

令和4年12月15日

能美市議会

議長 田中 策次郎 様

教育福祉常任委員会

委員長 北村 周士

能美市議会教育福祉常任委員会行政視察報告

1. 実施日 令和4年10月13日（木） ～ 令和4年10月14日（金）

2. 視察先 愛知県豊田市（13日）、兵庫県明石市（14日）

3. 参加者 委員長 北村 周士 副委員長 山下 毅
委員 南山 修一 委員 山本 悟
委員 今尾 晃司 委員 澤田 貞
委員 中村 純子 委員 荒井 昌宏
(随行) 健康福祉部長 川本 素子
健康福祉部次長兼福祉課長 南 芳美
いきいき共生課長 宮下 ゆり

計11名

4. 視察の目的

能美市では、手話を言語として位置付け、手話での意思疎通を日常的にできる社会を目指すために平成30年4月に「手話言語条例」が施行され運用されている。これからの能美市は、SDGsの考え方も取り入れた「誰一人取り残さない共生のまちづくり」の具現化のために、他自治体の行政視察研修をとおして、調査研究を実施し、体制強化、さらには条例の整備に向けた準備を進めていくべきだという視点で取り組むことを目的とする。

5. 自治体の取組（先行事例の調査）

【愛知県豊田市】

（1）相互理解の促進及び意思疎通の円滑化に関する条例

豊田市は、世界有数の物づくりの拠点として、国内外から様々な人が集まり暮らしている。これまで広大な市域の中で地域ごとの特色を活かしながら、まちづくりを進めてきた。しかし、障がいや国籍、年齢の違いから生じる相互理解や意思疎通に関する隔たりの解消が問題であった。

そのために、誰もが安心して自分らしく生きられる地域共生社会の実現を目指して、今

年4月に新たな条例を施行している。

「相互理解と意思疎通に関する条例」は、豊田市に関係する人たちが配慮を必要とする人への理解を含め、相手の思いを大切にすることで、気持ちを伝えあえるまちづくりを進めていくものである。

この条例の中では、障がい者、外国人、高齢者、子ども等のうち、その人に適する意思疎通手段を用いた配慮が必要な人を要配慮者と定義している。例えば、生まれつき音が聞こえず、手話を第一言語としている方の中には、日本語が分からない人がいるため、字幕に加え手話通訳を設置するなどしている。また、目の不自由な方は封筒に点字が付いていないと市から通知が届いていることに気がつかないので、点字付きの封筒を活用するなど市民の中にも、配慮が必要な方がいることを常に意識して取り組んでいる人もいる。

また、日本語が苦手な外国人には、優しい日本語を使うことや、高齢者が加齢により聞こえにくくなった方には、ゆっくりと話をしたり、筆談の準備をしたり等できることから実践し、相手に意志が伝えられる環境づくりにも取り組んでいる。

さらに、総合的な視点ということで、条例で示す内容を総合的かつ計画的に推進していくために、条例に基づく行動計画である「相互理解と意思疎通に関する行動計画」を条例に合わせて令和3年4月から施行している。

条例の範囲は、とても広く関連する事業は多岐にわたることから、総合的な視点が必要であり条例及び行動計画の所管を行政改革推進課が担いつつ、障がい福祉課、高齢福祉課学校関係の学校教育課と外国人に携わっている国際まちづくり推進課、子どもの視点で次世代育成課の6課で対応している点は特筆すべきである。

この行動計画の計画期間は、2021年度から2026年度までの6年間とし、計画期間の前期終了時に計画の見直し、計画満了時には成果の確認を行うこととしている。

事業が多岐にわたっているため、行動計画は事業体系的に示すこととし、具体的な事業の推進・評価については、各行政計画と連携を図るものとなっている。達成度を示す指標についても、行動計画の項目と各行政計画との整合性を図りつつ確認していくとのことである。

なお、行動計画に関する業務を全65に整理されている。業務の中でも早期に着手又は重点的に行う事業を選定し、昨年度から集中的に実施している。市職員が直接関わる事業としては、

- 6. 職員の要配慮者への理解促進・学習会等の実施、
- 29. 30. 意思疎通に関するガイドラインの運用・見直し、
- 31. 配慮のある窓口、分かりやすい文書・様式の推進、
- 55. 効果的なICTの活用・検討、

等が挙げられ、このほかの市民や事業者が担うものなど全65業務については、資料②-2の一覧を参照されたい。

(2) 重層的支援体制推進（整備）事業

この事業は令和3年4月から進めている。

これまでに培ってきたものを推進していこうということで、推進事業の名称を使い、5つの事業で構成されている。

困っている人が相談に来る、その時にはその担当窓口においてしっかりと受け止める。「包括的相談支援事業」の改正が始まりとなっており、基本事項として属性や世代を問わず包括的に相談を受け止めるべき、ということが基本になっている。

例えば、高齢者のことであれば地域包括支援センター、障がい者のことであれば支援委託相談事業所、子どもや若者であれば子育て支援センター、若者サポートステーションなど、これまで決まっていた縦割りのところが主となる相談窓口であることは変わっていない。付加された要素は、例えば、これまで高齢者を担当していた地域包括支援センターが、本人の相談は当たり前のことだが、孫の相談を受けた場合、今までは孫の対応は地域包括支援センターでは対応できないということになっていたが、重層的支援体制の中ではそのような“断り方”を禁止している。しっかり聞いて対応したうえで、支援機関につなぐことが必須になっている。「この相談内容はうちじゃない」という対応は**厳禁!**ということである。

●アウトリーチ等を通じた継続的支援事業

この事業は、本人ではない相談を受けた場合に対応するものと理解されている。例えば、「8050問題」の中で80歳のおばあちゃんが、10年ほど仕事をしていない息子について「私が死んだら息子がどうなるのか」と困っていると。困っているのは相談に来たおばあちゃんだが、解決しなければならないのは息子の抱えている問題である。本人が相談していないので、これまでは、本人が来ないとどうしようもない、と言うしかなかったが、現在では本人でなくてもしっかりと聞きとってその人のところにアプローチをかけるようにしており、自宅訪問とかいろいろな手段を使って接触を図り、しっかりと支援につなげていく。これがアウトリーチ等を通じた継続的支援事業というものになる。（これらの事業については能美市でも既に行われている部分ではある）

画期的なものとしてあげられるのは、支援会議の在り方である。これは従来であれば本人の同意がなければ支援機関の間であっても、個人情報の共有ができなかった。重層事業がスタートしてからは必要に応じては本人の同意が無くても早急に支援を受けるために支援機関を集めて情報を共有し、早め早めに具体策を検討し、直接的にアプローチをかけるという形に変わってきた。法律に基づいて支援会議を開催するスタンスを取っており、「本人が相談に来ないとムリ」は**厳禁!**としている。

●多機関協同事業

既に合意が得られたことを前提に正式に支援機関を集めて複合課題など、いろいろな関係機関が集まって行わないと難しいというものを集めて、支援が必要な人の課題を解決していくものである。

新たに豊田市で行ったのは、独自の重層的支援会議定例会の実施であり、概ね10課の部課長を定期的に参集させ、これまでのケースの分析等を行い必要な制度設計の検討を行い、現在は特にヤングケアラーの取扱いなどを協議し、どのようなものと定義づけてチェックしていくか等を定例で行っている。「これまでの縦割りの支援主体が中心となり、他の機関はフォローする。」というのが基本的なスタンスである。

●参加支援事業

基本的には既存事業では対応できない、手帳を持っていないからサービスが受けられない等、制度の狭間に落ちてしまう対象者を拾い上げていくことが前提の事業である。これについては、「とよた多世代参加支援プロジェクト」に参加を依頼している。

「介護保険や障がい者サービスといった公的サービスだけに頼らない！」のが基本方針である。

●地域づくり事業

①地域活動支援センター事業、②生活支援体制整備事業、③一般介護予防事業、④地域子育て支援拠点事業、⑤共助の基盤づくり事業という5つの事業を一体的に実施することとしている。

これまでは高齢者用、障がい者用区分で分かれた事業をしていたものを分けることなく、人と人、人と居場所をつなぎ合わせて多世代の居場所づくりや、交流の場を作っていくという解釈で豊田市が動いている。

これら5つの事業をまとめて、重層事業として取組んでいる。

【兵庫県明石市】

(1) インクルーシブな取組の状況

インクルーシブ社会の実現に向けては、当事者の参加が最も重要なポイントだといえる。明石市では、障がい者だけでなく、子どもから高齢者など、多様なニーズを抱えた当事者が参加し意見を出し、感じている社会的な障壁を取り除く取り組みを続けていくことが、誰一人取り残さないインクルーシブなまちづくりになると考えている。

そのためにも、当事者参画の取り組みを一つ一つ丁寧に積み重ね、その実績や課題を踏まえながら持続可能な当事者参画制度の確立を目指してきたという。

(2) インクルーシブ条例の検討経過

●2018年4月 条例制定の方針決定

障害者差別解消法の成立を契機として、「手話言語・コミュニケーション条例」や「障害者配慮条例」といった条例整備と合わせて、障害のある人もない人も誰もが安心して暮らせる「やさしいまちづくり」の実現に向けた様々な取り組みを、障がいのある人や支援者、事業者にも推進してきた。

この経過を踏まえ、共生社会ホストタウン登録、中核市移行といった明石市にとって新たな役割が付加されている中、これまでの障がい者施策の取組を「まちづくり」という幅広いフィールドにおいて、より実効性の高い施策へと導くとともに、すべての市民が安心して暮らせる明石市を実現するために、今後の包括的指針となる新たな条例を制定する方針を決定している。

●2018年8月 条例検討会立ち上げ

障がい当事者や支援団体、学識経験者、民間事業者、様々な立場の方々に参加していただき、市民と行政が一体となった検討会を立ち上げている。

当事者委員9名を含み、委員数25名。また全庁挙げての取り組みとして展開していくため、関係各課の課長級の職員25名もオブザーバーとして参加している。

検討にあたっては、国が東京オリンピック・パラリンピックを機に「共生社会の実現」に向けた取り組みを推進していくために作成した「ユニバーサルデザイン2020行動計画」を踏まえ、「心のバリアフリー部会」と「ユニバーサルデザインの街づくり部会」を設置し、各部会の中で課題整理を行った上で、全体会において条例案を集約している。

また、検討過程において当事者参加が形式的にならないよう、障がい当事者団体や支援者団体からヒアリングという形で広く声を聞く機会を設けるなど、検討会以外の場でも障がい当事者を含む市民が実質的に参加しながら検討を進めるよう努めていたとのことであった。

●2018年8月27日に第1回検討会を開催し、全体会での条例のイメージを共有し、その後各部会で課題抽出を中心に意見交換会を実施。

●2019年5月16日の第4回検討会開催では、中間まとめ案を踏まえて、条例骨子案を事務局で作成。「明石市が目指すインクルーシブ社会」をテーマにしたグループディスカッションを実施している。

第4回まで検討を重ねる中で、現状では「インクルーシブの理念に基づいて進めているとは言えない」ということが見えてきた。例えば、市役所全体にインクルーシブ概念の浸透が必要であることなどの課題が明らかになった。

このことから、条例制定時期を1年延長し、その間、検討過程で見えてきた課題について、時間をかけて検討委員や関係者と意見交換を行い、そこで出たアイデアを具体的に市の施策に落とし込んで、条例に反映する方向性を決定した。

●2020年1月29日の第6回検討会では、条例と並行して進めてきたフォーラム等の取り組みを報告。また、当事者参画の制度化について話し合いを行い、条例制定に先立って、当事者参画制度を立ち上げることの報告を行っている。

●2020年5月～ 緊急アンケートの実施において、障がい者・高齢者などを対象に支

援を必要とする人が孤立しないよう、個々の困りごとを把握し、必要な支援に繋げるためのアンケートの実施を行っている。

●2020年8月に条例の検討機関の再延長を行った。

●2021年2月に座長、部課長等との意見交換を行った。

インクルーシブの理念が一般の人には分かりにくいとの意見があった。

このことから、条例名を「誰も取り残さないインクルーシブなまちづくり条例」とするなど、「インクルーシブ」を残しつつ、前後に言葉を補う案を検討した。

また、条文に加え、逐条解説や取組事例などを示したパンフレットなど、分かりやすい資料を作成し、継続的に開発活動を行うことにした。さらに、例えば健常者が骨折した場合や、離婚して一人親になった場合であっても、条例の対象となる旨を示すことを検討した。

●2021年3月 条例名に「インクルーシブ」という言葉を使いつつ、前後に日本語を捕捉することに決定し、委員に条例名を募集している。

●2021年12月～2022年1月に条例案のパブリックコメントを実施し、77名の方から122件の意見があった。明確な反対意見がなかった。

主な意見は、

- ① 多様な当事者の声が反映されるインクルーシブなまちづくりが進むことを期待している。
- ② 全ての脆弱な立場にある人を対象とした条例であり安堵している。
- ③ 障害者重視に見える、障害以外の属性（人種・宗教など）を示すべきだ。
- ④ インクルーシブという言葉が難しいので、分かりやすい言葉で丁寧に説明していくべきである。

以上が主な公募意見であった。

●2022年3月 市議会に条例提・可決に至ったものである。

6. 所感

地域で支えあう地域共生社会を実現するためには、当事者が置き去りにされるようなことが決してあってはならない。

能美市の将来を考えるうえで、障害の有無、国籍や性別、年齢等に関わらず、誰もが安心して自分らしく生きられるまちづくり実現するために、誰一人取り残さないインクルーシブな地域共生社会の実現は必須の要件である。今回の2つの自治体への訪問は、非常に実りの多いものであり、これから検討を進めるうえで、大いに参考となるものであった。

特に、「地域共生社会」に関する条例制定後、例えば条例を誰にでもわかりやすく解説

した冊子の作成、配布は、正にその実現を目指そうとする第一歩であり、学ぶべき点である。

また、ややもすれば部課ごとの「縦割り行政型」の取り組みとなりがちだが、特に豊田市では総務部行政改革推進課が全体の取りまとめ役となって、全庁あげて取り組んでいる点は印象的であった。福祉担当部局だけでは取り組みが局所的となってしまうが、ユニバーサルデザインの導入促進や、職員全員への浸透を図る意味でも全部局にわたる行動計画の洗い出しと計画推進を行っていることは極めて重要な視点であった。明石市においても、市政策局ジェンダー平等推進室が条例制定後の主担当を担っているが全庁的な取り組みが進んでいる。

条例制定が目的ではなく、その先にある市の将来像をどのように描くかといった視点は両市ともはっきりとしており、職員のマンパワーも相当割かれていた。副部長会議での横断型の取り組み、他の部課へ相談内容を「振らない」基本方針など、見習うべき点は多々あるように感じられる。

現在、能美市においてもデジタル田園都市国家構想、さらにはスマートインクルーシブシティ構想の中で様々な施策がまとめられつつあるが、全市的な取り組みへと昇華させていくためにも、今後より一層の政策の深化が図られるべきであろう。