

江別市議会えべつ地域創生の会先進都市行政調査報告書

1. 調査年月日 令和4年7月27日(水)～7月29日(金)

2. 調査地及び調査項目

<愛知県岡崎市>

(1) 校内フリースクールについて

- ①不登校児支援の変遷について
- ②適応指導教室と校内フリースクールの違いについて
- ③校内フリースクール設置後の不登校児数の変化について
- ④年間の運営費と財源について
- ⑤F組卒業生の進路について

<大阪府和泉市>

(1) 病院の指定管理について

- ①指定管理者制度という経営形態を選択した理由について
- ②指定管理者制度導入時の職員の処遇について
- ③指定管理者制度導入時の医師確保の状況について
- ④指定管理者制度導入による市の財政負担の変化について
- ⑤良い指定管理者を選定するために考慮しなければいけない点について

<大阪府枚方市>

(1) ひきこもり等子ども若者相談支援センターについて

- ①市で直接運営するに至った背景と考え方について
- ②年間の運営費と財源について
- ③組織構成について
- ④枚方市子ども・若者支援地域協議会の目的と効果について
- ⑤関係機関との連携について、とくに15歳未満の潜在的対象者との接点の作り方と、民間支援団体、教育機関、福祉機関との連携について
- ⑥事業の効果はどのように見ているか

3. 視察議員

石田 武史、岡 英彦、鈴木 誠、本間 憲一、猪股 美香

4. 調査報告書 別紙のとおり

行政視察報告書(愛知県岡崎市)

えべつ地域創生の会 岡 英彦
本間 憲一
鈴木 誠
猪股 美香
石田 武史(文責)

調査日 令和4年7月27日

調査場所 岡崎市役所

出席者 岡崎市教育委員会 学校指導課教育支援係長 神谷 敦仁
岡崎市教育委員会 学校指導課 指導主事 鈴木 崇之

調査内容 校内フリースクールについて

- 1 不登校児支援の変遷について
- 2 校内適応指導教室と校内フリースクールの違いについて
- 3 校内フリースクール設置後の不登校児数の変化について
- 4 年間の運営費と財源について
- 5 F組卒業生の進路について

岡崎市の概要

岡崎市は愛知県の中央に所在し、中央アルプスから流れる矢作川やその支流が市内を流れ、森林が多く自然が豊かなことから三河湾国定公園や本宮山県立自然公園などがある。市の平野部の気候は温暖であり、冬季でも雪はほとんど降らない。

人口は、約38万人で、市の面積は約387平方キロメートルである。隣接する豊田市の自動車関連企業のために同市のベッドタウンとなりつつある。

産業は、農業や各種工場など、その豊富な水を利用したものが多い。

岡崎市は、徳川家康の生誕地として有名で、岡崎城やその周辺の公園は桜の名所として有名である。また、その地勢的な利点から古くから重要な拠点として神社仏閣、城下町として栄えてきたことから、市内には史跡が多くあり、観光の拠点となっている。

調査内容

- 1 不登校児支援の変遷について

従前から、全国的に小中学生の不登校児童生徒の増加が問題となっており、岡崎市においても全国や愛知県内との比較ではその出現率は下回ってはいた

ものの、やはり大きな課題となっていた。

そのような状況の中で、当市の教育長の教育理念であった『すべての子どもに光をあてる』、つまり「何らかの事情で学校や教室に来られない児童生徒に対して、誰一人取り残すことなく個別最適化された学びの場を保障し、多様な教育機会を確保するとともに、生徒が社会的自立に向かって歩き出すことができるようにする」ということを、民間のフリースクールではなく義務教育である公立の中学校でできないかというところからスタートしたものである。

また、持続可能なものとするために、この校内フリースクールを設置する際には、各学校の教職員に対して、以下の理念を伝えて実施している。

- ① 適応するのは子どもではなく学校である（つまり、適応指導教室ではない）
- ② 通常学級と同じ1つの学級F組として扱うほか、教室も割り当てる（子どもや教職員の意識を変える）
- ③ 多様性を受け入れられる担任（エース級の教員を担任に配置する＝教員は定数の中で配置している）
- ④ いつでも温かく迎える人がいる（支援員を配置する）
- ⑤ 教室復帰が目的ではなく、社会的自立を目指す（1日の取組を自分で考える）
- ⑥ 子どもたちが入りやすい場所、過ごしやすい場所に専用の教室を設けている
- ⑦ 子どもたちは、通常学級の教室とF組の教室の行き来は自由に行える（自分の好きな授業を選択して通常学級で受けることもできるし、一学年をF組で過ごすこともできる）
- ⑧ 校外には、教育適用支援センターとして、ハートピア岡崎という市営のフリースクールを2つ設置しており、子どもたちは校内校外を自由に利用できる

F組（校内フリースクール）の数は、初年である令和2年度の3校から現在では市内中学校20校中14校に設置されている。今後は残り6校にも設置を目標としている。

2 校内適応指導教室と校内フリースクールの違いについて

従来の適応指導教室の目的は学級復帰であったために、どうしても、在籍学級へ戻ることには傾注し、在籍学級から適応指導教室へ落ちるというマイナスのイメージを教員も生徒も持ってしまっていた感があった。そして、通常学級に戻るこ

とが難しくなり、段々と生徒は自己肯定感を持ってなくなっていく状況であった。

一方でF組は学級復帰だけが目的ではなく、社会的自立を目標とすることとした。そして、学校の中で困り感のある生徒は、どんな特性のある生徒でも受け入れることとした。

また目的の一つとして、F組の生徒は自由に自分の意思で通常学級とF組を行き来できることとしたが、そもそもF組の生徒は様々な特性を持っているので、その姿が戻った先の通常学級の生徒たちにも理解され受け入れるようになり、ひいては不登校の抑止に繋がることも考えた。

3 校内フリースクール設置後の不登校児数の変化について

F組設置後3年経過したところであるが、成果としては次の3点があげられる。

① 長期欠席生徒数の増加抑制と長期欠席者の減少効果

市全体としては長期欠席児童数の増加はあるが、F組設置校と未設置校を比較した場合、設置校の方がその増加率は6パーセントほど低かった。また昨年度新設した5校では、そのうち2校では減少した。

その中でも今までは学校に入ることも難しかった生徒たちが、F組なら学校において活動できるという感触を得ている。

今後は、家から出ることも難しい生徒に対して、どのようにアプローチしていくかが課題である。

② 教職員の意識変化等による在籍している学級の支援・指導態勢の変化

F組の特性と長所を理解した教職員が増えることで、昔ながらの指導から脱却していかなければならないという全体の意識改革が起きている。

③ 適応指導教室と在籍している学級の段差の軽減

F組と在籍学級の併用をする生徒が増加している。

4 年間の運営費と財源について

この事業は、すべて市の予算によって実施している。

運営費としては、人件費（支援員は1校に一人、年間200日を限度に、時給1000円程度で1日5時間週5日の勤務としている）。そのほか、家庭的な雰囲気のためのソファ、椅子、パーテーション、大型テレビ、プリンターなどがある。また、家庭との連絡用に携帯電話も用意している。

学校にはスクールカウンセラーを県の事業によって30人、市内の小中学校に配置している。また、専門家の活用も長期欠席対策には必要だと考えて、スクールソーシャルワーカーを市の予算で11人配置している。5人がロングの会計年度任用職員（全員社会福祉士の有資格者）で、1日当たり6時間45分で週に5

日の基準となっている。残りの6人がショートの会計年度任用職員（退職教員）で1日当たり4時間で週に3日の基準となっている。

臨床心理士は3人を市の予算で確保して教育相談センターに配置している。そして、いじめ、不登校、問題行動、悩み等についてカウンセリングできる仕組みは作っている。

5 F組卒業生の進路について

F組に在籍していると、それぞれ自分と向き合う時間を持てるので、担任や支援員と相談しながら、自分なりの将来を描きながら次の進路を決めている。通信制や専門学校へ進学する生徒が多いが、特に特別支援高校に進学ということは聞いていない。

以 上

大阪府和泉市

1 和泉市の概要

和泉市は大阪府の南部中央にあたる泉北地域に位置する人口は約 18 万 4 千人の市である。大阪のベッドタウンとして発展してきたまちであり、近年の人口推移はほぼ横ばいの状態が続いている。

昭和 52 年に建設された 327 床の病院を直営方式で運営していたが、平成 26 年に医療法人徳洲会の運営による指定管理者制度に移行、平成 30 年に 307 床の新病院「和泉市立総合医療センター」が開設されている。

2 病院の指定管理について

(1) 指定管理者制度という経営形態を選択した理由について

直営方式時は、医師不足による救急医療の受入減少、施設の老朽化、慢性的な赤字という 3 つの課題を抱えていた。平成 19 年度に公立病院特例債 20 億円を発行し、経営健全化実施計画を策定するが、その後の運営においても資金不足が発生し、経営改善が見込めない状況が続いていた。

平成 24 年 7 月に和泉市立病院あり方検討委員会を設置し、11 月に指定管理者制度の導入が相応しいとの答申を受けた。

独立行政法人との比較においては、指定管理者の方が民間の経営ノウハウを導入して病院の自由度を高め、経営を健全化できることに優位性が認められる、また、独立行政法人では規模が従前と変わらないため、法人の規模を活かせる指定管理者の方が医師確保の点で有利であるとされた。

(2) 指定管理者制度導入時の職員の処遇について

移籍希望の職員には指定管理者となった徳洲会に全て雇用されるように要請し、ほぼ全員が雇用された。指定管理者移行時の職員の状況は、非常勤含む医師 89 人のうち、移籍 79 人・退職 10 人、看護部職員 306 人のうち、移籍 181 人・市他部門移籍 74 人・退職 51 人、医療技術職 57 人のうち、移籍 16 人・市他部門移籍 30 人・退職 11 人となった。

市他部門への移籍は必ずしも医療とは関係ない部署への配属となり、一定期間新規採用を抑制するなど市職員の定数管理に影響を与えることとなった。

(3) 指定管理者制度導入時の医師確保の状況について

平成 25 年度に 50 人だった常勤医師数は平成 26 年度の移行時に 41 人となった。公設民営化にあたって、当初は医療スタッフの減少による医療水準の低下が懸念されていたが、医師をはじめとするスタッフの大半が指定管理者に移籍したため、従前どおりに地域医療を支えることができた。

その後、平成 30 年に新病院である和泉市立総合医療センターが開設され、医師数は 82 名となり、令和 4 年現在は 121 名となっている。大学からの派遣は医師数のおよそ半数となっている。

(4) 指定管理者制度導入による市の財政負担の変化について

経常経費として繰入が 4.6 億円だったものが、指定管理料 2.2 億円に変わり 2.4 億円の削減と見込まれる。建設費償還金の 50%を指定管理者が負担しているため、2.2 億円の削減効果と見込まれる。

また、過去 8 年で約 47 億円の赤字補填を行っていたが、現在では不要となっている。これらを合算すると、年 11 億円以上の削減効果があったと試算されている。

(5) 良い指定管理者を選定するために考慮しなければいけない点について

指定管理者制度導入を検討している際に、指定管理受託先の候補と想定されていた医療法人は指定管理者として手をあげることはなく、公募方式で募集が行われた。医療法人徳洲会のみ応募となり、プレゼンテーションなどで選考基準を満たし、最優先交渉者となった。

指定管理者制度は、公募のため受託先が流動的で政策医療の低下や持続性についての懸念といった不確実性という移行リスクがあるが、公募条件・協定などの政策医療を実施していく担保や財政的支援の仕組みで対応していくことができる。

優良な医療法人が公募に応じられるよう、市として適切な条件設定を行い、指定管理者制度移行後も適正な水準の財政支援を行わなければならない。また、政策医療について、市と指定管理との継続的な協議の場を設けることなどについて、十分に検討し対処する必要がある。

以上

大阪府枚方市

1. 枚方市の沿革

枚方市は人口総数40万1074人、総面積65.12km²であり、大阪府と京都府の境に位置している。枚方市駅には特急が停まり、大阪にも京都にも30分以内で行くことができるベッドタウンとして発展している。駅周辺は再整備計画が進行中であり、すべての世代がさまざまなライフスタイルを実現できる「人が主役のゆとりと賑わいのまち」を目指している。

2. ひきこもり等子ども若者相談支援センターについて

①市で直接運営するに至った背景と考え方について

枚方市では、平成23年の市政運営方針において、子ども・若者育成に力を入れる考えを示しており、平成24年に「枚方市ひきこもり等地域支援ネットワーク会議」を設置（その後平成30年3月に「枚方市子ども・若者支援地域協議会」へ）、平成25年4月に「枚方市ひきこもり等子ども・若者相談支援センター」設置、同年5月に「枚方市子ども・若者育成計画」を策定した。

②年間の運営費と財源について

令和4年度当初予算は約1140万円であり、内訳は、子ども・若者育成事業費（報償金、消耗品費、印刷製本費、通信運搬費、障害損害賠償保険料、など）が187万円、会計年度任用職員報酬が約950万円であった。財源は生活困窮者就労準備支援事業費等補助金（国庫、1/2補助）のうち、「ひきこもり対策推進事業補助金」として人件費が370万1千円、事業費が86万2千円である。

③組織構成について

枚方市では子ども未来部子どもの育ち見守り室「となとな」のなかに、主に児童虐待や養育支援に係る「子ども支援課」と、0歳から18歳までの家庭児童相談やスクールソーシャルワーカー活用事業、15歳から39歳を対象とした子ども・若者相談に係る部署として「子ども相談課」が設置され、子どもの健やかな成長を組織横断的に支援し、子どもをめぐる問題を一元的に把握し支援につなげるための体制を整備している。「子ども相談課」のうち子ども・若者相談に係る「枚方市ひきこもり等子ども・若者相談支援センター」の人員体制は、正職員として臨床心理士が2名（他業務と兼務）、会計年度任用職員として臨床心理士が2名、社会福祉士が1名、その他居場所支援コーディネーターやボランティア等が配置されている。

また、子ども未来部子どもの育ち見守り室「となとな」は枚方市駅からほど近い商業施設の4階に開設されており、親子で相談に来た際にも別室で相談ができるようにキ

ツブスペースが完備され、ひきこもり等子ども・若者相談支援センターの相談室には臨床心理士が相談者を理解するのに活用するための箱庭療法用ミニチュア等が用意されており、安心して相談ができるよう環境整備に努めている。



④枚方市子ども・若者支援地域協議会の目的と効果について

ひきこもりやニート、不登校などの相談機関・関係機関のネットワーク構築のため、平成24年6月より枚方市内で活動している各関係機関に呼びかけて、枚方市ひきこもり等地域支援ネットワーク会議が設置され、平成30年3月には同ネットワーク会議を子ども・若者育成支援推進法に基づく「枚方市子ども・若者支援地域協議会」に位置付け、各機関等が顔の見える関係を築くとともに、さまざまな状況のひきこもり等の子ども・若者に対し、切れ目のない適切な支援が行える体制づくりを目指している。協議会の構成機関は以下の通りである。

- ・枚方市役所の関係所管等
- ・枚方市教育委員会学校教育部教育支援室児童生徒支援課
- ・枚方市公共職業安定所
- ・大阪府中央子ども家庭センター
- ・枚方警察署
- ・交野警察署
- ・独立行政法人大阪府立病院機構大阪精神医療センター
- ・一晚社団法人枚方市医師会
- ・枚方市民生委員児童委員協議会
- ・社会福祉法人枚方市社会福祉協議会
- ・特定非営利活動法人枚方人権まちづくり協会
- ・枚方・交野地区保護司会

・枚方市青少年育成指導員連絡協議会

・枚方市子どもの育ち見守りセンター子ども家庭相談担当（事務局）

また、協議会の実務者会議では、実際に支援に携わる団体が参加しひきこもり等地域支援ネットワーク会議を年に6回開催している。実務者会議の構成組織には、協議会の構成団体に加え、一般社団法人ステップフォワードやLITALICOワークス枚方といった民間の支援団体や、大阪府立寝屋川高等学校（定時制の過程）等の教育機関、枚方市不登校・ひきこもり家族会連絡会等、多岐にわたり、実際に支援に関わる人々で情報交換や情報発信方法の協議等を行っており、支援当事者の目線で研修が企画される、支援当事者の目線で情報発信がなされることの効果が見られるとのことであった。

⑤関係機関との連携について、とくに15歳未満の潜在的対象者との接点の作り方と、民間支援団体、教育機関、福祉機関との連携について

枚方市子ども・若者支援地域協議会において関係機関が連携する体制ができているため、非常にスムーズに行われているとのことであった。相談のうち、特に連携したケースが多かった順に、障害福祉関係機関、健康福祉総合相談担当、医療機関、就労支援機関、保健所、家庭児童相談、保護司等となっている。

15歳未満の潜在的対象者との接点としては、同じ子ども支援課内にスクールソーシャルワーカー活用事業があるため、学校との連携ができているとのこと。スクールソーシャルワーカー事業は教育と福祉の連携を目指し組織編制が再構築されたことに伴い、令和3年度から、教育部からの補助執行として子ども支援課内に設置された。6人のスクールソーシャルワーカーが63校に配置されている。

⑥事業の効果はどのように見ているか

事務事業評価の中では、主に相談者の自立の方向への変化を数字で評価している。分類として、コミュニケーションや社会性などを、1～10段階で評価しており、相談を経てどのように変化しているのかを評価として見ている。

3. 江別市への活かし方

江別市では現在札幌市にあるNPO法人レターポストフレンドが、サテライトとして「居場所シエスタ」を江別市で開設している。継続するには江別市独自のものに移行していく必要があるが、市内では専門的に相談が受けられるスキルもなく、体制が整っていないという課題がある。ひきこもりに関しては、実態が表面化しづらい特徴があるため、人数の把握が難しく具体的な予算確保が難しいと考えられたが、枚方市では、内閣府が平成27年度に実施した調査「若者の生活に関する調査」による推計値を枚方市の15～39歳の総数に乗じて推計値を算出することで予算の見込みを立てていた。

【ひきこもりの推計値】

◎平成27年度調査

〔有効回答率に占める割合〕 (%)
〔枚方市の対前年度比〕
〔()内は全国推計値〕

自室からは出るが、家からは出ない。又は自室からほとんど出ない	0.16	170(53.5万)	ひきこもり
ふだんは家にいるが近所のコンビニなどには出かける	0.65	372(121.7万)	準ひきこもり (17.6万)
ふだんは家にいるが自分の趣味に関する用事 のときだけ外出する	1.03	1,030(31.5万)	ひきこもり (1.5万)

計

1.57

ひきこもりのひきこもり
1,668(51.1万)

枚方市の15～39歳の総数は106,289人(平成29年11月1日現在)である。

狭義のひきこもりと準ひきこもりを足した広義のひきこもりは全国でおよそ64万人、枚方市においては1,668人いることが推定された。また平成29年度調査と同様、世帯に1名以上のひきこもりが住んでいる世帯は100人のうち1～2名のひきこもりの家族の子供が住んでいることが多い。

また、江別市の就労準備事業では利用者に収入要件があり、利用したくてもできない方もいる現状であったが、枚方市においては、ひきこもり等若者支援事業では収入要件を設けておらず、ひきこもり等の若者支援は早期に対応することで貧困を未然に防ぐことができるとしている。

以上