

平成28年度 子ども文教常任委員会 行政視察報告書

1 調査期間

平成28年10月12日(水)～10月14日(金)

2 視察都市及び視察事項

期 日	視察都市	視察事項
10月12日(水)	石川県金沢市	・金澤町屋の保存と継承について
10月13日(木)	愛知県豊橋市	・外国人児童生徒教育について ・プレスクール事業について
10月14日(金)	兵庫県明石市	・スクールロイヤーについて

3 視察者

武藤 正人(委員長)	竹村 雅夫(副委員長)
味村 耕太郎	山口 政哉
清水 竜太郎	原 輝雄
堺 英明	阿部 すみえ
栗原 義夫	

4 視察事項の概要

(1) 石川県金沢市

人口及び面積 人口462,361人 面積468.64km²

平成28年度一般会計予算 172,35億円

視察事項の事業概要

a) 藤沢市の課題

旧東海道藤沢宿には、度重なる火災や震災により江戸時代や明治時代の町並みは残っていないものの、遊行寺をはじめとする由緒ある神社仏閣やわずかではあるが蔵や建物などの歴史的建造物が残されている。しかし、建物の老朽化や所有者の代替わりなどに伴い、かつての宿場町の面影は徐々に失われてきている。

そのため、藤沢市は平成27年4月に旧東海道藤沢宿周辺を街なみ百年条例にもとづく街なみ継承地区に指定し、歴史的建造物の文化財登録、歴史的外観の保全工事に対する補助などに取り組んできた。

歴史的建造物の文化財登録については、平成25年12月に桔梗屋店蔵を皮切

りに、現在までに4カ所17件が登録されている。

しかし、建物の補修や維持・管理に多くの費用が必要なこと、所有者の高齢化による相続の問題などにより、登録に向けた所有者の同意が得にくい状況にある。また、登録されたものについても、所有者が現在も使用していること、あるいは立地条件などにより公開や活用が難しいという課題もある。

b) 金沢市金澤町屋の保存と継承政策の概要

金沢市の景観保護政策について

加賀百万石の城下町であった金沢市は、戦災にあわなかったこともあり、多くの歴史文化遺産が残されている。

そのひとつ「金澤町屋」とは、「市内に残る伝統的な構造、形態又は意匠を有する木造の建築物（寺院、神社その他これらに類する建築物を除く）のうち、昭和25年の建築基準法の施行の際に現に存していたもの」と定義されている。

市内には平成11年には11,000に及ぶ町屋が残されていたが、年間150～200軒が失われており、平成28年時点で現存している町屋は5660棟と推定される。

金沢市は古都保存法の適用を受けない都市であるため、市独自の景観関連条例を制定して、町屋だけでなく「こまちなみ」保全や屋外広告物に対する規制、用水保全、沿道景観形成などに取り組んできた。

具体的には1968年の金沢市伝統環境保存条例に始まり、1989年景観条例の制定、そして2009年の新景観条例と、「開発と保存」の両立をめざした施策を進めている、という。

町屋保存のとりくみについて

金澤町屋が抱える課題は、維持・継承が困難、居住性、利便性の確保、支援制度の充実、不動産流通の促進、適切な修繕等に必要の人材の育成と活用、市民意識の醸成、などである。いずれも藤沢市の歴史的建造物の抱える課題と共通する。

これに対して金沢市は「金澤町屋の保全及び活用の推進に関する条例」を制定しさまざまな町屋の保全・活用に向けた取り組みを進めているが、その中でも代表的なものは、

- ア．金澤町屋情報バンク
- イ．金澤町屋再生活用モデル事業
- ウ．金澤町屋再生活用事業
- エ．金澤町屋保全活用支援団体との連携
- オ．金澤町屋情報館の整備

カ．金沢職人大学校の設立
などである。

この中で特筆すべきは、「金澤町屋情報バンク」と「金澤町屋保全活用支援団体との連携」、および「金沢職人大学校の設立」である。

金澤町屋は民間の所有であり、自治体の取り組みには限界もある。そこで、町屋保存に取り組むNPO法人「金澤町屋研究会」などの市民力を活用して、「優良金澤町屋」の指定や町屋流通コンサルティング事業、町屋の改修・施行の支援などを進めている。

町屋は現存する家屋も多く、条件さえ整えば入手し活用したいとする需要も存在する。この仲介役を担うのが「情報バンク」やコンサルティング事業である。成約件数はいまだ少ないものの、活用を進める上で重要な取り組みである。

金沢市独自の施策として、金沢職人大学校がある。歴史的建造物はその維持・修繕には独自の技術を要するが、時代と共に技術の保有者は減少している。そこで市内の建設関係団体と連携して、技術の継承と、その技術を活かした実際の維持・修繕に取り組んでいる。たしかに維持・修繕に対する補助金だけの問題ではなく、修繕を可能とする技術の伝承と「職人」の確保がなければ歴史的建造物の維持は難しい。多数の町屋を有する金沢だからこそ可能だったものではあるが、重要な事業と思えた。

c) 藤沢市の課題と比較しての考察

歴史的建造物の維持・活用と言っても、藤沢市と金沢市ではその歴史も規模も桁違いである。しかし、抱える課題には共通点も多く、藤沢市の今後の施策について多くの示唆を得ることができたと思う。

維持・修繕への補助制度については基本的には藤沢市と同様である。最大でもその費用の1/2までであり、結局は建造物の維持は所有者の好意と負担に頼らざるを得ない。自治体が建造物を取得し活用している事例も2件あったが、これはあくまで例外とのこと。ただ藤沢市については建造物の数が少ないこともあり、場合によっては一部の建造物について市が取得し活用することも検討する価値はあるだろう。

もうひとつヒントとなったのは市民の力の活用である。藤沢宿についても藤沢地区郷土づくり推進会議による藤沢宿マップの作成やトランスボックスのラッピングなどの取り組み、「蔵まちギャラリー」や「まちなかアート」など芸術や創作活動の場としての活用など、市民の力による取り組みが進められている。

これら市民力の活用は、今後いっそう検討されるべきものと思えた。
維持・修繕にかかる技術者の確保も、今後県レベルでの取り組みが求められる。

(2) 愛知県豊橋市

人口及び面積 人口 376,665人 面積 261,86km²

平成28年度一般会計予算 1,241.4億円

視察事項の事業概要

a) 藤沢市の課題

東日本大震災を契機に大きく減少していた在日外国人数はふたたび増加に転じつつあり、平成27年度は震災前を上回る過去最高を記録した。この傾向は今後も続くと考えべきであり、それにともなって公立学校に通う外国につながる児童生徒への支援はこれからも学校教育の重要な課題であり続けるだろう。

藤沢市の公立小・中・特別支援学校には平成28年8月現在で17カ国、273名の外国籍の児童生徒が在籍している。その国籍はブラジル、ペルー、中国、韓国・朝鮮、フィリピンなど多岐にわたっており、多くの学校に多様な国籍や民族のルーツを抱えた児童生徒が比較的少人数で散在しているというのが藤沢市の特徴と言える。

様々なルーツやアイデンティティーを持つ子どもたちが「共に学ぶ」ということは大切な教育の機会でもある反面、言語対応や多文化理解などに学校現場が苦慮しているのも現実である。

b) 豊橋市の外国人児童・生徒教育の概要

愛知県豊橋市は、37万余の人口に対し15,000人、70カ国にも及ぶ外国人が暮らす全国でも有数の外国人集住都市である。市内の小・中学校にも平成28年10月現在で1,583名の外国籍の児童生徒が通っている。

豊橋市教育委員会は外国人児童生徒教育のねらいとして、次のような「めざす子どもの姿」を掲げている。

日本の学校生活に適応し、自尊感情や自己肯定観を高める。

日本語学習の積み上げによって学力を向上させ、自らの将来を切り開く。

またそのための指導者養成の今年度の重点項目として、

取り出し指導の基本的な展開により、授業の充実をはかる。

ことをあげている。

説明してくれた豊橋市多文化共生・国際課の原田佳樹さんは、「ただ外国籍市民を『支援する』のではなく、外国籍市民の活躍する環境を作り、豊橋の街づくりの主体となってもらうことをめざしたい」と話してくれた。

豊橋市の外国人児童生徒教育について、藤沢市と比較して特徴的な事業をあげたい。

① 日本にやってきたばかりの子どもたちは日本語もわからず、さまざまな学校生活にとまどい、学習が遅れる結果になってしまうことも多い。

そのため、「初期支援」が重要な課題となる。豊橋市では就学前の子どもたちを対象に市内4カ所で「プレスクール」が開設されている。また、学年途中で編入してくる子どもたちのために虹の架け橋教室（カンチーニョ学園）があり、40時間程度の初期生活適応支援を行っている。

また外国人児童集住校3校には「プレクラス」が設けられている。

初期支援をはじめ、学習支援、生活支援などに多くの人的資源が投入されている。

バイリンガル相談員（文部科学省では「支援員」）

スペイン語、ポルトガル語、タガログ語の相談員が配置されている。

コーディネーター

保護者が学校からの文書の理解に困難を有する場合は、その翻訳も担う。

スクールアシスタント

登録バイリンガル

家庭訪問の時期などに協力してもらうほか、初期支援にもあたる。虹の架け橋事業による「カンチーニョ学園」での支援だけでなく、学校派遣も行っている。

教材研究にはこの間の豊富な蓄積がある。近年は教育委員会指導主事のブラジル派遣を実施している。

日本国籍を有するが、支援の必要な子どもについても調査を行い、把握している。

不就学児童についての対応を行い、現在では不就学ゼロを達成している。

多文化共生・国際課の事業として一ツ橋大学の協力を得て、「やさしい日本語」の取り組みが行われている。

これは、「高台に避難してください」を「高いところに逃げてください」などと、内容に変更のない範囲でできるだけ分かり易い表現に変えようとする試みで、教育部局だけでなく豊橋市全体で取り組み成果をあげている。

愛知県教育委員会の施策であるが、教員採用試験において「外国人枠」を設けており、現在豊橋市内の公立学校には正規教員1名、常勤講師1名の外国籍の教員が教壇に立っている。このような先生がいることはなにより外国籍児童生徒にとっても安心できることであるとともに、外国籍市民が支援される側から「支援する」側に立つという意味も持つ。

c) 藤沢市の課題と比較しての考察

豊橋市の公立小・中学校に在籍する外国籍児童・生徒は藤沢市とくらべて児童生徒に対する比率で約6倍にも達する。したがって、単純に比較することはできないが、非常に先進的な取り組みが行われていると感じた。

藤沢市でもぜひ検討が必要な課題としては、就学前の「プレスクール」や途中編入の場合の「プレクラス」だろう。神奈川でもすでに横浜市が本年度より「プレスクール」を開設している。児童・生徒が円滑に学校生活を送れるよう準備段階からの支援を行うことは、効果のあることだと考える。

また、多様な人的資源が投入されていることも特徴的だった。1980年代に日系人を労働者として受け入れ始めてから、すでに30年近くが経つ。当時の子どもたちはすでに成人し、ふたつの文化や言語のバイリンガルとして日本の社会で活躍を始めている。

彼ら・彼女らは「支援の対象」ではなく「街づくりの主体」であり、その力を活かす環境作りは藤沢にとっても大きな課題だろう。

また、「やさしい日本語」の取り組みは国際教育だけでなく、障がい児・者をはじめすべての市民が「共に生きる」ためのユニバーサルな街づくりにおおいに参考になる取り組みだと思う。

(3) 兵庫県明石市

人口及び面積 人口290,959人 面積49.42km²

平成28年度一般会計予算 1,042.29億円

視察事項の事業概要

a) 藤沢市の課題

今日、保護者から学校への要求は多岐にわたっている。その多くはわが子を思う親心から来るものであり、一見「理不尽」に見えたとしてもその背景にある保護者の願いに寄り添い、受け止めることが基本でなければならない。「保護者はモンスターではない」というこの間の藤沢市教育委員会の姿勢は、高く評価されて良い。

しかしそのことを前提とした上でなお、一部の保護者からの「理不尽」としか言いようのない要求に学校が対応に苦慮したり、教職員が疲弊する現実があることも事実である。

最近では保護者から学校や教員に対して訴訟が起こされたり、金銭の要求に及ぶ場合も見られ、これらへの法的対応が求められるようになってきた。藤沢市小・中学校校長会から顧問弁護士の配置が要望されているのもこれらが背景にある。

b) 明石市「スクールロイヤー」制度の概要

・明石市の弁護士職員制度について

兵庫県明石市は、自身も弁護士である市長の発案により、平成24年度より弁護士を市の職員として採用する事業を始めた。平成28年現在6名の弁護士が、総務部門だけでなく福祉や教育、子ども支援などの分野に配置されている。

多くの自治体が弁護士を採用する場合、総務部門に配置されて市の業務全般を担当するケースが多いが、明石市の場合は各部門に所属しているのが特徴である。

弁護士職員の活動は以下の通りである。

① 市民相談

多くの自治体では市民相談は弁護士会に依頼をしているが、明石市では職員弁護士が市民相談を担う。市役所での来庁相談だけでなく、自宅訪問での相談も行っている。

また臨床心理士、社会福祉士などの専門職も職員として配置して、共同で相談に応じている。これらによって、明石市の市民相談はより身近なものとなり、年間400件にも及ぶようになった。

② 政策の立案・運用

明石市独自の犯罪被害者支援条例や離婚時の子ども養育支援制度の制定などには、弁護士職員が中心にかかわってきた。

③ 組織内（市役所内部）業務

職員が法律相談を必要とした場合、かつては顧問弁護士にその都度相談していたが、相談件数は100件に及ばなかった。

しかし職員弁護士を雇用したことで迅速な対応ができるようになった結果、平成27年度の相談件数は1011件にのぼるようになった。

またコンプライアンス関連の業務では、不祥事関連の処分、調査のほか、職員研修や市立学校の教職員研修の講師もつとめている。

さらに文書の著作権関係の精査、法務研修や自治体職員の法務検定対策なども担う。

④ 市を相手とする訴訟、市を原告とする訴訟についての任務

特に市が被告となる生活保護、健康保険、税務関係の事案や、市が原告となる市営住宅の明け渡しなどについて、主たる任務を担っている。

明石市の職員弁護士は現在6名が採用されており、全員30代。任期は5年以内だが再任は可とのことである。これは全国の自治体で最長である。

報酬は年間約800万円で、個別の事案ごとに手当が支払われるわけではなく、すべて職員給与の業務の一環として対応している。

職員弁護士の雇用によって、市民や職員の法律相談が容易になったことに加え、このことによって市の職員や教職員者のコンプライアンス意識が非常に高まったことも、大きな成果であるという。

・「スクールロイヤー」制度について

一般に弁護士は多くの自治体では総務部門に配置されており、行政委員会への配置の例は少ない。だが、明石市では市長の強い意向があり、教育委員会に職員弁護士が配置されることとなった。

弁護士が担っている事案は、

保護者対応のうち、いわゆる「モンスター」と呼ばれるような苦情対応に苦慮し、現場で解決できない場合。

学校事故の際の治療費や慰謝料、弁償などの金額の妥当性。

いじめ問題への対応。今のところ重大事案はないが、相談対応は行っている。

図書館事業や給食関係の施設建設にかかわる法的問題への対応。

養護学校への通学にかかわる特殊車両の事業者との交渉。

各学校の職員研修。児童・生徒指導や管理職研修などにおいて、学校に関する判例や文科省の通知の解説などを取り上げている。

本来、学校教育は信頼関係の上に成り立つものである。その学校教育に弁護士

は馴染むのだろうか。

これについて、説明を行ってくれた職員弁護士の方は児童・生徒指導や保護者対応を直接担うのではなく、あくまで制度面の裏方であると強調していた。

「紛争の最初はあえて出ない」という。弁護士を使うのはいわば「劇薬」であり、最後の手段と考えているとのことだった。

c) 藤沢市の課題と比較しての考察

残念ながら藤沢でも保護者との間に解決困難な問題が起き、法的な対応が避けられない事例も発生している。学校教育における弁護士の役割は、今後ますますその重要性を増していくだろう。

だが、その際にも「弁護士を（保護者対応に）使うのはいわば『劇薬』であり、最後の手段」という説明には、共鳴できるものがあった。学校の教職員の皆さんについては、ぜひそのような前提をふまえた保護者対応や弁護士との連携であってほしいと思う。

弁護士の雇用については、現在の顧問弁護士の制度で足りるのではないかという見解もあるかもしれない。しかし、顧問弁護士の時代には二桁だった法律相談が職員弁護士制度の導入後、1,000件を突破したという事実は、いかに市役所や学校の現場が弁護士の存在を求めているかという証明ではないだろうか。

職員のコンプライアンス意識がめだって向上した、という成果にも注目すべきだろう。残念ながら「不祥事」の相次いだ藤沢市において、もちろん綱紀の粛正やチェック体制の強化も重要である。しかし、日常的な法律相談や研修の積み重ねにより、自然と自らの仕事を「法律の目」でチェックする風土が生まれつつあるという明石市の事例は、非常に参考になると思う。

体罰の禁止や障害者差別解消法をふまえた教職員対応要領の施行など、教職員も法令をふまえた教育活動が求められている折り、ぜひ藤沢市においても弁護士の職員としての採用について、検討する必要があると強く感じた。