

平成29年10月27日

富士見市議会議長 尾崎 孝好 様

文教福祉常任委員会
委員長 斉藤 隆浩

所管事務調査（行政視察）報告書

本委員会は、所管事務調査として先進地の視察を行い、調査を終了したので富士見市議会会議規則第109条の規定により報告します。

記

1 実施期間 平成 29年10月12日（木）～13日（金）

2 視察地及び調査事項

10月12日 兵庫県川西市

「子どもの人権オンブズパーソンについて」

10月13日 大阪府茨木市

「茨木っ子グローイングアッププランについて」

3 出席委員

| | | | |
|-----|--------|------|------|
| 委員長 | 斉藤 隆浩 | 副委員長 | 根岸 操 |
| 委員 | 佐野 正幸 | 委員 | 村元 寛 |
| 委員 | 加賀 奈々恵 | 委員 | 加藤 清 |
| 委員 | 小川 匠 | | |

4 随員職員

| | |
|-------------------|-------|
| 教育部長 | 北田 裕一 |
| 子ども未来部副部長兼子育て支援課長 | 新山 司 |
| 議会事務局主査 | 水宮 明美 |

（調査結果報告は、別紙とする。）

5-1

兵庫県川西市『子どもの人権オンブズパーソンについて』

<市の概要>

川西市は兵庫県の東南部に位置し、東は大阪府池田市と箕面市に、西は宝塚市と猪名川町、南は伊丹市、北は大阪府能勢町と豊能町に隣接している。

昭和29年川西町、多田村、東谷村の1町2村が合併し、市制を施行。現在は大阪や神戸を通勤圏とする自然環境に恵まれた住宅都市として発展している。

| | |
|-----|-----------------------------|
| 面積 | 53.44km ² |
| 人口 | 159,412人（男75,733人・女83,679人） |
| 世帯数 | 69,488世帯（平成29年3月末現在） |

平成29年度予算

| | |
|------|---------------|
| 一般会計 | 54,569,000千円 |
| 特別会計 | 40,881,725千円 |
| 企業会計 | 16,207,646千円 |
| 総額 | 111,658,371千円 |

財政力指数 0.73%（平成27年度）

（1）調査事項の概要・経過・特徴等について

いじめ問題への取り組みを進めるために、平成7年に市教育委員会が「子どもの人権と教育」検討委員会を設置し、同検討委員会が「子どもの実感調査」（小6・中3対象）を実施した。その結果、いじめによって「生きているのがつらいほどの苦痛」を感じた生徒がクラスに1～2人の割合で存在することが明らかになった。

同検討委員会はこの結果を重く受けとめ、市教育委員会に「子どもの人権オンブズパーソン」の創設を提言した。

その後、平成10年12月には市議会において「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例」が可決した。川西市子どもの人権オンブズパーソンは、日本で最初に条例により設置された子どもの人権擁護・救済のための公的第三者機関となる。

(2) 具体的対応策・取組状況について

①制度運営の体制

子どもの人権条約締結を受けて、子どもの人権をより積極的に擁護していくために、まちづくりという観点から、子どもの人権オンブズパーソン事務局は教育委員会所管ではなく市長部局の直属である。現在の体制は、市長の委嘱を受けたオンブズパーソン3人（臨床心理学・教育学の大学教授2人、弁護士）、相談員4人、専門員6人、事務局（行政職員）1人がいる。

日常的な相談業務等は主に相談員が担っているが、週1回、全構成員による「研究協議」を開き、受け付けた相談、申立て、調査等について話し合い課題整理を行っている。

②役割と機能

オンブズパーソンの役割は、「子どもの代弁者として、子どもの心情を周囲のおとなに届けること」すなわち子どもと大人の関係の調整である。

対話により人間関係を再構築し、子どもの心情を中心に据えて問題解決に取り組むことができるよう働きかけている。

また、オンブズパーソンは条例上の権限に基づき、関係機関に「指導」という形で、個々の子どものSOSからみえてきた課題を制度改善につなげることができる。

(3) 効果・課題・問題・反省点について

現在では、「いじめ」に関する相談は減り、「家庭」に関する相談が増加している。今までとは違った相談体制も検討する必要があるとのこと。

また、現在、子どもの人権オンブズパーソンに関する小中学生の認知率は6割程度だが、今後はさらに上げていくことが課題。

(4) まとめ（指摘事項、本市における具体的活用方策、提案等）

①子どもの人権についての指摘事項

子どもの権利条約第3条の「子どもの最善の利益」を確保する観点で行われている施策である点が大きな特徴と感じた。

子ども権利条約が国連で議論され採択された当初から、子どもの人権オンブズパーソンの取り組みが議論されてきたことは、国際レベルでの人権問題の到達を日本の一地方自治体の施策に具現化しようとする取り組みであり、先進的であると思う。

担当者は「子どもの人権」概念へのコンセンサスの難しさを語っていたが、広く議論が行われる中で認識が深まっていったことが施策の展開に結びついていると感じた。

②相談体制についての指摘事項

相談を受け、まずは子どもの話にじっくり耳を傾けることから始めるとの取り組みは、子どもの人権を守る第一歩として非常に大切だと思った。行政のあらゆる相談窓口求められる対応である。

ともすると、相談を受けた担当者個人の経験・主観的な考え方で判断し対応してしまうことが少なくない。社会・家庭・子どもの価値観が多様化している中、弁護士を含む複数の第三者による専門家が、各ケースに対しての検討及び情報共有を定期的に行っていることはとても有効といえる。

国際的に見て子どもの自己肯定感の低さが指摘されているが、子どもがその存在をまるごと認めてもらえる場が公的に存在することの意義は大きいと感じた。

③提案、本市における具体的活用方策

子どもの人権を認め、子どもたちの悩みに直接向き合い、丁寧に相談にのっている姿勢は本市でも学ぶ重要性がある。

子どもの人権オンブズパーソンにおける「関係調整」という考え方は本市において、いかなる相談窓口でも必要とされる考え方である。

子どもの権利条約制定を受けて、本市ではどのように対応したのか調べることも意義がある。

本市で開設された子ども未来応援センターは、子育てに関する様々な問題を横断的にワンストップで受け、必要に応じて関係機関・専門家等に繋ぐコーディネーターとしての役割を担っているが、当センターの開設当初の対象は保護者が主となっており、就学後の子どもたち自身のサポートにまでは至っていない。

本市においては、新たに組織を立ち上げるのも一考ながら、当センターのサービスを今後拡充していく中で、今回視察した子どもの人権オンブズパーソンと同様の機能も担わせていくことを検討してもよいのではないかと感じた。

当センターでは、妊娠届けから一貫してサポートをしているため、子どもの人権オンブズパーソン機能を併せた場合、より充実した機能が期待できると思われる。

また、子どもの人権オンブズパーソンは相談室を駅前に設置するなど、身近で入りやすい場所に相談体制を設けているが、場所も相談するうえで重要ではないかと感じた。

＜市の概要＞

茨木市は、淀川の北、大阪府の北部に位置する北大阪地域の中核となる都市。昭和23年1月に茨木町・三島村・春日村・玉櫛村の1町3村が合併して市制を施行。交通環境の利便性や豊かな自然環境などに恵まれた多くの魅力を生かし、以後、8か村を合併・編入。産業都市、住宅都市としての要素を有する近代都市となり、平成12年には人口が26万人を超え、平成13年4月には特例市となった。名神高速道路、近畿自動車道、国道171号、大阪中央環状線など多くの国土幹線や広域幹線道路が集中し、北大阪の交通・産業の要衝として重要な位置を占めている。平成30年春には（仮称）JR総持寺駅の開業、新名神高速道路の全面開通が予定されている。

| | |
|-----|-------------------------------|
| 面積 | 76.49km ² |
| 人口 | 280,562人（男136,169人・女144,393人） |
| 世帯数 | 123,137世帯（平成29年2月末現在） |

平成29年度予算

| | |
|------|---------------|
| 一般会計 | 88,880,000千円 |
| 特別会計 | 61,723,682千円 |
| 企業会計 | 21,053,862千円 |
| 総額 | 171,657,544千円 |

財政力指数 0.957%（平成27年度）

（1）調査事項の概要・経過・特徴等について

平成18年度の大阪府学力等実態調査の結果として、15歳の時点で学力格差が広がっていることが分かった。そこで、学力向上施策『茨木っ子プラン22』を策定。基本的な考え方として①総合的な人間形成を目指す「学力の樹」（ゆめ力・自分力・つながり力・学び力・体力）の各指標（体力を除く）を定めるとともに、②課題のある子どもたちを支援する「学力低位層を減らす」ことを一番の目標とした。

平成19年度に1年間かけてプランの周知を図り、『茨木っ子プラン22』を開始。その後、『茨木っ子ステップアッププラン25』、『茨木っ子ジャンプアッププラン28』、『茨木っ子グローイングアッププラン』と3カ年ごとに計画を策定し取り組んでいる。

前述の通り、今回の調査テーマ『グローイングアッププラン』は当プランに至る前の9年間の取り組み・結果があつてのプランであるため、以前の特徴ある取り組み等も一部抜粋し、後述（2）にて当プランについて記す。

(2) 具体的対応策・取組状況について

①『平成20～22年度：茨木っ子プラン22（第1次学力向上3カ年計画）』

- 各校で学力向上3カ年計画を作成
- 学力向上担当者を決め、学力向上担当者会（年8回）へ参加
- 授業研究会の実施（小学校6回・中学校3回）
- 小学校に専門支援員、中学校にスクールソーシャルワーカーを配置
- 授業作り推進交付金の交付、など。

②『平成23～25年度：茨木っ子ステップアッププラン25（第2次学力・体力向上3カ年計画）』、

- 体力向上担当者を決め、体力向上担当者会（年3回）に参加
- 中学校に専門支援員を配置・全中学校区にスクールソーシャルワーカーを配置、など。

③平成26～28年度：茨木っ子ジャンプアッププラン28（第3次学力・体力向上3カ年計画）

- 厳しい状況の学校には重点的に手厚く支援体制づくり「傾斜配分」
- 学校単体（6・3年）ではなく、保幼～中学校（11年）で取り組む体制づくり

小学校から進学する中学校は分散型となっていて、小中連携が難かしかったことから、保育所・幼稚園も含め、「中学校の数に合わせた中学校ブロックを設定」。保幼小中で一人ずつブロック連携担当者を選定し、さらに連携の中心となる教員がブロックの校園所を回れるように、教員の代わりに授業を行う講師を配置。また、全中学校ブロックで連携カリキュラムも策定し、実施・検証する、など。

④『平成29～31年度：茨木っ子グローイングアッププラン（第4次3カ年計画）』

- 「一人も見捨てへん」教育の実現
厳しい状況の子どもの学力を保障するため、「正答率20%以下の児童生徒」（エンパワー層）を定め、その割合を新たな指標とする。
- 持続可能な教育施策と教育活動
 - ・業務サポーター・業務改善サポートチーム（教員の事務負担を軽減し子どもと向き合う時間を増やすため、事務作業を行うサポーターを小・中学校に配置。また、業務改善サポートチームを派遣し、学校が進める業務改善の支援を行う。）
 - ・全校一斉退校日・部活動休養日の設定
 - ・出退勤管理用ICカードの導入、など。

○茨木型保幼小中連携教育の推進

市教育委員会がリードしつつ、各中学校ブロックで自主的自立的に、保幼小中連携の取り組みを進める。

- ・市教育委員会
連携会議の開催など。
- ・ブロック

連携担当者会議の定期開催・中学校教員等による授業観察や授業・ブロック連携カリキュラムの活用と適宜見直し、など。

○総合的な教育施策への転換

学力・体力に特化したものではなく、小中学校の教育活動全体を支援するものへ転換。

学習サポーターの配置・合理的配慮指導員（作業療法士等）の派遣・いのちの教育推進交付金、など。

(3) 効果・課題・問題・反省点について

第1次の『平成20～22年度：茨木っ子プラン22』を導入時は、「すでに学校では状況に応じた取り組みを進めている。今さら新たなプランをする必要はない。」「プランによって会議や研修、書類の作成など、教員の負担が増える。」「プランの一律の取り組みを強制され、学校の特色ある実践ができなくなる。」などのプランに対するマイナスの声が学校現場では多かった。しかし、時間をかけた周知と取り組みにより、学力テストの正答率は着実に向上し、全国から注目される取り組みとなった。学力テストでの学力向上後も、3年ごとにプランを見直し、学力だけでない総合的なプランとして発展してきている。

(4) まとめ（指摘事項、本市における具体的活用方策、提案等）

視察した中で特徴あった点、及び本市でも茨木市と似た施策はなされているが茨木市ではより「見える化」し分かりやすい形でプラン化している点に絞って記す。

①明確な目標設定と段階的・総合的なプランの策定

茨木市では全体像が分かりやすい具体的なプランを策定し、それを1年間かけて関係機関・保護者に周知して理解を得ながら実施。その後も3年ごとに段階的・計画的に取り組んでいる。

また、学力低位層と学力高位層の割合を指標とし、特に「学力低位層を減らす」という明確な目標を掲げ、その一方で学力テストは点数云々ばかりに目が行きがちだが、茨木市では、学力テストの点のみならず総合的な人間形成を目指すことを重視し、学校教育で本来最も大切にしなければならない「どの子にも行き届いた教育」「どの子も勉強がわかるような取り組み」の

ために学力テストを活用しているという点が教訓的である。結果として、全体の正答率は向上した。

特に低学力層に注目し学習支援にあたることで、つまずきのある児童が前向きに学習に臨むようになった経緯。及び「一人も見捨てへん教育」という施策の副題で学校関係者や保護者等へプランを浸透させている点は素晴らしい。

新たな施策を構築することも大切だが、本市でも既に様々な形で取り組んでいる施策がある。早期にできることとして、今ある施策を個ではなく全体が見える化、または重点施策を絞って周知することで、より学校関係者・保護者等が各施策を理解し、協力して取り組めるようになるのではないかと考える。

②支える体制

学習サポーター、生徒サポーター、業務サポーター、出退勤管理用ＩＣカードの導入、部活動休養日など、教員を支える体制が充実している。担当者（学校教育推進課参事）が、「人の配置が有効であり、学校現場からも喜ばれている」と話していたが、教育の充実の基礎として必要不可欠な体制づくりであると言え、サポーターの配置を厚くすることで「一人も見捨てへん」体制を保障している。人の配置により即結果が見えるものではないため議論は必要。また、本市でも、退職後の校長による新人教員や２～５年目の教員のサポートなど、すでに様々な取り組みがなされているが、茨木市の取り組みは本市での施策展開の参考になると考える。

③保幼小中連携

小中一貫校の試行など小中連携は複数の自治体で試行されており、本市でも小中連携は始めているが、「中学校区をブロックとして連携している」点は本市でも今後の取り組みとして参考になるのではないかと考える。保育園・幼稚園との連携も参考になる。

④その他

茨木市の学力が著しく向上したのは、単に平均点だけに注目するのではなく、また抽象的な表現では進まないと考え、子どもたちに育みたい５つの力＜ゆめ力・自分力・つながり力・学び力・元気力（初期は体力）＞を構想。学力の根幹にある関心意欲・態度など内面を伸ばすようにし、目標を「点数化・見える化」。そして、そのためのプランに時間をかけて周知し、「一人でも見捨てへん教育」を９年間継続してきたことが最大の要因といえる。

本市でも教育委員会や各学校での取り組みにより学力が徐々に向上してきているが、茨木市のように大きな方針として「目標を具体的に絞り」、そのための施策を打ち出していくことも必要ではないかと感じた。