

文教厚生委員会行政視察報告

日 程：平成 30 年 10 月 30 日（火）～平成 30 年 11 月 1 日（木）

視察先：宮城県石巻市、埼玉県飯能市、全国公立文化施設協会

参加者：重光委員長、岩崎副委員長、中川委員、玉川委員、北林委員、谷委員、小川委員
執行部 2 名、事務局随員 1 名

● 宮城県石巻市（10月30日）

【人 口】146,933 人 【面 積】554.58 k m²

◆視察事項

「応急仮設住宅等生活相談支援業務」

1 視察内容

(1) 石巻市の概要

平成 17 年 4 月 1 日に 1 市 6 町が合併し、現在の石巻市を形成した。

市内には、農林・水産・商工業のあらゆる業種があるのも、特徴となっている。

昭和の合併及び平成の大合併の名残があり、それぞれの地区が文化や歴史的な背景を持っている。

(2) 石巻市社会福祉協議会

平成の合併を機に、1 市 6 町の社協が合併し、現在の石巻市社会福祉協議会となる。

地域という単位では、本所と支所（河北・雄勝・河南・桃生・北上・牡鹿）で構成されている。

(3) 東日本大震災における被災状況

ア 人的被害

・平成 23 年 3 月 11 日現在における住民基本台帳上の死者数及び行方不明者数

地区	死者数 (単位:人)	行方不明者 (単位:人)
本庁	2,289	201
河北	413	42
雄勝	166	70
河南	23	5
桃生	9	1
北上	200	67
牡鹿	84	31
計	3,184	417

(宮城県及び宮城県警察による確定数を反映)

※死者数は東日本大震災以外で死亡された方を含む。

※外国人登録者は含まない

・石巻市で被災された死者数及び行方不明者数

(宮城県及び宮城県警察による確定数を反映)

地区	直接死 (単位:人)	関連死 (単位:人)	小計 (単位:人)	行方不明者 (単位:人)
本庁	2,211	211	2,422	202
河北	403	14	417	41
雄勝	156	17	173	70
河南	12	11	23	5
桃生	6	3	9	1
北上	194	7	201	67
牡鹿	76	12	88	31
計	3,058	275	3,333	417
その他	212	0	212	4
身元不明	9	0	9	0
合計	3,279	275	3,554	421

※直接死は外国人登録者を含む。

※その他は、他市町村の在住者や石巻市で住民登録を確認できなかった方。

※直接死は、津波や家屋倒壊などが原因で亡くなった方。

※関連死は、直接死以外で、東日本大震災が原因で亡くなり、災害弔慰金支給審査会等で認定された方。

イ 建物被害

・石巻市内の建物被災状況

状況別	全壊	半壊	一部損壊	合計
棟数	20,041	13,048	23,615	56,704

※石巻市内の被災住宅数は、被災前全住宅数の76.6%を占める。

(4) 被災者支援業務について

ア これまでの状況

仮設住宅入居者支援業務

市の受託事業で仮設住宅における支援員（臨時職員130名）を雇用し、入居者の事故防止や相談等、見回り等コミュニティづくりのための支援を実施。

エリア：石巻市内を10エリアにわけ、設置

※このほか、地域における交流を通じた孤立予防・孤立対応として、石巻市ささえあい総括センターの運営管理や応急仮設住宅・みなし仮設住宅・復興公営住宅の入居者支援等の業務を行う。

イ 平成30年度の被災者支援事業の項目（市の受託事業）

応急仮設住宅等生活相談支援業務（平成30年4月1日～平成31年3月31日）

地域福祉コーディネーター・地域生活支援員等を配置し、地区内の応急仮設住宅・復興公営住宅を中心に相談支援、見守り事業等実施するとともに、各種情報提供での生活支援を実施。

⇒ささえあいセンター運営（訪問支援事業の総括・サロン事業）

- ・総括センター及び拠点センター（河北・雄勝・河南・桃生・北上・牡鹿）における訪問支援事業の総括及び生活相談支援、関係機関との連携。
- ・ささえあいセンター（仮設住宅集会所及び談話室等）運営

（人員配置）

NO	役職	人数
1	本部総括センター	2名
2	生活支援AD	1名
3	地域福祉コーディネーター	13名
4	拠点センター所長	6名
5	エリア主任（復興公営住宅、みなし仮設含）	11名
6	エリア副主任	1名
7	地域生活支援員	33名

地域福祉コーディネーター（CSC）

『石巻市地域福祉計画』・『地域福祉活動計画（石巻市社協）に基づき、平成25年度から配置。

（役割）

- ・地域住民が自分たちの生活における課題や福祉における問題に自ら関わり、解決するための過程を支援する役割を持つ専門職。
⇒相談に応じるとともに、行政との橋渡し
- ・地域住民からの相談を受けたり、地域を巡回することにより、その地域が抱える課題を把握し、解決できるように住民の支援を行う

生活支援コーディネーター業務

（役割）

個別の課題や地域のニーズを的確に把握し、行政、社会福祉協議会及び福祉施設等と連携・調整しながら、福祉課題の解決に導く「つなぎ役」

（エリア再編）平成30年4月1日から

エリア名	地区名
中央エリア1	大橋地区・蛇田地区・万石地区・みなし住宅班
中央エリア2	開成地区
北部エリア	河北地区
東部エリア	雄勝・北上地区
西部エリア	河南・桃生地区
南部エリア	牡鹿地区
復興公営住宅班	

※仮設住宅の集約・解体、入居者の退去等により、適正な人員配置。生活支援員の整理によるエリア統合。

2 委員の感想

○津波により町が一瞬にして無くなったという経験をされた地域で、暗闇の底から立ち上がって来られた地域に、改めてお見舞いの意を表する次第である。

まちの再建において、重要なポイントとなったものが「地域コミュニティ」の構築であったという説明を受け、その認識を新たにしたところである。平素の地域活動のおかげで犠牲者を出さなかった地域もあり、このことは本市のある地域の経験と同じであったことから、住民への共通した意識づけは重要であると感じられた。

ささえあいセンター管理運営事業は完全に分離され、市社会福祉協議会に委託され、訪問巡回が長期にわたり切れ目なく行われており、名前のとおり住民の「支え」と「よりどころ」になっており、再建の後押しになってきている。

○地域ささえあい事業は、被災者の支援をする上で自殺対策としては非常に重要であると思う。また、直接的な補助事業よりもコミュニティ形成に注力すべきという考え方に共感できた。今後の地域包括ケアシステムの礎となる事業であり、様々な試みをする必要がある。

○支援業務を行うにあたり、コンサルを入れて専門的知見からアドバイス等を貰いながら行っていることは、事業の精度を上げることに繋がり良いと感じた。

仮設住宅に入居している方の事情は様々であり、色んな対応が必要であると感じた。

東広島市も被災状況が様々であり、寄り添った対応をして行く必要がある。

孤独死についての話があったが、これを早期に察知し対応して行くことの難しさを感じた。

総じて言えることではあるが、コミュニケーションの重要性が改めて浮き彫りにされたと思う。

これは、防災やまちづくりにも言えることなので今後の課題として行きたい。



【石巻市役所での視察風景】

○石巻市は、宮城県東部に位置し、県内第2位の人口を有する市である。平成23年3月11日の東日本大震災により被災された死者・行方不明者数は、死者：3,553人、行方不明者：421人となっている。この未曾有の大災害の中、難を逃れ非難された方々に対し、お見舞いを申し上げます。

こうした中、最大非難者数50,758人の方々の生活復興支援について伺いました。発災日から7年たち、この間の応急仮設住宅やみなし仮設住宅などが設置され、多くの家族や人々が入居された。そこでは入居者の事故防止や相談等、見回りとコミュにティ作りのための支援を実施し、仮設住宅から、復興住宅や既存地区へ移転した方の支援など、被災後の人々へのケアがいかに大変か、さらにコミュニティづくりがいかに大切なもの出るのかを学ばせていただいた。

○石巻市は平成23年3月11日発生の東日本大震災によって、市内61,000世帯の約1/3に当たる20,000世帯が全壊、死者・行方不明者3,600人という未曾有の大災害を経験された自治体である。発災直後、東広島市としては重点的に石巻市を支援したことから、今日に至るまで、両市のつながりには深いものがある。

石巻市においては、応急仮設住宅は平成24年3月末現在、7,153戸、7,122世帯、みなし仮設住宅は4,946世帯という状態であったが、現在では、それぞれ122世帯、145世帯と減少し、その多くの方は復興公営住宅に転居されている。そういった事情の中、支援業務を石巻市社会福祉協議会が担当し、ささえあいセンターを通じて、被災された方々に寄りそうことを重点に、訪問活動・生活相談等々、様々な事業を展開された。その結果、被災者の孤独をいやすことに一定の成果を上げ、自死に至るケースを低く抑えることに成功されていた。

しかしながら、災害が財産や仕事を奪い、人のつながりを分断してしまった。その中で生きていくことの困難さは、我々の想像を超えるものがあつた。今回、石巻市を訪問し、改めて西日本豪雨について、今後の復興のあり方について、様々考えさせられた。

- 東日本大震災から7年半が経過した、石巻市の被災者自立再建のための事業概要について視察を行った。具体的な項目としては、プレハブ仮設住宅棟入居戸数の推移（H24.5～H30.3）、復興公営住宅整備事業について、詳細な資料の提示を受け、また財源についても資料を使い説明があつた。発災直後から、ささえあいセンター管理運営までの取り組みに移行する中で、特に仮設住宅に入所された住民が復興住宅になかなか入居できず自殺や孤独死に至るケースや、入居できたとしても新しい環境になかなかなじめない問題に職員が粘り強く働きかけて訪問活動を続け、自立再建が困難な世帯に対する個別ケース計画の必要性を改めて強く感じる事ができた。
- 石巻市では、今までの災害経験を踏まえ震災前に事前に災害協力の覚書を宮城県知事と石巻市長、社会福祉協議会会長三者協定による災害時のボランティア協定を結んでいる。そのような経緯で社会福祉協議会が中心となり、震災以降災害ボランティアセンターの運営や、応急仮設住宅入居者の支援等市内全域を対象に支援活動を推進している。自宅を建てた方が仮設住宅で自死されたことを聞き、支援の難しさを感じる。誰もが住み慣れた地域で安心して生活していくための地域福祉コーディネーターの役割は大変重いが参考になった。

● 埼玉県飯能市（10月31日）

【人口】80,214人 【面積】193.05 km²

◆視察事項

「ICT利活用による窓口機能の充実「聴覚障害者向けの意思疎通支援」

1 視察内容

(1) 事業概要

飯能市では、平成29年7月3日(月)から、聴覚や言語等の障害がある方へ、より円滑な行政サービスの提供を可能にするため、飯能市聴覚障害者支援事業(窓口支援および代理電話支援)を開始している。

- ・「窓口支援」は、遠隔手話・筆談・音声認識機能を備えた専用のタブレット端末を使用し、窓口でのコミュニケーションの円滑化を図っている。
また、外国語の翻訳機能もあり、26か国語に対応している。

【タブレット端末配置窓口】

障害者福祉課、市民課、総合福祉センター

- ・「代理電話支援」では、聴覚や言語等の障害がある方が、スマートフォンやパソコンなどのテレビ電話機能を使い、市や市の施設へ即時に電話連絡することが可能となる。
- ・救急車の要請や火事の通報、警察、病院等への緊急連絡には、即時対応が可能なテレビ電話から代理電話を利用することができる。
(午前8時から/午後9時まで、365日対応)

(2) 質疑応答

Q. この事業を始めた経緯は？

A. 飯能市役所には手話通訳者の配置がない。これからも手話通訳者の養成を続け、配置を目指すことに変わりはないが、障害者差別解消法の合理的配慮の観点から、平成29年度から導入を行った。

Q. 委託契約の委託業者はどこか。

A. 事業の実施にあたっては、厚生労働省や都庁、民間の航空会社等の委託を受けている事業者を調査し、受注実績があり、通訳コールセンターを保有している株式会社プラスヴォイス（本社：宮城県仙台市）へ、サービス全般を一括で委託契約した。

Q. 運用を開始してからの利用者実績は、どの程度か？

A. 平成30年3月末現在で、計143件（遠隔手話通訳41件、筆談23件、音声認識42件、代理電話37件）となっている。

Q. 事業費の総額とその内訳はどのくらいか？

A. H30年度予算額は、約490万円で、その内訳は委託料として約450万円、タブレット端末通信費3台分（購入費用を含む）約40万円。

※H29年度（導入年度）実績：約560万円。内訳：初期導入費用約195万円、委託料約340万円、タブレット端末通信費2台分約25万円

Q. 利用者の声は？

A. 「今までは筆談で文字をたくさん書くのが大変でしたが、遠隔手話でスムーズに手続きができてよかった。」との感想があった。また、「今まで市役所での手続きは苦手でしたが、このシステムにより、気軽に来庁しやすくなった」との声をいただいている。担当課としても、聴覚障害のある市民の方とのコミュニケーションが築きやすくなったと実感している。

2 委員の感想

- ICTを利用し、手話ができない一般職員が障がい者と対話をして窓口業務を行っており、合理的な手法であると感じた。飯能市が全国で初である聞き、柔軟な発想と行動力に関心した。当市が採用しているソフトが多言語に対応しており、外国人との通訳補助としても使えることから、利用域の広がり期待できると思う。
- 手話ができる職員がいない中、事業所へ委託し、また業務のつなぎをしてもらうなど工夫ができています。
- 支援の説明を受ける中で、代理電話支援については、聴覚障がい者のみならず交通弱者の対応にも繋がっているという事がとても良いと感じた。本市の現状では難しいが、出来れば代理電話支援を導入するよう検討していくべきである。



【飯能市役所での視察風景】

この支援を行うにあたり、関係団体との調整を良くされているので、本市も行っていると思うがろうあ協会とより密な連携を図って行くようにしてほしい。

代理電話で緊急時、救急車への同伴があることは聴覚障がい者にとってとても安心に繋がる良い事業である。

- 飯能市は埼玉県の南西にある人口8万人の市である。また、飯能市では聴覚や言語等の障害がある方へ、より円滑な行政サービスの提供を可能にするため、飯能市聴覚障害者支援事業で実施する「窓口支援」は、遠隔手話・筆談・音声認識機能を備えた専用のタブレット端末を使用し窓口でのコミュニケーションの円滑化を図り、「代理電話支援」では聴覚や言語などの障害がある方が、スマートフォンやパソコンなどのテレビ電話機能を使い、市や市の施設へ即時に電話連絡することが可能となり、バリアフリーな行政サービスを目指している。以上のことから、本市においても、聴覚障害者支援事業の推進に向けて取り組んで行くべきと考える。

○飯能市は埼玉県西部、人口81,000人余のまちであり、都心から電車で1時間程度ということから、ベッドタウンとしての役割を果たしている。その飯能市において、聴覚障害者支援事業としてタブレット端末を使った窓口対応が行われている。同市の聴覚障害者は約160人余であるが、従来は筆談や手話通訳者といった手段によって対応されていた。しかし、手話通訳者の確保がなかなか困難な状況であることから、ICTの利活用による現状改革ということになったそうである。

具体的には、タブレット端末を使い①遠隔手話画面で意思疎通を図る、②端末画面に指でタッチして筆談を行う、③音声認識機能を使って、職員の話した内容を文字で表示する、多言語に翻訳する機能もある、といったことが可能となっている。また、自宅に居ながらも障害者自らが持つスマートフォン等のテレビ電話機能を使い市役所等に連絡できる仕組み「代理電話支援」もあるということであった。事業費は、導入年度である平成29年度は560万円、今年度はランニングコストとして490万円が計上されているとのことであった。

これらの事業効果については様々考えられるが、単に障害者向けといった発想ではなく、窓口業務全体の改革につながる可能性が探られているとのことであった。代理電話支援といった機能を使うことによって、障害をお持ちの方が外出しやすくなったという声もあるそうである。

○人口規模が小さい自治体で、全国で初めてICTを活用して手話通訳とのコミュニケーションができるように工夫された事例について視察を行った。飯能市では、議会において、同規模自治体と比較し専任の手話通訳者がいないことが取り上げられており、そうした状況を受けて、事業化されたとの説明があった。本市では手話通訳者として2名の非常勤職員を配置しているが、コミュニケーションの円滑化、外国人への利用、また高齢者や引き込みの方への利用にも、活用できるのではないかと感じた。

手話言語に関する条例化を期待する。

○聴覚者支援事業でSPC特別目的会社に委託して遠隔手話通訳、筆談、音声認識で窓口支援や自宅からの代理電話支援を行なっている。

本市でも遠隔操作をスタートし、ろうあ者にとって大変便利になったと聞いているが、タブレットを使つての筆談、音声認識は大変参考になった。本年度の委託料は約450万円です。タブレット端末通信費3台分約40万円とのこと。本市は非常勤の手話通訳士が2人で遠隔操作を行なっているが、こちらの手法を取り入れることでもっと円滑に窓口業務が進むと思う。また27カ国語を登録しているので、外国人への窓口サービスが円滑に行われていると伺った。本市も外国人が増えているので窓口対応に取り入れる価値があると思う。

◆視察事項

「芸術文化振興条例について」

1 団体概要

(1) 公立文化施設協会（公文協）について

従前の任意団体「全国公立文化施設協議会」を母体として、平成7年6月26日に文部大臣の認可を得て発足し、平成25年4月1日内閣府の認定を受け、公益法人に移行した。全国の国公立文化施設の連携の下、地域文化の振興とわが国の文化芸術の発展に寄与することを目的に各種事業を行っている。

(2) 事業内容

・情報収集提供等事業

- ① 劇場・音楽堂等及び我が国の文化芸術の振興に関する情報、資料の収集・提供
- ② 全国公文協ホームページ及びメールマガジン等による情報の提供
- ③ 公立文化施設に関する相談
- ④ 全国公立文化施設名簿の発行
- ⑤ 公演情報の総合サイト「公演企画 Navi」の開設・運営

・研修事業（人材育成）

- ① 公立文化施設アートマネジメント研修会
- ② 公立文化施設技術職員研修会
- ③ 劇場・音楽堂等スタッフ交流研修事業

・調査研究事業

- ① 研究大会の開催
- ② 専門委員会による調査研究活動
 - A) 人材養成部会 人材確保・養成に関する調査研究・検討
 - B) 事業活性化部会 自主事業等に関する調査研究・検討
- ③ 調査研究
- ④ 劇場、音楽堂等の活性化に寄与することを目的とした、劇場、音楽堂等の規模や事業の実施状況、諸課題等についての調査・分析、報告書の作成。

・地域劇場・音楽堂等活性化検討会（文化庁と共催で実施）

・保険事業

・公立文化施設自主文化事業支援

公立文化施設の主催公演やネットワーク公演を支援するため、公文協歌舞伎の統一企画公演を主催する外、芸術創造団体の紹介、仲介等を行っている。

2 視察内容

(1) 全国の文化条例制定状況

設置主体	総数	制定数	比率
都道府県	47	30	63.8%
政令指定都市	20	7	35.0%
中核市	48	14	29.2%
市区町村(除政令指定都市・中核市)	1673	94	5.6%
計	1788	145	8.1%

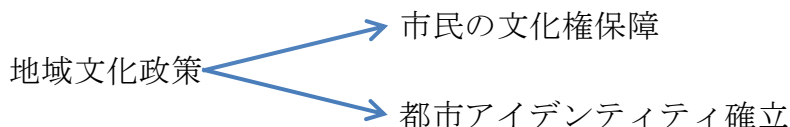
(2) 地域別文化振興の指針等作成状況

設置主体	総数	制定数	比率
都道府県	47	38	80.9%
政令指定都市	20	18	90.0%
中核市	48	39	81.3%
市区町村(除政令指定都市・中核市)	1673	94	5.6%
計	1788	189	10.6%

(3) 地域の文化政策の在り方

ア 地域文化政策の根拠

- ・市民の「文化権」を保障するという明確な理念
- ・都市や地域のアイデンティティを明確化する持続可能な文化政策の確立



イ 地域文化政策を支える仕組み

- ・自治体の文化政策のほとんどは自治事務
- ・団体意思を表す文化基本条例が必要ではないか
- ・基本計画も審議会もない自治体が多い
- ・自治事務として、①文化基本条例 ②文化審議会（市民、議員、有識者など）
③文化基本計画の3点セット

⇒「絵に描いた餅」にならないようにしなければならない。

ウ 文化・芸術の効果

- ・地域経済への貢献
- ・地域のアイデンティティ、威信価値
- ・社会的・教育的価値
- ・将来へのレガシーとしての価値
- ・多様性の価値

⇒文化・芸術は単なる消費ではなく、**未来への投資**になるのではないか

3 委員の感想

○文化行政の説明を受ける中で、芸術文化に関する条例は、自治体はその意思を市民に示すもので、自治体自らが制定すべきものと受け取れた。

本市としても「文化基本条例」「文化審議会」「文化基本計画」の3本柱を立て、「文化審議会」の中に市議会が入り自治運営すべきと思う。

○芸術文化振興条例のない本市が、何を根拠として計画を立てるのかと、視察内容を聞いて切に感じた。

○文化芸術振興基本法から、詳しい説明をして頂き少し理解が出来た。各市町で制定されている条例の殆どが理念条例であることも分かった。具体的な内容については、指定管理等の設置条例で対応して行けば良いということが解り、前回意見交換会であったくらの使用等の意見はこれに当たると理解した。

文化芸術条例を制定していく為には、東広島市の文化とは？芸術とは？この条例によってどうなりたいのかを明確にしていく必要がある。市民団体や執行部とよく話をして決めて行きたい。

単市町での条例化が5.6%と低い理由をもう一度確認していく必要があると感じた。

○文化芸術を創造し、享受し、文化的な環境の中で生きる喜びを見出すことは、人々の変わらない願いである。文化芸術は、人々の創造性を育み、その表現力を高めるとともに、人々の心の繋がりや相互に理解し尊重し合う土壌を提供し、多様性を受け入れることができる心豊かな社会を形成するものである。

本市において、芸術文化振興条例制定をしっかりと考えていかななくてはいけないと感じた。

○平成28年9月時点で、公の劇場・ホールは全国に2,202施設あり、自治体数1,700ということからすると、いささか過剰気味である。中四国地方には286施設あるものの、その多くは1980年代から建設され、市町村合併により統廃合も進み、建て替えの時期を迎えている施設も多いそうである。施設の運営には指定管理者制度によるものが全体の約6割を占め、専門的な知識・経験が必要ということがよく分かる。

今回、課題としている「芸術文化振興条例」について、制定状況は、47都道府県で30、20政令指定都市で7、48中核市で14、1,647市区町村で94となっており、団体の規模が小さくなればなるほど、制定割合が下がる傾向にある。特に市区町村に至っては、全体の5.6%でしかない。これは、条例の中に自治体として取り組む努力目標としての財政出動を謳っているからに他ならない。脆弱な財政基盤の市区町村に過度な目標を立てることは、大いに疑問が残るものと考えられる。ただ、そのような努力目標を掲げない条例というものは、理念のみの条例であり、条例制定の意味が半減してしまうものである。

今回の視察によって、施設の管理方法や条例制定の現状について、中枢機関の分析を聞くことができたことは、大いに有意義であった。

○本市には、酒蔵という資源があるので、これを活かしたまちづくりを行い、次世代に継承できないものかと考えさせられた。



【公文協での視察風景】

これまでの国の文化への取り組みや現状の数値、法制度では心細さもある。2018年3月に成立した文化芸術振興基本計画にも成果目標がしっかり書き込まれているが、財政的な裏付けがない中で、条例化するにはどのような内容にするかといった点が今後のカギになるのではないかと感じた。

- 昨年文化芸術基本法が一部改正された。(観光、まちづくり、国際交流、福祉、教育、産業との連携(新設)、乳幼児、児童、生徒などの教育の重要性を鑑みた相互連携(新設)、年齢、障害の有無、経済的状況(追加))

文化芸術条例でまちづくり、人づくりをどのように組み合わせていくかが重要。文化芸術の効果で不登校の子供達が演劇を通して登校できるようになったとか、認知症対策にも効果がある等と伺った。地域の特性に合わせ盤石な基盤のもと時代を超えて効果が発揮されるような条例制定に取り組まなければいけないと思う。