

市民文教常任委員会施策研究テーマについて(報告)

西宮市議会議長 殿

平成 26 年 5 月 29 日
(2014 年)

市民文教常任委員会

委員長 川 村 よしと

本委員会では、平成 25 年 8 月 28 日開催の委員会において、以下 2 件を年間の施策研究テーマと定め、調査・研究をしてまいりましたので、御報告申し上げます。

1 特別支援学校の現状と今後のあり方について

平成 25 年 9 月 11 日、平成 25 年 10 月 18 日、平成 26 年 2 月 10 日、平成 26 年 3 月 11 日、平成 26 年 4 月 22 日及び平成 26 年 5 月 29 日に管内視察を含む委員会を開催し、特別支援学校の現状と今後のあり方について、市当局より、本市の現在の取り組み状況や課題等の詳細な説明を聴取するとともに、質疑を行い、意見要望等を伝えました。

また、管外視察として、平成 25 年 10 月 30 日に北九州市を訪れ、同市の特別支援教育相談センターについて調査を行い、翌 31 日に長崎県を訪れ、同県の諫早特別支援学校について調査を行いました。

当該施策研究テーマに対する各委員の主な考えは別紙の通りです。

2 市民館、市民集会施設の現状と今後のあり方について

平成 25 年 9 月 11 日、平成 25 年 10 月 18 日、平成 26 年 2 月 10 日、平成 26 年 3 月 11 日、平成 26 年 4 月 22 日及び平成 26 年 5 月 29 日に管内視察を含む委員会を開催し、市民館、市民集会施設の現状と今後のあり方について、市当局より、本市の現在の取り組み状況や課題等の詳細な説明を聴取するとともに、質疑を行い、意見要望等を伝えまし

た。

また、管外視察として、平成 25 年 10 月 30 日に北九州市を訪れ、同市の市民センターの活用について調査を行いました。

当該施策研究テーマに対する各委員の主な考えは別紙の通りです。

以 上

特別支援学校の現状と今後のあり方について

【岩下彰】

- 施設については、早期に新築すべきである。
- 介助員については、教育にかかわる介助を行うこと。
- 登下校については、位置付けをそのみとし、教育との連携があれば考える。

【上田さち子】

- 4次総後期において、老朽化の激しい現市立春風養護学校の建て替えが計画されている。現地建替えは児童・生徒の負担が大きいため、移転建て替えを視野に検討すること。
- その際、重度化が増す児童・生徒の状態に合わせた施設とともに、教職員と介助員の連携が密にできる施設配置計画とすること。
- 西宮市として先駆的に養護学校を設置してきた経過から、保護者の声に基づき介助員の配置がなされてきた。これは、県立養護学校の教員と介助員との比率からも、西宮市独自の状況がある。県費教職員数は一定の配置となるので、今後さらに児童・生徒の障害程度が重度化・重複化する中、介助員の充実は不可欠と考える。

【大原智】

- 西宮市においては、児童生徒の障害の状態は、年々、重度化・重複化・多様化し、医療的ケアを必要とする児童生徒は、全体の3分の1を超えている。
そして、当然、教科指導を主とする児童生徒も多く在籍している。
この課題については、教師の指導力の向上を図るというだけでは解決がつかない。
医療の課題については、教職員や看護師を支援する体制づくりが急務である。
また、全体的な支援体制では、先進市では特別支援教育補助講師、特別支援教育学級補助講師、特別支援教育介助員、スクールヘルパーと役割分担を明確にした支援が行われているところもある。
本市では、「介助員」の増員体制の中で、これらの支援が行われてきた。
今後の拡充を図っていかねばならないと思う。
特に、現状で35名在籍する介助員のうち、実に、29名が、添乗業務に割かれることが校内業務の手薄さやリスクの増大につながっているような気がしてならない。
この点の見直しは、早急に取り組んでもらいたい。

ただし、本市が本来、県に設置義務がある養護学校を独自に持ち、努力を続けてきたことは評価されてよい。

市内に点在している施設（たとえば、砂子療育園など）との機能連携を図ることを検討していくべきである。

- 西宮養護学校は、開設後の老朽化と使い勝手の悪さがかねてより指摘をされているところである。学校施設の建て替えも進めていかねばならない。

全国的にも、現在、知的障害者は増加の傾向が著しいが、肢体不自由児は横ばいの状況が続いているとのことで、受け入れにパンクすることはないと言われている。

だからこそ、各小・中学校に設置された特別支援学級との支援体制を検討していかなくてはならない。

また、個別支援計画の策定は本市でも実施されているが、専門性を高める取り組みを進めるため研修の充実を図ってもらいたい。

【川村よしと】

- 一般的に、特別支援学校については、都道府県や政令指定都市が大きな役割を担っている。そのような中で再整備を検討する際には、まず西宮市が担うべき役割を再検討し直す必要があると考えられる。

- 介助員と教員の連携の問題については、長い歴史の中で少しずつ歪みが生まれてしまい、いつの間にか顕在化してしまったと思われる。

解決策としては、介助員は教員の役割を、教員は介助員の役割を理解する場を設けること。普段からコミュニケーションを取れるように、介護員控え室と職員室を物理的に分けて配置するのではなく、介護員も「職員」であるので、文字通り「職員室」となるようにすることも重要である。

こういった問題は、どちらか一方に非があるのではなく、人と人との間に何かしらの原因がある場合がほとんどなので、コミュニケーションの機会を設けるための施策が有効であると考えられる。

【白井啓一】

- 医師会、福祉関係者とよく連携をとりながら、特別な教育的支援を必要とする子どもに手を差し伸べる。
- 教師の負担を少しでも軽くするためにも介助員の充実、教員との連携をしっかりと取る。
- スクールバスを民間へ移管。
- 西宮養護学校の建て替えと、児童発達支援センター（整備中）と各学校の特別支援教

育との連携。

- 大学との連携で将来の教師を育てる。
- 特別支援学校生の就労支援。

EX.技能検定（礼儀作法、電話対応など社会生活の基本）、企業の参観日

【田中正剛】

- 特別支援学校については、全国的には都道府県並びに政令指定都市が担っている中で、西宮養護学校の再整備を検討するにあたっては、周辺環境や必要財源を勘案した上で西宮市が担うべき役割を整理し、今後、西宮養護学校がどこまで役割を果たすべきなのかを再検討し、必要な役割を適切に果たせるように再整備を検討すべきである。
- 西宮養護学校における医療的なケアの充実や、特別支援教育のセンター的な役割や教育相談など機能面での充実を図るためには、現在高畑町に整備中の児童発達支援センターとの連携を深める必要がある。スタッフの連携を深めるためには、西宮養護学校及び児童発達支援センター両施設が物理的に近隣に所在していることが理想である。よって、児童発達支援センターの近隣への整備など、再整備の検討を機会に設置場所について再検討すべきである。
- 児童生徒への指導内容や教員の専門性について、一層の質の向上を図るために、現在西宮養護学校で行われている特別支援教育について、個別の指導計画の作成から実施、評価、改善のサイクルをもっと可視化すべきである。そして、長崎県立諫早特別支援学校のように、チェックリストを用いた生徒の実態把握や指導の方向性の文章化、全教員統一の学習内容一覧表の作成・活用など、教員や介助員が生徒の状況を情報共有できるような仕組みを構築すべきである。また、外部専門家の活用など指導内容のブラッシュアップに向けた体制づくりについても検討すべきである。
- 教育委員会と健康福祉局の連携を一層強化すべきである。

【西田いさお】

- 送迎バス運航については、介助員等委託しておられる部分があるが、不安定な生徒・児童の症状を考慮すると、職員方の同乗が望まれるところである。
- 視察において、自立活動専任教師の配置が必要と強く感じたが、本市でも充実した教育を進めて頂くためにも、1人でも多くの専任教員の育成に努めて頂きたいと思う。
- 特別支援学校では多くの補助具が必要なため、廊下等に置かれている。十分なスペースを確保できる新設校の設計をお願いしたい。
- 特別支援学校、特別学級等における教育に関わるすべての関係者の育成と専門的人材

の確保に努めて頂きたい。

【花岡ゆたか】

- 老朽化した校舎を早期に新築整備するべきである。
- 生徒の障害の重度化・重複化が進んでいる中で、教員と介助員の関係について、施設内での配置を含め、より良い連携が行える体制とする。
- 医療機関との連携強化をさらに図り、就学時の死亡事故を無くす。

【八木米太郎】

- まず、介助員が必要かどうかである。本来、視察で訪れた長崎県立諫早特別支援学校の視察項目回答書にあるとおり「授業や食事の指導は基本的に教員が行い、介助員は教員の指示に従い連携を取りながら児童生徒の介助を行う」ことが基本であり、極論すれば、教諭の配置が質、量ともに十分であれば、補完的な役割である介助員は必要ないものである。しかしながら、教諭の配置には一定の限界があり、近年介助が必要な児童生徒が増加していることを勘案すれば、「スクールバス添乗、トイレ介助、授業介助、給食配膳準備、給食補助、食事片付け等」(諫早の回答書から)を職務内容とする人員が存在していた方がよりきめ細やかな教育ができるという論理も成り立つ。仮に「介助員制度」を容認しても、「介助員制度」を堅持し、これに頼り切ることは、本末転倒で、西宮養護のように教諭と介助員が同数というのはやはり問題がある。視察報告書では言及しなかったが西宮養護の特徴としてもう一つあげられることは、教員(県費職員)の構成問題であり、教諭に比して臨時講師が非常に多いことである。結論だけ言えば、まずは 県に要望して、臨時講師を減らし、教諭を増やすこと「介助員制度」に頼ることにならないように、現在一部民間委託になっているスクールバス添乗やタクシー添乗業務を切り離して、すべて民間委託し、最低限必要な介助員を添乗以外の業務に専念できるようにすること、を早急に検討し実施すべきと考える。
- 介助員の質について言えば、役割分担とその連携を徹底するため、市教委の指導、監督がきちんと行われるべきことが基本である。市費職員でもあり、特別な資格を要しないとのことであるので、市教委の責務において定期的な指導を徹底すべきである。又、川村委員長がご指摘のように、介護員控え室と職員室の物理的な分離を排し、介護員も「職員」であるので、連携を取りやすいように、文字通り「職員室」となるような控え室の設計配置変更を行うことも有効であると考え。
- 視察報告書でも触れたように、近年、特別支援学校においては、例外なく、障害の重度・重複化、多様化が進み、より専門的な指導や医療的ケア(医療サポート)を必要と

する児童・生徒が増加している。一人ひとりの障害の状態や特性等によって、専門的な判断と適切な指導・サポートが求められており、立地条件としては、医療施設に隣接が理想である。

市民病院の建て替え問題が先行き不透明となった今、西宮養護の施設建て替えについても安易なことは言えないが、市民病院のあり方、果たさなければならない役割をも考えるなら、介護老人保健施設が隣接している現況もあり、西宮養護の施設建て替えも視野に入れた検討をすべきであるとする。

【よつや薫】

- 西宮養護学校について、これまでの調査によって、生徒・保護者の当事者、職員、そもそも第一義的な責任主体となるべき県も含めた協議を深める点が多いと認識している。

現状における個別の問題として、直接生徒、児童を指導する教師、看護師、補助する介助員についても委員会で質問がいくつかあった。

特に西宮養護学校においては、重度の肢体不自由の生徒が多く通っている歴史と現状から、他市ではあまりない介助員制度で現場での負担が大きいと認識している。

その介助員については、現在も嘱託職員の募集を行っているが、正規職員と嘱託職員、臨時職員の3つの雇用形態が存在することも現場に混乱を招くのではないかと。長く、不規則での重労働を考えると正規職へ統一すべく、移行を検討すべきである。

市民館、市民集会施設の現状と今後のあり方について

【岩下彰】

- 小学校校区を原則とし、公共施設(今後必要なものも含めて)を一ヶ所に集中させる。小学校の改築の際に合わせて行う。

【上田さち子】

- 西宮市では、社会教育施設としての公民館を、おおむね中学校区に1館配置しており、単なる貸館ではなく社会教育法にもとづく活用を行っている。
- かつては各館に教育主事を配置していたが、現在は嘱託職員を配置し、地域の活動推進委員の方々が講演会や講座を企画するなど、活発に活動が展開されている。引き続き、公民館が配置されていない校区などへの整備等も進めるべきと考える。
- 地区市民館については、何よりも地域住民が気軽に利用できる貸館として充実を図るべきと考える。
- 地域によっては複数館配置され、そのいずれの館も利用率が高い地区もある。一方、小学校区に一館もない地区も存在する。整備方針を決め、充実をさせるべき。
- 利用率だけで統廃合を進めることは避けなければならないと考える。
- 共同利用施設は、大阪空港の騒音対策で国により整備されたが、現在では騒音値も基準を下回り、当初の目的は達成している。
- 施設の老朽化も進んでいることから、今後は施設更新時に地区市民館的な利用形態に集約することも考えられるのではないかと。その際、現在の共同利用施設が無料で、一人でも利用できるという点を考慮すること。

【上向井賢二】

- 地域によって集会施設の分布状況がかなり偏っており、設立基準が明確に守られていない。公平公正に欠けるとの市民の指摘や不満がある。
- 校区の捉え方についても、地図上での距離だけで図ることは問題がある。道路や鉄道などによって、生活圏が断絶されていることもあるので、区割り再検討の必要性がある。
- 建物メンテナンスを考慮に入れると、統廃合が急がれる。
- 公的施設の使用申込なども、インタ - ネットでリアルタイムな受付が全国的に進められており、西宮市は遅れている。市民館の設立時には様々な経緯がある。今の市民館運営委員会への指定管理は、あまりにも市民館運営の未来への夢がなさすぎる。

- 高齢化社会を迎えていることから、集会施設が福祉ボランティアとしての機能を併せ持つ必要性がある。
- 地域づくり活動の担い手となる人材を養成する場でもある。
- コミュニティ社会づくりに向けても、地域を支えてくれる人を育成する体制を整えていく必要がある。社協の地区担当者などは調整役を担っており、支援面ではよくできた制度である。
- 集会施設も生き物であり、建物を作って終わりではなく、人が集まってくれるためにはどのような仕掛けが良いのかということを決えず企画する必要がある。夢がなければ集会所は廃れていくばかりである。その面では公民館に分がある。
- 北九州市では公民館を主体に施設運営を行っており、地域住民の自主的な活動の拠点とするための制度的担保とするために、まちづくり協議会に施設の管理業務の一部委託をしている。まちづくり協議会は、地域住民の中から職員を雇用し、館に配置している。地域づくりの担い手となる人材を育成できる、市民センターで行う市の事業が実施し易い、職員の人件費が抑えられるなどのメリットがある。
市民館と公民館の統合が将来の課題になっている西宮市にあっては参考にするとこ
ろがたくさんある。

【大原智】

- 本市では、この種の施設としては、公民館、地区市民館、共同利用施設と大きく分けて3種類の施設が並立しており、その所管部局も違えば、当然、利用目的も違うものとなっており、市の事業として連携が取れているとは言えない。
また、本市の大きな課題としては、施設の老朽化の問題がある。耐震化等の工事を今後、検討していかななくてはならない。
その他、指定管理者制度を導入し、地域の自治会や市民の自主的な活動を支援すると謳っているが、その稼働率は極めて低い。
今後、避けて通れない公共施設マネジメントの検討にあたり、所管部局の統一、並びに更なる施設の統合と目的の見直しについて、前に進めていただきたい。
第三者委員会を通じて0からの議論を進めていただいているが、大事なのは市としての方針である。
関係部局には、ぜひ、1つに、社会教育としての公民館と市民サービス向上のための市民館、本来、設立趣旨が違う施設であるこれらの適正配置の議論、2つに、運営方法は、誰がどのように行うことが、本当に市民にとってベストなのかの点を、特に検討していただくように提案したい。

【川村よしと】

- 公共施設マネジメントの観点から考えると、市民館と公民館の機能統合を図ることは合理的である。

一方で、管理の方法や運営面での違いをどのように統一するのか、地域の理解を得るためには何を基準にどれくらいの施設を配置すれば良いのかといった、様々な課題を整理する必要がある。

合理面のみを考えて進めてしまうと地域の実態と乖離してしまうため、地域コミュニティの現状とあり方を検討することが重要だと考えられる。

【白井啓一】

- 施設を統合する場合のメリット、デメリットを整理する。
- 縦割り行政の弊害がないよう市民が利用し易い様に。
- 高齢者が多くなっているなのでその対応が必要。

【田中正剛】

- 市民館や市民集会施設においても、公民館同様、市が地域コミュニティの活性化事業や社会教育事業を実施するとともに、推進委員制度を導入し、市民との協働のもと施設の有効活用を図るべきである。そして、公民館と市民館、市民集会施設の機能統合については、講堂の有無など施設面での課題や、担い手、地域の理解などのソフト面での課題、管理手法の違いなどの課題を整理する必要があるため、現在行われている適正配置の検討と同時に、機能統合を検討するべきである。
- 地域コミュニティの活性化は、地域福祉の観点からも一層重要性を増す。20年以上前に設置されていた「北九州コミュニティ研究会」のように、今後本格化する高齢化・人口減少社会における公民館と市民館、市民集会施設等の施設のあり方と、地域団体の実態と今後のあり方など、将来の地域コミュニティについて、ハード・ソフト両面から検討する機関を早急に設置すべきである。その中で、各種地域団体・組織の整理や各種団体が受けている補助金の縦割りの解消についても検討するべきである。
- 市民文化局と教育委員会の連携を一層強化するべきである。

【西田いさお】

- 施設が偏在しているので、公民館、市民館、共同利用施設の各々の法的要綱を生かしながら利用要綱の緩和をし、地域の要望に応じた運営をして平準化する。

- 市民館、市民集会施設の活用について、住民の親睦を目的とする集会では、節度ある範囲での飲食を認めてはどうか。
- 利用率の低い時間帯で、子どもの放課後居場所づくりの一環として開放することはできないだろうか検討して頂きたい。
- 今後、特に求められるのは後継者の育成など、地域を担う人材育成であると思う。地域活動を中心とした人材の発掘を行事など通じて行う環境づくりが必要である。

【花岡ゆたか】

- 公民館・市民館・共同利用施設の混在による不便さよりも、地域的な偏在が大きな問題である。
- 利用団体においては、もっぱら利益を目的としないこと、公益性などを再考し、ふさわしくない団体を除外するべきである。
- 駐車設備・駐輪設備を拡充し、利用者の利便性を向上させるべきである。

【八木米太郎】

- 類似施設の適正配置を考えるにあたっては、市民館、公民館、共同利用施設だけでなく、集会やグループ活動等で市民がこれらと同じように日常的に利用する施設、具体的には、「地域自主管理集会施設整備補助事業」で整備された施設、兵庫県の「被災地域コミュニティプラザ設置補助事業」で整備された施設、その他自治会館など地域の民間集会施設も類似施設として把握し、検討対象とすべきではないか。市民館、公民館、共同利用施設の統廃合や施設再整備・修繕等を考えるには、これらも視野に入れて、適切な補助等をトータルに検討することも必要と考える。
- 類似施設の適正配置を考えるにあたって、もう一つの課題は、区域の設定である。「中学校区に一つ」とか、区域の基準を校区にすることには問題がある。校区は乱暴な表現ながら、「教育委員会が生徒児童数の変動により、自治会組織等日常市民生活の範囲、いわば地域コミュニティの区域を無視して勝手に線引きできる」可変なものである。校区という区割りの仕方は少なくとも、原則どおり、学校教育だけに適用すべきであり、社会教育やその他のジャンルで用いるべきではないと考える。
- そうしないと、例えば、市民館、公民館、共同利用施設に限ると、名塩小学校区域には、何一つないことになってしまうし、甲東小学校区域も同様だと聞いている。
- 市民館、公民館、共同利用施設に限って言えば、市民館、共同利用施設の一部を公民館の分館扱いとし、それぞれの利便性を生かしつつも、管理運営機構としては1本化して「公民館」(市教委社会教育課)がこれにあたる方向で検討すべきである。特に市

民館が任意団体の「運営委員会」を指定管理者としていることには問題がある。公民館活動推進員のあり方も再検討し、市民館運営委員会との統合や位置づけをも明確にすべきであると考え。

むろん、地域ごとの諸事情を考慮に入れて、柔軟な対応が望まれる。例えば、塩瀬公民館では、公民館講座を生瀬市民館で開設しており、同市民館は公民館の分館的な役割を果たしており、また同時に塩瀬支所の分室機能も有していることなどから、これらを参考に検討すればと考える。

【よつや薫】

- 公民館から遠く、市民館が必要な施設に市民集会施設を設置する。整理し、必要性のある地域には、今後も地域ごとに見ていき、市域全体のバランスを考えながら、積極的に改修、設置等を考えて行く必要がある。

また、市民館の運営について、指定管理という形式で実質的には地域が担っていると考えられる。

しかし、公民館が充実している地域との格差を考えると、地域の方々に市民館を担っていただくことが、はたして正解かどうか疑問である。むしろ、一部の責任感の強い市民への負担が増加して、逆に困難な事態も生じるのではないか。

公民館と市民館を所管する部局が異なることも、市民から見ると非常に混乱を招くのではないか。

市民が利用する施設として、今後、児童館(これも部局が異なるが)なども含めた、市としての方向性を出すために組織上の方途を見出すべきである。