

行政視察報告書

1. 議員会または会派等 社民・民主・護憲クラブ
2. 視察期間 平成 27 年 10 月 28 日から平成 27 年 10 月 30 日までの 3 日間
3. 視察先 <ul style="list-style-type: none">・愛知県名古屋市・東京都多摩市・文部科学省（参議院議員会館）
4. 視察項目 <ul style="list-style-type: none">・ 3 障害の職員採用状況について、生活困窮者支援事業について(名古屋市)・ 公契約条例について、ミニバス事業について(多摩市)・ 特別支援教育について、小中一貫校（義務教育学校）について(文部科学省)
5. 参加者 〔議員〕 松尾哲也 平山光子 古庄和秀 平嶋慶二 森田義孝 〔同行〕 古庄議員の介添人 1 名 〔随行〕 なし
6. 考察 別紙のとおり
以上のとおり、報告いたします。 平成 27 年 11 月 26 日 報 告 者 <u>松尾 哲也</u> 大牟田市議会議長 殿

6. 考察

① 愛知県名古屋市

【人口】 2, 284, 284 人(平成 27 年 10 月 1 日現在) 【面積】 326. 4 平方 km

(1) 3 障害の職員採用状況について

■視察の目的

現在、大牟田市の障害者採用については、身体障害のみで、採用試験についてもバリアフリーの会場の準備、拡大文字による受験など、一部に合理的配慮が行われているものの、点字受験は実施されていない。また、知的、精神については採用試験も実施されていない。

このような中、昨年わが国が国連障害者権利条約を批准したことを受けて、来年 4 月から障害者雇用促進法が改正され、地方自治体においても、平成 30 年度から精神障害者も法定雇用率に算定されることになる。さらに、大牟田市として、民間に率先して障害者を採用していく責務があるとの認識の下、身体、知的、精神の 3 障害を採用している名古屋市を視察した。

■取り組みの概要 ※詳細は当日の配布資料参照

- ・身体 正規職員、昭和 51 年～、377 人
嘱託員、平成 22 年 7 月～、64 人。庶務事務（入力、文書整理、電話応対、窓口受付、軽作業等）。任期 1 年で、企業等への就労のステップアップを目的。
 - ・知的 嘱託員、平成 18 年度～、41 人。正規職員、平成 19 年度～5 人。
 - ・精神 嘱託員、平成 21 年度～、7 人、業務は事務補助。※正規は 34 人
- ※身体、知的の正規職員は 45 歳まで受験可能。国の通知の下限 35 歳から上限 45 歳へ引き上げられた。
- ※知的、精神の嘱託員の任期は半年～1 年。3 年までの更新あり。次の一般就労へのステップアップの位置づけという福祉サービスの側面もあるため、市内在住に限定されていた。
- ・知的障害者の正規職員の採用に当たっては、長期的に安心して働くことが必要であり、特性を理解し、職場全体でサポートしていく必要があるため、ジョブコーチ等就労支援機関とも連携して取り組んでいった。
 - ・障害者数（身体：78,572 人、知的：15,483 人、精神：19,599 人）

■考察

- ・都市規模は異なるが、参考にすべき事柄が多くあった。
- ・正規職員は職業としての位置づけ、嘱託員は次の就労先へのステップアップとしての位置づけなど、政策的な立ち位置がしっかりしていた。嘱託員については、大牟田市の障害者インターンシップの次の展開として提案すべきと痛感した。

- ・正規職員は45歳まで受験できる。大牟田市では30歳までなので、有能な障害当事者の活躍の機会の均等の観点からも早急に45歳まで引き上げるべきである。
- ・視察を通して、多様な障害者を本人の適性に応じて採用しようという人事課の積極的な姿勢を痛感した。大牟田市においても、多様な障害種別の多様な雇用形態の在り方を模索し、早急に対応すべきであると痛感した。

(2) 名古屋市仕事・暮らし自立サポートセンター大曾根事業について

■視察の目的

大牟田市においては、本年4月より生活困窮者支援事業を大牟田市社会福祉協議会に委託している。この法律策定時より深くかかわっているNPO法人共同連の事務局であり、名古屋市よりこの事業を受託している障害者就労支援事業所「わっばの会」より現状と課題を聞き、今後の大牟田市の事業へ政策提言するために視察した。

■取り組みの概要

冒頭に斉藤センター長より共同連、わっばの会の歩みを概説。

名古屋市にはセンターが3か所ある。大曾根のみが、わっばの会、ホームレス支援組織「からし種」、ひきこもり支援組織「おれんじの会」のコンソーシアム（連合体）として受託。委託費は月額560万円。常勤職員9名、非常勤職員2名。常勤のうち、7名は3団体の職員で、障害者、ホームレス、ひきこもり、薬物依存など多方面の経験があり、相談へも対応可能。

事業内容としては、生活に困っている状況ではなく、困窮して、所持金が底つく、食料がない、住むところがないなど、極めて困窮した方々が相談に来られる。一方で、公的支援は、生活資金貸付については条件が厳しく、食料については支給されず、緊急住居については1人1泊でしかも1回限りという、不十分で制約が多く、実態にそぐわない現状がある。受託先独自の取り組みが必要である。

相談を受けるにあたり書類作成が膨大で事務作業に追われ、本来業務である相談者の伴奏者としての寄り添った相談支援が十分にできておらず、今後相談者数が増加するにあたっての懸念事項である。

法では、地域の社会資源の創出と連携もセンターの役割に位置付けられているが、現実的には困難である。

この事業は生活保護受給者を削減する事業ではなく、相談を受け、必要であれば、生活保護の申請も支援する。相談者の困りごとを解決することを第一に考える。

■考察

- ・法律の策定にも大きく関わり、法律の背景を含め詳細を把握され、かつ事業を受託している斉藤センター長より直接話をお聞きすることにより、法の理念、事業の実態、法や事業の不備等が結びつく形で見えてきた。

- ・大牟田市の取り組みを詳細に調査研究し、相談者によりよい支援体制が組めるように、予算配分も含め、政策提言していく必要性を痛感した。

② 東京都多摩市

【人口】147,664人(平成27年10月1日現在) 【面積】21.01平方km

(1) 公契約条例について

■視察の目的

大牟田市において、現在のところ公契約条例については、導入していないため、他都市の先進事例の成果と課題等を学ぶことによって、このツールを活用しまちづくりなどに活かしていくべく視察した。

■取り組みの概要

○公契約条例の事業の概要について

- ・工事請負契約（予定価格＝5,000万円以上）
- ・業務委託契約（予定価格＝1,000万円以上で一定の業種・種目のもの）
- ・公の施設の指定管理（市内8か所の施設）
- ・そのほか市長が特に必要と認めるもの
- ・適正な賃金・労働条件（労務報酬下限額の設定、受注者の義務など）
- ・公契約審議会の設置と条例施行状況の検証（公契約審議会で検証を行い改善を図る）

○公契約条例の導入に至った経過と目的と趣旨

- ・平成22年4月21日、阿部裕行市長が選挙公約の一つとして「公契約条例の制定」を掲げ初当選され公契約条例の導入に至った経過である。
- ・市発注の工事・委託等に携わる労働者の賃金、労働条件の低下を防止する事で「労働者は生活の安定」「事業者は適正な競争による経営の安定」「市民は安全かつ良質なサービスの享受」できる事と合せて、「公共サービス基本条例」を制定することにより、公共サービスの質を向上させることを目指していくことで、官製ワーキングプアのない、『豊かな地域づくりを実現させる』ことが目的と趣旨とされている。

○具体的な取り組みなど

- ・多摩市公契約制度調査検討委員会の設置（平成22年10月）
- ・事業者アンケートの実施（期間＝平成23年6月30日～7月15日）
- ・多摩市公契約制度の関する審査委員会（設置期間＝平成23年8月～10月、5回開催）
- ・パブリックコメントの実施（期間＝平成23年9月20日～10月11日）

○導入後の成果と課題

- ・公契約制度の現状については、平成24年度から公契約条例対象契約を締結し進めているが、年々契約件数は順調に推移している。（平成26年度実績＝予定

価格 5,000 万以上の工事請負契約 13 件、予定価格 1,000 万以上の業務委託契約 78 件、指定管理 6 件など)

- ・事業者アンケートによる検証（平成 25 年度より実施）
- ・公契約制度の課題については、事業者アンケートによる検証と改善と公契約審議会における当面の検討課題への対応。
- ・公契約審議会は、公契約条例に係る重要事項について調査審議するとともに施行状況について検証を行い、その結果に基づき必要があるときは市長に提言すると位置づけてある。
- ・公契約審議会における当面の検討課題
 - 労務台帳の改善
 - 労務報酬下限額の考え方
 - 公契約条例の適用労働者の範囲
 - 落札率と労務報酬下限額の設定
 - 公契約条例の周知方法

○今後の展望など

今後も改善に努め、市・労働者・事業者にとって、より良い公契約条例に育てていきたい。また、より良い地域社会をつくり上げていくためには、職員及び事業者が公契約制度をしっかりと理解する事が大切であるので、当面は制度の周知と理解に重点を置いた取り組みを進めていきたい。

■考察

多摩市における公契約条例は、市と受注者が相互に対等平等な関係にあることを前提にされていることと、公契約制度はツールであり、公契約条例の一番の目的は、『このツールを活用して、如何に政策を実現していくのか、より良い地域社会をつくり上げていくかである』と説明された。

この基本とする考え方や取り組みや実践の積み重ねは大いに学び、大牟田市においても公契約条例を制定し、このツールを活用したまちづくりを図って行くことは重要かつ必要だと思った。

多摩市における公契約条例は、市長公約として制定に向けて取り組まれてきましたが、議会も全会一致で可決成立している。大牟田市も多摩市における公契約制度を学ぶとともに早急な公契約条例の制定が必要だと感じた。

（２）多摩市ミニバス事業について

■視察の目的

大牟田市は、高齢化率が約 34%と高く、先を見据えた公共交通の充実や利便性向上に向けた、市民にやさしい公共交通の整備に取り組む必要があるため、先進事例の取り組みなどを視察し、今後の全市的な対応・対策の参考とすべく視察した。

■取り組みの概要

①ミニバス事業の概要等について

- ・導入年度（平成9年度）からの経年の利用状況は、東西線は年々増加傾向にあるが、南北線は年度により増減のばらつきがある。（平成26年度の年間利用者数、東西線＝666,855人、南北線＝51,100人）平成26年度の事業費（運行経費）は、114,608,002円。市民の自己負担額等（運行収入）は、70,694,316円、市補助金（委託料）42,810,000円
- ・導入に至った経緯は、東西交通の整備・充実（東西線）と永山駅から公共施設（市役所、総合体育館）を結ぶ路線の新設（南北線）、飛び地的な地域に居住する市民の利便性確保（南北線）が必要であったため導入した。
- ・その他の交通機関・在来線とのすみわけとしては、考え方としてミニバスは路線バスを補完するものとして位置づけ対応している。

②その他

- ・市民の反応、声など
 - 移動制約者の日常的な足の確保を目的に運行を開始されたが、朝晩の通勤通学にも利用したい。
 - 山坂が多い地域から、ミニバス路線開設の要望あり。
 - 駅まで早く行くようになって良かったが、何で市役所に行かないのか。
- ・導入後の成果など
 - 市民の反応・声などへの対応を十分ではないが図る事が出来た。
- ・今後の展望と課題について
 - 高齢化の進展による、個別具体的な移送サービスの検討。
 - 高齢化の進展による福祉的側面を含んだ支援と公共交通のすみわけ。
 - 幹線交通（路線バス）、支線交通（ミニバス）、に次ぐ第3の交通としてデマンド型交通（バス、タクシー）の将来的な導入の検討。
 - 路線バス、ミニバスが運行していない（できない）交通不便地域に居住する市民への支援

■考察

多摩市におけるミニバス事業は、南北方向の路線バス網は充実しているが、東西方面への路線バス網の不便さがあったことと南北方向においては、永山駅から市役所に行くにあたり坂道を下り大道り（鎌倉街道）を渡り、再び坂道を上がらなければならない状況であったため、市民の声の反映と市民の足である公共交通を利便性の向上に向けて、多摩市ミニバス事業を実施したと伺った。

また、今後の課題として、高齢化の進展による、個別具体的な移送サービスの検

討を挙げられ、第3の交通としてデマンド型交通（バス、タクシー）の将来的な導入の検討がされていると説明された。

多摩市の高齢化率は25%であるにも関わらず、先を見据えた公共交通の充実・利便性の向上に向けた考え方と高齢者・子どもや障害者などに、やさしい公共交通の整備に向けた取り組みは、大牟田市も学び取り組む必要があると思った。

また、高齢化率約34%の大牟田市は、率先して高齢者・子どもや障害者などに、やさしい公共交通の充実・利便性の向上に向けた全市的な対応・対策を図ることが重要かつ必要だと思った。{全市的な対策の視点としては、幹線交通（路線バス）、支線交通（ミニバス）、デマンド型交通（バス、タクシー）}

③ 文部科学省

（1）特別支援教育

■視察の目的

文科省は、共生社会の形成に向けて、障害者の権利に関する条約に基づくインクルーシブ教育システムの理念が重要であり、その構築のため、特別支援教育を着実に進めていく必要があるとしている。大牟田市は、市立特別支援学校が設置されており、また、公立小中学校においても特別支援学級が年々増え、一人一人の障害の状態及び特性等に応じる教育が行われている。そこで、改めてインクルーシブ教育の理念に則った特別支援教育の考え方や現状、課題等について文科省から説明を受けることとした。

■施策の概要 ※詳細は、当日配付資料参照

（説明者 文科省 初等中等教育局 特別支援教育課 企画調査係長 袴田紗依子氏
文科省 初等中等教育局 特別支援教育課 合理的配慮推進係（兼）早期支援係 主任 松下雄一郎氏）

○ インクルーシブ教育と特別支援学校・学級設置の現状、今後の方向性について

・法の定め

教育基本法には、障害のある者が障害に応じて十分な教育を受けられるよう必要な施策・支援が求められている。

障害者の権利に関する条約では、インクルーシブ教育システムの理念が重要と提唱された。

・設置の状況

全国の特別支援学校数 1,906校 在籍幼児児童生徒数 135,617人

特別支援学級設置学校 小 15,986校 35,570学級 129,018人

中 7,784校 16,482学級 58,082人

※ 近年増加傾向 10年前と比較して 特別支援学校在籍者数 1.3倍

特別支援学級在籍者数 2.1倍

・インクルーシブ教育システム構築に向け更なる特別支援教育充実のために共に学ぶことを追求すると共に、連続性のある多様な学びの場の整備が要、

調査研究、モデル事業、加配措置、特別支援教育支援員配置のための地方財政措置の拡充を行っていく。

- 障害のある児童生徒の就学先決定における学校教育法施行令改正の主旨
特別支援学校就学を原則とする従前の仕組みから、本人・保護者の意見を最大限尊重し、市町村教育委員会が教育的配慮等により総合的な観点から就学先を決定する点とされた点が特徴。
- 教師による必要な児童生徒に対する医療的ケアについて
 - ・ 医療的ケアが必要な児童生徒 公立特別支援学校 7,774 人
公立小中学校 976 人
 - ※年々増加傾向
 - ・ 公立特別支援学校で医療的ケアを行っている 看護師 1,450 人
〃 認定特定行為業務従事者（教員） 3,448 人
看護師の適切な配置が原則、教員は医師の指示の元、看護師と連携協力して医療的ケアにあたる。
 - ・ 公立小中学校で医療的ケアを行っているのは 看護師中心 300 人
看護師がいないときは保護者が付き添い
 - ・ 認定特定行為業務従事者（教員）の研修状況
登録が必要・あまり行われていない。
- 障害者差別解消法の対応指針
 - ・ たくさんのパブコメが寄せられ、意見を受けて取りまとめ中（別紙）
11月上旬に告示予定
 - ・ 公立学校の対応要領については地方公共団体の努力義務となっているが、合理的配慮の視点は特に学校分野では重要であることから、様々な行政説明の場で策定をお願いしていく。

■考察

文科省の担当者から、「共に生きる」共生社会の形成に向けて、障害者の権利に関する条約に基づくインクルーシブ教育システムの理念が重要であることや、障害者差別解消法の対応指針の告示後、地方にも対応要領の策定を求めていることなど詳しく説明を聞くことができた。

しかし、このように法や制度は整えられつつあるが、地域社会や学校現場では余裕のなさや序列化、競争主義などから異質な者を排除したり、思いやりに欠けたりする状況もあり、保護者の方から特別支援学級や特別支援学校での就学を望む声があるなど、共に学ぶという理念から離れている現状がある。

今の学校教育内容や学級規模はどうか等、教育全体から考えていかないと、特別支援教育が、「共に生きる」社会の実現に向けたインクルーシブ教育の理念に沿うものとはなっていないといった地方の教育現場の状況などを、繋ぎ役となっていたいただいた神本参議も交え、文科省の担当者と意見交換することもでき大変有意義だった。

(2) 小中一貫教育

■視察の目的

大牟田市では、児童生徒数減により学校再編計画が進められている。そんな中で中心部の校区住民から、校区の中学校を再編して無くすより、隣接の小学校と共に小中一貫校として残す要望意見が議会報告会でも出されている。しかし、文科省が実施した、小中一貫校設置自治体・設置校アンケートを見ても、成果もある反面、様々な面で課題が多い。本市教委は、小中連携教育は大切であるとして進めているが、小中一貫校については、校舎分離型では課題が多く、より効果的な校舎一体型は財源的な面からも本市で実施するのは厳しいとして慎重な姿勢をとっている。

国では、今年6月学校教育法を一部改正し、義務教育学校として小中一貫教育を制度化しており、今後ガイドライン策定などの計画が進んでいる。そこで、制度化に至った経緯、文科省として今後の方向性、課題への対応、支援の充実等について、文科省の担当部局から直接説明を受けることとした。

■施策の概要 ※詳細は、当日配付資料参照

(説明者 文科省 初等中等教育局 初等中等教育企画課 教育制度改革室専門官 鞠子雄志氏)

- 小中一貫教育、小中一貫校が地域で広がってきた背景
 - 1. 学校教育法の改正により、小中学校の目的・目標として定められていたが義務教育の目的・目標として9年間で考えることとなった。
 - 2. 教育内容が変わってきたことにより小中間の連携がより必要となった。
 - 3. 児童生徒の身体発達の早期化による6・3年区分が見直されてきた。
 - 4. 学校不適應状況(中1ギャップ)の解消
 - 5. 少子化・核家族化など社会の変化に伴い、学校に求められる役割(社会性育成)を9年間で考えるという動き
- 全国の取り組み状況の実態調査結果
 - ・ 全国で約1割の小中学校で取り組まれている。
 - ・ 施設形態、教職員配置等様々で、指導内容も、カリキュラムを編成して行っている事例から、一部行事を共に行っているだけの事例まで様々
 - ・ 学年区分は6・3が7割
 - ・ 成果が認められるとの回答が約8割あるが課題があるとの回答も同程度ある。
- 制度化の意義とその内容
 - ・ 制度化により推進する地域、学校への後押しとしていく。
 - ・ 学校教育制度の多様化、弾力化を推進するため義務教育学校制度を創設
 - ・ 地域の実情、児童生徒の実態等に応じて全国の約1割で進められている小中一貫教育を制度化したもの
 - ・ 教育課程の変更について義務教育学校であれば毎年の報告は必要ではなくなる。
 - ・ 義務教育学校の支援については、小中学校と同じ支援が行われる。

・政令、省令については現在改訂作業中

■考察

この制度改正は、小中学校が抱える多くの課題の解消に向け、義務教育学校を積極的に推進していくということではなく、地域の実情に合わせた一つの選択肢として認めているというもので、特に財政面や教員加配などの優遇措置や支援の充実が行われるということではないとの説明だった。実態調査の中には、小中一貫教育を推進している地域、学校の課題として小中教職員間の打ち合わせ時間確保や教職員の負担感・多忙感の解消が挙げられ、国に期待する取り組みとして定数上の措置や施設整備のための財政措置が挙げられているが、それらには前向きに応えるものにはなっていないことが分かった。

制度化によって、小中一貫校設置の声が校区住民などから大きくなることもあるかもしれないが、かえって学校現場が多忙化し子どもたちにとってマイナスになったり、市内でエリート校、序列化が生じ他の学校との機会均等が損なわれたりすることがないように、地域の現状に合わせて慎重に検討していくことが必要である。

今回、文科省との繋ぎ役になっていただいた神本参議院議員との意見交換でも、そのような様々な懸念が国会論議の中でも指摘され付帯決議とされていることなどの情報をいただくことができ、大変有意義だった。

名古屋市の様子



多摩市の様子



参議院議員会館の様子

