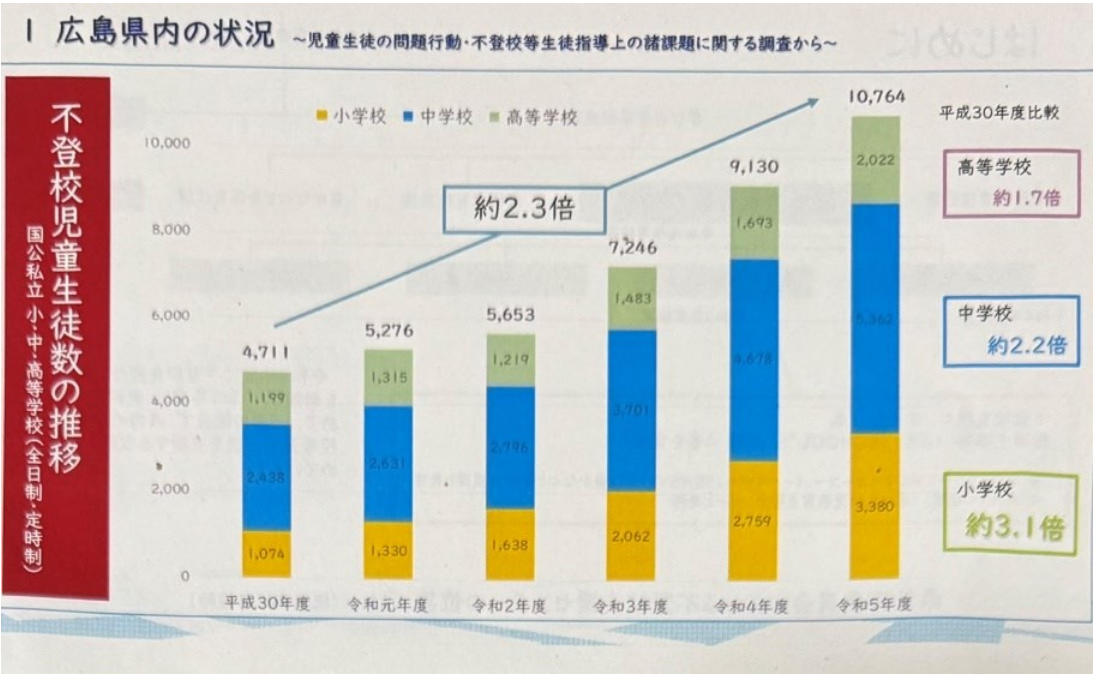
はじめに、広島県教育委員会における不登校支援センターの位置づけとして、組織図から学びの変革推進部―個別最適な学び担当(令和元年度設置)―SCHOOL'S分室・不登校支援センター(令和3年度設置)・人材育成担当・企画調整担当がある。



とりわけ、令和3年度内に不登校支援センターを新設し、令和7年度は、兼務も含めて15名の職員で県内の不登校等児童生徒を支援する取組を進めている。不登校支援センターは、センター長1名、指導主事等14名(SCHOOL'S常駐4名を含む)。

なぜ、不登校支援センターを個別最適な学びの担当の中に位置づけたのか。それは、全ての児童生徒の「主体的な学び」の実現のため。主体的に学ぶことが難しい児童生徒⇒自己肯定感が低い、学ぶ楽しさ・できる喜びを感じた経験が少ない⇒個別最適な学びの推進(令和

元年度～個別最適な学び担当を新設）一斉指導を前提としたカリキュラムだけではなく、子どもの実態に応じた多様な“選択肢”と“自己決定”を意識した教育活動の推進を図っている。



広島県内の状況として、児童生徒不登校の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査から、平成30年度から令和5年度までの推移を見ると実に約2.3倍になっている。

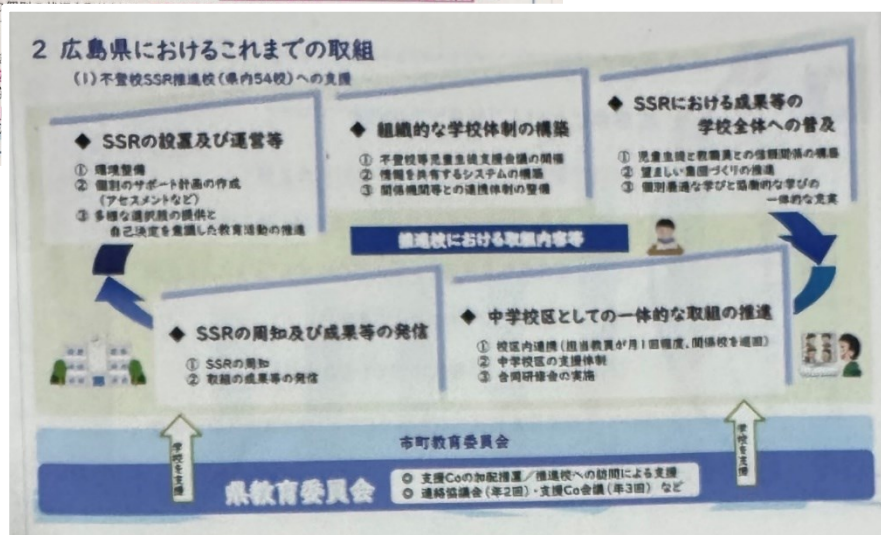
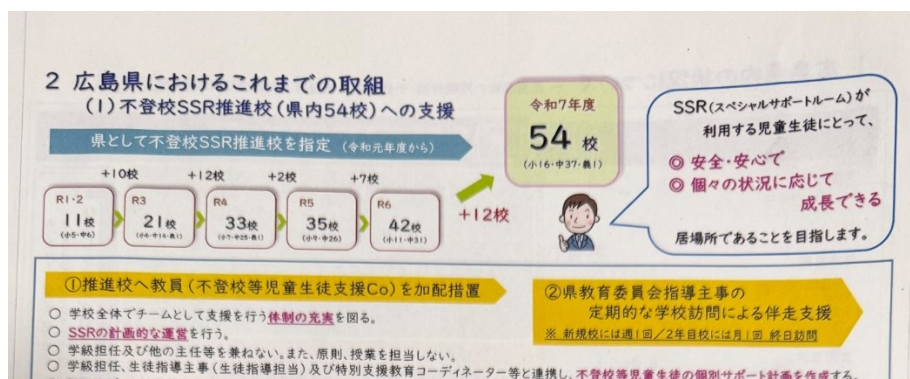
欠席日数等	計 10,764人 (令和5年度)	柱
欠席日数 0～29日	—	◆ 新たな不登校を生じさせない取組 ◆ 不登校等児童生徒の社会的な自立に向けた支援の充実
欠席日数 30～89日	5,799人	(1) 不登校SSR推進校への支援 54校 R1:211校 → R3:21校 → R4:33校 → R5:35校 → R6:42校 → R7:54校
欠席日数 90日以上	4,965人	(2) 高等学校の不登校等生徒への支援 にかかの実証研究2校 R5:2校 → R6:2校
出席日数 0～10日 (欠席90日以上のうち)	1,014人	(3) 県教育支援センター(SCHOOL“S”)による支援 ※市町教育支援センターとの連携体制の構築
		(5) フリースクール等民間団体との連携体制の構築 情報共有会の開催など
		(3)、(6)に含む 保護者への支援 イベントの開催・広報誌等の活用による相談体制の周知の
		(6) 支援者(教職員・支援員)の不登校等児童生徒への支援の在り方・考え方の理解を促進

(4) ひろしま学びプログラムの実施
あつまれ！学びプログラム
オンライン学びプログラム・オンラインクラブ活動
学びの内容及方法等の知見を共有

不登校、不登校傾向及び特別な支援が必要な児童生徒への支援を行う不登校SSR（スペシャルサポートルーム）推進校全54校（18市町、15小学校、38中学校、1義務教育学校）

※県立学校2校を含む）を指定し、学習支援等による不登校の未然防止及び不登校等児童生徒の社会的自立に向けた支援の強化、充実を行っている。

教室への復帰を目的とせず、誰かに相談する力、自分の強みを生かす力、苦手な場面で SOS を出せる力を育んでいる。



安全・安心な居場所（環境整備）、個々の状況に応じて成長できる場所→相談する力・自分の強みを知り、生かす力を育む。

適切なアセスメントの実施、身につけたい目標を設定（長期目標・短期目標）、児童生徒・保護者との面談等による共通理解。

FDP（Five Different Positions）判定指標（メンタルヘルス、思考（認知）、対人関係、ストレス耐性、環境）の活用、FDPアセスメント記録シート、個別サポート計画。

広島県におけるこれまでの取組、不登校SSR推進校（県内54校）への支援（支援コーディネーターの教員が中心となって取り入れた学習活動例：れんげサービス、イベント企画／実施など）広島県教育支援センターSCHOOL“S”による支援→個々の児童生徒の社会的自立に向けた成長を支援・オンライン、来室での利用、探究タイム。

市町教育支援センターと共有、事例中学生のエピソード→209名の利用。不登校等児童生徒への支援の在り方・考え方の理解の促進。教育センター・学びプラス、研修等への指導主事の派遣、研究セミナー、保護者向けイベント→つながろうフェス2025の開催、マナビノラボ、市町教育支援センターへの相談員の派遣、教職員向けで安全・安心な学習風土・学級風土の醸成で居場所づくりを行い主体的な学びの実現に向ける。居場所づくり。



6

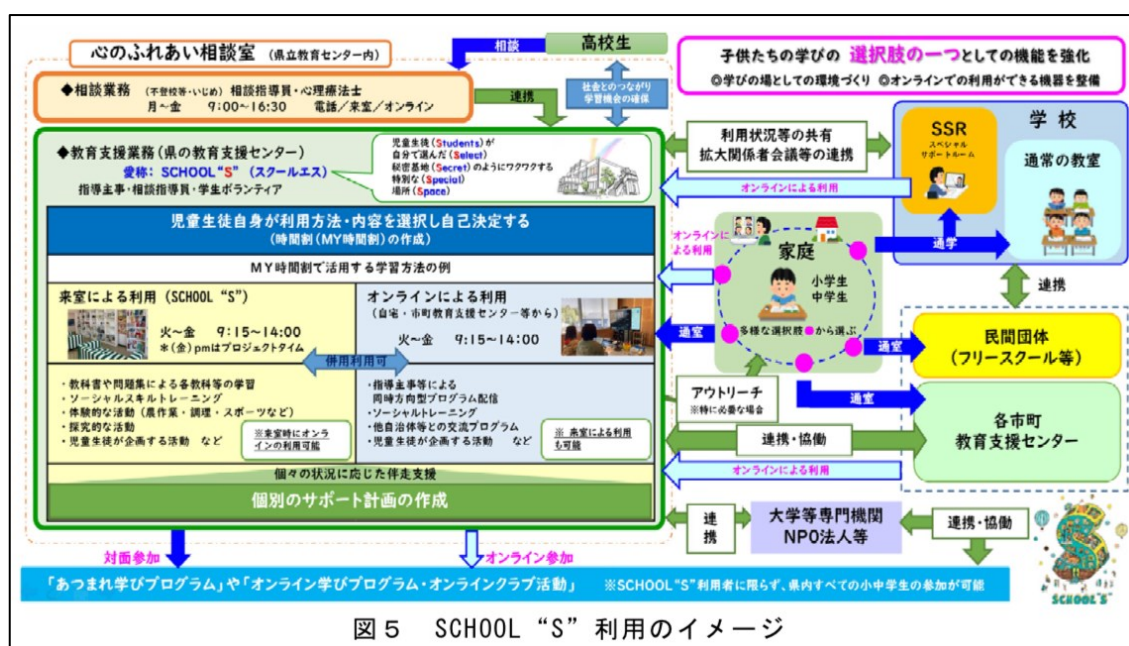


図5 SCHOOL "S" 利用のイメージ

続いて、広島県教育委員会事務局 学びの変革推進部 義務教育指導課長 松尾真理氏から『常石とともに学園』について説明いただいた。

令和4年4月、再編後の常石小学校の施設を活用して、「常石とともに学園（イエナプラン教育校）」が開校。イエナプラン教育とは、1～3年生、4～6年生による異年齢集団を基本単位として教育活動を行う。「対話」「遊び」「仕事（学習）」「催し（行事や祝い）」の4つの活動を基本に、子ども一人一人の個性を尊重しながら自立と共生を学ぶ。

教室を「リビングルーム」として捉え、安心して過ごせる環境をつくっている動画を見せていただいた。4つの基本活動、1対話、2遊び、3仕事、4催し、ワールドオリエンテーション（春夏秋冬）→探究。コア・クオリティ、ともに学びともに成長する。さらに学びが面白くなるオープンスペース。



6 所 感

（1）徳島県上勝町「ゼロ・ウェイスト事業について」

高齢化率約53%、人口約1,300人の小さな町「上勝町」の一般廃棄物処理において、「野焼き」から焼却施設導入の失敗（ダイオキシンの発生）により、止むに止まれず町民の協力を頂き、「自己搬入と分別」を行ったとのこと。特筆すべきは、町民の方々の協力が得られたことである。

説明いただいた野々山氏（合同会社パンゲア）は、「町民は分別は概ねしたくないが本音。しかし、協力するのは、彩事業（葉っぱビジネス）で国内外から注目され、認知の欲求が満たされたため。2度目をするのは出来た。」と話している。（自分が褒められることにより、認知の欲求が満たされる）行政運営は、市民の主体的な協力をいかに取り付けられるかが大きなポイントだと思う。

（2）広島県尾道市「地域包括ケアシステムの実現について」

基本構想では、人材、資源、広域拠点性の3つの「尾道オリジナル」をさらに高めていき、独創的なまちづくりを展開するとのこと。また、10年前の第6期高齢者

福祉計画により、基本理念、めざす姿を幸齢社会おのみちと変えたとのこと。

歳を重ねるごとに幸せを感じられる社会、人生 100 年時代にピッタリの表現と考える。目指す姿、理念が明確で解り易いと感じた。

尾道市の 3 つの地域包括ケアシステムも、これまでの歴史や医療環境などの地域特性をうまく取り入れ、主体性、自立性ある多職種連携等、地域の一体的ケアな取組をしている事は素晴らしいと感じた。その中でもリハビリ体操の指導者が約 500 人、90 歳台の方もおられるとのこと。驚きとともに、まさしくこれが理想的姿ではと感じた。

55 年前、1970 年代から医療と予防の融和で「寝たきりゼロ作戦」を行ってきたなど、これまでの先進的な、さらに、地道な日常の活動が今日の尾道市の地域包括ケアシステムの土台となっていることがよく理解できた。

(3) 広島県「小中学校における個別最適な学びと校内フリースクールについて」

広島県教育委員会の取組は、児童生徒不登校の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査から不登校児童生徒数の推移を見ると、平成 30 年度から令和 5 年度まで推移を見ると実に約 2.3 倍になっている。不登校児童生徒数の増加に対応するため、県と市町が一体となって、不登校、不登校傾向及び特別な支援が必要な児童生徒への支援を行う不登校 S S R (スペシャルサポートルーム) 推進校全 54 校を指定し、学習支援等による不登校の未然防止及び不登校等児童生徒の社会的自立に向けた支援の強化、充実を行っていることは大変感銘を受けた。

現状をしっかりと把握し課題・問題点を洗い出し、連携して全ての児童生徒の「主体的な学び」の実現のためのメニュー (S S R・実証研究・SCHOOL" S "・ひろしま学びプログラムの実施・フリースクール等民間団体との連携体制・不登校児童生徒への支援の在り方考え方の理解促進など)、また、F D P 判定使用の活用を充実させていた。さらに今後に向けて、問題意識を共有していた先生方の熱い思いと連携が大きなキーワードだと思う。

7 調査による石巻市への政策提言等について

(1) 徳島県上勝町「ゼロ・ウェイスト事業について」

市民の身近なごみ処理対策において、市民の意識高揚や協力は必要不可欠。今後のごみ処理対策の方向性は、分別の徹底と循環型社会の形成であり、具体的には、ごみの排出抑制、資源の再生利用、焼却施設の高効率化、広域での処理体制の構築である。そしてポイントは、住民の積極的な協力である。

廃棄物対策に関しての市民提案コンテストやモデル地区の設定など、市民が褒められ、認知の欲求が満たされる「仕組み」を検討する事も必要ではないかと思う。

(2) 広島県尾道市「地域包括ケアシステムの取組について」

本市でも石巻市地域福祉計画（第4期）を基本として活発に取組が行われている。数々ある取組の中で、特に尾道市自立支援型地域ケア会議が参考になるのではと考える。この会議において多職種から専門的な助言を得ることが、本来の介護予防に資する。お互いの信頼関係があればこそその事業ではと考える。

新たな社会資源の開発や政策形成にもつなげられる取り組みを是非本市でも取り入れて頂くことを提案したい。また、「幸齢」の用語も取り入れ、「幸齢社会いしのまき」を全庁で目指したいものである。

(3) 広島県「小中学校における個別最適な学びと校内フリースクールについて」

不登校の現状について、宮城県は、全国でも不登校生徒数が多い県であり、中でも石巻圏域が群を抜いている現状である。文部科学省の調査でも、特に中学1年生の不登校生徒数が多いことが明らかになっている。不登校の原因としては、無気力や友人関係の問題、学業の不振、情緒的な混乱、親子関係の問題などが挙げられている。特に中学生では、学校生活に関わる問題が多く見られる。

宮城県の不登校児童生徒を支援する取組は、相談窓口の設置、教育相談センターの活動、情報共有、未然防止策などが行われているが、居場所やフリースクール、市町村との連携などまだまだである。石巻市が率先して県との連携を深め、児童生徒が「主体的な学び」が実現できるよう教育に力を注いでいただきたい。

8 調査経費 440,818円

9 添付書類 別添資料のとおり