

# 平成24年度 教育民生委員会行政視察報告書

## 1. 視察日程

平成24年10月3日(水)～5日(金)

## 2. 視察先及び目的

### (1) 奈良県大和高田市

認定こども園について

### (2) 三重県桑名市

桑名市図書館等複合公共施設特定事業（PFI）について

### (3) 大阪府豊中市

児童虐待防止対策事業について

## 3. 視察参加者

委員長 楠井 常夫

副委員長 若谷 修治

委員 村井 孝彦

委員 若杉 輝久

委員 吉田 耕一

委員 山条 忠文

委員 東山 光徳

同行 寺坂 政喜（健康福祉部長）

随行 吉川 明人（議会事務局主事）

# 【1日目】 10月3日（水曜日） 奈良県 大和高田市

## ■市の概要

人口 69,992 人

（H24.4.1 現在）

世帯数 29,279 世帯

（H24.4.1 現在）

面積 16.49 k m<sup>2</sup>

概要 大和高田市は、奈良県の西北、奈良盆地のほぼ西南部に位置しています。

高田の地名の起源は、日本書紀

武烈天皇3年11月の条に「百濟意多良（くだらのおたら）卒し高田丘上に葬る」から出たものと考えられ、その遺跡は市内西方、領家山、岡崎古墳として残っています。

近代初頭から、市域一帯に木綿栽培が普及し、木綿業及び付属産業の発展をうながしました。明治時代に入って諸繊維、メリヤス、靴下製造など全国的に商圈を拡大しました。

明治22年に高田町が発足し、昭和23年に市制を施行、大和高田市が誕生しました。以降、産業都市、住宅都市の要素を有する近代都市に成長しています。



# 「認定こども園について」

## ■視察目的

本市の出生数は、ここ10年間400人前後で推移しています。

少子化の影響に加え、経済環境の変化に伴い幼稚園児は定員を大幅に下回る一方、保育園児数は10年前の水準をほぼ維持しています。

このような状況から市内中心部の4園を統廃合し、平成17年に坂出中央幼稚園を開園したところです。



一方、郊外においては幼稚園と保育園が近接した立地状況となっており、行政効率の観点から、また、1クラスの児童数が非常に少ない幼稚園もあることから、教育的観点からも就学前の子供に対する教育・保育のあり方を見直す時期が到来したと思われ

ます。  
以上のような問題意識から人口規模は異なるものの、平成22年に幼保連携型の認定こども園である高田こども園を開園し、市民から非常に好評を得ている高田市について調査研究を行うものです。

## ■説明者

永井健康福祉部長，安川保育課長，森村保育課係長，坂上高田こども園長，松田土庫こども園長

## ■内容

### (1)こども園開設の経緯及び概要

少子化及び施設の老朽化に伴う更新整備等に対応し、就学前児童への一貫した保育を実現するため、平成13年度に幼稚園と保育所施設の共用化の検討に着手した。その後、平成19年度に幼保施設整備推進委員会を設置し、認定こども園の開設に向けた検討を行うとともに、認定こども園の具体的な整備計画を内容とする大和高田市認定こども園構想を策定した。

平成21年11月末に、総工費約3億円をかけて、鉄筋コンクリート2階建からなる建物施設が竣工し、翌22年4月にこども園を開園した。

## (2)運営上の問題点

認定こども園の開設に当たり、庁内外の機関、関係課と連携し幼保施設整備推進体制を整え、また、開園前年度においては、認定こども園開園準備部会を設置し、幼稚園、保育所職員が理念を共有するとともに、毎週1回はミーティングを行い、細部にわたって開園準備を行ったため、開園したのちに職員間で運営面に関する混乱はそれほど生じなかった。

日中は短時間児（幼稚園児）と長時間児（保育所児）が1つの教室で過ごす、下校時間のタイムラグから生じる子供への影響を避けるため、短時間児を迎えにきた保護者に配慮を求めるなどしたことから、開園当初は保護者の方に戸惑いがあった。児童は非常に順応力が高く、心配したような混乱は生じなかった。

施設面で駐車場数が非常に少ないことから、送迎時に保護者に大きな負担をかけてしまったが、早朝から職員が交通整理に当たるなど、できる限りの努力を行うことで保護者からの理解・協力は得られたが、物理的な問題は解消出来ていないため、駐車場の増設を検討している。

## (3)市民の満足度

共働き世代のニーズを的確に把握したこと、施設が新しいことなどから市内から入園希望者が殺到したため、希望者全てが入園できるわけではないのが現状であり、そういう意味においては市民全員が満足しているとは考えていない。その後も認定こども園構想に基づき、平成24年4月には土庫こども園を開園した。学校施設や保育所の耐震化を優先させるため計画年度に一部変更は生じているが、順次こども園を開設することで現下の保護者ニーズを充足するとともに、より一層子育て支援を充実させていく。



### ■主な質疑

Q. 坂出市には6つの私立保育所がある。私立の保育園と公立の保育園、幼稚園との駆け引きもある。高田保育園は公立の幼稚園と保育園が一緒になって開設したが、民間保育園からの意見、要望に行政として

どのように対応したのか。

A. 私立の保育所はそれほどの危機感がなかった。理由としては0歳から5歳まで、

こども園と同じ条件で子供を預かっているので、継続して保育園に通園する園児がほとんどであったためと考えている。幼稚園に関しては教育委員会が私立の幼稚園にこども園の説明会を行い、事業説明を繰り返し行うことで理解を得た。

Q. 幼稚園と保育園は教育、保育内容が異なるが、どのように保護者の理解を得たのか。

A. 平成 22 年 3 月に大和高田市就学前教育保育課程は教育目標と保育指針を 1 つにまとめたものであり、全ての幼稚園、保育園、こども園で同じ指針に則り教育、保育を行っている。保護者説明会では必ずこのことに関して、こども園だけが異なるのではなく統一した指針に基づいていることを説明し、保護者の理解を得るようにしている。

Q. こども園をどのような体制で推進したのか。

A. 全ての担当課、関係機関、保育所、幼稚園が 1 つの目標に向かって分担しながら平成 22 年の開園に向け準備した。議会にも委員会を通じて、その都度報告を行った。市民、PTA、各種団体、こども園構想・方針について相当時間をかけて説明を行った。また保護者、地域住民の方にも何十回に渡って説明を行った。そのような過程を経て平成 22 年の開園にこぎつけた。

Q. 幼稚園と保育園の保護者では家庭環境等が異なるが、保護者会の活動等、こども園としてどのように対応しているのか。

A. 1 年目は市の P T A の協力を得て、その管轄下で保護者会を立ち上げ、翌年からは高田こども園単体の保護者会を立ち上げた。長時間児の保護者は仕事があるため会合の際は日時等に配慮するなどして活動している。長時間児、短時間児の保護者がお互いに思いあって活動できることを大事にしたい。

#### ■視察を終えての感想

印象としては、幼保一元化の部分は短時間児と長時間児が同じ教室で活動している午前 9 時から午後 1 時 30 分の時間帯であって、保育所に幼稚園を合併したような印象を受けた。就学前教育の充実と保護者への子育て支援を両立する一つの形だと感じた。

【2日目】 10月4日（木曜日）

## 三重県 桑名市

### ■市の概要

人口 142,427 人

（H24.3末 現在）

世帯数 55,322 世帯

（H24.3末 現在）

面積 136.61 k m<sup>2</sup>

概要 桑名市は，三重県の北部に位置し，名古屋から25km圏にあり，養老山系の南東部に位置する山地・丘陵地帯と伊勢湾に



面し，木曾3川と員弁川がつくる沖積平野，輪中に代表される低くて平坦な水郷地帯が広がっています。平成16年12月6日に桑名市，多度町及び長島町が合併し，現在の桑名市が誕生しました。

年間990万人を超える観光客が訪れる桑名市は，多度山系の緑と木曾3川の水郷が醸し出す自然の豊かさと，宿場・城下町として栄えた歴史がおりなす調和のとれた素晴らしいまちであるとともに，最近では，民間投資による新規産業立地の動きも活発化しており，就労の場の確保や地域経済の活性化が期待されています。



# 「桑名市図書館等複合公共施設特定事業（PFI）について」



## ■視察目的

本市では市立病院が新築移転した跡地の利用が今後の検討課題となっています。当地は坂出駅から徒歩約5分の好立地ですが、周辺に文化施設等の公共施設も立地していることから、他の施設との関連性や機能性も考慮した検討が必要となります。加えて敷地面積の広さからかなりの大型プロジェクトとなり、財政負担も多大となる

ことが予想されることから、厳しい財政状況下でいかに効率的な施設整備を進めるかも問題となります。

桑名市では市内中心部の公共施設の老朽化が検討課題となっていたところ、図書館を生涯学習施設の拠点と位置付け、中心市街地の活性化の観点から、保健センター、多目的ホールや勤労青少年ホームも合わせた複合施設として整備し、加えて図書館では日本初となるPFI手法を取り入れることで財政負担の軽減を図りました。本市の課題を解決するための参考事例として、桑名市について調査研究を行うものです。

## ■説明者

城田くわなメディアライブ事務局総合館長、安田中央図書館長、伊藤主査、加藤主事

## ■内容

### (1)事業に至った経緯

旧桑名市で平成10年度策定の「第4次桑名市総合計画」の中で、図書館などの既存施設の機能充実や効率的な財政運営を図ることを目標として定め、また、平成12年3月策定の「新・桑名市行政改革大綱」でもPFI手法を行財政改革の一環として位置付け、平成12年度にはPFI導入可能性調査を行った。その結果、PFI手法での図書館を核とした複合公共施設の整備を決定した。

### (2)施設

1階に多目的ホール(約700㎡)、生活利便サービス施設(民間商業施設約200㎡)、託児施設(プレイルーム約90㎡)、2階に中央保健センター(約1,600㎡)、勤労青少年ホー

ム(約400㎡) , 3階・4階に中央図書館(約3,100㎡)を整備。

### (3)事業概要

事業範囲(図書館の施設整備 , 図書館等の施設維持管理 , 図書館の運営 , 市への床賃貸 , 生活利便サービス施設運営 , 所有権移転)に基づいて設立した特定目的会社(S P C)が施設を設計 , 建設し , 所有権を S P C が有した状態で約 2 年間の建設工事 , 30 年間の施設維持管理・運營業務を行った後 , 市へ所有権を移転する。事業費は約 116.4 億円。

### (4)財政効果

市が施設を建設し , 直営で施設の維持管理・運営を行った場合と比較して , 約 21 億 5 千万円の財政負担の縮減が可能と試算された。

### (5)市民の満足度

図書館部分の運営は民間事業者が行っているが , 来館者数は平成 16 年の開館以来高水準を維持しており , 利用者アンケート結果では満足度が非常に高くなっている。

### ■主な質疑

Q. 30 年契約のサービス対価は金額的にいくらになるのか。

A. 事業費は 116 億 5 千万円。これを事業期間の 30 年で按分する。ただこれで確定というのではなくて , 物価の上昇率を加味して変動していく。

Q. 長期間の金利リスクを企業側が負担するのか。

A. 金利については 10 年ごとに見直しをすることとしているので , 30 年間の長期に渡るリスクということではない。

Q. 市直営で事業実施した場合 100% 市費なのか , 国等の補助を得られるのか。

A. 勤労青年ホーム部分について , 市が直営で建設すれば当時補助があった。P F I で B O T 方式であったので所有権が一番最後に移る。それで補助を受けることができなかった。

Q. 建設構想当時 , P F I 手法は新しいものであり , 技術的にも専門性を要することから , P F I を導入するにあたって理解を得るのは難しかったと思うが , 議会はどのような考え方であったのか。

A. まず議員協議会で事業の説明を行った。債務負担の議決が必要なので , その際は



委員会においても承認をいただいている。そんなにもめたことはない。私たちも含めてPFIの内容理解が難しかったところもある。

Q. 長期間の契約であるため、特定目的会社を構成している企業が破綻する可能性も十分考えられるが、そうしたリスクを回避する手段はとったのか。

A. 公共サービスが安定的に供給できることが一番である。万が一の問題については契約に定めてあって、特定目的会社の収益を担保にして融資を受けている融資団体が破綻した業者に代わる事業会社を探す。それが保証となる。

#### ■視察を終えての感想

桑名市の「図書館等複合公共施設特定事業(PFI)」は、「総合計画」策定時の市民アンケート調査による要望、中心市街地の工場跡地の先行取得による活用、積極的なPFI手法の研究等の成果であったと思料する。特に、当初の構想では図書館運営は直営であったものを、入札時民間の能力を高く評価し提案方式を採用したことも合わせ、PFI導入にあって行政・民間事業者の強みを生かし、利用者がメリットを得られるように、方策を熟慮し、実現、実施してきたことに勇気と感動を覚えた。

本市の現況、特に市立病院跡地問題、公共施設の点在・管理の問題、本庁舎建て替えなどの諸課題に対し、今回の先進地視察は多く資を得るとともに、市民参加、民間ノウハウの活用、早期かつ庁内一丸となった取り組み等は印象深いものがあった。

また、市民モニター意見集計でも、市民の満足度は十分であり、特に図書館の開館日数の拡大、開館時間の延長など柔軟な運営を行っていること、また事業費用の縮減効果など、事業ノウハウのみならず、その成果も十分に確認することができ、今後の活動の資を得た。



【3日目】 10月5日（金曜日）

## 大阪府 豊中市

### ■市の概要

人口 390,294 人

（H24.4.1 現在）

世帯数 168,281 世帯

（H24.4.1 現在）

面積 36.60 k m<sup>2</sup>

概要 豊中市は，大阪府の北西部に位置し，南は大阪市に隣接し，北に北摂連山がそびえています。南西部



には猪名川下流を境に尼崎市，西部には伊丹市，北部では池田市及び箕面市，東に高川を境に吹田市と接しています。

明治43年に阪急電鉄宝塚線の前身である箕面有馬電気軌道が開通し，住宅都市として開発が始まり，昭和30年代以降，大阪市に近い地の利と丘陵地帯が住宅都市として好まれ，文教都市の名声が高まるにつれ人口は急増しました。

市内には，先史の時代から開かれたことをうかがわせる多くの古墳が分布しているほか，花と緑に包まれた服部緑地や豊島公園，高校野球発祥の地「豊中グラウンド」を記念したメモリアルパークなど，歴史や自然に触れられる数多くの施設や場所があります。



# 「児童虐待防止対策事業について」

## ■視察目的

県内の児童虐待は年々増加し、平成23年度は虐待相談件数が505件となり、前年度より14.1%減少したものの依然高水準であるのが現状です。

本市においても児童虐待防止の取り組みが重要となってきました。児童虐待の防止には、早期発見・早期対応が不可欠であり、子



ども相談センターや関係各機関との連携強化による相談体制の確立、啓発活動の推進など児童虐待防止対策を積極的に進める必要があります。

豊中市では児童虐待を防止するために、庁内組織の拡充や関係機関との連携強化を図るとともに、中高生等を対象に出前講座を実施し、虐待防止のための予防的な取り組みを行っています。

今後の事業実施に当たり参考とするため豊中市について調査研究を行うものです。

## ■説明者

久宿こども未来部こども政策室こども支援チーム長，森こども支援チーム長

## ■内容

### (1)児童虐待相談事業

豊中市の相談対応件数は年々増加しており、平成23年度は247件であった。この中で身体的虐待が122件と半数近くを占めており、近年最も件数が増加している。また、虐待通告件数も増加傾向であるが、通報があった場合、出勤し状況を確認する必要があるため、極端に言えば赤ん坊の泣き声がうるさいといった内容でも出勤する必要があり、反面で若い母親にとっては子育てしづらい社会状況とも考えられる。

### (2)子育て心の悩み相談事業

前述の母親の悩み等を解消するため、臨床心理士等による乳幼児の発達や子育ての悩み相談を行っている。虐待に限らず子育てに関する幅広い悩みを聞く場となっている。また、悩み相談を行っていた母親の中で、マイグループを立ち上げ、グループの中で子育ての相談を行っている。

### (3)豊中市児童虐待防止ネットワーク会議

児童虐待の予防と早期発見，早期援助を目的に，子供にかかわる機関や団体を構成員とするネットワーク会議を設立し，子供の権利擁護及び子供と家庭の福祉の向上を図っている。会議の柱となる4機関からなる運営会議においては，要保護児童，要支援児童，特定妊婦ケースの進行管理や関係機関間の情報共有を図っている。3カ月に1回程度全ケース200件前後の見直しを行うとともに，新規ケースについて毎月検討を行っている。

### (4)出前講座の取り組み

幼・小・中のPTA，府立高校や婦人会等の一般市民，医師会や民生児童委員等の関係機関，市立病院，市立保育所や幼稚園の職員などを対象に虐待防止のための出前講座を行っている。

### (5)事例紹介

具体的な事例紹介をする中で，早期発見，早期対応が重要であること，また重度なケースについては子供が成人するまでの長期間の見守り活動が必要となることから，知識のある現場職員のマンパワーに頼るのではなく，組織としてのノウハウの蓄積と関係機関との連携の構築がなければ対応するのが非常に難しくなるとの説明があった。

### ■主な質疑

- Q. 児童虐待の親から子への負の連鎖は教育の問題が大きいと考えるが，教育委員会とは連携をとっているのか。
- A. 青少年補導センターを改めた児童生徒支援チーム教育推進室と毎日のように情報交換を行いながら事例対応を行っている。
- Q. 児童虐待の防止に向けた市全体の取り組みはあるのか
- A. こどもの育み条例を制定すべく現在検討を行っている。ただ条文に規定するのは容易いが，それを施策としてどう制度設計していくかというのは難しく，パブリックコメント等の反映も含め，鋭意検討中である。

## ■視察を終えての感想

- 児童虐待と対峙する現場の生々しい声を聞くことができた研修であった。

児童虐待について報道等では行政又は関係機関の対応が問題視されることが多いが、報道されない、或いは報道(公表)できない複雑な人間関係や社会環境が絡み合って虐待が起こっていることが理解できた。

その中で、教育、福祉、医療、行政、さらに場合によっては警察の力も借りて1人の子供を助けるために、否、親子を助けるためにネットワークを構築して取り組む姿勢に感服した。

本市においても平成20年(豊中市は平成17年)から同様の取り組みがなされていると伺っているが、先進地に学び、さらなる向上に取り組んでいきたい。

- 児童虐待防止の先進事例として豊中市の「こども家庭相談室事業」について説明を受けた。虐待に関する通告及び調査依頼は年々増加傾向にあり、以前はネグレクトの割合が多かったが昨年度は身体的虐待が約半分を占め、なかには児童の命に関わるケースもあった。

そのような中、児童虐待に対する相談・保護・継続支援の体制強化が課題となっている。地域住民や関係機関からの通告・相談を受け、情報収集を行うにあたり庁内各課が持つ情報提供(初期段階では種々の情報が重要)を可能とするなど、各課の意識改革に取り組まれている。特にリーダー的立場の職員の熱意には圧倒させられ、本気になれば担当職員の方でこのように事業が推進力を与えることが可能なんだと痛感した。また、庁内あげて児童虐待に取り組む姿勢に並々ならぬ思いも感じた。

それと、豊中市児童虐待防止ネットワーク会議を中心に児童虐待の予防と早期発見、援助に取り組まれ、なかでも毎月会議を行い、新規または緊急ケースの診断や検討を実施しているが、その後の継続支援や見守り活動の重要性を理解した。予防的な取り組みとして、育児ストレスや子育てが困難な家庭を訪問しての育児支援家庭訪問事業や、出前講座として常に最前線の現場で活動している職員が生の声で市内の幼小中学校園や民生児童委員に訴えているが、啓発することの重要性を再認識した。

一人ひとりの子どもの状況に留意しながら、きめ細かなコーディネートを行うことが重要で、庁内の体制強化はもちろんのこと市全体で児童虐待に対する啓発活動を行うなど、子どもを守る「地域力」の向上を図りながら、子どもが安心して育つように市民がサポート出来る体制・地域づくりを目指していけたらと思う。