

令和4年12月14日

那覇市議会議長
久高 友弘 様

教育福祉常任委員会
委員長 大城 幼子

委員会視察報告書について

教育福祉常任委員会において、令和4年10月31日(月)から11月2日(水)の日程で先進都市の委員会視察を行ったので、その視察調査結果について下記のとおり報告する。

記

1. 視察期間 令和4年10月31日(月)～11月2日(水)
2. 視察都市及び調査事項
 - (1) 福岡県
 - ◆フリースクール支援事業について
 - (2) 武雄市(佐賀県)
 - ◆武雄市図書館(現地視察)
 - (3) 金沢市(石川県)
 - ◆こども総合相談センター(金沢市児童相談所) (現地視察)
3. 視察調査結果 別紙① 教育福祉常任委員会視察報告書のとおり
4. 視察参加者 委員長 大城 幼子 副委員長 大山 たかお
委員 坂井 浩二、多和田 栄子、花城 典史、吉里 明、
西中間 久枝、湧川 朝涉、山田 マドカ、與儀 喜邦
随行職員 上原 久司、西銘 かおり
5. 視察写真 別紙②のとおり

令和4年度

教育福祉常任委員会視察報告書

福岡県 令和4年10月31日(月)14時00分～15時30分

○フリースクール支援事業について

1 視察内容(事業概要、背景、問題点、課題、比較等)

・事業開始は15年程前の平成19年(2007年)。その当時は小中学校で毎年5,000人の不登校児童が発生。

・フリースクールが不登校児童の受け皿となっている現状。

・フリースクール施設の多くはボランティアにより運営されており、財政基盤が脆弱な状況にある。

・平成19年に私学団体が不登校の高校生を対象とした学習センターを開設することとなり、運営経費の一部を県が補助する施策が開始されたことにより、平成19年度から補助金が創設された。

・当該補助金は、フリースクール施設の安定的かつ持続的な運営及び活動を支援するために、施設の設置者に対して、施設の活動のために支出する経費の一部を助成することによって、その持続可能な運営支援を図り、もって、児童生徒の学校復帰や社会的自立に資することを目的とする。

・補助対象となるフリースクールは、(1)不登校児童生徒に対する相談・指導を行うことを主たる目的 (2)非営利法人(学校法人を除く。) (3)1年以上の活動実績がある (4)補助対象年度の前年度中に施設に受け入れた児童生徒の内、フリースクールでの学習支援や相談を受けた日数が、在籍校の指導要録上「出席扱い」となっている児童生徒がいる (5)複数の児童生徒を受けている等

・補助経費は広く定めている。

当該フリースクールの活動のために、直接的支出する職員の人件費、講師謝金、旅費、教材印刷購入費、消耗品費、光熱水費、通信費、体験活動費、実習費、広報費等(施設・設備整備費は除く。)

・補助額は①と②を比較し、低い方の額×1/2(※上限200万円。千円未満切り捨て)

① 児童生徒数×22万円

② 事業の直接的な支出—授業料等の収入

・令和4年度予算は2,200万円。11施設に補助金を交付している。

・学校復帰を目指さないフリースクールであっても、社会的自立という面で役割があれば補助対象とするスタンスを取っている。

2 質疑応答、意見・考察

【質疑応答】

(質) 令和4年度の概要について。11の施設へ補助しているが、実際利用されている児童生徒は何人なのか。

- 1つ目が、中学生10名の施設。
- 2つ目が中学生7名の施設。
- 3つ目が小学生1名と中学生10名を受け入れている施設。
- 4つ目が小学生5名と中学生5名を受け入れている施設。
- 5つ目が小学生4名と中学生8名を受け入れている施設。
- 6つ目が小学生8名と中学生5名を受け入れている施設。
- 7つ目が小学生1名と中学生13名を受け入れている施設。
- 8つ目が小学生20名と中学生を8名、受け入れている施設。
- 9つ目が小学生16名と中学生2名を受け入れている施設。
- 10個目が小学生1名と中学生を8名を受け入れている施設。
- 11個目が小学生6名と中学生が8名を受け入れている施設。

(質) 200万円の上限で収まっているのか。

- 200万円が1施設。ほとんどの施設が120～130万円前後の補助。

(質) フリースクールの利用料は把握しているか。

- 月々安いところで1万円強のところから、高いところは約5万円に近い料金。週に何回利用するかによって段階的に料金が設定されているフリースクールなどもある。施設のマネジメントで様々な料金が設定されている。

(質) 人数が増えたときの増額も今後あり得るのか。

- 今のところは、200万円という上限はもう維持してもいいと思っている。1フリースクール200万円については、国はさらに上限を上げることは考えてないようだ。

(質) 不登校の人数は増えているのか。どういう傾向にあるか。

- 最近増えている。要因を聞くと、フリースクールの方々は、要因がはっきり分からないと言われる方が多かった。例えば、いじめに遭って来れなくなったということはほとんど聞かない。どこのフリースクールでも、要因が分からないという話と、集団が苦手という方が多いという話をされている。

(質) どういった形で社会的自立とみなすのか。

→ 社会的自立という言葉が抽象的過ぎて、まだ答えを探しているところである。
個人的意見ではあるが、就職して働けるようになって、社会の中で位置づけができていけば、もういいのではないかと思っている。

(質) フリースクールを不登校児童生徒の受皿・居場所という緩やかな概念で見ると、それとも学校と同じような扱い（履修の認定、卒業の要件等）として明確にやっていくことも条件にするのか、福岡県はどのように捉えているか。

→ フリースクールへの通所が、在籍する学校の出席扱いになる点を満たしていれば、運用は様々。学習の時間を取っている施設もあれば、料理とか木工とかがメインの施設もある。

学習指導要領に基づく学習はしてなくても、そこでの活動を出席扱いとする、また、そういう活動を通して結局学校に行っていない、卒業した年齢で活動できている、社会的自立ができているという支援であれば、補助金の対象となっているのが実情。

(質) 全体的な不登校児童生徒の中で、フリースクールにも通っていない子へのケアについて、どのような対策を取っているか。

→ 地域的には学校の先生が、保護者や生徒に対し関わりは持っていると思っている。
令和2年度の小中学校の不登校児童生徒は、公立学校 9,565 人。私学 172 人。フリースクールに行けていない、そのような支援を受けていない子供たちは 34.3%。

(質) 審査の線引きは。例えば、塾に通っている子供が少し不登校ぎみの場合、ある意味では学習してるだけでなく生活支援という部分で補助対象となるのか。

→ 不登校児童生徒に対する相談・指導が主たる目的かどうかになると考える。塾の設立に関する規約とか、運営方針を提出してもらい審査をする。

(質) フリースクールに通えたと、不登校児のカウントから外れるのか。外れなければ、この数字というのは変わらないままということか。

→ 文科省が 60 日以上学校に来ていないという定義で、調査した結果なので、フリースクールに行っても、不登校児童生徒のカウントには入ってくる。

数字的には変わらなくても、それを支援する体制としてやっていきたいというところで事業を行っている。

(質) 財源はすべて一般財源か。執行率は決算ベースでどのくらいか。

→ 財源はすべて一般財源で、執行率は制度開始からずっと 100%である。

(質) 補助実績が現在 11 施設だが、将来的に 20、30 と増えた場合、財源をどう確保していくのか。

→ 最初は現存する施設を支援するために補助金を作ったが、これがあるから施設をつくって支援しよう、という相談もやっぱり受けるので、その辺は課題だと思う。

また、補助金の交付額を算定するとき、今までの算定式（児童生徒数×22 万円）だと、そもそも赤字ではない施設に交付することにもなりかねないため、令和 4 年度は、「事業の直接的な支出—授業料等の収入」とどちらか低い額の 1/2 と、算定式を改めて課題解消に取り組んでいる。

【意見・考察】

親の負担が大きく、フリースクール行かせることのできない家庭も多いと感じる。

一般財源に頼るには無理があるのではないかと思われるため、国も補助金を出すべきであると実感した。

補助対象の要件となっているフリースクールとは何かという定義がない事自体が課題となっている。

不登校の児童生徒が通っていて、カウンセリングや学習支援を行なっているような施設があった時に、限界事例としてどこまで対象とするか。塾が補助金の申請してきた際や、インターナショナルスクールなどが申請してきた場合に、どこまでの範囲でどうするかというのが議論の対象となっている。

フリースクールに通っても不登校児童数に含まれるのであれば、引きこもりや居場所を持たない児童生徒が見えなくなってしまうと思われるため、そこは明確に分ける必要を感じた。

令和 4 年度から 2,200 万円と予算が増えたにも関わらず、交付施設は 11 施設と減少している（令和 3 年度…交付施設 14 施設、予算額 1,800 万円）。フリースクール施設側の意見や課題について調査していく必要がある。

佐賀県 武雄市 令和4年11月1日(火)9時30分～11時00分
○武雄市図書館(現地視察)

1 視察内容(事業概要、背景、問題点、課題、比較等)

1. 事業概要

武雄市図書館および歴史資料館は平成12年10月にオープンし、同25年にリニューアル、同29年にこども図書館を新設した。図書館には、本の販売スペース(蔦屋書店が運営管理)とカフェスペース(スターバックス)がフロア内に併設されており、当該2つの事業者の営業については、図書館の目的外利用と位置付けて使用料を徴収している(年間約500万円)。

2. 運営状況

365日9時から21時まで開館。

現在の蔵書は図書館部門で約25万冊、TSUTAYA部門で4.5万冊、合計で約30万冊あり、年間予算は約1,500万円で、7,000～8,000冊程度新規購入している。

年間利用者数は、指定管理制度導入年度の平成25年は92万人で貸出冊数が54万冊。ピークは平成30年で利用者数100万人、貸出冊数42万冊。直近の令和3年は、コロナ禍を受けて利用者数75万人で貸出冊数36万冊。

こども図書館部門では、初年度となる平成29年に来館者数17万人、貸出冊数65万冊。ピークの平成30年は来館者数27万人、貸出冊数12万冊であった。

また、人員体制としては、図書館部門が約30名(うち、司書資格保有者が19名)、TSUTAYA部門が12名、スターバックス部門が15名、こども図書館部門が8名で、合計約60名のスタッフが、すべてCCC(カルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社)の社員となっている。

3. 電子図書館の取組状況

電子図書事業については、武雄市でも平成23年から先駆的に実施してきたが、主に2つの課題があると捉えている。一つは本の著作権の問題、さらにシステムのバージョンアップ等の維持管理費用の問題がある。さらに武雄市としては、まず図書館に足を運んでもらう事にプライオリティーを置いている為、電子図書事業については現状、サービス停止状態である

4. こども図書館について

こども図書館は、第2のイノベーション、遊びの図書館として、遊びから学びに繋がるように体験が主である。

2階にフードコートを作り、外にテラス席もある。子どもへの取り組みに力を入れており、ブックスタートを毎月2回開催している。また、相談窓口を開設したり、お話会、遊びを講座にしたり様々な事を行っている。図書館に来て貰うきっかけ作りとして人気キャラクターショーなどを行うなど、観光協会とも連携し、様々な工夫を行っている。

2 質疑応答、所感・考察

【質疑応答】

(質) 図書やCDの寄贈について

→図書の寄贈については、寄贈していただくものがほとんど館内にあるため基本的にはお断りをしている。但し、郷土資料については、とにかくたくさん集めたいと考えているため、出向いて寄贈をお願いしていただいている。

CDの寄贈については、事例がほとんどない。唯一あったのは、CCCから、いらなくなったレンタルCDの寄贈を受けたことがある。

(質) 子育て世帯への無料貸出し、配達の需要はどの程度か。

→現在登録している人が約二十数人。冊数的には1年間で1,500冊程度の貸出。

(質) 指定管理においても、市も一緒に連携して企画運営に携わると思うが、工夫している点はあるか。

→CCCから急に指定管理を辞めます、と言われた場合、武雄市図書館を運営する能力さえなくなる、それを一番危惧している。毎月1回2時間の報告を必ず行い、行政との連携を図っている。また、市長、教育長には年に1回、図書館の報告会を行う。

また、市から言い過ぎると、せつかくの民間のよさがなくなるため程々にして、館長がしっかりチェックを行うという体制をとっている。

(質) コロナ禍の3年間においても利用者数を維持できている要因は。

→コロナ禍で来客が減ったのは郊外の方で、地元の方はあまり変わらない。来所者は6,7割に落ちても、本の貸出しは1割しか落ちていない、ということで、地元の方は利用していると分析している。

こども図書館は、家族で来られるため、その影響が大きいと考える。

(質) こども図書館を利用する場合に、年齢制限や保護者同伴等の決まりはあるか。

→基本的に制約はない。方針として、駄目だよというのは一斉やらない。声出してもいいし、幾ら騒いでも、けがをしない範囲であれば注意しない。

(質) バリアフリーの観点は。障がい者からの声はあるか。

→障がい者の利用は少ないため、障がい者の声がなかなかとれない。視覚障がいの方には、音訳を送り届けたり、図書館で車椅子体験を年に1回行っている。

【意見・考察】

1. 特筆すべき点

○改革の第1期（平成25年～29年）において、従来の図書館利用の実態調査を行い、来館者数の伸び悩みの原因分析を行ったことが特徴的であると感じた。分析結果として、利用者の固定化（毎回同じ人が利用している）により、特に若者層や子育て世代（30～40代）の利用率が低いことを明らかにした。

そのうえで、図書館を「本を読む」場所という本来の用途から拡張させ、「市民の生活をより豊かにする」場所というコンセプトを設定した。

①いつでも利用できる（365日・9時から21時開館）②居心地がいい（図書館とカフェ・書店の融合）③体験できる（ワークショップ年間1,500回、特に子育て世代向けの体験イベントの充実）を目指すべき図書館像に据えて、改革に取り組んだ。

○改革の第2期となる平成29年には、図書館に併設する形でこども図書館を新たにオープンさせる。第1期の利用者分析で明らかになった子育て世代をターゲットにして、武雄市で子育てをしたいと思ってもらえる図書館づくりをテーマに、「遊び・学ぶ・育つ」の視点から子供を中心に多世代が交流できるコミュニティスペースに位置付けた。

我々の視察時にも、複数の親子連れが利用しており、定められた時間になるとスタッフの方（司書さんや地域ボランティアの方）が声掛けをし、読み聞かせ講座が開催されていた。幼児向けのお話会は毎日開催され、その他英語教室などの講座も開催しているとのこと。

○また第2期の改革のもう一つのポイントとしては、中高生のグループ学習スペースやビジネスワークスペースを新たに設定し、きめ細やかな利用者ニーズの掘り起こしに着手した点も特筆すべき。

本来の図書館ではなかなか談笑やグループ学習をしづらいという学生の声に耳を傾けたり、あるいは集中して作業を行いたいというビジネスパーソンのニーズを汲み取る形で、それぞれのスペースを確保した。そのことで、さらに来館者数増やその属性もバリエーション豊かになったとのこと。

○武雄市は、図書館をライフスタイルの提案を行う発信基地として位置付けており、年中無休と居心地の良さ（カフェ・書店併設）、そして何より充実したコンテンツ（各種ワークショップ等）で来館者の自己実現に繋げていくという明確なストーリーが構築されており、住民サービスの向上に資する事業として、その考え方や運営手法は本市も大いに参考にすべきである。

○武雄市図書館の来館者数が、コロナ禍でも減少していないことは、特筆すべきところである。事業運営のサービスとして、いつでも利用できる図書館、また行きたいと思わせる居心地のいい図書館を目指してきたことが実を結んでいるとのこと。休館がなく、朝 9 時から夜 9 時まで利用でき、県外の方も貸出が可能な点に工夫がみられる。

○こども図書館は別棟であり、館内では自由な活動が出来る場所となっていた。子どもの活動を制限しないことは、とても驚きであった。図書館長は「こども図書館においては、なんでもOKにしている」と述べられた。子どもに駄目だよというのは一切やらず、また子どもが幾ら騒いでもケガしない範囲では注意はしないなど、自由に動き回れる環境はとても良いと思われる。将来、このような理想的なこども図書館を、那覇市にも作る事ができたらいいと考える。

○日本の図書館は日本十進分類法で 10 種類に分けるが、武雄市図書館はオリジナルな 2 2 種類に分けており。館内の本分類に工夫しているとのこと。

電子図書サービスを全国でもいち早くはじめた武雄市図書館であるが、やはり費用負担が大きかったためやめている。那覇市の電子図書館事業においても今後は利用者数を増やしつつ、しっかりと先を見据えて事業を進める必要があると思われる。

○武雄市図書館の視察は、那覇市の図書館事業を進めるにあたり参考になる事例であり、大変有意義な視察内容でした。今後、市民のニーズに応えつつ、那覇市の図書館サービスの充実に務めるため市当局と連携しながら取組をすすめていきたい。

石川県 金沢市 令和4年11月2日(水) 9時30分～11時00分

○【こども総合相談センター】(金沢市児童相談所)について(現地視察)

1 視察内容(事業概要、背景、問題点、課題、比較等)

●概要

こども相談センターは、平成15年7月、教育と福祉の連携を目的に設立された教育プラザ富樫内に、教育・保育全般の相談部門、幼児相談室、適応指導教室などを総合した施設として誕生した。

平成18年4月、中核市として初めて横須賀市と同時に児童相談所を設置し、多様化する相談ニーズに対応するために児童相談所を統合した「こども総合相談センター」として改編。

平成21年4月には一時保護所を開設して相談体制の充実を図り、平成25年12月に教育プラザに機構改革。令和2年4月には幼児教育センターを開設して、大学と共同研究を行い、保育士・幼稚園教諭養成校や小学校とも連携を取りながら幼児教育・保育の質の向上を図っている。

あわせて、職員の育成を目的とした研修部門と発達相談部門を統合し、幼児教育・保育の体制の強化も行っている。

もともとは、NTTの社員研修施設であったところを買い上げしており、一時保護所だけは増築しているので、開所までに至った費用は大幅に抑えられている。

令和4年度の運営経費予算は、こども相談センターで1,333,793千円、職員配置は34名(内22名は会計年度任用職員)。幼児教育センターの事業経費としては、171,318千円、職員配置は18名(内7名は会計年度任用職員)となっている。

●児童相談所設置の背景について

困難を承知のうえで、なぜ容易でない業務を抱えてまで配置市となったのか。

1) 少子化対策と児童福祉施策で可能な限り取り組んできた中で、唯一できなかったのが児童相談所の設置であった。

- ・保育所待機児童ゼロ
- ・乳児保育や夜間保育など質量ともに充実した保育
- ・ファミリーサポートセンターやショートステイ施設の整備
- ・地域の子育てサロンの開催
- ・コミュニティ主導による福祉活動展開の歴史

2) 地域分権の実現という視点で、市が権限をもつことにより市民福祉の向上につながると考えた。

●金沢市が児童相談所を設置したメリットについて

- 1) 児童虐待等への対応が迅速に行える。
- 2) 要保護児童の支援について最後まで責任を持って行える。
 - ・管轄区域が本市の行政区域に限られ機動力に富む

- ・「都道府県と市町村」「政令市と区」という二重構造関係がなく、市民に最も身近な相談機関として機能する
- ・福祉健康センター、保育所、学校などの関係部署が同じ市の機関であるため密接な連携が図られる
- ・本市独自のコミュニティにより、地域における児童の見守りなど幅広い活動が期待できる

●児童相談所における人材確保・育成について

- 1) 人材の確保・育成は継続的な課題。
- 2) 開設時は、児童福祉司スーパーバイザーの配置が必要。
 - ・本市は、平成9年より職務経験者枠として継続的に社会福祉士有資格者を行政職として採用
 - ・業務移管に当たり、児童福祉司候補者3名を県に派遣し、引継ぎを兼ねて実地研修を実施
 - ・開設後2年間は、石川県からベテラン児童福祉司の派遣を受ける

2 質疑、意見・考察

【質疑応答】

(質) こども相談センターと幼児教育センターの建物の管理はどのようになっているのか。

⇒一時保護施設だけは、こども相談センターの管轄になっているが、その他の施設は、学校教育センターが一括して管理を担っている。

(質) 一体的に子ども・子育ての相談や支援ができる施設となっているが、周知はどのように行ってきたのか。

⇒児童相談所は、石川県にもともとあったが、金沢市の方からは遠かった。それが金沢市内で児童相談所ができたことで距離が近くなり、周知が広がっていった。保育園、幼稚園の子どもたちの相談に加え、その上の世代の子ども達の相談もできる窓口へと自然と広がっていったように思う。

(質) 相談経路別児童虐待相談対応件数において、虐待者本人の項目があるが、児童の父母もここに含まれるのか。

⇒そのとおりである。虐待者本人で多いのは母である。手をあげてしまったけれども、どうしたらよいかとの相談がダイレクトに窓口が届いている。

(質) 令和4年4月1日現在、里親登録者数が7組とのことになっている。少ない感じがするが、状況について伺う。

⇒石川県として、養護施設が8か所ある。他と比較しても充実しており、それが里親への委託が少ない要因になっていると考える。ただし、養護施設が里親よりも優れているとかそういう観点で見ではなく、そのそれぞれのケースにおいて適切な判断のもとでの結果が7組となっている。

(質) 職員が児童に対して適切に対応・教育しているか否かを判断する第三者委員会などもあるのか。

⇒金沢市、石川県としても、第三者委員会の設置はないが、今年新しく代わった石川県知事もすごく気にかけてくれている。最近の国の動向を踏まえると、今後は、第三者委員とか第三者協会などが本市でも設置される流れになると考えている。

【意見・考察】

- 金沢市には、古くから培われてきた豊かなコミュニティがあり、住民相互の高い連帯意識に支えられた住みよいまちづくりが進められてきている。本市独自の善隣館活動や民生委員児童委員活動などの地域活動があり、さらに、NPOによる子育て支援活動、保護者自らが企画運営する育児サークルの活動など、市民の自発的な取組が活発に行われてきた背景があることが分かった。
- その上で、当センターに隣接する公園や運動場などを含めて、当時の市長がここに一体型で子ども達のための教育拠点をつくりたいとの強い思いがあり、その思いがそのまま継承されてきていると感じる。
- この施設の特徴としては、小学校に上がる時に、保育園・幼稚園、こども園が持っている子ども情報をそのまま小学校にあげていけること。まさしく乳幼児から生徒、児童まで一貫した相談支援体制があることで成り立っている。
- また、金沢市は長年、保育所の待機児童がゼロとなっており、当センターの子育て広場や幼児教育センターなどで保育所の空き状況を把握し、迅速かつ適切な対応ができていると感じた。
- 中核市として、児童相談所設置に向けて、約1年間の準備期間だけで平成18年4月に児童相談所を開設した。市長の強いリーダーシップに全職員がベクトルを合わせ、一丸となって取り組んだ経緯がある。
- 金沢市が権限を持つことによって、市民福祉の向上につながるということで、これが市長の中にももともと強い思いがあった。
- 建物のコンセプトとして、教育と福祉の全体一体化というのもあったので、児童相談所を造ることについて地元住民から一切反対はなかった。
- 児童相談所を持つことで、金沢市が金沢市だけでやっているもので、非常に機動力が高い。南北に長い県なので、一番端の児童相談所に行くまでに片道2時間かかる人もいたが、利用が便利になった。
- 児童相談所を持つデメリットは人件費だけだと考えている。

以上の点に大変感銘を受けた。当センターの組織体系をまとめると、

「こども相談センター」＝児童相談所、一時保護所

「幼児教育センター」＝幼児教育係、発達支援係、幼児相談室

「青少年育成センター」＝少年育成支援室、長土堀青少年交流センター

「学校教育センター」＝適応指導教室

となっており、教育プラザとして一体的に子ども・子育ての相談・支援を行える体制が整っている。

また、ご説明いただいた徳山所長もお話の中から、何としても困っている子ども達に支援の手を差し伸べたいとの強い気持ちと、何があっても子どもの幸せを最優先させるとの取組に自信と誇りをもっておられると感じた。

那覇市としても、今回の視察を参考にしながら、独自の児童相談所や第三者機関設置などの議論を進め、子ども達の実情に適した教育と福祉の連携体制の再構築、子どもの健全育成・総合支援を幅広く行っている環境整備強化の必要性を強く感じたため、今後の取組に活かしていきたい。

視察写真

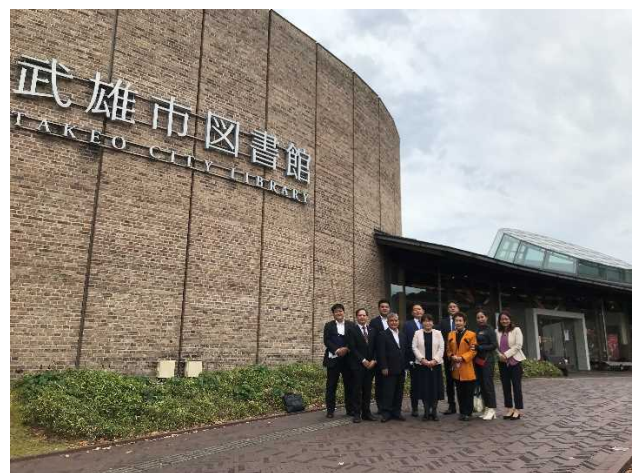
別紙②

福岡県 フリースクール支援事業について



視察写真

武雄市 武雄市図書館（現地視察）



視察写真

金沢市 こども総合相談センター（金沢市児童相談所）（現地視察）

