

民生教育委員会行政視察報告書

1 視察期間

平成26年8月20日から平成26年8月22日まで 3日間

2 視察都市

- (1) 青森県八戸市
- (2) 秋田県秋田市
- (3) 秋田県湯沢市

3 参加者

寺田辰蔵委員長、高田正人副委員長、虫生時彦委員、絹村和弘委員、
八木正弘委員、鈴木喜文委員、高梨俊弘委員、小野泰弘委員、川村孝好委員
同行 大場隆史福祉課参事
随員 和久田徹議会事務局主任

4 視察事項

- (1) 市の概況について（3市）
- (2) 災害時医療について（八戸市）
- (3) 学力向上の取り組みについて（秋田市）
- (4) 高齢者福祉施策について（秋田市）
- (5) 介護・高齢者福祉施策について（湯沢市）

5 考察

次のとおり

1 災害時医療について

(1) 概要

八戸市民病院は、診療科目29科、病床数608床、職員数1,096人、7階建て延床面積49,546㎡の規模である。平成24年度決算によると、1日平均の入院患者数523人、病床利用率89.5%、外来患者数1,007人、収益は168億円（一般会計繰入金16億円）費用は161億円となっている。

主な機能は災害拠点病院、救命救急センター、周産期母子医療センター、地域医療支援病院、地域がん診療連携拠点病院などである。また、平成21年からドクターヘリの運行を開始し、青森県の2機体制のうち1機は病院の常駐となっている。このほかドクターカーの運行も行っている。

災害拠点病院としての主なライフラインは、電力の送電線2系統、停電バックアップとして発電機500キロワット×3台、重油地下タンク30キロリットル×3基（10日間運転可）水道は受水槽240トン屋上設置、井戸水はトイレ排水に使用しているが上水への切り替えも可能となっている。酸素は7～12日分、医薬品は3日分とディーラーストック4日分を確保している。

東日本大震災では、さまざまな事態に見舞われながらも事態収拾に向け、以下の取り組みが行われた。

- ① 発災直後に3件の手術（がん2件、骨折1件）が進行していたが、一旦中断後再開し無事終了した。
- ② 消防救急出動は通報が取れないという事情もあったことから想定したものより少なかった。
- ③ 準備していたことの見通しがつかなくなるケースや供給見通しがつかず治療の中止という事態にも追い込まれ、特に酸素補給については目途が立たず、定時手術の中止、延命治療の中止を余儀なくされた。
- ④ 給食が継続できない状況となり、特に流動食については病名にこだわらず同一のものを提供した。
- ⑤ 医薬品、診療材料は1週間分のストックはあったが、供給状況がわからない状態が続いたため、手術は中止となった。

⑥ 避難所では、ノロウイルスの感染対策として、症状改善者の免疫力が2カ月続くことから、症状改善者に吐物係を任せるなどの対策を講じた。

この大災害に対し、病院として備えは十分であったはずだったが、津波・原子力災害・流通破綻に苦しめられたことや、電力、重油、酸素、診療医薬材料の在庫はぎりぎりであったことなど紙一重のところでの攻防だったようである。

(2) 考察

実体験に基づいた貴重な意見を伺うことができた。磐田市立総合病院においても、地震防災マニュアルが阪神淡路大震災後に厚生労働省から手引きが示され作成している。また、BCP・市民病院事業継続計画の作成も行われている。これらの計画を災害時に機能させるためには、まずは病院自体が災害を最小限にすること、医療従事者等の活動に支障がないようにすることが至上命題である。病院自体の備え、避難所の備え、警察や消防などの緊急・救急出動への備え、物資等の流通への備え等々、備えはいくつあっても不足することはなく、電力・燃料・水道・酸素・食料・医薬品等は、常に確認を怠ることのないようにしていかなければならない。災害拠点病院としてのライフラインをしっかりと築くことは最重要であり、病院の防災訓練のあり方も見直す必要ではないか。計画が机上のものにならないようにしていくことが重要である。

また、発災時には、周辺の自治体も被災することを念頭に、物流とともに物資の支援協力体制を築いておくだけでなく、海路としての福田漁港の整備も重要となると思われる。

さらに、磐田市立総合病院でも、災害医療支援チームDMATとして、他の被災地へ派遣・出動していくことが考えられる。医療従事者の手薄感が生じることもあるが、人材の育成、いわゆるマンパワーの確保と活用、協力市との病院間連携等もきちんと構築していく必要がある。

市民の生命を守るためにさまざまな資源を使うことができれば、災害は災害でなくなるという八戸市民病院副院長の言葉を忘れずに対応していきたい。

1 学力向上について

(1) 概要

秋田市は、小学校45校、中学校24校、高校2校、専修学校1校があり、教職員数約1,500人、児童生徒数約23,000人で、「豊かな心と確かな学力、健やかな体をはぐくむ教育の充実」を学校教育の重点に据え、さまざまな学力向上に係る取り組みを実践している。

秋田市の教育・学力の向上施策の特長的なこととして、次の4点が挙げられる。

① 徳・知・体の教育推進

バランスのとれた子どもの育成をという普遍性を柱に据えた「徳・知・体」による教育の推進を図っている。通常、「知・徳・体」との順で言われるが、どのように生きていきたいかの志を育てることをめざし、三輪車の前輪に「徳」をおき、それを「知」と「体」が支えていくという意味を持っている。

② 根付いた家庭学習

家庭学習は当たり前という風土がしっかりと根付いている。すでに50年以上(昭和30年代)にわたり習慣として受け入れられている。家庭学習は宿題のことではなく、自分で決めた課題について自ら行っているもので、平均で1時間弱の予習・復習を行い、翌日に教師に提出される。教師は一人ひとりにコメントを入れて返却している。80～90%の子どもたちが自主的に行っているということである。

③ 教育委員会の指導体制

平成26年度から新たに幼保小の連携を重点項目のトップに掲げた。成長での節目におけるステージを重要視したもので、小学1年生には幼保小連携、中学1年生には小中連携(小中一貫した考えに立った教育)、中学3年生には中高連携し、キャリア教育も含めた教育を図っている。

また、学校訪問は市立72校すべてを1年間で訪問している。1校に対し1日の時間を費やし、授業の参観、協議を進めている。これ以外にも国立秋田大学の国語・英語・数学の指導助言や教科等指導協力員による現場訪問も行われている。

教職員の研修は、26年度は71講座を予定し、希望する講座における小中学校教員の合同研修や、校長会と連携した教科ごとの全市一斉授業研究会も実施されている。

④ 学力調査等の活用

年間で見ると、4月に学力調査・学習環境調査が小6及び中3を対象に実施される。10月には市独自の基礎学力調査を小5と中2に対し実施する。12月は県が実施する学習状況調査を小4から中2までの学年で実施される。これは学力調査の独自採点と分析をもとに課題を見つけ、個々の指導や授業に役立てていくことに重点が置かれ、定期的な調査をすることで確かな学力と学習習慣を身につけさせていこうとのねらいである。また、生活習慣についての調査結果では、「朝食を毎日食べる」「きちんと決めた時刻に起きる」「家の人との約束を守る」といった基本的な事項が全国平均より高くなっているとのことである。

(2) 考察

秋田県は、昨年の全国学力調査で全国1位の成績を残した。これまでの抽出調査から悉皆調査となつての成績である。

視察で配布された資料は「基礎学力調査に基づく授業改善のポイント」「全国学力・学習状況調査における秋田市の調査結果について」「学習指導改善の方策」「平成25年度基礎学力調査に基づく実践事例集 - 確かな学力を育む学習指導の充実のために - 」「平成26年度秋田市学校教育の重点」の5冊である。

ぎっしりときめ細かな分析と考察が記され、現場の教師や学校にとっては実に有効となる参考テキストであると感じる。

これだけでも教育委員会の指導・取り組みは特筆すべきものであるが、これらに加え、綿密な学校訪問とその後の協議の実施、豊富な教職員研修があり、モチベーションの向上やスキルアップには大いに貢献していることが感じられた。教員の多忙化・荷重業務につながっていないかと心配になるくらいである。

また、秋田市の特筆すべき点は家庭学習である。半世紀前から続く教育環境で、保護者も教員自身も自らが実践してきたことでもある。したがって、子ども達も自然な形で取り組みがなされており、この学習習慣が身につけているからこそその学力調査の結果とも言える。

この家庭学習は長い時間の中で人々の間に培われた習慣であるが、磐田市において、今後どのように取り込むことができるか、状況を伝えながら、ともに考えていきたい。

学力調査はテストの点数を競い合うものではない。どれだけ児童生徒に定着しているか、理解されているかを判断するもので、目的はその結果をどう具現化させて理解度定着度を図っていくかということにあると考える。あわせて、家庭等の学習状況・学習環境調査は、子ども達の確かな学力を育む支援材料として家庭との連携等にも活用されるものであると考える。

秋田市を視察し、とかくテストの結果しか伝わってこない学力調査であるが、そこには50年も前から続く家庭学習の伝統風土や教員・教育委員会等が一丸となったさまざまな取り組みがあることがしっかりと確認できたことは大きな収穫であり成果であった。

2 高齢者福祉施策について

(1) 概要

秋田市は現在65歳以上の高齢者の割合が人口4人に1人であるが、およそ10年後には3人に1人になると予想されている。また、高齢者のいる世帯も増加し、特に高齢者単独世帯は大幅に増加しているのが現状である。

こうした現状を踏まえ、市民一人ひとりが高齢になっても「支えられる人」ではなく、社会の「支え手」として、いきいきと暮らせる「高齢者にやさしい都市」を目指して、『エイジフレンドリーシティ構想』を市長の強い思いで導入し、平成21年度から取り組みを始めている。

この構想は、WHO（世界保健機構）が世界的な高齢化と都市化に対応するために、高齢者にやさしい地域社会づくりの運動を広めるプロジェクトとして2007年に提唱し、日本国内では唯一秋田市が参加している。

秋田市の具体的な取り組みとしては、WHOが示す8つのテーマを柱として基本方針を設定し行政が中心となって取り組む計画のほか、市民が中心となって取り組む計画も盛り込み、市民協働でエイジフレンドリーシティの実現を目指すものとなっている。

市民の行動テーマ・行動計画では、身近なエイジフレンドリーを考える「商い・ひと・まち」をテーマに「お店のうらがわが見える！1日店長さん」と「街のコンシェルジェ」の2つの行動計画を設定し取り組んでいる。新聞にも取り上げられた「AKB（あきたのかわいいいばあちゃん）」の募集（募集人員は48人）は、興味を引くイベントである。

その他には、構想そのものの普及啓発、高齢者の多様な能力の活用、バリアフリー化

の促進、高齢者の交通手段の確保を重点的に行うこととしている。また市民協働ではエイジフレンドリーシティ構想の実現を推進するため、セミナーやワークショップの開催、市民活動団体の支援を行っており、平成26年度は新たに「秋田市エイジフレンドリーシティ行動計画推進委員会」を設置し、着実な推進と進捗管理を行うことになっている。

(2) 考察

組織を横断し、市の総合計画の成長プランの一つにも位置づけられた本計画が、市民を巻き込んで行われていることがまず驚きである。

エイジフレンドリーシティ構想をスタートする際、すべてが英語版資料であったことや日本での取り組みがないため前例もないこと等導入までの大変な苦労は容易に想像できる。しかし、市長の「社会を変える！」という強い思いを受け入れ、市民と一体となって行う前向きな姿勢は感嘆する。

市民組織の「エイジフレンドリーあきた市民の会」は会員こそ少ないが、商店主などの市民が集まり、AKBやASJ（あきたのすてきなじいちゃん）といった、あの人のようになりたいと若い世代が思える生き方をしている人を、市民に紹介する事業も企画されている。高齢者の生き方を紹介し、若者の高齢者を思いやる心を育てていこうという発想は面白いと感じる。

日本全体が超高齢化社会に突入した今日、65歳以上の人材資源を成長戦略として位置づけた秋田市総合計画は特筆ものといえる。内容的には真新しいものはさほど多くはないが、こうした発想の豊かさが成長を促進するカンフル剤となるはずである。

また、面白い取り組みとして実施可能なものに、ワークショップがある。老若男女が集まりさまざまな地域課題を出しながら地域づくりや助け合いについて方策を模索できれば、見守りも含めた面白い地域づくりができるのかもしれない。また話し合いの中から、思いやりも芽生えていくこともあるかもしれない。

事業自体を取り込んでいくことはなかなか難しいところがあるが、考え方や物事の捉え方については大いに参考になった。

湯沢市 人口：49,459人・面積：790.72㎢（平成26年4月1日現在）

1 介護・高齢者福祉について

(1) 概要

湯沢市は、平成17年3月の合併当時は人口約57,000人であったが、現在は人口49,459人（平成26年4月1日現在）と、9年間で約8,000人が減少している。高齢化率は33.51%であるが、月ベースで換算すると毎月0.1ポイントずつ上昇していることになる。

急激な高齢化が進む背景には、若者の地元離れが進んでいることがある。このため、高齢者の独り暮らしや夫婦が65歳以上という世帯が急増している。

安心生活創造事業は、こうした家族のサポートが期待できない一人暮らしの世帯等に対して、地域で安心して暮らせるようにすることを目的にスタートした。具体的な取り組みは、基盤支援（「見守り」「買い物」）を必要とする人々とそのニーズを把握するための訪問調査等の実施、基盤支援を必要とする人をもれなくカバーするためのゾーンの設定及び担当の常設化、住民や民生委員との協働による体制づくりなどである。また、地域包括支援ネットワーク協議会をスタートさせ、地域全体で支援していくネットワークづくりも行った。

この事業の成果としては、課題の把握ができたこと、地域住民の福祉に関する関心の高まり、関係する機関の連携が深まったこと、地域住民が要支援者マップを見直し、作業を自主的に行っていること等が挙げられている。一方で残された課題としては、専任のコミュニティソーシャルワーカーが兼任のため、個々の具体的な対応が厳しいことや財源の確保等が挙げられた。

地域包括ケアシステムについては、地域ケア個別会議、4地域に分けた地域ごとの在宅介護センターによる地域ケア会議、市直営の地域包括支援センターが軸となった地域ケア推進会議の開催等、システムの形態はきちんとした形ができている。

地域ケア個別会議では、個別の情報交換やさまざまなケースを個別で事例検討を行い、地域ケア会議では情報交換や課題検討等が行われている。地域ケア推進会議では、多職種の参加による情報交換や個別事例の検討分析等が進められている。

このケアシステムによる成果・課題は、認知症の理解が進んだ半面、市全体で見ると一部の住民であり、全体的なレベルにはつながっていなかったことである。

(2) 考察

安心生活創造事業では、行政の縦割りの弊害を横並びで捉え、地域全体の問題として事業を進め、サロン活動の延長から生活サポートシステムを立ち上げ、地域住民の意識を高めながら支援につなげている。また、市域を5つのゾーンに分け、エリアを明確にし、担当が多くの課題に向き合ったことにより、医療機関や弁護士等の専門的機関との関係が深まり、日常の相談支援活動にも生かせることができた点は、磐田市においても参考となる。

この事業により、制度の間で暮らす人、制度では対応できない人への支援が必要だという課題が浮かび上がってきている。その解消に向け、地域ケア会議の活用により地域を支える仕組みの構築に取り組んでいることは理解できた。

湯沢市は、合併により地域が広くなり（約790 km²、磐田市は約164 km²）、地域を支える仕組みをどう築いていくかが課題になったとのことであった。そこで、市直営の地域包括支援センターと市役所の各部署が連携を持ち、地域ケア推進会議がその中心となっている。この取り組みでは、生活介護支援サポーターや介護予防サポーターなどの支援者が増えたが、今後は支援者の活躍の場をつくるのが大きな課題となると思われる。

地域包括ケアシステムの構築は、どこの自治体でも重要な課題であることには間違いがない。反面、一定のところまではどこの自治体もできているということも事実である。磐田市の地域包括支援センターはすべて民間の委託となっている。高齢化だけが地域課題ではないが、地域課題の中心をなすものであることには間違いがない。この課題解消には、委託者と受託者の相互の日常的な連携は不可欠であり、そのためには行政の指導力には大きな期待が寄せられることになる。

今後の磐田市の介護・高齢者施策において、湯沢市の地域包括ケアシステム、安心生活創造事業は大いに参考となった。