

## 厚生文教委員会所管事務調査報告書

平成27年第3回東大和市議会厚生文教委員会において所管事務調査を行うこととした事項について、調査の結果を報告する。

- 1 調査項目 (1) 地域包括ケアシステムの構築について  
(2) 教育委員会制度改正を受けた東大和市の対応について

### 2 調査年月日

- ① 平成27年 6月25日 (木) (平成27年第3回委員会)
- ② 平成27年 7月16日 (木) (平成27年第4回委員会)
- ③ 平成27年 8月20日 (木) (平成27年第5回委員会)  
(東大和市高齢者ほっと支援センター  
きよはら視察)
- ④ 平成27年 9月10日 (木) (平成27年第6回委員会)
- ⑤ 平成27年10月26日 (月) (行政視察・愛知県豊明市)
- ⑥ 平成27年10月27日 (火) (行政視察・愛知県名古屋市)
- ⑦ 平成27年12月10日 (木) (平成27年第7回委員会)
- ⑧ 平成28年 2月 2日 (火) (埼玉県和光市視察)
- ⑨ 平成28年 3月 8日 (火) (平成28年第2回委員会)
- ⑩ 平成28年12月16日 (金) (平成28年第7回委員会)
- ⑪ 平成29年 1月17日 (火) (千葉県 柏地域医療連携センター視察)
- ⑫ 平成29年 2月 2日 (木) (行政視察・岡山県浅口市)
- ⑬ 平成29年 2月15日 (水) (平成29年第1回委員会)
- ⑭ 平成29年 3月 9日 (木) (平成29年第2回委員会)

- 3 委員 (委員長) 東 口 正 美 (副委員長) 和 地 仁 美  
上 林 真佐恵 二 宮 由 子  
中 村 庄一郎 荒 幡 伸 一  
中 野 志乃夫

### 4 調査報告 別紙のとおり

平成29年3月9日

厚生文教委員会  
委員長 東 口 正 美

東大和市議会  
議長 関 田 正 民 様

本件については平成27年6月25日に開催した第3回委員会において調査を行うことを決定した。その後、計8回の委員会開催と先進市への行政視察等を重ね、調査を行った。調査結果及び各委員からの意見の概要は次のとおりである。

## 調査事項 (1) 地域包括ケアシステムの構築について

### 1 現状と課題

- ・2025年、団塊の世代が75才以上を迎えるにあたり、第6期介護保険事業計画が平成27年3月に策定された。これに基づき、地域包括ケアシステムの構築が本格的になされる中で、当市の現状と課題を把握する必要がある。
- ・2025年の東大和市の人口は8万7,968人の見込みで、そのうち65歳以上の高齢者人口は2万3,557人、高齢化率は26.8%、75歳以上の後期高齢者人口は1万4,039人で高齢者人口の60.7%を占める。
- ・医療、介護、予防、住まい、生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの体制を作ることが介護保険制度の柱となっている。東大和市高齢者福祉計画・第6期介護保険事業計画の基本理念である「支え合う地域の中で 高齢者の意思が尊重され 健康で生きがいを持って 暮らせるまち 東大和」の実現のため、重点プランとして、①在宅医療・介護連携の推進 ②認知症施策の推進 ③生活支援・介護予防サービスの基盤整備の推進 ④高齢者の居住安定に係る施策との連携の4点を位置づけている。
- ・なかでも、在宅医療と介護連携の推進については、地域包括ケアシステムの構築の上で大きな位置を占める。市医師会と市が連携し研修会等を行い進めていく。
- ・地域の実情に応じた介護や福祉資源をつなぐ要として、生活支援コーディネーターが常勤で各高齢者ほっと支援センターに配置される。
- ・認知症の対応について、認知症初期集中支援チームが設置されるにあたり、先進事例を学ぶ必要がある。

### 2 市内の調査

#### 【高齢者ほっと支援センターきよはら（地域包括支援センター）】

- ・当センターは、高齢者とその家族の相談に広く対応していくことを役割としているが、相談者は本人や家族に加え、病院関係者、社協や地域住民、金融機関、コンビニ店長など、多岐にわたる。平成18年開設時と10年経った平成27年とでは高齢化率も18%から25%と増え、高齢者人口も1万4,500人から2万1,600人となった。ほっと支援センターの認知度も上がり、相談件数は1,440件から13,295件と10倍となっている。
- ・困難な相談としては、40代、50代で介護保険適用者でない場合、治療や援助を

拒否している場合、制度が多岐にわたる場合、精神疾患が疑われるが受診していない場合などがある。

### 3 先進市の事例

#### 【愛知県豊明市 団地内の「まちかど保健室」】

- ・「まちかど保健室」は、UR賃貸住宅の豊明団地内に近接する藤田保健衛生大学の医療スタッフが団地内の「まちかど保健室」に常駐し医療・介護の無料相談に応じてくれる。その他にも、団地内に職員や学生が居住し地域の行事に参加、また一人暮らしの高齢者の見守りを行っている。まさしく、地域包括ケアシステムが目指すところの、医療と介護が連携して住み慣れた地域で暮らし続けられる地域づくりを行っている。地域資源として藤田保健衛生大学の役割が大きい。
- ・URと協力して行うことで、高齢者のためだけでなく、団地内に若い方に住んでもらうことで地域全体が活性化する効果がある。当市においても、都営団地などで今後の取り組みの参考にしていただきたい。
- ・豊明市では大学病院の病床数が確保されている上に、老健施設にも空きがあり、地域資源が豊富にある。一方、保険料負担が高いという問題も抱えているので、良い面ばかりではないということがあらためてわかった。

#### 【愛知県名古屋市 「認知症初期集中支援チーム」】

- ・支援チームは、名古屋市内29か所ある地域包括支援センターのうち16か所で社会福祉士、看護師、認知症サポーター医で構成されている。サポーター医は名古屋市医師会から紹介されているが、医師によって認識の違いがある。医師会の協力、理解が非常に大きいポイントとなる。
- ・訪問する際の声掛けの内容などは現場ならではのアイデアがあり、参考とすべきである。
- ・当市でも、ゆうゆう体操の取り組みやサロン活動をさらに広がりを持って活発に行うことで認知症の予防に貢献できると考える。
- ・認知度診断についてはかかりつけ医からの紹介で専門医療機関につなぐことが理想であるが、かかりつけ医がいない方が多く、専門医療機関が抱え込んでしまう傾向がある。診療所と専門医療機関との連携が必要である。

#### 【埼玉県和光市 地域包括ケアシステムの構築】

- ・マクロの計画策定とミクロのケアマネジメント支援を行っている。また、早くから市民に対して、介護保険法の本質を丁寧に説明し、介護予防の重要性を市民に周知してきた。また、多彩な介護予防の取り組みにより要介護認定率を抑えることが出来ている。そのうえ、要介護状態になっても、様々な支援を行うことで介護状態

を改善する取り組みが行われている。

- ・日常生活圏域ニーズ調査を3年かけて全員に行い、サービスの必要量を把握し、基本計画に沿って施設を誘致している。ニーズ調査を全員に行う方法としては、郵送で返信のない方には再度連絡し、連絡が取れない方こそ困難を抱えているので、訪問をして確認している。当市としても、ニーズ調査による意向調査だけでなく実態調査が必要と考える。
- ・介護状態になる最大の原因は生活不活発による廃用症候群である。マシンを使つての運動やカジノ遊びなど多彩な介護予防のプログラムがあり、介護予防に効果を上げている。
- ・市独自の特別給付300円で、栄養マネジメント、ベッドからベッドへの地域送迎サービス、紙おむつサービスなどが行われている。
- ・コミュニティケア会議を行い、地域包括ケアシステムに係るスタッフが一堂に会して個々の支援計画を立てている。
- ・平成26年度より福祉政策課が設置されており、いわゆる高齢者だけでなく地域に係る福祉全体を包括的にマネジメントし、政策的な判断のもと事業が進められている。
- ・介護離職しないようなサービス、サポートが行われている。
- ・介護事業をサポートするボランティアの育成がなされている。
- ・視察で説明を行った福祉政策課長の説明は非常にわかりやすく、発信力の強さを感じられた。
- ・施設建設にあたっては地域交流スペースの設置を事業者にお願いするなど地域との協働に配慮がなされている。

#### 【千葉県柏市「柏地域医療連携センター」】

- ・東京大学高齢社会総合研究機構、柏市医師会、URの三者が一体となって行っている在宅医療・介護連携の推進の事業を視察した。
- ・老朽化した公団の建て替えに伴い在宅医療・介護連携の推進と共に、買い物支援やコミュニティの活性化などの拠点整備と体制の確立がなされている。当市でも今後の都営団地の建て替えなど、住居を含めた地域包括ケアシステムの構築が必要である。
- ・医療介護の連携のためには医師会の理解が一番大事である。
- ・在宅医療の推進は大事であるが、一方で施設整備も必要であり、地域や医師会と連携しながら両輪で進めていくべきである。
- ・在宅医療の仕組みを市民が理解できるよう広報誌の発行がなされている
- ・在宅医療の推進は在宅での看取りについても理解する必要がある。
- ・高齢者の生きがい就労の取組みがなされている。

- ・大きな事業のすべてを当市で同じように行うことは出来なくても、その中にある個別的な事業は取り入れられるのではないかと。
- ・当市においても、市単独では出来ないことも都営団地や医師会、商工会など関連した機関と連携し取り組みを進めていただきたい。

#### 【岡山県浅口市 「生活支援サービス事業」】

- ・浅口市では早くから日常生活総合事業に取り組んでいる。その背景には、当市よりも先に高齢化率の上昇や人口減少が始まっており、ヘルパーさんだけでは支えきれない状況があった。ゴミ出しに象徴されるような日常生活の支え手をどうするのかという問題解決のため、仕組みづくりが行われてきた。
- ・当事業において介護保険外の支え手として大変に参考になったが、当市の介護現場では、ヘルパーさんの確保が各事業者の深刻な悩みになっている。ヘルパーさん以外の担い手の養成も必要ではあるが、それと同時にやはりヘルパーの養成も取り組み、人手不足を解消していく必要がある。
- ・浅口市では、支え手側の高齢者を「元気高齢者」と名付け活躍していただき、ご自身の介護予防にもつながる、大変いい事業だと感じた。しかし、担い手不足を解消するにはこれからは若い方の参加を目指すと言っていたように、当市においても同じ課題が起きてくると考えられる。先進事例を参考として取り組んでもらいたい。

#### 4 目指すべき方向性

- ・先進事例を数多く視察したが、地域資源の差を感じた。当市で同じようには出来ない部分もあると思うが、多くの先進事例を有効に研究しながら、当市の地域資源を探し、最大限に活用しながら東大和市の地域包括ケアシステムの構築を行ってほしい。
- ・限られた財源や人材のなかで、地域を包括するという事を考えると、視察した先進市では全体的な巻き込み感があった。そこには、当市よりも強い危機感があると感じた。当市においても先々に対する危機感をどうやって市民全体で共有するかが大事である。直接的な取り組みを進めると同時に、広報活動を行うなど市民全体を巻き込むための取り組みが必要だと考える。
- ・今回の調査の中で、市内の高齢者ほっと支援センターも視察したが、そこが抱える課題を解決していくことが、まずは当市が取り組むべきことと考える。そのなかで色々な関係機関を巻き込んだ形で地域包括ケアシステムの構築がなされていくものとする。
- ・現在の介護保険制度のもとで様々な施策、あるいは医療制度もあるが、地方であるほど深刻な危機感を持って臨んでいる。当市でも危機感を持った対応が必要である。
- ・地域包括ケアシステムを高齢者福祉の点だけで考えると財源を含めて解決できない

問題でも、防災を含めた地域包括ケアという地域としてのその他の課題を含める中で地域全体として解決できることもあると考える。

## 調査事項（２）教育委員会制度改正を受けた東大和市の対応について

### 1 現状について

- ・新教育委員会の制度上の変更点については5点ある。1点目は、教育委員会と教育長を一本化した新教育長の設置により、教育行政における責任体制がより明確化されたこと。2点目は、新教育長の判断により迅速な会の招集などができる体制が整い、教育委員会の審議の活性化を図れること。3点目は、緊急時には市長と新教育長のみでも総合教育会議を開催し対応するという危機管理体制が構築されたこと。4点目は、市長が教育に関する大綱を策定したこと。5点目は、従来は余りなかった市長が公の場で教育について議論することが、制度上では、総合教育会議において議論し、地域における民意を代表する市長が教育委員会とより連携を強化することとされている。
- ・平成27年2月10日に開催された市議会全員協議会において、教育委員会制度の改正に対する対応について市議会に対し説明がなされた。当市の対応については、旧制度から新制度への教育の継続性、安定性を確保するため、法律の附則に定めがある経過措置を適用し、現教育長の教育委員としての任期が満了する平成28年3月31日までは、旧制度の教育長として在職し、その間教育委員長、教育委員会の関係は変わらないものとした。
- ・平成28年4月1日からの新制度への移行に向けた主な対応の進捗状況について
  - ①関係条例等の整備については、新教育長の身分関係が一般職から特別職に変更されることに伴う一部改正、また教育委員長の職が廃止されることに伴う一部改正が必要となり、平成27年第3回市議会定例会に『東大和市特別職報酬審議会条例の一部改正』が議案として提出され、議決された。
  - ②平成27年第4回市議会定例会において『東大和市特別職の職員の給与等に関する条例の一部改正』も議案として提出され議決された。
  - ③その後、教育委員会定例会において、関係規則等の改正をした。また、平成28年第1回市議会定例会において、新教育長の人事案件が提案され、平成28年4月1日から新制度へ移行された。
- ・担当部署での説明では、当市においては市長部局と教育委員会との関係は今までも良好であり、情報交換も行われてきたことにより、今回の制度改正による大きな変化はないとの認識が市から示された。

・総合教育会議について

①新たな教育委員会制度においては、首長が招集する総合教育会議の設置が義務付けられており、当市においても平成27年度に2回（7月15日、10月30日）、平成28年度にも2回（8月5日、11月24日）開催。市長が主催者となり、出席者は教育委員会、それ以外の説明員等に関しては、必要に応じて聴取できる説明員を呼ぶことができるというように、要綱の中で規定。頻度については、法律上の規定はなく、各自治体で開催回数を総合教育会議のメンバーで決めるとされている。

②総合教育会議のメンバーは、新教育長と教育委員で構成されている。そのほか、教育委員会の事務局が市長の補助執行ということで事務局庶務を担当するため出席をしている。また、必要に応じて市長部局のほうからの出席もあり、平成28年の第1回の総合教育会議には、学童保育、放課後子ども教室について議論したため、市長部局から担当部課長が出席した。

③総合教育会議は原則公開とすることを要綱で定めている。また内容については、速やかに議事録等を公開している。議事録はホームページ、また、5階の教育委員会、3階の文書課の市政情報コーナーで閲覧できる。

・大津市のいじめの問題がこのたびの制度改正につながったとされている。いじめなどの重大な問題に対する対応について当市での制度改正後の状況については、平成26年に「いじめ防止の方針について」を東大和市教育委員会が出しており、それを受け、もし重大な事案が起きた場合には、当市では東大和市公立学校支援ネットワーク会議で調査をすることになっていたが、新制度となってからは、重大な問題が発生してしまった場合は、総合教育会議の中でまた話を進めていくというようになると考えられる。また、いじめの重大な問題が発生した以外に、総合教育会議の制度を有効活用する可能性については、重大な案件が起こったとき、教育施策として、より市長部局と一緒に関わらなければならないときに開催するなど、今後は協議、調整の場ということで教育委員と市長がともに話し合う場の設定ができるということで有効に活用していくとの方針が示された。

・新制度においては教育に関する「大綱」を首長が策定することを推奨しており、当市においては平成27年第1回総合教育会議において策定された。教育に関する大綱については、法的にも細かく規定はされておらず、どのぐらいのレベルまでのものを策定するかについては各市の市町村の判断とされている。例えば市長の選挙公約をそのまま使っても良いこととなっている。また、大綱については、総合教育会議で協議すると規定はされているが、市長の権限に属するため、万が一調わなかったというような場合でも、市長の権限ということで大綱が定められるともされている。当市においては制度改正後も政治的な中立性、教育の継続性、

あるいは安定性を確保することが大切であると考え、当市の教育に関する「大綱」については旧教育委員会が掲げていた「教育目標」をそのまま使用し、市長が大綱に位置づけた。

- ・他自治体では、今回の大綱に関しては、今回の制度改正により市民から選ばれた首長が今まで以上に教育に関わるようになったことを受け、市民が望む教育の実現を目指し、大綱に関しパブリックコメントを実施しているところもあった。当市においては教育の大綱の性格上、パブリックコメントはなじまないという考えとともに、時間的、物理的問題でパブリックコメントは実施しなかったとの説明があった。
- ・制度改正についての文科省のガイドラインでは新教育長については、教育全体をつかさどる責任者、リードする者、いわゆるリーダー的な位置づけになるため、新教育長が就任する際には、その自治体の教育についての所信表明をすることが望ましいと書かれていたが、26市の中では所信表明を実施したのは1市のみで、東京都も実施していないということで当市でも実施しなかった。
- ・市長と教育委員会の判断が分かれた場合の決定に関しては、新制度においても、教育委員会は独立した行政委員会として位置づけられているため、市長と教育委員会との間で協議調整をした中でも判断が分かれた場合は、市長、教育委員会、それぞれの権限のもとで判断し、事務を執行していくことになっている。

## 2 目指すべき方向性

- ・全国を見ると今回の制度改革を教育行政の向上に活用している例もある。視察に伺った佐賀県武雄市の市立図書館や学校教育の官民一体型事業については、予算措置を含め、市長が決断して実現できた事例であると同時に、教育委員会や教育現場との連携もきちんととれていることも分かった。教育現場の要望を実現のためには最後は財源の問題がある。教育委員会と連携し、予算措置の責任者である市長が包括的に財源を伴った判断をする意義は大きいと考える。
- ・当市においては学校教育、また、社会教育における課題がハード面、ソフト面においてあり、財政的な措置がないと解決できない面もある。今回の制度改正による総合教育会議の場において、市民から選ばれた市長が、教育委員会と公の場で意見交換をし、学校教育及び社会教育の現状について把握するとともに、市民の望む教育の実現についても協議できるようになった。このことを活用し、予算措置を中心に市長が教育の充実に向けより主体的に教育委員会をバックアップすることで、学校教育及び社会教育の充実が効果的に図られることを望む。
- ・いじめ問題や犯罪などが発生した場合、教育委員会のみでの対応だけではなく、市長を中心とした市長部局とも連携して対応ができることになった効果は大きい。当市においても、有事の際は、早期解決のための連携体制を構築することを望む。



- ・今までも東大和市の学校教育については、地域と交流を盛んにして、地域の声を聞きながら教育を推し進めていくことの必要性が指摘されてきていた。市長だからこそ実現できる地域や市民の声を教育現場に届けるという役割をしっかりと果たしてもらいたい。
- ・教育の中身については、政治的な中立性、教育の継続性、安定性を維持し、独立性を保つことが大切である。今委員会においても、その点については、教育大綱の設置の部分で確認した。今後も、教育に政治介入がないか、教育の独立性が保たれているかを、議会も今まで以上に注視していく必要がある。

以上