

行政視察報告

無所属 衛藤 延洋

【視察期間】 令和5年10月11日～10月13日（三鷹市、千葉市、寝屋川市）

【視察日】 令和5年10月11日（水）

【視察先】 東京都三鷹市

【視察者】 無所属 衛藤 延洋

【対応者】 三鷹市子ども政策部児童青少年課長 梶田 秀和氏
三鷹市子ども政策部児童青少年課課長補佐 長瀬 雅之氏
三鷹市子ども政策部児童青少年課主査 加藤 太一氏
三鷹市議会事務局庶務係長 生田目 淑恵氏

【調査事項】 三鷹方式の児童の放課後の居場所と過ごし方について

- (1) 児童育成クラブの運営方法について
- (2) 育成クラブの学校教室利用における現状と課題について
- (3) 育成クラブと子ども教室の連携と運営方法について
- (4) 子ども教室の運営における教育委員会との課題について
- (5) 事業における人役と事業費について

【現地視察】 三鷹市立井口小学校

【調査概要】

1. 動態

- | | |
|----------|-------------------------------|
| (1) 市政施行 | 1950年11月 |
| (2) 人口 | 190,173人（令和5年1月1日現在） |
| (3) 世帯 | 96,682世帯 |
| (4) 面積 | 16,42k m ² |
| (5) 当初予算 | 一般会計 77,843百万円 特別会計 39,305百万円 |

2. 三鷹方式の児童の放課後の居場所と過ごし方について

(1) 三鷹市「地域子どもクラブ事業（放課後子ども教室）」

三鷹市では放課後の子どもの居場所づくり事業「地域子どもクラブ（放課後子ども教室）」を「新・放課後子ども総合プラン（文部科学省・厚生労働省共同策定）」に基づき実施しており、15校すべての子どもを対象に、放課後や土・日曜日などに地域住民の参画を得て、安全・安心に学習や体験・交流活動、スポーツ・文化活動の機会を提供している。

(2) 子どもたちの安全・安心な居場所づくり

事業実施中に子どもたちが安全に安心して過ごすことができるよう、一つの活動につき2人以上の「安全管理者」を配置しており、万が一けがや事故等が発生した場合には被害を最小にするよう対応している。安全管理者の募集や配置は、地域子どもクラブが行っている。

三鷹市では、安全管理マニュアルを作成し、地域子どもクラブに配布して

いる。多くの地域子どもクラブで学校、学童保育所（育成クラブ）、関係団体と連携して防犯訓練や防災訓練も実施しているとのこと。

(3) けが等の対応について

状況によっては学校へ連絡する。必要に応じて家庭、緊急連絡先へ連絡する。なお、参加時の往来の事故について医療機関で診療を受診する場合は、市民活動災害補償保険が適用される。

(4) 地域こどもクラブの実施している活動について

校庭や教室が開放されて、子どもが自由に遊べる開放事業を行う。地域の人材を活用したスポーツ・文化の講座やクラブ・教室などの体験活動事業を行っている。

また、学童保育との連携事業を実施し、すべての児童の交流を図るとともに、学童保育、学校や関係団体との情報交換会を実施し連携を深めることで事業の充実を図っている。

(5) 地域こどもクラブ事業の経過

(三鷹市説明からのまとめ)

| 年 月 | 概 要 |
|----------------|---|
| 平成 15 年 | 教育部生涯学習課が所管し、学校を活用した子どもの居場所づくりのモデル事業として「地域こどもクラブ事業」を3校で実施する |
| 平成 16 年 | モデル校を5校に拡大するとともに、文部科学省の委託事業である「地域子ども教室推進事業」を市内全15校で実施する。 |
| 平成 17 年 | 15校で保護者や地域住民からなる「地域子どもクラブ実施委員会」を組織し、「地域子どもクラブ事業」を実施する。 |
| 平成 18 年 | 現在の運営形態である、校庭遊び場開放を含めた総合的な放課後の子どもの居場所づくりを展開する。 |
| 平成 19 年 | 平成19年度文部科学省・厚生労働省共同推進事業である「放課後子どもプラン」に基づき「三鷹市子どもコミュニティ推進計画」を策定する。地域子どもクラブと学童保育所の連携を図り、それぞれの機能を活かした総合的な放課後対策事業に取り組む。 |
| 平成 22 年 3 月 | 三鷹市次世代育成支援行動計画（後期計画）において、子どもたちの居場所づくり中に「地域子どもクラブ」の運営の充実を位置付ける |
| 平成 22 年 4 月 | 組織改正により、子ども政策部児童青少年課が所管課となる。 |
| 平成 24 年 3 月 | 「第4次三鷹市基本計画」、「三鷹市健康福祉総合計画2022」において、地域子どもクラブ事業の充実、地域子どもクラブと学童保育所・児童館等との連携を推進事業として位置付ける。 |
| 平成 26 年 7 月 | 子ども・子育て支援新制度の施行に向けて、文部科学省・厚生労働省共同で「放課後子ども総合プラン」が策定される。すべての児童が放課後等を安全・安心に過ごし、多様な体験・活動を行うことができるよう一体型（※）を中心とした放課後児童クラブ（学童保育所）と放課後子供教室（地域子どもクラブ）の計画的な整備を進めることとなる。 |
| 平成 27 年 | 「三鷹市子ども・子育て支援事業計画」において、地域子どもクラブ事業の |

| | |
|-------------|--|
| 3月～ | 充実、学童保育所と多世代交流センター・地域子どもクラブ等との連携を方針として掲げ、事業の充実に向けて取り組む。 |
| 令和3年 4月～ | 第六小学校において、一部民間委託方式等を取り入れながら、長期休業日も含めて毎日実施を（土日祝日除く）を開始する。 |
| 令和4年 4月～ | 第三小学校、井口小学校において一部民間委託方式等を取り入れながら、長期休業日も含めて毎日実施を（土日祝日除く）を開始する。 |
| 令和5年 4月～ | 第五小学校、南浦小学校、中原小学校において一部民間委託方式等を取り入れながら、長期休業日も含めて毎日実施（土日祝日除く）を開始する。 |

※一体型とは、放課後児童クラブと放課後子供教室の児童が、同一の小学校内等（等とは、小学校に隣接した場所で放課後児童クラブを実施していて、学校内で実施している放課後子供教室の活動プログラムに参加する場合など）の活動場所において、放課後子供教室開催時に共通プログラムに参加できるものをいう。

【所 感】

（1）三鷹市の学童保育所（放課後児童健全育成事業）

本市同様、学童保育所は小学校低学年の児童の保護者が就労・病気などの理由により家庭において十分にお子さんを育成できない場合に、保護者に代わって放課後に育成を行う施設で、三鷹市が学童保育所条例に基づき設置している。

地域子どもクラブ事業と同じく、「子ども政策部児童青少年課」が所管している。入所希望者は、年々増加しているとのこと。

学童保育所の定員は、施設規模に応じて40人～70人と定めている。待機児童ゼロの継続に向けて児童の弾力的な受け入れや施設整備を行い、令和5年度も前年度に引き続き、待機児童ゼロであるとのこと。今後も地域子どもクラブ事業との連携を図り、総合的な子どもの居場所づくりに取り組んでいくとしている。

なお、学童保育所の管理・運営は指定管理者制度を導入し、令和5年度は株式会社日本保育サービス、株式会社ポピンズエデュケアそして、社会福祉法人三鷹市社会福祉協議会が行っている。ここで改めて感じたこととして本市の公設民営は、先催市のように委託や指定管理等の手法へ改める転換期に来ていることを切実ものとした。

（2）地域子どもクラブと学童保育所との連携

地域子どもクラブ事業を進めるに当たっては、放課後児童健全育成事業である学童保育所との連携も不可欠であることから、連携事業を開始した平成19年度当初は年1回のイベントの実施が主だったが、現在は年度当初から話し合いを行い、複数回実施している。また、防犯・防災訓練を合同で実施したりするなど、工夫を凝らした事業を展開している。

地域子どもクラブの校庭開放や教室開放には学童保育所の児童も数多く参加し、地域子どもクラブスタッフと学童保育所の放課後児童支援員との日常的な連携が、定期的な連絡会の開催に発展した例もある。また、学童保育所が中心

となって小学校区ごとに「学童保育所地域連絡会」を開催し、市・学校・地域子どもクラブ・地域住民との情報共有を図っているとのこと。

近年では、学童保育所における総合的な居場所づくりの拡充として、連携事業を年5回以上行うほか、長期休業期間中の地域子どもクラブ事業も積極的に展開しているとのことである。

座学と小学校での視察を行ったが、地域こどもクラブは午後5時まで、教室等を利用し希望するすべての子どもが参加できる、そして、6時までは学童を利用する子どもは利用できる体制になっており、いずれも委託された社協や民間が運営している。子どもたちの成長に時間の猶予はなく、速やかに、すべての子どもの放課後の居場所づくりを進める体制を構築しなければならないと痛感した。

(参考) 衛藤延洋の事前質問に関する回答

| 衛藤延洋の質問事項 | 三鷹市の回答 |
|---|---|
| 児童が使用している教室の使用方法について（児童の私物などの保管） | 普通教室を転換している場合は、机の中に私物を残さないように学校より指導してもらっている。そのうえで、ロッカーに必要な私物は保管し、転換時にはシャッターを閉じている。（シャッター付きロッカーを順次整備している） |
| どのような経緯で空き教室ではなく児童が使用している教室を使用するようになったか | 学校においても空き教室が不足している状況。そのため、放課後に比較的余裕のある特別教室や一年生の教室を転換している。 |
| 児童育成クラブの運営方法について | 指定管理者制度を導入（社会福祉協議会と民間2社の合計3社で運営） |
| 育成クラブの学校教室利用における現状と課題について | 学校（第六小）によっては午前中に学校が午後には育成クラブが利用と場面転換して活用している教室もあるが、現状では、原則特別教室を育成クラブ専用として活用している。場面転換においては、玩具や児童ロッカーの置き場所が課題である。 |
| 育成クラブと子ども教室の連携と運営方法について | 現状、自由な行き来が可能な状況とはなっていない。モデル的に、第六小で水曜日に行き来が可能な実証実験を行っているところ。なお、校庭開放において、連携を図って同時に児童が遊ぶことができる状況となっている。 |
| 子ども教室の運営における教育委員会との課題について | 学校により、児童のケガや施設活用場所、情報周知等、協力具合が異なるため、個々との調整が必要となっている。 |
| 事業における人役と事業費について | 育成クラブにおいては、40人に職員2名、子ども教室においては、一か所2名の配置を行っている。費用について育成クラブは一か所2000万円、子ども教室は200～2000万円 |

行政視察報告(二日目)

- 【視察期間】 令和5年10月11日～10月13日（三鷹市、千葉市、寝屋川市）
- 【視察日】 令和5年10月12日（木）
- 【視察先】 千葉県千葉市
- 【視察者】 無所属 衛藤 延洋
- 【対応者】 千葉市教育委員会生涯学習部生涯学習振興課
放課後子ども対策担当課長 上田 昌弘氏
- 【調査事項】 千葉方式におけるすべての児童の放課後の居場所と過ごし方について
- (1) 児童育成クラブの運営方法について
 - (2) アフタースクールの実現経過について
 - (3) 育成クラブとアフタースクール、そして教育委員会との連携について
 - (4) アフタースクール運営事業の委託状況について
 - (5) 事業における人役と事業費について
- 【現地視察】 千葉市立生浜小学校

【調査概要】

1. 動態

- | | |
|----------|--------------------------------|
| (1) 市政施行 | 1921年1月 |
| (2) 人口 | 979,532人 政令指定都市（令和5年10月1日現在） |
| (3) 世帯 | 465,686世帯 |
| (4) 面積 | 271.8k m ² |
| (5) 当初予算 | 一般会計 483,000百万円 特別会計 82,602百万円 |

※特別会計に病院事業特別会計ほかを除く

2. 千葉方式の児童の放課後の居場所と過ごし方について

(1) 千葉市の放課後施策の内容について（文言整理）

①アフタースクール（略称「AS」）〔教育委員会〕

- ・小学校敷地内において、放課後児童クラブ及び放課後子ども教室を一体的に運営し、保護者の就労状況等にかかわらず、希望するすべての児童に毎日の居場所を提供するとともに、「体験プログラム」による体験・活動の機会と、「継続プログラム」による継続的な学びの機会を提供する事業。
- ・民間事業者等に運営を委託して実施。

②子どもルーム〔こども未来局〕

※大分市での放課後児童育成クラブ

- ・千葉市における放課後児童クラブの呼称であり、保護者が就労等により昼間家庭にいない児童に対し、授業の終了後に小学校の空き教室等を利用して適切な遊び及び生活の場を提供し、その健全な育成を図る事業。

- ・公設民営（市社協又は民間事業者に運営委託）又は民設民営（民間事業者に補助金交付）により実施。

③放課後子ども教室〔教育委員会〕

- ・放課後の学校施設を使用し、地域住民や保護者の参画を得て児童に様々な体験・活動の機会を提供する事業。
- ・学校ごとに設置された「実行委員会」が、市からの委託を受けて体験・活動の企画・運営を実施。

(2) 「第2期千葉県放課後子どもプラン」について

1) プランの策定に至った考え方について

①千葉県が計画を策定した背景や趣旨について

- ・本格的な人口減少社会の到来、少子化や核家族化の急速な進行、共働き家庭等の増加など、小学生を取り巻く環境は大きく変化していること。
- ・また、地域のつながりの希薄化、子どもの遊び場の減少などが社会問題となるとともに、地域や家庭における教育力の低下も指摘されている。
- ・さらに、子どもを狙った犯罪や子どもが巻き込まれる事故も後を絶たず、子どもたちの安全の確保に対する関心が高まっている。
- ・千葉県においては平成31年3月に「放課後子どもプラン（第1期）」を策定し、「希望するすべての児童に安全・安心な居場所を提供すること」、「希望するすべての児童を対象に『学びのきっかけ』を提供すること」等を基本理念として、放課後施策を推進することとした。
- ・第1期プランでは、「アフタースクール」（旧放課後子ども教室・子どもルーム一体方モデル事業）を中心とした居場所の整備を進めるとした一方で、学校敷地内で生活・活動に必要なスペースを確保し、アフタースクール導入可能な学校数を40校程度（※1）と見込んでおり、導入が困難な学校への対応が課題となっていた。
- ・そこで、令和3年度に実施した第1期プランの中間見直しに先立ち、アフタースクール導入の条件を見直した上で、改めてシミュレーションを行った。
- ・その結果、学校施設の有効かつ積極的な活用と運用上の工夫により、今後10年間で、近隣地域におけるマンション開発等により児童数が急増する一部の学校を除き、9割の学校にアフタースクールを導入することができる見通しが立ったとのこと。
- ・こうした状況の変化を踏まえ、千葉市の放課後施策を総合的・計画的に推進する体制を改めて整備するため、更新時期を1年前倒しし令和5年3月に「放課後子どもプラン（第2期）」を策定している。

②この計画の位置づけについて

- ・この「千葉県放課後子どもプラン」は、千葉県における小学生の放課後施策を総合的・計画的に推進するための行動計画として策定されたものである。
- ・「千葉県基本計画」を上位計画とし、「生涯学習推進計画」及び「学校教育推

進計画」のほか、「千葉市こどもプラン」をはじめとするこどもの居場所づくりや子ども・子育て支援に関するその他の部門計画との連携や整合を図っている。本気度がうかがえる。やってる感ではなくやる気なのだ。

- ・また、国の「新・放課後子ども総合プラン（平成 30 年 9 月）」に則り、次世代育成支援法（平成 15 年法律第 1 20 号）に基づく「市町村行動計画」と位置付けている。

※1 千葉市立小学校の校数は、第 1 期プラン開始時点（平成 31 年 4 月）では 112 校であったが、令和 5 年 4 月時点では 107 校とのこと。

③計画の対象施策の範囲

- ・計画期間は令和 5 年度から令和 9 年度の 5 年間である。
- ・1 期同様、アフタースクール、放課後子ども教室及び子どもルームの 3 施策を中心として構成。
- ・こどもの居場所づくりに関する施策は広範多岐に亘るが、このプランでは、小学生の放課後に関する施策に焦点を絞り、他部門が所管するこどもの居場所づくりに関わる計画や施策との連携を図っている。
- ・なお、こどもの居場所づくり全般については、こども家庭庁が策定することとされている「こどもの居場所づくりに関する指針」や、国が定める「こども大綱」を勘案して市町村が策定する（努力義務）こととされている「市町村こども計画」等の動向を踏まえ、千葉市における方向性や施策体系等を検討していくことになるとのこと。本市の議論がどこまで進んでいるのか調査が必要である。

④計画推進の体制について

- ・計画の推進は、教育委員会及びこども未来局が緊密に連携し、双方が所管する施策の調整を図りながら、学校施設を有効かつ積極的に活用している。
- ・プランに掲載した施策については、PDCA サイクルに基づき、毎年度、その取組内容や目標に照らして達成状況の点検・評価を行う。
- ・プランの中間年度である令和 7 年度に進捗状況等を検証の上、必要に応じて中間見直しを行う予定。
- ・達成状況の点検・評価や中間見直しは、関係部門で構成する「子どもの放課後対策に関する検討会議」の協議を経て実施するとのこと。

2) 放課後施策の現状について

①プランの策定の現実

- ・第 1 期プランでは、アフタースクールを中心とした居場所の整備を進めることとしていたものの、学校敷地内で必要なスペースを確保し、アフタースクールを導入できるのは 40 校（全校の 35%）程度に限られると見込んでおり、導入困難校への対応が課題であったが、導入条件を見直した上で改めて行ったシミュレーションでは、学校施設の有効かつ積極的な活用により、今後 10 年間で 9 割の学校に導入する見通しが立ったとのこと。

こうした状況の変化を踏まえて、千葉市の放課後施策の推進体制を改めて整備するために、本来の更新時期を1年前倒しして第2期プランを策定できた。

●<導入条件の見直し>「余裕教室」だけでなく、特別教室等も「専用区画」として活用した。

各校の図面を参考に、余裕教室、特別教室、多目的室、ランチルーム、会議室など、放課後に活用可能な部屋を洗い出し10年後までの推計児童数を見込んで判断した。

②計画体制

- ・アフタースクール、放課後子ども教室及び子どもルームの3施策を中心に構成する。

令和5年度(2023年度)～令和9年度(2027年度)の5年間を計画期間とする。教育委員会とこども未来局が緊密に連携し、学校施設を有効かつ積極的に活用することとしている。また、毎年度、取り組み内容や目標に照らして達成状況を点検・評価する。さらに、中間年度に進捗状況を検証の上、必要に応じて中間見直しを実施することと定めている。

3) アフタースクールの現状と課題について

①概要

- ・千葉市のアフタースクールは、原則として小学校敷地内において、放課後児童クラブ及び放課後子ども教室を一体的に運営するものであり、民間事業者等に運営を委託して実施している。

保護者の就労状況等にかかわらず、希望するすべての児童に毎日の居場所を提供するとともに、「体験プログラム」による体験・活動の機会と、「継続プログラム」による継続的な学びの機会を提供している。

②体験プログラム

- ・地域住民や保護者等の参画も得ながら、多様な体験・活動の機会を提供(参加費無料・週2日程度)

例) 工作・制作、季節行事・イベント、昔遊び、英語、スポーツなど

③継続プログラム

習い事などに相当する継続的な学びの機会を提供(要参加費・週1-2日程度) 例) サッカー、ダンス、体操、かけっこ、英語、プログラミング、科学実験など

④利用時間・対象児童・利用料

| 区分名称 | 利用時間 | 対象児童 | 月額利用料 | 過ごし方 |
|------|--|-------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| 昼間の部 | 平日：授業終了～ 17:00 土曜：19:00 長期休業期間： 8:00～17:00 | 利用を希望する すべての児童 | 3,500円 (7月：4,000円) (8月：5,500円) | ・居場所(遊び・生活) ・体験プログラム ・継続プログラム |

| | | | | |
|------|--------------|-------------------------|---------------------------------|-------------|
| 夜間の部 | 17:00- 19:00 | 就労等により保護者が17時以降家庭にいない児童 | 5,000円 ※別途おやつ代 2,000円(実費) | ・居場所(遊び・生活) |
|------|--------------|-------------------------|---------------------------------|-------------|

⑤職員配置

昼間の部においては、放課後児童クラブの対象児童（保護者が就労等で昼間家庭にいない児童）と対象外の児童が同じ空間で区別なく過ごすこととなるが、放課後児童クラブ対象外の児童も含め、基準条例に則って放課後児童支援員等を配置している。

4) 放課後子ども教室の現状と課題について

①概要

- ・アフタースクールが導入されるまでの間、引き続き、ボランティアで構成される「実行委員会」を主体として、地域人材の協力を得ながら、児童に体験・活動の機会を提供している。
高齢化や共働き家庭の増加により担い手不足が顕在化しており、実行委員会に対する支援を強化することにより、安定的かつ継続的な体験・活動の機会の確保を図るとしている。
- アフタースクールの導入が当面困難な学校については、放課後子ども教室の民間委託により、安定的かつ継続的な体験・活動の機会の確保を図っている。しかし、実質的に教頭などの教職員が実行委員会の役割を担わざるを得ないケースもある。

5) 子どもルーム（本市での放課後児童育成クラブ）の現状と課題について

①概要

- ・アフタースクールが導入されるまでの間、本市と同様に保護者が就労等により昼間家庭にいない児童に対し、安全・安心な居場所を提供している。
引き続き、利用児童数の増加が見込まれる地域においては待機児童があることから、受入枠を拡充し、待機児童の解消を目指すとしている。また委託先法人の多様化を進めて、多様なサービスを提供する民設民営ルームの利用促進を図るとしている。

②利用時間・利用料

| | 利用時間 | 月額利用料 |
|------|---------------------------------------|-----------------------------|
| 基本時間 | 平日：授業終了～18:00 土曜・長期休業期間：8:00～18:00 | 8,500(7月:10,800/8月:11,900円) |
| 延長時間 | 18:00～19:00 | 1,000 ※別途おやつ代2,000円(実費) |

③待機児童

需要急増による待機児童に対応するため、平成30年度から令和2年度にかけて「緊急3か年アクションプラン」に基づく集中的な受入枠の拡充を

推進している。

その後も地域ごとの需要に対応した拡充を行い、大幅に減少。共働き家庭の割合が増加傾向であるものの、少子化の進行により全市的に見れば需要の伸びは鈍化していく見込みという。

【所 感】

1. アフタースクールについて

アフタースクールの円滑な導入に当たっては、余裕教室、特別教室、体育館、校庭などの学校施設を有効かつ積極的に活用する必要があることから、学校との情報共有・連携、そして理解が必須だと感じた。また、学校施設の利用状況、障害のある児童や特に配慮を必要とする児童の状況、非常災害や事故・怪我等が発生した場合の対応等に関しても、両者の情報共有・連携が不可欠である。

アフタースクールの運営に当たっては、学校教育に支障を生じさせないことはもとより、「安全・安心な居場所」及び「健全育成の場」としての役割を、適切かつ円滑に継承する必要がある。このためには、放課後児童支援員等の資質向上及び人材確保、運営状況の把握及び指導・助言、そして、障害のある児童や特に配慮が必要な児童への対応など、育成支援及び施設運営に係る質の確保・充実を図ることが必要だと感じた。

アフタースクールは放課後子ども教室を継承するものであり、千葉市の取組みにより培われた地域住民や保護者とのつながりも生かしながら、施設運営やプログラムについて、地域人材と保護者の参画を得る必要があるとも感じた。

2. 放課後子ども教室について

ボランティア（実行委員会）の担い手不足やコロナ禍による影響で児童への継続的な体験・活動機会の提供が安定的に実施できなかったとのことであるが、現実的に全国どの地域においても、地域ボランティアによる運営は困難であると私は感じている。

アフタースクールが計画対象の学校に導入後にどのように維持をしていくか、また、アフタースクール導入後の受託事業者との関係等、多くの課題を抱えており、本市においてもこの放課後子ども教室はアフタースクール内に組み込む形が望ましいと改めて感じた。

3. 子どもルームについて

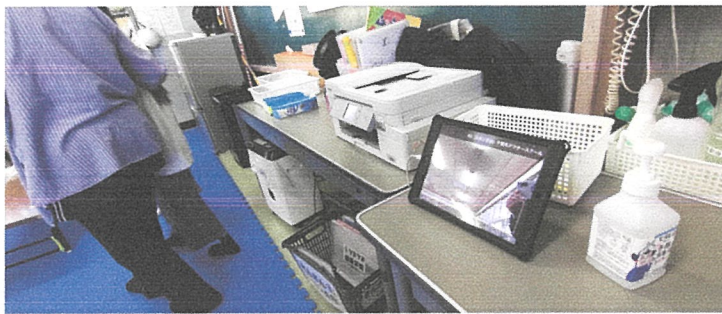
待機児童の解消については高い需要のある地域に的を絞った施設整備、民間事業者への委託の拡大、民設民営ルームの利用促進など、受け入れ枠拡充を効率的に進めるとしている。

特別教室を利用している高学年ルームや学校敷地外ルームなどもあり環境改善が必要のようだと感じた。

職員の確保や資質の向上、障害のある児童への対応や特に配慮を必要とする児童への対応など、施設運営に係る質の確保の課題はどの都市も共通課題だと感じた

4. 総括

いずれにしてもアフタースクールに吸収される形で事業が進んでおり、計画的に移行することから民間企業も参入する意欲があるという、本市も時間の猶予はなく、先行している千葉市や三鷹市等のように早急に放課後の過ごし方を検討する時期であると強く感じた。



行政視察報告(三日目)

【視察期間】 令和5年10月11日～10月13日（三鷹市、千葉市、寝屋川市）

【視察日】 令和5年10月13日（金）

【視察先】 大阪府寝屋川市

【視察者】 無所属 衛藤 延洋

【対応者】 寝屋川市議会議長 村上 順一さん

寝屋川市議会事務局 桐山 智広さん

寝屋川市危機管理部監察課長 吉田隼人さん

寝屋川市危機管理部監察課係長 奥村 祐さん

寝屋川市教育委員会学校教育部教育指導課係長

（指導主事）清水 孝宏さん

【調査事項】 寝屋川モデル、いじめゼロに向けた新たなアプローチについて

（1）いじめ対応の三権分立について

（2）ハガキやチラシによる情報収集と抑止効果について

（3）子どもたちをいじめから守るための今後の課題について

（4）事業における人役と事業費について

【調査概要】

1. 動態

（1）市政施行 1951年5月

（2）人口 226,083人 政令指定都市（令和5年10月1日現在）

（3）世帯 112,582世帯

（4）面積 24.70k m²

（5）当初予算 一般会計 96,400百万円 特別会計 53,023百万円

2. 寝屋川モデル、いじめゼロに向けた新たなアプローチについて

（1）現況について

①いじめ事案について

寝屋川市で認知した「いじめ事案」については、令和元年度：172件、令和2年度：169件、令和3年度：183件、令和4年度で337件となっている。これらのいじめの認知件数については、学校で認知した件数と、市監察課で認知した件数の合計である。学校で認知した案件についても、全ての案件について、監察課において把握し対応を行う。

市立小学校数は24校、児童数は1万110人。中学校は12校、生徒数は5170人である。寝屋川市においては、いじめの認知件数の割合が他市と比べて少なく、また、重大事態が発生していない平常時において、いじめ対策の取組を開始した点が特徴である。

いじめは、子供に対する人権侵害であるという認識のもと、学校、教育委員

会とは別のルートで第三者的な立場から、迅速にいじめ問題の解決を図るため、市長当選年度の令和元年10月に市長部局の危機管理部に監察課を設置した。

②アプローチ方法について

寝屋川市におけるいじめゼロに向けたアプローチ方法について、二つのアプローチがある。教育的アプローチと行政的アプローチである。

教育的アプローチは、教育的な指導による人間関係の再構築を目的としたアプローチが教育的アプローチである。

行政的アプローチは、市長部局において、いじめを人権問題として捉え被害者と加害者の概念を用い、いじめを即時に停止させ事態の早期収拾を図るアプローチを行政的アプローチと呼んでいる。

教育的アプローチでは、目的を人間関係の再構築としている。対象をいじめられている側、いじている側に捉え、教育的アプローチにより解決しているが、人間関係の再構築を重視する観点から解決に期間を要するデメリットもある。

対応の根拠は、国の「いじめ防止対策推進法」や基本方針である。行政的アプローチは、市長部局の監察課によるいじめ対応であり、いじめの即時停止が目的であり、対象を、被害児童生徒、加害児童生徒という概念を用いている。

いじめの即時停止を目的としているため、短期間で解決できるメリットの一方で、人間関係の再構築が困難というデメリットもあるようだ。対応の根拠は、「寝屋川市子どもたちをいじめから守るための条例」に基づき調査を行い、監察課職員が直接聞き取りで得た情報によって、いじめの認定を行っている。

③2つのアプローチの意義

教育的アプローチ、行政的アプローチの二つのルートの目的と役割は異なるがアプローチを並走させることで、子どもや保護者が望む形での対応方法を選択できるよう取り組みを行っている。

二つのルートを並走させる意義は、いじめ対応のダブルチェック機能、第三者的視点でのいじめ対応の不備のチェックや検証が可能となる。

次に、二つの選択肢の提示。目的が異なる二つのルートの提示で、相談者が望む形の解決が選択できる。

役割分担は、学校、教育委員会そして監察課がそれぞれ担うことで、教職員の働き方改革、負担軽減に繋がる。

監察課が、いじめを専門に対応することでノウハウが蓄積され、専門的な対応が可能になる。教育的アプローチ、行政的アプローチのどちらか一つのルートを強化しても、デメリットの解消にはならないが、二つのアプローチを並走することでお互いのデメリットを補完できる。

(2) いじめ対応の三権分立について

①いじめ対応の三権分立

いじめ対応の三権分立として、法的アプローチを加えた。

教育現場では、教育的問題としてのいじめ。行政では、人権問題としてのいじめ。それに加えて、法的問題としてのいじめとして、法的アプローチを用意した。

法的アプローチでは、賠償請求など民事訴訟や刑事告訴の支援、弁護士費用を補助する制度を設けた。補助制度については、費用等への支援の他、転校費用等への支援、いじめ被害者の所有物にかかる原状回復支援を準備している。この三つのアプローチをバランスよく実施することが、いじめ問題を解決するために必要であると考えている。

(3) ハガキやチラシによる情報収集と抑止効果について

①通報促進チラシの配布と効果について

監察課では、攻めの情報収集として、毎月1回、公立の小中学校の全児童生徒にいじめ通報促進チラシを配布している。このチラシの下部分を切り取り、必要事項を記入し、ポストに投函することで監察課に直接届く仕組み。

チラシは、いじめの早期発見、第三者からの通報を含め、子どものSOSを受け取ることができるようにと、毎月内容変えて配布している。毎月全児童生徒に配布することにより、いじめの早期発見に加え、いじめの加害者に対して、いつ通報されるか分からないといった抑止効果も期待している。

令和4年度、監察課への直接相談件数は151件、その内56件がチラシからの相談となっており、最も多い相談ツールである。

チラシ以外は、メール・来庁43件、フリーダイヤル42件、いじめ通報アプリ9件、LINE相談で1件である。

(4) 寝屋川市子どもたちをいじめから守るための条例について

寝屋川市子どもたちをいじめから守るための条例は、いじめは子どもたちの人権侵害に関する問題であることを鑑み、いじめゼロに向け市長部局で新たな取り組みを行うべく、児童等の命と尊厳を守るため、いじめ防止に関し必要な事項を定める目的で制定したものである。

本条例は、令和元年12月、市議会定例会に諮り、全会一致で可決し、令和2年1月1日施行となった。特徴としては、いじめの相談があった場合に、市長部局において必要な調査を行い、いじめ調査の結果、必要であると判断した場合には、本条例に基づき、学校その他関係する市の機関に対して、勧告の実施が可能である。勧告の内容は、児童等に対する見守り、いじめ防止の環境整備、訓告、別室指導、懲戒、学級替え、転校相談および支援としている。

【所 感】

1. いじめの三権分立について

教育的な指導による人間関係の再構築を目的とした教育的アプローチと、人権問題として捉え、被害者と加害者の概念を用い、いじめを即時停止させ、事態の早期收拾を図る行政的アプローチを確立させている。

教育的アプローチでは、その性質上、解決までに時間を要することもあり、それぞれの目的と役割が異なるアプローチを並走させ、二つのルートを確保し、いじめの早期解決を図っている。

行政的アプローチにより解決のないいじめ事案については、法的アプローチの一環であるいじめ被害者支援事業として、市が被害者保護者に対し、民事での

訴訟や警察への告訴を行うにあたっての金銭的支援等を行うとともに、被害者または加害者の変更に伴う費用の一部を金銭的に支援する補助制度を設置している。

2. ハガキやチラシによる情報収集と抑止効果

チラシは小学校低学年用、高学年用、中学生用の3種類に分けて、作成しており、学年配布時期に応じて発信メッセージを書いて、毎月1回、市立小中学校の全児童生徒に対し配布している。このチラシでは、第三者の情報提供を呼びかけており、実際、情報提供により、事案が発覚したケースもあるとのこと。

3. 子供たちをいじめから守るための今後の課題

監察課に対するいじめの相談件数は増加しており、相談内容についても児童生徒間のいじめ問題だけではなく、学校生活や家庭での問題、複雑かつ多岐にわたるため、一刻も早く子どもたちを取り巻く環境を改善し、安全な日常を取り戻すための体制の構築が課題と捉えていた。

上記のいずれを通して、トップリーダーである市長が令和元年の選挙で公約として掲げたことであり、市長部局と学校、教育委員会が正面からこの課題に取り組んでいる姿を強く感じた。

4. 人役と事業費について

通報相談の対応を行うため、福祉部局等でケースワーカー経験のある職員を配置している。令和5年度の主な事業費は、子どものいじめ防止対策の推進事業421万2000円、委託料5万3000円、フリーダイヤル4万5000円、キャップ事業321万5000円を含めたもの。その他に、いじめ通報促進チラシの配布、382万5000円との回答であったが詳細は不明。