



平成30年11月16日

行田市議会議長

小林 友明 様

総務文教常任委員会

委員長 香川 宏行

特定事件の先進市視察結果について（報告）

去る9月定例市議会において、当委員会に付託された特定事件について、下記のとおり先進市視察を実施したので、その結果を報告いたします。

記

- 1 日 時 平成30年10月24日（水）～26日（金）
- 2 視 察 市 大阪府羽曳野市・滋賀県野洲市・滋賀県大津市
- 3 視察内容 中学生自学自習サポート事業「はびきのstudy-O」について（羽曳野市）
債権管理条例及び生活困窮者支援事業について（野洲市）
いじめ防止対策について（大津市）
- 4 参 加 者 委 員 長 香川 宏行 副委員長 野本 翔平
委 員 江川 直一 委 員 加藤 誠一
委 員 大久保 忠 委 員 石井 直彦
随 行 鴨田 和彦

羽 曳 野 市 の 概 要

大阪府の南東部にあって、生駒、信貴、金剛、葛城などの山々に囲まれた河内平野に位置し、東は二上山を経て奈良県香芝市に接し、西は羽曳野丘陵を超えて美原町と松原市に、南は富田林市と太子町に、北は藤井寺市と柏原市に接している。広さは東西 8.4 km、南北 6.2 km、面積は 26.44 km²で、大阪府の 1.45% を占める。

歴史についてであるが、羽曳野市域とその近辺に人々が住みはじめたのは、約 2 万 2 千年前の旧石器時代で、古代には難波と大和を結ぶ官道（国道）が通り、西日本や朝鮮半島などの大陸に対する交通の要所として栄えた。また、古代国家の形成に重要な役割を果たした豪族や渡来系民族が拠点を構えたため、政治、経済、文化の中心として大いに発展し、巨大な古墳や寺院、神社が造られた。中世になると、河内源氏が壺井里に基盤を築き、楠木正成や室町幕府の守護職畠山氏によって支配されたが、南北朝以降は戦乱の地となった。江戸時代になると綿、菜種などの商品作物が栽培され、剣先船や長尾、竹内、東高野街道を通り大阪や大和へ運ばれた。また、街道沿いには両替商、旅籠、問屋などが集まり、全国的に知られていた牛市（駒ヶ谷）、轡鍛冶（誉田）などがあったため、多くの人々が往来して賑わった。明治以降は大阪鉄道の開通に伴い、大阪市内との結びつきが緊密になると、産業の変化や住宅開発などによって人口が増加した。昭和 31 年 9 月、古市、高鷲の 2 町と駒ヶ谷、西浦、埴生、丹比の 4 村が合併して南大阪町となり、昭和 34 年 1 月には人口 3 万 5,000 余人で市制を施行し、名称を「羽曳野市」に改めている。現在、歴史遺産を守り伝えながら「雅のまち」の創生を目指している。

市制施行	昭和 34 年 1 月 15 日
面 積	26.45 km ²
人 口	112,048 人（平成 30 年 9 月 30 日現在）
議員定数	18 人（平成 30 年 11 月 1 日現在）

中学生自学自習サポート事業「はびきの中学生 s t u d y - O」について

1 事業実施の目的及び概要

平成20年度全国学力テストの結果が公表され、羽曳野市では大阪府の平均を下回る結果となった。その結果を踏まえ、市長がプロジェクトチームを設置し、学力の引き上げ、勉強等の習慣を身に付けさせることを目的とし、本事業が開始されたものである。併せて、収入の格差が学習費の差、ひいては学力の差となっていることは公正ではないとの考えにもより、実施されているものである。

事業の実施については、サポートスタッフにより、市役所が閉庁している土曜日、日曜日に市役所内の会議室を利用し、中学生に自学自習の場を提供するものである。なお、地域とのつながりを利用し、市職員や大学生等がサポートスタッフとして学校の勉強の不明点を解説、指導している。また、普段訪れる機会のない中学生が市役所に来庁することにより、自分のまちに親しみを持ってもらうという狙いもある。

2 具体的な事業内容

羽曳野市内在住または在学の中学生在が対象であり、自身で教材を持ち込み、市役所内の会議室で自学自習を行う。その中で不明点をサポートスタッフが指導、解説を行う。参加する中学生は申込時に午前、午後のクラスのいずれかを選択する。指導科目は主に英語、数学、国語であり、時間は各クラスとも3時間、参加費は無料である。なお、実施主体は教育委員会ではなく、市長部局（市長公室）が主体として実施している。（他部署への兼務発令もなされている。）

・経過

平成22年1月から2月にかけてプレ実施（10回）。

平成22年度より本格実施（東教室として、市役所内で実施）。

平成26年度より西教室（社会福祉協議会西部事務所内）を開始（2か所での開催となる）。これにより、東教室36回、西教室30回の実施となった。

3 スタッフの体制

市職員（教員免許所持者）

担当職員 3人

兼務の職員 14人

非常勤職員 3人

ボランティア職員 16人

一般市民

大学生 47人（7,000円／回）（交通費、食事代を含む）

4 事業費及び参加のべ人数（市内全6中学校約3,000人）

平成21年度 約 600千円（プレ実施）

平成22年度 約5,900千円

申込者 257人 のべ参加者 2,239人

平成29年度 約3,058千円

申込者 145人 のべ参加者 1,228人

平成30年度 約3,341千円（予算額）

なお、事業費の主なものは、大学生等への謝礼であり、職員の人件費等は含まれていない。また、大阪府からの交付金（新・子育て支援交付金）を活用し実施しているため、市からの直接的な支出はない。

参加の傾向として、中間、期末試験前に参加者が増加し、試験終了後に減少するという傾向がある。

5 住民の反応等

参加している中学生及び保護者に対しアンケート調査を実施したが、学習塾に通っていない中学生が半数以上を占めており、参加させてよかったという保護者が8割以上を占めていた。

6 課題等

・事業成果の図り方…学校外で実施しているため、市内6中学校の全生徒に対し、5パーセント弱の参加率となっており、参加率の底上げが課題となっている。

また、学力が向上したということが目に見えないため、目に見える化することも課題である。

・参加者数の減少及び日程の調整…中間、期末試験の対策として参加するという傾向があり、日程についても試験前に偏ってしまっている。また、年30回程度の開催が限界である。

7 今後について

平成30年度で実施から9年が経過するが、経済格差イコール学力格差ということが依然として残っていると感じられる。今後とも、いつでも誰でも参加できるというスタンスを維持していきたい。

8 主な質疑等

Q 教育委員会との連携及び学習塾からの反発等はあるのか。

A 市長の特命プロジェクトであり、教育委員会とは連携していない。また、民業圧迫との意見も全くない。

Q 経済格差と教育格差が比例しているということであったが、生徒たちの実際の経済状況はどのようなになっているのか。

A 経済状況等を追跡調査していないため不明であるが、実施側として上記の感触を得ている。また、本事業を社会的な交流の場とも考え実施している。

Q プロジェクトチームの構成員及び活動状況は。

A 担当職員3人、兼務職員14人、非常勤職員3人、ボランティア職員16人により、本事業のほか、学童保育室へ出向き、勉強を教えている。また、夏休み期間中は、小学生に対しても本事業を実施している。

Q 教育委員会との関係や、プロジェクト事業としての利点はどのようなものがあるのか。

A 職員が機動的に動け、すぐに実施できるというスピード感がある。

Q 本事業の目標や、成果をどのように評価しているのか。

A 目標等は特になく、また、事業評価等も行っていないが、教育は直ちに効果が表れるものではないと認識しており、今後とも本事業をニーズに合わせ、できる限りのことを実施していきたい。

9 所感

学習習慣を身に付ける、楽しく学ぶということは全ての生徒に当てはまることであり、また、学力の底上げという点においても有効であると考えられる。

野 洲 市 の 概 要

滋賀県の湖南地域に位置し、北は琵琶湖、西は野洲川、東は日野川に接している。市南部には近江富士と呼ばれる美しい三上山など山地からなり、北中部は野洲川や日野川が形成した沖積平野である。肥沃な土壌のもと、近江米の産地として知られている。ＪＲ琵琶湖線で京都へ３０分、大阪へ６０分と交通至便の地である。

野洲の人々の歴史は、約２万年前の旧石器時代にはじまり、特に大岩山から日本最大の銅鐸を含む２４個の銅鐸が出土したことで全国に知られている。また、兵主大社や御上神社、錦織寺をはじめとする神社、寺院には数多くの文化財が伝えられている。なお、古くから交通の要衝であり、中山道などの街道がもたらした豊かな歴史や文化がみられる地域である。

市制施行	平成１６年１０月１日
面 積	８０．１４km ²
人 口	５１，００７人（平成３０年１１月１日現在）
議員定数	１８人（平成３０年１１月１日現在）

債権管理条例及び生活困窮者支援事業について

1 条例制定の背景・経緯

・野洲市債権管理条例

滞納の始まりを生活困窮のシグナルと捉え、生活困窮状態にある債務者に対する生活再建の支援や、滞納整理段階での債権管理部局への債権の移管等を行うなど、健全な財政運営及び市民生活の安心の確保に資することを目的としている。

・債権管理条例の必要性

①私債権の整理（放棄）の必要性

長期にわたる不良（徴収不能）債権の整理

正確な財政状況の把握

②効率的な債権管理体制（一元管理体制）

滞納している市民の状態を総合的に把握

生活困窮者の発見と生活再建に向けた支援へつなぐ

債権管理に必要な知識・経験を蓄積

・経緯

平成25年から平成27年3月末まで

野洲市債権適正管理検討プロジェクトチームを発足し、総務課主導により債権の管理及び徴収に係る現状調査、適正な管理手法等を検討した。（関係各課：学校教育課、こども課、住宅課、環境課、上下水道課、市民生活相談課など）

滞納者≡多重債務者≡生活困窮者であり、市民生活相談課及び納税部局との連携により、生活再建の視点を踏まえた野洲市債権管理条例等を制定した。

2 事業の特色

・徴収停止

非強制徴収公債権及び私債権について、「生活困窮」を理由に徴収停止ができる。（野洲市債権管理条例第6条）

・債権放棄

私債権について、「生活困窮」を理由に債権放棄ができる。（野洲市債権管理条例

例第 7 条)

- ・ 債権管理審査会

私債権を放棄するための債権管理審査会を設置し、生活困窮者支援の観点から、納税部局のほか、市民部生活相談課長も委員として構成されている。

- ・ 一元管理

納税推進課は、主に私債権と非強制徴収権などの徴収困難な債権について、各所管課から債権の移管を受けて管理している。なお、移管を受けた債権の徴収や、私債権の債権放棄、債権所管課が行う債権管理業務への支援なども行っている。

また、債権所管課は、市民生活相談課と連携し、生活再建に係る支援を踏まえた納付指導を行っている。

3 効果

- ・ 差し押さえによる一方的な徴収より、生活再建を経ての納税は長期的に考えた場合、効果が大きい。(市民生活の安定こそが今後の長期的な納付意欲の向上につながるという考えである。)

- ・ 債務者の債務整理を行うことは、差し押さえよりも納税額を生み出しやすい。

4 課題とその対応

- ・ 情報の共有化

強制徴収公債権については強力な財産調査権があるが、私債権や非強制徴収公債権については限られた調査権はない。また、地方税法第 22 条に守秘義務の規定があり税情報の活用が難しく、滞納者の生活状況を総合的に判断できない。

- ・ 情報の共有化に対する対応

平成 29 年 3 月 24 日、生活困窮者等の発見、支援における税等の情報が活用できるよう、生活困窮者自立支援法の改正を厚生労働省、また、総務省へ要望を行った。

- ・ 生活困窮者の市民生活相談課への誘導

困っている市民を市役所が見つけ、生活支援につなげることが難しい。

- ・生活困窮者の市民生活相談課への誘導に対する対応

各課の納付相談等における対応研修の実施や、督促状、催告書に生活支援等に係る案内チラシを同封し、支援する側が積極的に対象者を発見することや、滞納を市民からのＳＯＳと捉えることなどにより、頼りがいのある市役所をアピールしている。

市民生活相談課への誘導の実績：平成２９年度 新規相談受付件数 ２２２人
うち、税、福祉所管課からの紹介 １２１人
納税推進課からの紹介 １８人

５ これまでの移管債権の実績

年度	移管 件数	債権放棄	放棄理由	強制回収
２９	７者	市営住宅使用料 ３者 １,５６１,５００円 水道料金 ２者 ９９,８４３円	生活困窮 ４者 破産 １者	実績なし
２８	３者	水道料金 ２者 １０,４５２円	行方不明 １者 破産 １者	実績なし
２７	７者	市営住宅使用料 ４者 １,８９２,８００円 水道料金 ２者 ４８,２０９円	時効消滅 ４者 行方不明 １者 破産 １者	上下水道料金 １者 ９４,７７７円

６ 主な質疑等

Ｑ 滞納者一人ひとりへの対応はどのように行っているのか。

Ａ 滞納者一人ひとりへ丁寧に対応していくことは件数が多いため不可能であるが、面接等により生活困窮が判明した場合、市民生活相談課へつなげている。

Q 家計相談等はどのように行っているのか。

A 専門家に依頼するが、市としても積極的に関わっている。

Q 「生活困窮」を理由に徴収停止ができるとのことであるが、積極的に徴収を停止しているということか。

A 生活困窮ということをどこで線引きするかが難しいため、債権管理審査会で協力して慎重に協議し決定している。

7 所感

生活困窮状態にある市民を発見し、早期に生活再建を図り、債権回収に結び付けるという考えは、他市に例がない取り組みといえるのではないか。

大 津 市 の 概 要

滋賀県の西南端に位置し、三面は山に囲まれ、その東北面に琵琶湖がある。北は滋賀郡志賀町に接し、西は比良、比叡、長等山系が京都市との境界線になり、南は瀬田川、大戸川を囲み京都府に隣り合っている。東南は湖南市との境になり、東は草津市、栗藤市に接している。また、交通の便にも恵まれ、京都から10分、大阪から40分、新幹線利用で名古屋から1時間余り、東京からでも3時間余りの位置にある。

歴史については、667年、突如都が大和飛鳥から近江大津の地に遷された。世にいう大津京のことである。天智天皇は、この新都で天皇を中心とした律令国家の基礎を築こうとしたが、即位して4年目に崩御したのを契機に皇位継承というかたちの壬申の乱が勃発し、遷都後、わずか5年あまりで廃都と化した。その後、都は大和平城京等を経て山城の平安京（京都）へと遷り、大津は東方の玄関口として政治、経済、交通の要衝となった。明治時代に至って東京遷都に伴い、湖都としての新しいあゆみをはじめた。

明治元年閏4月、大津県が置かれたが、同4年の廃藩置県で滋賀県となり、県庁が大津に置かれた。明治22年の町村制の実施により同年1月各村を統合して大津町となり、同31年10月1日市制を施行、大津市が誕生した。昭和7年5月1日滋賀村と、翌8年4月1日膳所、石山両町と合併、さらに同26年4月1日、雄琴、坂本、下阪本、大石、田上の5か村と合併した。続く同42年4月瀬田、堅田両村と合併、人口16万人の新大津市として発足し、平成10年には市制100周年を迎え近畿の中核都市として発展している。平成13年4月に特例市へ移行し、平成15年10月には全国で10番目の古都指定を受けた。

市制施行	明治31年10月1日
面 積	464.51km ²
人 口	342,924人（平成30年11月1日現在）
議員定数	38人（平成30年11月1日現在）

いじめ防止対策について

1 いじめ対策の経緯

平成23年10月 生徒がいじめにより自死

平成24年 8月 大津市立中学校におけるいじめに関する第三者調査委員会
を設置…①

平成25年 1月 市長へ調査結果を報告

平成25年 4月 議員提案により、大津市子どものいじめの防止に関する
条例を制定、施行…②

市民部に、いじめ対策推進室、教育委員会に、現在の児童
生徒支援課を設置

市長の附属機関として、大津の子どもをいじめから守る
委員会を設置

平成25年 9月 いじめ防止対策推進法施行

平成26年 4月 第1期 大津市いじめの防止に関する行動計画スタート

平成28年 1月 教育委員会の附属機関として、大津市立小中学校いじめ等
事案対策検討委員会を設置

平成29年 4月 第2期 大津市いじめの防止に関する行動計画スタート
…③

平成30年 4月 市長の附属機関として、大津市いじめに関する重大事態
再調査委員会設置

①大津市立中学校におけるいじめに関する第三者調査委員会及び調査報告書

・第三者調査委員会の設置

設置部局 市長部局

構 成 員 弁護士、大学教授等6人（外部専門家のみ）

設置時期 平成24年8月25日

会 議 等 委員会会議12回、聞き取り調査33回

・調査報告書

市長へ平成25年1月31日に報告

- ・ 第三者調査委員会報告書の内容

- 第 1 部 自死に至るまでの事実

- 起こった事実を明らかに

- いじめか否かを認定

- 自死の原因について考察

- 第 2 部 事後対応

- 学校、教育委員会の事後の対応を検討

- 学校、教育委員会の各問題点を抽出

- その他、マスコミの問題等を抽出

- 第 3 部 提言

- 検討を踏まえた再発防止に関する提言

- ・ 第三者調査委員会からの要請

- 報告書を本件中学校の全教員へ配布

- 報告書全体の検討を行い、その結果を市長に報告

- 報告書の提言実現に向けた行動及びその実現の有無と成果を市長に報告

②大津市子どものいじめの防止に関する条例

- ・ 目的

市、学校、保護者市民及び事業者等の責務及び役割を明らかにするとともに、いじめの防止に関する施策の基本となる事項を定めることにより、子どもが安心して生活し、学ぶことができる環境をつくることを目的とする。

- ・ 基本理念

いじめは、子どもの尊厳を脅かし、重大な人権侵害であるとの認識の下、市、学校、保護者、市民及び事業者は、子どもが安心して生活し、学ぶことができる環境を整え、一人ひとりの尊厳を大切にし、相互に尊重しあう社会の実現のため、それぞれの責務及び役割を自覚し、主体的かつ積極的に相互に連携し、いじめの防止に取り組まなければならない。

③大津市いじめの防止に関する行動計画

- ・基本方針

いじめを受けた大津市内の中学校の生徒が自ら命を絶った事件の反省を忘れないこと

子どもの主体性を尊重し、子どもの声を大切にすること

地域社会全体で取り組んでいくこと

- ・計画期間（第２期）

２０１７年度から２０２２年度（６年間）

- ・６年間の重点的な視点

市長部局	教育委員会
相談しやすい環境づくり	子どもたちの心を育てる
子どもの主体性を育む	教師の心と技を磨く
市民のいじめ問題に対する認識を深める	学校の組織対応力を向上させる
ネットいじめ対策	

２ 市民部 いじめ対策推進室の取り組み

- ・行動計画の評価及びモニタリング調査

有識者やＰＴＡ代表等により構成される「大津市いじめ対策推進事業懇話会（委員４名）」を開催し、前年度のいじめ対策の事業などについて、行動計画モニタリングアンケートの結果も踏まえ、意見交換を行う。

子どものいじめに対する意識や行動の変化状況を把握するため、小中学校５５校全校の児童生徒（小学校４～６年、中学校全学年約８，０００人）を対象に、行動計画モニタリングに係るアンケート調査を実施している。また、ネットいじめ啓発に係るアンケート調査も同時に実施している。

- ・インターネット等によるいじめ対策

有識者、関係行政機関、ＰＴＡ、事業者等によるいじめ対策会議を開催し、意見交換を行っている。また、小中学生対象のネットいじめ対策の研修も行っている。平成３０年度の新規事業として、ネットいじめやトラブルの早期発見、対処のための教員向けマニュアルを作成した。

- ・大津っ子リーダースクール

市内の中学生が主体的にいじめ問題について考えるとともに、他校の生徒との交流を深める機会として、全3日間の日程で表記スクールを開催している。

- ・おおつつこ相談LINE (19, 442千円)
- ・重大事態再調査委員会の設置 (84千円)

	子どもをいじめから守る委員会	いじめ等事業対策検討委員会	いじめに関する重大事態再調査委員会
根拠法令	条例第14条	法第28条	法第30条
事務局担当	市民部いじめ対策推進室	教育委員会事務局 児童生徒支援課	市民部いじめ対策推進室
委員構成	5人以内 専門的知識を有する者、学識経験者、弁護士	6人以内 学識経験者	6人以内 専門的知識を有する者等で本市と利害関係を有しない者
担任する事項	いじめについての事実確認及び解決を図るために必要な調査、審査又は関係者との調整	重大事態に係る事実関係を明確にし、その解決を図るために必要な事項について調査審議	重大事態への対処又は同種の事態の発生防止のため、法第28条に基づく調査結果についての調査
設置年月	平成25年4月	平成28年1月	平成30年4月
設置形態	常設	常設	再調査の必要があると認められたとき

- ・啓発月間(6月、10月)

懸垂幕の掲示

ホットダイヤルカードの配布など

3 教育委員会 いじめ対策の取り組み

- ・子どもたちの心を育てる

平成29年度よりいじめの未然防止に関する授業プログラムの開発（77 千円）

いじめ防止啓発月間における児童生徒の主体的な活動への支援（1,650 千円）

ゲストティーチャー活用事業（1,650 千円）

心のつながりレター事業（2月期から安心して学校生活を迎えられるよう、担任から暑中見舞いを送付する）（3,534 千円）

- ・教師の心と技を磨く

若手教員の研修強化及び4、5年次教員への研修の拡大

いじめ対策全員研修会の実施

教師の心の技を磨くいじめ対応研修の実施

こころとからだの先生設置事業

統計によるいじめ事業の分析（700 千円）

- ・学校の組織対応力を向上させる

いじめ対策担当教員の複数配置校の拡大（206,890 千円）

常勤講師56人 臨時講師10人

スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、いじめ対策等専門員の配置（20,749 千円）

いじめ対策委員会等への外部専門家（社会福祉士、警察OB等）の派遣

（2,750 千円）

スクールロイヤーとして弁護士を各学校に派遣（1,205 千円）

子どもの安全見守り隊事業（193 千円）

おおつ子どものナイトダイヤルの運用（3,466 千円）

いじめ問題等教育課題アドバイザーの配置（日額2,8000円）

4 主な質疑等

Q いじめの効果的な発見方法は。

A 本人からの相談が最もであるが、アンケート調査や保護者からの相談も発見に結び付きやすい。

Q 本取り組みは、いじめられる側への対応が主となっているが、いじめる側の指導はどのように行っているのか。

A いじめる側を問題行動と捉え指導しているが、いじめる側に何らかの背景もあるため、その背景を見つめながら対応している。

Q アンケート結果に、「いじめられた場合誰に相談しましたか」という問いに対し、「誰にも相談しなかった」という回答があるが、この誰にも相談できなかった児童生徒への対応は。

A この回答の割合を減少させることに対し、最大限努力している。そのためのおおつ子ども相談ほっとダイヤル、おおつ子どもナイトダイヤル（月曜日から日曜日の午後5時から翌日の午前9時まで：業者へ委託）等、相談機関の周知を行っているほか、SNSのツール等も整えている。

5 所感

学校現場のみならず、行政、教育委員会、家庭、地域、児童生徒等が各々の立場で予防、防止、対応等について考え、行動することが重要であると感じた。また、事件により過敏となりがちな保護者の意見も積極的に取り入れており、きめ細やかな対応を行っている。