

平成 30 年 9 月 5 日

石巻市議会議長 木村 忠良 殿

会派名 創生会
代表者名 千葉 眞良 ㊟

調査報告書

調査した概要は次のとおりであります。

記

- 1 調査者氏名 千葉眞良、千葉正幸、山口荘一郎、星雅俊、青山久栄、高橋栄一、青木まりえ
- 2 調査期間 平成 30 年 7 月 9 日から
平成 30 年 7 月 11 日まで 3 日間
- 3 調査地及び調査内容
 - (1) 北海道釧路市
 - ① 基礎学力保障条例について
 - ② 釧路市自立支援プログラムについて
 - (2) 北海道中川郡池田町
 - (1) 子ども夢事業について
- 4 調査目的
 - (1) 北海道釧路市
 - ① 基礎学力保障条例について
石巻市の全国学力・学習状況調査の結果は、全国平均を下回る宮城県にあってその宮城県内での平均を下回っているように憂慮すべき状況となっている。議員提案条例として、基礎学力の向上を謳う「子どもたちに基礎学力の習得を保障するための教育の推進に関する条例について（基礎学力保障条例）を制定した釧路市の取組について研修する。
 - ② 釧路市自立支援プログラムについて
釧路市では、生活困窮者自立支援法が施行される以前より、国のモデル事業として生活保護受給者の自立支援に重きを置いた取り組みを行ってきた。その中でも保護受給者の自尊心に着眼点を置き、ボランティア活動への参加を促し、自立に繋げていくというスキームを構築した取り組みについて研修する。
 - (2) 北海道中川郡池田町
 - ③ 子ども夢事業について
池田町は町営レストラン廃止に伴う清算金を原資として、ソフト事業に的を絞った子ども夢基金を設置している。縦割り行政の壁を乗り越え、子供の育成という視点で実施される基金事業の取組について研修する。

5 調査概要

(1) 北海道釧路市（基礎学力保障条例について）

【条例制定までの経緯について】

- ・ 北海道の全国学力・学習状況調査の結果は全国平均を下回っており、釧路市の結果は北海道の平均をさらに下回る状況であったことを重く受け止め、平成23年に釧路市議会において超党派11名で「基礎学力問題研究議員連盟」を立ち上げたことが条例制定の出発点である。
- ・ 同時期に立ち上げた「釧路の教育を考える会」では、元教育長が会長に就任し、大学の先生や学習塾の先生などとの勉強会を開催し、学校、地域、家庭の役割を明文化した条例が必要ではないかとの考えに至った。
- ・ 「釧路の教育を考える会」では、提言書や市民フォーラム開催し、条例制定への機運を高めていくとともに、校長会、PTA などからも意見聴取を進めていった。「基礎学力問題研究議員連盟」ではフェイスブックなどを使って条例案に関する意見を募集し、意見の内容は公表されていないが、60件程度の意見が集まった様子。
- ・ 賛否は16対10と別れたものの、釧路市議会としては初めての議会提案条例として可決成立した。
- ・ 教育委員会では本条例が釧路市教育推進基本計画の理念と合致するものであり、取組の後押しを受けたという認識である。

【条例概要について】

- ・ 条例は市長、教育委員会、学校、議会、保護者、地域の6者の責務や役割を努力規定として理念を定めるものである。
- ・ 本条例では基礎学力を①読む能力、書く能力、②計算能力の2つに定義し、客観的な数値指標を全国学力・学習状況調査、釧路市標準学力検査の2つとして、条例解説の中で具体的に例示している。
- ・ 市長の責務としては、①教育委員会の機能強化に向けた人事面での協力、②必要な財政措置、③子育てに関わる教育委員会以外の部署（福祉部等）における基礎学力向上への取組が挙げられている。
- ・ 教育委員会の責務としては、①教育推進計画の目標達成、②教育推進計画の進捗状況公表、③個別指導拡充のための必要教員、学習サポーター等の確保、④市民意見・要望を聞く機会を設けること、⑤学習ボランティアへの支援が挙げられている。
- ・ 学校の責務としては、①教員の授業改善努力、授業進捗度の説明、②全国学力・学習状況調査に関する情報の公表、③補充的な学習機会確保、④教育推進計画の目標共有と取組が挙げられている。
- ・ 議会の責務としては、①基礎学力施策に関する監視・評価、②基礎学力習得に関する調査・研究・助言・提言、③家庭教育支援の推進が挙げられている。
- ・ 保護者の責務としては、①家庭学習の習慣化・学習時間確保と環境づくり、②食習慣づくり等基本的な生活習慣の確立、③教育委員会、学校からの協力要請への自主的な取り組みが挙げられている。
- ・ 地域団体については、責務ではなく役割として規定されており、子供たちの見守りや学校への支援、社会体験の場の提供などが挙げられている。

【条例制定後の取組について】

- ・ 教育委員会では条例制定有無に拘らず、釧路市教育推進基本計画における取組を推進することで基礎学力向上につながるとの観点から、各種取り組みを進めてきた。基礎学力向上推進委員会を設置するなど市も積極的に取り組んできており、具体的事例としては、モデル校各校に教員OBである学習推進支援員を1名ずつ配置し、宿題の提出状況チェックと確認を行っており、本配置事業は国の補助率2/3での事業となっている。

- ・ 学習推進委員について、学校で宿題を見てくれてありがたいという保護者の声を多く聞く。真に支援が必要な子供は単なる全体への周知だけでは関心が低く、支援を受けないということもあることから、学校の方から個別に家庭への声がけを行い、現在は80%くらいの参加率になっている。
- ・ 学習支援は放課後や長期休暇中などで実施しているが、学校によって実施頻度に差異があり、毎日実施する学校もあるが、平均的には週1回の実施となっている。昨年度の夏休み中の参加状況は、小学校で26校、9416人、参加率51.3%。中学校で15校、5085人、参加率26.3%であった。中学校の参加率が低いのは、部活動との兼ね合いによるものである。
- ・ 全国学力・学習状況調査の結果について、教科によって傾向は異なるものの、全体的に点数は良くなってきており、点数以外の回答傾向においても家庭学習実施状況については伸びてきている。
- ・ 塾に通っている児童・生徒数は全国平均を下回る。
- ・ 市長自身が学力に対する意識が高いが、議会でも学力に関する質問が毎回出ている。

(2) 釧路市自立支援プログラムについて

- ・ 釧路市は、全国的に見て保護率が高い北海道の中でも最も保護率が高い自治体である。これまでの歴史的背景からは、特に炭鉱閉山時に保護率が急激に増加しており、1日に100人単位で保護申請があった。
- ・ 現在は、20人に1人が生活保護受給者であり、以前と比較して減ってはいるが釧路市の生活保護受給者構成の特徴は母子世帯が多いという点である。したがって、釧路市では生活保護受給母子世帯の自立支援の観点から平成16年度に国のモデル事業として取り組みを開始した。
- ・ 現在の有効求人倍率は1以上だが、求職内容を精査するとその大半が非正規雇用であり、雇用情勢が必ずしも良いとは限らない。生活保護受給者が自らの労働で生活できるように自立させるということは大切な視点であるものの、職業のあっせんだけでは、就職面接に複数回落ちて、却って労働意欲が減退して自立の道が遠くなってしまうという側面に着目した。また、保護受給者はコミュニケーション能力が低いために無理に就労してもすぐに辞めてしまうという傾向があることから、様々な課題を支援することが必要である。
- ・ 釧路市では、自立を「他の助けを受けずに自分の力で物事を行うこと」と定義し、以下の3つに分類している。
 - ① 日常的自立

日常生活リズムが乱れている受給者には、ボランティア参加を通じ規則正しい日常生活が送れるよう支援を行う
 - ② 社会生活自立

引きこもりがちで地域社会から孤立している受給者には、社会における自らの居場所と自信の回復が図られるよう支援を行う
 - ③ 就労自立

新たな就職、増収で経済的に自立した生活への支援を行う
- ・ 社会生活自立にあたって、介護保険業務で忙しく介護者との対話などに時間の割けないヘルパーへの支援として母子世帯の母親が同行し、話し相手を主に対応するという試みを実施したところ、母親自身がその後に介護ヘルパーの資格を取得し、就職へつながった。分析すると、生活保護を受ける過程で友人が減り、他者との接点が無くなり、自尊感情が喪失していったということがわかり、自尊感情の習得が必要との見解に至ったとのこと。

- ・ このモデル事業で把握されたポイントは以下の3点である。
 - ① 生活保護受給母子世帯の6割が中卒・高卒であることを把握することができ、職業訓練、資格取得の重要性が浮き彫りになった。
 - ② 中卒・高卒母子世帯では子供の進路に対する意識が低く、貧困の連鎖を断ち切るために学習支援、居場所づくりの重要性が浮き彫りになった。
 - ③ 行政側が管理監督型で生活支援を行うことは、自尊感情、就労意欲の低下につながっていることから、社会的な居場所づくりに力点を置くべきである。
- ・ 釧路市では、ハローワークの出先機関が福祉事務所内にあり、自治体としても登録し、職業の斡旋を行える仕組みを作った。長期の未就労者でも働きやすい環境を作るためには、一人分の仕事を切り分ける必要もある。ケースワーカー以外に就労支援員を1人つけて、ケースワーカーとの仲介役を図るなど複数の相談先を作っている。
- ・ 他自治体では、いくら就職したとしても保護基準を上回るだけの収入をもらえない中間就労よりも就労自立を優先させがちであるが、釧路市では働くことでコミュニケーション能力などが向上するならば、社会生活面での自立につながるという観点で中間就労を進めるべきという発想へ転換している。また、扶助費の半分以上が医療費であることから、市財政的にはボランティアプログラムによる医療費削減、中間就労支援による受給費減という効果も発生することになる。
- ・ 中間就労で大切なことは働く意欲であり、まず自信を持たせてあげることが重要である。中間就労の目的は自尊感情を持たせることであるが、給料の分だけ受給額が減らされるのではなく、基礎控除分で最大2万円が増えるということも説明し、参加意欲を持ってもらうよう努めている。
- ・ 平成30年度の自立支援は以下のとおり。
 - 就労支援プログラム
 - 生活保護受給者等就労自立促進事業、就労支援員による就労支援事業、職業訓練教育機関等活用プログラム（母子世帯対象）、生業扶助による資格取得プログラム、民間職業紹介活用プログラム、就労移行型インターンシップ事業
 - 就業体験的ボランティアプログラム
 - 公園管理ボランティア体験事業、動物園環境整備ボランティア体験事業、障がい者作業所等ボランティア体験事業、介護施設におけるボランティア体験事業、病院ボランティア体験事業
 - 日常生活意欲向上支援プログラム
 - 地域ネットワークサロンにおける意欲向上事業
 - 就業体験プログラム
 - 知的障がい者授産施設における作業体験事業、精神障がい者授産施設における作業体験事業、ふまねっとサポーター活動体験事業、農園における農作業体験事業
 - その他のプログラム
 - 多重債務者自立支援プログラム、DV被害者自立支援プログラム、短期託児支援プログラム、成年後見制度活用プログラム、精神保健福祉支援プログラム、整理収納プログラム、高校進学支援プログラム、生活困窮者世帯等子ども学習支援事業

- ・ 保護受給者の 6 人に 1 人が何らかのプログラムに参加。一切の強制はない。あくまで本人の自主性に任せている。
- ・ 就業体験ボランティアとしては、公園管理ボランティア、動物園環境整備ボランティアへの参加が最も多い。介護施設ボランティア、病院ボランティアの受け入れ先は市職員が直接交渉し、協力先を増やそうとしているが、1 年間に 1 つ増加すればいい方であり、一番の課題となっている。

《課題》

- ・ 自尊感情の向上は数値では把握できないために成果を表すことが難しい。その中で考案した算定式が SROI であるが、広がりには乏しい。
- ・ 国で示される基準としてはケースワーカー一人当たり 80 人となっているが、釧路市は自立支援に力を入れるために基準より少ない一人当たり 60 人で事業を行っている。その代わりに高齢者担当は一人当たり 220 世帯を持つことになり、ケアマネージャーなどの専門資格を持つ地域生活支援員を高齢者担当に付けている。現場の繁忙感は今後の課題となっている。
- ・ 多重債務があると判明した場合、個人的に法テラスなどに行ってもらおうよう促している。債務整理に関する費用は保護受給している間であればかからないことから、申請時に債務を把握している場合は申請時に指導することとしている。また、成年後見人は親族の全員の同意が必要となり、親族全員から同意を取るには長期間かかってしまうという課題がある。
- ・ 人口規模、町の作りは石巻と類似していたとしても釧路市と同じことをしたら効果が出るというものではない。

(3) 子ども夢事業について

＜子ども夢基金創設までの経過＞

- ・ 池田町では 1970 年から経営してきた町営レストランの清算金 1 億 5 千万円のうち半額となる 7,500 万円で子ども夢基金を創設した。
- ・ 子ども夢基金の創設は、レストランの成功事例であげた貴重な収益を、町民から中身が見えづらい恒常的・経常的事業に充てるのではなく、子どもたちの将来へ使うべきとの町長の意向が強い。
- ・ ソフト事業に用途を限定するにあたり、明確な用途を示すべきとの議会意見もあったが、子どもたちにあった柔軟な事業をしたいとの考えで現行の取扱いとなっている。
- ・ 行革により廃止となっていた沖縄県読谷村との交流事業は、町民からも好評であり、本基金創設により復活させたいとの意向もあった。議会に対しては、7,500 万円の原資を使い、10 年間は継続することができると提案した。
- ・ 社会教育団体への活動補助も行革の中で無くなってきていた。この基金を使って大人の組織の活性化につながるのではないかとこの考えもあったとのこと。

＜子ども夢事業について＞

- ・ 基金の用途は池田町主催事業（教育・芸術・文化企画等事業）、交付金事業（学校等企画事業）、補助事業（体験・交流事業、独自事業、人材育成事業、その他事業）に分類される。
- ・ 交付金事業については総額 100 万円、一人当たり 5 万円を上限とし、補助率 10/10 である。
- ・ 補助事業については交付金同様の上限額であるが、補助率は 9/10 となっている。
- ・ 事業の募集期間は通年であり、申請の都度、審査を行っている。

＜実績について＞

- ・ これまで累計 5164 万 4000 円の支出実績があるが、ふるさと納税を財源化し、基金残高は増えている。
- ・ 復活させた読谷村への道外研修は 5 年生、6 年生全員を対象としており、任意参加であるものの、ほとんどの人が参加している。回数は一人一回が上限。参加費 1 人 15000 円であるが、生活保護受給世帯や準保護世帯は参加費免除という扱いにしている。読谷村の道外派遣を応援したいとふるさと納税をしてくれる方もいらっしゃるとのこと。
- ・ 活用団体の中には PTA 会長が英語教育団体を作り、独自事業を展開するという動きも出ている。

<課題>

- ・ 事業実施団体が少なく、育成していく必要がある。活動意欲はあるものの、実施計画を立案し、予算を確保し、実施報告までできる団体は少なく、行政としては計画書に落とし込む作業のサポートなどを行っている。
- ・ 補助事業については 1 割負担であっても支出が厳しいという団体があり、財政基盤の弱い団体の支援が課題である。
- ・ 事業が企画財政課。一つの課で対応できないものはこの課で対応することになっている。具体的な活動の中身の相談は各課で受けることも。

6 所 感

(1)基礎学力保障条例

釧路市の全国学力・学習状況調査の結果は、石巻市の状況と類似しており、学力向上に対して議会が議会提案条例として先進的に取り組む意志を示したということには敬意を表す。また、制定に先立ち、元教育長を始めとする市内の教育関係者が民間団体を立ち上げたという動きも石巻市では想像できない動きであり、市民の危機意識の強さを改めて感じた。議会提案条例であることから、理念条例の枠に留めざるを得ず、人事的、予算的な拘束力がないことは課題であると受け止めるものの、保護者と学校という当事者間だけではなく、子供の育成には様々な人間が関与していかなければならないという意志を表明し、市民の中で教育に関する議論が活性化したことは大いに評価しなければならない。

(2)釧路市自立支援プログラム

釧路市では生活保護率が高いという逆境を分析し、受給世帯に占める母子世帯の高さに的を絞った施策を行った。結果として母子世帯への自立支援策の進展により、就労自立の他に日常的自立、社会的自立という自立段階の重要性を認識することになり、生活保護受給者全体への支援方針に広まっていった。このことは既存制度の運用という狭い視野では決して生まれない試行錯誤の中から生み出した施策であり、だからこそ釧路市にフィットする施策になったのだろうと敬意を表す。石巻市が釧路市の施策をそのまま導入したとしても、釧路市と同様の効果は生まれないだろうが、だからこそ石巻市は現状の分析を強化する必要があるのではないかと考える。

(3)子ども夢事業

池田町ではレストラン閉店での清算金という基金原資があったために子ども夢基金が設立できたという経過があったが、釧路市も石巻市同様に過去に財政再建団体になった経過があるにも拘わらず、恒常的・経常的事業に充当しないとした政治判断はまさに英断であったと受け止めるとともに、石巻市が同様の立場になった際にそのように判断できたかどうかは極めて懐疑的である。また、基金の活用者が行政、学校、民間団体と幅広く使われていることは、使い勝手の良さの現れである一方、池田町が抱える民間団体の育成は石巻市においても課題となるものと受け止めた。

7 調査による石巻市への政策提言等について

(1)基礎学力向上について

震災以降の石巻市の教育施策は学校復旧が最優先課題であったとはいえ、教育環境、とりわけ学力向上施策には不足感を感じざるを得ない。石巻市においても教育振興基本計画を策定し、取り組んでいる中ではあるが、その目標を達成するためには学校関係者のみならず児童生徒に関わるあらゆる層が学力に注目し、教育に関わっていかなければならない。釧路市は読み書き、計算に的を絞った条例を制定しているが、教育基本法において学力は「基礎的な知識及び技能」「これらを活用して課題を解決するために必要な思考力・判断力・表現力」「主体的に学習に取り組む態度」と定義されていることから、これらを踏まえた学力向上条例を定め、教育振興基本計画の推進を促進させるべきと提案していく。

(2)生活保護受給世帯の自立支援について

生活困窮者自立支援法の施行により、石巻市も生活困窮者には自立支援の視点を持って取り組み始めたが、釧路市のように生活保護受給者に対しては就労自立、日常的自立、社会生活自立といった視点は持っていない。人口減少が進み、労働者不足が深刻化していくことを考えると、生産年齢世代の生活保護受給世帯の自立を促す施策に力点を置くことが必要であると考え。そのためには中間就労など、受給者本人の意識を変える必要があるが、まずはそのためのケースワーカー、スーパーバイザー等の人材育成・確保および石巻市の生活保護受給世帯、生活困窮者世帯の分析を求めていく。

(3)子育て事業について

石巻市においても民間団体のソフト事業への支援として、地域づくり基金事業を展開しているが、応募団体には学校などの公的団体が参加していないというのが実情である。池田町の子ども夢基金は学校関係者も交付対象となっており、年度途中であっても申請可能であることが特徴である。また、ふるさと納税で基金原資の拡充策も取っており、市外に転出した学校OBからの寄付なども期待できるのではないかと考える。NPOのみならず、学校関係者やPTAも活用できるような通年受付型基金事業の検討および基金原資拡充策の検討を求めていく。

8 調査経費

584,370 円

9 添付書類

別添資料のとおり